

要 目

はじめに

ドミニカ共和国では1970年代以降の砂糖産業の急激な衰退により、閉鎖・放置される国営砂糖公社の農場が増えた。これに伴い、大量の農場労働者が失職し、農場周辺で貧困生活を余儀なくされている。ドミニカ共和国政府は、これらの旧サトウキビ農場の再開発を進めるために、典型的な旧サトウキビ農場とその周辺地区からなるラ・ルイサ地区をモデル地区とする農業開発に社会開発を加えた公営農場跡地再開発計画の策定に係わる技術協力を2000年6月に要請してきた。ラ・ルイサ地区は、1998年にドミニカ共和国政府が日本人移住者に対して土地の無償譲渡措置を発表した地区を含み、日・ド両国は友好のシンボルとして周辺住民にも裨益する開発を進めることにした。国際協力事業団は、2000年11月に事前(S/W 協議)調査団を現地に派遣した結果、ラ・ルイサ地区の開発のみでなく、ラ・ルイサ地区以外にもモデル地区を設定して全国の旧公営サトウキビ農場跡地再開発を進めるためのマスタープランの策定を行うものとした。これを受けて本調査団は、2001年2月より2003年5月にかけて公営農場跡地再開発のための農村総合開発のマスタープランを策定する調査を行い、本ファイナルレポートを作成した。

農村地域の貧困削減を目指した公営農場跡地再開発

農地庁は、1961年の設立以来2000年に至る間に、111,673戸の農民に638,757ha(10,155,125タレア)の土地を農地改革事業において配分し、この土地はドミニカ共和国の牧草地を含む農地面積の約25%を占めている。本調査対象の公営農場跡地入植地の総面積は、64,337ha(1,022,849タレア)で農地改革事業総配分面積の10%であり、13,694戸の農民に配分されている。近年砂糖公社から移管された土地が農地改革事業対象地の大部分を占めており、公営農場跡地再開発は、今後農地庁が進めようとしている農地改革地区の農村開発のモデルとなるべきものであるとともに、現在農地庁が国会に提案しようとしている農村開発庁への組織替えで必要視されている。

また、ドミニカ共和国の1990年代前半におけるGDP成長率は年平均4.2%であり、さらに1995年から2000年の5年間で年7%以上の高成長を達成し、都市地域における貧困世帯(1996年現在、US\$2/日以下の生活)数割合は37%に低下した。しかし農村地域の85%の世帯が依然として貧困ライン以下の生活をしている。本調査のモデル地区のある地域においては、貧困ライン以下で生活する人口割合が平均89%であり、全国平均を上回っている。同国の最重要政策課題となっている農村地域の貧困削減(全ての県で2015年までに貧困ライン以下の人口割合を50%以下に減らすこと)にとって、公営農場跡地は最も重視すべき地域の一つである。

調査対象地域及びモデル地区選定

調査対象地域である56カ所の入植地設立は1964年から始まり、大部分の入植地は1970年代以降設立された。入植地の23%は土地条件がよいが、残りの入植地では土地条件が悪く、サトウキビが作付けできなかった土地も多く含まれている。近年設立された入植地では土地条件が悪い場合が多く、

戸当たりの土地配分面積が 1.8ha(30 タレア)と少なくなる傾向にある。これらの 56 ヶ所の公営農場跡地入植地は、4 種類 9 指標を用いて 10 類型に分類した後、農業生産にとって重要な要素である年間降雨量と入植地の土地条件により A から D の 4 グループに再分類した。

A グループは天水による作物生産が可能な多雨気候で、中央地域から東部地域の内陸に位置している。耕作限界地を多く含むものの大部分の入植地は都市に近い。B グループは A グループと同じ地域のより山地側に位置し、起伏のある傾斜地が多く、さらに土地条件が悪い。C グループは北西地域及び東部地域の海岸沿いに位置する寡雨気候の入植地で、年間降雨量は 1000mm 以下であることから、安定した作物生産には灌漑が重要である。D グループは C グループ以上に乾燥した気候をもち、作物生産にとって灌漑が必須である。これらのグループの代表であるモデル地区として 4 地区を選定した。それぞれのモデル地区では資料収集・現地踏査に基づく現況分析と住民参加による参加型計画の両手法により、地区開発計画の策定を行い、さらにパイロット事業の計画、実施、モニタリング・評価を行った。

マスタープラン

公営農場跡地再開発の開発フレームワークとして、「入植者が安定した生活を営める」ことを上位目標とし、この上位目標達成のためのプログラム目標を「入植者の収入が増加する」と「生活環境が改善される」と設定し、以下のように整理した。

上位目標	プログラム目標	プログラム	
入植者が安定した生活を営める。	1. 所得向上：入植者の収入が増加する。	1-1	農業生産基盤施設の改善
		1-2	農地の改善
		1-3	作物生産性の向上
		1-4	畜産生産性の向上
		1-5	農産物流通及び農産加工の改善
		1-6	雇用・小企業創出
	2. 生活環境改善：生活環境が改善される。	2-1	安全な飲料水・生活用水の確保
		2-2	保健・衛生環境の改善
		2-3	教育環境の改善
		2-4	道路及び輸送の改善
		2-5	電化・通信の改善
		2-6	文化・コミュニティ活動
		2-7	住環境の改善

このフレームワークに基づいて、短・中・長期別のマスタープランを策定した。「1-1 農業生産基盤施設の改善」、「1-2 農地の改善」及び「1-3 作物生産性の向上」の各プログラムでは 4 グループ別に開発計画を策定したが、「1-4 畜産生産性の向上」及び「1-5 農産物流通及び農産加工の改善」については全地区を対象に開発計画を策定した。また、所得向上プログラムの一つである「1-6 雇用・小企業創出」および 2-1 から 2-7 に至る生活環境改善プログラムについては、これらの開発に影響を持つ「最寄りの人口 5 万人以上の都市への距離（時間）」を基準とした「近郊農村」と「遠隔農村」の入植地に区分し、開発計画の策定を行った。

パイロット事業の実施・評価で得られた教訓

パイロット事業は、各地区開発計画の短期優先プロジェクトである。これらのパイロット事業の実施は、計画から実施、モニタリング・評価という一連のプロセスの中で得られた教訓や提言を、マスタープラン策定へと反映させることを目的とした。直接的な事業目的の達成とは別に農村総合開発を具体的に進める方法、実施体制・組織のあり方に関して、以下の二つの仮説を立て、その実証を試みた。

- 垂直展開の仮説：プロジェクトの直接受益者である農民がプロジェクトから学んだことを次の開発プロセスなり異なるプロジェクトに生かすことができる。
- 水平展開の仮説：プロジェクトを見た地区内あるいは周辺地区の農民が、おなじようなプロジェクトを自らのイニシアティブで始められる。

垂直展開について、「プロジェクトの直接受益者である農民がプロジェクトから学んだことを次のプロセス、異なるプロジェクトに活かせる例」として「給水改善」をあげることができる。「給水改善」では、1) 受益者の事業参加へのインセンティブ、2) 事業参加メンバー間での事業負担と便益のバランス、3) 参加メンバー間の明確な責任分担、4) 明確な事業運営ルール、5) 強固な事業参加者意識及び6) 明確なコストシェアリング適用によるオーナーシップについて高く評価された。垂直展開を図るには、これらの諸条件を十分配慮した事業のデザインが必要であることが明らかにされた。

水平展開の評価については、農地庁が類似事業を自らのイニシアティブで始める観点から3段階（レベル）の評価を行った。その結果は以下のとおりである。

- (1)レベル1：農地庁の技術者が実施できる事業 — 「流通・販売能力強化」
- (2)レベル2：農地庁トップの意志決定と他省庁との連携を必要とする事業 — 「農業基盤整備」、「土地利用計画支援」、「小動物飼育」、「給水改善」、「衛生教育」、及び「縫製訓練」
- (3)レベル3：事業の投入が大きく、農地庁以外の関係機関の協力を必要とする事業 — 「コンピュータ訓練」、「調理訓練」、及び「運輸業」

事業の直接的な目標についての計画達成度の評価は、1) 効率性、2) プロジェクト目標達成度、3) プロジェクトの成果の妥当性、4) 自立発展性の各項目について5段階の評価を行った。その結果、ほぼ全ての事業で目標を達成したが、コンピュータ訓練のように妥当性が低いと評価された事業もあった。

マスタープランの実施体制・計画

マスタープラン実現のためには、開発プロジェクトをサイクルで管理し、プロジェクトを単に直接的な目標だけで評価し管理するのではなく、面的な展開を前提とした地区開発計画の中に位置づけて管理し、プロジェクトで学んだ教訓は次のプロジェクトへと活かす計画とした。農地庁本庁は、

マスタープランに基づき各入植地の地区開発計画を地方事務所とともに策定し、対象 56 入植地全体の開発マネジメントを行う。また、地方事務所は、その管轄下にある入植地で住民とともにプロジェクトを管理する。プロジェクトは個別に管理するのではなく、ある入植地で実施したプロジェクトは、別の入植地で実施することを視野に入れて実施する。地方事務所は管轄する入植地におけるプロジェクト全てを、水平展開を図ることを目標にして管理するものとした。

各プロジェクトで得た教訓は、管轄する地方事務所を通じて本庁へと送られ、本庁では全てのプロジェクトで得られた教訓や提言を、将来実施するプロジェクトの改善を図るために活用する。このようにして、地方事務所を中心としたその管轄下にある入植地間の水平展開、そして本庁を中心とした全国の対象入植地間の水平展開を図る。なお、農地庁はマスタープラン実施のため、12 人から 15 人程度のメンバーで本調査のカウンターパートを中心に、農地庁内各局の代表を含めたオペレーショナル・ユニットの設置を行う案を検討した。このオペレーショナル・ユニット案ではパイロット事業のモニタリング・評価を継続しながら、新規の農村開発事業の計画案策定、予算の算定等の作業に取りかかることにしている。

結論

本報告書で述べたマスタープランは、住民を始め様々なステークホルダーが主体的に参加する参加型開発によって農村開発が成り立つという考えのもとに作成した。それは、計画策定や事業実施にあたって留意すべき事項やマスタープランの実施体制・組織のあり方を含んでおり、よって、本報告書に述べているマスタープランは新たな枠組みをもって調査対象地域の農村開発実施に役立ち、貧困の削減に大きく寄与するものであると結論づけられる。それ故、ドミニカ共和国政府は自国の予算を投入するとともに、必要に応じてドナー諸国からの支援も仰いで本報告書にある公営農場跡地再開発計画の実施に向けて行動を起こすべきである。

提言

1. マスタープラン実現のための提言

- (1) 農地庁と他省庁及び地方行政組織との間で開発計画と役割分担の調整を行うべきである。
- (2) 垂直・水平展開を目指したエントリー事業が必要である。
- (3) 多様な条件下にある入植地再開発計画の策定には詳細調査を行うべきである。
- (4) 詳細調査結果に基づく開発計画と住民ニーズとのすり合わせを行うべきである。
- (5) 農業開発を通じた収入向上には的確な技術支援サービスの提供が重要である。

2. プロジェクト実施上の提言

- (1) プロジェクト実施に際してはバランスのとれたインプットが重要である。
- (2) プロジェクト・デザイン段階で、関係住民による意思決定への参加が必須である。
- (3) 直接受益者/ターゲット・グループの明確な設定が必要である。

- (4) プロジェクト管理及びワークショップの運営は、プロジェクトの進展とともに地方事務所及び農民中心で行うべきである。
- (5) 住民が自立発展的な意識をもてるような方向づけを行うべきである。

3.技術面の提言

- (1) 施設整備水準は農民受益者が自分たちで運転・維持管理・補修できるレベルとすべきである。
- (2) 調査プロジェクトへの農民参加を促進するプロジェクト・デザインとすべきである。
- (3) 土地利用計画支援事業では作物別土地分級基準や土地利用改善指針を策定すべきである。

4.参加型開発に向けての提言

- (1) 様々なステークホルダーの主体的参加による開発体制を構築すべきである。
- (2) 所得向上に係わるプロジェクトでは農民の参加度合いを高めるべきである。
- (3) 状況の変化や農民のニーズに柔軟に対応するプロセス重視のプロジェクト運営を行うべきである。
- (4) 単なるプロジェクト実施から全てのステークホルダーの「開発」へ志向すべきである。
- (5) 実施とモニタリング・評価を一体化して運営すべきである。

ドミニカ共和国公営農場跡地再開発計画調査ファイナルレポート

報告書リスト

和文ファイナルレポート（要約）

FINAL REPORT（英文本文及び APPENDIX）

INFORME FINAL（西文本文）

目 次

調査対象地域位置図

要旨

目次

表一覧

略語及び単位

第1章 調査の背景、目的及び範囲.....	1
1.1 調査の背景	1
1.2 様々なステークホルダーの主体的参加による開発を目指して.....	3
第2章 農村地域における貧困削減の必要性.....	5
2.1 農村地域の社会経済状況.....	5
2.2 貧困削減の必要性.....	5
2.3 農地改革と農地改革入植地の農業生産の位置付け.....	5
第3章 調査対象地区及びモデル地区選定.....	7
3.1 入植地の概況	7
3.2 入植地の土地生産性.....	7
3.3 入植地の類型化	7
3.4 モデル地区の選定.....	7
第4章 マスタープラン.....	10
4.1 開発の制約要因	10
4.2 開発戦略	10
4.3 公営農場跡地再開発のフレームワーク.....	10
4.4 マスタープラン及び地区開発計画.....	12
第5章 パイロット事業実施及び評価.....	16
5.1 パイロット事業の位置づけ.....	16

5.2	パイロット事業の目的	16
5.3	A グループ/近郊農村におけるパイロット事業：ラ・ルイサ地区	18
5.4	B グループ/近郊農村におけるパイロット事業：ロス・アティジョス I 地区	20
5.5	C グループ/近郊農村におけるパイロット事業：エスペランサ III 地区	22
5.6	D グループ/遠隔農村におけるパイロット事業：タマヨ地区	24
5.7	パイロット事業の評価	26
第 6 章	マスタープランの実施体制・計画	29
6.1	ダイナミックなシステムとしてのマスタープラン	29
6.2	マスタープラン実施組織・体制	30
6.3	オペレーショナル・ユニットの設置について	32
第 7 章	パイロット事業で得られた教訓	33
7.1	戦略およびデザイン・レベルでの事業の妥当性	33
7.2	各パイロット事業で得られた教訓	33
第 8 章	結論と勧告	35
8.1	結論	35
8.2	勧告	35

表一覧

表 2.1	ドミニカ共和国の農地所有パターン	6
表 2.2	貧困ライン以下の戸数割合	6
表 2.3	農地改革受益地对全国作物収穫面積シェア	6
表 3.1	グループ化とモデル地区選定	8
表 4.1	マスタープランと地区開発計画	14
表 5.1	パイロット事業実施経過（ラ・ルイサ地区）	18
表 5.2	パイロット事業実施経過（ロス・アティジョス I 地区）	20
表 5.3	パイロット事業実施経過（エスペランサ III 地区）	22
表 5.4	パイロット事業実施経過（タマヨ地区）	24

図一覧

図 1.1	調査工程	2
図 1.2	作業のフロー	2
図 3.1	類型化公営農場跡入植地区位置図	8
図 5.1	パイロット事業の位置付け	16
図 5.2	マスタープラン実現のシナリオ：パイロット事業の垂直展開と水平展開	16

略語及び単位

CEA	Consejo Estatal del Azúcar	砂糖公社
IAD	Instituto Agrario Dominicano	農地庁
JAD	Junta Agroempresarial Dominicana, Inc.	ドミニカ農業企業体
RD\$	(1US\$=25.35RD\$, 2003年5月16日現在)	ドミニカ共和国ペソ
SEA	Secretaría de Estado de Agricultura	農務省
Tarea	(629 sq.m)	タレア

