

M・F・ミリカン, D・ハプグッド共編
『低開発国の農業開発の諸政策』

Max F. Millikan & D. Hapgood ed., *Policies for Promoting Agricultural Development—Report of a Conference on Productivity and Innovation in Agriculture in the Underdeveloped Countries*, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, 1965, 321 p.

I

1964年、「低開発諸国における農業生産性向上と技術革新に関する会議」がマサチューセッツ工科大学の国際問題研究所の主催で開かれた。ミリカン教授を議長とするこの会議には、低開発国の学者を含む44名の専門家がそれぞれの学問分野と政策分野とから参加し、6週間にわたって討議を行なっている。ここに紹介する報告書 *Policies for Promoting Agricultural Development* はこの会議の暫定的な報告書である。それは、あえて討議参加者の見解の不統一を留保したまま、一応ミリカン教授とハプグッド氏によって総括・編集されたものである。報告書の構成はつぎのとおり。

第I部 農業生産性の問題点

第1章 会議の趣旨と運営 (M. F. Millikan)

第2章 問題の本質 (M. F. Millikan)

第II部 農業政策：その主要ファクター

第3章 物的投入 (E. V. Miller)

第4章 経済的環境 (R. Krishna)

第5章 調査と知識水準 (M. B. Russel)

第6章 農業開発の組織化 (K. D. Olsen)

第III部 農業政策：四つの生態学的地域

第7章 湿潤稲作地域 (K. L. Bachman)

第8章 多雨森林熱帯地域 (W. M. Meyers)

第9章 モンスーンおよび亜熱帯地域 (A. T. Mosher)

第10章 高地地域 (A. R. Holmberg)

付 録

A. 四つの成功例

B. 技術革新を保証するもの (S. A. Marglin)

C. 農業における政府の開発への意欲の測定 (J. D. Montgomery & S. A. Marglin)

D. 近代化のエリートとしての官僚制：政府通常事

務は開発を達成しうるか (J. D. Montgomery)

E. 行動科学的調査と農業開発におけるその役割の可能性 (G. M. Foster & M. L. Barnett)

F. 土地改革 (A. R. Holmberg & W. I. Ladejinsky)

(かっこ内の氏名は、各章の起草者を示す)

もしこの会議が低開発国における農業生産性向上と技術革新の条件を単に経済学の観点から論じようとするだけのものであるならば、論評を経済学者にまかせてよい。しかしこの会議は低開発国における農業政策に焦点をあわせ、問題の核心を経済そのものよりも生産の制度的・主体的側面におく姿勢をとっている。この包括的な問題提起は、経済学者以外からの論評を強く期待しているものと思われる。かつてミリカン教授は、過去のアメリカの対外政策を批判する観点から「地域社会開発計画は低開発諸国に与えられる経済援助と密接に関連しているゆえに、アメリカの対外政策の一部をなす」ものであるという政策的な見方をしており、経済開発援助を補足補強するために、低開発国の「国内的な政治発展」に好ましい影響を与え、一国の政治体制を安定させることを目標として地域開発の概念を構成している。その主要な問題点は、(1)エリートと大衆とのギャップをどうするか、(2)大衆の政治参加をいかにして作りだすか、(3)経済開発における非経済的な要素をどう考えるか、(4)政府機構の指導性はどこまで達成されうるか、(5)価値観および志向性の変動はどのようにして可能であるかという、すぐれて政策的な問題意識に支えられたものであった (Massachusetts Institute of Technology ed., *Report of a Conference on Community Development and National Change*, 1957 参照)。

この会議のライトモチーフは、M. I. T. の7年前のそれをそのまま踏襲している。それがふたたび農業生産性と技術革新に焦点をあわせて展開されたものといつてよい。この会議のムードとして、低開発国の農業問題は、その部分部分を個別的にとりあげて部分的な結論を出しても、意味がないという前提がたてられている。ところが、各小分科会の運営は必ずしも総括・編集者と同様の視野をもって行なわれたわけではないようであり、第I部と第II、III部との論じ方のギャップが明らかに看取できる。付録は、このギャップのゆえに必要なものであろう。

