

アンデス高地における 持続的農村開発アプローチ

(アンデス高地総合農村開発に係る国内支援委員会報告書)



平成 24 年 3 月
(2012 年)

独立行政法人国際協力機構
農村開発部

農村
J R
12-054

アンデス高地における持続的農村開発アプローチ (アンデス高地総合農村開発に係る国内支援委員会報告書)

平成24年3月
(2012年)

独立行政法人国際協力機構
農村開発部

<執筆担当一覧>

提言：狐崎 知己

序章：狐崎 知己

第1章：永代 成日出

第2章：遅野井 茂雄

第3章：狐崎 知己

第4章：狐崎 知己

第5章：受田 宏之

第6章：重富 恵子

第7章：埜 暢昭

第8章：永代 成日出

本報告書の内容は、アンデス高地総合農村開発に係る国内支援委員会の検討成果を取りまとめたものです。本報告書に示されているさまざまな見解・提言等は必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 農村開発部

〒102-8012 東京都千代田区二番町5-25 二番町センタービル

TEL：03-5226-6660～6663（代表）

アンデス高地総合農村開発に係る国内支援委員会について

エクアドル共和国（以下、エクアドル）、ペルー共和国（以下、ペルー）及びボリビア多民族国（以下、ボリビア）の3カ国にまたがるアンデス高地地域は、各国のなかでも貧困度が高い地域ですが、その地域的、社会的特性もあって貧困状況の改善は他の地域と比較して遅れていることから、各国政府はこれらの地域の開発を重点課題として取り組んでおり、独立行政法人国際協力機構も各国の取り組みを支援して農村開発分野の協力を実施してきております。

当機構農村開発部では、今後のアンデス高地地域に対する協力効果を更に高めるために、各案件間の連携を促進し、課題や教訓の共有を図り、今後の各国でのプログラムの形成及び戦略性強化に生かすことを目的として、「アンデス高地総合農村開発に係る国内支援委員会」を2010年2月から2年間設置し、狐崎知己専修大学経済学部教授を委員長とする6名の委員（下記）により、エクアドル、ペルー及びボリビアで計6回の現地調査を行い、また、計8回の国内での委員会を開催して検討を重ねました。

本報告書は、これらの成果を取りまとめた委員会としての報告書であり、当機構といたしましては、本報告書を今後のアンデス高地地域における農村開発分野の協力の計画・実施にあたり参考とするとともに、本報告書がアンデス高地地域における農村開発に取り組む各国の政府や援助機関等の関係者に広く利用されることを願うものです。

【委員一覧】

経済学	狐崎 知己	専修大学経済学部 教授（委員長）
アンデス政治／地方行政	遅野井 茂雄	筑波大学人文社会科学研究科 国際地域研究専攻長 教授
先住民コミュニティ開発	受田 宏之	東京外国語大学大学院 総合国際学研究院 准教授
生活改善／ジェンダー	重富 恵子	都留文科大学 講師
中南米・参加型開発	埴 暢昭	有限会社アールディーアイ 主任研究員
アンデス高地総合農村開発	永代 成日出	独立行政法人国際協力機構 国際協力専門員

目 次

アンデス高地総合農村開発に係る国内支援委員会について

目 次

地 図

略語表

参考図表

提 言

序章 アンデス高地農村開発のビジョン

第1章 アンデス高地農村の現状	1
1-1 アンデス高地の農業	1
1-2 アンデス高地農家の現状	3
1-3 自然資源の劣化に起因した農業生産性の低下と農家の貧困	5
1-4 アンデス高地農村部に対する支援の不足や欠如	6
第2章 アンデス諸国の政治動向と制度変化	8
2-1 開発におけるアンデス高地農村の位置づけ	8
2-2 最近の政治動向	8
2-3 高地農村開発をめぐる制度変化	11
2-4 問われるガバナンスの課題	13
第3章 アンデス高地の農村開発政策	15
3-1 ボリビア	15
3-2 エクアドル	16
3-3 ペルー	19
第4章 開発アプローチ	21
4-1 テリトリアル農村開発（DTR）アプローチ	21

4-2	テリトリーのタイプと選択基準	24
4-3	開発経験の体系化	28
第5章	先住民性に配慮した総合的な開発モデル	32
5-1	開発とエスニシティ	32
5-2	アンデス地域における開発と先住民	34
5-2-1	開発の目標と手段にまつわる問題	34
5-2-2	「越境」の一般化について	36
5-2-3	ネットワークの分断、対立について	37
第6章	生活改善・ジェンダー	40
6-1	農村人口減少	40
6-1-1	人口推移	40
6-1-2	移出傾向	42
6-2	アンデス高地農村生活の特徴	43
6-3	負のシナリオ	45
6-4	新しい仕組みづくりとしての生活改善	46
第7章	参加型開発の有用性と課題	49
7-1	アンデス高地における参加型開発の浸透度と課題	49
7-2	参加型開発の考え方をプロジェクト実施に取り込む際に 留意すべき点	50
7-2-1	日本側のアンデス諸国及び カウンターパート（C/P）機関に対する理解	51
7-2-2	先住民地域に対する理解	51
7-2-3	モニタリング・参加型評価の重視	52
7-2-4	日本の経験と地域リソースの活用	53
7-2-5	経験の共有の有効活用	54
7-2-6	ファシリテーター	55

第8章 生産基盤の回復をベースとした

「善く生きる」に向けた農村開発	58
8-1 アンデス高地農村と農家の課題	58
8-1-1 自然資源の荒廃	58
8-1-2 低い農業生産性	61
8-1-3 低い収入と貧困のスパイラル	61
8-2 「善く生きる」に向けた体系的な農村開発	64
8-2-1 生産基盤の回復（水土保全）	65
8-2-2 農牧畜開発と収入源創出	68
8-2-3 社会開発	68
8-3 転換期の農村開発パラダイム	69
8-3-1 生産基盤の回復をベースとした 体系的な農村開発による「善く生きる」の実現	69
8-3-2 「善く生きる」の実現による農村の多面的機能の保全 ..	70
8-3-3 自立発展をめざした住民中心型開発	70
8-3-4 持続的開発に向けたアクターの能力開発	72
8-3-5 地域既存のリソースと外部リソースのベストミックス ..	72

地圖



出典：http://www.lib.utexas.edu/maps/americas/south_america_ref_2010.pdf

略 語 表

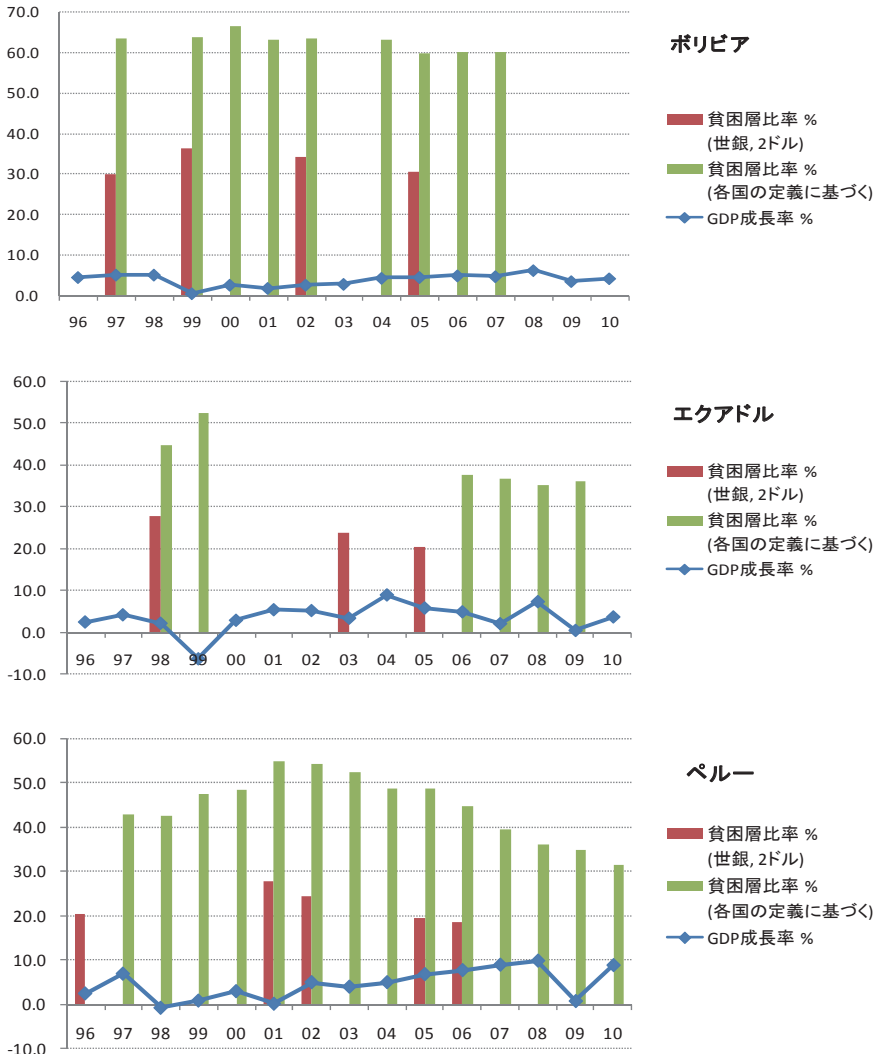
略 語	欧 文	和 文
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América	米州ボリバル同盟
C/P	Counterpart	カウンターパート
CCT	Conditional Cash Transfers	条件付き現金給付
CDD	Community Driven Development	コミュニティ主導の開発
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado	農民調査・振興センター (ボリビア)
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador	エクアドル国民村落開発委員会
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador	エクアドル先住民連盟
DRI	Desarrollo Rural Integral	総合農村開発
DRP	Diagnóstico Rural Participativo	参加型農村分析
DTR	Desarrollo Territorial Rural	テリトリアル農村開発
EBVR	Estrategia de Buen Vivir Rural	農村で善く生きる戦略（エクアドル）
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial	中米テリトリアル農村開発戦略
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida	生活状況調査（エクアドル）
ENDR	Estrategia Nacional de Desarrollo Rural	国家農村開発戦略（エクアドル）
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organization	国際連合食糧農業機関
FONCODES	Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo Social	国家社会開発基金（ペルー）
FTA	Free Trade Agreement	自由貿易協定
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産

GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	ドイツ国際協力公社
GRADE	Grupo del Analisis para el Desarrollo	ペルーの研究機関
HDI	Human Development Index	人間開発指数
IDB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
IFAD	International Fund for Agricultural Development	国際農業開発基金
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	米州農業協力機関
INE	Instituto Nacional de Estadística	国家統計局（ボリビア）
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos	国家統計調査局（エクアドル）
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática	国家統計情報局（ペルー）
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
MARENASS	Proyecto Manejo de Recursos Naturales de la Sierra Sur (Management of Natural Resources in the Southern Highlands Project)	シエラ南部自然資源管理プロジェクト（ペルー）
NGO	Non-Governmental Organizations	非政府組織
OECD-DAC	Organization for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee	経済協力開発機構開発援助委員会
OMS	Organización Mundial de la Salud	世界保健機関（WHO）
OPS	Organización Panamericana de la Salud	汎米保健機関（PAHO）
PDCA	Plan Do Check Action	計画、実行、評価、改善
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir	善く生きるための国家計画（エクアドル）

PRA	Participatory Rural Appraisal	農村参加型調査
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador	先住民族及びアフリカ系エクアドル人のための開発プロジェクト
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos	国家流域管理・土壌保全計画（ペルー）
RCT	Randomized Controlled Trial	無作為対照実験
RRA	Rapid Rural Appraisal	簡易農村調査
TCO	Tierras Comunitarias de Origen	先住民領域（ボリビア）
TIOC	Territorios Indígena Originario Campesinos	先住民・農民領域（ボリビア）
UNDP	United Nations Development Programme	国際連合開発計画
USAID	United States Agency for International Development	アメリカ合衆国国際協力庁
USDA	United States Department of Agriculture	アメリカ合衆国農務省

参 考 図 表

図 1 アンデス 3 国の GDP 成長率と貧困層比率の推移 (1996 ~ 2010 年)



