

3.10 組織活性度分析

3.10.1 企業風土診断法(DCC)の適用

農民組織の活性度を分析するために、「企業風土診断法（DCC）」を調査地域の総計 44 の農民組織に適用した。内 22 は協同組合であり、残りの組織は IGLO、RIC 及び ASG のような補助的組織である。有効サンプル数は 492 であり、その内訳は男性が 231 名で女性が 261 名であった。

DCC は「戦略活性度」及び「組織活性度」を 2 次元の各軸に対応させ、組織活性度を数値化するものである。「戦略活性度」は組織の風土を反映し、業績に相関性をもつ（「戦略活性度」と企業収益の相関係数は 0.69）。一方、「組織活性度」は意思疎通の良さがどれだけ優れているかを示すものである。「戦略活性度」は 10 個の副指標から構成され、「組織活性度」には 5 個の副指標が含まれる。DCC はコンピュータ化されたパッケージ・プログラムで、経験則に基づいた客観性と中立性を重要視している¹（添付資料 E-5 参照）。

3.10.2 地域内農民組織の組織力の背景

(1) 戦略活性度が平均より高い組合（図 3-10-1 及び 3-10-2 参照）

- ・ EpiphanyMPCI は、従来 CDA や CAVALCO で評判の高い、優秀な組合である。現在は組合員の増加に対応する規範や指針の対応の問題から戦略活性度は低くなっているが、同組合の存在が周辺の ARC の組合活動に影響を与えた可能性が高い。この理由は、周辺の Andarayan、Fermerdy、Lapogan、Quiling の組合の戦略活性度が共に高いことその他に、後者 2 つの協同組合は一時活動が低迷していたにも関わらず、新 BOD のもと 1990 年代後半から急に再活性がなされてきたことからである。これらは全て、地理的に近接した場所に集中している。

(2) 戦略活性度が平均より低い組合（図 3-10-1 及び 3-10-2 参照）

- ・ ここには 2 通りのケースがある。第 1 は、当初活性度が高かった組合が、①何らかのきっかけで推進力を失って停滞してしまったケース、そして第 2 は、②設立以来方向性を見いだせないケースである。
- ・ ①で言う「何らかのきっかけ」としては以下が見いだせる。
 - 災害の復旧を試みて PCIC や LBP と交渉したが、彼らが思っていた期待が実現されなかった「フィリピン作物保険会社（PCIC）」の補償方式が十分理解されていなかった、LBP の役所的な対応により災害期間中の利子の免除等が行われなかった、PCIC の手続き・対応が現場レベルではなく州で行われるため不信感を募らせた）
 - BOD が交代したこと（実行能力のない BOD、上方影響力の乏しい BOD 等）
 - 大きく拡大はしてきたが、人員が増えすぎて全体を規定する規範の適用が困難

¹ 分析作業は経験則に基づいて実施された。また、これらの経験則は、アジアの企業や協同組合を対象に実施した DCC の経験に基づいて得られたものである。DCC は既に、300 を超える組織で応答者総数 80,000 人のデータベースを把握している。

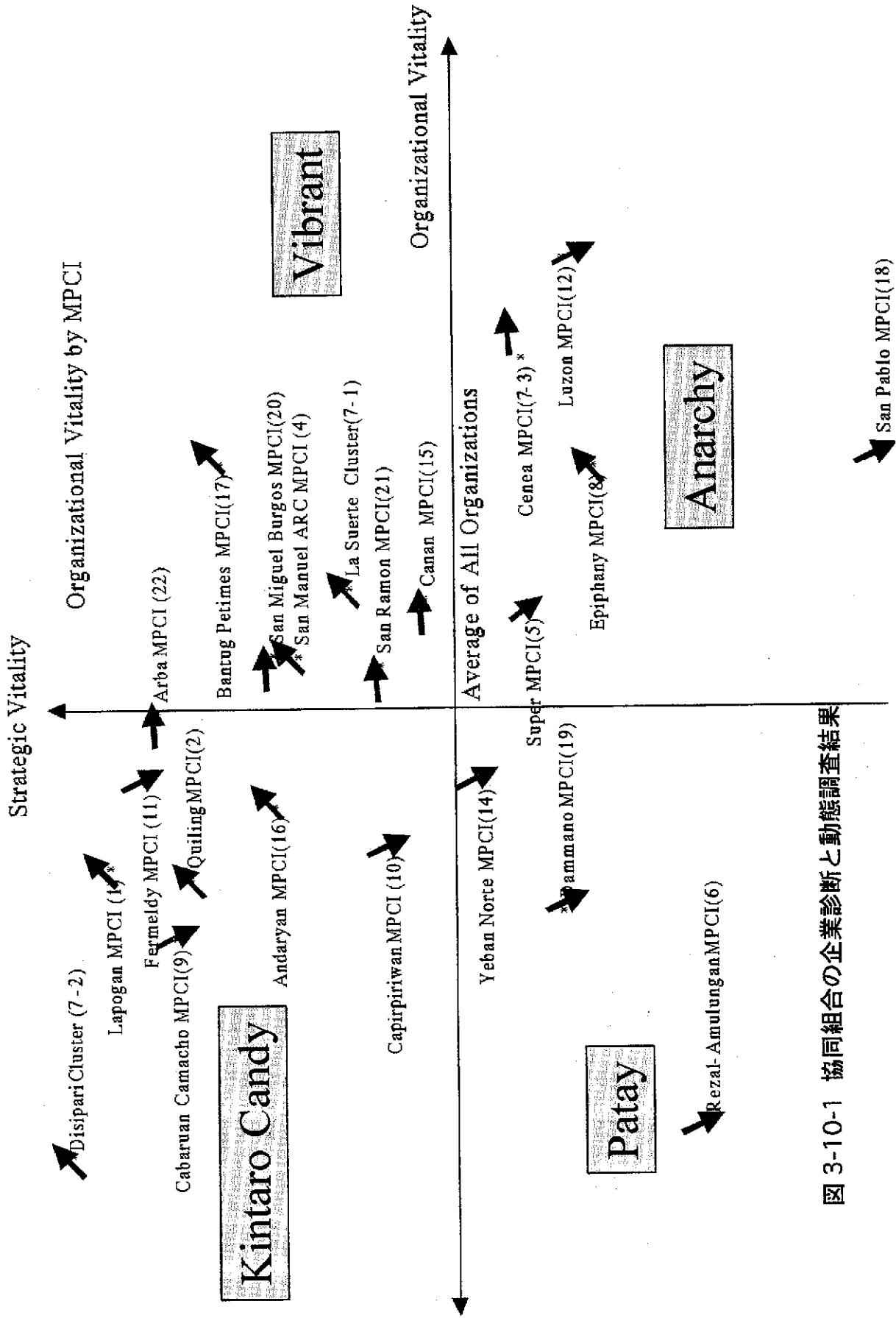


図 3-10-1 協同組合の企業診断と動態調査結果

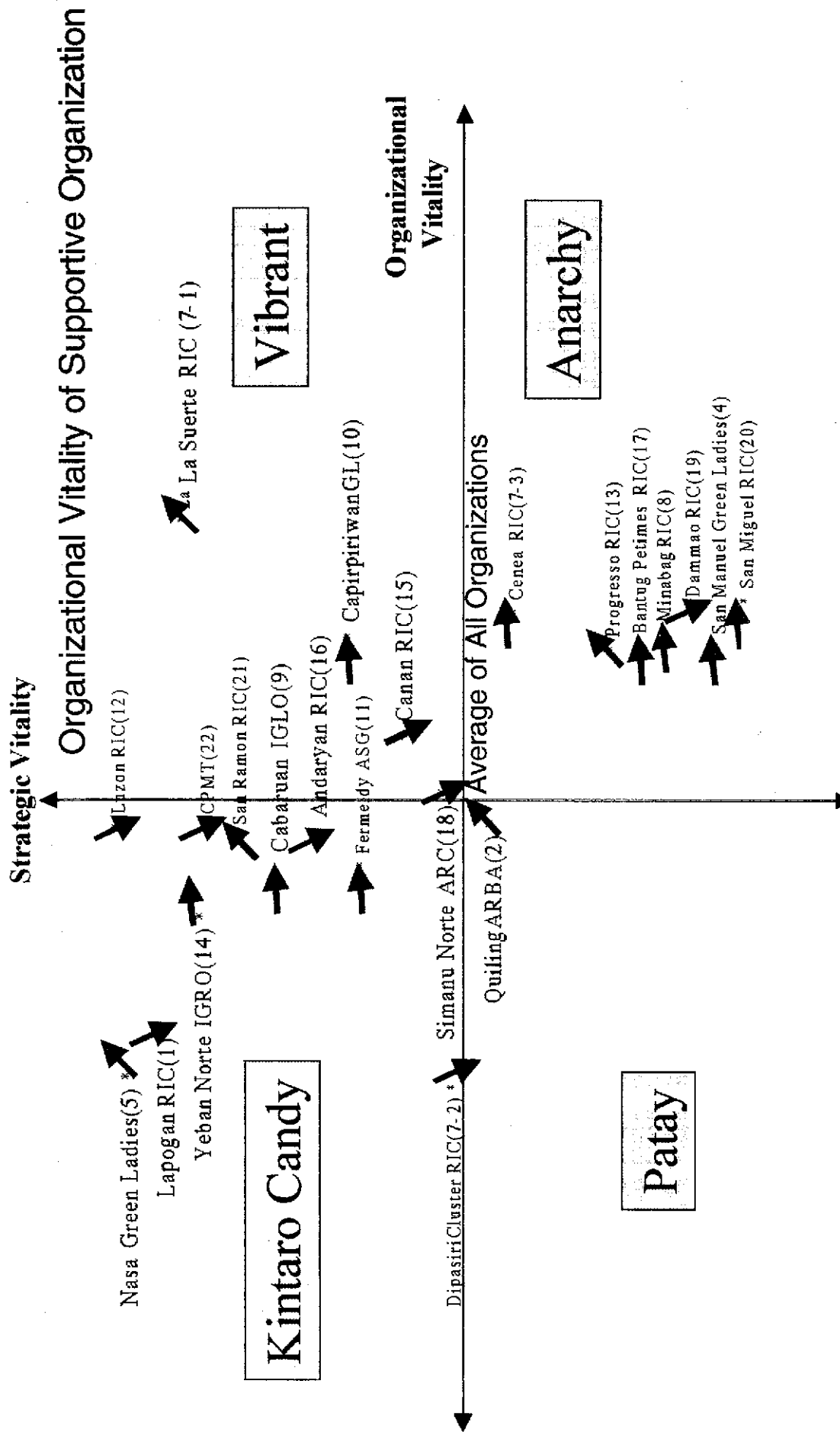


図 3-10-2 婦人組織の企業風土診断と組織動態分析調査結果

になった

- 政府の政策で組合の目的そのものが希薄化した（木材の伐採禁止等）

(3) 組織活性度が平均より高い組合（図 3-10-1 及び 3-10-2 参照）

- ・ この領域に属する協同組合の特徴は、灌漑施設が整備されている点である。水管理自体は農民同士の利害関係が顕著に現れる部分であり、争いを避けるために腹を割った議論がなされているものと考えられる。この伝統的なコミュニケーションの良さが組織活性度の高さに繋がったものと考えられる。
- ・ 同様な背景から、人の交流が活発なアクセスの便利な場所にある組合が多く含まれている。
- ・ 歴史的に、様々な部族の出入りの多かった地域にこの領域に属する組合が多い。但し La Suerte の場合は例外で、退役軍人の入植地から発展している。ここは同じ釜の飯を食った人達の入植地であったため、適正規則や権限委譲といった組織活性度を構成する要素が高かったと推察される。
- ・ San Ramon のように地域から政治的パワーのある高名な人材を輩出した場所（組合員が地域に誇りを感じている）や San Miguel Burgos のように NGO が社会的準備を実施したところも総じて組織活性度が高い。
- ・ 規範の形成や修正が柔軟性をもっているところは、組織活性度が高い。例えば、Epiphany MPCI や St. Rose of Gamu CDCI をその例として上げることができる。前者は、組合の経営に透明性を持たせることで経営内容や規範を CDA や LBP という外部の眼にさらし、適切な助言を受けるたびにそれを修正していくという機能が働いている。後者は、外部からキリスト教の司教というアドバイザーがそれをチェックしているため、同様な機能が働いている。
- ・ このように組合運営の「透明性」にリーダーの資質が重なった場合、組合の規範は必要に応じて修正されるという柔軟性を持ち、これが組織活性度を高める。

(4) 組織活性度が平均より低い組合（図 3-10-1 及び 3-10-2 参照）

- ・ ここには2つのケースが存在する。①多くの部族や異なった価値観を持つものを取りまとめるために、強い指導力をもって幹部が組織を取り仕切っているため、自由闊達なコミュニケーションを抑制しているケース、そして②組合員同士、あるいは組合員と幹部の間に何らかの軋轢が有り、互いにコミュニケーションをする意志を欠いているケースである。①は「金太郎飴」に②は「死に体」に属するケースが一般的である。
- ・ 上述の①と②の違いは、①では依然組合の運営に対しての「透明性」が確保されているかそれを疑問視する問題に直面していないのに対し、②の場合は、何らかの問題や不満を「パキキサマ」の考え方が隠蔽しているケースが多い。「金太郎飴」の領域にあってもここで指摘した透明性に疑問がもたれ始めると戦略活性度は急速に降下し、「死に体」となる。

(5) 「生き生き」に属する組合（図 3-10-1 及び 3-10-2 参照）

- ・ 農家経済的に見ると①灌漑施設の整備が進み、安定した所得が得られる組合員の組織、②あるいは、CARP による土地配分面積が大きく、所得が大きいと考えられる組合員の組織がこの領域に多い。
- ・ 特徴的には、NFA との取引を行っている協同組合に生き生きが多い。これは、幹部の上部影響力が組合員の求心力に繋がっているものと考えられる。
- ・ 組合員が積み立てる CBU は、ほぼ 20 万 peso 以上に達している。CBU を収穫期毎に徴収できるということは、組合員にそれなりの財力が要求される。「生き生き」に属する組合の多くは、灌漑施設を所有しているが、これが組合員の所得を安定的にしていることは間違いない。但しこれは灌漑施設が最初にあるべき、という意味を必ずしも持つ訳ではない。La Suerte のように灌漑施設がなくとも「生き生き」に属する組合があるからである。
- ・ La Suerte の場合は、CBU は少額ながらも、BOD がかなり慎重で、組織が強固になるまでは一切外部の力を借りない、と声明している。彼らは組合の生活向上ビジネスとしてサリサリ・ストアを所有しているが、これも自助努力で取得・運営している。同組合の場合は、各種規則の明文化は遅れているものの、BOD の影響力及び指導力によって活性化が図られている。

