# 国際農林業協力



国際協力60周年

# **JAICAF**

Japan Association for International Collaboration of Agriculture and Forestry

特集:農業技術協力の60年

創生期のわが国経済協力とその原点

農学原論と協力原論―国際協力60周年によせて

農林水産分野の技術協力における農林水産省の役割

農業協力60年史

Vol. 37 (2014)

No. 2

公益社団法人 国際農林業協働協会

巻頭言				
	国際協力 60 周年に寄せて	西牧	隆壯	 1
特集:農	農業技術協力の 60 年			
	創生期のわが国経済協力とその原点	阿部	英樹	 2
	農学原論と協力原論―国際協力60周年によせて	北野	収・	 9
	農林水産分野の技術協力における農林水産省の役割 井関雅作	二・小柿	林裕三	 18
	農業協力 60 年史	狩野	良昭	 28
南風東風	<b>し</b> 平和と再興を待ち望む国、コートジボワール	南谷	貴史	 38
JAICAF	<b>ニュース</b> 掲載記事の投稿について			 40

本誌既刊号のコンテンツおよび一部の記事全文(pdf ファイル)を JAICAF ウェブページ (http://www.jaicaf.or.jp/) 上で、見ることができます。



## 国際協力60周年に寄せて

公益社団法人国際農林業協働協会会長 **西 牧 降 壯** 

初めて東南アジアへ旅行したのは1966年、 20歳の時だった。フランス郵船のラオス号 という定期貨客船に神戸港で乗り、独立した ばかりのシンガポールで降り、陸路、マレー シア半島を一周、さらにタイのチェンマイま で行き、バンコックから同じ船に乗って帰国 した。マレーシアでは、ペナン島の対岸バタ ワースの試験場に川上潤一郎さんがコロンボ プランの専門家で派遣されていて、マリンジ ャという二期作用水稲品種の開発に取り組ん でおられた。私が農業工学科の学生で、イネ の品種より灌漑施設に興味があるだろうと、 工事中のムダダムを施工している大成建設の 人を紹介していただき、工事現場まで入りし ばらく滞在することができた。ムダダムは、 下流のアロルスター地区を灌漑する目的で世 銀の融資で建設され、マリンジャなどの新品 種の普及と相俟って、この地区をマレーシア 有数の稲作地帯に変えた。資金協力と技術協 力の組み合わせの始まりと、アジアの緑の革 命の最前線に触れることができた。

今年は、わが国がコロンボプランに加盟し、 技術協力を開始した1954年10月から数えて 60年、日本の国際協力にとって節目の年と なっている。農業分野では、アジアの水稲の 反収向上への協力から始まり、現在でもそれ が農業協力の基層となっている。この60年で協力の対象地域は、モンスーンアジアの稲作地帯から中南米、アフリカの畑作地帯あるいは半乾燥地にまで広がり、開発のテーマも農業開発から参加型農村開発へ、食糧増産から飢餓の撲滅と貧困削減へ、さらにはバリューチェーン、官民連携と変化してきたが、対象作物をみれば日本が得意とする水稲稲作への協力が中心であった。

技術協力の原点は、日本人専門家が開発途 上国のカウンターパートへ技術移転すること にある。求められるのは、カウンターパート にとって真に必要な技術は何かを見抜く見識 の高さである。その見識は日本国内の経験以 上に、海外に身を置いた様々な経験によって 培われる。農業技術協力の初期を支えた人た ちは、戦前の満州開拓、南洋拓殖、南米の移 民事業、戦後早々の派米実習など、今日の技 術協力の概念とは若干異なる事業に携わった 人たちであった。しかし、海外の様々な農業 に取り組んだ人たちであり、それぞれが個性 に富み、カウンターパートが求めるものをよ く理解されていたように思う。この先60年 後にわが国の農業技術協力がどういう姿をし ているのか予測するのは難しいが、形はどう であれ、それぞれの国の農業がおかれた状況 をよく理解し、それに協力できる専門家が必 要なことは間違いない。その際、次代を担う 若い人材をどう育成し、確保していくのかが オールジャパンとして求められている。

NISHIMAKI Ryuzo: On the 60th Anniversary of International Cooperation.

特集:農業技術協力の60年



## 創生期のわが国経済協力とその原点

## 阿部英樹

## はじめに

政府開発援助(ODA)を巡って、最近、気 になることが3つある。1つ目は「新聞の見出 し」。ビジネス重視の途上国援助を筆頭に、 BOP ビジネス、ODA による企業の技術輸出、 中小企業の海外展開支援など、ODA が主に 企業支援のために存在しているかのような印 象を与えている。2つ目は、「ODA 大綱」が 有識者による数回の会合で簡単に見直しされ てしまう動き。3つ目は、昨年出版されたエマ・ モーズリー著「From Recipients To Donors」 の中で、「開発援助委員会 (DAC) 内で日本 の援助について、価値観、イデオロギー、ア ジェンダ、実践についての学術的研究の裏付 けの少なさと援助アプローチが、DAC 理念と 異なる非遵法国と位置付けられている<sup>1)</sup> と 紹介されたことである。このような中、ある新 聞が「戦争の反省を踏まえた戦後の日本外交 は日本やアジアに平和と豊かさを齎した成功 物語です。その経験をさらに発展させる選択 こそが、日本にとって最善です」と報じた記 事を読んで、戦後、アジアの平和と豊かさを もたらした要因こそ、日本の賠償ならびに経 済協力であり、その背景には、リード役の民 間の方々を中心とする産官学プラス政界によ

る連携と日本をアジアにおける経済協力の推進者にせしめようとしたアメリカの動きがあったことを思い起こした。本稿ではこうした動きの原点としての共通認識と活動を紹介したい。

#### 1. 創生期を支えた人々

平和条約調印以降、アジアへの経済協力を主導したのは吉田茂第45代首相であった。同首相の指示により、1952年4月の経済安定本部「東南アジア開発計画と日本の役割」、同9月の経済審議庁「東南亜等との経済提携に関する措置」、同12月の「賠償基本方針」、1953年5月の「アジア経済懇談会(略称AKK)」設置、同12月の「アジア経済懇談会(略称AKK)」設置、同12月の「アジア諸国に対する経済協力に関する件」等が相次いで閣議決定された。

この動きを支援したのがアメリカである。1951年5月16日に発表されたGHQマーカット経済科学局長による「マーカット声明」は、「世界的に不足している原料物資の供給を増やすために、日本は東南アジア地域の原料生産と産業力増大に協力すべきである。米国としては日本がこの地域を開発するに必要な資金につき、輸出入銀行等を通じて供給する用意がある。東南アジア諸国が原料、日本が資材、技術、役務、米国が資金を出資し、三者一体となり、地域の開発を進めることが理想である<sup>2)</sup>」と日米経済協力についての提案を行っている。これをフォローしたのがGHQモロー

ABE Hideki: Its Origin with Japanese Economic Cooperation of the Early Days.

氏を団長とするインド、パキスタン、タイ、 インドネシア、マラヤ、インドシナ、台湾、 香港、北ボルネオ、フィリピン、ビルマへの 日米合同経済協力調査団の派遣と、米政府実 施機関である技術協力庁(TCA)からの本邦 での研修生受け入れ提案であった。後者につ いては1953年4月、米政府は技術研修計画の 一部を日本で行うことを求め、結果、TCAを 引き継いだ国際協力局 (ICA) と AKK の提 言で生まれた「アジア協会」との間で、1954 年9月、「研修生受入協定」が締結された。事 業は拡充され、1960年3月、「日米合同第三 国研修計画 | が締結され、1965年3月末まで にアジア協会と海外技術協力事業団 (OTCA) が引き受けた研修生の数は2270名に達し、受 入事業の過半数を占める実績を残した。

吉田首相を支えたグループとして、「AKK」の役割が見逃せない。委員の中心は財界人だったが、南方農林協会理事長として南洋における農業開発の経験を請われ委員になった岩田喜雄氏の存在が大きい。岩田氏は賠償委員会委員をも務め、後に「アジア協会」の副会長を引き受け、名実ともに創生期の経済協力を牽引した。

その後、この路線は第4次吉田内閣緒方竹 虎副総理と岸信介第56代首相に引き継がれ たが、2人には官をリードした経済安定本部 大来佐武郎課長、原覺天調査官を別にして、 学界、民間との連携があった。中心は一橋大 学赤松要教授、同板垣與一教授、慶應義塾大 学加田哲二教授、同山本登教授、東京大学川 野重任教授および藤崎信幸氏である。藤崎氏 は1951年12月、アジア研究の中心となった 「アジア問題調査会」を創設した後、「アジア 協会」の調査研究部長を経て、アジア経済研 究所、日本貿易研修センター、国際大学の発 足をも主導したことで知られている。

以下はこれら先駆者の業績であるが、藤崎氏の「日本は、過去、アジアに対して余りにも無理解に過ぎた。長兄たりの責任を果たすためにも、まずアジアの真実を知ることが先決ではないか。そうすれば、アジアの友人達も、我々に理解を示してくれるだろう。アジア研究の重要性を痛感する³)」に代表されるように、彼らに共通の考え方がある。アジアを知ることの重要性と先進諸国と途上国間の橋渡し役としての日本の立場を強調していることである。

## 2. 吉田首相とアジア経済懇談会 (AKK)

## 1) アジア経済懇談会(AKK)

1953年5月8日の閣議において、吉田首 相はアジア諸国の経済基盤整備、経済発展促 進により、生活水準の向上に寄与することを 目的とする貿易振興と開発への協力政策の早 急な策定を指示した。これを受けて6月、原 安三郎日本化薬社長を座長とする AKK が設 置され、結果ほぼ毎週、全39回に及ぶ会合 を経て、翌年3月、最終報告書が岡﨑勝男外 務大臣に提出された。AKK には岩田氏の他、 石坂泰三東京芝浦電気社長(後に経団連会 長)、稲垣平太郎日本貿易会会長、河田重日 本鋼管社長、永野護衆議院議員(東南アジア 産業経済調査会理事長)、久保田豊日本工営 社長、二見喜知雄日本銀行副総裁、山際正道 日本輸出入銀行副総裁(元大蔵次官・後に日 本輸出入銀行総裁・日本銀行総裁)、小金義 照衆議院議員(自由党アジア経済協力委員会 委員長)、小林中日本開発銀行総裁が任命さ れている。なお、久保田豊氏は1947年に日 本工営を創設し、ベトナム、ラオス、インド ネシア等の発電所建設や農業水利プロジェク

トあるいは国連のメコン川流域調査等を通 じ、日本の技術を世界に広めた先駆者として その功績が高く評価されている。

## 2) AKK 最終報告書

同報告書は2部構成で、1部は経済協力の 意義と現状、基本方針、2部は賠償問題、国 別(10ヵ国)および事項別方針(12項目) でまとめられた。「意義」については、「アジ ア諸国の多くは、大戦の結果、幾百年にわた る政治的桎梏を脱却し独立を獲得したが、経 済は資本、技術、経験の欠如等のため、植民 地的従属性を脱せず、幾多の困難に直面して いる。経済の安定と発展とは政治的安定の前 提で、これ無くしては平和と繁栄を確保出来 ない。国連技術協力計画、ポイントフォア、 コロンボプラン等の援助が供与されてはいる が、未だ経済的安定ないし発展を促進するだ けの規模を持つとは言い難い4)」とした。「方 針」については、「(1)原則、民間の創意に より行い、政府は実施に必要な援助を与える。 (2) 民族感情を尊重し、その国の経済復興、 開発計画に相応して行う。(3)賠償問題の 早期解決を計るため、具体案を策定する5)| とした。因みに農業については、「米作」と いうタイトルで方針が示されている<sup>6)</sup>。内容 は、わが国もアジア諸国も人口増加により、 食料問題が重要な課題になっている現状に鑑 み、国連とアメリカと連携し、以下を通じて その解決に貢献することを確認している。

- ・荒廃地および原野の開墾による耕地の拡張
- ・灌漑および排水溝、貯水施設の築構等による自然的条件の克服、改善
- ・農法、種苗改良、農具、役畜による反当り 収量の向上
- ・土地制度、社会制度改革による農民の経済 的、社会的地位向上

- ・コメ以外の食用作物の他、家畜、輸出作物 等多角経営指導とそのための財政投資
- ・国内農業移民の奨励

## 3) 「経済協力基本方針」 策定と 「アジア協会」 の創設

AKKで集約された方針は、首相の指示によって最終報告を待たずに1953年12月18日、「アジア諸国に対する経済協力に関する件」として閣議決定されたが、具体策の1つが「アジア協会」の創設であった。決定は「民間の創意により経済協力を推進せしめるため、アジア協会を設立し、競合、重複団体(35団体が存在)は、速やかに整理、統合する。協会には、所要の補助金を交付すること、技術協力および二重課税防止のための協定締結を促進すること、輸出入銀行を積極的に活用すること、在外公館に、経済協力担当官を拡充配置すること」を明示した。最終的に、アジア協会(藤山愛一郎会長)は1954年4月に発足した。

#### 3. 緒方竹虎氏

「アジア問題調査会」が発足した際に緒方氏は、藤崎氏の依頼で会長を引き受けた。発会に際し緒方氏は、「アジア研究は、将来の日本にとって重要な事業だ。辛抱してやってもらいたい。何故なら日本は3000年を中国に学び、維新後100年を西欧に学んだ唯一の国だ。日本人は次の時代に西欧の工業文明と東洋の精神文化を結ぶ橋渡しの役割をすべき世界史的宿命が課せられている7)」と日本の役割に言及した。緒方氏は、第4次吉田内閣の副総理となったが、1954年9月にアジア問題調査会がアジア協会と合併するまで会長職にとどまり、吉田首相の対アジア政策策定とその実践に貢献した。

