

フィリピン農業の課題と日本の協力

— JICA 専門家の視点からの考察と提言 —

共同執筆者

下方 芳美 (農業省農業研究局)
松久 秀一 (協同組合開発庁)
稲森 幹八 (農地改革省)
坂元 雄次 (国営灌漑公社)
藤盛 隆志 (農業省国際農業開発協力調整室)
在フィリピン共和国
JICA 農業関係個別派遣専門家

JICA LIBRARY



J 1144015 (3)

1998年3月

JR

118
807
PPO
ERARY

推薦の言葉

フィリピン政府にとって、農業分野の国際競争力の向上と貧困解消は長年の重要課題であり、国際協力事業団（JICA）も当該分野に対し数多くの技術協力を実施してきました。この度、農業省（DA）、協同組合開発庁（CDA）、国営灌漑公社（NIA）及び農地改革省（DAR）といった農業関連の各省庁に配属された専門家が集まり、日本での農業関連業務の経験を活かしながら上記の問題解決のための提言を取りまとめたことは、大きな意義があると考えます。

本提言は、農業関連各省にまたがる政策を横断的に捉え検討しており、JICAが目指そうとしている被援助国のセクター間を横断する援助スタイルに沿っています。更に、従来になかった新しい視点でフィリピン農政の基本的課題を洗い出しその改善策を提案すると共に、これまでのフィリピンに対する日本の農業協力を見直しそのあるべき姿を提案しており、フィリピン農業への援助のあり方について一石を投じる役割を果たすものと思われま

す。

本報告書がフィリピン国農業の振興のため、フィリピン国関係者並びに日本の援助関係者に大いに活用されることを望みます。

1998年3月

国際協力事業団
フィリピン事務所

所長 後藤 洋

前書き

フィリピンの経済は近年順調な発展をしつつあり、海外からの投資の増加により産業の多様化も進展してきている。一方、依然として国内で大きなシェアを持つ農業分野は多くの課題を抱えたまま低迷していると言わざるをえず、このまま推移していけば地域間・産業間格差が深刻化することが懸念される。

日本はフィリピンの農業開発に永年協力してきたが、その成果については必ずしも満足し得るものとはなっていないように思われる。現在も数多くの協力が行われているが、今後、これらの協力事業がより確実な成果を達成するためにはフィリピン農業の実態と課題を広い視野から考察し、その解決策を認識していくことが重要である。

フィリピンの農業関係政府機関に勤務する4名（延べ5名）の国際協力事業団（JICA）専門家が上記のような問題認識から勉強会を発足させ、それぞれの専門分野を超えてこの国の農業全般について考察を試みた。更に、その結果を踏まえて課題への解決策も併せて検討をしてみた。本報告書にそれらの成果を取りまとめ、比・日両国の関係者の参考に供することとした。

議論の開始時点でお互いの共通認識となっていた事項は以下に示すとおりである。

*食料安全保障に関する事項

人口の増加、経済発展に伴う需要の高度化に対して、食料自給率が低下傾向にあり、需給のアンバランスが発生している。経済発展と産業多様化のもとで農地転用が顕在化し、一方で農業セクターは投資水準、農業技術及び灌漑等のインフラ整備がいずれも低水準であるため、生産性が改善されていない。

*国際競争力の確保に関する事項

世界貿易機関（WTO）等の国際的な取り決めによる市場開放の流れのなかで、農業についても国際競争力を強化していかざるをえない。一方で、中・小規模農家の経営能力は依然として低く、国際市場と競合していける見込みは立っていない。

*農民の貧困撲滅に関する事項

農業の経営構造をどのように改善していくかという点で政策が明確ではない。従って、農民への支援サービス、即ち普及活動・情報提供・農民金融等がいずれも不十分である。更に、農地改革が農民の貧困撲滅対策の主要施策として実施されてきたが、その成果についてレビューすべき時期にきている。

*行政機能に関する事項

中央の行政組織が複雑で重複も多い反面、一部の施策の担当機関が不十分ではないかと思われ、政策策定やその調整機能も十分機能していないように思われる。また、地方分権法（LGC）により地方自治の拡大が行われたが、地方自治体の能力不足と制度・財政面の裏付けが不十分なのではないか、その結果として農民への支援が低下しているように思われる。

*日本の協力に関する事項

日本の政府開発援助（ODA）は財政事情から縮小傾向にあり、従来の量から今後は



1144015 [3]

質を問われる時代への転換期にある。日本の協力事業が一方で日本の認識不足から、他方でフィリピン側の取組不足から援助効果が必ずしも有効化されていないケースが多いのではないと思われる。また、長期の援助実績がありながら、ノウ・ハウの蓄積が双方に不足していて類似の失敗を繰り返している例が多いように見受けられる。

勉強会で議論を重ねる過程で得た事実認識として次の事項を指摘しておきたい。

- *政策策定の基礎となるべき統計とその信頼度の不足はかなり深刻な問題である。
- *政策のクロス・チェックや施策の成果のモニタリング不足が目立ち、その結果、農政の根幹である中期農業開発計画や農地改革計画にもかなり深刻な問題点を見出した。
- *フィリピン農業が直面している課題の多くが日本が経験してきたものと類似しており、日本の経験がこの国の課題解決にかなりの貢献をなし得る余地を見出した。
- *日本のODAはこの国で大きな位置を占めているが、従来の援助が補完的な役割に留まっており、フィリピン農業をリードする役割を果たしていない。

上述のような事実認識のもと、各課題への提言を試みたがその要旨は次の通りである。

- *中央・地方政府を問わず、政策や計画の調査・企画・調整機能の充実を図ると共に、その基礎となる情報や統計の充実も併せて図るべきである。
- *今後の中・長期農業政策を策定する際、産業政策・社会政策・国土政策等の多面的な視点からクロス・チェックを必ず行うべきである。
- *農業振興策の中心に農業の経営力強化を置くべきであり、このために市場へのアクセス改善・農協の育成強化・農協を通じての農民支援サービスの強化を図るべきである。
- *農民の貧困対策として実施されてきた農地改革も農業経営の視点からの見直しが必要であり、これが為されない限り農地改革事業の成果に懸念を感じる。
- *日本はフィリピン側とセクター別の中身の濃い政策対話を通じて援助効果を高める努力が必要である。

勉強会では時間・情報の制約や専門分野の限界からフィリピン農業の全般を必ずしも網羅しきれず、又、一部に正確を欠く怖れも否めないが、敢えて批判を恐れずに勉強会の意図するところを取り纏めたのが本報告書である。

フィリピン及び日本の関係者の方々から本報告書に関するコメントを期待すると共に、本報告書がフィリピンの農業の発展と日本のODAによる農業協力の援助効果を高めることに些かなりとも貢献出来れば望外の喜びである。

1998年3月

在フィリピン共和国 JICA 農業関係専門家勉強会

下方 芳美 (農業省農業研究局) 97. 10 帰国

松久 秀一 (協同組合開発庁)

稲森 幹八 (農地改革省)

坂元 雄次 (国営灌漑公社)

藤盛 隆志 (農業省) 97. 11 参加

目次

I. フィリピンの農業経済と農政	1
1. フィリピン経済を巡る国際化の進展	1
2. 農業の経済上の位置づけ	1
3. 近年の農業関連政策	2
3-1 近年の農業政策をめぐる動き	2
3-2 各種農業政策と計画の概要	3
II. フィリピン農業の課題と提言	5
1. フィリピン農業の現状と問題点	5
農業の基本政策とそのレビュー	5
1-1. 農業の基礎的条件	7
1) 水・土地政策	7
2) 農地改革	9
3) 灌漑	19
1-2. 食料政策、農業生産、農業経営、農民組織	20
1) 食料政策（食料安全保障）	20
2) 農業構造政策	21
3) 農業生産及び農業経営対策	21
4) 農民組織	23
1-3. サポートサービス	29
1) 金融	29
2) 収穫後ロスの低減	32
3) 農業機械化	33
4) 農業研究・普及	33
2. 行政組織の比・日比較による問題提起	35
2-1. 不十分な組織機能の整備	35
2-2. 重複する組織機能の整理	37

3. フィリピン農業への提言	38
3-1. 政策企画	38
3-2. 水・土地政策	40
3-3. 農地改革	42
3-4. 灌漑	47
3-5. 農業生産	48
3-6. 農民組織、金融	49
3-7. 試験研究、普及	54
III. 日本の農業協力の現状と提言	57
1. 日本の農業協力とその評価	57
1-1. 農業協力一般	57
1-2. 農業基盤整備	62
1-3. 農地改革	63
1-4. 農業生産	65
1-5. 農民組織、金融	66
2. これからの日本の農業協力	67
2-1. 農業協力一般	67
2-2. 農業基盤整備	69
2-3. 農地改革	70
2-4. 農業生産	71
2-5. 農民組織、金融	72

略語集

【組織】

- A D B : Asian Development Bank
(アジア開発銀行)
- A M C : Area Marketing Cooperative
(地域販売協同組合)
- A P E C : Asian Pacific Economic Council
(アジア太平洋経済協力会議)
- A T I : Agricultural Training Institute
(農業研修局)
- B A N K O O P : Cooperative Rural Bank Federation of the Philippines
(フィリピン協同組合農村銀行連合会)
- B A R : Bureau of Agricultural Research
(農業研究局)
- B A S : Bureau of Agricultural Statistic
(農業統計局)
- B P I : Bureau of Plant Industry
(作物産業局)
- B S W M : Bureau of Soil and Water Management
(土壌・水管理局)
- C B : Cooperative Bank
(協同組合銀行)
- C D A : Cooperative Development Authority
(大統領府協同組合開発庁)
- C I S P : Cooperative Insurance System of the Philippines
(フィリピン協同組合保険システム)
- C M S P : Cooperatives Market System of the Philippines
(フィリピン協同組合流通システム)
- C R B : Cooperative Rural Bank
(協同組合農村銀行)
- C U P : Cooperative Union of the Philippines
(フィリピン協同組合中央会)
- D A : Department of Agriculture
(農業省)
- D A R : Department of Agrarian Reform
(農地改革省)
- D B P : Development Bank of the Philippines
(フィリピン開発銀行)

DENR : Department of Environment and Natural Resources
(環境天然資源省)

DILG : Department of Interior and Local Government
(内務自治省)

DPWH : Department of Public Works and Highways
(公共事業道路省)

DOST : Department of Science and Technology
(科学技術省)

DSWD : Department of Social Welfare and Development
(社会福祉・開発省)

FTC : Farmers Training Center
(農民研修センター)

GFSME : Guarantee Fund of Small and Medium Enterprises
(中小企業保証基金)

IA : Irrigators Association
(水利組合)

ITCPH : International Training Center on Pig Husbandry
(国際養豚研修センター)

JICA : Japan International Cooperation Agency
(国際協力事業団)

LBP : Land Bank of the Philippines
(フィリピン土地銀行)

LUPA : Land Use Policy Administration
(国土利用政策庁)

NAFC : National Agriculture and Fisheries Council
(国立農漁業協議会)

NAPHIRE : National Post Harvest Institute for Research and Extension
(国立ポストハーベスト研究普及所)

NEDA : National Economic and Development Agency
(国家経済開発庁)

NFA : National Food Authority
(国家食糧庁)

NGO : Non-Governmental Organization
(非政府組織)

NIA : National Irrigation Administration
(国営灌漑公社)

NRC : National Research Center
(国立試験場)

NSO : National Statistic Office
(国家統計局)

N T C : National Training Center
(全国研修センター)

N W R B : National Water Resources Board
(国家水資源委員会)

O E C F : Overseas Economic Cooperation Fund
(海外経済協力基金)

P C A R R D : Philippines Council for Agriculture, Forestry and National
Resources Reserch and Development
(フィリピン農林・天然資源研究協議会)

P C I C : Philippine Crop Insurance Cooperation
(フィリピン作物保険機構)

P H I L R I C E : Philippines Rice Research Center
(フィリピン稲研究所)

P P O : Planning and Policy Office
(農地改革省計画政策局)

Q U E D A N C O R : Quedan Rural Credit Guaranty Corperation
(ケダン農村信用保証協会)

R F T C : Regional Fishermen Training Center
(地域漁民研修センター)

R F U : Regional Field Unit
(地域事務所)

R I A R C : Regional Integrated Agricultural Research Center
(地域総合農業試験場)

R O S : Research Outreach Station
(支所)

R R D C : Regional Research and Development Council
(地域研究開発協議会)

R T C : Regional Training Center
(地域研修センター)

E S C A P : Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
(国連アジア・太平洋経済社会委員会)

S N : Samahang Nayon
(村落協同組合)

U P L B : University of the Philippines Los Banos
(フィリピン大学ロスバニョス校)

W B : World Bank
(世界銀行)

W R A P : Water Resources Authority of the Philippines
(水資源庁)

W T O : World Trade Organization
(世界貿易機関)

[計画]

C A R P : Comprehensive Agrarian Reform Program
(総合農地改革計画)

G A : Gintong Ani Program [= Golden crops Program]
(「黄金の収穫」計画)

G A M A : Gintong Ani Program in Marginal and Poverty Stricken Areas
(辺境・貧困地域版「黄金の収穫」計画)

G P E P : Grain Production Enhancement Program
(穀物生産増強計画)

K C C D P : Key Commercial Crops Development Program
(重要商業作物開発計画)

M T A D P : Medium-Term Agricultural Development Plan
(中期農業開発計画)

M T F M D P : Medium-Term Fisheries Management and Development Program
(中期水産管理開発計画)

M T L D P : Medium-Term Livestock Development Program
(中期畜産開発計画)

M T P D P : Medium-Term Philippine Development Plan
(中期フィリピン開発計画)

S R A : Social Reform Agenda
(社会改革計画)

[一般]

A F T A : Asian Free Trade Area
(アジア自由貿易地域協定)

A M A : Agricultural Modernization Act
(農業近代化法)

A R B : Agrarian Reform Beneficiary
(農地改革受益者)

A R C : Agrarian Reform community
(農地改革コミュニティ)

B G F : Barangay Guarantee Fund
(バランガイ補償基金)

B O T : Build Operate and Transfer
(ビー・オー・ティー)

B S F : Barangay Savings Fund
(バランガイ貯蓄基金)

C A R L : Comprehensive Agrarian Reform Law
(総合農地改革法)

C I S : Communal Irrigation System
(団体営地方灌漑事業)

C M S P : Cooperative Market System Program
(フィリピン協同組合流通システム)

C / P : Counter Part
(カウンターパート)

D F : Development Facilitater
(開発促進者)

F / S : Feasibility Study
(フィージビリティ・スタディ)

G A T T - U R : General Agreement on Tariff & Trade - Uruguay Round
(関税及び貿易に関する一般協定)

G D P : Gross Domestic Product
(国内総生産)

G H Q : General Head Quarters
(第二次世界大戦後の連合国軍総司令部)

G N P : Gross National Product
(国民総生産)

K P A : Key Production Area
(重点生産地域)

L G C : Local Government Code
(地方分権法)

L O : Leasehold Operation
(定額小作農制度)

M B N : Minimum Basic Needs
(ミニマム・ベーシック・ニーズ)

M / P : Master Plan
(マスタープラン)

N I S : National Irrigation System
(国営灌漑事業)

N L U A : National Land Use Act
(国土利用法)

O D A : Official Development Assistance
(政府開発援助)

O J T : On the Job Training
(オン・ザ・ジョブ・トレーニング)

R C L : Rural Credit Law
(農村信用法)

R N A M : Regional Network on Agricultural Machinery
(農業機械地域ネットワーク)

T A : Technology Adaptation
(応用研究)

T G : Technology Generation
(基礎研究)

T V : Technology Verification
(試験研究)

[援助案件・事業名]

D C I E P : Diversified Crops Irrigation Engineering Project
(畑地灌漑技術センター計画)

S R D C : Soil Research and Development Center
(土壌研究開発センター)

P H I L R I C E : Philippine Rice Research Institute
(フィリピン稲研究所)

A R I S P : Agrarian Reform Infrastructure support Project
(農地改革インフラ整備支援事業)

R A S C P : Rural Farmers and Agrarian Reform Support Credit Assistance Program
(農民・農地改革支援金融事業)

I. フィリピンの農業経済と農政

1. フィリピン経済を巡る国際化の進展

1990年代の政権の安定を背景とした工業化の進展によりフィリピン経済は着実に成長を続けている。ラモス政権の掲げた”フィリピン2000”の一人当たり国民総生産（GNP）平均成長率の目標はほぼ達成できるものと考えられる。一方で、ガット・ウルグアイラウンド（GATT-UR）及び世界貿易機関（WTO）、アセアン自由貿易地域協定（AFTA）、アジア太平洋経済協力会議（APEC）等経済の国際化の中で、国家間の相互依存が強まり、市場経済の中で競争力と優位性がより強く求められるようになりつつある。この中で、政府は国家間の対立の火種となる財政支出を削減しつつ、国民に経済・社会的な利益をもたらす環境を創出していくことが急務となっている。

東南アジア諸国においては、工業・情報化の進展による経済発展はめざましい。そして、その効果の農村部への波及による国土の均衡ある発展、雇用の安定や所得増加による貧困の軽減等を図っていくことが共通の政策課題である。そのためには、再生可能な資源生産が実現できるという農業とその関連産業の特徴を活かした持続可能な開発が鍵となっている。

2. 農業の経済上の位置づけ

表1 フィリピンの国民経済における農業の地位

	単位	1992	1993	1994	1995 R	1996 P
人口 1)	百万人	65.34	66.98	68.6	70.23	71.90
全就業人口	百万人	23.70	24.38	25.0	25.68	27.19
農業就業人口	百万人	10.73	11.14	11.2	11.15	11.52
農業就業人口の割合	%	45.28	45.69	45.10	43.42	42.37
実質国民総生産(GNP) 2)	百万P	737,139	746,921	786,136	825,164	882,399
経済成長率	%	1.71	1.33	5.25	4.96	6.84
実質国内総生産(GDP) 2)	百万P	718,941	734,156	766,368	802,866	848,451
農業総付加価値 2)	百万P	159,385	163,556	168,419	171,317	177,243
農業総生産の割合	%	22.17	22.28	21.98	21.34	20.89
総輸出額 3)	百万P	9,824	11,375	13,483	17,447	20,543
農業総輸出	百万P	1,866	1,918	2,072	2,499	2,307
農業総輸出の割合	%	18.99	16.86	15.37	14.32	11.23
総輸入額 3)	百万P	14,519	17,597	21,333	26,538	32,426
農業総輸入	百万P	1,560	1,626	2,114	2,649	3,096
農業総輸入の割合	%	10.74	9.24	9.91	9.98	9.55
国家総支出	百万P	286,603	313,749	327,768	372,081	445,735
国家農業支出	百万P	9,366	8,601	10,075	12,839	19,100
農業支出の割合	%	3.27	2.74	3.07	3.45	4.29

資料：1997 Philippines Statistical Yearbook; National Statistical Coordination Board
Selected Statistics on Agriculture; DA-Bureau of Agricultural Statistics (BAS)

注：Rは修正、Pは暫定を示す。

- 1) 1990、1995年センサスを元にしたNSCBによる推計値。
- 2) 1985年基準の実質値で、農業総付加価値には漁業も含む。
- 3) 輸出入額はF.O.B.で、農業総輸出入には漁業も含む。

工業やサービスセクターは急速な発展を遂げてはいるものの、農業は依然として国内総生産（GDP）の 20.9%（1996年）に寄与し、総輸出額の 11.2%（1996年）を占めるとともに、就業人口の 42.4%に雇用を提供する重要な産業である。しかしながら、国家支出に占める農業支出の割合は低く、国家経済への貢献度に比べ、農業投資は十分なレベルとはいえない（表 1）。見るべき産業もなく貧困家庭の多い農漁村地域では、圧倒的に農漁業への依存度が高い。従って、経済的な公平性を確保する観点からも、農業・農漁村開発は重要である。

また、年率 2.3%と世界的にも高水準の増加率で人口増加が続いているうえに、食生活の変化とともに食料需要も増加を続けている。主要食料の国内生産は需要の伸びに追いつかないことから食料輸入量が増加し、その結果として主要食料の自給率（試算）はわずかずつ低下を続けている（表 2）。

表 2 主要食料の自給率（試算） (単位：%)

	1992	1993	1994	1995	1996
米	93.8	93.0	100.9	95.3	92.8
トウモロコシ	92.0	91.8	87.7	82.5	80.2
牛肉	92.1	91.3	99.3	83.4	80.7
水産物	95.5	96.8	96.2	95.5	96.1

