

チリ共和国  
先住民コミュニティ農家経営向上  
プロジェクト  
事前評価調査・実施協議報告書

平成 19 年 10 月  
(2007 年)

独立行政法人 国際協力機構  
農村開発部

農 村
JR
07-42



## 序 文

チリ共和国では国内の社会的格差の是正が大きな課題となっています。特に、全人口（15,117千人）の4.6%（693千人）を占める先住民は、その43.2%が貧困層に属しており、全国平均である26.3%に比較して、貧困率が極めて高い状況です。

先住民居住地域の小農の経営は不安定で、生計の改善は困難な状況です。政府の先住民居住地域の小農支援が成果を得られない要因として、小農支援制度や手法が画一的であり、柔軟性に欠けること、先住民の文化・習慣を考慮した参加型開発手法が導入されていないこと、販売戦略を念頭に置いた営農指導を行うに至っていないこと等が認識されています。

このためチリ共和国政府は、「先住民コミュニティ農家経営向上支援」に係る技術協力プロジェクトの要請を、日本国政府に提出しました。これを受けて独立行政法人国際協力機構（JICA）は、2006年1月に事前調査を実施し、案件実施の妥当性、協力内容、活動計画等の協議を行いました。

これらの調査結果により、プロジェクト実施の可能性が確認されたことを受け、2006年8月17日に討議議事録（R/D）及びミニッツ（M/M）の署名・交換を行い、プロジェクトを実施することを日本国・チリ共和国双方で合意しました。

本報告書は、これらの調査及び協議結果を取りまとめたものであり、今後広く関係者に活用され、本プロジェクトが円滑に実施され成果を上げることを願うものです。

最後に、これまでの調査の実施にあたり、ご協力頂いた内外の関係者の方々に対し、厚く御礼申し上げますとともに、当機構の業務に対して今後ともなお一層のご支援をお願い申し上げます。

平成19年10月

独立行政法人国際協力機構  
農 村 開 発 部  
部 長 小 原 基 文



# 目 次

序文

目次

写真

プロジェクトサイト位置図

略語一覧

事業事前評価表

I 事前評価調査	1
調査期間	3
団員構成	3
調査概要	3
調査行程	3
主要面談者	4
調査結果	5
1. 確認事項	5
(1) チリ国における先住民支援政策	5
(2) チリ国政府の小農振興政策	6
(3) INDAP 機構改革（近代化）の状況	6
(4) INDAP の概要及び INDAP による小農振興事業の状況	7
(5) 第 9 州の小農振興、先住民支援の状況	8
2. プロジェクトに関する協議	9
(1) 問題分析ワークショップの結果	9
(2) ワークショップ結果に基づくプロジェクト案への集約	10
(3) ワークショップの成果	10
3. プロジェクト概要	11
(1) プロジェクト概要	11
(2) 協力の枠組み	11
(3) 外部要因	12
(4) プロジェクトの方向性	13
(5) プロジェクトの実施体制（案）	14
4. 事前評価結果	14
(1) 妥当性	14
(2) 有効性	15
(3) 効率性	15

(4) インパクト	16
(5) 自立発展性	16
(6) 人間の安全保障の視点	17
(7) 能力開発の視点	17
(8) ジェンダー・環境への配慮	17
5. プロジェクト実施上の留意点	17
(1) 先住民への特別の配慮の必要性の有無	17
(2) これまでの INDAP の活動の評価と問題点の把握	18
(3) 市場参入・流通支援－市場参入に関する戦略の幅の拡大	19
(4) プロジェクト及びプロジェクト内におけるモデル事業に関する経費負担	20
6. 今後の予定	20
II 実施協議	21
実施協議の概要	23
(1) プロジェクト名	23
(2) ターゲットグループ	23
(3) プロジェクト期間	23
(4) マスタープラン	23
付属資料	25
1. 事前評価調査議事録（英・西）	27
2. 実施協議議事録（英・西）	51
3. PDM（英・西・日）	93
4. 国家農業政策 2000～2010：第 5 章「小農による農業生産活動の国家経済開発 への参入支援」プログラム抜粋	105
5. INDAP 組織図	113
6. 事前評価調査資料	115
①青西靖夫企画調査員報告書	115
「チリ国、第 9 州のマプーチェを中心としたチリ小農の現状と INDAP の活動」	
②問題分析全体の概要	143
③課題検討調査の概要	145
④プロジェクト実施体制図	149

写

真



INDAP 第9州支局による説明



ピトルフケン現場事務所



PRODESAL 参加農家訪問（野菜）



PRODESAL 参加農家訪問（野菜）



PRODESAL 参加農家訪問（野菜・家畜）



PRODESAL 参加農家（野菜）による  
手作り農具の紹介



INDAP 第9州支局 PCM ワークショップ



INDAP 第9州支局  
PCM ワークショップ終了



INDAP 本部 ワークショップ



ミニッツ署名

# プロジェクトサイト位置図

チリ国全土



プロジェクトサイト



## 略 語 一 覧

略称	名称（西語）	名称（日本語）
AGCI	Agencia de Cooperacion Internacional	国際協力庁
CADEPA	Conservacion de Medio Ambiente y Desarrollo Rural Participativa en el Secano Mediterraneo de Chile	住民参加型農村環境保全計画プロジェクト
CEGES	Centro de Gestion	運営管理センター
C/P	Counterpart Personnel	カウンターパート
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropuecuario	農業省農牧開発庁
M/M	Minutes of Meeting	協議議事録
ODEPA	Oficina de Estudio y Politica Agraria	農業省農業政策調査室
ORIGENES	Programa ORIGENES	先住民コミュニティ総合開発プログラム
PCM	Project Cycle Management	プロジェクト・サイクル・マネジメント
PDI	Programa Desarrollo de Inversiones	投資開発プログラム
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PO	Plan of Operation	プロジェクト活動計画
PRODEMU	Programa de Formacion y Capacitacion para mujeres rurales	女性農民研修養成プログラム
PRODESAL	Programa de Desarrollo Local	地域開発プログラム
RED	RED	分野別ネット網
R/D	Record of Discussions	討議議事録
SAT	Servicio de Asistencia Tecnica	技術支援サービス
SIRSD	Sistema de Incentivo a la Recuperacion de Suelo Degradados	劣化土壌回復システム

## 事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

<p><b>1. 案件名</b> チリ国先住民コミュニティ農家経営向上プロジェクト          (Project for the Economic Enterprising Development with Competitive Potential of Indigenous Communities in the Republic of Chile)</p>
<p><b>2. 協力概要</b></p> <p>(1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述          本プロジェクトは、貧困層の多い先住民居住地域において、多数を占める小農の生計向上を図るため、先住民コミュニティの文化的要素を考慮した、農家経営改善・市場開拓のモデルを開発することを目標として実施するものである。          具体的には、農業省農牧開発庁（以下、「INDAP」）第9州支局と州内現場事務所が、技術支援者（INDAPの委託により普及事業を担う民間人材）と連携しつつ、先住民小農の農家経営改善や市場開拓のためのパイロット事業の計画、実施、評価を住民参加型で行う。パイロット事業の実施を通じて、INDAPの小農支援手法の改善を図る。また、INDAP、先住民小農、技術支援者向けの研修プログラムを作成する。</p> <p>(2) 協力期間 2006年度～2009年度（3年間）</p> <p>(3) 協力総額（日本国側） 1.8億円</p> <p>(4) 協力相手先機関          農業省農牧開発庁 INDAP（中央）、INDAP 第9州支局（地方）、州内現場事務所</p> <p>(5) 国内協力機関（未定）</p> <p>(6) 裨益対象者及び規模等          ①直接裨益者：INDAP 第9州支局及び州内現場事務所、第9州の先住民居住地域の小農          ②間接的裨益対象者：INDAP 第2州及び第8州支局、他先住民居住地域の小農</p>
<p><b>3. 協力の必要性・位置付け</b></p> <p>(1) 現状及び問題点          チリ共和国（以下、「チリ国」）では、国内の社会的格差の是正が大きな課題となっている。特に、全人口（15,117千人）の4.6%（693千人）を占める先住民は、その43.2%が極貧困及び貧困層に属しており、全国平均である26.3%に比較して、貧困率が非常に高い。また、その多くが地方における第一次産業に従事している。          2006年3月に発足したバチェレ政権は、5つの優先政策プログラムの1つとして社会的排除の解消を打ち出しており、この中で先住民支援を掲げている。チリ国政府は、1993年に先住民法を制定し、包括的な先住民支援策を打ち出し、2001年から米州開発銀行(IDB)の協力の下、「先住民コミュニティ総合開発プログラム (ORIGENES)」を実施し、教育・文化、伝統医療、生産性向上及び組織強化の4分野での活動を展開してきた。この内、生産性向上分野は、INDAPが主体となり、先住民居住地域の小農に対して、自立性、効率性、競争力の向上を目的とした支援活動を実施してきた。          先住民居住地域の小農が抱える問題として、不安定な経営が挙げられ、生計の不安定化を招いている。このため、INDAPによる小農に対する農家経営支援が期待されているが、現状では、農民の組織化や市場開拓、営農方法の改善等、持続的な生産活動という点で、十分な成果が得られていない。これは、INDAPで定められた小農支援制度や手法が画一的であり、柔軟性に欠けること、先住民の文化・習慣を考慮した参加型開発手法が導入されていないこと、INDAP職員が販売戦略を念頭に置いた営農指導を行うに至っていないこと、等に拠る。          こうした状況から、本プロジェクトでは、先住民人口の多い第9州を対象とし、住民参加型のパイロット事業の実施を通じた先住民コミュニティのエンパワメントと、INDAPの先住民地域小農支援手法の改善・強化を図る。また、パイロット事業の結果に基づき、先住民コミュニティにおける農家経営改善・市場開拓のモデル化を図る。これにより、先住民地域の貧困削減、ひいては社会間格差の是正に寄与するものとする（本プロジェクトでは、8民族で構成される全先住民の大部分（87.3%）を占めるマプチェ族の居住地域を対象とするが、他先住民民族においても、応用し得る、社会・文化的状況に配慮した小農支援手法の構築を図る）。</p>

