

タイ

農業セクターローン

外部評価者：慶應義塾大学

大平 哲・高梨和紘

現地調査：2007年3月

## 1. 事業の概要と円借款による協力



事業地域の位置図(タイ全土)



住民集会の様子 (クラジエオ)

### 1.1 背景

タイの農業セクター開発にとって最も重要な課題は農民の組織化である。このセクターを管轄する省の名前が農業協同組合省 (Ministry of Agriculture and Cooperatives, MOAC) であることが如実にそのことを物語る。個人ごとに市場にアクセスしているのでは、農業生産性拡大のための情報の収集・蓄積、農産物の買い手との交渉力の強化はおぼつかない。農民同士が協同する組織を形成することで情報収集能力の向上、生産性の拡大、市場競争力の獲得をめざすことがタイ政府の長年の課題であった。

農業協同組合、水利組合などでのメンバーの定着と新規参入者の受入れを進めるなど組織化を堅実に進めることは難しい。農民個人間の利害がぶつかる場合の調停がうまくいかなければ、農業生産にも支障があるし、組織も維持できない。たとえば、灌漑設備があってもその利用にあたって農民間の調整がうまくいかなければ効率的な水配分はできず、結果として生産性の停滞が生じる。農民の組織化と農業効率化は表裏一体の関係がある。

1970年代以来、タイ政府は何度か農民の組織化を進める政策を試みていた。しかし、政府の意図を農民に伝える努力はなかなか成功してこなかった。タイの農民が目立って利己主義的な行動をとることが農民の協同組織の障害になっているとの認識がタイ政府にあった。たとえば、1992年に村レベルで可能な補助制度を作ったが、商品の等級格付け、包装など付加価値を高めるための機器までは対象になっておらず、農民の利己的な行動を

抑えられず、協同の魅力を高めるまでには至らなかったとの理解が、制度を策定した組合促進局の中にあった。<sup>1</sup> 過去の失敗をもとに多くの計画をたててきたものの、ほとんどが失敗してきたことから、タイの農民の行動を変化させるには大規模でかつ包括的で時間をかけた農業セクター改良プログラムが必要であると認識されていた。

1997年の経済・通貨危機は、タイ経済にとっては深刻な衝撃をあたえるものであり、工業化、サービス化で急速な経済成長を実現していたタイにとって、危機下の雇用の受け皿、確実に外貨を稼ぐ手段としての農業セクターの重要性をあらためて認識させるべきごとになった。一方、経済・通貨危機に対する支援という名目で多額の円借款資金を農業セクターに投入する機会にもなった。そこでタイ政府はアジア開発銀行（ADB）と協力し、農民の組織化を中心とした包括的な農業セクター改良計画をまとめた。この包括計画は大きくソフト面とハード面での諸プロジェクトで構成される。本事業は、このうちハード面の主要部分である灌漑整備事業、農産物品質向上事業を担当するものであり、ソフト面をカバーする残り4プログラムを担当するADBとの協調融資案件である。また、本事業と同時に実施された経済復興・社会セクター・プログラム・ローンと並び通貨危機に直面したタイ政府に対する外貨の緊急融資を担うものでもある。

## 1.2 目的：

通貨危機に見舞われたタイの経済回復に対する緊急支援として役立つ可能性も視野にいれながらアジア開発銀行と協調して円借款を供与し、タイ全土において見返り資金を利用した農業セクター改革事業を行うことにより、農民の協調行動の促進をはかり、もって同セクターの体質強化をはかる。<sup>2</sup>

## 1.3 借入人／実施機関：

タイ王国財務省 / 農業協同組合

## 1.4 借款契約概要：

円借款承諾額／実行額	360億円／180億円
交換公文締結／借款契約調印	1999年9月／1999年9月
借款契約条件	金利年1.0%

<sup>1</sup> 農産物品質向上事業の案件形成時の実施機関における文章に基づく。

<sup>2</sup> この農業セクターローンと同時に経済復興・社会セクター・プログラム・ローンが実施された。この事業では1998年に200億円、1999年に96億2,700万円の支援がおこなわれ、この資金はタイ政府の一般財政に組み込まれた。新宮沢構想を根拠にしたタイへの緊急融資のためにJBIC（当時はOECF）によって総額660億円の予算がついたことになる。しかし、文字通りの緊急融資は経済復興・社会セクター・プログラム・ローンの役割であり、農業セクターローンの360億円は、すぐに資金支援を出すのではなく、プログラムの内容がある程度整ってからの支出がおこなわれた。通貨危機への対策としてはバックアップ的な性格が強い。また、通貨危機下で即時に必要な社会的調整を担うのは経済復興・社会セクター・プログラム・ローンの役割であり、緊急性が高かったが、農業セクターローン関連の事業は、少なくとも30年以上にわたる農業協同省の中での取組みとの関連で理解すべき長期事業である。

	返済 25 年（うち据置 7 年） 一般アンタイド
貸付完了	2005 年 1 月
本体契約 (10 億円以上のみ記載)	—
コンサルタント契約 (1 億円以上のみ記載)	なし
事業化調査（フィージビリティ・スタディ：F/S）等	アジア開発銀行（1998 年／1999 年）

## 2. 評価結果

### 2.1 妥当性

本事業の目的は、審査時、事後評価時双方の開発政策および施策に合致しているとともに必要性が認められる。しかし、短期でのディスバースを前提とする本事業は長期にわたるセクター改革を志向する施策とは合致しなかった。

