

## 第5章 先住民性に配慮した総合的な開発モデル

### 5-1 開発とエスニシティ

今日のアンデス地域において、エスニシティー先住民性 (indigenously)、ないし語族名や地名等の固有名詞のつく社会集団一を無視して、開発を語ることにも実践することもできない。同地域の剥奪状況は、近年の先住民運動の背景をなし、各国の政府機関と NGO、国際機関には彼らの要求に応えることが要請されている。だが、先住民活動家や国連機関によりなされる多岐にわたる提案と、先住民コミュニティに実際にもたらされた変化の間には隔たりがある。現実への幻滅は、ボリビアにおけるように先住民運動の動員力が強ければ強いほど、かつ公的主体の能力が低ければ低いほど、大きなものとなる。こうした乖離を埋めるためには、開発とエスニシティの関係について整理すると同時に、各地の実情に見合った変革のための制度をつくっていかねばならない。

先住民のように歴史的に不利な立場におかれてきたエスニック集団と開発との関係を論じる際、同化主義と多文化主義という相対立する接近法が存在する。前者は言語や慣習を交換手段のようにとらえる道具主義的な観点にたち、数のうえないし勢力のうえで劣位にある集団の優勢な集団への同化が社会的な効率と安定をもたらすと説く。多くの経済学者、マイノリティへの特別な配慮に反対する者が依拠する議論である。先住民に関すれば、それは国民統合を正当化する論拠ー革命後のメキシコにおけるように左派の識者による場合も含めーに使われてきた経緯がある。これに対し、後者の多文化主義は、世界各地の言語や慣習を保持、発展させることにはそれ自体価値があるとする観点から、異なる文化を包含する社会はそれらの共生を可能にするために相応の費用を支払うべきだとする。先住民の自治を志向する運動も多文化主義の流れに含めることができる。

開発の現場においては、自らを先住民とみなし伝統を遵守する者もスペイン語を操れることの便益を評価するように、これら2つの接近法の折衷が求められている。マイノリティの社会的孤立を防ぐことに重点をおく間文化主義 (interculturalism)、いわゆるエスニック・ビジネスへの支援を通じての文化的自律と経済的上昇の両立の試み、経済発展か自治かの二者択一ではなく経済と文化の多様な組み合わせをマイノリティが選択できることが望ましいと説く

A・センや国際連合開発計画（United Nations Development Programme：UNDP）の提唱する「文化的自由」論<sup>1</sup>、などはそのよい例である。アンデス地域も例外ではない。各国の開発計画、エクアドルとボリビアにおける改正憲法等において、政府は広範な先住民の権利の実現を政策課題に掲げるようになった。体制への抗議に秀でた先住民リーダーも、政府機関や国際ドナーから支援を受けるブローカー的な立場におかれるようになると、代弁する先住民に実利をもたらす必要に迫られる。

このようにマイノリティの多次元に及ぶ利害を組み込んだ開発モデルが世界中で提案されているものの、その実現は以下の要因のために難しい。それらは、マイノリティの直面する不利が大きだけでなく、社会全体の資源制約も顕著な国々に特にあてはまる。

#### （1）開発の目標と手段にまつわる問題

さまざまな目標が互いに矛盾なく、利用可能な手段で実現できるのが理想である。だが、資源の有限性、及び対象となる人びとの窮状の著しさは、理想を実現できるような計画を設計し遂行することを阻みがちである。目標間に整合性がなく、かつそれらの達成の手段に見通しが見つからないとき、政策はいきおい総花的となり、成果の評価もあいまいなものとなる。

#### （2）「越境」の一般化

ある民族が特定地域に集住し続ける場合のように、社会集団間の境界に変動がない場合、対マイノリティ政策は実行しやすい。ところが、移住や族外婚等により、境界は移ろいやすくなっている。社会的「越境」を禁じることは基本的人権に反するとの前提に立つ限り<sup>2</sup>、マイノリティの側に残った人びとのエンパワメントを図る、去った人びとを残った人びとの開発に巻き込む、といった工夫が必要になる。

#### （3）ネットワークの分断や対立、それに伴う情報の非対称性

マイノリティ内において社会的結び付きが弱まっていたり、マイノリ

---

<sup>1</sup> UNDP (2004)

<sup>2</sup> Kymlicka (1995)

ティ間、マイノリティと優勢な集団間の結び付きが薄かったり対立関係にある場合、協調行動や経済的取引は起こりにくくなる。それらを克服し、信頼関係を高めるような制度メカニズムを築くことは、政策の実施面における最大の課題である。

アンデス地域における先住民性に配慮した開発の成功は、これらの問題に適切に対処できるかにかかっている。

## 5-2 アンデス地域における開発と先住民

続いて、ボリビア、エクアドル、ペルー3カ国の近年の経験に留意しつつ、アンデス地域の発展過程において上記の問題がどのような形をとっているのか、及びそれらへのあり得る対処法について論じる。

### 5-2-1 開発の目標と手段にまつわる問題

先住民は全般に「避難の場」とも呼べる辺境に追いやられてきたが、高峻なアンデス地域に住む先住民の場合、開発における地理上の不利は顕著である。それでも、数量データを組み合わせて算出された複合指標が示すように、アンデスのどの地域に位置するかに応じて、不利の性質には違いがみられる<sup>3</sup>。JICAのプロジェクトは、交通、水利、傾斜度等、土地生産性と市場へのアクセスにおいて不利の著しい農村地域を対象地に選定し、そこでの成功経験の普及を意図している。

所得をはじめとする開発指標において、先住民と非先住民との格差は大きい。所得格差が（教育水準や就業部門、農地面積といった）一般的な要因だけでなく、（差別、辺境への集中、言語面での不利など）先住民であることにかかわる要因によっても説明できるように、アンデスへの居住はさまざまな次元での不利を意味しており、それは先住民性とも深く結び付いてきた。ここで重要なのは、各地域がその相対的な位置づけを冷静に把握したうえで、絶望することも楽観することもなく、新しい取り組みに挑戦し続けることである。

<sup>3</sup> Maruyama, Alva y Torero (2009)、Trivelli, Escobal y Revesz (2010 ; Capítulo VII)

先住民性に配慮した開発にとって有利な変化として、先住民運動、住民参加制度の導入を含む地方分権化、一次産品ブームによる自治体財政の潤いを挙げることができる。ただし、先住民運動については、ペルーでは影響力が限られ、エクアドルでは先住民の全国組織と現政権との関係が悪化しているほか、経済危機による海外ドナーからの支援減及び先住民内の分化への対応という課題にも直面している。先住民集中地域における分権化についても実際の進展は遅れており、さらに原油や金等の価格の高騰も永続する性質のものではない。先住民をとりまく状況は依然として厳しいものがある。

以上の状況から、今日のアンデス地域における開発目標と手段について何がいえるだろうか。同化主義ののっとり、所得の最大化や所得貧困の削減だけを旨とする政策はもはや考えられない。「経済活動は特定地域に集中する傾向にある」という経済学的認識に立ち、地方開発に批判的な2009年の『世界開発報告』でさえ、エスニシティへの配慮を認めている<sup>4</sup>。逆に、経済的、文化的孤立を招くような自治の実現も、先住民の多数派の要求するものではない。さらに、資源の有限性、地域ごとの独自性及び従来の画一的な開発政策の失敗を考慮するならば、資源の不足よりもむしろ有する資源の活用を目を向ける必要がでてくる。「あれもこれもない」というのは、開発の実践において有効な指針ではない。

求められているのは、課題の現実的な棲み分けである。大まかにいえば、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である。性質の異なる両者それぞれが必要なのである。前者の興味深い事例として、① エクアドルのFAOのchacarero（篤農家の伝統知識、リーダーシップの活用）プロジェクト、② ペルーのコンクールによる選抜メカニズムを取り入れつつも、在来資源や地域市場を生かしたプロジェクトへの小口融資Sierra Sur（IFADによる借款）とAliados（世界銀行による借款）、③ 持続的植林を含むコミュニティ開発の成功例として知られるペルー、カハマルカ州のAtahualpa Jerusalem、④ 国際NGOらの支援を受けつつ有機作物の生産とエコツーリズムを軌道に乗せた多くのコミュニティなどがある。

---

<sup>4</sup> World Bank (2009)

先住民の直面する制約条件と多様なニーズとに配慮したプロジェクトを絶えずつくり出していくことは、効率を重視した一般的な政策の実施により補完される。後者のなかには、基礎教育、条件付き現金給付（Conditional Cash Transfers：CCT）や「最低限の」基礎インフラにかかわるプログラムなどが含まれるが、そのなかでも学校教育の質、量における改善はとりわけ重要である。二言語・多文化教育の制度化は、言語をはじめとする先住民文化の尊重という観点からは望ましい。だが、それが（教員の能力不足や評価システムの欠如のため）スペイン語や他の教科教育の質の低さを伴うものであるならば、将来を担う世代の選択肢を狭めてしまうことになる。産業振興については、鉱山開発は貨幣所得の創出という点において優れる。ところが、鉱山開発がその目的のなかに先住民性への配慮を含めていないのは当然だとしても、地元先住民に開発が利益をもたらすと説得できない場合、多くの地域で起きたように激しい抵抗に遭う可能性がある。このように、先住民性を問わない政策においては、目標を混同しないよう留意するだけでなく、目標の達成過程を先住民に説明できねばならない。

#### 5-2-2 「越境」の一般化について

アンデス地域の先住民は、高低差のある地域間の季節移動、行商などにより移動を生活のなかに組み込んできたと考えられるが、近年、出身コミュニティを離れる先住民の比率が高まっている。3カ国のなかで1人当たり所得の最も低いボリビアにおいて、2001年の時点で、15歳以上人口の66.4%を占める先住民の53.8%が都市部（住民2,000人以上の集落を指す、非先住民の場合は79.3%）に住んでいた。また、同じく先住民の14.3%が出生地とは異なる県に住んでいた（非先住民の場合は15.5%）<sup>5</sup>。

JICAのプロジェクトサイトでも、「2人に1人は外に出ている」と語る村人があるなど、若い世代の首都や近隣都市への移住は日常となっている。少数ではあるが、スペインやアルゼンチンなど国外に出稼ぎ労働者を送り出している家族もある。移住の高まりとも関連するが、かつてはケチュア語やアイマラ語など先住民言語しか聞かれなかったコミュニティでも、スペイン語

---

<sup>5</sup> INE (2002)

