

# 国際農業協力の基本条件

桂井宏一郎\*

## A Framework for International Agricultural Cooperation

Koichiro KATSURAI

This paper discusses some of the key issues of international agricultural cooperation in an attempt to clarify a framework for developing the sphere of international cooperation as an academic discipline. The paper is roughly organized into four parts. The first part tries to define the basic elements of actual international agricultural cooperation. The second examines the needs of international cooperation, by focusing on some of the key issues for international diplomatic relations, the prospects of the world economy, and the global food supply and demand situations. The third part examines the aims of international cooperation, by discussing such issues as national policy goals for international cooperation, global environmental problems, sustainable agricultural and rural develop-

---

\* かつらい・こういちろう：敬愛大学国際学部教授 国際協力論

Professor of international cooperation, Faculty of International Studies, Keiai University.

ment, international cooperation viewed as insurance, appropriate technologies for developing regions, preventive measures in international diplomacy, and standard rules for development assistance. The last part discusses some of the key approaches practiced in international agricultural cooperation, by focusing on the importance of project identification and formulation and the range of activities required of experts in implementing technical cooperation projects.

## I はじめに

敬愛大学国際学部国際協力学科が発足して、国際協力論の講義を担当しているが、国際協力論という学問分野は、未だ確立したものとは言えず、手探りの状態である。そこで、手探り状態を少しでも改善するために、基本条件の整理を試みた。

そして、国際協力全般を取り上げるのは荷が重いので、まず私の専門である農業分野から始めることにした。後述するように、途上国への協力を考える場合は、農業がまず基礎的な部分となるので、国際農業協力を論ずることは、国際協力全般を論ずることに繋がってくる。その意味で、国際協力全般を取り上げる場面もあろうと思われるので、その点をご了解頂きたい。

私としては、この論文を読まれた方々が国際協力に関心を持たれて、研究に参加する方が増えることを願っている。

本論文の構成として、最初に国際農業協力について「定義についての検討」を行い、次に、その「必要性」そして「協力の狙い」を検討してから、「協力の方法」を考えることにしたい。

## II 定義についての検討

### 1. 国際農業協力の定義

ここではまず「国際農業協力」について、その内容を検討して、定義づけるところから始めたい。「国際農業協力」についての検討を行えば、「国際協力」全体についての検討を行うことに繋がってくる。農業以外の分野、例えば、国際工業協力とか国際医療協力という協力については、我が国の援助予算の配分といった場合のように、農業と並列に扱われる場合もあるが、途上国の発展段階を考えれば、内容は質的に異なる面が多い。つまり、発展途上国への国際協力を考える場合に、農業協力は中心的なテーマであるという考えが、1つの前提となっているわけである。

念のために、ここで付言しておくが、我が国の国際協力の実績といった場合に、農業、工業、医療といった分野別に記載されるので、農業も工業も同時に協力が進められるように思いがちだが、これは我が国の協力体制が農林水産省、通商産業省といった各省の名前で表示される分野別に、実施されていることの反映であって、途上国の側に立って、その発展段階を考えるならば、当然農業が先で工業は後ということになる。

一般的に使われる用語としての「国際農業協力」という場合は、国際協力という全体の中の農業分野というのが通常理解である。言葉の組み合わせとしては、国際農業の中の協力に関する部分という解釈もできなくはないが、実際には使われないし、農業協力という場合は、国際農業協力の国際を略した使われ方が普通である。国際農業協力に対するものとして、国内農業協力という言葉はあり得るが、実際には使われていない。農業協力の国内版にあたるものがないわけではないが、それらは農業保護・農産物補助金といった、別の呼び方がなされている。

## 2. 「協力」について

次に、個々の言葉の面から調べてみようとして、国語辞典で「協力」を引くと「力を合わせて物事に当たること」とあり、「援助」は「プラスの方向に向かうように力を貸してやること」で、例として精神的援助、経済的援助などが挙げられている。したがって、無償資金協力と言う場合は、無償で建物を立てたり、機材を供与したりするので、意味から言えば、援助の方が適当だが、相手側に与える心理的な問題もあり、最近はなるべく「協力」という用語を用いるようにしている。しかし、ODA（Official Development Assistance）の訳語は政府開発援助であり、それを実施する外務省の担当局は経済協力局のように、両方が混じって使われているのが現況なので、なるべく「協力」を使うが、場合によっては「援助」も使うことで進める。

『援助の科学』<sup>(1)</sup>という本があるが、この本で扱われているのは、カウンセリングとか心理療法と呼ばれている「心の援助」である。政府開発援助で扱うのはもっと具体的な援助だが、国際協力事業団のモットーが「国造り・人造り・心のふれあい」であるように、政府開発援助でも、根本は心の援助に繋がっている点を忘れてはならないと考える。

