

ローアモン灌漑地区において、正条植(苗の間隔を一定にして植える方法)を行う農民(タンザニア「灌漑農業技術普及支援体制強化計画」)



農村開発

貧困削減／農業・農村開発／水産

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おり、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は不可欠です。

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を抱えています。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の問題も生んでいます。

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。

一方で、農村開発分野を取りまく課題は近年多様化し

ています。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るため、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。

また、農村開発は、紛争後の農村復興においても重要な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取り組みがあり、近年の「貧困削減・平和構築」および「人間の安全保障」の流れに対応しています。

加えて、近年、世界中で食糧価格が高騰していますが、特に開発途上国と貧困層ほど強い影響を受けているため、国際的な枠組みによる緊急対応のほか、安定的な農業生産基盤の確立に向けた中長期的な支援が必要とされています。

このように、農村開発分野に期待される役割はますます大きくなっており、JICAでは、貧困削減、農業・農村開発、水産の3分野でこれらの課題に取り組んでいます。

貧困削減

課題の概要

世界では一日1ドル未満で生活する人は1990年の12.5億人から9.8億人(2004年)まで減少していますが、依然として開発途上国人口の5人に1人が貧困状態にあります。

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、自由と尊厳を保ち、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、貧困であるために十分な教育が受けられず、知識や能力が不足し、低賃金な職業にしかつけない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。

これは、貧困層自身の能力の不足が貧困のおもな原因なのではなく、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生み出し、固定化させていることを意味しています。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、貧困層の潜在能力が発揮されることが重要です。

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。具体的な取り組みとして、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つの能力にのっとり、4つの開発戦略目標(政治的能力と社会的能力の向上のための活動は共通するものが多いことから一つの開発戦略目標とする)を、さらに個人の潜在能力を向上するための環境を整える、貧困削減のための開発政策の策定と実施を5つ目の開発戦略目標に設定しています。

- ①収入の向上(経済的能力)
- ②基礎的生活能力の向上(人間的能力)
- ③脆弱性の克服(保護的能力)
- ④政治/社会参加の実現(政治的・社会的能力)
- ⑤貧困削減のための開発政策の策定と実施

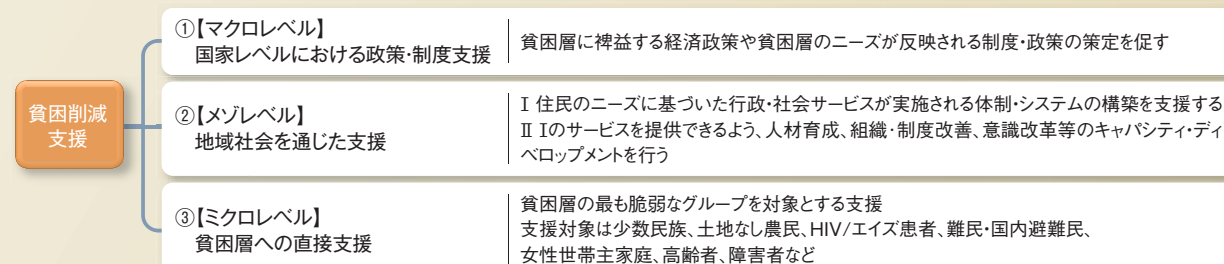
貧困を生み出す構造と要因、貧困の状況は国や地域によって異なり、多様で複雑です。このため、JICAでは国別・地域別に貧困の要因と状況を十分に理解した上で、個々の援助スキームの特徴を有効に活用しながら、個々の事業が全体として貧困削減に向けて相乗効果を発揮するよう取り組んでいます。

