

第3部 事業実施の優先度及び提言

第 3 部

第 1 章 事業評価及び優先度

第3部 事業実施の優先度及び提言

第1章 事業評価及び優先度

1.1 同定された事業計画

1.1.1 総論

今次調査の主要課題の一つは、農民自身で展開可能な水準のインプット(資金・技術)でもって地域の抱える問題点(貧困の解消及び農村環境の改善)を克服する方策を検討することである。この文脈において、妥当性はあるが現実性・具体性に欠ける国家計画によって、既に着手されかつ進行中であるポンプを用いた灌漑開発事業の永続性を最小の投資によっていかに確保するかが主要テーマである。本調査において、官(行政)、農民どちらに対しても能力のレベルアップを行うことによってこれら課題の解決は可能であるとの結論が得られた。

既存灌漑開発事業の永続性と発展性さらには、周辺への波及効果を高めるためにも人材の育成と能力の発現が不可欠と判断される。農民及びその支援者としての官(行政)の能力開発(Capacity Building)を行うために、本調査では関係ステークホルダーの教育・訓練を重点項目とする計画策定を行った。その際、それぞれのステークホルダーが目標を掲げそれを達成することによって次のステップへのモチベーションが生まれることや、共通の目標達成を目指すことによって組織の結合がより強固になることなどを考慮し、設定された目標に対する達成度で評価する目標管理手法の導入が肝要と考える。また、目標管理手法は、SMS や TFT にも適用し、個人の能力に対する意識の高揚を図るとともに、その評価にしたがってインセンティブを与えるなどの制度の導入が可能となる。

ラオス国の逼迫した財政事情を前提に、従来手法に基づき行政側のインプット(予算・人的資源)を受益者へ公平配分するという原則を継続した場合、受益者一人当りのインプット量が極めて希薄となるため、効果の発現には極めて長い期間が必要になることが予測される。したがって、受益者の事業への参画を可能ならしめ、行政側のインプットが着実に農民に伝達される目的で、以下の開発手法を踏襲する必要がある。

- 拠点・集中型開発
- 参加型手法による開発計画策定
- セクター横断型開発とTFT構想の拡充・展開

いずれの事業実施においても、図1-1に示す様に本調査において踏襲してきた3本柱(農民組織化・農業金融・営農の安定化)の間で調和のとれた連携を念頭において活動する必要がある。モデル地域との関連においては、トンハク-ナクア地域は農業金融と農民組織化、バンコン地域は営農の安定・増産と農民組織化、ポンタン地域は営農の安定化・増産と農業金融にそれぞれ軸足を置いた開発手法が展開される事となる。

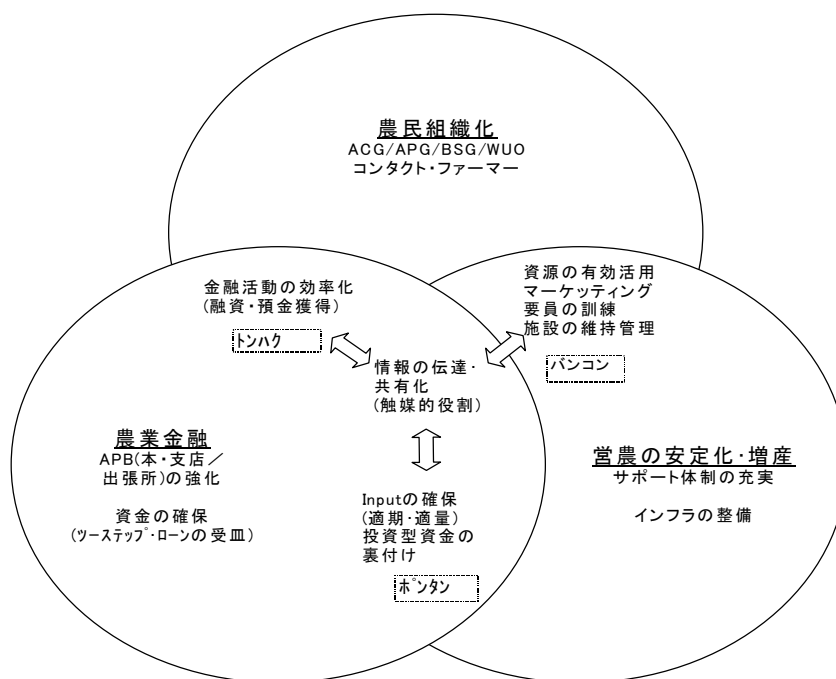


図1-1 3本柱間の調和の取れた連携による事業展開

マスタープランで策定された開発方針を実施に移すためには、全国レベル或いは調査対象地域全域を対象とする広域的活動と戦略・拠点的活動(モデル地域)の対応が必要である。本調査で同定された基本コンポーネント毎の具体策は下記の通りである。

1.1.2 広域的活動計画

(1) 農民組織

モデル地域における農民組織化を促すための活動

- ①農民グループ(WUAやAPG)の法的枠組みの整備
- ②農民側(各組織・グループ代表)及び支援側(DAFSO職員)の教育・訓練の拡充
- ③PAFSOレベルでのCommunity Development担当者の育成と配備

農民の組織化は普及を含む支援サービスの受け手として、その効率化を推進すること及び地域の限られた資源の公平配分並びに生産資材の共同購入や農産物の価格交渉力を高めることを目的とするものである。農民の組織化そのものは各モデル地域で実施することとし、広域的活動としてはモデル地域に共通する課題に取り組むこととする。これには、関係者に対する参加型開発手法やコミュニティ開発手法の啓蒙・普及等が含まれる。また、生産資材の共同購入を効率化するためには、供給源の一元化が望ましい。このためには、中央レベルでのAPBと商務省の間での調整が必要となる。

さらに、現在ラオス政府が農業政策の重要課題の一つとして取り上げている、灌漑事業の農民

への移管、即ちIrrigation Management Transfer (IMT)を成功裏に導くためにも、農民の組織化を通じた灌漑事業の永続性確保は緊急課題である。