また研究と政策との直接的な結びつきを否定し、この会議報告書はけっして政策の青写真を意図したものでは

なく、また政策立案のための万能薬を示そうとするものでもないという抑制のこぼれに力点をおいている。総括・編集者の真意は、むしろ低開発国農業の分析のための一道具、あるいは農業政策にアプローチする一方法を試論的に提示するところであり、政策立案にさいして配慮されるべき諸要因とその特殊・地域的条件に即した選択の枠・可能性の範囲を第三者的な立場から政策決定者に示唆するところにあるという(第1章参照)。この抽象的なことばのかぎりではとりたててということもないが、しかし、先進国側とくにアメリカの対外援助政策についてまったく触れるところなく、いわば至上命令としての対外援助政策をそのまま大前提として、低開発国側の受入れ条件だけを問題にしている点は注意を要する。

この報告書の全体にわたる問題意識として、総括・編集者はつぎの4点をあげている。

(1)低開発国における人口圧力の増大、農業部門の相対的な立ちおくれ、および技術導入の失敗による先進国との較差の拡大が、低開発国の経済成長全般にわたって危機を招来しつつあるという認識(しかし、危機の認識が一方的に低開発国側の条件において把握され、先進国側の条件についてまったくふれるところのない議論の進め方をしている)。

(2)低開発国の農業問題は、開発戦略の部門選択という視角からではなく、総体的な体制の問題として認識されるべきであるという体制観念の導入(しかし、ここでいう体制とは、低開発国の社会体制そのものでもなく、また、体制転化のモメントを追求する方向とも無関係であり、非経済的要因をも含めた開発諸要因の集積を出ていない。要するに政策の目標とする社会体制の映像が、いかなる形でも問題にされていない。それは、外国援助の大前提が不問に付されたのと同様に、改めて問う必要のないものとされている)。

(3)低開発国の農業問題は、多元的な諸要因の相互からみあいからなっていること、および一般論化しえないほどにまで複雑多岐な特殊・地域的条件が決定的要因としてはたらくこと、すなわち多元性と個別・独自性の認識(しかし、多元的・個別独自のであるということが、体制認識を否定する方向でとらえられており、とくに第II部以降特殊・地域的条件を非歴史的に抽出することに終始する結果になっている。農業政策の主要なファクター<第II部>および生態学的地域特性<第III部>にいう特殊・地域的特性は、したがって、体制のパターンあるいは構造の設定努力を完全に放棄する方向で抽出されてい

る)。

(4)低開発国の農業問題は、それぞれの要因についての個別的な解決策を求めるという方法ではどうにもならないという反省にたつての、多元的かつ相互依存的な諸要因の複合的变化を同時的にとらえる方法の提案(そこから、interdisciplinary studiesの提起と意味づけをこの会議の主題としているが、しかし、現実には経済学に文化人類学、社会心理学等を補助的に動員することによって、生産性向上と技術革新に必要な経済外的・政策的諸要因を経験的にとりこむ仕方がとられている)(第1章参照)。

以上のような総括・編集者のことばに従うならば、この報告は低開発国の農業問題に関する interdisciplinary studiesの試み、あるいは経済学者の側からの地域研究の試みとみることができる。第I部の論点は、(i) interdisciplinary studiesと政策決定との接続の問題、(ii)農業生産性の変数とその特殊・地域的条件との関連の問題、(iii)農業政策と人的資源とくに human motivationとの問題にしばられているが、しかし、経済的なタームで非経済的要因をも総合的に把握しようとする試みは、結局のところ西欧と異なった風土に物量と技術を投入する可能性、またはそれが成功する条件の追求を意味しており、農業生産量増大のための技術選択と技術の実用一般化のためにとられるべき制度的・人的・生態学的条件および方策に帰している。地域研究に対する経済学の側の関心がきわめておくれていることはつとに指摘されているところであるが(Milton Singer, "The Social Science in Non-Western Studies", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 356, Nov. 1964), 地域的・固有の条件への関心をかかげたこの報告書においても、特殊・地域的条件は経済・技術の一般性にバイアスを与えるものとしてしか位置づけられておらず、基本的には先進国側の政策の延長線上で開発援助政策の効果が問われているのである。

II

この報告書の本論は、低開発国の農業問題の本質について、低開発国農業の特徴は何か、農業開発の前提条件は何かという問いからはじまっている。

農業生産性に関連する基本的要因をまず5範疇にわけ(すなわち、physical input factors, economic factors, organizational <institutional> factors, socio-psycho-cultural factors, knowledge factors)、さらにその次段階の

