

# 農村開発

貧困削減 / 農業・農村開発 / 水産



農地林の復旧と農民の生計向上をめざし、零細農民に環境保全機能の高い作物や樹木の育成・管理方法を伝える「ケニア」半乾燥地社会林強化プロジェクト。

## 農村開発分野の概要

20世紀後半に世界の人口は急増し、現在60億人を超えています。人口増加は今後も続き、2050年には90億人に達するという予測もあります。人口増加によって、地球規模での食糧不足や資源の大量消費による環境悪化など、さまざまな問題の深刻化が懸念されています。

人口増加は特に開発途上国で起きていることから、世界の人々の生活を安定させるためにも、こうした国々の適切な開発が不可欠です。

開発途上国の人々の多くは農村に居住していますが、現在、過耕作・過放牧・森林破壊、それらに起因する水資源の枯渇、土壌流亡などによる農業生産性の低下、保健衛生・基礎教育など社会サービスの不備といった問題によって、その生活状況は悪化しています。さらに、農村と都市の生活水準の格差は、都市への人口流入やスラム形成など、あらたな問題を生んでいます。

人々の豊かな生活を実現していくためには、農村の限りある資源を持続的に活用できるよう、環境との調和や都市部との関係に留意しながら、農村住民の生活に焦点を当てた総合的な農業・農村開発を進める必要があります。また、鳥インフルエンザのような問題は、

発生地域の農民に経済的、健康的被害を直接与えるばかりでなく、その国に居住する人々や周辺国にも被害が広がる可能性があります。こうした問題については、関係国間にまたがった広域的な対応を進める必要があります。

これらの課題に積極的に取り組むことは、国連で制定したミレニアム開発目標（MDGs）を達成するための協調行動にも合致しています（P.70参照。こうした戦略と目標には、「人間の安全保障」、そして国際社会のより安定的な発展という観点から、貧困層に対する支援の強化が明示されています）。

農業・農村開発は、紛争後の農村復興においても重要分野として注目を集めています。具体的には、食糧の安定供給、難民や除隊兵士の定着促進といった活動があります。近年の「貧困削減・平和構築」および「人間の安全保障」の流れに対応するためにも、農業・農村開発に期待される役割はますます大きくなってきています。

JICAでは、これらの課題に対応するため、貧困削減、農業・農村開発、水産の3分野で事業を実施しています。

## 貧困削減

### 課題の概要

現在、世界では13億人（世界人口の5人に1人）、開発途上国人口の3人に1人が貧困状態にあるとされています。

貧困削減は世界共通の大きな目標で、MDGsにも掲げられています。ここでいう貧困削減とは、単に所得を向上させることではなく、すべての人が衣食住に事欠くことなく、健康で創造的な生活を送り、国や社会から不当な扱いを受けず、自由、尊厳、自尊心を保ち、社会に参画できるようになることをいいます。

貧困には多様な側面があります。また、貧困が環境破壊を引き起こし、劣悪な環境が貧困を悪化させるというような悪循環が見られます。2001年に発表された経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）

の「貧困削減ガイドライン」では、貧困とは、経済的能力、人間的能力、政治的能力、社会的能力、保護的能力の5つの能力が不十分な状態であるとし、それぞれの潜在能力を高める包括的なアプローチが必要であると国際的にも合意されています。

また、貧困層自身の能力の不足が貧困のおもな原因ではなく、貧困層に不利な環境や社会構造（既得権益や差別などが社会的弱者をつくり出す構造など）が相互に関係して貧困をつくり出し、固定化させていることにも留意しなければなりません。貧困削減のためには貧困層をとりまく環境を変化させ、貧困の悪循環を断ち切って、貧困層の潜在能力を発揮させる機会をつくるのが重要です。

