

第3章 本格調査実施上の留意点

3-1 調査全体

3-1-1 脆弱性と多様性

低位の降雨量と不安定な降雨パターンにより、農業生産を中心とする中央乾燥地の経済基盤は脆弱であり、地域住民の生計も脆弱である。この「脆弱性」が、本件の基本的な価値観として重要である。他方、乾燥地に足を一步踏み入れて村落の実情を見ると、そこには多様な農法があり、土地なし層を含めた多様な住民がいることがわかる。すなわち、農業開発については、主として水へのアクセスと利用形態によって農法を類型化すること、農村開発については、主として世帯の資産保有状況（土地、労働力、交通手段、家畜等）によって地域住民を類型化することが第一歩となろう。フェーズIにおいて、こういった類型化プロセスを経ることにより、中央乾燥地の大まかな開発ポテンシャルを把握できるであろう。

3-1-2 貧困削減

本件は農業灌漑省の要請事業であること、T/S レベルの調整機関として MAS の能力に期待される場所が大きいことから、事業対象地として選定される各 T/S でのパイロット事業の構成から農業部門を除くわけにはいかない。他方、貧困削減を主旨とする事業であるので、土地を基本的生産手段とする農業事業だけでは、土地なし層をとらえることはできない。開発コンポーネントとパイロット事業のデザインにおいてはこの点に十分留意し、農業部門と非農業部門、農業収入と農外収入の双方を見据える必要がある。

中央乾燥地のローカル・マーケットで取引されている雑穀、豆、果物、花卉、農産加工品等は多岐に及ぶ。これらの生産地、流通経路、季節性や価格変動、消費者選好等に関する情報は、生計の安定、向上を目的とする活動を検討するについてきわめて重要であると考えられるため、フェーズIでの調査が必要である。

3-1-3 地域選定

中央乾燥地は広範に渡るため、8 か月という限定的な時間軸の中で、全域について詳細な調査が実施できるという仮定は現実的ではない。むしろミャンマー側との協議、共同作業を通して、早い機会に詳細調査を実施する対象地域をあらかじめ絞り込むプロセスを持つことが望ましい。本件は実証型開発調査であることに鑑み、パイロット事業の形成・実施レベルとして想定される「T/S の選定」をひとつの目的とした現状調査であることが望ましい。この旨は3月17日の追加協議の場でミャンマー側に提示し、同意を得た。ミャンマー側からは、本調査団に対して13のT/Sがパイロット事業の実施候補地として示されている旨特記しておく。

さらに、同協議の場において、地域選定には政治的な介入等が想定されるが、数値情報の加工・分析によって、可能な限り客観的な判断がなされるべきである旨提示し、同意を得ている。この作業をカウンターパートと共同で進めることにより、行政能力の向上を目的とした技術研修の機会を設けることができる。

事前調査の段階で調査分析手法を特定することは避けるが、中央乾燥地には54にのぼるT/Sがあるため、第1段階で3管区とディストリクトの特徴を見極めたうえで、2次資料を利用した数値情報の分析によって候補T/Sを絞り（10程度）、これら候補地について、より質的な情報（人材、住民

組織等を含めた地域資源評価等)を追加収集して、最終的なパイロット事業実施 T/S の選定につなげるという 2 段階抽出法が、ひとつの手順として考えられよう。どのような方法を取るにせよ、下に述べる中央乾燥地プロファイルの作成を視野に入れた作業が求められる。

地域選定に関連するその他留意点を、以下に示す。

- ① 上記 13T/S の選定経緯や合理性をミャンマー側に確認すると同時に、地域選定共同作業のプロセスにおいては、これら T/S の取り扱いについて、ミャンマー側のオーナーシップ形成に配慮しつつ、共通認識の形成をはかる必要があること
- ② 過去わが国の協力で実施された経済構造調整支援事業の成果（統計部門）を踏まえ、2 次資料の信頼性には十分配慮する必要があること
- ③ 本件実施主体である農業省以外の関係機関からのデータ取得には時間を要すると考えられるため、S/W 確定後の早い時期に T/S レベルの基礎データ収集を開始することが望ましいこと（データの種類、収集方法については、別途協議の必要がある）
- ④ 中央乾燥地においては、わが国支援による林業案件等が先行実施されており、地域特性等についてミャンマー事務所に有用な知見の蓄積があるので、これを参考とすべきこと²²
- ⑤ 最近の全国レベルの調査として、農業センサス（2003 年実施、2005 年中に結果発表予定）と家計調査（UNDP より近日中に発表予定）があり、これらの調査結果の活用が可能であること