<参考>実施機関 INDAP の概要：

INDAP は、小農（12ha 未満の農地において農業活動を主体とする小農）に対する支援、生産振興を実施している。INDAP は 1962 年に農業省の下に、独立法人機関として発足した。本部及び全国 13 の州支局（13 支局）、そして各州内に現場事務所（111 事務所、10 移動事務所）を持つ、職員数 1,500 名の組織である。全国 27 万の小農（国勢統計調査）の内、その 3 割強の 10 万の小農が INDAP の支援プログラムの利用者である。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

1) チリ国における先住民支援政策

2006 年 3 月に発足したバチェレ政権は、5 つの優先政策プログラムの 1 つとして先住民支援を含む社会的排除の解消を打ち出しており、また、行政の政策策定プロセスにおける先住民の参加促進が掲げられている。この点から、本プロジェクトの対象課題は政策的重要度が高いと言える。

チリ国の先住民政策は、1993 年に定められた「先住民法 (Ley 19.253)」と、2004 年 4 月に発表された「先住民との新しい関係のための政策」という 2 つの大きな柱から成る。この中で、1) 先住民の権利の承認、2) 先住民のアイデンティティに基づく開発の保証、3) これら 2 つの課題を実現するために公共政策のあり方の改善の、3 つの大きな課題が取り上げられ、また先住民の参加機会の拡大を通じて、公共政策にその声を反映させていくことの重要性が確認された。

2) チリ国政府の小農振興政策

チリ国農業政策（2000 年～2010 年）では、「小農による農業生産活動の国家経済開発への参入支援」が位置付けられており、この中では 1) 家族経営的な小規模農業から企業的な農業への転換の促進、2) 国際市場への小規模農業の参入支援、3) 組織化の支援が述べられている。

小農支援機関である INDAP は、各種支援プログラムの見直しと合理化、地域開発のための様々なイニシアティブや関係機関との連携強化を図るため、2001 年から、組織のあり方を改善する「INDAP 近代化計画」に取り組んでいる。

(3) 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）

本プロジェクトは、JICA の対チリ国別事業実施計画の援助重点分野の 1 つである「社会的格差の是正」の中の、「社会的弱者支援プログラム」の中に位置付けられる。

本案件は、社会的弱者であり、最貧困層である先住民コミュニティのエンパワメントと貧困削減を目的としており「人間の安全保障」の視点に合致する。

#### 4. 協力の枠組み

(1) 協力の目標（アウトカム）

① 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

【プロジェクト目標】

先住民コミュニティの文化的要素を考慮した、農家経営改善・市場開拓のモデルが開発される。

【指標・目標値】

- ・対象コミュニティにおいて、農家経営・市場開拓についての能力が向上する。
- ・コミュニティと INDAP 第 9 州支局の関係が、改善・強化される。
- ・住民参加型の先住民小農支援手法が開発され、プロジェクト関係者間で承認される。
- ・プロジェクト終了時までには 80% 以上の技術支援者が、INDAP が適用した手法に関する研修に合格する。

② 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

【上位目標】

INDAP により、先住民コミュニティにおいて参加型開発手法を踏まえた適切な小農振興が行われ、先住民コミュニティの農家経営・市場開拓能力が向上する。

【指標・目標値】

- ・国内の他地域において、先住民小農支援手法が適用される。
- ・他の先住民コミュニティで、先住民小農支援手法マニュアルが活用される。
- ・先住民コミュニティの小農の内 80% が、INDAP の先住民小農支援手法に満足する。
- ・INDAP 職員の 80% が、導入した手法によって、先住民コミュニティへの支援内容が向上したと認識する。
- ・先住民コミュニティの 50% が、農家経営・市場開拓の能力を向上させる。

(2) 成果（アウトプット）と活動

①アウトプット1：対象とする先住民コミュニティをとりまく社会調査結果が、住民参加型でとりまとめられる。

【活動1】

- 1.1 INDAP が対象とする先住民コミュニティの社会経済調査を行う。
- 1.2 INDAP がファシリテーションを行い、小農グループがコミュニティの現状・問題を把握する。
- 1.3 INDAP、小農グループ、技術支援者がコミュニティの農家経営改善・市場開拓能力向上のための問題認識と課題を共有する。

【指標・目標値1】

- 1.1 先住民コミュニティとプロジェクトに参画する小農グループの現状を把握するための戦略が構築され、先住民コミュニティを対象とした社会経済調査が行われる。
- 1.2 プロジェクトに参画する小農グループのベースライン調査結果がまとめられ、問題把握のための分析がなされる。
- 1.3 INDAP、先住民コミュニティ等が参加し、社会経済分析とその結果確認のための会合が開催される。

②アウトプット2：農家経営改善・市場開拓のためのアクションプランが作成される。

【活動2】

- 2.1 農家経営・市場開拓に関する INDAP、小農グループ、技術支援者の活動分析・評価を参加型で実施する。
- 2.2 プロジェクト対象地域における主要生産物についての、市場調査を実施する。
- 2.3 （農家経営・市場開拓に関する）住民参加型の活動分析手法を作り上げる。
- 2.4 INDAP、小農グループ、技術支援者が評価・分析結果を共有する。
- 2.5 INDAP、小農グループ、技術支援者がアクションプランを作成する。

【指標・目標値2】

- 2.1 プロジェクト参加者（INDAP、小農グループ、技術支援者）の80%が評価に参加する。
- 2.2 対象小農グループが年3回以上、アクションプランの共有と見直しのための会合を行う。
- 2.3 INDAP と全対象グループがアクションプランを作成する。

③アウトプット3：農家経営改善・市場開拓のための戦略策定能力が改善される。

【活動3】

- 3.1 アクションプランに基づき、INDAP、小農グループ、技術支援者向けの研修計画が策定される。
- 3.2 INDAP、小農グループ、技術支援者に対して研修が実施される。
- 3.3 研修計画の評価・見直しが行われる。
- 3.4 アクションプランの評価・見直しが行われる。
- 3.5 INDAP と技術支援者の支援の下、小農による農家経営改善・市場開拓のための具体的活動（パイロット事業）が計画・実施される。

【指標・目標値3】

- 3.1 プロジェクト終了時に、研修計画ガイドラインが承認される。
- 3.2 プロジェクト終了時に、80%の研修参加者が研修に合格する。
- 3.3 プロジェクト参加者（INDAP、小農グループ、技術支援者）の80%が、研修の評価に参加する。
- 3.4 評価結果の全て（100%）が、アクションプランに取り込まれる。
- 3.5 アクションプランにある活動全て（100%）が実行される。
- 3.6 研修参加者の80%が、研修に満足する。

④アウトプット4：先住民の文化的要素を考慮した、農家経営改善・市場開拓の支援手法が提案される。

【活動4】

- 4.1 技術委員会において、全活動の評価が行われる。  
(技術委員会は、INDAP 本部が各州支局から事業改善提案を吸い上げるために設置される委員会。)
- 4.2 関係者間（先住民小農グループ、州政府、地方自治体、CONADI、ORIGENES 他）で、意見交換が行われる。
- 4.3 農家経営改善・市場開拓の支援手法の案が作成される。
- 4.4 技術委員会において、支援手法の案が承認される。

**【指標・目標値 4】**

- 4.1 技術委員会が、年1回以上の会合を継続する。
- 4.2 プロジェクト参加者（INDAP、小農グループ、技術支援者）が、支援手法を承認する。
- 4.3 支援手法案が作成される。
- 4.4 技術委員会において、支援手法の案が承認される。

⑤アウトプット5：農家経営改善・市場開拓の支援手法及び体験が文書化され、出版される。

**【活動 5】**

- 5.1 （パイロット事業の）体験を元にした事例集が作成される。
- 5.2 支援手法に関するハンドブックが作成される。
- 5.3 支援手法ハンドブックが、印刷・配布される。

**【指標・目標値 5】**

- 5.1 農家経営改善・市場開拓に関する資料が作成される。
- 5.2 支援手法に関するハンドブックが作成される。
- 5.3 支援手法ハンドブックが、印刷・配布される。

(3) 投入（インプット）

①日本国側（総額 180 百万円）

専門家派遣（長期1名/3年間、短期：5名/30M/M）、供与機材（小額機材4百万円）、研修員受け入れ（8名/10M/M）、現地活動費（30百万円）、その他

②チリ国側

カウンターパート人件費、国内研修、参加者旅費、国内研修施設の提供  
専門家執務室の提供、秘書、ドライバーの提供、その他

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

**【前提条件】**

- ・チリ国政府の小農支援及び先住民支援に関する政策に変更が無いこと

**【外部条件】**

- 1) チリ国政府の小農支援及び先住民支援に関する政策に変更が無いこと
- 2) プロジェクトに参加した INDAP 職員から他職員に対して、習得した知識の伝達普及が行われること

