

3.5 政策・制度



本ガイドラインを策定するうえで、踏まえておくべき重要なテーマが2つある。すなわち、(1) 政府の組織制度改革と(2) 地方分権である。これらは、独裁政権後のパラグアイの民主的国家開発を進めるうえでの前提となる政府の重要な取り組みであり、これらの動きに協調した計画の策定に配慮する必要がある。以下に各テーマの現状と、中央、地方政府機関の行政管理能力の現状と課題について述べる。

3.5.1 政府の組織制度改革

A. 民主化の中での制度改革

1989年に長期の権威主義体制が崩壊したのち、パラグアイは民主的国家に向けた再構築を開始した。1992年には民主主義国家の基本的理念と構造を担保する新憲法を制定し、以後今日まで政治、経済、行政、財政などの面で多面的な改革に取り組んできた。つまり、今日までのパラグアイの改革は、新憲法が目ざす民主主義国家を具現化するための道程であり、その実施プロセスは、グローバル化に代表される時代のニーズへの対応と、内政・外交両方の政治的調整に配慮しつつ、時には混乱を伴いながらも注意深く進められてきた。この漸進的な改革プロセスそのものも、独裁政治とは対極にある民主化の反映であることを十分に踏まえ、本ガイドラインの内容もこれまでの改革の流れを支援するものにする必要がある。

B. 政治システムの改革

初期の改革

独裁政権の崩壊後、暫定政府が政治参加の促進と、政体変更後3ヵ月以内の大統領選挙と議会選挙の実施を公約し、民主化政策の推進が始まった。この期間に複数の新政党が正式

に登録・認知されるとともに、市民の自由を規制してきた緊急制限が解除された。報道の自由と市民の表現の自由も回復した。

政治的コンセンサスのもと、投票によって法的に樹立したアンドレス・ロドリゲス政権¹⁵⁸では、新選挙法の制定（1990年）、最初の地方市長選挙の実施（1991年）、1967年憲法改訂のための憲法制定会議の開催（1992年）を含む一連の政治改革の実施に向けた行動計画が策定された。1991年、アスンシオン市で調印式がおこなわれたパラグアイ、ブラジル、アルゼンチン、ウルグアイが加盟する南米南部共同市場（メルコスール）の設立もパラグアイの歴史における重要な節目になった。

法第1/90号で承認された新選挙法では、政党の形成要件が緩和され、個人候補者の立候補の容認、党候補者の直接選挙の容認、ドント方式による議席配分の導入、新たな市民登録システム（有権者名簿）の設立、国民投票の導入、軍による政治参加の禁止、など、選挙制度に大きな変更が加えられた。

法律と市民の選挙権を保証する手段として選挙裁判所も設立され、はじめて公的資金を財源とした政党および個人候補者への資金の配布が認められた。

1992年制定の新憲法では、社会権と政体としての多元的で参加型の代表制民主主義を採用し、新たな民主的政治体制下での制度と政治が保証された。新憲法では、他の国家機関と比して過大な共和国大統領の権限を縮小し、新たなメカニズムを導入した。議会の政治制御能力を高めるとともに、意思決定範囲を拡大した。超政府組織¹⁵⁹を設立し、憲法上妥当な政府機関¹⁶⁰を指定した。地方自治団体および県議会の設立にともない地方分権化を確立し、国民投票によりその長を選出するよう定めた。さらに、国民投票や市民イニシアティブといった市民参加のメカニズムも定めた。

また、人間とその自由な人格形成への尊重という基本的な権利を認め、法による保護の保証、法的後見システムを確立し、さらに三権分離原則を保証した。

国家の権限

1992年憲法にもとづき、憲法で定める権利を保証すべく、パラグアイには立法、行政、司法の分立した3権で構成された国家機関が設立されている。

¹⁵⁸ アンドレス・ロドリゲス将軍は、クーデターを決起し、アルフレド・ストロエスネル大統領に勝利した。その後、ロドリゲスは1989～1993年に臨時大統領を務めた。

¹⁵⁹ Extra Government Organization (EGO)。共和国副大統領府、共和国会計検査院、オンブズマン、公共省、法務協議会、陪審員裁判、中央銀行。

¹⁶⁰ 行政府の大臣、国家法務局、最高裁判所官報裁判所、会計検査院、国会の各委員会、軍、国家警察。

行政権は、国家元首、政府の長であると同時に、軍の最高司令官である共和国大統領が行使する。大統領は国民の直接選挙による多数決で選出され、任期は 5 年とされる（再選不可）。大統領選は、副大統領・上院議員・下院議員選、地方選（県知事・県議会議員）と同時におこなわれる。決選投票はない。

憲法改定により、行政の政府機能、国会で可決される法律の部分的・全面的な拒否権、年次予算法の承認、国家元首としての権能の行使、内閣の指揮と組織における権限は維持された一方、戒厳令の発令権、国会の解散権、政令を利用した統治、大統領拒否権を国会の多数決で拒否する権限等は縮小された。

国会は上院と下院から成る両院制である。上院は 45 議席を全国区で選出、下院は県代表の 80 議席で構成される。立法権は、召喚、質問演説、非難議決、調査委員会等の機構による政治的抑制力を有する。最後の手段として、政治的判断、国会の絶対多数による大統領拒否権の拒否、一般予算法の承認、国際条約・合意の批准権を持つ。

司法府が担う司法権は、最高裁判所および裁判所により行使され、司法権の独立性が保証されている。

C. 公共財政改革

民主主義の樹立以降、経済の開放・自由化に向けた政策がとられるようになり、生産セクターでも民間の競争と参加が促進された。ボルダ（2009）によると、経済政策改革には 2 度の重要な局面があった。まずインフレ、財政赤字、債務の支払い遅延に特徴付けられた 1990 年代、そして一度は解消しつつあったこれらの問題が再発した 2003 年である。



税制改革

1991 年に始まった税制改革は、関税構造の改変、税制の簡略化、納税者の拡大を定めた新たな税法¹⁶¹の制定により実現した。同法にもとづき、それまでの他の税負担にとってかわる付加価値税（IVA）が創設され、これにより税システムがより明確化し、納税者にとっての負担軽減、国庫歳入の効率化、一般管理費の若干の削減が実現した。この改革により、課税項目を 75 から 7 項目に大幅に削減することができた¹⁶²。

新法の制定による租税負担率は、2003 年までの平均で GDP の 11% を超えることはなかった。これは、さまざまな減免税措置、行政力の弱さ、および担当省庁に蔓延する汚職によるも

¹⁶¹ 法第 125/91 号。

¹⁶² Naffa, A. CEPAL, Serie Política Fiscal 91.

のである。また、法改革では、個人の所得税、資本利得税、農畜産企業の所得税の課税を含めていないことも一因である。

2004年から始まった2回目の改革は、財務調整法¹⁶³の制定、基金税制（公的年金）の改革、および新たな関税法の制定等一連の対策を含む、1回目よりさらに抜本的な内容のものであった。

行政改革および財務調整では、低い税率を維持したまま、経済の公式化¹⁶⁴、低い徴収率の是正、納税者の拡大、そして個人所得税などの新たな税の導入¹⁶⁵を目指すものであった。これは、すなわち10-10-10方式（主要な課税項目につき10%、財・サービスの付加価値税10%¹⁶⁶、一定以上の所得者に対する個人・企業の所得税10%）を適用する税制の簡素化を意味した。なお、個人の所得税は最低賃金の10倍を超える所得のある個人を対象に課税されるものであるが、現在もまだ実施に至っていない。

税制の整備に伴い徴税率も向上したが、個人所得税の制度は何度も中断したことがあり、基本的にはパラグアイの税制は間接税に支えられている。相対的に、間接税は低所得層ほど負担が大きく、パラグアイの税制は逆累進的だと言える。

財政基金改革は、それまで中央政府の赤字増加の原因となっていた公務員の退職金・年金システムを改革した。また、新・関税法では、国際基準に合わせて国内基準を改定するもので、併せて行政の近代化と人的能力の改善も図られた。これら一連の改革により、中央行政の歳入は、図 3.5-1 に示すとおり、持続的に増加した。

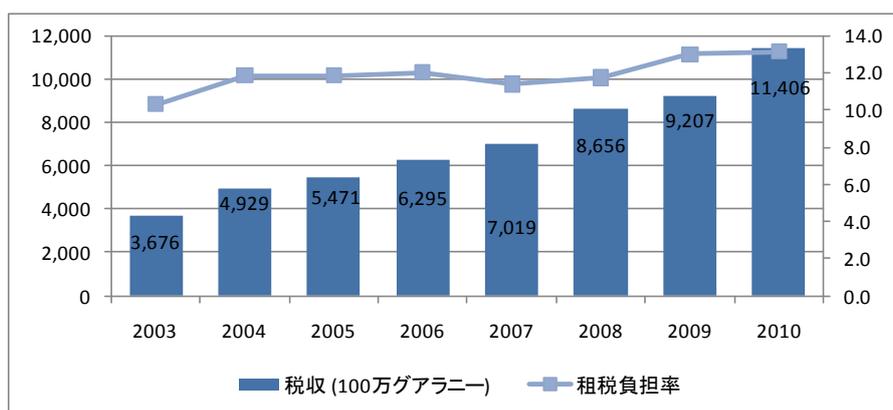


図 3.5-1 行政の歳入(2003-2010年)(単位:100万グアラニー)¹⁶⁷

¹⁶³ 法第 2421 号。

¹⁶⁴ インフォーマルな経済を、民間のフォーマルな経済主体や政府が実態を把握できるような形に変えていくこと。

¹⁶⁵ 法人所得税、農畜産所得税、小規模納税者所得税、個人所得税、付加価値税、付加価値税、減免税。

¹⁶⁶ 現行税制では一部の財・サービスにつき 5%の付加価値税が課されている。

¹⁶⁷ 出所：CADEP-OFIP、2010年データに基づく。

金融システムの改革

1990 年前半に始まった経済活性化・金融安定化計画では、金融自由化と財政緊縮のための一連の対策が講じられた。その中で、為替市場と金利が自由化され、法的な規制が緩和されるとともに、割引が段階的に廃止され、ポートフォリオの分類基準が定められた。新たな為替相場制度の導入によりそれまでの複数為替レートシステムに代わり、管理された変動相場内で自由化された単一為替レートシステムが採用された。このシステムでは、中央銀行が定めた一定の範囲内で市場原理が為替相場を決定する。

1995～1998 年の間、深刻で重大な金融危機が発生し、全国の銀行と金融機関の 50%以上への政府介入を余儀なくなされた¹⁶⁸。インスフラン・ペロソ（2000 年）によると、この深刻な状況の主な原因として、銀行業務の不適切な慣行、適切な調査をしないまま関係の深い企業への貸し出しを行っていたこと、不適切な情報管理（真の企業業績がバランスシートに反映されていない）、さらに不十分な監視システムが挙げられる。同じ時期、規制の枠組みの近代化が図られ、新たなパラグアイ中央銀行組織憲章¹⁶⁹、銀行法¹⁷⁰、保険法¹⁷¹、資本市場に関連するその他の新法¹⁷²の制定により国際基準に則した合理的なリスク管理基準が採用された。

2003年に始まった改革のフェーズ2では、金融機関が破綻した際の一般市民の預金を部分的に保護するための預金保証基金（FGD）¹⁷³が設立された。この時期、公的銀行の改革が新政権下の優先課題と位置づけられ、その結果、小売部門と卸売部門の銀行の設立に関する法案が国会で審議された。当初は、ひとつの法案にまとめられていたが、その後大蔵省の提案により2つの法案に分けられた。2005年6月に制定された法律第2640号により、卸売銀行として小農開発基金（FDC）、工業開発基金（FDI）、グローバル・マイクロクレジット（GMC）という既存の3基金を統合した開発金融事業団（AFD）が設立された。ただし、政治的な理由により、リテール銀行である国立勸業銀行（BNF）、畜産基金（FG）、農業信用公庫（CAH）の設立は延期された。

¹⁶⁸ Borda（2009 年）によると、1995 年、全国には銀行 34 行、その他金融機関 63 社が存在していたが、銀行危機後の 1998 年には 23 行、36 社が、2005 年には 13 行、13 社にまで減少した。

¹⁶⁹ 法第 489/95 号。

¹⁷⁰ 法第 861/95 号。

¹⁷¹ 法第 827/96 号。

¹⁷² 資本市場への税制優遇措置に関する法規定の変更と拡大を定めた法第 210/93 号。ヘリテージ・ファンド・マネジメントの設立を定めた法第 811/96 号。ビジネストラストに関する法第 921/96 号、信用格付け会社の設立・規制に関する法第 1056/97 号、商品取引所の設立を規定する法第 1163/97 号、証券企業の設立・規制に関する法第 1036/97 号、資本市場に関する法第 94/91 号に取って代わる有価証券市場に関する法第 1284/98 号。

¹⁷³ 法第 2334/03。

公共行政調達システムの改革

2003 年、節約と効率化、平等性と自由競争、プロセスの透明化と情報開示の原則を提唱した新たな法の公布¹⁷⁴により、パラグアイの公共調達システムの改革が始まり、これによりサプライヤー、請負者、一般市民に対し、国の調達業務に関するすべての情報を提供することとなった。同法は、公共調達業務を大幅に変更し、市・州政府、自治団体、三権の府の所属機関を含む、国の各機関¹⁷⁵での調達プロセスに適用される同一の法的枠組みを定めるものである。

さらに、適用基準については統一化、実務については分権化を推進する公共調達総局 (DGCP) が設立された。

D. 貧困削減のための改革

パラグアイでの社会支援組織開発は 1990 年代、いくつかの重要な変化を経験した。組織面において、社会的な欠陥や不備を克服する必要性から、省のカテゴリーに属するいくつかの庁 (Secretaría) や社会的支援の機能を有する下部機関が設立された。主なものには、大蔵省下部機関の社会支援・慈善事業総局 (DIBEN)¹⁷⁶、女性庁 (SM)¹⁷⁷、同胞帰国者・難民開発庁 (SDRRC)¹⁷⁸、社会事業庁 (SAS)¹⁷⁹、青少年庁 (SNNA)¹⁸⁰が挙げられる。1996 年、貧困者の保護・振興、社会的包摂の 3 本を軸とした国家貧困撲滅戦略 (ENREPD)¹⁸¹が策定された。

2003 年、政府は、社会・貧困削減政策関連の各プログラムを調整する機関として、社会事業庁長官、教育文化大臣、農牧大臣、厚生福祉大臣、大蔵大臣、共和国副大統領で構成される共和国社会官房¹⁸²を設立した。翌年、大統領府社会官房と社会事業庁は、UNDP の協力を得て「貧困・不平等・社会的排斥撲滅のための国家戦略」を策定し、この分野での調整・管理・フォローアップを担当する貧困削減戦略局¹⁸³が設立された。

¹⁷⁴ 「公共調達業務」に関する法第 2051/03 号。

¹⁷⁵ 現在、約310の機関、1000以上の調達部門が存在する。

¹⁷⁶ 1989 年 4 月 18 日付け政令第 10 号。

¹⁷⁷ 法第 34/92 号。

¹⁷⁸ 法律 227/93 号。

¹⁷⁹ 政令第 9235/95 号。

¹⁸⁰ 法律 1680/01 号。

¹⁸¹ 大統領令第 8152/96 号。

¹⁸² 政令第 401 号、2003 年 9 月 19 日

¹⁸³ 政令第 2934 号、2004 年 7 月 26 日。

2005年、貧困増大に歯止めをかけようと同年設立された社会基金の配分をおこなうため、大統領府社会官房のメンバーが、イタイプ・ジャシレタ二国間公団の総裁も含む14省庁¹⁸⁴の長により構成されることになり、機能が拡大された¹⁸⁵。

現ルゴ政権でも社会官房の継続が確認され、任期の初頭に官房を内務省¹⁸⁶の傘下に置くこと、その後、同胞帰国者・難民開発庁、スポーツ・文化庁、国家住宅審議会、国立心身障害者擁護院¹⁸⁷、それぞれの長の参加を決定する2つの政令が発令された。

「市民権の順守を優先し、国民のニーズに対応する一連の対策を担う共和国大統領府の技術政策機関」¹⁸⁸と定義されている社会官房の主な活動としては、「社会開発公共政策」の策定、社会プログラムを受ける資格のある受益者に関する統一登録名簿の作成、国連による大蔵省財務管理システム（SIAF）へのアクセスなどがあげられる。また、現在は UNDP および米州機構（OAS）の援助のもと、「行政府構造改革」プロジェクトを実施中である。

2010年の終わりに、同種の活動を分散的に実施している複数の庁や下部機関（慈善事業局¹⁸⁹、社会事業庁、緊急事態庁¹⁹⁰、児童・青少年庁、女性庁等）を1つの省に統合することを目的にした社会開発省設立法案が起案されたが、2010年12月に否決された。

パラグアイは、組織の近代化と社会的支出の分配の改善に取り組んできたが、課題が大きすぎるため、まだ十分な取り組みはできておらず、管理業務の効率・効果の改善、業務の質や平等性等は今後取り組むべき課題として残されている。

E. 現在の組織制度改革

現政権での国家開発計画である、経済社会戦略計画 2008-2013¹⁹¹では、その政策の柱の1つとして、公共行政と国営企業の近代化を挙げており、その柱の中に、現在の一連の政府の組織制度改革が位置付けられている。しかしながら、現実には、この改革は1992年以来5回の政権交代を経ながら、セクター別、組織別を実施されてきた政策の影響を受けており、各組織間で共有する総合的な制度設計の枠組みで行われているわけではない。

¹⁸⁴ 大蔵省、厚生福祉省、教育文化省、農牧省、社会事業庁、企画庁、緊急事態庁、環境庁、女性庁、青少年庁、イタイプ・ジャシレタ二国間公団、社会支援・慈善事業総局、貧困削減計画局。

¹⁸⁵ 2005年11月15日付政令第6601号。

¹⁸⁶ 政令第212号、2008年9月4日。

¹⁸⁷ 政令第1799号、2009年4月14日。

¹⁸⁸ <http://www.presidencia.gov.py/gabinetesocial/>より。

¹⁸⁹ Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN)。

¹⁹⁰ Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)。

¹⁹¹ Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008-2013。

その中で、農牧セクターと、その他本ガイドラインに関連の深いセクターの組織改革の経緯を振り返ってみる。

農牧セクターの組織制度改革

農牧省は 1992 年の組織構造改革直後に、米州開発銀行（IDB）の援助で、農牧業分野における公共部門の新たな組織体制を提起する、「農牧林業開発のための近代化プログラム（PROMODAF）¹⁹²」の計画立案を開始した。この計画では、農牧省の組織再編成を行い、当時の農業、畜産と天然資源・環境の三つの次官室を持つ体制から、高度な技術と資格を持った少人数の職員を研究、衛生、技術支援、天然資源管理業務の専門職員に再配置し、新たに 6 つの独立行政法人と 1 つの庁を設立、農業学校は県庁に移管してそれぞれ分散化する¹⁹³ことを目指していた。このプログラムによる改革案は、結局、当時の議会による承認に至らなかったものの、以後の農牧省再編のロードマップとなり、2000 年から 2009 年までの間に実現された。

これらの改革はいずれも、多様化し拡大する社会のニーズに応え、より住民に近いところでデマンドドリブン（需要主導）の公共サービスを効率的に提供することを意図して実施されたものであり、その面では画期的な革新となったが、一方で、農牧省と新機関との間の調整機能が制度化されていなかったため、役割分担の重複や隙間ができ、政策を効率的に管理するための総合的な行政能力の低下が懸念された。

この課題に対処するため、現政権の下で 2008 年に、国とサブナショナル・レベルにまたがる 2 つの組織間調整機構が設立された。その 1 つは農業農村開発のための統合行政システム（SIGEST）¹⁹⁴であり、農業大臣を筆頭に、国家レベルでは 9 つの関係機関と地方政府の代表者が参加し、政策実行に際し各組織間での調整を図ることを目的としている。県レベルでは、県政府の生産事務局を筆頭に公的機関の現地事務所、NGO、市役所等が参加している。

もう 1 つは、農地改革調整委員会（CEPRA）¹⁹⁵である。その主な目的は、関係アクター間の調整、入植地の緊急問題への対応、新たなアクターの参入を図るものであり、政府系公共機関と農村生産者団体、セクター別組織、県政府などの代表者¹⁹⁶から構成される。実施管理事務局は国立農村開発農地院が担っている。

¹⁹² Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (PROMODAF).

¹⁹³ 1) 環境庁 (SEAM) は大統領府に従属。法令第 1561/00 号 2) 国立協同組合院 (INCOOP)：法第 2157/03 号、3) 国立農村開発農地院 (INDERT)：法 2378/04 号、4) 国立家畜品質・衛生事業団 (SENACSA)：法第 2426/04 号、5) 国立植物・種子品質・防疫事業団 (SENAVE)：法第 2459/04 号、6) 国家森林院 (INFONA)：法第 3464/08 号、7) パラグアイ農牧技術院 (IPTA)：法第 3788/09 号、8) 農業学校は県庁に分散化。

¹⁹⁴ Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agrario y Rural: SIGEST. 政令第 169/08 号により設置。

¹⁹⁵ Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA)。政令第 838 / 2008 号に依拠。

¹⁹⁶ 厚生福祉省環境衛生局 (SENASA)、国家住宅審議会 (CONAVI)、電力公社 (ANDE)、企画庁 (STP)、公共事業通信省 (MOPC)、厚生福祉省 (MSPyBS)、緊急事態庁 (SEN)、社会事業庁 (SAS)、国立心身障害者擁護院 (INPRO)、社会支援・慈善事業局 (DIBEN)、教育文化省 (MEC)、農業信用公庫 (CAH)、

これまでの活動実績として、農業農村開発のための統合行政システムは国際農業開発基金（IFAD）¹⁹⁷と国連食糧農業機関（FAO）の資金・技術協力¹⁹⁸を得て、「パラグアイ食糧主権・摂取国家計画¹⁹⁹」を実施中で、東部 14 県のうち 5 県²⁰⁰の県調整委員会の設立または再活性化を支援した。このほか、市レベルではこれまで、ドイツ技術協力公社（GTZ：現 GIZ）²⁰¹、NGO のアクション・コントラ・エル・アンブレ²⁰²などの支援²⁰³を得て、3 県の 13 市²⁰⁴で調整委員会が存在していることが確認されている²⁰⁵。

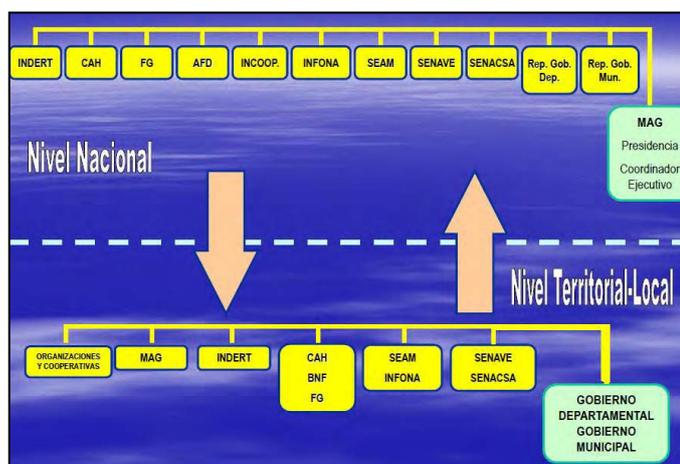


図 3.5-2 SIGEST の組織構造²⁰⁶

これらの調整機構はまだ設立されて間もないため、その評価を述べるには早すぎるが、その設立経緯は本ガイドラインのコンポーネントを考えるうえでの重要な示唆を含んでいる。つまり、多様なアクターが参画する総合的な政策のマネジメントでは、セクター間相互、国家と地方の行政レベル、公共と民間などの垣根を越えて情報を共有し、相互補完と重複回避にもとづく連携と協調、資源の共有と補完を図ることが鍵となる。

その他のセクターの組織改革

ストロエスネル政権崩壊後、パラグアイの国家改革の行動計画は、世銀・IMF による構造調整プログラムの介入を受けた。しかしながら、ここでは主に公営企業の民営化、基本的

農牧省（MAG）、国立農村開発農地院（INDERT）、司法労働省労働研修機構（MJT-SINAFOCAL）、セメント公社（INC）、国家森林院（INFONA）、パラグアイ通信公社（COPACO）、内務省（MI）、環境庁（SEAM）、国立植物・種子品質・防疫事業団（SENAVE）、商工省（MIC）、大蔵省（MH）、女性庁（Secretaría de la Mujer）、青少年・児童庁（Secretaría de la Niñez y la Adolescencia）、検事総長、県庁、市役所、農村部生産者組織、セクター別組織。

¹⁹⁷ International Fund for Agriculture Development (IFAD).

¹⁹⁸ IFAD の「Paraguay Rural」、FAO のサンペドロ県における「Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL)」。

¹⁹⁹ Plan Nacional de Soberanía Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL).

²⁰⁰ コンセプション県、サンペドロ県、グアイラ県、カアサパ県、カアグアス県。

²⁰¹ German Technical Cooperation (GTZ).

²⁰² Acción Contra el Hambre.

²⁰³ GTZ の Programa Buen Gobierno Descentralizado y Reducción de la Pobreza など。

²⁰⁴ コンセプション県（ベレン市、コンセプション市、オルケタ市）、カアグアス県（カアグアス市、サン・ホアキン市、サンタ・ロサ・ブトゥウ市）、カアサパ県（アバイ市、ブエナビスタ市、ドクトル・モイセス・ベルトニ市、ヘネラル・モリニゴ市、マシエル市、サンフアンネボムセノ市、タバイ市）

²⁰⁵ EDRIPP が再委託したローカルコンサルタントの聞きとり調査結果による。

²⁰⁶ 出所：農牧省 http://www.mag.gov.py/SIGEST_BASES.pdf

サービスへの民間セクターの参入といった課題が重視され、公共セクターの改革は限定的であった。

1990年代から21世紀初頭にかけて、既存10省のうち5省（大蔵省²⁰⁷、農牧省、公共事業通信省²⁰⁸、外務省²⁰⁹、商工省²¹⁰）の組織憲章を改正・更新する法律が制定された。さらに、国内の要求と国際的影響のもと、特定分野の行政を担う新たな行政府機関（共和国大統領府傘下の省と同じランク付けされた複数の庁）が誕生した。

2000年に法第1615号「地方公共機関の組織再編と改革、および中央行政機関改革・近代化」に関するが制定され、大統領府傘下に国家改革庁が設立された。

2003～2008年政府プログラムで定められた国の近代化プロセスを方向付けする目的で、行政近代化技術ユニットを実務組織に持つ行政近代化のための大統領評議会（CPMAP）²¹¹が2004年に設立された。また、行政府の補助機関として国家経済チーム²¹²、パラグアイ科学技術審議会（CONACYT）²¹³、国家統合システム推進審議会（CISNI）²¹⁴、公共企業審議会²¹⁵等も設立された。

大蔵省は、管理業務改善のための既存組織の強化²¹⁶に向けた内部改革、管理業務強化のために新たな部署の設立²¹⁷、効率化・透明化のための電子政府の開発推進²¹⁸、関係各機関間の連携体制の改善等を開始した。

現フェルナンド・ルーゴ政権は、大統領令²¹⁹を発令し、行政近代化のための大統領評議会を再編し、行政府の構造改革プロジェクトを推進している。

²⁰⁷ 法第109/91号。

²⁰⁸ 法第2961/06号。

²⁰⁹ 法第1635/00号。

²¹⁰ 法第167/93号。

²¹¹ 政令第2577号、2004年5月14日。共和国大統領、大蔵大臣、農牧大臣、公共事業通信大臣、通産大臣、経済顧問、大臣事務総長、外務大臣、教育文化大臣、法律顧問、大統領私設秘書、公共機能事務局長で構成されるCPMAP。

²¹² 政令第162/08号。外務大臣の指揮下、大臣3名とBCP総裁で構成される。

²¹³ CONACYT組織改定に関する法律第1028/97号、その後法律第2279/03号、政令第8146/06号により改訂

²¹⁴ 政令第14778/01号。

²¹⁵ 政令第163号、2008年8月25日。

²¹⁶ 国家財政・税制管理部門、税関局、Abogacía del Tesoro、多年度予算管理局、内部監査局、土地登録局。

²¹⁷ i) 実績別予算技術ユニット（2004年）、ii) 中央公共投資ユニット（2003年）、iii) 地方民営化技術ユニット（2004年）、iv) ビジネス環境ユニット、v) 透明化・市民参加ユニット（2003年）、vi) 学術ユニット（2005年）。

²¹⁸ 国の資金管理情報システム（財務管理システムSIAF、国家人的資源システムSINARH、退職金・年金システムJUPE、会計システムSICO、公共負債管理システムSIGADE等を集中化した情報センターを設立（2004年）。公共セクター首都圏ネットワーク用に新たなサーバーの稼働、調達業務のホームページを開設した。

²¹⁹ 政令第5327号、2010年10月28日。

公企業の民営化

公営企業民営化のブームを経験した他の諸国とは異なり、パラグアイでは、民営化がなされたことはあったが、大規模なものには至らなかった。このプロセスの中で、主に世銀とIMFの後押しを受けて、1990年代、2000年代初頭の2回の重要な転期があった。

1991年、民営化法²²⁰が承認され、1992年には民営化審議会が設立された。同審議会は、民営化候補として公営企業5社がリストアップされ、うち4社は実際に民営化された。

- ⇒ 国営商船隊 (Flota Mercante del Estado—FLOMERES) が株式会社 FLOMERPASA に。
- ⇒ パラグアイ航空 (Líneas Aéreas Paraguayas—LAP) が資産と負債を株式会社 LAPSA に譲渡。
- ⇒ パラグアイ鉄鋼 (Aceros del Paraguay—ACEPAR) が株式会社 ACEPAR SA に変革し、その後合弁会社 COSIPAR に売却。
- ⇒ アルコール管理組織 (Administración Paraguaya de Alcoholes—APAL) が株式会社 CAPASA に。
- ⇒ 中央鉄道 (Ferrocarri Central「カルロス・アントニオ・ロペス」) は民営化には至らなかった。

この第1フェーズでは、国営サイロ7基、パラグアイ肥料プラント (FERTIPAR) も民営化された。

これら企業の売却をめぐる論議論争、その後の不適切な経営に対する批判から、民営化プログラムへの反対が強まり、プロセスは中断を余儀なくされた。

しかし、21世紀初頭、法第1615/00号の制定と国家改革庁 (SNRE) の設立をきっかけに、新たな民営化イニシアティブが生まれた。電気通信公社 (ANTELCO) は、資本の100%を国が持つ株式会社となり、名称もパラグアイ通信公社 (COPACO) と改められた。

しかし、2002年の法1932/02号により、民営化は「透明化が進み、市民の信頼を十分に回復するまでの期間」一部中断されることになった。

マシー (2009年) によると、公営企業8社が現在も運営されているが、うち2社は電通信部門の寡占企業 (電力の ANDE、通信の COPACO)、1社はパラグアイ石油公社 (PETROPAR) で戦略的な理由から国が管理し、残り5社は先述のいずれの категория にも属さない公営企業 (パラグアイ衛生サービス会社 (ESSAP)、パラグアイ郵便、パラグアイセメント会社 (INC)、港湾管理局 (ANNP)、鉄道[現在休眠中]) である。これらの企業は、技術、経営、資金のマネジメントに関して大きな課題を抱えている。

²²⁰ 国営企業民営化制度を定めた法律第126/91号。

2006 年には、公営企業の効率性向上とこれら企業が提供するサービスの普及のための総合的戦略が採択され、これにより監督審議会²²¹の設置、公営企業の成果主義的評価、公営企業を管理する委員会の実施などが始まった。現在、公営企業審議会²²²が、同組織の内部組織であるモニタリングユニット²²³の支援を受けながらこれらを管轄している。公営企業審議会設立のための法令は、現在議会の承認待ち状態にある。

3.5.2 地方分権

A. 基本法

1992 年の憲法第 1 条は、パラグアイ政府の特徴として、単一政府であり、かつ分権化された政府であると謳っている。しかし現在に至るまで、この条項を規定する法が公布されておらず、憲法が定める 3 つのレベルの政府の権限や予算、連携システムについて法的に決められていない。

基本法の制定と 3 つの行政レベルの権限の再整理は今後の重要な課題である。パラグアイの市は 1872 年の「市に関する法²²⁴」でその存立が規定され、その後複数の法令によりその権限を規定されてきた。最新の法令は、1954 年と 87 年、2009 年の「市基本法²²⁵」である。市は、政府機関として最も長い歴史を持つ。一方、県は 1992 年の新憲法で作られた行政レベルで、比較的新しい。

3 つの行政レベルの権限を総合的に定義する分権化の法的枠組みが制定されていないため、その境界が現在も明確でない部分がある。2008 年に作成された、「パラグアイ地方分権基本法案²²⁶」は、憲法で定めた 3 つの行政レベルを前提とした上で、パラグアイの統治機構として、1) 各省庁からなる中央政府、2) 中央銀行、国立大学、国営公社などからなる分権行政機関、3) 全国で 17 の県、4) 全国で 236 の市、5) 分権化に関する政策を管理し、各行政機関の調整役を担う国家分権化委員会一からなる階層的な行政の枠組みを示した。

しかし、この法案は 2009 年 12 月の上院議会で否決され、以来この体制はまだ法制度化されていないため、基本的な行政権限の再整理も棚上げとなっている。上院議会では、法案協議の際に、法案に対する疑問点や不足点が指摘され、これが理由で否決された。

²²¹ Consejo Supervisor、法第 8713/06 号。

²²² Consejo de Empresas Públicas、法第 163/08、第 1432/09 号。

²²³ Unidad de Monitoreo、法第 955/08 号。

²²⁴ 地方自治団体系法/1872。

²²⁵ 法第 915 号、法第 222/54 号、法第 1294/8 号、法第 3966/09 号。“Orgánica Municipal”。

²²⁶ Proyecto de Ley para el Marco de Descentralización en Paraguay。

B. 行政の分権

上記のような状況から、行政の地方分権は、組織・セクター別に進められ、まだその途上にある。例えば、大蔵省は、法 1309/98²²⁷に基づく県・市へのロイヤリティの配分に対する説明責任と透明性を強化するため、2004年に省内に分権ユニットを設立した。2010年には、財務管理局²²⁸のもとに地方行政政府ユニット（UDM）が設立された。UDMに県や市に提供する支援やその他のサービスを集中させ、財務管理ユニット（UAF）を設置して県や市への資金交付を担当させて手続きを簡素化し、テリトリー開発を進める上で行政の3つのレベルの調整を図ろうとしている。

続いて、県庁と市役所に対応窓口を設置したほか、県市の財務職員に対して研修を実施し、ロイヤリティを財源とする事業の申請手続きの迅速化と財務報告書類の提出義務の遂行を支援してきている²²⁹。

企画庁は、パラグアイの分権化プロセスを支援する目的で、テリトリー開発・地域統合総局²³⁰を設置した。また、国家計画システム²³¹の枠組みにもとづき、政府機関や県の組織制度診断と、県や市の開発計画策定を支援している。

環境庁²³²は、2000年に法第 1561 号²³³により設立され、環境保全と天然資源管理を強化するため、権能の分権化を推進することを目指し、各県で環境局設置への支援を行っている。そのほか、保健セクターでは、1996年の国家保健法²³⁴をもとに、制度改革の一環として中央から県・市レベルへの保健サービス業務の分散化を開始した。続いて 1998年と 2006年には同法を修正し²³⁵ ²³⁶、県と市の保健協議会への権限を段階的に強化し、併せて財源の移管を進めている。

さらに、地方行政の基本方針となる開発計画の策定状況を見てみると、東部 14 県のうち、県開発計画を独自に策定し、保有している県はまだ 5 県²³⁷、市では、全国 236 市のうち 15

²²⁷ Ley 1309 de la distribución y depósito de los denominados Royalties y Compensaciones en Razón de Territorios inundados a los Gobiernos Departamentales y Municipales.