第1章 調査の背景、目的及び範囲

第1章 調査の背景、目的及び範囲

1.1 調査の背景

1.1.1 ドミニカ共和国のサトウキビ栽培と砂糖産業の変遷

ドミニカ共和国（以下「ド」国）のサトウキビ栽培は、ラテンアメリカでもっとも早く始められ、砂糖生産は1970年代までは同国の経済を支えていた。国営砂糖公社(CEA)によって大規模に開発されたサトウキビ農場では多くの雇用を生み、農場周辺には農場労働者の居住地が形成された。しかしながら、1970年代以降は砂糖の国際価格の下落とアメリカ合衆国の「ド」国への砂糖買入れ量割り当ての削減により、国営砂糖公社のサトウキビ農場は閉鎖・放置されるところが増えた。これに伴い、これら農場周辺で大量の農場労働者が失職し、貧困生活を余儀なくされている。

1.1.2 公営サトウキビ農場跡地再開発政策

政府は閉鎖・放置されたサトウキビ農場を農地庁に移管し、農地改革の受益農民にその土地を配分して入植地の建設を進めた。本調査で対象としている56箇所の公営サトウキビ農場跡地は、サトウキビ栽培の限界地を含んでおり、またサトウキビ栽培が行われたこともなく国営砂糖公社の農場運営のための畜力供給用放牧地として利用されていた劣等地を含んでいる。また農地庁の近年の農家への土地配分面積は戸当たり20-40タレア(1.3-2.5^{ヘクタール})と規模が小さくなっている。そのため農地改革受益者はより集約的な農業を目指しており、総合的な農村開発を含む公営農場跡地再開発計画を必要としている。2000年に誕生した現政権は、公営農場跡地再開発のみならず、全国の農村開発を視野に入れて農地庁を農村開発庁に再編する準備を進めている。

1.1.3 調査の経緯及び目的

1998年に「ド」国政府は、日本人移住者に対してラ・ルイサ地区の土地無償譲渡措置を発表した。日・ド両国は友好のシンボルとして周辺住民にも裨益するラ・ルイサ地区の開発を進めることにした。これを受けて「ド」国政府は2000年6月にラ・ルイサモデル地区設置に係る調査・計画の策定のための技術協力を日本政府に要請した。国際協力事業団は事前調査団を現地に派遣した結果、ラ・ルイサ地区の開発のみでなく、ラ・ルイサ地区以外にも3つのモデル地区を設定して全国の旧公営サトウキビ農場跡地再開発を進めるためのマスタープランを策定するものとした。同年11月10日に事前調査団と「ド」国の間で調査の実施細則が合意され、2001年2月より2003年7月にかけて公営農場跡地における農村総合開発マスタープラン策定のため現地調査を行い、パイロット事業の実施・評価及びマスタープランの策定を行った。(図1.1及び図1.2参照)

	2001		2002			2003					
	第1次現地調査	第1次国内	第2・3次現地調査			第4次現地	第2次国内	第4次現地			
農場跡地	現況調査	類型化	マスタープランの策定			マスタープランへの反映	ドラフトファイナルレポートの作成	ファイナルレポートの作成			
モデル地区		地区開発計画・事業実施計画の策定	パイロット事業の実施 モニタリング評価								
ラ・ルイサ地区											
報告書	IC/R	PG/R1	PG/R2	IT/R	PG/R3	M/R	PG/R4	M/R2	PG/R5	DF/R	F/R

図 1.1 調査工程

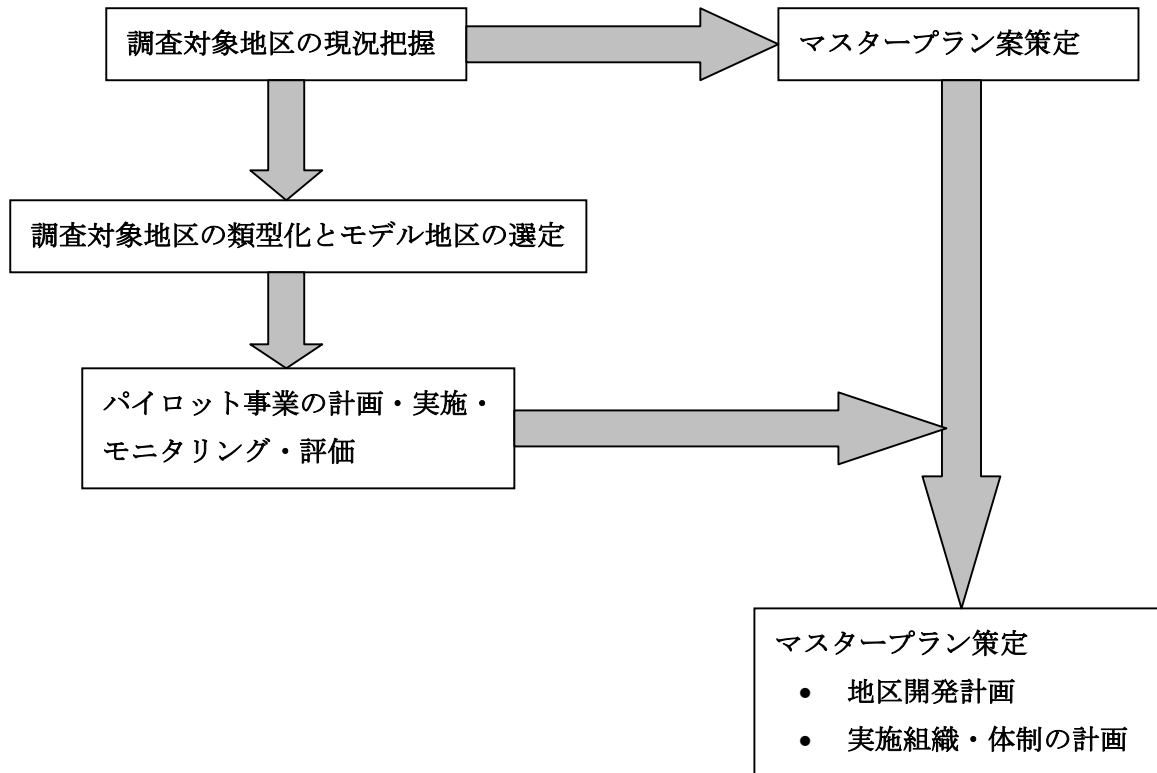


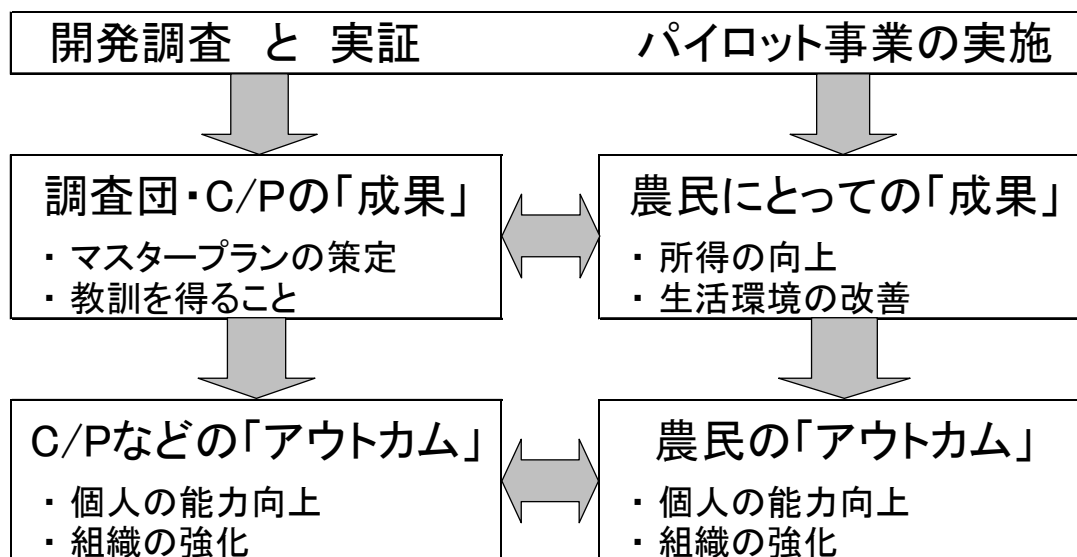
図 1.2 作業のフロー

1.2 様々なステークホルダーの主体的参加による開発を目指して

公営農場跡地再開発により農村地域の貧困を克服し、自立的な農村開発を実現するためには、農民自身の手による開発をできるだけ進める必要があり、行政あるいは援助機関が手取り足取り援助を行う形態は避けるべきであろう。そこで本調査では、以下の四つの方針に基づいて、自立的、総合的な農村開発を目指した。

- マスタープランを絵に描いた餅としないため、マスタープランそのものだけではなくマスタープランを実現するための体制・メカニズムを含めたシステムとしてのマスタープランを考えること。
- プロジェクトそのものの「直接的な成果」だけではなく、プロジェクトがもたらす「アウトカム」を重視し、すなわちプロジェクトが第二世代、第三世代を産み出すような体制・メカニズムを考えること。
- プロジェクトを単体として扱うのではなく、複数のプロジェクトをプログラムとして扱い、それらを核として、開発の面的な拡大を目指すこと。
- 農民の参加だけではなく、行政の参加、NGO の参加を含めた全てのステークホルダーの参加による組織的なプロジェクトの展開と実施を目指すこと。

これらの基本方針に従い、マスタープランの策定や開発プロジェクトの実施による直接的な「成果」だけではなく、マスタープランを策定し、これを見直していくためのカウンターパートの能力向上、マスタープラン実施組織の強化、プロジェクトが自立発展的に展開していけるような各ステークホルダーの能力向上を目指した。



また本調査のパイロット事業では、従来型のパイロット事業ではなく、エントリー・ポイントとしてのパイロット事業をいかに展開していくかに焦点を当てて実証することを試みた。それが 1) 垂直展開と 2) 水平展開である。

- 1) 垂直展開：パイロット事業の直接的な受益者がパイロット事業から何を学び、それをどのように将来に活かしていけるか。
- 2) 水平展開：パイロット事業がモデル地区周辺、あるいは他の公営農場跡地にどのように広がっていくか。

以上のような組み立てで本調査を進めようとしたが、二つの大きな変更を加えることが必要になった。一つは4モデル地区とも農民が入植地には居住しておらず、入植地と居住地が異なるので農業開発と社会開発の直接受益者を別々に取り扱う必要が生じた。もう一つは点（プロジェクト）から面（対象地域全体）への展開のメカニズムであった。マスタープランの対象となる入植地が飛び地になっているため、農民自身の手による直接的な普及（farmer-to-farmer extension）よりも農地庁を中心とした組織的な展開に重点を置くことを目指した。

第2章 農村地域における貧困削減の必要性

第2章 農村地域における貧困削減の必要性

2.1 農村地域の社会経済状況

「ド」国経済の年平均成長率は、90年代前半が4.2%、1995年から2000年にかけて7.7%であり、2000年の一人当たりGDPはUS\$2,330に至り、この10年間急速な経済成長を達成した。GDPに占める農業セクターの割合は1960年には約3分の1を占めていたが年々低下して2000年には11%になった。一方1998年の農村人口割合は35.6%であり、農村部における農林水産業従事者割合は44%である。農村人口は減少しているものの、多くの住民が農村地域に居住し、農業を中心とした第一次産業に従事しており、農業セクターは重要である。このような状況のもと、農村と都市の所得の不均衡と農村の貧困が深刻になっており、2002年に大統領府が策定した「社会政策アクションプラン」によると、1996年にUS\$2/日以下の貧困ラインで生活している戸数割合は農村地域で85%、都市地域で37%となり、農村部の貧困がより深刻である。本調査のモデル地区がある農村地域は、公営サトウキビ農場の閉鎖により、大量の農場労働者失職の影響をまともに受けている。貧困ライン以下で生活する人口割合は平均して88.5%となり、全国平均値を上回る深刻な貧困地域である。(表2.2参照)

2.2 貧困削減の必要性

今日の「ド」国において農村地域はまさしく貧困の危機に瀕しているといえる。この地域の住民は政府や外部の援助に依存してしまっている。しかしながら本調査で実施したパイロット事業に参加した農民は、自分たちの将来を自分たちで切り開かなければならないとの認識を高め、農地庁からセメントやトラクター用燃料の支給等の支援を受けてパイロット事業をきっかけとして自ら村の開発に取り組み始めている。海外からの援助が減少する傾向がある中で、とりわけ農村の貧困層である農地改革受益者自身が少ない外部からの援助のもと、力を合わせて自分たちの生活を改善し、貧困の解消に立ち向かう機会が与えられること、またこれを支援することが必要である。

2.3 農地改革と農地改革入植地の農業生産の位置付け

1980年代後半の「ド」国の農地所有形態を調査した資料(Dotzauer, 1993)によれば、2%弱の農地所有者により約80%の農地が所有されており、土地所有がごく少数の大土地所有者と大多数の小規模土地所有者及び土地なし層に分極化している。その中で農地庁はこれまで638,757 ha(10,155,125 タレア)の土地を111,673戸の土地なし層農民に配分して入植地の建設を行い(2000年12月現在)、これは農村の貧困解消に大きく貢献している。配分された総土地面積の46.4%に相当する28万²の土地で作物生産がなされ、水稻、豆類、トウモロコシ、キャッサバ、プランテイン等の生産が行われている。これら入植地における作物生産の収穫面積が、「ド」国全体の作物収穫面積に占める割合はそれぞれ44%、23%、26%、23%及び29%であり、国民への食糧供給に大きく貢献している観点からも入植地開発は重要である。(表2.1参照)

表 2.1 ドミニカ共和国の農地所有パターン

農地所有者	所有者割合(%)	所有面積割合(%)
大規模 (1,000ha 以上)	0.04	22.5
中規模(50~1,000ha)	1.80	55.2
中小規模(5~50ha)	17.16	10.1
小規模(5ha 未満)	81.00	12.2
計	100.00	100.0

出典 : Dotzauer,1993

表 2.2 貧困ライン以下の戸数割合 (1996)

地域	総戸数(%)	貧困戸数割合(100%=地域別総戸数)		
		貧困ライン-I	貧困ライン-II	計
都市地域	61.0	6.7	30.4	37.1
農村地域	39.0	37.3	48.1	85.3
全国平均	100.0	18.5	37.2	55.7

注) 貧困ライン-I : US\$1.0/日以下の戸数、貧困ライン-II : US\$1.0-2.0/日の戸数

出典 : 2002 年「大統領府社会政策アクションプラン」(ENDESA,1996 のデータによる推定)

表 2.3 農地改革受益地对全国作物収穫面積シェア

Crop	IAD Settlement Area (A)		National Total (B)		Share (A/B) (%)
	(tarea)	(ha)	(tarea)	(ha)	
1. Paddy Rice	861,238	54,172	1,967,644	123,765	43.8
2. Plantain	163,608	10,291	560,341	35,245	29.2
3. Beans	117,970	7,420	491,501	30,915	23.0
4. Coffee	104,790	6,573	2,216,023	139,388	4.7
5. Maize	80,390	5,056	308,119	19,381	26.1
6. Cassava	69,671	4,382	304,166	19,132	22.9
7. Pigeonpea	58,660	3,690	402,278	25,299	14.6
8. Banana	50,072	3,150	236,343	14,866	21.2
9. Tomato Industrial	40,045	2,519	150,000	9,435	26.7
10. Taro	26,201	1,648	98,258	6,180	26.7
11. Sweet Potato	19,417	1,211	96,665	6,080	20.0
12. Chilly	15,781	993	46,534	2,927	33.9
13. Pumpkin	14,407	906	89,207	5,611	16.2
14. Sugarcane	9,558	601	1,893,308	119,089	0.5
15. Onion	6,912	434	43,559	2,740	15.8
16. Tobacco	5,238	332	24,300	1,528	21.7

出典 : 農地庁 Boletin Estadístico 2000, Vol.26 ; 農務省 Diagnostico del Sector Agropecuario 2000

