アンデス高地先住民への協力

平成21年3月

独立行政法人国際協力機構

総研
JR
07-34

アンデス高地先住民への協力

平成21年3月　独立行政法人国際協力機構

ISBN4-903645-69-X

平成19年度　独立行政法人国際協力機構　客員研究員報告書

アンデス高地先住民への協力

柳原　透
清水　達也
藤田　護

平成 21 年 3 月

独立行政法人国際協力機構

本報告書は、平成19年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究結果を取りまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言などは必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。
なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく転載できません。

※国際協力総合研修所調査研究グループは、2008年10月からJICA研究所となりました。

発行：独立行政法人国際協力機構　JICA研究所
〒162-8433　東京都新宿区市谷本村町10-5
FAX：03-3269-2054　E-mail：dritrn@jica.go.jp

目　次

略語一覧…… vii
要　約…… xi
Summary …… xiv

序章　本研究の目的と成果…… 1
1.　本研究の目的・方法・構成…… 1
2.　成果の要約…… 2
2－1　「先住民の開発」への２つの視点 …… 2
2－2　章別の要約…… 4
3.　整理と検討の視点…… 10
3－1　アンデス高地先住民が直面する状況の多様さ…… 10
3－2　先住民が直面する状況・関心に適合した支援…… 13
3－3　先住民が直面する状況・関心に応えうるための体制作り…… 15
3－4　外部者の役割についての認識…… 15
4.「先住民の開発」への協力のあり方 …… 20
4－1　協力重点課題と広域協力が可能な分野…… 20
4－2　協力にあたっての留意事項…… 22

第Ⅰ部　高地先住民をめぐる現状認識

第１章　アンデスにおける先住民とは…… 29
1－1　近年の注目される研究成果…… 30
1－1－1　不平等・人間の安全保障・エスニシティ研究センター（CRISE）（オックスフォード大学）…… 30
1－1－2　ラテンアメリカ人類学ハンドブック（*A Companion to Latin American Anthropology*）（2008）…… 34
1－2　本客員研究の現地調査から得られる知見…… 36
1－2－1　ペルー…… 36
1－2－2　エクアドル…… 38
1－2－3　ボリビア…… 41
1－3　日本を含めた国際協力活動への含意…… 43
〔参考文献〕 …… 44

第２章　高地先住民の生活状態…… 47
2－1　対象地域とその自然環境…… 47
2－1－1　アンデスの区分…… 48

２－１－２　パラモ・アンデス…… 49
２－１－３　プナ・アンデス…… 49
２－２　対象地域とその生活環境…… 51
２－２－１　アンデス高地の農業…… 51
２－２－２　アンデス高地の牧畜…… 53
２－２－３　農村貧困世帯の再生産…… 54
２－２－４　農民と農村…… 55
〔参考文献〕…… 56

第３章　先住民の経済活動…… 58
３－１　アンデス３ヵ国に共通する特徴…… 59
３－２　ボリビア農村部での経済活動と所得水準・貧困状況…… 64
３－３　ボリビア高地農村部での先住民世帯の経済活動と所得水準・貧困状況…… 67
３－４　エクアドル農村部の経済活動…… 71
３－５　コトパクシ県での農村経済活動…… 73
３－６　要約…… 76
〔参考文献〕…… 77

第Ⅱ部　高地農村部先住民を対象とする政策／プログラム／プロジェクトの評価

第４章　エクアドル…… 81
４－１　概観…… 81
４－２　農村開発計画／戦略／政策の推移…… 86
４－２－１　1960 － 1970 年代の概観…… 86
４－２－２　1990 年代の「全国農村開発プログラム（PRONADER）」…… 87
４－２－３　PRONADER から PRODEPINE/PROLOCAL へ…… 89
４－３　プログラム／プロジェクト事例…… 95
４－３－１　NGO FEPP による「パッケージ型支援」…… 95
４－３－２　NGO AVSF による「プロデューサー型支援」…… 98
４－４　事例からの含意・教訓…… 103
４－４－１　「パッケージ型支援」の意義と効果…… 104
４－４－２　「プロデューサー機能」の意義と効果…… 104
〔参考文献〕…… 104

第５章　ペルー…… 106
５－１　農村開発計画／戦略／政策…… 106
５－１－１　先住民に対する政策…… 106
５－１－２　農村開発の取り組み…… 111

5－2　プロジェクト事例…… 116
5－2－1　受益者のイニシアティブを重視する―国際農業開発基金（IFAD）… 117
5－2－2　手持ちの資源の有効活用を目指す― MARENASS …… 118
5－2－3　零細・小規模ビジネスの支援による農村開発― Corredor Puno-Cusco …… 122
5－2－4　需要と供給を結びつける―PRA…… 126
5－2－5　長期間・総合的な農村開発への取り組み― DESCO …… 129
5－2－6　シエラ農村の開発への取り組み…… 130
5－2－7　今後の支援へのインプリケーション…… 132
〔参考文献〕 …… 133
参考資料　ペルーの行政地図…… 135

第6章　ボリビア…… 136
6－1　ボリビアにおける先住民人口に関する概観…… 136
6－2　先住民と開発をめぐる議論―「よく生きる（vivir bien）」― …… 139
6－3　プログラム／プロジェクト事例―経済開発／生産開発の構想、地域開発体制の整備、先住民／農民組織の役割―…… 140
6－3－1　JICA アチャカチ地域開発計画プロジェクトの取り組みと成果…… 140
6－3－2　CIPCA（NGO）の問題関心と取り組み …… 142
6－3－3　英国国際開発省（DFID）の取り組み …… 148
6－3－4　国連開発計画（UNDP）ボリビア事務所の取り組み …… 150
6－3－5　世界銀行の取り組み…… 151
6－3－6　Oxfam GB の活動と低地先住民の課題＜参考＞ …… 152
6－3－7　その他の興味深い事例…… 153
6－4　主要な点の整理と日本の援助への含意…… 154
〔参考文献〕 …… 156

第7章　政治／社会／文化面への支援…… 158
7－1　社会関係の改善の重要性…… 158
7－2　政治／社会／文化面への支援の事例…… 160
7－2－1　ペルーの事例…… 160
7－2－2　ボリビアの事例…… 170
7－3　日本の支援への含意…… 173
〔参考文献〕 …… 174

第Ⅲ部　高地農村部先住民を対象とする協力のあり方

第8章　協力重点課題、広域協力が可能な分野、協力方法、留意事項 …… 179

８－１　「先住民の開発」への２つの視点 …… 179
８－２　高地農村部先住民を対象とする政策／プログラム／プロジェクトの評価…… 181
８－２－１　先住民が直面する状況・関心に適合した支援…… 181
８－２－２　先住民が直面する状況・関心に応えうるための体制作り…… 182
８－２－３　外部者の役割についての認識…… 183
８－３　「先住民の開発」への協力のあり方 …… 188
８－３－１　協力重点課題と広域協力が可能な分野…… 188
８－３－２　協力にあたっての留意事項…… 190

結び　本研究の到達点と残る検討課題…… 194
1. 本研究の課題と視点 …… 194
2. 成果の要約 …… 196
3. 「先住民の開発」への協力のあり方…… 199
4. 残る検討課題 …… 201

筆者略歴…… 202

執筆担当一覧

序　　章：柳原　透
第 1 章：藤田　護
第 2 章：清水　達也
第 3 章：柳原　透
第 4 章：柳原　透
第 5 章：清水　達也
第 6 章：藤田　護
第 7 章：藤田　護
第 8 章：柳原　透
結　　び：柳原　透

図表目次

図３－１　市町村レベルでの先住民比率と貧困状態（2001 年）…… 64
図５－１　州別の先住民人口の割合…… 108
図５－２　州別の貧困地図…… 109
図５－３　農村開発プロジェクトの取り組み…… 130
図６－１　市町村レベルでの貧困状態と先住民比率（2001 年）…… 139

表２－１　各国の主要地理区分と面積の割合…… 47
表２－２　アンデスの区分…… 48
表２－３　ペルーの８つの自然環境…… 50
表２－４　ラテンアメリカにおける貧困農村世帯の生産・再生産システム…… 54
表３－１　全人口中の先住民の比率（2001 年）…… 59
表３－２　ボリビア　地域別・人口構成別の貧困状態（1）全国 …… 61
表３－２　ボリビア　地域別・人口構成別の貧困状態（2）都市部 …… 62
表３－２　ボリビア　地域別・人口構成別の貧困状態（3）農村部 …… 63
表３－３　農村部での世帯主の教育水準・就業形態・就業地位…… 65
表３－４　ボリビア　平均世帯所得・世帯所得の構成…… 65
表３－５　ボリビア　CIPCA 調査の概要 …… 67
表３－６　ボリビア　CIPCA 調査　純生産額の内訳 …… 68
表３－７　ボリビア　CIPCA 調査 「その他」の内訳 …… 69
表３－８　ボリビア　地区別・階層別の所得水準と所得構成…… 70
表３－９　エクアドル　農村部自営家計の資産と経営…… 72
表３－10　成員世帯の階層別社会経済指標 …… 74
表３－11　階層別の就業者の自営農牧業以外の経済活動とその従事者延べ数 …… 75
表３－12　世帯当たりの経済活動のタイプ別従事者数 …… 76
表３－13　経済活動タイプ別の世帯平均所得 …… 76
表４－１　全人口中の先住民の比率（2001 年）…… 81
表４－２　全人口中の先住民の比率の推計：1950 － 2004 …… 82
表４－３　高地部の人口構成と貧困状況…… 82
表４－４　地理と民族（エスニシティ）による貧困率の差異…… 83
表４－５　民族別の経済活動人口の割合…… 83
表４－６　民族別の経済活動人口の構成…… 84
表４－７　民族別の低技能就業者の雇用形態の内訳…… 85
表４－８　民族別の高技能就業者の就業形態／分野…… 85
表４－９　就業形態／分野および地域／民族別の平均就学年数…… 86
表５－１　ペルーの地域別人口と割合…… 107

表５－２　ペルーにおける先住民世帯の割合 …… 107
表５－３　シエラ農村部を対象とした政府主要開発事業への予算配分 …… 114
表５－４　シエラ農村部を対象とした主要な開発事業の担当官庁と実施者実施主体 …… 115
表５－５　貧困世帯の割合（％）とプロジェクト実施後の変化 …… 121
表５－６　プロジェクトのコスト …… 123
表５－７　シエラ農村開発プロジェクトの目標と投入財 …… 131
表６－１　全人口中の先住民の比率（2001 年）…… 137
表６－２　地域別・民族別の貧困と不平等　1999 － 2006 …… 138

略語一覧

略　　語	正式表記	和訳・概要	国
APHDRI	Asociación de Productores de Haba Región Illampú	イリャンプー地域ソラマメ生産者組合	ボリビア
AVSF	Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières	2004 年にフランスの２つの NGO Vétérinaires sans frontières（VSF）と Centre International de Coopération pour le Développement Agricole（CICDA）. が合体して形成された農牧開発支援の NGO	
CAAP	Centro Andino de Acción Popular	アンデス民衆行動センター	エクアドル
CAMAREN	Sistema de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables	再生可能自然資源利用の研修のためのコンソーシアム	エクアドル
CBC	Centro Bartolomé de las Casas	バルトロメ・デ・ラス・カサス・センター	ペルー
CCP	Confederación Campesina del Perú	ペルー農民連合	ペルー
CDD	Community Driven Development	コミュニティ主導の開発	
CEA	Centro de Educación Alternativa	教育省管轄正規外教育センター	ボリビア
CEBEM	Centro Boliviano de Estudios Multidiciplinarios	ボリビア総合研究センター	ボリビア
CESA	Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas	エクアドル農業サービスセンター	エクアドル
CIAL	Comités de Investigación Agrícola Local	地方農業研究委員会	エクアドル
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales	（首相府）社会問題関係省庁委員会	ペルー
CIOEC	Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia	ボリビア農民経済組織統合調整局	ボリビア
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado	農民調査・振興センター	ボリビア
CLAR	Comité Local de Asignación de Recursos	資源配分地域委員会	ペルー
CNA	Confederación Nacional Agraria	全国農業連合	ペルー
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador		エクアドル
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador	エクアドル先住民族連合	エクアドル
CONAPA	Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos	アンデス、アマゾン、アフロペルーに関する国家委員会	ペルー
CONPLADE–IN	ConsejoNacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros	先住民族およびアフリカ系エクアドル人の開発計画評議会	エクアドル

COSUDE	Swiss Agency for Development and Cooperation	スイス開発協力庁	スイス
CRISE	Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity	不平等・人間の安全保障・エスニシティ研究センター（オックスフォード大学）	
CSE	Centro de Servicios Económicos	経済サービス・センター	ペルー
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia	ボリビア統一農民労連	ボリビア
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación	真実和解委員会	ペルー
DESCO	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo	開発に関わる研究と促進センター	ペルー
DFID	Department for International Development	国際開発省	英国
DNI	Documento Nacional de Identidad	身分証明書	ペルー
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza	ボリビア版貧困削減戦略書	ボリビア
ECUARUNARI	Confederación de los Pueblos de Nacionalidad Kichua del Ecuador	エクアドル・ケチュア民族連合	エクアドル
EGTK	Ejército Guerrillero Túpak Katari	トゥパク・カタリ・ゲリラ軍	ボリビア
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares	全国世帯調査	ペルー
ENDR	Estrategia Nacional de Desarrollo Rural	国家農村開発戦略	ペルー
FENOCIN	Confederación Nacional de Organizadores Campesinas, Indígenas y Negras	全国先住民・黒人農民連合（エクアドル）	エクアドル
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio	エクアドル人民進歩基金	エクアドル
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	ラテンアメリカ社会科学院	エクアドル
FODERUMA	Fondo de Desarrollo Rural Marginal	辺境農村開発基金	エクアドル
FONCODES	Fondo Nacional de Cooperacion para el Desarrollo	社会開発協力基金	ペルー
FORSA	Proyecto de Fortalecimiento de Redes de Salud – Mejoramiento de Salud Materno Infantil en La Paz	母子保健に焦点を当てた地域保健ネットワーク強化プロジェクト（ラパス県）	ボリビア
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国	
ICCI	Instituto Científico de Culturas Indígenas	先住民文化科学研究所	エクアドル
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos	炭化水素（天然ガス）直接税	ボリビア
IECE	Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas	エクアドル学生支援機構	エクアドル
IEP	Instituto de Estudios Peruanos	ペルー問題研究所	ペルー
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización	エクアドル農地改革・植民機関	エクアドル

IFAD/FIDA	International Fund for Agricultural Developmet（英）/ Fondo Internacional de Desarrollo Agricola（西）	国際農業開発基金	
IIP	Instituto Indigenista Peruano	ペルー・インディヘニスタ研究所	ペルー
ILCA	Instituto de Lengua y Cultura Aymara	アイマラ言語文化研究所	ボリビア
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos	アンデス・アマゾン・アフロペルー開発庁	ペルー
INDICEP	Instituto de Investigación Cultural para Educación Popular	民衆教育のための文化調査研究所	ボリビア
INE	Instituto Nacional de Estadística	国立統計院	ボリビア
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos	国家統計調査局	エクアドル
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática	国家統計局	ペルー
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構	日本
MARENASS	Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur	シエラ南部自然資源管理プロジェクト	ペルー
MBS	Ministerio de Bienestar Social	社会福祉省	エクアドル
MECOVI	Mejoramiento de las Encuestas de Hogares y la Medición de Vida	家計調査・生活測定改善プログラム	エクアドル
MICH	Movimiento Indígena de Chimborazo	チンボラソ県先住民運動	エクアドル
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	女性・社会開発省	ペルー
MMWFP	Making Markets Work for the Poor	「貧困層のための市場」プログラム	ボリビア
MNR	Movimiento Nacinalista Revolucionario	民族革命運動党	ボリビア
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織	
OECAs	Organizaciones Económicas Campesinas	農民経済組織	ボリビア
OSG	Organización de Segundo Grado	二次レベル組織	エクアドル
OTG	Organización de Tercer Grado	三次レベル組織	エクアドル
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros	首相府（大統領府）	ペルー
PDM	Plan de Desarrollo Municipal	市開発計画	ボリビア
PIEB	Programa de Investigación Estratégica en Bolivia	ボリビア戦略的調査研究プログラム	ボリビア
POA	Plan Operativo Anual	年次活動計画（年間活動計画）	
PRA	Proyecto de Reducción y Alivio de la Pobreza	貧困の削減・緩和プロジェクト	ペルー
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador	先住民族およびアフリカ系エクアドル人開発プロジェクト	エクアドル

PROLOCAL	Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local	貧困削減および地方農村開発プロジェクト	エクアドル
PRONADER	Programa Nacional de Desarrollo Rural	全国農村開発プログラム	エクアドル
PRONAMACHCS	Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos	水資源・土壌保全国家計画	ペルー
SEDES	Servicio Departamental de Salud	保健省各県事業担当組織	ボリビア
SEDRI	Secretaría de Desarrollo Rural Integral	総合農村開発省	エクアドル
SETAI	Secretaria Técnica de Asuntos Indígenas	先住民担当事務局	ペルー
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública	国家公共投資システム	ペルー
TCO	Tierras Comunitarias de Orígen	先住民共有地	ボリビア
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas	社会経済政策分析局	ボリビア
UNDP/ PNUD	United Nations Development Programme（英）/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo（西）	国連開発計画	
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁	米国

要　約

本研究は、以下の３つの課題に取り組むことを目的とした。

(1) アンデス地域（ボリビア・エクアドル・ペルー）の政治・社会・経済の全体像の中で高地先住民の置かれた位置を確認する。

(2) 生活状態の維持ないし改善あるいは所得向上といった問題関心に照らして、さらに社会統合の観点からも、域内諸国の政府や援助機関・NGO による事業の目的と方法につき特徴付けと比較対照を行い、それらの成果を確認し評価する。

(3) 上記の２つの課題につき得られた知見に基づき考察を行い、協力重点課題、今後の協力のあり方、広域協力が可能な分野についての見解を示す。

これらの課題に取り組み、高地先住民の生活と生計の現状認識と開発の構想を示すにあたり、本報告書は「統合」と「自立／自律」という２つの視点からの検討と評価を行った。先住民の社会経済発展の構想は、おおまかには、「統合」と「自立／自律」の２つに大別される。ここで「統合」とは、政治・経済・社会の各面で、先住民の参加が進みその利益が実現されることを目指す。これに対し「自立／自律」とは、先住民の知識、文化、伝統を基盤として新たな発展を志向することを意味する。ただし、これらは必ずしも二律背反の関係に立つものではなく、重点の置き方あるいは強調の度合いの違いとして理解さるべき場合が多い。「統合」が「従属」や「同化」としてではなく、独自の社会経済発展構想の一環として「自律」を伴って実現されるべきことが求められる。ここで「自律」とは、外部の論理・基準を理解した上で、自らの評価基準に照らして取捨選択し自らの構想･方針と適合する形で「統合」を追求すること、と言えるであろう。それは、個人や家計のレベルでは、能力形成、アクセス獲得、機会活用を実現する過程で競争力ないし交渉力を強め、「能力－アクセス－機会」のさらなる展開のための地歩を築くこと、と言えよう。組織やコミュニティのレベルでは、「規模の経済」の働きと「文化資本」･「社会関係資本」の機能を介して、成員にとっての負担の小さい「統合」の様式を模索すること、と言えよう。多民族･多文化国家の原則、そして先住民の「自立／自律」の理念、が受け入れられるという大状況の変化の中で、「差別」され「排除」されてきた先住民にこれまで閉ざされていた「自律」を伴う「統合」の途が開かれようとしている。

上記の課題（1）に関しては、まず、「先住民」そして「先住民問題」がどのように扱われ、また「先住民の開発」がどのように論じられているかを、アンデス３国を比較する形で整理し提示した。「先住民」という呼称の用いられ方が多様であり、歴史上不変な伝統を基盤とした均質的集団を想定することはできない、ことが強調される。また、先住民というアイデンティティについても、国の政治および政策に関して議論される場合と、地域ごとの人々の生活における意識の持ち方との間で、必ずしも対応していない。先住民としての地位向上を主張し、かつ自らの生活状況の改善に取り組む中では、政治と開発の間の緊張関係が常につきまとう。先住民に対する協力は、政治と開発の複雑な相互関連の中でそれぞれの援助主体が自らの位置を探り定めることを求める。

次いで、高地先住民の経済・生活状況を就業場所（農村／都市)、就業形態（フォーマル／イ

ンフォーマル)、就業産業、就業職種などの諸側面につき把握しタイプ分けを行った。人口統計と社会経済統計に基づき高地先住民の経済状態と生活水準につき近似推計を行い、高地先住民の多くが就業する農業その他の活動について、可能な限り詳細な現状認識を示した。これらを通じて、農村地帯の所得源の多様さと階層による所得構成の違い、市場への販売や市場からの調達の重要さとその程度の違い、共同体の役割と地域間の対比、目的別組織の重要度の違いなど、様々な側面についてアンデス高地先住民が直面する状況の多様さを詳述した。

高地農村世帯を階層分けし対比すると、高階層ほど保有する資産が良質かつ多様であり、就業する経済活動の稼得力が高くまた多様であり、所得水準が高い、という特徴がはっきりと見られる。さらに、次世代の教育への投資においても、高階層ほど良質な教育機会へのアクセスが多いことが見られる。高階層世帯の経済活動において、様々な財やサービスの生産・流通・売買にあたり、他の階層の世帯との間で取引あるいは雇用の関係が取り結ばれている。一般に、低階層世帯にとっての被雇用機会は稼得力が低い単純労働に限られる傾向がある。このように、階層により世帯の市場への「統合」の性格に大きな違いが見られる。

課題（2）に関しては、域内3ヵ国政府によるアンデス高地先住民を対象とする政策、プログラムおよびプロジェクトについての情報を収集し、それらの目的／目標と方法／手段につき確認し、生活状態の維持ないし改善あるいは所得向上、といった観点からの評価を行った。

農村開発の分野では、世界銀行、IFADなどの国際機関、JICA、USAID、DFIDなどの二国間援助機関、そして国際NGO、国内NGO、の活動に注目した。世界銀行については、エクアドルでの大規模な先住民プロジェクト（PRODEPINE）について詳しく調査し検討した。ペルー南部高地でのIFADの2つのプロジェクト（貧しい地域を対象とする生活改善と、経済活動が活発な地域を対象とする零細・小規模ビジネス立ち上げ）とUSAIDのプロジェクト（中小規模ビジネスによる農産品輸出)、ボリビアにおけるJICAのアチャカチ地域開発計画プロジェクトでのソラマメ品種改良・生産・販売と牛乳生産・加工・販売への支援、ボリビア最大規模のNGOであるCIPCAが一貫して取り組んできた生産基盤・技術・経営・組織面から政策・制度面におよぶ農民／先住民小規模生産者への支援事業、カトリック系NGOであるFEPPのエクアドル高地部での土地取得と利用改善を中心とする事業、フランスのNGOであるAVSFによる有機キヌアの栽培・認証・フェアトレードを含む生産連鎖の全体の設計・運営、などを中心として調査し検討した。

これらの事例の詳細な理解と検討に基づき、アンデス高地先住民を対象とする支援活動の成果とそれを可能とした要因を個別に明らかにするとともに、先住民が直面する状況・関心に適合した協力分野や、協力実施にあたっての実際上および意識面での課題について、多くの有益な示唆を得た（後述)。

社会統合の観点からより良い社会を目指す文化／社会／政治分野での取り組みについては、Oxfam GB 、DFID、IFAD、JICA-FORSA、UNDPなどの事例の調査を踏まえ考察を行った。この分野でも多くの重要な取り組みがなされ成果が上げられている。それらの中には、経済活動の中での自信、自尊心、対人・対行政交渉能力の向上、伝統文化を基盤とする製品開発、協同組合の強化、先住民への保健、教育、金融などのサービス提供における「異文化間仲介」など、経済・社会開発の課題と重なる取り組みも存在している。

課題（3）に関しては、アンデス高地先住民が直面する状況の多様さの認識に基づき、立地条件と経済状態の特徴に即して、またこれまでの協力の経験の検討と評価を踏まえて、先住民の生活改善ないしは生計基盤の維持あるいは強化に資する協力のあり方につき、考察を行い見解を示した。ここでは、直面する状況に応じた当事者の方針・構想を尊重するとの基本方針に立ち、世帯のタイプごとに、生活改善、生計維持ないしは所得向上の目的に貢献しうる協力の目標を提示し、さらに、文化／社会／政治分野での取り組みについても暫定の判断を示した。

協力重点課題と広域協力が可能な分野としては、以下の見解が示された。成功事例の検討を踏まえて確認しえた先住民世帯の関心は、①生活改善（生活条件・環境の改善、自家消費用生産の増大による食生活の改善、生活習慣の改善）、②所得向上（生産拡大・多様化、市場と結ぶ連鎖の形成、特産品開発）、③サービス提供の改善（保健、教育、金融などでの「異文化間仲介」）、④地方行政能力の強化（地域開発体制整備、住民と行政との間の「異文化間仲介」）、⑤社会関係の改善（先住民の文化表現・生活様式の価値付け、異文化間相互理解の推進）、の 5 つに集約される。それらの各々につき、これまでの日本の援助と日本国内での経験を踏まえて、そして他の援助機関および現地 NGO の特色ある取り組みとの連携を探りながら、協力のさらなる展開をなすことを提案している。

さらに、協力実施にあたっての実際上および意識面での課題として、当事者の状況および方針・構想を知るためになすべき体制作りと、外部者の役割についての認識の持ち方、について論じた。体制作りについては、密接かつ長期にわたる関与、現地人材の活用、方針設定における柔軟さ、の 3 つの要件を取り上げ、事例を参照しつつそれぞれの意義を明らかにした。外部者の役割についての認識に関しては、市場取引における仲介機能、サービス提供における仲介機能、「パッケージ型支援」、「プロデューサー型支援」、地域開発体制強化への貢献（地域人材育成、組織強化、行政能力強化、住民と行政との間の仲介機能）という分類を提示した。

協力にあたっての留意事項としては、アンデス高地先住民が直面する状況の多様さの認識と当事者の方針・構想を尊重することを基本姿勢として、支援内容を援助対象に適合させること、援助の効率を高め自立発展に導くよう地域にある資源・知識を活用すること、諸関係者との関係構築・運営を柔軟に行うこと、地域開発体制強化に貢献すること、先住民の慣行（usos y costumbres）とビジョンに配慮すること、社会面・政治面の動向に注意すること、の諸点を指摘した。

Summary

The present study has three interrelated aims:

1. To identify the position of indigenous people in the overall situations of politics, society and economy in the Andean region (Bolivia, Ecuador, and Peru);
2. To identify important activities by governments, aid agencies and NGOs directed at socioeconomic development of indigenous people, characterize and compare their aims and methods, and evaluate their results and contributions; and
3. To present views and recommendations on the priorities, approaches, and requirements for Japanese ODA on the theme of assistance in socioeconomic development of indigenous people in Andean highlands.

Based on the reviews of sociopolitical and academic discourses on the definition of indigenous people and the nature of indigenous identity and indigenous development, this study advises care and caution in discussing these matters, and calls for a need to develop sensitivity to the complexity.

Regarding the livelihood conditions of the indigenous people in rural highlands, this study identified and highlighted diversities in asset endowments and economic opportunities, and pointed out the need for differentiated approaches.

In the review of some salient programs and projects through documents and field visits, the study group has identified a number of good approaches and practices deemed to be contributing to their success. Particular attention was paid to the activities of international agencies such as World Bank, IFAD, JICA, USAID, DFID, Oxfam, AVSF as well as national NGOs such as CIPCA in Bolivia, FEPP in Ecuador, and DESCO and CBC in Peru, among others. Based on the analysis of these cases, lessons and suggestions were drawn for the design and management of programs and projects aimed at the betterment of socioeconomic conditions of indigenous people.

Five themes emerged as priority areas for assistance:

1. Improvement of living (i.e., living conditions and environment, as well as daily diet) through the utilization of existing local resources;
2. Income generation (i.e., increase and diversification of farm production, access to market, development of local specialties);
3. Improvement of service delivery (i.e., “cross-cultural intermediation” in health care, education and microfinance);
4. Strengthening of capacity of local governments (i.e., creation of local systems for development, “cross-cultural intermediation” between officials and residents); and
5. Improvement of social relations (i.e., respect for indigenous cultural values and lifestyle, promotion of intercultural mutual understanding).

It has been proposed for Japanese ODA that these themes be addressed on the basis of the understanding of good approaches and practices identified in existing programs and projects, while

at the same time seeking collaboration of experienced actors in this field as needed.

Based on the careful case studies, lessons and suggestions were also drawn with regard to practical and cognitive aspects in the design and implementation of programs and projects aimed at indigenous people.

Practical lessons consist of: close and sustained contact with the target population, utilization of local expertise, and flexibility in policy setting. Important roles of outside assistance should be clearly recognized. They include: intermediary functions in economic, social and political/administrative transactions, offer of packaged assistance (e.g., technology, finance and marketing), system formation and management for new activities, contribution to local system of development.

序章　本研究の目的と成果

柳原　透

1. 本研究の目的・方法・構成

本研究は、以下の３つの課題に取り組むことを目的とした。第一に、アンデス地域（ボリビア・エクアドル・ペルー）の政治・社会・経済の全体像の中で高地先住民の置かれた位置を確認する。第二に、生活状態の維持ないし改善あるいは所得向上といった問題関心に照らして、さらに社会統合の観点からも、域内諸国の政府や援助機関・非政府組織（Non Governmental Organization：NGO）による事業の目的と方法につき特徴付けと比較対照を行い、それらの成果を確認し評価する。第三に、上記の２つの課題につき得られた知見に基づき考察を行い、協力重点課題、今後の協力のあり方、そして広域協力が可能な分野についての見解を示す。

上記の３つの課題に関する調査・研究の成果を体系立った形で示すため、本研究は以下の３部よりなる構成を有する。

第Ⅰ部　高地先住民をめぐる現状認識
　第１章　アンデスにおける先住民とは
　第２章　高地先住民の生活状態
　第３章　高地先住民の経済状態と貧困状況

第一の課題に関しては、まず、「先住民」そして「先住民族問題」がどのように扱われ、また「先住民の開発」がどのように論じられているかを、アンデス３国を比較する形で整理し提示した。次いで、高地先住民の生活を位置付け、その経済状況をできる限り多くの側面につき把握し、タイプ分けを行った。域内各国経済において高地先住民の占める位置を可能な限り明らかにすべく、就業場所（農村／都市）、就業形態（フォーマル／インフォーマル）、就業産業、就業職種などの諸側面につき、入手可能な情報を収集して実態の把握に努めた。農村と都市という居住地の対比を大きな分類の基準として採用するが、生産連鎖、季節移動や出稼ぎ送金などを通ずる両者の間の関係にも注意を払った。人口統計と社会経済統計に基づき高地先住民の経済状態と生活水準につき近似推計を行い、さらに、高地先住民の多くが就業すると想定される伝統農業とインフォーマル・サービス業について、可能な限り詳細な現状認識を持つことを目指した。

第Ⅱ部　高地農村部先住民を対象とする政策／プログラム／プロジェクトの評価
　第４章　エクアドル
　第５章　ペルー
　第６章　ボリビア
　第７章　政治／社会／文化面への支援の事例

第二の課題に関しては、域内３ヵ国政府によるアンデス高地先住民を対象とする政策、プログラムおよびプロジェクトについての情報を収集し、それらの目的／目標と方法／手段につき確認し、生活状態の維持ないし改善あるいは所得向上といった観点からの評価を行った。援助機関の関与については、世界銀行、米州開発銀行、国際農業開発基金（International Fund for Agricultural Developmet（英）：IFAD/ Fondo Internacional de Desarrollo Agricola（西）：FIDA）などの国際機関、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）、米国国際開発庁（United States Agency for International Development：USAID）、英国国際開発省（Department for International Development：DFID）などの二国間援助機関、そして国際 NGO、国内 NGO の中で高い評価を受けているもの、の活動に注目した。世界銀行に関しては、先住民プログラムの変遷を跡付けそこで得られた教訓と現時点での方針を確認し、エクアドルでの大規模な先住民プロジェクト（Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador：PRODEPINE）について詳しく調査し検討した。農村開発の分野では、国際機関 IFAD のペルー南部高地での生計多角化プロジェクト、ボリビア最大規模の NGO であるボリビア農民調査・振興センター（Centro de Investigación y Promoción del Campesinado：CIPCA）が一貫して取り組んできた生産基盤・技術・経営・組織面から政策・制度面におよぶ農民／先住民小規模生産者への支援事業、カトリック系 NGO である人民進歩基金（Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio：FEPP）のエクアドル高地部での土地取得と利用改善を中心とする事業、などを中心として調査し検討した。また、社会統合の観点からより良い社会を目指す文化／社会／政治分野での取り組みについても調査と考察を行った。

第Ⅲ部　高地農村部先住民を対象とする協力のあり方

第８章　協力重点課題、広域協力が可能な分野、協力方法、留意事項

第三の課題に関しては、立地条件と経済状態の特徴に即して、またこれまでの協力の経験の検討と評価を踏まえ、先住民の生活改善ないしは生計基盤の維持あるいは強化に資する協力のあり方につき、考察を行い見解を示した。ここでは、世帯のタイプごとに、生活改善、生計維持ないしは所得向上の目的に貢献しうる協力の重点課題を提示し、さらに、文化／社会／政治分野での取り組みについても暫定の判断と検討課題を示した。

最後に、「結び」として本研究の到達点と残る検討課題を示した。

2. 成果の要約

２－１　「先住民の開発」への２つの視点

ラテンアメリカにおいて、先住民の社会経済状況の改善は、貧困克服と社会統合のいずれの観点からも重要課題としてある。征服後、先住民は土地や生産資源を奪われ、強制労働への従事や居住地の変更を余儀なくされた。その後も、経済、社会、政治の各面で排除を受け、不利な立場

に置かれてきた。先住民の生活基盤はしばしば生計維持のための条件に欠け、社会サービスへのアクセスを持たず、また国民としての権利を十分に享受することもなかった。

1980 年代から 1990 年代にかけて大きな変化が見られた。国際レベルでは、先住民のアイデンティティと権利の尊重が、人権の問題として提起され承認された。開発との関係では、“self-development”、“autonomous development”、“development with identity” といった理念が打ち出された。これに呼応して、ラテンアメリカの多くの国で先住民運動が台頭し、先住民組織が政治上の発言権を強め、憲法・法制上の改革や行政運営上の変更が実現された。開発の課題は経済面のみならず政治・社会・文化面をも含んで広範に定義され、先住民のアイデンティティと権利を尊重する多民族・多文化国家の建設と、伝統社会経済システムを基礎とする発展、あるいは市場経済への適切な形での統合を通じての経済発展の推進が目標とされた。このような展開の中で、政府、国際機関、国内・国外の NGO による様々な支援活動が推進されている。

先住民の社会経済発展の構想は、おおまかには、「統合」と「自立」の 2 つに大別されよう。ただし、これらは必ずしも二律背反の関係に立つものではなく、重点の置き方あるいは強調の度合いの違いとして理解されるべき場合が多い。ここでの「統合」とは、政治・経済・社会の各面で先住民の参加が進み、その利益が実現されることを目指す。その際、先住民の文化や伝統の尊重が唱えられるとしても、実際上はそれぞれの分野で働く既存の論理に従い、それに即して機能しうることが求められる。これに対し「自立」とは、先住民の知識、文化、伝統を基盤として新たな発展を志向することを意味する。この場合、非先住民との関係の断絶が唱えられるのではなく、関係の持ち方において「自律」を貫くことが追求される。先住民の文化価値を尊重するとの政府および国際機関の公式の立場の下で、「自立」（あるいは「自律」）は先住民の社会経済発展の基本理念として尊重されるようになった。そして実際上、文化理念への共感によるにせよ政治上の必要によるにせよ、「自立」型の発展の構想への支援を提供する外部アクターは少なくない。しかし、それがどれだけの内実を持つ「自立」（と「自律」）を実現しているか／しうるかについては、慎重な検討を踏まえた判断が必要とされる。

この 2 つのアプローチの対照は、言語および教育の分野での方針の違いに明確に反映される。「統合」アプローチを取るときには、スペイン語の理解・運用能力の習得が鍵となる。その場合、母語は過渡期の補助手段として利用されることはあるとしても、それ以上の意味付けを与えられることはない。これに対し、「自立」アプローチは、母語を中心として先住民としてのアイデンティティを再確認し、伝承された（あるいは「伝統」として構築された）文化価値および生活様式の維持･発展を図る。この立場からは、スペイン語への依存をできる限り避けることが追求され、教育のみならず報道や出版における母語の使用の拡大や、そのためのソフトウェアの開発・普及などが目標とされている。

以上、「統合」と「自立」という対概念を軸として、個別事例を特徴付ける枠組みを提示した。上述のように、「自立」アプローチは「統合」を否定するのではなく、「統合」が「従属」や「同化」としてではなく、独自の社会経済発展構想の一環として「自律」を伴って実現されるべきことを強調する。ここで「自律」とは、外部の論理・基準を理解した上で、自らの評価基準に照らして

取捨選択し自らの構想・方針と適合する形で「統合」を追求すること、と言えるであろう。それは、個人や家計のレベルでは、能力形成、アクセス獲得、機会活用を実現する過程で競争力ないし交渉力を強め、「能力ーアクセスー機会」のさらなる展開のための地歩を築くこと、と言えよう。組織やコミュニティのレベルでは、「規模の経済」の働きと「文化資本」・「社会関係資本」の機能を介して、成員にとっての負担の小さい「統合」の様式を模索すること、と言えるかもしれない。

このような意味での「自立／自律」の意義は、先住民に固有なことではない。しかし、多民族・多文化国家の原則が受け入れられるという大状況の変化の中で、「差別」され「排除」されてきた先住民にこれまで閉ざされていた「統合」の途が開かれようとしている。その新たな条件の下で、先住民の社会経済発展が Ethno-Development としての独自の性格を持つかどうかは、先住民が「統合」の過程にどれだけ「自立／自律」の内実を盛り込もうとするか、そして盛り込みうるか、にかかっている。

先住民の社会経済発展を論ずるにあたって、「自立／自律」アプローチが発展の基盤として文化や伝統の意義を強調することには既に触れた。しかし、共有されている／されるべき「文化」や「伝統」がどのように実際に共有されるか、という点については別個の検討が必要とされる。そして、そのような検討は、理念としての「文化や伝統の共有」が社会経済発展に実際上どのような意味を持つのかを見極める上でも貢献しうる、と期待される。

先住民の社会経済発展にかかわる現在の調査・研究そして政策論の課題は、新たな政治・社会環境の下で着実な社会経済状況の改善を実現するための条件を、事例に即して明らかにすることである。この報告書が個別事例を重視するのは、先住民の社会経済発展をめぐる一般論や類型論がどれだけどのような形で成立しうるかについて、判断を保留しているからである。ここでは報告される各事例の大まかな特徴付けをした上で、ありうる一般論や類型論の輪郭や性格について考察する。

2－2　章別の要約

第１章では、近年の研究成果と各国での議論の展開を踏まえて、「先住民」という呼称の用いられ方が多様であり、歴史上不変な伝統を基盤とした均質的集団を想定することはできないことが強調される。また、先住民というアイデンティティについても、国の政治および政策に関して議論される場合と、地域ごとの人々の生活における意識の持ち方との間で、必ずしも対応していないことが多分にありうる。先住民としての地位向上を主張し、かつ自らの生活状況の改善に取り組む中では、政治と開発が相互に絡み合うことが不可避であり、両者の間の緊張関係が常につきまとう。先住民に対する協力とは、政治と開発の複雑な相互関連の中でそれぞれの援助主体が自らの位置を探り定めることを求める。

以上の基礎認識を踏まえ、本報告書の続く各章で示されている高地先住民の生活と生計の現状認識と開発の構想は、「統合」と「自立／自律」という２つの視点に基づき、以下のように特徴付け論ずることができる。

第 2 章では、次の知見が得られた。表 2 － 4「ラテンアメリカにおける貧困農村世帯の生産・再生産システム」では、「主要な経済活動」ないし「主要な収入源」として、農産品販売、牧畜産品販売、賃金労働が挙げられている。また、ペルーの高地農村部の世帯の特徴として、3 分の 2 の世帯が所得の 4 分の 1 以上を市場での販売から得ていること、非農業部門からの賃金収入が重要であること、農村世帯全体の約 20％が送金収入を得ていること、半数以上の世帯が食料を中心に消費財の 45％以上を市場から購入していること、など市場への「統合」が進んでいることが指摘されている。このような状況に対応して、近年では、栽培技術の普及や販路の確保を手がける作物別の生産者団体や政府などによる貧困削減プロジェクトの受益者団体など、特定の目的を追求する組織の重要度が増している。

しかし、とりわけ高地南部では現在でも多くの地域で共同体が残っており、共同体としての「自立／自律」が見られる。土地や水などの自然資源は共同体に属し、共同体による用益権の分配や共有資源の管理が現在でも多くの地域で行われている。また、共同体内部には労働力を相互に貸借する習慣や、共同体の活動のために労働力を供出する制度、さらに共同体内部の豊かな人から貧しい人へ資源を再分配する様々な仕組みも残っている。

第 3 章「先住民の経済活動」で得られた知見は、次のように要約することができる。高地農村世帯の間で資産、経済活動、所得水準のいずれについても相違が見られ、高階層ほど保有する資産が良質かつ多様であり、就業する経済活動の稼得力が高くまた多様であり、所得水準が高い、という特徴がはっきりと見られる。さらに、次世代の教育への投資においても、高階層ほど良質な教育機会へのアクセスが多いことが見られる。高階層世帯の経済活動において、様々な財やサービスの生産・流通・売買にあたり、他の階層の世帯との間で取引あるいは雇用の関係が取り結ばれている。一般に、低階層世帯にとっての被雇用機会は稼得力が低い単純労働に限られる傾向がある。このように、階層により世帯の市場への「統合」の性格に大きな違いが見られる。

第 4 章「エクアドル」では、「統合」と「自立／自律」をより良く実現する上での NGO の役割につき、重要な事例が含まれている。

カトリック教会の支援を受ける NGO である FEPP は、1990 年代初頭に農民と土地所有者との間の土地紛争が頻発する中で、両者の間の調停にかかわっており、その過程で当事者間での土地売買の方式を確立し運営した。

貧しい農家が土地売買の一方の当事者となり利益を得るためには、信頼された仲介機関の支援が不可欠である。

また、土地権利の確立が土地購入の融資を用いうる前提条件であるが、土地権利確立の過程でも仲介機関の支援が必要である。FEPP は、融資をグループを対象として行い、グループがリスクを分担し返済にあたって助け合う方式を採用した。土地獲得プログラムに応募した農民組織は、元来存在していたコミュニティだけでなく、一つのコミュニティ内の一部の者から構成される場合や複数の農民コミュニティからの人々の集まりの場合もあった。融資を受けられるのは自己資金で（融資額の 10～20％にあたる）保証金を提供しうる組織に限られた。融資実行にあたって

は生産販売計画に基づく審査がなされた。このように、土地獲得を通じて農家家計の「自立」の条件を整えながら、同時に取得された土地の有効活用と融資返済のための生産物販売という面においても、生産計画、企業形成、運転資金融資、販路確保の全面にわたる「パッケージ型支援」を提供し、市場への「統合」を促進している。そして、そのような活動の中で、個別の農村環境条件に適合した生産計画、現地の知識の活用、伝統技術／文化の呼び覚まし／掘り起こし、といった「自立／自律」の視点を重視している。

フランスの NGO である AVSF（Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières）は、チンボラソ州では、生産者団体 COPROBICH（Corporación de Productores y Comercializadores Orgánicos “Bio-Taita Chimborazo”）の有機キヌアの栽培・認証・フェアトレードを通じての所得向上を運営面で支援してきた。その活動は、生産連鎖の一環となりうるために必要とされる条件を満たすよう技術・経営指導を行い、また内外の関係機関との橋渡しを行うという、「統合」と「自立」の両立を目指す「プロデューサー型支援」と特徴付けられる。現地駐在員は生産者団体や支援組織関係者と常に密接な連絡を保ち、生産連鎖の全体の運営を順調に進める上での調整者の役割を担っている。全般に AVSF のプロジェクトは、市場への「統合」の過程で「自立／自律」を最大限実現できるよう、土地と天然資源の管理運営や生産計画策定における農民／農民組織の当事者能力の強化を中心とするものが多い。

第 5 章「ペルー」では、高地部農村開発プロジェクトの事例から以下のような知見が得られた。

国際機関 IFAD の 3 つのプロジェクトの中で最も貧しい地域を対象とするシエラ南部自然資源管理プロジェクト（Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur：MARENASS）は、「人々はその地域にある自然資源（水、農地、森林など）を十分に利用しておらず、これを有効に使えば現在の生活状況を改善することができる」という想定に基づいている。プロジェクトは、先住民共同体を元に構成されているコムニダをカウンターパートとし、コムニダは専門家を雇用して地元にある技術の講習会を行う。人々は、必要な資材を調達して学んだ技術を応用し、生活環境の改善や（主に自給のための）生産の増大を図る。このように、このプロジェクトは「統合」ではなく地域としての「自立／自律」を強化するものと特徴付けることができる。

これに対し、経済活動が活発な地域を対象とするプロジェクトである Corredor Puno-Cusco は、対象地域には「市場販売を目的とする生産活動（農牧業や手工業など）を可能とする資源（農業基盤や伝統文化など）が存在する」という想定に基づいている。プロジェクトは、技術移転を支援し、資金を提供することで、既存の資源を有効に活用する零細・小規模のビジネスの立ち上げを促し、市場への「統合」を目指す性格のものである。ただし、「既存の資源」の活用に焦点を当てることで「自立／自律」の側面にも関心が向けられている。例えば、手工芸品の製造販売では、女性グループがプロジェクトの資金を利用して、天然の染料による染色技術、織物の伝統的な絵柄のデザインと織り方、編み棒を使った編み物の技術、ミシンを使った小物の縫製技術などを学んでいる。

また、USAID が支援するプロジェクトである貧困の削減・緩和プロジェクト（Proyecto de Reducción y Alivio de la Pobreza：PRA）では、国際市場で需要がある農産物の生産を目的としており、企業経営としての市場への「統合」の性格が強く見られる。

他方、ペルーのNGOである開発に関わる研究と促進センター（Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo：DESCO）は、アレキパ州カイヨマ郡のコルカ峡谷周辺で1985年から現在まで20年以上にわたり活動を続けてきた。DESCOの支援内容は時期によって重点が異なり、1985～1990年には組織化や技術指導などの普及活動（組織の制度化）、1990～2000年には灌漑や貯水池などの生産基盤整備（生産の強化）、2000年以降は農産物の生産・流通・販売のつながり（cadena productiva）の整備（流通・販売の強化）に取り組んできた。このような重点の推移は、「自立／自律」の基盤を形成してからの「統合」への取り組み、という方針の反映と見ることができるかもしれない。

第6章「ボリビア」では、事例を踏まえた考察から以下のような重要な知見が得られた。

アチャカチ市が発表したSuma Qamaña（アイマラ語でvivir bien（よく生きる）を表す）と題された文書では、経済面の「統合」の構想が「自立／自律」を強調する民族意識と結び付いており、コミュニティ企業の創出を通じて新たな自己運営（autogestión）のモデルを作り出すべきであると主張される。また、アイユ（ayllu：アンデス地域におけるコミュニティの呼称）の論理に基づいたシステムを再興し、チチカカ湖周辺の地域を1つの領域単位として構築すべきであるという「自立／自律」の主張が展開される。これは、先住民は開発を望んでいるが同時に侵犯されることは願っていないのであり、外来の新たな取り組みに対しては自らの利益になるかを検討した後に判断を下すのであり、外部者に対し自らの条件を受け入れることを要求する、という見方ともつながる。

JICAのアチャカチ地域開発計画プロジェクト（以下、アチャカチ・プロジェクト）でのソラマメ生産への支援は、このような「自立／自律」を重視する「統合」の成功例として注目に値する。以前はジャガイモを栽培していた土地に、作物ローテーションに組み込む形でソラマメを導入しており、現状ではジャガイモ栽培→ソラマメあるいはキヌア栽培→休耕→ジャガイモ栽培というローテーションで農地が利用されている。プロジェクト実施により、単位収量がヘクタールあたり約1tから3tまで増大し、市場での販売が増大した。また品質向上に伴い冷凍ソラマメの日本への輸出が実現した。今後は、伝統知識を生かした形での、有機ソラマメの生産と加工およびキヌア生産の向上への取り組みが意識されている。

援助機関の活動としては、DFIDのプログラムMaking Markets Work for the Poor（MMWFP）も注目に値する。特に農村地域の中小生産者の市場参入への支援を重点としており、中小生産者は生産連鎖のどの段階を占めどのような形で市場との関係を持っているか、より条件の良い市場への参入を阻む要因は何か、生産支援の取り組みが実情に適合しているか（途中過程で実情に合わせた修正が許容されるか、中小生産者が恩恵を受ける事業になっているかなど）、などの検討を通じて、「自立／自律」を重視する「統合」を実現するための方針を見出す努力がなされている。

NGOの活動の中ではCIPCAの方針から重要な知見を得ることができる。CIPCAは、農村と都市の間の相互関係を十分に理解した上で、生産連鎖（cadena productiva）の中で農村部の小規模生産者に最大の弱さが存在しているとの認識を踏まえ、農村部に力を注ぐことを方針としている。高地農村部での農家の生計において伝統産品（ジャガイモ、トウモロコシ、コメなど）が占める

割合が極めて高く、それらの生産が向上しなければ生活状況が改善することはないと判断しており、小規模灌漑と土壌維持を中心とした取り組みを続けている。生活改善を直接に目指す活動としては、食生活の多様化と栄養水準の向上のために家庭菜園の導入や有機肥料の導入と管理が取り組まれている。CIPCAの方針としては、近代化を目指しつつも各共同体の慣習（usos y costumbres）を破壊するのではなく、むしろ強化することを目指している。持続性を実現し、他の場所での反復可能性が生まれるためには、1つの取り組みに最低10年は関与する方針である。

第7章「政治／社会／文化面への支援」においては、「統合」と「自立／自律」に関わる諸論点が検討の中心をなしており、多くの重要な知見が示されている。ここでは、それぞれの文化が対等な関係で相互に影響を及ぼし合う形が望ましいとするinterculturalidadの思想に基づく活動の紹介と評価がなされている。

先住民を対象とする様々な取り組みの中には、先住民をめぐる社会関係の改善という重要なテーマが存在する。これは、広義の社会開発とでも呼ぶべき課題であり、単純化した形で言えば、先住民が主流社会への同化を迫られずに、また社会の中で不利な位置に置かれずに、様々な関係を取り結ぶことができることを目指すものである。この関心からは、生産の改善を含めた経済開発の取り組みもまた、その結果として先住民の自尊心（autoestima）の向上をもたらすことを含めて、社会関係の改善に貢献することが望まれる。先住民の独自の慣行に関する認識を高め、先住民として「そのままである」ことが社会において承認され尊重されると同時に、先住民として有する文化・知識を開発のために役立つ資源として利用することで所得の向上を可能とすることが目指されている。例えば、これまでペルーではピスコ（ブドウを元にして作られる蒸留酒）のみが原産地指定を取得していたが、市場でよい位置を得るためにはこの指定を得ることが重要であるとして、クスコ市近くで栽培される白トウモロコシに関しても同指定が取得されるようになった。また織物を中心とする工芸品についても、村独自の文様を登録してその文化上の意味を説明することで、市場においてより有利な位置を占めるような取り組みが行われている。

第5章で紹介されたIFADのプロジェクトにおいては、成果として、数値化して測定できるものに加え、片言のスペイン語で下を向いて話すのではなく、ケチュア語やアイマラ語で正面を向いて話すことなど、農民の自尊心の向上もまた強調されている。案件の選定過程や実施成果発表に際して実施されるコンクールは、人々が自らの言葉と方法で構想や成果を表現できる公共の場を提供している。女性の貯蓄組合は、小学校を出ただけの人々に預金管理の習慣を身に付けさせ、また金融機関窓口での経験を持たせることで、（金融）市場との係わりを持つ中で個人では持ちえなかった自信と自尊心の向上が実現されている。

NGOであり研究機関として知られるバルトロメ・デ・ラス・カサス・センター（Centro Bartolomé de las Casas：CBC）は、ペルーのクスコ市を拠点として先住民を対象とする2つの重要な取り組みを行っている。その1つであるColegio Andinoにおいては、2005年から先住民リーダーの育成研修（formación intercultural de líderes indígenas）に取り組んできた。これは、リーダー層が様々な場で先住民であることをどう代表するか（representar lo indígena）という関心に基づいている。さらに2008年からは、先住民の権利の保護と市政府内での異文化間相互対話

の促進に取り組んでいる。Colegio Andino は域内の約 40 のコミュニティと協定を結んでおり、それぞれのコミュニティが研修を受けるリーダーを任命する。これらのリーダーは、研修を受けた後は出身コミュニティに貢献しなければならないことが定められている。

もう 1 つの Casa Campesina においては、2003 年頃より、責任ある観光（turismo responsable）と公正な市場取引（comercio justo）を実現するために、クスコ県とアプリマック県の 12 のコミュニティから 239 人（調査時点）の女性の参加を得て協同組合を作っている。その目的は、織物が生産されている多くの村において、貧しい織り手たちに対し、組織化、協同組合の管理・運営、品質の向上、顧客の嗜好について助言、経営に関する技術支援などを行い、より良い条件下での市場参入を行い、所得を生み出すことにある。この取り組みを進めるにあたって、様々な形での異文化間関係に配慮する必要がある。まず、この企業組織は多数の村の出身者からなるため、それぞれの村で異なる文化・慣行の間の調整に手間をかける必要がある。村の人々は都会との接触がほとんどないため、店を運営し様々な交渉を行う際の接し方を身に付けるのに数年間をかけている。また日常生活で文書を扱う習慣がないため、マニュアルや定款などについても長い習熟期間を要する。現在、染色植物の栽培と自然染料の回復を通じて、製品の売れ行きは上々であり、各女性に重要な所得源となっている。さらに、それぞれのコミュニティで女性が役職に就くようになり、自治体の参加型予算策定の場面でも提案を行う動きが生まれてきた。近年盛んになりつつある農村滞在型観光（turismo vivencial）の分野においては、宿泊ロッジの設置・運営とガイドの育成などに取り組んでいる。そこでは、地元の食事の提供、地域の遺産や生物多様性に関するツアーなどを行うことが企図されている。

ペルー高地農村部先住民を対象とする NGO としては、ADEAS QULLANA（Asociación para el Desarrollo Andino Sostenible Qullana）も小規模ながら重要な活動を行っている。1 つの活動としては、自治体の予算策定や開発計画策定に極めて貧しいコミュニティが参加し、その関心がこれらの過程に反映されることを目指した取り組みを行ってきた。

教育面においては、農村の中等教育における集中寄宿制（alternancia）の試みを展開している。集中寄宿制とは、例えば 1 ヵ月のうち 15 日間に集中して授業を行い残りの 15 日間は出身の村で過ごすことを可能にするという形態であり、村での農業などの活動との両立を図っている。この試みは現在 5 年目に入っており、公共政策の中に正式に位置付けられることを目指している。また、地域の実情に合わせたカリキュラムを導入する実践教育の試みも行われており、中等教育終了後に出身コミュニティで生産改善に向けたプロジェクトを立ち上げるだけの能力を身に付けることを目標としている。さらに、日常はケチュア語で話し学校など文章を扱う場面ではスペイン語を使用する子供たちが、自分の考えを明確に表明できるようになることも重要な目標である。

ボリビアにおいては、アイマラ言語文化研究所（Instituto de Lengua y Cultura Aymara：ILCA）の活動が注目に値する。ILCA は、アイマラの世界観と発想を理解しようとする人類学研究所として発足したが、近年は社会開発の分野において重要な活動を行っている。

その 1 つは教育面である。二言語教育（educación intercultural bilingüe）において、各地の語り手の語り口を尊重する形で教材を作成しスペイン語と英語の訳を付けるとともに、その朗読をアニメーションとともに CD 化するという取り組みを行っている。また、中等教育に関しては、

先住民の慣行を生かした生産（producción intercultural）を志向する実技教育を強化し、卒業後に生産面でのプロジェクトに関れるような能力を育成し、市場経済の中で自分たち自身の形で活動を展開していくという構想がある。

もう１つは保健面である。ILCA は、これまで高地平原部（Altiplano）における先住民の伝統医療に関する調査を繰り返し行っており、出産などに関する用語について詳細な説明の付されたアイマラ語の語彙集や、実際のコミュニティにおける母子関係において近代的慣行と伝統的慣行がどのように共存しているかについての報告書を刊行している。なお、最近では、学生が研修を行う際に薬草を含めた伝統医療に関する調査を行うことで修士号を取得することを可能にし、近代医療と先住民の慣行に基づく伝統医療の共存と相互補完に役立たせようとする動きを進めている。

保健面での取り組みとしては、JICA の保健プログラム FORSA（Proyecto de Fortalecimiento de Redes de Salud）（ラパス県）の事例もまた重要である。2002 年から開始され SEDES（Servicio Departamental de Salud）La Paz をカウンターパートとする同プログラムは、とりわけ「人間的な出産（parto humanizado）」を重視し、「自由な体位での出産（parto posición libre）」を推進している（SEDES は保健省の中に位置付けられる組織であるが、オフィスはラパス県庁内）。このプログラムでは、ケアを受ける人たちと直接に関わる保健サービス提供者（医師、看護士、看護補助員など）の意識改革（sensibilización）を最重要課題としている。同時に、先住民女性が病院に行くこと自体を恐れることへの対応として、妊婦サークルを形成して心理面での支援の体制を作り、また SEDES とコミュニティ・ボランティア（Responsables comunitarios de salud）の連携を通じて悪い状態の徴候を示している妊婦の発見と受診を促進している。

3. 整理と検討の視点

本研究での成果は、以下の４つの視点から整理し関連付けることができる。

第一は、アンデス高地先住民が直面する状況の多様さの認識である。
第二は、直面する状況に応じた当事者の方針・構想を尊重することである。
第三は、当事者の状況および方針・構想を知るためになすべき体制作りである。
第四は、外部者の役割についての認識である。

第一の点に関しては、「第Ⅰ部　高地先住民をめぐる現状認識」において知見および理解が得られた。第二、第三、第四の３つの視点については、「第Ⅱ部　高地農村部先住民を対象とする政策／プログラム／プロジェクトの評価」において知見および理解が得られた。

３－１　アンデス高地先住民が直面する状況の多様さ

第一の点に関しては、「第Ⅰ部　高地先住民をめぐる現状認識」において、以下のような知見および理解が得られた。

「第 2 章　高地先住民の生活状態」には以下の諸点が含まれている。

自然地理学に依拠する地域区分では、本研究の対象であるアンデス 3 ヵ国の高地部は、エクアドルの赤道アンデス（パラモ･アンデス）と、ペルー、ボリビアにまたがる中央アンデス北部（プナ・アンデス）を含む。パラモ・アンデスは、高度と気温によって「温暖な山地」(標高 2,500 ～ 3,500 m、平均年間気温摂氏 10 ～ 18 度)、「冷涼な山地」(標高 3,500 ～ 4,700 m、同 3 ～ 10 度)、「凍結山地」(標高 4,700 ～ 6,000 m、同 3 度以下）の 3 つに分けられ、このうち居住や経済活動に適するのは「温暖な山地」のみである。プナ・アンデスは、湿潤プナ、乾燥プナ、砂漠プナに分けられる。このうち居住や経済活動に適するのは前二者である。湿潤プナでは雨期に植物が生え、ジャガイモの栽培が行われるほか、リャマやアルパカが放牧され、農業と牧畜を複合した自給自足に近い生計が営まれている。乾燥プナは湿潤プナに比べると降雨量が少なく、乾燥に強いキヌアなどの雑穀が栽培される。ペルーを対象としてプナ・アンデスにおける主要経済活動を見ると、山間ユンガ（標高 500 ～ 2,500 m にある山麓地帯）でのコカ、ケチュア（標高 3,000 m 前後の温暖な谷間）でのトウモロコシ、スニ（標高 3,500 m 前後の冷涼な高地）でのジャガイモ、プナ（標高 4,000 m を超える寒冷な草地）でのリャマやアルパカの放牧、という対比が存在する。

社会経済学の視点からは、アンデス高地農村部貧困世帯は、「農村部先住民コミュニティ」(穀物、ジャガイモ、トウモロコシなどを生産しその余剰を販売することで生計を立てる)、「小規模農民」(牧畜を中心とするもの、農業を中心とするもの、両者を組み合わせているものなどがあり、牧畜産品や野菜、コメ、コーヒー、果物といった換金作物を販売して収入を得る)、「零細農民、土地なし農民、農村部賃金労働者」(農業生産のための土地を所有しないか、自給のみの零細規模であり、農業部門・非農業部門における雇用からの賃金で生計を立てる)、「牧民」(標高 3,500 m を超える場所ではリャマとアルパカ、それ以下では羊や牛を飼育し、加工品の販売から主な収入を得る)、の 4 つに分類される。

ペルーでの研究からは、農村地帯の所得源の多様さと階層による所得構成の違い、市場への販売や市場からの調達の重要さとその程度の違い、共同体の役割と地域間の対比、目的別組織の重要度の違いなど、様々な側面での多様さが指摘されている。第 5 章で紹介された IFAD のプロジェクトにおいても、農業生産の改善については、世帯によって実施可能な取り組みの選択の幅が大きく異なる。牧草の栽培や家庭菜園であれば、わずかな種子を入手して栽培方法さえ学べば取り組めるため、多くの世帯が取り組んでいる。しかし、現金収入を増やすためには、いくつかの条件が満たされねばならない。圃場の囲いの設置や段々畑の建設には、非常に多くの労働力が必要になる。そのため、実施できるのは世帯内に多くの労働力がある場合に限られる。また、複数品種の比較栽培の実施は、そのための余分な圃場を有し、かつ長期間にわたって取り組む能力のある世帯に限られる。コムニダ内の篤農家を中心に何人かが取り組んでいる例があった。このように、農業生産基盤の改善や新しい作物を導入する場合には、収穫量の増加や収穫した農産物の販売により、所有する資源を最大限まで生かすことで現金収入を増やすことができる。

「第 3 章　先住民の経済活動」では以下の知見が含まれている。

エクアドル高地部コトパクシ県での農村世帯は、立地・環境条件と主要経済活動により 3 階層に区分することができる。

上層世帯は、灌漑された良質の土地で中間レベルの技術を用いてジャガイモや人参の市場向け生産に従事し、また4～5頭の乳牛を有し牛乳を都市市場向けに販売する。

中層世帯は次の5つのタイプからなる。

① かなりの土地を有する小農で市場向けの生産に従事する。2頭ほどの乳牛を有する。出稼ぎを行うのは10％未満であるが、若年層は近隣の大農場や花卉農園で働く。

② 灌漑されない傾斜地のかなりの面積を有しジャガイモを生産する。3頭ほどの乳牛を有する。出稼ぎは行わない。

③ 森林経営を主とし、材木や炭を生産する。併せて牛乳生産のための牧畜を行うことが多い。

④ 牛乳と肉を生産するための牧畜と森林経営を組み合わせ、自家消費用に穀類と野菜の生産を行う。

⑤ 原生林での材木や炭の生産と薪の収集を主とする。運搬業も重要な収入源である。自家消費用に農業生産と小家畜の飼育を行う。

下層世帯は次の3つのタイプを含む。

① 山地の中腹以上に位置し土地は急傾斜で浸食が進む。農牧生産からの所得は家計維持に不十分であり、都市に出稼ぎに出て運搬人夫や露天商として働く。

② 山地の中腹に位置し乾燥した限界地で農業生産を行う。若年層は都市に出稼ぎに出て露天商や靴磨きとして働く。

③ 山麓に位置し浸食が進む限界地で自給農業生産を行うが、そこからの所得は家計維持に不十分であり、男性を中心として60％が都市に出稼ぎに出て建設現場や庭の手入れをして働く。

さらに、コトパクシ県農村部でのフィールドワークを通じて、先住民組織の構成員世帯の間で、立地・環境条件はほぼ同一であるにもかかわらず、資産保有、就業／所得構成、そして所得水準に、階層により明確な対照が見られることが示されている。高階層世帯ほど、所有する土地とアクセスする土地の面積が大きく、所有する牛の頭数が多く、自動車所有の比率が高く、平均就学年数や域外通学者の比率が高く、自営活動（農牧業とそれ以外を含む）の種類が多く、平均所得は高い。階層別に自営活動と被雇用活動それぞれの重要度を見ると、従事者数の割合で見ても、世帯所得中の割合で見ても、高階層ほど自営活動の重要度が高く、逆に低階層ほど被雇用活動の重要度が高い（農牧業での自営活動の水準は土地（所有とアクセス）および牛の所有の多寡により規定されていると考えられる。また、農牧業以外の自営経済活動は、学歴に示される人に体化された能力と車など有形資本といった資産の構成により規定されていると考えられる。）。

エクアドル高地部コトパクシ県での調査結果を要約すると、高階層世帯ほど保有する資産が多様かつ良質であり、就業する経済活動が多様であり稼得力が高い、そしてその結果として所得水準が高い、という特徴がはっきりと見られる。さらにまた、次世代の教育への投資においても、高階層ほど良質な教育機会へのアクセスが多いことが見られる。

ボリビア高地農村部での先住民世帯の経済活動と所得水準・貧困状況に関しては、高地平原（Altiplano）の3つの地区（行政単位としての村に対応する）の44のコミュニティと渓谷部（Valle）の3つの地区の23のコミュニティでの詳細の調査に基づく知見を得ることができた。

世帯の所得源は、大別して、生産額（自家消費分を含む）から生産にかかる経費を差し引いた額である「純生産額」、労働提供の対価として受け取る報酬の額である「被雇用報酬」、商業その他の経済活動からの収入、家族からの送金、民間および政府からの現金受取などを含む「その他」に三分される。

地区の間で１人当たり所得水準の違いが見られ、また世帯所得の構成においても顕著な対照が見られる。「純生産額」が総所得に占める割合は 90％弱から 60％強の間にある。「被雇用報酬」の割合は 17％から 5％の間にある。「その他」の割合は 30％弱から 3％の間にある。

地区別に「純生産額」の内訳を比較すると、高地平原では概して牧畜からの所得が占める割合が顕著に高く、これに対し渓谷部では、農業からの所得の割合が 40 ～ 50％と高く、牧畜からの所得の割合を大きく上回り、またその他の生産活動（加工、工芸など）からの所得の割合も概して高い。

「その他」（サービス業収入および移転所得）が世帯所得中に占める割合について見ると、2 つの地区においてサービス業が世帯所得中に占める割合が他地区に比べて顕著に高いことが見出される。移転所得はいずれの地区においても世帯所得の 1％台から 4％台の間にあり重要度は低い。

一般に高所得世帯ほど世帯成員数が小さいというパターンが明確に見出される。どの地区でも、1 人当たり所得水準で見たときにピラミッド型の階層構造がその中に見出される。そして、地区によっては、階層間で世帯所得の構成に大きな違いが見られる。

３－２　先住民が直面する状況・関心に適合した支援

アンデス高地先住民が直面する状況の多様さの認識を踏まえ、対象とする当事者が直面する状況・関心・方針・構想に適合した支援を行うことが重要である。

第 5 章の図 5 － 3 で要約して示したペルーでの高地部農村開発の 3 つのプロジェクトは、対象地域の立地条件を勘案して、それぞれ異なる目的（自給生産増大、地元市場向け生産増大、都市・外国市場向け生産増大）を立てている。とりわけ、IFAD が実施した 3 つのプロジェクトはいずれも、受益者による支援内容の選択を運営原則の 1 つとして組み入れている。

最も貧しい地域を対象とするシエラ南部自然資源管理プロジェクト（Proyecto MARENASS）では、地域にある自然資源（水、農地、森林など）の有効活用を通じて生活状態を改善することを目的としている。手続きとしては、先住民共同体を基に構成されている自治組織であるコムニダ・カンペシーナ（comunidad campesina、以下コムニダ）が支援内容の選択において中心の役割を果たす。コムニダは村民の協力を得て、村内の自然資源の賦存状況とその利用に関する過去、現在、未来の地図を作製する。これは「話す地図（mapas parlante）」と呼ばれ、この地図を作ることで、どのような資源が村内にあり、現在それはどのように利用されているか（または利用されていないか）、そして将来はどのような発展を目指すかを確認する。そして発展するためにはどのような技術が必要かを話し合う。必要な技術が決まると、コムニダはプロモーターの助けを借りてその技術を持つ専門家の募集・選定を行い、専門家を雇って村内で講習会を開く。

もう 1 つのプロジェクトである Corredor Puno-Cusco（以下、Corredor）プロジェクトは、技

術移転を支援し、資金を提供することで、農牧業や手工業などのための既存の資源を有効に活用する零細・小規模のビジネスの立ち上げを促すことを目的とする。生産者組織など既に登記されておりビジネス活動を行っている団体を対象としたビジネス・プラン（plan de negocio）部門と、これからビジネスを始めようというコムニダを対象としたビジネス・プロフィール（perfil de negocio）部門が設けられ、それぞれの部門において、Corredor の支援を受けようとする団体が応募する。生産者組織やコムニダは、ファシリテーターと相談して必要な知識を選び、その知識を持った人々を公募、選定、雇用する。これとは別に、生産者組織やコムニダが他の先進事例を訪問するスタディ・ツアーに対して、Corredor がその費用の 70 ～ 80％を負担する。

ボリビアで高地農村部先住民に長く関わってきた NGO である CIPCA は、農村と都市の間の相互関係を十分に理解した上で、農村部に力を注ぐことを方針としている。それは、全体の生産連鎖（cadena productiva）の中で農村部の小規模生産者に最大の弱さが存在している、との判断に基づく決定である。CIPCA は自らが取り組みを進めるコミュニティで世帯レベルでの調査を行っており、高地農村部先住民世帯の生計において伝統産品（ジャガイモ、トウモロコシ、コメなど）の生産が占める割合が依然として高く、伝統産品の生産が向上しなければ生活状況が改善することはないと判断している。小規模灌漑と土壌維持を中心とした取り組みを続けており、一定の成果を上げつつある。その取り組みにあたり、エルアルト市に出稼ぎに出られなくなるような状況を可能な限り回避するなど、世帯の他の収入源にマイナスの影響を及ぼさないように配慮している。

エクアドル高地部で活動するカトリック系 NGO である FEPP の土地取得と利用改善を中心とする事業は、対象とする貧しい農家の土地取得への切実な要求に応えるものである。FEPP にとって、土地購入資金融資は、貧しい農家の生計向上への長年にわたるコミットメントの延長上での１つの重要な関わりであった。融資実行にあたっては生産販売計画に基づく審査がなされた。また、土地取得後に所得の向上と融資の返済が実現されるよう、生産関連資材の購入を通じての生産性の向上への支援も提供した。

英国国際開発省（DFID）によるボリビアでのプログラム「Making Markets Work for the Poor（MMWFP, 2002-2006）」においては、行政機関による中小生産者へのサービスの質の向上（専門能力の向上、汚職防止、煩雑な手続きの縮減など）や、国際援助機関による生産支援の取り組みが中小生産者の実情に適合しているか（途中過程で実情に合わせた修正が許容されるか、実際に中小生産者が恩恵を受けるかなど）の検討、などが課題とされた。このプログラムから得られる教訓として重要であるのは、プロジェクトの時間とリズムが中小規模生産者にとって外部の時間とリズムの押し付けとなっていたのではないかという問いであり、状況に合わせた設計を行う必要の認識である。この認識の下で、政府の行政および国際援助プログラムが実際にこの対象層に届き恩恵を与えるためのプログラム設計を目指す試みであったことが特筆される。

3－3　先住民が直面する状況・関心に応えうるための体制作り

(1) 密接かつ長期にわたる関与

本報告書では、ボリビアのNGOで高地農村部先住民に長く関わってきたCIPCA、エクアドルNGOで貧しい農家の生計向上への長年にわたるコミットメントを続けてきたあるFEPP、ペルーのNGOで特定の地域で30年以上にわたり農村開発に取り組んでいるDESCO、などの長期にわたる密接な関与の事例を紹介した。このような継続した関与を通じて、対象地域社会についての知識が得られ、また信頼をかち得ることができる。ちなみに、CIPCAは1つのコミュニティと10年間の共同活動を行うのを基本とし、3年のサイクルを三度繰り返した後で1年の総まとめを行うとのことである。

(2) 現地人材の活用

ペルーにおけるIFADの事業においては、プロモーターあるいはファシリテーターと呼ばれる現地専門家が雇用され、プロジェクトの実施や管理を進めるために受益者団体に訓練を施したり指導を行ったりする。同様に、USAIDの起業支援プロジェクトにおいても、地元のビジネスに詳しく農産物の売買に関する経験を持つ現地人材が担当者として支援にあたる。

CIPCAコチャバンバ事務所は女性7人男性6人の構成であり、全員がケチュア語話者であり、少数ながらも農村出身者を一定の割合で雇用している。

Oxfam Quebecの活動においては、同機関が直接にプロジェクトを実施するのではなく、現地の団体を通して支援を行っている。その選定を行う過程では、派遣期間2年間のボランティアと6ヵ月間のインターンが、様々な団体において活動を支援しながら、それらのについての様々な情報をOxfam Quebecに提供する。

