

# コスタリカの開発の新動向

狐崎 知己

## ● はじめに

コスタリカではこの二〇年間、経済成長にもかかわらず貧困率が二〇%水準から低下せず、所得格差が拡大傾向にある。国家開発計画(二〇〇六〜二〇一〇)では、社会正義と民主体制の強化を重点目標の一つに据え、教育・保健・住居などの分野での社会開発が遅れ、貧困率が高い水準に留まる可能性の高い集団と地域を公共政策の優先の対象に定めた。この方針は現政権の開発計画(二〇一一〜二〇一四)にも引き継がれている。だが、財政赤字が限界状態にある政府には手厚い社会扶助や補助事業を行う余裕はなく、効果的な地域開発政策を求めて試行錯誤が続けられている。

本稿では、コスタリカにおける貧困と格差の実態を把握したうえで、開発計画で優先地域に指定さ

れた五地域におけるテリトリアル農村開発戦略の特徴を紹介する。

## ● 貧困と格差の最新動向

国家統計センサス局(INEC)のデータによれば、貧困率と最貧困率はともに一九九〇年代前半に大幅に改善したものの、一九九四年以降は貧困率で二〇%前後、最貧困率で五%前後の水準に留まっている(図1)。最貧困とは所得のすべてを食糧購入に充てたとしても、最低限必要な栄養を確保できない所得水準を意味する。貧困線は、都市部で最貧困線の二・一三倍、農村部では一・九六倍の水準に設定されている(表1)。最新二〇一二年六月の貧困率は二〇・六%、最貧困率は六・三%である。貧困層の五五%が都市部、四五%が農村部に居住している。

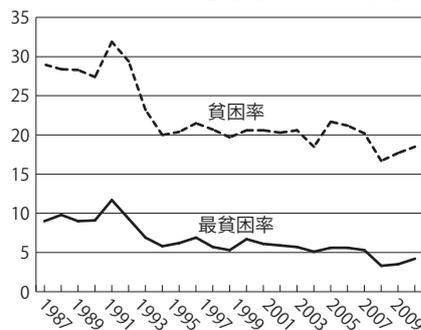
貧困率の改善は、経済の成長効果と成果の分配効果によって達成されるが、コスタリカでは貧困層に経済成長の成果が分配されにく

表1 最貧困線と貧困線

全 国	
最貧困線	42,796
貧困線	92,459
都市部	
最貧困線	45,832
貧困線	101,546
農村部	
最貧困線	37,920
貧困線	77,864

(出所) INEC HP より筆者作成(2013年8月17日参照)。  
(注) 表の数値は2013年7月のコロン価格で月額。1米ドルは約500コロン。

図1 貧困率と絶対的貧困率の動向



(出所) INEC (2009) より筆者作成。

いたために貧困率がなかなか下がらない。二〇〇二年から二〇〇九年にかけて貧困率が一・四ポイント減少したが、経済成長により二・二ポイントの貧困削減効果もたらされたのに対し、分配効果では逆に〇・八ポイント貧困率を悪化させた。中南米諸国のなかで二〇〇二年の時点でコスタリカと同水準の貧困率にあったチリは、同時に成長効果として六・一ポイント、分配効果として二・七ポイント、併せて八・七ポイントもの貧困率の削減に成功している。(参考文献③)。

所得格差を示すジニ係数も悪化傾向にあり二〇一二年には〇・五一八を記録した。この数値はニカラグアやエルサルバドルを上回り、メキシコと同水準である。一般に比較的平等な国のジニ係数は〇・二〇から〇・三五程度とされ、ジニ係数が〇・五を超えると不平等度の高い国とみなされる。

## ● 貧困世帯の属性

コスタリカでは人々の厚生水準が都市部と農村部、首都周辺と国境地帯など居住地によって相当異なる。国内の地域格差(自治体間の労働所得格差)に関する近年の

表2 貧困世帯の属性 (2012年)