3 - 1 - 4 中央乾燥地の地域プロファイル作成

他のアセアン諸国に比して、今日のミャンマーに関する情報は著しく限定されている。こういった現状を踏まえて、本件フェーズ I の活動には地域プロファイルの作成が含まれている。このプロファイルは、最終報告書の“付録”として添付される付随的な性格に留まるものではなく、人口、気象、産業等の基礎的情報を網羅するとともに、開発志向的視点から地域分析を加え、将来の対ミャンマー開発援助に対して有用な資料情報を提供するものでなくてはならない。

3 - 1 - 5 パイロット事業発掘形成について

パイロット事業の発掘形成については、手法をひとつに限定するのではなく、複数の手法の組み合わせによって、T/S レベルの開発能力の向上をはかることが肝要であろう。留意すべき点は、カウンターパートとなるべき T/S レベルの政府機関職員の多くは、縦割り行政と上意下達の業務環境の中にあるため、自ら事業を立案し、これを上位レベルに申請し、承認された開発事業を実施するという経験の蓄積がなく、むしろ「目標数値」を達成するために上から降りてくる物資等を担当地域に配給することに専念しているに過ぎないということである。したがって、これら人材の能力向上を視野に入れた場合、①セクターベースで特定される開発課題に対する事業形成手法、そして②住民参加手法によるニーズの発掘、事業化と実施、という基本的な二つのアプローチを身につける機会を提供することが望ましいと考えられる。

パイロット事業数については、事業評価から教訓を導出することの重要性と 3 年間というフェー

²² たとえば、「中央乾燥地貧困削減プログラム事前調査報告書および案件の今後の進め方の提案」、JICA ミャンマー事務所企画調査員田島誠、2005 年 3 月 18 日、「ミャンマー連邦中央乾燥地植林計画、基本設計調査における社会調査報告書」、執筆者不詳、2003 年 8 月 25 日など。

ズ2の実施期間に鑑み、おおよそ20～30件程度が妥当なレベルであろうと考えられる。ただし、以下の点に留意が必要である。

- ① 3年間の初期段階においては、(a) 事業効果の発現に時間を要する事業、(b) あらかじめ他の地域への事業展開を念頭に置いた事業、(c) 長期にわたるモニタリングが必要と考えられる事業、(d) 段階的、継続的な技術研修が必要な事業を優先的に実施する必要があること
- ② 村レベルで特定される開発課題だけでなく、複数の村にまたがった開発課題や T/S 全体で共有される課題の発掘にも可能性があること(したがって、個別事業のスケールをあらかじめ限定的にとらえる必要性は小さい)
- ③ アクションプランの策定に向けて、パイロット事業対象外となった T/S への地域展開の可能性及びそのメカニズムの検討が必要であること
- ④ ミャンマーの財政年度はわが国と同じ4月から翌年3月であるが、事業計画の策定、必要資材の調達等に関わる時間軸を常に意識し遅延なきようにすること、ミャンマー側の予算措置が求められる場合には、これに適切に反映されるよう留意すること

3 - 2 営農

中央乾燥地域の自然環境は河川流域と内陸部では、大きく異なり、流域では乾期にもかかわらず、農作物の栽培が可能であるのに対し、内陸部に入れば、生活用水の確保さえままならない村もある。また、そこで生活する農民の階層も多様で、農業機械を使い大規模経営をしている農家から、土地を持たず大規模農家のところで農作業に従事して収入を得ている農民もいる。

このようなことから、中央乾燥地において農民の生活改善のためのアクションプランを策定し、パイロットプロジェクトによって実証していくのであれば、対象とする農民をいくつかのグループに分け、それぞれのグループを対象としたアクションプラン及びそれを実証するためのパイロットプロジェクトを検討していくことが必要ではないかと考える。

