

現代的文脈における PIM と日本の「参加型かんがい管理」の立ち位置 PIM in a contemporary context and Japan's "Participatory Irrigation Management"

杉浦未希子*
SUGIURA Mikiko*

1. はじめに

気候変動適応の取り組みのひとつとして、参加型アプローチが国際協力の様々な文脈で重用されている。そこでの「参加」の対象は、PIM（「農民参加型かんがい管理」と訳されることが多い）や IMT（かんがい管理移転）のような農業分野で周知の、施設の維持管理や組織運営にとどまらず、廃棄物の収集処理(UNEP, 2018)、流域単位で洪水リスクを低減させるための土地利用計画(IGES, 2021)など百花繚乱な状況となっている。住民参加という意味での参加型開発は、戦後の旧植民地における農業開発プロジェクトで既に認知を得ているという指摘もあり(坂田, 2003)、参加型アプローチには多様な文脈が併存している。ODAによる気候変動適応策のひとつとして「農民参加型の灌漑開発の推進」(JICA, 2022)が挙げられる現代的な文脈の中で、いま一度「参加型」を標榜する PIM の理念、期待される効果、推進の背景、日本の「参加型かんがい管理」との関係について確認しておく必要がある。

2. PIM の理念・効果・背景

PIM は、世界銀行が 1990 年代に提唱した Participatory Irrigation Management の略語であり、「灌漑管理のあらゆる側面、あらゆるレベルにおける灌漑利用者の関与」を意味する。かんがい施設の計画、設計、施行、運営・維持管理、資金調達、意思決定、モニタリングと評価を、第一次から第三次に至る全てのレベルで実行することを理想と掲げる。

そこに期待された効果は、受益者負担、すなわち、主導者であった政府から農民を想定する利害関係者へ負担を転嫁することで政府財政の改善を図るとともに、自発的自主的な参加を通じた末端の灌漑効率を向上させる点にあった。後者の点については、節水による余剰分の再配分を可能にし、水資源全体の利用効率を上げ、場合によっては水利転用で水利組織が利益を得る期待も含む。これらの効果は、有効な権限委譲を想定した、国による「補完」によりグッド・ガバナンスをもたらす施策（この場合は「水の開発と管理」）が可能となるという考え方を前提とする。

このような PIM が推進された背景には、第一に、戦後の食糧増産の要請を受け急拡大した灌漑面積に対応した管理を、政府主導で賄い切れなかったというプロジェクト自体の限界が指摘されている。地域の特性を反映した、多数の末端受益者への配水や調整が必須となり、その対応にかかる政府支出が財政を逼迫させ、改善策として経費や労務を農民や水利組織に負担させるこ

*上智大学 Sophia University, PIM, 土地改良区, 技術移転, 気候変動

とが求められた。第二に，シカゴ学派を中心とした新自由主義の「小さな政府」への志向と潮流がある。自由市場・自由貿易・強力な私的所有権という理論的な特徴（Harvey, 2007）は，たとえば国際通貨基金と世界銀行による構造調整プログラム（1980年代～）の融資条件を通じて，アジア・南米・アフリカ各地域で実践が試みられた。PIMにおいては，公的補助金の禁止，受益者負担の徹底，民主主義的価値観の醸成と定着への試みという形で現出した。

3. 日本の「参加型かんがい管理」とのかかわりと問題点の整理

以上のような経緯で企図されたPIMの具体的な内容は，灌漑施設の維持管理の受け皿として，それらを自主的に行う農民水管理組織を設立運営し，必要な費用（水利費）や労務を組合員が負担することと要約できる。受益水田が数千ha以上の日本の土地改良区がPIMの先進的成功例として喧伝され，日本発信の技術移転の対象となった。FAOや国際水管理研究所（IWMI）等の国際機関も技術の研究開発に取り組んだ。ただ，PIMを条件に融資を受けた開発途上国での農民水管理組織の設立は容易に進まず，水利費の徴収率も低迷・低下して持続的な組織運営の難しいことが問題化した。

その理由は様々であるが，議論の整理としてPIMの理念や効果にかかわる部分と，日本の参加型かんがい管理に由来するものと2種類に分けるのが肝要だろう。前者は，被援助国の多様性に応じた参加へのインセンティブ付与が欠如している点に加え，伝統もしくは制度的な理由で権限委譲の実効性が担保されない点が指摘されている。インセンティブについては，持続的な労務負担に見合うという認識を共有するための要因分析が進み，平等配水，将来的な配水への不安解消などが有意とされる。権限委譲については，国からの委譲の範囲や委譲後の国の関わり方に関する課題が指摘されるとともに，政府の目標（収量の最大化）と農民らの目標（あらゆるレベルでの用水確保）の齟齬を前提とした体制の確立が重要となる。

後者は，日本の技術移転の段階で，かつPIMの模範生という評価を受ける土地改良区の特性的理解を前提に，どの部分をいかに実践するかという議論になる。かんがいインフラ構造の水路レベルに対応する組織的重層性，経験知や不文律の蓄積と共有，それらを所与とした平常時の組織運営と異常渇水時の対応という特徴を技術者側が理解した上で，PIMの理念や背景のうち日本の「参加型」に見合う価値を有する部分を見極めていく必要がある。

4. まとめ

予定受益者の2/3以上の同意，民主的な組織運営，経常費の受益者負担などの特色はPIMの理念との整合性が高い一方で，多様性を抱える地域への応用の限界は見定めにくい。他方，PIMの理念に翻って権限委譲とインセンティブに特化すると課題が明確になる。気候変動適応策として期待される日本の参加型かんがい管理においては，かんがい効率を改善する効率的な水利用・管理の可否がポイントとされるが，その目的が達せられるような権限委譲のあり方，委譲後の国の関わり方やその範囲，特定の水利費徴収の仕様にこだわらないインセンティブ付与の手段等の模索が要となるだろう。