	非貧困層	貧困層		
		貧困層平均	最貧困層を 除く 貧困層	最貧困層
世帯構成数 (人)	3.3	3.92	3.92	3.92
世帯あたりの労働力 (人)	1.71	1.2	1.23	1.12
世帯あたりの就業者数 (人)	1.62	0.94	1.04	0.72
女性世帯比率 (%)	33.51	38.89	37.8	41.36
依存人口比率 (%)	0.38	0.7	0.69	0.73
主たる仕事での週労働時間数 (時間)	44.59	37.39	39.69	29.92
15歳以上の就学年数 (年)	9.14	6.28	6.39	6.02
完全失業率 (%)	5.26	21.64	15.88	35.94

(出所) INEC HP より筆者作成。

研究によれば、格差を構成すると想定される諸要因のうち、半程度は人的資本で説明可能である。技術が外生変数であり、国家間の移動にくらべて国内では物的資本の移動が相対的に自由であることから、地域格差をもたらす残りの半分の要因は、各地域の制度要因に帰せられる(参考文献②)。

人的資本については、コストリカにおける貧困世帯の属性に関する調査によれば、「世帯あたりの就業者数」、「依存人口比率」、「就

学年数」において貧困層と非貧困層の間に明確な差異がある(表2)。職業と貧困の関係については、農業・畜産・水産部門で働く人々の平均所得は全部門の平均所得の六割にすぎず、同部門の生産性と所得の向上が貧困削減の重要な課題である。部門別の就業人口のなかで同部門は全体の一五%を占めている(参考文献④)。また、長期間貧困状態にとどまり続ける「構造的貧困層」として、一九八〇年代の構造調整政策がもたらした社会経済的なコストによって中等教育の就学機会を中途で奪われた「失われた世代」の存在が「女性世帯主の家計」と共に指摘されている(参考文献⑥)。

### ● 地域的多様性と制度

コストリカにおける各地域の制度の違いは、地方政治、社会・文化、農業生態系など多様な要因によつて作り出されてきた。大西洋と太平洋に挟まれた地峡部に標高二〇〇〇メートルから三〇〇〇メートルに達する活火山が連なり、二〇世紀半ばに至るまで交通網の整備が進まなかったことから、大きく分けて北部と中央高原、南部において地域特有の制度

が築かれてきた。

北部グアナカステ地方は雨季と乾季に明瞭に分かれる熱帯気候であり、水分蒸発が著しく、土壌の肥沃度は劣る。農業開発には施肥や灌漑設備などの資本投入が必要だが、この地域に入植したのは資本不足のために粗放的な放牧を行う大農園と基礎穀物栽培に従事する零細農家であった。無制約的なことから、近年、国家による放牧地の購入と国立公園や保護区への転換が進みつつある。

中央高原では、一九世紀半ばからコーヒー栽培が発達するが、その栽培・輸出には資本が必要とされることから、担い手の中心は植民地時代から続く名家エリート集団であった。交通網と輸送手段が未発達の時や地域にあつてもコーヒー豆は品質を保ったまま欧米への輸出が可能な商品特性を備えており、中央高原は標高一〇〇〇メートルを超える良質コーヒーの栽培適地であった。今日では、協同組合による高品質コーヒーの生産やフェアトレードを通じた輸出も拡大しており、国内品評会に優勝するような最高品質のコー

ヒーの多くが日本に輸出されている。

湿潤熱帯気候の南部低地では近代化が大きく遅れた。一九世紀末から二〇世紀初頭にかけて大西洋沿岸地帯で米系資本によるバナナ・プランテーションが急速に拡大し、一九一〇年代には世界最大のバナナ輸出国となった。その後、病虫害や組織労働者の長期ストライキ、政府による環境規制(農業問題)の影響でバナナ産業は国際競争力を失い、チキータやデルモンテのブランドで知られる多国籍企業は一九八〇年代半ばにコストリカでのバナナ生産から撤退ないし大幅な縮小を迫られた。バナナに代わり、いまではパイナップルとアブラヤシのプランテーションが延々と続き、二〇一二年には世界最大のパイナップル輸出国になった。その主役はデルモンテ系列の企業である。