第3章 調査対象地区及びモデル地区選定

第3章 調査対象地区及びモデル地区選定

3.1 入植地の概況

本調査の対象地域である 56 地区の入植地の設立は 1964 年から始まった。既に 37 年が経過した入植地がある他、60-70 年代に設立された入植地が 15 地区、80 年代が 13 地区、90-92 年までが 9 地区、93 年以降が 19 地区である。56 地区の入植地総面積は 1,011,882 タレア (63,647 ㊦) であり、入植地 1 地区あたりの平均面積は 1,137 ㊦ (最大 100,000 タレア (6,290 ㊦)、最小 1,160 タレア (73 ㊦)) である。農家 1 戸当たりの平均配分農地面積は 73.7 タレア (4.6 ㊦) である。

3.2 入植地の土地生産性

農地庁のデータに基づいた労働生産性と土地生産性による入植地の評価は以下のとおりである。

- 13 地区が優良地区、18 地区が不良地区と判定された。
- 入植年代別に見ると、90 年代以降の入植地に不良地区の比率が高い。
- 入植地規模の大きい地区に不良地区が多く見られる。
- 旧 Esperanza 製糖工場関連入植地は 13 優良地区のうち 12 地区を占めている。
- 一般に優良地区は灌漑施設を有しており、優良地区ほど組合の設立数が多い。

3.3 入植地の類型化

ラ・ルイサ地区を含めた 56 地区について、4 種類 9 指標 (地形条件、自然条件、社会条件及び入植条件) を用いて 10 類型に分類した (図 3.1 参照)。

類型	位置	SEA 土地分級	雨量	貧困度(地区数)	主要作物
G1	近	クラス 5	多	高(2)、中(1)	
G2	中	クラス 7	多 - 多々	高(2)、中(5)	サトウキビ
G3	中	クラス 7	多 - 多々	高(1)、中(7)	野菜
G4	中 - 遠	クラス 2-6	多々	高(4)、中(4)	
G5	遠	クラス 2-6	小 - 多	高(1)、中(7)	水稻、野菜
G6	遠	クラス 2-3	小 - 中	中(9)	
G7	近	クラス 2-4	小 - 多	中(2)	
G8	中 - 遠	クラス 3-6	多々	高(2)	
G9	近	クラス 2-3	小 - 多	中(5)	
G10	近	クラス 5	多	低(4)	

注) 農務省(SEA)による土地分級は 8 段階に分かれており、クラス 1 が最も土地条件がよく、クラス 8 の土地条件が最も悪い。

3.4 モデル地区の選定

類型化された 10 グループを、農業生産上重要な要素である年間降雨量と農務省の設定した土地分級に基づいて 4 グループに再分類し、各サブグループに対応した 1、3、5 及び 6 の代表入植地である 4 地区をモデル地区として選定した。多雨地区は全体的に土地条件が悪いため、耕作の限界であるクラス 5 を基準に A グループと B グループに区分した。寡雨地区は耕作を行うのに問題のないクラス 3 を基準にグループ C とグループ D に分けた。(表 3.1 参照)

表 3.1 グループ化とモデル地区選定

多雨 (年雨量区分:3-4)			寡雨 (年雨量区分:1-2)		
グループ	サブグループ:代表地区	サブグループ (SEA 土地分級)	グループ	サブグループ:代表地区	サブグループ (SEA 土地分級)
A	G1 : 056 La Luisa	クラス 5	C	G6 : 336 Esperanza III	クラス 2-3
	G4 : 314 Catarey	クラス 2-6		G9 : 016 Cumayasa	クラス 2-3
	G10: 198 Hato Nuevo	クラス 5			
B	G2 : 378 El Dean	クラス 7	D	G5 : 422 Tamayo	クラス 2-4
	G3 : 403 Los Hatillos I	クラス 7		G7 : 016 El Peñón	クラス 2-4
	G8:427 Carmen Celia Balaguer	クラス 3-6			

注) 太字 : モデル地区 SEA 土地分級 : 8 クラス (クラス 1 が最も良く、クラス 8 が最も悪い)

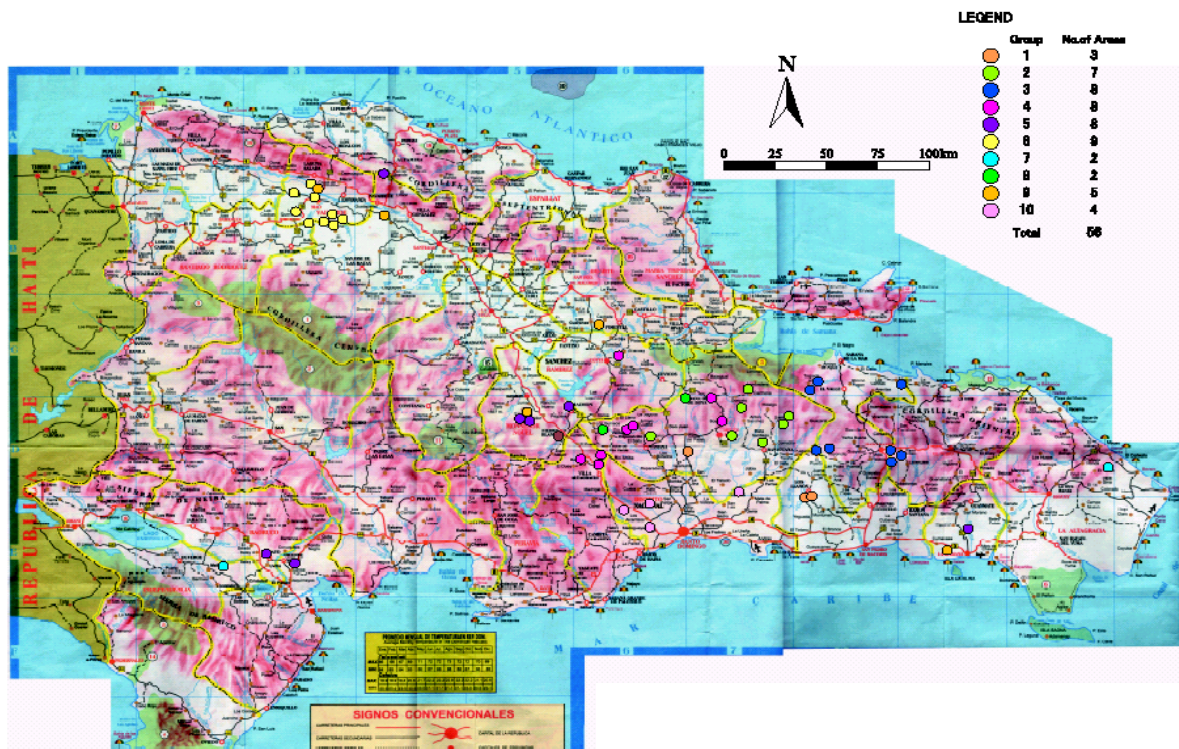


図 3.1 類型化対象地区位置図

第4章 マスタープラン

第4章 マスタープラン

4.1 開発の制約要因

調査対象地区の開発制約要因は以下のとおりである。

- 配分地の土地条件の悪化：世帯あたりの配分地は以前の 6.0 畧前後から現在は 1.8 畧に減少している。最近の配分地は農務省の分類する耕作限界地に近く開発は困難である。
- 限られた土地利用改善調査：土地条件が悪化する中で、土地利用を高める調査や農民への支援は非常に限られている。
- 限られた入植地の開発：灌漑、排水、農道等の農業生産基盤が未整備である。
- 限られた生活環境整備：生活用水供給、基礎的公衆衛生、初等教育、コミュニティ道路、農村電化、通信等の生活環境の整備が遅れている。
- 異なる入植形態：入植形態は、最寄りのコミュニティ住民の入植、離れた複数のコミュニティ住民の入植、国立公園からの立退き者の入植など様々であり、入植地によっては入植者間の連帯感が薄い。
- 入植者の営農経験の不足：入植者の多くは公営サトウキビ農場の農業労働者であって、農場経営の経験や農業技術を持たず、また識字率も低い。

4.2 開発戦略

入植者の所得向上による貧困削減と生活環境の改善を図るため、「所得向上アプローチ」と「生活環境改善アプローチ」を組み合わせたプログラム群を農村総合開発計画の基本とする。計画は 15 年後を目標年次とし、さらに 5 年ごとに短期、中期、長期の 3 期に区分し、以下に示す目標を達成する。

- 短期開発計画（最初の 5 年間）：貧困緩和の取組み開始
- 中期開発計画（次の 5 年間）：貧困緩和の取組みを実施
- 長期開発計画（最後の 5 年間）：持続的な自立発展の基礎確立

4.3 公営農場跡地再開発のフレームワーク

上位目標	プログラム目標	プログラム	
入植者が安定した生活を営める。	1. 所得向上：入植者の収入が増加する。	1-1	農業生産基盤施設の改善
		1-2	農地の改善
		1-3	作物生産性の向上
		1-4	畜産生産性の向上
		1-5	農産物流通及び農産加工の改善
		1-6	雇用・小企業創出
	2. 生活環境改善：生活環境が改善される。	2-1	安全な飲料水・生活用水の確保
		2-2	保健・衛生環境の改善
		2-3	教育環境の改善
		2-4	道路及び輸送の改善
		2-5	電化・通信の改善
		2-6	文化・コミュニティ活動
		2-7	住環境の改善

プログラム・アプローチの内容

上位目標：入植者が安定した生活を営める

プログラム目標 1：入植者の収入が増加する

1-1 農業生産基盤施設の改善： 農業生産に重要な役割を担う灌漑、排水、農道等の基盤施設の改善を行う。農業生産基盤施設の種類と整備レベルは入植地の条件に応じたものとする。

1-2 農地の改善： 農地を改良し、農業生産の拡大を図る。土壌調査に基づく土地利用計画作成、圃場均平、石礫除去等を含む。

1-3 作物生産性の向上： 市場流通性の高い品質の良い作物を栽培する。これに必要な農業技術普及のため、農地庁技術職員、農民組織リーダーの訓練を強化する。先進地視察、農務省や関連機関との連携、農業機械の共同利用等を含む。

1-4 畜産生産性の向上： 優良系統の牧草種苗や家畜の導入を図る。技術普及のため農地庁技術職員と農民組織リーダーの訓練を強化する。

1-5 農産物流通及び農産加工の改善： 入植者の農産物共同販売を支援するため、共同選別・出荷施設の整備、果実加工等の小規模農産加工業の導入等を進める。

1-6 雇用・小企業育成： 入植地の農畜産業だけではなく、入植者の他産業への就業機会を増やすことにより、家計の改善を図る。入植者の職業訓練、小企業家創出の推進等を含む。

プログラム目標 2：生活環境が改善される

2-1 安全な飲料水・生活用水の確保： 入植者の安全な飲料水及びその他の生活用水を確保することにより、必要最小限の生活環境を整備する。

2-2 保健・衛生環境の改善： 保健活動の拡充、農村診療所の改善、庶民薬局の改善、トイレの設置、廃棄物管理等を通して、入植地における保健・衛生環境の改善を図る。

2-3 教育環境の改善： 全ての子供が基礎課程の教育を修了することを目指して、初等教育のための教室の増設、教員配置と教員の再教育を行う。

2-4 道路及び輸送の改善： コミュニティ道路、幹線道路へのアクセス道路の整備を行う。

2-5 電化・通信の改善： 基本的には民間企業によるサービスで成り立つものであるが、各農村コミュニティの電化と通信システムの整備を図る。

2-6 文化・コミュニティ活動： コミュニティセンターの整備、スポーツ施設の整備等により、コミュニティ活動、文化活動、青少年のスポーツ活動を社会教育の一環として充実させる。

2-7 住環境の改善： 上記の生活環境整備を統合する住環境プログラムを作成して、公共事業での住宅改善ではなく、コミュニティの互助システムによる住宅改善を推進する。

4.4 マスタープラン及び地区開発計画

マスタープランは、フレームワークにおける「所得向上アプローチ」と「生活環境改善アプローチ」に対応した二つのプログラム群からなり、それぞれ6プログラムと7プログラムの計13プログラムがある。各入植地における地区開発計画はグループ別に策定された開発計画・方針を基本としつつ、各地区の自然条件や社会・経済条件などの特性に応じて、行政側と住民双方の参加のもと策定される。

4.4.1 入植地のグループ分け

農業開発計画

所得向上にかかるプログラム群のうち、「農業生産基盤施設の改善」、「農地の改善」及び「作物生産性の向上」は、農業の基本条件である気候と土地条件の2要因によって分けた4グループ別に地区開発計画を策定した。各グループの特徴は以下に示すとおりである。(表4.1参照)

グループ	類型 (サブグループ)	特 徴
A	G1、G4、G10	多雨気候で耕作限界地を多く含み、また都市近郊地を多く含む。
B	G2、G3、G8	多雨気候で牧草地と植林にしか適さない土地を多く含む。
C	G6、G9	寡雨気候で土地条件が良い。
D	G5、G7	寡雨気候で土地条件が比較的悪く、また都市から遠い。

なお「畜産生産性の向上」及び「農産物流通及び加工の改善」のプログラム・アプローチは全地区を対象として計画した。

雇用・小企業創出計画および生活環境改善計画

所得向上プログラムの一つである「雇用・小企業育成」及び生活環境改善プログラムに関しては、人口5万人以上の都市へトラックで30分以内に行ける農村を「近郊農村」、また30分以上要する農村を「遠隔農村」と区分して計画を策定した。モデル地区を含む代表10地区は以下の分類となる。

近郊農村：La Luisa (G1), Esperanza (Damajagua) (G6), Los Hatillos (G3), Hato Nuevo (G10), Catarey (G4)

遠隔農村：Tamayo (Los Conuquitos) (G5), Los Mulos (G5), El Dean (G2), Cumayasa (G9), El Peñon (G7), Carmen Celia Balaguer (G8)

4.4.2 所得向上計画

農業開発計画

グループ別の「農業生産基盤施設の改善」及び「農地の改善」の計画概要は以下に示す通りである。

グループ A

グループ A は内陸の中央地域及び東部地域に位置し、天水による作物生産が可能である。農道及び排水整備を優先すべきであり、既設の灌漑施設がある地区はその施設の改修・改善を図る。現状では入植地の63%を牧草地が占めるが、水稻、イモ類、野菜、果樹の生産も行われている。都市近郊にある立地条件を生かして、都市向け野菜、果樹等の生鮮農産物の拡大を図るべきである。そのための生産から販売・流通に至る整備が必要である。

グループ B

グループ B はグループ A とほぼ同じ地域のより山側に位置し、起伏のある傾斜地が多く土地条件が悪い。そのため土壌浸食対策としての土壌の保全的利用を行う。付近に水源がある場合、小規模灌漑施設の整備を図る。

グループ C

グループ C 及びグループ D の年間降雨量は 1000mm 以下であるが、大部分の入植地で既存の灌漑施設がある。グループ C は北西部旧エスペランサ製糖工場管轄地と東部地域の海岸沿いの乾燥地域にあり、土地条件が比較的よい。旧エスペランサ製糖工場管轄の入植地を中心に水稲が作付けされている。水稲以外のキャッサバ、トウモロコシ、野菜、プランテインの収量水準も他のグループより高い。このグループは土地条件、国道へのアクセス条件とも良好なうえに国営灌漑地区の一部である。農作物の商品価値を高め、流通・販売条件の整備を行うことが必要である。山側の土地では果樹栽培が可能で、例えばマンゴや有機バナナを含む商品価値の高い作物導入の市場戦略を立てる必要がある。

グループ D

グループ D は南西地域の旧バラオナ製糖工場管轄地に多く、土地条件が C グループに比べて悪い。既設の灌漑施設の整備及び水管理の改善による灌漑効率の向上が必要である。塩類土壌対策としての暗渠排水等も必要である。このグループは首都から遠く、乾燥地である条件を考慮した農業開発を行う必要がある。乾燥地の特徴を生かして高品質のメロン等の果菜類をまとまった量生産し、ブランドを確立し、共同出荷・共同販売を行う農業開発戦略が考えられる。そのためこの農業開発戦略に必要な生産基盤の整備、流通・販売の改善を段階的に行う必要がある。

