

# 「90年代における海外農林業協力の 課題と対策」について

秋山智英

## まえがき

ここで紹介する「90年代における海外農林業協力の課題と対策」は、(社)国際農林業協力協会が1991年8月以来、海外農林業協力提言研究会を設置して取り組んできた研究の第1次の成果として、昨年5月に関係方面に提言したものである。同協会は、1978年以来、開発途上国に対する農林業協力の効果的な推進を図るために、時宜に即して提言を行ってきており、今回の提言は第5回の提言ということになる。今回の提言研究委員会（委員名簿は末尾に掲示）には、私も林業代表として参画しているので、その概要（林業については詳細）について紹介したい。

今回の提言研究の主題は、「90年代における海外農林業協力の課題と対策について」である。この第1次提言については、次の6つの課題を取りあげ、その基本的考え方、改革の方向および具体的方策について述べている。

- (1) 農林業開発に関する途上国との政策対話
- (2) 制度とその運営管理能力の強化への協力
- (3) 研究協力の推進と海外農林業の拡充強化
- (4) 環境に配慮した新たな林業協力への取り組み
- (5) 小規模村落総合開発の推進
- (6) NGOの農林業協力活動の支援の強化

なお、「環境に配慮した新たな林業協力への取り組み」については、分科会を設置し、松井光瑠氏、難波宣士氏、名村二郎氏に参加してもらい検討を重ね、その結果を踏まえて取りまとめたものである。

---

AKIYAMA, Tomohide : Tasks and Measures in Overseas Cooperation for Agriculture and Forestry  
(財)国際緑化推進センター

本研究委員会は、今後さらに農林業協力に関する重要な課題について審議を進め、最終的な取りまとめを行い、本年5月頃に第2次提言を行うこととしている。第2次提言で取り上げる課題は、次の7課題の予定である。

- (1) 世界の食料・農林業の展望と農林業協力の課題
- (2) 農林業協力の基本理念及び基本方針の確立
- (3) 地域別・国別農林業協力方針の具体策
- (4) 農林業協力情報の収集と提供サービスの充実強化
- (5) 地域総合開発の推進
- (6) ODA 援助形態相互間ならびに民間協力との連携の強化
- (7) 環境に配慮した持続的農林業確立のための焼畑農業の改善方策

このほか、農林業協力の分野別の諸問題も取り上げられることとなろう。これらの第2次提言で取り上げられる課題は第1次提言の課題とともに90年代における農林業協力の課題として一体のものであり、第2次提言がなされることによって、第5回の提言の全体像が完成するものである。

## I. 農林業協力の新たな視点

1. 貧困、食料、環境、人口という問題群の中におかれた途上国の多様化するニーズや地球的規模の環境問題に直面して、いまや、農林業援助額で世界第1位となった我が国は、ひろく世界的な視点に立って、90年代から21世紀をめざした農林業協力戦略と協力体制を構築しなければならない。

そのさい、従来のように、日本という立場からだけ見るのではなく、21世紀を展望して世界の農林業の変容を踏まえ、途上国は何を望むか、また、何を必要としているのかをまず考えることから出発しなければならない。その上にたって、日本は何を、どう貢献しうるかという複眼的視点、すなわち、一方的な「援助」ではなく、双務的な「協力」という基本姿勢に立って考えることが肝要である。たとえば、食料の安全保障は日本農政の基本理念であるが、さらに貧困と飢餓に悩む開発途上国を含む世界全体の立場から、どのように協力し、解決してゆくかということがより重要となる。

2. 世界経済は、貿易、投資、援助を含めて密接な相互依存の関係にあることを考えると、日本の食料・農業問題も開発途上国を含む全世界的規模での食料・農業問題の枠組みの中で取り上げなくてはならない。また、日本の国際貢献も、援助のみならず、貿易、投資などを含むより広い視点に立って、日本が直接、間接に何を貢献しうるかを探求しなければならないのである。さらに、