試みに、協力の定義を書いてみると、次のようになるであろう。

「プラスの方向に向かうように、相手に力を貸し、その相手と力を合わせて、物事に当たること」。

この表現の中で、こちら側の主体は誰か、プラスの方向とはどちらの方向なのか、相手はどういう存在なのか、力を貸すという具体的な行動は何か、といった規定も必要となる。以下にその規定について検討していきたい。

〈こちら側の主体〉

① 通常、二国間の協力については、政府開発援助による協力の主体は、ある国の政府、我々の場合は日本政府である。非政府の協力の主体は、個人の場合もあるし、民間援助団体（NGO）の場合もある。

② 多国間の協力については、国際連合などの国際機関を通ずる場合が

多く、また多国にまたがる NGO もある。

〈プラスの方向とは〉

開発途上国・経済開発などと使われている「開発する」という動詞の、具体的な意味としては、「土地を切り開き、産業をおこすこと」、「新しい物を作って実用化すること」などが辞書にあり、「現状より良くなる」こと、と解釈できるわけで、現在の生活水準より収入が増す、産業が盛んになるといった、物的な面を考えることとする。精神的な幸福といった問題は、個人差もあり一応除外して考えることとしたい。

〈相手は〉

協力の対象となる途上国の政府、公共団体、市民などである。政府ベースの協力の場合は民間企業が直接の対象となることは少ない。

〈「力を貸す」内容〉

内容として通常考えられるのは、ヒト・モノ・カネの3つである。資金協力では無償か、市中金利より安い金利で融資して、資機材を供与したり、工事を実施したりするし、技術協力では派遣する専門家の費用は我が国で負担する。これが通常の経済取引であれば、当然、需要／供給の原則に基づいて決まる市場価格で売買が成立するわけだが、協力の場合は市場価格より安い価格で取引されるし、それがどの程度に安いかは、交渉次第である。なぜ協力するか理由については、次章で検討するが、相互依存や人道的な動機が言われており、協力をする先進国が自分の都合で、できる範囲で実施しているのが現実である。

### Ⅲ 国際協力の必要性

必要性を考えるのに、3つの側面を取り上げたい。まず国家として必要な外交政策上の課題、次に世界全体の経済発展を考える経済発展の理論について、さらに直接的な問題として必要な食糧供給の問題である。

## 1. 外交政策上の課題

我が国は国際的な公約をして、毎年の援助予算を増額しており、このような国際協力事業は我が国の外交政策と密接に関連している。我が国としては、国際協力の基本理念として、人道的・道義的考慮と相互依存の認識の2点を挙げてきたが、1992年6月閣議決定された政府開発援助大綱（ODA大綱）では、我が国の援助の基本理念として、従来からの①人道的考慮、②相互依存関係の認識、に加え、③環境の保全、及び④開発途上国の離陸に向けての自助努力の支援、の4点を掲げている。

これまでの我が国のODAに対する評価として、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）が1995年11月に行った援助審査の報告書の冒頭には、次のような記述がある<sup>②</sup>。

「日本の政府開発援助（ODA）は大きな岐路にさしかかっており、その成り行きは世界の開発協力の将来にも極めて重要な影響を与えることになろう。国際的にODAの量と積極性において世界のリーダー的存在となった同国は、開発援助委員会（DAC）加盟国全体の推進力の維持に貢献している。問題は、今や量において最大の援助国となった日本が、これまでのような伸びを持続できるかどうかである」。

そして、現実はまだにこの報告書が懸念した通り、財政事情の悪化により平成10年（1998年）度からODA予算は10%削減されることになってしまった。したがって、今後は量的な伸びは期待できないので、いかに限られた予算を有効に使うか、質的な面の改善が必要とされる。

相互依存関係とは、ODA白書<sup>③</sup>に「資源小国である日本は、国民生活に必要なエネルギーや食糧といった基礎的な生活物資を主として開発途上国からの輸入に頼っており、日本にとって、ODAを通じて開発途上国との良好な関係を維持することは、広い意味で日本の安全保障を確保するためにも重要である」と述べられているように、経済的な相互依存、言わばギブ・アンド・テイクの関係と考えられる。そしてその場合は経済的な利益という量的に図れるものがあるが、人道的な動機による部分は一律に決

めるわけにはいかず、各人、各国の判断に委ねられている。

## 2. 経済発展の理論

現実に途上国の経済成長には国によって差があり、成長率の低い国を放置すれば、ますます貧富の差が拡大して、国際社会における社会問題となる恐れがある。それでは、なぜこのような経済成長率の違いが生じるのであろうか。それを是正する方策はあるのだろうか。

