

農地改革インフラ支援事業

第三者評価実施者： 亜細亜大学教授
野澤勝美氏

評価報告：2002年3月
現地調査：2001年9・11月

1. 評価の目的

1990年代に入りフィリピンにおける農業開発は新たな手法を導入した。1987年以降にアキノ政権下で取組まれてきた包括的農地改革計画（CARP）を支援する農地改革コミュニティ（ARC）の設置がはかられた。ARCは全国規模で展開され、その数は当初2000を計画した。そしてARC開発の主要構成プログラムは、土地所有関係改善と農地改革受益者農民の支援事業であり、後者は経済・構造物インフラ事業、社会的インフラ形成から構成される。フィリピン農地改革インフラ支援事業第1フェーズ（ARISP- ）は、これら事業を支援するプロジェクトである。すなわちCARPにより農地配分を受けた受益者農民に対する支援サービスの内、当該地域の基本経済インフラである灌漑施設（Irrigation）・収穫後処理施設（Post Harvest Facility）・市場へのアクセス道路（Farm to Market Road）を整備することにより、農地生産性の改善および農家所得の増加をはかるものである。全国に散在する96ヶ所（実績79ヶ所）のARCに対して、1995年（借款契約締結）から事業が実施されている。なお、本事業は2002年1月時点で未了であるが、第2フェーズ（ARISP- ）や将来事業への形成に役立つ提言・教訓を得ることを目的とし、基本経済インフラ支援が終了したARCを対象にケーススタディを中心とした第三者による評価を実施したものである。

借款概要

円借款承諾額 / 実行額	6,151百万円 / 5,816百万円
交換公文締結 / 借款契約調印	1995年7月10日 / 1995年8月30日
借款契約条件	金利年2.7%、返済期間30年（うち据置10年）
貸付完了日	2002年6月28日

2. 評価の方法

（1）評価の内容、方法

ARISPは総合地域開発方式を導入しており、事業範囲はインフラ建設、組織開発と多岐に及んでいる。このため、評価に際しては時間的制約などがあるため、インフラ建設の与えた生産、および農家所得への影響、および組織開発の事業に重点を置き各事業に関連づけて調査した。この場合、ARISP- の実行の参考とすべく、インフラ施設、および組織開発の持続的発展にむけた課題を視野に入れることとした。

（2）調査の実施方法

調査は現地における農民に対する質問票による面接調査（質問票調査）、農民組織に対する聞き取りによった。

調査対象ARC配置図



(3) 調査の実施機関

質問票調査はフィリピン大学ロスバニョス校農業農村・都市開発研究所(UPLB-IARDS)が行ったが、これに先立ち、野澤が2001年9月1日から同9月22日まで(22日間)に予備調査を行った。これにはUPLBの調査担当責任者、同関係者が同行し調査地の社会経済状況、直面する克服課題などに関し問題認識を共有することにした。質問票調査は2001年11月に実施し、2002年3月に最終報告者が提出された。

(4) 調査対象地区の選定

ARISP- 事業は全国散在型事業のため、今回の調査対象地区は、ARISP- の事業が完了したARC (ARISP ARC) のなかから3地区のARCを選定した。3地区の選定に際しては、地域的特性および事業成果の2点を配慮した。地域的特性に関しては、ルソン島、ピサヤ地方、ミンダナオ島からARC各1地区とした。生産物は米を中心とする地区とするが、農業多角化、プランテーション農業への近接などをも配慮して選定した。すなわち、米作中心の穀倉地帯としてのルソン島、農業多角化が進行したピサヤ地域、プランテーション開拓が進捗してきたミンダナオ島の3得地域を選定した。事業成果に関しては、計画の成功、計画の不成功、その中間の3事例を取り上げた。その際、農地改革省が策定したARC開発水準評価(ALDA)¹を参考とした。

以上の結果、成功事例としてルソン島ラ・ウニオン州のPusunangtatay ARC(2000年現在ALDAレベル5)、中間事例としてミンダナオ島コンポステラ・バレー州のNabunturan ARC(同ALDAレベル4)、あまり成功していない事例としてピサヤ地方イロイロ州のDela Paz ARC(同ALDAレベル1)を選定した。

また、同3地区におけるARISP事業の効果をもみるためのベンチマーク・データが不足しているため、「with and without」方式をとり、「ARISP付きARC」(ARISP ARC)と地理的、経済的、社会的に類似性のある「ARISPなきARC」(non-ARISP ARC)との比較をすべく、近隣3地区のARCをも対象とした。対応するnon-ARISP ARCは、Inabaan Norte ARC、Awao ARC、AGCA ARCである。このほか今回調査においては、近隣のまだARCの指定をうけていな