貧困削減支援の対象レベルと複層アプローチ

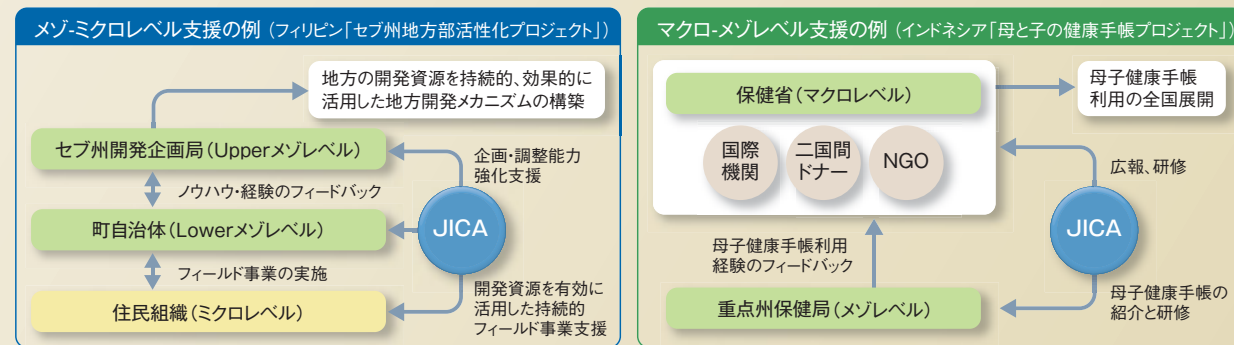
JICAでは、①国家レベルにおける政策・制度支援(マクロレベル)、②地域社会を通じた支援(メゾレベル)、③貧困層への直接支援(ミクロレベル)の3つのレベルで貧困削減に取り組んでいます。こうして、図表3-8に示すように、マクロ、メゾ、ミクロの複数の対象支援レベルを連携させること(複層アプローチ)により、貧困層自身の能力強化と、貧困層をとりまく社会構造、政策、制度の改善の双方に対して効果的に支援を進めることが可能になります。図表3-9は、複層アプローチによる効果的な協力案件の例を示しています。

また、貧困層が抱える問題は複雑多岐にわたり、貧困層の生活においては複数の課題が一体化していることから、こうした問題に取り組む際には、マルチセクターな問題の把握とそのための具体的方策の十分な検討(マルチセクターアプローチ)が重要となります。

図表3-8 貧困削減の複層アプローチ



図表3-9 各レベル間の連携に配慮した協力案件の例



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・農村開発に係る協力は、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条件です。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。特に近年は、原油価格の高騰、バイオ燃料としての利用や新興国の需要増、投機的な買い付けなどを理由に、全世界的に基礎的な食糧の価格が著しく上昇しており、これらの問題をさらに深刻化しているのが現状です。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て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。

①持続可能な農業生産

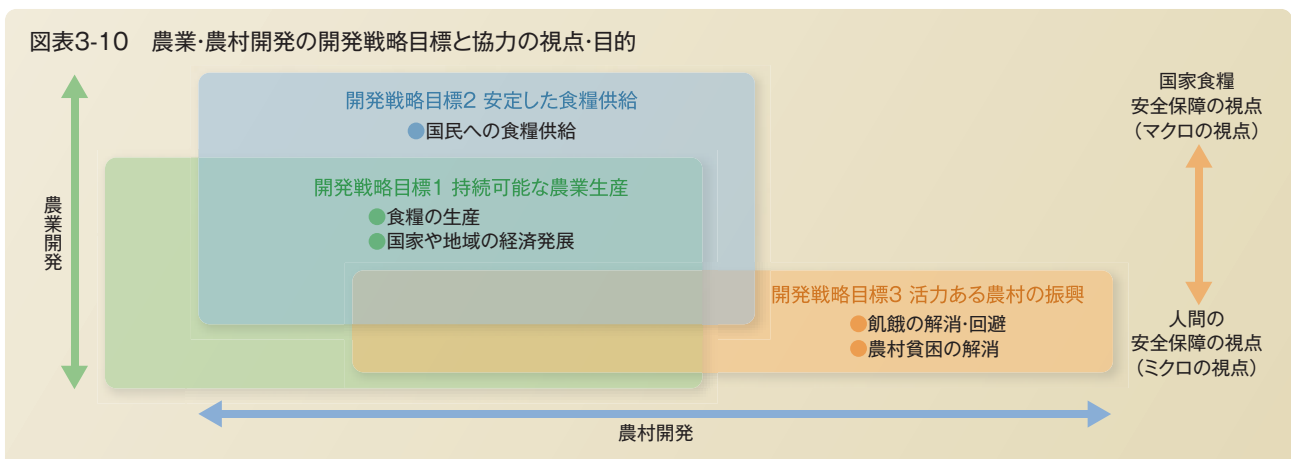
持続可能な農業生産を実現することは、農村部の飢餓を解消し、経済活動の手段を強化するとともに、開発途上国の経済発展の観点からもきわめて重要です。また、これは都市部への供給を含む安定的な食糧供給の前提であり、活力ある農村振興を達成するための重要な要素であるといえます。

