

## 地域総合開発論へのアプローチ

木村 宏 恒

### はじめに

開発途上国においては農業人口が圧倒的に多いことから、農業は国の基本であり、農村開発は開発の基本であるという認識が強かった。

当初、農村開発は、コミュニティ開発 (Community Development) として出発した。その後、農村開発はたんに農業の近代化だけでなく、教育、保健、インフラストラクチャー (道路、灌漑などの生産基盤) 整備などを総合的に行う必要があるとの観点から、農村総合開発 (Integrated Rural Development) という名称で広く呼ばれるようになった。さらに、農村開発は、農産物の付加価値をつけるアグロ・インダストリーその他の広範な農村工業と結びつけないと、農業だけでは農村開発に限界があるということ、また農業と農村工業が発展して行くためには、農村が、工業・サービス産業の基盤整備を伴った地方都市と結びついた地域経済圏を形成し、それが全国市場とも結びつきをもつ必要があるという意味で、地域総合開発 (Integrated Regional Development : IRD または Integrated Area Development : IAD) という言葉が使われるようになり (ただし今なお農村総合開発という言葉も使われている)、その内容のもずいぶん豊富になってきた。それらの研究を踏まえて、この小論では、地域総合開

発というアプローチの内容的な検討と、その妥当性を探ってみたい。

なお、地域総合開発という枠組みは、中央集権的な縦割り行政のなかで省庁間の調整が機能しないことや、インフラストラクチャー建設が中心で貧困層の生活向上や参加型開発に焦点をあてて来なかったことから、否定的な見方が少なくない。しかしながら、地域開発が地方レベルにおける調整機能を抜きにしては語れない以上、地域総合開発の枠組みを豊かにして行くことのほうが重要であると考ええる。

### I 地域総合開発論の展開過程とその問題点

開発途上国の農村開発へのアプローチは、Community Development (コミュニティ開発) からはじまった<sup>1)</sup>。コミュニティ開発という言葉は、1948年にインドのウッタラプラデシュ州エタワ地区 (Etawah district) での開発の試みから出発したとされている。その意図は、「現存の政治経済秩序の革命的変動なしに」農村の人々の草の根民主主義と物質的豊かさを促進することにあつた。コミュニティ開発は、①農村の諸問題の解決を図るために人々の直接参加を実現する、②コミュニティ問題解決への民主的プロセス、③コミュニティへの技術移転を促進するという

3つの柱からなっていた。

エタワ地区の試みは、農民の自助努力により、食糧増産と村のインフラストラクチャー（以下インフラ）建設を促進することを主眼としていたが、1952年にはインド政府が全国の農村開発のモデルとして採用した。1960年までにこうしたコミュニティ開発モデルは60の途上国に波及していった。しかしながら、インドの官僚構造は下からのボトムアップ方式の開発に対応できず、60年代にはこのモデルは後退していった。農村開発の進展のなかで地方エリートが不相応な政治経済的分け前を手に入れること、そうした開発途上国の政治指導者のありかたへの失望、もし計画が成功すると、それは中央政府にとって統制困難な政治勢力が台頭することを意味するといったことがあった。

1960年代半ばに南アジアでは大きな飢饉が起り、農業生産の増大は改めて大きな注目を浴びた。折しも60年代には小麦、米、のちにはトウモロコシの高収量品種（High Yielding Varieties：HYV）が開発されて急速に普及して行った。これは、土地改革や参加型といった農村の生産関係の変革によるのではなく、近代技術によって農村問題を緩和していこうとする一大潮流が形成されていったことを意味するものであった。しかしながら、高収量品種の普及による新技術の導入は、そのための受け皿づくり、具体的には、灌漑の普及、農村金融、流通網の整備、農業指導員体制、機械化等を必要とし、結果的に農村近代化に大きく道を開くものとなった。

農村開発は、70年代から再重視されるようになった。国連食糧農業機構（FAO）の1971年シンポジウム「Agricultural Institutions for Integrated Rural Development」（農村総

合開発の農業機構）はその先鞭をつけた。70年代はじめは工業化の波及効果が途上国の下層の民衆に「したたる」ことが期待できないことから、貧困層への食糧、安全な水、基本的な保健、初等教育の確保をめざすBasic Human Needs論が盛んになっていた。その波に乗って、農村総合開発は開発援助の重点項目となった。

そのなかで注目されたのが、バングラデシュ（当時はパキスタン）のコミラ地区（Comilla District）のモデルであった。コミラはダッカとチッタゴンの中間に位置する。1959年にコミラに農村開発研究所が設置され、コミラの農村を実験場に農村総合開発のパターンをつくりあげていった。そのモデルは76年までに全国434郡中200郡に普及していった。

バングラデシュの農村総合開発のキー概念は協同組合（institutional building）にあり、コミラ・モデルの第一の特徴は2層式協同組合システム（two-tiered cooperative system）にあった。協同組合組織は、村に基盤をおいた単位農協（KSS 200世帯が基準）と郡レベルの農協連合（ACFのうちUCCA：Upazila Central Cooperative Association）からなり、村の単位農協によって組合構成員の声をよく反映するシステムをつくるとともに、農協連合によって大きな規模をもつ組織でしかなしえないサービスを提供するという2本柱からなりたっていた。協同組合は、高利貸に代わる小規模貯蓄・金融制度をつくって井戸掘りなどへの投資をおこない（財政）、生産・保健情報網と訓練、経営指導、肥料・農薬・種などの共同購入、農産物の共同販売、トラクター運行代行などのサービスを提供した。

コミラ・モデルの第二の特徴は、行政機関

との協力で農村総合開発計画を推進し、農業開発のみならず、農村家内工業、輸送・流通業、道路・橋・市場などの農村基盤整備、教育・職業訓練、保健・衛生などの社会開発も含む、農村の総合的発展を目指したことにあ  
る。あるいは、農協に郡開発訓練センターと公共事業を組み合わせたものということもできる。農協連合は単協にたいして郡訓練センターをつくって、畜産、淡水漁業、家内工業、成人教育、職業訓練、公衆衛生、家族計画などの指導・訓練をおこなうが、指導員は役場から派遣された。灌漑、排水(バングラデシュのようなガンジス川下流域では非常に重要)グループもつくられたが、これも政府の資金援助なしには推進できなかった。農村公共事業計画は、農村の基盤整備を進める失業対策的な公共事業で、労務提供者に賃金ではなく現物(小麦)を提供するのでFood for Work Programmeとも呼ばれた。これも資金は政府ないし外国援助機関からのものであった。事実外国援助なしには総合的な投資事業は行えなかった。