²²⁸ Secretaría de Estado de Administración Financiera.

²²⁹ パラグアイ政府、ルゴ政権 2 年目報告書、2010 年 3 月。

²³⁰ Dirección General de Desarrollo Territorial e Integración Regional.

²³¹ Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN).

²³² Secretaría del Ambiente (SEAM).

²³³ Ley 1561 que crea la Secretaría del Ambiente/2000.

²³⁴ Ley 1032, Sistema Nacional de Salud/96.

²³⁵ Reglamentación de la Ley 1032/98.

²³⁶ Ley 3007 que modifica y amplía la Ley 1032/2006.

²³⁷ サンペドロ、コルディジェラ、カアサパ（策定途中）、パラグアリ、カニンデジュの 5 県。

市²³⁸が開発計画を保有するに留まっている。さらに、これらの開発計画は企画庁の技術支援の下で策定されたものである。

C. 財政の分権

地方政府の財源が強化されることにより、財政の分権は段階的に進みつつある。1992年の憲法では、県と市がそれぞれ自己財源を持つことを担保されたほか、固定資産税の県市への再配分などの基本枠組みが定められた。1994年の県組織法²³⁹では、付加価値税、地方税、固定資産税、賭博税などの県市への再配分率が定められ、歳入の確保が強化された。1998年の法第1309号²⁴⁰では、イタイプとジャシレタの2つの2国間ダム公団からのロイヤリティを財源とする交付金の、国、県、市への配分率を定めた。さらに、2006年の法第2276号では、交付金が開発事業に、より重点的に活用されるように、その用途を規定した²⁴¹。以来、ロイヤリティは地方自治体の大きな財源となり、図3.5-3でわかるように、県・市への交付金は年々増加している。このため、ロイヤリティを適正、公正に活用できるような行政機能の強化が重要な課題となり、大蔵省が実施中の行政の分権化支援は、この課題に対応するためのものである。

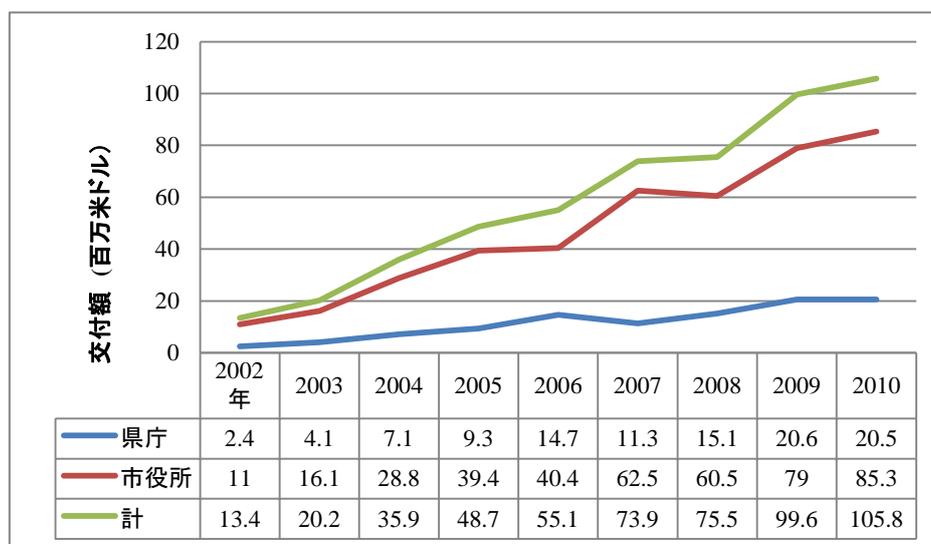


図 3.5-3 県と市のロイヤリティ交付額の推移²⁴²

²³⁸ ベレン、コンセプション、ロレト、ウブ・ジャウ、カアグアス、ドクトル・セシリオ・バエス、エレ・イ・トレス・コラレス、サン・ホアキン、ウフ、アバイ、プエナビスタ、ドクトル・モイセス・ベルトニ、ヘネラル・モリニゴ、サン・ファン・ネボムセノ、パラグアリ、オルケタ（出所：聞きとり調査結果をもとに調査団が作成、2010年10月）。

²³⁹ Ley 426 Orgánica del Gobierno Departamental/94.

²⁴⁰ Ley 1309 de la distribución y depósito de los Royalties y Compensaciones en Razón de Territorios inundados a los Gobiernos Departamentales y Municipales/98.

²⁴¹ Ley 2279 /2006.

²⁴² CADEP, Observatorio Fiscal y Presupuestario (OFIP), 2010.

このように、大蔵省は地方交付金を適正に活用した地方開発を推進しているが、そのための自らの組織制度強化策として、2010年から2011年にかけて、以下の一連の改革を実施した。まず、2010年7月の大蔵省令第246号により、県・市の行政能力強化²⁴³を目的とした「県・市のための研修と技術支援計画（PROCADEM）」を開始した。さらに、省令第410号（2010年12月30日承認）により、PROCADEMの実施担当部門であった地方分権化ユニット（UDD）を発展させた地方行政政府ユニット（UDM）を財務次官室（SSEAF）の下に設置し、法第4249号/2011と大統領令第6071号/2011によりUDMの権限を強化した。たとえば、PROCADEMなどの、大蔵省が県・市に提供する技術支援やその他のサービスを調整する権限をUDMが握ることを定めた²⁴⁴。このほか、毎会計年度初頭の各県・市へのロイヤリティ交付の審査要件として、県市は前年度会計報告書の提出を同法により義務付けられ²⁴⁵、これを怠った県または市²⁴⁶に対しては、UDMが交付手続きを保留できることになった²⁴⁷。さらに、UDMが担当する事業資金と地方交付金の管理を財務管理ユニット（UAF）に集約²⁴⁸することで、支出プロセスを簡素化²⁴⁹した。

これら一連の改革は、地方交付金の透明性と効率性を高め、健全な地方開発を促進するため、地方政府の能力開発を支援する大蔵省内部の体制を強化するものである。最終的には財政の地方分権化を目指しているが、地方政府の能力が十分でない現時点においては、むしろ大蔵省UDMの主導の下で集約的・効率的に地方政府の能力開発を行い、分権化の基盤づくりを目指すものといえる。

3.5.3 行政管理能力の現状と課題

行政機関の管理能力では中央、地方のいずれのレベルの政府機関も、今後、改善すべき課題は多い。EDRIPP調査団は、CIMCに参加している10の中央政府機関と、4つのサブリージョンから1県1市ずつ、合計4県²⁵⁰と4市²⁵¹を対象に、a) 開発計画、b) 目標別予算管理、c) 財務管理、d) 事業の実施管理、e) 定常要業務のモニタリング・評価、f) 人材管理の6

²⁴³ 組織管理、財務管理、企画、事業実施、公共サービス提供、地域開発への取り組み、市民参加、ジェンダー、社会的包括、環境持続性などの分野での能力強化。

²⁴⁴ 大統領令 6071 号/2011 の第 271 条。

²⁴⁵ 法第 4249 号/2011 の第 159 条により 2011 年 2 月 28 日以降、各市庁は前年度の収支・予算執行の結果と現状を規定の書式により大蔵省の SSEAF に報告する義務を負う。不履行の場合、大蔵省はロイヤリティの交付を停止することができる。

²⁴⁶ 大蔵省の資料によれば、2009 年度会計報告を提出したのは 236 市のうち*市で、報告書の提出。

²⁴⁷ 大統領令 6071 号/2011 の第 258 条。

²⁴⁸ 大統領令 6071 号/2011 の第 274 条。

²⁴⁹ 大蔵省 UDM 所属の JICA アドバイザーによれば、これまで約 15 あった承認ステップを 5 つに単純化したとのこと。行政機関の予算の硬直性については、EDRIPP による行政機関能力調査でも各機関自身が指摘しており、より迅速なプロセスと年度途中での変更への柔軟性が課題となっている。

²⁵⁰ Cordillera, Itapúa, Concepción, Caazapá の 4 県。

²⁵¹ Arroyos y Esteros, Obligado, Horqueta, Caazapá の 4 市。

分野についての行政能力を調査し、5段階で評価した。そのほかの調査結果やワークショップでの結果と併せ、パラグアイの行政能力の現状について、以下のことがわかった。

A. 3 行政レベル全体の評価

中央政府 10 機関全体の行政能力の平均値は 4 県、4 市の各平均値より高く、各機関間の能力差も中央政府機関の値の方が相対的に小さい。6 分野総合の能力平均点では国 3.2 点、県 2.2 点、市 1.6 点だった。県の行政能力の平均値は中央政府と市庁の間にあり、上位の中央政府機関に近い能力を持つ県から、一部の市より低い能力の県まで、県の能力差は大きい。各レベルの評点の分布は、国が 2.7-3.4 点で分布幅 0.7、県が 1.4-3.3 点で分布幅 1.9、市が 0.9-2.6 点で分布幅 1.7 だった。市の能力差は比較的大きいものの、全般的に中央政府より低い。

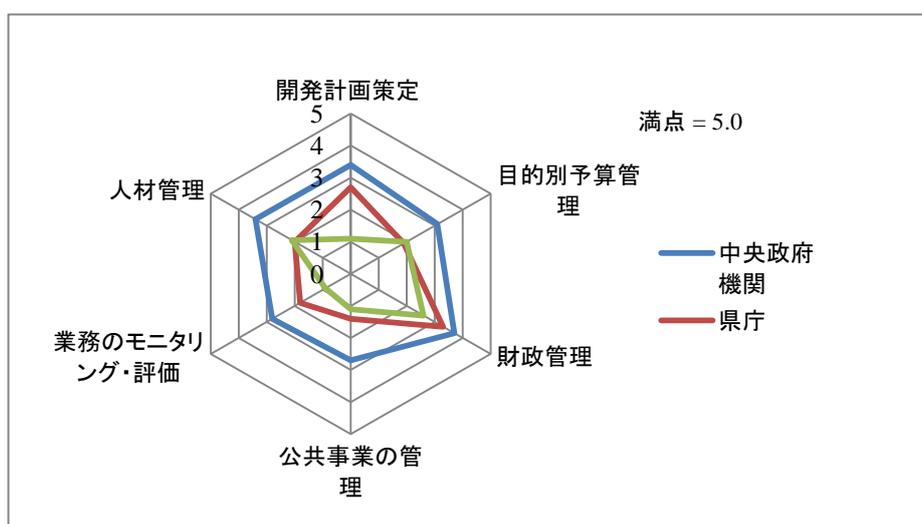


図 3.5-4 中央政府機関・県庁・市役所の行政管理能力の平均値

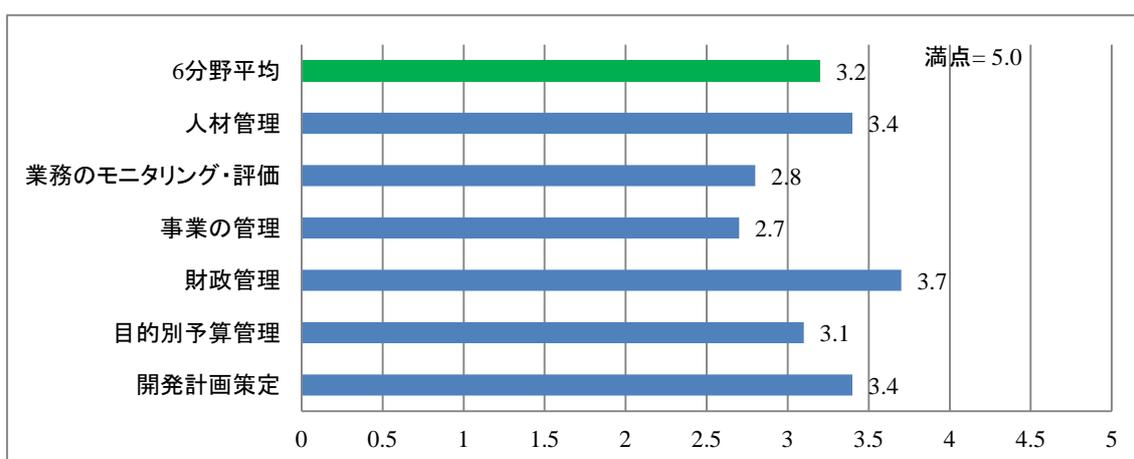


図 3.5-5 中央政府機関の行政管理能力の平均点

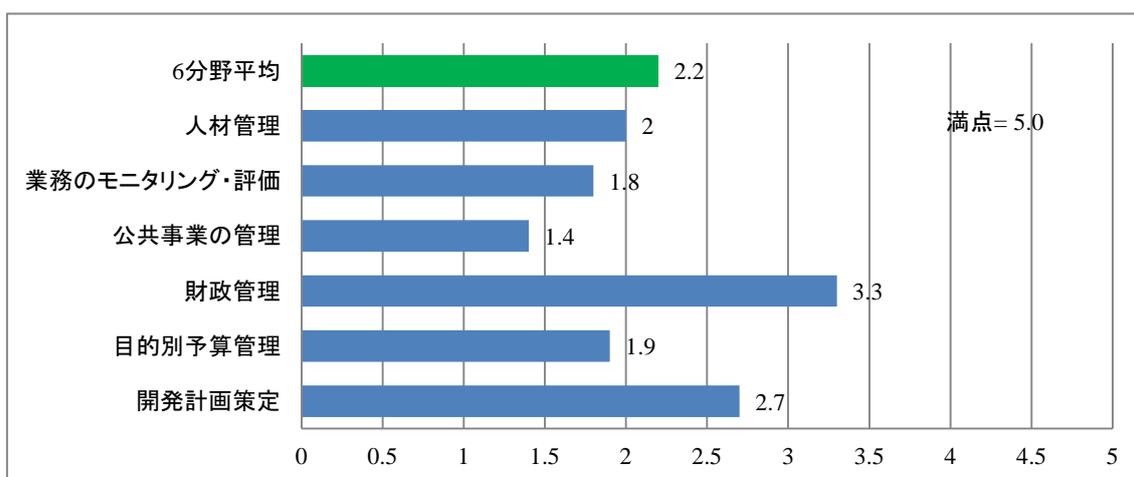


図 3.5-6 4 県庁の行政管理能力の平均値

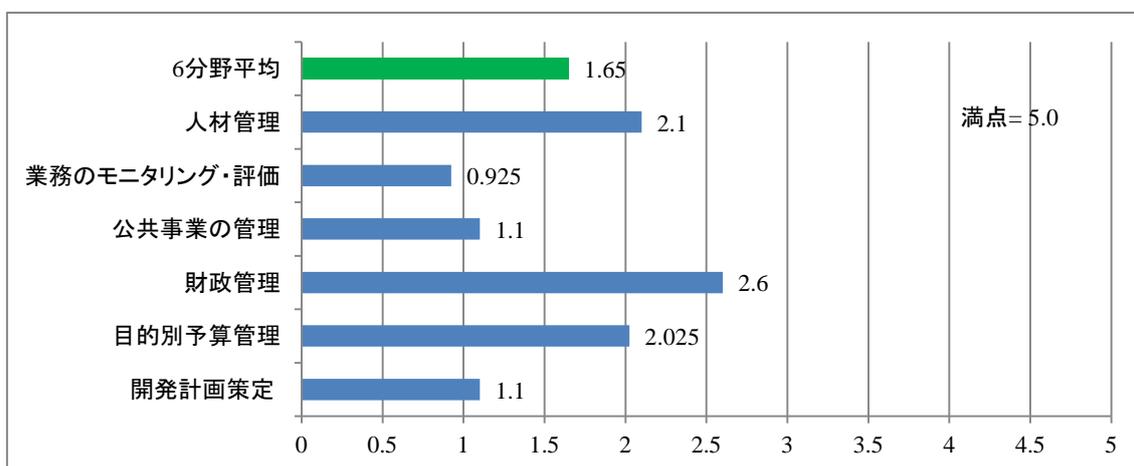


図 3.5-7 4 市役所の行政管理能力評価の平均値

分野別に見ると、中央、地方共通して c) 財政管理の平均値が高かった。大蔵省が組織の財務管理能力強化に努めたことが、その理由の 1 つである。大蔵省の努力により、税制システムが改善し²⁵²、ロイヤリティの透明性が向上し²⁵³、調達や予算申請手続き²⁵⁴が正常化し、財務管理に関する情報のシステム化が進み²⁵⁵、能力開発プログラムが実施された²⁵⁶。

²⁵² 2004 年の財政適正化を図った法第 2421 号など。

²⁵³ 2011 年の法第 4249 号第 150 条により、2011 年 2 月 28 日以降、全ての市が大蔵省の SSEAF に前会計年度の財政バランスを報告するよう義務付けられた。市がこの義務を果たさなかった場合、大蔵省はロイヤリティの交付を一時停止することができる。

²⁵⁴ Método de Estandarización de Control de Institución Pública: MECP.

²⁵⁵ Sistema Informático de Administración Financiera (SIAF), Sistema de Contabilidad (SICO).

²⁵⁶ 県と市のための研修・技術支援プログラム (Programa de Capacitación y Asistencia Técnica para Departamentos y Municipios : PROCADEM) による、県・市に対するトレーニング。

中央と地方共通で能力の平均値が低いのは、d) 公共投資事業の実施管理と e) 定常業務のモニタリング・評価の 2 分野だった。その理由としては、事業や業務全般の体系的な管理を義務づける法制度がまだないため、体系的なモニタリング・評価がドナー機関の支援による事業に限定されていることが挙げられる。つまり、ドナープロジェクトの場合は、ドナーの基準に沿って事業のモニタリング・評価が体系的に行われるが、パラグアイ政府機関固有の事業では、大蔵省の指導による予算管理に関する審査や監査手続きのほか、会計監査などの限定的な管理にとどまっている。

地方政府の開発計画策定の能力はまだ十分ではない。中央省庁から県、市の地方レベルにいくにしたがって、開発計画策定能力の平均値は順に 5 点満点で 3.4、2.7、1.1 と低くなる。中央省庁では、担当部門の職員は参加型開発手法やログフレームなどの計画策定技術に関する知識を備えているほか、参加型開発のファシリテーターの職員を擁している省庁（農牧省、企画庁）もある。また、10 省庁のうち 7 省庁が国家総合開発計画または国家レベルのセクター開発計画を自力で策定していることから、これらの機関は一定の計画策定能力を備えているといえる。

表 3.5-1 中央政府の開発計画

機関名	国家開発計画	セクター開発計画	組織戦略計画	年間実施計画/ 年間組織計画
大統領府社会官房	PPDS ²⁵⁷			✓
企画庁			PEI ²⁵⁸	✓
環境庁		PAN ²⁵⁹		✓
大蔵省	PEES ²⁶⁰			✓
公共事業通信省		PE ²⁶¹		✓
		PNSV ²⁶²		
教育文化省		PNE ²⁶³		✓
農牧省		MEA ²⁶⁴		✓
高政府福祉省		PNSIN ²⁶⁵		✓
商工省				✓
国立農村開発農地院				✓

出所 パラグアイ政府機関ウェブページなどから EDRIPP 調査団作成, 2011 年 1 月

²⁵⁷ 社会開発公共政策 2010-2020 (La Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020)。

²⁵⁸ 組織戦略計画 2007-2012 (Plan Estratégico Institucional 2007-2012)。

²⁵⁹ 国家環境政策 (Política Ambiental Nacional)。

²⁶⁰ 経済社会戦略計画 (Plan Estratégico Económico-Social 2008/2013)。

²⁶¹ 戦略計画 2008-2013 (Plan Estratégico 2008-2013)。

²⁶² 国家道路保安計画 (Plan Nacional de Seguridad Vial 2008-2013)。

²⁶³ 国家教育計画 2024 (Plan Nacional de Educación 2024)。

²⁶⁴ 農業戦略枠組み (Marco Estratégico Agrario 2009/2018)。

²⁶⁵ 子供の保健のための国家総合計画 (Plan Nacional de Salud Integral de la Niñez 2008-2012)。

県の活動方針を示す県組織戦略（PEI）を保有している県は東部地域 14 県のうち 11 県²⁶⁶だが、地域の社会経済開発計画である県開発計画（PDD）を策定し保有している県は、東部 14 県の約 35%にあたる 5 県²⁶⁷にすぎない。しかし、高い計画管理能力を持つ一部の県も存在する。例えば、調査対象県の中では、PEI と PDD の両方を保有するコルディジェラ県のほか、イタプア県が、それぞれ 3.2 と 4.3 点と比較的高い評点を得ている。両県はドナーのプロジェクトの豊富な実施機会を通じて、開発計画の策定能力を培ってきたという²⁶⁸。

表 3.5-2 各県の開発計画保有状況

県	県開発計画 (PDD)	県組織戦略 (PEI)	年間実施計画 (POAs)
コンセプション		✓	✓
サンペドロ	✓	✓	✓
コルディジェラ	✓	✓	✓
カグアス		✓	✓
カアサパ	✓	✓	✓
イタプア		✓	✓
ミシオネス		✓	✓
パラグアリ	✓		✓
アルトパラナ		✓	✓
ニエンブク		✓	✓
アマンバイ		✓	✓
カニンデジュ	✓	✓	✓
セントラル			✓
グアイラ			✓

出所 EDRIPP 調査団インタビューより作成、2010 年 10 月

表 3.5-3 開発計画を持っている市

市	ベレン、コンセプション、ロレット、オルケタ、イビジャウ、サンエスタニスラウ、カアグアス、ドクトル・セシリオ・バエス、R.I. 3 コラレス、サン・ホアキン、レパトリアシオン、ジュ、アバイ、プエナビスタ、ドクトル・モイセス・S・ベルトーニ、ヘネラル・H・モリニゴ、サンフアン・ネポムセノ、パラグアリ、ヘスス、ベジャビスタ*、オネアウ*、オブリガード*。ヌエバ・アルボラダ、サンタリタ、イタキリ（計 25 市）
---	---

* ベジャビスタ、オネアウ、オブリガードの 3 市は合同で 2008 年 6 月にコロニアス・ウニダスのテリトリー開発計画を策定した。

出所 EDRIPP 調査団インタビューより作成、2010 年 10 月

²⁶⁶ コンセプション、サンペドロ、コルディジェラ、カグアス、イタプア、ミシオネス、アルトパラナ、ニエンブク、アマンバイ、カニンデジュ、カアサパの 11 県。

²⁶⁷ サンペドロ、コルディジェラ、パラグアリ、カニンデジュ、カアサパ（作成中）の 5 県。

²⁶⁸ 県庁での補足インタビュー結果。

市レベルの評点は4市平均で1.1点と低い。市開発計画（PDM）を持つ市は東部215市のうち約11.6%に相当する25市だけであることから、開発計画策定能力の開発は、多くの市で今後取り組むべき課題であることがわかる。他方で、高い能力を持つ市も一部には存在し、市の間での能力差が大きい。例えば、周辺の2市と共同でテリトリアル開発計画を作成しているオブリガード市は2.6点と比較的高い評点を得た。同市は市決議に基づき、年間事業計画策定、年間予算策定と年次活動報告のために、多様な参加者²⁶⁹の下に公聴会を開いており、市民社会の参加と情報公開の度合いが高く、基礎自治体として市民社会との直接対話ができるような仕組み作りに取り組んでいる。

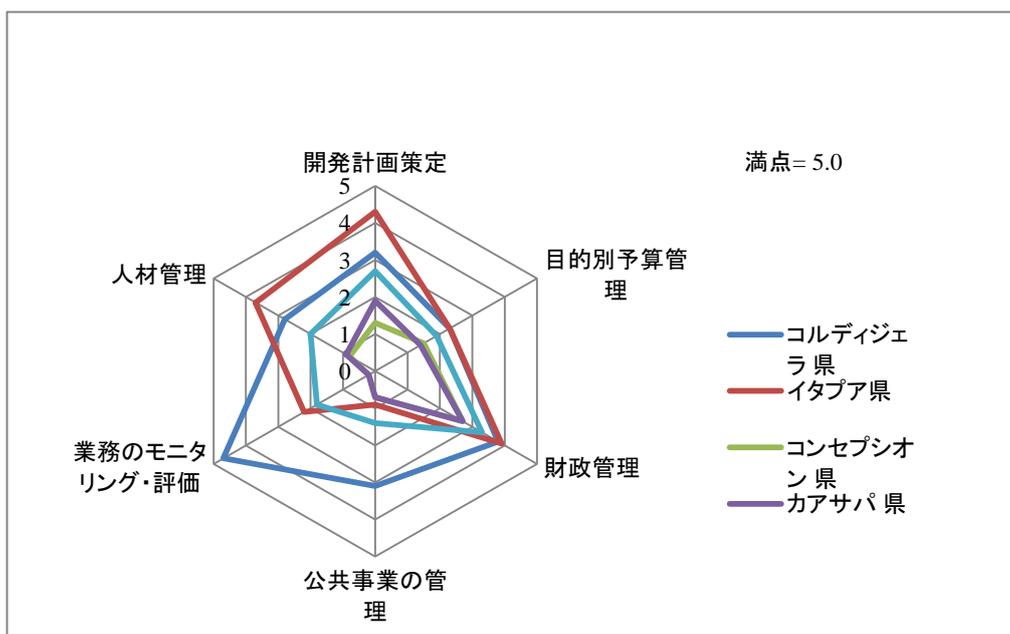


図 3.5-8 4 県庁の行政管理能力評価結果

²⁶⁹ 学校、市民団体、地域保健委員会、地域教育委員会、生産者団体などが参加。

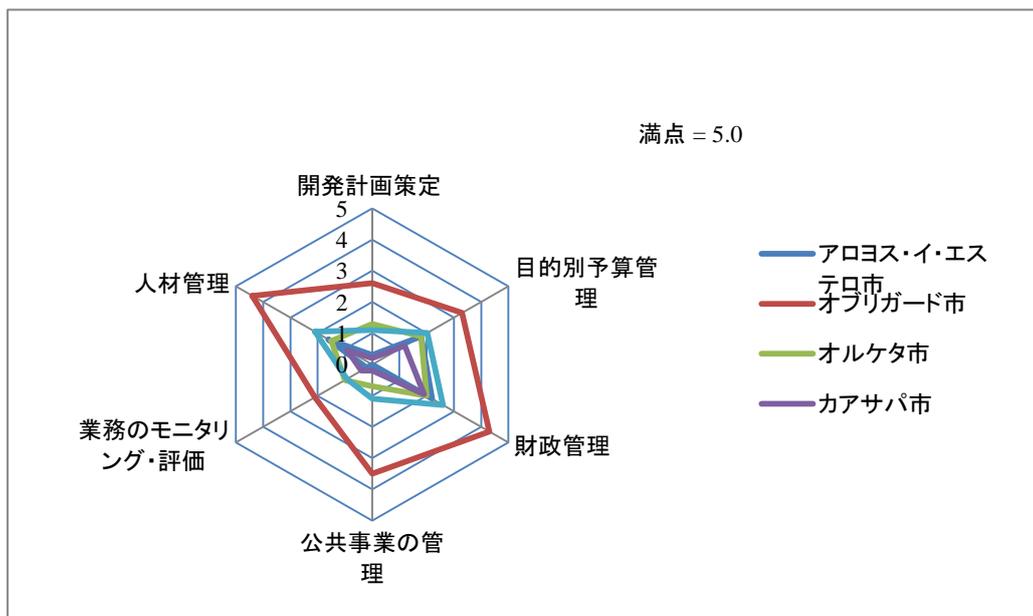


図 3.5-9 4 市役所の行政管理能力評価結果

B. 各行政レベルの課題

行政管理能力評価結果の分析と補足インタビューにより抽出された、中央、地方行政レベルでの主な課題は以下のとおり。

中央レベル

計画策定における幅広い関係者の参加の不足

省庁内の関係者との調整、計画と予算の連携を取るための担当部門相互や大蔵省の参加と調整、事業の重複を避け、相互補完を図るための他省庁との調整、開発計画策定での市民参加機会などが十分ではない面がある。特に、地方分権と、テリトリアルアプローチを推進する上では、市民参加、産官学にわたる多様な社会アクターの参加、地方政府や他省庁との意見調整を確保する制度とメカニズムの導入は重要である。

硬直した予算手続き

パラグアイの予算制度は大蔵省に権限が集中している。各行政機関内でも予算手続きは手順数が多い²⁷⁰ほか、組織の中で直列になっている手順が多いため、承認のプロセス内に不在者が居ると手続きが滞る。これらの原因により、年度途中での予算修正手続きでは非常に時間がかかり、必要な時期に施策を実施できないことがある²⁷¹。現在、大蔵省のリーダーシップの下に財政の地方分権化へ向かう準備として、公共財政管理の強化と地方政府の

²⁷⁰ 手順が多い一例として、大蔵省所属の JICA アドバイザーによれば、地方交付金の支出にかかる承認ステップは大蔵省内だけで約 15 あったという。

²⁷¹ 農牧省普及局 (DEAg) の普及員の増員の手続きでは、予算が承認された時には普及対象の作物の作期が終わっていたことがあった。(EDRIPP が実施したワークショップでの DEAg 普及員の発言。)

財務管理能力強化²⁷²を推進中で、その中で大蔵省内の予算承認手続きの簡素化を実施している²⁷³。予算手続きの改善は、財政の分権化の枠組みの中で、各省庁や地方政府の財務管理能力を考慮しながら慎重に進める必要があるため、拙速な権限の移譲を避け、大蔵省のイニシアティブにより、財務能力の開発と調和させた総合的な手順の合理化が必要である。

公共投資事業のモニタリング・評価の未整備

ドナー支援の事業の場合、事業のモニタリング・評価はドナーの方法論に則って行われ、事業関係者で情報共有されるほか、ウェブサイトや報告書類を通じて情報公開される。大蔵省は、公共投資ユニット²⁷⁴を作り、フィージビリティ分析やリスク管理などのための能力強化を図っている。一方、パラグアイ政府固有の予算による公共投資事業の場合、予算の審査目的としたモニタリング・評価が主流で²⁷⁵、総合的な視点²⁷⁶を持ったモニタリング・評価の実施が法制度で義務付けられていない。モニタリング・評価は事業実施の効果と透明性を高めるだけでなく、情報共有によって事業の関係者相互の連携を強化したり、有効な事業を形成する上でも重要である。

中央政府による、この状況への有効な施策として国家計画システム（SISPLAN）²⁷⁷の開始が挙げられる。企画庁は 2008 年に国、県、市、セクターの全開発計画と主な公共投資を、計画策定、調達、事業実施、予算管理、モニタリング、評価の、一連の事業サイクルに沿って一貫して管理するための国家計画システムを策定し、その枠組みに沿って県庁、市庁の計画策定とモニタリング・評価の支援を開始した。以来、今日までに策定された県庁、市庁の開発計画の多くは国家計画システムの枠組みに沿って、企画庁と大蔵省²⁷⁸の支援により策定されたものである。国家計画システムは、これまで組織別にバラバラに管理されてきた開発計画の情報を集約し、事業サイクルに沿って共通の枠組みで管理することにより、各事業を含む開発計画相互の連携、計画と予算の連携の強化という面で、有効なツールとなり得る。しかしながら、現在はまだ法制度化されていないことなどの理由により、他の省庁との協調は限定的なものにとどまっている²⁷⁹。

²⁷² 2010 年 7 月の大蔵省令第 246 号。

²⁷³ 大統領令 6071 号/2011 の第 274 条。

²⁷⁴ Unidad Central de Inversión Pública.

²⁷⁵ 2010 年 7 月の大蔵省令第 246 号により実施中の、県・市の行政能力強化²⁷⁵を目的とした「県・市のための研修と技術支援計画（PROCADEM）」により推進されている予算審査システムもその 1 つ。

²⁷⁶ 一般には OECD の DAC が提唱する、妥当性、効率性、有効性、自立発展性、インパクトの 5 項目評価が用いられる。

²⁷⁷ Sistema de Planificación (SISPLAN)。 http://www.stp.gov.py/sisplan_que

²⁷⁸ Programa de Preinversión 1143 OC/PR.

