

参加型灌漑事業による地域力醸成の要因分析

新領域創成科学研究科 国際協力学専攻
47-66857 吉田恒昭研究室 大井祥吾

キーワード：参加型灌漑事業、地域力、良い統治（グッドガバナンス）、ソーシャルキャピタル

1. 研究の背景と目的

流通及び通信の発達、世界各地の人・モノ・金・情報の行き交う速度を年々加速させ、国内外において産業構造や経済構造を一変させるに至っている。農業から商工業への産業構造の転換、都市部への人・モノ・金・情報の集中により発生する農村部と都市部との経済格差の発生などはその変化の代表例である。これらに対処するため様々な開発事業が存在し、中でもコミュニティ型インフラ開発事業¹は地域間の格差是正を目的として行われるものである。しかしそれら開発事業の効果も、事業後の周辺環境の変化の中で持続性を得るには困難が付きまとう。では、地域開発事業は如何にして事業効果を維持すべきなのか。そのためには、受益地が事業によって獲得した資源から付加価値を創出し、受益地内外の産業構造や社会構造の変化に対応できる能力、すなわち「地域力」を事業に伴って醸成することが不可欠と言える。地域力は地域内で構築される「信頼」「規範」「ネットワーク」を示すソーシャルキャピタル²と、それらネットワークによる付加価値活動から構成される。通常ソーシャルキャピタルは歴史経路依存性を持ち簡単に変化するものではない。しかしコミュニティ型インフラ開発事業は地域の生活条件を確実に変化させ、これらまでをも変え得る可能性を持つ。すなわち、コミュニティ型インフラ開発事業は受益地のソーシャルキャピタルを変化させ得る契機なのでもある。

では、コミュニティ型インフラ開発事業の制度設計がどのようなものであれば、受益地のソーシャルキャピタルが形成されるとともに、付加価値が創出される地域力を醸成出来るのだろうか。この問いに答えるために本研究ではコミュニティ型インフラ開発事業の1つである大規模灌漑事業に着目した。第一に、実際にソ

ーシャルキャピタル及びそれに伴う地域力は灌漑事業から醸成され得るのか、この問いをタイ中部の事例調査を通じて明らかにし、次に日本の成功事例である愛知用水事業との制度設計の比較から、受益地の地域力醸成の要因を示すことを目的とする。

2. 分析手法

参加型灌漑事業の制度設計の比較評価では、「良い統治」(Good Governance) の5つの行動規範「透明性」「説明責任」「戦略的集中」「効率性」「参加性」を評価軸として用いる。ここで統治(ガバナンス) とは、「社会や経済を管理する力の規定内容と規定方法」を示し、これが5つの行動規範を遵守している場合、良い統治がなされていると言えるのである。灌漑事業においても制度設計を通じて建設計画や運営方針の決定など、この力の規定は行われるため、これを適用しガバナンスの評価を行う。

事例では工業化の進むタイ中部における円借款による灌漑事業であるKKBM事業(KaengKoi BanMo Pump Irrigation Project) を選定し、過去の成功事例である愛知用水事業と比較を行った。両事業の水利組合の形成過程と運営形態に焦点をあて、良い統治の5つの行動規範及び事業への受益地内のアクターの関わり方を比較し、ソーシャルキャピタルの形成に着目しながら、地域力の醸成要因を抽出する。

3. 事例

愛知用水事業

知多半島一帯の3万haへの農業用水の供給(最大28.6m³/s)、地域人口28万人への上水供給(最大1.007m³/s)、さらに工業用水の供給(最大0.693m³/s)が当初意図されていた事業で、その後大幅な上水供給と工業用水への水利転換がなされた。周辺の産業構造が変わる中、受益地である知多半島では愛知用水を利用し栽培品種の転換、営農の組織化など様々な付加価値化が行われ、見事にその対応を果たしている。吉田・福田

¹ インフラは受益者の観点から2つに分類される。コミュニティ型は受益地内部に建設され直接的に受益コミュニティに裨益をもたらすものを指す(例：灌漑事業、上水道整備等)

² パットナム(1993)の定義を用いる

(2007)は、これら変化への対応を可能とした地域力は愛知用水事業を契機に醸成されたものと捉えた。これを参考に KKBM 事業との比較を行うと、特段、愛知用水事業では受益地の農協や地方行政が建設運動を支援し、事業計画にも参加していたことがわかる。このような事業完成前より形成された諸アクターのネットワークが、事業完成後も灌漑用水を利用した地域営農を支援したのではないかと推測するに至った。

