

もくじ



● ● ● ADCA活動記録 ● ● ●

● ● ● 研修報告 ● ● ●

● ● ● 青年会議だより ● ● ●



ADCA活動記録

<プロジェクト・ファインディング実施状況 平成16年7月～平成16年10月>

- 1 パキスタン バロチスタン州ボランダム農業開発計画
- 2 パキスタン パンジャブ州Khanki頭首工改修およびLower Chenab Canal East灌漑施設拡張・維持管理改善計画
- 3 ラオス 南部地区戦略的畑作物振興・インフラ整備計画
- 4 ラオス セドン川流域中山間地貧困改善並びに農村環境改善計画
- 5 カンボジア 灌漑農業開発基本計画策定調査
- 6 パキスタン インダス河灌漑システム幹線水路改修計画
- 7 イラク カハラ稲作農場復旧計画
- 8 オマーン 水資源開発・管理計画
- 9 ラオス ヴィエンチャン平原農業開発計画
- 10 タイ 東北タイにおけるナムグン用水配分管理計画
- 11 フィリピン タゴ川灌漑システム機能強化計画
- 12 スリランカ 南部州地域水資源開発・農民組織再構築計画
- 13 スリランカ 北東部州アレイ地域貧困緩和・食糧増産・民族融和農業開発計画
- 14 ミャンマー テティチャン地区モデル農村整備計画

研修報告

平成16年度第一回初級技術者研修

－PCM手法（計画・立案）－

さる平成16年7月6日から7月9日の4日間に渡り、農業土木会館 6F 会議室にて、平成16年度第一回初級技術者研修 -PCM手法- (計画・立案)を開催した。モデレータには?国際マネジメントシステム研究所の花田重義氏をお招きした。本研修にはADCA正会員・賛助会員より合計7名が参加し、グループ作業を通じてPCM手法を用いた計画・立案手法を修得した。なお、本研修は農業土木技術者継続教育機構（CPD）のプログラムとして認定を受けている。

■□ PCM研修の内容

ADCAでは住民参加型の開発手法として注目されているPCM手法にプロジェクトマネジメントの要素を取り入れ、「Plan-Do-See」の一連の流れからプロジェクトの管理手法を修得することを目的としている。今回の研修ではPDMの作成を通じた計画・立

案手法の修得を目的とした。

■□ 研修のまとめ

多くの参加者が、本研修を通じてPCM手法によるプロジェクトの計画・立案を良く理解し、さらに研修に対して期待通りであったとの回答を寄せており、研修に対する評価は概ね良好であった。また、モデレータに対しても分かり易いとの評価を受けた。研修最終日に理解度確認テストを実施したが、受講者の平均は84点であり理解度の高さを示した結果となった。

また、今回の研修では海外業務の円滑な遂行のために相手国実施機関等との交渉の重要性が増している現状を鑑み、研修2日目の午後に「交渉について」の講義・実習を行った。最初に2人ペアになってロールプレイを20分程度行い、その後、交渉についての講義を実施した。多くの受講生にとって交渉に関する講義・演習は初めての体験であったようで、概ね有益であったとの評価を得た。

なお、アンケートでは今後の研修に対し、PCM中級研修（モニタリング・評価）と併せてモデレータ育成コースの開催を求める声が複数見られた。過去の研修でもモデレータ育成コース新設の希望が多く寄せられていることから、本年中の開催を目指して検討を開始したい。

青年会議だより

青年会議勉強会報告

「OECD諸国における農業・農業用水についての議論 途上国への教訓はあるか？」

（青年会議勉強会報告 2004年6月3日）

2004年6月3日に、滋賀県農政水産部耕地課長の荘林幹太郎氏をお迎えして、「OECD : Organization for Economic Cooperation and Development（経済協力開発機構）諸国における農業・農業用水についての議論 途上国への教訓はあるか？」というタイトルでADCA青年会議勉強会が実施されました。

