

パナマ共和国貧困地域の持続的・社会・経済開発 プロジェクト形成調査報告書

平成17年4月

JICA LIBRARY



1179207【4】

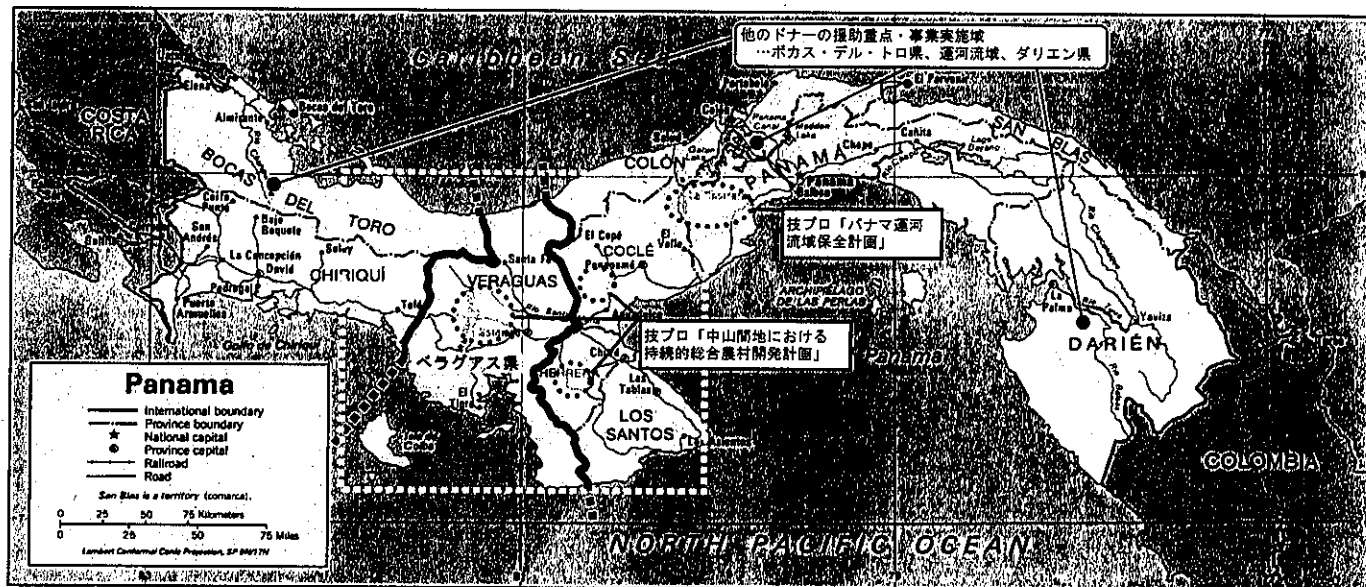
独立行政法人国際協力機構
中南米部

地 三

CR(3)

05-002

パナマ共和国「貧困地域の持続的・社会的・経済開発」プロジェクト形成調査





1179207【4】

略語表

PROCESO	Proyecto de Capacitación y Extensión Agropecuaria Sostenible en Areas Rurals en la República de Panamá	技術協力プロジェクト「中山間地における持続的農村開発普及計画」
PAISS	Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud	保健サービスの統合型ケアパッケージ
IDIAP	Instituto de Investigaciones Agropecuarias	農牧試験研究所
PROCCAPA	Proyecto de Conservación de la Cuenca del Canal de Panamá	技術協力プロジェクト「パナマ運河流域保全計画」
IDB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
IPACOOOP	Instituto Panameño Autonomo Cooperativo	協同組合庁
INA	Instituto Nacional de Agricultura	国立農業学校
CDS	Comité de Desarrollo Sostenible	持続的開発委員会
MINSA	Ministerio de Salud	保健省
CS	Centro de Salud	保健センター
PS	Puesto de Salud	保健ポスト
PAHO	Pan American Health Organization	米州保健機構
FIS	Fondo de Inversión Social	社会投資基金
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	農牧開発省