(3) 方針設定における柔軟さ

IFADは、プロジェクトが実施の過程で「異文化間相互性（interculturalidad)」の問題の重要さについての認識を徐々に深め、そのテーマを重視する方針を打ち出した。IFADにおいては、取り組みの中での学習に基づき方針変更を行うことが可能である。年に一度の評価・監査の過程で1週間をかけた議論の末に決定される。

3－4　外部者の役割についての認識

「先住民の開発」に関わる外部者は、それぞれ自らのビジョンおよびミッションに基づき運営方針を立て事業を計画し実行する。多くの場合に、それらの方針は「自立／自律」を伴う「統合」を実現するための支援と特徴付けられる。事業の性格については、市場取引における仲介機能、サービス提供における仲介機能、「パッケージ型支援」、「プロデューサー型支援」、地域開発体制強化への貢献（地域人材育成、組織強化、行政能力強化、住民と行政との間の仲介機能）といった分類をなすことができる。

(1) 市場取引における仲介機能

市場取引が起こりうるためには、需要側と供給側の間での情報の共有、相互理解そして相互信頼が前提となる。とりわけ取引の一方の当事者が先住民である場合には、他の当事者との間で習慣や行動様式に大きな違いがあるため、情報の共有、相互理解、相互信頼という市場取引成立のための前提条件が満たされない場合が多いと推察される。そのような場合には、外部者が「異文化間仲介」機能を提供することで、市場取引が促進される。そのような仲介機能が果たされている活動として以下の諸事例がある。

・ 知識市場の形成

ペルーにおける IFAD のプロジェクト MARENASS は、先住民共同体を基に構成されているコムニダをカウンターパートとして資金を提供し、コムニダは地域内の専門家を雇用して地元にある技術の講習会を行う。IFAD のプロジェクト Corredor では、生産者組織やコムニダが必要な知識を選び、その知識を持った人々を公募、選定、雇用するために資金を提供する。

・ 土地市場の形成

エクアドルの FEPP は、1990 年代初頭に農民と土地所有者との間の土地係争の調停に関わっており、その中で当事者間での土地売買の方式を確立し運営した。FEPP がこのような仲介機能を果たしうるのは、長年にわたる農民組織との関わりを通じて組織内に多面にわたる能力を培い、また農民組織や他の支援機関と信頼関係を築いてきたからである。

・ 生産物市場の形成

FEPP の支援の下、農産加工分野で 400 を超える地域企業が設立された。FEPP は、生産物の流通・販売に携わる企業を設立・運営している。

・ 金融機関との取引関係の形成

IFAD のプロジェクト MARENASS の一環として、女性が貯蓄組合を結成し外部金融機関との取引関係を形成することが含まれている。金融機関に出入りすることへの恐れが存在していた中で、ガイデッド・ツアーを行い、預金管理の仕方（月ごとの預金額の決定、預金管理帳簿の付け方など）を学ぶことで、金融機関との取引関係を形成する準備がなされた。また、女性は小学校を出ただけの人が大部分である中で、このような組合で預金管理ができるようになること自体が重要な経験となった面もあるようである。スペイン語を話せない先住民に対する金融機関窓口の対応の悪さが阻害要因でであった場合にも、集団で貯蓄を行うことで、また貯蓄組合として不平申し立ての手紙を書き、プロジェクト事務所も仲介の形で側面支援することで、窓口の利用しやすさに格段の違いが生まれたとのことである。

(2) サービス提供における仲介機能

保健や教育といった社会サービスの提供において、提供機関側と先住民側には様々な点での発

想や経験の違いがあり、そのギャップを埋めるためには「異文化間仲介」が必要とされる場合が多い。そのような仲介機能が果たされている活動として以下の諸事例がある。

保健面では、ボリビアのFORSAとILCAの活動が注目に値する。JICAの保健プログラムFORSA（ラパス県）では、ケアを受ける人たちと直接に関わる保健サービス提供者（医師、看護士、看護補助員など）の意識改革（sensibilización）を最重要課題とし、同時に先住民女性が病院に行くこと自体を恐れることへの対応として、妊婦サークルを形成して心理面での支援の体制を作り、また保健機関とコミュニティ・ボランティア（Responsables comunitarios de salud）の連携を通じて悪い状態の徴候を示す妊婦の発見と受診を促進している。ILCAは、これまで高地平原（Altiplano）における先住民の伝統医療に関する調査を繰り返し行っており、出産などに関する用語について詳細な説明の付されたアイマラ語の語彙集や、コミュニティにおける母子関係において近代的慣行と伝統的慣行がどのように共存しているかについての報告書を刊行している。また、学生が研修を行う際に薬草を含めた伝統医療に関する調査を行うことで修士号を取得することを可能にし、近代医療と先住民の伝統医療の共存と相互補完に役立たせようとする動きを進めている。

教育面においては、日常はケチュア語で話し学校ではスペイン語を使用する子供たちが自分の考えを明確に表明できるようになることを目標とする活動、農村での生産活動などとの両立を図るための中等教育における集中寄宿制（alternancia）の試み、出身地で生産改善に向けたプロジェクトを立ち上げる能力を身に付けうるよう地域の実情に合わせたカリキュラムを導入する試みなど、ペルーのADEAS QULLANAによる取り組みがある。ボリビアのILCAは、二言語教育（educación intercultural bilingüe）において、各地の語り手の語り口を尊重する形で教材を作成しスペイン語と英語の訳を付けるとともに、その朗読をアニメーションとともにCD化するという取り組みを行っている。また、中等教育に関しては、卒業後に市場向けのプロジェクトに関わりうるよう、先住民の慣行を生かした生産（producción intercultural）を志向する実技教育を強化している。

(3)「パッケージ型支援」

カトリック教会の支援を受けるエクアドルのNGOであるFEPPは、土地獲得を通じて農家家計の生産の基盤を整えながら、同時に取得された土地の有効活用と融資返済のための生産物販売という面においても、生産計画、企業形成、運転資金融資、販路確保の全面にわたる「パッケージ型支援」を提供している。

ペルーのNGOであり研究機関として知られるバルトロメ・デ・ラス・カサス・センター（CBC）もまた、織物が生産されている多くの村において、貧しい農村世帯がより良い条件で市場参入を行い所得を生み出すことを目的として、組織化、協同組合の管理・運営、品質の向上、顧客の嗜好について助言、経営に関する技術支援などを含む「パッケージ型支援」を提供している。

これに対し、ペルーでのIFADのCorredorプロジェクトは、技術移転を支援し、資金を提供することで、既存の資源を有効に活用する零細・小規模のビジネスの立ち上げを促し市場販売を目指すものであるが、技術移転により製造はできるようになっても販売面での実績が見られない

場合もあり、「パッケージ型支援」としては十分に機能していない。

(4)「プロデューサー型支援」

フランスのNGOであるAVSFは、エクアドルのチンボラソ州で、生産者団体COPROBICHの有機キヌアの栽培・認証・フェアトレードを通じての所得向上を運営面で支援してきた。その活動は、生産連鎖の一環となりうるために必要とされる条件を満たすよう技術・経営指導を行い、また内外の関係機関との橋渡しを行うという、「プロデューサー型支援」と特徴付けられる。現地駐在員は生産者団体や支援組織関係者と常に密接な連絡を保ち、生産連鎖の全体の運営を順調に進める上での調整者の役割を担っている。全般にAVSFのプロジェクトは、市場への「統合」の過程で「自立／自律」を最大限実現できるよう、土地と天然資源の管理運営や生産計画策定における農民／農民組織の当事者能力の強化を課題とするものが多い。さらに、その課題に自ら関わると同時に、そのような取り組みを支えるための体制作りにも力が注がれ、アンデス地域スコープでのネットワーク形成やヨーロッパの支援機関との連携を進めてきた。このような横の広がりの中での相互補強関係の実現がAVSFの「プロデューサー機能」の重要な一面である。

ペルーのPRAもまた、「プロデューサー型支援」を提供している。支援にあたる経済サービス・センター（Centro de Servicios Económicos：CSE）の担当者は、地元のビジネスに詳しく農産物の売買に関する経験を持っている。担当者は、国際市場で需要がある農産物の中から、その地域で生産できそうなものを選び、生産から販売までのビジネス・プランを作成する。担当者は地元のNGOや地方自治体、生産者組合などにコンタクトして生産者を探すと同時に、地元や国内の企業にコンタクトして需要者を探す。PRAが自らの資金を提供して支援するのは技術移転のために専門家を雇うことに限られるが、他から融資を得て資本財や投入財を入手できるように支援をしたり、農産物の輸送手段を手配したりと、多岐にわたるプロデューサー機能を担っている。

(5) 地域開発体制強化への貢献

・ 地域人材育成・組織強化・行政能力強化

CIPCAエルアルト事務所では、地域開発の実施主体である市政府、農民組合組織、および農民経済組織（Organizaciones Económicas Campesinas：OECAs）の強化に取り組んでいる。従来より農民組織の強化がCIPCAの活動の主な眼目であったが、次第に地域開発体制の全体へと活動を広げてきた。例えば、市開発計画（Plan de Desarrollo Municipal：PDM）文書の枠内で市政府側から提出された地域経済開発の様々な側面に関する活動計画案に対し、専門知識に基づく助言を提供し、文書作成を支援している。また、市の年次活動計画（Plan Operativo Anual：POA）の普及版や事業報告冊子の作成などを通じて、市政府が説明責任を果たす場の設定とその活用に向けた取り組みを行っている。また、年に2回地域経済開発に関し全当事者が集合して議論する場を設けるとともに、CIPCAが活動する近隣の市との間で経験の共有を目指す取り組みも行っている。

MARENASSの一環である女性貯蓄組合では、毎月その代表を決め全員の分を預けに行くという仕組みを採用する中で、メンバー間の意思疎通が高まり他の事業にも共同で取り組もうとする機運が生まれた場合もある。また、MARENASSからの資金移転によりコムニダが管理する資源

が増えたことから、これまでより活動が活発になっている。また、プロジェクト実施に伴う資金管理や文書管理の方法を学んで実践することで、役職者を中心とするコムニダの管理能力が高まっていると考えられ、今後、地方自治体との関係を構築する際に役立つであろう。

ペルーの CBC の事業である Colegio Andino は、先住民リーダーの育成研修（formación intercultural de líderes indígenas）に取り組んできた。これは、リーダー層が様々な場で先住民であることをどう代表するかという関心に基づいている。

エクアドルにおける 2 つの全国レベルのプログラム PRODEPINE と PROLOCAL（Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local）はいずれも、投資案件により生産・所得の増大を直接に図るとともに、受益者の能力強化と組織化を通じて地方開発体制を整備し自立発展の制度基盤を築くことを目的とした。しかし、一部地域を除いて地方開発体制整備の目的は十分には達成されなかった。この経験は、制度基盤構築の達成にはより長期間にわたる継続した関与が求められることを推測させる。受益層を先住民（およびアフリカ系エクアドル人）に限定したプログラムである PRODEPINE の最大の特徴は、既存の先住民組織の組織能力を高めプロジェクト実施の体制を整備したことに見出せる。参加型計画の作成、実施および管理、財務管理および運営事務、人材育成などの面での先住民（およびアフリカ系エクアドル人）の二次三次レベル組織の強化が図られた。ただし、多くの場合に村落のレベルでの能力強化は実現されておらず、事業およびその成果の自立発展については疑念が残る。

・　住民と行政との間の仲介機能

Oxfam GB は、参加を重視する形でのガバナンスの改善に取り組んできた。多様な社会集団が政治過程で発言権を得られることを目指した取り組みを展開している。その 1 つは、地方自治体における参加型予算策定への支援である。ペルーの地方分権化の過程においては、2002 年の憲法改正により地方自治体における参加型予算策定が条文として組み込まれ（第 199 条）、これに基づき州政府（gobiernos regionales）（2002 年）および市政府（municipalidades）（2003 年）に関する法律が新たに定められ、さらに 2003 年には参加型予算策定の枠組みを定める法律が施行された。これまで公共資金へのアクセスを持たなかった様々な社会集団がより公正な形で地方行政に参加できるよう、参加型予算／計画策定の取り組みへの支援を行っている中で強調されているのは、生産面での取り組み（小規模生産者の市場参入支援）を支えるよう生産者団体が市政府の予算と計画策定に参加することの促進である。

ペルー高地農村部先住民を対象とする NGO である ADEAS QULLANA もまた、自治体の予算策定や開発計画策定に極めて貧しいコミュニティが参加し、その関心がこれらの過程に反映されることを目指した取り組みを行ってきた。

CIPCA のコチャバンバ事務所は、農民組合と連携して、生産者側の関心が公共政策に反映されるよう取り組みを行っている。同時に、県および市において、行政能力を改善し行政官の意識改革を実現すべく、対等な立場での対話を実現するよう努めている。CBC の事業である Colegio Andino もまた、先住民の権利の保護と市政府内での異文化間相互対話の促進に取り組んでいる。

CIPCA エルアルト事務所では、地域開発体制強化への取り組みとして、大学・専門学校教育を

受けた地域出身の若手専門家を「アドバイザー」として雇用するよう市政府に対し働きかけ、これらの人材を介してCIPCAが行政との間の仲介機能を果たすという体制を築いている。

ペルーにおけるDFIDの活動は、行政との間の仲介を超えて政治関係の変革を目指すものであった。第一に、政治面での包摂への支援として、選挙支援を軸とした市民性構築（選挙教育、国民証（Documento Nacional de Identidad：DNI）取得キャンペーン、当事者の参加と説明責任の推進など)、政党が貧困層を代表することで民主政治の安定化に寄与するための支援（政党法制定と関連した選挙法改正、政党が貧困問題への関心を高めるための働きかけなど）を推進した。第二に、貧困層の権利実現に向けたネットワーク構築を目指し、保健面（文化的多様性の保健政策への反映、貧困層のニーズに適合した保健サービスの提供)、地元での「権利」概念の理解と対話（1970年代の民衆教育（Freire）以来のNGO活動の伝統の活用、人々自身の言語であるケチュア語での検討の推進)、地方自治体を中心としたトップダウンの手法・意識の改革、などを推進した。

4.「先住民の開発」への協力のあり方

本報告書は、先住民を対象とする（あるいは、対象として含む）協力事例の検討、とりわけ成功事例の検討を踏まえて、今後のJICAの事業への示唆を得ることを目的とした。「第Ⅱ部　高地農村部先住民を対象とする政策／プログラム／プロジェクトの評価」においては、「先住民が直面する状況・関心に適合した支援」、「先住民が直面する状況・関心に応えうるための体制作り」、「外部者の役割についての認識」、の3つの視点から成功事例を特定しその検討を行った。以下、「協力重点課題と広域協力が可能な分野」と「留意事項」のそれぞれにつき見解を要約して示す。

4－1　協力重点課題と広域協力が可能な分野

成功事例の検討を踏まえて確認しえた先住民世帯の関心は、(1) 生活改善、(2) 所得向上、(3) サービス提供の改善、(4) 地方行政能力の強化、の4つの課題に集約できる。さらに、上記(3)、(4) とも関連して、社会全体としてのあり方という関心からは、(5) 社会関係の改善、への貢献もまた大きな意義を有する。以下、それぞれにつき見解と提案を記す。

(1) 生活改善

この課題には、住居の改善（かまどの改良、トイレの設置、壁塗りなど）のような生活条件の改善と、基礎食料や家庭菜園など自家消費用の生産の増大による食生活の改善、の2つの側面がある。それらの目標は、地域の資源・知識を活用する形で実現しうるものが多く、小域内および広域での経験交流を促進することが重要な役割を果たしうると考えられる。この関連で、戦後日本の農村での経験を踏まえてモデル化された「生活改善」アプローチの適用により、所得ではなく生活自体を関心の中心に置き、世帯レベルおよび小集団での改善活動の積み重ねを通じて、生活状態の漸次の改善と合わせ態度変容・主体形成を追求することも、人間開発への取り組みとし

て大きな意義を有すると考える。ちなみに、現行のボリビア政府の国家開発計画の表題として、先住民の価値を起源とする「よく生きる（vivir bien）」（アイマラ語では sumaq qamaña）という目標が採用されており、「生活改善」の発想は先住民にとってなじみやすいものと期待される。

(2) 所得向上

生産の拡大あるいは多様化を通じての所得の向上は、自給向け生産増大の延長線上で実現されうる場合がある。それらは、近隣の市場での販売の形を取ることで可能となるものである。この展開は、「生活改善」アプローチの発展型として実現されうる。これに対し、最初から大都市や輸出市場を対象に生産が開始される場合もある。この場合には、地域の資源・知識を活用するための外部からの投入・支援の重要度は大きく、多くの場合に生産連鎖の形成と運営のために「パッケージ型支援」や「プロデューサー型支援」が必要とされる。これらについては、支援提供能力を持つ主体を特定し実施者として位置付けることで、有効なプログラムを実現する途が開かれるであろう。また、上の 2 つの場合の中間として、近隣市場あるいは遠隔市場を対象として特産品開発に取り組むことも試みる価値があろう。そのような試みに関しては、「一村一品」運動の経験などを参考にしつつ、所得向上目標のみならず先住民の文化・伝統を生かす村おこしへの支援としても、協力をなしうるであろう。

(3) サービス提供の改善

保健、教育、さらには金融、といったサービスの提供にあたり、先住民がそれらを十分に享受しうるためには、しばしば「異文化間仲介」が果たされる必要がある。母子保健分野では、ボリビア・ラパス県での FORSA の着実な成果を基盤として、行政から現場レベルまでの実施体制のモデルが形成されている。同国内での、そして広域での、さらなる展開が期待される。さらに、より一般に「異文化間仲介」が果たされるよう、ラパス県での FORSA の経験を基盤に、モデル事例の試行とその成果の共有・制度化に取り組むことも検討に値する。

(4) 地方行政能力の強化

地方行政能力への関わり方として日本の協力にとって最もなじみやすいのは、地域開発体制整備という関心の中に地方行政の役割を位置付け、その強化への支援を構想することであろう。しかしその場合でも、先住民の関心・要望が政策／プログラム／プロジェクトの策定に適切に反映され、そして先住民の発想の仕方や生活様式に適合する形で実施されるよう、「異文化間仲介」が必要とされる。この課題については、「住民と行政との間の仲介機能」の事例として紹介した内外の NGO との連携を通じた関与を構想することが適切と考えられる。例えば、ボリビアではアンデスの他の 2 ヵ国と比較して市政府の役割が法制上で明確に定められており、市政府を中心とする地域開発体制の構築・強化に内外の NGO が関わってきた。その際には、各当事者（県庁、市政府、先住民／農民組合など）がどのような役割を果たすべきかについて枠組みをめぐる議論の進展にも注意を払い、適切な協働関係の形成を図る必要がある。

（5）社会関係の改善

「先住民の開発」に取り組む上での出発点として、共通しているのは、アンデス社会に強く存在する人種・民族差別意識が社会の「分断」を生み出しているという問題であり、それへの対処が必要であるという認識である。「分断された」社会での「社会関係の改善」には、様々な側面がある。例えば、言語面、すなわちどの言語で議論がなされるべきかに関しては、先住民言語教育における教材とカリキュラム開発の模索がなされており、保健面では、先住民の伝統医療のあり方の理解から保健機関における対応の改善と患者側の選択肢の多元化へと連なる試みがある。経済面においては、対等な異文化間関係の下での新たな若手リーダーの養成によって生産改善の取り組みを生み出そうとする動きに加え、先住民の慣行・世界観に基づく知識を登録することで市場でより良い位置付けを獲得しようとする動きもある。また、参加型予算策定の導入を含め国家と社会の間の新しい関係の模索と併行して、より広くまた深く国家と社会の特徴付けを行うことを目指す憲法制定や社会ビジョンに関わる模索が行われている。協力方針として、JICA の既存の活動について、多文化主義と対等な社会関係の構築という視点からそのアプローチと成果を再度検討するとともに、各国における現行の体制（行政における様々な直接参加の仕組みなど）や社会全体を取り巻く動き（真実和解委員会（Comisión de la Verdad y Reconciliación：CVR）、新憲法制定など）をどのように推進・強化できるかという発想から出発することが重要と考える。

4－2　協力にあたっての留意事項

（1）援助対象と支援内容の適合

先住民が農村共同体で年間を通じて農業を中心とした生活を送っているという理解は現代では妥当しない。ただし、各世帯が多種多様な生計活動に従事し、出稼ぎ労働を通じて頻繁に移動している状況の全体像が全て把握されているわけではない。地域により、また階層により異なる経済活動の全体像を可能な限り把握した上で、先住民／農民の生計の特徴に対応する重点の置き方を見出すことが重要である（ボリビアでの CIPCA、国連開発計画（Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo：UNDP）の事例）。

第 5 章「シエラ農村開発プロジェクトの目標と投入財」の表にあるように、ペルーでは、生活の改善、自給の達成、所得の向上といった目的別に異なるタイプの農村開発プロジェクトが行われてきた。すなわち、目的によって、活用する内部資源、投入する外部資源が異なる。対象地域の社会経済の状況に合わせて、生活の改善、自給の達成、所得の向上と、異なる目的を設定することが重要と考えられる。すなわち、貧困の度合いが高い地域ではまず、生活の改善あるいは自給の達成を目的とするプロジェクトを行う、という方針を示唆する。

（2）地域にある資源・知識の活用

IFAD のペルーでのプロジェクトは、生活の改善や自給の達成を目的とし、地域にある資源の活用を主眼とする。生活の改善は、手持ちの資源をうまく活用することで、生活を少しでも改善することを目的とする。外部から技術の提供や組織化の促進は行うが、できるだけ対象地域近辺

にある資源を用いることで受け取る側が吸収しやすくしている。自給の達成は、特に生産力の向上に焦点を当てたもので、食料を中心とした農業生産を高めることで、自給を達成し、栄養状態を改善することを目的とする。この場合も、外部から農業インフラ整備などの手助けはするものの、できるだけその地域にある資源の活用が考えられている。IFAD はまた、地域における知識市場の活用を強調している。これは適正技術と同様の考え方で、外部から最新の知識を持ち込むよりも、その地域で優れた技術を持つ人を活用して技術移転を行った方が、受益者が技術を取り入れやすく、かつ活動や効果が持続する、というものである。例えば農業に関する技術移転を考える場合、ペルー海岸部のように営利農業が一般的なところでは先進国からの技術が有効かもしれないが、高地農村部の場合には、外来の技術を十分に活用するインフラや組織が発達しておらず、人材も不足しているのが通例であり、地域にある知識の活用が有効だと考えられる。

(3) 生産連鎖の中での付加価値創造の課題

農業・農村開発の方針として特定の産品を振興する場合、農村の生活に重要な伝統産品の改善を目指すか、輸出が拡大する非伝統産品の振興を目指すかなど、どの生産連鎖に注目するか、生産・加工・販売など生産連鎖のどの段階に焦点を当てるか、が重要な決定事項である（JICA アチャカチ・プロジェクト、CIPCA、UNDP の事例）。

ラテンアメリカでは近年、非伝統農産物輸出の拡大によって農業部門が活性化しているケースが見られ、貧困削減や小農の開発にもこれを取り入れようという動きがある。例えば、国際市場や都市大消費地向けに農産物を生産するプロジェクトなどである。確かにこれらの農産物は、伝統作物と比べて生産者の所得向上に寄与する場合がある。ただし、新規作物の導入自体は多くの付加価値を生み出すわけではない。付加価値を増大することができてこそ所得は増大するのであり、付加価値を生み出す能力を育成することが重要である。これまでとは違った品質の農産物を生産する栽培技術、品質低下を避ける流通技術、新しい販売形態の開発、などこそが新しい付加価値を生み出す。ペルーのプロジェクトの事例の中では、手工芸品の生産・販売で対比が見られた。手工芸品の生産奨励のみの場合、手工芸品ができたもののそれが売れずに困っているというケースがいくつかあった。手工芸品を作ること自体よりも、いかに販売するかで付加価値が生み出されるのであり、それが所得向上の鍵である。

(4)「パッケージ型支援」の意義と効果

以上の 3 点を踏まえて高地農村部での支援を構想するにあたり、「パッケージ型支援」が有効であると考えられる。

その一例として、エクアドルでの FEPP の活動がある。

FEPP は、零細経営を市場と結びつけることを主眼として、土地購入融資、技術・経営指導、販路確保のパッケージを中心とする支援を提供している。小農にとっての土地所有の重要さの認識を根幹として、土地取得への技術支援・融資、生産計画、企業形成、運転資金融資、販路確保、の全面にわたる支援を提供し、取得された土地の有効活用を図っている。そのような活動の中で、個別の農村環境条件に適合した生産計画、現地の知識の活用、伝統技術／文化の呼び覚まし／掘

り起こし、といった視点を重視している。その活動の性格は、さもなければ小農／先住民を排除してしまうように働く市場機能を修正・補完して小農／先住民を市場（土地、他の生産要素、生産関連サービス、生産物）と結びつける（広義の）仲介機能、と特徴付けることができる。FEPPがこのような仲介機能を果たしうるのは、長年にわたる農民組織との関わりを通じてFEPPは組織内に多面にわたる能力を培い、また農民組織や他の支援機関と信頼関係を築いてきたからである。FEPPの経験は、経済活動、技術・経営訓練、組織強化を組み合わせた、下からの地域開発アプローチの成功例として注目に値する。

(5)「プロデューサー機能」の意義と効果

「プロデューサー機能」は、生産連鎖に関わるあらゆる当事者間での関係および合意の形成を担うものである。

その一例として、エクアドルを中心とするアンデス諸国でのフランスのNGOであるAVSFの活動がある。AVSFは、小規模農家を生産連鎖と結びつけること主眼とする活動では、生産連鎖を企画する段階、その実現に向けて全ての関係者の間を調整する段階、実施にあたっての運営を行う段階、の全てを主導するプロデューサー機能を果たす。プロデューサー機能は、地域開発への取り組みで異なった形でも見ることができる。全般にAVSFのプロジェクトは、土地と天然資源の管理運営や生産計画策定における農民／農民組織の能力強化を中心とするものが多い。実際に、この分野での実績の評価を踏まえて、AVSFは、全国プログラムPROLOCALにおいて、下からの開発を担いうるよう農民組織の当事者能力の強化を図るという役割を担った。ただし、その課題に自ら関わると同時に、そのような取り組みを支えるための体制作りにも力が注がれてきた。さらに、この課題に関連して、アンデス地域スコープでのネットワーク形成やヨーロッパの支援機関との連携を進めてきた。このような横の広がりの中での相互補強関係の実現がAVSFの「プロデューサー機能」の重要な一面である。

ペルーのPRAもまた、「プロデューサー機能」を果たした事例である。実際に現場でビジネスの支援にあたったのは経済サービス・センター（CSE）と呼ばれる事務所であり、CAREなど国際NGOのほか、ペルーのNGOがCSEの運営にあたった。各センターには地元のビジネスに詳しく農産物の売買に関する経験を有する担当者（gestor de negocios）がおり、国際市場で需要がある農産物の中からその地域で生産できそうなものを選び、生産から販売までのビジネス・プランを作成し、生産できる場所やその規模、障害とその解消方法を提示し、さらに、地元のNGOや地方自治体、生産者組合などにコンタクトして生産者を探すと同時に、地元や国内の企業にコンタクトして需要者（買い手）を探した。PRAが自らの資金を提供して支援したのは農業や家畜の専門家を雇うなど技術移転に限られたが、他から融資を得て資本財や投入財を入手できるように支援をしたり、農産物の輸送手段を手配したりと、多岐にわたる調整業務を担った。

(6) 柔軟な形での関係構築

先住民を対象とする支援にあたっては、先住民の時間感覚や発想に合わせて事業の実施の仕方を柔軟に変更することが求められる場合が想定される。同時に、そのような必要を適宜に察知し

適切に対処しうる柔軟な運営体制が求められるということでもある（DFID および IFAD の事例）。現地の仲介者のみでなく日本人側の担当者もある程度まで現地の慣行に合わせ現地の言語で話そうとする姿勢を見せることもこれに資するであろう（IFAD の事例）。また、（過度に政治化されていないことも含め）良好な活動を展開している組織・団体を見抜く上では、インターンやボランティアを活用した関係の構築と情報の収集も有効であろう（Oxfam Quebec の事例）。

（7）先住民の慣行（usos y costumbres）とビジョンへの配慮

1990 年代に多文化主義と異文化間の対等な相互関係を目指す考え方が根付き、2000 年代に入り先住民主義が台頭する中で、先住民独自の開発の観念とそれに基づく開発ビジョンを表明する動きが、かつてない広まりを見せている。今後は、各国で、中央政府のみならず地方政府のレベルにおいても、そして先住民の慣行への配慮に関して、そして先住民のビジョンの実現に向けて、援助の貢献が問われることが考えられる。JICA の既存の活動（FORSA など）につき、多文化主義と対等な社会の構築という視点からアプローチと成果を明確に意義付けることが有益であろう。さらに、日本の協力の理念を踏まえ開発ビジョンについての対話を推進することも重要な意義を有するであろう。

（8）社会面・政治面の動向への注意

先住民運動を含めた各種の社会運動が活発に展開され、それらは政治上の対立抗争とも連動している。既存の体制（行政における様々な直接参加の仕組みなど）やその時々の社会全体を対象とする動き（CVR、新憲法制定など）を出発点とし、先住民の地位向上に向けて社会・政治における動きをどのように推進・強化できるか、という発想から出発することが適切と考えられる。社会面・政治面の課題への取り組みにあたっては、不偏不党を含めた中立の維持が鍵であり、そのためには関連する取り組みを行っているネットワークの中で広く情報交換を行った上で、自らの位置と取り組みを決定することが肝要である。

第Ⅰ部　高地先住民をめぐる現状認識

第１章　アンデスにおける先住民とは

藤田　護

先住民に関する議論を開始するにあたり、最初に確認すべきは、中米地域を対象とした同様のJICA客員研究の報告書[1]も述べるとおり、先住民という呼称は植民地主義によって生み出されたものであり、植民地主義とそれが生み出した差別の構造なくしては存在しないということである。従って、現代における先住民運動も、先住民という存在の各国における承認（reconocimiento）と併せ、各国の19世紀の独立にもかかわらずそれ以降も現代まで残存する（国内）植民地主義からの脱植民地化（de-colonización）、そして政治面では先住民自身による政治権力の獲得などを、スローガンとして掲げることとなる。

特に20世紀最後の四半世紀は、「先住民の回帰」（例：Albó, 1999、Stavenhagen, 2002）とも呼ばれるべき時期であり[2]、アンデス諸国の特にエクアドルとボリビアにおいて、先住民運動の高まりや政策議論における多文化主義の導入と展開など、様々な意味で「先住民」のプレゼンスが高まった。エクアドルにおいては、1986年の高地部とアマゾニア低地部を統合した先住民全国組織CONAIE（Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador）結成の後、1990年代からの頻発する先住民の抗議行動は政府の政策推進に大きな影響力を行使し、先住民言語とスペイン語の二言語教育推進などを要求するとともに、1998年には憲法が改正されエクアドル国家の多文化的性格が認められ、各種の先住民の権利が規定された。ボリビアでは、長年展開されたアイマラ先住民運動（カタリスタ運動）および1990年代に全国的な存在感を増した低地部の先住民運動の動きから、1990年代には国の多文化的性格を承認する形での憲法改正が行われ、先住民共同体による土地の集合的所有などが認められ、2000年代に入り先住民勢力が国家権力を掌握するにまで展開した。その動きは様相の異なるペルーにおいても一定の影響を及ぼすとともに、同国では多くの血が流れた内戦の時代を経て民族差別の根深い存在が改めて脚光を浴びることとなった。これらは、新しい現象であると同時に、歴史への視点を抜きにしては理解できない側面を多分に有している。

本章の目的は、アンデス３ヵ国において「そもそも先住民とは何か」についての考察である。特にここでの関心は、実際にこれらの国々で国際開発協力に従事するにあたって必要とされる先住民に関する知識がどのようなものであるか、というところにある。もちろん実務に携わるにあたり研究の専門家と同様の歴史と社会に関する知見を有するというのは非現実的であるかもしれないが、同時に実務家として現地の政策担当者および知識人との間での議論の機会において、単純すぎる物の見方を回避し十分な視野の広がりを確保することは必要不可欠であろう。大きくは、アンデス３ヵ国における先住民の歴史の大まかな見取り図、先住民をめぐる現代アンデス諸国の社会状況、そして先住民をめぐる政策議論などが関心事項となる。そのような同時代的な議論の空間（espacio discursive）の１つの様相を描写することで、第Ⅱ部における個別の検討の前提条

1　小泉、池田、鈴木（2006）。

2　「回帰」という単語を用いると、以前盛んであったものが再度盛んになる、あるいは存在しても抑圧されていたものが表面化するという理解の仕方となるが、近年になり初めてこれほどまでに大々的に運動が生まれたことを強調して理解しようとする考え方も存在する。

件となる政治・社会状況を確認する。同時に、本章は、社会関係の改善に向けた取り組みを考察する第７章と密接な関係を有する。

これに向けて、本章ではまず１－１で、本客員研究と同時期に実施・発表されたアンデス諸国の先住民問題を主題とする研究成果から得られる知見を検討する。ここでは、オックスフォード大学の研究センター（Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity：CRISE）が実施中の民族面を中心とする集団間不平等（group inequalities）[3] の諸相に関する研究プログラム、およびラテンアメリカ人類学に関して発表されたハンドブックの中から、アカデミズム内部のみで重要性を持つ議論を取り除きつつアンデス社会における先住民に関する論点を俯瞰する。前者が国際開発協力と密接に結びついた観点からの研究であるとすれば、後者は同じテーマを取り扱いつつ各国の先住民と先住民運動をめぐる状況とより密接に結びつき、多くの国際開発協力活動が時には直接関わりつつ、時には活動が行われる前提条件に関係するものであると位置付けられよう。これらを踏まえた上で、１－２においては、2007 年 8 月におけるペルー、エクアドル、ボリビアへの現地調査で得られた知見を検討する。１－３においては、主要な点をまとめるとともに、実践的含意について述べる。

１－１　近年の注目される研究成果

１－１－１　不平等・人間の安全保障・エスニシティ研究センター（CRISE）（オックスフォード大学）[4]

この調査の関心は、特に民族を中心とする集団間の不平等が国内紛争の増大につながりうる可能性にあり、この状況を回避する／改善するためには地域研究（area studies）と歴史に注目したアプローチが必要である、と考えるところにある。

この研究センターは「水平的不平等（horizontal inequalities）」と中心的概念として据えている[5]。この用語は若干分かり難いが、個人を基準としてランク付けをするという意味で垂直的な不平等の捉え方に対して、個人の集団への所属を重視し、ある文化的アイデンティティを共有すると緩やかに考えられる（民族的、人種的、宗教的）集団間の（水平的）関係を問題にする。当初の関心としては、このような文化的差異が政治的・経済的・社会的資源へのアクセスへの不平等と重なるときに、これを「水平的不平等」と名付け、暴力的事態が発生しやすくなるのではないかという仮説が立てられる。特に集団間の境界に流動性がなく、多様な集団間で自らのアイデンティティを変えていくことが困難な場合が注目の対象となる。

調査対象となっているラテンアメリカ全体に関して指摘されている点のうちで、重要なものを挙げてみよう。第一に、エリート層と中間層の大半が非先住民層によって構成されがちな社会においては、民族と民族間の平等について議論すること自体が不安を惹起するものであり、議論自

3　民族面に加えて宗教面での集団間の異質性も扱われる。
4　http://www.crise.ox.ac.uk
5　この段落の記述は Stewart（2003）を基にしている。

体を回避しようとする傾向が生まれると考えられる。第二に、政治紛争において民族性が動員の主軸とならない場合にも、紛争の過程において民族性が大きな影響を与える場合があるという点である。この文脈において、ペルーにおけるセンデロ・ルミノソの時代に、本来は民族間対立を軸とはしなかった紛争の過程で犠牲者の圧倒的多数が先住民層に属していた点が指摘されている（グアテマラ内戦も同様の文脈で大きな位置付けを得る）。

また、ここでの研究上の関心は、先住民層が担う集合的行動によって、各地方自治体およびそれよりも広い範囲の政治的舞台で、自らが置かれた状況を改善しようとする有効な流れが生まれうるか、という実践的関心とつながる[6]。逆に言えば、不平等な位置にある集団が自らの状況を改善しようとする集合行動（collective action）がなぜうまくいかないのかという問題となる。特にペルーからの事例をもとにこの点を考察したのが、Muñoz, Paredes and Thorp（2007）である。ここでは、政治体制において、地方政府の行政能力が低く、パトロン・クライアント関係が広範に存在し、伝統的政党などが信頼を失っている状況では、集合行動をおこすにあたって貧困層の方がより大きな労力を払わなければならず、これが市ごとの個別事例を超えたより広域的な範囲での状況改善の妨げとなっているという考察がなされ、従って広い意味での国家―社会関係の制度化に向けて取り組むべき課題が依然として多いことが指摘されている。

ペルーにおいては、なぜ強力な先住民運動が生まれないのかという問題が研究の中心に据えられ[7]、全体に共有されている議論は以下のような筋立てとなっている。第一に、18 世紀を通じた先住民的ユートピアを求める運動がつぶされる中で先住民出身のエリート層が消滅し、クレオール層エリートのみがインカ時代との連続性を担える位置を独占した。実際、トゥパク・アマルの運動が 1780 年に鎮圧されたことを契機として、現代まで続くインディオとメスティソとクリオーリョ層からなる民族的差異の体系が構築され、インディオ側は読み書きの権利を剥奪され、クリオーリョ層エリートはインカ時代との連続性を強調しつつも同時代のインディオは時代遅れの貧しい農民であると位置付けたのである[8]。この結果として、人々は都市への移民と教育の獲得を通じて自らの社会的位置を改善することを重視するようになり、また社会運動の側面では民族性を主張するのではなく土地を中心的テーマとする階級運動がおこることとなった。また第二に、1980 年代からの内戦状態の中でケチュア語話者人口が政治暴力の主たる犠牲者となったことで、先住民の自己認識と政治的組織化が妨げられた、という議論が挙げられる。しかし、同時期にアマゾニアの先住民は、環境面（自然面）と民族面を組み合わせ、グローバルな動きとも関係を持ちながら政治的組織化を進展させてきた点が、ペルー国内の議論では頻繁に見落とされる点も指摘されている[9]（Thorp, Caumartin, and Gray-Molina, 2006）。

Paredes（2007）は、この問題関心を共有した上で、ペルーで実施したサーベイ調査とインタ

6　もちろん、民族面での不平等が関心を持たれ議論されるということ自体が重要な実践的目標であることは、同時に指摘できるであろう。

7　我々の現地調査では、なぜ公共政策をめぐる議論の中で「先住民」という問題の立てられ方・議論のされ方がなされないのかという点が、多くのインタビューで話題となった（1－2 ペルーの項を参照）。

8　同様に、現代の先住民をめぐる差別の構造が 19 世紀に構築されたと主張する議論に、Harris（1995）など。

9　ペルーのアマゾニア地域の先住民運動の進展に関し、頻繁に参照されるのは Green（2006）である。

ビュー結果に基づき[10]、人々が実際にどのような民族意識を持っているかを明らかにしている。大まかな結果を俯瞰すると、まず支配的な白人階層においてもケチュア語話者が広範に見られるため、言語が民族間の不平等の重要な指標にならない点が指摘される[11]。その上で、人々はむしろ皮膚の色のスケールと、リマではなく山間部（シエラ、sierra）出身であるという地理的要因を、自らを「先住民」や「チョロ」層に位置付ける際に重視していることが明らかにされる。同時に、民族性の把握は地域ごとの状況と切り離すことができず、ヨーロッパ出身層との混血がより進んできたカハマルカにおいては、貧困層においても民族的なアイデンティティを特に認識していない場合が多い。また、自らの子供が先住民やチョロと結婚することに抵抗がある、これらの層の出身の議員候補には投票しない、これらの層の人々はその本性として暴力的で権威主義的である、などの偏見が根強く残っていることも確認されており、山間部を「後進性（backwardness）」と結び付けて把握する傾向が広範に存在する。逆にリマに到着する山間部出身の移民は、恐れ、恥、脅威などを感じているが、リマ市でも山間部でも先住民やチョロであることを積極的に捉えなおそうとする人々の存在も指摘される。ここでは、政府やNGOに雇用される際にケチュア語の知識が必要とされることが増えつつあるという状況が関連して指摘されている。しかし、雇用や政治権力へのアクセスにおいて、外見はコネや汚職と合わせて重要な阻害要因となっているとも認識されている。

いくつかの例外（北部山地における自警団（rondas campesinas）など）を除き、教育と雇用を求めて階層間を人々が移動しようとする中で、民族集団内の絆は失われる傾向にあり、各地域で集団的組織化の度合いは低い。上記Muñoz, Paredes and Thorp（2007）によると、アヤクチョ県の事例においては、当初から裕福な農民と貧しい農民の間での紛争が存在する中で、都市部で新たな機会が得られずに鬱屈をためた若者層を中心にセンデロ・ルミノソが支持を集め、そしてそれに関わる武力紛争の中で（指導者層が広範に殺害されたことも含め）集合行動の可能性は大きく狭められることとなったとされる。また、サン・フアン・デ・ルリガンチョにおいては、相対的に裕福な出自を持つ階層の居住区域では官僚との「友達になり方」も含めて集合行動に基づく巧みな働きかけがなされているのに対し、より貧しい階層の居住区域では、生活の苦しさから集合行動が困難で、かつ同時に手段としてデモ行進以外に選択肢を持たない様子が示されている。

ただし、Cánepa（2008）は、ペルーのアンデス先住民が確かに政治の表舞台に先住民運動の形では登場しなくとも、日々の生活における文化的領域においてアイデンティティをめぐる政治的なせめぎ合いが生じていると主張する。例えば首都のリマ市では、アンデス地域からの大量の移民の流入に対し、街路の「浄化」とクリオーリョ的な性格の回復を目指す取り組みが政府によって進められてきたが、それと同時にアンデス地域からの移民はそれぞれの地域の聖人ごとの単位で集団を形成し、リマ市中心部などの教会を自らの手で修復し、ケチュア語でミサを行い、街

10 この調査は、カハマルカ県バンバマルカ（北部高地）、アヤクチョ県ワンタ（中央高地、センデロ・ルミノソの大きな影響を受けた地域）、リマ市サン・フアン・デ・ルリガンチョ（ワンタからの移民が居住する地区）の3ヵ所で実施された。

11 同様の点を指摘したものとしてChirinos（1998）。しかし、通常の慣行としては、先住民に関する統計を得る際に、ケチュア語を含めた先住民言語を話すというのは重要な指標の1つとして採用されることが多い（1－2ボリビアの項目も参照）。

路で自分たちの祭礼と踊りを実施するための書類的手続きを行っている[12]。これはリマ市における新興企業家層（empresarios emergentes）が中心となって文化的領域で展開する動きであるが、Cánepa は、1990 年にフジモリの副大統領候補となった Máximo San Román の例を挙げながら、そのような（アンデス出身で使用済み部品の再利用を通じて経済的成功を収めてきた、勤勉さのイメージを体現するような）新興企業家層が、いまだ影響は小さいながらも政治の舞台に関わり続けている例も同時に挙げている。また、アンデス地域においても、各地で先住民的な知識の維持・回復と政治的・社会的組織形態の促進に取り組んできた地域的 NGO が存在し、市政府レベルにおいても先住民アイデンティティを重視する指導者層が生まれ始めている動きについても触れられている。ここでの Cánepa の展望は、政治とは断絶した形で生じているかに見える文化的領域での政治的せめぎ合いが、支配的な政治文化に対抗してその改変を迫るための実践の舞台となる可能性を見出し、かつこのような文化的運動が新たな政治的運動と結びつく可能性を模索することにある。

エクアドルについてはこの研究計画の重点対象国となっておらず、調査は限られているが、Roitman（2008）は海岸部のグアヤキル市と山間部の首都キト市で、混血（mestizaje）がどのように言い表されるかを中心に詳細なインタビュー調査を行っている。一般的に「混血の国」であると表象されるエクアドルにおいて、混血層が先住民的なものを自らの内から排除し、先住民運動からの要求に対して混血を逃れられない事実と運命であると捉えようとする傾向があることに加えて、混血（メスティソ）であるとされる内部で cholo（グアヤキル）あるいは longo（キト）と呼ばれる階層が、混血層の中でも「より混血的」であり「より先住民的」であるとして排除と差別を受け、機会の不平等に直面している状況を提示した。

これは我々の現地調査で得られた、同国における先住民も含めた細かな民族的差異の意識の存在を補完する調査結果として興味深い（1 － 2 参照）。

ボリビアにおいては、1781 年のトゥパク・カタリの反乱が、同時期の反乱が先住民支配層の抹消につながったペルーとは対照的に、革命的な伝統と発想をその後の時代に与え続けていくことになった。ボリビアにおいては、首都リマが遠く離れた海岸部に存在するペルーと異なり、首都ラパスが山間部に存在するという地理的条件も手伝った。この状況下で、ボリビアの支配階層は、先住民の反乱と人種間戦争の恐怖に脅えながらも先住民層の取り込みを図るようになった[13]。20 世紀を通じて展開されたこの動きは、特に 1952 年のボリビア革命において、支配政党である MNR（Movimiento Nacinalista Revolucionario）の下でパトロン・クライアント関係による各種社会団体の形成支援と取り込みが後半に行われた。しかしながら、これは同時に権力層と組合層が権力を分有する二元権力形態（dual power）としても機能したという点が同時に指摘され、このような状況が長期にわたり不平等の存在にもかかわらずボリビアで（ペルーやグアテマラで生じ

12　これらの団体の全体組織は Cenral Católica de Hermandades Quechuahablantes（CCHQH）と呼ばれる。

13　この状況を、1899 年の内戦におけるサラテ・ウィリュカ（Pablo Zárate Willka）の位置付けを中心として叙述していったものとして Larson（2004）がある。

たような）暴力的対立が比較的生じ難いことを説明するのではないかという仮説が提示される。この状況は、ボリビア革命が 1970 年代に（軍事政権期も含めた）終焉を迎え、一旦はペルー同様に「先住民」という議論のされ方がなされなくなっていたボリビアにおいて、カタリスタ運動や低地先住民運動を中心として先住民アイデンティティが再度主張されるようになった頃から現代にまでも基調をなす傾向として存続しているとされている[14]。

1－1－2　ラテンアメリカ人類学ハンドブック（*A Companion to Latin American Anthropology*）（2008）[15]

（1）ボリビア

ボリビアにおける近年の先住民運動の高まりは、その開始時点が 1960 年代から 1970 年代まで遡ることができ、この時期にキリスト教関係の NGO 組織（INDICEP（Instituto de Investigación Cultural para Educación Popular）、CIPCA）が、パウロ・フレイレに着想を得た民衆教育（popular education）を推進し、先住民運動を積極的に支援したことが詳細に検討されている[16]。これらの動きはまず 1973 年のティワナク宣言に結実するが、同時に、1952 年のボリビア革命の後も当時のマルクス主義的な枠組みが支配的な状況の中で、先住民の運動を支援しようとする動きは依然として主流的な位置付けを占めるものではなかった。1980 年代には、学術面で 16 世紀の地域ごと・民族ごとのアイマラの政治単位の研究が進展し、後の先住民の組織化とアイマラ民族意識の形成に大きな役割を果たした。また、NGO のレベルで、特に織物などを中心として先住民の記憶と技術の回復を通じた開発（Ethno-Development）を探る動きが生まれたのもこの時代に遡るとされる[17]。

当初よりボリビアにおいては、現地都市中間層の専門家と研究者層が社会運動（特に先住民運動）と密接に結びつき共有されたアジェンダの下で相互作用を繰り返してきたことが大きな特徴であった。そのような共通のアジェンダの特徴は何かと言えば、第一に、現在の国のあり方をめぐる中心主題である「多民族国家（estado multinacional）」という概念（ボリビアを均質的な国民国家としてではなく、多数の民族集団の連合体・複合体として構想する）があるが、この概念が初期的な形で提示されたのも 1980 年代にまで遡ることができる。第二に、当初の土地の所有権の回復要求から重点が拡大し、領域と各民族によるその所有の集合的権利（collective rights）が求められるようになっていることが挙げられる。これは、特に高地アンデス部（のポトシ県北部、オルーロ県、ラパス県の Jesús de Machaca を中心とする地域）においては、NGO や研究者によるかつての共同体形態の回復運動の支援や地図の作成の取り組みと連動して進展してきたものであり、一見過去の植民地時代との連続性を思わせる先住民の自治の形態が、過去 20 年間の学術的取り組みと NGO の支援と連動して現代的な形で再興されてきたことが特筆される。

14　Thorp, Caumartin and Gray-Molina（2006）、Gray-Molina（2007）
15　Poole ed.（2008）
16　CIPCA については、我々の現地調査においても重要な参照点であった（第 6 章参照）。
17　ボリビアにおけるこのような動きの事例に関しては Healy（2001）に詳しく記述されている。

(2) エクアドル

エクアドルにおいても、1980 年代中ごろからの先住民運動のプレゼンスの拡大は、カトリック教会による組織化の支援を通じてなされたものである。ここで紹介されているのは 19 世紀より南東部アマゾニアのシュアーのキリスト教化と文明化に関わったサレジオ修道会（salesian order）の例であり、20 世紀後半には先住民文化の保存の重要性が認識され、シュアーの組織化に積極的に関わるとともに、同会の修道士らは 1960 年代から 1970 年代にかけカトリック教会が民衆宗教的形態や非西洋的な文化要素に対する容認姿勢を示していく動きの中で主導的な役割を果たすこととなった[18]。その後、同会は、国全体での先住民運動の高まりと二言語教育の実施と関連して、有名な Abya-Yala 出版局を設立するとともに、先住民と開発のテーマに従事する応用人類学の普及に尽力した。

20 世紀後半のエクアドルは、まず 1964 年の農地改革という大きな出来事によって特徴付けられた。農地改革以後、特に左派の政治戦略と関連して、先住民を含めた小農が存続しえて文化的な持続性が保たれるのかに対する関心が高まった。1970 年代には、文化・民族的な側面とともに植民地主義の現在における持続に対する関心が高まり、先住民共同体が果たす様々な役割の検討と併せて、人種差別に対して体系的な関心が払われることとなった。1980 年代からの先住民運動の高まりとともに、先住民運動と人類学者との共同作業（すなわち人類学者が先住民運動と共有された関心・目標の下で調査を行うこと）がエクアドルでも多く行われるようになった。しかし同時に、世界銀行の先住民と黒人層を対象とした開発プログラム PRODEPINE（Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador）が先住民の生活向上をもたらしておらず、先住民運動の弱体化と分裂につながっていると批判した Victor Breton の研究は、開始期においてはプログラムに賛成した先住民運動側が同プログラムの第二フェーズを拒否するに至る過程で大きな影響力を持った[19]。

(3) ペルー

活発な先住民運動の興隆が見られなかったペルーにおいては、リマに中心を置く主流社会の側が先住民をどう考えてきたかが議論の中心となる。1920 年代から 1960 年代はインディヘニスモがペルーの国全体を考える際に初めて混血層や先住民をその考慮に入れていく、すなわち他者を発見しつつ自らの文化に取り込もうとしていく過程として（それに対する反動も含めて）位置付けられる。この時期の最後に現れたホセ・マリア・アルゲダス（José María Arguedas）[20] は、「多様な我々の全域を生きる」という新たなパラダイムの萌芽を体現したが、むしろ同時代において

---

18 我々の現地調査においては、カトリック系の思想を基盤とした重要な NGO 活動（FEPP）、およびチンボラソ県においてカトリック教会および神父が果たした重要な役割を見て取ることができた（第 4 章参照）。FEPP については例えば Gavilanes de Castillo（1995）を、リオバンバ教会で「インディオの神父」と呼ばれたプロアニョ（Proaño）神父については例えば Gavilanes de Castillo（1992）を参照。

19 この PRODEPINE に関する点は、我々の現地調査においても度々話題となった（第 4 章参照）。

20 ペルーの作家であり民族学者。少年時代をアンデスの先住民と過ごし、ケチュア語とスペイン語の双方に堪能であり、その融合から独特の小説の文体を編み出すとともに、ケチュア語の詩をも数編残した。1969 年に自殺した。日本語には『深い川（Los ríos profundos）』、『ヤワル・フィエスタ（血の祭り）（Yawar Fiesta）』およびその他の短編集が翻訳されている。

は受け入れられなかった。そして、1980年代にはセンデロ・ルミノソが、教条的なマルクス主義に基づき、歴史の進歩の法則に従わないとされるアンデスやアマゾニアの共同体に対しても襲撃を行う時代が続くことになる。この時代を経た上で、多文化主義に対置される概念としての異文化間の相互関係を重視する考え方（interculturality）[21]が生まれたことを重視し、均質な共同体を前提とし他者に対する寛容を説く多文化主義ではなく、差異の相互作用が豊かさと相互の変容をもたらす可能性をも考慮に入れる新しいパラダイムの到来を見出し、2つの対立する流れをも結びつけうるアルゲダス的なユートピアとの共鳴がそこに見出されるとされる。

なお、本報告書でも以下で部分的に参照するが、真実和解委員会（CVR）の最終報告書の結論が無視されるという状況が広範に存在し、それに関して議論が十分になされないことに対して筆者らが強い警鐘を鳴らしている点が注目される。

1－2　本客員研究の現地調査から得られる知見

1－2－1　ペルー

ペルーにおいては、海岸部に立地する首都のリマ市とアンデス高地部に立地するクスコ市を中心に訪問したが、そこでは「先住民」という用語を用いるかどうかを含め両地域間で議論に温度差があることが明らかになった。リマ市においては「先住民」という用語を政策議論などの際に用いることが少ないが、クスコ市においては「先住民」あるいは「異文化間相互性（間文化性）(interculturalidad)」を用いた議論がより盛んである[22]。例えばクスコ市のバルトロメ・デ・ラス・カサス・センター（CBC）では、リマ市でのそのような状況は分かった上で、文化的に明らかに異質な性質が存在するから先住民と呼ぶのが自然であろうとの認識が示された。これはアンデス地域と海岸部の間に存在するとされる意識面での差をよく表しているかもしれない。この違いはあくまでも相対的なものであり、リマ市においても先住民問題に関心を持つ機関を訪問したことから、両者を分けて記述することはしないが、冒頭に注意として付言しておきたい。

リマ市では、訪問先の現地JICA事務所、OXfam GB、国際農業開発基金（IFAD）、ペルー問題研究所（Instituto de Estudios Peruanos：IEP）において、「先住民」が現地の政策議論にどのように現れるかを検討することができた。クスコ市では、CBC、IFADのプロジェクト事務所、ADEAS QULLANAの事務所などで、本稿の内容に関する有益な議論を行うことができた。

21　我々の調査結果では、これはリマの国際協力界においてそれほど顕著な現象ではなく、むしろ人類学者やクスコを中心とするNGOなどにおいて広まっていると考えられる（1－2を参照）。

22　Interculturalidadについての説明は第7章を参照。なお、これは元々カナダで、ケベックの位置付けに関連して、多文化主義に引き続いて1980年代前半に用いられるようになったようであり、その研究の文脈ではinterculturalismを間文化主義と訳すようなので、この訳語を付記しておく。しかし、この訳では少なくともアンデス地域でこの用語を用いて議論されるときの「相互に影響を与え合う」というニュアンスが失われるので、試しに筆者自身の別の訳を並べておく。このあたりの経緯および関連文献については工藤（2009）を参照。また、この用語は米国のラテンアメリカ研究界でもほとんど使われることがなかったが、コロンビアにおいて現地で使われる用語を重視しながらなされた先住民運動の民族誌としてRappaport（2005）を参照。

まず、現地の開発に関する議論においては、単語としての「先住民」をあまり見ることはなく、「先住民」が公共政策の軸となるよりは、むしろ「農村貧困」「排除（exclusión）」を軸として議論をする傾向が見られる、という印象が共有されている[23]。すなわち、人々がアイデンティティとして自分自身を「先住民」として自己認識するかどうか、そして「先住民」としての権利は何かという議論は少なく、むしろ人々が有する経済的資源を問題とするという傾向がある。例えばOXfam GBにおいては、フィールドワーク中に「先住民（indígenas）」という単語を現地で使用することに対しても慎重になるという認識が共有されており、むしろ農村と言うか、場合によっては「異文化間の相互性（間文化性）（interculturalidad）」を用いるということであった。すなわち、人種差別を回避するためには、そもそもこのテーマに関して質問・発言をしない方がいいという見解である。

しかしながら、ペルーは非常に人種主義的で差別が広範に存在するという意識も共有されている。複数の会合で繰り返し強調されたのは、1980年代から1990年代にかけての政治暴力の時代を受けて真実和解委員会（CVR）が2003年に発表した報告書（CVR, 2003）の結論の重要性である。この報告書において最も注目を集めた議論は、政治暴力の被害者の割合がケチュア語話者の層において圧倒的に高く、犠牲者の75％がケチュア語を母語とする者であったというものであり、これに基づき委員会は、ペルーにおける広範な差別意識とスティグマの存在がその背景要因として働いていると指摘した。この報告書の発表を契機として、ペルーにおける人種問題・民族問題に関する議論が再度注目されることになったことは疑いがなく、様々な協力活動はこの結論を重視した上で展開しなければならないとの見解が複数の機関で示された[24]（その具体例としては第7章も参照）。

ペルーにおいて歴史的に存在してきたのは、インディヘニスモの潮流に基づく「腹話術的代表（representación ventrílocua）」[25]、すなわちアンデス部において先住民自身ではなくそれ以外の階層（特に左派知識人や左派政党）が先住民を代表するという傾向であった（1920年代から1930年代）。その後にマルクス主義の影響で「先住民」ではなく農民や貧民という用語で議論されるようになったのは、ペルーだけでなくボリビアにおいても1952年のボリビア革命に関連してよく指摘されることである（1950年代から1960年代）。しかし、その後ボリビアではカタリスタ運動が、エクアドルではCONAIEが成立し、自らを先住民とする運動が高まったが、ペルーでは組合組織が自らを農民と位置付ける傾向が変わることはなかった（例：ペルー農民連合（Confederación Campesina del Perú：CCP））。ゲリラ組織にしても、ボリビアではトゥパク・カタリ・ゲリラ軍（Ejército Guerrillero Túpak Katari：EGTK）が民族意識を旗印として成立したが[26]、ペルーのセン

23 これがなぜかを説明するのは容易ではない。前節で検討したようにペルーにおいて強力な先住民運動が興っていないことが主たる原因となっているであろう。ボリビアとエクアドルにおける場合と比較するならば、ILO169号条約をはじめとして国際的場面で先住民が重視されるような状況においても、国内に強力な先住民運動が存在して初めて「先住民」が議論されるようになる、ということかもしれない。

24 現地JICA事務所訪問においては、小規模ながらという断りつきでシクアニ地域を中心として1980年代の政治暴力のトラウマ・ケアに取り組んでいるという説明を受けたことを、ここに付記しておく。

25 これは、IEPのCarlos Iván Degregori氏との会話の中で用いられたものであるが、元はエクアドルのAndrés Guerreroによる用語であり、アンデスの先住民をテーマとした会話では用いられることが比較的多い。

26 1990年代初頭に創設されたとされ、フェリペ・キスペ（Felipe Quispe）やアルバロ・ガルシア・リネラ（Alvaro García Linera）などが関わったが、ごく短期間で弾圧された。

デロ・ルミノソはむしろ先住民的なものを蔑視した社会革命を目指すものであった。先住民が生活を守るために最低限度の読み書き能力を獲得していく中で、自らの民族的・文化的な要素を犠牲にすることを受け入れてきた状況があり、また、アンデス地域の混血支配者層の中ではアンデス先住民的な文化を愛しながらも被支配者層を弾圧するという両義的な態度を取ることが広範に存在してきたとされる[27]。

現在では、プーノ県を中心としてある程度まではクスコ県でも民族意識の復活が見られる。特に、プーノ県においては、アイマラの人々による運動が強い盛り上がりを見せており、10年から20年前であれば組合の論理に基づいた言葉づかいで話していたのが、民族的（nacional）運動とアイマラ文化の言葉で話すようになり、先住民の権利を機軸として政治的要求を提示するようになっている状況がある。またこれとは別に、アマゾニア地域ではシャニンカなど先住民としてのアイデンティティが強く持たれていることも指摘された（1－1も参照）。これらの集団・地域は、近代化や経済成長の過程から構造的に疎外されているとの認識をもとに、国内左派だけでなくボリビアのエボ・モラレスやエクアドルを含めた国際的運動との結びつきを強め、また援助機関が先住民をテーマとして重視するようになっていることが、民族意識の再興の背景にあるようである。なお、その他ワンカベリカ県、アプリマック県においては民族意識の再興はそれほどでもない。IEPのCarlos Iván Degregori氏はこの違いについて、国家が生活の細部まで浸透するのが、アンデス地域ではエクアドルやボリビアに比べるとペルーは早く、アマゾニアにおいては遅かったことが、自らの民族意識の醸成に影響するのではないかとの見解を示していた。

同時に、首都リマ市においては、アンデス地域からの移民による新たなアイデンティティ意識の形成が見られ、この階層は以前から混血層を指すために使われてきた「メスティソ」ではなく「チョロ（cholo）」と自らのことを位置付ける。さらには、ペルーを「チョロの国（país cholo）」として特徴付けようとする動きも存在する。ボリビアにおいては「都市先住民（indígenas urbanos）」と呼ばれる層であり、上の階層からは蔑視される形でこの用語が用いられるが、自らのことを下から誇りを持って肯定しようとする文脈においても用いられる語である。

1－2－2　エクアドル

我々の現地調査においては、アンデス民衆行動センター（Centro Andino de Acción Popular：CAAP）のフランシスコ・ロン・ダビラ（Francisco Rhon Dávila）氏、ラテンアメリカ社会科学院（Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales：FLACSO）のルシアノ・マルティネス（Luciano Martínez）氏、先住民文化科学研究所（Instituto Científico de Culturas Indígenas：ICCI）でルイス・マカス（Luís Macas）氏をはじめとする研究所関係者、およびチンボラソ県先住民運動（Movimiento Indígena de Chimborazo：MICH）の関係者との間で重要な見解と示唆を得た。

27　上述のDegregori氏によれば、ペルーでは文学の領域においてこのような社会的状況がよく表現されており、都市で読み書きの能力を身につけてきた若者が先住民共同体において持った重要性については、上述のアルゲダスの小説*Todas las Sangres*の中の登場人物Rendón Willkaが、混血層の持つ両義的態度については同作品中Don Brunoが、これをよく示している。また、クスコにおけるケチュア語の詩人でありながら、父も息子も自身のアシエンダの農民によって殺害されたAlencastre家の例も挙げられた。

エクアドルでは、1970年代末から1980年代初頭にかけて、先住民のコミュニティより上部の単位での組織化が進み、これは現地でOrganización de segundo grado およびtercer grado と呼ばれている。これは研究者、先住民出身の専門家や学生、NGOおよびカトリック教会の連携により生まれてきた動きであり、例えばリオバンバ市の司教であったProaño（上述）をはじめとする解放の神学に親近する神父らの役割はこの中に位置付けられる。この動きは1988年に先住民の全国組織であるエクアドル先住民族連合（CONAIE）の設立につながり、CONAIEは1990年から2000年代初頭にかけて、先住民からの要求を提示する重要な社会抗議行動の動員に成功し一躍注目を浴びるようになった。2006年の大統領選挙において先住民運動の候補となったLuis Macasもこの一連の動きの中から生まれてきた存在である[28]。CAAPのFrancisco Rhon Dávila氏の見解では、ペルーと異なりエクアドルでこのような先住民運動が興隆した背景には、首都に近い地理的位置での先住民の人口密度が高いことが状況要因として挙げられる。また全体としては、当初1970年代に政治運動として始まったものが、1990年代に入り人々のニーズに応えようと実務的側面を強めてきたという傾向があり、時代に応じてその姿を変えてきたという点も指摘された[29]。

世界銀行がエクアドルで実施した先住民を対象とした大規模支援プログラムであるPRODEPINEは、このような組織化の進展の上に位置付けられるものであり、先住民側に援助機関や国家との交渉能力を持つ人材が育ったという肯定面とともに、エクアドル国家による先住民組織の政治的取り込みによるクライアンテリズムや汚職の広がりという否定面も指摘されている（第4章参照）。この点を含めて、特にチンボラソ県などの先住民が集中して居住する地域において、これまでほとんどの援助機関（国際、二国間、NGO）が取り組んできたが、貧困状況が解決しないばかりか悪化の傾向も見られるという状況をどう理解すべきか、というのが我々に提示された非常に重要な問題であった。訪問先の見解では、援助活動を振り向ける先が有効に焦点化されなかった、援助に対する依存が高まった、社会的に基盤を持たない組織が援助資金を受け取

---

28 第二ラウンドでラファエル・コレア（Rafael Correa）が勝利した同年の総選挙において、CONAIEの政党であるパチャクティ党から出馬したルイス・マカスは、得票率2.19％で6位という結果に終わった。1990年代からの社会紛争における先住民運動の動員力と照らし合わせたときに、この結果をどう解釈すべきかは重要な問題となった。

今回の訪問先のCAAPの関係の出版物では、Báez y Bretón（2006）がこの問題を検討している。そこでは、①様々な政治勢力が複雑なパトロン・クライアント関係の網の目を張り巡らしている状況で独自の先住民候補への選挙支持を取り付けるのはあまり容易ではなく、デモ行進などの街路への動員と選挙への動員は明確に区別して考察する必要があること、②チンボラソ県をはじめとした先住民のプロテスタントへの改宗による別政治組織の成立と相互不信の増大、先住民内部での階層分岐、そして先住民性が（世界銀行および先住民組織の言説双方によって）過大に重視されることによって他の社会集団から支持を得る可能性が減少したこと、など多くの分裂要因が存在すること、③先住民というアイデンティティが流動化し戦略的に使用されていく中で、伝統的なポピュリズム的な政治手法が混血層や先住民層の重要な部分の支持を依然として集め続けていること（これはこの場合グティエレス（Gilmar Gutiérrez）候補への支持のことである）、などが指摘された。いずれにしても、この総選挙の敗北によりCONAIEが先住民を代表する位置付けに翳りが生じたと結論付けられている（ibid, pp. 26-32）。

ちなみに、この最後の点に関しFrancisco Rhon Dávila氏は我々との面談の中で、エクアドルで従来から軍が先住民とともに公共事業を実施してきたことによる両者の関係を考慮に入れなければならないと指摘した。同時に、先住民側は二言語教育や自分たちの言葉で話す権利は先住民組織を通じて行うがそれ以外の要求は別の政治的経路を通じて行うこともあることを認識し、先住民族的な部分が政治化されること（politización de lo étnico）と先住民族の代表の問題（representatividad de las etnias）を同一視すべきではなく（＝先住民が政治問題となるからといって先住民団体が必ずしも代表するわけではない）、また開発の取り組みとして意味があることと先住民の政治的強化として役に立つこととの間に分断があることを見極めるべきであることが強く主張された。

29 我々の面談相手であるFLACSOのLuciano Martínez氏がこの経緯を解説したものとして、Martínez（2006）がある。

るためだけに形成され援助供与側との間で不透明なクライアンテリスト的関係が構築された、などの点が指摘された[30]。また、より広くは、先住民組織が地方政府との間に持っている関係のあり方は多様であり、例えば先住民出身の県知事や市長がいるかどうかによって、政策要求の形が変わってくることへの注目の必要性も指摘された[31]。

様々な意味で純粋で本質主義的な「先住民」(例えば農村の伝統的共同体に居住するというイメージ）を排して見なければならない事実が、複数指摘された。男性の出稼ぎ労働が増えており、残された村で実際に物事を進めているのは女性であるという状況は様々な地域で見られる。特に南部の山間部先住民地域（Cañar、Azuay）では、都市や国際移民などにより、実際に住んでいる人がほとんどおらず儀礼のためにだけ戻ってくる村もある。先住民層の主たる所得源がすでに若年層を中心に農業ではなく手工芸品や商業などである場合も多く、これは農業に携わる人口の高齢化と併行する現象である。ここでは、「農業」ではなく「農村地域（ruralidad)」として考えることが重要になるのであり、先住民の場合も「共同体」という関係性（asociatividad）を前提としないで生産を個人化された過程として考えるべきである。すなわち、維持されるべきものは農業ではなく、農村地域の存続（reproducción）が目指されるべきなのであると主張される。これらの点を見誤ったことがこれまでの援助の失敗であるという指摘は複数の訪問先でなされた。また、だからと言って女性に決定権を委譲することに対して男性側が極めて強い嫉妬と反対を示す例も報告されている。すなわち男女間の力関係（relaciones de poder）の現状、および対等な力関係の実現に向けて配慮しない援助事業の運営は、これらの村々では実際に行き詰まる可能性が高いとの注意も示された[32]。

先住民のアイデンティティを考える際に考慮すべきであると強調されたもう１つの点は、都市先住民（indígenas urbanos）の存在である。これはエクアドルにおいては「チョロ（cholo)」とは異なる存在であると位置付けられており、通常、都市に出てくると生活習慣として同一化する傾向を示すものである（これが「チョロ」である）が、服装であれ、儀礼であれ、あるいは居住区域の集団間での分断であれ、移住先の都市で「外国人」となっても元の習慣を維持するものとして説明される。従って、現在のエクアドルには、白人－混血（mestizo）－チョロ（cholo）－都市先住民（indígenas urbanos）－先住民、という体系が存在している。そしてこのような各カテゴリーが成立するのには、強い人種差別の体系が根本として存在することは否定できない。

---

30 これらの点を強力に主張し影響力を持ったのは、Breton (2005, 2001）である。

31 当初は政治参加に消極的であったエクアドルのプロテスタント系先住民団体が、CONAIE による社会動員を受けて政治参加に向けた機運が高まり、CONAIE と連携しながらも独自性を保とうとする試行錯誤の過程、およびチンボラソ県の地方レベルでのカトリック系およびプロテスタント系先住民組織双方による地方行政の掌握と運営の過程に関しての研究としては、Andrade (2003）がある。また、Lalander (2005）は、初の先住民出身のオタバロ市長としてパチャクティ党（CONAIE の政党組織）から 2000 年に就任したマリオ・コネホ（Mario Conejo）市長に関して、インタビューを含めた詳細な考察を行っている。

実際に我々の現地調査においても、チンボラソ県知事は先住民出身であり、チンボラソ県先住民運動（MICH）との間で密な連絡の取り合いが存在することを実際に見て取ることができた。また MICH との会合においても、県政府が参加型予算策定に取り組んでおり、MICH はそれに対しモニタリングや評価などで建設的役割を果たそうとしているとの旨であった。

32 これらの諸点に関する事例研究として Sánchez-Parga (2002)。

1－2－3　ボリビア

ボリビアにおける先住民の状況については、現地調査の実施形態との関係から第6章および第7章における記述に組み込まれている部分が多く、そちらを併せて参照されたい。本節においては、先住民をめぐるアイデンティティ意識に関するボリビア国内の議論の状況を検討することを中心としたい。

62％という数字は、近年ボリビアの先住民人口をめぐる議論で頻繁に口にされ、目にする数字である。これは2001年に実施された国勢調査において、自己認識（autoidentificación）として先住民であるかどうか（民族帰属）、および母語が先住民言語の1つであるかどうかが質問され、その自己認識に関する質問に肯定的に答えた者の数を基に算出された数字である[33]。なお、この母語と自己認識（「自己申告制」）の2つに注目すること自体は、現代の国勢調査において広く見られる慣行のようである[34]。

この国勢調査は、2000年代に先住民を中心とする社会運動が盛り上がりを見せる政治的動きを後押しする結果となった。しかしながら、この数字の導出は同時に多くの批判にさらされてきた。例えば、自己認識に関して、質問票自体を見ることができないが、結果の表を見る限り、回答の候補としてはボリビアに存在する複数の民族名（ケチュア、アイマラ、グアラニー、チキタノ、モヘーニョ）とその他の先住民（otro nativo）が示されるほかは、「右の何れでもない（ninguno）」という項目が選択されるようになっているようである。すなわち、ここには「白人」および「混血（mestizo）」が可能な選択肢として入っていないのであり、これらの項目を入れた場合には大多数（65％超）が混血であると回答することになる[35]。

母語と自己認識に基づく国勢調査の実施をより細かく批判したものとしてLavaud y Lestage（2002）がある。言語面については、その言語がどのような場面でかつどれほどの知識を持って使用されるのか、あるいは単言語使用者・二言語使用者・多言語使用者のどこまでを先住民として認めるのかなどの解決されていない問題が存在する。自己認識に基づく民族帰属については、民族集団間の境界が本来持つ曖昧性、回答者が先住民であることを恥に思うことによる数字の減少と、先住民関連の専門家や国際機関は高い数字を算出したいとする思惑との関係、そもそも回答者である人々が自らのアイデンティティをこのような民族名で位置付けていない可能性、そして質問項目の配置の順番によって回答の数字に相当な差が出ることが知られていること、などが挙げられる。これらの点に基づき、Lavaud y Lestage（2002）は、質問形態によりこれほどまでに結果に差異が生じ、かつ人々の現実のアイデンティティが持つ複雑さを捉えきれないこのような国勢調査結果に、そもそも何らかの信頼性が存在するのかと疑問を投げかける。

33　第6章表6－1参照。それぞれの質問に対する回答結果は、ボリビア国立統計院のホームページからアクセスできる（http://www.ine.gov.bo）。

34　青柳編（2004）、Lavaud y Lestage（2002）

35　この筋からの批判として、例えばLaserna（2004）。また、エクアドルは「白人」と「混血」を含めた国勢調査を行っている（第4章参照）。

1996年のボリビアの国勢調査からはこの数字が66.8％と算出される（Lavaud y Lestage 2002, p. 31）。この形態では、自らを先住民と位置付ける人は10％代後半となることが多い。

ここまでの議論から見て取れるのは、先住民に関する国勢調査の質問設定は同時代の政治状況と密接に相互作用しながら形成されることであり、すなわち国勢調査そのものが政治なのである。このような状況を踏まえた上での Lavaud y Lestage（2002）への批判として、García Linera（2002）がある。García Linera（2002）は、先住民というカテゴリーを客観的に定義することが不可能であることは認めた上で、そもそも植民地期をはじめとしてこのカテゴリーは歴史的かつ社会的に支配と被支配の関係の中で形成されてきたものであり、かつ実際に人々を関係の中で否定的に位置付ける機能を果たしていることを無視することはできないと主張する。その上で、むしろこのようなカテゴリーは創出も含めて討議による政治過程の中で形成されていくものであり、これが抑圧された集団の政治的動員などにプラスの役割を果たす可能性をも同時に考慮するべきであると主張する。

ただし、同時に、むしろ政治的に中立的な立場からこの議論の難所を乗り越える努力がなされることに対しても目を向けなければなるまい。ボリビアの Fundación UNIR は、混血と先住民というアイデンティティがそもそも二律背反なのか、という問題を提起している（Fundación UNIR, 2006）[36]。より詳細に説明すると、同機関が 2006 年に実施したベースライン調査において、「あなたは白人か、混血か、先住民か、黒人か」という質問と「あなたは次のいずれかの民族（アイマラ、ケチュア等）に属しますか」という質問を別個に行った。その結果、前者に関しては回答者の 68.90％が自らを混血であると位置付け、後者に関しては回答者の 65.5％がいずれかの民族に属すると答えた[37]。他の機関の調査結果も参照しながら、現下の社会状況では、かつては白人と自らを規定していた人々が混血を、そして混血と位置付けていた人々が先住民を選択する傾向が強まっており、また、人々は自らを漠然と先住民と位置付けるよりはある特定の民族の一員であると位置付ける傾向があり、また、混血というのは状況に応じて入ったり出たりすることができる都合の良い選択肢として人々に把握されていると指摘している。なお、この公刊された結果には現れていないものの、前者の質問で混血を選ぶ人と後者の質問でいずれかの民族を選ぶ人はほぼ一致しているようであるが、アイマラの人々の間では前者で混血を選ばず後者でアイマラを選ぶ人が目立って多いとのことで、これはボリビアにおけるアイマラ・ナショナリズムの強さを反映している例かもしれない[38]。

最後に見た、García Linera と Fundación UNIR の立場の間には依然として困難な溝が存在しており、かつおそらく討議は十分なる合意を生み出さないまま何らかの（国家制度設計上の／公共政策策定上の）決定が迫られることとなる。しかしながら、このような政治過程と思想的課題の下で国勢調査の数字が用いられることを踏まえておくことは最低限必要であると言えるであろう。

---

36 この機関による具体的な活動に関しては、第 7 章を参照。

37 本調査の実施前のアイディアの段階で、アナ・マリア・ロメロ・デル・カンペロ代表（Ana María Romero del Campero）（元護民官（Defensora del Pueblo））は筆者（藤田）に対して、そもそも人々が自らの現在を混血として捉えることと、先住民のルーツを過去とのつながりで持っていると認識することは矛盾していないはずだとの着想を語ったことがある（pers. comm.）。その上で、この質問結果が示唆しているのは、これら 2 つのアイデンティティは時間軸上で明確に区別できるものではなく、同時点において人々の意識において持たれているものであるということになる。

38 Antonio Aramayo（Fund. UNIR）, pers. comm.

また日常的なアイデンティティ意識に関してCanessa（2006）は高地部のある村でのフィールドワークを基に、人々は日常的に自らを先住民であると位置付けることはなく、むしろ居住している村によって位置付けているのであり、差異の線を最も近接する小規模な町の居住者との間に引いていることを明らかにした。そして同時に、全国レベルで主張される「皆が先住民だ（todos somos indígenas）」とする言説が、それ自体として独自の展開を示しつつも、実際の人々の生活意識の中に何ら位置付けを持っていないと主張する。この事例が指し示しているのは、先住民のアイデンティティを議論するときに少なくともその次元が複数存在していることであり、そのどれかが意味がないというよりは、それぞれの関わり合いに留意しながら、政策議論に携わりかつ現場での実践を行っていくということであろう。

1－3　日本を含めた国際協力活動への含意

本章で行ってきた考察からいくつかの結論を引き出すとするならば、例えば以下の諸点のようにまとめられるであろう。

(1) アンデス地域は、全体として先住民の存在によって特徴付けられることは間違いではないが、それが各国でどのようなラベルによって位置付けられ、またその差異を区別する線を軸としてどのような政策議論が展開するかは、各国で一様ではない。

(2) 20世紀後半の先住民運動の高まりには、キリスト教各宗派が、特にNGOを中心とする形態を通じて先住民の組織化と開発を推進しながら果たしてきた役割が大きく、その庇護の下に、また多くの時にそれに対する反発と自立を通じて進展してきたものである。

(3) 先住民のテーマ、広くは様々な社会関係を特に重視しないで開発の取り組みを進めるということは、既存の社会状況の中で不安定性を維持・助長する危険があり、それが暴力的な形で発現した際に、それまでの取り組みと努力が無と帰する可能性が存在する。

(4)「先住民」をめぐる議論のされ方と人々のその利用の仕方は戦略的利用を含めた多様さを増しており、歴史的に不変なる伝統を基盤とした均質的集団を想定することはできない。しかしながら、民族的・人種的な様々なラベルが多様化・細分化されて存在することの背後には植民地主義の残存と人種主義（人種差別）が存在することは明らかであり、この点を軽視した議論を行うべきではない[39]。

(5) 上の点と関連し、実際の先住民とされる人々の生活状況も多様化を増しており、農業を中心とする共同体的生活を営んでいるとの想定をすることは現実に合わない。村の中での個人化の進展、村の内部での階層間格差の拡大、国境越えも含めた移民・出稼ぎ労働の存在、そしてこれらがもたらす様々なジェンダー関係の複雑な緊張などを考慮しなければならない。しかし、同時に広い意味での農村という場を維持・再生産することの重要性は減じていない。

---

39 これは別の言葉で言うならば、「民族」とは「虚構」であるがそれでもその虚構は重要であるということであり、境界線が曖昧化しアイデンティティが戦略的に使用されるとしても、それでも尊重し対等化に取り組むべき「差異」が存在するということである。

このような「ラベル」およびラベルを軸として枠取りされる問題形成のあり方の複雑性と、その国際開発協力への含意の一般論として、筆者（藤田）が関わったプロジェクトの成果にEyben and Moncrieffe（2006）がある。

(6) 先住民というアイデンティティは、国の政治および政策に関して議論される場合と、実際の地域ごとの人々の生活における意識の持ち方とが、必ずしも対応していないことが多分にありうる。したがって、特にその地域独特の社会関係とそれが生み出すアイデンティティ意識への配慮が必要となろう。

(7) 先住民としての地位向上を主張し、かつ自らの生活状況の改善に取り組むということは、必然的に政治と開発が相互に絡み合う中での取り組みとなるが、同時に（エクアドルの場合において見られるように）両者の間の緊張関係が消えることはない。先住民に対する協力とは、このような政治と開発の複雑な相互関連の中でそれぞれの援助主体が自らの位置付けを考察していくことを必要とする。

〔参考文献〕

＜日本語文献＞

青柳真智子編（2004）『国勢調査の文化人類学―人種・民族分類の比較研究』古今書院

工藤庸子（2009）「ケベックこそフランスの未来？」『UP』第 437 号、東京大学出版会、pp. 56 – 61

小泉潤二・池田光穂・鈴木紀（2006）『中米地域先住民族への協力のあり方』国際協力機構客員研究報告書

＜外国語文献＞

Albó, X. (1999) Andean People in the Twentieth Century. In Frank Salomon ad Stuart B. Schwartz eds. *The Cambridge History of the Native Peoples of the Americas, Vol. III South America, Part 2*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 765 – 871.