## 4. 岸首相とアジア外交

岸氏は、旧満州の縁で藤崎氏の依頼を受け、 「アジア問題調査会」との関わり合いを持ち、 以降、経済協力の推進者となった。学友石井 康フィリピン公使を「調査会 | 理事長に推薦 して社団法人化を手助けし、その後、藤崎氏 達が打ち出したアジア研究体制構想実現に力 を貸した。1957年8月26日、岸首相は藤崎、 板垣、川野、山本氏達による「構想」の説明 を受けた。内容は、「日本に来ればアジア問 題が全て分かるようにするべきだ。それを担 うのは民間で、資金は政府が世話をする」と され、首相が賛意を示したことを当日の毎日 新聞が紹介している。その後、有志20名に よる「研究機関設立に関する要望書」が政府 に提出され、1958年12月の(財)アジア経 済研究所設立に結実した。この間、岸首相は 1958年1月、第28回国会において「東西緊 張の中で、アジアは、その歴史にかつて見な い重要な役割を持つに至り、世界を動かす新 しい原動力である。アジアの大部分は、大戦 により痛手を受けたが、永年にわたる隷属か ら解放されたことも事実である。私は、各国 を訪問し、戦争中の出来事に対し心から遺憾 の意を表するとともに、親善の復活に務めて きた。これにより、諸国民のわだかまる感情 は漸次和らぎ、日本に対する信頼の念は深ま ったと信ずる。しかし、反植民地主義の旗印 の下に結集する民族主義運動は、ともすれば 共産主義宣伝の場に利用されがちであり、そ の原因が、主として、経済基盤の弱さと国民 の生活水準の低さにあることを見逃してはな らない。私が、懸案であった賠償問題の早期 解決を図り、また、東南アジア開発のための 諸計画の早急な実現を提唱しているのは、こ のような見地に立つからである<sup>8)</sup>」と経済基 盤強化と生活水準向上のための経済協力の必要性を訴えた。背景には、前年5月の東南アジア歴訪中に説明した「東南アジア開発協力基金」構想があった。「先進国の出資で国際金融機関を設立し、開発事業に対して低金利の融資を行う。資本金は当初5億ドル程度とし、10年間で50億ドル程度まで引き上げる」という内容で、各国への説明に続き6月の訪米時、アメリカ政府にも協力を依頼している。結果、構想は実現しなかったものの、準備された基金は1958年7月に日本輸出入銀行へ「特別勘定」として出資され、1961年3月、海外経済協力基金(OECF)の発足時に円借款事業の原資として継承された。

#### 5. 岩田喜雄氏

岩田氏は南洋護謨、南洋拓殖工業、日東護 謨、スマトラ興業、明治農事、明治護謨工業、 南洋企業、昭和護謨、熱帯農産等に勤務、起 業を通じ、南洋における産業振興に尽くす一 方、南洋栽培協会、南方農林協会、アジア経 済調査会の立ち上げを経て、AKK 委員に任 じられた。その後「アジア協会 | 発足に際し、 開発の経験を評価されて副会長として実質的 に協会の運営を担った。1962年、OTCAの 発足に伴い顧問となり、第一線から退いたが、 その後も日本ベトナム協会、海外農業開発財 団・協会、日本シンガポール協会、日本ナウ ル協会、日本ミクロネシア協会、日本アフガ ニスタン協会等の設立を主動した。この間、 1974年8月の国際協力事業団(IICA) 発足 に際し、設立委員として知見が活用された。 同氏は随想集「南への郷愁」の中で、企業の 関わり方について、「民間は相手国がどんな 事業をやりたがっているか、これを賠償の支 払いとどう結びつけるかを考えるべきで、相 手国の発展に寄与しながら、日本の利益にもなるような事業について話し合うべきである。交渉団が卵の殻を破る役をして来たとしても、何の統制も無く、一儲け根性で飛び出していったら、世界の笑い者になる。(中略)賠償は、住民の生活や人情まで知る必要があり、深い研究と叡智が重要になる。枕上の政策や、良識を欠いた進出に対し、忽撃を食うと思わねばならない。まずは、南方諸国と感情的に融和することであり、やがて決まるであろう賠償金を相手国への手切れ金とせずに、結納金として贈ることこそ産業人に課せられた使命である<sup>9)</sup>」と語っている。

#### 6. 藤崎信幸氏

期せずして、岩田、藤崎両氏は副会長と調 査研究部長としてアジア協会の運営に携わっ た。旧満州から帰国した藤崎氏は、慶大の恩 師小林澄兄教授の計らいで小泉信三塾長に会 い、アジア研究の重要性を語ったところ加田 教授を紹介され、同教授と親交を重ねた。そ の後、加田氏のアレンジで赤松、板垣、川野、 山本、半田各氏、経済安定本部の大来佐武郎、 原覺天両氏を紹介されて討議を重ねた結果、 1951年12月に任意団体「アジア問題調査会」 の設立にこぎつけた。同調査会は、上記各氏 を編集者として研究誌「アジア問題」を発刊 していたが、1954年9月の「アジア協会」 との合併後もそのまま協会に引き継がれ、藤 崎氏は調査研究部長として協会に迎えられ た。結果的に「アジア問題」は、「学術・研 究誌として賠償・経済開発・経済協力を三位 一体とするアジア政策とナショナリズム・近 代化・経済発展を軸とするアジアへの関心と いう認識を集約的に紹介し、当時のアジア研 究誌として高く評価される100」とその実績 が認められている。その後、アジア問題の編集方針は後継組織 JICA の「国際協力研究」誌 (1985 年創刊) として引き継がれてきたが、2008 年、「国際協力研究」が通巻 47 号をもって廃刊となったことは非常に残念である。

また、国際協力について藤崎氏は、「世界は、 有史以来の文明史的転機に差し掛かってい る。転機の兆候は、3000年来の長きに亘っ て続けられてきた人間社会の憎悪と闘争の歴 史に終止符を打って、新たに連帯と協調の時 代が訪れ、地球上の人々が遍く平和と繁栄を 享受する幸福の第一世紀の開幕を意味するも のだと信じる。資源有限時代を迎え、相互依 存が強化され、今や如何なる大国といえども、 一国の力だけでは、その繁栄を維持すること が出来なくなった。これからは、物ある国は 物を出し、金ある国は金を出し、知恵ある国 は知恵を出しあって、相携えて栄える道を探 る時代になって来た。それは国際協力時代の 到来であり、南北問題解決の正念場である。 然らば、日本人にとって21世紀とはなんぞ や。端的に言えば、それは日本および日本人 が世界の人々から誠実にして清新なるリーダ ーシップを待望されている世紀ではないだろ うか。アジアの一員として東洋を理解し、か つ明治以来、西欧に学んだ日本人は、南北双 方の真の友人として、先進諸国と途上国の橋 渡しをする世界史的使命が課せられているこ とを自覚すべきであろう。私が21世紀に興 味を持ち、かつ、21世紀研究の必要性を強 調する所以がここに至ることを理解して頂け るならば望外の幸せである11)」と語っている。 一方で、アジア協会による調査・研究業務

一方で、アジア協会による調査・研究業務が薄れていく現状に危機感を抱き、1957年8月、箱根に岸首相を訪問し、アジア研究の重要性と研究機関の創設を訴え、1958年11

月、(財) アジア経済研究所が発足したのは 上述の通りである。その後、藤崎氏は1958 年3月、「アジア問題」最終号(通巻60号) をもって協会を辞し、アジア経済研究所の調 査部長に迎えられた。氏の業績がさらに評価 されたのは、「アジアを理解し、西欧に学ん だ日本が、南北双方の真の友人として、先進 諸国と途上国の橋渡し」の具体的行動であっ た。1965年8月国際人育成を目的とする「貿 易大学」構想を立ち上げ、結果、「貿易研修 センター」は1967年の第55国会で承認され た。貿易自由化を前に国際人育成が求められ ていたこともあり、富士宮研修所が1992年 に閉鎖されるまで6000名近い卒業生を送り 出した。

次いで藤崎氏が情熱を注いだのは「国際大学」設立であった。1972年3月、「国際協力教育機関」設立世話人会を立ち上げ、1976年の準備財団を経て、1982年4月、初の大学院大学「国際大学」は新潟で開校に至った。公用語を英語として留学生を受け入れるため秋入学制度を採用した。氏は開校と同時に退かれたが、アジア問題調査会、アジア協会、アジア経済研究所、日本貿易研修センター、国際大学と繋がるその姿勢は一貫している。

## おわりに

政府の諮問を受け、経済協力の方向付けを 答申する「AKK」および「対外経済協力懇 談会」を継いだ「対外経済協力審議会」は、 1961年6月の発足後、その活動は1970年代 まで待たねばならなかった。その後も「海外 経済協力に関する検討会」や「国際協力に関 する有識者会議」、「21世紀に向けてのODA 改革懇談会」、「ODA大綱見直しに関する有 識者懇談会」等の諮問委員会は一時のテーマ だけの目的で設立されており、常設の諮問委 員会は皆無である。経済協力を外交の中心に 据える政策が求められるとするならば、政権 によるブレを少なくすることの重要性から 「援助基本法」制定と常設の「対外経済協力 審議会(仮称)」の設置が必要である。とくに、 基本法に準ずるとする政府の「ODA 大綱」 であるが、過去に政府自身が参議院での質問 主意書に、「大綱は、法的拘束力を有するも のではないが、関係閣僚は、夫々の所管分野 において、大綱に従って (その業務を)強力 に推進していくべきもの <sup>12)</sup> | と回答してい るように、あくまでも政府の"努力目標"を 取りまとめたものが「大綱」であり、経済協 力の普遍性を確保できる法的拘束力を持つ基 本法の制定が待たれる。既に1971年9月、 対外経済協力審議会は、政府に対して「途上 国に対する技術協力拡充のための施策」を答 申し、行政の一元化・簡素化、対外開発協力 基本法制定と実施機関への権限移譲を訴えて おり、その後も1998年6月、「参議院国際問 題に関する調査会(林田悠紀夫委員長)」が 参議院議長宛に提出した調査報告書第一号提 言 3013) にて「援助基本法制定」の緊急性を 訴えてから久しく時間が経過している。基本 法が待たれるのは、冒頭でも紹介したように わが国の経済協力が DAC の定義する「ODA | とは別な概念を打ち出していると懸念されて いることも背景にある。同時に、主要事業が ほぼ IICA に一本化されたにもかかわらず、 政策立案や国際機関への拠出、出資が各省ご とに実施されている現状や BOP ビジネスに 見られるように複数の省がその振興を競って いる現状からも、予算、組織あるいは国際機 関等への拠出・出資事業を一本化すべき時期 にきている。

最後に、当時のアジア研究第一人者、板垣 教授の2つの解説を引用して本稿を締めくく りたい。

1つは、「国際協力という言葉が広く用い られるようになったのは、60年代以降であ る。マーシャルプラン、ポイントフォア、コ ロンボプランは、復興ないし開発に対する援 助という概念に基づいて実施された。それは 台頭するナショナリズムに対応する先進国の 考え方として、"援助"が"協力"へ切り替 わったからである。要因は2つ、1つはイコ ール・パートナーシップ。援助する国、され る国という一方通行でなく、互いに相手国を 対等のパートナーとして認め合う相互協力関 係として認識すること。もう1つは、開発に おける人間の重要性、即ち、人間の価値、生 命、健康を重視し、保健、医療、教育、人材 育成を含む人間尊重を協力の核心とするこ と。パートナーとしての民族尊重と人間尊重 という協力概念に含まれた二重の意義を再認 識することがこれからの日本の "国際協力理 念の原点"であることを、銘記しておかねば ならない 14) L

2つ目は、「アジアの国々は、かつて植民地、 半植民地、または属領であったが、日本は、 植民地化の脅威を受け、不平等条約、その他 色々な制約を押し付けられたものの、政治的 な意味での植民地にはならなかった。植民地 であった国と無かった国、基礎経験で全く違 うということを考えないと我々がアジアの問 題に関心を持ち、民族に善意を持って接して いるといっても、その経験を共通にしないと ころから、相手の立場に立つことが出来ない ということがあり得る。植民地民族としての 苦悩を、一度も味わったことのない日本人は、 兎角この点を忘れがちである 15)」。

## 引用文献・資料

- 1) エマ・モーズリー 2014、「国際開発援助の 変貌と新興国の台頭」佐藤眞理子・加藤佳 代訳 (明石書店)、p 3,26.
- 経済安定本部 1952、「東南アジア開発計画と 日本の役割」、pp.131-132. および 大蔵省資料 Z506-28 大臣官房調査部訳、pp.101-104.
- 3) 藤崎信幸追想「アジアに道を求めて"アジ 研の源流"」板垣與一編(論創社)、p.86.
- 4)「アジア経済懇談会」報告書、pp.28-30.
- 5) 同上報告書、pp.3-4.
- 6) 同上報告書、pp.80-81.
- 7) 藤崎信幸追想「前掲書」板垣與一編(論創社)、p.100.
- 8) データベース「世界と日本」日本政治・国際関係データベース 東京大学東洋文化研究所 田中明彦研究室.
- 9) 岩田喜雄 1961、随想集「南への郷愁 東南 アジアとともに 50年」(自費出版)、pp.3-4.
- 10) 末廣昭 1997、「戦後日本のアジア研究」東京大学社会科学研究所『社会科学研究」創立 50 周年特集号、pp.42-50.
- 11) 藤崎信幸 1977、「21 世紀の灯火は見える ~はじめに」より抜粋(泰流社)
- 12)「第142国会加藤修一氏質問主意書第24号 政府回答書」
- 13) 参議院議長宛「参議院国際問題に関する調査会長 調査報告書」平成10年6月3日、pp.35-37.
- 14) 板垣與一「アジア友の会の栞第41号アジアの興隆にかける橋」1996年4月より抜粋
- 15) 板垣與一「ミリオネア」1968 年 11 月号よ り抜粋

(任意団体「ODA ライブラリー」代表、 元国際協力事業団理事) 特集:農業技術協力の60年



## 農学原論と協力原論―国際協力60周年によせて

## 北 野 収

## はじめに

コロンボプラン(南および東南アジアにおける共同開発のためのコロンボ会議)に日本が加盟したのは1954年10月6日であった。コロンボプランは南アジア、東南アジア地域の経済開発を目的とした途上国開発協力のための世界最初の国際機関といわれている。1954年は、日本の国際協力・海外援助のもう1つの始まりともいえる賠償協定の第1号としてビルマ(現ミャンマー)との協定が締結された年でもあった。2014年は、コロンボプラン加盟から60年、さらにJICA設立(1974年)から40年という節目の年である。

この間、農林業分野は国際協力における主要分野であり続けた。1990年代以降の新たな協力分野として、平和構築や紛争介入など開発協力以外の分野がクローズアップされるようになったが、元々、行政用語としての「国際協力」は農林業分野で使われ始め、その後一般用語化したという説もある(北野 2011)。本稿の目的は、農林業協力の歴史を概観し

ながら、「時代とともに移り変わる開発アジェンダ」と「普遍 (不変)的に存在する人的営為としての国際協力の意義」を対比させ、そこから、とりわけ農業・農村分野での協力にあたり、私たちが問うべきものは何かについて思索することである。

## 1. 農林業開発協力のあゆみ1

## 1) 原点としてのアジアへの稲作技術移転

最初期の農林業協力は、社団法人アジア協 会を実施主体としたマレーシア、インドネシ ア、セイロン(現スリランカ)などのアジア 諸国を対象にした稲作を中心とする農林業分 野の研修員受入れと専門家派遣であった。 1958年からは円借款がアジア諸国を中心に開 始され、輸出促進、原材料確保という広義の 経済協力概念のなかでの日本型国際協力の原 型が早くも誕生した。1960年にはセンター協 力方式が始まり、農業技術訓練センターやモ デルファームの設置がなされた。この萌芽期 の農業協力は、1970年代に本格化するアジア における緑の革命の素地を提供したといえよ う。政府の ODA 実施機関である特殊法人と して、円借款を担当する海外経済協力基金 (OECF)、技術協力を担当する海外技術協力 事業団 (OTCA) がそれぞれ 1961 年、1962 年に設立された。

1967年からプロジェクト方式技術協力が開始され、農業分野では、稲作分野を中心に畑

KITANO Shu: Philosophies of Agriculture and International Cooperation: On the 60th Anniversary of Japan's International Cooperation.