²⁷⁹ 例えば、上記 SISPLAN の web に、計画文書類を開示しているのは企画庁の内局、外局の他は、科学技術審議会（CONACYT）、国軍官房室（Gabinete Militar）など大統領府の外局に限られている。



図 3.5-10 国家計画システムの概念図²⁸⁰

能力・成果主義に基づく人材管理の不足

各省庁の評価システムの主な目的は、勤務時間や休暇などの勤怠管理であり、各職員や部門の目標の達成度により昇進や昇給の主な判断材料とする、いわゆる成果主義の業績評価システムではない。また、給与体系は職位、勤続年数、資格・学位などにより制度化されているものの、採用、昇進や人事異動は政権交代を含む政治的な人事異動の影響を受けることが多い。また、公務員の採用は各省庁が個別に行っており、省庁横断的な統一された競争採用試験制度はない。パラグアイの社会ではこれらの点がすべて阻害要因とはいえない面もあるが、少なくとも機会の公平性を備えた民主的な行政機構とは言えず、職員の成果達成を引き出すインセンティブに欠ける制度といえる。

省庁間の調整機能の未整備²⁸¹

評価を行った 6 つの行政能力分野では、いずれも省庁間との相互の調整を持った活動は限定的である。わずかに農業農村開発のための統合行政システム (SIGEST) が、農牧省システムと称される同省の外局である 9 つの機関との調整を目指して 2008 年に起動²⁸²したほか、農地改革調整委員会 (CEPRA)²⁸³ が国立農村開発農地院ほかの入植地の関係機関²⁸⁴との

²⁸⁰ 出所：企画庁 2008。

²⁸¹ 省庁間調整機能の未整備と並び県市レベルでの調整機能の未整備も同様に重要な課題である。県市レベルの調整機能の現状を把握し機能強化の適切な方法を検証することを目的として、EDRIPP ではカアサパ県パイロットプロジェクトを実施した。このパイロットでは、ジャガイモ生産の導入を通じてカアサパ県庁が主導する機関間調整審議会の強化を行なった。このパイロットの詳細な内容と教訓については添付資料 4 を参照されたい。

²⁸² 農業農村総合管理システム(Sistema Integrado de Gestion para el Desarrollo Agrario y Rural). 政令第 169 号/2008 年に依拠。 <http://www.mag.gov.py/index.php?pag=sigest.html>

²⁸³ Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria. 政令第 838 号/2008 年。

²⁸⁴ 厚生福祉省環境衛生局 (SENASA), 国家住宅委員会 (CONAVI), 国営電力公社 (ANDE), 企画庁 (STP), 公共事業通信省 (MOPC), 厚生福祉省 (MSPyBS), 国家緊急事態庁 (SEN), 社会活動庁 (SAS), 国立心身障害者擁護院 (INPRO), 社会支援・慈善事業総局 (DIBEN), 教育文化省 (MEC), 農業信用公庫 (CAH), 農牧省 (MAG), 国立農村開発農地院 (INDERT), 法務労働省国家労働研修システム (MJT-SINAFOCAL), 国家セメント公社 (INC), 国立林業研究所 (INFONA), パラグアイ通信公社 (COPACO), 内務省 (MI), 環境庁 (SEAM), 国立植

調整のために同じく 2008 年に設立されたところで、他の省庁間の相互調整の制度化された仕組みはまだない。

県・市レベル

県・市の中期地域開発計画の未整備

県庁の活動方針を示す県組織戦略（PEI）を持つ県庁は東部地域 14 県のうち約 79%の 11 県²⁸⁵だが、県の 5 年社会経済開発計画である県開発計画（PDD）を策定し保有している県は、東部 14 県のうち約 35.7%の 5 県²⁸⁶にすぎない。市では、東部地域 221 市のうち、市開発計画（PDM）を保有するのはわずか 11.6%の 25 市に留まっている。

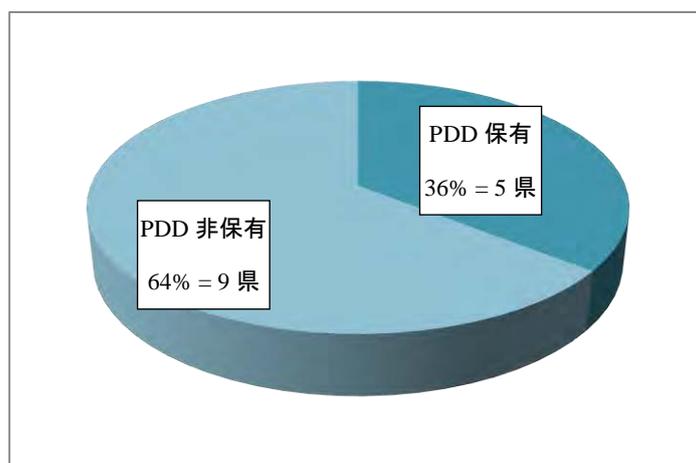


図 3.5-11 PDD を保有する県と保有しない県の割合

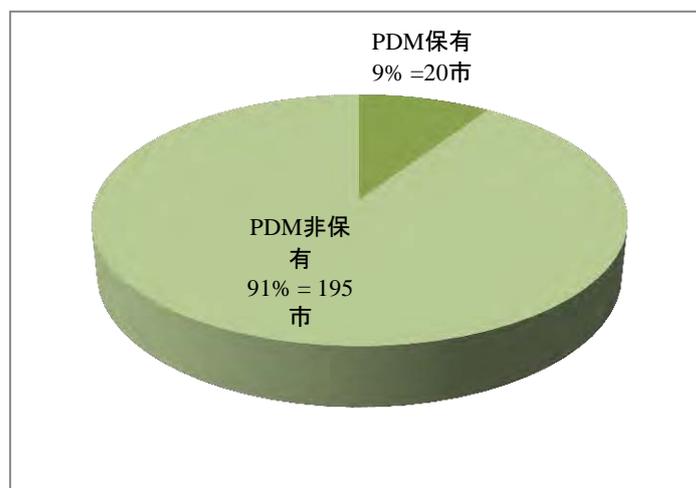


図 3.5-12 PDM を保有する市と保有しない市の割合

物・種子品質・防疫事業団(SENAVE)、商工省(MIC)、大蔵省(MH)、女性庁(Secretaría de la Mujer)、児童庁(Secretaría de la Niñez)、国家調達局(Procuraduría General)、県庁、市役所、農村生産者団体、各セクターの団体。

²⁸⁵ コンセプション、サンペドロ、コルディジェラ、カグアス、イタブア、ミシオネス、アルトパラナ、ニエンブク、アマンバイ、カニンデジュ、カアサパの 11 県。

²⁸⁶ サンペドロ、コルディジェラ、パラグアリ、カニンデジュ、カアサパ（作成中）の 5 県。

県・市の計画管理能力の不足

すでに PDD、PDM を保有している市のほとんどは企画庁やドナーなどの支援を得て策定されたもので、今後自力で地域の中期開発計画を策定し、その実施状況をモニタリング・評価できる組織能力と人材の開発が必要である。

特に、今後地方分権のキーアクターとなるべき、市の能力強化は重要である。調査対象 4 市の開発計画管理に関する能力²⁸⁷の平均点は 1.1 点と 4 県の平均点 2.7 を大きく下回っている。このうち、すでに市開発計画を持っている 2 市を含めて、開発計画を管理する部門を特定している市はない。これは、中央政府の支援の下で市開発計画を策定した後は、継続的に開発計画を独自でモニタリングする体制がないことを意味しており、市開発計画管理のための制度、組織作りから始める必要がある。他方で、年間事業案や予算案の公聴会を実施している県²⁸⁸、市²⁸⁹があり、このような既存の市民参加の仕組みを活用した計画策定能力の開発が可能と思われる。

開発計画と予算との連携不足

現在策定されている県、市の開発計画の中で、予算計画を開発計画内容に連携させているものはまだない。県・市は開発資金の多くを国からの地方交付金に頼っていることや、単年度予算制度などの理由で予算配分の見通しを立てにくいことは事実だが、地方財政と開発計画の整合は地方行政の基本的要件である。

継続的な開発計画の管理ができない

パラグアイの行政機関では政権交代やトップの人事異動に伴い職員も異動するのが通例で、県や市も例外ではない。一方、開発計画は 5 カ年の中期計画であるが、必ずしも 5 年ごとの地方選挙直後に策定されているとは限らないため、開発計画と政権のライフサイクルが一致しないことがある。この場合、前職者との引き継ぎが行われないと、新担当者の下で開発計画が放置されることがある²⁹⁰。県開発計画は政策文書であるため、政治的変化の影響を受けることは避けがたいが、計画の対象期間内にわたって持続的に管理されなければ中期計画本来の意義を持たず、単なる政治的プロパガンダに終わってしまう。政権交代や人事異動に左右されない計画管理体制作りは、困難だが不可欠な課題である。

中期的予算枠組みの未整備

調査対象の 4 県とも、3 年以上の中期にわたる市固有の予算枠組みを持っておらず、大蔵省の中長期支出枠組みとの関連付けも行われていない。前項で述べた課題と併せて考えると、

²⁸⁷ 開発計画類の有無、計画と-事業実施 - 短中期予算との連携、行政と市民社会の幅広い参加度合い、計画の達成度の管理、の 4 視点。

²⁸⁸ イタプア県。

²⁸⁹ オルケタ市。

²⁹⁰ 一例として、EDRIPP の調査では、PDD を保有する県庁の中で、その存在を担当部門職員が知らないという県があった。

PDD、PDM などの地域の中期開発計画はそれぞれ単独で作られ、予算枠組みとの連関がないことがわかる。

予算配分における予算効率化のインセンティブの不足

調査対象 4 県・市のいずれも、大蔵省のプログラム・プロジェクトベースの予算管理を行っている²⁹¹が、いずれの県・市でも、各事業担当部門が効率的²⁹²に目標達成を指向するような、制度的インセンティブを組み込んだ予算配分メカニズム²⁹³を持っていない²⁹⁴。この原因としては、予算システム上の問題だけでなく、事業や業務実施のモニタリング・評価システムがないこと、予算執行の効率性に関する内部評価が行われていない²⁹⁵ことなどの原因による、総合的な行政管理上の課題といえる。

市民参加と情報公開の不足

PDD、PDM は企画庁の技術支援の下で公共・民間セクターと市民社会の参加も得ながら策定され、企画庁のウェブサイト²⁹⁶で閲覧可能である。財務管理分野では、国家財務管理法²⁹⁷に基づき、予算執行のモニタリングを実施中で、各省庁や県市の予算は大蔵省のウェブサイトで公開されているなど、情報公開が順次進められている。しかし、県市の事業や公共サービス提供に関しては、モニタリング・評価そのものが実施されていないため、市民社会に向けて開示すべき情報が十分でない。

情報技術インフラの未整備

財務管理能力の分野の平均点は、調査対象の 4 県では 3.3 点、4 市では 2.6 点だった。両者の平均点の差は、大蔵省の財務管理システム（SIAF）をインターネット上で操作できる環境が整っているか否か、財務担当職員が SIAF を活用できる能力を持っているか否かという点で差異が出たことが原因である。いずれの県・市もパーソナルコンピュータを活用しているが、庁舎内のインターネット接続環境は県市により多様である。環境の良くない県市では、財務報告や交付金申請に必要なデータを SIAF に直接入力できず、電子データを大蔵省に持参しているため、財務管理手続きが遅延する一因になっている。また、SIAF を操作する技術の研修機会についても、インターネット接続環境が良い県市では、デモ操作にアクセスしたり、電子メールでの問い合わせが可能のため、職員の習熟度が高い。

²⁹¹ この小項目の評点は平均で 3.3、分布幅は 2.0～4.8 点。2 県庁が 100%のプログラムベース予算管理を行っているとの回答だった。

²⁹² より少ない予算で、より多くの成果を生むこと。

²⁹³ 例えば、財務面で効率的な目標達成をした用途には次年度の配分率を上げるなど、いわゆる、実績ベースの予算配分システム。

²⁹⁴ 4 県庁ともこの小項目での自己評点はゼロ、市庁ではオブリガード市を除く他の 3 市がゼロである。

²⁹⁵ 内部評価は 4 県庁中 1 県、外部評価は 2 県のみが実施している。

²⁹⁶ <http://www.stp.gov.py/descentralizacion index>

²⁹⁷ 国家財政管理に関する法第 1535/99 号。

公共投資事業のモニタリング・評価ができていない

県または市の予算による事業で、何らかの評価基準にもとづいた総合的な視点からの事業評価（事前、中間、終了時、事後など）や実施可能性調査（フィージビリティスタディ）を行っている調査対象県・市はなかった。事業の優先順位を決める場合には、1) 年間実施計画（POA）に示された年間の政策目標に合致しているか否かの審査²⁹⁸、2) 予算の制約内で実行可能な事業を選択²⁹⁹、3) 県知事が掲げる政策目標に合致している事業を選択³⁰⁰、4) 県庁内の担当部局からの要請³⁰¹などで、県庁内の政治的判断が大きな決定要因である。中央政府に比べ、県・市はODA事業のカウンターパート機関の中軸になる機会が少ないため、ドナー機関の枠組みに沿ったモニタリング・評価が行われる機会も少ない。

定常業務のモニタリング・評価ができていない

県・市が行う公共サービスや窓口業務などの定常業務についてのモニタリング・評価も今後への課題である。この分野の平均点は、調査対象の4県では5点満点の1.8点、4市では0.9点と、特に市での評点が低い。コルディジェラ県庁は成果主義の県行政を目指し、独自の評価枠組みで事業のモニタリング・評価を行っているが、それ以外は、年間実施計画（POA）での達成是非を内部で評価している程度である。この原因としては、定常業務はアウトプットを特定しにくく、モニタリング・評価の指標設計に高度な技術が必要なことのほか、費用のほとんどが経常支出で賄われ、サービス別のコストを算出しにくいことが原因である。

能力・成果主義の人材管理の未整備

中央省庁と同質の課題である。この分野の平均点は、調査対象の4県では2.0点、4市では2.1点と、県市ではほとんど差異がない。特に、県と市の場合は首長の交代に伴う契約職員の人事刷新は常態化している。

人材育成の機会と能力の不足

まず、大都市圏から遠い地域では労働力のポテンシャルが質・量の両面で全体的に低いいため、求める能力に合致する人材獲得が難しい。さらに、中央政府が実施する、新しい政策や制度に関する研修は首都で行われることが多い。独自の研修プログラムを持っていない県市はこういった研修が貴重な研修機会となるが、予算の不足や、十分な数の職員がいないことなどが理由で、派遣人数や機会が限定されてしまう。こういった外的な阻害要因による人材獲得や機会の不足の他、政治的な人事異動や刷新が持続的な人材育成活動を妨げ、

²⁹⁸ コルディジェラ県。

²⁹⁹ イタプア県。

³⁰⁰ コンセプション県。教育、健康、公共インフラ、生産の4分野の公共投資を優先する。

³⁰¹ カアサバ県。

成果主義人事管理の未整備や業務のモニタリング・評価がないなどの組織・制度的な能力不足が職員のモチベーションを削いでいる³⁰²。

C. 市民社会の課題



民主的開発の基本理念の未成熟

EDRIPP で実施した、サブリージョン、テリトリーでの参加型ワークショップでは、公共投資や公共サービスの拡充への要望と、それに応えられない行政能力の現状へのギャップが表明されていた。しかしながら他方では、住民登録カードの取得者割合が全国平均で 62.6%³⁰³と低く、また、農村部ではバイクや自動車のナンバープレートを取得していないケースがある³⁰⁴など、住民としての義務を果たす意識が希薄な面を見出すことができた。言い換えると、住民の中には、公共財の受益者としての権利の意識が強い一方で、地域社会の一員として公共の義務を果たすという意識がまだ十分に育っていない面がある。

パラグアイ憲法が目指している民主的 decentralization を今後一層成熟させるためには、地域開発の主体である地域住民自身が、地域の問題について自ら認識し、解決策を考え、知的・物的資源を提供し合い、時には住民自身が公共財を生み出し提供し合いながら問題解決を図っていくことが、より強く求められる。ここで住民に強く求められるのは、開発の主体者としての権利の意識のみならず、地域に存在する問題の当事者としての高いコミットメントである。

民主的 decentralization では、行政の権限、責任、資源（財政、資産、人材）をより住民に近いレベルの地方行政機関に移譲し、地域住民の意思決定と参加の度合いを強めた、いわゆる住民による自治を深化させていく。この過程では、民主的 decentralization 制度の整備や地方政府の能力開発が必要になるが、同時に地域住民に対しては、民主主義の基本理念や民主的 decentralization

³⁰² 他方で、コロニアス・ウニダス農協の本拠があるオブリガード市のように、豊富な労働潜在力に依拠した能力主義の人材登用、独自予算による定期職員研修や大学との協定研修などを実施し、地域のポテンシャルを活用し、戦略的な投資を行うことで人材育成に取り組んでいる市もある。

³⁰³ 出所：国家統計局 国家人口住居センサス 2002 年。

³⁰⁴ EDRIPP のワークショップでの住民の参加者住民の発言。農民金融で融資を受けたいが、このようなことが原因で融資の要件を満たせないという発言が、複数回のワークショップで聞かれた。

についての正しい理解を促進するための、啓発や意識改革も不可欠である。制度を整備し、公共財の提供者たる行政府の能力を強化しただけで、自治の主体者である地域住民の意識が伴わなければ民主的分散分権にはならない。

さらに、テリトリアルアプローチによる地域開発では、民主的分散分権を基本的な制度インフラにしたうえで、持続的天然資源管理、多様な市民社会の結束強化、地域のポテンシャルを活用した地域経済開発などの要素が必要になり、これらについての基本理解を、開発の主体者となる地域の社会アクター全員で共有するための啓発が必要になる。

3.6 サブリージョン別の特徴とポテンシャル

3.6.1 東部地域のサブリージョン区分

前節では、東部地域全体の農村部の現状と課題を 4 視点別にまとめ、全体的な特徴を把握した。この節では、東部地域に含まれる各県の特徴を分析し、類似の特徴をもつ県をグループ化したサブリージョンを提案する。この目的は、各サブリージョンが持つそれぞれのポテンシャルを最大限に活用し、その特徴に沿って差別化された戦略を策定し、ビジョン 2030 を効果的かつ効率的に達成することにある。また、各サブリージョンの持続的農村開発の大きな方向性を定め、中央政府のセクター別政策をサブリージョンの特徴やニーズに調和させるとともに、サブリージョンの社会アクター間の連携促進や能力強化を行い、社会アクターの参加による社会マネジメントを推進することも目的としている。

本調査の第 1 段階として東部地域 14 県の 10 分野の指標（人口、貧困、人間開発、教育、市民権、保健、経済、インフラ、環境、制度・ガバナンス）を用いてクラスター分析を実施した。このクラスター分析では、人口センサス（1992 年、2002 年）、2000 年家計調査および関係省庁提供資料から得られたデータを用いた³⁰⁵。その結果、東部地域を 5 つのサブリージョンにグループ化することを提案した。この結果を示したのが図 3.6-1 である。各サブリージョンの特徴を一言で表現するために、サブリージョン 1 は集約生産地域、サブリージョン 2 は伝統農村地域、サブリージョン 3 は移行地域、サブリージョン 4 は輸出農業地域、サブリージョン 5 は首都圏地域とした。

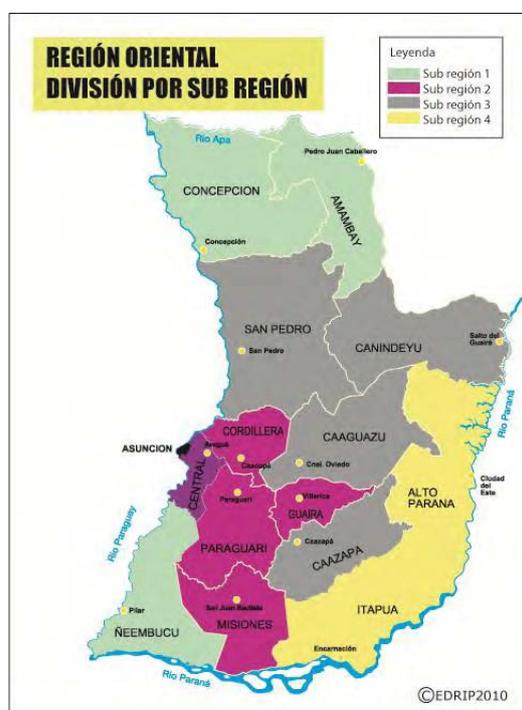


図 3.6-1 東部地域のグループ化

各サブリージョンに含まれる県はそれぞれ固有の特徴をもつ一方で、全体としてみるならば、多くの類似する特徴をもつことが明らかになった。また、このクラスター分析で得られた結果を図 3.2-30 にある土地利用図（大豆、トウモロコシ、小麦、ヒマワリ、ゴマの生産³⁰⁶）と比較し、それらに関連性があることも確認した。

しかしながら、上記の分析では、幾つか不十分な点があることも明らかになった。第 1 に、県レベルの指標を用いているため、同一県内に明らかに存在する地域特性の違いを分析に

³⁰⁵ クラスター分析の方法論とデータの詳細については、付属資料 A1 を参照されたい。

³⁰⁶ 情報提供：INBIO

反映できない。第2に、上記の分析では60以上に及ぶ指標を用いてクラスター分析を行なったため、どの指標がグループ化の結果に強く影響を及ぼしているのか明らかでないという問題もある。また、環境に関しては県別や市別での情報が極めて限られているため、他指標と同様にクラスター分析を行なうことが難しいという技術的問題もある。

これらの問題に対処するため、第2段階として、市別データを用いてクラスター分析を実施した。この分析では、経済生産と社会文化の視点で適切と思われる以下の3つの指標を選択して、同一県内の異なる地域特性を把握した。(1) 大規模機械化農業を代表する指標として「機械化農業が行なわれている土地面積が各市の土地面積に占める割合」、(2) 牧畜地域を代表する指標として「牧畜面積が市面積に占める割合」、(3) 地域の「移行」を示す指標として「ある市に10年以上在住する生産者数とその市の全生産者数に占める割合」。指標数を少数に限ることによって分析結果を理解しやすいようにした。さらに、このクラスター分析の結果に環境マップを重ね合わせて、環境の視点からサブリージョン区分を検討した。以上の分析結果を踏まえて、第1段階で実施した県別データによるクラスター分析の妥当性を検討した。

以上の2段階クラスター分析の結果、この文書では東部地域の農村部を以下の4つのサブリージョンにグループ化することを提案する(表3.6-1)。ここで注意すべきは、サブリージョン1に属する3県は多くの共通特性をもちながらも、環境面で大きな相違があることが調査で明らかになったことである。このため、サブリージョン1をさらに2つの小グループ(1Aと1B)にグループ化することが提案されている。また、サブリージョン5(首都圏地域)は都市部が大半であ

表 3.6-1 サブリージョン区分

サブリージョン名	県名
サブリージョン 1	1A: コンセプション県、アマンバイ県 1B: ニエンブク県
サブリージョン 2	コルディジェラ県、パラグアリ県、グアイラ県、ミシオネス県
サブリージョン 3	サンペドロ県、カニンデジュ県、カグアス県、カアサパ県
サブリージョン 4	アルトパラナ県、イタプア県

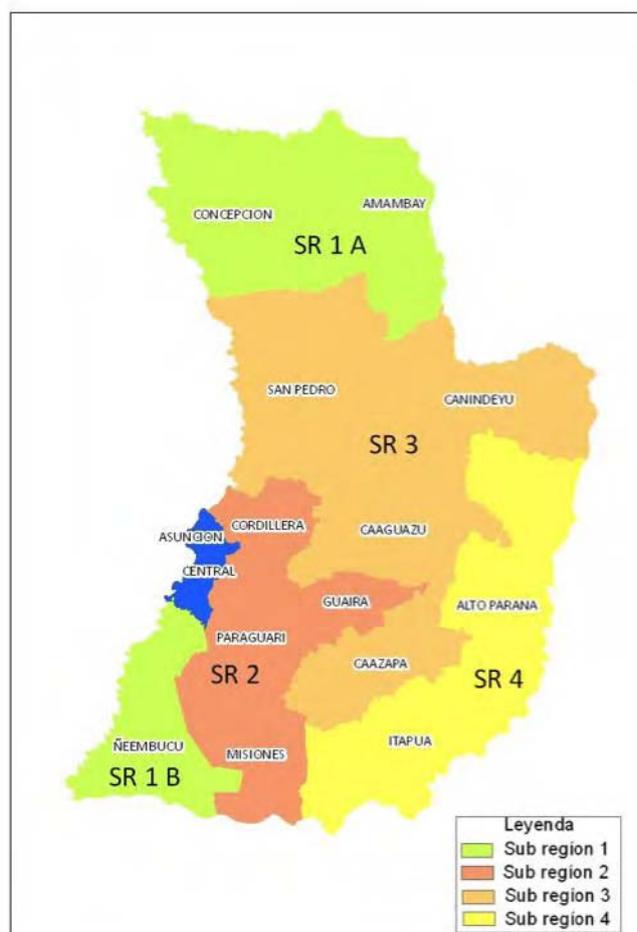


図 3.6-2 サブリージョン

ることから対象地域には含まれていない。

第 3.6.2 節から第 3.6.5 節では、上記で説明したサブリージョン区分にしたがって、各サブリージョンの特徴とポテンシャルを把握する。3.6.2 節から 3.6.5 節に記す図や表は、3.6.5 節最後を参照されたい。

3.6.2 サブリージョン 1 の特徴とポテンシャル

サブリージョン 1 は、東部地域の北部に位置しブラジルと国境を接するコンセプション県とアマンバイ県（サブリージョン 1A）、そして東部地域の南西部の位置しアルゼンチンと国境を接するニエンブク県（サブリージョン 1B）の 3 県から構成される。サブリージョン 1 の総面積は 426 万 175km²、そのうちサブリージョン 1A は 310 万 5704 km²、サブリージョン 1B は 115 万 4471 km²を占める。

以下では、テリトリアルアプローチの 4 つの視点—社会文化、経済生産、環境、政策制度—の順に、サブリージョン 1 の特徴とポテンシャルをまとめる。

A. 社会文化

社会文化の視点ではサブリージョン 1 の「人々」に焦点を絞り、人口の基本的特徴と長期的趨勢、そして人々の生活状況（貧困、所得不平等、人間開発、教育、保健医療、栄養、食糧自給）を中心に分析する。

人口の推移 政府統計局³⁰⁷の推計によると、2009年のサブリージョン1の人口は約40万人、人口密度は平均9.0人/km²で、全サブリージョンのなかで人口数および人口密度のいずれも最も低い人口希少地域である（表3.6-2）。また、人口の推移をみると、1992年から2009年の間にサブリージョン1の人口は年平均1%程度の増加に留まり、東部地域全体の人口増加率を大きく下回っている。また、2002年の総人口に占める農村人口の割合は約50%で、東部地域の平均的な水準にある。

伝統農村地域では古くからその地域に入植した生産者がより多く居住する特徴がある一方で、移行地域では新たに入植した生産者がより多く居住し社会変化をもたらしつつあるといった特徴をもつであろう。図3.6-3は、2008年に農場に居住する生産者の在住年数をサブリージョンごとに示している。この図をみると、サブリージョン1の在住年数10年以上の生産者の割合は72.5%でサブリージョン中の中間に位置し、全サブリージョンの平均75%よりも短いことから、人口移動が平均より低いことがわかる。

³⁰⁷ Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC).

貧困と所得不平等 図 3.6-4 は 2002 年のサブリージョン別の貧困率（人口に占める貧困人口の割合）を示している。この図を見ると、サブリージョン 1 はサブリージョンの中で貧困率がサブリージョン 3 に次いで高い 44.4% となっている。しかしながら、所得不平等度を示すジニ係数では、全リージョンの平均値よりもやや低い 0.50 になっている（図 3.6-5）。図 3.6-6 は 2002 年の住民の「生活の質」を人間開発指標でサブリージョン別に比較している。これによると、サブリージョン 1 の指標は 0.729 であり、5 つのサブリージョンの中で最も低い生活の質が低い地域として特徴づけられる。

教育 農村開発を持続的に進め地域住民の生活の質を向上させるためには、住民の教育へのアクセスを向上させることが不可欠である。

図 3.6-7 は 2002 年の教育ニーズの不充足度（NBI）をサブリージョン別に示している。この図を見ると、サブリージョン 1 は教育アクセスの不充足度がサブリージョンの中で最も高いことがわかる。とりわけ農村世帯では平均不充足度が 38.6% と最も高く、サブリージョン 5（セントラル県）の 2 倍以上に達する。また、図 3.6-8 に示した 2002 年のサブリージョン別平均教育年数をみると、サブリージョン 1 は 6.1 年で、サブリージョン 3 の 5.1 年に次いで低い数字になっている。

保健医療 地域住民の生活の質を向上するうえで、保健医療を充実させることの重要性を強調しすぎることはないであろう。

はじめに、図 3.6-9 では、2002 年の出生時平均余命をサブリージョン別に示した。これを見ると、サブリージョン 1 は 68.9 年で、サブリージョン 4 と共に最も低い水準になっている。また図 3.6-10 では、2005 年の妊産婦死亡率と乳児死亡率をサブリージョンごとに示している。この図をみても、サブリージョン 1 の乳児死亡率は 1000 出生数あたり 18.4 人となり、サブリージョンの中で最も高い。また、妊産婦死亡率についてもサブリージョン 3 の 100 万出生数あたり 29 人に告ぐ 18.8 人となっている。

出生時平均余命、乳児死亡率、妊産婦死亡率に影響を与える要因は生活習慣や気候、風土などの地理的条件も含めて多岐にわたる。しかしながら、重要な要因の一つとして、地域住民の保健医療サービスへのアクセスが関連していると考えerことは妥当であろう。

図 3.6-11 は 2003 年の医療サービスへのアクセスに関してサブリージョンごとに示している。この図から、サブリージョン 1 の医療サービスへのアクセスは他サブリージョンと比較してむしろ高いことがわかる。例えば、サブリージョン 1 の人口 1 万人あたり医師数は 3.1 人で、サブリージョン 5（セントラル県）に次いで 2 番目の高さとなっている。医療サービスへのアクセスが比較的良いにもかかわらず、平均余命、妊産婦死亡率、乳児死亡率が高い理由の解明が必要であろう。

栄養と食糧自給 2010年に実施した農家生活実態調査によると、図 3.6-12 と図 3.6-13 に示すように、サブリージョン 1 のコンセプション県の 1 人 1 日当たりの平均摂取カロリーは 1537kcal、粗タンパクは 45g だった。同調査で最も高かったイタプア県の 2198kcal、62g とはかなりの開きがある。一般に、イタプア県の栄養摂取水準ならば基本的要件をほぼ満たしていると考えてよいが、コンセプション県の水準では不十分と言わざるをえない。食糧自給率でみると、コンセプション県はカロリーで 22%、粗タンパクでは 13%にすぎず、栄養摂取を購入食糧に依存している様子が浮かび上がる。

B. 経済生産

経済生産の視点ではサブリージョン 1 の「生産者」や「生産単位」に焦点を絞り、産業別人口、土地利用、農家、土地所有、生産量、基礎インフラの特徴とポテンシャルを分析する。

経済活動人口 2002年センサス統計によると、サブリージョン 1 の経済活動人口³⁰⁸は約 13 万 5 千人であり、これはサブリージョン 1 の総人口の 36.5%に相当する（表 3.6-3）。

サブリージョン 1 の経済活動人口を産業別に見ると、第 1 次産業（牧畜業、林業、農業など）が 38.4%、第 2 次産業（製造業など）が 16.5%、第 3 次産業（商業、サービス業など）が 43.5%となっている（表 3.6-3）。サブリージョン別に比較すると、サブリージョン 1 で第 1 次産業に従事する人口の割合（38.4%）は、サブリージョン 2（40.3%）やサブリージョン 3（59.5%）と比較すると相対的に少ない。とりわけサブリージョン 1 の中のアマンバイ県は第 1 次産業人口の割合が非常に低い一方で、第 3 次産業人口の割合が 51.2%と非常に高いという特徴をもつ。

土地利用 次にサブリージョン 1 の経済活動を土地利用の観点から見てみよう。図 3.6-14 は 2008 年の各サブリージョンの土地利用を農業、牧畜業、林業、その他に分類して示している。これによると、サブリージョン 1 の牧畜利用面積が全土地面積に占める割合は平均 73.8%で、サブリージョン中で最も高いことがわかる。広大な牧草地を利用して、2008 年にはコンセプション県では約 89 万頭、アマンバイ県で約 82 万頭、ニエンブク県で約 59 万頭の牛が飼育されている。前節で見たように、肉牛生産量は東部地域の中で第 1 位のサンペドロ県に次いで、コンセプション県が第 2 位、アマンバイ県が第 3 位で、東部地域の肉牛生産の一大拠点となっている。

これとは対照的に、サブリージョン 1 では農業用土地面積の割合が平均 8.4%とサブリージョン中で最も低い。これもこのサブリージョンの特徴のひとつである。農業について県別に見ると異なる特徴が見られる。たとえば、コンセプション県ではゴマの生産が盛んで、

³⁰⁸ 政府統計局によると、経済活動人口（Economically active population）は「10 歳以上でセンサス実施日以前の 4 週間に仕事をしてきたか、仕事をしていないけれども探していた人口」と定義されている。

サブリージョン 3 に次ぐ第 2 位の生産地域となっている。また、アマンバイ県では最近になり大規模な機械化農業が推進されつつあり、大豆、トウモロコシ、小麦のような換金作物の生産量が急速に増加しつつある。対照的に、ニエンブク県ではその土壌特性から大規模な機械化農業は殆ど行なわれていないが、他方で綿花やサトウキビのような換金作物の生産が盛んである。ニエンブク県産の綿花を原料とする繊維や衣料業がピラル市を中心に発達している。

豊かな森林を利用した林業の土地面積の割合が平均 17.7%と全サブリージョン中で最も高いこともサブリージョン 1 の重要な特徴のひとつである。2008 年のサブリージョン 1 の森林面積は約 69 万 ha で、サブリージョン 3 の約 102 万 ha に次いで 2 番目に大きい(表 3.6-4)。しかしながら、1986 年から 2008 年までの 22 年間にサブリージョン 1 の森林の 43%が消失したことも見逃してはならない。

これらに加えて、サブリージョン 1 は豊富な水資源を活用した水産業のポテンシャルもある。コンセプシオン県はその西側をパラグアイ川、北側をブラジル国境のアパ川に接し、内陸部にも河川が多く水産資源が豊富である。また、それらの河川には多様な魚種が生息している。コンセプシオン県では、漁民が 6 つの漁業組合を形成している。同様に、ニエンブク県は西側をパラグアイ川、南側をアルゼンチン国境のパラナ川という大河に接し、内陸部ではネグロ川やヤカレ川 (Yacaré) などの河川がある。コンセプシオン県とニエンブク県では漁業がひとつの重要な経済活動であり、観光者向けスポーツフィッシングのポテンシャルもある。

土地所有 地域住民による土地所有は住民の安定した生活を保障するとともに、土地を担保とした融資へのアクセスを可能にする。図 3.6-15 の土地所有率をサブリージョンごとにまとめた。これを見ると、サブリージョン 1 は土地所有率が 63.3%とサブリージョン中で最も低いことがわかる。このデータからは明らかではないが、土地所有権を発行する行政サービスの地域格差も、こうしたサブリージョンごとの土地所有率の差に影響がある可能性があるだろう。

生産・所得 地域別の生産額や所得額を分析するには県別の国民経済計算を用いることが一般的であるが、パラグアイではこれに相当する統計が未整備な状況にある。このため、本開発調査でコンセプシオン県、コルディジェラ県、カアサパ県、イタプア県で農家生活実態調査を実施した³⁰⁹。ここでは、農村世帯に関する参考情報として、この調査の結果を報告する。

³⁰⁹ サブリージョン 1 からコンセプシオン県、SR2 からコルディジェラ県、サブリージョン 3 からカアサパ県、サブリージョン 4 からイタプア各県の 50ha 未満の世帯を無作為抽出し、農業、畜産、小規模事業、雇用、送金等の 5 カテゴリーについて、現金所得を調査した。所得額を直接尋ねず、売上、経費の各項目をすべて聞き取ったうえで実質現金所得を算出した。4 県それぞれ 250-270 世帯から回答を得た。調査実施時期は 2010 年 12 月から 2011 年 1 月。

この調査によると、この4県の平均世帯現金所得の度数分布は図3.6-16のようだった。サブリージョン1のコンセプション県は、世帯の平均所得が1511万グアラニーで、サブリージョン3のカアサパ県に次いで低い。最も高いサブリージョン4のイタプア県では2140万グアラニーだった。度数分布では、コンセプション県はカアサパ県と並んで、2000万グアラニー未満に79%の世帯が含まれている。同じ所得水準に入る世帯比率が、サブリージョン4のイタプア県では53%にすぎないことを考えると、コンセプション県の全般的な低所得ぶりが浮き彫りになる。

図3.6-17の所得構造をみると、現金所得の45%を労働所得、10%を送金等にそれぞれ依存している一方で、(1)作物、(2)畜産、(3)農産加工などを軸とする小規模事業—という自立性の高い3部門による所得は全体の45%にとどまっている。サブリージョン1は牧草地が圧倒的な比率を占めているが、その主役は大農であり、小農に限っていえば、むしろ農作物による所得の方が畜産所得よりも大きいことに注意すべきである。

融資へのアクセス 農村地域が発展するためには生産者を資金面から支える金融貯蓄貸付エージェンシーも欠かせない。図3.6-18は各サブリージョンについて農村金融の主要な貸手である農業信用公庫(CAH)、農協(Cooperativa)、国立勸業銀行(BNF)の2009年の平均店舗数を示している。これを見ると、サブリージョン1の農業信用公庫と農協の平均店舗数は1.3店と9店で、サブリージョンの中で最も低いことがわかる。また、国立勸業銀行についてもサブリージョン5(セントラル県)に次いで平均店舗数が少ない。

次に、こうした金融組織による実際の融資状況を見る。2008年全国農業センサス統計をもとに試算すると、サブリージョン1の農家のなかで融資を受けた農家数は10.8%で4つのサブリージョンの中で最も低く、東部地域全体の平均17.4%を大きく下回る(表3.6-5)。特にサブリージョン1のアマンバイ県では、融資を受けた農家の割合が僅か5.8%にとどまり、東部14県の中で最も低い数字になっている。

また、サブリージョン1の農家はどのような機関から融資を受けているのだろうか。2008年全国農業センサス統計によると、農業信用公庫(CAH)から融資を受けた農家数の割合が40.2%で最も高く、次いで商人/集荷業者(Comerciante/Acopiador)から融資割合が15.4%となっている(表3.6-5)。農協(Cooperativa)からの融資は4サブリージョンの中で最も低い13.6%となっている。この背景には、先に述べたように、サブリージョン1の農家の生産者団体加盟率が相対的に低いことと関係があると推測される。

基礎インフラ 農村部の人々の経済社会文化活動を支える道路、水道、電力、電気通信などの基礎インフラの整備状況をみると、サブリージョン1は整備が最も遅れた地域といえる。

表 3.6-6 は 2007 年の各サブリージョンの道路整備状況を示している。サブリージョン 1 の道路全長は単位面積 (1000km²) あたり 80.8km、そのうち舗装道路は僅かに 8.2km で、サブリージョン中で最も道路整備が遅れた地域である。

また、2002 年の県別水道普及率を見ると、サブリージョン 1 の水道普及率は 52.1%となっている (表 3.6-7)。これはサブリージョン 4 (57.5%) に次いで 2 番目に高い普及率だが、農村部に限ってみると、サブリージョン 1 の水道普及率は 24.7%と半分以下に落ち込み、4 つのサブリージョン中で最も低い普及率になっている。

2002 年の県別電化率を見ても、サブリージョン 1 の電化率は 78.5%で 4 つのサブリージョン中で最も低いことがわかる (表 3.6-8)。農村部に注目するとサブリージョン 1 の電化率は 61.3%で他サブリージョンとの格差はさらに大きく、最も高いサブリージョン 2 の 83.9%と比較して 20%以上低い。

2002 年の電気通信インフラ普及率を見ると、サブリージョン 1 の農村部はテレビ (41.4%)、固定電話 (1.1%)、携帯電話 (4.8%)、インターネット (0.0%) のすべての面で、サブリージョン中で最も普及が遅れた地域である (表 3.6-9)。しかしながら、政府統計局による 2009 年家計調査によると、2002 年以後に電気通信インフラが全国的に急速に普及しつつあることは特筆に値する。この調査では県別データは公表されていないが、パラグアイ全国でテレビ普及率が 86%、固定電話は 20.2%、携帯電話は 85.6%、インターネットは 11.1%まで高まったと推計されている。

C. 環境

サブリージョン 1A

エコリージョン サブリージョン 1A は、アキダバン (全面積の 1/2)、アマンバイ (26%)、セルバ・セントラル (22%)、リトラル・セントラル (2%) の 4 つのエコリージョンから構成される。

気候 本サブリージョン全般の年平均降水量は約 1,500mm で、雨期 (10 月～5 月) と乾期 (7 月～9 月) が明確に分かれている。年平均気温は 23°C、絶対最低気温 3°C、冬季には降霜もある。こうした気候条件が土壌の受食性、特に雨期における裸地の受食性に影響する。

地形 地形は平野から緩傾斜で、北西部が最も標高が高い。

土壌 西部の粘土質または石灰質土壌を、および北部の花崗岩質土壌を除き、全体的に砂質の土壌が分布する。不適切な農法による、土壌浸食や地力低下等、土壌劣化が見られる。

植生 サブリージョン 1A の植生は、森林が卓越する。樹高 25m に達する落葉樹林（南部に行くにしたがって半落葉樹林に移行）、浸水林、天然のサバンナ地帯（樹木のある地域とない地域を含む）に移行する途上の低木林から構成される。アルトパラナ・アトランティコ林もサブリージョン 1A の一部を横断している。しかし、いずれの森林も農地拡大にともなう伐採の影響が深刻であるが、森林伐採法³¹⁰が施行されていないため、状況の悪化に歯止めがかけられていない。

生物多様性 野生動物について、サブリージョン 1A には、ここにしか生息していない絶滅危惧種³¹¹が生息している。動植物相の生物多様性は、公有・私有地の多くが全国自然保護区システム³¹²により保護区に指定されているにもかかわらず、動植物相の生物多様性が脅かされている。パラグアイ川に生息する魚類についても、商業目的で大量に捕獲されているため個体数の減少がみられる。

水資源 土砂堆積、ブラジル側からの下水の放流、パラグアイ側農地で使用される農薬の流入により、河川の水質劣化がみられる。ただし、水質検査の各項目では汚染度は低いと報告されている。

サブリージョン 1B

エコリージョン サブリージョン 1B は、100%がニェンブク・エコリージョンで構成されている。

気候 年平均気温は 1,500mm、相対的な乾期（7 月～9 月）とは雨期（10 月～5 月）に分かれている。年平均気温は 22°C～23°C、夏は非常に高温で、冬は零下になり数日間の降霜も見られる。

地形 地形は全体的に平坦。パラナ川とパラグアイ川が定期的に氾濫して形成した湿原が多く、チャコの湿潤気候から東部地域東部の森林やパンパ（草原）に移行する地域に当たるため、水棲生物保全において高い価値を有する。イポア湿原を含む、広大な 92 万 ha に及ぶイポア国立公園がある。

サブリージョン 1B の県民は、彼らのニーズを満たすために湿原を占拠、利用、管理している。たとえば畜産農家の場合には、湿原にまで農地拡大をはかっている。このような利用法も、著しい環境変化を招く外部者がいない間の何十年間にもわたって持続的におこなわれてきた。しかし、ここ数十年は、以下に示す人為的な原因³¹³で状況が変わってきている。

³¹⁰ Ley de deforestación.