途上国の経済開発に関するマクロ的な理論展開について、遠藤教授によれば<sup>(4)</sup>、「当初、ハロッド、ドーマーなどによって、資本投下と経済成長の理論的關係から、開発途上国が目指す工業化のために、先進国からの資本援助を促進し、大規模な国家開発計画を推進することが目標とされた。(中略)その後、ロストウやミリカンによる『経済成長段階』に関する考え方から、途上国が成長軌道にのる『離陸』のための条件を明らかにし、援助は資金面だけでなく、技術協力も必要であると力説されたのである」。

最近では、途上国の社会的、文化的な違いによる被援助国の吸収能力も問題とされており、経済発展を促進するための援助のあり方についての一般化は困難な状況である。極端な議論としては、援助や協力の効果について疑問を持つ向きもあるが、理論的な前提としては、資金協力と技術協力の効果的な組み合わせの問題などに留意すれば、援助や協力によって経済発展は促進されるという前提で考えたい。

## 3. 世界の食糧需給

衣食住と呼ばれる生活に必要な要素のうち、食糧は人間の生存を維持するために欠かすことのできない最も重要なものである。したがって早魃が続いて飢餓に瀕する人がいるような場合には、人道的な立場からそれを救うために協力をせざるを得ない。

ODA 白書によれば<sup>(5)</sup>「多くの低開発途上国では、急増する人口に国内食糧増産が追いつかず、また外貨準備も低水準にあり食糧輸入が困難であるため、人口の多くが慢性的な栄養不足状態にある(国連食糧農業機関によ

れば、開発途上国においては、今なお低所得国を中心に栄養不足人口が約7億8,000万人存在)。一方、経済発展の著しい開発途上国では、肉類の需要が増大する等、食生活の高度化により世界の食糧需要が飛躍的に増大すること(特に世界人口の4割近くを占める中国、インドの急速な経済発展に伴い、食糧需給が不安定化しつつあることに注目)、耕地面積の拡大の困難性等、環境面での制約により、生産の増加が望み得るか否かは不透明であること等から、今後、全世界的に食糧需給が逼迫する可能性もある。このため我が国は、飢餓に対する緊急的な支援である食糧援助に加えて、途上国自身が国内生産力を高め、食糧自給が可能となるよう、様々な面から協力している」。

食糧援助は1986年の食糧援助規約(Food Aid Convention)に基づいて実施されている。我が国は小麦換算で30万トンの年間最小拠出量を義務付けられているが、規約上定められた現金換算方法により、途上国が穀物(米、小麦、メイズ等)を購入するために必要な資金を供与することで、援助義務を履行している。以前、我が国自身で古々米など余剰穀物を持っていた時代は、そのような穀物を供与したこともあったが、最近では我が国には余剰穀物はないので、タイ・ミャンマーなどから米を、ジンバブエから白とうもろこしなどのように穀物を購入する資金を供与している。

この援助は故ケネディ大統領によって提唱されたガットの関税一括引下げ交渉(Kennedy Round)の一環としてスタートしたことに因み、通称KR援助と呼ばれており、次に述べる食糧増産援助と区別する場合は、食糧援助が第1KR援助、食糧増産援助が第2KR援助と呼ばれている。

食糧援助についての問題点として、飢餓に瀕している人々を救おうという緊急援助の場合は、輸送の確保が重要である。食糧の内容については、好みの問題があり、粘りがある日本米は、日頃バサバサのインディカ種を食べつけている人々には適さないが、古々米で乾燥していたので、受け入れられたという例もあった。

食糧増産援助は食糧増産に必要な肥料・農薬・農機具(農業機械)を供与する援助で、援助物資を供与する第1段階と、その物資を販売して見返り資金を積み立てる第2段階に分けられている。積み立てられた現地通貨



による基金が農業開発に使われる仕組みになっている。

なお、食糧援助・食糧増産援助の他にも、食糧増産を助けるために無償援助、技術協力など各種の協力事業が実施されている。

## IV 国際協力の狙い

国際協力を実施する場合には、どのように考えて具体的な協力事業を進めるか、狙いの付け方は幾通りもある。ここでは、その幾つかを取り上げて検討したい。

### 1. 国際協力の目標

地球上に存在する人々や、国々はそれぞれ平和で豊かな生活ができるように努力している。豊かさの度合いについては、人間生活に必要とされるレベルがあり、仮に世界中全ての人々が、そのレベル以上の生活ができるような時代が来れば、国際協力は必要でなくなるであろう。

開発途上国の中でも東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国のように目覚ましい経済成長を遂げている国々もあれば、サハラ以南のアフリカ諸国のように停滞から脱し切れない国々もある。そして、それらの国々では、必要なレベル以下の生活を余儀なくされている人々がたくさん残されており、これらの人々への支援活動は当分の間続けなくてはならない状況である。したがって、国際協力の目標としては、低レベルの生活をしている人々の状況を改善するように経済開発を促すことであり、資金的・技術的な援助をすると共に、被援助者自身が進んで開発に参加するような、自発性を導き出すことが重要である。