Andrade, S. (2003) Gobiernos locales indígenas en el Ecuador. *Revista Andina* (Cusco: Centro Bartolomé de las Casas), No. 37, pp. 115 – 136.

Báez, R. S. y Bretón V. (2006) El enigma del voto étnico o las tribulaciones del movimiento indígena: Reflexiones sobre los resultados de la primera vuelta electoral (2006) en las provincias de la sierra. *Ecuador Debate*, No. 69, Quito: Ecuador, Centro Andino de Acción Popular, pp. 19 – 36.

Bretón, V. (2001) *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*. Quito: FLACSO.

——— (2005) *Capital social y etnodesarrollo en los Andes*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.

Cánepa, G. (2008) The Fluidity of Ethnic identities in Peru. CRISE Working Paper, No. 46, University of Oxford.

Canessa, A. (2006) *Minas, motes, y muñecas: Identidades e indigeneidades en Larecaja*. La Paz: Editorial Mama Huaco.

Chirinos, A. (1998) Las lenguas indígenas peruanas más allá del 2000. *Revista Andina* (Cusco: Centro Bartolomé de las Casas), Año 16, No. 2, pp. 453 – 479.

Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR) (2003) *Informe Final*. Lima: CVR. (http://www.

cverdad.org.pe/ifinal/index.php)

Eyben, R. and Moncrieffe, J. (2006) The Power of Labelling in Development Practice. *IDS Policy Briefing*, Issue 28, April, Institute of Development Studies, University of Sussex.

Fundación UNIR (2006) *Encuesta Nacional: Diversidad Cultural Hoy 2006*. La Paz: Fundación UNIR (http://www.unirbolivia.org/images/stories/articulos/publicaciones/lazos_61_a_68.pdf)

García Linera, A. (2002) Comentario: La creación del indio. *T'inkazos* (La Paz: Programa de Investigación Estragética en Bolivia (PIEB)), Año 5, No. 3, pp. 38 – 42.

Gavilanes de Castillo, L. M. (1995) *El FEPP: Llamada, pulso y desafío: El caminar de XXV años del "Fondo Ecuatoriano Populorum Prgressio" desde la inspiración cristiana de su fundador Monseñor Cándido Rada*. Quito: Fondo Ecuatoriano Populorum Progresso (FEPP).

——— (1992) *Monseñor Leonidas Proaño y su misión profético-liberadora en la iglesia de América Latina: Una aproximación crítica al pensamiento y acción pastoral del "Obispo de los Indios."* Quito: Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP).

Gray-Molina, G. (2007) Ethnic Politics in Bolivia: 'Harmony of Inequalities' 1900 – 2000. CRISE Working Paper No. 15, University of Oxford.

Green, S. (2006) Getting Over the Andes: The Geo-Eco-Politics of Indigenous Movements in Peru's 21st Century Inca Empire. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38, No. 2, pp. 327 – 354.

Harris, O. (1995) Ethnic Identity and Market Relations: Indians and Mestizos in the Andes. In Brooke Larson and Olivia Harris with Enrique Tandeter eds. *Ethnicity, Markets, and Migration in the Andes: At the Crossroads of History and Anthropology*. Durham, NC and London: Duke University Press, pp. 351 – 390.

Healy, K. (2001) *Llamas, Weavings, and Organic Chocolate: Multicultural Grassroots Development in the Andes and Amazon of Bolivia*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Lalander, R. (2005) Movimiento indígena, participación política y buen gobierno municipal en Ecuador: El Alcalde Mario Conejo de Otavalo. *Ecuador Debate* (Quito: Centro Andino de Acción Popular), No. 66, pp. 153 – 181.

Larson, B. (2004) *Trials of Nation Making: Liberalism, Race, and Ethnicit in the Andes, 1810 – 1910*. Cambridge: Cambridge University Press.

Laserna, R. (2004) Representatividad étnica. *Los Tiempos* (Cochabamba), 4 de enero de 2004. (http://www.geocities.com/laserna_r/represetnica.html)

Lavaud, J. y Lestage, F. (2002) Contar a los indígenas: Bolivia, México, Estados Unidos. *T'inkazos* (La Paz: Programa de Investigación Estragética en Bolivia (PIEB)), Año 5, No. 3, pp. 11 – 37.

Martínez, L. (2006) Las organizaciones de Segundo grado como nuevas formas de organización de la población rural. En Hubert C. de Grammont compil. *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales).

Muñoz, I., Paredes, M., and Thorp, R., (2007) Group Inequalities and the Nature and Power of

Collective Action: Case Studies from Perú. *World Development*, Vol. 35, No. 11, pp. 1929 – 1946.

Paredes, M. (2007) Fluid Identities: Exploring Ethnicity in Peru. CRISE Working Paper No. 40, University of Oxford.

Poole, D. ed. (2008) *A Companion to Latin American Anthropology*. Malden, MA: Blackwell Publishing.

Rappaport, J. (2005) *Intercultural Utopias: Public Intellectuals, Cultural Experimentation, and Ethnic Pluralism in Colombia*. Durham and London: Duke University Press.

Roitman, K. (2008) 'Longos' and 'cholos': Ethnic/'racial' discrimination among *mestizos* in Ecuador. CRISE Working Paper No. 58, University of Oxford.

Sánchez-Parga, J. (2002) *Crísis en torno al Quilotoa: Mujer, cultura y comunidad*. Quito: Ecuador, Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

Stavenhagen, R. (2002) The Return of the Native: The Indigenous Challenge in Latin America. Occasional Paper No. 27, Institute of Latin American Studies, University of London. (http://americas.sas.ac.uk/publications/pub_occasional.htm)

Stewart, F. (2003) Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Human Development. CRISE Working Paper No. 1, University of Oxford.

Thorp, R., Caumartin, C. and Gray-Molina, G. (2006) Inequality, Ethnicity, Political Mobilisation and Political Violence in Latin America: The Cases of Bolivia, Guatemala, and Peru. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 25, No. 4, pp. 453 – 480.

第２章　高地先住民の生活状態

清水　達也

アンデス高地とひとことで言っても、その中には自然環境や生活環境が異なる様々な場所が含まれている。本章では、本研究の対象となるエクアドル、ペルー、ボリビアのアンデス高地の自然環境の特徴を概観し、そこに生活する人々の生産活動を中心とした生活環境の状況を、先行研究を基にまとめる。

２－１では、アンデス高地の自然環境を概観し、本研究の対象となる地域の自然環境の特定を試みる。そのためにまずアンデス地域の区分を概観し、そのうち、該当する地域の自然環境の特徴を説明する。

２－２では、ペルーのアンデス高地を対象にした研究を取り上げ、農業をはじめとした生産活動や農民・農村などの生活環境を説明する。

２－１　対象地域とその自然環境

エクアドル、ペルー、ボリビアの３ヵ国にはそれぞれ、自然環境に応じた国土の分類が存在する。エクアドルの場合には海岸部（コスタ）、アンデス高地部（シエラ）、アマゾン低地（オリエンテ）およびガラパゴス諸島（島嶼領域）に分かれている（新木、2006、pp. 17-18）。ペルーの場合には海岸地域（コスタ）、山間地域（シエラ）、熱帯低地地域（セルバ）である（細谷編著、2004、p. 14、212）。ボリビアはアンデス高地、アンデス低地、東部低地（オリエンテ）となっている（真鍋、2006、pp. 32-38）。本研究の対象とするアンデス高地は、エクアドルのアンデス高地部、ペルーの山岳地帯、ボリビアのアンデス高地に該当し、それぞれ国土面積の 25 ～ 30％を占める（表２－1）。

表２－１　各国の主要地理区分と面積の割合

（％）

エクアドル	海岸部（コスタ）	26
	アンデス高地部（シエラ）	25
	アマゾン低地（オリエンテ）	45
	ガラパゴス諸島（島嶼領域）	3
ペルー	海岸地域（コスタ）	11
	山間地域（シエラ）	30
	熱帯低地地域（セルバ）	59
ボリビア	アンデス高地	29
	アンデス低地	9
	東部低地（オリエンテ）	62

出所：各種統計より筆者作成。

2－1－1　アンデスの区分

次に、各国のアンデス高地の共通点と違いについて見る。アンデス高地の自然環境、農牧業、文化、民族誌をまとめた『アンデス高地』の中で、編者である山本がアンデス山脈の特徴としてまず挙げているのは、世界最長の山脈であることと、場所によって環境が大きく異なることである。全長約 2,400 km のヒマラヤ山脈に対してアンデス山脈は 8,000 km を超えている。さらに、アンデス山脈が赤道をまたいで南北に走っていることと、その周辺に位置する太平洋やアマゾン低地の影響で、緯度や場所によって環境が大きく異なる。例えば、エクアドルのように赤道直下で温暖な場所から、南米大陸南端のパタゴニアのように冷涼な場所まで気温に大きな差がある。さらに同じパタゴニアでも、アンデス山脈を挟んで東側と西側では湿度が大きく異なるなど、多様な自然条件が存在している（山本編、2007、pp. 3-53）。

アンデス高地の地域区分には地形、地質、気候など様々な方法が存在するが、ここでは山本らによる自然地理学的な総合的地域区分を紹介する（表２－２）。まずアンデスを緯度によって大きく３つに分ける。

表２－２　アンデスの区分

区　　分		特　　徴
北部アンデス（南緯 3.5 度以北）	カリブ・アンデス	雨期と乾期が分かれる。
	赤道アンデス	年間を通じて降水多い。土壌湿っぽく農耕に適さず。「パラモ・アンデス」
中央アンデス（南緯 3.5 ～ 29 度）	中央アンデス（北部）	乾期と雨期に分かれる。農牧業が盛ん。「プナ・アンデス」
	中央アンデス（南部）	降水ほとんどなし。塩湖や塩原あり。アタカマ砂漠
南部アンデス（南緯 29 度以南）	チリーアルゼンチン・アンデス	高峰の山脈、湖沼多い
	パタゴニア・アンデス	西側湿潤、東側乾燥。氷河多い

出所：山本・苅谷・岩田（2007）pp. 21-22、42-52 を整理。

南緯 3.5 度以北の北部アンデスで、ベネズエラ、コロンビア、エクアドルのアンデス高地がこれにあたる。北部アンデスは気候によってさらに２つに分けることができる。１つは、雨期と乾期が分かれている主にベネズエラとコロンビアに位置するカリブ・アンデス、もう１つは、年間を通じて降水が多い主にエクアドルに位置する赤道アンデスである。赤道アンデスはその環境全体を指して「パラモ」、または「パラモ・アンデス」と呼ばれることも多い。

次に南緯 3.5 度から 29 度までのペルー、ボリビア、チリ北部には中央アンデスがある。中央アンデスも２つに分けることができる。乾期と雨期に分かれて農牧業が盛んな地域が中央アンデス（北部）で、その環境全体を指してプナ・アンデスとも呼ばれる。ペルーのクスコ市やボリビアのラパス市はここに位置し、アンデス高地の中でも経済活動が活発な地域である。この中でも、チチカカ湖があるペルーのプーノ州からボリビアのラパス県、オルロ県、ポトシ県にかけては、

「アルティプラノ」と呼ばれる標高 4,000 m 前後の平坦な高原が広がっている。この南は中央アンデス（南部）となり、ウユニ塩湖やチリのアタカマ砂漠など降水がほとんどない乾燥した高地が広がっている。

最後に南緯 29 度より南のチリとアルゼンチンの国境に沿って続くのが南部アンデスである。ここはさらに南緯 40 度までの湖沼が多いチリーアルゼンチン・アンデスと、南緯 40 度以南のパタゴニア・アンデスに分けられる。パタゴニア・アンデスでは偏西風により、風上側の西側は湿潤な一方、東側は乾燥している。

このようなアンデス高地の分類のうち、本研究の対象であるアンデス 3 ヵ国に位置するのは、エクアドルの赤道アンデス（パラモ・アンデス）と、ペルー、ボリビアにまたがる中央アンデス（北部）（プナ・アンデス）である。この 2 つは、前者が一般に荒涼とした不毛地なのに対して、後者は牧畜が盛んな場所とその様子が大きく異なっている。それでは、エクアドルと、ペルー・ボリビアのアンデス高地はひとまとまりに捉えられるのだろうか。それを見るために、パラモ・アンデスとプナ・アンデスをもう少し詳細に検討する。

2－1－2　パラモ・アンデス

寿里はエクアドルのシエラを高度と気温によって「温暖な山地」（標高 2,500 ～ 3,500 m、平均年間気温摂氏 10 ～ 18 度）、「冷涼な山地」（同 3,500 ～ 4,700 m、同 3 ～ 10 度）、「凍結山地」（同 4,700 ～ 6,000 m、同 3 度以下）の 3 つに分けて説明している（寿里、2005、p. 50）。ここで 4,700 m は雪が溶けずに残る雪線にあたる。このうち、冷涼な山地がパラモと呼ばれる荒涼とした不毛地で、濃霧が発生し湿潤ではあるが、気温が低く日照時間が不定期なため、農耕には適さないとしている。ここにはイチュと呼ばれるイネ科の植物が群生している。エクアドルのシエラを調査した千代もパラモについて、人々が「寒く、ジメジメした嫌な場所」として表現することが多く、先住民による農耕や牧畜への利用がほとんどないとしている。また、パラモのやや低い部分では牛、羊、山羊の飼育が行われているが、家畜の導入に際しては牧草としては適さないパラモ固有の植物を焼き払う必要がある（千代、2007、pp. 475‐476）。

このようにパラモは農業に適さず人の居住も少なく、「人の生活圏は標高 3000 メートルをあまり超えない」（山本編、2007、p. 23）。しかし、そこから下がった「温暖な山地」には多くの人々が住んでいる。商業民族として知られている先住民のオタバロ族を調査した千代によると、彼らが暮らすオタバロ郡は標高約 2,500 m の高原で、トウモロコシ畑が目に付くほか、ジャガイモなども栽培されている（千代、2007、pp. 476‐478）。

2－1－3　プナ・アンデス

山本によれば、「プナとはペルーの先住民が使ってきた中央アンデスの自然環境区分の一つであり、標高 4000 メートル前後の寒冷な草地帯のことである」（山本編、2007、p. 58）。以降、山本の先行研究を基にプナ・アンデスの様子を見る（山本編、2007、pp. 55‐74）。

アンデス山脈はペルー南部で２つの山系に分かれるが、プナはこの間に広がる傾斜が緩やかな高原地帯を指す。平坦なため道路も整備されており、人口100万人を超えるラパス市などの都市もある。プナの特徴として挙げられるのが、酸素が平地の３分の２ほどであること、低緯度に位置しているため高地であるにもかかわらず気候が比較的温暖なこと（気温の年較差が少ない）、太陽高度が高く大気が希薄なため日射が強いこと、気温の日変化が大きいこと、乾期（4月半ば～10月半ば）と雨期（10月後半～4月中旬）がはっきり分かれていること、などである。雨期を中心に農業生産が行われるが、夜間に気温が下がり地面が凍る場所では農耕が不可能になることも多い。

プナはさらに、湿潤プナ、乾燥プナ、砂漠プナに分けることができる。湿潤プナでは雨期に植物が生え、ジャガイモの栽培が行われるほか、リャマやアルパカが放牧され、自給自足的で農牧複合的な暮らしが営まれている。乾燥プナは湿潤プナに比べると降雨量が少なくなり、ジャガイモより乾燥に強いキヌアなどの雑穀が栽培される。ほとんど雨が降らない砂漠プナでは植物は見られず、人も住んでいない。ウユニ塩湖はその例である。

以上より、赤道アンデスや中央アンデス（北部）では、パラモより少し下の地域や湿潤プナを中心に人々が農業を中心とした生活を営んでいる。しかしこれだけでは対象とするアンデス高地が限定される。そこで対象地域を広げるために、ペルーの自然環境を対象とした別の区分を紹介したい。

表２－３はペルーの地理学者ハビエル・プルガー・ビダル（Javier Pulgar Vidal）によるペルーにおける８つの自然環境の区分である。このうち、アンデス高地に関連するのは、ユンガ（またはケブラダ）、ケチュア、スニ、プナである。山本の先行研究から、それぞれの特徴を簡単に説明する（山本編、2007、pp. 16-21）。

表２－３　ペルーの８つの自然環境

名　　称	日 本 語	標　高（m）
チャラ または コスタ	海岸砂漠	0 － 500
ユンガ または ケブラダ	山麓地帯	500 － 2,300
ケチュア	温暖な谷間	2,500 － 3,500
スニ	冷涼な高地	3,500 － 4,000
プナ またはアルティプラノ	寒冷な高原	4,000 － 4,800
ハンカ または コルディリェラ	氷雪地帯	4,800 － 6,746
ルパルパ または セルバ・アルタ	アマゾン川源流域の森林地帯	400 － 1,000
オマグア、セルバ・バハ または リャノ	アマゾン川流域低地の森林地帯	80 － 400

出所：Graciela（1994）pp. 18-19. 日本語の名称は山本編（2007）p. 15。

まずユンガは、アンデス山脈の山麓地帯で、太平洋側に位置する乾燥した海岸ユンガと、アマゾン川に面した降雨が多い山間ユンガに分かれる。どちらも気温が高く、チャラと呼ばれる海岸地域で栽培されるイモ類、トウモロコシ、トウガラシのほか、熱帯性の果物も栽培される。山間

ユンガではコカも重要な作物である。次にケチュアは標高 3,000 m 前後の温暖な山間の谷間に位置する。クスコなどアンデス山脈の主要な都市がケチュアに位置している。栽培はトウモロコシが中心である。ケチュアからさらに上がり森林から灌木になる標高 3,500 m 前後がスニである。年間平均気温は摂氏 7 ～ 10 度と低く最低気温は氷点下になる。トウモロコシは育たず、ジャガイモの栽培が中心である。さらに上がって森林限界を超えたところに広がる草地がプナである。ここではリャマやアルパカなどが放牧されている。

以上より、本研究の対象地域は北部アンデスの赤道アンデスと中央アンデス（北部）となるが、その中の代表的な区分であるパラモやプナに限定せず、ユンガ、ケチュア、スニ、プナに相当する地域を含める。生産活動から見ると、トウモロコシ、ジャガイモに代表される農作物と、リャマ、アルパカの放牧を中心とした農牧業を中心に行う地域となる。

それではこのようなアンデス高地で、人々はどのような生活をしているのだろうか。次に対象地域の生活環境について、主な生産活動である農業の点から見る。

２－２　対象地域とその生活環境

アンデス高地の自然環境は多様であるため、その生活環境について一般化することは難しい。そこで本項では、アンデス高地における生産活動の中心となる農業や牧畜、農村貧困世帯の再生産、ペルーの山間地域における農民と農村の特徴に絞って、先行研究を紹介する。

２－２－１　アンデス高地の農業

貧困との関わりから世界の農業地域を概観したディクソンとガリバーは、アンデス高地の農業システムを High Altitude Mixed（Central Andes）Farming System と分類している（Dixon and Gulliver, 2001, Ch. 7）。具体的には南緯 14 度以南、ペルーのカハマルカからボリビア、そしてチリ、アルゼンチン北部の標高 3,500 ～ 4,800 m の高地を指している。これは、前述のプナにあたる地域と重なる。この地域の特徴としてディクソンとガリバーが指摘しているのが以下の点である。

- 降水量は年間 150 ～ 1,000 mm 程度で雨期にまとまって雨が降る。
- 平均気温が 10 度以下で特に乾期に霜が降りることが多い。
- アマゾン低地への移住や季節ごとの出稼ぎが多い。
- 先住民による零細規模の土地所有が一般的。
- 土地の所有はインフォーマルな場合が多く、ペルーの山間地域では登記されている農地は 3 分の 1 にとどまる。
- 肥料など外部からの投入が少なく、収量が低い。ペルーの山間地域では種子を購入する農民は 10％未満。トウモロコシの収量はヘクタールあたり 1 t 未満、ジャガイモは 10 t 未満。南部ではこれよりもさらに低い。
- 基本的には自給を目的とする混合生産で、主要な作物はジャガイモ、キヌア、オオムギ、トウモロコシ、マメ。家畜はクイ（テンジクネズミ）、羊、南米ラクダ科のリャマ、アル

パカなど。

- 高度ごとの農業の典型的なパターンとして、①河川流域の低いところでは、トウモロコシ、キヌア、ジャガイモを、灌漑があるところでは野菜を栽培する。②河川流域よりも標高が高い傾斜地では、乾燥した西向きの斜面ではオオムギなどの穀物、東向きの斜面では塊茎作物（tuber）のジャガイモなどを栽培する。③それよりも標高の高いところでは霜に対して抵抗性のある塊茎作物を栽培するほか、家畜を放牧する。
- この地域の問題点は、土壌浸食などにつながる持続的ではない資源利用が行われていること、農産物価格が低いこと、農業以外の雇用機会が少ないこと、土地生産性・労働生産性が低いこと、公共部門によるインフラや農業サービスへの投資が少ないこと、などである。

このようにアンデス高地では、塊茎作物を中心にトウモロコシ、マメ、一部の穀物が栽培されていると同時に、リャマやアルパカなどの牧畜が営まれている。

アンデス高地における農耕や牧畜を分析した山本は、「中央アンデス根栽農耕文化論」を主張している。彼は先行研究でカール・サウアーや中尾佐助らが提唱した「種子農耕」、「栄養体農耕」、「根栽農耕」などの概念を利用し、アンデス高地の農耕の特徴を次のようにまとめている（山本、2007、pp. 207－227）。

まずサウアーは、農耕を穀物など種子によって繁殖させる「種子農耕」と、種イモなど栄養体によって繁殖させる「栄養体農耕」に分けている。アメリカ大陸の中では、トウモロコシ栽培が中心であるメキシコから中央アメリカが種子農耕文化圏であるのに対して、キャッサバやジャガイモ栽培が中心である南アメリカは栄養体農耕文化圏と言える。次に中尾は、栄養体農耕を根栽農耕と呼び、東南アジアを念頭においてその特色として①無種子農業、②倍数体利用、③マメ類と油料作物を欠く、④堀り棒を利用する、⑤焼き畑で拡大、を挙げている。南アメリカにおいては、キャッサバを主作物とする熱帯低地起源の根栽農耕と、ジャガイモを主作物とする冷温帯起源の根栽農耕の２つに分けることができる。ここで山本は、これらの特徴がアンデス高地の農耕に当てはまるかを検討している。その結果、①と②は当てはまるものの、③と④については必ずしも当てはまらず、⑤については当てはまらないとしている。

そしてアンデス高地の環境に適した寒冷高地型の根栽農耕の特徴として、次の５点を挙げている（山本、2007、p. 226）。まず第一に作物栽培と家畜飼育の組み合わせである。プナのような高地では、１つの世帯の中でジャガイモ栽培とリャマやアルパカの飼育という農牧複合経営を取り入れている場合が多い。家畜はタンパク源となるだけでなく、獣毛は衣料に、糞尿は肥料に用いられる。

第二に休閑システムの採用である。伝統的な方法では、ジャガイモを栽培する耕地は毎年変え、他の作物を植えたり休閑にすることが多い。一般に休閑は地力の回復のために行われると言われているが、それよりもジャガイモの主要な病害虫であるセンチュウの防除に効果がある。

第三に多様な品種の栽培による収穫の危険の分散である。ジャガイモには耐寒性や耐病性が異なる数多くの種類がある。これらを混ぜて栽培することで、たとえその１つが病気などにより収穫が減少しても、それ以外のジャガイモの収穫が確保できるようにしている。

第四に踏み鋤の農業である。休閑の後は地面が固くなるが、踏み鋤を使うことで深い耕起が可

能になる。

第五にイモ類の加工技術の発達である。イモ類は水分が多いためにそのままでは長期間の保存に適しておらず、また重量があるために輸送には不便である。そこで乾燥して寒暖の差が激しい気候を利用して、チューニョという乾燥ジャガイモに加工する。こうすることで、長期間保存や容易な輸送が可能になるだけでなく、ジャガイモに含まれている有毒な物質を取り除くことができる。このような寒冷耕地型の根栽農耕について山本は「中央アンデス高地の農業は生産を第一目的とするものではなく、安定を第一に考えておこなっている」(山本、2007、p. 227) と述べている。

このようにスニやプナではジャガイモを中心とする塊茎類の栽培が主であるが、アンデス高地の中でもその下のケチュアや、エクアドルのパラモの下に位置し寿里が「温暖な山地」と呼ぶ地域では、トウモロコシの栽培が主になる。千代はこの地域に居住するエクアドルのオタバロ族を「トウモロコシの民」として、その様子を説明している。それによると、ジャガイモ、インゲンマメ、カボチャなども栽培するが、圧倒的に多いのがトウモロコシである。オタバロ族はこのトウモロコシをトルティージャ（トウモロコシの粉を練って薄く円形状に伸ばして焼いたもの)、アレパ（トウモロコシのパン)、トスタード（炒りトウモロコシ）にして主食としている（千代、2007、pp. 477‐479)。

ここまでのアンデス高地における農業は、在来種の栽培を中心とした、どちらかというと主に自給を目的とした小規模なものを念頭にした説明であった。しかし栽培条件の良いところでは大規模な商業生産も行われている。ペルーではシエラ中部のフニン州やワヌコ州がジャガイモの産地として有名で、リマ市を中心とした海岸地域の消費地へ供給するための生産地となっている。また、最近はポテトチップスの原料となる専用種を契約栽培する生産者も出てきている（清水、2003、pp. 57‐58)。

２－２－２　アンデス高地の牧畜

先にアンデス高地の農業の特色の１つとして作物栽培と家畜飼育を挙げたが、牧畜を専業とする人々も存在する。アンデス高地の牧畜を研究する稲村によれば、一般的にアンデス高地の中でも湿潤な東斜面では、牧畜に適した高原と農業に適した峡谷が連続しており、農牧複合である。これに対し乾燥した西部高原では、高原と峡谷が連続しておらず、専業的牧畜が営まれるという(稲村、2007、p. 275)。

さらにリャマとアルパカを主としたアンデス高地の牧畜には、定住的、乳を搾らない、農耕との結びつきが強い、という特徴がある（稲村、2007、pp. 259‐277)。アンデス高地の中でも牧畜が行われるプナの地域は、気温の年較差が少ない、日射が強く草原が発達している、乾期でも枯れない湿原がある、などの理由により牧畜に適している。標高 4,000 m を超える氷食地形の U 字谷の湿地でアルパカを、そのまわりの乾燥した草原でリャマを放牧することにより、それほど長距離を移動しなくても一定の地域内で牧畜を営むことが可能である。季節に応じてわずかな距離を移動するが、これは草地をローテーションし、雨期に幼畜の死亡率を抑制するためである。

また、乳を利用しないものの、獣毛の販売や農耕との結びつきにより生活に必要な物資を入手する。例えば、アルパカ毛は商人に売ったり、商品と交換する。干し肉や、肥料になる糞を農作物と交換する。農産物の収穫期には農民のジャガイモやトウモロコシをリャマで運び、その一部を報酬として受け取る。近年は、アルパカよりもさらに高級な獣毛がとれるビクーニャを、共同体単位で捕獲し、その獣毛を販売して収入を得ている。

2－2－3　農村貧困世帯の再生産

農村の貧困に焦点を当てた国際農業開発基金（IFAD）のレポートは、ラテンアメリカにおける貧困農村世帯の特徴として再生産・生産・消費（reproduction, production, and consumption）を挙げている（IFAD, 2001, p. 33）。農村世帯は、土地、資産、労働力、家畜などの資産を利用して、家族の再生産、農牧業生産、非農牧業生産、労働力販売、農牧産品の一次加工、自家消費などを行っている。これらの世帯の特徴として、①家族労働力の利用、②男性と女性の役割の共有・交代、③子供の労働力の利用、④農業・非農業労働の組み合わせ、⑤一時的または恒久的な移住、を挙げている。このうち農牧業生産については、貧困世帯は生産性の向上よりも生産の安定を優先するとしている。

同レポートはラテンアメリカにおける貧困農村世帯を、主要な経済活動、活動場所の地理的特徴、民族（先住民か否か）によって大きく7つに分類している（表2－4）。このうち、アンデス高地に関する部分は1～5に該当する。この中でラテンアメリカの貧困農村世帯人口の約30％を占めるのが5の「農村部先住民コミュニティ」である。これらの世帯の多くは極貧（extreme poor）に該当し、主に穀物、塊茎作物、トウモロコシなどを生産しその余剰を販売することで生

表2－4　ラテンアメリカにおける貧困農村世帯の生産・再生産システム

分類		人口	割合(4)	貧困水準	主要な経済活動	主要な収入源
1	アンデスの牧民	700,000	0.88%	貧困～極貧	牧畜（リャマ、アルパカ）	アルパカ、リャマの獣毛販売
2	小規模農民（牧畜）	4,650,000	5.81%	貧困	牧畜（牛、羊、山羊）、獣毛生産	牧畜産品販売
	小規模農民（農業）	8,500,000	10.63%	貧困	換金作物・食料作物生産	農産品販売（野菜、コメ、コーヒー、果物）
	小規模農民（牧畜＋農業）	11,300,000	14.13%	貧困～極貧	牧畜、食料作物生産	農産品販売（コメ、コーヒー、果物、キャッサバ、家畜）
3	零細農民(1)	15,500,000	19.38%	極貧	季節雇用賃金労働	
	土地なし農民	7,500,000	9.38%	極貧	季節雇用、常雇い賃金労働	
4	農村部賃金労働者	5,500,000	6.88%	極貧	季節雇用、常雇い賃金労働	
5	農村部先住民コミュニティ(2)	24,300,000	30.38%	極貧	作物生産	農産品販売（穀物、塊茎、トウモロコシ）
6	熱帯低地先住民コミュニティ(3)	950,000	1.19%	極貧	漁労	農産品販売（コメ、キャッサバ、果物）
7	小規模漁民	1,100,000	1.38%	貧困	漁労	

注：(1) ごくわずかな土地を所有する生存水準の農民（subsistence farmers）。
(2) メキシコのエヒードやアンデスの先住民共同体の構成員を指す。アンデスの牧民は1に分類。
(3) アマゾン川やオリノコ川など流域の先住民共同体の構成員を指す。
(4) ラテンアメリカの貧困農村世帯人口における割合。

出所：IFAD（2001）p. 36, Table 4を筆者が一部抜粋。

計を立てている。

人口でこれと同様の割合を占めているのが2の小規模農民である。小規模農民には牧畜を中心とするもの、農業を中心とするもの、両者を組み合わせているものなどがある。いずれも農牧業に従事し、獣毛をはじめとする牧畜産品や野菜、コメ、コーヒー、果物といった換金作物を販売して収入を得ている。

次に人口比で大きな割合を占めているのが、零細農民、土地なし農民、農村部賃金労働者である。これらの世帯は、農業生産のための土地を所有していないか、所有していたとしても自給のためだけの零細規模である。これらの農民は農業部門のみならず、非農業部門における季節雇用や常雇いの賃金を得て生計を立てている。

これ以外にもアンデス高地には1の牧民が存在する。標高が3,500 mを超える場所では主にリャマとアルパカ、それ以下では羊や牛を飼育している。これらの獣毛や干し肉、毛や革を用いた加工品の販売が主な収入源となっている。

2－2－4　農民と農村

次にペルーを中心としたシエラ農村部に絞って、農民や農村の特徴について見てみよう。

ペルーの農業経済学者であるトリベリは、シエラ農村の特徴として多様性、地方政府と世帯の制約、非農業収入の重要性、市場への統合を挙げている（Trivelli, 2007, pp. 6-15）。

まず多様性については、これまでに述べた自然条件や農業の多様性に加え、歴史や文化を挙げている。ケチュアやアイマラといった先住民の存在の他、1980年代に特に激化した反政府テロ組織と軍の対立による政治暴力など様々な要因がシエラの多様性を生み出している。

次に地方政府について、特に人材、技術、インフラの点において制約が大きいとしている。これは単に地方政府に資源やインフラが少ないというだけでなく、地方政府予算の半分以上（約65％）が、上下水道など都市部の経済社会インフラ整備に用いられ、農村部にまでゆきとどいていない。地方政府の予算自体は、鉱物資源や天然ガスの採掘企業に課せられる納付金（canon）からの収入が近年の資源価格高騰によりふくらんでいるため、比較的潤沢である。例えばシエラ農村部の800の地区（distrito）が受け取った納付金の額は、2004年の12億ソル（約4億ドル）から2006年には19億ソル弱に達しており、これらの地区の歳入全体に占める割合も21％から46％に増加している。しかし地方政府が大規模公共投資を実施するには、事業計画について国家公共投資システム（Sistema Nacional de Inversión Pública：SNIP）の承認を得る必要がある。計画立案をできる人材が十分にいない地方政府にとって、このSNIPによる審査がハードルとなり、予算があっても公共事業を実施できない状態が続いている。

シエラ農村部では、地方政府だけでなく世帯レベルでも制約が大きい。ペルー国家統計局（Instituto Nacional de Estadística e Informática：INEI）の調査によれば、シエラ農村部世帯の76.5％が貧困（46.5％が極貧）[1]という結果が出ている。ここでいう貧困とは、世帯支出が最低限

[1] 国家統計局は2007年に貧困の算出方法を変更した。それによると2006年のシエラ農村部の貧困世帯の割合は68％、極貧世帯の割合は38％となっている（INEIホームページより）。

必要な食料と必要な財やサービス（極貧の場合は食料のみ）をカバーできない場合を指す。シエラ農村の世帯像を示す数字として、世帯主の平均就学年数 5 年、電化率 43％、下水普及率 6％、電話普及率 2％、自動車の所有率 2％などが挙げられる（Trivelli, 2007, pp. 10－11）。

農業が生活の中心ではあるものの、収入面から見ると非農業部門からの収入の割合も大きい。農村世帯の収入を農業収入、非農業収入、その他の収入に分けると、2006 年の調査では所得水準の最下位 20％の世帯では非農業収入が 19.8％であるのに対して、最上位 20％では 51.7％に達している。また、最下位の世帯で 30％、最上位の世帯で 41％の収入を賃金収入が占めており、その多くは非農業部門からである。さらに農村世帯全体の約 20％が送金収入を得ている。

最後にシエラ農村の特徴として、トリベリは市場への統合が進んでいることを指摘している。アンデスの農民といえば自給自足が中心であるというイメージがあるが、2004 年の世帯調査によると半数以上の世帯が食料を中心に消費財の 45％以上を市場から購入しているほか、3 分の 2 の世帯が所得の 4 分の 1 以上を市場での販売から得ている。また、一般にシエラ農村では農業に必要な金融や技術のサービスが行き渡っていないと言われているが、2006 年の世帯調査の結果によると 30％の世帯が過去 12 ヵ月の間に何らかの形で融資を受けており、2004 年の 13％から大きく増加している。

このほかにシエラ農村の特徴として挙げられるのが、農村共同体をはじめとした農村における組織である。現在でも多くのアンデス農村において、農村共同体が農民の生産活動において重要な役割を果たしている。土地や水などの自然資源は共同体に属し、共同体による用益権の分配や共有資源の管理が現在でも多くの地域で行われている。また、共同体内部には労働力を相互に貸借する習慣や、共同体の活動のために労働力を供出する制度、共同体内部の豊かな人から貧しい人へ資源を再分配する様々な仕組みも残っている（清水、2003、pp. 54－57）。

しかし農村における共同体の役割は、ペルー国内だけを見ても地域によって大きく異なる。一般にシエラ北部では、1980 年代までに多くの共同体が所有地をその構成員に分配したために、従来の役割をほとんど果たしていないところが多い。これに対して南部では、現在でも多くの地域で共同体が残っており、上で述べた様々な機能が残っている。また近年は、農村共同体に代わって特定の目的を追求する組織の重要性が増している。例えば、1980 年代に形成された農村の自警団や、1990 年代の経済自由化の中で増えてきた農産物の栽培技術の普及や販路の確保を手がける作物別の生産者団体、さらに政府などによる貧困削減プロジェクトの受益者団体などである。

〔参考文献〕

＜日本語文献＞

新木秀和編著（2006）『エクアドルを知るための 60 章』明石書店

稲村哲也（2007）「旧大陸の常識をくつがえすアンデス牧畜の特色」山本紀夫編『アンデス高地』京都大学学術出版会、pp. 259 – 277

清水達也（2003）「経済自由化改革の中のアンデス小農」『ラテンアメリカ・レポート』Vol. 20 No. 2、pp. 52 – 61

寿里順平（2005)『エクアドル：ガラパゴス・ノグチ・パナマ帽の国』東洋書店
千代勇一（2007)「商業民族オバタロの暮らし」山本紀夫編『アンデス高地』京都大学学術出版会、pp. 475 – 502
細谷広美編著（2004)『ペルーを知るための 62 章』明石書店
山本紀夫編（2007)『アンデス高地』京都大学学術出版会
山本紀夫・苅谷愛彦・岩田修二（2007)「アンデス山脈の地域区分」山本紀夫編『アンデス高地』京都大学学術出版会、pp. 29 – 53
真鍋周三編著『ボリビアを知るための 68 章』明石書店

＜外国語文献＞
Dixon, J. and Gulliver, A. eds. (2001) *Farming Systems and Poverty: Improving Farmers' Livelihoods in A Changing World*, Rome and Washington, D.C.: FAO and World Bank.
Garciela, R. (1994) *El Perú y sus recursos*, Lima: Auge S.A. Editores.
IFAD (2001) *Assessment of Rural Poverty: Latin America and the Caribbean*, Rome: International Fund for Agricultural Development.
Instituto Nacional de Estadística e Informática（INEI） http://www.inei.gob.pe（2008 年 3 月閲覧）
Trivelli, C. (2007) *Lineamientos y criterios operativos para una estrategia de Desarrollo Rural para la Sierra*.（http://www.minag.gob.pe/especiales/aliados.html からダウンロード可、2008 年 6 月閲覧）

第３章　先住民の経済活動

柳原　透

本報告書が対象とするアンデス３ヵ国において、先住民、とりわけ農村部先住民の生活状態は概して劣悪であり、貧困比率は高い。本章では、ボリビアとエクアドルを主な対象として、既存の調査･研究の成果を踏まえて、先住民の生活状態および経済活動についての理解を示す[1]。そのため本章では、先住民の経済活動につき非先住民との対比で特徴付けを行う。また、可能な限り、タイプ分けと階層による分類を行う。ここで基本の視点は、資産の水準が家計が用いうる経済活動の選択肢を、そしてそれゆえ所得水準を決定する、というものである。家計レベルでの現状把握と特徴付けにあたってはLivelihoodアプローチの概念枠組みを採用し、家計の生産活動および投資行動の意思決定については 家計戦略の分析枠組みを採用する。このような形で先住民の就業／所得機会を規定する要因を明らかにすることは、外部からの支援がどのような貢献をなしうるかを考察する上で有用であると期待される。

後述するように、先住民世帯は低資産－低所得により特徴付けられる。ここで資産としては、土地その他の自然資源、設備・道具などの有形資本、資金（調達可能資金を含む）、人に体化された能力、対人関係に体化された社会関係資本、という分類を採用する。所得は、資産の賦存量、その稼働率、そして収益率、これら３要因が掛け合わされた結果として決定される。家計は、既存の資産を活かして生産活動を行い所得を生み出す。家計はまた、資産の維持・蓄積のために投資活動を行う。このような意思決定とその帰結の連鎖が、時間を通じての家計の経済状態の推移を決定する。教育水準の高低が就業しうる職種を規定し、融資へのアクセスの有無が選びうる生産や投資の選択肢を規定する。土地資産の所有において、先住民は不利な立場に置かれている。１つには、所有する土地の規模は小さくまた質は悪い。また、土地の登記がなされていないことが多く、土地を担保とする融資へのアクセスを欠く。この要因もあって、先住民の融資へのアクセスは低水準にある。インフラと社会サービスもまた、資産の稼働率と収益率に大きな影響を及ぼす。これらへのアクセスについても、先住民はしばしば不利な立場にある。社会関係資本は就業／所得機会に次の２つの面で影響を及ぼす。第一は情報へのアクセスそして機会へのアクセスの規定因としてである。第二は、目標や態度の規定因としてである。このいずれの面でも、既存の機会と新たな機会へのアクセス、既存の目標／態度と新たな目標／態度、との区別が重要である。これらの種々の資産の間にはしばしば補完関係が見られ、したがって経済状態の推移において好循環あるいは悪循環を生み出す。

1　本章では以下の諸資料に依拠する。３ヵ国について、世界銀行の報告書 *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*（World Bank, 2007）から得られる情報および分析を紹介する。それに加え、エクアドルについては、NGOであるCentral Ecuatoriana de Servicios Agrícolas（CESA）の資料を用いて補足し、また野口洋美氏の研究成果（野口、2003）を援用する。ボリビアについては、政府機関UDAPE（Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas）の統計資料で概観を得た後にNGOであるCentro de Investigación y Promoción del Campesinado（CIPCA）の調査と分析の結果をも援用する。

また、この推移の過程で、家計は様々なリスクに直面する。リスクは、大別して、天候、政治社会要因、事故・疾病、市場要因など家計のコントロール外のものと、投資実行の際の収益見通しに関わるものとに二分しうる。低資産の家計は、前者のタイプのマイナスのリスクに直面した際に、それに対処する手段を持たず、大きなマイナスの影響を被ることが多い。またそれ故、投資実行に伴うマイナスのリスクを回避しようとするので資産増大の機会を生かすことができない、と考えられる。

3－1　アンデス3ヵ国に共通する特徴

先住民に関連して以下の4点においてアンデス3ヵ国に共通する特徴が見出される。

(1) 先住民の概念規定と推計値

いずれの国でも、先住民の概念規定は多様であり、それに応じて人口中の先住民の比率の推計値は異なる[2]。

通常用いられる基準として自己認識と言語がある。このことをボリビアに即して例示すると、次のような分類とそれに応じた推計値が得られる（表3－1）。

表3－1　全人口中の先住民の比率（2001年）

分類	自己認識	言語		15歳以上の人口	構成比（%）
		日常の言語	幼少期に話された言語		
1	先住民	先住民言語	先住民言語	1,774,972	36.2
2	先住民	先住民言語	その他	588,989	12.0
3	先住民	その他	先住民言語	23,212	0.5
4	先住民	その他	その他	660,012	13.5
5	非先住民	先住民言語	先住民言語	182,054	3.7
6	非先住民	先住民言語	その他	216,063	4.4
7	非先住民	その他	先住民言語	8,475	0.2
8	非先住民	その他	その他	1,450,384	29.6
合計				4,904,161	100.0

出所：UDAPE/NNUU/OIT（2006）, p. 23より引用。原資料は2001年の国勢調査に基づくMolina y Albó（2006）の推計。

表3－1に基づくと、2001年の全人口中の先住民の比率は、最狭義（分類1）では36.2％、最広義（分類1～7の合計）では70.4％と推計される。Molina y Albó（2006）では、かなり広義（分類1～5の合計）の概念規定が採用され、先住民比率は65.8％と推計された。政府機関UDAPEの統計においても同一の規定および推計値が用いられることもある。

2　エクアドルについては第4章 表4－1と表4－2、ペルーについては第5章 表5－2が先住民に関する複数の概念規定と推計値を示している。

(2) 先住民の地域分布（農村部 ＞ 都市部）

先住民は農村部に多く居住する。ボリビア（2006 年）では、先住民人口計 413 万人のうち、都市部の 177 万人に対して、農村部には 236 万人が居住している[3]。（非先住民について見ると、計 548 万人のうち、都市部には 430 万人、農村部には 118 万人が居住している。）また、全人口中の先住民の比率は都市部に比べて農村部において高い。ボリビア（2006 年）では、都市部での 29％に対して、農村部では 67％である（表 3 － 2）。

(3) 農村部先住民の地域分布（高地部 ＞ 低地部）

農村部先住民人口の多くは高地農村部に居住すると考えられる。ボリビア（2006 年）では、高地農村部居住人口は 298 万人（農村部人口の 84％）であり、農村部先住民人口は 236 万人（農村部人口の 67％）であり、農村部先住民人口の極めて高い割合が高地農村部に居住することが推察される（表 3 － 2）[4]。また逆に、高地農村部人口の極めて高い割合が先住民であるとも推察される。このことに基づき、高地農村部先住民についての状況は、高地農村部全人口に関する情報によりかなりの程度に近似できる、と判断しうる。また、精度は落ちるが、農村部全人口に関する情報によってもある程度の近似がなしうると判断される。

(4) 高地農村部先住民の高い貧困比率

高地農村部先住民の間での貧困者比率そして最貧困者比率はきわめて高い。これをいくつかの視点から確認あるいは推察する。ボリビア（2006 年）では、高地農村部居住人口全体について貧困者比率は 80％前後そして最貧困者比率は 70％弱という高水準にある（表 3 － 2）。（それに対して、低地農村部居住人口の貧困者比率と最貧困者比率は、それぞれ 60％弱 35％前後であり、顕著に低い水準にある。同様の対照は、高地都市部居住人口との対比においても見られる。）これらの水準は、農村部先住民人口の貧困者比率と最貧困者比率にそれぞれほぼ一致する。（それに対して、農村部非先住民人口の貧困者比率と最貧困者比率は、それぞれ 70％弱と 50％前後であり、顕著に低い水準にある。）

高地農村部先住民の高い貧困比率は、市町村レベルでの先住民比率と最貧困者比率を対比することで確認することができる（図 3 － 1）。図 3 － 1 から、国土東南部の高地農村部において先住民比率と最貧困者比率のいずれもが著しく高いことが明らかである[5]。

---

3 エクアドルについては第 4 章 表 4 － 3 と表 4 － 5、ペルーについては第 5 章 表 5 － 2 と図 5 － 1 が同様の対比を示している。

4 ペルーについては全国世帯調査（ENAHO（Encuesta Nacional de Hogares), 2001-IV）の情報に基づき、農村部先住民人口の 67％が高地農村部に居住すると推計されている。

5 エクアドルについては第 4 章 表 4 － 3、ペルーについては第 5 章 図 5 － 1 と図 5 － 2 が県（あるいは州）のレベルで同様のパターンを示している。

表３－２　ボリビア　地域別・人口構成別の貧困状態（1）全国

地域・人口構成	人　数（単位：1000 人）	割　合（%）	１人当たり世帯所得（単位：ボリビアーノ）	貧困者比率（%）	最貧困者比率（%）
全国	9,601	100.0	546	59.9	37.7
生態域					
高地高原	3,875	40.4	432	66.1	48.2
渓谷	2,783	29.0	485	64.1	41.4
低地	2,943	30.7	752	47.8	20.3
年齢					
25 歳未満	5,416	56.4	447	65.3	41.4
25 歳以上 44 歳未満	2,341	24.4	654	53.6	31.7
44 歳以上 64 歳以下	1,346	14.0	727	50.6	32.5
64 歳超	498	5.2	623	56.3	39.1
性別					
男	4,792	49.9	574	59.1	37.1
女	4,808	50.1	517	60.8	38.3
就学年数					
なし	640	10.7	270	76.0	55.7
1 年以上 5 年以下	1,520	25.3	357	70.0	47.8
6 年以上 8 年以下	777	13.0	449	64.3	39.8
9 年以上 12 年以下	1,942	32.4	598	50.6	24.9
12 年超	1,119	18.7	1,450	16.6	6.4
産業部門					
農業	1,797	39.7	214	82.4	69.1
鉱業	56	1.2	1,459	32.2	12.0
製造業	478	10.6	638	57.8	27.6
電気、ガス、水道	13	0.3	1,914	24.3	5.7
建設業	248	5.5	621	54.7	20.2
商業	833	18.4	700	46.5	18.5
運輸、倉庫業	251	5.6	901	36.6	13.0
金融業	175	3.9	1,255	21.2	5.3
サービス業	674	14.9	1,079	26.8	10.7
就業地位					
労働者	348	7.7	492	58.6	23.6
職員	1,106	24.4	1,160	25.0	8.1
自営業者	1,564	34.6	428	64.3	42.3
雇用主	204	4.5	1,337	28.1	9.5
家族労働者	1,211	26.8	209	84.4	68.8
家事手伝い	93	2.1	611	49.7	15.7
就業形態					
インフォーマル	3,315	73.3	395	68.6	47.7
フォーマル	1,117	24.7	1,198	26.1	9.4
家事手伝い	93	2.1	611	49.7	15.7
エスニシティ					
先住民	4,126	43.0	357.9	71.3	52.0
非先住民	5,475	57.0	687.0	51.4	26.9

注：貧困者比率は貧困線を用いる方法によって推計された。
出所：UDAPE（2007）

表３－２　ボリビア　地域別・人口構成別の貧困状態（2）都市部

地域・人口構成	人　数（単位：1000 人）	割　合（%）	１人当たり世帯所得（単位：ボリビアーノ）	貧困者比率（%）	最貧困者比率（%）
都市部	6,065	100.0	706	50.3	23.4
生態域					
高地高原	2,258	37.2	586	55.6	34.2
渓谷	1,423	23.5	719	49.8	17.4
低地	2,385	39.3	811	45.5	16.6
年齢					
25 歳未満	3,385	55.8	581	56.4	27.3
25 歳以上 44 歳未満	1,621	26.7	795	45.9	20.2
44 歳以上 64 歳以下	813	13.4	952	38.2	15.5
64 歳超	248	4.1	1,015	34.6	16.0
性別					
男	2,992	49.3	750	49.1	22.7
女	3,073	50.7	663	51.4	24.0
就学年数					
なし	198	5.0	445	62.3	32.9
1 年以上 5 年以下	673	17.0	501	62.5	29.0
6 年以上 8 年以下	469	11.9	535	58.1	26.5
9 年以上 12 年以下	1,558	39.4	633	48.2	19.7
12 年超	1,051	26.6	1,451	17.2	6.5
産業部門					
農業	117	4.7	564	65.1	34.6
鉱業	35	1.4	1,864	32.7	12.4
製造業	414	16.6	673	56.8	27.4
電気、ガス、水道	10	0.4	2,192	30.6	7.2
建設業	201	8.0	632	56.4	19.4
商業	756	30.3	677	48.4	19.2
運輸、倉庫業	224	9.0	947	36.6	11.8
金融業	173	6.9	1,252	21.3	5.4
サービス業	569	22.8	1,091	27.2	9.4
就業地位					
労働者	259	10.3	512	58.4	23.0
職員	986	39.5	1,182	25.0	7.2
自営業者	812	32.5	585	55.7	25.6
雇用主	150	6.0	1,294	28.0	8.8
家族労働者	215	8.6	487	67.6	32.3
家事手伝い	77	3.1	634	53.8	16.0
就業形態					
インフォーマル	965	38.6	1,225	25.6	8.6
フォーマル	1,457	58.3	610	54.2	23.2
家事手伝い	77	3.1	634	53.8	16.0
エスニシティ					
先住民	1,765	29.1	531.2	58.2	29.7
非先住民	4,301	70.9	777.5	47.0	20.7

注：貧困者比率は貧困線を用いる方法によって推計された。
出所：UDAPE（2007）

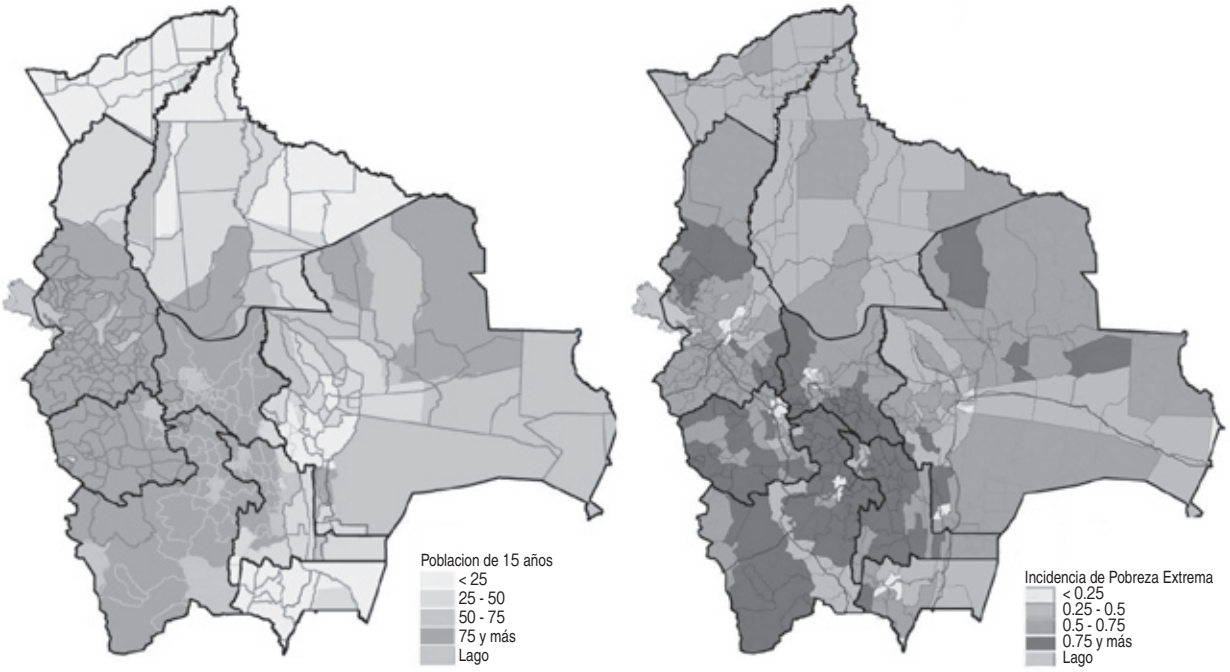
表３－２　ボリビア　地域別・人口構成別の貧困状態（3）農村部

地域・人口構成	人　数（単位：1000 人）	割　合（%）	１人当たり世帯所得（単位：ボリビアーノ）	貧困者比率（%）	最貧困者比率（%）
農村部	3,535	100.0	271	76.5	62.2
生態域					
高地高原	1,617	45.7	218	80.7	67.6
渓谷	1,360	38.5	239	79.2	66.6
低地	559	15.8	500	57.6	36.1
年齢					
25 歳未満	2,031	57.5	222	80.1	65.0
25 歳以上 44 歳未満	720	20.4	338	70.9	57.4
44 歳以上 64 歳以下	533	15.1	383	69.6	58.4
64 歳超	250	7.1	235	77.7	61.9
性別					
男	1,800	50.9	281	75.6	60.9
女	1,735	49.1	260	77.3	63.6
就学年数					
なし	442	21.6	191	82.2	65.9
1 年以上 5 年以下	847	41.3	241	75.9	62.7
6 年以上 8 年以下	308	15.0	320	73.8	60.0
9 年以上 12 年以下	384	18.7	456	60.3	45.8
12 年超	68	3.3	1,430	7.3	5.0
産業部門					
農業	1,681	82.9	190	83.6	71.5
鉱業	21	1.0	779	31.3	11.2
製造業	64	3.1	414	64.4	29.0
電気、ガス、水道	3	0.1	841	0.0	0.0
建設業	48	2.3	571	47.5	23.5
商業	77	3.8	923	27.2	11.5
運輸、倉庫業	27	1.3	520	36.3	22.7
金融業	3	0.1	1,441	13.8	0.0
サービス業	104	5.2	1,011	25.0	17.5
貿易財／非貿易財					
非貿易財	261	12.9	857	30.6	17.0
貿易財	1,765	87.1	205	82.3	69.3
就業地位					
労働者	89	4.4	433	59.0	25.5
職員	120	5.9	976	25.5	15.5
自営業者	752	37.1	259	73.5	60.4
雇用主	54	2.7	1,458	28.3	11.3
家族労働者	996	49.1	149	88.1	76.7
家事手伝い	16	0.8	505	29.9	14.6
就業形態					
インフォーマル	1,859	91.7	227	79.9	66.9
フォーマル	152	7.5	1,026	28.9	14.1
エスニシティ					
先住民	2,361	66.8	228.3	81.1	68.7
それ以外	1,175	33.2	356.0	67.2	49.3

注：貧困者比率は貧困線を用いる方法によって推計された。
出所：UDAPE（2007）

図３－１　市町村レベルでの先住民比率と貧困状態（2001 年）

先住民比率　　最貧困者比率



注：１人当たり消費で定義された貧困線を用いた推計。
出所：UDAPE/INE（2006）

３－２　ボリビア農村部での経済活動と所得水準・貧困状況

先に上の３－１（2）で論じたように、高地農村部先住民についての状況は、高地農村部全人口に関する情報によりかなりの程度に近似できる。また、精度は落ちるが、農村部全人口に関する情報によってもある程度の近似がなしうる。

以下では、ボリビア農村部での経済活動の特徴を統計により確認し、高地農村部先住民についての近似とする。

ボリビアの農村部人口 350 万人は以下のように特徴付けられる（表３－2）。まず生態域により分類すると、高地高原に約 45％、渓谷地帯に 40％弱、低地部に約 15％が存在する。本報告書では、高地高原と渓谷地帯の両者を合わせて高地部と呼んでおり、このように定義された高地部には農村部人口のほぼ 85％が存在する。年齢層別では、25 歳未満が全体の 60％近くを占める。成人の就学年数を見ると、0 ～ 5 年が全体の 60％以上である。次に、経済活動につきいくつかの視点からの特徴付けを行う。就業形態について見ると、インフォーマル就業者が農村部就業者の 90％強を占める。就業地位について見ると、自営業者が農村部就業者の 40％弱を、家族従事者はほぼ 50％を占める。主として就業する産業について見ると、農業就業者が農村部就業者の 80％強を占める。

世帯主の経済活動については、世帯生活調査から得られる情報を用いて、農村部の先住民と非先住民を対比して特徴付けをすることができる（表３－３）。

表３－３　農村部での世帯主の教育水準・就業形態・就業地位

	先住民	非先住民	全　体
就学年数　（年）	4.0	5.1	4.4
インフォーマルセクターで就業する割合　（%）	92.4	82.2	89.3
就業地位　（%）			
賃金労働者	9.6	32.3	15.6
自営業者	87.5	62.3	80.9
雇用主	1.6	4.6	2.4
無給労働者	1.3	0.8	1.1

出所：Contreras et. al.（2007）Table 4.6（原資料は MECOVI 2001）

就学年数では、先住民４年対非先住民５年と１年の差がある。就業形態について見ると、インフォーマルセクターに就業する割合は、先住民 92％対非先住民 82％との差がある。就業地位について見ると、非先住民に比べて先住民での自営業者の割合の高さと賃金労働者の割合の低さが顕著である。この対比は所得の構成そして水準にも反映されている（表３－４）。先住民世帯の

表３－４　ボリビア　平均世帯所得・世帯所得の構成

平均世帯所得　（1 月当たり、単位：ボリビアーノ）

	農村部		
	先住民	非先住民	非先住民貧困層
労働所得	612	1,239	935
農業賃金	6	33	50
非農業賃金	146	416	329
自営農業	252	547	439
自営非農業	207	235	103
児童労働	1	8	14
非労働所得	64	106	54
合計月当たり所得	676	1,345	990

世帯所得の構成　（単位：%）

	農村部		
	先住民	非先住民	非先住民貧困層
労働所得	90.5	92.1	94.4
農業賃金	0.9	2.5	5.1
非農業賃金	21.6	30.9	33.2
自営農業	37.3	40.7	44.3
自営非農業	30.6	17.5	10.4
児童労働	0.1	0.6	1.4
非労働所得	9.5	7.9	5.5
合計月当たり所得	100.0	100.0	100.0

出所：Contreras et. al.（2007）Table 5（原資料は MECOVI 2001）

所得水準は平均して非先住民世帯の 2 分の 1 であり、自営農業からの所得は 2 分の 1 以下であり、非農業賃金所得は 3 分の 1 に過ぎない。所得構成を見ると、自営非農業の割合が高く、その反面で非農業賃金の割合が低い。

次に所得について見よう（表 3 － 2)。農村部の平均 1 人当たり所得は月 270 ボリビアーノ（B) であり、都市部平均の 700 B を大きく下回る。生態域別に見ると、高地平原では約 220 B、渓谷地帯では 240 B、低地部では 500 B と、高地部と低地部の間で大きな差が見られる。農村部において先住民と非先住民を対比すると、230 対 360 であり、先住民の 1 人当たり所得は低位にある。年齢層別では、25 歳未満と 64 歳超の年齢層で 1 人当たり所得が低く、25 ～ 64 歳の年齢層との間に相当の差がある。学歴別に見ると、就学年数が多いほど 1 人当たり所得が高いというパターンが明瞭に見出される。性別では、男性の方が女性よりも所得が高いが、その差はわずかである。就業の形態について見ると、農村部就業者の 90％強を占めるインフォーマル就業者の 1 人当たり所得は 230 B であり、フォーマル就業者の 1,030 B に比べ隔絶した低位にある。就業地位について見ると、農村部就業者の 40％弱を占める自営業者では 260 B と平均をやや下回る水準であるが、農村部就業者のほぼ 50％にあたる家族従事者では 150 B と極めて低い水準にある。主として就業する産業について見ると、農村部就業者の 80％強を占める農業就業者において、1 人当たり所得は 190 B であり、他部門と隔絶した極めて低い水準にある。

次に貧困状況につき見よう（表 3 － 2)。ここでは、上に見た 1 人当たり所得の高低と反比例して貧困比率の高低の対比が見られる。農村部人口全体について見ると、貧困者比率は 77％前後そして最貧困者比率は 60％強という水準にある。これを高地農村部と低地農村部に分けて対比すると、高地農村部では貧困者比率は 80％前後そして最貧困者比率は 70％弱という高水準にあるのに対して、低地農村部での貧困者比率と最貧困者比率はそれぞれ 60％と 35％前後と、顕著に低い水準にある。先住民と非先住民を対比すると、農村部先住民の貧困者比率は 80％前後そして最貧困者比率は 70％弱という高水準にあるのに対して、農村部非先住民の貧困者比率と最貧困者比率は 70％弱と 50％前後であり、顕著に低い水準にある。年齢層別では、25 歳未満と 64 歳超の年齢層で貧困者比率と最貧困者比率と高いが、25 ～ 64 歳の年齢層との差は 10 ポイント程度と小さい。性別では、貧困者比率も最貧困者比率も女性の方が高いが、男性との差はわずかである。学歴別に見ると、就学年数が多いほど貧困者比率も最貧困者比率も低い、というパターンが明瞭に見出される。就業の形態について見ると、農村部就業者の 90％強を占めるインフォーマル就業者において、貧困者比率はほぼ 85％そして最貧困者比率は 70％強という極めて高い水準にある。（それに対して、フォーマル就業者においては、貧困者比率と最貧困者比率は、それぞれ 30％弱と 15％前後であり、極めて低い水準にある。）就業地位について見ると、農村部就業者の 40％弱を占める自営業者では、貧困者比率はほぼ 75％そして最貧困者比率は 60％という高い水準にあり、農村部就業者のほぼ 50％にあたる家族従事者では、それぞれ 90％弱と 80％弱というとりわけ高い水準にある。主として就業する産業について見ると、農村部就業者の 80％強を占める農業就業者において、貧困者比率はほぼ 85％そして最貧困者比率は 70％強と、他部門と隔絶した極めて高い水準にある。

3－3　ボリビア高地農村部での先住民世帯の経済活動と所得水準・貧困状況

NGO CIPCA（Centro de Investigación y Promoción del Campesinado）によるボリビア高地農村部での先住民世帯の経済活動と所得水準･貧困状況に関する調査の結果を示す[6]。調査はボリビア国内の 6 地域の 204 の先住民コミュニティで実施された。そのうち、本研究が対象とする高地部に属するのは、高地平原（Altiplano）の 3 つの地区（行政単位としての村に対応する）の 44 のコミュニティと渓谷部の 3 つの地区の 23 のコミュニティである。以下、これらについての調査結果を要約して示す（表 3 － 5）。

表 3 － 5　ボリビア　CIPCA 調査の概要

（カッコ内は世帯所得の構成比　%）

地域／地区	地理・生態条件	コミュニティ数	世帯総数	調査世帯数	世帯成員数	労働力	1 人当たり所得（B）	世帯年間所得（B）	純生産額（B）	被雇用所得（B）	その他（B）
La Paz	高地平原	**44**	2,315	244	4.99	2.88		5,768.57（100.0%）	4,118.51（71.4%）	621.12（10.8%）	1,028.95（17.8%）
Ancoraimes	北部	21	955	108	5.22	2.93	1,226.87	4,648.68（100.0%）	3,355.78（72.2%）	682.80（14.7%）	610.10（13.1%）
Ayo Ayo	中央部	13	340	34	5.59	3.32	1,612.50	8,538.73（100.0%）	7,562.94（88.6%）	681.50（8.0%）	294.30（3.4%）
Guaqui	中央部	10	1,020	102	4.54	2.69	1,863.26	6,030.95（100.0%）	3,777.99（62.6%）	535.64（8.9%）	1,717.32（28.5%）
Cochabamba	渓谷部	**23**	1,010	80	4.90	2.93		6,671.98（100.0%）	4989.9（74.8%）	663.54（9.9%）	818.54（12.3%）
Anzaldo	中央部	10	577	43	4.74	3.00	1,000.34	4,366.56（100.0%）	3,259.60（74.6%）	733.40（16.8%）	373.56（8.6%）
Sacabamba	北部	5	220	19	4.58	2.55	2,341.39	8,840.01（100.0%）	6,794.21（76.9%）	470.30（5.3%）	1,575.50（17.8%）
Torotoro	北部	8	213	18	5.61	3.17	1,953.62	9,890.90（100.0%）	7,218.70（73.0%）	1,589.60（16.1%）	1,082.60（10.9%）