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めざす場合には、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。

②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・農村開発の重要な目的の一つです。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。

図表3-10 農業・農村開発の開発戦略目標と協力の視点・目的



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はじ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、ミクロレベルでの食糧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。

③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P.92の図表3-10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。

シエラレオネ・カンビア県農業強化支援プロジェクト

Case Study

シエラレオネは、ダイヤモンド、金、ボーキサイトといった鉱物資源に恵まれ、カカオ、コーヒーの生産の盛んな豊かな国でしたが、10年間続いた内戦の結果、多くの農民が難民・国内避難民となり、現在では人間開発指数が177カ国中最下位に転じています。このような背景のもと、内戦復興期における食料生産安定化に向けた取り組みとして、JICAは2006年から3年間の予定でシエラレオネ北部カンビア県において農業強化支援プロジェクトを実施しています。

カンビア県は、かつて米の一大生産地でしたが、現在その面影はありません。そのため、プロジェクトでは耕起、育苗、除草、施肥、収穫後処理といった一連の農作業の質の改善を通じて、米の増産をめざしています。

いくらい技術であっても、現地の実情に即したものでないと農家には普及しません。プロジェクトでは技術的な妥当性を検証するためのパイロットプロジェクトを農家の圃場を利用して実施し、これまでに平均0.5 t/haの増収が確認されています。



パイロットプロジェクトサイト圃場。あと2カ月で収穫

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あり、国連農業食糧機構(FAO)の統計によると、漁業と養殖業により2004年には1億600万トン、2005年には1億700万トン(推定)の魚介類が食用として供給されています。これは単純計算で人口一人当たり16.6kgに相当し、過去最高の消費となっています。世界の全動物性タンパク質供給量に占める魚介類タンパク質の割合は、1996年に最高の16.0%に増加し、2003年には15.5%に低下しましたが、開発途上国における魚介類の摂取量は全動物性タンパク質の20%を占め、その貢献は顕著なものとなっています。さらに記録されない自給的漁業の寄与を配慮すると、その貢献度は20%をはるかに超えるものと考えられます。

一方で、2050年までには90億人と、現在の1.5倍となることが予想される世界人口の増加に加え、近年の牛海綿状脳症(BSE)や鳥インフルエンザによる食肉不安、健康志向の高まりによる健康食へのシフトが、魚介類やその加工品等の水産物の需要を世界的に増加させることが予想されており、水産物価格の上昇が予測されるとともに、水産物の奪い合いの時代が来る恐れがあるといわれています。

そのような状況において、水産業が開発途上国で果たしてきた食料供給、雇用機会の提供、外貨獲得の源としての役割は、ますます重要なものとなっていくことが予想されます。特に技術や資金の面から比較的参入が容易な沿岸の小規模漁業は、これまで土地や安定的な収入源をもたない多くの沿岸住民の生活を支えてきましたが、地域によっては新規参入者の増加による競争の激化等過度

の漁獲努力や、沿岸域、河川流域の開発にともなう影響によりマングローブやサンゴ礁の消失といった水産資源の涵養能力の低下が資源の減少を招いています。また、これまであらたな水産資源の開拓や就業機会の多様化をめざし、あらたな漁具漁法の導入、漁場の拡大、養殖の振興をはかってきましたが、近年の原油価格の高騰にともなう燃料や資材の価格上昇が、漁業活動域の拡大や多様化の促進を阻み、再び沿岸域での漁業圧力の増加を招くことが危惧されています。

魚介類は広く世界で取引されており、2004年には漁業生産量の38%が各種の食品および飼料として国際的な市場で扱われています。開発途上国にとって水産物貿易は重要な外貨収入源となっており、世界全体の水産物輸出額の48%のシェアを占めています。またその内容は、徐々に先進国の加工産業への原材料供給から、高価格の生鮮魚介類あるいは付加価値を付けた加工製品へと転換しつつあるのが現状です。

