

パラグアイ共和国
イタプア県・カアサパ県における
テリトリアル・アプローチ実施体制強化のための
農村開発プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成 23 年 1 月
(2011 年)

独立行政法人国際協力機構
農村開発部

農村
J R
11-106

パラグアイ共和国
イタプア県・カアサパ県における
テリトリアル・アプローチ実施体制強化のための
農村開発プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成 23 年 1 月
(2011 年)

独立行政法人国際協力機構
農村開発部

序 文

日本国政府は、パラグアイ共和国の要請に基づき、「イタプア県・カアサパ県におけるテリトリアル・アプローチ実施体制強化のための農村開発プロジェクト」を実施することを決定しました。

これを受け独立行政法人国際協力機構は、2010（平成22）年11月6日から11月26日まで詳細計画策定調査を実施しました。当機構は、パラグアイ共和国政府の意向を聴取するとともに現地調査の結果を踏まえ、協力事業の実施に関する合意文書を署名・交換しました。

本報告書は、同調査の協議結果、評価結果を取りまとめたものであり、今後プロジェクトの実施にあたり広く活用されることを願うものです。

終わりに、本調査実施にご協力とご支援を頂いた関係者の皆様に対し、心から感謝の意を表します。

平成23年1月

独立行政法人国際協力機構
農村開発部長 熊代 輝義

目 次

序 文

目 次

プロジェクト位置図

プロジェクト概要図

プロジェクトの戦略（図）

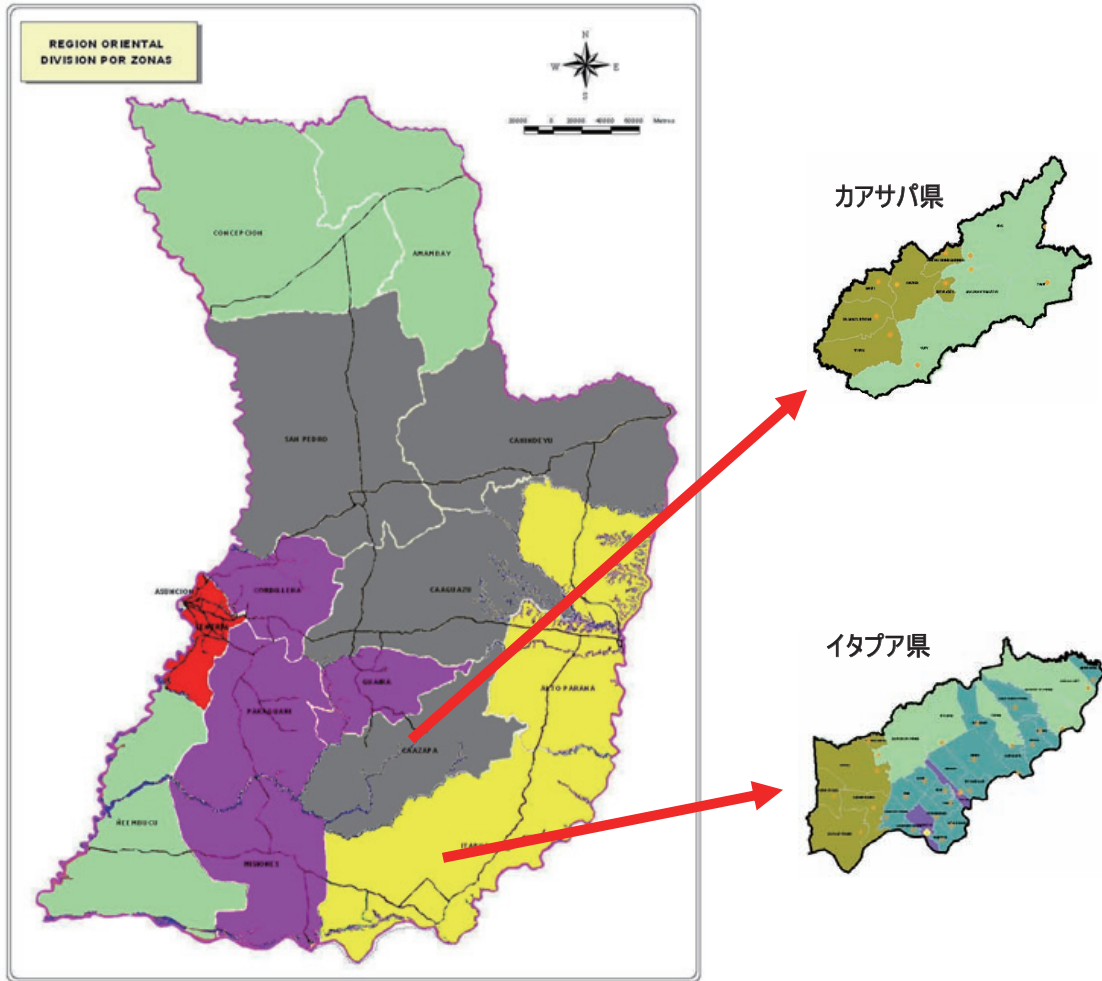
事業事前評価表

第1章 詳細計画策定調査団の派遣	1
1-1 調査団派遣の経緯と目的	1
1-1-1 協力の背景	1
1-1-2 調査団派遣の目的	1
1-2 調査団の構成	2
1-3 調査日程	2
第2章 調査結果の要約	3
2-1 プロジェクトの戦略	3
2-2 プロジェクトの枠組み（案）	3
2-2-1 案件名称	4
2-2-2 プロジェクト目標	4
2-2-3 対象裨益者	4
2-2-4 プロジェクト実施期間	4
2-2-5 プロジェクト運営管理	4
2-3 評価5項目	5
2-3-1 妥当性	5
2-3-2 有効性	5
2-3-3 効率性	6
2-3-4 インパクト	6
2-3-5 持続性	7
2-4 プロジェクト開始前に必要な事項	7
2-5 その他	7
第3章 団長所感	8
3-1 「テリトリアル・アプローチ」にいかに取り組むか	8
3-2 「小農自立化支援プログラム」におけるプロジェクトの位置づけ	8
3-3 農牧省のキャパシティ	9
3-4 案件開始までの準備	9

第4章 地域開発 / 経済における考察	11
4-1 マクロ経済動向と家族農業	11
4-1-1 高い脆弱性の下で活況を呈する経済	11
4-1-2 高い不完全就学率と硬直した労働市場	11
4-1-3 「家族農業」とテリトリアル・アプローチ	12
4-1-4 貧困と格差	13
4-2 官民連携 (PPP)	15
4-2-1 政府の効率と能力	15
4-2-2 民間ローカル人材・組織の活用	16
4-2-3 今後の留意事項	17
4-3 テリトリアル・アプローチの正統性	17
4-4 テリトリアル・アプローチの優位性	18
4-5 経路依存と制度改革	19
第5章 ジェンダー視点からの検討	21
5-1 ワークショップへの参加及び女性参加者・関係者への聞き取りを通じた調査結果	21
5-2 ジェンダー視点からのプロジェクトへの提言	22
第6章 本プロジェクト実施にあたっての補足	23
6-1 パラグアイにおける小農の実態概要	23
6-1-1 パラグアイにおける小農自立化支援の概要	23
6-1-2 パラグアイ農業政策	23
6-2 関連開発調査 (EDRIPP) の結果	24
6-2-1 小農自立化支援プログラム	24
6-2-2 EDRIPP における2つのコンセプト	24
6-2-3 EDRIPP におけるマスタープランの全体像	28
6-2-4 阻害要因分析の結果	30
6-2-5 個別戦略の策定と4つの視点による順位づけ	31
6-2-6 各戦略の実施体制	32
6-2-7 農牧省が中心的な役割を果たす大戦略と個別戦略 (例)	33
6-3 テリトリーレベルにおける事業実施のための留意事項と準備プロセス	36
6-4 テリトリーレベルにおける準備作業及びその結果	38
付属資料	
1 日程表	43
2 PDM (和)	45
3 TPO (和)	48
4 合同調整委員会	52
5 テリトリー別 WS 結果	53
6 参考資料	57

6-1	ミニッツ（西語）	57
6-2	各テリトリーのメインアクターリスト	83
6-3	面談録	84
6-4	R/D（英語、西語）	98

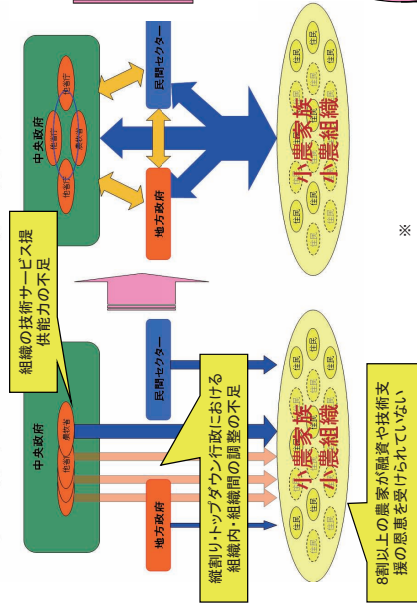
プロジェクト位置図



県名	テリトリー名	構成する市（行政区）
カアサパ県	Abaí	Abaí, General Higinio Morino, San Juan Nepomuceno, Tavaí
	Caazapá	Caazapá, Buena Vista, Dr. Moisés Bertoni, Maciel
イタプア県	Colonias Unidas	Bella Vista, Hohenau, Obligado, Capitán Miranda, Fram, Jesús, La Paz, Pirapó
	Yatytay	Natalio, San Rafael de Paraná, Edelira, Yatytay, Itapúa Poty

＜プロジェクト概要図＞

＜従来の農村開発アプローチ＞ <新たな農村開発アプローチ＞



※

農村開発の枠組みの比較

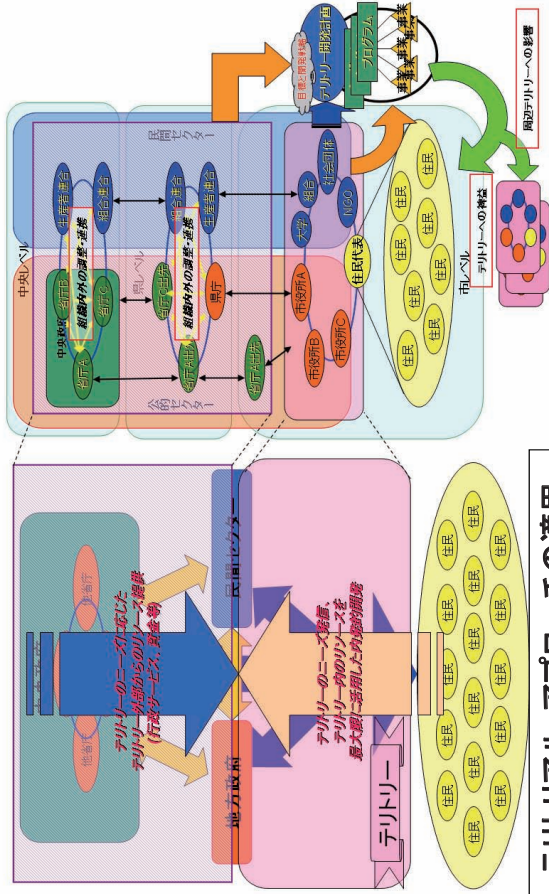
	従来の枠組み	EDRIPPの提案する枠組み
目的	農業所得の向上	複数の次元、マルチセクターの取り組みによる農村部の所得や競争力向上
アプローチ	セクター別 トップダウン	テリトリー別 ボトム・アップ タウン・トゥタウン
メカニズム	様々なレベルの関係者間での調整がない 開発活動の実施	関係組織、アクター間の活動の調整や投資の集束を向上させるための、地域の実施能力の向上(公共・民間)
開発の主体者	政府、農業者と牧畜業者(主に小農家族と小農組織)	行政(3つのレベル: 中央、県、市)、ローカルアクター(住民組織、民間組織、大学、NGO等)

※EDRIPP: 「小農支援のための総合的農村開発計画」(2009.2~2011.8)

パラグアイ共和国イタプア県・カアサパ県におけるテリトリアル・アプローチ実施体制強化のための農村開発プロジェクト

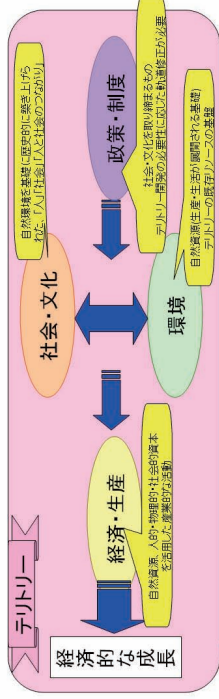
実施期間: 5年間

＜テリトリアル・アプローチを適用した新たな農村開発アプローチ＞

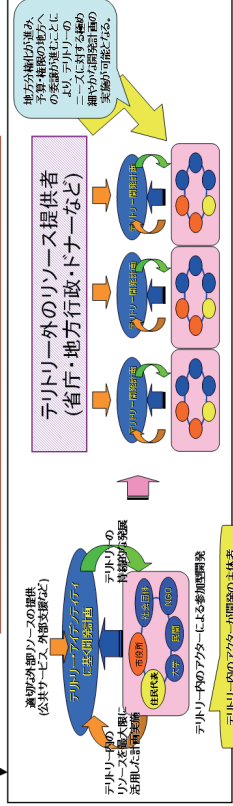


テリトリアル・アプローチの適用

テリトリーごとに特徴が異なる(テリトリー・アイデンティティ)



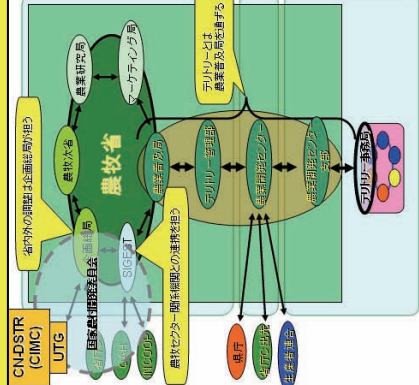
「テリトリー」の持続的な発展



＜プロジェクトの戦略＞

② 組織(制度)及び組織間の連携メカニズムの確立

成果2 中央・県・市レベルで、参加型のテリトリリー運営管理を支援する関係組織間の調整・連携メカニズムが改善され、各組織の能力が強化される。



③ 人的リソースの育成(中央・県・市・テリトリリーレベル)

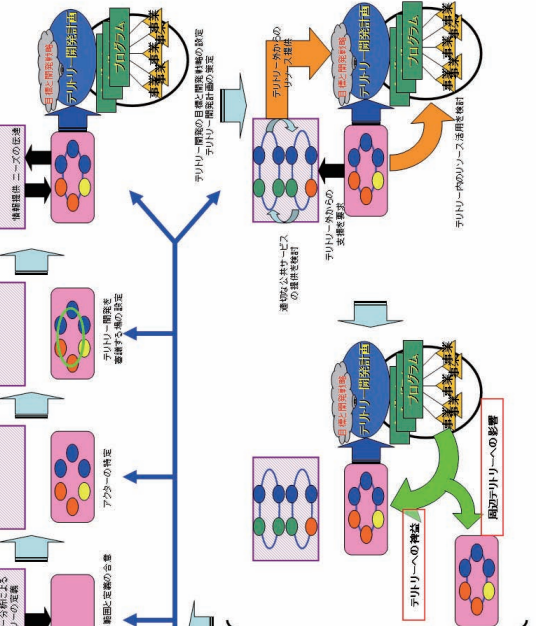
成果3 官民の中央・県・市レベルの各段階で参加型のテリトリリー運営管理に必要な人的資源が強化される。



① テリトリリー開発戦略及び開発計画の策定と実施

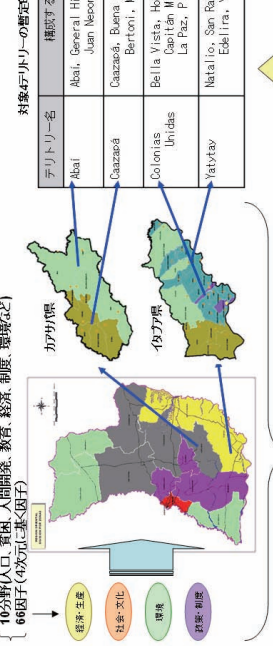
成果1 各テリトリリーにおいて、参加型かつ包摂的な方法でテリトリリーにおける開発を推進する場が強化される。

成果4 テリトリリー開発戦略及びプログラムが策定され、実施される。



本プロジェクト開始時におけるテリトリリーの定義

{ 10分野(人口、貧困、人間開発、教育、経済、制度、環境など) 60因子(40因子に基く因子)



テリトリリー名	構成する市(行政区)
Abal	Abal, General Higinio Morfín, San Juan Neocacero, Tavel
Cauzasá	Cauzasá, Buena Vista, Dr. Moisés Bertoni, Michel
Colonias Unidas	Bella Vista, Hohenau, Obiligado, Capitán Miranda, Fram, Viesus, La Paz, Piraso
Yatray	Natalis, San Rafael de Parandá, Edelira, Natray, Itz'abal Poly

リ源支援のための特種な農村開発計画(EDRIPP)における県レベルのクラスター分析

「バグアア・国の政務上のテリトリリーの定義(暫定) = 同一県内の市行政区は、設置単位として区々のため」

参加型のテリトリリー運営管理システム

参加型のテリトリリー運営管理システムによる農村開発事業の手法と関係制度の調整・連携メカニズムが形成され、各テリトリリーにおける開発目標の達成が確認される。

上位目標
参加型のテリトリリー運営管理システムが中長期的な国家戦略として定着する
+
テリトリリーの社会経済指標の改善

プロジェクト目標
対象4テリトリリーにおける実施

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：2011年8月3日

担当部・課：農村開発部畑作地帯第一課

1. 案件名

国名：パラグアイ共和国

案件名：

(和) イタプア県・カアサパ県におけるテリトリアル・アプローチ実施体制強化のための農村開発プロジェクト

(英) Rural Development Project for Strengthening of Territorial Management System in Itapua and Caazapa

2. 協力概要

(1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述

パラグアイ共和国（以下、「パラグアイ」と記す）政府は、貧困格差問題の是正に向け、セクター別（縦割り）かつトップダウンの行政による開発アプローチから、地域単位の開発アプローチへの転換を進めるべく、政策・制度、経済・生産、社会・文化、環境の4つの視点からみて共通性の高いと思われる地域を「テリトリー¹」として設定し、それぞれの「テリトリー」の開発ニーズとその優先度に応じて、セクター横断的に開発を進める「テリトリアル・アプローチ²」を適用した新たな農村開発アプローチの実施体制構築を進めている。

本プロジェクトは、イタプア県・カアサパ県の各2テリトリーをパイロット地区³とし、

¹ テリトリー：共通した開発目標を有する地域のまとまりを示す。テリトリーの範囲と定義は、テリトリーのアクター（脚注2参照）の合意形成に基き確定されるものであり、社会・文化と生態系（環境）を基盤に歴史的に形成されてきた生活圏が基本単位となる。パラグアイでは、現時点では便宜上、同一県内の複数の市（行政区）をまとめた地域として暫定的に定義している。

² テリトリアル・アプローチ：開発対象としてテリトリーに着目し、それぞれのテリトリーの開発ニーズ及びその優先度に応じてセクター横断的に開発を進めるアプローチ。特に中南米においては、近年、各国でテリトリーに着目した農村開発の取り組みが進められている。開発調査「小農支援のための総合的農村開発計画（EDRIPP）」で策定された「ガイドライン」においては、「テリトリーの人的資源や自然資源の潜在能力を維持しつつ、生産活動の秩序ある配置を通じて、テリトリーの発展ダイナミクスの転換をめざすプロセス」と定義している。

なお、本プロジェクトでは、テリトリーを舞台とした農村開発の事業実施プロセスを「テリトリー運営管理システム」にて行うこととしている。具体的には、①テリトリーの範囲と定義を設定し、②テリトリーの現状分析に基づき開発の戦略・開発計画を策定し、③テリトリー内外のリソースを活用しながら戦略・開発計画を実施し、④戦略・開発計画の実施のモニタリング・評価を通じて、テリトリーの範囲と定義や戦略・開発計画の修正を図るPDCA（Plan Do Check Action）サイクルとなる。

なお、本プロジェクトでは、テリトリーに存在する「アクター〔テリトリーの中に存在し、開発プロセスを担う個人または組織。住民個人や市民組織、大学、NGO、地方自治体等を想定（小農に限らない）〕」がテリトリー開発の主体となり上記システムに参加するような「参加型のテリトリー運営管理システム」を構築する。

³ パイロット地区：本プロジェクトが直接対象とする4テリトリーは表-1のとおり。これはEDRIPPの県・市レベルのクラスター分析に基いて定めたものだが、プロジェクトの進捗によりパラグアイの政策上でテリトリーの定義が明確化されると構成に変更が生じる可能性がある。

表-1 対象4テリトリーの暫定的な範囲

県名	テリトリー（区域）名称	構成する市（行政区）
カアサパ	Abai	Abai, General Higinio Morino, San Juan Nepomuceno, Tavai
	Caazapá	Caazapá, Buena Vista, Dr. Moisés Bertoni, Maciel
イタプア	Colonias Unidas	Bella Vista, Hohenau, Obligado, Capitán Miranda, Fram, Jesús, La Paz, Pirapó
	Yatyty	Natalio, San Rafael de Paraná, Edelira, Yatyty, Itapúa Poty