KKBM 事業

事業地区一帯は雨季と乾季がはっきりとしたタイ中部のサラブリー県に位置する。KKBM 事業は最大 14,000ha の農地を灌漑可能とするポンプ灌漑事業で、通水により乾季作が可能となる。事業完成前に受益農家による水利組合が支線水路及び末端水路ごとに設立され、配水管理、水路清掃、水利費徴収が行われている。

実際に灌漑事業を契機にソーシャルキャピタルは形成されるのかとの第一の問いの検証のため、2 地域の 13 軒の農家及び 10 の地域内組織（役場・農協等）に対してインタビューを行った。結果は図 1 の通りである。

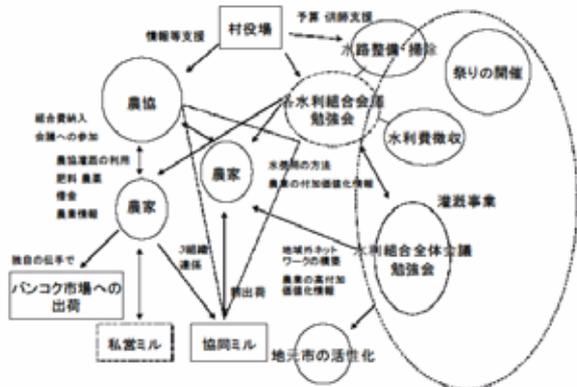


図 1. 灌漑事業によるネットワークの形成（筆者作成）

結果として、水利組合会議が受益農家の新たなネットワーク形成の場となっていることがわかった。灌漑用水を利用した稲作・野菜栽培に関する情報の会話はじめ、農協や協同精米所の組合員が会議にて交流することにより、互いの組織のメリットが認知された結果、稲作の生産から出荷までを住民組織で補い合う構想が計画されていた。

6. 両事業の制度設計と地域力の醸成

地域力の基盤となる事業を通じたネットワークの形成には、受益者や関係組織の事業への参

加が不可欠である。5 つの行動規範から見ると参加性がこれにあたるが、実際に参加を得るには、事業を認知できる透明性、納得できる説明責任、事業を通じて便益を獲得可能である効率性、そして事業の効果が持続する仕掛けである戦略的集中が共に確保されない限り、受益者らの参加は得られないものと考えられる。これより参加型灌漑事業においても良い統治の 5 つの行動規範が極めて相互補完的な性質を見せており、どれか一つの要素を欠くようなことがあれば、事業の持続性は危ぶまれることが指摘できる。愛知用水事業では計画段階から関係諸アクターが事業を理解し、計画に参加することによりこれらが担保されたといえる。

一方 KKBM 事業ではインタビュー調査により、計画や用地買収に住民や村役場が意見を述べる余地は少なく、住民の事業に対する認知の機会も建設開始間近まで無かったことがわかった。しかし通水開始を前にして、JBIC 委託のコンサルタントによる水利組合設立の支援活動もあり、水利組合設立の説明会をもって受益者に透明性・説明責任が全うされるに至っている。100%近い水利費徴収率が示すように本事業は順調なスタートを見せており、上記に示した行動規範の遵守がなされていることにその成功要因をみてとれる。

7. 結論

良い統治の 5 つの行動規範が制度設計で遵守され、それらの相互補完関係が構築されることが、受益者をはじめとする諸アクターの事業への理解と参加を招き、事業を通じてネットワークを構築する。そして開発ドナーを通じて得られる新しい知識や、組織化によるメリットの実感、構築されたネットワークから付加価値を生み出すという参加型灌漑事業による地域力醸成の要因を本研究は示すことが出来たと考える。

【主要引用文献】

- ・吉田恒昭・福田裕子(2007)「灌漑事業と地域の持続的発展に関する一考察」愛知用水事業を事例として
- ・国際協力銀行(2006)灌漑農業開発および水利組織能力開発に係わる委託調査(パサック灌漑事業 ケン・コイ・バンモーン・ポンプ灌漑事業)インセプションレポート
- ・ロバート・D・パトナム(1993) MAKING DEMOCRACY WORK (翻訳本 河田潤一訳(2001) 哲学する民主主義 伝統と改革の市民的構造)