出典：World bank, World Development Indicators (各年版) のデータを用いて受田が作成

表1 ポリビア、チュキサカ県内における格差

Departamento 県 Municipio 市	町村名	人口 2001年	先住民 人口比 %	HDI 人間開発指標 2005年				
				HDI	所得 指標	保健 指標	教育 指標	順位 (327自治体)
BOLIVIA国		8,274,325	67.1	0.67	0.56	0.67	0.78	
CHUQUISACA県		531,522	73.2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
OROPEZA	中心地域 - Sucre	214,913	71.3	0.70	0.59	0.72	0.80	20
	第一地域 - Yotala	9,497	97.4	0.59	0.45	0.68	0.64	145
	第二地域 - Poroma	16,966	99.7	0.41	0.27	0.48	0.49	312
J.A. DE PADILLA	第一地域 - Azurduy	11,349	68.7	0.45	0.29	0.58	0.48	293
	第二地域 - Tarvita	15,791	97.2	0.42	0.25	0.51	0.51	305
J. ZUDAÑEZ	第一地域 - Zudáñez	7,423	98.5	0.52	0.36	0.67	0.53	257
	第二地域 - Presto	8,892	99.3	0.36	0.24	0.41	0.42	324
	第三地域 - Mojocoya	7,926	99.0	0.54	0.34	0.67	0.61	237
	第四地域 - Icla	8,616	98.9	0.42	0.30	0.51	0.45	309
TOMINA	第一地域 - Padilla	12,562	58.3	0.53	0.38	0.64	0.58	245
	第二地域 - Tomina	9,060	96.0	0.42	0.31	0.46	0.50	306
	第三地域 - Sopachuy	7,241	98.0	0.47	0.30	0.60	0.52	286
	第四地域 - Villa Alcalá	4,034	35.8	0.53	0.36	0.66	0.57	249
	第五地域 - El Villar	4,585	61.3	0.50	0.31	0.63	0.56	270
H. SILES	第一地域 - Monteagudo	26,504	27.7	0.61	0.44	0.75	0.64	110
	第二地域 - Huacareta	10,007	44.8	0.55	0.38	0.70	0.57	220
YAMPARÁEZ	第一地域 - Tarabuco	19,554	99.2	0.42	0.31	0.50	0.46	307
	第二地域 - Yamparáez	10,013	99.4	0.53	0.35	0.70	0.54	250
NOR CINTI	第一地域 - Camargo	14,009	52.8	0.62	0.46	0.75	0.65	96
	第二地域 - San Lucas	32,109	99.6	0.48	0.32	0.57	0.55	282
	第三地域 - Incahuasi	23,394	90.9	0.45	0.33	0.50	0.52	295
B. BOETO	第一地域 - Villa Serrano	12,277	40.2	0.54	0.38	0.64	0.59	243
S. CINTI	第一地域 - Camataqui	3,195	25.5	0.58	0.42	0.73	0.60	160
	第二地域 - Culpina	17,570	44.1	0.51	0.36	0.62	0.56	265
	第三地域 - Las Carreras	3,556	19.3	0.64	0.48	0.85	0.60	69
L. CALVO	第一地域 - Villa Vaca Guzmán	10,748	49.5	0.57	0.42	0.69	0.61	176
	第二地域 - Huacaya	2,345	69.0	0.52	0.32	0.64	0.58	263
	第三地域 - Machareti	7,386	42.9	0.67	0.51	0.83	0.66	40

出典：Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas 2011* のデータを基に受田が作成

表2 ペルー、カハマルカ県の JICA プロジェクト候補コミュニティにおける農作物の運搬手段

運搬手段	Provincia										計	
	Cajabamba		Cajamaraca		San Marcos		San Miguel		San Pablo			
	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%
自家用車	1	1.5	3	3.8	1	1.5	2	1.2	2	2.2	9	1.9
車を借りる	33	50.0	29	37.2	55	82.1	6	3.5	3	3.3	126	26.8
自ら担ぐ	14	21.2	4	5.1	3	4.5	2	1.2	22	24.4	45	9.6
ラバ	13	19.7	29	37.2	8	11.9	79	46.5	31	34.4	160	34.0
ラバを借りる	5	7.6	13	16.7	0	0.0	81	47.6	32	35.6	131	27.8
計	66	100.0	78	100.0	67	100.0	170	100.0	90	100.0	471	100.0

出典：Shobo Engineering S.R.L, *Informe de Línea Base Departamental*, 2011.

提 言

エクアドル、ペルー及びボリビアの3カ国にまたがるアンデス高地の農村開発は21世紀に入り、目標とアプローチ、政策手段をめぐってパラダイム転換ともいふべき重大な転換期を迎えている。その背景として、以下の3点を指摘できる。第一に、良好な経済パフォーマンスと開発資金の存在にもかかわらず、特定地域や先住民族の間で貧困率（とくに絶対的貧困率）が高止まりしているという事実。第二に、アンデス高地の生活と生産の基盤である生態系の劣化に歯止めがかからず、同時に鉱物や水等の資源開発と利用をめぐる紛争が増大していること。第三に、以上のような状況の下で、アンデス高地の有権者を支持基盤とする政権が相次いで誕生するとともに、この動きに先行ないし並行するかたちで開発体制の地方分権化・自治が進展している点である。

このような変化を総体的に把握し、効果的な協力を行うには、以下の作業が欠かせない。第一に、農村開発にかかわる3カ国それぞれのビジョンと戦略、政策の把握。第二に、地方分権化・自治の動向を含む開発体制の最新動向の把握。第三に、ビジョンに体现された目標達成に資する効果的な諸政策を適切に選択・構成するためのアプローチの設計。このためには、従来の主要な農村開発アプローチの経験を体系化し、これを基盤に新たなアプローチを設計するための理論研究と政策の有効性を検証し得るアクション・リサーチが必要とされる。本委員会では、6人の委員が学際的な視点から2年間にわたり以上の作業を担った。

アンデス高地の農村開発にかかわるビジョンは、エクアドルとボリビアではアンデス文明の歴史に培われた「善く生きる」という哲学理念に表明され、「国家の原則・価値・目的」として憲法に記載されている。ペルーにおいては「社会的包摂」が現在審議中の新たな農村開発のビジョンとなる見通しである。ビジョンの刷新は、農村開発戦略と政策の大幅な変更と同時に、開発体制の改革を伴う。開発体制については、いまなお流動的な面があり、地方分権化と自治の動向、及び農村開発にかかわる省庁の機構と権限・機能の再編状況を引き続きフォローする必要がある。戦略や政策に関しては、「緑の革命」「農地改革」「総合農村開発」「市場万能主義」といった従来のアプローチに対する批判的検

討に基づき、「新たな農村性」(nueva ruralidad)¹と異文化関係性(inter-culturalidad)を重視した、テリトリアル農村開発(Desarrollo Territorial Rural : DTR)が各国政府、研究者、主要ドナーの間で主要アプローチとなっている。テリトリーとは、単なる経済地理的な空間ではなく、「住民と共同体の文化的なアイデンティティが埋め込まれ、歴史的社会的に構成された空間」を意味する。

以上のような潮流を外部条件として設定したうえで、JICAがアンデス高地の農村開発に中長期的に取り組む際のビジョンとアプローチとして、以下を提案する。

ビジョンとしては、「生態系の持続性を基盤に、善く生きるための包摂的な農村開発」(Desarrollo rural inclusivo para vivir bien a base de la sostenibilidad del ecosistema)に資する協力である²。このビジョンの含意は、以下の4点である。

(1) テリトリー選択の基準

アンデス高地の農村社会の歴史と多様性に十分に留意したうえで、経済・生態系・社会・制度面での脆弱性の高いテリトリーを協力対象として優先的に選択する。

(2) 包摂的

「包摂」(inclusión)とは「排除」(exclusión)の対語である。それは最も脆弱な立場にある人々の主体形成を重視し、主体性(interlocutor, autogestión)に依拠した生活改善と生計向上を支援することを意味する。同時に、分権化と自治の枠組みにのっとり、(1)で選択されたテリトリーの基礎自治体と郡・県レベルにおける包摂的開発計画の立案・運営能力の向上に対する協力を意味する。

¹ 「新たな農村性」とは、「伝統的なサブシスタンス農業に依存する先住民共同体」という画一的なアンデス農村社会像が実像に合わず、現実には、出稼ぎを含むさまざまな生計維持手段を組み合わせた多種多様な農村社会が広がっている事実を把握するための概念である。「新たな農村性」が実態を反映した概念であることは、3カ国におけるJICAプロジェクトのベースライン調査でも確認されている。

² 「善く生きる」のスペイン語訳として Vivir Bien を用いる場合、これはボリビア憲法に体现されたビジョンであるため、エクアドルやペルーではそれぞれ適切な用語(buen vivir、生活の質の向上等)を用いる必要がある。

(3) 善く生きる

生態系の再生と保全、並びに生態系／コスモロジーと調和した暮らしに根ざす「共同体」の社会経済的な存立基盤の持続性を目的とした協力を重視する。

(4) 農村開発

「新たな農村性」を基盤に、テリトリーの多様性を重視しながら、セクターとしては農業収入（自給換算分を含む）の向上を軸に農外収入や集落外移住者との関係性に配慮した協力を行う。アンデス高地においても農業生産性の向上と生産連鎖の革新をもたらすインフラ整備や諸制度改革は地域住民を幅広く利する公共財としての価値をもち、また、農業収入の増加は、貧困削減に高い弾力性を有する。

以上のビジョンを実現するためには、多種多様な政策手段、普及手法、モニタリング検証手法等のなかから適切な政策パッケージを階層別・分野別を選択して組み合わせ、ひとつの体系的なアプローチとして実施することが必要とされる。その知的基盤として、日本の農業・農村開発の歴史と現状に関する知見、アンデス高地農村の生活と生産を取り巻く歴史と現状に関する深い理解、並びにテリトリアル農村開発アプローチ（DTR アプローチ）や無作為対照実験（Randomized Controlled Trial：RCT）など最新の農村開発論及び開発経済学に関する理論研究の応用が必要とされる。くわえて、アンデス農村開発にかかわる JICA 内外の専門家集団によるアクション・リサーチの蓄積とナレッジ・マネジメントの向上が求められている。

協力対象のテリトリーはアンデス高地のなかでも最も開発が困難とされ、歴史的に放置されてきた地域、もしくは短期的な開発プロジェクトの失敗が累積してきた地域である。このようなテリトリーをあえて選択し、3カ国の高邁なビジョンのモデル地域となるには、過酷な現場での長期にわたる試行錯誤の繰り返し求められる。当然ながら費用効果の基準にも特別の配慮が必要とされ、プロジェクト期間も10年を超えるようなタイムスパンとなる。

利害関係が錯綜する現地のステークホルダーとの間で、このビジョンを未来の可能性として共有・共創造することは容易ではない。それが故に、アンデス

高地の過酷な生活環境に関する深い理解と共感を有し、高度なファシリテーション能力をもった人材の育成が JICA に期待されている。

アンデス高地農村が抱える開発課題は、実は「限界集落」と称される日本の中山間地に共通する点が多く、「善く生きる」というビジョンも日本の共同体の歴史と社会関係に通底するものがある。1世紀前に柳田國男の農政学がめざした「社会関係や生態における個性を保持する共同体」として地域経済圏を構築することが、日本とアンデス高地の双方で DTR アプローチを通して試みられようとしている。

序 章

アンデス高地農村開発のビジョン

ビジョンとは、組織全体で深く共有されるべき目標や価値観であり、個人と組織の行動に使命感と指針を与えるものである。国家のビジョンとは、国民が皆で創りあげるべき未来の共通像である。ビジョンの達成には、多種多様な政策・手段を選択し組み合わせる設計とこれを実行に移す仕組みが必要となる。前者の設計をアプローチ、後者の仕組みを開発体制と呼ぶ。

ボリビアとエクアドルでは「善く生きる」、ペルーでは「社会的包摂」がビジョンとして掲げられている。これらのビジョンは、アンデス高地の有権者を支持基盤とする政権が3カ国で相次いで誕生したことで無縁ではない。アンデス高地では開発政策が成果を生まずに貧困率が高止まりしている地域が多く、生産基盤である生態系の劣化が著しい。従来の開発のあり方を根源的に問い直すような価値観が、これらのビジョンに込められているといえる。果たして各国のビジョンがどれだけ国民の間で理解され、深く共有されているのであろうか。ビジョンを実行するためのアプローチと体制がどれだけ整っているのだろうか。JICA という外部エージェントがいかなる協力を果たすことが期待されているのか。そして JICA はいかなる協力をなし得るのか。これらを検討し、提言を示すのが本報告書の課題である。