#### 2.1.1 審査時点における計画の妥当性

タイの農業は、工業化の進展に伴いそのウエイトは相対的に低下してきていたが、農業従事者、農地面積の割合、加工品を含めた農林水産品の輸出額に占める割合は高く、依然としてタイ経済にとって農業の重要性は大きかった。ところが、この通貨危機により、とりわけ農業セクターでは 1) 都市部からの帰農者の急増、2) 出稼ぎ農外所得の減少、3) 肥料・農薬等の投入財価格の上昇による農業所得の減少といった具合に、通貨危機の影響を大きく受けておりタイ経済における重大な問題となった。

タイ農業は、単位当たりの生産性が低く農業セクター1人あたりの年平均所得は非農業セクターのそれと比べて12分の1と低く、米などの主要作物の国際需給緩和から農家所得が低迷を続けており従来から貧困層が集中していた。また1960年代以降、タイの農産物生産増加が一部違法な土地開拓を招き天然資源が減少・劣化していた。その中で水資源は農業国であるタイにとって重要であるのに、灌漑設備が十分でなく降水量・河川が少ない東北部では水資源が不足し、農業生産条件に恵まれないことが貧困の要因にもなっていた。灌漑施設が整備されていても、それを利用する農民に施設の維持・管理に対する関心が薄い点も問題視されていた。

1997年にタイから始まったアジア通貨危機はタイのマクロ経済を不安定化させ、国際収支を大幅に悪化させ、タイ政府は抜本的な経済構造改革の必要性に迫られた。こうした中、経済状況が悪化しパーツの投機売りから為替相場が不安定になったタイに対し

てIMF・世界銀行等と協調し緊急の資金援助をする必要性は十分あり、またその資金を急増した都市部での失業者の雇用吸収、国際収支改善のための輸出拡大に期待を寄せられている農業セクターを支援することの妥当性は多分に認められた。

本事業の政策目的は1) 農業生産力の増強、2) 農産物の輸出力の増強、3) セクター運営および政策立案過程の改善とされた。従来から改革が必要とされてきたタイ農業セクターの効率化・発展が目指されており、また第8次5カ年計画でも農業セクターの重要性がうたわれていることから、本事業の審査時における妥当性は高かった。

### 2.1.2 評価時点における計画の妥当性

農民の組織化は依然としてタイ政府の農業政策の根幹をなしている。第10次5カ年計画（2006-2010年）では知識集約型、コミュニティベースでの競争力強化を打ち出しており、農村開発の重要性を高く位置づけている。2004年に発行されたタイはじめての経済白書でも草の根型の開発の重要性をうたっている。2006年9月のクーデターにより政治的安定性に対して懸念が生じているタイではあるが、農業協同省の実務は現地調査時点において依然として組織化を重視する第10次5カ年計画を元にしていた。

2005年時点で農業セクターは依然として労働人口の約42%、GDPの約10%を占める重要なセクターであり、とりわけ貧困層が集中するセクターとして注目されている。農業セクターの体質強化は依然としてタイ政府にとって解決すべき問題である。もっとも、問題の解決にあたっては辛抱強く話し合いをしながら組織化を着実に進める必要があり、長期にわたる努力が必要になる。その点、円借款資金を利用して行うには慎重な調整が求められる。タクシン政権下での援助削減の政策もあり、二つに分けられていた支出のうち後半部分（第2トランシェ）は実行されなかった。

## 2.2 効率性

効率性の評価にあたっては、アウトプットの変更を勘案した上での事業費の計画値と実績値の差異を分析した。第2トランシェがキャンセルされたため、アウトプットは計画値よりおおむね50%削減された。事業実施には遅延が生じる一方、アウトプット減少に伴い事業費も計画値比で50%削減された。アウトプットの変更を勘案した場合、事業費は想定内の水準にある。上記の点を勘案すると、全体として効率性はおおむね高いと判断される。

### 2.2.1 アウトプット

本事業では、通貨危機後のタイに対し供与された円借款による外貨資金が、同国外貨準備高の積み立て（輸入代替決済目的）に充当され、同時に同国内において灌漑改良や農産物の品質向上といった農業セクター開発事業を実施するための見返り資金（外貨資金援助額に見合う内貨勘定）が積み立てられた。外貨準備高と見返り資金の積み立てに

関わる計画と実際は下表の通りである。

表1 外貨準備高と見返り資金の積み立てに関わる計画と実際

	計画	実績
円借款の支出額（円）	360 億円	180 億円
タイ側の勘定（見返り資金の積み立て額）	108 億 9,000 万バーツ	61 億 3282 万バーツ

実績が計画を下回ったのは、経済危機から急速な経済回復を実現し、外国援助を原則として受け入れなくするというタクシン政権下での政策転換によるものである。大きく2回に分けて融資が行われる計画だったうちの1回目のみ実行され、2回目の融資がキャンセルされた結果、支出額が180億円になり、それに見合っただけで計画が半分になり縮小された。それに伴い、大規模灌漑整備事業の約3分の1は未完成となり、自国資金による継続的な整備を行うことになった。

本事業の対象は、「灌漑整備事業」と「組合活性化による農産物品質向上事業」の二つに分けられる。本事業はADBとの協調融資となっており、いずれのコンポーネントにおいても協調融資事業の事業目標である農民の組織化への貢献を企図している。その組織化を促すために、インフラ整備によって組織に参加することのメリットを伝えることも重視された。灌漑整備は大規模、中規模、小規模灌漑設備での土壁からコンクリート壁への転換、水門の整備などのほか、土管の埋設、水源地の整備など多面にわたった。