の比重の高まる言語移行が進んでいる。

地理的にも文化的にも移動性が増していることは、移動性が低いことないし移動を食い止め逆転させることができると想定してきた地方開発にとって、厳しい現実である。開発モデルも、「越境」を妨げる要因は更に減っていくことを前提にせざるを得ない。そこで、コミュニティを去った人びとの資源（高等教育を受けた若者の知識、都市移住者の有する市場に関する情報など）を生かす方法は模索されてよい。同時に、残った人びと、特に女性のエンパワメントが図られねばならない。例えば、植林という村民の持続的なコミットメントを要するプロジェクトの場合、薪拾いも含む家事に従事する女性が参加する誘因をもつような枠組みにすることが望ましい。

若年層流出の緩和策に関するれば、中学校以上の教育機関が通える範囲内がないことが移住の一因となっている。このため、人口規模の比較的大きなコミュニティでの中学校や高校の建設、そこに近隣から通うための交通手段の整備、寄宿学校制度や奨学金制度の充実といった措置が考えられる。もちろん、先述のように、教育の質の確保がそれらに伴わねばならない。

過疎化対策については、日本にも豊富な経験がある。1970年代以降、産業の集中と人口の過密化に特徴づけられる「中心」地域と過疎化に悩む「周辺」地域間の格差是正のために、中央政府主導でさまざまな対策が講じられてきた。現在のアンデス諸国と高度成長期以後の日本の置かれた条件には違いがあり、適切な比較の対象とはいえない。とはいうものの、交通網等のインフラの充実や産業誘致といったハード面での対策は過疎化を食い止めるには限界があり費用対効果も高くないこと、創造性やリーダーシップ、協調など、ソフト面での充実が過疎地域の活性化に重要であることは、アンデスの今後にも示唆を与えるだろう。

### 5-2-3 ネットワークの分断、対立について

アンデス地域において住民に広くいきわたる開発を実現しようとするならば、創意工夫に加え、緊密な社会ネットワークの構築が不可欠となる。コミュニティの内外に信頼が醸成され、情報と規範が共有されるようになれば、個々のプロジェクトの成功確率が高まるだけでなく、その普及も促される。政府機関をはじめとする支援する側も、それを促進する体制になっていなければ

ならない。だが、実際にはこれらの条件が整っていないことが、プロジェクトの競合や一過性の大きな原因をなしてきた。

「先住民コミュニティの内部には豊かな社会資本がある」という議論がしばしばなされる一方で、アンデスの開発の現場では「組織化の難しさ」が頻繁に話題に上る。こうした乖離を埋めるためには、事前・事後評価の際に社会ネットワークに関する情報を収集する、結び付きのある人びと（同一の作物や加工品の生産者、改宗者など）の小集団をベースにした連合体を結成する、コミュニティ出身者のいる高校や大学と連携する、といった工夫が求められよう。環境に優しい作物、農法も、それが種子や労働の交換、消費者との交流等を通じて社会ネットワークを強化し得るという観点から、再評価することができる。

域外市場にアクセスのあるコミュニティも増えつつあるとはいえ、外部社会とのネットワークにおいて先住民コミュニティに優位はない。それゆえ、外部との橋渡しをする仲介者の役割が重要となる。スマートフォンやインターネットといった情報通信技術の提供は、支援のひとつの方法である。JICA プロジェクトの柱のひとつを成す農民学校（圃場）も、技術普及という目標を達成するためには、教える中身を改善するだけでなく、それが地域に最大限広まっていく仕組み（人望のある参加者の選別、参加者間の交流の促進、元参加者へのフォローアップ等）を編み出す必要がある。

JICA の重視する支援主体間の協調についても、さまざまな不利を抱える先住民コミュニティにおいて、ネットワークを深化、拡大させることこそが開発の成否を決めるという認識に立脚するとき、その意義は一段と高まることになる。異なるレベルの地方自治体、省庁の出先機関、国際機関の間で協調がみられない、さらに政権が変わるたびに人員と政策が入れ替わるのであれば、分権化の最大の課題である地方政府の能力向上も、コミュニティの持続的開発を支えるネットワークの発展も期待しにくい。特に、政治勢力間の対立が著しく政治がゼロサム・ゲーム化しているような地方においては、地元の大学等の非政府主体の関与も含め、政治による翻弄から逃れるための措置を地道に講じることが要求される。

本章の内容をまとめれば、アンデス地域における先住民性に配慮した開発

の成功は、もろもろの制約条件を考慮しつつも、先住民自身の関与する斬新な試みに絶えず挑戦し、その失敗と成功の経験を、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て共有することにかかっているとみられる。

#### 【参考文献】

<外国語文献>

Instituto Nacional de Estadística (2002) , Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, La Paz.

Kymlicka, Will (1995) , Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights, Oxford: Oxford University Press.

Maruyama, Eduardo, Camila Alva y Máximo Torero (2009), Análisis de cuellos de botella y priorización de inversiones para el desarrollo de la Sierra Rural del Perú, International Food Policy Research Institute.

Trivelli, Carolina, Javier Escobal y Bruno Revesz (2010) , Desarrollo rural en la sierra: Aportes para el debate, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

World Bank (2009) , World Development Report (2009): Reshaping Economic Geography, Washington D.C..

UNDP (2004) , Human Development Report (2004): Cultural Liberty in Today's Diverse World. New York.



## 第6章 生活改善・ジェンダー

2004年にボリビアで開催された「Progreso」概念をめぐるシンポジウムは、「環境調和的」な先住民の生活体系や西洋近代に抗する理念としての「生活の質」など、先住民にとっての西洋近代的「発展・進歩」ではない「Progreso」をめぐるものであった<sup>1</sup>。たしかに自然収奪的なやり方で経済活動を増大させてきた結果として、私たちは地球環境破綻の問題を抱えるに至り、そして更新性資源の持続的活用に基づき、いかに現世代及び将来世代のニーズを満足させていくかという課題に直面している。更新性資源の持続は、多種の更新方法とその組み合わせから成る。したがって後述するように、アンデスの生態環境区分を多様に利用してきた生業体系に打開の原点を見いだそうとすることは、的外れではないだろう。しかし、グローバル化の下でアンデス地域にも生じている社会変容を等閑視するわけにはいかない。木村はボリビアのアマレテ村<sup>2</sup>における働き手不足の傾向を、村落維持にかかわる将来的な問題としてとらえ懸念を表明している<sup>3</sup>。国内移民を研究対象としている筆者は、都市部の移民2世以降の若者は農村部とのかかわりが希薄化しているのではないかとの印象をもっている。そこでまず農村部のマクロな変容傾向を押さえたうえで、アンデス高地先住民集落の生活基盤の特徴とその変容を射程にのこした生活改善に対して、日本はいかなる貢献ができるのかを考えたい。

### 6-1 農村人口減少<sup>4</sup>

#### 6-1-1 人口推移

日本の農村開発を振り返れば、農業の近代化が推進される一方で1950年代の高度経済成長期以降、農村の人口減少が進んだ。日本の過疎化は3つの局面から成るとされている。第1は、農村の過剰人口と都市部工業発展に伴う労働力需要増大に起因した、人口の社会減少である。第2は1980年代に

<sup>1</sup> Memoria de Foro, “¿A Donde Vamos?: Progreso en diferentes culturas”, 2004, PIEB

<sup>2</sup> アマレテ村は、ボリビア北西部の子チカカ湖北岸高地高原から溪谷及び低地にかけて広がる Kallawayá 地方に位置する。同地方はペルー領域にもまたがり、伝統治療、祈祷の伝統が強く保持されている。

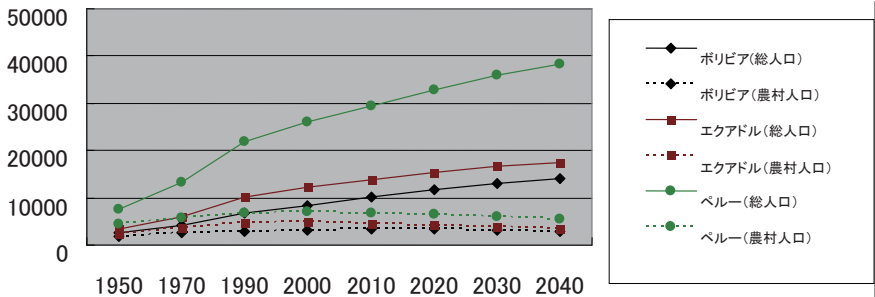
<sup>3</sup> 木村 (2004 ; 311-318)

<sup>4</sup> 本稿では国内移民に焦点をあて、政治的要因によっても左右される国外移民については扱わない。

顕在化した少子高齢化による人口構成の変化であり、出生数減少に伴う人口の自然減少である。第3は、高齢化と集落維持及び再生産に必要な人口の確保の点で限界にきている集落及び集落消失である<sup>5</sup>。

図6-1はボリビア、エクアドル、ペルーの総人口及び農村人口予測である。国連の都市化予測によれば、3カ国とも総人口は今後も増加する一方、農村人口は横ばいから下降へ向かうとされる。ボリビアの農村人口は2020年を境に減少に転じると見込まれており、2040年にはおおそ1990年時人口数になるとされる。ペルーとエクアドルは2000年を頂点として減少に転じ、2035年時点でエクアドルは1970年代の人口に、ペルーは1975年時点の人口とほぼ同じになると見込まれている。

ペルーの国立統計局によれば、ペルーの出生数は95年の270,000人から2000年の240,000人へ縮小。カハマルカ県では、出生数は2006年の32,000人から2008年の31,100人へと微減すると見積もられている。人口ピラミッドは2000年には釣鐘型に、2025年には円筒型への以降が想定されており、農村人口についても同様に移行するとされている<sup>6</sup>。



出典：World Urbanization Prospects: The 2009 Revision, <http://esa.un.org/wup2009/unep/p2k0data>.