ボリビアの国家ビジョンである「善く生きる」は、2009年憲法¹の前文及び第2章の第8条と第9条に表明されている。「善く生きる」の解釈については、ボリビア政府及び数多くの研究者から多種多様な見解が発表されておりコンセンサスはないが、「異文化間行政」をテーマとする公務員研修用にボリビア大蔵省が発行した教材²が参考になる。これによれば、「善く生きる」は次のような構成要素から成る。

- ① アンデスのコスモロジー及び時空間を根源とするテリトリー秩序
- ② 生態系とマイクロ気候の多様性を活用した垂直・水平交換と再分配の仕組み
- ③ アイユを基本単位として表明される政治・社会・生産・精神性・互助・

¹ 吉田稔による全訳がある（吉田（2011））。

² Ministerio de Hacienda（2008）

互惠性

- ④ アンデス伝統の科学技術
- ⑤ 日常生活における4つの共同体領域³
 - ・ 超人的共同体 (comunidad extra-humana) : 社会の儀礼・儀式の運営における先祖と神性とのかかわり。
 - ・ 宇宙共同体 (comunidad galactica) : アンデス社会の秩序モデル。コスモスが生み出す力。
 - ・ 自然の共同体 (comunidad de la naturaleza) : 大地・鉱物・植物・動物におけるあらゆる生命形態を含む。
 - ・ 社会的共同体 (comunidad social) : 家族と社会の活動におけるマイクロコスモス。人々が集い、内省し、学習する共同体。
- ⑥ 共和主義的な自治からアイユをモデルとする共同体主義的な自治への移行。部分と全体の調和、全員の合議による決定。相対立するものを超え、双方の善い部分を重ね合わせた補完性の原則。
- ⑦ テリトリーとは、単なる自然資源の総体ではなく、祖先の霊が宿る精神的ハビタットを意味する。

以上のような「善く生きる」に関するボリビアのビジョンは、「自然と人間が結び人間たちが共有世界を守りながら生きる精神」を共同体の古層とし、「結」や「ええこ」などの地域共同の仕組みを連綿と守り続け、「社会関係や生態における個性を保持する共同体」としての地域経済圏の再構築をめざす日本人にとっては縁遠い世界ではないだろう⁴。

エクアドルのビジョンは、2008年憲法の前文に表明されている。「我々は、善く生きる (sumak kawsay) の達成を目的に、多様性及び自然との調和において、市民が共生する新たな形態を築くことを決意する」。また、同憲法の第2章「善く生きる権利」の第12条から第34条、第4章「共同体・民族・ネーションの権利」の第56条から第60条及び第7章「環境権」の第71条から第74条も重要である。JICAの技術協力プロジェクト「チンボラソ県貧困削減のための持

³ 本調査の過程で訪問したエクアドルにおけるJICAプロジェクトのサイト、San Martin Alto村のリーダーからも同様の説明を受けた。

⁴ 内山 (2010)、原 (2006)、宮本 (1984)、柳田 (1991)

統的総合農村開発実施体制強化プロジェクト」のサイトであるチンボラソ県のクリカマ知事も「善く生きる」に依拠した県のビジョンと開発戦略を提唱している。

ペルーでは、ボリビアやエクアドルの「善く生きる」に対応するビジョンは公式には表明されていないが、「社会的包摂」がビジョンの中核を構成すると考えられる。ウマラ政権が現在策定中の農業省「多年度セクター別戦略計画2012-2016年（Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012-2016）」では「ペルー：持続的かつ包摂的な開発を基盤に、南米太平洋地域における農業生産の指導国」が「農業セクターのビジョン」として提示され、指針を構成する4点のなかに、「民主主義における社会的包摂を伴う成長」と「ペルー農村との歴史的再会」の2点が盛り込まれたことは注目に値する。

以上のような崇高なビジョンと同時に、3カ国の政府のいずれもがマクロ経済の安定性、市場競争力、外国投資の拡大といったリアリズムを重視している点を忘れてはならない。ビジョンとリアリズムの対立は珍しくないが、アンデス高地では鉱山や水など資源開発をめぐる激しい社会紛争が多発している。アンデス高地の農村開発においても効率・競争・公正という市場原理を重視する「新自由主義的」価値とアンデスの歴史と文化を重視する調和・包摂・共同性という「善く生きる」価値が、テリトリー内外で対立し紛争を引き起こす可能性は、今後とも否定できない。

以下、第1章では実証データに基づき、アンデス高地の生産基盤と農家の過酷な現状が示される。歴史的な農村開発政策の誤りと失敗を背景に、自然資源の劣化に起因する農業生産性の低下が限界地での過放牧と過剰耕作をもたらし、農家の貧困状況が一層悪化するという負のサイクルが分析されている。

3カ国の政治動向と開発体制は第2章で論じる。開発体制においては地方分権化と自治への移行が進行中であり、情勢は流動的である。開発計画の策定から実施に至る権限を付与された地方自治体にとっては、未経験の職務責任を担うこととなり、地方レベルにおけるガバナンス能力の向上がアンデス高地の農村開発にとっても重要な協力課題となった。開発制度の革新は、アクターの慣習的行動に影響を及ぼし、利害の異なるアクター間の均衡状態に変化をもたらし、場合によってはこれを不安定化させる。新たなゲームのルールを主要アクターが内在化し、均衡状態を再生するには長期的な時間が必要とされる。

第3章では、3カ国における最新の農村開発政策を整理する。第4章では、3カ国で農村開発の主流アプローチとなっているテリトリアル農村開発(DTR)を分析する⁵。農村開発アプローチは1970年代以降、「総合農村開発」(Desarrollo Rural Integral : DRI)から「新自由主義的アプローチ」、そしてDTRへと変化を遂げてきた。DRIでは小規模農家を中心とする農村開発を目標に、農業・教育・保健などのマルチ・セクター介入政策を中央官庁レベルで調整するというアプローチがとられた。「総合性」を特徴としながらも、現実には各セクター内の政策手段の調整問題を超越するような、セクター間の調整は困難であり、取引コストが極めて高いという結果が示され、このアプローチは失敗したという評価が定着している。新自由主義的アプローチでは効率的な農業部門の成長を目標に、中央政府の調整機能に代えて、市場機能(「神の手」)に政策手段の選択と設計が委ねられた。市場機能が不完全であり、生産潜在力や生産性に劣るアンデス高地の農村や農業主体の多くは、このアプローチの射程外であり、実質的に開発政策から取り残されることとなった。

DTRではアンデス農村の多様性と生計手段の多角化傾向を重視し、社会的歴史的に構成されてきた「テリトリー」の経済的制度的特徴に応じた開発政策を設計する。本報告書では、DTRの導入に際して、農村の生産基盤である生態系の保全と回復を主目標のひとつに設定することを提言する。

第5章では、アンデス高地の多数を占める先住民と開発をイシューに、先住民民族としての集団的権利問題に配慮しながら、居住地域を超えるエスニック集団のネットワークを活用した発展の可能性について論じている。その際、先住民性と地域の個性を組み込んだプロジェクトや政策と、そうではない効率重視の汎用的なプロジェクトや政策とを区別することが肝要である。前者の事例では、先住民コミュニティ内、及びコミュニティと外部社会との間をつなぐネットワークの強化を通じた信頼関係の制度メカニズムを築くことが成功の鍵を握っている。

第6章では、アンデス高地の「共同体」の存立基盤が、離村者の増大と少子高齢化、生態系の劣化等によって危機的な状況を迎つつある事実を示してい

⁵ ベルー農業省のAgro Rural(2011)では主要な開発枠組みとフォーカス、指針についての確な整理が行われており、農村開発にかかわるナレッジ・マネジメントが機能していることが示されている。

る。アンデス高地の「共同体」は「善く生きる」ビジョンの基盤であるが、日本の「限界集落」と同様の厳しい状況に直面している。効果的な協力のあり方として、生活改善アプローチによる主体形成、離村者や都市居住者との絆やネットワークの育成強化が提言されている。

第7章では、流行を超えていまや形骸化したかにも思える「参加型開発」の批判的検討と JICA の中南米での豊富なプロジェクト経験に依拠して、真に当事者の主体形成と学習する組織形成につながるファシリテーションのあり方や PDCA 評価の重要性を提言している。

第8章では、自然資源の劣化と貧困悪化の負の循環から成る「貧困の罌」の実態が綿密な調査に基づいて示されている。この現状では「所得向上」を短期的目標におく「開発」を構想することは困難であり、プロジェクト期間を最低10年に設定し、テリトリーの特徴に即して生産基盤の回復と生活改善、生計手段の向上の組み合わせで、現状を克服するアプローチが提案されている。先行事例として、住民の主体性に基づく地域内発的な技術と外来技術の組み合わせで農村開発に成功した実例が示されている。

【参考文献】

<日本語文献>

内山節（2010）『共同体の基礎理論』農文協

JICA（2009）『アンデス高地先住民への協力』客員研究員報告書

原洋之介（2006）『「農」をどう捉えるかー市場原理主義と農家経済原論』書籍
工房早山

宮本常一（1984）『忘れられた日本人』岩波文庫

吉田稔（2011）「ボリビア多民族憲法（2009）ー解説と翻訳ー」『姫路法学』第
51巻

柳田國男（1991）「時代ト農政」『柳田國男全集 29』ちくま文庫

<外国語文献>

Agro Rural（2011）, Propuesta de lineamientos de política para el desarrollo rural

Ministerio de Hacienda（2008）, Gestión Pública Intercultural

第1章 アンデス高地農村の現状

1-1 アンデス高地の農業

北部アンデス（赤道アンデス）と中央アンデスの標高 4,000m 前後の高地でも人間の暮らしを可能にしている要因のひとつは、やはりそこが低緯度地帯にあることが大きく、高度のわりには気温が比較的温暖である。また高地でも栽培したり、飼うことのできるアンデス固有の栽培食物や家畜の存在も大きい。高地ゆえの有利な点もいくつもある。例えば熱帯高地では太陽高度が高く、大気が希薄なため、日当たりさえ良ければ日中は高温になり、太陽光線が強烈であり、それが作物や牧草の生産力を高める。さらに、太陽高度が高いため日向・日陰斜面の差が少なく、効率のよい土地利用も可能となる。ペルーの地理学者ハビエル・プルガー・ビタルは、ペルーの自然環境を表 1-1 に示すように 8 つの自然環境に区分した。その 8 区分法は基本的に標高に生活圏を組み合わせたものである。これらの自然区分帯のうち、ハンカは人間が居住できない氷雪地帯のことである。また、ルパルパ及びオマグアはアマゾン流域の熱帯降雨林地帯であるが、ここは古くからアンデス住民にとってあまり大きな意味をもたなかった。したがって、アンデス住民にとって重要な自然区分帯は最初の 5 つ、チャラ、ユンガ、ケチュア、スニ、ブナである¹。

表 1-1 ペルーの自然環境の区分

名称	日本語	標高 (m)
チャラ	海岸砂漠	0 ~ 500m
ユンガ	山麓地帯	500 ~ 2,300m
ケチュア	温暖な谷間	2,300 ~ 3,500m
スニ	冷涼な高地	3,500 ~ 4,000m
ブナ	寒冷な高原	4,000 ~ 4,800m
ハンカ	氷雪地帯	4,800m 以上
ルパルパ	アマゾン川源流域の森林地帯	1,000 ~ 400m
オマグア	アマゾン川源流域低地の森林地帯	400m 以下

出典：山本（2004）

¹ 山本（2004）

アンデス高地農業のひとつの特徴は、高度差を利用した「垂直農牧業」である。ペルー国クスコ県の事例の場合、アンデス高地農家にとって重要な作物であるトウモロコシは標高3,000m以下、ジャガイモは標高3,000mから4,300mあたりまでで栽培され、家畜放牧は4,000mあたりから5,000m近くの高度差のなかで行われている²。農家のレベルでも1,000mから2,000mを上下しながら農牧畜業を行っているのである³。