協力の分野においても、単に ODA のあり方のみならず、NGO や地方自治体、民間企業の役割を含めて、国民総参加の国際協力のあり方を考えて行かなければならぬ。

3. 環境と開発の調和は、21世紀へ向けての世界的課題である。とりわけ、貧困、食料、環境、人口という問題群の中におかれている開発途上国は、開発の追求と環境の保全という二つの目標をいかにして両立させるかという岐路に立たされている。もともと、農林業は、その再生産を通じて環境維持保全の役割を果たしてきたのであるが、人口増加と経済発展を背景に、途上国では、砂漠化の進行や過度の焼畑耕作等による森林の破壊等の問題が顕在化し、農林業の再生産能力が深刻な脅威にさらされるに至った。

したがって、環境と調和のとれた持続可能な農林業のあり方を追求して、環境と開発の積極的共存をはかることが、途上国にとって最大の課題となっている。しかし、貧困、飢餓の解決に向けて開発を急がざるをえない立場にある途上国にとって、その自助努力だけでは、これは容易ならざる課題であることは言をまたない。我が国をはじめ世界の先進国は、自らもまた、環境と調和のとれた持続可能な農林業のあり方を探求しはじめているところであるが、いまやひろく世界的視野に立って、その研究能力、資金、技術、人材等を動員して、環境と開発の積極的共存をめざす途上国への自助努力を支援して行かなければならない。環境と調和のとれた持続的な農林業に向けての国際協力は、我が国の農林業に課せられた新たな使命である。

提言は、以上のような新たな視点に立って、我が国の農林業協力戦略と協力体制の構築を求めようとするものである。そして、もとよりその実現可能性に配慮しつつも、現在の枠組みにとらわれず、5~10年のうちにこう変るべきであるという新方向を大胆に提案することとしたい。

## II. 提言の要旨

### 1. 農林業開発に関する途上国との政策対話

1-1 経済開発協力戦略の一環としての農林業協力方針の策定：我が国の農林業開発を効果的・効率的に実施するため、途上国に対する経済開発協力戦略の一環として農林業協力方針（地域別・国別）を策定し、これにもとづく政策対話を通じて、農林業分野における途上国の大規模化する開発ニーズに的確に応えるようにすべきである。

1-2 政策助言のための情報の収集、利用サービス：途上国の農林業開発に

に関する政策への助言を適切に行うために必要な各種情報を収集し、それを整理、分析して利用サービスを行う体制を民間調査研究機関の協力を得て整備すべきである。

1-3 政策対話ミッション並びに政策アドバイザーの派遣：途上国の農業開発戦略の展開や、国際食料・農業情勢の変化等に即して、我が国の国別協力方針にもとづく農林業協力を具体化するため、十分な調査研究と情勢分析をふまえて、途上国政府との政策対話が必要である。そのため政府は、ハイレベルの政策対話ミッションを隨時派遣するとともに、農林業政策の企画立案について助言のできるハイレベルの政策アドバイザーを派遣すべきである。

## 2. 制度とその運営管理能力の強化への協力

プロジェクト方式の協力を中心として、これまで進められてきた農林業分野の協力効果が長期的に持続可能で、かつ波及していくためには、途上国における農林業関係の諸制度（農民組織、普及、金融、流通組織、土地所有等）が整備され、かつその運営管理が十分に機能していかなければならない。

このため、今後の農林業協力の重点分野として、途上国が自ら制度とその機能の活性化に積極的に取り組むよう、我が国としてもかかるソフト支援型協力を強化して行くべきである。

2-1 調査研究の充実：途上国の農林業分野の制度開発への協力を進めるために、まず、各国の農林業関係諸制度の仕組みと運用、その機能と効果に関する調査研究を充実することが先決である。そしてこれを効率的に行うには、各種研究機関の間の連携を強化することが必要である。さらに、制度開発上の途上国のニーズの把握のための調査を、途上国の開発研究機関の協力を得て、実施すべきである。