図1 灌漑整備前/中/後（THUNG SAMRIT 灌漑）



出所：現地調査時入手資料から作成

組合活性化による農産物品質向上事業では、米、乳製品、ゴム、パームオイルの集荷、出荷、加工施設などの事業ごとに個別の組合による事業運営を支援した。

ADBによる協調融資（「農業セクタープログラムローン」）では3分野にわたり政策アクションを設定し、その達成度を判断したうえで、最初の貸付を行っている。本セクターローンでは、ADBによる協調融資の最初の貸付実行を条件として、第一ランシエの貸付を行っている。個々の政策アクションの達成による「有効性」への貢献度を明確にすることは難しいが、政策アクション全体では「有効性」発現のための環境整備に貢献していると考えられることから、事業効果発現のためのアウトプットとして政策アクションに基づく

達成事項についてまとめた。

表2：おもな政策アクションと達成事項

分野（注）	おもな政策アクション	達成事項
生産性の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>水資源管理政策の策定</li> <li>灌漑管理への受益者参加の振興</li> <li>灌漑水路のリハビリ維持管理計画の策定に向けたMOAC省庁決定</li> <li>小規模農家支援のための基金設立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2000年に水資源管理政策が政府決定された。</li> <li>灌漑局（RID）にて参加型灌漑事業のための部局が設立され、240集落で参加型灌漑事業への協力者を得た。</li> <li>維持管理を外部委託するための契約案が策定。</li> <li>政府系金融機関が小規模農家向け融資プログラムを開始。また、地方開発基金を通じた長期貸付の実施。</li> </ul>
輸出競争力の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>農業研究のための審議会の設立</li> <li>農産物輸出強化のため、農作物の品質基準を設定・監督する機関の設立</li> <li>補助金を使った肥料の調達、直接配布の停止</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農業研究のための審議会が設立され、農民も参加した。</li> <li>農産物の品質基準を設定・監督する機関はMOAC傘下に設立され、2002年には輸出強化プログラムを実施した。</li> <li>1999年に肥料への直接補助金は廃止され、政府は農業共同組合を通じた貸付けプログラムを実施。肥料の遅配は減少した。</li> </ul>
セクター管理能力およびガバナンスの向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>MOAC再編のための委員会立ち上げの内閣決定</li> <li>民間委員も参加するMOACの運営に関する審議会の設立</li> <li>農業計画策定の分権化のための内閣決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>委員会より2001年に再編案が提出され、2002年にMOACは再編され、部局は機能別に複数のクラスターに再編された。</li> <li>審議会は設立されたが、審議会の元にある小委員会での活動がより活発。</li> <li>村落（Tambon）レベルでの農業計画策定のためのパイロットプログラムが実施された。</li> </ul>

出所：「分野」、「おもな政策アクション」、「達成事項」については、ADB「農業セクタープログラムローン」完了時報告書（Program Completion Report）より抜粋。「達成事項」は2003年6月末時点。

## 2.2.2 期間

本事業の実施期間は、当初1999年9月から2003年12月までの52カ月間が予定されていたものの、実際には1999年9月から2004年12月までの64カ月を要した（12カ月の延長）。遅延の主要要因として、タイ政府の依頼により後半180億円分が取りやめになったことによる計画変更や現地において土地収容の問題が生じたことが挙げられる。これにより当初計画していた52カ月間では、前半180億円分についても事業を完全に遂行することは困難になった。

灌漑事業については、受益者負担の問題で、ADB、タイ政府間での調整が困難になったことも理由の一つとしてあげることができる。<sup>3</sup> ADBの当初の実施計画では、事業対

<sup>3</sup> 本事業はADB「農業セクタープログラムローン」との協調融資であり、当行の融資は「灌漑整備事業」および「組合活性化による農産物品質向上事業」のインフラ整備を対象としている。

象となる灌漑水路整備のための費用の一部を農民が負担することになっていた。費用負担をすることで農民が水の所有者であることを自覚させたいとの意図であった。しかし、たとえ少額でも農民に灌漑水路整備につき金銭的負担を強いることはタイの国情に合わないとの理由から、タイ政府はADBの当初実施計画を受け入れず、農民より灌漑製水路整備費用につき金銭の徴収は行われていない。この決着を見るまでに時間がかかり、サブプロジェクトの承認プロセスが遅れる結果となった。

### 2.2.3 事業費

上述のように、全体の事業費（円借款支出額）は、計画 360 億円に対し、実績は 180 億円であった。このような差異が生じた理由は、タイ政府が第二トランシェとして予定していた 180 億円のディスバースを取りやめたことに起因する。これにより当初中小規模灌漑改良に予定されていた費用 80 億バーツが実際は 46 億 1,263 万バーツに縮小され、同様に当初組合活性化による農産物品質向上事業に予定されていた費用 28 億 9,000 万バーツが実際には 15 億 2,019 万バーツに縮小された。

## 2.3 有効性

タイの農村振興のための数々の政策を実施しながらも、製品を規格化し付加価値をつける能力や、その基礎となる生産、マーケティングなどの経営情報へのアクセスが不十分な状況があるため、なかなか効果が生まれなかった。そこで、農民組織の活動を促進し、協同して効率的な農業経営を営む方向に誘導することで農民の価格支配力を向上させる必要がある。このような認識がタイ政府の長年の農業政策の基礎にあった。

