

4 ベラグアス県の現状

4.1 一般的な状況

大概様。以下の情報は有用と思いますので、よければお使いください。

1995年の社会開発に関するワールド・サミットのレポート (Informe Nacional, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995) で、一人当たり所得 (1990年の国勢調査 990年の国勢調査結果) により、全国の郡を下記のように分類している。ベラグアス県の郡 (網掛け表示の郡) で貧困地区に入らないのは、サンティアゴ、アタラヤ、モンティホだけとなっている。

表 4.1.1 郡別一人当たり年所得 (1990年) (単位: USドル)

かなり低い		低い		標準		やや高い		高い	
(0 ~100)		(101~150)		(151 ~200)		(201 ~300)		(301 ~)	
サンブ	46.26	ロス・ボソス	101.21	オク	152.45	サン・カルロス	201.41	ラス・ダブラス	328.95
カニヤサス	62.83	ラ・ビンターダ	102.56	サンタ・イサベル	162.53	レナシミアント	201.78	ボケテ	331.60
ラス・ミナス	67.53	リオ・デ・ヘスス	106.33	カピラ	165.95	ベノノメ	202.38	チャンギノラ	338.94
ドノソ	67.60	オラ	106.97	モンティホ	170.64	アランヘ	209.37	サンティアゴ	344.18
ラス・バルマス	71.26	レメディオス	108.02	マカルカス	173.40	トノシ	221.88	アグア・ドゥルセ	352.46
トレ	72.88	カロブレ	110.45	ベセ	178.15	バリタ	222.40	ラ・チョレラ	357.80
サンタ・フェ	84.65	チャグレス	116.78	アントン	180.17	ボケロン	222.50	アラルハン	381.07
テリキ・グランデ	88.55	ソナ	119.87	ベダシ	182.74	サンタ・マリア	234.23	コロソ	387.36
ラ・メサ	86.34	サン・フェリクス	124.63	チェボ	178.15	ポルトベロ	235.46	チトレ	409.44
セマコ	93.96	サン・フランシスコ	132.97	アタラヤ	192.97	ドレガ	238.89	タビド	416.35
バルボア	98.94	ボクリ	137.14			ナタ	251.27	サン・ミグリート	478.13
サン・ロレンソ	99.35	チュビガナ	137.21			グアラレ	267.07	パナマ	632.49
		ピノガナ	138.46			チャメ	267.26		
		チマン	139.65			ブガバ	275.81		
		ボカデル・トロ	142.95			バル	279.88		
		グアラカ	149.50			ロス・サントス	290.19		

出典: Informe Nacional, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995

4.2 保健・医療分野

(1) ベラグアス県の保健・医療の現状

(ア) 主な保健指標

(1) 人口動態

ベラグアスの人口と人口増加率の推移を下表に示す。人口は全県の中でパナマ、チリキに次いで3番目に多い。

ベラグアス県の人口・人口増加率・人口密度

	1970年	1980年	1990年	2000年
人口(1,000人)	151	173	203	231
人口増加率(%)*	1.52	1.33	1.63	1.33
人口密度	13.5	15.4	18.1	20.6

* 過去10年間の年間平均人口増加率

出典：JICA 医療協力部『国別医療協力ファイル パナマ』、p46 および Dirección de Estadística y Censo, Veraguas y Sus Cifras 1996 - 2000 より作成

国家統計局では2000年の国勢調査の結果を基に各県、各郡、各地区の人口推定を行っている。¹ベラグアス県の各郡の男女別人口(2000年以外は推定人口)は下表のとおりである。ベラグアス県の県の中で、1995年の社会開発に関するワールド・サミットのレポート(Informe Nacional, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995)において、一人当たり所得が「かなり低い」とされたカニヤサス、ラス・パルマス、サンタ・フェ、ラ・メサには◎印を付け、「低い」とされたリオ・デ・ヘスス、カロブレ、ソナ、サン・フランシスコには○印を付けた。貧困層の人口は「かなり低い」が5万8711人、「低い」が5万4852人(どちらも2000年の数値)で、合計11万3563人であり、全人口209,621人の54%に相当する。今後の対策で、活動を展開する対象となる郡を選択する際には、人口、貧困水準を勘案して選定することが想定される。

ベラグアス県の各郡の男女別人口

郡	2000	2001	2002	2003	2004	2005
県全体	209,621	213,812	218,086	222,445	226,892	231,427
男	110,349	112,555	114,805	117,100	119,441	121,828
女	99,272	101,257	103,281	105,345	107,451	109,599
Atraya	8,939	9,118	9,300	9,486	9,675	9,870
男	4,722	4,550	4,913	5,011	5,111	5,214
女	4,217	4,301	4,387	4,475	4,564	4,656
○ Calobre	12,216	12,460	12,709	12,963	13,222	13,487
男	6,835	6,971	7,111	7,253	7,398	7,546
女	5,381	5,489	5,598	5,710	5,824	5,941
◎ Cañazas	16,041	16,361	16,689	17,022	17,362	17,709
男	8,675	8,848	9,025	9,205	9,389	9,577
女	7,366	7,513	7,664	7,817	7,973	8,132
◎ La Mesa	11,777	12,012	12,252	12,497	12,747	13,002
男	6,392	6,519	6,650	6,783	6,918	7,057
女	5,385	5,493	5,602	5,714	5,829	5,945
◎ Las Palmas	17,970	18,330	18,697	19,071	19,452	19,840
男	9,807	10,004	10,204	10,408	10,616	10,828
女	8,163	8,326	8,493	8,663	8,836	9,012
Montijo	12,243	12,487	12,737	12,992	13,252	13,517
男	6,788	6,923	7,062	7,203	7,347	7,494
女	5,455	5,564	5,675	5,789	5,905	6,023
○ Río de Jesús	5,269	5,376	5,483	5,592	5,704	5,818

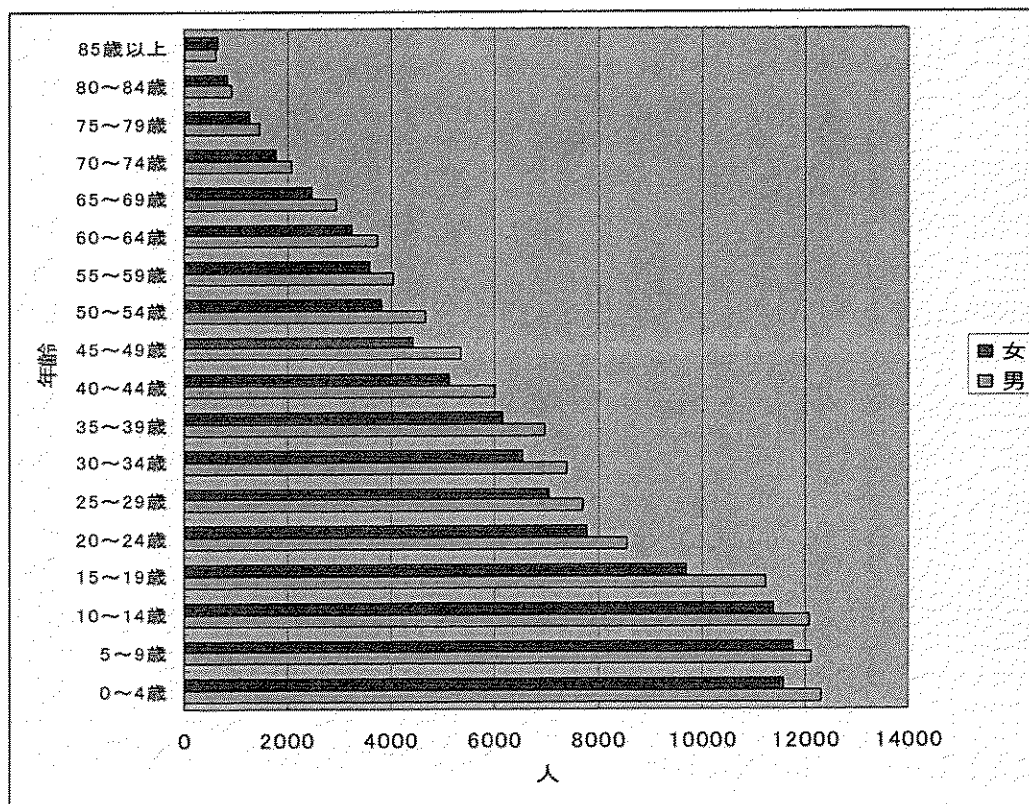
¹ 毎年の人口増加率2%として推定している。

	男	2,856	2,914	2,972	3,031	3,092	3,154
	女	2,413	2,462	2,511	2,561	2,612	2,664
○	San Francisco	9,924	10,124	10,326	10,532	10,742	10,957
	男	5,556	5,668	5,781	5,896	6,014	6,134
	女	4,368	4,456	4,545	4,636	4,728	4,823
◎	Santa Fe	12,923	13,182	13,445	13,714	13,989	14,268
	男	7,011	7,151	7,294	7,440	7,589	7,741
	女	5,912	6,031	6,151	6,274	6,400	6,527
	Santiago	74,876	76,370	77,897	79,454	81,042	82,660
	男	37,061	37,801	38,556	39,328	40,114	40,913
	女	37,815	38,569	39,341	40,126	40,928	41,747
○	Soná	27,443	27,992	28,551	29,122	29,705	30,299
	男	14,646	14,939	15,237	15,542	15,853	16,170
	女	12,797	13,053	13,314	13,580	13,852	14,129

出典：Dirección de Estadística y Censo, Veraguas y Sus Cifras 1996 - 2000

また年齢別人口統計に基づく人口ピラミッドを下図に示す。年少人口（0～14歳）34%、生産年齢人口（15～65歳）59%、老年人口（65歳以上）7%である。過去においてはより年少人口が多く裾の広いピラミッド構造であったが、徐々に生産年齢と老齢人口の割合が増加していると思われる。²

ベラグアス県の年齢別人口構造（2000年）



出典：Dirección de Estadística y Censo, Veraguas y Sus Cifras 1996 - 2000

²全国的な傾向として、年少人口の割合は減少し、生産年齢人口と老齢人口の割合は増加している。

下表に郡ごとの出生数、出生率を示す。県全体の出生率はわずかに減少傾向である。しかし、網掛け表示で示した貧困の程度の大きい郡では、全体に出生率が高めである。子供の死亡率が高いことによる少子化が進まない、または家族計画が普及していないことを示唆している。

各郡の出生数および出生率

	出生数				出生率 (1,000 人当たり)			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
県全体	5,103	5,340	5,008	5,079	23.2	24.1	22.5	22.7
Atalaya	149	166	155	155	18.3	20.2	18.8	18.8
Calobre	269	297	280	276	20.3	22.3	21.0	20.6
Cañazas	614	639	705	723	28.1	29.1	31.9	32.5
La Mesa	268	290	265	258	20.9	22.5	20.5	19.9
Las Palmas	592	639	642	614	23.4	25.2	25.2	24.0
Montijo	306	263	224	212	23.6	20.3	17.3	16.3
Río de Jesús	93	92	103	87	16.3	16.1	18.1	15.2
San Francisco	263	251	213	242	26.8	25.6	21.6	24.5
Santa Fe	367	366	373	302	28.2	28.0	28.4	22.8
Santiago	1,481	1,638	1,403	1,554	22.0	24.2	20.6	22.6
Soná	701	699	645	656	23.3	23.2	21.3	21.6

出典：Dirección de Estadística y Censo, Veraguas y Sus Cifras 1996 - 2000

下表に県の合計特殊出生率³の推移を示す。80 年以降県全体の合計特殊出生率は減少傾向である。

県の合計特殊出生率の推移

	1985	1995	1996	1997	1998	1999
合計特殊出生率	4.0	3.8	3.7	-	3.2	3.2

出典：パナマ国保健省ホームページ (<http://www.minsa.gob.pa/home.htm#>) Estadística de Salud より

(2) 保健指標による保健状況の確認

全国およびベラグアス県の乳児死亡⁴と新生児死亡⁵の推移を下表に示す。1985 年以降全国およびベラグアス県の乳児死亡率ゆるやかに減少している。ベラグアス県の減少傾向は全国よりもわずかに早い。

県内の死亡数・率(1,000 人あたり)・乳児死亡数・率 (1,000 出生あたり) の推移

	1985		1990		1995		1999	
	数	率	数	率	数	率	数	率
全国 乳児死亡	1,264	21.8	1,133	18.9	1,029	16.6	1,005	15.6
全国 新生児死亡	770	13.3	720	12.0	658	10.6	607	9.4

³ 15 歳から 49 歳までの女子の年齢別出生率を合計したもので、一人の女性が生涯に産む子供の数の平均数を推定する指標。

⁴ 乳児死亡率 = (1 年間の生後 1 歳未満の死亡数 ÷ 1 年間の出生数) × 1000

⁵ 新生児死亡率 = (1 年間の生後 28 日未満の死亡数 ÷ 1 年間の出生数) × 1000

ベラグアス県乳児死亡	-	23.6	-	16.5	78	15.5	62	12.2
ベラグアス県新生児死亡	-	12.1	-	8.8	47	9.3	33	6.5

出典：パナマ国保健省ホームページ (<http://www.minsa.gob.pa/home.htm#>) Estadística de Salud より

ベラグアスの保健事情は全体としては改善の傾向にあるが、0歳から4歳の約2万4千人ほどの子供のうち、1999年に3人が栄養失調で死亡しており、また下痢性疾患、結核、マラリア、アルコール中毒などの疾病が貧困地区を中心に発症している。下記の子供の主要な疾患でも下痢性疾患、貧血、皮膚病など栄養と水が悪いことに起因すると思われる疾患が多い。

2003年ベラグアス県の1歳以下の子供の主要疾患
(公的医療機関での診察結果)

順位	病名	件数(男)	件数(女)	合計件数
1	急性咽頭炎(風邪)	756	799	1,555
2	インフルエンザ	276	264	540
3	下痢性疾患	272	248	520
4	急性呼吸器感染症	193	155	348
5	特定されない皮膚感染症	148	174	322
6	疥癬症	80	78	158
7	感染によらない腸炎	72	71	143
8	急性・慢性が特定されない呼吸器感染症	60	46	106
9	慢性腎不全	31	32	63
10	飛び火(膿痂疹)	29	40	69

出典：ベラグアス県統計課

2003年ベラグアス県の1歳以上5歳未満の子供の主要疾患
(公的医療機関での診察結果)

順位	病名	件数(男)	件数(女)	合計件数
1	急性咽頭炎(風邪)	1,508	1,411	2,919
2	腸内寄生虫感染症	609	578	1,187
3	下痢性疾患	542	487	1,029
4	インフルエンザ	452	462	914
5	特定されない皮膚感染症	438	392	830
6	急性・慢性が特定されない呼吸器感染症	147	127	274
7	疥癬症	136	130	266
8	特定されない皮膚病	78	79	157
9	飛び火(膿痂疹)	47	45	92
10	特定されない疾患	51	27	78

出典：ベラグアス県統計課

なお巡回医療や学校での健康診断時に身長・体重を計測しており、そこで標準成長曲線から外れた低体重児を栄養不良(程度により軽・中・重と段階を分けている)として治療とフォローアップを行っているが、その数は昨年までは下記の表の元データに入っていない。県内のサンタ・フェ郡でそうした栄養不良の数を試行的に含めた統計情報(下表を参照)に示されるように、それらの子供を入れた場合、少なくとも貧困水準の高い郡では、栄養不良が主要な疾病の上位に入

ることは間違いない。

健康診断における栄養不良児を入れた場合の主要疾患

2003年ベラグアス県サンタ・フェ郡（1歳未満）

順位	病名	件数（男）	件数（女）	合計件数
1	急性咽頭炎（風邪）	23	33	56
2	下痢性疾患	13	13	26
3	たんぱく質・カロリー栄養不良（軽度）	12	11	23

出典：ベラグアス県統計課

健康診断における栄養不良児を入れた場合の主要疾患

2003年ベラグアス県サンタ・フェ郡（1-4歳）

順位	病名	件数（男）	件数（女）	合計件数
1	急性咽頭炎（風邪）	80	76	156
2	下痢性疾患	37	32	69
3	腸内寄生虫感染症	32	34	66
4	たんぱく質・カロリー栄養不良（軽度）	37	23	60

出典：ベラグアス県統計課

（イ） 保健・医療サービスの現状

（1） 保健行政区分

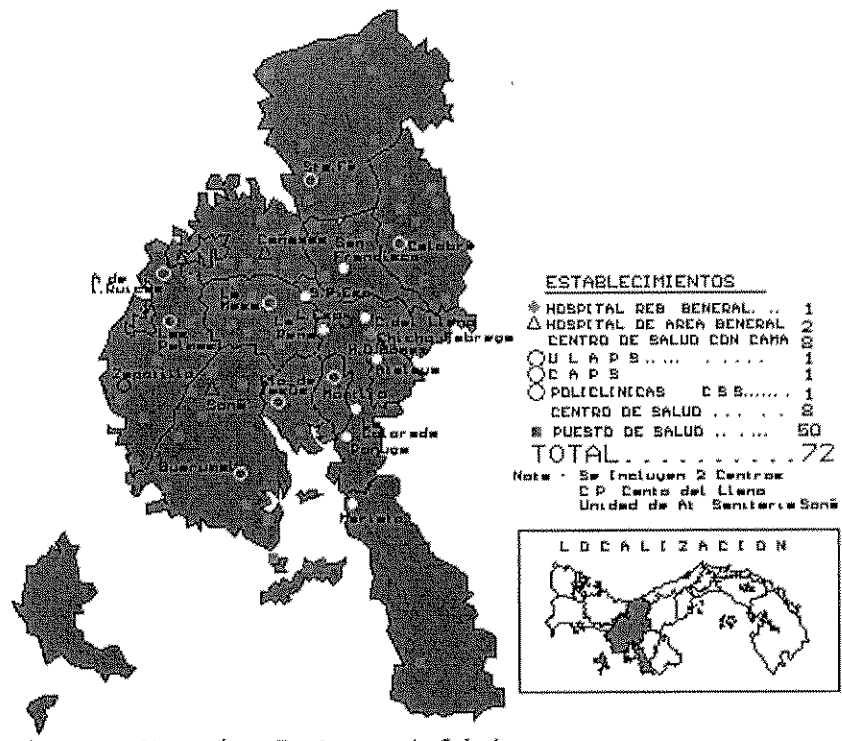
パナマの保健行政区分は、1957年、1973年、1994年、2002年に改編されて今日に至っている。以前はノベ・ブグレ自治区の保健行政はベラグアス県、ボカ・デル・トロ県が管轄していたが、2002年以降は、ノベ・ブグレ自治区が独自の保健行政区分を持った。

