メキシコ国
チアパス州ソコヌスコ地域
持続的農村開発プロジェクト
（PAPROSOC-2）
事前調査報告書

平成 18 年 9 月

（2006 年）

独立行政法人　国際協力機構

メキシコ事務所

序　　文

メキシコ合衆国（以下、「メキシコ国」）は、1994 年における北米自由貿易協定（NAFTA）の締結後、二国間自由貿易体制の構築を推進し、2005 年 4 月時点で 43 カ国と 12 協定を締結しており、我が国との間においても日墨経済連携協定（EPA）が締結され、すでに 2005 年 4 月より発効しています。また、我が国はメキシコ国と 1888 年に修好通商条約を締結し、これが我が国にとり初の平等条約である他、1897 年には我が国初の中南米組織的移民を同国ソコヌスコ地域に送り出す等、我が国外交関係においてもメキシコ国及び同国ソコヌスコ地域は重要な位置を占めています。

メキシコ国は、2005 年 GNI が 7,690 億 US$、1 人当たり 7,459US$という高中所得途上国に位置しますが、開発と経済成長が進むにつれ、北部と南部・南東部、都市部と農村部等における地域格差、貧富の格差が拡大の一途をたどっており、現政権「国家開発計画（2001 年～2006 年）」において「社会人間開発」を 3 重点事項の一つと掲げ、かかる格差の是正を目指した総合的開発に取り組んでいます。

上述の国家開発計画で開発の重要性がうたわれている当国南部・南東部地域に位置し、かつ貧困指数が全国で最も高い州に位置付けられているチアパス州において、独立行政法人国際協力機構（以下、「JICA」）は、1998 年の開発調査を経て、2003 年 3 月から 3 年 3 カ月間、ソコヌスコ地域における貧困村落の生活向上、行政機関の能力向上を目指した「チアパス州ソコヌスコ地域小規模生産者支援計画プロジェクト」を実施しました。このプロジェクトでは、ソコヌスコ地域の 4 市 5 村をパイロット市村として位置付け、コミュニティレベルにおける女性を中心とした生活改善活動、市レベルにおける市職員の農村開発能力向上を図り、モデル村落では、住民が共同作業を通じ、既存のものを有効に使いながら、住民自身が村落開発のアクターになり得るという意識を高め、また、行政も住民の組織化、公的支援プログラムの活用法等を学び、非モデル市村からも注目を集めるプロジェクトとなりました。

今般事前評価調査を行った「チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発プロジェクト（PAPROSOC-2）」は、前述プロジェクトの第 2 フェーズとして位置付けられ、前フェーズの成果を基にソコヌスコ地域全 16 市の市職員の農村開発能力向上を活動の中心に据え、メキシコ国における農村開発の法的根拠となる「持続的農村開発法」に基づく農村開発の普及展開を図る予定です。

ここに本調査の報告を行うとともに、プロジェクトに対する今後のご支援をお願いする次第です。

平成 18 年 9 月

独立行政法人国際協力機構
メキシコ事務所
所　長　　川　路　　賢一郎

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

第１章　事前評価調査団派遣の経緯 ･･･ 1
　１－１　調査団派遣の経緯と目的 ･･･ 1
　１－２　調査団の構成 ･･･ 2
　１－３　調査日程 ･･･ 3

第２章　プロジェクト実施の背景 ･･･ 4
　２－１　第 1 フェーズ（PAPROSOC-1）の活動 ･･･ 4
　２－２　第 2 フェーズ（PAPROSOC-2）の展開 ･･･ 5
　２－３　PAPROSOC-2 に係る提言 ･･･ 6
　２－４　持続的農村開発法（Ley de Desarrollo Rural Sustentable） ･･･ 8

第３章　協議の概要 ･･･ 10
　３－１　プロジェクト事前評価会合 ･･･ 10
　３－２　W/S 結果概要 ･･･ 10
　　３－２－１　PROSOC とは ･･･ 10
　　３－２－２　問題分析 ･･･ 11
　３－３　1 年目パイロット市選定 ･･･ 11
　３－４　研修項目案 ･･･ 11

第４章　プロジェクトの基本計画 ･･･ 13

付属資料 ･･･ 15
　1. 塙専門家作成資料「メキシコの農村開発政策についての現状分析」 ･･･ 17
　2. 事前評価調査結果ミニッツ ･･･ 63
　3. 村落開発ガイドライン ･･･ 67

写　　真

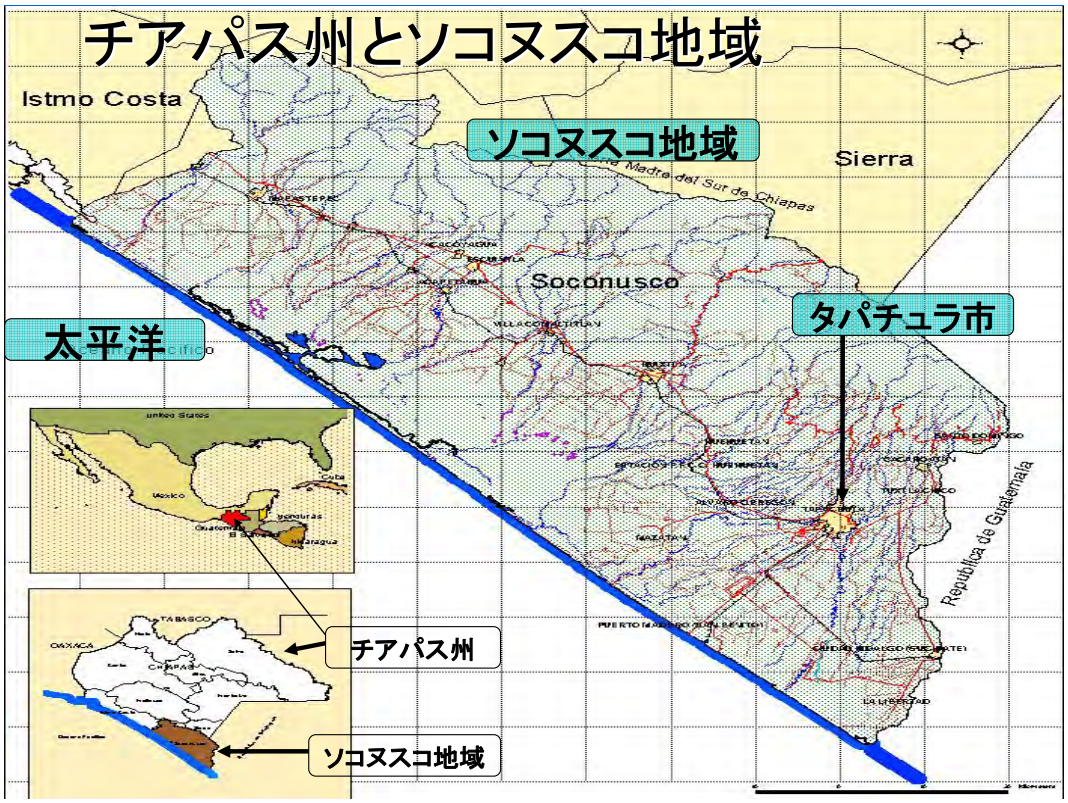
16 市関係者に対する説明会

16 市農村開発職員との W/S

16 市農村開発職員との W/S

プロジェクトサイト位置図

メキシコ合衆国とチアパス州



略 語 一 覧

BHN	Basic Human Needs	基本生活分野
CD	Capacity Development	キャパシティ・ディベロップメント
CDRS	Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable	持続的農村開発審議会
CDDRS	Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable	地域持続的農村開発審議会
CEDRS	Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable	州持続的農村開発審議会
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Sustentable	持続的農村開発省庁間委員会
CMDRS	Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable	市持続的農村開発審議会
CONAPO	Consejo Nacional de Población	メキシコ国家人口審議会
CONTIGO	Alianza Contigo	農村開発プログラム「アリアンサ・コンティゴ」
C/P	Counterpart	カウンターパート
DF	Distrito Federal	メキシコ連邦区
HDI	Human Development Index	人間開発指数
ICO	International Coffee Organization	国際コーヒー機構
IDB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
IDH	Instituto de Desarrollo Humano	人間開発庁
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	持続的農村開発法
NAFTA	North American Free Trade Agreement	北米自由貿易協定
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
PEC	Programa Especial Concurrente	持続的農村開発のための特別対応プログラム
PND	Plan Nacional de Desarrollo	国家開発計画
PPP	Plan Puebla Panamá	プエブラ・パナマ計画
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo	農村直接支援プログラム
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación	プログレサ（教育・衛生・食糧プログラム）
R/D	Record of Discussion	討議議事録
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	メキシコ国農牧農村開発漁業食糧省
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	通信運輸省
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural, Gobierno del Estado de Chiapas	チアパス州農村開発局
SDS	Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Chiapas	チアパス州社会開発局
SE	Secretaría de Economía	メキシコ国経済省
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social	メキシコ国社会開発省
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	環境天然資源省
SEP	Secretaría de Educación Pública	教育省
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Publico	大蔵省
SRA	Secretaría de Reforma Agraria	農地改革省
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores	外務省

SSA	Secretaría de Salud	保健省
UNACH	Universidad Autónoma de Chiapas	チアパス州立自治大学
UNDP	United Nations Development Programme	国際連合開発計画
W/S	Work Shop	ワークショップ

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

担当部・メキシコ事務所

１．案件名

メキシコ　チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発支援プロジェクト（PAPROSOC-2）

２．協力概要

(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、メキシコ合衆国（以下、「メキシコ国」チアパス州ソコヌスコ地域（16 市、5,475.5km^2）をプロジェクト対象地域とし、市を中心とした行政レベルにおける農村開発担当職員の能力開発を図りつつ、これら農村開発担当職員を通じ、村落レベルにおける住民の農村開発への参画、住民組織化を促進し、各政府（市・州・連邦）が有する公的支援プログラムを活用しながら、住民参加型農村開発を進めるプロジェクトである。

本プロジェクトでは、16 市の農村開発担当職員チーム（以下、「市農村開発チーム*」）が、まず当国における農村開発を進めるにあたっての法的根拠となる、持続的農村開発法（以下、「LDRS」）に係る知識を身に付け、次にモデル村住民グループに対する組織化及びその運営、強化を行うための手法を身に付けるとともに、その活動を通じてモデル村住民グループが、行政（市･州･連邦）を活用し、自主解決能力を伸ばしながら農村開発活動を行う。これらの成果により「ソコヌスコ地域における 16 市が、公的支援プログラムを活用しながら、持続的農村開発法及び住民のニーズに即した農村開発を行う」というプロジェクト目標の達成を図っていく。

＊市農村開発チームとは、市役所に勤務する農村開発担当者集団を指し、その構成は、日常村落開発業務に携わる各市農牧振興課長（及び職員）、各市役所に派遣される SDR コーディネーター、市人間開発局（IDH）職員を中心に構成される。

(2) 協力期間：平成 18 年 7 月～平成 21 年 7 月

(3) 協力総額（日本国側）：1 億 9,800 万円（6,600 万円/年×3 年）

(4) 協力相手先機関：チアパス州政府農村開発局（以下、「SDR」）を責任機関とし、その他協力機関として農牧・農村開発・漁業･食糧省（以下、「SAGARPA」）、チアパス州立大学（以下、「UNACH」）。

(5) 国内協力機関：特に無し（今後本部における国内支援体制の構築を検討する）

(6) 裨益対象者及び規模等：

ア．裨益対象者

裨益対象者は、ソコヌスコ地域農村部人口 31 万人。

プロジェクト期間中における直接裨益者は、16 市農村開発担当職員 80 名及びモデル村住民 960 名（各村グループ平均 10 名×16 市＋各村グループ 10 名×5 名/家族×16 市）。この他、間接裨益者として 16 市他部署職員 320 名（平均 20 名/市×16 市）。

イ．規模

ソコヌスコ地域（16 市 1,300 村、5,475.5km^2）、人口 657 千人（内、農村人口 31 万人：2000 年国勢調査）。

３．協力の必要性・位置付け

(1) 現状及び問題点

南部・グァテマラ国境のチアパス州は、国内で最も貧困度の高い州であり、経済は農牧業を中心とした構造となっている。同州の農業生産の中心であるソコヌスコ地域（16 市町村、5,475.5km^2）は、90 年代以降、主要農産物（トウモロコシ、コーヒー）の国際市場における価格暴落により、小規模生産者の収入に大きな影響を与えてきた。また、同州では特に 90 年代後半以降、国内外の様々な機関による支援プログラムが提供されてきたが、これら支援は概して住民の自立発展性を十分考慮された形では提供されておらず、住民及び行政の考え方に、「援助慣れ」、「労働意欲の低下」を植えつけることとなった。

村落住民にとって最も身近な行政となる市役所には、農牧振興部（課）や SDR コーディネーター、市人間開発局職員等、村落の環境・ニーズに応じた農村開発支援を行う人材が存在するが、彼らは住民の意見、ニーズを的確に汲みだし、かつニーズに応じた公的支援を提供し、住民主体の農村開発を展開していくという、ファシリテーターとしてのノウハウ、公的支援プログラムに係る知識、さらには、2001 年制定の持続的農村開発法（以下、「LDRS」）に定められる農村地域貧困対策と農牧生産支援といった、法的枠組みと行政の役割等に関する知識・経験を十分に有していない。一方、住民も行政の有する公的支援プログラムに係る申請方

法や、その存在すら知っておらず、家庭や村落の日常生活で改善できる様々な活動を「当たり前のもの」と捉え改善をみないまま、当国において開発の最も遅れた州として存在しているのが現状である。

本プロジェクトの前フェーズとなる「チアパス州ソコヌスコ地域小規模生産者支援計画プロジェクト（2003年3月～2006年5月）」（以下、「PAPROSOC-1」）においては、当国に存在する様々な公的支援プログラム*、すなわち『既にあるもの』を住民と行政が活用しながら、住民の生活改善に関する『気づき』を促進し、住民自身が開発のエージェントとなり、かつ行政側も住民へのアプローチを高めながら農村開発を実施した。プロジェクト開始当初は、「生活改善活動に係るノウハウの移転」という村落住民レベルの活動から開始し、以降、市農村開発チームの能力強化に取り組みながら、農村開発チームと住民の連携を通じ、有機的な村落開発を展開した。これによりモデル村落では、住民が共同作業を通じ、既存ののを有効に使いながら、住民自身が村落開発のアクターになり得るという意識を高め、また、行政も住民の組織化、公的支援プログラムの活用法等を学び、非モデル市村からも注目を集めるプロジェクトとなった。

また PAPROSOC-1 では、市農村開発チームの能力強化をにらんだ村落開発ガイドライン等が作成されており、今後かかるガイドラインの更なる改善・活用を図りながら、PAPROSOC-1 の成果を幅広く普及・定着させることが課題であり、本プロジェクトを通じて、市農村開発チームの能力向上をプロジェクト活動の中心に位置付け、彼らを通じた住民参加型の農村開発を展開していく。

*当国においては、農村開発・農村投資事業等促進支援プログラム「ALIANZA CONTIGO」や、洋裁等の講師派遣等々、連邦・州・市政府レベルの有する数多くの公的支援プログラムが存在するが、これらプログラムの存在、活用方法を住民及び政府職員も認知していないのが現状。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

現フォックス政権は「国家開発計画（2001年～2006年）」において、貧困克服及び格差の是正を国家の最重要課題として認識しており、特に貧困度の高い南部・南東部州における開発の遅れを認識し、当該地域における総合的開発の必要性、歴史的に開発の過程から疎外されてきた先住民に対する開発の必要性を唱えている。この他、女性、子供、老人といった社会的弱者に対する支援を重要視している点からも、当プロジェクトの狙いが当国国家政策上と整合することが確認できる。

(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、対メキシコ国援助重点分野「人間の安全保障の向上と貧困削減」、重点課題「農村地域社会支援」、JICA プログラム「貧困集落の総合的な開発」に位置付けられる。また、本プロジェクトを通じ、国家・州・市・村・住民の橋渡し型ソーシャル・キャピタル、市農村開発チームや住民等における内部結束型ソーシャル・キャピタルの形成を高め、相手国の自発性を損なうことなく、存在する可能性を引き出し、相手国側が自立発展していく状況を作り出す過程そのものを支援するという、JICA の取り組む「ソーシャル・キャピタルの活用」、「キャパシティ・ディベロップメント（CD）の促進」、そして「人間の安全保障」に即した協力である。

４．協力の枠組み

〔主な項目〕

(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：ソコヌスコ地域における 16 市が、公的支援プログラムを活用しながら、持続的農村開発法及び住民のニーズに即した農村開発を行う。

指標 1：16 市それぞれで、住民と各市農村開発チームの協働による農村開発プロジェクトが、モデル村以外で実施できる。

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：ソコヌスコ地域で展開した本プロジェクト活動が、持続的農村開発法の適切な運用例として認められ、ソコヌスコ地域外において、本プロジェクト活動をモデルとした農村開発が実施される。

指標 1：LDRS の責任統括機関である農牧・農村開発・漁業･食糧省（以下、「SAGARPA」）を通じて、当プロジェクトが LDRS のモデル運用例として、本プロジェクト外の様々な会議等で紹介される。

指標 2：LDRS に定められる州レベル持続的農村開発審議会において、当プロジェクトが LDRS のモデル運用例として認められる。

指標 3：ソコヌスコ地域外の市村において、当プロジェクトをモデルとし、プロジェクト作成のガイドラインを活用した、住民と市の協働による農村開発活動が開始される。

(2) 成果（アウトプット）と活動

①アウトプット、そのための活動、指標・目標値

成果 1：16 市農村開発チームが、持続的農村開発法（LDRS）に関するより深い知識及び公的支援プログラム活用のための知識を備える。

活動 2：農村開発チームに対する、LDRS に係る研修の実施。

活動 3：農村開発チームに対する、公的支援プログラムに係る研修の実施。

活動 4：農村開発チームに対する、日常業務に係る業務改善 W/S 及びその改善事項の実施。

指標：16 市における農村開発チームメンバーの 7 割以上が、プロジェクトで作成・改善するガイドラインに記載される LDRS,公的支援プログラムについて、16 市内外の関係者に紹介することができる。

②アウトプット、そのための活動、指標・目標値

成果 2：市農村開発チームが、モデル村住民グループに対する組織化及びその運営、強化を行うための手法を身に付ける。

活動 1：市農村開発チームに対する、ファシリテーター研修の実施

活動 2：市農村開発チームに対する、計画立案･モニタリング評価研修の実施

活動 3：上記研修を踏まえた、市農村開発チームによるモデル村住民グループの組織化

活動 4：市農村開発チームとモデル村住民との協働による農村開発プロジェクトの実施運営

指標 1：市農村開発チームが、PAPROSOC-1 で策定したガイドラインに基づき、モデル村における農村開発活動を支援できる。

(3) 投入（インプット）

①日本国側（総額約 1 億 9,800 万円）

ア．専門家派遣（1 億 3,800 万円）

長期専門家（「チーフアドバイザー/組織運営」、「業務調整」×3 年）（1 億 2 千万円）

短期専門家（「住民組織化支援」、「生活改善技術」、「農村開発行政」各 1M/M／年）×3 名/年×3 年（1,800 万円）

イ．研修員受入（1,400 万円）：4 名×3 週間×3 年（農村生活改善技術）

ウ．供与機材（1,000 万円）：車両 250 万円×3 台、その他研修に必要な PC 等機材 250 万円

エ．在外事業強化費（3,600 万円）：1,200 万円/年×3 年（ガイドブック等教材作成、プロジェクトオフィス支援要員傭上、対象市村移動に伴う燃料等）

②相手国側（総額 1,200 万円：400 万円/年×3 年）

カウンターパート（以下、「C/P」）人件費、プロジェクトオフィス、研修施設・土地手配等

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

州知事、州 SDR 局長等州政府関係者及び市長他市政府関係者が、政権交代後も当プロジェクト活動に対する理解を示し、支援を継続する。

５．評価 5 項目による評価結果

(1) 妥当性

チアパス州は、当国が独自に定めた貧困基準「疎外指数」や人間開発指数においても、同州は全国最低州に位置する。現政権「国家開発計画（2001 年～2006 年）」では、同州を含む南部・南東部の開発の遅れを認識し、当該地域における総合的開発の必要性、歴史的に開発の過程から疎外されてきた先住民に対する開発の必要性を唱えているほか、2001 年に制定された持続的農村開発法により、開発の遅れている農村部の貧困対策、社会経済福祉、農牧生産等を推進している。また、本プロジェクトが対メキシコ援助重点分野「人間の安全保障の向上と貧困削減」、重点課題「農村地域社会支援」、JICA プログラム「貧困集落の総合的な開発」に位置付けられている点からも、妥当性を有しているといえる。

(2) 有効性

本プロジェクト目標である「ソコヌスコ地域における 16 市それぞれで、住民と各市農村開発チームの協働による農村開発プロジェクトが、モデル村以外で実施できる」は、PAPROSOC-1 の成果であるガイドラインや 4 市農村開発チーム等の経験・知見を活用しながら達成を図る。また、本プロジェクトの狙いは、当国に存在する様々な公的支援プログラム（3.（1）参照）、すなわち『既にあるもの』を住民と行政が活用しながら農村開発を実施する。この他、既に 16 市長を始めとする関係者は、本プロジェクトを理解しており、最終的に村落、住民に裨益する有効なプロジェクトであり、目標の達成も可能である。なお、当該地域は毎年自

然災害（台風）の影響を受けやすく、かかる不可抗力によってプロジェクトの進捗に影響を及ぼす可能性もある。しかしながら、市農村開発チームの能力開発を通じた行政機能強化、住民の組織化という本プロジェクトの取り組みは、自然災害の脅威に対する中長期的な対応能力の形成に資するところ、人間の安全保障の観点からも有効性を有しているといえる。

