

## 1. 研究の目的と方法

パラグアイにおける最大の政治、経済、社会的課題は農業生産者の大半を占める小規模農家問題（小農問題）である。これに対処するため、パラグアイ政府は小農支援を目的とした農業、農村開発を実施してきたが、過去のいずれの開発計画も期待した成果を達成するには至っていない。これらの小農支援の実効があがらない理由の一つとして実施面での具体的手法の欠如が指摘されている。

本論は、パラグアイにおける農業農村開発の現状と課題および既往の研究成果を踏まえ、農業農村開発における従来のアプローチでは十分な効果を出せなかった原因を分析、明確にし、有効なアプローチを提言しようとする基礎的研究である。

そのための具体的な目的は次の5つである。

### ① パラグアイにおける農業、農村の特徴と問題点の整理

パラグアイの農業と農村の特徴とそれぞれが内包する問題点を整理する。

### ② 小農支援を目的とした農業農村開発の問題点の解明

支援する側と支援を受ける側という小農支援を目的とする農業農村開発におけるステークホルダーの問題点を解明し、問題の構造を明らかにする。

### ③ 開発アプローチの視点から見たプロジェクトの問題の解明

現在実施中、及び過去に実施された3つの農村開発プロジェクトを事例として問題の構造の検証を行い、農村開発プロジェクトのアプローチの問題点と農業農村開発を実施する場合の制限要因を解明する。

### ④ 求められているアプローチの解明

これらに基づき、小農の生活向上を図る農業農村開発に求められているアプローチとは何かを明らかにする。

### ⑤ 農業農村開発のための具体的なアプローチの提言

最後に、パラグアイの特性に合った開発アプローチを提言する。

持続的な農業農村開発は、農家の収入向上なくしては達成できない。このため、農家の収入源である農産物に着目し、農産物に関連する行政、生産、市場の構成員である行政組織、農民、加工企業との関係から、農業特性、農村の社会構造を考慮した農業農村開発事業を実施するためのアプローチの提言を図る。行政、地域社会という「区分」による研究において、行政はサービスの提供者として距離を置いた、一つのブラックボックスとして扱われてい

る。したがって、その機能の分析、すなわち行政能力や行動の因果関係の分析は行われず、行政はある問題を解決するために提案された活動をすべきという考えに立脚した主張が多く、行政の行為を規定している要因をも視野に入れ、地域社会との関係を明らかにした研究は少ない。本研究は、支援する側である行政と支援の受け手である農民、さらに生産物連鎖により、農村地域社会の主要な位置を占める在地企業に焦点をあて、これらの間に横たわる問題点を解明する。

また、パラグアイにおいて過去に実施された、あるいは実施中の3つの農村開発プロジェクトを事例として、住民参加によるボトムアップ型の開発事業を企画しても、農民の意識に変革が発生せず、結果として、プロジェクト終了後の事業効果の持続性という期待した成果が得られないことを検証する。

この研究による問題分析の新たな視点とそれに基づき提言されるアプローチは、政府機関、大学、国際協力機関、NGOなどが持続性のある参加型農業農村を進めるための一助となることが期待される。また、小農支援に取り組むパラグアイ政府に農業農村開発の実施段階における新たな視点での効率的な実施戦略の樹立を促すことが期待される。

## 2. 論文の構成

第1章序論では、パラグアイにおける農業農村の現状に対する問題意識を述べ、次いで本研究の目的、研究の課題、論文の構成を記述する。

第2章では、パラグアイの農業、農村の構造的特徴を述べ、その現状と抱えている問題点を明らかにする。次に、パラグアイ社会の最大の問題となっている小農問題について、小農の発生から農民運動への展開過程を踏まえ、社会的影響力を持つに至った農民団体の実体と小農問題の変化を明らかにする。

第3章では、これまで実施されてきた国際機関からの支援を含む農牧省の小農支援事業がなぜ想定した成果を達成できていないのかを、行政、地域住民の能力の的確な把握の欠如によるものであるとの認識に立ち、その要因との因果関係などから問題の構造を明らかにする。その原因を支援する側（行政）と受ける側（農民、在地企業）との間の意識のずれにあることを浮かび上がらせる。そして、このずれを十分認識しない従来の方法では、農民自身に何ら意識の変革が起こっておらず、政府の支援により、かえって農民の依存心が増しているという小農支援の弱点を指摘する。分析は組織に焦点を当て、その中での「意識」に着目し、行政組織と農民組織、企業団体について掘り下げる。そして、参加型手法によるボトムアップ型開発事業を実施した場合でも、同様の事態が発生する恐れがあることを予測する。

第4章では、第3章の予測に基づき、このような行政、農民、企業の間意識のずれが存在する中、住民参加によるボトムアップ型の開発事業を企画しても、農民の意識に変革が発生せず、結果として、プロジェクト終了後の事業効果の持続性という期待した成果が得られないことを、GTZ、JICA、世界銀行の支援で実施された農村開発プロジェクトの事例を通じて検証する。

第5章では、前章の事例研究で明らかになった先行プロジェクトの持続性の問題点を、開発アプローチに問題があったとの立場から、その原因を追求する。そして、これまでの分析結果を踏まえ、農業農村開発にあたっての制約要因と改善のための視点を明らかにする。最後に、農業農村開発のために求められるアプローチとは何かについて論ずる。

第6章では、結論として、パラグアイにおける農業農村開発に対する開発アプローチを提言する。それは、支援する側（政府）と受益者である農民が開発目的について共通の認識を持ち、その達成のために互いの持つ限られた資源を同じベクトルに合わせ、相互に補完しながら事業を実施することを基本とするアプローチである。