東西冷戦の緩和により、第3次世界大戦の危機は遠のいたように見えるが、地域紛争に基づく戦争は依然として残っており、経済開発の促進と共に平和の維持も重要な課題である。自国の経済状態を改善するために、近隣国の資源を奪おうとしたり、国内での経済的な地位を奪いあうことから内戦が始まったり、経済開発の問題は平和維持の問題と密接に絡み合っ

おり、国際協力の目標には平和の維持も含まれている。

## 2. 問題の位置付け

〈地球環境〉 国際農業協力を考える際の条件を考えると、まず、農業や国際協力事業が実施される場としての地球環境がある。地球環境の中には、要素として、大気、土地、水資源、動植物などが含まれる。最近、環境に関する国際協力は増加している。

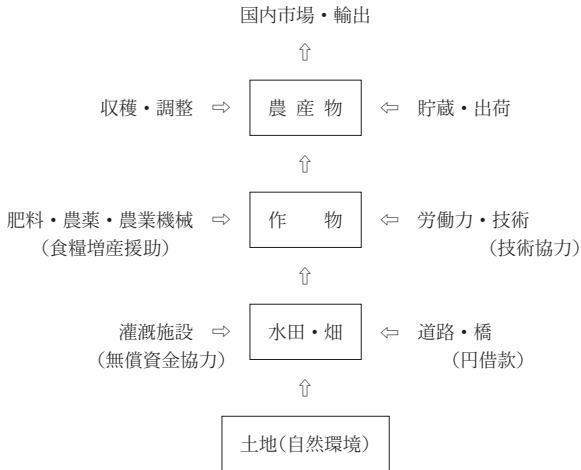
〈農業・農村開発〉 次に地球環境という場の中で農村・農業地域といった、農業生産・農村開発が行われる場所がある。国際農業協力の対象としての農業を考えると、まず食糧問題との関係が大きいが、開発途上国における農村人口の比率が高いことを考えると、福祉の向上のための農村開発も重要である。したがって、以下に農業生産を向上させるための国際協力、農村開発促進のための国際協力などを取り上げる。また、国際協力がどのように実施されるかという面では、政府ベースの ODA（政府開発援助）と NGO（民間援助団体）による市民協力の、2つの流れがある。

次に、農業分野という視点から、協力を眺めてみると、農業生産の流れがあり、その各段階で、各種の協力事業が実施されている。その過程を図示すると第1図ようになる。この図では土地に基盤整備を行って水田や畑ができ、そこに種子を播いて、肥料や労働力が投入されて、稲やとうもろこしのような作物が栽培され、実って収穫されると、米やとうもろこしという農産物ができて、市場に出荷されるという過程を示している。そして括弧内にはその際に協力事業が実施される場合、どのような協力が多いかを示している。

## 3. 国際協力の保険機能

どの程度協力するか、幾らの金額を拠出するかは、先進国の都合で決められているのが現実だが、最近では早魃による食糧不足や台風・地震・噴火などの自然災害に対しては、先進国は応分の協力をせざるを得ないような世界情勢となっており、先進国側から見ると、一種の国際的な税金のよ

## 第1図



うな形で、世界的な社会保障が実施されていると見れなくもない。現実に旱魃や内戦で飢餓に苦しむ人が出れば先進国として放っておくわけにはいかず、協力せざるを得ないので、先進国が保険的な機能を果たしているとも言える。

したがって先進国側で食糧援助の負担を軽くするために、日頃から途上国の農業開発を指導・支援して、食糧援助が少なくて済むように、予め努力しておくという動きが出て当然であろう。

この点について、保険の本<sup>(6)</sup>には次のように説明されている。

「周知のとおりリスクマネジメントの手段中、最も重要なものは危険の転嫁（すなわち保険）であるから、その中心に位置するものは保険管理を意味する。けだし、将来発生するであろうところの不可測性の巨大な危険を現在の確定的費用におきかえること、すなわち、危険の費用化、危険の合理的処理につき保険が最もすぐれているからである」。

このように危険の費用化という観点から見ると、アフリカで旱魃が起こって、飢餓に苦しむ国が現れた場合、先進諸国としては放置するわけにはいかないで、旱魃が起こっても直ちに飢餓が起きないように灌漑施設を作

るとか、食糧不足が起こった場合に早急に対処するための早期警戒システムを作るとかの、予めの対策を協力予算という形で費用化することは、言わば当然の成り行きと考えられる。

#### 4. 途上国向けの適正技術

具体的に途上国に協力する場合には、食糧を供給するにしても、農業技術を指導するにしても適切な方法は存在するはずで、それを見つける努力が必要である。先進国側としては、なるべく少ない費用で効果的な協力を実施したいわけである。協力の対象となる農業技術の内容について、通常我が国の農業専門家が技術指導に当たる時に、その背景となる農業技術は日本のものであり、研究分野などではそのまま使える場合もあるが、農業普及などの場合は相手の農村社会の成り立ちが日本とは異なるために、日本における知識・経験だけでは不十分なことも多い。農業協力を有効に実施するには、技術指導の対象となる相手国の条件に適合した技術や指導方法を知ることが必要である。