ここで問題になるのは、タイの農民の気質である。タイの農民が二者間関係を重視することは定説になっている。まったく初対面の相手であっても利害が合えば取引することに躊躇しない一方、仲間同士で協力することは得意としない気質である。<sup>4</sup> 農業製品の付加価値向上は個人によるものばかりで、協同しての工夫が少なく、なかなか製品の品質が向上してこなかった。農業の基礎にある水の管理をするための水利組合やその基になる灌漑設備、農業協同組合の活動やその基になるインフラストラクチャーに資金を援助することで、このような気質をもつ農民が組合活動に参加する動きを作り出すことが本事業の目的であった。<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> 実施機関でのヒアリングによる。Embree, John F. “Thailand, A Loosely Structured Society,” *American Anthropologist*, 1950 では、このようなタイ農民社会の特徴をルースな構造の社会と表現し、日本のようなタイトな社会と比較している。重富真一『タイ農村の開発と住民組織』アジア経済研究所研究双書、1996 年ではEmbreeと同じ視点から二者間関係の累積態としてタイ社会を叙述する。

<sup>5</sup> 寺を中心とした宗教的なつながりや、地縁組織を経営活動の活発化につなげる可能性を指摘する意見もある。既存のネットワークをうまく利用しながら組合活動の活発化を仕組んだかどうかの本事業の評価をするうえで重要であるとの示唆になるが、本報告書では、そこまで踏み込んだ分析はしていない。実施機関である農業協同組合省では、地縁組織を大事にする点ではタイの農民はきわめて保守的であるが、金銭的な関係になると損得勘定を主要因にした行動をとるとの見解を聞いた。ここでの分析はこの実施機関の見解に多くを負っている。

事業の性質上、将来にわたって事業の成果を見守る必要はあるが、評価時点では本事業の目的は、いずれの目的も達成が確認された。

### 2.3.1 灌漑整備事業

本事業のキーワードはPIMである。Participated Irrigation Management、すなわち参加型灌漑マネジメントの略である。灌漑の水を利用する受益農民自身が灌漑設備の維持管理の主体となることが本事業の最大の目的である。表3が示すように、タイ全土では2万を超える水利組合が組織されており、水利組合を束ねる水利組合連合も600近くが組織されている。

本事業の実施前から、タイ各地の灌漑設備で水配分の決定や施設の維持管理を行う水利組合はあったが、各地で分散的に形成されていただけであり、内部の調整がうまくいっていないことが多く、灌漑局との連携もあまりなかった。

本事業の中での教育プログラムによって水利組合の組織化が進み、実施機関では「農業セクターローン事業以前は水（管理）は政府のものと考え、紛争の調停も政府に頼る傾向があった農民が、事業後は水を自分たちのものと考え、自身で紛争を解決するようになってきている」との感触を得ている。<sup>6</sup>

どの組合でも乾季と雨季の始まり、合計して年2回の集会を開く。毎月、あるいは3カ月に1度の頻度での集会を開く組合もある。

タイ全体としてはまだ参加型灌漑管理の考え方が浸透しつつあるところであり、まだ問題を抱えている灌漑設備もあると実施機関でも認めている。しかし、問題の程度は許容の範囲内であり、参加型灌漑管理の考え方の普及は堅実に進んでいるとの認識をもっている。

参加型灌漑管理の考え方の普及にあたって、まず最初に行われなければいけないことは、教育プログラムではなく、参加することの実利を示すことである。農業セクターローンの実施計画を策定し、ソフト部分を主に担当したADBは、JBICが担当するインフラ整備がまず何よりも優先されるべきとしている。<sup>7</sup>

インフラとしての灌漑整備の計画と実績は表4のように整理できる。

表3 水利組合の数（評価時点）

水利組合の種類	グループ数
WUG（水利組合）	28,386
IWUG（WUGの連合組織）	562
WUA（水利組合連盟）	36
WUC（水利組合協会）	54

出所：実施機関からのデータ

<sup>6</sup> 調査団の質問表に対する実施機関からの回答。

<sup>7</sup> ADB完成報告書

表4 灌漑整備（計画と実績）

	計画	実績	実績 / 計画比 (%)
受益面積（ライ）			
大規模灌漑設備	1,472,812	962,755	65
中規模灌漑設備	116,330	134,740	116
小規模灌漑設備	46,800	43,900	94
灌漑効率 (%)			
大規模灌漑設備	46.97	49.54	105
中規模灌漑設備	n.a.	n.a.	n.a.
小規模灌漑設備	31.57	49.18	156
cropping intensity (%)			
大規模灌漑設備	140.44	144.81	103
中規模灌漑設備	114.10	115.32	101
小規模灌漑設備	72.67	66.35	91

出所：実施機関のデータ。灌漑効率は取水口での水量に対する末端での利用可能水量の比、cropping intensity は灌漑面積に対するそのうちの耕作面積の比で定義される。

小規模灌漑事業のcropping intensityでは計画値を下回ったが、おおむね計画以上の成果が達成できている。インフラ整備により水利組合に参加することでの実利が増し、また水利組合の集会で農業所得向上のための情報を仕入れることができるようになった<sup>8</sup>ことで、組合活動の活性化に成功している。

### 2.3.2 ケーススタディ ラオ川灌漑堰改修プロジェクト

チェンライ県のラオ川流域に広がる農地 148,343 ライはすでに 1950～1963 年に灌漑事業が実施されたのだが、30 年以上の歳月を経た 2000 年前後の時点で、その老朽化は放置できない状態であった。灌漑地域の実質的広がり当初のおよそ 71%に当たる 105,600 ライまでに縮小していた。漏水も深刻であったため、プロジェクト開始前で 77.3%に止まっていた灌漑用水路のコンクリート化を 100%にまで高め、そのことによって灌漑効率を 31%から 41%へ高める目標を掲げた。また流水量制御用装置の機能も向上させ、より適切な配水を行うことで乾季における作付け面積の拡大と農作物の多様化を推進し、土地利用率を引上げることももくろまれている。その数値目標は開始前の実績値 79.1%を大幅に上回る 125%に設定された。このプロジェクトではハード面以上にソフト面への支援が強く意識されている。たとえば水使用者グループ自らに民主的な