現在は以下の14保健行政区分が存在する。

1) ボカス・デル・トロ、2) ノベ・ブグレ自治区、3) チリキ、4) ベラグアス、5) エレーラ、6) コロン、7) コクレ、8) ロス・サントス、9) パナマ西、10) パナマ東、11) サン・ミゲリート、12) 首都圏、13) サン・ブラス自治区、14) ダリエン

出所：Ministerio de Salud, informacion Regional del Sistema de Salud de la Republica de Panama, Organizacion y Desarrollo Institucional, 2003

（2） 県内の保健医療サービス施設



Fuente : Depto. Análisis de Situación y Tendencias de Salud
Sección de Registros Médicos y Estadísticas de Salud

ベラグアス県では2次医療を扱う県病院が1、ポリクリニックが1、農村病院が2(Las Cañazas および Sona)、保健センター12、保健ポストが 82 存在する。保健ポストの保健アシスタントは約 10 個程度の受け持ちコミュニティを持っている。毎週 2 日程度を使って受け持ちコミュニティを巡回し(徒歩で5時間程度かかる場所も含まれる)、コミュニティ内の世帯を1軒ずつ訪問する。その際に子供のワクチン接種の確認、妊産婦検診の確認、保健教育などの予防・啓発活動を実施している。公的保健サービスの中では、この活動が最貧地区を含めて最も広い対象をカバーしている。栄養改善対策を行う場合には保健アシスタントの活動の強化を通じることが重要である。

各レベルの医療機関の必要条件は国家保健政策に規定されている。概括して言えば、下記のような条件がある。

施設レベル	特徴
保健ポスト(Puesto de Salud)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 日中だけサービスを提供 ◆ 最低看護婦が1名必要
保健所(Centro de Salud)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 24時間サービスを提供 ◆ 最低1名の医師が必要 ◆ 簡単な手術、正常分娩が可能
2次病院	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 基本的4科(内科、外科、小児科、産婦人科)の揃っているものと定義される ◆ 入院、通常の外科手術、出産における

	帝王切開など保健所で扱いきれない患者へのケアを行なう ◆ 眼科、耳鼻咽喉科、歯科、口腔外科、整形外科などの専門医が配置される場合もある
3次病院	◆ 基本的4科に加えて専門診療科を有し、2次病院で扱えない専門医療を提供する ◆ 大都市の市立病院や社会保険病院がこれにあたる

(2) 保健・医療分野における問題点

(ア) 貧困地域の保健分野の課題と既存の対策

県内の多くの貧困地域では、農地の土壌が悪く、自家消費分がようやくの収穫しかない。何らかの原因による生産減や不測の出費の必要があると、すぐに極度の貧困状態に陥る脆弱性を持っている。多くのコミュニティ農園を普及するプロジェクトがあるが、上記の脆弱性を解消するまでには至っていない。

貧困地域では保健状況も悪く、栄養不良や安全な水と衛生へのアクセスが不足しているための疾病が多い。疾病による出費増加は貧困の程度を悪化させている。

県内の貧困地域の大きな課題として、栄養、環境衛生、保健・医療サービスへのアクセス、母子保健、感染症が挙げられる。

(1) 栄養における課題

- 栄養分野の活動を行っている機関は多いが、どのコミュニティで誰が何をしているか、今後何が必要とされているかを調整するシステムがない。
- 栄養クリームなどの補助食品を保健省などの巡回診療サービスで行っているが、補助食品は新たな依存心を増加させ、供給が安定しないこともあり、問題が多い。コミュニティ内で必要な食品を自分で生産・調理する技術の普及が必要だがそうした技術支援ができていない。

(2) 環境衛生（安全な水と衛生）における課題

- 水に塩素を加えたり、煮沸して殺菌する習慣が定着しない。下痢性疾患は依然多い。
- 95年にコレラが県内で流行した。

(3) 保健・医療サービスへのアクセスにおける課題

- (1) アクセスを改善するには保健センター（CS）や保健ポスト（PS）のサービスの改善や対応時間の拡大が必要だが、MINSAにその資金的・人材的余裕はない。
- (2) コミュニティ内に保健・衛生活動を率先して行う人材の養成・確保が必要だが、各

⁶ ベラグアス県ではIDBの資金・技術支援によるパッケージ型巡回診療（PAISS）、NGOのPATRONATOが行っているコミュニティ農園（Granja de Produccion）、保健省や教育省や農牧開発省が行っている学校保健などのプロジェクトが、何の調整もなく行われている。

コミュニティの保健委員会が名目的で特に何も活動していないケースが多い。

(4) 母子保健における課題

- 家族計画が普及していない。
- 施設分娩は 76%程度 (1999 年) であるが、少なくとも分娩介助の正式な訓練を受けた人材が付き添う出産を、アクセスの悪い地域で、今後どのように増加させるかが課題となっている。

(5) 感染症における課題

- 90 年代にマラリアの媒介蚊対策の予算が減少した結果、特に北部大西洋岸で 2003 年にマラリアの新規感染件数が急増した。(2001 年までは新規感染件数は 2 から 4 件/年で推移していたが、2002 年に 104 件、2003 年に 432 件と急増した。) 2004 年は予防活動を再開し、大きく新規感染件数は減少する見込みである。
- 媒介蚊対策が弱体化し、かつ貧困層の生活水準はそれほど改善していないため、将来的に再びマラリアやデングなどが増加する可能性がある。

(6) その他の保健課題

- 県内の貧困地区では、地酒の生産がさかんであり、貧困層ほどアルコール中毒患者が多い。
- 酒に酔った夫による家庭内暴力も大きな社会問題となっている。2002 年には県内の公的医療施設だけで、「家庭内暴力が疑われる」外傷が、140 件報告された。

これらの課題への既存の対策を下記のように整理した。

課題 既存の対策	乳幼児の栄養不良	環境衛生 (特に安全な水とトイレ)	保健医療サービスへのアクセス	母子保健 (特に産前・出産前後のケアと乳幼児の疾病予防)	感染症 (マラリア、デング熱、リーシュマニア症)
IDB の支援による PAISS プロジェクト ⁷	栄養改善のための補助食品を与えている (しかし、持続性が保障されていない。コミュニティ農園の技術がない。)	衛生教育	巡回診療 (NGO への委託、MINSa 直営を含めベラグアスで 4 万 5000 人をカバー) (IDB の支援終了後の継続は約束のみ。)	妊産婦検診、子供へのワクチン (ワクチンカードにより確認)	衛生教育
PATRONATO (NGO)によるコミュニティ農園 Granja de Produccion)	多様な作物の生産による栄養改善	衛生教育		衛生教育	衛生教育
保健省・教育省・農牧開発省	学校給食、学校農園の作物によ	衛生教育	学校生徒への定期的健康診	衛生教育	衛生教育

⁷ Paquete de Atención Integral de los Servicios de Salud (PAISS)。世銀と IDB が 1999 年から 2004 年にかけて実施した、農村保健プロジェクト (Salud Rural) の中で開発した巡回診療システムを継承して、IDB の資金提供と技術支援により、ベラグアス県やノベ・ブグレ自治区などで実施しているもの。

による学校保健 (Salud Escolar)	る子供の栄養改善		断 (徹底されていない)		
世銀の支援による Pobleza Rural	コミュニティ農園	水道施設・トイレの建設			
Nutrihogar (NGO) による栄養改善センター	コミュニティ農園、子供の給食センター、栄養不良児への回復サービス	衛生教育		衛生教育	衛生教育

(3) 保健省の県事務所の体制

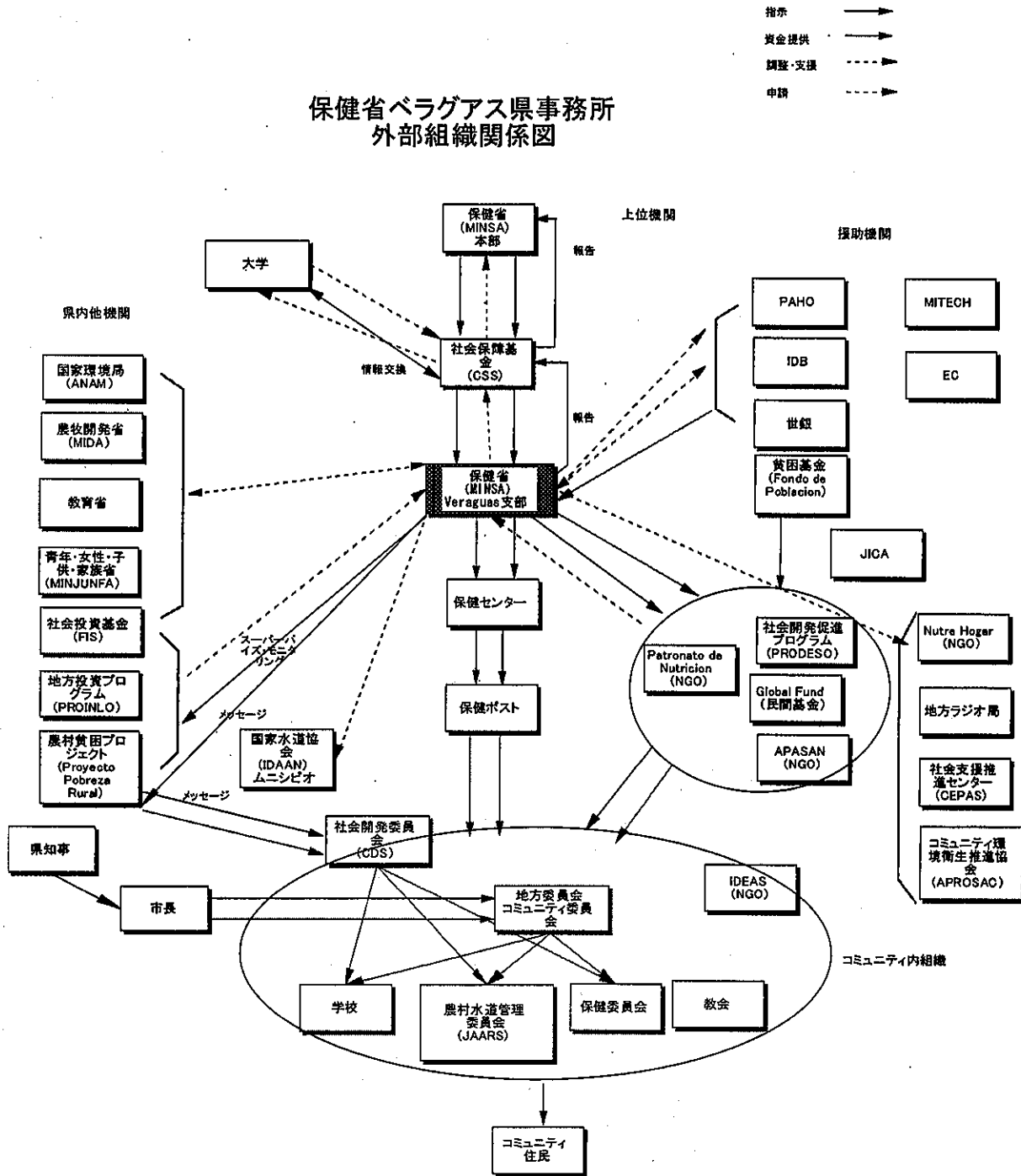
今後のプロジェクトでカウンターパート機関の候補となっている保健省の県事務所の組織分析を、ワークショップ形式で行った。地域事務所の中で貧困地域の健康改善に関係の大きい学校保健課、母子保健課、環境衛生課、感染症対策課、教育課、統計課などのセクションのリーダー10人に集ってもらい、調査団員がファシリテーターとなって、ワークショップを行った。まず外部組織との関係を調べ、次に県事務所の SWOT⁸ (内的な「強さ」と「弱さ」、外的な「好条件」と「悪条件」) 分析を行った。

(ア) 外部組織との関係図

保健省県事務所を取り巻く外部組織にはどんなものがあり、それぞれどんな関係を持っているかを参加者に聞き、図化した。中心にある県事務所から距離が近いほど関係が強く、遠いほど関係が弱くなっている。

⁸ SWOT は、Strength, Weakness, Opportunity, Threat の頭文字。

保健省ペラグアス県事務所 外部組織関係図



- ◇ 関係組織は、上位機関、県内他機関、外部支援機関、医療サービス機関、コミュニティ組織に大きく分けられる。
- ◇ 外部支援機関としては、最も関係が強いのは PAHO、IDB、世銀であり、次いで JICA がある。
- ◇ 県内の公的機関として、国家環境局、農牧開発省、教育省、青年・女性・子供・家族省、FIS、国家水道省などとの関係を持っている。
- ◇ 県内で活動する NGO の中には、事業委託を行っている IDEAS や APASAN との関係が強い。
- ◇ 栄養不良児のリハビリテーションが必要な場合には、県内で唯一の栄養不良児リハ

- ピリセンターである Nutre Hogar の施設に子供を紹介している。
- ◇ PATRONATO や世銀の支援する Pobreza Rural およびその管轄である CDS (Comité de Desarrollo Sostenible:持続的開発委員会)⁹との直接的な連携は始まっていない。
 - ◇ 県内の貧困地域で、様々な機関に栄養対策などの活動の調整を図るには、郡 (Distrito)の市長¹⁰、および市長の指示を受けるコミュニティ委員会との連携が必要だと認識しているが、まだ実質的な市長との連携は始まっていない。
 - ◇ 巡回診療を行う日などの連絡は地元ラジオ局の放送を通じて行うので、ラジオ局との関係も重要である。このやり方で大体においてうまく連絡がされている。

(イ) SWOT 分析

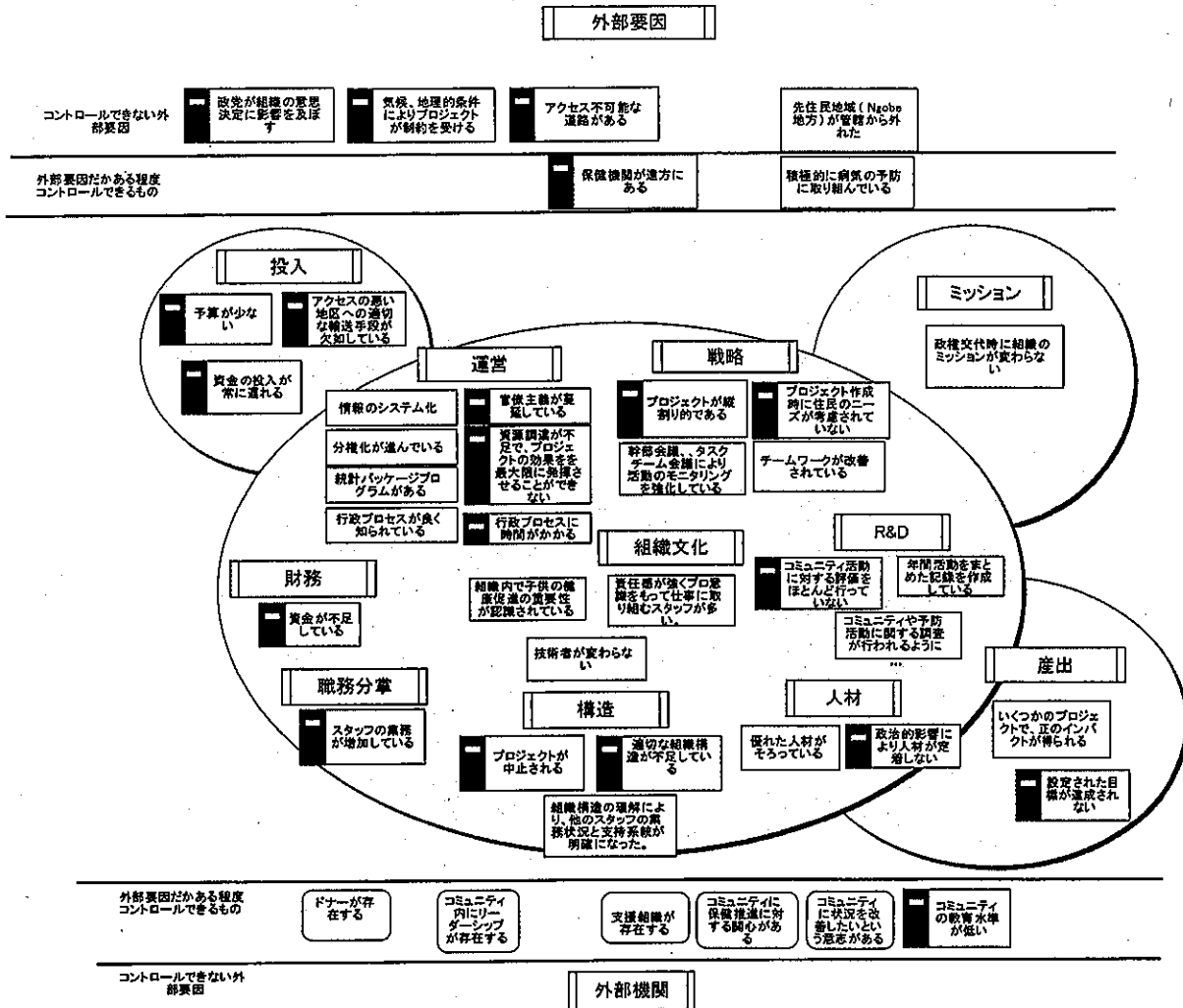
「貧困地区の保健改善を達成する」ことを中心的な課題とした場合、県事務所の組織内部の特徴 (今回はミッション、投入、戦略、財務、組織文化、組織構造、システム、R&D、産出の分類を用いた) のそれぞれに関して、どのような「強さ」と「弱さ」があるか、また外部要因 (政策・制度面の要因と外部機関に関する要因) にはどのような「好条件」と「悪条件」があるかを、ワークショップの参加者から出される意見に基づき、分析した。

図の中の無印のカードは「貧困地区の保健改善を達成する」という中心課題に向けて、内的・外的な好条件を示し、「-」(マイナス) 印の付いているカードは、中心課題の達成に向けて内的・外的な悪条件を示している。