2-2 人材の確保、養成：制度開発への協力という新しい分野に従事する人材の確保は緊急の課題である。このため、まず、農林業協力に関する幅広い分野での勤務を経験できるような人事ローテーションの運用によって協力要員の確保をはかる必要がある。さらに、この分野の人材を計画的に確保するため、農林業制度開発協力専門家の養成・再訓練を行うべきである。

また、この分野での人材不足を補強するため、FAO、世銀、アジア開銀等の専門家や現地専門家の活用並びにこれら専門家との交流をはかるべきである。

2-3 各種協力形態との連携：我が国の技術協力、有償資金協力プロジェクトのなかに制度開発をインテグレートすることにより、制度開発の効果的、効率的推進をはかり、それによってプロジェクトの自立性を確保すべきである。

さらに、制度開発自体をこれら協力の直接の対象として支援すべきである。

2-4 途上国の人材に対する研修の拡充強化：途上国の農林業分野の対策や制度の企画立案の担当者に対する研修の一層の充実をはかるため、受入研修の拡充、第三国研修及び外国人講師の登用、研修教材の充実等をはかるべきである。

2-5 ASEAN 諸国等との連携協力の推進：制度開発は、その国の法体系、社会、文化のあり方に影響されるところが大きい。それ故、我が国が制度開発への協力を実施するにあたっては、アジア NIES の韓国、台湾や ASEAN 諸国の経験を相互に活かすことが重要である。したがって、これら諸国との連携協力方式を具体化し、推進すべきである。

### 3. 研究協力の推進と海外農林業研究の拡充強化

3-1 研究協力の重視：途上国の農林業開発を効果的に行うためには、既存の技術の移転をはかるだけでは不十分である。その上に途上国自身がその地域の条件に適合した技術を開発する能力を育成強化する研究協力が不可欠であり、これを持続的農林業をささえる基盤とすべきである。

3-2 技術協力と海外農林業研究の連携強化：技術協力の基礎としての役割を果たしている研究協力のうち、海外農林業研究を通じて行われる研究協力は、技術協力に必要な新技術の開発及び基礎的知見の創出によって、技術開発能力の向上に貢献するものである。したがって、技術協力と海外農林業研究との相互補完関係を活かすような両者間の効果的な連携協力の仕組みを確立すべきである。

3-3 海外農林業研究の対象地域・分野の拡大と総合研究体制の確立：我が国の農林業技術協力の対象地域の拡大に対応し、技術協力のための基礎情報を提供する海外農林業研究は、その対象地域を熱帯・亜熱帯地域に限定せず、温帯や寒帯・亜寒帯を含むすべての開発途上地域に拡大すべきである。さらに、技術協力を狭義の技術面に限ることなく、その範囲を経済、社会面にも拡げることが必要である。これに対応して海外農林業研究も、途上国の経済・社会開発に影響を及ぼす政策、制度、文化等の分野にも研究を拡大し、技術研究と社会経済研究との連携を強化して、海外農林業総合研究の体制を確立すべきである。

3-4 國際農業研究グループ（CGIAR）の新戦略への支援：CGIAR は、国際的な農業研究活動を通し、「緑の革命」などの業績をあげてきたが、最近、21世紀へ向けての新たな使命として、途上国の食料の自給、持続的農業の確

立、生態地域的研究及び途上国の研究体制の強化等を柱とする新戦略を打ち出した。我が国は、これら CGIAR の新戦略を歓迎し、その新方針に沿って、環境と調和のとれた持続的農業等の案件に対して、今後とも積極的支援を行うべきである。

＜説明＞ この提案をするための具体的な説明内容の 1 項目として、今度新たに CGIAR 傘下の研究機関として設立される予定の「国際森林・林業研究センター」(CIFOR) についても述べている。すなわち、地球環境保全上に果たす熱帯林の重要性に鑑み、CIFOR の活動が早期に開始されるよう、また、同研究所の将来の研究活動に対して、我が国政府も積極的に貢献するように求めている。