いnon-ARCについても聞き取り調査を行った。

(5) 調査の実施

UPLB-IARDPによる質問票調査の対象者は、3地区のARISP ARC、non-ARISP ARCにおける各50人、合計300人である。そのうち、35人は農地改革受益者(ARBs)、15人は農地改革非受益者(non-ARBs)である。後者は政府のCARPの計画対象外という意味であり、CARP以外の手段で農地を取得した小規模自作農民を含む。



本事業による取水堰

(6) 調査結果の要約

ARISP- 事業による効果は初生産性(1ha当り収量)の増大として現われている。ラ・ウニオンおよびコンポステラ・バレーのARISP ARCにおいてはこれが顕著であった。しかしイロイロにおいてはこの効果は相対的には十分ではなかった。また、3地区のARISP ARCにおいては、以下に述べるようにARISP- 事業発展の持続性確保には課題を残している。

ラ・ウニオンのARISP ARCにおける収量増の要因は、ARISP- 事業が支援提供の灌漑施設による十分な給水とあいまった高収量品種の導入、肥料増投による。収量の増加は圃場内所得を増加させた。そして一方では農業増産を指導する地方協同組合開発アドバイザーの存在があった。こうした好循環を維持すべく農業の持続的発展にむけた組織開発がはかられた。この結果、既存の6協同組合を統合した新協同組合が発足し、組合員の増加、資金力の増強が企図されている。これまで発展軌道に乗ってきたが、持続性確保には協同組合事業による米取引に算入するなどあらたな課題に取り組んでいる。総じていえることは、ラ・ウニオンのARISP ARCは初発条件がよかった。この条件をもとに、新協同組合が組織体して組合員の紐帯をいかに強めて行くかが課題である。

¹ ALDA (Assessment of the Level of Development of Agrarian Reform Communities) は、土地保有関係改善(LTI)、組織成熟度(OM)、経済インフラ支援事業(ECOPISS)、農家生産性・所得(FTI)、基本的社会サービス(BSS)、ジェンダー開発(GAD)の6項目を指数化し、ARCの開発度合の基準を定めたものである(2001年DAR覚書第03号参照)。

コンポステラ・バレーのARISP ARCにおいては、ラ・ウニオンと同じく、灌漑水の利用、高収量品種、技術指導の3つの組み合わせが機能し収量増加がはかられ、この結果、圃場内所得の増加がはかられ、農業外所得とあいまって農家所得水準を好転させた。コンポステラ・バレーにおける特徴は農民組織指導者が企業家意識に富んでいるとの点である。プランテーション農業の開発が進行したミンダナオという地の利、営農技術ノウハウを生かし協同組合がオイルパーム栽培プログラムに一丸となって取り組んでいる。このため協同組合の資本増強により資金力をつけるなど意欲的である。水利組合をも含めた組織の成熟度の高さがここまで組合員の信頼を集めることに成功したといえる。

前二者に較べて、イロイロのARISP-ARCにおいては収量増は少なかった。これはいくつかの複合的要因による。第1に、自然災害・病虫害に直面し、その修復に遅れたことである。第2に、灌漑施設による十分な給水がなされなかったことにある。これは灌漑施設の維持管理と水配分が徹底していなかったため、この背景には水利組合組織の成熟度が低いという事実がある。協同組合が規模の経済を發揮するに要する水利組合との統合も遅れている。水利組合組合員の不良債務の肩代わり問題がこの背景にある。これはまた、生産性増大 農家所得増加 農民組織強化にむけたシナリオの阻害要因克服が急がれている。

本調査による3地区に共通するファインディングは、次の3点である。第1に、ARISPの基本事業である農地改革の定着である。第2に、農業外所得が農家所得の約半分を占める事態にいたっているとの点である。第3に、支援事業の効果・インパクトが顕在化している一方で、生産面での資金不足、流通面での仲買商人の媒介など基本問題が残されているとの点である。

3. 事業の評価【総括】

(1) 事業の手法

農業開発の概念規定を整理すると次の2点からなる。一方は、緑の革命に付随した農業保護政策、すなわち米価保護政策、種子・肥料・農薬などの普及体制のもとによる食糧自給による農業開発を根拠とするものである。他方は、農業技術の研究、農業金融制度、農村インフラ、土地所有権保護などを重視する農業商業化であり、農民所得増加の目的は、アグリビジネスの導入にも道開くものである。後者の

農家生計向上を目的としたアプローチは国際援助機関なども主張するところである²。ARISP- 事業も同様にこの立場を踏襲しており、これは的を得たものである。

(2) 農地改革

最初に述べたように、ARISP- 事業の母体となるARC事業は2つの部分から構成される。土地保有関係改善と農地改革支援事業である。ARISP- 事業は後者を支援する。したがって土地保有関係改善、すなわち農地改革事業の進展はARISP- 事業の前提となる。今回調査では、イロイロの73.3%を除いて農地改革達成率が高いことが確認された。これはARISP- 事業対象地選択に際しては農地改革受益者の構成比を80%としていること、また1996年のARISP- 事業発足後にも農地保有関係改善が進展したことによる。後者は周辺non-ARISP ARCにおいても同様であった。特徴としてはラ・ウニオンのARISP ARCでは定額小作農³が3分の2近くを占めていた。