テリトリーを単位とした参加型の開発計画の策定・実施等の一連の事業運営管理システム（参加型のテリトリー運営管理システム）と、これを実施するにあたり必要な資本やサービスを効果的・効率的に調達・配分するための国・県・市の連携・調整メカニズムを構築し、開発計画の実施・モニタリングを行う農村開発モデルを構築することを目標としている。

具体的には、①中央・県・市の各レベルにおけるテリトリー運営管理にかかわる官民関係者の育成、②テリトリー運営管理に必要な制度及び制度間の調整・連携メカニズムの確立、③テリトリーの開発戦略の策定及びテリトリー開発戦略に基いた開発計画・事業の実施、④これら各要素のモニタリング・評価を行い、①～④の総体的なキャパシティ・ディベロップメントを図る。そのうえで、プロジェクトによって提案される農村開発事業の手法と関係制度の調整・連携メカニズムが参加型のテリトリー運営管理に最適に機能することを実証し、形成された参加型のテリトリー運営管理システムが、パラグアイ政府の中長期的な国家戦略として採用されることを促進する。

(2) 協力期間

2011年10月～2016年10月（60カ月）

(3) 協力総額（日本側）

約4億円

(4) 協力相手先機関

実施機関：農牧省（MAG）、大蔵省（MH）

関連支援機関：大統領府を中心とする各省庁（企画庁、環境庁、商工省など）

(5) 国内協力機関

パラグアイのテリトリアル・アプローチに関する国内支援委員会を設置予定

(6) 裨益対象者及び規模、等

パイロット地区住民（約25万人）及び中央・県（イタプア県・カアサパ県）・市レベルの官民の開発関係者

3. 協力の必要性・位置づけ

(1) 現状及び問題点

パラグアイの第一次産業はGDPの3割、輸出の4割を占め、全人口634万人〔国際連合（United Union：UN）2008年〕の約49%が農村部に居住（なお、人口の97%は東部14県に集中）している。さらに、第一次産業従事者は就労人口の約29.5%〔国際労働機関（International Labour Organization：ILO）2007〕であり、農業はパラグアイの基幹産業であるといえる。この農業人口の8割は小規模農家（以下、「小農」と記す）と呼ばれ、土地所有面積が20ha未満（東部地域）で家族の主たる収入源が農業である農村生産者である。しかしながら、小農の所有する農地面積は全農地面積の1割に過ぎないことに加え、著しく低い生産性や脆弱な市場競争力といった課題を有している。また、輸出産業として大豆・

トウモロコシ・小麦の生産を中心的に行う大規模農家の1人当たり平均所得が年間1万2,000米ドルであるのに対し、小農は年間360米ドル程度である。このような所得の格差だけではなく、農村部は首都近郊に比べ、水資源、運輸交通などの社会開発面でも多くの課題を抱えており、パラグアイは世界的にも国内貧富の格差が大きい国〔2009年のジニ(GINI)指数(53.2)は120カ国中17番目〕であり、貧困度自体も中南米地域では高い国(総人口の4割前後が貧困層)に位置づけられる。したがって、パラグアイの貧困格差を所得向上に限らずさまざまなセクター課題の視点から是正していくためには、農業人口の8割を占める小農が居住する地域に対する支援は欠かすことのできないものである。

このような状況のなか、パラグアイ政府は、さまざまな小農向けの支援を実施してきた。しかし、小農支援に必要な技術(低コストかつ持続性の高い生産性向上技術等)の未確立、社会開発面の普及サービスの不在、普及員・技術者の能力不足、技術開発・普及・融資のサービス間の連携不足、地方自治体の能力不足などの農業を中心とした生産セクターのさまざまな要因のため、8割以上の農家が融資や技術支援の恩恵を受けられていない。これは組織自体の技術力やサービス提供能力の未熟さの課題もあるが、セクター別(縦割り)行政体制における組織内外の調整・連携不足やトップダウンによる行政体制のために、限られた受益者に対し対処療法的な支援しか講じられないことや、小農のニーズが行政側に適切に届いていないことも大きな課題である。近年、このように、小農側の課題(低農業所得など)だけでなく、農業を中心とした生産セクター全体における行政サービスの課題が浮き彫りとなり、今までの政府の農村開発の枠組みを根本から見直し、セクター間、国家・地方行政レベル間、官民の間で情報を共有し、相互補完・重複回避に基づくより適切な枠組みに再構築し、開発効果を高めていく必要性が認識されるようになった。

そのため、共通した開発目標を有する地域を開発対象とする新たな農村開発の枠組みとして、近年中南米諸国で採用されつつあるテリトリアル・アプローチを、パラグアイ政府も採用する方針を示しており、2009年2月より2011年8月にかけて、JICAは開発調査「小農支援のための総合的農村開発計画調査(Estudio para el Desarrollo Rural Integral Dirigido al Pequeno Productor : EDRIPP)」を実施し、パラグアイにおける「農村テリトリーの持続的開発戦略策定のためのガイドライン」(以下、「ガイドライン」と記す)の策定支援を行った。この結果、今後、本ガイドラインに沿って、制度改革やテリトリアル・アプローチによる農村開発の実施・促進を行っていくことにつき、先方関係省庁間で合意がなされている。また、ドイツ国際開発公社(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit : GIZ)、スペイン国際開発協力庁(AECID)、米州農業協力機関(IICA)などの他ドナーも近年テリトリアル・アプローチによる事業を推進しており、今後も上記ガイドラインに基づいた連携が行われる予定である。

このような背景の下、パラグアイ政府は日本国(以下、「日本」と記す)に対し、EDRIPPで提案されたテリトリーの一部において、テリトリアル・アプローチに基づくモデルプロジェクトの実施を通じ、パラグアイに適した新たな農村開発アプローチの実施体制構築を目的とする技術協力プロジェクトを要請した。

(2) 相手国政府国家政策上の位置づけ

パラグアイ政府は、「社会開発公共政策 2010 - 2020」及び「社会経済戦略 2008 - 2013」

において、貧困層への社会サービスの充実と行政組織の整備・改革を進める方針を打ち出しており、このなかで、農村開発を進める手法として中南米各国でその有効性が実証されているテリトリアル・アプローチを採り入れることとしている。農牧省では、既に必要な組織改革〔2010年5月省令にて農業普及局内に担当部署（テリトリアル管理課）を設置、2008年8月省令にて農牧セクターの関係組織との調整強化のための大臣の顧問機関：農牧農村開発のための運営統合システム（Sistema Integrado de Gestion para el Desarrollo Agropecuario y Rural : SIGEST）を設置〕に取り組んでいる。また、企画庁では県レベルでのテリトリー開発計画が策定され、大蔵省では地方行政ユニット（Unidad de Departamentos y Municipios : UDM）が同省の財務次省内に設置されるなど、政府全体の取り組みとして同アプローチの導入が既に開始されている。特にテリトリアル管理課については、テリトリーの地方政府と共にテリトリー運営管理に係る活動を推進することや、地方政府とSIGEST間の調整を行うことが定められており、また、農業普及局農業開発センター（Centro de Desarrollo Agropecuario : CDA）はテリトリー運営管理を県レベルで施行する責任機関として、必要な人員配置が行われることが定められている。また、UDMについては、地方政府に対するサービス提供・技術支援の唯一の責任機関として、県や市の地方政府の行政能力向上の点からの協力を得る予定である。このように同アプローチによる農村開発事業の運営管理を促進するための機構改革は着手されつつあり、本プロジェクトは、パラグアイの政策の方向性に合致している。

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

「平成22年度経済協力政策協議」（2010年7月）にて、2007年のパラグアイ政府との現地政策協議で合意されたわが国の援助重点分野「貧困対策」「持続的経済開発」「ガバナンス」の3分野を、引き続き日本の対パラグアイ支援の重点分野とすることが、パラグアイ政府と日本政府で合意されている。「貧困対策」の援助重点分野の下に、開発課題「貧困層の生計向上」が設定されており、本プロジェクトはこの開発課題の中で展開される「小農自立化支援プログラム」に位置づけられる。

JICAは、「小農自立化支援プログラム」の中で、パラグアイの重点政策に沿ってEDRIPPを実施してきており、本プロジェクトは、EDRIPPにより策定されたガイドラインにのっとり実施されるものである。なお、EDRIPPでは大蔵省及び大統領府を中心とする他省庁で構成される関係省庁調整委員会（Coordinación Interinstitucional y Multisectorial de Contraparte : CIMC）及びその技術ユニット（Unidad Técnica de Gestión : UTG）との協働により調査を進めており、本プロジェクトへの協力もCIMC・UTGを基盤とする関係中央省庁の調整・連携機能〔ガイドラインにおいては「国家農村開発委員会（CN-DSTR）」と提案〕の側面支援を得ながら進められる予定である。

また、「小農自立化支援プログラム」は、現在テリトリアル・アプローチの採用を基本方針にして戦略性の高いプログラムに組み直す作業が進行中であり、本プロジェクトは、同プログラムの中核的な取り組みとして位置づけられる。

なお、本案件は小農自身の課題だけでなく、小農をとりまく行政サービスの課題解決に資し、パラグアイ政府の推進する地方分権化にも有効な成果が期待されるため、「ガバナンス

ス」分野への貢献も期待される。

4. 協力の枠組み

[主な項目]

(1) 協力の目標（アウトカム）

1) 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

プロジェクト目標：

参加型のテリトリー運営管理システムによる農村開発事業の手法と関係制度の調整・連携メカニズムを通じて、対象4テリトリーにおける開発目標の達成が確認される。

〈指標〉

1. 参加型のテリトリー運営管理システムに関する提案内容への、関係組織からのポジティブな評価
2. 2016年における対象4テリトリーでの開発目標の達成状況（具体的開発目標は、各テリトリーのテリトリー開発戦略が策定されしだい、詳細が設定される）
3. 対象テリトリーとそれ以外の地域との行政効率の差異（指標の達成状況/行政コストなど）

2) 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

上位目標：

対象4テリトリーにおいて継続的なテリトリー開発による社会経済指標の変化が確認される。

参加型のテリトリー運営管理システムが、中長期的な東部13県における国家戦略として導入される。

〈指標〉

1. 2019年における対象4テリトリーにおける社会経済指標の改善（具体的な指標は、各テリトリーのテリトリー開発戦略が策定されしだい、詳細が設定される）
2. 関連法制度の変更（テリトリー事務局の法的な設置など）
3. 予算制度の変更（県政府によるテリトリー運営管理に係る予算枠の設置など）
4. 東部13県の他地域において新たに策定されたテリトリー開発を審議する場及びテリトリー開発戦略の有無

(2) 成果（アウトプット）と活動

アウトプット1：

各テリトリーにおいて、参加型かつ包摂的な方法⁴でテリトリー開発を審議する場が設置・強化される。

活動 1-1 農牧省と大蔵省が、当該地域において住民、NGOs、民間企業、行政機関等を対象に、テリトリー開発に係る啓発活動を実施するのを支援する。

活動 1-2 農牧省と大蔵省が、当該地域においてテリトリー運営の事務局となる組織（テリトリー事務局⁵）を検討・確定するのを支援する。

活動 1-3 農牧省、大蔵省とテリトリー事務局が、市レベルのクラスター分析を確認、レビューするのを支援する。

活動 1-4 農牧省、大蔵省とテリトリー事務局が、対象テリトリーの定義（範囲、特徴等）を検討するのを支援する。

活動 1-5 農牧省、大蔵省とテリトリー事務局が、住民を含む関係者（テリトリー内アクター）によるテリトリーの定義に係る合意形成のファシリテーションを行うのを支援する。

活動 1-6 農牧省、大蔵省とテリトリー事務局が、対象テリトリーでベースライン調査を実施し、その分析結果（男女別）を関係者にフィードバックするのを支援する。

活動 1-7 農牧省、大蔵省とテリトリー事務局が、対象テリトリー内のアクターの基本データをまとめるのを支援する。

活動 1-8 農牧省、大蔵省とテリトリー事務局が、テリトリー内アクターによりテリトリー開発を審議するメンバーの構成が包摂性、活用可能な資金・人的資源等に配慮して決定されるためのファシリテーションを行うのを支援する。

活動 1-9 テリトリー開発を審議するメンバー及びテリトリー事務局が、審議を行うためのグループの規範をその働きに合わせてつくるのを農牧省、大蔵省とともに支援する。

活動 1-10 農牧省と大蔵省が、テリトリーを審議する場、テリトリー事務局の機能状況を評価するのを支援する。

〈指標〉

1. テリトリー開発を審議するメンバー構成の代表性（ジェンダー、世代、居住地域などを考慮）
2. 審議を行うための規範の形成と遵守の状況

⁴ 参加型かつ包摂的：アクターがテリトリー開発の主体となるためには、テリトリー開発の審議が「参加型」でなされる必要があるが、同時にテリトリーに存在するすべてのアクターの意見を反映させるという「包摂性」も重要なコンセプトとなる。そのため、テリトリー内のアクターを網羅してリストアップするとともに、特定のアクターが審議の場で強い発言権・決定権を持たないような代表者の選定が必要である（さらに、ジェンダーや社会的弱者への配慮も必要である）。

⁵ テリトリー事務局：テリトリー運営の事務局機能（会議の調整、戦略書の策定、モニタリングの実施など）を担う組織。活動予算の管理が必要となるため、テリトリー運営管理の中心的な役割を担う組織（県庁など）内に設置されることが現実的である。

3. 審議の実施回数と出席状況（男女別）
 4. 審議に対する参加者の満足度（各構成員の意見と審議結果の一致、各構成員の審議結果への理解）
 5. テリトリー開発の審議に対する住民の信頼度
 6. 審議の場を形成するためのガイドラインやファシリテーション手法の有無
 7. 中央省庁もしくは県庁内のファシリテーション担当者の数
- ※上記指標は、現時点での想定であり、アウトプット1～4の指標については、プロジェクト開始後6カ月以内に①行政プロセス、②インフラ、③人的資源、④政治プロセス、⑤テリトリー運営管理に関心を持つ集団の各視点より設定することとする。

アウトプット2：

中央・県・市の各レベルで、参加型のテリトリー運営管理を支援する関係組織間の調整・連携のメカニズムが形成され、各組織の能力が強化される。

活動 2-1 農牧省と大蔵省が、関係組織と調整しつつ、参加型のテリトリー運営管理システムにおける各関係組織の責任と役割分担を提案し、関係組織との調整を通じて明確にするのを支援する。

活動 2-2 農牧省と大蔵省が、関係組織と調整しつつ、各関係組織の調整と連携に関する規範を提案し、関係組織との調整を通じて決定するのを支援する。

活動 2-3 農牧省と大蔵省が、関係組織と調整しつつ、制度の機能状況を評価するのを支援する。

活動 2-4 各関係組織が、自組織についてテリトリー運営管理に関する現状と課題を分析し、整理するのを支援する。

活動 2-5 各関係組織が抽出された課題への対策を決定するのを支援する。

活動 2-6 各関係組織による対策の試行を支援する。

活動 2-7 各関係組織と共に試行結果を評価し、取るべき対策に改善を加えるのを支援する。

活動 2-8 各関係組織が自組織の機能状況を評価するのを支援する。

〈指標〉

1. 中央・県・市レベルにおける関係組織間の調整会議の実施状況
2. 関係組織からテリトリー開発を審議するメンバーへのフィードバック
3. 関係組織間の調整と連携に関し試行されたルールの検討状況
4. 関係組織内の制度的課題を分析したワークショップの実施状況
5. 参加型のテリトリー運営管理のために、関係組織内で試行された改善案の検討状況
6. 各組織内の課題への改善策の結果に対する認知度

※上記指標は、現時点での想定であり、アウトプット1～4の指標については、プロジェクト開始後6カ月以内に①行政プロセス、②インフラ、③人的資源、④政治プロセス、⑤テリトリー運営管理に関心を持つ集団の各視点より設定するこ

ととする。

アウトプット3：

官民の中央・県・市レベルの各段階で参加型のテリトリー運営管理に必要な人的資源が強化される。

活動 3-1 農牧省と大蔵省が、関係組織と調整しつつ、アウトプット2に基づき、中央・県・市の各レベルにおいて必要となる研修のテーマ、内容と方法を決めるのを支援する。

活動 3-2 農牧省と大蔵省が、関係組織と調整しつつ、研修計画を立てるのを支援する。

活動 3-3 農牧省と大蔵省が、関係組織と調整しつつ、各対象者に対し、研修を実施するのを支援する。

活動 3-4 農牧省と大蔵省が、関係組織と調整しつつ、研修受講者（男女別）の知識を試験するのを支援する。

活動 3-5 農牧省と大蔵省が、関係組織と調整しつつ、研修マニュアル及び研修教材を作成するのを支援する。

〈指標〉

1. 研修を修了した人（男女別）の数
2. 参加型のテリトリー運営管理についての研修受講者の理解度
3. 研修担当部局による研修マニュアル及び研修教材を用いた研修開催頻度・回数

※上記指標は、現時点での想定であり、アウトプット1～4の指標については、プロジェクト開始後6カ月以内に①行政プロセス、②インフラ、③人的資源、④政治プロセス、⑤テリトリー運営管理に関心を持つ集団の各視点より設定することとする。

アウトプット4：

テリトリー開発戦略及びプログラムが策定され、実施される。

活動 4-1 テリトリー開発を審議するメンバーが、テリトリー事務局の支援を得ながら、テリトリー開発戦略を参加型手法によって決めるのを、農牧省、大蔵省とともに支援する。

活動 4-2 テリトリー開発を審議するメンバーが、テリトリー事務局の支援を得ながら、ベースライン調査の結果を踏まえてテリトリー開発戦略に基づいた活動方針を決めるのを、農牧省、大蔵省とともに支援する。

活動 4-3 テリトリー開発を審議するメンバーが、テリトリー事務局の支援を得ながら、テリトリーの中で利用できるリソースをアクターの間で協議するのを、農牧省、大蔵省とともに支援する。

活動 4-4 テリトリー内アクターが、テリトリー事務局の支援を得ながら、関係組織との調整・連携を通じて、テリトリーの外のリソースを調達するのを、農牧省、大蔵省とともに支援する。

活動 4-5 テリトリー内アクターが、テリトリー事務局の支援を得ながら、テリトリー開

発戦略における開発計画・プログラム案・事業案を策定するのを、農牧省、大蔵省とともに支援する。

活動 4-6 テリトリーのアクターが、テリトリー事務局の支援を得ながら、事業の実施に向けて活動するのを、農牧省とともに支援する。

活動 4-7 テリトリー開発を審議するメンバーが、テリトリー事務局の支援を得ながら、各事業の実施状況について参加型でモニタリングし、関係組織と共有のうえ、文書資料を残すのを、農牧省、大蔵省とともに支援する。

〈指標〉

1. テリトリーの開発戦略及びプログラムの有無
2. テリトリー開発戦略における開発計画に基いた事業の進捗状況
3. テリトリー住民の事業に対する満足度

※上記指標は、現時点での想定であり、アウトプット1～4の指標については、プロジェクト開始後6カ月以内に①行政プロセス、②インフラ、③人的資源、④政治プロセス、⑤テリトリー運営管理に関心を持つ集団の各視点より設定することとする。

アウトプット5：

プロジェクトにより生じた変化が検証される。

活動 5-1 関係組織の意向を踏まえつつ、プロジェクトの成果を測る手法とツールを設計する。

活動 5-2 モニタリング・評価を実施する。

活動 5-3 モニタリング・評価の結果を関係者にフィードバックし、外部に発信する。

活動 5-4 参加型のテリトリー管理システムによる農村開発事業の手法と関係制度の調整・連携メカニズムのパラグアイ政府に対する提案書を作成する。

〈指標〉

1. モニタリング・評価システム（手法・ツール）の有無と評価に用いる指標の種類
2. モニタリング・評価の定期的（ベースライン調査実施時、中間時、終了時）な報告状況
3. モニタリング・評価結果についての関係者の認知度

(3) 投入（インプット）

1) 日本側（総額4億円）

a) 専門家派遣

ア) 日本人（長期）：チーフアドバイザー / 開発マネジメント×1名×5年
業務調整 / 参加型開発×1名×5年

イ) 日本人（短期）：組織強化、ジェンダー、生活改善・普及、農民組織、地場産業振興など

- b) 必要に応じた第三国の専門家・コンサルタント：
テリトリアル・アプローチ、農業融資、農牧生産チェーンの確立に関する研究、技術開発、技術普及等
- c) 本邦 / 第三国研修
- d) 現地活動経費（国内コンサルタント備上、研修開催・資料作成費、テリトリーにおける事業への一部支援等）
- e) 機材供与

2) パラグアイ側

- a) カウンターパートと管理職員の配置
 - ア) プロジェクトダイレクター及びプロジェクトマネジャーを含むカウンターパート
 - イ) 管理職員、秘書、ドライバー、その他の支援要員
- b) 執務室、車両、その他必要な機材の提供
- c) プロジェクト運営費用
カウンターパート人件費、施設・土地手配、その他

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

1) 前提条件

- ① 対象テリトリーの住民がプロジェクトに反対しない。
- ② 市レベルのクラスター分析が実施されている。
- ③ テリトリー開発に関係する省庁が、プロジェクトの実施に反対しない。

2) アウトプット達成のための外部条件

- ① カウンターパートやテリトリーでの関係組織職員が頻繁に異動しない。
- ② 住民組織の代表の多くが移住しない。
- ③ 自然災害や極端な異常気象がターゲット地域で発生しない。