**5. 評価 5 項目による評価結果**

(1) 妥当性

以下の点から、妥当性が高いと判断できる。

1) チリ国の政策との整合性

<チリ国先住民政策との関係>

2006年3月に発足したパACHEレ政権は、5つの優先政策プログラムの1つとして、先住民支援を含む社会的排除の解消を打ち出しており、また、行政の政策策定プロセスにおける先住民の参加促進が掲げられている。この点から、本プロジェクトの対象課題は政策的重要度が高いと言える。

<チリ国農業政策との関係>

チリ国農業政策（2000年～2010年）において、「小農による農業生産活動の国家経済開発への参入支援」する旨、定められている。この中では、1) 家族経営的な小規模農業から企業的な農業への転換の促進、2) 輸出振興プログラムへの参入支援を通じた国際市場への小規模農業の参入、3) 組織化の支援、が謳われている。更には、農村部の貧困に対応するため、INDAPの既存のプログラムや支援策の見直し・合理化、また地域開発のための様々なイニシアティブや関係機関との連携強化が求められている。以上のように、本協力は、チリ国農業政策及び実施機関の方針とも合致する。

2) 実施機関 INDAP の方針との整合性

<INDAP 近代化計画との関係>

2004年にINDAPは、「INDAP 近代化計画」を発表している。この中の主要項目は、1) 生産振興支援の強化、2) コントロール、評価、透明性のためのメカニズムの改善、3) 利用者に向けたオリエンテー

ションである。今回のプロジェクトは、INDAP 近代化計画の中でも 2) 及び 3) と強い関係を持つものであり、住民参加型の農家経営向上はこれらの項目に合致する。

#### <INDAP 州支局・現場事務所強化・分権化促進>

INDAP の中央集権的な決定と画一的な事業展開が、先住民地域の小農支援における問題の 1 つとして把握されている。こうした中で、各州の INDAP 支局が、地域の独自性に合わせて事業を計画し、展開していく能力の向上が求められている。この点からも本プロジェクトは、実施機関側のニーズに合致している。

#### 3) 対象地域・社会のニーズとの合致

チリ国内で先住民は社会的弱者であり、貧困層比率が高い。このため、先住民の社会文化的側面を尊重しながら、開発プロセスへの参画を促進することが喫急の課題である。また、先住民の多くを占める小農が抱える問題として、不安定な農家経営による生計の不安定化が挙げられる。本プロジェクトは、先住民支援策の内、小農支援を担う INDAP の能力強化を図るとともに、先住民地域における小農支援のモデル化を図ることを目標としており、対象地域・社会のニーズに合致する。

#### 4) 我が国の対チリ国援助方針との整合性

JICA の対チリ国別事業実施計画の援助重点分野の 1 つである「社会的格差の是正」の中の、「社会的弱者支援プログラム」の中に位置付けられる。また、本案件は、社会的弱者であり、最貧困層である先住民コミュニティのエンパワーメントと貧困削減を目的としており、「人間の安全保障」の視点に合致する。

#### (2) 有効性

以下の点から有効性が見込まれる。

- ・本プロジェクトでは、これまでの小農支援活動の評価と課題抽出、農家経営改善・市場開拓のためのパイロット事業の計画・実施と活動結果のレビュー、小農支援手法の策定という一連のプロセスを先住民居住地域住民、INDAP 職員、技術支援者が協働して実施することを計画している。これらの実践的活動を通じ、先住民コミュニティのエンパワーメントを図るとともに、INDAP が先住民地域の小農支援を効果的に行い得る能力を向上させることが期待される。

#### (3) 効率性

以下の点から効率性が高いと見込まれる。

- ・本プロジェクトは、INDAP 第 9 州支局と州内の現場事務所が連携して、対象地域での事業展開を行い、事例や教訓の蓄積を図る。また、INDAP 本部において、INDAP 第 9 州支局でのパイロット事業の成果の検討・評価を行う機会として「技術委員会」を設け、成果を本部の政策に反映させる体制を採っている。村レベルでの活動の成果が、州、国レベルに展開される仕組みが計画されており、効率性が高まると期待される。
- ・INDAP には、生産性向上等の農業技術・普及に係る一定のノウハウは蓄積されている。本プロジェクトでは、INDAP の既存の技術・ノウハウを活かしながら、市場参入支援や先住民の社会文化的側面に配慮した小農支援を実現するための重点的な協力を行う。このため最小限の専門家投入による成果達成を計画しており、効率性が高い。

#### (4) インパクト

この案件のインパクトは、以下のように予想される。

- ・INDAP 本部が第 9 州で行うパイロット事業の成果を吸い上げる体制を採っていることから、全国で展開する INDAP 全体の小農振興プログラムの改善、他の州への応用といった国レベルでのインパクトが期待される。
- ・第 9 州では関係機関の連携を促進する動きがあり、また総合的な先住民支援プログラムが進められていることから、INDAP の小農支援能力の強化による先住民を中心とした地域開発へのインパクトが期待できる。
- ・先住民居住地域では、若年層の都市への出稼ぎにより、伝統・文化の伝承が損なわれることが懸念されている。農家経営の向上により生計の安定化が図られれば、先住民居住地域での若者の雇用創出に繋がり、コミュニティの再活性化をもたらす可能性がある。

(5) 自立発展性

以下のとおり、自立発展性が確保されるものと見込まれる。

- ・チリ国政府は、先住民支援策を政策重要課題に位置付けており、政策面の自立発展性は確保されると見込まれる。また、INDAP 本部では、第 9 州での本プロジェクトの成果を政策に反映させる体制を採っており、提案された方法等を組織として制度化していくこととしているため、プロジェクト終了後も、INDAP が独自に成果を展開していくことが可能である。
- ・INDAP は、本プロジェクトの成果を本部の政策に反映させる体制を採っていることから、第 9 州支局や現場事務所における能力強化の成果は、研修等を通じて他地域の INDAP にも展開していくことが予想される。
- ・本プロジェクトにおける小農支援手法の策定については、先住民コミュニティの社会文化的側面への配慮を重要視する。このため、住民のニーズに適合した手法の確立及び住民による自立的な発展が期待できる。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

【ジェンダー配慮】

第 9 州 INDAP 支局は、地域開発戦略において「女性農民支援」を打ち出し、当該事務所にジェンダー担当の配置を行い、特に先住民の女性農民に対する活動支援に取り組んでいる。本プロジェクトでは、事業計画・実施段階における女性グループの参画に配慮する。

【環境配慮】

INDAP では土壌回復・保全プログラムを重要な事業として実施しているが、小農振興においても環境保全に配慮した事業を実施している。このプロジェクトでも、環境配慮の考え方を導入している。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

小規模灌漑及び土壌保全等の農村環境保全技術の確立と、同技術に基づいた住民参加による農村開発計画の策定を行うことを目的として、技術協力プロジェクト「チリ住民参加型農村環境保全計画」（2000 年～2007 年）が同国第 8 州チジャンで実施されている。同プロジェクトにおける小農家、農業研究機関、農業普及機関、村役場等との間の連携体制は、プロジェクトの有効性を高めた。

本プロジェクトでも、本教訓を活かし、受益者、プロジェクト実施者、地方自治体、その他関係機関間の連携強化のための仕組み構築を図る。

8. 今後の評価計画

中間評価（2008 年年度上半期）、終了時評価（2009 年度上半期）を実施する予定。

# I . 事前評価調査



## 事前調査報告

調査期間	平成 18 年 1 月 21 日～2 月 6 日			
団員構成	氏 名	担 当 分 野	所 属	
	江塚 利幸	団長	JICA チリ事務所	
	青西 靖夫	参加型農村開発	JICA 中米・カリブ地域支援事務所	
	小林 としみ	協力計画	企画調査員	
	原田 ますみ	評価分析	JICA チリ事務所	
	パトリシオ・ペレス	PCM モデレーター	JICA チリ事務所 チリ国際協力庁	
調査概要	<p>農業省農牧開発庁（INDAP）本部及び第 9 州支局において、本プロジェクト要請背景に関する政策や INDAP 事業の状況等について説明を受けた後、モデル対象地域の INDAP 州内現場事務所、区役所、農家を本部及び支局担当者とともに訪問し意見交換を行った。そして、第 9 州において、本部及び支局担当者、州内現場事務所長、普及員等が参加して問題分析のワークショップを行った。INDAP 本部においては、本部関係者、第 9 州支局長及び担当者が参加して、第 9 州のワークショップで整理された課題を共有した上で、本部レベル、州レベル、地域レベルですべきことを議論し、最終的にプロジェクト案に集約した。この結果を踏まえ、プロジェクトの枠組みについて INDAP と協議を行い、合意事項をミニッツ（付属資料 1）としてまとめ、双方で署名した。</p>			
調査行程	月日	曜日	調査内容	(宿泊地)
	1 月 21 日	土	20:00 青西団員サンチャゴ着	サンチャゴ
	1 月 22 日	日	09:00 団内会議	サンチャゴ
	1 月 23 日	月	10:30 JICA 事務所打合せ 15:00 INDAP による説明	サンチャゴ
	1 月 24 日	火	08:30 テムコへ移動 11:00 INDAP 第 9 州支局による説明 14:30 Valle Araucania 官民ワーキンググループによる説明 17:00 第 9 州農業省代表との面談	テムコ
	1 月 25 日	水	08:30 ピトルフケン現場事務所による説明 15:00 PRODESAL テムコ管轄の農家訪問（サヤインゲン、トマト、ズッキーニ） 16:00 PRODESAL テムコ管轄の農家訪問（トマト、サヤインゲン、キュウリ、花卉、ハーブ類） 17:00 PRODESAL テムコ管轄の農家訪問（トマト、サヤインゲン、花卉）	テムコ
	1 月 26 日	木	09:00 PRODESAL フレイレ管轄の農家訪問（キャベツ、ニンジン、レタス、トマト等、フレイレ集積場納入農家） 10:00 PRODESAL フレイレ管轄の農家訪問（ニンジン、赤カブ、ズッキーニ、フレイレ集積場納入農家） 11:00 PRODESAL フレイレ管轄の農家訪問（ズッキーニ等、猪飼育、フレイレ集荷積場納入農家） 12:30 フレイレ村長との面談 PRODESAL 関係者との会議	テムコ

