

[3] 開発途上国の農業発展とわが国民の役割

福井 捷朗

(「農業と経済」誌2月号用原稿)

冒頭から私事で恐縮であるが、筆者が最初に熱帯の農業をみる機会があったのは、1964年のことであった。以来、20年間の約半分近くを東南アジアを中心とする発展途上国の農業の現場で過ごした。その間、さまざまな途上国の農業の側面をみる事ができた。諸外国の援助の実態をも間近にみ、ときには、ある程度それらに関与したこともあった。本誌の特集号に執筆する機会に、これらの経験を通じて熱帯の農業の発展について、そして、それに対するわが国の援助について、もっとも強く感ずるところを述べ、御批判を頂きたいと思う。

まず、低開発国発展の基本戦略を取り上げたい。基本戦略とは、そのどれにより重きを置くかについては議論の分かれるところではあるが、人口抑制と工業化と農業の近代化を三本の柱とする点で、おそらく大方の賛同をえられるものと思う。ここに農業の近代化というのは、企業的農業と集約化技術を核とする。このような路線にそった努力がなされてきて、すでに久しい。しかし、その成果には不満足な点が多い。とくに農業の近代化に関しては、事態は楽観を許さない。その速度が遅いというばかりでなく、国によっては、事態の悪化さえもみられるからである。ここにいたって、路線推進の努力の不足だけが問題なのではなく、路線そのものが問い直されつつある。この問題を、筆者なりに考えてみたい。

ついで、援助について述べたい。政府援助に関しては、援助が外交の手段と化していること、援助とはいえ、所詮、国益の擁護という面が否定されえないことを指摘したい。このような政府援助の性格は、結局は、国民一般の間に援助に対するコンセンサスがなないことによる。しかし、国民の間には、人類としての連帯意識とでもいうべきものが芽生えつつある。そのような意識と現在の政府援助との間にはギャップがある。このギャップを埋めていくことが、真に効果のある援助を推進していく鍵と思われることを述べたい。

(1) 農業近代化路線への疑問

人口抑制と工業化と農業の近代化を三本の柱とする基本戦略にあって、もっとも憂うべき状態にあるのが農業の近代化である。農業の近代化は、集約化と企業化を核とする。そのいずれもある面では進行しているが、そうでない面も多々ある。集約化についていえば、「緑の革命」など、一部で集約化の動きがあるものの、耕地の外延的拡大は依然として止んでいない。一方、通信、運輸のインフラストラクチャーの改善は、貨幣経済の浸透と商品作物の栽培を促進し、好むと好まざるとにかかわらず、自給農業を変質さ

せつつある。そこにも、深刻なひずみが生じつつある。さらに農産物市場が世界大に拡大した結果、途上国農業は、先進国農業と競合することになった。これは、近代化路線のそもそもの発想の時点ではなかったことである。耕地の拡大、自給農業の変質、先進国農業との競合の三点から、農業近代化路線への疑問を呈したい。

耕地の拡大

発展途上国における爆発的な人口増加の方は誰でも知っている。しかし、それに伴っている耕地拡大の方が軽視される傾向にある。とくにアジアに関してこの傾向が強い。この傾向は、各国の援助計画においても認められる。それはなぜか、また、耕地拡大をどう考えるべきであろうか。

極く大雑把に言って、途上国の人口増加に伴う食糧需要の増加の少なくとも半分以上は、耕地の拡大によってまかなわれているとあってよい。アフリカや中南米ではもちろんのこと、耕地拡大の余地がほとんど残されていないといわれるアジアにおいてさえもそうである。このような形での耕地の拡大は、自給農業の面的拡大である。そこでは開拓による生活条件の改善はなく、ただ生存を確保せんがための人間の営為があるのみである。しかし、このことは、自給的農民に文化がないことを意味はしない。逆に、強い社会的、宗教的規律と、自らの生活に誇りをもつ人々をそこに見いだす。映画でお馴染みのアメリカにおける西部開拓時代の農民像がその例である。

このような人口の増大に伴う耕地の拡大は、先進諸国がかって経験したことである。一八世紀以来の急速な温帯地方の耕地の拡大は、東欧から始まり、ウクライナ、北米、アルゼンチン、南アフリカ、オーストラリア、中国東北部に及び、そして止んだ。人口増加率の低下、農業の集約化、都市への人口集中が原因である。現在の発展途上国においても、かって先進国が経験したと同じ経過をたどって耕地の拡大が止むであろうか。そうかも知れない。あるいは、そうならねばならないとする見方が強い。農業の近代化路線とは、この見方に外ならない。