「畜産生産性の向上」計画では、土地条件が悪く牧草地にしか適さない土地を対象に、草地の改良、優良系統畜種の導入、飼養管理技術の向上を目指す。

雇用・小企業創出計画

近郊農村

近郊であることを活かした都市型産業の下請けとなる小企業創出がありうる。労働集約型産業を目指す。

遠隔農村

農業・畜産関連産業については、都市消費者のニーズに合わせ、生産者と消費者を直接結ぶ小企業創出が提案される。入植地が観光地に近い場合は観光関連産業創出を目指す。

4.4.3 グループ別生活環境改善計画

基礎生活分野（生活用水の給水、Primary Health Care、初等教育等）については、いずれの分類の農村においても人間としての基礎的ニーズ（BHN）を充足するために不可欠である。このため、一定のサービスレベルは全ての村落で確保されなければならない。しかしながら一方で、限られた資源から効率的なインフラ改善・サービスレベルの向上も求められるため、生活環境改善プログラムにおいても「近郊農村」と「遠隔農村」に分けて計画を策定した。

近郊農村

生活給水については、住民参加による給水組合設立と深井戸の整備が計画される。長期的には大規模村落から各戸給水のための水道施設整備が必要である。保健に関しては診療所・基礎的薬品頒布の改善、保健活動の推進（特に水利用改善、学校保健の導入・充実）、衛生施設（トイレ）改善を提案する。

教育に関しては、初等教育の完全実施が不可欠であり、中等教育はアクセス補助（通学補助・奨学金等）で対応する。成人教育の導入・改善も重要である。その他、アクセス道路・コミュニティ道路の修繕、幹線道路の改修、電力供給・電気通信網の拡張、住環境改善、コミュニティ施設整備を提案する。

遠隔農村

生活給水については、近郊農村と同様、住民参加による給水組合設立と深井戸の整備を行うものとする。短期的には特に小規模村落では浅井戸改善から着手せざるを得ない。保健に関しては近くの既存診療所による回診制度の導入・充実、緊急医療体制の整備、基礎的薬品頒布の改善、保健活動の推進（特に水利用改善）、衛生施設（ラトリン）改善が提案される。

教育に関しては、基本的には近郊農村と同じであるが、散村については初等教育でもアクセス補助（通学補助）が必要な場合がある。その他の社会インフラ・サービス改善も基本的には近郊農村と同じであるが、村落規模によっては長期的課題とせざるを得ない分野もある。電力・電気通信はソーラーシステム普及、携帯電話サービスの拡張等近郊農村とは異なるアプローチが求められる。

表 4.1 マスタープランと地区開発計画

1. 所得向上プログラム

プログラム・アプローチ	プロジェクト	グループ	A			B			C			D		
		サブグループ	1, 4, 10			2, 3, 8			6, 9			5, 7		
		モデル地区	AC-471 La Luisa			AC-403 Los Hatillos I			AC-336 Esperanza III			AC-422 Tamayo		
		グループの特徴	多雨気候で土地条件が比較的悪い。			多雨気候、土地条件が悪い。			寡雨気候で、土地条件が良いからまたは比較的良い。			寡雨気候で、土地条件が比較的悪い。		
フェーズ	短期	中期	長期	短期	中期	長期	短期	中期	長期	短期	中期	長期		
1-1 農業生産基盤の改善	(1) 既存灌漑施設整備							○	○		●	○	○	
	(2) 灌漑施設拡充・新設				○	○	○				○	○	○	
	(3) 水管理改善及び施設維持管理向上	○	○	○							○			
	(4) 排水施設整備							○	○	○	○	○	○	
	(5) 農道整備	●			○	○		○	○		○	○		
1-2 農地の改善	(1) 圃場均平							○	○		○	○		
	(2) 圃場排水整備	○	○		○	○								
	(3) 農地保全				○	○		○	○		○	○		
1-3 作物生産性の向上	(1) 農地庁生産部技術支援組織強化	○	○		○	○		○	○		○	○		
	(2) 入植者に対する技術支援サービスの実施	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	(3) 土地条件に応じた作物・品種の導入	○			●			○			○			
	(4) 灌漑水利用技術の向上			○			○				○	○		
1-4 畜産生産性の向上	(1) 農地庁生産部技術支援組織の強化	○	○		○	○		○	○		○	○		
	(2) 草地の改良	○	○		○	○		○	○		○	○		
	(3) 施設整備及び機械サービスと融資支援	○	○		○	○					○	○		
	(4) 改良畜種の導入			○			○			○			○	
1-5 農産物流通及び加工の改善	(1) 農地庁生産部流通組織強化	○	○		○	○		○	○		○	○		
	(2) 農産物流通情報提供・セミナー実施	○	○		○	○		●			○	○		
	(3) 共同出荷		○	○		○	○		○	○	●	○	○	
	(4) 農産加工セミナー実施と融資支援		○	○		○	○		○	○		○	○	

プログラム・アプローチ	プロジェクト	5万人以上土地への距離30分以上)			5万人以上土地への距離30分以内)		
		短期	中期	長期	短期	中期	長期
1-6 雇用・小企業創出	(1) 職業訓練	○	○	○	●	○	○
	(2) 小企業創出	●	○	○	●	○	○

2. 生活環境改善プログラム

プログラム・アプローチ	プロジェクト	5万人以上土地への距離30分以上)			5万人以上土地への距離30分以内)		
		短期	中期	長期	短期	中期	長期
2-1 安全な飲料水・生活用水確保	(1) 給水組合設立・参加の促進	○	○	○	○	○	○
	(2) 手堀井戸の改善		○				
	(3) 深井戸の整備	○		○	●	○	
	(3) 各戸水道給水整備						○
2-2 保健・衛生環境改善	(1) 農村診療所の拡充				○		○
	(2) 巡回コンサルテーション	○	○	○			
	(3) 基礎的薬品供給の拡充	○	○	○	○	○	○
	(4) 保健活動の導入拡充	○	○	○	○	○	○
	(5) 学校保健の導入拡充	○	○	○	○	○	○
	(6) 水利用改善	○	○	○	●	○	○
	(7) ラトリンの普及	○	○		○		
	(8) 水洗トイレの普及			○	○	○	○
	(9) 廃棄物収集・処理改善				○		○
2-3 教育環境改善	(1) 初等教育教室の拡充	○	○	○	○	○	○
	(2) 初等教育教材の拡充	○	○	○	○	○	○
	(3) 教員交流の促進	○	○	○	○	○	○
	(4) 初等教育アクセス補助	○	○	○	○	○	○
	(5) PTA組織強化	○	○	○	○	○	○
	(6) 中等教育アクセス補助	○	○	○	○	○	○
	(7) 中等教育新設・拡充	○	○	○	○	○	○
2-4 道路及び輸送の改善	(1) コミュニティ道路の改善	○	○	○	○	○	○
	(2) アクセスマル道路の改善	○	○	○	○	○	○
	(3) 幹線道路の改善			○	○	○	○
	(4) 交通安全強化・交通安全施設整備	○	○	○	○	○	○
	(5) 公共輸送機関強化				○	○	○
2-5 文化・通信の改善	(1) 配電網の拡大・各戸への接続			○	○	○	○
	(2) 家庭ソーラーシステムの普及	○	○				
	(3) 各集落への公衆電話普及	○			○		
	(4) 電話網の拡大					○	○
	(5) 携帯電話サービスの拡大		○	○	○	○	○
	(6) 農業関連放送の充実と情報の共有化	○			○		
	(7) インターネットの普及						○
2-6 文化・コミュニティ活動	(1) スポーツ施設の整備・改善						○
	(2) コミュニティセンター整備・改善			○	○	○	○
	(3) 公園の整備・改善			○		○	○
	(4) 図書館の整備						○
2-7 住改善の改善	(1) 住宅改善コミュニティ互助システム改善	○	○		○	○	○
	(2) 大工技術訓練の改善	○	○		○	○	○

注) : (1) ● パイロットプロジェクト (2) ○ 期別プロジェクト

第5章 パイロット事業実施及び評価

第5章 パイロット事業実施及び評価

5.1 パイロット事業の位置づけ

本調査では、マスタープランの策定プロセスの中でパイロット事業を実施した。パイロット事業は、マスタープランのフレームワークに基づいて策定された4つのモデル地区開発計画の短期優先プロジェクトとして位置づけられる。各モデル地区のパイロット事業は、そのプロジェクト目標を達成して住民への開発インパクトを実現することが重要であるとともに、実施プロセスを通じて、農地庁と住民が、他の関係者と協力して類似事業を実施するための組織・実施体制のあり方を引き出すことに重きを置いて実施した。(図 5.1 参照)

5.2 パイロット事業の目的

パイロット事業の目的は、計画から実施、モニタリング・評価という一連のプロセスの中で得られた教訓や提言をマスタープランへと反映させることである。具体的には、マスタープランを実施するための戦略、方法、組織、体制についての実証を行うことである。本調査の基本認識として以下に示す3点がある。

1. マスタープランにある全てのプロジェクトを農地庁が実施するというシナリオを想定することは現実的ではない。
2. 本来、農村開発には様々なステークホルダーが関わっており、これらがお互いに協力することによりマスタープランを実現していくことを考えるべきである。
3. 入植地の開発を担当する農地庁と直接受益者である住民両者の役割が特に重要である。

そのためマスタープランの実現には以下のシナリオが考えられる。(図 5.2 参照)

- ①ある1つ(あるいは2、3)の事業をエントリー・ポイントとして実施する。
- ②当該事業を実施した人たちはその経験を活かして新たな開発を始める(垂直展開)。
- ③同じ地区内の仲間たちは、当該事業を見て類似事業の実施を試みる(地区内の水平展開)。
- ④類似事業が、他地区の住民へも伝播・発展する(地区間の水平展開)。

このシナリオを実証するため、以下2つの仮説をパイロット事業の実施を通じて検証した。

仮説1：垂直展開

プロジェクトの直接受益者である農民がプロジェクトから学んだことを次のプロセス、異なるプロジェクトに活かせる。

仮説2：水平展開

プロジェクトを見た地区内あるいは周辺地区の農民が、同じようなプロジェクトを自らのイニシアティブで始められる。

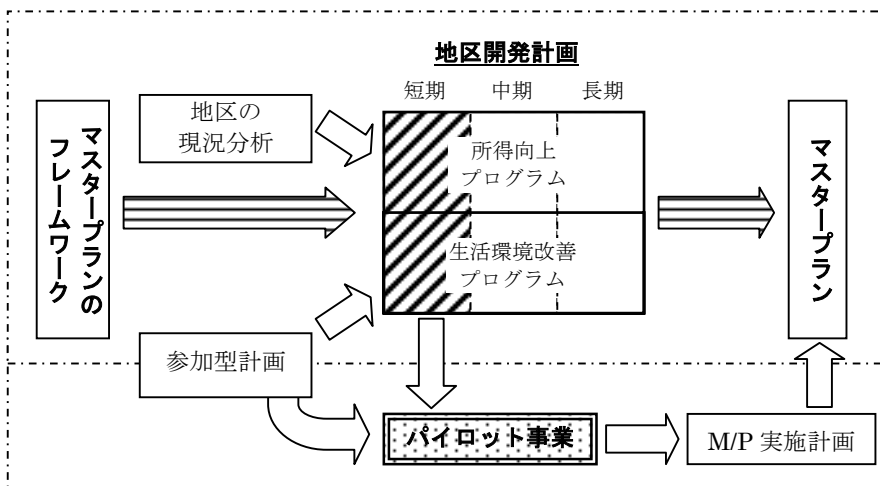


図 5.1 パイロット事業の位置付け

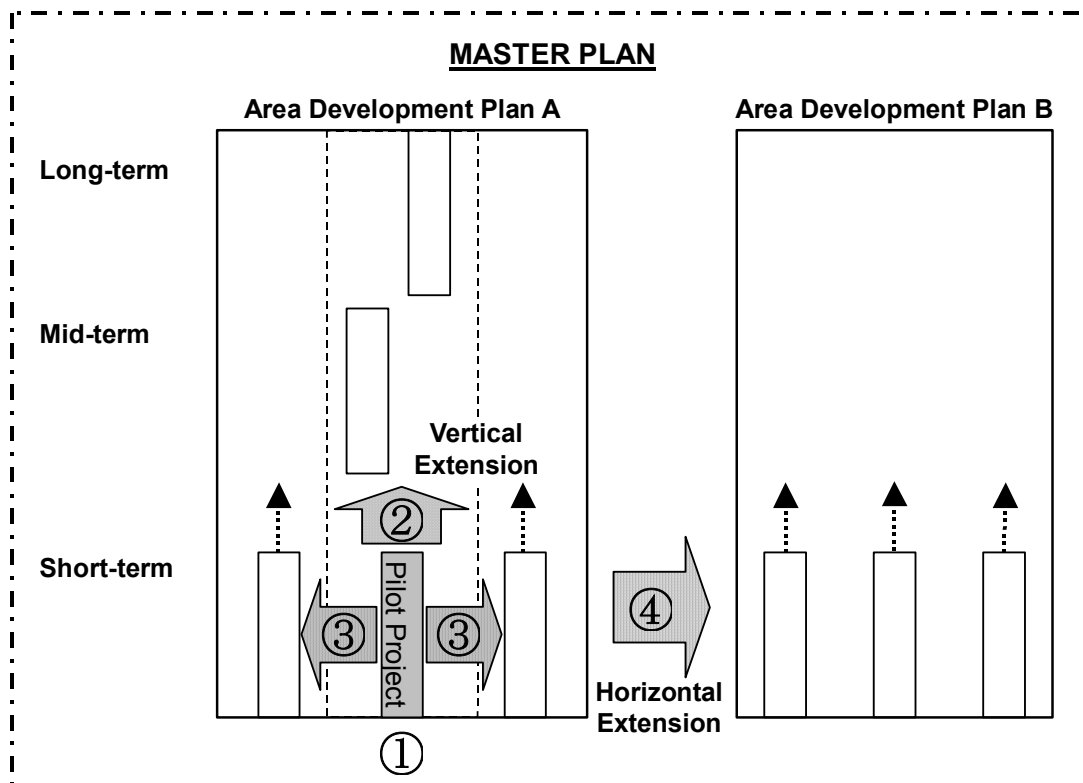


図 5.2 マスタープラン実現のシナリオ：パイロット事業の垂直展開と水平展開

5.3 A グループ/近郊農村におけるパイロット事業：ラ・ルイサ地区

5.3.1 ラ・ルイサ地区

本地区はサント・ドミンゴ首都圏の北方約 30km に位置し、入植地面積は 1,520ha(24,167 タレア)である。日系人 27 名への 277ha(4,405 タレア)の配分地と Ozama 川左岸の土地 277ha(4,405 タレア)以外を除いて入植者への土地配分はなされていない。この地区は緩やかな起伏のある傾斜地である。Ozama 川に Mijo 川及び Caoba 川が流入しており、約半分の土地はこれら 3 河川の氾濫による洪水の影響を受ける。気候は年間平均降雨量が 2,000mm の湿潤多雨気候である。本地区は地形上の灌漑開発に対する制約があることから、天水農業が基本となる。また、排水条件が悪いため SEA の土地分級でクラス 5 の低い等級の土地が大半を占める。調査地区にある 4 コミュニティの 2000 年推計の総人口は 3,322 人であり、月平均世帯所得は RD\$3,786 である(2001 年)。国営砂糖公社がサトウキビ農場を閉鎖後、大部分の家族は失職中ないし、地区外就業収入に依存している。

5.3.2 地区開発計画

サトウキビ代替作物による農業開発のための農道や排水施設の整備を中心とした農業基盤施設整備、栽培試験、農外雇用・小企業創出、安全な飲料水・生活水の確保をはじめとする生活環境整備を含む短・中・長期の地区開発計画を策定した。

5.3.3 パイロット事業の選定

調査開始当初から必要性が認識されていた農業基盤施設整備や栽培試験圃場設置の他に、住民とのワークショップで優先プロジェクトとして選ばれた職業訓練を伴う地場産業育成を所得向上プログラムとして、また給水改善と衛生教育を生活環境改善プログラムとして選定した。