(3) 事業の効果

一般的には米の生産量の変動は、生産性と密接に関連している。生産量の増加は、大別して作付地効果（耕地自体の増減と作付率の増減）と収量効果（作付地単位面積当り収量の増減 単収）によって説明できる⁴。後者の収量効果の主役は、いわゆる「緑の革命」といわれる高収量品種（HYV）の導入、普及に基づく収量の増加である。数多くの文献が指摘しているように、高収量品種の定着は肥料の増投を要求し、肥料の増投は十分な給水を必要とする。すなわち、灌漑比率は施肥水準との関係は明かであり、高収量品種導入前後で施肥水準にシフトが起こり収量が増加する。

さらに、高収量品種の普及を支える経済的要因として生産物の価格支持と投入財の補助が重要であ



本事業により整備された支線用水路と市場アクセス道路



本事業による倉庫と天日乾燥施設

る。米支持価格の漸増は収量の増加による価格の低落を防止し、肥料・農薬・用水に対する高い補助率は、HYV導入者に収益性を確保する。この二重の保護措置は、市販余剰を多くもつ農家により多くの利益を与えることにある。一方、技術基盤の不備で投入財増加が困難な地域の農家、価格支持作物を多く作れない農家、市販余剰の少ない農家の利益を相対的に少なくする。以上の認識に基づき、ARISPの3地区における農地の生産性をみる。

生産性と収量効果

単位面積当たり収量をみると、ラ・ウニオンにおいてはARISP ARCでは4.66mt/haであり、non-ARISP ARCでは2.85mt/haとなっている。"with and without"方式をとり、この格差1.81mt/haが収量効果に相当する。UPLB-IARDSによる1997年調査では2.68mt/haでありこの差1.98mt/haはこれに近い。

コンポステラ・バレーにおいては単位面積当たり収量はARISP ARCで4.29mt/haであり、non-ARISP ARCでは2.76mt/haである。この格差の1.53mt/haは収量効果に相当する。UPLB-IARDSの1997年データ3.46mt/haではこの差は0.83mt/haであった。

一方、イロイロにおいては、ARISP ARCは2.82mt/haでnon-ARISPの2.09mt/haとの差は0.73mt/haでこれが収量効果に相当する。UPLB-

IARDSの1997年調査の1.84mt/haとの差0.98mt/haはこれに近い。後述の農民意識調査との整合性の点では問題は残るが、単位面積当たり収量水準は低く、かつ収量効果が相対的に少ないのは事実である。

作付地効果

作付地効果についてみる。米の耕作面積の拡大は少ないと考えられる。また、1996年時点に比較し作付回数の変更もほとんどなかった。平均作付率は、ラ・ウニオンではARISP ARCは2.30、non-ARISP ARCでは1.02と差があるがこれはARISP-以前からである。コンポステラ・バレーではARISP ARCは2.00、non-ARISP ARCは1.98であったが、イロイロではARISP ARCは1.98、non-ARISP ARCは2.13と逆転している。3地区ともARISP-導入による作付地効果は少ない。

(4) 生産性増大の要因

生産性と灌漑施設

灌漑用水と生産性の関係についてみる。単位面積当たり収量を灌漑農地と天水田との比較からみる。ラ・ウニオンのARISP ARCでは灌漑農地4.65mt/ha、天水田は1.75mt/haである。また、コンポステラ・バレーのARISP ARCでは灌漑農地4.14mt/ha、天水田は3.28mt/haである。イロイロのARISP ARCでは灌漑農地2.48mt/ha、天水田は2.88mt/haである。イロイロを除き灌漑農地の生産性は天水田よりも高い。これはnon-ARISP ARCでは天水田が多く、単位面積当たり収量が低いことの裏付けになる。

さらに、灌漑農地それ自体もARISP ARCとnon-ARISP ARC生産性とでは格差がある。すなわち、ラ・ウニオンではARISP ARCの4.65mt/haに対しnon-ARISP ARCは1.66mt/ha、コンポステラ・バレーでは4.14mt/haに対し2.69mt/ha、イロイロでは2.48mt/haに対し1.77mt/haであった。これは灌漑施設の質に起因する。すなわち、ARISP ARCではコンクリート用水路であり修復も行き届いている。一方、non-ARISP ARCでは地表用水路、地表・揚水ポンプ灌漑に過ぎない例が一般的である。

土地保有形態と生産性

農地の保有形態と生産性との関連に関してはこれまで多くの論議、調査がなされてきた。通説としては自作農、定額小作農の作付面積当たり収量に比較し、分益小作農のそれは下回るとするものである。これに対し、作付面積当たり収量は農地保有形態に中立との調査がある⁵。今回調査では特段の傾向はみられなかった。ラ・ウニオンおよびコンポステラ・バレー

2 Rosegrant, Mark W., et al., Asian Development Bank (2001), Transforming the Rural Asian Economy: The Unfinished Revolution, Oxford University Press, pp. 78-79.