地方制度に関する近年の研究では、各地方の経済的なパワーが政治的なパワーに転換されるなかで地方特有の制度、すなわち集合的な意思決定のルールが歴史的に形成され、「地元レベルでの意思決定のあり方」と「中央政府との交渉力」に影響を及ぼすことが解明

されつつある（参考文献②）。一九世紀後半にコスタリカをグロバル経済へ統合したのは、中央高原のエリート層が率いるコーヒー産業であった。近代化の初期にコーヒー輸出を通して経済力を蓄えることに成功した彼らは、その財力を用いて政治的影響力を確保し、自らの経済活動と活動地域を優遇する制度を作りあげ、公共投資を中央高原に集中させてきた。

これに対して、北部の「カウボーイ文化」のような放牧地では牛泥棒の取り締まりなど所有権の保証が難しく、暴力的な文化と非協力的な制度が発達しやすことが世界的に指摘されている（参考文献⑤）。他方、プランテーション地帯では、圧倒的なパワーを有する多国籍企業にあらゆる面で依存せざるをえない「モノカルチャー文化」（単一商品作物への依存体質）がいったん根を張ると、これを抜き去ることが難しくなる。

●テリトリアル農村開発

テリトリアル農村開発アプローチは、EU諸国での地域開発モデル「農村経済発展のための活動の連携」(Liaison Entre Actions de Développement de

[Economie Rurale: LEADER])に負うところが大きく、中南米諸国にはスペイン国際開発協力庁の地域開発プロジェクトとして導入されている。コスタリカでは、二〇〇四年にこのアプローチが導入され、「テリトリリー」を単位とする地域開発が開始された。二〇一二年にはテリトリアル農村開発戦略に関わる基本法 (Law 9036) が制定され、農牧省の管轄指導のもとで最終的にはコスタリカ全土を二六のテリトリリーに編成することが計画されている。現状ではコスタリカの基礎自治体である八一郡のなかから二〇〇五年の社会開発指数をもとに最貧九郡が選出され、北部ニカラグア国境地帯、中部太平洋沿岸地帯、南部パナマ国境地帯に位置する五テリトリリーが誕生している。

基本法によれば、テリトリアル農村開発戦略とは「当該テリトリリーのあらゆる社会アクターが、競争力・公平性・厚生・凝集性・社会的アイデンティティの追求を志向しながら、調和のとれた組織的な参加を通して、経済・社会・文化・制度の分野で総合的な変革を成し遂げるプロセス」と規定されている。(参考文献①)

テリトリリーの画定からテリトリアル活動グループの編成までにはおおよそ一年から二年の準備期間が費やされる。この間、農牧省スタッフが中心とする専門家チームがファシリテーター役を担い、地域の開発診断の実施と地元リーダーの能力開発を目的とする参加型ワークショップを繰り返し行う。ワークショップのテーマは、戦略的アクターのリストアップ、投資案件のリストアップ、テリトリリーに内在する資産目録の作成、問題分析、テリトリリーの傾向分析等である。

●ブエノスアイレス郡の事例

南部高地テリトリリーを構成するブエノスアイレス郡は、社会開発が最も遅れた郡のひとつだが、テリトリアル農村開発戦略の制度改革が奏功して、ガバナビリティが目覚ましく改善している。

ブエノスアイレス郡では一九六〇年代末にデルモンテがパイナップルのプランテーションを開設し、地域住民は熱狂と希望に湧きかえったと伝え聞くが、単純労働の創出と若干の商業活動の誘発を除いて波及効果がでない。パイナップルを除く産業は、基礎穀

物、コーヒー、サトウキビ、牧畜など旧来型経済の典型例である。

二〇〇八年三月、一〇七組織が参加して南部高地テリトリアル活動グループが創設され、毎月会合を開いている。グループの内訳は生産者団体、開発団体、女性団体、学校運営委員会、農村水道管理組織道路委員会、農業センター、協同組合など多様である。

