

参加型農村開発における直接インセンティブ手法の 分析と提言

～マラウイ小規模灌漑事業を事例に～

An alternative approach to direct incentives in participatory rural development:
a case study of small-scale irrigation project in Malawi

新井智明

Tomoaki ARAI

I はじめに

住民参加型事業の重要性が強調される流れの中で、なぜ「参加型」なのか、またその実務的な手法の是非については明確になっていない。多くの先行研究は、最も影響を受ける現地住民は事業に参加する権利がある、といった理念的理由で住民参加の重要性を説いている。本論文では、参加型農村開発でしばしば採用される直接インセンティブ手法に焦点をあて、その影響を分析し、代替手法の模索を目的としている。

II 論文の構成

本論分は、まず、既往の直接インセンティブに関する研究について、文献調査に基づき分析をする(II章)。開発における直接インセンティブの議論は、開発とは何か、あるいは、参加型とは何か、という議論と密接に結びついている。そこで、まず参加型開発の目的と、その重要性について議論する。次に、直接インセンティブがその参加型開発アプローチにおいて、どういった役割を持っていると議論されているのか、また実践においてどういった影響があるのか、を論じていく。

III章、IV章では、マラウイ国の現状と事例であるマラウイ國小規模灌漑開発技術向上計画調査について、聞き取り調査とプロジェクトの報告書、およびJICAとマラウイ政府の会合の議事録をもとに見ていく。

V章では、III、IV章の事例をもとに、直接インセンティブを使用せずに高度の住民参加を達成し、

また灌漑技術の普及にも成果を挙げた原因・理由を分析し、住民参加型農村開発に代替アプローチとしての可能性を議論していく。

III 参加型開発と直接インセンティブ

参加の重要性に関する議論は、大きくは次の二つに分類される。一つは、参加を推進することで事業の持続性を向上させ、事業をより現地事情に即したものに改変していくという、「貢献として参加」である。別の学派は、途上国農村における貧困は、貧者が構造的かつ社会的に抑圧されている状態に問題があるとして、参加のプロセスを通じ、こうした状態に置かれた人々をエンパワーするという、「エンパワーメントとしての参加」である。

しかし、実践においては、参加の二つの側面は、密接に結びついている。参加型開発の成功の鍵は、単に住民が多数参加することではなく、知識的基盤、事業のフレキシビリティ、社会階層と開発構造の変革である。参加のエンパワーメント側面は、住民が事業に貢献するための必要条件でもある。参加型農村開発は、それまでのトップダウン型開発の代替アプローチであり、外部者である専門家と受益者である住民の関係も、従来型開発における「教師と生徒」の関係ではなく、対等のパートナーでなければならない。

直接インセンティブ手法の問題は、参加のツールとして採用された直接インセンティブが、逆に従来型開発の構造を固定化してしまう点にある。直接インセンティブは、様々な正当化の下で用い

られているが、実際には、住民の参加を確保する容易な手法として採用されている。しかし、無償供与やその他の直接インセンティブは、住民の真のニーズを隠し、現地情報を取得する妨げとなっている。また、直接インセンティブは援助慣れという弊害を引き起こす。しかし、現実には NGO を含む多くの援助機関が、様々な直接インセンティブを用いて農業技術普及や土壌保全事業を行っている。直接インセンティブが、その問題点が指摘されているにもかかわらず採用されているのは、具体的な代替アプローチがないことが一つの原因である。マラウイの事例は、その意味で多くの示唆に富んでいる。

IV マラウイと事例事業

マラウイの貧困の問題は、貧困に苦しむ途上国の一つの典型といえるだろう (III 章)。2002 年には、旱魃によって少なくとも数百人の死者が出ている。この旱魃の直接の引き金となったのは、2001 年からの天候不順であるが、その背景には、特に農村部で、貧困層の生活基盤が弱体化していたことがある。

こうした中で行われた小規模灌漑は、微高地に水を引き込むことで、乾季農業を可能にすることができる (IV 章)。この事業は、各灌漑地区の灌漑面積が平均で 1.2ha と、これまでの灌漑開発と比べるとときわめて小規模であり、また毎年建設しなければならないが、小規模灌漑に参加した農民の食糧安全保障という意味では大きなインパクトがある。そして、灌漑地からの収穫という、一番直接的な便益だけでなく、事業を通じて自助努力の試みが連鎖的に始まっている。灌漑そのものを見ても、多くの地区は、参加農民がイニシアティブを取って開始されている。また、一部の地区では、堆肥作りや市場戦略に合わせた作物選択、種子バ

ンクの設置などが始められている。各灌漑設備は、調査団の提案を選択・アレンジして建設されている。2 年目の地区のほとんどは、農民だけで建設が行われ、また用水路の延長などもされている。

V 事例からの教訓

マラウイでは、援助はいわば「公共事業」としての位置づけをなされている (IV 章)。現地カウンターパートであるマラウイ政府は、しばしば TIP (種子と肥料の無償供与プログラム) や、多品種栽培など、別の援助アプローチの継続を求め、また物資供与を期待している。過去の援助アプローチが、既定路線 (norm) となり、その後の農村開発に盲目的に適用されている。事例事業では、こうした既定路線を踏襲・否定をせず、参加農民に選択を任せることで、住民のニーズに即した事業を行うというアプローチを採用した。

事例事業が、現地の事情に即したものとなったのは、政治・社会的な背景があり、農民たちが灌漑に関係する知識を身に付けていったためである。こうした状況は、マラウイに既に存在したのではなく、事業が行われる過程で構築されてきたものである。

VI おわりに

無償供与を用いて、ある技術の採用を一時的に広めることは可能だろう。また、農民の参加数を増やすこともたやすい。しかし、安易に無償供与を用いることは、自助努力の芽を摘んでしまう。事例事業は、ほぼ自然材/現地材のみで建設できる小規模灌漑であり、別の事業形態の場合には、直接インセンティブが必要不可欠な場合もあるだろう。しかし、本研究で論じたように、安易に直接インセンティブを採用する前に、その弊害と、代替的なアプローチを探ってみることが重要である。

Summary: The objectives of this paper are to explore current critiques of direct incentives and to show an alternative approach adopted by a small-scale irrigation project in Malawi. This paper derives information from the then on-going project of a smallholder irrigation project financed by JICA and the project staff. Data was also collected through field observations, attendance of meetings and interviews with participating farmers, extension workers, irrigation engineers and government officials. This paper also benefited from an extensive review of literature on the use of direct incentives and the past agricultural and irrigation policies in Malawi in order to illustrate current arguments about direct incentives and to understand the general framework in which the case project took place.