なおエクアドルの場合、標高2,000m以上のアンデスの気候階層毎の主要栽培作物と平均農牧業収入は表1-2のようにまとめられる。標高が高くなるにつれてアンデス高地の農業生産は低温や突風などの気象的要因により極めて制限を受けると同時に、農牧業活動による収入も減少する。

表1-2 エクアドルの事例にみる標高と気候帯による
主要栽培作物と平均農牧業収入

気候帯	標高	主要栽培作物	平均農牧業収入
山岳アンデス	3,600m 以上	根菜類中心：ジャガイモ、 キヌア、牧草	500～1,000米ドル/年
亜山岳アンデス	3,200 ～3,600m	根菜類、豆類中心：ジャガイモ、 ソラマメ、コムギ、 オオムギ、キヌア、レンズマメ、 牧草など	500～1,000米ドル/年
温帯アンデス	2,500 ～3,200m	根菜類、豆類中心：ジャガイモ、 ソラマメ、コムギ、 オオムギ、トウモロコシ、 チョコチョなど	1,500米ドル/年
亜熱帯アンデス	2,000 ～2,500m	豆類中心：メイズ、フリ フォール豆など 野菜、果樹：キャベツ、レ タス、ブロッコリー、タマ ネギ、リンゴ、モモなど	3,000米ドル/年以上

出典：Elementos de Geografía de Ecuador (Nelson Gomez, 1996; P139) 及び Cultivo de Granos Andinos en Ecuador, Informe sobre los rubros quinua, chocho y amaranto (FAO, 2002) を基に筆者が作成

² 山本 (2004)

³ 山本 (1992)

亜熱帯アンデス気候帯（2,000～2,500m）で年平均3,000米ドル以上の農牧業収入が、亜山岳アンデス（3,200～3,600m）と山岳アンデス（3,600m以上）では平均500～1,000米ドルにすぎず、標高の相違は農牧業収入において2～6倍の大きな差をもたらし、その結果としてチンボラソ県の場合、標高が高くなるに伴い貧困率も高くなっている。営農形態でみれば、標高が高くなるに従い自給用食糧生産中心が多くなり、一方で標高が低くなると市場出荷を主体とした農業生産を行う傾向にある。

1-2 アンデス高地農家の現状

アンデス高地の自然条件と小規模農家の営農環境を、エクアドル国チンボラソ県、ペルー国アヤクチョ州、ボリビア国チュキサカ県北部を事例に示すと表1-3のとおりとなる。同表から当該地域の農家は、標高2,500m以上、年間降雨量1,000mm以下の条件下、所有面積2.5ha/戸以下の傾斜地で主に自家消費を目的とした営農を行い、①農業生産性、収益性ともに低い零細農業、②主な現金獲得手段は出稼ぎ、③流域荒廃と土壌浸食、④若者の流出、⑤生活環境の劣悪さ、という共通の現状と問題を有することが分かる。ただし、同じ標高帯であっても生産性の高い集約的農業を営んでいる農家や集落が数は少ないが存在することには注意を払う必要がある。

表1-3 エクアドル国チンボラソ県、ペルー国アヤクチョ州及びボリビア国チュキサカ県北部にみるアンデス高地の自然条件と小規模農家の営農環境

	エクアドル国 チンボラソ県	ペルー国 アヤクチョ州	ボリビア国 チュキサカ県北部
標高	集落の多くは3,000m以上	75%以上が3,000m以上	2,500～3,300m
年間降雨量	約500～800mm/年	1,000mm/年以下	350～650mm/年
地形	約80%が傾斜度25度以上	65%以上が15%以上の傾斜	傾斜度10～35%
植生	希薄、植林地は少ない	希薄	森林は極わずか
所有面積 (ha/戸)	平均で1.7ha	1.0～1.5ha	1.0～2.5ha

主要作物	トウモロコシ、オオムギ、ジャガイモ	ジャガイモ、トウモロコシが主体	ジャガイモ、トウモロコシ、コムギ
主な家畜	クイ、ウシ、家禽、ブタ	ウシ、ヒツジ、クイ、ヤギ、ブタ、ニワトリ	ウシ、ヒツジ、ヤギ、ブタ、ニワトリ
営農目的	主に自家消費用	主に自家消費用	主に自家消費用
現金収入獲得手段	主に出稼ぎ、家畜の販売、	主に出稼ぎ、家畜の販売、	主に出稼ぎ、家畜の販売
営農／生活上の問題点	土壌浸食、低い農業生産性、土地細分化、灌漑施設の不備、低収益性、人材流出（特に若者）	不十分な社会インフラ、土壌浸食、低い農業生産性、低収益性、農業技術支援の不足、人材流出	水資源の不足、土壌浸食、低い農業生産性、農業技術支援の不足、人材流出
集落の生活環境	低収入、高い貧困率	電化率 52.3%、上水施設整備率 55.3%、低収入、高い貧困率	水は沢からの場合が多い、燃料は薪、大半は電気がない、低収入と高い貧困率

出典：筆者作成

また農村部人口の約 80%が先住民というボリビアの事例⁴にみるように、先住民比率が高いこともアンデス高地農村部の特徴のひとつとなっている。なお近年の経済成長によりエクアドル、ペルー、ボリビアの貧困率は改善しており、特にペルーの場合、貧困率は 2001 年の 54.8%が 2010 年には 31.3%へ、極貧率も 2001 年の 24.4%が 2010 年には 9.8%へと大きく低下している⁵。しかしながら零細農家が多いアンデス高地農村部の貧困問題は依然深刻で、表 1-4 に示すようにその極貧率は約 32%と他の地域に比べると際立っている。エクアドルもボリビアの場合も同じようにアンデス高地農村部は国内で最も貧困な地域となっている。

⁴ JICA (2009)

⁵ INEI (2011)

表 1-4 ペルー地域別極貧率（2009 年）

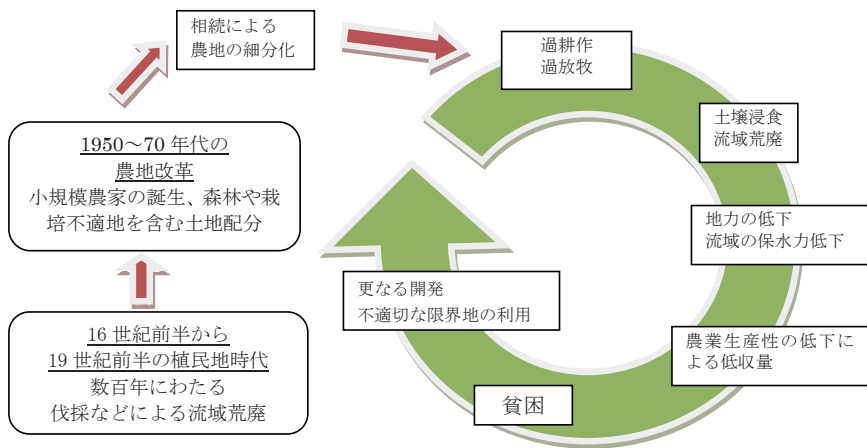
地域	極貧率 (%)
海岸地域都市	2.3
アンデス高地都市	6.8
アマゾン地域都市	8.8
海岸地域農村	9.2
アンデス高地農村	32.2
アマゾン地域農村	23.8

出典：INEI（2010）

1-3 自然資源の劣化に起因した農業生産性の低下と農家の貧困

アンデス高地の多くの農家が直面している貧困問題は土壌浸食や流域荒廃などの自然資源の劣化を一因としており、その負のサイクルは図 1-1 のように取りまとめることができる。この自然資源劣化は、スペイン植民地時代の約 300 年間続いた製錬、薪炭用などの伐採で在来種で覆われていた流域が荒廃したことをその嚆矢としている。そして 1950 年代から 70 代にかけての農地改革で本来保全されるべき傾斜の強い森林や栽培不適地の配分、その後の相続による農地細分化で生じた過耕作・過放牧が土壌浸食や流域荒廃を進行させた。この流域荒廃と土壌浸食、すなわち水土資源の劣化が農業生産性低下につながることで貧困問題が生まれ、またその貧困が限界地に至るまでの更なる開発につながり自然資源の劣化が加速、農業生産性は一段と低下し、貧困問題が更に深刻化するという負のサイクルが生じることとなった。この負のサイクルの存在は現場でも具体的に確認されている。ボリビア国チュキサカ県 3 村集落での調査によると、相続により 1963 年から 2001 年の 38 年間で土地所有者が倍増した結果、耕作不適地の農地への転換や過耕作などによる土壌浸食や地力低下が進行し、農業生産性がかなり低下したと報告されている。また両年に撮影された航空写真の対比によると、その間植生被覆率も著しく低下し、1963 年当時に耕地として利用されていた土地の 17% が放棄され、そのうちの半分は完全な荒廃地と化していることが確認されている⁶。

⁶ 緑資源機構（2004）



出典：筆者作成

図 1-1 自然資源の劣化に起因する農業生産性の低下と農家の貧困

この負サイクルの存在により、アンデス高地農家のほとんどは農牧業収入で生計を維持することができず、それが若者の流出や成人男性の出稼ぎの増大に歯止めが掛からない現状を生む一因となっている。

1-4 アンデス高地農村部に対する支援の不足や欠如

アンデス高地農家の貧困問題がここまで深刻化した要因は、当該国地域に対する支援の不足や欠如にもある。エクアドルの場合、農地改革で配分された土地条件が劣悪なのに加え、生産を進めるために不可欠な研修や支援（研修、インフラ整備など）がなく状態は悪化した。またボリビアの場合は、農業支援は西部アンデス高地の自作農に向けた支援よりはむしろ東部低地での食糧生産量増大に集中した。1970年から75年までの事例でみると、東部地域は農業クレジットの89%、地方開発基金予算の73%の支援を受けたのに対し、アンデス高地では農業クレジットの5%、地方開発基金予算の15%のみを受け取るという状態であった⁷。このようにアンデス高地農村部には政策的にもあまり焦点が

⁷ 国武（2007）

当たらず、先住民の抜本的な貧困対策と期待された農地改革も、農業支援の不足などの問題により生産性の低い零細農家の量産という結果だけが残ってしまった⁸。さらには1980年代後半以降の構造調整による農業支援の空洞化で、同地の小規模農家が技術指導を受ける機会が大きく失われ、状況の悪化に拍車を掛ける結果となってしまった。

なお、同アンデス高地農村部にはインカ時代にはテラスと灌漑の組み合わせに代表される持続的で生産性の高い農業技術が存在したが、植民地支配を契機にテラスの多くは放棄されその技術も断絶したことが、今日の問題の側面にあることも見逃すことができない。

【参考文献】

<日本語文献>

- 新木秀和（1998）『エクアドルの農地改革—その特徴と限界—』ラテンアメリカレポート Vol.15 No.3
- 国武 匠（2007）『農地改革における国外要因分析—ボリビアを事例に—』上智大学グローバル・スタディーズ研究科
- JICA（2009）『アンデス高地先住民への協力』客員研究員報告書
- 緑資源機構（2004）農地・土壌浸食防止対策手法ガイドブック—総合ガイド—『水土保全をベースとした農業農村開発』の実施戦略
- 山本紀夫（1992）『インカの末裔たち』日本放送出版協会
- 山本紀夫（2004）『ジャガイモとインカ帝国』東京大学出版会

<外国語文献>

- Fernando Eguren（2006）, La Reforma Agraria en el Perú, FAO
- INEI（2010）, Instituto Nacional de Estadística e Información, Perú
- INEI（2011）, Evolución de la pobreza en el Perú al 2010, Instituto Nacional de Estadística e Información, Perú

⁸ 新木（1998）、Eguren（2006）、国武（2007）

第2章 アンデス諸国の政治動向と制度変化

2-1 開発におけるアンデス高地農村の位置づけ

エクアドル、ペルー、ボリビアの3カ国はアンデス山脈を背骨とし、海岸、溪谷、高地、低地やアマゾン地域から成る、高度差に応じた多様な地理的生態的な特長を共有している。中央アンデス諸国は、高地を中心に栄えたアンデス文明を基層とし、征服から独立、近代国家としての発展の経路、民族・社会構成、経済構造などの開発条件を共有し、相互に影響を及ぼしながら歩みを進めてきた。

