

第5章

我が国の地域振興と政府開発援助への インプリケーション

清家 政信

要約 :

近年の開発援助の潮流は、対象国の中央政府機関だけではなく、地域社会への直接的な働きかけを要請している。これに応えるうえで、我が国の地域振興の経験から得られる教訓は何であろうか。本論は、徳島県の事例研究を通して、この問いかけに接近しようと試みたものである。

キーワード :

地域資源、社会的能力、政府開発援助、農村開発、徳島県、阿波尾鷲、上勝町、彩

はじめに

我が国の政府開発援助(Official Development Assistance: ODA)は、これまでアジア諸国を中心に供与され、多くの域内諸国で目覚ましい経済成長や食糧自給の達成に貢献してきた。しかしながら、これら諸国には都市農村間の生活水準格差の拡大や環境破壊などの深刻な開発課題が残されており、これからのODAには、これらの課題について更に積極的に取り組み、持続可能な開発の実現を目指すという方向性が求められている。このような背景から、我が国のODAの質的向上のためには、従来のハードウェア中心の援助だけではなく、旧社会主義圏の市場経済化支援や村落コミュニティのエンパワーメントを主眼とした農村開発支援事業などに見られるような、ODAのソフト化の重要性が認識されている。これはアジア諸国だけでなく、中南米・アフリ

カ諸国等開発途上国一般の ODA に共通の課題としてとらえられている。さらに、1990 年代以降の世界的な政治体制の民主化と市場経済化の流れ、これに伴う開発プロセスでの中央政府の役割の再定義の試み等の動きの中で、地方行政や地域住民組織の役割が重視されている。従来我が国の ODA は、主として開発途上国の中央政府機関を実施機関として展開されてきた経緯があるが、このような世界的潮流の中で、開発途上国の地域社会を対象とした ODA の今後の方向性や具体的取り組みのあり方を探る必要性が高まっている。

明治期以来の我が国の開発過程を振り返れば、多くの課題を抱えながらも、地域住民と行政が多様なチャンネルを通して関わり合いながら進展してきた歴史があり、それは現代においても継承されている。そして、そこに ODA のソフト化を下支えする我が国独自の経験の蓄積があると考えられる。換言すれば、我が国の地域社会開発を今日的な開発課題の視点から見直すことによって、開発途上国の直面する問題の解決に有効な教訓を示す事例を見出すことができるかと期待されるのである。言うまでもなく、行政レベルが異なれば、そこで認識される開発課題も異なる。大雑把に言えば、国や県といった広域行政レベルでは数字を通して課題が認識される一方、市町村レベルでは数字の向こう側にある住民の生活実感の把握が鍵となる。また我が国は徳川以来、「藩」の持つ多様性を生かした産業育成が進められてきた歴史があるため、地域産業を支える機能的な役割を県行政が果たしている。

本論では、こういった視点から、徳島県における地域開発事例をふたつ取り上げる。1つは「阿波尾鶏(あわおどり)」の開発過程における徳島県行政の役割、もう1つは徳島県上勝(かみかつ)町で実施されている「彩(いろどり)」事業と町行政による地域開発の取り組みである。これらの事例研究を通して、県と町という異なる行政レベルの振興策のあり方や裁量権の在り処、そこで認識されている地域資源のあり方について検証を加えたい。上勝町行政の取り組みを見る上では、小泉政権が導入した「構造改革特区」制度にも目を向けておきたい。これは国が地方に一定の限度内で裁量権を譲与した制度であり、本研究の主旨に合致するものと考えられるからである。

第1節においては地域行政、市場、そして地域コミュニティの3要素で形成される地域社会システムと社会的能力¹の概念を説明したうえで、開発援助のパラダイムシフトについて述べ、地域社会の構成要素としての行政が、社会的能力の向上に果たすべき役割は何かを検討したい。ここでの議論を受けて、第2節では「阿波尾鶏」と「上勝町」の事例に分析を加える。第3節においては、今後の我が国のODA、特に地域開発に向けられる援助事業を検討するうえで、徳島県の事例が示唆するものは何か、政治経済的、社会文化的背景の異なる開発途上国からそれらの事例を見たときに、どのような適用可能性があるのか、どのような教訓に注視すべきかを探りたい²。

第1節 地域開発の概念と開発援助

1. 開発援助のパラダイムシフト³

従来の開発援助の主眼は、基本的に「技術と資本の移転」にあったと言ってもよいだろう。そこでの技術とは、モノ造りのための技術を指し、それらはほぼ例外なく生産性の向上を意図した技術であった。開発援助の役割は、これらの生産技術を開発途上諸国へ移転することにより、経済発展を促進しようというものであった。開発援助による資本移転は、主として経済インフラへの投資に向けられ、工業諸国からの民間資本進出の呼び水としての効果が大きかった。こういった「技術と資本の移転」を中心にした我が国の開発援助が、開発途上諸国、特にASEAN諸国の経済発展に貢献したことについては本論の冒頭にも述べた。