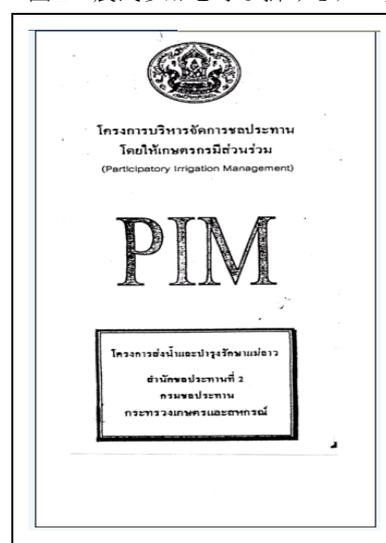
<sup>8</sup> 水利組合の集会所は村の情報センターとでも呼ぶべき機能を果たすようになった。自分たちで収集する情報の共有の場になるほか、農業経済局が中心となり農業協同省が収集した農村開発に必要な情報を提供する場にもなっている。

方法で取水量や取水タイミングの調整、灌漑システム保全作業の実施等を委ねただけでなく、その拠り所となる水利組合そのものの組織、運営の側面においても自治の原則を定着させようとしている。このように農民の間に権利と義務の意識を浸透させ、それを踏まえて自治意識を定着させるといった開発学的実験は、取りも直さず本事業の著しい特徴と見なすことができる。

タイ農民、とりわけ農村に残っている中高齢農民の思考パターンは保守的で、仲間と共同で特定の目標に立ち向かうことを苦手としている。プロジェクト発足当初から、農民の意識をどのように変革するかが大きな挑戦課題となつてのしかかつてきた。

タイ政府（王立灌漑局 Royal Irrigation Department, 農業協同組合省）はこの難題に立ち向かう一手段としてプロジェクト実施に先駆け、PIM と題されたもの（図2）を含め3種類以上のリーフレットを用意して農民の間に配布し、灌漑プロジェクトへの参加を呼び掛けた。農民に参加を動機づける基礎は、彼ら自身に「いっそう大きな利益を得るためには近隣の農民と協力して行動することが有効である」ことを十分に認識させるためである。リーフレットは水利組合の再生に参加することで、農民が権利を自覚し、それを行使することによって自らの利益が確保されることを認識させる内容になっている。権利に続いて義務、たとえば組合で開催される会議への出席、灌漑設備の保全作業への参加、栽培野菜の種類や作付面積のリーダーへの報告、グループで決めた給水計画の遵守、漏水につながる行為の禁止等々が列挙される。

図2 農民参加を呼び掛けるリーフレット



PIM 配布による呼び掛けが農民のプロジェクト参加意識をどれほど刺激したのかは定かではないが、現場では RID によって分けられたそれぞれの管轄地域ごとに、参加農民の投票によって選出されたリーダーが誕生し、水利組合の登録が次々になされることとなった。こうした動きから、RID が試みた農民への呼び掛けは一定の成果があった。

つぎに水利組合の主要な活動とはいかなるものかを、ラオ川灌漑堰プロジェクトの第2管轄区（Branch）の水利組合を例に引いて概観しよう。この組合はラオ川主要左側幹線水路からの引込み水路左側8地区の5農村、36グループの水利用農民からなり、耕作面積は16,300ライである。その目的や構成はおおよそ以下のごとくである。1) 灌漑施設と土地を有効に使うための計画を立案する、2) プロジェクト施工における担当官と協力する、3) メンテナンス作業への農民の参加を促進する、4) 組合員を益する情報を提供する、5) 環境保全への注意を喚起する、6) 組合員相互間および非組合員との紛争を円満に処理する、7) その他、が掲げられている。続いて組合員の権利と義務について、はじめに権利が示される。それらは 1) 組合リーダー被選挙・投票権、その他会

議での採決時投票権といった組織運営関連の権利、2) 公平な水の給水を受ける権利、3) 要求を訴える権利、4) その他、等である。一方、義務としては1) 会議への出席、2) 給水計画の遵守、3) 設備保全、4) 協同作業への参加、5) 2006年5月より灌漑維持費の一部負担 6) その他、が挙げられている。ここでは組織運営の詳細は省くが、全体会議開催の頻度については最低でも年2回、これに加えグループごとの会議や必要時の開催も想定されている。

ところで、農民参加の糸口はつかめたかにみえるが、この動きが中長期にわたって持続するものか否かは、現時点において判断することは難しい。タイ農民は組織化されることや、共同作業に参加することに本来消極的であると見なされていることは既述したとおりであり、特に義務履行の面における農民のパフォーマンス如何が事業目標達成に大きな鍵となる。水利組合活動を維持・管理していくことの難しさは、ここで参照した水利組合のルール第6節の罰則規定の内容からうかがい知ることができる。

例えば1) 計画されている給水日時より早い時点での取水行為、2) 水路ブロックによる自農地へのより多量の取水、3) ブロックに用いた障害物の水路への放置、4) 水牛、トラクターによる水路損傷の無届・放置、5) 会議への無届け欠席、6) 灌漑保全作業へ無届け不参加、7) その他、が掲げられている。さらに組合員による内部告発についても言及されており、告発が正しい場合には徴収された罰金は告発者と組合が折半するという、内部告発を奨励するとも受け取れる規程が含まれているなど、プロジェクトによる保守的農民の組織化には一見強引で拙速と思われる側面も見え隠れすることに留意すべきである。プロジェクト実施期間中に罰則規定を犯したことによって罰せられた組合員の数や徴収された罰金の額を示すデータを入手することはできなかつたが、これらの罰則項目は組合員の潜在的ビヘイビアを示唆しているとも解釈できる。

