

戦前の植民地時代の東南アジアの農業開発はいわゆるプランテーション方式、すなわちイギリス、オランダなどの企業資本と西欧技術をもって、現地の低賃金労働を使ってゴム、茶、椰子などの商業作物の栽培によって進められた。この方式では資本と技術とが一つの主体によって投入されたのであるが、今日の東南アジアの農業開発では、資本と技術との結び付きがちぐはぐになっているように見受けられる。最近ではこの弊を改めるため、国連レベルでは資本協力の主体である世界銀行と技術協力の実施機関たる FAO とが合同作業を行なうようになったし、技術協力と資本協力を結び合わせるための調査事業が国連特別基金によって行なわれている。わが国の技術協力を計画し、実施するに当たっても、今後は資本協力との結び付きを十分に考慮せねばならぬ。もちろん、この場合、日本の技術協力が日本の資本協力に結び付かねばならぬということではない。日本の技術協力と世界銀行、アジア開発銀行、特に近くアジア開発銀行に設置される東南アジア農業開発基金に結び付けることも充分考慮すべきである。現に、本年度の技術協力予算をもって東南アジアの各国に対して行なわんとしている農業プロジェクト協力はこのような点に主眼を置いてプロジェクトを選定している。このような農業開発協力は主として政府ベースで行なわれるであろうが、対象作物および地域によっては民間資本が現地資本との合弁あるいは現地企業に対する出資の形で農業開発に協力する余地もある。例えば、土地が広大で人口が希薄なインドネシア外領諸島などでは、労働集約的な農業よりは機械化を利用する企業的農業による開発を必要とするであろう。

## コメント 7

### 諸外国の農業援助政策の動向

安 尾 正 元

#### はじめに

海外技術協力事業団では、技術協力事業の効率的な実施について、各種の調査を行なって改善に努めているが、わが国以外の先進国が農業協力を実施する場合どのような考え方をしているのか、また実行上どのような問題点をかかえているのか等を十分に把握しておくことは、きわめて重要である。

OECD（経済協力開発機構）の下部機構である DAC（開発援助委員会）は、1967年7月の DAC 閣僚会議において、開発途上国の農業開発への援助、特に食糧危機の解決に対して DAC 加盟国が抜本的対策を講ずることを表明して以来、先進各国の農業協力の拡大と効率的実施について、精力的な調整と調査研究を進めている。

以下に DAC の討議内容を中心に先進各国の動向を紹介することにしたい。

## I 食糧危機に対する認識と日本

DAC が農業問題を取りあげたのは、世界の食糧危機が近くくるという危機感をもつアメリカのイニシアティブが非常に大きい。これに対し、ヨーロッパ諸国はアフリカの例をあげ、ここでは栄養不良はあっても食糧危機というほどには、切迫していないのではないかという認識をもっている。日本はこの中であって、DAC が指摘するように日本の援助量が絶望的に少なく、その中でも技術協力の占める割合が少な過ぎるという批判にたいして、東南アジアの開発閣僚会議とか農業開発会議を開催して、東南アジアにおける農業開発とくに食糧問題の重要性と必要性を強調してきた。そして東南アジアの食糧問題について、とくに稲作を中心とした開発協力を今後積極的に進めたいという意向を表明し、とくに、アジア開発銀行の農業開発特別基金に対する先進各国の拠出を要請してきたというのが現状である。

## II 各国援助の動き

フランスは専門家派遣、研修員の受入れの両面において均衡がとれた援助を行っており、その量も多い。これに対し、アメリカは量は多いが、研修員の受入れに比べて専門家派遣が少な過ぎるというアンバランスがある。逆にイギリスは研修員の受入れが少な過ぎる。

各国援助の特徴としては、フランスは国内では中級技術者の訓練を中心とした大規模な研修員受入れ事業を行ない、海外では大規模かつ資本集約的な農業協力から、試験研究援助に重点を移してきている。また従来のパイロット・ファーム方式による協力において、せっかく組み立てた技術が周辺の農村になかなか普及しない苦い経験に鑑み、*animation rurale* (*rural leadership*) という方式をとっている。これは、農民自身が自主的な開発意欲を起ささないかぎり開発はあり得ないのでそのために必要な村落の指導者の訓練、さらに必要な信用および機材供与、栽培技術の改善と導入等を行なういわゆる *Intensive and Integrated Rural Community Development Program* である。これはまた、受入れ国側に自助努力がともなわない援助は空転することが従来の経験から認識されてきた結果であり、インドにおけるアメリカ援助によるパッケージ・プログラム等、この総合的集中協力方式は、ドイツ、オランダ、ノルウェー等によっても採用されており、ここ当分農業援助の主要な形態となると考えられる。