(6) 「金太郎飴」に属する組合（図 3-10-1 及び 3-10-2 参照）

- ・ 幹部が主導的な立場で、組織を統率している組合で、幹部が組合ビジネスや内部の規範に対してほぼ全権を掌握している組合がこの領域に属する。従って、組合員は幹部に頼り切っている部分が大きく、自主的な意見をいう機会は少ない。
- ・ 信望のある新たなリーダーが組合を再活性しようとしている段階の組合は、この領域に位置するケースが多くなっている。Quiling や Lapogan、Fermerdy の 3 組合はこれに相当する。これらは明らかに近年 BOD が刷新し、改善に向けて奮闘を開始している。
- ・ Dipasivi や Andarayan の組合は、共にリーダーが主導的立場で居ながらも、補佐役として女性の Manager を起用して、ビジネスを順調に推移させているため、徐々に生き生きの領域へのシフトが感じられる。

(7) 「アナーキー」に属する組合（図 3-10-1 及び 3-10-2 参照）

- ・ 計画地域内の組合の場合、以下の 3 つのケースがある。①組合員の家計水準はある程度高いが、兼業化の度合いが異なる。情報アクセスが良いために様々な交流の機会がある。組合員の形態は異なっているが、情報流通は良い (Cenea、San Miguel Ramon、Luzon が相当)、②非常に優秀な組合であったが、それが故に組合員が増加し、統制のとれなくなりつつある組合 (Epiphany)、③組合の方向性、あるいは頼りにしていた政府の方

針²が逆転した（San Pablo）ことにより組合員の意識が拡散した組合である。

- ・ San Pablo は、組合の方向性、あるいは頼りにしていた政府の方針が逆転したことから組合の求心力を失った。同組合は、地理的に言ってもバランガイが分散かつアクセスが不便で、コミュニケーションが取りにくい。民族・歴史的な側面を考えてもこれらの地区をとりまとめて1つの組合とするのは困難である。現状のままでは今後組合が活性化することを期待するのは困難である。

(8) 「死に体」に属する組合（図 3-10-1 及び 3-10-2 参照）

- ・ 新幹部が就任した段階から低活性化した（Amulungan-Rizal）、あるいは新幹部になっても低活性のまま（Dammao）といった人的な問題があると考えられる組合と、(2)に示した「戦略活性度」を低下させる事件がきっかけで組合が方向性を失った場合がある。

3.10.3 協同組合の活性度に影響を与える要因

(1) 周辺の先導組合による影響

- ・ 活性度の類似した組合は明らかに地理的に固まっている傾向がある。これは組合の活性度が周辺に影響を与えていることが推察される。実際に Lapogan や Quiling の組合は不活性の時代があり、それが再生したことが事実としてあるが、この周辺には Epiphany、Andarayan といった優良な組合が存在している。（図 3-10-3 参照）
- ・ 以下、地理的には以下の特性がある。
 - a) 「生き生き」は、調査地域の中央部～南部、河川に近い地域に集中して分布。
 - b) 「金太郎飴」は、調査地域北部、マハリカ国道西部に集中して分布。
 - c) 「アナーキー」は点在
 - d) 「死に体」は点在
- ・ 「戦略活性度（業績にリンクする指標）」は近接する組織に影響され、近接組織の活性度が高いほど高い方向に導かれる」と推定される。Viola Estate ARC における聞き取り調査では、幹部が明らかに周辺組合から影響を受けたと言及している。
- ・ また、イラガンの都市部周辺に組織的に不活性な「死に体」の組合が多いのは、ここが客家を中心とするイサベラ州の大手仲介人の集積地であり、地域の実力者がこのような組合のポリシーに理解を示さないため、組織化が妨げられているのではないかと、という仮説がなされる。
- ・ 地図上での分布、あるいは聞き取り調査からの分析から、このような組合活動に置いては、ビジネスの成功から得られる所得の増加がもたらされた場合、当該組合の成功要因は周辺組合に模倣あるいは伝播されるが、試みが失敗している場合は、これが伝播しないものと推定される。

² 過去のフィリピン政府の森林資源開発（木材の利用）政策により組織された組合であるが、近年の環境保護政策により、フィリピン政府は、森林資源の伐採を禁止する方策を打ち出した。

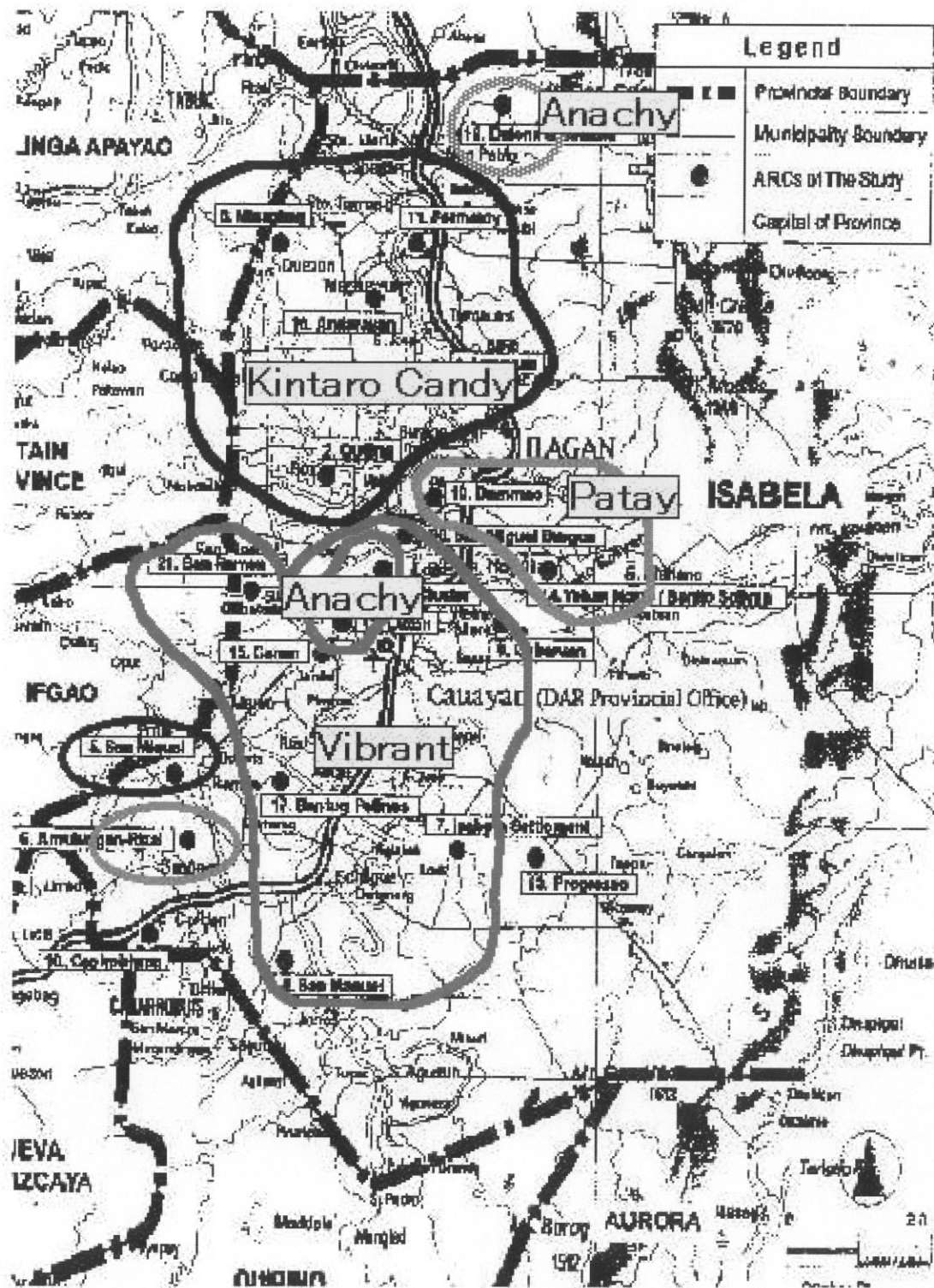


図 3-10-3 協同組合の活性度の地理的分布

(2) 灌漑施設の与える影響

- San Miguel Ramon, Canan, San Manuel, Bantug Petines (Vibrant) に共通して見られる特徴は、(1)で示した地理的な近接性の他、灌漑施設の整備地区であるということである。
- 従って、他の ARC に比較して農家所得も高い。
- 農家の話によると、灌漑施設の整備による水管理の必要性から、農家の水田の位置や大きさに応じて、相当な交渉事が発生し、組合長がまとめ役となる機会が昔に比べ格段に増加したとのことである。このことから、農業生産に係る議論が活発化し、全体を制御する適正規則が醸成されたのと同時に、組合長の調整能力や、権限委譲が形成されてきたのではないかと推定される。

(3) 民族問題の存在

- カガヤン川左岸地区は、先住民の中にイロカノ族が入り込み、それが最終的な主要な人員構成となった ARC が多い。他部族が入り込む中で、協調の必要性があり、それが強い統率者による組織の維持（金太郎飴の領域）につながったのではないかとという仮説がなされる。
- 特に灌漑施設がなかったり、耕地が狭い、という共有資源が少なかった場所ほどその傾向が強い。民族的には、イロカノ族と先住民という2つの民族融合の場合、さほどの問題は起こっていないが、先住民族とタガログ族、イロカノ族の3つの民族が平均的な比率で混在している場合、あるいは都市化によって新しい民族が容易に移住できる環境の場合は、本質的な民族間の確執が表面化するケースが多い。
- 歴史の浅いバランガイや民族間の融合が何らかの阻害を受けたため³進展しなかったところ、あるいは融合の必要性がなかったところ⁴では、組織化が十分に達成されておらず活性度は低い。
- 移民によって形成された ARC もいくつか存在するが、彼らには「共に移民してきた」という共有経験があり、組織としてまとまっているところが多い（Isabela Settlement の組合等）

(4) 幹部の指導力

- DCC では指導力を測る5つの指標を用いているが、その中でも特に影響力、配慮、目標提示が明確な幹部の存在する組合の活性度は高い。更に現場インタビューによると幹部の「正直さ」「慎重さ」「透明性」を評価する（Andarayan など）声が高く、フィリピンの協同組合では、このような生真面目さが重要視されていると考えられる。

³ 例えば Minagbag MPCCI における NPA 及び国軍の介入等。

⁴ 国道沿線の Luzon や Canan のように情報アクセスが良く、農業雑所得のソースも多く組合員が同床異夢化しているところ。

(5) 動機付けのタイプ

- ・ 組合員を動かすインセンティブは、「その仕事が誰に利益をもたらすか」あるいは「その仕事がどのような位置づけであるか」によって異なるのではないかと推定される。
- ・ 対象地域内の農民組織の活性度は、その規範上のインセンティブがこのような動機付けの要素と一致しているか否かで大きく異なっている。動機付けがなされていない規範や、あるいは効果のない動機付けを規範に取り込んでいる組織の活性度は低いのが実状である。

a) 「自分の利益に直結する」「自分の名前を高める」行動

- 組織内での行動では、無償、あるいは、金銭的なインセンティブが重視される傾向が強い。但し、農民は自分の行動が本当に自分にとっての利益を生み出すものなのか否かを見極めた上でないと行動を起ささない、「様子見」の行動パターンを取る。

b) 「他人の利益になる」行動

- 2つのパターンがあると推定される。第1は、これを行うことによって誰かに「借りを返せる」ものである。組合幹部の選挙、労役への参加（あるいは参加者選定）の行為ではこの考え方が基本にある、と考えられる。
- 第2は、物的なインセンティブが提供される場合である。これは例を上げるまでもないが、不便なアクセス道路で収穫物を運搬するために雇用される農業労働者や、田植えや稲刈りの季節に傭人費の家計支出に占める割合が増加するのもこれらの例である。
- 以上から、これを機能させるためには、金銭的なインセンティブを与える（組合費徴収業務等）、あるいは上記のニーズを満足させる（達成度に対して信賞必罰を与える等）ことが考えられる。

c) 「組織の利益」になる行動

- この行動のインセンティブにも2つのパターンがあると考えられる。第1は、本人が納得する個人主義的考え方が達成されることによる自己満足型のインセンティブがある。これは、組合が実施する事業の計画策定（ローンの取得、インフラの整備）や客人への積極的なプレゼンテーションの際に発現する。
- 第2は、「借りを返すため」に社会奉仕活動に参加する場合である。広く実施されているバヤニハンなども「借り」のある誰かの要求、あるいはイニシアティブがないと自然発生的には実施されないものであると考えられる。

(6) 組織の規範や方針作成における柔軟性

「組織活性度の高い組合」の項で指摘したとおり、組織の「透明性」を基盤として、規範の形成や方針の作成が、時代やビジネス環境の変化に応じて適応させる機能を持つところは、組織活性度が高く、それにリーダーシップの高さが重ね合わさると「生き生き」の領

域となる⁵。「透明性」は、次の3項目の有無によって規定されるものである。

- ①外部からの眼（アドバイザー）の有無
- ②運営に関する書類の開示のシステム化・慣例化
- ③簿記、会計担当者の記帳する書類の恒常的な保管場所と普遍的な様式

(7) 資源や思想の共有

共通して言い得ることは、特に戦略活性度の高い組合は何らかの資源や思想を組合員が共有していることである。これが組織を維持していく上での団結の根元的な訴求力となっている。調査対象地域の場合、次の4点のいずれかが推察される。

a) キリスト教の信仰心

Epiphany MPC I や St. Rose of Gamu CDCI はこの例である。双方とも組合の形成に司教や牧師といったカソリックの殉教者が携わり物的資源を共有する、という精神が基礎になっている。この場合の物的資源とは、前者の場合は「灌漑用水」を、後者の場合は「家畜」を指す。

b) 物的資源

物的資源が少なく、公平な分配がしにくいものであるほど、結束以外の手段が取りにくく、これがかえって組織力を高めているケースがある。例えば、Quiling MPC I における収穫物に運搬労働者の確保や、San Manuel MPC I におけるトラクターなどがこの例である。数やキャパシティが限られており、かつ大半の農家がこれらを必要としているが故に、ルールを形成し、公平にシェアしようとするのである。

c) 同じ釜の飯を食った経験

苦勞を共にしたが故の組織力が発揮されているケースとして Cenea を除く Isabela Settlement に存在する2つのクラスターの協同組合を挙げることができる。双方とも退役軍人の移住地で、昔苦勞を共にした人々が形成するコミュニティである。双方とも包含するバランガイ全てに協同組合が有るわけではないが、他の村の住人どおしでも結束力が強い。

d) 共通の敵

更に上述の Cenea を除く Isabela Settlement に存在する2つのクラスターの協同組合の場合、地域を支配している仲買人が他に比べて少なく（1人または2人）、「共通の敵」を生活者が共有することによって組織力を高めている、というケースも推察される。