5.3.4 パイロット事業の実施

下記に示す農業基盤施設整備と栽培試験圃場設置は農地庁と調査団の直営で、他の 3 事業では住民参加のもと、NGO と共同でパイロット事業を実施した。(表 5.1 参照)

プログラム	プロジェクト	事業概要
1.所得向上プログラム		
1-1.農業生産基盤施設の改善	農業基盤施設整備	日系人配分地 277ha(4,403 タレア)を対象とした 5.1km の農道建設を行った。
1-3.作物生産性の向上	栽培試験圃場設置	2 ヶ所 2.6ha の果樹、早生樹の栽培・植林試験圃場設置を設置した。
1-6.雇用・小企業創出	地場産業育成	縫製、調理、コンピュータ訓練及び小企業創設支援を行った。
2.生活環境整備プログラム		
2-1.安全な飲料水・生活水の確保	給水改善	8 ヶ所の深井戸給水施設建設 (うち 1 本は日系人配分地) を行った。
2-2.保健・衛生環境改善	衛生教育	4 コミュニティ対象の衛生教育を行った。

表 5.1 パイロット事業実施経過（ラ・ルイサ地区）

事業	地場産業育成	給水改善	衛生教育
ターゲットグループ	4 コミュニティの未就業者	4 コミュニティ	4 コミュニティ
プロジェクト目標	就業または起業により仕事を 得る。	4 コミュニティが安全な 飲料水を確保する。	安全な水が確保できる
成果	・住民組織が強化された。 ・職業訓練より得た技術 によって、縫製品、調理 品をつくり販売するグ ループができた。	7 給水組合（合計 131 家族 のメンバー）が安全な飲料 水を確保している。	・住民組織が強化された。 ・水処理の知識と方法を身 に付け始めた。
インプット	・農地庁技術者 ・NGO 専門家（教師） ・教室 ・各種訓練機材他	7 ヲ所の深井戸を再委託 により建設、ポンプ小屋は 材料支給で給水組合が建 設。	・農地庁技術者 ・NGO 専門家 ・セミナー等の教材
期間	・縫製：約 15 ヶ月 ・その他：約 10 ヶ月	・5 ヲ所：4 ヲ月 ・2 ヲ所：1 ヲ月	約 10 ヶ月
事業費	・縫製訓練:4,498 千円 ・調理訓練:4,269 千円 ・コンピュータ訓練:4,716 千円 ・教室・機材：9,683 千円 合計：23,166 千円	・井戸掘削：7,044 千円 ・水質検査： 252 千円 合計 <u>7,296 千円</u>	NGO 再委託：1,864 千円
コストシェア	RDS\$600/メンバー徴収	RDS\$500/メンバー（家 族）：100%徴収	なし
実施に伴う問題	教室、電気・通信・水道施 設の未整備	1 本の井戸で井戸水に異 臭がある。	バテイでは、チームメン バーがたまたまワークショ ップ参加者から選ばれ、意 欲が低かった。
対応	・教室の設置 ・ジェネレータの購入	水質調査を実施したが、継 続調査が必要。	やる気を高めるための活 動を実施した（あまり効果 は出なかった）。

5.4 B グループ/近郊農村におけるパイロット事業：ロス・アティジョス I 地区

5.4.1 ロス・アティジョス I 地区

本地区はアト・マジョール市の南東 4km に位置し、調査対象地区面積は 551ha(8,770 タレア)である。この土地は 179 人のロス・アティセス国立公園の立ち退き者に配分されたものである。本地区内でロス・アティジョス II 地区の入植者を含めたロス・アティジョス移住居住区が建設されている。この地区は起伏のある丘陵地で灌漑水源となる河川はない。年間平均降雨量は 1,600mm 前後で湿潤な気候に区分されている。入植地の土壌は火山岩が風化した壤土質の堆積土壌であり、入植地の丘陵脊梁部は表土が薄く耕作に適さない。入植地全体は、農務省の土地分級で牧草地にしか適さないクラス 5 に分類されている。入植者は、かつて広大な山林の中で分散して居住していたことから、コミュニティに対する帰属意識が低い。ロス・アティジョス移住居住区の 2000 年推計総人口は 2,705 人であり、月平均世帯所得は RD\$3,450 である(2001 年)。

5.4.2 地区開発計画

本地区は丘陵地に位置し灌漑に適した河川の水源がなく、農耕に適さない土地が多く含まれる。入植地は土壌調査もされないで農地として配分されていることから、条件の悪い土地の有効利用の方法と畜産経営の経営改善、安全な飲料水・生活用水の確保、水利用改善を含む地区開発計画を策定した。

5.4.3 パイロット事業の選定

ロス・アティジョス移住居住区では上水道庁の建設した各戸給水の水道施設が機能していないことから、ワークショップでパイロット事業に水供給改善を含めることが提案された。さらに多種多様の提案がなされたため農地庁と検討した結果、展示圃場計画策定を伴う土地利用計画支援と 3 本の深井戸試験掘削を含む水利用及び給水改善を選定した。

5.4.4 パイロット事業の実施

土地利用計画支援パイロット事業は農地庁本庁や地方事務所とともに調査団が直営で実施した。水利用および給水改善パイロット事業は NGO や井戸掘削業者に適宜再委託して実施した。

プログラム	プロジェクト	事業概要
1.所得向上プログラム		
1-1. 作物生産性の向上	土地利用計画支援	551ha(8,770 タレア)の土壌調査と土地分級及び展示圃場設置計画を策定した。
2.生活環境整備プログラム		
2-1. 安全な飲料水・生活用水の確保	水利用及び給水改善	3 本の深井戸試験掘削及び試験井戸水の飲用水処理を行った。

表 5.2 パイロット事業実施経過（ロス・アティジョス I 地区）

事業	土地利用計画支援	水利用及び給水改善
ターゲットグループ	ロス・アティジョス I 地区入植者	既存の 2 婦人会 (後にコミュニティ全体となる)
プロジェクト目標	土地条件が悪い入植地における土地利用改善	安全な水が確保できるようになる
成果	<ul style="list-style-type: none"> ・土地利用改善の指針を策定した。 ・展示圃場設置計画を策定して、これに基づき展示圃場を 2 ヶ所設置した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民組織が強化された。 ・3 本の試験井戸の掘削により、全ての井戸で地下水源が確認され、1 本の井戸を水源とする小学校への給水が NGO によってなされた。
インプット	<ul style="list-style-type: none"> ・ JAD（農務省系外郭団体）を雇用して実施した土壌調査に基づく土地利用改善指針 ・ IAD の計画室が土地利用改善資料に基づいて展示圃場の計画策定 	<ul style="list-style-type: none"> ・農地庁技術者 ・NGO 専門家 ・セミナー等の教材 ・試験掘削井戸（3 本）
期間	7 ヶ月	約 5 ヶ月
事業費	備人費(JAD):1,655 千円 土壌分析: 168 千円 合計 1,823 千円	試験井戸掘削:2,018 千円 水利用再委託:4,301 千円
コストシェア	農民労力無償提供(実際にはなかった)	なし
実施に伴う問題	農民の参加が十分えられなかった。	フィルター設置が予定より大幅に遅れたため、住民による維持管理に関してのモニタリングが十分でなかった。
対応	調査団は IAD 生産部及び現地事務所へ展示圃場設置のフォローアップを行った。	

5.5 C グループ/近郊農村におけるパイロット事業：エスペランサ III 地区

5.5.1 エスペランサ III 地区

本地区はマオ市の北西約 12km に位置し、調査対象地域はエスペランサ III 地区の一部である 163ha(2,600 タレア)、入植者数 58 戸の入植地である。この地区は Yaque Del Norte 川の右岸にあり、山裾の小高い平坦沖積地で、年間平均降雨量が約 700mm 余の半乾燥気候をもつ。本地区は灌漑が不可欠であり、Yaque Del Norte 川国営灌漑地区の受益地の一部となっている。本地区の土壌は埴壤土質であり、農務省の土地分級で中程度の生産力を持ち、灌漑に適したクラス 3 の土地に分類されている。入植者は、最寄りの山地の住民が入植し組織した農民組織である Mama Tingo のメンバーとマオ市周辺に散在する入植者からなる。Mama Tingo のメンバーは、農地庁と掛け合って土地を獲得しており、組織の結束は固い。入植地に隣接して Mama Tingo のメンバーの居住地となっているダマハグア村落の 2000 年推計総人口は 4,373 人であり、月平均世帯所得は RD\$3,170 である(2001 年)。

5.5.2 地区開発計画

本地区は Yaque Del Norte 国営灌漑地区の上流域受益地であるため、深刻な灌漑水の不足はない。また村落内道路及び生活用水、保健・衛生、教育について BHN にかかる整備は達成されている。そのため圃場レベルの灌漑効率を上げるとともに市場の需要に見合った作物生産と品質の向上、生産コストの削減、農民組織の組織的な流通・販売能力向上を含む地区開発計画を策定した。

5.5.3 パイロット事業の選定

パイロット事業の選定に当たり Mama Tingo をはじめとする入植者達との一連のワークショップを通じて、複数の提案の中から最終的に農産物の品質向上と生産技術の改善を含めた流通・販売能力強化を選定した。

5.5.4 パイロット事業の実施

Mama Tingo 農民グループを中心とした入植者をターゲットとして、調査団が雇用した 2 名の講師による流通・販売能力強化のセミナーが、3 ヶ月間、計 12 回開催された。また先進地へのスタディーツアーを実施した。(表 5.3 参照)

プログラム	プロジェクト	事業概要
1.所得向上プログラム		
1-1. 農産物流通及び加工の改善	流通・販売能力強化	Mama Tingo の組織を対象とする流通訓練とスタディーツアーの実施。

表 5.3 パイロット事業実施経過（エスペランサ III 地区）

事業	流通・販売能力強化
ターゲットグループ	Mama Tingo 農民グループメンバーを中心とした入植者
プロジェクト目標	・ 農産物販売に関して受動的な農民の意識を改善する。
成果	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農産物売買市場の役割を農民が理解した。 ・ 農産物の価格変動の特徴を農民が理解した。 ・ 野菜や穀物の流通形態の違いを農民が理解した。 ・ 農民が農産物の価格情報を収集できるようになった。 ・ 営農資材の購入方法について農民が学習した。 ・ 農場経営帳の記入方法を農民が理解し、記帳できるようになった。
インプット	・ 外部講師 2 名雇用によるセミナーの実施
期間	3 ヶ月
事業費	<ul style="list-style-type: none"> ・ 備人費(講師):348 千円 ・ 黒板・チョーク等: 73 千円 合計 421 千円
コストシェア	なし
実施に伴う問題	<ul style="list-style-type: none"> ・ 講義の内容が理論的であった。 ・ 農民の 50%は読み書きができない。
対応	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地区の問題を題材にした講義を行った。 ・ 読み書きのできる子息等が代わりに受講できるようにした。

5.6 D グループ/遠隔農村におけるパイロット事業：タマヨ地区

5.6.1 タマヨ地区

本地区はバラオナ市の北北西約 27km に位置し、入植地面積は 79ha(1,252 タレア)で、土地配分を受けた入植者数は 58 人である。この地区は Yaque Del Sur 川の右岸高台の山裾平坦地にあり、年間平均降雨量が約 400mm の半乾燥気候をもつ。本地区は灌漑用水が必須であり、約 15km 上流の Yaque Del Sur 川から自然取り入れした水により灌漑されている。本地区の土壌は砂質土壌であり、一部石礫を含み、入植地は農務省の土地分級でクラス 3 の土地に分類されている。入植地はロス・コヌキートスの村落から出作で耕されている。入植者 58 人のうち 33 名は La Conquista という農民組織のメンバーである。同メンバーは農地庁とかけあって入植地を獲得した農民で結束力が強い。同村落の 2000 年推計の総人口は 580 人であり、月平均世帯所得は RDS\$2,540 である(2001 年)。本地区が属するバオルコ県及びロス・コヌキートスの貧困戸数割合はそれぞれ、86.6%と 91.1% (1997 年) である。就業者割合はわずかに 35.0% で高い失業率を示している。

5.6.2 地区開発計画

灌漑が入植地の営農に不可欠であることから末端の農業基盤整備、灌漑施設のない配分地への灌漑、上流水路の維持管理、水管理改善、遠隔地の農産物流通に関する改善および小動物の飼育や診療所の整備・拡充をはじめとする生活環境改善を内容とする地区開発計画を策定した。

5.6.3 パイロット事業の選定

ロス・コヌキートスの住民との一連のワークショップを通じて、住民側から所得向上及び生活環境改善プログラムに関する 6 つの事業が提案された。その中から最も緊急性を要する事業として灌漑施設を中心とする農業基盤施設整備、運輸事業や小動物飼育による栄養改善を通じて農民組織強化を図る組織強化をパイロット事業として選定した。

5.6.4 パイロット事業の実施

農業基盤整備パイロット事業は調査団直営のもと、農地庁の重機等を利用して実施した。また、組織強化パイロット事業では入植地における技術指導を中心に担当する NGO や農地庁本庁や地方事務所と協力しつつ実施した。(表 5.4 参照)

プログラム	プロジェクト	事業概要
1.所得向上プログラム		
1-1.農業生産基盤施設の改善	農業基盤施設整備	灌漑水路施設、農道の末端基盤整備を行う。
1-4.畜産生産性の向上	小動物飼育	女性組合をつくり、豚とヤギを飼育し、所得向上につなげる。
1-5.農産物流通および加工の改善	運輸業	トラックを購入し、組合で運輸業を営むことにより、中間業者を介することなく農産物の輸送を行う。

表 5.4 パイロット事業実施経過（タマヨ地区）

事業	農業基盤整備	小動物飼育	運輸業
ターゲットグループ	Lot 4 の入植者(58 人)	女性グループ (36 人) (La Progresita)	既存の農民組織 (La Conquista) を母体とした組織 (19 人)
プロジェクト目標	末端灌漑水路、分水施設及び農道の改良によって入植地の営農を改善する。	小動物の飼育と販売を通じて所得が向上する。	中間業者を排除した運輸業を通じて所得が向上する。
成果	末端農業基盤施設の改良により、作付面積の拡大と作物生産の安定が得られつつある。	<ul style="list-style-type: none"> ・農民の組織化が行われ、事業負担金が徴収された。 ・小動物が繁殖し、これを飼育している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・農民の組織化が行われ、事業負担金が徴収された。 ・トラックを利用して、中間業者を不要とした農産物の販売を行っている。
インプット	<ul style="list-style-type: none"> ・調査団直営による農民グループへの技術移転 ・資材の投入 ・IAD による機械施工 	<ul style="list-style-type: none"> ・農地庁技術者 ・NGO の専門家 ・動物 ・飼育小屋の建設資材 	<ul style="list-style-type: none"> ・農地庁技術者 ・NGO の専門家 ・トラック ・車庫・倉庫
期間	3 カ月	10 ヶ月	10 ヶ月
事業費	<ul style="list-style-type: none"> ・傭人費:2,041 千円 ・トラック借り上げ:737 千円 ・資材費:2,666 千円 合計 5,444 千円 	再委託費:2,414 千円	<ul style="list-style-type: none"> ・再委託費:4,373 千円 ・車庫・倉庫:2,591 千円
コストシェア	農民労力無償提供	動物購入費の 20%	トラック購入費の 20%
実施に伴う問題	農民の労力提供が不足した。	<ul style="list-style-type: none"> ・動物の購入が予定より大幅に遅れた。 ・購入・配分した動物の質について、メンバーから不満が出た。 ・動物が盗難に遭った。 ・動物が死亡した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・メンバー1 人が事業費負担の半分を、高利貸しからの借金で支払った。 ・限られたメンバーがトラックの活用を独占した。 ・組織化や組織活動に関するトレーニングへの関心が低い。 ・トラックが盗まれた。
対応	他地区農民組織の応援があった。	<ul style="list-style-type: none"> ・なし ・委員による説明 ・なし ・死亡原因を究明 	<ul style="list-style-type: none"> ・NGO から購入資金の借り換え。 ・他のメンバーの意欲を高めるワークショップ ・トラックが盗難に遭ってから特に意欲が低下した。 ・中古車を購入。