我が国はこれまで多くの研究協力を実施してきたが、より基礎的なものほどやりやすいのが現実で、地方の試験場よりは、中央の研究所に協力が集中する傾向が見られる。

現場に適した技術を開発するには、「農民と科学者の協調が必要である」と言われるが、技術協力の現場では、カウンターパートが地方に行きたがらないといった点から、改善しなくてはならないのが現実である。

#### 5. 予防外交の手段

1992年6月に国連のガリ事務総長報告「平和への課題（An Agenda for Peace）」が出され、その中で新たな国連の役割の1つとして注目を集めたのが、予防外交である。

具体的な予防外交の手段として『予防外交』<sup>(7)</sup>によれば、「事実調査もあれば、交渉、仲介、調停を行う場合、会議の開催が必要な場合もあろう。予防配備や非武装地帯の設置が必要な場合もあろう。また、紛争の原因に

よっては、資源の共同統治を提案したり、経済格差や環境破壊への対策を視野にいれた開発援助を行ったり、新しい国家建設のための青写真を提供することで、紛争が回避できることもあろう。あるいは、選挙や議会制度、司法制度についての教育や訓練を行い、紛争を平和裡に解決してゆくための社会基盤を作っていくことにより、社会の安定を促進することもできよう。メディアを通じて正確な情報を伝え、紛争相手に対する過剰な敵意を取り除くことが必要な場合もあろう」。

このような具体的な手段のうち、開発援助や教育・訓練によって社会基盤を作るとするのは国際協力と共通する部分で、国際協力の計画に際しては、予防外交の視点から見ることも必要になってきている。

## 6. 開発を支援する方法の基準

協力の必要性について前章で概観したが、基本的な考え方について、もう一度ここで検討を行いたい。私は既に別の本<sup>(8)</sup>に、途上国開発の基本的な考え方について書いたので、ここでは文脈上必要な部分だけ再記することにしたい。

途上国の開発が先進国に比べて進まない理由としては、植民地支配の悪影響が残っていること（例えば、モノカルチャー〔単一栽培〕や、複合社会であることなどが挙げられているが、共通と思われるものは、途上国が農業生産中心の前近代的な伝統社会である点と考えられる。そして開発の中心としては「工業化」が挙げられる。先進国、例えばヨーロッパのたどってきた道を振り返ってみても、前近代的伝統社会から出発して、「工業化」に成功したものと言える。

次に「工業化」の起動力は何かと言えば、それは農業生産力の増大、正確には農業における労働生産性の上昇にあると考えられる。「工業化」は工業人口即ち非農業人口の増大を意味する。したがって、農業人口しか存在しない所から新しく工業人口を供給する、つまり工業人口のための食料を供給するには、農業生産力の増大が絶対的に必要である。

そして、前近代的な伝統社会において農業生産力の水準を規定している

のが、歴史的に規定された社会構造と考えると、そこからの「離陸」のためには伝統社会の根本的変化が必要となり、その契機としては人間類型の変革が必要とされるであろう。

途上国の開発を側面から援助しようという場合、途上国側の自助努力がなければ、単に資金を援助しても永続的な効果は得られないわけで、「開発」の基盤として、人間類型の変革に基づく、途上国住民の開発への参加が必要条件であり、それが「参加型開発」となる。そして、住民参加を促す要因としては利益の追求があり、それが「企業家精神」へと育つことが望まれるし、そのための環境として市場経済の整備が必要となる。

冷戦が西側の勝利で終わり、社会主義的な計画経済より、資本主義的な市場経済の優位が認められ、途上国もほとんどが市場経済を目指しており、世界銀行・国際通貨基金（IMF）もそれを支持しているし、我が国も ODA 大綱に「市場指向型経済導入の努力」を挙げている。

上記のように考えてくると、資本主義経済の基礎として、途上国の「共同体的人間類型」の人々が「企業家精神」を持つようになる過程を側面的に支援することが、国際協力における重要な要素であり、その方向に向けて協力の方法を工夫することが必要となる。

では、次に、協力の方法を工夫する場合に基準となるものは何であろうか。ここで考えなくてはならない最初の条件は、人を動かすものは何かということである。「我々の暮らしを良くするには、どうしたら良いか」を考えることが、経済問題の出発点とすると、自給自足経済の段階から市場経済へと発展してくると、そこでビジネス（商取引）が問題になる。人々はなるべく自分に有利な条件で取引を行おうと努力し、そこからビジネスの精神や企業家精神が発達すると考えられる。