しかしながら一方で、こういった議論はあたかも開発援助事業のすべてが期待された効果を発現したかのような誤解を与えかねない。個々の事業を注意深く検証すると、多くの課題を抽出することができる。端的に表現すると、これらの課題とは、既成技術や資本は比較的短期間に移転することが可能であるが、これらが有効に活用され持続的な開発効果を導くためには、技術や資本の運用管理に関わる適切なマネジメント能力の有無が、同時に検討され

なくてはならないということである。ここでは、この能力を社会的能力と呼ぶ。そしてこの社会的能力を重視する態度の中に、開発援助のパラダイムシフト、すなわちハードウェア重視からソフトウェア重視への転換を認めることができるのである。そして、もうひとつの課題は、社会に中立な技術はあるのかということである。技術は人が利用してはじめて意味を発揮する。しかし、そのユーザーに多様性はないのかということである。

2. 社会的能力

さて、社会的能力については、国際連合がその開発第2の10年にあたり、キャパシテーション (capacitation) という用語を使って言及したのが最初である。これは、社会的問題解決能力の向上を意味しており、国連報告書では次のように論じられている。「……計画によって将来を規定し制御しようとするよりは、むしろ開発を支える現在の社会の能力を充実し、将来直面すべき諸問題への解決能力を強化することの方が重要なのである。(長峯 [

1986]) この概念のより具体的な表現は、国連地域開発センター (United Nations Center for Regional Development: UNCRD) による一連の業績にみることができる⁴。そこでは、地域開発を地域の社会的能力の向上に求め、その分析枠組みとして、地域行政、市場、そして地域コミュニティの3要素で構成される地域社会システムに着目している⁵。すなわち、これら3要素間において形成される総合的な相互関係の性格にしたがって、地域開発の方向性や持続性が決定されるという考え方である。

重要なことは、地域コミュニティを単なる行政サービスの受け手、或いは市場への財サービスの供給者としてとらえるのではなく、これらコミュニティ外部の2要素との相互関係のなかで、地域の社会的能力を構成する1つの主体としてとらえている点である。したがって、さらにこの枠組みを発展させると、地域コミュニティ内部の意思決定に関わる社会関係の諸相、例えばジェンダーや階層分化のあり方などについて考察されなくてはなるまい。なぜなら、コミュニティ外部から供与される開発資源は、これら社会関係に規

定された配分とならざるを得ないからである。事ここに至ると、必然的に我々は開発援助に関わる次のような問いかけに直面する。すなわち、外部から社会的能力の低い地域に開発資源を投入することに、果たして意義を認められるのかという疑問である。例えば、少数の地主と多数の小作人の間に搾取関係が認められる農村地域を想定しよう。ここに食糧の増産を目的として、高収量品種と肥料のパッケージを供与した場合、増加した農産物から得られる収入の大部分は地主に還元され、農業の機械化が進展する可能性を無視することはできない。そうなれば、地主は規模の経済を実現するために小作人を土地から追い出し、追われた小作人世帯は都市のスラムに滞留することになりはしないか？ 極めて単純化された想定ではあるが、ここから読みとれるのは、その地域にある資源、これを分配し運用する意志決定や組織のあり方、そしてそのあり方を規定する規範に注目することの重要性である。

3. 資源、組織、規範

議論を進める前に、ここでいう地域社会における資源、組織、そして規範について、その内容を確認しておこう。

資源とは、必ずしも金やダイヤモンドなどの鉱物資源をいうのではない。ここでは、人々の生活や生産活動を向上させるために必要となる有形無形のものの総称である。田畑や森林などを含めた土地やそこからの生産物、建物や施設、機材等の物的資源、労働力や技術などを含めた人的資源、そして資金や情報、あるいは社会的な制度などを指す。開発資源という場合も同様である。これらの資源を動員し利用するためには、多くの場合、その運用の主体としての組織が必要となる。ある開発目的のために多様な社会構成員の共同や調整を促すためには、共同体原理とは異なった行動原理を持つ機能組織がなくてはならないだろう。そして、規範とは共同体や機能組織を構成する人々の個々の行動様式を何らかの形で規定し、その形成目的の達成と組織的存立を内部から支える概念をいう。さて、社会的能力の議論に戻って、これ

ら3要素をどのように理解すればよいだろうか。単純化するために、下の表を参照しながら、資源の賦存状況とアクセスの側面から検討してみよう。

表1：資源の賦存状況とアクセスによる資源管理の形態

	解放されたアクセス	限定的なアクセス
豊富な資源賦存状況	①個人管理	③社会構造を反映した資源配分
希少な資源賦存状況	②共有資源としての管理	④外部資源の獲得

(出所) 国際協力事業団(1996年3月に加筆修正)

ここで示されるのは、次のようなことである。

- ①資源が豊富にあつて誰もがアクセスできる場合には、この資源は個人が管理すればよく、組織的管理の必要性は低い。
- ②資源量が少なくなってくると、アクセス確保のためには共有資源として管理する必要性が生じ、そこに組織と規範が形成される。
- ③資源が豊富にある一方、特定の地域住民だけにアクセスが限定されている場合には、アクセスを認められない住民層が、必要に応じて何らかの組織的な行動をとらない限り限定的なアクセスの状況は変わらない。
- ④資源が希少で、かつアクセスが限定されている場合、組織的な活動によって外部から資源を調達／獲得することが必要になる。