⁵ この場合、例えば La Suerte MPC I や Dipacamo Palawan MPC I のように、例え組合の資産が少なくとも、活性度は高くなる。従って、CBU の蓄積や資産の増加は、協同組合の活性度を上げるための必要条件ではあるが、必要十分条件ではない。

3.10.4 組合の組織活性度の移行シナリオ

(1) 組合創設期

- ・ 組合がまだ創設されて間もなく、ビジネスを本格化していない段階では、「金太郎飴」に位置するのが一般的である。
- ・ 一般に組合創設の段階では、政府の意向が政策実施機関に伝達され、そこから組織化がスタートする。そのために、形成された組織は、政治的な色彩を持ち、命を受けたリーダーの強い統率力で組織をまとめ上げる、というステップを踏襲する。
- ・ そのため、組織形成初期段階では少数の先導者が全体を統率する「金太郎飴」の組合が形成される。

(2) 「金太郎飴」⇒「生き生き」へ (①のシナリオ)

- ・ 組合のビジネスが順調に発展し、内部のコミュニケーションが円滑化するとこの流れが形成される。計画地内の組合の場合、以下の条件が具備されているところでこの流れが生まれやすい。
 - 組合員が CBU を定期的に払うことができるために所得が安定していること (①灌漑施設が整備されており、所得の安定がある、②1 農家当たりの所有面積が大きい)
 - 幹部が実施した施策が成功を納めていること (①NFA とのネットワークの形成、②サリサリストア (共有資産) の成功、③LBP 等から融資支援を引き出すこと)
 - 組合員の資産や素性がほぼ均一化しており、目指す方向性が一致していること
 - 幹部のリーダーシップが高いままであること

(3) 「金太郎飴」⇒「死に体」へ (②のシナリオ)

- ・ 組合ビジネスが挫折し、かつそれに対して有効な対応策が取られず、組合員内部に不公平感や不採算感が醸成されると、組織に対しての信頼感とメンバーとしてのインセンティブが減退し、この流れを形成する。
- ・ 本件の場合、以下の用件がこの流れを作るきっかけとなっている。
 - 台風などの災害の補償に対して、組合が期待していた成果をもたらさないため、組合員の中に組合員の義務を履行できないものが出る。その責任を義務の遂行者が被る状況になり不公平感が高まる。
 - 幹部の改選などで、指導力が弱まり、ビジネスの流れを作ることができない、あるいはせっかく作り上げたビジネスラインを台無しにする。あるいは、選出された幹部は、人望のみはあるものの、組合を運営していく技術的能力がない。
 - 組合員の資質や目的がバラバラで、結局強いものの意見が見かけ上は通るが、弱いものはそれに同調できず、協力しない。

(4) 「金太郎飴」⇒「アナーキー」 (③のシナリオ)

- ・ 組合の目指す方向が確立しないため、個人がバラバラな方向を模索する状況に陥る。又、組合員は全体的に所得水準が高く、情報のアクセスが便利なところに位置している組合でこのような流れが形成される。(3)との比較で言うと、この場合は以下の特徴を持つ。
 - 組合員の資質（経済規模や家計）はある程度水準が高い。例えば、灌漑施設が整備されていたり、副業の機会が周辺にあり、組合員間に大きな農家経済的格差がない組合。
 - 都市部に位置し、あるいは都市部を包含し、他に比べると情報が入りやすい組合。一方で農業所得のレベルはまちまちであるため同床異夢の状況となっている組合。

(5) 「生き生き」⇒「アナーキー」へ (④のシナリオ)

- ・ 該当するのは、Ephiphany (Minagbag) と Cenea (Isabera Settlement) と考えられる。両組合とも地域内では成功した組合の代表例で、組合員数もそれぞれ 450 名、350 名と最大規模である。
- ・ しかしながら、これだけの組合員を統制するのは、かなり困難で少数の幹部の力量を越えつつある。これらの組合は「生き生き」の領域から下降してきたものと考えられ、以下の特徴を有する。
 - 組合のビジネスが成功し、知名度が高い。Ephiphany ではかなりのビジネスが、Cenea ではバナナやパイナップルを加工した酢の醸造が知名度を形成した。その結果、多くの情報が入り、組合員同士の議論も高揚し、組合として成功を納めた。
 - その結果、多数の農家が組合に参加するようになったが、それに伴って幹部の人材管理の統制が利かなくなり、同床異夢の状態となっている。

第4章

開発の方向性とポテンシャル

第4章 開発の方向性とポテンシャル

4.1 問題点の整理と解決の方向性

4.1.1 農業

(1) 米の増産

米は主食であるため農家の自家消費にも重要であり、国全体でも不足しており、安定した収入も期待できるなどの理由により増産を計画する。そのためには稲ツングロ病対策、ハイブリッド稲の普及、緑豆の導入、総合害虫防除等の技術的支援を行う。また、稲は現況の調査でも明らかのように、灌漑により大幅に増収となることから、十分な水源があり、経済的に見合う地域では、灌漑施設を建設を計画する。水田における水稲栽培は作物転換を計画せず、緑豆の間作導入による地力向上を目指し、単一作物栽培の弊害を緩和させる。

(2) 作物の転換

トウモロコシ栽培は、収量の低い地域では損失を出している農家も多い。トウモロコシの連作は地力を低下させ、裸地栽培のため、傾斜地では土壌侵食を起こしている。トウモロコシは総合害虫防除や総合肥培管理の指導を行い、増収と栽培費の削減を目指す。トウモロコシ栽培面積の約 20%はより価値の高い野菜、花卉、果樹、有用樹等へ作物転換を行い、農家の収益向上を図る。転換作物は生産物の市場、ARC の地形、市場への距離等を考慮し、作目を選定する。さらに、地形等を考慮し地域の特産になるよう計画する。作物転換に伴う栽培指導を行うと共に果樹等永年生作物を取り入れる ARC では、種苗を確保するため、その地域で管理可能な規模の苗木育苗場を設置する。

作物転換の一環として、農地所有面積の多い遠隔地域では、家畜飼育を計画する。1、2 頭を飼っている従来の家畜飼育より規模を大きくし、農家の資金借入れ能力を考慮し、1 農家 5 頭で始め、最終的に 10 頭の飼育を行い、ARC または Cluster 全体で 200 頭を目指す。それを支える牧草の栽培、ワクチン接種や人工授精等に関する技術支援を行う。

(3) 作物被害の対策

主要作物減収の一因として、病虫害の被害がある。作物保護センター及び農業普及員により、適切な対策をとる必要がある。稲ツングロ病は稲作で最も深刻な問題であり、防除対策を農家に徹底しなければならない。ウイルスに起因する病気であるため、完全防除はできないが、耐病性品種の栽培指導を含め、農家の同病対策の指導を計画する。稲及びトウモロコシの総合害虫防除の指導を肥培管理と併せて行い、農薬使用量の削減と増収を狙う。傾斜地での裸地栽培が誘因している土壌流亡や侵食に対しては傾斜地農法を指導する。

(4) 機械化農業

農家にとって労働量を減らすために、農業を機械化したい望みは大きい。しかし、1 農家当たりの平均耕作面積が 2ha という小規模農業であるため、各農家が個別に機械化することは経済的でないと考えられる。例えば、耕転機は 25,000 から 60,000peso、脱穀機は 70,000 から 90,000 peso、4 輪のトラクターは 2 百万 peso 以上であり、ARC の農家の購買能力を超えている。しかも、機械化によって生じる余剰労働力を吸収する雇用機会も非常に少ない。

現行通り、脱穀等最低必要な機械類は賃借した方が有利であり、農業の機械化は当計画に採り入れないこととする。

(5) 農業技術の普及

調査研究や普及を支える農業関係機関は現在必要とされる技術は十分備えており、農業技術普及においてもポテンシャルは高いと言える。しかし、農業技術者の活動を支える予算が非常に少ないことが問題であり、本計画によって、ARC の農業振興に対する技術普及を目的とした活動予算を確保する。本計画ではまず先端の農業普及を担っている州及び町の農業普及員に各種技術の研修を行い、実際現場で普及員が農家に指導、助言ができるよう能力の向上を図る。そして普及員が関係機関の研究者と共に展示圃場を利用し、1作が完結するまで農家に対する実地研修を実施する。

4.1.2 農業・農村基盤

(1) 灌漑施設

NIA 国営灌漑システム管理事務所が行っている NIS の幹支線水路の維持・管理において、施設の改修は行われているもののまだ十分でなく一部には早急な改修が必要な状況にある。このような施設では、必要な時に、必要な灌漑水量が供給されないという問題となって現れている。すなわち、分土工の制御不能による過剰取水、下流部に於ける取水量不足或は稲の生育期と異なる時期の取水となっている。この原因は、水理費の徴収率が低いため NIA の予算が不足しているためである。農民は、灌漑期に期待する水量が適時に供給されれば水利費を支払う義務を持ち、またその意志もある。しかし、現実には、配水時期が遅れたり十分な水量の供給が実施されないために、農民の水利費支払状況は改善されない。適正な灌漑用水の供給がなされない原因は水配分の不完全性であり、この問題を解決するため MRIIS には JICA による「維持管理強化調査」が既に実施されている。

灌漑施設を持たない農民は、現在天水による稲作或はトウモロコシを栽培していて、単収が低く、農業収入を満足に上げることが出来ない状況にある。これらを打破するため、農民は灌漑による水稲栽培を希望している。灌漑施設を建設することにより、天水による水稲栽培及びトウモロコシ栽培から灌漑稲作栽培に転換することは可能であるが、灌漑施設においては水源が最も重要な要素となる。ある程度の規模を持った地下水開発は、広域の地下水調査によりその開発可能性を推定する必要があり、広域地下水調査を待つこととする。したがって本調査では、灌漑開発による水田稲作への転換は、地下水開発を伴わない水資源による灌漑計画により解決する。但し、水源量が少ないかあるいは水源がない場合及び水源に遠いため工事費が割高になる ARC の灌漑計画は除外する。

(2) 収穫後処理施設

a) 乾燥施設

乾燥施設の不足により、籾、トウモロコシ等の農産物は、乾燥することなく低い価格で販売せざるを得ない状況にある。乾燥前の農産物の価格は、乾燥した農産物に比べて約 2 peso/kg 低い。この対策としては、乾燥施設の増設により解決することとする。

b) 穀物倉庫

農作物の播種及び収穫は、天候の関係から殆ど同時期となっている。穀物倉庫がないため収

穫後、直ちに販売しなければならぬため仲買人に買ったたかれ、農産物の販売価格は低く農業所得の改善がなされない。この状況は、農業技術開発により農産物の増産がなされても変化しないものと推測される。この対策としては、農民自身による市場価格調査と販売時期の判断ができる能力を養成すると同時に、販売適時まで農産物を確保する施設としての穀物倉庫の建設を行う。

(3) 農道

バランガイから市場への道路の整備が十分でないことから、農作物の市場への搬出は困難であり、人力或は畜力による運搬に頼る場合には高い費用を要している。又、圃場内道路密度の低さは、必要な時に農業機械が搬入出来ず農産物の品質を確保することが出来ないし、農産物を人力により搬出を行っているため高い運搬費を支払っている。これらの問題を是正するためには、農道を整備する必要がある。CARP では農地分配時点ですでに道路用地が確保されている。

4.1.3 農民組織

(1) 社会的準備の充実

「組織化の遅れ」の社会文化的背景は、農民の理解や知識・人材の不足である。また、施設的な背景として、劣悪なアクセス条件があると説明した。更に民族問題といった、特異な背景もあると考えられるが、これは本調査では扱わない。

この問題を解決するためには、社会的準備の充実が必要であると考えられる。特に、同じ ARC 内でも遠隔地であるが故に DF が配置されていない場所については、アクセスを改善する、DF を派遣するといった早期の対応が必要である。更に、DF の能力向上による社会的準備の質の向上を図ることが必要である。また、DF の力量だけでは解決できない問題や、政府に対する不信感を持っている農民に対応するため、NGO の活用を更に充実していく必要があるだろう。

(2) 規範の整備

「速成組合の意識」や「不払い者の存在」の組織制度的背景は、弱体な組織に金を融資してきた政策上の失敗である。また、社会文化的な背景は、それに影響を受けた農民の低いモラルに代表される「農民の考え方」として認識することができる。

制度の歴史的変遷を背景にもつと考えられる社会制度的背景を克服することは困難であるが、農民の考え方に刺激を与え、これを徐々に変えていくための適切な規範の作成は、社会的準備の実施段階で行うことが可能である。

(3) インセンティブとペナルティーの導入

「形骸化した農民組織の規則」の社会文化的背景としてあげられるのは、組合幹部や組合員のやる気を創出するインセンティブが、規則として盛り込まれていないために起こる「農民の考え方」であり、更にこれらを規則化しようとしないう「地域の慣習」である。また、農民の行動に影響を与えるインセンティブについて、体系的な分析があまり成されてこなかった問題もある。このため、農民の行動がどのような条件で促進されるのかを分析した上で、適切なインセンティブを組合の内規や指針に導入していく必要があるだろう。また、一方で農民組織の組合員がその規範となる内規を守れなかった場合などにおいて、懲罰システムを導入す

る必要があると考えられる。その際、懲罰対象者が、納得して受け入れることができる（真の反省を促す）システムを導入する必要がある。

(4) トレーニングの必要性

「言及責任の欠如」や「歴史の浅い団結精神」の社会文化的背景としてあげたのは、基本的な知識が不足していることと、地域の因習的な習慣¹があることである。また、仲買人や仲介業者が契約書や覚書を要求しない点である。更に、地域特有の背景として、部族による特異性と、農民感の団結の歴史を持っていないことが上げられるがこれらは本調査では取り扱わない。このようなコミュニティ内部の慣習が与える行動特性については、規範の整備と、これを徐々に緩和していくためのトレーニングを施していく以外には方法がない。しかも、相対である仲介業者が文書化された書類をさほど要求しないのであるから、これを克服するためには長期の時間を要すると考えられる。

(5) 政府担当機関へのトレーニング

「交渉能力や行政との打合わせ機会の欠如」の社会文化的背景は、農民の様子見思想に代表される「農民の考え方」に起因している。更に交渉能力・機会の不足も「理解や知識の不足」として分類が可能である。一方、実施官庁の不明確な役割分担と政治的な介入なども、組織制度的背景として存在する。但し、組合あるいは組合員にこれらを要求するためには、まず政府の担当機関へのトレーニングが必要となると考えられる。政府機関を対象にトレーニングすることによって、トレーニング担当者レベルの意識を変え、更にそれを現場レベルまで降ろすことによって内的要因、外的要因双方へのアクセスが可能となると考えられるからである。