5.7 パイロット事業の評価

5.7.1 評価の方法

パイロット事業の評価は、以下3つの側面から実施した。

- パイロット事業のアウトプットとインパクトを検討する評価（計画達成度の評価）
- パイロット事業の実施プロセスを通じて学んだマスタープランおよびプロジェクト実施の「方法」および「限界」についてのレッスン（水平展開の評価）
- パイロット事業の実施プロセスを通じて学んだ農民の能力向上および農民組織強化の「アウトカム」についてのレッスン（垂直展開の評価）

5.7.2 計画達成度の評価

各パイロット事業では、実施前にプロジェクトデザインマトリックスを作成し、それに沿ってモニタリング・評価を行った。計画達成度の評価は、以下の5項目で行った。

評価項目	基準
効率性	「投入」がどれだけ効率的に「成果」に転換されたか。
目標達成度	「プロジェクト目標」が達成されたか。「成果」がその達成にどれだけ貢献したか。
妥当性	「成果」と「プロジェクト目標」は評価時においても目標として意味があるか。
インパクト	プロジェクトを実施した結果、どのような正・負の変化が直接・間接に現れたか。
自立発展性	パイロット事業終了後、農地庁および関係省庁（NGO 含む）が、どれだけプロジェクトの正の効果を維持することができるか。

上記項目の中でインパクト以外については、5段階の点数で評価を行った。インパクトは点数付けを行わず、定性的に評価した。

	効率性	目標達成度	妥当性	自立発展性
ラ・ルイサ地区				
地場産業育成				
1) 縫製	4	4	4	4
2) 調理	4	4	3	3
3) コンピュータ	3	3	2	3
給水改善	5	5	5	4
衛生教育	4	4	4	3
タマヨ地区				
農業基盤整備	4	5	5	4
小動物飼育	4	4	4	4
運輸業	-	-	3	-
エスペランサ III 地区				
流通・販売能力強化	5	5	4	4
ロス・アティジョス I 地区				
土地利用支援	4	4	4	3
水利用改善	4	4	4	3

ほぼ全ての事業で、当初計画していた結果を出すことができた（成果と目標達成度）。しかし、妥当性が低いと判定されたコンピュータは、農村開発を進めるための戦略に合致した手段としては必ずしも適切ではない可能性があり、実施に際しては十分な検討が必要である。

5.7.3 水平展開の評価

検証した仮説

プロジェクトを見た地区内および周辺地区の農民が、農地庁の支援の下で、同じようなプロジェクトを自らのイニシアティブで始められる。

検証の結果

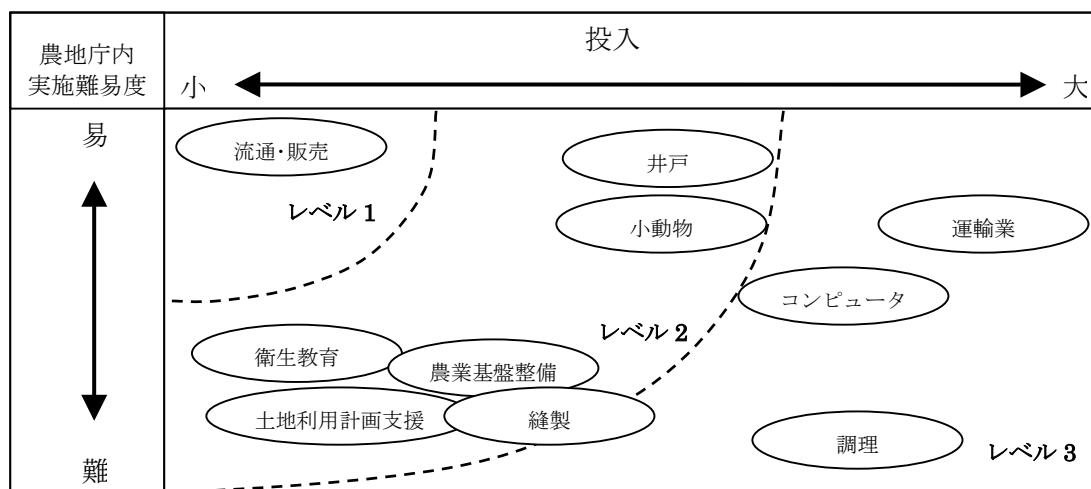
- 地区から地区への Farmer-to-farmer の水平展開は非常に難しいことが判明した。地区間の距離があるため、水平展開を図るには農地庁の支援・介入が不可欠となる。
- 地区内での水平展開には、Farmer-to-Farmer による拡大が有効であるが、面的展開を考えた計画づくりができていなかったため、実現には至らなかった。
- 地区内での水平展開には、エントリー事業はあくまでも「パイロット」という位置付けであり、地区全体へと展開していく戦略・計画が前提としてあってはじめて成り立つ。
- 地区内での水平展開を図るには、予め面的対策が必要となる。つまり、地区全体を視野に入れた上で、パイロットとして事業を開始するが、それはあくまでもその後、他の住民が模倣するための種であるという考えが必要である。

下図は、各パイロット事業の他地区での適用可能性（水平展開）についてまとめたものである。各事業を以下に示すレベル別に分類し、農地庁の役割について提言を行った。

レベル1：農地庁のテクニコが実施できる。

レベル2：農地庁のディレクターの意思決定が必要で、他省庁との連携が必要となる。

レベル3：事業に必要な投入が大きく、農地庁以外の省庁（NGO 含め）との連携のほかにもまとまった資金確保が必要となる。また、国際援助機関との連携が望まれる。



5.7.4 垂直展開の評価

検証した仮説

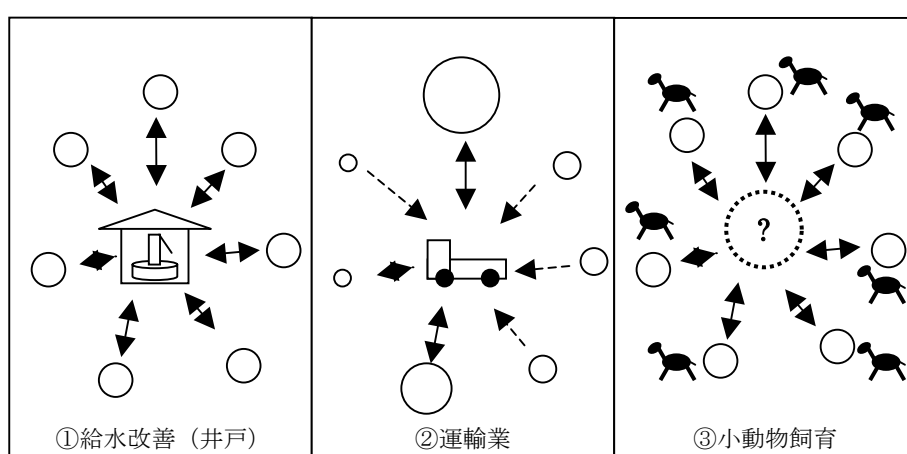
プロジェクトの直接受益者である農民がプロジェクトから学んだことを次のプロセス、異なるプロジェクトに活かせる。

検証の結果

今後、農地庁による事業実施を考える際には、個人の成長と組織の強化を図れるような仕組みを事業デザインに組み込む必要がある。

組織強化の条件

下図は、組織が強化された例としてラ・レイサ地区の①給水改善事業を、強化が期待したほどではなかった例としてタマヨ地区の②運送業パイロット事業と③小動物飼育パイロット事業を示している。



これら3例とともにパイロット事業実施から、組織強化のための6条件をレッスンとして学んだ。併せて、各3事業について6条件の判定結果を下表に示す。

組織強化の条件	①	②	③
組織として活動するインセンティブおよび仕組みがある（各図中央の求心力）。	○	○	×
各メンバーの負担と便益のバランスがとれている（メンバーの矢印の太さ、向き）。	○	×	-
組織における各メンバーの責任分担が明確である（メンバーの丸の大きさ）。	○	×	-
事業運営のためのルールが明確である。	○	△	△
事業へのエントリーが比較的難しく、やる気のある人が参加している。	○	×	×
事業実施にかかる費用の負担を適正に課すことによって、オーナーシップが確立されている。	○	○	○

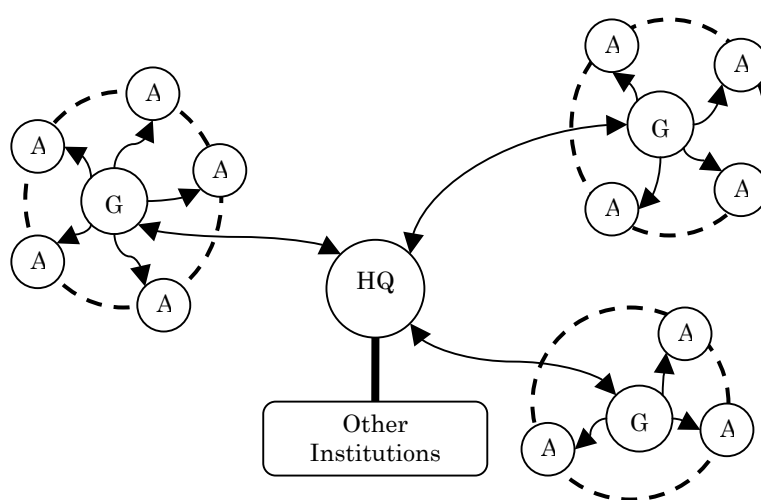
給水改善事業では組織強化の6条件が全て揃っていた一方で、運輸業事業と小動物飼育事業では、満たせなかった条件が複数あった。水平展開のところで述べた「エントリー事業」は、これら6条件を満たすようにデザインし、垂直展開を同時に実現できるよう配慮すべきである。

第6章 マスタープランの実施体制・計画

第6章 マスタープランの実施体制・計画

6.1 ダイナミックなシステムとしてのマスタープラン

本調査ではダイナミックなシステムとしてのマスタープランを策定することを目指した。そして、そこで学んだ教訓や経験から、マスタープランとは単なる紙の上の計画ではなく、それを使う人々そしてその組織そのものであるという考えに至った。そこで本調査では、マスタープラン実現のために、下図のような体制で開発プロジェクトを実施していくことを提案する。この体制はすなわち、プロジェクトをサイクルで管理し、プロジェクトを単に直接的な目標だけで評価し管理するのではなく、面的な展開を前提にして、地区開発計画の中に位置づけ管理する。このとき、プロジェクトで学んだ教訓は次のプロジェクトへと活かし、さらに参加した人々が能力を向上させる一連のシステムである。



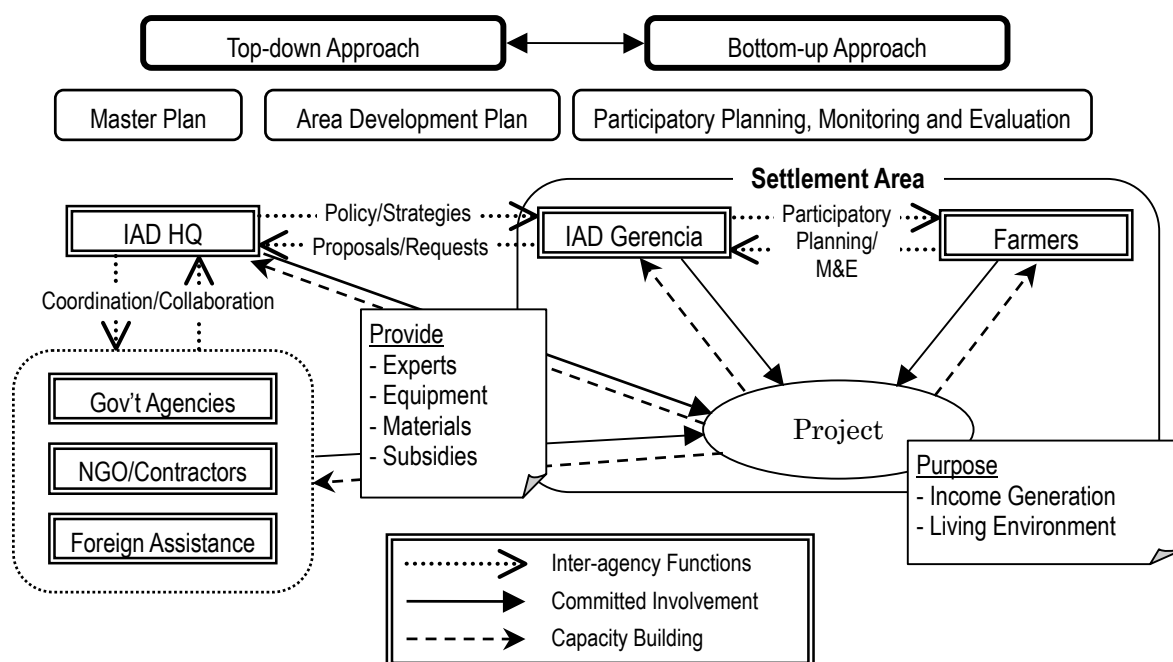
この体制では、農地庁本庁（HQ）、農地庁地方事務所（G）、入植地住民（A）が中心となる。本庁は、マスタープランに基づき各入植地の地区開発計画を地方事務所と協働で策定し、対象 55 入植地全体の開発マネジメントを行う。地方事務所は、その管轄下にある入植地の地区開発計画に基づき、住民と協働でプロジェクトを管理する。プロジェクトは一つ一つを別々に管理するのではなく、地方事務所が管轄する入植地におけるプロジェクト全てを、水平展開という一つの目標の下で管理する。つまり、ある入植地で実施したプロジェクトは、別の入植地でも実施することを視野に入れて実施するのである。そして、各プロジェクトで得た教訓などは、まず管轄する地方事務所へと集められ、本庁へと送られることになる。本庁では、全てのプロジェクトで得られた教訓や提言を、将来のプロジェクトを実施する上での改善のために活用する。このようにして、地方事務所を中心としたその管轄下にある入植地間の水平展開、そして本庁を中心として全国の対象入植地間の水平展開を図る。

また、このような体制をとることによって、プロジェクトを単発のものとして終わらせることなく、地区内の水平展開および垂直展開へとつなげることができるようになる。プロジェクトを単に直接的な目標を達成することを目指すだけでなく、地区内での面的な展開を前提として地区開発計画の中に位置づけて管理することによって、パイロットとして実施したプロジェクトが地区内で展開していく。また、プロジェクト目標の達成と同時に、個人と組織の能力向上にも重点を置くことによって、当該地区の住

民が新たな開発を始め、そして同地区内の住民がその教訓・経験から学び、同じようなプロジェクトを始めることができるようになる。農地庁は、一つ一つのプロジェクトから学んだ経験を地方事務所および本庁で蓄積し、それを活かして積極的に住民のサポートを行っていく。農地庁本庁、地方事務所、入植地住民という、この一連の流れは次に示す農地庁が実施するプロジェクトの実施体制の根幹を成すものである。

6.2 マスタープラン実施組織・体制

パイロット事業では時間的な制約もあり、他省庁あるいは NGO のプログラム、プロジェクトとの連携が必ずしもうまく取れなかった。しかし、農村総合開発という視点からは、当該地域の全てのプログラム・プロジェクトが連携して動くと同時に、農地庁主管のプロジェクトかどうかに関わらず、全てのプロジェクトをシステムティックに管理することが不可欠であろう。農地庁が直接運営するプロジェクトだけではなく、他省庁、NGO が運営するプロジェクトについても、農地庁が全体のフォーカル・ポイントとして機能することが求められる。下図は、本調査のパイロット事業で試行してきた農地庁を中心とした参加型事業の実施体制を示す。



この体制では、農地庁本庁、地方事務所、入植地住民、そしてその他のステークホルダーが各々の役割を認識し、その責任を果たすことによって開発を進めていく。ここでは、トップダウンとボトムアップの両アプローチが不可欠となる。つまり、本調査で対象入植地の科学的データに基づく現況分析と住民による参加型計画という両方の計画手法を用いて地区開発計画を策定したように、トップダウンとボトムアップのバランスを保つことが入植地における開発を進めていく上での鍵となる。原則としては、本庁がトップダウンの計画を行い、地方事務所が住民との接点となりボトムアップの計画を行う。