3 1989年農地改革省令第4号では、1988年6月15日(CARL施行日)をもって分益小作はすべて定額小作に移行したとみなし、地代は直前3作物年度の通常収量の平均の25%を越えてはならないと規定した。

4 説明式は、 $Q_i = A_{t_i} \cdot O_i + O_{t_i} \cdot A_i + O_i \cdot A_i$
(収量効果) (作付地効果) (残差)
Q: 生産量、A: 作付地、O: 単収、i: 作物、t: t期、: 変動部分
(出所) 平島成望(1976)『パキスタンの灌漑農業』『アジアの灌漑農業: その歴史と論理』アジア経済研究所、275頁。

5 Mangahas, Mahar, et al., (1976), Tenants, Lessees, Owners: Welfare Implications of Tenure Change, Ateneo de Manila University Press, pp.86-91.

一のARISP-ARCにおいては自耕作農家、年賦支払自作が各々4.84mt/ha、5.04mt/であり、分益小作の各々4.55mt/ha、4.89mt/haと比較し格差は少なかった。その理由としては、ARISP ARCにおける営農技術指導などの効果が顕在したものと考えられる。

生産性増大の要因

現行の単位面積当り収量の変動に関する意識調査によると、ARISP-ARCについてARISP- 事業開始時の1996年との比較では、イロイロを除き収量に増加があったとする回答はラ・ユニオンでは72.0%、コンポステラ・バレーでは88.0%台に達している。これに対し収量に変化なかった、少なくなったとの回答は、ラ・ユニオンでは22.0%、コンポステラ・バレーでは6.0%と少ないがいる。イロイロでは52.0%と半数を超える。

収量増の理由は、インフラ・高収量品種の導入、次いで近代的農業技術習得をあげている。これに対し収量減の理由としては、自然災害・病虫害、および灌漑利用不能・不十分な水利用を挙げている。これは他のARCとの比較の意識調査でも同様の傾向を示している。生産性が低かったイロイロのARISP ARCではインフラ・高収量品種の導入は相対的に低かった。

生産性の増大にはインフラ・高収量品種の導入と、近代的農業技術習得が貢献している。前者は灌漑施設の果たした役割を挙げることができる。後者では、科学的農民訓練プログラム(FSTP)が営農技術の普及に大きな役割を果たしている。この点は、聞き取り調査に際してラ・ユニオン、コンポステラ・バレーでは多くの農民が強調していたことで確認できる。ラ・ユニオンARISP ARCでは明らかに肥料増投にみられる。また、イロイロARISP ARCでは劣化した灌漑修復の遅れが生産性の低い理由である。これはラ・ユニオンとほぼ同額の投入財投入にもかかわらず収量が上がらない根拠と考えられる。

以上は支援事業の利用度によっても裏付けられる。ARISP ARCが利用した支援事業のうち最大の利用度を示したのは灌漑施設でラ・ユニオン、コンポステラ・バレーでは80%を超える。これに対しイロイロは44.0%に終わった。次いで研修・セミナー、技術移転が高い利用度である。灌漑水とあいまった近代的農業技術が農民に利用されている。一方、倉庫の利用度は相対的に低い。ラ・ユニオン、イロイロでは20%前後であった。

移転、研修・セミナーは政府機関とならびARISP- 事業の役割は大きい。ここで注目すべきは、支援事業提供におけるNGO、POの役割はほと



多角化の一環として経営される養鶏場

んどゼロに近い点である。

生産性の問題で特記すべきは、自然災害・病中害がマイナス要因であり、また、作物保険事業は大変役立つと100%認識されているにもかかわらず、支援事業の提供機関はないとの点である。

(5) 事業のインパクト

生産性と純圃場内所得

農業生産性と農家世帯所得との関連では、一般的には生産性の上昇は農家所得の増加に結びつき農民の生計は向上する。今回調査によると米の単位面積当り収量水準は、純圃場内所得の増加に正の相関がある。しかしながら、イロイロのARISP ARCでは生産性が高い場合でも純圃場内所得(net on-farm income)は最低水準である。これには2つの原因がある。第1に初めの農家庭先価格が低いこと、第2に投入財コストが多いことに起因する。

現行農家所得

ARISP ARCにおける農家世帯の年間純圃場内所得をみる。平均純圃場内所得は、ラ・ユニオンでは6万7440ペソ、コンポステラ・バレーにおいては4万3470ペソといずれもnon-ARISP ARCを大きく上回っている。事業の農家所得増加へのインパクトは大であった。この格差は1997年UPLB-IARDS調査の格差と整合する。同調査によるコンポステラ・バレーの平均純圃場内所得が9万ペソ台と大きいこれは商品作物栽培農家を含んでいたためである。イロイロにおいては1万7781ペソに終わっている。