2003年4月までOECD本部にてご活躍されたご経験を基に、開発援助のドナー側に立つOECD諸国の間で農業および農業用水についてどのような議論が交わされているのか、またそこから途上国に対しどのような教訓を導く事ができるのか、ご講演いただきました。ここでは、その概要を報告します。

1. 農業用水の効率的配分と公平性

農業用水の配分を巡っては、先進国が効率性、国際貿易規律との整合性を重視するのに対し、途上国では効率性、公平性に加えて財政的安定性が大きな課題となっている。

配分効率性とは、単純に言えば水を利用することによって得られる限界価値が高い者に優先的に水を配分する方式であり、その手法としてPricingと水利権市場（Water Market）がある。水利権市場は、既得権を認めた上での取引であり、取引が自発的かつ必ず補償されるため、既利用者が補償なしに利用を剥奪される可能性のあるPricingより、手法として優れているとされる。

財政的安定性を欠く途上国では、灌漑施設の維持管理費用を国が十分に手当てできない事態が生じ、施設の破損進行、給水サービスの低下、農家からの維持管理費用徴収の困難化といった悪循環を引き起こしている。

先進国間の課題である国際貿易規律との整合とは、端的にはWTO : World Trade Organization（世界貿易機構）の定めるグリーンボックス（削減対象とならない補助金）、アンバーボックス（削減対象となる補助金）との整合を指す。現在、基盤整備の建設費補助金はグリーンボックスに入るが、維持管理費補助金はアンバーボックスに区分されている。

2. 農業用水：そのさまざまな様相を巡る国際比較

農業用水は物理的な水利システム（構造物）、組織、制度によって特徴づけられる。ここではパキスタン、米国、フランスそして日本を比較してみる。

パキスタンの灌漑システムはインダス川を中心に網目状に広がり、世界4位の灌漑面積を誇る。明確な水利権が設定されておらず、歴史的な集落単位の水利組合ではなく州政府が水路の大部分を維持管理していることが特徴であり、膨大な水路管理費は州政府の予算を圧迫している。

米国は世界3位の灌漑面積を持ち、農家の自発的な共同を原動力とした分権的システムを特徴とする。西部開拓農家を源流とする受益農民は州法に従って灌漑区を設立し、料金を徴収して水路の維持管理を行う。

フランスのプロバンス地方では、今世紀に入って水路公社が設立され、料金を徴収し水路の維持に当たっているが、数多い既存の小規模水利組合も存続している。

日本では近代的大規模水利システムが導入された時に、伝統的な集落単位の水利組合が土地改良区に変貌を遂げ、水路の維持管理を実施するようになった。集落より一つ上のレベルの組織が灌漑システムの維持管理を行っていることは、世界的にも稀な例である。

3. 農業の多面的機能を維持するための政策議論 – いかなる場合にいかなる政策が必要か？ –

農業の多面的機能を巡る国際的議論は、1)輸出国と輸入国の対立、2)WTO農業協定、3)OECDにおける多面的機能政策議論に大別される。

3.1) 輸出国と輸入国の議論の対立

日本・韓国・EU・スイス・ノルウェー等の農産物輸入国が「農産物生産に付随する多面的機能が農政改革や貿易自由化によって減少するため、何らかの“農産物支持”が必要」と主張する一方で、米国やケアンズ諸国等の農産物輸出国は「農産物生産を刺激しない（デカップルされた）政策でこの問題には対応可能である」と主張する。

政府による農業支持を測定する指標として、PSE : Producer Support Estimate（国から農家への価格支持+各種の補助金）が用いられる。農家の受け取り金額に対するPSEの割合（PSE%）が高いほど、農業支持の度合いは高いと見なすことができる（ただし、同額のPSEでもデカップルの度合いは様々である）。一般に輸出国はPSE%が低い。

3.2) WTO農業協定

WTO農業交渉の三大テーマは、市場アクセス（関税）、国内補助金（グリーン/ブルー/アンバーボックス）、および輸出規律（輸出補助金）である。ウルグアイラウンドでは、関税の削減、アンバーボックスの削減、輸出規律の段階的撤廃が合意された。農業生産を刺激しないような生産者への直接支払い（条件不利地支払いや環境支払い等）はグリーンボックスに区分され、当面は削減対象外となっている。

