

農業・農民への支援活動再考 - シリアと日本の比較をととして

われわれは、これまでに会社の通常業務や、あるいはマスカット基金による草の根レベルでの技術協力の活動（たとえば、AAI 第 49 号参照）をととして、海外諸国の農村部へとでかけてゆくことを数多く経験してきた。そのたびに世界各地の農業や農民に接し、彼らの直面する問題や課題、また支援に対する要望などを聞く機会を得てきた。各地域の農業は、それぞれの歴史的な文脈や社会的背景のもとに成立してきており、農民たちの考え方やおかれてきた立場も各地域の事情に応じて実にさまざまである。われわれの活動は、技術的課題であれ、仕組みづくりであれ、こうした多種多様な農業ないし農民に対して、「生活改善」、「所得向上」、「生産技術改善」などのキーワードに基づく各種支援をしていくことにある、と言えよう。このような農業・農民支援の実践に際して、地域性・個性・多様性に配慮しながら、もっとも有効かつ効率的な支援の形態や方法論を吟味し選択していくことが重要となる。ここに伝統の異なる他国における農業・農民支援のむずかしさがあるとともに、おおいにやりがいを感じてきた部分でもある。



日本の農業改良・普及制度に関する解説を受けるシリア人技師(C/P 研修から)。少人数の講義形式で講師との濃密で活発なやりとりがかわされていた。

他方、日本国内に目を向けると、農業や農民(農家)に対する支援として、政策立案、補助金行政、栽培技術指導、生活改善事業などが実施されてきている。これまでの農業支援活動は国、地方公共団体などのパブリックセクターを中心におこなわれてきたが、今日では民間企業の幅ひろい参加までもが含まれるようになった。国や地方公共団体における事業では改良・普及事業、試験・研究や土地改良事業があげられる。また、相互扶助・協同を目的とした農業協同組合や農業生産協業をはかり共同利益を増進することを目的として設立された農事組合法人などの活動もはばひろい意味において農業や農民に対する支援と解される。さらに最近では NPO 法人、市民団体による各種運動や援農というこれまでとは異なる活動も一段と活発化してきている。

他方、われわれが主たる活動の場としている海外においても、農業分野の援助形態そのものが生産性向上を目的とした農業開発から地域全体の生活環境改善を目的とした農村開発を重視する流れへと変化してきているようにみうけられる。今日の農村開発では、農業技術を基盤としながらも住民参加を基調にひろく医療・保健分野や教育分野などを包含する農村地域の総合的開発をめざしている。しかし、途上国では国の行政基盤整備の遅れや必要とする技術者不足などから一般的に農業政策の制度面、法律面での欠如、不備はよく経験するところである。このような中でいかに支援の果実を直接利益者である農民・農村住民に提供できるかが支援の大きな課題となっている。

本シリーズ立案前、シリアからのカウンターパート 2 名とともに国内各地域の農業現場の視察に参加し、日本の農家や農業関係者の方々と話す機会があった。この研修を通してシリア人研修員は日本の農業の現場から得た印象や知見は非常に有意義であったという感想を述べた。遠い異国の地で自国の農業・農民の抱える問題に思いをはせ、ちがう視角からシリアをじっくり見つめなおすきっかけとなったようであった。また彼らに同行し研修経験を共有したわれわれも国内研修から得た情報や体験を途上国支援にフィードバックできることを再認識した。本シリーズでは、上述のさまざまな状況の中でおこなわれている途上国への農業分野に対する支援の枠組みから、改良・普及、試験・研究、農業協同組合、土地改良区などの項目を具体的にとりあげ、ときに基礎的ないし基本的事項に立ち返りながら論議してみたいとおもう。これまで日本で培われて実施されている農業・農民への支援活動とこれらの多くの実績と経験は途上国での支援に結びつけてもっと実践的な場面で活用できるのではないかと考えている。とくに現在シリアで実施中の節水灌漑普及のプロジェクトにおける事例と日本での経験や知見をいくつかの視点で比較・検討しながら、逆に日本の農業・農民支援の現状と問題点、ひいては将来の課題と可能性についてもあらためて考えてみたい。