しかし征服と植民地の過程で高度差に応じた生産システムの多くが分断・破壊され、独立以降は地主層による土地の集積が先住民共同体を侵食する形で進んだ。各国政府は、中央集権ながら多様な社会を統合する力をもたず、いずれも国民国家の建設は未完成のままである。近代化の過程では輸入食料の拡大など都市優先の開発がすすめられ、政治的支持を必要とするときを除けば基本サービスもいき届かなかつた。農地改革が行われた1950年代から70年代にも高地農村には公権力が確立されず、十分な営農支援も受けることなく、むしろ人口増に伴い農村からは人口流出が加速した。そして1980年代の財政危機から市場化への政策転換によって、高地農村は輸入自由化の影響を受け、更に開発から取り残される結果となった。

多様なアンデス高地農村を正面に据えた開発は各国で十分に行われてきたとはいえず、その事業を外国ドナーやNGOが断片的に担ってきたが、成功したとはいえない。広大な面積に比して希薄な人口、険しい自然条件と高いインフラコスト、先住民人口の存在等、高地農村開発はそれ自体が難問である。だが、先住民に対する社会文化的な排除と相まって、高地農村をめぐる公共政策の不備や不足が、高地農村における開発と貧困の改善を遅らせてきたことは疑いないところである。

2-2 最近の政治動向

一次産品の輸出経済体制や不均衡な土地保有に対するアンデス諸国の改革の動きは、ボリビアでの国民革命（1952年）を嚆矢として、ペルー（1968年）、エクアドル（1972年）での軍事政権に引き継がれた。各国で基幹産業の国有化、

農地改革、輸入代替工業化等が推進され、国家主導の開発体制が敷かれた。このなかで中央政府主導のセクターベースの総合農村開発も実施されたが、効果は限定的であった。

軍政は次第に経済困難に直面し、1980年代初頭、各国は中南米諸国のなかでいち早く民政に移行した（エクアドル 1979年、ペルー 1980年、ボリビア 1982年）。その下で、債務危機を経て、90年代にかけて自由市場経済へと転換を遂げたが、特に80年代に深刻な経済危機とハイパーインフレに見舞われたボリビアとペルーでは、経済自由化や民営化を中心に急激な市場改革が実施された。

経済の安定化と資本の流入によって経済は回復し、インフラ等の近代化は進んだが、補助金の撤廃、公的部門の縮小や民営化による失業の増大など社会問題はむしろ深刻化した。同時に経済計画や産業振興において果たされてきた政府の役割は大幅に縮小され、農業試験場や農業普及の政府機関が閉鎖されるか縮小し、その役割を低めた。

民主化の進展と経済転換を受けて順調な発展が期待されたが、21世紀に入り各国は新たな政治転換のサイクルに入った。特にエクアドル、ボリビアでは、先住民がアイデンティティを主張し、市場改革の見直しや多文化多民族の要求を行うなど新たな政治アクターとして登場した。先住民の政治化は、ILO第169号条約など先住民の権利に係る国際社会の変化、地方分権化や参加型開発の推進、政党政治への不信感の高まりと政党制度の崩壊ないし弱体化といった構造的な変化を背景として生じたものだが、特に1998年以降の経済不況を機に拡大した市場改革への不満が原動力となった。

先住民や農民など農村を中心とする社会運動は、エクアドルでは1997年から2005年まで、3人の大統領の退陣にかかわり、1998年憲法の制定や連立政権にも参加した。ボリビアでは2000年を境に開発政策やコカ政策をめぐる政府との抗争は激しさを増し、2003年、2005年と2つの政権の崩壊を導くとともに、天然ガスの輸出反対と国有化への方向づけに決定的な役割を担った。

2006年、先住民の支持を受けたボリビアのモラレス政権、「市民革命」を唱えたエクアドルのコレア政権が誕生し、その下で、新自由主義政策の「廃棄」、国家による資源管理の強化、コカ政策の見直し、土地改革、資源開発に対する事前協議など、先住民運動や社会勢力が掲げた改革アジェンダが実行に移さ

れ、ポスト新自由主義の開発枠組みへと転換した。新憲法の制定（エクアドル 2008 年、ボリビア 2009 年）による多民族多文化国家の建設など統治構造の転換、参加民主主義の実践、先住民のエンパワメントの向上、「善く生きる」等の内発型発展へ向けた制度転換が行われるとともに、低所得層に対する社会政策が推進されている。また外資に対する規制・選別を強化するとともに、米国との FTA に反対し、ベネズエラのチャベス政権が主導する米州ボリバル同盟 (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América : ALBA) に加盟しているが、エクアドルではドル化を維持し、ボリビアではマクロ経済の安定を維持している。

他方、ペルーでは、民主化の開始とともに極左勢力の武装闘争が活発化し、高地農村部は政府軍との戦いの主戦場となったこともあり、先住民が政治化する機会は制約をうけた。既成政党への不信を背景に 1990 年にフジモリ政権が誕生し、その下で行われた治安対策と経済改革が功を奏し経済回復につながったが、98 年以降の経済低迷を背景に 3 選を目指した政治手法が内外から批判されて 2000 年に退陣となった。その後も各政権は、ポストフジモリの環境の下で、少数与党ながら主要課題において野党との協議を通じて政策を実施するなど、フジモリ政権下で制定された 1993 年憲法を一部修正しつつも自由民主主義の基本を維持している。オーソドックスな経済政策も維持され、積極的な外資誘致と、米・中・韓・日・EU などとの自由貿易協定によるグローバル市場への統合の推進を通じた開発が進められている。

ボリビア、エクアドルと開発政策の分岐が特徴となったが¹、ペルーでも高地農村部は高成長から多くが取り残されており、資源開発をめぐる開発企業や政府と住民との間で社会紛争が顕在化している。年平均 6% を超す高成長で貧困人口の改善は高地まで及んでいるが、2011 年には高地農村を支持基盤とするウマラ政権が誕生した。同政権は「社会的包摂」を政策の基本に掲げ、経済成長の枠組みは維持しながらも、資源開発に対する事前協議法を策定するとともに、所得再分配と社会政策に重点を置いた政策を推進している。

ボリビア、エクアドルの各政権は憲法制定の過程で多数派を獲得し、大統領・行政府優位の政策スタイルを強め、支持勢力の動員や国民投票による政治運営が民主制度との関係で問題を内包している。大幅な制度転換の定着に向けて国

¹ 遅野井 (2009)

内コンセンサスの構築に課題を抱えており、政治動向は流動的な状況を脱していない。また反グローバル化や資源ナショナリズムの言説、外資規制を背景に投資が停滞した結果、生産は停滞し、資源の国際価格に依存した状態が続いており持続性に課題を抱えている。内発的な開発コンセプトと工業化や資源・インフラ開発などの必要性との間で矛盾を抱え、先住民を含めた支持勢力との対立に発展している。

全体的に、中央・地方の行政能力の向上、政党システムの再建、民主制度の定着、天然資源依存型開発の問題、インフラや資源開発と環境の保全をめぐる社会対立など、解決すべき課題を抱えている。

2-3 高地農村開発をめぐる制度変化

経済の安定化と近代化の進展を背景に、市場経済の勢いは高地農村にも及び、農村人口の流出や出稼ぎも止まっていない。また資源開発に伴う影響に直面している。同時に、民主化の進展を背景に、高地農村を取り巻く制度的状況も大きく変化した。

なかでも重要な変化は、地方分権化の進展である。民主化の進展と構造調整を受け、中央集権の伝統が強かったアンデス諸国において地方自治が確立された。それまで都市部に重点が置かれていた地方自治は農村部まで拡大され、地方開発、農村開発における実質的な役割が地方政府に移譲されている。また先住民の権利要求に応える形で、先住民領域の承認と領域の確定作業が行われている。農村開発における地方政府の役割は飛躍的に拡大しており、各レベルの地方政府は、高地農村のもつ多様な立地条件に対応した開発政策を立案・施行する制度的な環境を備えるに至ったのである。

ボリビアでは、1994年の地方分権化法と大衆参加法の下で、主要都市に存在していた地方自治体に加えて全国に余すところなく自治体を樹立し（計311のムニシピオ、市町村政府）、人口比に応じた資金配分と開発権限が委譲された。2006年には県知事の直接公選が実現した。2009年の新憲法で県(Departamento)、市町村(Municipio)、先住民(Indigena)の各地方自治政府とその開発権限が拡大明記され、それに基づき2010年の地方選挙で各自治体政府が誕生した。同時に中央政府との対立のなかで東部4県が先んじて制定した自治基本法の内容と新憲法との調整が課題となっている。1996年の農地改革法で認められ

た先住民領域（Tierras Comunitarias de Origen : TCO）はモラレス政権下で確定作業が加速し、新憲法の下で名称が先住民・農民領域（Territorios Indígena Originario Campesinos : TIOC）に転換され、先住民の広範な集団的権利が認められている。多民族国家の建設を明示した新憲法では先住民司法を導入し司法の多元化も容認した。国会議員選挙においても先住民特別区が7区設置された。

エクアドルでは、1997年の地方分権化法と翌年の1998年憲法によって、先住民領域、パロキア、カントン（区）、ムニシピオ（市町村）、郡（Provincia、県）に対応した自治政府が認められた。2008年の新憲法では、パロキアは農村部のみを対象とした自治政府としての位置づけが確立し、農村部はパロキア政府を通じて県議会に代表を送ることで県の政策に関与することが可能となった。新憲法の下で各レベルの地方自治体の権限が強化され、その下で県－市町村の各自治政府が2012年に開発計画を策定することになっている。

ペルーでは、民主化とともに郡（Provincia）－区（Disitrito）の地方自治体が全国に確立されたが、1980年代末の県の統合による州（Region）への移行はフジモリ政権の下で一度中断した。トレド政権下で中央政府の任命によって構成されていた24県1特別郡を州に移行させ、2003年から州政府が誕生し、州－郡－区の3レベルでの地方自治が動いている。

さらに植民地行政区画に基づいて人為的に確定されてきた行政地域を、広域のかつ効果的で均衡のとれた地方開発に資するために、自然や土壌の条件、文化的結びつきや経済圏等に基づき、その再編成をめざしている点も重要である。

エクアドルでは、新憲法で地域再編（ordenamiento territorial）が明確にうたわれており、隣接する2つの郡を統合して7州（region）に統合する再編計画が進んでいる。都市部消費地との連動の下での生産連鎖や水源等資源の有効利用、インフラ建設等を考慮に入れ、国際協力の受け皿として独自で地域開発計画を進めることを推進している。ペルーでは、10～12の州の統合を目標としているが、新政権は6州への統合案を提示している。ボリビアでも、県を超えない形で郡の統合による自治政府の確立を認めている。

地方自治と開発において参加型の導入も大きな制度変化である。構造調整下で社会投資基金の枠組みが導入されて以降、グラスルーツからの要求と政策形成が基本となった。先住民の政治参加が拡大するなかで、コタカチのように参加型民主主義が地方政府において実現し、革製品など産業の集積と発展につな

がっているところもある。

ボリビア、エクアドルでは新憲法の中に参加型開発や参加型民主主義の経験が生かされ制度化されるに至っており、地方政府が住民参加を基礎に、それぞれ開発計画の策定をすることを義務づけている。ペルーでは、州政府の成立の過程で、2002年地方自治法の改正があり、参加型予算や市民社会の代表による調整審議会が議会と並行して設置された。

さらに、地方政府の公共政策に資するべき開発資金も潤沢になっている。経済の安定と中央政府の財政基盤の好転、また資源価格の急騰を背景に、地方自治体への交付金が増加したためである。特にエネルギー・鉱山資源等の開発の恩恵が、所得税の還付の形で開発サイトのある地方自治体のみならず周辺に及んでいる。ボリビアの天然ガスの直接税の配分、ペルーの鉱山カノン等の配分が典型的で、後者では開発企業が納める所得税の6割が、地方自治体に還付され、公共政策の推進に活用されている。