注：品目別自給率＝国内生産量／国内消費仕向量×100
いずれの数値も公表されていないため、試算である。

3. 近年の農業関連政策

3-1 近年の農業政策をめぐる動き

ラモス政権の掲げた中期フィリピン開発計画（MTPDP）の数値目標のうち、一人当たりGNP \$1,000（\$1,055：1995年）、平均経済成長率6～8%（6.8%：1996年）はほぼ達成された。次いで、1994年時点で35.7%という高い貧困率を当面30%以下に抑えることが政府の目標となっている。

これを背景に、社会を構成する全てのセクターに経済的な発展の成果を平等に配分し、発展への参加を促進するため、社会改革計画（SRA）が1994年に策定された。同時にこれを実施していくための体制を作り、農地改革省（DAR）大臣が議長に指名された。現在までにミニマム・ベーシック・ニーズ（MBN）のモニタリング体制の整備、予算配分の改善、貧困撲滅基金の設立等が実施された。近年では、事業実施の最重要地域としてミンダナオ地方に力を入れていくこととされ、ドナー国等に協力が強く要請されている。

貧困緩和の政府目標実現のためには、1996年以降の一人当たり所得を年率 3.8%向上させる必要（1996年実績 4.4%）があるとされている。特に農村部においては、依然として50%の人々が貧困生活を余儀なくされている。この目標を達成するためには、貧富の格差解消と貧困緩和のための財源を確保するための税制改革及び近年停滞している農漁業セクターの成長が鍵を握っている。

農村部の貧困対策として1988年から実施されている総合農地改革計画（CARP）は、

過去に実施された農地改革の反省を踏まえて、小作条件の改善、土地配分に加え、農民支援事業を主要施策に加えたものである。CARPの近年の実施状況を見ると、特にラモス政権での土地配分の実績が高く、計画の約60%が実施済みとなっている（1996年末現在）。農民支援事業は、農地改革コミュニティ（ARC）を対象に実施あるいは計画され、ARCの約40%において基盤整備計画が着手されている。

当初予定された10カ年では、財源難による土地取得の困難さから土地配分においてすら計画が予定通りに進んでいない。ラモス政権は、CARPの政策意義の重要性は今も変わらないとして、CARPの実施期間を更に10カ年延長（2008年迄）すると共に、その財源も従来の2倍となる1,000億ペソを確保することとした。

3-2 各種農業政策と計画の概要

MTDPの農業セクターの計画として、1993年に中期農業開発計画（MTADP）が97/98年までの5年計画で策定された。MTADPは、農漁民の所得の向上とよりよい生活の実現を目標とし、農漁民の地位向上と農漁業の国際競争力の強化を目的としている。本計画では、自然・経済的条件が良好な優先地域に施策と予算を集中して投入する重点生産地域（KPA）方式のアプローチが採用された。具体的には、穀物生産増強計画（GPEP）、重要商業作物開発計画（KCCDP）、中期畜産開発計画（MTLDP）、中期水産管理開発計画（MTFMDP）の4大事業を骨格に取組が開始された。

1995年にフィリピンはGATT-UR農業合意を受け入れ、国内対策としてGATT-UR対策のための行動計画が策定された。また、1995年末には国家食糧庁（NFA）の不十分な緩衝在庫と不適切な米の供給管理を主因とする、いわゆる「米危機」が発生した。こうした状況を背景に、1996年1月に開催された国家食料安全保障サミットにおいて、新食料安全保障大綱が採択され、農漁民の競争力を強化するとともに、国としての食料安全保障を確保していくこととされた。また、この米危機を背景に、農業省（DA）の予算が約1.5倍に引き上げられ、NFAの業務の見直し等が行われた。

さらに、展開中のMTADPが見直され、新行動計画（GA:Gintong Ani）が新大臣のもと策定された。

GAは食料の増産による食料安全保障の確保を大きな目標として、技術の開発・普及、人的資源の開発、農村インフラの整備、マーケティング等の推進を行っていくこととしている。具体的にはMTADPでの4大事業を拡充したGA計画（GA for Rice&Corn, GA for Livestock, GA for Fisheries, GA for High-Value Commercial Crops）が1996年6月策定され、実施に移されている。この中でKPAは生産目標の実効性確保のため、対象地域が拡大されている。さらに、SRAに基づき条件不利地の格差是正を実現するため、「辺境・貧困地域のためのGA」（GAMA）が1997年6月策定された。

Ⅱ. フィリピン農業の課題と提言

1. フィリピン農業の現状と問題点

農業の基本政策とそのレビュー

前章において、近年のフィリピン農業を巡る情勢と農政の動向について概略的に述べた。ここでは、これらの成果、影響、評価等について記したい。

[楽観的な目標を掲げた中期農業開発計画 (MTADP)]

1993年、政府の農業基本政策の大きな柱としてMTADPが策定され、国際競争力の強化等を目的に93/94年から97/98年までの5か年計画として実施に移された。MTADPの最大の重要課題であるGPEPの目標は、97/98年までにKPAにおいて国内需要を満たす穀物生産(米(粳つき)1,200万t、トウモロコシ700万t)を確保するというものであった。これは、計画策定時点においてそれぞれ約250万haの栽培面積であった米とトウモロコシについて、順次KPA(米120万ha、トウモロコシ70万ha)へ生産を集中させることにより、実現可能とされていた。

しかし、これらの数字は技術的検証を欠く、非常に楽観的なものであった。特に米についてみると、乾期作・雨期作を通じた灌漑率が200%という前提の上で生産量の計算が行われていた。しかし、国営灌漑公社(NIA)による国営事業実施地区でさえ、水田の年間灌漑率は平均168%に過ぎない。また、単収についても、肥培管理等が行き届いたフィリピン稲研究所(PHIRICE)の試験圃場及びその技術を実証する極めて一部の農家において、ようやく5tを超えられるレベルであった。これを直ちに全てのKPAに普及させることは困難であり、計画策定時点の3t強の単収(灌漑地実績)を約1.5倍の5tにすることも非現実的であった。こうした目標数字について、具体的にどのような手法を用いて達成させるのが計画には明記されていなかったことも大きな問題であった。このように、実際の生産現場の状況を無視した非現実的な目標数値の設定等机上の計画は、現実的な政策策定とはかけ離れた、大衆受けを狙った政治的な色合いを強く感じさせるものであった。

また、米及びトウモロコシのKPA対象から外れた地域では、穀物生産の代替として商業作物及び畜産を導入するという、いわば転作を進めようとするものであった。しかし、これらKPA対象外の地域は実質上条件不利地域でもあったことから、新規作目の導入は相当困難であった。新規作目の導入には農業技術、インフラ、マーケティング戦略等の集約的な投入が必須であるが、これらが具体的に実施され、当該作目の生産が振興されたという例はこれまで聞いていない。

(背景は異にするものの、日本の稲作の生産過剰対策においても新規作目導入は転作の大きな柱であり、莫大な財政支援のもと振興された。しかし、大半の地域において成功したといえる状況にはない。)

実体的にはKPAへの生産集中は進まず、KPA対象外の地域においても穀物生産が従来どおり行われ、国内需要に振り向けられた。

[基本的にMTADPを踏襲するGA]

1995年末、米危機が発生した。これは生産減による米不足ではなく、政府の米管理の制度的な欠陥（不十分な緩衝在庫規模、不適切な供給管理）を背景に民間業者が買い占めに走り、発生したものといわれている。これを契機に、新農相は食料安全保障等の観点からMTADPの見直しを行い、新行動計画を提示した。これが現在DAが旗印に掲げているGAである。GAは、KPA対象州の拡大等実効性の確保に重点を置いたものとなっており、一步現実に歩み寄ったものとして一応の評価は可能である。しかし、基本的にはMTADPの路線を踏襲しており、依然として根拠を欠いた達成困難な計画数値を提示している。米の目標単収は灌漑地5t、非灌漑地3tとされているが、実態はそれぞれ3.31t、2.08t(1996年)であり、期間内の目標達成は困難である。米生産量(1996年実績)では、1,128万tと目標の98%を達成しているものの、単収自体は横ばいである。このことは、KPAにおける生産集中はGAによっても達成できず、KPA対象外地域での米生産(及び輸入)により、需要量が確保されていることを意味する。MTADP及びGAを通じ農業生産構造は基本的にほとんど変わっておらず、当初のMTADPの大きな目的であった国際競争力の強化は、課題として残されたままとなっている。

表3 DAの米に関する計画の目標と実績

計画		単位	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
MTA DP	作付面積	百万ha	0.75	1.03	1.09	1.15	1.20
	灌漑面積	百万ha	0.75				1.20
	単収	t/ha	3.50	4.00	4.50	4.85	5.00
	生産量 1)	百万t	2.63	8.24	9.81	11.15	12.00
	全国生産量	百万t		10.44	10.96	11.51	12.10
GA	作付面積	百万ha					1.25
	灌漑面積	百万ha					1.25
	非灌漑地単収	t/ha				-	3.00
	灌漑地単収	t/ha				-	5.00
実績			1993	1994	1995	1996	1997
収穫 面積	灌漑	百万ha	2.02	2.22	2.34	2.48	
	非灌漑	百万ha	1.26	1.43	1.42	1.47	
	合計	百万ha	3.28	3.65	3.76	3.95	
単収	灌漑	t/ha	3.34	3.38	3.26	3.31	
	非灌漑	t/ha	2.14	2.12	2.06	2.08	
	平均	t/ha	2.87	2.89	2.80	2.86	
生産 量	灌漑	百万t	6.73	7.51	7.59	8.23	
	非灌漑	百万t	2.70	3.03	2.94	3.05	
	合計	百万t	9.43	10.54	10.53	11.28	

資料: Medium Term Agricultural Development Plan; DA
Plan of Action of Secretary Salvador H. Escudero III; DA
Gintong Ani; DA
Selected Statistics on Agriculture; DA-BAS
1993, 1994, 1995, 1996 DAUPDATE; DA

注: 1) GPEP対象地域の初生産量

1-1. 農業の基礎的条件

1) 水・土地政策

(水資源開発)

フィリピンの国土は日本の8割程、30万km²で日本と良く似た地形に年間1,600mm以上の雨量があることから水資源の開発ポテンシャルは本来かなり高い国といえよう。国家水資源委員会(NWRB)が1996年末現在で認可した水利権数と水利権量を紹介すると以下のとおりである。

(水利権数)	14,300件	(水利権量)	4,700 m ³ /s
内、地下水	5,900件		70 m ³ /s
表流水	8,400件		4,630 m ³ /s

注1) 表流水の水利権数の88%は灌漑が占め、地下水の水利権の63%は水道が占めており、灌漑がそれに次いでいる。

注2) 量的には発電が62%、灌漑が33%のシェアとなっているが、河川に還元される発電を除けば灌漑が87%のシェアをもっている。

このように従来水需要のほとんどを発電と灌漑が占めており、この傾向は基本的には今後も続くものと考えられるが、近年の経済成長がマニラ首都圏を初めとする都市化の著しい地域では都市用水の需要を増加させており、新たな水源開発やセクター間の利水調整の必要性を生じさせている。

1950年に国土面積の約5割を占めていたといわれる森林が現在は2割を下回るまでに減少しており、その原因となった第2次大戦後の山林の乱伐と山岳地域への移住増加による不適切な土地利用が山地流域の著しい荒廃を来している。このため、短期流出(洪水)の増大・低水流量の減少・土砂流出の増大といった水資源利用上の障害を引き起こし、今後のダム開発を含む水資源開発の可能性が危惧される状況となっている。現在、流域管理は環境天然資源省(DENR)が主管官庁となっていて流域保護法(1995)により施策の強化を図ってはいるが、山地荒廃の程度は政府機関のみでは担いきれない所まで至っており、国を挙げての国民運動として取り組まない限り解決の目処すらたない段階にある。

この国の水資源行政は各省に跨り、それらの調整機関として水利権の許認可権を有するNWRBがその任に当たっているが、実態は組織・機能共弱体で国全体の水資源開発・調整の行政を担うには至っていない。このため従来の公共事業道路省(DPWH)傘下より当面大統領府に所属させ、水資源庁(WRAP)への格上げと権限機能の拡大を図ることとして法案(水資源管理法—1997)が準備中である。この法案には慎重に議論されるべき点もあるものの、実現されれば従来の水資源開発及び管理に関する行政の水準が大幅に改善されることとなろう。又、将来はWRAPをDENR傘下へ移管する事も予定されており、そうなれば環境行政や林野行政(流域管理を含む)を担うDENRで一貫した水資源管理行政が担われることとなり、一日も早い組織改革が待たれるところである。

(土地政策)

フィリピンの土地利用を概観すると下表のとおりである。

国土利用区分

単位：千ha

区分	国土面積	森林	森林以外	農地			(計)
				(田畑)	(樹園地)	(その他)	
地目	30,000	15,883 (53%)	14,117 (47%)	注) 農地を含む森林以外の地目別面積は示されてない。18%以上の傾斜地は54%を占める。			
実態	30,000	5,686 (19%)	24,314 (81%)	5,487 (農地面積は1991年センサス)	4,173	315	9,975

出典：1995 Philippine Yearbook

注) 日本は国土面積37,783千ha、森林25,180千ha(67%)、農地5,170千ha(14%)、18%以上の傾斜地約56%となっている。

近年の経済成長の好調は喜ばしい事ではあるが、一方で都市部の拡大が新たな土地需要を生み、土地投機を促し、都市近郊の農地転用が顕著になってきている。先ごろの新聞報道によれば、過去5年間の農地転用は20万haにも及ぶとしており、この中には灌漑の整備された農地も多く、土地の値上がりの前では現行の法規制と政府機関の姿勢のままでは歯止めを掛ける事は困難と思われる。

山岳部の土地利用行政は基本的には山林・原野は国有とされDENRの所管となっているが、傾斜が18%以下の農地は農業省(DA)所管となっている。DENR所管の急傾斜地において現実には環境破壊に繋がる様々な私的経済活動が合法・違法を問わず行われており、上の表からもわかるように、地目上の森林が実態上は激減しているため環境保全の見地から由々しき状態になっている。山林の乱伐(過去40年間で国土面積の30%の山林が消滅)が山地流域の荒廃を伴い、下流部の開発に支障を来している事例が随所で見受けられ、さらに、農地としての利用が認められる18%以下の傾斜地においても農地保全の適正を図る政府の指導が及ばないため環境破壊に繋がっているケースが多く見られる。フィリピンでは日本での住民の経験則として認識されている「山を荒らすものが泣きを見る」という常識が今迄定着していない事が原因と思われる。

又、農地の土地利用の見地からは土地生産性向上に必要なインフラ整備(道路、用排水路に加え、農地の面的整備)が依然として立ち後れている。フィリピンの農産物需要を充たし、これからの国際化に備えるためには農業の生産性を高めるため栽培技術やポストハーベストの改善と共に農地の基盤整備は必須の条件と考えられるが、今のところ、政府の施策に農地の生産性向上に関する具体的なものは見当たらず、又実施機関も存在していない。さらに、政府所有の山林原野を中心に未整備な土地が農地改革の対象として農民に分譲されているが、インフラの整備が不十分で農地としての生産性が保証されていないところで農民が自立していける可能性は小さく、傾斜地の場合は環境保全上からも懸念を感じる。農地には生産基盤という一面のほか、環境保全の役割も担っており、単に私有財産というだけでなく、公的な役割にも着目して政府の適切な施策の適用が為されるべきではないかと思われる。

フィリピンは30万km²（30百万ha）の国土面積に既に10百万haの農地を有しているが、農地改革の対象面積8百万haのうち2/3は山林・原野を土地無し農民へ解放することとしている。多くの島で構成されている国土に加え、日本（国土面積37百万ha）と良く似た地形を考慮すれば、既存農地だけで日本の農地面積（5百万ha）の2倍を既に有している上に、更に日本の農地面積を上回る新たな山林・原野の解放は結果として国土の半分以上を農業利用に供することとなり、国土保全・国土利用の見地から妥当性を有するのかどうか、既に述べた現況農地の整備水準・生産性や環境保全上の懸念と合わせて疑問を呈さざるを得ない。

この国には土地政策を総合的に所管する政府機関が不明確なうえ、各種政策をクロス・チェックする体制も不十分であるように思われる。農地改革はその典型的な例と言えよう。即ち、社会政策上は貧困救済と社会的な公正さを実現するうえで農地改革が必要であることは疑いないが、産業政策や国土保全政策の見地より農地改革計画を評価すれば問題点が多く、政策間の調整が必要であることはいうまでもない。

このように、現況の土地利用には様々な問題点が浮かび上がっているが、これらを規制する土地利用計画について各自治体が計画書を用意している場合もあるものの、必ずしも有効利用されているわけではない。

土地利用規制に関しては農地転用の場合、大統領令により転用申請に対してはDAの各関係機関の審査後、農地改革省（DAR）が最終的に転用許可を出す事になっている。手続き的には一応必要な手順は踏む事になっているが、現実には農地転用はかなり自由に行われており、優良農地を保全する立場からは問題がかなり存在する。

1997年12月成立した「農業近代化法（AMA）」が施行されると各自治体は土地利用計画の策定が義務付けられ、計画的な土地利用の体制整備が一応整うこととなる。又、国会審議中の「国土利用法（NLUA）」については成立までに時間がかかりそうであるが、土地利用計画・土地利用規制が総合的に法の下に体系化されることとなっており、新たな土地政策担当政府機関の設置も予定されているので、土地政策の整序化のためには本法案の早期成立が望まれる。

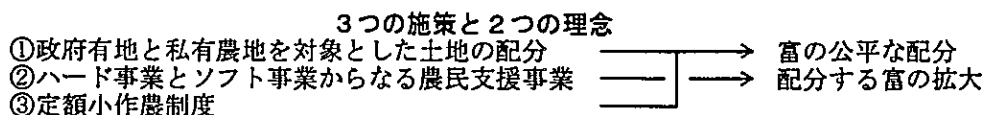
2) 農地改革

【現状】

農地改革とは、CARPの通称である。農地改革の目的を一言で表すならば、「農業における富の公平な再配分」であり、「土地なし農民の貧困からの脱却への支援」である。農業分野の施策である以上、農業生産の向上も目指していることは勿論であるが、それ以上に貧困農民対策の傾向が強い施策であることが、CARPの特徴と言える。またその実施に際して、開発拠点となるARCを設定してこれを農地改革の重点実施地区と位置づけており、後に述べる農民支援事業の実施について、ARC地区と非ARC地区で当然格差が生じることを容認していることも、特徴の一つである。ARCは、農地改革受益者（ARB）が住民の多数を占めるバランガイ（集落）あるいは連続した複数のバランガイ単位で設定されており、その対象ARB数は100万人、対象面積は200万haになると想定されている。

農地改革は、1933年の米小作法に始まる「小作条件の改善」、1939年の国家入植庁の設立に始まる「入植（政府所有地の配分）」と、1955年の農地改革法の制定と土地取得省の設立に始まる「私有農地の取得と配分」の流れを汲んだものである。現在では、1)「政府所有地と私有農地を対象とした土地の配分」、2)「ハード事業とソフト事業からなる農民支援事業」と、3)「定額小作農制度」(LO)を3つの主要施策としている。これらは、1988年6月に発効した総合農地改革法(CARL)に基づき実施されており、現在では2008年まで実施されることになっている。

CARPの土地配分は、概ね農地改革省(DAR)が平坦地域の土地所有権の移転を行い、環境天然資源省(DENR)が傾斜地域の農林業活動権を交付している。各種の支援事業は、国営灌漑公社(NIA)や公共事業道路省(DPWH)などの協力の下で実施されている。CARPの総括はDARが行っている。



①政府所有地と私有農地を対象とした土地の配分

次に、これまでの「地主の土地所有上限面積」の変遷を見てみると、次のようになる。

	1955年	1963年	1971年	1972年	1987年
'55からの経過年数		8年	16年	17年	32年
'55を1とした割合	300ha	75ha	24ha	7ha	5ha
		1/4	1/25	1/44	1/60

これらの数字から、公平な土地所有が土地なし農民の積年の願望であり、その具現化に努力が注がれてきたことが伺い知れる。

次表は、アキノ政権で本格的な土地配分が開始された1990年頃の土地保有の傾向を示している。

「リスタサカ」登録面積、登録地主の農業規模別分布

農場規模 (ha)	登録面積			登録地主数		
	面積(ha)	構成比(%)	累計(%)	人数(人)	構成比(%)	累計(%)
24超～	2,509,007	28.1	28.1	29,819	1.4	1.4
5超～24	3,686,268	41.3	69.4	386,215	18.7	20.1
5以下	2,722,736	30.6	100.0	1,646,686	79.8	100.0
合計	8,918,011	100.0		2,062,720	100.0	

(出典) 「リスタサカ I & II (DARのデータベース)」登録地主の宣誓書。

Landholder's Registration (LISTASAKA II) 1989 Final Report, PPO-DAR, 19 Sep 1990.