①のケースで持続性を確保するためには、社会的規範によって資源の枯渇を防止したり、資源利用の情報の共有をはかったりすることが求められようが、必ずしも組織的な対応が必要とはされない。それ以外の3つのケースをみると、地域の持続的な発展のためには、例外なく組織的活動が求められることが示されている。②の場合には、外部からの資源投入を考慮すべきであろうが、③の場合には、更に物的な資源を投入する必然性は低い。先述した地主と小作の事例がこれにあたる。④は、最も注意を要するケースである。

すなわち、特定の地域住民だけが既得権益の確保（稀少資源へのアクセス）を前提に外部資源を獲得しようとするのか、あるいはより開かれたアクセスを前提に、地域全体のニーズとして外部資源の獲得に組織的に動くのが要点である。前者の場合に資源投入がなされると、③のケースに変化するだけであることは指摘するまでもなからう。

さてこれまでの議論を整理すると、地域社会システムを構成するのは、地域行政、市場、そして地域コミュニティという3要素間の総合的な相互関係であるが、地域に賦存する資源の利用、管理体系の側面から見ると、地域組織とその規範のあり方が社会的能力を説明する要素であるということになる。それでは、地域開発を進めるうえで、この2つの異なった要素類型をどのように融合すればよいのであろうか。

4. 地域開発と開発援助

地域社会システムは、先にも述べた通り、それぞれの要素が情報や資源の受け手であると同時に送り手でもある。それぞれの総合的な相互関係を重視する立場からは、1つの要素の能力だけが独立して強化されることはあり得ない。地域資源の利用、管理体系を内部システム、行政と市場を外部システムと位置づけると、それぞれのシステムのインターフェースの性格を分析し、これに一定の価値観（開発目的）に基づいた新たな性格を付与しようというのが地域開発であるともいえよう。そして、地域開発の目的を地域の社会的能力の向上に求める限り、個別事業による地域コミュニティへの直接的な資源投入を実施する前の段階で、地域社会システムと地域組織のあり方を十分に検討し、資源の送り手と受け手、双方が抱える課題を把握するプロセスが必要と考えられる。このプロセスを十分踏まえずに直接的な資源投入がなされた場合、封建的な搾取関係の強化や、ひいては都市のスラム化に繋がる結果となりかねないことは、先に見た通りである。我々はこのプロセスを社会的準備（Social Preparation）と呼び、地域開発に関わる開発援助案件を検討するについて、必須の項目として重視する方向にある。

このような地域開発のパラダイムシフトが、開発援助のパラダイムシフトに連結しているのである。開発援助プロジェクトを、そのアプローチに従って類型化すると、次の4類型になる。(Jones and Yogo [1994])

- ① 資源供与アプローチ (resource supplement approach)
- ② 組織アプローチ (organization approach)
- ③ 運動アプローチ (movement approach)
- ④ 統合アプローチ (integrated approach)

従来開発援助の主たるアプローチが、直接的な資源供与型であったことは否めない。これには、予算の単年度主義や開発援助に関わる人材不足などの理由があったであろう。しかしながら、「はじめに」で述べたような国際的な環境変化や地方分権が注目される流れの中で、地域そのもの、すなわち地域社会システムを視野に入れた開発援助方式が求められている。そこでは必然的に、農民組合などの地域組織の育成や能力強化を目的とした組織アプローチ、生活改善のための社会規範の創出や住民の意識化を目的とした運動アプローチが、資源供与の前段階で社会的準備として機能するような統合アプローチが重視されるのである。

地方行政の役割との関連において指摘しておきたいのは、一般に開発途上国においては市場の成熟度が低いことである。したがって、地域コミュニティが伝統的な相互扶助慣行などの内部システムでは必要とされる資源を得られない場合、その提供者、或いは市場との仲介者として行政の役割がきわめて重要となる。行政が地域社会システムの一主体として、地域振興を促進するための役割を果たす合理性を、ここに認めることができる。そして、その同じ合理性のもとに、開発援助は途上国の行政に対して働きかけるわけである。

第2節 徳島県における地域開発事例

さて、それでは徳島県で実施されている地域開発事例を見てみよう。まず

阿波尾鶏の開発に見られる県レベルの事例、そして町レベルの事例として上勝町を見る。

1. 阿波尾鶏の開発普及

我が国は徳川時代以来、藩の特性を活かした産業育成が図られてきたが、それだけ多様性を持った資源に恵まれた国だということである。自然の多様性を表わす指標として気温を見ると、過去最高気温は 40.8℃(1933 年、山形市)から最低気温は-41.0℃(1902 年、旭川市)と 80℃もの開きがある。他方、産業育成の重要な鍵は、試験研究能力である。藩政以来の伝統で、地方でのこの機能は県レベルにある。畜産、園芸、農業、水産といった第一次産業分野だけではなく、工業部門においても工業試験場(現工業技術センター)が中小の地場産業育成に果たしている役割は大きい。ここでは、こういった県行政の持つ機能が地域特性を生かした産業育成を進めた事例として「阿波尾鶏」の開発過程について検討したい。