3-5 国際農業研究諸機関への人的貢献と人材の育成：CGIAR 傘下の国際農業研究センターをはじめ、その他の国際農業研究諸機関への日本的人的貢献を飛躍的に高めるべきである。これは広く国際開発関係機関に対する日本的人的貢献についても同様である。国際的な適性をもつ人材育成の一つとして、マルチ・バイの研究・技術協力のネットワークを通じて、途上国と日本、国際機関の専門家交流を促進し、あわせて相互研修の実をあげることを日本の ODA で実施すべきである。

#### 4. 環境に配慮した新たな林業協力への取組み

4-1 流域の保全管理を重視した農林一体の土地利用の推進：今後の林業協力においては、流域保全管理を重視すべきであり、その推進に当っては、地域住民の参加による農林一体の土地利用をめざした開発調査が必要である。

＜説明＞ この提言の背景となっている問題点は次の通りである。

年間 1,700 万 ha に及ぶといわれている熱帯林の消失は、その規模が減少する兆しではなく、むしろ増大傾向にある。これが各地において洪水、旱ばつ、土壤の劣化等環境の破壊をもたらし、また、地域の生活条件や社会環境に悪影響を及ぼしている。

森林の減少は、農用地や放牧地等への転用が大きな割合を占め、その原因として、人口の増加に伴う食料需要や貧困層の自活のための土地開発が背景にある。したがって、その解決には、既耕地での農業生産性の向上や所得・雇用の創出による貧困の解消が必要である。

このため、森林、農地、水等の自然資源の保全とその有効利用を進める、いわゆる環境保全型プロジェクトの推進が急務となっている。この環境保全型プロジェクトを事業として計画するにあたっては、まず、一定の流域を抽出して、

全体の自然資源量を科学的に調査する必要がある。そのうえで、地域住民の参加により社会経済的条件も加味して、農林一体の天然資源の最適利用計画を樹立する方式が合理的である。このように流域管理の概念を採用することは、森林の保全とその有効利用、農業、牧畜及び民生用の土地利用並びに水保全を一体的に進めることができ、開発と環境保全を並行して計画できるという利点がある。

今後も、林地の転用は続くと予想されるが、熱帯地域では特に林地は一度その生態系が破壊されると再生が困難なケースが多い。したがって、流域を単位とした農林一体の土地利用をめざした開発調査を推進し、森林破壊を最小限にとどめることが必要である。この調査は、林地の転用が進む可能性の高い流域、また、焼畑移動耕作等で森林の蚕食が進み、環境劣化が懸念されている流域等を優先することが望ましい。

4-2 森林の持続的開発利用のための技術体系の確立：林業協力の一環として、森林の持続的開発利用のための技術体系の確立を目的としたモデル森林施設のプロジェクトを実施すべきである。

＜説明＞ 热帯林は、所在する地域にとって、また、保有国にとって貴重な経済的資源である。だが、同時に人類にとって重要な環境保全資源でもあり、豊富な遺伝子源の宝庫でもある。世界的に熱帯林資源が減少するなかで、開発途上国にとって重要な国家資源である熱帯林を、将来にわたる森林資源として維持管理し、幾世代にわたって利用してゆく持続的生産管理は、ひとり熱帯林保有国にとって重要であるにとどまらず、地球規模の環境保全上からも極めて重要な課題となっている。

しかしながら、熱帯林を保有する開発途上国においては、いまだに持続的生産管理の技術体系が具現化されていない。天然林の保全を推進してゆくためには、択伐を基本とする森林の保全利用技術に基づく森林の利用区分（ゾーニング）と、これに基づく森林計画の策定と実行が不可欠である。

わが国は、“西暦 2000 年の地球”（1980）において指摘されているように、優れた森林計画制度によって、森林資源を持続的に管理、経営することに成功してきた数少ない国の一である。わが国の有する管理手法、ノウハウによって、熱帯林の持続的生産管理の確立に寄与することが十分可能である。

