

退官記念講演

農業開発論の課題*

本 岡 武**

Some Problems of Agricultural Development

Takeshi MOTOOKA

私は1938年京都帝国大学農学部農林経済学科を卒業、農業経済学専攻の大学院学生として、故橋本伝左衛門先生ご指導のもとに満州開拓問題の研究に従事した。これが私の農業開発に関する研究のはじまりである。戦後は国内農地開拓問題の研究に携わり、さらに1961年以来京大東南アジア研究計画に参加、主として東南アジア農業開発の実証的・政策的 연구をおこなった。私の研究生活は大学卒業後今日で40年に及ぶ。必ずしも農業開発の研究に集中したとはいえないが、旧満州国はじめ中国本土、東南アジア諸国、さらにインドやイランに至る実地調査や、アジア開発銀行、国連食糧農業機関などの勤務をとおり、一貫して農業開発問題について興味をもち続けた。

いま農業開発に関する半生の研究を総括し、農業開発論の課題、とくに発展途上国の農業開発の問題と戦略(strategy)について、私見を明らかにしたい。

I 発展途上国農業開発の必要性

発展途上国における農業開発問題は、まず

それが必要であるかどうかとの観点からとりあげられねばならない。

この必要性はふたつの立場から論ぜられる。第1は人口増大に対する食糧供給の役割という、いわば絶対的な食糧供給の見地からであり、第2は経済発展のための農業開発の必要という、いわば相対的な見地からである。このふたつは区別して論ぜられなければならない。

1. 人口増大と食糧供給

(1) 短期的視点と長期的視点

世界的にみて食糧の需給関係は変動してやまない。とくに短期的にみると、ときには需給関係が逼迫し、ときには緩和され、変転きわまりないものである。これは国際的にも国内的にもそうである。それにしたがって穀物の国際相場は激しく変動をくりかえす。

現在では世界的な食糧需給関係は一応バランスがとれているといえよう。1960年代後半にはインドの不作を契機として、世界的需要はきわめて逼迫していた。しかし、その後は比較的需給のバランスがとれ、食糧需給関係はいまのところ平静である。

たしかに短期的視点からすれば、食糧需給は現在それほど深刻な問題ではない。そのため、目下のところ国連食糧農業機構(FAO)の存在の影はうすいといえる。私は同機構に

* 本稿は、昭和53年3月18日京都大学楽友会館でおこなわれた東南アジア研究センター主催定年退官記念講演をまとめたものである。

** 京都大学名誉教授

1974年9月から1977年2月末まで勤務したが、FAOはその当初の目的である全世界的規模における食糧増産の必要性がうすまってきたことを認めざるを得ず、そのかわり発展途上国の農業開発に対する技術援助をとりあげたのである。具体的には、FAO活動の中心がこれを担当する開発局（Development Department）に移り、食糧需給調節のための調査を担当する経済社会局（Department of Economic and Social Affairs）の担当部局である商品部（Commodity Division）は重視されなくなっている。

この食糧需給バランスの見通しとして注意すべきは、短期的見通しと長期的見通しとの区別である。短期的見通しとしては、いま述べたように現在は楽観的である。これは、人口増加率以上に食糧増産率が大きいことが少なくともここ10年はつづくのではないと思われるからである。食糧増産は、一方では既耕地の単位面積あたり収量増加という内延的耕境の前進、他方では未墾地の開拓という外延的耕境の前進による。とくにこの両耕境前進において、耕耘行程と収穫貯蔵運搬行程における農業機械化、新高収量品種普及と結びつく施肥および病虫害防除の発展とがはたす役割はきわめて大きい。すなわち、物理的・化学的・生物的な農業革新に大きな期待を置くことができよう。しかし、これまでの農業増産は主として先進国とくにアメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、アルゼンチンなどにおいて営まれてきた。ソ連、中国の2大共産主義国家およびその他の開発途上国においては画期的な増産が進められていない。それだけに短期的楽観論が必ずしも長期的楽観論になり得るとはいえない。

もうひとつにはこれら楽観論か悲観論かの問題は、全世界的考察はともかく、国別にみるとひじょうに差がある。たとえば、楽観論があてはまるのは先進農業国に限る。発展途

上国についていうと、たとえばかつての米の輸出地帯たる東南アジア大陸部は、タイをのぞくとほとんど米の輸出能力を喪失し、タイでさえも全輸出中に占める米の輸出のウェイトは激減している。

このように発展途上国の農業開発の必要性は短期的視点からでなく、長期的な、しかもグローバルでない国別の地域的な視点から論ぜられなければならない。

（2）楽観論と悲観論

発展途上国における農業開発とくに食糧増産を予測するとき、とりわけ重要な問題、すなわち人口増加の有限性、需給の高級化に伴う需要食糧カロリーの飛躍的増大、潜在的農業資源開発の有限性の3点をとりあげたいと思う。

（i）人口増加の有限性

長期的傾向として、現在年率2～3%で増加しつつある発展途上国の人口増加が将来そのままつづくであろうか、あるいは減退するであろうか。この予測をたてることは理論的にも実際的にもひじょうにむずかしい。しかし先進国の例が示すように、長期的傾向としては、発展途上国の人口増加率もその経済の成長と安定とに伴い、早晚、増加率減少の転向点に到達すると思われる。とくに中国、インドのような巨大国における産児制限政策は効果があがるであろう。したがって、若干の特定の国（たとえば、フィリピン）は別として、人口増加率は比較的に近い将来において漸減しはじめるといえる。その意味で人口増加は有限であると考え得る。

しかし、発展途上国の経済成長の現実、それに伴う食生活の改善、急速な保健衛生施設の普及、さらに飢饉に対する交通運輸手段の発達や国際的援助施設の整備などを考えると、たとえ人口増加率の減少が予想されとしても、それはかなり先のことであろう。し

たがって、問題はいつ人口増加の転換点にくるのかではなくて、転換点のくるまでに食糧需給のバランスが崩壊しはしないかということにある。この崩壊があと20年あまりの今の今世紀末にはじまらなければ、われわれの幸せとするところである。この点、農業開発学者が人口学者と密接に協力する必要があると思われる。残念ながら、今日までのところ私は、国連機関においてこの人口と食糧との関係に関する権威ある総合的予想をおこなっているところを知らない。これはこの問題のむずかしさによるものであろう。

(ii) 所得上昇に伴う需要食糧の質的变化

これはとくに植物食糧から動物食糧へ需要が転化する際に生ずる食糧需要の飛躍的増大を意味する。簡単にいうと、植物食糧をそのまま摂取することにくらべ、この植物を飼料として育成した動物を摂取するならば、もののカロリーの少なくとも10倍も多くのカロリーが必要になるということである。

所得増大は食生活改善を意味する。食生活改善は植物質食糧に動物質食糧がとってかわることを意味する。したがって、食糧のほとんどが植物質食糧である発展途上国では、動物質食糧に高級化されるにつれて、飛躍的な食糧需要の増大が生ずる。これは単に発展途上国のみならず、世界的規模においての食糧需給のアンバランスをもたらす。もちろん、このためのアンバランスが今世紀に起こるほどに、発展途上国の国民ひとりあたり実質所得が急速に高まるとは予想し得ない。しかし、この所得増大に伴う動物質食糧摂取は遠い将来の食糧需給バランスに大きな影響を与えるであろう。十分に注意されるべきである。

(iii) 潜在的農業資源開発の有限性

農業資源開発の可能性は、私にはかなり有限的であると思われる。これには内延的耕境

と外延的耕境とがある。私のこれまでの開発途上国での経験では、この外延的耕境にかなり速やかに到達し得ることと思う。

その端的な例はタイである。かつてタイは200万トンの米の輸出と耕作者権利 (squatters' right) とを誇った国であった。私が調査をしはじめた1960年代はじめは、すべて文献が「自作農の国」タイを誇っていた。それから10数年の今日、タイの深刻な問題のひとつは小作農問題である。これは外延的耕境に限界を生じたことを意味する。またインドネシアのジャワ、スマトラ、カリマンタンなどの龐大な海岸沼沢地は開発の可能性がほとんどない。潮汐干満利用干拓方式も考えられるが、その適用範囲は限られている。したがって、主として地形、つづいて水と土壤条件とのために、東南アジアにおける農業開発の外延的耕境の前進はかなりきびしく制約されている。