「阿波尾鶏」は、日本一の地鶏である(出荷数ベース)。1998 年度の生産出荷数が約 61 万 6 千羽となり、約 50 万羽であった名古屋コーチンを抜いて全国の地鶏トップに躍進している。徳島県の養鶏産業の特徴は、他県にみられるような大資本による大規模施設型の養鶏ではなく、中小の食鶏処理加工業者数社が生産と処理加工を統合する(integrate)構造で成立しているところにある⁶。また、県西部、県南部の中山間地を中心に発展したこと、他の農作物と比べて地域内加工率が高く貴重な雇用機会を提供していることに先ず注目しておきたい。(『徳島新聞』1998 年 5 月 25 日)

阿波尾鶏は、県内の在来種を戻し交配により復元したオス純系種(阿波地鶏)とホワイトロック(メス)との一代雑種で、ブロイラーよりも肉色が濃く、鶏肉中のうまみ成分であるアスパラギン酸、グルタミン酸の含有量が多い。また、鶏肉の鮮度を示す K 値(低いほど新鮮)の上昇が遅いという特徴を持っている。(徳島畜産課 [出版年不明]) 阿波尾鶏の生産は 1989 年度(平成元年)に開始され、この年の出荷羽数は 2 万羽であった。その後、順調に生

産を伸ばし、1995年度には約28万羽、上述のとおり1998年度には60万羽を超え、2003年度には約170万羽を記録している。

さて、この阿波尾鶏の開発普及における行政の役割は、徳島県養鶏協会を実施主体とした3期に渡る阿波尾鶏関連事業の展開にみるることができる。これらは、阿波尾鶏普及促進事業（1989～1991年度）、阿波尾鶏生産拡大推進事業（1992～1994年度）、そして阿波尾鶏振興対策事業（1995～1997年度）である。これらの事業における行政の役割は、2つの側面からとらえることができる。1つは徳島県畜産試験場（現県立農林水産総合技術センター畜産研究所）による試験研究、もう1つは阿波尾鶏ブランド確立対策協議会の設置による生産販売の調整である。

こういった取り組みのあり方は、先に述べた徳島県の養鶏産業の構造的特徴を反映した官民の共同形態としてみることができよう。すなわち、県内の養鶏業界においても鶏種や加工技術の改良努力が重ねられてはきたものの、原種鶏の確立というような試験研究には長い期間を要するだけでなく、市場性の実現についてもリスクが高いために、個別の中小業者が積極的に投資する対象にはなりにくい。県畜産試験場は昭和50年代はじめから養鶏業界の要望を受けながら優良鶏種の改良・開発努力を継続しており、阿波尾鶏が確立するのは10年後の1988年になってからである。上に述べた阿波尾鶏関連事業のなかでも、阿波地鶏の維持と改良増殖体制の強化について重要な役割を担っている。

他方、各インテグレータは言うまでもなく民間企業であり、各々の経営戦略にしたがって企業活動を展開する。広域市場において阿波尾鶏のブランドを確立するという大目標は共有されても、各々が別個の販売戦力を持てば市場の混乱は避けがたく、この目標の実現はむずかしい。阿波尾鶏ブランド確立対策協議会は、県畜産課、インテグレータ、ふ卵業者、全農等を構成メンバーとして、目標実現のための生産販売戦略を協議・調整する重要な場として機能している。

中山間地における雇用、収入源の確保は国家的課題であるが、最大公約数

的なパターン化された国レベルでの施策だけでは地域特性が視野に入りにくく、きめの細かい対応はむずかしい。先に述べたように、養鶏は徳島県西部・県南部の中山間地における重要な地域産業である。徳島県における養鶏産業の発展は、これら地域の雇用と収入機会を確保するための前提条件の1つである。畜産試験場による試験研究とブランド確立を目指す協議の場の提供といった徳島県行政が取った仕組みそのものが、地域開発を支える基礎的なインフラとして効果的に機能したとあってよいだろう。

2. 徳島県上勝町

(1) 過疎

上勝町は、四国で最も人口の少ない山間の町である。高度成長期を通してこの町の人口は減少の一途を辿り、1955年に6,265人(1,188世帯)を数えた人口は、1970年には4,057人(1,052世帯)へ、そして30年後の1985年には2,712人(870世帯)、2002年には1,955人(792世帯)にまで減少している。日本各地の過疎地に見られるのと同様に、この間の過疎化の進展は、単に町民人口が減少したということだけではなく、地域全体の高齢化と農山漁村型核家族化による活力の低下、その存立基盤の危機的状況の進展であった。その上勝町に、いま全国から町人口をはるかに超える視察者が訪れている⁷。

(2) 人づくりと1Q運動

町行政の最重点施策は「人作り」である。「強靱な問題解決能力を中心とした人間形成(『上勝町パンフレット』[2006])を目標とした人作りが、この風の原因力である。前町長が導入した職員研修は、任意参加とはいえ、週末や平日の夜間などの勤務時間外に実施している。研修内容は、職員研修が導入された当初は職責による階層別の研修であったが、徐々に地域の課題や行政の役割に焦点を当てた全職員対象の研修内容に変化し、町民を対象とする1Q(いっきゅう)塾と同質化している。