したがって、我が国は開発途上国のみならず、地球的規模の環境保全に貢献するという考え方たって、積極的に森林の生産管理・経営管理の手法とこれに関連する技術の移転・定着化に協力する必要がある。

そこで、林業協力の一環として、森林の持続的開発利用の技術体系の確立を目的としたモデル森林施設プロジェクトを実施すべきである。このモデルプロジェクトは、途上国の地域住民の啓発に役立つとともに、途上国自らが熱帯林の持続的生産管理に対処するうえでの技術体系の確立と人材の育成に寄与するもので、地球環境保全と直結するプロジェクトとして位置づけることができる。

4-3 環境造林のための資金協力の強化：森林の公益的機能を重視した環境造林については、わが国の保安林制度を準用し、ローカルコストの大半をカバーする資金協力の体系の確立が必要である。

＜説明＞ 開発途上国には、産業造林になじまない荒廃地が広大に存在し、国土保全上からこれら荒廃地への造林が急務となっている。しかしながら、この種造林は、当該国にとって、技術的な問題、資金的な問題、さらには造成後の維持管理の困難性などに問題があって、あまり進んでいないのが実情である。とりわけ、環境保全のための造林は収益を生まないが、その植栽と保育に多くの費用を必要とするため、開発途上国にとって資金面での制約が大きい。また、荒廃地における造林推進は、地球環境保全上からも放置できない問題となっているので、先進国が途上国と協力して取り組むべき共通の課題といえる。

開発途上国においても環境問題に対する認識は徐々に高まってきているとはいえ、先進国とのギャップは大きい。途上国においては、経済発展対策が優先され、環境造林に対する開発政策上の優先度は低い。したがって、先進国は開発途上国との政策対話を通じて積極的に働きかけ、有償または無償の資金協力により、このプロジェクトの推進をはかる必要がある。そのさい、開発途上国に対してインセンティブを与える有効な方策があれば、一層、その円滑な推進をはかることができる。

そこで、開発途上国の有償資金協力によりがたい性格をもつ環境造林については、わが国の保安林制度を準用し、造林事業費の大半を占める労賃（ローカルコスト）について新たに無償資金により、その全額もしくは大半を負担する資金協力の体系の確立を急ぐ必要がある。また、そのさい、技術協力、青年海外協力隊、NGO 等の協力を組合わせることが効果的である。

4-4 森林造成技術協力の長期間協力態勢の確立：森林造成技術協力プロジェクトでは、育種、育苗、植栽、保育、保護管理、測定評価等の一連の技術の開発・改良と技術移転が必要であり、そのためには、少なくとも 15 年を必要とする。これに対し、わが国の JICA の林業協力プロジェクト（プロ技協、実証、投融資等）は、必ずしもこの要請を満たしていない。したがって、森林

造成の技術協力プロジェクトの形成に当たっては、上記の森林造成の特性を考慮して最終段階まで一貫した協力が可能な仕組みを確立することが不可欠である。他の先進国の援助機関の事例なども参考にして、制度運用の改善を急ぐべきである。

## 5. 小規模村落総合開発の推進

5-1 小規模村落総合開発推進の基本構想：開発途上国における都市と農村との所得格差や地域格差を是正するため、農村の自立的発展を促進する住民参加の小規模村落開発の NGO の協力を得て推進すべきである。

5-2 地域住民の雇用・所得の創出と社会生活基盤の整備：小規模村落総合開発においては、持続可能な農林業の生産性向上のためのインフラの整備と営農の多様化により、地域住民の雇用と所得の創出を実現するとともに、地域住民のニーズにねざした基礎的な社会生活基盤の整備をはかるべきである。

5-3 住民参加の推進と十分な事前調査の実施：小規模村落総合開発の推進にあたっては、プロジェクトの計画、立案、実施のすべての段階にわたり、地域住民の積極的参加が必要である。また、事前調査では途上国の研究機関の協力を得て、地域の社会、経済、文化面の調査を十分に行うべきである。