※ 未登録の地主は含まれていないので、あくまで傾向を把握するための参考資料。

これまでの各政権の土地配分への取り組み状況を見てみると、次のようになる。

マルコス政権(14年間)	アキノ政権(6年間)	ラモス政権(4 1/2年間)
260,765ha	1,726,004ha	2,335,705ha
{18,626ha/年}	{287,667ha/年}	{519,046ha/年}

これらの数字から、アキノ政権以降、特にラモス政権での土地配分の高い実績が上げられていることが分かる。なお、2004年までに土地配分を終わらせることが、現在の目標である。

②ハード事業やソフト事業からなる農民支援事業

土地の再配分についてみれば、配分された土地で農業生産が行われてはじめて農業における富が発生するものであり、土地を所有しているだけでは農業における富は発生しない。仮に、土地の所有が富を生み出すとすれば、それは土地を売却あるいは賃貸した時だけであり、CARPの趣旨からすれば論外である。

土地の配分を受ける土地なし農民のほとんどが、生産資材の購入に必要な資金、生産基盤の整備資金、マーケティング能力を持っていない。これらを基盤整備の面（いわゆるハード面）と農民金融や農業協同組合の育成強化、更には農業普及といった面（いわゆるソフト面）から支援するのが、行政の役割であるとして、各種のハード事業とソフト事業からなる農民支援事業を行っている。しかし、フィリピン政府の少ない財源から多くをこれに当てられないため、ソフト事業の財源のほとんどは自国財源に求めているものの、ハード事業の財源のほとんどをドナーの支援に求め、これらの農民支援事業の対象をARC地区のみとしている。

③定額小作農制度

小作農所得の安定を確保する観点から、米について地主と小作の取り分を定率に決めたのを足がかりに徐々に改善し、現在では、米以外の小作農地も対象として、過去3作物年の生産実績による定額に改めている。このことで、小作の年間所得が単年の作況に左右されることなく確保される。

マルコス政権までの定額小作農創設（1963～1986年）；572,999ha {23,875ha/年}
アキノ、ラモス政権の定額小作農創設(1987～1996年)；843,381ha {84,338ha/年}

これらの数字から、CARP期間の政権が定額小作農制度の創設に意欲的に取り組んでいることが伺い知れる。

[CARPの政策上の意義と問題点]

CARPの政策上の問題点を検討する前に、その意義について確認しておきたい。

政策上の意義

フィリピンの大きな社会問題の一つに、都市部、農村部を問わない貧困問題がある。特に増加の著しい都市部の貧困層の供給源は農村であるとの認識の下に、農村部での貧困農民対策の必要性が認識されている。人口集積の多い都市部では1/3が、農村部では2/3が貧困層である。また、農林水産業の就業者では2/3が貧困層である。

CARPはその貧困農民対策の柱となる政策として位置づけられている。つまり、ARBを自作農として自立させ、更に余剰のARBは農村加工業で吸収することでARBの収入を増大させ、彼らを貧困から脱却させようとするものである。

1996年の計画政策局(PPO)の調査によると、ARBになれて良かったという者が3/4いるが、その主な理由は自作農になれたという精神的満足感によるものである。また2/3はCARPの継続を望んでいるものの、1/3はCARPの成果に懐疑的な見方をしているという。

政策上の問題点

a. 貧困対策

CARPの下で実施される政策の結果には、DARをはじめとする政府が責任を持たねばならない。すなわち政府には、ARBに自立を十分促せる内容の政策を実施することが求められているのである。しかし、政策の対象となるARBの数が大きいため、自立のための必要最低限の農民支援すら十分に提供できないでいる。現状では、ARBは国内産地間競争とは無関係に細々と暮らしていかざるを得ず、彼らが貧困層から脱却することは困難と言わざるを得ない。

このように十分な内容の政策が実施される見込みのない場合は、自らの政策運営能力に見合った量を政策の対象とすべきであると考え。今までの所、そのような動きは見られない。

b. 国土利用

他方、世界的な潮流である環境保全の観点からは、過度の開発行為は環境破壊に繋がるため、持続可能な開発のあり方が求められている。農地改革を含む全ての政策において、環境保全の観点から検証する必要がある。産業活動優先の地域や環境保全優先の地域のバランスの取れた設定など、均衡ある国土の利用が検討されるべきである。その上で、国土保全対策を講じた産業活動が不可欠となるのである。

農業が平坦地域から傾斜地域へ拡散し、その傾斜地域の荒廃ぶりを見れば、国土保全対策が効果的に実施されているとは言い難い。

c. 産業育成

また、あらゆる経済活動において国際競争が激しくなっている。農業においても、食料自給、農産物の輸出入など国際競争の面における明確な国の方針が重要になってきている。国際競争力を強化すれば、生き残りをかけた国内産地間競争も当然激化し、生産

地域の淘汰が促進されることになる。すなわち、貧困からの脱却を目指す程度の農業地域は淘汰されていくことになるのである。

フィリピン農業の将来展望とCARP対象地域の将来展望の折り合いをどうつけていくのか、その方針は明らかではない。

上述の観点から、約8百万ha（国土面積の30%弱）を対象面積とするCARPの妥当性に疑問を投げ掛けたい。また、CARPにおけるDENRの政策については、限られた情報に基づく議論であることを了解願いたい。

フィリピンの国土面積は約30百万haである。現在の農地面積は約10百万ha（国土の30%強）である。これにCARPで新たに開墾される約1百万ha（DAR所管の国営入植地の全部とDENR以外の政府所有地の約半分）が加わる。更に、CARP対象面積の約半分の約4百万haは、林業地域といわれているものの、実態は樹木のない原野であり当然何らかの農業活動が行われることが想定される。つまり、CARP後は、約15百万ha（国土の約50%）で何らかの形で農業活動が展開されることが想定される。このような状態が適切と言えるだろうか。フィリピンと同じ島国の日本の例を見てみると、国土面積約37百万haに対し、農地面積が約5百万ha（国土面積の15%弱）である。

[土地の配分計画] (単位：千ha)

土地の区分	当初計画 (1987年)	変更計画 (1996年)	構成比	配分実績 (1996年)	進捗率
DAR所管	3,821	4,290	53%	2,562	60%
私有農地 (地主保有限度超分)	3,265	2,766	34%	1,144	41%
(政府所有地)	(556)	(1,525)	(20%)	(1,418)	(32%)
DENR以外の政府所有地	77	888	11%	755	85%
国営入植地	479	637	9%	663	104%
DENR所管 (政府所有地のみ)	6,475	3,771	47%	1,902	50%
譲渡処分可能公有地 (DENR所有地傾斜度18%未満)	4,595	2,502	31%	927	37%
総合社会林業地 (DENR所有地傾斜度18%以上)	1,880	1,269	16%	975	77%
合計	10,296	8,062	100%	4,464	56%

注) CARP以前は、DAR所管の私有農地が既墾地、政府有地がほぼ未墾地、DENR所管の18%未満が原野、18%以上が森林である。CARP後は、DAR所管が農地、DENR所管が原野と森林である。

そもそもCARPの対象面積はどのようにして決められたのだろうか。農地と呼ぶにふさわしい土地の積み上げで求められたのならそれでいい。仮にARB人数見合いの必要量が対象面積としてありき、としたのなら問題である。

フィリピンの農業適地の積み上げで、その面積がかくも大きくなるとは思えない。仮に農業不適地がこの中に含まれているとしたら、農地改革の成果が上がらないばかりか、農地改革の推進が国土荒廃、環境破壊を増長することにもなる。まずは、政府の政策運営能力に見合ったCARP対象面積と、その面積で自立を促せるARBの数を確認する必要がある。現在のARBの総数は約390万人で、DARとDENRの対象ARB数は半々である。

国土保全の観点からは、CARPの実施により約1百万haの新たに農業分野で対応すべき農地が生み出されることになる。これまでの森林や傾斜地域農地の荒廃ぶりと相変わらずの財源不足を考えれば、今後国土の荒廃に歯止めがかかるとは思われない。

産業育成の観点からは、農政の面においては、国の内外を問わない農産物の産地間競争の激化に対するCARP農業地域の方針が明確でない上に、これまでの農民支援事業の成果が不明瞭である。林政の面においては、これまでの森林の荒廃と森林面積の激減ぶりから林業政策の成果は疑わしい。更に、地目上の林地で実態上営まれている農業に対しては、所有権も移転しない土地でどれだけの農業政策が展開できるのか不明瞭である。これらのことから、CARP対象地域の産業の効果的な振興を期待するのは難しいと思われる。

貧困対策の観点からは、ARBの所得の増加か支出の減少がなければ、彼らの貧困からの脱却は困難である。DENRのARBは、実態上農業を営んでいてもどれだけの農政の恩恵を受けられるか不明瞭であり、いわゆる産業政策の狭間におちることになり、彼らに自立は望めない。DARのARBの中で、農業不適地の配分を受けた者は、市場原理にさらされないような農業政策が展開されなければ産地間競争で生き残れず、このままでは彼らの自立も望めない。農業地域のARBの貧困脱却が心許ない上に、林業地域のARBの貧困脱却は更に疑わしく、このままでは貧困対策の達成すら危ういと言わざるを得ない。

全ての貧困農民を救済するのならば、CARPは広大な面積を必要とする。しかしそれでは、産業活動優先の地域が過大になるかもしれない。また農業生産力を高めるためにテコ入れすべき対象は、今以上に膨れ上がり、恐らく自らが展開できるの実効性のある政策の範囲を超えてしまうだろう。反対に、均衡ある国土の利用を検討し、政府の産業政策能力の範囲内にテコ入れすべき対象を納めれば、CARPの面積はこじんまりとなり、恐らく全ての貧困農民を救済する事はできないだろう。現在のARBの数は農業だけで吸収するには多すぎるかもしれない。

「貧困農民の救済」と「均衡ある国土利用」「実現可能な産業育成」は、場合によっては相反するものである。そしてCARPでは、今迄のところ貧困対策が優先され、他の二点との整合はチェックされていないと考えられる。しかも、このままでは貧困軽減の実現も危ういと言わざるを得ない。CARPは政策上の問題点として、このような課題を抱えているのである。

[CARP実務上の問題点]

次に、CARPを遂行していく上で課題となる実務上の問題点について、述べてみたい。行政は、公益を目指して全体を誘導するに足る十分検討された計画を準備し、これに従って行動しなければならない。

DARは、土地配分とともにARBを支援するための各種事業の企画・調整官庁である。まずは、CARP全体を構築する大きな方針や計画があつて、その計画を構築している一つ一つの歯車として個々のCARPの施策がなければならない。また、これらの方針、計画及び施策は、常にその目的への貢献度を評価し改善されていかなければならない。

この観点からは、DARが、CARPの推進方針の再評価や個別計画の立案内容を十分検討しているとは言いがたい。具体的には、DARの実務担当職員がCARPの総括官庁と

しての自覚を持ち、他省庁が実施しているCARPの施策について常に関心を持ち、それを十分把握し評価しているようには見受けられない。

現在のCARPの施策で、DARが最も力を入れているのは、農民支援事業の前段となる土地の配分である。土地配分の実績は、世論がCARPを評価するときの指標にも、政府がCARPの進捗を説明するときの指標にも使われやすい。土地所有権の移転は、定量的把握が容易であり指標化されやすいが、CARPの3つの施策の一つ（P10参照）にすぎない。言い換えれば、公平な富の配分施策の一つにすぎない。これに、配分される富の拡大施策が加わって、はじめてCARPの効果が現れるのである。ARBが、配分された農地で継続的に生計を立てるためには、CARP対象地域の農業の経営を改善することが不可欠である。

農業とは、生産に必要な資材を購入し、それに所要の加工を加え生産物を作りだし、それを販売して利潤（富）を得るものである。

購入と販売では、農民が、買い手と売り手になる。そこでは、品質と量が重要な位置を占める。即ち、資材を大量に購入したり、高品質で均質の生産物をまとまった量で出荷すれば、購入も販売も直接市場と取り引きできる。つまり、中間業者の経費が不要になる。しかし、農業経営（購入と販売）の感覚に秀でた旧地主から農業経営経験の乏しい旧小作人や農場労働者へ経営主体が移ると、経営が零細化することにより経営の質が低下し、十分な利潤が得られないことが危惧される。このように、CARP対象地域でも農業経営の質の向上という視点が軽んじられており、このことがCARPの持続性を危いものにしていく。

富の拡大、つまり経済活動としての農業の利潤の増大を図るには、農業の経営をスケールメリットを活かしたものに、あるいは高品質の生産物が得られるよう生産基盤を整備されたものへと、改善していかなければならない。

a. CARPを効率的に推進する上での課題

a-1. ARBの不満

CARPはフィリピン国の主要政策の一つであり、早急に完成させなければならない。そのためには、広くCARPの意義を正しく知らしめられるよう、まずはARBが満足のいく農民支援事業を展開することが重要である。

ところがこれまでは、土地配分ばかりで農民支援事業を一向に受けられないため、本来のCARPの便益を享受できず、CARPの受益者でありながらCARPを支援したがないARBも生み出されてきた。このことは、CARPの便益を迅速に提供するための必要な施策の改善がなされていないことの現れである。

ARBのもう一つの不満に、地主のCARP逃れが挙げられる。地主がCARPから逃れるために行った農地転用のデータはない。しかし、ARBの多くは、CARP実施直前の農地転用の多くがこれに該当する合法的なCARP逃れであると考えている。更に、農地転用申請に対する政府の対応の乱れが、ARBの不満に拍車をかけている。1997年のARBによるハンガーストライキは、この種の象徴的な出来事である。

a-2. ハード事業とソフト事業の連携の欠如

未墾地（主に政府有地）の場合、その地で土地の配分と同時に農業生産を上げるとなると、生産基盤の整備が土地の配分時には実施されている必要がある。しかし現実には、生産基盤の整備どころか、入植地以外では未配分地の開発計画が事前に準備されていることすらない。

生産基盤にかかる施設整備後の維持管理運営の成否は、その管理主体となる住民組織と、運営を側面から支援するソフト事業の充実にかかっている。DARもその重要性に着目して、土地配分後の開発計画立案への住民参加を推進しており、DAR職員を開発促進員（DF）としてARCに送り込み、住民組織の充実と住民による開発計画の立案を進めている。また、日本の有償資金協力で行われているように、ハード事業と融資事業の連携も図っている。

しかし、全国ベースでハード事業とソフト事業のタイムスケジュールを考慮し、これらを有機的に関連付け機能しているCARP実施計画がない。ドナーの援助で実施される個々の事業で、個別に行われている事例がある程度である。ハード事業とソフト事業を車の両輪とした実施計画に基づいて整備された施策のみが、有効に機能するのであり、富の拡大を具体化するるのである。

a-3. 効率的行政の実現への配慮の欠如

フィリピン行政の現在の流れは「地方分権」であり、スリムな中央行政を目指して農地改革もこれと流れを一つにすべきである。

「地方分権」の理想的姿は、中央（国家機関）が全国にまたがる施策の企画、立案、調整を行い、地方（地方自治体）が全国を対象とした施策を地方の特性に合わせて運用するというものである。そのためには、地方が確実に施策を実施できるよう制度、予算面の十分な措置と、地方職員の行政能力を向上するための十分な訓練が必要である。その上で、地方が施策の趣旨を適切に理解するための中央から地方への十分な情報伝達と、中央が施策の実施面での課題を適切に理解するための地方から中央へのフィードバックを可能にする制度面の整備が必要である。

これまでのCARPは、施策の実施の徹底、迅速を図るため、中央から地方の最末端までDAR（中央）の組織を整備し、ARCを重点地区として実施されてきた。つまり、ARCの開発計画はDARが作成するのである。一方、ARCと非ARCのCARP地域を含む市町全体の開発計画は、市町によって作成される。そして、社会基盤整備は、ARCの設定に関わらず全て市町が担当するのである。このことは、ARBの側からすれば、行政への相談、依頼の窓口が分かりにくく、行政サービスの機会と質の低下を招くことになる。また地方分権法（LGC）に照らしてみれば、ARCという末端住民組織レベルの計画作りに中央省庁であるDARが関わることには、地方自治への過度の介入という疑義も感じる。

一方、スリムな中央行政という観点からいえば、DARがCARPの企画調整のみならず、CARPに関する中央行政のすべての局面に深く関わることも問題である。

DARには、CARPのあらゆる局面に必要な全ての技術が集積されている訳ではない。そのDARが集積していない技術を必要とする業務に携わってきていることが、CARP関連機関の有する技術力、機能を十分に引き出す上での障害になっている上に、中央省庁の役割分担を不明瞭にする原因になっていると思う。

b. 土地配分が先行する場合の課題

b-1. 富の増大に繋がらない土地配分

効率的な農作業が行える環境を作るには、まとまった土地の保持や農機具や収穫後処理施設の共同利用を進めることである。農地改革で配分される土地は、政府有地などの未墾地と私有地などの既墾地である。未墾地の場合は、配分される土地が農業生産に必要な整備水準からほど遠い状態であることが問題である。つまり、灌漑施設の整備や区画の整理、農地の均平化、土壌の改良、更には耕作道路の整備などが財源の問題もあり、なされないまま配分されているのである。

既墾地の場合は、配分される土地とその経営主体が細分化され、従前に比べてスケールメリットが活かしにくい環境に向かうことが問題である。土地の配分だけが先行して行われるのであれば、未墾地の生み出す富の増加が幾らかあるものの既墾地が生み出す富は減少し、全体として配分される富の総量が拡大しない可能性が高い。つまり、自立しにくい零細自作農が創出されるのである。農地の配分を受けても、これを維持していきだけの富が得られないARBが、借金のかたに闇で農地を切り売りあるいは転売し、農地所有が蚕食状態になっていくのである。

b-2. 進まない農業経営の協同化

ARB自らが本来享受できるはずの利益を自分のものとするためには、市場との接点を、これまで依存してきた中間業者からARB自身へシフトする必要がある。そのためには、ARBが自らを組織化し農業経営を協同化する必要がある。

これまでCARP以前にも、農業経営の協同化は幾度となく試みられてきた。しかし、見るべき成果が上がらなかった。これは、農業経営の協同化に対する理解の不足と、仲間を的確に目標に導くリーダーがいないことが要因と考えられる。フィリピンでは親族を中心とした農作業の協同化が多く見られるが、それを越えた農業の協同化は馴染みがなかった。更に、農業経営共同体を組織しても、小規模農家には計画的な農業経営を経験したものがほとんどいなかった。そのため、組織の運営は場当たりのものとなり、直ぐに組織の持続すら困難な状態に陥る事が多かった。中には、多額の現金が目くらみ、構成員の拠出金と共に消えるリーダーもいた。このような苦い経験が農業経営の協同化をしたがらないARBを生み出しているとも言える。

b-3. 不適切な配分計画

これまで配分された土地のうち、既墾地（主に私有地）は地主への補償額をそのままARBの償還額としていることが問題である。土壌保全の困難な土地を取得したARBは、その保全を行おうとすれば割高な経費を支出することになるからである。また、開発計画が未整備な場合は、後に公共用地に拠出することになる土地も含めて、

取り敢えず全部配分される。そのため土地の抛出に際しては、土地配分の見直しなどの手戻り作業が生ずる。

また、未墾地（主に政府所有地）でも、同様に取り敢えず全部配分される。こちらは無償で配分されるため、土地の抛出後の調整は行われにくい。更に全ての未墾地で、配分される土地の農地としての適性チェックが十分なされているとは言い難い。

ARBを配分された土地で確実に自立させるには、十分な土地生産性が保証された土地の配分を行うべきである。そのためには、配分される土地の生産基盤は土地の配分前に整備されておく必要がある。それが間に合わない場合には、少なくとも整備を約束する生産基盤の整備計画が立てられているべきであろう。この整備計画の作成には、地形や土壌の特性の把握が前提条件となる。ところが現状では、この前提条件すら確保されていない。このような状態で土地を配分するのならば、ARBの自立は口約束に過ぎないと非難されても仕方がない。

