

第 8 章

結 論 と 提 言

第8章 結論と提言

8.1 結論

1. 灌漑農業に係る施設の維持管理を受益者負担の原則で賄おうとする試みは、既に20年弱の月日を費やしているものの、政府の意図に反し、進捗は惨憺たるものである。国民の「食」を支える食糧生産基盤に如何ほどの投資をし、今、如何ほどの灌漑事業があり、如何ほどの維持管理費が必要となるのか、そして、如何ほどの管理組織を何時までに設立すべきかの明確な現状把握と目的的计划は、試みを進めて来た中央政府の何処にもない。一方、政策の対象である灌漑農業に従事する農民は、自己の生存を確実なものとするため、収入の多様化を進めてきており、灌漑農業への精神的・経済的依存度は急速に減退している。そして「惨憺たる状況」とは、停滞する進捗の責任が行政にも農民にも無く、誰もが当事者意識を持ってないことである

2. 進行する行政改革は過去の行政体制からの決別の意識を基盤に、誰もが国家の富みを公正に享受できる社会を目指して行なわれている。社会の新たなパラダイムを再共有する過程として、従来の効率的な行政階層体系が見直されているが、この見直しによる中央および地方政府での混乱は、改革以前の状態以上に「政治・行政への無関心、不信」の度合を深め、早急に「公共サービスを担う責務」が実施できる体制の安定化が強く望まれている。新たな地方自治の舞台は「県政府」が担う予定だが、独自の地域開発計画立案や予算施行の経験に乏しいため、目指す社会の新たな姿に沿えるように成るには、中・長期的視野に立った包括的・体系的視点の保持が必要となっている。

3. 独立以降の行政体系は最大限に雇用の場を提供しつつ、時の為政者の意志を社会の末端まで迅速に伝達・指令する上で、非常に効率的な体制であった。そこで求められた機能は、迅速な命令伝達であり、それを阻害する要因の排除以外のもではなかった。今、行政に求められているのは、強権体制にあっては障害であった創造性や自立性であり、痛みを伴わず、与えられるがままに使うことのできた歳入の確保である。必要とする資金の大半を外国借款に依存する体制の中で、誰がCash-Orientな思考を育て得るか？Cash-Orientな思考の無い中で誰が効率性を求め得るか？効率性を求めない中で、誰が成果に責任を持ち得るか？地方行政の中心となる県政府の人的資源開発に関わる事項では、これらの考慮点を踏まえた視点が重要な要素である。そして彼らを模倣の対象としてきた農民と若い世代の意識改革の視点としても。

4. 一方、灌漑農業に従事する大半の農民が、灌漑事業の計画立案に関われた事例は稀有であり、自分の耕作地に対する愛着心/当事者意識はあるものの、灌漑水の取・配水を担う基幹施設への愛着心は乏しい。旧宗主国が建設した基幹施設は当時の支配者が廃棄したものであり、独立以降の建設は権力者の恩賜であるとの理解である。3次または4次末端水路レベルの村落では、地域社会の協同行事の一環として円滑に維持・整備されてきた。基幹施設の維持管理を念頭に置きつつ、水利組合による灌漑施設の維持管理を展開・促進するには、このような伝統的村落組織を活用した、管理細胞としての単一組合の設立・登録をまずは促進し、時間を要する受益意識の改革を並行して行ない、漸次、基幹施設への維持管理へ導くことが肝要である。

5. 強権政治の下では「見ざる、言わざる、聞かざる」の態度が最も確実な保身術であった。加えて、農民相互間の競合に際してもこの態度で問題と直面することを回避してきた。一本の水路に沿う上下流で頻発する上流側の強制取水に対しても、下流農民から不平が述べられるのは稀有な状況である。それは諦観による。行政側も農民独自の問題として、積極的対応はして来なかった。国家資産としての灌漑施設の恩恵を農民に認識させるには、本調査で用いた「参加型意思決定方式(RRA、PRAおよびPCMの問題分析)」の効用が認められたため、提案するアクションプ

ランの要素の中でも活用することが重要であるとの認識に立って内容の検討を行なった

6. 「多様性の中の統一」は独立より今日まで同国を運営する上の標語として採用されたもので、実に核心を突いている。本調査を実施するに当り指摘された「地域別文化の多様性」は認識できたが、「文化の多様性」が灌漑事業の維持管理方策の多様性を規定するほどには大きく作用はしないと認識した。元々、灌漑事業は利用可能水源の賦存状況や地形および従来の水管理の多様性を施設により「統一」する道具であるとも理解できる。灌漑施設の維持管理に「受益者負担の概念」を導入する方策の検討が本調査の課題であるが、政府が考える「受益者負担の概念」の対象は実質「2次水路より上流の施設」であり、WUA 連合による対応が求められるレベルである。単位 WUA の組織化についても、組織化の必要性を認識し得るか否かの差異、組合員を統率し得る人格者が居るか居ないかが大きく作用し、「文化の差異」が大きく影響する事例は認められなかった。