副範疇として17を総花的に列挙する。もちろん総括・編集者はこれら諸要因間の相互依存性と相互作用に重点をおき、かつこれら諸要因の選択という政策的関心については、その重要度が特殊・地域的条件と作付品種とによって多岐多様であることをとくに強調している。さらに農業における政策決定単位 (policy-decision units) の多数・分散性、すなわち独立した企業者としての農家のそれぞれが経営決定者 (farm decision maker) であるという実情のために、地域的・作付品種別の多様性と相まって、ますます政策が複雑化されるという農業の特徴をあげている。この状況にあって、農業政策における上下二様のコミュニケーションと政策決定単位の相互斉合補完の手段、すなわち農業近代化の手段と称するものが探索されている。農業の近代化のおきまりの手段として、価格決定・市場機構の運用による方法をあげているが、しかし多くの低開発国では伝統的農民が社会的に組織されておらず、かつ協同行為に欠けるところが大きいとする。したがって、近代的農業に要求される一側面、すなわち個別的な市場過程を補完するような社会的機構を通じて、分散した経営決定を協同調整する方法は、直ちに大きな障害にあらうという。ここから総括・編集者の結論として伝統的農民の変容は相互にからみあった一連の諸変化を必要とするが、現実には低開発国の農業（とくにこの場合小規模農民をさしているが）は賤しい職業 (low-status occupation) であり、かつその担い手は当然活力のある技術革新的なタイプの層ではないゆえに、まさに農業開発政策の直面すべき課題を this problem of raising the status and challenge of agriculture においている (第2章参照)。問題の焦点は農業の low-status にある。しかしなにゆえに low-status であるかは示されていない。農業と非農業との構造的較差からみれば、農業はつねに発展の速度がおそく、較差は開く一方であろう。農業における小規模農民の status を改善するというならば問題は別であるが、社会の活動的・意欲的分子を農業へという提案は、そのままではむしろ期待しうべからざるものであらう。

総括・編集者が小農民の自主的意欲に期待をかけていないことは、農業生産性向上のためにとられるべきぎりぎりの条件は何か、という問に対する回答に現われている。農業開発政策のために必要な六つの前提条件とは、

(1) 農業を開発する意志が少なくとも中央および地方の指導層のなかにあること。それを阻むものは、農業をもって low-status occupation とする社会意識・慣行で

ある (Appendix C 参照)。

(2) 少なくとも最低限の政治的安定とその継続があること。政策決定単位の組織化と農業近代化のためには、数年の時日を要するゆえに政策の一貫性が望ましいからである。

(3) 少なくとも最低限の行政的・組織的機能と能力をもつ集団が存在すること。小農民的タイプの農業は、工業プラントやプランテーション・タイプの農業のように土着の管理者集団を育成しながら外来の管理・行政機構に依存して出発することができないからである (Appendix D 参照)。

(4) 農業における土着の農業家の存在、すなわち中核としての農業専門家の胎芽とかれらによる訓練計画の存在。

(5) 農業生産物市場の拡大。特殊・輸出用農産物は別として、都市部所得の上昇を触媒とする農業の商業化、すなわち農業近代化の条件としての非農業部門所得の増大。したがって、非農業部門の成長を阻害するような大量の資源の農業への投入を行なわないこと。

(6) 国外・国内の資源・資本が農業近代化のために投入される方向にあること。しかし、当面は農業部門外からの投入および海外からの資本財輸入なしに農業の近代化は望めないゆえに、foreign aid or an industrial or extractive base with a high foreign-exchange-earning potential が必要となる (第2章参照)。

ここに一貫するものは、外からの誘因・衝撃だけが小農民経営の発展を可能にするということであるが、それはそれとしてもう一度なにゆえにかかる小農民経営が支配的に存在するに至ったかが問われなければならない。

政策の適用そのものに関しては、つぎの6点が検討されている。

(1) 一般理論の特殊・地域的狀況への適用、あるいは開発プログラムの選択における適応性の調査・実験の問題に関して、総括的な農業政策実施のために必要な人的資源に欠けているため、多くを望めば何もしえないという矛盾。農業生産性向上のために必要な諸要因のすべてを扱うことは低開発国政府の能力をこえているという矛盾 (第5章、第6章および Appendix E 参照)。ありうべき回答の一つは、単一の要素だけを抽取したものでない総合的プログラムを小規模地域に適用し、漸次全国規模に到るという方法だとする。すなわちマイクロな実験からはじめ、その延長・拡大をはかるという原則を示している。