目次

1. 調査の背景と目的	1
2. 調査日程/団員	7
3. パナマの貧困問題	8
4. ベラグアス県の現状	13
4. 1 一般的な状況	13
4. 2 保健・医療分野	13
(1) ベラグアス県の保健・医療の現状	13
(2) 保健・医療分野における問題点	20
(3) 保健省の県事務所の体制	22
4. 3 農業分野	27
(1) ベラグアス県の農業の現状	27
(2) 生産者組織および村落内既存組織	33
(3) 農業分野における問題点と課題	42
5. ベラグアス県の主な貧困対策事業	49
(1) 中山間地における持続的農村開発普及計画 (PROCESO)	49
(2) 貧困撲滅プロジェクト (el Proyecto Pobreza Rural y Recursos Naturales : PPRRN)	50
(3) 巡回型医療サービス (Paquete de Atencion Integral de Servicios de Salud)	52
(4) 栄養の家 (Nutre Hogar)	54
(5) 持続的生産農園 (Granjas de Producción Sostenible)	55
(6) 学校農園 (Granjas Escolar)	57
(7) 農村保健 (Salud Rural)	60
(8) 保健省の農業生産支援 (コミュニティ農園、個人農園、コミュニティ食堂、学校農園)	62
(9) 学校保健 (Salud Escolar)	63
6. 想定される協力内容	65
6. 1 ベラグアス県コミュニティー栄養改善プロジェクト (仮称)	65
6. 2 その他の提言	70
(1) 小規模かんがい開発プロジェクト	70
(2) チャグレス国立公園内の農民への環境保全型生産方法支援	71

付属資料

現地調査訪問先

パナマ協同組合庁 (IPACOOOP) について

1 調査の概要

1-1 調査の目的

パナマは中南米諸国の中でも比較的高い所得水準を達成しているが、国内の富裕層と貧困層、都市部と農村部との社会的・経済的格差が大きく、特に農村部の貧困問題は深刻で、同国政府の国内開発の最重要課題の1つとなっている。本件調査では、パナマに対する JICA 国別事業実施計画の内容や「パナマ国別事業評価」（平成 13～14 年度実施）の評価結果・提言を踏まえ、課題に対する様々なアプローチを検討した上で、農村部の貧困問題の改善に資する、現実的、具体的な協力案件の形成を目的として調査を行った。

1-2 調査の背景・経緯

(1) パナマの貧困問題

パナマは中南米諸国の中でも比較的所得水準が高いが、国内の社会・経済的格差が大きく特に地方農村社会の貧困問題は深刻である。1997 年にはパナマ初の「生活水準調査」が実施され、その結果、人口の 37.3%、102 万人が貧困ライン未満にあり、うち 79 万人が農村部貧困層であり、貧困の地域的分布は都市より圧倒的に農村に集中している。しかも極貧層 51 万人の 90%以上の 47 万人が農村部貧困層であることは地方農村社会の貧困問題の深刻さを示している。

モスコソ政権は貧困緩和を国家開発の最優先課題としており、またドナー社会も開発課題として貧困問題を最重要視し、貧困緩和に関する取り組み強化に努めている。

(2) パナマに対する貧困分野での協力

JICA はパナマに対する援助重点分野の1つとして「貧富および地域間格差の是正」を掲げ、協力を行ってきている。平成 13～14 年度に実施された「パナマ国別事業評価」（1991～2000 年事業実施案件を対象とする）においても、評価対象分野の1つとして、「貧富と地域間格差の是正」が取り上げられ、過去に実施された協力についての評価が行われたが、他の重点分野と比較すると、本分野ではまとまった規模の投入が行われてきておらず、また様々な要因により必ずしも十分な協力効果が得られたとは言い難かった。2000 年に開始された技術協力プロジェクト「パナマ運河流域保全計画」（協力期間：2000 年 10 月～2005 年 9 月）においては、パナマ運河流域内に居住する貧困農民の組織化と生産方法の改善を通じて、運河流域の保全を目指す協力が実施され、また本年 1 月に中部ベラグアス県を中心として開始された、技術協力プロジェクト「中山間地における持続的農村開発普及計画」では、貧困層にある農民への農業技術の普及が実施されるなど、貧困分野における協力を展開してきている。

(3) 本プロジェクト形成調査の実施方針

さらに JICA パナマ事務所では、派遣中の「貧困地域における社会・経済開発」企画調査員が中心となり、今後のパナマへの貧困分野での協力のあり方について検討を進め、プロジェクト形成調査を実施すべく、次に我が国が実施すべき協力・プロジェクトの方向性として、以下のように取りまとめを行った。

1) パナマに対する「国別事業実施計画」の重点分野「貧富および地域間格差の是正」における重点課題として「貧困層の経済的能力向上」及び「基礎的な公共サービスの充足」があげられている。これに対し「パナマ国別事業評価」においては、評価結果や他のドナーの動向などを勘案して、「日本が援助すべき優先課題」が提言されている。「国別事業評価」の優先課題の中から、「国別事業実施計画」の重点課題と一致した次の課題を、プロジェクト形成調査にて形成を行う対象課題として位置づけた。