第2回：公的普及制度の動向

今回は日本とシリアの農業・農民への支援活動の中核と考えられる公的普及制度の動向について比較検討する。そして、これを導入部として次号では、シリアにおける試験研究と普及制度の関係、課題にふれる予定である。

日本の場合

戦後の民主主義化の過程で確立されてきた日本の普及制度は国と都道府県による協同農業普及事業を中核としながら発展してきた。他方で農業協同組合の営農指導、民間企業、農業者自身による多層的な普及システムを展開しながらもわが国の協同農業普及事業は、他の先進諸国の公的普及制度が漸次民営化をすすめる動向のなかで一貫して普及事業の主翼を担ってきたところに特色があるとされている。その公的普及制度のなかで、「考える農民」の育成が柱となり、改良普及員はアドバイザーないしサーバントとして農業者を指導することがうたわれてきた。改良普及員の資格試験は都道府県が実施し、改良普及員の指導ならびに調査研究をおこなう専門技術員は国家資格とする二段階の普及制度が敷かれてきた。すなわち、専門技術員は試験場の研究者と改良普及員の仲介者として両者を橋渡しする役割が求められてきたといえる。しかし、平成16年(2004)の農業改良助長法が改正により国による地域農業改良普及センターの必置規制が廃止され、普及組織のあり方は完全に都道府県の判断に任されることになった。このなかで専門技術員は廃止となり改良普及員と一本化された国家資格の普及指導員が課題の多様化と現場ニーズの高度化に応じたよりいっそうの専門性・技術性を備えた課題解決能力をもとめられるようになった。この改正の背景として、地方分権化の大きな時代的な流れがあり、あわせて農家数の減少、市町村や農協の広域合併、事業予算の大幅な削減、行財政改革の推進等が要因として指摘されている。

シリアの場合

シリアの普及制度も公的機関が中心となって実施している点は日本と共通である。中央レベルでの普及局と県レベルでの地方農務局の二つの組織が縦横に連携し普及活動を取りおこなっている。ただしシリアの場合は日本以上に中央集権的な意向がはたらくお国柄であり、その普及事業をみると中央から地方への政策および技術の伝達がトップダウン的におこなわれる傾向にある。したがって、普及員はしばしば農民たちを規制し、作付け割り当ての不正行為を取り締まる警察管としての振る舞いがつよく要求されたりする(日本の戦前の普及制度も似たような状況にあり普及員は営農指導のアドバイザーというよ強権的な警察と見られる面もあったようである)。このようにシリアでは、普及員は上意下達の



リンゴ園で農家から聞き取りをする普及員(右)とC/P(左)、シリアのルーラル・ダマス県KafarHour村にて

末端に位置することから中央の政策を農民に行き渡らせるための体のいい伝達係と目されたりもする。しかし、普及員たちは基本的に農村出身者であり、現在も農村に居住している人たちが大半である。彼らのほとんどは仕事のかたわら農業を営む農民でもある。大卒の駆け出しの普及員が実務経験も乏しいまま職務につく日本の普及員と比べると、みずからが農民であることはシリアにおける普及員の最大の強みと考えられる。ただし伝達すべき技術内容のレベルは概して低いことが欠点としてあげられている。したがって高度な知識や技術を習得した専門技術員を地域の拠点に配置し、普及員の活動をサポートする体制を構築することが現在進行中の制度改革のなかで模索されている。

第3回：試験研究とその普及～なぜ試験研究は現場ニーズと乖離するのか？

農業・農民支援活動の一つとして、農業試験研究の実施及びその成果の活用や普及は、農業普及事業とあいまって農業生産の増大や生産性の向上、農業経営及び農村生活改善等の面で、日本のみならず多くの国々で大きな役割を果たしてきた。言うまでもなく試験研究と普及の連携は、試験研究の成果をエンドユーザーである農家へ伝えたり、現場農家の抱える問題点を研究機関へ送って問題解決を図ったり、新たな試験研究テーマにつなげたりするという点から非常に必要かつ重要である。