(2) 農業多角経営化の必要性和受けいれる農民側の水準との矛盾。

(3) 生産性向上と福祉との矛盾。すなわち、特定の地域と階層 (the more promising regions and individuals) に資源を集中する方法と福祉との矛盾。あるいは福祉という社会・政治的目標を犠牲にすれば、生産性向上という経済目的を継続的に保証する政治的・社会的安定がえられないという矛盾。この報告書は、しかしながら、この矛盾の解決策として農村公共事業計画による農村余剰労働力の吸収を提案するに止まっている。

(4) 生産者・小農民をいかにして自主的・積極的に開発プログラムに参加せしめるかという問題。これは、家父長的・強制的な上からの施策の限界はいかんといい形で提起されている。

(5) 農業再編成に先だって綿密な調査と実験が必要であることと生産性向上という緊急の要請との矛盾。すなわち長期計画を補完すべき短期計画の必要性和両者の調整の問題。具体案としては、短期計画に力点がかけられている。

(6) 農業に関係するすべての人・機関に、実験・試行錯誤の態度、あるいは技術革新的実験的な精神が必要であること。

さて、これらの問題点がどのような相互関係にあるのか、また政策の総体のなかでどのように位置づけられるのかという点については、まったく今後の経験の過程にまかせられている。

III

第I部において農業生産性向上のための主体的側面が核心の問題として認識されたが、第II部では農業生産性向上のための技術選択とその実用一般化の方策が4章にわたってとりあげられている。土地生産性を高めるための物的投入(第3章)、農民の生産意欲を高めるための経済的環境(第4章)、新技術の導入とそれを実用化する人的資源を確保するために必要な調査・教育政策(第5章)、および農民と制度的枠組とくに官僚機構との間の対応性と価値観の問題(第6章)がこれである。その議論の仕方を例示的にみると、つぎのとおりである。

物的投入については、非物的要素との関連が最大の問題であるという前提にたった上で、化学肥料をもっとも効果的な投入要素であると結論する。化学肥料導入の阻害条件は、投入・産出の比率、化学肥料生産コスト、配給機構、小作制度、および知識の欠如であるとし、もし

これらの阻害条件が解決されるならば、現在の技術水準からしてこの数年低開発地域の食糧供給を保証するのに十分な食糧生産の上昇が、化学肥料の投入(N:P₂O₅:K₂O=2:1:0.75の配合基準にて)のみをもってしても可能であるとする。

農民の生産意欲を高める方策については、生産性向上と福祉との矛盾を念頭においた上で、前述の物的投入の阻害条件に関して食糧農産物に対する支持価格、肥料等投入物資の補助金、農村公共事業振興および技術革新(を受けいれる農民)に対する保証計画が考えられている。これらの成否は、各国の特殊事情、政府の開発意志、行政能力等に依存するものであり、また新技術、知識、投入の受けいれは、農産物価格とリスク・ミリューによるものとされている。しかし支持価格と補助金政策のいずれかに無条件の選択があるわけではなく、ありうる政策としては、若干の主要作物の最低価格保証政策、固定・流動資本投入の補助金政策、国内流通における農村部門の保護政策を結論している。

これらの結論の一つ一つを抜きだしてみれば、ほとんどが論評の下しようのないものである。しかし、冒頭に述べたように、この報告書は部分的な解決策を個々に提出しようとするものではなかったはずであり、その趣旨からすれば第II部以降の議論が完全に部分的な技術論に移ってしまった点にこの種の会議のむずかしさを感じさせるものがある。全ページを通じて一度も問題にされなかったことは、それぞれの低開発国における国民経済の方向とそこにおける農業部門の位置づけ、農業問題を通じてのそれぞれの地域・国の社会・文化的な原基型態とその変容のモメントの追求、および体制(観念)の歴史的な性格である。さらに再三述べたように、先進国側の条件が問われないままで自明の大前提としておかれていることである。しかしこの種の会議にこの点の再考を求めたとしても、ただちに回答をうることは至難の業であろう。

(追記) この報告書を読んできたのは、一にミリカン教授のご好意によるものである。刊行後直ちに送付していただいたことに深く感謝申し上げたい。

(調査研究部中東調査室長 中岡三益)