## JICAの取り組み

### 貧困の定義と貧困削減支援の目標

JICAでは貧困を「人間が人間としての基礎的生活を送るための潜在能力を発揮する機会が剥奪されており、あわせて社会や開発プロセスから除外されている状態」と定義しており、貧困削減支援の目標は、貧困層の潜在能力の向上と、貧困層をとりまく社会構造や制度の改善の2つに大きく分類されます。また、経済的能力、人間的能力、政治的能力、社会的能力、保護的能力の5つの能力を向上させるための4つの開発戦略目標を設定しています(政治的能力と社会的能力の向上を目的とした活動は共通するものが多いため、1つの開発戦略目標としています)。

**貧困削減のための計画・制度・実施体制整備**(政治的能力、社会的能力)

**貧困層の収入の維持・向上**(経済的能力)

**貧困層の基礎的生活の確保**(人間的能力)

**外的脅威の軽減/貧困層のショックに対する能力向上**(保護的能力)

貧困を生み出す構造と要因、貧困の状況・現象は、

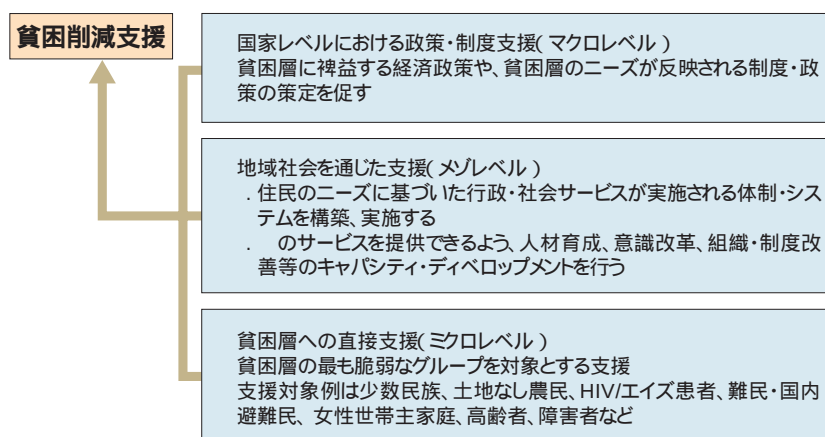
国・地域によって異なり、多様で複雑です。このため、JICAでは国別・地域別に貧困の要因と状況を十分に理解した上で、個々の援助スキームの特徴を有効に活用しながら、個々の事業が全体として相乗効果を発揮するよう取り組んでいます。

### 貧困削減支援の対象レベルと複層アプローチ

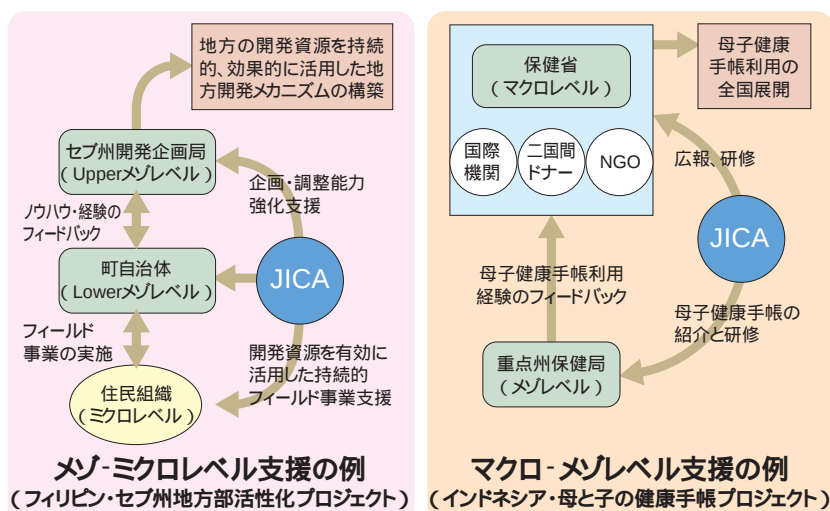
JICAでは、国家レベルにおける政策・制度支援(マクロレベル)、地域社会を通じた支援(メゾレベル)、貧困層への直接支援(ミクロレベル)の3つのレベルで貧困削減支援に取り組んでいます。こうして、貧困層自身の能力強化と、貧困層をとりまく社会構造、政策、制度の改善の双方に対して効果的に支援を進めるとともに、マクロ、メゾ、ミクロを包括的にとらえて、貧困層の能力を強化させることとしています。