アメリカは重点を普及活動から、次第に相手国の政策の立案に対する参画という方向に移りつつある。イギリスは制度面の協力に、スカンジナビア諸国は協同組合の改善または漁業の振興に、また非 DAC 加盟国では台湾が稲作の技術指導に重点をおいている。

FAO は試験研究や普及活動から次第に積極的な開発計画の実施へと重点を移してきている。

民間部門では、ロックフェラー財団は、ラテンアメリカから始めて、フィリピンの国際稲作

研究所へと、現在は世界的規模の品種改良事業に努力を集中してきておりその成功は高く評価されている。

### III 食糧危機に対する対応策

米国の大統領科学諮問委員会は、将来における食糧の逼迫した需要に応ずるために、現在の食糧生産高の50%（14年後）または100%（24年後）増加を目標とした場合、投入必要資機材量および所要資金さらに必要な改良普及員数等を、右表のように推測している。先進国ではこれまでに資機材（肥料・農薬・農機具・改良種子）、改良普及員の配置等の投入のため相当の年数を必要としたが、現在の開発途上国では、それほどの長年月を要しないことが大きな利点としてあげられる。

しかし、この膨大な目標を達成するためには、先進国としては民間企業の投資の促進とその保障制度の創設に努力する必要がある、他方開発途上諸国では、農民に対し、このような需要水準に到達せしめるための多くの措置が必要となってくる。その対策としては、

(1)農民の意欲を向上せしめるための価格支持、小作制度等各種の制度面の改善、(2)農業信用の供与、(3)水利計画、(4)政府の活動のほかに、民間産業による農民の需要を喚起するための活発な活動等があげられるのである。

### IV 食糧作物と商品作物

世界の食糧需給に対する認識の違いもあると思われるが、アメリカや日本のように食糧の確保・増産を主目標としている国と、ヨーロッパ諸国のように、どちらかという商品作物に重点をおいている国とがある。これには、旧植民地時代からヨーロッパ諸国では商品作物に重点をおいてきたためでもあり、今後もこの傾向は続くものと考えられる。援助の対象として商品作物か、食糧作物かはむずかしい問題であるが、農民を貨幣経済に引き入れないかぎり、資本を必要とする農業資機材を農民は入手できないし、また農民に信用を供与することも困難であ

低開発国における作物収量の50パーセントおよび100パーセントの増収に要する製造または加工投入財の推定必要量およびその生産・販売に要するプラントの資本費用、農民の年経費および普及員数

投入要求量	収量増の百分比		
	0	50	100
肥料 (百万トン)	4.8	20.0	50.0
農薬 (百万トン)	0.2	0.5	1.2
改良種子 (百万トン)	0.5	2.0	4.0
エネルギー (ヘクタール当り馬力)	0.2	0.5	0.8
投入財生産に要する資本額 (10億米ドル)			
肥料	—	10.0	25.0
農薬	—	1.0	3.0
改良種子	—	0.1	0.2
農機具	—	0.3	0.5
合計	—	11.4	28.7
農民の年経費 (10億米ドル)			
肥料	—	3.5	10.0
農薬	—	1.0	3.0
改良種子	—	0.6	1.2
農機具	—	1.0	2.5
合計	—	6.1	16.7
必要普及員数(人)			
肥料	—	50,000	120,000
農薬	—	4,000	7,000
改良種子	—	5,000	10,000
農機具	—	10,000	25,000
合計	—	69,000	162,000

出所：DAC, *Analysis of Major Forms of Agricultural Aid*, Paris, 1967.