			15:00 Valle Araucania 官民ワーキンググループ 参加農家訪問 (レタス、キャベツ、ニンジン等) 16:30 Valle Araucania 官民ワーキンググループ 参加農家訪問 (ラズベリー、ジャム)	
1月27日	金	09:00	INDAP 第2, 8州によるプレゼンテーション	テムコ
		11:00	PCM ワークショップ開催	
1月28日	土	09:00	PCM ワークショップ開催	テムコ
		19:30	サンチャゴへ移動	
1月29日	日		情報整理	サンチャゴ
1月30日	月	10:00	INDAP との PCM ワークショップの整理	サンチャゴ
		15:00	INDAP との協力内容の検討	
1月31日	火	10:00	INDAP との協力内容の検討	サンチャゴ
		15:00	INDAP との PDM 案の協議	
2月1日	水	10:00	INDAP との PDM 案の協議	サンチャゴ
		15:00	INDAP とのミニッツ (M/M) 案の作成 ・協議	
2月2日	木	07:35	青西団員サンチャゴ発	サンチャゴ
2月6日	月	11:00	M/M 署名	サンチャゴ
2月16日	木	16:30	在チリ日本国大使館報告	サンチャゴ

#### 主要面談者

氏名	職位
<u>農業省</u> Sr. Oscar Osorio Sra. Cecilia Rojas	次官補佐 農業政策調査室国際関係室日本協力担当官
<u>第9州農業省地方事務所</u> Sr. David Jouannet Valderrana	所長
<u>INDAP 本部、第9州他</u> Sr. Arturo Sáez Sr. Francisco Seron Sr. Pablo Filippi Sra. Carla Melillo Sr. Gonzalo Amigo Sra. Erika Fidler Sra. Maria Irene Ochoa Sr. Juan Pablo Garrido Sra. Nancy Bobadilla Sr. Patricio Vasquez Sra. Jimena Osorio Sra. Veronica Pincheria Sra. Cecilia Malbran Sra. Heliana Jaramillo Sr. Santiago Camaño Sr. Dario Manriquez Sr. Mario Sandoval Sr. Fernando Acuña Sr. Enrique Mera	長官 長官補佐 長官補佐、プロジェクト担当 利用者担当課長 Orineges 担当 利用者担当課特別セクタープログラム担当 利用者担当課特別セクタープログラム担当 第9州支局長 第9州支局運営部長 第9州支局補助金部長 第9州支局振興部長 第9州支局投資課長 第9州支局 PDI 担当 第9州支局ジェンダー担当 第9州支局企業化能力開発部長 第9州インペリアル現場事務所長 第9州ピトルフケン現場事務所長 第9州テムコ現場事務所長 第9州ピトルフケン現場事務所普及員

<p>Sr. Hugo Vine Sr. Renato Eulufi Sr. Ricardo Mella Sr. Luis Montes Sra. Ana Corina Fuentes Sr. Orlando Miranda</p>	<p>第9州ピトルフケン現場事務所普及員 第9州ピトルフケン現場事務所普及員 第9州パドレ・ラス・カサス現場事務所普及員 第8州カニエテ現場事務所長 第8州支局 Origenes 担当 第2州支局振興部長</p>
<p><u>国際協力庁</u> Sr. Ivan Mertens Sra. Marcela Quezada</p>	<p>国内調整部担当官 二国間協力部日本協力担当官</p>
<p><u>Valle Araucania 官民ワーキンググループ</u> Sra. Lorena Ladron de Guevarra Sr. Norberto Rodriguez Sr. Carlos Antipan Sr. Carlos Painen Sra. Virginia Collipal</p>	<p>Emprendechile 代表 ワーキンググループ理事会、テムコ小農代表 フレイレ小農代表 パドレ・ラス・カサス小農代表 インペリアル小農代表</p>
<p><u>フレイレ村役場</u> Sra. Maria Gricela Campos 横山直子 Sr. Claudio Monsalve Sra. Rosa Alcaman Sra. Nancy Navarro Sr. Marcelo Molina Sr. Alejandro Catardo Sra. Belen Montecinos</p>	<p>村長 JICA 青年海外協力隊（観光業、16/3 隊） 地域開発プログラム PRODESAL 地域開発プログラム PRODESAL 地域開発プログラム PRODESAL 地域開発プログラム PRODESAL 農村開発プログラム PRODER 農村開発プログラム PRODER</p>

## 調査結果

### 1. 確認事項

#### (1) チリ国における先住民支援政策

2006年3月に発足したバチエレ政権は、5つの優先政策プログラムの1つとして先住民支援を含む社会的排除の解消を打ち出しており、また、行政の政策策定プロセスにおける先住民の参加促進が掲げられている。この点から、本プロジェクトの対象課題は政策的重要な度が高いと言える。

チリ国の先住民政策は、1993年に定められた先住民法（Ley 19.253）と2004年4月に発表された「先住民との新しい関係のための政策」という、2つの大きな柱から成る。

「先住民法」では、「一般及び国家は、先住民の土地の保護、環境に配慮した適切な開発ならびにその拡大を目指し、先住民及びその文化、コミュニティを尊重し、保護し、またその開発を促進することが責務であり、そのための適切な手段をとる」と定められている。

また、先住民が参加したワーキンググループにおいて検討・発表された「先住民との新しい関係のための政策」においては、1) 先住民の権利の承認、2) 先住民のアイデンティティに基づく開発の保証、3) これら2つの課題を実現するために公共政策のあり方を改善、の3つの大きな課題が取り上げられ、また先住

民の参加機会の拡大を通じて、公共政策にその声を反映させていくことの重要性が確認された。

また、チリ国政府は米州開発銀行（IDB）の融資を受けて、企画協力省を実施・調整機関とする「先住民コミュニティ総合開発プログラム（ORIGENES）」が農村地域に居住する先住民を対象に、総合的な支援事業が行われてきた。2005年9月で第1フェーズが終了し、その評価を行い2006年から第2フェーズを開始することとなっている。INDAPも実施機関として参加しているが、先住民を配慮した具体的な活動の展開手法等が導入されないまま、INDAP既存の助成システムが利用されたのに過ぎず、第1フェーズの評価報告を確認する必要があるが、これはまだまとめられていない。

## (2) チリ国政府の小農振興政策

チリ国農業政策（2000年～2010年）では、「小農による農業生産活動の国家経済開発への参入支援」が位置付けられており、この中では、1) 家族経営的な小規模農業から企業的な農業への転換の促進、2) 国際市場への小規模農業の参入支援、3) 組織化の支援が述べられている。

小農支援機関であるINDAPは、各種支援プログラムの見直しと合理化、地域開発のための様々なイニシアティブや関係機関との連携強化を図るため、2001年から、組織のあり方を改善する「INDAP近代化計画」に取り組んでいる。

## (3) INDAP 機構改革（近代化）の状況

2001年から開始した「INDAP近代化計画」は、2004年にそれを発表している。この中の主要項目は、1) 生産振興支援の強化、2) コントロール、評価、透明性のためのメカニズムの改善、3) 利用者に向けたオリエンテーションである。INDAPが近代化計画を進めることとなった背景には次のような課題があった。1) 27万の小農の多様な要望に、的確に対応すべき、2) 農業セクターの官民の連携強化を促進すべき、3) 効果的・効率的な活動とすべき、4) 利用者に分かりやすく、支援プログラムの数をまとめるべき、等である。

近代化計画のために定められた改善の3本柱は、1) 利用者向けサービスの改善、2) 職員の能力強化、3) 成果の重視である。

まず、利用者向けサービス改善では、小農の総合的な支援事業の実施を目指し、普及員はINDAP全ての支援プログラムに関する知識を持つことが要求され、広範な視野の下で適切な支援を実施するために、役割の見直しが行われた（INDAPの普及員は、INDAP近代化計画以前は業務の大半が融資事業にあてられ、“ejecutivo de cuentas=融資担当官”と呼ばれていたが、業務の見直しが行われ、小農に対して適切な支援が行われるべく、総合的（技術指導も含めた）支援を行うこととされ、“ejecutivo integral=総合的担当官”と呼ばれるようになった）。また、そのために、申請様式の簡素化等により新様式が導入された。さらに、州・地域レベルでは農民等が参加する審議会（州委員会 CAR、地域委員会 CADA）が設立され、農民の声を聞く場が設けられ、また、関連機関との連携強化にも取り組んでいる。