(2) 農業金融

金融システムの改善に係る具体策

- ①銀行会計システムの改善
- ②短期金融市場の育成
- ③金利・店舗設置の自由化
- ④BOL研修所の改善

上記のうち、①銀行会計システムの改善は緊急課題であり、改善の骨子は本調査で明らかにしているが、本格的には専門家の派遣により対応が必要となる。必要なインプットは会計規準の準備に外国人専門家及び国内専門家各6人月、会計規準のコンピュータ化作業に同じく外国人及び国内専門家各6人月で総額306,000米ドルである。②及び③の2項目についてはラオス国の金融政策に係ることであり、ラオス国金融当局において早期実施に向けた対応が必要である。④についてはAPBを含む銀行職員の研修の必要性が大きくなることが予想されるので、現在の施設を全面的に改修する計画であり、緊急性は高い。費用面では概算で200,000米ドルを見こむ。

ツーステップローンの受皿となるべきAPBの強化

- ①会計システムの改善
- ②機構改革
- ③人材養成(職員研修)
- ④MISの強化と出張所等の機動力向上

会計システムの改善はラオス国の金融システム全般の課題でもあり、APBとしてもBOLの指導を受けて早期にその会計システムの改善を行う必要がある。この会計システムの改善においてはサブシステムとしての固定資産及び在庫の両管理システムも併せて整備する必要がある。次に、機構改革の一環として、資本金を52億キップ増額し60億キップ(1999年末総資産の4%)とする。APB業務の客観性を保持する目的で監査部の充実及び外部機関による監査の実施と監査結果の公表が肝要である。

職員研修については、金融システムの常識に対する職員の意識改革が緊急課題であり、対費用効果を判断して、隣国タイのBAACでの研修が妥当である。当初計画では上級職員10名2ヵ月間BAAC-CIARDに派遣する。概算費用は86,000米ドルである。その後、初回研修の成果を踏まえ、上級・中堅・渉外要員などの研修計画を策定するものとする。

乾季資金に対する需要が飛躍的に増大する状況で、APBの情報処理システムの能力向上は不可欠であり、MISの設置と本・支店・支所・出張所のネットワーク化を提案する。

(3) 営農の安定化・増産

支援体制強化計画(モデル地域での同種活動と連動させる)

- ①普及システムにおけるセクター横断的な一元化
- ②関連スタッフの人事データベース作成
- ③SMS/TFTメンバーの技術指導及び訓練
- ④灌漑施設インベントリーの作成

項目①については、既に各専門部局に分散していた試験研究部門はNAFRIのもとに統一されており、普及部門についても同様に一元化が必要である。項目②、③及び④については、モデル地域で計画している支援体制強化計画と連動して実施するもので、3ヵ年計画とし、外国人専門家7人月、地域専門家20人月及び国内専門家10人月を予定し、人件費及び事務諸経費を合わせて310,000米ドルが必要である。

1.1.3 戦略・拠点的活動計画

(1) 農民組織

農民グループの設立・育成及び強化

- ①トンハク - ナクア地域
- ②バンコン地域
- ③ポンタン地域

WUGの設立強化及びWUAへの格上げ、水稻をベースにした生産並びに作物多様化・複合農業の推進に必要な生産グループや金融グループの設立・育成を各モデル地域に適した形で展開する。グループのリーダーはコンタクト・ファーマーとして機能し、支援サービスの受け手として中心的な役割を担う。又、IMTで必要となるISF (Irrigation Service Fee)の徴収や施設の適正な維持管理及び水管理、さらにはVDF (Village Development Fund)の創設・維持運営についても農民組織(WUO)が重要な役割を果たすことになる。本活動は、各モデル地域で展開されるTFT活動との連携で達成するものとする。

(2) 農業金融

APB支店・出張所の強化(新規要員の優先配属)

- ①パクサン支所
- ②ヒンブン出張所
- ③サバナケット支店

フェーズ2調査における仮想TFT活動へのAPB職員の参加が活発でなかったことは、日常業務とのトレードオフ関係があったことは否めない。したがって、APBが現在毎年50名程度の新規採用を行っていることから、上記3部署への追加1名の優先的派遣を緊急課題とする。増員された1名は従来の職員が行っていた事務的な処理作業を担当することにより、関連APBスタッフのTFT活動への参画が容易になることが期待できる。支店・出張所がカバーする範囲の広さがAPBの金融活動のネックにもなっているため、各県に1台の車両による移動店舗の導入が新規事務所設置の代替案として考えられるが、安全性の問題など解決すべき課題が、本調査で明

らかにできなかったので導入に関しては将来的な検討課題とする。

(3) 営農の安定化・増産

支援体制強化計画(インフラ整備を通じた関係者の能力開発)

- ① トンハク - ナクア地域
- ② バンコン地域
- ③ ポンタン地域

技術サポート集団としてのSMS及びGeneralistとしてのDAFSOスタッフの技術レベル向上が不可避であることは明白である。彼等の能力開発は、インフラ施設整備の立案・調査・計画・設計・施工等の過程を生きた教材として活用することにより、より効率的・効果的に実施する。事業の実施主体である農民の能力開発については、農民組織化と連動させて推進することとし、グループ・リーダーとしてのコンタクト・ファーマーに対して同様の活動を展開する。基本的にはOn-the-Jobによる訓練方式を導入し、当初は対外的な資金的・技術的サポートを受けながら、順次自立した体制として成長し、他地域への模範となることが期待される。本計画も緊急度が高い。地域別の人的・資金的インプットは下記の通りである。

	人的インプット(人月)			資金的インプット(US\$)		
	外国人専門家	地域専門家	国内専門家	専門家	事務経費	計
トンハク - ナクア	9	26	13	368,500	50,000	418,500
バンコン	7	20	10	285,000	50,000	335,000
ポンタン	12	34	17	486,500	50,000	536,500

ポンタン地域を除く他の2地域においては、河川を利用したポンプ灌漑が実施される地域であり、ポンプ機器の耐用年数(通常適正な維持管理・修理が行われれば15~20年)をいかに確保するかが焦眉の課題である。したがって、WUOの育成においては適正な水配分と水管理についても農民に対して十分な教育・訓練が必要である。