図3と図4はこうした懸念を部分的なりとも払拭する。それぞれ、灌漑設備の保全共同作業の様子、管轄地区ごとに開催される会議への参加の様子である。農民の参加を旨とする本事業は当初目標遂行に一定の成果を収めつつあるようにも見受けられる。今後の組合の運営には単に罰則を厳しくするという対応ではなく、農民の心をつかみ参加を

図3 水路清掃に参加する農民たち



図4 会議に積極的に参加する農民たち。



定着させるために、たとえばバザールや文化・スポーツ等々の催しものを織り交ぜた複合的戦略を編み出すことも必要となろう。<sup>9</sup>

### 2.3.3 組合活性化による農産物品質向上事業

本プログラムの本質は農業協同組合活性化である。サブプロジェクトの事業対象は農業協同組合であり、何らかのインフラを整備することを通して対象組合が活発化し、農業協同組合による組織的な生産・流通体制が確立することで生産物の市場での評価を高めることを目的にしていた。

事業対象は米関連 228 事業、牛乳関連 26 事業、ゴム関連 47 事業、家畜飼料関連 2 カ所、水産関係 1 カ所、パームオイル工場 1 カ所と多岐にわたり、それぞれのプロジェクト目的も多様である。

これら諸プロジェクトに共通するのは、組合活動のてこ入れをするためのインフラ整備と、マネージメント補助である。インフラ整備による実利や、組合活動のマネージメントのノウハウが向上することで、組合に参加する農民が増え、参加した農民が組合活動に協力する行動をし、さらに組合の魅力が増す。このような良い循環が生じることが期待されている。そこで、プログラムの成功・失敗は、まず何よりもプログラム対象となった組合における組合員数の変化で測定できる。農民は損得勘定が長けているので、組織に所属する意味があると思えば確実にメンバー数が増えるし、意味がないと思えばすぐに組織から離れていく。

図 5 組合活性化による農産物品質向上事業で実施されたサブプロジェクトの例



左から精米工場、パームオイル工場、ゴムの乾燥施設

<sup>9</sup> 日本のJAは水利組合とは組織目的、事業内容も異なるものの、農民の協調行動に寄与する活動を行っており、日本の水利組合でも、組合員が減少する中で農民の協調行動を促進することを目的とした取り組みを行っている。これらの日本の経験から、参考事例を引き出せるものと考えられる。また、東南アジアでも成功している協同組合は何らかの類似した活動を展開している。

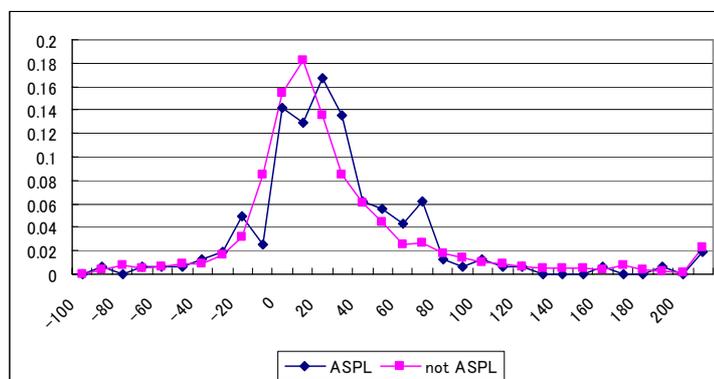
表5 2000年における組合員数に比べて2006年の組合員数が10%以上増加したか

	増加	それほど増加せず	合計
本事業の対象	97	65	162
非対象	1187	1239	2428
合計	1284	1304	2588

出所：実施機関のデータから評価者作成

データが入手できた農協（総計 2588）を、本事業の対象になったか否か、事業前後で組合員数が 10%以上増加したか否かで分類したのが表5である。このデータは、本事業の対象になった組合の方が、非対象であった組合よりも組合員数を増加させていることを示している。<sup>10</sup> 図6は

図6 組合員数増加率の相対度数（縦軸）



注：横軸は組合員数の増加率

は横軸に組合員数の増加率をとったものである。大きく組合員数を減少させたり、大きく組合員数を増加させた組合数が全体に占める割合は、事業対象組合と非対象組合とで大きな差はないが、10%前後の増加率の部分だけをみると、事業対象になった組合のグラフ（図中の青線=ASPL）が非対象組合のグラフ（図中の赤線= not ASPL）よりも右よりになっている。

本事業の対象になることで組合員数の増加＝組合活動が活発化した、すなわち、農産物品質向上事業は成功したと結論できる。

## 2.4 インパクト

本事業の上位目的は、農業セクターの体質強化である。農民個人ごとの努力では解決できない問題を協調行動によって解決することがもくろまれた。この目的が達成できたかどうかを知るためのデータを実施機関で包括的に収集してはいないので、確定的な結論が現在のところ出せない。ただし、若干の聞き取りの結果では、協調行動をうまく生み出せたところでも、そのことで市場での価格支配力の向上があったという証拠は見つからず、体質強化がすでに発現しているとはいえない状況であった。本事業のインパクトは事業開始から長期の時間をかけて実現する性質のものであり、今後が期待される。