なお、今回の調査結果から考えられる農民のグループ及びそのグループを対象として実施が想定されるパイロットプロジェクトの案を以下に示す。

3 - 2 - 1 灌漑地域の農民(灌漑農民)の生活改善

灌漑地域で土地を保有し、農業を営んでいる農民。このグループに対しては、農業及び畜産生産性向上による生活改善が考えられる。

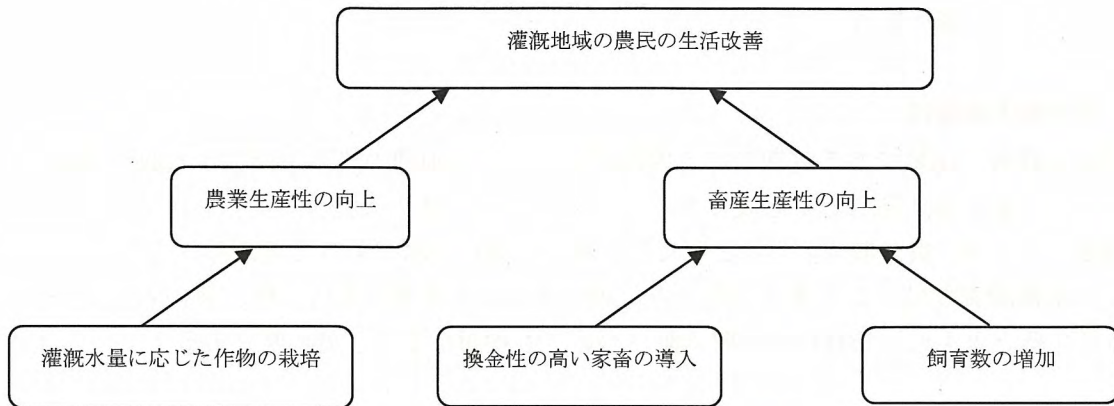
(1) 農業生産性の向上

農業生産性向上のためには灌漑水量に見合った作付け体系の確立が重要な課題である。従って本格調査においては、現在の作付け体系を再度確認するとともに、新たな作付け体系によって作物の栽培が適切に実施できるような技術の導入について検討する必要がある。

(2) 畜産生産性の向上

畜産生産性向上のためには、鶏よりも豚というように、より換金性の高い家畜の導入と飼育数を増やすことが重要である。従って、これらの課題を解決するためには LBVD の家畜銀行の有効利用が考えられるが、その他の可能性についても本格調査において調査する必要があると思われる。

図3 灌漑農民の生活改善



3 - 2 - 2 天水地域の農民（天水農民）の生活改善

天水地域で土地を保有し農業を営んでいる農民。このグループに対しては、雨期の農業生産性の向上、畜産の拡充、農外収入の確保など、生計の多様化による生活改善が考えられる。

(1) 雨期の農業生産性の向上

雨期の農業生産性向上のためには雨水の有効利用と地力の向上がポイントになり、それらの課題を解決するためには、農業研究農場で研究している混作栽培技術や等高線栽培による土壤保全技術の導入が有効である。

混作栽培については、DARの研究農場でも実施されているので、MASによってその成果を農民に普及させていくこと、また土壤保全技術については既にMASで実施しているので、これをより一層、農民に広めていくことが考えられる。

なお、これら技術の普及に当たっては、MAS普及員による技術指導のほかに、展示農場での研修といった手法も考えられる。本格調査では、MASを中心としてDARも取り込みながら、それらの技術を農民に展示し、普及させるパイロットプロジェクトについて検討することが必要と考えられる。

(2) 畜産の拡充

畜産は農業に比べて天候に左右されにくいので、乾期に農作物の栽培を行うことが困難であり、雨期においても十分な降水がなく、安定した農業生産を得られない天水農民にとっては貴重な収入源である。また、畜産を拡充することは畜産の生産性を向上させるだけでなく、農業生産性も向上させるので、天水農民の生活をより改善させることになると思われる。例えば、鶏糞は農作物への肥料としての利用価値も高いので、鶏の飼育羽数を増やし、より集約的に飼育することが出来れば、鶏肉、鶏卵の生産性が上がるだけでなく、鶏糞の利用が容易となるので、結果としては、農業生産性の向上になると考えられる。

但し、農民の家畜飼育に関する技術レベルについては未知数であること、家畜銀行についてはその活動の一部が確認できたものの、家畜を貸与する農家の選定方法、鶏、豚以外の家畜の貸与などについては明らかになっていないので、確認する必要がある。

また、畜産の拡充を図るのであれば、農民が家畜の飼養管理技術を習得する必要があるので、LBVDによる農家への技術指導方法や指導能力が重要になってくると思われる。本格調査ではこれ