7. 政策施行者としての行政や政策受領者としての農民の現状、および彼らの気質を中心とした理解を踏まえて本件課題を顧みると、20年近い年月を費やしても未だ確とした成果の無い背景には、行政と農民の間の「不信」が大きな背景として浮び上がって来た。独立で両者の交わりは狭まったものの、溝の深さが更に深まった関係にある。為政者が独自に行なってきた灌漑事業に農民は当事者意識を持ってない。同様に中央から地方までの行政階層の中でも、階層間および部門間の「不信」がある。多くの法、制度は「信頼」があって始めて、効力を持つ。アクションプランの検討は、社会の中の「信頼」の醸成を念頭に、「当事者意識の覚醒」と「パートナーシップの創造」が促進する観点で内容の検討を行なった。

8. これまでの灌漑開発事業およびその後の維持管理は、実質的に農民の参加を求めず、言わば「行政による一人芝居」で成されてきた。農民の「当事者意識」や「パートナーシップ意識」が非常に弱い背景の一部には、このような開発の歴史がある。維持管理の主権を農民に移管する前に、これまでの当事者および新たな社会の「公僕」の責務として、行政が担うべき課題が山積している。提示したアクションプランは地方行政と農民の眼前の問題への対応を開始点とし、WATSAL で描かれた将来に亘る構想へと案を展開している。アクションプランの内容がより将来に重心が置かれれば置かれるほどに、実施に到達するまでに成すべき前準備の事項数と掛かる時間が増えてくるのは明らかである。政府は全ての計画実施条件が整うのを待つのではなく、現在、動員可能な資源、主に地方政府職員を最大限に活用し、出来る課題から早々に対応を始められるものと調査団は理解している。特に、単位 WUA の組織化目標の設定と組織化の実施は早急に対応できるものであり、しなければ成らない事項である。また、県政府レベルで形成する「WUA 支援行政グループ」などは今でも設立が可能である。

9. 単位 WUA の設立以後、WUA 連合による ISF 負担課題に政府は取組まねばならない。WUA 連合を形成する農民の意志の創造は、農民自身の問題発見能力と農民の管理能力の向上を経て可能となろうが、そのためには行政に抱く「不信」を被い返せるだけの「成功事例」を提示できるか否かが大きな要素と成って来る。「成功事例」の創出には IDTO 事業のように各地に「パイロット事業」を展開し、行政、支援者および農民が共に問題に挑む経験を積み重ねることが肝要である。

10. 政策の成果が芳しくない背景に、農民の行政に対する「不信」が大きな部分を占めることは前述した。「不信」を取り除いて「受益者負担の原則」で2次水路より上流の幹線施設の維持管理移管を進めるには、行政の責任として何処でどれほどの改修が必要であることを明示し、改修以降、維持管理にどれほどの費用を必要とするかを早期に取り纏めなければならない。加えて、県政府間に跨る費用負担のルールを構築しなければならない。このためには、抽出した州を対象に事例調査を実施し、その結果を全国への展開スキームの実施が必要である。

8.2 提言

8.2.1 アクションプランと WATSAL

灌漑の維持管理移管を主要課題とした本調査のアクションプランは、現在、「イ」国政府が進める水資源に係る政策フレームである WATSAL の方針と合致し、灌漑農業に携わる農民および地方政府職員に視座を置いた意見を基に構築したものである。地方分権化政策の細目は未だ完成してはいないが、既存行政体系の中でも着実に実現できる内容を揃えている。「イ」国政府は、本件課題の重要性を再度認識するとともに、今後、地方行政の中心となる県政府を鼓舞・支援しつつも、本報告書にまとめたアクションプランの早期実施の道を探るべきである。

WATSAL は水資源に係る構造調整ローンであり、地方分権化を図る現在のインドネシアに正に必要な政策フレームである。多くの英知と努力が払われてきた政策フレームであるが、実際の法・制度などと結び着くまでには、更に具体的な細目の検討・整備が必要と成って来る。特に、既に具体化の堵についた地方分権化政策の運用では、河川・水資源運用や開発・維持費用および水利権解釈などの事項で県政府間の調整が必要となって来るが、具体的制度の確立が完成してない。同国政府は総力を挙げて WATSAL の残された課題の具体的な検討を完遂させ、本報告書に取り纏めたアクションプランとの連携の上で、早期実施を目指すべきである。