町民一人一人が、地域のあり方に問題意識を持ち(question)、とんちの休さんのように知恵を出しあって地域の活性化に取り組もうというのが1Q

運動で、1993年に開始されている。具体的には、町内を5つの地区に分けて、各々の地区に代表者6人からなる勉強会を設置する。この6人には女性2名と30代2名を含むことを条件とし、任期は4年である。各地区ではこの勉強会を中心にして、住民自身が地区の抱える問題、改善案、将来像を議論し、活動計画を立て、実践するのである。町は1Q運動活動資金として、1地区毎に年間10万円の予算をつけている。当初は住民側から、「役場は何をしようとしているのか。これまでもPTAだ、消防だと住民は行政に協力してきている。これ以上住民に行政の手伝いを求める勉強会の設置などは、“役害”だ。」というような反応が返ってきた。しかし、町職員研修と同様の理念・方式で実施されたまちづくり研修会（1Q塾）の展開や1Q運動会（1Q運動に競技的要素を含ませ、結果的に各地区の主体性と活動内容の質的向上を高めることを意識して導入された仕組み）、1Qマップ（各地区の将来像を地図化したもの）の作成等が実施される過程で、具体的な課題について住民の当事者意識が高まると同時に、住民と行政の役割分担の認識も深められている。

1Q塾は、地域の活性化を図るうえで、貴重な社会的準備の機会を提供しているといえるだろう。例えば1Q塾の参加者数は、これが導入された1993年度の216人（研修21回、のべ人数）から1995年度には935人（研修29回、同）に大幅に増加しており、意識改革の進展を反映しているといえよう。

3. 彩

（1）彩事業

1986年に開始された「彩」は、紅葉、南天、椿の葉、あるいは梅や桃の花などの季節の草木、花々を料理のつまモノとして商品化することに成功し、全国的な注目を浴びている。すでに著名な事業なので、その事業化の経緯や事業内容の詳細についてここで繰り返すことはしない⁸が、これらの草木や花々は日本中どこの山でも見ることのできるものであって、上勝町の特産品ではない。

自然のなかに自生している植物は、通常それ自体は地域資源としては認識

されない。それは、これらを市場価値をもつものとして認識する主体が存在しないからである。「彩」は、外部システムとしての市場を注意深く観察した当時の農協営農指導員⁹、横石知二氏(現株式会社いろどり副社長)が、そこから発進されている情報にしたがって「地域にあるもの」を「資源化」することに成功した事例である。さらに事業化の成功によって、地域住民が自分の周辺環境を見る眼が変わった。山の環境を資源の宝庫として見ながら、身の周りの環境に接しているのである。

現在農協の彩部会には約170名の会員がいるが、彩は必ずしも共同事業ではない。農協からの受注情報に基づく個人ベースの活動であって、儲けも個人のものである。彩部会に年会費1,600円を収めることが求められるが、共同の場合は毎月1回の勉強会だけである。第1節に示した表1の分類にしたがえば、豊富な資源があってアクセスが解放されているケースであり、共同管理の必要性は低い。「地域にあるもの」を外部システムとの接触によって「資源化」したことにこそ、彩の意味を見出すべきであろう。

一方、彩事業の展開における行政の役割もきわめて重要である。これは、町の防災無線を活用して、外部情報や農協が取りまとめた受注情報を即時に地域住民に伝達することである。草木や花々は「生鮮商品」であるため、毎日午後2時の出荷までに品揃えが完了していなくてはならない。この情報インフラの提供なくして、彩が2億円を売上げる事業として成長できたとは考えにくい。彩部会会員の唯一の共有資源は情報であり、町の防災無線は情報の公正かつ迅速な伝達のための最も基礎的なインフラとして欠かすことはできない。

(2) 生計形態の変容：農村型と都市型

農家世帯とサラリーマン世帯の生計といった方がより正確だが、彩は上勝町農家の収入形態を都市世帯のそれと似た性格に変貌させたといえよう。

農業収入の一般的な特徴は、作付け時点ではその作物からの収入を予測することが難しいこと、天候等の外部要因に対して脆弱性が高いこと、実際の収入を得るまでの時間軸が長いことである。他方、都市住民の多くを占める

サラリーマン世帯の収入は予測可能で、外部要因の影響が低く、毎月定期的に得られることが特徴である。また、農家においては出稼ぎや都会からの仕送り、複数の作物の生産・販売、兼業先からの収入などに見られるように、複数の収入源を持っていることが多い。サラリーマン世帯の場合、一般的に世帯収入はサラリーのみ限定される。

このような比較の枠組みで見ると、彩農家の収入形態は都市住民の形態に近い。彩は長年にわたる試行錯誤を通して、今では320種に上る商品アイテムを確立している。そのひとつひとつの商品知識の蓄積だけではなく、需要動向や値動きについての情報蓄積は、他の追随を許さない彩の資産となっており、農家は精度の高い価格予想のもとで出荷の意思決定ができる。また、他の農作物と異なり、天候等の外部要因に左右される程度は低い。加えて、毎日の出荷が可能で、年間を通して季節感を彩る多彩な品目を出荷できること、決済期間が短く、出荷後約2週間で農家収入が実現されることが、この事業の大きな魅力になっている。