この点について、青山秀夫著『ビジネスの擁護』<sup>9)</sup>では、示唆に富む議論が展開されているが、ここでは議論の展開に有用な部分を引用したい。

「競争としてのビジネスは、ルールをもった一種のゲームである。（中略）ビジネスの上記のゲームとしての性質は、それ自体味もそっけもない日々の仕事に味をつけ（英語でいうプレイに転換し）、これによって経済

人を仕事に精励させ、経済を能率化する。この競争がもたらす能率は、福音書の倫理やギリシャの倫理からいえば、道徳外的だが、しかしナイト (F. H. Knight) は、やはり『一つの価値であり、社会的能率は倫理的範疇だ』という。恐らく意識的に世俗的な立場をとってこういうのであろう。

しかしナイトは、この語りふるされた点の他に、今一つ、ビジネスの倫理性を考えている。それは、個人主義を認め、個人の自主独立を重んずるかぎり、競争によって成立する市場価値に道徳的意義を認めねばならぬという主張である」。

上記の引用文の要点を、議論の展開に便利のように要約すれば次のようになる。

競争としてのビジネスは、日々の仕事に味をつけ、経済を能率化する。言わば、人々にやる気を出させて、その結果、経済活動が活発になる。

競争によって成立する市場価値には意義がある。つまり、公正な市場を維持する必要がある。

もう1つ、人々を動かす要因について、上記に引用されているナイトの説を見ておきたい。ナイトの名著『危険・不確実性および利潤』<sup>(10)</sup>の訳者序文によれば、ナイトの主張は下記のように要約されている。

「結局、利潤は動的諸変化——予知しえない——の結果生ずる不確実性にその発生の根拠を求め、その不確実性を引受けるのは『企業者』であるから、利潤は『企業者』に帰属するとなす。そしてこの不確実性とは、日常会話で、また実業界で『危険』といわれていることであるが、ナイトはこれを明瞭に区別し、『測定しうる不確実性を危険 (客観的確率) といい、測定しえないものを不確実性 (主観的確率) となす』。そして測定しうる危険は、事実上の確実性に転換でき、保険原則の適用によって固定的な諸原費に変換されうるが、測定しえない不確実性はこれを保険しえないし、『全体としての経済組織に“企業”の特質的な型を与えるものであり、企業者に独特な収入を与えることを説明するものである』として、不確実性に固有の意味を与えている」。

ここでの要点は、「不確実性を引受けるのは『企業者』であるから、利潤は『企業者』に帰属する」ということで、このような「企業者」が育つ条件としては、個人の資質・能力の他に、正当な利潤が保証される公正な市場、経済制度が必要である。

1964年、第1回の国連貿易開発会議が開催された際に、会議の事務局長プレビッシュが作成した報告書は、既存の国際経済システムの不公平性を指摘し、「援助より貿易を」の主張を大胆に行った点に歴史的意義が認められているが、「援助より貿易を」というテーマは現在でも重要である。これがスムーズに進めば、援助国側として、援助額を減らす可能性があるわけで、援助の方向として、なるべく途上国からの貿易を促進する方向での援助が望まれる。その意味で「魚を与えるより、魚を採る方法を教える」ことが肝要であろう。

## V 国際農業協力の方法

協力の方法は多岐に亙るが、ここでは最初にプロジェクトをいかに発掘・形成するかという方法、次に技術協力の中心である専門家の活動について述べたい。

### 1. プロジェクト形成の方法

協力事業も事業の常として、Plan, Do, See（計画・実施・評価）という流れに沿って行われるのだが、通常の商業取引と違う面もあるので、その状況を、流れの始まりから見ていきたい。

例えば、無償資金協力で農薬を供与するとしたら、その前には、その途上国に農薬を必要とする状況があり、その状況の下で相手国政府が要請書を作って、日本大使館に提出することが前提となっているはずである。農薬を必要とする状況としては「トビイロウンカの大発生」といったものがあり、この対策のための農薬を相手国自身で、十分に供給できない場合に、援助のニーズが起こるわけである。そして、相手国が農薬を援助してほし



いと要請してきた時には、現金を供与する方法も現物を供与する方法もあり、援助する国によって、それぞれの方式を取っている。

ここで農業を供与すれば、一応無償資金協力は完結するわけだが、実際にはそう簡単には済まないことが多い。我が国として、トビイロウンカの大発生都度、農業を供与するのは大変なので、発生を予察したり、農業によらない生態的防除の方法を指導したりといった技術協力を考えることになる。この場合、技術協力のニーズはあるのだが、相手国が日本の援助の仕組みを知らないと、すぐに要請に結び付かない場合もあり得る。このようなケースを考えても、協力の始まりから、相手国の状況を把握して親身に相談に乗り、要請書作成の段階から協力することが重要になってきている。そして、要請書の作成段階から相談に乗るには、我が国の援助の仕組み、相手国の事情・協力受け入れ能力などについての幅広い知識が必要となる。