<sup>1 「</sup>農林業」という名称を用いつつも、本稿では主 として農業分野での国際協力について論じる。本 節では、主に、中村(1998)を参考に農林業協力 の展開を概観する。

作を補完的に含め、稲作技術改善、普及員養成、農民組織育成、農業信用、流通加工などがモデル開発地域において展開された。こうした開発モデルは、基本的に稲作農業における日本の経験を東南アジアに移転する発想であった。そうしたなか、日本とは気象条件等が異なる熱帯地域特有の技術的問題を克服するために、熱帯農業の研究を行う体制が整備された<sup>2</sup>。

### 2)世界食料危機と開発輸入のための協力

1960年代末からのもう1つの潮流は、イン ドネシア東部ジャワのトウモロコシ開発に始 まる開発輸入であった。この流れは1973年 の世界食料危機によって、日本の食料安全保 障が決定的な動機になり、1974年の IICA 設 立へとつながった(北野 2011)。開発輸入に 関するその後の最も大きな日本の協力が、ブ ラジルを世界有数のダイズ輸出国に発展させ たセラード農業開発協力である。農業協力に おいては、途上国農業の生産力向上だけでな く、それらを通じた世界の食料需給安定(さ らには開発輸入先の確保)など、広義の農政 の一環という位置づけもあったといえる。セ ラードに限らず、援助、投資、貿易の三位一 体の協力方式は、日本型あるいはアジア型援 助モデルとして、後にその役割の評価をめぐ る議論を喚起することになる (下村 2013)。

1970年代の緑の革命、とりわけアジアにおける稲作の生産力の向上に大きな役割を果た

した農業開発協力も大きなエポックであった。

さらに、1970年代後半から1980年代には、ベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)に基づく開発戦略とそれに関連した動向としての人的資本(人づくり、研究協力など)の重視、ODAの量的拡充に呼応した形での援助対象地域の拡大(アジア以外の地域)という変化があった<sup>3</sup>。農業・農村分野においては、総合農村開発(Integrated Rural Development: IRD)アプローチが実施されたのもこの時期である。

#### 3) 人間開発と構造調整の時代

1992年には、ある種の政治的コンディショ ナリティともいえる政府開発援助大綱(ODA 大綱)が定められ、農林水産省の新しい食料・ 農業・農村政策の基本方向(新政策)におい ても、農林業協力の理念、原則等が謳われた<sup>4</sup>。 こうした流れのなかで、従来の個別案件重視 型から、国別、地域別、環境、女性、ガバナ ンスなど分野別の協力方針の研究や策定が行 われ、より戦略的な対応がなされるようにな った。1990年代の大きな潮流として、人間開 発概念の主流化、社会開発的側面の重視、住 民参加型アプローチの導入など、理念・手法 の双方において、経済成長一辺倒でない要素 の重要性が認識された。2000年代には、生活 改善運動や一村一品運動など日本の開発経験 を踏まえた村づくり型の農村開発協力も行わ れるようになった。

その一方、世界銀行や欧米ドナーを中心に した新自由主義・市場原理主義的「構造調整」 政策が隆盛を極めた。構造調整と人間開発は 一見、イデオロギー的に対極と捉えられるが、 1990~2000年代にかけて、両者の奇妙な併 存構造が存続したのである。

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>農林省(現農林水産省)熱帯農業研究センター (TARC)は1970年に設立されている。

<sup>3</sup>もちろん、地域配分比率を他の欧米ドナー国と比較しれみれば、近年においても依然としてアジアの割合が高いことは変わらない。

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> 当時筆者も農林水産省国際協力課員として、大綱 および新政策の策定作業に取り組んだ経験を持つ。

## 4) 貧困の主流化への回帰

多くの国において貧富の差の拡大を生み出すこととなった構造調整への反省から、貧困削減戦略文書(重債務途上国政府が策定)およびミレニアム開発目標(2000~2015年)など、国際潮流は再び貧困の緩和を重要視する流れ(いわゆる「貧困の主流化」)に変化した。農業・農村分野に関連するものとして、人間中心の「暮らし」概念を基底に持続可能性を包括的に分析する持続可能な生計(Sustainable Livelihoods: SL)アプローチが生まれた(国際協力機構国際協力総合研修所2003:172-186)。

その一方で、2001年の9・11 同時多発テロ以降の諸情勢を踏まえた2003年の新ODA大綱においては、援助と日本の国益を明確に関連づけた原則が謳われた。旧OECFを包含した円借款実施機関であった国際協力銀行(JBIC)を新JICAに統合し、国際協力機構として発足させるなど、援助実施体制にも大きな変化があった。

## 5) 農業開発とビジネスの連携

ビジネスとの連携が国際開発における最新のアジェンダになりつつある。農民や労働者のエンパワーメントのためのフェアトレード、途上国の低所得層を念頭においた小規模なBOPビジネスから、海外資本による大規模な都市開発、農業開発まで、さまざまなビジネス像を見出すことができる。二国間FTAが世界各地で次々に締結され、TPPの交渉が着々と進むなか、農産物の自由市場の形成は止めどなく進展し、そのフロンティアを開拓しつかる。構造調整により、多くの途上国において政策のための財政支出の徹底した合理化が進められ、「農業発展=海外投資の受入れ」という図式が自明かつ唯一の選択肢だ

という言説が強化されてきた。

一方、穀物価格の高騰に象徴される 2008 年の世界食料危機は、食料輸入国や低所得国 において、深刻な影響を及ぼした。欧米のみ ならず、中国、韓国、インドの企業がアフリ カや旧ソ連圏の国において自国への開発輸入 を念頭においた大規模な農業開発投資が進め られている。これには、貿易自由化時代にお けるビジネス上の比較優位という面だけでな く、ポスト世界食料危機時代における食料安 全保障という政策的インセンティブも働いて いると思われる (NHK 食料危機取材班 2010)。

ODA ベースの農業開発協力と民間ビジネ スによる農業開発投資を単純に同列で論じる ことは注意を要するが、中・韓・印といった アジア新興ドナーの特徴は、かつての日本以 上に援助・投資・貿易の三位一体を重視する 点にある (王 2013;下村 2013)。とくに、ア フリカの農業開発における中国の進出はめざ ましく、アフリカの政治的指導者には、援助 国からの政治的コンディショナリティは一切 不問で経済面・ビジネス面を重視する「北京 コンセンサストを歓迎する向きもある(勝俣 2013:202-212)。無論、日本の農林業協力界 もこうした動きに無関心ではないだろうし、 無関係でいられる訳ではない。新 ODA 大綱 での国益主義の明文化、2008年世界食料危機、 欧米および中国等による土地争奪(land grabbing)。こうした一連の動きと、日伯連携 ODA として注目を浴びるモザンビーク・プ ロサバンナ事業を関連づけることの妥当性に ついても、様々な議論があるかもしれない<sup>5、6</sup>。

被援助国の農業・農村セクターの発展という観点からみて、こうした大規模農業開発の 便益が貧困層である現地の小規模農家にどの ように、どれだけ裨益するのか。弱肉強食を助長し、彼らの生存基盤(=生業としての農業)を奪うことにつながらないのか。所詮、大規模農業開発は、遺伝子から食卓までをコントロールするグローバル・フードシステム(ライソン2004=2012:72-92;パテル2007=2010)の川上を開拓しているのであって、究極の受益者は現地の農家ではなく多国籍アグリビジネスではないのか。こうした懸念は、かつての緑の革命の負の側面に対する懸念(Shiva 1992=1997)と同様、古くて新しい問題である。

## 2. アジェンダの興亡をめぐる2つの理解 $^7$

前節でみたように、この60年間、開発協力のアジェンダはめまぐるしい変遷を遂げてきた。究極の目標が経済成長であることは不変でありつつも、経済成長を最重要視する考え方と経済成長よりも貧困緩和を重視する考えが約20年ごとに入れ替わるという説もある(朽木2011)。なぜ、次から次へと新しいアジェンダが打ち出され、それに対するアプロー

チ、援助手法が考案されては、次のものへと 移り変わっていくのだろうか。

一般的な説明では、次のように理解される だろう。戦後の国際開発政治は、1949年のト ルーマン米大統領の演説で示されたように、 戦争復興のためのマーシャルプラン、途上国 援助のためのポイントフォアプランも、米ソ 冷戦という枠組のなかで開始され、展開をみ た。米国およびそれに続く西欧(のちに日本) 先進国の進んだ技術や制度を移転することに より、産業の近代化を通じた経済成長を達成 することが期待された。こうしたなかで、開 発経済学の理論的進歩、開発実践を通じた試 行錯誤の学習から、改良型のアプローチが考 案され、国際開発コミュニティのなかで政策 化されていく。本質的に開発問題という現実 やニーズがアプリオリとして存在し、それを 踏まえた改善策として、新たな考えが生み出 されるということになる。この「現場実践⇔ 政策化 | のループが完全に機能するには、現 場の声が(論文、報告書、その他のチャネル を通じて)確実に政策立案の場に届けられて いるとともに、援助国・団体のみならず、被 援助国(中央と現場の双方)がアジェンダ形 成に何らかの影響力を有することが望まれ る。

しかし、援助国・団体と被援助国(者)の間には、途方も無く大きなギャップが存在する。極端な非対称性ともいうべきこのギャップは、両者の間にある極端な経済的格差および文化的相違に基づく世界観・価値観の違いである。アマルティア・センによれば、自由概念には、福祉の達成などすべての人のために共約可能なものと、そうでない非共約的なものが含まれるという。後者の自由には、個人の主観的次元において定義される「生き方」

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>Land grabbing に関する世界各地の事例報告については、International Conference on Global Land Grabbingのサイトを参照のこと。2011年に英サセックス大学、2012年に米コーネル大学で国際的な研究集会が開催された。コーネル大学農学生命科学部開発社会学科共催の第2回集会のサイトは以下のとおり。http://www.cornell-landproject.org/activities/2012-land-grabbing-conference/

<sup>6</sup>セラード農業開発の経験を基に、ブラジル、日本両国の連携により、モザンビーク北部地域で輸出のための大規模で近代的な農業生産を行うための農業開発事業。面積は1400万 ha(日本の耕作面積の3倍)。現地の小規模農民が生活の基盤を失うとして反対している(高橋 2013)。本稿では、同事業の正否について議論をすることは差し控える。

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>本節は北野(2011)の第8章の一部を要約したもの である。

のようなものも含まれる。そこには、近代化・ 合理化とそれ以外の二元論では割り切れない ような生き方や価値観が含まれるはずであ る。しかし、援助者と被援助者の前に立ちは だかるギャップにより、開発協力という行い は、被援助者を「近代化を求める者」として 単純化し、非共約的なニーズは捨象されてし まいがちである(千葉 2008)。

そもそも開発の定義やそれへの協力ニーズ の決定、プロジェクト管理の項目や実施に関 する決定に至るまで、大部分の決定は実質的 に先進国側によって行われる。こうした構造 のなか、プロジェクトレベルにおいては、現 地ニーズは単純化された指標に基づく判断と しての技術的対応として翻訳される。さらに 国家レベル・国際レベルにおいては、末端の 被援助者・受益者に対する説明責任(下向き のアカウンタビリティ)よりも、援助国政府・ 納税者に対する説明責任(上向きのアカウン タビリティ)が優位性を発揮する8。政府間、 途上国内、地域社会内部、内部者とよそ者と の間にある複雑な関係性も、単純化された技 術的対応として翻訳される。参加型開発、エ ンパワーメント、人間開発、グッド・ガバナ ンス、さらには、近年の「ODAと民間ビジ ネスの連携しなどの様々なアジェンダが援助 国側から次々と生み出される(元田 2007)。

これらのアジェンダ群は、一見、途上国の 現場における実践に基づく省察から見出され た新たな改善案として捉えられがちだが、必ずしもそうではない。極端な非対称性のなかで、絶えずドナー側から生み出されてきた政策言説であり、従来どおりの仕組みのなかで定義された「開発=経済成長」という概念の下位集合として、技術的レトリックとして「消費」されるに過ぎない、という見方もできる(北野 2011: 214-219)。

以上のように、国際協力のアジェンダの移り変わりについては、真の意味での実態の反映として生み出される(本質主義)のか、それとも権力的に圧倒的に優位に立つ者たちが半ば一方的に作り続ける(構築主義)ものか、という2つの異なる理解が成立し得るのである。

## 3. 人的営為としての農林業開発協力

## 1) 国際協力と専門家に対する2つの捉え方

異文化間のコミュニケーションおよび資源 移転である国際協力を、複雑な因果律のなか で行われる人間の営みとして捉えるか、客観 的なフレームの中で遂行される科学の営みと して捉えるかによって、また、人間をどのよ うな存在と捉えるかによって、国際協力とい う営みは大きくその見え方が変わる。

単純化した例として、組織とその成員について考えてみたい。企業は利潤やマーケットシェアの増大、株主への責任、消費者への責任などを有しており、社員はいわゆる社則や勤務規定のみならず、企業全体あるいは所属部署それぞれの目標や方針に拘束されながら「オーガニゼーションマン」(Whyte 1956=1959)としての存在を余儀なくされる。この世界観に、利私そして功利の究極的な姿を見出すことも可能である。しかし、別の見方をすることもできる。各社員は組織の一員として合理的な判

<sup>8</sup>小規模家族農業支援を主眼にした農業・農村開発よりも、「開発とビジネスの連携」の名の下で、輸出向けの換金作物の大規模生産の展開を志向するような開発のあり方が、援助国の国益や自由貿易の潮流の面からだけでなく、被援助国政府指導者にとっても魅力的な選択肢として優位性を持つ場合が多いことも、この一例である。

断と行動をとることを期待されている一方で、個人として自己実現のための動機や目標を持っていることもある。さらに、社則や勤務規定に縛られつつも、創意工夫や熱意などによって部署ごとに、あるいは企業ごとに独自の文化や雰囲気が醸成されることもまた事実である。もっとも、グローバル競争の激化、20世紀的ともいえるパターナルな企業像の崩壊、成果主義と個人責任主義の普及などによって、こうした属人的要素は近年、著しい縮小を余儀なくされている。

国際協力とりわけ農林業にかかわる技術協 力に、この世界観をあてはめることは可能だ ろうか。技術協力とてそれぞれの援助国の対 外政策の一部であり、被援助国にとっては国 の開発政策の一部である。とりあえず、国益・ 国策の実現の場としての国際協力という立場 を採ったとして、そこにある経済至上主義な どのイデオロギーの存在は否定できないが、 国レベル、国際レベルでの議論において、上 記でみた属人的要素はすぐに見出せそうにな い。組織と社員の関係は、外務省、JICA、国 連機関、NGOとそこにおける職員の間には見 出せる。しかし、技術協力や NGO の活動が ユニークなのは、多くの場合、現場で仕事を する専門家は、「組織⇔社員」といった縛り の力学とは別の次元で任務に当たっていると いう点である。上記の表現を援用すれば、こ のことは、技術協力の現場ではオーガニゼー ションマン以外の部分で協力任務にあたるこ とができる、あたらざるを得ない場合が少な