純圃場内所得の多寡は初市販余剰の量に依存する。ARISP ARCの市販余剰はnon-ARISP ARCのそれを上回った。イロイロの場合は、non-ARISP ARCとほぼ同じ量であったが、量そのものではラ・ユニオンの半分をやや下回った。

平均年間農家所得をみるとARISP ARCでは、ラ・ユニオンのARISP ARCの15万7083ペソを最高

に、コンポステラ・バレーの10万2989ペソ、イロイ口の10万8002ペソと続いている。これに対し non-ARISP ARCではARISP ARCの約6割になっている。そして平均農家年間所得の特徴として、農業外所得の占める比率がかなり高いことが明らかになった。これは3地区ともARISP ARC、non-ARISP ARCの区別なく平均農家所得の半分を超えている。農業外所得は主として子弟の首都圏就労、あるいは海外契約労働による送金である。このことは、後述のとおり、家計支出に占める教育費を増やすし、その他事業への投資機会をつくる。そしてさらに彼らの近代部門就労機会を増やす⁶。

農家所得の変動要因

農家に関する意識調査では、1996年との比較で農家所得が増加したとするARISP ARCでの回答は、ラ・ウニオンで68.0%、コンポステラ・バレーでは94%になった。イロイ口では「変化しなかった」と「減少した」を加えると56.0%とこれが逆転する。増加した要因は多岐にわたるが、「十分な水供給による生産増」、「他の収入源」が目立つ。前者は純園場内所得、後者は農業外所得にあたる。これらは、農家所得に関する他のARC農家との比較における意識調査でも同様の傾向を示している。



収入増加を図り商品作物を栽培

商品作物となるトマト

農家家計支出

農家家計支出は、ARISP ARCとnon-ARISP ARCの比較ではほとんど格差はない。しかしながら、1世帯当りの支出額ではラ・ウニオンが9万ペソ台、コンポステラ・バレーでは5万ペソ台、イロイ口で

は6万ペソに達している。支出項目ではARISP ARC、non-ARISP ARCともに、食料がラ・ウニオンは40%台、コンポステラ・バレーが50%台、イロイ口は40、50%と一定している。食料以外の支出項目は多岐に及んでいるが、ここでの特徴は教育、健康、光熱水料という基本的な生活条件の改善にむけた支出が合算すると約30%に達するとの点である。また、支払債務も平均すると10%近くになる。

農家家計支出においてこれらの項目が顕在することは、農業外収入による補給が可能であるからである。いわば、近代部門の所得が農家家計を補助している。農家家計の新たな構図が描かれる。ここで特記すべきは、これらの収入がラ・ウニオンにおいて富裕農家による農地集積の手段に充当されることが懸念されたが、その事実はなかった。

(6) 持続性確保にむけた問題

生産に関する問題

持続性確保にむけた生産面での課題は、多岐に及んでいる。作物生産で問題ありとする農民は3地区のすべてのARCにおいて70、80%台にも及んでいる。ARISP-事業の効果にもかかわらず基本問題が残され、その内容も多岐に及ぶが、自然災害、病虫害を挙げる農民がARISP ARCでは半分を超える。とりわけイロイ口ではこの比率が高く、これに次ぐ問題は、資金不足、高い投入財価格である。図式的には、異常気象災害、および病虫害への対応の遅れで多くの農民は回転資金不足に陥った。農家流動性の欠如である。結局のところ、融資貸手に占める仲買商人など非制度金融のシェアが大きく、いずれのARCで80%を超えている。高金利、返済不能が問題の内容である。

流通に関する課題

流通面での問題はより深刻であり基本問題は解決していない。低い庭先価格をあげる農民は、各ARISP ARCにおいて90%前後にも達している。この結果、とりわけイロイ口において農家庭先価格は低めであった。これは籾米の売渡先が仲買商人であることに起因する。コンポステラ・バレーのARISP ARCでは協同組合への売却が27.5%あったが、これを除くと、すべてのARC地区において90%近くが仲買商人に売渡している。

営農資金を非制度金融から高い金利で調達し、生産物の籾を仲買商人に売渡すという構図からの脱却に関係者が苦慮している状況が明らかになった。

6 東南アジア各国の農村では農家所得に占める農業外収入の割合は増大している。こうした農家経済の多様化に関しては、タイ農業の事例をとりあげた以下の論文を参照。北原淳(2002)「農業と農村社会」『岩波講座 東南アジア歴史9』岩波書店。

(7) 援助に対するニーズ

今後とも必要な援助

生産性増大に必要な援助は、ARISP ARCにおいては資金的援助、近代的農業技術の研修・セミナーであり、一方non-ARISP ARCにおいてはインフラ施設をあげている。これらはこれまでの記述の延長にある。農家経済社会状況改善に必要な援助、および農家所得増加に必要な援助では、いずれも資金的援助を掲げているが、これはARISP ARC、non-ARISP ARCに共通する。