もう1つ具体的な例を挙げると、ガーナでは近年灌漑計画は200ha以下の小規模なものに限ることにしている。この前提には、最近では食糧需給の見通しについて楽観論が多く、世界的な食糧危機は来ないだろうから農業投資は節約したい、といった判断があるのであろう。したがって、ガーナへの農業協力を検討する際には、世界の食糧需給の見通しといった大きな問題から、検討していく必要が出てくる。

プロジェクト形成という言葉、JICA（国際協力事業団）で広く使うようになったのは、昭和63年度に「援助効率促進費」という予算の項目が作られてからだと思われる。この頃から「入口・出口」ということも言われるようになり、入口＝プロジェクト形成の段階と、出口＝評価を強化しなくてはと努力するようになった。

プロジェクト形成を端的に言えば、相手国のニーズを把握して、日本の協力の仕組みに適合する要請書を作るという仕事である。具体的に言えば、上記の例に挙げた「トビイロウンカの大発生」の場合、無償で農業を出して即効を期待するか、技術協力で専門家を派遣して長期的対策を立てるか、幾つかの対応策が考えられる。換言すれば、相手国の判断だけで農業の要

請が出てしまった後に対応するより、その前の段階から相談に乗った方が、より適切な協力が可能という考え方でもある。

具体的にはプロジェクト形成調査団や企画調査員を派遣することで対応しているが、予算は限られており、未だ従来通りの正式要請を受けてから対応する部分の方が大きいのが現状である。そして、その場合でも上述したように、相手側の事情をよく研究するのが重要な点は変わらない。

## 2. 専門家による技術移転

### (1) 専門家の業務

専門家は開発途上国の要請に応じて、日本政府が技術協力のために派遣するもので、業務としては相手国の政府機関、学校、訓練機関などにおいて、企画立案、調査研究、普及活動、助言などに従事する。その際にそれぞれの専門分野において技術移転を行うことを目指している。技術移転を行うことは、カウンターパートと呼ぶ相手を指導するわけで、専門家の業務としては、このような技術指導型と、適当なカウンターパートがいらないために専門家が代わりに働く役務提供型がある。役務提供型では専門家がいる間は良くても、帰国してしまえば元の木阿弥なので好ましくない。しかし、アフリカの大学などで講師の候補者が日本に留学中で、もうしばらく日本人専門家に講義をしてほしいといった場合のように、将来の見通しがある場合には協力している例もある。

### (2) 技術移転

技術協力は「技術」という観点から、開発途上国の経済・社会開発を支援するものだが、「技術」は無形のものなので、特許のようにまとまったものはその成果を容易に移転できるが、技術協力の場合には、個々の技術を取り上げるよりも、技術の水準を全般的に向上させるために、技術者を育成する教育・訓練といった形をとる場合が多い。教育・訓練の場合にも、学校教育のように一般的なものと、研修コースのように限定された技術の移転を目指す場合といろいろある。特許による技術移転は、民間の商業ベースで行われるのが普通で、政府ベースの技術協力の場合は、対価を貰って

技術を教えることはない。

通常、日本人専門家の有する技術は現在日本で使われている技術なので、ほとんどそのまま途上で使える分野もあるが、農業のように温帯と熱帯との条件の違いが大きく、専門家自身が新たに熱帯農業を勉強しなくてはならない場合もある。したがって個々の分野についてそれぞれ検討される必要があり、前述した「適正技術」を見いだすことが重要な点である。

また、専門技術に入る前に、「段取りの付け方」といった、日本人なら常識と思われる部分で、カウンターパートとの違いにイライラさせられることもよくあるので、技術の文化的な背景にも留意する必要がある。

### (3) 業務の進め方

仕事の進め方については、Plan, Do, See（計画・実施・評価）の原則は変わらないが、技術協力はあくまでも相手があつての仕事なので、その点をまず十分に考慮しなくてはならない。カウンターパートにどのような人になるかは、国によってまちまちである。なるべく位の高い人になって貰う方が命令が行き届く、予算を確保しやすい、といった意味で都合がよいのだが、次官・局長などは忙しくて専門家と付き合う時間がない場合も多いので、そのような時は上の人を正式のカウンターパートにして、実質的に一緒に働く相手をアシスタント・カウンターパートとする方法もある。