⁹ Pobreza Rural 自体は世銀の委託を受けたコンサルタントが事業実施をしている。Pobreza Rural は郡 (Distrito) とコミュニティの間の区分で、行政上の最小区分である地区 (Corregimiento) のレベルに域内のコミュニティを管轄する CDS を設置して、小規模社会インフラ整備を参加型で行っている。

¹⁰ Alcalde (市長) と呼ばれる。

保健省ベラグアス県事務所の 包括的組織モデル



この図からワークショップの参加者が自分達の組織である保健省地域事務所に関して内部の「強さ」、「弱さ」、外部の「好条件」、「悪条件」をどのように考えているかが確認される。これらを全体的にとらえると、以下のポイントが読み取れる。

- ✧ 予算が少ないことや中央からの資金拠出が遅れるという「弱さ」がある。また、政党の交代による各種事業の継続性の不足、アクセスの悪さなど、自分たちのコントロールの及ばない外的な悪条件があり、これらが運営、財務、構造などにマイナスの影響を及ぼしている。
- ✧ プロジェクト形成時に住民のニーズが十分に反映されていないと、自ら認識していることは重要である。この認識があつて、コミュニティや予防活動に関する現地調査を始めた。
- ✧ 上記の内的・外的な弱さはあるが、ベラグアスの県事務所では、県事務所レベルでできる対策を進めている。たとえば政権交代があつても変わらないミッションを設置することやチームワークの改善、情報のシステム化、指示システムの明確化などを行っている。ス

4. 3 農業分野

(1) ベラグアス県の農業の現状

(ア) 農業経営

ベラグアス県の総面積 10,677.2 km²のうち、農牧地として分類される面積は 56%に相当する 601,317 ha である。農牧地の中で、自然草地を含む牧草地が 57%を占める。穀類、マメ類、イモ類などの単年生作物の農地面積は 8%、果樹などの永年生作物は 3%に止まるのに対し休耕地が 12%存在する。これは、焼畑農業が一般的であることなどに起因するものと考えられる。

ベラグアス県における郡別利用形態別農牧地面積比率 (2000/01 年)

郡	単年生作物	永年生作物	休耕地	伝統的牧草地	改良牧草地	自然草地	山林	その他
パナマ国	9%	5%	11%	36%	9%	11%	15%	5%
ベラグアス県	8%	3%	12%	39%	7%	12%	14%	5%
Ataraya	13%	4%	6%	43%	14%	11%	6%	3%
Calobre	13%	6%	16%	27%	4%	15%	12%	6%
Cañazas	10%	5%	25%	17%	1%	18%	18%	4%
La Mesa	8%	4%	18%	36%	3%	15%	12%	5%
Las Palmas	7%	3%	15%	45%	6%	11%	11%	2%
Montijo ¹¹	4%	2%	5%	46%	5%	8%	20%	10%
Río de Jesús	8%	2%	7%	50%	8%	16%	8%	3%
San Francisco	10%	3%	21%	21%	7%	14%	18%	6%
Santa Fé	12%	13%	21%	27%	3%	12%	9%	3%
Santiago	14%	3%	6%	42%	11%	13%	7%	4%
Soná	6%	2%	13%	43%	10%	9%	14%	3%

出典：Sexto Censo Nacional Agropecuario, 2001 (第6回全国農牧業センサス)

経営規模別農牧場数によれば、0.10 ha 未満の零細農家は 14%、1.00 ha 以上の農牧場は 72% であり、これはパナマ全国平均に比べて農地の規模が大きいといえる。郡別にみると、Santiago 郡、Ataraya 郡、Soná 郡などの比較的都市化した郡において零細農家が多い傾向がみられる。

パナマでは農地改革が進んでいて、農牧場のほとんどは自作であり、借地の割合は 1%に過ぎない。自作農でも明確な権利書のあるものは 30%、権利書がないものが 60%である。残りはこれらの混合型である。権利書の付与の程度は郡により違いがみられ、一般に都市化した郡において権利書付与の割合が高い傾向がみられる。山間地の Santa Fé 郡、Cañazas 郡、Calobre 郡では権利書のある農牧場は 10%に満たない。

¹¹ Montijo 郡は 2002 年に Montijo 郡と Mariato 郡の 2 郡に分割された。そのため現在はベラグアス県は 12 郡で構成されている。

ベラグアス県における郡別規模別農牧場数比率、および所有形態別農牧場数比率（2000/01年）

郡	規模別農牧場数比率				所有形態別農牧場数比率			
	< 0.10 ha	0.10 - 0.49 ha	0.50 - 0.99 ha	>= 1.00 ha	権利書 あり	権利書 なし	借地	混合型
パナマ国	35%	11%	7%	47%	37%	56%	1%	6%
ベラグアス県	14%	7%	7%	72%	30%	60%	1%	9%
Ataraya	22%	13%	10%	55%	48%	38%	1%	14%
Calobre	2%	4%	5%	89%	9%	80%	1%	10%
Cañazas	5%	5%	4%	86%	9%	88%	0%	3%
La Mesa	10%	6%	9%	75%	31%	58%	2%	9%
Las Palmas	9%	5%	5%	80%	11%	80%	1%	8%
Montijo	11%	8%	10%	71%	23%	63%	1%	12%
Río de Jesús	7%	9%	12%	72%	50%	22%	3%	25%
San Francisco	8%	3%	5%	84%	25%	68%	1%	5%
Santa Fé	1%	3%	5%	90%	5%	88%	0%	7%
Santiago	29%	12%	9%	50%	55%	35%	1%	9%
Soná	19%	7%	7%	67%	37%	52%	2%	9%

出典：Sexto Censo Nacional Agropecuario, 2001（第6回全国農牧業センサス）

（イ） 作物生産

コメの作付面積が最も大きく、1作目が15,996 ha、2作目が2,889 haで、年間18,885 haである。トウモロコシがこれに次ぎ、それぞれ6,893 ha、3,587 haで、年間10,480 haとなっている。穀類のほか、インゲンマメ（Frijol）、グアンドウマメ（Guandú）などのマメ類、キャッサバ（Yuca）、ヤマイモ（Ñame）などのイモ類が、主要作物である。

コメの年間収穫量は約34,000トン、トウモロコシは約11,000トンで、これら主要穀類を合わせて約45,000トンである。県民一人当たりの年間穀類生産量は約215 kgとなり、雑穀やイモ類なども加えると平均250 kgレベルに達するとみられる。量的には絶対的な不足があるとは認められないが、副食が少ないことから主食の消費量が非常に多い。また、アクセスの悪いことや流通経路が未整備であることから、食料の地域的な偏りがあるとみられる。農村部においては、雨季作の収穫前には基礎食料が不足する農家も多い。郡別にみると、一人当たりの年間穀類生産量は、Montijo郡で1,200 kgと非常に多いが、都市部のSantiago郡やAtaraya郡のほか農村部でもSanta Fé郡（68 kg）、Cañazas郡（101 kg）、La Mesa郡（115 kg）などと自給レベルに満たないとみられる地域も多い。

主要作物の単位収量は、コメ（1作目）が1.53 kg/ha、トウモロコシ（1作目）1.05 kg/ha、インゲンマメ0.29 kg/ha、キャッサバ4.74 kg/haであり、概して低レベルである。

伝統的焼畑農業が一般的で、自給的農家がほとんどである。コメについても陸稲が大多数を占め、水稻はごく限られた地域で作付けされているに過ぎない。コメはMontijo郡で作付率、単位収量が大きい。これはモンティホ湾東岸部の雨量が4,000 mmと多い地域（2002年にMariato郡として独立）で生産が盛んであるためである。ここでも陸稲が大多数を占める。

主要作物のほかは、Santiago郡のサトウキビ、Santa Fé郡のコーヒー、Calobre郡のスイカなどが主な農産品である。

農村地域においては、野菜や果樹などの生産や家畜の飼養は、ごく限定地域で行われているに過ぎない。農業が自給的であり商品作物の生産が少ないこと、市場へのアクセスが劣悪なこと、市場の規模が小さいことなどの制約もあり、農村部の農産加工は稀である。非伝統的農業として、水田稲作、養魚、小家畜飼養、雨除け栽培、有機肥料の利用などが推進されている。

ベラグアス県における郡別主要作物の作付面積 (2000/01年) (単位: ha)

郡	コメ 1作目	コメ 2作目	トウモロコシ 1作目	トウモロコシ 2作目	インゲンマメ	グアントウ マメ	キャッサバ	ヤマモ
パナマ国	86,769	22,794	34,410	29,606	9,770	4,169	4,886	4,796
ベラグアス県	15,996	2,889	6,893	3,587	2,034	1,700	765	419
Ataraya	301	56	288	162	47	104	80	148
Calobre	1,355	87	853	271	158	210	131	23
Cañazas	1,666	19	797	247	152	245	76	18
La Mesa	762	32	498	295	124	150	23	11
Las Palmas	1,957	98	784	636	639	197	77	12
Montijo	1,485	1,997	610	362	125	64	76	37
Río de Jesús	1,024	35	277	282	42	22	5	6
San Francisco	1,228	94	607	173	87	172	46	14
Santa Fé	736	7	485	57	122	189	97	21
Santiago	1,261	252	844	511	143	202	119	102
Soná	4,221	213	849	590	395	145	35	26

出典: Sexto Censo Nacional Agropecuario, 2001 (第6回全国農牧業センサス)

ベラグアス県における郡別主要作物の収穫量 (2000/01年) (単位: トン)

郡	コメ 1作目	コメ 2作目	トウモロコシ 1作目	トウモロコシ 2作目	インゲンマメ	グアントウ マメ	キャッサバ	ヤマモ
パナマ国	193,757	59,794	46,912	59,616	3,884	1,908	20,039	27,822
ベラグアス県	24,498	9,459	7,260	3,679	584	607	3,626	3,263
Ataraya	465	49	460	205	19	59	484	905
Calobre	1,373	107	1,142	402	70	89	383	212
Cañazas	721	10	682	201	26	64	362	98
La Mesa	546	28	499	279	26	52	178	83
Las Palmas	2,762	174	807	612	172	72	327	65
Montijo	5,711	8,009	554	354	37	20	259	246
Río de Jesús	2,151	103	287	309	8	5	37	21
San Francisco	980	221	561	171	27	71	243	93
Santa Fé	366	10	454	48	31	55	395	103
Santiago	1,762	246	949	539	46	74	729	1,279
Soná	7,660	501	864	560	122	48	228	160

出典: Sexto Censo Nacional Agropecuario, 2001 (第6回全国農牧業センサス)

ベラグアス県における郡別主要作物の単位収量 (2000/01年) (単位: トン/ha)

郡	コメ 1作目	コメ 2作目	トウモロコシ 1作目	トウモロコシ 2作目	インゲンマメ	グアントウ マメ	キャッサバ	ヤマモ
パナマ国	2.23	2.62	1.36	2.01	0.40	0.46	4.10	5.80
ベラグアス県	1.53	3.27	1.05	1.03	0.29	0.36	4.74	7.79
Ataraya	1.55	0.88	1.60	1.26	0.40	0.56	6.05	6.11
Calobre	1.01	1.23	1.34	1.48	0.45	0.43	2.92	9.24
Cañazas	0.43	0.53	0.86	0.81	0.17	0.26	4.76	5.45
La Mesa	0.72	0.88	1.00	0.95	0.21	0.34	7.74	7.59
Las Palmas	1.41	1.77	1.03	0.96	0.27	0.36	4.25	5.46
Montijo	3.85	4.01	0.91	0.98	0.30	0.32	3.41	6.66
Río de Jesús	2.10	2.95	1.04	1.10	0.18	0.24	7.43	3.45
San Francisco	0.80	2.36	0.93	0.99	0.32	0.41	5.28	6.65
Santa Fé	0.50	1.47	0.94	0.83	0.25	0.29	4.07	4.88
Santiago	1.40	0.97	1.12	1.06	0.32	0.36	6.13	12.54
Soná	1.81	2.35	1.02	0.95	0.31	0.33	6.52	6.15

出典: Sexto Censo Nacional Agropecuario, 2001 (第6回全国農牧業センサス)

(ウ) 畜産

ベラグアス県の畜産部門については、都市郊外に大規模な企業的牧場・飼育場が存在し、農村部では小規模)の飼育場が点在する状況である。主要家畜の頭羽数は、肉牛・乳牛が252,000頭、豚が48,000頭、馬が26,000頭、鶏1,480,000羽となっている。農牧場当りにすると、それぞれ33頭、8頭、3頭、52羽であり、パナマ全国に比べて小規模な経営であることがわかる。前述のように郡により規模が異なり、例えば養鶏については、Santiago郡では122羽であるのに対し、Cañazas郡では17羽、Las Palmas郡では23羽である。人口一人当たりの家畜数にも違いがみられ、例えば鶏については、La Mesa郡が16.2羽、San Francisco郡が11.3羽などと多いのに対し、Cañazas郡では3.0羽、Santa Fé郡とSoná郡では3.4羽と少ない。

ベラグアス県における郡別主要家畜農場数および頭羽数(2000/01年)(単位:頭、羽)

郡	主要家畜の農場数				主要家畜の頭羽数			
	牛	豚	馬	鶏	牛	豚	馬	鶏
パナマ国	39,205	28,186	44,683	150,159	1,533,461	312,189	134,781	14,132,823
ベラグアス県	7,615	6,197	9,740	28,548	251,654	47,936	26,095	1,480,052
Ataraya	334	198	380	1,337	9,498	2,703	869	82,259
Calobre	769	491	869	2,480	11,220	1,520	1,704	66,716
Cañazas	572	930	943	2,895	5,386	2,127	1,943	48,603
La Mesa	581	489	779	2,404	13,326	3,134	1,837	190,333
Las Palmas	889	1,004	1,321	3,200	29,548	3,341	3,712	72,475
Montijo	916	628	1,139	2,242	51,902	3,629	4,283	77,965
Río de Jesús	344	114	428	988	13,016	653	1,153	24,115
San Francisco	358	302	375	1,835	6,345	2,843	784	111,567
Santa Fé	335	267	692	1,763	4,566	1,087	1,371	43,431
Santiago	1,404	676	1,179	5,470	46,954	21,127	3,113	666,833
Soná	1,113	1,098	1,635	3,934	59,893	5,772	5,326	92,755

出典: Sexto Censo Nacional Agropecuario, 2001 (第6回全国農牧業センサス)

(エ) 農業農村開発計画「パナマ農村プラン」

2001年1月に農牧開発省(MIDA)は農村部の貧困解消と農牧産業の振興のために「パナマ農村プラン 2001~2004-農牧開発および農村社会のための戦略的オリエンテーション(Plan Panamá Rural)」を発表した。パナマにおける農村ビジョンは、2010年に向けて、貧困を削減し均衡のとれた地方開発を行い、よりよい居住環境を求めてパナマにおいて重要な産業である農牧業を発展させることである。これはまた、都市への人口集中を防ぐ意味合いもある。2010年をターゲットとした戦略目標として、「農牧生産の競争力向上」、「農村社会の公平確保」、「新たな官および民の組織化」の3点をあげている。各目標の具体的概要は以下のとおりである。

① 農牧生産の競争力の向上

新技術の応用によって多様性のある農牧製品の開発を行い、国内市場へのアクセス強化、輸出の振興を行うことにより達成。

② 農村社会の公平確保

農牧業を新たな経済社会機会ととらえ、自立できるように支援し、貧困を削減することにある。そのためにも女性、青少年、先住民族を農業経済活動へ取り込む努力をすべきである。

③ 新たな官および民の組織化

官および民の組織がより多くの関係者の参加を得てより自立した組織を作り上げ、責任を

もてるようにすることである。

こうした国家政策に基づき、ベラグアス県においても各種の事業が展開されている。とくに、県内には貧困地域が多く分布していることから、「農村社会の公平確保」を課題とした取り組みが重点的に行われている。

(オ) 農業農村開発における農牧開発省 (MIDA) の概要

農牧開発省は、農村住民の社会・経済・政治的改善と全国的生活への参加を促進・確保するため、農牧分野を政策を推進することを目的とする。主な役割は、農牧分野の政策を立案、組織、調整、諮問、促進、助長し、それから派生する具体的行動を実施する。また、当該分野の生産性向上と人的資源の開発・活用を阻害している農牧構造を改革する。

組織は、管理部門、政策部門、実務部門から成り、活動レベルでは、国家農地改革局、全国牧畜局、全国農村開発局、全国農業生産局、全国農村・灌漑工学局、全国水産養殖局、全国植物衛生局、全国動物衛生局、農牧検疫実施局、国立農業学校がある。中央レベルの下に各県に地方局が置かれる。

農牧開発省の関連機関として、試験研究を行う農牧研究所 (IDIAP)、農産物の流通を管轄する農牧マーケティング協会 (IMA)、農業生産向け融資を担当する農業開発銀行 (BDA)、農村部の保健分野を扱う農牧保健協会 (ISA) がある。

農牧開発省の中で、とくに貧困地域の農村開発を担当しているのが、全国農村開発局であり、その職務は以下のとおりである。

- 農家 (生産者、農村の若者、女性) を強化・補強させる農村開発政策や戦略の創造と実行。
- 貧困地域を対象にするプロジェクト形成の調整、参加。
- 農牧業に従事する農村住民の組織化の推進。
- 食糧保障と貧困軽減を推進するような開発プロジェクトの調整、支援。
- 持続的農牧開発と農村開発のプログラムやプロジェクトの基礎となる社会・経済調査の実施。
- 生産者組織の強化、促進、開発のための社会、経済、文化、方法論的な研究・調査。
- 農民組織に法人格を授与、要請のある法的サービスの提供。
- 極貧地域における農民組織の創設・発展を支援。
- 農民組織の地位や内部規則に関する補佐、指導、管理。

2003年に全国農村開発局の実施したプログラム/プロジェクトは、次の7つである。

農牧開発省全国農村開発局の実施プログラム/プロジェクト (2003年度)

プログラム/プロジェクト	目的	主な実績	受益規模
辺境地域の小中学校における貯蓄と食料生産の促進	貧困地域における生徒、保護者会を対象に、彼らの学校給食の量と質の改善。	2003年には全国で100の学校農園を設立。63校は再整備、37校は新設である。直接受益者は、小学生10,123名。学校農園の生産量は野菜、穀類、イモ類など250,000ポンド。鶏肉は25校で6,562ポンドの生産。	コミュニティ数： 100 対象家族数： 3,374 受益者数： 10,123
小規模重力かんがいによる農村開発	極貧地域の食料生産量の改善。	2003年は、全国に24の生産モジュールを設置。合計74モジュール。小規模かんがいシステムでは、コメ、トウモロコシ、野菜、イモ類など437,000ポンドを生産。	コミュニティ数： 74 対象家族数： 565 受益者数： 2,825