私の限られた経験では、アフリカ、中近東においても外延的耕境の前進は容易ならざるものがある。したがって、これからの発展途上国の農業開発はその内延的耕境の前進に政策の重点が置かれるべきではなかろうか。いいかえると、現在の米の収量は東南アジアで日本の約3分の1であるが、これを、国際稲作研究所 (IRRI) のねらう ha. あたり10トンはともかくとしても、日本のもつ6トン近い水準まであげることが大切ではないだろうか。

このことは技術水準を高め諸投入を改良増大することによって、かなりの程度まで可能になる。しかし、この内延的投入の改善増大の限度にいつ到達するか、そしてその投入に時間のかかることがひじょうに重要な課題である。その意味で、単に物量が無限でないばかりでなく、時間的にも農業資源開発の可能性はきわめて有限的であるといえよう。

2. 経済発展における農業の役割

(1) 先進国・産油国・発展途上国・社会主義国

経済発展を論ずるとき、従来は全世界を先進国と後進国とに大別した。しかし、場合によって社会主義国を先進国と後進国のいずれのグループにも含めず別に一括する方法もある。この場合、社会主義国の多くは後進国的であるが、ソ連や中国と同一にあつかつてよいものであろうか。

ソ連や東ドイツはそのひとりあたり国民所得の面からみても、後進国としてとりあつかい得ない。といっても、これら諸国の経済組織は先進国とは異なる。また中国はそのひとりあたり国民所得では明らかに後進国的社会主義国に属するが、その他の後進国とともに一括するにはあまりにも巨大すぎる。しかし、その他の後進国的社会主義諸国については、概して、一般の発展途上国と同じようにとりあつかっても差し支えなからう。たとえば、ベトナムはその政治・経済体系こそ非共産主義国とは異なるが、発展途上国としての議論や諸問題が当てはまるであろう。したがって、発展途上国論においてはソ連、東欧諸国および中国は社会主義国家として区別され得るが、その他の群小の社会主義国は発展途上国の中に含められよう。もちろん、発展途上国のうちどれが社会主義国であるかどうかは、スリランカやエチオピア、ナイジェリア、その他のアフリカ諸国のようにその判定がきわめて困難であるが、とりあえず世界はソ連、東欧、中国をのぞくと先進国と発展途上国とに二分し得ると考えられる。

ところが、発展途上国のうち最近急激に国民所得が上昇してきた産油国をいかにとりあつかうかも、開発経済学においては重要な問題である。開発戦略を議論するうえでは、国民所得が異常に大きな産油国は開発途上国か

らはずしたほうがよいと思う。たとえば、サウジアラビアやクウェートのような世界最高水準のひとりあたり国民所得をもった産油国を、もはやその他の貧困になやむ発展途上国と同一にとりあつかうことはできない。しかし、産油国といえどもひとりあたり国民所得が低い国も少なくはない（たとえば、大国としてインドネシア、ナイジェリアなど）。したがって、そのひとりあたり国民所得が発展途上国の常識的な最高限（たゞいまでは約1,000ドル）よりも低い場合には、当然に発展途上国に入れられよう。そうすると、サウジアラビア、クウェート、アラビア湾岸首長諸国およびイラン、リビア、ベネズエラなどをのぞくかなりの産油国は、やはり発展途上国の枠の中にはまることになる。

そこで発展途上国としての範囲であるが、その限界をきめることは、理論的根拠においても現実への応用性においても、ひじょうにむずかしい。たとえば、貧窮線（poverty line）をきめるようなものである。しかも注意すべき点として、1国内の poverty line をきめるのとは異なり国によって生活習慣にいちじるしい差異があり、また個々の商品や用役の価格もちがい、換算基準となる為替相場は必ずしも物価水準に対応していない。したがって、どこまでを発展途上国に含めしめるかは厳密に規定できないであろうが、今日では、さきに指摘したように、年ひとりあたり国民所得を1,000ドルとするのがほぼ妥当であろう。そして、3,000～4,000ドル以上を先進国とみなし、その間を中進国とみなすのがよからう。しかしこの範囲の中進国に属する国の数は少ないから、特定の社会主義国とくに富裕な産油国をのぞけば、上述のように、全世界はだいたい先進国と発展途上国とに二分し得るわけである。

（２） 発展途上国における基本的経済問題

発展途上国に共通しての経済問題には、上述のように、国民所得の低いこと、所得の不平等なこと、および所得の不安定なことなどがある。所得の不安定性はさておくとして、発展途上国において所得の増大と平等化を同時並行的に達成しようとすることは、開発戦略的にきわめてむずかしい。そのいずれかに重点を置かねばならないであろう。

私は、発展途上国の現実としては所得の増大に重点を置きながら、かくして得られる拡大所得分をできるだけ所得平等をもたらすように配分する２段的戦略が講ぜられるべきだと思う。またこの際、開発戦略として、開発途上国における自己資本蓄積の重要性も指摘されなければならない。ところが現実にはそれはむずかしく、インド、パキスタンをはじめ多くの開発途上国は債務償還がきわめて困難な状態にさえおちいつている。その償還のための外資の再導入がおこなわれている。

発展途上国では所得の分布平等よりも増大を当面の目標に置くことが、この現実からして明らかである。とはいっても、これは決して所得分配についての配慮を放置してよいというのではない。発展途上国にしばしばみられるような、ひとにぎりの富裕階層と莫大なプロレタリアートが対蹠的に存在し中流階級を欠くという状態は、あらゆる対策をもって是正されなければならない。

（３） 経済発展における農業の役割

さて、発展途上国における経済発展に際し最優先順位の置かれるものが農業か工業かということは、第２次世界大戦終了後つぎつぎと新興国（new nation）があらわれてくるに伴い、きわめて深刻な問題になった。おそらく理論的には、農業・工業のいずれにもとられない均衡のとれた発展（balanced devel-

opment）が望ましいであろう。しかし、実際の政策樹立にあたっては、均衡のとれた発展をはかることはむずかしい。したがって農業か工業か、そのいずれかに重点を置かなければならない。

これについて、戦争直後から1966、67年ごろのインド亜大陸の不作に伴う食糧危機に至るまでは、全世界的に工業化が新興国家経済発展の重点であるとして、ひじょうに高く評価された。これは、第１次世界大戦後のソ連の工業化とその契機を一にする。すなわち工業化は本来、次の三つの契機によるといえよう。

第１は、根本的理由といえようが、経済発展すなわち近代化のためには工業、とくに重化学工業が推進されねばならないとする経済発展論・経済政策論である。これは、先進諸国は工業国であるので先進諸国に追いつき追いつくためには工業化をしなければならないとする、単純かつ盲信的な工業絶対必要論である。第２には、より具体的に、工業化によってのみ急速な経済発展がはかり得るとする、比較的に現実的・相対的な経済計画論の立場からである。そして第３は、最後には工業化によって国家が *prestigious* なプロジェクトをもつことができるとする、国家虚栄的な立場である。これは発展途上国に共通的にみられた現象で、豪華なビル、ホテル、病院、大学や広大な製鉄工場を誇るのがそれである。そして、これら工業化論には共通して、国民の70～80%を占める農民、この農民の住んでいる農村、そしてこの農民によって営まれる農業が軽視ないしは無視されている。

ところが上述のインド亜大陸の大凶作を契機として、農業の重要性が見なおされるに至った。この場合、さきにあげた巨大産油国は別であるが、一般の発展途上国は、まず第１にその食糧の確保、第２に国民の過半を占める農民の生活水準の上昇こそ、なによりも