図6-1 総人口及び農村人口推移 (1,000人)

3カ国のなかでは農村人口減少傾向が最も遅いと見込まれるボリビアでも、チュキサカ県の10歳以下人口は2005年の170,000人から2010年の

<sup>5</sup> 山下 (2009 ; 163)

<sup>6</sup> INEI (2001 ; 48)

168,000 人へと微減。2011 年推計人口ピラミッドでも釣鐘型への移行が認められる<sup>7</sup>。しかしながら、ペルーでは農村女性 1 人当たりの子どもの数平均は 2007 年時点で 2.5 人、カハマルカ県農村部では 2.4 人である<sup>8</sup>。ボリビアのチュキサカ県では 2011 年推計で 3.6 人、エクアドルの農村では 2001 年時点ではまだ 4.4 人と高くなっている<sup>9</sup>。

### 6-1-2 移出傾向

都市－農村比率に着目するならば、都市部居住人口の増加は継続し、2020 年にボリビアとエクアドルは総人口の 7 割、ペルーは 8 割を超えると予測されている<sup>10</sup>。

エクアドルでは、2001 年から 2007 年にかけて山岳地方（シエラ）全体では約 500,000 人増加しているのに対し、シエラ農村部では逆に 10,000 人の微減となっている。ペルーでは農村から都市へ 1995 年から 2010 年までに年平均 100,000 人の移動が見込まれている<sup>11</sup>。

国内移動についてボリビアのアルティプラーノ、バージェ、ジャーノの 3 区分で移出状況を整理した報告書<sup>12</sup>によると、1950 年から 2001 年まで移出人口の 5 割がアルティプラーノからの移出民である。アルティプラーノ総人口に対する割合は、92 年時 11%から 2001 年の 13.7%に増加している。一方、流入人口は 92 年、2001 年ともに 3%にとどまっている。チュキサカ県からの 5 歳以上移出人口は 96 ～ 2001 年の平均で 45,000 人、流入は 30,000 人である。年齢構成については流出入ともに、5 ～ 14 歳が 2 割、15 ～ 29 歳が 5 割を占め、30 ～ 44 歳は 18%である。

図 6-2 はボリビアのチュキサカ県の 2001 年時人口構成比である。9 歳以下の子どもの占める割合は都市部より農村部が大きい。しかし、49 歳までの働き手人口の占める割合については、都市部では人口の 7 割弱に達して

<sup>7</sup> INE (2011)

<sup>8</sup> INEI (2007)

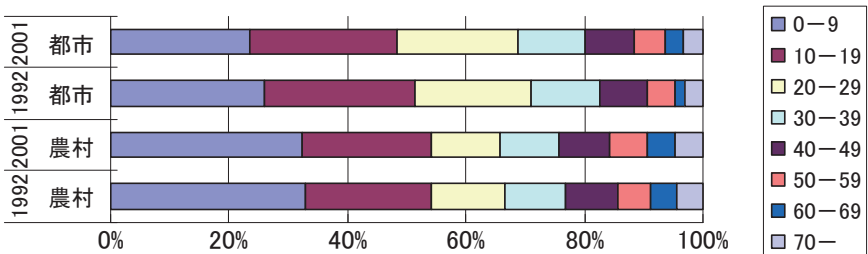
<sup>9</sup> FAO (2008 ; 40)

<sup>10</sup> World Urbanization Prospects: The 2009 Revision, <http://esa.un.org/wup2009/unep/p2k0data>, 都市農村比率による。都市化現象は世界全体の傾向である。ラテンアメリカはアジア、アフリカ地域より都市化現象の進行が早い。地方部人口増加率減少はアンデス 3 国のうちボリビアが一番遅いが、2015 年にはマイナスとなることが予測されている。

<sup>11</sup> INEI (2001 ; 36)

<sup>12</sup> Ministerio de Desarrollo Sostenible “Estudio de la Migracion Interna en Bolivia”, 2004, La Paz

いるのに対し、農村部では5割にとどまる。20～29歳の比率については、農村部と都市部では倍の差がある。ペルーのカハマルカでも、2007年の農村人口は総人口の67%を占めているが、年齢層別では、1歳以下人口61%、0～14歳人口が72%、15～29歳では64%、30～44歳は62%、45～59歳は64%、65歳以上で71%となっており、経済活動人口層で全体平均を3から5ポイント下回っている。



出典：Ministerio de Desarrollo Sostenible “Estudio de la Migración Interna en Bolivia” 2004

図6-2 チュキサカ県年齢層別人口構成比

国内移動、移民については10～30歳代の年齢層が動いており、農村部では流入より流出が大きいのである。農村人口増加の縮小は長期的には出生数減少に伴う現象となるが、現時点では流出による影響が大きいと考えられる。

## 6-2 アンデス高地農村生活の特徴

農村部においては10～40歳の働き手人口の比率が小さくなる傾向のあることが認められるが、これをどのようにとらえるべきか。まずはアンデス高地の生活の特徴を確認する。

アンデス高地農業は、標高の高低差に伴う環境生態区分と植生の多様性を生かし、多品種多耕地多種栽培を特徴とする。耕作地は集中させず、谷筋の斜度や起伏に応じた極小生態系を最大限に活用する。耕作は輪作と休閒を軸とし、収益増の発想ではなくリスクの分散及び最小化を目的としている。地力回復のための肥料が不可欠であり、中央アンデスではリヤマ、アルパカなどラクダ科の動物の飼育による施肥が行われてきた。世帯単位にとどまらず、牧民と農民との関係構築という広範なネットワークの上で、農牧複合体系が成立している。

集落は地理的にも社会文化的にも閉ざされたものではなく、社会ネットワークの下での交換、交易、輸送・流通を通して生活資源調達や運用を行っているのである<sup>13</sup>。加工産品生産や原材料調達、肥料調達と連動して、牧民のみならず農民も交易や交換に出る。

作業分担において女性が果たす役割は大きい。開墾など一部作業を除けばおむね男女協働が主である。家事・育児、小動物の世話、宅地周辺での栽培については女性が従事する。貧しい農家世帯では生産の多くが自家消費にあてられるが、農産物の販売や物々交換も行われる。生計は、チチャ酒や農産加工品、民芸・工芸品の販売、輸送による収入のほか、年金などによっても支えられている。遠距離、長期の出稼ぎは主に男性が従事し、女性は集落近郊のマーケットでの売買、交換に従事する。農作業自体、分散する耕作地での多種の栽培の組み合わせに対応するスケジュールに基づくが、それに加えて出稼ぎを含むさまざまな活動をやりくりしながら、生活が営まれている。この体系は労働交換システムにより支えられている。労働と労働の交換、労働と耕作権の交換、家畜利用権と耕作権の交換など多種の組み合わせがあり、これにより世帯単独では到底まかないきれない人手やその他必要なものが確保され、また保有農地や家畜数の差から生じる集落内の格差を調整するとされる<sup>14</sup>。

豊かさを判断する根拠のひとつに保有家畜数が挙げられる。輸送、採毛、販売のほか、施肥の役に立つからだ。CIPCAの調査によれば、リヤマやアルパカの保有数が1～5頭の世帯が貧困である割合が高い<sup>15</sup>。しかし調査対象の貧困村落のジニ係数は0.1～0.3程度であり、サンタクルスなどの低地農村やポリビアの平均値0.6より低いという<sup>16</sup>。集落内の世帯間には経済的差異があるものの、上述したような共同体内の調整によって、格差が均されていると考えられる。また寡婦や孤児の世帯への土地耕作権の付与などの扶助にみられるように共同体内福祉も存在してきた。多大な労働力の投入とそのやりくりによるリスク回避、安定志向のアンデス高地の生活は、世帯単位だけでなく共同体としての相互扶助や互助の仕組みや、広範な社会ネットワークのなかで営まれてき

<sup>13</sup> 北アンデスのエクアドルでは標高3,500メートル以上の湿潤冷涼な地域は農耕や牧畜に積極的には利用されなかったため、中央アンデスとは異なり牧民－農民の関係構築はないとされる。これに代わり行商などによるネットワーク形成が考えられる。

<sup>14</sup> 木村 (2004 ; 311-318)

<sup>15</sup> Eyzaguirre (2005 ; 112)

<sup>16</sup> Eyzaguirre (2005 ; 85)

たのである。

### 6-3 負のシナリオ

若者及び働き盛り層の流出は、多大な労働力の投入による労働交換システムと交易・交換システムにより支えられてきた農村生活を脅かす要因となる。農作業の人手不足にとどまらず、生活資源の調達や相互扶助といった側面でも負の影響を及ぼすと考えられるからだ。

都市的生活様式に適応した移出民が、農村的生活様式をどのように認識し、農村への帰還につなげるのか、ということが重要な問題となろう。食については穀類、肉、野菜の消費が伸びてきているなど、消費パターンに変化が生じていることが指摘されている<sup>17</sup>。

教育を目的とした都市部への移動については、専門学校などで身につけた職や技術は一般的にいった農村では直接生かすことができないと考えられるため、教育歴が上げれば都市定住に結びつきやすい。都市部移民2世については、祭事やスポーツ大会などで村を訪問しても、農作業を担うなどの恒常的なつながりは薄れてきているという指摘があり、親世代との価値観の相違や対立も問題視されてきている<sup>18</sup>。

アンデス高地の貧困世帯の生活状況の厳しさからすれば、「生命維持」「自給自足で賄える豊かさ」ではなく、グローバル化社会のなかで人が求める一定水準の消費行動を満足させる「生活」のための「改善」を前提としなければならない。移出民が村に戻るかどうかは、経済のみならず生活全般にわたる水準及び条件にかかってくるからだ。とはいえ生活改善のために農業収入を向上させるとしても、アンデス高地の生態系を収奪するのは限りがあるだろう。農村社会の変化により従来の互助の仕組みの機能が低下し、あるいは肥料をはじめとした資源調達が困難になれば、生活は困窮化せざるを得ない。人口移出、農村生活体系の変化、生態系の劣化などから、じり貧になっていくシナリオが存在する。

---

<sup>17</sup> Vos (2010 ; 216-219)

<sup>18</sup> ラパス市に隣接し、国内移民によって形成されたエルアルト市の青少年に関する研究において指摘されている。

#### 6-4 新しい仕組みづくりとしての生活改善

上述の負のシナリオに対し、しかしながらそもそも、自給農業が実は共同体外部からの資源調達を前提に成り立っていることを踏まえれば、出稼ぎによる金銭及び物資の調達は、生活のみならず農業をも支えているのである。貧困世帯が養い得る数より人口が増えれば、移出という形で都市に生活拠点を設けることは自然でありむしろ選択肢が増えることにもなる。出稼ぎには短期、長期の組み合わせがあり、地理的条件にもよるがボリビアにおいては地域（region）内移動や近隣農園での農作業従事のための移動もある。家族からの送金に加え、食料などの現物収入も重要になっている。日本においても高齢者が残る限界集落は、生活拠点を移した家族とのつながりを維持する拡大家族化によって支えられているが、同様の仕組みと見なせよう。過疎化研究においては、閉じた集落より開いた集落の方が外部資源を有効に使うことが指摘されており、村興しも成功しやすいとされている。

伝統的な集落維持システムが変化するのであれば、これに代わり、アンデス高地で維持できる生活水準の安定確保と、不足する部分を補う仕組みづくりが必要となる。

無論、アンデス高地においてはあくまでも脆弱な生態系の保全を基盤としなければならない。そのためには、人間が最大限に引き出せる「生産力の限界」を見極め、それで養える人口の算出<sup>19</sup>や「生産の限界」を持続的確保するための労働交換システムないしは新しいシステムや互酬関係を維持するために必要な最少人口の算出も必要だろう。そのうえで、出稼ぎや定住など都市部との連携や新旧のネットワークを含めて、必要な資源調達の方法及び組み合わせの拡大が求められる。