プログラム/プロジェクト	目的	主な実績	受益規模
ヤギ飼育による農村開発	ヤギ飼養の推進による農村部の栄養改善。	当初 174 頭で始めたが、現在 300 頭。受益者はミルクの消費量が増加。World Food Program からヤギ小屋建設資材の補助として 41,360 ドルの資金援助あり。	コミュニティ数： 25 対象家族数： 150 受益者数： 651
ヤギ人工授精繁殖センター	生産性の高いヤギの優良品種の生産。	国立農業大学校 (INA) に 100 頭規模のヤギ繁殖センターを設置準備中。農家や普及員 35 名に研修等を実施。	コミュニティ数： 対象家族数： 受益者数： 35
雨除け栽培	雨除け栽培により過湿を避けて作物の品質向上を図る。	2003 年には全国に 21 生産モジュールを設置。12 月までに 17,752 ポンドの野菜などを生産。生産農家は資材費をローンで賄い、その額は合計 3,247 ドル。	コミュニティ数： 21 対象家族数： 134 受益者数： 670
コイバ国立公園地域の零細農民活動の促進・開発	コイバ国立公園の影響地帯において環境保全の代替技術（農業、非農業、牛飼養など）を導入。	2003 年には 5 つのイグアナ飼育施設を設置、メス 10 匹、オス 2 匹を提供。	コミュニティ数： 7 対象家族数： 144 受益者数： 720
持続的農園	研修などを行い非伝統的農業技術を取り入れた農園を設置し、食糧生産を増大。	2003 年には Veraguas 県や Los Santos 県に計 15 の農園を設立。これによる受益世帯数は 197。	コミュニティ数： 15 対象家族数： 197 受益者数： 985

出典：農牧開発省全国農村開発局資料

2004 年度、全国農村開発局が実施計画中のものは、次の 5 プログラム/プロジェクトである。

農牧開発省全国農村開発局の計画プログラム/プロジェクト (2004 年度)

プログラム/プロジェクト	目的	計画内容	便益/費用
農村開発局職員能力強化ワークショップ	中央、地方レベルの農村開発局の職員を対象とした研修により、農民組織を指導する能力を強化する。	農民組織の研修計画の策定・実施を行う。研修の課題は、1) 議会制度、2) リーダーシップ、3) 農民組織の文書管理、4) 経営管理、5) 流通、6) 事業計画、とする。	農村開発局 100 名、591 農民組織 費用：\$ 5,015
ジェンダーに配慮した政策・プロジェクト形成のための研修	政策、計画、事業の策定においてジェンダー配慮の観点を取り込むよう研修する。	普及員から局長までを対象として、ジェンダー関連の研修を行う。研修は 16 コースで、各コース 3 日間で 25 名程度とする。	局長 31 名を含む、MIDA 職員 401 名 費用：\$ 42,963
辺境地域における雨除け栽培による食糧生産改善プロジェクト	ビニールハウスによる雨除け栽培技術を導入し、貧困地域の栄養改善を図る。	ビニールハウス建設資材の提供とともに、研修や技術指導を行う。対象地区は全国 9 県とノベグレ自治区とする。	55 コミュニティー、110 世帯 550 名 費用：\$ 101,438 (19%は農民負担)
農村と先住民族地区の青年の能力向上プロジェクト	活力がある青年層に働きかけ、地域のポテンシャルを生かした農業・非農業生産活動を活性化させる。	雨除け栽培、ポストハーベスト処理、養鶏、果樹植栽、民芸品製作などを推進する。それに必要な、農業生産技術、自己管理能力、社会文化に関する研修を実施する。	9 県の 55 農村の 896 名と 10 先住民族コミュニティの 150 名 費用：\$ 126,377
小規模かんがいによる食糧生産プロジェクト	重力かんがい技術の導入により基礎食料の増産を図り、貧困農家の栄養を改善する。	塩ビ管などの資材を提供し、かんがいモジュールを建設する。かんがい技術や水稲と野菜栽培に関する技術指導を行う。	100 モジュール 1,000 世帯 5,000 名 費用：\$ 200,000

出典：農牧開発省全国農村開発局資料

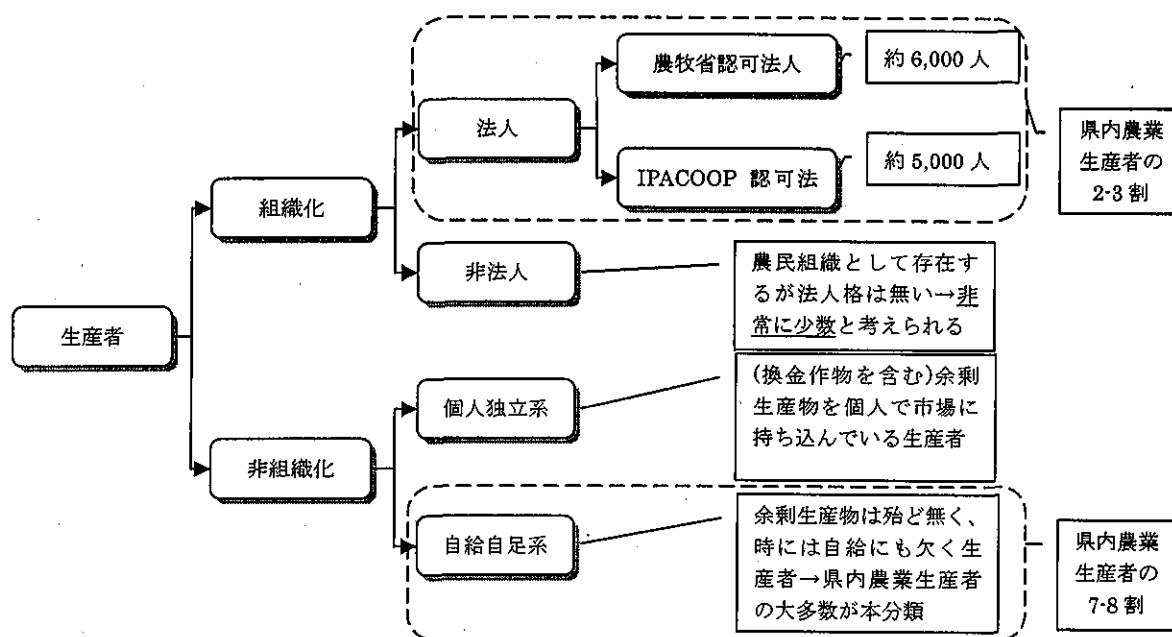
農牧開発省は各県に県事務所を置く。ベラグアス県事務所にも農村開発部が置かれ、農村開発プログラムの実施・調整を担当している。農業普及に関しては、県事務所内にも専門の部局はない。農業普及は、県内 12 郡に 13 ヶ所設置された普及事務所 (Agencia)、および 5 ヶ所支所が担当している。各普及事務所には 5 名の普及員が配属されており、支所配属を含め 70 名の普及員が活動

している。ひとりの普及員は1地区を担当している。県内に87地区存在するので、約8割がカバーされているのが現状とみられる。普及員は、通常の農業技術普及のほか、各種事業の現場対応、学校農園に対する技術指導など所轄範囲は広い。制度としては、各普及員は1年間に15件の業務を実施することが義務付けられている。最低15件の計画的で継続的な活動に加え、必要に応じてスポット的な普及活動も実施している。普及員は普及事務所に長期勤務するケースが多く、地域に根ざした地道な活動をしているように見受けられる。

(2) 生産者組織および村落内既存組織

(1) 生産者組織

農業生産者について、「組織」をキーワードとして分類すると下図のような分類を行なうことが可能である。ベラグアス県の特徴的な点として法人格を持たない農民組織が少なく、農業生産者全体の7~8割程度(下図「自給自足系」に分類)が組織に属せずに個別に営農している点が挙げられる¹²。



農業生産者の分類概念図

(法人格について)

パナマ国では農業生産者組織をはじめ、労働者組織、青年・女性組織、保健組織など様々な組織団体が法人化されている。これは法人格を得ることで経営許可を取得するという実質的な側面

¹² ベラグアス県の人口を20万人、1世帯平均5人として計算。現行のCDSの活動は農業生産だけは無いため、計算上からは除外している。

を有していることに加えて、組織の種類によっては法人格が対外的な物資・技術支援を受ける際の必要条件となっていることにも起因している。

これら様々な組織団体は夫々の所轄官庁による審査を受けた後、所轄官庁認可の法人として登録され法人格を得る（法人格の許認可プロセスについては添付参照）。

本項ではこれら種々の組織のうち、特に農業生産と直接的な関係を有する農牧開発省認可の組織、および協同組合庁（IPACOOOP）認可の組織について記述する。

農牧開発省認可組織

農牧開発省が認可する法人格の種類には現在下記の5種類が存在する。

農牧開発省認可法人の内訳（2003年12月現在）

		移住農民 組織	農業生産者 アソシエーション	農村女性	農村青年	持続的開発 委員会 (CDS)	合計
ベラグアス	組織数	52	53	18	4	60	187
	人数	841	1,332	271	68	3,577	6,089
全 国	組織数	99	428	157	23	110	817
	人数	1,688	13,800	3,359	432	5,549	24,828

出所：農牧開発省農村開発局資料

• 移住農民組織(Acentamiento Campesino)

移住農民組織とは 1970 年代の農地改革において付与された集団土地使用权に基づいて形成されている組織である（ただし移住してきた例と、以前から居住していた人々に土地を与えた例と双方あり）。

1980 年代まで移住農民組織に対する農業融資条件が実質的に緩和される政策的支援もあったため、90 年までにベラグアス県内で 91 団体にまで増加したが、その後融資の不良債権化などの問題が生まれたために 90 年代からは解散する組織も多く、現在 52 団体にまで減少している。

なお土地が一団となっているため、現行の土地利用としては放牧等に利用されていることが多い。現在では集団土地「使用权」を集団土地「所有権」に変更することを計画している。

• 農業生産者アソシエーション (Asociaciones de Productores)

農業生産者による組織であり、法人格取得要件として 12 名以上の参加を必要としている。アソシエーションの法人格取得のメリットとして、農牧開発省主催の研修、普及員による技術指導、外部からの物資支援を受ける機会の増大と言った側面が挙げられる。

農業生産者アソシエーションの例～サンホセ村、ベラグアス県

「12月25日農業生産者の会：Junta Agraria de Productores de 25 Diciembre」

- 1986年設立。現在の会員は28人。
- 共有地において週3回の共同作業を行なっている。共有地からの収穫物は労働日の割合によって、各メンバーが収穫物を分け合っている。
- 「フアン23」という大手の協同組合のメンバーになっており、余剰生産物を購入してもらうことが多い。売却によって現金収入があった場合には、メンバーで配分すると同時にアソシエーションのファンドにも一定額を入れることになっている。
- 村にアソシエーション所有のキオスクあり（開店資金はフアン23からの融資で約US\$350）。近隣にはキオスクが無いので周辺からも買物に来る人が多い。
- しかしながら、共有地と自己の農地からの収入だけでは足りないため、乾季にはサトウキビ農園へ出稼ぎに行く人々も依然として居る（出稼ぎ労賃：US\$4～8/日）

(注) 本アソシエーションの共有地は水源に恵まれていることや外部からの(JICA 含)技術支援を受けている側面もあり、通常のアソシエーションよりも高い組織力をもった組織体といえる。

• 農村女性・農村青年(Mujer Rural y Juventud Rural)

農牧開発省では農村における女性や将来の農業生産を支えることが期待される青年層を対象として、これら法人組織の設立を認めている。農村女性組織は女性を対象とした生産活動の研修に注力している。一方農村青年は依然として登録組織も少数であり、実際の活動は少ない様子である。

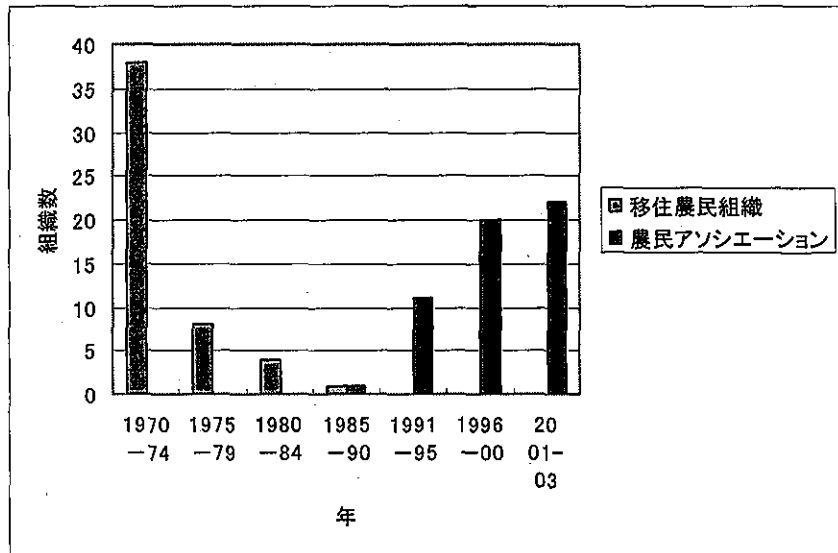
• 持続的開発委員会(Comites de Desarrollo Sostenibles)

農牧開発省および世界銀行の行なっているプロジェクト「農村貧困プロジェクト：Projecto Pobreza Rural」の活動過程において設立された組織である。村単位において形成された組織であり、活動内容は所得向上のための諸活動に加えて生活インフラ整備までを網羅している。地区単位の人口を広く網羅したうえで組織として規定しているため、上表にあるようにメンバー数は非常に多くなっている（なお、CDSの分布自体はプロジェクトの実施県：ベラグアス、エレラ、コクレ、ロスサントスに限定されている）。

(組織化支援に対する農牧開発省の取り組み)

1970年代から80年代にかけて、農牧開発省は移住農民組織を中心的な対象として組織化支援を行なってきた。その後移住農民組織は融資の不良債権化の問題等から新規の組織設立は無くなり、90年代からは農民アソシエーションが農牧開発省の中心的な支援対象となっている。支援対象の選定は普及員と生産者の人脈や地域的な遍在が無いような支援配分を考慮するなど、様々な要因から行なわれている。

国家的な政策からは「パナマ農村プラン：1999-2004」において、三つの主要ヴィジョンのうちのひとつとして「新たな民の組織化」が謳われている（他の二つは「農牧生産の競争力向上」と「農村社会の公平確保」）。



農牧開発省認可法人の新規登録数：移住農民組織および農民アソシエーション

IPACOOOP(協同組合庁)認可組織¹³

IPACOOOP の認可する組織は「協同組合」として法人登録される。協同組合には、貯蓄信用協同組合をはじめ、多目的サービス協同組合、運輸協同組合等々、合計 13 種類の組合が存在する。IPACOOOP はこれらの組合を活動規模、メンバー数、与信額等のクライテリアに基づき、小規模、中規模、大規模の別に区分している。

ベラグアス県内の規模別による協同組合数 (2003 年 11 月現在)

	小規模	中規模	大規模	合計
貯蓄信用協同組合	1	2	1	4
消費協同組合	2	0	0	2
サービス協同組合	1	0	0	1
多目的サービス協同組合	14	3	2	19
運輸協同組合	1	1	0	2
ベラグアス県 合計	19	6	3	28
全国 合計	233	98	31	362

出所：Categorizacion de Cooperativas: IPACOOOP, November 2003

注：ベラグアス県に在る協同組合は上表内の 5 種類のみである。全国の合計数は組合全種類を対象としている数値。

農業生産に直接関わった活動を展開している協同組合は、上記のうち多目的サービス組合のみであり、2002 年末で 5,117 人のメンバー (ベラグアス県) を擁している。

協同組合の規模は農牧開発省認可のアソシエーションなどと比較して一般的に規模が大きく、例えば「小規模」に分類される組合であっても小さなスーパーマーケットを保有しているなど、農民組織と言うよりは小企業としての傾向が強い (下記ボックス内参照)。

なお協同組合は IPACOOOP から経営指導、技術支援、融資等を受けることが出来る一方で、年度ごとに財務報告書の提出が義務付けられており、かつ収益の 5% を IPACOOOP に対して拠出す

¹³ IPACOOOP に関する組織構造等の情報については添付参照。

ることとなっている。

多目的サービス協同組合（分類：小規模組合）の例～ラ・メサ村、ベラグアス県

「ラ・メサ農民連合：Union de Campesinos Mesanos」

- 1972年設立。現在の会員は131人。会員の殆どは同郡内の農民。
- 会費としてUS\$10/年の義務あり。
- 組合がスーパーを2店舗所有している。組合の活動資金の殆どはスーパーからの収益に拠っている。
- スーパーの販売商品として、会員の農産物を優先的に買い入れる。会員に対しては部外者よりも若干高値で買取りを行なう。
- 組合所有の車は無いため、組合がメンバーの居る村々を集荷に廻ることはできない。農民自らがスーパー(組合)に持ち運ぶ。
- 会員は組合のファンドから小額融資を得ることが出来る。融資額は最大 US\$300 (年利 5%)。現在組合のファンドは約 US\$4,000。
- 組織構成としては、議会(80人)、役員会(7人)、監視委員会(5人)、教育委員会(4人)、店舗マネージャー(2人)から成っている。教育委員会は集会のロジスティックス、IPACOOOPとの渉外等を担当。
- IPACOOOPからの研修のほかに ASCOVE(ベラグアス協同組合アソシエーション)からの研修もあり。

法人格を持たない生産者組織

ベラグアス県の場合、法人格取得には一切関心を持たず、生産者組織を自発的に設立する例は極めて少ないと考えられる。つまり生産者組織を設立することは将来的に法人格を取得する意思があるか、もしくは外部からのプロジェクト活動において組織化が支援された等の外的要因があった場合にほぼ限定されるのが実態である。