5-4 わが国の村起こし運動の経験の活用：小規模村落総合開発への支援に際し、わが国の村起こし運動の経験、ノウハウを有する地方自治体や NGO としての農協等農林業団体の協力を得るよう工夫検討すべきである。

5-5 援助についての配慮：小規模村落総合開発を支援するためのわが国の援助にあたっては、途上国の発展段階及び財政状態等に応じて、無償または有償資金協力を中心にして、各種協力形態を適切に組み合わせるとともに、協力形態相互間の密接な連携・調整をはかるべきである。

## 6. NGO の農林業協力活動への支援の強化

NGO による援助活動は、一般に政府ベースの開発援助では手が届かない草の根の協力として、開発途上国の農業・農村の開発に重要な役割を果たしている。わが国で海外援助活動を行っている NGO は約 300 団体あるが、OECD の開発センター調査によると、DAC 加盟の先進諸国には西ヨーロッパ諸国及びアメリカ、カナダを中心に 2,000 余の NGO がある。また、ローマクラブの文献では開発途上国には、アジア、アフリカ、中南米で数千のローカル NGO が存在すると報告されている。

80 年代以降、先進諸国、国際援助機関は、農村や貧困層など経済的弱者への BHN (basic human needs) 援助を重視するなかで、開発援助において NGO

の果たしている役割を積極的に評価し、NGOとの連携の強化及びNGO活動に対する資金援助の増額をはかってきている。

さらにNGOの国際交流が活発化し、地域レベルや国際的規模での交流とネットワーク化も進んでいる。そのなかで、政府ベースの開発援助のあり方や地球環境問題などへの影響力を強めている。わが国の農林業協力においても、NGOによる草の根の協力の重要性は今後、一層高まるものと思われる。

6-1 NGOの相互交流、国内啓発活動に対する支援：農林業協力活動を行うNGOの交流とネットワーク化を促進するとともに、NGOの国内啓発活動に対する支援を強化すべきである。

6-2 NGOの技術能力の向上と事後評価の実施：農業、農村開発プロジェクトに従事するNGOスタッフの技術能力の向上のための研修及び後方支援を充実する。あわせてNGO活動の結果について関係者による共同事後評価を行い、新たな活動への指針とすべきである。

6-3 途上国のNGOへの支援：開発途上国の農業・農村開発において、途上国のNGOが果たしている役割の重要性にかんがみ、途上国のNGOに対する支援に前向きに取り組むべきである。

6-4 NGOとODAの連携：NGOとODAとの連携強化をはかるため、現地のニーズにきめこまかく対応できるような協力体制の強化をはかるべきである。

#### 海外農林業協力提言研究委員会委員名簿

座長 大戸元長 (財)食料・農業政策研究センター理事

遠藤寛二 (社)大日本農会会長

佐野宏哉 生物系特定産業技術研究推進機構理事長

秋山智英 (社)海外林業コンサルタンツ協会会长

紙谷 貢 東京農業大学教授

高瀬国雄 (財)国際開発センター理事

岡部四郎 热帯農業研究センター顧問

未次 勲 国際農業協力専門家協会会长

中岡義忠 全国農業協同組合中央会国際部長

井上自然 (社)海外農業開発コンサルタンツ協会専務理事

## おわりに

以上が「90年代における海外農林業協力の課題と対策」と題して、第1次提言をした抄録である。紙面の都合もあり、提言のみにとどめたため、理解しにくい面もあると思うがご容赦を願いたい。

海外農林業協力をめぐる内外の環境変化によって農林業協力のあり方についても、これまでの延長線上では対処できない新たな課題も発生している。特に、地球環境保全問題が大きくクローズアップされてきており、それらへの対応も新しい角度から総合的に検討しなければならない段階にきている。

現在、提言研究委員会においては、第2次提言に向けて、前述したような課題について検討をすすめている。今春には取りまとめられるので、その段階で紹介したいと考えている。

---