2-4 問われるガバナンスの課題

長らく放置され体系的に国家開発の俎上に上げられてこなかった高地農村開発であるが、以上のように、農村開発をめぐるガバナンスの枠組みが大きく変化してきた。もとより広域的な地域再編は抵抗が大きく、ペルーでは住民投票で再編が否定された経験をもつ。また中央と地方の関係にコンセンサスがなく、むしろ地方分権化が権力闘争の争点と化し、深刻な対立状況のなかで分権化過程自体が停滞しているボリビアのような例がある。制度が定着し、その機能が十分に発揮されるには時間がかかるが、方向性としては中長期的に進むものとみてよいであろう。

ボリビアとエクアドルでは、「善く生きる」の内発的な概念の導入により、環境との両立等を見据えた高地農村開発の推進を、先住民の権利の拡大、実質的なエンパワメントの向上とともに中核的な政策として推進している。

ペルーのウマラ政権下では、社会的包摂を進めるにあたり、社会政策と並んで、放置してきた「農村との再会」を表明〔2011年8月25日レルネル首相（当時）の議会での所信表明〕、農村開発が中央政府の政策のメインストリームに登場してきたといっても過言ではない。それを推進するため関連社会支援プログラムを統合して司令塔としての「社会包摂開発省」を創設し、トリベリ大臣

を中心とする専門家集団に実施体制を委ねる形で取り組みを開始した。

ここで問われてくるのは、高地農村開発の推進アクターと考えられる地方政府のガバナンス能力である。ペルーでは、政策能力の低さゆえに、地方政府に還付された税が十分に活用されないまま地方政府の勘定に積み増しされる状態が続いており、住民の期待に応えられず、紛争の要因ともなっている。全体的に中長期的な開発に向かない地方政府の制度上の問題点をはじめ、開発行政の前提となる人的資源、施設やデータの不備など行政インフラ全体の未整備を解決する必要がある。地方政府の人材育成、能力開発が緊急の課題であり続けている。

新たなガバナンスの枠組みをいかに活用して、実際の高地農村開発につなげていくか大きな課題である。中央政府と地方政府との連携、地方政府間の連携と協働をどう実現させていくかが重要であるが、現実はそのを阻む状況が支配的である。

【参考文献】

<日本語文献>

遅野井茂雄（2009）「ポスト新自由主義の開発政治の分岐と収斂ー中央アンデス諸国」（第1章）、村上勇介・遅野井茂雄編 2009『現代アンデス諸国の政治変動』、新評論、49 - 85 頁

<外国語文献>

Trivelli, Carolina, Javier Escobar, y Bruno Revesz（2009）, Desarrollo rural en la sierra: Aportes para el debate, Lima, CIPCA/GRADE/IEP/CIES.

第3章 アンデス高地の農村開発政策

1970年代から2000年に至る3カ国の農村開発政策については、JICA 客員研究員報告に的確にまとめられている。本章では、「善く生きる」、「社会的包摂」を反映した最新の農村開発政策の特徴を整理する。

3-1 ボリビア

ボリビアの行政及び開発体制は、2010年に制定された自治・分権化基本法（Ley marco de autonomías y descentralización）によって分権化・脱集権化の段階から自治の段階へ移行した。政府の形態としては、中央政府、県、郡、市、並びに先住民農民領域の5形態、自治体としては郡を除く4形態から成る。この結果、各レベルの地方政府は、制度上は高地農村のもつ多様な立地条件に対応した開発政策を立案・実施するための権限を備えるに至ったといえる。

同法では、県に生産強化の拠点としての役割と権限が付与されている。市の役割としてはインフラ整備を中心に、生産・流通分野における組織化支援や技術普及についても権限が与えられている。なお、開発単位としては、複数の市と郡から構成されるメゾレベルであるリージョンが規模の経済の視点から望ましいが、現状ではリージョンが機能するには至っていない。

開発計画の策定プロセスとしては、市から県、そして中央政府へと入れ子状に参加型の計画策定プロセスが想定されている。県の役割は、「市の開発計画を考慮に入れ、ジェンダーの公平性と機会の平等を保障し、経済開発と人間開発の基準を統合しながら、県の経済社会開発計画を立案・制定する」と規定されている。

農村開発において住民に最も身近で重要な役割を果たすべき市の機能・権限は以下のとおりである。

- (1) ジェンダーの公平性と機会の平等を保障し、人間開発の基準を統合しながら、国の統合的計画システムの規範に従い、市の開発計画を立案・承認・執行する。
- (2) 市民社会組織の代表と管轄下の先住民・農民の代表制を保障し、参加

型計画策定の場を創設する。

(3) 市の土地利用計画を策定する。

開発計画の基本文書である「国家開発計画の戦略的指針：善く生きるための尊厳・主権・生産・民主主義のボリビア 2006～2010年 (Lineamiento Estratégico Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democracia para Vivir Bien 2006-2010)」では、「善く生きる」というビジョンが掲げられているものの、その中身は、「物的財へのアクセスと享受」及び「情感的・主体的・精神的実現」といった抽象的表現にとどまっている。農牧業開発の分野及び生態系の回復・保全分野では、「劣化した土壌の回復」、「食糧安全保障と主権」、「栄養的価値に富み、環境にやさしい食糧生産の回復」、「排出権取引をにらんだコミュニティ植林」等が列挙されている。

「社会政策」面では、「文化的知見と価値の価値化」、「排除されたセクターへのアフターマティブ・アクション」、「社会的権力の構築」といった表現が目されるが、プログラムやプロジェクトに具現化されていない。開発手法として、文化を単位にテリトリーが構成された農村の最貧自治体 148 市を優先すると示されている。具体的な活動としては、共同体企業の育成と雇用創出が提案されているが、この種の政府主導の活動が経済合理性や持続性をもつとは考えにくい。

JICA のチュキサカ県における「持続的農村開発のための実施体制整備計画 フェーズ 2」では、以上のようなビジョン、開発体制並びに農村開発計画の現状と展望に留意して、中央から基礎自治体に至る各開発計画の間の垂直的な調整、並びにテリトリー（郡や市、共同体）間の水平的な調整をファシリテートするような協力が求められている。だが、実際にはさまざまな利害対立が各局面で生じており、県ないしリージョンレベルで「善く生きる」ビジョンのモデルとなり得る自立発展的な開発協力を展開するのは、極めて困難な状況にある。

3-2 エクアドル

先行研究¹によれば、「コミュニティ主導の開発 (Community Driven Development : CDD)」アプローチに基づく世界銀行の「先住民族及びアフリカ系エクアドル人開発プロジェクト (Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador : PRODEPINE)」(1998～2004年)は、既存の先住民組織の組織能力を高め、プロジェクト実施の体制を整備したことに成功要因を見いだせるが、村落のレベルでの能力強化は実現されておらず、事業及びその成果の自立発展については疑念が残るという。プロジェクトの終了後は、政府機関エクアドル国民村落開発委員会 (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador : CODENPE) が小規模での融資プログラムを担うこととなったが、2011年にわれわれが CODENPE で聞き取り調査を行った際には、機能が実質的に停止状態にあり、自立発展性は確認できなかった。

エクアドルでは、「善く生きるための国家計画 2009～2013年 (Plan Nacional para el Buen Vivir : PNBV)」が定められ、これに基づき PNBV の農村セクター版である「農村で善く生きる戦略 (Estrategia de Buen Vivir Rural: EBVR)」が発表されている。2011年の調査では、エクアドル政府の幹部から同戦略について詳細な説明を受けた。EBVR の実行のために、農牧漁業省が全面的に再編される由である。同戦略の骨子と政策手段は、以下の3点である。

(1) テリトリー農村開発

農牧業を軸に、農業・製造業・サービス業の連携を強化し、農村世帯の雇用創出と所得向上に資する農村部の総合的な経済戦略を実行する。テリトリーの開発単位として、中央と地方の「蝶つがい」としてのリージョンを創設する。

(2) 生産の民主化

農地分配を通して、5ha 前後の家族農家を創出・組織化する。政府は価格調整機能を担う公企業の設立を通して、品質と価格に介入するとともに、普及・融資・保険・情報サービスの供給機能を担い、市場とサービスを民

¹ JICA (2009)

主化する。

(3) 横断的テーマとしての複数民族と異文化関係性

ボリビア同様、エクアドルにおいても憲法が定める「善く生きる」ビジョンと国家計画及び農村開発戦略の間の整合性に改善の余地がある。実施体制面では、中央・リージョン・郡（県）・ムニシピオ（市町村）・カントン・パロキア・先住民領域という重層的な分権・自治行政と開発制度の下で、テリトリー農村開発及び生産の民主化という骨子をプログラムとプロジェクトとして立案・機能させることが求められている。そのためには、行政上の自治経験に欠ける地方レベルにおいて、開発計画の策定手法を手始めとする息の長い能力形成が必要とされる。

政府が「市場の失敗」の是正ではなく、「生産と市場の民主化」を目的に公企業を創設して生産連鎖の各部門に介入し、同時に家族農家と農民組織を新たに育成・強化することは容易ではない。従来、この種の農村開発アプローチは失敗に終わっており、以下のような課題を克服する必要がある。

- ① 改革の担い手である農牧漁業省の再編と能力強化
- ② 公企業主導の生産連鎖の経済性の改善
- ③ 人為的に創出される「家族農民」と農民組織の依存体質の克服
- ④ 農業セクター分野における中央主導の介入と分権・自治政府が担う開発計画の整合性
- ⑤ テリトリーの多様性への考慮
- ⑥ 一連の改革と政策介入の間の時間軸の整合性 等々

JICAの「チンボラソ県貧困削減のための持続的総合農村開発実施体制強化プロジェクト」のサイトであるチンボラソ県は「援助の墓場」²として知られ、長年にわたって無数の援助活動が試みられるも失敗に終わっている。その結果、地域住民は外部から持ち込まれるプロジェクトへの不信感を強めており、政府のパターナリズムや外部援助に依存せず、内発的に地域開発を行う努力が地元

² エクアドルの元農業次官でFAOの現地代表（調査時点）である Marco Viviar 氏の表現。

のリーダーの指導の下で進められている。JICA としては、ビジョンとしての「善く生きる」を「地域の力」³を活用したこの種の試みに具現化し、各テリトリーの特徴を活用した農村開発協力を面として広げていく方向が望ましいだろう。

3-3 ペルー

ペルーでは2004年9月に「国家農村開発戦略（Estrategia Nacional de Desarrollo Rural：ENDR）」が策定された。同国の農業経済学者トリベリ（ウヌラ政権時に社会包摂開発省大臣に就任）の批判によれば、ENDRは具体的な実施戦略の欠如、農牧業以外の部門の取り組みの欠如、省庁間の調整不足などの欠点があった。これに対して、2007年に発表された「農業セクターの開発目標 2007-2011」では、農業開発のみに焦点を当ててきた農業省が農村開発を優先課題に設定し、これまでの方針を転換した⁴。現在審議中の「多年度セクター別戦略計画 2012-2016年」では、農業セクターの戦略的目標として「機会の平等の下、数百万人のペルー人の貧困脱出を支援し、生産と生産性の向上、並びに尊厳ある雇用の創出に向けたペルー農業の近代化と持続的発展」を設定している。

1970年代以来、ペルーの農村開発は、総合的農村開発から市場特化型の農業開発、次いで前政権の農業・農村開発から、現政権における社会的包摂と農村開発へと戦略目標を転換してきた。現在、主流の農村開発アプローチはテリトリー農村開発だが、経済財務省と社会包摂開発省、農業省から成る農村開発の「中央三頭体制」の下では、農村開発にかかわる公共政策の実施体制がテリトリーベースになっておらず、垂直的・水平的調整問題（中央・州・郡・区、各セクター及びアクター）と機構再編が課題として残されている。開発のスケールとしては郡が最適だが、現状では区（distrito）が基本単位となっているうえ、各区の能力や資源を含めてテリトリーが非常に多様であるため、スケール・ギャップ問題とスケール・アップ問題への対応には高度な調整能力が必要とされる。