世帯の再生産構造と地域の再生産構造の両側面を見据えた集落再生にとって、女性の存在は大きい。日本でも女性が村興しの企画実施主体となることが注目されているが、アンデスの多大な労働投入により維持される生活体系においては、家事労働から農作業にいたるまでの労働効率の上昇は、過剰負担を避けることにもつながるため、生活改善に不可欠といえる。

エクアドルのサリナスにみられる共同チーズ工場は、都市部に販売店を設け

<sup>19</sup> 人類学における人口支持力に相当する。

る一方で、原材料調達や加工全般を地域内で行い、事業の収益は小学校建設、診療所建設、舗装道路建設などに使われているという。こうした新たな「共」の仕組みづくりも必要となる。無論、生活に必要な基盤整備には国家や地方自治体との連携が不可欠であり、地方自治体の重要性は言をまたない。

ペルーでもビクーニャの追い込み猟であるチャクの再生<sup>20</sup>は、伝統文化の再解釈、再発見ともいえる。農村が有する資源の再発見はまだ多くあると思われる。

日本において農村過疎化の問題は、都市化進展と生活様式の西洋化の流れのなかで「社会的文化的」存在である「ムラ」の「エートス」にかかわる問題として認識され、「生活様式」「伝統」「文化」といったものの「継承」までを射程にいれた議論がなされてきた。近年はこれに、集落が担ってきた里山の生態学的重要性という観点が加わっている。

労働効率上昇のような具体的な生活環境改善策とともに、農村にある資源の再発見、生態系持続そして共同体持続を前提とした新たな資源調達のための選択肢の確保などと、生活改善は連動する。また、都市部住民との連携、先住民文化やアイデンティティとしての位置づけなど、社会文化的側面を射程にいれたうでの「改善」であることが求められる。こうした点からすれば、日本における、農村の変容、崩壊とその再生にむけての研究と実践、過疎化対策、里山再生や村興しにかかわる豊富な経験を共有すること、そして「善く生きる」を協働で模索をしていくことのなかに、日本の貢献があるといえるのではないだろうか。

#### 【参考文献】

<日本語文献>

木村秀雄（2004）「アンデスの自給経済とその変化」梅棹忠夫、山本紀夫編『山の世界』、311-318、岩波書店

山下祐介（2009）「家の継承と集落の存続－青森県・過疎地域の事例から」秋津元輝編、『集落再生－農山村・離島の実情と対策』農山漁村文化協会

山本紀夫（2004）「山岳文明を生んだアンデス農業とそのジレンマ」梅棹忠夫、

---

<sup>20</sup> 山本（2007；570-573）



山本紀夫編『山の世界』、207-216、岩波書店  
山中進（2007）『山間地集落の維持と再生』成文堂

<外国語文献>

- Eyzaguirre, Jose Luis（2005）Composición de los ingresos familiares de campesinos indígenas, CIPCA, La Paz
- Pellens, Tom; Navia, Nicomendes（2005）Dinámica de la economía campesina de valles: Una aproximación a comunidades de Cochabamba y Norte d Potosí, CIPCA, La Paz
- Sánchez, Susana（2008）Género y recursos naturales: Visión de dos comunidades de Yanacachi, PIEB, La Paz
- Vos, Jeroen（2010）Riego campesino en los Andes: Segridad hídrica y seguridad alimentaria en Ecuador, Perú y Bolivia, IEP, Lima
- INE（2001）Población estimada por grupos de edad, según departamento, La Paz
- INE（2011）Estadísticas Socioeconómicas del Departamento de Chuquisaca, La Paz
- INEI（2001）Perú: Estimaciones y proyecciones de población 1950 -2025 Urbana-Rural 1970 -2025, Lima
- INEI（2007）Departamento de Cajamarca: Población censada, por grupo de edad, según provincial, área de residencia y sexo, 2007, Lima
- FAO（2008）Situación de las mujeres rurales, Quito, Ecuador

## 第7章 参加型開発の有用性と課題

経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC）の援助受取国・地域リスト（2011、2012 及び 2013 フロー）によればボリビアは低中所得国、エクアドル、ペルーは高中所得国として位置づけられているが、アンデス高地はその貧困度の高さから、政府や国際機関による多くの協力支援が実施されてきており、今後もこれらの支援協力は継続していくものと思われる。農業分野については、これまでの支援の成果として、標高 3,000m という厳しい環境下での農業適正技術が研究され、マニュアルやガイドラインも作成されている。適正技術を習得した現地の農業技術者も皆無ではない。また、支援協力が進むなか、先住民が培った伝統的知識に注目し、それを取り入れる意義と有用性についても認識されつつある。行政面では、地方分権化が進み、地方政府に開発権限が委譲されつつあるなか、住民の主体性を尊重する参加型計画立案が推進されつつある。憲法の中に、地方政府の住民参加による開発計画の義務付けをするような国も出てきており、住民参加の重要性は制度として受け入れられつつあるといっただろう。

一方で、これらの日々変化する地方分権化の制度面での変化に、行政側も住民側も追いついておらず、参加型計画立案の過程も手探り状態で進められており、定着化には至っていないというのが現状である。政府がめざす、国民のおのが「善く生きる」ことを実現するためには、これらの過程に住民が主体的にかかわることが不可欠であるが、長年にわたって住民の意識のなかに蓄積された外部からの支援に対する依存心や歴史的に差別を経験してきた先住民のなかに残る自尊心の低さに変化が起きるまでには、相応の時間を要するものと思われる。

本章では、アンデス高地の状況を踏まえ、協力支援の現場への参加型開発の取り組み方について考えてみる。

### 7-1 アンデス高地における参加型開発の浸透度と課題

近年の国際機関及び各国政府が実施する貧困削減支援では、実施にあたって住民参加を配慮することが一般的になっており、参加型開発の考え方については一定の理解を得られつつあるといえることができる。

参加型開発の必要性が議論され始めた背景には、長年にわたり先進国から開発途上国へ多大な協力支援が行われてきたにもかかわらず、当初期待していた成果を得られていないのではないかと懸念があった。その主張は、支援される側よりも支援する側が姿勢を改め、受益者の主体性形成を図ることが最優先されるべきであるというものであり、「いかにすればより多くの当事者を参加させることができるか」を考えるよりも、「受益者が、どうしたいのか、また、彼らが主体性を発揮し、開発の主役としてより善く生きるための努力をしていくうえで、支援する側として何ができるのか」を考える方に重きを置くべきであるというものである。

この流れから、住民の考えや知識を有効に活用するとの意図で、簡易農村調査 (Rapid Rural Appraisal : RRA) が始まり、のちに農村参加型調査 (Participatory Rural Appraisal : PRA) のような住民の参加を伴って実施する参加型現状分析ワークショップが広く行われるようになった。実際、参加型開発というと、RRA や PRA をイメージされることが多く、中南米諸国においてもスペイン語で DRP:Diagnóstico Rural Participativo (参加型農村分析) の名称で広く知られている。対象3カ国においても数多くの DRP が行われており、これらの手法に長けた現地コンサルタントや行政職員も存在する。一方で、参加型開発の考えが発生した背景を正しく理解したうえで、住民の気づき、主体性の形成を意識したデザインをもって手法の実施にあたっている例は少なく、ワークショップの実施のみに重きが置かれ、せつかく住民と実施した分析結果が有効に活用されずに眠ったままになっているようなケースも多々ある。このような現象は、参加型手法の形骸化として参加型開発提唱者の間で懸念されている。

## 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

参加型開発の考えを協力支援の現場に取り入れるべきであるとの点については議論を待たないが、必要だと認識すると、それを実際の現場で住民と実践するのは全くの別物であり、その難易度は想像を絶するものがある。簡潔にいつてしまえば、外部からの支援への期待と依存心をもつ住民に対して、「結局、自分で何か行動を起こさねば、より善く生きるための将来はない」という自助努力を促す厳しい現実を突きつけなければならないからだ。しかも、一方的な通達ではなく、住民が「自分たちでも何かができるかもしれない。いや、でき

るはずだ」といった住民の気づきを促すような接し方をしなければならない。もちろん、肯定的な住民ばかりではなく、全く住民から相手にしてもらえないことも多々ある。当然のことながら、地域環境に合わせた住民啓蒙手法も選択または開発していかなければならない。参加型開発の概念は誰にでも理解できるものであるが、実際の現場では、厳しい状況への対応が求められており、各支援機関が参加型開発の重要性を認識しながらも、具体的な打開策に苦慮しているのは、こういった理由にあるものと思われる。

それでは、実際の現場で参加型開発の考えを実践するためには、どのような対応をしたらよいのだろうか。以下、留意すべきポイントと思われる点を記述する。

#### 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

参加型開発の専門家に求められるのは、住民への対応のみでなく、幅広い視野で、相手国、C/P 機関の状況を理解し、把握したうえで現場に臨むことである。相手国には国家開発計画、セクター計画、地方行政の政策等、さまざまな政策が存在しており、これらを的確に把握したうえで、支援をする有効性がどこにあるのかを C/P と日々確認しておかねば、住民参加重視のアプローチが相手国に理解されぬまま進む可能性がある。また、支援地域に存在する CCT のような政府プログラムについても把握しておく必要がある。これらの状況は日々変化しており、プロジェクト開始時のみでなく、幅広い情報を継続して収集していく必要がある。JICA の協力事業の C/P は、基本的に公務員であり、彼らにとってプロジェクトデザインも重要だが、それ以上に政策と法律にのっとって勤務している訳で、これらの最低限の理解は必須である。

#### 7-2-2 先住民地域に対する理解

アンデス高地地域の生活及び先住民の状況については、第5章、第6章に詳しく記述されているとおり、非常に厳しい環境下にある。近年、先住民の権利や文化が尊重されつつあり、政府の公式文書や政策面にも反映されるようになってきているが、実際のアンデス高地の先住民社会では依然として、先住

民として虐げられてきた歴史や、実社会からの疎外からくる劣等感、自尊心の低さが蔓延っている。それを裏づけるひとつの例が、国勢調査における先住民比率の低さである。2006年のエクアドルの生活状況調査（Encuesta de Condiciones de Vida：ECV）によると先住民人口は、約680,000人で全体の7.1%であるが、エクアドル先住民連盟（Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador：CONAIE）の推計（35%）や米州開発銀行の調査（25%）と照らし合わせても、相当少ない数字である。現地で複数の人々に聞き取りをした結果、多かった回答は、「調査の質問があなたは先住民か？という項目があるが、先住民の人々は今まで受けてきた差別の経験から、Yesとは答えない。また調査員を信頼していない」、「調査の実施場所は、アクセスの良いところを選んでおり、先住民の住む環境の厳しいところには出向かない」というものだった。

このような問題は、政府の政策や制度の変更によって解決できるものではなく、時間をかけて取り組まざるを得ないものであるが、アンデス高地という先住民人口の多い地域で協力実施にあたるうえで、先住民の置かれている状況について最低限の学習はしておくべきであろう。