コミラ・モデルの問題点の第一にあげられるのは、受益層が豊かな農民であったことである。農民の20%(50-60年代)~27%(84年)を占める土地なし層の88%は農協に加入しなかった。灌漑などの主要事業は土地をもつものに便宜を与えるものであり、融資事業は土地を抵当とするので、土地なし層に農協加入の利益はたいしてなかった。これは土地改革など土地所有関係の変革なしの農村開発の限界を示すものであった。その結果、参加主体は0.4-0.8 ha 所有の農民となり、指導層は1.2 ha 以上の富農層で構成されることになった。

第二に、農協単位で貯蓄・融資制度を発足

させた政策は画期的ではあったが、加入条件としての1株購入(10タカ)+年1タカ+個人的貯蓄では貯蓄の規模が小さすぎた。融資は貯蓄に応じた規模で行われるので、貯蓄は本来の貯蓄目的ではなく、貸出を受けるための手段として行われた。融資資金の大部分は政府金融からの支援金であった(80%は1年短期のcrop loan)。しかもローン配分権は管理委員会が握っており、その委員は土地もち層が占め、自分たちに有利にローンを配分した。貸出額は抵当の土地所有に比例することになった(一般に借金が焦げついても抵当が実際に没収されることは少ない)。それは富農層の農協支配を意味し、農村の社会的格差を増大させた。農村のインフラ整備や高収量品種・肥料・農薬などへの補助金付き農業生産増大も土地もち層=中農以上層により大きな利益をもたらし、農村における経済の二重構造を促進し、貧困層への富の波及に失敗することになった。

そのため80年代にはいると、土地なし層および0.2 ha 以下層(84年で農民の27%+18%=45%)にも組合員を拡大して融資の対象とし、貧農協同組合(BSSN)、婦人貧農協同組合(MBSS)などを設立し、乳牛の飼育、小規模養鶏、養魚、家内工業、人力車夫などの雇用機会を推進する政策をつくったが、あまり普及しなかった。

第三に、コミラ・モデルが普及した1960-70年代は、同時に高収量品種の普及期と重なっていた。確かに面積当たりの生産実績は年8%生産増(反収は日本の3/4)と画期的に増大したのだが、生産増が農村総合開発計画の成果なのか、高収量品種の普及の成果なのか、はっきりしなかった。高収量品種の普及によって、農協組合員と非組合員で生産量に明

確な差は認められなかった。高収量品種植え付け（とくに乾季）の鍵となる灌漑は、60年代はじめに耕地面積の0.07%であったものが73年には1/3へ、今日ではほとんど100%にまで拡大してきている。灌漑設備建設には政府補助が70%あり、農協の資金動員とは関係なく展開された（コミラの灌漑普及率は高かったが）。高収量品種栽培に欠かせない肥料・農薬も政府補助金によって普及が進んだもので、コミラ・モデル農協がnew type of organizationとは必ずしも言えない。コミラ・モデルはむしろ官僚構造の圧倒的影響を示すものであった<sup>2)</sup>。なおインドの農村総合開発において、計画段階で貧困層対策が重視されていたにもかかわらず、それが地方有力者支配構造のなかでいかに形骸化されていたかを、押川文子氏が興味深く描いている<sup>3)</sup>。

フィリピンで展開された農村総合開発においても、典型的なパッケージは以下のようなものであった。

- (1) 農業発展：生産増のための技術普及，  
実験農場，灌漑
- (2) インフラ：灌漑，道路，都市市場への  
流通網
- (3) 農村工業
- (4) 社会サービス：教育，栄養指導，保健，  
家族計画，環境
- (5) 地方レベルの開発計画

農工間の格差是正，都市と農村の間の格差是正の名の下で行われて来たのは農村部のインフラ建設であり，70-80%の資金が使われてきた。それは重要なことではあったが，開発認識でもインフラづくりが先行し，融資，技術普及，農協の組織づくりが二の次になったことは否めなかった。フィリピンではとくに農協づくりの努力が弱かった。貧困層に焦点

を当てた開発の枠組みづくり，住民参加の効果的な枠組みづくりはできなかった。地方行政が農村総合開発に責任をもつ開発主体であるはずであったが，フィリピンにおいて官僚機構はあまりに弱く，地方行政の自治機能はないに等しかった。地方行政が自治機能もち(decentralization)，バランスある計画をつくり(planning)，財政処置をし(finance)，関係各省庁・各機関と調整しつつ実施し(implementation)，各方面の実施状況を監督・評価し(monitoring and evaluation)，次の計画づくりにつなげていく能力(development capability building)は，今後の課題として残されたままである<sup>4)</sup>。

インドネシアにおいても，地域総合開発という言葉では呼ばれなかったものの，補助金つきの化学肥料・農薬，農村金融，米価支持政策などを含む米の増産政策，大統領指令(Inpress)基金による地方へのインフラ基金配布，地方開発計画委員会(Bappeda)の設立などを柱とした農村開発振興政策が推進されてきた。1960年代に60%といわれた貧困線以下層は80年代になると17%にまで低下し，インドネシアは米の自給を達成し，貧困層でも米が食べられるようになった。しかしながら政府の米増産運動は土地所有農民へのサービスを中心としたものであり，農村金融も小農には回らなかった<sup>5)</sup>。ここでも「農村開発」はインフラ投資を基礎にした農村振興の“trickle down”(したたり・波及)効果に期待したものだ。農村の貧困層への特別の対策は見られなかったのである。ただし筆者は，グラミン銀行総裁ムハマド・ユスフ教授のように「上層の半分は援助なしに自分たちでやっていける。支援を必要とするのは下層の半分の貧困層である」とは考えない。食