農家世帯員の組織参加

参加的開発手法による支援事業の展開ではあり、事業への参加割合はARISP ARCでは積極的であった。参加した活動は会議・集会は必ずしも十分ではなかった。これがARISP- 事業に限定すると、関心度は80%をこえるものの、参加度は半分以下である。そして参加する分野は会議で、計画段階に参加は半分以下である。地元の必要とするARISP事業に対し、いかに支援事業の持続性を確立するかが課題である。



生産された農作物を売り出している様子(1)

(8) 組織開発

ARISP- を通じて取組まれた事業を的確に実行するためには、制度開発が不可欠である。制度開発の目的は、農家生産性の増大、自立的・機能的組織の実現、農村基盤の企業体設立の3点である。そして、このための制度開発の主要プログラムは次の4分野から構成され、すなわち、インフラ開発、農業開発、協同組合開発、および事業開発・経営である。以下、順次これについて結果を記する。

インフラ開発

ARISP- 事業によるインフラが事業受益者により十分に利用されることもさることながら、維持管理が関係者により維持管理、修復がはかられるなど事業結果の持続性維持が不可欠であることというまで

もない。ARISP- 事業の枠組みに関係者をいかに取り込んでいるかが課題である。

インフラに関してARISP- では、受益者の地元の地方政府（ムニシパリティ 町、バランガイ村）の持分負担を義務付ける事例がある。世界銀行支援のARCDP（農地改革コミュニティ開発プログラム）に準じたものであるが、当事者の地方政府関係者は楽観的である。すなわち、中央政府による地方交付金である内国歳入割当（IRA）の開発予算流用であるとする地方政府がほとんどであった。現状では地方政府のIRA依存体質脱却が問われており、地方政府企業体の収益拡充、あるいは独自の税源開発なくしては難しい状況にある。

移管済インフラの維持管理に関しては、市場アクセス道路の建設にみるように公共事業道路省（DPWH）と地元バランガイとの覚書交換により管理を義務付けている。現実には、バランガイに開発予算が乏しく、各ARISP ARCにおいては破損・修復に際しては村民を動員した共同作業であるバヤニハン方式によるとしている。同方式を導入に際してはフリーライダー排除をいかに実施するかなどその実施内容は曖昧で実効性に疑問がある。

建設費の年賦償還は灌漑施設に該当する。この場合に水利組合（IA）が果たす役割が大きい。開発分担費（DCC）を労働力で負担した場合においても灌漑施設の維持管理、部分的修復は資金を必要とし、水利費（ISF）の効率的な徴収が不可欠である。ところがラ・ユニオン、イロイロのARISP ARCにおいては水利費徴収率は低い。この基本課題が克服されなければ灌漑施設の持続性の確保は難しい。

農業開発

ARISP- に関しては農業生産能力の増強が掲げられている。具体的には中央省庁としての農地改革省、農業省、およびNGO、農科大学等との連繫プログラムが中心である。また農業省外郭組織であるフィリピン稲研究所（PhilRICE）生産技術研修、実習が取組まれた。改良種子の導入などが進んでいる。これらは基本的には既存のプログラムの拡充であるが、Pusunantatay ARB MPC（ラ・ユニオン）およびNARCICO（コンポステラ・パレー）においては科学的農民研修プログラム（FSTP）が灌漑施設の利用とあいまって生産性増大に効果があった。

協同組合開発

ARISP- 関連組織開発において、協同組合開発は重要項目に位置づけられている。そしてその基本目的は協同組合の実行可能、機能的組織化である。そして、開発手法として5段階発展方式が導入され

ている。社会的準備（第1段階）、能力形成（第2段階）、組織形成・強化（第3段階）、組織連合・ネットワーク形成（第4段階）、協同組合の資金借入能力形成（第5段階）である。そして、各段階を飛び越えて先の段階には進めない。

NARCICO（コンポステラ・バレー）では新規事業展開が進みすでに第3段階にある。一方、Pusunantatay ARB MPC（ラ・ウニオン）では実績を急ぎ、第1段階の主体組織の選択、組織計画の策定の初期段階から第3段階に進んだ。既存の協同組合のモラルハザードを清算できないままの進展により新規組合員の信頼獲得の機会を失った。Dela Paz MPC（イロイロ）は第1段階にある。既存の水利組合との統合問題が未解決のためである。

協同組合開発の達成目標として、組合数、資本増強、貯蓄動員、指導力、政策制度・手続、事業計画、会計帳簿、取組事業、財務状況、関連上部組織の各項目について指数化してきた。このうち主要な項目に関してみる。

協同組合の組織強化には、これを形成する人、資金、指導力の基盤形成が条件となる。人に関しては組合員数であるが、Pusunantatay ARB MPC、NARCICOに関しては目標にたった。しかしながら、Dela Paz MPC（イロイロ）においては組合加盟農民数は土地銀行融資に必要な最低水準の60人とどまっている。