### 3. 論文の概要

本論はパラグアイにおける小規模農家支援を主目的とする農業農村開発について、農業及び農村の抱える課題を踏まえ、支援する側と支援を受ける側のそれぞれの持つ問題点を明らかにし、これに基づき、従来から実施されてきた農業農村開発プロジェクトにおける住民参加型アプローチの問題提起と新たな開発アプローチについて考察したものである。

パラグアイは、南米大陸のほぼ中央部に位置する海を持たない内陸国である。面積は40.7万平方キロで、日本よりやや広い。この国の経済は、基本的に輸出総額の9割を占める農牧林業に依存している。特に世界第5位の輸出量を誇る大豆生産は輸出総額の6割を占め、この国の経済を支える柱と言っても過言ではない。これらの輸出部門を支えているのが、パラグアイの全農家数の3%、全耕地面積の86%を占める200ha以上の中・大規模経営農家である。一方、20ha未満の小規模経営農家（小農）は全農家数の83%を占めているが、所有面積は6%に過ぎない。しかし、この農民の大多数を占める零細な小農の存在はパラグアイの社会、経済、政治に大きな影響を及ぼしている。近年、パラグアイ農牧業は国際競争力の低下により低迷しており、安価な農作物の輸入急増などにより、小農の生活は悪化の一途をたどっている。また、在地企業の相次ぐ閉鎖、農村部の治安の悪化、人口の都市への流出、耕作放棄地の増大、土地なし住民による土地占拠など、農村社会はかつてない大きな危機に直面している。さらに、小農の権利確保を求める農民団体による幹線道路の封鎖などの強硬な示威活動がマスコミの注目を集め、パラグアイ社会全体に大きな影響を与えている。

このような状況の下、小農支援は単に生産面に対する支援ばかりでなく、農村社会の発展に大きく貢献することが期待され、数多くの農業農村開発プロジェクトが実施されてきた。しかし、その成果は限定されたものとなっており、小農の生活改善にほとんど貢献できていないとのマスコミ、農民団体、国際協力機関など様々な方面からの主張がある。

本論では、パラグアイにおける農業、農村の特徴を整理し、支援の効果が上がらない理由を支援する側である行政と支援の受け手である小農との関係から、その問題点の解明を行った。そこには、これまで言われてきたような農牧省の予算不足の問題以外に、組織体制上の問題や小農の政府に対する過度の依存心があることが明らかになった。また、支援方法にも問題があることを明らかにし、支援する側と支援を受ける側の意識のずれにより、支援効果が上がらないという実態を解明した。そして、両者の間に意識のずれがある限り、参加型によるアプローチを採ったとしても、小農の姿勢に変化が現れず、事業効果の持続性が確保できないことを、諸外国の協力を得て実施した農村開発プロジェクトの事例調査から明らかにした。これらを踏まえ、持続的農業農村開発のための新たなアプローチの提言を試みた。

プロジェクトにはステークホルダーが複数関わっている。そのステークホルダーは、農

業開発と農村開発では、当然異なってくる。また、それぞれの位置づけと重要度が異なる。プロジェクトの計画者としては、ステークホルダーは誰か、かれらをどのようにプロジェクトに参加させるのか、それぞれの役割は何か、ニーズは何か、プロジェクトに何を期待しているのか、そして、それぞれの開発に対する意識はどこを向いているのか、それを同じ方向に向けるためにはどうしたら良いのかについて、議論していく必要がある。また、それぞれ明確に定義づけておくことが重要となる。一方、本論では、農業開発と農村開発を同時に進行しなければ、小農支援は難しいとの立場を採ってきた。小農支援は、小農の生産性の改善、所得の向上を目指しているが、小規模農業から派生する生産物は生産連鎖を通じて地域の社会経済に大きな影響を及ぼしてきた。生産の減退は、在地企業の閉鎖を招く一因ともなっていた。これらのステークホルダーの考える開発の方向が同じベクトルになったとき、はじめて、農業農村開発事業は一定の持続的な効果を残すものである、と筆者は考える。それは、とりもなおさず、事業効果の持続性ということに収斂する。

パラグアイにおける農業農村開発を効率的、効果的、かつ持続的に行うためには、支援する側である行政（政府）と受益者である農民、さらに生産物を通じて農業農村開発と密接な関係にある在地企業がその持てる資源の補完を図りながら有機的に連携を行うことが重要と考える。そのために本論文の結論として、これら開発に関わるステークホルダーが開発目的について共通の認識を持ち、その達成のために互いの持つ限られた資源を同じベクトルに合わせ、相互に補完しながら事業を実施することを基本とする以下の諸点に配慮したアプローチを提言した。

① 意識のずれを解消する連携

- 農民の意識改革
- 意識改革を優先したプロジェクト・サイクル
- 適度のインセンティブ
- 行政側関係者の動機付けと開発に対する「姿勢」の形成
- 行政、農民、企業との連携による開発

② 行政の支援効率の向上

- 水平普及方式
- 融資・技術支援の連携
- 実務型行政能力強化

③ 農家の能力向上

- 農家のマスタープラン
- 現金による受益者負担

④ 生産連鎖の連結強化

持続的な農業農村開発のためには、支援する側と支援を受ける側が開発について共通の意識を持つことが、全ての活動の基本となる。両者の意識のずれを発生させる原因は、さまざまな要因が考えられる。しかし、その要因の特異性にばかり着目するのでは、意識のずれの本質を見失ってしまうことになる。農業農村開発のプランナーは、開発に関わるステークホルダーそれぞれの意識を理解することが最初に求められる。そのためには、一般に言われていることが正しいかどうかという問題意識を常に持ち、思いこみや「斯くあるべき」という考えを棄て、ステークホルダーの能力を的確に分析することが重要となろう。