

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す。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 (コトパクス、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 (%) <sup>(1)</sup>	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 (%) <sup>(2)</sup>
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
コトパクス	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
カニヤール	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
口ハ	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：<sup>(1)</sup> 自己認識に基づく推計値。

<sup>(2)</sup> 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
<b>賃金雇用</b>	<b>25.6%</b>	<b>19.3%</b>	<b>45.1%</b>	<b>31.8%</b>	<b>30.1%</b>	<b>19.6%</b>	<b>50.0%</b>	<b>28.3%</b>
<b>農業</b>	<b>21.9%</b>	<b>16.5%</b>	<b>9.5%</b>	<b>6.7%</b>	<b>18.4%</b>	<b>20.0%</b>	<b>7.5%</b>	<b>4.3%</b>
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%
<b>非農業</b>	<b>3.7%</b>	<b>2.8%</b>	<b>35.6%</b>	<b>25.1%</b>	<b>11.7%</b>	<b>7.6%</b>	<b>42.5%</b>	<b>24.0%</b>
建設業	1.6%	1.2%	7.0%	4.9%	2.9%	1.9%	15.0%	8.5%
フオーマル商業	2.1%	1.6%	28.6%	20.2%	8.8%	5.7%	27.5%	15.6%
<b>非賃金雇用</b>	<b>74.4%</b>	<b>56.3%</b>	<b>54.9%</b>	<b>38.9%</b>	<b>69.9%</b>	<b>45.4%</b>	<b>50.0%</b>	<b>28.3%</b>
<b>農業</b>	<b>46.4%</b>	<b>35.1%</b>	<b>3.1%</b>	<b>2.2%</b>	<b>33.3%</b>	<b>21.7%</b>	<b>5.7%</b>	<b>3.2%</b>
営業者	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%
<b>非農業</b>	<b>28.0%</b>	<b>21.2%</b>	<b>51.8%</b>	<b>36.7%</b>	<b>36.5%</b>	<b>23.7%</b>	<b>44.3%</b>	<b>25.1%</b>
インフオーマル商業	1.9%	1.5%	35.6%	25.2%	5.6%	3.6%	32.7%	18.5%
無給一家族経営	24.5%	18.5%	3.0%	2.1%	27.8%	18.0%	1.9%	1.1%
無給一家族外	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
<b>賃金雇用</b>	<b>64.2%</b>	<b>15.7%</b>	<b>88.3%</b>	<b>25.8%</b>	<b>65.3%</b>	<b>22.9%</b>	<b>96.3%</b>	<b>41.8%</b>
<b>農業</b>	<b>44.9%</b>	<b>11.0%</b>	<b>20.8%</b>	<b>6.1%</b>	<b>41.6%</b>	<b>14.6%</b>	<b>6.0%</b>	<b>2.6%</b>
<b>非農業</b>	<b>19.2%</b>	<b>4.7%</b>	<b>67.5%</b>	<b>19.7%</b>	<b>23.7%</b>	<b>8.3%</b>	<b>90.3%</b>	<b>39.2%</b>
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%
<b>非賃金雇用</b>	<b>35.8%</b>	<b>8.8%</b>	<b>11.7%</b>	<b>3.4%</b>	<b>34.7%</b>	<b>12.1%</b>	<b>3.7%</b>	<b>1.6%</b>
<b>非農業</b>	<b>35.8%</b>	<b>8.8%</b>	<b>11.7%</b>	<b>3.4%</b>	<b>34.7%</b>	<b>12.1%</b>	<b>3.7%</b>	<b>1.6%</b>
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

就業形態／分野	農村		都市			
	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 ECVOL, 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。それは実際に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（Consejo Nacional 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じている、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三者機関が関与する。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。主な用途は、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的なされ、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

###### 数量化できる成果

- ・ 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)

###### 数量化できない成果

- ・ 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

###### 数量化できる成果

- ・ 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ため、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ため、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 Nacionalidades y Pueblos 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5万9,000ha）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年以來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、4万6,296ha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、購入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、受益組織の中で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、農産物の加工・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ブ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・ベネズエラ・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カ国とヨーロッパ3カ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カ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ようとする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りると同時に、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 del Sur 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 indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano, *Ecuador DEBATE N° 55*. Quito-Ecuador, abril
- Torres S., H. (1999) El PRONADER – un desafío para la superación de la pobreza rural, en *COMUCIICA On Line*. [http://webiica.iica.ac.cr/comuniica/n\\_13/espanol/art.asp?art=15](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*.