- ・保健サービスの普及
- ・農業生産性を高める知識・技術および農産加工の知識・技術の普及
- ・生産者組織の強化

2) 「国別事業評価」においては、上記の優先課題の検討に加え、分野別評価、プログラム評価の結果、以下の教訓、提言がなされている。

- ・計画段階で受益者のニーズと実施能力を十分に確認し、地域の社会経済条件に応じた実現可能なプロジェクト企画の必要性
- ・プログラムが成功するためには個々のプロジェクトの成功だけでなく、「プロジェクト目標、カウンターパート 機関、協力スキームの適切な選定と組合せ」、「プロジェクト相互の適切な連携」等の必要性

すなわち、どの課題について協力するかについての検討に加え、パナマ側のどの機関を対象として協力するか、他の協力案件（実施中・計画中のもの、我が国の協力・他機関の協力、同一分野・他分野 等を問わず）と単に重複しないだけでなくいかに協力・連携・補完の関係を構築するか、といった点についての検討が必要であるとしている。

3) 調査対象地域については、パナマの貧困問題は農村部で顕著であることから、農村部貧困層の比率が高い地域を本調査で形成する案件の対象地域とする。特に、貧困の度合いが高いにも関わらず、他のドナーの活動が多くない、ベラグアス (Veraguas) 県を案件形成の主な対象地域とする。

4) 人口の約 10%を占める先住民族については、貧困問題は深刻で協力目的に高い妥当性がある。我が国はノベ・ブグレ先住民族を対象に、協力隊派遣、旧開発福祉支援などの協力を実施してきたが、交通アクセスが悪いなどインフラ整備の立ち遅れを含む物質的な貧困の問題のみならず、情報貧困、相互扶助の概念が一般的でないなどの文化的・社会的な特異性、さらに過去のプロジェクトの経験から外部からの支援への依存度が高い住民の態度、など課題が多い。先住民族対象のプロジェクト形成については既存プロジェクトとの連携を念頭に今後パナマ事務所主導で検討することとし、今回の調査で形成する案件の対象には含めないこととする。

1-3 調査団の構成

担当分野	氏名	所属
総括／調査企画	大槻 清隆	JICA 中南米部中米・カリブ課
地域保健	池田 高治	アイ・シー・ネット株式会社
農業開発	西谷 光生	日本技研株式会社
組織強化	十津川 淳	有限会社アイエムジー
通訳	大滝 節子	財団法人 日本国際協力センター

1-4 調査期間

2004年3月9日～4月10日（官団員は3月9日～21日）

（調査日程については、別添を参照）

1-5 調査結果・提言の概要

（1）パナマの農村部における貧困対策事業を行っていく上での留意事項

- ・ 技術協力プロジェクト「パナマ運河流域保全計画」（PROCCAPA）においては、参加型手法による住民のニーズの把握と参加意識の形成・促進、有機肥料・木酢液の生産・利用や水稻の導入などの適正技術の開発・導入が行われている。これらの活動成果は、パナマの他の農村地域でも活用できるものであり、既に PROCCAPA に参加する住民が、他の地区を訪れて指導する、他の地区の住民が PROCCAPA のプロジェクト・サイトを視察する、といった活動が始められている。PROCCAPA の成果は、2004年1月に開始された技術協力プロジェクト「中山間地における持続的農村開発普及計画」プロジェクト（PROCESO）の他、パナマにおける貧困削減のために我が国が協力していく事業において、幅広く活用されていくことが期待される。
- ・ 農村での貧困対策プロジェクトの実施にあたり、現場に我が国の協力人員を配置する必要があるときには、生活環境の厳しさを十分に配慮する必要がある。各ドナー国、援助機関はパナマの NGO やコンサルタントと契約を結んで様々な協力を実施してきていることから、人材やノウハウを有する NGO・コンサルタントはかなり存在する。協力事業実施にあたっては、これらのローカル・リソースの活用と、日本から派遣すべき人員の活用との双方を十分に検討する必要がある。
- ・ 貧困削減を目指した事業を計画するに当たって、コミュニティ内に新たな組織を形成することは効果的とは言い難い。調査対象地域のコミュニティ内の既存の住民組織としては、簡易水道の維持管理・料金徴収のために形成された水委員会、米州開発銀行（IDB）が実施する巡回診療プロジェクト（PAISS）のような保健プログラムへの参加のために形成された保健委員会、小学校の保護者会などがある。また Pobreza Rural プロジェクト（世銀の融資により実施された村落開発プロジェクト）等、過去のプロジェクトにより住民の組織化も行われている。これらの有効活用・活性化をはかることが効果的・効率的である。