出所：CIPCA（2005）を用いて筆者推計。

・　世帯の成員の数と労働力

労働力は成人（15 ～ 50 歳）男子換算で表示され、それ以外の世帯成員については、成人女子 0.75、高年者（51 ～ 70 歳）および若年者（6 ～ 14 歳）0.50、高齢者（71 歳～）0.25 の換算率が適用されている。

地区レベルでの平均で見ると、世帯成員数は 4.5 人と 5.6 人の間にある。労働力は（成人男子換算で）2.5 人と 3.3 人の間にある。

・　所得の源泉

世帯の所得源は、大きく、純生産額、被雇用報酬、「その他」に三分される。純生産額は、生産額（自家消費分を含む）から生産にかかる経費を差し引いた額である。被雇用報酬は労働提供の対価として受け取る報酬の額である。「その他」は、商業その他の経済活動からの収入、家族からの送金、民間および政府からの現金受取、などを含む。

6　CIPCA（2005）

地区別に所得源泉の構成を見ると、以下のような対照が見出される。純生産額が総所得に占める割合は、90％弱から60％強の間にある。調査対象地区の中では、この割合がAyo Ayo（88.6％）で突出して高く、Guaqui（62.6％）で著しく低い。Guaquiでは、「その他」の割合（28.5％）が他の地区に比べて顕著に高い。純生産額が総所得に占める割合が低め（72～73％）の地区（AncoraimesとTorotoro）では、被雇用報酬と「その他」がそれぞれ総所得10％を超えている。この割合が75％程度と高めの地区（AnzaldoとSacabamba）では、残余のうちで被雇用報酬か「その他」のいずれかの割合が際立って大きい。

次に、地区別に純生産額の内訳を比較しよう（表3－6）。La Paz地域の3地区では、Cochabambaの3地区に比べて、牧畜からの所得が世帯所得中に占める割合が顕著に高い。そして、Ayo Ayo地区を例外として、AncoraimesとGuaquiの2地区では牧畜からの所得の割合が農業からの所得の割合を上回る。また、Guaqui地区を例外として、その他の生産活動（加工、工芸など）からの所得の割合は低い。これに対し、Cochabambaの3地区では、農業からの所得が世帯所得中に占める割合が40～50％と高く、牧畜からの所得の割合を大きく上回る。また、その他の生産活動（加工、工芸など）からの所得の割合は概して高い。

表3－6　ボリビア　CIPCA調査　純生産額の内訳

地域／地区	純生産額（B）	世帯所得中の割合（％）			
		純生産額	農業	牧畜	その他
La Paz	4,118.51	71.4	26.7	34.2	10.5
Ancoraimes	3,355.78	72.2	22.5	40.5	9.1
Ayo Ayo	7,562.94	88.7	53.0	32.0	3.7
Guaqui	3,777.99	62.6	17.6	30.1	14.9
Cochabamba	4,989.90	74.8	44.9	14.1	15.8
Anzaldo	3,259.60	74.7	40.2	14.1	20.4
Sacabamba	6,794.21	76.9	55.1	8.3	13.5
Torotoro	7,218.70	73.0	40.1	19.7	13.2

出所：CIPCA（2005）を用いて筆者推計。

さらに、世帯所得から純生産額と被雇用報酬を差し引いた残余項目である「その他」（サービス業および移転所得）が世帯所得中に占める割合について見ると、GuaquiとSacabambaの2つの地区においてサービス業が世帯所得中に占める割合が他地区に比べて顕著に高く、それが「その他」の割合を高めていることが見出される。移転所得はいずれの地区においても世帯所得の1％台から4％台の間にあり重要度は低い（表3－7）。

表３－７　ボリビア　CIPCA 調査　「その他」の内訳

地域／地区	「その他」(B)	世帯所得中の割合（%）		
		「その他」	サービス業	移転所得
La Paz	1,028.95	17.8	14.5	3.4
Ancoraimes	610.10	13.1	8.4	4.7
Ayo Ayo	294.30	3.5	1.2	2.2
Guaqui	1,717.32	28.5	25.7	2.8
Cochabamba	818.54	12.3	9.2	3.1
Anzaldo	373.56	8.6	5.1	3.5
Sacabamba	1,575.50	17.8	16.4	1.4
Torotoro	1,082.60	11.0	6.8	4.2

出所：CIPCA (2005) を用いて筆者推計。

このように、地区の間で１人当たり所得水準の違いが見られ、また世帯所得の構成においても顕著な対照が見られる。ただし、地区ごとの平均で見る限り、１人当たり所得水準と世帯所得の構成の間に明確な対応を見出すことはできない。

以下では、所得階層別の所得の構成について見出されるパターンを示し、６つの地区それぞれでの特徴を記す（表３－８)。一般に高所得世帯ほど世帯成員数が小さいというパターンが明確に見出される。どの地区でも、１人当たり所得水準で見たときにピラミッド型の階層構造がその中に見出される。そして、地区によっては（とりわけ Guaqui と Sacabamba では)、階層間で世帯所得の構成に大きな違いが見られる。

Ancoraimes では、高所得層ほど、世帯所得中に占める純生産額と「その他」の割合が高い。換言すれば、低所得層の方が被雇用報酬の割合が高い。Ayo Ayo では、どの所得層でも純生産額の割合が極めて高い。被雇用報酬は高所得層で高い。Guaqui では、世帯所得中に占める「その他」の割合が他の地区と比べて高く、とりわけ高所得層では 50％前後と顕著に高い。逆に、低所得層ほど、世帯所得中に占める純生産額と被雇用報酬の割合が高い。Anzaldo では、最貧困層と貧困層を比較すると、最貧困層において世帯所得中に占める純生産額の割合がわずかに高く、被雇用報酬と「その他」の割合は低い。Sacabamba では、高所得層で「その他」の割合が顕著に高く、純生産額の割合は低い。Torotoro では、所得水準に応じた明確なパターンは、高所得層ほど「その他」の割合が多少低い、という以外には見出されない。

表３－８　ボリビア　地区別・階層別の所得水準と所得構成

地域／地区	世帯総数	調査世帯数	世帯成員数	労働人口	1人当たり所得 (B)	世帯年間所得 (B)
La Paz	2,315	244	4.99	2.88		5,768.57
Ancoraimes	955	108	5.22	2.93	1,226.87	4,648.68
Ayo Ayo	340	34	5.59	3.32	1,612.50	8,538.73
Guaqui	1,020	102	4.54	2.69	1,863.26	6,030.95
Cochabamba	1,010	80	4.90	2.93		6,671.98
Anzaldo	577	43	4.74	3.00	1,000.34	4,366.56
Sacabamba	220	19	4.58	2.55	2,341.39	8,840.01
Torotoro	213	18	5.61	3.17	1,953.62	9,890.90

La Paz

（カッコ内は世帯所得の構成比）

	調査世帯数	世帯成員数	1人当たり所得 (B)	世帯年間所得 (B)	純生産額 (B)	被雇用所得 (B)	その他 (B)
Ancoraimes							
最貧困層	86	5.63	678.42	3,817.88 (100.0%)	2,673.88 (70.0%)	718.60 (18.8%)	425.40 (11.1%)
貧困層	14	3.59	2,208.69	7,934.77 (100.0%)	5,768.17 (72.7%)	797.60 (10.1%)	1,369.00 (17.3%)
近貧困層	7	1.67	4,117.47	6,879.11 (100.0%)	5,776.11 (84.0%)	111.90 (1.6%)	991.10 (14.4%)
余裕層	1	1.00	14,413.96	14,478.96 (100.0%)	11,278.96 (77.9%)	0.00 (0.0%)	3,200.00 (22.1%)
地区全体／平均	108	3.79	1,226.87	4,648.68 (100.0%)	3,355.78 (72.2%)	682.80 (14.7%)	610.10 (13.1%)
Ayo Ayo							
最貧困層	19	6.81	1,025.36	6,987.22 (100.0%)	6,295.42 (90.1%)	491.70 (7.0%)	200.10 (2.9%)
貧困層	12	4.73	2,136.81	10,112.05 (100.0%)	8,893.45 (87.9%)	723.10 (7.2%)	495.50 (4.9%)
近貧困層	3	3.73	3,233.76	12,071.72 (100.0%)	10,268.12 (85.1%)	1,717.30 (14.2%)	86.30 (0.7%)
余裕層	0						
地区全体／平均	34	5.30	1,612.50	8,538.74 (100.0%)	7,562.94 (88.6%)	681.50 (8.0%)	294.30 (3.4%)
Guaqui							
最貧困層	61	5.64	717.30	4,044.46 (100.0%)	3,180.66 (78.6%)	422.00 (10.4%)	441.80 (10.9%)
貧困層	19	3.82	1,939.57	7,401.58 (100.0%)	4,791.98 (64.7%)	743.70 (10.0%)	1,865.90 (25.2%)
近貧困層	17	2.52	3,895.62	9,816.42 (100.0%)	4,447.92 (45.3%)	630.60 (6.4%)	4,738.40 (48.3%)
余裕層	5	1.52	8,008.31	12,187.14 (100.0%)	4,936.34 (40.5%)	808.80 (6.6%)	6,442.00 (52.9%)
地区全体／平均	102	3.24	1,863.26	6,030.95 (100.0%)	3,777.99 (62.6%)	535.64 (8.9%)	1,717.32 (28.5%)

Cochabamba　（カッコ内は世帯所得の構成比）

	調査世帯数	世帯成員数	1人当たり所得（B）	世帯年間所得（B）	純生産額（B）	被雇用所得（B）	その他（B）
Anzaldo							
最貧困層	36	5.25	765.05	4,017.17 (100.0%)	3,095.77 (77.1%)	658.50 (16.4%)	262.90 (6.5%)
貧困層	6	3.43	1,864.30	6,395.67 (100.0%)	4,473.67 (69.9%)	1,305.30 (20.4%)	616.70 (9.6%)
近貧困層	1	1.11	4,287.50	4,770.00 (100.0%)	1,870.00 (39.2%)	0.00 (0.0%)	2,900.00 (60.8%)
余裕層	0						
地区全体／平均	43	4.37	1,000.30	4,366.56 (100.0%)	3,259.60 (74.6%)	733.40 (16.8%)	373.56 (8.6%)
Sacabamba							
最貧困層	8	5.62	932.71	5,241.88 (100.0%)	4,332.58 (82.7%)	594.40 (11.3%)	314.90 (6.0%)
貧困層	8	4.13	2,024.90	8,365.20 (100.0%)	7,374.70 (88.2%)	374.90 (4.5%)	615.60 (7.4%)
近貧困層	2	4.58	3,309.70	15,143.25 (100.0%)	11,107.75 (73.4%)	590.50 (3.9%)	3,445.00 (22.7%)
余裕層	1	2.03	14,206.00	28,817.00 (100.0%)	13,217.00 (45.9%)	0.00 (0.0%)	15,600.00 (54.1%)
地区全体／平均	19	3.78	2,341.40	8,840.01 (100.0%)	6,794.21 (76.9%)	470.30 (5.3%)	1,575.50 (17.8%)
Torotoro							
最貧困層	8	7.51	847.65	6,367.32 (100.0%)	4,332.52 (68.0%)	1,065.30 (16.7%)	919.50 (14.4%)
貧困層	6	5.53	2,192.80	12,135.26 (100.0%)	9,483.56 (78.1%)	1,325.00 (10.9%)	1,326.70 (10.9%)
近貧困層	4	3.57	3,806.80	13,571.50 (100.0%)	9,494.00 (70.0%)	3,035.00 (22.4%)	1,042.50 (7.7%)
余裕層	0						
地区全体／平均	18	5.06	1,953.60	9,890.90 (100.0%)	7,218.70 (73.0%)	1,589.60 (16.1%)	1,082.60 (10.9%)

出所：CIPCA（2005）を用いて筆者推計。

3－4　エクアドル農村部の経済活動

ここでは、エクアドル農村部の経済活動について概観する[7]。経済活動人口について見ると、全国総数750万弱のうち先住民は約14％、100万人強である。先住民経済活動人口のうち約94％、96万人が農村地域で就業する（非先住民では48％）。先住民のほとんどすべては、就業／所得機会が乏しく市場へのアクセスが限られている農村地域で就業／生産活動を行っている（表4－5参照）。

7　エクアドル農村部の経済活動については、第4章で詳しく論ずる。

農村地域先住民就業者の81％はインフォーマルセクターで活動する（非先住民では64％）。先住民の主な生産活動としては、3分の2弱が農業、3分の1強が非農業である。農村地域での先住民の就業の顕著な特徴は、90％近くが複数の活動に従事していることである（農村地域非先住民では20％強）。主な所得の形態が賃金である就業者は35％にすぎず、65％の就業者は自営収入を主な所得とする（表4－6参照）。表4－6からは、農村地域先住民就業者の約80％について低技能－インフォーマルセクター－複数活動という対応が、そしてそれ以外約20％について高技能－フォーマルセクター－1つの活動という対応が、大まかには成立していることが窺われる（表4－6参照）。

農村地域先住民就業者の76％は低技能労働者と見なされている。それら低技能労働者のうちの26％は賃金雇用形態で働き、74％は非賃金労働（自営者と家族就業者）である。また賃金雇用形態である場合は農業で雇用される割合が高く（低技能労働者中の22％、非先住民では18％）、非農業で雇用される割合は低い（低技能労働者中の4％、非先住民では12％）。また、農業で雇用される場合に、常勤雇用である割合が高い（低技能労働者中の13％、非先住民では4％）。賃金雇用形態ではない就業形態の場合にも、農業の割合は高いが、相対比で見ると賃金雇用の場合に比べて非農業の比重が高い（表4－7参照）。

農村部高技能就業者について見ると、先住民就業者と非先住民就業者との間で就業形態と分野における相違はほとんど見られない（これに対し、都市部では、先住民高技能就業者の中では非－賃金雇用の相対比が非先住民高技能就業者と比べて高い、12％対4％）（表4－8参照）。

30歳から34歳の先住民の正規教育の年数は、6.9年に過ぎず、（非先住民では9.6年）先住民人口の24％が全く正規な教育を受けていない（非先住民では5％）ことが報告されている。どのような就業分野についても農村地域先住民就業者の就学年数は非先住民に比べて顕著に低い。就学年数の低さは先住民低技能農業従事者についてとりわけ際立っている。表4－9の上から下に行くにつれ、平均就学年数はより高いという傾向が見られる。換言すれば、就業形態／分野により求められる教育水準が異なり、就学年数に応じて選択しうる就業／所得機会が規定されることが反映されている。同一の就業形態／分野について農村と都市の先住民を比較すると、都市での就業者の就学年数は顕著に高い。このパターンは非先住民についてよりも明瞭であり、それが先住民／非先住民間格差が都市では農村におけるほど大きくないことに反映されている（表4－9参照）。

表3－9　エクアドル　農村部自営家計の資産と経営

	農　業			非農業		
	先住民（A）	非先住民（B）	格差（B/A）	先住民（A）	非先住民（B）	格差（B/A）
就学年数、戸主	1.3	3.7	2.9	2.4	3.3	1.4
家族就業者数	3.0	1.2	0.4	3.0	1.1	0.4
生産活動種類	1.3	1.7	1.3	1.7	1.3	
使用面積（活動当たり）	1.2	4.4	3.6	0.9	3.6	4.0
機械使用比率	0.19	0.27	1.38	0.22	0.30	1.36
動物使用比率	0.19	0.13	0.66	0.28	0.18	0.65
貧困比率	0.95	0.70		0.89	0.72	

出所：ECVOI（1999）より算出。

以上の諸側面を要約し、Livelihood アプローチの概念枠組みに即して、農村部自営家計の資産と経営につき先住民と非先住民を対比して示そう（表３－９）。農業についても非農業についても、以下のような対照が見出される。先住民家計の戸主の教育水準は低く、家族就業者は多い。生産活動の種類は少なく、活動当たりの使用面積は際立って小さい。機械の使用比率は低く、動物の使用比率は高い。これらの特徴を反映して、先住民自営家計の貧困比率は非先住民自営家計を大きく上回る。

３－５　コトパクシ県での農村経済活動

エクアドルの NGO である Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas（CESA）[8] は、高地部コトパクシ県での農村経済活動の階層別特徴を以下のように示している [9]。

コトパクシ県での農村部経済活動の階層別特徴

上層

1. 灌漑された良質の土地で中間レベルの技術を用いてジャガイモや人参の市場向け生産に従事する。4 ～ 5 頭の乳牛を有し牛乳を都市市場向けに販売する。

中層

2. かなりの土地を有する小農で市場向けの生産に従事する、2 頭ほどの乳牛を有する。出稼ぎを行うのは 10％未満であるが、若年層は近隣の大農場や花卉農園で働く。
3. かなりの面積の灌漑されない傾斜地を有しジャガイモを生産する。3 頭ほどの乳牛を有する。出稼ぎは行わない。
4. 森林経営を主とし、材木や炭を生産する。併せて牛乳生産のための牧畜を行うことが多い。
5. 牛乳と肉を生産するための牧畜と森林経営を組み合わせ、自家消費用に穀類と野菜の生産を行う。
6. 原生林での材木や炭の生産と薪の収集を主とする。運搬業も重要な収入源である。自家消費用に農業生産と小家畜の飼育を行う。

下層

7. 山地の中腹以上に位置し土地は急傾斜で浸食が進む。農牧生産からの所得は家計維持に不十分であり、都市に出稼ぎに出て運搬人夫や露天商として働く。
8. 山地の中腹に位置し乾燥した限界地で農業生産を行う。若年層は都市に出稼ぎに出て露天商や靴磨きとして働く。
9. 山麓に位置し浸食が進む限界地で自給農業生産を行うが、そこからの所得は家計維持に不十分であり、男性を中心として 60％が都市に出稼ぎに出て建設現場や庭の手入れをして働く。

8　La Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas（CESA）　http://www.cesa.org.ec/

9　CESA（1997）

野口（2003）では、コトパクシ県農村部でのフィールドワークを通じて、アンケート調査と参与観察に基づき2つの先住民組織についての詳細な社会経済調査の結果を示している。同一地区内の2つの先住民基礎レベル組織（Asociación Agrícola Patria Nueva（AAPN）とAsociación Trabajadores San Francisco（ATSF））のそれぞれにつき（住民間での）相互評価に基づき成員世帯の階層分けを行い、2つの組織のそれぞれの内で、階層により資産保有、就業／所得構成、そして所得水準に明確な対照が見られることを示した。

野口はまず、階層ごとに世帯の社会経済指標の平均値を示す（表3－10）。この表で、1は高階層、2は中階層、3は低階層を示す。これに基づき、野口は、高階層ほど平均世帯所得が高い

表3－10　成員世帯の階層別社会経済指標

AAPN

経済階層	全　体	1	2	3
世帯数	26	11	10	5
人口（人）	163	75	59	29
1世帯当たりの平均成員数（人）	6.3	6.8	5.9	5.8
平均年齢（歳）	21.3	19.1	22.5	26.1
世帯主平均年齢（歳）	38.3	39.5	38.5	35.4
1世帯当たりの被扶養者数（人、かっこ内は%）	2.9(46.0)	4.2(61.8)	2.1(35.6)	1.8(31.0)
平均就学年数（13歳以上）（年）	5.4	6.7	5	4
就労者中の就学者数（人、かっこ内は%）	26 (29.9)	12 (41.3)	10 (26.3)	4 (20.0)
地域外の小中高校通学者数（人、かっこ内は%）	27 (37.5)	22 (55.0)	4 (15.4)	1 (16.7)
1世帯当たりの所得（米ドル）	464.9	673.9	339.7	255.4
1世帯当たりの土地へのアクセス面積（ha）	13.4	21.9	5.9	9.6
1世帯当たりの土地所有面積（ha）	10.4	13.6	5.7	8.2
牛（頭）	4	5.4	3.2	2.5
クルマ所有世帯数（かっこ内は%）	12 (46.2)	10 (90.9)	2 (20.0)	0 (0.0)

ATSF

経済階層	全　体	1	2	3
世帯数	47	11[2)]	20	16
人口（人）	261	53	116	92
1世帯当たりの平均成員数（人）	5.6	4.8	5.8	5.8
平均年齢（歳）	22.3	21.1	21.2	24.3
世帯主平均年齢（歳）	38.5	38.1	36.9	38.3
1世帯当たりの被扶養者数（人、かっこ内は%）	1.9(33.9)	2.4(50.0)	2.0(34.5)	1.8(31.9)
平均就学年数（13歳以上）（年）	5.3	7.6	5.4	4.2
就労者中の就学者数（人、かっこ内は%）	8 (4.7)	1 (3.7)	6 (7.8)	1 (1.6)
地域外の小中高校通学者数（人、かっこ内は%）	25 (40.3)	13 (76.4)	12 (42.9)	0 (0.0)
1世帯当たりの所得（米ドル）	435.2	826.3	387.4	225.2
1世帯当たりの土地へのアクセス面積（ha）	10.7	16.7	11.6	5.1
1世帯当たりの土地所有面積（ha）	9.6	12.3	12	4.6
牛（頭）	6.7	9.5	7.1	4.3
クルマ所有世帯数（かっこ内は%）	9 (19.1)	8 (72.7)	1 (5.0)	0 (0.0)

出所：野口（2003）p. 44

こと、高階層ほど世帯が所有する牛の頭数が多くまた自動車所有世帯の比率が高いこと、の２点を指摘する。さらにそれらに加えて、高階層ほど平均就学年数が高いこと、大まかには高階層ほど域外通学者の比率が高いこと、大まかには高階層ほど世帯が所有する土地の面積とアクセスする土地の面積が大きいこと、の３点を指摘することができる。

調査対象世帯のほぼすべてが自営の農牧業に従事し、それに加えて他の経済活動にも携わっている（表３－11）。他の経済活動は、農牧業以外の自営活動と被雇用活動に大別される。自営活動および被雇用活動を種類別に見ると、高階層ほど自営活動の種類が多いことが見出される。例えば、AAPN、ATSF のいずれにおいても、高階層世帯では車を所有し自営輸送業に携わる世帯の割合が高い。また、AAPN でのトラクター賃貸や ATSF での牛乳収集業についても同様の傾向が見出される。

表３－11　階層別の就業者の自営農牧業以外の経済活動とその従事者延べ数

AAPN

階層１	人	階層２	人	階層３	人
一時プロジェクト（被雇用）	5	建設業（被雇用）	6	花卉栽培（被雇用）	2
輸送（自営）	4	一時プロジェクト（被雇用）	4	建設（被雇用）	2
トラクター賃貸（自営）	2	トラクター賃貸（自営）	2	庭師（被雇用）	2
自動車転売（自営）	1	商店（自営）	2	一時プロジェクト（被雇用）	2
仲買人（自営）	1	家事手伝い（被雇用）	2	機械工（被雇用）	1
庭師（被雇用）	1	輸送（自営）	1	その他企業（被雇用）	1
建設業（被雇用）	1	ペオン（被雇用）	1		
その他企業（被雇用）	1	運転手（被雇用）	1		
		アシエンダ（被雇用）	1		

ATSF

階層１	人	階層２	人	階層３	人
輸送（自営）	5	アシエンダ（被雇用）	13	ペオン（被雇用）	15
牛乳収集業（自営）	2	家事手伝い（被雇用）	4	アシエンダ（被雇用）	7
恒常プロジェクト（被雇用）	2	一時プロジェクト（被雇用）	3	家事手伝い（被雇用）	6
裁縫師（自営）	1	花卉栽培（被雇用）	3	恒常プロジェクト（被雇用）	2
仲買人（自営）	1	商店経営（自営）	2	ガードマン（被雇用）	2
家事手伝い（被雇用）	1	裁縫企業（被雇用）	2	建設業（被雇用）	2
軍隊（被雇用）	1	建設業（被雇用）	2	人力三輪車輸送（自営）	1
		恒常プロジェクト（被雇用）	1	商店経営（自営）	1
		レストラン（被雇用）	1	パン屋（被雇用）	1
		運転手（被雇用）	1	商店経営（被雇用）	1
		その他企業（被雇用）	1	花卉栽培（被雇用）	1
				裁縫企業（被雇用）	1
				レストラン（被雇用）	1

出所：野口（2003）p. 46

階層別に自営活動（農牧業とそれ以外を含む）と被雇用活動それぞれの重要度を見ると、従事者数の割合で見ても（表３－12）、世帯所得中の割合で見ても（表３－13）、高階層ほど自営活動の重要度が高く、逆に低階層ほど被雇用活動の重要度が高い、というパターンが明確に見出される。ここで、農牧業での自営活動の水準は土地（所有とアクセス）および牛の所有の多寡によ

表３－12　世帯当たりの経済活動のタイプ別従事者数

（カッコ内は％）

AAPN

階　層	1	2	3	全体平均
自営活動	2.2（ 75.9）	2.4（ 61.5）	2.0（ 47.6）	2.2（ 62.9）
被雇用活動	0.7（ 24.1）	1.5（ 38.5）	2.0（ 47.6）	1.3（ 37.1）
その他	0.0（ 0.0）	0.0（ 0.0）	0.2（ 4.8）	0.0（100.0）
合計（延べ数）	2.9（100.0）	3.9（100.0）	4.2（100.0）	3.5（100.0）

ATSF

階　層	1	2	3	全体平均
自営活動	2.4（ 80.0）	2.3（ 57.5）	1.8（ 40.9）	2.1（ 55.2）
被雇用活動	0.4（ 13.3）	1.7（ 42.5）	2.3（ 52.3）	1.6（ 42.1）
その他	0.2（ 6.7）	0.0（ 0.0）	0.3（ 6.8）	0.1（ 2.6）
合計（延べ数）	3.0（100.0）	4.0（100.0）	4.4（100.0）	3.8（100.0）

出所：野口（2003）p. 48

表３－13　経済活動タイプ別の世帯平均所得

（カッコ内は構成比％）

AAPN

階　層	自営活動（米ドル）	被雇用活動（米ドル）	全所得（米ドル）
1	404.4（ 60.1）	268.2（ 39.9）	672.6（100）
2	189.0（ 55.5）	151.3（ 44.5）	340.3（100）
3	40.8（ 15.4）	223.4（ 84.5）	264.2（100）
全　体	251.6（ 54.0）	214.6（ 46.0）	466.2（100）

ATSF

階　層	自営活動（米ドル）	被雇用活動（米ドル）	全所得（米ドル）
1	815.4（ 87.7）	10.9（ 1.3）	826.3（100）
2	243.3（ 62.6）	145.1（ 37.4）	388.4（100）
3	102.5（ 45.3）	123.7（ 54.7）	226.2（100）
全　体	329.3（ 75.6）	106.4（ 24.4）	435.7（100）

出所：野口（2003）p. 48

り規定されていると考えられる。また、農牧業以外の自営経済活動は、学歴に示される人に体化された能力と車など有形資本といった資産の構成により規定されていると考えられる。

３－６　要約

以上を要約すると、高階層ほど保有する資産が良質でありまた多様であり、就業する経済活動が稼得力が高くまた多様であり、所得水準が高い、という特徴がはっきりと見られる。さらにまた、次世代の教育への投資においても、高階層ほど良質な教育機会へのアクセスが多いことが見られる。このような階層間の対比は、以下の３点において重要な含意を有する。第一に、世帯の経済

活動において、様々な財やサービスの生産・流通・売買にあたり、他の階層の世帯との間で経済関係が取り結ばれていることである。上述のように、AAPN、ATSF のいずれにおいても、高階層世帯では車を所有し自営輸送業に携わる世帯の割合が高く、またトラクター賃貸や牛乳収集業に携わる世帯も見られる。それらのサービスの顧客の多くは、そのような経済活動のための資産を所有しない中・低階層の世帯であると推測される。第二に、このような経済関係の存在は、階層を超えての共通の関心や利害を世帯間で生むかもしれない。しかし、階層により主要な経済活動が異なり、したがって関心や利害の相違の方が重要であるかもしれない。第三に、ある世帯にとって、すぐ上の階層の経済活動、そしてそれを可能とする資産構成が家計戦略の目標として置かれる場合があることを想定しうる。

以上に述べたように、高地農村部での先住民世帯の経済活動と所得水準・貧困状況については、概観としてはアンデス 3 ヵ国に共通する特徴を指摘できるが、詳細に検討すると地域別そして階層別に大きな相違が見られる。支援政策および協力方針において、対象地域・対象層についての十分な理解を踏まえることが求められる。

〔参考文献〕

＜日本語文献＞

野口洋美（2003）「農民組織の経済的機能と家計の関わり」『アジア経済』第 44 巻第 7 号、pp. 34 – 58。

＜外国語文献＞

CESA (1997) *Tipología de sistemas de producción rural en Cotopaxí* (Documento Interno), Quito, Ecuador

CIPCA (2005) *Composición de los Ingresos Familiares de Campesinos Indígenas*

Contreras, D. et. al. (2007) Bolivia, in *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*, World Bank

Molina B., R. y Xavier A., C. (2006) *Gama étnica y linguística de la población boliviana*, Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia

UDAPE (2007) Dossier de Estacisticas Sociales y Económicas, Volumen No. 17 http://www.udape.gov.bo/dossierweb2007/htms/dossier17.htm

UDAPE/INE (2006) *Pobleza y Desigualidad en Municipios de Bolivia*

UDAPE/NNUU/OIT (2006) *Pueblos Indígenas Originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio*

第Ⅱ部　高地農村部先住民を対象とする政策／プログラム／プロジェクトの評価

第４章　エクアドル

柳原　透

４－１　概観

エクアドルにおいて、全人口中の先住民の比率の推計は、自己認識と言語の２つの観点からなされている。2001 年の国勢調査では、自己認識を基本とし、言語による分類を補完として用いている。表４－１に基づき、以下のような記述をなしうる。第一に、自己認識と言語のいずれの基準でも先住民と見なされる人々（表の ①）は、全人口の 4.3％である。第二に、自己認識の基準でのみ先住民と見なされる人々（表の ②）は、全人口の 2.5％である。第三に、自己認識の基準で先住民と見なされる人々（表の ①＋②）は、全人口の 6.8％である。第四に、自己認識か言語のいずれかの基準で先住民と見なされる人々（表の ①＋②＋③）は、全人口の 7.3％である。Larrea and Montenegro（2006）の推計によれば、人口の 9.2％が先住民世帯に属する。ここでは、先住民世帯は、少なくとも世帯構成員の１人が自己を先住民と見なすか先住民言語を話す、との基準により分類されている。

表４－１　全人口中の先住民の比率（2001 年）

	分類基準		人　口（人）	比　率（%）
	自己認識	言　語		
①	先住民	先住民言語	524,136	4.3
②	先住民	非	306,282	2.5
③	非	先住民言語	58,406	0.5
④	非	非	11,269,984	92.7
	全人口		12,156,608	100.0

出所：INEC（2006）より筆者算出。

上に示した政府の公式の統計を含め、エクアドルでは様々な機関により全人口中の先住民の比率の推計値が提示されてきた（表４－2）。ちなみに、先住民全国組織は、人口の 40％が先住民であるとの見解を示している。

表４－２　全人口中の先住民の比率の推計：1950 － 2004

年	先住民人口	全人口中の比率（%）	分類基準	機　関
1950	347,745	10.9	言語	Instituto Nacional de Estadística y Censos（INEC）
1990	362,500	3.8	言語	Instituto Nacional de Estadística y Censos（INEC）
1995	3,055,678	26.7	地域／共同体	Comite del Decenio de los Pueblos Indigenas del Ecuador
1998	616,844	5.5	言語	Encuesta de Condiciones de Vida, INEC
2001	1,682,875	15.0	言語／自己認識	Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo（ENEMDUR）
2001	582,542	4.3	言語	VI Censo de Poblacion y V de Vivienda, INEC
2001	830,418	6.8	自己認識	VI Censo de Poblacion y V de Vivienda, INEC
2001	886,624	7.3	言語／自己認識	VI Censo de Poblacion y V de Vivienda, INEC
2003	1,058,363	8.7	その他	Sistema de Información de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador（SIDENPE）
2003	1,157,498	9.5	その他	Sistema de Información de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador（SIDENPE）
2004	4,100,000	43.0	その他	Naciones Unidas

出所：INEC（2006）に基づき筆者作成。

先住民人口の 90％以上は高地部に居住するケチュア語を話す人々である（Uquillas and Van Nieuwkoop, 2003, p. 3）。高地農村部やアマゾン河流域においては、先住民は人口の約 40％を占める。高地部に位置する 10 県の人口構成を全国平均と比較すると、1 県を例外として農村人口比率が高く、また 10 県中の 6 県で先住民人口比率が全国平均を大きく上回る。そして、これら 2 つの比率のどちらもが高水準である県（コトパクシ、ボリーバル、チンボラソなど）で、最貧家計比率が際立って高いことが見出される（表４－３）。

表４－３　高地部の人口構成と貧困状況

県	人口（人）	農村人口比率（%）	先住民人口比率（%）(1)	貧困家計比率（1 人当たり月 56 ドル以下）	最貧家計比率（1 人当たり月 30 ドル以下）	基礎必要非充足（NBI）比率（%）(2)
カルチ	152,939	53	2.8	59.3	32.4	59.6
インバブラ	344,044	50	25.3	48.6	23.9	58.2
ピチンチャ	2,388,817	28	4.0	25.6	8.3	40.6
コトパクシ	349,540	73	24.1	24.1	27.3	75.9
トゥングラウア	441,034	57	14.7	39.4	14.3	61.3
ボリーバル	169,370	74	23.7	65.9	37.6	76.5
チンボラソ	403,632	61	38.0	53.4	30.0	67.3
カニャール	206,981	63	16.3	44.1	17.9	69.9
アスアイ	599,546	48	3.5	31.0	10.4	53.2
ロハ	404,835	55	3.1	48.6	25.8	68.2
全　国	12,156,608	39	6.8	39.8	15.1	61.3

注：(1) 自己認識に基づく推計値。
(2) 家屋、居室、水道、扶養家族、教育の少なくとも 1 つにつき基礎必要が満たされない世帯の比率。
出所：JICA 中南米部（2007）付属資料 I、p. 72。

以下では、国内の地域区分と民族分類により経済状況にどのような違いが見られるかを統計により確認する。

貧困層は農村そして高地部に多く見られる。1998 年において、高地農村地域では先住民の 98％が貧困層（非先住民では 86％）、86％が最貧困層である（非先住民では 56％）（表 4 － 4 参照）。

表 4 － 4　地理と民族（エスニシティ）による貧困率の差異

	先住民		非先住民	
	農村	都市	農村	都市
	最貧世帯比率			
国全体	82.7%	38.5%	48.6%	21.2%
海岸部	72.7%	31.5%	42.2%	23.9%
高地部	86.2%	64.3%	55.8%	17.5%
	貧困世帯比率			
国全体	96.4%	74.3%	84.3%	58.1%
海岸部	89.4%	72.0%	82.5%	63.0%
高地部	98.1%	81.4%	86.3%	51.1%

注：貧困線の定義は消費とカロリー摂取による方法に基づく。
出所：Borja-Vega and Lunde（2007）, Table 1（原資料は ECVOI, 1999）。

経済活動人口について見ると、全国総数 750 万人弱のうち先住民は約 14％、100 万人強である。先住民経済活動人口のうち約 94％、96 万人が農村地域で就業する（非先住民では 48％）（表 4 － 5 参照）。先住民のほとんどすべては、就業／所得機会が乏しく市場へのアクセスが限られている農村地域で就業／生産活動を行っている。

表 4 － 5　民族別の経済活動人口の割合

	先住民		非先住民		全　体	
農村	960,420	93.5%	3,125,987	48.4%	4,086,408	54.6%
都市	67,183	6.5%	3,326,304	51.6%	3,393,487	45.4%
全体	1,027,603	100.0%	6,452,291	100.0%	7,479,895	100.0%
労働力人口に占める割合		13.7%		86.3%		100.0%

注：18 歳以上の経済活動人口。
出所：Borja-Vega and Lunde（2007）, Table 2（原資料は ECVOI, 1999）。

農村地域先住民就業者の 81％はインフォーマルセクターで活動する（非先住民では 64％）。先住民の主な生産活動としては、3 分の 2 弱が農業、3 分の 1 強が非農業である。農村地域での先住民の就業の顕著な特徴は、90％近くが複数の活動に従事していることである（農村地域非先住民では 20％強）。主な所得の形態が賃金である就業者は 35％にすぎず、65％の就業者は自営収入を主な所得とする（表 4 － 6 参照）。表 4 － 6 からは、農村地域先住民就業者の約 80％について

低技能－インフォーマルセクター－複数活動という対応が、そしてそれ以外約 20％について高技能－フォーマルセクター－１つの活動という対応が、大まかには成立していることが窺われる。

表４－６　民族別の経済活動人口の構成

	先住民		非先住民	
	農村	都市	農村	都市
高技能	24.5%	29.2%	35.1%	43.4%
低技能	75.5%	70.8%	64.9%	56.6%
農業	62.6%	15.0%	51.8%	10.1%
非農業	37.4%	85.0%	48.2%	89.9%
賃金	35.0%	57.7%	42.5%	70.1%
自営・家族	65.0%	42.3%	57.5%	29.9%
１つの活動	13.4%	94.7%	78.5%	82.6%
複数の活動	86.6%	5.3%	21.5%	17.4%
インフォーマル	81.0%	72.0%	64.1%	48.8%
フォーマル	19.0%	28.0%	35.9%	51.2%

注：18 歳以上の経済活動人口。
出所：Borja-Vega and Lunde（2007）, Table 3（原資料は ECVOI, 1999）。

農村地域先住民就業者の 76％は**低技能**労働者と見なされている。それら**低技能**労働者のうちの 26％は賃金雇用形態で働き、74％は非賃金労働（自営者と家族就業者）である。また賃金雇用形態である場合は農業で雇用される割合が高く（**低技能**労働者中の 22％、非先住民では 18％）、非農業で雇用される割合は低い（**低技能**労働者中の 4％、非先住民では 12％）。また、農業で雇用される場合に、常勤雇用である割合が高い（**低技能**労働者中の 13％、非先住民では 4％）。賃金雇用形態ではない就業形態の場合にも、農業の割合は高いが、相対比で見ると賃金雇用の場合に比べて非農業の比重が高い（表４－７参照）。

表４－７　民族別の低技能就業者の雇用形態の内訳

	先住民				非先住民			
	農村		都市		農村		都市	
	低技能就業者中の割合	労働力人口中の割合	低技能就業者中の割合	労働力人口中の割合	低技能就業者中の割合	労働力人口中の割合	低技能就業者中の割合	労働力人口中の割合
賃金雇用	**25.6%**	**19.3%**	**45.1%**	**31.8%**	**30.1%**	**19.6%**	**50.0%**	**28.3%**
農業	**21.9%**	**16.5%**	**9.5%**	**6.7%**	**18.4%**	**20.0%**	**7.5%**	**4.3%**
常勤雇用	12.7%	9.6%	4.9%	3.5%	3.5%	2.2%	5.0%	2.8%
季節雇用	9.2%	6.9%	4.6%	3.2%	15.0%	9.7%	2.5%	1.4%
非農業	**3.7%**	**2.8%**	**35.6%**	**25.1%**	**11.7%**	**7.6%**	**42.5%**	**24.0%**
建設業	1.6%	1.2%	7.0%	4.9%	2.9%	1.9%	15.0%	8.5%
フォーマル商業	2.1%	1.6%	28.6%	20.2%	8.8%	5.7%	27.5%	15.6%
非賃金雇用	**74.4%**	**56.3%**	**54.9%**	**38.9%**	**69.9%**	**45.4%**	**50.0%**	**28.3%**
農業	**46.4%**	**35.1%**	**3.1%**	**2.2%**	**33.3%**	**21.7%**	**5.7%**	**3.2%**
自営者	10.5%	8.0%	0.3%	0.2%	7.0%	4.6%	0.9%	0.5%
家族従事者	35.9%	27.1%	2.8%	2.0%	26.3%	17.1%	4.8%	2.7%
非農業	**28.0%**	**21.2%**	**51.8%**	**36.7%**	**36.5%**	**23.7%**	**44.3%**	**25.1%**
インフォーマル商業	1.9%	1.5%	35.6%	25.2%	5.6%	3.6%	32.7%	18.5%
無給ー家族経営	24.5%	18.5%	3.0%	2.1%	27.8%	18.0%	1.9%	1.1%
無給ー家族外	0.8%	0.6%	1.7%	1.2%	1.4%	0.9%	0.4%	0.2%
家事手伝い	0.8%	0.6%	11.5%	8.1%	1.7%	1.1%	9.3%	5.3%

注：18 歳以上の経済活動人口。

出所：Borja-Vega and Lunde（2007）, Table 4（原資料は ECVOI, 1999）。

農村部高技能就業者について見ると、先住民就業者と非先住民就業者との間で就業形態と分野における相違はほとんど見られない（これに対し、都市部では、先住民高技能就業者の中では非賃金雇用の相対比が非先住民高技能就業者と比べて高い、12％対４％）（表４－８参照）。

表４－８　民族別の高技能就業者の就業形態／分野

	先住民				非先住民			
	農村		都市		農村		都市	
	高技能就業者中の割合	労働力人口中の割合	高技能就業者中の割合	労働力人口中の割合	高技能就業者中の割合	労働力人口中の割合	高技能就業者中の割合	労働力人口中の割合
賃金雇用	**64.2%**	**15.7%**	**88.3%**	**25.8%**	**65.3%**	**22.9%**	**96.3%**	**41.8%**
農業	**44.9%**	**11.0%**	**20.8%**	**6.1%**	**41.6%**	**14.6%**	**6.0%**	**2.6%**
非農業	**19.2%**	**4.7%**	**67.5%**	**19.7%**	**23.7%**	**8.3%**	**90.3%**	**39.2%**
被雇用者／雇用者（工業）	15.9%	3.9%	40.0%	11.7%	15.9%	5.6%	42.9%	18.6%
事務	2.5%	0.6%	16.5%	4.8%	6.5%	2.3%	37.3%	16.2%
高級事務	0.8%	0.2%	11.0%	3.2%	1.3%	0.4%	10.1%	4.4%
非賃金雇用	**35.8%**	**8.8%**	**11.7%**	**3.4%**	**34.7%**	**12.1%**	**3.7%**	**1.6%**
非農業	**35.8%**	**8.8%**	**11.7%**	**3.4%**	**34.7%**	**12.1%**	**3.7%**	**1.6%**
所有者	2.3%	0.6%	2.0%	0.6%	10.1%	3.5%	1.6%	0.7%
自営業者	33.5%	8.2%	9.7%	2.8%	24.6%	8.6%	2.1%	0.9%

注：18 歳以上の経済活動人口。

出所：Borja-Vega and Lunde（2007）, Table 5（原資料は ECVOI, 1999）。

教育水準につき先住民と非先住民を対比してみよう（表４－９）。30 歳から 34 歳の先住民の正規教育の年数は、6.9 年に過ぎず（非先住民では 9.6 年）、先住民人口の 24％が全く正規な教育を受けていない（非先住民では 5％）ことが報告されている。どのような就業分野についても農村地域先住民就業者の就学年数は非先住民に比べて顕著に低い。就学年数の低さは先住民低技能農業従事者についてとりわけ際立っている。表の上から下に行くにつれ、平均就学年数はより高いという傾向が見られる。換言すれば、就業形態／分野により求められる教育水準が異なり、就学年数に応じて選択しうる就業／所得機会が規定されることが反映されていると推測される。同一の就業形態／分野について農村と都市の先住民を比較すると、都市での就業者の就学年数は顕著に高い。このパターンは非先住民におけるよりも明瞭であり、それが先住民／非先住民間格差が都市では農村におけるほど大きくないことに反映されている。

表４－９　就業形態／分野および地域／民族別の平均就学年数

地域	農村			都市		
民族 就業形態／分野	先住民 (A)	非先住民 (B)	格差 (A/B)	先住民 (A)	非先住民 (B)	格差 (A/B)
農業、自給	2.6	4.2	0.63	3.9	4.4	0.90
農業、低技能	3.0	5.9	0.51	4.6	6.2	0.74
農業、高技能	3.4	5.9	0.57	5.2	6.4	0.82
建設業	3.6	5.6	0.64	6.0	8.0	0.75
商業、インフォーマル	3.7	6.9	0.54	5.7	7.9	0.72
商業、フォーマル	4.2	7.4	0.57	7.1	9.0	0.79
製造業	5.2	5.7	0.91	7.4	8.8	0.84

注：18 歳以上の経済活動人口。
出所：Borja-Vega and Lunde（2007）, Table 7（原資料は ECVOI, 1999）。

最後に、児童労働の状況につき概観しよう。2001 年の推定によれば 5 歳から 18 歳の先住民児童のうち、児童労働をせず学校に出席している者は 57％に過ぎず（非先住民では 73％）、28％が児童労働に従事している。児童労働は人的資本の形成を妨げ、世代間の貧困の継承を引き起こす要因である（Borja-Vega and Lunde, 2007, Table 20）。

本章では、農村経済のこのような状況を踏まえて、高地農村部を対象とする施策やプログラム／プロジェクトにつき、可能な限り先住民に焦点を当てて検討する。

４－２　農村開発計画／戦略／政策の推移

４－２－１　1960 － 1970 年代の概観

エクアドルにおいて、農村開発政策は、関心対象とされた事項と策定・実施の方法の両面で、いくつかの局面を経て推移してきた。1960 － 1970 年代には、農地改革が関心の中心であった。軍政下にあった 1970 年代には、経済自立を目指す民族主義の方針が打ち出され、石油産業は国

有化され、急増した石油輸出収入を用いた経済開発が進められた。民政移管後の 1980 年代には、主要輸出品である石油とバナナの国際価格低落の下で、財政緊縮が図られ、経済への政府の関与は縮小された。1979 年の農業促進法（Ley de Promoción Agrícola）で農地改革の終了が宣言され、時の Roldós 政権は代わって総合農村開発を導入した。大統領府直属の機関として「総合農村開発省（Secretaría de Desarrollo Rural Integral：SEDRI）」が設けられ、先住民居住地域を含むいくつかの地域で大規模プロジェクトが実施された。プロジェクトは、農業、牧畜、林業、商業などでの小規模活動への融資と技術支援、道路や灌漑水路の建設、教育、保健、水道などの施設整備など、広範な活動を含んだ。ただし、その重点は農業生産に置かれ、貧困農家を市場向け生産に向わせることに焦点が当てられた。それは実際上は恵まれた条件を持つ農家を対象とするものとなり、先住民農家が受益者となることは少なかった。その後、市場経済志向の経済運営を進めた Febres Cordero 政権（1984 ～ 1988 年）では、総合農村開発プログラムは重視されず、社会福祉省（Ministerio de Bienestar Social：MBS）の管轄に移され、予算も削減されて、その活動は弱められた（Chiriboga et al., 1989, pp. 7 - 8）。

1970 年代末から総合農村開発を推進したもう 1 つの機構は、中央銀行に設立された「辺境農村開発基金（Fondo de Desarrollo Rural Marginal：FODERUMA）」であった。FODERUMA が支援したプロジェクトもまた、農業融資、道路や灌漑水路など生産関連インフラの整備から、学校、住居、電気などの社会サービス提供に及んだ。これらは、本来、最貧困農家層を対象としその市場向け生産を支援することを目的としていたが、実際にはこの層が受益者となることは少なかった（Martínez, 2002）。

1970 年代末から 1990 年代初頭にかけての総合農村開発の試みは、貧困農民層を対象とするという社会政策の関心と、市場向け農業生産を増大させるという経済政策の関心を結びつけたものであった。しかし、中央主導の設計と運営の下で地域や階層による条件の違いに配慮がなされず、受益者となったのは政府の支援方針に対応する条件を持つ恵まれた農民層であった。この時期には、財政緊縮の下で、それまでの融資や技術支援が打ち切られ、またコメ、トウモロコシ、大豆など基礎農産物への価格保障も撤廃され、貧困農民層の生計は不安定となり、政府への不信不満が高まっていった。このような状況の下で 1990 年 6 月には全国レベルでの先住民の蜂起があり、先住民の政治面での影響力が強まった（Martínez, 2002）。

4 － 2 － 2　1990 年代の「全国農村開発プログラム（PRONADER）」

1990 年代には民間主導・市場志向の構造調整が政策運営の基調をなし、農業・農村開発分野においてもその方針が適用された。1990 年代に世界銀行の支援を受けて実施された全国農村開発プログラム（Programa Nacional de Desarrollo Rural：PRONADER）は、その方針を反映したプログラムであるが、総合農村開発のアプローチに参加型開発の要素を取り入れようとした試みとしても興味深い。このプログラムは社会福祉省の管轄下に置かれ、9 県の 12 の最貧地域で農業生産あるいは加工に携わる 11 万 5,000 戸の世帯を対象とした。

プログラムは以下の目的を持った。

1. 農業生産の増加と多様化、農業生産性の向上
2. 小農の雇用と所得の増大（高価値生産物の導入、コミュニティでの貯蔵・加工の促進、販売の合理化などによる）
3. 農村インフラ（道路、灌漑、洪水制御、販売施設など）の復旧と改善
4. 自然資源（集水域など）の活用と保全の促進
5. 投資案件の選定と小規模農村企業の経営へのコミュニティと受益者の参加
6. 農村開発に関わる農民組織と NGO の能力強化
7. 社会福祉省と実施機関の能力強化（農村開発の長期にわたる制度枠組みを形成するため）

これらの目的を達成し、プログラム修了後の自立発展の基盤を築くため、PRONADER は以下の 4 つの行動計画を実施した。

A. 農業開発のための、技術の適応と普及、収穫後活動と販売の促進
B. 生産関連サービスの提供（融資、土地利用）
C. 農民組織の能力強化のための、訓練と情報提供
D. 実施機関の能力強化のための、制度整備とプログラム運営

PRONADER は、貧困度の高い 12 の地域（microregion）を対象にして、農業開発のために生産、技術、資金、協同組合などの諸側面に同時に働きかける試みであり、それなりの成果を上げた。参加型評価に基づき技術面の課題が確認され各地の状況に応じた適応と普及が図られた。さらに、いくつかの地域では、自立発展の制度基盤として地方農業研究委員会（Comités de Investigación Agrícola Local：CIAL）が組織され、参加型かつ問題解決型の研究の体制作りが試みられた。技術の普及にあたっては農民の中から普及員（Promotores Agropecuarios Campesinos：PACs）を育成し、それらの人々が農村におけるサービス提供を担う企業（Empresas de Servicios Locales：ELS）へと活動を発展させることが構想された。資金面では、コミュニティ開発基金（Fondo de Desarrollo Comunitario：FODECO）が設立され、それまで融資へのアクセスを持たなかった貧困農家層の生産活動を支援した。また、農民企業（agroempresas campesinas）の形成と発展を支援する体制として、大学や NGO との連携が図られた。さらに、PRONADER の運営自体に受益者の代表が参画できるよう、各地域に農民委員会（Comité Campesino）が組織され、年間活動計画（Plan Operativo Anual：POA）が作成された（Torres, 1999）。

これらの参加の要素はあったものの、PRONADER は基本においては中央政府主導のトップダウンの計画策定・実施の性格が強く、資源、技術、資金、市場などの面で地域ごとの相違を適切に反映するものではなかった。対象として先住民を明示することはなく、受益者層は一括して貧困農家世帯と見なされた。このプログラムの関心は農業生産に限定されていたが、受益対象とされた農家の支援受容能力についての適切な理解を欠き、その結果として受益者は既に市場向けの生産に携わる農家に偏ることとなった。そして、農業以外の収入源（非農業雇用や出稼ぎ）には注意が向けられなかった（Guerrero, 1995）。

世界銀行による事後評価では、実施進捗と開発効果のいずれについても「不満足（Unsatisfactory）」との判定がなされた（World Bank, 1997）。

4－2－3　PRONADER から PRODEPINE/PROLOCAL へ

PRONADER の終了後、1990 年代末から 2000 年代にかけて、新たな性格の 2 つの全国レベルの農村開発プログラムが実施された。その第一は、先住民（およびアフリカ系エクアドル人）農家のみを対象とする「先住民族およびアフリカ系エクアドル人開発プロジェクト（Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador：PRODEPINE）」（1998 ～ 2004 年に実施）である。第二は、PRODEPINE が対象外とした混血民（mestizo）農家をも含め対象としたプログラムである「貧困削減および地方農村開発プロジェクト（Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local：PROLOCAL）」（2002 ～ 2007 年に実施）である。この 2 つのプログラムは、受益層の特定での対照を別とすると、共通の性格を持つ。それは、投資案件により生産・所得の増大を直接に図ることと、受益者の能力強化と組織化を通じて地方開発の体制を形成し自立発展の制度基盤を築くことの 2 つの目標を同時に目指したことである。

（1）PRODEPINE

受益層を先住民（およびアフリカ系エクアドル人）に限定したプログラムである PRODEPINE は、世界銀行の「先住民開発（ethno-desarrollo）」プログラムの大規模な事例でもあり、実施にあたっては先住民全国組織が企画段階から参画した。その目的は、土地資源へのアクセスの改善と先住民組織およびコミュニティによって計画・実施される投資案件による農村部の貧しい先住民（およびアフリカ系エクアドル人）コミュニティの生活状態の改善である。

プロジェクトは総額 5,000 万ドルの規模であり、以下の 4 つの部分から構成され、対象分野は多岐にわたっている（World Bank, 1997）。

1. 先住民（およびアフリカ系エクアドル人）二次三次レベル組織の強化（810 万ドル）
   - 参加型計画、準備、実施および管理
   - 財務管理および運営事務
   - 文化の伝承
   - 人的資源開発
2. 土地所有および水利に関する法整備の支援（550 万ドル）
   - 農地、森林、保護区の所有権、登記の合法化支援
   - 土地取得
   - コミュニティ・ベースの灌漑システムのアクションプランの調査、検証
   - 法整備プログラムの支援
3. 農村部への投資（2,670 万ドル）

   公的組織／コミュニティへの贈与の形で資金が供与され、以下の分野で投資案件が実施された。

   生産：
   - 農業（技術支援、トレーニング、農林水産・牧畜組織強化）
   - 自然資源（自然資源管理のトレーニング、河川流域管理、牧草地改善）

インフラ（道路整備、小規模灌漑システム、電気、マーケティング）

社会：

トレーニング（トレーニング・センター、学校）

保健（上水道、衛生設備、保健センター）

組織強化（技術支援、トレーニング、施設の機材整備、コミュニティ・センターなど）

民間／個人への投資（融資、贈与）

農業：

農業（種子、肥料、農薬、技術指導）

家畜（投入、技術指導）

私有林（投入、技術指導）

小規模企業：

農業（小規模食品加工）

手工芸（小規模工場、サービス）

4. 「先住民およびアフリカ系エクアドル人の開発計画評議会（ConsejoNacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros：CONPLADE-IN）」の組織強化（970 万米ドル）

情報システムの改善

計画・モニタリング・評価の体制の整備

先住民およびアフリカ系エクアドル人に係る法と政策の策定

プロジェクト運営機構と地方事務所の設立

法改正への先住民の視点からの評価

このように、本プロジェクトは、直接の効果として生産・所得面での改善を図るとともに、草の根レベル、地方レベル、中央レベルそれぞれでの組織能力強化を通じて開発推進体制を構築することを目的とした。対象人口は、農村部の 966 教区（parroquia 最小行政単位）中で先住民（およびアフリカ系エクアドル人）の比率が高い 288 教区の 81 万 3,500 人と設定された（そのうち高地農村部には 50 万 8,700 人）。先住民組織は広範に存在する。共同体レベルの基礎組織（comuna、centro、cooperativo などと呼ばれる）が 2,325、基礎組織を構成員とし教区レベルの広がりを持つ二次レベル組織（Organización de Segundo Grado（OSG）、asociación、unión、federación などと呼ばれる）が 160 存在する。二次レベル組織は郡または県レベルの広がりを持つ三次レベル組織（Organización de Tercer Grado：OTG）に属する。三次レベル組織はさらに、地域レベル組織を経て、全国レベル先住民組織の傘下にある。

本プロジェクトの対象を特定するにあたり OSG に属する基礎組織の成員であることが条件とされた。投資案件作成の過程に受益者の参加が図られ、受益者グループは全費用の 10 ～ 30％を労働の提供あるいは現金ないし現物の拠出で分担することを求められる。投資案件提案は、経済評価、社会評価、環境評価に加えて、組織能力適格基準を満たすことを求められる。ただし、受益者グループの組織能力が不十分である場合には、支援組織（先住民組織、NGO その他の民間

機関）が個別投資案件の作成や地方開発計画の策定を代行する。支援組織として、NGO はとりわけ重要であり、投資案件策定・実施と組織能力強化の過程に関与することが期待されている。

プロジェクトの運営主体として、そして組織能力強化の対象として、OSG に焦点が当てられた。OSG を重視する理由としては、複数の基礎組織を包含すること、経営面・技術面での専門能力を有すること、小地域（microregion）レベルで活動し調整能力を持つこと、政治面のみならず経済面でも活動する能力を持つこと、などが指摘されている。プロジェクトの実施に先立ち関係者（stakeholders）の関心と能力につき詳細な確認を行うために、事前社会評価が実施された。参加型計画については、22 の OSG と 7 つの NGO が参加して、受益者グループの投資案件提案の評価を行った。さらに、70 の OSG と 3 つの NGO が参加して、受益者グループの代表者 80 人の参加型訓練が実施された。その中で、ボス支配や上部支配を防ぎ、共同体内の自主連帯を促進するための方策が探られた。

このような準備を経て、個別案件についてもプロジェクト全体としても、自立発展について良好な見通しが想定された。それは、優先度の高い要求に応えている、準備から実施にいたる全段階でコミュニティの参加がなされている、受益者の関与が条件とされている、受益者が費用を分担する、地方レベルでの開発推進体制とそれを支持する政策環境が存在する、といった理由による。ただし、プロジェクト全体としての総合リスク評価は「中－高」であった。それは、「中央政府機関での組織能力の欠如」と「OSG での組織能力の欠如」という 2 項目が「高リスク」との判定を受けたからであった。これらの項目については、前者については、プロジェクトの 1 項目として組織能力強化を含む、NGO などとの契約により実施運営をゆだねる、という対応措置、後者については、プロジェクトの 1 項目として財務管理および運営事務の訓練を含む、組織能力適格基準を満たさない OSG は NGO の支援を受ける、という対応措置、がそれぞれ示された。

PRODEPINE は、「コミュニティ主導の開発（Community Driven Development：CDD）」の成功事例と見なされている。世界銀行の事後評価によれば、成功の要因として①コミュニティ・レベルでのプロジェクト形成能力の強化に向けた支援、②先住民地域組織（OSG）による運営、が挙げられている。エクアドルにおいて PRODEPINE は、世界銀行および IFAD の資金支援を受け全国規模で展開されたプログラムであり、2002 年 12 月から 2004 年 6 月にかけて 1,400 万ドルの融資が実行され、135 万人が受益者となった。このプログラムの最大の特徴は、既存の先住民組織の組織能力を高めプロジェクト実施の体制を整備したことに見出せる。OSG/OTGs がプロジェクトの実施主体となった。地域別では、プロジェクト総額の約 3 分の 2 が高地部で実施された。タイプ別では、約半分が社会インフラ（教室、給食、避難所、飲料水、ラジオ局、保健センター、託児所）に、約 40％が経済インフラ（灌漑、農産加工、道路、温室、電化）に、8％が環境保全（水源保護・管理、土壌回復・保全、植林）に向けられた。村落住民は共同労働でプロジェクトに貢献した。ただし多くの場合に、村落のレベルでの能力強化は実現されておらず、事業およびその成果の自立発展については疑念が残る（Abakerli et al., 2006）。

（2）PROLOCAL

PRODEPINE が受益層を先住民（およびアフリカ系エクアドル人）に限定したプログラムであ

るのに対し、「貧困削減および地方農村開発プロジェクト（Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local：PROLOCAL）」は、PRODEPINE の対象外とされた混血民（mestizo）を含め対象とした。PRODEPINE と同様に世界銀行の支援を受けている。その開発目的は事前評価文書に次のように述べられている（World Bank 2001, p. 2）。

「いくつかの小地域（microregión）の貧困世帯の生活状態を改善する。そのため、地方での能力強化、サービスの質の向上、生産資産へのアクセスの拡大、を行う。」

プロジェクトは、全国 966 の教区のうち 288 の教区を活動地域とし、それら教区の住民 81 万 3,500 人を受益層として設定された。その内訳は、約 67 万 1,000 人が先住民、約 14 万 2,000 人がアフリカ系エクアドル人である。先住民を地域別に分けると、高地部が約 50 万 6,000 人、沿岸部が約 7 万 6,000 人、アマゾンが約 8 万 9,000 人、という分布である。

プロジェクトは 2001 ～ 2005 年の 5 年間の予定で総額 4,196 万ドルの規模であり、以下の 4 つの部分から構成される。

1. 地方開発計画体制の整備（298 万ドル）
   コミュニティ、教区（parroquia、行政の最小単位）、郡（cantón、教区の上の行政単位）それぞれのレベルで、そしてそれらのレベルをつないで、参加型開発計画作りの過程を支援する。
2. 地方開発サービスへの支援（743 万ドル）
   3 つの段階を追って地方開発に関わる関係者の訓練を企画・実施する。第 1 段階では、経験のある NGO を競争入札で選定し、以下のような課題に順次取り組む。第一に、対象小地域内の専門能力の現状を確認し、能力ギャップ分析を行う。第二に、訓練計画を策定・実施し、PROLOCAL が支援する案件の実施方法を周知させる。第三に、訓練され能力を認定された専門家の地方ネットワークの形成を促す。第 2 段階では、このようにして認定された専門家たちが、案件の形成・実施に携わる組織の指導部や専門職員を訓練する。さらに第 3 段階では（あるいは第 2 段階として並行して）、認定された専門家たちが、コンサルタント・サービスの提供者として、地方政府（コミュニティ、教区、郡の各レベル）に技術支援を提供し、参加と透明度の高い運営事務を促進する。
3. 投資案件（2,547 万ドル）
   受益者グループが求める案件（技術支援、インフラ、生産能力、環境保全）を費用分担の形で実施する。受益者グループが法律上の要件を満たさない場合には、グループが選定する第 3 者機関が関与する。受益者グループが案件実施能力に欠ける場合には、NGO が技術支援を提供する。全体では、コミュニティ・レベルで 600、教区レベルで 120、教区を跨ぐレベルで 30、の案件を支援することが予定された。
4. 中央および地域レベルでの運営体制（583 万ドル）
   全国レベルの運営を行う統括組織と地域レベルでの運営を行う 6 つの組織の運営費用を賄う。主な使途は、コンサルタント・サービスの調達と機材の購入である。

2004 年時点で、全融資額の 74％が生産の増大、14％が地方開発計画体制の整備、12％が中央および地域レベルでの運営体制強化に向けられていた（Abakerli et al., 2006）。

(3) PRODEPINE と PROLOCAL に対する世界銀行の評価

世界銀行は、PRODEPINE と PROLOCAL の 2 つのプログラムの経験を以下のように要約している（Abakerli et al., 2006）。

1） 設計と実施過程

PRODEPINE

・ 社会・政治そして地理の観点から最も条件の悪い人々に焦点を当てた。
・ 文化伝統の再評価と再活性化を通してエンパワーメントが達成された。
・ 社会関係資本の動員には、草の根での住民組織化を行う地域社会組織の存在の有無など、様々な条件が関係する。
・ インフラ投資の間接効果が存在する（例えば、保健サービスへのアクセスの改善、社会・経済面での交流の増大）。
・ 女性の地位の向上は世帯の経済面での経営にのみ限られ社会の中での役割の変化には及ばなかった。

PROLOCAL

・ 下からの計画が推進され、広報を通じてエンパワーメントが図られた。
・ 受益者による評価が定期になされ、受益者によりどのように受けとめられ、どれだけの満足を与えているかが表明される機会となった。
・ 草の根集団は多くの場合に弱体であり組織として機能しうるように能力の強化が図られた。
・ 社会関係資本の形成が図られた。

2） 実績（2004 年時点）

PRODEPINE

<u>数量化できる成果</u>

・ 対象とされた人々　81 万 5,000 人の先住民（とアフリカ系エクアドル人）
・ 融資総額　2,200 万ドル
・ 対象案件と受益者　6,392 の共同体での 7,242 案件
・ 対象地域と組織　73 の自治体（全体の 35％）、139 の二次レベル組織（OSG）

<u>数量化できない成果</u>

・ 社会面・経済面でのコミュニティ内の関係強化
・ 女性の自由時間の増大

PROLOCAL

<u>数量化できる成果</u>

・ 融資総額 300 万ドル
・ 対象地域と組織　1 万 4,000 の共同体、70 の基礎組織ないし二次レベル組織（OSG）

数量化できない成果

・ 組織への信認の増大
・ 組織内結束の強化

3） 持続の見通し、政策・体制との関連

PRODEPINE

・ PRODEPINE に関与していた先住民指導者の多くが政治の場に参画しているので、先住民開発の課題への取り組みは持続される公算が高い。
・ 個別投資案件の形成と実施の過程に共同体が関与しているので、それらは持続される公算が高い。ただし、公共インフラについては予算の有無により見通しが左右される。
・ 個別投資案件の中には設計に技術上の問題があって持続できないものもある。また、共同体に対して地域組織が明確な説明責任を負っていないことが問題である場合もある。

PROLOCAL

・ 生産向け投資はコミュニティの要求を反映するものである。今後の引き続きの関与により政策面での影響を持つことが期待される。
・ 参加型計画作成を通じてコミュニティの優先度が反映された。今後は地方政府の能力強化への支援を通じて参加型計画作成を定着させることが必要である。

PRODEPINE と PROLOCAL に共通

・ 地方開発計画は住民がその諸要求に優先度を付す上で有用でありうる。しかし実際には、その大部分は支援を求める個別案件の羅列の域を出ず、長期のビジョンは不在であり、地方政府の政策や民間企業の方針との接点を持たない。

（4）PRODEPINE と PROLOCAL の経験の総括

PRODEPINE と PROLOCAL の 2 つの全国レベルのプログラムは、いずれも、投資案件により生産・所得の増大を直接に図るとともに、受益者の能力強化と組織化を通じて地方開発の体制を形成し自立発展の制度基盤を築くこと、の 2 つを同時に目指した。このうち、第一の短期の目的は達成されたが、第二の長期の目的は十分には達成されなかった。この経験は、第二の目的の達成にはより長期間にわたる継続した関与が求められることが推測される。

運営体制の面では、PRODEPINE も PROLOCAL も独立した機関により運営され、専門家による規律ある経営がなされた。これらのプログラムの終了後は、政府機関 CODENPE（Consejo de Desarrollo de las Ncionalidades y Pueblas del Ecuador）により小規模での融資プログラムが継続されているが、その運営の規律や効率については一部で疑念が示されている。また、これらの成果を踏まえて地域／地方のレベルで活動を持続しようとする NGO などの取り組みも見られる。

PRODEPINE と PROLOCAL の終了後は、政府は全国規模での農村開発への取り組みを行っていない。そのような中で、（農村）開発全般につき政策立案・プログラム実施能力を有する（「影

の政府」とも呼びうる）機関が存在する。それは一方ではCARE Ecuador、FEPP、Ayuda en Acción（AeA）といったNGOであり、他方ではCONAIE（Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador）/ICCI（Instituto Científico de Culturas Indígenas）に代表される先住民組織である。以下では、2つのNGOによるプログラム／プロジェクトの事例を取り上げる。

4－3　プログラム／プロジェクト事例

4－3－1　NGO FEPPによる「パッケージ型支援」

エクアドル人民進歩基金（Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio：FEPP）はカトリック教会の支援を受けるエクアドルのNGOである。

1970年に設立されて以来、貧しく虐げられた人々への奉仕を主導理念として、高地農村部を中心として活動を展開してきた。その中で組織の形成と強化にも継続して取り組んできており、先住民に対しても多くの関与をしてきた。長年にわたる農村部の貧困世帯への関与を通じて、FEPPは、零細経営を市場と結びつけることを主眼として、多面にわたる支援のパッケージを提供するようになった。小農にとっての土地所有の重要さの認識を根幹として、土地取得への技術支援・融資、生産計画、企業形成、運転資金融資、販路確保、といった諸面での支援を提供し、取得された土地の有効活用を図ってきた。そのような活動の中で、個別の農村環境条件に適合した生産計画、現地の知識の活用、伝統技術／文化の呼び覚まし／掘り起こし、といった視点を重視している。その活動の性格は、さもなければ小農／先住民を排除してしまうように働く市場機能を修正・補完して小農／先住民を市場（土地、他の生産要素、生産関連サービス、生産物）と結びつける（広義の）仲介機能、と特徴付けることができる。FEPPがこのような仲介機能を果たしうるのは、長年にわたる農民組織との関わりを通じて組織内に多面にわたる能力を培い、また農民組織や他の支援機関と信頼関係を築いてきたからである。FEPPの経験は、経済活動、技術・経営訓練、組織強化を組み合わせた、下からの地域開発アプローチの成功例として注目に値する。さらに、それまでの実績の評価を踏まえて、FEPPは、全国プログラムPRODEPINEの土地取得融資案件の審査において、農民組織により提案されるプロジェクトの経済面での見通しと組織としての運営能力を評価する、という役割を担うこととなった。

（1）土地購入融資プログラム

FEPPの土地再分配への取り組み、とりわけ土地購入基金の運営は、重要な教訓を含んでいる。様々な土地購入基金の実績はかならずしも高く評価されていないが、土地購入基金は現在あらたに関心を集めており、FEPPの成功実績が注目されている。30年余にわたる活動を通じてFEPPはエクアドル全土で5,000以上の農民組織を対象として5,000万ドル以上の融資を提供してきた。以下では、そのうちの350の農民組織（1万2,000農家、購入土地面積5万9,000 ha）についての調査から得られる情報と理解を紹介する（Chiriboga et al., 1999）。

FEPPは、1977年以来1990年までの間に65の農民組織に56万2,000ドルの土地獲得のための融資を行ってきた。しかし先住民蜂起後の1990年11月15日に新たな資金を得てプログラムは刷新された（Chiriboga et al., 1999, p. 101）。1980年代、石油ブーム後の国家の経済危機によって農村部の人々は、建設セクターやコスタのプランテーションの出稼ぎの仕事を見つけるのがますます難しくなった。こうした出稼ぎの職に恵まれず農村に戻った農民は、農村での生計手段として再び農業に目を向けるようになり、農民によるアシエンダへの侵入が以前にも増して相次ぐようになった。また一旦減少していたエクアドル農地改革・植民機関（Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización：IERAC）への土地の調停も1980年代後半には増加し、1990年時点でも高地部全体で111の紛争が係争中であった。このような農村部の窮状を受けて、エクアドル司教会議は、時のボルハ政権に対し、カトリック教会の社会開発プログラムへの資金手当てをするために、対外債務の一部を帳消しにして社会開発資金に充てることを提案した。交渉は一旦決裂したものの、その数ヵ月後の1990年6月におけるエクアドル先住民蜂起を機に、ボルハ政権は司教会議の提案を受け入れ、土地獲得を希望する農民への融資プログラムを実施することとなった。1990年から1998年までに、326農民組織の9,826家計に対し、4万6,296 haの土地購入の融資が行われた。これは、約30年に及ぶ農地改革のIERACによる農地再分配と比較して、わずか8年の間に、面積で5.4％、家計数では8.8％に相当した。

1990年代にエクアドル政府の農業政策は市場機能重視による農業近代化を図るものであった。しかし、生産性の低い小農にとっても担いうるような低い金利で資金を得ることは不可能であった。FEPPは、1990年代初頭に農民と土地所有者との間の土地係争の調停に関わっており、その中で当事者間での土地売買の方式を確立し運営した。

貧しい農家が土地売買の一方の当事者となり利益を得るためには、信頼された仲介機関の支援が不可欠である。

土地権利の確立が土地基金の融資を用いうる前提条件であるが、土地権利確立の過程でも仲介機関の支援が必要である。土地基金は貧困農家の生計向上にとっての必要条件であるとしても十分条件ではない。生産関連資材が購入できなければ生産性は高まらず、所得の向上と融資の返済は実現できない。過去には、購買した土地がまた売却されることがしばしば起こっている。FEPPは、融資をグループを対象として行い、グループがリスクを分担し返済にあたって助け合う方式を採用した。融資を受けられるのは法人格を有する（あるいはFEPPの支援を受け取得手続き中である）組織であって、自己資金で（融資額の10～20％にあたる）保証金を提供しうるものに限られた。融資実行にあたっては生産販売計画に基づく審査がなされた。

FEPPが信頼された仲介機関としての役割を果たしえた背景には、長年にわたり農民の利益の実現に関わってきたという実績がある。FEPPにとって、土地購入資金融資は、農民の生計向上への長年にわたるコミットメントの延長上での1つの重要な関わりの形態である。

土地獲得プログラムに応募した農民組織は、元来存在していたコミュニティだけでなく、複数

の農民コミュニティからの人々の集まりや１つのコミュニティ内の一部の者から構成される場合もあった。FEPP にとっては組織が実際に機能することの方が重要であるので、土地を購入する農民組織が政府の認可を受けているかどうかは問題としない。しかし、農民側は、土地の所有権を確実にするために法的な認可を得ようとするため、受益組織の内で 64％が認可を受けたものであった。