(6) 協同組合組織が目指すべき最終形

協同組合の進化形態は以下の通りである。現在の組織の成熟度により、将来の到達度はもちろん異なるはずである。

a) 組織形成と社会学習課程

- ・ 社会的準備
- ・ 規範づくり
- ・ 社会学習の蓄積

b) 地域組織への成長

- ・ 近隣協同組合間での組織連合の形成による融資調達
- ・ 協同組合事業の拡大
- ・ プロジェクトの計画と実現交渉

c) 自立的地域集団への成長

- ・ 協同組合自身による組織化指導
- ・ 最貧困層への融資制度の確立

¹ DAR が農地を解放する以前は、大半の ARB が小作あるいは借地農であった。解放によって彼らは耕作における地主からの支配を解かれたのである。耕作に関連する生産資材の選定、作付け時期は従来から地主の意志によって決定され、彼らが新機軸を求めめる方策は存在しなかった。このため、農民は企業家精神を醸成する機会を得られなかったのである。農家は、手早く融資を得るために協同組合組合員となるのである。ところが、以前から必要なものを費用をかけずに（無料で）調達できた彼らにとっては、貸出されたものを返さなければならない、という常識を理解することが困難なのである。

- ・ 地域住民の組織化と団体交渉

(7) 開発戦略とプロセス

農民組織にどのような社会的能力があり、変化へのイニシアチブがどこから来るかにより、外部からの援助は補助（Assistance）、促進（Facilitation）、奨励（Promotion）に分かれる。更に、それぞれの開発アプローチについて①資源補完アプローチ、②組織アプローチ、③運動アプローチ、④統合アプローチがある。統合アプローチは、①から③までのどれかを2つ以上組み合わせたものである。

| 開発のイニシアチブ | 地域社会の既存の組織能力 | |
|-----------|------------------|--------------------|
| | 強い | 弱い |
| 内部 | ・ 補助（Assistance） | ・ |
| 共有 | ・ | ・ 促進（Facilitation） |
| 外部 | ・ | ・ 奨励（Promotion） |

開発戦略及びそのプロセスは次の通りとする。

- 組織力が希弱な農民組織の意識化と組織形成においては、NGO が資源・組織・規範の3つの側面すべてに関与し、地域社会に基本的な社会的準備を施していく。組織化を強固にするためのエントリー・ポイントとして小規模な資源提供を実施するとともに、管理運営のための規範づくりと組織形成のためのトレーニングに重点を置く。
- 民間金融機関、政府機関、海外の援助機関が関与し始めるのは、第二期の「地域組織の成長の段階」からであり、その方法は資源側面の充実に力点を置く。一方、規範の形成、組織の育成・強化についてはNGO がその任を継続的に担う。

4.1.4 農村金融

(1) 2つの方向性

「支払いに対する抵抗感」に内在する組織内での不公平な返済の社会文化的背景として、地域の慣習に起因する組合内再融資の指針の不明確さや、あるいは農民の理解や知識不足、横並び主義による不払い等をあげた。また組織制度的背景としては、政府の過去の政策の失敗や、金融機関の理解や知識不足に起因する事前審査やモニタリングの不徹底などをあげた。この問題に対応する方向性としては、以下の2つの考え方が必要になる。

- 農民組織の強化とグッド・ペイヤーズの組織化
 社会文化的背景に対応する考え方としては、農民組織の強化を通じた指針の整備とそれを遵守させるために必要なトレーニングの実施が必要である²。また、不公平な返済は、良心をもって支払いを行っている者を腐心させることにも繋がっているため、これら支払い者の救済が必要になると考えられる。すなわち、債務の支払いに対してこれをまじめに行っている優良な協同組合と個人を組織化し、大きな便益を与えることで、支払いが可能でも支払いを行わない者を刺激すると同時に、優良協同組合の資金調達先を多元化できるのではないかと考える。更に、地域の慣習が不払いを容認しているのであれば、それを逆手にとって支払いを促進する方向性を探ることが有効である。この考え方については、後述 4.2.3 農村金融のポテンシャルで触れる。

² このテーマは、農民組織強化計画で扱う。

b) 融資プロセスの簡素化、厳格性の向上

組織制度的背景に対応する考え方としては、政府系金融機関の審査やモニタリングを効率化することである。特に、両方の部分で優秀な人材を育成することと、政府関連機関、NGO、各種支援団体の連携によって、大きな費用をかけずにこれを実現していくべきであると考ええる。

(2) マイクロ・ファイナンス (MF)

「政府金融へのアクセスに係る物理的・時間的距離」の社会文化的背景として過剰な協調性に起因する民間金融業者との繋がり、施設的な背景として政府金融機関の窓口や優良道路が圧倒的に不足している点を説明した。この双方の背景に対応する方向性として農民組織の強化とともに、MFの充実、特に農民にとっての金融窓口を増加させていく必要がある。実際、各種団体³が実施しているMFは、それぞれに長短こそあれ概ね成功を納めており、これらがうまく融合し更に多くの窓口を創設できれば、民間金融業者への依存度は減少する方向に動くものと考えられる。

(3) 競争原理の導入

「高金利」の社会文化的背景は、農民自らが高利子をもたらす民間金融業者との関係を断ち切れないこと、組織制度的背景として民間金融業者によるネットワークが、競合しうる農村金融の参入を抑止していることを述べた。この問題に対処するためには、閉ざされた農村金融業界に競争原理を導入し、民間金融業者のカルテルに対抗できる経済主体を創設する必要がある。また、農民側の知識の不足に起因する民間金融業者への依存は、長期間をかけてトレーニングによる意識化を行っていく以外に方法はないものと考えられる。

(4) 農民の自立

「一貫性の無い政府方針」に対する対応策を本件調査であつかうことは不可能である。農民個人が、あるいは農民組織を通じて、金銭的に、かつ意識的に政府の方針から自立することが対応策となろうが、この具体策は一部のみ、農民組織強化スキームで取り扱う。

(5) 計画実施のステップ

農村金融に係る制度改革は、個別地域のみ限定して実施することが困難で、国全体を巻き込むことになる。従って、計画の実施はまず既存の制度上で実現が可能なものを早期に実施し、特に効果の発現が早い⁴ものを優先すべきであると考ええる。金融の制度的な調整を必要とするプロジェクトについては、国家レベルへの働きかけが必要になる。それらは、DAR本局による国家レベルへの積極的な働きかけを期待すべきものであり、実現までに時間がかかると考えられる。

³ 3.5.1 農村金融の現状参照

⁴ プロジェクトの働きかけが狭い地域に限定されるプロジェクトであるほど、効果の発現は早期である。これは、地域が広くなれば、働きかけの主体が階層的、更に多様化していくためである。更に、地域が広域化すればするほどシステムの伝播に時間を要することも明白である。

| 働きかけが必要な範囲 | 開発効果の発現 | |
|------------|-------------------|------|
| | 短期 | 長期 |
| 調査地区レベル |金融の至近化..... | |
| 広域地域レベル |不公平感の是正..... | |
| 国家レベル | | 金利低下 |

具体的には、短期的に金融の至近化を実現し、続いて中期的に現在の資金調達で発生している不公平感を是正することに焦点を当てる。金利低下は究極的な目標であり、制度の調整が必要になることから長期的な展望に据える。

4.1.5 農家経済

(1) 家計向上プロジェクトの方向性

「偏った栄養摂取」の問題解決をするためには、健全な栄養水準確保の観点からも、野菜生産を強く奨励すべきである。更にそれを、家計支出の削減に役立てると共に、余剰生産物を販売し、農外所得を月々安定した収入源とすることが必要である。これによって、民間金融業者からの借金を減らすことができれば、高金利の資金調達量を抑えることができ生活水準の向上に繋がると考えられる。

前述の通り「抵抗力のない家計構造」の組織制度的背景として、家計向上プログラムや農産加工など、現金収入の平準化を促す事業が導入されていないことがあげられる。これを是正する意味でも、家計支出の削減と同時に、若干でも利益を得ることができる方策が必要である。そのために導入するプロジェクトのアウトプットは、マーケットが十分確保されており、しかも農民の「必需品」であることが重要であると考えられる。特に重要な条件は、年間を通じて需要が安定していることである。

(2) 女性への資金提供の方向性

「抵抗力のない家計構造」の社会文化的背景として、農民の知識や理解不足に起因する貯蓄指向性のない場渡り的な個人指向をあげた。この指向性の是正については、長期間をかけてトレーニングを繰り返していくのと同時に、貯蓄を習慣化するために、特にこれに専念している農村部の女性グループの活性化を図っていく必要がある。その為、女性が家計を助け、余剰金を蓄積に回せるためのプロジェクトの創設と資金の提供が必要である。これによって女性の更なる社会参加と、貯蓄の習慣化を促進する。

(3) 公平性と思いやりのあるインフラ整備の方向性

「労働力の一時的不足」の社会文化的背景は、農民個々の行動に起因するモノカルチャーや輸送手段の高騰にあるが、道路の未整備といった施設的な背景もその一部である。これらは、インフラ整備の必要性と農民組織の強化の方向性を誘導するが、一方でインフラが整備されていないが故に、生計を維持し続けられる土地なし農民や貧農の所得保障を確保する仕組みが必要である。

(4) 「農民は使いやすいが、仲買人は使いにくい」道路

「仲買人の呪縛」に関する社会文化的背景として、農民の意識や横並び主義を指摘した。また、競合者が入り込めない道路環境も背景の一部である。一方、問題解決のために道路を整備すれば、農民の利便性を向上させるが、仲買人の利便性も向上させストロー効果を生み出

す可能性もある。従って「農民は使いやすいが、仲買人は使いにくい」道路が必要である。このためには、既成概念となっている道路設計のスタンダードを柔軟に運用することが必要であるとする。まず農民の意識を変えることを先行すべきであり、意識変革の後にインフラを整備するという、ステップを地域に根付かせる必要がある。

(5) 農民組織の広域化と先導役の創設

「仲買人の呪縛」に関する組織制度的背景として、競合の出現を許さないカルテルの存在を指摘した。カルテルの存在を打破するのは、個別の農民や協同組合の力量では無理がある。最終的に農民組織を広域のレベルにまで発展させ、これに対抗させるのと同時に、先導役として政府の意志をもった組織をこのカルテルの中に投入することが必要になろう。

(6) 関連省庁の横の連携

「先行き不安な市場価格」の問題を解決するためには、政府の国内外に対する適切な対応と同時に、農民自身が市場ネットワークを形成していく必要がある。指摘した NFA の民営化についても、民営化後の NFA の役割について政府として十分な方針の検討が必要である。特に民営化後も政府の農業開発についての施策が伝わる仕組みと、現況のネットワークと施設を ARC 開発に生かせるシステムの開発が求められる。

4.1.6 支援制度

(1) DARPO の支援能力の向上

- a) DARPO には、州の CARP 主幹機関として事業運営や管理に係る高い能力が求められている。特に中央 (DARCO) から現場 (DF) に至る DAR 内部の調整はもとより、他の関連機関との調整を円滑にできる能力を有してはならない。さらに、本計画では LGU が積極的に参加できる仕組みを提案しており、DARPO には現状よりさらに大きな役割が期待される。一方、問題点で指摘したとおり、そうした経験や知識がまだ蓄積されておらず、外部から専門家も配置されていないのが現状である。こうした DARPO の組織能力を向上させるためには、まず、人的資源開発の一部として職員に対するトレーニングを強化する必要がある。
- b) これまで行なわれた多くのトレーニングの成果が上がらない理由として、トレーニング・プログラムの内容が参加者のニーズに合っていないことやトレーニング機関の評価がなされていないことなどを指摘した。本計画では、トレーニング・プログラム計画に参加者のニーズを反映させること、トレーニング機関の評価やトレーニング・プログラムのインパクト調査を定期的に行い継続的な改善を図ること、参加者を選定してトレーニングの効果を上げること、などの仕組みを取り入れて改善を図る必要がある。
- c) DARPO が、個々の職員が担当する業務をどうフォローアップしているか、DF に対しどうバックアップしているか、そして他機関の活動をどうモニタリングしているかなどの観点から現在の組織体制を見ると、改善すべき点が多いことを指摘した。改善のためには、組織開発の専門家を配置し職員の意識を徐々に変えながら DARPO の組織体制を強化していくことが必要である。さらに、職員や関係機関スタッフの業績モニタリングをインセンティブを与える仕組みの一つとして取り入れれば効果があると考えられる。本計画の実施のため DARPO 内部にプロジェクト管理オフィス (PMO) を設け、PMO を通じて集中的に運営・管理を行う体制ができれば効率的・効果的であろう。外国人の専門家を PMO に配置すれば、さまざまな政治的な干渉を妨げるという効果も期待できる。

- d) さらに、コミュニティー開発を担当する機関として、トレーニングの実施や専門家の配置によって DARPO 職員の能力向上を図る必要がある。特に DF については関連するトレーニングの強化や的確な人材の雇用・配置を考慮すべきである。トレーニング専門家を PMO に配置すれば、トレーニングの集中管理が可能となる。
- e) DARPO 支援能力の向上は、短期的には専門家など外部者・機関により、中長期的には外部者がフェードアウトし内部人材が中心となって実施すべく計画を策定する。
- f) 計画の実施中、モニタリング・評価を強化するために個々の活動の達成指標を設定すべきである。これまでは、どの程度土地を配分したか、どの程度トレーニングをしたか、どの程度道路を作ったかといった指標が主な目標になっていたが、ARC 開発の目的から考えて、今後は意識・農業生産性・収入などの変化に注目すべきである。これも PMO が中心となり、プロジェクトの年間目標を設定して関係機関の活動の管理・調整をすべきである。

(2) 具体的な ARC 開発戦略・計画の策定

具体的な ARC 開発戦略・計画は、MC5 戦略の明確化を含め本計画で策定するが、開発計画の実施中に政治や社会経済の変化があっても的確に対応できるよう、プロジェクトが定期的に戦略や計画をレビューし修正できるシステムを持つことが必要である。短期的には PMO がこれを担当すべきであり、能力の向上に伴い徐々に DARPO が中心となる。また、年一度程度プロジェクトの活動を総合的に評価する体制を整えるべきと考える。

ARC 開発戦略のなかでは ARB 間の経済格差についても留意する必要がある。農地改革の目的に合致させるためにも、バランガイ内部の経済階層を明確に意識し、貧困層にも配慮した支援計画を盛り込む。そのためにもそれぞれの開発計画の受益者を明確にするとともに、計画の便益が公平に配分されること、開発によって負の影響をできるだけ受けにくいことに配慮した計画とする。

(3) 政治的・政策的な介入を緩和する

負の影響を与える政治・政策的な介入を直ちにコントロールできるわけではないが、意識改善のためのトレーニングや受益者との日常的なコンタクトを通じて正しい情報を提供していけば、そうした負の影響を減じることは可能であろう。また、上述したとおり、外国人の存在が政治的な介入を減じるとも言われていることから、外国人の専門家を PMO に配置することはその面からも有効であろう。

