

第 1 章

緒 論

第1章 緒 論

1.1 調 査

1.1.1 調査の背景

1997年の経済危機以降、インドネシア共和国(以下「イ」国と称す)の経済は徐々に回復傾向にあり、2000年の前年度比の国民総生産(GDP)の成長率は4.77%と見積もられている。スハルト政権の崩壊後民主化に向けた動きが開始されているが、政治の不透明と政治エリート間の主導権争いが続いている。このような中でも農民を含む国民の生活は営々と続いており、その生活状況は変わらないかもしくは経済危機後の財政再編の中で低下している。

「イ」国の灌漑は、新生政権(the New Order Government)下、特に「コメ」を主体とした食糧の自給を目指した強力な政策の結果として、BIMASなどの農業支援事業を取込みつつ、急速な勢いで開発されてきた。1976年には390万haであった灌漑農地が1年後の1977年には480万haにまでに急増した(1年で90万haの増加)。このような努力の結果、1984年には「イ」国政府は同国の食糧自給達成を宣言する状態までに至った。しかしながら、自給は人口増加と続発するエルニーニョ現象などの自然環境の変動で持続することができず、1990年代には再度、米の輸入国に戻った。コメ供給の持続性の維持には栽培面積の増大と作付け率の向上に、収量の向上は栽培技術の改善が必要である。

灌漑効率の向上と灌漑施設の維持管理のために政府が担ってきた財政負担の軽減を目指し、1987年に「イ」国政府は灌漑施設の維持管理を水利組合(WUA)に移管する政策を制定した。同政策では、2002年までに、事業規模500ha以下の全ての灌漑事業で施設の必要な改修を済ませた後に、灌漑施設の維持管理を水利組合に移管することを目指した。この政策は、受益者から徴収した水利費(ISF)を財源に、水利組合が独自に施設の維持管理を行なう事を意図していた。この灌漑維持管理政策(IOMP)を踏まえ、移管のために農民側の組織のフレームを形成し、かつ、特別改修事業の実施手順やWUAの設立を行なうため、世界銀行の財政支援を受けた灌漑サブセクター事業(ISSP)の下で、幾つかのパイロット事業を開始した。WUAへの維持管理を目指すとの同じ目的で、多くの同様な事業がアジア開発銀行(ADB)など他の支援機関からの財政援助を受けて行なわれた。1995年までには、WUA設立目標の25%が達成され灌漑施設の移管が成されたと云われている。水資源開発総局は1995年までに灌漑面積のうち、約20万haに相当するWUAが設立され、1996年時点での残りの分は70万haと見なされている。

このような状況の下、「イ」国政府の要請に応え、日本国政府は関連する法令に従い本調査の実施を決定した。その決定を受け、日本国の技術協力を担う国際協力事業団(以下JICAと称す)は1999年9月20日より同年10月8日までの間、本調査の範囲を協議・確認するため「イ」国に事前調査団を派遣した。この結果を踏まえ、「イ」国政府とJICA事前調査団は同年9月30日に調査業務細目の合意に至った。株式会社パシフィックコンサルタンツインターナショナルの松本計司氏を総括とするJICA本格調査団は、2000年4月10日より同年11月4日までのフェーズI現地調査と2001年1月29日より同年6月27日までのフェーズII現地調査を「イ」国内で実施した。

1.1.2 調査の目的と内容

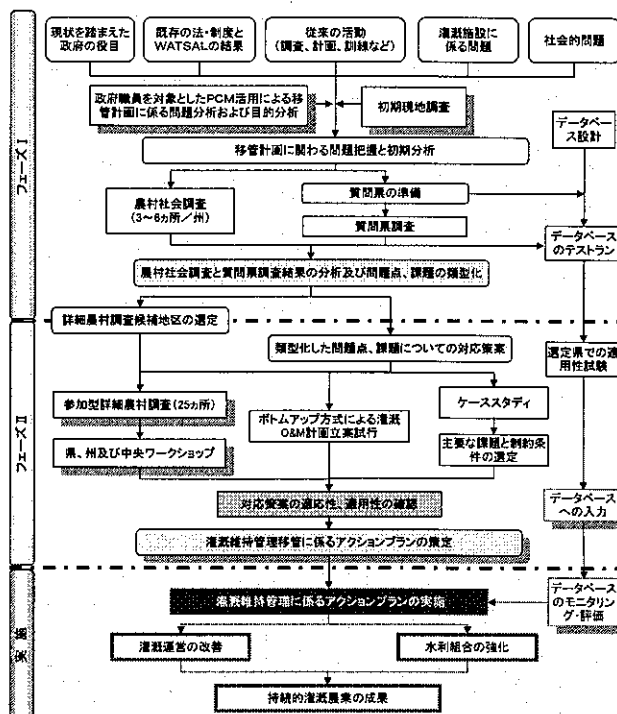
(1) 調査の目的

持続的灌漑農業を目指し、本調査の調査目的は調印された実施細目(SW)の中で以下のように示されている：

- 持続的な灌漑農業の実現のために水利組合に対する灌漑施設の移管を促進することを目的とした、水利組合の設立および機能強化、水管理改善および施設管理に係わる計画を策定する。
- カウンターパート技術者に対し、個々の項目の調査手法および計画立案の手順、考え方などについて技術移転、指導を行なう。