ペルー現政権の農村開発と社会的包摂戦略に強い影響力をもつトリベリとエ

³ 飯田市の「地域力」プロジェクトや「環境自治体会議」の取り組みが参考になる。章末参考文献：岩崎（2010）及び「環境自治体会議」のHPを参照。

⁴ JICA（2009）。

スコバルは、以上を踏まえて主要提案を公表している⁵。

- ① 取引コストを削減する政策手段の開発・実施
- ② アンデス高地の開発の妨げとなる市場の失敗要因を分析
- ③ 生産と市場の発展に必要な諸サービスを総合的に供給（生産物市場と要素市場）
- ④ 生産者の組織化、他部門（商業、金融、調査研究、普及）との連携
- ⑤ テリトリー・フォーカス：農村開発を地方行政の政策課題に規定
- ⑥ 農村開発政策の分権化

主要テーマとしては、「テリトリー・フォーカス」、小農との連携を核とする「官民連携」、並びに「(市場) 情報供与」の3点が掲げられている。

カハマルカ県で JICA が着手した技術協力プロジェクト「カハマルカ州小規模農家生計向上プロジェクト」では、3品目の農産物販売を通じた所得向上が目標に設定されているが、先行事例である世界銀行の「シエラ農村開発プロジェクト (Proyecto de Desarrollo Rural en Sierra)」(2007～2012年)の投入資源が膨大な範囲に及びながらも、地元市場への販売や外部市場への販売に苦心していることを教訓とすべきであろう。そのうえで、現政権における戦略目標の改革に沿って、社会的包摂と農村開発を目標にテリトリーの特性を十分に調査・活用した協力のあり方を再検討するよう提案する⁶。

【参考文献】

<日本語文献>

岩崎正弥・高野孝子 (2010) 『場の教育』農文協

JICA (2009) 『アンデス高地先住民への協力』客員研究員報告書

<外国語文献>

Trivelli, Carolina, Javier Escobal y Bruno Revesz (2009), Desarrollo Rural en la Sierra, Lima, CIES/CIPCA/GRADE/IEP

⁵ Trivelli (2009)

⁶ シエラ農村開発の目標と投入財については、JICA (2009) の第5章、表5-7を参照。

第4章 開発アプローチ

4-1 テリトリアル農村開発（DTR）アプローチ

本節では、テリトリアル農村開発（Desarrollo Territorial Rural : DTR）の理論的基盤及びビジョンとの整合性を検討する。

表4-1に整理したように、アンデス高地の農村開発アプローチはおよそ40年間に3回のパラダイム転換を経験してきた。総合農村開発（Desarrollo Rural Integral : DRI）は、農業、保健、栄養、教育など幅広い部門や市場に政府機関が介入することで生活水準を広く改善することが目指されたアプローチだった。だが、省庁間の調整が不足したまま、中央集権的にトップダウンで介入が実施されたために、高コストで持続性のないプロジェクトが乱立し、新たな制度構築に至らないまま失敗に終わったという評価が定着している。

1980年代後半になると、新自由主義の視点からDRIの失敗要因として国家の農業開発部門の非効率性が国内外で指摘された結果、公的な研究・普及部門や農村金融部門、組織・流通支援部門等が大幅に縮小・解体され、市場機能を活用した農業開発アプローチが主流となった。だが、農業・農村開発の阻害要因は市場機会に恵まれた生産者やテリトリーにとっての「市場の失敗」だけではなく、テリトリーや生産者の多様性に応じて克服すべき課題は多岐にわたる。この間、市場競争力のある一部の生産者や地域が成長する一方、疲弊する農村が増大し、都市の拡大と相まって、出稼ぎや移住を含む多様な生計手段がアンデス高地社会に広がることとなった。「新たな農村性」と称される現象であり、DTR理論の農業比較劣位仮説¹を裏付ける結果がJICAプロジェクトのベースライン調査でもでている。

¹ 農業が発展しにくい地域ほど非農業部門が発展しやすいという仮説。

表4-1 アンデス農村開発パラダイムの変遷

	1970s-80s	1980s-90s	2000-	JICA 提言
アプローチ	総合農村開発 (DRI)	市場の失敗の是正と都市・輸出市場アクセスの強化	テリトリアル農村開発 (DTR)	テリトリアル農村開発 (DTR)、主体形成と生活改善
ビジョン	総合的開発	生産力強化と社会開発	食糧安全保障、持続的開発、社会的包摂	善く生きる、生態系の回復・保全、社会的包摂
戦略	供給主導	需要主導、官民連携、エンパワメント	制度強化と生産革新、地元アクターの参加と調整	テリトリーの多様性に応じた戦略、制度調整のファシリテーション、地方開発体制の能力強化
政策	農業政策	競争的農業政策と社会政策 (貧困対策)	分権化、テリトリアル農村開発 (DTR)	生態系の回復、共同体の再生、生活改善、生計向上
農業セクター政策	農牧業中心。農業の集約化と多角化	生産性と輸出競争力の重視。小農・零細農への支援低下	農村社会における多様な生計手段の重視 (移民と送金を含む)、生産連鎖の重視	生産連鎖の重視、生活改善、普及活動
スケール	小農の生産能力を過大視	スケール・メリットを重視	テリトリーの多様性に応じたスケール。市場 (地元、中間都市、大都市、輸出) アクセスの可能性を重視	テリトリーの多様性に応じたメゾレベルでの効果発現
人とテリトリー	農地が基本的ターゲット	中間都市や大都市への供給能力を持った地域と農家を重視	テリトリーを単位に、出稼ぎや移住者との経済的・社会的つながりを重視	テリトリーに応じて農民の組織化、生活改善グループ、共同体の移住者との関係性を重視
制度的取り決め	中央主導の垂直型	民営化と分権化	地方政府と中央政府の連携	地方政府の能力強化、中央から基礎自治体へ至る各政府間の調整

出典：Trivelli (2009) を参考に筆者が作成。

DTR は DRI と新自由主義に基づくアプローチの批判的検討に依拠し、農村開発の分権化・自治の時代に呼応した「新たな農村性」を基盤とするアプローチである。世界銀行、米州開発銀行 (IDB)、国際連合食糧農業機関 (FAO)、米州農業協力機関 (IICA)、欧州連合 (EU)、アメリカ合衆国国際協力庁 (USAID)、ドイツ国際協力公社 (GIZ) 等のアンデス高地の農村開発にかかわる主要ドナーのいずれも 1990 年代後半から 21 世紀初頭にかけて DTR を導入している²。

DTR の定義としては、シェジマンとベルデゲによる以下の定義の引用度が高い。「貧困削減と格差の是正を目的に、農村テリトリーにおける生産面での変革 (transformation) と制度面での変化 (change) を同時に促進するプロセス」³。

生産面の革新は輸送コストと規模の経済 (集積効果)、財の多様性 (「競争的独占」)、労働の空間・職能移動等を分析枠組みに取り入れた空間経済学や新経済地理学などの経済理論に依拠し、立地上の比較優位を生かして特定のテリトリーを都市市場に結びつける政策志向性をもつ。日本においても理論研究や事例研究の蓄積があり、また政策面では世界銀行の『世界開発報告 2009 年』がよく知られている⁴。制度面では、共同体に比較優位があると想定される結束型の社会関係資本等、集動的行動を促す制度的特徴に依拠し、地方行政の能力強化を通して地域内外でのアクター間のネットワーク形成と協調行動を促す政策志向性をもつ。この分野での研究蓄積も日本に多いが、速水や坂根が参考になる⁵。さらに、スンプシは社会面の革新も加えることを主張している⁶。社会面での革新とは、出稼ぎや村外移住、少子高齢化などで共同体の存立基盤が脅かされている場合でも、村外移住者を出身地につなぎとめる多様な関係性⁷に着目して、共同体の維持・再生可能性を探るという政策志向性をもつ。

以上から、DTR では①制度革新と生産革新の連携、②テリトリーとセクターの連携、③農村と都市の連携、という 3 つの連携をテリトリーの特徴に応じて同時に進めることが鍵となる。

² DTR の経済理論上の系譜には多様な学派と長い歴史がある。理論的な系譜の要約は Janvry (2007) を参照。

³ Schejtman y Berdegú (2004)

⁴ 藤田・クルーグマン・バナブレス (1999)、澤田・園部 (2006)、園部・藤田 (2010)、World Bank (2009)

⁵ 速水 (2000)・(2006)、坂根 (2011)

⁶ Sumpsi (2006a)

⁷ 家産と扶養、農地や山林などの財産の有無、ふるさとや家につながっていたいという意識、あるいは結びついていなければならないという責務や価値等 (山下 (2012))。

4-2 テリトリーのタイプと選択基準

DTR では、テリトリーの多様性に着目し、それぞれのテリトリーの特徴に即した開発政策を選択・設計することに特徴がある。多様性をつくり出す要因としては、生産技術と生産基盤（生態系）という外部要因、及び歴史と社会関係という内部要因がある。

テリトリーを区分するための最も明確な手法は、「生産革新の潜在力」（都市市場に対する所得弾力性の高い生産物の生産・供給能力）と「制度能力」（共同体の社会関係資本と自治体の能力）の二次元でテリトリーを4区分し、それぞれに応じた開発政策を立案するというものである。

新自由主義が主流となっていた時代には、能力の高いA型やB型のテリトリーに公的資源が優先的に投入された反面、C型やD型が放置されるか、せいぜい小規模な社会インフラ整備という補助事業の対象に設定された。

DTR アプローチでは、A型は自律的な発展過程に入っていることから優先的な協力対象からは外れる。B型は生産革新の潜在力には恵まれている反面、制度が弱体であるため、規模の経済を活用できず、貧困層に波及効果が及んでいないテリトリーである。ボリビアにおけるJICAの技術協力プロジェクト「アチャカチ地域開発計画プロジェクト」は、B型から技術革新と制度強化を通してA型への移行を目標とするプロジェクトであろう。ペルーの「Corredor Puno-Cusco プロジェクト」も、B型のテリトリーを中心に制度強化をめざしている。

C型は社会的凝集性と制度能力に比較優位をもつ反面、大都市や地方中核都市の市場アクセスに関して制約が多いタイプである。制度能力の高さに注目して生計向上を目的としたプロジェクトの多くが失敗に終わっており、「中央政府や地方政府の公共政策を通じた強力な関与がない限り、開発条件が不足しているテリトリーでプロジェクトが成功する可能性は皆無である」という教訓がボリビアやエクアドルにおいて引き出されている⁸。同様に、地域住民による活発な社会運動やNGOの開発プロジェクトが制度変化をもたらしたとしても、生産変革にはつながらない多数の事例が存在しており、10年を超えるような

⁸ Sumpsi (2006b)

長期的な関与がない限り、制度変化が生産変革をもたらすという事例（C型からA型への移行）はまれである⁹。文脈はやや異なるが、アジア諸国における綿密な調査に基づき、C型と想定されるテリトリーにおいて農業開発を進めることの難しさを大塚らも結論づけている¹⁰。

C型は生計向上を目標に掲げるのではなく、社会的凝集性と制度能力の高さを活用した生活改善のモデル・プロジェクトに適したテリトリーであると想定される。成功例として名高いペルーの「シエラ南部自然資源管理プロジェクト（MARENASS）」の想定は、「人々はその地域にある自然資源（水、農地、森林など）を十分に利用しておらず、これを有効に使えば現在の生活状況を改善することができる」というものであった¹¹。長期的にはインフラ整備等の外部条件の変化、生産技術の革新や波及、人的資本の蓄積、生活改善の経験と「地域力」を活用した「一村一品」運動のような形で生計向上を図ることも十分に可能であろう。アンデス高地ではアイデンティティを活用した多様な文化財の商品化という潜在力も有している。C型からA型への移行は、本報告のビジョンに最も近いデザインである。

D型は生産条件が整わず、同時に社会的崩壊が進むテリトリーであり、対応策をめぐって判断が大きく分かれる。一方の極では、「コンパクト・シティ」や「戦略的撤退」といった近郊都市への集落移転が提案され¹²、中南米でも例えばメキシコのチアパス州政府の Ciudad rural プロジェクトとして実施されている。他方の極には、人口密度は低いもののD型のテリトリーの貧困度が歴史的に高く、先住民人口比率が極めて高く、生態系回復の鍵を握るテリトリーであることから、優先的に協力をを行うべきであるという判断もある。

C型やD型への対応を考察する際には二次元モデルでは不十分であり、社会と生態系を加えた4次元モデルが有益である¹³。JICAのアンデス高地プロジェクトを4次元モデルで整理するなら、C型ではエクアドル「チンボラソ県貧困削減のための持続的総合農村開発実施体制強化プロジェクト」の San