2番目の職員の能力強化においては、INDAP 職員向けの年間研修計画が導入され、近代化により見直された新支援プログラムや、事業評価に係る研修が実施されている。

3番目に、INDAP 本部に新たに品質管理部が設置され、支援プログラム、サービス内容等の評価システムが導入され、また、情報提供・苦情受付窓口が設置される等、成果重視の事業強化を目指してきている。

#### (4) INDAP の概要及び INDAP による小農振興事業の状況

INDAP は小農（12ha 未満の農地において農業活動を主体とする小農）に対する支援、生産振興を実施しており、1962 年に農業省の下に独立法人機関として発足した。本部及び全国 13 州に支局（13 支局）、そして各州内に現場事務所（111 事務所、10 移動事務所）を持つ、職員数 1,500 名の組織である。

全国 27 万の小農（国勢統計調査）の内、その 3 割強の 10 万の小農が、INDAP の支援プログラムの利用者である。

INDAP は、小農及びその農民グループに対して、自立性、効率性及び競争力を向上させていくための支援活動を各種のプログラムを通じて実施しており、具体的には、1) 生産・企業化支援（技術支援サービス SAT、運営管理センター CEGES、分野別ネットワーク REDES）、2) 助成金事業（投資開発プログラム PDI、劣化土壌回復システム SIRSD、参加型灌漑プログラム Riego Asociativo）、3) 特別セクター開発（地域開発プログラム PRODESAL、女性農民研修養成プログラム PRODEMU、ORIGENES）、4) 融資事業（直接融資、民間融資支援）である。

##### <主な支援プログラム>

SAT	契約による INDAP 登録技術者による技術支援者（個人、個人経営、企業）
CEGES	経営支援、研修実施（個人経営、企業グループ）
REDES	同分野のグループ化された小農支援
PDI	生産投資助成金（個人、個人経営、企業）
SIRSD	農業省、動植物検疫局、INDAP の 3 機関が実施している事業劣化した土壌回復及び保全事業への支援
Riego Asociativo	小農グループ、団体等に対し共同灌漑事業支援
Prodesal	技術支援、組織強化、地方自治体の実施主体 120 人に対して 2~3 名の技術者が個別対応
Prodemu	貧困農村地域に居住する女性を対象とした農林業に係る研修事業、技術支援、組織化支援、生産事業基金
Origenes	全国 642 先住民コミュニティ対象に、投資基金等を実施

INDAP 第 9 支局では、第 9 政府の州開発戦略に基づいて INDAP 第 9 州開発戦略を設定し、上記の支援プログラムを通じて活動を展開している。同開発戦略は、地域開発及び企業的小農育成より構成される。地域開発戦略では、1) 生産性及び営農の改善による食料の確保・地域経済力の強化、2) 地域特色のある生産品と、周辺市場を対象とした地域の生産開発振興、3) 環境回復・保全のための技術の導

入による持続的な資源利用の支援、4) 小農の組織化及び地域能力支援、5) 公共機関（地方自治体）等との連携強化、6) 女性農民支援である。また、企業的小農育成戦略では、1) 小農及び小農団体の企業的经营能力の支援、2) 市場の要求に対応できる技術の適応化を行い、環境に配慮した、付加価値のある、生産品及び生産プロセスの質を確保した新生産品の提案、3) 小農の企業的经营を促し、販売市場の拡大を行いながら、競争力を付けるために組織化を促進する、4) 生産品の多様化と差別化戦略の導入及び販売戦略に基づく新規市場の開拓である。

また、今回の調査において、普及員等のヒアリング等から、本プロジェクトに関わる次の問題認識が確認できた。

- 1) 2004 年から本格的に具体化した近代化計画により、2005 年は普及員にとっては新たな業務内容に慣れるための移行期であったことから、農家訪問の目的の多くが融資関連の業務となっているが、徐々に融資の回収業務が外部委託に任せられ、この業務に割かれる時間が減ることが期待される。また、PRODESAL 担当地域では定期的な打合せには参加するものの、PRODESAL の技術者に業務が委ねられ、SAT 関連農家も同様であるが、普及員による農家の訪問はほとんど行われていないのが現状であり、普及員の新業務遂行のためには、現場に密着した活動が要求されている。このような状況の中で、生産性向上については、ある程度成果を挙げているものの、市場開拓を念頭に農家の営農を改善するという点で、INDAP は限界を感じている。技術支援者（PRODESAL、SAT）は、「産地形成→フォーマル市場に参入するための登録及び衛生管理等→スーパー等への供給」という画一化された視点から、農家への指導を行っているが、なかなか成果が得られない。
- 2) 利用者の内、先住民の比率が高いことから、普及員は先住民と非先住民の農民への対応に特別な区別を行っておらず、逆に違いを作ることで他受益者と差が出ることへのネガティブな影響を気にする傾向があった。そもそも、先住民コミュニティと INDAP の活動のあり方、先住民居住地域では、他の地域と比べて INDAP の支援の成果が低いのか、等が具体的に把握されている訳ではない。これは、先住民または先住民コミュニティに対して特別な配慮が不必要であることを意味するものでなく、現時点ではその必要性が把握されていないということである。

#### (5) 第 9 州の小農振興、先住民支援の状況

第 9 州の総面積の 35% は農村地域であるが、農地所有者の実態を見ると 94% は小農である。主要な生産活動は、地理的な条件等から 4 つの地域に分かれており、海岸地域ではジャガイモ及びマメ科植物栽培、内陸乾燥地では林業及び果物栽培、中央流域は野菜及び果物栽培、山脈地域では畜産及び観光である。州面積の 30% は農作物栽培に使用されている。小農の生産活動への参加率は：野菜栽培 48%、果物栽培 35%、牧草地 35%、畜産 46% である。

第9州では、全先住民人口の約3割(29.6%)が居住し、全国で最も先住民の割合が高いが、これを農村地域に限ると、その割合が7割となる。先住民の58%は10ha未満の農地で農業活動を行っており、第9州の野菜・果物栽培の内、約33%は先住民によるものである。

(チリ国は、全人口(15,117千人)の4.6%(693千人)が先住民である。先住民は8つの民族から成り立っているが、その内のマプチェ族の人口は、全先住民の87.3%と大部分を占める。先住民は、貧困率が高く、その43.2%が極貧困及び貧困層に属しており、これは全国平均である26.3%に比較して、大幅に高い。また、その多くが地方における農林業に従事している(先住民人口の38.5%を占める。全国平均は15.4%)。)

政府の「均整の取れた成長」及び地方分権化政策に基づいて、第9州政府は地域の均等な開発促進を目指した「統合的な地域開発(テリトリー・マネージメント)」を打ち出し、市民参加により2010年までの地域開発戦略を定めた。その枠組みの中で、開発優先分野及び開発テリトリーを定め、州知事を議長とする野菜果物栽培に関する官民参加テーブルが設立された。対象領域は、第9州においてこれらの栽培が中心に行われているテムコ、フレイレ、パドレ・ラス・カサス、ヌエヴァ・インペリアル及び Cholchol である。

当該地域は第9州内の野菜作付面積の82%を占めているが、地域内の小農の80%が先住民であり、また5ha未満の農家が農地面積の50%を占めている。この2点から、先住民農民が地域内の野菜栽培に重要な役割を果たしていることが想定される。

しかし、この地域の野菜生産は夏期(12月~4月)に集中しており、季節的な変動が大きい。また、小農向けの農業機械の普及も進んでおらず、規模拡大への制約となっている。販売ルートに関しても域内のインフォーマル市場への出荷に限られている場合が多い。このような点から不安定な経営となっている。

INDAPは当該作業テーブルに参加し、小農のニーズに応えられる適切な支援について模索している状況にある。

## 2. プロジェクトに関する協議

### (1) 問題分析ワークショップの結果

INDAPがこれまでに行ってきた活動の実施上の問題点を把握するために、INDAP職員を対象とした参加型ワークショップを実施した。参加者はINDAP本部職員、INDAP第9州支局職員、州内現場事務所長、普及員、また、INDAP第2州及び第8州支局の職員である。

全般的な問題分析から開始したが、全般的な問題点は把握されたものの、広範かつ深まりの無い分析に留まり、十分な問題分析が行われなかった。そこで手法を変え、具体的にこれまで行ってきた活動(支援メカニズム等)のレビューを行った。これにより把握されたものとして、大きくは次の3点である。

- ・ INDAP のこれまでの活動の評価が不十分
- ・ INDAP 本部から INDAP 各支局への小農支援に関する、分権化の遅れ
- ・ 各地域に相応しい普及手法を開発する制度の不足

次に、上記を評価し、どこに問題があるのかを分析するとともに改善案を集約し、必要とされる課題の整理を行った。当該分析は、当初プロジェクト案または現地訪問で把握された問題点である、市場参入に焦点をあてた。その結果、課題は次の3つに整理された。

#### 1) INDAP 強化に関わる課題

- ・ 評価能力強化
- ・ 地域の農業政策の決定への参加
- ・ 小農支援策の柔軟化
- ・ 企業家的活動支援のための能力強化（INDAP 職員及び技術支援者）