くないことを意味する<sup>9</sup>。

## 2) 専門家の物語に学ぶー農業技術者という 生き物

国際協力や農林業開発の研究において、学 術論文や調査報告書は重用されるが、専門家 が自ら記した体験記や手記がとりあげられる ことは少ない。2011年に上梓した拙著『国際 協力の誕生』の冒頭の1行目に、筆者は次の ような文章を記した。「人間は合理的な打算 や功利だけで動く生き物ではない。たとえば、 国際協力に関心をよせる人、実際に現場で協 力にかかわる人には、貧困問題や環境破壊に まつわる崇高で真摯な使命感と利他的精神を もつ人が少なくない」(北野 2011:i)。主観 に満ちた文章であっても、その個人がなぜ、 どのようにしてその価値観に導かれたのかを 探ることは有効である。以下、技術協力の黎 明期に活躍した3人の農業技術者の言葉に耳 を傾けてみたい。

稲作、野菜、普及の専門家として、インド ネシア、エジプト、東ティモールで専門家と して農業プロジェクトに従事した三浦喜美雄 (1948-) は、高専を卒業後、鯉渕学園で農業 を学んだ叩き上げの技術者であった。「OTCA に始まり JICA に継承された技術移転の原型 は、農業分野であれば、日本の先進的で集約 的な稲作技術を、受け入れ先の環境に合わせ て多少のアレンジを加えて技術移植するこ と」(北野 2011:79) であったが、三浦のエ ジプトでの稲作プロジェクトもその好例であ る。「伝統的な田植え手法から田植機による 「正常植え(マス目のように整然と植える)」 での近代的農法にし、農村女性たちは、手植 作業による腰痛から解放された。このように、 エジプトの稲作は、日本の大学に留学した研 究者と、JICA の帰国研修員らにより、エジ

<sup>9</sup>もっとも、現場主義を売りにしていた日本の開発協力 においても、プロジェクト・サイクル・マネジメント (PCM) と客観的指標に基づいた成果主義の普及に より、専門家が脱属人的で合理的な行動をとること が求められるようになった(戸田 2011)。

プトの土壌に適した技術開発が進展し、ジャポニカタイプのイネによる「緑の革命」を実現し、エジプト国民が念願とした食糧生産の増大と輸出に大きく貢献した」(三浦 2011:83)。日系移民への農業技術支援に従事したパラグアイでの経験から、「今後、日系人は十年あるいは二十年の間にはブラジルのように大きなエネルギーで国造りに貢献するであろう。(略)「日本文明のコピー」でない、世界史的な意味において、日系人が創造した「コロニア文化」ができると願っている」(152)と回想している。

日本を代表する熱帯農学者であった廣瀬昌 平(1932-2007)は、研究者になる以前、東南 アジアで緑の革命に専門家として遭遇した。 日本の技術協力がアジアで経験した「いくつ かの失敗しに当事者として立ち会っている。 1970年代前半に、専門家としてインドネシア 東部で日本への開発輸入を前提としたトウモ ロコシの近代農法導入に関わった廣瀬は次の ように回想する。「先進国が途上国の開発に さいして、トップ・ダウン方式により高水準 の技術を導入した試みが、対象国の自然、社 会・経済環境に適応できず十分な効果をあげ えなかった(略)。東ジャワではトウモロコシ はコメと混食され、貧しい農民のコメの代替 穀物としてきわめて重要でした。そのため東 ジャワには十分なトウモロコシの輸出余力は ありませんでした。そして、彼ら農民は伝統 的農法に依存しながら、自然、社会、経済の 変化に対応しつつ、発展性はありませんが、 貧しいながらも何とか生計を維持していたこ と、を見逃していたのです」(廣瀬 2006: 11)。顔の見える援助が国際協力の成功の鍵 だと考える廣瀬がいう「顔」とは、援助国ニ ッポンの現地でのプレゼンスという意味では

ない。「農民自身が抱える問題やニーズをまとめて、日本政府に要請することは現状では不可能でしょう。また農民の意思とは無関係に、被援助国政府の担当者が、現地あるいは外国籍のコンサルタント企業が作成した計画を要請書として提出することもありえます。(略)わが国の援助方式も、もっと農民の意向を汲み上げる「現場の目」、「現場の声」を大事にし、「顔の見える援助」が必要になっています」(50)。廣瀬の問題意識は、後に、西アフリカのサバンナ地域での環境修復と農村開発に関する研究(廣瀬・若月 1997)として結実した。

中田正一(1906-1991)は、農林技官として 戦後日本の農村青年教育政策に多大な功績を 残したのみならず、ユネスコ農業教育専門家 (アフガニスタン)、JICA 専門家 (バングラ ディシュ、普及センター)を経て、草の根国 際協力活動家として、国際協力の世界に大き な足跡を残した。農業技術者としての中田は 一貫して適正技術にこだわった。彼の技術観 は、技術論であると同時に思想でもあった。 それは「農業の技術には優劣はなく、ただそ の土地への適否あるのみ」(中田 1990:79) という言葉にも表れている。中田は、「日本は 国際協力国家になるべきだという。経済力で 相手を支配するのではなく、「お世話する国 家」である。協力専門家は技術外交官であり、 青年海外協力隊は一種の大学・大学院」だと いう(北野 2011:186, 傍点筆者)。中田によ れば、国際協力とは徹底して人間同士の営為 であり、人間が参加しない「協力」は協力に 値しないと断じた(186)。これは協力原論と もいうべき哲学である。

3人の先達の言葉の向こうに私たちは何を 見てとることができるか。それは農民の顔で ある。農耕をする姿である。農村での生活で ある。専門家=農業技術者という生き物とは、 農民のために、農民とともに働く者である。 それが、筆者が3冊の体験記から読み取った メッセージであった。

## おわりに一「原論」としての農林業協力

2014年は国連第66回総会の決議に基づく 国際家族農業年でもある。2008年の世界食料 危機を踏まえた食料安全保障サミット(2009 年)の宣言においては、小規模な家族農業へ の支援の重要性が確認されている。FAO世 界食料委員会の求めによる調査研究報告にお いて、小規模家族農業は、高い潜在的食料供 給能力を有するだけでなく、社会、生態系、 文化の面においても重要な役割を有し、食料 供給、貧困削減の面からも、家族農業の発展 のための支援が不可欠であるという方針が提 起されている(HLPE 2013=2014)。一般に、 ワシントン(世銀)は米国の関心、ローマ (FAO) は途上国の意向に敏感だといわれる が、飢餓と貧困の削減、小農への支援と国内 での潜在的な食料供給力の向上、環境・文化 面への配慮は、常に国際社会および農林業開 発協力の主要な関心の1つであり続けてきた はずである。

農業分野に限らずあらゆる開発への協力行為には何らかの価値選択がなされている。その意味で、技術協力の仕事も政治的実践、政治的現象の一部である(北野 2014:177)。誰

## 引用文献

- 1) NHK 食料危機取材班 (2010) 『ランドラッシュ』 新潮社。
- 2) 王平(2013)「中国の「三位一体」型援助 と日本の経験」下村恭民・大橋英夫・日本 国際問題研究所編『中国の対外援助』日本 経済評論社、pp.153-172.
- 3) 勝俣誠(2013)『新・現代アフリカ入門』 岩波書店。
- 4) 北野収(2011)『国際協力の誕生』創成社。
- 5) 北野収(2014)「私たちのグローカル公共 空間をつくる」鈴木敏正ほか編『環境教育 と開発教育』筑波書房、pp.177-194.
- 6) 朽木昭文(2011)「貧困削減文書のアプローチ」西川潤ほか編『開発を問い直す』日本評論社、pp.135-150.
- 7) 国際協力機構国際協力総合研修所編(2003)『援助の潮流がわかる本』国際協力出版会。
- 8) 下村恭民(2013)「「アジア型援助モデル」 の可能性」下村恭民・大橋英夫・日本国際

<sup>10</sup> 農学原論の立場からは、「生産の農学=経済的価値の追求」というアプローチだけでなく、「生命と環境の農学=総合的価値の追求」が求められる(西川2009:311)。産業振興による国家基盤の強化と個々の農家や農村の発展への支援は、共に重要な理念であるが、両者は往々にして対立関係に陥りやすい。私たちは、ここで価値選択という局面に立たされる。

- 問題研究所編『中国の対外援助』日本経済 評論社、pp.173-195.
- 9) 高橋清貴 (2013) 「モザンビーク・プロサ バンナ事業とは何か?」 『Trial & Error』 No.301、日本国際ボランティアセンター。
- 10) 千葉尚子(2008) 「国際社会と国際協力」 大賀哲・杉田米行編『国際社会の意義と限 界』国際書院、pp.233-250.
- 11) 戸田隆夫(2011)「開発における「無知の知」」 西川潤ほか編『開発を問い直す』日本評論 社、pp.198-212.
- 12) 中田正一(1990)『国際協力の新しい風』 岩波書店。
- 13) 中村宗弘 (1998)「我が国の農林業開発協力戦略の推移」国際農林業協力協会編『我が国の農林業開発協力 40 年史』国際農林業協力協会、pp.18-28.
- 14) 西川芳昭 (2009)「農村開発の視点と課題」 大坪滋ほか編『国際開発学入門』勁草書房、 pp.305-312.
- 15) 廣瀬昌平 (2006) 『国際協力成功への発想』 農林統計協会。
- 16) 廣瀬昌平·若月利之編(1997)『西アフリカ・サバンナの生態環境の修復と農村の再生』 農林統計協会。
- 17) 三浦喜美男 (2009) 『泥と汗で始まった「国際協力」』 新風書房。

- 18) 元田結花 (2007) 『知的実践としての開発 援助』東京大学出版会。
- 19) HLPE (2013) Investing in smallholder agriculture for food security, A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of Committee on World Food Security, Rome. (家族農業研究会・(株) 農林中金総合研究所訳 (2014)『人口・食料・環境 家族農業が世界の未来を拓く』農文協)
- 20) Lyson, Thomas A. (2004) *Civic Agriculture*, Tufts University Press. (北野 収訳 (2012)『シビック・アグリカルチャー』 農林統計出版)
- 21) Patel, Raj (2007) *Stuffed and Starved,* Portobello Books. (佐久間智子訳 (2010)『肥満と飢餓』作品社)
- 22) Shiva, Vandana (1992) *The Violence of Green Revolution*, Zed Books. (浜谷喜美子 訳 (1997) 『緑の革命とその暴力』日本経済 評論社。
- 23) Whyte, William H. (1956) The Organization Man, Simon & Schuster. (岡部慶三・藤永保訳 (1959)『組織のなかの人間 上』東京創元社)

(獨協大学 外国語学部 教授)

特集:農業技術協力の60年



## 農林水産分野の技術協力における 農林水産省の役割

## 井関雅仁\*·小林裕三 \*\*

## はじめに

1954年に我が国がコロンボ・プラン(アジアおよび太平洋地域における協同的経済社会開発のための Colombo Plan)に加盟して開発途上国・地域に対する経済協力を開始してから今年で60年を迎える。援助額(支出純額ベース)は一時期米国を抜いて首位となった時代から減少したものの、我が国は依然援助国として重要な位置を占めており、アジアを中心とした今までの経済協力は農林水産分野の開発・経済発展に多くの成果を上げてきたと評価されている。

本稿では、コロンボ・プラン加盟 60 周年の節目にあたり、これまで農林水産省が取り組み、あるいは関わってきた技術協力の実績を振り返るとともに、農林水産分野における国際協力の課題と今後の取り組みについて報告する。

#### 1. 農林水産省の役割

我が国が技術協力をはじめとする国際協力 を進める上で、農林水産省が果たしてきた役 割は次の2点に大別される。

①外務省等が取りまとめる各種援助方針・

ISEKI Masahito, KOBAYASHI Yuzo: The Role of the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries in the International Cooperation of the Agricultural Sector. 計画への農林水産分野での参画や、独立 行政法人国際協力機構(JICA)等の援 助実施機関が実施する政府開発援助 (ODA)事業に対する案件形成・進捗管 理の支援や専門的知見の提供

②農林水産省が独自予算等によって実施する ODA や政策・技術面での研究・交流 以下、農林水産省<sup>1)、2)</sup> を基に同省の役割 について概説する。

## 1) 専門的知見の提供

我が国の農林水産業協力は、相手国政府の 要請に応じて実施する二国間協力と、国際機 関への出資・拠出等を通じて行う協力の2つ のスキームに分類できる。前者(二国間協力) はさらに技術協力と資金協力に分類され、そ の中心となる実施機関は JICA である。農林 水産省は、JICA が実施する各種技術協力事 業に関し、事業支援委員会等への参画、研修 員の本邦受入、協力事業や相手国政府等への 専門家派遣などに関与している。また、後者 (国際機関を通じた協力) としては国際開発 金融機関への出資拠出、国連食糧農業機関 (FAO) をはじめとする国連専門機関等への 資金拠出、および専門家派遣や研修員の受入 等人材面での協力を実施している。図1に協 カスキーム別農林水産省の位置付け (関与) を示す。

## 2) 農林水産省による独自活動

開発途上国への農林水産業協力のため、農

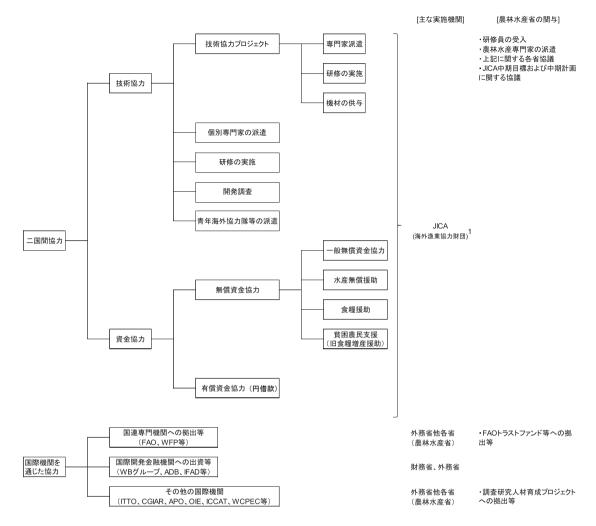


図 1 協力スキーム別農林水産省の関与 出典:外務省 HP<sup>3)</sup> 等を基に筆者改編・作成 注<sup>1</sup>:海外漁業協力財団が行う技術協力は研修員の受入と専門家の派遣

林水産省は独自予算により下記のような調査、共同研究、技術交流、専門家養成等を実施してきた。なお、これら事業は農林水産省独自で実施するものの他に、地方自治体や民

<sup>1</sup> 国際機関を通じた協力としては、国連世界食糧計画 (WFP) や国際農業研究協議グループ (CGIAR) 等国際研究グループに対する拠出、専門家の派遣等を実施している。