上述の前提条件の現状を見てみれば、土壌についてはほとんど考慮されておらず、傾斜については図上の20m間隔の等高線でいくらか考慮されている程度である。20m間隔の等高線では、地域の平均的な傾斜は推定できても、この等高線で表されない多くの傾斜地は把握できない。つまり、配分された農地の生産能力には、初めから大きな格差が付いているのである。更に、地形や土壌を無視した土地配分や農地開発は、土壌侵食などの環境破壊に繋がる。

これでは、公平な富の配分とは言えず、CARPの趣旨に沿っているとは言い難い。このような土地の配分は、間違いなく将来の紛争の火種となる。この問題の根源は、土地の特性を配慮した土地配分よりも土地配分の数量実績が優先されることにある。ARBが配分された土地の不公平さに気づいた時、先送りされた問題が明確になるのである。

土地の適切な配分には、所要の縮尺の地形図や所要の精度と密度の土壌調査とその分析といった土地の農業適性の確認が不可欠であり、先ずは、基礎となるこれらの準備計画が論じられるべきである。更に、ARCの開発計画の立案にも所要の縮尺の地形図の存在が不可欠であり、その基礎となる地形図の準備計画も論じられるべきである。これらの準備計画のタイムスケジュールと、土地配分や開発事業のタイムスケジュールの観点から、段階的準備計画などの実現可能な計画が検討されるべきである。

これまでのところ、そのような計画の検討はなされていない。その原因は、個々の農民支援事業に必要とされる全ての技術を必ずしも集積していないDARが、技術的配慮の不可欠な作業に関わり自己完結しようとするところにある。そして、そのことに気づかないDARが、事態の改善を行わずにきていることである。地形図の供与については、その供給速度は別として移転された図化技術が反映されることで解決されようが、土壌調査とその分析の技術が準備される予定はない。

3) 灌漑

フィリピンの灌漑開発はそれなりの歴史はあるものの、現在稼働中の施設の大半は国営灌漑公社（N I A）によって建設されたものである。N I Aはフィリピン全土の灌漑開発及びその維持管理を担う公社であり、政策策定や行政指導を行う行政機関の機能は有していない。かつてはマガット（10万ha）、アッパーパンパンガ（10万ha）、アンガット（3万ha）地区のような巨大なダム開発を伴う大規模灌漑事業を財政面の支援を国際機関に依存したとはいえ、ほとんど自力で完成させたことは当時の途上国としては異例ともいえる。又、この国は他の途上国にはほとんど例のない水利費を農家より徴収して維持管理費に充当するシステムを採用していることも特筆すべきことといえよう。

また、DAの土壤・水管理局（B S W M）やD P W Hでもため池や浅井戸灌漑事業を行ってはいるが、その実施体制が弱くマイナーな存在である。

1997年9月現在のN I Aの把握している灌漑施設とその利用実態は以下のとおりである。

主要灌漑事業の実態 (単位：ha)

		N I S	C I S	合 計
地区数		171	4,520	4,691
地区面積		651,812	671,048	1,322,860
雨期作	計画灌漑面積	510,876	494,796	1,005,672
	実灌漑面積	460,423	328,791	789,214(78%)
乾期作	計画灌漑面積	411,724	254,411	666,135
	実灌漑面積	396,548	220,450	616,996(61%)
年間	実灌漑面積	856,971	549,241	1,406,212
	作付け率 (%)	168	111	140

注1) 表中の%表示は雨期の計画灌漑面積を灌漑可能面積として作付け率を示した。

注2) N I Aの調査による灌漑開発可能面積3,126,340haに対し、灌漑化率40.85%。

既存の灌漑施設のパフォーマンスは灌漑効率（水源取水量に対する有効圃場用水量の比率）が30%程度、作付け率は雨期80%、乾期60%程度となっているが、とにかく灌漑施設の整備水準向上と水管理の高度化により灌漑効率の改善と雨期の排水改良による作付け率の改善が当面の課題であろう。

ここでは統計を省略しているが、近年新規事業の進捗が落ちているとはいえ、灌漑面積は増加するより寧ろ実質減少し兼ねない傾向にある事を指摘しておかざるをえない。これは既存地区の「維持管理不良—灌漑面積減—水利費徴収率低迷」が新たな維持管理不良に繋がる悪循環に陥っているためである。従って、この悪循環を断たない限り灌漑がこの国の農業の発展にとって足枷になってしまう恐れがあるといえよう。

灌漑事業はN I Aが国家負担で実施する1,000ha以上の国営灌漑事業（N I S）と1991年

以後地方分権化のため地方自治体営となり、事業費が原則受益者負担となる1,000ha以下の団体営地方灌漑事業（C I S）の事業に二分される。完成後、N I SはN I Aの直轄管理下で水利組合（I A）にも一定の維持管理を委ね、C I Sは財産権・管理権共にI Aに移管される仕組みとなっている。いずれにせよ水利施設の適切な維持管理はI Aの維持管理と水利費徴収能力によるところが大きいのが、農村社会が共同体化を受け入れてその秩序を守る伝統がなく、農協育成と共にI Aの育成も渉らないことが大きな問題となっている。

又、先にも触れた流域の荒廃の最大の被害者は灌漑セクターであり、灌漑施設の大半が河川からの取水堰による重力灌漑によるため、河川の低水量の減少は灌漑を困難にし、高水時の土砂流入が水路内の滞砂による通水障害の主要原因を為している。更に、従来このような事態に対処する沈砂池のような対策を全く採らなかったことも事態を深刻にしている。

N I Aは上位計画に対応する形で中期計画（Corporate-Plan1993～2002）を策定して灌漑開発を推進することとしているが、意欲的な開発計画とは別にその半分の事業規模の代案も併せて用意されている。この事は今迄に予算が度々大幅に減額されたり、示達額が削られた苦い経験が象徴的に表れている。

また、残念ながらN I Aの事業の計画・実施能力や施設管理能力が低下してきている。これは本来、技術官庁として具備すべき技術革新の機能をおろそかにしてきたこと、組織の経営改革努力の不足が大きな要因となっている。かつての栄光の時代から今日に至る過程で政治・経済の混迷期に事業規模を維持出来ず、貴重な人材を失ったことも大きい。

灌漑セクター全体を考えると地方分権下での地方自治体による灌漑事業の実施能力や維持管理能力の育成も急務であり、このためにはD A内に灌漑行政の企画・調整・指導を担当する部局が必要ではないかと思われる。

1-2. 食料政策、農業生産、農業経営、農民組織

1) 食料政策（食料安全保障）

〔不安定な食料安全保障政策〕

1996年11月にローマで開催された世界食料サミットにおいて、「全ての人々は安全で栄養ある食料を入手する権利がある。」ことが宣言された。これは、低所得・食料不足地域における食料生産の増加は、貧困者に食料確保と所得の増加をもたらす主要な手段の一つであるとの世界共通の認識の現れでもある。

フィリピンでは財政負担軽減の観点等から米の政府在庫を最小限に減少させてきたことと、必要在庫量に一貫性がなかったことから、価格のコントロール機能を失い1995年末、米危機が発生した。

これを契機に開催された1996年1月の国家食料安全保障サミットにおいて新食料安全保障大綱が採択された。これは、①生産性向上により国内穀物生産を維持・向上させる新全国計画の実施、②食料価格の安定と供給安定（国内生産を阻害しない範囲の輸出入を含む。）のための政策の立案・実施、③N F Aにより管理される端境期及び緊急時用の緩衝在庫の維持、④社会福祉・開発省（D S W D）による最貧困層への食料援助の実施等、か

らなる。

こうした政策は、食料安全保障の確保に当たって、基本的には国内生産による自給を目指し、不足分は輸入により賄い、短期的な供給不足には在庫放出により対処しようとするものであり、日本を含む食料輸入国において広く行われている。しかし、新たに立案されたGAMAにおいては、KPAに穀物生産を集中させ、条件不利地域では畜産等に転作させることとしていた政策を転換し、条件不利地域でも食料安全保障確保のため積極的に穀物生産を実施することとした等、基本政策に一貫性を欠いている。

食料政策立案に当たっては、人口増加や消費の変化、生産動向を踏まえた中・長期の品目別の需給見通しが行われておらず、これに基づく政策決定がなされていないことが最大の問題である。また、食料自給率が公表されていない等政策や事業をレビュー、評価するための基礎統計も欠如している。

さらに、食料輸入に当たっては、在庫量、予想生産量、需要量等からみた輸入必要量に関する十分な情報公開が行われておらず、生産者や消費者から不必要な反発を招いている。

2) 農業構造政策

[欠如している構造政策]

将来の農業・農村のあるべき姿を提示し、この目標に向かうため、ソフト・ハードの事業・対策を有機的に連携させ実施するのが農業構造政策である。しかし、フィリピンにおいてはこの種の政策は取り組まれていない。

長期的かつ大局的な見地から農業・農村の将来を検討するシステムが欠如しているため、インフラ整備、普及研修等はそれぞれの所管組織が相互連携なく自己完結的に実施するのみとなっている。

日本では構造政策が農業基本政策の大きな柱として位置づけられており、これまで農業・農村の近代化に大きな役割を果たしてきた。

食料自給や貧困対策が急務となっているフィリピンの農業・農村構造の現状からみて、育成すべき担い手像の策定、モデル農村の設置等には、困難な面もあろう。

しかし、将来にわたり農業・農村の重要性を認識するならば、その基盤を強固なものとするために、構造政策への取組は必須であろう。

3) 農業生産及び農業経営対策

[低調な農業生産]

フィリピンでは、品目別の需給見通しが策定されていないことから、気象条件、土壌条件や農業を取りまく状況を踏まえた農業生産に関する長期ビジョンが存在しない。また、政策や計画の策定過程において現実的なデータの積み上げが行われておらず、理論的な体系になっていないため、実効性・継続性の面での問題を抱えている。

これまで農業生産性向上と総生産の増加のための多くの対策が取り組まれてきたが、その成果は低調なものとなっている。この結果、農業の土地及び労働生産性は、他の東南アジア諸国に比べると低いレベルに留まっている（表5）。

表5 東南アジア諸国の米の土地生産性（単収）及び最近の伸び

国名	単位	1989-91	1993	1994	1995	1996
フィリピン	kg/ha	2,836	2,799	2,886	2,804	2,856
	指数	(100.0)	(98.7)	(101.8)	(98.0)	(100.7)
タイ	kg/ha	2,098	2,175	2,352	2,343	2,414
	指数	(100.0)	(103.7)	(112.1)	(111.7)	(115.1)
ミャンマー	kg/ha	2,912	3,055	3,168	2,921	3,142
	指数	(100.0)	(104.9)	(108.8)	(100.3)	(107.9)
ベトナム	kg/ha	3,175	3,482	3,566	3,690	3,760
	指数	(100.0)	(109.7)	(112.3)	(116.2)	(118.4)
インドネシア	kg/ha	4,298	4,375	4,345	4,349	4,510
	指数	(100.0)	(101.8)	(101.1)	(101.2)	(104.9)

資料：FAO Production Yearbook 1996

注：指数は、1989-91年=100とする。

これは、インフラ整備、農家の組織化、融資、情報提供、技術開発・移転等の対策が進んでいないことに起因する。このため、今後の農業生産対策は、生産対策に限ったものではなく、前述した各種ハード・ソフト事業等と連携させて推進することが重要である。

[不十分な経営指導]

これまで個々農家に対する経営面での指導・支援がほとんど実施されていない。このため、生産資材の共同購入・共同利用、規模拡大等の低コスト化の指導や農産物の高付加価値化、共同集荷・調整・出荷への取組等、農家所得の向上への取組は極めて少ない。また、こうした取組を促進するための農家の共同組織である農業協同組合の育成が十分でない。

これら農業経営の強化に向けた一連の取組が十分でないことが、農業所得の向上による貧困緩和、持続可能な農業生産、国際競争力の強化の障害となっている。

表6 穀物価格と農家手取り割合 (単位：ペソ/kg)

穀物		1992	1993	1994	1995	1996
米 (Special)	農家庭先	4.82	5.40	5.90	7.24	8.13
	卸売	9.48	0.78	12.13	15.04	17.39
	小売	10.40	11.84	13.29	16.32	19.00
	農家手取り割合	46.3%	45.6%	44.4%	44.4%	42.8%
白トウモロコシ	農家庭先	4.56	4.63	5.27	6.47	6.78
	卸売	5.29	5.03	5.94	7.12	8.02
	小売	7.34	7.34	8.08	9.28	11.33
	農家手取り割合	62.1%	63.1%	65.2%	69.7%	59.8%
黄トウモロコシ	農家庭先	4.99	4.62	4.98	6.28	6.16
	卸売	5.99	5.60	6.20	7.40	7.71
	小売	8.20	8.07	8.53	9.79	10.97
	農家手取り割合	60.9%	57.2%	58.4%	64.1%	56.2%

資料：Selected Statistics on Agriculture; DA-BAS

また、農産物や生産資材の流通は、ほとんど民間流通業者の手に委ねられている。このことは、農家段階での農産物への付加価値の付与と市場ニーズを踏まえた対応を困難にしている。さらに、個々農家が民間流通業者から生産資材購入等に係る融資を受けていることから、農家が業者との価格交渉において不利な立場に置かれがちであり、農家経済改善

の上での大きな課題となっている（表6）。これは、共同集荷、処理、出荷を担う組織の未成熟や中小農家に対する融資制度の不足に起因する。組織の育成の遅れについては政府の支援・指導不足と共同化を阻む農村の社会・経済的要因が原因であると考えられる。農家を構成員とする農業協同組合を育成強化し、農産物流通を担えるような構造改革が特に必要である。

4) 農民組織

ガット・ウルグアイラウンド（GATT-UR）、アジア太平洋経済協力会議（APEC）、アセアン自由貿易地域協定（AFTA）等を受け、貿易自由化に対応しうる国内産業の確立・強化が緊急の課題となっており、農業においても国際競争力のある足腰の強い農業経営の確立が求められている。また、国家経済目標である首都圏とその他の地域間、農業と非農業のセクター間の所得格差を是正するためにも、その多くが貧困ライン以下の生活を余儀なくされている小農の生活向上が不可欠となっており、そのため、農業所得の向上と雇用機会の増大が求められている。農畜産物の消費動向や高水準な人口増加を考慮すると、農業部門における収入増加の潜在力は大きいものがあり、消費動向に対応する農業生産への転換による農業収入増大、あるいは、地域において入手可能な原材料を活用した農産加工事業の展開により雇用機会を拡大し農家所得の向上を図ることが必要となっている。

政府としても、「フィリピン中期経済発展計画（フィリピン2000）」や「農業近代化法（AMA）」の実施・制定により、農業経営の改善という政策課題に取り組んできている。しかし、これらの政策が真に効果的・効率的に実施されるためには、農民が自らの課題として主体的かつ組織的に取り組むことが不可欠である。行政の機能としては政策誘導、新技術・市場動向などの情報提供が主体であり、実際の農業経営の改善や農家収入の増大に直結する販売事業等の改善への取り組みには自ずと限界があるからである。

農村、農民に関わる様々な組織が存在するが、そのうち小規模零細農民が自己の生活向上をはかることを目的に組織する農業ベース多目的協同組合（以下「農協」という）は、この限界を埋める組織として期待される。なぜなら、農家の生活向上をはかるためには、農業所得の向上がはからなければならない、そのため農業生産の改善・拡大が不可欠となり、政府が掲げる「農業開発」による「農村の貧困解消」という政策課題と農協の掲げる農家組合員の生活向上という活動目標が基本的に一致するからである。ここに行政施策を効率的・効果的実施するという観点から農協組織をパートナーとして積極的に位置づけ、その活用を図る事が重要となるのである。

ここでは、そのような機能発揮が求められる農協の現状と課題を纏める事とする。

① 農民の組織化と農協

まず、何故中小農民にとって農協が必要となるのかをみてみよう。フィリピンの農業者の多くは、自己の所有する農地と自己資本に家族の労働力を組み合わせて農業を営み、そこで獲得した所得によって生活を営んでいる。彼らの経営は、多額の資本を元手として多

数の労働者を雇用する株式会社などの企業とは異なり、極めて零細であり、特に労働力のほとんどを家族に頼っている。このような経営を家族労働経営といい、このようにして経営を営む生産者を独立小生産者という。

農民は農業所得を効果的に獲得するために農業経営を営んでいる。これを営農活動というが、農民がその営農活動において農業所得を効果的に獲得するためには、農業粗収益の拡大を図るとともに、そのために投入する農業経営費をできるだけ節減する必要がある。農業粗収益を増大させるには、良質の物を多量に生産することと有利に販売する事である。また、農業経営費の節減には、安い価格で購入しできるだけ少量の投入で一定の生産をする事である。これらの条件を同時に達成するには、販売市場条件、自然条件に適合する作目の導入を基本に、以下の条件を満たすことが必要である。

- a. 有利価格で販売ができる事
- b. 生産資材や労働力の投入に対し、効率的な生産ができる事
- c. 良質の資材が安価に購入できる事
- d. 低利長期の資金の借入ができる事
- e. 適正な技術の導入ができる事

農民は自己の営農活動がこれらの条件を満たすよう工夫、努力しているのであるが、独立小生産者である農民が、彼ら個々の努力のみでは条件を達成する事は困難である。農民が生産物を有利に販売することは販売単位が小さい事からはなはだ困難であるし、良質な生産資材を安価に購入する事も業者が生産と流通を支配しているなかでは不可能に近い。さらに、生産資材や労働力の効率的な投入による農業生産の実施も劣悪な生産諸条件や適正技術の導入上の制約などから容易ではない。一方、低利長期の資金を調達するにしても信用度の低い農家が一般金融機関より借り入れることは、通常、困難である。

つまり、農民が効率的に営農活動を進めるためには、生産・流通面において取引条件をできるだけ有利にする仕組み、つまりスケールメリットを発揮できる仕組みをつくる必要がある。すなわち営農活動の各段階における協同活動（取引量の集積）が組織されることが不可欠となるのである。

農協は、零細な農民によって、適正営農技術の標準化、農業生産に必要な資材の共同購入、生産物の共同販売（取引量の集積による価格交渉力の確保）、施設の設置・利用、必要資金の相互融通を通じ、農民個々では成し得ない取引条件の有利性を実現することを目的に組織されるものであり、まさに農民の営農活動の集積を効果的・効率的に進めることのできる組織なのである。

②協同組合法制度の経緯

フィリピンにおいてもこれまでさまざまな協同組合育成支援策が講じられてきた。その主要な経緯をまとめてみる。

1)創成期からマルコス政権期

フィリピンに近代的な協同組合運動の考え方が導入され、組織化が試みられるようにな

るの1900年前後のことである。最初の協同組合は、諸説があるが、あの国民的英雄ホセ・リサルによって1896年に組織された農民販売組合であるとされている。最初の協同組合の設立に前後して協同組合法制度整備の動きが強まるが、当初は、日本等と同様に、信用組合法の制定が目指された。信用組合の創設により深刻な問題であった農民の高利貸資本への依存の軽減をはかることが目指されたのである。結局、さまざまな動きを経て、1915年に「農村信用法」(RCL)が制定される。これはドイツのライファイゼン型の信用協同組合を参考にしたものであり、相互扶助精神に基づき農村信用協同組合を創設し、貯金・出資金により相互融通資金を確保しようとしたものであった。1939年までに571の信用協同組合が設立された。

その後、1927年、協同組合販売法が制定される。これは協同組合の設立により農産物を効率的に販売する事ができるよう支援することを目的としたものであった。この法律のもとで約160の協同組合が設立されたという。

しかし、これらの初期協同組合は、主として協同組合の理念と業務に関する理解の欠如、不適切な運営、政府支援の欠如等により地に付いたものにはならず、結局、消滅する事となる。

法制度の整備の過程で重要なものは、1973年の大統領布告175号である。これは、生産、流通、金融を統合する協同組合システムをつくりあげようとするものであった。農業分野においては、次の3つのプログラムが実施された。

a. サマハン・ナヨン (SN) (前段階協同組合と位置づけられている。) プログラム

SNは、農村における協同組合の基礎として位置づけられ、小規模農家、主として農地改革受益者を対象とした村落組合である。通常、バランガイ単位に15~200人規模で組織された。しかし、SNは純然たる協同組合ではなく、前段階協同組合とされている。

その目的・事業は次の通りであった。

- a) リーダーおよび組合員の教育研修
- b) 普及技術、農業信用、生産資材の提供。農産物販売施設
- c) 貯蓄機関および農村協同組合金融機関創設の基礎組織
- d) 農地改革受益農民の土地購入償還補償を通じた農地改革支援