- ・ 今後積極的な協力を行っていくことを検討していた共同企業庁（IPAC00P）については、以下の理由により、貧困対策事業の実施機関としては、適当でないとの結論にいたった。すなわち、共同企業庁は貧困層も事業対象としてはいるが、貧困問題の改善を直接的な目的とする事業、または貧困層を主たる対象とした事業は行っていない。同庁は自給自足の段階から製品の販売・流通の段階に入ってきた生産者を対象としており、“貧困状態から脱したあるいは脱しつつある”層を対象としている。

（2）案件の形成

実施中の案件（保健医療分野では IDB が実施する PAISS、農業分野では PROCESO）との連携・補完を念頭においたプロジェクトの形成について検討したところ、以下の結論に達した。

1) PAISS

- ・ 巡回診療サービスとして成果を上げている。住民に巡回診療実施日の広報を依頼するなど、巡回先のコミュニティにサービス受入のための一定の体制を構築し、住民との信頼関係を蓄積してきているので、これを新たなプロジェクト実施の際の受入先として活用することは可能かつ有効と思われる

2) PROCESO

- ・ PROCESO については、プロジェクトが開始されて間もなくであり、将来的に組織強化、市場流通、農産品加工等が課題となることが予想されるものの、短期専門家の派遣等による対応が現実的であり、PROCESO の活動内容を補完するような新規案件形成の必要性は現時点ではあまり認められない。
- ・ むしろ、PROCESO において中心的な役割を果たす国立農業学校（INA）を、地域における適正農業技術の開発・発信源としてとらえ、新たに形成される協力案件の技術的なリソースとして位置付けていくほうが現実的である。結果的に、PROCESO の活動対象のコミュニティ、地区以外に対しても効果を及ぼすことになり、それが PROCESO の事業実施にプラスの効果をもたらすことも期待できる。

3) その他のプロジェクト

Pobreza Rural プロジェクトでは、住民の代表者からなる持続的開発委員会（CDS）を組織して、参加型手法によるコミュニティ内の開発ニーズの発掘・形成、事業実施を展開してきている。このプロジェクトで形成されたコミュニティ内の組織や事業実施の経験は、今後の協力事業実施に有効活用していくことが期待される。Pobreza Rural プロジェクトは、ベラグアス県、エレラ県、ロス・サントス県で実施され、第1フェーズといえる5年間の事業期間に引き続き、第2フェーズが開始される予定であることから、同プロジェクトで得られた経験・教訓を活用するとともに、将来的な連携を図っていくことも重要と判断される。

以上を踏まえ、ベラグアス県における新規案件として、次の案件「ベラグアス県栄養改善プロジェクト」を提案する。

ベラグアス県栄養改善プロジェクト（仮称）

－基本方針－

ベラグアス県の保健衛生分野における問題点として栄養不良があげられ、コミュニティレベルで栄養改善に向けたパイロット・モデルが存在しているが、今後の課題としてこれを地域全体に普及していくための各機関間の調整と体制構築を進める。

主たる活動として、

- 1) 保健省管轄下の保健ポストで活動する保健アシスタントのコミュニティ住民へのケアの向上
- 2) 給食の食材確保を主な目的に各小学校に設置・運営されている学校農園の活動強化を通じた栄養改善への直接的な取り組み
- 3) 学校農園運営主体である小学校の保護者会を通じた住民への各種情報の提供、研修等の実施

学校農園の運営は、保健省・農牧省・教育省など関連機関による省庁間連携プロジェクトとして実施されているが、関連機関相互の調整や連携の不足により成果が十分に上がっていない。新たな事業を開始するプロジェクトではなく、既存の制度・枠組みにおける事業実施の改善というアプローチにより、関連機関のコミットが得やすく、成果の立ち上がりが早くなることが期待できる。

－プロジェクト概要－

- 1) 対象地域・・・ベラグアス県の中の幾つかの郡
- 2) 活動内容・・・①学校農園の整備、②保健アシスタント・農牧開発省普及員・学校教員・保護者会等に対する研修・スタディツアーの実施、③栄養・衛生・農業技術などのマニュアル作成・配布 など
- 3) 先方政府実施機関・・・保健省、農牧開発省、教育省
- 4) 実施期間・・・3～4年
- 5) 日本側からの投入・・・
長期専門家（地域保健、組織強化、参加型開発 など）
短期専門家（保健教育、栄養、農業技術 など）
協力隊員（野菜、栄養士、村落開発普及員 など）
現地 NGO