このような現状をふまえ、水産分野では、水産資源の持続的な活用、水産資源を涵養する自然環境生態系の保全を確保するとともに、その前提に立った上で最貧困層といわれる途上国の沿岸漁村での貧困問題に取り組んでいくことが必要です。眼前の水産資源を漁獲する技術の移転だけではなく、持続的な活用のための資源管理、漁獲物の有効活用に加え、漁村に住む住民全体の生活改善、生計向上をめざした包括的な漁村開発を行うことが求められています。

JICAの取り組み

開発途上国での水産は高級魚の漁獲または養殖による輸出を中心とする外貨獲得をめざした商業ベースのもの

と、沿岸部や農村部での動物性タンパク質供給源、食糧供給源としての役割を中心に自給や周辺地域での流通を基本とするものに大別できます。JICAでは貧困削減や人間の安全保障の観点から、特に後者への支援を基本に、以下の3つの開発戦略目標を設定し、これらの目標にそった協力を行っています。

①活力ある漁村の振興

農業・農村開発と同様に開発途上国の沿岸域の漁村部においても貧困削減は大きな課題であり、特に漁村での主たる収入源である漁業の持続的な実施を確保しながら、漁村住民全体の生計向上、生活改善をはかることが求められています。そのためには適正レベルの漁獲努力量や漁獲量を堅持するとともに、漁獲漁業以外の収入源となりえる多様な経済活動の導入振興、生活および経済活動関連の基本的なインフラの整備、保健衛生や教育環境の整備等に包括的に取り組み漁村全体の活性化をめざすことが重要です。

②安定した食糧供給(水産資源の有効活用)

漁獲物は腐敗しやすいという決定的な弱点を有しており、加えて途上国での漁獲物の鮮度保持に関する意識は低く、漁獲後および流通販売の過程で適切な取り扱いがなされないために食用に利用されないものが全体の3分の1に上るといわれています。また、漁具漁法によっては多くの混獲魚が捕られますが、漁船の容量が限られていることに加え、市場価値の高い魚種を優先することから、重要魚種の稚仔魚も含めて投棄の対象となっているケースがあります。

このような問題に対処するために、漁獲物の取り扱い、加工による付加価値の増加に関する技術やインフラの整備が求められています。また、加工品の輸出に際しては、近年さまざまな規制や基準が求められており、これらへの対応

Front Line カンボジア タケオ州における行政・現地NGO・協力隊の協働による農業開発支援

連携が生み出したあらたな成果

JICAはカンボジア・タケオ州において、現地NGOであるカンボジア農業研究開発センター(CEDAC)と連携し、CEP事業「小規模農民生活向上プロジェクト」を実施しています。プロジェクトでは、収穫量の増大を目的とする稲集約栽培法(SRI)や農家の貯蓄活動の普及を柱とし、農民の自主性を重視した農民組合の形成を支援してきました。その結果、現在では組合の運営力が強化され、上述した柱となる活動に加え、農業を使用しない有機米の共同販売やマイクロクレジットなどあらたな活動の展開が生まれています。

JICAは、このCEDACとのプロジェクトから得られた成功経験を、タケオ州における地方行政機関とも広く共有し、同機関自身がこうした支援を行うことができるようになることを目的に、2006年からはタケオ州農業局への協力隊およびフィールド調整員の派遣を開始しました。現在、協力隊員チームと農業局職員は

CEDACの成功事例を参考としながら、農民グループに対してどのように支援を行うべきか模索を続けています。このように、JICAや協力隊等が、農民組織、現地NGO、現地行政機関の間を橋渡しすることで、これまでになかったあらたな活動が生み出され、展開しつつあります。(カンボジア事務所)