これら3層の対象支援レベルを整理すると、図表3-9のようになります。また、図表3-10に示すように、複数の対象支援レベルを連係させることにより、より効果的なアプローチ(複層アプローチ)を計画しています。

図表3-9 貧困削減支援の3つの対象レベル



図表3-10 各レベル間の連係に配慮した協力案件の例



## スリランカ・南部地域の村落生活向上プロジェクト (SouthCAP) — CASE STUDY

このプロジェクトでは、スリランカのなかでも降水量が少なく、生活環境がきわめて厳しい南部州ハンバントータ県で、住民の生活向上に向けた協力を実施しています。この地域の住民は、農業以外の収入がきわめて限られており、雇用機会も少ないため、少ない降雨に依存した天水農業で生計を立てるしかありません。そこで、プロジェクトでは、少ない資源を有効活用して生活する技術を住民に示すとともに、こうした技術の習得と普及を進めています。

実際の活動は、今後、住民自身が作成するコミュニティの開発計画 (Community Action Plan : CAP) によって決まりますが、限られた水を効果的に利用する農法や農産物の付加価値を高める方法の導入、井戸の整備による生活環境の改善、改良かまどの普及と薪の

節約を通じた周辺自然環境の悪化抑制などが考えられます。その実施手法として力を入れているのが、小規模灌漑施設や井戸、農村道路を整備する際、住民がこれらの整備を行政から請け負う制度 (コミュニティ・コントラクトシステム) の活用です。この制度を活用することで、住民が必要な施設を自ら整備できるとともに、工事を請け負うことで彼らの収入の向上にも貢献することが期待されます。



郡の行政官といっしょに村人が村の問題について話し合うところから活動が始まる

## 農業・農村開発

## 課題の概要

多くの開発途上国では、農業分野に従事する人口が総人口の過半数を占めており、また農村人口の多くが貧困層に属しています。さらに、農業は開発途上国の国家経済の中核を占めているため、農業・農村開発にかかわる協力は、食糧安全保障、貧困削減、経済開発といった主要な開発課題に取り組む上で重要です。

必要とされる食糧を国民に安定して供給すること (食糧安全保障) は、経済と政治の安定をもたらすための基本要件です。多くの開発途上国では、食糧不足が発生することで国民の健康な生活が阻害され、飢餓状態が発生しています。そして難民が隣国へ大量に脱出し、地域の国際社会秩序が乱れ、地域紛争の背景とな

るといった事態を引き起こしています。食糧輸入国にとって、国内で食糧を安定して生産し、供給することは、外貨流出を抑える上でもきわめて重要な経済問題です。また、開発途上国の食糧供給を安定させることは、日本の食糧安全保障の観点からも重要です。

## JICAの取り組み

農業・農村開発の基本課題は、安定した食糧の生産と供給 (食糧安全保障) への支援と、貧困問題への対応 (農村開発) の2点です。この2つの課題はきわめて密接に関連しており、効果的な協力を行うためには、食糧安全保障へ向けたマクロ (国家) レベルからミクロ (農村) レベルまでの取り組みへの支援と、ミクロレベルのさ

## グアテマラ・高原地域先住民等小農生活改善に向けた農業技術普及体制構築プロジェクト — CASE STUDY

中米に位置するグアテマラは、国民1人あたりのGDPは2532ドル (2005年)。国全体で見ると低所得国に該当しますが、国家貧困ライン以下の人口が56.2%と、国内格差が大きな課題となっています。貧困層の多くがマヤ族などの先住民であることから、グアテマラでは特に先住民地域を重点に、貧困削減に取り組んでいます。

JICAは2006年10月から、グアテマラの先住民地域にあたるトトニカパン県、ソロラ県、ケツアルテナンゴ県で、先住民地域に住む小規模農家を対象に生活改善に向けたプロジェクトを実施しています。