る。したがって開発は進まないという悪循環がそのまま残ることになる。

いずれにせよ、欧米諸国の援助は、従来は若干の輸出作物に集中し、日本による台湾・朝鮮の米という食糧作物援助の例はむしろ例外的であった。しかも独立後もこの傾向は顕著には改善されていない。したがって、開発途上諸国では輸出作物ではいくつかの成果をあげているが、食糧作物に対してはいまだ充分でない。この点さきに述べたように、ロックフェラー財団が、メキシコとフィリピンの研究所において、食糧作物の研究面で大きな成果をあげている。この優れた実例から、DACの会議においても、世界的あるいは地域的規模の研究の組織化が、アメリカから強く提案されてきている。これにたいし、ヨーロッパ諸国は、農業が非常に地域性の強いものであること、国民感情を考慮すべきであるということ等から、まず各国の研究普及態勢を整備することが先決ではないかとして、消極的である。しかし、この組織的な研究の体制固めの提案はアメリカの強い意向からも、やはり今後具体化してゆくものと考えられる。

## V 被援助国側の問題点

開発途上国の発展のために大切なことは、被援助国自身の自助努力である。先進国はただそれを援助することができるだけである。したがって、農民自身の教育も大切ではあるが、政府自体の体制も改善されなければならない。

多くの国で一般に農業開発は犠牲にされ、農村部門における流通関係は明らかに不利な条件下にある。また、労働に対する劣等感、低報酬等は農業を生活手段として魅力のないものにしていく。行政組織においても、人材に恵まれない場合が多く、研究・普及・信用といった各計画の間の連絡も充分ではない。同時に、農民の意欲をもりたてる全般的な経済政策を重視する努力を怠っている。これは、これらの国の農学部教育が自然科学に集中し、農業経済の研究が不足しがちであることも一因となっている。

上記のように、農民および官吏の教育の不充分さもさることながら、各種の試験および展示計画の成果が、実際の技術または生産体系に変化を及ぼすまでには至っていない例が多い。この場合、個々の農民にとって、せっかくの技術も、とり入れる能力、資金、がそなわっていないということである。多くの成功事例は導入技術が農民に金銭的なインセンティブを与えた場合に見られるようである。

## VI 援助国側の悩み

### (1) 熱帯農業の経験

カナダ、北欧諸国等の寒帯に位置する国からの熱帯農業に対する経験の乏しいことに不安を感じている。これに対して、基本的問題においては、寒温帯、熱帯間に変わりはないこと、セミナーなど情報交換活動によりかなりカバーされること等をフランスが発言している。

(2) 人材の不足

能力ある人材の悩みは、各国ともに深刻で、その対策としては、大学における研究所、講座への援助、熱帯農学奨学生制度、ヴォランティア制の活用などによる若手人材の養成等についてなみなみならぬ努力をしており、各国ともに農学部卒業生あるいは農村青年の兵役免除により、2年間の開発途上国への派遣等も計画している。また、専門家の帰国後の身分保障のためには、民間・政府機関等における定員外ポストの創設等がイギリスでは検討されている。

(3) 援助に関する情報の不足と効果測定の高難易性が、援助の積極的拡大のための障害となっている。したがって、データの収集についての機能を確立する必要がある。

## Ⅶ 援助・被援助国双方の問題点

おうおうにして技術協力は資本協力のための障害や、資源、市場の経済的障害を取り除くための補的手段として見られてきたために、援助に対する資金的裏付けを援助国、被援助国双方がなおざりにしていた。そのために、専門家、海外センター等の活動が著しく阻害される例があまりにも多い。ドイツにおいても、援助予算が単年度システムであるために、総合農村開発計画など費用のかかる計画には、運営に困難が多いことなどが指摘された。援助国も現地調査の困難な種子・肥料・スペアパーツなどの運営費に対しては特別の配慮をすることが望まれている。また新しい計画または外国の新品種の導入等にあたって、被援助国のナショナリズムあるいは偏見との間に摩擦をひきおこすことが多い。この点イギリスは慎重な配慮を必要とすることを強調していたが、フランスは旧植民地に対する自国文化の優越性に強い自信をもっているためか、イギリスとは対照的な傾向がみられる。

## Ⅷ おわりに

農業開発、とくに食糧問題は南北問題の重要なキーポイントになってきている。上述したもろもろの農業開発の対策も、農業が企業として職業として魅力のあるものでなければ結局は何もならない。すなわち援助受入れ国側の自助努力そしてインセンティブがなければ、せっかくの先進国の援助も砂漠にやかんの水を注ぐような結果に終わるであろう。例えば商品作物の過剰生産にしても、食糧の自給にしても、地域内、あるいは世界的な規模で正しい調整がなされない限り、一国の範囲内で解決できる問題ではなくなっている。国民各階層の理解と協力、それに国際的協調があってはじめて解決される問題であろう。