#### 2) 小農強化

- ・ 生産者の企業家的能力強化
- ・ 地域的特色を持った生産物の開発促進

#### 3) 流通

- ・ 生産者及び農産物加工業者の連携強化
- ・ (既存の) 官民参加テーブルの参加者強化

小農支援を行う上での障害として、INDAP の小農支援制度の画一性や柔軟性の欠如といった問題が関係者間で認識され、制度強化のためには、小農の状況とニーズを現場事務所、支局が適切に把握し、改善案を本部に提案できるようになることが重要であるとの意見統一がなされた（付属資料 2 問題分析全体の概要参照）。

(2) ワークショップの結果を基に、さらに INDAP における国レベル、州レベル、現場事務所レベルで実施すべきことの検討を行い、最終的にプロジェクト案へと集約した（付属資料 3 課題検討結果の概要参照）。

#### (3) ワークショップの成果

INDAP 関係者がこれまで行ってきた活動評価は、本部で定められたフォームを埋めるもの過ぎず、参加型の手法による活動評価を行った経験が無く、今回実施したワークショップに非常に高い関心があった。ワークショップの結果は本プロジェクトのみならず、第9州支局における活動の見直しにも活用できる情報である。また、評価の結果を本部に対して提起するというプロセス自体が、INDAP の分権化、地方事務所の強化に繋がる活動の一環ともいえる。

### 3. プロジェクト概要

#### (1) プロジェクト概要

本プロジェクトは、貧困層の多い先住民居住地域において多数を占める小農の生計向上を図るため、先住民コミュニティの文化的要素を考慮した、農家経営改善・市場開拓のモデルを開発することを目標として実施するものである。

具体的には、INDAP 第 9 州支局と州内現場事務所が技術支援者（INDAP の委託により普及事業を担う民間人材）と連携しつつ、先住民小農の農家経営改善や市場開拓のためのパイロット事業の計画、実施、評価を住民参加型で行う。パイロット事業の実施を通じて、INDAP の小農支援手法の改善を図る。また、INDAP、先住民小農、技術支援者向けの研修プログラムを作成する。

#### (2) 協力の枠組み

- ・プロジェクト名：チリ国先住民コミュニティ農家経営向上プロジェクト
- ・協力期間：2006 年度～2009 年度（3 年間）
- ・ターゲット：
  - ①直接裨益者：INDAP 第 9 州支局及び州内現場事務所、第 9 州の先住民居住地域の小農
  - ②間接的裨益対象者：INDAP 第 2 州及び第 8 州支局、他先住民居住地域の小農
- ・プロジェクト基本計画

#### <上位目標>

INDAP により、先住民コミュニティにおいて参加型開発手法を踏まえた適切な小農振興が行われ、先住民コミュニティの農家経営・市場開拓能力が向上される。

#### <プロジェクト目標>

先住民コミュニティの文化的要素を考慮した農家経営改善・市場開拓のモデルが開発される。

#### <成果>

- 1) 対象とする先住民コミュニティをとりまく社会調査結果が、住民参加型でとりまとめられる。
- 2) 農家経営改善・市場開拓のための、アクションプランが作成される。
- 3) 農家経営改善・市場開拓のための、戦略策定能力が改善される。
- 4) 先住民の文化的要素を考慮した、農家経営改善・市場開拓の支援手法が提案される。
- 5) 農家経営改善・市場開拓の支援手法及び体験が文書化され、出版される。

#### <活動>

- 1)-1 INDAP が対象とする先住民コミュニティの社会経済調査を行う。
- 1)-2 INDAP がファシリテーションを行い、小農グループがコミュニティの現状・問題を把握する。

- 1)-3 INDAP、小農グループ、技術支援者がコミュニティの農家経営改善・市場開拓能力向上のための問題認識と課題を共有する。
- 2)-1 農家経営・市場開拓に関する、INDAP、小農グループ、技術支援者の活動分析・評価を参加型で実施する。
- 2)-2 プロジェクト対象地域における、主要生産物についての市場調査を実施する。
- 2)-3 (農家経営・市場開拓に関する) 住民参加型の活動分析手法を作り上げる。
- 2)-4 INDAP、小農グループ、技術支援者が評価・分析結果を共有する。
- 2)-5 INDAP、小農グループ、技術支援者がアクションプランを作成する。
- 3)-1 アクションプランに基づき、INDAP、小農グループ、技術支援者向けの研修計画が策定される。
- 3)-2 INDAP、小農グループ、技術支援者に対して研修が実施される。
- 3)-3 研修計画の評価・見直しが行われる。
- 3)-4 アクションプランの評価・見直しが行われる。
- 3)-5 INDAP と技術支援者の支援の下、小農による農家経営改善・市場開拓のための具体的活動(パイロット事業)が計画・実施される。
- 4)-1 技術委員会において全活動の評価が行われる。  
(技術委員会は、INDAP 本部が各州支局から事業改善提案を吸い上げるために設置される委員会)
- 4)-2 関係者間(先住民小農グループ、州政府、地方自治体、CONADI、ORIGENES 他)で意見交換が行われる。
- 4)-3 農家経営改善・市場開拓の支援手法の案が作成される。
- 4)-4 技術委員会において支援手法の案が承認される。
- 5)-1 (パイロット事業の) 体験を基にした事例集が作成される。
- 5)-2 支援手法に関するハンドブックが作成される。
- 5)-3 支援手法ハンドブックが印刷、配布される。

#### < 投入 >

##### ① 日本国側 (総額 180 百万円)

専門家派遣 (長期 1 名/3 年間、短期 5 名/30M/M)、供与機材 (小額機材 4 百万円)、研修員受入れ (8 名/10M/M)、現地活動費 (30 百万円)、その他

##### ② チリ国側

カウンターパート人件費、国内研修、参加者旅費、国内研修施設の提供、専門家執務室の提供、秘書、ドライバーの提供、その他

#### (3) 外部要因

チリ国の農産物市場は、常に大規模生産者との競合にさらされており、INDAP

を通じての小農支援策だけでは、小農の生活向上が見込まれないことも想定される。また、輸出向け産品等に関しては輸出先の市場の閉鎖、他の生産国の急速な市場拡大等が想定される。

よって、小農の市場参入の機会拡大のためには、2001年～2010年の農業政策方針に基づいて政府は、小農の企業化、競争力強化のために実施している施策（農産品衛生管理プログラム、技術更新プログラム、農産品輸出振興基金、小農IT化プログラム、小農の専門職業化プログラム、農産品取引所設立等）が継続することが重要である。

また、州レベルでは、INDAP、大企業も参加する野菜果物栽培に関する官民参加テーブル、州政府、地方自治体等との対話を通じて、関連機関の連携を深めることも重要である。

#### (4) プロジェクトの方向性

##### <能力開発>

プロジェクトでは、この実施プロセスの中で様々なレベルでの能力開発を目指すものとなった。

##### 1) 個人レベル（以下に関する、能力強化・開発を図る）

- ・INDAP職員：活動計画立案、評価、市場参入支援
- ・小農：活動計画立案、市場参入
- ・技術支援者：小農のニーズに合致した各技術サービスの提供

##### 2) 組織レベル

- ・INDAP第9州支局及び各現場事務所：プロジェクトで強化された能力・技術水準の維持、業務実施方法の組織内定着（参加型手法による小農支援のマニュアル作成等）、教訓をフィードバックできる体制の構築
- ・INDAP本部：小農支援計画策定のための仕組み改善

##### 3) 制度/社会レベル

- ・官民参加テーブル：行政機関と先住民コミュニティの協働関係の強化のため、既存の官民参加テーブルを十分に活用する
- ・INDAP本部：各州支局からの事業改善のための提案を採り上げる仕組み作りのため、INDAP本部と支局等による「技術委員会」を設置

##### <プロジェクト実施のプロセスと成果>

それぞれの能力開発のためには、次のプロセスを踏む。

- 1) これまでの活動の評価
- 2) 評価及び問題分析に基づく活動計画の策定
- 3) 活動計画の実施（アクションプラン、研修、モデル事業等）
- 4) 活動成果の確認、レビュー、各活動計画へのフィードバック
- 5) 手法改善案の提言（そのための中央と支局による技術委員会の設置）

#### (5) プロジェクト実施体制（案）

プロジェクトの実施体制について協議し、付属資料4の通りとすることで合意した。

- ・INDAP 第9州支局の州内現場事務所は20あるが、今回対象となるのはその内の3つ（ピトルフケン現場事務所、テムコ現場事務所及びパドレ・ラス・カサス現場事務所）である。これらの現場事務所には、それぞれ6人程度の普及員が配置されている。また、これら現場事務所の活動範囲は野菜官民参加テーブルの対象地域と重なっており、対象グループ選定の上で、これが参考にされる。
- ・対象地域の農民、INDAP 現場事務所、支局が本プロジェクトの直接的な対象となる。
- ・それ以外に研修等で第2州及び第8州の現場事務所の参加も想定される。
- ・プロジェクトの円滑な実施、インパクト・自立発展性確保のためには、INDAP 本部の理解、コミットメントが重要であり、現場の提案を吸い上げる仕組みを作っておくことが必要。この1つとして、技術委員会（Comite Tecnico）を設置することとした（メンバーはプロジェクトダイレクター、プロジェクトマネージャ、INDAP 本部振興局長及び必要に応じて他関係者となる）。
- ・専門家はINDAP 第9州支局、現場事務所だけでなくINDAP 本部にも働きかけをして、INDAP 全体として、小農支援改善案を支援していくことが期待される。