(4) 関係機関間の調整

- a) 各機関に配分される州の CARP 関連予算をもっと効率的・効果的に活用するためには、プロジェクトの達成目標に基づいて全体活動計画や予算計画を策定し、できるだけ一ヶ所で集中的に予算管理をする仕組みが望ましい。現状の縦割り行政ではこれを実現することは難しいが、少なくとも州レベルの関連予算の流れを DARPO が把握していること、可能な事業については DARPO が中心となって予算管理をすることが必要である。こうしたことも PMO の役割の一つとして、計画の実施体制を計画すべきである。
- b) CARP のように多くの機関が関係する事業では、各機関が共有する目標を達成するためにそれぞれの活動を円滑に調整していくことが重要であり、そうした調整の仕組みを実

施体制の中に組み込むこととする。郡レベルでは、現状は MCIT がその役割を担うはずだがほとんど機能していないことを指摘した。議長である MARO の能力や立場の問題もあり、中央官庁や LGU のスタッフが CARP 事業に対してコミットしていないためであることが多い。したがって、LGU が積極的に関与できるよう、郡長を議長とした調整体制を計画する。これによって ARCDP と BDP の整合性が取れる可能性も高くなる。

- c) バランガイレベルでは BARC が調整役を果たすこととされているが、実際にはほとんど活動が行われていない。本計画では、現在バランガイ開発を担当するバランガイ評議会 (Barangay Council) と、それを構成するバランガイ幹部 (Barangay Officials) が CARP 事業の調整役も担い、バランガイに一貫した開発事業が行なわれるようにする。
- d) 現状では、数多くの支援組織の中でも DF だけがバランガイ住民と頻りに接触していることから、DF の能力向上と機動性を高めることに重点が置かれるべきである。それにより、DARPO の運営管理体制が強化されるとともに、各機関間の現場レベルでの活動調整が促進されよう。DF に対する指揮は、現在の MARO の統率能力が必ずしも高くないことから、まず PMO が一貫して行い徐々に MARO に移行していく。

(5) 関係機関間の連携が不足

関係機関間の連携が不足しているのは、農民組織の能力が低く外部組織と交渉をしたり内部のメンバーを纏めることができていないこと、外部機関間の調整が取れていないことが主な理由と考えられる。そのため、農民組織の強化を図ると共に、関係機関間の活動の調整や必要な協議を行えるよう州・郡・バランガイの各レベルに調整機関を設けることが必要である。

(6) 普及活動が進まない

農民は一般的に「Wait and See Attitude (様子見思想)」を持っていることを指摘した。したがって、地域農民にとって新しい技術を導入する場合は、まず地域内の積極的な農民がそれを実践し、その成果を他の農民に対して見せながら意識を変えていく、というプロセスを含むことが、それをコミュニティー全体へ効果的に波及させるために必要であろう。Quiling 協同組合では昨年より急激にメンバーの数が増えたが、これはその直前に協同組合が NFA と交渉して米を高く買ってもらうことができた、という経済的な利益をコミュニティー全体に示すことができた結果である。このことから、新しい技術がコミュニティーに広がるためには、①農民が適用可能な技術であり、②過度な労働力や時間的制約を要せず、③費用負担がほとんどなく、④比較的短期間で効果が収入増となってあらわれるものであることに留意する必要がある。

(7) 農民の意識改善するための支援が不足している

背景でも説明したとおり、たとえば政府からの融資など「外部支援はタダ」という農民の意識がある。また、リーダーが借金を返済しなければ自分もしない、みんなが返さないなら自分だけが返すのは損、といった考え方も根強い。こうした農民の意識は地域文化とも密接に関係しながら相互に形成されてきたため、意識を改善することは文化を変えることにもつながる。一方、文化を変えることは容易なことではなく、また明らかに本計画の対象範囲を越えているため、本計画では農民の「考え方」を変えていけるような仕組みを考慮する。具体的には、①問題点の認識や計画づくりに農民が積極的に参加すること、②事業の実施を前提とした意識改善のためのトレーニング・プログラムを行うこと、③農民組織を強化し共同作業や管理を実践することなどが考えられる。

さらには、農民たちに、自分たちでも何かができるという自信をつけさせることである。政府がつねに金や物を支援するというのでは、状況はいつまでも同じである。意識の変革と自信によって、自分たちがやればできるということを気づかせることである。そのためには、①小規模で、②技術的にも簡単に成功し、③便益が見えるつまり収入の増加となって現れるような支援をまず行うことである。

(8) 背景解決の方向性

3.8 で述べた背景のうち、社会文化的、組織制度的な背景について支援制度の面からどう対処すべきか、ここでその方向性をまとめる。

a) 社会文化的な背景については、以下のとおり対処する。

- － 農民の理解や知識不足：バランガイ幹部に必要なトレーニングを行い、その後集会などを利用して幹部から住民へ知識の伝達を図る
- － 農民の考え方、農民個々の行動、地域の慣習：農民の意識を改善するための社会的準備トレーニングを行う。対象はバランガイ幹部、農民組織の代表者、その他リーダー格の住民である。さらに、「個人主義・個人の価値観」、「金銭欲・物欲」、「過剰な協調性」については本質的な課題でもあるため開発のコンセプトとして取上げ、提案する各開発計画の中で対処できるメカニズムを考える。「様子見思想」は普及する方法を改善することで対処する。
- － 人材の不足：リーダーの能力向上を図る
- － 仲買人と借金、心理的な関係：仲買人を排除したり直接働きかけるようなことはせず、社会的準備トレーニングで農民の意識改善を図る。さらに、金融へのアクセスを増やすため、農民組織の体質を強化すること、新たな金融制度を導入することで対処する。

b) 組織制度的な背景は、以下のとおり対処する。

- － 地方分権化と農業改良普及員のやる気・技術力低下：最も業績をあげた普及員が表彰されたり報酬が得られるインセンティブ制度を導入する。技術力の低下については、普及員に対して技術トレーニングを実施するとともに、研究機関と普及員をリンクさせ交流を促進することで対処する。
- － 関係機関・金融機関の理解や知識不足：必要なトレーニングを実施する、あるいは調整機関において必要知識を伝達する
- － 政策上の失敗：政府への提言程度はできるが、結局は政府の考え方に委ねるしかない
- － 官庁の不明確な役割分担、縦割り行政、政治的介入：統率力のある調整機関を設ける
- － 米カルテルと仲買人のネットワーク：コントロールすることは考えず、開発計画によって何らかの影響力を行使する程度とする
- － 農業以外の収入機会が限られている：開発計画で農業以外の収入機会拡大を図る
- － 関係機関の予算不足、低い市場価格：本計画では対処せず、政府の考え方に委ねる部分

4.1.7 問題点の集約と最重要課題

各分野の問題点をこれまで説明したが、問題点のうち ARC 開発計画において最も考慮すべき重要課題は、CARP 受益者である ARB の所得が農地配分後も依然として低いままであるという点である。このことは M/P 調査、F/S 調査時のワークショップ⁵を始めとする現地調

⁵ M/P 調査時のワークショップには、DARPO、LBP・NIA・DPWH など政府関係機関(Line Agencies)、LGU、NGO から代表者が参加した。F/S 時のワークショップは調査対象 5 地域で行なわれ、それぞれバランガ

査で確認されている。

各分野の問題点が最重要課題である「ARB の低所得」にどう結びついているのかを分析しその結果を添付した問題系図⁶に示す。たとえば、農業分野では、単一作物の連作は、地力の低下→農業生産性の低さ→ARB の低所得へとつながり、農業資材を個別で購入していることは、価格交渉ができない→仲買人の言い値で購入→農業生産費が高い→ARB の低所得となる。道路状態が悪いことは、農作物の運搬費用の増加から生産費の増加へつながっているほか、脱穀機の搬入ができない（雨期）→収穫が遅れる→品質が悪くなる→販売価格が安い→ARB の低所得となる。

同様に、農民組織分野では、たとえば組合が不払いローンを抱えていることは、協同組合員数が伸びない→農民組織化が進まない→多くの農民が公的農村金融にアクセスできない→農民が仲買人から借金をする際の金利が高い→ARB の低所得へとリンクする。一方、支援制度でみれば、たとえば LGU の CARP への参加が限られていることは、関係機関の調整→ARB に対する支援制度が十分機能しない→ARB の所得が低いとなる。

このように各分野の問題点の結びつきを分析した結果、調査地区では ARB の低所得の直接原因は以下の 6 点であることが確認された。

- 1) 農業生産性が低いこと
- 2) 農業生産費が高いこと
- 3) 農作物の販売価格が低いこと
- 4) 農民が民間業者（民間人）から借金をする際の金利が高いこと
- 5) 農家の家計が抵抗力のない構造になっていること
- 6) ARB に対する支援制度が十分に機能していないこと

これら 6 つの直接原因をどう解決するかは、これまで説明したそれぞれの問題点解決の方向性から導かれる。6 つの直接原因の解決によって ARB の所得向上が図られることになる。その目的と主要な手段は次のとおりに集約できる。

| | 目的 | 主要な手段 |
|----|------------------|------------------------------|
| 1) | 農業生産性の向上 | 適正農業技術の普及、灌漑施設の整備、収穫後処理施設の整備 |
| 2) | 農業生産費の低減 | 農民組織の強化、農道の整備 |
| 3) | 農作物の販売価格の改善 | 農民組織の強化、農道の整備、収穫後処理施設の整備 |
| 4) | 融資へのアクセス改善と金利の低減 | 農民組織の強化、農村金融の拡大 |
| 5) | 家計構造の抵抗力改善 | 農民組織の強化、農業関連収入機会の拡大 |
| 6) | 支援制度の機能向上 | 関係機関の能力向上 |

イ住民ほか上記機関の代表者が参加した。

⁶ 煩雑になるため背景の一部は含んでいない。これまでいくつかのワークショップで作成した問題系図と現地調査の結果を集約した問題系図である。

上記を受け、本マスタープランでは以下の8つのアプローチを提案する。最後の「受益者・関係機関スタッフの運営管理能力の向上」は、支援制度の機能向上のために関係機関の能力向上を図るほか、問題点の背景に対処するための社会的準備を含む。個々のARCについては、それぞれの現況・問題点・住民のニーズに基づき、これらのアプローチを適切に組み合わせた具体的な開発戦略を提案する⁷。

- 1) 適正農業技術の普及
- 2) 農民組織の強化
- 3) 灌漑用水の供給
- 4) 収穫後処理施設の整備
- 5) 農道の整備
- 6) 農村金融の拡大
- 7) 農業関連収入機会の拡大
- 8) 受益者・関係機関スタッフの運営管理能力の向上

⁷ 第6章参照

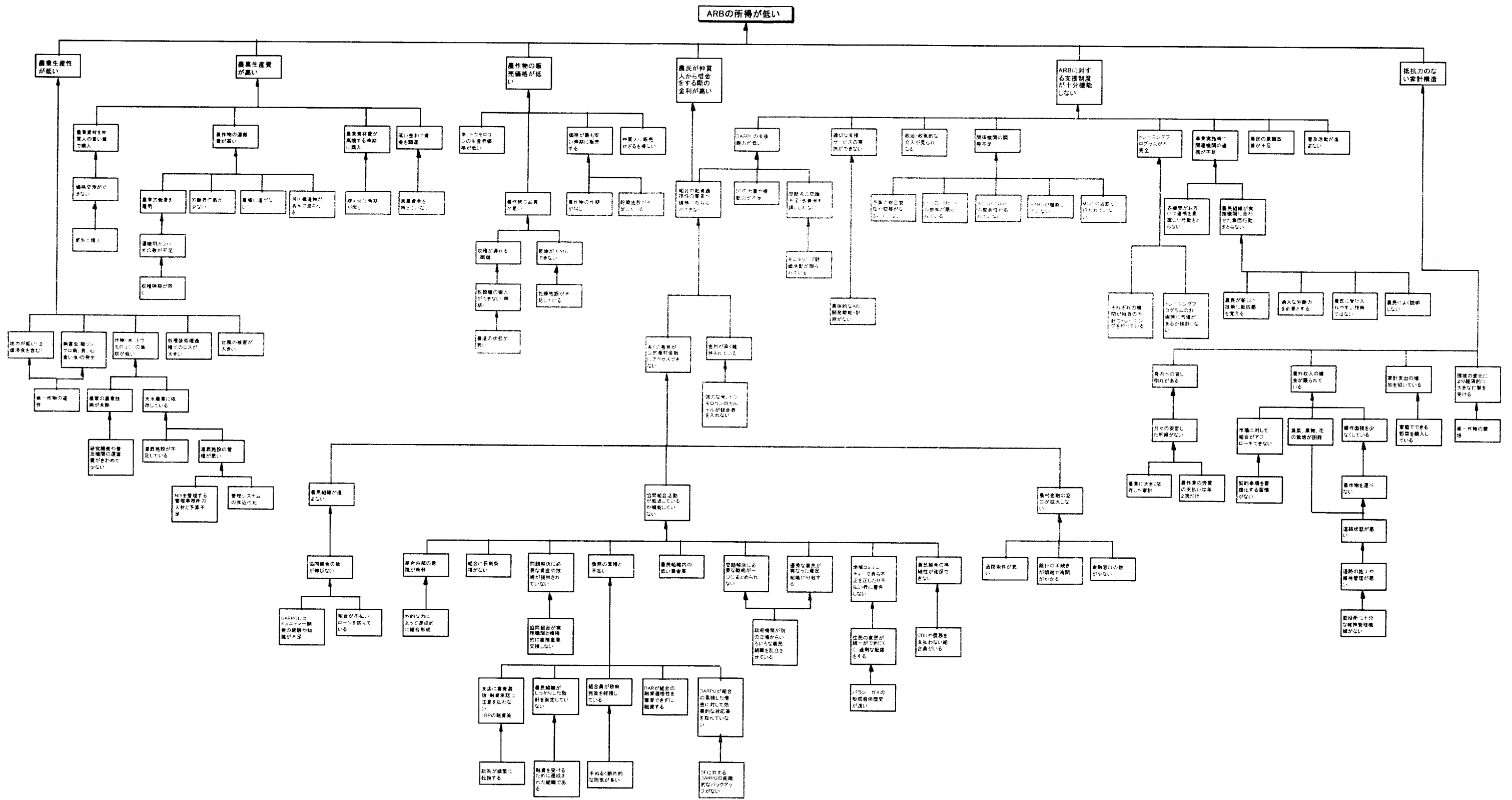


図 4-1-1 調査地区の問題系図

4.2 開発のポテンシャル

4.2.1 農業

(1) 農業のポテンシャル

調査地区の農業振興には多くの制約条件があるが、約 1,800mm の十分な雨、4 ヶ月の穏やかな乾期、熱帯作物に適している高い気温があり、農業の持つポテンシャルは非常に高いと言える。しかし、この農業の持つポテンシャルを生かすには農業技術の普及が重要な鍵を握っている。