本計画の実施は「広域活動における支援体制強化計画」と連動するもので、ポンタン地域を皮切りにトンハク - ナクア地域及びバンコン地域の順に実施する。

小規模灌漑施設改修・改善計画

- ① トンハク - ナクア地域(トンハク村で堰の建設及び農地開墾 - 287,000米ドル)
- ② バンコン地域(既存ポンプ場の移設、水路建設及び農地開墾 - 205,300米ドル)
- ③ ポンタン地域(貯水池堤防の嵩上げ及び水路の延長 - 130,000米ドル)

灌漑施設の機能維持は基本的に水稻栽培に依存する地域の発展にとっては生命線であり、本計画は緊急課題として取り組む必要がある。又、これら施設の永続性確保については、上記の支援体制強化の重要項目として取り上げられるべき課題である。

村道・農道の整備(中・長期計画)

- ① トンハク - ナクア地域(119,000米ドル)
- ② バンコン地域(112,300米ドル)
- ③ ポンタン地域(90,000米ドル)

各モデル地域と県・郡庁所在地周辺との道路は地域住民にとって、生産資材の搬入および生産物の搬出等で市場とのアクセス確保のために重要な役割を担っている。但し、道路の場合受益者を特定するのは困難であり、これら事業の実施は県・郡の予算に余裕が出た段階で優先的に実施するものし、本調査では緊急度を中程度とする。上記にて策定された優先事業の実施工程は図1-2に示す通りである。

1.2 事業評価

広域的及び戦略拠点的活動計画において同定された事業計画に対して、下記の指標を用いて総合的な評価を行った。

評価項目	適用される指標
経済面	経済内部収益率(15%以上、10~15%未満、10%未満)
財務面	関係公共機関や受益農家の負担能力(有り、部分的に有り、無し)
環境面	自然環境への負のインパクト(無し、小、大) 農村社会への負のインパクト(無し、小、大)
組織面	既存農民組織の成熟度(高、中、低) セクター横断型アプローチの受容度(高、中、低)
社会面	貧困の軽減度(高、中、低) 参加型開発への理解度(高、中、低)
制度面	開発基本原則の受入れ素地(高、中、低) 他地域への展開の可能性(高、中、低)

広域的活動計画及び戦略拠点的活動計画に関する評価結果はそれぞれ表1-1及び表1-2～1-4に示した。これら一連の表において総合結果として各指標の合計数値(単純平均)が低い値を示すほど優先度が高いことを示している。

1.3 優先度の設定

上記に策定された事業コンポーネントのうち短期目標に属する項目について、モデル地域の現況及び今後の方向性を併せてそれらの優先度を判定した。図1-3はモデル地域の現状と開発目標水準を示したもので、目標水準及び優先開発目標は下記の通り設定した。

目標水準(平均レベル)の設定:

- 米の自給:地域内自給率の達成していること。
- 農民の技術力:推奨稲作技術を理解していること(金銭面で実現できない部分があっても工夫している)。
- インフラ整備:灌漑施設があり、かつ適切に利用されていること。
- 農業普及:農業普及局で求められている普及活動がなされていること。
- 農民組織:水管理、その他の組織が有り、活動を行っていること。
- 金融・流通:融資が受けられ、農業投入資材が適期に入手可能であること。

優先開発目標の設定:各地域の優先開発は、指標となる6つの項目(米の自給、農民の技術力、インフラ整備、農業普及、農民組織、金融・流通)の中で、地域の特性を考慮し、開発の目玉となる目

標を選定して、その強化を図りよりインパクトのあるモデル性と、メリハリのある地域開発を行うことを目指している。

重点項目として見た場合の各項目の到達水準は下記の通りである。

- i) 米の自給: 余剰米の生産を意味し、ラオス国の穀倉地帯として、米の供給基地としての役割を果たすこと。
- ii) 農民の技術力: 推奨稲作技術を理解しているだけでなく、それを実践し、複合化や多角化への展開が導入され所得の向上が図られること。
- iii) インフラ整備: 高い技術水準をもった技術者によって設計の検証と施工管理がなされた施設(新設、改修)があること。
- iv) 農業普及: SMS の技術レベルの向上が図られ、TFT 支援による農民の参加型の普及が実践されること。
- v) 農民組織: 水管理、その他の組織が有り、その中での役割分担が明確で水管理、金融、生産流通分野で活発な活動が行われること及び支援組織との連携と役割の分担が実践されること。
- vi) 金融・流通: 必要な融資が適期に受けられることにより、農業投入資材がスムーズに入手可能でありかつ、生産物の販路が開拓されていること。また、それぞれの活動が農民組織によって滞り無く実践されること。

サブコンポーネントを含む事業コンポーネントの優先順位は、地域の開発を担う関係者の能力開発が最優先であることは疑いのないことである。しかしながら、人的能力開発に関しては基本的に時間がかかるのが通例である。この制約に対して本マスタープランでは、先に述べた開発手法即ち①拠点・集中型の開発、②参加型手法による計画策定及び③セクター横断型開発とTFT構想の拡充・展開によって、開発期間の短縮と有限資源の効率的活用を実現することを目指すものである。したがって、支援体制強化計画が最優先で実施されるべきであり、乾季作付資金及び投資型資金への金融展開及び灌漑施設の改修・新設を含むハード施設の改善計画が続く(表 1-5)。

戦略・拠点的活動地域として選定されたモデル3地域はそれぞれに開発類型を有しているが、図 1-2 及び表 1-5 で示した現況並びに今後の方向性から、策定された事業計画に対して下記のような優先度評価を行った。

モデル地域の優先度評価(順位)

モデル地域名	開発類型	農民組織化			農業金融改善	営農の改善・増産			総合評価
		WUG関連	生産グループ	項目内評価		ソフト対応	ハード対応	項目内評価	
トンハクーナクア	流域間水管理及び金融サービスの改善地域	1	2	1	2	2	2	2	2
バンコン	総合灌漑農業展開及び貧困解消地域	3	3	3	3	3	1	3	3
ポント	先進農業振興及び小流域保全地域	2	1	2	1	1	3	1	1