⁹ Bebbington and Abramovay (2008)、Sumpsi (2006a)

¹⁰ Hayat・大塚 (2010)

¹¹ JICA (2009)

¹² 林 (2010)

¹³ JICA バラグアイの農村開発にかかわる開発調査やテリトリアル農村開発(DTR)案件では、4次元モデルを用いてテリトリーの特徴を定量的な指標で分析し得る手法を開発しつつあり、参考になる。

Martin Alto 村、D 型ではボリビアの「持続的農村開発のための実施体制整備計画フェーズ 2」が典型例となる。

制度能力	生産革新の潜在力		
		高	低
	高	A	C
	低	B	D

政治・開発制度	生産革新・市場
生態系	社会

ボリビア・チュキサカ北部	
政治・開発制度	生産革新・市場
地方自治弱体	潜在力低、市場アクセス困難
中央・県との関係困難	
生態系	社会
劣化	共同性衰退 人口流出

エクアドル・チンボラソ San Martin Alto	
政治・開発制度	生産革新・市場
地方自治体の能力向上 県との関係良好	地元・地方中核都市 欧米フェアトレード市場
	文化・グリーン観光
生態系	社会
回復傾向	凝集性高、リーダー活発 移住者との関係良好

出典：筆者作成

図 4-1 テリトリー区分と政策立案の 2 次元モデルと 4 次元モデル

San Martin Alto では、Chacarero と呼ばれ、地域の人々の尊敬を集める篤農家らの指導の下、アンデス高地の伝統的な農法と食文化の再評価が芽生え、生計向上の仕組みとしては欧米諸国へのフェアトレードルートを通したキヌア輸出、文化財を活用した観光促進、都市部への出稼ぎと送金など、生産革新・市場性における比較優位を活用した試みが進展している。社会面においても、集落の社会的凝集性の高さ、並びに村外移住者との絆の維持などの優位性がみられる。生態系面においても JICA プロジェクトの活動成果のひとつとして、住民の間に生態系の保全意識が向上し、植林などの具体的なグループ活動が始まっている。今後は JICA の協力を通じた政治・開発制度との関係構築による成果のスケールアップが課題である。成果の普及手法としては、Chacarero のネットワークを地方行政がリソースの面で支えて普及制度として地域に定着させ、地域開発を促進する仕組みなども有望であろう。

D 型のチュキサカ県北部は、あらゆる面で持続的な開発の可能性が低い。サイトのひとつである Presto 市では、農業生産比率及び農業人口比率の双方が

1992年から10年間で大きく低下しており、サブシスタンス共同体が崩壊過程にある。社会インフラ整備はある程度進展するが、所得貧困率は改善せず、極貧率が高止まりしたままである。社会開発や開発制度の進展が生計向上につながるとは限らないことが、ここでも観察される。

第5章と第6章が指摘するように、Prestoに象徴されるアンデス高地の共同体では存立基盤が脅かされる事態が広がりつつある。テリトリーとは、歴史的に構成され住民と共同体の文化的なアイデンティティに関連する空間であり、「善く生きる」ビジョンは、テリトリーの存立基盤の脆弱化に対する国家及び共同体住民からの危機感の表れであると仮定してみる。この仮定に依拠するならば、D型に対するアプローチは、2つに絞られるであろう。1つは、社会的次元での持続可能性にかかわる。山下の表現を借りるならば、「われわれが今後とも安心して生きていくために必要な暮らしの文化や技術は、今後も次世代へと適切に継承され、持続可能な社会を実現し得るのだろうか」という危機意識を地域住民だけではなく、村外移住者や都市住民も共有しているかどうかの確認である。ついで「集落再生には、まず住民自身が主体的に再生に向けたやる気、展望を見だしていくことが不可欠である。この問題への取り組みには、限界集落に今居住していない人々、その地の出身者や近くの集落、中心都市の人々をも、積極的にかかわらせていく必要がある」¹⁴ことが可能であるかどうかを確認する必要がある。

移民の先進地域である中米諸国では、移民は経済的サバイバルのために、ふるさとを捨て、家族・作物・農地・教会・隣人等を放棄したことに移民先で悩み続けるという。他方では、移民の増大と送金の比重増加によって、地域の伝統的な権威や成功の価値基準がゆらぎ、共同体の精神的・道徳的な存立基盤の崩壊に拍車がかかっているという¹⁵。こういった状況に対して中米諸国は「中米テリトリアル農村開発戦略2010～2030年」(ECADERT)を制定し、「自らの開発に対して責任ある主体となるべき社会的制度的アクター間の同盟」を構築して、社会的凝集性とテリトリーの凝集性を高めるためのさまざまな人材育成研修や参加型の政策決定の仕組みを導入している。

アンデス高地でも中米諸国でも、そしてまた日本の中山間地でも共通の課題

¹⁴ 山下 (2012)

¹⁵ Reichman (2011)

を抱えており、その解決には短期的な経済的合理性を超えて、「人々が愛着をもってそこに結集する軸となる場所として、地域の経済社会を再構築すること」¹⁶を国家目標とすることが問われている。

JICA として D 型のテリトリーに「善く生きる」ビジョンに沿った協力を開始する際には、まず、以上のような社会調査を行い、地域の当事者の主体性の有無、並びに国家、都市住民の関心と意欲を確認する必要がある。これらが低い場合には協力効果は期待できない。

次に、以上が確認できたうえでの実際の協力手法であるが、D 型の生産基盤は農業にはないので、コミュニティ植林や流域保全、貴重な生態系保全、文化財を活用した観光などのプロジェクトを試行錯誤する必要がある。アンデス高地の生態系保全の重要性については疑いの余地がないが¹⁷、自立的発展に向けた協力の前提として、中央政府と地方政府による優先的な関与が長期的に求められる。すなわち、国家がビジョンとして掲げる「善く生きる」を D 型テリトリーで実現するだけのコミットメントを行うかどうかを、政策対話を通じて JICA として確認することが求められている。

現在、「持続的農村開発のための実施体制整備計画フェーズ 2」が実施しているモデル圃場は、B 型テリトリーに効果的な手段である。C 型では生活改善¹⁸を主目的とするプロジェクトが効果的である。

4-3 開発経験の体系化

これまでアンデス高地の農村開発では数多くの先行事例があり、とりわけ以下のプロジェクトの教訓を JICA として丁寧に学習すべきであろう。この種のナレッジ・マネジメントが JICA プロジェクトの効果を着実に高めるのである。

- ① エクアドル GIZ のトゥングワラ地域開発
- ② エクアドル FAO の Chacarero ネットワーク調査
- ③ ボリビア GIZ の Norte de Potosi 地域開発
- ④ ボリビア農民調査・振興センター（CIPCA）のテリトリー農村開発

¹⁶ 原（2006；244）

¹⁷ USDA が開発した EPIC（Erosion / Productivity Impact Calculator）モデルなど、科学的な分析に基づく費用効果分析と長期計画、出口戦略の設計も必要である。

¹⁸ 生活改善アプローチについては、JICA 筑波での研修事業や 2012 年度に開始予定の JICA 研究所での調査研究を活用することができる。

- ⑤ ペルー国際農業開発基金 (IFAD) の MARENASS と Corredor Puno-Cusco
- ⑥ ペルーの Pachamama Raymi 普及手法

主要ドナーの間ではいまや、対照実験による厳密なモニタリング評価¹⁹、スケールアップ、自立発展性の3点が農村開発プロジェクトの成功基準となっている。スケールアップと自立発展性については、上記⑤と⑥が成功例として注目されている。これはアンデス伝統のコンクール方式と水平的技術訓練・普及手法、並びに厳格な融資供与の組み合わせから成る。ペルーを拠点とする NGO / コンサルタントの Pachamama Raymi がコンクール方式の経験を体系化した協力アプローチを中南米諸国で提唱・実施しており、その活動手法と成果は詳細な学習に値する²⁰。

スケールアップと自立発展性の鍵を握る普及手法について、1950年代以降の特徴を表4-2に示す。JICAとしても、生活改善アプローチという中南米においても効果が実証されつつある有力な普及手法を有しており、また、5章が論ずるようにファシリテーションの蓄積もある。これらのアプローチや手法とDTRアプローチとの効果的な組み合わせが、JICA協力の優位性としてプロジェクトの現場で試行されるべきであろう。

表4-2 普及手法の特徴

調査・普及手法の変遷							
	技術不適用の要因	解決手法	鍵となる活動	調査の中心	主流となる調査手法	自立発展性	スケールアップ
1950年代～60年代	農民の無知	普及	啓蒙・指導	技術普及と適用手法	アンケート調査	低	中
70年代～80年代	農地における諸制約	制約解消	投入財供与	農業システムの理解	制約要因とシステムの分析	低	中

¹⁹ JBIC/GRADE がペルーで国家社会開発基金 (FONCODES) と実施したプロジェクトについて、ベースライン調査はないものの、事後的な対照実験の形で評価が行われており、参考になる (JBIC/GRADE (2007))。

²⁰ <http://www.pachamamaraymi.org/en/> で数多くの有益な資料を得ることができる。

90年代	技術不一致	プロセス変革	農民参加のファシリテーション	農民自身の調査能力の強化。普及員の態度	農民による参加型調査	中	低
Pachama Raymi	インセンティブ不足	地域の先験的事例の普及	成功事例の適応型普及、コンクール方式	篤農家やリーダーの発掘	地元の成功事例発掘	中	高
生活改善	生活軽視、主体性軽	視意識と行動の変革（農民・普及員）	プラグマティズムに基づく改善	日常生活の振り返り、生活改善の手掛かり	農民自身によるアクション・リサーチ、グループワーク	高	中

出典：Trivelli（2009）を参考に筆者が作成

【参考文献】

<日本語文献>

坂根嘉弘（2011）『日本伝統社会と経済発展』

澤田康幸・園部哲史（2006）『市場と経済発展』東洋経済新報

園部哲史・藤田昌久（2009）『立地と経済発展』東洋経済新報

林直樹・斎藤晋編著（2010）『撤退の農村計画—過疎地域からはじまる戦略的再編』学芸出版社

速水佑次郎（2000）『開発経済学』創文社

速水佑次郎（2006）「経済発展における共同体と市場の役割」（澤田康幸・園部哲編著 [2006]『市場と経済発展』東洋経済新報）。

原洋之介（2006）『「農」をどう捉えるか—市場原理主義と農家経済原論』書籍工房早山

藤田昌久・P.クルーグマン・ベナブレス（2000）『空間経済学』東洋経済新報

山下祐介（2012）『限界集落の真実』ちくま新書

Hayat, Chowdhury Z.U.・大塚啓二郎（2010）「産業発展の立地分析 I—バングラディッシュの事例、1987 - 2004年」（園部哲史・藤田昌久編著 [2010]『立地と経済発展』東洋経済新報）

JICA（2009）『アンデス高地先住民への協力』客員研究員報告書

<外国語文献>

- Bebbington, Anthony and Ricardo Abramovay (2008), “Social Movements and the Dynamics of Rural Territorial Development in Latin America,” *World Development* Vol. 36, No.12, pp.2874-2887.
- Janvry, Alain de and Elisabeth Sadoulet (2007), “Toward a territorial approach to rural development” *Journal of Agricultural and Development Economics*, Vol. 4, No. 1
- JBIC/GRADE (2007) , Evaluación de Impacto sobre la Pobreza de PE-P19 y PE-P24
- Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegú (2004) , Rural Territorial Development, Documento de Trabajo N° 4, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
- Sumpsi, José Maria (2006a) , Relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas en el marco del desarrollo territorial rural
- Sumpsi, José Maria (2006b) , Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina:Lecciones del Proyecto EXPIDER en Bolivia, Ecuador y Honduras, BID
- Trivelli, Carolina, Javier Escobal y Bruno Revesz (2009) , Desarrollo Rural en la Sierra, Lima, CIES/CIPCA/GRADE/IEP
- Reichman, Daniel R. (2011), *The Broken Village: Coffee, Migration, and Globalization*, Ithaca, Cornell UP
- World Bank (2009) , *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington D.C.: World Bank