3) プロジェクト目標達成のための外部条件

- ① 近隣の市との間で深刻な政治的対立が発生しない。
- ② テリトリー開発を推進する農牧省の方針に変更が生じない。

4) 上位目標達成のための外部条件

- ① 深刻な政治的混乱が発生しない。

5. 評価 5 項目による評価結果

(1) 妥当性

本プロジェクトの実施は、以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

- ・ 上記 3. (1) で既述のように、パラグアイ政府は農民の主体的参加に基づく貧困層への社会サービスの充実と行政組織の整備・改革を重点政策としている。これに沿い農牧省内でも、中南米各国でその有効性が実証されてきたテリトリアル・アプローチに基づく農村開発事業の運営管理を促進するための機構改革が始まろうとしている。したがって、本プロジェクトによりパラグアイで本アプローチの適用を進める妥当性は極めて高い。
- ・ ガバナンス改善は前政権から政府の最優先課題のひとつである。また、「社会経済戦略 2008 - 2013」の中でも政策の柱のひとつとして公共行政と国営企業の近代化を挙げており、公共政策の調整に役立つシステム構築をめざしている。本プロジェクトは質の高い社会サービスの提供を促進するための各関係組織の業務効率化の向上にも資するシステムの形成を行うものであり、パラグアイ政府の政策の観点から妥当性は高い。
- ・ 農牧省を中心としたテリトリー運営管理を行うことは、農牧省内のテリトリアル管理課の設置や、農業普及局の CDA を通じたテリトリー運営管理の推進や人員配置の背景からも実施機関としての妥当性は高い。
- ・ 本プロジェクトの対象地域は、貧困度が高いと判断されるカアサパ県と、社会経済格差が著しいイタプア県であり、ともに農村部の生活向上を支援する必要性が高い。
- ・ 農村開発の関係組織による調整会議は、他のドナーの支援によっても実施されてきたが、その分野や行政の階層は、農業生産や県・市のレベルに限定されていた。本プロジェクトは、テリトリアル・アプローチに基づき多分野多階層による全体的な調整・連携制度を形成するものであり、他のドナーによる支援と連携することにより拡大・深化を期待できるものである。
- ・ 本プロジェクトは、援助重点分野「貧困対策」「持続的経済開発」「ガバナンス」の 3 分野の中で「貧困対策」の援助重点分野の下に設定されている「貧困層の生計向上」の中で展開されている「小農自立化支援プログラム」において、中核的な位置づけを与えられる。また、本プロジェクトは、小農自身の課題だけでなく、小農をとりまく行政サービスの課題解決に資し、パラグアイ政府の推進する地方分権化にも有効な成果が期待されるため、「ガバナンス」分野への貢献も期待される。
- ・ JICA においては、生活改善分野の日本の経験を生かした技術協力プロジェクトや研修事業を、中南米地域を対象に実施してきた。地域住民、市民組織及び関連行政組織の結束強化のために、これらの協力成果が、帰国研修員や所属組織とその地域ネットワークを通じて活用できる点で、優位性がある。

(2) 有効性

本プロジェクトは、以下の理由から高い有効性が見込まれる。

- ・ 本プロジェクトの基本活動は、対象テリトリーでアウトプット 1 にある「テリトリーにおける開発を審議する場」を確定し、アウトプット 4 として「テリトリー開発戦略における開発計画」を策定し、実施することである。しかし、各テリトリーで策定・

実施されるおのこの事業が本プロジェクトではなく、そこでの実践を通じて、テリトリー開発の運営管理の実効的な仕組みを形成することが本プロジェクトの戦略である。

- 上記の戦略を支えるものとして、各行政レベルとテリトリーにおける人的資源の強化（アウトプット3）、関係する組織の強化（アウトプット2）、組織間の連携・調整に係る制度の強化（アウトプット2）がある。これに加え、参加型のテリトリー運営管理によるテリトリー開発のための事業の効果について科学的かつ客観的な検証（アウトプット5）を行い公開することで、政治的な影響による恣意的評価の排除が可能となる。
- つまり、アウトプット1～5のすべてが達成されることで、プロジェクト目標である制度全体がうまく機能することを計画している。
- しかし、パラグアイ政府においては、テリトリー開発計画を策定する正統な手順が出来上がっていない。このため、現況で基本単位となる自治体の間での対立や政権交代による影響が生まれまいよう、テリトリーの政策的な定義をはじめ、開発計画を審議する規範を制定することや、各組織内のテリトリー運営管理に関する課題分析とその対策などを、プロジェクトの活動の中で関係組織と確立していく必要がある。

(3) 効率性

本プロジェクトは、以下の理由から効率的な実施が見込まれる。

- 住民との合意によりテリトリーの範囲と特徴を定義し、テリトリー内で代表性の確保されたメンバーによる審議の場を設けることで、最大約25万人の住民に裨益すると考えられる。各コミュニティや市に限定して開発計画を立案するよりも、事業効果が大きいと考えられる。
- 対象地域の4テリトリーでは、県・市・組合による事業調整が一部行われている。テリトリーの定義に従って整理、再編成する必要はあるものの、テリトリー開発のための審議を行う基礎は既存の枠組みとして利用することが可能である。
- 各テリトリーで実施される事業は、中央からテリトリーの各レベルにおいて既存の資源（資金、人材、サービスなど）を活用し、テリトリー内のアクターによって実施可能であることが前提となるため、外部からの投入は必要最小限になることが見込まれる。
- 5.(1)で既述のように、中南米における第三国のテリトリー開発に関する知見の活用が可能である。
- しかしながら、パラグアイ政府においてテリトリー開発を進めるための行政機構や予算編成の制度ができていない状況では、異なるレベルの多数の関係者に新しい規範を説明し理解させる必要が極めて高い。このため、特に実施段階の初期で多大な調整コスト（活動の量）が予測される。
- JICAとしてテリトリアル・アプローチに基づく農村開発事業に本格的に取り組むのは、本プロジェクトが初めてである。この点では、テリトリー開発論の第一人者や、コスタリカでのテリトリー開発及び生活改善のアプローチを採り入れた農村開発政策の実践経験を有する第三国専門家の協力が有効である。それらは、研修事業に参加している第三国の実施機関や、国際セミナー開催で協力を得たドナー等との連携により

得ることができる。

(4) インパクト

本プロジェクトにおいては、以下のような正のインパクトが予測される。

- ・ 上位目標である対象テリトリーにおける社会経済指標の改善については、各テリトリーにおいて、アクターがテリトリーの優先課題を社会的包摂に沿って解決するプロセスを醸成することにより、テリトリー全体に裨益する開発効果が得られ、各テリトリーの特徴に応じた社会経済指標の改善が見込まれる。また、対象テリトリーにおける社会経済指標の改善は、パラグアイ政府による参加型テリトリー運営管理システムの他地域への普及を促進すると見込まれる。
- ・ 対象テリトリーに関係する人材の育成、組織の強化、組織間の連携・調整に係る制度の強化を総体的に進めていく。このため、テリトリー運営管理の実効的なメカニズムに、法制度や予算制度の変更によって、中長期的な国家戦略としての正統性が与えられることが期待される。
- ・ 参加型かつ包摂的なテリトリー運営管理の諸過程を通じて、これまで十分に組織化されてこなかった小規模農家、女性、若者などの社会集団が発言権を得られる。これにより、対象テリトリーを基礎とした市民社会の醸成が促される可能性がある。
- ・ ただし、参加型のテリトリー運営管理システムへの反対勢力の理解を得るには、事業計画及び実施の過程と事業効果の測定が、透明性を確保しながら継続される必要がある。これには、プロジェクトの活動と実施期間を超えたパラグアイ政府のコミットメントが求められる。このため、上位目標及び外部条件の適切性を、EDRIPPによるマスタープランが作成された時点や、次期大統領選挙が終了した時点で、政府関係者と再検討し、公共政策としてのテリトリー開発の定着を促し、確認しなくてはならない。

(5) 自立発展性

本プロジェクトは、以下の点で自立発展性を確保するものである。

- ・ テリトリーの住民を基本に、裨益者自身が開発戦略に関する意思決定を行い、行政の各階層と調整・連携する制度をつくるというプロジェクトの方向性は、多くの住民の支持を獲得できると期待できるので、政権交代などによる関係組織の人事異動の影響は抑えられると考えられる。
- ・ 参加型のテリトリー運営管理の実効的なメカニズムが形成され、パラグアイ政府による法や予算に関する制度的支援を行うことにより、対象テリトリー以外への実施拡大を促す。
- ・ テリトリーの中の資源を活用しながら、必要に応じて各レベルの行政組織と資源調達を行うため、コスト負担が分散する。
- ・ ただし、テリトリーにおける開発の課題と戦略に優先順位をつけるための分析手法とファシリテーション技術を持つ人材を、テリトリーのアクターが継続的に利用できるようにしておく必要がある。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

(1) 貧 困

本プロジェクト対象地域には多くの小農が居住しているが、小農の生計は農業収入への依存度が高く、変動幅の激しい農産物価格動向と天候に対しての脆弱さにより、容易に貧困状態に陥りやすい。また、パラグアイでは76万人に達する不完全就業者に加え、毎年16万人が新たに労働市場に参入しており、雇用創出も喫緊の課題である。農村雇用は特に深刻な状況にあり、教育の質の低さや労働市場での規制の強さ（最低賃金や厳格な解職規程等）により、不完全就業状態は肥大化している状況である。このように人間の安全保障の観点からの脆弱集団（恒常的貧困層及び貧困ダウンサイドリスクを抱える人々）が農村部には多く存在する。

本プロジェクトではこのような貧困問題を更に深刻なものにしないためにも、小農の生計向上を阻害するさまざまな要因について、小農を含むテリトリーのアクター自身が多角的な視点から優先度を決定・合意し、それに基づいたテリトリー開発計画を策定・実施していく際に特定のアクターが強い発言権・決定権を持つことのないよう代表者の選定等に留意し、貧困層も開発の便益を享受できるように配慮する必要がある。また、本プロジェクトで形成するテリトリー運営管理システムによる開発効果の実証・検証の結果を、住民にその開発効果を広く周知することも配慮する必要がある。

(2) ジェンダー

本プロジェクトにて適用されるテリトリアル・アプローチは、対象テリトリー内に存在するアクターが、おのこのの代表性を確保し、共通の目的意識及び実施体制を設定することを想定している。そのため、女性・高齢者・若者・先住民などの社会的弱者をテリトリーレベルの農村開発事業の計画・実施・モニタリング・評価のすべての段階に含めるための参加型かつ包摂的な視点及び方法を検討することが不可欠である。これらの人々の参加が確保され、その視点やニーズが事業プロセスに反映され、具体的な裨益効果として確認されるためには、対象テリトリーの現状や課題について、男女別あるいは世代別または民族別に収集されたデータに基づいてジェンダー及び社会的包摂の視点から分析すること、プロジェクトの活動の対象者に異なる世代と民族の男女住民を含めること、男女別あるいは世代別または民族別のインパクトやグッドプラクティスを定期的に確認することが重要である。また、テリトリアル・アプローチに基づいた調整・連携メカニズムの構築にあたり、テリトリー、市、県、中央の各レベルの関係組織の縦と横の連携を通じて経験や教訓等を共有するなかで、ジェンダー及び社会的包摂の視点がそれらすべてのレベルに組み込まれることが重要であるが、そのためにはプロジェクトのすべての期間・プロセスにわたり、ジェンダー及び社会的包摂の視点に立った細やかな配慮やファシリテーションが必要であるため、社会的包摂の視点を持ったジェンダーの専門家を定期的に投入すると同時に、すべてのプロジェクト関係者にジェンダーや社会的包摂に関する高い意識が求められる。

(3) 環 境

本プロジェクトのテリトリアル・アプローチでは環境的側面についても、テリトリーの特徴づけ、課題分析、計画策定の各段階で考慮しているが、テリトリー内だけでなく、テ

リトリの開発効果が近隣のテリトリの環境に負の影響（公害など）を与えることがないか、アウトプット5の検証の際に調査・分析することが求められる。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

- ・ 地方行政と住民の協働による農村開発活動を展開したメキシコ合衆国「チアパス州ソコヌスコ地域持続的農村開発プロジェクト」（2006年9月～2010年3月）において、多様な組織への複層アプローチの有効性や、実施機関が主導となったアクター間のコミュニケーションの重要性が認識された。本プロジェクトでは、農牧省自身に、企画総局による省内の調整や担当部局による他省庁との調整、農業普及局を通じた住民との対話など、関係アクターとの連絡・調整に必要な体制が存在する。そのため、農牧省に複層アプローチや関係組織間のコミュニケーションの強化の重要性についての認識強化を通じ、既存の体制を活用した連携・調整メカニズムの形成を行う予定である。
- ・ C/P 本邦研修の戦略的活用が有効であったことは、メキシコ合衆国（以下、「メキシコ」と記す）上記プロジェクトでも確認されている。本プロジェクトでも生活改善による農村開発に関する本邦研修の活用を検討する。その際、研修候補者の選考基準の明確化や、帰国後に研修成果を義務づけるアクションプランの作成を確認していく必要がある。
- ・ インドネシア共和国「スラウェシ地域開発能力向上プロジェクト」（2007年9月～2012年9月）では、農業普及員や村落開発指導員など末端行政の職員のみならず NGO のスタッフや地域住民自身の中から有望な人材を発掘し、ファシリテーターとして活用する地域の協働メカニズムの形成を試みている。本プロジェクトにおいても、アクター間の主体性やオーナーシップの醸成のためには、適切なファシリテーターの選定と育成は必須項目として取り組んでいく予定である。

8. 今後の評価計画

2011年10月～12月	対象テリトリにおけるベースライン調査
2014年4月	中間レビュー調査
2016年4月	終了時評価調査
2021年	事後評価（予定）

第1章 詳細計画策定調査団の派遣

1-1 調査団派遣の経緯と目的

1-1-1 協力の背景

農業はパラグアイ共和国（以下、「パラグアイ」と記す）の基幹産業であり、農牧業など第一次産業がGDPの3割、輸出の4割を占めている。また、近年農村部からの人口流入により都市部で人口増加の傾向にあるが、全人口634万人（UN 2008年）の約49%は農村部に分布している（なお、人口の97%は東部14県に集中）。第一次産業従事者は就労人口（人口の約94%）のうち26.5%（約160万人）であり、そのなかでも小規模農家（以下、「小農」と記す）は約103万8,000人〔国別援助戦略（Country Assistance Strategy：CAS 2008）〕と報告されており、農業人口の大部分を占めている（8割という情報もある）。一方で、大規模農家の1人当たりGDPが1万2,000米ドル（US\$）であるのに対し、小農は360米ドル程度であり、歴然とした経済的な格差が存在している。これはジニ（GINI）係数をみても顕著であり、パラグアイのGINI係数0.532は中南米地域においても、グアテマラ共和国（以下、「グアテマラ」と記す）、ブラジル連邦共和国（以下、「ブラジル」と記す）と並び特に高い（2007年 World Development Indicators）。

パラグアイ政府は過去さまざまな小農向けの支援を実施してきた。しかし、縦割りのトップダウンの行政体制、小農支援に必要な技術の未確立、社会開発面のサービスデリバリーの不在、普及員・技術者の能力不足、技術開発・普及・融資のサービス間の連携不足、地方自治体の能力不足などの要因から、小農への支援の効果が上がっていない状況にある。そのために、小農は農業生産による生計維持が困難であり、農村部の貧困問題は依然として根深い。

小農の社会・経済的な自立は、パラグアイの貧困削減の観点から重要であるため、JICAはパラグアイ政府と2008年3月から2011年8月までの間、開発調査「小農支援のための総合的農村開発計画」（EDRIPP）を実施している。小農の自立化を阻害するさまざまな課題を総合的に解決するために、テリトリアル・アプローチを適用した総合農村開発マスタープランを策定することがEDRIPPの目的である。サブ・リージョンレベルのクラスター分析によるテリトリーの設定を終え、現在は阻害要因分析に基づく東部14県レベルにおける戦略・開発計画の策定中である。

このような背景の下、パラグアイ政府は日本国（以下、「日本」と記す）に対し、EDRIPPで提案されたテリトリーの一部において、テリトリアル・アプローチに基づくモデルプロジェクトの実施を通じ、農村開発手法と実施体制の構築を行うことを目的とする技術協力プロジェクトの実施を要請した。

1-1-2 調査団派遣の目的

現地調査、農牧省及び関係機関との一連の協議を通じ、要請案件実施の妥当性の確認を行い、合意事項をミニッツとして取りまとめ、署名交換を行った。具体的な調査事項は次のとおり。

- ① 小農支援のための総合的農村開発計画（EDRIPP）の今までの成果・進捗を踏まえ、プロジェクト内容について協議
- ② プロジェクト実施機関・関連機関の状況を把握

- ③ プロジェクトの枠組みをプロジェクト・デザイン・マトリックス (Project Design Matrix : PDM)、活動計画 (Plan of Operation : PO) として整理し、妥当性・有効性・効率性・インパクト・自立発展性の5項目の観点から評価
- ④ プロジェクト開始に向けて必要な事項について協議

1-2 調査団の構成

	担当分野	氏名	所属	日程
1	総括	梅崎 路子	JICA 農村開発部 畑作地帯担当グループ次長	11.13 ~ 11.26
2	地域開発 / 経済	狐崎 知己	専修大学 経済学部 教授	11.13 ~ 11.23
3	ジェンダー	宇佐美 茉莉	JICA 公共政策部 ジェンダー平等推進課 Jr. 専門員	11.13 ~ 11.26
4	協力企画	山中 祥史	JICA 農村開発部 畑作地帯第一課 担当	11.9 ~ 11.26
5	評価分析	梶房 大樹	株式会社かいはつマネジメント・コンサルティング	11.6 ~ 11.26

1-3 調査日程

現地調査期間：2010年11月8日～2010年11月23日（調査日程は付属資料1のとおり）

第2章 調査結果の要約

2-1 プロジェクトの戦略

4つのテリトリーでの経験を通じて、テリトリー開発の運営管理体制が形成されることを目的とする本プロジェクトは、次の戦略に沿って実施される予定である。

- (1) 本プロジェクトでは、EDRIPPの現在までの成果に基づき、テリトリアル・アプローチに基づいたテリトリーを定義する。ただし、パラグアイでテリトリーに呼応する行政単位が確定されるまでは、既存の行政区分に従い事業を実施するというパラグアイ政府の方針を共有する。なお、本プロジェクトの対象は以下の4つのテリトリーとする。各テリトリーの構成は表2-1の自治体を基本とする。

表2-1 各テリトリー構成

県名	テリトリー（区域） 名称	構成する市（行政区）
カアサパ県	Abai	Abai, General Higinio Morino, San Juan Nepomuceno, Tavaí
	Caazapá	Caazapá, Buena Vista, Dr. Moisés Bertoni, Maciel
イタプア県	Colonias Unidas	Bella Vista, Hohenau, Obligado, Capitán Miranda, Fram, Jesús, La Paz, Pirapó
	Yatytyay	Natalio, San Rafael de Paraná, Edelira, Yatytyay, Itapúa Poty

- (2) 本プロジェクトは、人的リソースの育成、技術的な行政管理プロセスの確立、テリトリー開発戦略及びプログラムの実施、これら各要素のモニタリング・評価を通じて、テリトリーの運営管理システムの総体的な調整と連携の制度的キャパシティの向上を図るものである。このため、中央・県・市のすべてのレベルにおいて、関係者の人的能力が強化されることが必要となる。また、テリトリー運営管理に必要な制度の強化及び制度間の連携メカニズムの向上が重要となる。こうした仕組みにかかわる人々と組織間の信頼協力関係が改善されると、制度総体が最適（optimal）に機能していくと期待される。このような基盤が整うことで、関係アクターの合意と協力の下、最善の成果を生むのに必要なリソースを伴って、テリトリーの開発戦略とプログラムが策定、実施されることとなる。プロジェクトでは、この総体的なキャパシティ・ディベロップメントの結果、テリトリーにおいてどのような変化がもたらされるかを測るために、厳密な手法に基づくモニタリング・評価を行うこととしている。その結果を関係者にフィードバック及び外部発信し、参加型の農村開発事業の手法と関係機関の調整・連携メカニズムが強化されることを、本プロジェクトでは意図している。

2-2 プロジェクトの枠組み（案）

日本・パラグアイ双方は以下のプロジェクトの枠組み（案）に合意した。しかしながら、以下の枠組みは討議議事録（Record of Discussions：R/D）の署名に先立つ協議において、変更される場合がある。

詳細は PDM (ver.0) (付属資料 2) 及び PO 案 (付属資料 3) に示す。PDM はプロジェクトの目的、結果及び活動を詳述し、プロジェクトの運営、実施、モニタリングに使用する。また、評価の際の参考資料として用いる。ただし、PDM 及び PO は、その必要性が認められたとき、R/D の枠組みの中で変更することができる。

2-2-1 案件名称

当初の名称は、「テリトリアル・アプローチに基づく農村開発モデルプロジェクト (Rural Development Project for Strengthening of Family Agriculture Based on Territorial Approach in Departments of Itapua and Alto Parana)」であったが、プロジェクトの実施内容に沿って、これを明確に示す名称に変更する。