間団体を活用した委託あるいは補助事業もある。

- ①国際機関を通じた協力<sup>1</sup> (農林水産省、 国際農業機関)
- ②共同研究 (農林水産省)
- ③技術交流 (農林水産省)
- ④途上国農民の研修等受入(地方自治体、 民間団体)

- ⑤ NGO を通じた協力(農林水産省、民間 団体)
- ⑥各種調查(農林水産省、民間団体)
- ⑦技術協力専門家の養成確保(農林水産省、 民間団体)
- ⑧研修員の本邦受入体制整備(農林水産省)

## 2. 我が国農林水産業技術協力の歴史的変遷

前述した通り、我が国が実施する農林水産業協力をはじめとする ODA は 1954 年のコロンボ・プランへの加盟を契機に始まったが、国際的な開発援助の思想や国内の事情から、その内容は時代ごとに変化してきた。以下、国際農林業協力協会<sup>4)</sup>を基にその歴史的変遷を概観する。

## 1)技術協力の創成期(1950~1965年)

我が国の技術協力は個別協力方式の技術協力からスタートしており、まず1954年から研修員の本邦受入が開始され、1955年からは専門家派遣事業が始まった。その大部分は稲作を対象としており、アジア諸国の技術水準を遙かに超える日本型稲作技術の導入(技術移転)を求める各国の要望に応えたものであった。セイロン(現スリランカ)、インドネシア、マレーシアなどでは農林省(現農林水産省、以下「農林水産省」とする)<sup>2</sup>が推薦した人材が派遣され、高い評価を得たことから、同個別協力方式は1958年以降、アジア地域以外にも拡大していった。

このような農林水産分野の技術協力は政府 主導型という特徴を有していた。当時、世界 最大の貧困地域はアジアであり、「貧困の克 服」と「飢餓からの解放」というテーマの下、 我が国の農林水産業協力はアジアの稲作を中心とする食料増産に向けられ、この協力がやがて1960年代後半に巻き起こった「緑の革命」に繋がっていった。

なお、1960年代前半は技術協力をはじめとする協力体制の整備期にも位置付けられる。1960年にアジア経済研究所が設置され、1961年には海外経済協力基金が、そして1962年には技術協力の一元化を図るべく海外技術協力事業団(OTCA、現 JICA の前身)が設立された。

## 2) 東南アジアの農林水産業協力とその多様 化(1965~1975年)

1960年代後半、我が国は大幅な貿易黒字を背景として、その国際的地位を急速に向上させていった。1966年には我が国の提唱で東南アジア開発閣僚会議と東南アジア農業開発会議が開催され、両会議において農業開発の重要性が強調された。さらに経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)においても途上国の食料増産と農業開発には先進諸国の技術協力が重要であることが強調され、我が国の東南アジアへの技術協力は本格化した。

前述した OTCA の活動を拡大させる一方、 農林水産省は熱帯農業の組織的研究に着手 し、技術協力の基盤を強化すべく 1970 年に 熱帯農業研究センター(現 JIRCAS、独立行 政法人国際農林水産業研究センター)を設立 した。さらに民間の農業協力を支援する組織 として海外農業開発財団(1969 年)が設立 され、民間ベースの農業技術者や農林水産省 をはじめとする政府系農林水産業協力専門家 の斡旋が行われた。なお、同財団は JICA が 発足するまで活動を続けた。

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>昭和53年(1978年) に農林水産省と改称されるまでは農林省。

## 3) BHN 援助と人づくり協力の強化〜地域 拡大(1975 ~ 1990 年)

この頃我が国の技術協力は1つの転換期を 迎えた。我が国は累次の中期目標を策定し、 計画的にODAの大幅な拡充を図り、1978 年の第1次目標以来、中期目標は1993年に 至るまで第5次に亘り策定された。ゆえに、 我が国の技術協力をはじめとする開発協力戦 略の基礎が形作られた期間に位置付けられる。

また、1970年代半ば以降は先進諸国や世界銀行等の援助政策はベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)が主流となり、我が国 ODAもこの影響を受けて BHN 重視の開発戦略をとるようになった。やがて同戦略は ODA だけでなく、NGO による援助を通じてさらに拡大し、1989年以降は農林水産省でも独自予算を確保して、民間団体を通じた NGO 農林業協力推進事業を実施するに至った。

先に述べた中期目標の下で ODA が拡充されていく中で協力対象地域も拡大し、それまでアジア中心であった技術協力は中近東、アフリカ、中南米、大洋州へと広がりを見せた。

さらに我が国は食料安全保障の観点から、途上国への農業協力戦略を見直し、農政の一環として位置付けることを必要とする新たな段階に入った。これは、食料の海外依存度の高い我が国にとって食料の安定的輸入が必要との考えから、技術協力をはじめとする国際協力を通じて長期的に安定した輸入源を確保すべく、土地資源が豊富な途上国を対象に食料生産力を高め、その輸出余力を増大させる「開発協力」方式として進められた。その代表的な事例が1979年から始まったブラジルの「セラード農業開発協力」である(2001年終了)50。この案件は、今日我が国におけ

るダイズ輸入先の多角化にも寄与している。

また、1980年代中葉にサブサハラ・アフリカを襲った大干ばつを契機として、飢餓と貧困、食料安全保障の危機が地球的規模で問題視されるようになり、アジア諸国、とりわけインドネシアにおいてコメの多収品種の導入や集約的農業技術の普及を様々な協力スキームによって実施した「コメ増産アンブレラ協力(第1次1981~1985年、第2次1986~1990年、第3次1995~2000年)6)」は、同国のコメ自給達成に寄与したものとして高く評価されており、これら技術協力には農林水産省所属、あるいは推薦の専門家が派遣された。

# 4)農林水産業技術協力の戦略転換~持続可能な農業と農村開発(1990~2005年)

1990年代、技術協力をはじめとする我が 国農林水産業技術協力の戦略は、人間中心の 開発を集約した DAC の新開発戦略(1996年 5月)と世界食料サミット宣言(1996年11月) および行動計画を主軸としていた。また、援 助戦略実施の具体的な分野としては、我が国 が1970年代後半以降、国際社会で一貫して 強調してきた農業・農村開発を含む BHN 援 助および人づくり協力の2つが重点分野であ った。前者(BHN援助)は主流となった 1970 年代半ば頃の二国間 ODA に占める割 合は DAC 主要国中最下位(1975 - 1976 年平 均 9.4%) であったが、1994-1995 年平均で は33.8%と大きく増加しており、うち農業援 助のポーションも 6.0% から 9.5% へと増えた (表1)。また、後者(人づくり協力)につい ては教育・訓練的な人づくり、研究協力的な 人づくり、政策策定・制度づくりへの知的支 援・交流といった面において農林水産省は研 修員受入、あるいは専門家派遣といった協力

表 1 二国間 ODA における BHN 援助の割合とその推移 ~ 1975-76 年と 1994-95 年の比較~

単位:%、約束額ベース

国 名	1975 - 76	うち農業援助	1994 - 95	うち農業援助
オーストラリア	21.9	4.3	48.2	4.7
カナダ	27.5	8.1	36.6	2.5
デンマーク	28.0	11.4	40.4	6.0
フランス	61.1	7.0	43.9	5.6
ドイツ	31.4	7.6	50.0	6.4
日 本	9.4	6.0	33.8	9.5
オランダ	55.7	19.7	42.4	11.8
スウェーデン	33.7	9.0	67.4	10.3
英 国	9.4	4.3	51.6	9.4
米 国	18.4	8.1	42.7	5.8
DAC	29.3	8.1	41.4	7.4

出典: 社団法人国際農林業協力協会、1998 年4)

に寄与してきた。

なお、1993年に東京アフリカ開発会議 (TICAD)が日本のイニシアチブで開催され、 アフリカ各国の自助努力と南南協力の推進が 東京宣言として発表され、1998年の TICAD Ⅱではオーナーシップとパートナーシップが 東京行動計画として提唱された。我が国によ る対アフリカ技術協力の方向性が鮮明に打ち 出された時期でもある。

## 5) MDG 達成に向けた世界の食料安定供給 (2005 年~)

穀物の国際価格が2006年以降上昇したことは周知の通りであるが、2008年の高騰を機にロシアの穀物輸出禁止措置、トウモロコシのバイオ燃料向け需要の増大、旺盛な中国のダイズ輸入等により、穀物価格は2010年以降再び上昇し、2011年2月には過去最高値を記録した(図2)。世界の食料需給は今後も逼迫すると見込まれており、2050年には90億人を超えるといわれる世界人口を養

うためには食料生産の増大は喫緊の課題といえる。国際会議の場においても食料生産を増大するための支援の重要性が議論されており、2010年には国連ミレニアム開発目標(MDG)サミットやG8サミット、G20サミット、APEC食料安全保障担当大臣会合等の場で各国が多様な条件を考慮しつつ、農業生産を増大することの重要性、農業の生産性向上、持続可能な農業開発等に向けた研究開発や農業投資の重要性を訴え、これらを我が国としても共有している。

また、後発開発途上国にとって農業は経済 社会の基盤であり、農業の生産性を上げるこ とは経済発展の原動力となる。さらに気候変 動等地球的規模の課題への対応や頻発する自 然災害・紛争後の復興においても農業の果た す役割は大きい。

かかる観点から農林水産省は、ODA 大綱、 ODA 中期政策、国別援助方針等我が国の基 本政策に即しつつ、開発途上国における農業

コメ

409.0 ドル 13倍

ダイズ

551.5ドル 2.8倍

コムギ 262.4ドル

1.9倍

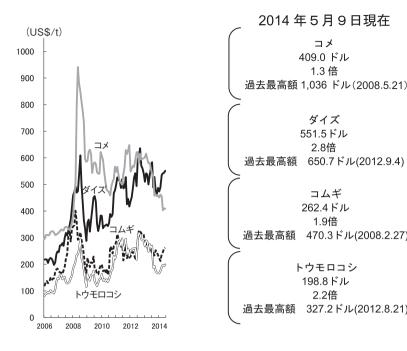
198.8ドル

2.2倍

650.7 ドル(2012.9.4)

470.3 ドル(2008.2.27)

327.2 ドル(2012.8.21)



穀物等の国際価格の動向(US\$/t) 出典:農林水産省<sup>7)</sup>を基に著者改編・作成

注1:各月第1金曜日(コメは第1水曜日)に加え、直近の最終金曜日(コメは最終水曜日の価格)を記載。

注2:過去最高価格については、コメはタイ国家貿易取引委員会の公表する価格の最高価格、コメ以外はシカゴ商品取

引所の全ての取引日における期近価格(セツルメント)の最高価格。

注3: 図中の倍率は 2006 年秋頃と比較した直近の価格水準。

等に関する基礎的調査や技術開発・人材育成、 農林水産分野の国際機関が行う協力活動への 資金拠出等を通じた国際協力を進めている。

#### 3. 具体的な技術協力についての事例紹介

前述した通り、我が国の技術協力は IICA が中核をなしているが、農林水産省の独自予 算でも多くの事業が実施されてきた。以下に、 国際農林業協力協会 20 年の歩み8) を参考と して、民間団体である JAICAF が関与して きた ODA 事業を事例として紹介する。

#### 1)農業関連産業等技術協力推進事業

東欧諸国との農業技術交流は、農業に関す る科学・技術協力を発展させるとともに、東 欧諸国との相互理解友好関係の促進を図るた め、科学技術協力を締結し、毎年相互に技術 交流チームを派遣して現地調査や技術交流を 実施してきた(1976~1994年)。なお、こ れら諸国との科学技術協力協定は1995年3 月をもって終了している。

また、市場経済化への円滑かつ効果的な移 行を支援し、農林水産品の安定供給の実現お よび食料農業分野における研究者等相互技術 交流ならびに民間ベースでの技術協力をサポ ートしてきた(1991~1997年度)。

#### 2) アセアン等中核農民育成推進事業

アセアン諸国等の人づくり協力の一環とし て、青年農民を我が国の農村に受け入れ、農 家実習および集合研修を通じて営農の実態、 農協活動、流通機構等についての研修を実施 した(1982~1986年度)。なお、同研修事 業は1987年度以降社団法人国際農友会(現 公益社団法人国際農業者交流協会)に引き継 がれ、現在もアジア農業青年人材育成事業と して継続実施されている。

## 3)海外農業協力専門家研修事業

かつて増大する農林業協力の要請に対処すべく、1987年度から国際農林業協力に携わる専門家を養成してきた。同研修は、我が国において普及、営農指導、試験研究等の経験を有する者に対し、開発途上国における農業技術の普及等農業協力の推進に必要な知識等を付与することによって、農業協力の専門家としてJICAが実施するODAの現場等に輩出するものであった。なお、同スキームでは①海外農業協力専門家長期研修、②海外農林業協力人材養成短期研修、③海外農業協力専門家専門技術実践研修と実施された(2004年度終了)。

## 4) NGO 等農林業協力推進事業

NGOによる海外の農林業協力活動は、国民の自発的参加による草の根レベルの国際協力として重要な役割を果たしている。しかし、多くの場合、このNGO活動は限られた資金と人材によって実施されており、広く我が国の国民がその重要性を理解し、協力・支援することが求められている現状を踏まえて、1989年度から補助事業としてスタートした。同事業ではNGOの活動現場に専門家を派遣したり、同協力現場で活動する人材を養成したりする業務が中心を担っていた(2009年度終了)。

#### 5)農林水產技術協力円滑化促進事業

開発途上国における農林水産業協力は技術

的に極めて広い分野をカバーするとともに、環境への配慮、女性や社会的弱者の開発参加、貧困対策、住民参加等の視点が重視されるように年々変化し、協力の内容も多様化している。このような現状と動向を踏まえ、我が国の開発途上国に対する農林水産分野の技術協力を円滑かつ効果的に推進すべく、プロジェクト方式技術協力(現技術協力プロジェクト)を中心に、農林水産業協力に係る案件の発掘・形成、協力計画の策定、協力事業の実施過程における運営管理、協力事業の評価など、協力事業の全過程について現状を分析・検討し、協力業務に携わる関係者に対する指導指針を取りまとめた(1995~1999年度)。

## 6)海外農林業協力事後評価

我が国が実施した開発途上国における農林 業プロジェクトのうち終了後数年を経たプロ ジェクトを対象に、その経済、社会・技術等 への効果を明らかにして、今後の農林業協力 プロジェクト計画策定のための教訓と示唆を 導き出すものとして、1983年から実施され た事業である(1997年度終了)。

