



農民参加による 貧困削減の有効性

現地調査：
フィリピン 2004年1~4月
パキスタン 2004年3月

外部評価者 株コーエイ総合研究所

評価の概要と目的

開発途上国における貧困人口の約7割が農村地域に居住しており、農業生産性の向上が生計確保の重要な課題となっている。しかし、灌漑面積は、全耕作面積の約2割に過ぎず、多くの農民が天水頼りで、生産性が低く、天候の影響を受けやすい不安定な状態にある。円借款では、これまで東南アジア、南アジアを中心に、総額1兆円を超える灌漑事業を支援してきたが、末端施設の運営・管理は受益者である農民によって行われることが多いため、事業の各段階における農民の参加(参加型アプローチ)が重要とされている。本評価では、フィリピンとパキスタンを対象に、灌漑事業における参加型アプローチとその効果(運営・管理段階での農民の共同行動)の関係を可能な限り定量的に把握するとともに、参加型アプローチが農民および実施機関に対してもたらす便益について分析を行った。

アジア開発銀行(ADB)も、ADBが支援した灌漑等の事業を対象として同種の評価を行っており、本評価は準備段階から当行とADBが情報共有・意見交換を行いながら進められた。

評価結果

① 評価方法

参加型アプローチと事業効果

灌漑事業では、通常、受益者である農民が水利組合を形成して灌漑局等の実施機関から二次水路以下の末端設備の運営・管理を委託され、その活動が農産物の増産等の事業効果に影響を及ぼすことが知られている。本評価では、事業の各段階における実施機関から農民への働きかけ(研修、事業説明会の開催等。以下「働きかけ」)、それに対する農民の参加行動(研修、工事への参加等。以下「参加」)、事業完成後の運営・管理段階における農民の共同行動(作付・水配分計画の遵守等。以下「共同行動」)について、統計的手法により相関関係を測り、参加型アプローチの効果を定量化した。

参加型アプローチの便益

参加型アプローチによる農民の費用負担は、農産物の増産といった便益とどのような関係にあるのか、また、実施機関が行う参加型アプローチは、事業完成後の運営・管理費用の低減、および水利費徴収率の向上といった実施機関の便益とどのように結びつくのか、といった点について、費用と便益の関係を分析した。



フィリピン国家灌漑庁第7・第8地域事務所での同庁職員向けワークショップ。灌漑の運用開始に先立つ8~12カ月前に農民への働きかけを行うことが、有効であると判明した。



第8地域ギバガ国営灌漑システムでの水利組合とのワークショップ。農民の施設建設への参加が、用地取得問題の早期解決に寄与することが確認された。

② 評価結果と教訓および提言

(1) フィリピン、ピサヤ3地域の11灌漑事業において、60水利組合および約1,800人の組合員を対象に調査

参加型アプローチと事業効果

フィリピンでの定量分析では、組合再強化段階、運営・管理段階における研修や建設工事への農民の「参加」に関する「働きかけ」が、農民の「共同行動」につながる事が明らかになった。一方、組合設立段階における実施機関からの「働きかけ」に関しては、必ずしも「参加」には結びつかなかった。この点については、実施機関や水利組合とのワークショップを通じて、①灌漑の運用開始に先立つ8~12カ月前に「働きかけ」を行うことが有効である、②水利組合をより早期(1年以上前)に形成する場合は、事業の便益をわかりやすく受益者に示すことが重要であること、等が明らかになった。また、ワークショップでは、建設への「参加」が用地取得問題の早期解決にも寄与することが確認された。

運営・管理段階における各種会合(運営・管理計画、作付計画、水配分計画)については、「働きかけ」が「参加」に結びつくことは確認できたが、一方で「参加」が「共同行動」には必ずしも結びつかないことが判明した。これに関し、ワークショップでは、会合に出席しても「共同行動」に加わらない組合員が存在することが明らかとなったことから、会合への「参加」を「共同行動」に結びつけるような「働きかけ」の工夫が必要とされている。参加型アプローチに影響を与える外部要因としては、水利組合の規模等について、小規模が望ましい水管理面と大規模が望ましい財政面の双方から検討することが必要であることが判明した。また、「共同行動」を起こしにくい、米作依存率の低い都市近郊の組合に対する支援策の検討も求められる(野菜などの換金作物の栽培・販売への支援等)。

参加型アプローチの便益

参加型アプローチの便益については、農民の側からみた場合、「参加」の割合が高いほど乾季の生産額が増加することが判明した。また、実施機関の側からみた場合、「働きかけ」が水利費徴収額の増加に結びついていること、および、共同維持管理契約を締結している組合の水利費支払額が多いことが確認された。

(2) パキスタン、パンジャブ州ジェルム川上流灌漑地域において、60水利組合を対象に調査

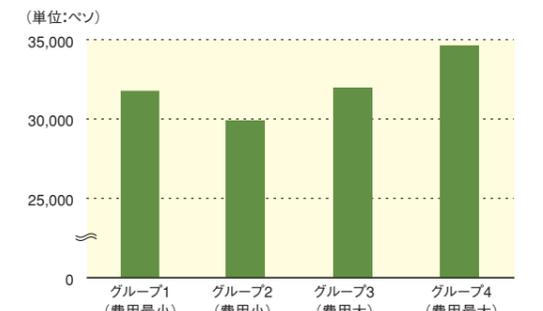
パキスタンの分析では、組合再強化段階における「働きかけ」、および外部要因としての水利組合の規模が「共同行動」に影響を与える要因であることが明らかになった。また、地元の風習や社会的なつながりが「共同行動」を促進していることも判明した。

③ その他

本評価結果は、今後の灌漑事業における参加型アプローチへの示唆として、実施機関、および受益者にフィードバックされた。

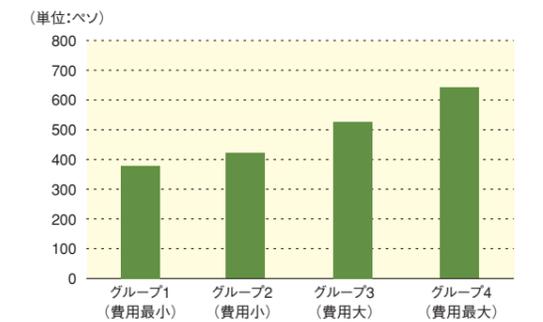
また、ADBが行った参加型アプローチにかかわる評価では、適正に計画された参加型アプローチは受益者のオーナーシップ向上を通じ、事業の持続性確保に寄与することが定量的に明らかになった。また、スケジュール策定の際に受益者を含む関係者との十分な協議期間を確保することや、工事における受益者の参加が望ましいとされている。

農民の参加費用と米の1haあたりの平均生産額(乾季)の関係



60組合を4グループに分けて、農民の参加費用と米の1haあたりの平均生産額の間を分析した結果、生産額はグループ1とグループ2との関係を除き、費用をかけたグループほど高いことがわかった。

実施機関の働きかけ費用と平均水利費徴収額(乾季)



60組合を4グループに分けて、実施機関の働きかけ費用と平均水利費徴収額の間を分析した結果、水利費徴収額は費用をかけたグループほど高いことがわかった。



パキスタン、パンジャブ州ジェルム川上流の灌漑地域における水路。調査対象となった水利組合では、作付けの時期が近づくと、農民相互間で水配分の時間帯などの調整をするといった協関係がみられる。



パンジャブ州マンディ・バハウディン県ビキ村の水利組合では、組合の規模(面積、人数)、設立の経緯、作付けの状況、改修前後の水確保および共同行動の状況等について確認した。