³¹¹ Gua'ã hovy (*Anadorhinchus spp.*)、Yacupetí (*Pipile pipile*) など。

³¹² Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP).

³¹³ Ramón Fogel, UNP / CERI, 2008.

- 牧草地の水位が急激に変化した際、降雨後に雨でヨシ原から有毒物が排出されるまで、農家は家畜の放牧ができなくなる。排出された有毒物はジャシレタ・ダムの機能低下を招く。また、同ダムが建設されたことで川魚の生態にも影響が生じた。
- 畜産農家による水路建設。
- 産業用薪の採取を目的とした森林伐採、その後の森林更新率を上回る牧草地への転換。
- 築堤による湿原の排水パターンの変化にともなう新たな河道の形成。

土壌 第四紀沖積土が分布する。

D. 政策制度

政策制度の視点では、サブリージョン 1 の「社会アクター」に焦点を絞り、社会アクターを構成する公的機関、民間セクター、市民社会組織を中心にその特徴とポテンシャルを分析する。

公的機関 県庁や市役所は、新しい枠組みによる農村開発を推進するにあたり、今後より一層重要な役割を果たすことが期待される。県庁と市役所の公共投資や行政サービス提供を地域のニーズにより沿ったものに改善すること、そして公共投資や行政サービスをより効率的かつ効果的に実施することに異論はないであろう。

これに加えて、新しい農村開発枠組みでは、県庁や市役所が地域の民間セクターや市民社会組織の参加・調整・連携を促進し、地域のポテンシャルを最大限に引き出しながらテリトリー開発を進めることが期待される。

ここでは 2009 年地方政府財務報告をもとに、サブリージョンごとに市の幾つかの財政指標を比較し、サブリージョン 1 の特徴を把握する。

- 財政自立力指標－市独自の税収入がより多ければ、公共投資や住民に対する行政サービス提供に使える財源が多くなり、財政的な自立性が高まる。このため「財政自立力」を示す指標として、市の税収入が総歳入に占める割合を作成した。税収入の割合が高いほど独自財源が多くなるため財政自立力が高いと考えられる。
図 3.6-19 に示されたサブリージョン別の指標をみるとサブリージョン 1 は 15.3%で、サブリージョン 5 を除いたサブリージョンの中で下から第 2 番目となっており、財政自立力が高いとはいえない。

また中央政府から市へのロイヤルティを財源とする財政移転が市の歳入に占める割合が高いほど中央政府への財政依存度が高く、市の財政自立力が低いと言えよう。そこで、市への中央政府からの財政移転が市の総歳入に占める割合を作成した。その結果

が図 3.6-20 に示されている。この図をみると、サブリージョン 1 の財政移転依存度は 59%で、サブリージョン平均 55%を上回り、サブリージョン中の中間に位置する。

- 公共投資力指標－市が公共投資を行なう能力を見るために、市の公共投資支出が総歳出に占める比率を作成した。この比率が高いほど、市が公共投資を実行する能力が高いと考えられる。この結果を示した図 3.6-21 を見ると、サブリージョン 1 の公共投資力は 31.5%で、サブリージョン平均 31.1%とほぼ同レベルにあることがわかる。

次に公共投資力を見るもう一つの指標として「市人口 1 人あたり公共投資額」を作成した。図 3.6-22 はこの指標についてサブリージョンごとに比較している。この図を見ると、サブリージョン 1 の市人口 1 人あたり公共投資額は 8 万 7715 グアラニーで、全サブリージョン中で最も高いことがわかる。

最後に、市の公共投資・人件費支出比率を、公共投資力の指標として作成した。この比率が高いほど単位人件費支出あたりの公共投資支出が高いことから、市予算を公共投資に向ける傾向が高いといえよう。図 3.6-23 はサブリージョンごとにこの指標の比較を示している。これを見ると、サブリージョン 1 は 1.21 でサブリージョン 2 に次いで 2 番目に高い。しかしながら、4 サブリージョンの中では、この比率に大きな差異はない。

民間セクター パラグアイ農村地域の代表的な民間セクターは、民間企業のほかに様々な生産者団体、たとえば農業共同組合、生産者組合や協会、金融貯蓄貸付エージェンシーなどの組織がある。農村地域の開発を持続的に進めるためには、公的機関や市民社会組織とともに、これらの民間セクター組織がテリトリーのマネジメントに参加し協力しながら開発を進めることが重要になる。

こうした民間セクターの生産者団体にどのぐらいの農家が加盟しているのであろうか。2008 年全国農業センサス生産者団体への農家の加盟率を指標として作成しサブリージョン別にまとめた（図 3.6-24）。この図から、サブリージョン 1 の農家加盟率はサブリージョン中で最も低いことがわかる。特に農協加盟率は 4.5%で、最も高いサブリージョン 2 の半分に満たない。

3.6.3 サブリージョン 2 の特徴とポテンシャル

サブリージョン 2 は首都圏に比較的近く、東部地域の中央に位置するコルディジェラ県、パラグアリ県、グアイラ県、パラグアリ県、ミシオネス県から構成される。サブリージョン 2 の総面積は 258 万 8387 km²で、サブリージョン中最も小さいが、サブリージョン 4 とともに人口密度が最も高いサブリージョンである (32.5 人/km²)。これらの県は、早期に入

植し古くから営農を続けてきた小規模自作農の層が厚いこと、そして機械化農業を実施している地区も共存しているという共通の特徴を持っている。

以下では、テリトリアルアプローチの 4 つの視点—社会文化、経済生産、環境、政策制度—の順に、サブリージョン 2 の特徴とポテンシャルをまとめる。

A. 社会文化

社会文化の視点ではサブリージョン 2 の「住民」に焦点を絞り、人口の基本的特徴と長期的趨勢、そして人々の生活状況（貧困、所得不平等、人間開発、教育、保健医療、栄養、食糧自給）を中心に分析する。

人口の推移 政府統計局の推計によると、2009 年のサブリージョン 2 の人口は約 82 万人、人口密度は平均 36.5 人/km²（表 3.6-2）。4 つのサブリージョンの中でサブリージョン 2 は人口数で第 3 位、人口密度がサブリージョン 4（イタプア県、アルトパラナ県）に次いで 2 番目に高い地域である。人口の推移をみると、1962 年から 1992 年まで人口増加率が低い期間が続いたが、1992 年以後は人口増加率が徐々に高まる傾向にある。また、2002 年の総人口に占める農村人口の割合は約 67.3% で、東部地域の中ではサブリージョン 3 に次いで 2 番目に高い水準にある。

サブリージョン 2 は歴史的に古くからその地域に生産者が入植したため、生産者が長く定住し営農を長く続けてきている伝統農村地域とされている。2008 年全国農業センサス統計には農場に居住する生産者の在住年数のデータがあることから、在住年数 10 年以上の生産者が全生産者に占める割合をサブリージョン別に推計し図 3.6-3 に示した。この図をみると、サブリージョン 2 の在住年数 10 年以上の生産者の割合は約 80% に達し、この割合が最も低いサブリージョン 3（65%）よりも 15% 近く高いことがわかる。これから、サブリージョン 2 は他のサブリージョンと比較すると、伝統農村地域としての特徴をより鮮明に持っているといえる。

貧困と所得不平等 次に人々の所得水準はどうであろうか。2002 年のサブリージョン 2 の貧困率は 36.4% で、サブリージョン 4 に次いで低い貧困率となっている（図 3.6-4）。これから、サブリージョン 2 は東部地域のなかで住民の生活の質が相対的に高い農村地域であることがわかる。また、所得不平等度を示すジニ係数は 0.482 でサブリージョン中で最も低いことがわかる。これは古くから入植した小規模自作農の数が多いことが関係していると思われる（図 3.6-5）。さらに、サブリージョン 2 の住民の「生活の質」を人間開発指標でみても 0.753 で、サブリージョン 5 を除く 4 つのサブリージョンのなかで一番高いことがわかる（図 3.6-6）。

教育 農村開発を持続的に進め、地域住民の生活の質を向上させるためには、住民の教育へのアクセスを向上させることが不可欠である。サブリージョン 2 の教育ニーズ不充足度をみると全世帯で 21.7%、農村世帯で 25.9%で、いずれもサブリージョン 5 を除く 4 つのサブリージョンの中で最も不充足度が低い（図 3.6-7）。これから、教育へのアクセスに関して、サブリージョン 2 は他サブリージョンと比較して最も良好な状況にあるといえる。しかしながら、住民の平均教育年数をみると、サブリージョン 2 は 6.2 年でサブリージョン中の中間に位置することは指摘しておく必要がある（図 3.6-8）。

保健医療 地域住民の生活の質の向上に向けて、保健医療の充実は欠かせない。2002 年のサブリージョン 2 の平均余命を見ると 70.5 歳で、全サブリージョン中で最も高い（図 3.6-9）。しかしながら、2005 年の乳児死亡率（人/1000 出生数）を見ると 19.1 人で中間に位置し、妊産婦死亡率（人/100 万出生数）は 15.2 人である（図 3.6-10）。医療サービスへのアクセスに関しては、2003 年にサブリージョン 2 は人口 1 万人あたりの医師数と歯科医師数がそれぞれ 2.3 人と 0.4 人で、サブリージョン中で平均的な水準にある（図 3.6-11）。以上から、サブリージョン 2 の保健医療サービスに関しては改善の余地があるといえる。

栄養と食糧自給 2010 年に実施した農家生活実態調査によると、図 3.6-12 と図 3.6-13 に示すように、サブリージョン 2 の 1 人 1 日当たりの平均摂取カロリーは 2,089kcal、粗タンパクは 72g だった。摂取カロリーは、同調査で最も高かったイタプア県に次いで 2 番目、粗タンパクは 1 番多かった。食糧自給率でみると、カロリーで 27%、粗タンパクでは 22%にすぎず、栄養摂取を購入食糧に依存している様子が浮かび上がる。

B. 経済生産

経済生産の視点ではサブリージョン 2 の「生産者」や「生産単位」に焦点を絞り、産業別人口、土地利用、農家、土地所有、生産量、基礎インフラの特徴とポテンシャルを分析する。

経済活動人口 2002 年センサス統計によると、サブリージョン 2 の経済活動人口は約 26 万人で、これはサブリージョン 2 の総人口の 35.4%に相当する（表 3.6-3）。

サブリージョン 2 の経済活動人口を産業別に見ると、第 1 次産業（牧畜業、林業、農業など）が 40.3%、第 2 次産業（製造業など）が 20.3%、第 3 次産業（商業、サービス業など）が 37.9%となっている（表 3.6-3）。これを他サブリージョンと比較すると、サブリージョン 2 は 3 つの産業間の偏りが最も小さいことがその特徴の一つといえる。また、第 1 次産業人口をサブリージョン別に比較すると、サブリージョン 2 の割合は 40.3%で、サブリージョン 3（59.5%）に次いで 2 番目に高い。さらに、サブリージョン 1 に属する 4 県の第 1 次産業人口の割合を比較すると、最小値 33.6%（コルディジェラ県）と最大値 46.1%（グアイラ県）で、比較的分散が小さく、似通った人口構成になっている。

土地利用 次に、サブリージョン 2 の経済活動を土地利用の観点から見てみよう。牧畜利用地が土地面積に占める割合が 68.5% でサブリージョン 1 に次いで 2 番目に高く、農業面積が 24.2%、林業面積が 4.9% と続く (図 3.6-14)。

サブリージョン 2 の地形が牧畜に適していることから、2008 年にコルディジェラ県で約 25 万頭、グアイラ県で約 14 万頭、ミシオネス県で約 48 万頭、パラグアリ県で約 43 万頭の肉牛が飼育されている。これに加えて、ミシオネス県は全国で最大の羊生産地でもある。

サブリージョン 2 の農業は小規模生産者が多いことを反映してサトウキビ、キャッサバ、トウモロコシ、綿花、ポロト豆などの主要換金作物が生産されている。これに加えてグアイラ県とミシオネス県では大豆の作付け面積が大きい。また、ミシオネス県ではその地形的特性を利用した陸稲生産が盛んで、大豆に次いで作付け面積が 2 番目になっている。

サブリージョン 2 の工業は、地元の農業生産物を利用した農産物加工業が発展している点が注目に値する。グアイラ県はこの地域で最大のサトウキビ生産地で、サトウキビ加工の総合施設が存在する。また、コルディジェラ県の特にアロジョス・イ・エステロ市、ピリベブイ市、バレンスエラ市ではすでに有機サトウキビを原料とする砂糖を海外に輸出する先進的な農協もあり、世界有数の有機砂糖生産国としてパラグアイの輸出を支えている。

サブリージョン 2 は、手工芸品生産が盛んな地域でもある。たとえばコルディジェラ県では、その人口の 50% が主要なあるいは補完的な収入を宝飾品、木材加工、皮革、陶器などの生産から得ていると推定されている。また、パラグアリ県は伝統的手工芸品の生産技術が高く、麻製品、アオポイなどの伝統衣装、ニャンドゥティなどの装飾品、籠細工、皮革、陶器、銀細工など、多様な手工芸品を生産する。

サブリージョン 2 のもう一つの特徴として、鉱業の存在を指摘しておく必要がある。コルディジェラ県のエンボスカダ市は採石業が有名で、同市の人口の多くが採石と石材加工に従事している。また、ヌエバコロンビア市、アトゥラ市、サンタ・エレナ市は建設用石材、イタクルビ市は硫黄の生産地として知られている。グアイラ県のパソ・ジョバイ市では 2003 年に金の採掘が承認され、現在 50 の加工センターで 2000 人が金採掘に従事している。パラグアリ県では、玄武岩、花崗岩、流紋岩、珪岩、砂岩など多様な石材が採掘されている。また、タイルやレンガの原料となる粘土の鉱床も発見されている。

サブリージョン 2 の林業の土地面積の割合は平均 5.9% と 4 つのサブリージョン中で最も低い。2008 年のサブリージョン 2 の森林面積は約 14 万 ha で、4 つのサブリージョン中で最も小さい (表 3.6-4)。1986 年から 2008 年までの 22 年間にサブリージョン 2 の森林の 42% が消失したことは明記しておく必要がある。

土地所有 住民の土地所有は安定した生活を保障するとともに、土地を担保とした融資へのアクセスを可能にするため、大変重要であると考えられる。2000年のサブリージョン2の土地所有率はサブリージョン3と共に69%で、サブリージョン5に次いで高いことがわかる（図3.6-15）。

生産・所得 本開発調査でコンセプション県、コルディジェラ県、カアサパ県、イタプア県を対象に農家生活実態調査を実施したところ、コルディジェラ県の年間平均世帯所得は1694万グアラニーで、上記4県の中でイタプア県に次いで2番目に高かった。平均世帯現金所得の度数分布をみると、2000万グアラニー以下の世帯が69%で、この割合はコンセプション県やカアサパ県と比較すると低い、イタプア県（54%）を大きく上回る。

コルディジェラの所得構造をみると、調査対象4県の中で労働所得と送金による所得最も高い（図3.6-17）。労働所得と送金による所得を合わせると、平均861万6000グアラニーで、イタプアの622万1000グアラニーとは大きな差がある。これは、調査対象となった他の3県と比べてコルディジェラ県は首都圏に近く、雇用機会が多いことによるものと考えられる。

融資へのアクセス 農村地域の経済発展にとって生産者を資金面から支える金融貯蓄貸付エージェンシーの存在が不可欠な要素である。そこで、2009年の農村金融機関の平均店舗数を図3.6-18に示した。この図によると、サブリージョン2には農業信用金庫が平均3.8店、農協が18.5店、国立勸業銀行が2.3店となっている。これらはサブリージョン1に次いで低い数字を示しており、サブリージョン2は金融へのアクセスを改善する余地があるといえる。

次に、こうした金融組織による実際の融資状況を見る。2008年全国農業センサス統計をもとに試算すると、サブリージョン2で融資を受けた農家数は全農家数の13.7%で4つのサブリージョン中で3番目に低く、東部地域全体の平均17.4%を下回る（表3.6-5）。サブリージョン1の県別に見ると、コルディジェラ県が12.1%で最も低く、パラグアリ県が12.9%、グアイラ県が15.4%、ミシオネス県が15.6%となっている。

サブリージョン2の農家はどのような機関から融資を受けているのだろうか。2008年全国農業センサス統計によると、農業信用公庫（CAH）から融資を受けた農家数の割合が37.3%で最も高く、次いで農協（Cooperativa）33.7%、国立勸業銀行（BNF）10.2%と続く（表3.6-5）。

基礎インフラ サブリージョン2の住民の生活を支える道路、水道、電気、通信インフラの整備状況を見る。全般的に、サブリージョン2は4つのサブリージョンの中で、基礎インフラが相対的に良く整備されている地域だが、改善の余地は高いことが以下の分析でわかる。

はじめに、2007年のサブリージョン2の全道路密度は169.4km/1000km²で、4つのサブリージョン中第3位、舗装道路密度については36.2km/1000km²で、4サブリージョンの中で最も整備状況がよい（表3.6-6）。しかしながら、舗装道路を含めた改良道路率を見ると39.2%で、道路整備の必要性はまだまだ高いといえる。

次に水へのアクセスを給水施設普及率で見る。2002年のサブリージョン2の給水施設普及率は51.5%で、サブリージョン4の57.5%、サブリージョン1の52.1%に次いで第3番目となっている。また、他サブリージョンと同様に、サブリージョン2も都市部（81.9%）と農村部（35.6%）の普及率の格差が2倍以上に開いている。このことから、とりわけ農村部の給水施設普及率を改善する必要性が極めて高いことがわかる（表3.6-7）。

2002年の県別電化率を見ると、サブリージョン2の電化率は87.8%で、サブリージョン4の92.2%に次いで2番目に高い電化率となっている（表3.6-8）。農村部を見ても、サブリージョン2の電化率は83.9%で、4サブリージョンの中で最も高い。

次に2002年の電気通信インフラ普及率を見る（表3.6-9）。サブリージョン2の農村部でのテレビ普及率は65.5%で4サブリージョン中で最も高い。また、農村部での固定電話普及率は1.9%、携帯電話は18.5%で、サブリージョン4に次いで2番目に高い。しかしながら、農村部のインターネット普及率は0.0%で、他のサブリージョンと同様に、インターネットは殆ど普及していない状況にある。2009年の家計調査による統計が存在するサブリージョン3と4については、2002年以降に電気通信インフラ普及率が飛躍的に高まっていることから、サブリージョン2についても徐々に高まる傾向にあることが推測される。

C. 環境

エコリージョン： サブリージョン2は、ニエンブク、リトラル・セントラル、セルバ・セントラル、パラグアイ川氾濫原の4つのエコリージョンから構成され、それぞれサブリージョン2の面積の50%、25%、20%、1%を占める。

気候 年平均降水量は西から東に向かって1,400mm～1,600mmの間で変動する。年平均気温も西から東に向かって23°C～22°Cの間で変動する。夏の最高気温は40°C前後、冬の最低気温は零下に達することがあり、短期間にわたって降霜がみられる。

地形 全体を通して、パラナ川およびパラグアイ川平野の平坦な地形が多い。一部、北部と北西部に、急傾斜を含む丘陵地が分布する。

土壌 このサブリージョンでは、天然資源、特に土壌資源の生産ポテンシャルの持続性に配慮しない農法がおこなわれているため、不適切な耕起や農薬の過剰投与により生産性が低下している。

植生 樹木の生えたサバナ地帯で、広大な草原に木質系植生が散在している。北側には温暖湿潤林、浸水林、半落葉樹林が分布する。

森林資源 土地所有形態については、主にコルディジェラやパラグアリ県の古い小規模農家が徐々に農地を拡大するという、従来の典型的な土地占拠のパターンが多くみられる。南部では、企業農家が農地拡大をはかり、開発にともなう環境破壊に加え、土地の（不法）占拠、占有権の侵害等の問題も発生している。

こうした農地拡大は、作物栽培というよりは、主に畜産農家が森林を伐採して放牧地の拡大をはかっており、環境への悪影響を招いている。

このサブリージョンに残る森林は、過剰開発や森林伐採による面積の減少にともなって、貴重な森林資源の喪失、地域住民が薪や建設資材として使用する木材の不足、生物多様性の喪失、土壌浸食、土砂の体積といった環境問題が生じている。

水資源 最も深刻な汚染の被害を受けているのが水資源である。グアイラ県で流量の多さや美しい自然景観から行楽やスポーツフィッシングにおいて最も重要な河川とされるテビクアリ・ミ川は、その上流域と中流域に澱粉、無水アルコール、製糖等の農産品加工工場が数多く立ち並び、工場廃水が放流され、下流域に生息する魚類に影響を及ぼしている。下流域では地域住民が漁業をおこなっている。

D. 政策制度

政策制度の視点では、サブリージョン 2 の「社会アクター」に焦点を絞り、社会アクターを構成する公的機関、民間セクター、市民社会組織を中心にその特徴を分析する。

公的機関 新しい枠組みによる農村開発を推進するにあたり、県庁や市役所は今後、公共投資や行政サービス提供を地域のニーズにより沿ったものに改善すること、そして公共投資や行政サービスをより効率的かつ効果的に実施する必要があることは前節で述べたとおりである。また、これに加えて、新しい農村開発の枠組みでは、県市が地域の民間セクターや市民社会組織など他の社会アクターの参加・調整・連携を促進し、地域のポテンシャルを最大限に引き出しながらテリトリー開発を進めることが期待される。

ここでは 2009 年地方政府財務報告をもとに、サブリージョンごとに幾つかの財政指標を比較し、サブリージョン 2 の市役所の特徴を把握する。以下にまとめるこの分析によって、サブリージョン 2 は税収比率でみた財政自立力は改善の余地があるものの、公共投資力はサブリージョン中で最も高いという特徴が浮かび上がる。

- **財政自立力**—市独自の税収入がより多ければ、公共投資や住民に対する行政サービス提供に使える財源が多くなり、財政的な自立性が高まると考えられる。このため「財政自立力」を示す指標として、市の税収入が総歳入に占める割合を作成した。税収入の割合が高いほど独自財源の割合が高くなるため財政自立力が高いと考えられる。図 3.6-19 に示されたサブリージョン別の指標をみると、サブリージョン 2 は 14.0% で、サブリージョン中で財政自立力が最も低いといえる。

また中央政府から市へのロイヤルティを財源とする財政移転が市の歳入に占める割合が高いほど中央政府への依存度が高く、市の財政自立力が低いと言えよう。そこで、市への中央政府からの財政移転が市の総歳入に占める割合を作成し、図 3.6-20 に示した。これをみると、サブリージョン 2 の財政移転依存度は 60.9% で、サブリージョン 3 について高い。この指標でもサブリージョン 2 の財政自立力が相対的に低いことがわかる。

- **公共投資力**—市が公共投資を行なう能力を見るために、市の公共投資支出が総歳出に占める比率を作成した。この比率が高いほど、市が公共投資を実行する能力が高いと考えられる。この結果を示した図 3.6-21 を見ると、上述した財政自立力とは対比的に、サブリージョン 2 の公共投資比率は 38.8% で、サブリージョン中で最も高い。

次に公共投資力を見るもう一つの指標として「市人口 1 人あたり公共投資額」を作成した。図 3.6-22 はこの指標についてサブリージョンごとに比較している。この図を見ると、サブリージョン 2 の市人口 1 人あたり公共投資額は 6 万 3205 グアラニーで、全サブリージョン中で中間に位置する。

最後に、市の公共投資・人件費支出比率を、公共投資力の 3 つめの指標として作成した。この比率が高いほど単位人件費支出あたりの公共投資支出が高いことから、市予算を公共投資に向ける傾向が強いといえよう。図 3.6-23 はサブリージョンごとにこの指標の比較を示している。これを見ると、サブリージョン 2 は 1.36 で全サブリージョンの中でこの比率が最も高いことがわかる。

民間セクター 農村地域の代表的な民間セクターは、民間企業のほかに様々な生産者団体、たとえば農業共同組合、生産者組合、協会、金融貯蓄貸付エージェンシーなどの組織がある。農村地域の開発を持続的に進めるためには、公的機関や市民社会組織とともに、これらの民間組織がテリトリーのマネジメントに参加し協力しながら開発を進めることが重要になる。

どのぐらいの農家が、こうした生産者団体に加盟しているのだろうか。2008 年全国農業センサス統計を利用して、生産者団体に加盟している農家が全農家数に占める割合を農家加盟率として指標を作成した。図 3.6-24 はサブリージョンごとの農家加盟率を示している。

この図をみると、サブリージョン 2 の農家加盟率は生産者全体でみると 26.7%、農協に加盟する農家の割合をみると 11.8%で、いずれも全サブリージョンの中でもっとも高い。サブリージョン 2 の重要な特徴のひとつとして、農協をはじめとする生産者団体による農家の組織化が他サブリージョンに比べて進んでいることがサブリージョン 2 の特徴として浮かびあがる。

3.6.4 サブリージョン 3 の特徴とポテンシャル

サブリージョン 3 は、東部地域の中央に位置するサンペドロ県、カニンデジュ県、カグアス県、カアサパ県から構成される。サブリージョン 3 の総面積は 581 万 1831km² でサブリージョン中で最も大きい。

サブリージョン 3 に含まれる 4 県は、伝統農村地域に輸出指向の大規模機械化農業が導入されつつある移行地域と特徴づけられる。大規模機械化農業の導入にともなう社会経済的移行にともなって、地域毎に様々な社会経済発展状況がみられる。また、その発展過程で経済社会紛争が発生している地域も一部にある。

以下では、テリトリアルアプローチの 4 つの視点—社会文化、経済生産、環境、政策制度—の順に、サブリージョン 3 の特徴とポテンシャルをまとめる。

A. 社会文化

社会文化の視点ではサブリージョン 3 の住民に焦点を絞り、人口の基本的特徴と長期的趨勢、そして人々の生活状況（貧困、所得不平等、人間開発、教育、保健医療、栄養、食糧自給）を中心に分析する。

人口の推移 政府統計局の推計によると、2009年のサブリージョン 3 の人口は約 120 万人で、サブリージョン 4 に次いで第 2 位となっている（表 3.6-2）。また、サブリージョン 3 の人口密度は平均 21.9 人/km² で、最も人口密度が高いサブリージョン 4（40.8%）、サブリージョン 2（36.5%）に次いで 3 番目に位置する。

人口の推移をみると、1962 年から 1992 年までの 30 年間は年平均人口増加率が 3~4% 台の高い期間が続いたが、1992 年以後は人口増加率が徐々に低くなる傾向にある。また、2002 年の総人口に占める農村人口の割合は約 75.5% で、東部地域の中で最も高い水準にある。

それでは、最近 10 年ほどの人口の推移はどうであろうか。2008 年全国農業センサス統計には農場に居住する生産者の在住年数のデータがあることから、在住年数別に生産者の割合を推計した。図 3.6-3 をみると、サブリージョン 3 の在住年数 10 年未満の生産者の割合は約 34% で、サブリージョン中で最も高いことがわかる。これから、サブリージョン 3 は 1960

年代から最近に至る 50 年間に多くの人々が移住し、その結果として社会経済がダイナミックに変わりつつある移行地域としての特徴を持つといえる。

貧困と所得不平等 次に人々の所得水準と所得分配はどうなっているであろうか。2002 年のサブリージョン 3 の貧困率は 47.6% で、サブリージョン中で最も高い貧困率となっている (図 3.6-4)。また、所得不平等度を示すジニ係数は 0.551 でサブリージョン 4 と並び最も高い水準にある (図 3.6-5)。以上から、サブリージョン 3 には貧困層が最も高い割合で存在し、しかも人々の所得が最も不平等に分配されているという特徴が明らかになる。これは、過去 50 年間にサブリージョン 3 に入植した多くの人々が、この間の経済発展による恩恵を十分に受けることができなかつた可能性を示唆する。しかしながら、サブリージョン 3 の人々の「生活の質」を人間開発指標でみると 0.743 で、4 つのサブリージョンの中間に位置し、必ずしも低い水準とはいえない (図 3.6-6)。

教育 農村開発を持続的に進め、地域住民の生活の質を向上させるためには、住民の教育へのアクセスを向上させることが不可欠である。2002 年のサブリージョン 3 の教育ニーズ不充足度をみると全世帯で 28.1% でサブリージョン中で最も不充足度が高い (図 3.6-7)。また、サブリージョン 3 の住民の平均教育年数をみると 5.4 年で、これもサブリージョン中で最も低い数値となっている (図 3.6-8)。以上から、サブリージョン 3 の教育ニーズ、とりわけ初等・中等教育を充実させる必要性が非常に高いといえる。

保健医療 地域住民の生活の質の向上に向けて、保健医療の充実は欠かせない。2002 年のサブリージョン 3 の人々の平均余命を見ると 69.7 歳で、全サブリージョン中で中位に位置し、必ずしも低いほうではない (図 3.6-9)。しかしながら、2005 年の乳児死亡率 (人/1,000 出生数) をみると 18.1 人でほかのサブリージョンに比べて最も高く、妊産婦死亡率 (人/100 万出生数) は 29 人で、これも高い数値となっている (図 3.6-10)。また、医療サービスへのアクセスを人口 1 万人あたりの医師数と歯科医師数で見ると、2003 年にサブリージョン 3 はそれぞれ 1.2 人と 0.2 人で、サブリージョン中で最も低い水準となっている (図 3.6-11)。以上から、教育と同様にサブリージョン 3 の保健医療サービスに関しても改善の余地が大いにあるといえる。

栄養と食糧自給 本開発調査で実施した農家生活実態調査によると、サブリージョン 3 の 1 人 1 日当たりの平均摂取カロリーは 1,742kcal で、4 つのサブリージョンの中で最も高かった (図 3.6-12)。粗タンパク消費量は 49g で、4 サブリージョンの中で 2 番目に多かった (図 3.6-13)。他方、食糧自給率は高いとは言えず、カロリー、粗タンパクともに 21% だった。カロリーでみた食糧自給率は、4 つのサブリージョンの中で一番低かった。

B. 経済生産

経済生産の視点ではサブリージョン 3 の「生産者」や「生産単位」に焦点を絞り、産業別人口、土地利用、農家、土地所有、生産量、基礎インフラの特徴とポテンシャルを分析する。

経済活動人口 2002 年センサス統計によると、サブリージョン 3 の経済活動人口は約 34 万人で、これはサブリージョン 3 の総人口の 32.7%に相当する（表 3.6-3）。

サブリージョン 3 の経済活動人口を産業別に見ると、第 1 次産業（牧畜業、林業、農業など）が 59.5%、第 2 次産業（製造業など）が 10.7%、第 3 次産業（商業、サービス業など）が 28.9%となっている（表 3.6-3）。第 1 次産業について他サブリージョンと比較すると、サブリージョン 3 は第 1 次産業に従事する人口の割合が最も高いことが、このサブリージョンの特徴の一つといえる。また、サブリージョン 3 に属する 4 県の第 1 次産業人口の割合を比較すると、カグアス県の 46.1%が最も低く、他の 3 県（サンペドロ県、カアサパ県、カニンデジュ県）は、いずれも第 1 次産業に従事する人口の割合が 60%を超えている。