これらの地域では小規模農家が多くを占めていますが、新しい農業技術や改良技術の情報が伝わらないため伝統的農法に頼っており、それが貧困から抜け出せない一因となっています。そのため、農牧食糧省、農業科学技術庁と、同庁の高原地域研究センターをカウ

ンターパートとし、貧困層小規模農家を対象とする農業技術普及サービス体制を構築して、適正な農業技術を普及させることをめざしています。

プロジェクトでは、これまで、カウンターパートの参加を得ながら、ワークショップで活動計画を策定し、プロジェクト目標や今後の活動内容を共有しました。関係者全員が同じ目標をもち、協働し、グアテマラの貧困農民の支援体制をつくることが期待されています。



先住民コミュニティで聞き取り調査をする日本人専門家とグアテマラ人カウンターパート。同じ目線で話すことが大切だ

さまざまな開発課題に取り組む農村開発への支援が、いわば車の両輪の関係にあることを理解し、この2つを調整しながら事業を展開しなければなりません。

このように、農業開発および農村開発の協力は、農村部と都市部双方の住民への食糧供給の安定、農村貧困の削減と、国や地域の経済発展を目的としており、その上位目標は「飢餓と貧困の解消」に象徴されます。食糧供給を安定させ、農村貧困を削減するための基本は、持続的な農業生産です。

これらを実現するため、JICAでは次の3つの開発戦略を設定しています。

#### 持続可能な農業生産

持続可能な農業生産を実現することは、農村部の飢餓を解消し、経済活動の手段を強化するとともに、開発途上国の経済発展の観点からもきわめて重要です。また、これは都市部への供給を含む安定的な食糧供給の前提であり、活力ある農村振興を達成するための重要な要素であるといえます。

持続可能な農業生産に向けたアプローチとしては、まず国のマクロレベルの農業セクターの状況を的確にとらえ、状況に即した農業政策を立案・実施するとともに、実際に農業生産を拡大させ、生産性を向上させることが重要です。輸出振興による外貨獲得や経済発展を指向する場合には、輸出体制の整備や輸出競争力の強化といった輸出促進に関係する取り組みを強化する必要があります。また、長期的な農業生産には、環境への配慮も不可欠です。さらに、農業セクター全体で将来にわたる持続的発展を確保するには、高等学校・大学・大学院レベルの農業・農学教育の充実による人材育成も欠かせません。

#### 安定した食糧供給

すべての国民に十分な量の食糧を安定的に供給することは、農業開発・農村開発の重要な目的の1つです。農村地域は、居住者の大部分が農業に従事していますが、人口が集中する都市部を中心とした国内に向けた食糧供給源であると同時に、住民は国内に流通している農産物の消費者でもあります。

安定した食糧供給は、マクロレベルでの供給量の確保と、ミクロレベルでの食糧の公平な分配の両者が達成されて初めて実現するといえます。マクロレベルでの供給量の確保

に関しては、まず国民の置かれている状況や国内農業生産力を把握して、国家としてどのように食糧を確保するかという戦略を策定し、必要な食糧を国内で確保できない場合は、他国からの輸入によって代替するための体制を整備する必要があります。一方で、ミクロレベルでの公平な分配を達成するためには、地域間流通を中心とした国内流通システムの整備が不可欠です。