そのため、プロジェクト名称を、「イタプア県・カアサパ県におけるテリトリアル・アプローチ実施体制強化のための農村開発プロジェクト [英: Rural Development Project for Strengthening of Territorial Management System in Itapua and Caazapa、西: Proyecto para el Sistema de Gestión Territorial de Desarrollo Rural en Itapua y Caazapá (Proyecto para el Si.G.Te)]」と提案することに合意した。

2-2-2 プロジェクト目標

プロジェクト目標は、「対象テリトリーにおける実践を通じて、参加型のテリトリー運営管理システムによる農村開発事業の手法と関係機関の調整・連携メカニズムが形成される」とする。

2-2-3 対象裨益者

中央・県・市レベルの官民の開発関係者及び対象テリトリー住民 (最大約 25 万人)

2-2-4 プロジェクト実施期間

プロジェクト実施期間は 2011 年 5 月 (予定) から 5 年間とする。ただし、状況に応じてプロジェクト開始期間が前後する可能性もある (詳細は R/D 署名交換までに決定する)。

2-2-5 プロジェクト運営管理

(1) 運営管理体制

- ① パラグアイ側の実施機関は農牧省 (MAG) とする。
- ② パラグアイ側は技術協力プロジェクトにおけるプロジェクト・ダイレクター、プロジェクト・マネジャーを任命する。
- ③ 農牧省副大臣は、プロジェクト・ダイレクターとして、プロジェクトの管理と実施に関する総括責任を負う。
- ④ 農牧省企画総局長又は普及局長は、プロジェクト・マネジャーとして、プロジェクトの運営及び技術面について責任を負う。
- ⑤ 日本側チーフアドバイザーは、プロジェクトの実施に関する技術及び管理面の助言を行う。
- ⑥ 日本人専門家は、プロジェクトの実施に関する必要な技術的な指導・助言をパラグアイ側カウンターパートに対して行う。

(2) プロジェクト合同調整委員会

効果的かつ円滑な技術協力プロジェクトの実施のために、付属資料4に示す役割と構成から成るプロジェクト合同調整委員会（Joint Coordinationg Committee：JCC）を設置する。ただし、JCCに参画する他省庁についてはR/D署名までに協議する。

(3) プロジェクトのモニタリングと評価

プロジェクトは、プロジェクトの適切なモニタリングのため、事業進捗報告書を半期ごとに作成し、農牧省（MAG）及びJICAへ提出する。プロジェクト評価は、達成レベルの調査と、必要に応じてプロジェクト活動の軌道修正を行うことを目的として、協力期間の中間と終了6カ月前の期間、日本とパラグアイ関係機関が共同で実施する。

2-3 評価5項目

2-3-1 妥当性

本プロジェクトの実施は、以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

- (1) パラグアイ政府は、「社会開発公共政策 2010 - 2020」及び「社会経済戦略 2008 - 2013」において、貧困層への社会サービスの充実と行政組織の整備・改革を規定している。本プロジェクトは、これらの重点政策に沿っている。
- (2) パラグアイ政府の上記重点政策では、農村開発を進める手法として中南米各国でその有効性が実証され、本プロジェクトでも採用する、テリトリアル・アプローチを採り入れる方針が示唆されている。農牧省内でも、同アプローチによる農村開発事業の運営管理を促進するための機構改革が始まろうとしており、本プロジェクトにより、パラグアイでその実効性を検証する妥当性は極めて高い。
- (3) JICAは、国別事業展開計画の中の優先プログラム「小農自立化支援」の中で、上記重点政策に沿いながら「小農支援のための総合的農村開発調査（EDRIPP）」を実施してきている。本プロジェクトは、EDRIPPにより策定されるマスタープランとも整合性を取りながら実施されるものである。
- (4) 本プロジェクトでは、共通の基盤を有する住民が自らの志向する開発事業を主体的に計画、実施し、関係する官民組織間、各組織の内部及び中央地方間での調整・連携によって事業効果を高める。これは、対象地域の住民・地方自治体（県・市）・農牧省関係機関・その他の関係者によって、その必要性が広く認識されているものである。
- (5) 本プロジェクトの対象地域は、貧困度が高いと判断されるカアサパ県と、社会経済格差が著しいイタプア県であり、ともに農村部の生活向上を支援する必要性が高い。
- (6) 農村開発の関係機関による調整会議は、他のドナーの支援によっても実施されてきたが、その分野や行政の階層は、農業生産や県・市のレベルに限定されていた。本プロジェクトは、テリトリアル・アプローチに基き多分野多階層による全体的な調整・連携制度を形成するものであり、他のドナーによる支援との重複はみられない。

2-3-2 有効性

本プロジェクトは、以下の理由から有効性が見込まれる。

- (1) 本プロジェクトの基本活動は、対象地域でアウトプット2にある「テリトリーにおける

開発を審議する場」を確定し、アウトプット5として「テリトリー開発の戦略的計画」を策定し、実施することである。しかし、各テリトリーでの事業の総体が本プロジェクトではなく、そこでの実践を通じて、テリトリー開発のための運営管理の実効的な仕組みを形成することが本プロジェクトの戦略である。

- (2) 上記の戦略を支えるものとして、各行政レベルとテリトリーにおける人的資源の強化（アウトプット1）、関係する制度の強化（アウトプット3）、制度と制度の結びつき（アライアンス）（アウトプット4）がある。これに加え、テリトリー開発事業の効果について科学的に厳密な検証（アウトプット6）を行い公開することで、恣意的評価の排除が可能となる。
- (3) つまり、アウトプット1～6のすべてが達成されることで、制度全体がうまく機能することを計画している。

2-3-3 効率性

本プロジェクトは、以下の理由から効率的な実施が見込まれる。

- (1) 住民との合意によりテリトリーの範囲と特徴を定義し、テリトリー内で代表性の確保されたメンバーによる審議の場を設けることで、最大約25万人の住民に裨益すると考えられる。各コミュニティや市に限定して開発計画を立案するよりも、事業効果が大きい。
- (2) 対象地域の4テリトリーでは、県・市・組合による事業調整が一部行われている。テリトリーの定義に従って整理、再編成する必要はあるものの、テリトリー開発のための審議を行う基礎が既に存在している。
- (3) 各テリトリーの開発事業は、中央からテリトリーの各レベルにおいて既存の資源（資金、人材、サービスなど）を活用し、テリトリー内のアクターによって実施可能であることが前提となるため、外部からの投入は必要最小限になることが見込まれる。
- (4) 中南米における第三国のテリトリー開発に関する知見を活用するため、日本人専門家の派遣コストを抑えることができる。

2-3-4 インパクト

本プロジェクトにおいては、以下のようなインパクトが予測される。

- (1) 対象テリトリーに関係する人材の育成、制度の強化、制度と制度の結びつきを総体的に進めていく。このため、テリトリアル・アプローチによる運営管理の実効的なメカニズムに、法制度や予算制度の変更によって、中長期的な国家戦略としての正統性が与えられることが期待される。
- (2) 参加型かつ包摂的なテリトリー開発計画の過程を通じて、これまで十分に組織化されてこなかった小規模農家、女性、若者などの社会集団が発言権を得られる。これにより、対象テリトリーを基礎とした市民社会の醸成が促される可能性がある。
- (3) ただし、テリトリアル・アプローチによる運営管理システムへの反対勢力の理解を得るには、事業計画及び実施の過程と事業効果の測定が、透明性を確保しながら継続される必要がある。これには、プロジェクトの活動と実施期間を超えたパラグアイ政府のコミットメントが求められる。

2-3-5 持続性

本プロジェクトは、以下の点で自立発展性を確保するものである。

- (1) テリトリーの住民を基本に、裨益者自身が開発戦略に関する意思決定を行い、行政の各階層と調整・連携する制度をつくるというプロジェクトの方向性は、多くの住民の支持を獲得できると期待できるので、政権交代などによる関係組織の人事異動の影響は抑えられると考えられる。
- (2) テリトリアル・アプローチによる運営管理の実効的なメカニズムが形成され、パラグアイ政府による法や予算に関する制度的な裏づけができれば、対象テリトリー以外への実施拡大が促される。
- (3) テリトリーの中の資源を活用しながら、必要に応じて各レベルの行政機関と資源調達を行うため、コスト負担が分散する。
- (4) ただし、テリトリーにおける開発の課題と戦略に優先順位をつけるための分析手法とファシリテーション技術を持つ人材を、テリトリーのアクターが継続的に利用できるようにしておく必要がある。
- (5) また、女性や遠方の住民など、社会経済的条件によって計画過程に加わりにくい集団が参加しやすいよう、参加型と同時に包摂的な対処を十分に講じておく必要がある。

2-4 プロジェクト開始前に必要な事項

JICA 及びパラグアイ関係機関は、R/D（参考資料 9）に記載のとおり、双方が親密な協力の下で担うべき措置に加え、以下の事項について、確認した。

(1) プロジェクトのための予算

日本、パラグアイ双方はプロジェクト実施のために必要な予算を確保する。

(2) プロジェクトのための執務スペース及び設備

MAG はプロジェクトのための執務スペース及び設備の準備・確保を行う。加えて JICA 専門家のための執務スペースと設備の準備を行う。

(3) プロジェクトの情報

MAG はプロジェクトに関する進捗状況について、関係する他の省庁及び行政機関に報告する。

2-5 その他

双方は、以下の点について農牧省内部で協議し、ミニッツ署名から 8 日以内に JICA に報告すべきものとして合意した。

- (1) プロジェクト・ダイレクター及びマネジャーに関する決定
- (2) 合同調整委員会のメンバー構成
- (3) PDM に記載されるパラグアイ側の投入の詳細

第3章 団長所感

3-1 「テリトリアル・アプローチ」にいかに取り組むか

本プロジェクトは、案件名が示すように、JICA 内部での共通理解が必ずしも十分とはいえない「テリトリアル・アプローチ」に正面から向き合う案件である。対処方針の段階で「開発のターゲットをセクター単位で考えるのではなく、類似性を有する地域単位（テリトリー）として考え、課題解決のアクションはその地域に存在するローカルアクター間での共通の目的意識及び実施体制を設定したうえで、資源を最大限に有効活用しながら包括的なマルチセクターで対処していくアプローチ」と仮に定義したが、今次調査ではこれを下敷きにしながらも、「テリトリアル・アプローチ」とは何であるのか、そのアプローチを可能にする条件は何であるか、を問い続けることになった。

パラグアイ政府は「テリトリアル・アプローチ」を農村開発の基本方針に据えていることから、まず、彼らがこれをどう規定しているのか確認したが明確な回答はなく、言葉とイメージが先行している様子うかがえた。調査団にとって幸いだったのは、国際機関である米州機構（Organization of American States : OAS）の専門機関である米州農業協力機構（IICA）で長年「テリトリアル・アプローチ」を扱ってきた専門家と、コスタリカ共和国（以下、「コスタリカ」と記す）で「テリトリアル・アプローチ」に基づいた農村開発を実践中の同国農牧省の担当課長が、リソース・パーソンとして調査に参画してくれたことであった。彼らのインプットは示唆に富むもので、「テリトリアル・アプローチ」においては参加型のボトムアップの開発計画策定と事業の実施が核を成し、それを突き詰めていけば中央から地方への権限と予算の委譲（すなわち地方分権）に行き着くことがよく理解された。したがって、本案件は農村開発のプロジェクトではあるが、対象地域における農村開発の実践（あるいは試行錯誤）を通じて新しい制度構築をめざすことをプロジェクト目標に据えることとした。

しかしながらパラグアイは極めて中央集権的で、その行政区分、行政機構、予算制度は「テリトリアル・アプローチ」との親和性を欠いている。制度を改善するのではなく、ゼロから組み立てていくといってもよく、それだけにチャレンジングな案件であることを関係者は十分認識しなければならない。さらに付け加えれば、本案件が政治の影響を受けやすい点にも留意が必要である。プロジェクト協力期間中に政権交代が起こる可能性も否定できず、プロジェクトの軌道修正を迫られる事態も想定しておくべきで、その観点からは、中間評価が重要な意味を持つであろう。なお、政治的影響をミニマムに抑える工夫として、プロジェクトが導入を試みるシステムのインパクトが客観的に測定されること、をアウトプットのひとつとして取り上げている点を特記しておきたい。

3-2 「小農自立化支援プログラム」におけるプロジェクトの位置づけ

JICA の対パラグアイ支援において、「小農自立化支援プログラム」は主要プログラムのひとつで、現在戦略性の高いプログラムに組み直す作業が進行中である。プログラムでは「テリトリアル・アプローチ」の採用を基本方針にしているので、これを実現するための制度を提案しようとする本プロジェクトは、プログラムの中で中核的な位置づけを与えられることは間違いない。しかしながら、他の案件とどう組み合わせしていくか、あるいはプログラム全体の結果としてどのような具体的インパクトを想定するのか、などを現時点で示せるまでには至っていない。なるべく

早い時点でプログラムの姿を示せるよう、事務所、地域部と集中的な議論を継続することが必要である。

なお、プログラムの基礎を形づくるのは、「テリトリアル・アプローチ」に基づいた中長期的な農村開発計画（マスタープラン）であり、その役割を担うのが開発計画調査型技術協力「小農支援のための総合的農村開発計画調査（EDRIPP）」である。EDRIPP の提案を実践に移し、マスタープランにフィードバックすることが本プロジェクトの役割といってもよい。したがって、プロジェクト形成段階、実施段階において、EDRIPP が示す方向性と整合しているかを確認することが重要になる。EDRIPP はマスタープラン策定の最終段階を迎えつつあり、複数の省庁を対象に、それぞれの政治的な意図にも配慮しながら、慎重な作業が求められている。本プロジェクトの準備作業がそのプロセスにネガティブな影響を与えないよう、EDRIPP のチームとは十分な情報共有を図り、プロジェクト開始のタイミングも EDRIPP の進捗状況を見据えながら決定することとしたい（具体的には 2011 年 5 月開始をめざす）。

3-3 農牧省のキャパシティ

「テリトリアル・アプローチ」の実践を本格的にめざすのであれば、省庁横断的な取り組みが必要であるが、本プロジェクトでは農牧省をカウンターパート機関として実施することにしている。システムが全くできていない状態でいきなり対象を広げて案件を実施しても具体的な成果を示すのが難しく、また JICA として投入できるリソースにも限りがあることから、農村開発において中心的な役割を担い、県レベルにも出先の機関がある農牧省に当面は焦点を絞ることが現実的と判断した結果である。ミニッツ署名者である農牧大臣は、政治的なモチベーションから「テリトリアル・アプローチ」の導入に前向きで、その方針は省内で広く周知されているので、カウンターパート機関としては適格である。しかしながら、実務レベルは「テリトリアル・アプローチ」を観念的に捉えているだけで、農牧省の組織や機能をどのように変えていかなければならないかという問題意識を持つ職員はほとんどいないのが現状である。プロジェクトのフレームワークや内容を協議する際も、当事者意識に欠ける発言がままみられたことから、省内の人材育成や意識改革には相当の覚悟をもって臨むべきである。とはいえ、課題の重要性を大局的観点から捉えている幹部職員や、新しい取り組みに関心を持ち柔軟な思考のできる若手職員も少ないながら存在するので、こうした人々をキーパーソンとして確実に取り込むことが、円滑なプロジェクト実施の鍵になると思われる。

なお、実施機関は農牧省に限定しているが、予算を管轄し、他の省庁と比較して絶大な権限を有する大蔵省が、パラグアイ政府部内で「テリトリアル・アプローチ」（あるいは地方分権）を先導する役割を担っていることから、同省の理解と協力取り付けはプロジェクトにとって必須条件となる。同省は EDRIPP の運営技術ユニット (United Técnica de Gestión : UTG) コーディネーターとして機能していることもあり、計画段階から情報の共有を図るとともに、プロジェクト JCC メンバーとしての参画を強く求めたい。

3-4 案件開始までの準備

前述したとおり、2011 年 5 月の案件開始をめざすが、それまでの間を利用してプロジェクトの円滑な立ち上げに役立つ準備作業を進めておくことが望ましい。具体的には、①「テリトリアル・アプローチ」に向けたパラグアイ政府部内の取り組みの調査（大蔵省、企画省、保健省など

の動向)、② EDRIPP の UTG メンバーに対する本プロジェクトの概要説明、③対象 4 地域を管轄する県知事と市長への本プロジェクトの概要説明、④他の援助機関が導入しようとしている「テリトリアル・アプローチ」の比較、⑤中南米諸国の「テリトリアル・アプローチ」に関する実態調査、⑥システム評価のためのモデルづくり、などが想定される。これら準備作業については、パラグアイ事務所主導で進めることを依頼したい。

一方、プロジェクトの対象地域の選考やプロジェクトの枠組みづくりの基礎的な情報収集を目的に、パラグアイ事務所が実際に地域住民や関係者を招いて、2010年7月から連続ワークショップを開催してきた。このプロセスで得られた情報がなければ、詳細計画策定調査の期間中にプロジェクトの概要を固めることは不可能であっただろうし、またこの経験があったからこそ農牧省との協議にも一定の確信を持って臨むことができた。現場主導のパラグアイ事務所の取り組みは、今後他のケースでも大いに参考にすべきと考える。他方、ワークショップの結果、対象地域住民の意欲と関心が俄然高まっており、プロジェクト開始までの間、このモチベーションを損なわないようにするには工夫が必要と思われる。プロジェクト開始前にできることには限界があるが、準備状況を丁寧に説明することも含め、JICA と農牧省は引き続き対象地域の開発に関心を持ち、具体的なアクションにつなげていくというメッセージを伝えていくことが肝要である。

第4章 地域開発 / 経済における考察

4-1 マクロ経済動向と家族農業

4-1-1 高い脆弱性の下で活況を呈する経済

パラグアイ中央銀行の2010年9月速報によれば、マクロ経済は2010年第1四半期から堅調な回復軌道を辿り、輸出と内需の拡大を柱に年率10%を超える成長率が見込まれる。経済動向をGDPの構成要素に分解してみると、グローバル危機の発生から2009年第3四半期までは、輸出が乱高下し、固定資本形成と国内民間消費が大きく落ち込むなかで、歳出拡大を通して景気が下支えされてきたことを確認できる。他方、2010年第1四半期には年率換算で10.9%の成長率を記録したが、これは内需と固定資本形成の大幅な拡大に基いていた。

以上のように、パラグアイ経済は旺盛な民間投資と消費意欲に支えられる形で拡大局面に入ったものの、景気回復の牽引役となった輸出増加は大豆をはじめとする国際コモディティ価格の回復と好転の結果という外部要因に依存している。すなわち、パラグアイ経済は依然として変動幅の激しいコモディティ価格の動向と天候に対する脆弱性を抱えており、短期的な活況をもって長期的かつ持続的な成長軌道に入ったとみなすことはできない。輸出集中度を示すハーフィンダール指数（HHI：輸出品目ごとに輸出額のシェアを二乗した合計値）は、輸出品目の多角化を推進してきたアジア諸国に比べて0.30を越える高水準にあり、少数のコモディティ価格の変動に対して高い脆弱性を有していることが分かる。

表4-1 HHI（ハーシュマン・ハーフィンダール指数）

	1980	1986	1992	1998	2002	2006
Paraguay	0.28	0.40	0.36	0.43	0.38	0.32
America Latina	0.36	0.40	0.30	0.26	0.25	0.31
Asia	0.22	0.17	0.13	0.14	0.14	0.17

UNCRAD, Handbook of Statistics, 2007.