重要であることにいまさらながら気づいたのである。これは、食糧増産の軽視に伴う国民的飢餓状態到来の必然性が認められるに至ったためでもある。

ところでこの点注目すべきことがある。第2次世界大戦以前までは発展途上国の多くは、主として食糧供給国であった。発展途上国は、自国から原料と食糧とを輸出し、外国から完成品を輸入するという貿易パターンをとってきた。ところが現在、発展途上国の多くは食糧輸入国になってしまった。あるいはそこまでゆかなくとも、東南アジア諸国にみられるように、発展途上国からの食糧輸出力は激減したのである。したがって発展途上国においては、自国の経済発展の最小限の必要として食糧供給の確保をはかる必要がある。

たとえば、インドネシア経済の安定と発展のためには食糧とくに米の自給が最も重要であるとして、1969年からはじまった第1次経済5カ年計画以来、この国では米の増産が最重点的にとりあつかわれてきている。これは1945年以来20年以上つづいたスカルノ政権の工業優先政策とくらべて、180度の転換であった。インドネシアが食糧自給計画に重点を置いたことは高く評価してよい。私は1968～70年、アジア開発銀行派遣インドネシア農務省顧問団団長として、この危機的なときインドネシアに滞在し政府の計画樹立に対し援助したが、まさに食糧自給の確保こそ発展途上国として不可欠な経済発展の条件であった。しかし、この食糧自給は今日に至るまで成功をみていない。ここにインドネシア経済発展のひとつの重要な問題がひそむ。食糧自給達成がいかに困難であるか、十分に思い知らされるであろう。

発展途上国の経済発展において、農業が食糧増産を中心としてリーダー的な役割をはたすべきことが、今日では幸いに広く承認されるに至っている。この場合注意すべきは、こ

こでいう農業とは、単に食糧のみならず、比較生産費説の立場から相対的に有利な非食糧農産物、たとえば綿花・ジュートなどをも指すことである。とくに湿潤開発途上国の多くは農業に相対的に有利に利用され得る資源、すなわち降水をもつ。それが積極的に開発されることが必要である。その意味で私は相対的に決して有利でない乾燥地帯における農業の積極的開発には躊躇する。

現在、農業に経済開発の主導的役割を課していることは単に理論的に正しいだけでなく、実践的にもしかりである。たとえば世界銀行の1976/77年の借款のうち35%近くは農業部門にあてられており、農業部門が最優先部門としてとりあつかわれている。このように、絶対的・相対的に農業開発の重要性は高まることであろう。

II 発展途上国農業開発の条件

発展途上国農業開発にあたって注目すべきは、それをとりまく、いわゆる与えられた諸条件についてである。この条件の実態についての正確な分析と認識とが、農業開発論あるいは具体的には開発戦略設定のなによりの課題となる。この条件の調査分析は、広くは1国の総合開発計画の基礎条件ともなれば、また狭くにはひとつのプロジェクトのフィージビリティ・スタディの主要調査項目ともなる。

農業開発の条件は複雑であるが、まず開発の基礎をなすものは自然とくに土地条件であり、これに労働力が働きかける。それには資本が必要である。さらに技術水準が問題になる。また単なる労働力の問題のほかに、開発経営の主体としての開発主体あるいは組織の問題が入ってくる。私はいま、農業開発論の課題としてそれぞれの条件について重要かつ普遍的と思われる問題の所在を指摘したい。

1. 自然資源

農業開発にあたってまず第1に問題となるのは自然資源である。自然資源は森林・水産・狩猟・鉱産など、いろいろな資源からなるが、農業開発においてとくに問題となる資源は、土地と水である。

農業開発というまでもなく、この土地と水とを利用して広い意味での農業生産をはかる。この場合、上述のように、農業の増産はふたつの耕境、すなわち内延的耕境と外延的耕境の前進として進められる。この耕境を決定するものは投入(input)と産出(output)との価格関係であるが、これを規制するものとして自然条件と技術条件がある。

この自然条件としてとくに注目されなければならないのは、上述の土地すなわち土壌条件と地形条件のほか、水すなわち気候条件と水利条件である。

この自然条件について第1に注意すべきは、これらの諸条件のうち、比較的に修正(modify)しやすい条件とそうでないものがあることである。いわば絶対的条件と相対的条件といい得よう。絶対的条件にはほぼ近いものとしては、灌排水によって制御し得る降水関係をのぞく気候条件である。もちろん温度の制御も先進国では実験室的にあり得るが、現場においておこない得ない。地形条件も灌排水工事によって制御し得る部分もあるが、概して地形条件の変更はむずかしい。土壌条件は施肥あるいは土壌改良によってある程度変化し得るが、大規模な土壌条件の改善はむずかしい。したがって地形・気候および土壌条件は、いわば絶対的な条件に近いものと考えられる。

これに対して農業開発として比較的に行う可能な自然条件の改善は、水利条件の改善である。とくに、そのうち大きな役割を占めるのは、自然降雨に依存する天水農業を灌漑農

業に改善すること、あるいは不完全な水利農業を完全なものにすることである。これが発展途上国の米作地帯における農業開発の最も重要な政策手段となったのも必然的だと思う。この灌漑農業におくれてではあるが、排水農業もこれから大きな課題となろう。とくに東南アジアの大河川の河口地に展開する干満潮汐地の干拓は、上述のように、インドネシアの海岸地帯とくにカリマンタンのバリトー河流域の開発計画に代表されるように、きわめて困難であるが、なおかつこれからの東南アジア農業開発の主要課題をなすであろう。

また従来の水利条件の改善は、主として水田造成あるいは水田灌漑用水確保のためにおこなわれてきた。しかし東南アジアの農業開発にあたり、水田開発については相対的な限度が存在する。水田にかわって畑地開発がこれからの大きな問題になる。この畑作農業のためどれだけの水分が確保されるべきか、といういわゆる畑作灌漑の問題がある。これはこれまであまりとりあげられなかったが、私は必ずや問題にされることと思う。

さらに進んで、東南アジアにおいてはほとんど問題にならないが、世界の大半の開発途上国では降雨不足という問題もある。すなわち、乾燥地、半沙漠地あるいは沙漠地の状態においてのことである。したがって、乾燥地農業をいかにこなうか、とくに水分の供給は、さきにも述べたように、相対的有利性の原則から私は望ましいとは思わないが、実際の国際政治や経済の関係からして大きな研究課題をなすであろう。

第2に、そのために重要なことは、開発にあたって自然条件を精査し、それにもとづいて自然条件の克服を正確に計画化することにある。これは開発主体・技術水準・資本提供などのその他の農業開発の問題点と関連するが、従来の発展途上国開発計画においてはこ

の点についての配慮があまりなされていない。プロジェクト別にコンサルタント会社に任されることが多い。コンサルタントはきわめて短期的に調査しなければならないし、またプロジェクトがフィージブルであるとの結果を出すのが普通であるから、客観的に精密に調査されたとはいいがたい。しかも、個々のプロジェクトが国全体の開発計画とどう関連するか、必ずしも国全体の開発計画が十分に調査されていないことも多い。したがって、農業開発として最も重要な自然資源の総合利用が必ずしも満足な調査のもとで計画されたとはいいがたい。ここに農業開発論のひとつの重要な課題がある。

その意味で私は、農業開発のための基礎調査、とくに土地と水利とについての長期的総合的調査の必要を、農業開発論の実践的立場から、とくに力説したいと思う。

第3に、発展途上国のうちとくに東南アジアについて注意すべきは、東南アジアの自然条件は必ずしも農業生産に対し恵まれたものであるとはいえないことである。これは拙著『東南アジア農業開発論』(1968)において指摘したところであるが、たとえばとくに、熱帯作物は温帯作物よりも一般に気候条件への適応力に欠けていること、降水の年間ならびに季節的分布の変動の激しいこと、強風に見舞われ樹木作物が影響を受けやすいこと、気温と湿度とが高すぎる（とくに稲作の場合）、畜産部門に不適当なことなどがあげられよう。私は、東南アジアをその豊かな降水と高い気温のため農業開発の楽土であるとする見方をきびしく戒めねばならないと思う。