注) 優先度：1=高、 2=中、 3=低

図1-2 優先事業の実施工程

	1st	2nd	3rd	4th	5th
1. 広域的活動計画(ラオス全体及びマウタープラン地域)					
1.1 農業金融					
1.1.1 金融システム全般の改善					
- 銀行会計システムの改善					
* 会計システム体系の改善	■				
* 会計システムのコンピュータ化	■				
* 各銀行への徹底・訓練		■		
- 短期金融市場の設立・育成	■	■	■		
- 金利・店舗設置の自由化	■	■	■	■	
- BOL研修所の改築	■	■	■		
1.1.2 APBの強化					
- 会計システムの改善		■	■		
- 本部機構の改組	■	■	■		
- 人材の養成					
* 幹部職員	■	■	■		
* 中堅職員	■	■	■	■	
* 渉外要員	■	■	■	■	
- MISの構築・整備	■	■	■		
1.2 農民組織					
- 農民グループの法的枠組みの整備	■	■	■		
- 農民及び支援側の教育・訓練の充実		■	■		
- 村落開発担当者の育成と配備(PAFSOLレベル)		■	■		
1.3 営農の安定化および増産					
- 普及システムのセクター横断的一元化	■	■	■		
- 関連スタッフの人事データベース作成	■	■	■		
- SMS及びTFTメンバーの技術指導及び訓練				
- 既存灌漑事業のインベントリー作成	■	■	■		
2. 戦略・拠点的活動計画(モデル地域)					
2.1 農業金融					
- APB支店・支所・出張所の強化					
* パクサン支所			■		
* ヒンブン出張所				■	
* サバナケット支店	■				
2.2 農民組織					
- 農民グループの設立・育成及び強化					
* トンハクナークア地域			■	■	
* バンコン地域				■	■
* ポンタンン地域	■	■	■		
2.3 営農の安定化および増産					
- 支援体制強化					
* トンハクナークア地域			■	■	
* バンコン地域				■	■
* ポンタンン地域	■	■	■		
- 小規模灌漑施設改修・改善					
* トンハクナークア地域			■	■	
* バンコン地域				■	■
* ポンタンン地域	■	■	■		

表 1-1 広域的活動計画：事業計画並びに評価

対象範囲	農民組織化		農業金融		営農の安定化・増産	
	グループの育成・強化の支援 モデル3地域	金融システム全般の改善 ラオス国全体	APBの強化 APB本部	支援体制強化 モデル3地域		
事業・計画概要	農民グループ(WUVA/AG)の法的枠組みの整備 農民及び支援行政職員の教育・訓練の拡充 村落開発担当者の育成と配備	銀行会計システムの改善 短期金融市場の設立・育成 金利・店舗設置の自由化 BOL 研修所の改築	会計システムの改善 本部機構の改組 人材養成(職員研修) MISの増強	普及プログラムにおけるセクター横断的一元化 関連セクターの人事データベース作成 SMS・TFTモバイルへの技術指導・訓練 灌漑施設(パイプライン)の作成		
実施機関	農林省	BOL	APB	農林省及び各郡局		
実施期間	2001-2003(3年間)	2001-2005(5年間)	2001-2004(4年間)	2001-2003(3年間)		
事業費	新規投資無し	506,000米ドル	86,000米ドル	310,000米ドル		
緊急度	中	中	中	高		
便益	農村の自立・安定化 財政負担の軽減	市場経済化への寄与 農業金融の多様化	関係セクターの能力向上及び 他行との競争力の向上 農業金融の安定供給 資金源の多様化	関係セクターの能力向上 財政負担の軽減 農業生産の安定・自給率向上 知見・経験の他地域への展開		
事業評価	経済面	-	-	-	-	
	財務面	-	-	-	-	
	環境面	経済内部収益率	-	-	-	-
		農家の負担能力	-	-	-	-
	組織面	行政の負担能力	-	低	低	3
		自然環境(負のイパクト)	無	無	無	1
	社会面	社会環境(負のイパクト)	小	無	小	2
		既存組織の成熟度	中	中	中	2
	制度面	セクター横断手法の受容度	低	-	-	2
		貧困軽減度	中	中	高	2
総合評価(平均値)	参加型の理解度	低	低	中	2	
	開発原則の受容度	中	低	中	2	
	他地域への展開度	高	中	中	1	
	2.00	2.13	1.88	高	1.89	

表 1-2 トンハクワンナクア地域開発計画: 事業計画並びに評価

対象範囲	農民組織化		農業金融		営農の安定・増産		村道・農道整備 行灯地或全域	
	グループの育成・強化 パガイン郡	APB 出張所の強化 ボリカサ県	APB パガイン支所 (APB 本部)	支援体制強化 パガイン郡	小規模灌漑施設改修 ソム村(83戸)	村道・農道整備 行灯地或全域		
事業・計画概要	WUG の設立及び WUA への格上げ APG/ACG の設立 VDF の創設	SU への 1 名増員	人事データベース作成 SMS・TFT の技術指導・訓練/ PCM 77°ロープの実践 TFT 活動の支援 (外国専門家派遣を含む)	新設: 1.8km 全面改修: 4.7km 路面舗装: 3.0km 暗渠 23 ケ所	PAFSO ボリカサ	PAFSO/MCTPC ボリカサ		
実施機関	PAFSO ボリカサ	APB パガイン支所 (APB 本部)	PAFSO ボリカサ	PAFSO ボリカサ	PAFSO/MCTPC ボリカサ			
実施期間	2003-2004(2年間)	2003 (1年間)	2003-2004(2年間)	2003-2004(2年間)	2003-2004(2年間)	2006-2007(2年間)		
事業費	新規投資無し	新規投資無し	418,500 米ドル	287,000 米ドル	119,000 米ドル			
緊急度	中	高	高	中	低			
便益	APB 融資事務処理の簡素化 価格交渉力の強化	融資能力の向上 TFT 活動への参画	関係スタッフの能力向上 知見・経験の他地域への展開	農産物(水稻他)の増産	投入材・生産物の輸送 費用減 普及技術情報伝達の迅速化			
事業評価	経済内部収益率	-	-	-	中	2	-	
	財務面	農家の負担能力 行政の負担能力	-	-	中	3	-	
	環境面	自然環境(負のイパクト)	無	有	無	無	3	部分有
		社会環境(負のイパクト)	小	無	無	無	1	小
	組織面	既存組織の成熟度	中	無	小	小	2	無
		セクター横断手法の受容度	中	中	中	中	2	-
	社会面	貧困軽減度	中	低	低	中	2	-
		参加型の理解度	中	中	中	中	2	高
	制度面	開発原則の受容度	中	低	中	中	1	中
		他地域への展開度	高	高	高	高	1	中
総合評価(平均値)	1.75	1.89	2.00	1.91	1.71			