(2) 多面にわたる支援

現在の FEPP の支援方針は以下のように要約しうる（Grupo Social FEPP, 2006）。

- 生産手段の取得・保全・経営（土地へのアクセス、自然資源の保全・有効利用・経営、灌漑用水へのアクセス、農牧生産・加工・販売に用いられる設備・器具・有機投入財の提供、生産インフラの建設、情報技術へのアクセス）
- 融資と技術援助を通じての生産への支援（統合された生産システム、生産および生産性の向上、生産の多様化、環境に適合した新技術の導入）
- 第 2 次・第 3 次部門活動の推進（加工・販売に携わる地方企業の設立・強化、地方金融体制の整備、手工芸活動の競争力強化、農村での「責任ある観光」の推進）
- 家族の福祉の向上（サービス・インフラの建設、安全な飲み水の確保、住宅の建設・維持、基礎保健・予防プログラム、緊急支援）
- 人材の育成（価値・人権・義務についての教育、自尊心と男女間・世代間・民族間の平等、技術訓練、成人識字と学校教育の改善、組織の強化、就業･起業促進のための青年層の専門化、地方政治・行政への農民層の参加への支援、人口移動への対応）

これらの支援活動を推進するため、FEPP は 10 の社会企業を設立・運営している。

① FEPP PROTIERRAS　土地へのアクセス
② YURA fepp　自然資源の保全・有効利用・経営
③ AGUA FEPP　灌漑用水・安全な飲み水へのアクセス
④ AGROIMPORTADOR　器具・投入財の提供
⑤ INFOFEPP　情報技術へのアクセス
⑥ CAMARI　流通・販売
⑦ CODESARROLLO　貯蓄・融資
⑧ FEPP CONSTRUCCIONES　住宅建設
⑨ EFE（Escuela de Formacion Empresarial “Monsenor Candido Rada”）　人材育成
⑩ IMPREFEPP　印刷・出版

近年の新たな展開としては、多数の労働者が国外に移住している現実に対応すべく、出身地域と国外居住地を結ぶ送金、支援、そして流通・販売の体制を整備することに注力している。

FEPP にとって、貧しく虐げられた人々を対象とする組織形成・強化の活動の目的は、連帯、相互扶助、共同事業を通じてのそのような人々の立場の強化を目指すものであった。近年には、それらの組織は地方開発において重要な役割を果たすようになってきた。組織への支援は、FEPP 自体と FEPP 傘下の諸社会企業によってなされている。2005 年において FEPP 自体の支援

を受けた基礎組織は全国で 1,384 であり、約 3 万 8,000 の世帯を対象としていた。これらの基礎組織のうち、先住民世帯のみからなるものは全体の 4 分の 1 であり、その他の 1 割強が先住民世帯を一部含むものであった。先住民の比率が高い高地農村部では、先住民世帯のみからなる基礎組織の割合は 50 ～ 75％という高い水準を示した。最小行政単位である教区のレベルでの基礎組織の集合体である二次レベル組織（OSG）については、1,149 の基礎組織を包含する 74 の OSG への支援がなされており、先住民世帯を含む基礎組織を構成員とする OSG が過半を占める。FEPP 傘下の諸社会企業全体としては、1,993 の基礎組織と 157 の OSG への支援がなされており、約 6 万 3,000 の世帯を対象としていた。FEPP 自体あるいは FEPP 傘下の諸社会企業の支援を受けた世帯数は、6 万 5,000 に上った（重複計算を除いた純計）。

近年においては、組織形成・強化活動の中で、生産・加工・販売に携わる地方企業の設立・強化が重視されている。企業の形態としては、単一家族によるものと地域複数家族によるものとがある。特に加工・販売への進出にあたっては大きな困難に直面することが多く、企業としての存続が果たせない場合が少なくない。技術・経営能力の強化を通じた効率と競争力の向上が課題である。

（3）チンボラソ県（Provincia de Chimborazo）での活動

本節で紹介した FEPP の活動の推移と現況については、現地調査を行ったチンボラソ県でも確認することができた。チンボラソ県は、農村人口比率が 60％を上回り、先住民人口比率は 38％と国内最高であり、最貧困世帯比率は 30％ときわめて高く（表 4 － 3）、それ故に長年にわたり国内外からの多くの支援を受けてきた。同県での FEPP の活動は先住民組織との密接な関係の下で推進され、とりわけ 1980 年代以降には基礎組織と二次レベル組織（OSG）を対象とする組織強化が重視された。1980 年代には農業生産、1990 年代には土地購入・権利確立が支援の中心をなしたが、1990 年代後半からは市場での販売に向けての企業形成･強化に注力するようになった。しかし、先住民農家世帯が置かれている条件は、所有する土地の少なさと質の悪さ、市場・企業経験の欠如、地域インフラの不備など、極めて不利なものであり、農産品の加工・販売について困難に直面している場合が多いようである。このような現実を踏まえ、手工芸品の開発を図るとともに、県外への移出を前提とした取り組みも始められている。

4 － 3 － 2　NGO AVSF による「プロデューサー型支援」

Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières（AVSF）は 2004 年にフランスの 2 つの NGO、Vétérinaires sans frontières（VSF）と Centre International de Coopération pour le Développement Agricole（CICDA）が合体して形成された農牧開発支援の NGO である。2007 年 8 月の現地調査の際に、チンボラソ州の州都であるリオバンバ市において同組織の現地駐在員と面会する機会を得て、その活動の概要を知ることができた。AVSF は、チンボラソ州では、生産者団体 COPROBICH の有機キヌアの栽培・認証・フェアトレードを通じての所得向上を運営面で支援してきた。その活動は、生産連鎖の一環となりうるために必要とされる条件を満たすよう技術・経

営指導を行い、また内外の関係機関との橋渡しを行うという、「プロデューサー型支援」と特徴付けられる。現地駐在員は生産者団体や支援組織関係者と常に密接な連絡を保ち、生産連鎖の全体の運営を順調に進める上での調整者の役割を担っている。以下では、AVSF が実施してきた様々な「プロデューサー型支援」の概要を記す。

(1) スマク・パルクイ　プロジェクト

エクアドル南部、カニャル県、タンボ・カニャル両村（標高 2,800 ～ 4,400 m）における 13 の灌漑システムと 2 つの灌漑用水、高地荒野（パラモ）を対象とする、灌漑用水開発と生産資源の持続的な利用に関するプロジェクトである。対象地では、主として先住民農民によって農業が営まれている。深刻な水不足と水資源の分配の問題を抱えており、生産力強化のための灌漑システムの整備が急務となっている。また、現在の農産物販売方法は、農民にとって不利なものである。AVSF は、技術面・運営面の支援を通じて、参加型かつ持続的な開発により先住民農村共同体に協力している。

プロジェクトの直接の受益者は以下のとおりである。

- 13 の灌漑組合および 51 の農村共同体（2,097 世帯、ほとんどが先住民世帯）
- 17 の灌漑組合
- 中央灌漑委員会および灌漑・飲料水組合
- 生産と流通に関わる 5 つの生産者団体
- 技術訓練を直接に受ける 100 人の生産者
- 2 つの地域レベル組織
- タンボ村役場と 2 つの教区の指導層

間接の受益者は次のように想定されている。

- 地元の公的組織（カニャル村役場、サンガイ国立公園、環境省）や民間機関（Instituto Ingapirca）に勤める専門家、タンボの市街地住民。

連携している機関は、資金面では、フランス外務省、欧州委員会、ベルギー政府、PROTOS（ベルギーの NGO）、CDC Tercio Mundo、Fundación MICHELHAM、技術・組織面では、PROTOS、CEDIR（農村開発・研究センター：プロジェクト実行を担当するエクアドルの NGO）、TETRAKTYS（農村観光をテーマとしたフランスの NGO）、である。

(2) MICUNI-PRODETERRA プロジェクト

チンボラソ県アラウシ郡ティハン村の高地部（標高 3,400 ～ 4,100 m）における食料安全保障戦略定着のためのプロジェクトであり、MICUNI 食料安全保障プロジェクトの第 2 段階として 2005 年 10 月に始まった。AVSF と共同事業者であるエクアドル NGO、CESA は、高地先住民村落ティハンの住民組織と自治体に対して、経済活動活性化と住民の生活状況の改善を目指した、技術面・経営面での協力を行っている。農地改革によって取り戻された土地は、乾燥、風害、凍結など様々な気候のリスクにさらされており、わずかな灌漑による水資源でも利益をもたらす。

プロジェクトは以下の 4 つの分野を含んでいる。

- 水資源利用の最適化（灌漑と飲料水）：灌漑施設の再生、世帯単位の溜池の建設、散布灌漑システムの導入、灌漑委員会の強化、上水道建設の完成。
- 牧畜支援：灌漑による現存の牧草地の改良、新飼料導入、果樹園開発、家畜保健システムの整備。
- 職業支援：地域の約 40 人（農家世帯）の農家に対する大工のトレーニング。
- 新しい地域経済活動の創造のための支援：パン屋、情報技術訓練、電話サービス、レストランといった小企業の設立に対する支援。

本プロジェクトはまた、地域レベル先住民団体コカンの強化（運営能力、地域発展のための議論への参加）に対しても、地区の発展のための役員の研修、地域の文化活動の再興などについても支援を行っている。

プロジェクトの直接の受益者は、コカンとインカ・アタワルパの 2 つの地域レベル先住民組織に属する 38 の先住民共同体、ならびに、農業、牧畜、そしてキト、リオバンバ、グアヤキルへの出稼ぎ（季節移民労働）で生計を立てる 1,700 の世帯である。間接の受益者は、チャンチャン川流域の住民全体と想定されている。

連携している機関は、資金面では、欧州委員会、フランス外務省、アラウシ郡役場、技術・組織面では、国内 NGO CESA（エクアドル農業サービスセンター）と AVSF のコンソーシアムをとった合同プロジェクトであり、コカンとインカ・アタワルパの農業共同体、アラウシ郡役場、チンボラソ県、国内 NGO（FEPP、CEDIS など）、信用組合など多くの組織が参加している。

（3）PROLOCAL プロジェクト

エクアドル北部高地、カルチ県南部とインバブラ県北部（標高 1,000 ～ 4,200 m）での、貧困削減･農村開発プログラムである。ドル化、経済不安定、農産品価格の低下による競争力の低下や、天然資源の品位低下、そしてコロンビアでの紛争の影響から、エクアドル北部は重大な危機に見舞われており、その結果として都市そして外国へ農業労働力が流出している。世界銀行と欧州委員会の資金支援を受けた全国プロジェクトである PROLOCAL は、その実施の方法に独自の特徴がある。計画策定、研修、経済開発といったプロジェクトに基づいて、それらの実現のために必要な技術支援を得るため、地元関係者自らが PROLOCAL に助成金を申請し、契約当事者となるのである。AVSF-CESA-FEPP のコンソーシアムは、公正かつ持続可能な開発が進められるような条件を作り出すことを目的に、地元関係者の能力強化を行い、彼らの地域開発への参加を促すことによって、この小地域（PROLOCAL の定める 6 つの小地域の 1 つ）における当プログラムの実施を支援している。

プロジェクトの受益者は、小地域内の自治体首長、教区レベルでの諸組織、農民団体とその成員、地区の信用組合である。

連携している機関は、資金面では、世界銀行、欧州委員会、エクアドル政府であり、技術・組織面では、CESA、FEPP、エスペホ、ボリーバル、ピマンピロ、ウルクキ、ミラの各自治体、カルチ州教区指導者連合、生産者組合、水利組合、5 つの地域レベル先住民団体、である。

（4）ワイカリシュン・プロジェクト

インバブラ県 ウルクキ、ピマンピロ、コタカチ、オタバロ郡（これらの郡はほとんど標高2,800 m 以上に位置する）における先住民組織・農民団体の強化を目的とする。ワイカリシュン（“Waykarishun”）とは、ケチュア語の“Ayllu Lllaktakuna Waykarishun”（ともに築こう我らの地域を）の略である。農村部は現在、都市部における水の需要の増大、エコシステム保護の必要、そして農村観光といった経済機会の出現など、新たな状況に直面している。こうした新たな展開は、先住民を排除し、先祖から伝わる土地とそこにある天然資源に対する権利（アクセス、利用、支配）を彼らから奪ってしまうおそれがある。このプロジェクトの目的は、インバブラ県の先住民共同体の人々の、土地と天然資源の管理運営に関する分析、提案、実行の能力を強化し、併せてその人々の権利が認められるようにすることである。

プロジェクトの直接の受益者は、土地と天然資源の管理運営に関する上記の取り組みが行われる地域の、1,800 世帯の共同体住民であるが、それに加えて、上記の取り組みが生み出す新たな機会を利用しうる先住民組織・農民組織の 1 万世帯の住民たちが、間接の受益者と想定されている。

連携している機関は、資金面では、欧州委員会とフランス外務省であり、技術・組織面では、FICI（Federación Indígena y Campesino de Imbabura：エクアドル北部山地ケチュア同盟）、ECUARUNARI（Ecuador Runacunapac Riccharimui/Confederación de los Pueblos de Nacionalidad Kichua del Ecuador：エクアドルケチュア民族連合）、CONAIE（エクアドル先住民連合）、FENOCIN（Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras：全国先住民・黒人農民連合）など先住民全国レベル諸組織、調査・研修などに関わる諸フォーラム、対象地域内地方自治体である。

（5）農村人材強化プロジェクト：専門家／開発の担い手育成計画

本プロジェクトは、エクアドルの政府・民間両部門における専門家と開発の担い手を育成するための機会を拡大することを目的とし、3 つの方法からなる。

- キト中央大学修士プログラム「農業経済と農村開発」への支援
- 農業問題調査システム（SIPAE）の創設と強化
- 再生可能資源の持続的な利用に関する農民リーダーと技術者を育成するための全国システム（CAMAREN）への参加

エクアドルの農村開発、そして小農生産者の重要な役割に対する新たな見方を、これら 3 つの方法を通して広めていくことを目指している。

育成活動を受ける専門家や開発の担い手は、エクアドル全国で活動するが、特にアンデス地域に重点が置かれる。

農業問題調査システム（SIPAE）は首都キトに置かれ、国全体の農業問題に取り組む。

プロジェクトの直接の受益者は、CAMAREN で育成される年当たり 200 人の農民リーダーと 120 人の専門家・開発の担い手と、大学で育成される 44 人の修士レベルの専門家である。それに加えて、CAMAREN の、あるいは修士プログラムならびに調査システムを通じてなされる調査研究の、恩恵を受ける諸団体（NGO、民間･公共団体）が、間接の受益者として想定されている。

連携している機関は、資金面では、フランス外務省、青年省・国民教育調査省（Ministerio de juventud, de educación nacional y de investigación）、フランス大使館、欧州委員会、スイス開発協力庁（Swiss Agency for Development and Cooperación：COSUDE）である。技術・組織面では、高地部を本拠とするあるいは活動地とする諸組織であり、CAMAREN（AVSF を含む、10 の民間・公共団体のコンソーシアム：全国レベルでは 40 以上の団体が加盟）、キト中央大学大学院農業学科・経済学科、クエンカ大学経済学・行政学科、エクアドル学生支援機構（Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas：IECE）、農村開発に特化したエクアドル国内およびヨーロッパの NGO（CESA、FUNDES、CINDES、VECO（ベルギー））が含まれる。それに加え、フランスの高等教育・研究機関であるフランス国立レンヌ高等農業学校（ENSAR）、開発研究所（IRD）、トゥールーズミレイユ大学農村動態研究ユニットなどとも連携してプロジェクトを進めている。

（6）RURALTER 地域プログラム

アンデス地域における農村発展の担い手の育成のための、地域レベルでの経験の活用と方法の普及を目指すイニシアティヴを支援するプログラムである。アンデス山脈に沿った国々（ボリビア・ペルー・エクアドル・ベネスエラ・チリ）は、政治状況の違いはあっても、農村開発と地域開発については共通の新たな課題を抱えている。新たな課題とは、地方レベルでの民主主義の定着、天然資源の管理運営の改善、農民代表組織の強化、そして生産・加工・販売という過程の中でのそれら農民組織の役割の確立などである。これらの新しい課題に取り組むには、開発の当事者たちが新たな方法を採用する必要があるが、そうした方法についての研修や文書は少なく、また各地の条件への適応もなされていない。この状況の中 RURALTER は、有益な開発の実践と方法の体系化、形成、普及を通じて、実際にアンデス地域で開発に携わる人々の仕事の改善を目指している。つまり、様々な団体の実践と経験を広く知らしめることで、地域全体としての向上を促進するものである。

RURALTER はアンデス地域全域を対象とするプログラムであり、とりわけ、ボリビア、ペルー、エクアドルに主な関心を向けている。2004 年 4 月以降、キトの CAMAREN 事務所内に常設事務所が置かれている。RURALTER は 7 つの団体よりなるコンソーシアムである。すなわち、ヨーロッパの 4 団体（AVSF、オランダ SNV、CIEDEL、Intercooperación Suiza）と域内の 3 団体（CAMAREN - Ecuador、Escuela para el Desarrollo - Perú、AGRARIA - Chile）によって構成される。AVSF は、このコンソーシアムへの参加を通じて、体系化に関する教材を生産し、参加団体すべてに共有されるようにすることを目指している。

このプログラムの受益者は以下の通りである。

・ 開発の専門家（地元の開発団体の責任者、民間・公共部門の技術者や役員、公共団体など）
・ 人材育成担当者（専門研究センター、専門家育成プログラム、大学）
・ 自治体担当者、社会運動・農民運動リーダー

直接の受益者たちが、それぞれの専門分野で活動することを通して、RURALTER の利益が広範に及ぶことが期待されている。

連携している機関は、資金面では、欧州委員会、フランス外務省、オランダ SNV、スイス技術

協力省（Intercooperación Suiza）であり、技術・組織面では、域内3ヵ国とヨーロッパ3ヵ国の以下の諸機関である。

CAMAREN（再生可能自然資源利用の研修のためのコンソーシアム）

1996年にエクアドルの民間団体（CECCA、CESA、CREA、CARE、FEPP、IEDECA、RAFE）と2つの公立大学（クエンカ大学、ロハ大学）により結成され、水、高地空間、森林、土壌といった自然資源の持続利用のための管理運営に関する研修を行う。

開発のための学校（Escuela para el Desarrollo）

1991年にペルーの4つの国内団体（CIPCA、CEDEP、COINCIDE、DESCO）によって創設された。人材育成を主たる目的とするが、それに加えて、指導、組織強化、情報、討議といった形で組織活動への支援も行う。その活動は、長期にわたる継続、培われた能力、内部の機構、人々からの信頼、などに支えられている。

アグラリア（AGRARIA）

農業技術支援に特化したチリの団体。チリ国内で非常に高く評価されている。

国際地域発展研究センター（CIEDEL）

フランス・リヨンに本拠を置く大学機関で、開発の専門家の育成に特化している。CIEDELは、CICDAとRURALTERの実施、特にアンデス各国での研修にあたる教員の育成に関して協力関係にある。

SNV（オランダ国際協力サービス）

以前からアンデス地域で関連したテーマについて活動を続けてきた（特に、資源の利用などに関連した分野において）。地域レベルでのシステム化、編集、情報の普及といった、彼らの活動の成果を広める活動に特に関心を持っており、コンソーシアムに積極的に参加している。

インテルコオペラシオン（Intercooperación Suiza）

スイスの協力団体で、これら3ヵ国にそれぞれにおいて一様に、また当プログラムの主旨に沿った形で活動しているが、RURALTERを通じてさらに活動（特に人材育成の分野で）を広げることを目指している。

4－4　事例からの含意・教訓

本章で取り上げた2つのNGO、FEPPとAVSF、によるプログラム／プロジェクトの事例から得られる含意と教訓を以下に示す。

4－4－1　「パッケージ型支援」の意義と効果

FEPPは、零細経営を市場と結びつけることを主眼として、土地購入融資、技術・経営指導、投入財確保、販路確保など、多面にわたる支援を提供している。そのような活動の中で、個別の農村環境条件に適合した生産計画、現地の知識の活用、伝統技術／文化の呼び覚まし／掘り起こし、といった視点を重視している。その活動の性格は、さもなければ小農／先住民を排除してしまうように働く市場機能を修正・補完して小農／先住民を市場（土地、他の生産要素、生産関連サービス、生産物）と結びつける（広義の）仲介機能、と特徴付けることができる。FEPPがこのような仲介機能を果たしうるのは、長年にわたる農民組織との関わりを通じてFEPPは組織内に多面にわたる能力を培い、また農民組織や他の支援機関と信頼関係を築いてきたからである。FEPPの経験は、経済活動、技術・経営訓練、組織強化を組み合わせた、下からの地域開発アプローチの成功例として注目に値する。さらに、それまでの実績の評価を踏まえて、FEPPは、全国プログラムPRODEPINEの土地取得融資案件の審査において、農民組織により提案されるプロジェクトの経済面での見通しと組織としての運営能力を評価する、という役割を担うこととなった。

4－4－2　「プロデューサー機能」の意義と効果

AVSFの小規模農家を生産連鎖と結びつけることを主眼とする活動では、生産連鎖を企画する段階、その実現に向けて全ての関係者の間を調整する段階、実施にあたっての運営を行う段階、の全てを主導するプロデューサー機能を果たす。

プロデューサー機能は、地域開発への取り組みで異なった形でも見ることができる。全般にAVSFのプロジェクトは、土地と天然資源の管理運営や生産計画策定における農民／農民組織の能力強化を中心とするものが多い。実際に、この分野での実績の評価を踏まえて、AVSFは、全国プログラムPROLOCALにおいて、下からの開発を担いうるよう農民組織の当事者能力の強化を図る、という役割を担った。ただし、その課題に自ら関わると同時に、そのような取り組みを支えるための体制作りにも力を注いできた。さらに、この課題に関連して、アンデス地域スコープでのネットワーク形成やヨーロッパの支援機関との連携を進めてきた。このような横の広がりの中での相互補強関係の実現がAVSFの「プロデューサー機能」の重要な一面である。

〔参考文献〕

＜日本語文献＞

国際協力機構（JICA）中南米部（2007）『エクアドル共和国貧困削減プログラム策定準備調査報告書』

＜外国語文献＞

Abakerli, S. et al. (2006) *Community-driven Development in Latin America and the Caribbean*: Review of Experiences of Bank-financed CDD Operations (1989 – 2004). World Bank

Borja-Vega, C. and Lunde, T. (2007) Ecuador, in *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*. World Bank

Chiriboga, M. et al. (1989) *Los cimientos de una nueva sociedad: campesinos, cantones y desarrollo*. Quito: IICA-Ministerio de Bienestar Social

Grupo Social FEPP (2006) *Informe Anual FEPP 2005*.

Guerrero C., F. (1995) Los Desafios del Desarrollo Local en las Microregiones delSur de Manabi y la Cuenca Alta del Rio Jubones, en Martínez V., Luciano y Barril, A. *Desafío del desarrollo rural frente a la modernización económica*. IICA, Quito.

INEC (2006) *La Población Indígena del Ecuador*.

Larrea, C. and Montenegro, F. (2006) Chapter 4: Ecuador, in Patrinos, H. and Hall, G. (eds) *Indigenous People, Poverty, and Human Development in Latin America: 1994 – 2004*. Palgrave Macmillan

Martínez V., L. (2002) Desarrollo rural y pueblos indíigenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano, *Ecuador DEBATE Nº 55*. Quito-Ecuador, abril

Torres S., H. (1999) El PRONADER – un desafio para la superacion de la pobreza rural, en *COMUCIICA On Line*. http://webiica.iica.ac.cr/comuniica/n_13/espanol/art.asp?art=15

Uquillas, J. E. and Van Nieuwkoop, M. (2003) Social Capital as a Factor in Indigenous Peoples Development in Ecuador, Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper 15, World Bank

World Bank (1997) *Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project: Project Appraisal Document*.

——— (2001) *Poverty Reduction and Local Rural Development (PROLOCAL) Project: Project Appraisal Document*.

——— (2003) *Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project: Implementation Completion Report*.

——— (2004) *Second Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project: Project Appraisal Document*.

——— (2008) *Poverty Reduction and Local Rural Development (PROLOCAL) Project: Implementation Completion Report*.

第５章　ペルー

清水　達也

現在ペルーで実施されている高地農村部を対象とした貧困削減や農業開発への取り組みのほとんどは、受益者を先住民に限定してはいない。しかし山間地域（シエラ）農村部の住民の多くが先住民であることから、実際には受益者の多くが先住民である。

５－１ではまず、高地農村部先住民といった場合に具体的に誰を指すのかを考える。そして、先住民に対する政策としてこれまでにどのような取り組みが行われてきたかを振り返る。次に、近年の農村開発における取り組みについて概観する。最近になってラテンアメリカで取り上げられている地域的農村開発の内容や、ペルーにおける既存の農村開発の取り組み、そしてその担当について見ていく。

５－２では、これらの農村開発事業の中から評判の高いものをいくつか取り上げ、現地調査の知見やこれらを評価した資料を基に、その内容を紹介する。

５－１　農村開発計画／戦略／政策

５－１－１　先住民に対する政策

(1) 高地農村部先住民の特定

ペルーでは人口センサスにおいて先住民かどうかをたずねていないため、その数を特定することは難しい。ここでは、各種調査における地域別の人口や世帯調査での使用言語などに関する回答から、その数や割合を把握したい。

2005 年の人口センサスの結果によると、ペルーの全人口は約 2,615 万人である。うち、54％にあたる 1,408 万人が海岸地域（コスタ）、33％の 857 万人がシエラ、13％の 349 万人がアマゾンの熱帯低地地域（セルバ）に居住している。また全体の 74％が都市部[1]に、26％が農村部に住んでいる（表５－1）。1981 年からの変化を見ると、シエラの人口は 678 万人から 857 万人と増加しているが、その割合は 40％から 33％に減少している。農村部の人口についても同様で、591 万人から 673 万人に増えているが、割合は 35％から 26％に減少している。

1　ペルーの国家統計局（INEI）の統計書によると、2003 年を境に都市部（area urbano）の定義が変わっている。それ以前は 100 世帯以上が集まっている場所か地区の中心市（capital de distirto）を指した。現在では人口 2,000 人以上の市を指し、それ以外が農村部になる。

表５－１　ペルーの地域別人口と割合

（1,000 人）

		1981 年		1993 年		2005 年	
総人口		17,005		22,048		26,152	
	海岸地域（コスタ）	8,458	50%	11,424	52%	14,084	54%
	山間地域（シエラ）	6,775	40%	7,948	36%	8,574	33%
	熱帯低地地域（セルバ）	1,772	10%	2,677	12%	3,494	13%
	都市部	11,092	65%	15,459	70%	19,422	74%
	農村部	5,913	35%	6,590	30%	6,730	26%

出所：Cuánto（2006）のデータを一部加工。

表５－２　ペルーにおける先住民世帯の割合

（全世帯比、2001 年、%）

先住民の定義	リマ首都圏	ほか都市部	農村部	全国合計	農村部の割合
1　母語がスペイン語以外の言語	3.1	11.4	19.2	33.7	56.9
2　自己認識	5.0	16.3	21.3	42.6	50.0
3　1 または 2	5.4	17.3	22.5	45.2	49.8
4　スペイン語以外の言語の方をよく使う	2.0	7.1	16.3	25.4	64.3
5　世帯主か配偶者の父母または祖父母の母語がスペイン語以外の言語	6.7	17.8	23.2	47.7	48.7

出所：Trivelli（2005）p. 10, 12、全国世帯調査（ENAHO, 2001 – IV）のデータに基づく。

先住民の人口については、全国世帯調査（Encuesta Nacional de Hogares：ENAHO）の結果が参考になる（表５－2）。この調査では、調査対象世帯の世帯主の言語やその父母、祖父母の言語、普段使う言語、そして自らを先住民と認識しているかどうかを聞いている。どの基準を採用するかによって割合が異なり、「世帯主か配偶者の父母または祖父母の母語がスペイン語以外の言語」では 47.7％が、「スペイン語以外の言語の方をよく使う」では 25.4％が先住民世帯に該当する。地域別に見るとリマ首都圏やほかの都市部よりも、農村部に半分以上の先住民世帯が位置していることが分かる。これらの定義を用いて州別の先住民人口の割合を示したのが図５－１である。これによると南部シエラ地域の先住民人口が多いことが分かる。この地図と州別の貧困地図（図５－2）を比べると、南部シエラ地域、なかでもワンカベリカ州、アヤクーチョ州、アプリマック州において、先住民人口の割合が高く、かつ貧困世帯の割合が高いことが分かる。

これらの統計の数字だけでは高地農村先住民に該当する人口をはじき出すことは難しいが、シエラ農村には約 440 万人が住んでいると推定されている（Trivelli, 2007, p. 7）。

図５－１　州別の先住民人口の割合

注：表５－２の先住民の定義（3 を除く）を用いて、いずれも該当しない場合に 0、すべてに該当する場合に 4 として、各州の世帯の平均をとったもの。色が濃い方が先住民人口の割合が高い。

出所：Trivelli（2005）p. 13.

図５－２　州別の貧困地図

注：上下水道、電気、識字率、世帯中の 12 歳以下の子供の割合、6 ～ 9 歳の子供の栄養不良の割合などを指数化したもの。色が濃いほど貧困世帯の割合が高い。

出所：社会開発協力基金（FONCODES）のホームページ（http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/）より

(2) 先住民に対する歴代政権の扱い

高地農村部先住民に特定した政策はほとんどないため、まず先住民に対する歴代政権の扱いと現在までの先住民に関する取り組みについて、Pajuelo Teves の研究を紹介する（Pajuelo Teves, 2007, pp. 95－125）。

ペルーで最初に先住民問題について触れたのが 1920 年憲法である。ここでは先住民の共同体の法的権利を認めたり、「インディオの日」を設定したりした。1946 年にはペルー・インディヘニスタ研究所（Instituto Indigenista Peruano：IIP）が創設されたが、この組織の目的は先住民を国民として同化するための政策を指揮することにあった。これには、1940 年代に入ってシエラからコスタに向かっての移住が増加し始めたことが背景にある。

1960 年代末に始まったベラスコ軍事政権は、先住民文化の再評価を積極的に行った。その 1 つがケチュア語をスペイン語と並ぶ公式言語として認めたことである。さらに、差別的な語感のあるインディオやインディヘナという言葉を、農民を意味するカンペシーナに置き換えたのもこの時期である。これによりコムニダ・インディヘナ（comunidad indígena）と呼ばれた先住民の共同体は、シエラではコムニダ・カンペシーナ（comunidad campesina）、セルバではコムニダ・ナティーバ（comunidad nativa）と呼び変えられた。

先住民を構成員に含んだ組織には、1946 年に設立された共産党系の Confederación Campesina del Perú（CCP）のほか、1974 年にはベラスコ軍事政権による農地改革を支持する Confederación Nacional Agraria（CNA）が作られた。しかしいずれも農民としての階級闘争の色が濃く、先住民としての要求は取り入れられなかった。

その中で、先住民の権利を前進させたと言われているのが 1979 年憲法である。この憲法により非識字者にも選挙権が認められ、その多くを占める先住民が選挙を通じて政治に参加できるようになった。

しかしこれ以降、先住民の立場は後退した。まず、1980 年代にセンデロ・ルミノソをはじめとする反政府ゲリラ組織が、シエラ農村を中心に活動した。これに軍部が対立し、間に立たされたシエラの住民の間に大きな被害が出た。これはペルーでは政治暴力（violencia política）と呼ばれ、2003 年に発表された政府の真実和解委員会（Comisión de la Verdad y Reconciliación：CVR）の報告書によれば約 7 万人が犠牲となり、うち 4 分の 3 がケチュアを母語とする先住民であった。この政治暴力により、シエラ農村の社会組織（tejido social）の多くが破壊された。さらに、1990 年代にペルーで実施された新自由主義に基づいた改革は、労働組合をはじめとする社会組織を弱体化させた。1946 年に設立された IIP も廃止され、代わりに女性の地位向上と人的資源の発展を担当する省庁である PROMUDEH 内に、1998 年に先住民問題を扱う先住民担当事務局（Secretaria Técnica de Asuntos Indígenas：SETAI）が設置された。

(3) トレド政権の取り組みと後戻り

先住民の出自をアピールして 2001 年に当選したトレド大統領は、その任期中に先住民に関する様々な取り組みを行った。7 月 28 日に国会で行われた大統領就任式の翌日には、インカの遺跡のあるマチュピチュでインカ時代の様式をまねた象徴的な就任式を開催した。さらに「民主主

義、先住民の権利、貧困との闘いに関するマチュピチュ宣言」を採択し、先住民の文化的、民族的多様性を認めるとともに、これらの村々を守る必要性を主張した。

トレド政権における先住民に関する取り組みは、文化人類学者のエリアン・カープ大統領夫人の主導で行われた。政府は2001年10月、先住民などの開発に関わる政策を担当する機関として、アンデス、アマゾン、アフロペルーに関する国家委員会（Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos：CONAPA）を内閣府の下に設置した。運営資金として世界銀行から500万ドルの融資を受け、カープ夫人を責任者に据えた。しかしCONAPAは、先住民団体による主導権争いや、カープ夫人自身のスキャンダルなどにより、効果的なプロジェクトを実施できないまま2004年7月に解散した。この間、2003年に反CONAPA派が設立した新しい先住民組織の主導で2004年12月にインディヘナス・サミットが開催されたが、これもあとが続かなかった。

政府はCONAPAの代わりの機関としてアンデス・アマゾン・アフロペルー開発庁（Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos：INDEPA）を立ち上げたが、これも2007年2月にガルシア政権による社会政策関連省庁の整理合理化の過程で、女性・社会開発省（Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social：MIMDES）に吸収された。結局、フジモリ政権下のSETAIと同じ扱いになり、先住民問題に対する取り組みは7年前と同じ水準に後退したことになる（Pajuelo Teves, 2007, p. 125）。

ここまでペルーにおける先住民に対する政策の取り組みについて見てきたが、トレド政権期を除いて特に目立った動きはない。次に、シエラを中心とする農村開発への取り組みを見ることで、高地農村部先住民に対する政策を見ていく。

5－1－2　農村開発の取り組み

（1）地域的農村開発の提案

2000年代に入ってラテンアメリカでは、これまでの農村開発とは異なる、地域的農村開発（desarrollo territorial rural）という提案がされている。米州開発銀行のシェジマン（Schejtman）らによると、地域的農村開発とは、貧困削減のための一定の農村地域における生産面ならびに制度面での構造変化のことを指す。生産面では、競争力を持ちかつ持続的な形で地域経済を活発な市場に結びつける。制度面では、その地域の内外の人や組織の相互作用や協調を促し、貧困層が様々な機会に参加して受益できるようにする（Schejtman y Berdegué, 2003, p. 13）。

ペルー問題研究所（IEP）のトリベリ（Trivelli）は地域的農村開発という提案を受けて、ペルーの農村開発について以下のようにまとめている（Trivelli, 2007）。

1980年代、ペルーでは総合農村開発（desarrollo rural integrado）というアプローチが一般的であった。これは農村開発のために農業、保健、栄養、教育など幅広い部門や市場において介入することで農村における生活水準を改善しようという試みである。しかし計画段階で受益者の参加を受け入れず、中央集権的にトップダウンで行われたために、その効果は限られた。折からの債務危機とそれに続く経済危機の中で、政府は総合農村開発を断念した。

続いて1990年代の新自由主義に基づく経済改革の中で採用されたのが、特定の市場に的を絞っ

て介入する農村開発である（desarrollo de intervenciones especializados/puntuales）。農村開発よりも農業開発を指向したもので、生産者からの需要に基づいて特定の分野における「市場の失敗」を取り除くことを目指した。具体的には農地市場を創設するために土地の登記を進めたり、農産物の輸出を容易にするために動植物検疫に関わる専門機関を創設したり、生産性の高い農業技術を広めるために政府が補助金を出すなどの介入が行われた。しかし農業・農村の開発には多岐にわたる問題が存在しており、単一の市場における介入だけではその効果が限られていた。

この反省から出てきたのが地域的開発である。これはこれまでの統合型と特定型の中間を目指すもので、ある一定の地域において様々な分野や市場に補完的に介入することで効果を上げようとする試みである。1980 年代の総合型への回帰とも言えるが、中央集権的ではなく計画段階から受益者の参加を求めることや、限られた地域で試験的にプロジェクトを実施した後に評価を行い、そのプロジェクトの効果が認められた場合のみ他の地域に拡大するなどの点が総合型とは異なっている。

(2) 農業開発から農村開発へ

それでは、地域的農村開発はどのようにペルーの農業開発の中に取り入れられてきたのであろうか。ここではトレド政権以降の農業開発における合意形成の歩みについて簡単に振り返る（Trivelli 2005, 2007）。

2002 年 7 月、トレド政権は政党、財界、労組、市民団体などと協議して、独立 200 周年（2021 年）に向けた国の発展に関する「国民合意（Acuerdo Nacional）」をまとめた。この中には農業・農村開発の政策についての項目が設けられた。しかしその内容は、政府は農業部門の競争力向上を促進することによって農村の暮らしの向上を図るというもので、あくまで農業開発を通じた農村開発となっていた。

続いて 2004 年 2 月には、政府、議会の農業委員会、30 ほどの農業団体が、農業政策に関するルートマップとなる Carta Verde に署名をした。しかし一部教育に関する項目を除いては、農業部門、中でもコスタの農業のみを意識した内容となっていた。

政府が農村開発に焦点を当てて本格的に動き始めたのは、2003 年の農村開発のための多部門委員会（Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural）の創設からである。これは、首相府の社会問題関係省庁委員会（Comisión Interministerial de Asuntos Sociales：CIAS）が事務局となって農業省や女性社会開発省などが参加して農村開発に関して議論する組織である。実際は農業省が事務局となって作業を進め、その作業部会が 2004 年 9 月に「国家農村開発戦略（Estrategia Nacional de Desarrollo Rural：ENDR）」をまとめた。この戦略は 9 つの大枠からなっているが、それらは大きく①生産性の向上と市場参入、②自然・文化資源の保全、③脆弱性の克服、④制度改革の 4 つに分けられる。具体的には、①では、農村組織による生産資本へのアクセスの促進、経済インフラの向上、農村の生活水準向上のためのサービス改善と雇用創出、②では、自然資源の持続的管理と保全、環境的・文化的資源の保護、③では、生産リスクの総合的管理や農村における人や社会資本の能力向上、④では、社会的排除をなくし、農村開発を促す条件を作るための制度改革を挙げている。この戦略は国民合意などとは異なり、農村開発に焦点を当てている。し

かしトリベリによれば、実施にあたっては具体的な戦略を欠いているだけでなく、農牧業以外の部門についての取り組みが含まれていない、これまでの経験が生かされていない、農業省以外の他の省庁にはほとんど周知されていない、などの問題があるという（Trivelli, 2007, pp. 16－20）。

2006 年 7 月に成立したガルシア政権は、2007 年 4 月に農業・農村開発における政策（Política de Estado para el Desarrollo de la Agricultura y la Vida Rural en el Perú 2007 – 2021）をまとめた。この文書では次の 4 つに焦点を定めている：①農業の競争力、生産性の向上、②自然資源・生物多様性の保全、回復、持続的な活用、③農業･農村開発における政府と民間による統治能力の強化、④農業・農村における社会経済的公平の促進。トリベリによれば、この文書は国家開発戦略で取り入れられた農村開発への視点が取り入れられておらず、再び農業開発が強調されているという（Trivelli, 2007, p. 22）。

続いて 2007 年 8 月、農業大臣は 2007 年から 2011 年まで農業部門の開発目標を発表した。ここでは、統治能力の向上、競争力の向上、公正の改善、持続性の実現を挙げており、これらを実現するために優先的に取り組む 6 つの分野の 1 つとして農村開発を挙げている。これまで農業開発のみに焦点を当ててきた農業省が農村開発も優先課題の 1 つとして取り組んだことは、これまでの方針を転換したと理解できる（Trivelli, 2007, p. 23）。

同時に農業大臣は、農村生産開発基金（Fondo de Desarrollo Productivo Rural）を創設し、2011 年までに 10 億ドルをシエラ農村の開発に投資すると発表した。その詳細は明らかになっていないが、このことは政府がシエラを中心とした農村開発に積極的であることを示している。

（3）既存の農村開発事業

このような政府の農業・農村開発の政策に基づいて具体的にはどのような事業が行われているのだろうか。エスコバル（Escobal）らは、政府における 18 の主要シエラ農村部開発事業を内容に基づいて大きく 5 つに分類している（Escobal y Valdivia, 2004）。その内容は以下の通りである。

1. 市場整備　生産要素市場、商品市場の開発
2. インフラ整備　道路、電力、灌漑用水などの整備
3. 人的資本投資　保健、衛生、栄養
4. 一時的な緩和　臨時の雇用創出
5. 資源管理　持続的な資源利用、環境保全

この分類に従ってその資金配分を見ると、ペルー政府は全国における開発事業の半分以上を人的資源への投資支援に充てていることが分かる（表 5 － 3）。この中でも、「一杯のミルク（vaso de leche）」や「学校朝食（desayuno escolar）」と呼ばれる子供向けの栄養改善事業や、農村部に診療所などの基本的な医療サービスを提供する事業が中心になっている。

表５－３　シエラ農村部を対象とした政府主要開発事業への予算配分

分　類	予算額（年間、100 万ドル）			
	全　国		シエラ	
市場の整備・開発	13.9	3.0%	10.2	4.5%
インフラの整備	79.6	17.4%	52.7	23.2%
人的資源への投資支援	245.8	53.6%	81.0	35.7%
一時的な緩和	59.6	13.0%	23.7	10.4%
自然資源管理	59.2	12.9%	59.2	26.1%
合　計	458.2	100.0%	226.8	100.0%

出所：Escobal y Valdivia（2004）p. 53.

これを農村に限って見ると、人的資源への投資支援に次いで、自然資源管理の割合が多くなる。これは水資源・土壌保全国家計画（Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos：PRONAMACHCS）の予算が多いためである。PRONAMACHCS は、シエラ農村部における自然資源の持続的利用の促進を目標としている。具体的には土壌流出を防ぐための排水溝の建設、小中規模灌漑の建設、生産手段を改良するための信用提供、農産物の保管施設の建設支援などを実施している。続いて多くの予算配分を受けているのがインフラ整備で、これは主に農村地帯の道路建設である。

エスコバルらはこれらの開発事業の特徴について、セクター別で地域別になっていない、改善のためのモニタリングが行われていない、1980 年代の総合型開発の失敗を受けて介入が細かくなりすぎている、住民参加や省庁間の協力がない、などの問題点を指摘している。そして、今後の農村開発事業への提言として、①地域の実情に合った統合型にする、②市場の失敗を取り除く、③需要に基づいた参加型プロジェクトを策定する、④評価を実施して効果が確認できれば他地域にも応用できるようにすることを挙げている（Escobal y Valdivia, 2004, pp. 54 - 55）。

（4）誰が農村開発を担うのか

農村開発事業の内容と並んで重要なのが、ペルー政府内での農村開発の担当部門の明確化である。上述したように、これまで農業省が農業生産の側面から農村開発に取り組んできた。しかし農業省以外にも、各省庁が農村開発に関わる事業を実施している。表５－４にエスコバルらが選んだ主要な開発事業の内容と担当官庁、実施者をまとめた。

表５－４　シエラ農村部を対象とした主要な開発事業[1]の担当官庁と実施者実施主体

事業名	内容	担当官庁、実施者[2]
PETT	農地登記	農業省（現在は住宅省に移管）
PRA	生産強化、農村部産品のマーケティング	米国際開発庁（USAID）、チェモニクス（コンサルタント）
Corredor Puno-Cusco	生産強化、農村部産品のマーケティング	国際農業開発基金（IFAD）、社会開発協力基金（FONCODES）
Mejorando Tu Vida	インフラ整備による生活改善	社会開発協力基金（FONCODES）
PROVIAS – Rural	農村部道路整備	運輸通信省
FITEL	農村部電話普及	通信部門の監督官庁（OSIPTEL）
Programa Salud Básica para Todos!	農村部初期医療普及	保健省
Programa Vaso de Leche	児童の栄養改善	経済財政省、地方自治体
Programa de Alimentación Infantil	乳幼児の栄養改善	国家食糧支援プログラム（PRONAA）
Wawa Wasi	乳幼児の発達支援	国家食糧支援プログラム（PRONAA）、保健省
PANFAR	母子の栄養改善	保健省
PACFO	乳幼児の栄養改善	保健省
Programa de Desayuno Escolar	児童の栄養改善	社会開発協力基金（FONCODES）
A Trabajar Rural	臨時の雇用創出	社会開発協力基金（FONCODES）
Programa de Apoyo Alimentario a Comedores	貧困層の栄養改善（大衆食堂支援）	国家食糧支援プログラム（PRONAA）
Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia（PAR）	政治暴力被害者の帰還支援	女性・社会開発省
MARENASS	自然資源管理、貧困層の生活改善、生産強化	農業省、国際農業開発基金（IFAD）
PRONAMACHCS	自然資源管理	農業省
JUNTOS	貧困層への条件付き現金移転	首相府
Crecer	乳幼児栄養改善	首相府など
Sierra Sur	生産強化、農村部産品のマーケティング	国際農業開発基金（IFAD）、社会開発協力基金（FONCODES）
Sierra Exportadora	シエラ農村部の農産品輸出を通した所得改善、雇用創出	首相府

注：(1) 上から 18 の事業は Escobal y Valdivia（2004）が選定したもの。
(2) FONCODES、PRONAA は現在は MIMDES の所管。
出所：Escobal y Valdivia（2004）p. 52、国際協力銀行（2007）などを参照して筆者作成。

この表によれば、農業省以外に、社会開発協力基金（FONCODES）、保健省、女性・社会開発省（MIMDES）などが農村開発に関わっている。この中で FONCODES や国家食糧支援プログラム（PRONAA）は、以前は大統領府（トレド政権下で廃止）や農業省の所管であったが、2006 年以降のガルシア政権による再編により、現在は MIMDES の所管となっている。さらに社会開発協力基金をはじめとする事業のいくつかは、地方分権の一環として、中央政府から、州、郡、

地区などの地方自治体へと移譲されている。

また、ガルシア政権が力を入れている農村における貧困削減については、トレド政権下で始まった貧困層への条件付き現金移転プロジェクト「フントス（JUNTOS、ともにの意）」が挙げられる。この実施範囲を大幅に拡大するとともに、各省庁が別々に実施していた事業を、首相府（PCM）の社会問題省関係省庁委員会（CIAS）が窓口となって調整し、「クレセール（CRECER、成長の意）」という名前で実施している。また、政権への支持が低い南部シエラ地域の振興のために農村部の農産品輸出を通して所得を改善し雇用を創出する「輸出指向のシエラ（Sierra Exportadora）」プログラムは、首相府の所管として独立した機関が作られ、農業省やMIMDESとは別に農村開発に取り組んでいる。

このように、ペルーにおける農村開発には、中央政府だけでも様々な省庁にまたがり、かつ様々なレベルの地方政府が関わることで、その責任の所在があいまいになっている。これに対してトリベリは、農業省が農村開発をその所管業務の１つに位置付け、リーダーシップをとることを提案している（Trivelli, 2007, p. 50）。特に、自然資源管理や生産強化に関わるマレナス（MARENASS）、コレドール・プーノークスコ（Corredor Puno-Cusco）、シエラ・スール（Sierra Sur）[2]、そしてこれらのプロジェクトを拡大する形で現在導入準備が進められているアリアドス（Aliados）やシエラ・ノルテ（Sierra Norte）[3]については、農業省がこれらのプロジェクトを一括して管理するのが望ましいとしている。2007年後半から2008年初めにかけて農業省は組織再編を行い、新たに農村開発を担当する農村農業局（Agro-rural）を設置した[4]。現時点では新しい組織に関する詳しいことは分かっていないが、この部局が上述の農村開発プロジェクトを担当すると考えられる。

５－２　プロジェクト事例

ここでは農村開発に対する具体的な事例を詳しく紹介する。本報告書の分析対象である高地農村部先住民の開発に向けた取り組みとしては、農業からのアプローチの他、先住民、保健、栄養、教育、インフラなど様々な分野からのアプローチがある。ペルーでは現在、高地先住民のみを対象とした農村開発政策はほとんど存在しない。また、保健、栄養、教育のアプローチの多くは農村部かどうかを問わずに行われている。そのために選定にあたっては、シエラ農村において農業生産（または農業関連産業の拡大）に関わる農村開発を行う事例のみを対象とした。

選定にあたっては、農業経済や農業開発に詳しいペルー問題研究所（Instituto de Estudios Peruanos：IEP）のカロリーナ・トリベリ（Carolina Trivelli）主任研究員や、ペルー農業省農業開発局（Ministerio de Agricultura, Oficina General de Planificación Agraria）のヘスス・ルイトン（Jesús Ruitón）顧問（当時）などに意見を求めた。農村開発で高い評価を受けているプロジェクトの事例としてこの両者がともに挙げたのが、国際農業開発基金（International Fund for

2　MARENASS、Corredor Puno-Cusco、Sierra Surの詳細については後述。

3　アリアドス、シエラ・ノルテは、前述の３プロジェクトの成果を受けて、これらを拡大する形で世界銀行とIFADが資金を拠出し実施予定のプロジェクト。

4　JICA農村開発部第二グループ鈴木央氏による（2008年４月）。

Agricultural Development（英）/Fondo Internacional de Desarrollo Agricola（西）：IFAD/FIDA）が1990年代末以降に始めたプロジェクトである[5]。これらは受益者層が異なるものの、技術移転や受益者組織による資金管理など類似した手法を用いている。

それ以外には、米国際開発庁（United States Agency for International Development：USAID）が支援するPRA（Proyecto de Reducción y Alivio de la Pobreza）と、ペルーの農村開発NGOであるDESCO（Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo）が実施するプロジェクトを選んだ。前者は市場の需要と農村の供給を結びつけることで地方経済を活性化させることを目指したもので、後者はNGOが1つの地域に長期間関わり、組織、インフラ、生産、流通など幅広い分野にわたって支援した事例である。

ここではこれらのプロジェクトの特徴や実施状況について個別に説明するとともに、最後にこれらの位置付けについて考えてみたい。

5－2－1　受益者のイニシアティブを重視する―国際農業開発基金（IFAD）

IFADがペルーで実施したマレナス（Proyecto MARENASS：Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur、シエラ南部自然資源管理プロジェクト）、コレドール・プーノークスコ（Proyecto Corredor Puno-Cusco、プーノ・クスコ回廊プロジェクト）、シエラ・スール（Proyecto Sierra Sur、シエラ南部開発プロジェクト）は共通するいくつかの特徴を備えている。それは、①受益者による支援内容の選択、②地域における知識市場の活用、③受益コミュニティによる資金管理、④参加者間のコンテストなどである。これらは、IFADが途上国で行っている農村開発プロジェクトの中でも革新的なものと自己評価されている（IFAD, 2004）[6]。

①受益者による支援内容の選択を取り入れたのは、必要な支援の内容は、受益者自身が最もよく知っているからという前提に基づいている。例えばペルーでは農業省がPRONAMACHCSという土壌の保全と自然資源の管理を目的とした事業を実施している。この事業による灌漑整備で、これまで雨水しか利用できなかったところで灌漑水が利用できるようになれば生産が増えることは確かである。しかし、収穫増が収入増や土地価格の上昇に結びつくのでなければ、農民にとって利益は少ない。また、収穫増が供給過剰を引き起こして価格下落を伴えば、収入増に結びつかないこともある。さらに、収穫増は、農業のみに従事する農民にとって利益は大きいが、農業だけでなく賃労働や非農業部門にも従事する小規模農民にとっては効果があまり大きくないこともあり得る。受益者が支援内容を選択することで、より優先度の高い支援を選択することができる。

②地域における知識市場の活用とは、受益者の村や周辺地域の内部で、篤農家など優れた技術を持つ人を雇い、技術移転を行うことである。これは、外部から人や物資を持ち込んで技術移転

5　IFADのプロジェクトの1つであるMARENASSが実施されたアヤクーチョ州の副州知事、ルベン・キスペ（Ruben Quispe）氏は、このプロジェクトは目標を達成していないと評価している（2008年3月19日、JICAの分権化を通した地域開発の研修にて）。しかし入手できる文書の多くがIFADのプロジェクトを高く評価しており、筆者による現地調査でもそれが裏付けられたため、この章では農村開発の成功例として取り上げている。

6　これらの情報はIFADリマ事務所のRoberto Haudry de Coucy氏へのインタビュー（2007年8月1日）にも基づいている。

を図るよりも、受益者が技術を取り入れやすく、かつ持続性があるという。その理由として、外から持ち込む投入財ではなく地元にある資源を活用すること、教える側と学ぶ側の技術のギャップが少ないこと、教える側もかつては学ぶ側にいた場合があり、学ぶ側の問題をよく理解して実情に合わせた技術を教えられること、学ぶ側にとっては教える人に親しみを抱きやすいことなどが挙げられる。また、地元の人が雇われることで、資金が地域内に残るため、地域経済が活性化する効果もある。

③受益コミュニティによる資金管理とは、プロジェクトの実施にあたって実施機関と受益コミュニティの代表者が合意文書を交わし、資金をコミュニティの口座に移転して、コミュニティが管理運営を行う方法である。コミュニティの担当者が資金や文書の管理方法を習得し、コミュニティの決定に従って技術指導者を雇用し、支払いを行う。これにより、受益コミュニティが必要な技術を選択する際にコスト意識を持ち、資金を管理することで管理運営能力が高まると考えられる。

④参加者のコンテストとは、受益者を一律に支援するのではなく、住居改善や家庭菜園などテーマを絞ってコンテストを行い、優秀な成績を上げた人に賞金を支給するイベントのことである。コンテスト方式のメリットは、競争心を駆り立てることで努力が引き出せること、競争の過程で他から学ぼうとするために知識の共有が進むこと、資金が比較的少なくてすむことである。ただしコンテストに参加する人は、支援対象の地域の中でも労働力や教育など各種の資源を比較的多く持ち、賞金を獲得しやすい人に偏る傾向がある。そのため、もともと所有する資源が少ない人を排除する結果につながる。これを正すために、所有する資源が少ない世帯のみを対象としたコンテストを行うなど、より多くの人がプログラムに参加できるように工夫している。

IFAD の実施した一連のプロジェクトでは、このような共通の手法を取り入れつつ、その地域が必要とする技術の移転を支援することで、農村開発を図っている。

5－2－2　手持ちの資源の有効活用を目指す― MARENASS

(1) プロジェクトの概要

IFAD の 3 つのプロジェクトの中でも、最も貧しい地域（アプリマック州とこれに隣接するアヤクーチョ州南部、クスコ州南部）を対象としているのが MARENASS である。このプロジェクトは、「シエラの多くの貧困地域では、人々はその地域にある自然資源（水、農地、森林など）を十分に利用しておらず、これを有効に使えば、現在の生活状況を改善することができる」という仮定に基づいている。有効に活用するために、そのための知識を備えた人を近隣の地域から雇用し、技術を移転するという試みである[7]。

活動内容は大きく 4 つに分けられる。①灌漑、圃場、作物の管理（小規模灌漑水路の建設、補修、管理、貯水池の建設、散水器具の設置、圃場の囲いの設置、新しい作物の導入、品種の選定、

[7] MARENASS に関する情報は機関のホームページ（http://www.marenass.org/）や出版物のほか、事務局長の Antonieta Noli 氏（2007 年 7 月 25 日、10 月 12 日）、アプリマック州チュキバンビーヤ市での調査、同行した Porfilio Pillco 氏、María Inés Arias 氏らからの聞き取り調査（2007 年 10 月 10 ～ 12 日）に基づく。

biohuertoと呼ばれる家庭菜園の設置など)。②土壌、森林の管理（段々畑の回復、建設、有機肥料の作成、植林など)。③住居の改善（かまどの改良、トイレの設置、壁塗りなど)。④女性グループの支援（経済活動のための資金提供)。これらの活動は基本的には個人（世帯）を基本に実施されるが、灌漑や貯水池、女性グループの活動など一部は共同で行われる。個人を基本としているのは、共同での活動に比べて取り組みやすく、かつ成果が目に見えやすいため、人々が参加するインセンティブを高めやすいからだという。

IFADの資金でプロジェクトが実施された1998年から2004年の間に、この3州にわたる360のコムニダ[8]で実施され、約3万6,000世帯が受益した。投資総額はIFAD分が1,227万9,000ドル、ペルーの農業省分が299万ドルである（MARENASS, 2005)。

プロジェクトの本部をアプリマック州アバンカイ市に置くほか、同州アンダワイラ市、アヤクーチョ州プキオ市、クスコ州サントトマス市に事務所を置いている。職員は本部に9名、各事務所に4名の合計21名である。2004年以降は農業省からの補助金のみでプロジェクトを継続しているが、予算規模の縮小により、人員が削減されたり、コムニダにおけるプロジェクトの実施が以前より短くなるなどの影響が出ている。

(2) 実施の手順

MARENASSの実施の手順は以下の通りである。まず事務局が支援の対象となる地区（distrito）を選び、その地区の中でプロジェクトに参加するコムニダを公募する。プロジェクトに関心のあるコムニダの責任者（autoridad）は、コムニダの総会においてMARENASSへの参加を決定し、その上で応募する。事務局は応募したコムニダの中から予算の範囲で、実施に適したコムニダを選定する。

MARENASS事務局がコムニダをカウンターパートとし、すべてコムニダの責任者を通してプロジェクトを実施するのには理由がある。こうすることで、コムニダという既存の組織の強化につながるだけでなく、事務局と特定の個人とのつながりを避けることができるからである[9]。

選定されたコムニダは銀行に口座を開き、資金の移転を受ける。例えば1つのコムニダでは、1年半のプロジェクトで約2万ソル（6,600ドル）を受け取っている。その内訳は技術移転のための専門家雇用1,500ドル、女性グループ500ドル、プロモーター雇用2,000ドル、コンテスト賞金2,600ドルである。コムニダは資金移転を受けると、まずプロモーターを雇用する。このプロモーターが事務局とコムニダの橋渡し役となり、MARENASSプロジェクトの実施や管理の方法、文書化のやり方などを教えるなど、コムニダの顧問として支援する。

次にコムニダは村民の協力を得て、村内の自然資源の賦存状況とその利用に関する過去、現在、未来の地図を作製する。これは「話す地図（mapas parlante)」と呼ばれ、この地図を作ることで、

---

8 コムニダ・カンペシーナ（comunidad campesina）を指す。地方自治体である地区（distrito）の中の自治組織であり、先住民共同体を基に構成されている。

9 MARENASSの担当者はコムニダを重視する理由について次のように説明した。現在MARENASSのプロジェクトを実施しているコムニダにおいて、以前NGOが活動していたことがあった。このNGOはコムニダ内に協力者を募り、その協力者を中心に支援を行った。その結果、支援が特定の個人に集中してコムニダの責任者と対立が生まれたからである。(2007年10月11日、MARENASS事務局のPorfilio Pillco氏へのインタビュー)

どのような資源が村内にあり、現在それはどのように利用されているか（または利用されていないか）、そして将来はどのような発展を目指すかを確認する。そして発展するためにはどのような技術が必要かを話し合う。

必要な技術が決まると、コムニダはプロモーターの助けを借りてその技術を持つ専門家の募集、選定を行い、専門家を雇って村内で講習会を開く。この専門家をケチュア語でヤチャ（Yachaq）と呼んでいる。例えばプラスチック管を使った簡易式散水器具の作り方、家庭菜園用の野菜の栽培方法、有機肥料の作成方法、かまどの改良方法、壁塗りのための土の調達と調合、などについて村人が学ぶ。専門家は講習会の内容や参加者に関するレポートを作成し、それをコムニダに提出して小切手を受け取る。そのあとは、村人個人が材料を調達して、自分の住宅や畑で学んだ技術を応用し、住居の改善や食料の生産を目指す。コムニダはコンテストを開いて、個人が住居や生産方法を改善することを奨励し、優秀者には100ドル程度の賞金を与える。技術は専門家から村人に対して移転されるだけではない。村人の中でも技術の習得に長けた人が講師がヤチャチ（Yachachiq）としてほかの村人に教えたり、技術を磨いて専門家として他のコムニダで技術移転を行ったりする場合もある。ヤチャチの中には、コムニダのリーダーやその地区の区会議員になる人も多い。

女性グループの支援については、何らかの販売活動によって収益を目指す女性グループに元手となる資金を支給して、女性の地位向上を支援することを目的としている。それまでは男性からの農業収入のみに頼り、家庭内の活動にのみ従事していた女性が、これによってコムニダの活動に積極的に活動し、各種資源の管理能力を高めるとともに、新たな現金収入源を確保することができる。

（3）訪問した受益者の事例

筆者は2007年10月に、南部シエラに位置するアヤクーチョ州ルカナス郡プキオ市（Región Ayacucho, Provincia Lucanas, Distrito Puquio）とアプリマック州グラウ郡チュキバンビーヤ市（Región Apurímac, Provincia Grau, Distrito Chuquibanbilla）の周辺において、MARENASSを実施したコムニダを訪問した。それぞれ標高3,000 ～ 4,000 mに位置しており、主な経済活動は農業、牧畜業である。

プキオ市やアプリマック州の州都であるアバンカイ市までは舗装された幹線道路があり、リマ市から直通の夜行バスが通じている。しかし訪問したいずれのコムニダも幹線道路から外れており、プキオ市やチュキバンビーヤ市などある程度の規模を持った消費市場がある都市からも4輪駆動車で1時間かかり、バスや乗り合いタクシーなどの交通機関も1日に数便しかない。

MARENASSの活動内容は主に4つあるが、今回訪問したコムニダの中でも実施が目立ったのが住居の改善である。シエラの住宅は基本的にアドベ（泥の日干しレンガ）で作られており、泥の壁がむき出しになっている。家の中に家具がないため、調理器具や食器が床に置かれていることも多い。料理はかまどに薪をくべて行うが、家の中に煙が充満する。住居改善の取り組みには、土壁を塗る、棚を設置する、かまどを改良する、などがある。土壁は、地元にある粘土を利用して壁土を準備し、壁を塗る。これにより見た目が良くなるだけでなく、アドベが崩れにくくなる。

戸棚はアドベを利用して台所に作りつけるほか、シエラ農村部でよく見られるユーカリの枝を利用して棚を作る。かまどについては、熱効率が良くなるように設計されたかまどを設置し、排気管を取り付けることで、薪が節約でき、煙を屋外に排出することができる。いずれも、コムニダに移転された資金を用いて、近隣の地区からそれぞれの技術について詳しい人を招き、講習会を開いて技術移転をする。その後の実施はそれぞれの世帯が各自で行う。住居の改善によって、これまでは他人に自宅を見せることを恥ずかしがっていた村人が人を自宅に招くようになっただけでなく、都市並みの住居環境を手に入れたことに誇りを思うようになった。

農業活動の改善で多くの人が取り組んでいたのがアルファルファ（牧草）の栽培である。これまではクイなどの小動物には家庭の残滓を与えていたが、牧草を栽培することでクイの飼育規模を拡大し、牧草そのものを販売することができるようになった。このほか、野菜を自給するための家庭菜園（biohuerto）や、有機肥料の作成に取り組んでいる人もいた。積極的に活動している農家では、散水器具（スプリンクラー）や圃場の囲いの設置、段々畑の建設、複数品種の比較栽培などの事例が見られた。

コムニダとしては、小規模灌漑水路や植林に取り組んだところがいくつかあった。ただし、これには資材が必要となる。MARENASSの事業の１つに、複数のコムニダの間のコンテストがあるが、ここで入賞した場合にコムニダがその賞金を用いて資材を購入し、コムニダが管理する資金で専門家を雇って技術指導を受けて実施する。

資金を受け取った女性グループは、チーズの製造販売、クイの飼育、牛の肥育、羊の売買、村のイベントでの飲食物の販売、メンバーへの融資などに利用している。取り組みは個人単位の場合もあれば、グループとしての場合もある。多くのグループが当初受け取った資金を増やしている。

(4) プロジェクトの成果

MARENASSは受益者にどのような影響をもたらしたのだろうか。MARENASSの報告書によると（表５－５)、プロジェクトが実施された地区における貧困世帯（極貧と貧困の合計）の割合は、実施前と比べると2.8～19.9％減少している。特にクスコ州での貧困世帯の削減幅が大きい。他の２州についても、20～26％の世帯が極貧から抜け出していることが分かる。ただしこの調査については詳しい説明がないため、貧困の削減がこのプロジェクトのみによるものかどうかは明らかではない。また、IFADの他の文書にも引用されていないことから見ても、貧困削減のすべてがこのプロジェクトの成果とは言えないと考えられる。

表５－５　貧困世帯の割合（％）とプロジェクト実施後の変化

州　名	世帯数	プロジェクト実施前		プロジェクト実施後		変化		
		極　貧	貧　困	極　貧	貧　困	極　貧	貧　困	極貧＋貧困
アプリマック州	28,434	69.5	29.5	49.2	47.0	－20.3	17.5	－2.8
アヤクーチョ州	7,505	57.9	39.1	31.5	56.1	－26.4	17.0	－9.4
クスコ州	16,082	95.4	4.6	48.8	31.3	－46.6	26.7	－19.9

出所：MARENASS（2005）p. 115を一部修正。

これ以外に成果として数量化されているのは、家畜の管理、牧草地の管理、灌漑・散水管理、土壌保全と植林、住居改善などの実績が、改良した農地の面積や実施した件数などで記されているだけである。IFAD の報告書でも、評価のほとんどが受益者の証言や評価者の主観に基づいた定性分析となっている。

ここでは、このプロジェクトの効果について、世帯とコムニダのレベルに分けて筆者の主観を述べたい。まず、多くの世帯で住居の改善への取り組みによる生活環境の向上が見られる。技術を学んで、地元にある資材を用い、家族労働を使えば、ほとんどお金をかけることなく、住宅の見た目や住環境を大きく変えることができる。

農業生産の改善については、人によって影響が大きく異なる。牧草の栽培や家庭菜園であれば、わずかな種子を入手して栽培方法さえ学べば誰でも取り組めるため、多くの人が取り組んでいる。しかし、圃場の囲いの設置や段々畑の建設には、非常に多くの労働力が必要になる。そのため、実施できるのは世帯内に多くの労働力がある場合に限られる。また、複数品種の比較栽培の実施は、そのための余分な圃場を有し、かつ長期間にわたって取り組む能力のある人に限られる。コムニダ内の篤農家を中心に何人かが取り組んでいる例があった。このように、農業生産基盤の改善や新しい作物を導入する場合には、収穫量の増加や収穫した農産物の販売により、所有する資源を最大限まで生かすことで現金収入を増やすことができる。

コムニダのレベルにおいては、MARENASS からの資金移転によりコムニダが管理する資源が増えたことから、これまでより活動が活発になっている。また、プロジェクト実施に伴う資金管理や文書管理の方法を学んで実践することで、役職者を中心とするコムニダの管理能力が高まっていると考えられる。これは今後、地方自治体（地区政府 municipalidad distrial）との関係を構築する際に役立つであろう。

しかし、MARENASS からの資金をすべて支出した後も、コムニダとして貧困削減に向けて活発な活動を続けられるかどうかは確認できていない。MARENASS はほとんどのコムニダで既にプロジェクトを終了しており、今後新たに資金を移転する予定はない。コムニダ自らが資金を捻出するか、地方自治体から資源を受け取る必要がある。

5－2－3　零細・小規模ビジネスの支援による農村開発― Corredor Puno-Cusco

（1）プロジェクトの概要

1997 年に開始した MARENASS に続いて、2000 年に IFAD の支援で始まったのが Corredor Puno-Cusco（以下 Corredor）である。南部シエラの主要都市であるクスコ市とプーノ市の間には舗装された幹線道路が通じているが、計画時にプロジェクトの対象地域となっているのは、この道路に沿った比較的経済活動が活発な地域である[10]。

このプロジェクトは、「シエラの農村部では、自給自足の農業だけでなく、他への販売を目的とした農牧業や手工業などのための資源（農業基盤などの自然環境や伝統的な文化）が存在する」

[10] Corredor に関する情報は、機関のホームページ（http://www.corredorpuno-cusco.org/）や出版物のほか、クスコで調査に同行した Blanca Delgado 氏らへの聞き取り調査に基づく。

という前提に基づいている。このような農村部において技術移転を支援し、資金を提供することで、既存の資源を有効に活用する零細・小規模のビジネスの立ち上げを促し、農村の発展に結びつけようという試みである。

主に支援を行っている分野は牧畜業、手工芸、農業、農産物加工業、漁業などである。具体的にはクイの飼育、伝統的織物の製造・販売、マスの養殖・加工などがある。また、農村部に住む人々がビジネスを起こすための資金管理の能力を身につけられるよう、女性グループによる貯蓄組合の結成とその活動支援も行っている。このほか、農村における市場整備のためのインフラ開発に関わる支援も実施している。

Corredor の当初の対象地域はクスコ州とプーノ州の 14 郡、128 地区であった。その後アプリマック州にも広がり、2007 年 6 月の時点では 3 州、19 郡、167 地区の 512 のコムニダの約 8 万世帯がプロジェクトの対象となっている（Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno Cusco, 2007）。プロジェクトの本部がクスコ市から車で約 1 時間の距離にあるクスコ州ウルバンバ郡ウルバンバ市（Región Cusco, Provincia Urubamba, Distrito Urubamba）に置かれているほか、事務所がプーノ州フリアカ郡フリアカ市（Región Puno, Provincia Juliaca, Distrito Juliaca）、クスコ州カンチス郡シクアニ市（Región Cusco, Provincia Canchis, Distrito Sicuani）、アプリマック州アバンカイ郡アバンカイ市（Región Apurímac, Provincia Abancay, Distrito Abancay）に置かれている。2001 年から 2005 年の間のプロジェクトのコストを表 5 － 6 に示した。IFAD が全体の 61％、ペルー政府が 16％、受益者が 23％を負担している。

表 5 － 6　プロジェクトのコスト

（米ドル）

	資金源			計	割　合
	IFAD	政　府	受益者		
農村市場の強化	10,475,451	3,650,559	6,766,421	20,892,431	68％
金融サービスの強化	5,220,709	491,893	299,200	6,011,802	19％
プロジェクト運営	3,226,357	759,902	3,555	3,989,814	13％
計	18,922,517	4,902,354	7,069,176	30,894,047	100％
割　合	61％	16％	23％	100％	

出所：COMPENDIO DE ESTADISTICAS 2001 – 2005（http://www.corredorpuno-cusco.org/ce/bloque1.php、2008 年 3 月閲覧）。

（2）実施の手順

Corredor の実施の手順は以下の通りである。本部も含めて 4 つの事務所が、その地域内でプロジェクトに参加する生産者組織やコムニダを公募する。募集は、生産者組織など既に登記されており具体的なビジネス活動を行っている団体を対象としたビジネス・プラン（plan de negocio）部門と、これからビジネスを始めようというコムニダを対象としたビジネス・プロフィール（perfil de negocio）部門に分かれる。それぞれの部門において、Corredor の支援を受けたい組織が応募する。ビジネス・プランの場合には現在の活動と、実施したい事業の内容を、ビジネス・プロフィールの場合にはコムニダの過去・現在・未来について提示する。両者は類似しているが、既に

ビジネスとしてある程度の経験を持つ組織がより一層発展するために活用するのがビジネス・プランである。一方、現在はまだビジネスとして成立していないが、ビジネスを起こすことでコムニダの発展を図ろうという、より初期段階の支援がビジネス・プロフィールになる。

資源配分地域委員会（Comité Local de Asignación de Recursos：CLAR）によって選ばれた生産者組織やコムニダは、銀行口座を開設し、資金を受け取る。生産者組織の場合にはプラン実施にかかる費用の 80％、コムニダの場合には 90％を Corredor が負担する。いずれの場合も、これらの資金は知識（飼育や織物の技術、販売のノウハウなど。資本財や投入財ではないもの）の習得のためのみに用いることができる。金額はビジネス・プランの予算は 1 件当たり平均して約 5,000 ソル（1,600 ドル）で、ビジネスが順調に進めば、受益者側の負担割合は上がるものの、最長 4 年間まで支援を受けることができる。ビジネス・プロフィールの場合には 1 年間で 1 万 7,500 ソル（5,800 ドル）受け取ることができる。

資金を受け取ると、生産者組織やコムニダはファシリテーター（facilitador de negocio）を雇う。これは MARENASS のプロモーターにあたるもので、受益者が Corredor の資金を用いてビジネスを発展できるように手助けをする役割を担っている。生産者組織やコムニダは、ファシリテーターと相談して必要な知識を選び、その知識を持った人々を公募、選定、雇用する。これとは別に、生産者組織やコムニダが他の先進事例を訪問するスタディ・ツアーに対して、Corredor がその費用の 70 ～ 80％を負担する。

貯蓄組合の活動支援については、ビジネス・プロフィールと同様に参加したい女性グループを公募し、選ばれたグループをファシリテーターが支援する。Corredor が支援する貯蓄組合の目的は、これまで金融機関を利用したことのない人が銀行を利用できるようにし、さらに家計を管理し、家族の教育や医療、将来のビジネスのために定期的に貯蓄をする習慣をつけることである。参加者の話によれば、これまでは家畜やタンス預金などの形で余剰資金を貯めていたが、家畜の場合には必要な場合にすぐには現金化できないこと、また急いで現金化する場合にはその価値が大きく下がること、タンス預金の場合にはなくなったり、盗まれたり、家族が使ってしまうなどの問題が生じていた。銀行を利用することにより、資金を安全に管理し、必要な場合にはすぐ現金を手にすることができる。