CEDACの指導でSRIを導入し、米の増収を達成した農民

も課題となっています。

さらに水産物の加工販売では漁村の女性が重要な担い手となっており、ジェンダー配慮の観点からも適切な対応が求められています。

③水産資源の保全管理

FAOの推定によると、水産資源の現状は全体の4分の1はいまだに十分な開発がなされておらず生産拡大の余地があるとされています。しかしこのことは残る4分の3はすでに生産拡大の余地はないほど開発されているか、資源枯渇の状態にあることを意味しています。水産資源は再生可能資源であり、一定限度内の利用であれば持続的な利用が可能です。このような特性を活かし、漁村における主たる収入源となる漁業活動を適正なレベルに抑え安定的な活用を実現するため、水産資源管理が重要な課題となっています。水産資源は水中に存在し目に見えないため、過剰な漁獲が行われていても、その影響が認

識されにくく、認識された時点では対応が間に合わないといった問題があり、漁業者や行政の資源管理意識を醸成し、行動に反映させるための啓蒙活動が必要になります。先進国の例からも、こういった取り組みには長期的な対応が必要です。

また、水産資源をとりまく自然環境は、陸上および海洋におけるさまざまな活動の影響を受けるため、水産資源の保全のためには海洋環境だけでなく陸上も含めた流域管理による生態系の保全を念頭に入れた広域かつ長期的な取り組みが求められています。さらに、公海部分を含む広域を回遊分布する水産資源に関しては、地域漁業管理機関(RFMOs)や関係する沿岸国と協力して、「違法、無報告、無規制(IUU)漁業」の排除を含めた適切な管理を行っていく必要があります。

ギニア・内水面粗放的養殖活動導入による農村開発

Case Study

ギニアは大西洋に面するアフリカ西端部の国で、日本の本州とほぼ同じ国土面積を有しています。6月から10月までの雨期に平均4000mmもの降雨があり、6つの国際河川の水源をもつ「西アフリカの給水塔」と呼ばれています。

養殖・漁業省に派遣中の水産開発アドバイザーは、この自然条件を活かして、2005年から内陸部での粗放的養殖活動を展開しています。粗放的な養殖は古くからニジェール川氾濫原の住民により行われてきたもので、雨期に氾濫した河川水が天然のくぼ地にたまって湖沼ができることを利用し、その際に流入する魚を一定期間をおいて収穫するものです。同専門家がこの手法に改善を加えた結果、漁獲量は2〜3倍に増大しました。

この手法の特長は、近代的な技術を必要とする集約的な養

殖から発想を転換し、住民のもっている技術や道具に少しの工夫を加えることで大きな成果を上げている点で、他の中・西部アフリカ諸国の関係者からも注目が集まっています。



5カ月粗放的に養殖の行われた池。村人総出の一大収穫祭

Front Line

パナマ

ベラグアス県コミュニティ栄養改善プロジェクト

セクター横断アプローチによる農村開発

村民による村レベルでの実践

パナマ・ベラグアス県コミュニティ栄養改善プロジェクトは2007年11月に開始しました。

村民は栄養状態が悪いと身体だけではなく、脳の発達も遅れることをあまり知りません。栄養、保健衛生、農業についてプロジェクトが実施する研修で学んだことを実践してはじめて栄養状態が改善されるので、研修後のフォローアップが肝心です。研修で教えられたことが実践できない場合、村人が必要としている知識だったのか、実際に実現可能なことだったのかという点を掘り下げていく必要があります。したがって、このプロジェクトは村レベルでグループをつくり、研修で行ったことが実践されているかどうかを村人自身でチェックし、実践されていない場合はその原因を話し合った上で、再度研修をするという形をとっていきます。

村をとりまく多種多様なアクターとの協働

具体的には、学校で料理教室や学校菜園を通して食物のこ

とや保健衛生について習得し、各家庭で実践されることをめざします。いままで食べなかった野菜などの食物の導入、新しい食生活・食習慣・衛生概念を身につけることは行動の変化を意味します。いままで慣れ親しんできたやり方を変えるのは容易なことではありませんが、学校の先生、村から一番距離の近い病院の医者、保健師、栄養士、農業普及員を巻き込んで活動しています。また、青年海外協力隊員も村人の日常生活に基づいたわかりやすい資料づくりを通してプロジェクトに貢献しています。

(パナマ駐在員事務所)



青年海外協力隊作成の教材で研修中。子ども連れの母親参加者も