土地利用 次に、サブリージョン 3 の経済活動を土地利用の観点から見てみよう。牧畜利用地が土地面積に占める割合が 42.7%、農地面積が 40.9%で、牧畜と農業が総土地面積の 84% 近くを占める（図 3.6-14）。これに林業面積が 15.6%で続く。都市部や河川が占める割合は僅か 1%にすぎない。

サブリージョン 3 の地形が牧畜に適している県が多い。とりわけサンペドロ県は東部地域最大の肉牛生産地である。これにカニンデジュ県の約 68 万頭、カグアス県の約 42 万頭、カアサパ県の約 30 万頭が続く。

サブリージョン 3 の農業の特徴は、小規模生産者中心の伝統的農業と中大規模生産者による機械化農業が混在していることにある。小規模生産者の主要な換金作物として綿花、サトウキビ、ゴマ（特にサンペドロ県）などの生産が多く、また自給用にトウモロコシ、キャッサバ、豆、ピーナッツなどを生産する。一方で、中大規模生産者は、機械化農法を用いて大豆、小麦、トウモロコシ（交配種）などを生産している。とりわけ大豆の作付け面積は広大で、カアサパ県の場合には県内の農地面積の 4 分の 3 を占める。

サブリージョン 3 には農業や畜産業に関連する製造業と、地元で生産される原材料を利用した建設資材の製造業が主要な工業である。カグアス県では製粉業、サイロ、乳製品加工業などが中心で、小規模の窯業や建設資材製造業などがある。もともと地元で生産された綿花を原材料とする製糸業が盛んだったが、原材料不足のためその多くが閉鎖するか他業種に転換した。カニンデジュ県では、サトウキビを原料とする精糖や蒸留業、タバコ製造業、キャッサバを原材料とする製粉業、精肉（ソーセージ）業、ハーブ製品製造業、など

がある。またカニンデジュ県にあるサイロの多くはブラジル資本の多国籍企業の所有であることも指摘しておく。サンペドロ県の最も重要は製造業は綿花を原材料とする製糸業だが、これ以外にも製粉業、ハーブ製品製造業、乳製品加工業、タバコ製造業などがある。カアサパ県には大きな製造業はないが、建設資材製造業、有機黒糖、耐火性セラミック製造業などがある。

2008年のサブリージョン3の林業の土地面積の割合は平均15.6%で、サブリージョン1に次いで広い。また、サブリージョン3は、2008年に約102万haというサブリージョン中で最大の森林面積を持つ（表3.6-4）。しかしながら、1986年から2008年までの22年間に森林伐採が進み、サブリージョン3の森林面積の約61%、あるいは161万haが消失してしまった。これによって、かつて栄えた木材加工業などが原材料不足のために衰退せざるをえなかったことを指摘しておく。

土地所有 住民の土地所有は安定した生活を保障するとともに、土地を担保とした融資へのアクセスを可能にするため、大変重要であると考えられる。2000年の家計調査によると、サブリージョン3の土地所有率はサブリージョン2と共に69%で、サブリージョン5に次いで高いことがわかる（図3.6-15）。

生産・所得 本開発調査でコンセプション県、コルディジェラ県、カアサパ県、イタプア県を対象に農家生活実態調査を実施したところ、カアサパ県の平均世帯所得は1325万9000グアラニーで、上記4県の中で最低だった。平均世帯現金所得の度数分布をみると、2000万グアラニー以下の世帯が79%だった。

カアサパ県の所得構造の特徴は、畜産所得が少ないことにある（図3.6-17）。畜産所得が最も高いサブリージョン4のイタプア県では533万5000グアラニー、サブリージョン1のコンセプション県では112万8000グアラニー、サブリージョン2のコルディジェラ県では168万2000グアラニーであるのに対し、カアサパ県の畜産所得は71万7000グアラニーにすぎない。農業所得に関しては、他の県との差はこれよりも少ないが、それでも上記4県の中でもっとも少ない。

融資へのアクセス 農村地域の経済発展にとって生産者を資金面から支える金融貯蓄貸付エンジェンシーの存在が不可欠な要素である。そこで、2009年の農村金融機関の平均店舗数を図3.6-18に示した。この図によると、サブリージョン3には農業信用金庫が平均5.3店、農協が24.3店、国立勸業銀行が4.0店となっている。これらはサブリージョン4に次いで高い数字を示しており、サブリージョン3は金融へのアクセスが相対的に良いといえる。

次に、こうした金融組織による実際の融資状況を見る。2008年全国農業センサス統計をもとに試算すると、サブリージョン3で融資を受けた農家数は全農家数の18.3%で最も高いサブリージョン4の24.4%に次いで2番目に高い（表3.6-5）。サブリージョン3の県別に見る

と、コルカグアス県が 21.6%で最も高く、次いでカニンデジュ県が 19.1%、カアサパ県が 16.4%、サンペドロ県が 16.2%となっている。

サブリージョン 3 の農家はどのような機関から融資を受けているのだろうか。2008 年全国農業センサス統計によると、農業信用公庫 (CAH) と農協 (Cooperativa) からの融資が各 29%、29.6%で高い (図 3.6-5)。これに次いで、銀行・金融業者からの融資がサブリージョン中で最も高い 18.6%となっている。

基礎インフラ サブリージョン 3 の住民の生活を支える道路、水道、電気、通信インフラの整備状況をみる。全般的に、サブリージョン 3 の基礎インフラ整備率はサブリージョン 1 に次いで低く、改善の余地が大きいことが以下の分析でわかる。

2007 年のサブリージョン 3 の全道路密度は 191.3km/1000km²で、4 つのサブリージョン中第 2 位となっている。しかしながら、舗装道路密度については 18.4km/1000km²で、4 サブリージョンの中で最も整備状況がよいサブリージョン 2 の 2 分の 1 程度にとどまっている (表 3.6-6)。しかしながら、舗装道路を含めた改良道路率では 19.5%でサブリージョン中で最も低い。これから、舗装道路の整備の必要性が非常に高いといえる。

次に水へのアクセスを給水施設普及率で見る。2002 年のサブリージョン 3 の給水施設普及率は 41.4%で、4 つのサブリージョンの中で最も低い水準になっている。また、とりわけ、サブリージョン 3 の農村部の給水施設普及率は 30.4%で、サブリージョン 1 の 24.7%に次いで 2 番目に低い普及率となっている。これから、サブリージョン 3 の水へのアクセス、とりわけ農村部の給水施設普及率を改善する必要性は極めて高い (表 3.6-7)。

2002 年の県別電化率を見ると、サブリージョン 3 の電化率は 79.7%で、サブリージョン 1 の 78.5%に次いで 2 番目に低い電化率となっている (表 3.6-8)。農村部を見ても、サブリージョン 2 の電化率は 74.8%で、サブリージョン 1 に次いで低い水準であることがわかる。

次に 2002 年の電気通信インフラ普及率を見る (表 3.6-9)。サブリージョン 3 の農村部でのテレビ普及率は 45%、固定電話普及率は 1.2%、携帯電話は 9.4%で、4 サブリージョン中でサブリージョン 1 に次いで 2 番目に低い水準にある。また、農村部のインターネット普及率は 2002 年に 0.0%で、他のサブリージョンと同様に殆ど普及していなかった。

しかしながら、2009 年の家計調査によると、サブリージョン 3 のサンペドロ県とカグアス県では、4 つの電気通信インフラのすべてについて普及率が飛躍的に高まっていることがわかる。とりわけ注目しているのは携帯電話普及率で、2002 年から 2009 年にかけて、サンペドロ県では 6.4%から 66.8%に、カグアス県では 22%から 78%に普及率が向上した。また、カグアス県のインターネット普及率は 2002 年の 0.1%から 2009 年には 5.3%にまで改善した。

C. 環境

エコリージョン サブリージョン3は6つのエコリージョンから構成される。各エコリージョンが占める面積の割合はそれぞれ、セルバ・セントラル（約60%）、リトラル・セントラル（15%）、ニエンブク（11%）、アルトパラナ密林（9%）、アマンバイ（7%）、パラグアイ川氾濫原（1%弱）となっている。

サブリージョン3には、パラナ川およびパラグアイ川という国内の2大流域も含まれる。多様性に富むこのエコリージョンは、食糧や薬草の供給源であるほか、その天然資源は、まだ知られていない、あるいは詳細に研究されていないものも含まれ、その消滅は次世代にとってきわめて貴重な資源の損失を意味する。

気候 最も降水量の多いサブリージョンで、年平均降水量は1,600mm、地域によっては2,000mmに達する。雨期と乾期の明確な境目はない。夏の最高気温は40°C前後、冬は零下になる。降霜日数は最大で5日。

地形 全体を通して傾斜地が多く、北部の一部に急傾斜の溪谷を含む。

土壌 パラナ川流域（カニンデジュの一部、カアグアス、カアサパ）に位置し、有機物を豊富に含む肥沃な深い赤色土層が分布する。現在は、大豆の栽培に利用されている。ただし、土壌劣化や河床の土砂堆積については、不耕起栽培を採用することにより大幅に改善された。

パラグアイ川流域の地区（山・ペドロ、およびカニンデジュ西部、カアグアス、カアサパ）では、冬季でも相対的に降水量が少なく、土壌は浅く、砂質である。そのため、この地域の天然資源は劣化しやすく、農牧業・林業で適切な管理方法を採用する必要がある。

植生 サブリージョン3の植生は、温暖湿潤林（常緑林）、半落葉樹林、浸水林（一部、草原やパッチワーク状の湿原を含む）等の森林の割合が多く、杉等の有用樹種が生育しているほか、生物多様性にも富む。

森林資源 サブリージョン3の大半を占めるアルトパラナ・アトランティコ森林は、近年、大豆の農地拡大にともなう森林伐採が進んでいるほか、林産物を得るために持続的でない林業活動や小農の占拠が進み、森林の劣化を招いている。

アルトパラナ・アトランティコ森林は、世界的にもその価値が認められているグアラニー帯水層と直接関係しているため、森林を保全することが重要である。

森林から得られる薪は農村住民にとって重要なエネルギー源である。しかし、これらのエネルギー資源の効率的利用の重要性についての住民の認識は低く、森林資源の合理利用に関する知識も欠如している。

生物多様性 アルトパラナ・アトランティコ森林だけでも、そこに生息する動物相は、鳥類約 500 種、は虫類・両棲類も固有種を含め多種に上る。また、活発化する人為的活動による絶滅危惧種や危急種とされる野生動物も多い。

地域の環境や土壌条件によりその地域に生育する植物相が異なる。本サブリージョンでは、河畔林（多種多様な植生から成り、野生動物の餌場でもある）、竹林、椰子林等多様な植物相が形成されている。これらの資源もまた、開発行為により脅かされている。

D. 政策制度

政策制度の視点では、サブリージョン 3 の「社会アクター」に焦点を絞り、社会アクターを構成する公的機関、民間セクター、市民社会組織を中心にその特徴を分析する。

公的機関 新しい枠組みによる農村開発を推進するにあたり、県庁や市役所は今後、公共投資や行政サービス提供を地域のニーズにより沿ったものに改善すること、そして公共投資や行政サービスをより効率的かつ効果的に実施する必要があることは前節で述べたとおりである。また、これに加えて、新しい農村開発の枠組みでは、縣市が地域の民間セクターや市民社会組織など他の社会アクターの参加・調整・連携を促進し、地域のポテンシャルを最大限に引き出しながらテリトリー開発を進めることが期待される。

ここでは 2009 年地方政府財務報告をもとに、サブリージョンごとに幾つかの財政指標を比較し、サブリージョン 3 の市役所の特徴を把握する。

以下の分析によって、サブリージョン 3 の財政自立力については中央政府からの財政移転への依存度が高く改善の余地があること、また公共投資力については公共投資支出比率、1 人当たり公共投資額、公共投資支出—人件費比率のいずれの指標でみても、サブリージョン中で最も低いという特徴が浮かび上がる。

- **財政自立力**—市独自の税収入がより多ければ、公共投資や住民に対する行政サービス提供に使える財源が多くなり、財政的な自立性が高まると考えられる。このため「財政自立力」を示す指標として、市の税収入が総歳入に占める割合を作成した。税収入の割合が高いほど独自財源の割合が高くなるため財政自立力が高いと考えられる。図 3.6-19 に示されたサブリージョン別の指標をみると、サブリージョン 3 は 17.0%で、サブリージョン中で平均的な財政自立力といえる。

また中央政府から市へのロイヤルティを財源とする財政移転が市の歳入に占める割合が高いほど中央政府への依存度が高く、市の財政自立力が低いと言えよう。そこで、市への中央政府からの財政移転が市の総歳入に占める割合を作成し、図 3.6-20 に示した。これをみると、サブリージョン 3 の財政移転依存度は 64.2%で、サブリージョン中で最も高く、中央政府への財政依存度が高いことがわかる。

- **公共投資力**—市が公共投資を行なう能力を見るために、市の公共投資支出が総歳出に占める比率を作成した。この比率が高いほど、市が公共投資を実行する能力が高いと考えられる。この結果を示した図 3.6-21 を見ると、サブリージョン 3 の公共投資比率は 31.3%で、サブリージョン 1 とともに 4 つのサブリージョン中で最も低い水準となっている。

次に公共投資力を見るもう一つの指標として「市人口 1 人あたり公共投資額」を作成した。図 3.6-22 はこの指標についてサブリージョンごとに比較している。この図を見ると、サブリージョン 3 の市人口 1 人あたり公共投資額は約 4 万 8000 グアラニーで、全サブリージョン中で最も低い。

最後に、市の公共投資・人件費支出比率を、公共投資力の 3 つめの指標として作成した。この比率が高いほど単位人件費支出あたりの公共投資支出が高いことから、市予算を公共投資に向ける傾向が強いといえよう。図 3.6-23 はサブリージョンごとにこの指標の比較を示している。これを見ると、サブリージョン 3 は 1.11 で全サブリージョンの中でこの比率が最も低いことがわかる。

民間セクター 農村地域の代表的な民間セクターは、民間企業のほかに様々な生産者団体、たとえば農業共同組合、生産者組合、協会、金融貯蓄貸付エージェンシーなどの組織がある。農村地域の開発を持続的に進めるためには、公的機関や市民社会組織とともに、これらの民間組織がテリトリーのマネジメントに参加し協力しながら開発を進めることが重要になる。

どのぐらいの農家が、こうした生産者団体に加盟しているのだろうか。2008 年全国農業センサス統計を利用して、生産者団体に加盟している農家が全農家数に占める割合を農家加盟率として指標を作成した。図 3.6-24 はサブリージョンごとの農家加盟率を示している。この図をみると、サブリージョン 3 の農家加盟率は全団体でみると 22.0%で、サブリージョン 3 に次いで高い。また、農協に加盟する農家の割合をみると 8.7%で、これもサブリージョン 4 とともに、サブリージョン 3 に次ぐ水準になっている。これから、サブリージョン 2 ほどではないものの、生産者団体による農家の組織化がある程度進んでいることがサブリージョン 3 の特徴といえる。

3.6.5 サブリージョン 4 の特徴とポテンシャル

サブリージョン 4 は東部地域の東側にあり、パラナ川を国境としてブラジルとアルゼンチン接するアルトパラナ県とイタプア県から構成される。サブリージョン 4 の総面積は 298 万 2780km²である。

このサブリージョンは、首都圏（アスンシオン首都とセントラル県）に次いで人口数が多い。大規模な機械化農業が行なわれ、パラグアイの主要輸出農産物である大豆、小麦、トウモロコシなどの大生産地として、パラグアイの輸出を支える穀倉地帯である。

以下では、テリトリアルアプローチの 4 つの視点—社会文化、経済生産、環境、政策制度—の順に、サブリージョン 4 の特徴とポテンシャルをまとめる。

A. 社会文化

社会文化の視点ではサブリージョン 4 の住民に焦点を絞り、人口の基本的特徴と長期的趨勢、そして人々の生活状況（貧困、所得不平等、人間開発、教育、保健医療、栄養、食糧自給）を中心に分析する。

人口の推移 政府統計局の推計によると、2009 年のサブリージョン 4 の人口は約 127 万人、人口密度は平均 40.8 人/km²（表 3.6-2）。4 つのサブリージョンの中でサブリージョン 4 は人口数、人口密度ともに最も高い地域である。人口の推移をみると、1962 年から 1992 年の期間に大規模な入植が進み、4~5% 台の高い人口増加率を維持した。1992 年以後も 2~3% 台の高い人口増加率を記録している。また、2002 年の総人口に占める農村人口の割合は約 49.7% で、サブリージョン中で最も低い水準にある。

2002 年以後の最近の人口動向はどうであろうか。2008 年全国農業センサスにある農家の在住年数のデータを利用して、在住年数別に指標を作成した。図 3.6-3 は、農場に居住する生産者の在住年数をサブリージョン別に示している。この図をみると、サブリージョン 4 の在住年数 10 年未満の生産者の割合は 28.2%（0-4 年が 14.2% ; 5-9 年が 14.2%）で、最も高いサブリージョン 3 の 34.5% に次いで 2 番目に高い。これは、最近サブリージョン 4 に移り住んだ生産者が多数いることを示唆する。

貧困と所得不平等 図 3.6-4 は 2002 年のサブリージョン別貧困率を示している。この図を見ると、サブリージョン 4 の貧困率はサブリージョン中で最も低い 35.1% となっている。これから、サブリージョン 4 は東部地域のなかで貧困層の割合が最も低い地域であることがわかる。また、サブリージョン 4 の住民の「生活の質」を人間開発指標でみると 0.741 で、サブリージョン 2（伝統農村地域）に次いで 2 番目に高いことがわかる（図 3.6-6）。

しかしながら、サブリージョン 4 はジニ係数で計測した所得不平等度が 0.55 とサブリージョン中で最も高い点を指摘しておく必要がある（図 3.6-5）。巨額の資本投資による機械化農業によって輸出向け作物の大規模な増産に成功した陰で、貧富の差が大きいことがサブリージョン 4 の重要な課題のひとつとして浮かび上がってくる。開発戦略で、最も恵まれない階層の住民が地域の様々な機会を活用して開発モデルに組み込まれていくよう、彼らの能力強化をはかる必要がある。

教育 農村開発を持続的に進め、地域住民の生活の質を向上させるためには、住民の教育へのアクセスを向上させることが不可欠である。2002 年のサブリージョン 4 の教育ニーズ不充足度をみると全世帯で 24.4%、農村世帯で 31.6%で、いずれもサブリージョン 2 に次いで不充足度が低い（図 3.6-7）。また、住民の平均教育年数をみると、サブリージョン 4 は 6.9 年で 4 つのサブリージョン中で最も高い（図 3.6-8）。以上から、教育へのアクセスに関して、サブリージョン 4 は相対的に他サブリージョンよりも良い状況にあるといえる。

保健医療 地域住民の生活の質の向上に向けて、保健医療の充実は欠かせない。2002 年のサブリージョン 4 の出生時平均余命は 68.8 年で他のサブリージョンと殆ど変わらない水準にある（図 3.6-9）。次に、サブリージョン 4 の 2005 年の乳児死亡率（人/1,000 出生数）を見ると 17.4 人で、サブリージョンの中で最も低い（図 3.6-10）。妊産婦死亡率（人/100 万出生数）は 9.7 人で、これもサブリージョンの中で最も低いことがわかる（図 3.6-10）。

これとは対照的に、医療サービスへのアクセスに関しては、サブリージョン 4 は人口 1 万人あたりの医師数と歯科医師数がそれぞれ 2.3 人と 0.3 人で、サブリージョン中で下から 2 番目に低い（図 3.6-11）。乳児死亡率や妊産婦死亡率が低い一方で、医師数や歯科医数が少なく出生時平均余命が短いというやや逆説的な状況になっている。

栄養と食糧自給 農家生活実態調査によると、1人当たりの1日平均カロリー摂取は2,198kcalで4地域の中で最高、粗タンパクは62gで、コルディジェラ県に次ぐ水準だった。この水準であれば栄養摂取には大きな問題はない（図 3.6-12、図 3.6-13）。ただし、世帯による差があり、十分な栄養が摂れていない貧困世帯が存在することを忘れてはならない。イタプア県の栄養摂取で注目すべきはその自給率の高さである。カロリーベースの自給率で見ると、他の3県は25%前後なのに対し、イタプア県は50%を超える。粗タンパクは、カロリー一ほどではないものの、自給率29%で、やはり4県の中では最高の水準を示した。

B. 経済生産

経済生産の視点ではサブリージョン 4 の「生産者」や「生産単位」に焦点を絞り、産業別人口、土地利用、農家、土地所有、生産量、基礎インフラの特徴とポテンシャルを分析する。

経済活動人口 2002年センサス統計によると、サブリージョン4の経済活動人口はサブリージョン中で最大の約38万人で、サブリージョン4の総人口の37.7%に相当する(表3.6-3)。

サブリージョン4の経済活動人口を産業別に見ると、第1次産業(牧畜業、林業、農業など)が32.4%、第2次産業(製造業など)が14.3%、第3次産業(商業、サービス業など)が50.4%となっている(表3.6-3)。第1次産業について他サブリージョンと比較すると、サブリージョン4は第1次産業に従事する人口の割合が最も低く、第3次産業の割合が最も高い。首都圏と同様に産業構造の高度化が進みつつあることが、サブリージョン4の特徴の一つといえる。とりわけ、サブリージョン4のアルトパラナ県では、第3次産業人口の割合が58.6%で、サブリージョン5のセントラル県の66.6%に次いで東部地域の中で2番目に高い。

土地利用 大規模な機械化農業の中心地であることを反映して、サブリージョン4では2008年に農業用地が土地面積に占める割合がサブリージョン中で最も高い54.4%となっている(図3.6-14)。主要な農業生産物は、輸出向けに大規模生産されている大豆、小麦、トウモロコシ(交配種)で、これらの作付け面積は農業用地の90%を占める。大豆の生産量は、東部地域の中でアルトパラナ県とイタプア県がそれぞれ第1位と第2位を占め、小麦の生産量は、冬季はイタプア県が第1位を占める。また、サブリージョン4では多数の小規模農家が換金作物としてキャッサバ、サトウキビ、ポロト豆、ピーナッツ、ゴマ(特にイタプア県)などを生産している。また、サブリージョン4では、マテ茶、柑橘類、マカダミアナッツなどの生産面積も大きい。イタプア県は、その地形的特徴を活かして東部地域で最大の陸稲生産県としても知られている。

サブリージョン4の牧畜用地はその総土地面積の33.3%で、サブリージョン中で最も低い。しかしながら、サブリージョン4でも牧畜が盛んで、アルトパラナ県で約25万頭、イタプア県では約39万頭の牛が飼育されている。また、アルトパラナ県は国内最大の養豚県で、2008年に4万8千頭の豚が飼育されている。

サブリージョン4の製造業は農業と牧畜生産と直接関連した産業が中心である。アルトパラナ県では製粉業、飼料製造、製油(食用)などの農産加工品産業が急成長しつつある。また、アルトパラナ県では「保税輸出加工地区(Maquiladora)」を中心に製造業が発達しつつある。この地区では、ここでは縫製業、木材加工業、合成皮革、タバコフィルター、電化製品などを中心に、アスンシオンに次いで多くの企業が活動している。イタプア県でも醤油、製粉、製油、マテ茶、乳製品などの農産物加工業が発達しつつある。

サブリージョン4には重要な観光資源もある。イタプア県ではヘスス(Jesús)やトリニダード(Trinidad)などのイエズス会史跡はユネスコによって人類の文化遺産に指定されている。またコルディジェラ・デ・サンラファエル森林は、生物多様性に富む。また、パラナ川支流の滝も重要な観光資源として発展の可能性がある。アルトパラナ県にはイタイプ・

ダムやシウダード・デル・エステ市のビジネス街、またアルゼンチン、ブラジル、パラグアイの国境が接する Three borders 地区の観光者向けショッピングセンターが発展しつつある。

土地所有 住民の土地所有は安定した生活を保障するとともに、土地を担保とした融資へのアクセスを可能にするため、大変重要であると考えられる。図 3.6-15 をみると、サブリージョン 4 の土地所有率は、4 サブリージョン中で最も高いサブリージョン 2 と 3 の 69% とほぼ同レベルの 68.5% となっている。

生産・所得 本開発調査で 2010 年に実施した農家生活実態調査の結果によると、サブリージョン 4 のイタプア県は世帯平均現金所得で 2140 万グアラニー、1 人当たりでも 601 万グアラニーで、調査対象 4 県の中で最も高い水準だった（ドル換算ではそれぞれ 4603 ドル、1293 ドル）。図 3.6-16d の度数分布でも、世帯所得 2000 万グアラニー未満は全体の 53% にすぎず、他の地域を引き離している。図 3.6-17 で示した所得構造の内訳をみると、他の 3 県では (1) 作物、(2) 畜産、(3) 農産加工などを中心とした小規模事業を合わせた自立性の高い 3 部門の所得が全体の 40% 前後にとどまり、所得の半分以上を労働所得や送金等に頼っているのに対し、イタプアはこの 3 部門で所得全体の 65% を稼ぎ出している。農村に定着できる自立的な経済活動が他の地域よりも活発といえそうである。サブリージョン 4 は、最も農村開発が進んだ地域として、他のサブリージョンでも参考にできるだろう。

融資へのアクセス 農村地域の経済発展にとって、生産者を資金面から支える金融へのアクセスは、地域の経済発展にとって不可欠な要素である。2009 年の金融へのアクセスを農村金融機関の平均店舗数からみると、サブリージョン 4 は農業信用金庫が平均 7.5 店、農協が 53.5 店、国立勸業銀行が 5.5 店で、いずれもサブリージョン中で最も高い店舗数となっている（図 3.6-18）。

次に、こうした金融組織による実際の融資状況を見る。2008 年全国農業センサス統計をもとに試算すると、サブリージョン 4 で融資を受けた農家数は全農家数の 24.4% でサブリージョン中で最も高い（表 3.6-5）。サブリージョン 4 の県別に見ると、イタプア県では 25.3%、次いでアルトパラナ県が 22.9% と続く。

サブリージョン 4 の農家はどのような機関から融資を受けているのだろうか。2008 年全国農業センサス統計によると、農業信用公庫（CAH）と農協（Cooperativa）からの融資が各 28.7%、26.0% でもっとも高いことがわかる（表 3.6-5）。

基礎インフラ サブリージョン 4 の住民の生活を支える基礎インフラの整備状況を見る。はじめに、サブリージョン 4 の 2007 年の全道路の道路密度は 204.7km/1000km² で、4 つのサブリージョン中で最も高い（表 3.6-6）。また、舗装道路の道路密度は 24.6km/1000km² で、サ

ブリージョン 2 の 36.2 km/1000km² に次いで 2 番目に位置する。改良道路率を見ると、サブブリージョン 4 は 23.8% で、整備状況はサブブリージョン 2 や 3 を下回っている。

次に水へのアクセスを見る。2002 年のサブブリージョン 4 の給水施設普及率は 57.5% で、サブブリージョン中で最も高い整備状況にある（表 3.6-7）。また、農村部の給水施設普及率も 38.4% で、サブブリージョン中で最も整備状況が良い。しかしながら、首都アスンシオンとセントラル県の給水施設普及率（それぞれ 95.2% と 83.7%）とは大きな開きがある。サブブリージョン 4 が急成長を遂げてきている昨今、首都アスンシオンやセントラル県の水準を目標に改善していく時期が来ていると思われる。

2002 年の電化率をみると、サブブリージョン 4 は 92.2% となっており、4 つのサブブリージョンの中で住民の電気へのアクセスが最も良好であることがわかる（表 3.6-8）。しかしながら、サブブリージョン 4 の農村部では電化率が 81.6% で、サブブリージョン 2 に次いで 2 番目になっている。

次に 2002 年の電気通信インフラ普及率を見る（表 3.6-9）。サブブリージョン 4 の農村部のテレビ普及率は 59.5%、固定電話普及率は 2.6%、携帯電話は 23.4% で、テレビを除き 4 サブブリージョン中で最も高い水準にある。また、農村部のインターネット普及率は 2002 年に 0.2% で、他のサブブリージョンと同様に殆ど普及していなかった。

しかしながら、2009 年の家計調査によると、サブブリージョン 4 では、4 つの電気通信インフラのすべてについて普及率が飛躍的に高まっていることがわかる。とりわけ注目に値するのは携帯電話普及率で、2002 年から 2009 年にかけて、イタプア県では 22.0% から 86.1% に、アルトパラナ県では 25.8% から 87.9% に普及率が向上した。また、アルトパラナ県のインターネット普及率は 2002 年の 0.4% から 2009 年には 15% にまで改善した。

C. 環境

エコリージョン サブブリージョン 4 は、アルトパラナ、セルバ・セントラル、ニエンブクの 3 つのエコリージョンから構成される。各エコリージョンが占める面積の割合は、それぞれ、62%、22%、16% である。

気候 年平均降水量は約 1,700 mm で、雨期（10 月～5 月）と乾期（7 月～9 月）に分かれている。夏の最高気温は約 40°C に達し、冬の最低気温は氷点下に達する。降霜は最大 5 日間。

地形 全体的に傾斜地が多く、一部に急傾斜地も含む。

自然保護区 サブリージョン 4 には、イタプア県サン・ラファエル管理資源保護区、イタプ・ダム影響圏内の保護区（リモイ、イタボ、ピキリ、タティ・ユピ生物保護区）、ニャクンダイ国立公園、パラナ県モイセス・S・ベルトニ科学的遺産が含まれる。

土壌 降水強度が高く、雨期がはっきりしている降雨パターンから、サブリージョン 4 は、地表水の流出係数が高い。また、急速な森林伐採が原因で土壌流亡が激しい。特に、河岸等、環境の観点から脆弱性の高い地域ではその影響が深刻である。

特に機械化の進んだ企業農業を中心に不耕起栽培をおこなうようになって、土壌侵食が抑えられるようになった（道路の侵食を除く）。今後、同じような試みを小農の間にも普及・促進していかなければならない。

植生 サブリージョン 4 の植生は、主に温暖林、半落葉樹林、浸水林、ナンヨウスギ林等の森林で構成されている。これらは、樹高 25~30m の高木林である。杉等の有用樹種も含まれる。サブリージョン 4 の森林は、国内でも最も多様な動物相が生息する貴重な生態系を形成している。

森林資源 ガイドラインや規制の土壌や天然資源の持続可能な利用と管理に関する効果的なガイドラインや基準の不備は、アルトパラナ・アトランティコ森林の原生林が農業用地に取って代わられる等、深刻な環境の変化を招いた。

イタプア県とアルトパラナ県では、1990 年代だけで東部地域全体の 40%にあたる 75 万 ha の森林が伐採された。これは年間約 5 万 5000ha の減少を意味し、動植物の多様性に不可逆的な影響を受けたほか、水文・土壌システムのバランスが著しく損なわれた。しかし、「ゼロ森林破壊³¹⁴」と称される法により森林破壊が食い止められ、今後は、商業・環境保全の目的で農業畜産用地に植林を行ったり、水源保全のための植林を行ったりするプログラムを実施する必要がある。

水資源 イタプア県には、サン・ラファエル山脈を水源とする無数の溪流が流れ、パラナ川に合流している。これらの溪流は、無数の二次・三次の小流域を形成している。パラナ川流域内の二次支川の小流域は 39 に及ぶ。

農地の急速な拡大、特に機械化農法の導入は、支川の土砂堆積や小流域の荒廃等、本サブリージョンの水文システムに著しい変化を来した。

本サブリージョンの大きな部分を占める「グアラニー帯水層」は、都市部に生活水を供給する上水道の水源として利用されている。グアラニー帯水層の保全をおこなう上で、アル

³¹⁴ 東部地域の森林の破壊を禁止する法第 2524/04 号、法第 2524/04 号の第 2、3 条の有効期間を延長し、同法の拡大する法第 3663/06 号。

トパナ・アトランティコ森林の保全が戦略的に重要である。この大規模帯水層の持続可能な管理は、最も重要な環境的課題である。

D. 政策制度

政策制度の視点では、サブリージョン 3 の「社会アクター」に焦点を絞り、社会アクターを構成する公的機関、民間セクター、市民社会組織を中心にその特徴を分析する。

公的機関 新しい枠組みによる農村開発を推進するにあたり、県市は今後、公共投資や行政サービス提供を地域のニーズにより沿ったものに改善すること、そして公共投資や行政サービスをより効率的かつ効果的に実施する必要があることは前節で述べたとおりである。また、これに加えて、新しい農村開発の枠組みでは、県市が地域の様々な社会アクターの参加・調整・連携を促進し、地域のポテンシャルを最大限に引き出しながらテリトリー開発を進めることが期待される。

ここでは 2009 年地方政府財務報告をもとに、サブリージョンごとに財政指標を比較し、サブリージョン 4 の市の特徴を把握する。

- **財政自立力**—市独自の税収入がより多ければ、公共投資や住民に対する行政サービス提供に使える財源が多くなり、財政的な自立性が高まると考えられる。このため「財政自立力」を示す指標として、市の税収入が総歳入に占める割合を作成した。税収入の割合が高いほど独自財源の割合が高くなるため財政自立力が高いと考えられる。図 3.6-19 に示されたサブリージョン別の指標をみると、サブリージョン 4 はサブリージョン 5 を除いた 4 つのサブリージョンの中で最も高い 17.9% で、相対的に財政自立力が高いといえる。

また中央政府から市へのロイヤルティを財源とする財政移転が市の歳入に占める割合が高いほど中央政府への依存度が高く、市の財政自立力が低いと言えよう。そこで、市への中央政府からの財政移転が市の総歳入に占める割合を作成し、図 3.6-20 に示した。これをみると、サブリージョン 4 の財政移転依存度は 57.7% で、サブリージョン 1 を除くサブリージョン中で最も低い。この指標でもサブリージョン 1 の財政自立力が相対的に高いことがわかる。

- **公共投資力**—市が公共投資を行なう能力を見るために、市の公共投資支出が総歳出に占める比率を作成した。この比率が高いほど、市が公共投資を実行する能力が高いと考えられる。この結果を示した図 3.6-21 を見ると、サブリージョン 4 の公共投資力は 33.7% で、サブリージョン 1 を除いたサブリージョンの中で 2 番目に高いことがわかる。

次に公共投資力を見るもう一つの指標として「市人口 1 人あたり公共投資額」を作成した。図 3.6-22 はこの指標についてサブリージョンごとに比較している。この図を見ると、サブリージョン 4 の市人口 1 人あたり公共投資額は 7 万 5048 グアラニーで、全サブリージョン中でサブリージョン 1 に次いで 2 番目に高いことがわかる。

最後に、市政府の公共投資・人件費支出比率を、公共投資力の指標として作成した。この比率が高いほど単位人件費支出あたりの公共投資支出が高いことから、市予算を公共投資に向ける傾向が高いといえよう。図 3.6-23 はサブリージョンごとにこの指標の比較を示している。これを見ると、サブリージョン 4 は 1.18 でサブリージョン 5（セントラル県）を除いた 4 サブリージョンの中では、平均的な比率であるといえる。

民間セクター 農村地域の代表的な民間セクターは、民間企業のほかに様々な生産者団体、たとえば農業共同組合、生産者組合、協会、金融貯蓄貸付エージェンシーなどの組織がある。農村地域の開発を持続的に進めるためには、公的機関や市民社会組織とともに、これらの民間組織がテリトリーのマネジメントに参加し協力しながら開発を進めることが重要になる。