－実施に当たっての留意事項－

- ・ ベラグアス県の村落は各コミュニティが小規模かつ広範囲に分散しているため、村落全体を対象とした活動が困難な場合がある。村落を単位としてプロジェクトを実施する際には、活動実施の場所選定に留意する必要がある（同村落内であってもセンター、サブセンターを設

けて技術支援を行なうなどの工夫が見られる他プロジェクトも存在する)。

- 村落内の既存組織である保護者会は組織力の観点から、プロジェクト実施における有力な対象組織と考えられるが、学校の休暇時期(12月クリスマスから3月中旬)には活動が実質的に休止している保護者会が多い点に留意する必要がある。また同時期は乾季＝農閑期であるため、村落を離れて出稼ぎに出る農民が居ることにも留意する必要がある。
- 学校農園かつ保護者会をベースとした栄養改善プロジェクトの実施を考慮した場合、技術指導の担い手が複数の省庁に亘るため省庁間の調整を図ることが重要である(保健省、教育省、農牧省)。

以上

2 調査日程

調査日程

日順	月日	行 程	調 査 内 容
1	3月9日	火 東京→ニューヨーク→パナマシティ	移動
2	3月10日	水 パナマシティ→サンチアゴ	技プロ「パナマ運河流域保全計画」視察
3	3月11日	木 サンチアゴ	技プロ「中山間地における持続的農村開発普及計画」対象地域視察 (La Mesa区 Valdecosコミュニティ)、農牧開発省表敬、「農村貧困」プロジェクト訪問
4	3月12日	金 「	①協同組合庁県事務所調査、協同組合 Juan XXIII 視察調査 ②保健省実施の PAISS プロジェクト視察、保健省県事務所調査
5	3月13日	土 「	①協同組合 Juan XXIII 飼料工場視察、国立農業学校視察 ② PAISS プロジェクト対象地域訪問調査
6	3月14日	日 サンチアゴ→パナマシティ	移動、資料整理
7	3月15日	月 パナマシティ	JICA事務所打合せ、日本大使館表敬、協同組合庁訪問
8	3月16日	火 「	保健省、経済財務省打合せ、UNDP表敬
9	3月17日	水 「	米州保健機構事務所、統計局
10	3月18日	木 「	農業市場庁訪問、JICA事務所報告
11	3月19日	金 パナマシティ (大槻団員 パナマシティ→ニューヨーク)	PATRONATO本部訪問
12	3月20日	土 パナマシティ (大槻団員 ニューヨーク→)	資料整理
13	3月21日	日 パナマシティ→サンチアゴ (大槻団員 →東京)	移動
14	3月22日	月 サンチアゴ	①環境省、農牧省訪問 ②保健省訪問
15	3月23日	火 「	① PROCESO (バルデセス) 及び集落村訪問 ② Pobreza Rural (保健分野) 訪問調査
16	3月24日	水 「	① PROCESO (パソリアル) 及びサンタフェ協同組合訪問 ② 保健省、教育省
17	3月25日	木 「	Nutre Hogar (NGO) プロジェクト(ロスパージェス) 訪問
18	3月26日	金 「	Pobreza Rural プロジェクト訪問、サンチアゴ市場調査
19	3月27日	土 「	ベラグアス県西部、チリキ県マングローブ地域視察
20	3月28日	日 「	資料整理
21	3月29日	月 「	① 学校農園、PATRONATO、農業普及員事務所 (サンタフェ) 訪問 ② 保健省コミュニティ農園、保健省ワークショップ
22	3月30日	火 「	① 協同組合 (セロ・プラタ、ベデルナ) 訪問 ② ラスカニャーサス農村病院、保健センター、ポスト (ラスバルマス等)
23	3月31日	水 「	① 学校農園 (ラメサ、コンセプシオン) 訪問 ② サンタフェ保健センター、保健ポスト訪問
24	4月1日	木 サンチアゴ→パナマシティ	① IDIAP 訪問 (サンチアゴ→パナマシティ) ② マカラカス市役所 (サンチアゴ→パナマシティ)
25	4月2日	金 パナマシティ	チャグレスプロジェクト訪問
26	4月3日	土 「	団内打合せ
27	4月4日	日 「	資料整理
28	4月5日	月 「	スペイン協力庁、JICA打合せ
29	4月6日	火 「	① 教育省 (栄養部) 訪問 ② 保健省訪問
30	4月7日	水 「	教育省、JICA打合せ、大使館報告
31	4月8日	木 パナマシティ→ニューヨーク	移動
32	4月9日	金 ニューヨーク→	移動
33	4月10日	土 →東京	移動