教育研修活動は、協同組合の基礎知識、SNの役割、農業技術、初歩的経営技術が主なものであった。貯蓄の分野では、バランガイ貯蓄基金(BSF)とバランガイ補償基金(BGF)という2つの基金が創設された。BSFは組合員への生産ローンの5%を基金として拠出し、また、BGFは収穫毎に1カバン/ha、またはそれと等価の他の作物または現金で拠出して造られたものである。BSFはSNの金融機関としての協同組合農村銀行(CRB)への投資のために活用された。BGFは農地改革受益者の土地購入費の償還補償のため、また、SNの流通機関である地域販売組合(AMC)の設立資金として活用された。

b. 協同組合金融および流通プログラム

SNの金融機関としてCRBが、また生産手段供給および農産物販売センターとしてAMCが、通常、州段階に設立された。

CRBの会員はサマハン・ナヨンに限られず、消費協同組合や生産者協同組合、信用組合などの会員となった。CRBの初期資金は通常100万ペソで、その半分を政府が、またフィリピン土地銀行(LBP)が特別に100万ペソの出資を行った。

c. 総合化プログラム

これは、SN、CRB、AMCの連合組織(州、地域、全国)を設立するというものである。これにより、全国流通連合会としてのフィリピン協同組合流通システム(CMSP=1975年)、フィリピン協同組合農村銀行連合会(BANKOOP=1979年)が設立され、また、SNと他の協同組合によりフィリピン協同組合共済システム(CISP=1974年)が設立された。

1987年の調査では、17,115のSNが登録されているものの活発に活動しているのは2,381にすぎないこと、78のAMCのうち活動中のものは35であり、また、CRBは29が登録されているにすぎないとしており、全体として活動は極めて低調である事を明らかにしている。

結局この取り組みは失敗に帰する。その原因としては、マルコス政権の農村における政権基盤確立という政治的思惑もあって農民を上からの指導で一気に組織化しようとした事への反発、貯蓄推進のための資金拠出が強制された事、SNは基本的に事業活動が認められず(一部のSNは購買事業を実施)、販売事業、資材・施設(営農・生活)の充実、加工事業の強化、信用事業など農民の生活・生産に関わる多様なニーズに応えられなかった事があげられている。さらに、ドイツ等ヨーロッパ諸国や日本という先進諸国の協同組合制度を機械的に導入しようとした事も協同組合制度が農村に根づかなかった要因の一つにあげられよう。農村社会を成り立たせている伝統的な価値観を十分考慮したうえでその国の実情に合った仕組みづくりを進めるという視点が欠けていたのである。フィリピン社会は、「恩」の貸し借りによるネットワークが元になって「集団」が形成されてきたと言われている。近年、貨幣経済の進展でこのような伝統的価値観も薄らいできているが、このような価値感のもとでは「組織」に対する忠誠心が育ちにくいといわれている。リーダーと個々の構成員あるいは構成員相互の「恩」の貸し借りで成り立っており、集団のリーダーが構成員に対し「恩」「金」「物」「便益」を与え続ける事ができる限り、その「集団」は維持されるが、ひとたびこの関係が崩れるといとも簡単に「集団」が瓦解する。例えば、有力者がLBPから融資を得るため農家を集め農協を組織したとしても、借入希望に添った融資を確保できうるうちは農協に参加するもの(実体はリーダーについていく)、困難な事態になれば、集団から離れ、別の便益を与えてくれる集団に参加するという具合に、かなり流動的なのである。協同組合という組織を農村に定着させていくためには、このような農村社会の現状を踏まえ、受け入れられやすい方法により施策が展開されなければならないのである。

2) アキノ政権期

あの「ピープル・パワー」と表された民衆の立ち上がりはマルコス独裁政権を崩壊させアキノ政権を発足させた。アキノ政権は1987年に新憲法を公布する。新憲法第12章第1節

では「国家は確固たる農業の発展と農地改革に基づき、諸産業に人的資源および天然資源を完全かつ効果的に活用させる事によって、工業化と完全雇用を推進するものとする。(中略) 民営の事業体(企業、協同組合、同類の共同組織)はそれぞれの存立基盤を広げるよう奨励されるものとする。」、また、同章第15節において、「議会は社会的公正と経済発展の手段として、協同組合の活性化と育成を推進するための機関を創設すべきである」と謳われることとなり、その結果、1990年に「協同組合法」と「協同組合開発庁(CDA)設置法」が成立する。後者は、それまで各省に別れていた協同組合の管理・監督(登記等)を集約し効率的な政策展開を図ろうとするものであった。

特に農協は、国家あげての課題である農村地域における貧困解消、地域経済開発に積極的に寄与することが期待されたのである。

③農協の現状

新協同組合法下の協同組合はどのような現状にあるのかを見てみよう。施行後、以下にあるように協同組合の設立が急増する。

<表1> 協同組合数(登録数)

	信用	消費者	販売	生産	サービス	多目的(内農協)	
1989年	2,328	1,119	573	343	270	1,845(?)	6,484
1990年	2,450	1,155	605	369	287	3,248(?)	8,114
1993年	1,780	501	393	362	467	23,463(18,881)	26,983
1996年	2,475	727	597	508	882	35,283(25,582)	40,472

(各年12月末現在。出所：協同組合開発庁年次報告)

注) 機能区分

- ・信用(貯蓄・貸付)
- ・消費者(生活物資調達・供給)
- ・販売(生産資材の供給・生産物の販売)
- ・サービス(病院、保険、交通、住宅電気、通信等)
- ・多目的(複数の事業を行うもの。農業ベースと非農業ベースに分けられる)

<表2> 新規登録組合数

	信用	消費者	販売	生産	サービス	多目的(内農協)	計	組合員数
1994年	256	130	57	116	95	4,639(3,114)	5,923	-
1995年	259	68	51	69	98	3,475(2,002)	4,020	172,452
1996年	205	51	50	26	91	3,652(1,851)	4,075	181,911

(各年12月末現在。出所：協同組合開発庁年次報告)

近年、設立の度合いは減少してきているとはいえなお年間4,000を超える協同組合が誕生している。急増した協同組合の設立の中でも農協の設立が著しい。<表1>にもあるように全体の60%以上を占めている。その最大の要因は、1990年以降、公的資金供給機関であるLBPの融資方針が原則として農協を経由する間接金融方式へ移行したことにより、資金を確保するため農協の設立が急増しているものと考えられる。法的最低要件(15名)を満たす程度で設立されることが多く様々な課題を抱えることとなっている。統計資料としては公表されていないが、ある調査によると(1997年5月時点)活動停止中が25%にものぼることが報告されている。

④農協が抱えている課題

多くの農協が抱える主な課題は次のとおりである。

a. 規模の零細性

1996年に新設された協同組合の平均組合員数はわずか44名である。農協についていえば、この程度の規模では到底組合員が必要とする共同利用施設（倉庫、農業機械等）の設置など思いも及ばないものである。

既存の農協もバランガイ未満の農協が多く極く一部の大規模農協を除けば以下の例に見られるような実態にある。

<表3> 既存農協経営規模例 (単位：ペソ、

平均事業総額	平均当期利益	平均払込済出資金	平均職員数	平均組合員数
6,709,524	222,450	447,625	6.3	149.6

(1994年。CDAダバオ事務所。管内の事業総額上位200(総数1,076)の協同組合に入る農協のうち20農協を抽出して算出。)

<表3>でもみられるように、事業総額上位200にはいる農協でさえ、職員が6名、組合員が150名ということでは、仮に組合員一人当たりの組合事業利用度が高いとしても事業のスケールメリットの追求には限界があるばかりではなく、資本の不足、事業資金調達を困難にする要因になる。また、職員が6名程度では、明確な業務分担にも支障をきたすばかりではなく、組合員の多様なニーズに応えるきめこまかなサービスの提供も覚束ない。

b. 不十分な事業機能

それぞれの農協が掲げる事業目的は多様であるが、信用事業と肥料・農薬等の一部品目にかかる購買事業にとどまっているのが現状である。組合員の収入に直結する販売事業、営農活動改善のための技術指導等を行われていない。業者との競争に伍していくためには組合員にとって魅力ある事業活動が不可欠であるが、そのために必要な農協および連合会の事業活動を支える倉庫、加工施設、運送機材、収穫後処理施設などの基礎的生産関連施設・機材やそれを担う能力を有する職員が決定的に不足している。

c. 不十分な資本・資金造成（資金の外部依存）

ほとんどの農協が信用事業を中心としている。しかし、日本の農協とは大きく性格が異なり、LBPから資金を調達し、組合員に供給するという、いわば転貸融資機関となっている。農協の財務体質強化のため、自己資本充実や貯蓄増強に取り組んできているが、規模の零細性もあり、十分な成果が上がっていないのが現状である。

d. 中・長期経営計画の欠如

環境変化に対応する組織・事業の変革や職員の養成計画、組合員拡充計画、財務計画、施設整備計画、地域経済開発計画（地域農業振興計画）といった中・長期的課題に対応

する組織・事業計画がほとんど策定されていない。明確な中・長期計画のもとに単年度の具体化（事業）計画が策定される必要がある。

e. 連合組織（連合会・中央会）機能の脆弱性

連合会は、会員の事業機能を補完することを目的に組織される（会員農協の必要に応じ州以下、州単位、地域単位、全国単位を範囲として組織される）。すなわち、会員組織の規模では経済的メリットが十分生じない場合、あるいは実施する事が困難な場合、その限界を補うものとして組織される。1996年末現在430の連合会が登録されている。

しかし、農協と競合して事業を行っているのがみられるなど、組織・事業運営の必要性に基づき、会員農協と連合会の機能分担などを明確にして設立されたとは言い難い現状にある。しかも、組織・事業規模が小さいこと（無作為抽出30連合会の平均会員数38組合、平均事業量228万ペソ、職員数6.4名、払い込み済み出資金73万ペソ）、特に、農産物販売事業についてはほとんどの連合会で扱っていないなど、総じて連合会機能が弱い。農民の収入に直結する販売事業が行われていないのは、農協から仕入れた（買い取り事業方式がほとんどである）農産物を主要な消費地へ販売するための運転資金ないし関連施設を有していないことによる。

また、中央会は、協同組合グループを代表する機関として位置づけられ、その主な機能は、政府・行政への協同組合育成強化政策の実施提言、会員間の連絡調整、協同組合運動を広める事を目的とした広報活動、教育研修活動、国際交流活動などである。現在、全国段階に一つ、地域段階に14、州段階に61が組織されているが、それぞれ財政的基盤が極めて弱く、事業目的を十分果たし得ない現状にある。

この理由としては、中央会の主要な財源である会員協同組合が拠出する「教育訓練基金」が、（法律で「協同組合は純剰余金の10%を教育訓練基金として留保し、その1/2は上部団体に帰属するものとする」とされているもの）、かつては中央会が法律で一元的に管理することが認められていたものが、新協同組合法では連合会・中央会何れでもよい事とされたことにより、中央会の財政基盤が著しく弱まることとなったことがあげられる。

また、中央会には日本のように会員に対する監査機能が与えられておらず、経営管理分野の指導機能が無く、そのため、会員にとって直接的実益性が低いこともその要因の一つとなっている。

以上のような要因により、単位農協組織が十分育っていないため、事業・組織規模の拡大、連合組織の強化が達成されていない。

1-3. サポートサービス

1) 金融

ここでは、農民が必要とする生活・生産資金をどのように調達しているか、また、農協

は貸付原資をどのように調達しているか、その現状と課題および公的金融施策の現状・課題を纏めることとする。

①農民の資金構造

a. 現状

農民は必要とする生産・生活資金をどのように調達しているのだろうか。

農家資金動態調査などのような詳しいデータがないので、国際協力事業団（JICA）開発調査報告「フィリピン農業協同組合組織強化計画/1993年」（以下「JICA報告」）、海外経済協力基金「フィリピン政策金融改革提言調査/1995年」（以下「海外経済協力基金（OECE）報告」）筆者の個別調査などを参考に纏めることとする。

「OECE報告」によると、農民の主要借入先は次のようになっている（4県約300サンプル）。

借入先	比率	借入先	比率	借入先	比率
LBP	7.7	協同組合	31.0	政府機関	0.7
農村銀行	8.4	NGO	11.6	インフォーマル	31.0
農村組合銀行	1.9	小計	42.6	レンジャー	
商業銀行	7.7			小計	31.7
小計	25.7				

また、同報告によると、農業融資総額の47%が中・大規模農家、農産加工場経営者であり、主として銀行から資金を調達している。大多数の小規模農民は協同組合・農村組合銀行（協同組合銀行へ転換中）、非政府組織（NGO）、インフォーマルレンダーから調達している（インフォーマルレンダーとは仲買人、商人、地主、親類縁者などの公的資金供給機関以外の資金供給者の総称）。

b. 問題点

実質金利が100%（年利）を超えともいわれるインフォーマルレンダーの資金に依存し続ける事は、拡大再生産資金の造成を困難にさせることにつながるが、にもかかわらず中小農民の大部分が何故インフォーマルレンダーを利用するのであろうか。その理由をみってみる。

b1. 公的資金供給機関の融資にかかる担保は、農地、約束手形、貯金（極一部で実施）等であるが、必要資金を賄うだけの担保を有しない農家が多く、当然、不足分をインフォーマルレンダーから確保する事が求められる。

b2. 農協がLBPから資金を借り入れる場合、書類作成が煩雑でしかも融資実行まで時間を有する（OECE調査では平均審査に45日要している）ことから、必用な時期に資金を確保できない場合がある。インフォーマルレンダーは日常的な接触を通じて農家の実体を把握しており、緊急時の資金対応も含めて木目細かな対応がなされる（頼りになる）。

②農協の資金構造

a. 現状

農協は、組合員の貯金や出資金、内部留保が十分でないため、融資にかかる原資を主としてLBPから調達している。資金種類により年12～16%の利率で調達し、組合員に20%+ α （サービスチャージ等。他の金融機関の利率動向、組合の経営方針によって異なる）で運用する組合が多い。

LBP以外の資金源の主なものは協同組合銀行（CB）である。協同組合銀行は各州に1つ設置することを目標とされているが、48（1997年10月現在）にとどまっている。それぞれの実績は次の通りである。

a 1. LBP（1996年度貸付実績）

・農民/漁民	119億P
・協同組合	37億P

a 2. CB（26州の集計。1997年7月末貸付実績）

9億8450万P

b. 問題点

b1. 高い原資の外部依存度

農協は貸付原資の大部分をLBPに依存している。貯金の増大、出資金、内部留保の充実により貸付原資を自賄いする割合が高められればより調達コストを下げる事が可能となり、その結果、貸付利率の引き下げや地域の実情に合った融資制度の創設などが可能となるのである。

b2. 高利であることからインフォーマルレンダーへの返済が当然優先され、農協への返済が後回しになったり滞ることが多い。

b3. 専門能力の不足

厳しい経営内容を反映し、専門的な信用事業に関する知識・能力を有する職員の確保・育成が困難になっている。特に、資金返済の延滞発生を回避するためにも審査・管理・回収に関する能力向上が急がれるところである。

b4. 進まない協同組合銀行の創設

州内の資金需要の調整、州内の協同組合の信用事業の確立指導を実施する機関として、また将来の全国協同組合銀行創設の条件を造る事を狙いに1州1協同組合銀行の創設が進められているが、現在48州の創設にとどまっている。統一的な信用事業強化施策を展開するためにも早急に全州の創設と同時に全国協同組合銀行の創設を図る必要がある。

③公的金融施策

a. 現状

政府は行政組織・国営機関等を通じて農協・農民に対する金融支援を実施している。その主なものは、LBP、農業省（DA）、農地改革省（DAR）、フィリピン開発銀行（DBP）、CDAなどであり、また、フィリピン作物保険機構（PCIC）、ケダ農村信用保証協会（QUEDANCOR）、中小企業保証基金（GFSME）などの

信用補完機関を設立し、農協に対して無担保貸付の機会提供をしてきている。別記例に見られるように各機関は多様な金融プログラムを有している。このうち、農地改革受益者支援を目的にした日本の有償資金協力がLBPを通じて行われている。

農業への融資に政策的支援が行われるのは、a)一般に農業が自然条件に左右され、不安定なものであり、したがってリスクの大きい融資となる、b)農業の構造改善や土地の基盤整備等への融資は完成して生産に寄与するまでには長期間を要し、できるだけ長期間の低利の資金が望ましいが、民間資金では困難な場合が多い、c)リスクの大きい零細農民の資金需要には民間資金は応えにくい、などの理由からである。

b. 問題点

b1. 公的金融機関・組織へのアクセスが困難

公的金融機関・組織の地域的偏在（都市部に集中）と交通事情により農民がこれら金融機関・組織にアクセスすることが困難となっている。

b2. 重複する農村政策金融プログラム・農民への情報不足

各公的金融機関、組織はそれぞれ金融プログラムを設定しているが、内容に重複が見られることとなっており、貴重な財源の効率的・効果的使用に問題が生じている。また、「OECF調査」によると、農民の40%が農村政策金融プログラムについて何の知識を有していないという。農民に情報が十分伝わっていないのである。

2) 収穫後ロスの低減

[高い収穫後ロスと進まないロスの低減]

フィリピンの食料生産は、調製・貯蔵技術及び施設の普及の遅れ等により、収穫後ロスが非常に高い。国立ポストハーベスト研究普及所（NAPHIRE）によれば、現在、米が15%、トウモロコシが13%程度のロス率である。NFAによれば、米の機械乾燥割合は現時点で約10%と低く、残りは天日乾燥が行われており、急激な乾燥による胴割れや乾燥中の降雨がロスの原因となっている。また、空調可能な貯蔵庫がほとんどないため、貯蔵中のロスも大きい。野菜や果実は、流通段階のほとんどの過程が常温かつ不適切な包装形態で行われているため、4割から5割の搬送中のロスがあるとの報告がある。

これらのロスを減少させ、食料供給可能量を増加させるため、乾燥機、収穫機等機器、貯蔵方法、流通システムの研究開発、経済上の利益等の比較調査、開発技術の普及がNAPHIREを中心に行われている。

しかし、農家や農民組織にこれらの新技術を導入し、維持管理していく資金的余裕がないこと、農村地域で施設整備等の事業を実施している各省庁の地域事務所間の連絡調整が不十分なこと等により、新技術の普及は進んでいない。

また、NFAの米の輸入差益を活用し、穀物調製施設等の整備・運営への融資事業が実施されているが、必ずしも十分な成果を上げていない。さらに、政府開発援助（ODA）により供与された乾燥・貯蔵施設が、事前の調査不足等により、維持管理・運営ノウハウの問題等で有効活用されていない例もある。

3) 農業機械化

[遅れた農業機械化の推進]

国連アジア・太平洋経済社会委員会（E S C A P）のプロジェクトの一つである農業機械地域ネットワーク（R N A M）の報告によれば、フィリピンはアジア諸国の中でも最も機械化の遅れている国の一つであると指摘されている。しかし、国内経済の発展とともに、フィリピンの農村地域でも田植えや収穫期等の農繁期における労働力不足が指摘され始め、一部の農業機械の開発・改良や普及が本格的に始められようとしている。

農業機械化の推進のためには、官民の連携・役割分担を含めた基本方針・計画が必要であるが、こうしたものは存在しない。また、D Aに直接農業機械化を担当する部署も存在しない。

研究開発を基礎にした取組の体制は、フィリピン稲作研究所（P H I L R I C E）が稲作用機械（収穫、乾燥機を含む。）、N A P H I R Eが畑作物全般の収穫以降の機械、フィリピン大学ロスバニョス校（U P L B）が機械全般、その他、作物産業局（B P I）、地域事務所（R F U）及び地域総合農業試験場（R I A R C）、作物に特化した付属機関等が機械の開発・改良の取組をそれぞれ独自に行っており、開発の効率性から問題がある。開発された機械は、試験研究機関自らテスト及び改良を行った上で、ローカルメーカーに対し技術移転をし、製造・販売等を行わせているようである。また、農家等に対する使用方法の研修、アフターサービスの一部も試験研究機関自らが機械の改良の一環として行っている場合が多い。なお、これらのローカルメーカーの一部は、独自の改良を行う等の動きも出ているようである。

上で述べた問題点の他、一般的な問題として、①既存の農業機械が購入・維持管理に費用がかかりすぎ、機械に対する融資が不足していることと相俟って、大部分の農家が利用できないこと、②輸入を含めた既存農業機械が必ずしも農家のニーズと圃場条件に合致していないこと、③利用や維持管理にかかるサポートサービスが充実していないこと、④性能の低い農業機械が急増していること等があげられる。