3.3) OECD多面的機能政策議論

市場経済を原則とする先進30ヶ国の集まりであるOECDの農業委員会は、全会一致をルールとして、多面的機能を理由とした政策介入が「いつ」必要か、「どのような」政策介入が適切かを議論している。

「多面的機能」（Multifunctionality）は、農産物以外に「多面的機能」を産出することと、それらが外部性・公共財的性格を有することで暫定的に定義される。概念分析では、以下の3つの質問を設定し、回答がすべてYesの場合に限って政府介入が正当化されるとした。

？多面的機能と農産物生産の間に切り離すことが困難な強い結合性があるか？（結合性）

？輸入により農産物国内生産が低下し、それに伴い失われる多面的機能が、輸入による便益を上回るか？（市場の失敗）

？公共財的性格に応じて、「非政府」的供給の可能性について検討されたか？（公共財的性格）

すべての回答がYesである場合は、すなわち

- ・農産物生産低下に伴い、結合している多面的機能も失われ
- ・その損失は貿易による便益を上回り
- ・民間による支援も適当でない
- ・従って何らかの政府介入が必要となる

という結論に帰着する。OECD農業委員会では、さらに実証分析を経て、2003年4月に全加盟国が上記内容の政策レポートに合意した。

4. 途上国への教訓はあるか？

農業用水の配分を巡っては、途上国の中で、我が国の土地改良区がモデル的な役割を果たせる可能性が大きい。一方、先進国間で議論されている農業の多面的機能、それを保護するための政府による支持などは、途上国で短期的に問題化するとは考えにくい。しかし、特に経済発展の著しい東南アジア等においては、長期的には問題として顕在化してくるであろう。

「PIMと日本の土地改良区」

(青年会議勉強会報告 2004年7月1日)

2004年7月1日に、前日本大学教授の岡本雅美氏をお迎えして、「PIM: Participatory Irrigation Management (参加型灌漑管理) と日本の土地改良区」というタイトルでADCA青年会議勉強会が実施されました。

灌漑施設の維持管理方法として世界に広まりつつあるPIMの基礎、および国際的にも高く評価されてきた日本の土地改良区の実態や歴史について、国内外の長年の経験を踏まえご講演いただきました。ここでは、その概要を報告します。

1. PIM (参加型灌漑管理)

何をもってPIMとするか? 多数の零細農民が同じ灌漑施設を共有するところにPIMは生まれる。米国式の大農場で一人の経営者が多数の農区に配水しているような場合は「参加型」は当てはまらない。天水耕作地帯で灌漑施設を持たないところにも当然ながらPIMは存在しない。PIMの最も根本的な二つの条件は、「組合が結成されていること」および「組合員から水利費が徴収されていること」である。組合が法的に認可されているか等はあまり重要ではない。

PIMの効果は何か? PIMの効果は、端的には「灌漑施設の維持管理費用に係る政府等の負担が軽減される」ことである。一部には、総使用水量が減じて売水も可能になったという効果が挙げられることもあるが、きわめて稀な事例である。

PIMの背景 OECDは灌漑施設の維持管理に対する補助金をアンバーボックス(削減の対象)に区分しており、先進国では政府による施設の維持管理が困難になりつつある。一方途上国でも、政府の財政縮小や援助の削減が影響し「受益者負担原則(Beneficiaries-should-pay Principle)」がますます広まっている。PIMの旗振り役は当初世界銀行であったが、近年はFAOが主導するようになり、「On-farm Water Management」という呼び名で、?組合の結成、?組合費の徴収、?末端水路の建設を推進している。

2. 日本の土地改良区

土地改良区は、?土地改良法に基づいた法定団体であり、?水利組合と圃場整備組織の二つの機能に分類され、?規模の大小差が著しい(20以上の市町村にまたがる場合もある)ことを特徴とする。以下に論じるのは、3,000~5,000ヘクタール規模で、水田地帯にあり一定の歴史を持つ土地改良区に限定する。