### 7-2-3 モニタリング・参加型評価の重視

JICAの技術協力プロジェクトの実施手法として一般的なのは、ニーズの抽出→計画策定→実践→振り返りと評価→新たなサイクル、といったプロジェクトサイクルの実践を通じてC/P及び住民の技術習得・定着をめざすものである。パイロットサイトにおけるプロジェクトサイクルの実践と経験の蓄積を通じた開発モデルの提示、とあってよいだろう。今回対象となったエクアドル「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」、ペルー「カハマルカ州小規模農家生計向上プロジェクト」、ボリビア「持続的農村開発のための実施体制整備計画フェーズ2」の3つのプロジェクトも類似したアプローチを取っている。このサイクルに参加型開発の考え方をいかに取り入れていくのか、いかなる手法をもって臨むのかについては、C/Pと協議合意のうえで現場環境に応じて決定すべきものであるが、JICAプロジェクトにおける参加型開発分野の傾向としていえるのは、現状分析から計画立案までにかかる時間と労力に対してその後のモニタリン

グ、振り返り、評価の部分へのかかわりが薄いことである。参加型現状分析へのかかわりは住民の興味を引き出し意識を高めるうえで重要なことであるが、その後のフォローはそれ以上に重要である。特に、住民による活動の振り返りと次のステップを考える機会となる参加型評価まで終えて初めてプロジェクトサイクルが完結する。ここで重要なのは、うまくいかなかったこと、失敗したことからの学びをファシリテーターとして、住民が分析することを促すことである。ここまでフォローして初めて住民はプロジェクトサイクルを実感することになる。当然のことながら、「善く生きる」ためにできることに終わりはなく、新たなプロジェクトサイクルが繰り返されている。

#### 7-2-4 日本の経験と地域リソースの活用

近年の農村開発分野の技術協力プロジェクトの現場では、生活改善運動、一村一品運動、道の駅等、日本の経験が現地教材として活用されつつある。なかでも戦後の農村女性を対象に実施された生活改善運動の経験は、参加型開発のあり方を理解するための教材のひとつとして大変有効であり、かつラテンアメリカの人々の心に訴えるものであることが今までの協力支援を通じて実証されている。参加型開発の視点から重要だと思われるのは、生活改良普及員が果たしたファシリテーターとしての役割、農村女性のグループ作業を通じた改善活動の2点である。特に后者は、これらの改善活動の過程が外部者である生活改良普及員の指示によるものでなく、農村女性が生活のなかから改善課題を認識共有し解決方法を考え、対応策に沿って実施し振り返り反省点を抽出し、新たな課題に取り組むといったプロジェクトサイクルの繰り返しを主体的に取り組んだ実例として大変説得力がある。また、これを側面支援した生活改良普及員のファシリテーターとしてのあり方についても、現在の技術支援の現場にかかわる参加型開発の専門家にとって示唆する点が多々ある<sup>1</sup>。

気をつけなければならないのは、戦後日本と現在のラテンアメリカでは時代も環境も異なることから、生活改善運動をそのまま適用することは現実的ではないとの点である。特に外部からの支援の存在が大きいが、多くの研修

---

<sup>1</sup> 太田 (2004) が詳しく分析している。

員はこの点を十分理解しており、それを織り込んだうえで生活改善の考えを地域に合わせた形で実践している。既に複数の国で生活改善の適用が試みられており、情報共有も行っていることから、プロジェクトへの参加型開発の考え方の適用例として参考になろう。日本の生活改善の考えがラテンアメリカの帰国研修員にどう理解され、どのような形で住民参加促進の現場に生かされているのか、それを現地で語ってもらい普及先を訪れるだけで十分な参加型開発の学習材料となり得る。また、メキシコ、グアテマラ、ニカラグアでは先住民地域での活用事例もあり、スペイン語＋先住民言語でのコミュニケーションを取りながら生活改善の考えが実践されている例もある。

#### 7-2-5 経験の共有の有効活用

参加型開発実践のためのツールのひとつとして、グループ間の経験の共有がある。あるグループが別のグループの活動成果を視察するという単純なものであるが、訪問する側と受け入れる側の双方に生じる責任感と自信という点で、多大なインパクト効果をもたらし得る。同じプロジェクト対象地域で生活していても面識のない住民が視察の機会を通じて知り合い、経験を共有することによって、互いが刺激され新たな活動のための動機づけとなることが多々ある。訪問する側は自分たちの活動と比較しての学びを得ることができ、受け入れる側は自分たちの活動を振り返り、活動をまとめて説明するという訓練になる。また、それを成し遂げること自体が互いの大きな自信となる。

このような場の提供は外部者であるからこそできることであり、住民の気づきを促し自信につなげるためのツールとして有効である。ただし実施にあたっては、外部者であるファシリテーターが訪問の目的、ポイント等を事前説明し、双方にとっての学びとなるべく入念な準備にあたることが求められる。また、プロジェクト実施地域内のみでなく、アンデス高地地域で実施中の複数のプロジェクト間でこのような経験・学びを共有する機会を設定することも、C/P及び住民の活動に対する動機づけを高めるうえで有益であると思われる。

## 7-2-6 ファシリテーター

最後に、上記7-2-1から7-2-5のすべてに関係するファシリテーターとしてのあり方について述べる。

近年、中南米においては、「ファシリテーション」であるとか「ファシリテーター」といった言葉が日常使われるようになってきているが、実際には単なる司会者であったり、特定の意図をもった誘導者であったり傍観者であることが多く、本来の意味で正しく使用されることは少ないように見受けられる。スペイン語でファシリテートするとは「～を容易にする」という意味で、参加型開発の世界では、「実施過程を容易にする」と理解されている。

農村開発のファシリテーターに求められる条件や姿勢については、さまざまなマニュアルや資料が作成されているが、中米でよく知られている米州農業協力機構（IICA）が作成した「参加型開発のための80のツール」によれば、次のとおりである。

### 良きファシリテーターのあるべき姿

- ・参加者と参加者がもつ能力を信じること
- ・信頼される雰囲気をつくり出すこと
- ・我慢強く聞く姿勢をもつこと
- ・ファシリテーター自身の限界を認め、自らが学ぶ姿勢をもつこと
- ・傲慢とは異なる自信をもつこと
- ・意見の押しつけをせず、人の意見を尊重すること
- ・独創的であること
- ・融通性をもって状況に応じて手法を変更すること。必ずしもプログラムに厳格である必要はない。
- ・参加者のやる気、姿勢に十分注意を払い、気づくセンスをもっていること
- ・図式化、文書の平易化をもって参加者に説明ができること
- ・まとめる能力、分析能力を備えていること

出典：Geilfus, F. (2002), 80 herramientas para el desarrollo participativo: Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación, p5 IICA



簡潔に言えば、ファシリテーターは、人と接する際のプロでなければならないということで、議論の背景を理解したうえで人の意見をしっかり聞くこと、複雑な議論でも平易に整理し説明できること、必要なときにははっきりと物事を言うこと、そのタイミングを間違えないことが求められる。どれひとつ理解するのに難しいものはないが、このすべてをワークショップや現場訪問の場で実行できるようになるまでには相応な時間と訓練を要する。国際協力の現場における参加型開発のファシリテーターには、上記の事項に加えて、7-2-1から7-2-5で述べたようなマクロ、ミクロ的な状況も理解していることが不可欠である。

ファシリテーションは、住民と接する際やワークショップを実施する際のみ必要とされるのではなく、相手国政府やプロジェクトのC/Pとの調整が必要な際にも役に立つ。近年のアンデス諸国では地方への開発権限の委譲が進んでおり、地方自治体や中央政府の出先機関が地方レベルでのセクター間連携・調整を求められることが増えてきているが、十分な経験を有している機関は少なく、この分野への支援ニーズは高く、高いファシリテーション能力をもった専門家の派遣が求められている。

本章では、アンデス高地地域における参加型開発協力のあり方について述べた。参加型開発分野への支援協力ニーズは高く、同時にファシリテーション能力の技術移転も期待されている。また、生活改善のように実例を伴った独自の経験も有していることから、日本として優位性のある分野であると思われる。

## 【参考文献】

<日本語文献>

JICA (2009) 『アンデス高地先住民への協力』 客員研究員報告書

JICA (2006): 途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して：『キャパシティ・ディベロップメント (CD), CD とは何か、JICA で CD をどう捉え、JICA 事業の改善にどう活かすか』

太田美帆 (2004) 『生活改良普及員に学ぶファシリテーターのあり方—戦後日本の経験からの教訓—』 JICA 準客員研究員報告書

- JICA (2004a) 『キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック JICA 事業の有効性と持続性を高めるために』
- JICA (2004b) 『開発課題に対する効果的アプローチ 農業開発・農村開発』
- JICA (1995) 『参加型開発と良い統治 (JICA 分野別援助研究会報告書)』
- 水野正巳・佐藤寛 編 (2008) 『開発と農村 農村開発論再考』アジア経済研究所
- 佐藤寛 編 (2003) 『参加型開発の再検討』アジア経済研究所

## 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

ここではアンデス高地農村の課題の分析に基づき、エクアドル、ペルー、ボリビア3カ国政府の農村開発計画の目標である「善く生きる」「生活の質の向上」の達成に向けた農村開発のあり方を提言する。

### 8-1 アンデス高地農村と農家の課題

#### 8-1-1 自然資源の荒廃

##### (1) 土壌浸食

ラテンアメリカ地域は人口増加と無秩序な農地拡大などを背景に、森林破壊と土壌浸食を中心とした自然資源の劣化が世界で最も進んだ地域のひとつであるが、そのなかでもアンデス渓谷地帯は土壌浸食が激しい地帯である。表8-1に示すようにボリビア国アンデス高地の土壌劣化の原因は、過放牧と農地開発や薪炭採集による森林伐採にある<sup>1</sup>。なおアンデス高地のほとんどの小規模農家が役畜として主にウシ、ロバ、収入源及びたんばく質源等としてヤギ、ヒツジなどを飼育しているが、約半年にわたる乾期には緑が枯渇し過放牧の状態になり、植物の芽や根までも食べつくされるため裸地化し、雨や風による土壌浸食が進行する結果を生んでいる。

表8-1 土壌浸食を引き起こす間接要因

国名	過放牧	森林伐採	薪炭過剰伐採	営農活動
ボリビア	63	35	1	1

出典：緑資源機構（2004a）、Degradación de suelos y producción agrícola en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile Y Paraguay; FAO

アンデス高地の土壌浸食の問題は深刻で、写真8-1のようにガリ浸食にまで発展した所も多い。ボリビアのアンデス渓谷地帯を対象にした状況調査によると、表8-2のように「強度」と「やや強度」の浸食程