個人独立系

ベラグアス県では組織に属さずに個人で野菜、果物などを市場、週末市(Feria)や近隣の協同組合に持ち込んでいる農民も僅かながら存在する。生産物が質、量の両面において市場性のあるレベルに達している場合はサンチャゴ(県都)にある市場や週末市に生産物を持ち運んでおり、生産物が少量の場合には近場の協同組合や村のキオスクなどに売却している例が多い。

ベラグアス県の場合、道路アクセスの問題から仲買人が村に買い取りに来るケースは非常に限られているため、農民は自らの力で公共交通、ロバなどを利用して売り先へと持ち込むケースが大半である。

個人独立系農民の例～ハヴィエル・サントス氏(51)、サンタフェ郡、ベラグアス県

- サンタフェから公共バスに乗って、週末市（サンチャゴ市）に野菜を持って来た。
- 野菜を 0.5Ha 程度の自己の農地で栽培している（遊休地も含めれば約 20Ha 所有）。
- サンタフェの協同組合は買取り価格が安過ぎるために持って行かない（トマトの例～サンタフェ協同組合買取り価格：US\$0.18/ポンド；週末市価格：US\$0.4/ポンド）。
- 交通費(往復 US\$4)と週末市の出店費用(US\$1.5/2 日間)を払っても、協同組合に売却するより収益性が高い。
- グループによる共同販売は品質、量が揃わないので自分は参加していない。これからもグループとしての活動は（品質・量の点から）難しいだろうと思う。

自給自足系

ベラグアス県の農民の多くが、「農民組織に属さず、生産高は自給自足。時に自給自足にも足りない」本分類に属している。農民の多くは、豆(フリホール、グアンドゥール等)、トウモロコシ、コム、キャッサバ等を自家用を主目的として栽培するとともに、農閑期にはサトウキビ畑等へ出稼ぎに出かける例が多い¹⁴。

ただし本分類に属する農民の多くも組織という形態でこそ規定されてはいないものの、親族単位もしくは地縁をベースとした「ピオン」と呼ばれる伝統的な相互扶助の労働形態は現在もなお多く見られる。

(2) 村落内既存組織

村落内において多く見られる住民組織としては「保護者会」、「保健委員会」、「教会グループ」、「スポーツ・グループ」が挙げられる。下図はベラグアス県における典型的な村落（ベルデセス村落）の既存組織および村落と関係のある外部組織を図示したものである¹⁵。

「保健委員会」は村落内の上水管理、保健衛生向上を主目的として、保健省指導のもと結成された住民組織であり、ベラグアス県内の村落において多く見られる組織である。しかしながら上水がある程度整備された現在では組織的な活動は殆ど無く、組織が形骸化している例も多い。

¹⁴ 本分類に属する農民の現金収入は、同県もしくはチリキ県にあるサトウキビ畑での季節労働やパナマシティ、サンチャゴ、ダビッド等への出稼ぎ(US\$4～6/日)、および都市部に居る家族からの送金などに頼っている。一般的に送金額は US\$30 程度/月。加えて衣類など生活必需品が送られることが多い（2003 年実施の「ベラグアス県生活水準調査」調査員）。

¹⁵ これらの 4 つのグループ以外には組織として規定されたものは存在していないが、ベルデセスをはじめ多くの村落では「ピオン」と呼ばれる伝統的な相互扶助の労働形態が今も残っており、収穫時などの忙しい時には村落内外の農民同士が交流している。

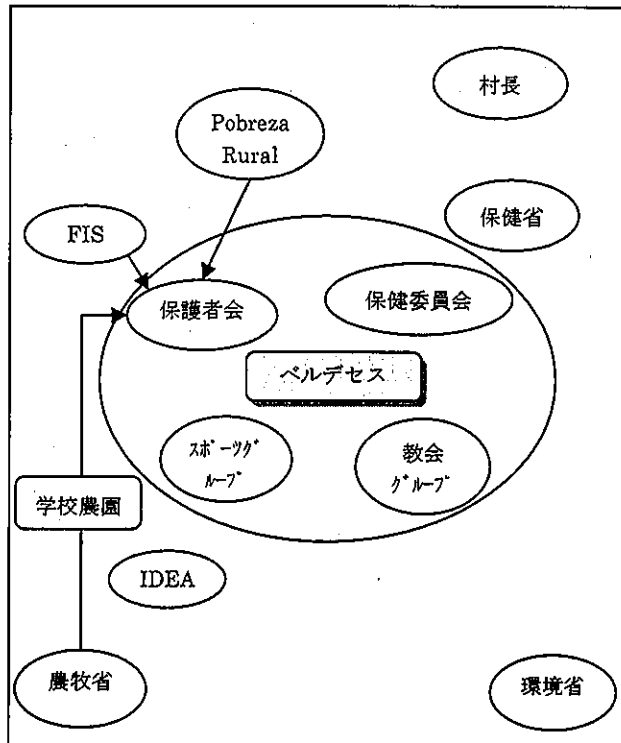


図 村落内既存組織 (ベルデセス村落：ラメサ郡)

「教会グループ」は村落内の宗教的行事を司るものの、活動は年に数度の宗教関連に限定されている例が多く宗教を離れた広範な活動をするグループは少ない。また「スポーツ・グループ」は野球、サッカーなどの愛好者グループであり組織的な活動は見られない。

一方で「保護者会」は学校教育の支援にとどまらず、外部支援機関との交渉窓口として活動するなど活発な活動を継続的に行なっている。ベルデセス村落の例では、学校給食の食糧を一部支援する FIS (社会投資基金) や、農村貧困プロジェクト(Pobreza Rural)の村落側窓口として活動してきた実績がある。

以下に保護者会組織について、その活動内容、教育省の保護者会に対するプログラム等について述べる。

保護者会 (Asociacion de Padres de Familia)

保護者会は学校に通う生徒の父母から構成されており、現在では小中学校それぞれにつき保護者会の設立が義務化されている¹⁶。保護者会の設立にあたっては下記のメンバーを選出することが定められている：1)代表理事会 (二人の父兄を各学年から選出)、2)役員会 (代表、副代表、セクレタリー、会計、広報、2名の理事)。保護者会では代表理事会が活動計画策定を担当し、役員

¹⁶ 同一校舎内に小学校と中学校が併設されている場合は、保護者会を夫々設立せず合同保護者会としている (2000年からの措置)。学校の設立については最低25人の生徒数が確保されることが学校設立要件となっているが、25人に満たない地域においては学校の代替として CEFACEI を設立している (次項「初等教育家族コミュニティセンター」プログラム参照)。

会が計画実施を担当する役割分担をもっている¹⁷。なお、保護者会は教育省コミュニティ教育/保護者会全国局に設立を報告するものの法人格は有していない。

保護者会の活動としては学校運営方針についての協議、参画に加えて、日常的な活動として女性による学校給食の賄いや学校農園の管理などが挙げられる。学校農園に関しては、保護者会で週ごとのローテーションを組んだ活動をしたり、作物ごとの担当を決めて管理したりするなど、組織的な管理運営を行なっている例も数多い。また地域によっては、成人に対する識字教育の研修を行なっている保護者会も存在する。

(保護者会に対する主要プログラム)

保護者会に対する様々な支援は、教育省コミュニティ教育/保護者会全国局および県レベルでは地方教育局が担当している。これら教育省の担当局が近年に実施したプログラムとして特に以下が挙げられる。

- 「活動効率化プロジェクト」(コミュニティ教育プログラム内)

教育省は学校教育を充実させるためには教師のみならず、コミュニティ全体が学校教育に関わる必要があるとの基本方針を策定した(1997年)。政権が変わった99年からはその基本方針を更に充実させた「コミュニティ教育プログラム(世界銀行支援)」が実施されている¹⁸。

同プログラム内の「活動の効率化プロジェクト」においては、保護者会の組織強化を目的として、「保護者会とは何か?」、「保護者会の責任・役割」、「資金管理方法」など5つのテーマに亘る研修が各地の保護者会で実施された。また「両親のための学校開発」というテーマでの啓蒙活動も教育省が実施している。プログラム実施は今期政権まで(2004年5月)となっているが、教育省としては次期政権となっても活動を継続したいとしている。

- 「初等教育家族コミュニティセンター(CEFACI: Centro Familiares Comunitarios de Educacion Inicial)プログラム

教育省は1997年からアクセスの悪い遠隔地を主たる対象として、学校(幼稚園)の代替初等教育機関となるCEFACIの設立を全国規模で行なっている。対象は3歳から5歳の児童であり、児童数は15人以上25人未満の規模と規定されている(現在CEFACIは全国に約700箇所、ベラグアス県に約110箇所存在する)。

通常の小中学校に保護者会が存在するようにCEFACIに対してもCOPAMACEと呼ばれる保護者会が設立されており、一部の保護者会では学校農園も運営している。ただし一般的にはCOPAMACEの活動は教育省から配給される牛乳、栄養ビスケットの配布の役割を担うにとどまっている(上記「活動の効率化プロジェクト」による保護者会組織強化の対象にCOPAMACE

¹⁷ 代表理事会による次年度の活動計画策定は通常10月から11月にかけて実施。小中学校の長期休暇には①12月クリスマス時から3月20日前後まで;②6月から8月末までの時期に取る2週間の休暇がある。

¹⁸ プログラムには保護者会、一般住民、教師組合の参加が求められており、学校インフラの修繕、学校教育の指導方針、資金管理等について話し合うとされている。以前は学校運営に関する資金利用は学校長が独自に裁定できたが、現在では保護者会の承認が必要なケースが増加している等、保護者会の影響力は以前よりも大きくなっている。

が含まれていたかについては不明)。

保護者会の例1～コンセプション校、カニヤサス郡、ベラグアス県

- 保護者会の参加人数は56人。生徒125人。
- 保護者会の活動としては、女性による給食の賄いと学校農園(約1.5ha)の手伝いが主要な活動。
- 保護者会は4グループに分かれており、各グループが週単位のローテーションで学校農園の作業を手伝っている。
- 学校農園担当の教師が保護者会を対象として農業技術指導をしたこともある。保護者会会員の中には学校農園で得た技術を自己の畑に導入した人も居る。
- 学校農園の収穫物で月間15日程度の給食を賄っている。不足分はFIS等からの支援に頼っている。
- 乾季＝学校の休み(12月から3月)の間は保護者会の活動は殆ど無く、この間は学校農園も休止する。

保護者会の例2～ベルデセス校、ラメサ郡、ベラグアス県

- 保護者会の参加人数は18人。
- 保護者会の活動としては、女性による給食の賄いと学校農園(約2ha)の手伝いが主要な活動。参加は義務なので強制力がある。
- 学校農園は14年前から活動している。
- 毎週木曜日に保護者会全員で学校農園での水遣り、草刈などを行なっている。子供や先生と一緒に農園管理をするのではなく、保護者会のみがやっている。
- 乾季＝学校の休み(12月から3月)の間は保護者会の活動は無く、この間は学校農園も休止。

(3) 農業分野における問題点と課題

(ア) 農業生産性

農産物の生産性が低レベルにあり、一層の改善が求められる。一般にペラグアス県の土壌は地力が低いといわれている。土壌分類によると Inceptisol (少数の特徴的層位しかもたない未熟な土壌)、Ultisol (塩基の欠乏している森林土壌)、Alfisol (塩基に富む森林土壌) の分布が広く認められる。土壌的な問題点は、Ultisol などにおける塩基欠乏と、全域にわたる土壌酸性に起因するものが多いとみられる。こうした中で土地生産性を改善する工夫の一つとして、ボカシなどの有機肥料の施用が推進されている。化学肥料の入手手段の限られる農家が、自分自身で作ることができ、現金支出が少ないという点で優れている。有機肥料は緩効性であり土壌改良効果もあるため、主に単年性作物の元肥として利用されるが、より高度な栽培を行う場合は即効性の化学肥料を追肥として併用するなどの工夫も必要である。

他に単位収量を上げるために、病虫害対策もとられているが、農薬の入手が困難な農民を対象に、有機農業の技術が導入されている。たとえば、マリーゴールドやトウガラシなど除虫効果の高い植物を畑の周囲に植える方法が試みられている。また、炭焼きの副産物である木酢液の殺虫剤としての利用も紹介されている。ただし、こうした有機農薬だけでは殺虫効果が不十分であるとの見方がされており、化学農薬の併用が望ましいと考えられている。

初期投資の必要な技術として、重力かんがい式水田による水稻栽培やビニールハウスによる雨除け栽培などの高度な技術の導入も試みられている。この技術により単位収量の飛躍的な改善が期待できる。ただし、農民にとって大きな初期投資が必要であり、政府やプロジェクトからの技術的な指導も必要であることから、現在導入されているのは農民グループの共同農場かごく一部の篤農家に限られている。また、農産物流通システムなどが未整備で自給的農業から脱していない貧困農民においては、高度過ぎる技術であり、投資に対するリスクにも対応できない可能性がある。

(イ) 農業技術普及

一般農民にとって革新的な農業技術の習得において農牧開発省の農業改良普及員からの指導が最重要である。しかしながら、農業普及員の数が県内全域に 70 名しか配属されておらず、普及活動が不十分であると言われている。仮に県民 209,000 人すべてを対象とすると普及員一人当たりの対象人数は 3,000 人弱となる。実際には非農家やサービス対象範囲外の世帯を考慮すると 400 世帯ほどが対象になるものと推定される。しかも道路交通事情が悪く、普及員の交通手段も限られ、コミュニティーが散在していることから、個別農家に対する現場指導は困難なレベルであるといえる。農民集団を対象とした技術指導や研修を行うことが現実的であり、実情でもある。

制度的に普及員は一つの地区を担当し、年間 15 件の普及事業を行うことが義務付けられている。普及活動をしやすい内容に集中することが想像されるが、視察した限りでは普及員自身は精力的に活動しているようである。規定以上の活動を求めるためには、普及員自身にも何らかのインセンティブを与えるなど制度的な改革が必要がある。交通手段に関しては、Pobreza Rural プロジェクトにより車輛やオートバイが配置されて、以前は馬に依っていたことに比べて大幅に改善された。これらは有効に活用されているが、燃料や修理などの費用がまだ十分ではないようである。

(ウ) 農産物流通

農村部は主要な市場へのアクセスが非常に悪く、農産物流通システムにほとんど関与しない自給自足的な、あるいは物々交換的な農家が多く存在する。パナマの農産物の73%は都市部のスーパーマーケットで販売され、残りが中小の小売店・キオスクで販売されていると言われている。ベラグアス県の農村部は地方都市に協同組合が運営しているスーパーマーケットが作られており、地方都市周辺の農業生産者はここに余剰農産物を出荷している場合もみられる。この際、協同組合の会員は非会員に比べて價格的・量的に優遇された条件で納入している例が多い。

農産物の流通に関しては、農牧マーケティング協会 (Instituto de Mercadeo Agropecuario, IMA) が必要な行政サービスを行っている。IMA は国内の穀物流通支援を目的として 1975 年に設立され、穀物の貯蔵ネットワークを管理することが主要な業務となっている。ベラグアス県における IMA の主な施策は、サンチアゴ市で毎週末に開かれる週末市 (Feria) の運営と、同じくサンチアゴ市に市場建設計画を進めていること、生産者への流通技術指導、流通業者への市場情報提供などである。週末市は、市内一角に設けられた市場スペースに農民が農産物を持ちこみ、一般消費者に直接販売するもので、農民は自分の交通費と IMA に対する出店費用を負担する。計画中の市場はこれより企業的なものであり、協同組合は対象となり得るが個人農家は対象とならないとみられる。

貧困地域の自給的農民にとって、農産物を換金する機会は非常に限られている。これは、収穫期が雨季であり輸送条件が劣悪なこと、農産物の生産量が不十分なこと、低価格の伝統的作物が生産されていること、情報や知識が不十分なことなど、多くの理由による。アクセスの悪い地域で伝統的作物を販売目的に生産するのは非効率であり、市場競争力がない。こうした地域では、協同組合の会員になり農産物の買取サービスを受けるか、農産物を加工して付加価値が高く保存性や輸送性の高い商品を生産することが、有効な解決策とみられる。農産加工品として成功している例として Santa Fé 市のコーヒーがあるが、他に小規模農家が実施可能なものとして、乾燥野菜・果物や魚介類の干物、蜂蜜などが有望と考えられる。

(エ) 農村金融システム

所得レベルの低い農民が事業を始める場合、必要な資金の調達課題となるが、そのための農村金融システムが農村部では未発達である。物理的なアクセスの悪さのみならず、融資手続きや融資条件が小規模農民には敷居が高く、ほとんど利用されていない。またインフォーマルな金融もあまりみられないようである。地方都市周辺の協同組合の会員に限っては、組合から直接融資を受けることが可能である。

現在のところ、例えば水田や雨除け栽培や家畜飼養を始める場合は、初期投資の大部分をプロジェクトからの無償提供されるケースがほとんどである。受益者が負担するのは施設建設の労働力提供と材木などの村で調達できる資材部分であり、実質的に金銭的な負担はない。事業の持続性を確保するために、受益者に金銭を拠出させてオーナーシップを高めるという方法は根付いていない。また、優良な適正技術が近隣農家が実施しても、周辺農民が自ら導入するということが困難な状況である。

このように貧困農民が営農資金の調達が困難な状況を解決する方法は、限定的ではあるがいく

つか考えられる。周辺に協同組合がある場合はその会員になることが第一の解決策である。他の解決策として小規模な委託生産方式が考えられる。これは村に来る仲買人から融資を受けて特定作物を生産し、生産物の買取を依頼するものである。生産者側の利益は少なくなるが、アクセス条件や資材・技術の入手条件などを考慮すると、辺境地域の貧困農民にとって十分に有効である場合もある。なお、制度的な農村金融を面的に拡大することは、実施主体のコスト増になることやサービスの利用可能性などからみて、現段階ではあまり現実的でないと考えられる。

(オ) 生産者組織強化

(1) 生産者への組織化支援の背景(メリット)

生産者が組織化することで得られるメリットとしては、外部からの技術支援・交換の機会が拡大することや農産物の共同販売、共同購入の経済的メリットを得る機会が拡大することが挙げられる。

ベラグアス県の場合、大規模な農業組合は自らの組合のグループ組織から優先的、且つ若干の高値で農産物を購入する例や、グループ組織に対してはトラックで集荷に廻る例など、個別農家では得られないメリットが実際に存在する。また山間部のように地理的にアクセスが困難な地域では、外部からの技術・物資支援団体も組織単位以外の個別の要請には応えられない現実もあり、外部支援を必要とする以上は組織化が必要という事実もある。これらの例からも現在の個別に営農している生産者が組織化することのメリットは多様且つ大きいと考えられる。