(3) 情報と公平性

メディアが彩を報道するとき、ある種の意外性を強調するために、年配の女性が毎日パソコンに向かって自分の売り上げをチェックしている姿が取り上げられることが多い。しかし、このパソコンの持つ意味は、高齢者でもパソコンを扱えるのだということに尽きない。むしろ、より重要な意味は、情報伝達の公平性に見出されるのではないだろうか。彩が軌道に乗るまで、出荷アイテムや出荷数の決定には横石氏が采配を振るい、電話で農家に指示を出す企業的形態を取っていた。その後、前述した防災無線を利用したファックス通信へ、そして現在のパソコンによる情報伝達へと発展した背景には、「共通の市場情報に基づいて、農家が自分自身で出荷の意思決定をするのが望ましい」という横石氏の公平性と農家の自主性にこだわる姿勢を見て取らねばなるまい。その手段が、最終的にはパソコンのネットワークだったに過ぎない。

情報は資源である。開発援助で提供する技術情報も同じである。他方、受

け手となる地域住民は多様である。短期的に「良い反応」をした者だけに継続的に情報を与えて成果を出すことは簡単であるが、そこには社会での中立性や公平性といった情報発信者としての価値観が欠落している。第1節の表1に戻れば、「良い反応をした者」がいずれは情報という資源に限定的なアクセスを持つ者になり、彩は現在のような姿に至ることはなかったのではないだろうか。

第3節 徳島の事例と地域開発援助

さて、第1節で設定した分析の枠組みにしたがって、徳島県の地域開発事例を検討してきたのだが、第2節で得られた分析の結果は、これからの我が国のODA、特に地域開発に向けられる援助事業を検討するうえで、どのような意味を持つのであろうか。また、開発途上国のコンテキストでは、徳島県の事例はどのように解釈されるのであろうか。本節においては、これまで議論されていない事例にも触れながら、この課題を検討してみたい。

1. 農村と都市の生計

生産量の増加を基本的な価値とする農業開発と、農村住民の生活水準の向上を価値とする農村開発の違いは過去にも指摘されてきた。彩がもっとも雄弁に表現するのは、上述したような農家の収入形態の持つ特徴に対する働きかけの重要性である。これらのひとつでも克服されるのであれば、その働きかけを農村開発と呼ぼうと農業開発と呼ぼうと、開発援助の対象となる地域住民の視点からは、実はあまり重要ではないということではないだろうか。

2. 社会的準備の重要性と困難性

我が国においても開発途上国においても、1Q塾のような地域住民の主体性を導き出す仕組みは必要である。その重要性はいくら強調しても強調しすぎることはない。自宅のそばに公園ができるのは歓迎してもゴミ処理場はご免

だというのが、洋の東西南北を問わず共通した人情だからである。ただし、開発途上国の社会構造には十分な配慮を払う必要がある。すなわち、わが国は戦後の農地解放や相続税、累進課税制度の導入等を経て、世界に類を見ない平等化された社会構造を持っているが、多くの開発途上国では社会階層が固定的で資産や資源の配分は極めて歪んだ状況にある。第1節に示した表1に従えば、資源の賦存状況にかかわらず、特定の社会階層が資源へのアクセスを独占している状況にある点に留意しなくてはならない。このような環境においては、開発援助でできることとできないこと、外国人がやるべきこととそうでないことを、十分に吟味しなくてはならないだろう。そのような吟味を繰り返す過程で、「外国人にしかできないこと」が見つかる可能性に期待するのである。いずれにしろ、伝統的な技術協力が地域の開発に有効たりえるのは、このプロセスの次の段階にある。

3. 官民共同の枠組み造りと基礎的なインフラの重要性

官民共同の枠組みは、阿波尾鶏の開発普及の事例に示される極めて重要な教訓である。そこには徳島県における養鶏産業の位置付けとその産業構造が、見事に反映されている。基礎的インフラとは県畜産試験場という施設環境であり、長期に渡る根気強い試験研究を継続した担当技師に代表される人的な地元資源である。ユズ栽培やアメゴの養殖技術の開発にも、類似した事例を見ることができる。

開発途上国の試験研究機関は多くの場合中央政府に帰属し、研究課題もこの構造にしたがって設定される傾向が強い。地方分権を進めるような比較的高い発展段階にある国々においても、同様の構造を認めることができる。このような国々の開発課題が極端な地域格差や農村と都市の格差の是正に置かれている事実を見ると、地域の持つ特殊性を試験研究にきちんと反映させるための仕組が求められていることは明らかである。試験研究という地域産業の発展に不可欠の要素が、地域社会システムに欠落しているのである。行政がやるのか、民間がやるのか、受託方式か自主研究方式かなど、注意深く検