こうしたことから、農業機械化の推進のためには、政府として、優良な機械の開発・改良及びその導入・普及の支援のための基本方針・計画を策定し、現在バラバラに取組まれている体制の整備を図っていく必要がある。

4) 農業研究・普及

[多すぎる試験研究機関とその弊害]

農業関係の試験研究は、大別すると、大学、D Aの局、付属機関の研究担当部門が主として開発研究型の試験研究を実施しており、これらは国立試験場（N R C）と呼ばれ全国に125カ所ある。これらは、地方政府の農業普及活動とは別に、研究成果の普及策の一環と

して独自に普及活動を実施しているものや研修活動を実施しているものが多い。DAの15のRFUの下にRIARCが15カ所、その支所（ROS）が76カ所、その支場が73カ所余りあり、主としてより生産の場に近い適応性試験や種苗の生産配布、普及や研修活動等を実施している。

技術創出型の試験研究の調整は、科学技術省（DOST）傘下のフィリピン農林・天然資源研究協議会（PCARRD）が実施している。また地域レベルではPCARRD等が主催する地域研究開発協議会（RRDC）が調整に当たっている。

これらは、1980年代の後半から整理されてきたが、依然としてその数は多すぎる。このことにより、少ない予算や人的資源が分散し、必要な施設・機材の整備に回らないこと、研究者間の研修、連携、協力さらには競争が促進されないこと等の問題が発生している。試験研究の調整システムの複雑性等から、予算配分が慢性的に遅延しており、このことも生産現場で求められる技術の適時適切で効率的な試験研究推進の隘路となっている。

これらの結果、試験研究の成果があがらず、その有用性が農民や国民に広く認識されないことから、政府全体としても研究開発に対する支援意欲の希薄化している。

また、PCARRD自身が、研究開発資金の提供や、技術の実用化促進や普及活動に類することを実施しており、DAの機関と活動領域が重複しており、早急な整理が必要である。

さらに、大部分のROSやその支場が、以前は種苗の生産農場であったことから、職員が研究者の基本的な資質を欠く面もある。このため、NRC等での開発された技術の農業生産等の現場へのインターフェースとしての機能を果たしきれず、結局NRCが直接、普及や研修事業を行わなければならない状況が続いている。

[硬直化・連携不足の研修]

普及員や農家に研修を実施する組織として、DAには農業研修局（ATI）が設置されている。ATIは、直轄組織として全国研修センター（NTC）を4カ所、地方組織として地域研修センター（RTC）を13カ所、農民研修センター（FTC）を17カ所、地域漁民研修センター（RFTC）を7カ所、国際養豚研修センター（ITCPH）を1カ所、計42カ所の下部機関を抱えている。

これら下部機関は、同様の研修内容を繰り返す、中央からの情報を画一的に流す等硬直化した組織となっている。また、DAの地域事務所との連携が薄いことから、地域や農民のニーズの変化に必ずしも見合った研修が実施されていない。また、明確な農業構造政策が行われていないこともあって、研修対象者が曖昧になっている面も否めない事実である。

また、ATIと試験研究機関との連携も極端に弱く、開発された新技術を研修によって広めていく機能を果たしきれずにいる。ATIでは研修の講師としてNRC、RIARC、ROSの研究者等を招き、コースを開設している場合もあるが、それらの機関での研修、普及内容と類似したものを実施する結果になっているほか、普及員にも一般農家と同様の研修をしていることがあり、地方政府の普及員の活動の場を狭めている面も否めない。

他機関との連携が弱いことから、研修終了者が習得した技術等を活用していくうえでのインセンティブの付与といった研修後の支援面での活動が限られており、適切なフォローアップができていない。

さらに、A T Iの機能が研修の内容よりも研修を実施することに重点が置かれている。つまり、研修自体の効果の評価が、研修参加者数といった視点のみで行われているのは重大な問題である。

このように問題が山積し、活動内容に疑問の多いA T Iは、大胆に見直しを行うべき組織ではなかろうか。

[問題の多い普及事業]

普及事業は、1991年の地方分権法（L G C）の施行時に、国から地方政府への円滑な機能の移管、国との役割分担・協力に関する検討が事前に十分行われなかった。このため、6年を経過した現在でさえ、国の実施する事業との連携、役割分担、地域による取組の格差、活動予算、普及員の職務に対する情熱等多くの点で問題を残している。

また、D A又は内務自治省（D I L G）に普及事業を総括、調整する部局がないことが、国と地方政府の事業実施上の連携を一層困難なものとしている。また、このことは一地域での技術普及の成功事例が、他地域へ円滑に拡大していかない原因の一つにもなっている。

さらに、地方政府それぞれにおいて、普及員の役割が明確でないことから、組織・機能の低下が懸念されているほか、普及員の高齢化、技術習得機会が少ないこと、処遇が適切でないこと等から、資質やモラルの低下が著しく、環境やニーズの変化に見合った普及事業が行われていない。

地方政府は、域内に普及すべき技術の適用試験等を行う試験研究機関を持っておらず、普及員の技術水準を高める試験研究機関との人事交流がなく、研修の機会も限られている等、試験研究と普及をつなぐ仕組みが十分でないことも問題の一つである。

これらに対処するため、1996年にD Aと地方政府のG Aに関する覚書が締結されたが、その効果は現在の所不明である。

2. 行政組織の比・日比較による問題提起

フィリピンの行政組織機能を日本のそれと比較すると、手薄な部分と重複している部分が見受けられる。

2-1. 不十分な組織機能の整備

現在のフィリピンの行政機能で不十分と考えられるものは次の通りである。

a. 全国国土開発利用計画調整機能（国土庁）

農業政策などの産業政策や住宅政策などの都市政策等、土地利用に関する相互調整が必要な政策は多数あるはずである。これまでは、地方、市町レベルで独自に土地利用計画が作成されるのみで、全国ベースでの土地利用計画の調整が行われていなかった。単に集計されるだけであった。全国ベースでの土地利用の調整が不十分なままで、これらの政策が上手く機能するとは思えない。

日本の国土庁に当たる行政機能の整備を早急に検討することを提案したい。現在国会で審議中の国土利用法（NLUA）では、この不十分な機能を国土利用政策庁（LUPA）によって整備する予定である。一日も早い法案の成立と機能の整備が待たれる。

b. 政府広報機能と政府職員の意識

ほとんどの政府機関には広報を担当する部署が設置されている。しかし中央レベルにおいてすら、直接、間接に関連する政策の概要が周知あるいは認識されていない。そして自らの所掌事務以外は、例え自省庁の政策であっても関心が払われていない。更に地方政府では、中央政府で展開している政策の概要すら周知あるいは認識されていない。これは、広報組織が十分に機能していないのと、政府職員の多くが自らの業務の国策における位置づけを常に認識しておこうとする意識に欠けるためである。

関連する政策が策定される際には、最低限、自らの政策が常にクロスチェックされる程度の広報機能の充実が求められる。また自らが政策を策定する際には、少なくとも、関連する政策とのクロスチェックが漏れなくできる程度に常日頃から情報収集するという姿勢が求められる。そして政策を実行する際には、国全体の政策から乖離していくことがないよう他省庁のみならず内部局の動向にも常に関心を払う姿勢が、政府職員に求められる。省庁間、内部局間、中央政府と地方政府間の人事交流が、このような意識を職員に植え付ける上で有効かもしれない。

c. 農業構造の改善

農業の構造は、インフラ整備のハード部門と農民組織強化をはじめとするソフト部門が複雑に絡み合っている。まずは将来のフィリピン農業のあるべき姿（農業の構造）を示し、更にこれを構成する典型的農家のあるべき姿を示す必要がある。この求められる農家像を現実のものとするために各種農業政策を組み合わせることが、農業構造政策である。

現在の典型的フィリピン農家は、整備が不十分な農地で中間業者に流通と金融を依存しながら単純再生産を行っている。政府は、食料自給率と農家経済の向上のためには、農村インフラ整備や農民組織の強化などが必要であることを認識しつつある。そして、これらの課題を個別に克服しようとしている。しかしこれらの課題は、農業構造政策の課題として位置づけ解決策を検討することで、事態改善の相乗効果も相まって、より効果的効率的に解決されることが予想できる。そのためにも、各種農業政策を農業構造政策として組み合わせ、農業構造の改善を総括する部署を早急に整備する必要がある。

d. 農地開発整備保全事業

フィリピンの農業農村整備にかかる行政組織には、農地の面整備すなわち農地の開発・整備・保全を行う部署がない。このことは、財力のある農家が無秩序な農地開発を行ったり、農業の機械化に適切に対応した農地の整備や、適切な農地の保全が行われにくい事に繋がっている。

所要の整備水準に達した農地の必要面積を確保する上からも、環境破壊に繋がらない農地の開発保全を行う上からも、農地の面整備を所掌する行政組織の整備が不可欠である。

e. 試験研究機関

試験研究は、将来の実用を目指す基礎研究や先端技術開発に属するもの、既に実用が見込まれ全国展開を目指した汎用性を追求するもの、汎用技術の個別地域への最適化を追求するものと、様々である。基礎研究や先端技術の開発は、開発部門を超えた利活用が見込まれるが、既に実用段階に入ったものは、利活用部門が固定化される。実用化の検証も、全国展開のためのモデル性があるものとそうでないものがある。これまでは、科学技術省（DOST）とDA等の個別の省庁が試験研究の調整を行うこともなく、各々が手がけたテーマを独自に行ってきたきらいがある。また、実用化の検証についても、先進モデル性や全国汎用性の確認が不十分なまま、中央レベル、地方レベルで調整することなく行われてきたきらいもある。そのため、効率的な試験研究の成果が上がっているとは言い難い状況が続いている。

今後は、各々の試験研究機関の担当範囲を明確にし、試験研究内容毎に十分な調整を図るべきである。基礎研究や先端技術の開発はDOSTが一括所掌する事が望ましい。既に農業部門で実用が見込まれるものはDAが所掌すべきである。DAが所掌する汎用技術の個別地域への適用は、中央レベルでの実施の必要性をよく吟味して対応すべきである。

2-2. 重複する組織機能の整理

フィリピンの行政組織は、自己完結型を目指すあまり、省庁間、内部局間、中央政府と地方政府間で多くの機能が重複している。灌漑開発を例にとれば、政策の企画・立案、総合調整機能は働いておらず、組織機能の整備が不十分である一方で、事業の実施は、平坦地で大規模なものはNIAが、傾斜地で小規模なものは土壤・水管理局（BSWM）とDAの地域事務所が分担している。更には、ため池開発が公共事業道路省（DPWH）をはじめ技術的バックグラウンドが十分でないいくつかの機関でも実施されており、全く貯水できない例や農業生産面の指導が十分でない例も散見される。これらに活用する技術は酷似しているため、当然組織機能の整理が可能である。

このような組織機能の重複は、行政組織の非効率や人的、資金的無駄を招くばかりでなく、行政サービスの受益者からは相談窓口が不明瞭でサービスの質と機会の低下を被るといふ弊害がある。行政の無駄を極力省き行政機関のスリム化を図っていくには、組織機能の見直し整理を行う必要がある。そして、組織間で重複している機能を整理すると共に、組織の所掌事務上必要とされる機能の全てを保有するのではなく、他の組織の機能を効率的に活用するシステムを早急に構築し、行政サービスの質を維持することが肝要である。世界銀行（WB）によるDA、DAR、DENR 3省統合の提案は、他のドナーも同様の問題を見いだしている例と言える。

3. フィリピン農業への提言

3-1. 政策企画

[政策目標の設定]

中長期的な農業政策を議論するに当たって一番重要なことは、将来の目標をどこに設定するかであるが、それに関しては、従来からMTPDPやMTADPの目標となり、既にコンセンサスの確立している①食料安全保障の確保、②国際競争力の確保・強化、③農漁村の持続的開発による地域格差の是正、④小規模農家の貧困緩和に設定するのが妥当であると考えられる。この際、現在入手可能なデータに基づいた作目毎の需要、生産、価格の見通しを担当部局との協力の下で策定し、これと投入可能な資金、開発・普及が見込まれる技術等を勘案して、実行可能で明確な数値目標を設定することが基本となる。

具体的には、食料安全保障に関しては、食料自給率（特に主食穀物）、国際競争力に関しては、国際的な価格差、農産物輸出額及びその伸び、地域格差の是正に関しては、地域間の一人当たりの所得格差、貧困緩和に関しては、農漁村民と都市住民の所得等の指標が活用できると考えられる。

さらに、現在欠如している農業構造政策を実施し、将来の農業・農村像の設定及びこれに向けた対策に取り組み、もって農業・農村の基盤強化に努めるべきである。

[政策立案手法の改善]

政策や計画の継続性を確保するために、政策やその目標設定に当たって、大臣が指名するコンサルタント等が担当部局との協議なくして独自に立案するという現行のスタイルを改め、DA内の担当部局が主体となり関連データの積み上げに基づき体系的で理論的な政策や計画案を策定した上で、学識経験者や関係団体の中央機関、関係省庁と協議しつつ策定することが重要である。その過程では、各地域でも地域事務所主導のもと、農漁民、地方政府、関係団体、NGO等と十分な議論が必要である。また、地域レベルではこの政策やその目標を達成するに当たっての地域内の政策やその目標設定が行われることが望ましい。

また、これを具体化するために、政策や計画実施のための戦略、具体的事業計画を投入資源の確保も含めて同時に検討し、必要であれば、ドナー国や機関の支援を求めざるを得ない部分や民間、農漁民団体、農漁家自身に期待せざるを得ない部分を明確にしていくことが必要である。

これらの過程での協議を幅広く実施することにより、誰もが受け入れ、実施に対し責任を持てる、継続的かつ政治的な動きやトップ人事により変更されることの少ない確固たる中長期計画が策定可能となるであろう。

さらに、計画や事業の実行段階では各局・付属機関、地域事務所が責任分担を明確にした上で有機的に連携しつつ行っていくことが求められる。

幸いなことに、AMAが施行され、これに基づいた農業生産関係の各種政策や計画が検

討されることになっている。また、1998年5月には大統領選挙が実施され、次期国家中期計画が策定されると考えられ、これに合わせた検討が期待できる。さらに、DAは、各種計画の立案・形成時点での問題が多々残っており、それが実施段階での数多くの問題につながっていることを認識し、アジア開発銀行（ADB）に支援を求め、「政策形成、立案、モニタリング、評価の能力強化」を開始した。これは政策・事業の企画・立案、モニタリング、評価機能が十分でないことを自覚した表れであり、本プロジェクトによるDAの同機能の強化が強く求められるところである。

[中央省庁の役割・機能]

国として中央省庁レベルで担う機能は、基本政策の企画・立案・実施・評価のほか、全国及び複数地域にまたがる計画や事業の立案・調整・モニタリング・評価機能及び作物、地域等に共通する課題の試験研究機能等に限定し、これらを中央レベルの局や附属機関に担当させることが妥当であろう。計画や事業の実施機能や地域に根ざした試験研究機能、研修機能は、地方政府や普及員等と連携がとりやすく現場にも近いという特性を活かし、地域事務所を所掌としていくことが必要である。また、局や附属機関が有する多くの地方組織に関しては、国と地方政府及び民間の役割分担を踏まえ、必要性を厳しくチェックしつつ大幅な整理を検討すべきである。

なお、中央レベルでは、国際化と貧困緩和への対応が求められるなかで、農業生産基盤の総合的整備や農業の組織化、規模拡大等の農業構造政策が重要になっており、これを所掌する組織の設立、普及事業の総括・調整、食品の安全対策や表示の適正化等の消費者対策の担当部局等が新たに求められる。

[民間活力の活用と地方政府の強化]

民間事業者や農業協同組合の活動実態に応じて、官民の役割分担を明確にしたうえで、農業協同組合を含む民間に期待できる業務については、極力民間の活力を活用する方向で検討していくことが必要である。この際、国としては、それらの民間事業者を育成すべく、出・融資、技術移転を組み合わせることにより、それらの流れを支援していくことが重要であろう。

地方政府への権限移譲の流れを踏まえ、国と地方政府の明確な役割分担を明らかにし、国としては、現在滞りがちな末端への農政情報や技術の伝達機能の充実等を図ることを通じ、地域農政の推進役として行政能力のある地方政府の育成・強化に務めていくことが必要不可欠である。

[信頼し得る統計データの提供]

DAには農業統計局（BAS）が設置され、各種統計データの提供業務を実施している。しかし、DAがGAにより農業生産に特化した政策を推進しているためか、BASの統計データも農業生産に関係したものに限定されている。例えば、米については作付面積は延べ面積のみ示され、正味の水田面積のデータは無い。このような農地面積等農業構造に関わる統計データは国家統計局（NSO）が十年に一度実施する農業センサスを参照するしかない。また、II-1の表3にBASデータによる灌漑水田面積を示したが、これによれば、

毎年灌漑面積が増加していることとされている。しかし、国営灌漑事業を所管するN I A が把握するデータを勘案すれば、既存灌漑施設の老朽化やリハビリの遅れ等により、国全体の灌漑面積は停滞しているとみるのが現実的である。B A Sの統計調査手法の詳細は不明であるが、疑問点の残るデータがフィリピン農業全体の指標として使われている。これはまた、当然なされて然るべき関係機関間の統計データのクロス・チェックが行われていないことをも意味しており、重大な問題として指摘せざるを得ない。統計は政策立案の基礎データとして非常に重要な役割を果たすものである。B A Sには正確かつ信頼に足る統計データの提供を望みたい。

3-2. 水・土地政策

(水資源政策)

フィリピンの経済の発展に伴い、水需要の増大が当然予測されるが、これからの水資源政策上、次の諸点への対応を強化していくべきである。

- *従来全く手薄であった主要流域毎の水文・河川データの観測体制整備やデータベースの確立を図ることにより計画精度の向上を図ると共に、主要流域毎の水資源開発M/Pの策定と一定期間後の見直しを行うべきである。M/Pは当然のことながら、各セクターの水利用計画の指針として機能することが原則となる。
- *水資源の利用については無許可取水や盗水がおこなわれる等の水利秩序の乱れによる紛争がこれからの経済の発展段階で増加することが予測されるので、水利秩序の監視機能や整序化と水利紛争解決の機能強化を図る必要がある。'
- *水資源開発のポテンシャルを回復し、維持していくために流域管理の改善が必須条件である。この場合、山地流域の住民が流域保全の防人として機能するよう彼等の定住条件の整備や雇用機会の確保に注力する事が重要であり、又、農地保全に配慮した傾斜地農法の支援・指導にも今迄以上の体制整備を行うべきである。このように流域全体の開発バランスを尊重する姿勢が大切であり、上下流いずれか一方が利するような発想は厳に戒めねばならない。特に下流の住民は上流の保全によって下流域の防災も開発も享受出来る受益者であるという認識を深め、流域保全の活動（植林等）に積極的に参加するような住民運動を起こす事を是非官・民を問わずに推進すべきである。
- *日本ではかつて高度経済成長時に大幅な水需要の増大を予測したが、現実には節水型技術の適用で予測をはるかに下回る水需要に止まった事実がある。フィリピンにおいても安易な水資源開発を戒め、環境への配慮と節水技術に努めるべきであろう。
- *最大の水利利用者である灌漑分野は現行の低い灌漑効率を向上させる事で従来より灌漑面

積を拡大する事も都市用水への転用も可能であるため、水利施設の整備と共に水管理の水準向上に努める事が重要である。

*以上の事項をこれからの水資源開発行政を担うWRAPの基本政策としていくと共に水資源開発に関連する各省庁においても重視していくことが求められる。更に、各省庁において所管の水行政にかかる政策立案・計画・調整・チェック機能の充実を図ると共に地方自治体の利水行政の執行能力向上にも注力する必要がある。

また、従来流域管理・水資源開発・利水技術に関してフィリピン固有のローカル性を反映して十分な研究・開発が為されてきたとは言い難く、これらを担う研究機関の設立と技術開発の強化を図るべきであろう。

(土地政策)

現在、土地政策関連や農業と農村の開発・整備関連の各種法令の大幅な改正の動きがあると共に関係省庁の組織改革の動きも平行して進められており、現時点でかなり厳しい指摘をせざるを得ない諸点がこれらの法改正により当然のことながら改善される方向性が示されている。半面、現政権の間にそれらがどこまで実現されるのか、法体系が出来ても確実な執行体制が早期に整うのか等の懸念が依然として残りはするが、ここでは上記の改正を前提に論じることとする。