4-1-2 高い不完全就業率と硬直した労働市場

パラグアイでは、76万人に達する不完全就業者に加えて、毎年16万人が新たに労働市場に参入しており、雇用創出が喫緊の課題である。とりわけ農村雇用は深刻な構造的・状況的課題に直面している。

パラグアイはボリビア多民族国、ニカラグア共和国、ベネズエラ・ボリバル共和国並びにエクアドル共和国（以下、「ボリビア」「ニカラグア」「ベネズエラ」「エクアドル」と記す）と並んで、中南米諸国のなかで労働市場にかかわる諸規制が強い半面、所有権の保護が弱い国として知られ、これが投資の抑制、ひいてはフォーマル部門の成長を抑制しているとみられる。近年の初等・中等教育の拡充や大学の乱立がもたらす「学士（Licenciado）」の急増といった供給面での変化が、現政権が課題として掲げるディーセントワークの拡大に結実しないのは、教育の質の低さという問題のほかに、上記の制度的制約がフォーマル部門での需要を抑制しているためであろう。

失業とインフォーマル部門の規模については、フォーマル部門における失業者の期待賃金

率（雇用確率 x 賃金水準）がインフォーマル部門における最後の労働者の限界生産性と均衡する水準と仮定できる。すなわち、フォーマル部門への参入をめざす失業者にとっての期待賃金率が低下するほど、インフォーマル部門の最後の労働者の限界生産性水準がフォーマル部門での失業状態に近づくのである。これが、おそらくパラグアイにおけるインフォーマル部門の肥大化と低生産性を説明し得る最も単純明快なモデルとなろう。換言すれば、労働市場での規制の強さ（最低賃金、厳格な解職規定等）と所有権保護の弱さが効率的賃金仮説（労働者のインセンティブを高め限界生産性を最適化し得る賃金水準）に基くフォーマル部門での雇用拡大を望むアクターの行動を抑制させ、失業者の期待賃金率を低下させ、結果として低生産性のインフォーマル部門（不完全就業状態）を肥大化させていると考えられる。この条件の下では、教育水準の向上などを通じた人的資源の向上に基く期待賃金率の上昇は望みにくく、フォーマル部門での低需要が主導する低水準均衡状態が続くことになる。

4-1-3 「家族農業」とテリトリアル・アプローチ

パラグアイ政府の定義では、「家族農業（agricultura campesina）」とは、家族の主たる収入源が農業である農村生産者を意味し、東部地域においては 20ha 未満の農地所有者を指す。農牧省によれば、以下のような特徴を備えている。

表 4-2 タイプ別家族農業の特徴

サブタイプ	特徴
I. 零細農	県庁所在地の都市近郊部に多く存在する 5ha 未満の小規模生産者で、とりわけ中央地域や旧占拠地に多い。生産物は自給用農産物と野菜、果樹から成る。主たる収入源は農業ではなく、家族の構成員で分業体制をとり、多様な農外収入を得ている。
II. サブシスタンス	5ha から 10ha の農家であり、家族労働に依存して自給用と市場出荷用の農産物を生産する。時折、農外労働に従事する。資本蓄積の水準が低く、土地生産性及び労働生産性が低い。東部地域全域に存在する。中・大規模農家の拡大に対する高度な脆弱性を有する。
III. 小規模生産者	10ha から 20ha の農地を有し、農業収入に依存する。家畜や農具などある程度の生産手段を持つが、生産性は低い。
IV. 小規模農業経営者	20ha から 50ha の農地を有するが、III の小規模生産者との区分が難しい。総合的に農地を活用している場合、家族農に加えて常時雇用を行っており、一定規模以上の大豆やトウモロコシ生産を達成できる場合、大規模農場との連携可能性も高い。

中南米諸国では、伝統的に「農民（campesino）」と「農業生産者（agricultor）」という区別が用いられ、前者は「伝統的農法を用い、自給を主として余剰生産物を地元市場に出荷するタイプの農業」、後者は「近代農法を採り入れ、スケール・メリットを活用し、輸出を含む市場出荷の拡大をめざす産業としての農業」という理解であった。また、前者は「貧困層」と同一視されていたが、公共政策ではパトロン＝クライアント関係に基く政治的色合いの強い公的支援

の対象（端的には選挙での動員対象）とみなされ、産業としての農業との連携や転換が可能な集団とは認知されてこなかった。ただし、「伝統的農民」を地域の歴史社会的な知恵を受け継ぎ、生態系と調和した持続可能性の高い多品種生産に取り組む篤農という意味で評価する立場もある。

メルコスール諸国が 50ha 以下の農民を、「市場志向農業」(agricultura comercial) と対比する形で「家族農業」という表現に置き換えた意味合いは、家族労働を基本単位とする農業の自立を促進する政策目的が込められていると理解される。

パラグアイ東部地域において主たるターゲットと想定される家族農業のサブタイプとは、戸数（人数）・規模・潜在力・ニーズを勘案すると、上記のⅡ及びⅢであろう。

本案件では、準備作業として、まず「経済・生産」「社会・文化」「政治・制度」「環境」「人間開発」の 5 次元において、開発調査「小農支援のための総合的農村開発計画」(EDRIPP) の調査結果をベースにクラスター分析に基づくテリトリーの規定を行った。ついで、4 カ所のテリトリーにおいて代表的アクターが参加するワークショップを積み重ね、開発の直接的及び間接的な阻害要因を因果推論モデルを通して解析した。

経済＝生産次元においては、生産性向上（人間開発・技術革新）、規模拡大（組織化）、付加価値（生産連鎖）、リスク管理の 4 分野にかかわる諸政策・制度改革が農村開発における重点課題となる。生産連鎖としては、各テリトリーの優位性を活用しながらテリトリー間の連携を強め、家族農業と市場志向農業の連携、農業と製造業・サービス産業の連携を通して農産物・農業の付加価値を高めることが目的とされる。「大豆加工」「乳製品」「配合飼料」「野菜」「果実加工」「綿花加工」「ゴマ」「畜産」などさまざまな有望分野があり、経済開発調査 (EDEP) や EDRIPP 調査及び生産者団体 (Union de Gremios de Paraguay : UGP) 幹部の話によれば、国内及び国際市場において家族農業が参入可能な実需が存在している。Colonias Unidas に代表される協同組合の成功経験やドイツ技術協力公社 (GTZ) の「果汁」の生産連鎖、日系農家による「ゴマ」など先行プロジェクトから学び得ることも多い。リスク管理とは、上記 4-1-1 の脆弱性を低下させるための自給能力の向上、多品種生産の促進などを意味する。

農牧省が集権的に管理する従来どおりのセクター・ベースの開発政策では、家族農が生産連鎖に参入して利益を得ることは難しい。よって、各テリトリーの特徴に応じ阻害要因を主観的・客観的に抽出・分析したうえで、5 次元間の関係性を分析することが、テリトリー開発計画の策定に必要とされる。

これまでの準備作業では、クラスター分析に基づくテリトリーの分類・画定、対象テリトリーの選定、ワークショップの実施、並びに優先的開発課題にかかわる合意形成が進められている。

今後の手順としては、各テリトリーのアクターの代表から成る「テリトリー活動グループ」(GAT) の結成と活動計画の策定、各テリトリーを代表する自治体単位のベースライン調査の実施、各テリトリーにおけるモデル・プロジェクトの実施、活動のモニタリング・評価のための「介入 (treatment)」と「対照 (control)」自治体の設定と因果推論モデルに基づく開発効果分析、テリトリー単位で操作可能な産業連関表の構築と開発効果の波及検証などが必要とされる。

4-1-4 貧困と格差

パラグアイ統計局は農村部の消費の実態を反映させた新たな貧困ラインの設定に取り組んで

おり、この新基準を適用すると 2008 年時点における農村貧困率は従来よりも 16%、人数で 32 万人増加することになる。

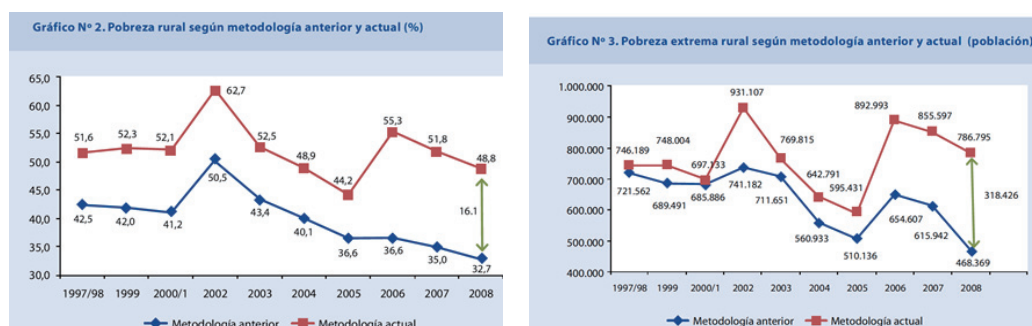


図 4 - 1 農村貧困率と農村貧困者数の推移（旧基準と新基準）

この新基準を用いて貧困動向を整理すると以下の特徴が分かる。

- ① 極貧層については 2005 年、貧困層については 2007 年から増加傾向に転じた。
- ② 農村部における極貧層の約 20%、都市部の同 10%前後が景気の影響とはかかわりなく、常に貧困状態にある恒常的貧困層である。
- ③ 所得 5 分位のうち、下から 2 番目の Q2 層が最も景気動向に左右されやすく、景気後退の際に容易に貧困層に転落し得る。

以上から JICA の人間の安全保障の定義に基く脆弱集団（恒常的貧困層に、貧困ダウンサイドリスクを抱える人々を加えた集団）は、パラグアイの総人口の約 40%前後に相当すると考えられる。

格差については、パラグアイも主要中南米諸国と同様に、2002 年から 2007 年にかけて貧困と格差（ジニ係数）を改善させた。貧困減少には経済成長、格差の是正には初等教育の拡充と条件付き現金給付（CCT）を通じた所得再分配が効果的であった。CCT についてはパラグアイでも「働かざる者食うべからず」といった現金給付への反感が根強いが、これは CCT の目的と費用効果に関する無知・誤解に基く。パラグアイ版 CCT である Tekoporá に対する社会的な理解と支持の調達がプログラムの更なる拡充に欠かせない。

本案件を通して上記の貧困・格差の特徴と動向をテリトリー単位で把握し、協力成果を実証・検証することができれば、テリトリアル・アプローチの優位性をパラグアイ政府及び市民に広く周知させることにつながるだろう。

Dinámica de pobreza

	Quintiles de ingresos per cápita					Total
	1	2	3	4	5	
Edad del jefe de hogar (promedio)	46	47	49	49	48	48
Tamaño del hogar (promedio)	6,5	5,2	4,9	4,3	3,4	4,6
Tasa de dependencia (< 5 y > 65)	22,3	22,8	18,8	20,2	16,7	20,1
Ingreso per cápita (promedio mensual US\$) (**)	23	51	81	125	408	138
% con vivienda propia	90,0	86,8	86,8	83,6	81,4	85,1
% hogares agropecuarios	92,0	85,1	85,3	76,2	64,6	78,5

La línea de pobreza total del área rural tiene un valor per cápita de US\$ 40,9 mensuales, en el caso paraguayo los hogares no pobres vulnerables rurales se encuentran en el quintil 2 de ingresos

Julio Ramírez y Cynthia González, Crisis y pobreza Documento de Trabajo N 48. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, 2009.

4 - 2 官民連携 (PPP)

4 - 2 - 1 政府の効率と能力

パラグアイにおいては、政府と民間の間に根強い不信感が歴史的に存在している。「パラグアイの経済成長は民間独自の努力で達成したものである」という自負は生産者団体 (UGP) の間で広く共有されている。与野党の間にも、その固定化した支持基盤を含めて、不信感が根強い。

政府の効率については、GDPに占める徴税比率と徴税額に占める人件費支出(官僚圧力指数)で測ることができる。徴税比率は10%前後と中南米で最低水準にある反面、官僚圧力指数は1989年から10年間の間にほぼ倍増し、65%にも達した。徴税比率が改善されないまま、人件費シェアのみが倍増したという事実は、当然のトレードオフ(又はクラウドディング・アウト)効果として、人件費以外のすべての支出が圧迫されたことを意味する。社会支出は、GPD水準と徴税比率、社会支出シェアの関数だが、パラグアイの1人当たり社会投資額は年間100ドル程度であり、中南米平均の457ドル、チリ共和国(以下、「チリ」と記す)の729ドル、ブラジルの860ドル、ウルグアイ東方共和国(以下、「ウルグアイ」と記す)の1,087ドル、アルゼンチン共和国(以下、「アルゼンチン」と記す)の1,521ドルに比べて極度に低い。

表 4 - 4

País	Criterios de evaluación					Promedio*
	Eficiencia	Mérito	Consistencia estructural	Capacidad funcional	Capacidad integradora	
Brasil	56	87	58	61	56	64
Chile	59	62	65	47	42	55
Uruguay	47	52	45	44	42	46
Argentina	50	31	43	47	56	45
Bolivia	32	22	18	19	21	22
Paraguay	16	20	9	12	19	15

* Promedios de elaboración propia
Fuente: BID, Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina 2006 b.

CEPAL, Panorama social de América Latina, 2007 ; BID, La política de las políticas públicas Progreso económico y social en América Latina INFORME 2006.

他方、米州開発銀行（Inter-American Development Bank : IDB）の研究によれば、肥大化した人件費は能力向上に全く役立っておらず、パラグアイの官僚能力指数はあらゆる分野において中南米最低水準にある。政府が満足に税金を徴収できず、わずかな予算を能力の低い役人の人件費が占めるという実態は、パラグアイに対する官民連携を目的に協力案件を立案する際に前提とすべき基本認識である。

以上の特徴はパラグアイ政府自身も認識するところである。よって、公的部門では人材不足及び制度調整の困難がつきまとうことを念頭に、JICA としても中長期的な視点から制度調整に経験豊かな専門家を配置し、中央・県・自治体・テリトリーに至るあらゆるレベルで人材研修を集中的に実施することがプロジェクトの運営に不可欠となる。

4-2-2 民間ローカル人材・組織の活用

パラグアイの民間部門には優れた人材と組織が存在し、既に EDRIPP 調査や本案件の準備作業において、その有能さが証明されている。とりわけ、テリトリアル・アプローチを熟知するパラグアイ人コンサルタント、セサル・カベージョ 開発研究所長は、経済・経営学の分野において国際的にトップ水準の実力を有すると同時に、グアラニー語で地域住民と参加型のワークショップを統括し得る人物であり、近い将来政府高官に就任して本件の有力な推進役となる可能性も高い。開発研究所としては、「家族農の農業生産効率の限界：スケールとスコープ」「農業補完性と生産連鎖」「リスク管理」「産業連関表を用いたサブリージョン単位でのインパクト評価」「エネルギー・環境分野での産業連関分析」「パラグアイ経済と社会勘定（SNA）」「ベイジアンモデルに基づく意思決定手法」といった調査研究に着手しており、2011年には「テリトリー開発」、2012年には「社会関係資本と協力ネットワーク」、大統領選挙のある2013年には「テリトリー・フォーカス国家開発計画」といった調査研究が予定されており、本案件にとっても貴重な貢献が期待される。

また、テリトリアル・アプローチや生産連鎖において高度な専門性と経験を有するコスタリ

カ共和国（以下、「コスタリカ」と記す）やアルゼンチンからの第三国専門家やコンサルタントの協力を得られる点も、本案件の強みである。コスタリカのセルヒオ・セプルベダはテリトリー開発論の第一人者であり、リカルド・ウォン農牧局長は実際の政策立案・運営に貴重な経験を有する。両名ともにパラグアイ政府が重きを置く専門家である。

4-2-3 今後の留意事項

本案件は、JICAとして初めて本格的にテリトリアル・アプローチに基く農村開発に取り組むものである。不安定な政情、錯綜する利害関係者間の合意形成、多くの制度改革・調整の必要性などをかんがみ、難易度は高いといわざるを得ない。他方、JICAが蓄積してきた知見や優位性を活用し得る要素も数多く存在する。

テリトリーとは、社会文化と生態系を基盤に歴史的に形成されてきた生活圏が基本単位であり、近代化とともに経済・生産次元が重視されるに至ったと考えられる。本案件では、社会文化的次元と経済・生産次元が二本柱としてテリトリーを構成するという想定の下に、政治・制度的次元がテリトリーと一致していない場合は、行政再編と分権化を通して三次元の一致を実現することが求められている。環境次元はテリトリー単位の生産・生活の持続性の根幹を成す。パラグアイ政府としての構想も同様であろう。

JICAの優位性は、まず、テリトリーの基軸である社会文化的次元におけるアクター間の結束強化を目的に、生活の改善を実感できる協力を実施できることにある。既にメキシコのチアパス州ソコムスコ地域持続的農村開発プロジェクト（PAPROSOC）、JICA筑波が進める中米カリブ生活改善アプローチによる農村開発コース帰国研修員ネットワーク（Red de Desarrollo Rural Participativo：REDCAM）など生活改善分野の協力成果が発現されており、コスタリカのみならず、メキシコやグアテマラ、エルサルバドル共和国（以下、「エルサルバドル」と記す）などで活躍する帰国研修生や所属機関、地域ネットワークからの協力を得られる態勢が整っている。加えて、パラグアイにおいても農村開発の一環として生活改善が実施されており、普及員をはじめ受け皿が存在していることも強みであろう。

経済・生産次元においては、農民の組織化と生産連鎖が鍵を握るが、この2つの分野で目覚ましい成功を収めてきたColonias Unidasが本案件に参加・協力を表明している点が強みとなる。また、生産連鎖の最重要アクターであるUGPが本案件に強い関心を示している点も極めて重要である。

政治・制度的次元が最も難易度が高いが、第三者としてのJICAのファシリテーション能力、パラグアイ政府が重きを置く第三国専門家の協力、セサル・カベージョを中心とする開発研究所の政策立案及びファシリテーション能力の存在は本案件の強みである。

農村開発をめぐるパラグアイの課題は中米やアンデス諸国に共通する点が多く、テリトリアル・アプローチの優位性を実証することができれば、その成果はパラグアイのみならず中南米に広く共有される可能性がある。経済的視点から、以下の3点が成功の成否を握っていると考えられる。

4-3 テリトリアル・アプローチの正統性

テリトリー開発はパラグアイ政府が正式に導入を決定した公共政策である。だが、今回の調査における農牧省及び大蔵省関係者との協議において、テリトリー開発が政府全体及び各省レベル

においていまだに構想段階にとどまっており、テリトリーの定義と確定、行政機構改革、予算の再編、テリトリー開発の手法などについては手付かず状態にあることが判明した。テリトリー開発と歩調を合わせて進められるべき地方分権化も同様に停滞している。よって、当面は県及び自治体を基本単位として、テリトリー開発を促進することになる。EDRIPP 調査ではクラスター分析を通してテリトリーの特徴が抽出されており、パラグアイ政府としてもこの定義と手法を採択する可能性があることから、当面、EDRIPP の調査結果に基づいて県・自治体を基本単位としてテリトリー開発計画を策定する自治体には異論がなかろう。ただし、テリトリー・ベースの開発計画の策定に際しては、既存の県・自治体の開発計画とは異なるテリトリアル・アプローチの優位性を反映した手法を用いて計画を策定・実行することが重要であることはいうまでもない。

他方、本プロジェクトの準備作業として進められてきたワークショップとその提言には、正統性が十分に担保されているとは言い難い。このため、ワークショップで合意された優先的開発目標をそのままテリトリー開発計画に関連づけてはならない。

テリトリー開発計画の策定手順が法制度化されていない現状において、その策定に際しては、まず、「テリトリー活動グループ」(GAT：仮称)を正統性のある形で結成することが欠かせない。GAT の結成に際しては、テリトリー(県・自治体)を正統に代表すると認知される組織に広く参加を呼びかけ、活動にかかわるルールの制定が必要とされる。とりわけ各代表が実効的に各部門・組織を代表していることを確認し、協議の成果や決定事項を確実にメンバー全員に伝え、了解をとることを義務づける必要がある。

以上の手順を踏まえ、準備ワークショップの成果である優先目標を追認ないし修正することで、正統性が担保できると考えられる。この作業には有能なファシリテーターの存在が欠かせない。

4-4 テリトリアル・アプローチの優位性

パラグアイが国家として、政権交代を超えて、テリトリアル・アプローチを一貫して施行していくためには、既存のセクター・アプローチや旧来の「総合開発アプローチ」に対する優位性を実証する必要がある。この意味で、本案件の主題のひとつはメカニズム・デザイン(インセンティブをベースとする制度設計)にある。だが、パラグアイの現状ではテリトリアル・アプローチ及び地方分権化の双方が法制度化されておらず、当面、中央・県・自治体の間でプラグマティックで柔軟な制度調整を試行錯誤的に続けざるを得ない。他方、テリトリアル・アプローチは中南米で主流となっていることから、成功事例をコスタリカなどの現地視察を通して具体的に示し、制度転換・調整の手法にかかわる研修機会を提供することで、農村開発にかかわる制度発展の経路が異なり、公的資源の配分に際して政治的な影響が色濃く残るパラグアイにおいても、テリトリアル・アプローチが定着する可能性はある。

メカニズム・デザインに際しては、以下の点に留意する必要がある。「合理的な選択ができる」とは、個人あるいは集団の選好が完備性と推移性を満たすことをいうが、狭い意味での合理的選択モデルが規定する「政府がパレート効率的な資源配分を実現できないこと＝政府の失敗」という評価を当てはめるならば、プロジェクトはほぼ確実に失敗することになる。サミュエルソンの条件(公共財供給の限界便益と限界費用の均等化)を満たす公共財供給量を実現できるメカニズムが理論的に、又はモデルとして見つかったとしても、パラグアイの現状では実施段階で多数の参加者にルールを説明して理解させるための調整コストが多分に必要とされることから、効率性

は相当低下せざるを得ないことも認識しておくべきである。

以上から、本案件で実証すべき優位性とは、テリトリアル・アプローチを採択することで、「利用可能な政策の集合の中にパレート改善を実現し得る政策が存在するにもかかわらず、政府がそれを選択しない」という事態が改善されることであろう。そのような制度調整を設計し、実行するためのアクター集団と共通エージェンシーの信頼・協力関係をテリトリー単位で自己実効的（self-enforcement）に制度化することが本案件の狙いである。そのためには透明度の高い効果的な政策評価の仕組みの導入、並びに実績に応じた報奨制度の導入が決定的な重要性をもつこととなる。

4-5 経路依存と制度改革

今回の調査で多くの関係者が指摘した点だが、本案件はさまざまな意味で野心的であり、注目度と期待値が高い。その理由のひとつは、テリトリアル・アプローチという新たな開発アプローチを住民参加型で本格的に導入し、プロセスと成果を厳格に評価・検証することをめざす点にある。そのためには、パラグアイにおいて歴史的に発展してきた多様な制度（長期の因果連鎖）を改革・調整する必要がある、利害関係が錯綜するその作業が決して容易ではない点、「野心的」という表現に値する。