<sup>10</sup> 2x2 分割表の $\chi^2$ 検定によって、99%の有意性でこの表の分割が有効ではないという帰無仮説を棄却できる。

#### 2.4.1 米の生産者価格

実施機関によると、タイにおける米の流通価格の標準は評価時点でキロ 8 パーツとのことだった。ところが、クラジエオ周辺での聞き取りでは農民から仲買人への米価格はキロ 約 5.5 パーツ、サムリット周辺ではキロ約 6 パーツだった。<sup>11</sup> この両地点は農民の協調行動が比較的好調に形成されていると思われるところであった。そこでもこのような低価格なので、タイ全体としては、まだまだ本事業のインパクトが実現しているとは言い難い。末端農民の売上と生産コストとの差のデータを包括的に収集し、本事業全体の効果を正確に検証することは現時点ではできていない。本事業のインパクトを知るためのデータを整備することが実施機関に望まれる。

サムリット周辺では組合の集会で得た情報を利用して栽培作物を柔軟に転換し、もうけを得ることができたとのヒアリングもあった。水利権の調整や、生産物の集荷、加工施設の運営だけでなく、水利・農業組合が農業に関する情報センターの役割を果たしている一例であった。組合の制度化と同時に組合を農業情報の集まる場所として農民に利用してもらうことも実施機関では計画している。そのために、灌漑局や組合促進局が個別、単独に業務を行うのではなく、農業経済学局が本事業のすべてのサブプロジェクトを調整する役割を担っている。組合が情報センターとなり、農民の利益を向上させるとの認識が定着していけば確実に組合の組織化も進むと考えられる。

#### 2.4.2 緊急融資としての側面

経済復興・社会セクタープログラムローンでの評価報告書でまとめられているように、タイは経済危機からの脱却を果たした。さらなる外貨の必要が生じたときには、本事業の融資を早める対応がされると投資家が予測することで、外貨の急速な流出を止めることができたと考えることができる。

#### 2.4.3 その他のインパクト

本事業における環境への負のインパクトは報告されていない。

灌漑整備事業の一部についてNGOから強い反対運動があった。<sup>12</sup> 十分に時間をかけて事業内容を説明し、受益農民自身が納得しながら事業を進める準備を実施機関がしていなかった面があることは否めない。この点は援助機関である当行にもあてはまる。<sup>13</sup> 当時の当行は

---

<sup>11</sup> 場所や米の種類によって価格がさまざまであり、単純に米の取引価格がいくらであるかを言い切ることはできない。

<sup>12</sup> 2001 年から 2002 年にかけてラオ川灌漑事業での農民の費用負担が問題になった。本事業で農民が負担するのは従来の慣行と同じく、末端部分での自分の農地内での整備に関するものであった。ADBは、それ以外にもある程度の金銭的負担を農民が負うべきとしていたが、タイ政府が頑強にその計画に反対し、本事業では自分の農地外の灌漑整備について農民が金銭的負担をすることはしない。

<sup>13</sup> 案件実施の決定は緊急を要したが、案件形成時点ではセクター改革への長期的な取組みを考慮し、対象プログラムの進捗監理等が留意されていたが、案件監理に際してはその点が引き継がれていなかったと推察される。もっとも、緊急融資と長期的な事業を無理に結びつけず、緊急融資はそれ単独の事業目的で実施する制度構築も検討すべきである。実施の決定に緊急を有する案件については、見返り資金の用途を事前に精査することが難

NGOへの対応では過渡期にあり、JBICではNGOからの批判・要望を聞く体制が十分整っていなかった。本事業の実施主体はあくまでもタイ政府であるが、参加型開発事業への協力をする場合には、援助機関としても事業に対する批判に真摯に耳を傾け、実施機関との橋渡しを一定程度は行う必要があった。<sup>14</sup>

## 2.5 持続性

評価時点では、実施機関の技術、体制、財務および施設維持管理体制・状況に特段の問題はなかった。

### 2.5.1 実施機関

#### 2.5.1.1 技術

農業協同省は30年以上もの長きにわたって農業政策を推進してきている。十分に政策を実施する技術を有する。案件監理については農業経済学局を中心に緻密なデータ収集をしている。

#### 2.5.1.2 体制

農業協同省の各部局はよく組織化されており、事業の持続性に問題はない。事業実施中はプログラム全体を統括する組織として大臣をはじめとした農業協同省のトップで構成されるプログラム統括委員会があり、そこに直属するプログラム・マネジメント・ユニットが、灌漑局や組合活性化局などの各事業を管轄するプログラム実施部署を統括していた。プログラム・マネジメント・ユニットはすでに解散しているが、プログラム統括委員会で実務を担当していた農業経済局が事業を全体として把握しており、各事業の調整をしている。

全国にわたって多くのサブプロジェクトが実施されているが、灌漑局、組合活性化局ともに地方支部との連携がきわめて高く、地方支部員が水利組合、農業協同組合の集會に参加し、中央・地方間、政府・組合間の情報の共有が行われている。<sup>15</sup>

JBICと実施機関との間にはコミュニケーション・ギャップがあるように思われた。たとえば、後半の資金供与で予定されていた案件監理のためのコンサルタント雇用につい

---

しい。本来、緊急融資にあたっては見返り資金の用途に制限をかけるべきではない。

<sup>14</sup> 批判を受けたとき、内容面で適確に対応することはもちろん、迅速さや対応の経過について批判者との間でのこまめな情報共有も重要である。現地事務所、本店間で多くの関係者が対応を協議する必要があるとき、時間がかかることは仕方がないが、批判者に対してこまめで丁寧な対応をするべきである。バンコク事務所では本事業に対する批判を契機に批判者に対する対応を改善しつつある。ただし、事務所職員個人の取組みでは限界もあるため、参加型事業の実施過程に、受益者や受益者を代表するNGOとの定期的な協議をあらかじめ組み込み、駐在員事務所に定期的に課題点がレポートされ、事業へ批判内容をフィードバックする制度等を検討すべきであろう。