フィリピンの土地利用計画・土地利用規制等土地政策にかかる法令は幾つにも分散していたが、現在議会で審議中のNLUAは必要な事項を一つの法体系のもとに一本化しようと試みており、法案内容を見る限り従来に比べかなり充実したものとなりそうであり、この国の健全な土地利用のために一日も早い成立を望みたい。

*農地の保全と整備水準の向上

フィリピンの食料安全保障の見地から、産業としての国際競争力を確保する見地からも現在の農地の整備水準・生産性を向上させていく事が重要であり、同時に国土保全上危惧すべき水準と考えられる傾斜地の土地利用の適性を図る見地からは農地保全対策も見逃すことの出来ない課題である。しかしながら、現在の施策にもこれから講じようとする施策にもこれらに応えるものが見当たらない点を指摘しておきたい。更に生産性の高い農地の整備・造成及び農地保全にはそのための技術の確保・向上及び指導・普及が必要であるが、現在の政府機関のなかでこれを充分実施し得るところは存在しない。

農地は私有財産であり、公的関与を何処まですべきか議論のあるところではあるが、農地の果たす公的な役割(食料供給と環境保全)を評価すれば、地方自治体や民間へ農地整備や農地保全の技術指導・監督を行う機能を持った専門の機関の存在は必要である。又、農地改革で山林原野を分譲する場合や定住地を手当てする場合は直接公的機関が農地や関連インフラの整備を行うことが受益者の自立を確実にするために好ましい。従って、DAの組織改革を検討する段階では是非とも農地整備と農地保全を専門とする行政機関の設立を検討する事を提案したい。

*土地利用の総合調整機能

農地改革事業に政策矛盾があるとの問題提起は既にしているが、これは偏に政府内の

政策のクロスチェック機能が弱体であることから発生した問題であろう。従って、現在国会審議中のNLUA法案で提案されている国土利用政策庁（LUPA）が設立され、土地利用に関する政策上・計画上のチェック機能が強化されることを期待したい。

3-3. 農地改革

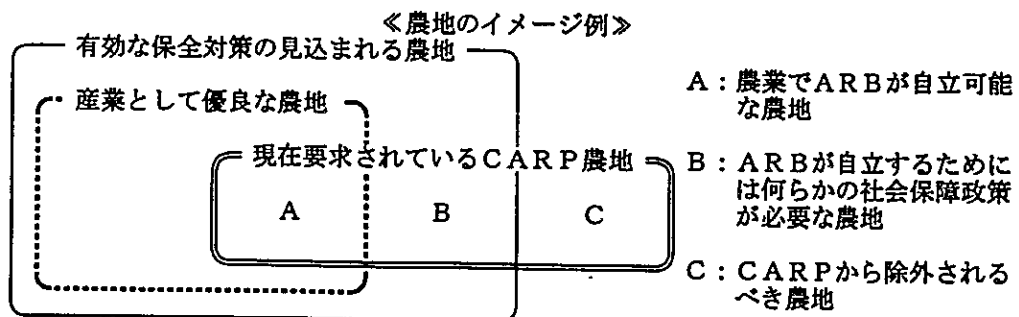
1987年のエドサ革命で生まれた新生フィリピンは、過去の政権で遅々として進まなかった農地改革を主要政策の一つに掲げ推進してきた。これは、民意を十分反映した政策である。そのCARPは、当初計画期限の1998年になっても到底期限内に終了しないとして、その実施期間を2008年迄延長された。

延長後のCARPを実施する前に、現在の政策の評価と改善を最優先で行うべきである。CARPに懐疑的な見方をするARBが1/3いるという現実を直視し、政策のモニタリングと評価のシステムをレビューすることも必要である。その後でこれまでの成果を踏まえ、今後のCARPの進め方を示すことが望まれる。農地改革の社会政策的意義を考えれば、農地改革の目標を達成するまでは、最適の政策を目指して評価と改善を積み重ね、政策の継続的推進に邁進すべきであろう。

[CARPの政策上の課題克服]

現状と問題点の記述の繰り返しになるが、フィリピン政府に次のことを提言しておきたい。まずは、フィリピンに農地はどれだけ必要なのか明確にすることである。食料自給国を目指すのならば確保されるべき生産量に見合った必要農地面積を提示すべきである。

そして産業育成の面からは、産業政策としての農業政策で対応可能な対象面積と就業者数を提示すべきである。CARPに抛出される農地は、地形や土壌や立地などの面で相対的に条件の悪い農地が多いと想定できる。地目上が林地でありながら実態上が農地であるところは言わずもがなである。DAR所管のCARP対象地域やDENRが所管している実態が農地であるCARP対象地域を農業生産の中核を担う生産地へ育成できるかどうか、検討が必要である。恐らく市場原理に任せておけば、好条件の配分地（主に私有農地）以外は、国内産地間競争で淘汰されるものと思われる。つまりCARP対象の農地には、産業としては成り立ちにくい農地があるということである。



国土保全の面からは、有効な保全対策の実施が見込まれる産業活動優先地域の提示が求められる。当然CARP対象地域は、その内数となるべきである。産業として成り立ちにくくても有効な国土保全対策が講じられれば、その農業の推進は許容される。しかし、国土の半分を農業利用していると思われることから、国土保全のために農業を維持することが有意義な地域は少ないものと考えられる。むしろ、過剰に膨れ上がった農業地域の中には、林地に復旧すべき地域が存在していると思われる。

貧困脱却の面からは、現在の貧困層が将来においても相対的に貧困のままである可能性が高いにしても、ARBの絶対的な生活水準の向上が求められる。そのためには、ARBの所得の増加か支出の減少が必要である。産業として成り立つ農林地は産業政策の恩恵を被り当該ARBの所得の増加が見込めるとして、産業としては成り立たないが国土保全上許容される農地に対する別途テコ入れが必要になる。これは、国土保全上の有意性が低くても、貧困対策上の有意性が高い場合があり得るからである。具体的には、結果的に当該ARBの所得増に繋がる居住者に対する国土保全経費の支給や、当該ARBの支出減に繋がる社会基盤整備の負担軽減等が考えられる。CARP予算による社会基盤整備も一つの方策である。更に、産業政策や国土保全の観点から吸収しきれないARBが発生した場合、彼らの自立方策の提示、即ち他産業による吸収政策が必要となろう。

このように、「貧困農民の救済」と「実現可能な産業育成」、「均衡ある国土利用」の折り合いをどうつけていくのか明確にすることが、今一番必要なのである。CARPそのものをただ追認していくのではなく、CARPに携わる者の責任として、国策の中でのCARPの位置づけを今一度検証することを求めたい。

[CARP実務上の課題克服]

このように、CARPには政策上の課題がある。仮にこれをレビューした結果、CARPの対象地域やARBの縮小が避けられない情勢になったとしても、既に着手した地域については引き続き農民支援事業を継続すべきである。それは、政策の一貫性、継続性の観点から求められることである。そして、その農民支援事業を継続実施する際には、次のようにCARP実務上の課題を克服することを求めたい。

前にも述べたとおり、農地改革の目的は、農業における富の公平な再配分である。富の再配分で大事なことは、公平な富の配分と、富の拡大である。

a. 効率的農地改革の推進

a-1. ARBの満足のいく農民支援事業の展開

ARBの満足のいく農民支援事業を展開していくには、これを広範囲に展開し、効果的にしかも着実に便益をARBに提供していくことである。具体的には、これまでに実施された事業やドナーの援助について、公平な富の配分や富の拡大という観点からDARが評価を行い、そのさらなる効果を狙った改善を行うことである。

対象となる地域や開発段階毎で、ハード事業やソフト事業の個々のメニューに対する必要性、緊急性、実効性は異なるはずである〔受益者側の優先度〕。また、限られた財源をいかに効果的に使うか、配分する富をいかに効率的に拡大させるかということを考えれば

〔事業者側の優先度〕、個々の事業の中から地域や開発段階別に投資効率の高いものを選定し、事業の完全な効果よりも事業の順番待ちARCを減らすために広く薄く実施すべきである。そうすれば、ARCの順番待ちの不満が解消されると共に僅かな便益でもARBが満足感を得られ、CARPの意義や必要性が広く認識されるだろう。そのためにも、各々の地域におけるハード事業とソフト事業の必要性、緊急性、実効性の把握や、基盤整備の効果（配分される富）を高めるためのハード事業とソフト事業の連携〔受益者側からの視点〕、更には、開発段階毎に投資効率の高い事業メニューの把握とその重点整備（財源の効率的運用）〔事業者側からの視点〕が必要なのである。

また、地主のCARP逃れのための農地転用に対しては、統一的な判断基準の設定とその確実な実行が必要である。そのためには、国土利用計画の設定、産業振興に対する国の方針の明確化が前提とされる。

a-2. 行政組織の今後のあり方

次に、中央政府と地方自治体の役割分担である。CARPは、過去の政権の遅々とした進捗の反省から、DARが関係省庁を総括し実施している。これで中央省庁の中では、CARPの責任の所在が明確になったわけである。DARは、ARCの設定という重点化方針を打ち出してCARPの重点実施対象地域を明確にするとともに、自己組織を現地レベルまで組織化し、ARCにおけるCARP施策の実施責任主体も明確にした。CARPが軌道に乗るまでの初期段階では、これは有効な方法であったと思う。

行政サービスは、その受益者本位であるべきである。上述の如くDARが末端まで組織化したために、中央政府と地方自治体の責任の境界が分かりにくくなったことも否めない。ARBにとって分かり易い体系は、中央は、全国一律に適用できる政策方針の企画の立案とその改善を行い、地方は、これを所管地域の実態に即して運用し政策改善の要望をフィードバックさせるという仕分けである。つまり、ARBと行政の直接の接点は、地方政府のみとするのである。

土地配分実績も過半をすぎた今では、農地改革のノウハウの蓄積された分野から、随時地方政府にその実施責任を委譲すべきである。実施責任の委譲を進める際には、均質な行政サービスの提供が維持される必要がある。そのために、CARPの実施にかかる作業の類型化、マニュアル化を進める必要があり、その前段として、類型化のための基礎データの収集とその分析、これまでのCARPの作業の評価とその改善が求められる。そして、地方自治体の行政能力を強化育成する研修が不可欠なことは、言うまでもない。

また、DARがCARPに関する中央行政の全ての局面に深く関わることを改め、CARPに必要な技術は、然るべき技術集団の技術力を活用し、その分析結果を収集して、最終的な行政判断のみをDARの責任で行い施策を実施すべきである。すなわち、DARはCARPに関する中央行政に広く浅く関わり、DARの持つ機能の明確化、スリム化を図るのである。DARは他の機関の機能を極力活用し、スリムな行政機関として存在すべきである。なぜなら、農地改革の全ての施策が質量とも恒久的に必要とされるのではなく、農地改革の進展に伴ってその需要は減少し、それとともに中央行政の役割も減少していくからである。

土地配分が終わり、農民支援事業が一定の成果を得、その手法がほぼ確立した時には、農民支援事業は関係実施省庁に任せても継続的に実施されよう。またARCレベルの施策の実施責任は、地方自治体に移管すれば継続的に実施されよう。つまり、DARは、フェードアウトすることを念頭に置いてCARPの実施に当たるべきである。それが、スリムな行政の流れに沿っているからである。

b. 農業経営改善への配慮

b-1. 経営感覚に秀でたリーダーの確保の必要性

「政府所有地と私有農地を対象とした土地の配分」と「定額小作農制度」は、富の配分施策であり、「ハード事業やソフト事業からなる農民支援事業」は、富の拡大施策である。富の拡大で大事なことは、地域に誘導する富をいかに拡大するかであり、その次に平等に富を配分することである。そのためには、いかに経営感覚に秀でた地域リーダーを確保するかが肝要である。そして、得られた富を平等に配分するには、地主や中間業者ではなく農民自身の中にリーダーを求めることが望ましい。

地域リーダーの指導が広く地域農民全体に行き渡るようにするためには、その地域の農業経営を協同化することである。一人一人の経営能力が乏しくとも、農業経営感覚に優れた者がリーダーになる事によって、全体として高度な農業経営が実現できるようになる。そこで初めて、ARB自身が中間業者と対等に競争することができるようになるのである。例えば協同化を進めても、適切な指導がなければ地主や中間業者にはかなわない。また、農業経営の協同化を進めることで、農機具や収穫後処理施設の共同利用による農作業の効率化が図られるとともに、高品質の作物を得るための効率的な栽培技術改善や資材の購入と生産物の出荷の効率化を図る流通改善も進むのである。

資材、生産物の流通を含む農業経営の協同化を通して、経営感覚に秀でたリーダーとスケールメリットの活用をもっと図るべきである。そうすることで、CARPが貧困対策のみならず農業生産の向上にも資することができると考えられる。

b-2. 協同化のためのインセンティブの付与

CARPの担い手は、ARBであり、農業経営の協同化を可能にする彼らの共同組織である。既存の組織で言えば、彼らの農業協同組合組織がそれになりうる。この農協組織の強化育成を図るには、ARBに対する農協への求心力を強めることが必要である。何らかの恩恵が期待できる限り、ARBはそれ集まってくるはずである。そのためには、あらゆる農民サービス（資金の貸付、栽培技術指導、種子や資材及びその情報の提供、共同利用可能な農機具や収穫後処理施設、出荷に際しての技術・市場情報の提供など）を農協を通して提供することが効果的である。

一方CARPでは、ARCが事業実施重点地区として設定されている。しかもそこでは、関連省庁の協力の下、各種施策を同時に展開できることになっている。この協力体制をもっと機能させることで、ARBに対して協同化のインセンティブを与えることができると考えられる。例えば、農民金融の面では、農協の返済実績や預金実績に応じた金利、融資限度額等の設定や、ARC受益者で構成されている農協への優遇措置、作物改善の面では、ARCへの試験圃場の優先設置や研修への優先募集、その他、農業資材や市場情報の農協

窓口一本化等の実施である。

c. 技術的に検証された土地配分

次に、地形や土壌を考慮した土地の配分についてである。農地改革の名の下で配分された土地は、既墾地も未墾地も十分な農業生産力と現実的な農地保全対策が見込まれるべきである。未墾地の中でも農業開発に不適切な傾斜地や地力の低い土地は、十分な農業生産力を持たないばかりか、その維持管理には、特別な手だてが必要である。このような土地は、配分予定地からはずされるべきであり、環境緩衝地として開発から除外されるべきである。

DARが技術的配慮の不可欠な作業に今後も関わっていくのであれば、必要とされる技術力を有する集団を活用することがまず求められる。具体的には、然るべき機関に土壌分析や農地保全対策の作成を依頼し、土壌分類毎の土地利用や農地保全指導要領をマニュアル化することが考えられる。均質な技術的配慮は、マニュアル化することで実現の可能性が高くなると考える。農地配分における土地特性の検討は、決して省くことができないものである。更に、農地配分に際して技術的な検討に裏付けられた公的施設・社会基盤の予定敷地を、配分から控除するよう努力すべきである。事業化の際の用地の準備が容易になるからである。また基盤整備の場合は、道路を計画するにしても、車両の通行可能な傾斜や線形、住民の手で維持管理の可能な傾斜や構造にする等の、維持管理を容易にするための配慮が必要である。

今後は、他の機関からの技術力の活用システムを構築して技術的に考慮された土地の配分を行うべきであるし、既に配分された土地でも、配分の方法の見直しや所要の換地を含めた見直しを行うべきである。それが、公平な富の配分に繋がると考える。

更にその中で、手戻りのない土地配分に不可欠な地形図の準備計画が策定されるべきであり、開発計画策定に不可欠な地形図の準備計画も策定されるべきである。

d. 日本の農地改革の評価と教訓

日本では、食糧難の第二次世界大戦後、GHQの占領下という特殊環境のもとで、自作農の創設を目的に農地改革が実施された。そこでは、既存農地の配分が農地改革の太宗を占めた。その結果、食糧難の時代に生産意欲に燃えた数多くの自作農を創出し、食糧自給率の改善に大きく寄与した。つまり、食うか食わずかの時代には、土地配分による自作農創設は食糧自給率を高める上で効果的であったと言える。

その後、国際競争が激しくなり国境を越えた産地間競争力が求められる中で、日本は自作農を保護し、国際産地間競争と無縁の農業を維持してきた。この自作農の保護政策は結果的に自作農の規模の零細化を固定化し、農業生産の中核となるべき農業の担い手への優良農地を含む生産諸施設の集積を妨げた。そして、先進国の中では際立って食料自給率の低い国が作り出されてしまった。その反省から、現在では農業の担い手を産地間競争力の高い大規模個人農家や農業生産組織に求め、均質な自作農の保持から農業の担い手を重点的に支援する政策へ転換し、その振興を図っている。

フィリピンにおいても、自作農創設は初期段階の貧困農民の救済には効果的であるが、それだけではその後求められる国家の農業生産力、国際競争力を高めることに必ずしも

貢献しないことを、認識しておくべきである。

3-4. 灌漑

(NIAへの提言)

フィリピンの農業は既存の農地の整備水準向上、既存の灌漑施設の効率向上、適性栽培技術の導入、収穫後処理技術の改善が図られれば新たな灌漑施設の拡大を伴わなくても当分の間は十分な食料の確保は可能であると思われる。このような認識のもと、NIAへの提言を次のように纏めてみた。

NIAは従来ひたすら水平拡大(面的拡大)に努めてきているが、この方針は軌道修正をするべき時期に来ているように思われる。即ち、近年の灌漑面積の実質的な拡大が停滞状況に有るのは偏に完成後の維持管理の問題に帰結していると言えよう。維持管理不良—灌漑面積減少—水利費徴収率低迷の悪循環が断ち切れない限り、水平拡大は管理不良資産を拡大し、益々運用益の出ない倒産への道をひた走る事業体にも喩えられよう。この事態を変えるためには現在ある資産の運用を改善し、事業拡大を自重し、企業の体質改善を図る地道な努力が求められる。

ここで提案したい事は水平拡大から垂直拡大重視型の経営体質への変換である。垂直拡大とは現在ある資産(既存灌漑施設)の運用を改善して経営の効率化を図るもので、既に基本的な投資が完了しているため小額の投資で効果を上げる事が出来る面で有利である。しかしながら、この方式には経営全般に涉り厳しい見直しと自制が求められる一面があり、それなりの覚悟を要することも予め指摘しておきたい。

NIAの場合、既存灌漑施設の整備水準と水管理水準の改善を図ると共に企業体質を改善するために経営全般の近代化・効率向上を行う事である。いままでこのための努力が為されなかった訳ではないが、灌漑面積の停滞という事実の前にはその成果が出ていないと指摘せざるをえない。

何故成果が出ていないかを考察してみると、例えば灌漑施設の計画・設計・建設技術がNIA創設以来ほとんど刷新されていないように思われ、水管理についても単に技術の領域に止まらず農村社会学・社会心理学等幅広い分野について組織外からの知恵を借りて改善する努力が為された形跡が乏しく、又、経営の近代化についても民間の効率的な経営方法を採用入れる試みが為されたか疑問である。これらの事実から共通していることは、全て仲間内で互いを庇い合いながらの内向きな体制に甘んじていることで、今後望まれることは改革の議論を内部化せず、広く納税者・農民・援助機関等の外部の声にも耳を傾ける姿勢である。又、行政サービス機関にはとかく政治的圧力が働き、健全な経営を阻害される場合も多いが、執行部の毅然とした経営姿勢でその影響を最少化する努力も重要であろう。

今、水平拡大(新規事業)を行う上で国際金融機関の世界銀行(WB)やアジア開発銀行(ADB)は新規大型投資には否定的であり、唯一海外経済協力基金(OECF)のみが新規投資に応じているに過ぎない。従ってBOTが大型新規事業の新たな方式となって

いるが、これも将来財政硬直化を招く恐れが強く、慎重に対処すべきであろう。NIAの企業体質が改善されるまでの間は垂直拡大に当分の間重心を移すことを提言したい。

垂直拡大策を採る際、NIA自身の経営改革への努力と共に重要な課題はIAの育成・強化である。IAが日本の土地改良区のレベル（高い自治機能・水管理能力・財政能力等）に近づけばNIAの経営改善に大きく貢献することは間違いないと信じる。

最後に、NIAが今後ともフィリピンの灌漑事業を担っていくためには技術面でもナショナル・センターとしての役割を果たすべきであり、技術開発部門や技術基準の維持管理を行う部門の新設を是非とも検討すべきであろう。

3-5. 農業生産

[農業生産支援のための投資の拡充]