この目的を達成するために、本調査の基本的内容は以下のようにまとめられ、調査の概略的な流れは図に示すとおりである。

- 1987年から現在に至る「灌漑施設の水利組合への移管計画の調査／活動」の結果の解析
- 1999年4月に開催されたワークショップで提示された灌漑管理政策改革に関連し、現在「イ」国政府の進めている灌漑施設維持管理の水利組合への移管政策実施に係わる問題点の把握・分析
- 今後、農民（水利組合）、中央政府ならびに地方政府が取り組むべき具体的方策を取りまとめた実行計画（アクションプラン）の作成・提示。



本調査は参加型アプローチにより水利組合形成の状況（No WUA、One WUA、Several WUA / WUA Federation の3種の状況）に応じて調査を行ない、問題点の把握、対策の検討を行ない、中央政府、地方政府、水利組合／受益者のそれぞれに対応したアクションプランを検討することがS/Wにおいて「イ」国側と合意されており、これに基づいて調査を行なうことを基本とした。

(2) 調査地域

調査対象地域はS/Wに示されたように、西スマトラ、西ジャワ、東ジャワ、ジョグジャカルタ特別州と西ヌサテンガラ州の5州からなり、合計面積約157,000 km²、人口約8千万人、灌漑面積1,911,000 ha、既存水利組合数は約18,000である。

(3) 調査のフェーズ

本調査は下記のように、2つのフェーズで行なう；

フェーズI：水利組合移管事業に関する既存資料および諸関連事業の資料収集・解析を行なうと共に、調査対象地域の現況解析を行い、水利組合移管に関する問題点および制約条件の把握とそれらの類型化を行なう；

フェーズ : 前フェーズでの問題点と制約条件の把握・類型化の結果を踏まえ、それらの対応策の検討により対応策の仮説を設定し、詳細調査対象地区での実証を行い、水利組合移管促進計画（アクションプラン）の策定を行なう。

本最終報告書(案)は既に作成したインテリムレポートとプログレスレポート(II)に対する「イ」国側カウンターパートのコメントを考慮してまとめたものである。本調査団の作業項目を表 1.1.1 に集約した。

1.1.3 フェーズ I 調査の結果

インテリムレポートに示されたように、フェーズ I 調査では灌漑維持管理と水利組合移管促進の現状把握と農民及び政府にとっての問題点を明確にした。フェーズ I 調査期間中には現在農民が現場で直面している問題を把握するために、300 水利組合に対するアンケート調査、20 水利組合地区での速成農村調査法(RRA)を応用した農村社会調査を実施した。現地調査の後、州ならびに中央でのワークショップを開催し、農村社会調査を実施した水利組合の代表と政府担当者を変えて現地調査結果と灌漑管理と水利組合への移管に係る問題分析を行った。これらの結果を踏まえて、調査団は、プロジェクトサイクル手法(PCM)を用いて 1)政府の役割、法制度、2)灌漑の維持管理、3)水利組合の運営、4)農業及び経済の 4 つの主要課題について問題分析を実施し問題の類型化を行った。

1.1.4 フェーズ II 調査の結果

フェーズ II 調査の目的は、2002 年末に設定される WATSAL のフレームワークのもとで、灌漑の水利組合移管促進のために灌漑管理の改善と水利組合のエンパワメントのためのアクションプランを作成するものである。

フェーズ I 調査に続き、フェーズ II 調査は 2001 年 1 月 29 日の調査団の現地入り後、「イ」国側カウンターパートとのインテリムレポートの説明協議からはじめられた。調査団は確定された問題に対する対応策(対応仮説)の検討を行なった。それらの有効性と受容性を 25 地区の PRA を応用した農村社会調査や調査地区の属する 23 県、5 州ならびに中央での PCM ワークショップ等を通じて検証した。その結果をもとに最終目的である「持続可能な灌漑農業」達成のための政府行政担当者ならびに農民の実施すべき行動のガイドライとなるアクションプランを作成した。