貯蓄組合ではまず、銀行口座が開設できるように利用者全員の身分証明書（Documento Nacional de Identidad：DNI）の取得から始める。次にファシリテーターとグループの代表がクスコ市の銀行で各自の銀行口座を開く。グループのメンバーは事前に設定した目標額を毎月貯蓄するが、実際にはメンバーの数人が持ち回りでクスコ市まで出かけ、グループの各自の口座に預金し、引換証を持ち帰る。こうすることで、グループの全員が銀行の利用方法を学ぶ。月に一度のミーティングでその引換証を口座の持ち主に配布する。口座からの引き出しは各自が行う。Corredor はファシリテーターの費用を負担するだけでなく、貯蓄を奨励するために貯蓄額の一定の割合をインセンティブとして受益者の口座に支払う。その割合は口座開設時に 1 対 1（例えば 30 ソルの貯蓄に対して 30 ソルの奨励金。ただし上限は 100 ソル）、貯蓄時に 3 対 1、貯蓄者がそれを引き下ろして何かの投資に使う際には 4 対 1 を支給する。奨励金の部分は貯蓄組合の活動が終了する 4 年間は引き下ろせない。

（3）訪問した受益者の事例

Corredor のプロジェクトで今回訪問したのは、シエラ南部クスコ州のカルカ郡（Región Cusco, Provincia Calca）、ウルバンバ郡周辺のコムニダである。クスコからマチュピチュに向かう観光ルートである聖なる谷（Valle Sagrado）の一部で、観光客が多く訪れる場所である。クスコから車で 1 ～ 2 時間程度で比較的交通の便が良いところである。訪問したプロジェクトの内容はクイの飼育が 2 件、手工芸品の製造販売が 5 件、アグロツーリズムが 1 件、貯蓄組合が 1 件である。

今回の調査で最も多く訪問する機会があったのが手工芸品の製造販売である。手工芸品はアンデス南部の多くの地域で作られているが、特にクスコ周辺は観光客が多いため、その製造・販売が盛んである。しかし近年、価格の安い合成繊維や合成染料の流入により、天然の繊維や染料を使った手工芸品の製造が減少している。また、製造者間の競争も激しく、単に製造して中間業者に販売するのみでは、なかなか利益があがらない状況になっている。Corredor が支援する案件では、手工芸製造に取り組む女性グループがプロジェクトの資金を利用して、天然の染料による染色技術、織物の伝統的な絵柄のデザインと織り方、編み棒を使った編み物の技術、ミシンを使った小物の縫製技術などを学んでいる。

今回訪問した手工芸品の製造販売支援の 4 件それぞれの特徴を述べると以下の通りである。①コムニダの女性リーダーのイニシアティブによりうまくいっている事例。クスコ市の旅行代理店との合意により、観光客を乗せたバスがコムニダの広場まで来るようになり、観光客が生産者から直接買うようになった。②所得向上の見込みのない自給農業に見切りをつけてコムニダの土地を去りウルバンバ市の周辺に移住した人々の組織の事例。プロジェクトの支援などで織物、編み物、縫製の技術を学んで製造を始め、リーダーが国内各地の見本市やイベントに積極的に出かけて販売することで売り上げを伸ばしている。③観光ルートから少し離れたコムニダの事例。技術移転によって製造はできるようになったが、販売ルートの開拓がまだまだ進んでいない。④クスコ市に比較的近い地区の事例。駅に隣接する場所に Corredor が 8 割、地元の市が 2 割を拠出して手工芸品を販売するブースが 40 件ほど集まった民芸品市場を建設し、そこを借りて販売している。製造はできるようになったが、観光ルートから外れているために観光客が集まらず、売り上げが伸びていない。

これらのケースから分かるのは、いずれのケースでも Corredor の支援による技術移転で手工芸品の製造はできるようになった。しかし販売については、立地やリーダーの資質や努力によってその成果に大きな差がある。特に④のケースでは、Corredor は単に技術移転を支援するのみならず、地元の行政と共同で販売のためのインフラに大きな投資をしているが、それでも今のところ販売が拡大していない。

クイの飼育では、それまで自家消費のための生産から、近くのレストランや街の市場に販売する商業生産に発展しているケースがあった。アンデス農村部の多くの家庭では、台所に 10 数匹のクイを放して、家庭の残滓を与えて飼育している例が多い。誕生日など特別の機会にクイを料理したり、現金が必要なときに近所で販売することもある。

今回訪問したケースでは、Corredor の資金でクイの飼育技術を学んだ人々が、専用の飼育小

屋を作り、ケージや柵を設置してクイを性別や年齢ごとに分け、すぐれたクイは繁殖用に選定するなど、クイの飼育を専業としてより技術的な飼育をしていた。さらにこれまでトウモロコシなどを栽培していた畑にクイに与えるためのアルファルファを植え、クイの飼育を専業とする事例もあった。常時 300 匹程度を飼育し、毎週 15 ～ 20 匹を 15 ソル程度で販売している。毎週一定の収入があるため、農業に比べて収入が安定しているという。

（4）プロジェクトの成果

IFAD は Corredor に関して、2006 年 3 ～ 8 月に中間の評価を行っている（IFAD, 2007）。それによれば、2005 年末までに IFAD 分の予算が 55.1％、ペルー政府分が 44.1％支出されている。技術移転などのために 332 万ドルの資金が移転され、当初目標の約 3 倍にあたる約 4 万 5,000 人が受益している。プロジェクト参加者の収入は平均で約 20％増加し、ビジネス・プラン、ビジネス・プロフィールのサンプル調査では、これらに参加したグループの資産が機械類で 17％、家畜類で 20％、在庫品で 30％増加している。

5－2－4　需要と供給を結びつける― PRA

PRA（Proyecto de Reducción y Alivio de la Pobreza：貧困の削減・緩和プロジェクト）は地方の零細・小規模ビジネスの支援という点においては Corredor と似ている点が多いプロジェクトである。名前の通り貧困の削減を目標としているが、貧困のある農村部に介入するのではなく、地方の中小都市にある中小規模ビジネスを支援することで、それによって生まれる雇用を通じて農村部の貧困を減らそうという試みである。PRA の担当者によれば、農村部における公衆衛生や栄養改善などについては、USAID の別のプロジェクトが支援しており、PRA は開始当初よりビジネスの支援に活動を集中しているという。

Corredor が生産者組織やコムニダへの技術移転中心に活動しているのに対して、PRA は需要と供給を結びつける仲介機能に重点を置いている。このプロジェクトでは「国際市場で需要があるいくつかの農産物を、シエラ農村部でも生産することができる」と想定している。現在クスコ地域で取り組んでいるのは、アンデスの穀物の一種キヌア、着色料アチョーテ、有機コーヒー、紅茶、カカオ、ブロイラー、マスなどの農水産物のほか、ぬいぐるみ製造などである [11]。

（1）実施の手順

PRA は国際コンサルタント企業の Chemonics が USAID からプロジェクトを受注して運営しているが、実際に現場でビジネスの支援にあたるのは経済サービス・センター（Centro de Servicios Económicos：CSE）と呼ばれる事務所である。現在ペルー全国に 9 つの CSE（オフィスは合計 13 ヵ所）がある。Chemonics は公募でこれらの CSE を募り、CARE など国際 NGO の

[11] PRA に関する情報は、プロジェクトのニュースレターや運営しているコンサルタント企業 Chemonics International のホームページ（http://www.chemonics.com）のほか、事務局長 José Iturrios 氏（2007 年 10 月 1 日）、クスコ事務所 Ana María Andrade 氏、Giovani Luciano 氏への聞き取り調査（2007 年 10 月 15、16 日）に基づく。

ほか、ペルーのNGOがCSEの運営にあたっている。それぞれのオフィスには数人の担当者(gestor de negocios）がいるが、これらの人々は地元のビジネスに詳しく農産物の売買に関する経験を持っている。

担当者は国際市場で需要がある農産物の中から、その地域で生産できそうなものを選ぶ。そして生産から販売までのビジネス・プランを作成する。そのプランでは、生産できる場所やその規模を明らかにし、実現に向けて障害(ボトルネック)となりそうな要素とその解消方法を提示する。CSEはビジネス・プランをリマの本部に送って承認を求める。

承認が得られると、担当者は地元のNGOや地方自治体、生産者組合などにコンタクトして生産者を探すと同時に、地元や国内の企業にコンタクトして需要者（買い手）を探す。PRAが自らの資金を提供して支援できるのは農業や家畜の専門家を雇うなど技術移転に限られる。しかし他から融資を得て資本財や投入財を入手できるように支援をしたり、農産物の輸送手段を手配したりと多岐にわたる調整業務を担っている。

(2) 訪問地域

今回訪問したのはクスコ州周辺の農業地帯である。キスピカンチ郡アンダワイリヤス地区(Región Cusco, Provincia Quispicanchi, Distrito Andahuaylillas）は標高約3,150 m、クスコから車で30分強、クスコ市とプーノ市を結ぶ幹線道路沿いに位置している交通の便の良い場所である。さらにそこから車で30分ほど進んだウルコス地区では、ビルカノタ川（Río Vilcanota）に面したモイェバンバ村（Distrito Urcos, Mollebamba）を訪ねた。この2ヵ所では加工して輸出するためのアルカチョファ（チョウセンアザミ）を栽培している。このほか、カルカ郡サン・サルバドール地区（Región Cusco, Provincia Calca, Distrito San Salvador、標高2,990 m）も訪問した。ここではアンデスの雑穀一種、キウィチャを栽培している。クスコから車で40分くらいの距離で、クスコ市と観光地である聖なる谷（Valle Sagrado）を結ぶ道路沿いにある。

(3) 実施状況

アルカチョファは大きく分けてとげがある在来種と、とげがない改良種に分けられる。改良種は近年、コスタの農場で栽培が拡大しており、瓶詰めに加工されて主に欧州に輸出されている。在来種はもともとシエラで栽培されて国内市場に出荷されていたが、最近になって改良種と同様、瓶詰め加工されて輸出されるようになっている。そのため、リマ市や南部のアレキパ市に工場を持つ農産物加工企業がクスコ周辺の農業地帯でも買い付けを始めている。PRAの担当者の話では、これまで栽培面積は100ヘクタール以下であったが、ここ数年で400ヘクタールほどまでに拡大している。

アルカチョファの栽培は、投入財に多額の費用がかかるため、基本的には農産物加工企業と小規模生産者の間の契約栽培になる。その概略は以下の通り。

- 一般に1ヘクタール当たり1万2,500ソル（約4,170ドル）の費用がかかり、うち苗、肥料、農薬などの9,000ソル分を企業が現物で供給し、残りの土地、労働力、トラクター、水などの3,500ソル分を生産者が負担する。

- PRA が雇用した農業技術者が土地の準備から収穫まで圃場を何度も訪れ、技術指導をする。
- 収穫時になると企業のトラックが畑の近くまで集荷に来る。収穫物は 10 数時間かけてアレキパ市の工場まで運ばれる。
- 企業は収穫物から投入財の費用を差し引くため、初回は収穫量の約 3 割分のみの代金を生産者に支払う。農業技術者の話では、このあたりで広く栽培されている食用のトウモロコシの収益がヘクタール当たり 1,500 ソルなのに対して、アルカチョファの場合には投入財の費用を差し引いても 2,500 ソルになるという。

アンダワイリヤス地区で現在アルカチョファに取り組んでいるのは、所有する農地の面積が数ヘクタールの小規模農家である。トウモロコシを主に栽培する傍ら、農地の一部でにんじんやタマネギ、アルファルファ（牧草）などの換金作物を作っているが、その 1 つとしてアルカチョファを試している。現在この地区では合計 10 ヘクタールでアルカチョファが栽培されている。

アンダワイリヤス地区では小規模農家が個別にアルカチョファを栽培していたのに対して、モイェバンバ村ではコムニダとして取り組んでいる。コムニダの農地面積 180 ヘクタールのうち、100 人のメンバーが合計 25 ヘクタールを提供して、そこで PRA が雇った農業技術者が責任者となって栽培している。植え付けなど人手が多く必要なときはコムニダの共同作業として農作業を行い、日々の管理は村内の人を雇っている。ここではアルカチョファの栽培が始まる前に、地元 NGO や州政府が灌漑プロジェクトを実施し、年間を通して安定して農業用水を確保できるようになった。

このようにアルカチョファの栽培は広がっているが、まだ初回の収穫をしていないところも多く、伝統的な作物と比べた収益性はまだはっきりとは分かっていない。

アルカチョファの他にプロジェクトが手がけているキウィチャは、以前からトウモロコシの輪作の一貫として作られてきた作物である。最近になって朝食のシリアルやお菓子のエネルギー・バーなど加工用のほか、国外からの需要が高まっている。サン・サルバドール地区では 3 年前の 80 ヘクタールから、現在は 230 ヘクタールと栽培面積が拡大しているが、そのうち 130 ヘクタールで PRA が関わっている。

アルカチョファと違い、各生産者がすべての投入財の費用を負担する。PRA の担当者は技術指導と販売先の紹介のほか、圃場が近い生産者がまとめて出荷することで輸送費用が減るように、出荷の調整とトラックの手配を行っている。

ヘクタール当たりの収益はアルカチョファよりも高いと言われているが、現在は需要量に対して供給が過剰気味であるため、PRA は新規栽培の取り組みを停止している。

(4) プロジェクトの成果

実施主体である Chemonics によると、1999 年のプロジェクト開始から 2008 年までに USAID はこのプロジェクトに 5,107 万ドルを投資し、その成果として 2006 年末時点で、1 億 6,400 万ドルの新規の売り上げと 1,100 万人日の新規雇用（5 万 7,330 人分の常時雇用に相当）を創出し、その受益者が 1,300 万ドルを新規に投資した [12]。

[12] Chemonics International のホームページ（http://www.chemonics.com）より。2008 年 3 月閲覧。

5－2－5　長期間・総合的な農村開発への取り組み― DESCO

ペルーの NGO である DESCO は、アレキパ州カイヨマ郡（Región Arequipa, Provincia Caylloma）のコルカ峡谷（Cañon de Colca）周辺で 1985 年から現在まで、この地区の農村開発に取り組んでいる[13]。カイヨマ郡の郡都であるチバイ市（Chivay）は、ペルーの主要都市の 1 つであるアレキパ市から約 160 km、車で約 3 時間の距離にある。行程の約半分まではクスコ市とプーノ市を結ぶ幹線道路（舗装道路）で、残りは砂利道である。コルカ峡谷はアレキパ周辺の主要観光地の 1 つで、チバイ市の先にあるコルカ峡谷の展望台まで、アレキパ市から毎日大型バスが往復している。

チバイ市には DESCO の事務所があり、支援している村々はそこから車で 1 時間くらいの距離である。この地区の標高は 3,000 ～ 5,000 m で、低いところでは穀物、野菜、果物などの農業、高いところではリャマやアルパカなどの牧畜が中心である。

DESCO の支援内容は時期によって重点が異なる。1985 ～ 1990 年は組織化や技術指導などの普及活動（組織の制度化）、1990 ～ 2000 年は灌漑や貯水池などの生産基盤整備（生産の強化）、2000 年以降は農産物の生産・流通・販売のつながり（cadena productiva）の整備（流通・販売の強化）に取り組んできた。

組織化や技術指導では、水利組合の組織化、動物衛生普及員の要請、リャマやアルパカの品種改良などを実施している。DESCO は近くのトクラ村にアルパカ開発センター（Centro de Desarrollo Alpaquero de Toccra）を持っており、ここでは掛け合わせによる品種改良のほか、月に 1 回 4 日間のアルパカやリャマの飼育に関わる研修を開催する。

1990 年代に主に取り組んだのが灌漑整備で、地方自治体が地元で入手できる投入財を、水利組合が人手を、DESCO が購入しなければならない投入財や技術者を提供して、灌漑用水の建設や整備を行った。

DESCO が最近力を入れているのが、農産物の流通・販売面での支援である。技術指導や生産基盤の強化によって農産物の生産が増えても、それが良い条件で販売できなければ農民の所得は向上しない。そのために農産物の需要を増やす取り組みを行っている。その 1 つがチーズ製造所の設立支援である。この地区では DESCO の支援などもあり、乳牛飼育が近年増えているが、大手乳業企業による牛乳の買い取り価格は低い。地元でチーズの製造が行われるようになれば、その分牛乳の需要が増える。そこで DESCO は、チーズ製造に興味のある人々を募って、技術指導を行ったほか、設備の一部を支給して、この周辺で約 13 ヵ所のチーズ製造所の設立を支援した。この地区で昔から作られているフレッシュ・チーズのほか、熟成を必要とするゴーダ、エダムなどのチーズの製造も始まっている。できたチーズは、地元の飲食店や食料品店に卸すほか、チバイ市の市場の中にチーズ生産者組合として小さな店舗を出して販売している。

牧畜が盛んな村ではアルパカ毛の分類の技術指導を行った。その結果、牧者が自ら分類をする

13　DESCO のチバイ市周辺での取り組みについては、機関のホームページ（http://www.desco.org.pe/）のほか、リマの本部の Alberto Rubina 氏（2007 年 10 月 2 日）、アレキパ事務所の Oscar Toro 氏、Rodolfo Marquina 氏（10 月 23 日）、チバイ市での調査に同行した Aquilino Mejía 氏（10 月 22 日）らへの聞き取り調査に基づく。

ことで、これまでよりも高い価格で繊維を売ることができるようになった。また、最近は使われていなかったアルパカの屠畜場の再開を資金面でも支援した。

穀物が生産できる村では、地方自治体と協力して製粉所やパン屋を設置し、村で生産された農産物に何らかの形で付加価値をつけることを支援している。

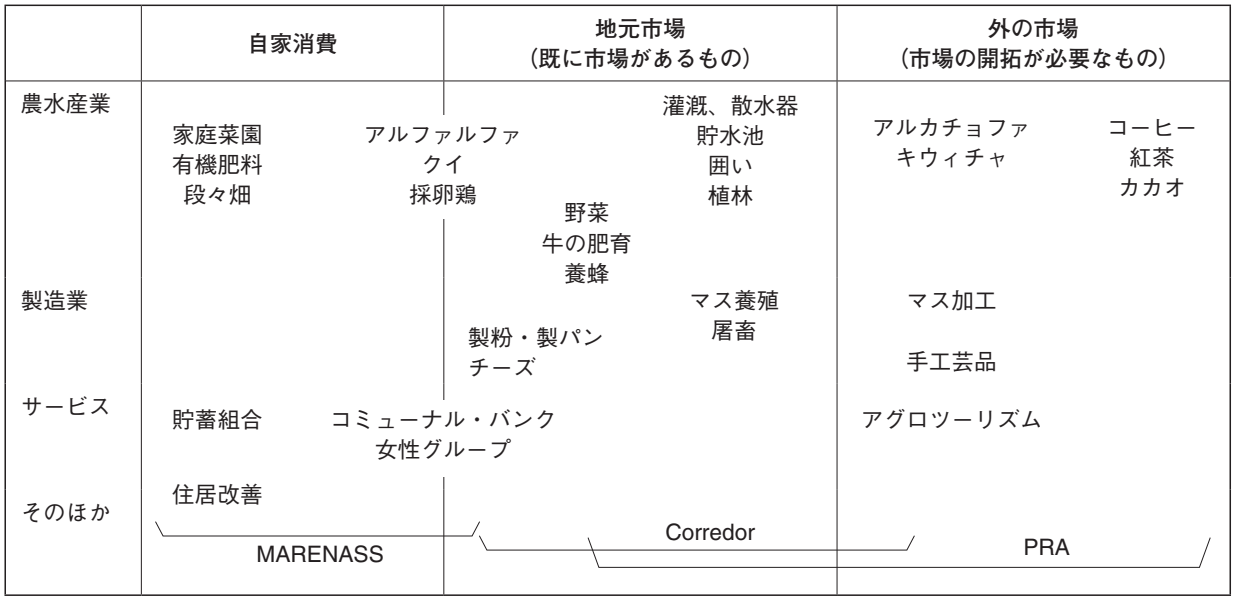
このように、DESCO はコルカ峡谷周辺の村々において、多岐にわたる支援を 20 年以上続けてきたが、その財源は国際機関や外国政府、主にスペインからの資金に依存している。ただし 1 つのプロジェクトは数年から長くても 5 年程度で終わってしまうため、様々な資金を組み合わせて支援を継続している。

5－2－6　シエラ農村の開発への取り組み

今回取り上げた農村開発プロジェクトの事例を基に、プロジェクトの対象とそれに応じた外部からの資源投入について考えたい。

まず、プロジェクトの対象についてである。下の図 5−3 では、産業部門と目的によって、各プロジェクトで実際に行われた活動を位置付け、それぞれのプロジェクトがどの目的を達成しようとしているのかを示した。重要なのは、MARENASS、Corredor、PRA の 3 つのプロジェクトは、多少の重複があるものの、達成しようとする目的が異なっていることである。MARENASS は自給向け農業生産や住居改善を通して自家消費の水準を改善したり、貯蓄を形成したりすることが主な目的である。それに対して Corredor は、農畜水産物の生産力を向上しその加工まで手がけ、地元の市場に商品を販売することで所得水準を改善することを目的としている。PRA も農畜水産物が中心である点は Corredor と類似しているが、外の市場（リマなどコスタの主要都市や外国）

図 5－3　農村開発プロジェクトの取り組み



出所：今回調査したプロジェクトの情報に基づいて筆者作成。

で既に需要がある商品を選ぶ点が異なる。

3つの事例はこのように目的が異なるため、実施される地理的環境も異なる。MARENASSはシエラ農村部の中でも市場となる都市から離れている場所で実施されるのに対して、Corredorの場合には市場となる都市などから比較的近い農村であることが条件になる。PRAについては農産物の生産自体は農村部であるが、それを都市経由でコスタや国外へ運ぶ必要がある。そのため、リマへの輸送が容易な幹線道路に沿った主要都市の周辺が対象になる。今回の調査で訪問したプロジェクトの実施地域は、MARENASSの場合は地方都市からバスなら数時間以上未舗装道路を進まなければならない場所を対象としているのに対して、CorredorやPRAはクスコやプーノといったペルーの主要都市に比較的近い農村部が対象である。

プロジェクトの対象についてもう1つ重要と考えられるのが、目標の違いによってどのような資源を投入するか、という点である。今回調査したプロジェクトの情報に基づいて、プロジェクトの目標と投入した資源を表5−7で示した。目標は生活の改善、自給の達成、所得の向上（地元市場への販売、外の市場への販売）とした。「生活の改善」とは、所得水準は変わらないが、栄養状態や住居の状態の改善により、生活水準が向上することを示す。「自給の達成」は、生産力が向上して主食が自給し、余剰を販売できる状態を指す。「所得の向上」の中の「地元市場への販売」は、余剰販売ではなく、当初より販売することを目的とした農業活動への取り組みを指す。最後に「外の市場への販売」はより価値の高い商品の生産活動への従事である。

投入する資源については、受益者やそのコミュニティが元々備えている「内部資源」と、プロジェクトが外から持ち込む「外部資源」に分けた。内部資源は基本的に農業の生産要素である土地、

表5－7　シエラ農村開発プロジェクトの目標と投入財

			目　標			
			生活の改善	自給の達成	所得の向上	
					地元市場への販売	外の市場への販売
投入資源	内部資源	自然資源	●	●	●	●
		土地		●	●	●
		労働力	●	●	●	●
		能力			●	●
		資本		●	●	●
		組織		●	●	●
	外部資源	技術	●	●	●	●
		組織化	●		●	●
		資本		●	●	●
		インフラ		●	●	●
		市場情報				●
成果事例			住居改善 家庭菜園 貯蓄組合	段々畑 有機肥料 植林	アルファルファ クイ 製粉 酪農製品	アルカチョファ キウィチャ マス加工品 手工芸品 アグロツーリズム

出所：今回調査したプロジェクトの情報に基づいて筆者作成。

労働力、資本である。土地は土地とそれを除いた自然資源（気候、水など）に分けた。労働力は単なる労働力と、農産物の販売に必要な能力に分けた。また、コムニダ内の自治組織などを組織として付け加えた。外部からは技術（ノウハウ）、組織化（既存組織の強化、新しい組織化）、資本（資本財を買うための融資など）、インフラ（集荷場や小規模灌漑）、市場情報（マーケティング支援）とした。設定した目標を達成するために、投入した資源を黒丸で示し、その具体的な事例を「成果事例」として下に記した。例えば、生活の改善を目標として取り組んだ住居改善の事例では、自然資源（壁を塗るための泥土などの資源）と労働力という農家世帯の内部資源に、作り方という技術と、それを学ぶワークショップという組織化が結びついて実現した。ただし、成果事例によって投入資源は異なる。そのため、ここでは目標と投入資源との関係の傾向を示すことを試みた。

その結果分かるのは、目標が右側へ行くほど、つまり、より高い所得水準を目指すほど、内部資源だけでは足りず、外部からの資源が必要になることである。これは自明であるが、逆の見方をすると、生活の改善が目標であれば比較的少ない外部資源の投入で目標が実現できることを意味する。

5－2－7　今後の支援へのインプリケーション

これまでの調査結果から、ペルーの高地先住民を対象とする支援に関して、いくつかのインプリケーションを示したい。

第一に目標に応じた支援である。表5−7に挙げたように、今回調査した農村開発のプロジェクトの目標は、大きく生活の改善、自給の達成、所得の向上の3つに分けられる。生活の改善は、手持ちの資源をうまく活用することで、現在の生活を少しでも改善しようという試みである。貧困ではあるけれども、その中で少しでも現状を改善しようという取り組みが中心である。この場合、外部から技術提供や組織化の促進は行うものの、できるだけ対象地域の周辺にある資源を用いることによって、受け取る側が技術を吸収しやすくしている。自給の達成は、特に生産力の向上に焦点を当てたもので、食料を中心とした農業生産を高めることで自給を達成し栄養状態を改善しようという試みである。この場合も、外部から農業インフラ整備などの手助けはするものの、できるだけその地域にある資源の活用が考えられている。最後に所得の向上は、地域の内外に販売する先を見つけられるように支援することで、農業生産やその他の経済活動を促進している。それぞれの目標を明確にし、それに合わせて地域内の資源を活用し、外部からの資源を投入することで、今回調査したプロジェクトのような成果を上げることができる。

第二に挙げられるのが、地域にある知識の活用である。外部から最新の知識を持ち込むよりも、その地域で優れた技術を持つ人を活用して技術移転を行った方が、受益者が技術を取り入れやすく持続性があるという考え方である。いわゆる適正技術と似た考え方であるが、IFADのプロジェクトは、それぞれの地域に既に優れた技術が存在していると仮定している点が異なる。現在は一部に篤農家がいたとしても、その地域が広く共有されたり、ある一定の場所を越えて移転されたりすることは少ない。そこで、「地域における知識市場」を作り上げることで、この優れた技

術をより多くの人に活用してもらおうというのがプロジェクトの狙いである。この技術により所得を向上するのは難しいかもしれないが、現在の生活水準の改善には効果が大きいことが、今回の現地調査から分かった。

第三に、農業生産力の向上以外の重視である。アンデス高地において社会経済的に農業が重要であることは述べるまでもない。しかし、アンデス高地先住民は必ずしも農業生産力の向上を第一に望んでいるわけではない。支援の内容を決める際には、住居改善や女性グループによる経済活動を通した生活状態の改善など、農業生産力の向上以外にも開発ニーズがあることを考慮することが求められる。

〔参考文献〕

＜日本語文献＞

国際協力銀行（2007）『平成 19 年度貧困プロファイル作成および更新調査：ペルー共和国』国際協力銀行

＜外国語文献＞

Cuánto (2006) *Perú en números 2006*, Lima: Cuánto.

Escobal, J. y Valdivia, M. (2004) *Perú: Hacia una estrategia de Desarrollo para la Sierra Rural*, Lima: GRADE.

Escobal, J. y Ponce, C. (2007) *Economic Opportunities for Indigenous People in Rural and Urban Peru, Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*, Washington, D.C.: World Bank.

Dixon, J. and Gulliver, A. eds. (2001) *Farming Systems and Poverty: Improving Farmers' Livelihoods in A Changing World*, Rome and Washington, D.C.: FAO and World Bank.

IFAD (2004) *Innovative experiences in IFAD projects in Peru*, Roma: International Fund for Agricultural Development. （http://www.ifad.org/evaluation/ public_html/eksyst/doc/agreement/pl/pe_theme.htm#1、2007 年 6 月閲覧）

——— (2007) *Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco: Evaluación Intermedia*.（http://www.corredorpuno-cusco.org/seccion.php?seccion=105、2008 年 2 月閲覧）

MARENASS (2005) *Capacidades y experiencias campesinas, respuesta a las motivaciones: Informe final 1997 – 2005*, Abancay, Perú: MARENASS (Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur).

MINAG (2006) *Experiencias exitosas de programas y proyectos de desarrollo rural en el Perú*, Lima: Ministerio de Agricultura, Oficina General de Planificación Agraria.

Pajuelo Teves, R. (2007) *Reinventando Comunidades imaginadas*, Lima: IFEA, IEP.

Proyecto Desarrollo del Corredor Puno Cusco (2007) *Indicadores Líderes 2001 – Junio 2007*, Sicuani, Cusco: Unidad de Planificación, S&E, mimeo.

Schejtman, A. y Berdegué, J. (2003) Desarrollo Territorial Rural, en R. Echeverría (ed.) *Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe: Manejo sostenible de recursos naturales acceso a tierras y finanzas rurales*, Whasingtond, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Trivelli, C. (2005) *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú: Una mirada a partir de la información cuantitativa*, Documento de Trabajo No. 141, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

——— (2006) Estrategia y política de desarrollo rural en el Perú, en J. Iguiñiz, J. Escobal, C.I. Degregori (eds.) *Perú: El problema agrario en debate, SEPIA XI*, Lima: SEPIA (Seminario Permanente de Investigación Agraria).

——— (2007) *Lineamientos y criterios operativos para una estrategia de Desarrollo Rural para la Sierra*.（http://www.minag.gob.pe/especiales/aliados.html からダウンロード可、2008 年 6 月閲覧）

参考資料　ペルーの行政地図

出所：テキサス大学図書館のホームページより
http://www.lib.utexas.edu/maps/americas/peru_admin_06.pdf

第６章　ボリビア

藤田　護

ボリビアは、先住民と開発のテーマにとって、興味深く、かつ困難なチャレンジである。第一に、先住民運動と先住民主義が高まりを見せる2000年代の現状がある。「先住民」のプレゼンスの高まりは、「開発」の目的とは何かに関する根本的な問い直しも含めて進行するとともに、絶え間ない政治と社会の変動は、国際開発協力に携わる側に柔軟な対応を迫っている。第二に、当国が置かれた歴史的な重層性がある。2000年代の政治・社会変革は、1990年代の多文化主義の高まりに基づく地方分権化や先住民の領域（territorio）の承認の改革の上に進行した。またそのような動き自体が、1952年のボリビア革命以来「先住民色」を消し去る方向で組合化が進んでいたボリビア社会に対する反動として、1960、1970年代からアイマラを中心とする先住民運動が興隆してきた動きの上に存在している。さらには、19世紀後半から20世紀前半の「自由主義の時代」が生み出した先住民の土地への侵犯とそれに対する抵抗運動や、植民地時代の政治・社会体制（「二つの共和国」体制）は、現在でも記憶を含めた様々な形でボリビアの先住民に関する公共の議論に大きな影響を及ぼしている。このような状況下で、社会の状況に根を張り、かつ効果的な経済開発・生産開発の取り組みは、いかにして可能であろうか。我々は客員研究の過程で、JICAが展開する取り組みを含めて複数の興味深い取り組みに接することができ、そこから得られた理解と考察を提示することとしたい。

本章の構成を説明する。６－１においては、他章と同様にボリビアの先住民人口に関する統計を概観する。６－２においては、ボリビアで進展する「先住民にとって開発／進歩とは何か」をめぐる議論を簡単に振り返るとともに、日本の国際協力にとって含意しうるものを提示する。６－３においては、本客員研究の過程で知ることのできたボリビア国内における重要と思われる取り組みについて述べる。ここでは組織ごと・取り組みごとの構成を採用し、2007年８月の現地調査で得られた知見を中心とし、適宜文書資料で補うこととする。最後に６－４においては、結論をかねて、これらの検討の中で得られた知見をまとめることとする。

６－１　ボリビアにおける先住民人口に関する概観

エクアドルと同様にボリビアの国勢調査においても、先住民人口の推計には自己認識と先住民言語を母語とするかの２つの観点の組み合わせが用いられる。この結果によれば（表６－1）、自らを先住民と認識する人口（項目１～４）は、全体の62.2％であり、通常ボリビア国内の議論ではこの数字が人口内の先住民比率を表すとして用いられる。加えて、自己認識では先住民でないが日常的に先住民言語を話すか幼少期に先住民言語を話した人口（項目５～７）は、全体の8.3％になる。なお、この数字を利用するにあたっての注意点は第１章を参照されたい。

表６－１　全人口中の先住民の比率（2001 年）

分類	自己認識	言　語		15 歳以上の人口	構成比（%）
		日常の言語	幼少期に話された言語		
1	先住民	先住民言語	先住民言語	1,774,972	36.2
2	先住民	先住民言語	その他	588,989	12.0
3	先住民	その他	先住民言語	23,212	0.5
4	先住民	その他	その他	660,012	13.5
5	非先住民	先住民言語	先住民言語	182,054	3.7
6	非先住民	先住民言語	その他	216,063	4.4
7	非先住民	その他	先住民言語	8,475	0.2
8	非先住民	その他	その他	1,450,384	29.6
合　計				4,904,161	100.0

出所：UDAPE/NNUU/OIT（2006）p. 23 より引用。原資料は 2001 年の国勢調査に基づく Molina y Albó（2006）の推計。

先住民の貧困状況について、全国を都市部と農村部に分けた場合の地域別見取り図は以下の統計から得られる。全ての場合において先住民の貧困世帯比率が非先住民の貧困（最貧）世帯比率を明確に上回っており、また貧困状況が農村部においてより深刻であることが見てとれる。

表６－２　地域別・民族別の貧困と不平等　1999 － 2006

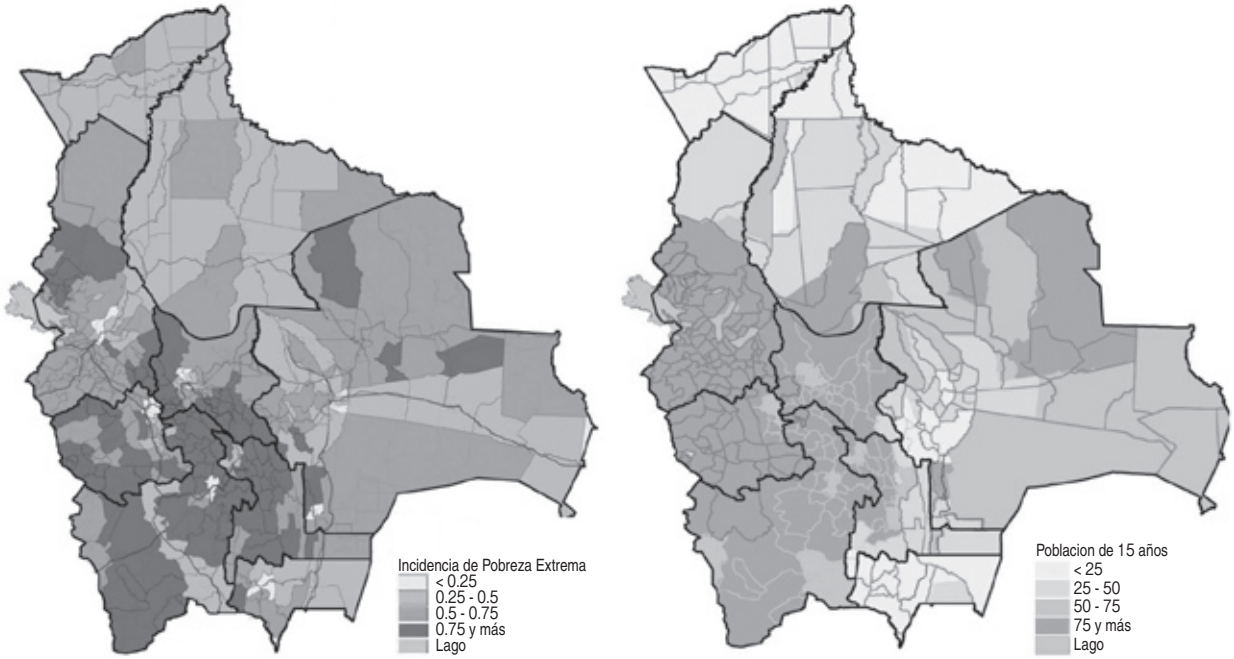
地域と指標	1999	2000	2001	2002	2003/04	2005	2006
全国							
貧困世帯比率（%）	63.5	66.4	63.1	63.3	63.1	60.6	59.9
先住民	73.1	76.0	69.4	71.0	70.1	67.9	69.3
非先住民	45.1	54.1	51.9	53.3	49.1	49.7	46.0
最貧世帯比率（%）	40.7	45.2	38.8	39.5	34.5	38.2	37.7
先住民	50.6	56.1	46.0	48.7	42.0	47.4	48.8
非先住民	21.8	31.1	25.9	27.5	19.4	24.2	21.3
ジニ係数	0.58	0.62	0.59	0.60	n.d.	0.60	0.59
都市部							
貧困世帯比率（%）	51.4	54.5	54.3	53.9	54.4	51.1	50.3
先住民	60.8	62.2	59.1	60.5	61.7	56.2	58.9
非先住民	40.7	48.2	48.2	48.1	43.7	46.0	42.1
最貧世帯比率（%）	23.5	27.9	26.2	25.7	22.9	24.3	23.4
先住民	30.2	34.1	29.3	31.6	29.0	29.4	31.1
非先住民	15.9	22.9	22.2	20.5	14.1	19.4	16.0
ジニ係数	0.49	0.53	0.54	n.d.	0.54	0.53	
（うち主要都市圏）							
貧困世帯比率（%）	46.4	52.0	50.5	51.0	52.8	47.5	46.0
先住民	56.7	60.5	55.1	58.8	61.0	53.4	56.3
非先住民	35.4	45.5	44.7	44.1	40.6	41.8	37.3
最貧世帯比率（%）	20.7	25.7	22.3	23.9	21.7	21.8	21.1
先住民	27.1	32.2	25.0	30.8	28.1	26.2	28.4
非先住民	13.9	20.6	18.8	17.9	12.0	17.6	14.9
農村部							
貧困世帯比率（%）	84.0	87.0	77.7	78.8	77.7	77.6	76.5
先住民	85.8	89.8	81.4	81.9	80.7	80.8	80.4
非先住民	72.1	78.0	64.1	70.2	66.4	65.5	62.2
最貧世帯比率（%）	69.9	75.0	59.7	62.3	53.7	62.9	62.2
先住民	71.8	78.3	65.7	66.7	58.3	67.6	67.6
非先住民	57.5	64.3	38.1	50.1	36.4	45.2	42.8
ジニ係数	0.64	0.69	0.64	0.63	n.d.	0.66	0.64

出所：UDAPE（2007）

また、下の図６－１は市町村レベルでの貧困状態と先住民比率を表すものであるが、最貧困者の比率が高い市町村と先住民の人口比率が高い市町村が重なり合っていることが見て取れる。

図６－１　市町村レベルでの貧困状態と先住民比率（2001 年）

最貧困者比率　　**先住民比率**



注：１人当たり消費で定義された貧困線を用いた推計。
出所：UDAPE/INE（2006）

６－２　先住民と開発をめぐる議論―「よく生きる（vivir bien）」―

ボリビアにおいては、先住民の文化的観念の中に「開発／発展（desarrollo）」に相当するものが存在するか、そして存在するとすればそれは西洋的な観念とどのように異なるのか、という点に関する議論がなされてきた経緯がある。これは現地調査においては「ボリビア戦略的調査研究プログラム（Programa de Investigación Estratégica en Bolivia：PIEB）」訪問において明らかになったものであり[1]、「進歩」に関して近代的観点だけからではなくアンデスの複数の文化の視点から考察と議論が進展している。ボリビアの主要先住民言語において、具体的に「進歩」にあたる単語は存在しないが、「よく生きる（vivir bien）」に相当する単語（例：アイマラ語では suma qamaña）を中心に概念の接近が見られると言われる。この「よく生きる」とは、調和（armonía）の価値を重視するものであり、自然と／宇宙と／各宗教と／共同体と／家族と調和の下に「よく生きる」ことが目指される。

この「よく生きる」という考え方は、現行のボリビア政府による国家開発計画でも、その中心となる目標として取り上げられている（Gobierno de Bolivia, 2006）。ここでは、JICA のプロジェ

1　2008 年 8 月 24 日

クトが実施されてもいるアチャカチ市が発表している文書を参照してみたい（Gobierno Municipal de Achacachi, 2007, p. 1）。

この文書は、その主眼は地域の観光業の推進にあるが、より広い範囲で地域の開発計画の提示ともなっている。その中心にある概念は表題にもなっている Suma Qamaña（アイマラ語で vivir bien（よく生きる）を表す）であり、これが持続的な開発の実現と密接に結び付いており、かつ実際の政策面においてはコミュニティ企業の創出を通じて新たな自己運営（autogestión）のモデルを作り出すべきであると主張されている。ここでは経済面の構想が民族意識と強く結び付いており、アンデス社会に特徴的な上部地域（arasaya）と下部地域（majasaya）による二元的組織がアチャカチにも存在し、現代の隣組的な住民組織（juntas vecinales）の組織され方に影響を及ぼしていることが強調される中で、アイユ（ayllu：アンデス地域におけるコミュニティの呼称）の論理に基づいたシステムを再興し、チチカカ湖周辺の地域が Jach'a Umasuyu（Gran Umasuyu）という領域的単位を構築すべきであるという主張が展開される。

このような生き方においては、アンデスの人間（hombre andino）は、様々な地理的環境、技術、伝統的薬草、精神世界、母なる大地が生み出す作物などとの関係の中で統一された人格を持つ（integral）ものと認識され、観光とはそのような多様な人間同士の関係であると位置付けられる。

これは言い換えるならば、社会組織のあり方とそのような中での人間像の捉え方が存在し、実際の経済開発の構想はこのような社会／文化的な側面と密接に関係しながら展開されることになる。これは、先住民は開発を望んでいるが同時に侵犯されることは願っていないのであり、外来の新たな取り組みに対し自らの利益になるかを十分に議論した後に受け入れるのであり、外部者（外国人ではない）に対し自らの側の条件を受け入れることを要求するのである、という見方ともつながる[2]。このようなビジョンが国家開発計画だけではなく地域レベルでも複数存在している現状において、国際開発援助の取り組みが、このようなビジョンの実現に向けてどの程度貢献し得ているかという対話的視点も重要となってくるであろう。

6－3　プログラム／プロジェクト事例―経済開発／生産開発の構想、地域開発体制の整備、先住民／農民組織の役割―

6－3－1　JICA アチャカチ地域開発計画プロジェクトの取り組みと成果[3]

JICA のアチャカチ地域開発計画プロジェクト（以下、アチャカチ・プロジェクト）は、ソラマメの生産支援、畜産加工物（乳製品）の生産支援、および職能教育が主要な柱となって進展していた。

2　ホセ・ブラネス CEBEM（Centro Boliviano de Estudios Multidiciplinarios）所長とのインタビュー（2007 年 8 月 24 日）。例えばラパス県のヘスス・デ・マチャカ（Jesús de Machaca）市は、大衆参加法施行当時は自分たちは先住民（originario）であり独自の市（municipio）にはならないとの主張を強く行ったが、4 年間の議論の末に市となることを決定し、実現させた経緯がある。

3　柳原と藤田は 2007 年 8 月 25 日に現地の技術者とともに同プロジェクトを現地訪問する機会を得た。その後、柳原は 8 月 28 日に再度訪問をしている。

（1）ソラマメの生産支援

農業省のラパス県事務所の主導の下で優良種子の生産と普及が実施され、ラパス県の認定種子および農業産品フェアにおいて一等賞を獲得した。プロジェクト視察時点で、優良種子の導入は2年目を完了したところであり、種子の品質の安定にはあと1年が必要になるとのことである。ソラマメの生産は、7月から8月に種をまき、翌3月から4月にかけ収穫し、乾燥期間を経て8月に集荷するとのことであり、我々は丁度集荷と機械による豆の大きさに応じた振り分けを観察することができた。ソラマメ導入の前はジャガイモを栽培していた土地に、作物ローテーションに組み込む形でソラマメを導入しており、現状ではジャガイモ栽培→ソラマメあるいはキヌア栽培→休耕→ジャガイモ栽培というローテーションで土地が使用されている。ソラマメは土地に栄養分を与えるので好都合であり、またアチャカチは栽培のための雪解け水が潤沢に存在するという好条件に恵まれている。

プロジェクト実施により、生産高がヘクタール当たり約1tから3tまで増大し、また品質向上に伴い市場での販売が増大した。生産者団体（Asosiación de Productores de Haba Región Illampú：APHDRI）が結成されており、県庁が雇用した技師とも連携する形で、出荷量を増やしてより良い価格を得るために取り組んでいる。冷凍ソラマメの日本への輸出が実現しているとともに、現地で何人かの商人と取り引きがあるとのことであった。今後は、伝統知識を生かした形での、有機ソラマメの生産と加工およびキヌア生産の向上への取り組みが意識されている。

（2）畜産加工物（乳製品）の生産支援

畜産支援に関しては、アチャカチ市内の全世帯を対象に家畜・酪農関連の技術訓練を実施している（参加は約100世帯）。その中から、希望者を募り乳製品生産に取り組むグループを結成した。現時点（2007年8月時点）で、2家族からなるグループが2つと、20家族からなるグループが1つ存在している。牛乳に関しては、集団販売を行うことでより良い価格が得られることに加えて、設備と手順の改善により牛乳中の脂肪分が増大し、その結果リットル当たり20センターボ（1センターボ＝1/100ボリビアーノス）ほどの価格の改善が得られた。またチーズ加工と質の向上にも取り組んでおり、ラパス市内で顧客の開拓に取り組んでいる。現時点では、身内ベースで週に約50個の販売である。また、ヨーグルトへの加工は、アチャカチ市の学校給食向けに出荷されている。学校給食は4、5年前から開始され、重要な市場となっている。この場合は、プロジェクトが民間企業（SOALPRO社）とのコンタクトを付け、生産者が同社に一旦販売し、同社がパンとビスケットと合わせる形でアチャカチ市に納入している。アチャカチ市としては、ラジオやテレビを通じて周辺コミュニティにもこの取り組みを広めようとするキャンペーンを実施中である。

（3）職能教育

職能センター（プロジェクト全体で6ヵ所存在）における訓練は2006年に開始され、最初のグループには約30人が参加し（女性が中心だが若い男性も参加している）、現在2年目のグループを募集している段階にある。洋裁の訓練が中心であり、エプロンやポリェラ（pollera：女性用スカート）を足踏みミシンで作成する方法を学んだ後に、電動ミシンの使い方とそれを利用した

ジャージやジャンパーの作り方を学んできた。現時点では、機械がセンターにしかないので週に1日洋裁に取り組み、アチャカチ市のメルカドで販売している。それ以外には、自分および家族の衣服を自分で作成し、職能訓練の機会を通じて（昼飯、サッカーの試合も含め）他村の人々とも交流する機会が生まれている。また、教育省管轄の Centro de Educación Alternativa（CEA）より教師が派遣され、職能訓練とは別の日に識字教育の取り組みが行われている。

ソラマメと畜産の取り組みに関しては、生産連鎖（cadena productiva）の形成と、自律的な展開という課題を実現したという点で肯定的な評価ができる事例ではないかとの印象を受けた。また、アチャカチ市役所からは、現時点でのプロジェクト実施地は条件の良好なところであり、より条件の悪いところでも所得向上を実現するような展開をしていきたいとの意向が表明された。

6－3－2　CIPCA（NGO）の問題関心と取り組み

ボリビアにおける現地調査において、同国における最大規模の NGO の1つであるボリビア農民調査・振興センター（Centro de Investigación y Promoción del Campesinado：CIPCA）の代表を訪問するとともに、エルアルト市およびコチャバンバ市の事務所を訪問し、活動に一部期間同行する機会を得た[4]。なお、同 NGO は 1971 年に設立されており、軍政下から民政移管を経て現代に至るまで、同国の農民／先住民の小規模生産者を一貫して支援してきたことで知られている。近年では、35 年間の活動の経験を振り返る作業をも、外部の調査者を招いて行っており、その成果は公表されている（Gianotten, 2006）。

（1）CIPCA 代表の問題関心

各事務所の活動動向に先立ち、CIPCA 代表である Oscar Bazoberry 氏より活動の背景を成す全体の問題関心について聞いた[5]。以下に、主要な議論のポイントを 4 点提示する。

①ボリビアの先住民は、数にしても他の集団との関係にしてもそれぞれが多様な状況にある。アンデス地域のアイマラおよびケチュアは国内の多数派を占め大きな力を持っている。それに対し、低地部のエセエハは約 200 世帯の集団であり、ユキと呼ばれる民族は消滅寸前である。東部の主要民族であるグアラニーは、白人と低地に移住したケチュアの人々との間で形成される多民族的な空間に居住している。

②それぞれの人々が居住する地理的・生態的環境に応じて現実的な現金収入の目標が異なってくる。例えば森林資源をもとに狩猟・漁撈・採集に従事する低地環境では、高地平原部（Altiplano）の 2 倍、3 倍の収入が見込める。このような状況で、先住民農民の生活の向上と一口に言っても、一律の目標を設定すれば技術的な困難が生じる。

③ CIPCA は農村と都市の間の相互関係を十分に理解した上で、農村部に力を注ぐことを方

4　藤田は 2008 年 8 月 27 日より 30 日まで、エルアルト事務所のチームに同行する機会を得た。柳原は 2008 年 8 月 30 日にコチャバンバ事務所代表を訪問した。

5　2008 年 8 月 24 日。

針としている。なぜならば、全体の生産連鎖（cadena productiva）の中で農村部の小規模生産者に最大の弱さが存在しているからである。どこに投資をするかでそこに人が集まってくるという結果がもたらされるという点で、農村と都市との現時点でのバランスを考慮した上でということではない決断を下していることになる／下さなければならない。

ボリビアでは農民が外からの調査者に対し本当のことを言わない傾向が強いため、CIPCAは自らが取り組みを進めるコミュニティでのみ調査を行っているが、その生産者の生計において伝統産品（ジャガイモ、トウモロコシ、コメなど）生産が占める割合が依然として高く（この点については第3章も参照）、伝統産品の生産が向上しなければ生産者の生活状況が改善することはないと判断している。

④同時に、輸送に従事する仲介者もきわめて貧しい。極めて低い費用で輸送を行うため、他の層が参入し競争することができないのである。生産が向上することで、仲介者の所得が向上し、同時に生産者への利益が向上することを目指したい。高地平原部においては、小規模灌漑と土壌維持を中心とした取り組みを続けており、一定の成果を上げつつあると言えるだろう。また、労働集約的な作物を地元で導入することでエルアルト市に出稼ぎに出られなくなるような状況を可能な限り回避するなど、我々の取り組みが他の収入源と競合しないように配慮している。

ここでの特筆すべき点は、上述のようにCIPCAは自らが取り組みを進めるコミュニティで具体的に世帯ごとの収入に関し国立統計院（Instituto Nacional de Estadística：INE）より詳細な調査を行っており、その成果はEyzaguirre（2007）として発表されている（第3章も参照）。また、農村と都市をつなぐ複数の生産連鎖が存在する中で、農村の伝統産品を生産する小規模生産者（先住民／農民）に重点を置くという姿勢を明示的に採用している点にある。この点については、ボリビアの国連開発計画（United Nations Development Programme（英）/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo（西）：UNDP/PNUD）事務所は、輸出産品の生産連鎖の特に都市周辺部の加工部門に着目すべきとする対照的な見解を示しており（下記参照）、先住民と開発／農村・農業開発を構想する上での主要論点の1つであろうと考えられる。

（2）CIPCAコチャバンバ事務所の取り組み

研究員（柳原）は、CIPCAのコチャバンバ事務所を訪問する機会を得て、Eduardo Acevedo所員と面談を行った。コチャバンバ事務所の取り組みの大きな柱は、ため池の建設による灌漑の管理･運営であり[6]、それを基に、果樹と野菜の生産を振興している。より具体的には、50万m^3のため池で200世帯カバーできるとのことであり、水路、水の貯蔵用タンク、灌漑水路などを整備することで、従来からジャガイモと小麦を生産している中で、リンゴ、桃、アーモンド、牧草などの栽培へと生産の多角化を図り、所得増大の実現を目指している。この取り組みの中で、鶏の飼育と卵の販売や魚の養殖にも同時に取り組んでいる。灌漑設備では、施設の劣化を回避することが最大の課題である。受益者側からCIPCAに対して強い要請があったため、CIPCAがモニタリング組織をコーディネートし、市庁や県庁からの代表者もここに関与している。現状での課題と

6　このどこかの過程において、日本の援助が入っているとのことである。

しては、県と市との協調がうまくいっていないことにある。なお、人々の生活の中で季節的な出稼ぎ労働は当たり前のこととして存在しているが、同時に灌漑ができたことで減少しているということは言えるであろう。

また、農民組合と連携して、生産者側の関心が公共政策に反映されるよう取り組みを行っている。現状では果物のチリからの輸入が増大傾向にあり、その中で生産者が生産を続けられるような政府からの支援を、県と市の双方のレベルから要請している。同時に、県および市において、行政能力を改善し行政側のスタッフの意識改革を実現すべく、相互に水平的な立場からの対話を行うよう努めている。

取り組みの相手は、市政府や市政監視委員会（Comité de vigilancia）に加え、農民組合が重要である。コチャバンバ県では農民組合組織が男女別に組織されているが、同時にコチャバンバ事務所が取り組みの対象としているポトシ県北部では男女同じ組織である。1 つの組合（sindicato）が 1 つのコミュニティと一致しており、複数の組合が集まり subcentral を構成し、その複数の subcentral が集まり central を構成しており、この central が市の単位と一致する。この集合体が federación であり、これが県と一致する。全国組織はボリビア統一農民労連（Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia：CSUTCB）である。農民組合においては政治上・イデオロギー上の立場の違いが各側面に存在し、そしてそのような政治上・イデオロギー上の立場に基づいて組織化がなされている状況があるので、取り組みが難しくなっている。そのような現実を受け入れた上で、CIPCA の事業の相手として別組織を作らない方針を維持している。農民経済組織（Organizaciones Económicas Campesinas：OECAs）への注目も高まりつつある（下記参照）。

コチャバンバ事務所は女性 7 人男性 6 人の構成であり、全員がケチュア語話者であり、少数ながらも農村出身者を一定の割合で雇用している。CIPCA の仕事の方針としては、近代化を目指しつつも各共同体の慣習（usos y costumbres）を破壊するのではなく、むしろ強化することを目指している。持続性を実現し、他の場所での反復可能性が生まれるためには、1 つの取り組みに最低 10 年は関与する方針である。

（3）CIPCA ラパス（エルアルト）事務所の取り組み

現地調査の限られた時間内ではあるが、研究員（藤田）が CIPCA エルアルト事務所の活動に同行した結果、ラパス県の高地平原地域での活動の具体的内容の一端に触れることができた。その大きな柱は、第一に、地域開発の実施主体である市政府（municipio）、農民組合組織、および OECAs（後述）の強化、第二に農業および牧畜業における具体的な改善に向けた取り組みであり、これら 2 つの取り組みは互いに密接な関係を保ちながら展開されている。従来より農民組織の組織強化が CIPCA の活動の主な眼目であったが、持続的農業の実現と地域経済開発に活動を広げてきた経緯がある。なお、コチャバンバ事務所の場合（上述）と同様に、1 つのコミュニティと 10 年間の共同活動を行うのが基本形態であり、3 年のサイクルを 3 度繰り返した後で 1 年の総まとめを行うとのことである。

1）地域開発体制強化への取り組み

エルアルト事務所を訪問した際には、アンコライメス（Anqoraimes）市[7]との間で家畜衛生に関する条例策定に向けたワークショップが行われていた（下記 2）も参照）[8]。CIPCA エルアルト事務所は、市開発計画（Plan de Desarrollo Municipal：PDM）文書の枠内で市政府側から提出された地域経済開発（dearrollo económico local）の様々な側面に関する活動計画案に対し、戦略的提携相手（socio estratégico）として、専門的な部分を支援し、実際に文書として形にすることを手伝うという関係にある。

また、市政府との間では、ガバナンス面での支援として、市の年次活動計画（Plan Operativo Anual：POA）の普及版の作成や 1 年ごとの事業報告冊子の作成などを通じて、市政府が説明責任を果たす場の設定とその活発な活用に向けた取り組みを行っていた。また、年に 2 回地域経済開発に関し全当事者が集合して議論する場を設けるとともに、CIPCA が活動する近隣の市との間で経験の共有を目指す取り組みも行っていた。これらの活動については、1994 年の地方分権化により市が行政単位として重要性を担うようになって以来展開してきたものであり、大体のフォーマットはできあがっている中で、各市の必要に合わせる形で実施しているようである。筆者（藤田）の訪問時には、プカラニ（Pucarani）市との間で 3 年間の短期協力に向けた打ち合わせが行われていた。なお、同市ではアイマラ出身の市長の下でアイマラ民族色を強く打ち出した市政が行われており、CIPCA が従来より農民／先住民の側に立った活動を展開してきた蓄積の下で、市政府から新憲法制定などの状況下でイデオロギー面での支援も要請されていたが、CIPCA からの協力は具体的な地域経済開発に関連する側面に限定されていた。

また、実際に各コミュニティの開発面でのニーズを統合し、市政府に対し提示するにあたり大きな役割を果たすのは農民組合組織であるという状況の下で、CSUTCB の下部組織であるトゥパク・カタリ（Túpac Catari）（ラパス県の農民組合組織）およびバルトリナ・シサ（Bartolina Sisa）（女性の全国農民組合組織）に対する組織強化支援を行っている。訪問時には、これまで暗黙の了解として存在してきた農民組合組織の規約を、各レベル（市、cantón、comunidad）ごとに明文化する estatuto orgánico の作成の取り組みが進展していた。なお、高地平原部の共同体は、1953 年の農地改革実施以来、先住民共同体（comunidade originarias）（指導者らはポンチョを身にまとっている）と農民組合（sindicatos agrarios）（指導者らは洋服の上に chicote（鞭のようなもの）を身にまとっている）との 2 つの種別に分かれるようになり、それぞれの共同体で実際の習慣も違っている。近年では先住民共同体への回帰の動きが強まっており、習慣の変更も含めて変更には大きな負担が伴うようである。

また、市政府を中心とした地域開発体制の中で、近年注目が増大しつつあるのが、「農民経済組織（OECAs）」の役割である。この件も含め、まずは地方分権化改革以来の地域開発体制整備の歩みについて、CIPCA エルアルト側事務所の見方を以下にまとめてみよう。

（イ）1994 年の地方分権化改革実施以来、約 10 年間にわたり、保健、教育、市のインフラ

7　これは JICA がプロジェクトを行うアチャカチ市に近接する地理関係にある。

8　厳密には、市議会が ordenanza municipal を通じて市長に実施を命じ、それを受けて市政府が resolución municipal を制定するという段取りになっている。

整備を中心としてプロジェクトが実施されてきた。保健、教育面での普及率は相当に向上したと評価できるが、生産面の改善に向けて市政府が未だに重要な役割を果たしてはいないのが現状である。例えば、市の計画策定の過程に生産者団体は依然として参加できていないことが多い。これまでは、市政府が地域経済開発で果たす法的役割が明確でないことがネックとなっていた側面が大きい。

（ロ）しかし、法的位置付けの側面は近年に大きく進展した。第一に、2001年に制定された国民対話法（Ley de diálogo）により、債務免除により市政府に振り向けられる資金（coparticipación）のうち、20％を教育面に、10％を保健面に、70％を生産面（生産的・社会的インフラ）にあてることとされた[9]。第二に、天然ガス部門への新税導入（Impuesto Directo a los Hidrocarburos：IDH）による増収を、市政府を含めた各部門に振り向けるための大統領令が2005年に施行された。そこにおいて市政府の役割は、教育と保健に加え、地域経済開発と市民安全（seguridad ciudadana）であると定められた。地域経済開発において市政府が果たすべき役割とは、①能力強化と技術支援、②融資へのアクセス支援、③機材供与、④雇用創出プログラムの実施などである。また、市政府が地域経済開発に取り組むための前提条件として、①経済面・生産面のベースライン調査実施、②地域経済開発に向けた計画、プログラム、事業計画（plan de negocio）の策定、③地域経済開発を担当する部局の市政府内への設置などが定められた[10]。これらの件については、NGOの協力が重要な役割を果たしうる。第三に、2004年の国内生産を優遇するCompro Boliviano計画の中で、学校給食（desayuno escolar）が導入され、また政府購入における入札において国内小規模生産者が優遇されることが定められた[11]。これらの措置は、各地の農民生産者団体に販売先の重要な可能性を開くものである。

（ハ）伝統的に各コミュニティの代表は1年交代であるが、その場合1年で成果が出る事業に取り組みが偏る難点があり、灌漑などのように複数年かけて複数のフェーズに分けて取り組む必要のある事業に関心が向かなくなる。また、コミュニティの代表の交替時期は11月であるが、市政府の年次事業計画（POA）策定も11月であるため、農民組織の時間と市の行政の時間がうまく噛み合っていないという点もある。これらの状況は徐々に認識されつつある。

（ニ）市政府の行政能力は依然として弱く、特に人材の恒常的な移動のために資金使用にも滞りが生まれている。この状況の改善のために、また専門家の雇用先の不足という問題の解決のためにも、市政府に対し「技術的アドバイザー（asistente técnico）」の雇用をはたらきかけている。

さて、このような市政府が地域経済開発において果たしうる役割が新たに定まりつつある状況の中で、近年注目が高まりつつあるのが「農民経済組織（OECAs）」の存在である。OECAsとは、組合としてであれ企業としてであれ何らかの法人格を有する小農生産者団体の呼称であり、地域において経済的かつ社会的な役割双方を果たす存在であるとされる。その全国組織で

9　これは同法の第9条に定められた。

10　これは、2005年10月21日施行の大統領令（D.S.）第28421号第2条に定められている。なお、2008年5月14日施行のD.S. No. 29565において、いくつかの追加事項が定められている（官民合弁企業の設立の可能性や、食糧安全保障の重視など）。

11　D.S. No. 27328、31 de enero de 2004。

あるボリビア農民経済組織統合調整局（Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia：CIOEC）[12] は、国民対話（Diálogo Nacional）に参加するとともに、OECAs に関する全国調査を実施している（前回調査は 2004 年）[13]。中央レベルでの存在感が増しつつある現状において、次回の全国調査をより精度の高い形で実施するよう市レベルでの存在感を高めるとともに、市政府が推進する地域経済開発において、1 つ 1 つの事業計画を OECAs とともに構想する可能性が現在模索されている様子である [14]。

例えば、アンコライメス市においては現在、帽子、鱒、タルウィ、タマネギ、ラクダ科家畜（主としてリャマとアルパカ）、ソラマメと小麦のパン、エンドウマメ、織物、グラジオラス、縫製などの OECAs が存在している。これらの中には、ラクダ科家畜生産者団体のように 21 年の歴史を持つものもあれば、近年新たに法人格を取得しつつあるものも多い。

結論としては、地域の先住民層／農民層とその組織に支援の重点を置きつつも、地方分権化の進展の下での地域経済開発体制の整備と効果的運営に向け、フォーマット化され他へも適用可能な形で取り組みの経験が蓄積されており、法的基盤の整備と足並みを揃えながら取り組みが進んでいるという点の重要性が浮かび上がってくる。

2）持続的農牧業実現への取り組み

上記のアンコライメス市との家畜衛生面での取り組みにおいては、市の 5 ヵ年計画（PDM）策定過程で、市内の家畜総数とそれぞれに見られる病気の種類が特定されたことを背景として、実際の事業計画が話し合われていた。具体的には、体外・体内の寄生虫駆除や口蹄疫対策などの各項目ごとに、①取り組む家畜の範囲の設定、②今年取り組むべきものとそれ以降に残す事業のより分け、③より適切（土地の湿気の状態に応じた薬の選択など）かつ安価な薬の情報、などを CIPCA 側からも積極的に提案・情報提供する形で議論を詰めていた。同時にまた、市政府の予算のどの項目から支出するか（重債務貧困国イニシアティブ（HIPC）による債務削減、IDH（天然ガスからの税収）など）、そして市政府と各コミュニティと CIPCA の負担額の分配などについて詳細な議論が 1 日かけて行われた。体制面では、農学と獣医学を専門にするスタッフを複数抱えており、また同時に大学・専門学校教育を受けたその地域出身の若手の専門家を「技術的アドバイザー（asistente técnico）」として雇用するよう CIPCA 側より市政府に対し働きかけ、これらの人材が CIPCA との間のつなぎ役を務めているという形態が特徴的であった。CIPCA 側のスタッフは、火曜日から木曜日あるいは金曜日まで現地のコミュニティを回り、技術面を含めた細かい面での相談に乗っていた。

また、筆者（藤田）は CIPCA スタッフとともに実際にアンコライメス市を訪問する機会を得

12 http://www.cioecbolivia.org

13 CIPCA 事務所の話では、同調査においてボリビアに存在する OECAs のうち、47％がアルティプラノ（高地平原部）、27％が渓谷部、26％が低地熱帯部に存在するとのこと。

14 CIOEC については、これを当事者の 1 つとして実施された英国国際開発省（DFID）による興味深い取り組みの経験が公表されている（6 － 3 － 3 参照）。

て、実際の農業面での取り組みの一端を見る機会を得た。第一に、家庭菜園の導入が取り組まれており、菜っ葉、セロリ、タマネギ、レタス、ニンジンなどを家の敷地内に区画を設定し栽培することで、村の人から頼まれて売る可能性はありつつも、基本的には各世帯の食生活の多様化と栄養水準の向上を実現する取り組みが進んでいた。また同時に、エンドウマメ（arvejas）については、認証を受けた種子を導入する取り組みがなされていた。仲買人を通す形でラパス市の市場に向けて販売し、質の良さで評判が向上しつつあるとのことであった。第二に、有機肥料の導入と管理の取り組みがなされており、具体的にはミミズを購入し、それを日干しレンガ（アドベ）の囲いの中で簡易温室を作り栽培し、牛糞や藁を食べて出した糞を、ジャガイモの種芋に付けて植えるという形であった。これにより実際に土壌が回復し、一旦は小さくなりつつあった収穫芋のサイズが再び大きくなる結果が生まれているとのことであった。

なお、この持続的農業の実現に向けた取り組みについて詳細な評価を行うことはここではできないが、実際に村で話を聞くことのできたプロジェクト参加農家の１つでは、実際に家庭菜園を導入すると、その手間によってエルアルト市への出稼ぎをしなくなるとのことであった。しかし、エルアルト市で出稼ぎの仕事を見付けるのはそれはそれとして見込みが安定せず、かつあまり金にならないことも多いため、元々居住する村で取り組むべきことがあり生活が安定するならばそれも歓迎すべきことであるとのことであった。

ここでは、高地平原（Altiplano）農村部の多くの住民が都市と農村を行ったり来たりする中で、各世帯は生活の向上と安定の両方にまたがる複雑な目標の下で生計を営んでいるのであり（それは世帯の成員ごとにも違いうるし、１つの世帯が複数の成員間で複数の目標を組み合わせているであろう）、各取り組みの中で、相手側住民との意思疎通の過程において、そのどの部分にどの程度の貢献をなしえているかの把握が重要となるのではないだろうか。

６－３－３　英国国際開発省（DFID）の取り組み

OECAs を対象とする生産・市場販売向上支援の取り組みの既存の経験として、英国国際開発省（Department for International Development：DFID）によるプログラム「Making Markets Work for the Poor（MMWFP）」が存在する。この経験の存在は、我々が現地調査中に入手した活動報告資料（Montaño, Muñoz y Soriano, 2007）により知ったものであり直接の訪問は行っていないが、その知見は重要なものであると考える。

このプログラムは、2002 年から 2006 年にかけて、ボリビア版貧困削減戦略書（Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza：EBRP）に対する支援として実施されたもので、ボリビア政府内の生産性・競争性担当部局、上述の CIOEC（農村部の生産者団体 OECAs の全国組織）および都市部の生産者組合組織などを束ねる市民社会組織である「連絡委員会（Comité de Enlace）」、資金援助のための実施団体 PRORURAL、および DFID-Andes の連携によって実施された。

第一段階（2002 ～ 2004 年）にかけては、ボリビア政府内において生産連鎖（cadena

productiva）の考え方の定着と、関連書類手続の簡素化、生産性・競争性に関る政府諸機関の制度強化への取り組みが実行され、また生産者を束ねる全国組織（Comité de Enlace）のレベルにおいては、国民対話（diálogo nacional）[15] が生産性・競争性のテーマを導入し、かつ小規模生産者がその中で十分な位置付けを得ることに向けた取り組みが実行された。第二段階（2004 ～ 2006 年）においては、不透明さを増す政治社会状況の中で、Compro Boliviano の活用と新たな市場参入支援の 2 つの項目に絞って、特に農村地域の中小生産者への（市場情報の提供と生産者情報の提供の適切な組み合わせや、中小生産者の活動への適切な環境整備などの）支援が行われた。

このプログラムの特徴は、マクロ、メソ、ミクロの 3 層から成るアプローチを採用したことにも存在する。マクロとは公共政策のレベルであり、上記の貧困削減戦略書と国民対話の仕組みに加えて、特に政府購入における国内中小規模生産者の優遇を定めた Compro Boliviano とその関連手法の推進と活用がプログラムの 1 つの重要な焦点となった。メソのレベルにおいては、実際の行政機関による中小生産者へのサービスの質の向上（専門能力の向上、汚職防止、煩雑な手続きの縮減など）や、国際援助機関による生産支援の取り組みが中小生産者の実情に適合しているか（途中過程で実情に合わせた修正が許容されるか、実際に中小生産者が恩恵を受ける事業になっているかなど）の検討などが対象となる。ミクロのレベルにおいては、実際の事業計画と中小生産者団体が対象となり [16]、生産連鎖の中のどの段階（eslabón）を占めているか、どのような形で市場との関係を持っているか、より条件の良い市場への参入を阻む要因は何か、などが取り組みの対象となる [17]。

このプログラムから得られる教訓として挙げられている諸点で重要と思われるのは、これまでプロジェクトの時間とリズムが中小規模生産者（中小規模企業家の下に位置する）に合わずに外部の時間とリズムを押し付けていたのではないかという点であり、状況に合わせた設計を行う必要性である。特に、小規模生産者の経済的イニシアティブは、農村、中小都市、都市の周辺部などでぎりぎりの生活水準においてなされるため、生産的であるのみならず社会的な側面も含むものであり、単純な企業行為として捉えることができない。この認識の下で、政府の行政および国際援助プログラムが実際に（中小企業層ではなく）この層に届き恩恵を与えるためのプログラム設計を目指す試みであったことが特筆されるであろう。

---

15 貧困削減戦略書の策定過程においては市民社会の参加を得ることが必要とされているが、ボリビア政府はこれを国民対話（diálogo nacional）と題し法令を通じて制度化した経緯がある。政情不安を経て将来に向けこの枠組みが存続するかは不透明性が高い。

16 実際に資金援助の対象として選抜されたのは、有機アマラント生産（チュキサカ県）、トウモロコシの認定種子生産（チャコ地方）、レンガ生産（チュキサカ県）、有機キヌアを使用した食品生産（ポトシ県）、混合小麦（trigo integral）生産（コチャバンバ県）、乳製品生産（ラパス県アルティプラノ）、木材工芸品生産（ラパス県北部）に従事する団体であった。

17 ある生産者団体が市場で重要な位置を占めるためには、ある製品ラインに専門特化し、集積により生産量の確保を図り、品種や生産過程の水準の均質化を図り、また団体自身が市場との交渉力や生産過程の管理・技術支援能力を向上させることが鍵であるとの結論が出ている。また、新たな市場機会が見出された際に、参入への最大の支障となるのはその市場が要求する品質を満たすことができないことである。また、各生産者団体が生産連鎖の中でどの位置を占めるか（統括して生産過程全体に関わるか、その一部分のみに関わるか）は多様であり、複数の市場と関わりを持ち（地域の仲買人、卸売業者、独自の販売店、輸出企業を通じた対外輸出、政府購入など）、その法的形態も多様である（民法上の非営利組織、生産者組合、商法上の有限責任会社など）。

6－3－4　国連開発計画（UNDP）ボリビア事務所の取り組み

UNDP ボリビア事務所は、毎年のボリビア版『人間開発報告（*Informe de Desarrollo Humano*）』の出版を通じて、国内の政策議論に大きな影響を与え続けている。近年に限っても、制憲会議（Asamblea Constituyente）をめぐる議論に向けて発表された『ボリビアにおける国家の現状』（*El Estado de Estado en Bolivia*）（2007 年版報告書）、そして天然ガスをめぐる議論が前景を占める中で、天然ガスに依存しない経済の確立に向け提言を行った『天然ガスの向こう側にある経済』（*La economía más allá del gas*）（2005 年版報告書）などが話題となった。本節では、この報告書作成の総責任者である George Gray Molina とのインタビューを基にして、先住民と経済開発をめぐる UNDP 現地事務所の政策議論について考察する[18]。