農業生産の成長を阻んでいる最大の原因は、国、地方政府、農家組織及び農家自身の長年にわたる投資不足が主たるものである。このパラダイムが転換できない限り、農業生産の飛躍的な拡大による中長期的な目標を達成することはできないであろう。

具体的には、安定的生産の基盤となる農地整備・改良等のインフラ整備と併せ、農家に対する金融、組織化支援、市場情報提供等、投資インセンティブ醸成のための措置が求められる。後者は具体的には、農業生産資材や農業機械の適正時期・適正価格での提供、農民組織の集出荷・アグロインダストリー・流通への進出支援等である。これらにより農家手取りの確保、就業機会の増加、生産物の付加価値向上（ポストハーベストロスの低減も含む）が期待できる。これらのいずれに対しても、情報提供や試験研究・普及の強化により技術面でのサポートを充実させることが必要である。

さらに次の段階では、比較優位性のある作目選定を農業協同組合や農家が自主的に行えるような情報、有利な市場への出荷を可能とするとともに仲買人等による過剰マージン搾取を防止するための市場情報の提供、生産規模拡大による土地・労働生産性向上に向けた支援策が必要となるであろう。

これらの農業・農村の支援策を実施していくにあたっては、国の業務の効率を図り、農家の利便性を勘案すると、支援の窓口の一元化を図っていくことが必要不可欠であり、農家自身の自助努力の必要性和責任を明確にする上でも、可能な限り農業協同組合を通じた支援サービスとなるよう措置されるべきである。

政策手段としては、農村の基本的インフラ整備に関しては公共事業が活用できるが、昨今の国際社会の流れから見て新たな補助事業の導入は現実的でなく、農家や農業協同組合等の団体に責任ある対応を期待する意味でも融資事業を中心とし、それらに技術開発や普及が有機的に組み合わせられていくことが求められる。また、民間の活力を活用するための関連事業者育成の観点からは、出資事業等も検討されるべきである。

3-6. 農民組織、金融

1) 農協組織育成の方向

生産性向上によるフィリピン農業の国際競争力強化が不可欠となっており、そのため農家の経営能力を強化する施策の充実が求められている。重要な施策の一つに零細農民の協同の便益を実現する組織としての農協の育成強化が課題となっている。ここでは、農協育成強化の考え方、育成方向、行政組織の機能について纏める事とする。

① 農協育成強化の意義

1) 農協を農業政策対象機関に

農協は前述の通り、零細農民が自己の生活を向上させるために組織される。農業所得を向上させるためには農業生産の改善・拡大が求められるが、この事は政府が掲げる「農業開発」「地域経済開発」による「農村の貧困解消」という政策課題と一致する。ここに、農協とともにあるいは農協を通して政府行政組織の政策が展開される事の積極的意義（効果的・効率的に政策が展開される）があるのである。農協は農村における政府行政組織の政策対象・実施機関という性格を有する事となり、農村におけるいわば「公的経済機関」となるのである。

特にフィリピンにおいては、農村部における最重要課題である農地改革の成果（土地配分とサポートサービスにより農業所得の向上がはかれるようになること）を確実なものとするために、農協が積極的な役割を果たすよう期待されているということがある。農地改革受益者の農業所得の増大を図るためには、生産性の向上と市場の確保・拡大が求められており、そのため作目別に生産者を組織し、機械の共同利用および農作業の共同化、生産資材の共同購入、生産物の共同販売の促進を通じて、農業収入の増大を図る必要があるが、その機能を担い得るのは農協であるとして期待されているのである。

2) 農協育成と政府行政組織の役割

協同組合は、本来、自主・自立の精神に基づき組織され活動すべきであり、政府行政組織への安易な依存、協同組合の自主性を損なうような政府行政組織の介入は可能な限り排除されなければならない。しかし前述のように、特に途上国においては、政府行政組織が望ましい発展方向へ協同組合を政策的に誘導するための諸条件の整備をはかることは必要不可欠であり、また、それに沿った行政組織による指導、支援・協力は当然のことである。

それでは、どの段階の行政組織が指導、支援・協力の中心になるべきか、またその対象はどこが適当か、つまり農協育成にかかる行政組織の機能分担についてはどう整理すべきであろうか。

協同組合運動の基本が単位協同組合である事、また、個々の農協を取り巻く環境（自然・社会・経済）が異なる事から、可能な限り組合員段階に近いところでの指導、支援・協力が求められる。その意味で、地方行政組織段階（州、市・村）における対応が重要となる。

特に地域の生産諸条件を踏まえた地域農業の振興をはかるためには地方行政組織と農協

組織との連携が不可欠であり、そのため地方分権法（LGC）においても地方自治体のもとに協同組合専門官を設置できる事、CDAとは別個に独自の協同組合開発プロジェクトの実施ができる事が規定されているところである。連合会を州1つに絞ったところ、行政機関の関心がその連合会に集中し、政策実施上のパートナーとして位置づけられ、効果をあげている例もあり参考になる。また、州内に協同組合振興部局を設置し、協同組合設立支援、教育研修の実施、金融支援により、協同組合の育成・強化に取り組んでいるという事例も参考になろう。行政組織の機能分担については以下のように考えられる。

a. 中央政府

- a) 協同組合組織との十分な調整のもとに、総合的な協同組合発展計画を策定し、指導、支援・協力の指針を明確にする（例：協同組合発展計画）。
- b) 地方政府の協同組合育成政策形成を支援する
- c) 農協の育成・強化を法的・財政的に支援する方策を策定する。
 - *規模拡大を支援するため協同組合併助成法（仮称）を制定する
 - *長期低利融資制度の創設をはかる（例：日本の農林公庫資金）
 - *地方政府における協同組合指導担当者の設置促進と人材育成を進める
- d) 主として協同組合全国組織への指導、支援・協力
- e) 協同組合に関する情報の提供

b. 地方政府

- a) 全国協同組合発展計画を踏まえた州・市・町における協同組合発展計画を策定する
- b) 協同組合担当官の設置と人材育成を進める
- c) 効率的・効果的に州・市・村段階協同組合組織への指導、支援・協力を行うため、普及・試験研究機関なども動員し、農協発展の基礎である農業開発支援体制を整備する（例：地域農業振興委員会の設置）。
- d) 協同組合に関する情報の提供

②農協育成強化方策

それでは重要な機能発揮が期待される農協をどのように育成・強化すべきであろうか。その手順は以下の通りとすべきであろう。事業目的は多様でも、大部分の農協の事業が信用事業と購買事業に限られている。農民にとって農協をより魅力ある存在とするためには、農業収入に直結する販売事業の実施・強化、農業生産技術指導の徹底、利用事業（生産・生活活動にかかる施設の設置等）、加工事業の実施が求められており、そのため農家組合員の生産・生活にかかわる多様なニーズに応える組織・事業の仕組みが具体的に構築されなければならない。その場合、営農指導事業を基礎に組合員の生産活動のサイクルに合せ組合員のニーズに事業的に応えられる体制を造り上げてきた日本の総合農協システムが参考になろう。

a. 農協の規模拡充

農協の機能を強化するためには事業・組織規模の拡大が不可欠である。

現在の組織規模ではたとえ組合員の利用率を引き上げたとしても多様な組合員のニーズに応えられうるような経営・財務内容を有する農協にはなり得ない。そのため、組合員の積極的拡大をはかるとともに、近隣農協との合併を促進すべきである。合併にあたっては、効率的効果的組織・事業運営を図る観点から区域が重複するような事態はできるだけ避ける方向で進めるのことが必要である。バラング内には複数の農協が存在することは避けなければならない。このため、CDA、フィリピン協同組合中央会（CUP）等により新設・合併指針を示すことも検討されなければならない。

行政組織においても農協の財務経営体質の強化をはかる観点から、新規設立にあたっては組合員規模が一定程度以上となるように誘導するとともに、既存の農協の合併の促進をはかるべきである。特に、合併を促進するために助成金の交付など具体的支援策を実施する必要がある。

b. 営農指導事業の導入・確立

農協の活動の活性化を図るために最も効果的な事業は営農指導事業である。

営農指導事業とは、農協の営農指導員によって行われる農家個々の営農計画の策定指導、主産地形成をはかる技術指導（品種・飼養基準の統一等）、生産者を作目別に組織する組織育成指導、施設・機械の共同利用の促進等をいう。営農指導事業の充実強化により、生産の高度化、多様化が図られれば、必然的に農協の他の事業の伸びにつながるものである。言い換えれば、信用・購買・販売・共同利用等の事業を相互に結び付ける要の事業となるものである。この事業は、組合員の農協の諸活動への自主的自立的参加を促すものであり、事業利用の集積を通じて「規模の経済性」の追求を促進するものである。

特に行政組織（市・町・州）は、農協・中央会・連合会と連携し、地域の生産諸条件・市場動向等を踏まえて農家の営農活動、営農指導の指針となる地域農業振興計画を策定し、実行支援を行う。また、農協、行政組織、試験研究機関等により恒常的な地域農業振興計画実施推進機関を設置する必要がある。さらに、農協の事業の要となる営農指導事業を担う指導員の確保を促進するため、以下の方策を検討すべきである。

- b1) 一定期間、人件費補助等の財政支援。
- b2) 普及員OBの積極的活用を通じた支援
- b3) 教育研修を通じた営農指導員の養成支援

c. 事業機能の強化

営農指導の導入とともに農業所得向上に直結する販売・購買・利用事業の強化が図られなければならない。

販売事業とは、組合員による農畜産物の卸売業者、商人、加工業者への協同販売活動に他ならない。また、購買事業は、組合員の必要とする農業生産および生活物資について良質なものをできるだけ有利な価格で購入する協同活動のことである。これらは、以下にある協同組合の事業原則に基づき実施されるよう事業方式の確立が求められる。

c1. 組合員の結集による大量化（スケールメリット＝無条件委託）

無条件委託方式とは農産物販売・資材購入にあたって価格、販売・購買時期、取引先などの条件をつけず、一切を農協に委託することである。多数の組合員が生産した農産物（必要な生産資材）を集積しこれを統一的計画的に販売（購入）していくことで有利な価格形成とコスト削減を目指すものであるが、個々の農産物（資材）に取引条件が付されていたのでは市場動向に適合する販売（購入）ができないことによる。特に、一定の量を一定の品質で計画的に出荷する事が求められる販売事業にとっては、これは重要な原則となる。

c2. 計画的利用と効率的運営（予約注文）

予約注文とは多数の組合員が必要とする購買品を農協に集積し、集積された購買量を背景に有利価格の形成と計画的配送による流通コストの削減をはかろうとするものである。

c3. 公平な負担（手数料主義、共同計算）

手数料主義とは、委託による事業にかかる経費を手数料として徴収することである。実際は、個々の販売品・購買品ごとに計算する事は困難であるので、年度始めに計画手数料として定め、年度末に清算することになる。共同計算とは、一定期間内に販売（購入）した同一品質で規格が同一のものは平等な価格で清算する方法である。

c4. 責任ある実践（全利用）

組合員が販売（購入）する場合はすべて農協を利用するということである。取引量の集積によるメリットを追求するからにほかならない。

d. 人材開発

業者・商人との競争に伍していくためには優秀な役員、参事、職員の確保が不可欠である。

そのため、協同組合の理念教育とともに事業・組織運営にかかる専門教育の充実強化をはかる。人材育成には体系的継続的教育訓練が不可欠であり、基本教育（協同組合理念教育）、職能教育（事業別、職階別）の体系化をはかり、必要な教材の開発を進める。

e. 中・長期経営計画の樹立

組織・事業運営を計画的に進めるには、中・長期経営計画の樹立実行と定期的な実績検討が不可欠であるが、現状ではほとんど策定されていない。組合員（会員）拡充計画、財務計画、施設・機械設置計画、事業収支計画等を内容とする中・長期計画の策定を進める。同時に、計画と実績検討を定期的を実施するとともに組織運営・経営内容を自主的に点検する「経営自己点検表」の策定活用をはかる。

f. 連合組織（連合会・中央会）の整備・強化

連合会については本来の機能である単位協同組合の補完機能を果たしうよう事業内容（少なくとも単位農協との事業競合は避ける）、事業区域とするよう改善されなければならない。州によっては州内には連合会を1つに限るとしているところもあるが、検討に値する方向であろう。

連合会の機能強化を図るためには、なによりも農協にとってその事業・機能が魅力あるものとならなければならないが、そのため、当面以下の事業・組織強化方策に取り組むことが有益であろう。

現在多くの農協で取り扱っている生産資材は肥料・農薬である。そこで農家の必要量を農協を通して連合会に集積し、メーカーとの価格交渉を有利に進め、メリットを実現していく仕組みをつくるのである。日本の農協で取り組まれている「全国肥料・農薬共同購入運動」である。農家は、生産に必要な肥料・農薬を全量農協に予約注文する、農協は組合員の予約総量を連合会に予約注文する、連合会は予約された数量をもとにメーカーと取引条件を交渉し、可能な限り有利な価格等の取引条件を取り決める、というものである。メーカーにとっては、確実な取引量が見通されること、代金回収リスクが回避されること、また、配送コストなども削減を図る事ができるなどのメリットがある。農協・連合会の利用メリットが実感されることにより、農協への参加意欲を高める事ができること、農協・連合会の機能分担が明確になること、などの効果も期待できる。

また、中央会機能の充実をはかるためには財政基盤の確立が不可欠であり、かつてのように協同組合の教育訓練基金を中央会へ再集約する方策を検討するとともに、「中央会運営管理基金」を創設し、基金の果実で事業資金が確保できるよう検討する必要がある。基金創設を運動として展開することで組織への結集意識の高揚をはかる機会とするという効果もある。さらに、地方・州段階の中央会を全国中央会の支部とし、協同組合の意志反映の迅速化と事業展開の効率化を促進する。特に農協の経営管理分野に対する中央会の指導機能の充実をはかり、会員にとって魅力ある中央会となるよう充実をはかる。

2) 農業金融の今後のあり方

農業金融の充実を図るため、農協の主体的取り組みを基本としながら以下の取り組み強化しなければならない。

①農協組織の信用事業の体制整備

a. 農協の事業体制整備

a1. 財務体質の強化（貯金、資本造成）

できるだけ調達コストを下げ、低利融資が可能となるよう貯金増強・資本造成に一層強力に取り組む必要がある。そのため、具体的目標を明示した「全国貯蓄・資本造成運動」を展開するのも一つの方策である。一定金額以上の貯金に経営の許す範囲で特別利率を適用する、貯金を貸付の担保とする、などのインセンティブを与えるのも具体策となろう。組織への意志結集の効果も大きい。

a2. 組合員拡大・合併促進による規模拡大

組合員の拡充を具体的に進めるため、組合員拡充計画を全農協で樹立する。また、規模が零細で同種の事業を行いしかも事業区域が重なるような場合は早急に合併を検討する。行政は新設にあたって一定規模以上となるよう誘導する。

a3. 人材の確保・養成

貯金造成、貸付審査、貸付金管理・回収にかかる専門的能力を有する職員を養成する。

b. 連合組織の整備

b1. C B の設立促進

州内の資金調整、会員の信用事業実施体制指導を図るため、設立が推進されている協同組合銀行（1997年10月現在48州）を早急に全州に設立する。

b2. 全国協同組合銀行の設立

C D A 中期協同組合発展計画（1993-1998）において重要課題とされている全国協同組合銀行の設立を図る必要がある。協同組合の中央銀行として地域的季節的な資金の過不足の調整、必要に応じ外部金融市場から資金の調達、農業関連産業融資が中心の機能となる。

b3. 人材の確保・養成

会員の信用事業実施体制の整備・確立を指導する専門的能力を有する職員の確保・養成をはかる。また、C D A、C U P、L B P 等の関係機関により研修プログラムの開発・実施、教材開発を進める。

②農業金融サポート政策の改善

a. 低利融資プログラムの創設

農協の事業拡大、特に農民の所得向上に直結する販売事業・利用事業の強化のために必要な生産・流通施設の取得を助成するために、例えば政策対象地域を社会改革計画（S R A）対象地に限定するなどの条件の下に、一定期間、低利融資プログラムを創設する必要があると考えられる。日本の農業近代化資金制度のような、農協の資金を積極的に活用する仕組みが有効であろう。

b. 農協組織の積極的活用

農村政策金融プログラムへのアクセスを容易にするために農協を窓口とするよう位置づけ、農民に対する情報提供、貸付審査・管理・回収の事務を農協に委託する。

c. 農村政策金融プログラムの効率・効果的運用

各機関が実施する金融プログラムで融資対象・目的が重なるものは可能な限り集約・整理し、限られた資金の効率的・効果的運用をはかるよう努める。

3-7. 試験研究、普及

[段階的な研究開発体制の整備・充実]

途上国の研究開発体制を整備・充実していくにあたっては、日本を含む先進各国の例が参考になるであろう。研究者・研究設備・研究予算といった研究資源を十分に持たない段階では、まず第一に農業生産等の場に直接利用可能な開発研究的な試験研究（T V）に重点を置き、人材育成や研究施設・設備の充実を図るのである。その過程では、先進国等で

開発された基礎・応用研究の成果を積極的に導入していくことが肝要である。現在、フィリピンでは各国のODAの協力による技術等の導入が行われているが、これに加え、先進各国への若手研究者の留学、研究・技術文献の体系的収集と利活用、各国の公開されている技術や研究成果データベースのアクセスによる情報収集を強化することが必要である。この段階での成果の積み重ねにより、農民、国民に研究開発の重要性を認識させ、政府全体としての取組を強化させていくことが基本となる。

第二段階は、開発研究の実施過程で発生した先進国の成果がない分野や既存技術・研究成果が応用できない分野に対し、自ら実施する応用研究（TA）の段階である。ここでは、開発研究の段階で整備された施設・機器や研究人材が有効に活用できるはずである。

こうした一連の流れの中で、自ら基礎研究（TG）に取り組まざるを得ないケースが出てくるのが容易に想定される。これに取り組む段階（第三段階）でも応用研究段階の強化を通じて、整備・育成された研究資源が活用できる。

フィリピンの農業関係の試験研究の現状を率直に評価すれば、一部で第三段階に至っている大学はあるものの、DAの局、付属機関は第二段階の取組の強化が必要であり、地域の農業試験場では一部の例外を除いては第一段階にも至っていないレベルにある。

[農業研究・普及の推進のために]

フィリピンの農業関係の試験研究・普及に関しては、予算や施設、人材等の資源の分散、研究者の資質の低さ等により、試験研究機関が本来の機能を果たしきれず、技術開発の成果が十分に農業生産の場や流通・加工段階で活用されていない。このことから、農漁業者のみならず、一般国民等に農業・農村開発への有効性と重要性が理解されていないことが基本的な問題である。このため、試験研究予算の不足、配分の遅延等の問題が続いており、このため有用技術の開発・普及が思うように進まないと言う悪循環に陥っている。この循環構造を断ち切るためには、少ない既存の資源を最大限に活用し、成果を広く普及することにより、国民の理解を得ていく努力が続けられなければならない。

具体的には、試験研究機関数の削減と効率的配置、処分財産を施設・機材への振り向ける等試験研究の基盤作りがまず必要となる。また、優秀な研究者確保のため、職員の勧奨退職制度の充実、研究者の処遇の改善、研究者としての基礎的な教育を受けた者の採用、研修・再教育プログラムの充実やOJTの実施等が求められる。また、1991年の種子法でも指摘されているとおり、地方政府や民間等の貢献が期待でき、かつ地域に事業者が育ちつつある種苗生産・配布機能を徐々にそれらに委譲し、試験研究や技術の普及活動に集中可能な環境を創っていくことが必要である。

また、試験研究の調整に関しては、複雑で時間がかかり、効率的試験研究の実施を阻害している調整の仕組みそのものも見直しが必要で、例えば、PCARRDは地方組織を廃止し、農・水産技術の効果的利活用の視点でなく、国全体の科学技術全体を振興する視点で活動を特化させるとともに、地域内の技術の利活用面では、DAのRFU、地域外への技術の普及面では、農業研究局（BAR）が調整機能を発揮することとした所掌の見直し、調整過程の重複排除、事務の簡素化・効率化が必要である。

さらに、開発技術の円滑な移転・普及の促進の観点から、ATIに地方政府の行う普及事業の総括、調整機能を持たせた上で、BARと統合し、農業研究普及局を創設し、下部

組織のN T C、R T C、F T C等をD Aの地域事務所の所管下に置いて、地域のニーズに即した試験研究の成果や新技術が、普及員や農業協同組合職員等に対する研修を通じ、円滑に農家レベルに移転ができるような組織の充実が不可欠である。