糧増産のために土地所有農民層を支援するのは合理的であった。そのなかで貧困層対策がなおざりにされてきたことが問題である。

## II 開発と貧困層の関係について

よく「開発の目的は（あるいは援助は）第三世界に蔓延している貧困層の撲滅のためである」といった言い方を耳にする。「農村開発は農村の貧困層の経済的・社会的生活を改善するために設定された戦略である」（世銀）。しかし実際に行われてきた、また行われている開発は工業化の推進が中心であり、第二義的に農村のインフラ建設を中心とする開発であり、中上農層に益するための開発であった。

その考えの背景となってきたのは次のようなものであった。膨大な貧困層の貧困緩和に対応するものは社会福祉的政策ではない（それは財政上も不可能）。雇用が確保されれば人々には所得が得られ、自らの優先順位をもって BHN（Basic Human Needs）を満たす消費をする。雇用を確保するためには経済成長が必要である。たとえば年に 80 万人の若年層が新たに労働市場に参入するとすれば、その雇用の確保には年 5% の経済成長が必要となる、といった議論である。成長が雇用を促進し、雇用が貧困層にも拡大して行くか、雇用に伴う消費の波及効果もたらされるという図式である。そこではしばしば貧困の問題は冒頭のあいさつで言及はされるが、各論では全く出て来ないということもめずらしくない。確かに経済成長なくして貧困層の生活上は考えにくい。日本も韓国も台湾もタイも、「まだまだ貧しい」人々を抱えながら経済成長の道を歩み、その雇用効果が貧困問題を緩和してきた。したがってそのような戦略が

間違っているわけではない。タイ以外は農地改革をやったではないかという議論はありうるが、農産物価格支持政策と非農業収入（あるいは花などの高付加価値農業収入）の増加がなければ、土地改革だけでは農民は貧困から脱出できない。

開発政策は一方で、直接貧困層に働きかけ、貧困層に特定され（poverty focused）、貧困層に活力を与えるような（empowerment）参加型の開発も、「社会的公正をともなう開発」の名の下に追求してきた。近年の sustainable development の議論は、その過程を促進しつつある。地域総合開発がインフラ投資中心型であったとするならば、今後の地域総合開発の展望を、貧困層に重点をおいた参加型開発の方向にもって行くことができるのかどうか、今日の問題であろう。

農村部貧困層の重視が言われながら、これまで貧困層重視が実質的に行われて来なかった背景には、それなりの理由がある。まず貧困層をどのように規定するのか。よく使われる基準は、必要栄養基準を満たすだけの食料の購入と平均的日常生活費を満たす年間所得以下のものを貧困層と規定するものである。フィリピン大学経済学部準教授バリサカン（Arsenio Balisacan）は貧困ラインが具体的にどの程度の生活水準を示すのか具体例を示す事なくバッサリと線引きをするタイプの人だが、それでもフィリピンの 1985 年基準での一人当たり年所得貧困線が、貧困概念と計量過程で評者によって 2800 ペソから 8000 ペソまで大きな差があること、たとえば政府の公式が都市部で 7141 ペソであるのにたいして世銀の評価が 4285 ペソで大きく掛け離れていることを示している<sup>9)</sup>。

実際、個別具体的な人々の所得を考えてみ

ると、「平均」された所得基準とは何だろうと  
 考えてしまう。フィリピンの例(1)田舎の「貧  
 しい」農民たちと話していると、「米と野菜は  
 畑から取る。魚は海から取る。お金なんてほ  
 とんど要らないよ。回りは皆親戚と友人だ。  
 毎日ワイワイやって楽しいよ」という。例(2)  
 都市部の一家の人と話した。「私たち夫婦とも  
 臨時雇用です。正職員になる可能性は夫婦と  
 もない。」長男は分譲住宅の建設現場で働いて  
 いる。二男は船乗りでずっと外国に行ってい  
 るが送金はめったにない。三男は大学生で午  
 前中働き、午後大学に通っている。長男と三  
 男は同居しているが世帯をもって経済的には  
 独立している。あと中学生2人と小学生1人  
 に年配の父親。「ぜんぜん余裕がない」という。  
 それは事実のようだが、息子3人を除いた一  
 家で政府貧困線(85, 88, 91年基準から推定  
 して94年で約2万円)の1.2倍の収入があ  
 る。例(3)都市郊外の分譲住宅に住む一家と話  
 した。この分譲住宅は約6畳の居間に6畳4.  
 5畳の2寝室, 2DKで敷地約25坪。今のフィ  
 リピンではもっとも一般的な庶民用分譲住宅  
 である。「住宅ローンに子どもが6人プラスお  
 ばあさん。本当に大変だよ」という。子ども  
 6人は6畳にあるダブルベッドに「サーディ  
 ンのように」寝る。しかし彼の家族は政府貧  
 困線より4割増の所得でやっている。

高名な開発学者のロバート・チェンバーズ  
 (Robert Chambers)は貧困層を次のように  
 全然違う基準で定義する。「農村の貧困層と  
 は、5つのからみあう不利益の中でもがかな  
 ければならないが、通常したたか(tough,  
 stubborn survivors)で、働き者で器用でがま  
 ん強い人たちである。」5つのからみあう不  
 利益とは、(1)家計が貧しい。資産がほとんど  
 なく、家が小さく、家具も少なく、土地もなく、

服は古び、近所・親戚・商人から借金をして  
 いる人。(2)肉体的に弱い。やせていて小さく、  
 季節的に飢え、栄養不良・病気・寄生虫に攻  
 められている人。(3)孤立している。商業・会  
 話・情報の中心から離れ、ラジオもなくしば  
 しば非識字である。農業普及員や保健婦が訪  
 れることもない。出かける金もなく、負債に  
 より親方や近所の人に結びつけられている。  
 (4)災害、病気など非常時に弱い。(5)powerless  
 である。法律を知らず、金貸しや商人や地主  
 や役人や警官の搾取にあいやすい。「貧困な人  
 にはより少なく払う(pay the poor less)」と  
 いう原則は社会に深く根付いている<sup>7)</sup>。