したがって、近代化路線からみれば耕地の拡大は、消極的にしか評価されない。それは、収束すべきものなのである。収束させるのは集約化である。集約化への努力こそがすべてである。温帯における収束がそうであったように。その結果、農業近代化技術は、集約化技術と同義語となる。収量水準が技術進歩を測る物差しとなる。技術援助がもたらすものも、留学生が学ぶものも、この集約化技術である。しかし、これでは具合が悪いことが起きている。

まず、現在の耕地拡大は、ほとんどの場合、貧困の拡大に外ならない。より遠隔で、多くの場合、土地条件のより劣る開拓前線への人口の拡大は、その生活をますます不安定かつ貧困なものにする。自家消費米しか生産しない天水田の拡大がそうである。今日の開拓民は、従来の純自給的農民とは異なる。新しい道具をもち、多少とも商品作物を

栽培する。かつての開拓民にみられた自然との調和は、崩れつつある。東南アジア島嶼部に残された低湿地を水田地帯と化する試みは、その生態的条件を無視した暴挙にならんとしている。山地では、動力ノコギリと自動車をもつ焼き畑民が広大な森林を急速に破壊している。商品作物の栽培は、労働力の許す限りの耕地を拓くインセンティブを与える。このような現状に対して、集約化の努力だけでよしとする考えは、是認できない。

貧困の拡大や環境の破壊ばかりが問題ではない。より根本的な問題は、耕地拡大を好ましくないものとみる見方そのものである。すなはち、人口増加がいまだ続いている現在、発展途上国のすべてで、耕地面積が拡大から収束へと向かう転換点をすでに過ぎたとはいえないからである。今のままの拡大をよしとするのではない。逆に、よしとしないからこそ、もっと注目されるべきである。拡大自体にまったく目を向けないのは、近代化路線の強調に起因する一種の偏重である。耕地拡大の現実にもっと積極的に対応すべきである。

自給農業の変質

次に、自給農業の変質の問題を取り上げよう。自給農民の価値観は、貨幣経済の浸透、工業からの消費財の流入によって急速に崩れつつある。この傾向は、非生産的人口の都市への流入と、企業的農業への変質をもたらしている。かつての誇り高き村落生活のスタイルは、もはや若者を村にひきとめない。収容力を超えた人口が都市に流入する。丸木小屋で生まれた少年は、大統領にならずスラム街に沈没する。都市への人口集中の傾向だけをみれば、かつての先進国の発展の経過をたどっているようにみえるが、農業の近代化を伴わない脱農であり、したがって、虚構である。脱農の分だけ耕地の拡大速度は低下するかも知れないが、社会全体としては食糧自給度を減ずる。飢饉の条件が整えられる。

貨幣経済のさらなる浸透は、自給農業をして現金収入を得んための農業に変質させる。小稿では、これまで自給農民という言葉を使ってきたが、実は、今日の途上国農民のほとんどは厳密には自給農民ではない。なんらかの換金作物を自家消費作物と平行して栽培しているのが一般である。換金作物をもつ小農農業は、環境破壊という問題を提起する。すなはち、自給農業だけの場合には安定志向が強いので、投機的、資源掠奪的農法は回避される。資源の永続的利用が考慮されている。ところが換金作物からの収入は、生存維持の観点からすればプラスアルファ的である。投機的、資源掠奪的農法による換金作物栽培が結果する。換金作物の価格の変動が大きいことが、この傾向にさらに拍車をかける。儲けるチャンスがあるときに儲けておこうという態度である。

うつろな都市の肥大も、商品作物化による環境破壊も、貨幣経済の浸透に伴う自給農民の価値観の崩壊に起源する。しかし、それを歎くだけでは解決にならない。貨幣経済の浸透を阻止する権利は誰にもない。自給農民を保護区という名の檻に閉じ込めることもできない。こう考えてくると、農業近代化のもうひとつの核をなす企業化にも疑問を呈せざるをえない。