## 7) アフリカ地域食糧農業事情緊急実態調査 および食料増産開発計画調査

サブサハラ・アフリカ諸国に対する食料増産および農業開発協力の方向を探るべく、1985~1987年度にかけてセネガル、ルワンダ、ケニア、タンザニア、ザイール、ナイジェリア、ザンビア、ジンバブエ、中央アフリカ、ベナン、リベリア、モーリタニア等対象に緊急実態調査を実施した。さらに同実態を踏まえて当該地域に適した食用作物の増産を図る観点からモデル計画を作成し、食料増産のための開発方向を検討した(1988~1991年度)。

#### 8) アジア農業生産性向上事業協力

1985年度よりアジア生産性機構 (APO)

が企画する農業分野における研修事業(セミナー、シンポジウム、研究会、研修視察等)を実施・運営するとともに、開発途上国で開催されるセミナーへ講師を派遣してきた。なお、同事業は1984年度に財団法人日本生産性本部(JPC)の委託事業としてスタートしたものだったが、翌年度(1985年度)から農林水産省の委託事業として実施され(2008年度終了)、2009~2011年度まではAPOからの直接委託事業として実施された。

# 9)食糧増産等に係る援助効率化基礎調査および食糧増産等に係る援助発展支援基礎調査

サブサハラ・アフリカ地域のように飢餓や 栄養不良に直面している国々にとって、食糧 増産は極めて重要な課題である。他方、食糧 の自給を達成しつつある東南アジアの諸国に おいても人口増加に対応した食糧生産の維 持・向上はすべての国の上位目標といえる。 このような背景から我が国は、開発途上国の 自助努力による食糧増産を支援するため、各 種の技術協力に加えて、肥料や農薬、農業機 械といった農業生産資機材を無償供与する援 助を実施してきたが、被援助対象国の食糧生 産技術の実態に即した援助など、きめ細かな 援助の実施が求められていたことから、円滑 かつ効果的に当該国の技術水準に合った食糧 増産等に係る援助を実施するための指針を策 定するための基礎調査を実施した(1990~ 1997年度)。

## 10) 農民組織強化支援事業

開発途上国における農民組織化の進捗度合に応じて研修コースを設け、農民指導者および農協幹部、農民組織化に係る行政官等に対する本邦受入指導および現地指導を実施し、我が国の農業者組織が有する「組織化に係る

普及・啓発」、「組織の運営手法」および「事業の企画・運営手法」等に関するノウハウを移転した。なお、同事業は一般財団法人アジア農業協同組合振興機関(IDACA)および財団法人海外技術者研修協会(AOTS、現一般財団法人海外産業人材育成協会:HIDA)との連携によって2004~2010年度まで実施された。

## 4. 現在の課題と今後の取組

世界の食料問題が依然としてその深刻さを 増している中、開発途上国における食料の生 産拡大など農林水産業への支援を通じた飢 餓・貧困対策が一層重要になるとともに、気 候変動や越境性感染症などによる広域での農 林水産業への悪影響等が懸念されることか ら、これら地球的規模の課題に対応するため の国際協力を引き続き実施していくことが必 要である。

一方で、現在はこうした従来型の国際協力に加え、途上国等において、農林水産物の生産から製造・加工、流通、消費に至る各段階の付加価値を向上させ、その価値をつなげていくフードバリューチェーンの構築(図3)を通じ、フードロスの削減や農村の所得向上を図ることの重要性への認識が高まっている。新たな途上国支援の仕組みとして、先進的な技術を有する我が国食産業の海外展開(民間投資)と、技術協力を始めとする経済協力の連携による途上国等のフードバリューチェーン構築を支援していくことが必要となっている。

このため農林水産省は、食関連企業、関係 府省等で構成する有識者会議を設置し、途上 国等におけるフードバリューチェーン構築の ため、「グローバル・フードバリューチェー

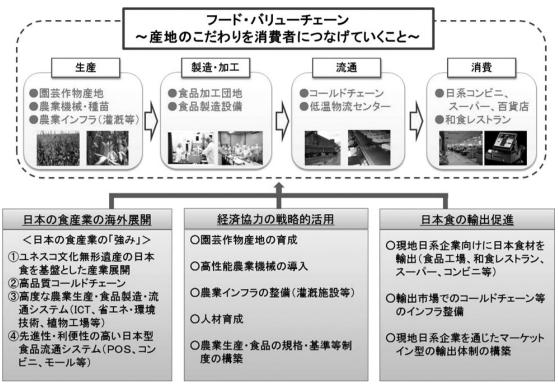


図3 途上国等におけるフードバリューチェーンの構築 出典:農林水産省<sup>9)</sup>

ン戦略」<sup>10)</sup> を 2014年6月6日に取りまとめた。本戦略では、農業・食品関連の経済協力について我が国の食産業の「強み」を生かし、民間企業の海外展開・投資と連携した取り組みを重点化するとともに、国際機関や各国と協調して途上国等におけるフードバリューチェーン構築の取り組みを推進することとしている。今後この戦略に基づき、官民連携で食のインフラシステムの輸出による食産業の海外展開を促進していく中で、フードロスの削減だけでなく途上国の経済成長と農村の所得向上を推進していく。

## おわりに

我が国の総合的な安全保障を確保するためには、食料の安全保障は不可欠の要素である。 食料自給率4割の日本の食料安全保障を確保するためには、世界の食料需給の安定、食料の増産、安定的な生産国の確保は欠かすことができない。この観点から、途上国の農林水産業開発および食料援助に対して積極的に貢献することが、引き続き我が国の重要な責務であると認識される。

また、集約的かつ高い技術力に支えられた 環境調和的な日本型の農業経営は、工業分野 における日本モデルと同様に世界に誇れるも のであり、その国の現状を踏まえつつ、我が 国のノウハウを移転していくことも途上国の 食料問題解決の観点から重要である。

加えて、我が国の食産業は、世界に誇る日本食を基盤とした産業展開、ICT(情報通信技術)、省エネ・環境技術、植物工場等の高度な生産・製造・流通技術、コールドチェーン、POS(販売時点情報管理)等の先進性・利便性の高い流通システムなどの「強み」を有しており、これらの技術に対する途上国のニーズは非常に高いものがある。

このような認識を踏まえ、我が国の今後の 農林水産分野における技術協力を含めた国際 協力は、各途上国の要請を前提としながら、 今後とも日本の優れたシステムを構成する各 種技術や制度を移転するための技術協力と、 そのシステムが全体として機能するためのト ータルな政策に対する指導・助言を行うこと に加え、フードバリューチェーンの構築に不 可欠な先進的技術を有する我が国食関連企業 の海外展開とも連携しながら、効果的に実施 していくことが重要である。

#### 引用文献

- 1) 農林水産省、これからの農林水産分野の国際協力のあり方一省内検討会報告書一、平成19年3月.
- 2) 農林水産省大臣官房国際部国際協力課、農 林水産業協力の概要、平成26年5月.
- 3) 外務省、ODA の形態、http://www.mofa. go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda\_ keitai.html

- 4) 社団法人国際農林業協力協会、我が国農林 業開発協力 40 年史、1998 年.
- 5)独立行政法人国際協力機構、ブラジルの不 毛の大地「セラード」開発の奇跡、http:// www.jica.go.jp/topics/news/2012/ 20120712\_01.html (2014/05/16).
- 6) 独立行政法人国際協力機構企画部·課題5部、 課題別事業成果、2012 年7月版、http://www.jica.go.jp/activities/issues/ku57pq00000ltw4j-att/results.pdf (2014/05/16).
- 7)農林水産省、穀物等の国際価格の動向、 http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/jki/j\_ zyukyu\_kakaku/pdf/kakaku\_0509.pdf (2014/05/16).
- 8) 社団法人国際農林業協力協会、国際農林業協力協会 20年の歩み(1978~1997)、 1998年7月.
- 9)農林水産省、グローバル・フードバリューチェーン戦略の概要、http://www.maff. go.jp/j/kokusai/kokkyo/food\_value\_chain/ pdf/sanko4.pdf
- 10) 農林水産省、グローバル・フードバリューチェーン戦略〜産学官連携による"Made WITH Japan"の推進〜、http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokkyo/food\_value\_chain/pdf/senryaku\_3.pdf
- (\*農林水産省大臣官房国際部国際協力課企 画係長、\*\*JAICAF業務グループ調査役)

特集:農業技術協力の60年



## 農業協力60年史

## 狩 野 良 昭

## はじめに

わが国の技術協力は、1954年に英連邦諸国が中心になって設立されたコロンボ・プランに加盟したことによって開始された。農業協力は、コロンボ・プラン加盟以前にFAO(国連食糧農業機関)を通じてインド、イランなどに6名の専門家を派遣したという記録があるものの、日本政府として国際社会に正式に農業協力を開始したというのは1954年以降といってよいだろう。つまり、今年(2014年)は農業協力を開始して60年という節目の年にあたる。

60年間の農業協力の全貌を把握するために、膨大な資料を渉猟することは時間的な制約があって困難であったので、本稿では筆者の専門外の林業、水産業、畜産業の協力については割愛せざるを得なかったことを予めご理解頂きたい。

わが国の農業協力戦略は、国際的援助動向、 さらに政府の政策および専門家の確保(リクルート体制)など国内事情に基づき形成されているが、過去60年間の戦略の推移を大まかに5つの時代に区分して概説したい。なお、本区分の1954年から1990年までについてはAICAF「わが国の農林業開発協力40年史」、 1990 以降については JICA の課題別指針「農業開発・農村開発」2011 年版に基づき作成している。

# 1. 協力の開始と協力体制の整備 (1950~1965年)

第2次世界大戦後、多くのアジア・アフリ カの旧植民地が独立した。東西冷戦の下で、 米国を中心とした西側諸国とソ連を盟主とす る東側諸国がそれぞれの友好国獲得を目的と して開発援助を実施することになる。新興独 立国の開発戦略は、工業製品の輸出促進に力 点をおいた工業化優先による1人当たりの GDP成長率を上昇させることが目標であっ た。その戦略に対応するように、主にインフ ラ部門(運輸、発電、灌漑、通信等)を中心 に東西両陣営の協力が行われた。成長が軌道 に乗ればトリクルダウン仮説により、その成 果は政府の介入なしに自動的に国内全体に浸 透し、停滞している産業部門(ここでは主に 農業部門を指すと思われる)の生産性が上が り、結果として貧困が減少するというもので あった。農業分野においてはしかし、換金作 物の導入など商業化重視のアプローチであっ たので、農業条件の良い地域とそうでない地 域の格差拡大を助長し、食料生産を衰退させ たという批判が起こった。他方、コロンボ・ プランに加盟した時点の日本は戦後の経済復 興途中であり、財政的な余裕もなかったので、

KANO Yoshiaki: '60 years' History of Agricultural Cooperation in Japan.

個別の専門家派遣および研修生の受け入れを 中心とした協力から開始した。当時、アジア が世界最大の貧困地域として問題を抱えた地 域であったが、「貧困の克服」、「飢餓からの 解放しのためには、農業が重要であることは 広く認識されていた。もともと日本の農業は コメを主作物とした小規模家族経営であり、 アジア諸国と共通な農業構造を有している。 このため、日本の先進的稲作技術を導入し、 コメの収量を向上させたいというアジア諸国 からの協力要望が多かった。こうした背景も あり、協力は稲作を中心に個別専門家の派遣 という方式で開始され、スリランカ、インド ネシアでの稲作栽培技術指導およびマレーシ アでのイネの二期作用品種の育種(Malinja および Mahsuri) などが初期の協力である。 しかしながら、個別専門家の派遣という方式 では、個人の経験と知識に依存する度合いが 大きく、前任者と後任者との間の継続性が欠 けることがあること、さらに成果を拡大する にあたって限界があることが認識されるよう になってきた。このため、組織的かつ効果的 に協力を実施するため、センター方式の協力 が考えられてくる。この方式では、センター に対し複数の専門家の派遣および資機材の供 与がパッケージになって展開されることにな る。1960年、最初のセンター方式が東パキ スタン(現バングラデシュ)農業技術訓練セ ンターで開始された。引き続き1962年、イ ンドに8つの模範農場が設置された。このう ち4模範農場は協力終了後、農業普及センタ ーに改組され、その機能強化のため、さらに 協力を延長して実施された。

この時期、稲作中心の協力は農林水産省 (1978年までは農林省)が主導して実施され ており、農業セクターの協力が最大のシェア を占めていた。このような協力の経験の蓄積 および成果と日本の国際社会での地位の向上 とが相俟って、次第に協力体制の整備が図ら れていく。1962年には、技術協力一元化の ため1954年以来技術協力を担当してきたア ジア協会等が統合され、海外技術協力事業団 (OTCA)が設立されるようになる。

## 2. 東南アジアの農業開発と協力形態の多様 化(1965~1975年)

1960年代後半は、開発途上国が採用した工 業化優先の開発戦略の効果が広く人々に分配 されず、農村における貧困人口や都市貧困層 の拡大など所得および地域格差の問題が一層 顕在化してくる。1969年にILO(国際労働機 関)は、貧困は雇用の問題であり、働く貧困 者 (the working poor) の生活の向上こそ貧 困解消のカギであることを提唱した。また、 同年サセックス大学開発研究所の Dudlev Seers は、開発に関し問われるべきことは貧 困、失業および平等の状態がどうなっている かであり、これらの中心課題に応えられない 限り、仮に1人当たりの所得が倍になっても 開発とはいえないと主張した。このような主 張は、1973年の世銀総会におけるマクナマラ 総裁が、貧困解決に高い優先度を与えるべき と演説したことによって援助国側に広く認識 されることとなり、この貧困解決志向型開発 戦略が各援助国でも採用されることになる。 米国は対外援助法を修正し、開発援助の新た な方向付けを行った。英国、ドイツにおいて も同様に、最貧国および農業・農村開発に優 先順位を置くように修正を図った。この時期、 特筆すべき成果としてコムギ、コメの「緑の 革命 | がある。1960年代中期以降、高収量 品種の導入を核とした「緑の革命」によりコ

ムギ、コメの生産が著しく増加した。これを 契機に、高収量品種の他、農薬・化学肥料、 農業機械の導入など生産資材の投入、灌漑施 設など農業基盤の整備に重点が置かれてい く。

また、一次産品問題を焦点とした南北問題が大きく取り上げられるようになり、UNCTAD(国連貿易開発会議)などでの援助国と開発途上国との対立も援助政策に影響を与えた。

日本は1960年代後半以降、貿易収支の大 幅な黒字を背景として、国際的地位を急速に 向上させていく。1966年には、日本が提唱 して東南アジア開発閣僚会議を開催し、アジ アを中心とする協力を強化していく。1966 年に新設されたアジア開発銀行(ADB)の 農業特別基金の最大の出資国になり、1969 年の ADB 総会ではアジア諸国への援助を5 年以内に倍増すると表明し、それを確実に実 行していった。1967年には OTCA に農業協 力室が設置され、農業プロジェクトの調査、 計画、実施を一貫して行う体制が整備された。 なお、農業協力室は事業量の増大に対応する ため、1970年に部に昇格している。また、 実施方式についても従来のセンター方式がセ ンター内の活動にとどまっていたのに対し、 拠点センター(パイロットファーム)を核と し、種々の要因の整備にまで協力しつつ、地 域を協力の対象とする協力規模の大きいプロ ジェクト方式の協力が実施されることにな る。インドネシア研究計画(1970~1985年)、 インドネシア西部ジャワ食糧増産協力(1968 ~ 1976 年)、韓国農業研究 (1974 ~ 1994 年)、 ラオス・タゴン地区農業開発計画(1970~ 1977年)、マレーシア農業機械化訓練計画  $(1970 \sim 1975 \, 年)$ 、ネパール・ジャナカプー