実際の調査で貧困層が見落とされがちなのは、  
 彼らが村道から見えないところに住んで  
 おり、たまに出会ってもほとんどしゃべらな  
 いということがある。調査者が話すのは村役  
 人や村のエリートであり、農業普及員や「進  
 歩的」農民等である。また調査者が見ようと  
 するのは、灌漑やクレジットなどのプロジェ  
 クトや農協や成功裏にやっているモデル農家  
 であり、結果として調査者は村でうまくやっ  
 ている人たちのカプセルに閉じ込められて  
 (encapsulate)、貧困の実態を見誤ること  
 になる。それが短期間村に入るいわゆる rural  
 development tourism の一般的なパターンで  
 あり、そこからは貧困層に焦点を当てた政策  
 は決して生まれない<sup>8)</sup>。

逆に地方には地方有力者支配構造が網に目  
 のように存在する。有力者の家庭は相互に婚  
 姻や共通利益などで結びつき、ときには政党  
 の下部組織になるなど組織化、集団化してい  
 る。資金があるゆえにより多くの事業に手を  
 伸ばし、経済や社会認識にもすぐれ、外部の  
 世界とより太い結びつきをもっている。彼ら  
 の子どもたちは高学歴が多いゆえにより有利

な職についている。一般にその経歴ゆえにしっかりとした顔をしており、外部の客人などにはとても親切である。もっとも、貧困層に教育を普及させることは彼らを「一言多い」ようにしむけ、村の秩序を乱すことになるというふうに認識する悪い人も少なくない。

そして彼らが「緑の革命」にもなう種子・肥料などの補助金や農村金融や灌漑整備の恩恵を受け、病気や外国出稼ぎの資金などのために売り出される土地や牛やを安く買い、借金にくる人に「それなりの利子で」金を貸し、農民たちから農産物を仲買するに当たってはしっかりと安く仕入れ、村の電化に伴って精米所やレストランその他の店を構え、「pay the poor less」の原則に基づいて法定最低賃金が理想の賃金水準であるような低賃金で労働者を雇おうとするのである。

貧困層に焦点を当てた開発は、つきつめればこのような地域有力者構造が支配する社会秩序を乱すことにつながる。参加型開発は公的には村会のルートを通じたものだが、それが貧困層の声を吸収するルートになるとは考えにくい。貧困層に焦点を当てるためには外部からの組織化の支援が必要である。それは具体的には貧困層の生活向上に焦点をあてたタイプの NGO (Non-Governmental Organization) の活動ということにならざるをえない。そうした NGO の活動は、保健や生産技術指導さらには貧困層融資程度ならそれほど抵抗を受けることはないが、法的知識を与える (legal aid) 活動、労働組合・農民組合づくり、賃上げといった段階になると、一般的に非常にやりにくくなる<sup>9)</sup>。外部からの支援なしに貧困層の誰かが自発的にそのような活動をするとはたはすまないということになる(「暗殺の政治学」)。

タイでもフィリピンでも、ローカルで NGO と呼ばれているものは普通、商工会議所やロータリー・クラブ、婦人会などを指し、「一言多い NGO はお断り」という雰囲気がある。それにたいして貧困層に焦点を合わせた活動をする NGO を開発 NGO とか草根の根 NGO、民衆志向型 NGO と呼んで区別している(灰色領域も大きい)。参加型開発も、プロジェクトを地域の実情に合わせるために村レベルで参加するということなのか、村の有力者が勝手なことをしないように下層の人々を中心に監視機能をもたせるということなのか区別する必要がある。前者も、プロジェクトが実施される前に村レベルで事前に相談を受けることは、実施過程を円滑にし、住民の維持管理能力を高める。後者を「望ましい参加の形態」と言ってしまうといいのかはともかく、具体的にはたとえば、政府融資の管理委員会委員を受益者が決定するとか、融資貸出をグループの担保なしの連帯責任貸出制にするとか、保健所をつくるのに住民が公的資金援助も受けて労力・資材を提供するとか、受益者が専門家として訓練される村人を決定するとかいったことである<sup>10)</sup>。

### III 農村基盤型地域総合開発計画について

なぜ農村基盤型なのか。農村開発は、農産物の高価格政策や広範な農村工業、高付加価値農業と結びつかなければ進展しないと既に書いたが、そのためには国全体の経済が上昇していないと市場が見いだせない。国全体の経済を押し上げるうえで中心的役割を演じるのは工業部門であり、工業化戦略をもたない地域開発政策は、地域開発の体をなさない。

しかし、これまでの地域開発は農工間のバランスある発展を主張しながら、現実にはあまりにも工業化中心であった。私が今滞在しているマニラの南部に隣接するカピテ州の州開発中期計画(1900-2000年)を見ても、1. 農業、2. 工業と、農業を先に出しながら計画の中身はごく簡単であり、工業については非常に詳しく書かれている。農業は民間に任せて、州政府の事業は工業化路線で突き進んでいる。

そのような政策は、日本や韓国やの経験からしても、都市部の過密と農村部の過疎を生み、農業を停滞させて来た。日本やアジア NIES 以外の国は、これまで NIES になれなかった構造的理由を抱えており、国際的にはより停滞した先進国市場と、韓国、中国、ベトナムなどより多くの競争相手国に直面して行かなければならない。経済成長率がかつての日本や韓国のように行かない場合、働き口を求めて都会に流れて来た人々の多くはスラムなどに住んで潜在失業者(雑業層)の大群を構成し、一方学歴が低くよい就職先がないなどのために農村部に止まった人たちも農村部で潜在失業者の大群を構成し、一国の労働力の3-4割が潜在失業者で占められることになる。そうした国でも失業者として政府機関に登録されている公式の失業率は10%未満である(失業の二重構造)。

中国農村における郷鎮企業の展開(農村部で2000万社、1億人を雇用)をある程度は参考にしているのだが、都市部の過密を避け、農村部の過疎を避けるためには、農業の基盤を強化し、農村部の工業、サービス産業の基盤を強化し、農村部にすんで働ける(通勤を含む)ような産業体系を基本にした開発戦略を考えることが合理的である。地域開発の基

本視点は工業化の波及効果ではなく、農村なのである。この視点から、以下、農業-農村工業・サービス業-その拠点となる地方都市開発-開発の燃料となる融資制度-協同組合についての論点を整理する。

農村開発における農業生産の改善については、過去の経験の蓄積、とくに1980年代におけるNGOの農村開発運動の世界的な展開ともあわせて、1ha以下の狭い土地を営む場合の基本的なモデルが描かれるようになっていた。その基本は複合農業(integrated farming)あるいは有畜多角経営に副業経営を組み合わせたものである。