最近の日本における一つの動きとしては、普及事業と試験研究、農業者研修教育の3者の機能を一体化した総合センター型組織に代表されるように、形の上では普及と試験研究の連携や一体化が進んできている。こうした動きの背景には、普及事業が縮小化の方向に向かっているという状況もあるが、一方では試験研究と普及の連携の必要性が叫ばれていながらも、実際には必ずしもあまりうまくいっていないということもある。日本の農業普及の歴史を振り返ってみると、以前は作物増収をめざした優良品種の普及などの比較的「単純な」普及活動が主流であったが、最近では農家のあり方や要望も多様化してきており、それに伴って普及活動も高度化、多様化する必要に迫られてきている。一方、農学の進歩に応じて、試験研究テーマも高度化・細分化されてきており、その反面で必ずしも多様化した農家のニーズにこたえきれない場合もある。さらに研究予算面からの制約もあり、そのために現場からの要望すべてには対応できないということもあるし、予算を獲得するために必ずしも現場ニーズに基づかない、予算決定権者を説得しやすいテーマの元に予算要求されるということもある。

一方、シリアにおいても試験研究と現場ニーズとの乖離は大きな問題となっている。たとえば、灌漑関連の試験研究を見てみると、シリアのブドウ栽培の場合では棚にラテラル管を這わせて、そこからスパゲッティと呼ばれるチューブを樹の根本近くまで垂らして灌漑するのが農家の一般的なやり方であるが、灌漑試験場ではドリップラインを地上に設置して灌水試験等を行っている。灌漑方法が異なるので、このままでは試験結果を農家に普及することは期待できず、試験場は農家のやり方も取り入れて比較する等の試験を行う必要がある。また、野菜栽培が非常に盛んな地域にある灌漑試験場であるのに、野菜を対象とした試験がほとんど行われていないという事例もある。さらに、果樹の場合は灌漑方法を従来の水盤灌漑からドリップ等の節水灌漑に変更する場合、両者の土壌中の湿潤域(wetting pattern)の違い等から、変更直後は減収する場合があります、そのための対策は農家にとって非常に重要であるが、灌漑試験場でそうした試験研究は実施されていない。

このように試験研究が農家のニーズにできていないことの原因としては、研究者が生産現場に出かけて行く機会が非常に少なく、現場が直面している問題を知らないことがあげられる。試験研究と現場農家をつなぐのは普及の重要な役割の一つであるが、シリアでは最近になって研究者と普及員をつなぐ橋渡しとして専門技術員(SMS: Subject Matter Specialist)の設置が将来像として模索されている。これは前回号で見たとおり一見日本における潮流とは反対方向の改革のように見える。シリアではまだまだ普及員の基礎能力が低いとみられており、その底上げが中長期的課題としてあげられること。また、短期的にはSMSを地域拠点に置き、普及員のもっとも身近な相談相手として、また技術面を補完するご意見番としての役割をSMSに求めていることがシリアの事情としてあげられる。さらに理想を言えばSMSは農民の抱えるさまざまな問題に関して普及員を通してつかみ研究者側につたえる点でも重要な役割を果たさなければならない。試験機関の研究者はSMSから現場の問題を知ることができ、それを研究のタネとしていくことが期待されている。



シリアのブドウ栽培の様子



農家の灌漑実態の一例



きれいに整備されている灌漑試験場

第4回：農産物の集出荷と農協

これまで、日本とシリアにおける農業普及や試験研究について述べてきたが、今回は日本の農業協同組合（以下、農協）を題材としながらシリアにおける農協活動の将来を考えてみたい。日本の農協の代表は言うまでもなく全国農業協同組合中央会（全中）を頂点とするJAグループ（以下、JA）と称される組織である。JAの基本的構成単位である組合員は正組合員と准組合員と二通りあり、後者は非農業者を対象としている。農民組織の「農協」という国際的スタンダードからみるとユニークな制度となっている。こうしたわが国独特の農協制度は戦後の食糧管理法のもと政府によるコメ流通の全量管理・直接統制のなかで発展してきたことが知られており、農家が正組合員として地域単位でほぼ全戸加入し、地域・県・国という各レベルで構成される段階的な全国組織という点においてもきわめて特異な体制を有していると考えられている。さらにJAの特徴として、幅広い事業内容をおこなっている点があげられよう。各種農作物の集出荷、在庫管理、輸送・販売、生産資材の購入、営農指導といった農業生産関連の事業のほか、生活指導から冠婚葬祭のサービスまで、また自動車整備やガソリンスタンド経営から保険・金融や商社までとじつに多角的な経済活動がおこなわれている。これが、JAがMulti-purposeの総合協同組合と呼ばれる所以である。欧米の農協がSingle-purposeの専門農協として特定の農産物の販売や生産資材購入にのみたずさわる状況と比べると非常に大きなちがいがみられる。