テリトリアル活動グループの幹部によれば、次のような形で地方制度の革新が実現しつつあるという。

①テリトリアル活動グループの正当性。民法が規定する法人格を取得して管理運営体制を整えたことに加え、メンバー間の絆が強まり、テリトリアル農村開発戦略の調整機関としてグループが正当性を得た。

②意思決定における党派政治の回避。グループ活動に政治活動を持ち込まないよう協定を締結し、特定政党の利益になるような活動を行う者にはグループからの引退を勧告するルールが定められた。

③あらゆる組織の包摂。これまで社会経済的に排除されてきた零

細生産者、女性や若者が集う社会組織の参加を重視し、完全に開かれた形でグループが編成されている。

④資金面での自律性と地元での意思決定。グループ事務局の運営費とプロジェクト資金はアンダールシア国際開発協力庁と南部開発評議会から供与され、迅速にプロジェクト資金の配分を決定できる。従来の国際協力では、申請から認可にかかる手続きと時間が膨大だったうえ、コンサルタント料金が極めて高く、資金の大半がドナー側に還流する仕組みであった。

⑤農村生活への尊厳。参加型ワークショップにおいて戦略的開発計画を皆で協議しながら策定することで、豊富な水資源と肥沃な土壌、風光明媚な観光資源、生物的多様性など地域の魅力が再発見され、人材育成・活動研修プログラムや開発プロジェクトを通して「地域のエネルギーを解き放つ」ことが達成されつつある。

以上のように、テリトリアル活動グループは地域社会の多様な組織が集い、政党政治の影響を受け

ずに地域の開発問題を協議し、開発の方向性やプロジェクトを地元レベルで決定できる新たな制度の誕生を意味する。住民リーダーの間に下からの草の根開発の可能性に関する自覚が生まれ、郡のなかでも都市部ではなく、農村部・周辺部・貧困地域で活動する組織が意思決定に直接参加し、要望を表明する場を得たことが市民参加型の制度改革を創発したと考えられる。南部高地テリトリの戦略的開発計画の主目的は「生活の質の改善」に定められ、これを実現するために生産や文化等、六つの委員会がテリトリアル活動グループに設置された。二〇一二年九月の時点で、計画分を含めて総計四一件、二四七万ドルのプロジェクトが承認されており、受益者はテリトリの総人口の四分の一、二万二五七二人に及ぶ。プロジェクト

例としては、コーヒー加工施設、基礎穀物生産組織へのサイロ建設と資機材の提供、ファーマーズ・マーケット、先住民共同体における水道敷設と観光施設や保健所の建設、女性団体用の縫製加工機材の供与、リサイクル施設など多岐にわたる。

他方、克服すべき課題は少なく

ない。農牧省のテリトリアル農村開発戦略担当部局スタッフによる自己評価も手厳しい。彼らによれば、とくに取り組むべき問題は、以下の二点である。

①テリトリアル農村開発戦略に関する公的制度と政策の裏付け、予算、手法、ファシリテーターの能力すべてが不足している。  
②テリトリの編成、戦略的計画、テリトリアル活動グループの編成と運営、プロジェクト執行のすべてに改善が必要である。

今後、テリトリアル農村開発戦略という制度改革を通して、この戦略が導入されていない地域にくらべ、郡単位の間開発や競争力、行政能力などが有意に改善されるかどうか注目される。

(こしき) ともみ／専修大学経済学部教授

《参考文献》

①狐崎知己「二〇一三」『コスタリカにおけるテリトリアル農村開発—政策と理論の特徴—』山岡加奈子編『コスタリカ総合研究序説』アジア経済研究所。

②Acemoglu, Daron, and M. Dell 2010. "Productivity Differences Between and Within Countries." *American Economic Journal: Macroeconomics* 2 (1): 169-188.

③CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 2010. *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago: CEPAL.

④INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) 2010. *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2010*. San José: INEC.

⑤Nisbet, Richard E. ad D. Cohen 1996. *Culture of Honor*. Boulder: Westview Press (石井敬子・結城雅樹編訳『名譽と暴力』北大路書房 二〇〇九年)。

⑥Programa Estado de la Nación 2012. *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*, San José: El Programa.