3 パナマの貧困問題

(1) パナマの概況

パナマ共和国 (Republic of Panama) は南北アメリカをつなぐパナマ地峡に位置し、その面積は 77,082 平方km と、北海道よりもやや小さい程度の国土に約 285 万人が暮らしている。西はコスタリカ、東はコロンビアと国境を接し、丘陵と山地が多く平地に乏しい国土の中央部には世界的に有名なパナマ運河が走っている。熱帯性の気候で年間を通して高温多湿であり、降雨量は年平均 3,000mm を超える。メスティソと呼ばれる先住民と白人の混血が人口の過半数を占めるが、ヨーロッパ系、先住民系の他、他の中米諸国に比べ、アフリカ系住民（鉄道や運河建設のためにカリブ海の島々から移住した労働者の子孫を含む）の比率が高いのが特徴といえる。

1821 年にコロンビアの一部として独立後、1903 年にはコロンビアから分離独立し、2003 年には建国百周年を迎えた。1968 年のクーデターで実権を握ったオマール・トリホス将軍が 81 年に事故死した後は政情は流動的となり、軍の最高司令官として実権を握っていたノリエガ将軍が 89 年 9 月に暫定政権を発足させ米国と対立すると、同年 12 月、米国はパナマに軍事介入を行って、麻薬密輸の容疑がかけられていたノリエガ将軍を拘束した。同年 5 月の大統領選挙で当選していたギジェルモ・エンダラが大統領に就任した。その後は民主的な選挙が実施され、1999 年にはミレーヤ・モスコソが同国初の女性大統領に就任した。2004 年 5 月に実施された大統領選挙では、トリホス将軍の息子であるマルティン・トリホスが当選し、2004 年 9 月に大統領に就任する予定である。コロンビアとの国境地帯では、コロンビアのゲリラや麻薬・武器の密売人が活動し、治安に影響を与えている。

経済的には、通貨としてドルが流通しておりインフレが抑制される構造となっている。1999 年 12 月に米国から返還されたパナマ運河を中心として、運河地帯の使用料や関連産業、コロン・フリーゾーン、自由貿易や金融業からなる第 3 次産業の比率が非常に高く、GDP の 4 分の 3 を依存した労働人口の 60% が属するといわれ、世界経済の影響を受けやすい。他の産業として、農業ではバナナや砂糖などのプランテーション、水産業ではエビの養殖などが代表的な産業といえる。近年は米州自由貿易圏 (FTAA) を初めとする自由貿易交渉に積極的に取り組んできているが、国内の行政機関の能力不足が指摘されるパナマにおいて、将来的に自由貿易協定の締結が競争力の弱い国内産業や中小の生産者に与える影響も懸念される。

(2) パナマの開発状況

パナマの一人当たり GNI (国民総所得) は 3,260 ドル (2001、世銀) で、高中所得国に位置付けられている。中米ではメキシコ (5,530 ドル)、コスタリカ (4,060 ドル) に次ぐレベルにある。UNDP の「人間開発報告書 2004」の人間開発指数表では、全 177 カ国中 61 位 (0.791) で、「中開発国」に分類されている (コスタリカは 0.834 で 45 位、メキシコは 0.802 で 53 位)。パナマ政府は近年、保健衛生分野・教育分野に予算を優先的に配分してきており、平均余命や乳幼児死亡率などの保健衛生分野の指標、識字率や就学率といった教育分野の指標を見ると、パナマはいずれも開発途上国の平均、中南米諸国の平均を上回り、一定の社会経済開発を達成してきているといえる。

(2) パナマの貧困問題

しかしながら、国家レベルでの開発指標にも関わらず、1997年にパナマで初めて実施された「生活水準調査」では、パナマの貧困ライン未満の人口は国民の37.3%にあたる102万人、うち79万人が農村部貧困層、しかも極貧層51万人の90%以上の47万人が農村部貧困層との結果が出た。パナマ・シティへの一極集中にも象徴されるように、国内の貧富の格差が激しく、また地域による貧困状況の違いも大きい。(パナマの貧困問題の分析については、「パナマ国別事業評価」を参照願いたい。)