江戸時代は、在村農民が水路の維持管理を担っていた。明治時代になり、「普通水利組合」と「耕地整理組合」が制定され、多様な農業土木事業(灌漑排水・地目変更・開墾・干拓等)の実施者の役割を担うようになったが、施設の維持管理は変わらず在村農民の仕事であった。土地改良区が制定されると、組合員の集合組織である土地改良区が、通常の施設維持管理に加え、小規模な破損修復等も行うようになった。番水等のタテ・ヨコの指揮系統も非常に良く発達した。なお日本では戦後の農地改革によりすべてが自作農となったため混乱は少ないが、途上国では自作農・地主・不在地主・小作農などの参加形態が錯綜しているため、組合員資格の付与対象者および組合費賦課の割当が難しくなっている。

土地改良区は15名から結成可能であり、3分の2以上の同意で参加を強制することができる。基本的には灌漑施設の維持管理や圃場整備などの事業を行政に申請する団体であるが、技術面ではコンサルタント等に委託することが普通である。組合員には面積に応じた賦課金を割り当て、その徴収は税金徴収に次ぐ権限を持ち、施設建設費の償還および経常維持管理費に充てられる。組合員は、面積による票の格差なしに、直接・間接選挙により総代・理事長を選出する。標準的な用水型土地改良区の一例では、組合費が年間1ヘクタールあたり5万円であるが、実質的に不足する分は、土地改良区独自の事業収益や、個々の組合員が無償で実施している末端水路の維持管理により補われている。

このように、灌漑施設の維持管理組織と一口に言っても、上層部の意思決定機関から実際に作業を行う最下層まで多重構造を成している。日本の水田灌漑では土地改良区で決定した水配分等を、最下層の農民が輪番などを行い忠実に実行しているため水管理制度が維持されている。最近、海外の灌漑施設の維持管理として日本の土地改良区を模したPIMが取り上げられているが、日本の土地改良区をそのまま途上国へ持ち込んで、農民が水配分を行う能力を持たないと成功しない。

日本人技術者が途上国の灌漑を考える際に忘れがちなのが、土壌侵食、土壌塩類化、そして河川舟運の存在である。今後、日本の土地改良区をモデルとして途上国へのPIM普及を図るには、上記に加えて、賦課金の支払いを村請(連帯責任)にして回収率を高めること、組合員と理事長の間に総代のような階層を介在させて指揮系統の円滑な機能発揮を図ること、等が必要であろう。

「農村開発部の新たな取り組み」

(青年会議講演会報告 2004年7月23日)

2004年7月23日に、JICA農村開発部の古賀重成部長をお迎えして、「農村開発部の新たな取り組み」というタイトルでADCA青年会議講演会が実施されました。

JICAの機構改革により変化した農村開発部の役割、今後の農業農村開発に対する方針、コンサルタントへの期待等をご講演いただきました。ここでは、その概要を報告します。

1. 新生農村開発部の取り組み

JICAの機構改革により定められた23の課題のうち、農村開発部は「農業・農村開発」「水産開発」「貧困削減」の3課題を担当し、従来のようなスキーム別ではなく国別・地域別に分担する。特に貧困削減・水田地帯第一チームは、JICA全体の貧困削減課題のまとめ役も担う。

平成16年度の農村開発部予算（案）は約92億円であり、新規案件10%に対し継続案件90%の割合となっている。地域別ではアジア第一部27%、アジア第二部16%、中南米部20%、アフリカ部21%、中東・欧州部12%である。現在の案件数は318件あり、うち技プロ115件、開調31件、個別専門家102件で、とくに開調はアフリカ地域が17件と多くなっている。新規案件数はそもそもの要請数の減少を反映して、減少傾向にあり、この傾向は5地域部すべてで認められる。今後は、プロファイ及び新規案件形成に、コンサルタントのアイデアと力を益々発揮してもらうことを期待している。