資金に関しては資本増強（Capital Build-Up）をみると、これに一定成功をみたのはNARCICOで2000年度末に45万ペソに及んでいる。これは所得創出事業であるサリサリストア（雑貨小売商）経営、食品供給事業、農家支援事業が小規模ながら軌道に乗っていることに起因する。Dela Paz MPCは、精米事業などの収益は大きいが後援還付（Patronage Fund）を優先し資本増強は22万ペソにとどまっている。貯蓄動員をみるとNARCICOでは2.5万ペソ、Dela Paz MPCでは2.7万ペソにとどまった。

事業計画では各ARISP ARCは一様に初取引業をあげている。これは仲買商人の介在による生産融資借入、低価格による初売渡に排除を目的としたものである。しかし計画実現には難題がある。協同組合財務状況が悪く土地銀行から新規融資が進捗しないためである。とりわけ、Dela Paz MPCでは、土地銀行未返済131万ペソがあり新規融資の100万ペソ融資は未承認である。これに対しNARCICOでは組合員借入は組合が肩代わりしている。

事業開発・経営強化

ARISP- における組織開発の中長期的発展にむけた課題としては、地域基盤農村企業の設立を掲げ

ている。これは農家所得増加を企図したもので圃場内（on-farm）、圃場外（off-farm）における農村企業の設立、操業、経営である。この分野における進捗が顕在化しているのがNARCICOにおけるオイルパーム栽培プロジェクトである。ミンダナオにおけるプランテーション農場経営ノウハウを活かし、多国籍企業を取込んだ地場産業の振興を目的としている。これには土地銀行の農村農民・農地改革支援貸付プログラム（RASCP）⁷ 融資の資金借入を予定している。そして地方協同組合開発アドバイザー（LCDA）の技術・経営支援のもとに取組まれている。LCDAは契約では2年間となっているが、地元受益農民からは期間延長が強く要請されている。



生産された農作物を売り出している様子（2）

4. 持続性確保にむけた課題と提言

（1）対象地域の拡充・深化

ARISP- に関しては、対象地域の選定はプログラム開始時でなされたことにより、比較的条件のよいところが選ばれてきた。ALDA基準上位、大都市に近接するなど地の利が好都合な地区のARCである。このことは費用対効果が良好である。ARISP- においては、対象地区も限定され、費用対効果の視点からだけでは期待した結果は難しい。あらたな評価基準の構築がもめられる。農家生計、就業、収入など今日の農業が置かれた多様性に注目した農業開発をとらえる視点がもめられている。すなわち、隣接地域の住民の生計向上をも視野に入れたプロジェクトの展開である。世界銀行が1980年代にセブ島で実施した平地農村開発を軸にし、隣接の山

⁷ Rural Farmers and Agrarian Reform Support Credit Programは、国際協力銀行支援プロジェクトで、土地銀行とDARが実施する農地改革支援農業融資制度である。RASCP事業としては、協同組合助言事業、協同組合研修、DAR組織強化、資材（コンピュータ・二輪車）供与、プログラム監視、である。

間農民、沿岸零細漁民を包含し、統括した総合地域開発型プロジェクトがあった。こうした着眼点は参考となろう。

(2) リスク対応の拡充

生産面での課題で、今回あらためて明らかになったのは異常気象など自然災害、および病虫害による損害である。とりわけこれが顕著なのはイロイロ地区であった。かかるリスクへの対応は、1978年のフィリピン作物保険公社の設立（PD第1467号）、1981年に穀物保険制度の実行である。同制度は当初、「マサガナ99」計画⁸による米作を対象としたが、1982年にトウモロコシに適用が拡大された。金融機関から作物生産融資を受ける際に自動的に有資格者に認定され、保険料は融資金から控除される。今回調査でも明らかになったが、この作物保険制度利用者は少ない。その理由は不可抗力により不作であるとの書面作成の複雑さに農民が対応できないからである。加えて保険金給付まで時間がかかる、あるいはまったく給付がなくなる。それゆえに自己資金で耕作する農民も同保険を利用しない。現行作物保険制度の再検討が不可欠となっている。

(3) 農業就業構造多角化への対応

今回調査で明らかになった今一つの事実は、農業外収入の大きさである。それは、3地区において同様に農業所得の半分にも達する。農業外収入による農家支出の増加は教育投資増を恒常化し、この結果農家の子弟は大都市などの近代部門のホワイトカラー職種に就労する。教育を受けた若年層は農業を離れ都市に定住し、あるいは海外に契約労働者として移住する。一方今回調査でも明らかであるが農業従事者の高年齢化が顕著となっている。