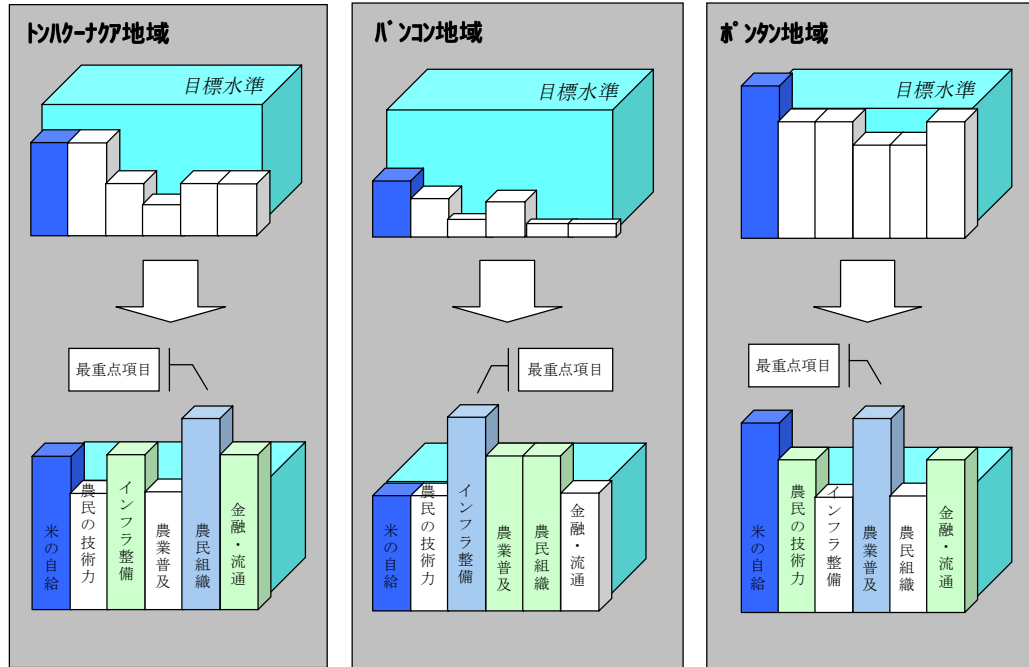
表1-3 バンコン地域開発計画：事業計画並びに評価

対象範囲	農民組織化		農業金融		営農の安定・増産		村道・農道整備	
	グループの育成・強化	APB 出張所の強化	ヒアーン郡	SSUへの1名増員	ヒアーン郡	バンコ村全域(47戸)		
事業・計画概要	WUGの設立・強化 APG/ACGの設立 VDFの創設	SSUへの1名増員	ヒアーン郡	人事データベース作成 SMS・TFTの技術指導・訓練/PCM 77°ローチの実践 TFT活動の支援 (外国専門家派遣を含む)	ヒアーン郡	バンコ村全域(47戸)	新設：2.3km 全面改修：- 路面舗装：150m 橋梁：4ヶ所 暗渠：7ヶ所	
実施機関	PAFSO 他7)	APB ヒアーン出張所 (APB 本部)	ヒアーン郡	PAFSO 他7)	PAFSO 他7)	PAFSO/MCTPC 他7)		
実施期間	2004-2005(2年間)	2004(1年間)	ヒアーン郡	2004-2005(2年間)	2004-2005(2年間)	2006-2007(2年間)		
事業費	新規投資無し	新規投資無し	ヒアーン郡	335,000米ドル	205,300米ドル	112,300米ドル		
緊急度	中	高	ヒアーン郡	高	中	低		
便益	APB 融資事務処理の簡素化 価格交渉力の強化	融資能力の向上 TFT活動への参画	ヒアーン郡	関係タフ7の能力向上 知見・経験の他地域への展開	農産物(水稻他)の増産	投入材・生産物の輸送 費削減 普及技術情報伝達の迅速化		
事業評価	経済面	経済内部収益率	-	-	中	2	-	
	財務面	農家の負担能力	-	-	中	2	-	
		行政の負担能力	-	有	無	3	部分有	2
	環境面	自然環境(負のイパクト)	無	無	無	1	小	2
		社会環境(負のイパクト)	小	無	小	2	無	1
	組織面	既存組織の成熟度	低	中	低	3	-	-
		セクター横断手法の受容度	低	低	低	3	-	-
	社会面	貧困軽減度	高	中	高	1	高	1
		参加型の理解度	低	低	中	2	中	2
	制度面	開発原則の受容度	中	低	中	2	中	2
他地域への展開度		高	中	中	2	中	2	
総合評価(平均値)	2.00	2.00	2.10	2.00	1.71			