複合農業は、フィリピンの場合、米生産を基本に、野菜、有用樹(果樹・食用・燃料用など)栽培を組み込み、家畜や家禽を飼って収入を増やし、収入源を多様化し、かつ家庭の栄養摂取のバランスをはかる。家畜や家禽は非常時の臨時出費の場合に土地を売ったりする前の緩衝作用も果たす。動物のフンは有機肥料として再利用できる。家庭の有機肥料は低コストで味をよくする肥料としてかなり使われている。近年では水田を一面つぶして魚を飼う方法も利益が上がるとしてはやっている。もっとも一部の先進農民は花卉栽培や胡椒栽培などに土地を特化させている。

複合農業は土地所有者にとってのモデルであって、NGOの農村開発にとっては着々と実行されてきている現実であるよりも理想である。多くの土地なし農民にとっては複合農業は夢でしかない。小作の場合、定額地代を払えばある程度自由に作物を選べるが、家族の生活と地主への支払いを考えると、新たな実験にたいしてはためらいが多い。

今日の農村部の家庭収入にとってより重要なものは農業外収入である。インドネシア農



業専門の経済学者水野広祐は、ジャワ島で81年に農業経済研究所が行った9カ村の農村動態調査によって、非農業収入が総収入の60%以上を占めること、ジャワの稠密な人口が「非農業部門の展開が前提となった農村経済」に支えられていることに注目している。農村の上層部とともに人口の50%を占める土地なし農民が農村の小企業に進出している。多い業種は草・籐・竹編み物、ヤシ砂糖製造、豆腐その他食品製造、布染め、織布・縫製、精米、瓦・レンガ、家具・窓枠、クギなどの金属製品といったものである<sup>11)</sup>。

フィリピン国家統計局の『91年家計収支サーベイ』によると、農村部全体で農林水産業を主たる家計収入としているものは53%だが、非農業経営・賃金を主たる家計収入とするもの32%というのもかなりの規模である。しかしながら、カビテ州庁およびケソン州庁で入手した資料による限り、手工芸品、家具、繊維、食品加工、金属加工、精米といった項目はあるものの、かなり低調である。これは「フィリピンのアグロインダストリーの構造改革における最大の失策は、(大地主・大企業中心の体質を変えられず)中小農を担い手とする農業生産の向上政策を実現しなかったことである」とする永野善子の指摘と関連するのであろう<sup>12)</sup>。

農村開発は、農業—アグロインダストリー—農村工業と図式されることが多いが、実際には農村におけるサービス産業の方がはるかに多く展開している。場末の小売店(sari-sari store)、ジープニ、トライシクル、車部品・修理屋、食堂、運送業、建設、理髪屋その他は、とくに地方都市を中心に展開している。農村開発は、たんに農業および村落の開発ではなく、地方・地域の経済開発と連結し、地方都

市のダイナミックな発展と連動してこそ、より総合的な展開が可能であるが、この論理を“Urban Functions in Rural Development”とか“rurban development”と呼んでいる。

海田能宏教授は、長年にわたるバングラデシュ農村調査の経験から「農村開発研究」と題する小論を書いている。そのなかで氏は、バングラデシュにおける自立的な農業経営のためには2エーカー(0.8 ha)は必要だが、絶対的な土地不足のなかで農地改革では2エーカー層をつくることはできなくなっている(2エーカー以上層は農民の22%)。2エーカー以下層の唯一の活路は安定的な非農業職を確保することであり、非農業職の拡大のために村と町を含む地域開発的なパラダイム(枠組み)をつくることである。村人の本当の関心事は、農業外就業＝「脱農戦略」であり、現実に家族員の少なくとも一人は非農業職への就業を通じて村外の世界と常に接触を保っている。農村開発の要諦は、単に農業および村落の開発ではなく、それが地方・地域の経済開発と連結されたものであることと示唆されている<sup>14)</sup>。

開発学者デニス・ロンディネリも同様に農村開発における地方都市の重要性を指摘している<sup>15)</sup>。これまでの多くの途上国は国家開発の中心に工業化を据えてきた。それは一極集中型の工業化と首都圏(あるいは首位都市 primate city)への一極集中型の社会構造をつくりあげ、その一方で他の都市の発展を犠牲にし、都市と農村の格差を一方的に拡大してきた。農村開発を促進するためには、地域における中規模の地方都市センター、小都市、市場のある町のネットワークが必要である。接近可能な市場なくして農民は生産のインセンティブをもちえず、技術水準を高め、地域

の受容に応じた商品をつくることはできない。地方都市は農産物の市場であるばかりではなく、行政、商業、工業センターとしての機能をもつ必要がある。具体的には、定期市、役場（警察、裁判所を含む）、学校（中学、高校、職業学校、ときには大学）、病院、郵便局、電信・電話、鉄道、銀行、各種の商店（食料、燃料、薬局、靴、金物、種子・肥料）・製造業（農機具、家具、農産物加工）、さらにはマスコミや道路網、地方における公務員や団体職員の地域総合開発にたいする理解を深める教育も必要である。

海田能宏教授も、村では、定期市の改善（広場の舗装、屋根つき店舗の建設、道路の改修）、交通、小学校建設など、中心課題は、経済活動の推進であるよりは、基本的な行政サービスの充実であり、地方都市では、(1)周辺村落との商業的なきずな、(2)電化、郵便、銀行、中等学校、人間と家畜の保健・衛生サービスなど行政の中心としての機能、(3)工業化を通しての人口吸収力が重要で、村人はこうした町とのつながりを通して自分たちの村の発展を考えているようだ<sup>16)</sup>と提起している。

フィリピンでは貧困層を「負債のなかに生まれ、負債のなかに生き、負債のなかに死ぬ」(Born in debt, live in debt, die in debt)と表現する。それは普通、公的機関からの借金の利子が年12-18%である（年10%程度のインフレに留意）のにたいして、ときには月20%にもなる高利貸から借らざるをえない農村金融制度の貧困を反映している。農業生産性を高め、あるいは非農業収入の道を模索するためには資金がいる。「農村開発計画が農村の貧困層の社会的経済的地位向上のエンジンとするなら、金融はそのエンジンを動かす燃料と言わねばならない。」<sup>17)</sup>