(2) 農産物マーケットのポテンシャル

農産物の市場は域内のイサベラ州及び第2管区である周辺の州が中心であるが、米、トウモロコシ、バナナのように、首都圏を中心とした域外も対象となる。また、2002年に始動が計画されているカガヤン特別経済区・自由港への原料供給もその距離的優位性を生かして視野に入れることができる。米は主食でありながら、現在全国的な需要を満たしておらず、1994年以来輸入を続けている状況にあり、国の政策としても米の増産を掲げている。トウモロコシも飼料用の域外需要が高く、今後も移出は続くと考えられ、トウモロコシの販売に心配はない。緑豆のフィリピンにおける自給率は1995～1997年50.2%と半分程度に過ぎず、不足分を輸入しており、まだ供給不足の状態である。

野菜はイサベラ州全体で供給不足の状態にあり、多くを他州からの移入に頼っており、生活レベルの向上と共に、野菜の摂取量も増加することから、今後その需要はさらに増えると予測される。果実は州内の供給が需要を統計上上回っている。一つには Isabela Settlement 等の丘陵地帯におけるバナナの生産が多く、マニラ等の大都市への移出も行っている影響がでていると考えられる。今後は高品質の果実やマンゴのように季節外出荷を目指せば市場はまだまだ大きいと言える。花卉栽培は家庭で花を栽培し、楽しんでいる程度であるが、葬儀用生花や現在造花で代用している室内装飾も今後生活レベルの向上と共に消費が拡大すると予想される。有用樹としては5年程度で伐採できる家具製作用の *Gmelina* の採算性が高い。また、30年はかかるが、マホガニーも高額であり、ほとんどが禿山の現状から、環境保全の観点からも植樹は必要のため、マホガニーの持つポテンシャルは高いと考えられる。

イサベラ州では豚肉の消費が非常に多く、需要も高い。短期間で飼育できるので、豚飼育を希望している農家は多い。山羊肉は犬肉の食用が禁止されたこともあり、供給が需要に見合っておらず、高額で取り引きされている。テラピアの漁獲量や生産量は需要に追いついていないため高額であり、対象地区が海から離れているので、今後もその需要は伸びると予測される。

(3) 灌漑施設

灌漑施設開発計画において重要なことは、灌漑をすることによって農業開発に適する耕作地があることはもとより、灌漑用水の開発に適する水源適地があることである。調査対象 ARC は、以下の3つのタイプに分けることができる。

- a) NIS あるいは CIS 灌漑施設が完備しこれ以上の開発の可能性の無い ARC
- b) NIS により灌漑施設が完備されているが、灌漑地が調査 ARC の一部であり、その他に小規模灌漑施設計画の水源があり、灌漑施設の可能性がある ARC、又は、現在灌漑施設がないが、小規模灌漑施設計画の水源があり、灌漑施設の可能性がある ARC

- c) 灌漑施設を持たない ARC であるが、小規模灌漑施設計画の水源がないか水源が遠くコストがかかりコスト/ベネフィットが非常に大きく事業として成立しない ARC

上記 b) タイプは、灌漑用水としての水源があり灌漑計画を策定することが可能である。水源としては、カガヤン川及びクリークである。カガヤン川を水源とする計画は、ポンプによる揚水計画であり、大規模灌漑計画が行われていない現在、カガヤン川の未開発水資源量は十分にある。従って、カガヤン川を水源とするポンプによる灌漑施設は、十分可能性がある。CARP 資金による Gappal Communal Pump Project (カウワヤン近郊に位置している) は、カガヤン川からポンプにて揚水し 800 ha を灌漑する計画である。

クリークを水源とする灌漑施設開発計画は、水源量の把握が重要であるが、年間降雨量から考えてダム或は頭首工による灌漑施設計画は十分可能性がある。

小規模灌漑システムの維持・管理は、NIA-PIO が設立援助をする水利組合によってなされる。NIA-PIO は、施工前約半年前から灌漑受益者を対象として水利組合設立のための準備活動を始め、工事中及び工事完了後の業務に係るトレーニングを行っている。現在、イサベラ州にある小規模灌漑システムを管理している水利組合は、全て NIA-PIO の援助にて設立されたものである。以下に示す事業の維持・管理は、最近設立された水利組合に移管された。

| | |
|--------------------------------|---------|
| Annaratan Irrigation Project | 世銀援助 |
| Sinabaan Irrigation Project | 世銀援助 |
| Gappal Pump Irrigation Project | CARP 資金 |

(4) 収穫後処理施設

農産物の乾燥後の販売は農民の望みであり農家の収入増に貢献する。乾燥施設としては、コンクリート舗装を施した天日乾燥場と機械式乾燥機がある。天日乾燥場は、現在各農民が使用している乾燥方法で、施設を利用して乾燥を行うことに新たな技術の取得は必要でない。既設の天日乾燥場は、協同組合が所有するもの以外、使用者の輪番を決定することをバランガイが行っている。天日乾燥場は、相当の乾燥場用地が必要であるが、公的用地が既にあるバランガイ、或は公聴会等に於いて用地の提供を住民が確約したバランガイがある。従って、乾燥場用地は、必要に応じて取得可能である。

農産物を収穫時より高い価格で販売し、農家の高収入を確保するために穀物倉庫が必要となる。収穫後の穀物は、乾燥前に穀物倉庫に持込まれ、天日乾燥場及び穀物乾燥機にて乾燥後、販売時まで倉庫にて保管する。使用されていない穀物倉庫及び穀物乾燥機があるが、これは協同組合の活動が停滞しているため穀物倉庫が使用されていないか、販売価格が低く穀物乾燥機の運転資金を吸収できないためである。農民組織強化プログラムにより協同組合が強化され、市場経済の動向に熟知し、自ら販売する時期を決定する能力を持てば上記の問題は解決する。

(5) 農道

農道を整備することにより、収穫適時期に農業機械を搬入でき、収穫した農産物の品質を低下させずに済む。また、収穫物の運搬経費も低くなる。バランガイを結ぶバランガイ道路並びにバランガイ内の道路の用地は全て取得されているので、道路整備にはほとんど制約がない。

4.2.2 農民組織

(1) 社会的準備の充実¹

社会的準備を充実させるためには、現在の DF による実施体制に加えて、地域で活動する NGO の活用を考える。地域には、Plan International や BIDANI といった NGO が存在し、知名度も高い。双方とも、調査地区内の数個の ARC を支援してきている。Fermerdy 協同組合（金太郎）や Andarayan 協同組合（死に体）は前者が、San Manuel 協同組合（生き生き）や Dipacivi 協同組合（生き生き）は BIDANI が支援を実施している。DCC の結果からしても NGO が社会的準備で入った組合の活性度は、そうでないところに比べて高いことから、NGO を有効に活用することによって社会的準備の質が向上していることがわかる。

(2) 規範の整備

規範の整備については、社会的準備の中でこれを実施していくが、特に農民の行動特性を踏まえた上で、適切な行動ドライブを盛り込んでいく必要がある。DCC 調査の結果、「生き生き」の領域にある San Manuel 協同組合では、LBP からのローンで購入した大型トラクターの運用に関して詳細な規定を設けている。更にそれを運転するオペレーターの規範も作成されており、厳しく運用がなされている。これを遵守しないものに対してのペナルティーは、最初の段階では、金銭ペナルティーを設けているが、それを守れないものや再度規範を犯すものについては、除名することが謳われている。このような規範は、活性度の高い Epiphany 協同組合や、CAS 協同組合（Andarayan ARC）でも実践されており、規範が整備されており、かつそれを遵守させる優秀なリーダーがいる組合の組織活性度はきわめて高いことがわかる。

(3) インセンティブとペナルティーについての考え方とそのポテンシャル

a) 農民の行動ドライブ

前節で述べたとおり、適切なインセンティブとペナルティ・システムの導入のためには、農民の行動パターンとそのインセンティブの分析が必要である。背景調査の結果によると、農民の行動を規定する要因は、その便益の享受先によって以下の3つに分類される。すなわち、農民の行動の本質は、この問題が誰の（不）利益になるのか、によって分類することが可能であると考えられる（前述 3.10.3 参照）。

i) 自分の直接利益に貢献する際の行動の本質

基本的には、自己の主張や価値観に基づいた自発的行動が成されるが、物的なインセンティブがあると行動は更に促進される。農業技術が普及しない背景である怠惰な農民の存在も、農民が自分の支払う労力（知力）と、そこから得られるであろうイメージに近い便益が天秤に掛けられた後での選択であろうと考えられる。各種トレーニングに関してもミリエンダや交通費は、主催者側の負担であるケースが多く、主催者が物的インセンティブを支払うと行動が促進される好例といえる。

ii) 他個人の利益に貢献する際の行動の本質

¹ 参加型アプローチの1つの手法として、外部から供与される資源を住民が主体的に管理・運用していくための規範、組織作りを目指す社会的準備（Social Preparation）のプロセスを重視することとする。社会的準備は住民自らの生産、生活にかかる問題状況を客観的に把握し、その原因を社会構造との関連において認識し、その解決に向けて自助努力に基づく集団的対応への必要性への認識を喚起していく意識化を通じて、住民組織の形成を計っていくプロセスであり、これは農民組織の中にバヤニハンを形成していくことに他ならない。

自分と公共の間に介在する第三者（他個人）の利益に貢献する際は、物的インセンティブと恩の授受が行動を促進する要因となる。CBUの徴収者が第三者の不払いに対して寛容なのは、これらのインセンティブが希薄だからであり、徴収率の高い組合では、徴収者に物的なインセンティブ（手数料）が支払われている。また、バランガイの実力者の家には、恩を受けた土地無し農民が、家事の手伝いや大工仕事を無償で実施している姿が頻繁に観察される。

iii) 公共の利益に貢献する際の行動の本質

公共の利益への貢献に対しては、自己の価値観と、誰かに借りを返せる²ということが行動を促進する要因となる。例えば水管理スケジュールの不具合等で、農民が政府機関に対して交渉を行わない理由は、双方の行動の本質が満足されないためであり、隣人との一体感³が保たれている限り、全体が例え不具合でも、外に向けた行動を起こさないのである、と考えられる。

b) インセンティブ・システム

上記分析を集約すると、農家の行動を促進させるインセンティブについては以下のポテンシャルが考えられる。

i) 自分の便益になる作業に対するインセンティブ

自らの便益に直接結びつく作業に対しては、自分のとった行動が後で評価されることがインセンティブになる。つまり、特定の人々との関係に引きずられてきた個人の価値観が、評価によってより多くの人々に認められた、という満足感によって変化するのである。更に作業の経費を物的インセンティブ（金、あるいは食事）として与えるとこの行動は益々助長される。例として、1) トレーニング参加に対して参加証明書を与える、その際食事、交通費を支給する、2) 自らの水田に係わる水路を清掃させるためにミリエンダを支給する、3) 債務を期限通りに支払った場合に、一部をキャッシュバックする、等がある。

ii) 他個人の便益になる作業に対するインセンティブ

自分と公共の間に介在する第三者（他個人）の便益に寄与する作業は、恩の授受、あるいは物的インセンティブの供与によって促進される。しかしながら、恩の授受関係で人を動かす仕組みの導入は持続性に欠けるため、物的インセンティブを用いるのが常套手段であると考えられる。例えば、1) CBU や債務の徴収人に手数料を支払う、2) (慣例化されているが) 整地、収穫などは、金を払って（ミリエンダ付）で人を雇用する、3) 組合組織のBOD以外の職種（マネージャー、タイピスト、耕耘機オペレーター）は、組合内の他個人向けの奉仕者であるが故、BOD以上の給与を支払う、等である。

iii) 公共の便益になる作業に対するインセンティブ

前述したとおり、恩の授受と個人行動の評価が行動のドライブとなっている。恩の授受関係で人を動かす仕組みの導入は、持続性にかけるため、個人の行動が後で評価されることをインセンティブと取り入れることが望ましいと考えられる。例えば、1) CBUの優良支払い者を公表する、2) 組合を立派に立ち上げた（あるいは再生した）BODには、DAR主催の表彰式を行う、3) 立派な組合をモデル組合とし、外からの視察者を受け入れる、等である。

² バヤニハンやバランガイ義援団などはその例といえる。

³ ガニャガニャ（Ganya Ganya）と呼ばれる慣習である。

c) ペナルティー・システム

罰則については、前傾した3つの行動インセンティブを制限するものが主体となっている。つまり、農民組織の問題点でも述べたとおり、調査地区の既存農民組織には、懲罰と改心トレーニングを同時並行で実施し、物的な懲罰と個人の誤った考えを改めさせる複合的な罰則システムは少ない。もしこのような懲罰システムが導入できれば、個人の考え方を改めさせることにも寄与できる可能性が高く、更に効果的に機能するものと考えられる。この場合、地域社会の特徴を考慮し、特に本人の過ちを人前にさらすことは、最終手段としては有効であるとしても一般的には適用しないことが重要であるとする。

この例として、Lapogan ARC で実施されているローン不払い者に対する対応は、罰則をかけながらもそれを顕在化させず、逆に不払い者の支払いに地域が一丸となって対応することで(気配り)、不払い者の改心や地域住民との連携を更に強化するものである⁴。組合が不払い者の面倒を見るために立ち上がり、土地を不払い金額に応じて一定量シェア(5,000pesoの不払いに対して、自作地0.5ヘクタールからの生産物からあがる収益を返済する)すること(公正・公平)によって、組合員が滞っていた負債を返済するのである。このように、罰則にも美德の3要素が含まれている場合、不払い者もこれに応じるのである。

(4) トレーニング

組合員の理解や知識不足に対応するためトレーニングの質と内容を充実させる。DCC 調査で明らかなおと、トレーニングを実施した組合員とそうでないもの間には、活性度に有意な差があることがわかっている。政府関連機関の行うトレーニングは、有効に機能しているが、その課題は「支援制度の問題点」で言及したとおり、受講者のニーズが把握されていないことや実施機関の連携が取れていないといった問題を抱えている。トレーニングのレベルは、各組合によってその要求水準が異なっており、これをレベルに合わせて適時的に提供すれば更に効果が期待できる。現在、要求はあるが講師の不足から要求が満たされないトレーニング項目としては以下がある。

- a) 組合経理、簿記に関する基礎トレーニング
- b) 個別ビジネスの課題対処に関する技術移転型トレーニング
- c) 市場ネットワークとの形成トレーニング
- d) 交渉力養成トレーニング
- e) リーダーシップ養成トレーニング