UNDP の議論は、経済全体が停滞し様々な構造的制約が存在するにも関らず、実際に非伝統産品の輸出が実現していることに注目するものであり、特に都市周辺部とそこに居住する移民第二世代の役割を強調する点にある。以下に、この点を詳しく展開する。

Molina and Wanderley（2007）は、1980 年代以降に注目し、大豆生産の急拡大を中心として、木材と砂糖の輸出も拡大した 1980 年代後半から 1990 年代後半にかけての第一の輸出拡大の波と、2000 年代の経済が停滞する中でも宝飾品、皮革製品、木材加工品、および繊維製品の輸出が拡大する第二の波の存在を指摘する。

ここで浮かび上がってくるのは複数の地域や社会階層をまたがる生産連鎖の存在であり、典型的には、生産が農村部で行われ、加工が都市周辺部のインフォーマル部門で行われ、大都市で輸出が行われるという構図である。中でも特に注目すべきは、都市周辺部で加工業に従事する移民層であると主張される。これらの人々はボリビアの新たな中間層を構成するとともに、「企業家（somos empresarios）」としてではなく「生産者（somos productores）」としての自己表現を行う層であると特徴付けられる。このような民族間・階層間の混淆を表現するような家族経済部門の重要性に注目し、この層の振興に取り組むべきであるというのが UNDP の主張である。

都市周辺部への移民は、その第一世代においては生活が安定せず変動の大きい状況にあるが、第二世代になると生活も相対的に安定し何らかの事業に取り組むようになることが多い。同時に、生活態度がコスモポリタン的になり、かつ政治的にも活発になる特徴がある。この国内の新たな中間層の台頭と関連して、現在マドリードやブエノスアイレスなどに出稼ぎ移民している層も、いつかは帰ってくる（中米では既にこの現象が起きている）のであり、この際には既に労働者としてではなく中間層としての意識を身につけてボリビアに戻ってくることになるのである。

これら都市インフォーマル部門は、技術先にありきではなく、融資を元に一定の成果が上がることが分かった後に技術面での適応を図るという順序で自らの事業を進めるため、マイクロファイナンスなどにより融資のコストが減少することには大きな意味がある。

また、学校給食の導入を含めた Compro Boliviano（上述）の取り組みを通じて、国家がこれら小規模生産者に対する国内市場を創出することには重要な意味がある。品質の保証と有機産品の重要性の高まりなどを含めて、生産者としてのプライドを持つこととの間でもこの取り組みは重

[18] 2007 年 8 月 21 日。

要な相乗効果を生み出している。

このような現状認識と構想は、CIPCAのそれ（6－3－2（1））と比較しながら考察すると興味深いであろう。どちらが正しいかを問うことにはそれほどの意味はないであろうが、むしろ都市と農村をつなぐ多様な経済活動と世帯の存在の中で何に重点を置きどのような成果を目指すのかという、全体像の中の各取り組みの位置を把握・考察するために必要な座標軸が与えられていると考えられるであろう。また、UNDPの構想は、援助がこれだけなされているのに貧困が解消しないのは何故か、というエクアドル（のチンボラソ県）で我々の客員研究が直面した課題（第1章、第4章参照）に対し、その中で少数であれ成功している産品の形態とその背景要因を明らかにし、その生産が生み出す社会関係に目を向けていくべきであると主張する点で、間接的な解答ともなっていると考えられる。

6－3－5　世界銀行の取り組み[19]

世界銀行のインタビュー相手であったDavid Tuchschneider氏は、エクアドルのPRODEPINE（第4章参照）の責任者でもあった経緯がある。ここでは、農村開発全般における公共投資に向けた政府各レベル間の資金配分調整という課題への取り組みが、世界銀行の活動の現在の1つの焦点であり、また先住民に対する支援および各国での先住民組織の特徴がもう1つの主題となった[20]。ここでは、議論の主要点を提示する。

（1）公共投資の資金配分

ボリビアにおける世界銀行の取り組みの1つの重点は、市政府の強化と農村開発の分野で、特にインフラへの中央・県・市各政府の資金拠出配分（coparticipación）を見直すための案を提示することにある。天然ガスからの税収が増大している現状において、全体としては中央政府の比率を減少させ、市政府の比率を増大させる方向で検討を進めており、また今後県庁が潤沢な資金を有することになり、また新憲法制定の動きを通じて県庁に新たな役割が与えられることが見込まれる。従って、県庁を含めた形で、かつ県庁の運営が透明になされるように、資金拠出のための枠組みを新たに設計する必要があり、このテーマに世界銀行は協力を行っている。

農村開発の重要な課題として、インフラの維持管理が重要である。現状では、各市が維持できないほどのインフラを抱えている（農村道の数は我々の想像を絶するほど多い）が、これは維持管理のためのインセンティブ構造が適切でないことによる。現行の大衆参加法（Ley de participación popular）では、インフラ建築への支出は容易であったが、維持管理が含まれる経常支出に対しては規制がかかっている。また、市政府にとっても援助側にとっても維持管理よりも新たなインフラ事業を発表する方が、維持管理に比べて宣伝として都合が良いという利害も存在している。

19　本インタビューの実施は2007年8月22日。

20　分権化は、最新のボリビアにおける世界銀行の*Institutional and Governance Review（IGR）*のテーマでもある（Banco Mundial, 2006）。

農村開発において先住民／農民共同体は重要な役割を果たしうるが、それがどういう側面においてなのかを適切に見定める必要がある。例えばインフラの面では、社会資本を動員して作業にあたる面では有効でありうるが、維持管理の面においては市政府がやるべきである。

(2) 先住民への支援

先住民への支援というテーマに関しては、各地域において先住民が置かれた多様な条件を考慮に入れる必要がある。アンデス諸国で、海岸部、アンデス山岳部、低地およびアマゾニア各地域の中に多様性が存在するのだが、世界銀行の PRODEPINE も含め様々な援助の取り組みが、全ての地域に同じモデルを想定してかかる（one size fits all）という間違いを犯した。典型的な例を挙げるならば、高地アンデス先住民はインフラ面でのニーズの占める比重が大きいが、低地アマゾニアの先住民は森林資源を含めた自らの領域管理と石油企業に対する領域の防衛が大きな位置付けを占める。

また、共同体が一様であるという「神話」(mito de la comunidad) も持つべきではない。全ての先住民が貧しいわけではないし、全ての貧困層が先住民であるわけではない。そこには社会経済的な差異や権力構造や様々な利害が存在することを前提とするべきであり、共同体を一様なものとして支援を行うと本当に必要としている人々にそれが届かないことが十分にありうる。PRODEPINE においても、生産面で 200 超のプロジェクトを実施し、乳製品、工芸品、温室栽培の導入など様々な活動を支援したが、村が全体として企業となることができず、受益者が常に 1 つの集団に偏り、プロジェクトの本来の想定とは食い違った。この点を第二フェーズで調整しようとしたが、プログラムが中止になって間に合わなかった。

ボリビアにおいても PRODEPINE と同様の生産支援プロジェクト（Indigenous Peoples Development Project）を小規模で実施した。しかし、ボリビアにおける先住民組織はエクアドルと比較して非常に政治化されており、コミュニティのレベルを離れると政治活動のための資金集めという性格が強く出てくる。反対に、エクアドルの場合は、全国組織は政治活動に携わっているが、そこから一段下に降りると資金がコミュニティに流れることに関心を持っているので、より実務的な性格が強くなる。

最後に、先住民に対する支援を別項目として立てることは少数派に対する支援であれば有効な面もあるが、アンデス諸国においては必ずしもそうではない。世界銀行では先住民のテーマのメインストリーミングが進んでおり、全てのコンサルタント報告および事業計画については、先住民に対する便益や配慮が必須項目として組み込まれている。

6－3－6　Oxfam GB の活動と低地先住民の課題＜参考＞

現地調査の中で訪問した Oxfam GB は、ボリビアの中でも低地先住民（36 の民族が存在するとされる）を対象として活動を展開している団体である。これは本客員研究の対象外ではあるが、アンデス高地先住民が置かれた状況との比較対照の参考材料として、主要な点をまとめて提示する。

1990 年に低地先住民は土地（tierra）と領域（territorio）を求める大きなデモ行進を実施したが、

それを含め5度のデモ行進により集団的な土地所有の権利の承認を要求してきた。1996年の農地改革法（Ley INRA）制定により、先住民共有地（Tierras Comunitarias de Orígen：TCO）が認められたことで制度的基盤が整備された。しかし、例えばチキタニア地域は1996年にTCOを申請したが、本来は10ヵ月で認可されるはずが2007年まで11年を必要とするなど歩みは遅い。それ以降も、変革を求める動きは昨今の制憲会議を求める動きへとつながっていった。

TCOに認定されると、生産活動、森林資源管理、エコ・ツーリズムなど様々な形を通じて、自らの領域を適切に管理していることを外に対し示す必要があり、この過程でOxfam GBを含めた多様なNGOが技術支援を行っている。同時に、東部低地では石油や天然ガスの採掘を目論む企業との交渉が重要なテーマであり、Oxfam GBでも主要テーマの1つとして取り組んでいる。現在では先住民側の情報・知識水準が向上して、パイプライン建設などから補償をもらえることを知っており、専門のNGO（例：法律・社会調査センター（Centro de Estudios Jurídicos e Investigaciós Sicial：CEJIS））などに法律文書の確認を要請している。そのような意味でもある程度のエンパワーメントが実現したと言って良く、民間企業側も先住民との間で良好な関係を維持しようとする姿勢を示すようになった。

しかしながら、低地先住民の間では依然として劣悪な条件に置かれた者も多い。低地においては依然としてアシエンダ内部で半奴隷状態に置かれている集団があり、例えば牛の売買に人間を何家族付けるかという形の取引が依然として存在している。このようなアシエンダ内部の先住民が、外に出て国有地や祖先以来の土地を国家に要求することを支援するのもNGO側の重要な活動の一環である。

6－3－7　その他の興味深い事例

（1）IFAD/FIDAのプロジェクト運営

ボリビアにおけるIFADはペルーと類似した形で、ボリビアの高地平原（Altiplano）において先住民／農民の経済活動に対する援助活動の展開を行っているが（詳細は第5章を参照）、ボリビアの事務所を訪問した際に、その運営方法について興味深い知見を得られたので、ここに提示しておく。

第一に、成果を発表し合うコンクールの重視である。IFADからの資金提供を受けた事業経験を発表して順位を競うものであるが、そこでは過去の成功の経験とともに将来に向けた課題を同時に発表することになっている。このコンクールの場においては、審査員として政府側からは大臣クラスの参加を得ており、事業進展に向けた障壁（例：コミュニティ内のマチスモにより女性組織が法人格を取得し難い）が明らかになるたびに政府側は必要な対処をその場で約束するという形式でコンクールが運営される。すなわち、コンクールの場が行動計画を制定する場として機能するのである。

第二に、これと関連して、プロジェクトを進展させるために必要な全ての政府関係者との良好な関係を保ち、説明の労を厭わないことである。このような信頼関係を構築する作業を基盤として、特に資金移転において法的その他の面で滞りがちな状況が頻発するが、その早期の解決依頼

とその実現が可能となっている。同時に、先住民の側が持っている優先順位や時間（これには農業のサイクルなどが含まれよう）に合わせることの必要性も強調され、すなわち IFAD のスタッフが様々な関係の間を調整する結節点として機能するという形が浮かび上がってくる。

(2) Oxfam Quebec のプロジェクト運営

Oxfam Quebec は、タリハ県、スクレ県、ポトシ県で活動しており、家庭の摂取食物を（緑黄色野菜が含まれるように）多様化するなど、家庭菜園と食糧安全保障のテーマに取り組み、また小学校とも協力して菜園や消滅しつつある樹木の苗木栽培と植林を行い、またそれ以外の面での小規模生産支援を行っている。

この活動において興味深いのは、Oxfam Quebec が直接プロジェクトの実施機関となるのではなく、現地の団体を通して支援を行っているのであるが、その選定を行う際の過程であった。2 年間のボランティア派遣と 6 ヵ月間のインターン派遣の 2 つの形態が存在し、これらのボランティアとインターンは、様々な機関において活動を支援するだけでなく、それらとの最初のコンタクトの機会となり様々な情報を Oxfam Quebec 側に提供する。その上で、実際に資金面を含めたプロジェクトを展開するかは、外部のコンサルタントによる評価を経て決定されることとなる。

6－4　主要な点の整理と日本の援助への含意

ここでは、客員研究を通じて知りえたボリビア国内の様々な取り組みから、どのような含意が得られるかを考察する [21]。

(1) ビジョンの対話の重要性・先住民の慣行（usos y costumbres）への配慮と強化

1990 年代に多文化主義と異文化間の対等な相互関係を目指す考え方が根付き、2000 年代に入り先住民主義が台頭する中で、先住民独自の開発の観念とそれに基づく開発ビジョンを表明する動きが、かつてない広まりを見せている。日本の援助も人間の安全保障の概念を軸に、ボリビア国家開発計画との整合性を見出していく対話の重要な取り組みが既に現地関係者によってなされている。今後も、ボリビア政府のみならず各市のレベルにおいて、先住民側のビジョンの実現に向けて、および先住民の慣行への配慮と強化に関して、日本の援助が何を貢献しえたのかを意識しかつ提示していくことが必要となろう。

---

[21] これは、客員研究において要請された、どのような条件を満たしている援助行為が「グッド・プラクティス」と言えるかという問題提起に対し、答えの一端を提示しようとする試みである。なおこれは、見聞することが出来た個別の取り組みの中で評価できると考えうる上記の諸点に基づくものであるが、具体的にこのような形を取ることが望ましいという定まった「答え」を提供するものではなく、むしろ具体的な取り組みの指針や取りうる幅を示す「座標軸とその広がり」を提供しようとするものである。

これは研究に従事する側と実務に従事する側のそれぞれの得意とする範囲を想定した上での本章執筆者の姿勢であるが、ただし、実際の取り組みの決定がなされるまでにどのような手続きを経ることで正当性が確保されるかについての見解を示すことが本来は必要であったかもしれない。各レベルの当事者との間での「対話」と「参加」について一定の条件を満たさなければならないだろうが、この点に関してのより詳細な考察は今後の課題として残る。

(2) 先住民／農民の生計の全体像の中での重点の置き方の設定

先住民が農村共同体で年間を通じて農業を中心とした生活を送っているという観念が現代では既に成り立たないことは明白であるが、各世帯が多種多様な生計活動に従事し、出稼ぎ労働を通じて頻繁に移動している状況の全体像が全て把握されているわけではない。当該地域の複雑な経済活動の全体像を可能な限り把握した上で、どこに重点を置くのかという戦略的判断を下すことが望まれよう（CIPCA、UNDP の事例）。

(3) 生産連鎖の全体像の中での重点の置き方の設定

農業・農村開発の枠内で特定の産品を振興する場合において、農村の生活に重要な伝統産品の改善を目指すか、輸出が拡大する非伝統産品の振興を目指すかなど、どの生産連鎖に注目するかに１つの重要な決断点が存在し、また同時に、生産・加工・輸出などの生産連鎖の各段階のどこで何に取り組む必要があるのかという総合的判断が要求される（JICA アチャカチ･プロジェクト、CIPCA、UNDP の事例）。

(4) 既存の地域経済開発体制強化への貢献

ボリビアは他のアンデス２ヵ国と比較して、地方分権化の進展により市政府の役割が相対的に明確に定められているという特徴がある。県の役割については現在の政治過程の中で依然として不透明な要素が多数存在しているが、既に存在し法的に定められた市政府を中心とする地域経済開発体制の構築・強化に、日本を含めた援助がどのように資することがあったかの視点を明確に持つ必要があろう（CIPCA の事例）。また、その中で、各当事者（県庁、市政府、先住民／農民組合など）がどのような役割を果たすべきかについて枠組みをめぐる議論も進展している（世界銀行の事例）。

(5) 社会的・政治的不安定性への対応

先住民運動を含めた各種の社会運動が活発に展開され、かつ県レベルを中心に地域間対立が悪化する現状において、開発の持続的取り組みにとっては様々な面で中断が生じる局面が増えつつある。その中で重要な取り組みは、政局に合わせたプログラムのフェーズの再設定や、生産者である先住民／農民のリズムに合わせた事業の設計などの面で柔軟に対処しているところが特筆される（DFID の事例）。

(6) 複数の援助形態を組み合わせた段階的関係構築

情勢の不安定さも含め、取り組みの効果的な進展には全当事者を巻き込んだ関係構築の作業が必要不可欠であり、現場の技術者だけでなく日本人側の担当者がある程度まで現地の慣行に合わせ現地の言語で話そうとする姿勢を見せることもこれに資するであろう（IFAD の事例）。また、（過度に政治化されていないなども含め）良好な活動を展開している組織・団体を見抜く上で、インターンやボランティアを積極的に活用したネットワーク構築と情報の収集体制が重要な役割を果たすであろう（Oxfam Quebec の事例）。

〔参考文献〕

＜外国語文献＞

Banco Mundial (Wold Bank) (2006) *Análisis de la situación insitucional y de la gobernabilidad: Hacia una descentralización inclusiva*. Washington: Banco Mundial. (http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/10/13/000011823_20061013110652/Rendered/PDF/36285010spanish01vol.01.pdf)

Eyzaguirre José Luis (2007) *Composición de los ingresos familiares de campesinos indígenas: Un estudio en seis regiones de Bolivia*. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)

Gianotten, V. (2006) *CIPCA y poder campesino indígena. 35 años de historia*. La Paz: CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado), Cuadernos de investigación 66.

Gobierno de Bolivia (2006) *Plan Nacional de Desarrollo*. Ministerio de Planificación del Dearrollo. (http://www.planificacion.gov.bo/BANNER/PARA%20PAG%20WEB/pnd1.html)

Gobierno Municipal de Achacachi (2007) *Revista Productiva para Vivir Bien: El turismo es articulador de "Suma Qamaña."*

Healy, K. (2001) *Llamas, Weavings, and Organic Chocolate: Multicultural Grassroots Development in the Andes and Amazon of Bolivia: Multicultural Grassroots Development in the Andes and Amazon of Bolivia*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Molina B., R. y Albó, X. (2006) *Gama étnica y linguística de la población boliriana* Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia

Molina, G. and Wanderley, F. (2007) "Explaining 'Pockets of Growth' in a Low-Growth Economy." Unpublished manuscript prepared for the seminar "Understanding Economic Growth in Bolivia, 1970 – 2005" sponsored by CAF-CID at the Center for International Development, Harvard University, August 2007.

Montaño H., G., Muñoz E., D. y Soriano L., R. (2007) *Facilitando el acceso de pequeños productoresa mejores mercados. Una experiencia de políticas en Bolivia*. La Paz: Plural Editores.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Bolivia (2005) *Informe Temático sobre Dearrollo Humano: La economía más allá del gas*. La Paz: PNUD Bolivia.

——— (PNUD) Bolivia (2007) *Informe Nacional sobre Dearrollo Humano 2007: El estado del Estado en Bolivia*. La Paz: PNUD Bolivia.

UDAPE (2007) *Dossier de Estadísticas Sociales y Eionómicas*, Volumen No. 17 (http://www.udape.gov.bo/dossierweb2007/htms/dossier17.htm)

UDAPE/INE (2006) *Pobreza y Desigualidad en Municipios de Bolivia*

UDAPE/NNUU/OIT (2006) *Pueblos Indígenas Originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio*

＜ホームページ＞

CIOEC (Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia)

http://www.cioecbolivia.org/

CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado)

http://www.cipca.org.bo/

第７章　政治／社会／文化面への支援

藤田　護

７－１　社会関係の改善の重要性

本章では、生産向上を含めた経済開発の取り組みの社会関係の面から見た重要性と、経済開発の構想とは重要な部分で重なり合いつつも必ずしもそれと一致するわけではない社会的目標（社会関係の改善）の達成に向けた取り組みの現状について、現地調査と入手した文献資料を組み合わせる形で考察する。

このような社会開発の試みがなぜ重要なのであろうか。前章までのアンデス３ヵ国における（生活の改善も含めた広い意味での）生産向上と経済開発を目指す先住民支援の取り組みの中で、重要な教訓として浮かび上がってきたのは、言うならば仕組みをうまく設計し、かつ設計された仕組みをうまく回すことの重要性である。例を挙げるならば、エクアドルにおいては、NGO である FEPP による、零細経営を市場に結びつけることを主眼とした、融資、技術支援、投入財確保、販路確保などの多面的協力形態である「パッケージ型支援」の重要性を見た。また、フランスのフェアトレードのネットワークに乗せることまで含めた上での有機キヌアの生産支援、あるいはドイツの援助機関が旅行代理店と提携することまでを含めたコミュニティ滞在型観光（エスノ・ツーリズム）の試みなどの、「プロデューサー機能」を我々は見た（第４章参照）。ペルーにおいては、特に IFAD/FIDA の農村開発プロジェクトにおいて、コンクールをベースにしたプロジェクト選抜、地域内部での相互技術支援の促進、専門知識を備えた若手アドバイザーをコミュニティが雇用することと合わせて資金管理をコミュニティに任せること、などを含め、試行錯誤を重ねる中で他地域にも適用可能かつ他機関でも実行可能な形でプロジェクトの仕組みを設計・整備していくことの重要性を我々は見た（第５章参照）。ボリビアにおいては、例えば CIPCA の取り組みの中で、既に存在している地方分権体制に基づき、かつその強化を目指す形で、地域経済開発の取り組みが進められている様子を我々は見た（第６章参照）。

このような、「ガバナンス・メカニズム」の重要性とここでは取りあえず呼んでおくものの重要性が存在するとして[1]、それと同時に、先住民をテーマとする様々な取り組みを視察し、知る中で浮かび上がったのは、先住民という範疇（カテゴリー）をめぐる社会関係の改善という、もう一本の重要な柱の存在である。これは、広義の社会開発とも呼ぶべきものであり[2]、先住民が主流社会の中で同化を迫られずに、かつ社会の中で不利な位置に置かれずに様々な関係を取り結ぶことができることを目指すものである。

1　ここでは、政府各レベルや NGO や組合組織やコミュニティの相互の役割を定めた開発体制に加えて、プログラム／プロジェクトレベルでのガバナンス・メカニズムが想定されている。プログラム／プロジェクトレベルでは、援助機関を中心として通常の開発体制とは異なる当事者間の連携が生まれることもありうる（例：旅行代理店やフェアトレード・ネットワークとの連携、本来恒常的な連絡関係にない省庁担当者のネットワーク構築、など）。

2　「広義の」とは、ここでは、教育や保健などの社会部門のサービス向上（狭義の社会開発）を部分的に含みつつもそれに含まれない社会関係の改善という目標を持つからであり、この理解は（潜在的に）比較的広範に存在するであろう。明示的に解説したものとして、柳原（1998）。またカテゴリーと社会関係の改善について考察したものとして、Moncrieffe and Eyben eds.（2007）。

このような社会関係の改善は、もちろんそれ自体が開発の目標として重要な意味を持つ。同時に、生産の改善を含めた経済開発の取り組みが十分な効果を持つための前提条件として社会関係の改善が必要であるという意味で、手段としての重要性が存在することも否定できない。後者については、例えば先住民側の不満が恒常的に高いために社会不安が起きやすく、度重なる政治変動のために持続的な経済開発の取り組みに支障が生じたり、あるいは内戦と虐殺という形で差別が暴力的な様相を帯びたりすることを想像することができる。このような否定的な形でなくとも、ある仕組みがうまく機能するためには、その仕組みを構成する当事者間の関係が良好に（対等にかつ信頼を持って）構成されていることが望まれる。また、生産の改善を含めた経済開発の取り組みは、その結果として先住民の自己尊厳（autoestima）の向上につながるという意味を含めて、社会関係の改善に貢献することが望まれるであろう。

このような社会関係の改善に向けた取り組みは、憲法を含めた法改正という形で、また断続的な抗議行動による圧力の行使（このような動きに対し紛争解決という形で建設的に取り組むことも含む）という形で、政治的な形態を取ることもある。先住民の独自の慣行に関する認識を高め、また文化的知識を開発のために役立つ資源として利用するという形で、文化的かつ経済的な形態を取ることもある。これは言い換えれば、先住民として「そのままである」ことが社会において承認され価値を与えられることを目指すと同時に、先住民として有する知識がお金を生み出すことにつながるということでもある。これに加え、差別の問題へ直截に取り組むことや、多様な勢力間の意思疎通の改善に取り組むことなど、政治面や文化面を内包しながらも、それに収まらない面をも含めて社会的な形態を取ることもある。これらの側面は相互に密接に関係している。

このような政治面、文化面、社会面が多様に複合した社会関係の改善に向けた取り組みはアンデスおよびラテンアメリカに限ったことではもちろんないが、多様な文化に対する寛容と共存を目指す多文化主義の取り組みとして1990年代のアンデス諸国、とりわけエクアドルとボリビアで盛んになった（憲法改正を通じた多民族性・複数文化性の承認など）。しかしながら、ほぼ時期を同じくして、寛容と共存を乗り越える形で、それぞれの文化が対等な関係で相互に影響を及ぼし合う形が望ましいとするinterculturalidadの思想が主流を占めるようにもなる（第1章も参照）。しかしながら、2000年代に入り、多文化主義であれinterculturalidadであれ誰が権力を握っているのかという問題が等閑に付されてきたとの認識が高まり、先住民による国家掌握あるいは国政への参画（先住民出身の国会議員の誕生と増大、先住民勢力を含む社会運動政党の得票率増大、先住民出身大統領の誕生）、そしてそれと併行した再度の憲法改正が積極的に目指されるようになった。エクアドルとボリビアにおいて、この動きは先住民運動の興隆と国家の危機に伴うものであったが[3]、ペルーにおいては、民主主義と市民性（ciudadanía）に関する政策議論の枠内で異文化間の相互対話の問題が意識された[4]。このような、それ自体が国際的影響の下に展開してきた国内アジェンダという文脈の中で、国際協力機関による開発ビジョン制定と実際の関与の試みは行われている。

3　エクアドルにおいては、近年先住民運動の政治的影響力自体は弱まっていることを同時に指摘しなければならない。

4　この部分の状況認識は、ペルーのクスコ市のバルトロメ・デ・ラス・カサス・センター（CBC）での議論に負うところが大きい。

本章で考察するのは、生産面を含めた経済開発の試みや社会サービスの向上への関わりの度合いは様々であれ、このような社会関係の改善が取り組みを実施する側によって何らかの形で意識されているような事例である。

7－2　政治／社会／文化面への支援の事例

7－2－1　ペルーの事例

（1）Oxfam GB の事例

首都リマ市で訪問した Oxfam GB は、一言で言うならば参加を重視する形でのガバナンスの改善に取り組んでいた。これはすなわち、これまで政府と多様な社会集団の間に暗黙の了解事項として存在し続けてきたような関係を、より民主的な方向に改善していくことを目指している、と言い換えられる。背景となる状況認識として、ペルーにおいては、1950 年代から農村部でも民主化が徐々に進んできていた経緯があり、1980 年代のセンデロ・ルミノソの時代に後退しつつも、これは現在でも進行中の過程である。Oxfam GB でも多様な社会集団が政治過程で発言権を得られることを目指した取り組みを展開している。

活動にはいくつかの柱があるが、その 1 つは、地方自治体における参加型予算策定への支援である。ペルーの地方分権化の過程においては、2002 年の憲法改正により地方自治体における参加型予算策定が条文として組み込まれ（第 199 条）、これに基づき県政府（gobiernos regionales）（2002 年）および市政府（municipalidades）（2003 年）に関する法律が新たに定められ、さらに 2003 年には参加型予算策定の枠組みを定める法律が定められた[5]。これは、国内のいくつかの地域では、法制化以前から参加型予算策定の試みが展開されてきた経緯があった上での[6]、新たなる展開として位置付けられる。

これは本来様々な構成要素を持つ取り組みであるが、今回の訪問で強調されたのは、生産面での取り組み（小規模生産者の市場参入支援）において、市政府の計画と予算の策定過程への生産者団体の参加が持つ重要性である。ピウラ県では、小規模生産者が国際市場に参入する重要な事例が生まれており、またプーノでも、コーヒーとアルパカなど国際的に更なる見込みのある品目が存在している。これらの生産者団体はこれまで地方政府において代表されていなかったが、近年になって状況が改善しつつあり、地方自治体における予算にこれらの生産者への支援が反映される可能性が高まりつつある。また、ペルーの（アヤクーチョ県とワンカベリカ県と並び）最も

5　法令第 28056 号。

6　Llona y Soria（2004）は、リマ市の Villa El Salvador 地区（distrito municipal）、クスコ県の Limatambo 市、およびバレンティン・パニアグア政権の下で発足した貧困削減協議会（La Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza：MCLCP）のパイロットプロジェクトにおける 9 県の取り組みの事例が存在することを指摘している。Villa El Salvador 地区での取り組みは 2000 年に始まり、地区での法制化を通じて持続性を確保したことに特徴があり、Limatambo 市での取り組みは 1993 年に農民組合で専門的経験を積んできた若手市長が誕生したことがその発端となったようである。

また、参考までに、エクアドルにおいてもカントンのレベルで予算の一部を参加型の仕組みにより決定する試みがなされているようであり、CARE Ecuador ではペルーでの経験に基づき試行しているとのことであった（2007 年 8 月 5 日訪問）。

貧困の度合いが高いアプリマック県でも、これまで公共資金へのアクセスを持たなかった様々な社会集団がより公正な形で地方行政に参加できるよう、参加型予算／計画策定の取り組みへの支援を行っているとのことである。

第二の柱は、真実和解委員会（Comisión de Verdad y Reconciliación：CVR）の活動結果に基づく補償（reparación）に向けた取り組みへの支援である[7]。この政治暴力の過程においては犠牲者の75％がケチュア語を母語とする人々であり、これがペルーにおける隠れた先住民差別の存在を明らかに示していると考えられる[8]。賠償の過程においては、被害者と被害者家族組織と政府（中央、県、市）を結びつける形で取り組む必要が生じた。2005年には賠償法（Ley de Reparación）が制定され[9]、保健や教育への権利などと併せて、元の居住域を離れることを余儀なくされた人々への住居回復の権利や、象徴的補償（reparaciones simbólicas）の権利が定められた。象徴的補償においては、公共の場における政府関係者による謝罪や、政府の要職にある者（例：最高裁長官）などからの書簡の送付があり、これは国家と市民の関係を再度確立するために重要な行為となる。また、このような取り組みにあたっては、現地の村々におけるアンデス文化の慣行を最大限に尊重することが重要なテーマとなる。

第三は、採掘産業（industrias extractivas）に対するモニタリングである。ペルーでは各地で鉱物資源の埋蔵が発見されつつあり、これは場合によってはこれまでの農業発展の効果を退行させる可能性があると考えられるため、農業生産者側への支援を行っている。

（2）DFID Peruの事例

英国国際開発省（DFID）は、英国国内での労働党政権の関心と密接に関連する形で2000年から2005年まで、短期間ペルーに事務所を直接設置した。短い経験ではあるが、外部研究者と当時のリマ事務所員の共同作業として、5年間の経験を振り返る詳細な報告書と映像資料が残されており（DFID, 2005）、これは広い意味での社会関係の改善に向けた取り組みの経験として重要な示唆を与えてくれる資料である。

DFIDがペルーの現状の理解を試みる過程の中で2つのテーマが浮かび上がってきた。第一に、中所得国に分類されるのではあっても、ペルーは極端な不平等によって特徴付けられる国であり、社会に存在する深い分断が国民としてのアイデンティティの欠如、多層的な暴力の存在、人種的・民族的差別の存在などにつながっていると考えられた[10]。第二に、これと関連して、植民地征服以来の国家と社会の関係構築の失敗が問題の根幹にあると考えられた。ここには、権威主義的な伝統の執拗な持続と、パトロン・クライアント的構造への民衆行動の取り込み（cooptation）などの広範な存在がある。このような現状理解の過程で、そして取り組みを構想するにあたって、DFIDは（眼前の政策変更実現のために中長期的な社会政治動向をその障害と見なすのではなく）

---

7 ペルーでは、1980年から2000年にかけての政治暴力を受けて2001年にCVRを設置、同委員会は2003年8月に最終報告書を発表した（CVR, 2003）。

8 *Ibid.* pp. 130－131。この点に関しては第1章も参照。

9 法令第28592号。

10 JICAによるボリビア国別援助研究は、ボリビア社会に関して「分断された社会」という類似の見解を提示している（JICA, 2004）。

中長期の社会政治的変化を引き起こす（drive）要因を判別し、そこに働きかける Drivers of Change アプローチを採用した[11]。また、より実際的な側面では、国家、NGO、草の根組織などを中心とした現地組織の間での連携形成（alliance building）が、限界はありつつも最貧層に近付く最も有効な手段であるとして取り組まれた。また、DFID 自身の位置付けに関して特筆されるのは、貧困削減（とそのための貧困層による権利と市民性（citizenship）の獲得）を目標とする場合に、援助は広い意味で政治との関わりを避けられないという認識である。これは党派政治に関与するという意味ではなく、政党政治の場面において各政党が貧困層をも代表するように配慮を促し、選挙権が最貧層にも行き渡るよう取り組みを展開し、貧困層が自身の権利を要求し獲得していく過程を支援することである。ここでは、ドナーは国における純粋な外部主体ではなく、多層的かつ複雑な国内状況の中の一主体としての性質をも帯びることとなる。

このような認識の下で、DFID の活動は、第一に、政治的包摂（political inclusion）のための支援として、選挙支援を軸とした市民性構築（選挙教育、国民証（Documento Nacional de Identidad：DNI）取得キャンペーン、当事者の参加と説明責任の推進など）、および政党が貧困層を代表することで民主政治の安定化に寄与するための支援（政党法制定と関連した選挙法改正、政党が貧困問題への関心を高めるための働きかけなど）を推進した。第二に、貧困層の権利実現（realising rights）に向けたネットワーク構築支持に向けて、保健面（文化的多様性の保健政策への反映（7－2－2（1）も参照）、貧困層のニーズに適合した保健サービスの提供）、地元での「権利」概念の理解と対話（1970 年代の民衆教育（Freire）以来の NGO 活動の伝統の活用、人々自身の言語であるケチュア語での議論・検討の推進）、地方自治体を中心としたトップダウン的手法や意識（welfarism, asistencialismo）の改革などを推進した。

（3）IFAD/FIDA の Proyecto Corredor Puno-Cusco の事例

本項では、第 5 章でも扱われた国際農業開発基金（IFAD/FIDA）の取り組みのうちで、特に Proyecto Corredor Puno-Cusco に限定して、生産面を中心とした事業計画への資金支援を行う取り組みが、いかに社会関係の改善と関わり合っているかという点につき考察する。プロジェクトの詳細については、第 5 章を参照されたい。

IFAD のプロジェクトにおける資金移転先は、生産者団体であれ現地農民コミュニティにおいて正当（legítima）であると認められた組織であることが条件である（これは村による承認文書を取り付けることで確保される）。これは、このプロジェクトの取り組みによって既存の社会関係を分裂または弱体化させないための配慮である。

プロジェクトの効果としては、数値化して測定できるものに加え、農民が片言のスペイン語で下を向きながら話すことがなくなり、正面からケチュア語で（アイマラ語で）会話を交わすようになるなど、すなわち農民の自尊心の面での具体的な形を持たない成果も同時に存在することが、我々の訪問中には強調された。以下は主観的な印象ではあるが、実際にプロジェクト選定に関す

[11] 日本における研究で、英国の Drivers of Change アプローチに着目し、西アフリカと東アジアを対比する文脈で検討したものとして石川（2007）が挙げられる。

るコンクールを訪問したプーノ県アホラ（Axura）市においては[12]、市のホールにおいてイベントがほぼ全てアイマラ語で実施されると同時に、外部者の我々にはスペイン語への通訳がついた。申請する生産者団体は村の現状とプロジェクト後の将来像を、1つは模型（maquetas）の形で入り口付近に展示し、その後短い演劇の形で発表するのであるが[13]、その部分も村の音楽と踊りを交えながらアイマラ語で大半の会話が交わされるものが多く（団体によっては全てをスペイン語でやるところもある）、アイマラ語が重要な位置付けを与えられ、プロジェクト関係者や市の有力者を含めた審査員を前にしてアイマラ語で話すことが臆される状況でないことは印象的であった。このようなコンクールは事業の実施後にも成果を競う形で開催され、コンクールが公共の場となることで人々が自らのやり方で何を達成してきたかを表現できることの重要性が強調された。

女性生産者団体に対する支援においても、様々な意味でプロジェクトが自立と自尊心の拡大に貢献しているようである。クスコ県のカカコーリョ（Ccaccaccollo）市での女性の工芸生産者団体を訪問した際には[14]、自然染料技術の導入･回復を資金面で支援することと併行して、生産者団体からの要請によりジェンダーや女性の自尊心に関するワークショップを実施しており、この生産者団体のリーダーを務める女性は、村が属する市（タライ（Taray）市）の市議会議員になった。また、プロジェクトがその地域での技術者の募集と村の選抜による雇用を主軸としていることで（第5章参照）、この取り組みが終了した暁には、技術的に優れた女性が他の村に技術顧問として赴く可能性も生まれてくるとのことである。

女性の外部金融機関への貯蓄組合の形成をめぐる取り組みにおいても、様々な関係の改善に役立っていることがうかがえる。クスコ県のパカ（Paca）村においては[15]、そもそも金融機関に出入りすることへの恐れが存在していたという。これはペルーの金融機関が各市に窓口を持つということがなく、街に出向かなければアクセスできないという状況が大きく反映している。この取り組みでは実際に金融機関へのガイデッド･ツアーを行い、預金管理の仕方（月ごとの預金額の決定、預金管理帳簿の付け方など）を学ぶことで、金融機関に対する信頼が改善されるという効果が存在している。それに加え、毎月自らの集団の代表を決め全員の分を預けに行くという仕組みを採用する中で、女性同士のコミュニケーションが高まり他の事業（この村の場合はクイの飼育や養蜂）にも共同で取り組もうとする機運が生まれてきたという。また、預金を行うためには夫の協力が必要であるが、預金が実現することで（子供の教育や保健面でのまとまった出費だけでなく）夫の事業を新規に始めることにも預金を使用することができるようになるという点で[16]、村内のジ

---

12 2007年8月13日。

13 参考までに劇の内容をいくつか提示すると、これまでは仲買人に農牧畜製品や工芸品を売っていたのをプロジェクトの協力を得て自分たちで直接販売しようとする内容、クイ（テンジクネズミ、アンデス地域の食用の動物）をノミが付いているといって市場で買い叩かれたので村人全員で行動計画に署名してクイの飼育技術の向上に取り組もうとする内容（模型には改善された飼育環境のイメージが表現されていた）、フリアカ市に拠点を持ちプロジェクトの資金を受けながらアルパカ製衣料の生産（セーター、マフラーなど）で既にクスコとリマに店舗を有するに至ったが、輸出のためにさらなるマーケティングに取り組みたいとしてプロジェクトの第三フェーズを申請するアホラ市出身の生産者団体など。また、特別企画として、既にプロジェクトの協力を受けて地元産品（キヌア、カニワ、オカ芋など）を使った製品（アイスクリーム、ケーキ（torta）、マーマレード）開発・販売事業の紹介、など。

14 2007年8月7日に訪問。

15 2007年8月14日に訪問。

16 ただし、やはり農民に対する差別もあり、金融機関から事業に対する融資については得にくいため、この村の貯蓄組合は、別の地域（クスコ市南部のエスピナール（Espinar）市）に村内部での貯蓄組合の経験を視察に行ったとのこと。

ェンダー関係の改善にも役に立っている面が存在する[17]。これらの諸点を考慮して、貯蓄組合のプロジェクトは意図的に女性のみを対象として設計されているとのことである。クスコ県のワイチュ（Huaychu）村の事例においても、そもそも外部金融機関への信頼がなく夫から強く反対されることが重要な点として上がってきた。それで脱退する構成員も存在するとともに、反対を押し切って自分の意思で参加し[18]、教育費などの面で実際の効果を出していくことで周囲の信頼を得ていく構成員も存在するようである。また、特に女性は小学校を出ただけの人が大部分である中で、このような組合で預金管理ができるようになること自体が重要な経験となった面もあるようである。プーノ県のチチカカ湖畔のイスカ・パタサ（Isca Patasa）村においても[19]、特にアイマラ語しか話せない人に対する金融機関窓口の対応の悪さが懸案事項であったが、集団で貯蓄を行うことで、また、貯蓄組合として不平申し立ての手紙を書き、プロジェクト事務所の方からも仲介の形でそれを側面支援することで、窓口の利用のしやすさに格段の違いが生まれたとのことであり、これも外部世界である金融機関との間の信頼関係の改善に役に立っているであろう。

上に述べたような interculturalidad の重視は、プロジェクトが進展するに従って徐々に認識が高まり導入されてきたようであり、途中過程で学習に基づき変更を加えることが比較的容易なのが IFAD の取り組みの特徴のようである。実際には、1 年に一度の評価・監査（auditoría）の過程で 1 週間をかけた議論の末に決定されるとのことである。

また、これまでペルーではピスコ（ブドウを元にして作られる蒸留酒）のみが原産地指定（Certificado de orígen denominado）を取得していたが、市場内で良い位置を得るためにはこの指定を得ることが重要であるとして、クスコ市近くの谷間地方で栽培される白トウモロコシに関しても指定を取得した。また織物を中心とする工芸品に関しても、村独自の文様（iconografía）を登録してその文化的意味を明らかにしながら市場参入を目指すことで、市場においてより有利な位置を占めることにも取り組まれている。

また、もう 1 点特筆すべきは、近く迫るプロジェクトの終了に向け、この取り組みが地方自治体の政策として採用されるよう働きかけを行っていることである。現状では、鉱業および天然ガスからの収入により地方自治体は資金を持っており、従ってこれら地方自治体がインフラ整備だけでなくこのような生産支援のプロジェクトに取り組むための 1 つのフォーマットを提供することを目指している。同時に、プロジェクトから資金を獲得した生産者団体は、法人格を取得していれば、参加型予算策定の過程に参加することが可能になるため、これを通じて団体としての活動に持続性を確保するようなフォローアップも推進しているとのことである。

（4）バルトロメ・デ・ラス・カサス・センターの事例

同センター（Centro Bartolomé de las Casas：CBC）は、ペルーのクスコ市を拠点とするアン

---

17 これは村内での世間話の折にではあるが、interculturalidad に関するワークショップを通じて、例えば昔からのアンデス的信仰とカトリックの混淆した形が存在していることなどについて、そのままでいいのだというメッセージをプロジェクトは村民に伝えているようであり、生活の安定と潜在的向上の実現に加えてこのような側面が村人たちによって肯定的に評価されている面があるようである。

18 実際にこの話をした人は、「自分のわがまま・気まぐれ（capricho）によって」という表現を用いた。

19 2007 年 8 月 13 日に訪問。

デス研究の重要な研究機関として名高いが、同時にクスコ県において先住民をテーマとする様々な取り組みを行っていることでも知られている。CBC 内には、出版局、アンデス学校（Colegio Andino）、農民の家（Casa Campesina）の 3 つの組織が存在する。

CBC 内では、2000 年代初頭に異文化間相互対話（diálogos interculturales）の必要性についての認識が高まった。ここでは CVR の報告書発表（2003 年 8 月）も重要な影響力を持った。ペルーでは「先住民」という見方が表立ってなされない状況がある中で、しかしながら CBC では、現実問題として文化的に異質の集団が存在しているとして、「先住民」という言い方を採用しつつ、その上で異文化間相互対話の促進に重点を置いているとのことである。

このような認識の高まりを受けて、Colegio Andino においては、2005 年から先住民リーダーの育成研修（formación intercultural de líderes indígeas）に取り組んできた[20]。これは、これらのリーダー層が様々な場で先住民であることをどう代表するか（representar lo indígena）という関心に基づいた取り組みであった。さらに 2008 年からは、先住民の権利の保護と市政府内での異文化間相互対話の促進に取り組むことになっている。後者についての説明として、これは必ずしも行政官としての能力を高めることではなく、域内に異文化が存在していることを前提として行政を進めていくためにはどうするかを扱うものであるとのことであった。これは、Colegio Andino 内部で現在進行中の調査課題とも密接に関連しており、ペルーにおける民主化と分権化の進展が先住民市民（ciudadanía indígena）の出現とどう関わるか、関わりうるかに関する研究が現在進められている。Colegio Andino では域内の約 40 のコミュニティと協定を結び、それぞれのコミュニティが CBC で研修を受けるリーダーを指定・任命するという形を取る。これらのリーダーは、研修を受けた後は出身コミュニティに貢献しなければならないことが定められている。

Casa Campesina においては、2003 年頃より、責任ある観光（turismo responsable）と公正な市場取引（comercio justo）を実現するために、239 人（2007 年 8 月時点）の女性の参加の下に協同組合を作っている[21]。これは、クスコ県とアプリマック県の 12 のコミュニティの参加を得ている。実際に観光客が行かないような村々でも織物として価値があるものが生産されている場合が多々存在しており、そのような貧しい村々の織り手たちに対し、品質の向上、組織化、協同組合の管理・運営、より良い条件下での市場参入などの面で支援を行い、地元での所得を生み出すことが目標である。CBC では、この組合に対して場所を貸しており、織物生産者らは 2004 年 6 月に企業を設立した。CBC は、企業経営に関する技術的支援を行うとともに、顧客の嗜好・ニーズなどについて助言を行っている。

この取り組みを進めるにあたっては、様々な形での異文化間関係に配慮する必要があるとのことである。まず、この企業組織は多数の村の出身者からなるため、それぞれの村によって異なる

---

20 文献から補足的に得られる情報として、CBC は 2002 年の地方選挙においても DFID の資金を得て選挙に関する市民教育（educación ciudadana）に取り組んだ経緯がある。1990 年代を通して伝統政党が権威を失墜した後、クスコ県農村部の市政府への立候補者の乱立が見られ、各村の代表となることを真摯に志向する者と市政府における職を収入源としてしか見ない者の双方が入り乱れ、また都市に移民していた者が帰還して立候補する現象が見られ、カトリックから別の宗派への変更が進む中での選挙であった。そのような状況下で、候補者の公約を明らかにし、候補者と地域住民との対話の場を積極的に設定するなどの取り組みがなされ、また農村部に新たに生まれつつある指導者層に関する調査が行われた（Motte, 2003）。

21 Casa Campesina に対しては、日本の草の根無償が 1998 年に供与されている（同施設内の記録による）。

文化・慣行の間の調整に手間をかける必要がある。最終的には、生産物を販売するために集団での仕事が重要だという規範によって人々は団結する。また、これらの村の人々は依然として都会とのコンタクトがそれほどないため、店を運営しかつ様々な交渉を行うにあたり外部の人間とどのような接し方をすればいいのかを数年間をかけて身に付けていっている。また日常生活が口頭での言語行為を中心として成り立っているため、ワークショップでも文書形式をなるべく避け、マニュアルや企業定款についても文書と口頭形態との適合化を図る必要がある。現在、自然染料の回復と染色植物の栽培回復を通じて、製品の売れ行きは上々であり、各女性に重要な所得源となっているだけでなく、それぞれのコミュニティで女性が役職に就くようになり、各自治体の参加型予算策定の過程でも提案を行う動きが生まれてきた。夫や子供が自身の仕事が見付からない際に手伝う機会を提供するという意味でも、ジェンダー関係の改善に役立っているとのことである。

同時に、近年盛んになりつつある農村滞在型観光（turismo vivencial）の分野においても、ラーレス（Lares）市、アンタ（Anta）市、およびモイェパタ（Mollepata）市付近の村で、宿泊ロッジ（albergue）の設置・運営とガイドの育成などに取り組んでいる。そこでは、地元の食事の提供、地域の考古学的遺産や生物的多様性に関するガイデッド・ツアーなどを行うことが企図されている。なお、これは各地方政府の事業と連動して」いる。現在では、多様な当事者の参加と協調の下で自治体ごとの多年度開発計画（「戦略的開発計画（Plan estratégico de desarrollo）」）が策定されることになっており、そこにはセクターごとの計画が存在し、その下に取り組むべきプロジェクトのリストが存在し、村営ロッジの計画もその一項目として記述されているものである。

（5）ADEAS QULLANA の事例[22]

NGO である ADEAS QULLANA は、クスコ県南西部のチュンビビルカス（Chumbivilcas）郡（郡都はサント・トマス（Santo Tomás）[23]）に拠点を置き活動をしており、クスコ市には連絡事務所を置いている。地理的な側面から見ると、クスコ県には 3 つの主要な河川域（cuenca）が存在し、それぞれビルカノタ（Vilcanota）川流域、アプリマック（Apurímac）川流域、そしてサント・トマス（Santo Tomás）川流域である。上記（および第 5 章）の IFAD の事例もそうであるが、この地域における援助はクスコとプーノを結ぶ幹線道路が走るビルカノタ川流域に集中する傾向があり、サント・トマス川流域で活動する NGO はごく少数である[24]。この流域は、高度 3,600 m から 4000 m にかけた牧草地域であるとともに、また鉱物資源の埋蔵が大量に発見されている地域でもあり、現在採掘側と（そのほとんどがケチュア語話者である）住民との間の社会紛争が増加しつつある状況にある[25]。また、この地域の村々は極端に貧しく、伝統的なカウディーリョの下での支配と従属（servidumbre）という政治形態が他地域よりも色濃く残っている。

ADEAS QULLANA は小規模の NGO であり、Janet Baca と Carlos Berrio の 2 人を中心として

22 この NGO に関しては、上記（2）の DFID ペルー事務所の経験を調査する中で、関係者であった Rosalind Eyben 氏より推奨できる NGO として名前が挙がったものの 1 つである。

23 クスコからバスで約 8 時間ほど。

24 この点は、2008 年 8 月にサント・トマス市を訪れた際に実際に確認することができた。2007 年の事業計画書では、主要なものとして 5 つの NGO の存在が把握されている（ADEAS QULLANA s.f.）。

25 上記 Oxfam GB の記述にもあるとおり、ペルーにおける採掘型産業（industrias extractivas）が及ぼしうる社会的影響は、近年関心を増大させてきたテーマであり、この観点からも ADEAS QULLANA の取り組みは興味深い。

総勢 19 人のスタッフで運営されている。資金面では、ベルギーの Oxfam および欧州連合の援助資金を得て活動を展開している。活動の経緯としては、1994 年から社会面・生産面のインフラ整備（保健所、学校、灌漑設備）および教員の能力強化を中心とした活動を開始したが、徐々に以下のような「質的（cualitativo）」な側面に比重を移してきた。

活動の 1 つの柱として、1999 年より、サント・トマス川流域の市政府の連合組織を発足させる動きに関わり、開発問題を広く議論する場の形成に取り組んできた。特に、地区ごとの参加型予算形成や開発計画策定に関して、全体として極めて貧しいコミュニティがこれに参加し、人々が生計を立てていく上で実際に可能性を見出している活動とそのニーズがこの策定過程に反映されることを目指した取り組みを行ってきた。これは、上記のような伝統的政治形態が残存する地域において、参加を重視する地方分権化の過程をうまく導入していくという興味深い取り組みになっている。

第二の柱は、教育面においてである。ペルーにおいては現在様々な地域で、農村の中等教育における集中寄宿制（alternancia）の試みが展開しているが [26]、ADEAS QULLANA はサント・トマス流域でのこの取り組みに、教育省との協定の下で協力している [27]。集中寄宿制とは、例えば 1 ヵ月のうち 15 日間に集中的に授業を行い残りの 15 日間は出身の村で過ごすことを可能にするという形態であり、これによりそれぞれの村での農業などの活動と両立することが少しでも容易になることを目指している。この試みは現在 5 年目に入り、初めての卒業生を生み出しつつあるところであり、また公共政策の中に正式に位置付けられることを目指している。また同時に、その地域の現実に適合したカリキュラムを導入する実践的教育（educación práctica）の試みがここで行われており、特に中等教育を卒業した後に各生徒が、出身コミュニティで生産改善に向けたプロジェクトを立ち上げるだけの能力を身に付けることを目標としている。教師の側も積極的に外部の資金提供機関との間の連絡の構築に取り組んでいるとのことであり、ここでは Sierra Exportadora（第 5 章参照）プログラムにつながる競争力を持ちうる小さな産品を発見し開発していくことが課題とされている。そして例えば、現在存在する IFAD の Corredor Puno-Cusco プロジェクトなどのように小規模資金の窓口にプロジェクトを提出し、資金を獲得できるような能力の養成を目標としている。

このような試みにおいて重要になるのは、当事者間の対等かつ円滑な関係の構築である。特に頻繁に見られるのは学校の場における教師による勤務態度の悪さ（遅刻・欠席、生徒への威圧と支配）であるとのことであり、これは生徒たちが卒業後に各コミュニティでのリーダーとして役割を果たすにあたり障壁になっている側面が多々存在する。従って、生徒の父母との対話の場を含め、教師、父母、生徒の三者関係がより対等かつ円滑に進むような働きかけを行っている。また地域の子供たちは、口頭ではケチュア語で話し、学校など文章を扱う場面ではスペイン語を使用するため、このような状況下で臆せず自分の考えていることを明確に言えるようになることも重要な目標である。

---

26 正式名称としては Centros Rurales de Formación en Alternancia（CRFAs）と呼ばれる。

27 20 世紀前半のフランス農村部での取り組みに着想を得ているようであり（ADEAS QULLANA, 2008）、現地での話でも実際にフランスからの視察団が現地の寄宿制中学校を訪問したとのことであった。

地域の社会状況としては、国全体では勢力を失いつつある伝統的な支配層が、地方では比較的容易に勢力を維持できる状況がペルーでは依然として残っていることが強調された。このような状況下では、貧困層に対する支援そのものが強い反動を招きやすいため、対立と紛争を起こさない形で全体の集団的取り組みを生み出していくことが重要であり、政府および民間支配階層と自らの取り組みとの関係を途切れさせないよう、その点に細心の注意を払っているとのことである。そのために重要であるとして指摘されたのは、自分たちが主役の座を取らず、透明性を相手に要求するだけではなく自らも情報開示を行い、また研修においては十分な準備と専門性をもって行うなどの点である。

追記：

ここまでの記述は、2007 年 8 月の現地調査における事務所訪問の記録を基にしているが、その後 2008 年 8 月に（筆者が）独自の現地訪問の途中で ADEAS QULLANA の活動地を実際に訪問する機会を得たため [28]、そこで得られた知見を以下に記す。

農村山間部における寄宿制の導入については、実際に山道を数時間かけて通ってくる生徒がいるため、毎日の通学の負担を軽減するという意味でも重要な役割を果たしている。また、朝ごはんを食べないで早朝に家を出てくる生徒がいるため、集団で料理をする仕組みを導入することで食生活の改善にも資するようである [29]。生徒自身に聞いてみると、寄宿は「つまらない」という意見も多く、友達と道すがらしゃべりながら登下校するのが楽しいのだという意見もあった。しかし同時に、自己表現をすることがそれほど得意ではない生徒たちが、数年間の寄宿生活を経る中で社交性と自己主張の仕方を獲得していく様子が明らかに目に見えるという教員側からの指摘にも説得力があった。

この取り組みは中学 5 年間で 1 つのプロジェクト案を作成するものであるが、実質的にアイディアを出しプロジェクトの形に仕上げるのは 5 年目が中心であり、その意味では「卒業制作」の趣が強いかもしれない。ただし、同時に早い段階から、実家で何らかの家畜を飼い始めたり、作物を植えるなどをして現金収入につなげる小規模な取り組みを奨励するようにしているとのことである。ワークショップでは、先生らが、実際に生徒一人ひとりが行うのと同じ市場調査やコスト計算のノウハウを学び、実践する。プロジェクトの具体例としては、様々な家畜の導入・品種改良・飼育・販売の計画 [30]、マスを養殖してサント・トマス市内のマス料理の店や屋台を中心として売りに行く計画、地元独自のデザインを用いた民芸品を生産しクスコの市場に売る計画（現時点ではほとんど販売されていない）、村の中に散髪屋を設置する計画などが見られた（以下も参照）。

---

[28] 2008 年 8 月 10 日から 15 日まで。サント・トマス市での寄宿生中学校教員を対象としたワークショップに参加し、続いてワクチューリョ村（サント・トマス市からバスと徒歩で約 5 時間）の寄宿生中学校に 5 日間滞在し参与観察と生徒および教員に対するインフォーマルなインタビューを行った。

[29] 生徒たちは朝 5 時前から起き出し、当番制で朝食（オートミール：現地では商品名に基づき「クワケル」と言う）の準備をする。6 時 15 分から音読の練習が行われる。

[30] 単に地元で家畜を購入しサント・トマス市で販売するという計画も多い。

ほとんどの男性生徒たちが、周辺の鉱山に働きに行った経験がある[31]。歩いて1日程度の距離のところに鉱山が複数存在するようであり、学校が休みになる期間を利用して、2週間から長い場合では2ヵ月働いたという生徒もいた。そうでない場合には、知り合いの車の修理工場で手伝い・見習いとして働く、あるいはアレキパ市にカボチャの買い付けに行くなど、生徒たちは就学と組み合わせながら様々な形での生計活動に既に従事している。しかし、多様な生計活動の中でも、生徒たちだけでなく地元の生計全体に鉱山が大きな役割を占めており、その重要性は今後も増大していくようである[32]。話をした生徒たちの中ではという限定を付した上で、村の中にはそのままで何かをやろうとしても特に機会がないため、かなり多くの男性生徒たちが卒業後も鉱山で働くことになるだろうという見通しを語った。しかし同時に、死者が出る危険な環境での仕事であることもあり、多くの生徒が働くとしても短期間になるだろう（短期間にしたい）という見通しを述べ、鉱山活動は自らの資金を作るためであると述べた生徒もいた。また、NGOのリーダーの1人Carlos Berrio（上記）は、鉱山で一時的にはやる町に活路を求めて（食堂など）出ていく人々が多く、むしろ中長期的な地域の発展に資する地域ベースの生産プロジェクトに従事する人をどう確保するかが課題であると述べた。すなわち、鉱山との関わり合いが不可避である中で、どのように新たな生産活動を手がけ、自らの生計を組織立てて行くのかという中期的課題が、生徒たちも含めて共有されていると言って良いであろう。

同時に、女性生徒の中には、卒業後はすぐに親戚を頼ってリマに行き、どこかの私立大学でいいから法律の勉強をして弁護士になりたい、あるいは地元で歌手になりたいと言う生徒もいた[33]。このような（潜在的）進路の多様性が存在するからといって、生産プロジェクト形成が無意味になるわけではない。歌手になりたいと言っていた女の子は、地元の学校にゼリー（gelatinas）を売って歩くプロジェクトを考えており[34]、これは多面的な生計を維持･実現していく上で役に立つであろう。また、これは男女を問わず、たとえそのプロジェクト自体が実行に移されなかったとしても[35]、例えば市場調査の質問票の作成に関し、先生と生徒双方が試行錯誤を経ながら、誰にどのような質問をしたら自分のためになる情報が得られるかを考察していく過程そのものからの学びも大きいことを、実際にその場に居合わせることで見て取ることができた。

ここまで列挙してきたような点を考慮すると、生徒たちの生計は複数の活動の組み合わせによって成立するとともに、人生の中で段階を踏んで展開・実現していくという動態的な視点を取ることが必要となる。この動態的視点を組み込んだものを仮に一人ひとりの「生計経路（livelihood paths or trajectories）」と呼ぶとすれば、そのような生計経路全体の中で寄宿制中学校と生産プロジェクト形成のイニシアティブの位置付けを考察していく必要があるということになろう。

---

31 参考までに、最終学年（5年生）の生徒は15人であった。男女別の数を記録していないが、約2対1であった。また、鉱山にはフォーマル部門とインフォーマル部門があるとの由であり、筆者（藤田）との会話の中では、どちらが働きやすいか、条件がいいか、など生徒たちの間で活発な議論になった。

32 この地域は開発途中の鉱山が多く存在し、またこのNGOも鉱山に関する地域全体の資料は1980年代の古いものを依然として使っていたため、現在の鉱山活動の詳細の把握は今後の課題となる。

33 チュンビビルカス地域をベースにして、地元のリズムで歌を歌い、DVDを出している女性歌手がいる。

34 これは比較的よくあるおやつであるが、どうもこの地域では誰も作っていないようで学校の売店にも置いていない。

35 2007年末に、それまでにこのプロジェクトの下で寄宿制に移行した中学校のうち2校を卒業した46人の生徒の約半数が、実際に自分で形成したプロジェクトを何らかの形で実行に移したとのことである（ADEAS QULLANA, 2008）。

さらには、具体的な目標として位置付けられているのではないが、実際の現場の取り組みにおいては、様々な場面で interculturalidad が問題となっていることは明らかに見て取れる。中学校では夜にワークショップ（taller）と称して、様々な表現活動を行う時間が設けられているが、社会的メッセージ（例えば家族を大事にしなければならないなど）を含めた寸劇を準備し発表するときは、ほぼ全体がケチュア語で演じられる。先生らの話では、スペイン語世界の公式（正式）な形を押し付ける（formalidad forzada）のではない、日常のイントネーションと感情表現でのワークショップ参加が重要視されている。また、正規の授業中の会話は全てスペイン語だが、寮の中や友達同士のちょっとした会話はケチュア語で行われ、男の子の方が少しスペイン語世界と距離が近いが、大差はない[36]。このような文化間･言語間環境の中で、スペイン語世界に出ていくためのプロジェクト形成の取り組みが行われていることを十分に踏まえることが、プロジェクトの有効性を現場レベルで模索していくために必要であるだろう。

7－2－2　ボリビアの事例

（1）JICA の保健プログラム FORSA（ラパス県）の事例[37]

母子保健に焦点を当てた地域保健ネットワーク強化プロジェクト（Proyecto de Fortalecimiento de Redes de Salud － Mejoramiento de Salud Materno Infantil en La Paz：FORSA）2002 年から開始されたプログラムであり、カウンターパートは SEDES（Servicio Departamental de Salud）La Paz である（保健省の中に位置付けられる組織であるが、オフィスはラパス県庁内）。このプログラムでは、医者、看護士、看護補助員の能力向上に取り組んでいるが、その中でも特により人間的な出産（parto humanizado）を重視しており、自由な体位での出産（parto posición libre）を採用し、その改善を目指している。診療所の壁には選択肢が表示された表が掲示されている。

この取り組みの重要性は、保健サービス提供の最前線において、直接ケアを受ける人たちと接する立場の人たちの意識改革（sensibilización）が最重要課題であり、かつ病院に行くこと自体を恐れる異文化要因への配慮を目指すことにある。したがって、1 つには妊婦サークル（club de gestantes）を形成して心理面での支援をお互いにするという体制作りに取り組んでいる。また、SEDES とコミュニティ・ボランティア（responsables comunitarios de salud）の連携も組織面の特色の 1 つであり、ボランティアは自分の居住区域で悪い状態の徴候を示している人を知らせる役割を担う。

このプログラムでは、SEDES のレベルでも協力の取り組みを自らのものとして取り込もうとする意識が強く見られる。全国的にもこのようなアプローチが受け入れられようとしているため、専門家投入を考慮しても費用対効果が大きいのではないかという印象を受ける。特に、専門家が果たした役割が大きかったのではないかという印象である。また、アプローチとして、病院と患者の関係におけるエスニシティとジェンダーの側面という視点を明確に打ち出していることも特筆されよう。

36　後日、本部で代表らとの会合を再度持った際に、教員らの評価の話になり、そのときの 1 つの重要な話題が、「実際に生徒たちにケチュア語で話しかけているか」であったのは興味深い。そのような形で教員らが「自らを開いていく」ことも、この取り組みの重要な課題であると担当者らによって認識されている。

37　本件は柳原が現地訪問を行い（2008 年 8 月 29 日）、その報告に基づいた記述である。

（2）Fundación UNIR の事例[38]

2003 年より新憲法制定をめぐる民族対立と地域対立に揺れるボリビアにおいては、対立する感情の高まりにどのように対応するかが重要な課題となっている。2003 年の暴動と政権交代の後に、政府に対しても社会運動勢力に対しても中立的な形で、紛争予防と対話に取り組むことの重要性に関する認識が、ボリビアにおける国際援助関係者の中で高まった。その中で、端緒としては、援助資金と国内におけるこれらの分野の活動の仲介組織として誕生した Fundación UNIR は、現時点において、中立性を保ちながら、ボリビア社会全体における対等な信頼関係の樹立に取り組む数少ない組織の 1 つであると位置付けられよう。これは、元 Defensora del Pueblo（護民官）としてその公正さに定評があった Ana María Romero del Campero がその代表として就任していることも大きな要因であろう。

Fundación UNIR の活動は、ボリビア社会における人種差別と不平等の問題に取り組むものであり、活動は、情報の質の向上、紛争解決に向けた交渉能力の向上、対話、および民主主義の 4 つの柱を軸に構成されている。具体的な活動内容を見ると、第一には、ボリビアのマス・メディアが対立感情や人種偏見を増幅している面が大きい、という問題意識に基づいて、調査報道（periodismo de investigación）を奨励・支援する取り組みを行っている。これとともに、マス・メディアから流される情報の質に関するモニタリングを行う機関 Observatorio nacional de medios の設立に向け取り組んでいる。

第二の重要な活動は、異文化間の相互対話に関するものであり、虚偽のイメージに基づく他者に対するステレオタイプを廃し、より正確かつ公正な知識の獲得を目指している。具体的には、各地の先住民の生活と慣行に関する知識（文字資料と映像資料）を体系化した『多様性のアトラス（Atlas de la diversidad）』の作成を目指すとともに、この知識を基にした展示バスを組織し、この展示バスは現在全国各地を巡っている。この全国巡回と併せて、各地で様々な立場とイデオロギーの人々を集めて共通の何かを取り出すことができるかという異文化間相互対話の取り組みを続けている。また、ボリビア社会に存在する潜在的な差別の経験と用語を明らかにし、体系的に集めようとする取り組みも計画されている[39]。

これらの活動の基盤には、Fundación UNIR を 1 つの中心としながらボリビア社会全体で展開する、2 つの重要な考え方の変遷が見られることが担当者らとの議論において窮える。1 つは、異文化間の対等な相互関係（interculturalidad）は、他者を理解し相互に影響を与え合い受け合おうとする態度の問題であることはもちろんであるが、それに止まるものではなく権力の問題であり、社会経済面に加え政治面での不平等の是正への取り組みを必然的に伴うものであるという認

---

38 この取り組みについて、本稿の筆者は以前にも国際開発高等教育機構（FASID）が主催する ODA タスクフォース・セミナーの場で紹介・検討したことがあり、その記録が以下のホームページに残されている。藤田護「対話を通じて多様な社会集団間の共存を目指す―多ドナープログラム「UNIR」の取り組みと「エンパワーメント」概念―」平成 17 年度第 3 回 ODA タスクフォース・セミナー「エンパワーメントをいかに実施していくか」、2005 年 9 月 21 日。
（FASID ホームページ：http://www.fasid.or.jp/oda/oda_17.html）
（発表資料：http://www.fasid.or.jp/oda/pdf/handout3_8.pdf）
（議事録：http://www.fasid.or.jp/oda/pdf/report3.pdf）

39 なお、ここまでに挙げた活動内容のほかにも、省庁や社会運動組織に対する対話と交渉能力の向上に関する研修の実績も存在する。

識の高まりである。特にボリビア（やグアテマラ）のような先住民が多数派を占める国においては、不平等が強力（かつ暴力的）に存在しており、この点の重要性はさらに高まると考えられている。もう１つは、先住民であるというアイデンティティと混血であるというアイデンティティを合わせて捉える、という複数アイデンティティの発想を採ることであり、二者択一で捉える発想は虚偽のものであるという考え方である。実際に、UNIR 独自の調査からは、自身を先住民であると考えると同時に自身を混血であると考える人が多数派を占めるとの結果が出ている（第１章参照）。

（3）アイマラ言語文化研究所（Instituto de Lengua y Cultura Aymara：ILCA）の事例

この研究所は、アイマラ語の言語学研究と言語の理解に基づいたアイマラ自身の世界観と発想を理解しようとする人類学の研究所として 1972 年に設立されたが、近年社会開発の分野においても重要な活動を行っている。

その１つは教育面である。1990 年代にボリビアでも導入された二言語教育（educación intercultural bilingüe）は、使われているアイマラ語が不自然である、スペイン語の運用能力強化への移行の取り組みが十分でない、使われる教材が現地の実情に一致しないなど、様々な短所が指摘されてきたが[40]、ILCA はその土地に伝わる昔話を標準化するのではなく、その土地の語り手の語り口を尊重する形で教材化し、スペイン語と英語の訳を付けるとともに、その朗読をアニメーションとともに CD 化するという取り組みを行い、その成果が既に発表されている。また、中等教育に関しては、この段階で実技教育が占める割合を増加させることで、卒業後に生産面でのプロジェクトに関われるような能力を育成することの重要性が国内でも意識され始めているとのことである。ILCA においては、これが先住民的慣行を生かした生産（producción intercultural）として、OECAs（第 6 章参照）などの形を通じて市場経済の中で自分たち自身の形で活動を展開していくことができないかという構想があり、これは上述の ADEAS QULLANA の取り組みとも共通する興味深い点であった。この点については、ILCA はプロジェクト INFOTAMBO を立ち上げ、オルーロ県チャリャパタ（Challapata）市を中心とする OECAs に対する生産面での支援をも開始している。

もう１つは保健面である。ILCA は、これまで高地平原部（Altiplano）における先住民の伝統医療の形態に関する調査を繰り返し行ってきており、この結果として、出産などに関する用語について詳細な説明の付されたアイマラ語の語彙集や、実際のコミュニティにおける母子関係において近代的慣行と伝統的慣行がどのように共存しているかについての報告書が刊行されている[41]。なお ILCA 事務所訪問の際の議論で得た情報では、最近では、オルーロ県およびポトシ県において、学生が病院で 3 年の研修を行う際に薬草を含めた伝統医療に関する調査を行うことで修士号を取得することを可能にし、近代医療と先住民の慣行に基づく伝統医療の共存と相互補完に役立たせようとする動きが、保健省の中で進んでいるとのことであった。

---

40 例として Arnold y Yapita（2000）。

41 Arnold y Yapita（2002）、Arnold, Yapita y Tito（1999）、Bradby and Murphy-Lawless（2002）。

（4）国連開発計画（UNDP/PNUD）ボリビア事務所の事例[42]

ここで注目するのは、UNDPの『ボリビア版人間開発報告』作成チームの活動が本章に関連する側面で果たしている役割である。第6章でも述べたとおり、2007年に発表された報告書は、『ボリビアにおける国家の状況（El estado de estado en Bolivia）』と題され、新憲法制定を通じたボリビア国家の再定義の動きに向けて一石を投じようとするものであった[43]。

現地調査から浮かび上がってくる報告書作成チームの考え方によれば、制憲議会の実施はボリビア史においては既に18回目であり、そこには何度も繰り返し現れるテーマが存在する。それは、天然資源と経済、先住民・混血・異文化間アイデンティティ（identidad intercultural）などの関係、地方分権化と自治、グローバル化へのトラウマ的参入と被害意識、などである。

その中でも基調を成すのは、ボリビアのエリート層が頻繁に交代してきたにもかかわらず（銀→錫→1952年革命→社会主義党（Movimiento al Socialismo：MAS）の台頭）、過去のエリート層が常に何らかの形で、先住民的かつ非自由主義的な制度のあり方に対して譲歩をしなければならなかったことにある。つまり、事実上の自治の領域、あるいは国家的な性質と役割（estatalidad）を社会の一部が担う、二元的共存状況（convivencia dual）が、特に天然資源管理や司法などの面で続いてきたのであり、解消されない両者の間の緊張関係が持続してきたと言える。これは、ボリビアには公共空間が複数存在すると言い換えてもいい。

そのような状況の中で『ボリビア版人間開発報告』が目指すのは、それでも「共通のボリビア人意識（el sentido común）」が存在することを示そうとすることである。これは特に18歳から25歳の間に位置する若者層で、インタビュー作業を通じて顕著に浮かび上がってきたことである。これは、複数の民族がボリビア国内に存在すると主張するÁlvaro García Linera副大統領の主張（plurinacional）ではなく、むしろ複数性を持ちながらも1つのまとまりを我々が構成している（pluri-nación）と主張することで、「第三の道」を示す中道左派の役割を果たそうとしているのであると位置付けられる。

7－3　日本の支援への含意

本章でレビューを行った取り組みは、導入として「社会関係の改善」という目標の存在を提示したが、これは単一の枠組みには収まりきらない広がりを持っている。出発点として全ての取り組みに共通しているのは、アンデス社会に強く存在する人種・民族差別意識であり、これが社会の「分断」（質の劣化した社会関係）を生み出しているという問題があり、それへの対処が必要であるという意識であろう。その上で、そもそも差別のあり方それ自体に取り組む動きもあれば、様々な側面から異文化間の対等な関係を目指す動きも存在する。そこには、言語面、すなわちどの言語で議論がなされるべきかという面から先住民言語教育における教材とカリキュラム開発の模索に連なる軸があり、保健面、すなわち先住民的伝統医療のあり方の理解から保健機関におけ

42　ボリビアのUNDP事務所における、『ボリビア版人間開発報告』を通じた政策提案は、その政治面と経済面に共通する発想が見られる。第6章参照。

43　このチームの主導権は、Geoge Gray-Molinaをはじめとするボリビア人の手にあることは付記しておく必要があるだろう。

る対応の改善と患者側の選択肢の多元化へと連なる軸がある。経済面においては、対等な異文化間関係の下での新たな若手リーダーの養成によって生産改善の取り組みを生み出そうとする動きがあれば、先住民の慣行・世界観に基づく知識を登録することで市場でより良い位置付けを獲得しようとする動きもある。また、参加型予算策定の導入を含めた国家と社会の実地における新しい関係の模索と併行して、より広くそもそも国家と社会の特徴付けをどのように行うべきかとする憲法制定や社会ビジョンに関わる模索が行われている。

今回の研究で視野に入ってきた取り組みだけでも、これだけの多様性を示す。その中で日本の支援に対する含意を導き出すことは容易ではないが、いくつかの点を指し示すならば、以下の点が暫定的に指摘できるであろう。

1. JICA の既存の活動（FORSA など）を、多文化主義と対等な社会の構築という視点からアプローチと成果を再度検討する。
2. 社会問題においては、非党派性を含めた中立性の維持が鍵であり、そのためには関連する取り組みを行っているネットワークの中で広く情報交換を行った上で、自らの位置と取り組みを決定する。
3. 既存の体制（行政における様々な直接参加の仕組みなど）やその時々の社会全体を取り組む動き（CVR、新憲法制定など）を出発点とし、当該社会自体におけるそのような動きをどのように推進・強化できるかという発想から出発する。

〔参考文献〕

＜日本語文献＞

石川滋（2007）「アフリカ型と東アジア型の開発モデル比較」『日本学士院紀要』第 62 巻第 1 号、pp. 1 – 41

国際協力機構（JICA）（2004）『ボリビア国別援助研究会報告書―人間の安全保障と生産力向上をめざして―』

柳原透（1998）「開発をいかに進めるか―開発経済学の視点」渡辺利夫編『国際開発学と人間―「アジア」の専門家の学問ばなし』三五館、pp. 169 – 186

＜外国語文献＞

ADEAS QULLANA. s.f. *Proyecto Educativo Local Qorilazo, 2006 – 2021*. Documento interno.