8.2.2 灌漑農業に係る提言

今般の行政改革後においても、「イ」国農業は多省庁に跨る複雑な行政機構の中に置かれている。関連省庁の多さは、農民および地方政府職員が指摘するように、行政の責任分担が判然としない状況を生む可能性を残している。加えて、農業、特に灌漑農業に関する明確な国家政策が打出されてなく、無政策の狭間に農民および地方政府職員が残された形となっている。本調査で扱った灌漑の維持管理移管の背景を成す国家農業政策を早期に打ち出し、日々、国民の食の生産に携わっている農民が確実な将来計画を描ける状況を創出すべきである。特に、強権政治の遺産でもある農薬・肥料の製造、配布体制などの改善や、機能しない農民金融、不信の対象になっている協同組合などの改革・刷新は急務である

8.2.3 水利組合データベース運用に係る提言

灌漑の維持管理の移管を促進するには、農民が置かれた営農環境を理解する一方、何処を次期組合設立の対象とするかの具体的目標設定が非常に重要である。本調査で構築した水利組合データベースは、当該水利組合に係る組織一般事項、活動状況、営農状況、作物栽培事項のほか灌漑管理事項および当該灌漑事業の事業名、3次水路系統を含んだものになっている。アクションプランの一部としても提案している「水利組合台帳」の原型を成し得るものであり、今回の調査対象州・県でもそのまま適用できる内容になっている。IT インフラストラクチャーの整備を含め、同国政府はこれらの成果を早急に全国レベルで普及させ、移管促進に向けた基本的準備としての台帳構築を行なうべきである。なお、同データベースの構造、内容、運用方法は CD-ROM の形で既に完成され、フェーズ 調査で関係県政府に配布・試用の実績がある。

8.2.4 その他の事項に係る提言

本調査の課題の背景には、上述のような諸制約問題が存在するが、その中でも伝統的土地所有制に起因する農民の恒常的貧困が大きな影を落としている。特に、Java では、灌漑水田の約 50% を不在地主が所有し、小作農は収穫量の約 50% を地代として支払う仕組みが維持されている。平均耕作面積 0.30ha / 戸の土地利用規模の中でのことである。このような小規模耕作規模と地代制度の前では、何時までも土地生産性の向上が計られないばかりか、農民のインセンティブ創造の可能性が狭まり、水利費支払いを可能とする経済的能力の拡大が困難となる。加えて、灌漑農業を

取巻く社会が、農民を拘束する伝統的労働集約型小規模農業の呪縛を温存・容認する方向で働いている。政府は、本計画の実施に並行して、伝統的土地所有制度の見直しに向けた真摯な努力を開始すべきである。

現状を諦観し、生存を賭して個人的関心に埋もれ、社会的責務にまで関心が及ばない状況は、一人農民ばかりではなく、行政組織の隅々にまでも及んでいることが今回の調査で確認された。このような状況では、本調査の成果であるアクションプランの運用が、駄駄を捏ねる赤子をあやすための餌になる可能性も存在する。アクションプランの施行に際しては、「社会の中の信頼」を回復する視点と、社会的存在としての責務への認識を回帰するべく「自助努力」および「競争心」を喚起する視点での運用が是非とも必要である。

「イ」国政府は独立以降に実施した国家開発事業に必要な資金の大半に、諸国際機関からの借款を当ててきた。今後とも、自己資金ではなく借款による自転車操業で運営する開発事業に依れば、当然の帰結として、1990年代同様にCash-Orientな認識が風化し、公僕としての責任感の崩壊や公共サービスの効率化の低迷が蔓延する可能性を孕むことになる。政府はこのような借金体質からの脱却を目指し、経済感覚に基づいた行政運営を行なえる仕組みを早急実現すべきである。

「イ」国の人々にとり、独立以降今日までの半世紀を含む旧政治体制からの脱却が今始まった。国家の富みを公平なルールでお互いが分かち合得る社会創造の実現には多くの課題が山積しているが、解決に向けた対策を国民が共有し得ない限り、課題の山は増えるばかりである。政府は、山積する問題解決に向けた前提として、「公共サービス」に資する現状把握能力の向上を図るとともに、社会の諸活動の基盤となる「信託・信頼」の風土を再生する努力を継続すべきである。