このような下級職員の場合は、彼の身分がどのような立場のもので、収入などどの程度のものか、できる限り調べておく方がよい。国によっては、臨時職員で給料が少なく、アルバイトをするために残業ができないといった例もある。もっとも残業は原則的にはしない方がよいであろう。日本と比べれば気候条件も暑い所が多く、人々の栄養状態も日本人程ではないであろうし、文化的背景としても働き過ぎは好まれないので、業務実施計画を立てる時から言わば腹八分目にしておいて、当然の結果として「達成できてよかった」とカウンターパートをほめられるような計画にしておく方が賢明である。カウンターパートとの交際は国によって違うので、本を読んだり先輩の話などを聞いて準備をしてから、時間をかけて良い人間関係を作り上げなくてはならない。

例えば、対等の立場といっても給与の違いは大きいので、こちらからプレゼントをして、相手に「お返し」の心理的負担を与える場合もあり得る。また「くれくれ」と言われた時の上手なそらし方を工夫する必要もあるであろう（このような場合、国によるが、はっきり断らずとも「これは借り物なので」といった言い訳で通ることもある）。また着任して間もなく、カウンターパートから「金を貸してほしい」と申し込まれて、そんなに親しくなっていないのにと気を悪くした専門家の例があったが、このような例はよく言われる「ダメモト精神」（駄目で元々だから頼んでみよう）とみなして、気にしない方がよい。こういう要求にいちいちまともに付き合っていたらストレスがたまってしまう。

業務のいろいろな面で「日本とは違う」ことを、最初から十分認識しておく必要がある。日本では庶務課のようなサポートする組織がきちんとしているが、途上国の場合、役所でガソリン1つ入れるのにも手間取って、出張に出掛けるのが遅れるといったことは珍しくない。したがって、文房具のように当然配属先にありそうなものも、用心して当座の分は持参するとか、業務実施計画を作成する時に、ある程度の遅れを折り込むなどの配慮が必要となる。

#### （4） 情報収集の方法

日本と違って、正しい情報を入手するのは容易ではない。例えば、ある1万haの土地の使用権を申請しようとした時に、農業局と林野局双方が自分の所が担当と言った例などがあり、誰かに聞いた情報をいきなり鵜呑みにはしない方がよさそうである。言わば「中間的判断」といった段階にしておいて、別のソースからの情報と比較するといった方法が確実である。但しこの方法はその分ストレスが掛かるので、重要な問題に限定するのがよいと思われる。同様な意味で、統計の数字も鵜呑みにしない方が安全である。統計については、自分の専門分野の数字を一度検討して確かめるとよい。一般的な情報源として、現地の新聞・ラジオ・テレビがまず基本である。言葉に自信のない人は、商社マンや大使館員など商売柄そのような情報に気を配っている人に、時々教えて貰うのも一案である。治安関

係の情報についても、対立する部族の構造など、基礎的な知識をまず得ておくのが先決である。

#### (5) 報告書の書き方

日本向けの報告書は書式や提出時期も決まっているが、相手側に出す報告書も重要である。初めから計画を立てて、毎月でも四半期毎にでも、規則的に提出するのが望ましい。途上国では有能な人の数が少ないだけに、次官・局長・学長・所長といった人々は多忙である。したがって面会しようとしてもなかなか会えないことが多いので、文書で渡す方が確実である。報告書は記録として残るものなので、内容は簡潔で長い必要はないが、外国語の表現は間違いないように、自信のない人は誰かに見せてから提出するのが安全である。

#### (6) 業務の評価

評価には事業を実施している当事者が行う場合と、第三者が行う場合がある。当事者としての専門家自身でも、業務の初め、計画を立てる時から、評価をいかに行うかの準備をしておくのが望ましい。1つの方法としては、インプットとアウトプットを設定するやり方があり、例えば、延べ何十時間の研修で何人のカウンターパートが検定試験に合格するか、といったことなどはっきり数字で表せる。はっきり表せない場合は、表現を工夫する必要がある。多分数字で表現できない場合の方が多いと思われるが、ポイントはむしろ初めから評価をしようとの意識を持って、業務を進めることにあると思われる。

(注)

- (1) 岡村一成・手島茂樹編『援助の科学』、福村出版、1994年。
- (2) 『我が国の政府開発援助』（ODA 白書）上巻、1996年、91ページ。
- (3) 『我が国の政府開発援助』（ODA 白書）上巻、1996年、2ページ。
- (4) 遠藤浩一「書評・紹介、国際農業協力論」『開発学研究』第4巻第1号、1995年、104ページ。
- (5) 『我が国の政府開発援助』（ODA 白書）上巻、1996年、164ページ。
- (6) 亀井利明編『保険とリスクマネジメントの理論』、法律文化社、1992年、4ページ。
- (7) 森本敏・横田洋三編著『予防外交』、国際書院、1996年、33ページ。
- (8) 『国際協力概論 地球規模の課題』、国際協力総合研修所、1995年、177ページ。

- (9) 青山秀夫『ビジネスの擁護』、創文社、1952年、26ページ。
- (10) F・H・ナイト『危険・不確実性および利潤』、文雅堂銀行研究社、1959年、5ページ。