さて、シリアについてであるが、一般に日本と比べるとシリアの農民は独立独歩でそれぞれがわが道をゆくという感が強い。また個々の家族経営にこだわり、近隣との協調をあまり好まない気質もみられる。そのような農民が自発的に集って、積極的な共同事業として農産物の集出荷、輸送、販売をするという事例を寡聞にしてわれわれは知らない。伝統社会のなかでは部族単位での相互扶助的かつ系統的な乳製品の集荷がおこなわれていたりする。他方、現在の農村部においても、たとえば車を持つ裕福な農民が地域の代表者として周辺農民の市場への集出荷を受け持つ例はある。ただし、これらも言うなれば対一の「契約」という色彩のものであり、あくまで個人主義的でビジネスライクなつきあいともみなされる。このようなシリアにおいて、農民の組織活動は総じて不活発で低調であるものの、一応農協組織は存在することは存在する。シリアの農協を歴史的にたどれば、戦後何度か実施された農地改革と平行して生まれてきたことがわかる。農地改革による大地主解体で一斉に誕生した小農らをたばねる組織として、農協は国家主導の運営がなされてきた。そのおもな活動は肥料、種子などの生産資材の購入であり、農家にとっては最大の関心事で農協として第一義の活動である集出荷や流通・販売など市場関連事業は設立当初より欠如している。シリアでは、しばしばトップダウンで農作物の作付け規制がおこなわれるが、為政者が小農を村レベルのユニットとして一元管理する際に、農協は効果的に活用される。この点は日本のコメ生産調整でJAが地域の仲介機関として果たす役割と類似している。

ここまで、日本のJAとシリアの農協の現況について概観してきて改めて気づくのは、それぞれが設立から現在まで固有の背景・事情のなかで発展してきた歴史的産物であるということである。きわめてあたりまえのことでもあるが、農協という枠組みでひとくりに相互対比してみたところで、そう簡単には教訓などひきだせそうにもない。お互いがあまりにちがいすぎるのである。しかし、一点だけ言えることがある。それはシリアの農民の立場に立って考えると、組合活動として何らかの組織的生産や集出荷技法の工夫や試みがやはり必要ではないかということである。C/P研修に参加し日本の農協論を学んだ二人のカウンターパートも同様な考えであったように思う。仲買業者が跋扈し、農民が農産物をいいように買い叩かれるシリアの現状を考えると農民サイドにたった組合がどうあるべきなのか、農民が結束して自己防衛する重要性が身にしみて感じられたようだった。不安定な市場価格のなかで農民たちが自分たちに少しでも有利な取引を実現するため組織活動が求められているとわれわれは考えている。しかし、何から手をつけていけばいいのだろうか。それは考えるヒントは必ずしも日本の巨大なJAでもなければ、シリアの国家主導型農協組織をベースに考える必然性もないであろう。農協組織の原理、原則は、農民間の相互扶助である。出発点に立ち返り、小さいところからはじめてみよう。もし外部者である日本人が働きかければ、あるいは、小さなグループからでならシリアの農民たちも納得してくれるかもしれない。そのような期待を持ちながら、われわれはシリアでの農民支援活動をつづけている。



金曜市場(生鮮野菜)



金曜市場(果樹)



金曜市場(オリーブ)