2. これからの農業・農村開発

新生JICAのキーワードは、「現場主義」「効果・効率性」「人間の安全保障」である。また、日本の技術移転から自立発展性へ（「代替開発」）、技術中心から農村の住民に視点をおいた協力への転換が求められる。被援助国側の視点に立てば、従来のような“大きな政府”による直営の農村開発事業はもはや不可能であり、世銀の構造調整も反映して、事業のコーディネーター役を担う“小さな政府”であることが求められている。

従来は常に「技術」がエントリーポイントであったが、C/Pが自ら手を出さない、現地住民の技術的・経済的能力を超えてしまっている、本格的な普及に至らない、等の共通の問題があった。これからは農民レベルでの貧困削減＝「生活改善」に取り組みねばならないが、それは具体的にはいかにして可能となるだろうか？ 一つの鍵として、JICAの提唱する「プログラム型協力」は方策になり得るであろう。

- 1) 国の開発課題に優先順位をつけて順次実施していくやり方
- 2) 課題解決のため時系列的に対応するやり方
- 3) スキーム横断的・セクター横断的に対応するやり方

以上3つをすべてプログラム型協力と呼んでいる。中でもセクター横断型協力は、農業振興型から地域振興型へ、技術移転のみからエンパワメントを意識した協力へ転換することが求められる。

3. これからの技術協力

最近、住民に直接裨益する事業と称し、専門家が相手国政府に代わり住民への行政サービスを直接行うプロジェクトが見られるが、我々が未来永劫その国に対する援助を行えるわけではない。よって、最後はどうしても自立発展性（事業の持続性）が問題となる。技術協力の成果とは、

- 1) ODAの証としての投資による成果
- 2) C/Pは何ができるようになったか

の二つに大別して考えることができる。また自立発展性にも、

- 1) 事業はプロジェクト終了後5年後、10年後にも継続されているか、
- 2) 育った人材が同じような活動を5年後、10年後にも行っているか

の二つの側面があり、さらに各専門家は事業の技術的自立発展性を、リーダーは経営的自立発展性を考えることが重要である。

なお専門家の間には、「アフリカでの開発協力はJICA側の運営経費支援なしには円滑に進まない」とする意見が非常に多いが、今のところ、やはりアフリカ側の被援助国も援助事業では応分の負担をするべきだという意見は崩れていない。住民の中で実証調査を実施する際に、ローカル費用を丸抱えするか、あるいは住民にも負担を求めるか等のバランスについて、調査を実施するコンサルタントがどのような意見をお持ちか、JICAとしては興味のある所である。

結論として、これからはセクター横断的の事業を支援する体制を整備すること、プロジェクト開始当初のPDMを緩やかに設定しておき専門家が現地で柔軟に活動できるようにすること、まず農業をコアセクターとして開始し徐々にマルチセクターに広げること、等の配慮が必要となる。また、プロ技（技プロ）と開発調査の境は無くなる方向に進むだろう。いずれにしてもこれからの農村開発に技術協力で携わる我々は、「村役場の仕事」を行う必要があると言えるだろう。

「ADCA青年会議－JICA農村開発部意見交換会（2004年度第1回）」

（報告 2004年8月4日）

2004年8月4日に、ADCA青年会議とJICA農村開発部若手メンバーの間で、「これからの農業・農村開発」をテーマとし、2004年度第1回目の意見交換会が実施されました。

今年度は、7月23日の古賀部長による講演会をキックオフとし、毎月一回のペースで意見交換会を実施する計画です。主催はADCAとJICAが交互に分担し、2005年3月まで計8回の実施が見込まれています。

第1回は40名弱の参加者を数え、JICA農村開発部の改変により、開発調査と技プロの将来性、実証調査の継続性などについてJICA側、ADCA側双方の意見が交換されました。一方で、発言の促進やテーマ設定などの改善すべき点もあり、第2回以降さらに充実した意見交換会として行くことが望まれます。

一般社団法人 海外農業開発コンサルタンツ協会

Copyright2001(C) Agricultural Development Consultants Association. All Rights Reserved.