ル農業開発計画  $(1971 \sim 1984 \, 4)$ 、フィリピン稲作開発  $(1969 \sim 1976 \, 4)$ 、タイ養蚕開発計画  $(1969 \sim 1980 \, 4)$  などがその代表的なプロジェクトである。アジアおよびコメを中心とした協力が主であるが、単に増収の技術だけでなく対象地域農民の収入向上を図る視点も包含した協力となっている。

とくに農業研究体制が十分でなかったインドネシア、韓国に対する研究協力では、協力によって研究者のみでなく、施設・設備の研究体制の基盤が整備されたことは特筆される。

タイ養蚕開発計画は、日本の伝統芸である 養蚕技術の協力で、協力分野多様化の嚆矢と なった。その後、養蚕協力はインドネシア、 インドなどの国へ展開されていく。同時にタ イ養蚕開発計画は、日本で最初に第三国研修 を行ったプロジェクトとしても特筆される。 1975年、日本の専門家の協力で実力をつけた カウンターパートが中心になって、ラオスの 研修員4人に対して研修を行った。

1970年以降、プロジェクト方式の円滑な 実施のための諸制度も充実・拡充してくる。 現地業務費、現地研究費、プロジェクト基盤 整備費などの協力支援予算は、専門家の要望 を踏まえて農業協力部が主導的に整備したも ので、その後他の協力分野にも対象が広げられ、現在でも活用されている。

3. BHN(基礎生活分野)援助と人造り協力の強化、対象地域の拡大、農業政策面への協力(1975~1990年)

1973年の第1次オイルショック以降、開発途上国間の発展格差が一層拡大していく。 富めるアラブ OPEC 諸国、アジアの NIEs (New Industrializing Economies)、ラテン・アメリカのメキシコ、ブラジルなどの進んだ 国と、アフリカや南アジアの低開発国とは開 発の戦略が異なることが明らかになってく る。その後の統計では、1980年から1990年 までの1人当たり GDP 成長率が、東アジア・ 太平洋が6.0% なのに対し南アジアが3.5%、 サブサハラ・アフリカは-1.3%であり、成長 の東アジアと「失われた10年」のアフリカ とで明暗が顕著になった。NIEs の輸出指向 政策の成功を基に、援助国では「新古典派経 済学 | と呼ばれる市場における価格メカニズ ムによる需給調整能力を重視し、政府主導か ら民間主導へ開発アプローチを転換しようと いう開発戦略が主流となっていく。これを採 用する世銀の農業開発戦略は、「サハラ以南 アフリカの持続的開発に向けて―共同行動計 画―」1984年に示されるように、一次産品 の輸出振興重視の成長志向型開発戦略であっ た。対照的に EEC (欧州経済共同体) の農 業開発戦略は、途上国の食料自給と食料安全 保障を基本としたもので、食料・農業セクタ 一全体を対象とする「政策」支援の必要性を 強調していた。

ドイツによる 1986 年の援助政策では、貧困層を対象とした彼らの BHN を充足し、その自助努力を強化することを目的に、アフリカの食糧増産に寄与すべく、小農に対する投入財の供給、流通システムの整備および農業研究の強化を打ち出した。

1982年のメキシコの債務危機が引き金となって、開発途上国の累積債務の問題が顕在化する。他方、世銀・IMF(国際通貨基金)は価格メカニズムによる市場の調整能力を重視する「構造調整政策」を採用して協力を行った。結果的には、構造調整政策は開発途上国のコミットメントの不足や政治的・法的な諸制度の整備不足により、初期に考えられた

成果を得られなかった。

日本は経済規模の拡大に伴い、開発途上国との関係を積極的に強化していく。1978年のODA 第1次中期目標(3年でODA 予算を倍増)を策定して以来、1981年の第2次、1985年の第3次、1988年の第4次、1993年の第5次と急速に援助額を増やしていく。そして1991年にはODA 総額が100億ドルを超え、世界のトップドナーになる。ODA が拡充する中で、協力対象国も拡大していく。アジア中心の協力から次第に中南米、アフリカ、中近東、大洋州へと広がっていった。

日本もこの時期、世界の援助政策に即応し てBHN重視の開発戦略をとるようになる。 二国間 ODA に占める BHN 協力の割合は、 1975年に9.4%だったものが、1994年には 33.8% と、BHN への取り組みが急速に増大 していった。BHN 協力の拡大に連動して、 ODA 総額に占める農業協力の割合は増大し、 1975年に6.0%だったものが、1994年には 9.5%と増加する。予算の拡大に並行して、 1975年から1990年までに開始された農業プ ロジェクト方式の案件数は49件と急激に増 加した。協力分野も、従来主流であった稲作 生産および農業研究計画の数はそれぞれ1件 および2件だったのに対し、野菜および果樹 を主とする園芸の協力(9件)、農業地域を 特定した課題に対する協力(9件)、灌漑に 関する協力(7件)の他、普及・流通(6件)、 遺伝資源保護、トウモロコシ、作物保護(各 2件)などと協力分野の多様化が進んだ。協 力対象地域についても多様化が進んだ。農業 プロジェクト方式の案件数の割合は、1975 年にはアジアが87%を占めていたが、1995 年には52%と低下し、それに変わって中南 米が30%、アフリカが9%と増加した。

この時期には、韓国およびインドネシアにおいて、コメの自給が達成された。1970年前半から開始された韓国、インドネシアの農業研究協力の成果も寄与している。とくにインドネシアに対しては、1981年から実施された農業アンブレラ方式協力(JICAが有するすべてのスキームおよび資金協力を有機的に連携、調整する協力)により、協力の効果を高めたことが、コメの自給達成に大きな貢献をした。

タンザニアのキリマンジャロ州における農業開発センターへの協力は、1978年に開始された(~1992年)。協力の深化に対応して、技術協力、無償資金協力、円借款を計画段階から逐次有機的に組み合わせて実施され、大きな成果を齎したプロジェクトとして注目される。同協力は現在でも継続して実施されており、東アフリカの水稲栽培研修の拠点として、タンザニア国内だけでなく、周辺国への協力を展開している。

ブラジルの内陸にある広大なセラード地域に対する農業開発事業については、1973年の世界的穀物価格の高騰や第1次石油危機を契機にわが国の食料安全保障の観点から実施されることになった。農業研究プロジェクト(1977~1992年)が開始されたのと並行して開発協力事業(開発投融資)が実施された。1979年から2001年までの3期にわたる試験的事業によって、大規模農業開発の目処がつき、今では世界的なコムギ、ダイズの穀倉地帯にと変貌している。セラード開発の成果は「農学史上20世紀最大の偉業あるいは奇跡」と評価されている。セラード農業開発の成功の一端に日本の農業協力があったことを特筆したい。

## 4. 住民参加型農村開発のアプローチ (1990~2000年)

1991 年にソ連が崩壊し東西冷戦は終結した。その後旧社会主義国の市場経済への移行が始まり、1980 年代以上に開発途上国の多様化が進んだ。援助資金が減少する中で、過去の失敗や経験に学びながら、効果的な開発戦略が模索されることになる。

1990年、UNDP(国連開発計画)は「人 間開発報告」創刊号にて、従来の人間を生産 要素の1つ(人的資本や人的資源)とする観 念から、人間の潜在的能力の発現こそ開発の 真の目的であるべきと協力戦略の根本的な転 換を迫った。これを契機に「貧困削減」、「援 助協調」、「PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper (貧困削減戦略文書)」などが検討され、 これまでの「市場重視」から「国家の役割の 見直し」が課題となってくる。1996年に DAC(開発援助委員会)が策定した新開発 戦略は、開発戦略の目標を具体的な指標で表 わし、2015年までに極端な貧困人口の割合 を半減することとしている。1991年のFAO (オランダが共催) の農業と環境に関する国 際会議にて、食料安全保障、貧困撲滅のため の農村地域における雇用と所得の創出および 天然資源の保全と環境保護の3つの目標が採 択された。持続的な農業開発とは、「土地、水、 動植物の遺伝資源を保全し、環境悪化を起こ すことなく技術的に適切であり、経済的に成 り立ち、かつ社会的に受け入れられるもの」 と定義している。これら一連の動きに共通し ているのは、開発途上国の人々がプロジェク トの初期段階から関与し、自分たちの責任で 問題認識から計画立案、実施、モニタリング までを行うことに対して、援助国は支援して いこうという姿勢である。この動きの延長上

に、開発途上国の政府機能の脆弱性を補うも のとして住民参加型のアプローチが提唱され てくる。住民参加型アプローチは、その後政 治の民主および経済の自由化とも連動して大 きな潮流となった。1996年の世界食料サミ ットにおいて、同年に DAC が策定した新開 発戦略に沿って、2015年までに極端な貧困 人口の割合を半減することとしていることを 宣言した。こうした一連の世界会議での討議 を踏まえ、上述した3つのテーマが主流とな って、農業についての開発戦略が検討されて いく。しかし欧米諸国では、①自国の経済の 低迷、②それに伴う行財政改革、③「失われ た10年」による開発援助への不信等により 援助量が伸び悩んだ(一般に、先進国の「援 助疲れ とも呼ばれる)。

こうした、サブサハラ・アフリカに対する 欧米諸国の援助が低迷する中にもかかわら ず、日本は1993年第1回アフリカ開発会議 (TICAD) を主催し、アフリカ支援の姿勢を 鮮明にしていく。1998年の第2回会議にお いては貧困を削減するため、また急激にグロ ーバル化している世界経済にアフリカ経済が 一層参画できるようになるために、今やるべ き緊急課題として、①社会開発:教育、保健 と人口、貧困層を支援する施策、②経済開発: 民間セクター開発、工業開発、農業開発、対 外債務、および③開発の前提:良い統治、紛 争予防と紛争後の開発を重点的に取り組んで いくことが合意された。このために、人造り は国造りの鍵であるとして、30年前にはア フリカ諸国より1人当たり GDP が同じレベ ルまたはそれより低かったアジア諸国が、そ の後生活水準を向上させた事例を参考に、ア ジアの経験をアフリカ諸国に交流させること の重要性が強調された。このことは、日本が 従来アジアを中心に協力を実施した事実から、結果的に日本の協力の方法が有効であることを示すことになった。

日本においても、住民参加型アプローチが 順次実施されていく。表1に協力を開始した 時期による農業プロ技案件数の分野別推移を 5年ごとに示したが、1996年以降、農村振 興の分野(主に住民参加型手法に基づく農村 開発)の件数が急激に増加してきているのが わかる。そして、住民参加型アプローチが一 般化し、図1のように、2000年以降、農村 振興分野および農業経営の割合が大きくなっ ていることがわかる。JICA では、1994 年に プロジェクト方式の案件の管理運営手法とし て PCM (Project Cycle Management) 手法 が正式に導入された。PCM 手法は関係者が 一堂に会してプロジェクトを計画する参加型 計画手法として開発されたもので、住民参加 型アプローチが標榜されるのに即応する手法 であった。

フィリピン稲研究計画(1991~2010年)は、1991年から無償資金協力において稲研究所を設立、その後技術協力によって、イネの品種改良、農業機械化などへの協力を行い、イネの生産増に大きな貢献をした。この成果が大きく寄与し、長らくイネの輸入国であったフィリピンは、2004年には自給を達成するまでになった。

インドネシア種子馬鈴薯増殖プロジェクト (1992~1997年) は、インドネシアの農業 政策がイネから他の換金作物への転換に即応 するプロジェクトとして 1992年から開始された。協力の結果として、無病種子が一般化することにより大きな生産増を齎した。

パラグアイ農牧統計強化計画 (1990 ~ 1995 年) は、統計分野で初めてのプロジェ

資本 生産 農業 環境 安定した 農村 計 整備 経営 技術 配慮 食料供給 振興 1991-1995 13 20 2 4 0 1 40 29 2 2 0 3 1996-2000 12 48 2001-2005 12 22 4 2 1 7 48 2006-2010 23 48 11 1 6 13 102 9 7 合計 60 119 19 24 238

表1 協力開始時期から見た農業技プロ案件数の5年ごとの分野別の推移

出典: IICA 農村開発部データを基に筆者作成

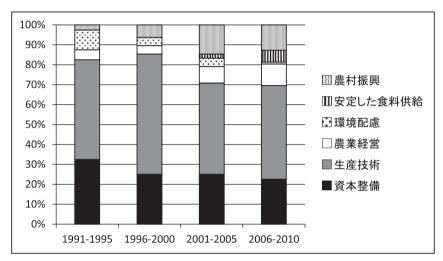


図1 協力開始時期から見た農業技プロ案件数の5年ごとの分野別の割合 出典: JICA 農村開発部データを基に筆者作成

クトである。パラグアイ国土全部の農家生産 統計を完成させるまでにカウンターパートの 能力が向上し、その後の農業政策を進める上 で重要なデータを提供することになった。

インド二化性養蚕実用化促進計画は、1997年から開始された(~2007年)。高級絹織物に使う高品質の二化性生糸のほぼ全量を中国からの輸入に頼っていたが、インドに二化性養蚕技術が導入され、生糸生産によって農家の所得が向上することが実証されている。

## グローバリゼーションの進展への対応 (2000 年~)

2000年の国連サミット(ミレニアム・サミット)において、ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) が採択された。MDGsの目標の1つに極度の 貧困と飢餓の撲滅が掲げられている。各援助国・機関は2015年までに1990年時点の貧困および著しい飢餓状況を半減させることを共通目標にさまざまな取り組みを行っている。

人間活動、経済活動のグローバル化が進み、 農業分野においても生産性の向上のみにとど

まらず、品質・安全性・流通インフラ・市場 化支援のための制度整備など広範な課題に取 り組まねばならない。

さらに、国際食料価格は2007年以降急騰 し、その後も高止まりの傾向を示しているこ とによって、途上国の貧困層が大きな影響を 受けている。先進国などではバイオ燃料や食 料生産のために途上国への投資を拡大させて いることにも一因がある。このような投資が 途上国農業の開発を促進させるという面もあ るが、他方、途上国自身の食料安全保障や農 村部の土地所有、開発の権利などを侵害し得 るとの懸念もある。FAO 世界食料安全保障

サミット(2009年11月)においてローマ5 原則として、①開発途上国の主体的な開発計 画へも投資、②国、地域、世界レベルでの戦 略調整、③飢餓に直ちに取り組む直接的行動 と中長期的な農業開発のツイントラックアプ ローチ、④多国間システムの強い役割の確保、 ⑤投資パートナーの十分なコミットメントな どが合意され、農業分野への公的のみならず 民間からの投資の拡大が求められている。