第4に、これに関連してではあるが、東南アジアはつい最近まで、その巨大隣国たるインド亜大陸の諸国や中国にくらべ、ジャワをのぞくと人口疎放と広大な未開拓地の広がりの特徴としてきた。しかし最近の諸調査研究の結果、広大な未開墾地は、地形条件・土壌

条件・水利条件などのために必ずしも有利な未開墾地でないことが明らかになってきた。あるいは既耕地、とくにその農耕生産の中心をなすデルタの米作においては、生産力を高めるためには水利調節がどうしても必要なことが明らかになった。たとえば、タイ農業開発のうち大成功と思われるチャオプラヤ河流域の開発は、このチャオプラヤの本支流の水利調節にある。したがって、この経験をメコン河やイラワジデルタに生かそうとすると、技術とならんで資本投下の必要性がひじょうに高まってくるのである。すなわち自然条件の克服は、なによりも技術水準の上昇とむすびついた資本投下のいかに関わるといえよう。

2. 資本

1で論じたことから、資本は農業開発論の最も重要な問題となる。具体的に農業開発において資本が論ぜられる場合つねに問題となるのは、タイの輸出米にプレミアムを賦課するケース以外、国内でそれがひじょうに蓄積され調達されにくいとの事実である。これは、明治以来日本が主として農業部門からの税収でもって経済発展をはかった、という古典的かつ模範的ケースとは全く相反する。つまり日本の場合とは異なって、現在の発展途上国では、農業部門あるいは農村部門において国民経済拡張再生産に必要な資本蓄積が実際にほとんどおこなわれてこなかったし、また近い将来おこなわれそうでない。なんらかの外部からの資本投下がない限り、農業部門に関しては停滞的な単純再生産過程しかあり得ない。とくに東南アジアの場合、熱帯プランテーションに対する外国人資本の投下が第2次世界大戦とともに終わってしまったので、民間資本の投下はきわめて限られている。したがって農業開発、農業発展における資本の制約はきわめていちじるしい。そして、農業

発展を農民の自己資本蓄積に依存する限り、そのテンポはきわめておそいといわざるを得ない。

なぜ、発展途上国における農民の自己資本蓄積が、日本の場合と異なってきたかという限られた点については、たしかに興味ある設問であろう。私はやはりこのことは土地ならびに、とくに労働の低位生産性に帰せざるを得ないと思う。その低位生産性の原因としては技術水準、勤労意欲や能力を含めての労働の質の問題、そして循環論法になるが資本の欠如があげられよう。

それだけに、農業生産をして拡大再生産にふみきらせるためには、どうしても刺激として農業外部からの資本投入が必要となる。ところが発展途上国は、産油国をのぞくと主として農業国である。もはや中進国に属する韓国、台湾の場合をのぞくと、工業発展はひじょうにおくれている。したがって、農業以外の部門つまり工業部門に資本蓄積を求めることは、きわめてむずかしい。

しかも、農業開発はもちろんのこと一般経済拡大再生産のための資材は、国内工業のおくれのため主として輸入を待たねばならない。それだけに、単に資本が必要であるだけでなく外貨が必要である。しかも、産油国の場合をのぞくと、発展途上国では一般にこの外貨がきびしく不足している。

したがって、農業開発のための外国資本の投資あるいは借款による導入が必要不可欠となる。外国資本導入には私的ベースと政府ベースとがあるが、森林伐採や水産業のような部門をのぞく狭義の農業開発の場合、私的ベースでの民間投資や民間借款に期待することは、あとにも指摘するごとく、残念ながらむずかしい。企業ベースでの農業開発は、第2次世界大戦後はいろいろな理由で有利でなくなったためである。たとえば、わが国の数少ない農業開発の民間投資のケースとして、

インドネシアのスマトラ島南端のランポン開発が1968年からはじめられ、現在三井物産、伊藤忠、三菱商事がそれぞれプランテーションをもっている。しかし、地域開発にはひじょうに貢献しているものの、3社とも会社としての経営はなかなか容易でない。ランポン開発は農業開発に対する民間投資のモデル・ケースといわれたのであったが、これによっても現在、少なくとも東南アジアにおける農業開発の民間投資はいかに困難であるかがうなずけよう。

したがって、残された可能な資本導入は、2国間および多国間レベル、すなわち国際金融機関による政府ベースでの資本導入である。これは、民間ベース投資の減退と反比例して、今後農業開発にあたっていよいよ重要な役割をはたそう。しかも、国際機関ベースでの農業資本投下にあたり、OPECやIFAD（国際農業開発機構）あるいは2国間ベースでのサウジアラビア基金のような産油国のはたす役割は大きくなるものと思われる。それだけに、農業開発における資本は、いよいよ国際政治的な性質のものになるであろう。私はこれは決して望ましい傾向とは思わない。むしろ、経済ベースにのる民間資本の投下が一層はかられるよう計画すべきではなかろうか。農業開発のおくれはまさに民間資本導入の制約にこそあるといえよう。本質的に政府資本は民間資本の呼び水的役割をはたすべきである。

3. 労働力

農業開発論における農業開発のための労働力は、その質と量とに分けて、検討されねばならない。

量の視点からいうと、発展途上国では国によって異なり、雇傭不足の場合と雇傭過剰の場合とがある。しかしアジア諸国では、労働力過剰の場合が普通である。とくにインド、

パキスタン、セイロン、バングラデッシュなどのインド亜大陸諸国や中国はその典型をなす。これらの諸国は絶対的な人口過剰状態にあるといえよう。したがって、農業開発のための労働力不足の問題はもうとう存在しない。過剰労働力をいかに農業開発に吸収するかが問題となる。あるいは、過剰労働力解消のための農業開発が考えられなければならない。そこで、労働集約農業への発展はもとより、中国でみられるような農業生産施設、とくに灌漑排水のための高度の労働集約化もおこなわれねばならないであろう。農村副業あるいは農村工業もまた、過剰労働力吸収のために必要であろう。まさに農業開発は過剰労働力吸収対策とさえいえよう。

しかし、発展途上国農村において必ずしも労働過剰であるとは限らない。アフリカ、オーストラリア、南アメリカにおいては労働力不足が農業発展の制約条件をなす。

また、東南アジアについてみると、農村労働力が過剰であるとみられるのはジャワだけである。この島は絶対的な労働力過剰に悩んでいる。それだけに外領 (outer islands) への移住が深刻な問題になる。ただ、この場合注意すべきは、インフラストラクチャーの整備が必要なことである。とくに交通手段が整備されなければならない。ひとたび交通条件が改善されると、急速に移住が進められる。これが、ここ10年にみられるスマトラ南端のランポン州の事例である。しかし注意すべきは、ランポン州は自然的・交通地位的条件からみて、インドネシアとしてはとくに恵まれた外領開発適地である。私はこれに比肩する開発適地を知らない。ほとんどのインドネシアの未開発地は単に自然条件（とくに排水や地形条件）が劣っているだけでなく、交通条件に恵まれていない。したがって、外領の開発移住のためには莫大な先行投資が必要とされる。しかも、この投資効果あるいは費用便

益計算結果だけでは有利でない場合がきわめて多い。外領移住によるジャワの過剰農村人口の解決という方法は、少なくとも資本制約のために、さしあたってきわめてむずかしいといわざるを得ない。

しかし、インドネシアをのぞく東南アジア、とくにその大陸部においては広大な可耕未墾地が残されている。これがタイをして「自作農の国」たらしめた理由である。くりかえしいうが、ジャワをのぞくと農村過剰労働力問題は、大陸部諸国はもちろん、マレーシア、フィリピンなどの半島島嶼部諸国においても、いまのところ存在しないといってよい。これら増大してゆく労働力を吸収する自然的可耕地は人口過剰国にくらべては相対的にきわめて広い。そのため、これらの諸国の高い人口増加率は、今までのところ経済発展の桎梏ではなく、むしろ促進要因になっているといえよう。