<sup>1</sup> 緑資源機構（2004a）、（2004b）

度の全体面積に占める割合は約 51%となっている。一般的に、農業生産を持続的に維持するための土壌流亡量の限度は 15t/ha/ 年程度とされているが、これを基準にみると当該地域のほとんどは持続的農業が困難な激しい土壌浸食に晒されている。ちなみに、「やや強度」及び「強度」の年間土壌浸食量 31 ～ 100 t/ha/ 年は、これは土壌の見かけの密度を 1.5g/cm<sup>3</sup> と仮定すると年間 2 ～ 7mm の表土流出に値する<sup>2</sup>。また土壌浸食により有機質含量が多い肥沃な表土が失われると土壌の吸水能や保水力も低下するため、そのことが更なる農業生産性の低下を引き起こしている。このような土壌浸食はエクアドル、ペルーのアンデス高地農村部にも共通した問題であるが、土壌保全工法の普及はほとんど進んでいない。



写真 8 - 1 ボリビア国チュキサカ県（深刻な土壌浸食）

表 8 - 2 ボリビア国アンデス渓谷地帯における土壌浸食程度

段階	土壌浸食の頻度	面積 (km <sup>2</sup> )	構成率 (%)	土壌浸食量の目安 (t ha-1 yr-1)
1	ほとんど浸食されていない	43,413	9.6	
2	軽度	44,497	9.9	10 以下
3	中程度	65,245	14.5	11 ～ 30
4	やや強度	111,543	24.7	31 ～ 50
5	強度	118,112	26.2	51 ～ 100
6	重度	41,870	9.3	101 ～ 200
7	極めて重度	4,019	0.9	200 以上

<sup>2</sup> 緑資源機構（2004b）

		22,243	4.9	
計		450,942	100.0	

出典：緑資源機構（2004b）、CORDECH「Estudio integrado de los recursos naturales del departamento de Chuquisaca-Procesos de erosión」1994

## （2）森林荒廃

森林荒廃も3カ国のアンデス高地に共通する問題となっており、この荒廃は森林が有する①生物多様性、②環境保全、③土砂災害防止／土壤保全、④水源涵養、⑤快適環境形成、⑥保健・レクリエーションなどの文化、⑦物質生産という多面的な機能<sup>3</sup>の著しい低下につながっている。その問題が深刻なボリビア国チュキサカ県北部地域の場合、写真8-2に示すように流域のほとんどが禿山となっており、その結果、土壤浸食だけではなく保水力低下による洪水と渇水問題も深刻化し、子供達が数時間掛けて水汲みに行かざるを得ない状況を生んでいる（写真8-3）。また森林資源減少による薪炭材不足も深刻で、エクアドル国チンボラソ県9集落の農家を対象とした調査では、その約30%が10年前と比較し採集に要する時間が増加、44%が採集に往復2時間以上を要すると回答している。



写真8-2 ボリビア国チュキサカ県の荒廃した流域



写真8-3 ボリビア国チュキサカ県（水汲みは子どもたちの仕事）

このようなアンデス高地の森林荒廃は、スペイン植民地時代の略奪的

<sup>3</sup> 太田猛彦（2004）

開発に起因する。例えばボリビア国チュキサカ県北部の場合、昔は在来種で覆われていた流域が数百年間続いた製錬薪炭用などの伐採を嚆矢に著しく荒廃したといわれている。また半乾燥地のため自然再生力が弱いことや本格的な植林事業が実施されてこなかったことがこの状況に拍車をかけたといえる。

### 8-1-2 低い農業生産性

土壌浸食を主因のひとつとする低い農業生産性もアンデス高地に共通した課題である。表8-3に示すようにエクアドル国チンボラソ県の場合、小規模農家の主要農産物であるジャガイモの平均単収は世界平均の23%、コムギ13%、トウモロコシ37%、ペルー国カハマルカ州の場合、ジャガイモ62%、コムギ33%、トウモロコシ15%、ボリビア国チュキサカ県の場合、ジャガイモ31%、コムギ27%、トウモロコシ27%と非常に低い値にとどまっている。

表8-3 アンデス高地小規模農家の主要作物生産量の比較（単位：t/ha）

	エクアドル国 チンボラソ県	ペルー国 カハマルカ州	ボリビア国 チュキサカ県	世界平均
ジャガイモ	4.0	10.9	5.5	17.7
コムギ	0.4	1.0	0.8	3.0
トウモロコシ	1.9	0.8	1.4	5.2

出典：MINAG（2010）、INE（1997）、FAOCAST（2009）

なおこの低い農業生産性は、土壌浸食に加え、①相続のための所有地細分化による土壌肥沃度の回復を待たない農地利用、②アンデス高地特有の気象条件により土壌内の有機物分解速度が遅く地力回復するまでに長時間を要するなどの要因で深刻化しており、エクアドル国チンボラソ県175戸の農家に対するアンケート調査でも、その94%が10年前と比較すると単収が減少したと答えている。

### 8-1-3 低い収入と貧困のスパイラル

エクアドル国チンボラソ県を含む4県の約1,200農家を対象としたアン

ケート調査結果によると、表8-4に示すように農家数の約半分を占める平均所有面積1.27haの小規模農家の平均月収は約220米ドルと低く、またそのうちの約77%が出稼ぎによるもので農牧業収入は約17%にしかすぎない。なおこの出稼ぎ収入率の高さは裏返すと若者を中心とする人材流出の深刻さを物語っていると見え、この状態が続けば担い手不足など農村の将来にとって致命的な問題につながる事が予想される。

表8-4 小規模農家の月収とその内訳

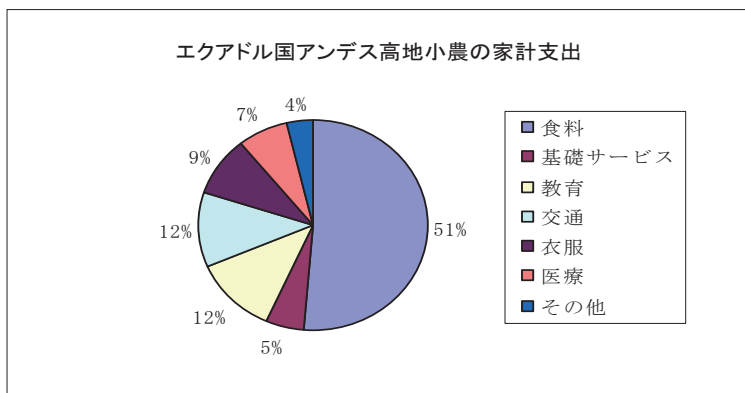
農家の割合 (%)	平均所有面積 (ha)	収入 / 月 (米ドル)					収入計
		農業	畜産	出稼ぎ (国内)	出稼ぎ (海外)	その他	
47	1.27	23.2 (10.5%)	15.0 (6.8%)	163.4 (74.2%)	5.9 (2.7%)	12.8 (5.8%)	220.4

出典：JICA (2010) を基に筆者作成

また図8-1に示すように、約220米ドルと低い月収の51%が食料購入に充てられ、教育へは約12% (26米ドル) とわずかな支出にとどまっております、このことがチンボラソ県の54%と低い初等教育終了率<sup>4</sup>に直結していると推定される。なおボリビア国アンデス高地農村部人口の約80%を占める先住民の場合、初等教育終了率は約35%とさらに悪化し、そのことが9歳から11歳の約3分の1が働いているという高い児童労働率の問題につながっている<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> INEC (2001)

<sup>5</sup> Gillette (2006)



出典：JICA（2010）を基に筆者作成

**図 8-1 エクアドル国アンデス高地小規模農家の費目別家計支出割合**

さらに、アンデス高地農村部先住民のこのように低い教育レベルの問題は、表 8-5 に示すようにセクター、性別を問わず非先住民と比較すると約 46～64%にしかすぎない低収入という負の連鎖を生じさせている。

**表 8-5 ポリビアにおける先住民、非先住民間の  
収入（ポリビアーノ / 月）の比較**

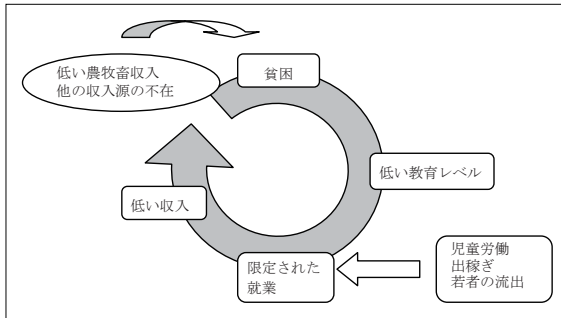
	先住民		非先住民	
	男性	女性	男性	女性
平均収入（月収）				
フォーマル・セクター	1,227.1	816.2	2,082.7	1,284.5
ノンフォーマル・セクター	499.2	252.1	878.7	551.7

出典：Gillette（2006）＜原資料 Mecovi（2002）＞

以上述べてきた状況は、図 8-2 の「アンデス高地小規模農家を取り巻く貧困のスパイラル」で表すことができる。すなわち、低い農牧畜収入など集落での低収入が教育レベルの低さや児童労働、出稼ぎ及び若者の流出に結びついているが、都市などへと「場を移動」しても教育レベルが低いため日雇い労働など限定された低収入の就労機会にしか恵まれず、世代を超えた貧困



の再生産だけが生じる結果となる。よって、この貧困のスパイラルを断ち切るためには、まずは農村部での生計向上が重要だといえるのである。



出典：筆者作成

図 8-2 アンデス高地小規模農家を取り巻く貧困のスパイラル

なおこの貧困問題は、住民の栄養・健康面にも大きな影響を及ぼしており、例えばボリビア国チュキサカ県北部 8 村の場合、表 8-6 に示すように 5 歳未満児死亡率（出生 1,000 人当たり）は 74 から 117 と、ラテンアメリカ・カリブ地域全体の 23 と比較すると非常に大きい<sup>6</sup>。一方、生活環境も、大半の村の電化率は約 25%以下で上水整備率も 20%以下の村もあるなど厳しい状況がうかがえる。また当該地域小規模農家を対象としたアンケート調査では、約 55%が 10 年前よりも生活水準が低下したと答えている。

表 8-6 ボリビア国チュキサカ県北部 8 村の 5 歳未満児死亡率と電化率

村名	5 歳未満児死亡率 (出生 1,000 人当たり)	電化率 (%)	上水整備率 (%)
Yotala	75	53	71
Poroma	110	4	19
Zudañez	84	25	48
Presto	117	10	31
Mojocoya	78	26	27

<sup>6</sup> OPS/OMS (2009)