先進国農業との競合

食糧は、いまや戦略物資であるといわれる。熱帯特産品ばかりではなく、大量に消費される穀類も世界をひとつとする市場にまきこまれている。ところで、食糧生産性が世界でもっとも高いのは、北米、オーストラリアなど新居住地と呼ばれる国々である。関税や補助金などによって国内の農業を特別に保護しないかぎり、これらの国の生産する穀類に関しては、競争できない。競争しようとするれば、途上国にとっての唯一の武器は、低賃金である。日本への飼糧用トウモロコシを生産するタイの農民は、シカゴ相場より安く生産せねばならない。

新居住地の農業生産性が高いのは、技術のせいばかりではない。日本やヨーロッパの農業技術が低いとは思えないからである。それよりも、原住民を追払って、広大な土地をえ、新石器時代からの農業にまつわるすべてのしがらみから容易に解放されて、近代科学がもたらす成果を十二分に利用することができたという、歴史的状況に負うところが大きい。類似の状況は、世界のその他の国にも例外的にある。たとえば、プランテーション農業である。また、アフリカ南部や、南米の一部にも、旧植民地宗主国出身者の経営による大規模の農場が高い生産性をあげている。アフリカのある国では、黒人人口の飢えを救っているのは、白人経営の農場生産物であるといった状況さえみられる。

このようにみえてくると、農民を無視して、専ら食糧生産の効率だけを考えれば、アメリカ式の大農場をそっくりそのまま途上国へ移転することが、手取り早いことになる。しかし、現実にはそれは不可能であるし、問題の解決にもならないことは、明らかである。だとすれば、途上国が目指すべき近代化の目標はどこにあるのか。日本やヨーロッパの農業であるのか。そこでは、新居住地の輸出農産物と競合しない産品に特化し、厚い関税と補助金の保護のもとに、なんとか農業が生きながらえている。これがお手本だとするならば、熱帯諸国の場合なら、熱帯特産品と園芸作物に特化し、主穀は輸入に頼ることなのか。熱帯特産品の市場は、これ以上急速には大きくなるまい。幸いにして主穀作物の輸入が阻止され、70パーセントの農民が余剰を生産しても、30パーセントの都市人口では市場はすぐに溢れてしまうだろう。途上国の農業は、新居住地以外の先進国の農業と同じく、八方塞がりなのである。近代化を遅らせているものには、低い技術もあろう。土地制度もあろう。教育水準の問題もあろう。資本不足もあろう。しかし、新居住地の高生産性が全体に重くのしかかっているのも事実である。それは、飢饉にさえいたる食糧不足にもかかわらず価格が高騰するのを抑えている。先進国が近代化をなしとげた環境とはまったく異なった状況に置かれている。この点でも、いわゆる農業近代化路線は見直されねばならない。

(2) わが国民の役割

外交の手段としての援助

わが国の援助行政は外務省が掌握している。援助が外交の手段となる傾向が強い。被援助国にしてみれば、反日運動が援助をうるのに効果がある、といった妙なことになる。二国間援助と国際機関を経由した援助の比率は、資金の真の効率を基準として判断されるのではなく、外交的效果や恩着効果を基準として決められるように思われる。外交の手段としての援助は、対象国の選択や援助額の分配に反映されるばかりではない。個々の援助計画の効果の評価の仕方も、外交的效果をもってする。すなはち、外交の手段としての援助は、デモンストレーション効果を重視するから、記念碑的な事業が優先される。大きなダム、大病院、研究所、体育館など、その完成時に政府高官が臨席し、新聞紙上に報道されるような事業が好まれる。ダムがその地域の農業の発展にとってもっとも有効であるかどうかは、二の次である。国民の健康上、無数の保健所を作るのがよいのか、首都に近代的大病院を作るのがよいのか、十分な吟味がなされることはない。同じ資金を投じて目的とする実質的效果を上げるのに、それらがもっとも効率の良いものであったかどうかは極めて疑わしい援助事業の実例は、枚挙にいとまない。もともと、そのような観点からの調査、研究さえもないがしろである。効果を測る物差しがそもそも違うのだから。

援助を外交の手段とする政策は、真面目に低開発の問題に取り組むものを憂鬱にさせる。前節に論じたような近代化路線の見直しなども、その当否は別としても、外交的效果だけを考える立場からすれば、まったく関心のないことだからである。わが国の外務省は、本気で開発を推進しようとしているのかどうか、疑わしくなる。