<sup>15</sup> 本事業で実施された事業については体制面で持続性に問題はない。しかし、たとえば、農民への資金融資をふだんから担当しているBAACとの調整ができず、本事業で計画されていたリボルビング・ファンドの活用は行われなかった。それと同じような組織間の調整不足が問題になる可能性はある。大きな政策の実施には十分な時間をかけるべきである。

て考え方の相違が大きかったと推察される。実施機関の関係部署ではきめ細かな進捗報告書を作成したいと希望していたが、コンサルタント雇用を強調する当行に遠慮するために進捗報告書の内容をあえて簡素なものにせざるをえなかったとのヒアリングがある。一方、当行としては進捗報告書がなかなか提出されないうえ、内容が簡素すぎることを課題と考えており、実施機関の進捗報告書の作成を支援する等の取組みを行った。当行と実施機関の実務を担当する者とがもっと緻密に協議を進めていけば、相互のニーズを満たす案件監理ができたのではないか。<sup>16</sup> セクターローンは個々のサブプロジェクトの成否よりも、全体のパフォーマンスやそれを統括する実施機関の能力向上に重点をおいた案件監理が望まれる。そのためには、書類上のやりとりや、実施機関の上層部とだけでなく実務担当者との緻密な対話を行うべきであろう。

### 2.5.1.3 財務

関係者への聞き取りを行った限りでは、特段の問題は生じていない。

### 2.5.2 維持管理

灌漑設備、農業協同組合に設置されたインフラの現況はおおむね良好である。水利組合、農業協同組合の活動も現在のところおおむね良好である。

## 3. フィードバック事項

### 3.1 教訓

- ・ 事業目標を達成するための期間について慎重に検討すること。とりわけ参加型開発プロジェクトには時間がかかることを考慮する。通常案件よりも多くの時間をかけて受益者との調整を行うべきである。
- ・ 実施機関のガバナンスを向上させるような案件形成をする。案件監理のうち実施機関にできることは可能なかぎりまかせたうえで、実務担当者と綿密な政策対話をするべきである。
- ・ 見返り資金を利用した案件では、特に実施機関の案件監理を入念にモニタリングすることが望ましい。

### 3.2 提言

<国際協力銀行>

- ・ バンコク事務所では他事業の実施にあたり NGO との会見の場を設けるなど NGO の批

<sup>16</sup> 本事業は審査時では見返り資金プログラムの監理につき、個別事業の準備状況を確認のうえ、借款のデイスパースを行うことになっていた。ただし、案件監理に必要な進捗報告書の提出が遅れ、サブプロジェクトの案件監理が難しかったうえ、案件形成から実施の過程において審査時の留意事項（サブプロジェクトの案件監理の重要性）が十分に引き継がれていなかったと推察される。

判・要望をくみ上げる体制を整えてきている。とりわけ参加型事業の場合、事業への批判には真摯に耳を傾けることが重要であり、十分に時間をかけて関係者との話し合いをすることが望ましい。

- ・ 緊急融資はそれ単独の目的で実施し、見返り資金の用途について制限をかけない方法が望ましい。

<実施機関>

- ・ インパクト指標である農民の所得状況を把握するために所得、価格のデータを収集することが望ましい。



## 主要計画／実績比較

項 目	計 画	実 績
アウトプット <b>1. 灌漑事業整備</b> 大規模灌漑整備 中規模灌漑整備 小規模灌漑整備 パイプ灌漑整備 天然水資源修復事業 土地整理事業 組合組織化  <b>2. 農産物品質向上事業</b> 米および穀物生産 低温殺菌牛乳プラント 生鮮牛乳回収施設 牛用トウモロコシサイロ ゴム回収センター STR20ゴム施設 ゴムシート燻製施設 動物用餌施設 魚介類保存施設 パームオイル施設 農業協同組合の能力強化 プログラム 組合向けリボルビング・ ファンド  <b>3. コンサルティングサー            ビス</b> 本事業の案件監理 卸売り市場建設計画作成	5件 6件 35件 12件 130件 (RID : 85件、LDD : 45件) 9件 175件 (大規模 : 5件、中規模 : 5 件、小規模 : 35件、天然水事業修 復 : 130件)  239件 6件 19件 1件 3件 2件 93件 5件 1件 1件 N.A. N.A.  N.A. N.A.	計画通り (進捗率は66.37%) 計画通り 計画通り 1件 125件 (RID : 81件、LDD : 44件) 3件 5件 (大規模 : 5件、中規模 : N.A.、 小規模 : N.A.、天然水事業修復 : N.A.)  228件 計画通り 計画通り 計画通り 0件 1件 46件 2件 計画通り 計画通り 0件 0件  .  0件 0件
期間 L/A 調印 1. 灌漑整備事業 2. 農産物品質向上事業 3. コンサルティング・サ ービス	1999年9月 2000年1月～2003年12月 2000年1月～2003年12月  N.A.	計画通り 2000年1月～2004年12月 2000年1月～2004年3月  N.A.
事業費 外貨 (輸入決済資金) 内貨 (見返り資金) 外貨 (コンサルタント) 合計 うち円借款分 換算レート	360億円 108.9億パーツ 4億7,800万円 360億円 360億円 100円=30.66パーツ	180億円 61億.3282万パーツ 0円 180億円 180億円 100円=34.07パーツ