Epiphany 協同組合等、組織活性度の高い組合のトレーニングは、CAVALCO や CDA 等、活用できるところを多く抱えている。更に、組合内でトレーニング受講者が他の組合員にそれを伝授する、再トレーニングシステムもできあがっている。

(5) トレーナーのトレーニング

農民組織に交渉力を持たせるためには、農民に直接触れ合う DF のトレーニングを優先する必要があると考える。これによって DF 自身が更に農民の立場を理解すると共に、それを上位レベル、下位レベルに伝播していくことが期待できるからである。例えば、DF が交渉能力を持てば、行政機

⁴ Tutok Sako System と呼ばれている。

⁵ 後述する「開発のコンセプト」参照。

関との交渉の段階では、DF が橋渡し役を務めることが可能となり、組合の考え方の代弁者となる。また、DF のこのような姿勢は、農民組織に対する気配りであり、絆を更に強いものにすると考えられる。

DF のトレーニングについては、国内の専門家や海外のコンサルタントの活用など、多くの手段を有している。特に以下の分野は、農民サイドの大きな需要レベルと現況の DF の技術力の差が大きく、ポテンシャルを有していると考えられる。

- a) 対市場交渉力養成トレーニング
- b) 債務マネージメントトレーニング
- c) ファイナンス管理トレーニング
- d) 個別ビジネスの課題対処に関する技術移転型トレーニング

4.2.3 農村金融

(1) 事業効果早期発現事業

a) マイクロ・ファイナンス (MF)

すでに指摘した通り、現在実施されている MF には、当然のことながらその流通量の増加が必要であり、特にそれは窓口の増加をもって実施されなければならない。調査では、場の拡大の候補として①サリサリストアなどの商業施設、②学校などの教育施設、③教会を中心とする宗教施設を候補に上げ、それぞれの長短を比較した。

表 4-2-1 候補施設の長短所

| | 長 所 | 短 所 |
|----------------|----------------------|-----------------------|
| NGO (既存) | 社会的準備が同時になされる | 少スタッフ |
| 銀行 (既存) | ノウハウを持つ | 数が限定、敷居が高い |
| 商業施設 (サリサリストア) | どのバラングイにも存在 | 安全性、ノウハウ欠如 |
| 教育施設 (小中学校) | どのバラングイにも存在 | 責任の所在の決定が困難 ノウハウ欠如 |
| 宗教施設 (教会) | 尊敬がある、堅固な組織 実績がある | ノウハウ欠如 |

結果として場の拡大を意図した場合、宗教組織が活用することが理想的であることが判明した。更にフィリピンの会社法を調査した結果、司教区が NPO (非営利団体) を結成することによって法律に抵触せずに MF を実施できることが判った。

イサベラ司教区は現在、1名の司祭、50名の司教、総勢800名以上の牧師から構成され、37郡の各バラングイ(800村)に Cursillo と呼ばれる宗教組織を持っている。この組織構造から発展してきたのが、後述の先進事例に示す St. Rose of Gamu CDCI である。上表に示すとおり、未だ司教区はノウハウの部分で既存の実施団体に及ばないが、司教区にまずノウハウを導入し、適切な管理体制を導入すれば十分 MF の実施が可能な体制ができると考えられる。実際、司教区の司祭は、これを歓迎し、実施について相当前向きである。

司教区を活用することのリスクとして、ノウハウの導入がまず上げられるが、その他として以下が

考えられる。

政教分離が建前であるため、政府が形成した農民組織である協同組合、RIC、IGROなどを司教区が実施するMFの受け皿にすることには難色を示している。

司教区の名前を直接的に使うことはできないため、関係者によってNPOを結成し、それを実施機関に据える必要がある。

司教区にMF運営の細目を依頼するためには、準備期間が必要であり、当面の支援が必要になる。

b) 外国人アドバイザーの活用

後述の優良事例にも有るとおり、自分の属するコミュニティ以外の相対、特に外国人に対しては、自分の失態を見せるのを嫌い、自分の良さを強烈にアピールするのがフィリピン社会全体の特性となっている。表 4.2.2 の事例にも有るとおり、これを逆に応用した試みが既に成功している。本計画でもこの考え方を以下の分野で適応できるものと考えている。

- i) 債務の回収
- ii) 信用管理トレーニング
- iii) 農家所有権形成モデルプロジェクト (FOM)

(2) 事業効果中期発現事業—グッド・ペイヤーズ協同組合

グッド・ペイヤーズ協同組合 (GPC) として、優良協同組合や、不良協同組合の中に存在する優良支払い者⁶を組織化することで、公平な組織を広域展開する。このためには、既存の優良協同組合を核にしてまず事業をスタートすべきであるが、このための条件として協同組合の蓄積 CBU が最低 100 万 peso 程度ないと財務的健全性が確保できないと考えられる。

例えば、Epiphany 協同組合や CAS 協同組合などは、ほぼこの領域に達しており、政府金融機関に対しては既に「GPC」である。前者は、広域的な組合員によって構成されているため、これに若干の新しい仕組みと規範を導入するだけで魁となる組織体は形成が可能である。また、前者は Minagbag 協同組合 (組織活性度分析では「Patay」) を、後者は Andarayan 協同組合 (同) と同一 ARC 内で共存しているため、GPC の形成には十分な必然性がある。尚、現在のフィリピンの組合法においてもこの方向性についての抵触事項は見あたらず、法的にも妥当性があると考えられる。

(3) 事業効果長期発現事業—競争者の形成

農村金融業界に競争原理を導入するという長期的な視野の中で、最も大きなポテンシャルを有しているのは、今後フィリピン政府が期待している NFA の民営化である。NFA の民営化後の形態はまだ決定しておらず、今後計画案の策定が具体化すれば、民間金融業者に対抗する半官半民の事業会社を形成する代替案は、必ず登場すると考えられている。尚、本件については「農家経済」のポテンシャルでも述べる。

⁶ 3.5.2 農村金融の問題点で示したとおり、不払い協同組合の中にも一部の支払い完済者が存在する。同様に、融資支払い完済協同組合の中にも一部の不払い者が存在する。言うまでもなく、彼らに関わっている多くの組合員は不公平感を持っている。

表 4-2-2 優良事例

農民組織・農村金融計画のポテンシャルとして、Gamu 郡に 1987 年に設立された St. Rose of Gamu Credit & Development Cooperative Inc. (組合員数約 900 名) の例を紹介する。

1. 外国人を利用した集金システム

自分の属するコミュニティ以外の相対、特に外国人に対しては、自分の失態を見せるのを嫌い、自分の良さを強烈にアピールするのがフィリピン社会全体の特性となっている。当協同組合ではこの特性を債務の徴収システムに生かしている。同組合は、ベルギー人の司教が 1978 年に設立し、わずか 4,000peso だった CBU を 20 年後には 6 百万 peso にまで発展させた。不払者からの融資の徴収には彼自身が同行し、1993 年に彼が当地を離れるまで、融資の回収率は 100% に近かった。但し、本人は組合設立の発起人とはなったが、役職には一切就かずアドバイザーとしての立場を貫いた。

2. 政治的介入を排除

政治的干渉を排除するため、キリスト教組織を母体とする協同組合を形成し、政府機関の援助は一切受けなかった。唯一受け入れているのは、ベルギーの ODA (自治体 ODA) のみである。

3. 権力集中構造の回避

組合の広域展開のため、1990 年に Diocese of Ilagan Development Council を発足させ、37 郡からなる司教区を統括する広域連合を形成した。親組合は St. Rose of Gamu CDCI である。現在 11 の郡の子組合がこれに加盟している。通例は親組合の組合長が連合組合長を併任するが、加盟組合の BOD は、連合組合長を兼ねられない規則になっている。現在、連合組合長には、親組合のマネージャーが就任している。

4. 集金担当へのインセンティブ

設立後早い段階から集金担当者を管理部門の重要スタッフとして位置づけ、集金業務に対してのインセンティブを付与している。現在の給与は月 4,000peso である。

5. 組合に発展性と便益享受の循環性を持たせる

通例、信用組合は、組合員に対する信用事業のみを行うことが許されている。組合の名前に「Development」を入れることにより、多目的事業に対応できるようにした。更に事業の循環性を高めるため、イサベラ司教区に働きかけ、当人の後を継ぐ司教がアドバイザーとして組合に助言できるようにした。現在も、同司教区を担当する司教がアドバイザーとなっている。

6. モニタリングシステム

11 郡に組合員がいるため、融資のモニタリングに関しては、各バランガイに配置されたリエゾン・オフィサーが、適格者のチェックと融資受領後のモニタリングを行っている。内容は、申請書類の偽り、担保の存在、融資後移転してしまう可能性のチェックである。更にリエゾンオフィサーは、返済徴収の役目も担っており、月々 50peso (100peso への値上げを検討中) のインセンティブを受け取ることができる。

7. 先見性のある指針の策定

司教が助言を行いつつ作成した組合の指針には、上述した内容が全て盛り込まれている。

4.2.4 農家経済

(1) 家計向上プロジェクトに関するポテンシャル

農民にとって、自宅の裏庭で緑黄色野菜を栽培することは、さほど面倒なことではない。実際に所有面積は少ないため、バランガイの住人向けに野菜や果樹を栽培・販売し、規模の大きい単一作物栽培農家以上に利益を上げている農家もいくつか存在している。また San Ramon ARC にある RIC¹ では、共同菜園を設け、組合員の参加による野菜の栽培を実施している。BOD によれば、この野菜の販売を通じて、組合の運営費がまかなえるという。

州統計によれば、既に野菜不足が原因の1つとして考えられる貧血症（鉄分の不足）、夜盲症（ビタミン A,B 群の不足）、脚気（同左）の発生率は相当高く、更に過剰な肉類摂取による高血圧、糖尿病患者も急増しており、フィリピン人の健康意識も近年急速に高まっている。今後鮮度の高い安全な野菜を指向する動きは益々高まりつつあり、不足している緑黄色野菜の需要は将来的に大きく増加すると考えられる。

セラピア養殖は、有望な農業関連所得源である。DTI によると、州内でのセラピア生産量は、州全体の消費量の僅か 3%で、大きな可能性を持っているとの事である。しかし、養殖事業には多額の初期投資が必要で、この事業に着手できる農家は限られている。現在、セラピアの販売用養殖は、Cavan ARC で盛んだが、他の ARC では自給用に若干生産があるだけで、未だ開発の進んでいない分野である。

これらは、年間を通じて需要が安定しており、かつ農家が現在も現金を払って購入している品目なので、支出の削減と余剰生産物の販売により現金収入を得ることが可能である。さらに、地域の主体である米作やトウモロコシ作の端境期や、比較的暇な生育期間中に栽培できることから所得確保の季節的平準化にも貢献すると考えられる。

(2) 女性への資金提供に関するポテンシャル

家計向上プロジェクトにおいて女性に資金提供するのは伝統的な手法である。男性に比べて保守的で貯蓄志向が高いこと、債務返却に対しての責任感が強いこと、家計を預かる張本人であるため、家計向上が直接的かつ、効果的に行われる、等がその理由になっている。

女性組織の場合、協同組合等の男性主体組織に比べて、組織の社会的準備が短期間でできるのが特徴である。更に設立の目的が「Clean & Green」、「貯蓄」といった仲買人等と直接関わるものではないため、生活向上プロジェクトが、第三者の干渉を受けずに導入できるというのが長所になっている。その為、プロジェクトの導入を短期間で行うことができ、生活向上プロジェクトの効果が短期的に現れることが期待される。

ただし、男性組織に比べて DCC の活性度が全体的に低いのは、物的なインセンティブが働きにくく、組織が集散鳥合化しやすいところにある。従って、家計向上プロジェクトの導入によって女性自身が収入を得るための、エントリー・プロジェクトが創設されれば、組織の風土も更に醸成されると考えられる。上で述べた San Roman RIC の活性度が高いのも、この理由によるところが大きいと考えられる。

¹ 組合員女性 172 名を誇る Rural Improvement Club の 1 つ。DCC による調査でも、組織活性度も女性組合の中では最も高い内の 1 つであることが観測された。DA が中心となって組織化を進めている。

(3) 公平性と思いやりのあるインフラ整備のポテンシャル

インフラ整備が進行するとそれによって不利益を被る貧者が、調査地区 ARB の中にも存在する。以下は、「うそつき法」から得られた San Manuel ARC におけるニーズ調査の例である。当初この ARC では村をあげて、道路を建設したいというのが村長を始めとする村議会、協同組合の意向であった。しかしながら、うそつき法の結果、次表 4-2-3 が判明した。

表 4-2-3 うそつき法による村人の要望度

| | Farm to Market Road | Solar Dryer | Mechanical Dryer | Irrigation |
|------------------|---------------------|-------------|------------------|------------|
| Eagerly want | 19 | 23 | 16 | 14 |
| Moderately want | 2 | 2 | 5 | 1 |
| Want | 2 | | 1 | 7 |
| Not so much want | 2 | | 1 | 2 |
| Not necessary | 0 | | 2 | 1 |
| TOTAL | 25 | 25 | 25 | 25 |
| No.of Samples:25 | | | | |

- a) 道路プロジェクトは村人誰もが支持しているわけではなく、中にはあまり欲しくないとするものもいる。これら 2 名の属性を調査してみると、2 名とも年間所得が 10,000peso に満たない農家であった。2 名とも村の中での発言力は弱いと考えられる、組合にも属していない。
- b) 一方、バランガイキャプテンなどが第二の優先順位としてあげた天日乾燥施設は、農道に比べて必要性を否定する人は少なかった。

以上から、特に農道や灌漑施設の整備は、必ずしも全ての農家を潤す訳ではないことがわかる。特に、荷役や水運びなどで生計を立てている農家に対しては、公平性と思いやりを確保するための生活補償を実施する必要があるが、そのポテンシャルとして以下があげられる。

- a) 道路や灌漑施設の建設、維持管理段階での優先雇用
- b) これらのセグメントに焦点を当てた期間限定少額融資
- c) 維持管理のために集められる共益費や建設のために使われるガソリン代負担の免除

これらの実現によって、所得減少者に対して公正感を与えることができ、バランガイとしての組織力強化に繋がる。

(4) 「農民は使いやすいが仲買人は使にくい」道路のポテンシャル

ストロー効果の概念は、当事者である農民にはあまり理解のできないことである。農民は高速道路並の道路が村に建設されれば、豊かになると信じている。上述したとおり、確かに道路は大多数のものを豊かにするが、全ての農民に対してではない。

農民の現在の道路に対する不満は、雨期に通過できない、カラバオしか通れないといった根源的なところにあり、短時間に大量輸送を行えない、というレベルからの不満ではない。従って、改修、あるいは新設する道路の当面の需要者は、トライシクルあるいはジプニーのレベルであると考えられる。仲買人が所有する 4 トントラックの入り込みを制限しながらも、農家にとっての利便性を高