どのぐらいの農家が生産者団体に加盟しているのであろうか。2008 年全国農業センサスを利用して、農家が全農家数に占める割合を農家加盟率として指標を作成した。図 3.6-24 はサブリージョンごとの農家加盟率を示している。この図をみると、サブリージョン 4 の農家加盟率は生産者組織全体でみると 16.6%で、サブリージョンの中で最も低い組織率となる。しかしながら、生産者組織の中の農協に加盟する農民の割合をみると 8.9%で、サブリージョン 2 に次いで 2 番目に高い。サブリージョン 4 では農民を組織化している団体として農協が重要な役割を果たしていることが特徴のひとつといえる。

表 3.6-2 人口関連データ

	人口 (2009年)	人口密度 (2009年) (人/km ²)	年平均人口増加率(%)					農村人口割合 (2002) (%)
			1962-1972	1972-1982	1982-1992	1992-2002	2002-2009	
東部地域	5,652,772	-	2.7	2.9	3.5	2.4	3.3	47.6
サブリージョン 1	398,674	9.0	3.3	1.0	2.1	1.0	1.0	50.0
コンセプション	190,322	10.5	2.4	2.2	2.2	0.7	0.8	61.8
ニエンブク	83,504	6.9	2.4	-0.4	-0.1	0.9	1.3	48.6
アマンバイ	124,848	9.7	6.6	0.5	3.9	1.4	1.2	32.6
サブリージョン 2	824,637	36.5	0.6	0.3	0.6	1.1	1.6	67.3
コルディジェラ	273,606	55.3	0.3	0.0	0.2	1.6	2.3	66.7
グアイラ	196,130	51.0	0.8	1.4	1.2	1.0	1.3	65.7
ミシオネス	115,851	12.1	1.5	1.1	1.4	1.3	1.9	50.7
パラグアリ	239,050	27.5	0.4	-0.4	0.2	0.6	1.1	77.0
サブリージョン 3	1,164,437	21.9	3.9	4.0	3.1	1.4	1.7	75.5
サンベドロ	356,313	17.8	4.2	3.3	3.9	1.3	1.6	82.5
カアグアス	477,558	41.7	5.4	3.6	2.6	1.2	1.3	68.4
カアサパ	150,910	15.9	1.1	0.6	1.7	0.8	1.3	82.1
カニンデジュ	179,656	12.2	-	-	4.6	3.0	3.6	75.0
サブリージョン 4	1,266,211	40.8	5.2	4.8	5.4	2.6	3.2	49.7
イタプア	529,253	32.0	3.0	2.7	3.7	1.9	2.2	69.4
アルトパラナ	736,958	49.5	13.9	8.5	7.4	3.2	4.0	33.7
サブリージョン 5	1,998,813	818.0	3.1	4.8	5.7	4.6	5.6	13.6
セントラル	1,998,813	818.0	3.1	4.8	5.7	4.6	5.6	13.6

出所 2002年人口センサス(政府統計局)。

表 3.6-3 経済活動人口

	経済活動人口 (人)	経済活動人口割合 (%)	産業別経済活動人口(%)			
			第1次産業	第2次産業	第3次産業	その他
東部地域	1,682,900	37.3	30.1	18.3	49.1	2.6
サブリージョン 1	135,493	36.5	38.4	16.5	43.5	1.6
コンセプション	57,607	32.1	44.8	16.0	38.1	1.1
ニエンブク	31,312	41.0	39.4	17.3	41.9	1.4
アマンバイ	46,574	40.5	29.9	16.6	51.2	2.3
サブリージョン 2	260,697	35.4	40.3	20.3	37.9	1.5
コルディジェラ	79,994	34.2	33.6	23.5	41.6	1.3
グアイラ	67,397	37.7	46.1	18.8	34.2	1.0
ミシオネス	37,474	36.8	37.1	16.2	44.3	2.4
パラグアリ	75,832	34.2	43.8	20.4	34.2	1.6
サブリージョン 3	338,113	32.7	59.5	10.7	28.9	1.0
サンペドロ	98,558	30.9	65.7	8.7	24.6	1.0
カアグアス	145,935	33.5	52.2	12.9	33.9	1.0
カアサパ	44,972	32.2	68.7	8.1	22.4	0.8
カニンデジュ	48,648	34.7	60.0	10.5	28.6	0.9
サブリージョン 4	381,177	37.7	32.4	14.3	50.4	2.9
イタプア	162,079	35.7	45.7	13.5	39.3	1.5
アルトパラナ	219,098	39.2	22.6	14.9	58.6	3.9
サブリージョン 5	567,420	41.6	4.3	25.0	66.6	4.1
セントラル	567,420	41.6	4.3	25.0	66.6	4.1

出所 2002年人口センサス(政府統計局)。

表 3.6-4 1986 年－2008 年のサブリージョン別森林消失率

	森林面積 2008年 (ha)	森林消失面積 1986-2008 年(ha)	森林消失率 1986-2008年 (%)
東部地域	2,263,919	2,997,781	57.0
サブリージョン 1	692,033	523,234	43.1
コンセプトン	391,760	205,389	34.4
ニエンブク	23,651	1,052	4.3
アマンバイ	276,622	316,793	53.4
サブリージョン 2	137,900	100,129	42.1
コルディジェラ	16,299	17,338	51.5
グアイラ	42,556	34,318	44.6
ミシオネス	11,011	10,312	48.4
パラグアリ	68,034	38,161	35.9
サブリージョン 3	1,019,177	1,610,181	61.2
サンペドロ	307,346	554,334	64.3
カアグアス	155,635	323,940	67.5
カアサパ	136,353	170,390	55.5
カニンデジュ	419,843	561,517	57.2
サブリージョン 4	402,831	757,663	65.3
イタブア	191,017	308,508	61.8
アルトパラナ	211,815	449,155	68.0
サブリージョン 5	11,978	6,574	35.4
セントラル	11,978	6,574	35.4

出所 GUYRA Paraguay y WWF (2008) Monitoreo de la Deforestación del Bosque Atlántico del Alto Paraná.

表 3.6-5 農家の融資へのアクセス

	融資を受けた 農家の割合 (%)	融資機関別融資を受けた農家の割合(%)						
		農協	農業信用公 庫	国立勸業 銀行	畜産基金	商人 集荷業者	銀行 金融業者	その他
東部地域	17.4	30.6	30.2	8.2	1.2	7.6	15.0	12.6
サブリージョン 1	10.8	13.6	40.2	7.0	2.7	15.4	14.0	9.8
コンセプション	12.8	-	-	-	-	-	-	-
ニエンブク	5.8	-	-	-	-	-	-	-
アマンバイ	9.5	-	-	-	-	-	-	-
サブリージョン 2	1.7	33.7	37.4	10.2	1.0	4.6	13.1	6.2
コルディジェラ	12.1	-	-	-	-	-	-	-
グアイラ	15.4	-	-	-	-	-	-	-
ミシオネス	15.6	-	-	-	-	-	-	-
パラグアリ	12.9	-	-	-	-	-	-	-
サブリージョン 3	18.3	29.6	29.0	7.6	0.6	7.6	18.6	11.3
サンペドロ	16.2	-	-	-	-	-	-	-
カアグアス	21.6	-	-	-	-	-	-	-
カアサパ	16.4	-	-	-	-	-	-	-
カニンデジュ	19.1	-	-	-	-	-	-	-
サブリージョン 4	24.4	26.0	28.7	9.6	0.5	9.6	12.5	21.2
イタプア	25.3	-	-	-	-	-	-	-
アルトパラナ	22.9	-	-	-	-	-	-	-
サブリージョン 5	11.1	39.5	33.1	3.2	1.0	0.7	7.8	17.7
セントラル	11.1	-	-	-	-	-	-	-

出所 2008 年全国農業センサス(農牧省)。

表 3.6-6 道路整備状況

県	舗装 (km)	改良(礫、砂 利舗装) (km)	無舗装 (km)	合計 (km)	道路密度(人口比)		道路密度(面積比)		改良道路率* (%)
					舗装	合計	舗装	合計	
					(km/1000人)		(km/1000 km ²)		
サブリージョン 1	354.4	865.2	2,264.5	3,484.1	1.0	9.4	8.2	80.8	35.0
コンセプトン	209.1	583.0	903.2	1,695.3	1.2	9.4	11.6	93.9	46.7
ニエンブク	83.0	0.5	972.6	1,056.1	1.1	13.8	6.8	86.9	7.9
アマンバイ	62.3	281.7	388.7	732.7	0.5	6.4	4.8	56.7	46.9
サブリージョン 2	980.8	817.6	2,786.4	4,584.5	1.3	6.2	36.2	169.4	39.2
コルディジェラ	292.5	347.9	478.5	1,118.8	1.3	4.8	59.1	226.1	57.2
グアイラ	173.9	143.1	684.1	1,001.0	1.0	5.6	45.2	260.3	31.7
ミシオネス	211.5	72.8	812.1	1,096.3	2.1	10.8	22.1	114.7	25.9
パラグアリ	302.9	253.8	811.7	1,368.4	1.4	6.2	34.8	157.2	40.7
サブリージョン 3	1,021.2	1,053.2	8,570.6	10,645.0	1.0	10.3	18.4	191.3	19.5
サンベドロ	417.7	202.3	3,168.5	3,788.5	1.3	11.9	20.9	189.4	16.4
カアグアス	313.2	409.6	2,321.6	3,044.4	0.7	7.0	27.3	265.3	23.7
カアサパ	47.2	212.9	1,491.0	1,751.1	0.3	12.6	5.0	184.4	14.9
カニンデジュ	243.1	228.4	1,589.5	2,061.0	1.7	14.7	16.6	140.5	22.9
サブリージョン 4	773.6	754.0	4,904.1	6,431.8	0.8	6.4	24.6	204.7	23.8
イタプア	443.9	337.4	3,267.8	4,049.2	1.0	8.9	26.9	245.0	19.3
アルトパラナ	329.7	416.6	1,636.3	2,382.6	0.6	4.3	22.1	160.0	31.3
サブリージョン 5	423.1	125.8	313.4	862.2	0.3	0.6	171.6	349.8	63.7
セントラル	423.1	125.8	313.4	862.2	0.3	0.6	171.6	349.8	63.7

出所 道路投資計画 2008-2013 年(公共事業通信省)をもとに調査団が作成。

*出典には改良道路率が掲載されているが、これには舗装道路が計上されていない。ここには修正値を示した。

注:本表以外に調査対象外の道路が約 30,000km ある。

表 3.6-7 水道普及率

	合計	都市部	農 部
サブリージョン 1	52.1%	77.8%	24.7%
コンセプション	47.7%	75.9%	28.8%
ニエンブク	48.6%	78.0%	16.7%
アマンバイ	61.0%	79.3%	23.4%
サブリージョン 2	51.5%	81.0%	35.6%
コルディジェラ	62.3%	87.8%	49.0%
グアイラ	40.2%	71.4%	21.5%
ミシオネス	62.1%	84.2%	38.5%
パラグアリ	44.3%	83.7%	31.7%
サブリージョン 3	41.4%	71.3%	30.4%
サンペドロ	43.7%	67.4%	37.8%
カアグアス	42.7%	71.6%	27.7%
カアサパ	27.3%	68.4%	16.9%
カニンデジュ	46.3%	78.0%	34.1%
サブリージョン 4	57.5%	74.8%	38.4%
イタプア	49.5%	79.5%	34.0%
アルトパラナ	63.9%	72.9%	45.6%
サブリージョン 5	83.7%	86.5%	65.6%
セントラル	83.7%	86.5%	65.6%

出所 2002 年人口センサス(政府統計局)をもとに調査団が作成。

表 3.6-8 電化率

	合計	都市部	農村部
サブリージョン 1	78.5%	94.8%	61.3%
コンセプション	77.1%	92.9%	66.5%
ニエンブク	80.1%	95.1%	63.7%
アマンバイ	79.4%	96.3%	44.7%
サブリージョン 2	87.8%	95.1%	83.9%
コルディジェラ	89.3%	95.4%	86.2%
グアイラ	89.6%	95.6%	86.0%
ミシオネス	84.9%	94.5%	81.8%
パラグアリ	87.5%	94.7%	79.7%
サブリージョン 3	79.7%	93.1%	74.8%
サンペドロ	80.1%	89.5%	77.7%
カアグアス	84.4%	94.8%	79.1%
カアサパ	77.4%	93.5%	73.3%
カニンデジュ	67.4%	91.9%	57.9%
サブリージョン 4	92.2%	97.5%	81.6%
イタプア	86.3%	96.3%	81.2%
アルトパラナ	92.2%	97.5%	81.6%
サブリージョン 5	97.4%	98.0%	93.3%
セントラル	97.4%	98.0%	93.3%

出所 2002 年人口センサス(政府統計局)をもとに調査団が作成。

表 3.6-9 通信インフラ普及率

	テレビ普及率			固定電話普及率			携帯電話普及率			インターネット普及率		
	合計	都市部	農村部	合計	都市部	農村部	合計	都市部	農村部	合計	都市部	農村部
サブリージョン 1	62.2%	81.7%	41.4%	10.2%	18.8%	1.1%	15.3%	25.2%	4.8%	0.3%	0.5%	0.0%
コンセプトン	54.6%	78.6%	38.4%	7.8%	17.8%	1.1%	12.9%	25.8%	4.3%	0.2%	0.4%	0.0%
ニエンブク	70.4%	84.2%	55.4%	11.0%	19.9%	1.4%	15.3%	23.1%	6.8%	0.3%	0.6%	0.0%
アマンバイ	66.5%	82.8%	32.9%	13.0%	18.8%	1.0%	18.8%	26.1%	3.9%	0.3%	0.5%	0.0%
サブリージョン 2	71.4%	82.8%	65.5%	8.6%	21.2%	1.9%	22.7%	30.8%	18.5%	0.2%	0.4%	0.0%
コルディジェラ	72.1%	82.7%	66.5%	8.1%	19.9%	2.1%	21.0%	27.8%	17.4%	0.2%	0.4%	0.1%
グアイラ	71.0%	82.2%	64.2%	9.5%	22.2%	1.8%	20.1%	29.2%	14.6%	0.3%	0.6%	0.1%
ミシオネス	73.3%	82.3%	63.6%	11.5%	20.0%	2.5%	30.5%	38.6%	22.0%	0.3%	0.5%	0.0%
パラグアリ	70.3%	84.1%	65.9%	6.9%	23.3%	1.7%	22.9%	29.2%	20.9%	0.1%	0.2%	0.0%
サブリージョン 3	52.9%	74.0%	45.0%	5.3%	16.6%	1.2%	13.2%	23.6%	9.4%	0.1%	0.3%	0.0%
サンペドロ	43.4%	67.0%	37.5%	4.2%	15.9%	1.3%	6.4%	12.3%	5.0%	0.1%	0.2%	0.0%
カアグアス	62.6%	78.6%	54.4%	6.8%	17.8%	1.1%	22.0%	32.6%	16.6%	0.2%	0.4%	0.1%
カアサパ	56.1%	76.5%	50.9%	5.0%	20.2%	1.2%	5.3%	5.6%	5.3%	0.1%	0.3%	0.0%
カニンデジュ	41.4%	66.5%	31.6%	3.9%	11.0%	1.1%	9.4%	21.3%	4.7%	0.1%	0.2%	0.0%
サブリージョン 4	70.4%	80.5%	59.5%	11.8%	20.3%	2.6%	33.9%	43.4%	23.4%	1.0%	1.8%	0.2%
イタプア	67.8%	81.3%	60.9%	8.3%	20.0%	2.2%	28.3%	40.4%	22.0%	0.8%	2.1%	0.1%
アルトパラナ	72.6%	80.2%	57.2%	14.7%	20.4%	3.2%	38.4%	44.6%	25.8%	1.2%	1.7%	0.4%
サブリージョン 5	86.5%	87.8%	78.3%	21.7%	24.7%	2.4%	45.6%	47.7%	32.4%	1.3%	1.5%	0.1%
セントラル	86.5%	87.8%	78.3%	21.7%	24.7%	2.4%	45.6%	47.7%	32.4%	1.3%	1.5%	0.1%
東部地域14県平均	71.1%	83.7%	56.1%	12.8%	22.1%	1.8%	29.6%	40.6%	16.6%	0.7%	1.2%	0.1%

出所 2002年人口センサス(政府統計局)をもとに調査団が作成。

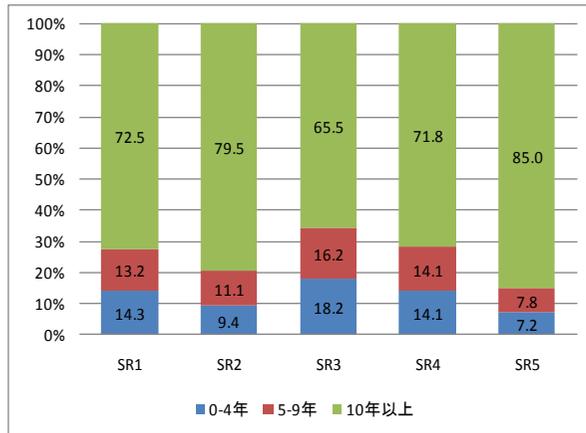


図 3.6-3 農地在住生産者の在住年数

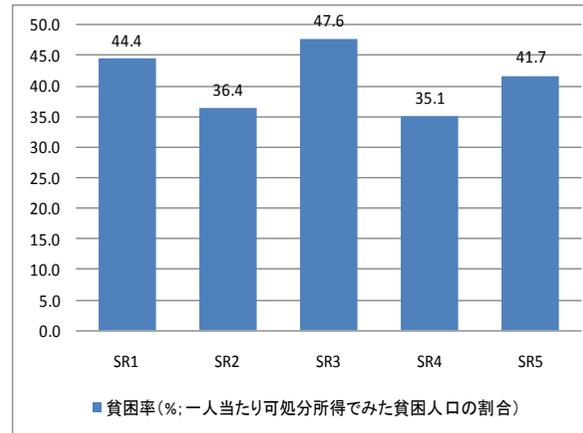


図 3.6-4 貧困率

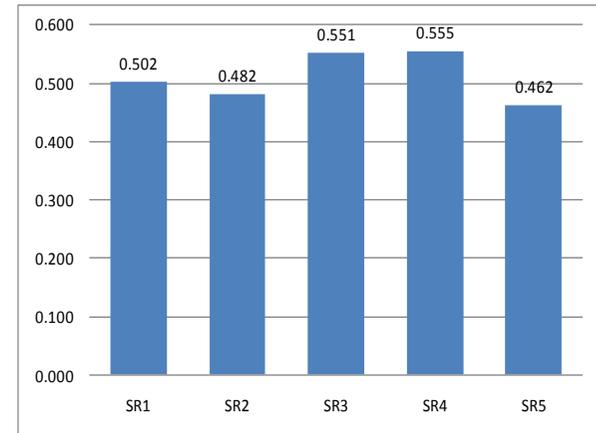


図 3.6-5 ジニ係数

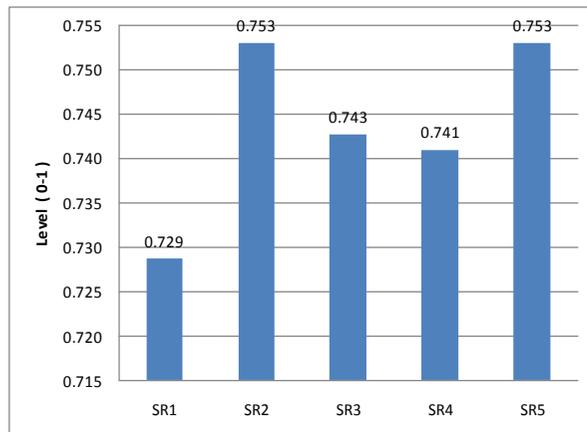


図 3.6-6 人間開発指標

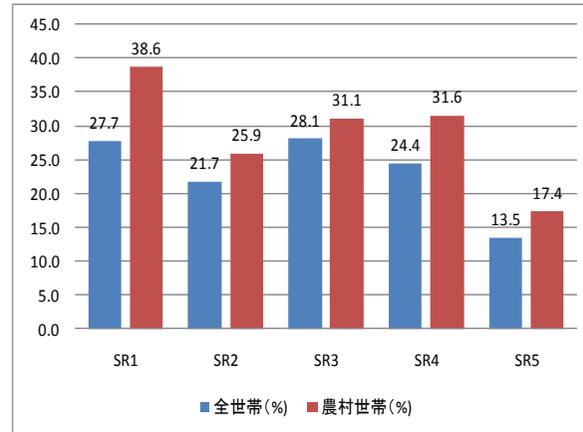


図 3.6-7 教育ニーズ不充足度

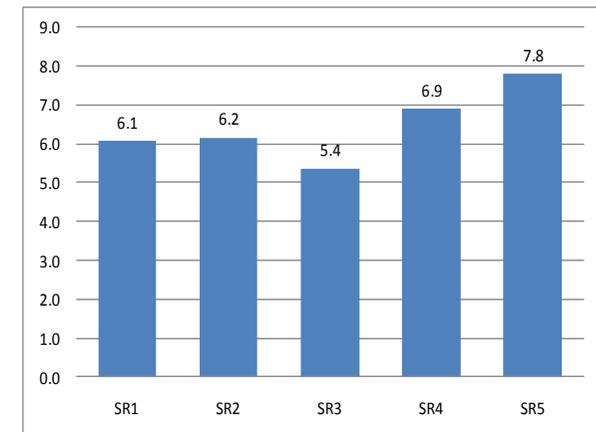


図 3.6-8 平均教育年数(年)

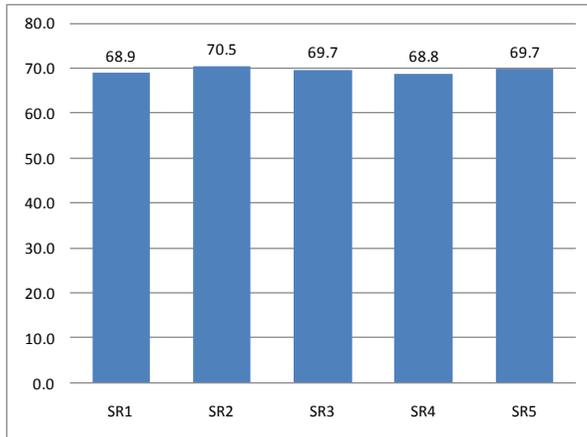


図 3.6-9 出生時平均余命(年)

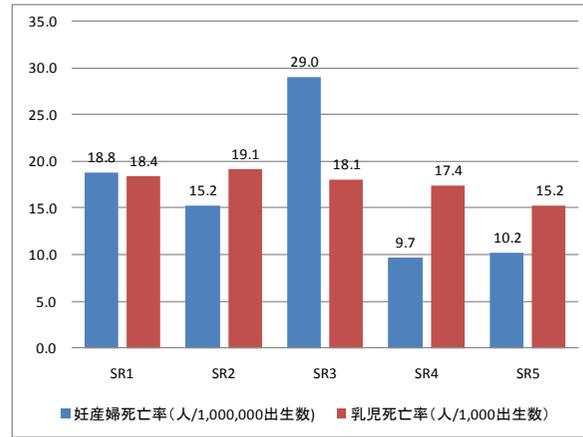


図 3.6-10 乳児死亡率、妊産婦死亡率

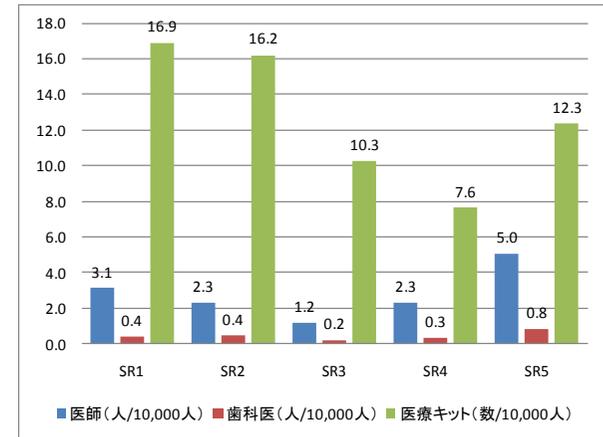


図 3.6-11 医療サービスへのアクセス

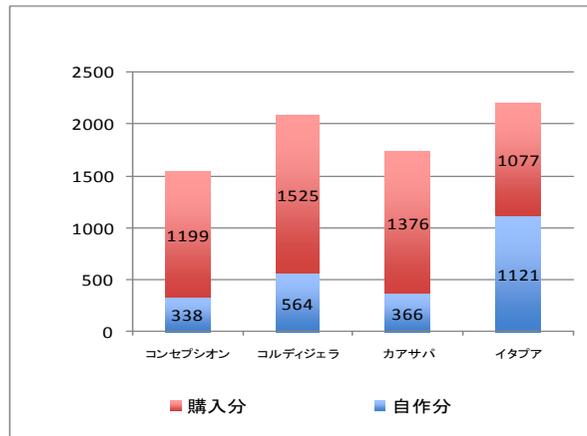


図 3.6-12 カロリー摂取量平均(kcal)

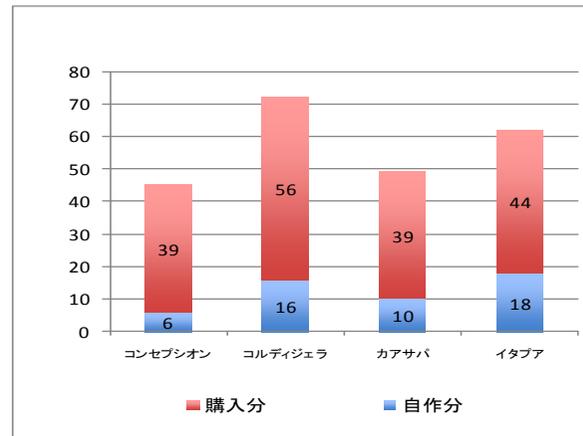


図 3.6-13 タンパク摂取量平均(g)

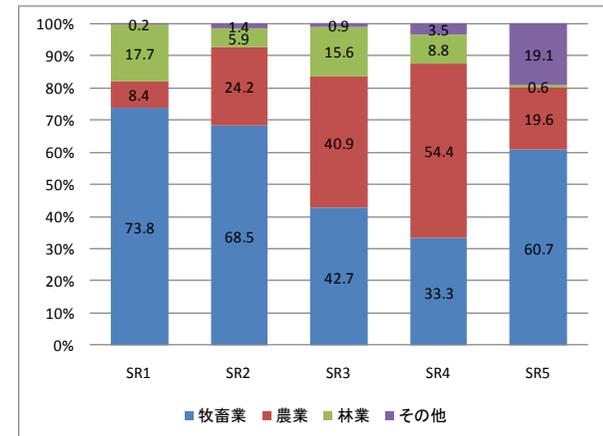


図 3.6-14 土地利用面積の割合

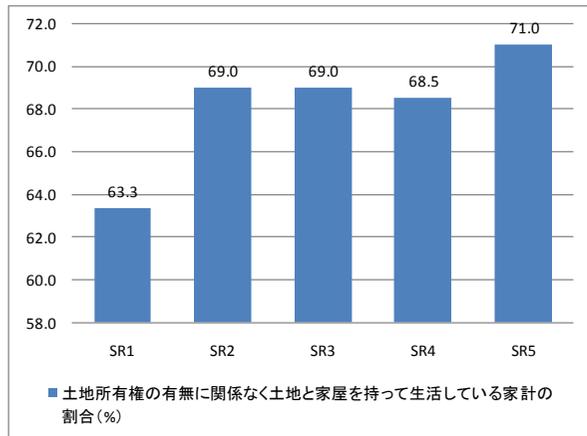


図 3.6-15 土地所有率

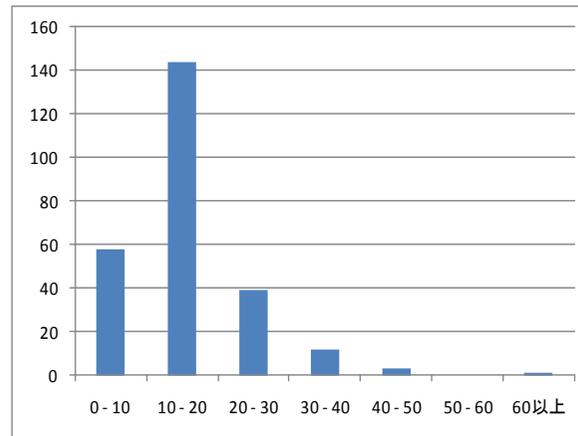


図 3.6-16a 平均世帯現金所得の度数分布
(サブリージョン 1、コンセプション県)

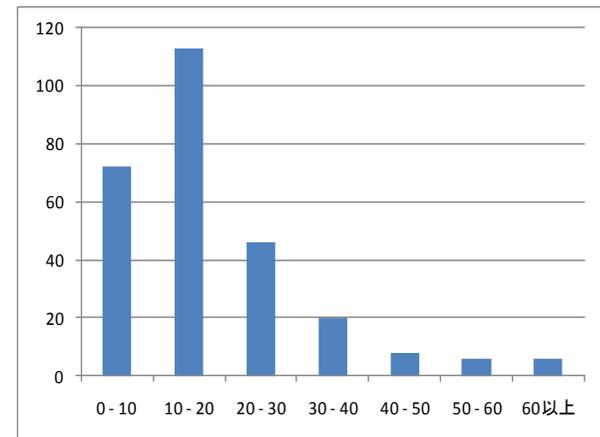


図 3.6-16b 平均世帯現金所得の度数分布
(サブリージョン 2、コルディエラ県)

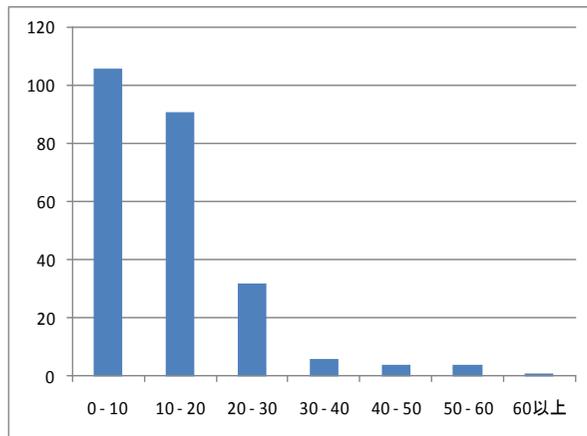


図 3.6-16c 平均世帯現金所得の度数分布
(サブリージョン 3、カアサパ県)

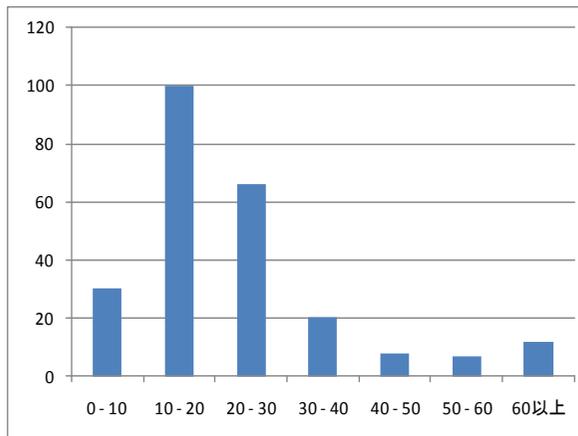


図 3.6-16d 平均世帯現金所得の度数分布
(サブリージョン 4、イタプア県)

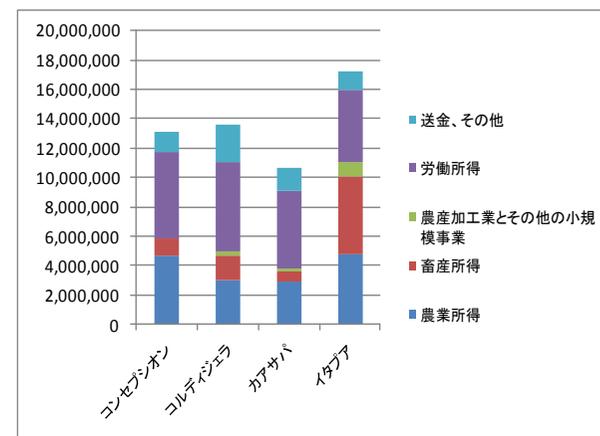


図 3.6-17 所得構造

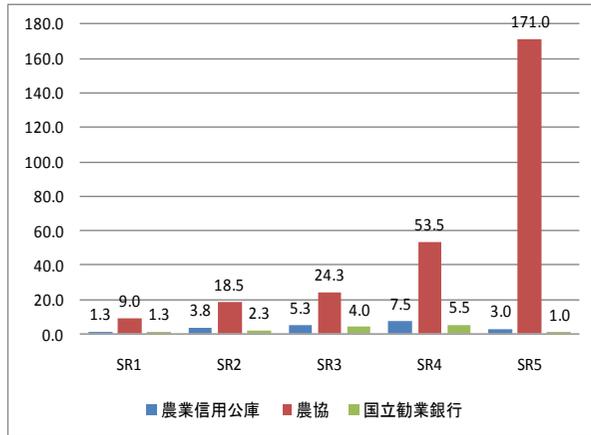


図 3.6-18 農村金融機関の平均店舗数

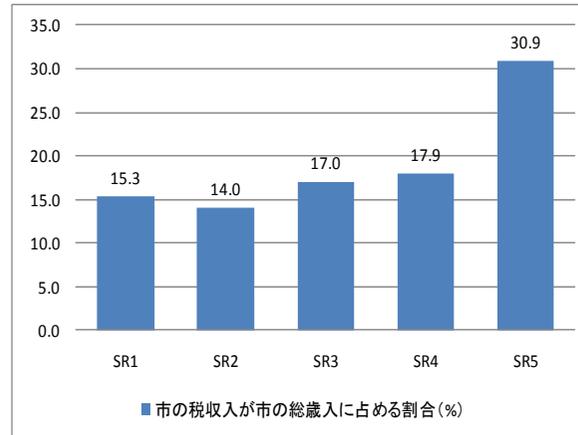


図 3.6-19 市の税収入の割合(%)

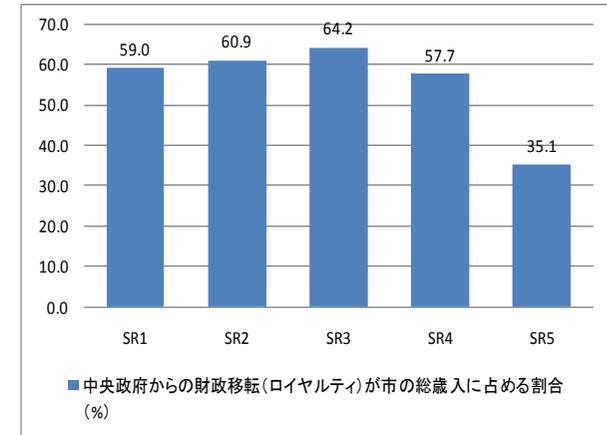


図 3.6-20 市の財政移転依存度

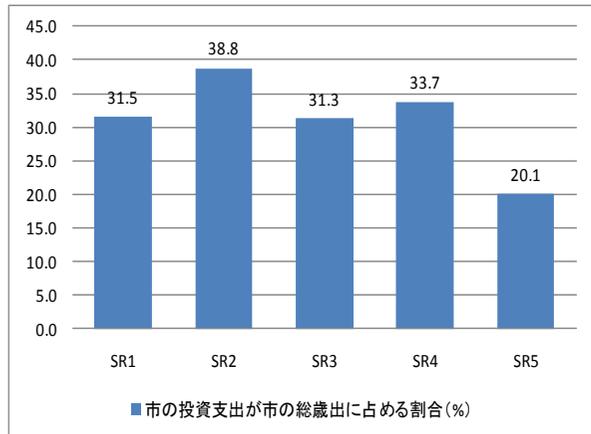


図 3.6-21 市の投資支出の割合

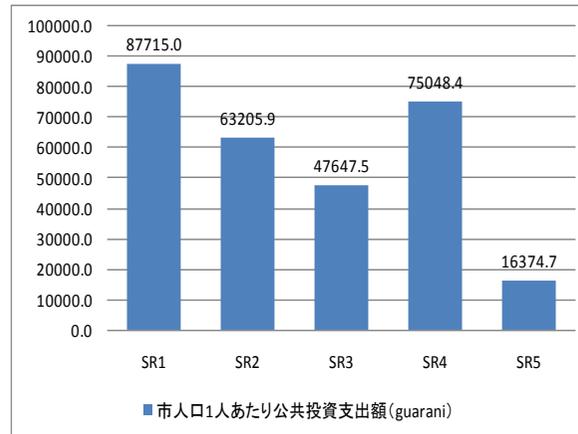


図 3.6-22 市の一人あたり公共投資額
(グアラニー)

