

PIM と土地改良区の対比的考察 — 農民参加型灌漑管理組織を中心に —
 Comparative studies on the PIM and LIDs for technology transfer,
 specifically farmers' "PIM" organization problems

石井敦¹⁾, 杉浦未希子²⁾, ○田島正廣³⁾, 郷古雅春⁴⁾

ISHII Atsushi¹⁾, SUGIURA Mikiko²⁾, ○TAJIMA Masahiro³⁾, GOKO Masayaru⁴⁾

1. まえがき

PIM は、世界銀行が提唱し、今や灌漑管理の de facto standard, global standard として、先進国が途上国の灌漑事業に資金援助や技術指導を行うさいには必須の付帯条件とされている。「土地改良区」は東京で開催された第 3 回 PIM 世界大会を機に PIM の模範生という評価を得ている。また、日本から多くの官民の農業土木技術者が JICA 派遣専門家として途上国で PIM を含む技術援助を行っている。

だが、農業土木技術者のほとんどは、土地改良区の歴史的遺産を継いだ重層的な組織の構造や運営、(異常渇水時の応急対応も含めた)灌漑の配水管理の実態を知らない。民度が高く、各組織の所掌が確立して、灌漑施設の企画・計画・設計・施工は“官”が主導して行い、施設の建設が完了すれば“民”の土地改良区が管理業務を行う“分業”で灌漑が問題なく運営されてきた日本に対し、途上国では天水田畑が多く、灌漑田でも灌漑水の供給管理は“官”が無料で行ってきた国が多く、PIM で想定されている“民”による施設の OM 管理や経常費の自己負担の実現には多くの困難がある場合がほとんどであると思われる*。

*これは、本研究を進めるさいに助言を仰いだ岡本雅美博士や国内で土地改良区に勤務した後、海外コンサルタント会社の社員として途上各国の灌漑排水・河川水利・水質案件に携わってきた田島、いくつかの海外の灌漑プロジェクト研究に参加した経験を持つ石井の共通の見解である。

2. PIM

2-1 PIM の誕生の経緯

FAO が既に on-farm water management を提唱し、その後、国連や世銀でも、多目的ダムや大規模な取水施設や主幹線水路の建設を中心にした灌漑施設事業が批判され、“tertiary”重視が叫ばれる時代となり、かつ、“官”が財政制約で灌漑施設管理を続行することが困難となってきた“民”への移管を願う趨勢があり、IMF と同様に世銀の「盟主である」米国のイデオロギー(民主主義と市場主義)を中核とした globalization が世界を席卷する一貫として、灌漑分野では PIM が提唱され普及が図られたと思われる。

2-2 PIM が依拠している conceptions

(1)民主主義:

(a)自由 = 基本的人権、(b)平等 = equality = discrimination against 性 gender・貧富・地位・年齢・宗教・言語・民族・部族など
 (例)議会制民主主義(一人一票、秘密選挙、代議制可、多数決による組織意思決定)

(2)市場主義:

受益者負担 BPP (Beneficiaries should Pay Principle) = (経常費への)公的な補助金・奨励金・課徴金(関税等)は禁止

2-3 PIM の具体的要件

(1)“stakeholders”による灌漑組織の設立

ただし、この stakeholders という術語の、個別的に指示された対象や具体的定義はアイマイである。灌漑組織は WUO(Organization), WUA(Association), Water User Group 等。ただし、WUD(District)は別物である。

(2)経常費の受益者(組合員農民)負担

1)筑波大学 University of Tsukuba, 2)上智大学 Sophia University, 3)正会員,
 4)宮城大学 Miyagi University, PIM, 土地改良区, 経常経費, 官民協力, 技術移転

3. 土地改良区

ここでは、水田灌漑の大規模（概ね 3,000ha 以上の受益面積）で、河川から 1 点取水し樹枝状の幹支線水路網をもつ土地改良区を対象とする。

3-1 設立

新設にあたっては、発起人が呼び掛けて、当該灌漑プロジェクトの予定受益者の 2/3 以上の同意で設立できる。

受益者（農民）自身が、多数決（2/3）で設立を決定した「土地改良区」により、灌漑事業の申請 application が行われている。

この申請主義は、民主主義の原則の一つである「自由」原則を満足している。

3-2 組織運営

組合員は、例えば 10 アール以上の水田を所有する農民（これが「農民」の定義）であれば、平等に一人一票の権利をもっていて、平等・差別せずという PIM の含む民主主義の原則を満足している。

組合員は、立候補した組合員から、あらかじめ定めた定員数の各選挙区の「総代」を、一人一票の秘密投票の選挙で選ぶ。

総代たちは「総代会」に属し、土地改良区運営に関わる重要事項認否を、多数決（認否の基準は、過半数とは限らない）によって行う。

総代会は、定款に定められた定員数の理事と監事を選挙する。

理事は、組合員以外の有識者を理事（員外理事と呼ぶ）に加えることができる。但し、総代会の同意が必要である。

以上のように、代議制の国会議員選挙と議院における首相選挙といった民主主義的な選任プロセスを踏襲している。理事会で理事長を選ぶ点が国会と政府との関係と違うが。

3-3 財政運営

近年は、例外がないわけではないが、総じて日本では、建設費の補助はなされるが、経常費についての補助はない。その意味で、日本は世界でも珍しい、BPP 原則を満足してい

るとみてよい。

世銀や国際諸機関や外国では、日本の土地改良区は経常費を自前で払っていると認識されているとあってよい。そのため PIM の世界で改良区が高い評価を得ているのである。

また、経常費は受益面積賦課方式で平等が守られ、ここでも PIM 原則を実現している。

4. 問題点

4-1 stakeholder という術語のアイマイさ

経常的管理に当る主体、経常費を負担する主体が、stakeholder というあいまいな定義では不明確である。

4-2 官民協力

古今東西、灌漑事業（建設・管理）には、官民協力、官民の partnership が不可欠だが、PIM だけではこの点が欠けている。

4-3 経常費の BPP

途上国で PIM 原則の適用が灌漑受益農民に不評判であること、強要されても実現は難しいことは、現場ではよく知られている。

受益者負担を徴収しているという報告も、各国で散見されるが、その絶対額は経常費を賄えるものではなく、それすらも徴収率はきわめて小さい場合が多い。

途上国では、歴史的背景もあって、灌漑受益者零細農(peasants)は、現行米価体系の下で経常経費の BPP はほとんど不可能である。

4-4 土地改良区の単位制

一点取水の河川灌漑土地改良区は、その全受益面積に対応する土地改良区が必要である。各分水、各支線水路ごとに土地改良区を先行設立し、それらを総べる（包括）土地改良区を事後に設立する段取りは誤りである。上意下達の重層土地改良区なら許されるが。

5. おわりに

岡本博士（委員長）と田島らが supervise した JICA 筑波国際センターの、Contents of Technical Cooperation “Participatory Irrigation Management(PIM)”(英文版・日本語版) 2011 を参照されたい。