めることは、道幅をトライシクルやジブニーの利便性が確保できる最低限まで狭くすることで対応が可能であると考えられる。

従来と異なった規格の採用は、道路事業の実施官庁が難色を示すことが最大のリスクとして考えられるが、農民の建設にかかる農民の負担や維持管理費が低額ですむこと、工期が短縮できることに加えて最大の利点は、ストロー効果を抑制できることであると考えられる。

(5) 「農民組織広域化と先導役創設」に関するポテンシャル

調査地区とその周辺地域には、既に広域化を実現しつつある農民組織が形成されつつある。調査地区では、Andarayan 協同組合や Epiphany 協同組合が好例である。これらの協同組合では、「仲買人の呪縛」と対局を成す「仲買人の選定」が既に行われている。これらの優良協同組合が核となって広域的なネットワークを形成できれば、究極的には民間金融業者の高利子カルテルを徐々に弱めていく動きが形成されよう。尚、このポテンシャルに関しては、前節で詳細に触れたとおりである。

(6) NFA 民営化⇒高金利への対応へのポテンシャル

現在の NFA の機能と将来の民営化の方向性を総合すると、民営化後の NFA を農民の市場ネットワークの形成と CARP 関連省庁が共同して運営する「トレーディング会社」として活用する、という考え方が導き出せる。NFA には、組合が希求する収穫後処理施設、市場ネットワークそして今後民営化されるというポテンシャルがあるため、上で述べたカルテルの打破の先導役として活用することができれば、最終的に高金利へ対応策ともなる。

ポテンシャルに対するリスク⁷として最も大きいのが、関連省庁の連携をどのように取るかであるが、フィリピン政府のトップダウン型の意志決定システムにうまく乗せることができれば、決して実現不可能なものではない。高金利への対応は従来のような政府の助言によって対応するのではなく、関連政府機関が民営化後の NFA へ資本参加することによって、国際機関から調達するより低利な利率率を実現できる可能性がある。中央政府を関与させることによって必要な法律を整備することも可能である。

4.2.5 支援制度

(1) DARPO 支援能力の向上

トレーニングを通じて DARPO の能力向上を図るとともに、しっかりした組織体制を整える必要がある。そのための一つのポテンシャルは、地域には CAVALCO など組織強化に実績のあるトレーニング機関があり活用できること、コミュニティー開発に実績のあるトレーニング機関として ISU (イサベラ大学) や PLAN International などの NGO が活用できることである。もう一つのポテンシャルは、世銀が支援している「ARC 開発プロジェクト (ARCDP)」が DARPO 内にプロジェクト事務所を置き、類似の経験を積み上げてきていることである。経験からの教訓を生かすことができるであろう。その他のポテンシャルとしては、本計画がまず農民や関係機関スタッフの意識化に

⁷ 政府は、長年農家の所得向上を図るため、様々な事業を通じて生産量の増加と生産費の削減の2面を支援してきた。一方、「販売」については、民間の知見なしには改善が図れない別の側面を有している。上記の3要素の内、農家経済の現場では、「生産費の削減」及び「生産物の高値出荷」は政府の長年の努力が最も成果として浸透しにくい部分となっている。それは言うまでもなく「仲介業者」という非公式民間セクターの介在があるためである。今まで、この「仲介業者」の介在に対して本格的に焦点を当てたプロジェクトは皆無に近い。それはこの問題があまりにも複雑で、かつ敏感であるため、政治的介入を誘発することがままあるからである。

重点をおいて段階的に実施されるため、施設建設が始まるまでには時間的余裕があり、その期間に有能な人材の雇用や専門家の配置など組織強化の準備が図れることである。

世銀の ARCDP では FAO が構築した「農業システム開発 (Farming System Development)」アプローチを採用し、ARC 開発計画の策定に役立てている。FSD アプローチは「 balan g ai ・ ワークシ ョ ッ プ ・ コ ン サ ル テ ー シ ョ ン 」 から 「 事 業 実 施 に 係 る モ ニ タ リ ン グ ・ 評 価 」 ま での 6 フェーズからなっている。DARPO スタッフ、MARO、DF、郡の農業官・計画開発官・技術担当官、農民リーダー、農民組織や NGO 代表者などからなる FSD チームが編成され、問題分析や ARC 開発計画の策定を担当し、FSD チームに対しては FAO ローカルスタッフや彼らに訓練を受けた DAR スタッフが指導にあたる。原則的には、ARC 開発計画が策定されるまでには開始から約 2 ヶ月間を要する。つまり、非常に集約的で時間のかかるアプローチであることは否定できないが、受益者を含んだ関係者が開発プロセスへ積極的に参加できる点で有効である。

DAR の中には FSD を通じてコミュニティー開発や人の動機づけ方法などの経験を積み重ねてきた人材がいる。本計画でもそうした人材を活用するために、ARC 開発計画策定に FSD アプローチを役立てる。ただし、本計画では 6 フェーズ、2 ヶ月間にこだわる必要もなく、関係者に FSD のコンセプトを教えたり、住民とのワークショップで FSD 手法を用いるだけで十分効果があると考ええる。フェーズ 2 では、DAR の熟練スタッフがモデレーターとなり 2ARC でそれぞれ 5 日間の FSD ワークショップを実施したが、その結果農民や DARPO スタッフの開発に向けた意識が高まったことが分かり、FSD アプローチの効果を確認できた。

(2) 関係機関間の調整

郡レベルの調整機関として、DARPO ではすでに「MAMB (Municipal Agrarian Reform Management Board)」を提案している。MAMB は郡長を議長、MARO を副議長とする組織である。郡長が議長を務めることによって郡レベルの活動を統率・促進しやすくなることが期待される、MCIT に代わる組織である。各郡に設けられる MAMB を統括する組織として、州レベルでは「PAMB (Provincial Agrarian Reform Management Board)」を設ける。州知事が議長を務め、DARPO の最高責任者である PAROII が副議長となる。PAMB も現在機能していない PCIT に代わる組織として期待される。また、DARPO としては、PMO の設立によって MAMB の管理が行いやすくなる。

DF の機動性向上はオートバイを活用する。利子なし融資で DF がオートバイを購入し仕事に使うという考えがすでにあるため、本計画でも導入する。

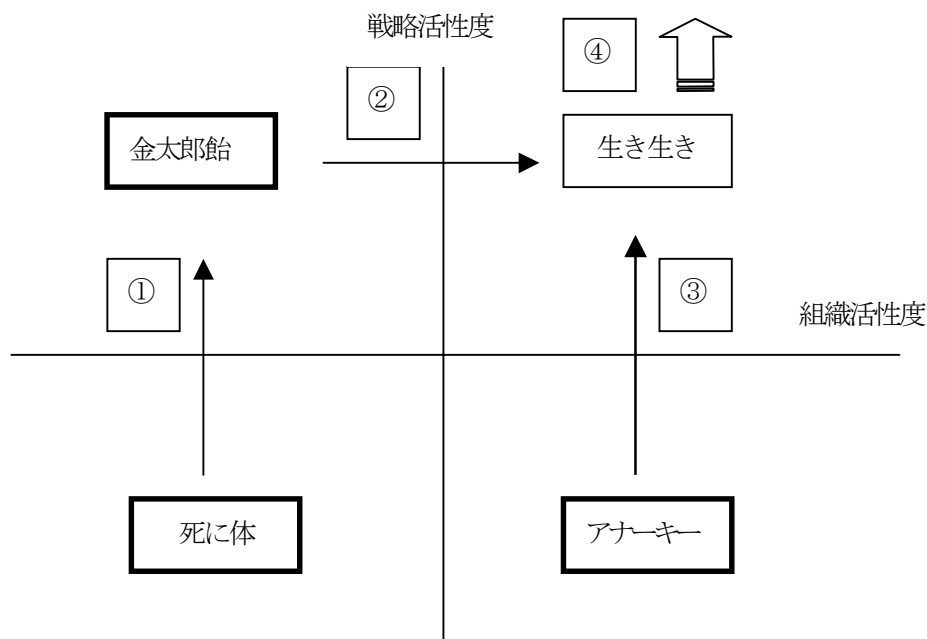
(3) 農民の意識改善するための支援が不足している

調査地区では、社会的準備トレーニングと事業の実施がペアとなったマイクロファイナンス (MF) 事業が実施されており、そのためのトレーニングができる機関も多い。MF は少額融資で始められることからリスクも低く、担保を取らない代わりに連帯保証が必要なことから共同責任の考え方を広めることができる。融資適格かどうかを判断するために、トレーニングの後口頭試験などで農民の考え方を確認するため、農民にとっては考え方を変える良い機会でもある。すでに CAVALCO、BIDANI、ある balan g ai の協同組合など多くの機関が実施しており、高い返済率を保っている。

4.3 組織活性化のシナリオ

4.3.1 協同組合活性化のシナリオ

前節「3.10 組織活性化分析」の結果と上述したポテンシャルから、地域の農民組織を活性化させるためのシナリオを以下のとおり策定する。



(1) 「死に体」⇒「金太郎飴」へ (①のシナリオ)

- ・ 3.10 の分析結果から、以下の方向性が導き出せる。

| 「死に体」⇒「金太郎飴」への方向性 |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 組合の再結成 ・ 組合の再編 ・ シナリオを生み出す「きっかけ」の頻度の低減 |

- ・ 具体的には社会的準備を十分に実施した上で、組合の規範や内規を再設定する。債務を抱えている組合に対しては返済計画の再建を行い、幹部の強いリーダーシップの下で、返済を実現していくとともに、組合内部に公正感を与える。
- ・ 「きっかけ」の頻度の低減については、以下の計画に反映させていく。
 - 災害補償や収量に関する期待感の醸成⇒外部環境に働きかけるプロジェクトの実施、政府の現行システムの改善
 - 幹部指導力の低下⇒リーダーシップ・トレーニング、規範策定
 - 組合員の資質や目的の不統一⇒社会的準備

(2) 「金太郎飴」⇒「生き生き」へ (②のシナリオ)

- ・ 分析結果から、以下の方向性が導き出せる。

| |
|---|
| 「金太郎飴」⇒「生き生き」への方向性 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 所得の安定（灌漑、所有面積の増加、収入増加） ・ 組合ビジネスの成功（NFA とのネットワーク形成、共有資産からの収入増加、融資の獲得） ・ 組合員の意味統一と共有目標の設定 ・ 高い指導力を維持 |

- ・ 具体的には社会的準備を継続的に発展させながら、高い指導力の維持と組合員の共有目標の設定とそれを実現するための規範の整備を行う。更にビジネスを作りだし、それを成功させるための支援を行う。
- ・ 外部環境に働きかけるプロジェクトとしては、以下が上げられる。
 - 所得の安定⇒灌漑、共同栽培や裏作の導入などの農業開発、付加価値作物の導入、生活向上プロジェクト
 - プロジェクトの創設⇒特にエントリー・ポイントのプロジェクトとして生活向上に寄与するもの
 - プロジェクトの成功⇒技術支援、マーケット支援、更に成功プロジェクトの手順を展示するプロジェクトの実施

(3) 「アナーキー」⇒「生き生き」へ (③のシナリオ)

- ・ 分析結果から、以下の方向性が導き出せる。

| |
|--|
| 「アナーキー」⇒「生き生き」への方向性 |
| シナリオ(1) |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ ビジネスの継続的な成功と拡大 ・ 社会的準備の継続的实施 ・ 全体を統率する規範の作成（組合内規、人事管理制度） |
| シナリオ(2) |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 社会的準備の実施による組合員意志の統一、組合の再編 ・ 各種トレーニング ・ ビジネス・サポートと成功体験の伝播 |

- ・ (シナリオ(1)) 社会的準備を十分に実施した上で、組合の規範や内規を再設定する。この際、組織活性度を損ねないように、多くの組合員がビジネスに参加し、自分の主張を行えるようなより高度な人事管理制度や内規を導入する。この際、幹部による管理の方法は変えず、組合員の規範を明文化することにより意志と目標を統一化していく。
- ・ ビジネスの継続的な成功と拡大を行うために、ビジネス関連のトレーニングや技術支援を段階に応じて実施していく。
- ・ (シナリオ(2)) 社会的準備の実施により、組合員の意志、目標の方向に統一性を与える他、ビジネス関連のトレーニングを実施し、組合にとって何が必要なかを理解させる。場合によっては、農家の目途や資質に合わせて組合を再編する、あるいは農家が自主的に組織化を検討し出すまで

待つ。

- ・ 債務を抱えている組合に対しては返済計画の再建を行い、政策担当者（幹部ではない）の強いリーダーシップの下で、返済を実現していくとともに、組合内部に公正感を与える。
- ・ ローンの返済をはじめとする社会的義務を果たした後は、政策担当者は一歩退き、農民の発意による組織化を促す。

(1) 「生き生き」⇒「地域組織への成長」へ（④のシナリオ）

- ・ 地域組織とは、独立した組合が共同で形成する広域連携組織である。単独の自立組合が独立したビジネスを持ちながら、その複数が連携することでより大きな事業を共同で実施するための資金調達と、開発プロセスのノウハウを取得するために形成する。

| 「地域組織への成長」への方向性 |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・ 個別組合の経営的自立を支援・ 社会的準備による連携の意義を認識させる。・ 開発の実証事例をベースにした近隣組織へのプロセスの伝播・ 組織連携プロジェクトの新規設立に向けての組織化・ 近隣共同組合間での組織連合の形成による融資調達・ 責任をもった運営によるビジネス拡大、組合員所得の向上 |

- ・ 具体的には社会的準備を十分に実施した上で、複数の協同組合による事業の共同運営による効果を認知させる。このために、実証的なプロジェクトに基づいてその開発プロセスと効果を伝播する。
- ・ プロジェクト計画と実現交渉を、各組合が起案・実現できる組織力・企画力をトレーニングする。

4.3.2 施設維持管理計画への反映

これまでの経験則に基づけば、「生き生き」または「金太郎飴」状態にある組織は、設備を維持管理することも可能である。一方「アナーキー」や「死に体」状態にある組織では、将来維持管理に関する問題が発生するケースが多い。ここから判断すれば、**各組織毎に違うアプローチが必要となる。**

組織動態も重要な因子である。現在では、協同組合は「アナーキー」または「死に体」の範疇に属しているが、意欲的な BOD によって新たに再組織化された協同組合も幾らか存在する。そのような協同組合は、主にローンの返済に努力を傾注している。将来の開発計画を選定する際には、このような組織動態も考慮しなければならない。

これらを考慮して協同組合の活性度別に適応する「組織化のモジュール」を定義し、これを施設の維持管理計画と適合させることによって継続的な維持管理を行うこととする（「6.8.2 農民組織強化ス

ケジュール」を参照)。