パラグアイの現状は、本格的な制度再編が行われる重大局面（critical juncture）にあると推定される。長期独裁と1党優位体制ののちに史上初の中道左派政権が誕生したものの、統治経験の不足もあって期待された成果がでていない。他方、野党に下った勢力のなかにも敗因を真摯に分析し、メルコスールにおけるパラグアイの中長期的な発展戦略を考察して、守旧派とは異なる近代国家志向の改革派が存在する。改革派は権威主義とパターンリズムに基く旧来の政治スタイルでは経済成長も農村開発も持続し得ないという危機意識をもっている。この意味で、与野党双方の改革派がテリトリアル・アプローチの支持基盤・推進役となると期待される。このエリート集団と専門職集団が、各テリトリーのアクター集団と連携して、テリトリアル・アプローチ促進のための稠密なネットワークを構築できれば、旧来のクライアンテリズムとは異なる新たな合理的かつ正統な行動規範が生まれ、旧来の利害関係が絡み合った諸制度を改革・再編し得る可能性がでてくる。

テリトリアル・アプローチに象徴される新たな制度の導入や大規模な制度調整に際しては、「資産特定性」という概念を理解する必要がある。これは、資産の価値は右から左に簡単に再配置できるものではなく、特定の環境や用途に限定されている点に注目するものである。資産特定性には、地理的特定性（所在の違いが資産価値を左右）、形態的特定性（取引形態）、人的特定性（専門知識、人間関係、信頼）などのタイプがある。政治家や有力な地域アクターなど、ある制度特有の資産に多大な投資を行っているときに、これらのアクターは自ら投資をしてきた資産を脅かしかねない制度変更に対抗する強いインセンティブをもつと考えられる。すなわち、パラグアイの政治文脈におけるテリトリアル・アプローチの導入自体が政治的行為であり、テリトリー内におけるルール of the 制定・執行・変更の権限をめぐる争いが避けがたいことを認識すべきである。

公共政策とは、市民社会を構成している個人や社会組織の相互作用を司るルールの基軸である。よって、市場ベースの取引では対処し得ない面倒で複雑な問題が公共領域に集まり、それを処理するための公共政策の取引コストは必然的に高まらざるを得ない。家族農業の支援を目的とする公共政策は、法的拘束力のある多様な制約をアクターとエージェントの活動に対して加える

可能性があることから、公共政策も制度として考えるべきであろう。このため、公共政策は意図した成果が短期間で達成され、客観的な指標で評価されるという類の活動ではない。とりわけ、新たな制度の導入を目的とする政策の成果は、正のフィードバックが生じたとしても、諸段階の因果連鎖を経て、累積的で緩慢な変化が生じるか、閾值的な変化が生じるため、評価には長い射程が必要となる。

なかでも本案件は、中央から自治体に至る縦軸、及び諸セクターをテリトリー・ベースで横断する横軸、並びに経路依存的に存続してきた諸制度の改革・調整をめざす時間軸が複雑に絡み合うものである。一般に、社会の複雑さの増加は、下される決定の数とそれに関与するアクターの数が増加するにつれて、アクター、組織、制度のあいだの相互依存の関係性が指数関数的に増大し、過剰負担問題が発生する。この過剰負担を効率的効果的に軽減する仕組みをつくることが本案件の成否の鍵を握る。

以上のような課題に中長期的に取り組む覚悟を JICA として決意し、パラグアイの主要な関係者と認識を繰り返し共有しながら、プロジェクトに取り組まざるを得ない。そのためには、高度なファシリテーション能力がプロジェクト・リーダーに要求される。

第5章 ジェンダー視点からの検討

5-1 ワークショップへの参加及び女性参加者・関係者への聞き取りを通じた調査結果

- (1) コロニアス・ウニーダス市のワークショップ（WS）では、主に行政機関や大学等からの約15名ほどの参加者のうち3名が女性であった。そのうち2名については、市役所の女性委員会を含む各種委員会の長を務めていたり、地域のラジオ局を運営する立場としてWSの広報も実施しているとのことであった。

発言状況については、女性も男性の参加者と同様に議論に参加している状況がうかがえ、発言を妨げる雰囲気等はなかったと思われるが、参加者を代表して又はこれまでの議論をまとめる形で発言を求められた場面では、常に男性が回答していた。これは参加者によってこれまでの参加回数や貢献の程度が異なるため、適当な回答者が男性であったという可能性もあることから一概に判断はできないが、引き続き観察が必要である。

女性参加者の一人によると、ベジャビスタ地域にて豆腐や豆乳などの大豆製品を製造し販売する活動を今年（2010年）1月より始めた女性グループがあることが確認された。情報提供者の女性はWSにおいても、貧困層の女性の状況やニーズについて発言をしており、女性グループが直接WS等に参加できない状況があったとしても、代わりに発言ができる人の参加を確保することは非常に重要である。

生産者の参加がない状況についてWSの参加者に尋ねたところ、今回のWSの開催が農作物の収穫の時期と重なったこと、交通手段が不足していることが挙げられたが、可能な限り異なる立場の参加者が集うことができるよう、開催時期や時間、場所、交通手段について配慮することが求められる。

- (2) ジャトゥタウ市では住民や生産者を含めた100名ほどの参加者が確認され、そのうち1割強は女性であったと思われる。発言状況についてはコロニアス・ウニーダスと同様、女性が発言しにくい環境ではなく、むしろ女性の抱える問題については男性と同じ場で議論し、男性に問題について知ってもらうことが重要であるとの認識を持っていることが、参加者の発言より確認された。一方で女性を対象とした研修を行ってほしいとの要望もあげられた。

ジャトゥタウ市より離れた地域からの参加者、女性委員会を含めた各種委員会の長の役についている女性の参加者もみられたため、テリトリー内のどの地域、またはどの女性グループから参加者が出ているか、把握しておくことも重要であると思われる。

また、WSの開催に伴い、軽食のケータリングを受注している女性グループがあるが、食事をつくる係の女性はWSに参加したいもののできていない状況があるという声が聞かれたため、運営側に配慮と工夫が求められる。

全体的には、女性が家庭内の労働全般を担い、更に農業や牧畜に関する作業も行うため、男性に比べ女性の労働負担が大きいという声が男女ともに聞かれた。また、市内で農牧のための土地を持たない女性と、郊外で土地を所有する農民女性では、生計向上の手段も異なるため、まずはテリトリー内の女性の状況をベースライン調査等を通じて正確に把握することが重要である。

5-2 ジェンダー視点からのプロジェクトへの提言

テリトリー・アプローチの重要な柱のひとつである「参加型」を実現するためには、男女のみにとどまらず、若者や高齢者、障害者、先住民など異なる社会グループを、プロジェクトの計画・実施・評価の各プロセスに、「見える」形で巻き込んでいくための具体的な工夫及び包摂的な配慮が必要である。住民の意識や良心に任せているだけでは不十分であるため、プロジェクト関係者が高い意識を持ち、排除されている人々や意見がないかを常に確認することが求められる。

第6章 本プロジェクト実施にあたっての補足

6-1 パラグアイにおける小農の実態概要

6-1-1 パラグアイにおける小農自立化支援の概要

農業はパラグアイの基幹産業であり、農牧業など第一次産業が GDP の 3 割、輸出の 4 割を占めている。また、近年農村部からの人口流入により都市部で人口増加の傾向にあるが、全人口 634 万人（UN 2008 年）の約 49% は農村部に分布している（なお、人口の 97% は東部 14 県に集中）。第一次産業従事者は就労人口（人口の約 94%）のうち 26.5%（約 160 万人）であり、その中でも小規模農家（小農）は約 103 万 8,000 人（CAS 2008）と報告されており、農業人口の大部分を占めている（8 割という情報もある）。一方で、大規模農家の 1 人当たり GDP が 1 万 2,000 米ドルであるのに対し、小農は 360 米ドル程度であり、歴然とした経済的な格差が存在している。これはジニ（GINI）係数をみても顕著であり、パラグアイは中南米地域〔GINI 係数：0.534（世界の中の地域別でも最も高い）〕においても、グアテマラ・ブラジルと並び特に高く（GINI 係数：0.578）、120 カ国中 9 位となっている（2005 年 World Development Indicators）。

しかしながら、パラグアイ政府は過去さまざまな小農向けの支援を実施してきたにもかかわらず、縦割りのトップダウンの行政体制、小農支援に必要な技術の未確立、社会開発面の普及サービスの不在、普及員・技術者の能力不足、技術開発・普及・融資のサービス間の連携不足、地方自治体の能力不足などの要員から、小農への効果的な支援はできない状況にある。そのために、小農は農業生産による生計維持が困難な状態となり、農村部の貧困問題は依然として根深いものとなっている。具体的には、土地権利書の不所持や土地登記の遅れのために、82% の農家は融資を受けられておらず、技術支援を受けることができる農家は 85% である（2008 年パラグアイ農業センサス）。

このように、小農の社会・経済的な自立を支援することはパラグアイの貧困削減を実現するうえで重要なポイントである。

なお、パラグアイにおける小農は「家族経営農家」と定義され、主に家族労働力を用いて農業生産活動を行う 50ha 以下（東部地域において）の土地を使用している農家のことを指す。

6-1-2 パラグアイ農業政策

2008 年 8 月に発足したルゴ政権は、「社会経済戦略計画 2008-2013」を政府開発方針として開発事業を進めている。主な目的は差別ない国民の生活向上であるが、①貧困層への社会サービスの充実と生計向上、②経済競争力の強化、③行政組織・制度の整備・改革が背景にある課題となっている。

また、「社会開発公共政策 2010-2020」では、特に①の課題がより詳細に言及されており、現政権の最優先課題であるといえる。

しかしながら、世銀のガバナンス診断（汚職の抑制、法による秩序、法規の質、行政の効率性、政治的な安定度、発言権とアカウンタビリティ）ではいずれも中南米各国と比較しても脆弱であり、ルゴ政権が発足して以降、ますます行政経験の乏しさが露見している。そのため、現政府は、目に見える成果を出しながら中長期的な目標を示し、効果的な政策を行うことが急務となっており、JICA は他ドナーとの強調の下で、地方分権化支援や組織強化などに取り組

んでいる。

6-2 関連開発調査（EDRIPP）の結果

6-2-1 小農自立化支援プログラム

開発調査「小農支援のための総合的農村開発計画調査（EDRIPP）」は、2009年3月から2011年8月までの2年半にわたり、小農の自立化を阻害するさまざまな要因を総合的に解決するために、テリトリアル・アプローチを適用した総合的農村開発マスタープランの策定支援を行っている。本プロジェクトの実施は、本開発調査で示されるマスタープランに沿った具体的な事業実施を関係省庁と共に行うという位置づけにあるべきであり、本プロジェクトの実施を通じて、現実的・継続的な先方関係機関によるマスタープランの活用が望まれるような成果を達成していくことが肝要である。

また、現在 JICA では「小農自立化支援プログラム」の策定を進めている。本プログラムは、EDRIPP の調査結果及びマスタープランを基礎として、本プロジェクトを中心としたマスタープランに沿ったパラグアイ政府機関の小農自立化支援の実施体制の強化及び、その実施体制の下で行政機関により提供される具体的な技術・サービスの質的向上をめざしたさまざまなプロジェクトが実施される。については、本プロジェクト実施にあたっては EDRIPP のみならず、同プログラムにて実施されるさまざまなプロジェクトとの連携も図っていかねばならない。

本プロジェクトは農牧省を C/P として行われるものであるが、その進捗・成果は EDRIPP の実施期間である大統領府・大蔵省を中心とした関係省庁に対し共有されるべきである。

EDRIPP においては、具体的な事業として東部 14 県を対象とした現状調査、調査結果に基づくリージョンの設定、阻害要因分析、大戦略・個別戦略の策定を行い、戦略の妥当性と適切な開発計画実施体制の検証のためのパイロット・プロジェクトを開始している。

今回要請案件である「テリトリアル・アプローチに基づいた農村開発モデルプロジェクト」を計画・実施するにあたり、特に留意すべき EDRIPP の結果を以下に記す。なお、本結果は今回調査時までの進捗に沿ったものであり、今後の調査状況及びパラグアイ政府との協議・検討の結果、その結果は変動する可能性があることに留意いただきたい（詳細は EDRIPP の最終成果品として発表予定であるマスタープランを参照のこと）。

6-2-2 EDRIPP における 2 つのコンセプト

従来のパラグアイの開発アプローチの課題を踏まえ、EDRIPP では 2 つのコンセプトに基づきマスタープランの策定支援を行っている。その 2 つとは、①テリトリアル・アプローチの導入、②開発阻害要因分析に基づいた総合的な農村開発である。

(1) テリトリアル・アプローチの適用（cf. 空間計量地理学）

従来の開発アプローチは縦割りトップダウン行政と中央省庁間及び中央地方間の連携不備のうえに実施されてきており、さまざまな支援は事業実施者が小農の課題に対して独自に対処療法的な対策を講じるのみであり、持続性のないものがほとんどであった。

そこで、共通の課題に対しては共通の関心と認識を持つ事業実施者が協働で実施する開発アプローチへの転換が、持続的な開発の実現には必要と考え、JICA では「類似する特徴を持つテリトリーには、開発を阻害する類似の要因がある」という仮説を立て、テリト

リアル・アプローチの導入を図ることとした。

従来のアプローチとの比較は表 6-1 のとおりである。

表 6-1 従来のアプローチとテリトリアル・アプローチとの比較

	従来のアプローチ	テリトリアル・アプローチ
目的	農業所得の向上	マルチセクターによる農村部の競争力向上、農村部の総合的な生活改善
アプローチ	セクター別（トップ⇒ダウン）	テリトリー別（トップ⇄ボトム）
メカニズム	さまざまなレベルでの関係アクター間での調整なき開発事業の実施	関係アクター間の事業調整や投資の質を向上させるための、地域の実施能力の向上（公共＋民間）
実施者	政府、農業者と牧畜業者	3つの行政レベル（中央、県、市）、ローカルアクター（住民組織、民間アクター、大学 NGO 等）

なお、テリトリアル・アプローチは中南米地域においてさまざまな形で行われているが、EDRIPP においては。パラグアイではテリトリアル・アプローチを「開発のターゲットをセクター単位で考えるのではなく、類似性を有する地域単位（テリトリー）として考え、課題解決のアクションはその地域に存在するローカルアクター（中央、地方の政府に加えた民間も含む）間で共通の目的意識及び実施体制を設定したうえで、資源を最大限に有効活用しながら包括的なマルチセクターで対処していくアプローチ」と定義することとしている。

また、EDRIPP では、テリトリアル・アプローチは「政策・制度」「経済・生産」「社会・文化」「環境」の4つの視点で類似した地域をテリトリーとして定めている。



図 6-1 テリトリアル・アプローチの4つの視点

EDRIPP ではテリトリアル・アプローチに基き、人口、貧困、人間開発、教育、経済、制度、環境等の 10 分野における 66 の因子 (4 つの視点に基づく因子) を用いたクラスター分析の結果、東部 14 県を 5 つのサブ・リージョン [中央県 (Departamento Central) 及び農村部 (4 つのサブ・リージョン)] に区分している。EDRIPP では農村部を対象としているため、今後は農村部の 4 つのサブ・リージョンについて言及することとする [なお、リージョンは、西部 (チャコ地方) と東部 (14 県) のことを指す]。

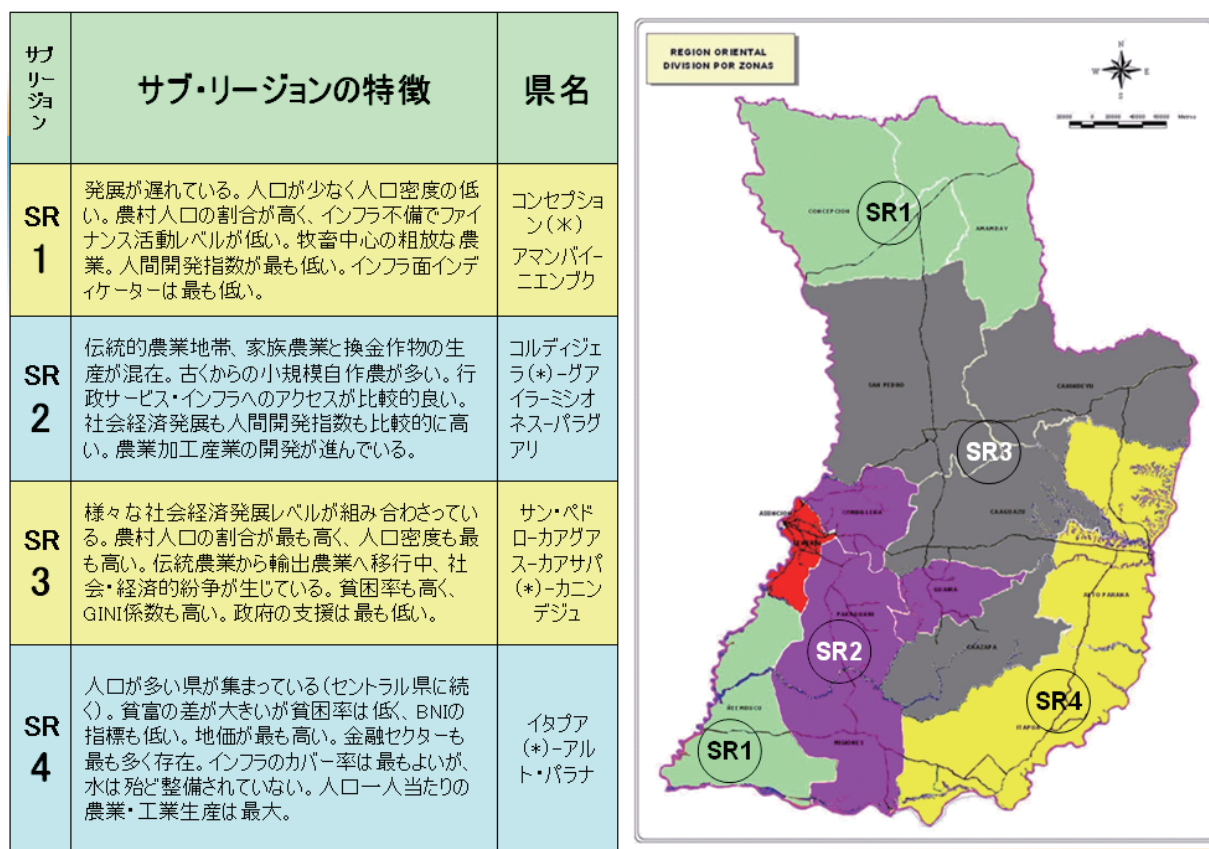


図 6-2 サブ・リージョンの特徴と位置

4 つのサブ・リージョンの中で、特に SR3、SR4 は農業・農村開発分野において重要度・開発効果が高く期待できるところ、モデル事業を展開する地域としての妥当性は高いと思われる。

また EDRIPP において、各サブ・リージョン内で更に詳細な分析を行い、テリトリーの最小行政単位を「市」として、テリトリーの特定を進めている。SR3 のカアサパ県と SR4 のイタプア県のテリトリー案は以下のような結果を得ている。

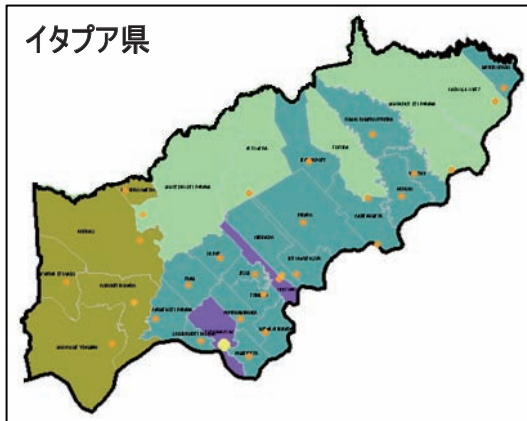


図 6-3 イタプア県



図 6-4 カアサパ県

本プロジェクトの要請にて、対象候補となっているのは下記の4つのテリトリーである。

- | | | |
|-------|--------|---|
| イタプア県 | テリトリー① | Yatytay 市 (図 6-3 薄青色) |
| | テリトリー② | Hohenau 市、Obligado 市、Bella Vista 市 (図 6-3 紫色) |
| カアサパ県 | テリトリー③ | Caazapa 市及びその周辺市 (図 6-4 濃黄色) |
| | テリトリー④ | Abai 市、Tabai 市及びその周辺市 (図 6-4 薄緑色) |

(2) 開発阻害要因分析に基づいた総合的な農村開発 (cf. メカニズム・デザイン論、因果的推論モデル)

パラグアイ政府の支援が小農に行き届かない原因としては、農村開発における長期的な開発戦略が欠如していること、地方政府・民間との連携協調がうまくいかないこと、実施体制が脆弱であることなどが挙げられる。現在の農村開発の現状は過去に実施されたさまざまな活動がもたらした結果であり、開発戦略が小農をとりまく直接的な課題にのみ焦点を当てたものであれば、持続性はなく、今後も問題は繰り返されるばかりである。

今までは、このようなセクターごとの対処療法的な取り組みが中心であり、関係機関間の調整不足・制度的な問題・政策と運営の結びつきなどの間接的な問題にはあまり焦点が当てられてこなかったのが現状といえる。小農をとりまくセクター別の課題だけでなく、それらをもたらししている開発の阻害要因を総合的に系統立てて分析し、これらを阻害している要因を取り除く手立てを考案、検討していくことが必要となる。

そのため EDRIPP では、開発を阻害している要因を直接阻害要因と間接阻害要因に大別し、これら阻害要因を効果的・効率的に取り除く方法を戦略として、戦略の特定とそれらがテリトリアル・アプローチの4つの視点がどのように満足され得るかの分析を行っている。EDRIPP で策定支援を行っている「総合農村開発のためのマスタープラン」(マスタープラン) のビジョンを達成するための道筋は図 6-5 のとおりである。