UNDPのパナマ国人間開発報告書によると、パナマにおける貧困グループとして、村落部の零細・土地無し農民・農業労働者、都市部のアフリカ系住民、先住民があげられている。パナマ・シティには、パナマの全人口の半分にあたる140万人が居住するとされ、首都への一極集中が進んでいる。パナマ運河やフリー・ゾーンを中心に活発な経済活動が展開され、中南米諸国から資金が流入し高層ビルが立ち並ぶ一方で、地方部の開発の遅れは著しく、都市部と農村部の格差は非常に大きなものとなっている。国内を東西に貫通するパンアメリカン・ハイウェイとその周辺の幹線の整備は進んでいるものの、地方のコミュニティへのアクセスは不十分であり、特に舗装されていない道路は雨期の激しい雨により水没・破壊されることも多く、基本的な社会サービスの提供に大きな影響を与えている。また保健衛生や教育分野に割り当てられる政府予算も、貧困層が受益にくい部門(例えば高等教育)に重点的に配分される傾向があり、政府による取り組みが貧困緩和に十分な成果をあげてこなかった。このような状況を背景に、パナマにおける貧困問題は、農村部の占める比重が大きいといえる。近年では他の中南米諸国の大都市同様、パナマ・シティでも貧困者の居住地区が形成され、拡大の傾向を見せてきているが、農村部の貧困と都市への人口流入に起因する部分が多い。農村部の中でもとりわけ先住民については、非先住民人口に比べて貧困の度合いが激しく、UNDPの人間開発報告書によると、世帯当たりの収入や人間開発指数、貧困指数など、国内の他のグループに比べ低い数値を記録している。(他国・地域では比較的着実に改善が進んでいるとされることが多い保健衛生、教育分野での指標でも格差が大きいのが特徴である。)各国・援助機関も含め、貧困の克服のために様々な取り組みが行われてきているが、独自の文化や習慣を維持し、成果を上げるのが難しい協力となっている。

人間開発指数と貧困指数を参考に国内の貧困状況を県別に検討すると、9つの県はほぼ3つのグループに分けることができ、首都のあるパナマが飛びぬけて豊かであり、コロン、ロス・サントス、チリキ、エレラ、コクレの各県がこれに続くグループといえる。最も貧しいグループは、首都から離れたコロンビア国境にあるダリエン県、コスタリカ国境のボカス・デル・トロ県、ベラグアス県からなっている。さらに先住民自治区は、各指標とも国家平均とは大きくかけ離れている。

県名	面積	2000		2000					
		人口	人口密度	人間開発指数	貧困指数	一人当り平均収入			
Bocas del Toro	ボカス・デル・トロ	4,601.3	6.1%	89,269	3.1%	19.4	0.619	21.3	1,034
Cocle	コクレ	4,927.4	6.6%	202,461	7.1%	41.1	0.650	13.1	1,110
Colon	コロン	4,890.5	6.9%	204,208	7.2%	41.8	0.715	9.2	1,899
Chiriqui	チリキ	6,476.5	4.6%	368,790	13.0%	56.9	0.692	12.0	1,527
Darien	ダリエン	11,865.6	8.7%	40,284	1.4%	3.4	0.504	33.1	824
Herrera	エレラ	2,340.8	1.8%	102,465	3.6%	43.8	0.690	10.9	1,558
Los Santos	ロス・サントス	3,805.4	3.2%	83,495	2.9%	21.9	0.710	10.1	1,632
Panama	パナマ	11,951.9	10.4%	1,388,357	48.9%	116.2	0.764	4.8	2,957
Veraguas	ベラグアス	10,677.2	9.6%	209,076	7.4%	19.6	0.600	9.2	1,080
C. de Kuna Yala	クナ・ヤラ自治区	2,393.1	2.4%	32,446	1.1%	13.6	0.389	50.5	352
C. de Embera	エンベラ自治区	4,398.0	4.9%	8,246	0.3%	1.9	0.321	54.0	364
C. de Ngobe Bugle	ノベ・ブグレ自治区	6,673.3	7.7%	110,080	3.9%	16.5	0.307	58.2	124
計		75,517.0		2,839,177		37.6	0.707	10.8	2,098

出典：Panama en Cifras、パナマ国人間開発報告書（2003）

（3）各国の協力概況

近年、貧困問題の改善に資する協力として、米国、ドイツ、スペインなどのドナー国や世銀、米州開銀、国際農業開発基金、米州保健機構などの国際機関の協力が、農牧開発省、保健省、環境庁などの省庁やその下部機関に対して行われてきている。行政機関の能力やサービスの向上、土地の管理・保有制度、利用計画の検討、農業技術の指導や村落開発などの内容であり、先住民自治区やボカス・デル・トロ県、ダリエン県で実施されているものが多い。