とはいっても、すでにタイの都市近郊で小作農問題が激しく論じはじめられたように、高い人口増加率が農民生活水準上昇の大きな桎梏となる事態がいずれ遠からず生まれるものと思われる。したがって、東南アジア諸国における高い人口増加率を決してそのまま楽観するわけにはゆかない。

当面の農業開発論の課題のひとつとしての労働力政策は、たしかに量的に地域的移動をはかることにある。いわば内国植民の問題である。ビルマの下部デルタやタイの東北部開発はたしかにその重要な対策であるといえよう。しかし注意すべきは、東南アジア諸国がこの労働力対策にあまり関心をもっていないことである。たとえば、上述のように、インドネシアの場合は外領植民のための調査活動がほとんど皆無に近い。したがって、計画移住はほとんどおこなわれていない。外領への移出よりも外領からの移入が多いのではないかとさえいわれている。いずれにせよ、農業

開発論の一課題として、労働力の地域的配分が十分に注意されなければならない。

それとともに、農業開発にあたりこれらとくに注意されなければならないのは、労働力の質の問題である。これは率直にいうと、東南アジアの労働者が本質的に怠惰であるかどうかとの問題に関わる、ひじょうにむずかしい問題である。しかし、私は東南アジアの農業労働者がその置かれた諸条件、たとえば気候あるいは栄養条件を考慮すると、とくに怠惰であるとは思われない。しかし、その質を改善するための余地はひじょうに大きいと思われる。そのためには、栄養水準の向上をととしての体力の改善や、医療施設の改善、また初等教育のほか、職業教育を主とする教育制度の普及も考えられなくてはならない。いかに効果的に農業労働者の質を改善するかは、農業開発論の重要な課題である。

労働力の質的改善としては、1967年以来 UNESCO, FAO, ILO の農業教育と訓練の合同諮問委員会の委員を数年にわたって勤めた私の経験からいっても、初等教育の充実、それにもとづく中等職業教育の必要性を痛感してやまない。この点、発展途上国全体として、いまなお初等教育がとくに質的に劣っていること、中等職業教育が軽視されていることが指摘されねばならない。東南アジア諸国においてもしかりである。この問題については深く立ち入らないが、ここでは職業教育の重要性を強調しておく。この職業教育としての農業教育拡充にさしあたって最大の障害となるのは、意欲的かつ能力ある教員が不足していることである。

4. 開発主体

農業開発の主体は農業開発論においてつねに最も重要な問題とされる。発展途上国における農業開発の主体、すなわちリーダーとしての役割をはたすものは、今日においてはそ

の政治・経済体制のいかんを問わず政府である。もちろん、かつては企業農経営 (plantation) の担当者であるプランター (planter) もそうであったし、部分的には地主や自営農民もそうであった。

さきにも指摘したごとく、植民地時代、東南アジアに限らず、広く発展途上国の農業開発にあたってプランテーションのはたした役割は大きいものであった。たとえば、わが国の場合でも、台湾における糖業会社による甘蔗プランテーションの経営、あるいは南朝鮮における拓殖会社や個人地主による水田開発は、まさにその典型であったといえよう。また、東南アジアのプランテーションにおけるゴムや油ヤシをはじめとする熱帯作物栽培は、東南アジア農業開発そのものでさえあった。

しかし、第2次世界大戦後、外国人資本の経営を本質とするプランテーションは、まさに終息を告げんとしている。かつて砂糖の島といわれたジャワの甘蔗プランテーションも、一部の国営をのぞいてはほとんど消滅してしまった。世界的にみてプランテーションは消えうせたのではなく、東アフリカでは新しく形成されているが、とくに東南アジアにおいてはプランテーションによる農業開発はほぼ終わりを告げたといってもよからう。

発展途上国開発においては現住自営農民も開発主体の役割をはたしておらず、ほとんどがフォロワー（従属者）の地位にある。現住農民がなぜフォロワーでしかあり得ないかについては、いろいろな理由があげられよう。根本的には、その経営は零細でありしかも借地農の場合が多いので、拡大再生産のための資本蓄積がほとんど不可能である。また、企業能力、とくに資本調達のための金融能力を欠いているほか、金融市場も整備されていない。さらに、農業技術水準も低い。これら諸特質の原因がいずれにあるかは問題であるが、端的にいうと、自営農民、借地農民のい

ずれもが農業発展の担い手にはほとんどなり得ない。

なお、発展途上国における地主が農業開発の担い手であり得るかどうかもきわめて興味があるところだ。概していうと、第2次世界大戦前まで発展途上国の地主は農業開発に大きな役割をはたしたといえよう。とくにプランテーションも一種の地主経営である。それ以外に、地主が移民を招致して開発をはかった南米の場合も地主経営の典型である。東南アジアにおいても、タイのバンコク北部のランシット開発はその一例である。しかし、農業開発における地主の機能も第2次世界大戦後、後退していった。そして多くの地主はこれまでとは変わって、その蓄積資本を農業以外の産業部門に投下することに意欲的である。

したがって、実質的な農業発展の担い手は好むと好まざるとにかかわらず、主として政府以外ではあり得なくなってしまった。すなわち、発展途上国が発展を志向する限り、政府がそれを担当しなければならない。政府が担い手になり得ることの理由は、根本的には政府以外の農業発展の担い手がないことにある。あるいは、農業開発のための資本が政府以外では賄い得ないともいえよう。企業者が農業開発に意欲的だとすると、その資本調達能力からみて企業者資本を農業開発に導入し得る。しかし、上述のように、企業者は農業開発から後退してゆく。同じく地主に資本提供を期待し得るとしても、その蓄積資本が限られているだけでなく、地主自身農業投資に興味を喪失してゆく。したがって、主として政府のみが農業開発のための資本調達が可能であり、それゆえ農業開発論では政府の機能がきわめて大きな問題となる。

この場合、政府の租税その他の財政収入は限られているから、借款や投資に依存せざるを得ない。発展途上国では、国内借款は産油国以外無理であるから、どうしても外国から

の借款や投資に依存せねばならない。この対外借款による資本調達は第2次世界大戦後の農業開発の主流となった。資本調達においてはたず政府の役割は、農業開発を左右するのである。

政府が農業開発をになう場合注意すべきことは、政府に資本調達能力のほか調査、企画、つづいて実施をおこなうだけの十分な能力がありや否や、いいかえると政府が企業者としての役割をはたし得るかどうかということである。

率直にいうと、第2次世界大戦後独立した多くの新興国においては、政府にこの農業開発のための諸能力が欠けてきている。それを補ったのが、旧植民地時代から居残ったかつての宗主国の官吏であった。しかし、これら官吏も漸次引き揚げるにつれ、新興国は自らの手によって農業開発の調査、計画、遂行をおこなわねばならなくなった。そのため、いろいろな問題が生まれている。

第1は、中央段階における企画担当の官僚の能力である。東南アジア諸国についてみる限り、戦後エリート官僚の水準はひじょうに改善されたといえよう。しかし、このエリート官僚についても問題がないわけでない。とくに、かれらが農村の実態にどこまで通じているかが問題であろう。それだけに、より一層具体的な調査研究や統計の整備が必要である。それにしても、エリート官僚を戦後30年ここまで養成し得たことは、万事テンポの緩慢な東南アジアとしては大成功であったといえよう。

しかし第2に、地方官僚組織は、中央官僚組織が比較的に活動的・進歩的なものに対し、きわめて受動的・停滞的である。実際に農業生産が営まれる場である地方の行政は、きわめてルーズであり沈滞している。積極的な中央政府に対し、地方政府が消極的なことにしばしば驚かされる。中央政府の一群のエリー

トにくらべ、地方政府のほとんどすべての官吏の行政能力が低くかつ行政意欲に乏しい。私はここ20年にわたって東南アジア諸国の農村をしばしば訪ね、地方官吏にいくたびとなく接触をもったが、地方の官吏にそう大きな変化があったとは思われない。したがって、官吏の再教育あるいは現場教育がひじょうに必要であり、官公吏の昇進・給与を含めての行政管理の改善がきわめて深刻な問題であると思われる。