なお中長期的には生産者組織の組織力が高まる過程で様々な複合的効果が生まれ、結果個々人の農業生産性の増大や所得向上の一助となることが組織化を図る最大の目標である。

(2) 組織化阻害要因

上記のように組織化を促進することの妥当性はあるものの、現実にはベラグアス県内の生産者の組織化は特段には進展していない。この原因として、外的な要因、組織化を支援する側である農牧開発省、協同組合庁に存する要因、および農業生産者自身に存する要因が考えられる。これら組織化の阻害要因を整理したものが以下である。

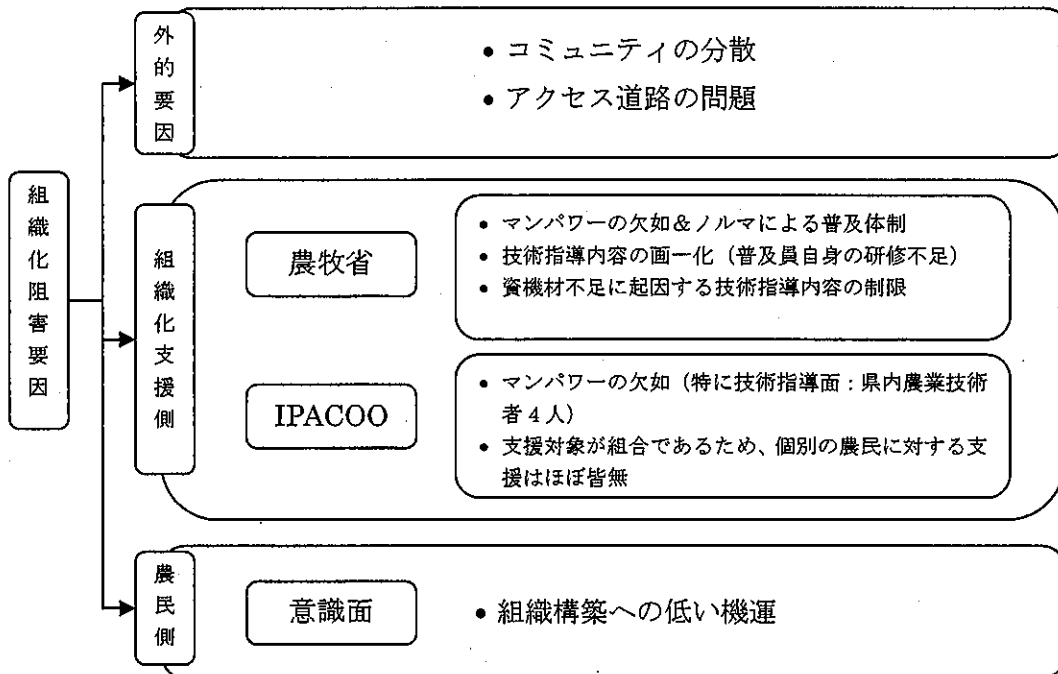


図 組織化支援の阻害要因

外的要因

第一に山間部の多いベラグアス県では、村落内の各集落が広く且つ小規模に分散しているために集団的な活動が阻害されやすい。例えば村の中心から最も離れた集落が同村内であるにもかかわらず徒歩2時間といった村がベラグアス県では数多く見られる。

そのため外部者による技術支援は村の全域を網羅することが難しく、自ずと村の中心集落を拠点とした活動を展開することになるが、これは同時に遠方の集落からの参加が徐々に難しくなる結果を導くケースが多い。

また第二に道路アクセスの問題が挙げられる。組織活動を活性化するためには村落内外の交流が不可欠となるが、村落内外のアクセス道は未舗装、急勾配であることが多く、雨季には外部との往来は徒歩やロバに限られる地域が数多く存在する。この点も組織化を通した各種の活動支援を行なううえでの重要な課題となっている。

組織化支援側に存する要因

農業生産者の組織化を支援する側である農牧開発省およびIPACOOに存する問題点については、1)マンパワーの問題および2)対象者特定の問題が挙げられる。

農牧開発省下の普及員は各々の活動計画(年間15件の普及活動をノルマとしている。普及員は技術指導のみならず組織化支援についても管轄している)に基づいて普及活動を展開しており、活動計画外の散発的な技術指導のリクエストに応えることは実際には困難な状態となっている。普及員の策定する活動計画の対象者は自ずと農牧開発省認可のアソシエーション組織に傾いており、

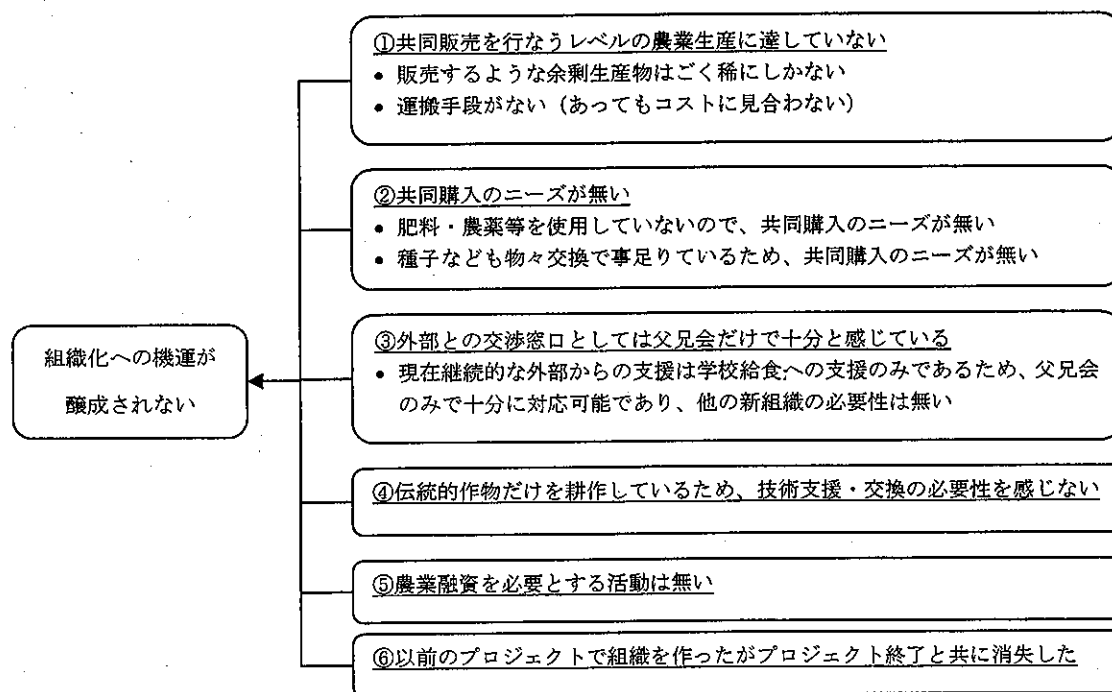
組織化されていない農民へのサポートには手が廻っていない。

これら活動計画で対象者を特定する問題に加えて、ベラグアス県の場合、農牧開発省普及員は外部ドナーによるプロジェクトのカウンターパートとしての仕事 (Pobreza Rural、PATRONATO 等) もあり、普及員は多忙な状況にあることも指摘される。

IPACOOOP の場合、技術支援対象者が協同組合もしくは協同組合への登録を計画している組織に明確に限定されており、自給自足のレベルにある農民たちの組織化支援は実施していない。また農業技術支援を行なう農業技術者は県内に僅か 4 名でありマンパワーの欠如も大きな制約要因となっている。

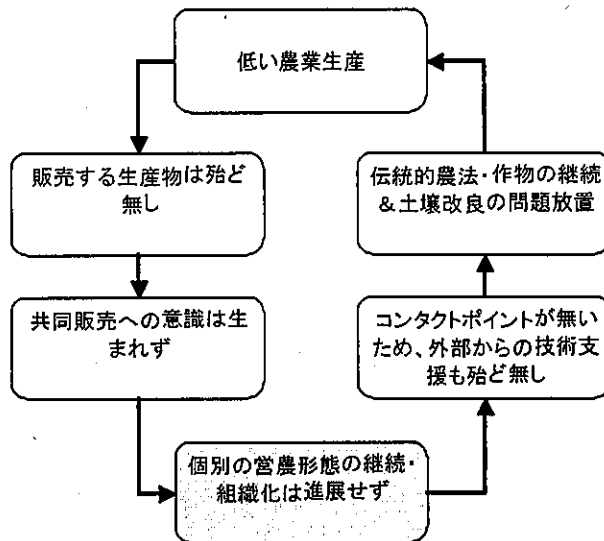
農民側に存する要因

阻害要因の中でも取り分け重要と考えられる課題は、農民自身が組織化から得られるメリットを知覚しておらず、組織化への機運が内部から醸成されてこない点が挙げられる。この状況は様々な要因から構成されているが、主要な原因を整理すると以下ようになる。



農民自身に存する組織化阻害要因

上図の各々の要因が関連しあいながら、組織化の機運が醸成されない循環を作り上げている。一例として上図の①を基礎としている循環を下図に示す。



組織化阻害要因の循環に関する概念図

このような循環を断ち切ることが組織化の進展にもつながり、また組織化の問題だけでなく農業生産の全ての局面における好循環をもたらすことにつながる。上図の循環に対する着手点としては、1)「農業生産の向上を目指す技術指導」がひとつの有効な着手点であり、2) また「意識醸成に向けた啓蒙活動」などとの同時アプローチが有効と考えられる。

農業生産者に対する組織化は農業生産の増大を目指した諸活動の過程で徐々に進展するものであり、その意味においては「共同販売の機会がない(モチベーションが湧かない)」、「技術交換の必要性が無い」のではなく、「共同販売の機会を持つことで如何ほどのメリットがあるか」、「適正な技術がもたらすメリットが如何に大きいのか」を展示圃場や外部の先進地域視察等を通じた技術支援、啓蒙活動を通して進める必要がある。

(3) 組織化支援に対する考え方

生産者への組織化支援については二通りのアプローチがある。つまり生産者は組織化することでメリットが生まれるという前提のもと、新たな組織の構築を行なうアプローチと、必ずしも新たな組織を構築するのではなく既存の組織を利用するアプローチである。

新組織の構築

上述したように組織化阻害要因には現行では対処しきれない外部条件が多いため、組織経験の無い地域で新たな生産者組織を構築・発展させることは困難なケースが多いと考えられる。

多大なマンパワーをインプットしながら生産者との間に確固とした信頼関係を育む過程で、参加者が組織活動から得られるメリットを実感できたときに初めて新組織は自立発展的な組織に移行しうる。このような状況に至るまでには非常に長い時間が要されることは現行の JICA プロジェクト (PROCCAPA) 等からも明らかである。

パナマの場合、数多くの国内 NGO や政府組織の散発的なプロジェクト実施が多いため、信頼関係および成功体験を構築するまでには満たないインプットのまま終了してしまうプロジェクト

も見られる。これらの場合、プロジェクトが構築した組織もプロジェクト終了を経て消滅してゆく例が殆どである。

このような現状から新たな組織の構築支援はプロジェクト実施者側が十分なマンパワーをインプットできること、および村落内外のアクセスが一定レベルで確保できる地域に限って行なうことが適当と考えられる。

既存組織の発展・有効活用

一方で上記の条件が担保できない地域や村落内に確固とした既存の住民組織がある場合には、既存組織を活用することが効果的な方法と考えられる。一例として保護者会がその有力な候補と考えられる。多くの村落では保護者会が域内を広く網羅し、かつ組織的な活動実績をもっている例が多い。保護者会は政治的、宗教的な面からも最も中庸であり、参加者への壁を作らない点が大きな長所とも考えられる。保護者会の父親は農業生産者であることが殆どであることから、農業生産にかかる技術普及であっても保護者会を対象として活動を実施することは可能であり、無理に新組織を構築せずとも技術普及の窓口としては十分に機能すると考えられる。

このように地域に深く根ざしている既存組織を窓口として活動を実施し、中長期的には必要に応じて新組織の設立に移行する方法も非常に効果的である。

5 ベラグアス県の主な貧困対策事業

(1) 中山間地における持続的農村開発普及計画 (PROCESO)

(ア) 背景

パナマの農業は米やトウモロコシを主要な農産物としているが丘陵地が多いため小規模農家の割合が高く、その大多数が伝統的な移動式焼き畑農業を行なっている。特にベラグアス県をはじめとしたコクレ県、チリキ県、ボカス・デル・トロ県でこの傾向は顕著である。

近年ではこれらの限定的な耕作可能農地にもかかわらず人口増加が進んだ結果、伝統的な焼畑農耕はもはや持続可能な営農形態とはなり得ず、土壌劣化、農業生産性低下といった状況を生み出している。小農にとっては化学肥料や農薬の大量投入といった選択肢はコスト面から利用が困難であるため、小農が活用できる農業技術の普及が喫緊の課題となっていた。

JICA は 2000 年 10 月から国立農業学校 (INA) に専門家を派遣し、小農に適した技術の開発、改善、研修を支援してきた。INA における実証展示、実験圃場の完成などを経て、適正技術自体はほぼ確立したと考えられるが、一方で農業普及システムが未整備なためにこれらの技術が現場の農民に届いておらず、依然として多くの農民は伝統的な農耕スタイルを続けている状況にある。

この状況を受けて、これらの貧困地域 (対象: ベラグアス県、エレラ県、コクレ県) における小農に適した技術の普及を促進するプロジェクトが 2004 年 1 月から 2007 年 1 月までの予定で実施されることとなった。

(イ) プロジェクト内容

INA の実証展示・研修圃場で開発された低コストの適正技術をパイロット地域の村落で小農が受け入れることが可能か否かを実証するとともに、「農民から農民へ」技術が伝播する普及モデルの構築を目標としている。

パイロット地域は 1) 貧困指標、2) 農民グループの組織レベル、3) 立地条件の点から選定し、農民グループを対象として適正技術の普及および能力強化を行なっている。以下はプロジェクト PDM からの抜粋である。

上位目標	プロジェクト対象地域の小規模農民の農業生産性が向上する
プロジェクト目標	農民主導の持続的な普及モデルが構築される
成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. パイロット展示圃場で農民によって適正技術が実証される 2. 参加型普及方法にかかる普及員養成研修の実施体制が INA 内に整備される 3. 展示圃場において実証された技術が農民主導で周辺村落に普及される 4. 農民主導の普及活動が行なわれる仕組みが整備される
活動	<ol style="list-style-type: none"> 1-1. ベラグアス、エレラ、コクレ各県の対象村落を選定し、参加型農村調査を行なう 1-2. 展示圃場運営計画を立案した後、適正技術の普及および運営能力強化のワークショップを実施する 1-3. 他の普及関連機関および農民との調整会議を実施する 1-4. 農民グループと活動内容評価を行なう 2-1. 農民のニーズ調査を経て、研修カリキュラムの作成、パンフレット、教材を作成する

	2-2. 研修指導員の養成を行なう 2-3. 政府機関や NGO に対して参加型普及方法の研修を行なう 2-4. 研修受講者のモニタリング調査を行ない、研修内容を見直す 3-1. 展示圃場の機能整備および農民に対する能力強化の研修を実施する 3-2. 展示圃場の農民が「農民交流の日」(スタディツアー)を開催する 3-3. 展示圃場間および周辺農民とのネットワーク化を図る 4-1. 農民が必要としている情報 (NGO の融資プログラム他) を収集・整理する 4-2. INA 内に「生産者情報交換センター」を開設する 4-3. 定期的に農民及び普及員の意見や情報、種苗の交換会を INA で開催する 4-4. 普及関連機関と定期的な会合を開催し、活動の調整及び連携を促進する
投入	日本側 1) 長期専門家：3名 (チーフアドバイザー/農業普及、農業研修運営管理、参加型開発/業務調整) 2) 短期専門家 (第三国専門家の活用も) 3) その他 (車両、小型バスなど) パナマ側 1) 人員：INA スタッフ 5名、地方支所普及員 4名、秘書など 2) その他 (プロジェクト事務所など)

注：「活動」および「投入」については一部省略。

(ウ) プロジェクト課題

現時点においてプロジェクトは INA における継続的な研修事業とともに、パイロット地域に焦点を当てた現地情報を収集している状況にある。

プロジェクトが開始されてから 3 ヶ月弱を経た現時点で挙げられる課題としては、他ドナー (NGO 含む) のプロジェクトとの地域・内容における重複を避けるために調整作業が必要となっている点が考えられる。特に PATRONATO プロジェクトは本プロジェクト対象地周辺においても広く活動しており、双方にとって調整作業が近々の重要な課題となっている。

(エ) その他

本プロジェクト開始前の 2002 年 8 月から技術支援を行ってきたパソレアル村では、農民アソシエーションの積極的な活動が効果を現し始め、大手協同組合への出荷を開始している。

(2) 貧困撲滅プロジェクト (el Proyecto Pobreza Rural y Recursos Naturales : PPRRN)

(ア) 背景

貧困地区住民に対し、天然資源の持続的な利用に向けて動機付けしながら、かつ貧困緩和を行おうと、様々な機関が取り組んでいる。Pobreza Rural (正式名称は el Proyecto Combate a la Pobreza Rural y Conservación de los Recursos Naturales) は農牧開発省 (MIDA) と国家環境局 (ANAM) を公的機関の共同事業で、世銀の融資を受けて実施された。実際の事業をいくつかの NGO やコンサルタントに委託する形で実施された点が特徴である。

(イ) プロジェクト内容

プロジェクトは1999年6月から2004年6月の5年計画で開始された。2004年6月から数ヶ月の期間延長を経て、第1フェーズは終了する予定である。その後第2フェーズが開始となる可能性が高く、現在プロジェクト形成中であるが、調査時点ではまだ確定していない。

プロジェクトの対象地域として、ベラグアス県・コクレ県、エレラ県の貧困地区に指定されている14郡 (Distrito)、73地区 (Corregimiento) を選定し、プロジェクトを展開している。