以下、図中のステークホルダーの役割分担を示す。

農地庁本庁

- マスタープランを基礎として、地区開発計画を策定する。そのとき、国家や地方レベルの行政サイ

ドで有する開発計画のプライオリティと住民ニーズとのすりあわせを行う。

- 地区開発計画策定にあたっては各地区固有の自然・社会経済状況詳細調査を実施する。
- 社会開発部は地方事務所と協力して、入植地において参加型計画ワークショップを実施し、農地庁職員と住民がコミュニケーションを深め、相互理解を得たうえで、プロジェクト実施計画を策定する。プロジェクトは住民自身が主体的に実施できるようにデザインする。
- 現場レベルでの作業は地方事務所の管轄とするが、そのためのサポートを社会開発部が中心となつて行う。特に、本調査での経験を活かし、住民との計画・モニタリング・評価のワークショップに関する技術を地方事務所へと移転する。
- モニタリング・評価の結果および提言を地方事務所より受け、将来のプロジェクトの教訓として活用する。
- 地区開発計画策定およびプロジェクト実施のために、関係省庁や NGO との協力・協働の調整を行う。

農地庁地方事務所

- 本庁が地区開発計画を策定する際には、現場の知識・経験を活かして、住民の意見を十分に反映したものとなるよう、その調査・計画作業を支援する。
- 入植地の住民と最も距離が近いため、参加型計画手法を用いて住民とともに開発プロジェクトの計画を策定する。
- 維持管理作業・費用の発生が想定される施設の開発が含まれる場合、受益者を含めた関係者間で役割および費用分担に関する事前調整を行う。
- プロジェクト実施に際してはモニタリング・評価を行い、実施過程で起きた成功や失敗を教訓として取りまとめ、本庁への提言を行う。
- プロジェクトでは、直接的な目標達成のための支援のほか、活動を通じて住民が自立して自らの生活を改善するために組織の強化や個人の能力向上を促す。

入植地の住民

- 農地庁からの支援を受けながらも、自らの生活を改善するための能力を身に付け、自らの開発を進めていけるようにプロジェクトを主体的に実施する。
- 農地庁の予算が限られているため、事業によっては費用の負担が必要となる。
- プロジェクトの直接受益者は、実施を通じて組織の強化を目指すと同時に、個々人の能力を向上させる。また、プロジェクトから得た教訓を活かし、新たな開発を始動させる。
- プロジェクトの経験を他の住民とも共有し、地区内において類似事業が展開されるように協力する。

その他関係省庁および NGO

- マスタープランの中には農地庁だけでは実施できないプロジェクトが含まれているため、技術面等の支援を行う。
- プロジェクト実施・管理の経験を農地庁と共有する。
- 農地庁プロジェクトとの調整を行い、効果的な入植地開発が進められるよう自らのプロジェクトを実施する。

国際開発援助機関

- 特に大きな投入を必要とするプロジェクトでは、農地庁及び関係省庁と調整し、資金または資機材の調達を通じた支援を行う。

6.3 オペレーショナル・ユニットの設置について

マスタープランの実現のための第一歩として、オペレーショナル・ユニットを設置する必要がある。オペレーショナル・ユニットのメンバーとしては、本調査のカウンターパートを中心に、農地庁内各局の代表を加えた12人～15人程度が想定される。ユニットのリーダーは、農地庁の戦略を策定している計画局、あるいは本調査のカウンターパート部局である社会開発局から選ばれることになるであろう。オペレーショナル・ユニットの当面の活動費用は、当然ながら農地庁が自前で準備する必要がある。また機材は、本調査で使用したものがそのままユニットで活用されるべきである。

オペレーショナル・ユニットの設置に当たっては、計画局が農地庁の理事会に提案書を提出し、関係省庁の代表者を含む農地庁の理事会の承認を得ることが必要である。その後、農地庁長官が署名した省令（Internal Resolution）によって、実際にユニットが設置されることになる。なお、オペレーショナル・ユニットの活動予算については、パイロット事業のモニタリング・評価を継続しながら、新規事業の可能性についての調査に取り掛かり、算定を進める必要がある。また、月2回程度、オペレーショナル・ユニットの定例会議を開催すべきである。

第7章 パイロット事業で得られた教訓

第7章 パイロット事業で得られた教訓

7.1 戦略およびデザイン・レベルでの事業の妥当性

前節で述べたように、パイロット事業の中には、計画した成果やプロジェクト目標を達成した事業があった一方で、結果が出なかった事業もあった。計画達成度が低かった事業の多くは、農村開発の戦略（所得向上、生活環境改善）としては適切であったものの、その事業デザインに問題があった。一方で、戦略レベルの妥当性が低いと判断された事業もあり、他地区への適用を薦めることはできない。下表は、パイロット事業ごとにその問題を分類し、今後類似事業を実施するときの改善点について述べている。

地区／事業	問題	改善点
ラ・ルイサ地区		
地場産業育成1（縫製）	特になし	ほぼ変更の必要なし。ただし、農村部での起業には、産業ミシンは必要なく、足踏みミシンでできる縫製技術の訓練で十分。
地場産業育成2（調理）	デザイン	農村の需要に合わせたものを調理できるような訓練および調理器具をデザインする。その他、栄養改善を目指した調理訓練も考えられる。
地場産業育成3（コンピュータ）	戦略	農村部での所得向上のための戦略としては適切とはいいがたく、他地区への適用可能性は低い。
給水改善	特になし	モデルとして今後事業化を継続していくことが可能。
衛生教育	デザイン	衛生教育チームのメンバー選定のために十分議論をして、各メンバーの自覚を高める。
タマヨ地区		
農業基盤整備	特になし	デザイン変更の必要なし。
小動物飼育	デザイン	組織強化のためには、共同管理の方法を導入すべき。
運輸業	デザイン	実施は、運搬すべき農産物が十分にある農村を対象とする。
エスペランサ地区		
流通・販売能力強化	デザイン	訓練だけでなく、栽培から流通までの支援を含めた事業スコープで実施すべき。
ロス・アティジョス地区		
土地利用支援	デザイン	農民の参加を得るためには、展示圃場の設立支援など明確なインセンティブが必要。
水利用改善	デザイン	対象者を絞って、明確な問題点に対して成果を出したあとに、コミュニティ全体に対してキャンペーンを実施する。

次に、改善すべき点があった事業について詳述する。

7.2 各パイロット事業で得られた教訓

7.2.1 地場産業育成パイロット事業（縫製、調理、コンピュータの職業訓練）

本事業でわかった「限界」は、技術レベルがほぼゼロの人たちを対象として、就業あるいは起業を目指すには、訓練にかかる時間があまりにも短かったことである。また、本来、誰でも起業ができるわけではないので、相応しい人材（起業マインド、ある程度の技術経験を有する）を選定し、企業マネジメントの訓練にも注力する必要がある。一方、ラ・ルイサなど都市近郊の立地条件の良い地区では、地場産業育成も良いが、個人レベルでの就業も有効な所得向上の手段であるため、地区の近くの工業団地などへの就職を目指した職業訓練に焦点を当てるという方策も考えられる。いずれにしても、目指す目標（就業か、起業か）とターゲットグループ（未経験者か、経験者か、リスクテーカーか）には密接な関係があり、事業開始前にはそれらに配慮した上で事業をデザインする必要がある。

技術の種類（①縫製、②調理、③コンピュータ）の選択も重要である。縫製は比較的手軽に始められ、

農村でも販売の機会がある程度あるが、副次的な所得源に留まる。調理は、本事業で実施したような高価な器具を必要とするようなものでなく、より小規模でコミュニティの需要に合致した菓子製造などであれば、農村開発という面からも実施する価値があると思われる。コンピュータの技術習得を通じた就業・起業は農村では難しく、所得向上の手段として適切とはいえない。

7.2.2 衛生教育パイロット事業

最大の課題は持続性の確保であった。そのためには衛生教育チームのメンバーが活動を継続する必要がある。今回の経験では、チームメンバーの選定に十分な議論を尽くしたコミュニティではメンバーが熱心に活動を続け、成り行きでメンバーが選ばれたところではただイベントに参加したという形となった。メンバー選定に議論を重ねるうちに、メンバーにやる気や自覚が生まれた。

7.2.3 農業基盤整備パイロット事業

技術面のデザイン変更の必要は認められなかった。しかし事業実施上農民とのワークシェアリングや農地庁と水利庁の事業計画、事業運営の役割分担を明確にする時間的余裕がないまま事業の実施を行わざるを得なかった。それが最も大きな原因で農民の参加が特に前半十分でなかった。従ってこれらの取り決めには十分時間をかけるべきである。

7.2.4 小動物飼育パイロット事業

成果やプロジェクト目標はほぼ達成されたものの、組織強化という面からは、家畜を共同管理するような仕組みを考えるべきであった。種ヤギ、種豚の共同管理などが考えられる。

7.2.5 運輸業パイロット事業

トラックを購入し中間業者なしに農産物を運搬するという事業自体は、農村開発の戦略として適切であるが、対象地区では作物を運搬するようなニーズがないため、スケールメリットを十分に享受できなかった。地区全体を視野に入れず、農地をベースとした農民組織を対象としたので、受益者人口が限られ、トラックの用途も限定されてしまった。

7.2.6 流通・販売能力強化パイロット事業

当初計画していた成果やプロジェクト目標は達成し、自立発展性も高いと評価されたものの、事業スコープとしては訓練だけで終わらせるのではなく、農民が実際に訓練した技術を使うところまでを支援するようなデザインが必要になる。

7.2.7 土地利用計画策定支援パイロット事業

土壌調査や土地利用計画は対象地区でも不可欠なものであり、展示圃場の設置運営を事前に組み込む方針と支援体制を整備して、事業計画段階から農民と十分に議論したうえでデザインに含めるべきである。

7.2.8 水利用改善パイロット事業

ラ・ルイサ地区同様、持続性の確保が最大の課題であった。そのためには大きなコミュニティでは、当初計画したように対象を絞って試行的に行ったあと、コミュニティ全体に展開したほうが良かったと考えられる。試行段階では、明確な問題点の認識、対策の実施、効果の確認を行い、試行を通じて得た教訓を基に全コミュニティに展開すべきである。効果ははっきり見ることが持続性確保の本道であろう。

第8章 結論と勧告

第8章 結論と勧告

8.1 結論

農村開発が目指すところ、ならびにそれをどのようにして具現化していくかについては、必ずしもこれまでコンセンサスが得られていなかった。その結果、政府は従来型のトップダウンで事業の実施を行い、住民は行政への依存を強めてきた。このような状況にある中で、調査団は2年半にわたる調査を通して、「ド」国及び調査対象地域の農村について理解を深め、農村開発を具体的に進める方法、実施体制・組織のあり方について仮説を試みる貴重な機会をえることができた。

大統領府が2000年に発表した「社会政策アクションプラン」によれば農村地域における貧困ライン以下の世帯割合は85%であり、調査対象地域においては82%から96%が貧困ライン以下の生活をしている。即ち調査対象地域では多くの人々が急激な砂糖産業の衰退の影響を受けており、貧困の度合いがより厳しい。このような状況の中で農地庁が過去40年間にわたり農地改革による土地なし農民への土地を配分、入植地の建設と入植者の経営自立の支援を行ってきたことは評価されるべきであろう。しかし近年一戸当たりの配分面積規模が小さくなってきており、配分・建設された入植地の多くはそのままでは利用が困難で、従来の農地庁の枠を越えた入植地の総合的な再開発が必要となっている。

住民に目を向けると、調査の初期の段階で、ワークショップの参加者はドナーに実施してほしいショッピングリストを並べがちであった。これは農地庁が行ってきた入植者への支援が「外発的な開発」に係るものであり、「内発的な開発」を促すものではなかったことによるといえよう。しかしながら各コミュニティは自らの将来を自ら切り開こうとする強い意志があることがパイロット事業の実施を通じて明らかとなった。住民がある事業の優先度をつけたならば、その事業は住民が主体となるが、その他の様々のステークホルダーも主体的に開発に取り組むことをパイロット事業の実施目的とした。ここでは「ド」国政府及びドナーは住民の農村開発の補助金提供者となり、プロジェクトのオーナーシップは住民側にあるという形態を試みた。コミュニティの中から生まれた解答をもってかれら自身が問題の解決に当たることが、開発を持続させるとともに、それを住民の開発プロセスに位置付けるために必要であると考えた。

本報告書で述べたマスタープランは、住民をはじめ様々なステークホルダーが主体的に参加する参加型開発によって農村開発が成り立つという考えのもとに作成した。それは、計画策定や事業実施にあたって留意すべき事項やマスタープランの実施体制・組織のあり方を含んでいる。よって、本報告書に述べているマスタープランは、新たな枠組みをもって調査対象地域の農村開発実施に役立ち、貧困の削減に大きく寄与するものであると結論づける。それ故に、「ド」国政府は自国予算を投入するとともに、必要に応じてドナー諸国からの支援も仰いで本報告書にある公営農場跡地再開発の農村開発実施に向けて行動を起こすべきである。

8.2 勧告

8.2.1 マスタープラン実現のための勧告

(1) 農地庁と他省庁及び地方行政組織との開発計画と役割分担の調整 :

農村開発の事業内容は地方自治体のみならず他省庁の管轄事項が含まれることから、中央レベルで省庁

間、地方レベルで省庁のみならず地方自治体との間において農村開発の計画策定や実施当たって十分な調整がなされることが必要であり、そのためのルールを確立すべきである。それにより重複を避け連携のある効率的な事業実施がなされるべきである。農村開発の対象となる入植地だけでなく、それが属する集落(Paraje)、村(Seccion)、郡(Municipio)、及び県(Provincia)との関係を明確にすべきである。その上で地方自治体と関係省庁の間で整合性のある計画が策定され、効率的で効果的な実施のための調整が必要である。

(2) マスタープラン実現のシナリオ (垂直・水平展開を目指したエントリー事業) :

全てのプロジェクトを農地庁が実施していたのでは、マスタープランを実現することは到底できない。パイロット事業で試行したように、単にプロジェクト目標を達成するだけではなく、「プロジェクトの直接受益者である農民がプロジェクトから学んだことを次のプロセス、異なるプロジェクトに活かせること」(垂直的アウトカム)、「プロジェクトを見た周辺の農民が同じようなプロジェクトを自らのイニシアティブで始められること」(水平的アウトカム)を目指すことが必須となる。すなわち、参加型開発である。そのためには、個々のプロジェクトを単独のプロジェクトとして扱うのではなく、複数のプロジェクトを地域全体に対する農村総合開発プログラムとして位置づけた上で、垂直的アウトカム、水平的アウトカムを当初から目指し、マスタープランを実現して行く必要がある。すなわち、農地庁が直接介入し実施するプロジェクトは、常にパイロット事業であるというような認識の元、それぞれのプロジェクト目標ではなく、むしろ垂直展開、水平展開を目標とすべきであろう。また、水平展開および垂直展開には、農地庁の果たす役割が大きい。事業実施期間中に行うモニタリング・評価は「学びの場」と位置づけ、そこで学んだレッスンを次のプロジェクトへとつなげるようなシステムを構築して、水平展開と垂直展開を常に進めていく必要がある。以上を踏まえ、次のようなシナリオでマスタープランを実現して行く必要がある。

1) ある1つ (あるいは2、3) の事業をエントリー・ポイントとして実施する

その際に選択する事業としては、パイロット事業として評価の高かったもの、また、垂直展開、地区内の水平展開、地域間の水平展開の可能性の高いものを選ぶ必要がある。

2) 当該事業を実施した人たちはその経験を活かして新たな開発を始める (垂直展開)

エントリー事業から新たな開発プロセスが始動するには、事業実施に関わった組織が強化され、事業終了後もメンバーが協力して活動を継続する必要がある。そのためには、事業デザインに、以下6つアクションを入れるべきである。