#### 活力ある農村の振興

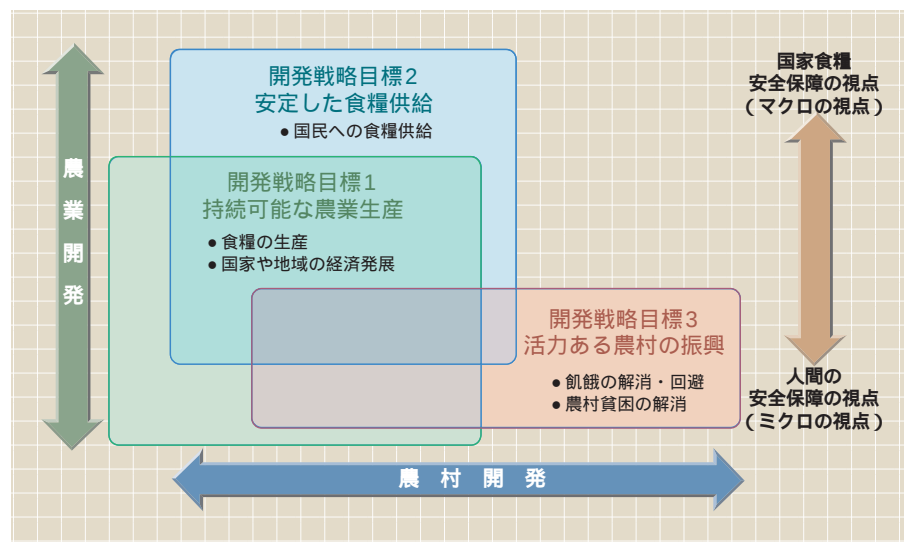
MDGsの採択により、開発途上国の貧困削減への取り組みは以前にも増して大きく注目されるようになりました。特に農村では、政策的な農産物価格の低迷、砂漠化の進行などの生活・生産環境の悪化、出稼ぎなど都市への依存の増大などが、農村住民の生活をきわめて不安定にしているという認識から、開発の対象としての農村とその重要性が改めて脚光を浴びています。

農村の飢餓と貧困を解消し、活力ある農村を振興するためには、農業生産の改善や農産物の利用・販売のほか、手工業や小商いなどの多様な経済活動の振興、生活道路や飲料水確保などの農村インフラの整備など、多様な取り組みが必要です。また住民の組織化や、保健水準、教育水準の引き上げなどを通じて、住民のエンパワーメントをはかることも重要です。

以上の3つの開発戦略の関係は図表3-11のように整理されます。いわゆる「農業開発」は、開発戦略目標1を基礎に主として開発戦略目標2をめざすものであり、「農村開発」は開発戦略目標1を含みつつ開発戦略目標3をめざすものであるといえます。

また、農業・農村開発は、各地域の歴史、文化、自然環境、民族など多様な要素をふまえるべき取り組みであり、対象となる地域の状況に応じた対応が不可欠です。

図表3-11 農業・農村開発の開発戦略目標と協力の視点・目的



## Front Line タンザニア・キリマンジャロ農業技術者訓練センタープロジェクト(フェーズ2)

### キリマンジャロ州の米づくり経験を全国に拡大

日本は1970年代から、タンザニア・キリマンジャロ州で、有償・無償資金協力により灌漑施設の整備と農業技術センターの建設を行い、これに技術協力を有機的に連携させ、米の収量向上に貢献してきました。

こうしたキリマンジャロ州での成果をタンザニア全土に広げるために、JICAは1994年から「キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画」プロジェクトを7年間実施し、タンザニア全国で稲作普及員を育成しました。2001年から2006年にかけて行われたプロジェクト第2フェーズでは、全国6カ所にモデル灌漑地区を設置し、農民への研修を行いました。

#### 第2フェーズ3つの特徴

第2フェーズの特徴は3つあります。第

一に、高価な肥料や機械を用いず、簡単ながらも重要な稲作技術に限定して研修しました。第二に、農民によって選ばれた中核農民に技術を移転し、中核農民から中間農民に、中間農民からさらに一般の農民へと技術を伝える「農民間普及」の方法を採用しました。第三に、ジェンダーの視点を重視し、研修参加者の半数を女性とするよう義務づけるとともに、男女の役割に対する理解向上に努めました。こうした取り組みの結果、参加農家の平均収量を1.4倍に増加させることに成功しました。