IICA においては、2004年に「農業・農村 開発分野の課題別指針」を作成したが、2007 年以降の国際食料価格の高騰に即応するた め、2011年に同指針を改定している。図2

#### 開発戦略目標 1 持続可能な農業生産

中間目標 1 農業・農村開発分野の政策立案・実施能力の向上

- 3 農業生産資材の確保・利用の改善
- 4. 研究・開発能力の強化
- 5. 作物の振興 コメおよび穀物
- 6. 作物生産の振興 野菜
- 7. 畜産部門の振興
- 8. 農業普及の強化
- 9. 農民組織
- 10. 農業金融
- 11. 地球規模環境問題への対応

#### 開発戦略目標 2 安定した食料供給

- 中間目標 1. 食料需給政策の策定
  - 2 輸入体制の整備
  - 3. 援助食料の適正な利用

#### 開発戦略目標 3 活力ある農村の振興

- 中間目標 1. 地方分権化に適応した農村振興
  - 2. 食料流涌・販売の改善
  - 3. 農産品加工業の振興
  - 4. 輸出促進策の強化
  - 5. 農外所得の向上
  - 6. 農村生活環境の改善
  - 7. 生活改善の推進
  - 8. 農村住民の保健・教育水準の向上
  - 9. 参加型農村開発
  - 10. 農村社会におけるジェンダーなど

図2 国際協力機構の「課題別指針 農業開発・農村開発」(2011年)

	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	計
アジア	24	26	32	47	129
アフリカ	4	4	10	41	59
中米・南米	11	15	4	2	32
中東	0	3	1	8	12
その他	1	0	1	4	6
計	40	48	48	102	238

表2 協力開始時期から見た農業技プロ案件数の5年ごとの地域別推移

出典: JICA 農村開発部データを基に筆者作成

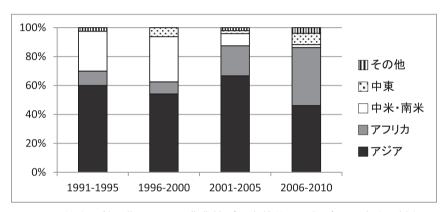


図3 協力開始時期から見た農業技プロ案件数の5年ごとの地域別割合 出典:JICA 農村開発部データを基に筆者作成

にその内容を抜粋する。

この指針では、協力のアプローチとして① 持続可能な農業生産、②安定した食料供給、 ③活力ある農村の振興を開発戦略目標とし、 国ごとの支援方針を策定するにあたっては、 ①途上国の農業の発展段階(自給的な農業から商業的農業の段階)の時間軸的観点、および②地域別営農状況(近郊農業型、大規模低コスト型、適地適作型など)の空間軸的観点から検討していくとしている。とくにアフリカ地域でのMDGsの達成が困難なことから、アフリカに対する協力が急増している。表2に協力開始時期から見た農業技プロ案件数の5年ごとの地域別推移を示したが、2006年 以降アフリカに対する案件数が急増していることがわかる。2006年以降、JICAのプロジェクト方式技術協力の定義が拡大されたことがあるにしても、2006年以降の農業技プロ案件の増加は著しいといえる。また、図3の協力開始時期から見た農業技プロ案件数の5年ごとの地域別割合においても、2006年以降アジアと並んでアフリカが大きな割合を占めるようになってきた。

最近の傾向をみると、前掲図1にある農業 経営や農村振興の分野の案件が増えてきてい る。農業経営に関する案件では統計や農民組 織の強化、営農改善指導などが行われている。 農村振興分野では、市場化を指向した流通・ 販売に改善、食品加工業の振興、生活改善の 推進、農民参加型農村開発などが行われてい る。このように、農民により直接裨益するよ うな取り組みが多様な形で展開されるように なってきている。

ウガンダ・ネリカ米振興計画(2007~2016年)は、アジア稲とアフリカ稲をかけ合わせて開発された、乾燥に強く多収量でアフリカ向きのネリカ米という陸稲を日本のイニシアティブでアフリカに展開させ、人口増による食料不足をなくそうとするものである。2008年に横浜で開催された第4回アフリカ開発会議(TICAD IV)において日本政府は、同イニシアティブを精力的に取り組むことを表明した。国別に中長期的コメ作り戦略を作成し、さまざまな栽培環境に合わせた開発を進めようとしている。東西のアフリカ21ヵ国を対象に複数のプロジェクトが行われている。

ケニア小規模園芸農民組織強化プロジェクトは、2006年に開始され(~2015年)、農民が市場に対応した栽培や営農、輸送の課題に自ら取り組めるよう能力強化を図り、小規模園芸農家の収益の向上を支援することを目指している。積極的なプロジェクトにおけるジェンダー主流化を図ったことにより、支援対象の園芸農家の夫婦関係が平等な経営パートナーへと変化すると同時に、支援対象農家の収益が2倍になるといった成果が見られ

た。現在、ケニア全土に展開させるだけでな く、さらに周辺アフリカ諸国への展開を図っ ている。

## おわりに

膨大な農業プロ技案件のデータをご提供頂いた JICA 農村開発部の方々に厚くお礼申し上げます。

### 参考文献

- 1)国際農林業協力協会 1998, 我が国の農 林業開発協力 40 年史.
- 2) 国際協力機構 2011, 課題別指針 農業開発・農村開発.
- 3)農林水産省熱帯農業研究センター 1987 年,稲作における日本の農業技術協力の展 開.
- 4) 国際協力機構 2009, JICA 国際協力人材 実務ハンドブック.
- 5) 国際協力事業団 1999, 人造り国造り心のふれあい 国際協力事業団 25年史.
- 6) JICA ホームページ 2012, 近年食料価格 高騰と JICA 対応 http://www.jica.go.jp/ activities/issues/sgricul/pdf/food.

(元 独立行政法人国際協力機構 農村開発部課題アドバイザー)



## 平和と再興を待ち望む国、コートジボワール

## 南谷貴史

6月から7月にかけてブラジルで開催されたサッカーワールドカップでは、日本の初戦相手国となったコートジボワール。かつては英語で「Ivory Coast」、日本語でも「象牙海岸」と呼ばれていたが、現在では同意味の仏語名に統一されている。文字通り、古くは象牙の輸出が盛んであったわけだが、現在ではその象も数頭ほどしか生存していない。

親仏国として1960年に独立した同国は、 植民地時代の農業資源を維持・活用すること で西アフリカーの経済成長を実現し、一時は 「象牙の奇跡」ともてはやされた。しかし、 1970年代後半からは輸出農産物の国際価格 低迷等により、その発展の勢いは衰え始める ことになる。それでも周辺諸国と比較して発 展したインフラは、多くの投資を呼び寄せて きたことも事実であった。

この国への長期赴任はこれで3回目となる。最初に訪れたのは1993年、青年海外協力隊隊員としての派遣であった。同年、33年在職した初代大統領が逝去し、折からの構造調整プログラムの波にのまれて多くの公的機関が解体され、通貨フランスフランと固定相場であったセーファーフランの価値が2分の1となって物価が急騰するなど、激動の時代でもあった。

NANYA Takashi: The Republic of Côte d'Ivoire, Its Country Look Forward to the Revival and Peace.



写真1 アビジャンの高層ビル街 (中央右が農業省ビル、遠目にはきれいに見える が、どの建物も老朽化が進んでいる)

2 度目は 1998 年、JICA 専門家として農 業省傘下の普及組織への派遣であったが、翌 年にはクーデターが勃発し、その後10年以 上続く混乱期へ突入することとなる。クーデ ター当日朝、経済首都アビジャンの IICA 事 務所から「空港が閉鎖され、道路では兵士が 検問をしている。そちらも気を付けるように」 との連絡を受けたが、240km離れた形だけ の首都ヤムスクロに何の変化もなかった。し かし昼頃、執務室の外に出てみるとほとんど の職員はすでに帰宅しており、残っていた1 人に「軍が侵攻してきているので早く帰るよ う」促された。帰宅途中、すでに前方では兵 士が道路を封鎖しており、空に向けて威嚇射 撃をしながら一般車両を停車させていた。高 まる鼓動のなか、反射的に車をUターンさ

## 国際農林業協力 Vol.37 No.2 2014

せ、裏道を使いながら何とか帰宅することができたが、その日以降1週間以上は外出できない状態が続いた。以後何度もクーデター騒ぎが起き、反乱軍も複数に分かれて内戦へと発展していくことになる。

2011年、大統領選の結果を巡り戦闘が激化、最終的には国連平和維持軍の介入をもって約10年間続いた内戦も終結した。そして国際機関も支援を再開し始めた後の昨年4月、農業省のアドバイザーとして3度目の赴任となった。独立後、急成長した過去の栄光からか、「我々は何でも知っている、どんな技術でも持っている」とうそぶいていたイヴォアリアン(コートジボワール人)たちが、「技術を習得するために研修をお願いしたい」と豹変していたことに、失われた10年の重みを感じずにはいられない。かつての西アフリカ優等生も、周辺諸国からの兵士で構成されたPKOにより治安が維持されているという現状に、目を背けるわけにもいかないであろう。

人々は皆「もう戦争はたくさん」という。 そして少なくとも表面上は和解が進んでいる



写真2 街中を走行する国連 PKO の車両

かのように見える。しかし、民族・宗教を絡めた内戦のわだかまりが人々の心から完全に取り除かれたのかは知る由もない。豊かな農業資源はこの国を復興させるに十分なエネルギーを秘めており、平和の継続が国家発展の第一条件であることは間違いない。図らずも、来年の大統領選挙はその試金石となろう。

21世紀に「象牙の奇跡」は再び訪れるだろうか。

(JICA コートジボワール国農業技術アド バイザー、JAICAF 技術参与)

## 掲載記事の投稿について

本誌『国際農林業協力』では、記事の投稿を受け付けております。

募集する内容は、

- 1. 国際農林業協力と世界の食料安全保障に関するもの(8000字前後)
- 2. 開発途上国の農林業の現状と課題に関するもの (8000 字前後)
- 3. 農林業開発の助けとなるであろう研究やその成果に関するもの(6000字前後)

で、日本語の論文・記事です。(カッコ内は、字数目安)

掲載の可否および時期は、事務局一任となります。 1~3については、著者の簡単なプロフィールと 1000 字程度の論旨を添えて、 編集事務局(E-mail: library@jaicaf.or.jp)まで事前にご相談下さい。

受付は、初出のデジタル原稿のみです (二重投稿はご遠慮下さい)。 内容を精査し、採用された方には執筆要領等をお渡しいたします。

なお、掲載文に関する著作権は、当協会に帰属します。

多数のご応募をお待ちしております。

## JAICAF 会員制度のご案内

当協会は、開発途上国などに対する農林業協力の効果的な推進に役立てるため、海外農林業協力に関する資料・情報収集、調査・研究および関係機関への協力・支援等を行う機関です。本協会の趣旨にご賛同いただける個人、法人の入会をお待ちしております。

- 1. 会員へは、当協会刊行の資料を区分に応じてお送り致します。 また、本協会所蔵資料の利用等ができます。
- 2. 会員区分と会費の額は以下の通りです。

(平成 26 年 4 月 1 日現在)

賛助会員の区分	会費の額・1口
正会員	50,000 円/年
法人賛助会員	10,000 円/年
個人贊助会員	10,000 円/年

- ※ 刊行物の海外発送をご希望の場合は一律3.000円増し(年間)となります。
- 3. サービス内容

平成 26 年度会員向け配布刊行物 (予定)

『国際農林業協力』(年4回)

『世界の農林水産』(年4回)

その他刊行物(報告書等)(不定期)

#### ほか、

JAICAF および FAO 寄託図書館での各種サービス シンポジウム・セミナーや会員優先の勉強会開催などのご案内

※ 一部刊行物はインターネットwebサイトに全文または概要を掲載します。 なお、これらの条件は予告なしに変更になることがあります。

◎ 個人で入会を希望される方は、裏面「入会申込書」をご利用下さい。 Eメールでも受け付けています。

e-mail : member@jaicaf.or.jp

◎ 法人でのご入会の際は上記E-mailアドレスへご連絡下さい。 折り返し手続をご連絡させていただきます。不明な点も遠慮なくおたずね下さい。

## 個人賛助会員入会申込書

公益社団法人 国際農林業協働協会 会長 西 牧 隆 壯 殿

住 所 〒

TEL

ふり がな 名

印

公益社団法人 国際農林業協働協会の個人賛助会員として平成 年より入会 したいので申し込みます。

個人賛助会員(10,000円/年)

- (注) 1. 海外発送をご希望の場合は、一律3.000円増しとなります。
  - 2. 銀行振込は次の「公益社団法人 国際農林業協働協会」普通預金口座にお願いいたします。
  - 3. ご入会される時は、必ず本申込書をご提出願います。

みずほ銀行東京営業部 No. 1803822

三井住友銀行東京公務部 No. 5969

郵便振替

00130 - 3 - 740735

## 「国際農林業協力」誌編集委員(五十音順)

安藤和哉 (一般社団法人海外林業コンサルタンツ協会 総務部長)

池 上 彰 英 (明治大学農学部 教授)

板 垣 啓四郎 (東京農業大学国際食料情報学部 教授)

勝 侯 誠 (元明治学院大学国際学部 教授)

狩 野 良 昭 (元独立行政法人国際協力機構農村開発部 課題アドバイザー)

紙 谷 貢 (元財団法人食料・農業政策研究センター 理事長)

原 田 幸 治 (一般社団法人海外農業開発コンサルタンツ協会 企画部長)

藤 家 梓 (元千葉県農業総合研究センター センター長)

## 国際農林業協力 Vol. 37 No. 2 通卷第175号

発行月日 平成 26 年 10 月 31 日

発 行 所 公益社団法人 国際農林業協働協会

発行責任者 専務理事 三野耕治

編集責任者 業務グループ調査役 小林裕三

〒107-0052 東京都港区赤坂8丁目10番39号 赤坂KSAビル3F

TEL (03)5772-7880 FAX (03)5772-7680

ホームページアドレス http://www.jaicaf.or.jp/

印刷所 日本印刷株式会社

# International Cooperation of Agriculture and Forestry Vol. 37, No.2 Contents On the 60th Anniversary of International Cooperation. NISHIMAKI Ryuzo 60years of Japan's Agricultural Techical Cooperation Its Origin with Japanese Economic Cooperation of the Early Days. ABE Hideki Philosophies of Agriculture and International Cooperation: On the 60th Anniversary of Japan's International Cooperation. KITANO Shu The Role of the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries in the International Cooperation of the Agricultural Sector. ISEKI Masahito, KOBAYASHI Yuzo '60 years' History of Agricultural Cooperation in Japan. KANO Yoshiaki The Republic of Côte d'Ivoire, Its Country Look Forward to the Revival and Peace. NANYA Takashi