第5回：伝統型と未来型：2つの水利組織と日本

土地改良区は1948年の土地改良法にもとづいて整備されてきた日本の農民水利組織である。昨年夏イラク向け第三国研修におけるイラク人の日本での国内研修ではこの土地改良区に関する講義と見学と同行する機会をえた。JICA 筑波国際センターでの講義ののち新潟県亀田郷土地改良区への見学旅行が実施された。世界で成功をおさめた水利組織として評価されている土地改良区に対するイラク人研修員の関心は高く、法律整備、水管理、組織体制の運用から歴史にいたる担当者の説明に熱心に聞きいていた。研修員たちはユーフラテス川からの導水による灌漑施設の再建と水利組合の形成を最大の使命としており、その関心は具体的かつ実務的で日本から何がしかのヒントを得ようとしており、研修に対する意欲と切実さを感じた。講義でも活発な質疑応答がかわされていた。水田稲作を基盤に形成されてきた日本の水利組織は江戸時代以前から連綿と存続してきたムラという伝統集落を共同利水単位となるなかで形成されてきており、イラクに対する直接的応用は難しいという講義者の指摘に対し、食いさがって一つでも二つでも何かを取りこもうとする姿は印象的であった。乾燥地における水のもつ意味は湿潤環境での灌漑の考え方とは隔たりがあるのは自明であろう。しかし研修員のどん欲な姿勢をみていると日本から遠くはなれたイラクの地においても日本の伝統的水利組織である土地改良区の経験が十分生かされる余地があると感じられた。

さて、シリア国節水灌漑計画（技術協力プロジェクト）の一環として実施された C/P 国内研修においても土地改良区の見学（宮古島の地下ダム）が組みこまれていた。シリア人 C/P たちにとっても水利組織は関心の高いトピックであり、その見学はたいへん印象に残る研修のひとつとなったようであった。シリアでは、1960年代にはユーフラテス川流域をはじめ、全国で大小350をこす水利組織が存在していたとされている。イラク同様シリアにおいても、伝統的水利組織は、公共水である河川、泉、カナートなどの分配の場面において発達してきた。C/P の目は第一にこれらの伝統的水利組織における近代灌漑の導入に向けられていた。しかし、さらに注目されるのは、C/P は井戸水、すなわち従来農民の個人水と考えられている地下水源についても、効率的共同管理方法として水利組織の適用が検討され始めていることであった。ここでは、先の公共的な共同水利用という前提で成立する一般的かつ伝統的な水利組織に対して、そもそも個人所有とみなされる井戸水の統合的共同利用化を推進する過程における新しいタイプの水利組織が構想されていることになる。

シリアでは水資源の枯渇化が懸念され、需給が逼迫してきている。したがって最大の利水セクターであり総利水量の90%ちかくを占める農業分野における節水灌漑の重要性が叫ばれている。特にその6割は個人井戸による地下からの揚水とされており、その喫緊の対策が求められている。問題は、これらの井戸の大半が違法に掘削されており、1980年代半ば以降の井戸数急増による過剰揚水で深刻な地下水位の低下を招いてしまっていることである。これらの違法井戸を野放しにしておくわけにはいかないであろう。それゆえシリアでは井戸の統合化をすすめる違法井戸数を削減すると同時に、水の効率利用を最終目標に近代灌漑機器の導入、ひいては節水グループ化をはかる方策が議論されている。しかし、井戸の統合化、農民のグループ化は口で言うほど簡単ではない。農地面積が大きければ大きいほど、また井戸間の距離が離れば離れるほどその困難性は増す。たとえ技術面で解決されても初期投資や運用のコスト面でなりたつかどうかという検討も必要である。他方農民の社会面からみた条件はどうかなどまだまだシリア側の調査は十分とはいえない。さらに個人井戸の共同化をすすめるためには個人水から共同水という農民たちの認識変化が醸成されることが不可欠であろう。このようにシリアで構想されるグループ化井戸による水利組織の形成には伝統的な水利組織の発想と異なる考え方が求められる。グループ化について十分な法整備がおこなわれていないことは言をまたない。こうした状況下で未来型とでもいべき水利組織のアイデアを荒唐無稽なものとして鼻から拒絶してしまうのか。それともいくらかの可能性を模索していくのか。効果的な支援とは。いずれにせよ、多角的検討および再考は必要であると感じている。