#### モデルを全国へ広める

第2フェーズの成果を高く評価したタンザニア政府から要請を受け、JICAはあらたな協力を2007年から実施します。この協力では、モデル地区で実証された技術を

全国40カ所の灌漑地区へ広めるとともに、政府の農業開発計画である「農業セクター開発プログラム(ASDP)」への貢献として、地方分権化に対応した農業技術の普及支援体制の強化を行います。このASDPは日本を含むドナーとタンザニア政府の共同拠出金により運営されており、その資金の一部を稲作技術の普及に活用し、現場レベルでASDPの効果が現れるよう支援していく予定です。(タンザニア事務所)



除草機利用研修

## 水産

### 課題の概要

水産資源は、人類にとって動物性タンパク質の重要な供給源です。国連食糧農業機関(FAO)の統計によると、開発途上国では、必要な動物性タンパク質摂取量のうち、平均20%近くを水産物に依存しています。しかし、世界人口は増加し続けているにもかかわらず、海の資源は、すでに持続的に利用できる限界量、もしくはそれを超えて漁獲されているのが現状です。

一方、少ないコストで、技術的にも比較的容易に開始できる沿岸漁業は、土地や安定した収入源をもたない人々にとって、生き残りや生活安定のための重要な手段です。とはいえ、無秩序な新規参入者の増加が、過剰な漁獲競争や資源の減少を招き、沿岸資源の状態が急速に悪化している国が多く見られます。また、沿岸資源の減少により、漁業活動がより遠方に移っていく傾向がありますが、沿岸漁民が所有する漁船は小型で十分な装備をもたず、彼らの航海技術も未熟なため、海難事故が多発しているのが実情です。

また、外貨収入の面からいっても、開発途上国にとり水産業は重要です。FAOの公式発表によれば、世界の水産物貿易における開発途上国の輸出は、2004年の全輸出のうち、金額で48%、量で57%の割合を占めています。

このように、開発途上国における水産業は、食糧供給、就業機会の創出、現金収入といった観点から重要

ですが、資源管理の不備、環境悪化による資源の減少や枯渇という問題をあわせもっています。特に、沿岸水域では、漁村の慢性的な貧困問題が底辺にあります。そこで、従来の漁業開発アプローチではなく、支援の対象を漁業に従事する“漁民”から漁村に住む“漁村民”全体に広げ、漁村民の生活向上をめざした漁村開発の視点を入れることが必要になります。そして、資源を保存、管理し、資源の持続的利用に基づいた新しい漁村開発を進めることが喫緊の課題となっています。

#### JICAの取り組み

こうした状況を受けて、JICAは以下の3つの開発戦略目標にそって援助活動を行うとともに、目標を達成するために4つの事項に留意しています。

#### 3つの開発戦略目標

##### 活力ある漁村の振興

漁村の貧困問題を解決するには、家計収入の安定と住民の生活改善が必要です。そこで、持続可能な漁業に対する正しい理解と、適正な技術選択に向けた支援を地道に行うとともに、農業などの他産業や、教育・保健医療などの社会開発を含め、包括的な支援に取り組んでいきます。漁村振興にあたっては、従来の漁業開発型協力の支援対象であった漁民だけでなく、漁村の全住民を対象とするように協力の範囲を広げます。また、持続可能な漁業のた

めには、漁獲量の抑制が前提となります。そのためには、限られた漁獲量でも生計を維持できる家計収入を確保しなければならず、漁民だけでなく、その他の住民を含めた幅広い視点から検討します。

#### 安定した食糧供給（水産資源の有効利用）

水産資源を再生可能な範囲内で有効に利用するため、必要な漁業基盤を整備したり、将来の資源となる稚魚などを漁獲しないよう、漁具・漁法を改善したりします。

また、投棄や鮮度落ち、腐敗などによる漁獲後の減耗のため、実際に漁獲されたもののうち食料として利用されるのは3分の2程度しかありません。そこで、水産物の加工技術や品質保証技術を向上させ、食品としての水産物の安全性を高めるとともに、収穫後の利用率を上げる、あらたな価値を創出するなど、有効利用を進めます。このように食糧生産の増大に向けて、生産量の拡大と利用方法の改善を進めます。