討しなくてはならない課題はあるが、地方自治体の試験研究機関は、地域開発を支える基礎的インフラとして積極的に支援すべき対象であろう。

4. 仲介者としての地域行政の役割

多くの開発途上国の市場成熟度は低い。そこには物流はあっても、市場はない。すなわち、モノを運ぶ仕組みはあるが、それは規定のモノを規定のルートで移動させるだけの仕組みであって（国際協力事業団 1997年12月）、販売促進活動をしたり需要の情報を収集したりする場としての市場がないのである。これは、独立以来これら政府の経済開発戦略が強力な市場介入主義を取ってきたために、民間の商業者が創意工夫を活かす機会を持ち得なかったことが大きな要因であろう。1980年代以降、経済の構造調整が積極的に推進され、国際的に市場経済原理が普遍的な価値観となった現在、開発途上国政府の経済運営には大転換が求められている。このような意味で、行政には市場への介入者としてではなく、地域とその外部システムとしての市場との仲介者として、両者の間に何らかの接点を設定することが求められるだろう。上勝町の彩事業の展開における農協と町行政の役割に、その典型をみることができる。地域行政の仲介者としての役割は、市場の成熟度が低い開発途上国において、日本よりも更に重要であろうと考えられる。この際に重要なのは、新古典派経済学でいう市場と現実にモノと金が交換される市場とは、似て非なるものだということである。徳島県でいえば、伝統的な地場の市場（いちば）も市場であるし、徳島市の市場もある。関西圏や国内全体を視野に入れた広域市場もある。それぞれの市場に登場する消費者行動の原理は、必ずしも新古典派のいう「価格シグナル」だけではない。例えば、東京の市場では消費者が「阿波尾鶏」から連想するイメージが「阿波踊り」ではなく特殊浴場であるために、当初「阿波地鶏」としてしか販売されていなかった。このように、それぞれの市場に対する戦略は異なるはずである。現在の開発途上国の地方自治体に、地域社会と共同して地元製品の販売戦略を立てるだけの徳島県のような能力を期待することはできないであろう。これを認めよう

えで、試行錯誤の機会を設け、地域社会システム全体の能力的な底上げをはかることには意義があるだろう。

5. 地域レベル

最初に指摘したように、地域を捉える視点の在り処によって、課題として捉えられる事象の性格は異なる。数字に表れるものと表れないものがある。県庁で統計数値を眺めていれば、上勝町の課題はユコウやスタチなどの柑橘類の生産増加であったかもしれないし、それに応じた施策をデザインすることも、おそらく可能であっただろう。しかし、横石氏は、異なる視点を持っていた。それは、農家の生活実感に密着していた。柑橘類は重い、だからお年寄りには農作業がきつすぎる。彼にその視点がなければ、仮に同じ料理屋に入って女性のツマモノに対する歓声を聞いても、葉っぱを売ろうなどとは露ほども考えなかつただろう。

上勝町に試験場はなかつた。徳島県の行政に、横石氏はいなかつた。それでも、地域振興は成った。それは、地域のレベルに応じた裁量権を持つ資源が存在したからである。上勝町の横石氏、徳島県の畜産試験場がその代表的な資源であったことは言うまでもない。

6. 地域への帰属意識とアイデンティティ

世界レベルでの情報の共有化が現実化した今日、否応なしに自己のアイデンティティが問われている。ネットワークを通して多様な世界を知ることによって、そこにいる相手とのコミュニケーションが成立し、相手との相違や自己の何たるかが意識され、それぞれの固有性が自覚される。次に問われるのは、自己の生活領域としての「地域」への認識の広がりであろう。事例収集の過程では、それぞれの地域の活性化に取り組んでいる当事者から多くの貴重な経験談を聞く機会に恵まれた。そのなかで異口同音に発せられたのは、「このままでは此処はあかんけん(駄目だから)、どないぞならんかと思た(どうかならないかと思つた)」、「此処に長いこと住んどるけん、どないぞし

ょうと思た」という地域への強い帰属意識と愛着の表現であり、それらは高知県との比較や、周辺町村との比較の文脈の中で語られたものである。外部とのネットワーク、接点を持つことが、地域開発の価値観を形成するうえで不可欠の要素として考えられる。一方、開発途上国、特にアフリカ諸国の現況は、そこに至るとはいいがたい。部族と地域のアイデンティティは、必ずしも重なり合うものではないからである。自然村と行政村の領域の違いでもある。ルワンダの内戦にみられるような部族・民族レベルの紛争の火種は、広く存在している。これら諸国においては、行政地域と部族の領域に再検討が加えられない限り、地域という地理的空間だけを対象にした開発は非常に困難性を持つことになる。開発途上国における地方分権の試みの中で、最も注視しなくてはならない課題であろう。