政策的配慮

政府間援助に働く配慮は、外交的配慮ばかりではない。政府援助に限ってみれば、その意図はかなり明確である。援助の対象国と援助額をみればよい。社会主義国への援助は少ない。自由世界の安全保障という配慮が働いている。援助額は貿易額とほぼ比例する。日本の経済的権益の擁護を考慮している。今回のアフリカの飢饉のように国民の間に募金活動が起こるような場合だけ、人道的理由を主とする援助がイデオロギーを超えて、経済的配慮を無視して行なわれる。

もともと、わが国にとって外国援助は、自発的な意志に基づくものではなく、国際世論におされてやむをえず行なうという色彩が強い。したがって、どうせやるなら得になるようにと考えるのは、当然かも知れない。あるいは、問題の本質は、もっと根深いところにあるのかも知れない。それは、国家体制そのものからくる制約である。そもそも国家体制は、利害を異にすることを前提としている。その前提のもとに、国益を擁護することが近代国家の政府に課せられた義務である。だとすると、援助を自国の経済的利益の擁護、安全保障、外交の手段として用いるのは当然の帰結であるのか。

国民的合意

援助を外交の手段とするのはもちろんのこと、国策遂行の手段とする傾向も、ひとつ

には国民一般の間に援助に対するコンセンサスが形成されていないせいにもよると考える。援助が必要なのは、経済進出の先兵としてである。新しい形の植民地主義がそれを必要とするからである。人道的見地による。南の発展がなければ北の発展もありえないからである。わが国の安全保障に必要だからである。あるいは、必要ではないが世界世論におされてやむをえず払う税金である。なぜ援助をするのか、援助はどうあるべきかについての国民的合意はないかのようにみえる。

しかしながら、政府援助の実態とは別に、あるいは、これまでの国民一般の間のコンセンサスの欠如とも別に、一部の国民の間に援助に対するより純粋な見方が芽生えつつあるように思える。それは、単なる憐憫の情に発するものではない。植民地主義や経済的搾取に対する罪悪感からでもない。あるいは、単に人道主義、博愛主義というのとも異なる。それは、人類の連帯意識とでもいうべきものである。困窮している肉親を損得を無視して援助するのは当たり前である。援助、協力の濃度は薄まりこそすれ、損得勘定だけでは律することのできない互助の精神の及ぶ範囲は、親族へ、種族へ、民族へ、そして国民へと広がる。今日、同一国民の中に極端な不公平があるのを是正することは、政府の当然の義務であると考えられている。今、国民の間に芽生えつつある連帯意識とは、国家の枠さえも取り払った人類としての連帯意識ではなかろうか。すなはち、国内に飢えに苦しむ人の存在を許さないのと同様に、それがアフリカに存在することも許さないようになってきている。国の政治体制のいかに問わず、教育を受ける権利は万人に保障されねばならないと思う人が増えてきている。日本との貿易がない国の国民にも、最低生活は保障されねばならないと考えられるようになってきている。家族、親族、近隣、国民としての連帯意識がうすれつつある今日、人類としての連帯意識が芽生えつつあるのは、皮肉なことではある。

人類としての連帯意識に基づく援助という見方が国民の間に広がっていった場合、政府援助の実際と国民意識の間のギャップが広がる。そのような援助を実行する手段として政府間援助は、はたして適当であろうかという疑問さえ生ずる。とはいっても、任意団体では、たとえ免税措置が講ぜられたとしても、政府援助予算の百分の一の資金も集めることはできないであろう。政府援助に限界があることを承知しながらも、国民の意向に少しでも近い援助が実現するよう努力するしかない。政府援助事業に直接関与したことのある人たち、それを間近にみる機会のあった人たちは、政府援助のさまざまな矛盾や非効率を感じている。しかし、一般国民の関心は、十分とはいえない。報道機関も、援助の行方を徹底的に追及することはまれである。今回のアフリカの飢饉の場合、遅すぎた援助とよくいわれる。飢饉は予測できなかったのか、予測できた時点で、わが政府は、いかなる行動をしたのか、しなかったのか。募金活動だけでなく、今まで政府は何をしていたのかという詰問が、もっと一般からなされてしかるべきである。望ましい援助の実現は、政府まかせではできないと思うべきである。小稿の題として「開発途上国の農業発展とわが国の役割」が与えられたが、あえてそれを「わが国民の役割」と変更した所以である。