表 1 - 4 ボンタン地域開発計画：事業計画並びに評価

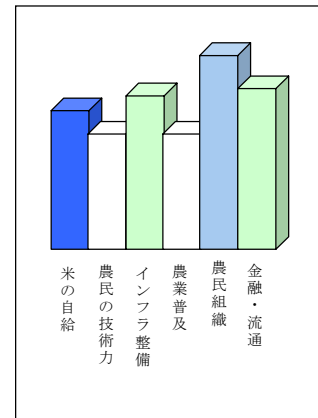
対象範囲	農民組織化		農業金融		管農の安定・増産		村道・農道整備	
	グループの育成・強化	APB 出張所の強化	支援体制強化	小規模灌漑施設改修	灌漑地域全域	灌漑地域全域		
事業・計画概要	灌漑地域全域	カバナツト	カバナツト	カバナツト	カバナツト	カバナツト	カバナツト	
	WUG の WUA への格上げ	支店への 1 名増員	人事・サービス作成	溜池の改修(堤防の嵩上げ、余水吐の改修)及び水路新設(延長)	PAFSO がナツト	PAFSO/MCIPC がナツト	全面改修：2.5km 路面舗装：1.7km 橋梁 2 ケ所 暗渠 9 ケ所	
	APG/ACG の設立 VDF の創設		SMS・TFT の技術指導・訓練/PCM 77°ローチの実践 TFT 活動の支援 (外国専門家派遣を含む)					
実施機関	PAFSO がナツト	APB がナツト支店 (APB 本部)	PAFSO がナツト	PAFSO がナツト				
実施期間	2001-2002(2 年間)	2001(1 年間)	2001-2002(2 年間)	2001-2002(2 年間)				
	新規投資無し	新規投資無し	536,500 米ドル	130,000 米ドル				
緊急度	中	高	高	中				
便益	APB 融資事務処理の簡素化	融資能力の向上	関係スタッフの能力向上	農産物(水稻・換金作物)の増産				
	価格交渉力の強化	TFT 活動への参画	知見・経験の他地域への展開					
事業評価	経済面	-	-	-	中	2	-	
	財務面	-	-	高	高	1	-	
	環境面	行政の負担能力	-	有	無	無	3	部分有
		自然環境(負のイパクト)	無	無	無	小	2	小
	組織面	社会環境(負のイパクト)	小	無	小	小	2	無
		既存組織の成熟度	中	中	高	高	1	-
	社会面	セクター横断手法の受容度	中	低	高	高	1	-
		貧困軽減度	中	中	中	中	2	中
	制度面	参加型の理解度	高	高	高	高	1	高
		開発原則の受容度	高	高	高	高	1	高
総合評価(平均値)	中	中	中	中	2	2	中	
		1.63	1.56	1.50	1.64	1.57		

図1-3 モデル地域の現状と優先開発目標



各モデル地域の現況分析表

地区名	米の自給 到達指標	農民技術力	インフラ	農業普及	農民組織	金融・流通
トンクハナクア	達せず	低い	機能せず 農民意欲有 無し	弱い	トンクハクのみ 農民意欲有	トンクハクのみ
バンコン	著しく低い	著しく低い	まず自給 農民意欲高	弱い	無し	無し
ボンタン	余剰有り	普通	老朽化	やや弱い TFTを理解	有り	有り



各モデル地域の優先開発

地区名	米の自給 到達指標	農民技術力	インフラ	農業普及	農民組織	金融・流通
トンクハナクア	余剰	全体的なレ ベルアップ	改修改善	SMS強化	水管理組織 編成	改修改善 資金
バンコン	自給達成	全体的なレ ベルアップ	整備、参加 型建設	DAFSO 強化	参加型の建 設、水管理 組織編成	建設費 融資
ボンタン	余剰有り	ランクアッ プ	農民組織に よる維持管 理強化	TFT活動 推進	水管理組織 生産組合 強化編成	作付け融資 機能改善

■ 最優先事業
■ 優先事業

表 1 - 5 同定事業の概要と優先順位 (短期目標)

開発のための3本柱 事業コンポーネント (優先順位)		農業金融			農民組織化 (3)	支援体制強化計画 (1)	営農の安定化・増産 小規模灌漑施設改善計画 (2)
広域活動	金融システム改善計画 (3)	農業金融改善計画 (2)	農民組織強化計画 (3)	支援体制強化計画 (1)	営農の安定化・増産 小規模灌漑施設改善計画 (2)		
広域活動	①銀行会計システムの改善 ②短期金融市場の育成 ③金利店舗展開の自由化 ④BOL 研修所の改善	①会計システムの改善 ②機構改革 ③職員研修 ④MIS の強化	①法的枠組みの整備 ②農民の教育・訓練 ③コミュニティ開発担当者の育成と配備	①普及プログラムの一元化 ②人事データベース作成 ③SMS/TFT マホバの技術指導訓練	①灌漑施設(ポンプ)の作成		
今後の方向性	農業者の信用を取り戻すためにも、行政及び金融サービスに改善を加えて支援体制を整える。さらに、既存灌漑施設の改修・改善を行いこれららの有効利用を図る。	灌漑施設の改修・改善に必要な資金の融資を確実に実施できるような体制を整える。 - パワゾ支所への新規人員配置	流域間の適正水配分を可能にする MIG の設立・強化と WIA への格上げ 作物多様化・畜産導入に向けた生産グループの設立・強化 - 支援体制強化計画と連動した活動で対応	新規灌漑開発事業を確実に成功させるため、灌漑及び作物栽培技術分野における SMS 並びに普及員としての DARSU スタッフの能力開発を実施する。 - OJT による能力開発	灌漑事業の失敗を繰り返さなためにも、灌漑技術者としての SMS の能力開発を中心に TFT 活動による参加型手法を導入する。 - OJT による能力開発		
戦略拠点活動・モデル地域	洪水の常襲地域であり、調査地域の中で最も貧乏地域に属する。そのため、乾期作の安定化と自給達成を目指す。農民の灌漑事業に対する意欲が高まっている。	新規灌漑開発事業の実施に必要な資金、並びに必要な農業融資の確保を実施できるような体制を整える。 - ヒアソ出張所への新規人員配置	MIG の設立 水稲を中心とした生産グループの設立 - 支援体制強化計画と連動した活動で対応	新規灌漑開発事業を確実に成功させるため、灌漑及び作物栽培技術分野における SMS 並びに普及員としての DARSU スタッフの能力開発を実施する。 - OJT による能力開発	灌漑事業の失敗を繰り返さなためにも、灌漑技術者としての SMS の能力開発を中心に TFT 活動による参加型手法を導入する。 - OJT による能力開発		
バンコン地域	調査地域の中で最も貧乏地域に属する。そのため、乾期作の安定化と自給達成を目指す。農民の灌漑事業に対する意欲が高まっている。	新規灌漑開発事業の実施に必要な資金、並びに必要な農業融資の確保を実施できるような体制を整える。 - ヒアソ出張所への新規人員配置	MIG の設立 水稲を中心とした生産グループの設立 - 支援体制強化計画と連動した活動で対応	新規灌漑開発事業を確実に成功させるため、灌漑及び作物栽培技術分野における SMS 並びに普及員としての DARSU スタッフの能力開発を実施する。 - OJT による能力開発	灌漑事業の失敗を繰り返さなためにも、灌漑技術者としての SMS の能力開発を中心に TFT 活動による参加型手法を導入する。 - OJT による能力開発		
ポンタン地域	調査地域の中で最も貧乏地域に属する。そのため、乾期作の安定化と自給達成を目指す。農民の灌漑事業に対する意欲が高まっている。	新規灌漑開発事業の実施に必要な資金、並びに必要な農業融資の確保を実施できるような体制を整える。 - ヒアソ出張所への新規人員配置	MIG の設立 水稲を中心とした生産グループの設立 - 支援体制強化計画と連動した活動で対応	新規灌漑開発事業を確実に成功させるため、灌漑及び作物栽培技術分野における SMS 並びに普及員としての DARSU スタッフの能力開発を実施する。 - OJT による能力開発	灌漑事業の失敗を繰り返さなためにも、灌漑技術者としての SMS の能力開発を中心に TFT 活動による参加型手法を導入する。 - OJT による能力開発		