（4）調査実施方針の検討

貧困分野のプロジェクト形成調査実施に先立ち、平成15年5月からJICAパナマ事務所に派遣されている「貧困地域における持続的経済開発」企画調査員が中心となって、パナマ国内の調査、実施済・実施中の協力の分析、報告書のレビュー等を踏まえ、プロジェクト形成調査の方向性の検討を行った。

1) 調査対象分野の絞込み

パナマに対するJICAの国別事業実施計画（平成14年度作成）においては、

- ① 貧富及び地域間格差の是正
- ② 経済の持続的成長
- ③ 環境保全
- ④ 運河及び返還地への支援

の4つが重点分野として設定されており、貧困問題の重要性が認識されている。

重点分野の1つである「貧富及び地域間格差の是正」の中では、以下の通り開発課題と協力プログラムが設定されている。

重点分野	開発課題	協力プログラム
貧困及び地域間格差の是正	貧困層の経済的能力向上	地方住民所得向上
	基礎的な公共サービスの充足	基礎保健サービス改善

また、「パナマ国国別事業評価」においては、当該分野の開発課題を体系的に整理した開発課題体系図を基に、当該分野の協力継続の妥当性・必要性が確認されている。さらに同評価では開発課題体系図における重点課題、日本の技術的優位性、他ドナーの動向などを勘案したうえで「日本が援助すべき優先課題」の絞り込みが行われ、「貧富及び地域間格差の是正」の重点分野においては、次のような課題が優先課題として選定されている。

重点分野	大課題	中課題
貧困及び地域間格差の是正	基本的社会サービスの普及	基礎教育サービスの普及
		保健サービスの普及
		基本インフラサービスの普及
	農村の貧困層の生産性向上	農業生産性を高める知識・技術、農産下降の知識技術の普及
		生産者組織の強化
雇用促進のための能力強化	技能を与える職業訓練	

さらに同評価では開発課題体系図における重点課題、日本の技術的優位性、他ドナーの動向などを勘案したうえで「日本が援助すべき優先課題」の絞り込みが行われ、併せて分野別評価、プログラム評価の結果、以下の教訓、提言がなされている。

- ・計画段階で受益者のニーズと実施能力を十分に確認し、地域の社会経済条件に応じた実現可能なプロジェクト企画の必要性
- ・プログラムが成功するためには個々のプロジェクトの成功だけでなく、「プロジェクト目標、C/P 機関、協力スキームの適切な選定と組合せ」、「プロジェクト相互の適切な連携」等の必要性

これらの確認・提言事項を踏まえ、本プロジェクト形成調査では、「国別事業評価」が絞り込んだ「日本が援助すべき優先課題」と「JICA 国別事業実施計画」が一致する次の課題についてさらなる調査を行い、課題に対する様々なアプローチを検討した上で現実的、具体的な協力案件の形成を行うこととした。

「パナマ国別事業評価」より

(大課題) 基本的社会サービスの普及
(小課題) **保健サービスの普及**

「対パナマ国別事業実施計画」より

(開発課題) 基礎的な公共サービスの充足
(プログラム) **基礎保健サービス改善**

(大課題) 農村の貧困層の生産性向上
(小課題) **農業生産性を高める知識・技術、
農産加工の知識技術の普及**
(小課題) **生産者組織の強化**

(開発課題) 貧困層の経済的能力向上
(プログラム) **地方住民所得向上**

2) 調査対象地域・人口の絞り込み

- ・前出の通り、パナマの貧困問題は、貧困者の人口とその度合いにおいて農村部で顕著であることから、農村部貧困層の比率が高い地域を本調査で形成する案件の対象地域とした。

- ・ 人口の約 10%を占める先住民については、貧困問題は深刻で協力目的に高い妥当性がある。我が国はノベ・ブグレ先住民族を対象に、協力隊派遣、旧開発福祉支援などの協力を実施してきたが、インフラ整備の立ち遅れなどを含めた物質的な貧困の問題のみならず、情報貧困、相互扶助の概念が一般的でない事実、さらに過去のプロジェクトの経験から外部からの支援への依存度が高い住民の態度など課題が多い。一方、このような課題があるにもかかわらず同地域で活動している GTZ のノベ族アグロフォレストリープロジェクト (PAN) は、長期的な視点で農民グループの組織化など人材育成を通して成果をあげており、教訓として学ぶところが多い。他の農村部貧困層と比較して特異性が高くまた交通アクセスが悪いことから、ノベ・ブグレ等先住民族対象のプロジェクト形成については PAN プロジェクトとの連携を念頭に今後パナマ事務所主導で検討することとし、今回の調査で形成する案件の対象には含めないこととした。