一般的には、農業所得の多い農家世帯は農業機械を購入しこれを賃貸しする。さらに一部裕福な農家は、運転資金に窮した農民に資金を貸し付け譲渡担保設定者となる。2000年に実施されたUPLB調査によると、ARCにおけるARBの10%が農業用地に投資し、3%が非農業用地に投資する。今回調査では、このような農業の商業化の進行により土地保有関係を農民に不利としたような事態は散見しなかった。しかし潜在的には、これは起こり得るし、他地区ではその事例もある。その意味においても、ARISP-においては就業構造変動、それに伴う農業外収入の実態に関する調査が必要である。

8 「マサガナ99」計画はマルコス政権期の1970年台に着手された米増産計画で、HYV、農業資金、稲作技術など近代的営農により、1ヘクタール当り99カバン（4.95トン）の籾生産を目標とした。この結果1978年には米自給を達成した。

(4) 持続的インフラの役割

ARISP-事業におけるインフラ建設は、一定の役割を果たした。これが一時的なものではなく持続性が確保されることにより自立的農業発展に寄与する。受益者組織によるインフラの維持管理が求められる。このため受益組織による持分の義務化が求められる。ARISP- においてはこの方向にあるが、難点がある場合には地方政府に参加させるなどこの徹底が必要である。

また収穫後処理施設、とりわけ倉庫の利用度が低い。イロイロのARISP-ARCの事例ではほとんど利用されない。収容能力、設置場所、貯蔵コスト（金利見合）負担に関わる問題があるが、米の生産流通に仲買商人が介在するという基本問題がある。事業を行ない資本増強が要る。協同組合事業の活性化を条件にする必要がある。しかしこの場合でも既存の業者、精米業者に競合できる実力を付与する。ARISP- 事業においては、支援事業インフラの持続性確保に新方式の検討が求められる。協同組合が籾を買上げ、地方政府の保証する高性能民間精米所にて精米加工し、これを市場に搬入し、小売販売する方式である。この場合、地方政府（ムニシパリティ）が協同組合連合の拠点となり、籾買上資金は地方政府が基金を設置するものである。これは、イロコス・ノルテ州において展開されている制度である。



コミュニティーの人々

(5) 農民組織の持続性確保

持続性確保にむけた米生産面での課題は資金不足である。流動性欠如である。また流通面では籾売渡しを仲買商人に集中してきた。協同組合はこれからの脱却に苦慮している。このため協同組合にとって資金調達は米取引事業など開始に不可欠である。ところが協同組合は構成組合員の不良債権（返済期限超過債務）を抱えており土地銀行からの新規融資に難点がある。新規事業に取組めず資本増強、貯蓄増強もできないまま、農民組織の持続的発展は難しい。

土地銀行によるRASCPの条件緩和は望ましい選択であった。会員規模の縮小、最低資本増強（CBU）額の引下げ、利用組合員の新規借入条件緩和などがそれである。さらなる条件緩和にむけた基本対策の構築が不可欠である。ブラックリストの債務者は新規組合人から排除される。しかし準会員扱いなど考慮が必要である。協同組合は資本増強ができれば不良債務償却に道が開ける。

（６）南南協力にむけた農業開発

ミンダナオ島にて展開されているオイルパーム栽培プロジェクトにみるように、日本の政府開発援助が途上国の民間投資進出に道開いている。これまでもダバオ漁港建設では台湾企業などの沿岸漁業に役立ってきた。ARISP- 事業においても前広な視点において農業開発を推進する。

（７）住民参加の促進

農民組織における共同作業への自主的参加の度合いは必ずしも良好ではなかった。これは協同組合事業の展開に際しても「様子見」(wait and see) の態度に表れていた。これは、組合事業が合目的に体得できる形で展開されていないことに起因する。ARISIP ARC対象地選択に際して地域住民の意向聴取が必ずしも十分ではなかったとの指摘もある。インフラの維持・運営など共同作業への受益農民の動員は持続性確保に不可欠である。住民参加のインセンティブを目に見える形で提示する必要が不可欠である。

（８）担い手の問題

農民組織の強化には資金強化に加え、経営陣強化が不可欠である。組織には構成員の結束力 (cohesiveness) が不可欠である。それには指導者のリーダーシップ、組合員の相互理解、指導者・組織への信頼が必要となる。このため社会的準備段階において、基盤となる組織の実情把握が不可欠である。また、これまで農民組織と外部組織との調整にあたり、協同組合の経営問題に対する適切な助言者がなくてはならない。

ARISP- ではこの役割を担うRASCP担当の地方協同組合開発アドバイザー（LCDA）の存在がある。コンポステラ・バレーでは東南アジア地域で実績を有する農園経営の専門家が総合的に調整にあつたている。契約期間が2年とされているが更なる延期が望ましい。

またARISP- では、農業省からムニシパリティに移管されたムニシパリティ農業技術専門家（MA）の動員・参加が効果的である。

ARISP- に関しては、以上の点を留意する事業を展開することが望ましい。