農村開発のための金融は、政府が(1)公的機関・公営銀行を通じて融資を行う、(2)民間金融機関を通じて農村開発用の政府資金を融資する、(3)民間の金融機関に預金額の一定割合を農村開発用の融資に回すよう行政指導を行う方法のほか、(4)COOP(農協・生協)、NGOの融資制度、(5)(頼母子)講、(6)親戚、友人から借りる、(7)商人、地主などの高利貸から借りるの7つが考えられる。(1)―(4)の整備の度合いは政府の農村金融への取り組み努力を反映する。実際は地域有力者支配構造の中で、地域有力者、大地主のもつ農業関係大手企業が公的融資の多くを得ることが多い。(4)の前半までは担保がいることから貧困層は借りられないし、借りる手続きも煩雑である。(7)に手をつけると債務の泥沼に落ちる。

中小農民が新たな事業を展開するために頼りになるのは(1)(2)もあるが何よりも(4)が重要である。したがってクレジットと農協づくりは中小農民に依拠した農村開発のキー概念になってきた。

融資が担保を必要とする以上、より金のあるものがより多くを借りられ、貧困層はより高利貸に頼ることになる。また、政府資金を借りる場合は「もらい得」で返済意識が薄く、未返済の場合に担保が収容されることも少ない。融資が返済されないと政府融資制度が停滞する。こうした悪循環に代わって、貯蓄を励行し、COOP、NGOレベルで貯蓄額に応じた融資をする方法や、担保の用意できない貧困層にたいしては5人ほどのグループをつくり、連帯保証で融資するといった方法がとられて来た。

バングラデシュ最大のNGO(91年で会員130万人、専従職員1.3万人)であるグラミーン(Grameen農村)銀行はその最も成功した

例で、会員を貧困層に限定し、5人グループ連帯保証で貯蓄を義務づけ、返済するとより多額が借りられるようにし、98%の返済率を実現し、貧困層への融資はペイすることを示した (poor are bankable)。創設者のモハメド・ユヌス教授も指摘するように、貧困層の制約条件はいろいろあるが、資金を適切な「価格」で入手できないのが唯一圧倒的な制約条件である。「融資は人権である。」グラミン・タイプのクレジット運動は NGO 運動に乗って各国に広がっている。グラミン銀行の融資は住宅ローンを除いて以下の項目に代表される所得向上 (microenterprise development) 目的に限定されている<sup>19)</sup>。

農 業：灌漑ポンプ購入、米・やし・野菜・バナナなど栽培、肥料購入、有用樹購入、借地代、垣根修理など

工 業：竹細工、ポン菓子機、陶器づくり、家具製造、自転車など修理、力車づくり、菓子づくり機械、織機、漁網づくりなど

畜産・養魚：家畜・稚魚購入・肥育資金

サービス業：力車、散髪道具、ミシン購入、荷車、ボート、ロープづくり機、バッテリー蓄電機など

商業・行商：あらゆる商品の仕入れ、市場場所代、店を出す資金など

フィリピンの融資型 NGO (COOP) の実践からも興味深い問題提起が出ている。とくに貧困層の会員はいつも食うに困っているので、ついつい融資が生活資金に回ってしまう。病気や祝い事の臨時出費もあるが、融資を所

得向上目的に限定するという事は、それら非生産的な融資は高利貸に任せるといったことなのか。フィリピンで7000人の会員をもち、もっとも発達していると言われるSDCCI (San Dionisio Credit Cooperative 首都圏 Parañaque 町)は、生産的融資のほかに緊急融資やちょっとした生活費の融資(4000円以下)項目を設けている。また融資する会員に、責任感、自信、生産性をもたせ、職業訓練を行う教育プログラムを併設している。融資が焦げ付かないようにするには経理やマーケティングのコンサルタントは重要である。少し大きくなった事業をさらに発展させるためのコンサルタントはとくに重要である。ただしコンサルティングには時間がかかってまず採算は取れない。コンサルティングを機能させるためには外国からの資金援助が必要である<sup>19)</sup>。

SDCCIは融資型生協だが、フィリピンで一般的なCOOPは共同購入や共同販売を含めた総合組合(multi-purpose coop)である。開発型NGOが大衆を組織する場合にPO (Peoples Organization)をつくっていくが、一般にPOはCOOP(生協・農協)である。南アジアではCOOPとは村全体の名において村の有力者が牛耳ってしまう組織というイメージをもたれがちで、貧困層のためには貧困層の間だけで組織されたCOOPをつくる必要があるという意識が強い。フィリピンでは法律で1村1農協と決められているため、他村まで個別会員制の横断的な農協をつくるか、むづかしい問題を抱えている。政府の財政支援が弱く、フィリピン人の間で共同行動を取る習慣が弱いこともあり、COOPは各地で自主的につくられてはなはだしく分散して存在している。COOPは政府資金が出るよ

うに追求するだけでなく、政府資金に頼らないグラミン銀行型で貯蓄活動を強めなければ融資活動に限界がある。フィリピンのCOOPは教育・技術普及をすとか、農村開発のためには不可欠の手段として、また農地改革法に基づいて地主側と交渉する際にも不可欠の手段と見なされている。今後のCOOPは、村と郡レベルの二層式にとどまるのではなく、運動を全国化し、諸外国のCOOPと連携し、政策要求も掲げる全国連合をもつ三層式であることが望ましい。

もうひとつ、ホセ・ヨロベ助教授も指摘していることだが、マーケティングで農協の販売事業を強化することが重要である。フィリピンの場合道路、海運施設、通信ともに悪いので、キャベツ、タマネギ、マンゴーの50%がポスト・ハーベストで失われているという<sup>20)</sup>。インフラの問題もそうだが、筆者が見聞した限りでも、NGOが係わるある村では、マッシュルームを成功裏に生産したところ販路開拓に失敗して廃れてしまったということであった。そこでプロイラー生産とぞうり生産に切り替えてこれはうまくいっているのだが、生産はマニラの仲買人からの発注量に依存しているということだった。仲買人が大手の場合、技術指導やコンサルタントもあって収入は安定するが、発注量依存ということは村の生産活動がいかにもその国の好不況に左右されるかを物語っている。農村振興はその国の経済成長に係わっているということである。別のNGOがやっているのはミンシ8台を外国政府の無償資金援助で提供してもらって村の主婦の収入にするというものであった。残念ながら4台しか動いていなかった。8台分の出荷では少なすぎるので仲買人を通して市場に売っている。半ズボン1日4着