#### 水産資源の保全管理

水産資源は鉱物資源とは異なり、一定限度内の漁獲であれば、自律的に回復する再生可能な資源です。このような特性を生かし、資源利用度を適正レベルに抑え、資源量を維持し、漁業を通じた生活の安定に努めます。先進国でも、水産資源管理には長い時間と相応の予算・人員をかけて取り組んできているように、開発途上国では、行政と漁民の意識の改善から始まる、地域に即した息の長い取り組みが必要です。また、水産資源を保全するため、上流にある森林や河川の管理など、陸域と水域の生態系も念頭に入れ、広域かつ長期的な取り組みを行います。さらに、回遊性の魚類や希少種については、国境を越えた広域的な取り組みを行います。

#### 4つの留意事項

##### キャパシティ・ディベロップメント

上の3つの目標を達成するには、漁業開発、水産加

工、養殖や資源・環境調査といった技術面の強化と同時に、法律や規制の整備など行政面の強化、コミュニティレベルでの活動や個人の意識の改善も重要です。社会、組織、個人が個別に、あるいは共同してその役割を果たすことができるよう、人材を育成し、問題解決能力の向上をめざします。

#### 援助協調への取り組み

サブサハラ・アフリカ地域をはじめ、多くの開発途上国で、包括的な課題に対応するための援助協調が多く見られます。水産分野でも、資源管理などで、広域的な協調の必要性が高まっています。援助協調にあたっては、援助相手国における日本の協力の位置づけを確認しながら、積極的に調整機能を果たし、情報発信を行います。新規案件については、案件形成段階から他ドナーや関係機関と意見交換をしていきます。

#### プログラム化の推進

個々のプロジェクトによる協力成果をさらに高め、面的な広がりをもたせるため、日本がもつさまざまな援助ツールを活用し、他ドナーと連携しながら、プログラム化を推進していきます。特に漁村開発プロジェクトを中心に、無償資金協力やボランティア事業との連携をこれまで以上に推進し、開発地域の拡大と協力の持続性の確保に努力します。

#### ジェンダー配慮

水産業のなかでも、漁船による操業は重労働であり、かつ生命を脅かす危険もあるため、おもに青壮年の男性の仕事となっています。このため、女性、高齢者は社会的弱者として見なされがちですが、女性は沿岸部での採集業をはじめ、魚網の修理や漁獲物の加工・販売を担うなど、漁村部では水産業の重要な担い手となっています。

水産開発・漁村開発にあたっては、社会環境を整備し、ジェンダー配慮を進めていきます。また、個々の事業を通して、貧困女性や不利な立場に置かれた女性に対し、より多くの機会を提供し、エンパワーメントをはかっていきます。

## ベナン・内水面養殖振興による村落開発計画調査

## CASE STUDY

2007年から2年の予定で実施しているベナン「内水面養殖振興による村落開発計画調査」では、農村部で行われている内水面養殖を、村の発展の足がかりにすることをめざしています。

ベナンは日本の約3分の1の面積をもっていますが、その国土は南北670km、東西80kmと南北に細長く、南側が海に接しているものの海岸線は125kmと短いのが特徴で（東京23区で200km）、内陸部が大半を占めています。

国民は魚を大変好み、水産業が盛んですが、海からの漁獲は少なく、川や湖沼（内水面）からの漁獲が国内生産の大半を占めています。また、国内生産だけでは需

要をまかなえないため、輸入に頼っているのが現状であり、海からの漁獲が約1万トンなのに対し、内水面が3.5万トン、輸入は4.6万トン（2006年）にのぼっています。

このように、ベナンでは国内生産を増やすことが重要な課題であり、村落部での養殖振興が期待されています。今回の調査では、この課題に取り組むために、内水面養殖の技術普及と、生産の振興、さらに養殖振興を住民の生計向上や生活改善につなげることをめざしています。ベナンでは、養殖を農業や牧畜と兼業しているケースがほとんどです。養殖以外の分野にも取り組むことで、村の総合的な発展の計画づくりをめざしています。