第3に、政府としてとくに必要なのは「清潔」な政府たることである。発展途上国に共通して広く腐敗汚職がみられるだけに、これは深刻な問題である。官吏の多くが職務を通じていかに自分の利益を得るかにかれらの唯一の関心を示していることは、残念ながら現実なのである。この腐敗汚職の問題は単に官吏だけに限らず、農業開発の実際において重要な役割をはたすべき村役場や農業協同組合の役職員についてもいえる。私は1968年から70年にかけてインドネシアのいわゆるビマス・ゴトンロヨン計画に従事したが、最も驚かされたことは、正確に事務をとる能力が官吏組織の上から下まで欠けており（いわゆるキラキラの精神）、あらゆる機会を利用して汚職をはかることである。役得を得ることは常識なのである。このインドネシアの経験は終生忘れることができない。

第4には、農業開発を国家が担当する以上、その担い手たる官公吏の質と量について十分に注意が払われねばならないことも、農業開発論の具体的な課題のひとつとなる。とくにこれに関連して、政府官吏に対する農業開発の担い手たるべきための専門的訓練・教育の実施という問題が十分にとりあげられるべきである。いいかえると、国家は農業開発のための資本提供者にとどまらず、新農業技術の提供者たらねばならない。これについては、次に、農業技術の水準と関連させつつ述

べよう。

5. 技術水準

農業開発を望むならば、理論的には、その内延的・外延的耕境前進のために農業技術水準を上昇させなければならない。農業技術の上昇こそ農業開発論のひとつの重要な課題である。

農業技術の上昇、いいかえればその革新のためには、その担い手あるいは改革者（innovator）が問題になる。わが国においてはこの担い手として篤農家があったが、発展途上国においては残念ながら篤農家を見出すことはむずかしい。したがって、農業技術の進歩は主として国の担うところになる。各国における中央および地方農業試験場における農業技術者がこの役割をはたす。

ところが1960年代に入って、東南アジアではさきに述べた国際稲作研究所（IRRI）が設けられ、IR5、IR8 などをはじめとする稲の新品種の育成に大きな成功を収めた。現在世界にはIRRIを含めて七つの国際農業研究所があるが、これが農業技術の研究ならびに教育にはたしている役割はひじょうに大きいというべきである。現在の農業技術に関する研究が国際協力のもとに進められていることは正しい。しかし、反面、農業は地獄的自然条件に左右されるところが大きいから、これら国際的な研究所で育成された新品種も、各々の地方の条件に合致したものに現地化する（localize）必要がある。いわゆる現地化（localization）の問題である。それだけに、各国の中央ならびに地方農業試験場の試験研究にもとづく農業改良普及の役割は大きい。

ところが、発展途上国全般に、農業技術水準の上昇について最も中心的な役割をはたさねばならない農業試験場に対する関心が残念ながら低調だ。試験研究の実態は旧植民地時代よりも、今日概して後退したといってもよか

ろう。

農業技術の試験研究にあたっても、農業の地域化のために、農業試験場の地域分場あるいは地方試験場が必要となる。私はタイの地方試験場をかなり細かく歩き回った経験があるが、地方研究施設はおしなべて貧弱である。それだけでなく、試験研究のスタッフが量・質ともに劣り、またその研究意欲も低い。これには、タイの試験研究が中央で完全に統制され、地方試験場に自主性が与えられていないことも関連している。かつてプランテーション経営者が個人あるいは組合で農業技術開発にいそしんだが、これは今や国家の手によって営まれねばならない。したがって、農業試験研究の地方化と中央・地方を通じての質・量の改善が強く要請される。

さらにこの新しい農業技術水準を農家にもたらすために、農業改良普及組織がもたれなければならない。この普及組織は、研究組織とあい並んで重要である。ところが、東南アジアを含め発展途上国においては、おしなべて農業改良普及組織は低調である。その理由は、これまた農業開発論の課題であるが、第1に政府がこの重要性を十分に認識しておらず、これにほとんど予算を割かない。第2に改良普及員の育成が十分でないことがあげられる。はなはだしい場合、インドネシアで出会ったケースであるが、小学校卒業生をたった1年だけ訓練して普及員にあてている。質的に訓練された改良普及員の量的供給を可能にするためには、まず中等農業教育の拡充をはかることが必要である。わが国でのかつての農学校、現在の農業高校がこれにあたる。ところが東南アジア諸国では、地方レベルでの中等農業教育はあまり普及していない。これは予算関係もあってのことだが、もうひとつには農科大学卒業生が地方の農業高校赴任を嫌がるという事実のゆえでもある。その意味からいっても、発展途上国の中等農業教育

は全教育体制から全体的に見直されねばならない。

これには改良普及員の待遇の問題が関わる。改良普及員の質的向上をはかるためには、その給与水準を改善し、かつ昇進方法を工夫しなければならない。ところがこの点についての配慮が欠けており、勤務条件が一般にきわめて悪い。十分に反省されるべきであろう。

III 発展途上国農業開発の戦略

農業開発論の課題とするところのひとつは、発展途上国の農業開発の戦略である。それには、発展途上国の自主的戦略と先進国の援助戦略とがある。

1. 発展途上国の自主的戦略

まず発展途上国側の自主的開発戦略についてである。発展途上国の力だけで経済開発が可能なのは、離陸段階後の発展途上国、すなわち中進国的段階においてであるといえよう。したがって、この自主的戦略だけで開発をはかるためには、まずその国の経済が停滞段階から離陸しなければならない。そのためにも後述のように先進国からの援助が必要とされる。しかし、ここで強調したいのは、離陸段階前の発展途上国においても先進国からの援助に全面的に依存するべきでなく、そのためつねに戦略を自主的に準備しなければならないことである。

この自主的戦略において注目されるべきは、第1に計画的開発ということである。この場合、国家が積極的に経済をリードしてゆくだけの自主的な計画をたてる体制の完備が必要である。そのため、ひとつには、調査機能・計画機能が強化されなければならない。具体的には各現業官庁のほか、中央に、経済開発計画官庁が設けられなければならな

い。インドネシアの経済企画庁(BAPPENAS)はこれにあたる。しかし、計画がきめ細かく地方の事情に適應するために、地方の調査計画官庁も完備されなければならない。

このように自主的な開発計画をたて、これを実践に移してゆくためには、あくまで計画が実行可能なものであることが大切である。いいかえると、むやみに過大な計画目標を与えてはならないのである。発展途上国の多くはあまりにも計画に期待をもちすぎることで、かえって失敗に終わることが多い。計画が現実即したものであることこそ、強く要求される。

注意すべきは、政情安定が開発計画の設定、実践にあたってなによりの先決条件をなすことである。政治情勢の変動は短期的にはかなり予知しやすいが、長期的にはひじょうにむずかしい。独裁国家においても政権の転覆があり得るし、議会政治国家においても支配政党の交替によって政情が激しく変動する。この政治的不安定性は、長期的経済開発の計画化を徹底的に混乱させる。したがって、農業開発と政情の安定とが密接な関係にあることにとくに注意しなければならない。

自主的戦略において注意すべき第2の点は、所得の増大ならびに所得の分配の平等と安定とに関連した問題である。短期的・長期的な政策戦略は区別されなければならないが、農業開発に関していうならば、短期的戦略としては、たとえば農地制度改革をとりあげるべきではない。もしとりあげれば、さきにも触れたとおり徒らに混乱を招くだけだからである。私自身1974年から77年にかけてFAOで農地制度改革を主管したが、発展途上国における農地改革は実際にはいかにむずかしいか、十分に思い知らされた。しかし、長期的な自主的開発戦略においては、とくに離陸段階後にこの農地制度改革問題がとりあげられ得るし、また社会主義国以外において