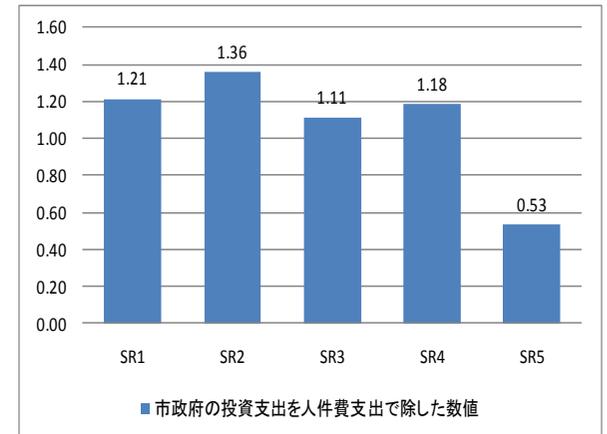


図 3.6-23 市政府の投資支出一人件費比率

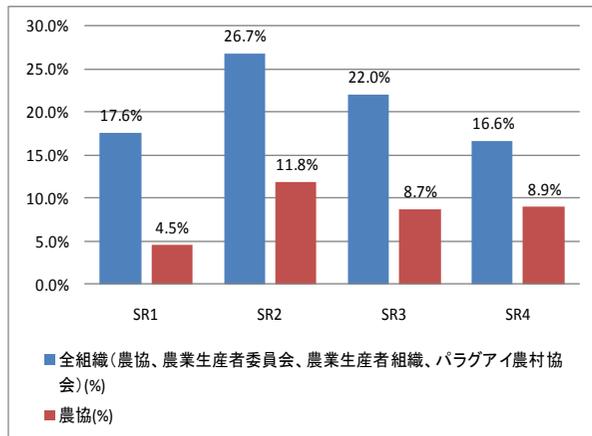


図 3.6-24 農家の組織加盟率

4. 開発戦略

4.1 はじめに

過去約 40 年の間、パラグアイを含むラテンアメリカ諸国で採られてきた農村の開発アプローチを要約すると以下ようになる。

- あまり実用的でないビジョンのもとに開発が進められたため、成果が上がらなかった。
- 開発予算による効果を最大化するため、限定されたグループのみを対象とせざるを得なかった。
- 小規模生産者の課題全体を解決しようとするものではなく、技術や市場、組織強化といった点が十分配慮されていなかった。
- 中央政府により開発がすすめられ、対象地域の自治体や住民の参加が極めて限定的だった。
- 農業、畜産以外の開発ポテンシャルには目を向けなかった。
- 地域に現存するバリューチェーンに小規模生産者を参加させるメカニズム構築がほとんど行われなかった。
- 公共政策やプログラムにジェンダーの視点がほとんど盛り込まれず、資源や機会へのアクセスに見られる男女の格差が緩和されなかった。
- 開発の短期的な成果のみを求めるあまり、地域の差や社会的な違いが配慮されなかった。

パラグアイを含む多くの国が、農村部の貧困問題を克服するためにプロジェクトを実施してきたが、これらプロジェクトは、生産量や生産性という課題に十分に対応しておらず、効果的かつ総合的支援を行ってこなかった。その結果、こうした従来のやり方では、農村部の構造的問題を十分に改善できないということが露呈した。

残された課題の 1 つは、バリューチェーンと小規模生産者との補完関係を強化することである。小規模生産者がバリューチェーンに参入する際には、生産量と生産性を向上させ、かつ、それによる利益が関係アクターに行きわたるようなメカニズムを構築する必要がある。

農村部の課題に配慮しつつ、農業を効果的に活用しながら開発を進めるべきである。昨今の世界的な食糧需要の増大や、気候変動による食糧生産の低下により、食糧生産における農業の重要性はますます増加してきている。他方、先に現状分析で示したように、農村テリトリーに見られる高い貧困率、失業率、不完全就業率などの課題を克服することが喫緊である。

農村部には、公共サービスの不足や、サービスへのアクセスの欠如、インフラの不足などの問題があり、加えて最近治安も悪化している。その結果、投資は進まず、産業の競争力を向上させるための環境は悪化している。

本ガイドラインは、こうした課題を克服する農村部開発戦略を策定するために提案されるものである。ガイドラインの目的は、開発と成長両方を推進する政策、長期的かつ体系的なビジョン、そして参加型プロセスにより、農村部の様々な課題を克服することである。そのためには、小規模生産者をダイナミックで競争力ある食糧市場やその他農業関連製品市場と結びつけ、農業だけでなく農村テリトリーの様々な生産活動に参入させるための方策をとることが必要である。

4.2 戦略の特徴

本ガイドラインをもとに作成される戦略は、以下のような特徴を持つものとなる。

- **ガイドラインが提案するロジック** 農村テリトリーの持続的開発戦略は、政府の中枢により承認され、国家開発計画に沿った国家政策としてとりこまれるべきものである。よって、政権期間を超えて引き継がなければならない。テリトリアルアプローチでは、様々なセクターの活動計画の調和を図りながら各テリトリーの戦略を参加型で策定・実施する。
- **長期的戦略** テリトリアルアプローチの複数の視点で策定された戦略が展開、定着していくためには数十年の年月を要する。これは段階的なプロセスで、政治的文化として国家や国民に刻み込まれている考え方を根本から見直し、既存の制度や政治システムを変えていくことも必要となる。
- **開発の共同マネジメント：政府、市民社会、民間セクターの連携** 公共政策の参加型マネジメントや農村テリトリーの計画策定を通じて、市民参加と民主主義の強化が図られ、その結果、政策制度面の抜本的改革が実現する。対話メカニズムが強化され、開発やテリトリーの新しいあり方を共同で構築し、最終的には公平で連帯の強い豊かな国家が実現する。

政府は、国家開発戦略のファシリテーターあるいは方向性を示す役割を持ち、政策や法令を定め、基本的な公共サービスを提供する。民間セクターは、収益を生み出し、なおかつ社会的責任と環境の持続性を確保するような企業マネジメントを通じて開発に貢献する。市民社会は開発のプロセスに責任を持って参加し、市民同士が協力する。この3つが組み合わさると、社会、経済、政策面でのダイナミズムが生まれ、国家の持続的開発が進む。

また、開発の共同マネジメントを行うことで、社会アクターと開発プロモーター³¹⁵がテリトリーの開発を実現するために協力して課題解決に取り組むという、好循環が生まれる。

- **バリューチェーンと小規模生産者との関係を強化するメカニズム構築** パラグアイの経済成長を支えているのは農業畜産セクターであり、同セクターほど活発で経済活動人口を吸収するようなセクターは他にはない。そこで、農村開発戦略を成功させるためには「小規模生産者とバリューチェーンとの関係強化」が不可欠である。農村部から都市部へ移住する人々は熟練労働者ではないことがほとんどで、これが都市部の失業率や不完全雇用率を引き上げている。その結果、都市部の生活条件や治安が悪化し、悪循環を引き起こしている。

³¹⁵ 社会アクターとは、社会構成員の関心事や利益を守るため、自らのイニシアティブで行動を起こしたり、社会を動かすような提案を行ったりするグループ、組織あるいは機関のことで、社会アクターは社会の中で互いに影響し合う。社会アクターの例としては、テリトリーに存在する市民組織、シンジケート、政党、政府機関、国際協力機関、多国籍組織などがあげられる。開発プロモーターとは、開発と対象地域の社会経済の活性化に携わる個人あるいは組織で、住民の生活の質向上に向けた開発を進めるため、プロジェクトや様々な活動の計画と実施を行う。

このような状況の打開策として、小規模生産者と共同組合や民間企業が連携し、これが両者の利益につながり、さらには周辺コミュニティにも良い影響が波及した、というような成功例を分析し、適用することが重要である。

- **サブリージョンやテリトリー戦略形成のガイドとなるよう柔軟性のある戦略とする** 農村テリトリーの持続的開発のための国家戦略は1つである。しかし、サブリージョンやテリトリーの現状やポテンシャル、市場の状況に合わせて、既存の政策やプログラム、プロジェクトを組み合わせることができるよう、柔軟な戦略でなければならない。特に、i) 民族グループの居住地、ii) 保護地域、iii) 国境地域、iv) 生産ポテンシャルが高い地域、v) 規模の大きい国家プロジェクトあるいは二国間プロジェクトの実施地域やその周辺地域では、その地域独自の状況に合わせて様々な政策を組み合わせる必要がある。
- **短期的課題に対応する活動も、中期目標を見据えて実施する** 戦略は、将来の望むべき状態を実現するための方向性を示すもので、戦略のもとで実施される短期、中期、長期的活動に一貫性を持たせることが重要である。
- **農村部の女性や若者のポテンシャルを活用する** 戦略は、女性の生殖機能、生産活動への貢献、農村部における文化や社会的連帯、ネットワークの推進者としての役割、そして農村部の生活条件の向上を図る役割を認知し、評価すべきである。開発における女性の役割は重要であり、戦略はこれを考慮しなければならない。同様に若者も重要なアクターで、テリトリーのビジョン策定やビジョン達成に向けた活動に彼らを積極的に参加させることが重要である。若者は2つの役割を持つ。1つは、開発に向けた活動を実施するアクターとしての役割、もう1つは、新しい技術を家族やコミュニティに広めていくプロモーターあるいは仲介役としての役割である。子供や若者には、新しい技術を取り入れ、それをうまく使いこなす能力がある。IT技術、携帯、ラジオ、テレビを、生産や販売、保健、教育などに活用することができる。このため農村テリトリーの持続的開発戦略は、子供や若者、農村部の学校をトレーニングや技術革新プロセスに巻き込むべきである。
- **テリトリーを変えていくためのツールとして、参加型テリトリーマネジメントを活用する** テリトリーの参加型マネジメントを行うことで、住民自身が農村部に見られる様々な課題の解決策を決めたり、課題を克服するためにテリトリーのポテンシャルを利用したりできるようになる。テリトリーのマネジメントには、グッドガバナンスと参加が不可欠である。グッドガバナンスにより、全ての社会アクターの合意の下で資源を活用し、透明な開発を進めるための能力が強化される。また、参加により、テリトリーの将来に関する意思決定が、必要に応じて、自由に、そして住民のイニシアティブにより行われるようになる。
- **文化とアイデンティティの尊重** 本ガイドラインでは、文化やアイデンティティの多様性を尊重している。テリトリーのネットワークを強化することで、農村部の様々なグループの文化を強化したり、広めたりすることができるだろう。
- **農業畜産とそれ以外の生産活動を、テリトリーの開発と成長のための原動力ととらえる** 戦略が成功をおさめるためには、農業畜産やその他の生産活動の生産性や生産物の質向

上、そしてそれら生産活動の持続性が重要となる。そのために、技術革新を進め、生産や技術の優良事例を普及させる必要がある。

- **土地利用計画に関する政策や法令** 農業やその他の活動のための土地利用方法に指針を与え、土壌の利用条件を決めるためのツールとして、土地利用計画を開発戦略に組み込む必要がある。その際には、社会経済、人口、文化、環境などその他の分野にも配慮する。
- **テリトリー戦略計画の役割** テリトリー戦略の参加型策定過程を通じて組織が強化され、開発に対する社会の貢献が高まる。さらに、量・質ともに適切な公共セクターのサービスと透明な公共投資の利用を活用して社会アクターが活動することで生活の質が改善する。

農村テリトリーの持続的開発のための戦略は、組織間調整に基づく新しい活動計画の策定を促すものであり、同時に、政府が国際機関の様々な活動を調整する土台ともなり得る。

テリトリアルアプローチは、経済活動や社会関係を活性化するメカニズムとして、都市－農村間のつながりを強化する。したがって戦略も、生産性、社会アクターの参加、民主主義、社会アクターの協力と連帯を強化するような技術を取り入れながら、この都市－農村間の関係を活用すべきである。

都市部と農村部の間には、昔から依存関係がある。両者が共通の目的を持ってこの関係を活用すれば、都市－農村部の関係を開発のために役立てることができる。したがって戦略は、両者を連携させ、経済活性化を図るような政策の方向付けをするべきである。

本ガイドラインを策定するに至った背景には、以下のような疑問があった。

- i) 農村部が抱える課題の解決を導き、さらに長期的視点を持つ革新的な農村開発戦略のコンセプトはどうあるべきか。
- ii) どのようにしてバリューチェーンのポテンシャルを活かし、またそこに小規模生産者を参入させることができるのか。
- iii) 既存のセクター政策やプログラムを、セクター間連携や政策の調整を図ろうとする開発戦略に活かすにはどうしたらよいか。
- iv) 戦略が提案する生産面や組織面の強化・改善を図るには、セクター別政府機関をどのように強化したらよいか。
- v) 農村部における生産性と、それを促す公共セクターの生産性を向上させるためには、どのような革新が必要か。
- vi) 農村部の生産者組織が、生産工程や意思決定においてどのような役割を果たすべきか。
- vii) 雇用と収入の創出機会と、企業の収益を拡大するにはどうしたらよいか。
- viii) テリトリーの様々な組織が政策を管理し、テリトリーのマネジメントを行うことができるようになるためには、これら組織をどの程度の強化する必要があるか。
- ix) 住民の政府機関に対する信頼を回復するにはどうしたらよいか。

上記に加えて、戦略を策定する際に考えるべき3つのテーマがある。

- 農村セクターを、地域統合の流れの中に組み込む活動を強化すること。たとえば、農村開発に関連する組織が、近隣諸国の同様の組織と連携し、意見や経験を交換できるよう、両者の関係を強化する制度的メカニズムを提案する。
- 小規模生産者がバリューチェーンに参加する際、すべての関係者が win-win の関係になるようなメカニズムを推進する。
- 自給用、販売用の食糧生産について、生産性と生産量を向上させるための活動計画を策定する。生産やポストハーベスト管理、販売に関して、適切な技術支援と融資を行い、付加価値のあるものを生産できるよう支援し、小規模生産者も質、量ともに国内外市場で競争力を持つような製品を作れるようにする。

4.3 ビジョン

新しい農村開発の枠組みの中で策定される個別戦略は全て、開発目標を達成につながるよう設定されるべきである。以下に、20年間にわたる長期的な東部地域の開発目標として、「ビジョン2030」を提案する。

“農村テリトリーの住民の能力が強化され、持続的自然資源の管理が実現し、テリトリーの生産ポテンシャルが十分に活用されるようになる。それにより住民がテリトリーへの帰属意識を高め、定住し、地域のガバナンスが改善され、結果として農村テリトリーの住民の生活の質が改善される。”

ここで言う「生活の質」は、パラグアイの国民一人一人が有する権利と義務のことである。

「生活の質」は、個人、家族あるいはコミュニティがその義務を果たし、権利を行使した結果としての状態のことで、「生活の質」を改善することで、住民は以下の事項へのアクセスを得られるようになる。i) 質の高い公共サービス（保健、教育、栄養）、ii) 公正な労働市場、iii) 市民政策の実施、iv) コミュニティ住民の平和的共存を実現するための市民安全を保証する法的枠組みと治安、v) 住民自身の移動と製品を市場へ運ぶための移動手段やインフラ、vi) 電話、インターネット、テレビ。

農村テリトリーの持続的開発のための国家戦略は1つだが、これをサブリージョンやテリトリーの現状に合わせて差別化する必要がある。戦略の目的は、民主的に、また環境の持続的マネジメントを行いながら、社会的連帯とテリトリーの連帯を実現することにある。

そのために、同戦略は、調和のとれた公共政策を参加型で策定するプロセスを促し、テリトリーの経済や市民社会組織の活性化により、住民自身の力でこうしたプロセスを進めていくことを目指す。

政府は、国家・地方両レベルで農村開発の制度的枠組みを改善して行くよう努めるべきである。本ガイドラインで提案するテリトリアルアプローチを取り入れ、「生活の質」を改善するという目標を達成するためには、この制度改革が必要となる。

4.4 政府目標とビジョンとの整合性

この整合性を検討するにあたり、大統領府官房庁経済委員会が策定した「経済社会戦略計画 2008 - 2013」、大統領府社会官房室が策定した「社会開発公共政策 2010/2020」、農牧省の「農業戦略枠組み 2009/2018」、環境庁の「環境庁戦略計画 2010」、厚生福祉省の「戦略計画 2008/2013」、教育文化省の「国家教育計画 2024」、公共事業通信省の「戦略計画 2008/2013」を用いて検討した。

この結果、次表に示す通り、ビジョン 2030 と各省庁の計画との整合性が確認された。

まず、ビジョン 2030 にある「良いガバナンス」は、大蔵省の「経済社会戦略計画 2008 - 2013」が掲げる「公共政策の調整システムの構築」や、大統領府社会官房室の「社会開発公共政策 2010/2020」が目指す「法の支配」、「市民参加」、「公共サービスへの普遍的アクセスと質の改善」などと整合的である。また、厚生福祉省の「戦略計画 2008/2013」が提案する「差別の撤廃と社会的排除の克服、コミュニティと社会の参加」、教育文化省の「国家教育計画 2024」が掲げる「参加型、効率的かつ効果的な政策マネジメント」とも整合的である。

「農村テリトリーの住民の生活の質が改善される」は、保健や教育とも関連する内容だが、これも厚生福祉省、教育文化省の計画の目標と一致している。

さらに、「持続的自然資源の管理が実現し、テリトリーの生産ポテンシャルが十分に活用されるようになる」は、農牧省の「農業戦略枠組み 2009/2018」が提起する「農業・畜産セクターの生産、その他非農業セクターの生産の競争力強化」や、大蔵省の「中期的成長のための総合的経済戦略」、公共事業通信省の「経済社会開発」、環境庁「環境庁戦略計画 2010」の「持続的開発」に貢献するものである。

表 4.4-1 ビジョン 2030 と各政策文書との整合性

政策文書	担当省庁	目標	ビジョン 2030 との関係
経済社会戦略計画 2008-2013	大統領府官房 庁経済チーム	各省庁が持つ複数の公共政策を調整し、かつ中期的に経済成長を促す戦略を実施できるシステムを構築する。	<ul style="list-style-type: none"> ガバナンスの強化を謳っており、4 章の軸で本戦略を実施するための制度的メカニズムを提唱している。
社会開発公共政策 2010-2020	大統領府社会 官房室	「権利」をベースとし、住民参加と人材開発を通して、効率的な行政機関のマネジメント、社会連携の強化、身近な経済活動、公平性の確保、社会サービスへのアクセスを改善することで、持続的な開発を促進する。	<ul style="list-style-type: none"> ビジョン 2030 で提案するガバナンスは社会開発のための国家政策提案書で提案されている目的である「権利」の啓蒙、「住民参加」、「社会行政サービスに対する質とアクセクを効率的に行えるよう改善すること」が左記につながる。
農業戦略枠組み 2009/2018	農牧省	国内外の市場の要請に生産者に対する公平性を維持しつつ、農林分野の競争力の強化を図る。その際、地域に実情に応じ、農産品以外のものにも着目する。	<ul style="list-style-type: none"> ビジョン 2030 は農業だけではなく、他の地域の産物にも着目している。
環境庁戦略計画 2010	環境庁	持続的開発を前面に押し出し、それに向けた組織作りを謳っている。	<ul style="list-style-type: none"> 持続的開発は本ビジョンの根幹をなす。
戦略計画 2008/2013	厚生福祉省	コミュニティの参加を広くつくり、プライマリヘルスに関し公平性を維持しつつ地域と国レベルの調整、統合化を図る。	<ul style="list-style-type: none"> 農村住民の生活の質とは、保健分野も含んでいる。 ガバナンスは社会的排除を乗り越え住民参加を取り入れている。
国家教育計画 2024	教育文化省	教育へのアクセスを保証する、教育の質の向上、効率的な教育、公平性を維持した教育を関係者の参加を通して地域と国家を統合化して行う。	<ul style="list-style-type: none"> 本ビジョンの生活の質には教育も含む。 教育政策に対する住民参加は本ビジョンの住民参加、効率性、効果の確保と通ずる。
戦略計画 2008/2013	公共事業・通信 省	民間部門、地方自治体の参加による公共インフラの維持管理を通して質のよい公共インフラを供給することで国全体の活性化を図る。	<ul style="list-style-type: none"> 本ビジョンのガバナンス、自治は民間企業や地方自治体の参加を含めている。

4.5 4つの視点ごとの個別戦略

本ガイドラインは、農業・畜産セクターの小規模生産者の生産向上、農村部の雇用創出や所得向上、特定の問題だけに焦点をあてた貧困削減プログラムといった限定的なものではなく、包括的かつ持続可能な開発の原則に基づく。もちろんこれらは、住民の福祉向上のために必要であることは疑う余地もないが、構造的な問題を解消するには、それだけでは十分ではない。

民主的で、公平性と連帯を伴い、かつ持続的な開発を進めるためには、社会、環境面の多様性やポテンシャルを認識しながら、また、テリトリーの土地利用計画³¹⁶を取り入れながら、国の生産力を強化する必要がある。

グローバリゼーションが進む中で生まれた、特定の製品に対するニッチな需要を利用することも、本ガイドラインの目標のひとつである。こうしたニッチな需要を活用することが、特定のテリトリーの社会や経済を活性化させるきっかけになり得る。例えば、その土地固有の製品、伝統的製品、オーガニック製品などが考えられる。

以上を前提に、次の点について抜本的な改革を行うことを提案する。

1. 開発に関わるさまざまなアクター同士、開発プロモーター同士、そしてその両者間の関係と交渉。
2. 分権化と参加にもとづいた、意思決定と予算分配のプロセス。
3. さまざまな市民社会グループ間の不均衡、地域格差、都市・農村間の格差。

本ガイドラインで提案する包括的改革は、4つの柱と3つの軸で構成される。前者は、経済・生産、社会・文化、環境、政策・制度という開発課題に沿って策定された一連の政策、プログラムおよびプロジェクトで構成される。後者は、開発を推進する個人、組織、公共機関の活動に関するもので、軸で提案する個別戦略や活動は、すべての柱に横断的なものとなっている。

要約すると、本ガイドラインは、i) 前述の不均衡を是正するための政策制度の改革、ii) テリトリーで行われる生産活動の改善と多様化、iii) 民主的参加と自己管理による意思決定の手法や手順改善—を目指すものである。

本ガイドラインをもとに策定される戦略では、少なくとも20年という期間をかけて前述の4つの視点に段階的かつ体系的に取り組む必要がある。

³¹⁶ 土地利用計画 (Ordenamiento territorial) は、テリトリーの自然資源、社会・経済的資源を持続的に活用し、生産過程においても自然を破壊することなく、住民の生活の質を向上させようとするもので、テリトリー開発のための重要なツールの1つである。テリトリー利用計画では、テリトリーの様々なアクターの参加と、様々なセクター間の連携を促している。

開発の対象と主体は、個人（女性、男性、子供、成人）およびその組織であり、したがって、戦略を策定する際には、農村開発に関わる全ての社会アクター（市民社会組織、公共部門、民間部門、学術教育部門の代表者）を含めなければならない。農村部テリトリーの持続的開発に向けた政策、プログラムおよびプロジェクトの自立発展性を確保するためには、彼らの効果的な参加が不可欠となる。

また、本ガイドラインをもとに作られる戦略では、農村部の経済活動を農業や畜産だけに限定するのではなく、農村が持つ多種多様な可能性を活用すべきである。つまり、農業・牧畜セクターの一次産業だけでなく、農業・畜産の生産を支援するようなサービス業、エコ・ツーリズム、文化ツーリズム、農村ツーリズム、環境サービス、鉱業、商業、加工なども、農村部経済活動の一部ととらえる必要がある。

この戦略が持つビジョンは、国の民主化、近代化推進に貢献するもので、そのためには以下のことが重要となる。

1. セクター別行動計画を連携させ、効率性や効果を高めること。
2. テリトリーにおけるセクター別政策、プログラム、プロジェクトの調整を促すこと。
3. 持続的な環境マネジメントを行いつつ生産活動を促していくため、テリトリーの利用計画を作ること。
4. モデル・テリトリーでの実証から始め、段階的に実施すること。
5. 意思決定プロセスに市民社会組織を参加させること。
6. 既存の政策、プログラム、プロジェクトを活用、または補足すること。
7. 各サブリージョン、テリトリーによって異なる様々な状況に適応すること。

ガイドラインの基本概念と基本方針を明らかにしたところで、次に、戦略の内容の概要を示す。戦略は、様々な要素が複雑に絡み合った現実に立ち向かうものであり、テリトリー戦略計画を策定・実施し、課題を克服するためには、複数の柱や軸に沿った政策やプログラムを組み合わせなければならない。

戦略は、様々な関連機関、複数のセクター別政策やプログラムの調整と調和を図るメカニズムである。それにより、関連機関、複数のセクター別政策やプログラムが互いに補完し合い、農村テリトリーでの活動がより効果的なものとなる。

つまり、戦略が提案するスキームや活動は、既存のセクター別政策を活用し、これらを組み合わせることによって相乗効果を生み出し、農村部テリトリーの持続的開発に向けた改革のスピードを速めるためのものである。

戦略は、関係機関、セクター別政策やプログラムの連携役あるいはファシリテーターとしての役割を持つ。これにより、省庁間の対話や交渉を実現し、調和のとれた政策が各テリトリーに行き届くようにする。

このためには、全てのアクター、つまり公共機関、民間機関、市民社会組織の代表者が、政策の策定や実施、計画やプログラムの策定、開発プロジェクトの実施に際して合意形成を図る場を作ることが必要である。

4.5.1 以降ではまず、開発の4つの視点にグループ分けされた柱の個別戦略と活動について述べる。4つの柱とは、i) 農村経済、ii) 社会文化の多様性、iii) 環境の活用と尊重、iv) 参加型政策制度である。

次に、4.6の節で、3つの軸について述べる。3つの軸とは、i) 能力と技能の強化、ii) 市民社会組織の強化、iii) 情報に関するマネジメント能力の改善である。

4.5.1 農村経済

A. 概論

この柱は、以下の4つの個別戦略により経済生産面を改善しようとするものである。

- 小規模生産者を対象とした適切な生産方式
- 全生産工程における技術革新
- 中小零細農村企業
- 多様な社会アクター間の連携と相互作用

この柱は、農村における経済効率（生産性）の改善、雇用機会や所得の拡大を目指すものである。そのためには、経済機会の民主化や包括的な開発プロセスを実現するツールとして小規模零細企業を振興することが重要となる。

B. 個別戦略策定の基本方針

この柱は、持続可能な農村地域の開発という概念に立脚する。そのなかで次のことを奨励する政策や法的手段を採用・施行することが求められる。i) 中小零細規模の生産活動、ii) 生産者組織・協同組合の組織化、iii) 生産プロセス全体での持続可能な環境管理、iv) 効率的生産、労働力需要、および再生可能エネルギーの活用を両立させるよう組み合わせた技術の奨励、v) 再生可能エネルギー生産に関連した生産活動の推進、vi) 生産に関連するクラスターの形成。

それぞれの課題での改革を推進する上で、現在実施中のセクター政策およびプログラムと整合性を保ちながら連携することが鍵となる。

C. 目的

農村経済の柱は、農村に内在するポテンシャルを活用し、農村部における革新的な生産を押し進めることで、開発を進める前提としての農村経済活性化を狙いとする。この目的を達成するため、小規模生産者の起業や、バリューチェーンへの参画に関連する活動、そして住民個人やテリトリーの競争力向上に不可欠なインフラ整備に関連する個別戦略を提案する。

まず、起業については、農業畜産の小規模生産活動と、それに関連する農業畜産、非農業畜産およびサービスの振興を図ることを目的とする。小規模生産者のバリューチェーンへの参画については、大豆のように主に大規模生産者が生産している農産物や、柑橘果実のように小規模生産者の生産物で輸出向けとなっている農産物など、様々な作物についてその可能性を探る。

テリトリーレベルでは、テリトリーの競争力強化につながるサービスやインフラの改善を提案する。例えば、都市や市場、他のテリトリーとをつなぎ、また物やサービスへのアクセスを可能にする農村道路、電力、電話、インターネット、市場情報、生産物の集荷や販売サービスなど生産を支援するインフラ、そして輸送、技術、融資へのアクセスの改善を図る。

農村経済を活性化させるためには、生産技術、販売、加工技術、ポストハーベスト管理等に関する公共セクターの支援により、小規模生産者の食糧生産の拡大を図ることが不可欠である。

農村経済の柱に関しては、農牧省、商工省、環境庁、その他の農村開発に関連する政府機関の政策や計画を良く検討する必要がある。

D. 個別戦略

生産活動の改善と多様化を図るため、以下の 3 つの目的を達成するための個別戦略を提案する。

- i) 開発を進めるための様々なオプションを活用し、社会経済的ネットワークを強化することで、テリトリーの様々なセクターで発現するであろう機会を有効に利用する。
- ii) 世界の市況や気候変動等によるリスクを最小限にとどめる。

- iii) 労働市場の活性化を図る。そのために、生産への投資を促し、労働の選択肢を多様化し、雇用の機会や所得向上を図る。

以下に個別戦略とその活動を示す。

個別戦略 1 特に小規模・中規模農業に関して、技術の変化や農業振興に貢献するような技術支援を行う

生産者が伝統作物や新規作物の生産を拡大させるために必要な技能を強化した生産者がバリューチェーンに参画できるよう支援する。そのため、以下の活動案を提案する。

1. 持続的な生産活動を促進する。
2. 学校で、総合的生産システムを視野に入れたカリキュラムをパイロット的に導入する³¹⁷。
3. 生産を支援するような基礎インフラ整備向け回転資金システムを強化する³¹⁸。
4. 生産と流通に焦点を当てた技術支援、地域普及サービスを強化する³¹⁹。同サービスは、生産者組織が自分で契約してサービスを利用するというもの。
5. 小規模農家を対象にした融資制度を、生産、加工、販売システムを強化するためのインセンティブにする。
6. 小規模零細事業が融資制度を利用しやすくするために小規模零細事業向け信用保証基金を設立する³²⁰。
7. 生産の多様化を図るため、新しい技術やグッド・プラクティスを普及し、農業畜産の競争性と持続性を高める。
8. 伝統的生産システムや先住民の生産システムを取り入れながら、持続的生産技術を振興する³²¹。

³¹⁷ 総合的生産システムとは、環境の保護や改善、遺伝的多様性、土壌保全、景観保全に配慮した生産のこと。

³¹⁸ 現在、ラ・パス市において地域住民が主体となって実施している舗装道・砂利道の維持管理用資材にかかるコストを拠出するための基金。同様のシステムとして、内務省パラグアイ地方自治体開発庁（IDM）が1971～1999年の間に、公的資金や援助金の受け入れ窓口となり、「地方自治体向け回転資金」を提供していた。地域住民が組織化し、市に対して小規模インフラ基盤整備を実施するための融資を申請し、その後、返済をおこなうというシステムであった。

³¹⁹ 150人程度の生産者グループを形成し、この生産者グループが技術者を雇用するというシステム。住民自らが地域普及員の雇用費を負担しなければならないが、システムのキックオフ時に発生するコストについては自治体からの資金援助を受けることができる。このサービスを強化するために、農業学校卒業生をトレーニングしたり、また、農業学校、農牧省の農業開発センター、その他公共機関などの人材を活用して、生産者の参加を得ながら農場で実験を行い、適正技術の開発・検証プログラムを作ることも考えられる。

³²⁰ この基金では、担保を提供できない小規模生産者に対し、政府が保証人となって、彼らがクレジットにアクセスする機会を拡大する、というのが基本的な概念となる。債権が回収不能になるリスクは残るため、回収不能と予想される割合を予め推定し、その割合を織り込んだメカニズムを構築し、基金の存続を図る。すなわち、保証金という名目で利用者に一定の負担金を課し、小農は、元本と金利のほかに保証金として設定された金額を支払うことになる。

個別戦略 2 小農のバリューチェーン参画を促進する

小農がバリューチェーンに参画できるよう、生産、流通・販売までのすべてのプロセスに必要な能力強化のプログラムを実施する。大農のバリューチェーンに小農が参加する場合には、双方が公正に利益を得られるように配慮する。

1. テリトリー、サブリージョンレベルで、小農がバリューチェーンに参加できる具体的な可能性について調査し、把握するメカニズムを作る。
2. 県調整審議会のような、テリトリーの組織間調整機関を強化する。
3. テリトリーのポテンシャルを明確に発信し、投資が促進されるメカニズムを改善する。
4. 小農がバリューチェーンに参画できるよう小規模農協、小規模企業、NGO を支援する。
5. 需要に基づいて技術や、製品、資材の開発を行い、バリューチェーンを強化するための官民の協力を促す。
6. 協力関係と公平性を伴う、小規模生産者のバリューチェーン参画を促進するため、企業、農協の社会的責任（CSR）の実行を支援する。
7. バリューチェーンに合致した必要な技術について小農の能力を向上させる。
8. 特に弱い立場にある小規模生産者のバリューチェーン参画を促進している企業に、減税措置などのインセンティブを与える。
9. 比較的規模の大きい農協、大企業、民間団体の能力を強化し、彼らが、小農の人材育成・技術指導・資金援助・生活環境改善に役立つ支援サービスを実施するように図る。
10. 販売側と生産者の契約栽培などを通じて、果物や野菜などの生産拡大と安定した供給を実現するとともに、生産者が安定した販路を確保できるメカニズムを作る³²²。
11. 特産品の生産改善、普及、推進プログラムを作る³²³。
12. 水産養殖について、適切な地域を特定し、振興を図る³²⁴。

³²¹ 優れた慣習や伝統的な生産手法、生活様式の回復・強化・普及を図るための行動計画を持つ機関を強化あるいは設立する。このなかには、民間セクターを振興するメカニズムも含まれる。この対策は、各地に根付いた多様な文化や慣習を強化する狙いがある。こうした文化のなかではぐくまれた社会的連帯、生産技術、環境の持続性³²¹の原則には、さまざまな農村企業や社会組織で活用・普及できるものがある。

³²² 例えば、学校・刑務所・公立病院の給食（需要）と生産（供給）とをマッチングさせる。これにより、ある特定の需要を量・質ともに満たすことができる。

³²³ 特産品の生産・消費を推進するための具体的戦略を設計する組織・ネットワーク（公共機関・民間組織、NGO、大学）を設立、強化する。その活動には、i) 主要な「特産品」の再評価と回復、ii) 特殊技術の実証と改善、iii) 消費のプロモーション・キャンペーン、市場分析、人材育成等が挙げられる。この種の製品として、特定の産地と結びつき、文化的要素の継承の一端を担い、さらに認知度も高いニャンドゥティやチパが挙げられる。また、蜂蜜、マーマレード、果肉等もその一例である。また、特定の産地と結びついた「特産品」は、食品や飲料のみに限定されず、薬草、ゲーム、大衆の祭り、宗教的イベント（守護聖人の祝日やイースター）、歴史、物語等も含まれる