1.2 カウンターパート機関とステアリングコミティ

1.2.1 カウンターパート機関とステアリングコミティ

(1) カウンターパート機関

1999 年 9 月の S/W 調印時の「イ」国側カウンターパート機関は公共事業省水資源総局となっている。Abdurrahman Wahid 政府のもとでの 1999 年 9 月の省庁再編により旧公共事業省は居住・地域開発省(KIMBANWIL)と公共事業庁(MENEGPU)に分断された。フェーズ I 調査では本調査のカウンターパート機関は MENEGPU が「イ」国側カウンターパート機関として対応することとなった。フェーズ I 現地調査期間中に KIMBANWIL と MENEGPU が再度合併し 2001 年 1 月から居住・インフラ省(KINPURASWIL)となる事となった。実施には 2001 年 3 月にやっと新 KINPURASWIL の人員配置が完了した。フェーズ II 調査では、当調査に対する「イ」国側カウンターパート機関として水資源総局(DGWR)の水資源管理局(DWRM)とし、その局長の Rustam Syarief 氏をチーフカウンターパートとするカウンターパートが 2001 年 3 月に発令された (Appendix D 参照)。

(2) ステアリングコミティ

本調査の S/W では、「ステアリングコミティが公共事業省、農業省、内務省、BAPPENAS により編成され、公共事業省の水資源総局が主要カウンターパート機関となる」とされていた。

ステアリングコミティの構成は再度 2001 年 4 月 30 日付け KIMPRASWIL 水資源総局長通達 (No.14/KPTS/D/2001) により公布され、水資源総局の水資源管理局長を委員長とし、KIMPRASWIL(2 局長、1 部長)、農業省(1 局長、1 部長)、BAPPENAS(1 局長)、内務省(1 局長、1 部長)各調査対象州の BAPPEDA、水資源部長、農業部長の合計 23 名からなる(Appendix-D 参照)。各州政府の関係機関、地方行政等は本調査を実施する上で重要な役割を担っており、調査期間中のフィールド調査を実施する中で協力体制を確立した。

1.2.2 WATSAL と本調査

水資源セクター調整ローン計画(WATSAL)は、水資源に係る効果的な維持管理を目指すとともに、灌漑水源管理の再編のための基本的コンセプトを形成するために既存法令を見直そうとするものである。新たな法令の素案は 2002 年 3 月までに作成されると見込まれている。本調査は、WATSAL で制定される新法令の下で灌漑施設の維持管理を WUA に移管促進するためのアクション・プランの作成を期待されている。ゆえに、本調査は、移管事業の実施に関し WATSAL を側面より支援する機能を求められ、調査期間中では、WATSAL のワーキングチームとの協調を心掛けた。

表 1.1.1 調査項目一覧表

年次・フェーズ		項目番号	調査項目
第1年次(平成11年度)	フェーズⅠ	国内事前準備	【1】 既存調査・計画および関連事業に関する既存資料・情報の収集整理
			【2】 調査全体の実施方針、内容、手法および工程の検討
			【3】 インセプションレポート(案)の作成
			【4】 インセプションレポートの説明および合意取り付け
	フェーズⅠ	第1次現地調査	【5】 インセプションレポートの説明・協議
			【6】 調査実施体制の整備
			【7】 既存資料・情報の収集・整理
			【8】 組織・制度的課題の分析
			【9】 構造的課題の分析
			【10】 運用課題の分析
			【11】 農村社会調査(現地再委託)
			【12】 水利組合アンケート調査(現地再委託)
			【13】 問題点の類型化
			【14】 詳細調査対象地域の選定
			【15】 データベースの設計
			【16】 プロGRESSレポートの作成
			【17】 プロGRESSレポートの説明・協議
	フェーズⅠ	第1次国内作業	【18】 プロGRESSレポートに関する協議結果の報告
			【19】 インテリムレポートの作成
			【20】 第2次現地調査準備
第2年次(平成12年度)	フェーズⅡ	【21】 インテリムレポートの説明・協議	
		【22】 類型化に基づく対応策の設定	
		【23】 詳細調査対象地域での調査	
		【24】 実例調査	
		【25】 課題の特定と問題点の分析	
		【26】 参加型調査による問題点の確認(重要課題の検証:現地再委託)	
		【27】 ボトムアップによるO&M計画の検討(対応仮説の検証)	
		【27】 調査対象州ならびに県レベルでのワークショップの開催	
		【28】 対策代替案の検討	
		【29】 水利組合移管促進計画(アクションプラン)の策定	
		【29】 水利組合データベースの再技術移転とサンプル県での運用試行	
		【30】 プロGRESSレポートⅡの作成	
		【31】 プロGRESSレポートⅡの説明・協議	
		フェーズⅡ	第2次国内作業
【33】 ドラフトファイナルレポートの作成			
【34】 セミナー準備			
第3年次(平成13年度)	第3次現地調査	【35】 ドラフトファイナルレポートの説明・協議	
		【36】 セミナー開催	
	第3次国内作業	【37】 ファイナルレポートの作成	