プロジェクトは、大きく次のステップを踏むことで展開される。

1. 地区レベルのワークショップの開催：事前の広報を経て、地区レベルでワークショップ¹⁹を行う。下記のそれぞれの項目に1日を用いる。
 - ① 問題分析：ブレインストーミング方式で参加者が地区の問題を提示する。
 - ② 優先課題の選択と対策アプローチの選定：今までの開発プロジェクトの教訓の確認もここで行われる。
 - ③ 地区の5ヵ年開発計画の作成。
 - ④ 持続的開発委員会の選定：Comité de Desarrollo Sostenible:CDS と呼ばれる委員会を管轄内のコミュニティから平均して委員を選挙する形で選定する。選出されたCDSは法人化手続きに入る。
 - ⑤ 年間の具体的な活動計画の確定：各CDSが自分のコミュニティで話した結果に基づき、どのコミュニティで何のサブ・プロジェクトを行うかを定めた年間計画を作成する。)が行われる。
2. サブ・プロジェクトの実施とCDSの能力強化：2004年3月までに14の郡で1,260のサブ・プロジェクトを行った。サブ・プロジェクトは住民の自発的な意思に基づく千差万別の内容となっているが、当初予定していたよりも生産プロジェクトが少なく、学校や保健所整備、給水などの社会インフラ整備が過半数を占めた。生産プロジェクトとしてはモデル農園の他に、ティラピアの養殖や釣り用ボートの整備（沿岸部）やパン工場などが実施された。各サブ・プロジェクトの平均費用は8,500米ドルであった。
 - ① 1.で定めた各コミュニティでのサブ・プロジェクトの実施に向け、Pobreza Ruralから資金支援と技術支援が行われる。2004年3月までに1,100回の研修を行った。
 - ② コミュニティは総コストの20%を拠出することが義務付けられている。（資金提供は難しく、役務提供や作業従事者への食事提供を換算して会計に計上することが多い。）
 - ③ 資材調達や会計管理もCDSの責任で行うことになっており、事前の技術支援を委託されたNGO・コンサルタントが行う。CDSは収益を上げることが可能であり、むしろプロジェクト期間後に自己資金を持つためにも、収益を基金として

¹⁹ 管轄内のコミュニティから自発的な参加者が集まり、100人と超える会合となることが多い。

管理することを奨励した。

(ウ) プロジェクト課題

2004年に行ったプロジェクトの自己評価結果として以下が提示された。

- ① 地区 (Corregimiento) に CDS を設置する方式は、各コミュニティに委員会を別個に作る方式に比べて費用対効果が高い。
- ② CDSの中に女性を意図的に多くした。(73のCDS全体で約9千人のメンバーのうち、35%が女性) 男性は出稼ぎなどでコミュニティから離れることが多いのに対して、より長くコミュニティにいる女性が多いことは良い効果があった。
- ③ 生産プロジェクトの結果があまり出ていない。生産プロジェクトを個人に向けて行うよりも、組織・コミュニティを対象に行なっていたことも、効果が小さかった理由の一つと考えられる。すなわち、他の中南米の世銀の研究でも言われているように、生産プロジェクトの場合は、組織・コミュニティを対象に行うよりも、個人を対象に行ったほうが効果が大きく、結果も出やすいと考えられる。Pobreza Ruralでも初めはコミュニティの農園などを中心に生産プロジェクト実施していたが、後半は個人を対象とするように方針転換をし、確かに個人を対象としたほうが効果が出やすいことを確認した。
- ④ 生物多様性などに関する天然資源保全はまだ不足であり、国家環境庁と一緒に生産活動をしながら生態系を保全する方法を確立する必要がある。
- ⑤ 過半数のCDSがプロジェクト終了後も自立的に発展すると思われるが、何割かは消滅すると予想される。(正直ベースで3~4割は消滅するというのが、Pobreza Ruralのある普及員の意見) 消滅するCDSを少なくするためにも第2フェーズの実施は重要。また他のプロジェクトがCDSを活用するのも歓迎する。
- ⑥ 第2フェーズでは、生産部門のプロジェクトを中心に行うことが提言される。その場合、農牧開発省からの技術支援が円滑に行われるようにし、マイクロクレジットなどの条件整備が必要となる。これが第2フェーズを始めるにあたっての当面の課題となる。

(3) 巡回型医療サービス (Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud)

(ア) 背景

ベラグアス県などの貧困地区を多く持つ県の共通の課題は、住民が分散して居住していて、かつ交通インフラの整備が遅れているため、アクセスが悪く通常保健・医療サービスを利用できない多くの住民に、いかにサービスを供給するかということである。特に雨季には行き来する交通手段がまったくなくなってしまう地区・コミュニティが多い。こうした環境では保健所・保健ポストなどを建設しても裨益人口が少なく、効率的でない。また僻地の保健所や保健ポストでは、厳しい生活状況から駐在する医師・看護師を確保するのが困難となっている。

このような課題の解決手段の1つとして、巡回型保健・医療サービスが提案された。世銀と IDB が共同出資し、保健省 (MINSA) が 1999 年から 2004 年の 5 年計画で実施した Salud Rural という

プロジェクトの中で、2001年からベラグアスをパイロットプロジェクト対象地として巡回型保健・医療サービスの提供を開始した。このパイロットプロジェクトの結果、今後は IDB の出資で全国展開することが国会で承認されている。

「保健サービスの統合型ケアパッケージ (Paquete de Atención Integral de Servicio de Salud : 通称 PAISS)」は、IDB の「保健セクター制度改革 (Institutional Transformation of the Health Sector)」融資事業 (IDB から 3 千 500 万ドル、パナマ政府は千 5 百万ドル、総費用 5 千万ドル) の中で実施される。この事業には、コンポーネント 1 : 組織改革、コンポーネント 2 : PHC の改革、コンポーネント 3 保健医療サービスのデリバリーシステム改善があり、PAISS は PHC 強化の一環としてコンポーネント 2 に含まれる。

(イ) プロジェクト内容

PAISS は対象地を 2000 年の国勢調査の結果 (人口密度、衛生状況、水へのアクセス、平均収入、保健所・保健ポストの有無など) により、地区 (Corregimiento) レベルで選択する。

巡回保健・医療の広報は地元ラジオ (無償) を通じて行う。実際の巡回チームは、ベラグアスの場合は APASAN や GROBAL FUNDESCO などの NGO に委託して行っている。委託された NGO は医師・看護師・准看護師・教育者・運転手を基本とするチームを作り、スケジュールにしたがって選択された地区の中のコミュニティを訪問する。²⁰ 1 つの巡回地を 6 週間間隔で年 8 回訪れることを原則としている。ベラグアス県では、PAISS によるもの、保健省独自によるものを合わせて、巡回保健・医療サービスで約 3 万人をカバーしている。

実際のコミュニティでの活動は以下のとおり。住民の関心は高く、特に意志によるコンサルテーションと看護婦による子供の身長・体重測定に長蛇の列ができる。²¹

- ① 内科医師によるコンサルテーションと簡単な医薬品の提供 (重病者には保健所に行くことを勧める。)
- ② 看護師・准看護師による子供の身長・体重測定、ワクチンカードの確認、ワクチン接種、妊産婦カードの確認、妊産婦への指導
- ③ 栄養不良児童への補助食品の提供
- ④ 教育者による保健教育 (対象は成人・子供を含む)
- ⑤ コミュニティ内のボランティアである保健プロモータへの技術支援

²⁰ 選択した地区の中のコミュニティを 2 から 3 個ごとにグループ化し、そのグループの中の比較的大きなコミュニティに当日集まるように事前連絡を行なう。

²¹ コンサルテーションには慢性的な健康問題の相談が殺到する。また身長・体重測定で栄養不良と診断されるとコーンクリームなどの補助食品がもらえる。

(ウ) プロジェクトの課題

関係者からの聞き取りによる PAISS の課題は以下のように整理できる。

- ① 巡回保健・医療サービスさえ行けないアクセスの悪いところが残っている。特に雨季は車両で行き来できないところが増える。
- ② 貧困地区でアクセスの悪い住民には、歯科検診と治療のニーズが高いが、コストが高く対応できない。
- ③ NGO を雇用してサービス提供しているやり方なので、プロジェクトが終わった後の継続性は担保されていない。(IDB は保健省に巡回保健・医療サービス用に毎年 6 百万ドルを、継続して充てるよう要請している。)
- ④ 栄養教育や衛生教育をしているが、その場限りであるため、住民の行動を変えるまでにはいたっていない。
- ⑤ それまでほとんど組織化が進んでいなかったコミュニティ²²で、PAISS を受け入れるために、組織化を進めたコミュニティが多く存在する。このこと自体は、巡回保健・医療サービスが住民の切実なニーズに対応していることを示している。しかしそれらのコミュニティ内組織が次のステップ（例えばコミュニティ内の協力による小規模灌漑の設置や役務協力を必要とするその他のコミュニティプロジェクト）に入るための技術支援の要請があっても、現状のスキームでは対応できない。
- ⑥ 栄養不良児への対策を補助食品（栄養価の高い特別なコーンクリーム²²の素などが配られる）を用いているが、こうした補助食品を当該児童だけでなく、家族みんながほしがるといふ問題がある。

(4) 栄養の家 (Nutre Hogar)

(ア) 背景

貧困下にある栄養不良の子供は、しっかりとした栄養改善のリハビリテーションが必要であるにもかかわらず、そうした必要に対応できる施設がかつては国内に1つもなかった。「栄養の家 (Nutre Hogar)」は、この課題に対応することを目的に設立されたキリスト教系の NGO である。パナマ国内の企業・富裕層からの資金提供により、事業を運営している。

(イ) プロジェクト内容

1988 年に活動を開始し、2004 年 3 月までにパナマ、ベラグアス、チリキ、コクレ、ロス・サントス、ボカス・デル・トロ (2 箇所) の各県に、栄養不良児のためのリハビリ・センター (Centro de Recuperación Nutricional) を設立した。これらの施設で入院可能な子供数は 265 人となっている。ベラグアス県では、今日でも唯一の栄養不良児のリハビリ・センターであり、公的な保健・医療施設からも患者が紹介される。

また栄養不良児を作らないための対策として、モデル農園の技術を普及するためのコミュニティ栄養センター (Centro Comunitario Nutritional) の設置と運営を 1994 年から開始した。2004 年 3

²² 特に移民の先住民族の多いコミュニティではコミュニティ内組織と呼ばれるものが実態上ないコミュニティが多い。

月までに、ボカス・デル・トロ、ベラグアス（2箇所）、コクレ、チリキ（2箇所）、エレラ、ロンに建設した。これらのセンターでは、以下の活動を行っている。

- ① リーダー研修などのコミュニティ組織強化
- ② 栄養不良の子供の監視（軽度の栄養不良の子供はコミュニティに置いたまま経過観察、中度および重度の栄養不良児はリハビリセンターに送る。）
- ③ 栄養改善の対象となる子供への補助食品（栄養価の高い特別なビスケットなど）の提供
- ④ 子供のための食堂
- ⑤ 生産プロジェクト：栄養のバランスのよい食事を可能とする多様な作物の栽培、小規模灌漑、家畜（鶏・うさぎ・グリーンイグアナなど）の技術普及
- ⑥ （ロータリークラブの支援している1センターでの活動）巡回医療

センターは地区（Corregimiento）の中心に設置され、同じ地区内の他のコミュニティには、モデル農場や給食を小規模に行うサブ・センターを設置している。

（ウ）プロジェクトの課題

組織全体の自立発展性の課題として、出資者に成果を明確に示すための評価手法の開発が課題となっている。対象地域の子供全体にどんな効果が現れたのかを、今後は示していく必要がある。栄養対策で、身長を回復させるのは難しいので、年齢に比べて低体重の子供が減少しているかどうかで検討している。

活動を始めたコミュニティでは、今後も継続して活動していく予定であり、コミュニティレベルの自立発展性の問題はない。

保健省などの他のプロジェクトは、Nutre Hogar との連携を強化することで、メリットが多いと考えられ、また Nutre Hogar としても、自分たちの活動のインパクトを拡大させるパートナーを得ることはメリットがあると考えられる。しかし現状ではパートナーとなっている他のプロジェクトはない。

（5） 持続的生産農園（Granjas de Producción Sostenible）

（ア） 背景

持続的生産農園プログラムは、伝統的焼畑農業から脱出するきっかけとして、農村部において共同農場を設立し、農民に技術指導を提供し非伝統的農業を実践させること目的として、1995年より開始された。プログラムの実施は、PATRONATO という NGO が行っている。プログラムの予算は110万ドルであるが、保健省から65万ドルの補助と、PATRONATO 独自予算（イベント収入や民間企業からの寄付）で運営されている。当初は農牧開発省からの資金があったが、他のプログラムに向けられたため打ち切られた。そのため当初目標の600カ所に対して半数程度の達成率に止まっている。

(イ) プロジェクトの内容

プログラムの実施プロセスは、PATRONATO が対象地区に農地 5 ha 程度を購入し、その中で 10 世帯ほどの農民に農業生産に必要な研修と資機材を提供し、共同農場として運営させるものである。基本的に 5 年間の指導を行うが、技術指導の頻度や資機材の補助率などは順次減らしていく。5 年目に評価を行い、農場の収益性（持続性）があると認められた場合は、農民組織を法人化して農地を法人に対して売却する。さらに指導が必要な場合は、2 年間の延長を行う。

プログラムは全国 10 県において実施されており、2004 年 3 月時点で実施中の農園数は全国で 247 カ所、ベラグアス県ではその 27%にあたる 66 カ所である。また、準備中の農園数は、全国で 29 カ所、ベラグアス県ではその 38%にあたる 11 カ所である。評価段階以降の農園数は、全国 41 カ所に対しベラグアス県では 10 カ所となっている。

持続的生産農園の実施状況

	実施中			準備中		合計	評価段階
	導入済み	生産中	小計	計画立案	土地準備		
ベラグアス県	8	58	66	5	11	82	10
全国	44	203	247	23	29	299	41

出典：プロジェクト資料

持続的農園には次のように 3 つのタイプがあり、ベラグアス県においては、自家消費型が 46%、準販売型が 39%、販売型が 15%となっている。

持続的生産農園のタイプ

	A 自家消費型農園	B 準販売型農園	C 販売型農園
一区当り農地面積	5 ha 以下	5~7 ha	7 ha 以上
ha 当り参加農家数	2 家族/ha	2 家族/ha	2 家族/ha
消費-販売割合	80%自家消費、20%販売	50%自家消費、50%販売	25%自家消費、75%販売
ベラグアス県の比率	46 %	39 %	15 %
全国の比率	52 %	38 %	9 %

出典：プロジェクト資料

(ウ) プロジェクトの課題

○土地収用の問題

共同農場のための用地を確保することが困難である。土地所有者・利用者の信頼確保ができずに、土地収用が円滑に進まず、プログラムの進捗にも影響している。土地所有権が PATRONATO へ移転されても地代の支払いが遅れているという問題もある。

○不十分な農業普及活動

技術的な指導は、農牧開発省の普及員が協力して行うことになっているが、PATRONATO の資料によると、十分な指導が行われている地区は全国で 5%、ベラグアス県では 3%に過ぎない。逆にほとんど指導が行われていない地区は、それぞれ 62%、92%で、とくにベラグアス県では農牧開発省の協力が得られていないことが判る。こうした地区では、PATRONATO のスタッフ自身が農民に技術指導を行っている。スタッフ数は大卒 20 名、高卒 33 名の 53 名であり、各スタッフは平均 20 カ所ほどを担当している。

○画一的な技術の導入

共同農場に導入している農業技術が、トップダウン的であり、画一的であると指摘される。自家消費型でも販売型でも同じ技術パッケージを提示し、いくらか農民の意思を加味する程度である。技術の内容は、重力かんがいによる水田、養魚、鶏や豚などの家畜飼育、野菜、果樹、有機肥料などである。農業活動に重要な要素である土壌、気象、水資源、労働力、市場などの条件はあまり考慮されていない。

○自立発展性

本プログラムの名称が持続的生産農園であるにもかかわらず、PATRONATO の支援が終了するとともに共同農場の活動が消滅する例が少なくないといわれている。技術支援や物的支援については、援助期間 5 年間で開始時には非常に手厚くするが次第に支援の量と頻度を減らしていき、農民グループの自立性に期待するというのが事業のコンセプトであり、事実そのように実施されている。さらに終了時には、持続性に関して評価を実施している。それでもなお自立発展性が確保されない原因の一つは、PATRONATO から土地の権利を再委譲する際に起こるトラブルであろう。その他に、共同農場の運営組織の問題や、資材購入や農産物販売における金銭的トラブルなどがあるものと考えられる。

持続的生産農園の例：Santa Fé 郡 El Alto 地区 La Puente 集落

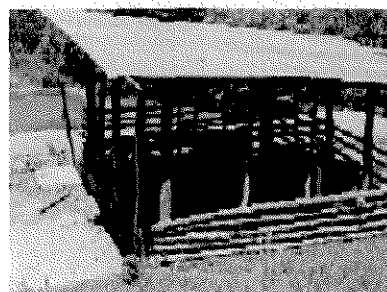
□2002 年より開始、約 2 年経過。□村の土地約 6 ha を PATRONATO へ寄付。□農園の参加世帯数は 9 世帯（当初は 10 世帯）。□農園の内容は水田（田んぼ 5 枚、2 期作）、野菜、養鶏、養豚、養魚、有機肥料など。□農業改良普及員の指導あり。□週 1 回共同作業を実施。□交代で夜間の農場警備を実施。□収穫物の一部を集落内あるいは協同組合へ販売開始。□ティラピアの稚魚は INA より購入（1 年目無償提供、2 年目 50% 負担、3 年目以降全額負担）。□水稻の種籾（非ハイブリッド種）も INA から購入。



水田



養鶏場



養豚場

(6) 学校菜園 (Huertos Escolares)

(ア) 背景

パナマ国では、幼稚園 1 年間、小学校 6 年間、中学校 3 年間の初等教育が義務教育となっている。現在、ベラグアス県の公立小学校は、481 校、教員数 1,876 名、生徒数 33,607 名である。都市部と農村部の規模の違いは大きいですが、平均すると小学校 1 校当たり教員 4 名、生徒 70 名である。県内の小学校と中学校の 2000 年の統計数値を下表に示す。

ベラグアス県における郡別小学校および中学校 (2000 年暫定値)

郡	小学校 (6 年間)				中学校 (3 年間)			
	学校数	教室数	教員数	児童数	学校数	教室数	教員数	生徒数
ベラグアス県	457	1,948	1,559	32,967	41	463	1,236	19,229

郡	小学校 (6年間)				中学校 (3年間)			
	学校数	教室数	教員数	児童数	学校数	教室数	教員数	生徒数
Ataraya	13	58	41	838	2	20	51	575
Calobre	41	150	101	2,067	4	15	41	597
Cañazas	61	174	153	3,338	2	20	35	624
La Mesa	28	132	92	1,813	2	19	34	520
Las Palmas	50	205	165	3,545	4	25	75	1,348
Montijo	41	126	88	1,764	2	14	20	469
Río de Jesús	12	67	40	717	1	7	14	240
San Francisco	28	108	88	1,805	2	16	28	560
Santa Fé	34	132	118	2,653	2	10	21	310
Santiago	75	518	444	9,618	15	275	781	11,745
Soná	74	278	229	4,809	5	42	136	2,241

出典：Veraguas y Susu Cifras 1996 - 2000 (数字で見るベラグアス県)

小学校では、農業をひとつの授業科目として教えることとなり、それに必要な農地を小学校に付設することが行われた。しかし、その教育効果が芳しくなく、活動は一時停滞していた。1997年に大統領夫人室が「教育の村」構想を提示し、学校農園をコミュニティーを取り込んだ農園にしていくことを方針として定めた。パナマ国家開発計画（1999～2004年）において、社会セクターが重視され、直接コミュニティーに裨益するという見地から学校農園の強化が計画された。これは「全国学校栄養保健プログラム（1999～2004年）」として実施され、その事業費は700万ドルであった。このプログラムの主要な活動のひとつは、食料（基礎食料と補助食品）の提供であり、当初目標の372,000人に対して500,000人の児童が対象となっている。社会開発基金（FIS）も学校給食に対して補完的に食料（基礎食料と調味料）の提供を実施している。学校農園は、現在全国農村部に1,800校ほど設置されている。

(イ) プロジェクトの内容

現在ベラグアス県で学校農園として正式に運営されているのは約半数の200校から250校で、残りの学校でも何らかの農園をもっている。私立学校についてはその対象ではない。小学校の給食を賄うのが主要な目的で、農園の生産の50%以上は給食に供される。余剰生産がある場合は販売し、収益を農場の運営費などに充てる。農場開設の初期投資費用は、大統領夫人室と政府系貯蓄銀行から支給される。運営費について、教員の社会保険料に基づく「農牧ファンド」から一部支給されるが、その昨年度の規模は要請のあった1,500校に対して49,000ドルで、平均すると30ドルほどに過ぎない。教育省は学校農園が自立発展するよう指導している。

学校農園では、基本作物の穀類、マメ類、イモ類に加え、野菜や果物、養鶏などが行われている。一定の規模とレベルをもつ小学校には農業担当教員が配属されている（全国で150～200名程度）。農業を生徒に教える時間があり、農作業を行うこともある。教員と保護者会が運営しているが、保護者会の規模は生徒数の約6割の20,000人ほど（ベラグアス県の総人口の1割程度）と推定される。教育省主催と貯蓄銀行主催の学校農園全国コンクールがあり、ベラグアス県の小学校が上位を占めている。

農場の技術的指導は、農牧開発省の普及員が担当しており、定期的に訪問したり、研修会を開いたりしているところもある。農牧開発省の技術支援が充実している学校はまだ少数であるとみられる。農牧開発省は、普及員とともに教員に対する研修を国立農業学校（INA）において実施している。2002年の研修計画によると、研修は農業技術・畜産技術・開発手法などに関して19

コースが設けられ、研修員数は各コース 20 名で合計 380 名となっている（教員の参加者数については未確認）。

学校農園とは異なるが、教育省では 1997 年より 4～5 才の就学前児童に対しても給食提供を実施している。農村初期教育センター（CEFACEI）と呼ばれる 15 名以上の幼稚園をアクセスの悪い農村部に作り、家庭科教員あるいはプロモーターを配置している。また、COPAMACE という保護者会のような組織を結成し、牛乳と栄養ビスケットなどを配布している。CEFACEI は全国に約 700 施設、ベラグアス県には約 110 施設ある。その中には農園をもつものもある。

（ウ） プロジェクトの課題

○教員に対する動機付け

プログラムの実施においては、小学校の教員が指導的立場に置かれる。そのため、教員が学校農園の意義や必要性を十分に理解し、農業技術や管理技能などの基礎知識を身につけることが肝要である。教員に対する指導は教育省全国栄養保健局が実施しているが、一時的な研修でありプログラム化されていない状況である。

○農牧開発省の技術指導の不足

農牧開発省の普及員による技術指導は、一部の小学校にしか及んでいない状況である。普及員の動機付けと必要な活動費の配分などを充実させる必要がある。また、農牧開発省が教員に対して行っている技術研修は、普及員と合同で行われており、教員の参加率はまだまだ不十分と推定される。

○学校休暇中の農園運営

小学校は、クリスマス前から 3 月中旬までの 3 ヶ月間、休暇となる。教員はこの休暇中に再教育を受けることとなる。またこの時期は気象的には乾季であり、農村部では農閑期に当る。貧困農民はこの時期にサトウキビの収穫などに収穫に出る者も多い。こうした状況であるために、多くの学校農園はこの 3 ヶ月間休止状態になっている。子供の栄養改善に着目した場合、1 年のうち 4 分の 1 の期間も給食がないということは、問題である。

学校農園の例 1：La Mesa 郡 La Mesa 地区

□郡中心部の大規模小学校（児童 410 名、保護者会 250 名）。□学校農園コンクール全国第 1 位。□農業教員あり。
□農園の内容は雨除け栽培、水田、非伝統作物、養鶏など。□農産物の一部を販売し運営資金に利用。□通常は保護者会が農園管理。□学校休暇中は用務員が管理。□他の学校関係者や周辺農民の見学あり。



圃場とビニールハウス



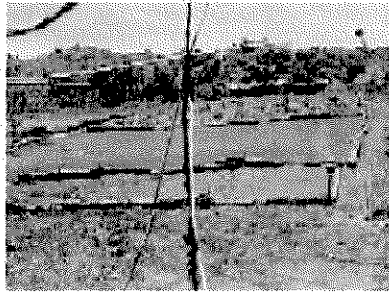
パイナップル栽培



ハウス内の簡易スプリンクラー

学校農園の例2 : Cañazas 郡 Cerro de Plata 地区 La Concepción 集落

□中山間地の中規模小学校（児童125名、教員5名、保護者会56名）。□学校農園開始後3年経過。□学校農園コンクール全国第1位。□農業教員あり。□普及員の指導あり（週1回程度訪問）。□農園の内容は水田、25種の作物栽培、養鶏、有機肥料など。□キュウリ、トマト、トウモロコシなどの一部を販売（MIDAが仲介）。□乾季野菜作も試行。□保護者会を4グループに分け週交代で農園管理。□学校給食のほとんどを賄う生産あり。



畑（乾季のため作物は少ない）



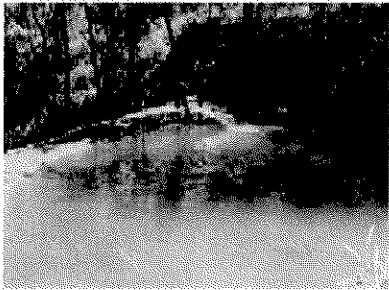
水田（乾季のため作付けなし）



学校給食の調理場

学校農園の例3 : Santa Fé 郡 El Alto 地区

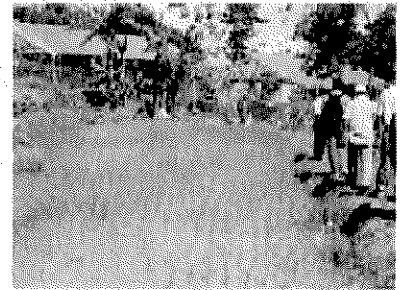
□中山間地の中規模小学校（児童158名、保護者会90名）。□農業教員あり（2校兼任）。□農業普及員の指導あり。□今年の乾季（学校休暇中）から野菜作を開始。□渓流水をパイプで導水しファームポンドに貯留し、乾季野菜作に利用（水稲作の代替案として有望）。□養魚あり。□パイプはMIDAが無償提供。□除虫用植物を畑周囲に植栽。□児童の実習用農地や有機肥料などもあり。□保護者会が作物ごとに担当を決めて管理。□隣接する個人農地には水田や雨除け栽培施設あり。



ファームポンド



野菜畑



隣接する篤農家の水田とハウス

(7) 農村保健 (Salud Rural)

PAISSの欄に記述したように、世銀の融資により1993年から2004年6月の期間に、農村保健(Salud Rural)プログラムが、保健省を実施機関として行われた。このプログラムは本年(2004年6月)に終了予定で現地活動はすでに行っていないが、ベラグアス県を含む貧困地域農村で、保健省が実施機関となって、農村の給水・衛生施設の建設、基礎保健サービスの提供、コミュニティ共同農場の促進などを展開した実績であり、今回提案されるプロジェクトと類似性が高い。

(ア) 背景

パナマでは、1990年代に入っても都市・農村の格差が大きく、農村の貧困地域における公共サービスの不足、特に給水・衛生や基礎保健サービスへのアクセスがない人口の多いことが問題であった。これらの多くの地域では住民が分散しており、かつ交通インフラ整備が遅れていることから、

既存の保健ポストまでのアクセスが困難であった。また遠隔地に保健ポストを新規建設しても、そこを訪問できる裨益人口が少なく、非効率である点が指摘されていた。さらに遠隔地に滞在して勤務できる医師・看護師を確保するのが困難であるという問題もあった。パナマ政府は対象村を巡回して基礎保健サービスを提供し、かつ保健教育の提供と水・衛生施設の建設を行うプロジェクトを計画し、世銀の融資により1993年から開始した。

(イ) プロジェクトの内容

ノベ・ブグレ先住民族自治区、ベラグアス県、ダリエン県において、以下の内容で農村保健プロジェクトが実施された。

- ① プロジェクト実施に先立ち、対象村落の選択が行われた。1997年に作成された貧困マップを使用して対象となる郡を設定した。また給水に関しては貧困地域の郡の中から、当初100～1千500人の村落規模を対象とした（1千500人以上の給水は上下水道庁（IDAAN）の管轄となる）が、特にノベ・ブグレ自治区では分散して居住しており、人口50人以下の村落が多いことから、後に下限を引き下げて50人以上を対象とした。
- ② プロジェクトの第1段階としてニーズ調査を行い、対策コンポーネントの必要性の確認と、それぞれのコンポーネントの実施に必要な対策資金の調査が行われた。
- ③ 第2段階として、プロジェクトの実施を行った。2003年3月までの実績は、給水施設の建設（538件、対象人口12万3千971人）、トイレの建設（2万4千500件、対象人口12万5千人）、巡回型訪問による基礎的保健サービスの提供（対象人口9万人）、コミュニティ内の生産支援1千500村、集落内の水管理委員会（Comite de Agua）へのモニタリングと維持管理のための研修（コミュニティモデル農園の促進）²³ 実施4千533名受講であった。
- ④ 巡回型の基礎的保健サービスの提供では、パナマの保健サービスの歴史で初めて、子供の健康診断と栄養評価、保健教育、基本疾病への一時ケアなどを要素とする「基本保健パッケージ」を、2001年に実際に運用した。巡回訪問の際には栄養不良の子供と妊婦に補助食品を配給することも含めた。

(ウ) プロジェクトの課題

このプロジェクトでは以下の課題があったことが、MINSaにおける聞き取り調査で確認された。

- ① 栄養対策として補助食品を提供したが、妊婦あるいは子供に与えたものでも、実際にはそれ以外の家族が食しているという問題があった。
- ② 栄養改善にはコミュニティ内で栄養価の高い多様な作物が収穫できることが必要だと判断されたので、途中から実験的に、新種作物栽培や養鶏・養蜂などを要素としたコミュニティモデル農園を通じた生産支援を行った²⁴。現在でも続いているものも若干あるが、プロジェクト終了とともに、活動を停止したものが多く、現在はほとんどのモデル農園は休眠している。

²³ 給水では日常的な維持管理が重要であることから、村落内の水管理委員会にモニタリングと維持管理方法を技術移転した。

²⁴ 農業技術の指導は保健省スタッフがを行い、JOCVもこの活動に参加した。

- ③ コミュニティ内の組織として、当初はプロジェクトのための独自組織を作ったが、既存の組織を使う方が安定性が高いことが確認され、後半は既存の保健委員会などを活用することが多かった。
- ④ 給水で塩素消毒は義務だが、住民が必要性を把握しておらず、実際に実施している村落が少ない。このことに代表されるように、啓蒙・説明は不足気味であった。

(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）

(ア) 背景

上記の農村保健プロジェクトの中のコミュニティモデル農園による生産支援を行うために、ベラグアス県では、保健省県事務所に農業技師を含む食物生産課（Seccion de Produccion de Alimento）が栄養部（Departamento de Nutricion）の下に設置されている。食物生産課のおもな活動は①コミュニティ農園、②個人農園、③コミュニティ食堂、④学校農園への支援である。農村保健プロジェクトが終了し、その規模は小さくなっているが、いくつかの村落で現在も活動を継続中である。

ベラグアス県の保健省栄養部食物生産課には現在 11 人のスタッフがあり、分担して農業技術の指導を行っている。

- 農学士 3 名（本部とメサとソナに一人ずつ）
- 農業技術者（agronomo）7 人（ラス・パルマス、カニヤサス、サンタ・フェ、サン・フランシスコ、カロブレ、サンティアゴに 2 名）
- 農業水産技術者（tecnico agropecuario）本部に 1 名

農業生産支援を農牧開発省（MIDA）でなく、保健省が直轄で行っている理由を、ベラグアス県の食物生産課の課長に聞いた。彼によると、1970 年にさかのぼり、当時の保健大臣がコミュニティ調査を行い、生産方法を知らない住民の多いことが栄養などの保健問題を悪化させていることを確認した。その後、農牧開発省は（大規模な灌漑などによる）比較的大きな規模の農地改善や流通に焦点を当て、村落ごとの農業生産支援は保健省が分担する方針が農牧開発省と保健省で合意され、保健省も独自の農業生産支援スタッフを持つようになって現在に至っている。ただし現在は農牧開発省も村落ごとの技術支援を行っており、対象村落を分担して並行して行う形となっているとのことであった。

(イ) プロジェクトの内容

① コミュニティ農園

現在 30～33 の村落で活動を実施中である。村落内に共同の圃場を確保し、米、豆類、トウモロコシ、野菜などの栽培と養鶏、養豚、養魚に関する技術指導を行っている。コミュニティからの要請で活動が実施される。村落内の組織としては、保健委員会があればそれを村落側の組織としている。

② 個人農園

上記のコミュニティ農園と同じ村落で、特に貧しい家族を選定し、農具の提供と種、養鶏

などの技術支援を行っている。

③ コミュニティ食堂

現在 20 村落で活動を実施中である。ただし無料化・有料化などの食堂の運営方針に関して住民の間に議論が紛糾している。また理由は明確でないが、活動から離れていくメンバーが多い。²⁵

④ 学校農園

現在 33 村落で活動を継続中である。農具・種の提供、環境衛生や農民組織化や堆肥²⁶の研修などの技術支援により、学校農園を支援している。

(ウ) プロジェクトの課題

- ① 世銀の融資プロジェクトが終了し、活動を継続する十分な予算がない。
- ② 遠方の村落が多いが、この事業のために使えるオートバイは県全体で 4 台のみであり、交通手段が十分でない。
- ③ 各対象村落をより頻繁に訪ねたいが、現在は多くても 1 月に 1 回しか行けない。これでは各村落で農民グループの志気が下がってしまう。

(9) 学校保健 (Salud Escolar)

(ア) 背景

学校を使って、村落の幼児・児童の健康診断と栄養状態診断 (保健省)、保健・栄養指導 (保健省) 学校農園への技術指導 (農牧開発省と教育省)、給食の改善 (教育省) を行なう事業であり、教育省、保健省、農牧開発省の共同で実施されている。

複数の機関が連携して行う栄養活動の代表的なものは 1992 年から始まっている「食物と栄養の国家プログラム (Programa Nacional de Alimentacion y Nutricion: PRONAN)」である。保健省、社会保険基金、教育省、農牧開発省、国民福祉省、PATRONATO などのいくつかの NGO、パナマ自治大学などをメンバーとした連携プログラムであり、保健省が全体調整を行っている。学校保健もこのプログラムの一環として行われている。

(イ) プロジェクトの内容

① 幼児・児童の健康診断と栄養状態診断

県内の学校 (後述するようにすべてではない) に、少なくとも年 1 回以上健康診断の日を設定し、その日に合わせて当該村落を管轄する保健センタースタッフまたは保健ポストの保健アシスタントが訪問する。すべての幼児・児童の身長・体重の測定と栄養不良児の特

²⁵ 今後のプロジェクトで学校農園による給食の改善を行う場合は、受益者負担をどうするか、事前にしっかりと話し合っておく必要があることが示唆される。

²⁶ 食物生産課の課長によると、堆肥の研修ではなるべく有機堆肥を用いることを推薦し、化学合成堆肥は最低限の使用を推薦しているとのことであった。

定（および栄養不良水準の確認²⁷）およびいくつかの村落では歯科検診を行う。

② 保健・栄養指導

健康診断で村落を訪問する保健センタースタッフ、または保健アシスタントにより、学校の教室で児童・成人に保健・衛生教育を行う。

③ 学校農園への技術指導

上記学校農園の欄で紹介しているように、現在ベラグアス県には200～250の学校農園がある。教育省ベラグアス県事務所が農業教員への指導を担当し、農業技術に関しては農牧開発省の農業普及員が担当する。学校農園の管理予算は各学校の校長が担当している。

④ 給食の改善

給食用具の提供や調理室の改善を行う。調理は通常児童の母親が交代で担当する。

(ウ) プロジェクトの課題

① 県・郡ごと関係省庁が集まって協議する定例的な場がなく、調整が困難である²⁸。

② 健康診断に関しては、保健アシスタントが定期的に行けない学校があり、すべての学校は含まれていない。現在はアクセスの非常に悪い所を除いた70%で健康診断を行っている。

²⁷ 標準成長曲線の図を用い、標準から外れている度合いに応じて軽度栄養不良、中度栄養不良、重度栄養不良の評価を行う。

²⁸ 従って今回提案する学校農園プロジェクトでは、市長の呼びかけによる郡レベルの関係者が一同に集まる会議の開催を促進することを提案している。