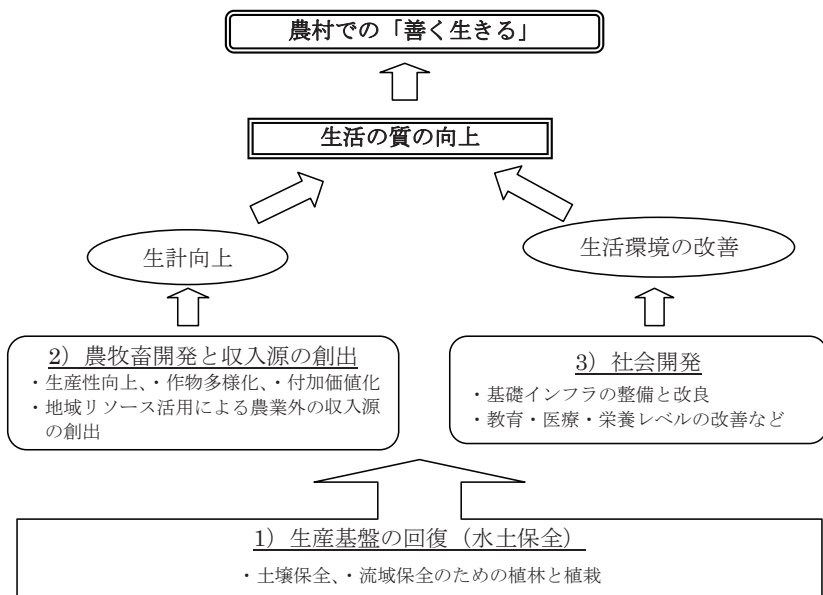
Icla	97	12	66
Tarabuco	104	22	55
Yamparaez	74	39	50

出典：OPS/OMS（2009）

## 8-2 「善く生きる」に向けた体系的な農村開発

上述したような状況の下、エクアドル、ペルー及びボリビア政府の農村開発計画では「善く生きる」「生活の質の向上」が目標として掲げられているが、アンデス高地農村部でその目標を達成するためには、前述の現状から判断すると図8-3に示す「生産基盤の回復（水土保全）」をベースとし、「生計向上」に向けた農牧開発と収入源創出、「生活改善」に向けた社会開発を両輪とする体系的な農村開発が必要となる。従来多くみられた単独セクターによる対症療法的事業で負のスパイラル化した同地農村部の貧困問題を断ち切ることは難しい。なおこの体系的な農村開発のためには、地元住民の主体的な参画のみならず政府主導による大規模な投資も必要となる。

この「善く生きる」の実現により、貧困削減だけではなく集落の担い手の定着を図ることが、地域の活性化のみならず食料生産、国土の保全、水源涵養など農村が有する多面的な機能回復を通じた国の発展のためにも不可欠といえる。



出典：筆者作成

図 8-3 「善く生きる」の達成に向けた体系的な農村開発

なおこの体系的な農村開発を構成する各コンポーネントの詳細は、次のとおりである。

### 8-2-1 生産基盤の回復（水土保全）

ペルーで 1990 年半ば以降実施された「国家流域管理・土壌保全計画 (PRONAMACHCS)」などの例はあるものの、ほとんどの場合、当事者である農家及び当該政府などが生産基盤である「水土資源」の劣化にあまり危機感を抱かず放置してきたことが、アンデス高地農村部の貧困問題をここまで悪化させてきたといえる。土壌保全や植林などを通じた水土保全、すなわち、生産基盤の回復が農村での「善く生きる」への出発点なのである。

#### (1) 土壌保全

土壌保全の手法は土木的、営農的なものに大別できる。土木手法としては、テラス工法、石積み工、浸透溝、土塁、営農的手法としては等高

線栽培、深耕、マルチ、不耕起栽培などがある。手法は各地域の自然や営農状況などに応じ選択することが望ましいが、傾斜度が強い所ではテラス工が適切な対策のひとつといえる。なおボリビア国チュキスカ県北部の JICA 農村開発プロジェクト「持続的農村開発のための実施体制整備計画フェーズ 2」の事例では、各農家だけの力だけでは難しいテラス造りも農民グループ活動をもってすれば、スコップ、ツルハシ、一輪車などの道具さえあれば割と簡単にできることが確認されている(写真 8-4)。なおオランダ国開発ボランティア (Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo) の支援によりエクアドル国チンボラソ県グアモテ (Guamote)、ティクサン (Tixan) で実施された土壌保全の結果分析では、土壌浸食を軽減させるために柵工・テラス工、植林、アグロフォレストリーを導入した農地でジャガイモ、ソラマメ、オオムギなどを栽培した場合、浸食防止を施していない農地と比較すると 2 年目以降に純益の増加が認められ、アンデス高地では農業生産性向上を目的に農地に土壌浸食対策を行うことで農作物の収益性は向上すると結論づけている。



写真 8-4 農民グループが整備したテラス

## (2) 植林などによる流域保全

3カ国のアンデス高地農村部の流域荒廃は、地域によっては水資源枯渇など住民生活を脅かす危機的なレベルにまで達している。しかし政府、ドナー、NGO などによるこれまでの植林は単発事業の繰り返しで、流域機能回復に必要な面的広がりをもつに至っていない場合が多い。日本

でも過去の長年にわたる森林の過度利用により 100 年前には全国に禿山が多数存在し土砂災害や洪水などが頻発していたが、明治中期以降、国を挙げての緑化事業が行われてきて、森林はいま数百年ぶりの豊かな緑で覆われているという歴史をもつ<sup>7</sup>。エクアドル、ペルー、ボリビア 3 カ国の状況は相当深刻だが、政府が主導し国を挙げての植林事業を実施すれば、回復の余地は十分にあると思われる。ただし現状をそのまま放置してしまうと、土壌浸食の進行による表土不足で苗の活着が困難となるので、本格的事業への早期着手を必要とする。また植林事業の成功に不可欠な長期的かつ計画的な取り組みに向け、住民による苗畑管理運営システムづくりなども行われることが望まれる（写真 8－5）。なお成果発現まで長い時間を要する植林事業への地元の関心は低い場合が多いので、アグロフォレストリーや収入源としての植林の導入など住民のインセンティブを高める方法も合わせて検討することが重要といえる。また「水土保持」についての啓蒙活動を通して、住民の「植林の大切さ」に対する理解を深めていくことも政府をはじめとする関係組織の役割のひとつといえる。



写真 8－5 ボリビアの JICA プロジェクト「持続的農村開発のための実施体制整備計画フェーズ 2」の対象集落住民が実施した荒廃地での植林の状況

<sup>7</sup> 太田猛彦（2004）

### 8-2-2 農牧畜開発と収入源創出

アンデス高地農村部での「善く生きる」に向けての前提条件は、集落における収入の増加にある。その増加がない限り、現金収入を得るための人材流出に歯止めをかけることができず、集落の衰退は続くこととなる。集落での収入を増やす方法としては、①生産性向上、換金作物振興、産品付加価値化などを通じた農牧業収入の増加、②地域リソースの活用による農業外の収入源創出がある。また収入向上への他の要件として市場アクセスと流通の改善が挙げられるが、その前提条件は農家の組織化を通じた共同出荷体制並びに道路等のインフラ整備にあるといえよう。また政府の普及機能が低下している現在、農家への技術普及のあり方や手法も検討すべき事柄であるが、各地で成果が出ている「農民学校」は有効な手法として評価できる。なお収入源創出については、JICAが開発途上国で推進している「一村一品運動」が参考となろう。「一村一品運動」は、1970年代の後半に日本の大分県で始まった「地元の価値ある資源を発見し、住民の主体的な取り組みにより特産品を生み出していく地域振興運動」で、成功のポイントは人材育成と住民を主役とした活動にあるといわれている。

他方、栽培作物数減少にみられる多様性の欠如により、気候変動リスクなどに対する脆弱性が高まっていることもアンデス高地農業が抱える問題である。例えばエクアドル国2県4村の場合、貨幣経済の浸透でより販売し易いものより収量の多いものへと生産が特化された結果、20年以上前まで6～7種類栽培されていた作物は現在2～3種類へと減少していると報告されている。なおこの脆弱性克服へ向けた手段のひとつは、エクアドルで開始された伝統的農業の継承者であるChacarero（篤農家）のもつ技術の普及による多様性の回復にあるといえるであろう。

### 8-2-3 社会開発

アンデス高地農村部に共通した生活環境の悪さは低収入の問題と相まって地域によっては「人間の安全保障」の問題の域にまで達しており、その改善に向けては基礎インフラの整備、教育（識字教育、収入源創出に向けた職業訓練、環境教育など）、医療、栄養の改善など広範な社会開発を必要とする。なお遠隔地に点在するアンデス高地集落を対象に外部者が長期的な支援を行

うことは難しいので、例えば保健・栄養面を指導できる保健プロモーターを  
集落内で養成するなど、住民の自立発展の基礎づくりにも留意することが開  
発の持続性の観点からみても重要だと思われる。また生活環境の改善では、  
戦後日本が取り入れた「農村の生活改善手法」が参考となろう。1948年に  
農村の衣食住、保健衛生、家庭管理の改善を目的に始まったこの「生活改善」  
事業では、かまど・台所の改善、保存食作り、野菜栽培、家計簿記帳、水の  
消毒などの活動が生活改良普及員の指導の下で行われ、日本農村の生活改善  
に大きなインパクトを与えたとされる<sup>8</sup>。

### 8-3 転換期の農村開発パラダイム

アンデス高地ではこれまで多くの農村開発事業が政府、ドナー及びNGOな  
どにより実施されてきたが、農家の状況はあまり改善されておらず地域によっ  
ては貧困問題がより深刻化している。この状況の改善に向け、より効果的な開  
発への新たな取り組みが現在各国で始まっている。ここでは、そのような転換  
期あるアンデス高地農村部開発のさらなる進展に向けたパラダイムについて提  
言する。

#### 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

これまでのアンデス高地農村部における開発は、水土保全という生産基盤  
の回復という最も大切な点には焦点があてられず、食料生産、インフラ整備  
など特定の分野や単独セクターに偏ったものが多かったため、貧困問題に対  
して有効な成果を上げることができなかつたと言っても過言ではない。エク  
アドル国チンボラソ県では、「農村の貧困問題に対し過去40年間で8億ドル  
が投入され、NGOだけでも240にも上る数々の組織が活動してきたが、貧  
困状況は改善していない」との反省が声が出ているが、この背景にも上記の  
ような開発スタイルの問題が潜んでいると思われる。

スパイラル化しているアンデス高地農村部の貧困問題を解決し「善く生き  
る」を実現するためには、生産基盤の回復をベースとし、「生計向上」に向

---

<sup>8</sup> 太田美帆 (2004)