水利図を前に議論するイラク人研修員たち
（筑波国際センター）



日本研修中のシリア人 C/P
（宮古島土地改良区、ファームポンドにて）

第6回：農業・農民への支援活動再考（最終回）

このシリーズは、我々がシリアからのカウンターパート研修員をむかえて、日本国内の農業や普及関連の現場の研修視察に参加したことを契機として、日本における農業・農民支援の現状や問題点を検討し、また途上国(シリア)と比較しながら、今後の途上国支援に結びつけていこうという試みであった。我々が関わる途上国での農民支援は、現場への直接的支援と言うより、農業・農民支援を支える政府や NGO 機関を通じた支援の場合が多く、このような支援形態は現場での効果が見にくい反面、活動が系統的に動きさえすれば、多くの農民への波及効果が担保される可能性も高い。この関連を常に考慮した支援が必要である。

本シリーズのまとめとして、シリアからのカウンターパート研修で得られた知見を材料にして、研修内容やその現地適応性判断への視点について整理してみた。

| | 試験研究・普及活動による支援 | 農民組織化による支援 | 民間の支援等 |
|----------------------------|---|--|---|
| 実施された研修 | <ul style="list-style-type: none"> ・農業試験場視察 ・普及センター視察 ・普及制度講義 ・農家視察 | <ul style="list-style-type: none"> ・農協活動紹介 ・水利組合活動紹介 ・支援事例紹介 | <ul style="list-style-type: none"> ・グラントワーク事業視察 ・NPO 活動視察 ・観光農園、種苗会社 |
| 研修員のやるべき課題 (シリア現状からの検討) | <ul style="list-style-type: none"> ・農業試験場や普及組織の役割の確認とその活用 ・歴史的背景の理解 ・生産物高品質化の意義 ・付加価値の妥当性 | <ul style="list-style-type: none"> ・歴史的背景の理解 ・組織化意義の有無 ・適応可能範囲の確認 | <ul style="list-style-type: none"> ・支援能力と現状理解 ・歴史的背景の理解 ・適用可能性の検討 |
| 日本人専門家の役割 | <ul style="list-style-type: none"> ・普及活動強化の支援 ・農民支援方法の助言 ・TOT での技術移転補佐 | <ul style="list-style-type: none"> ・事例紹介 ・組織化の支援(？) | <ul style="list-style-type: none"> ・資料提供 ・適用のための助言 |

将来の到達目標として位置付ける：日本と途上国とでは農業の形態や技術レベル及びそれらを取り巻く経済・社会状況が異なり、そのままの形ではなかなか適用できない場合が多々ある。よって、研修内容の理解について、途上国側の状況に合わせた改変が必要であるが、将来における一つの到達目標として考えることはできる。たとえば、日本の水利組織は水の均等配分と土地整備が一貫して扱われている、歴史的背景の違うシリアでは直接的には適応できない。

過去の歴史から学ぶ：日本の普及システムや農協にしても、これまで積み重ねてきた歴史があり、現状をそのまま適用したり参考にするよりは過去の経過から学ぶべきことも多い。例えば、普及事業が統合・縮小されている日本の現状よりは、「みどりの自転車」に代表される普及事業が盛んだった時期の普及員と農家の密接な関係や信頼関係の醸成手法には学ぶことが多い。

反面教師：「日本から学ぶ」と言っても、現在の日本農業は高齢化や後継者不足、耕作放棄地の増加等、途上国には見られないようなさまざまな問題を抱えている。したがって法制度や組織のあり方やその活動も、そういった問題に対処しているところもある。こういういわばネガティブな部分は「反面教師」として活用できるのでないか。

政治的、歴史的、環境的状況の違い中での本邦研修の意義は、研修を受ける側にその背景の違いを受け入れ、理解することを前提に、現地で適応可能技術を見いださせることである。日本の農業・農民支援の長所・短所から有用技術を抽出させることが研修の実効性を高めるために必要であり、一方研修を受け入れる側としては、研修員の反応から今後の支援の改善に必要な課題を確認することである。

本邦研修では、技プロ参加団員も各研修に同行する形で実施したが、現場を見ながら、講義を受けながら、カウンターパートと技プロ団員とが適応技術について論議出来たことは大きな成果であった。卓上での論議にはない発想と相互理解、これが現場での農業・農民支援に受け継がれていかなければならぬはずである。