ADEAS QULLANA (2008) *Evaluación interna: Implementación de los centros rurales de formación en alernancia (CRFAs) en la cuenca del río Santo Tomás en 04 comunidades de provincias del Cusco y Apurímac, 2003 – 2007*. Documento interno, Cusco.

Arnold, D. Y. y Yapita, J. (2000) *El rincón de las cabezas: Luchas textuales, educación y tierras en los Andes*. La Paz: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Mayor de San Andrés, y Instituto de Lengua y Cultura Aymara.

Arnold, D. Y. y Yapita, J. con Tito, M. (1999) *Vocabulario aymara del parto y de la vida reproductiva*

de la mujer. La Paz: Instituto de Lengua y Cultura Aymara y Family Health International.

Arnold, D. Y. con Yapita, J. y otros (2002) *Las wawas del inca: Hacia la salud materna intercultural en algunas comunidades andinas*. La Paz: Instituto de Lengua y Cultura Aymara (Serie: Informes de Investigación II No. 2).

Bradby, B. and Murphy-Lawless, J. (2002) *Reducing Maternal Mortality and Morbidity in Bolivia: Appropriate Birth Practices in the Formal and Informal Sectors of Perinatal Care*. La Paz: Instituto de Lengua y Cultura Aymara (Serie: Informes de Investigación No. 3).

Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR) (2003) *Informe Final*. Lima: CVR.

Department for International Development (DFID) (2005) *Alliances against Poverty: DFID's experience in Peru 2000 – 2005*. London: DFID.
(http://www.dfid.gov.uk/news/files/success_stories/south-america/peru-experience.asp)

Llona, M. y Soria, L. (2004) *Presupuesto Participativo: Alcances y límites de una política pública*. Texto presentado en la I Conferencia de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (ReLAC). "Evaluación, democracia y gobernabilidad: desafíos para América Latina". Lima, Perú, 20 – 22 de Octubre 2004.
(http://desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/mariana_llona15.doc)

Motte, D. (2003) *Dirigentes comunales en Cusco y Apurímac: ¿Nuevo perfil político?* Lima: Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) y Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (CBC).

Moncrieffe, J. and Eyben, R. eds. (2007) *The Power of Labelling: How People are Categorised and Why it Matters*. London: Earthscan.

Xavier, R. L. compil. (2005) *Vigencia de lo Andino en los albores del siglo XXI: Una miradadesde el Perú y Bolivia*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas.

＜ホームページ＞

Presupuesto participativo, Ministerio de Economía y Finanzas
http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php

Comisión de Verdad y Reconciliación
http://www.cverdad.org.pe/

Instituto de Lengua y Cultura Aymara
http://www.ilcanet.org/

Fundación UNIR
http://www.unirbolivia.org/

第Ⅲ部　高地農村部先住民を対象とする協力のあり方

第８章　協力重点課題、広域協力が可能な分野、協力方法、留意事項

柳原　透

８－１　「先住民の開発」への２つの視点

ラテンアメリカにおいて、先住民の社会経済状況の改善は、貧困克服と社会統合のいずれの観点からも重要課題としてある。征服後、先住民は土地や生産資源を奪われ強制労働への従事や、居住地の変更を余儀なくされた。その後も、経済、社会、政治の各面で排除を受け、不利な立場に置かれてきた。先住民の生活基盤はしばしば生計維持のための条件に欠け、社会サービスへのアクセスを持たず、また国民としての権利を十分に享受することもなかった。

1980 年代から 1990 年代にかけて大きな変化が見られた。国際レベルでは、先住民のアイデンティティと権利の尊重が、人権の問題として提起され承認された。開発との関係では、“self-development”、“autonomous development”、“development with identity” といった理念が打ち出された。これに呼応して、ラテンアメリカのいくつかの国では先住民運動が多くの国で台頭し、先住民組織が政治上の発言権を強め、憲法・法制上の改革や行政運営上の変更が実現された。開発の課題は経済面のみならず政治・社会・文化面をも含んで広範に定義され、先住民のアイデンティティと権利を尊重する多民族・多文化国家の建設と、伝統社会経済システムを基礎とする発展、あるいは市場経済への適切な形での統合を通じての経済発展の推進が目標とされた。このような展開の中で、政府、国際機関、国内・国外の NGO による様々な支援活動が推進されている。

先住民の社会経済発展に関して政策論の中心をなすのは、どのような場合に、どのような基準に照らして、開発のための施策は先住民（のみ）を対象として企画・実施されうるか、そしてされるべきか、という設問である。現在、Indigenous Development あるいは Ethno-Development という呼称は、各国の国内 NGO、そして国際機関や国際 NGO によって、広く提唱されまた試行されている。これに対し、当該国の政府は、政策方針として先住民を特定することや、開発資源を先住民にのみ限定して提供すること（“ethnic targeting”）には、しばしば反対を表明してきた。しかし近年には、先住民を開発対象として明確に優先してプロジェクトやプログラムに取り組むことも見られるようになった（ボリビア、エクアドル）。

先住民の社会経済発展の構想は、おおまかには、「統合」と「自立」の２つに大別されよう。ただし、これらは必ずしも二律背反の関係に立つものではなく、重点の置き方あるいは強調の度合いの違いとして理解されるべき場合が多い。ここで、「統合」とは、政治･経済･社会の各面で、先住民の参加が進みその利益が実現されることを目指す。その際、先住民の文化や伝統の尊重が唱えられるとしても、実際上はそれぞれの分野で働く既存の論理に従い、それに即して機能しうることが求められる。これに対し「自立」とは、先住民の知識、文化、伝統を基盤として新たな発展を志向することを意味する。この場合、非先住民との関係の断絶が唱えられるのではなく、関係の持ち方において「他律」に従うことなく「自律」を貫くことが追求される。先住民の文化価値を尊重するとの政府および国際機関の公式の立場の下で、「自立」（あるいは「自律」）は先住民の社会経済発展の基本理念として尊重されるようになった。そして実際上、文化理念への共

感によるにせよ政治上の必要によるにせよ、「自立」型の発展の構想への支援を提供する外部アクターは少なくない。しかし、それがどれだけの内実を持つ「自立」（と「自律」）を実現しているか／しうるかについては、慎重な検討を踏まえた判断が必要とされる。

この２つのアプローチの対照は、言語および教育の分野での方針の違いに明確に反映される。「統合」アプローチを取るときには、スペイン語の理解・運用能力の習得が鍵となる。その場合、母語は過渡期の補助手段として利用されることはあるとしても、それ以上の意味付けを与えられることはない。これに対し、「自立」アプローチは、母語を中心として先住民としてのアイデンティティを再確認し、伝承された（あるいは「伝統」として構築された）文化価値および生活様式の維持･発展を図る。この立場からは、スペイン語への依存をできる限り避けることが追求され、教育のみならず報道や出版における母語の使用の拡大や、そのためのソフトウェアの開発・普及などが目標とされている。

以上、「統合」と「自立」という対概念を軸として、個別事例を特徴付ける枠組みを提示した。上述のように、「自立」アプローチは「統合」を否定するのではなく、「統合」が「従属」や「同化」としてではなく、独自の社会経済発展構想の一環として「自律」を伴って実現されるべきことを強調する。ここで「自律」とは、外部の論理・基準を理解した上で、自らの評価基準に照らして取捨選択し自らの構想・方針と適合する形で「統合」を追求すること、と言えるであろう。それは、個人や家計のレベルでは、能力形成、アクセス獲得、機会活用を実現する過程で競争力ないし交渉力を強め、能力ーアクセスー機会のさらなる展開のための地歩を築くこと、と言えよう。組織やコミュニティのレベルでは、「規模の経済」の働きと「文化資本」･「社会関係資本」の機能を介して、成員にとっての負担の小さい「統合」の様式を模索すること、と言えるかもしれない。

このような意味での「自立／自律」の意義は、先住民に固有なことではない。しかし、多民族･多文化国家の原則が受け入れられるという大状況の変化の中で、「差別」され「排除」されてきた先住民にこれまで閉ざされていた「統合」の途が開かれようとしている。その新たな条件の下で、先住民の社会経済発展が Ethno-Development としての独自の性格を持つかどうかは、先住民が「統合」の過程にどれだけ「自立／自律」の内実を盛り込もうとするか、そして盛り込みうるか、にかかっている。

先住民の社会経済発展を論ずるにあたって、「自立／自律」アプローチが発展の基盤として文化や伝統の意義を強調することには既に触れた。しかし、共有されている／されるべき「文化」や「伝統」がどのように実際に共有されるか、という点については別個の検討が必要とされる。そして、そのような検討は、理念としての「文化や伝統の共有」が社会経済発展に実際上どのような意味を持つのかを見極める上でも貢献しうる、と期待される。

先住民の社会経済発展に関わる現在の調査・研究そして政策論の課題は、新たな政治・社会環境の下で着実な社会経済状況の改善を実現するための条件を、事例に即して明らかにすることである。この報告書が個別事例を重視するのは、先住民の社会経済発展をめぐる一般論や類型論がどれだけどのような形で成立しうるかについて、判断を保留しているからである。ここでは報告

される各事例の大まかな特徴付けをした上で、ありうる一般論や類型論の輪郭や性格について考察する。

8－2　高地農村部先住民を対象とする政策／プログラム／プロジェクトの評価

「第Ⅱ部　高地農村部先住民を対象とする政策／プログラム／プロジェクトの評価」においては、①直面する状況に応じた当事者の関心を尊重すること、②当事者が直面する状況・関心に応えうるための体制作り、③外部者の役割についての認識、の３つの視点から成功事例を特定しその検討を行った。そこにおいては、以下のような知見および理解が得られた。

8－2－1　先住民が直面する状況・関心に適合した支援

アンデス高地先住民が直面する状況の多様さの認識を踏まえ、対象とする当事者が直面する状況・関心・方針・構想に適合した支援を行うことが重要である。

第５章の図５－３で要約して示したペルーでの高地部農村開発の３つのプロジェクトは、対象地域の立地条件を勘案して、それぞれ異なる目的（自給生産増大、地元市場向け生産増大、都市・外国市場向け生産増大）を立てている。とりわけ、国際農業開発基金（International Fund for Agricultural Development：IFAD）が実施した３つのプロジェクトはいずれも、受益者による支援内容の選択を運営原則の１つとして組み入れている。

最も貧しい地域を対象とするシエラ南部自然資源管理プロジェクト（Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur：Proyecto MARENASS）では、地域にある自然資源（水、農地、森林など）の有効活用を通じて生活状態を改善することを目的としている。手続きとしては、先住民共同体を基に構成されている自治組織であるコムニダ・カンペシーナ（comunidad campesina、以下コムニダ）が支援内容の選択において中心の役割を果たす。コムニダは村民の協力を得て、村内の自然資源の賦存状況とその利用に関する過去、現在、未来の地図を作製する。これは「話す地図（mapas parlante）」と呼ばれ、この地図を作ることで、どのような資源が村内にあり、現在それはどのように利用されているか（または利用されていないか）、そして将来はどのような発展を目指すかを確認する。そして発展するためにはどのような技術が必要かを話し合う。必要な技術が決まると、コムニダはプロモーターの助けを借りてその技術を持つ専門家の募集・選定を行い、専門家を雇って村内で講習会を開く。

もう１つのプロジェクトであるコレドール・プーノークスコ（Corredor Puno-Cusco、以下Corredor）プロジェクトは、技術移転を支援し、資金を提供することで、農牧業や手工業などのための既存の資源を有効に活用する零細・小規模のビジネスの立ち上げを促すことを目的とする。生産者組織など既に登記されておりビジネス活動を行っている団体を対象としたビジネス・プラン（plan de negocio）部門と、これからビジネスを始めようというコムニダを対象としたビジネス・プロフィール（perfil de negocio）部門が設けられ、それぞれの部門において、Corredor の支援を受けようとする団体が応募する。生産者組織やコムニダは、ファシリテーターと相談して必要

な知識を選び、その知識を持った人々を公募、選定、雇用する。これとは別に、生産者組織やコムニダが他の先進事例を訪問するスタディ・ツアーに対して、Corredor がその費用の 70 ～ 80％を負担する。

ボリビアで高地農村部先住民に長く関わってきた NGO である CIPCA（Centro de Investigación y Promoción del Campesinado：農民調査・振興センター）は、農村と都市の間の相互関係を十分に理解した上で、農村部に力を注ぐことを方針としている。それは、全体の生産連鎖（cadena productiva）の中で農村部の小規模生産者に最大の弱さが存在している、との判断に基づく決定である。CIPCA は自らが取り組みを進めるコミュニティで世帯レベルでの調査を行っており、高地農村部先住民世帯の生計において伝統産品（ジャガイモ、トウモロコシ、コメなど）の生産が占める割合が依然として高く、伝統産品の生産が向上しなければ生活状況が改善することはないと判断している。小規模灌漑と土壌維持を中心とした取り組みを続けており、一定の成果を上げつつある。その取り組みにあたり、エルアルト市に出稼ぎに出られなくなるような状況を可能な限り回避するなど、世帯の他の収入源にマイナスの影響を及ぼさないように配慮している。

エクアドル高地部で活動するカトリック系 NGO である FEPP（Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio：エクアドル人民進歩基金）の土地取得と利用改善を中心とする事業は、対象とする貧しい農家の土地取得への切実な要求に応えるものである。FEPP にとって、土地購入資金融資は、貧しい農家の生計向上への長年にわたるコミットメントの延長上での 1 つの重要な関わりであった。融資実行にあたっては生産販売計画に基づく審査がなされた。また、土地取得後に所得の向上と融資の返済が実現されるよう、生産関連資材の購入を通じての生産性の向上への支援も提供した。

英国国際開発省（Department for International Development：DFID）によるボリビアでのプログラム「Making Markets Work for the Poor（MMWFP, 2002 - 2006）」においては、行政機関による中小生産者へのサービスの質の向上（専門能力の向上、汚職防止、煩雑な手続きの縮減など）や、国際援助機関による生産支援の取り組みが中小生産者の実情に適合しているか（途中過程で実情に合わせた修正が許容されるか、実際に中小生産者が恩恵を受けるかなど）の検討、などが課題とされた。このプログラムから得られる教訓として重要であるのは、プロジェクトの時間とリズムが中小規模生産者にとって外部の時間とリズムの押し付けとなっていたのではないかという問いであり、状況に合わせた設計を行う必要の認識である。この認識の下で、政府の行政および国際援助プログラムが実際にこの対象層に届き恩恵を与えるためのプログラム設計を目指す試みであったことが特筆される。

8－2－2　先住民が直面する状況・関心に応えうるための体制作り

（1）密接かつ長期にわたる関与

本報告書では、ボリビアの NGO で高地農村部先住民に長く関わってきた CIPCA、エクアドル NGO で貧しい農家の生計向上への長年にわたるコミットメントを続けてきた FEPP、ペルーの NGO で特定の地域で 30 年以上にわたり農村開発に取り組んでいる DESCO（Centro de Estudios

y Promoción del Desarrollo)、などの長期にわたる密接な関与の事例を紹介した。このような継続した関与を通じて、対象地域社会についての知識が得られ、また信頼を勝ち得ることができる。ちなみに、CIPCA は 1 つのコミュニティと 10 年間の共同活動を行うのを基本とし、3 年のサイクルを 3 度繰り返した後で 1 年の総まとめを行うとのことである。

(2) 現地人材の活用

ペルーにおける IFAD の事業においては、プロモーターあるいはファシリテーターと呼ばれる現地専門家が雇用され、プロジェクトの実施や管理を進めるために受益者団体に訓練を施したり指導を行ったりする。同様に、米国国際開発庁（United States Agency for International Development：USAID）の起業支援プロジェクトにおいても、地元のビジネスに詳しく農産物の売買に関する経験を持つ現地人材が担当者として支援にあたる。

CIPCA コチャバンバ事務所は女性 7 人男性 6 人の構成であり、全員がケチュア語話者であり、少数ながらも農村出身者を一定の割合で雇用している。

Oxfam Quebec の活動においては、同機関が直接にプロジェクトを実施するのではなく、現地の団体を通して支援を行っている。その選定を行う過程では、派遣期間 2 年間のボランティアと 6 ヵ月間のインターンが、様々な団体において活動を支援しながら、それらについての様々な情報を Oxfam Quebec に提供する。

(3) 方針設定における柔軟さ

IFAD は、プロジェクトが実施の過程で interculturalidad の問題の重要さについての認識を徐々に深め、そのテーマを重視する方針を打ち出した。IFAD においては、取り組みの中での学習に基づき方針変更を行うことが可能である。年に 1 度の評価・監査の過程で 1 週間をかけた議論の末に決定される

8－2－3　外部者の役割についての認識

「先住民の開発」に関わる外部者は、それぞれ自らのビジョンおよびミッションに基づき運営方針を立て事業を計画し実行する。多くの場合に、それらの方針は「自立／自律」を伴う「統合」を実現するための支援と特徴付けられる。

事業の性格については、市場取引における仲介機能、サービス提供における仲介機能、「パッケージ型支援」、「プロデューサー型支援」、地域開発体制強化への貢献（地域人材育成、組織強化、行政能力強化、住民と行政との間の仲介機能）といった分類をなすことができる。

(1) 市場取引における仲介機能

市場取引が起こりうるためには、需要側と供給側の間での情報の共有、相互理解そして相互信頼が前提となる。とりわけ取引の一方の当事者が先住民である場合には、他の当事者との間で習慣や行動様式に大きな違いがあるため、情報の共有、相互理解、相互信頼という市場取引成立の

ための前提条件が満たされない場合が多いと推察される。そのような場合には、外部者が「異文化間仲介」機能を提供することで、市場取引が促進される。そのような仲介機能が果たされている活動として以下の諸事例がある。

・ 知識市場の形成

ペルーにおけるIFADのプロジェクトMARENASSは、先住民共同体を基に構成されているコムニダをカウンターパートとして資金を提供し、コムニダは地域内の専門家を雇用して地元にある技術の講習会を行う。

IFADのプロジェクトCorredorでは、生産者組織やコムニダが必要な知識を選び、その知識を持った人々を公募、選定、雇用するために資金を提供する。

・ 土地市場の形成

エクアドルのFEPPは、1990年代初頭に農民と土地所有者との間の土地係争の調停に関わっており、その中で当事者間での土地売買の方式を確立し運営した。FEPPがこのような仲介機能を果たしうるのは、長年にわたる農民組織との関わりを通じて組織内に多面にわたる能力を培い、また農民組織や他の支援機関と信頼関係を築いてきたからである。

・ 生産物市場の形成

FEPPの支援の下、農産加工分野で400を超える地域企業が設立された。FEPPは、生産物の流通・販売に携わる企業を設立・運営している。

・ 金融機関との取引関係の形成

IFADのプロジェクトMARENASSの一環として、女性が貯蓄組合を結成し外部金融機関との取引関係を形成することが含まれている。金融機関に出入りすることへの恐れが存在していた中で、ガイデッド・ツアーを行い、預金管理の仕方（月ごとの預金額の決定、預金管理帳簿の付け方など）を学ぶことで、金融機関との取引関係を形成する準備がなされた。また、女性は小学校を出ただけの人が大部分である中で、このような組合で預金管理ができるようになること自体が重要な経験となった面もあるようである。スペイン語を話せない先住民に対する金融機関窓口の対応の悪さが阻害要因であった場合にも、集団で貯蓄を行うことで、また貯蓄組合として不平申し立ての手紙を書き、プロジェクト事務所の方からも仲介の形で側面支援することで、窓口の利用のしやすさに格段の違いが生まれたとのことである。

(2) サービス提供における仲介機能

保健や教育といった社会サービスの提供において、提供機関側と先住民側には様々な点での発想や経験の違いがあり、そのギャップを埋めるためには「異文化間仲介」が必要とされる場合が多い。そのような仲介機能が果たされている活動として以下の諸事例がある。

保健面では、ボリビアのFORSA（Proyecto de Fortalecimiento de Redes de Salud －

Mejoramiento de Salud Materno Infantil en La Paz）とILCA（Instituto de Lengua y Cultura Aymara：アイマラ言語文化研究所）の活動が注目に値する。JICAの保健プログラムFORSA（ラパス県）では、ケアを受ける人たちと直接に関わる保健サービス提供者（医師、看護士、看護補助員など）の意識改革（sensibilización）を最重要課題とし、同時に先住民女性が病院に行くこと自体を恐れることへの対応として、妊婦サークルを形成して心理面での支援の体制を作り、また保健機関とコミュニティ・ボランティア（Responsables comunitarios de salud）の連携を通じて悪い状態の徴候を示す妊婦の発見と受診を促進している。ILCAは、これまでアルティプラノ（高地平原部）における先住民の伝統医療に関する調査を繰り返し行っており、出産などに関する用語について詳細な説明の付されたアイマラ語の語彙集や、コミュニティにおける母子関係において近代的慣行と伝統的慣行がどのように共存しているかについての報告書を刊行している。また、学生が研修を行う際に薬草を含めた伝統医療に関する調査を行うことで修士号を取得することを可能にし、近代医療と先住民の伝統医療の共存と相互補完に役立たせようとする動きを進めている。

教育面においては、日常はケチュア語で話し学校ではスペイン語を使用する子供たちが自分の考えを明確に表明できるようになることを目標とする活動、農村での生産活動などとの両立を図るための中等教育における集中寄宿制（alternancia）の試み、出身地で生産改善に向けたプロジェクトを立ち上げる能力を身に付けうるよう地域の実情に合わせたカリキュラムを導入する試みなど、ペルーのADEAS QULLANAによる取り組みがある。ボリビアのILCAは、二言語教育（educación intercultural bilingüe）において、各地の語り手の語り口を尊重する形で教材を作成しスペイン語と英語の訳を付けるとともに、その朗読をアニメーションとともにCD化するという取り組みを行っている。また、中等教育に関しては、卒業後に市場向けのプロジェクトに関わりうるよう、先住民の慣行を生かした生産（producción intercultural）を志向する実技教育を強化している。

(3)「パッケージ型支援」

カトリック教会の支援を受けるエクアドルのNGOであるFEPPは、土地獲得を通じて農家家計の生産の基盤を整えながら、同時に取得された土地の有効活用と融資返済のための生産物販売という面においても、生産計画、企業形成、運転資金融資、販路確保の全面にわたる「パッケージ型支援」を提供している。

ペルーのNGOであり研究機関として知られるバルトロメ・デ・ラス・カサス・センター（Centro Bartolomé de las Casas：CBC）もまた、織物が生産されている多くの村において、貧しい農村世帯がより良い条件で市場参入し所得を生み出すことを目的として、組織化、協同組合の管理・運営、品質の向上、顧客の嗜好についての助言、経営に関する技術支援などを含む「パッケージ型支援」を提供している。

これに対し、ペルーでのIFADのCorredorプロジェクトは、技術移転を支援し、資金を提供することで、既存の資源を有効に活用する零細・小規模のビジネスの立ち上げを促し市場販売を目指すものであるが、技術移転により製造はできるようになっても販売面での実績が見られない場合もあり、「パッケージ型支援」としては十分に機能していない。

(4)「プロデューサー型支援」

フランスのNGOであるAVSF（Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières）は、エクアドルのチンボラソ州で、生産者団体COPROBICHの有機キヌアの 栽培・認証・フェアトレードを通じての所得向上を運営面で支援してきた。その活動は、生産連鎖の一環となりうるために必要とされる条件を満たすよう技術・経営指導を行い、また内外の関係機関との橋渡しを行うという、「プロデューサー型支援」と特徴付けられる。現地駐在員は生産者団体や支援組織関係者と常に密接な連絡を保ち、生産連鎖の全体の運営を順調に進める上での調整者の役割を担っている。全般にAVSFのプロジェクトは、市場への「統合」の過程で「自立／自律」を最大限実現できるよう、土地と天然資源の管理運営や生産計画策定における農民／農民組織の当事者能力の強化を課題とするものが多い。さらに、その課題に自ら関わると同時に、そのような取り組みを支えるための体制作りにも力が注がれ、アンデス地域スコープでのネットワーク形成やヨーロッパの支援機関との連携を進めてきた。このような横の広がりの中での相互補強関係の実現がAVSFの「プロデューサー機能」の重要な一面である。

ペルーのPRA（Proyecto de Reducción y Alivio de la Pobreza：貧困の削減・緩和プロジェクト）もまた､「プロデューサー型支援」を提供している。支援にあたる経済サービス･センター（Centro de Servicios Económicos：CSE）の担当者は、地元のビジネスに詳しく農産物の売買に関する経験を持っている。担当者は、国際市場で需要がある農産物の中から、その地域で生産できそうなものを選び、生産から販売までのビジネス・プランを作成する。担当者は地元のNGOや地方自治体、生産者組合などにコンタクトして生産者を探すと同時に、地元や国内の企業にコンタクトして需要者を探す。PRAが自らの資金を提供して支援するのは技術移転のために専門家を雇うことに限られるが、他から融資を得て資本財や投入財を入手できるように支援をしたり、農産物の輸送手段を手配したりと、多岐にわたるプロデューサー機能を担っている。

(5) 地域開発体制強化への貢献

・ 地域人材育成・組織強化・行政能力強化

CIPCAエルアルト事務所では、地域開発の実施主体である市政府、農民組合組織、および農民経済組織（Organizaciones Económicas Campesinas：OECAs）の強化に取り組んでいる。従来より農民組織の強化がCIPCAの活動の主な眼目であったが、次第に地域開発体制の全体へと活動を広げてきた。例えば、市開発計画（Plan de Desarrollo Municipal：PDM）文書の枠内で市政府側から提出された地域経済開発の様々な側面に関する活動計画案に対し、専門知識に基づく助言を提供し、文書作成を支援している。また、市の年次活動計画（Plan Operativo Anual：POA）の普及版や事業報告冊子の作成などを通じて、市政府が説明責任を果たす場の設定とその活用に向けた取り組みを行っている。また、年に2回地域経済開発に関し全当事者が集合して議論する場を設けるとともに、CIPCAが活動する近隣の市との間で経験の共有を目指す取り組みも行っている。

MARENASSの一環である女性貯蓄組合では、毎月その代表を決め全員の分を預けに行くという仕組みを採用する中で、メンバー間の意思疎通が高まり他の事業にも共同で取り組もうと

する機運が生まれた場合もある。また、MARENASS からの資金移転によりコムニダが管理する資源が増えたことから、これまでより活動が活発になっている。また、プロジェクト実施に伴う資金管理や文書管理の方法を学んで実践することで、役職者を中心とするコムニダの管理能力が高まっていると考えられ、今後、地方自治体との関係を構築する際に役立つであろう。

ペルーの CBC の事業である Colegio Andino は、先住民リーダーの育成研修（formación intercultural de líderes indígeas）に取り組んできた。これは、リーダー層が様々な場で先住民であることをどう代表するかという関心に基づいている。

エクアドルにおける 2 つの全国レベルのプログラム PRODEPINE（Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador）と PROLOCAL（Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local）はいずれも、投資案件により生産・所得の増大を直接に図るとともに、受益者の能力強化と組織化を通じて地方開発体制を整備し自立発展の制度基盤を築くことを目的とした。しかし、一部地域を除いて地方開発体制整備の目的は十分には達成されなかった。この経験は、制度基盤構築の達成にはより長期間にわたる継続した関与が求められることを推測させる。受益層を先住民（およびアフリカ系エクアドル人）に限定したプログラムである PRODEPINE の最大の特徴は、既存の先住民組織の組織能力を高めプロジェクト実施の体制を整備したことに見出せる。参加型計画の作成、実施および管理、財務管理および運営事務、人材育成などの面での先住民（およびアフリカ系エクアドル人）二次三次レベル組織の強化が図られた。ただし、多くの場合に村落のレベルでの能力強化は実現されておらず、事業およびその成果の自立発展については疑念が残る。

・ 住民と行政との間の仲介機能

Oxfam GB は、参加を重視する形でのガバナンスの改善に取り組んできた。多様な社会集団が政治過程で発言権を得られることを目指した取り組みを展開している。その 1 つは、地方自治体における参加型予算策定への支援である。ペルーの地方分権化の過程においては、2002 年の憲法改正により地方自治体における参加型予算策定が条文として組み込まれ（第 199 条）、これに基づき州政府（gobiernos regionales）（2002 年）および市政府（municipalidades）（2003 年）に関する法律が新たに定められ、さらに 2003 年には参加型予算策定の枠組みを定める法律が施行された。これまで公共資金へのアクセスを持たなかった様々な社会集団がより公正な形で地方行政に参加できるよう、参加型予算／計画策定の取り組みへの支援を行っている中で強調されているのは、生産面での取り組み（小規模生産者の市場参入支援）を支えるよう生産者団体が市政府の予算と計画策定に参加することの促進である。

ペルー高地農村部先住民を対象とする NGO である ADEAS QULLANA もまた、自治体の予算策定や開発計画策定に極めて貧しいコミュニティが参加し、その関心がこれらの過程に反映されることを目指した取り組みを行ってきた。

CIPCA のコチャバンバ事務所は、農民組合と連携して、生産者側の関心が公共政策に反映されるよう取り組みを行っている。同時に、県および市において、行政能力を改善し行政官の意識改革を実現すべく、対等な立場での対話を実現するよう努めている。CBC の事業である

Colegio Andino もまた、先住民の権利の保護と市政府内での異文化間相互対話の促進に取り組んでいる。

CIPCA エルアルト事務所では、地域開発体制強化への取り組みとして、大学・専門学校教育を受けた地域出身の若手専門家を「アドバイザー」として雇用するよう市政府に対し働きかけ、これらの人材を介して CIPCA が行政との間の仲介機能を果たすという体制を築いている。

ペルーにおける DFID の活動は、行政との間の仲介を超えて政治関係の変革を目指すものであった。第一に、政治面での包摂への支援として、選挙支援を軸とした市民性構築（選挙教育、国民証（Documento Nacional de Identidad：DNI）取得キャンペーン、当事者の参加と説明責任の推進など）、政党が貧困層を代表することで民主政治の安定化に寄与するための支援（政党法制定と関連した選挙法改正、政党が貧困問題への関心を高めるための働きかけなど）を推進した。第二に、貧困層の権利実現に向けたネットワーク構築を目指し、保健面（文化的多様性の保健政策への反映、貧困層のニーズに適合した保健サービスの提供）、地元での「権利」概念の理解と対話（1970 年代の民衆教育（Freire）以来の NGO 活動の伝統の活用、人々自身の言語であるケチュア語での検討の推進）、地方自治体を中心としたトップダウンの手法・意識の改革、などを推進した。

8－3　「先住民の開発」への協力のあり方

本報告書は、先住民を対象とする（あるいは、対象として含む）協力事例の検討、とりわけ成功事例の検討を踏まえて、今後の JICA の事業への示唆を得ることを目的とした。「第Ⅱ部　高地農村部先住民を対象とする政策／プログラム／プロジェクトの評価」においては、「先住民が直面する状況・関心に適合した支援」、「先住民が直面する状況・関心に応えうるための体制作り」、「外部者の役割についての認識」の 3 つの視点から成功事例を特定しその検討を行った。以下、「協力重点課題と広域協力が可能な分野」と「留意事項」のそれぞれにつき見解を要約して示す。

8－3－1　協力重点課題と広域協力が可能な分野

成功事例の検討を踏まえて確認しえた先住民世帯の関心は、(1) 生活改善、(2) 所得向上、(3) サービス提供の改善、(4) 地方行政能力の強化、の 4 つの課題に集約できる。さらに、上記 (3)、(4) とも関連して、社会全体としてのあり方という関心からは、(5) 社会関係の改善、への貢献もまた大きな意義を有する。以下、それぞれにつき見解と提案を記す。

(1) 生活改善

この課題には、住居の改善（かまどの改良、トイレの設置、壁塗りなど）といった生活条件の改善と、基礎食料や家庭菜園など自家消費用の生産の増大による食生活の改善、の 2 つの側面がある。それらの目標は、地域の資源・知識を活用する形で実現しうるものが多く、小域内および広域での経験交流を促進することが重要な役割を果たしうると考えられる。この関連で、戦後日

本の農村での経験を踏まえてモデル化された「生活改善」アプローチの適用により、所得ではなく生活自体を関心の中心に置き、世帯レベルおよび小集団での改善活動の積み重ねを通じて、生活状態の漸次の改善と併せ態度変容・主体形成を追求することも、人間開発への取り組みとして大きな意義を有すると考える。ちなみに、現行のボリビア政府の国家開発計画の表題として、先住民の価値を起源とする「よく生きる（vivir bien)」（アイマラ語では sumaq qamaña）という目標が採用されており、「生活改善」の発想は先住民にとってなじみやすいものと期待される。

(2) 所得向上

生産の拡大あるいは多様化を通じての所得の向上は、自給向け生産増大の延長線上で実現されうる場合がある。それらは、近隣の市場での販売の形を取ることで可能となるものである。この展開は、「生活改善」アプローチの発展型として実現されうる。これに対し、最初から大都市や輸出市場を対象に生産が開始される場合もある。この場合には、地域の資源・知識の活用するための外部からの投入・支援の重要度は大きく、多くの場合に生産連鎖の形成と運営のために「パッケージ型支援」や「プロデューサー型支援」が必要とされる。これらについては、支援提供能力を持つ主体を特定し実施者として位置付けることで、有効なプログラムを実現する途が開かれるであろう。また、上の 2 つの場合の中間として、近隣市場あるいは遠隔市場を対象として特産品開発に取り組むことも試みる価値があろう。そのような試みに関しては、「一村一品」運動の経験などを参考にしつつ、所得向上目標のみならず先住民の文化・伝統を生かす村おこしへの支援としても、協力をなしうるであろう。

(3) サービス提供の改善

保健、教育、さらには金融、といったサービスの提供にあたり、先住民がそれらを十分に享受しうるためには、しばしば「異文化間仲介」が果たされる必要がある。母子保健分野では、ボリビア・ラパス県での FORSA の着実な成果を基盤として、行政から現場レベルまでの実施体制のモデルが形成されている。同国内での、そして広域での、さらなる展開が期待される。さらに、より一般に「異文化間仲介」が果たされるよう、ラパス県での FORSA の経験を基盤に、モデル事例の試行とその成果の共有・制度化に取り組むことが検討に値する。

(4) 地方行政能力の強化

地方行政能力への関わり方として日本の協力にとって最もなじみやすいのは、地域開発体制整備という関心の中に地方行政の役割を位置付け、その強化への支援を構想することであろう。しかしその場合でも、先住民の関心・要望が政策／プログラム／プロジェクトの策定に適切に反映され、そして先住民の発想の仕方や生活様式に適合する形で実施されるよう、「異文化間仲介」が必要とされる。この課題については、「住民と行政との間の仲介機能」の事例として紹介した内外の NGO との連携を通じた関与を構想することが適切と考えられる。例えば、ボリビアではアンデスの他の 2 ヵ国と比較して市政府の役割が法制上で明確に定められており、市政府を中心とする地域開発体制の構築・強化に内外の NGO が関わってきた。その際には、各当事者（県庁、

市政府、先住民／農民組合など）がどのような役割を果たすべきかについて枠組みをめぐる議論の進展にも注意を払い、適切な協働関係の形成を図る必要がある。

(5) 社会関係の改善

「先住民の開発」に取り組む上での出発点として、共通しているのは、アンデス社会に強く存在する人種・民族差別意識が社会の「分断」を生み出しているという問題であり、それへの対処が必要であるという認識である。「分断された」社会での「社会関係の改善」には、様々な側面がある。例えば、言語面、すなわちどの言語で議論がなされるべきかに関しては、先住民言語教育における教材とカリキュラム開発の模索がなされており、保健面では、先住民の伝統医療のあり方の理解から保健機関における対応の改善と患者側の選択肢の多元化へと連なる試みがある。経済面においては、対等な異文化間関係の下での新たな若手リーダーの養成によって生産改善の取り組みを生み出そうとする動きに加え、先住民の慣行・世界観に基づく知識を登録することで市場でより良い位置付けを獲得しようとする動きもある。また、参加型予算策定の導入を含め国家と社会の間の新しい関係の模索と併行して、より広くまた深く国家と社会の特徴付けを行うことを目指す憲法制定や社会ビジョンに関わる模索が行われている。協力方針として、JICA の既存の活動について、多文化主義と対等な社会関係の構築という視点からそのアプローチと成果を再度検討するとともに、各国における現行の体制（行政における様々な直接参加の仕組みなど）や社会全体を取り巻く動き（真実和解委員会（CVR)、新憲法制定など）をどのように推進・強化できるかという発想から出発することが重要と考える。

8－3－2　協力にあたっての留意事項

(1) 援助対象と支援内容の適合

先住民が農村共同体で年間を通じて農業を中心とした生活を送っているという理解は現代では妥当しない。ただし、各世帯が多種多様な生計活動に従事し、出稼ぎ労働を通じて頻繁に移動している状況の全体像が全て把握されているわけではない。地域によりまた階層により異なる経済活動の全体像を可能な限り把握した上で、先住民／農民の生計の特徴に対応する重点の置き方を見出すことが重要である（ボリビアでの CIPCA、UNDP の事例)。

第５章「シエラ農村開発プロジェクトの目標と投入財」(表５－7）にあるように、ペルーでは、生活の改善、自給の達成、所得の向上といった目的別に異なるタイプの農村開発プロジェクトが行われてきた。すなわち、目的によって、活用する内部資源、投入する外部資源が異なる。対象地域の社会経済の状況に合わせて、生活の改善、自給の達成、所得の向上と、異なる目的を設定することが重要と考えられる。すなわち、貧困の度合いが高い地域ではまず、生活の改善あるいは自給の達成を目的とするプロジェクトを行う、という方針を示唆する。

(2) 地域にある資源・知識の活用

IFAD のペルーでのプロジェクトは、生活の改善や自給の達成を目的とし、地域にある資源の

活用を主眼とする。生活の改善は、手持ちの資源をうまく活用することで、生活を少しでも改善することを目的とする。外部から技術の提供や組織化の促進は行うが、できるだけ対象地域近辺にある資源を用いることで受け取る側が吸収しやすくしている。自給の達成は、特に生産力の向上に焦点を当てたもので、食料を中心とした農業生産を高めることで、自給を達成し、栄養状態を改善することを目的とする。この場合も、外部から農業インフラ整備などの手助けはするものの、できるだけその地域にある資源の活用が考えられている。IFAD はまた、地域における知識市場の活用を強調している。これは適正技術と同様の考え方で、外部から最新の知識を持ち込むよりも、その地域で優れた技術を持つ人を活用して技術移転を行った方が、受益者が技術を取り入れやすく、かつ活動や効果が持続する、というものである。例えば農業に関する技術移転を考える場合、ペルー海岸部のように営利農業が一般的なところでは先進国からの技術が有効かもしれないが、高地農村部の場合には、外来の技術を十分に活用するインフラや組織が発達しておらず、人材も不足しているのが通例であり、地域にある知識の活用が有効だと考えられる。

(3) 生産連鎖の中での付加価値創造の課題

農業・農村開発の方針として特定の産品を振興する場合、農村の生活に重要な伝統産品の改善を目指すか、輸出が拡大する非伝統産品の振興を目指すかなど、どの生産連鎖に注目するか、生産・加工・販売など生産連鎖のどの段階に焦点を当てるか、が重要な決定事項である（JICA アチャカチ地域開発計画プロジェクト、CIPCA、UNDP の事例）。

ラテンアメリカでは近年、非伝統農産物輸出の拡大によって農業部門が活性化しているケースが見られ、貧困削減や小農の開発にもこれを取り入れようという動きがある。例えば、国際市場や都市大消費地向けに農産物を生産するプロジェクトなどである。確かにこれらの農産物は、伝統作物と比べて生産者の所得向上に寄与する場合がある。ただし、新規作物の導入自体は多くの付加価値を生み出すわけではない。付加価値を増大することができてこそ所得は増大するのであり、付加価値を生み出す能力を育成することが重要である。これまでとは違った品質の農産物を生産する栽培技術、品質低下を避ける流通技術、新しい販売形態の開発、などこそが新しい付加価値を生み出す。ペルーのプロジェクトの事例の中では、手工芸品の生産・販売で対比が見られた。手工芸品の生産奨励のみの場合、手工芸品ができたもののそれが売れずに困っているというケースがいくつかあった。手工芸品を作ること自体よりも、いかに販売するかで付加価値が生み出されるのであり、それが所得向上の鍵である。

(4)「パッケージ型支援」の意義と効果

以上の 3 点を踏まえて高地農村部での支援を構想するにあたり、「パッケージ型支援」が有効であると考えられる。

その一例として、エクアドルでの FEPP の活動が挙げられる。

FEPP は、零細経営を市場と結びつけることを主眼として、土地購入融資、技術・経営指導、販路確保のパッケージを中心とする支援を提供している。小農にとっての土地所有の重要さの認識を根幹として、土地取得への技術支援・融資、生産計画、企業形成、運転資金融資、販路確保、

の全面にわたる支援を提供し、所得された土地の有効活用を図っている。そのような活動の中で、個別の農村環境条件に適合した生産計画、現地の知識の活用、伝統技術／文化の呼び覚まし／掘り起こし、といった視点を重視している。その活動の性格は、さもなければ小農／先住民を排除してしまうように働く市場機能を修正・補完して小農／先住民を市場（土地、他の生産要素、生産関連サービス、生産物）と結びつける（広義の）仲介機能、と特徴付けることができる。FEPPがこのような仲介機能を果たしうるのは、長年にわたる農民組織との関わりを通じてFEPPは組織内に多面にわたる能力を培い、また農民組織や他の支援機関と信頼関係を築いてきたからである。FEPPの経験は、経済活動、技術・経営訓練、組織強化を組み合わせた、下からの地域開発アプローチの成功例として注目に値する。

(5)「プロデューサー機能」の意義と効果

「プロデューサー機能」は、生産連鎖に関わるあらゆる当事者間での関係および合意の形成を担うものである。

その一例として、エクアドルを中心とするアンデス諸国でのフランスのNGOであるAVSFの活動がある。AVSFは、小規模農家を生産連鎖と結びつけること主眼とする活動では、生産連鎖を企画する段階、その実現に向けて全ての関係者の間を調整する段階、実施にあたっての運営を行う段階、の全てを主導するプロデューサー機能を果たす。プロデューサー機能は、地域開発への取り組みで異なった形でも見ることができる。全般にAVSFのプロジェクトは、土地と天然資源の管理運営や生産計画策定における農民／農民組織の能力強化を中心とするものが多い。実際に、この分野での実績の評価を踏まえて、AVSFは、全国プログラムPROLOCALにおいて、下からの開発を担いうるよう農民組織の当事者能力の強化を図る、というという役割を担った。ただし、その課題に自ら関わると同時に、そのような取り組みを支えるための体制作りにも力が注がれてきた。さらに、この課題に関連して、アンデス地域スコープでのネットワーク形成やヨーロッパの支援機関との連携を進めてきた。このような横の広がりの中での相互補強関係の実現がAVSFの「プロデューサー機能」の重要な一面である。

ペルーのPRAもまた、「プロデューサー機能」を果たした事例である。実際に現場でビジネスの支援にあたったのは経済サービス・センター（CSE）と呼ばれる事務所であり、CAREなど国際NGOのほか、ペルーのNGOがCSEの運営にあたった。各センターには地元のビジネスに詳しく農産物の売買に関する経験を有する担当者（gestor de negocios）がおり、国際市場で需要がある農産物の中からその地域で生産できそうなものを選び、生産から販売までのビジネス・プランを作成し、生産できる場所やその規模、障害とその解消方法を提示し、さらに、地元のNGOや地方自治体、生産者組合などにコンタクトして生産者を探すと同時に、地元や国内の企業にコンタクトして需要者（買い手）を探した。PRAが自らの資金を提供して支援したのは農業や家畜の専門家を雇うなど技術移転に限られたが、他から融資を得て資本財や投入財を入手できるように支援をしたり、農産物の輸送手段を手配したりと、多岐にわたる調整業務を担った。

（6）柔軟な形での関係構築

先住民を対象とする支援にあたっては、先住民の時間感覚や発想に合わせて事業の実施の仕方を柔軟に変更することが求められる場合が想定される。同時に、そのような必要を適宜に察知し適切に対処しうる柔軟な運営体制が求められるということでもある（DFID および IFAD の事例）。現地の仲介者のみでなく日本人側の担当者もある程度まで現地の慣行に合わせ現地の言語で話そうとする姿勢を見せることもこれに資するであろう（IFAD の事例）。また、（過度に政治化されていないことも含め）良好な活動を展開している組織・団体を見抜く上では、インターンやボランティアを活用した関係の構築と情報の収集も有効であろう（Oxfam Quebec の事例）。

（7）先住民の慣行（usos y costumbres）とビジョンへの配慮

1990 年代に多文化主義と異文化間の対等な相互関係を目指す考え方が根付き、2000 年代に入り先住民主義が台頭する中で、先住民独自の開発の観念とそれに基づく開発ビジョンを表明する動きが、かつてない広まりを見せている。今後は、各国で、中央政府のみならず地方政府のレベルにおいても、先住民の慣行への配慮に関して、そして先住民のビジョンの実現に向けて、援助の貢献が問われることが考えられる。JICA の既存の活動（FORSA など）につき、多文化主義と対等な社会の構築という視点からアプローチと成果を明確に意義付けることが有益であろう。さらに、日本の協力の理念を踏まえ開発ビジョンについての対話を推進することも重要な意義を有するであろう。

（8）社会面・政治面の動向への注意

先住民運動を含めた各種の社会運動が活発に展開され、それらは政治上の対立抗争とも連動している。既存の体制（行政における様々な直接参加の仕組みなど）やその時々の社会全体を対象とする動き（CVR、新憲法制定など）を出発点とし、先住民の地位向上に向けて社会・政治における動きをどのように推進・強化できるか、という発想から出発することが適切と考えられる。社会面・政治面の課題への取り組みにあたっては、不偏不党を含めた中立の維持が鍵であり、そのためには関連する取り組みを行っているネットワークの中で広く情報交換を行った上で、自らの位置と取り組みを決定することが肝要である。

結び　本研究の到達点と残る検討課題

1. 本研究の課題と視点

本研究は、以下の３つの課題に取り組むことを目的とした。第一に、アンデス地域（ボリビア・エクアドル・ペルー）における政治・社会・経済の全体像の中で高地先住民の置かれた位置を確認する。第二に、生活状態の維持ないし改善あるいは所得向上といった問題関心に照らして、さらに社会統合の観点からも、域内諸国の政府や援助機関・NGO による事業の目的と方法につき特徴付けと比較対照を行い、それらの成果を確認し評価する。第三に、上記の２つの課題につき得られた知見に基づき考察を行い、協力重点課題、今後の協力のあり方、そして広域協力が可能な分野、についての見解を示す。

第一の課題に関しては、まず、「先住民」そして「先住民族問題」がどのように扱われ、また「先住民の開発」がどのように論じられているかを、アンデス３国を比較する形で整理し提示した。次いで、高地先住民の生活を位置付け、その経済状況をできる限り多くの側面につき把握し、タイプ分けを行った。域内各国経済において高地先住民の占める位置を可能な限り明らかにすべく、就業場所（農村／都市）、就業形態（フォーマル／インフォーマル）、就業産業、就業職種などの諸側面につき、入手可能な情報を収集して実態の把握に努めた。農村と都市という居住地の対比を大きな分類の基準として採用したが、生産連鎖、季節移動や出稼ぎ送金などを通ずる両者の間の関係にも注意を払った。人口統計と社会経済統計に基づき高地先住民の経済状態と生活水準につき近似推計を行い、さらに、高地先住民の多くが就業すると想定される伝統農業とインフォーマル・サービス業について、可能な限り詳細な現状認識を持つことを目指した。

第二の課題に関しては、域内３ヵ国政府によるアンデス高地先住民を対象とする政策、プログラムおよびプロジェクトについての情報を収集し、それらの目的／目標と方法／手段につき確認し、生活状態の維持ないし改善あるいは所得向上といった観点からの評価を行った。援助機関の関与については、世界銀行、国際農業開発基金（IFAD/FIDA）などの国際機関、JICA、USAID、DFID などの二国間援助機関、そして国際 NGO、国内 NGO の中で高い評価を受けているもの、の活動に注目した。世界銀行に関しては、先住民プログラムの変遷を跡付けそこで得られた教訓と現時点での方針を確認し、エクアドルでの大規模な先住民プロジェクト（PRODEPINE）について詳しく調査し検討した。農村開発の分野では、IFAD のペルー南部高地での生計多角化プロジェクト、ボリビア最大規模の NGO であるボリビア農民調査・振興センター（CIPCA）が一貫して取り組んできた生産基盤・技術・経営・組織面から政策・制度面におよぶ農民／先住民小規模生産者への支援事業、カトリック系 NGO である FEPP のエクアドル高地部での土地取得と利用改善を中心とする事業、などを中心として調査し検討した。また、社会統合の観点からより良い社会をを目指す文化／社会／政治分野での取り組みについても調査と考察を行った。

第三の課題に関しては、立地条件と経済状態の特徴に即して、またこれまでの協力の経験の検討と評価を踏まえ、先住民の生活改善ないしは生計基盤の維持あるいは強化に資する協力のあり方につき、考察を行い見解を示した。ここでは、世帯のタイプごとに、生活改善、生計維持ない

しは所得向上の目的に貢献しうる協力の重点課題を提示し、さらに、文化／社会／政治分野での取り組みについても暫定の判断と検討課題を示した。

本研究では、「先住民の開発」への２つの視点として「統合」と「自立」という対概念を示し、それらを軸として個別事例を特徴付ける枠組みを提示した。先住民の社会経済発展の構想は、おおまかには、「統合」と「自立」の２つに大別される。ただし、これらは必ずしも二律背反の関係に立つものではなく、重点の置き方あるいは強調の度合いの違いとして理解されるべき場合が多い。ここで、「統合」とは、政治・経済・社会の各面で先住民の参加が進み、その利益が実現されることを目指す。その際、先住民の文化や伝統の尊重が唱えられるとしても、実際上はそれぞれの分野で働く既存の論理に従い、それに即して機能しうることが求められる。これに対し「自立」とは、先住民の知識、文化、伝統を基盤として新たな発展を志向することを意味する。この場合、非先住民との関係の断絶が唱えられるのではなく、関係の持ち方において「他律」に従うことなく「自律」を貫くことが追求される。先住民の文化価値を尊重するとの政府および国際機関の公式の立場の下で、「自立」（あるいは「自律」）は先住民の社会経済発展の基本理念として尊重されるようになった。そして実際上、文化理念への共感によるにせよ政治上の必要によるにせよ、「自立」型の発展の構想への支援を提供する外部アクターは少なくない。しかし、それがどれだけの内実を持つ「自立」（と「自律」）を実現しているか／しうるかについては、慎重な検討を踏まえた判断が必要とされる。

本研究ではさらに、高地農村部先住民を対象とする政策／プログラム／プロジェクトの諸事例を比較検討するにあたり、以下の４つの視点が採用された。

第一は、アンデス高地先住民が直面する状況の多様さの認識である。

第二は、直面する状況に応じた当事者の関心・構想を尊重することである。

第三は、先住民が直面する状況・関心に応えうるための体制作りである。

第四は、外部者の役割についての認識である。

そして、アンデス高地先住民が直面する状況の多様さの認識を踏まえ、対象とする当事者が直面する状況とその関心・方針・構想に適合した支援を行うことが重要である、との立場からの評価がなされた。「第Ⅱ部　高地農村部先住民を対象とする政策／プログラム／プロジェクトの評価」においては、これらの視点から成功事例を特定しその検討を行った。先住民が直面する状況・関心に応えうるための体制作りについては、密接かつ長期にわたる関与、現地人材の活用、方針設定における柔軟さといった点を事例を踏まえて抽出した。外部者の役割についての認識（そしてその認識に基づく事業の性格）については、市場取引（知識市場、土地市場、生産物市場、金融市場）における仲介機能、サービス（保健、教育）提供における仲介機能、「パッケージ型支援」、「プロデューサー型支援」、地域開発体制強化への貢献（地域人材育成、組織強化、行政能力強化、住民と行政との間の仲介機能）といった分類を示した。

先住民の社会経済発展に関わる現在の調査・研究そして政策論の課題は、新たな政治・社会環境の下で着実な社会経済状況の改善を実現するための条件を、事例に即して明らかにすることである。この報告書が個別事例を重視したのは、先住民の社会経済発展をめぐる一般論や類型論が

どれだけどのような形で成立しうるかについて、判断を保留しているからである。各事例の特徴付けをした上で、ありうる一般論や類型論の輪郭や性格についての考察が試みられた。

2. 成果の要約

第１章では、近年の研究成果と各国での議論の展開を踏まえて、「先住民」という呼称の用いられ方が多様であり、歴史上不変な伝統を基盤とした均質的集団を想定することはできないことが強調される。また、先住民というアイデンティティについても、国の政治および政策に関して議論される場合と、地域ごとの人々の生活における意識の持ち方との間で、必ずしも対応していないことが多分にありうる。先住民としての地位向上を主張し、かつ自らの生活状況の改善に取り組む中では、政治と開発が相互に絡み合うことが不可避であり、両者の間の緊張関係が常につきまとう。先住民に対する協力とは、政治と開発の複雑な相互関連の中でそれぞれの援助主体が自らの位置を探り定めることを求める。

以上の基礎認識を踏まえ、本報告書の続く各章で示されている高地先住民の生活と生計の現状認識と開発の構想は、「統合」と「自立／自律」という２つの視点に基づき、以下のように特徴付け論ずることができる。

第２章では、次の知見が得られた。表２－４「ラテンアメリカにおける貧困農村世帯の生産・再生産システム」では、「主要な経済活動」ないし「主要な収入源」として、農産品販売、牧畜産品販売、賃金労働が挙げられている。また、ペルーの高地農村部の世帯の特徴として、３分の２の世帯が所得の４分の１以上を市場での販売から得ていること、非農業部門からの賃金収入が重要であること、農村世帯全体の約 20％が送金収入を得ていること、半数以上の世帯が食料を中心に消費財の 45％以上を市場から購入していること、など市場への「統合」が進んでいることが指摘されている。このような状況に対応して、近年では、栽培技術の普及や販路の確保を手がける作物別の生産者団体や政府などによる貧困削減プロジェクトの受益者団体など、特定の目的を追求する組織の重要度が増している。しかし、とりわけ高地南部では現在でも多くの地域で共同体が残っており、共同体としての「自立／自律」が見られる。土地や水などの自然資源は共同体に属し、共同体による用益権を分配や共有資源の管理が現在でも多くの地域で行われている。また、共同体内部には労働力の相互扶助の習慣や、共同体の活動のための労働力の供出の制度、さらに共同体内部の豊かな人から貧しい人へ資源を再分配する様々な仕組みも残っている。

第３章「先住民の経済活動」で得られた知見は、次のように要約することができる。高地農村世帯を階層分けし対比すると、高階層ほど保有する資産が良質かつ多様であり、就業する経済活動の稼得力が高くまた多様であり、所得水準が高い、という特徴がはっきりと見られる。さらに、次世代の教育への投資においても、高階層ほど良質な教育機会へのアクセスが多いことが見られる。高階層世帯の経済活動において、様々な財やサービスの生産・流通・売買にあたり、他の階層の世帯との間で取引あるいは雇用の関係が取り結ばれている。一般に、低階層世帯にとっての被雇用機会は稼得力が低い単純労働に限られる傾向がある。このように、階層により世帯の市場への「統合」の性格に大きな違いが見られる。

第 4 章「エクアドル」では、「統合」と「自立／自律」をより良く実現する上での NGO の役割につき、2 つの重要な事例が含まれている。

カトリック教会の支援を受ける NGO である FEPP は、1990 年代初頭に農民と土地所有者との間の土地紛争が頻発する中で、両者の間の調停に関わっており、その過程で当事者間での土地売買の方式を確立し運営した。

また、土地獲得を通じて農家家計の「自立」の条件を整えながら、取得された土地の有効活用と融資返済のための生産物販売という面においても、生産計画、企業形成、運転資金融資、販路確保の全面にわたる「パッケージ型支援」を提供し、市場への「統合」を促進している。そして、そのような活動の中で、個別の農村環境条件に適合した生産計画、現地の知識の活用、伝統技術／文化 の呼び覚まし／掘り起こし、といった「自立／自律」の視点を重視してきた。

フランスの NGO である AVSF は、チンボラソ州では生産者団体 COPROBICH の 有機キヌアの 栽培・認証・フェアトレード を通じての所得向上を運営面で支援してきた。その活動は、生産連鎖の一環となりうるために必要とされる条件を満たすよう技術・経営指導を行い、また内外の関係機関との橋渡しを行うという、「統合」と「自立」の両立を目指す「プロデューサー型支援」と特徴付けられる。現地駐在員は生産者団体や支援組織関係者と常に密接な連絡を保ち、生産連鎖の全体の運営を順調に進める上での調整者の役割を担っている。全般に AVSF のプロジェクトは、市場への「統合」の過程で「自立／自律」を最大限実現できるよう、土地と天然資源の管理運営や生産計画策定における農民／農民組織の当事者能力の強化を中心とするものが多い。

第 5 章「ペルー」では、高地部農村開発プロジェクトの事例から以下のような知見が得られた。

国際機関 IFAD の 2 つのプロジェクトの中で最貧地域を対象とする MARENASS は、地域にある自然資源（水、農地、森林など）を十分に利用して生活状況を改善することを目的とする。プロジェクトは、先住民共同体を基に構成されているコムニダをカウンターパートとし、コムニダは専門家を雇用して地元にある技術の講習会を行う。人々は、必要な資材を調達して学んだ技術を応用し、生活環境の改善や（主に自給のための）生産の増大を図る。このように、このプロジェクトは「統合」ではなく地域としての「自立／自律」を強化するものと特徴付けることができる。

これに対し、経済活動が活発な地域を対象とするプロジェクトである Corredor Puno-Cusco は、市場販売を目的とする生産活動（農牧業や手工業など）を可能とする資源（農業基盤や伝統文化など）が存在するという想定に基づいており、技術移転を支援し、資金を提供する「パッケージ型支援」により、既存の資源を有効に活用する零細・小規模のビジネスの立ち上げを促し、市場への「統合」を目指す。ただし、「既存の資源」の活用に焦点を当てることで「自立／自律」の側面にも関心が向けられている。例えば、手工芸品の製造販売では、女性グループがプロジェクトの資金を利用して、天然の染料による染色技術、織物の伝統的な絵柄のデザインと織り方、編み棒を使った編み物の技術、ミシンを使った小物の縫製技術などを学んでいる。

USAID の PRA は、国際市場で需要がある農産物の中からその地域で生産できそうなものを選ぶ、生産から販売までのビジネス・プランを作成する、その実現に障害となりそうな要素とその解消方法を提示する、生産者を探して需要者を探す、専門家を雇い技術移転を行う、他から融資を得て資本財や投入財を入手できるように支援する、輸送手段を手配する、など多岐にわたる調

整業務を担い「プロデューサー機能」を果たしている。

第6章「ボリビア」では、事例を踏まえた考察から以下のような重要な知見が得られた。

アチャカチ市が発表したSuma Qamaña（アイマラ語でvivir bien（よく生きる）を表す）と題された文書では、経済面の「統合」の構想が「自立／自律」を強調する民族意識と結び付いており、コミュニティ企業の創出を通じて新たな自己運営（autogestión）のモデルを作り出すべきであると主張される。

JICAのアチャカチ地域開発計画プロジェクトでのソラマメ生産への支援は、このような「自立／自律」を重視する「統合」の成功例として注目に値する。以前はジャガイモを栽培していた土地に、作物ローテーションに組み込む形でソラマメを導入しており、現状ではジャガイモ栽培→ソラマメあるいはキヌア栽培→休耕→ジャガイモ栽培というローテーションで農地が利用されている。プロジェクト実施により、単位収量がヘクタールあたり約1tから3tまで増大し、市場での販売が増大した。また品質向上に伴い冷凍ソラマメの日本への輸出が実現した。今後は、伝統知識を生かした形での、有機ソラマメの生産と加工およびキヌア生産の向上への取り組みが意識されている。

援助機関の活動としては、英国国際開発省（DFID）のプログラムMaking Markets Work for the Poor（MMWFP）も注目に値する。特に農村地域の中小生産者の市場参入への支援を重点としており、中小生産者は生産連鎖のどの段階を占めどのような形で市場との関係を持っているか、より条件の良い市場への参入を阻む要因は何か、生産支援の取り組みが実情に適合しているか（途中過程で実情に合わせた修正が許容されるか、中小生産者が恩恵を受ける事業になっているかなど）、などの検討を通じて、「自立／自律」を重視する「統合」を実現するための方針を見出す努力がなされている。

NGOの活動の中ではCIPCAの方針から重要な知見を得ることができる。CIPCAは、農村と都市の間の相互関係を十分に理解した上で、生産連鎖（cadena productiva）の中で農村部の小規模生産者に最大の弱さが存在しているとの認識を踏まえ、農村部に力を注ぐことを方針としている。高地農村部での農家の生計において伝統産品（ジャガイモ、トウモロコシ、コメなど）が占める割合が極めて高く、それらの生産が向上しなければ生活状況が改善することはないと判断しており、小規模灌漑と土壌維持を中心とした取り組みを続けている。生活改善を直截に目指す活動としては、食生活の多様化と栄養水準の向上のために家庭菜園の導入や有機肥料の導入と管理が取り組まれている。CIPCAの方針としては、近代化を目指しつつも各共同体の慣習（usos y costumbres）を破壊するのではなく、むしろ強化することを目指している。

第7章「政治／社会／文化面への支援」においては、「統合」と「自立／自律」に関わる諸論点が検討の中心をなしており、多くの重要な知見が示されている。ここでは、それぞれの文化が対等な関係で相互に影響を及ぼし合う形が望ましいとするinterculturalidadの思想に基づく活動の紹介と評価がなされた。

先住民を対象とする様々な取り組みの中には、先住民をめぐる社会関係の改善という重要なテーマが存在する。これは、先住民の独自の慣行（「そのままである」こと）が社会において承認され尊重され、主流社会への同化を迫られず、また社会の中で不利な位置に置かれないよう、「自

立／自律」を重視する「統合」を目指すものである。事例としては、教育、保健、金融、行政・政治といった様々な分野での先住民をめぐる関係の改善を図る取り組みを紹介した。また、生産の改善を含めた経済開発の取り組みもまた、その結果として先住民の自尊心（autoestima）の向上をもたらすことを含め、社会関係の改善に貢献することが図られる。事例としては、先住民として有する文化・知識を工芸品生産や観光開発のために役立つ資源として利用することで所得の向上を図る取り組みを紹介した。

3.「先住民の開発」への協力のあり方

本報告書は、先住民を対象とする（あるいは、対象として含む）協力事例の検討、とりわけ成功事例の検討を踏まえて、今後のJICAの事業への示唆を得ることを目的とした。「第Ⅱ部　高地農村部先住民を対象とする政策／プログラム／プロジェクトの評価」において特定し検討を行った成功事例からの教訓を導出し、考察を加えて、「協力重点課題と広域協力が可能な分野」につき以下の見解を得た。

成功事例の検討を踏まえて確認しえた先住民世帯の関心は、(1) 生活改善、(2) 所得向上、(3) サービス提供の改善、(4) 地方行政能力の強化、の4つの課題に集約された。それぞれにつき以下の見解と提案が示された。

(1) 生活改善

この課題には、住居の改善（かまどの改良、トイレの設置、壁塗りなど）などの生活条件の改善と、基礎食料や家庭菜園など自家消費用の生産の増大による食生活の改善、の2つの側面がある。それらの目標は、地域の資源・知識を活用する形で実現しうるものが多く、小域内および広域での経験交流を促進することが重要な役割を果たしうると考えられる。この関連で、戦後日本の農村での経験を踏まえてモデル化された「生活改善」アプローチの適用により、所得ではなく生活自体を関心の中心に置き、世帯レベルおよび小集団での改善活動の積み重ねを通じて、生活状態の漸次の改善と併せ態度変容・主体形成を追求することも、人間開発への取り組みとして大きな意義を有すると考える。ちなみに、現行のボリビア政府の国家開発計画の表題として、先住民の価値を起源とする「よく生きる（vivir bien）」（アイマラ語ではsumaq qamaña）という目標が採用されており、「生活改善」の発想は先住民にとってなじみやすいものと期待される。

(2) 所得向上

生産の拡大あるいは多様化を通じての所得の向上は、自給向け生産増大の延長線上で実現されうる場合がある。それらは、近隣の市場での販売の形を取ることで可能となるものである。この展開は、「生活改善」アプローチの発展型としてして実現されうる。これに対し、最初から大都市や輸出市場を対象に生産が開始される場合もある。この場合には、地域の資源・知識の活用するための外部からの投入・支援の重要度は大きく、多くの場合に生産連鎖の形成と運営のために

「パッケージ型支援」や「プロデューサー型支援」が必要とされる。これらについては、支援提供能力を持つ主体を特定し実施者として位置付けることで、有効なプログラムを実現する途が開かれるであろう。また、上の2つの場合の中間として、近隣市場あるいは遠隔市場を対象として特産品開発に取り組むことも試みる価値があろう。そのような試みに関しては、「一村一品」運動の経験などを参考にしつつ、所得向上目標のみならず先住民の文化・伝統を生かす村おこしへの支援としても、協力をなしうるであろう。

(3) サービス提供の改善

保健、教育、さらには金融といったサービスの提供にあたり、先住民がそれらを十分に享受しうるためには、しばしば「異文化間仲介」が果たされる必要がある。母子保健分野では、ボリビア・ラパス県でのFORSAの着実な成果を基盤として、行政から現場レベルまでの実施体制のモデルが形成されている。同国内での、そして広域での、さらなる展開が期待される。さらに、より一般に「異文化間仲介」が果たされるよう、ラパス県でのFORSAの経験を基盤に、モデル事例の試行とその成果の共有・制度化に取り組むことが検討に値する。

(4) 地方行政能力の強化

地方行政能力は様々な関心と対応付けて検討される事項である。日本の協力にとって最もなじみやすいのは、地域開発体制整備という関心の中に地方行政の役割を位置付け、その強化への支援を構想することであろう。しかしその場合でも、先住民の関心・要望が政策／プログラム／プロジェクトの策定に適切に反映され、そして先住民の発想の仕方や生活様式に適合する形で実施されるよう、「異文化間仲介」が必要とされる。この課題については、「住民と行政との間の仲介機能」の事例として紹介した内外のNGOとの連携を通じた関与を構想することが適切と考えられる。

(5) 社会関係の改善

「先住民の開発」に取り組む上での出発点として、共通しているのは、アンデス社会に強く存在する人種・民族差別意識が社会の「分断」を生み出しているという問題であり、それへの対処が必要であるという認識である。「分断された」社会での「社会関係の改善」には、様々な側面がある。例えば、言語面、すなわちどの言語で議論がなされるべきかに関しては、先住民言語教育における教材とカリキュラム開発の模索がなされており、保健面では、先住民の伝統医療のあり方の理解から保健機関における対応の改善と患者側の選択肢の多元化へと連なる試みがある。経済面においては、対等な異文化間関係の下での新たな若手リーダーの養成によって生産改善の取り組みを生み出そうとする動きに加え、先住民の慣行・世界観に基づく知識を登録することで市場でより良い位置付けを獲得しようとする動きもある。また、参加型予算策定の導入を含め国家と社会の間の新しい関係の模索と併行して、より広くまた深く国家と社会の特徴付けを行うことを目指す憲法制定や社会ビジョンに関わる模索が行われている。協力方針として、JICAの既存の活動について、多文化主義と対等な社会関係の構築という視点からそのアプローチと成果を

再度検討するとともに、各国における現行の体制（行政における様々な直接参加の仕組みなど）や社会全体を取り巻く動き（真実和解委員会（CVR)、新憲法制定など）をどのように推進・強化できるかという発想から出発することが重要と考える。

「協力にあたっての留意事項」としては、援助対象と支援内容の適合、地域にある知識・資源の活用、生産連鎖の中での付加価値創造の課題、「パッケージ型支援」の意義と効果、「プロデューサー機能」の意義と効果、柔軟な形での関係構築、先住民の慣行とビジョンへの配慮、社会面・政治面の動向への注意、といった事項が指摘された。

4. 残る検討課題

本研究は、アンデス高地部での「先住民の開発」への支援のあり方を中心課題とし、現状の確認を踏まえて、「協力重点課題と広域協力が可能な分野」につき提言を行い、併せて「協力にあたっての留意事項」を指摘した。本研究では以下の諸点についての検討は不十分であり、さらなる調査・分析が求められる。

1. 「先住民の開発」についての様々な取り組みの全体見取図を示すこと
2. 「先住民の開発」についての当事者による評価を知ること
3. 「統合」と「自立／自律」という整理・分析の視点からの事例の位置付け・比較の体系化
4. Logical Framework に即しての協力事例の定式化
5. 組織化と能力強化の過程についての理解の提示
6. 援助機関および NGO による「優良案件事例」からの教訓のさらなる体系化
7. 日本の経験を踏まえた関与（「生活改善」アプローチの適用、「一村一品」運動の適用）の企画・実施の体制
8. 協力案件実施にあたっての「異文化間仲介」を担いうる主体の特定
9. 多民族社会での「社会関係の改善」を図るための協力案件の構想
10. 先住民開発と資源開発を両立する試み

筆者略歴

柳原　透（やなぎはら・とおる）

学　　歴：イェール大学経済学博士課程修了
現　　在：拓殖大学国際学部／国際協力学研究科教授
専門分野：開発経済学、開発援助論、中南米経済
主　　著：“Challenges to Japan’s ODA under the Changing Climate of International Cooperation: A Case Study on Bolivia”『国際開発学研究』8-2, 2009 年
「「開発援助レジーム」の形成とその意義」『海外事情』56-9, 2008 年
『ボリビア国別援助研究報告書』（編著）国際協力機構、2004 年

清水　達也（しみず・たつや）

学　　歴：サセックス大学開発経済学修士課程修了
現　　在：日本貿易振興機構アジア経済研究所ラテンアメリカ研究グループ副主任研究員
専門分野：アンデス地域の農業・経済開発
主　　著：「成長を最優先するペルー・ガルシア政権」（遅野井茂雄・宇佐見耕一編『21 世紀ラテンアメリカの左派政権：虚像と実像』アジア経済研究所、2008 年）、「ペルーのアスパラガス輸出拡大の要因」（星野妙子編『ラテンアメリカ新一次産品輸出経済論』アジア経済研究所、2007 年）、「ペルーにおけるファミリービジネスの経営者―世代交代と俸給経営者の進出―」（星野妙子・末廣昭編『ファミリービジネスのトップマネジメント』岩波書店、2006 年）など。

藤田　護（ふじた・まもる）

学　　歴：M. Phil. in Development Studies, Institute of Development Studies, University of Sussex
職　　歴：在ボリビア日本大使館専門調査員（政務・経済担当、2003 年～ 2006 年）
現　　在：東京大学総合文化研究科博士課程、日本学術振興会特別研究員
主　　著：「ボリビアにおける 2000 年代左派アジェンダの検討―先住民による権力獲得、多層的共存、現状を切り開く思想」村上勇介、遅野井茂雄『現代アンデス諸国の政治変動―ガバナビリティの模索』明石書店、2009 年。
「飢饉を主題とするアイヌの神謡―人間とカムイの世界の対称性、起原の探究、語りの自由―」中川裕編『人文社会科学研究科研究プロジェクト成果報告書　第 188 集　アイヌ語韻文表現法』千葉大学人文社会科学研究科、2009 年。
（with Andrea Cornwall）“Politics of Representing ‘the Poor.’” In Joy Moncrieffe and Rosalind Eyben eds. 2007. The Power of Labelling: How People are Categorised and Why It Matters. London: Earthscan.