- (1) 組織として活動するインセンティブおよび仕組みつくる。
- (2) 各メンバーの負担 (組織へのコミットメント) と便益のバランスがとる。
- (3) 組織における各メンバーの責任分担が明確にする。
- (4) 事業運営のための明確なルールを立て、メンバー自身がつくる。
- (5) 事業参加を容易にせず、やる気のある人が参加するように促す。
- (6) 事業実施にかかる費用の負担を適正に課し、受益者の事業オーナーシップを確立させる。

3) 同じ地区内の仲間たちは、当該事業を見て類似事業の実施を試みる (地区内の水平展開)

入植地内でパイロット事業を実施したとき、その事業が入植地内で水平展開するためには農民から農民への拡大が効果的であることがわかったものの、そのような試みは必ずしも容易ではない。地区内での水平展開を図るには、まず予め水平展開を図ることを目的として事業を行う、すなわち実施する

事業はあくまでも「パイロット」という意識を持つ必要がある。そのうえで、直接受益者の規模はパイロットとしては小さくても、将来的には入植地全体に類似事業が広まり、多くの直接受益者を創り出すという計画の下で、事業を実施する必要がある。つまり、農民の手から手へと事業が水平展開することを事業計画・デザインに戦略として組み込むわけである。

4) 類似事業が、他地区の住民へも伝播・発展する（地区間の水平展開）

全国マスタープラン、特に全国に点在する入植地の開発マスタープランを実施しようという場合には、一つの入植地から他の入植地への距離が障害となり、スタディーツアーなどによる農民から農民への直接的な普及活動が機能しにくい。したがって、例え参加型のプロジェクトを実施したとしても、そのままでは水平的な普及があまり期待できず、農地庁のような官庁を中心に関係省庁や NGO が協働し、組織的な展開を図ることが不可欠となる。

(3) 多様な条件下にある入植地の再開発計画策定には詳細調査が不可欠：

これまで農地庁が土地無し層を対象に開設した入植地は全国に分散しており、その立地条件は自然環境のみならず社会環境も非常に多様な状況にある。例えば「ド」国西部の乾燥地帯（年間降雨量 500 ミリ以下）に位置する入植地がある一方、年間降雨量 2,000 ミリを超える多雨地帯にも入植地が分布している。また国立公園の設置に伴う移住者を対象とした入植地に対して、長い土地獲得闘争の結果開設された入植地もあるなど、入植者のバックグラウンドも非常に多様である。本調査において自然・社会条件から類型化を行っているものの、各入植地の地区開発計画策定にあたっては各地区固有の自然・社会経済状況と住民ニーズの把握を目的とした詳細調査が不可欠である。各作業は住民や関係各機関と協働で実施し、作業実施を通じて農地庁職員と住民がコミュニケーションを深め、相互理解が得られることが望ましく、社会開発局を中心とした調査を実施すべきである。

(4) 詳細調査結果に基づく開発計画のすり合わせが重要：

各入植地において入植者と協働作業によって得られた情報・調査結果から、入植地区住民ニーズの把握が可能となるが、住民ニーズは行政の視点を有していないことから、国家や地方レベルの行政サイドで有する開発計画のプライオリティとのすりあわせが不可欠である。行政および住民双方が納得する場を設けない限り、各地区に最適な開発計画の策定は不可能である。特に維持管理作業・費用の発生が想定される施設の開発が含まれる場合、施設完成後、早期に適切な維持管理を実現するため、受益者を含めた関係者間で役割および費用分担に関する事前調整を済ませておくべきである。

(5) 農業開発を通じた収入向上では的確な技術支援サービスが重要：

「ド」国の農業生産は自給作物生産から輸出志向型商品作物生産まで非常に多様であり、入植地でも先進的な農業生産が可能な地区から、自給作物生産が営農の中心となる地区まである。従って、農業開発を通じた収入向上を目指す場合、重点作物の対象は非常に広いものとなり、多様な営農技術支援サービスの提供が不可欠である。農地庁生産局は、ニーズに応じて、農務省との連携のみならず物価安定庁や水利庁とも連携し、適切な営農技術支援体制を早急に構築すべきである。

8.2.2 プロジェクト実施上の勧告

(1) バランスの取れたインプットとすることが必要：

外部から介入して開発のきっかけを作ることは重要であるが、それを一方的なものにしてしまったのでは、我々は「救い主」、「サンタ・クロース」となるだけで、決して自立的な発展には寄与しない。むしろ

る依存体質を作り出し、開発にネガティブな影響を与えてしまう。したがって、参加型開発においては、インプットを過大なものにしないこと、またインプットに対しては必ず義務と責任をバランスさせ、一方的なプレゼントにしないことが必要である。

(2) プロジェクト・デザインの意思決定への参加が必須：

所得向上型プロジェクトなど、参加型のプロジェクトの場合には、計画段階よりも実施段階で農民の参加のレベルを上げ、プロジェクト終了時には完全に農民のオーナーシップが確立されることが期待されるが、BHNに関する公共サービス型プロジェクトなど参加の度合いの低いプロジェクトにおいても、農民がニーズの確認やインプットについての意思決定に参加するだけでは十分ではなく、プロジェクト・デザインの意思決定にまで参加することが必須である。この部分で農民のコンセンサスを得ていない場合には、プロジェクトが結局のところ他人事になってしまい、十分な効果を上げることができない。

(3) 直接受益者／ターゲットグループの明確な設定が必要：

プロジェクトの直接受益者／ターゲットグループは明確に設定する必要がある。それが不明確なままインプットが投入された場合には、直接受益者が膨らんでしまい、短期間で組織強化などを行うことが難しくなる。同様に、組織がないところで参加型プロジェクトを実施する場合には、ある程度機能している組織のあるところで実施する場合に比べて、かなり長い期間が掛かることを覚悟する必要がある。また急がば回れで、じっくり様子を見ながらプロジェクトを進めることも、時には必要であろう。

(4) プロジェクト管理ワークショップの運営はプロジェクトの進展と共に事務所、農民中心に：

外部からの直接介入によってプロジェクトを始める以上、出発点において農地庁本庁が中心となることは避けられないが、農地庁本庁がそのまま中心になっていたのでは自立発展性はあり得ない。そこで、ワークショップの運営そのものも学習し進化するシステムと考える必要がある。分析段階のワークショップは農地庁本庁が中心となったとしても、プロジェクトの選定、キックオフではできるだけ農地庁の地方事務所、さらにモニタリング・評価段階では、農民のリーダーに中心になって行くことが求められる。

(5) 住民が自立発展的な意識を持てるような方向へ：

垂直展開と水平展開を進める上で大きな障害となるのは住民の意識である。もともと入植地の住民は、何でも行政（外部）から与えてもらうということに慣れてしまっている。本調査で実施したパイロット事業では、住民の意識変革を目指したにもかかわらず、行政依存の意識に変化はなく、むしろ結果的にはその考えを確信へと変えさせてしまった事業もあった。特に印象的だったのは、住民の発言である。プロジェクトの中で学んだレッスンは何かという質問に対し、「組織として団結したおかげで、日本人からのプロジェクトが村に来た」という返答が数箇所のコミュニティで聞かれた。少なくとも、事業に参加した受益者には、このような印象を与えないで、自立して生きていく意識を芽生えさせることが、マスタープラン実現のためには不可欠となる。

8.2.3 技術面の勧告

(1) 施設整備水準：

農業基盤整備に係る施設の整備水準は、高度な技術を必要とするものではなく、農民受益者が自分たちで運転・維持管理・補修できるレベルのものとする必要がある。そのためには、1) 問題点把握のための現地調査ならびに測量調査等の事業初期段階から農民受益者と一緒に調査を行い、2) 施設計画・設計のいくつかの代替案について農民受益者と一緒に検討を行い、3) 施設設計の最終段階では工事費・工

期・仕事分担・工事費分担等を考慮した上で農民受益者が最終整備案を決定する、ことが望ましい。また、これらの作業を段階的に実施していくためには、十分な時間的余裕を見込む必要がある。

(2) 調査プロジェクトへの農民参加促進：

本調査のパイロット事業で実施した土地利用計画支援のように、調査を中心とした事業においては農民の所得向上にとって目に見える成果がないと農民の参加は困難である。そのため事業実施中に、調査結果を直接農民の所得向上に結びつけるように展示圃場の実施計画策定・実施を考慮に入れて事業内容の変更を加えた。このような配慮によって農民のプロジェクトへの参加が促進される。

(3) 作物別土地分級基準および土地利用改善指針：

入植地の中で農務省の土地分級でクラス4以下の土地が多くある場合、その地形及び土壌条件はかなり複雑であるが、既存の農務省土地分級は、個々の入植地の土地条件、具体的な作物適性或土壌保全・改善を示唆する精度をもたない。従って特に入植地の土地条件を対象とした土地利用改善の指針を示す土地利用計画支援事業が必要であり、作物別土地分級基準および土地利用改善指針が重要である。これらの基準及び指針は既存のものがないので、複数の地区の土地利用計画支援事業を実施してその結果に基づいて策定すべきである。

8.2.4 参加型開発に向けての勧告

(1) 様々なステークホルダーの主体的参加による開発の体制を：

参加型開発(participatory development)を最終受益者(final beneficiaries)である農民だけの参加とは定義せず、農村開発に関わる様々なステークホルダーの「主体的参加(committed involvement)」による開発の実現と捉えてマスタープランを実施する必要がある。農村の開発に関係するステークホルダーの中で、開発の主体であり最終受益者である農民が、その主たる実施者となることは間違いのないにしても、農地庁の本部・地方事務所をはじめとする関係省庁の職員、NGO、国際協力関係者など、多くのステークホルダーが実際に農村開発に関わっている。つまり、これらのステークホルダーの「主体的参加」なしには、農村開発そのものが成り立たない。そこで、農民の開発を中心におきつつも、様々なステークホルダーがそれぞれの開発を進めながらともに農村開発に関わっていく体制を作るべきである。

(2) 所得向上に関わるプロジェクトでは農民の参加のレベルを高める必要：

BHN に掛かるような公共サービス型プロジェクトでは一般に参加のレベル/コストシェアリングの割合は低くなり、所得向上に関わるようなプロジェクトでは参加のレベル/コストシェアリングの割合が高くなるべきであろう。また、公共サービス型プロジェクトの場合は、プロジェクトの実施主体が政府・自治体や NGO になることが多く、したがって実施段階での住民の参加は高くないのに対し、所得向上型プロジェクトの場合は、プロジェクトの実施主体が農民組織になることが多く、したがって農民がプロジェクトのオーナーとなって実施すること、政府・自治体や NGO は補助的な役割に退くことが目標となる。このようにプロジェクトの性質によって参加のレベル/コストシェアリングの割合を決める必要がある。

(3) 状況の変化や農民のニーズに柔軟に対応するプロセス重視のプロジェクトを：

参加型プロジェクトにおいては、従来型のプロジェクトのように一つのユニットが全てを意思決定し運営するというような形態は取れない。特に実証を目的とするようなパイロット事業の場合には、全てをどこかに委託する、あるいはプロジェクトの一部を切り出して外注するというような形態も難しい。いわば手作りのプロジェクトとして、状況の変化や農民のニーズに柔軟に対応し、じっくり時間を掛けて

取り組む必要がある。したがって、縦割りの担当者が複数のプロジェクトを管理することが難しいと同時に、農村社会、参加型開発、組織強化、事業評価などの担当者がたくさんのプロジェクトを横断的に取り扱うことにも限界がある。現場に近い担当者が核となって、トップダウンとボトムアップ、セクター間あるいはハードとソフトのバランスを丁寧に取りながら進めるべきであろう。

(4) 単なるプロジェクトの実施から全てのステークホルダーの「開発」へ：

様々なステークホルダーの「主体的参加」による「参加型開発」における開発とはどのようなものであろうか。従来型の、先進国が途上国を、中央が地方を開発するという他動詞の「開発」で扱われていたのは、飽くまでもターゲットグループの「開発」だけであった。しかしながら、様々なステークホルダーの「主体的参加」により、それぞれのステークホルダーが自ら学び、内発的に発展するという自動詞の「開発」においては、ターゲットグループの「開発」だけではなく、それぞれのステークホルダーのそれぞれ異なる「開発」の中にいかにプロジェクトを位置づけるかという視点が必要となるであろう。つまり、それぞれのステークホルダーが、それぞれの「開発」の中で、プロジェクトによって何に気づき、何を学び、どう能力向上して行くのかという視点である。そうすると、モニタリング・評価も、ターゲットグループの「開発」だけで捉え、唯一のクライテリアによって行うという訳にはいかない。モニタリング・評価を、それぞれのステークホルダーによる気づき・学習と考え、プロジェクトをそれぞれが教訓を学ぶことのできる場(learning system)とする必要がある。

(5) 実施とモニタリング・評価を一体化すべき：

今回の開発調査では実施に関わる団員／カウンターパート／アシスタントと、モニタリング・評価に関わる団員／カウンターパート／アシスタントとの連携が必ずしもうまく行かなかった。特にモニタリングや現場でのオン・ゴーイング評価は実施と表裏一体であり、むしろ実施者が行うべきものであろう。一方、評価に関しては、全てのパイロット事業を見渡して行う必要があり、どうしてもそれを専門にするグループが必要になるものと考えられるが、評価が「点数付け」のためではなく、レッスンを学び、提言としてマスタープランにフィードバックすることを目的としていることを考えると、実施グループと連携を強化すべきであろう。また、パイロット事業では、実施とモニタリング、オン・ゴーイング評価について、詳細な記録を取っておくことが肝要である。

調査団員名簿農地庁 (Instituto Agrario Dominicano)

1.	Mr. Tomas Hernández Alberto	Director, General
2.	Mr. Leonardo Faña	Sub-Director General
3.	Mr. Pedro Jiménez	Ex. Technical Assistant of Director General
4.	Mr. Marcial Asencio	Technical Assistant of Director General
5.	Mr. Clodomiro Félix Matos	Head, Planning Office
6.	Mr. Víctor de Jesús S	Assistant Director, Planning Office
7.	Ms. Maria Milosis Espinoza	Head, Dept. of Social Development
8.	Ms. Liduvina Matos	Assistant Head, Dept. of Social Development
9.	Mr. Marcos Cabrera	Technician, Water Supply, Counterpart
10.	Mr. Cristóbal Santos D.	Divisional Chief, Peasant Organization
11.	Mr. Juan B. Durán Almonte	Section Chief Peasant Organization
12.	Ms. Orga Minaya	Social Development, Counterpart
13.	Mr. Fausto Canelo	Social Development, Counterpart
14.	Ms. Altagracia García	Statistical Counterpart
15.	Mr. Cesar Castellanos	Computation Office, Counterpart
16.	Mr. José Antonio Jhon	Head, Program of Consolidation
17.	Mr. Santiago Garcia Coronado	Dept. of International Cooperation Counterpart
18.	Mr. Felipe Feliz	Technical, Dept. of Engineering
19.	Mr. Luis Hernández	Dept. of Engineering, Counterpart
20.	Ms. Ana Araujo	Dept. of Production Counterpart
21.	Ms. Alejandrina Cornille	Medical Dispensary, Conterpart

調査団

1.	長谷川靖徳	総 括
2.	島津 英世	参加型開発
3.	早田 寛	農業基盤 A
4.	細野 俊一	農業基盤 A
5.	魚谷 信	給 水
6.	吉田 健	社会開発 A (生活向上 / 所得創出)
7.	原 尚生	社会開発 B (保健衛生 / 教育)
8.	飯塚 恵治	営農 / 栽培
9.	南 直行	市場調査 / 社会インフラ
10.	工藤 俊徳	施設・機材維持管理
11.	新井 伸一	施設・機材維持管理
12.	石谷 昌之	情報管理・システム構築
13.	赤楚 宏幸	事業評価
14.	須田 孝恵	西語通訳
15.	永原 朝治	農業基盤 B
16.	磯村 勝洋	業務調整
17.	蛭田 英明	業務調整
18.	原 伸介	業務調整
19.	豊島 理恵	業務調整