けた農牧開発と収入源創出、「生活改善」に向けた社会開発を両輪とする体系的な農村開発が必要となる。この開発で集落での収入を増やし、住民の生活環境を改善し、「善く生きる」を実現することが、人材流出に歯止めをかけ農村部の活性化を達成する道である。

### 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

一般に、市場経済の理論が優先される現代において、農業・農村の価値・機能は経済的な側面から一面的にとらえられる傾向が強い。しかし、現実の農業・農村は、例えば国土の保全、水源涵養、自然環境の保全、伝統文化の伝承など、経済的側面にとどまらない多様な価値を含んでいる。したがって、そうした多様な側面すなわち多面的価値を踏まえた総体としての農業・農村をとらえることが必要である。日本の場合、戦後日本経済の展開のなかで「経済価値」から「生態環境価値」「生活価値（社会的・文化的価値）」へと、農業・農村に対する価値観及び期待する役割（機能）は多元化・重層化し、1999年の「食料・農業・農村基本計画」において「食料の安定供給の確保」と並ぶ基本理念として「多面的機能の発揮」が位置づけられ、「農村で農業生産活動が行われることより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない」と規定されている<sup>9</sup>。

国民生活及び国民経済の安定にもつながるこの「農村の多面的機能の維持」のためにはその担い手が不可欠だが、その前提条件は前述の農村での「善く生きる」の実現にある。すなわち体系的な農村開発を通して「善く生きる」を実現し担い手が定着することは、当該地の発展のみならず、農村の多面的機能の保全による国民生活及び国民経済の安定にとっても非常に重要なことなのである。

### 8-3-3 自立発展をめざした住民中心型開発

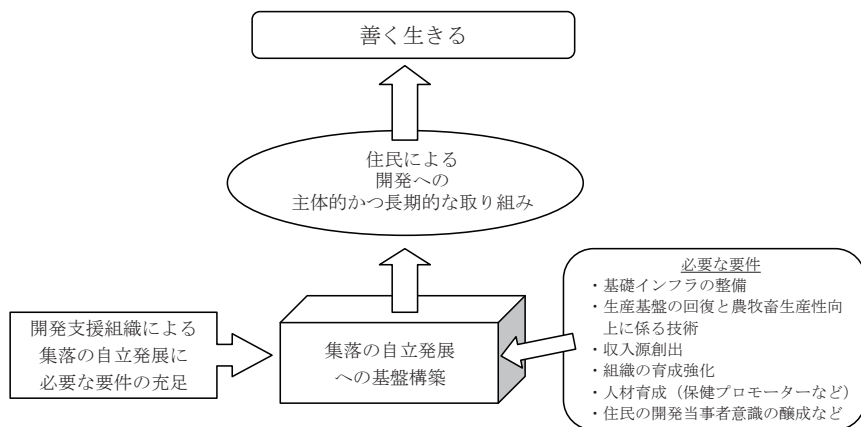
1980年以降の農村開発の主流は受益者参加型であるが、その実態は本来

---

<sup>9</sup> 若原（2010）



の理念からかけ離れ、住民はニーズと労働力などの提供者の立場にとどまり、開発自体は外部者を中心に実施される表層的な参加型の場合が多い。そのためか、アンデス高地農村部での過去の開発事例をみても、住民の当事者意識も醸成されず援助依存体質だけが残り、プロジェクトの終了で全活動が停止するという結果が散見される。この状況を是正するためには、住民が真の開発主体者として計画、実施、モニタリング、評価という一連の事業サイクルに携われる「住民中心型開発」へと今後シフトする必要がある。



出典：筆者作成

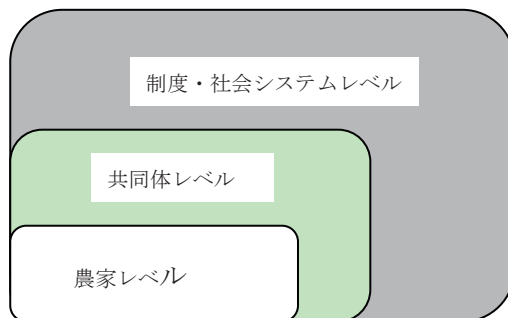
図 8-4 住民の自立発展に向けた開発支援のあり方

また「受益者のニーズ」に基づき実施される参加型開発のもうひとつの問題は、計画内容が農家の知見・経験・考えの枠内にとどまり対処療法的なものに偏りやすい点にある。この点の改善に向けては、地域社会のアクター（農家、行政府、他関連組織など）間の知見や意見の交換の場も取り入れ、より広い観点から計画策定を行う仕組みを考えていく必要がある。なおこの「住民中心型開発」における政府、ドナー、NGO などの支援者の役割は、基礎インフラの整備、生産基盤の回復と農牧畜生産性向上に係る技術の普及、収入源創出、組織の育成強化、保健プロモーターなどの人材育成、住民の開発当事者意識の醸成などを通じた「集落の自立発展への基盤づくり」にあると

いえる。構築された基盤の下で、「善く生きる」の実現に向け住民が主体的かつ長期的に開発に取り組むことが、集落が遠隔地に点在しているため外部者による継続的な支援が難しいアンデス高地農村部の発展に向けた最も効果的な方法である（図8-4参照）。

#### 8-3-4 持続的開発に向けたアクターの能力開発

従来の農村開発が持続性に欠けた一因は、事業実施に焦点が置かれ、関係者、関係組織のキャパシティ・ディベロップメントへの配慮に欠けていた点にもある。刻々と移り変わる社会経済状況が農村問題に直接的な影響を与えている現在、関連アクターの問題対処能力の向上なしに農村の発展は望めないとと言っても過言ではない。よって今後の農村開発では図8-5に示す3層のキャパシティ・ディベロップメントにも十分に留意し、関係者、関係組織の問題解決能力の向上を図る必要がある。農家レベルでは技術面を中心とした能力開発、共同体レベルでは組織強化、社会システムレベルでは地方政府をはじめとする関連組織の能力強化と事業の持続性に向けた制度づくりがその焦点となる。また従来の開発事業が期待された効果を生まなかつた主因のひとつは、国によっては恒常化した政権交代ごとの大幅な人員の入れ替えに象徴される非効率性にあり、政権交代に左右されない持続的な開発事業体制構築に向けた行政府での条例制定などを伴う「制度づくり」は、アンデス高地農村部開発を成功に導くための必須条件のひとつといえる。



出典：JICA（2006）を基に筆者作成

図8-5 3層のキャパシティ・ディベロップメント

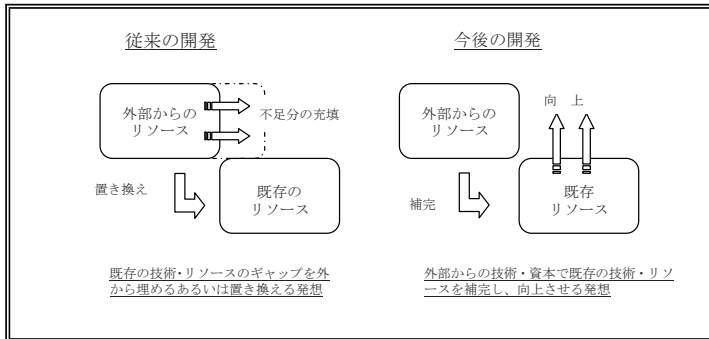
### 8-3-5 地域既存のリソースと外部リソースのベストミックス

地域既存のリソースを軽視したことが、従来の農村開発で成果が発現しなかった主因のひとつであるという反省がエクアドルで出始めている。各地の風土と歴史のなかで育まれてきた技術、人、制度などの地域既存のリソースの尊重と活用抜きに、開発事業の成功を期待することは難しい。図8-6に示すように、従来の農村開発では対象地域の既存のリソースの不足分を外部から充填あるいは置き換えるという発想の事業が多かったといえるが、今後は既存のリソースを外部から補完し既存の技術・リソースそのものを向上させるという発想、すなわちそれらのベストミックスにより、効果と持続性に富む開発をめざすことが求められる。

このベストミックスで顕著な営農改善を達成した事例をボリビアポトシ県テコヤ地区にみることができる。この地区は土壌浸食が進んだ国内で最貧困なアンデス渓谷地帯に位置しているが、集落代表者が1983年にペルー国マチュピチュでの視察研修でインカ時代からの傾斜地農業、水管理、テラス造りの重要性を学んだことを契機に、営農改善が緒に就いた。視察研修後、集落を挙げてのテラス造りを行い、その後1988年から99年にボリビア政府がUNDPなどの支援を受けて実施した「緊急復興灌漑プロジェクト」で灌漑施設が改修された。現在では同プロジェクトで導入された野菜栽培がテラス農地で周年行われており、多くの農家が自家用車をもつなど農家所得は周辺集落と比べると格段に高い。この灌漑施設改修は緊急対策事業ということで、事業計画策定から実施まで受益者主導で行われてきたが、その活動で中心的な役割を果たしたのが、この地区にインカ時代から続くアイユと称される共同体統治機構であり、今もそのアイユの機能や規範を活用しながら受益者農民全員参加による施設維持管理や水管理が行われている<sup>10</sup>。

---

<sup>10</sup> 大上 (2011)



出典：JICA（2006）を基に筆者作成

図 8-6 従来の開発と今後の開発における技術の活用のあり方

### 【参考文献】

<日本語文献>

- 大上安定(2011)『ボリビアにおける水土保全活動の成功要因についての一考察』  
農業農村工学会誌、Vol.79/No.2
- 太田美帆（2004）『生活改良普及員に学ぶファシリテーターのあり方—戦後日本の経験からの教訓—』JICA 準客員研究員報告書
- 太田猛彦（2004）『21世紀における日本の森林と山岳地の管理について』地学雑誌 113（2）203-211
- JICA（2006）：途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して：『キャパシティ・ディベロップメント（CD），CDとは何か、JICAでCDをどう捉え、JICA事業の改善にどう活かすか』
- JICA（2010）『エクアドル国シエラ地域における貧困削減のための小規模農家支援体制再編計画調査ファイナルレポート』
- 緑資源機構（2004a）『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』
- 緑資源機構（2004b）『農地・土地浸食防止対策実証調査』
- 若原幸範（2010）『農業・農村の多面的価値と地域づくり』Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers

<外国語文献>

FAO (2009), FAOCAST

Gillette Hall y Harry Anthony Patrinos (2006), Pueblo Indígenas, Pobreza y  
Desarrollo Humano en América Latina 1994-2004, Banco Mundial

INE (1997), Encuesta Nacional Agropecuaria, Instituto Nacional de Estadística,  
Bolivia

INEC (2001), Censo Nacional, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ecuador

MINAG (2010), Sub Región Cajamarca, Ministerio de Agricultura, Perú

OPS/OMS (2009), Índice de Salud Munincipal 2009, Bolivia, Organización  
Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud