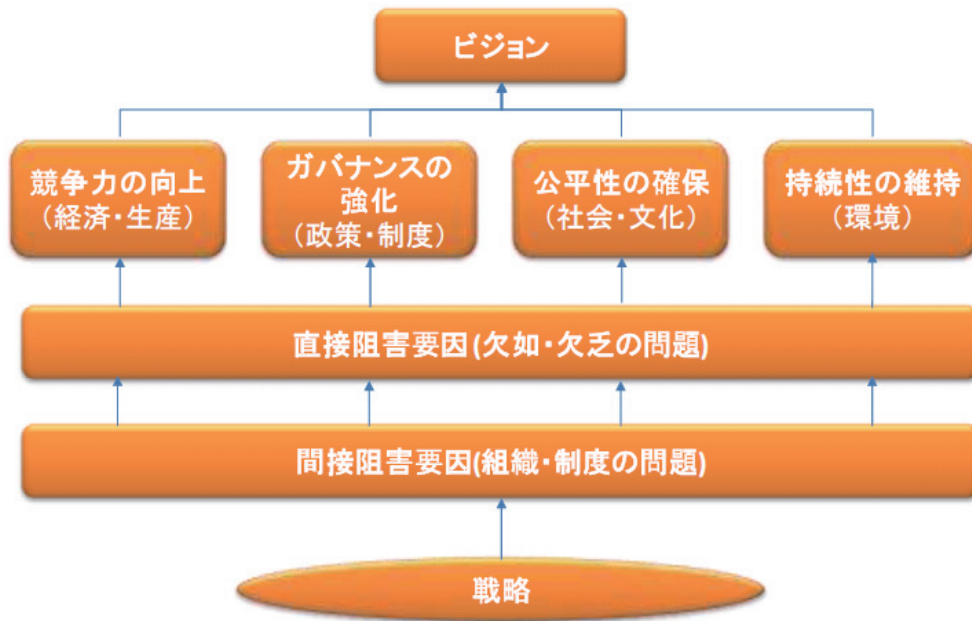


図 6-5 ビジョン達成のための道筋

6-2-3 EDRIPP におけるマスタープランの全体像

マスタープランの「ビジョン」とは、20年後の東部14県のあるべき姿を示すマスタープランの目標にあたるものであり、「対象テリトリーの社会アクターが、良いガバナンスの下、地元に着し組織化される。そして持続的に自然資源を利用し、それをを用いて地域の生産ポテンシャルを引き出すための必要な能力と競争力を身につけることにより、生活の質が改善される」としている。

このビジョンは開発戦略、実施体制、農村開発のための投資計画の3つの達成により果たされることとなっている。上記テリトリアル・アプローチと阻害要因分析に基き策定されるマスタープランの全体像と構造の原案は図6-6のとおりである。

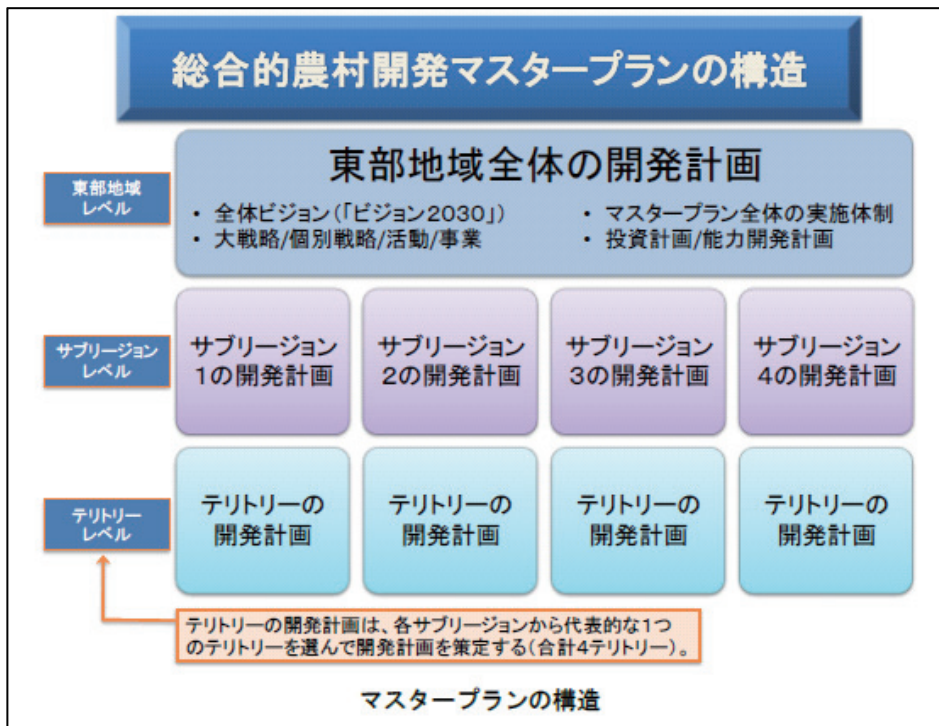
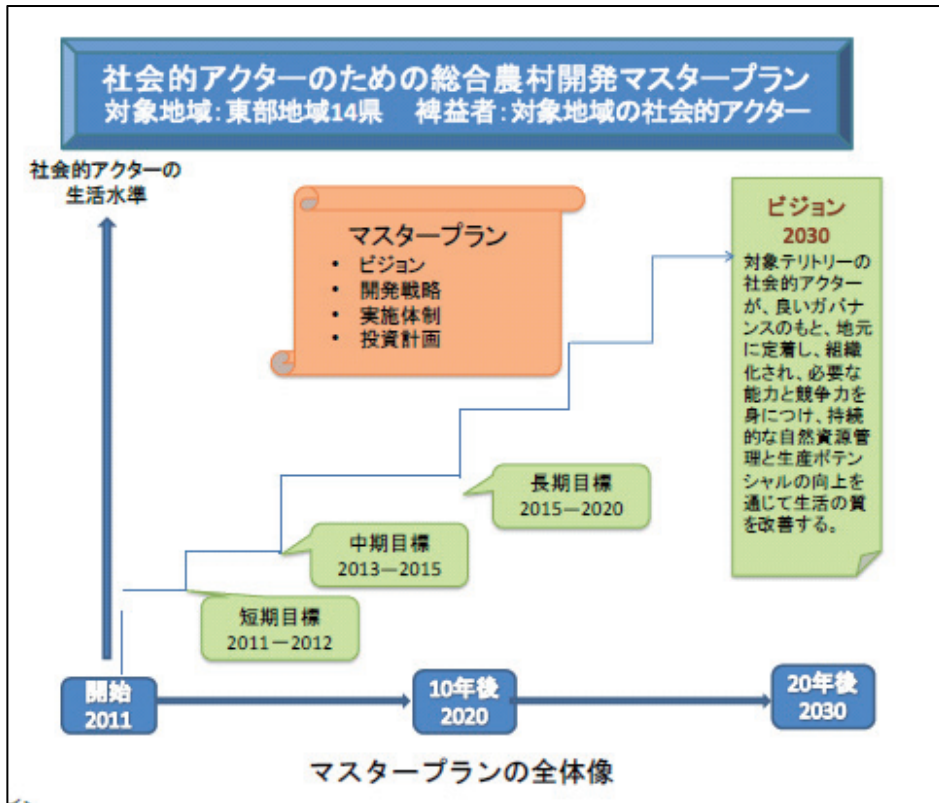


図 6 - 6 マスタープランの全体像と構造

現段階では、あくまでEDRIPP調査団と中央省庁から成るユニットチームで作成中の「素案」ではあるが、要請案件における、「対象地域の現況分析」から「開発阻害要因・戦略の重みづけ」や、その結果を元に「優先度の高い戦略の仮説（開発計画）の策定」までの一連のプロセスを分かりやすく示すために、東部地域全体の開発計画策定までのプロセスを例示する（併せて、開発計画の実施体制についても例示する）。

ただし、これは「素案」であり、今後行われるテリトリーレベルにおける詳細なニーズ分析の結果、阻害要因や戦略の候補や重みづけの結果は変更されることは大いにあり得る。

6-2-4 阻害要因分析の結果

EDRIPPではテリトリアル・アプローチの4つの視点における、戦略の実施により達成される「開発目的」を15の項目として特定している。

4つの視点による開発目的	
政策・制度（ガバナンスの強化） 開発のための制度上のマネジメント能力と 市民参加との関係	(G1) 制度強化・マネジメント能力向上
	(G2) パブリック・アクター間の連携
	(G3) 市民の参加・監視
	(G5) 官民協力関係
経済・生産（競争力の向上） 住民が必要とする資源の生成、財・サービスの 生産のためのテリトリーのポテンシャルと生産 能力との関係	(C1) 効率的な生産ユニットの育成
	(C2) 生産における連携・補完
	(C3) バリューチェーンへの参画
	(C4) リスク・マネジメント
社会・文化（公平性の確保） 社会的アクターとなるための個人やグループの 能力と開発プロセスへの参画との関係	(I1) 生活状況の改善・機会へのアクセス
	(I2) 人材の強化への貢献
	(I3) 社会関係資本の強化への貢献
環境（持続性の維持） 環境保全・修復、環境破壊緩和の原則に基づく 人間の活動と自然との関係	(S1) 天然資源保全への貢献
	(S2) 環境の救済策
	(S3) 環境破壊緩和策
	(S4) 環境破壊防止とリスク・マネジメントへの貢献

図6-7 4つの視点による開発目的

これら「①；15の開発目的」から演繹的に「②；22の直接阻害要因」「③；42の間接阻害要因」を特定し、さらに「④；30の個別戦略」を導き出した。①←②←③←④をツリー状（①が上位）の階層構造に並べたうえで、一つ一つのパスが1つ上の階層にある諸項目に与える影響の度合いを検討し重みづけを行った。そのなかで、特に優先度が高いと判明した間接阻害要因と各視点への影響度は図6-8のように示されている。

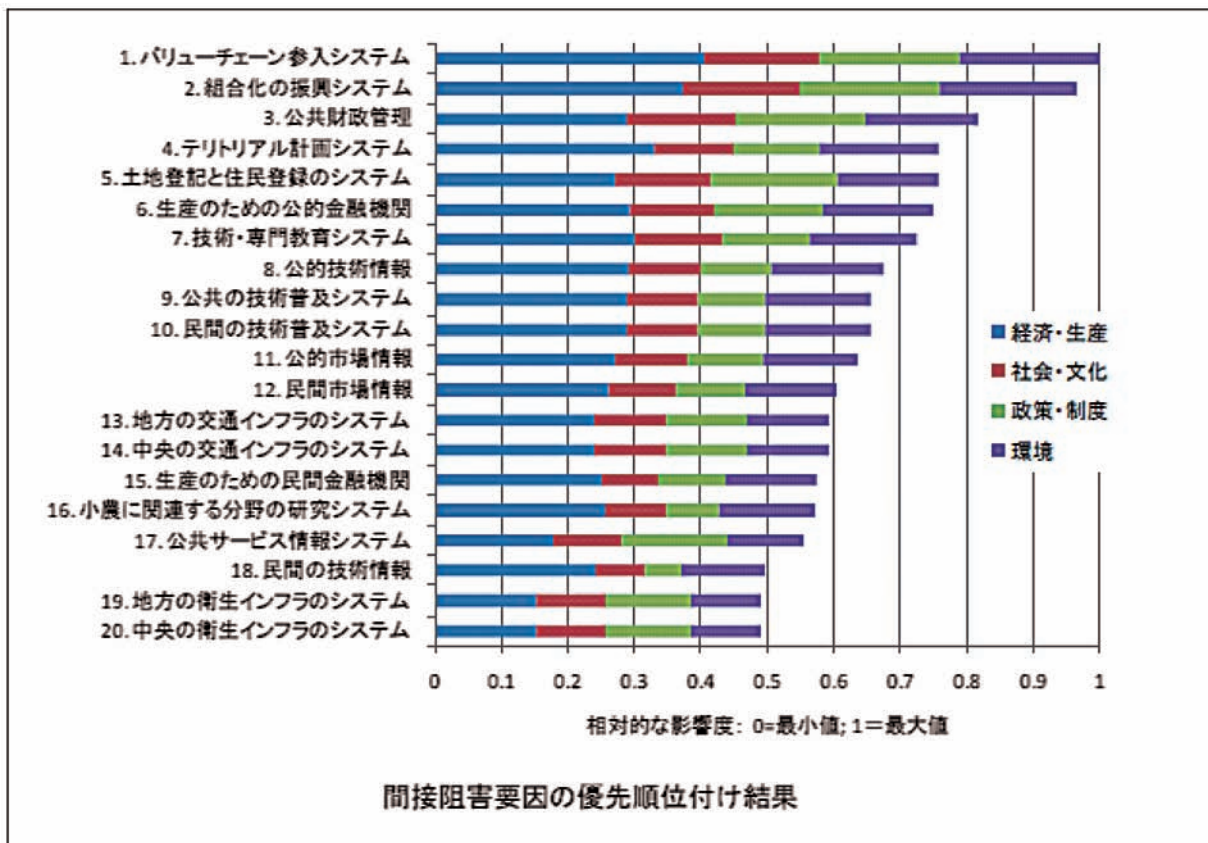


図 6 - 8 各間接阻害要因の優先順位

6 - 2 - 5 個別戦略の策定と4つの視点による順位づけ

3 - 2 - 3に続き、30の個別戦略についても①の開発目的への影響度の分析を行い、以下のような優先度（上位20戦略）が示された。開発目的への影響度が大きいほど、優先的に実施しなければいけない戦略であり、優先度の高い阻害要因を効果的に取り除くものである。

ただし、ここで示す間接阻害要因や戦略の優先度は東部地域全体におけるものであり、サブ・リージョンやテリトリーの状況によって、当然その優先度や重みが変わってくることは留意が必要である。

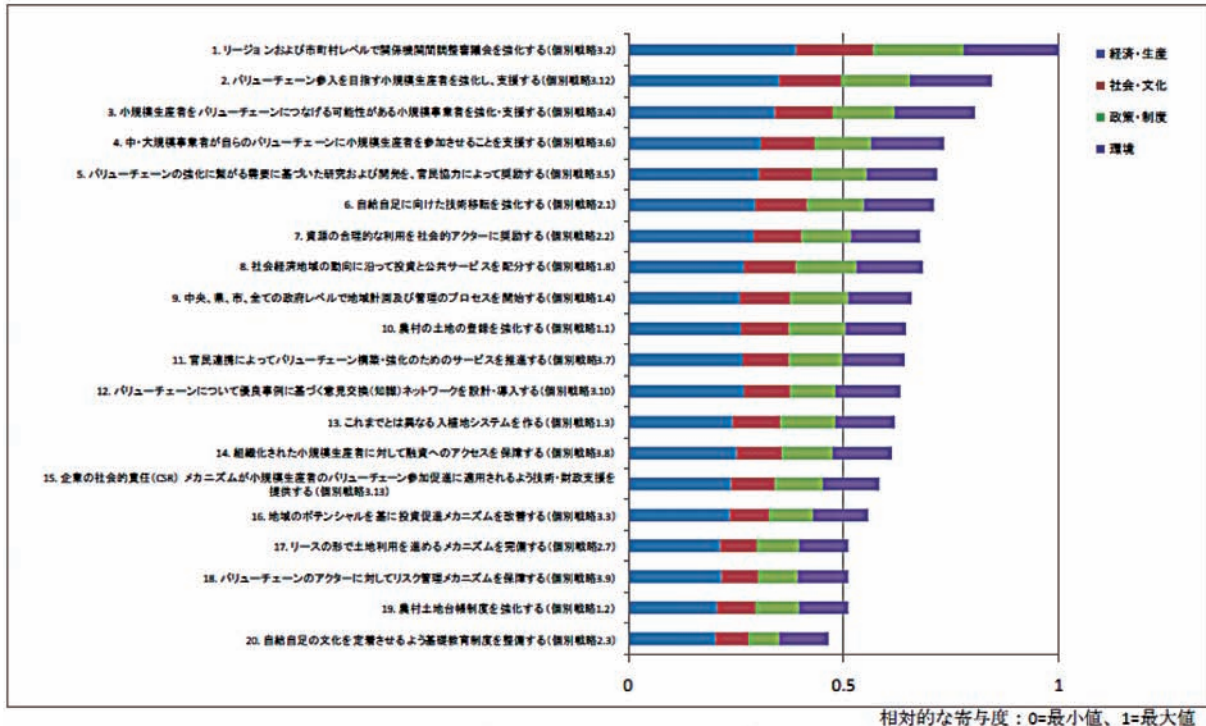


図 6-9 個別戦略の順位づけ結果

なお、これらの個別戦略は、上位政策の分析と対象地域 4 県における WS の結果から導き出されたものであり、マスタープランのビジョンを達成するための 3 つの大戦略〔A. 土地所有と地域計画策定、B. リスク分散とバリューチェーン参入を目的とした自給農業基盤の確立（自給農業）、C. バリューチェーン参入〕を構成するものとなっている。なお、これらの大戦略の関係は、土地問題の解決と地域計画に関する諸活動を進めながら (A.)、小規模生産者がリスク分散を行いながら、自給的農業生産を確立するための能力・技術を習得したうえで (B.)、バリューチェーンに参入し (C.)、生計向上を実現 (ビジョン) していくという流れにある。

6-2-6 各戦略の実施体制

各大戦略及び個別戦略は、前出の図 6-6 「マスタープランの構造」に示すとおり、東部地域全体レベル、サブ・リージョンレベル、テリトリーレベルで具体的な開発計画として、それぞれのレベルにおける関係アクターによる協働の下、実現される。主要な関係アクターは中央省庁や地方自治体（県庁、市役所）などの政府機関と、民間企業、共同組合、NGO などの民間セクターである。テリトリアル・アプローチに基づいた開発事業を行ううえで重要なのは、政府と民間セクターが上下関係となるのではなく、国家開発の対等のパートナーであり、両輪の役割を果たすことである〔官民連携パートナーシップ (Public-Private Partnerships : PPP)〕。

ただし、多くの関係アクターを戦略に基いて取りまとめ、開発事業をビジョンに向かって実施していくためには、意思決定を調整する中心的な役割を果たす機関の設定が必要となる。

EDRIPP では、提案として、大統領府がマスタープラン全体の戦略を管理しながら、個々の大戦略にはそれぞれ A. 経済企画庁、B. 農牧省、C. 商工省が中核機関となり、各個別戦略の関係省庁・地方自治体を表 6-2 のように指定している。

表 6 - 2 各戦略の実施体制

大戦略	調整 担当 機関		個別戦略	関係省庁/地方自治体
土地所有と地域計画策定	STP	1.1	農村の土地の登録を強化する	MH, INDERT, PJ, MOPC
		1.2	農村土地台帳を強化する	MH, MNP, INDERT
		1.3	これまでとは異なる入植地システムを作る	INDERT
		1.4	中央、県、市、全ての政府レベルで地域計画及び管理のプロセスを開始する	STP, MI, SEAM
		1.5	市場価格にあった土地評価価格の更新メカニズムを見直し、定める	MH, PL, MNP
		1.6	固定資産税の収入を改善する目的で関連機関の強化を図る	MNP
		①.7	土地所有者の収入と固定資産税を関連づける情報システムを創設する	MI, MJT, <u>MAG</u> SAS, INDERT, INDI
		1.8	社会経済地域の動向に沿って投資と公共サービスを配分する	STP, MH, MOPC
		1.9	地域のニーズに応じた治安体制の効率化を図る	MI, PJ
自給農業	<u>MAG</u>	②.1	自給自足に向けた技術移転を強化する	<u>MAG</u> , INDERT
		②.2	資源の合理的な利用を社会的アクターに奨励する	<u>MAG</u> , SEAM, INDERT
		②.3	地域住民に自給自足の文化をうえつけるよう基礎教育制度を仕向ける	MEC, <u>MAG</u>
		②.4	補助金や助成制度へのアクセスを自給自足能力を向上させるインセンティブとして活用する	<u>MAG</u> , SAS, ANDE
		②.5	コミュニティ基礎インフラをファイナンスする回転基金を設計し、導入する	MH, GOB, MNP
		②.6	小規模生産者向けの農業資材購入センターの運営メカニズムを創設する	<u>MAG</u> , MIC
		②.7	リースの形で土地利用を進めるメカニズムを改善する	INDERT, MI, GOB
		②.8	農道改善に対する効果的な公共投資を行う	STP, MOPC, MH, INDET
バリューチェーン参入	MIC	3.1	テリトリー、サブリージョン単位の経済統合の機会を見出すメカニズムを設定する	STP, GOB, MIC
		3.2	サブリージョン及び市レベルで関係機関調整審議会を強化する	MI, STP, GOB, MNP
		3.3	地域のポテンシャルを基に投資促進メカニズムを改善する	MIC, GOB
		③.4	小規模生産者をバリューチェーンにつなげる可能性がある小規模事業者を強化・支援する	MIC, GOB, <u>MAG</u>
		3.5	バリューチェーンの強化に繋がる需要に基づいた研究および開発を、官民協力によって奨励する	MIC, CONACYT
		3.6	中・大規模事業者が自らのバリューチェーンに小規模生産者を参加させることを支援する	MIC, CONACYT
		3.7	官民連携によってバリューチェーン構築・強化のためのサービス提供を推進する	MOPC, MIC, GOB
		③.8	組織化された小規模生産者に対して融資へのアクセスを保障する	MH, AFD, <u>MAG</u> MIC, BFA, CAH, FG
		③.9	バリューチェーンのアクターに対してリスク管理メカニズムを保障する	MH, <u>MAG</u> MIC
		③.10	バリューチェーンについて優良事例に基づいた意見交換（知識）ネットワークを設計し、導入する	STP, GOB, <u>MAG</u> MIC
		3.11	バリューチェーンに参加するアクター間の調停および仲裁機能における政府の役割を強化する	MJT, MI
		3.12	バリューチェーン参入を目指す小規模生産者を強化し、支援する	MEC, MIC, INDERT, MHT, GOB
		③.13	企業の社会的責任（CSR）メカニズムが小規模生産者のバリューチェーン参加促進に適用されるよう技術支援や財政支援を提供する	MH, MIC, <u>MAG</u>

*AFD(開発金融事業団)、ANDE(電力公社)、CONACYT(科学技術評議会)、GOB(県庁)、INDERT(土地改革庁)、INDI(国立原住民局)、MAG(農牧省)、MEC(教育省)、MH(大蔵省)、MI(内務省)、MIC(商工省)、MJT(法務省)、MNP(市役所)、MOPC(公共事業省)、PJ(司法府)、PL(立法府)、SAS(社会活動庁)、SEAM(環境庁)、STP(経済企画庁)

6 - 2 - 7 農牧省が中心的な役割を果たす大戦略と個別戦略（例）

本プロジェクトで主要な C/P となるのは農牧省であるが、6-2-5. で示した個別戦略の開発目的への優先度の結果も踏まえ、農牧省が中核機関となって実施していくべきと考えられる「東部地域全体」の開発戦略を以下に例示する。

<大戦略>：自給農業

小規模生産者が、自給しつつ、リスク分散を踏まえながらバリューチェーンに参入できるよう、基礎能力を備える。

<個別戦略>：

大戦略：自給農業(リスク分散とバリューチェーン参入を目的とした自給農業基盤の確立)

- 2.1 自給自足に向けた技術移転を強化する。
- 2.2 資源の合理的な利用を社会的アクターに奨励する。
- 2.3 地域住民に自給自足の文化を植えつけるよう基礎教育制度を仕向ける。
- 2.7 リースの形で土地利用を進めるメカニズムを完備する。

大戦略：バリューチェーン参入

- 3.4 小規模生産者をバリューチェーンにつなげる可能性がある小規模事業者を強化・支援する。
- 3.8 組織化された小規模生産者に対して融資へのアクセスを保証する。
- 3.9 バリューチェーンのアクターに対してリスク管理メカニズムを保証する。
- 3.10 バリューチェーンについて優良事例に基づいた意見交換(知識)ネットワークを設計し、導入する。

表 6-3 各個別戦略により特に影響を与える4つの視点における開発目的(戦略の優先順位順)

個別戦略	開発目的		
3.4	(経済・生産)	C3	バリューチェーンへの参画
	(社会・文化)	I3	社会関係資本の強化への貢献
2.1	(政策・制度)	G1	制度強化・マネジメント能力向上
	(経済・生産)	C3	バリューチェーンへの参画
2.2	(社会・文化)	I1	生活状況の改善・機会へのアクセス
	(環境)	S1	天然資源保全への貢献
	(環境)	S4	環境破壊防止とリスク・マネジメントへの貢献
3.10	(政策・制度)	G2	パブリック・アクター間の連携
	(政策・制度)	G4	官民協力関係
	(経済・生産)	C3	バリューチェーンへの参画
	(社会・文化)	I2	人材の強化への貢献
3.8	(経済・生産)	C2	生産における連携・補完
	(社会・文化)	I1	生活状況の改善・機会へのアクセス
2.7	(政策・制度)	G1	制度強化・マネジメント能力向上
	(社会・文化)	I1	生活状況の改善・機会へのアクセス
	(環境)	S4	環境破壊防止とリスク・マネジメントへの貢献

3.9	(政策・制度)	G3	市民の参加・監視
	(経済・生産)	C3	バリューチェーンへの参画
	(経済・生産)	C4	リスク・マネジメント
2.3	(政策・制度)	G3	市民の参加・監視
	(経済・生産)	C3	バリューチェーンへの参画
	(経済・生産)	C4	リスク・マネジメント

表 6-4 各個別戦略を実現するための仮説（※）

個別戦略	仮説	
3.4	仮説 1	県庁が法人登録の窓口を設ける
	仮説 2	商工省、農牧省、県、市が小規模生産者をバリューチェーンにつなげる可能性がある小規模事業者に対し、事業の財務的な費用対効果を分析したうえで、資金支援する。
	仮説 3	商工省、農牧省、県、市が小規模生産者をバリューチェーンにつなげる可能性がある小規模事業者に対して、主に民間にある技術を活用して技術支援する。
	仮説 4	小規模生産者をバリューチェーンにつなげる可能性がある小規模事業者に対して、マネジメントの方法と市場情報について支援する。
2.1	仮説 1	農牧省普及局は、新規の入植地を対象とした生産技術移転プログラムを提供する。
	仮説 2	農牧省普及局と各県の効率農業高校が協働で、小規模生産者に対する効果的な技術移転プログラムを実施する。
	仮説 3	農牧省は NGO や私立農業高校による小規模生産者への技術移転の活動を開始する。
2.2	仮説 1	農牧省は、高い生産性を得るための集約的生産システムを推進する。
	仮説 2	農牧省は、高い持続性を得るための環境保全型農業技術を推進する。
	仮説 3	農牧省は、かまどの導入などを含む森林回復プログラムを推進する。
3.10	仮説 1	商工省、農牧省、県、市は成功事例の視察と資金・技術支援を組み合わせたプログラムを実施する。
	仮説 2	商工省と農牧省は成功事例視察にマスコミを招くとともに、パンフレットやビデオなどを作成する。
	仮説 3	商工省と農牧省は優良事例を実施した小規模生産者を表彰する。
	仮説 4	県や市の調整審議会の出席者が優良事例について情報を交換する。
3.8	仮説	なし（そのまま実施すればよい）
2.7	仮説 1	農牧省は、期間を限って土地を貸し出した所有者に技術支援や財政支援を提供する。
	仮説 2	商工省は、ビジネス情報システムの情報に基づいて、公共事業省とともに、投資促進のためのインフラ建設を促進する。

3.9	仮説 1	農牧省、商工省は農産物価格の暴落リスクを回避するため、適切な価格情報サービスを提供する。
2.3	仮説 1	教育省は、農村の伝統文化を守り、活用することを、小学校のカリキュラムに導入する。
	仮説 2	農牧省は、普及員による栄養改善活動や NPO の活動支援を通じて、食料自給と作物多様化に関する意識向上を図る。
	仮説 3	農牧省は、地域の有用植物の情報を集め、それらの健康への効能を研究する。
	仮説 4	農牧省と商工省は「パラグアイ再発見」キャンペーンを実施する。

(※) 仮説とは、個別戦略の実現のために、有効な活動として各個別戦略ごとに EDRIPP にて提案しているものである。これらの仮説は各レベルにおいて、優先度の高い各戦略を中心に、関係アクターの協働の下、各自の課題やリソース（資金・技術・人）を踏まえたうえで、役割分担とともに開発計画として策定されることとなる。

6-3 テリトリーレベルにおける事業実施のための留意事項と準備プロセス

6-2-7は各サブ・リージョンから1県を重点的に調査した結果を踏まえた「東部地域レベル」のマスタープランの一部である。マスタープランは東部地域レベル、サブ・リージョンレベル、テリトリーレベルの3階層の開発計画から成るため、それぞれのレベルでの阻害要因分析と個別戦略の重みづけを通じ、関係アクター協働による開発計画の具体化・詳細化が必要となる。

ただし、サブ・リージョンレベルを管轄する行政機関は現パラグアイの体制では存在しないため、県レベルでの開発計画が代替となることが予想される。これは行政の効率的なあり方を考えても、新たな行政機能を国と県の間で設けるよりは、県政府同士が国主導の下でサブ・リージョンレベルでの資源配分を調整することが妥当であると予想される。テリトリーレベルでは、テリトリー内の関係アクターを選定したうえで、テリトリー開発委員会（CDR）が形成され、テリトリーの開発計画の実施主体となる予定である（同様に、テリトリーという行政組織がつけられるのではなく、県が主導してこれらの委員会等のファシリテートをしていくものと想定される）。利害関係の異なる関係アクターが協働して開発計画を策定するためには、それらをまとめる核となる機関・組織の存在となり得る県政府は、高いリーダーシップと調整能力を有する必要がある。

今後、CDRにおける中心機関は関係アクター間の協議の下決定されるが、現段階で組織能力や地域での役割上想定される関係アクターは① Caazapa；県庁、② Abai；市役所、③ Hohenau；Colonias Unidas 農協、④ Yatytay；市役所である。農牧省出先機関の「農業開発センター」は農牧省の戦略に従って参加する1つのアクターとして参加し、農業・農村開発分野における調整機関としての役割を担うことが予想される（つまり、農牧省としての戦略をテリトリーレベルに反映させるためには、本省と農業開発センターとの中央/地方間の意思疎通と意思決定が円滑になされる必要がある）。

以上のように、マスタープランを着実に実施していくためには、ビジョン・戦略の関係者への理解・共有と中央/地方間の連携強化、関係アクターの阻害要因分析・戦略の重みづけ・計画立案の能力強化を図ることが必要である。そのため、まずは EDRIPP の結果に基づき、SR3、SR4 より異なる特徴をもつテリトリーを選抜し、各テリトリーにてマスタープランに沿った事業形成・

事業実施・運営管理をモデルとして実施し、関係アクターがそのプロセスを理解し、CDRが開発計画の実施体制として定着することが望まれる。また、それらを通じて、各アクターの制度・リソース（資金・技術・人材）の課題を把握し、適切な課題解決のための支援を行うことが重要となる。

そのため、本要請案件の企画立案に際し、農牧省の農業次省と企画総局が中心となり、SR3、SR4の各2テリトリーにて、EDRIPPの今までの成果を活用した活動を行っている。ただし、具体的なテリトリーレベルでの事業実施のためには普及局のより積極的な関与が必要となる。なお、事前準備活動から案件実施までの主な流れは以下のとおりである。

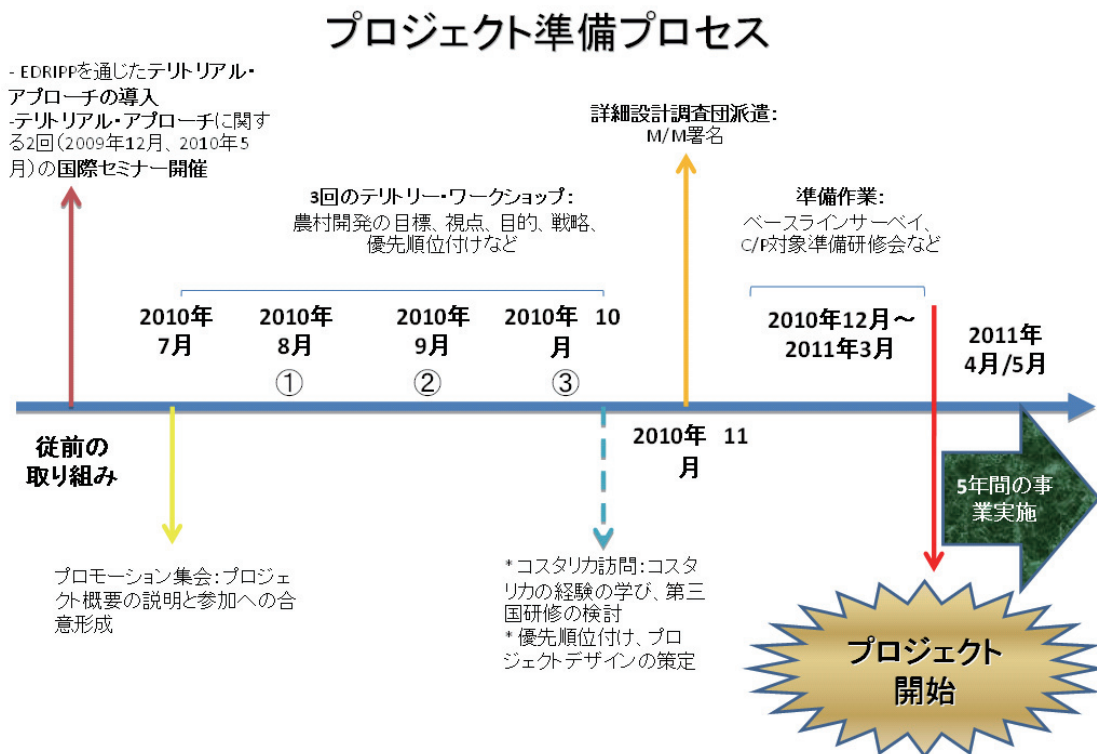


図 6 - 10 事業実施までのプロセス

6-4 テリトリーレベルにおける準備作業及びその結果

EDRIPP 及びその他セミナーの結果に基づき、農牧省は対象テリトリーと協議を行い、統括されたアクションラインを定めたのち、技術者レベルで戦略ラインに該当する案件の企画を進めている。

それぞれのテリトリーで実施した住民参加型ワークショップは、各回 8 時間を 3 回実施し、平均で 35 名が参加し、異なる経歴及び学歴の参加者が、それぞれのテリトリー特有の農村開発のビジョンについて合意形成を図っている。テリトリーは多様な住民によって構成されており、使用する単語の定義にはこれらの合意形成が必要であることから、3 回のワークショップを行い上述のプロセスに基づいた協議を行った。

2009 年 7 月（第 1 回）ではテリトリーの農村開発のビジョンとテリトリアル・アプローチに基づく 4 つの視点からの開発目的の設定、8 月（第 2 回）には開発目的を阻害する直接要因と間接要因の特定を行い、9 月から 10 月（第 3 回）にはそれらより導き出されるテリトリーレベルにおける個別戦略（戦略ライン）の策定が行われた。

これらの結果、テリトリーレベルの開発の概念の定義及び開発目的の設定と、24 の個別戦略（戦略ライン）と 5 つのディメンションとの阻害要因分析の結果が得られ、開発目的の優先順位の設定と個別戦略の設定が集中して行われた。この結果、因果関係の構造は以下のとおりとなった。

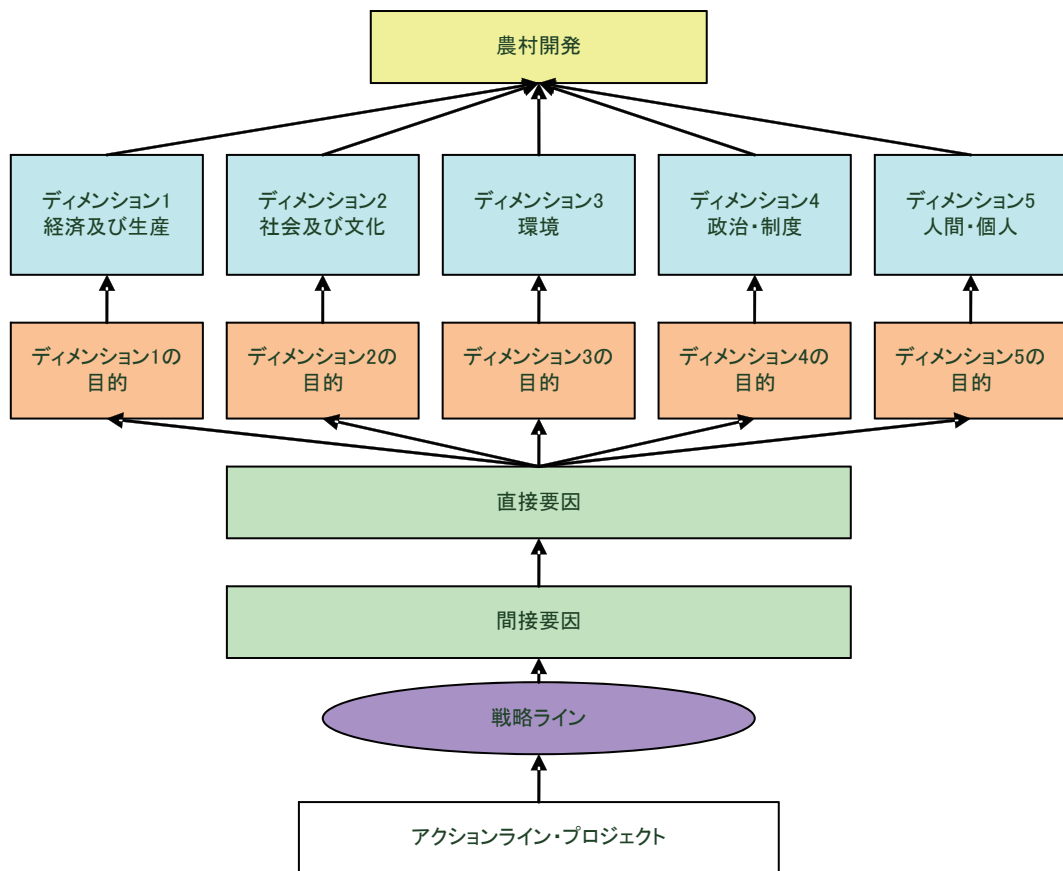


図 6-11 開発目的の優先順位及び個別戦略の設定のプロセスの概念図

テリトリーと合意形成した概念

- ・ 経済的なディメンションとは、物質的な財産の形成を意味する。
- ・ 社会文化的なディメンションとは、信頼関係と帰属意識を醸成するものである。
- ・ 環境的なディメンションとは、物理的な空間を形成する公共財へのアクセスである。
- ・ 政治及び制度的なディメンションとは、憲法で定められる範囲での公共関係の課題に関する意思決定に関するものである。
- ・ 個人レベルの人間開発的なディメンションとは、人間としての達成、TEKO PORA（より良い生活）を達成するための個人の能力である〔ただし、人間開発的なディメンションについては、すべてのディメンションに横断的に関係するものであり、調査前後の協議により、人材リソースの育成という形でプロジェクトの戦略の一部として扱うこととなった（2-1 参照のこと）〕。

東部地域全体では4つの視点に基づいた分析が行われていたが、テリトリーにおいては人間開発の視点に焦点があてられており、新たな開発目的としてテリトリーレベルで設置されている。これは、東部地域全体での分析と異なり、よりテリトリーレベルのニーズを反映しているものであり、今後、マスタープランの上位戦略や分析にフィードバックされ得る項目と考えてよい。

表 6-5 4つのテリトリーにおいて合意形成された因果構造（因果関係）目標ライン

経済及び生産的ディメンション	社会及び文化的ディメンション	環境的ディメンション	政治及び制度的ディメンション	個人レベルの人間開発的ディメンション
<ul style="list-style-type: none"> - ユニットの効率 - 規模の効率 - 分野の効率（チェーン） - リスク管理の効率 	<ul style="list-style-type: none"> - 以下の社会的資本の強化 <ul style="list-style-type: none"> > 結束 > 橋渡し > 階段 - 治安の改善 - 地域の文化の振興 	<ul style="list-style-type: none"> - 都市ごみ処理の改善 - 流域管理と保護 - 植林・造林 - 除草剤、殺虫剤の合理的な利用 - 土壌侵食の管理 	<ul style="list-style-type: none"> 公的機関の連携 - 官民の連携 - 行政への市民参加（モニタリング、管理及び監査） 	<ul style="list-style-type: none"> - 公式な制度の地域への適合化 - 就業に向けた課外的な育成 - 予防医療の改善 - 栄養状況の改善

合計で24の戦略的な目的が定められ、優先度の決定に基づき、定められた開発目的、個別戦略、開発計画に対する負及び正の貢献度を比率的に評価する「優先度評価ツール」によって優先度を決定する。

また、上述されたすべての戦略ラインは、農村開発にとって重要なものとして考慮されており、優先度の決定とこれらの組み合わせが課題となっている。

優先度の設定にあたっては、後述するとおり、目的に沿って2つの評価手法を考慮している。

表 6-6 優先度の設定及び統合における活動のための評価及び採点方法

ディメンションの優先度の設定		貢献度の評価を目的とした、戦略的目的及びディメンションの統合														
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">優先度</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>無意味</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>低い</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>中</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>重要</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>非常に重要</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>極めて重要</td> <td>5</td> </tr> </tbody> </table>		優先度		無意味	0	低い	1	中	2	重要	3	非常に重要	4	極めて重要	5	5- 必要で十分な条件 4- 必要な条件ではあるが、他必要性の支援が必要 3- 必要な条件で、他の必要性が必要 2- 必要ではないが、非常に重要 1- 必要ではないが、助けになる
優先度																
無意味	0															
低い	1															
中	2															
重要	3															
非常に重要	4															
極めて重要	5															

参加型ツールの活用により、各テリトリーにおける優先順位及び戦略目的の水準は付属資料 5 に示すとおりとなった。これらのテリトリーで得られた結果は、今後農牧省に提出され、優先度の設定に関するコンセンサスを得て、技術的レベルにおいて各テリトリーにて PDM 形成が行われる。本要請案件では、各テリトリーにおいて、これらの PDM がテリトリーレベルでの協議を通じ確定され、それに基づいた事業が、関係アクターの役割分担の下実施され、さらに、モニタリング・評価を通じ、修正が図られていくこととなる。

本詳細計画策定調査では、以上のような結果を踏まえ、プロジェクトの枠組みに関する協議を行っている。