() 内数字はコンポーネント間の順位、[] 内数字はコポーネント別地域間の順位

第 3 部

第 2 章 提 言

第2章 提言

2.1 現状の認識と解決すべき問題点

調査対象地域の対象農民を取り巻く周辺事情を整理すると、まずマクロ的に見た場合に、市場経済化の途上にあるラオス国の経済・金融システムは未成熟であり、国境交易(密輸出も含む)によって得られる外貨がラオス国内に還流しない状況や経済実態に見合った金利政策がとられていないことなど政府財政が好転する要素は見当たらないことは明らかである。

ミクロ的には、既存灌漑事業の多くにおいて、灌漑可能面積と設置ポンプ容量のミスマッチや農民が独自で建設した水路の整備レベルの低さから、計画目標面積の達成が困難であることが判明している。さらに、ポンプを含む灌漑施設を維持管理する立場にある農民の技術レベルも満足いく水準にはなく、ポンプの過剰運転につながる過剰揚水が日常茶飯事に行われているために、ポンプ機器の耐用年数の減少が危惧される所である。他方、乾季水稻灌漑には必須の肥料や農薬についても、供給源が APB と FSC の 2 チャンネルあり、それぞれのチャンネルで入手・返却の手続きが異なるために農民が混乱状態にあることや農民が真に要求している物資が行政側の都合で配布されない等の事態が頻発している。中央・地方の行政レベルで蓄積されている有用な資源である技術情報なども迅速かつ適切に農民に伝達されていない。この様に農業生産基盤及び農業支援システムが脆弱であることから、早急に対策を講じなければ早晩、地域が貧困状態に逆戻りすることは明白である。

ラオス国における農村開発の主目的である“農村環境の改善と農民の生活水準の向上”を達成するためには農業開発による食糧の増産や生産性の向上に頼らざるを得ない面がある。いきおい、限りある有用資源、特に水資源の最大利用とそれを実現するための設備の早急な配備のみに重点が置かれてきたことは否めない。これは、特に県レベルの担当者の能力をはるかに越えており、十分な検討がなされないまま事業のみが先行することとなった。結果として、当事者である農民に対する配慮が不足した事業となり、妥当性の検証が十分行われていないがために上述のような問題が発生したと考えられる。また、農業支援システムにしても、担当者の意識、視点は農民ではなく中央を向いておりここでもユーザーである農民のニーズや使い勝手に対する対応や配慮が不足した支援サービスが行われる結果となっている。

これらの問題点は、農民の側にしても支援(官)の側にしても人と組織に由来しており、

人材の育成やシステムの改善などの対処でかなりの効果が発揮できると判断される。

2.2 提言

(1) 本事業の妥当性

現状の問題点は、結論から述べれば、中央ではいまだに当事者不在の数値目標重点の計画を策定しており、参加型の開発方針を受け入れる素地ができていないこと、技術者と農民の能力レベルを的確に把握していないことに起因すると考えられる。また、どうすれば農民にとって利益がもたらされるのかについて、農民の意向、インプット・マネージメント・アウトプットの因果関係とその改善や事業の持続性をほとんど考慮せずに計画が策定され実施に至っている。これは、計画を作る側が、現場を全く知らないということもその背景にある。

これらの実態を踏まえ、本計画においては、貧困緩和のために「各セクターの調和の取れた支援の実現」、「農民の自助努力による持続性の発現」を最重点目標とし、“住民参加型アプローチによる開発計画の手法”を採用して計画を策定している。言い換えれば、支援側と農民側の役割の分担を明確にし支援側はもちろん、農民にも相応の負担、自己研鑽を求める内容の計画を参加型開発の手法で策定したということである。さらに、フェーズ2調査に際しては、モデル地域に対する詳細な計画の検討のための調査のみに留まらず、前フェーズのモデル地域の発掘からの一連の流れとして、参加型計画立案の実践の場として位置づけ、今後の事業実施を見据えて、キーファクターとなる TFT を模擬的に組織し調査団とともに調査活動を実施する試みやまた、これまでの開発調査ではあまり行われていなかった地域住民に対する PCM ワークショップのフィードバック集会の開催、お話キャラバンによる普及・啓蒙活動を調査の一環として実践しその有効性の検証を行い計画に反映させている。

今回の調査を通じて、モデル地域優先開発事業の妥当性が技術、財務、社会的に実証されたと考える。営農の安定化・増産、農業金融、農民組織化を柱とする本事業は、特に農民の意向、持続性と周辺環境を考慮したものであり、地域住民と行政の身の丈にあった内容となっている。本案件の実施により農村の生活環境が劇的に変化する効果を得ることはできないが、それぞれの現状を打破し、生活の改善と貧困の緩和に寄与することは明らかであり緩やかではあるが確実な成果が期待できる。特に、①計画策定に関して参加型の手法を踏襲しまたそれを受益者である農民にフィードバックするといった新