#### 4. 事前評価結果

##### (1) 妥当性

以下の点から妥当性が高いと判断できる。

##### 1) チリ国の政策との整合性

<チリ国先住民政策との関係>

2006年3月に発足したバチェレ政権は、5つの優先政策プログラムの1つとして、先住民支援を含む社会的排除の解消を打ち出しており、また、行政の政策策定プロセスにおける先住民の参加促進が掲げられている。この点から、本プロジェクトの対象課題は政策的重要度が高いと言える。

<チリ国農業政策との関係>

チリ国農業政策（2000年～2010年）において、「小農による農業生産活動の国家経済開発への参入支援」を行う旨定められている。この中では、1) 家族経営的な小規模農業から企業的な農業への転換の促進、2) 輸出振興プログラムへの参入支援を通じた国際市場への小規模農業の参入、3) 組織化の支援、が謳われている。さらには、農村部の貧困に対応するため、INDAP の既存のプログラムや支援策の見直し・合理化、また地域開発のための様々なイニシアティブや関係機関との連携強化が求められている。以上のように、本協力は、チリ国農業政策及び実施機関の方針とも合致する。

## 2) 実施機関 INDAP の方針との整合性

### <INDAP 近代化計画との関係>

2004 年に INDAP は「INDAP 近代化計画」を公表している。この中の主要項目は、1) 生産振興支援の強化、2) コントロール、評価、透明性のためのメカニズムの改善、3) 利用者に向けたオリエンテーションである。今回のプロジェクトは、INDAP 近代化計画の中でも 2) 及び 3) と強い関係を持つものであり、住民参加型の農家経営向上はこれらの項目に合致する。

### <INDAP 州支局・現場事務所強化・分権化促進>

INDAP の中央集権的な決定と画一的な事業展開が、先住民地域の小農支援における問題の 1 つとして把握されている。こうした中で、各州の INDAP 支局が、地域の独自性に合わせて事業を計画し、展開していく能力の向上が求められている。この点からも本プロジェクトは実施機関側のニーズに合致している。

## 3) 対象地域・社会のニーズとの合致

チリ国内では先住民は社会的弱者であり、貧困層比率が高い。このため、先住民の社会文化的側面を尊重しながら、開発プロセスへの参画を促進することが喫急の課題である。また、先住民の多くを占める小農が抱える問題として、不安定な農家経営による生計の不安定化が挙げられる。本プロジェクトは、先住民支援策の内、小農支援を担う INDAP の能力強化を図るとともに、先住民地域における小農支援のモデル化を図ることを目標としており、対象地域・社会のニーズに合致する。

## 4) 我が国の対チリ国援助方針との整合性

JICA の対チリ国別事業実施計画の援助重点分野の 1 つである「社会的格差の是正」の中の、「社会的弱者支援プログラム」の中に位置付けられる。また、本案件は、社会的弱者であり、最貧困層である先住民コミュニティのエンパワーメントと貧困削減を目的としており、「人間の安全保障」の視点に合致する。

## (2) 有効性

以下の点から有効性が見込まれる。

本プロジェクトでは、これまでの小農支援活動の評価と課題抽出、農家経営改善・市場開拓のためのパイロット事業の計画・実施と活動結果のレビュー、小農支援手法の策定という一連のプロセスを先住民居住地域住民、INDAP 職員、技術支援者が協働して実施することを計画している。これらの実践的活動を通じて、先住民コミュニティのエンパワーメントを図るとともに、INDAP が先住民地域の小農支援を効果的に行い得る能力を向上させることが期待される。

## (3) 効率性

以下の点から効率性が高いと見込まれる。

- ・本プロジェクトは、INDAP 第 9 州支局と州内の現場事務所が連携して、対象地域での事業展開を行い、事例や教訓の蓄積を図る。また、INDAP 本部において、INDAP 第 9 州支局でのパイロット事業の成果の検討・評価を行う機会として「技術委員会」を設け、成果を本部の政策に反映させる体制を採っている。村レベルでの活動の成果が、州、国レベルに展開される仕組みが計画されており、効率性が高まると期待される。
- ・INDAP には、生産性向上等の農業技術・普及に係る一定のノウハウは蓄積されている。本プロジェクトでは、INDAP の既存の技術・ノウハウを活かしながら、市場参入支援や先住民の社会文化的側面に配慮した小農支援を実現するための重点的な協力を行う。このため、最小限の専門家投入による成果達成を計画しており、効率性が高い。

#### (4) インパクト

この案件のインパクトは以下のように予想される。

- ・INDAP 本部で第 9 州でのパイロット事業の成果を吸い上げる体制を採っていることから、全国で展開する INDAP 全体の小農振興プログラムの改善、他の州への応用といった国レベルでのインパクトが期待される。
- ・第 9 州では関係機関の連携を促進する動きがあり、また総合的な先住民支援プログラムが進められていることから、INDAP の小農支援能力の強化による先住民を中心とした地域開発へのインパクトが期待できる。
- ・先住民居住地域では、若年層の都市への出稼ぎにより、伝統・文化の伝承が損なわれることが懸念されている。農家経営の向上により生計の安定化が図られれば、先住民居住地域での若者の雇用創出に繋がり、コミュニティの再活性化をもたらす可能性がある。

#### (5) 自立発展性

以下のとおり、自立発展性が確保されるものと見込まれる。

- ・チリ国政府は、先住民支援策を政策重要課題に位置付けており、政策面の自立発展性は確保されると見込まれる。また、INDAP 本部では、第 9 州での本プロジェクトの成果を政策に反映させる体制を採っており、提案された方法等を組織として制度化していくこととしているため、プロジェクト終了後も INDAP が独自に成果を展開していくことが可能である。
- ・INDAP は、本プロジェクトの成果を本部の政策に反映させる体制を採っていることから、第 9 州支局や現場事務所における能力強化の成果は、研修等を通じて他地域の INDAP にも展開していくことが予想される。
- ・本プロジェクトにおける小農支援手法の策定については、先住民コミュニティの社会文化的側面への配慮を重要視する。このため、住民のニーズに適合した手法の確立及び住民による自立的な発展が期待できる。

(6) 人間の安全保障の視点

本プロジェクトは、チリ国の中で貧困率の高い先住民地域の農民（コミュニティ）のエンパワーメントを重視するとともに、農民を支援する体制を強化することを目的としている。

(7) 能力開発の視点

本プロジェクトでは、参加型手法を用いて農民（コミュニティ）のエンパワーメントを図るとともに、農民を支援する体制（現場レベル、州レベル、国レベル）を強化する。また、地域の開発に関わる関係機関との連携を促進することとしている。したがって、個人（コミュニティ）、組織、制度/社会の複層的な能力開発を目指すプロジェクトとなっている。

(8) ジェンダー・環境への配慮

<ジェンダー配慮>

第9州 INDAP 支局は、地域開発戦略において「女性農民支援」を打ち出し、当該事務所にジェンダー担当の配置を行い、特に先住民の女性農民に対する活動支援に取り組んでいる。本プロジェクトでは、事業計画・実施段階における女性グループの参画に配慮する。

<環境配慮>

INDAP では土壌回復・保全プログラムを重要な事業として実施しているが、小農振興においても環境保全に配慮した事業を実施している。このプロジェクトでも、環境配慮の考え方を導入している。

## 5. プロジェクト実施上の留意点（現地調査を通じて）

(1) 先住民への特別の配慮の必要の有無

現在実施されている小農支援制度が、先住民あるいは先住民コミュニティを対象とした場合に、どのような不備があるのか、またどのような問題が生じているのかは関係者には調査時点では認識されていない。

IDB の援助を受けて実施されている「ORIGENES」も、関係機関との連携の不足、また先住民コミュニティにおける実際の活動の展開手法の弱さという点で、あまり参考になるものではないが、逆に本プロジェクトでは、これらのことを教訓とし、配慮すべきとも言える。

（INDAP は資金的にも参加しているが、現場事務所レベルにおいて積極的に連携している訳ではなく、ORIGENES で雇用された人員が独自に、パイロット地域で活動を展開しているに過ぎない。またコミュニティにおける活動も少なくとも農業面に関しては、参加している「個人」に対して、農業関係資材、家畜等を供与している。）

こうした中で、このプロジェクトではその実施過程の中で先住民の参加機会を拡大し、彼らの意見をプロジェクトに十分に反映させること、また参加型の評価

や問題分析を行う際には、これまでの ORIGENES の経験や地域の社会学者、生産者組織等、関係機関の意見に耳を傾けつつ、常に連携を図りながら、現場での活動を実施していくことが重要である。