(3) 効率性

本プロジェクトは、「既存の公的支援プログラム（3.（1）参照）を最大限活用する」取り組みを通じて、行政及び住民の能力開発を達成しようとするものである。このため、プロジェクトコストは最小限に抑えつつ、当国既存の支援プログラムの恩恵を受けながら展開することから、効率性は高い。また、貧困地域における農民組織化・組織運営方法、行政との連携等に係るノウハウを習得するため、近隣国における JICA プロジェクト（例：パナマ PROCAPPA）からの協力も計画しており（PAPROSOC-1 ではパナマ当該プロジェクトを視察）、第三国リソースの活用を伴うコストパフォーマンスの高い協力となることが期待される。

(4) インパクト

本プロジェクトは、第 1 フェーズ同様、C/P 機関である SDR の他、協力機関として SAGARPA 及びチアパス州自治大学の協力を得て実施される。既に PAPROSOC-1 において、当該協力は州知事を始めとするチアパス州政府関係者の理解・支援を得て実施されてきており、州レベル持続的農村開発審議会においても本プロジェクトが紹介されており、州内ソコヌスコ地域外への波及も期待されている。また、SAGARPA は持続的農村開発法の責任統括省庁であり、チアパス州のみならず全国レベルにおいて農村開発全般を所管するところ、同省が農村部貧困対策、社会経済福祉等に資する目的を有する LDRS 運用のモデル例として本プロジェクトを取り上げ、他州に波及できる可能性も高い。

(5) 自立発展性

本プロジェクトが有する特色は、制度的側面として既存の制度・プログラムをいかに最大限活用しながら、市の村落開発担当職員の能力強化を行いつつ、2001 年制定の LDRS の枠組みに則り実施されるところ、法制度は既に整備されている。また、既存の公的支援プログラムを最大限活用しながら行政及び住民の能力開発に取り組む点から、既に制度的・資金的継続性が確保されており、プロジェクトを通じて行政の能力が向上すること、PAPROSOC-1 で作成されたガイドラインを改善することで、技術的側面からも自立発展性は高いと判断できる。

６．貧困・ジェンダー・環境等への配慮

本プロジェクトの対象州であるチアパス州は、国内で最も貧困度の高い州である。また、市を通じて生活改善活動を展開する村落住民は、女性を中心とした構成となる。

７．過去の類似案件からの教訓の活用

C/P である SDR の機能には、関連諸機関との調整業務が含まれている。村落活動を中心に展開した PAPROSOC-1 に比べ、市農村開発チームの能力向上を重点に置く本プロジェクトでは、プロジェクト事務所を SDR 内に構え、SDR の組織的な調整能力を最大限活用する予定。

PAPROSOC-1 で活動した JOCV3 名の後任として、3～4 名を引き続きソコヌスコ地域に派遣する予定であるが、PAPROSOC-1 終了時評価を踏まえ、隊員活動の自由度の制限、専門家チームによるプロジェクト・マネジメントへの負荷の増大等の点から、JOCV はプロジェクトの投入としては位置付けず、初年度パイロット市となる 4 市における非モデル村にて活動する予定。また、JOCV 着任時には、プロジェクトで作成・利用されるガイドライン等の資料の提供を含め、プロジェクトの概要についての説明を行い、プロジェクトの取り組みに対する十分な理解を促進する予定の他、プロジェクトの定期的な会合に対する参加を促し、互いの情報共有を促進していく。

上記のとおり、プロジェクトレベルにおける本プロジェクトと JOCV の連携は、情報共有等による緩やかな連携を保つこととなるが、双方とも対メキシコ JICA「農村地域支援」プログラムに位置付けられており、プログラム目標の到達に向け、状況に応じた連携、対応をとっていくこととする。

８．今後の評価計画

連邦/州/市政府関係者、村落住民及び JICA との各市村プロジェクト進捗状況の確認を、3 カ月毎に実施。

プロジェクト 2 年目（2007 年度）に運営指導調査団（ないし村落進捗状況調査を目的とした短期専門家）を派遣し、プロジェクト進捗を確認・評価するとともに、プロジェクト終了 6 カ月前を目途に終了時評価調査を実施予定。

第１章　事前評価調査団派遣の経緯

１－１　調査団派遣の経緯と目的

南部・グアテマラ国境に位置するチアパス州は、メキシコ合衆国（以下、「メキシコ国」）国内で最も貧困度の高い州[1]であり、農牧業を中心とした経済構造を有する。同州の農業生産の中心であるソコヌスコ地域（16 市、5,475.5km^2）は 90 年代以降、主要農産物（トウモロコシ、コーヒー）の国際市場における価格暴落により、小規模生産者の収入に大きな影響を与えてきた。また、同州では特に 90 年代後半以降、国内外の様々な機関による支援プログラムが提供されてきたが、これら支援は、概して住民の自立発展性を十分考慮された形では提供されておらず､住民及び行政の考え方に｢援助慣れ｣、「労働意欲の低下」を植え付けることとなった。

村落住民にとって、最も身近な行政となる市役所には、農牧振興部（課）やチアパス州政府農村開発局（SDR）コーディネーター、市人間開発局（IDH）職員等、村落の環境・ニーズに応じた農村開発支援を行う人材が存在するが、彼らは住民の意見、ニーズを的確に汲みだし、かつニーズに応じた公的支援を提供し、住民主体の農村開発を展開していくという、ファシリテーターとしてのノウハウ、公的支援プログラムに係る知識、さらには 2001 年制定の持続的農村開発法（以下、「LDRS」）に定められている農村地域貧困対策と農牧生産支援といった、法的枠組みと行政の役割等に関する知識・経験を十分に有していない。一方、住民も行政の有する公的支援プログラムに係る申請方法やその存在すら知っておらず、家庭や村落の日常生活で改善できる様々な活動を「当たり前のもの」と捉え改善をみないまま、当国において開発の最も遅れた州として存在しているのが現状である。

上記の状況を踏まえ、独立行政法人国際協力機構（以下、「JICA」）は、1998 年より開発調査「ソコヌスコ地域農牧業農村総合開発計画」を通じて、州政府に対しマスタープランを提出したが、右マスタープランに基づき、住民の組織化、生活改善、自作農地における生産量の増加、営農の複合化による農家家計の安定、女性の組織化による小規模事業の実施等、今後の同地域でのモデルとなるような参加型による持続的農村開発を目指し、2003 年 3 月～2006 年 5 月までの 3 年 2 カ月の間、「チアパス州ソコヌスコ地域小規模生産者支援計画（以下、「PAPROSOC-1」)」を同州ソコヌスコ地域において実施した。

PAPROSOC-1 は、今次プロジェクトの前フェーズとの位置付けとなるが、ソコヌスコ地域内 4 市 5 村のパイロット地域において、当国に存在する様々な公的支援プログラム[2]、すなわち『既にあるもの』を住民と行政が活用しながら、住民の生活改善に関する『気づき』を促進し、住民自身が開発のエージェントとなり、かつ行政側も住民

[1] チアパス州は、当国 32 州（メキシコ連邦区を含む）の中で人間開発指数において最低である他、「疎外指数（Índice de Marginación)」という、当国国家人口審議会（CONAPO）が作成する、疎外された弱者の立場にある人口を州、市町村別に測定した独自の貧困指数においても、疎外指数が最も高い州として位置付けられている。

[2] 当国においては、農村開発・農村投資事業等促進支援プログラムや、洋裁等の講師派遣等々、連邦・州・市政府レベルの有する数多くの公的支援プログラムが存在するが、これらプログラムの存在、活用方法を住民及び政府職員も認知していないのが現状である。

へのアプローチを高めながら農村開発を展開した。プロジェクト開始当初は、「生活改善活動に係るノウハウの移転」という村落住民レベルの活動から開始し、以降、市農村開発チームの能力強化に取り組みながら、農村開発チームと住民の連携を通じ、有機的な村落開発を展開した。これによりモデル村落では、住民が共同作業を通じ、あるものを有効に使いながら、住民自身が村落開発のアクターになり得るという意識を高め、また、行政も住民の組織化、公的支援プログラムの活用法等を学び、非モデル市村からも注目を集めるプロジェクトとなった。

今次プロジェクトは、上記経緯を踏まえ、住民及び市の能力強化を通じた持続的な農村開発を、ソコヌスコ地域全体ひいてはチアパス州内外にも波及すべく、チアパス州政府からプロジェクト要請がなされたところ、右要請に係る関係者との目的・内容等実施計画の具体化を図るため、事前評価調査団を派遣することとなった。

１－２　調査団の構成

日本国側の評価団メンバーならびにメキシコ国側の評価メンバーは、下表のとおりである

(1) 日本国側評価団メンバー

氏　　名	担当分野	所　　属
安藤　孝之	総括	JICA メキシコ事務所　次長
小谷　知之	実施計画	JICA メキシコ事務所　所員

(2) メキシコ国側評価団メンバー

氏　名	担当分野	所　属
MVZ. Henar Galicia Negrete	メキシコ国側総括	チアパス州政府農村開発局（SDR）ソコヌスコ 08 地域支局長
Ing. Euralio Fernando Bello	副総括	農牧農村開発漁業食糧省（SAGARPA）ソコヌスコ支部長
Lic. Efraín del Ángel Ramírez	協力企画	外務省科学技術協力局二国間協力アジア課長
Lic. Juan Bernardo Orozco Sánchez	農業農村開発	SAGARPA 国際調整局 対外経済促進課
Lic. Llerys Días Cruz	協力企画（州内調整）	チアパス州政府外事調整局 国際政策課
Ing. Edilser Arenas Monzón	農村開発調整	SDR コーディネーター
Ing. Juan Hernández Colloy	農業開発調整	SAGARPA コーディネーター
Ing. José Oleta Barrios	農村開発/農業普及	チアパス州立大学（UNACH） コーディネーター
C. Adiel Santiago Orosco	住民参加	PAPROSOC-1 傭上農村開発要員

１－３　調査日程

2006 年 6 月 4 日（日）～6 月 9 日（金）（詳細日程は、下表のとおり）

日数	月日	曜日	調査工程（作業項目）		備考
			総括（安藤次長）	実施計画（小谷）	
1	6/4	日	メキシコ・シティ→タパチュラ市	メキシコ・シティ→タパチュラ市	
2	6/5	月	10:00　プロジェクト事前評価会合 PM　　事前評価W/S準備	10:00　プロジェクト事前評価会合 PM　　事前評価W/S準備	
3	6/6	火	問題分析W/S	問題分析W/S	
4	6/7	水	プロジェクトデザインW/S	プロジェクトデザインW/S	
5	6/8	木	プロジェクトデザインW/S 及び1年目パイロット市選定協議	プロジェクトデザインW/S 及び1年目パイロット市選定協議	
6	6/9	金	事前評価調査結果ミニッツ署名 PM　タパチュラ市→メキシコ・シティ	事前評価調査結果ミニッツ署名 PM　タパチュラ市→メキシコ・シティ	

第２章　プロジェクト実施の背景

２－１　第１フェーズ（PAPROSOC-1）の活動

前述のとおり、PAPROSOC-1 においては、対象地域をソコヌスコ地域内の 4 市（アカコヤグア市、ウニオン・フアレス市、タパチュラ市、ツサンタン市）、5 カ村（ロス・カカオス村、サン・ラファエル村、パベンクル村、ツサンタン村、ルベン・ハラミジョ村）とした。

この第 1 フェーズにおいては、プロジェクトが行政と住民を繋ぐファシリテーターとしての役割を持ちながら、特に開始当初は日本人専門家の主導の下、また同時に、コミュニティレベルで活動する JOCV 村落開発普及員の協力の下、まずコミュニティレベルにおける「住民の組織化を通じた生活改善運動の展開」を通じて「自らの生活を自らの努力により改善することができる」という、住民の生活向上意識・気づきを促し、これらコミュニティレベルにおける住民の意識改革・生活改善運動を市・州政府の村落開発担当職員と協働で実践した。このコミュニティレベルにおける活動を通じて、行政職員及び住民は、「既存のものを使い、住民と行政が協働で自らの住民/コミュニティの参加型農村開発を行う」ことの有効性に気付くことができた。なお、このコミュニティレベルでの活動展開の一つのツールとして用いられたのが、戦後我が国において展開されてきた「生活改善運動」、すなわち「ファシリテーターを通じた、農村地域における住民と行政の協働による参加型農村開発」であった。

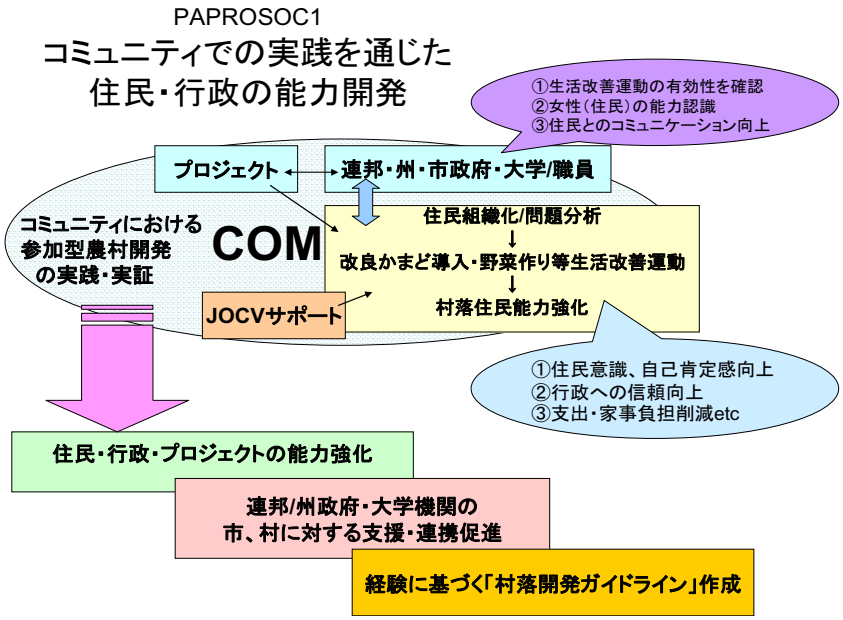


図 2-1　PAPROSOC-1 活動イメージ

上記のとおり、PAPROSOC-1 のアプローチは、「コミュニティレベルにおける実践を通じた住民・行政の能力開発」という形をとったが、この理由としては、プロジェクトの取組みとなる「あるものを使い、住民と行政が協働で自らの住民/コミュニティの生活改善、農村開発を行う」ことの有効性を、住民及び行政側である市役所及び州政

府職員等に対し、目に見える形で提示し、認識してもらう必要があったこと、また野菜作りなどのミニプロジェクトの実践を通じた行政職員のOJTを促進する意図もあったことが挙げられる。

また、プロジェクト終盤において、上記活動の経験、成果・教訓及び農村開発手法を体系化した「村落開発ガイドライン（Una Alternativa para el Desarrollo Rural Sustentable：Experiencia de PAPROSOC）」が作成された。本ガイドラインの活用、改善を重ねながら、行政・住民の農村開発協働活動をソコヌスコ地域内外に波及することが、第2フェーズの狙いである。

２－２　第２フェーズ（PAPROSOC-2）の展開

今次第2フェーズ（以下、「PAPROSOC-2」）は、まず、行政職員（主に市役所に勤務する村落開発担当職員と州政府から各市に派遣されるチアパス州農村開発局(以下、「SDR」）コーディネーター、人間開発局（IDH）職員等）に対し、PAPROSOC-1で作成された「村落開発ガイドライン」やモデル村での経験等を活用し、また、当国貧困農村部における開発の法的根拠となる「持続的農村開発法（Ley de Desarrollo Rural Sustentable)」に則り、プロジェクトが実施する研修を通じた能力開発を行う。この研修を受講する行政職員は、自らの属する市のコミュニティにおいて、研修で学んだ参加型農村開発手法を、住民とともに実践し、経験に基づく参加型農村開発手法を波及するとともに、これら活動を通じて、コミュニティの住民は、行政を活用しながら自主解決能力を伸ばす、持続的な農村開発活動を展開することになる。

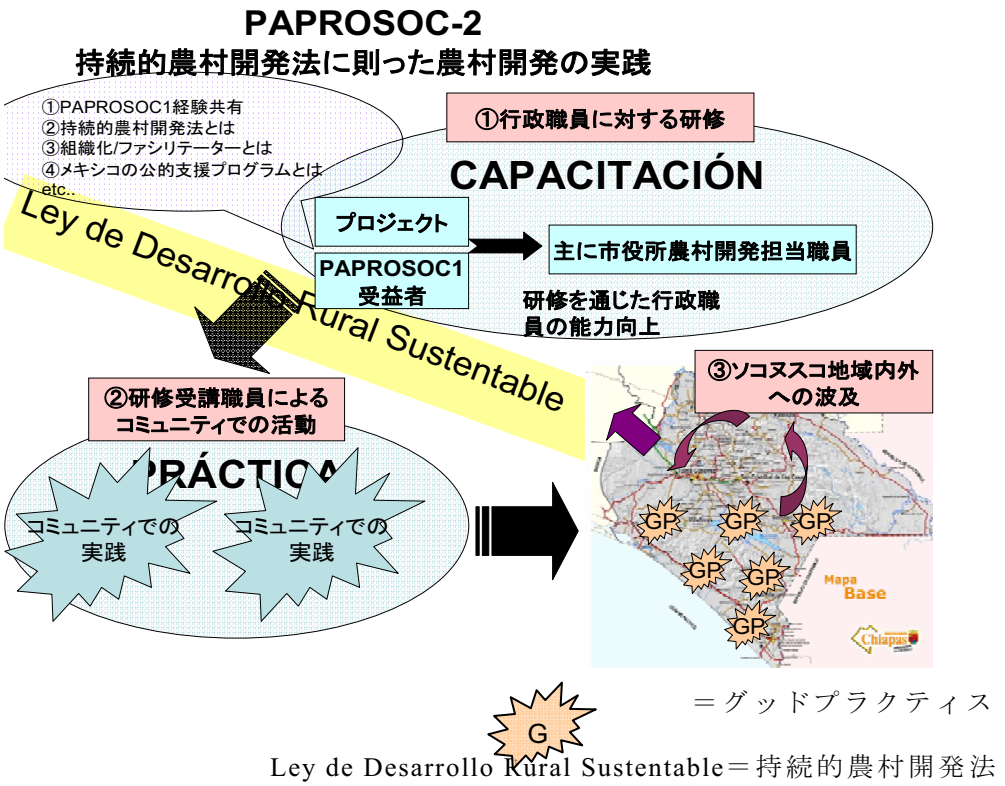


図 2-2　PAPROSOC-2 イメージ

なお、これら研修実施の主体者となるのは、PAPROSOC-1 で日本人専門家や JOCV とともに、住民参加型農村開発を実践してきたメキシコ人プロジェクトスタッフ（SDR、農牧農村開発漁業食糧省（以下、「SAGARPA」）、チアパス州立大学（以下、「UNACH」）、プロジェクト傭上農村開発要員）を中心に、PAPROSOC-1 で既にコミュニティ住民との経験を有する 4 市職員、持続的農村開発（法）に関連する連邦・州政府職員であり、これに日本人専門家（短期・長期）、本邦研修を有効に連携させ、行政と住民の能力開発（キャパシティ・ディベロップメント）を通じて、一体となり取り組む持続的な農村開発モデルを、ソコヌスコ地域内外、ひいてはチアパス州外への波及も視野に入れて取り組むことになる。

また、PAPROSOC-2 における対象地域は、16 市を有するソコヌスコ地域（面積 5,475.5km^2、人口約 66 万人（内、農村部 31 万人））と広範囲にわたることから、プロジェクト活動の核となる「市を中心とする行政職員に対する研修」を行う際、プロジェクト期間である 3 年間の各年において 4 市の重点市を設け、市が研修後にコミュニティレベルで実践する農村開発活動については、プロジェクトはこれら重点 4 市の側面支援を行うこととする。これにより、4 市×3 年間によって 12 市において実践を伴う能力開発が展開され、プロジェクト終了時には、PAPROSOC-1 で既に実績のある 4 市と合わせたソコヌスコ地域全体の 16 市における効果発現を狙う考えである。なお、プロジェクトが実施する研修は、プロジェクト開始当初から全 16 市に対して行うため、重点市に該当しない市においても研修成果をそれぞれのコミュニティにおいて、自ら農村開発活動を実践することになる。

さらに、PAPROSOC-1 から共通した取組みとしていえることは、PAPROSOC を通じて取り組む農村開発は、「相手国の自発性を損なうことなく、もともと途上国にある可能性をうまく引き出したり、つなぎあわせたりして、相手国が自立発展していく状況を作り出す過程そのものを支援すること」であり、また「メキシコ国側のオーナーシップを重視し、メキシコ国関係者の参加による共同作業を通じて途上国の内発的発展プロセスを生み出す」というキャパシティ・ディベロップメント（CD）の取組みそのものである点である。

２－３　PAPROSOC-2 に係る提言

上記 2-2 のとおり、PAPROSOC-2 の活動展開において、その活用が不可欠となる「村落開発ガイドライン」であるが、メキシコの村落開発についても様々なマニュアル類が作成され、活用されないまま放置されている状況がある。PAPROSOC1 で作成された「村落開発ガイドライン」が、行政職員及び住民にとって使いやすいガイドラインとして存在するための提言として、また、市や日本人関係者の役割等 PAPROSOC-2 の展開全体に係る提言として、PAPROSOC-1 の案件形成時点からアドバイザーとして協力を頂いている、狐崎知己教授（専修大学経済学部）の以下の提言を紹介する。

PAPROSOC-2　提言

本件プロジェクトの骨子は、PAPROSOC-1 の成果をベースに、4 市の「市農村開発チーム」が「村落開発ガイドライン」を用いて、ソコヌスコ地域の新たな対象市で結成される農村開発チームの能力開発を図り、モデル村住民とともに、LDRS に則った農村開発協働活動を促進するものである。以下、PAPROSOC-2 の開始以前に更なる調査・準備が必要と思われる点をコメントする。

１．理論的整合性

①日本国の生活改善運動の経験に沿って、日本人専門家の主導の下、JOCV 隊員の現場活動を通して展開された PAPROSOC-1

②上記①の成果・教訓を体系化した村落開発ガイドライン

③LDRS という法制度

PAPROSOC-2 の主軸は①－②－③の整合性を図りながら、自治体担当者とモデル村村民が日本人専門家と JOCV のアドバイスを受けて、実際にプロジェクトの立案・申請・採択・執行・モニタリングを行うことにある。①は制度化や政策的体系化を目指したものではない、どちらかというと運動に近いプロジェクト運営であり、③は実践性に乏しい法制度であるため、相互の間に関連性は少ない。このため①と③を結びつける②の役割が重要であるが、通常、ガイドラインやマニュアルの類は、社会経済的文脈や担当者、地域等が異なる場合、活用されずに放置されるケースが多い。実際、メキシコ国農村部においても従来の開発マニュアルの類は活用されないまま山積している。

②が活用されるには、最低三つの条件が満たされる必要がある。第一に、ガイドライン作成に際して、村民や自治体担当者を含む地元関係者が主体的に関わり、実践性に富んだ使いやすいものであること。第二に、LDRS を熟知し、これとの整合性を図りながら、ガイドラインの活用を指導し得る、経験豊富なファシリテーターが存在すること。第三に、ガイドラインの有効性を検証し得るパイロット村が複数存在し、2 年程度の検証期間を経ながら、柔軟にガイドラインの修正を行いうる環境が存在すること。また、その利用・運用においては PAPROSOC-1 の経験を熟知した人々に期待するところが大きい。

２.「市農村開発チーム」の法制度的根拠

PAPROSOC-2 のもう一つの軸は「市農村開発チーム」の力量、とりわけこれまでの 4 市での成果拡充に加えて、新たに活動が展開される市の開発チーム育成に関わる CD 活動にある。PAPROSOC-1 の終了時評価では、今後の活動拡大のための法制度的基盤として、SDR に生活改善局を設置することを提言していたが、これが困難である場合、LDRS との関連性において、「市農村開発チーム」の制度的安定性（権限、人員、予算、インセンティブ等）を最低限、SDR の内規のような形で確保する必要があるだろう。

３．モデル村の選択と活動

PAPROSOC-1 では、一定の基準を定めてモデル村の選択を行ったが、村内で実際にミニプロジェクトに参加をした（または参加をしなかった）女性（集団）の属性については、最後まで検証がなされなかったと思われる。PAPROSOC-2 においては、モデル村を選択する際の社会経済的文化的基準の明確化（しっかりとしたベースライン調査）に加えて、プロジェクトに参加をする女性たちの属性（RRA で行われるような基礎調査）を、当初から把握しておく必要がある。

４．日本国の役割

事前評価表では、上記 1-3 の活動における日本国の協力範囲や役割が必ずしも明確ではない。PAPROSOC-1 では、主として現場レベルでの生活改善運動に関わる CD とミニプロジェクトの運営を、日本国側（専門家・JOCV）主導の下で実施していたが、PAPROSOC-2 では 4 市の「開発チーム」が主導権を発揮してプロジェクト運営を行うような印象を受ける。自己の担当する 4 市においては可能かもしれないが、新たに展

開する自治体においては、相当程度の日本人専門家による CD 作業が必要であろうし、また現場の女性組織化と活動モニタリングについては、JOCV のきめ細かな指導が、少なくとも当面は欠かせないだろう。

また、JICA 国際協力専門員として PAPROSOC-1 の終了時評価調査団の「農村開発」団員に加わり、また JICA 本部農村開発部技術審議委員会における PAPROSOC-2 担当アドバイザーである清家政信専門員からの以下の提言を紹介する。

１．実施体制

終了時評価時に、プロジェクト実施体制について若干の検討を加えたが、これは PAPROSOC の成果を地域展開する際に必要な視点になると考えられたからである。事前評価票を見る限りにおいて、この点への踏み込みが不足している感は否めない。特に実施体制のあり方と、SDR に対する能力向上支援（SDR に期待される役割と機能⇒終了時評価時点では「生活改善局」の設立）のあり方とは、無関係ではあり得ないので、さらに検討することが望ましい。

２．地域展開と対象地域

PAPROSOC の地域展開を図る上で検討されるべき事項として、以下 2 点が挙げられる。

1）事業コストの増加と負担

事業対象とする地域が拡大することによって、事業コスト(時間を含む)はある程度比例しながら増加する。関連機関の間で、コストを分散（分担）するのが手っ取り早い方法ではあるが、SDR が軸となって、将来的に生活改善事業を継続的に展開するのであれば、何らかのコスト削減手段を検討する必要がある。

2）時間軸と活動内容

3 年のプロジェクト実施期間中、毎年同じ活動を繰り返すのではなく、プロジェクトとしての活動に変化をつけて、実施機関たる SDR の能力向上に厚みを持たせるといった考え方を取るのも一案である。たとえば、初年度においては準備期間とあわせて、16 市全体を視野に入れた研修活動に主眼を置き（SDR の研修能力）、2 年目は事業の実施支援を選択的に実施（SDR と市の事業形成能力、実施促進能力）、3 年目の中心業務は、モニタリング（SDR と市の事業管理能力）と SDR「生活改善局」業務指針の策定といった事業内容も考えられるであろう。

３．政治的側面

州政府等、本事業に関連するレベルの政権交代につき、その選挙前にフェーズ 2 の実施合意を取り付けることの是非を、リスクマネジメントの観点から再度確認されたい。

２－４　持続的農村開発法（Ley de Desarrollo Rural Sustentable）

メキシコ農村地域における持続的農村開発を展開するにあたって、当国の法的根拠となるのが、持続的農村開発法（Ley de Desarrollo Rural Sustentable、以下、「LDRS」）である。LDRS は、当国の農村地域における生産活動促進・多様化、天然資源の持続的活用等を通じた農村地域の社会開発を促進するもので、以下に示す 5 つの目的を有する。なお、右法律の概要については、PAPROSOC-1 の塙暢昭専門家（チーフアドバイザー/組織運営）作成資料を、本報告書付属資料として添付する。

①雇用の多様化/創出、収入増加を通じた、農村社会の社会経済福利増進
②開発の遅れた地域を考慮し、生産性ある持続的農村開発を通じた地域開発格差の是正
③農牧生産促進を通じた食料主権、食料安全保障への貢献
④天然資源の活用を通じた生物多様性保護、天然資源の質の向上
⑤農牧業の有する経済、環境、社会、文化的機能の認識

この LDRS の管轄省は SAGARPA であり、右法に基づく持続的農村開発を実施するための仕組みとして、連邦、州、農村開発管区、市レベルにおける持続的農村開発審議会が設けられている。これら審議会において、行政、社会、民間組織の代表者が集まり、当該レベルにおいて取り組むべき農村開発施策/活動の審議・承認を経て、公的予算を伴う実際の農村開発活動が実施されることとなっている（詳細は塙専門家作成の付属資料参照）。

LDRS の発効は、2001 年 12 月であり、この法的枠組みに則った農村開発というものが、必ずしも行政・住民の十分な理解を得られた形で実践されてきていないのが現状であり、PAPROSOC-2 は、この LDRS の規定に基づく農村開発を行政が十分理解し、そのメリットを最大限活用しながら実践することで、「LDRS の模範的な適用例」として州内外の関係者に提示ができるようになることも想定する。このためプロジェクトは、州内の市、農村開発管区、州の 3 レベルにおける持続的農村開発審議会においてプレゼンスを高め、これら審議会を通じた住民と行政の発意による農村開発を展開する必要がある。

第３章　協議の概要

３－１　プロジェクト事前評価会合

事前評価調査開始にあたり、プロジェクトの対象地域となるソコヌスコ全 16 市に対するこれまでの PAPROSOC-1 に係る取り組み及び今後展開する PAPROSOC-2 に関する基本的な考えを説明するため、16 市長及び村落開発担当者を招待した事前評価会合を開催した。市長の参加は、残念ながら Mazatán 市及び Frontera Hidalgo 市の 2 市長のみであったものの、SDR ソコヌスコ支局長、SAGARPA ソコヌスコ支部長の他、農牧振興課及び SDR 各市コーディネーターの参加を得て開催された。

参加した市長以下、各市関係者は、PAPROSOC-1 に関する取組みについてある程度認識を有していることもあり、PAPROSOC-1 の取り組み及び PAPROSOC-2 の展開について理解を得たとともに、市の積極的な参加無しには、本プロジェクトの成功、持続的な村落開発はない点を参加者に明確に理解してもらうことができた。この他、PAPROSOC-1 と同様、SDR、SAGARPA、UNACH が協同してプロジェクトを展開する点についても、各機関責任者レベルからの強い意向が確認できた。

３－２　W/S 結果概要

およそ 2 日間と短い時間であったが、SDR ソコヌスコ支局内会議室において、対象 16 市の農牧振興課課長・職員、SDR 各市コーディネーター、IDH 職員他農村開発担当職員を集め、問題分析・プロジェクトデザイン W/S を実施したが、概要は次のとおりである。

３－２－１　PAPROSOC とは

まず、参加者に対し、PAPROSOC-1 についてどういう認識、知識を有しているかを確認するため、参加者が PAPROSOC-1 に関するイメージを紙に書き込み提示したところ、以下の表にまとめた。

PAPROSOC-1 とは何か？

生活改善	女性グループへの支援	組織化	社会的弱者支援	農村活動への同行
農村支援プログラム	非経済支援	既存支援プログラムの活用	農村開発	生活ツール
持続性	ファシリテーター	人間開発	総合開発	技術支援

PAPROSOC-2 に何を期待するか？

生活改善	必要な住民への支援	能力開発	努力の結集
支援プログラム普及	経済向上	リソース最大限活用	文化技術交流

以上の点から、16 市関係者は PAPROSOC-1 の取組みに関する認識・理解度を、ある程度有している点が確認できる。

３－２－２　問題分析

以上のとおり PAPROSOC に係る取り組み、コンセプトを有しているとの認識から、今後 PAPROSOC-2 を展開するにあたり、現在直面すると認識する問題について紙に書き込み、提示してもらった。参加者の問題認識として挙げられるものは主に以下のとおりである。

・市役所の組織力がない。
・市役所職員の給与が低い。
・市役所職員が支援プログラムに対する知識を有していない。
・市役所職員の能力向上のための研修がない。
・農村における収入源がない。
・住民の関心、参加度が低い。
・住民が支援プログラムに対し情報を有していない。
・地域全体が自然災害に対し脆弱である。

以上の問題認識を踏まえつつ、関係者とのプロジェクトデザイン W/S を行い、作成されたプロジェクト基本計画が 4 章に示すものである。

３－３　１年目パイロット市選定

PAPROSOC-2 における 16 市を有するソコヌスコ地域への展開として、2-2 に述べたとおり、「プロジェクト活動の核となる『市を中心とする行政職員に対する研修』を行う際、プロジェクト期間である 3 年間の各年において 4 市の重点市を設け、4 市×3 年間によって 12 市において実践を伴う能力開発が展開され、プロジェクト終了時には、PAPROSOC-1 で既に実績のある 4 市とあわせた、ソコヌスコ地域全体の 16 市における効果発現を狙う」ところ、W/S 終了後、両国調査団員が集まり、PAPROSOC-1 の 1 年目パイロット市の選定を行い、以下の 4 市を決定した。

ACAPETAHUA 市	FRONTERA HIDALGO 市
MAZATÁN 市	VILLA COMALTITLÁN 市

以上 4 市の選定理由は、以下の 2 点である。
・PAPROSOC-1 のパイロット 4 市に近く、これら 4 市からの指導が得られやすいこと、また PAPROSOC-1 モデル村の状況を確認しやすいこと。
・事前評価調査期間中、W/S において積極的に参加した市であること。

３－４　研修項目案

調査期間中、主に PAPROSOC-1 プロジェクトスタッフを中心として、PAPROSOC-2 において 16 市農村開発職員に対して行うべき研修項目案を、以下のとおり作成した。

PAPROSOC-2 においては、研修項目の担当についても、またプロジェクトの総合的な運営においても、PAPROSOC-1 において必ずしも明確になっていなかった、協力機関（SDR、SAGARPA、UNACH 他）の役割を明確にし、各機関のノウハウを最大限活用することが必要である。特に LDRS を統括する SAGARPA の役割は重要であり、また、コミュニティレベルにおけるベースラインサーベイから、モニタリングに至る現地調査等について、UNACH の人員の活用等を行っていく必要がある。また、PAPROSOC-1 では、SAGARPA が資金を有する支援プログラム「ALIANZA CONTIGO」及び市役所の支援（IDH による講師派遣、かまど製作資金等）のみを活用してきたこともあり、既にとりまとめを行った様々な省庁が有するプログラムを最大限活用できるノウハウを、プロジェクトスタッフが経験とともに蓄積していく必要があり、このためにも SAGARPA や社会開発省（SEDESOL）からの講師派遣等、積極的な参画を促すことも必要となる。

PAPROSOC-2 研修項目案

	研修項目	担当者	概要	備考
1	PAPROSOC とは	PAPROSOC	持続的農村開発の重要性。PAPROSOC の視点、市持続的農村開発チーム、プロジェクトサイクルとは。	ガイドライン活用。
2	よきファシリテーターとは	PAPROSOC	ファシリテーターの役割、重要性。	同上
3	持続的農村開発法（LDRS）	SAGARPA	持続的農村開発の法的根拠。LDRS とは。	研修の一部にガイドライン活用。
4	ジェンダー	PAPROSOC・JICA	ジェンダーとは。ジェンダーの視点を取り入れる重要性。エンパワーメント。	JICA 課題別指針、教材等活用。
5	プロジェクト管理、PCM	タパチュラ市	プロジェクト管理とは。PCM とは。なぜプロジェクト管理か。	研修の一部にガイドライン活用。
6	公的支援プログラム	PAPROSOC	諸機関のプログラム紹介、活用法。	ガイドライン活用
7	ソコヌスコ地域	UNACH	社会経済データ	
8	日本における農村開発	JICA（専門家等）	歴史と変遷。	
9	PAPROSOC-1 の 5 村視察	PAPROSOC-1 関係者	成功例と失敗例はなぜか。	

*研修対象市は全 16 市。各研修とも 2 市（Tapachula、Huixtla）で開催し、各市参加者はアクセスしやすい市にて受講する。

第４章　プロジェクトの基本計画

(1) 協力期間（予定）: 平成 18 年 7 月～平成 21 年 7 月

(2) 相手国協力機関：SDR を責任機関とし、協力機関として SAGARPA 及び UNACH

(3) 裨益対象者：

プロジェクト期間中における直接裨益者は、16 市政府農村開発担当職員 80 名及びモデル村住民 960 名（各村グループ平均 10 名×16 市＋各村グループ 10 名×5 名/家族×16 市）。この他、間接裨益者として 16 市政府他部署職員 320 名（平均 20 名/市×16 市）。ソコヌスコ地域（16 市 1,300 村、5,475.5km^2）、人口 657 千人（内、農村人口 31 万人：2000 年国勢調査）。

(4) プロジェクト上位目標：

ソコヌスコ地域で展開した本プロジェクト活動が、持続的農村開発法の適切な運用例として認められ、ソコヌスコ地域外において本プロジェクト活動をモデルとした農村開発が実施される。

(5) プロジェクト目標：

ソコヌスコ地域における 16 市が、公的支援プログラムを活用しながら、持続的農村開発法及び住民のニーズに即した農村開発を行う。

(6) 成果：

1) 16 市農村開発チームが、持続的農村開発法（LDRS）に関するより深い知識及び公的支援プログラム活用のための知識を備える。

2) 市農村開発チームが、モデル村住民グループに対する組織化及びその運営、強化を行うための手法を身に付ける。

(7) 活動

1-1：農村開発チームに対する、LDRS に係る研修の実施。

1-2：農村開発チームに対する、公的支援プログラムに係る研修の実施。

1-3：農村開発チームに対する、日常業務に係る業務改善 W/S 及びその改善事項の実施

2-1：市農村開発チームに対する、ファシリテーター研修の実施

2-2：市農村開発チームに対する、計画立案･モニタリング評価研修の実施

2-3：上記研修を踏まえた、市農村開発チームによるモデル村住民グループの組織化

2-4：市農村開発チームとモデル村住民との協働による農村開発プロジェクトの実施運営

なお、プロジェクト枠組みにおける提言として、第 2 章同様、狐崎知己教授(専修大学経済学部)の提言を紹介する。

上位目標とプロジェクト目標について プロジェクト目標の指標 2（ソコヌスコ地域外の市村）ならびに上位目標（チアパス州外）に成果が移転するには、綿密に連邦政府及び州上層部に対して活動成果を伝え、関心と支援を引き出すための活動が不可欠であろう。PAPROSOC-2 の内部で、これを責任をもって行いうる能力と地位を併せ持つ人材を確保しておく必要がある。同時に、活動成果・教訓をモニタリングし、理論的な体系化を行うためのワークショップ等の開催が定期的に必要とされる。このためには、日本国側で関連分野の専門家からなる国内支援委員会を、JICA 内部に設立することが欠かせない。

付　属　資　料

1．塙専門家作成資料

「メキシコの農村開発政策についての現状分析」

2．事前評価調査結果ミニッツ

3．村落開発ガイドライン（添付資料省略）

メキシコの農村開発政策についての現状分析

（PAPROSOCのマクロ的位置を確認するためのバックグランドペーパー）

PAPROSOC-1 塙暢昭専門家
（チーフアドバイザー/組織運営）
2005年12月

はじめに…… 17

第１章　チアパス州概要…… 21
　１－１　人口…… 21
　１－２　地理…… 21
　１－３　経済…… 23
　１－４　社会指標…… 28

第２章　チアパス州行政府及び立法府…… 31
　２－１　行政府…… 31
　２－２　州議会…… 31
　２－３　州政府開発計画…… 32
　２－４　州政府財政…… 35

第３章　連邦レベルでの農村開発への取り組み…… 38
　３－１　連邦政府の農村開発への取り組み…… 38
　３－２　農牧農村開発漁業食料省（SAGARPA）…… 39
　３－３　社会開発省（SEDESOL）…… 52
　３－４　支援プログラムの整理…… 58

第４章　まとめ（確認事項）…… 61

はじめに

メキシコ合衆国（以下、「メキシコ国」）は、北米自由協定（以下、「NAFTA」）の加盟国で、日本国と FTA を締結するような経済開発の進んだ人口 1 億人を超える大国であり、OECD のメンバーでもある。94 年に経済危機を迎えたものの、その後 NAFTA の締結もあり、順調な経済成長を保ってきた。一方で投資の流入で潤う北部と、開発とはあまり縁のない南部との経済格差の広まりは、国内の南北問題として深刻化しており、これに対処するため、フォックス政権は、社会開発計画 Contigo や、中米諸国とともにメソアメリカ地域の地域開発を図る､プエブラ･パナマ計画を実施している。

中進国として経済成長を続け、開発途上国を卒業してもよいとも思われるメキシコ国であるが、1994 年の経済危機、また同じラテンアメリカで起きた大国アルゼンチン経済の崩壊等を理由として、世界銀行や米州開発銀行といった国際機関は、引き続きこの国に融資を継続している。1 人当たり GDP も 5,000US$を超えるまでに成長したこの国に、支援の必要性があるのか、それともすでに卒業国として取り扱うべきなのかは、日本国のみならず、これら国際機関においてもその議論が進行中であるが、これらの機関の支援方針を概観すれば、国内の南北問題解決を目的とした農村及び社会開発支援、連邦政府及び州政府の財政状況改善のためのソフト面での支援は、継続して行くものと思われる[1]。

後に述べるように、現政権に入り、貧困削減を伴った農村開発への支援は、法制度の整備により一見体制が整ってきたように見える。しかしながら、この体制は未熟であり、実際に村レベルへの支援を行う最先端である市の行政当局には、システムがよく理解されていないというのが実情であることから、制度の定着には相当の時間を要するものと思われる。制度的に存在する政府からの支援を、より早く効率的に手続きを進めるためには、市職員や連邦政府出先機関の職員、州政府の職員が、これらの制度を理解する必要があるが、そのための手段に乏しいのが現状である。また、農民のニーズにあった案件を見逃さないためには、現場で農民の視点を理解するためのツールの習得も必要であり、何よりも農民とともに考える姿勢を身に付けなければ、存在する制度とのマッチングをさせてくことは難しい。

PAPROSOC-1 ではこの点を重視し、単なるプロジェクトが資金を提供するミニプロジェクトの実施ではなく、既存の行政機関の農村開発支援ソースを活用し、市職員をも巻き込み、互いにそのプロセスを確認しながら現場での OJT による市職員のキャパシティビルディングを行ってきた。特に農村においては、既存の組織の脆弱性が指摘されていたことから、この点には特に注意を払い、ワークショップを繰り返し、自ら問題を意識し、改善することのできる「考える農民」によるグループ作りを目指してきた。この過程で、村における組織作りについては、プロジェクト職員にノウハウが蓄積してきたことが顕著に現れてきている。一方、市職員については、この村人の視線に立ったプロジェクト作りという点については、まだ未熟である。今後、この市職員、

[1] 世界銀行メキシコ/コロンビア管轄事務所及び米州開発銀行の支援方針ペーパー及び 2002 年 7 月に筆者が IDB、世界銀行メキシコ事務所に行ったインタビューより

連邦政府出先機関、州政府出先機関への組織作り及び運営、そして円滑な事務処理について、OJT をベースとした研修をソコヌスコ地域をモデルとして実施していくことは、わが国から、メキシコ国の最貧困州へのガバナンス支援として、メキシコ国のみならず今後途上国を卒業して行くであろう、中南米諸国への支援として、先駆的な支援となることが期待される。

このペーパーの目的は、PAPROSOC の位置付けを整理するために、プロジェクトを実施しているチアパス州の状況を確認するとともに、連邦レベルから州政府レベル、そして市レベルまでの農村開発について、メキシコ国の取り組み状況を把握することにある。

本ペーパー作成にあたっては、以下の資料を参考とした。

世界銀行

（2004）La Pobreza en México: Una Evaluación de las Condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno

（2004）Mexico, Country Partnership Strategy

（2003）Estrategia de Desarrollo de los Estados del Sur de México

（2002）Estrategia de Asistencia para el país del grupo de Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos

（2002）Apoyo Programático al Estado de Chiapas

（2002）Chiapas Programatic Economic Development Loan, Initiating Memorandam

米州開発銀行

（2004）Multiphase Program for the consolidation and expansion of the OPROTUNIDADES Human Development Program Phase 2（ME'L1007）Evaluation Report

（2003）Rural Financial System Consolidation Program（ME-0243）Loan Proposal Q.Wodonm G.Lopez-Acevedo y C.Siaens

（2003）Pobreza en los estados del sur de México Organic Consumer Association

（2004）Carsen.L, Cervantes,E."Voices Coffee Growers in Chiapas" Sergio Boisier

（2005） ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? , Revista de la CEPAL No86 p47-62

SAGARPA

（2002）Panorama del sector rural en Mexico 2002

（2002）Ley de Desarrollo Rural Sustentable: Responsabilidades y atribuciones SEDESOL

（2005）Serie Cuadernos de Desarrollo Humano 25, Informe de Mexico, Objetivo de desarrollo del milenio

（2005）Serie: Documentos de investigación"Pobreza y Desigualidad en México entre 1950 y el 2004"

（2004）Serie Cuadernos de Desarrollo Humano 13, Lo que dicen los pobres

（2003）Serie Cuadernos de Desarrollo Humano 8, Metas de Desarrollo Milenio en caso de Mexico

（2005）Serie: Documentos de investigación”Evolución y características de la Pobreza en México en la Última Década del Siglo XX”
（2001）Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006: Superación de una tarea Contigo

メキシコ大統領府
（2005）Quinto Informe de Gobierno（2005）
（2002）Diario Oficial 17 de junio de 2002, Decreto por que se aprueba el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Sustentable.
（2001）Diario Oficial 7 de diciembre de 2001, Ley de Desarrollo Rural Sustentable

アジア経済研究所
（2004）ラテンアメリカレポート Vol.21No2　p22-34, 米村昭夫 「メキシコにおける貧困克服のための社会・教育政策」

IMF
（2004）Mexico, Selected Issues

ホームページ
メキシコ社会開発省（SEDESOL）http://www.sedesol.gob.mx/index/main.php
メキシコ統計庁（INEGI）http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.asp
メキシコ中央銀行　http://www.banxico.org.mx/
世界銀行メキシコ・コロンビア事務所
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/MEXICOEXTN/0,,menuPK:338410~pagePK:141132~piPK:141105~theSitePK:338397,00.html
チアパス州政府　http://www.gobierno.com.mx/mexico/?/www.chiapas.gob.mx
メキシコ大統領府　http://www.presidencia.gob.mx/
国連開発計画　http://www.undp.org.mx/
メキシコ農牧農村開発漁業省 http://www.sagarpa.gob.mx/dlg/chiapas/
タパチュラ市　http://www.tapachula.gob.mx/index.php

第１章　チアパス州概要

（参考）チアパス政府の正式名称は、Gobierno Constitucional Libre y Sobrano de Chiapas

１－１　人口

2000 年の国勢調査によると、チアパス州の人口は 392 万人で全土の 4%、その面積は 75,634.4km^2 で全土の 3.8%を占め、32 州中、8 番目の大きさである。

人口、面積、都市農村別人口比較

	面積	%	人口	%	都市部比率	農村部比率
メキシコ国全体	1,964,381.0	100.0%	97,483,412	100.0%	74%	26%
チアパス州	75,634.4	3.8%	3,920,892	4.0%	54%	46%
ソコヌスコ地域	5,475.5	0.3%	664,437	0.7%	48%	52%

（ソコヌスコ地域人口のチアパス州全体に占める割合は、16.9%）

チアパス州内人口分布（2000 年度　地域別　都市部/農村部）

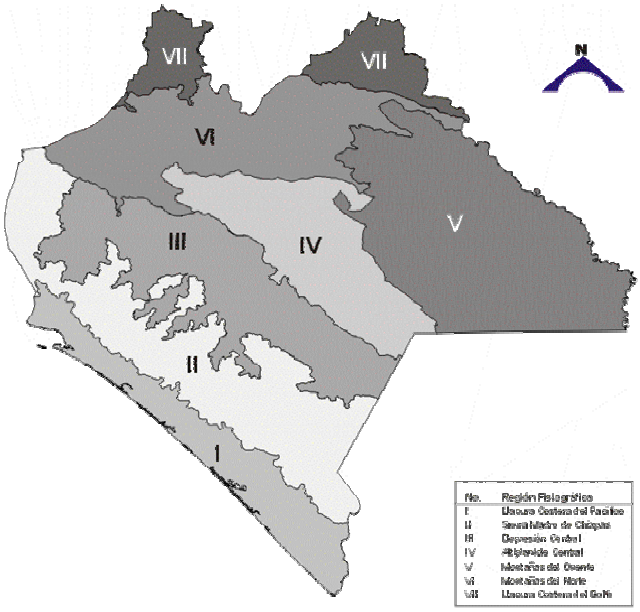
	地域区分	都市部	%	農村部	%	合計
1	Centro	265,221	28%	670,306	72%	935,527
2	Altos	292,662	61%	188,165	39%	480,827
3	Fronteriza	263,848	66%	135,111	34%	398,959
4	Frailesca	115,864	52%	105,482	48%	221,346
5	Norte	217,780	67%	106,493	33%	324,273
6	Selva	429,460	76%	134,593	24%	564,053
7	Sierra	147,630	88%	20,464	12%	168,094
8	Soconusco	316,364	48%	348,073	52%	664,437
9	Istmo Costa	78,831	48%	84,545	52%	163,376
	Chiapas total	2,127,660	54%	1,793,232	46%	3,920,892

出典：チアパス州 HP より作成

１－２　地理

(1) 地理的区分

チアパス州は、メキシコ国の最南端に位置し、グアテマラ国と国境を接している。地理的には、次の 7 つに区分されている。

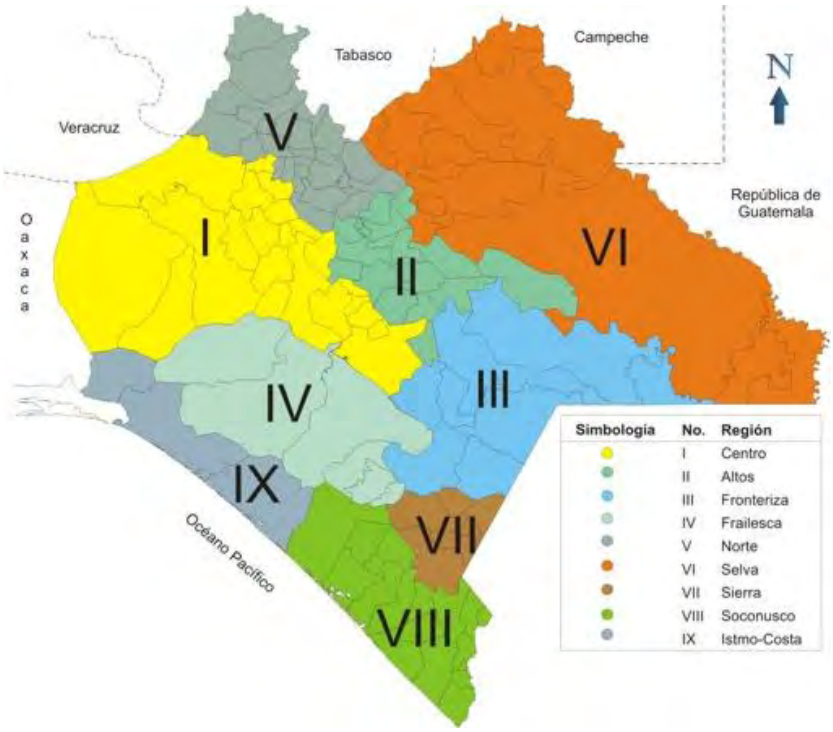


Ⅰ Llanura Costera del Pacífico（太平洋海岸地帯）
Ⅱ Sierra Madre de Chiapas（ｼｴﾗﾏﾄﾞﾚ地帯）
Ⅲ Depresión Central（中央盆地地帯）
Ⅳ Altiplanicie Central（中央部高原地帯）
Ⅴ Montañas del Oriente（東部山岳地帯）
Ⅵ Montañas del Norte（北部山岳地帯）
Ⅶ Llanura Costera del Golfo（平地地帯）

（2）行政区分

また政府は、行政区分としてチアパス州を 8 つの地域に区分している。プロジェクトの対象地域は州の最南端の第 8 地域（Region 8）ソコヌスコ地域である。

チアパス州の地域区分



出典：チアパス州政府 HP

(3) 土地利用形態

SAGARPA によると、チアパス州における土地利用形態は次のとおり。

土地利用形態

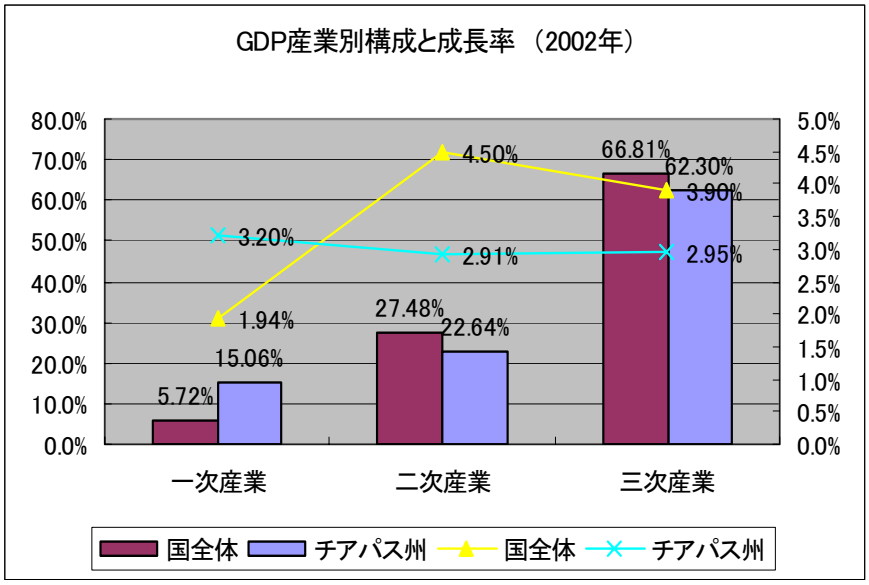
	ha	%
農地	1.5 百万 millions	20.3%
牧畜地	2.8 百万 millions	37.8%
造林地	2.6 百万 millions	34.4%
その他	0.6 百万 millions	7.5%

出典：http://www.sagarpa.gob.mx/dlg/chiapas/nuestroest/suelo.htm

１－３　経済

チアパス州政府経済開発局（Secretaría de Desarrollo Economía）によると、2003 年の GDP 成長率は、2.0%であった。

GDP 構成を見ると一次産業 15%、二次産業 23%、三次産業 62%[2]で、これを国全体と比較してみると一次産業の割合が高く、二次産業、特に製造業の割合が低いことが特徴である。州経済における農林水産業の重要性を確認することができる。この傾向は、就労別の人口を分析すると明らかであり、経済活動人口に占める農業人口の割合は、約半分で、チアパス州における経済活動人口の 2 人に 1 人が農業に従事していることになる。この数値は、メキシコ全体の一次産業の GDP に占める割合が約 6%、経済活動人口に占める農業従事者の割合が約 20%[3]であることからすれば、その構造が大きく異なる。



出典：チアパス州政府経済局 HP より作成

[2] 次ページの GDP 構成によれば、一次産業の GDP に占める比率は、10%程度であるが、INEGI の数値でも一次産業の比率は 15%となっているので、ここではそのままとした。

[3] Agricultural Policies in OECD countries. Monitering and Evaluation 2000.

GDP 構成（2002 年度）千ペソ

	メキシコ国全体		チアパス州	
総額	5,727,942,027	100.00%	97,317,403	100.00%
農業	222,279,578	3.88%	8,265,732	8.49%
鉱業	77,206,544	1.35%	1,741,988	1.79%
製造業	1,061,008,544	18.52%	3,893,568	4.00%
建設	295,042,253	5.15%	9,080,387	9.33%
電気・ガス・水道	85,242,165	1.49%	8,519,770	8.75%
商業・レストラン・ホテル	1,147,654,018	20.04%	10,370,979	10.66%
運輸・通信	611,570,890	10.68%	8,039,420	8.26%
金融サービス	773,242,247	13.50%	17,645,981	18.13%
コミュニティサービス他	1,539,473,526	26.88%	30,285,731	31.12%
その他銀行サービス等	-84,777,733	-1.48%	-526,152	-0.54%

出典：チアパス州政府経済局 HP より作成

経済活動人口は、州レベルで人口の 47.39%で、男女別では男性が 73.94%、女性が 21.93%となっており、女性の経済参加率が非常に低い点が特徴である。プロジェクト実施地域のソコヌスコ地域では、全体 44.72%、男性 69.52%、女性 21.28%という数値であり、全てにおいて州の平均を下回っている。

経済活動参加率（%）

	全体	男性	女性
州平均	47.39	73.94	21.93
VIII SOCONUSCO	44.72	69.52	21.28
Acacoyagua	46.18	75.30	15.19
Tapachula	48.13	70.12	28.32
Tuxtla Chico	35.82	57.24	15.41
Tuzantán	41.17	70.59	12.17
Unión Juárez	42.47	69.31	16.28

経済活動別就労人口（2000 年度）

農業	570,169	47.25%
鉱業	2,448	0.20%
電気・水道	3,247	0.27%
建設	75,460	6.25%
製造業	78,640	6.52%
商業	135,019	11.19%
運輸・郵便	37,242	3.09%
通信コミュニケーション	4,026	0.34%
金融・保険	2,967	0.25%
不動産	1,266	0.10%
専門職	12,633	1.05%
ビジネス仲介	7,391	0.61%
教育	63,781	5.29%
保健医療	21,915	1.81%
文化関連	4,945	0.41%
レストラン・ホテル	35,476	2.94%
その他	80,128	6.64%
政府	43,355	3.59%
特定できず	26,513	2.20%
	1,206,621	100.00%

出典：チアパス州経済局

ポイント：GDP 比率のみからでなく、就労人口から見た農業の重要性

（主要産品）

主要産品は、コーヒーを中心とした農産品である。コーヒーのほか、プラタノやパパイヤ、マンゴーといった熱帯果物の栽培も盛んである。チアパス州政府によると、チアパス州産の農産品のメキシコ国内シェアは次のとおり。また、数値が異なるが、SAGARPA も Panorama del Sector Rural en Mexico 2002 で、メキシコ国の主要作物に占めるチアパス州の位置付けを、次のとおりとしている。

チアパス州の主要農産物

主要農産物	国内シェア	国内順位
Café cereza	35.6%	1/15
Plátano	57.8%	1/18
Papaya maradol	33.8%	1/14
Mango ataulfo	47.4%	1/6

出典：チアパス州政府 HP

主要農産物	国内シェア	国内順位
コーヒー	29.7%	1
プラタノ	37.6%	1
パパイヤ	8.8%	4
マンゴー ｱﾀｳﾙﾌｫ種	5.2%	6

出典：SAGARPA Panorama del Sector Rural en Mexico 2002

（輸出）

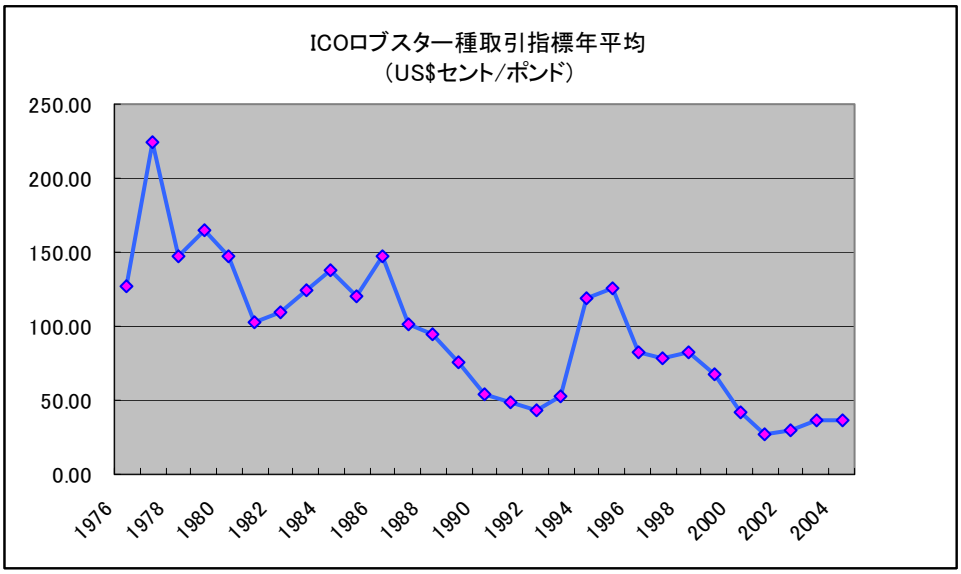
2002 年時点でのチアパス州からの総輸出額は、3,200 万 US$であったが、この額は、2000 年に比較して 70%の落ち込みと驚くべき数字を示している。これは主要輸出品であるコーヒー価格が世界的な暴落を記録したことにより、2000 年で 7,800 万 US$と輸出の 7 割強を占めていたのが、2 年間で 1,680 万 US$まで大きく落ち込んだことが大きく影響しており、モノカルチャー経済の恐ろしさを物語っている。コーヒーに続くのは、柑橘系果実及びメロン、砂糖及び加工品であり、2002 年時点でこの主力 3 品目が総輸出に占める割合の 93%を占めている。コーヒーは輸出に占める割合が下がったというものの、2002 年時点でも単品で 53%を占めている。

チアパス州輸出品及び輸出額（単位：US$）

	2000 年		2001 年		2002 年	
総輸出額	107,701,332		55,284,652		32,025,507	
コーヒー、紅茶、マテ茶	78,283,218	73%	37,969,798	69%	16,832,107	53%
柑橘系果実、メロン	17,874,530	17%	12,193,253	22%	9,392,179	29%
砂糖及び加工品	3,047,085	3%	1,582,339	3%	3,533,409	11%
その他	8,496,499	8%	3,539,262	6%	2,267,812	7%
上位 3 品目/総輸出額		92%		94%		93%

（コーヒー価格）

コーヒーは、持続的農村開発法（LDRS）によって、農産品の基礎的かつ戦略的産品として指定されている 11 品目の内の 1 つである[4]。ブラジル国の増産や、新たなアジア諸国におけるコーヒー栽培の開始によって、1995 年以降コーヒーの国際価格は暴落した。下図は、国際コーヒー機構（ICO）によるロブスター種の国際取引指標を、年平均毎にグラフ化したものであるが、1995 年 1.25US$/ﾘﾌﾞﾗであった時点をピークに 2001 年まで下落傾向が続き、その取引額は 27.55US$ｾﾝﾄ/ﾘﾌﾞﾗまで落ち込んだ。コーヒー価格は、その後、多少の回復を見せてはいるものの、生産者にとって依然として厳しい状況であることに変わりはない。チアパス州の 2000 年以前の輸出額は未入手であるが、このコーヒーの国際価格の下落と同様の動きが見られることを推定することができる。一方で、チアパス州のコーヒー輸出額の減少は、2000 年から 2002 年に 70%減と、同期間の国際価格の下落率は約 25%であったことからすると異常であり、相当な速度で農村におけるコーヒー離れが進んでいると推測することができる。[5]



出典：国際コーヒー機構（ICO）HP の指標より作成

（外国投資）

2001 年 6 月から 2005 年までのチアパス州への外国投資は、126.2%増加し、その総額は 710 万 US$に上った。進出先は、タパチュラと州都のトゥクストゥラ・グティエレスの 2 都市に集中している。進出企業数の内 40%は、グアテマラとエルサルバドル両国からで占めており、続いて米国 18%、イタリア国 8%、コスタリカ国 6%という数字になっている。投資金額からすると最も重要なのはコスタリカ国で 42%、その後米国、コロンビア国、英国と続いている。投資先品目では、油脂 40.8%、続いて食品、飲料水、タバコで 30%、プラスチック製造が 22.3%である。[6]

---

[4] その他の品目は、後述の農村開発法で明記する。
[5] この点は、PAPROSOC を訪れた吉野専門家の報告書 p14 でも指摘している。
[6] INEGI y Banamex (Proyecciones al 2004). Dirección Gral. de Aduanas (SAT). Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

企業進出地

投資先市	企業数	%
Tapachula	20	40
Tuxtla Gutiérrez	19	38
San Cristóbal de las Casas	2	4
Acapetahua	1	2
Cacahoatán	1	2
Comitán de Domínguez	1	2
Huixtla	1	2
Mazatán	1	2
Ocosingo	1	2
その他	3	6
	50	100

投資企業国籍別

投資企業国	企業数	%
El Salvador	10	20
Guatemala	10	20
Estados Unidos	9	18
Italia	4	8
Costa Rica	3	6
España	3	6
その他	11	22

投資国投資額別

投資企業国	シェア
Costa Rica	42.3%
Estados Unidos	19.6%
Colombia	18.1%
Reino Unido	12.1%
Italia	4.2%
Guatemala	3.1%
Suiza	2.3%

出典：INEGI y Banamex（Proyecciones al 2004）.
Secretaría de Economía, Dirección General
de Inversión Extranjera, junio 2005.

（移民送金）

メキシコ国の経済を知るのに欠かすことができないのは、米国からの送金である。米国には約 2,000 万人のメキシコ人が在住していると言われており、これらの人々が本国メキシコへ送金する額は膨大なもので、直接投資と並んで重要な資金源となっている。2003 年の送金額は、134.0 億 US$であった。この金額は農産物の輸出額（46.6 億 US$）の約 3 倍に相当し、直接投資額（103.8 億 US$）を上回っている。2004 年の送金総額は、166.1 億 US$で、チアパスへの送金額は、5.00 億 US$であった。この額

は 32 州の内、11 番目（2003 年度は 12 番目）の多さであった。[7]連邦全体の傾向と同様に、この数字は、チアパス州の輸出額（2002 年 3,200 万 US$、2000 年でも 1 億 US$）や外国投資額（710 万 US$）を大きく上回っており、州経済へのインパクトの高さを窺い知ることができる。

2004 年州別送金額

州	百万 US$	人口	一人当たり
Total	16,612.9		
Michoacán	2,195.6	3,985,667	551
Guanajuato	1,531.6	3,079,649	497
Jalisco	1,419.2	13,096,686	108
Estado de México	1,385.0	4,663,032	297
Puebla	955.6	5,076,686	188
Distrito Federal	954.0	8,605,239	111
Veracruz	950.5	6,908,975	138
Guerrero	826.3	2,235,591	370
Oaxaca	804.0	3,438,765	234
Hidalgo	615.2	6,322,002	97
Chiapas	500.3	3,920,892	128
Zacatecas	421.8	1,353,610	312

出典：メキシコ中央銀行の HP より筆者作成

ポイント：外貨獲得は、送金、コーヒー及び熱帯果実の輸出、外国投資

１－４　社会指標

(1) 貧困指数

チアパス州は、メキシコ国で最も貧困度の高い州であるとされているが、その根拠は次の 2 つの指標である。

メキシコ国において貧困指数を測るのに利用されているのは、大きく分けて 2 つ。1 つは CONAPO（人口評議会）が発表しているマージナリティ指数、もう 1 つは UNDP が世界各国で計測している人間開発指数（HDI）である。

（マージナリティ指数）

CONAPO は、貧困度を「マージナリティ」という合成指標により表示している。マージナリティの指標は、教育（15 歳以上の非識字率、非初等教育修了者率）、住宅（上下水道整備、非電化率、土床の家屋の居住者率、一部屋当たりの構成員が一定以上の家屋率）、人口分布（人口 5,000 人以下の地区の居住者率）、所得（最低賃金の 2 倍以下の所得者率）である。これを指数化し、5 つのカテゴリー（非常に高い、高い、中位、低い、非常に低い）に分類し、州、市町村毎の疎外度、

[7] メキシコ中央銀行 HP より
http://www.banxico.gob.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA79&sector=1&locale=es

地域格差を測定している（高い方が貧困度が高い）。

CONAPO によると、2000 年時で州別に最もマージナリティ指数が高かったのは、チアパス州（41.4）で、続いてオアハカ州（40.17）、ゲレロ州（39.84）とのことであり、チアパス州はメキシコ国全 32 州中、最も貧困指数の高い州であった。逆に最もマージナリティが低かったのは、DF（10.67）、ヌエボ・レオン州（11.42）、バハ・カリフォルニア州（12.14）であった。メキシコ全体では、31.16 であった。

マージナリティ指数の高い 3 州の数値は、1990 年にはチアパス（53.72）、オアハカ（51.84）、ゲレロ（48.84）であったことから、数値から見る限りこれらの州においての貧困状況は改善しているということができる。

（HDI）

UNDP の人間開発指標（HDI）は、寿命、知識、資源へのアクセスの３つの要素より指数化されている。寿命は、生誕時平均寿命、知識は、識字率と就学率、資源へのアクセスは、平均購買価格で調整された 1 人当たり GDP の指標を用い、それぞれの指標毎に設定された最低ラインと最高ラインの間の達成度を平均して算出している（数値が低い方が貧困度が高い）。

下記の表は、UNDP が測定したメキシコ国の州別人間開発指標より、国全体のもの、最も指数の高かった連邦区（DF）、最も指数の低かったチアパス州の数値を比較したものである。全てにおいて相当の開きがあることを確認することができるが、なんといっても 1 人当たり GDP の格差に注目が集まる。最も貧困度の高いチアパス州の 1 人当たり GDP は、最も富める DF の 6 分の 1 以下である。また、HDI を州別に色分けして地図にすると、南部州の HDI の数値が他の地域に比して、低いことを確認することができる。

人間開発指標（HDI）

	HDI	平均寿命	識字率	就学率	GDP/capita
メキシコ国全体	0.8014	75.3	90.45	64.54	8,831
チアパス州（1/32）	0.7032	72.4	76.96	64.54	3,549
連邦区（DF）（32/32）	0.8912	77.2	96.97	75.30	22,816

出典：PNUD（2003）Informe sobre Desarrollo Humano, Mexico 2002, p.34 から作成

人間開発指数による州別分類

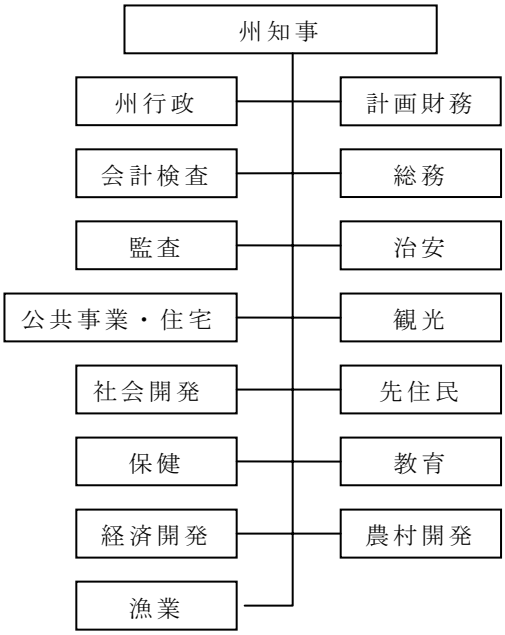
出所：PNUD（2003）Informe sobre Desarrollo Humano: México 2002, p.35.
注：2000 年データを用いて算出。

第２章　チアパス州行政府及び立法府

２－１　行政府

州行政は、知事を議長とした州閣議が中心となる。組織図は下記のとおりで、州知事の下に 15 の局（Secretaria）が置かれている。これらは、州都の Tuxtla Gutierrez にある。州知事の任期は、6 年、市長の任期は 3 年であり、直接選挙によって選出される。

州閣議組織図



出典：チアパス州政府 HP より作成

当プロジェクトが関係するのは、Secretaria de Desarrollo Rural（農村開発局：以下、「SDR」）であり、州内における農林産業及び農村開発の管轄局である。SDR は、州都の Tuxtla-Gutierrez に本局があり、各地域に支局が置かれている。PAPROSOC の直接カウンターパート（以下、「C/P」）機関となるのは、ソコヌスコ地域 SDR 支局である。もう 1 つの C/P である SAGARPA は連邦政府機関であり、チアパス州支局と各地域毎に出先機関として支局が置かれているが、これについては連邦政府の機関の項で確認する。

２－２　州議会

州には議会があり、40 名の議員から構成されている。州議員の任期は 3 年であり、次の選挙は 2005 年 8 月に予定されている。現在の州議会の議席内訳は、次のとおりである。

州議会勢力図

	議席数
PRI	17
PRD	10
PAN	7
Verde Ecologista	3
PT	2
Convergencista	1

出典：チアパス州議会 HP より作成

州議会では、州条例を制定することができる。州条例の中で、当プロジェクトに関連すると思われるものは、チアパス州農業開発振興法（Ley de Fomento y Desarrollo Agricola de Estado de Chiapas）である。

州議会には委員会が設置されており、その数は 42 に上る。委員会は 1 名の代表だけで成り立っているもの（おそらく連邦レベル参加の委員会と思われる）もあるが、7～16 人の議員で構成されている。当プロジェクトに関連すると思われるのは、農村開発委員会（Comisión de Desarrollo Rural）、公平性とジェンダー委員会（Comisión de Equidad y Género）の 2 つである。

州議会委員会リスト

農業	民芸品	脆弱層への支援
女性・子供	森林	商業
プエブラ・パナマ計画	通信運輸	文化
人権	経済開発	農村開発
社会開発	都市開発と公共事業	エコロジー
編集･広報	教育･文化･科学技術	エネルギー
公平性とジェンダー	畜産	行政と憲法
大蔵	司法	青少年とスポーツ
ロサリオ・カステジャーノ賞	漁業	開発計画
人口	市民保護	先住民
水資源	農地改革	法制
和平	真相究明	衛生検疫
治安	社会保障	労働
観光	監査	国境

出典：チアパス州議会
http://congresochiapas.gob.mx/goto/sitio/comisiones/--/index.htm より作成

２－３　州政府開発計画

連邦レベルでは、国家開発計画（Plan Nacional de Desarrollo）に則って行政が実施されているが、各州政府においても開発計画が策定されている。チアパス州においては、前政権の州政府計画（Plan Estatal de Gobierno 1994-2000）、そして現政権の州開発計画（Plan Estatal de Desarrollo 2001-2006）が実施中である。チアパス州開発計画は、全体的な計画で、各分野についての具体的なアクションプランについては、セクタープログラム（Programas Sectoriales 2001-2006）に記載されている。

(1) チアパス州開発計画（Plan Desarrollo de Chiapas 2001-2006：以下、「PDC」）

開発計画の策定については、州立法である Ley de la Planeación del Estado Lobre y Soberano de Chiapas でその策定が義務付けられている。この計画は、チアパス州開発プロジェクト 2020（El Proyecto de Desarollo Chiapas Vision 2020）、プエブラ・パナマ計画（PPP）、国家開発計画 2001-2006 との整合性を吟味して策定されており、各項には、各課題についての現状分析、目標、主な戦略、が明記されている。

開発計画から見て当プロジェクトと関連するのは、1-6　市政の強化、4-3　貧困とマージナリティ、4-7　ジェンダーを考慮した州政府の行動、5-3　一次産業の項であり、この項に記載されている主な内容を抽出してみると、当プロジェクトと州開発計画の間には一致性があることを確認することができる。一致性の高い部分を太字で示した。

チアパス州開発計画（2001-2006）の構成
（プロジェクトに関係するもののみ各項をブレイクダウン）

１．政府と州の自治　Gobierno y soberanía estatal
　１－６　市政　Gobierno municipal
　　州政、市政の強化
２．人権、平和と安全の文化　Estado de Derecho, cultura de paz y seguridad
３．先住民居住区　Pueblos indios
４．社会及び人間開発　Desarrollo social y humano
　４－３　貧困とマージナリティ　**Pobreza y marginación**
　　・SDS が中心となり、州、市、ミクロレヒオンの情勢にあった社会開発プログラムの実施
　　・連邦政府との連携
　　・不正の無い実態のニーズに応じた社会政策の実施
　　・生産、販売を視野に入れた支援
　４－７　ジェンダーを考慮した州政府の行動
　　・2000 年時点で経済活動に参加している女性は 23.7%（男性 76.3%）
　　・非識字率 23%の内、65%が女性
　　・Instituto de la Mujer の設置
　　・女性をターゲットとしたプログラムの実施
　　・脆弱性の高い女性への配慮
　　・男女問わないリプロダクティブ・ヘルス研修の実施
　　・女性への雇用機会の増加
　　・社会、市民組織への女性参加の促進
５．経済開発　Desarrollo económico
　５－３　一次産業　Sector Primario
　　・先住民、村落における女性の経済活動への参加
　　・農村における生産活動の多様化
　　・農村における自給自足化
　　・連邦機関との連携
６．自然保護　Protección de la naturaleza
７．実施、運営、財政 Gestión, administración y finanzas

（開発計画前段に記載されているチアパス州情勢）抄訳

1983 年から Campeche, Oaxaca,Chiapas, Quintana-Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatan の 7 州を対象とした Plan Desarollo de la Region Sureste が国家レベルで策定され、州政府レベルでも Plan Chiapas を策定した。農業セクターを中心に多くの投入がなされたものの、この成果は限定的なものに終わった。チアパス州は、隣国グアテマラと広大な国境線で接してり、1980 年代の中米諸国における政情不安は、これらの国々からの人々の流入を促し、1990 年代には、チアパス州の開発は単なるメキシコ国内の南北問題の解決としてだけでなく、中南米からの麻薬流入、米国への不法入国を目的としたメキシコ国への中米からの人々の流入といった、国家レベルでの深刻な治安維持問題として認識されるようになった。通商面においては、1994 年の NAFTA への署名、そして隣国グアテマラ、エルサルバドルとの通商協定への署名により、さらに世界との競争を強いられるようになったが、チアパス州への外資流入は、メキシコ国内 32 州の内、最低であり、一方で社会コストが著しく上昇したことから､チアパス州民の生活環境はより厳しいものとなった。

チアパス州における隣国グアテマラとの通商面でのつながりは、従来より強い結びつきを持ってきたが、両国政府の協力体制については、あまりうまく機能しているとは言いがたく、特にこの地域が有する両国にまたがる自然の恵みについては、これを維持するための政策がなされてこなかったことから、エコシステムや天然資源の崩壊は深刻な問題となっている。また、これらの地域に居住する先住民への支援も手薄であったことから、先住民が伝統的生活を放棄せざるを得ないような現象が起きつつある。隣国グアテマラからの移民は、チアパス州にコミュニティを築き、州政府への社会的支援を要請しているが、これらについても、2 国間での取り組み方針が明らかにされていないことから、州政府は対応に苦慮している。1994 年にサパティスタ解放戦線の蜂起は、これらの諸問題が重なった結果ともいうことができる。

チアパス州の人口構成は、51%が 20 歳以下で連邦の 45%を上回っている。子供の数は、1950 年から 2000 年にかけて 1 家族当たり 7.4 人から 3.1 人まで減ったが、それでも全国平均の 2.4 人を大きく上回っている。農作物は、トウモロコシ、コーヒー、フリホーレス豆、カカオに集約されているが、これらの価格は近年暴落し、膨大な損害を被った。銀行の融資は、相当の信用を得ることができる企業に限定されており、また金利が高いことから、農村に対する金融サービスのハードルは依然高いままである。

これらを考慮し、現政府は下記の事項を優先課題として取り組む。

優先順位

- 教育の普及
- 保健医療
- 司法制度の整備
- 自然保護
- 一次産業主体からの多角化

- 経済成長実現のための地域の統合結束（インフラ整備）
- 生活状況改善のための雇用創出

また、州政府の政策として、下記の点に留意しつつ州行政を実施していくとしている。

- ジェンダーの公平性
- 先住民社会との新たな関係
- 自然資源の継続的享受
- 平和文化の推進
- 社会参加

また、セクターアプローチとして、次のプログラムを策定した。

Programas Sectoriales 2001-2006

- 政府（Gobierno）
- 財政（Finanzas）
- 運営（Administración）
- 開発のためのインフラ（Infraestructura para el Desarrollo）
- 経済開発（Desarrollo Económico）
- 観光（Turismo）
- 社会、人間、住宅（Social, Humano y Vivienda）
- 先住民区（Pueblo Indios）
- 教育（Educación）
- 保健衛生（Salud）
- 農牧業（Agropecuario）
- 漁業（Pesca）
- Procuración de Justicia

２－４　州政府財政

(1) 州政府予算（歳入歳出）

メキシコ国においては地方分権化が進んでいると言われているが、チアパス州政府の予算は、92%が連邦政府からの分配金によって賄われているのが現状である。州独自の歳入は 5%にも満たない状況であり、制度的には分権化が進んでいても、財政的には連邦政府に頼っている部分がほとんどである。[8]

[8] 連邦政府から州政府への財源移転については、分配金（participaciones）と補助金（aportaciones）に分かれるが、ここでは連邦政府への依存度を見ることが目的なので合計している。

2004 年度の歳入と歳出

	ペソ	%
歳入	29,947,735,707	100.00
州政府	1,488 254,299	4.97
連邦政府	27,640,936,380	92.30
特別収入	52,167,411	0.17
前年繰越	766,377,617	2.56
歳出	29,889,331,410	
2005 年度繰越	58 404 297	

注：連邦政府からの歳入は開発のための特別資金も含む。
出典：チアパス州政府計画財政局 Distribución de Gasto y Poderes, Organismos Autonomos y Municipios から作成

(2) 州政府予算（歳出）

ここ 4 年間の州政府予算を歳出ベースで見ると、ここ数年全体的に増加傾向にあることを確認することができる。2004 年の予算は 276 億ペソ（約 27.6 億 US$）であった。

チアパス州政府予算（歳出）

単位：千ペソ

	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
州政府予算	20,391,502	23,064,778	23,717,021	27,617,828
州行政	16,008,976	17,904,741	18,176,987	21,667,499
議会	131,852	162,616	179,594	194,385
司法関連	177,717	185,179	226,904	263,175
市	4,072,957	4,812,243	5,046,936	5,492,770
独立機関			86,600	
	20,391,502	23,064,779	23,717,021	27,617,829

出典：チアパス州政府計画財政局 Distribución de Gasto y Poderes, Organismos Autonomos y Municipios から作成

(3) 州行政への予算のブレイクダウン＝SDR の予算規模

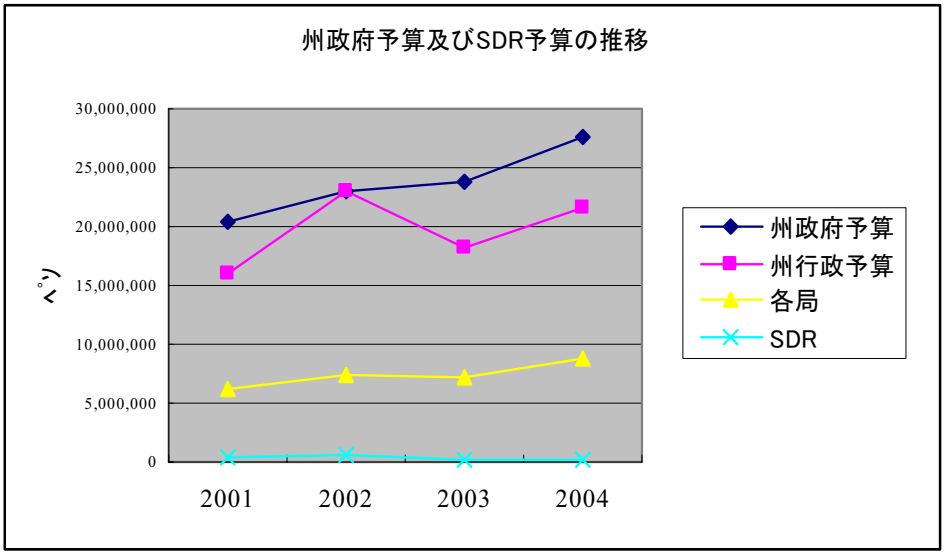
州政府予算から各局への分配をブレイクダウンしたものが、下記の表である。PAPROSOC の C/P である SDR の予算は各局への予算に含まれる。また下記の図は、ここ 4 年間の州政府の予算、州行政への予算、各局への予算、そして SDR への予算を比較したものであるが、全般の予算が微増傾向にあるのに対して、SDR への予算配分は増加していないことが確認できる。2004 年度の SDR の予算は、2.48 億ペソであった。

州政府予算から行政へ振り分けられる予算のブレイクダウン

単位千ペソ

	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
州行政予算	16,008,976	23,064,778	18,176,987	21,667,499
行政支援	131,588	120,447	121,136	130,113
各局	6,234,045	7,347,482	7,202,659	8,785,128
独立機関	8,777,501	9,799,178	10,315,562	11,877,089
その他	865,843	637,834	537,629	875,169
SDR	322,653	554,709	266,449	248,179

出典：チアパス州政府計画財政局　Distribución de Gasto y Poderes, Organismos Autonomos y Municipios より作成



出典：上記の表を元に作成

第３章　連邦レベルでの農村開発への取り組み

当プロジェクトは、農村開発関連機関である州政府の農村開発局（SDR）と、農牧農村開発漁業食糧省（SAGARPA）のチアパス州支局を C/P としている。前章では、州経済及び州行政から見た農村開発の位置付けを確認したので、ここでは SAGARPA の組織について確認する。また、PAPROSOC はチアパス州ソコヌスコ地域のマージナリティの高い農村に居住する女性の生活改善を目的としているが、実際に村落開発の現場では、社会開発省（SEDESOL）、教育省（SEP）、保健省（SSA）等の様々なプログラムが存在しており、一言で農村開発といっても貧困削減が密接に絡んでおり、行政の末端、またはプロジェクト実施の現場では、単純な縦割りにはなっていないことが良く分かる。支援を受ける農民の視点からすれば、どこの省からの支援なのかよりも、どのような支援を受けることができるのかのみが重要視されているのが現状である。[9]

このような視点、つまり当プロジェクトのターゲットであるマージナリティの高い農村に住む農民の視点から、彼らにとって大きな存在となっている社会開発省（SEDESOL）の Oportunidades プログラムについても確認しておく必要があると考える。当然のことながら連邦レベルでの農村開発と社会開発の取り組みとの関連性が、どのようになっているのかも確認しておく必要がある。

３－１　連邦政府の農村開発への取り組み

ポイント：全ての省庁の計画やプログラムは、国家開発計画（Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006）に関連するよう策定されている。よってどの法律にも大統領勅令にも、国家開発計画のどの部分にその法案が関連性を持っているのかが示されている。

国会開発計画の骨子（3 本柱）

１．社会と人間の開発（el desarrollo social）
　a）教育水準と福祉の改善
　b）機会の公平と平等の確立
　c）個人の能力及び個別・共同イニシアティブの発展手段としての教育の推進
　d）社会ネットワークと資本の強化
　e）自然との調和における社会及び人間的発展の達成
　f）公的機関における市民の信頼を増すための政府対応能力の拡大

２．質を伴った経済成長（el crecimiento con calidad）
　a）国家の責任ある経済運営
　b）競争力の向上
　c）包括的発展の保障
　d）均衡のとれた農村開発の推進
　e）持続可能な開発条件の確立

[9] プロジェクトスタッフ及び実際に市や村に常駐している海外青年協力隊員の声から

３．秩序と尊重（el orden y respeto）
　a）独立、主権、領土の防衛
　b）民主主義体制における新たな治安戦略の立案
　c）新たな民主主義体制に置ける政治的関係への貢献
　d）権力間の責任ある、かつ均衡の取れた生産性を伴った協力関係の構築と真の連邦制の進展
　e）人口問題に関連する事象を管理するための国家能力の推進
　f）汚職を無くし、行政を透明化
　g）市民への安全保障
　h）権利と人権尊重に則った迅速な裁判の保証

出典：メキシコ国大統領府官報　2001 年 12 月 7 日号から作成

連邦政府の農業及び農村開発は、農牧農村開発漁業食糧省が責任官庁である。下記の図は、農村開発計画を策定する際の各機関の役割をイメージ化したものであるが、農村開発に関しては、SAGARPA が連邦政府を代表して中心となり、州政府や市との調整を行い、開発管区で実施することが示されている。

農村開発計画策定における各機関の役割

出典：SAGARPA（2002）Ley Desarrollo Sustentable:Responsabilidades y Atribuciones

３－２　農牧農村開発漁業食糧省（SAGARPA）

(1) SAGARPA のセクタープログラム

SAGARPA の役割は、メキシコ国内における農業、畜産、漁業、食料、農村開発の促進振興である。その業務は、国家開発計画（PND）に沿って策定されたセクタープログラム（Programa Sectorial de la SAGARPA 2001-2006）に則っている。国家開発計画からみたセクタープログラムの位置付けは、3 本柱の社会及び人間開発、質を伴った成長を実現するため、農業・食料・漁業・農村の振興を図るも

のである。SAGARPA の作成した関連図を見る限り、農村開発は、農業プログラムの中に位置付けられている。

逆にこれを SAGARPA の役割から上位に見ていくと、農牧、漁業、村落開発を実施することが、国家開発計画の骨子であり、(1) 社会及び人間開発と、(2)質を伴った成長に寄与し、開発計画の実現に貢献するということである。

国家開発計画からみた SAGARPA 及びセクタープログラムの位置付け

出典：Panorama del sector rural en Mexico 2002, p.45

以下、SAGARPA のセクタープログラム（省としての活動方針）をまとめてみる。

SAGARPA のセクタープログラム

（Programa Sectorial de la SAGARPA 2001-2006）概要

目的

継続的な研修、人間開発を通じた生産的、経済的かつ競争力の高い農林水産業を実現し、新たな村落社会の開発を目指す。

視野

生産的かつ競争力があり、環境保全も実行できる村落セクターにおいて、以下のことを通じて人間開発を実施する。

・地方に居住する国民の社会福祉の向上
・効率性を身に付けた競争力と国内外市場での継続性
・農林水産業での十分な雇用の創出
・国家開発の先駆的な役割を担うこと

農村開発のセクター政策は、個人の人間開発を中心に実施しなければならない。またこのセクタープログラムは、農村部に存在するする人々及び組織、公的機関の最大の参加を得なければ成り立つことができない。このメカニズムの下、農村において公的機関のプログラムの形成、実施、評価を実施することにより、社会経済及び環境的なインパクトをもたらすことができる。SAGARPA が実施するプログラム、プロジェクトを実施する上での政策留意点は、次のとおり。

1）マージナリティの高い地域の開発
2）土地分配を考慮した開発
3）多様性をもった政策
4）生産者ネットワークへの刺激
5）連邦制の強化
6）存在するプログラムと活動のリンク付け
7）司法の安定性と保障
8）社会的組織の参加
9）生産の多様化と再編成
10）天然資源の保護と生物多様性：環境サービス

出典：SAGARPA Panorama del sector rural en Mexico 2002, p.46 より作成

(2) 持続的農村開発法（Ley de Desarrollo Sustentable）

上記の SAGARPA のセクタープログラムの考え方は、持続的農村開発法（Ley de Desarrollo Sustentable：以下、「LDRS」） として法律化されている。管轄省庁は、SAGARPA である。LDRS は、2001 年 12 月 7 日に発効した。注：現政権になってからのことであり、詳細が末端まで浸透していない可能性が大きい

重要な点は、国家開発計画は政権が変わる 6 年ごとに策定されるが、持続的農村開発法は法律であり、修正改定はもちろんのこと、廃棄するためには、下院、上院の承認、さらに大統領の認証が必要であることである。農村支援は前政権（PRI）も含めてどの政権でも重要課題として取り上げられてきたことから、この法律に異議を唱える政権が現れるとは考えにくい。

ポイント：留意すべき点は、この法律（LDRS）は貧困層のみをターゲットとしている訳ではなく、総合的な農業振興を目的に書かれており、PAPROSOC のターゲットの貧困層のみでなく、生産性、競争力の観点から農業に従事する中規模生産者、大規模生産者もその対象となっている点である。もちろん制度的なことを理解するには、LDRS を理解する必要があるが、PAPROSOC のターゲットとする農村についての政府のアクションプログラムについては、(4)で後述する持続的農村開発のための特別対応プログラム（PEC）を認識しなければならない。

農村開発法の目的（農村開発法第 5 条）

1. 農村社会における雇用の多様化と創出、並びに収入の増加を促進する。
2. 遅れた地域への格差を考慮し、生産を意識した対応。格差の是正
3. 食料供給の安全
4. 生物多様性の保護
5. 生物多様性の保護と天然資源の持続的利用

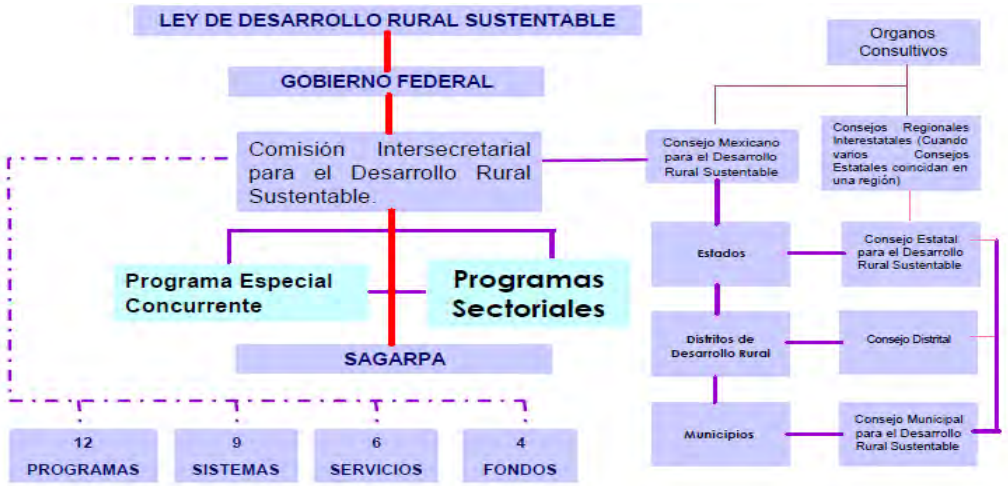
を目指し、政策、実施、計画を推進する

SAGARPA は、LDRS の特徴を次のとおりとしている。[10]

・農村セクターを一体化するビジョン
・持続性と天然資源の適切な利用のコンセプトが含まれている。
・農村での活動に関連する、異なる行政機関の計画及び調整機能が含まれている（持続的農村開発省庁間委員会 Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Sustentable：CIDRS の設置）。
・様々なレベルでの調整委員会（持続的農村開発審議会 Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable、州レベル、ディストリクトレベル、市レベルでの持続的開発審議会 Consejo para el Desarrollo Sustentable：CDRS）の設置。
・この図から読み取れることは、省庁間委員会（CIDRS）の役割は、農村開発のためのセクタープログラムと、後述する農村における貧困層をターゲットとした特別プログラム（Programa Especial Concurrente）の計画策定及びモニタリングである。

また、上記以外にも農村開発における技術研究と移転について、持続的農村開発のための技術研究及び移転のための国家システム（Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable）を設置することが述べられている（LDRS 第 34 条）。

持続的農村開発法（LDRS）の構成



出典：Programa Sectorial de la SAGARPA 2001-2006, p.48

[10] Programa Sectorial de la SAGARPA 2001-2006, p.47、48

a）持続的農村開発省庁間委員会（Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Sustentable：CIDRS）LDRS 第 21 条

農村開発政策を効率的に実施するための省庁間調整委員会で、SAGARPA、SE（経済省）、SEMARNAT（天然資源省）、SHCP（大蔵公債省）、SCT（運輸通信省）、保健省（SSA）、社会開発省（SEDESOL）、SRA（農地改革省）、教育省（SEP）の 9 つの省の大臣から構成されているが、テーマにより他省も入ることができる。

b）メキシコ持続的農村開発審議会（Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable：CMDRS）LDRS 第 17 条

連邦政府の諮問機関として CIDRS のメンバー省庁に加え、生産者、社会組織、農村組織、NGO、教育機関等の代表をメンバーとする。農村政策への国民参加を意図。SAGARPA が管轄。

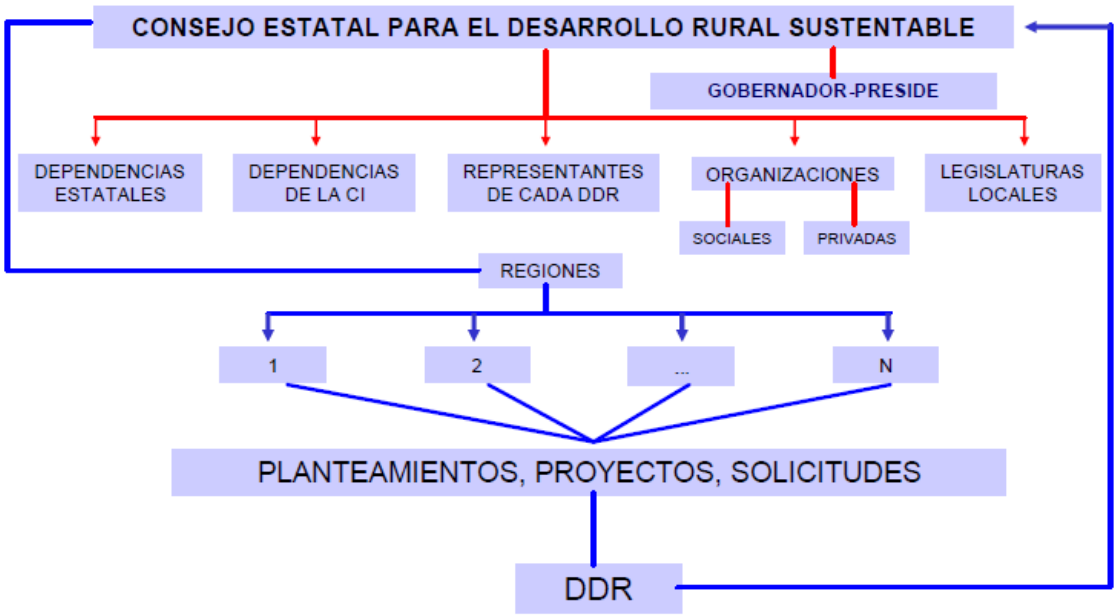
CMDRS の構成

出典：Programa Sectorial de la SAGARPA 2001-2006, p.50

c）州持続的農村開発審議会（Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable）

州レベルの持続的農村開発審議会は、州知事が主導となり、連邦政府の州代表、州の関連各局、地域レベルの農村審議会の代表、社会組織、NGO、州議員等をメンバーとして召集することになっている。

州審議会では、農村開発区より提出された州内の各地域における計画、プロジェクトや要請がまとめられる（農村開発法第 26 条）。州審議会と連邦政府の間には、各々の責任と予算の配分（州政府負担か連邦政府負担か）等についての合意が結ばれる（同 27 条）。



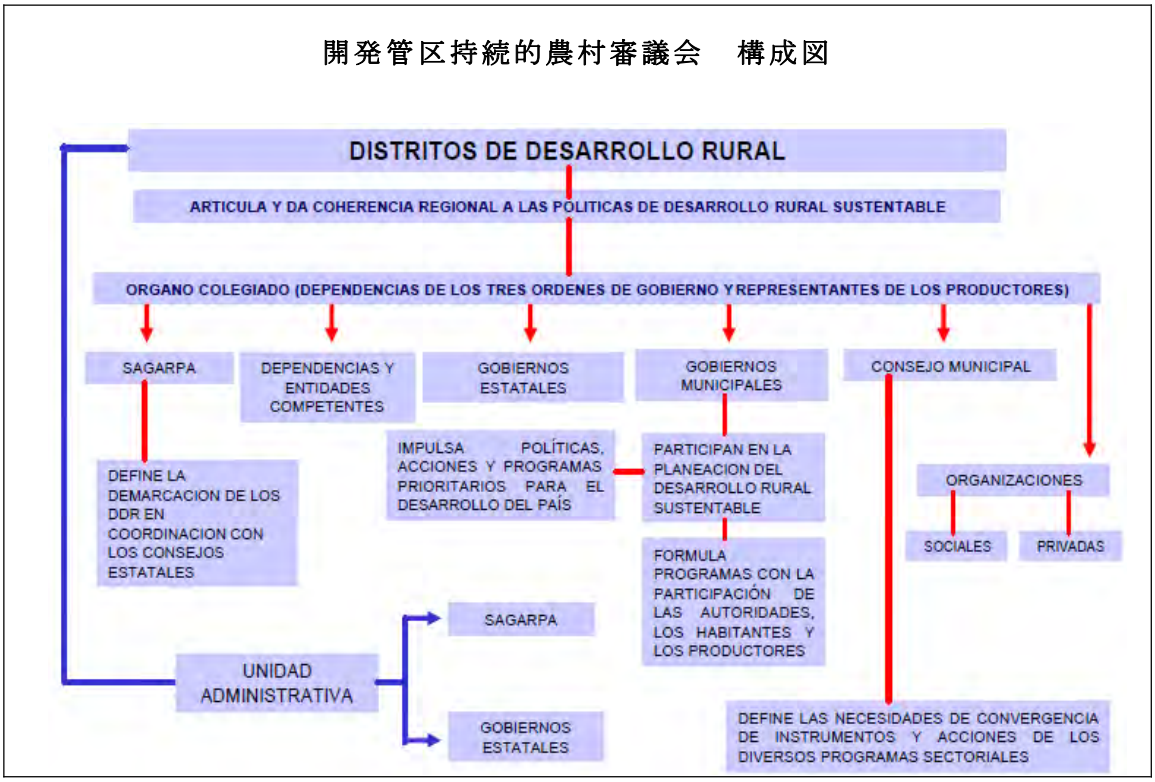
出典：SAGARPA (2002) Ley de Desarrollo Sustentable:Responsabilidades y atribuciones

d）農村開発管区持続的農村開発審議会（Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable）

農村開発管区（Disritos de Desarrollo Rural）とは、連邦行政府による運営計画を州政府ならびに市町村とともに実施するための連邦が定める区画編成であり、社会部門、民間部門の生産者組織との調整のために定められている（農村開発法第 29 条）。

開発管区では、持続可能な農村開発に関する審議会を形成する（第 29 条）。審議会は、SAGARPA がコーディネーターとして参加機関のデマケをし、メンバーを決定するが、他の連邦開発管区出先機関、州政府、市、市町村審議会、社会組織、民間組織のメンバーから構成されている（農村開発法第 25 条）。管区におけるプログラム、目標、目的、戦略は管区が所属する地域や市町村にて策定される事項と統合される（同第 29 条）。

審議会の目的は、市町村での円滑な手続きができるようその機能を強化することと市町村審議会の形成を促進することの 2 点である（同第 29 条）。



出典：SAGARPA（2002）Ley de Desarrollo Sustentable:Responsabilidades y atribuciones

e）市持続的農村開発審議会（Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable）

議長は、市長で、連邦政府省庁間委員会のメンバー機関を代表する者、村落開発に関連する組織の代表、州政府を代表する者、社会組織、民間組織の代表者（農村開発法第 25 条）。

（基礎的かつ戦略的産品の定義）

LDRS 第 179 条では、農産品の基礎的かつ戦略的産品として、下記の 11 品目を規定している。チアパス州の主要産物であるコーヒーはこれに含まれている。

- トウモロコシ
- サトウキビ
- フリホーレス豆
- 小麦
- コメ
- ソルガム
- コーヒー
- 卵
- 牛乳
- 肉類
- 魚類

(3) 持続的農村開発のための特別対応プログラム（Programa Especial Cuncurrente para Desarrollo Sustentable：PEC）

プログラムは、基礎的サービスを享受していない農村に居住するマイノリティを対象とする点を明記（PEC p.54、2.3）

持続的農村開発法（LDRS）第 8 条では、持続的農村開発のためには、地域毎の特徴を考慮し、格差をつけた形で優先的に、より社会経済的な遅れの大きい地域や地区に向けて、農村地域と都市部の連携を推進するとあり、このために連邦政府の各機関や州政府、市町村の協力の下、特別対応プログラムを策定し、実施に移す、としている。

この条項に対応する形で、持続的農村開発のための特別対応プログラム（Programa Especial Cuncurrente para Desarrollo Sustentable）が大統領勅令として 2002 年 6 月に発布されている（実際は、省庁間委員会 CIDRS が策定することが LDRS 第 14 条に明記)。[11]

このプログラムの目的は、LDRS 第 13 条の農村開発における短期、中期、長期計画策定に関する第 2 項に述べられている「段階の異なる政府や部門の所属機関や組織が担当する、持続可能な農村開発のための制度的活動及び計画が調整され、一貫性を持たせる」ことにある。

PEC は、農村における以下の内容において活動を振興する（LDRS 第 15 条）としている。分かりやすいように、本来文章化されているものを項目化してみた。

当然のことであるが、これらの項目はチアパス州の開発計画の内容にほぼ合ったものであることが確認できる。→州の開発計画は国家開発計画及びその各省庁のセクタープログラムを十分に尊重したものである。

1. 農村社会における経済活動
2. 教育
3. 保健と食料供給
4. 家族計画
5. 住宅
6. 共同体及び都市のインフラ整備
7. 貧困と疎外に対する戦い
8. 人口政策
9. 自然環境、農村での社会経済活動を実施する上での環境への配慮の注意喚起
10. ジェンダーの平等
11. 環境教育
12. 先住民の農村開発への統合
13. 土地所有と利用の保証
14. 雇用促進（職業訓練を含む）
15. 日雇い労働者や移動労働者の保護
16. 防災、救済、復旧のための市民防災計画の推進

[11] 大統領府官報 Diario Oficial 17 de junio de 2002

17. その他連邦行政府が定めるもの

以上の点から、PEC の位置付けは、LDRS の内、マージナリティの高い貧困層をターゲットとしたアクションプログラムであるということができる。

PEC の内容

2 章以下の各項には、現状から見た目標、視野が書かれており、具体的に実施するプログラムとその管轄責任が詳細に述べられているが、テーマとプログラム実施者のみを抽出してみる。

1. 現状の農村セクター分析
2. セクターの課題
3. 社会状況

テーマ	プログラム実施者
1）能力開発	SEDESOL、LICONSA、DICONSA、SSA、SEP
2）生産機会の創出	SEDESOL
3）安定性と保護	SEDESOL、SSA
4）財産（主に住宅に言及）	SEDESOL、CNA

4. 労働状況

テーマ	プログラム実施者
1）雇用状況改善	STPS

5. 農業

テーマ	プログラム実施者
1）農村における財産の確定	RAN、SRA、PA
2）司法的整備	PA
3）研修と農業組織	PA
4）生産の一体化	FIFONAFE、SRA

6. 生産活動

支援プログラムを 5 つのプログラムに分類している。各々のプログラムについて説明している（Alianza についても目的を明記）がここでは割愛する。

・農業
・牧畜
・農村開発
・家畜衛生
・特別プログラム

(1) 生産的側面

テーマ	プログラム実施者
1) 生産ネットワークの一体化	SAGARPA
2) 生産の多様化	SEDESOL、SECON
3) 生産に関する研修	SAGARPA、FIRCO、FONAES、FOMMUR
4) 生産の一体化	FIFONAFE、SRA
5) 天然資源の保護	SAGARPA、FIRCO

(2) ファイナンス

テーマ	プログラム実施者
1) 金融機関の創設	SAGARPA、FIRCO

(3) 商業化

テーマ	プログラム責任者
1) 最終消費への一次産業のプレゼンス向上	SAGARPA、ASERCA、SIAP

(4) 研修

テーマ	プログラム実施者
1) 農村社会の経済的地位向上	SAGARPA

(5) 技術開発

テーマ	プログラム実施者
1) 技術の普及と定着	INIFAP

(6) 農産物の衛生

テーマ	プログラム実施者
1) 農産物の衛生	SENACICA

7. 基礎及び生産インフラ

テーマ	プログラム実施者
1) 水資源	CNA
2) 漁業インフラ	SCT
3) 道	SCT
4) 電化	CFE,IIE
5) 電話	SCT
6) 衛星通信	TELE-COM
7) 郵便	SEPO-MEX
8) 電信	TELE-COM
9) E 通信	TELE-COM

8. 環境

テーマ	プログラム実施者
1）造林	CONAFOR、PRODEFOR、PROCYMAF、PRONARE
2）保護区	CONANP
3）道	SCT
4）電化	CFE,IIE
5）電話	SCT
6）衛生通信	TELE-COM
7）郵便	SEPO-MEX
8）電信	TELE-COM
9）E 通信	TELE-COM

9. 成果の測定

ポイント：農村開発に関係する行政府の数は膨大であり、SAGARPA だけで実施できるわけではなく、CIDRS のメンバー機関との協調があって初めて実現可能なプログラムである。SEDESOL の見方と一致しているのは、BHN は SEDESOL、生産性、販売に絡む部分は SAGARPA との視点。実際にはその間が必要なはずである。

(4) SAGARPA の農村開発支援プログラム

SAGARPA によれば、同省が実施する農村開発支援プログラムは、大きく分けて次の 3 つになるとしている。

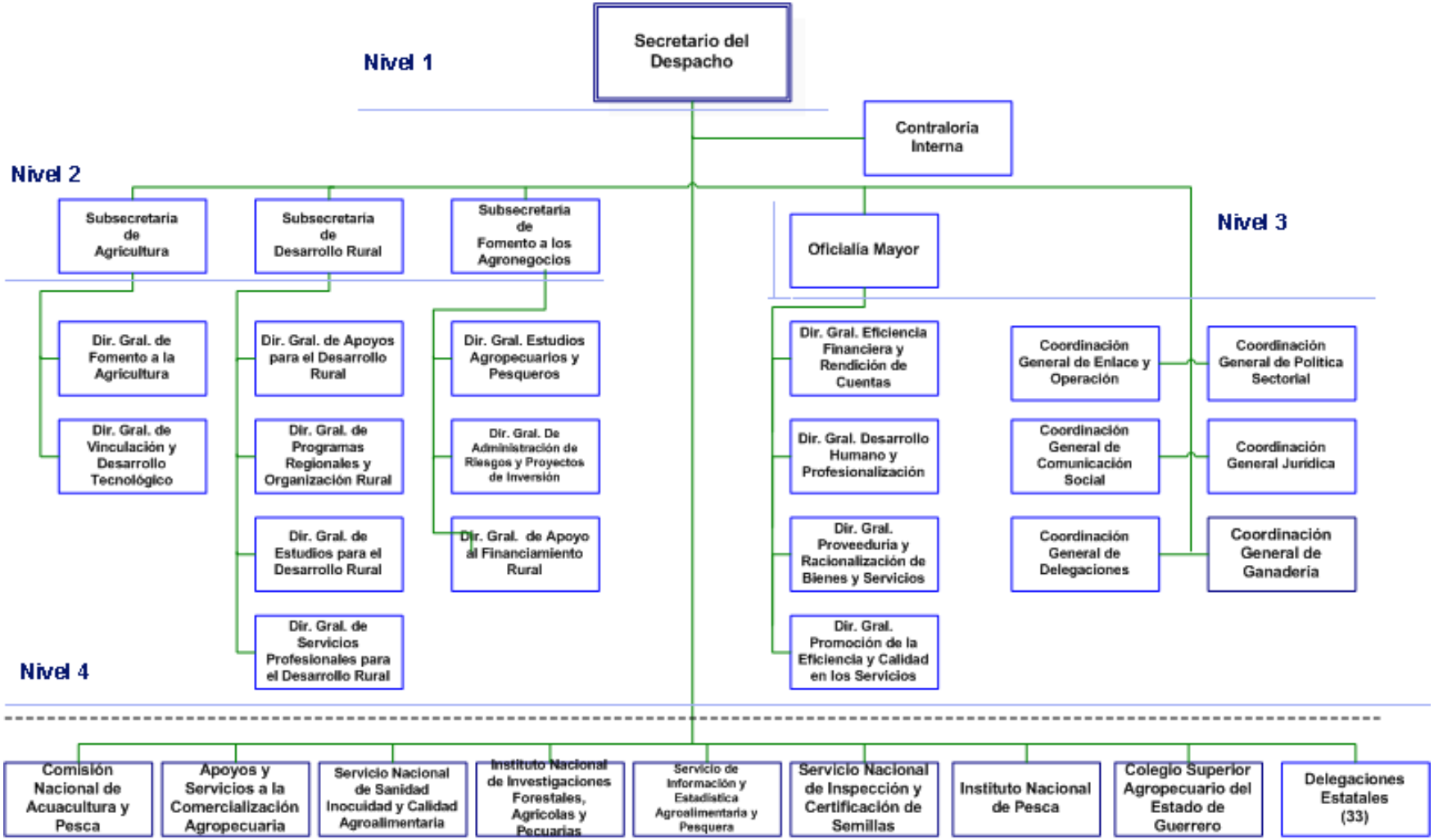
・AlianzaContigo
・農村直接支援プログラム（PROCAMPO）
・市場開発（Desarrollo de Mercado）

(5) SAGARPA の組織

組織は、農業局（Subsecreraria de Agricultura）、農業ビジネス振興局（Subsecretaria de Fomento a los Agronegocios）、農村開発局（Subsecretaría de Desarrollo Rural）の 3 つの局が設置されており、各局の責任者として Subsecretario（次官）が任命されている。

農村開発の管轄局は、農村開発局（Subsecretaría de Desarollo Rural）であり、PAPROSOC の実施内容から関連するのはこの局である

SAGARPA 組織図


Nivel 1
Secretario del Despacho
Contraloria Interna
Nivel 2
Subsecretaria de Agricultura
Subsecretaria de Desarrollo Rural
Subsecretaria de Fomento a los Agronegocios
Oficialía Mayor
Nivel 3
Dir. Gral. de Fomento a la Agricultura
Dir. Gral. de Vinculación y Desarrollo Tecnológico
Dir. Gral. de Apoyos para el Desarrollo Rural
Dir. Gral. de Programas Regionales y Organización Rural
Dir. Gral. de Estudios para el Desarrollo Rural
Dir. Gral. de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural
Dir. Gral. Estudios Agropecuarios y Pesqueros
Dir. Gral. De Administración de Riesgos y Proyectos de Inversión
Dir. Gral. de Apoyo al Financiamiento Rural
Dir. Gral. Eficiencia Financiera y Rendición de Cuentas
Dir. Gral. Desarrollo Humano y Profesionalización
Dir. Gral. Proveeduría y Racionalización de Bienes y Servicios
Dir. Gral. Promoción de la Eficiencia y Calidad en los Servicios
Coordinación General de Enlace y Operación
Coordinación General de Comunicación Social
Coordinación General de Delegaciones
Coordinación General de Política Sectorial
Coordinación General Jurídica
Coordinación General de Ganadería
Nivel 4
Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas
Instituto Nacional de Pesca
Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero
Delegaciones Estatales (33)

（農村開発局：Subsecretaría para Desarrollo Rural）

SAGARPA の 3 つの機能局の内、農村開発局（Subsecretaría para Desarrollo Rural）は、当プロジェクトとの関連性が高いことから、その機能について確認する。重要な点は、農村開発局は、2001 年 12 月に制定された「持続的農村開発法（Ley de Desarrollo Rual Sustentable）」の管轄局であることである。

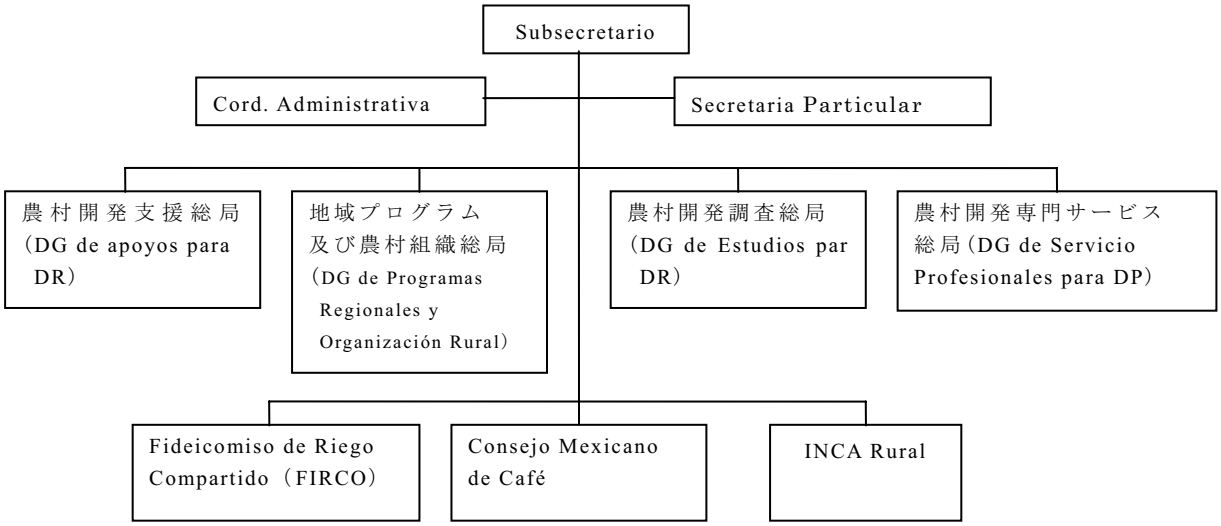
ポイント：持続的農村開発法の管轄官庁は、SAGARPA である。中でも農村開発局（Subsecretaría para Desarrollo Rural）が責任当局である。

目的：農村開発のための専門的なサービスの確立、地域における結びつきを強めるための一次産業に従事する経済組織の強化といった相応の投入をすることによる一次産業の資本化を促す。

機能：

- 地域における村落開発政策の実施と人々の生活向上
- 村落開発セクタープログラムの実施
- 村落開発のための専門的な技術支援プログラムの開発
- 村落開発政策に基づいた研修、投入、組織強化の実施
- 比較的開発の進んでいない地方において、農産物市場へのチャンネルの調査やプロジェクトを調整し、監視すること
- 農牧業生産者の協会の支援と協力
- 他の公的及び民間機関との協定
- 様々なプログラムの業務実施報告、財政報告の作成

農村開発局組織図



農村開発局（SDR）の支援プログラムの主なものは Alianza Contigo であるが、次のような農村開発支援プログラムがある。[12]

- Programa de Desarrollo Rural（Alianza Contigo）
- Fondo de Estabilización y Reordenamiento de la Cafeticultura（Alianza Contigo）
- Programa de Apoyos a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras（PROSAP）
- Fondo para Atendera a Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas（FAPRACC）
- Programa de Apoyo a la Competitividad por Ramas de Producción（Fomento productivo y mejoramiento de la calidad del café del México）
- Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente（PIASRE）
- Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad en el Medio Rural
- Fortalecimiento y Ampliación de Instituciones Financieras Rurales
- Rendición de Cuentas（relación de beneficiarios）

ポイント：農村開発政策を入口として、SAGARPA の機能を中心に分析してきたが、一言で農村開発と言ってもその対象は広いこと、また絞り込んで、マージナリティの高い貧困農村の農村開発と言っても、支援を受けるまたは実施する末端では、多くの行政府、多様なプログラムが複雑に関連していることを確認することができた。

３－３　社会開発省（SEDESOL）

（1）社会開発政策

現政権は、社会政策を通じた貧困緩和を重視しており、その中心となっているのは、社会開発省である。政策実施にあたっては、現状を診断した上で、2025 年の社会セクターがあるべき姿を描いた国家社会開発プログラム（Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza : Una Tarea Contigo）（以下、「CONTIGO」）[13]を策定し、このプログラムを貧困削減戦略の基本としている。

大統領府が各年に発表する政府白書の、2005 年度に発表された第 5 版（Quinto Informe del Gobierno）では、2001 年に現政権が発足して以来、2005 年までに社会開発のための予算は倍増し、1 人当たりの社会開発予算も、2000 年の 607.8 ペソから 1215.7 ペソまで倍増したとしている。

[12] SAGARPA の SDR の HP より
[13] http://www.sedesol.gob.mx/publicaciones/libros/pnd.htm

連邦政府の社会開発への支出と国民 1 人当たりの受益額の推移

（単位棒グラフは、百万ペソ、折れ線グラフはペソ）

出典：Quinto Informe del Gobierno p.35

CONTIGO は、SEDESOL が中心となり、他の連邦機関、地方自治体等が実施する社会開発関連の全ての計画を統合する人間開発戦略であり、全メキシコ国民に必要最小限の社会保障を提供すること、人間開発を促し経済成長の起爆剤となることを目的としている。貧困層の悪循環を是正するために、社会保障を提供して、貧困層の人的能力を引き出し、所得機会を創出し、結果として貧困層の資産を形成するという好循環への転換を図るものである。

CONTIGO の内容

連邦政府の推進する国家社会開発プログラム：貧困克服のための戦略“Contigo”は、(1) 能力開発、(2) 所得機会の創出、(3) 財産形成、(4) 社会保障の提供、の 4 本柱からなる。代表的なプログラムは、貧困克服のための予算の約半分を占める Oportunidades（機会）であり、(1) の教育、保健衛生・栄養サービス、職業訓練といった能力開発を目指す支援プログラムである。このプログラムは前政権の PROGRESA を継承しているが、米州開発銀行（IDB）の借款により賄われている。第一フェーズは 2002 年に承認され、総額 47.55 億 US$で、IDB とメキシコ国政府の拠出額はほぼ折半、97 年から 2004 年までに 500 万家族が裨益したとしている。また、第二フェーズも承認され、2005 年から 2008 年まで継続される。予算は 28.5 億 US$で、58%をメキシコ国政府が、42%を IDB が拠出することとなっている。

CONTIGO のコンテンツ

Ⅰ　能力開発
　　教育
　　保健衛生・栄養サービス
　　職業訓練
Ⅱ　所得機会の創出
　　地域開発、融資へのアクセス
　　雇用機会の創出
Ⅲ　財産形成
　　住居
　　貯蓄
　　所有権
Ⅳ　社会保障の提供
　　安全
　　社会保障
　　集団的危険からの保護

(2) SEDESOL の支援プログラム

SEDESOL が作成するマニュアル（Manual Ciudadano 2005 SEDESO a los ojos de TODOS 14）によると、SEDESOL を通じて申請できるプログラムは、次のとおりである。

Manual Ciudadano 2005 SEDESO a los ojos de TODOS

1. 能力研修　Capacidades
- Programa de Desarrollo Oportunidades
- Programa de Abasto Social de Leche（LICONSA）
- Programa de Abasto Rural（DECONSA）
- Programa de Apoyo Alimentario（DICONSA）
- Programa Jovenes por Mexico

2. 生産機会　Opciones Productivas
- Programa de Opciones Productivas
- Programa de Empleo Temporal
- Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías
- Programa de Adquisición de Leche Nacional（LICONSA）

3. 財産形成　Patrimonio
- Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu casa”
- Programa de Vivienda Rural
- Comisión para la Regularización de Tenencia de la Tierra（CORETT）

[14] http://www.sedesol.gob.mx/publicaciones/manual_ciudadano_2005/manualCfin.html

4. 社会保障　Protección
- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
- Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales
- Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores

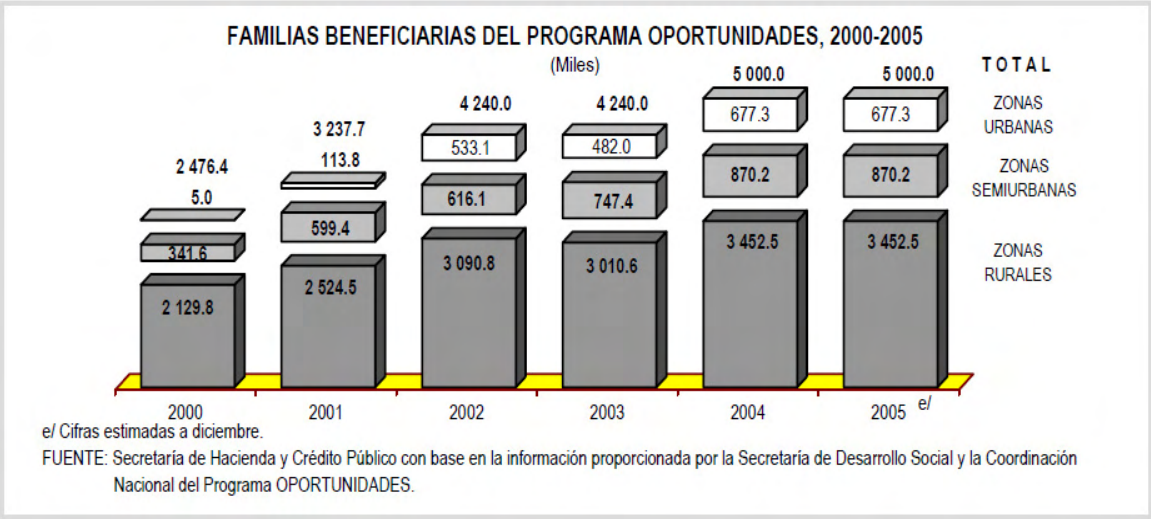
5. 農村開発　Desarrollo Local
- Programa para el Desarrollo Local（Microrregiones）
- Programa HABITAT
- Programa de Incentivos Estatales por Demanda
- Programa de Adquisición de Suelo Apto para la Vivienda

6. 社会参加　Inclusión
- Programa de Coinversión Social
- Programa de 3x1 para Imigrantes

（3）Oportunidades について

現政権の社会政策の内、一番の売り物となっているのが、CONTIGO の能力開発の部分を担う Oportunidades（機会）である。Oportunidades は、前セディージョ政権が IDB より融資を得て開始した、教育・衛生・食糧プログラム（Programa de Educación, Salud y Alimentación：PROGRESA）を引き継いだものである。PROGRESA は、1997 年から 2000 年、Oportunidades 第 1 フェーズは、2001 年から 2004 年、2005 年からは 2008 年までとして Oportunidades 第 2 フェーズが実施中である。予算的には第 1 フェーズが総額 47.55 億 US$（メキシコ国政府の負担は約 50%）であったのに対して、第 2 フェーズは、28.5 億 US$（メキシコ国政府 58%、IDB 融資 42%）となっている。

メキシコ国政府によると、2000 年時点でのこのプログラムの受益家族数は 247.6 万家族であったのが、2004 年には 500 万家族まで増加したとしている。2004 年時点で受益者の約 7 割が、農村に居住する家族であるとの数値が出ており、当プログラムが農村部の貧困層をターゲットとしたものであるという性格をよく表している。



出典：大統領府（2005）Quinto Informe del Gobierno, p.37

（Oportunidades の支援内容）

支援内容は、分野別に教育、保健衛生、食料、財産形成の 4 つに分かれる。基本的に支援は、現金または現物で受給者に渡され、その額は、半年毎に中央銀行が発表する基本的生活に必要な物価上昇率（Índice Nacional de Precioas de Canasta Básica）に基づいて、1 月、7 月に調整されている。

1. 教育

a）奨学金

・基礎教育（小学生、中学生）の奨学金対象は、18 歳以下の小学 3 年生以上中学 3 年生まで

・中高教育（高校生）の奨学金対象は、14 歳以上 20 歳以下の高校生。

・奨学金は、学校の開かれている 10 カ月間支給される。

奨学金の内容は、次の表のとおりで、プログラム開始より生活必需品の物価上昇率を考慮して、その支給額が上昇してきていることを確認することができる。

Oportunidades の奨学金の推移（月当たり）

	小学生				中学生			高校生		
男子	第3学年	第4学年	第5学年	第6学年	第1学年	第2学年	第3学年	第1学年	第2学年	第3学年
1997	60	70	90	120	175	185	195			
1998	70	80	105	135	200	210	225			
1999	80	95	125	165	240	250	265			
2000	90	105	135	180	260	275	290			
2001	95	110	145	190	280	295	310	470	505	535
2002	100	115	150	200	290	310	325	490	525	555
2003	105	120	155	205	300	315	335	505	545	575
2004										
2005	115	135	170	230	335	355	375	565	605	640
女子	第3学年	第4学年	第5学年	第6学年	第1学年	第2学年	第3学年	第1学年	第2学年	第3学年
1997	60	70	90	120	185	205	225			
1998	70	80	105	135	210	235	255			
1999	80	95	125	165	250	280	305			
2000	90	105	135	180	275	305	335			
2001	95	110	145	190	295	325	360	540	575	610
2002	100	115	150	200	310	340	375	565	600	635
2003	105	120	155	205	315	350	385	580	620	655
2004										
2005	115	135	170	230	355	395	430	650	690	730