は、ぜひとりあげられねばならない問題である。

第3に、同じく農業開発の戦略としては、農業技術水準の上昇と普及とが組織的にはかれねばならない。これは農業技術専門家の育成あるいは一般農民の教育という、農業・農民教育との問題と結びつく。

第4には、農業開発のための基礎整備や交通条件改善という、いわゆるインフラストラクチャーの整備改善のための本格的な資本投下がとりあげられねばならない。デルタ開発の場合、その部分をなすひとつずつのプロジェクトについても、少なくとも10年以上の時間の経過が必要とされよう。自主的開発戦略としては、それだけの資本投下をできるだけ自らの力でおこなうことが切に望まれる。たとえ困難といえども、少なくとも、原則としては自己資本の蓄積がはからなければならないとくりかえし強調したい。

そして第5に、この自主的開発戦略においては、農業開発は農業外の諸部門の開発とあいまってはじめて進められてゆくべきで、むしろ開発の重点は農業以外へ漸次移るであろう。さらに、自主的戦略としては輸出向け農産物の開発、農村信用機構や農産物販売機構の整備など、長期的戦略としてはその国の農業の基礎構造からの対策がたてられねばならないであろう。

さきにも触れたが、自主的戦略の樹立のためには、なによりも国土資源について徹底的かつ総合的な調査が望ましい。発展途上国においては、プロジェクト別の個々の調査は最近しきりにおこなわれるようになった。これはもちろん喜ぶべき傾向である。いかなるプロジェクトをたてるにあたって基礎的に必要な事項、たとえば水利や地力に関する徹底的な調査が必要である。

ところが、発展途上国では総合計画官庁も日々の業務に追われている感じが強い。また、

現在開発戦略のために重要な役割をはたす2国間もしくは多国間援助機関も、個々のプロジェクト調査以外、この開発戦略としての自主的・徹底的・総合的調査研究については、比較的無関心である。いずれにせよ、この開発戦略は発展途上国自体の自発性のもとにおいておこなわれるからである。

2. 先進国の援助戦略

もうひとつの重要な農業開発の戦略は、援助国あるいは援助機関による戦略である。これは、発展途上国つまり被援助国の自主的戦略とは区別されなければならない。

この先進国の開発援助戦略として第1の問題点になるものは、さきにも指摘したように、被援助国の政治・経済的安定の問題である。政治・経済情勢の不安定な場合、援助の受け入れ体制ができないことや不安定なことののために、援助計画をたてることがひじょうにむずかしい。また無理に援助計画をたてたとしても、その実行が不可能になる。とりわけ農業開発は、災害復旧などの緊急援助計画をのぞくと、長期的な時間の経過を必要とする。政治・経済情勢が不安定になるときは計画が実行途中で挫折することが、しばしば起こり得る。南ベトナムやカンボジアに対する過去の援助計画がその適例である。かつてスカルノ統治下のインドネシア援助の多くが無に帰したのも一例であろう。それゆえに、援助計画をたてるにあたって、その被援助国の政治・経済情勢の安定に万全の注意を払う必要がある。

第2には、開発援助プロジェクトの選定である。まず、発展途上国の経済開発計画の企画・立案そのものに対する援助が望ましい。1968年以来世界銀行がインドネシアに対しておこなっているものが適例である。世銀はその他の国に対しても計画樹立を援助している。私はこの経済開発計画作成に対する援助

の必要性和その効果を認める。これは農業開発分野でも促進されるべきだと思う。

さらに、この総合開発計画にもとづいて決定される個々のプロジェクトについても、その計画段階からの援助が必要となる。プロジェクトのフィージビリティやアプレイザル・スタディスは、援助がプロジェクトの選定にあたり必要不可欠な条件となる。これは具体的にはコンサルタント会社の仕事であるが、発展途上国がコンサルタント会社に依頼するためには、普通は先進国の資本および技術援助が必要となる。

いかに具体的に開発プロジェクトを選定し計画するかは、決して容易な問題でない。現在、それにふさわしいだけの十分な注意が払われているかどうかは、疑問である。

第3に、先進国の農業開発援助戦略として大きな問題は、資本協力か技術協力かの点にある。私は農業開発において先進国の技術協力のはたす役割はひじょうに大きいと思う。この農業技術協力には、農業技術試験研究と農業教育とのふたつが考えられるが、農業教育についての技術協力はとくに言語関係から考えてひじょうにむずかしい。おそらく可能な教育援助は高等農業教育の場合だけに限られるであろう。これに対し、農業技術試験研究については援助の余地はきわめて大きく、その効果も大きい。IRRIをはじめとする国際的農業技術試験研究の成功は著名な事実であるが、わが国の熱帯農業研究センターの発展途上国に対する農業技術試験研究についても大きな期待がもたれる。

しかし技術協力について注意すべきは、それが試験研究段階から実施段階に発展するときには、ひとつには多数の改良普及員などの技術指導者、そして農業教育の普及を必要とする。また必ずや新しい固定資本・流動資本の投下のために、資本協力を伴わなければならない。新品種が試験研究段階で育成された

場合、それが実際に栽培されるにあたっては水利施設が必要とされ、それには当然に資本投下が必要とされよう。いいかえると、農業生産に実際貢献するためには、技術協力は当然に資本協力を必要とする。同じことが資本協力についてもいえる。投下資本の生産性、たとえば灌漑排水事業の投資効果を高めるためには、技術水準の上昇がはからなければならない。したがって、農業における資本協力と技術協力とは密接不可分な関係にあるといえよう。

ただ現実の発展途上国において、資本協力と技術協力とが十分に関連づけられているかどうか疑問である。援助国側においても同様である。わが国の場合を例にとると、資本協力の実務は海外経済協力基金、技術協力のそれは国際協力事業団が担当し、この間に密接な協力関係があるとは思われない。また多国間ベースを例にとっても、資本協力を担当する世界銀行と技術協力を担当する FAO との間に形式的な協力関係があるにしても、実体的にはほとんど無関係に援助が進められている。1976年新設された IFAD と既存の金融機関や技術援助機関との関係はことに問題である。

援助国側だけでなく受け入れ国側においても、技術援助と資本援助との受け入れ機関が異なり、とくに発展途上国の特徴として、受け入れ機関相互の連絡調整がきわめて不十分である。

私は、この資本協力と技術協力とが援助国でも被援助国でもうまくみあわされていない事実を、ひじょうに遺憾に思う。これは発展途上国側の受け入れ体制の問題でもあるが、同時に援助国側の問題でもある。

第4に、援助には多国間ベースと2国間ベースとがある。多国間ベースとは、世界銀行、UNDP、FAOなどの国際機関によっておこなわれるものであり、2国間ベースは日

本なりアメリカなりがおこなっているものである。国際協調あるいは国連主義の理想としては多国間ベースによっておこなわれることが望ましい。しかし、現実には2国間ベースによっておこなわれるほうがはるかに多い。これは、援助国と被援助国との歴史的関係、援助国の現実的な国益主義と複雑な国際関係にもとづくものである。したがって、私は援助を国連本位にすべきだとの非現実的な主張をするつもりはない。また国際機関の援助がそれほど能率をあげているとも思わない。

今日では、発展途上国に多国間ベースや2国間ベースでの援助が殺到しているのが実情である。発展途上国にとっては、援助はたしかに「買手市場」である。それだけにこれを受け入れる被援助国には、そのための受け入れ機関あるいは計画機関を十分に整備し一元化し、プロジェクトを自ら作成するだけの能力がなければならない。

ところが、現実の発展途上国の受け入れ体制はひじょうに貧弱であることが多い。たとえば、上述のインドネシアの場合のように、総合経済計画官庁たるバペナスは一応陣容が整っているものの、実際にその農業部門の計画を立案すべきはずの農務省計画部の計画能力は驚くべきほど低い。インドネシアの場合、計画が下から積みあげるのではなく、観念的に上から作成されているといえよう。その結果、十分に審査吟味されない多国間ベースおよび2国間ベースでの援助計画が乱立する。これを防ぐため、上述のように、世界銀行が技術協力として開発援助チームをバペナスに派遣している。そしてインドネシア債権国会議が毎年催され、先進国側の援助が調整されている。つまり、資本協力と技術協力とが一元化されているわけである。多国間ベースの援助の成功事例といえよう。

第5に、私自身は被援助国が急速に開発をはかるためには、政府ベースによりも、でき

るだけ民間ベースによるべきだと思う。もちろん、この場合、民間資本の投下を誘致するだけの可発可能性あるいは資源の存在を必要とする。たとえばインドネシアにおいて乱伐・乱獲が非難されているが、木材伐採や水産資源開発は注目に値しよう。あるいは、その成功はひじょうに危ぶまれているが、ランポン州における日本商社の農産物開発輸入計画はとにかく注目に値するものであろう。

私が民間ベースの開発を率直に評価する理由は、政府ベースの開発能力より民間のそれが高いとの事実そのものからである。政府ベースにおける開発主体は、あくまで発展途上国政府である。現状として、この政府機関が一般に能率的でなく、また新興国特有の悩みも多い。これに対し、外国企業の場合は技術および経営能力が格段にまさる。さらに資本調達能力をもつ。したがって、農業開発の場合においても、それを急速に進めてゆくためには狭いナショナリズムにとらわれず、短期的にみて外国企業の積極的な進出を奨励すべきであろう。これはひじょうに重要な点だと、とくに強調しておきたいことである。

ただ、この外国資本の民間ベースでの農業開発にはいろいろと問題がある。ひとつには、資源が外国人の手によって開発されることに対する国民の反感である。いわゆるナショナリズムの問題だ。その結果、外国資本の投下が歓迎されないどころか、タイのような外資導入促進法のある国でさえ、その許・認可がひじょうにシビアにおこなわれ、外国資本としては嫌気がさすような事態が起こる。外国資本にとっても、海外投資には未知な要素が多く本質的に危険である。それだけに長期的となると、狭い国家主義にもとづく妨害にはとうてい耐えられなくなる。さらに、現地で農業開発を順調に進めるためには現地人との協力の上で、できれば合弁形式をとることが望ましい。ところが、国によって差はあ

るが、その合弁事業に適当なパートナーを見出すことが容易でないことも多い。東南アジアの場合、パートナーとしては華僑が選ばれるが、インドネシアにおいては華僑を選ぶことはその国の国民感情として有利ではない。

最後に、そして最も重要な点であるが、外国資本にとって有利な農業開発のプロジェクトが見出しがたいことである。ランポン開発のほか、タイにおける甘蔗工場やジュート工場についても必ずしも成功しているとはいえない。つまり、第2次世界大戦前の旧植民地時代とは異なって、今日では外国民間資本による農業開発の可能性は重要であるにもかかわらず狭くなったのも事実と思われる。

第6に、農業開発の援助国側の戦略においては、被援助国から要請を待ったうえで援助をするという原則を認めながらも、被援助国の計画能力が低いという現実在即し、援助国側から被援助国に対して援助プロジェクトを要請せしめること、つまり被援助国の要請を要請することが必要である。これは要請に対する要請 (request to request) の原則といえよう。私は発展途上国における体験でとくにこの必要性を痛感した。世界銀行が各地に駐在員事務所を置いているのは、まさにそのためであるといえよう。

くりかえしになるが、たいていの発展途上国は、具体的に技術的に可能であり経済的に有利なプロジェクトを開発作成するだけのスタッフと時間を欠いている。それだけに、援助国としては、被援助国の実態をよく調査しフィージブルなプロジェクトを発掘することに努力を惜しんではならない。

ただ、この場合注意すべきこととして、こうしたプロジェクトが費用便益計算にのるかどうかを重視すべきでないと、私は最近とくに強く思う。というのは、開発援助は普通はきわめて低利の長期返済である。その間のインフレーションを考慮すると、たいていのプ

プロジェクトは運営のいかんによっては採算圏内に入る。したがって、その採算圏内に入るか否かというよりも、とくに相対的に有利であるかどうかが判定基準とならなければならない。

また、その基礎としての技術的フィージビリティが精査されねばならない。それとともに、便益の中には生産以外の、たとえば雇傭効果や自然保護効果なども考えられるべきである。そのため、徹底した時間をかけた調査が不可欠となる。もちろん援助にあたっては迅速な行動が望ましい。この点を重んじつつ、しかも十分な調査といかに調和をはかるかが問題である。

む す び

農業開発論の課題のむすびとして、日本がとくに東南アジアの農業開発に対していかにあるべきか、私のこれまでの研究体験をもととして、若干の政策的提言を試みたい。

第1は、東南アジア諸国に対して絶えざる接触（contact）と研究とをはかることである。いいかえると、これら諸国の基礎的（basic）な諸問題、たとえば自然環境や人文社会経済的基礎条件について総合的かつ徹底的な調査を進め、日々変化してやまない現実の政治・経済情勢を絶えずフォローしてゆくことである。

次に、絶えざる東南アジアとの接触ということの意味であるが、これは農業開発論の立場からいうと、農業開発を視点に置いて、農村・農業・農民の実態と密接に接触し、これに伴う諸問題を具体的に示してゆくことである。このことは総合的にも個別的にも、あるいは地域的にもプロジェクト別にもおこなわれ得よう。もうひとつには農業開発主体、とくに政府機関の政策の樹立、決定過程についての実態把握と分析とが必要である。この農

業開発政策の策定過程についての具体的な研究は、現在きわめておこなわれていると感ぜられる。

第3に、それゆえに、農業開発の研究にあたっては農村調査が欠くべからざるものとなる。統計をはじめとする官庁の調査研究統計資料作成のおこなっている東南アジア諸国の現状としては、研究者自らがその資料収集にあたねばならない。また、官庁作成資料の正確度を現場に即して吟味しなければならない。それゆえに、農業開発における野外調査の重要性があくまでも強調される。

しかし第4として、フィールド・ワークと並行し、まずその国の政府の計画・行政機関や大学試験場とできるだけ密接な、かつ継続的な関係をもたなければならない。私は戦後、これらの機関が急速に発展してきたことを認める。したがってそれらに対する資本協力・技術協力を積極的に継続的に推し進めねばならない。

第5に、農業開発の実践はいうまでもないが、研究にあたっては、わが国政府の東南アジア援助に関する諸機関、たとえば外務をはじめとする各省や、熱帯農業技術センターのような政府機関および大学研究機関、半政府機関として海外経済協力基金、国際協力事業団、アジア経済研究所、あるいは東南アジアで農業開発に従事するコンサルタント会社をはじめとする民間企業や民間協会などとの連絡をはかるべきである。それとともに、たとえば世界銀行、アジア開発銀行、国連食糧農業機構のような国際機関、あるいはUSAIDのような2国間援助機構、あるいは欧米大学の東南アジア研究部門とも連絡をはかり、少なくともかれらの調査研究の実態をつねに知っておくことが必要である。これらは農業開発の研究方法的課題ともいえよう。

さらに第6に、農業開発論は本質的には、その方法論において社会科学の領域に属す

る。しかし、その現実の研究にあたっては、人文科学的な教養も必要であれば、農業技術に関する知識も必要である。とくに農業開発の実践にあたっては、本来の農民の在来農法を根底から認識するとともに、新しい農業開発手段、たとえば新品種・新農法についても十分な知識がなければならない。この意味で農業開発論の研究にあたっては、それは本質的には社会科学であるが、それだけに農業技術学にも十分注目されねばならないのである。

最後に一言しておきたいのは、農業開発論の将来である。さきに指摘したごとく、南北所得較差の拡大と世界食糧需給の深刻化は今後ともつづくと予想される。それだけに、農業開発論の研究が理論的かつ実証的に高度化されることが必要である。私は、この研究の理論と実践との両側面にわたる、ますますの発展を期待してやまない。私自身も今後ともこの研究をつづけてゆきたいと思っている。一層のご指導を賜わるようお願いするしだいである。