(2) これまでの INDAP の活動の評価と問題点の把握

問題分析ワークショップの中で、INDAP の小農支援制度の画一性や柔軟性の欠如が、小農支援の 1 つの障害として認識されている。

具体的課題は、以下のとおり。

- 1) INDAP の既存の支援制度内で解決が可能なもの。
  - ・ INDAP の小農に対する各種説明資料が不十分。
  - ・ INDAP と支援対象グループもしくは個人との活動に関する意見のすり合わせが不十分。
  - ・ INDAP が実行する融資手続きが円滑に運ばないケースがある（融資を実行するにあたっては、融資の借り手の土地所有権の証明が必要となるが、小農の中には法律に従った手続き、土地登記がなされていない例も見られ、その場合、INDAP の融資が円滑に実施されないことがある）。
- 2) INDAP の既存の支援制度内で解決が不可能なもの（→INDAP に新しいメカニズムを提言）。
  - ・ INDAP における販売・流通に関する活動支援のための制度の欠如。
  - ・ INDAP における小農の組織化に関する支援のための制度の欠如。
- 3) INDAP の既存の制度外に関するもの。
  - ・ INDAP の現在の役割を超えるレベルでの、先住民コミュニティの総合的開発のためのメカニズムの欠如（→小農民や農業政策という枠に留まらない総合的な支援メカニズムの構築検討）。

INDAP の制度強化のための提案を策定するためには、生産者の状況とニーズを踏まえ、参加型手法により、INDAP のこれまでの活動を見直し、どこに問題があるのかを明確に把握する必要がある。また、問題分析の基礎的データとして、ORIGENES の第 1 フェーズの評価報告書、第 2 フェーズの実施計画内容の分析も必要である。

これにより、小農支援の中での INDAP の役割が明確になり、この役割を超えるものについては、他機関と情報提供等を通じて課題認識を共有し、将来的な政府の先住民支援政策の改善に寄与する。

なお、これまでの現地調査の結果等から、上記「1. 確認事項（5）第 9 州の小農振興、先住民支援の状況」の記述と一部重複するが、チリ国の先住民は、生計維持のための主たる活動を小規模農業に依拠しており、かつ貧困率が非常に高いこと、これらを支援・改善するために重要な役割を担う INDAP の小農支援手法に改善の余地があると見られること、が明らかになった。

先住民コミュニティの生計向上のためには、農業支援以外にも総合的な見地か

ら取り組みを考える必要があるが、上述の状況を踏まえると、本プロジェクトにおいて、農業支援を中心的なテーマとして扱い、既に様々な小農支援に関する実績を持つ INDAP が現在抱えている課題解決を図ることにより、先住民コミュニティの生計向上を目指すというアプローチは、優先度が高く、また妥当であると考えられる。

### (3) 市場参入・流通支援－市場参入に関する戦略の幅の拡大

このプロジェクトでは、これから生産面での量的な改善を目指すことは視野に入れていない。ベリー類等の小果樹、あるいは灌漑設備の設置が必要な野菜栽培にしても、このプロジェクトの期間内に新たな農作物の検討から植え付け、収穫、あるいは灌漑設備への投資の確保・設置、その後の生産・収穫までを視野に入れることは不可能である。

しかし、「現時点で存在するものを如何に売るか」という点にはニーズの存在が確認されている。現実には、小農の野菜もラズベリーも視察先の農家では販売先を持っていたが、その売り方を改善すること、安定した市場を確保することが重要な課題となっていた（先駆的な農家）。

現在まで市場参入がうまくいっていない農家を含め、どのような戦略で市場に参入するかという点に関する能力を強化することが求められている。

しかし、現在の市場参入に対する支援の方向性は、「産地形成→フォーマル市場に参入するための登録及び衛生管理→スーパーへの供給」という、画一化された視点に限られている。この点について、INDAP や技術サービス提供者の能力強化（戦略の幅を広げること）が求められている。

また小農側は、単に普及員の意見だけを聞くのではなく、農民自身が様々な市場の参入のオプションに関して情報を持ち、決定する能力を身に付けることが重要であろう。そのためにはコンサルタントが市場調査を行い、それに従うのではなく、農民自身が視察等を通じて積極的に外に出て、考える幅を広げることが重要であろう。

ニッチ市場、地域（インフォーマル）市場、国内（フォーマル）市場、国際市場等、様々な市場のニーズとその利点とリスクを把握し、そこに対応するための戦略を小農民自身が選択していけるようにすることが重要であろう。

ただし、この流通支援、企業的農家育成支援は、先住民が「企業家」になることを強いるものとして想定されてはなく、またそうあってはならない。オプションを把握し、決定する力をつけることは、「企業家」になることを強いるものではなく、違う存在を目指す可能性を広げることでもある。

それは「先住民としてのアイデンティティに基づく開発」をどのように構想していくかの一助ともなるはずである。

なお、チリ国においては多くの産品が大規模農家との競合にさらされており、小農の生産物の流通を支援する政策も、2001年～2010年の農業政策方針の中で別途検討される必要があるであろう。

(4) プロジェクト及びプロジェクト内におけるモデル事業に関する経費負担

プロジェクト実施に関わる経費として、次のような点に留意する必要がある。

1) 研修等に関するオペレーションコスト

1年間集中的に研修等を実施するために、相当のオペレーションコストが掛かることが予想される。

2) モデル事業に関する経費負担

プロジェクト中の「アクションプラン実施」に必要と想定される資金である。これは本来的には INDAP の農民支援の資金から支出されることが望ましいが、モデル事業である本プロジェクトの中では、これまでの既存の支援制度の枠に入らない活動を実施することも想定される。

3) INDAP 以外の資金を確保できるように農民の支援を行うことも重要であるが、その場合には、プロジェクトの成果が外部要因に強く影響を受けることとなる。

協議の結果、プロジェクトの中で実施されるアクションプランの実施（農民等の研修、事業実施）の予算は、INDAP が措置することを約束しているが、そのフォローは重要である。

## 6. 今後の予定

1) PO 案の作成、チリ国側との協議

2) JICA 内での事前評価の承認

チリ国新政権就任後の新体制との実施協議及び R/D（協議議事録）の署名

## II . 実施協議



## 実施協議の概要

事前評価調査で合意されたミニッツを基に、JICA チリ事務所及びチリ国側関係者と、プロジェクト開始に向けた協議及び準備が行われた。

プロジェクト開始にあたっての協議議事録（R/D）の署名交換は、2006年8月17日に行われた。最終的に合意されたプロジェクト計画は、以下のとおりである。

### (1) プロジェクト名

日本語：チリ先住民コミュニティ農家経営向上プロジェクト

英語：Project for the Economic Enterprising Development with Competitive Potential of Indigenous Community in the Republic of Chile

### (2) ターゲットグループ

①直接裨益者：INDAP 第9州支局及び州内現場事務所、第9州の先住民居住地域の小農

②間接的裨益対象者：INDAP 第2州及び第8州支局、他先住民居住地域の小農

### (3) プロジェクト期間：長期専門家着任から3年間（2006年11月頃を想定）

### (4) マスタープラン

#### <上位目標>

INDAPにより、先住民コミュニティにおいて参加型開発手法を踏まえた適切な小農振興が行われ、先住民コミュニティの農家経営・市場開拓能力が向上される。

#### <プロジェクト目標>

先住民コミュニティの文化的要素を考慮した農家経営改善・市場開拓のモデルが開発される。

#### <成果>

- 1) 対象とする先住民コミュニティをとりまく社会調査結果が、住民参加型でとりまとめられる。
- 2) 農家経営改善・市場開拓のためのアクションプランが作成される。
- 3) 農家経営改善・市場開拓のための戦略策定能力が改善される。
- 4) 先住民の文化的要素を考慮した、農家経営改善・市場開拓の支援手法が提案される。
- 5) 農家経営改善・市場開拓の支援手法及び体験が文書化され、出版される。

#### <活動>

- 1)-1 INDAPが対象とする先住民コミュニティの社会経済調査を行う。
- 1)-2 INDAPがファシリテーションを行い、小農グループがコミュニティの現状・問題を把握する。

- 1)-3 INDAP、小農グループ、技術支援者がコミュニティの農家経営改善・市場開拓能力向上のための問題認識と課題を共有する。
- 2)-1 農家経営・市場開拓に関する INDAP、小農グループ、技術支援者の活動分析・評価を参加型で実施する。
- 2)-2 プロジェクト対象地域における主要生産物についての市場調査を実施する。
- 2)-3 (農家経営・市場開拓に関する)住民参加型の活動分析手法を作り上げる。
- 2)-4 INDAP、小農グループ、技術支援者が評価・分析結果を共有する。
- 2)-5 INDAP、小農グループ、技術支援者がアクションプランを作成する。
- 3)-1 アクションプランに基づき、INDAP、小農グループ、技術支援者向けの研修計画が策定される。
- 3)-2 INDAP、小農グループ、技術支援者に対して研修が実施される。
- 3)-3 研修計画の評価・見直しが行われる。
- 3)-4 アクションプランの評価・見直しが行われる。
- 3)-5 INDAP と技術支援者の支援の下、小農による農家経営改善・市場開拓のための具体的活動(パイロット事業)が計画・実施される。
- 4)-1 技術委員会において、全活動の評価が行われる。  
(技術委員会は、INDAP 本部が各州支局から事業改善提案を吸い上げるために設置される委員会)
- 4)-2 関係者間(先住民小農グループ、州政府、地方自治体、CONADI、ORIGENES 他)で意見交換が行われる。
- 4)-3 農家経営改善・市場開拓の支援手法の案が作成される。
- 4)-4 技術委員会において、支援手法の案が承認される。
- 5)-1 (パイロット事業の)体験を基にした事例集が作成される。
- 5)-2 支援手法に関するハンドブックが作成される。
- 5)-3 支援手法ハンドブックが印刷、配布される。