注：2005 年の数値は、1 月から 6 月までのもの

出典：米谷（2004 年）に、2005 年度の数値を SEDESOL のガイドブックから追加した。2004 年度の数値は不明。

b）学用品

・小学生は 1 学期開始時に、文具または現金で支給する。次の学期開始時に不足分を支給。支給額は、現物または開始時に 145 ペソ、2 学期開始時に 75 ペ

ソ。

・中高生は年に 1 度、学期開始時に現金で支給。支給額は 275 ペソ。
（受給条件）学校に入学していること、授業に出席していること。

2. 保健衛生

・基本的な保健サービスパッケージ、特に妊娠している女性、乳幼児を抱えている女性、5 歳児以下の子供を持つ女性を優先。
・月に一度の保健教育講和。教育奨学金を受けている高校生は、年に 7 回実施される講和に出席すること。

（受給条件）

・医療機関との診断を受診すること。
・月に一度の保健教育講和に出席すること。
・保健教育講和は、INEA の実施するものに出席しても構わない。
・奨学金を受けている高校生は、年内に定める 7 回の保健教育講和を受講する。

基礎保健サービスパッケージの内容

1）各家庭の排水設備
2）家族計画
3）産前産後のケア
4）栄養状態のチェック、幼児の成長状態のチェック
5）免疫
6）下痢症状への対処法
7）早産への対処法
8）深刻な呼吸器官への感染への対処
9）肺結核の予防と対処
10）高血圧及び糖尿病の予防と対処
11）事故予防と損傷に対する対処
12）保健面の自己管理に関する村での研修
13）子宮がん予防と発見

3. 食料

・家族の栄養状況が改善するよう現金を支給
・3 カ月～23 カ月の乳幼児、5 歳以下の栄養不足の子供、妊娠中及び授乳時の女性への食糧支給。
・月 160 ペソを支給(2004 年前半の数値)

（受給条件）

・支援金額を家族の栄養状況改善のため、特に子供の食料に使用すること。
・支給された食料を家族の栄養改善のために調理すること。

4. 財産形成（Jóvenes con Oportunidades）

・高校に入学、22 歳までに卒業することを条件とする追加手な奨学金制度。

・卒業時にこの貯蓄を、進学、起業、健康保険への加入、住宅改善、2 年間貯蓄の継続の 5 つの中から選択することができる。

・小中学生の奨学生がいる家庭　1,055 ペソ、高校生のいる家庭　1,785 ペソ

（受給条件）

・22 歳までに高校を卒業すること。

・高校を卒業直後、貯蓄口座を開くこと。

・上記 5 つの選択肢から 1 つを選ぶこと。

以上から Oportunidades は、教育、保健衛生の面からマージナリティの高い農村の貧困層、特に女性の BHN に対して非常に手厚いプログラムであり、農村における女性の組織化を通じた支援を市とともに実施する PAPROSOC が現場で、このプログラムとかち合う頻度が高いことが不思議ではないことが分かる。

３－４　支援プログラムの整理

SEDESOL は、マージナリティの高い貧困層への支援プログラムを住民のニーズ別、プログラムの管轄省庁別に体系化している。これは住民の視点を踏まえた支援プログラムの整理をする上で、非常に重要だと考えるので例示しておく。上述のとおり PAPROSOC が現場でもっとも耳にするのが、SEDESOL の Oportunidades であるので、SEDESOL のプログラムを黄色、SAGARPA のプログラムを水色に色をつけてみた。

BANDERA BLANCA	SECRETARIA	PROGRAMA
1. 電化	SEDESOL	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL（MICRORREGIONES）
		PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3X1
		PROGRAMA DE INCENTIVOS ESTATALES
		PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL（PET-SEDESOL）
2. 道路	SCT	PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL（PET-SCT）
		PROGRAMA DE CAMINOS RURALES Y ALIMENTADORES（OBRAS A CONTRATO）
	SEDESOL	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL（MICRORREGIONES）
		PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3X1
		PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL（PET-SEDESOL）
		PROGRAMA DE INCENTIVOS ESTATALES
3. 基礎教育	SEP	PROGRAMAS COMPENSATORIOS
		PROGRAMAS EDUCATIVOS
	SEDESOL	PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3X1
		PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL（MICRORREGIONES）
		PROGRAMA DE INCENTIVOS ESTATALES

4. 電話	SEDESOL	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL（MICRORREGIONES）
		PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3X1
		PROGRAMA DE INCENTIVOS ESTATALES
5. 基本保健サービス	SEDESOL	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL（MICRORREGIONES）
		PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3X1
		PROGRAMA DE INCENTIVOS ESTATALES
		PROGRAMA DE ATENCION A JORNALEROS AGRICOLAS
	SSA	PROGRAMA DE SALUD Y NUTRICION PARA PUEBLOS INDIGENAS
		PROGRAMA IMMS -OPORTUNIDADES
6. コンピューター、インターネット	SSA	PROGRAMA IMMS -OPORTUNIDADES
	SEDESOL	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL（MICRORREGIONES）
		PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3X1
		PROGRAMA DE INCENTIVOS ESTATALES
7. 飲料水	SEMARNAT	PROGRAMA PARA LA CONSTRUCCION Y REHABILITACION DE SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN ZONAS RURALES
	SSA	PROGRAMA IMMS -OPORTUNIDADES
	SEDESOL	PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3X1
		PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL（MICRORREGIONES）
		PROGRAMA DE INCENTIVOS ESTATALES
	SAGARPA	COMISION NACIONAL DE ZONAS ARIDAS（CONAZA）
8. Tienda Diconsa	SEDESOL	PROGRAMA DE ABASTO RURAL（DICONSA）
		PROGRAMA DE APOYO ALIMIENTARIO（DICONSA）
9. 給水、排水	SEMARNAT	PROGRAMA PARA LA CONSTRUCCION Y REHABILITACION DE SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN ZONAS RURALES
	SSA	PROGRAMA IMMS –OPORTUNIDADES
	SEDESOL	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL（MICRORREGIONES）
		PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3X1
		INCENTIVOS ESTATALES
10. 生産性プロジェクト	SEDESOL	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL（MICRORREGIONES）
		PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3X1
		PROGRAMA DE INCENTIVOS ESTATALES
		PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL（PET-SEDESOL）
		PROGRAMA DE OPCIONES PRODUCTIVAS
		PROGRAMA DE COINVERSION SOCIAL（PCS）
		PROGRAMA DEL FONDO NACIONAL PARA EL FOMENTO DE LAS ARTESANIAS（FONART）
		PROGRAMA DE ATENCION A JORNALEROS AGRÍCOLAS
	SSA	PROGRAMA IMMS -OPORTUNIDADES
	SE	PROGRAMA MARCHA HACIA EL SUR
		PROGRAMA DE APOYO AL DISEÑO ARTESANAL（PROADA）
		FONDO NACIONAL DE APOYOS PARA EMPRESAS EN SOLIDARIDAD SOCIALES（FONAES）
		PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO (PRONAFIM)
		FONDO DE MICROFINANCIAMIENTO A MUJERES RURALES（FOMMUR）

		FONDO DE APOYO PARA LA MICRO PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA（FONDO PYME）
		PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL ALIANZA CONTIGO（PAPIR）（PRODESCA）（PROFEMOR）
		FONDO DE ESTABILIZACION FORTALECIMIENTO Y REORDENAMIENTO DE LA CAFETICULTURA
	SAGARPA	PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO
		COMISION NACIONAL DE ZONAS ARIDAS (CONAZA)
		CONVENIOS DE COORDINACION Y REASIGNACIÓN DE RECURSOS
		FONDO DE APOYO A PROYECTOS PRODUCTIVOS AGRARIOS（FAPPA）
	SECTUR	FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL（FIFONAFE）
	SRA	PROGRAMA DE LA MUJER EN EL SECTOR AGRARIO（PROMUSAG）
		PROGRAMA DE CONSERVACION Y RESTAURACION DE ECOSISTEMAS FORESTALES（REFORESTACION）
		PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL（PET-SEMARNAT）
	SEMARNAT	PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE（PRODER）
		PROGRAMA DE APOYO A LAS CULTURAS MUNICIPALES Y COMUNITARIAS（PACMYC）
		PROGRAMA IMMS -OPORTUNIDADES
	SEP	PROGRAMA DE APOYO A LAS CULTURAS MUNICIPALES Y COMUNITARIAS（PACMYC）
	SSA	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL（MICRORREGIONES）
11. 家屋の床	SEDESOL	PROGRAMA DE AHORRO, SUBSIDIO Y CREDITO PARA LA VIVIENDA PROGRESIVA（TU CASA）
		PROGRAMA DE ATENCION A JORNALEROS AGRICOLAS
		PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL（PET-SEDESOL）
		PROGRAMA DE INCENTIVOS ESTATALES
		PROGRAMA IMMS -OPORTUNIDADES
		PROGRAMA DE INCENTIVOS ESTATALES
	SSA	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL（MICRORREGIONES）
12. 都市部における秩序	SEDESOL	COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA（CORETT）
13. 農村における財産形成	SEDESOL	PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL（MICRORREGIONES）
14. Trámite de CURP y Acta de Nacimiento	SEDESOL	SISTEMA INTEGRAL DE CONTRALORIA SOCIAL（SICS）
社会会計検査	SFP	

第４章　まとめ（確認事項）

(1) 農村開発に関する連邦レベル、州レベルでの重要事項

・連邦レベルでの農村開発の責任官庁は、SAGARPA である。

・州政府での直接的な農村開発の責任は、農村開発局（SDR）である。一方で SAGARPA の開発管区も州の行政管区と同一である。

・2 つの機関とも、100%の任務を農村のマージナリティの高い人々への支援に業務を割いているのではなく、農牧業総合振興の一部として、貧困層への支援プログラムを実施している。この点は、組織図からも明らかである。農村開発局というよりは、農業振興局といった位置付けか。

・農村開発法（LDRS）は、法律であり、政権の交代によって廃棄されるような内容のものではない。LDRS 責任官庁は、SAGARPA であり、担当局は、農村開発局（Subsecretaria de Desarrollo Rural）である。州の SDR と混同しないこと。

・農村開発法（LDRS）は、農牧業の一般的な振興の部分とマージナリティの高い農村への支援を含んだ総合的農業開発進行に関する法律である。

・LDRS の中で重要なのは、農村開発審議会を、連邦レベル、州レベル、開発管区レベル、市レベルに設置した点である。連邦レベルの省庁間委員会（CIDRS）には多くの省庁が参加している。ただし、とりまとめは SAGARPA である。

・LDRS の内、マージナリティの高い農村への支援については、特別プログラム（PEC）に詳細が述べられている。

・農村において、住民の基礎的なニーズを満たす役割は、基本的に SEDESOL であり、その内容は手厚いことを再認識する必要がある。

(2) チアパス州の重要事項

・主要輸出産品であるコーヒーが大打撃を受けており、農村におけるコーヒー離れが進んでいる。それに取って替わる輸出産品に乏しい。

・送金額の大きさ

・GDP に占める一次産業の割合は 15%であり、また経済参加人口の 5 割が農業従事者であることから、他の州に比して農業の重要性が高い。

・州予算の 90%以上は、連邦政府からの補助金、支援金で賄われており、他の財源に乏しい。

・州レベルでの CEDRS が開催されている。

・地域レベルでの CDDRS が開催されている。

・市レベルでの CMDRS が開催されている。

(3) ヒント（所感）

・PAPROSOC が実施しようとしている部分は、広い農業振興の内の一部であることを、プロジェクトスタッフとともに再認識する。

・SEDESOL の支援は、キャッシュを与えているという点に問題があるのではないか？しかし、これが現実で避けることも否定することもできない。
・PAPROSOC ができるのは、C/P を SDR、SAGARPA としている以上、SEDESOL によって農民が基礎的ニーズを満たした後のビジョンを村人、市職員に持ってもらう作業か。あえて SEDESOL の事業に対抗する必要はない。お互いの間で整理が必要。要は、基礎的社会ニーズを満たした後（支援には必ず終わりがある）の生産、販売へのテイクオフができるか否かで、貧者で終わるあるいは生活状況が悪化する可能性があることを理解してもらうことがポイントか。生活改善事業。
・農村開発支援のプログラムの整理を見ると、SAGARPA の役割は、BHN の充足の先　の農業生産の部分にある。ただし、その間がない。ここを結びつける役目が生活改善局か？キャッシュをもらい慣れている農民に、この点を理解してもらう材料をしっかり練らなければならない。
・いずれにせよ、SEDESOL との情報の共有化は不可欠。市レベルでは極端な話、FAM と SEDESOL の出先が机を並べていることも珍しくないだろう。
・SEDESOL との絡みを入れると SAGARPA が難色を示す可能性もあるが、法律的には農村開発の責任官庁は SAGARPA であり、あくまで SAGARPA の名前を前に出す。
・州レベルでも同様、SDS と SDR との関係は要チェック。
・説明の仕方は、BHN を満たすのは SEDESOL や SDS、その先の経済開発への橋渡しは SAGARPA、SDR が行う。そのための意識改革として生活改善局を SDR 下に設置する。この局が CDDRS のチェアをとってもよいかもしれない。LDRS への取り組みとしてソコヌスコ地域からの強いメッセージとなる。
・やるべきことは、将来起こり得る問題の対処方法を身につけた、「考える農民」を育てることができる、また、意見を吸い上げることができる市職員、SDR コーディネーターの育成。基本的には OJT を含めた研修で良いのではないか。これなら、パイロットをそのままにして 16 市に広めることは可能と思われる。
・ミニプロジェクトの実施結果について、もう少し、宣伝の仕方を考える余地が有るかもしれない。

2005-12-13

MINUTA DE ACUERDOS
ENTRE
LA AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN Y
LAS AUTORIDADES CONCERNIENTES DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS
SOBRE
EL PROYECTO DE ASISTENCIA PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES EN LA REGIÓN DEL SOCONUSCO(SEGUNDA FASE), ESTADO DE CHIAPAS

La Misión Japonesa de Evaluación Ex Ante (en adelante denominada como la "Misión") organizada por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (en adelante denominado como "JICA") visitó Tapachula del 5 al 9 de junio de 2006, con la finalidad de realizar un estudio para identificar las condiciones existentes sobre desarrollo rural y conocer la factibilidad de apoyo a pequeños productores en la región del Soconusco, Estado de Chiapas.

Durante su estancia, la Misión organizó el Equipo de Evaluación Conjunta (en adelante denominado como "los Evaluadores") compuesto con representantes de instituciones mexicanas, mismo realizó un análisis y mantuvo una serie de conversaciones con las autoridades del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y del Gobierno del Estado de Chiapas.

Como resultado de la evaluación conjunta, la Misión y los Evaluadores acordaron mantener esfuerzos conjuntos para la implementación del proyecto. El resultado del estudio y de las conversaciones relizadas se detallan en los documentos anexos.

Tapachula, Chiapas, México, a 9 de junio de 2006

M. en C. Takayuki Ando
Director Técnico
Agencia de Cooperación
Internacional de Japón
en México

MVZ. Henar Galicia Negrete
Delegado Regional 08
Soconusco, Secretaría de
Desarrollo Rural, Estado de
Chiapas

Ing. Eulalio Fernández Bello
Jefe de Distrito de Soconusco,
Secretaría de Agricultura,
Ganadería, Desarrollo Rural,
Pesca y Alimentación
México

Dr. Jorge Ibarra Salazar
Director General de
Cooperación Técnica y
Científica
Secretaría de Relaciones
Exteriores, México

1. Resultado de la evaluación

La misión sostuvo una serie de conversaciones con representantes de la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno de Chiapas (en adelante denominada "SDR"), la Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante denominada "SRE"), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (en adelante denominada "SAGARPA"), la Universidad Autónoma de Chiapas (en adelante denominada "UNACH"), funcionarios de los 16 municipios de la región Soconusco y confirmó la necesidad de consolidar la experiencia adquirida en la 1ª fase del Proyecto de Cooperación Técnica Japonesa de Asistencia para Pequeños Productores en la Región del Soconusco, Estado de Chiapas (en adelante denominado "PAPROSOC 1") realizado de marzo de 2003 a mayo de 2006, multiplicando su resultado hacia toda la región del Soconusco, para fomentar el desarrollo de capacidades en los 16 municipios de la región (La lista de municipios beneficiarios aparace en el Anexo 1), en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Como resultado de la evaluación, las partes acordaron organizar, fortalecer y capacitar a equipos de desarrollo rural de los 16 municipios de la Región Soconusco, avocando mayores esfuerzos en el primer año de ejecución (a partir del arranque del Proyecto) a 4 municipios piloto, adicionales a los 4 municipios con que se trabajó en PAPROSOC 1, se trabajará en un plan de capacitación con base en la experiencia de PAPROSOC 1 . El número de municipios piloto incrementará a razón de 4 municipios por año, de modo que para el tercer año del Proyecto todos los municipios de la región Soconusco sean benficiados con del Proyecto. Asimismo, se acordó que cada municipio piloto elegirá una comunidad piloto para implementar la técnica de desarrollo rural, mejoramiento de la vida (KAIZEN) aprendida en el Proyecto, cuya selección se hará tomando en cuenta el índice de marginación, población vulnerable, existencia de alta voluntad de la comunidad, principales actividades agrícolas y otros factores socioeconómicos que justifiquen la selección. Asimismo, los municipios presentarán periódicamente su estado de avance en reuniones organizadas por el proyecto.

2. Evaluadores

2.1 Parte Japonesa

M.en C. Takayuki Ando,Director Técnico, JICA México

Lic. Tomoyuki Odani, Subdirector, JICA México

2.2 Parte Mexicana

MVZ. Henar Galicia Negrete, Delegado Regional 08 Soconusco, SDR

Ing. Eulalio Fernández Bello, Jefe de Distrito de Soconusco, SAGARPA

Lic.Efraín del Ángel Ramírez, Subdirector de Convenios y Programas de Cooperación, de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, SRE

Lic. Juan Bernardo Orozco Sánchez, Jefe del Departamento de Fomento Económico Internacional, Coordinación de Asuntos Internacionales, SAGARPA

Lic. Llerys Díaz Cruz, Enlace de Asia y Organismos Internacionales, Coordinación de Relaciones Internacionales,Gobierno de Chiapas

Ing. Edilser Arenas Monzón, Coordinador de PAPROSOC, SDR

Ing. Juan Hernández Colloy,Coordinador de PAPROSOC, SAGARPA

Ing.José Oleta, Barrios, Coordinador de PAPROSOC, UNACH

Sr. Adiel Santiago Orosco,Coordinador de la 1ª Fase de PAPROSOC

3. Agenda de los evaluadores (4 - 9 de Junio, 2006)

Fecha	Agenda

4 junio	Llegada de La Misión
5 junio	Reunión de Información de la 1ª Fase y Propuesta de la 2ª Fase
6 junio	Taller de diagnóstico de problemas
7 junio	Taller de diseño del Proyecto
8 junio	Taller de diseño del Proyecto, selección preliminar de comunidades piloto
9 junio	Firma de la Minuta

4. Lineamiento del Proyecto

Con base en lo anterior, el lineamiento del Proyecto se sujetaría a eventuales modificaciones de acuerdo a futuras coordinaciones antes de la firma de los documentos R/D (Registro de Discusiones)

(1) Nombre del Proyecto

Las Partes determinaron titular al proyecto como se describe a continuación: "Proyecto de Asistencia Técnica para Pequeños Productores en la Región del Soconusco PAPROSOC 2" (en adelante denominado como "el Proyecto"), el cual podrá ser modificado de acuerdo a futuras conversaciones y concenso de las partes antes de la firma de R/D

(2) Áreas objetivo del Proyecto

El Proyeto tendrá áreas objetivo en 4 municipios con una comunidad en cada uno, a los cuales se agregarán anualmente 4 nuevos municipios con una comunidad determinada, a fin de cubrir los 16 municipios de la Región del Soconusco. Los 4 municipios con los cuales se trabajó en PAPROSOC 1 seguirán desarrollando sus actividades por su propia iniciativa, siendo impulsores de los demás municipios.

(3) Duración

La duración del Proyecto será de tres (3) años.

(4) Organismos ejecutores del Proyecto

La SDR asumirá toda la responsabilidad para la implementación del Proyecto, con la participación de SAGARPA, UNACH, mismas que de acuerdo con las necesidades de las comunidades y los municipios colaborarán con sus recursos existentes.

5. Procedimientos futuros

El Calendario tentativo a seguir hasta la implementación del Proyecto considera una programación:

(1) Hasta fines de junio 2006

Asignación del personal contraparte mexicano (SDR, SAGARPA, UNACH), determinación de la ubicación de la oficina del Proyecto, la firma de los documentos R/D para dar inicio al Proyecto.

(2) Desde Julio 2006

Según la disponibilidad del presupuesto del Proyecto, se coordinará el envío de expertos japoneses(de largo plazo y de corto plazo)

fin

Anexo 1 : Lista de los 16 municipios objetivo del Proyecto

Anexo 1

Lista de los 16 municipios objetivo del Proyecto

	Nombre de Municipios	Observaciones
1	Acacoyagua	Municipio Piloto de PAPROSOC 1
2	Acapetahua	
3	Cacahoatán	
4	Escuintla	
5	Frontera Hidalgo	
6	Huehuetán	
7	Huixtla	
8	Masastepec	
9	Mazatán	
10	Metapa de Domínguez	
11	Suchiate	
12	Tapachula	Municipio Piloto de PAPROSOC 1
13	Tuxtla Chico	
14	Tuzantán	Municipio Piloto de PAPROSOC 1
15	Unión Juárez	Municipio Piloto de PAPROSOC 1
16	Villa Comaltitlán	