つくって利益は50ペソ(200円)。近くの工場に働きにいった方がましだということで働き手がない。市場では1着120ペソで売っているので、仲買人を通さずに直接販売ルートをつくと十分にペイするというが、デザインも斬新なものにしないと寄付代わりでも買う気がしなかった。

しかし今日の地域工業化は、貧困層に焦点をあてた非農業セクターの高揚とともに、世界経済との結びつき、一国内での産業構造高度化のなかで、より高度の工業化段階に直面している。中国における郷鎮企業は、開発途上国における地域工業化のモデルを提示しているように見えるが、中国は人民公社方式による工業の地方分散化の歴史をもつという特殊性も考慮する必要がある。またその企業経営は広範囲に大手企業(都市部の国営・公営企業および外国企業)の下請けであり、親会社の技術・ノウハウを広範囲に取り入れている。台湾の企業は大手国営企業以外は中小企業の活躍ぶりに特徴があるが、日本の中小企業からの技術導入要因も大きい。開発途上国が地域開発をめざす場合、大都市や外国の企業との連携・下請け的展開の余地は当然大きい。農村工業化には多くの障害があるが、最大の問題は金融であり、その他生産技術、経営力、職業訓練(経営のやり方も含む。ただし華人企業はネットワークが強く不必要)のノウハウ、市場などがあげられる。「適性技術」も稼働に際してはリスクが大きい。こうした障害要因を緩和し、地元経済の浮揚に結びつけていくのが中央政府、とくに地方政府の役割である。

NGOのなかには、外国や大都市の企業を誘致するのは、農業基盤型、あるいは内発型発展の放棄であるという論調がある。しかし

企業誘致がほとんど自動的に内発型開発の放棄ということになるのだろうか。世界の特許の90%以上を毎年とり続けてきた西側先進国あるいはアジア NIES の多国籍企業との合併企業を形成することなくして、今日の世界経済の中で生き抜いていくことはできないであろう。だとすれば多国籍企業との合併企業の展開と広範な農村企業の展開をどう調整していくのが問われなければならないであろう。第三世界諸国のなかで多国籍企業をもっとも多く誘致してきたブラジルやインドネシアでさえ、広範な国営企業と経済ナショナリズム、国内民間企業の保護育成策を展開してきた。利潤第一で進出してくる多国籍企業と、国家主権の枠を堅持してしかも企業誘致をしたい途上国とが、資本の51%は現地国資本とすると、ローカルコンテンツや現地国経営陣の比率を高めていくとかいう形で、折り合いをつけてきたのである。これからの時代は途上国国内の地域レベルでそのような折り合いをつけていかなければならないであろう。その場合、資本・技術移転、労賃、企業税減免、環境問題が、折り合いの焦点になるであろう。

#### IV 開発行政の役割

地域総合開発を計画し、実行するのが開発行政である。行政は政治と協調して、(1)法と秩序を守り、(2)教育、保健、社会保障などの社会的インフラストラクチャーを提供し、(3)水道、道路・橋、電気、灌漑、通信などの物理的インフラを建設し、(4)公設市場を設け、農工サービス産業奨励政策を実施し、(5)ゴミ処理を行い、環境を守り、(6)行政機構自体の効率化と腐敗防止に努める義務を負う。開発

行政はこれらすべての諸項目について、現状をさらに改善するための課題分析・計画作成・予算獲得・実施・監視・評価に係わる一連の職務を意味する。地方行政は地域開発のかなめである。

一般に途上国の行政機構は極めて中央集権化されているが、フィリピンも例外ではない。中央の省庁の出先機関が地方政府（地方自治体という表現は適当ではない）をしり目に、灌漑、森林保全、工業団地設立、道路建設、教育、保健、警察など各省庁独自の地域開発政策を実施して来た。地方政府は財政基盤や計画作成機能がなく、農村開発などに積極的に参加することはできなかった。しかし全国で一貫的な開発政策を実施するのではなく、地方の実状に合わせて計画の調整・具体化を行うために、地方分権の必要性が長らく主張されて来た。91年地方政府法の実施によってようやく、農業省、保健省の大幅な権限と、公共事業、環境資源、社会福祉関係の権限の一部、およびそれらにみあうべき中央各省庁からの人員、施設、集税権が、州、市、町、バラガイ（村/町内）の各地方政府に分割して委ねられた。しかし委譲されていない権限は非常に多く、委譲されたものはそれまでの地方政府の実情からすれば過大なもので、集税能力も弱く、中央からの予算配分も低い。94年の時点でいえることは、権限委譲は地方政府に大いなる活力を与えたが、委譲された権限は経験不足と予算不足からうまく機能していないということである。地方行政が地域総合開発のかなめになることが望ましいが、それには長い時間が必要だということになる。アメリカ政府は経済援助の1/4を人材の訓練に当てることを基本として来たが、これからの ODA にはそうしたソフト面の強化が要求

される。

理念的には、「地方分権」と言われるものは4つのレベルに分けられると考える。

- (1) 中央各省庁の地方出先機関への権限委譲 (deconcentration)。
- (2) 中央各省庁中心体制の基本を維持したまま、部分的に地方政府に権限を委譲する。言い換えれば、一極集中体制の構造を維持したまま、部分的に地方分権をはかる。
- (3) 一極集中体制から多極分散型の国土づくりに移行するための真の地方分権。
- (4) 地方分権の範囲に地方政府だけではなく、NGO への権限委譲や民営化を含む。

日本やフィリピンで行われているのは基本的に(2)である。

地方分権への志向はしばしば参加型開発と結びつくべきものと想定されている。しかしその枠組みづくりはまだ定式化されていない。行政の最底辺にあるバランガイ(村/町内)評議会から住民の意向を上部の政府へ集約していくというシステムは、地方の実情を組み入れるという意味では有効であり、参加型の一つの柱になる。しかし地方有力者支配構造の枠内で動く想定した場合、貧困層を重視することにはつながりにくく、別のルートも必要である。今のところそれは(1)民衆志向型 (people oriented or cause oriented) NGO による計画作成への参加と監視 (watchdog) 活動、(2) NGO/PO (大部分は COOP) への参加と、融資による生産活動の向上運動を結びつけた住民の empowerment の波及効果が基本として考えられる。しかし NGO/PO はひょうの斑点のようにしかできないので、NGO 参加型を全国化・システム化することはむづかしい。民衆志向型 NGO が連合を組