たな試みを通じて事業に対する住民の積極的な参加の意思が確認できたこと、②TFTが事業の潤滑油あるいは触媒として機能することが期待できること、また、③本事業はモデル事業として調査対象地域全域に波及効果が期待できること、などの諸点に鑑み当事業が早期に実現できるよう関係諸機関に働きかけることが肝要である。

(2) 優先事業への対応

ラオス国の限られた利用可能資源と資金量を考慮し、優先事業を実施する際に以下に述べる事項に対してしかるべき留意が払われなければならない。

(i) 人的能力開発の優先実施

本調査の実施を通じて、調査対象地域において農民組織化と農業金融の展開で農民が実施可能な規模の農村開発を実施する上で、開発の担い手となる農民、郡・県レベルの技術者の能力が不十分であることが判明した。

乾季灌漑の永続性確保が焦眉の課題となっている状況から判断して、一見して時間のかかる人的能力開発を最優先におくことは疑問の余地が残されるが、現在のトップダウン方式の開発方式並びに官僚主義的技術移転手法では限界に達していることも明らかである。

他方、ラオスにおいては、先に述べたマクロ経済的な視点からの外貨の内外フローにも一因がある財政逼迫状態は即座に好転する見込みも無いことから、新規事業に対する予算措置を期待できる状況でもない。したがって、限られた既存資源の有効活用を視野に入れた拠点・集中的開発、参加型開発手法の導入及びセクター横断型開発と TFT 構想の拡充・展開は現時点での最良の選択肢であるといえる。

人的能力開発の具体的手法としては、広域活動として中央レベルで①普及システムの一元化、②関連スタッフの人事データベースの作成、③PAFSO 技術者の SMS として、DAFSO 技術者の Generalist としての技術研修・訓練及び④既存灌漑施設インベントリーの作成が必要である。他方、戦略・拠点活動においては、WUG/WUA の水管理関連農民組織の設立・強化及び ACG/APG 等の生産グループ関連農民組織の設立・強化を具体化する活動並びに灌漑施設の改修・新規建設を立案・実施するための現場活動を教材とした On-the-Job トレーニングを行う。

上記活動に対して、関係ステークホルダーが以下の役割を担うことを提言する。

①受益農民の対応

- 組織化(ACG、APG、BSG、WUG/WUA)し、各組織間の連携・融合を行うこと
- インフラ施設の整備に対しては労力や資材の提供をすること
- 支援サービスに対して応分の負担をすること
- 行政側への積極的なアプローチ・情報発信を行うこと

②DAFSO の対応

- 普及員全員が **Generalist** として SMS の教育・訓練を受けて自己研鑽を重ねること
- T F T 活動へ人員派遣・協力すること

③PAFSO の対応

- 支援サービスを担当すべき人事データベースを作成すること
- 技術スタッフが **SMS** として能力開発及び自己研鑽を行うこと
- T F T メンバーに対して技術サポートを行うこと
- 設置ポンプのインベントリーを作成し評価すること

④農林省及び関係部局の対応

- 政策的課題を調整し解決すること
- 普及システムのセクター横断的一元化を行うこと。
- 支援サービスを担当する人事データベースを一元管理すること

⑤APB の対応

- T F T 活動へ職員を派遣し協力すること

(ii) ツーステップローンの受皿としての APB の強化

本調査対象地域はメコン河沿岸に展開すると言う立地上の恩恵から、農業金融を活用した開発方式の導入の可能性はラオス国内の他の地域に比べて高いと言える。現在農村部において独占的に営業が展開できる APB が引き続き農業金融の主役であることには変わり無いが、ラオス政府の財政逼迫から今後も BOL による制度金融の原資供給が右肩上がりで継続することは期待できない。したがって、APB が外国からの資金(ツーステップローン)の受皿として組織の改革・強化を行うことが緊急課題である。ラオス国全体の金融システムの改善との脈絡において、下記の事項を提言する。

①BOL の対応

- ラオス国内における短期金融市場の設立・育成
- 銀行会計システムの早期改善
- APBがツーステップローンを受け入れ可能となるまでの間は、農業金融制度に対して少なくとも現時点での資金的バックアップを継続すること

②APB の対応

- 制度金融原資の長期貸付への振り向け：事業実施地域においては完了後2年を目処に季節資金融資を通常金融に転換する
- 外部監査の実施と公表
- 農村部の余剰資金を吸収するべき預金獲得活動の推進
- 上級幹部及び中堅職員の第3国研修を通じた人材養成

③受益農民の対応

- 事業(ハード施設の整備)完了後においては季節資金(生産資金)はAPBの通常貸付への転換に協力する
- ACG/APGの組織化を通じて、制度金融取り込みのシステム簡素化に協力する

(iii) ポンタン地域開発の優先実施

戦略・拠点開発の実施母体となるモデル地域では、本調査で試験的に実施したTFTによる活動が重要な意義を持っている。TFTはSMSであるPAFSO技術者の指導を受けながら、必要な技術情報を農民に伝達すると共に農民の抱える課題を上部組織に伝えるインターフェースの役割を果たすことになっている。

フェーズ2現地調査で実施したTFTの試験的施行においては、関係3県のうち、サバナケット県の理解度・対応が先行していることが判明した。これは、TFT活動の上部組織となる県・郡の調整機構が、他の2県では委員会組織となっているのに対して、サバナケット県では調整事務所とし組織構造も極めて簡素である。さらに、ポンタン地域のTFTメンバーの構想に対する理解度も極めて高いことが特筆できる。又、調査団が行ったモデル地域の優先度評価でも5項目のサブコンポーネントの3項目で最優先を獲得し、総合評価でもトンハクナークア地域をおさえてトップとなった。

本マスタープランでは、限られた資源の有効活用の視点から、まず拠点・集中的開発を

通じて成功事例や知見を集積し、これらを順次他地域に展開する基本原則を貫いている。この観点から、モデル3地域の事業内容を同時スタートするのではなく、まず、ポンタン地域において TFT 構想を含む農民支援体制強化計画を開始することを提言する。