まとめ

今後のODAを検討するについて、徳島の地域開発事例から得られる教訓は貴重である。これまでみてきた通り、開発途上国にダイレクトに適用できる事例は限られるものの、そもそも事例収集の目的は、そのような事例の発掘にあったのではない。「開発の範としての日本」というような一元主義的な捉え方は、すでに反省されている。本論の冒頭に述べたように、徳島の経験が示唆するものは何か、途上国への適用条件は何かを探ることが本論の目的であったのである。本論において、この目的が十分に達せされたわけではない。徳島で収集した事例には、阿波藍や和三盆糖などの貴重な産業史や農村給水、生活改善事業に代表される社会開発分野での事例など多岐に渡る。また、徳島県や市町村の組織構成、財政制度、中小企業の振興策など、多くの有用な資料も収集されている。これら多くの事例・資料にさらに検討を加え、今後のODAの展開に役立てていきたい。また中間報告の時点では、上勝町行政の地域開発に向けた取り組みを十分に吟味することができなかつた。構造改革特区についても同様である。今後これらの研究課題に取り組みたい。

最後にこの研究の事例収集過程で強く感じたことは、地元で強い愛着を持ち、その愛着ゆえに地域活動を継続している人達が沢山いるということである。こういった人達を抜きにして地域の開発は語れないと再認識する機会となったことを特に記しておきたい。

¹ これらの概念については第1節での議論を参照。

² 徳島県で収集した事例には、阿波和三盆糖や阿波藍の生産加工などの史的变化に関する文献・資料も含まれるが、これら産業に直接携わっている生産者・加工業者からの聞き取りを実施するには至らなかった。このような理由で、本論では現在実施中の地域開発事例に焦点を絞っている。

³ パラダイムとは、T.クーンが「科学革命の構造」で「ある領域の専門的科学家集団を支配し、その成員によって共有されている問題の立て方・解き方の総体」と定義した概念である。クーンは科学の発展の歴史は、パラダイムの非連続的な交替(パラダイムシフト)の歴史であるという見解を示したが、この考え方は社会科学にも拡大適用され、一般に「思考・規範の枠組みの転換」という意味で使われている。パラダイムについては、朝日新聞社[1998]『朝日現代用語：知恵蔵1998』を参照。

⁴ 本章の議論は、UNCRD 社会開発ユニットの余語トシヒロ氏(現日本福祉大学教授)の業績に負うところが大きい。‘A Hypothesis on the Formation of Endogenous Receiving Mechanisms in the Local Community’, *Regional Development Dialogue*, Vol.6, No1, Spring 1985, ‘Training Modules: Local Social Development Planning, Volume 1: Perspectives’, UNCRD, Nagoya, Japan, 1988. などを参照のこと。

⁵ 地域社会とは、個別世帯と国家の中間に位置するきわめて広い社会領域を漠然と示す概念として用いられ、その具体的な領域は、それが論じられるコンテキストによって弾力性をもち得る。ここでは地域社会を構造機能的視点から、開発を有効に展開していく能力、メカニズムが有機的に形成され得る社会領域的空間と考えている。この概念は、国際協力事業団 国際協力総合研修所[1995]『貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性』を参考にしてしている。

⁶ 食鶏処理加工業者は、その統合機能からインテグレータ(integrator)と呼ばれる。

⁷ 上勝町は、地域活性化に関連する多くの表彰を受けている。1989年に朝日農業賞、1990年度に「潤いと活力のあるまちづくり大賞」で自治大臣賞、1994年度には過疎地域活性化優良事例国土庁長官表彰、七年度には「ふるさとづくり大賞」で内閣総理大臣賞を受けている。特にこれら受賞の対象となったツマモノ事業「彩(いろどり)」は、紅葉葉や柚子花などの季節の草木、花々の商品化に成功し、全国的な注目を浴びている。

⁸ たとえば「いろどりーおばあちゃんたちの葉っぱビジネス」、立木写真館、

2006年10月などを参照。

⁹ 1981年2月の異常寒波によって、特産品のミカン、ユコウ、スタチが大打撃を受け、これを契機に町、農協、普及所が上勝町内の標高差（100mから1,400m）を利用した農業の可能性を探っていた。町はこのとき、農協が営農指導員を採用するにつきその給与補助を出している。

【参考文献】

朝日新聞社[1998] 『朝日現代用語：知恵蔵 1998』朝日新聞社。

上勝町 [2006.3] 『いっきゅうと彩の里・かみかつ』上勝町。

国際協力事業団 [1997] 『インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発プロジェクトと連携した地域社会開発手法の研究』国際協力事業団 国際協力総合研修所。

—— [1996.3] 『開発援助プロジェクトにおける社会的能力の活用に向けた基礎研究』国際協力事業団 国際協力総合研修所。

—— [1995] 『貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性』国際協力事業団 国際協力総合研修所。

T. クーン[1971] 『科学革命の構造』みすず書房。

徳島県畜産課[作成年不明] 『阿波尾鶏について』徳島県畜産課作成資料。

長峯晴夫[1986] 『第三世界の地域開発：その思想と方法』名古屋大学出版会。

Jones, J.F and T. Yogo [1994] ‘New Training Design for Local Social Development -- The Single System Design in Competency-Based Training,’ UNCRD.

YOGO, Toshihiro [1985] ‘A Hypothesis on the Formation of Endogenous Receiving Mechanisms in the Local Community,’ *Regional Development Dialogue*, Vol. 6, No. 1, Spring.

—— [1988] ‘Training Modules: Local Social Development Planning,’ *Volum1: Perspectives*, UNCRD, Nagoya, Japan.