んで外国政府・NGO からの資金と支援を得て足腰を強くし、運動を全国化することは大事だが、上から全国化しようとする政治家がつくる NGO が群生することになる<sup>21)</sup>。

地方有力者支配構造とまともに対立するような運動はつぶされる。政府 (GO: Government Organizations) と NGO が距離を保ちつつ共存する枠組みが必要である。地方政府の透明性 (transparency) を求めて行くのが正攻法だという学者もいる。accountability (規則に基づいて手順を踏んで進むこと) と transparency が、地方政府をウォッチして行く場合の鍵であると考えられる。

## 注

1) コミュニティー開発については Vernon Ruttan, "Integrated Rural Development Programmes: A Historical Perspective," *World Development*, 12 (4), 1984, p. 393-94.

押川文子「北インド農村貧困対策の現状—『総合的地域開発計画』の実態調査から—」同編『インド農村の社会政治変容と政治』アジア経済研究所、1992年所収を参照。

2) Ibid, Azizur Rahman Khan, "The Comilla Model and Integrated Rural Development Programme of Bangladesh: An Experiment in 'Cooperative Capitalism,'" *World Development*, Vol. 7, 1979, Hasnat Abdul Hye, *Integrated Rural Development Bangladesh*, Sterling Publishers, New Dehli, 1989, 長田満江他『 Bangladesh の農業』国際農林業協力協会、1992年、p. 107, 117-120.

3) 押川文子、前掲。

4) J. Andres A. Limcaoco, *Integrated Rural Development Philippines*, Sterling Publishers, New Dehli, 1989, p. 70, 103-04.

5) Mubyarto & Loekman Soetrisno, *Integrated*

- Rural Development Indonesia*, Aterling Publishers, 1989, p. 85, 111.
- 6) Arsenio Balisacan, *Poverty, Urbanization and Development Policy : A Philippine Perspective*, UP Press, 1994, p. 14-17.
- 7) Robert Chambers, *Rural Development : Putting the Last First*, Longman, 1983, p. 103, 109-11, 195.
- 8) *Ibid.*, p. 10-25.
- 9) *Ibid.*, p. 164.
- 10) Norman Uphoff, "Fitting projects to people," in Michael M. Cernia ed., *Putting people first*, World Bank Publication, 1991, p. 479, 486.
- 11) 水野広祐「小企業とくに農村工業に注目して」三平・佐藤編『インドネシアの工業化』アジア経済研究所, 1992 所収, p. 162-64.
- 12) Republic of the Philippines National Statistics Office, *1991 Family Income and Expenditure Survey, Volume I & II*, Manila, 1993.
- 13) *Socio-Economic Profile CY 1990-1992 Quezon Province*, prepared by Provincial Planning & Development Coordinating Office, p. 158D, *Cavite Provincial Profile*, prepared by Provincial Dev't Staff, 1993, 付表 p. 109-10, 永野善子「アグロインダストリー」福島光丘編『フィリピンの工業化再建への模索』アジア経済研究所, 1992 年所収, p. 206.
- 14) 海田能宏「農村開発研究—バングラデシュの農村発展のための共同研究—」『国際協力研究』7 (2), 1991 年。
- 15) Dennis Rodinelli & Hugh Evans, "Integrated Regional Development Planning : Linking Urban Centres and Rural Areas in Bolivia," *World Development*, 11 (1), 1983.
- 16) 海田能宏, 前掲, p. 39-40.
- 17) Leandro R. Rola, "Credit and Cooperative for Rural Development," in UPLB Rural Development Study Team, *Philippine Rural Development : Problems, Issues and Directions*, University of the Philippines Los Baños, 1991, p. 102.
- 18) グラミン銀行については拙稿「ODA の限界と NGO の可能性」『国際開発フォーラム』1 号, 1994 年参照。Angela Kuga Thas & I. P. Getubig, *Organizing Poor Through Credit*, Asian and Pacific Development Center, Kuala Lumpur, 1993, Grameen Bank, *Annual Report 1991*, Dhaka.
- 19) Sandra O. Yu, *Supporting the Informal Sector : Cases of NGO Assistance Programs*, Institute of Church and Social Issues, Manila, 1994.
- 20) Jose M. Yorobe, Jr. "Marketing and Infrastructure for Rural Development," in UPLB Rural Study Team, op. cit.
- 21) 開発行政については次の文献をある程度参照した。Alex B. Brillantes, Jr, *Development Administration in the Philippines*, paper, UP College of Public Administration, 20 April 1994, Raul De Guzman, Wilfred B. Carada & Alex B. Brillantes, "Institutional Framework for Rural Development," in UPLB Rural Development Study Team, op. cit., Avelino P. Tendero, *Theory and Practice of Public Administration in the Philippines*, Fiscal Administration Foundation, Quezon City, 1993.

(なお本稿は平成5年度高度化推進特別経費/大学院重点特別経費による研究科共同研究「国際開発の教育・研究システムに関する共同研究」の成果として出された『開発における文化(2)』平成6年3月, 非売品所収の拙稿論文を発展させたものである。また本稿の執筆にあたっては, 国際開発研究科の海外研修に参加するなかで, チームリーダーの長峯晴夫教授から教示されたことも大きい。記して感謝する。)

## [SUMMARY]

Integrated Rural/Area Development (IRD or IAD) have been regarded negatively by many development academics because of the difficulty of integration/coodination among vertically organized ministries under the overcentralized political system and the lack of poverty focused viewpoint and participation. However, as far as the probable area development framework depends upon the coodination/integration by local government units, more desirable and possible framework of IAD should be developed focusing on agro-besed area economy, rurban development, decentralization, poverty focused, and NGO/PO oriented development. Side by side with taking much importance to integrated farming, credit and coop activities, possibility of the foreign company invitation is a focus of the discussion.