³²⁴ このためには、農牧省や環境庁、民間団体など関係機関の活動や施設、プログラム、プロジェクトの調整を十分に行う必要がある。このために、水産養殖関連機関のネットワークをつくり、a) 農村部に適した

13. 小規模生産者個人とは別に、小規模生産者組織が組織として融資にアクセスできるようにする。
14. 小規模生産者を対象として農業保険など、リスク回避のシステムを作る。

個別戦略3 必要なサービスへのアクセスを容易にすることで、製造、土木建築など非農業分野を含めたあらゆる中小零細農村企業を強化する

この個別戦略では、農村の小規模零細企業³²⁵を支援する生産プログラムやサービスを強化する必要がある。このサービスの中には、生産と加工のための技術革新、特別な融資制度、販売方法、市場情報管理、廃棄物管理などが含まれる。

1. 優れた事例を表彰し、マスメディアで報道するなど、バリューチェーンへの小規模零細事業の参入を促進する優れた手法を選定、普及する制度を作る。
2. 市場情報を普及するメカニズムを強化する。

個別戦略4 競争力を強化するため、生産・生活両面の農村インフラの改善を促進する

1. 道路網、生産インフラ、電気、電話、インターネットなどのサービス、学校、ヘルスポスト、病院、住宅、観光インフラなど、テリトリーのインフラやサービスを改善する。

4.5.2 社会文化の多様性

A. 概論

テリトリアルアプローチの社会・文化の視点は、地域社会が適正に機能するための組織システムと理解される。組織システムは、テリトリー内の様々な文化、民族のグループが長い時間をかけて育んできた豊かな文化の中から生まれるものである。

社会・文化の視点で目指すのは、多様な社会文化が平和的に共存する方法を模索することであり、決して文化の均質化や地域文化の喪失を求めるものではない。社会・文化の個別

生産、生産者の規模（小、中、大規模生産者）に合った生産、対象とする市場（国内・国際市場）に合った生産のオプションの評価、b) 小規模水産と農業生産とを合わせた生産活動の検討、c) 魚の生産や販売にむけた製品の取り扱いなどに関する能力形成、d) 生産に必要なインフラのための融資メカニズムの構築、e) 市場が重要に関する分析と理解、魚やその加工品の質と、包装などの商品のプレゼンテーションの改善支援などを行う。

³²⁵ 小規模零細企業の活動には、発電、公共事業の建設や維持管理、水の収集・処理、環境サービス（炭素の吸収、自然遺産・生物多様性の管理、水源）、地域・国内・国際市場向け一次製品の処理・加工チェーン、レクリエーション、伝統的な生薬、文化遺産（音楽、絵画、詩）、動物の繁殖、生産・社会サービス（理髪店・美容院、レストラン、宿泊施設等の小規模ビジネス）、養殖などが含まれる。

戦略や活動は、信頼関係や相互支援のネットワークを築き上げ、合意プロセスによるテリトリーのマネジメントを強化するためのものである。

B. 個別戦略策定の基本方針

社会・文化に関する個別戦略は、国や県の農民組織や職業組合、地域委員会が果たす役割を認識したうえで策定されるべきである。

テリトリーの参加型マネジメントは、市民社会組織の質や持続性に支えられるものであり、このため個別戦略は、社会アクターの考え方や行動様式を変えていくために彼らの能力強化を図ろうとするものである。

生産活動を支援する公共サービスや、教育や保健といった社会セクターの公共サービスを体系的かつ連携させながら提供するためには、市民社会組織の参加が不可欠である。市民社会組織が積極的に参加すると、あらゆる課題に取り組むために必要となる結集力が生まれる。

C. 目的

社会文化の柱は、市民社会組織、社会参加、文化多様性の尊重、ジェンダーといった要素を念頭に置きながら、テリトリーのマネジメントプロセスを改善することを目的としている。

この目的を達成するため、社会文化の柱の個別戦略は、農村部の組織や住民の能力を強化することに重点を置き、そのための教材作成、トレーニング、交渉ツール、スキルや能力の強化に関連する活動を重視している。

ここで提案する個別戦略や活動のねらいは、参加型で政策やテリトリーのマネジメント計画策定について議論するきっかけとなるようなプラットフォームを築き上げることにある。

市民社会組織は、このプラットフォームのカギとなる要素であり、女性、男性、大人、若者などのあらゆるアクターの参加、そして、生産、再生産、娯楽、教育、宗教、スポーツなどあらゆる分野を含めることが重要である。さらに、教会が果たす役割を活用することも必要である。最後に、このプラットフォームを構築するためには、市民社会組織、公共セクター、民間セクターの3者の参加とサポートが必要である。

D. 個別戦略

個別戦略 1 市民社会組織³²⁶による開発支援のための組織同士の連携を強化する

この個別戦略の目的は、コミュニティ共通の目的の達成に向けて、参加型でテリトリーのマネジメントを行うよう促すことにある。

1. 自発的市民社会組織の形成と強化を進めるための第一歩として、そのような組織の存在を把握し、リストアップする。
2. 組織同士が活動を連携させ、互いに補完し合うようにするため交渉力強化などに関する能力開発を行う。
3. 継続的に自然的市民社会組織の機能強化を図るための戦略を策定し、プログラムを実施する。

個別戦略 2 多様な文化的知識や伝統を回復し再評価する公式・非公式のメカニズムを制度化する

1. 情報や知識の伝統的なマネジメントプロセスを強化する³²⁷。
2. 非公式な市民社会組織が認知され、合法的に機能できるような新しい基準を定めるため、市民社会団体を保護する法令を見直す。

個別戦略 3 農村部の定住促進のため雇用やレクリエーションの場を提供する

1. 中規模都市における投資を促進するなどして教育と雇用の充実を図り、限定的なオプションしか持たない小規模生産者に新たな選択肢を提供するとともに、都市部への人口流出に歯止めをかける。
2. レクリエーション・サービスに関連したパイロットプロジェクトを策定し、若者の雇用機会拡大と、地域住民へのレクリエーションの場の提供を実現する。

個別戦略 4 地域の特色に合わせた基本的サービスを提供する多目的施設を整備する

1. 一カ所で保健、教育、娯楽など複数のサービスを提供するような効率的なシステムを設計する。例えば、学校などの既存施設で教育以外の目的の地域社会活動を行うことや、保健や教育サービスを提供するのと同じ場所で食料品販売を行うこ

³²⁶ ここでは、自然に形成された自発的市民社会組織、つまりコミュニティの目標達成に向けて形成されたあらゆる形態の組織を活用することが望ましい。自発的社会組織は、公共機関や国際援助機関によるプログラムやプロジェクトを実施するために形成された一時的な組織とは異なる。

³²⁷ 古くから伝わる知識、慣習、信仰、物語、歴史、文化、宗教で有用なものを特定して回復する。伝統文化を回復する地域イベント、フェアの後援や、テリトリーの歴史調査プログラムの実施を行うほか、教育機関や農村部にある学校のカリキュラムに伝統文化の授業を取り入れるよう教育文化省に働きかける。

となどが考えられる。これにより、サービス提供の物理的スペースの合理化と、住民にとってのアクセス向上を実現できる。

2. 新規入植地などでは、新規の多目的施設を建設し、基礎サービス提供の効率化を図る。

4.5.3 環境の活用と尊重

A. 概論

環境に関する課題への取り組みでは、国、サブリージョン、県、農村コミュニティ全体を網羅した広範な視点を持たなければならない。また、中央・県・市レベルの様々な公共機関を巻き込んだ取り組みが必要である。さらに、人間が行うあらゆる活動を網羅する必要がある。

環境管理のあり方を変えるには、まず人類と環境との関係、環境管理促進について個人や組織の姿勢を変える必要がある。さらに、生産工程、使用する技術、廃棄物管理において様々な変化を起こす必要がある。

持続可能な開発という考え方が提案の基礎にあり、したがって、環境はすべての柱とその中の個別戦略に横断的に取り入れられるべき課題である。

環境はあらゆる人間の活動に影響することから、この柱は他の柱と密接に関係する。環境への取り組みには、農牧省、環境庁、商工省といった公共機関、民間組織、NGO³²⁸等多岐にわたる組織が関与するため、主なセクター戦略や関連各機関（環境、農村開発、農業）が連携することによって相乗効果を生み出せるよう、既存の法制度、制度的枠組み、政策の見直しをおこなう必要がある。

B. 個別戦略策定の基本方針

持続可能な開発および環境管理は、森羅万象に関連するきわめて重要な課題であることは誰もが納得するところである。したがって、農村・都市部のすべてのアクターが体系的かつ包括的な行動を通じてこの問題に取り組まなければならない。同様に、持続可能な開発の行動計画を策定するに当たっては、青年や児童をも巻き込む必要がある。1992年リオデ

³²⁸ 国家環境審議会（CONAM）。国家環境政策の協議・審議・採択・評価を担う機関。CONAMは、事務局（10の技術委員会）および県・市町村の環境部、職業組合、生産セクター、環境NGOの代表から構成される。一方の環境庁は、長期的展望にたった経済成長、社会的公平性、生態系の持続性を確保しながらパラグアイ社会各層の生活環境改善に向けて、政策の策定、国家開発計画内の天然資源の保護・保全・復元・管理、生態系および環境全般の保護に関する活動および計画の調整・監督・実施を担う。

ジャネイロ世界会議で採択されたアジェンダ 21 でも青年や児童を巻き込むことがきわめて重要であることを強調している。

天然資源の総合管理に関する専門機関は、農村住民が個人レベル、組織レベルで包括的に森林・土壌・水（生物多様性）管理に当たるというアプローチを提案した。農村住民は最近まで、森林や水、土壌、動植物といった自然資源を監督してきた。

生態系の構成要素間の相互作用については、人為的な活動によって引き起こされる天然資源の汚染や負の影響が国境をまたがる場合があるため、隣国との国境地帯周辺の地域の取り扱いについて配慮しなければならない。

パラグアイは、世界の中でも地表水・地下水ともに水資源の豊富な国の一つである。水は開発の原動力となりうるが、そうなるためには、不適切な固形廃棄物や廃水の管理、農薬の過剰投与などの課題を克服する必要がある。

またパラグアイは、アメリカ大陸のなかでアマゾンに次ぎ二番目に森林面積の大きい国であったが、アルトパラナ・アトランティコ森林（東部地域）の森林面積は過去 5 年間で 800 万 ha から 130 万 ha と著しく減少した。この森林伐採率は、世界でもトップレベルである。

C. 目的

この柱の目標は、地域の環境管理型の改革に方向付けをおこない、天然資源（土壌、水、森林、生物多様性、動植物）管理の適正化、多様な農村生産プロセスおよび消費生活（廃棄物を含む）のクリーン管理、生態系の再生力強化を通じて自立発展性を確保することである。

D. 個別戦略

他の柱と同様、環境の柱でも、テリトリーの持続可能な環境管理への社会アクターの効果的な参加とコミットメントが前提となる。したがって、以下に示す個別戦略は、環境関連の活動を補完し、調整する機能を果たす。

個別戦略 1 生産・環境・社会について効果的で持続可能な開発を達成するために、農業、気候変動、森林、森林開発という 4 つを組み合わせ、それらの同時達成を図る

個別戦略 2 気候変動による影響を緩和するため、農業セクターの能力強化を図る。

農業、畜産、林業に携わる生産者が土壌や森林への炭素隔離を行い、認証を得るという可能性もある。そのためには、以下を行う必要がある。

1. パラグアイ気候変動事務所と密に連携しながら、国連気候変動枠組み条約³²⁹の中でパラグアイに適用される原則・指針を検討する。
2. 気候変動による影響を緩和させるため、環境にやさしい技術の開発を行う。
3. 環境に優しい技術に関する専門家を養成する。
4. 気候変動の影響に関する情報交換や評価を行う。

個別戦略 3 市民の環境保全に対する意識を高める

1. 水利用（有限の再生可能な資源としての認識）、森林管理（エネルギー源）、廃棄物管理（3R：Reduce、Reuse、Recycle）に関する市民の意識を高めるため、学校、市役所、市民社会組織、青年団体で教育・普及プログラムを実施する。
2. 参加型水管理基準を強化する。
3. 持続可能な流域・湿原管理基準を策定する。
4. 市民社会の代表者、公共セクターや大学の専門家が協力して環境監査を行う。

個別戦略 4 環境保全型農業を推進する

1. 環境に配慮しながら、雇用と収入の創出にもつながるような環境サービスプログラムを作る³³⁰。
2. 環境庁、農牧省、大学、NGO が環境のクリーン管理ネットワークを形成する。このネットワークを、応用技術革新、教材整備、環境管理のための能力強化、環境管理に関する経験や専門知識蓄積の場とする。
3. 有機農業生産の強化と普及、近郊地域やその他の国内都市でのマーケティング支援、特定の卸し先との契約生産を促進する³³¹。
4. 土着の食用・薬用の植物の生産を普及し、都市部市場の需要に応じた加工を促進する。
5. 林間農耕放牧システム、有機廃棄物を利用した堆肥作り、不耕起栽培、再生可能エネルギー生産技術、適切な水利用や廃棄物管理などを推進する環境保全型農業技術ユニットを、産官学民連携のもとで設立する。

³²⁹ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

³³⁰ 具体的には、水の生産・土壌回復・森林管理・炭素吸収・種の保護保存に貢献する環境にやさしい農法を導入した農村住民組織に対し、税制優遇措置や直接的な資金援助などのインセンティブを提供することなどが考えられる。

³³¹ 伝統的な農法や慣習の導入も検討する。

個別戦略 5 太陽光・風力エネルギーの利用を促進する

1. 電力公社の代替エネルギープログラムを促進するとともに、太陽光・風力エネルギー利用促進のための関連機関の連携を強化し、遠隔地に居住する農家や、農村部の農産品加工プロセスで代替エネルギーを利用できるようにする。

個別戦略 6 土地利用計画策定を推進するための効果的な法令の適応を促す

1. 公民連携で行われる参加型テリトリーのマネジメントプロセスで、土地利用計画を推進する法令を適応する。

個別戦略 7 植林事業と農村開発とをマッチングさせた活動を推進する

1. 総合的作物管理、アグロフォレストリー、林間農耕放牧システム、大規模植林による流域回復等森林回復のためのさまざまな手法や技術を研究し、それぞれの地域特性に合った技術を提案する。炭素捕捉プログラムの資金を活用することも検討する。

4.5.4 参加型政策制度の枠組み

A. 概論

テリトリアルアプローチでは、市民社会組織やそれら組織間のネットワークの認知とエンパワーメントが重要な要素である。

テリトリーのマネジメントやテリトリーの未来を築くプロセスの中で、市民社会組織が適正に交渉に参加し、自治性を確保し、リーダーシップを発揮するようになるためには、これら市民社会組織を体系的に強化することがきわめて重要である。

この意味で、市民社会組織のエンパワーメントを図ること自体が目標ではあるが、同時にエンパワーメントは、市民社会組織のネットワークや連携体制の活性化のためのツールでもある。エンパワーメントを図るためには、責任ある市民の育成と民主的社会の実現につながるような個人・集団の協議・検討の場を創設することも必要である。

この柱では、従来の制度的枠組みから、市民社会組織やそれらのローカルまたは全国ネットワークの参加による新しい枠組みへと移行するための個別戦略を提案する。

具体的には、テリトリーの多様なグループが自分たちにとって重要な課題を選択し、その課題に対する方策について参加型で交渉しながら合意形成を図っていくために必要な、基本方針や手法、メカニズムを提案する。

テリトリアルアプローチで目指すこのような変化に対応できるように、国や地域の既存の制度を改革・整備する必要がある。これによって、各テリトリーの多様性に適応できるような、分権化され柔軟性のある制度プラットフォームへの移行を図る。新たなプラットフォームでは、近代的な通信技術を活用して効率化を図るとともに、情報開示により社会アクターの信頼を向上させる。

前述の改革は、テリトリーの市民社会組織ネットワークの強化と、コミュニティ、県、サブリージョン、国の各レベルでの交渉の場の創出と強化を目指す。また、公共サービスや開発のための様々な選択肢へのアクセス、治安を実現する新たなメカニズムを構築するものである。

B. 個別戦略策定の基本方針

持続可能な開発プロセスでは、個人が理解を深め、コミュニティ、ひいては地域全体の改革を推進できるよう啓発することが必要となる。個人や集団レベルの小さな変化が、最終的に目指す開発ビジョンの実現にむすびつくという考え方が核となる。

なお、この種のマネジメントは、国と地域の交渉（トップダウン、ボトムアップ）を通じた計画立案プロセスと、地域アクター間、および地域アクターとプロモーター間の合意形成に支えられている。

テリトリアルアプローチでは、関連各機関の共同作業や学際的な作業、官民連携、国と地域の連携、分権化、意志決定プロセスの透明化に支えられた制度改革のための特別な取り組みが必要となる。

公共機関が、よりオープンで受容的かつ参加型の手法を取り入れることができれば、現在の干渉的温情主義的、保護主義的な体質を克服することができるであろう。一方、農村住民や組織を意思決定プロセスに参加させることで、住民が真の市民権を行使できるようになる。

以上が、この柱の重要な個別戦略を策定する前提となる。

C. 目的

政策およびテリトリーのマネジメントを適正におこなうための準備として、この柱には、テリトリーのアクターの組織やネットワークを強化し、また公共機関の制度改革を通じて開発プロセスを強化する狙いがある。同時に、争いごとの解決に必要な機関、手法および手段も目指す。

D. 個別戦略

個別戦略 1 開発戦略の基礎となる農村テリトリーの持続的開発(DSTR³³²)関連の法律を推進する

1. DSTR 戦略の調整と管理を行うための組織間調整機関を設立する。その際には、既存の組織を活用するようにする。また、この組織間調整機関は、各省庁の活動を調整・連携させるための指揮能力を持つ。
2. SIGEST、全国競争力強化戦略推進組織（ONPEC）のような、DSTR と関連する公共・民間の組織を強化し、DSTR の取り組みを調整する。
3. 小規模生産者の生産活動を奨励し、技術的に指導するようなセクター間政策（例：農業、税制、環境、商業、農産品加工業）を強化する。

個別戦略 2 農村事業者間の争いごとを解決するためのメカニズムを構築・強化する

1. 都市部で機能している既存の地域仲裁センターの規範・規定・手順を農村部の社会経済環境に適合させ、小規模生産者と企業など社会アクター間の争いごとを解決したり、信頼関係を築いたりするシステムを作る。

個別戦略 3 土地の所有権に関する法令を整備し強化し、関連手続きを迅速化する

この個別戦略では、国立農村開発農地院、農牧省、農地改革調整委員会の活動の強化と補完を提案する。特に、これら機関が重要視する 3 つの分野—土地へのアクセス、土地の登録、定住—に焦点を当てる。

1. 農村部の土地台帳や土地登録システムを確立し、更新する。
2. 入植地の効果的な土地利用を促進するための土地利用計画の見直しを行う。
3. 土地登録が正常化した段階で、持続的かつ効率的なマネジメントを推進する³³³。

³³² Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales.

³³³ このほか、これら活動を補完する活動として、a) 徴税の方法やプロセスを精緻化する、b) 生産性と生産の質向上を図る技術支援プログラムを実施するため、住民とその能力、所有地に関する情報を網羅する情報システムをつくる、などの活動がある。入植地に、どのようなインフラサービス（道路、生産インフラ、学校やヘルスポストなどの社会インフラ）が存在するかリストアップすると良いだろう。

個別戦略 4 土地へのアクセスを向上させる政策を推進する

1. 土地の集中を抑制する。
2. 少数民族の公有地の所有権を保護し、土地の管理を強化する。
3. 女性の土地へのアクセスを改善する。
4. 土地なし農民の土地購入の機会を提供する。

個別戦略 5 土地分配および国立農村開発農地院への補強業務を円滑化するため、市の制度を強化する

1. 土地所有権の登録を円滑に行うためのメカニズムを市に設け、土地登記台帳を整備する。
2. 市が土地登記台帳をもとに土地の需要供給を分析し、国立農村開発農地院の土地分配業務を支援する。

個別戦略 6 テリトリーレベルの意思決定プロセスに参加する市民社会組織同士、あるいは市民社会組織とそれ以外の社会アクターが連携できるようなメカニズム・手法を確立する

1. テリトリーの開発に関する既存の対話の場を強化する。また、この対話の場に、協同組合、開発委員会などの市民社会組織や、社会的弱者が参加するようにする。
2. テリトリーの公共投資（テリトリー開発計画への融資）の配分・実施に関する参加型・分権型意思決定を促進する。

4.6 個別戦略実現に必要な横断的戦略

A. はじめに

農村テリトリーの持続的開発戦略では、人あるいは住民を総合的なものにとらえる。開発戦略を実行するプロセスでは、人々の生活環境に関連した様々な課題に参加型で取り組み、改善していくことを目指す。本項で提案する横断的戦略は、新たな雇用・所得の選択肢を創出するだけでなく、住民の社会的・精神的環境や権利を改善しようとするものである。

また、農村住民が成長し、開発をすすめていくための機会や、住民がより良い生活を送れるようテリトリーを改善していくための機会を提供しようとするものである。

テリトリーがどの程度発展するかは、住民の能力、住民組織の政治的成熟度、住民福祉の促進を担う公共・民間機関のレベル等に左右される。この3つが変わることで、地域のガバナンスと自治、そして安定的で、安全かつ持続可能な改革プロセスが実現する。

農村テリトリーの持続的開発を進めるにあたり、農村住民とその住民組織や組織のネットワークは重要な要素となる。なぜなら、農村住民とその組織が戦略の実施者となり、同時に戦略の実施によって得られた成果の受益者となるからである。

上記に述べた前提から戦略の活動は、以下の点に焦点をあてて立案することが必要である。

- テリトリーの参加型マネジメントは、地域住民と公共セクターが共同でリーダーシップをとる
- 農村の生産機能の強化
- 市場へのアクセス開拓
- 交渉能力の改善
- 市民参加による透明性の確保

活動を実施する過程では、多様な農村アクター（子ども、青年、女性、男性）に対して広く迅速にノウハウや情報（能力・スキル・技能）を普及させ、それを地域に根付かせるようにしなければならない。

手法という点では OJT、対話学習、双方向教育等の手法を活用する。すなわち、未来造りの各段階で対話を通じて市民に学習と成長の機会を与える手法を用いる。

農村アクターと市民社会組織の強化・統合に注力する一方で、地方自治体の組織強化に向けた具体的対策を講ずることも重要である。これにより、両者間で目指すべき開発のあり

方について対話を重ね、より積極的な参加を得ることが可能になる。知識を共有し、対等な関係を構築し、伝統的な階層関係や一方向の学習形態を改善する。

テリトリーのマネジメントの各段階で政策・行政に関して主体的に学習することで、市民のエンパワーメントをより早く着実に達成する。

参加型の計画立案を実現するためには、市民や市民社会組織側にも、争いごとの管理や、解決策に関する合意形成を行えるようそれなりの準備が必要である。また、交渉の場や交渉の方法を知っていることも必要となる。

そのためには、テリトリーの参加型マネジメントや、緊急あるいは短期的な課題に対する対応について合意形成を図るための個人の能力強化と、市民社会組織の強化を行う必要がある。緊急あるいは短期的な課題とは例えば、健康づくりキャンペーン、小規模公共施設の建設、植林プログラム、宗教行事や地域フェアの開催、防災などがあげられる。

B. 軸の役割

以上を念頭に、本項で提案する軸の役割を以下に示す。a) さまざまな個別戦略の内容を方向づける、b) 4つの柱に一貫性を与えるツールとなる、c) 現在実施中の各種プログラムに調和的・補完的に活用される、d) 教育、人材育成、普及、応用研究、組織管理、治安等、重要な課題について、それぞれの所轄機関との調整役を果たせること。

ここでは、i) 能力と技能の強化、ii) 市民社会組織の強化、iii) 情報とノウハウに関するマネジメントの改善、という3つの軸を設定し、それぞれの軸について個別戦略を提案する。これらの個別戦略は、テーマや概念的内容の指導、参加型手法、透明で協力的な手順を保証する横軸となる。

4.6.1 能力と技能の強化

市民社会組織や生産組織が適切に機能するよう、社会アクターの才能、能力、技能の向上を図ることを目的とする。

A. 個別戦略策定の基本方針

ここで提案する横断的戦略は、市民社会組織が、テリトリーのマネジメントに積極的に参加し、公共機関との建設的な相互関係を築き、それら機関と対等に交渉するようになることを目指すもので、積極的・創造的・革新的な市民社会の形成に貢献する。

また、労働市場の需要が変化し、農業や畜産といった伝統的職業に要する能力や技能とは異なる能力、技能も求められるようになってきている。そこで、こうした労働市場の変化を見越して、これまで農村部にはあまりなかった専門職のための能力や技能を身に付けられるようにする必要がある。

B. 個別戦略

以下に、個別戦略とその活動を示す。

個別戦略 1 教育文化省が DSTR 担当機関と連携しながら、DSTR に関する教育のためのプログラムを作る

1. カリキュラムの改善、学校菜園プロジェクト、多文化推進プログラムの強化、農村部零細企業養成を目的とした学生の起業家支援ユニットの設置などの活動をパイロット事業として実施する。初めは、既存の学校、専門学校、大学の技術や施設を利用する。

個別戦略 2 テリトリーのマネジメントおよび DSTR に関して、市民社会組織、公共機関、民間団体の人材育成プログラムを強化する

1. 現在実施されている人材育成活動を調査し、これら活動が同様の概念や手法のもとで行われるよう連携を図る。人材育成活動を大学、協同組合、NGO などに一括集中させることが可能か検討する。
2. 教育機関で行われている人材育成の手法や内容を刷新し、各テリトリーに教育関連機関同士のネットワークを作ってそれぞれの経験を共有する。

個別戦略 3 零細企業のマネジメントに関する研修プログラムを作る

1. 農村部の小規模零細企業の経験を活用し、企業のマネジメントに関する OJT も含めた実践的研修を行う。

個別戦略 4 インフォーマルな雇用に従事する労働者の能力、技能を向上させるための行動計画を策定する

個別戦略 5 開発に向けた革新と学習のためのパイロットプロジェクトを実施する

1. 農村部の小規模零細企業、NGO、大学、学校、農牧省などで構成されるネットワークを構築し、このネットワークを活用してパイロットプロジェクトを実施する。パイロットプロジェクトの活動内容は、例えば、応用研究、トレーニング、情報

や技術の普及、農村部の生産活動や家庭生活、コミュニティ生活で活用できるクリーンな技術の普及などの分野から選択する。

個別戦略 6 テリトリーの生産活動の変化に伴い求められる能力、技能が変化しているため、これに対応した再研修プログラムなどを実施する

1. 大学や市、民間セクターが連携してテリトリーの参加型労働市場調査を実施し、労働市場の分析と評価を行なう。これによって、テリトリーの労働供給状況と生産活動や形態の変化に伴って求められている人材（労働需要）を把握する。
2. 上記調査結果にもとづき、中間専門職、専門職のためのプログラムを作る。
3. 労働の需要と供給を全国的に把握できるように、公共機関、民間機関、大学などの参加のもとで市に雇用情報ネットワークシステムを作る。

4.6.2 市民社会組織の強化

活発な市民社会組織ネットワークが構築されると、真の民主主義が実現し、同時に、持続的開発を進めるために、市民は義務を果たし、権利のために戦う。

国と市民社会とのバランスの取れた関係は、適正なガバナンスと自治の実現に貢献する。また、市民社会全体の利益が保護されるよう国が市場を規制することが可能となる。

本節で述べる個別戦略や活動は、市民参加を促すことで公共セクターと市民社会組織との関係強化を図ることを目的としている。また、様々な国家機関と市民社会との間の透明な対話を通じて、開発における民主的プロセスを保証することを目指す。

A. 個別戦略策定の基本方針

本節の個別戦略や活動は、差別や干渉的温情主義のない市民社会組織の自立と多様性の尊重という信念にもとづいている。

B. 個別戦略

個別戦略 1 市民社会組織の強化を図る

1. 労働権、労働の選択、保健・教育・司法サービスをテーマとした男女向け研修・普及プログラムを作る。
2. 市民社会組織やその他の機関を巻き込みながら、市のジェンダープログラムや若者プログラムを強化する。

個別戦略 2 市民社会組織への資金調達メカニズムを確立する

1. 農村部の市民社会組織強化に特化した、国や市レベルの資金調達メカニズムを作る。
2. 市民社会組織による小規模零細事業の資金調達のための、市レベルの制度的メカニズムを作る。

個別戦略 3 市民社会組織の強化を支援する公共機関を強化する

1. 農村部テリトリーの開発に向けた新しいメカニズムとして、農村部の女性、若者、児童による市民社会組織のマネジメントプロセスを強化するための市のプログラムを作成、強化する。
2. 市民社会組織のマネジメント改善を支援するコンセプト、手法、技能を身につけることを目的とした公共機関の強化、近代化プログラムを策定する。

個別戦略 4 DSTR への市民参加を強化するために、政策制度の拡充を図る

1. 全市民が意思決定プロセスに参加できるよう、市民参加政策を見直し、強化する。
2. 市民参加を拡充させるため、現行の市行政組織法³³⁴の構造、手法、手順を改善できるか検討する。

4.6.3 情報に関するマネジメントの改善

公平性の確保の観点から、農村住民の状況を改善するにはまず公平な情報へのアクセスをあげることができよう。近年、発展の著しい IT 技術を利用することで農村住民のコミュニケーションを改善することが可能となってきた。デジタル・メディアを活用することで、通信・情報交換・参加の機会を拡大することができる。これだけで農村住民の物理的に孤立した状況を変えることはできないものの、タイムリーな情報の共有には貢献できる。

DSTR 戦略では、農村住民の生活の質を改善するため、保健、レクリエーション、教育、生産、宗教など様々な分野の情報や知識への平等なアクセスと、その活発な交換を推進する。

A. 個別戦略策定の基本方針

持続可能な開発を達成するには、住民が情報を共有したり、共同で新たなノウハウを生み出したり、双方向で学習するよう促す必要がある。すなわち、すべての人々が学べると同時にすべての人が教える立場にもなれるという形態を推進するということである。これは

³³⁴ Ley de Municipalidad.

人々の実践や論理から生み出された方法で、これにより住民が共同で未来を築き上げて行くための方法でもある。

B. 個別戦略

以下に示す個別戦略は、軸の目的を達成するために互いに補完し合うものである。

個別戦略 1 公共セクターが実施する各種プログラムや、コミュニティの現状(問題と対策)に関する情報を発信できるようにする

1. 市や学校にウェブサイトを開設し、情報、経験、ノウハウの交換をおこなえるようにする。
2. 十分な経験が蓄積された段階で、ウェブサイトを使って DSTR 戦略の活動の進捗状況のフォローアップや社会監査を行う。

個別戦略 2 様々なコミュニケーションツールを活用して、より多くの住民が情報にアクセスできるようにする

1. 大学、農業学校、学校などの教育施設を活用して様々な情報を住民に提供する³³⁵。
2. 携帯電話、インターネット、ラジオなどの通信手段を活用し、上記にあげた情報を提供する³³⁶。

個別戦略 3 各教育機関が持つ情報やノウハウを有効活用する

1. 農村部にある大学同士、農村部と都市部の学校を結ぶバーチャルスクールを設立し、情報や経験の交換と交流、ノウハウへのアクセスを強化する。
2. 教師・学生・コミュニティ・民間セクター・公共セクターを結ぶ応用研究・教育プログラムを強化する³³⁷。
3. 開発のための大学間ネットワーク構築を促す。
4. 情報やノウハウの管理を強化するため、研究機関、協同組合、市民社会組織、教会などで情報ネットワークを構築する。

³³⁵ 提供する情報は、例えば市民社会組織強化支援、生産関連情報、栄養と健康増進、母子保健の予防医療、零細企業管理、固形廃棄物管理、気候変動に関連した防災など。

³³⁶ 以前に農牧省が携帯電話を利用して農産物価格に関する情報を発信したプログラムでの経験を参考にする。また、ラジオについては、農村住民にバイリンガル情報を発信するメディアとしての農村ラジオを強化する。

³³⁷ 教師や学生の想像力の強化や、情報やノウハウの収集、コミュニティに対する情報の発信、コミュニティから外への情報発信に役立つ。

4つの柱と個別戦略

4.5.1 農村経済

1. 特に小規模・中規模農業に関して、技術の変化や農業振興に貢献するような技術支援を行う。
2. 小農のバリューチェーン参画を促進する。
3. 必要なサービスへのアクセスを容易にすることで、製造、土木建築など非農業分野を含めたあらゆる中小零細農村企業を強化する。
4. 競争力を強化するため、生産・生活両面の農村インフラの改善を促進する。

4.5.2 社会文化の多様性

1. 市民社会組織による開発支援のための組織同士の連携を強化する。
2. 多様な文化的知識や伝統を回復し再評価する公式・非公式のメカニズムを制度化する。
3. 農村部の定住促進のため雇用やレクリエーションの場を提供する。
4. 地域の特色に合わせた基本的サービスを提供する多目的施設を整備する。

4.5.3 環境の活用と尊重

1. 生産・環境・社会について効果的で持続可能な開発を達成するために、農業、気候変動、森林、森林開発という4つを組み合わせ、それらの同時達成を図る。
2. 気候変動による影響を緩和させるため、農業セクターの能力強化を図る。
3. 市民の環境保全に対する意識を高める。
4. 環境保全型農業を推進する。
5. 太陽光・風力エネルギーの利用を促進する。
6. 土地利用計画策定を推進するための効果的な法令の適応を促す。
7. 植林事業と農村開発とをマッチングさせた活動を推進する。

4.5.4 参加型政策制度の枠組み

1. 開発戦略の基礎となる DSTR 関連の法律を推進する。
2. 農村事業者間の争いごとを解決するためのメカニズムを構築・強化する。
3. 土地の所有権に関する法令を整備し強化し、関連手続きを迅速化する。
4. 土地へのアクセスを向上させる政策を推進する。
5. 土地分配および国立農村開発農地院への補強業務を円滑化するため、市の制度を強化する。
6. テリトリーレベルの意志決定プロセスに参加する市民社会組織同士、あるいは市民社会組織とそれ以外の社会アクターが連携できるようなメカニズム・手法を確立する。

3つの軸と個別戦略

4.6.1 能力と技能の強化

1. 教育文化省が DSTR 担当機関と連携しながら、DSTR に関する教育のためのプログラムを作る。
2. テリトリーのマネジメントおよび DSTR に関して、市民社会組織、公共機関、民間団体の人材育成プログラムを強化する。
3. 零細企業のマネジメントに関する研修プログラムを作る。
4. インフォーマルな雇用に従事する労働者の能力、技能を向上させるための行動計画を策定する。
5. 開発に向けた革新と学習のためのパイロットプロジェクトを実施する。
6. テリトリーの生産活動の変化に伴い求められる能力、技能が変化しているため、これ対応した再研修プログラムなどを実施する。

4.6.2 市民社会組織の強化

1. 市民社会組織の強化を図る。
2. 市民社会組織への資金調達メカニズムを確立する。
3. 市民社会組織の強化を支援する公共機関を強化する。
4. DSTR への市民参加を強化するために、政策制度の拡充を図る。

4.6.3 情報に関するマネジメントの改善

1. 公共セクターが実施する各種プログラムや、コミュニティの現状(問題と対策)に関する情報を受発信できるようにする。
2. 様々なコミュニケーションツールを活用して、より多くの住民が情報にアクセスできるようにする。
3. 各教育機関が持つ情報やノウハウを有効活用する。