

はじめに

今回の調査の目的は、まず第一にフィリピンの国家的課題の一つともいえる農地改革の現状と、土地配分を受けた、いわゆる「土地なし農民」の暮らしがどう変わってきているか、を現場的視点で探ること、第二に 1996 年 6 月から始まった円借款協力 (ODA) フィリピン「農地改革インフラ支援事業 (Agrarian Reform Infrastructure Support Project : ARISP)」と、同じく円借款協力として実施されている「農村・農地改革支援政策金融事業 (RASCP : Rural Farmers Agrarian Reform Support Credit Program) が、どう効果を上げているか、をフィリピン土地改革省 (DLR) など実施機関関係者、州・町の地方行政関係者、そして最終受益者 (農民) の暮らしと声 (意見) などから確認することにあつた。もちろん限られた日程の中、調査サイトもきわめて限定的なものにならざるを得なかったが、自分の土地を持った農民やその家族たちの生の話から、農地改革事業や ARISP の効果を探ることに努めた。調査日程は 2005 年 2 月 13 日～同 19 日。調査サイトはミンダナオ島コンポステラ・バレー州の Nabunturan ARC (Agrarian Reform Community) と New Visayas ARC、ルソン島ラ・ウニオン州の Pusongtatay ARC と Payocpoc Norte-Oeste ARC である。

1. 10 歳を迎えた ARISP

(1) 70 年以上に及ぶフィリピン農地改革と CARP

フィリピンにおける農地改革の歴史は古く、1933 年の「米小作法」制定まで遡ることができる。その後、1955 年と 1963 年の「農地改革法」の制定、実施にあたる政府機関の改編・改組などを繰り返し、現在の土地改革省 (Department of Land Reform : DLR。2004 年に農地改革省から名称変更) が設立されたのは 1971 年 (マルコス政権) のことだ。1987 年には、いわゆる「ピープルズ・パワー」で誕生したアキノ大統領の下、それまでの農地改革に対する取り組みを集大成し、「806 万 ha」の土地配分を目標に据えた「総合農地改革計画 (Comprehensive Agrarian Reform Program:CARP)」が布告された。この CARP が現在の農地改革のベースとなっており、戦後日本の経験と比較すると、占領軍により半ば強制的に実施された日本の農地改革面積 170 万 ha に対し約 4.7 倍の規模、しかも民主的な手法により配分が進められている点に大きな特徴がある。その規模と手法は、世界に類例を見ないものといえよう。

また、最も重要な点は CARP は「土地なし農民の生活改善・所得向上」を最終的な目標に据え、その一手段として農地改革を位置づけていることだ。そのため、土地配分後の様々な農民支援にも力が入れている。過去、土地の配分は行ったものの、営農指導や基礎インフラ整備など適切な支援がほとんど行われず、土地を手放さざるを得ない農民が発生したが、CARP はこうした“失敗”と“反省”を踏まえた形で策定されている。その意味で「集大成」なのである。

CARP の内容的な特色は以下のとおりである。

- ① 過去の農地改革事業では米・とうもろこし農地だけが対象となっていたが、CARP では全ての農地が対象
- ② 過去の農地改革事業では「小作契約」を有する農民だけが対象になっていたが、全ての「土地なし農民」が対象
- ③ 農地配分目標を明確に設定（806 万 ha）
- ④ 農地改革事業の最終目標を「土地なし農民の生活改善・所得向上」に置き、土地配分後の農民支援にも注力

（1972 年～2004 年 6 月までの土地形態別配分実績は資料 1 参照）

（2）「ARC 開発政策」に込められた知恵と戦略

CARP の実効性ある推進をめざし、それまでの「バラマキ型」の農地改革事業を総括し、DLR が 1993 年から導入した政策が「ARC（Agrarian Reform Community）開発政策（注 1）」である。その目的とするところは、広大な CARP 対象地域の中から支援対象 ARC を選定し、農村総合開発型の支援、すなわち土地配分後の生産インフラの整備、農民組織開発、能力向上のための教育・訓練などの支援事業を実施していくことにより、ARC をフィリピン農業開発の中核的な「拠点」に据えていくことである。

ARC 選定の基準として DLR が設定した主な要件は以下のとおりである。

- ① 大部分の土地がすでに配分されている
- ② 人口に占める農地改革受益者（Agrarian Reform Beneficiaries : ARB）の比率が高い
- ③ 貧困地域である
- ④ NGO が活動している
- ⑤ 農民が CARP に参加する意思を持っている
- ⑥ 地方自治体の支援が入っている

ARC という開発コンセプトを中心的に策定したのは当時のガリラオ DLR 長官やオペレーション担当の次官、J.N.D.オラーノ氏らだ。OECF（海外経済協力基金）と ARISP、RASCP の最初の交渉が行われたのもガリラオ長官時代のことである。

注 1：ARC は、一つから数バランガイ（フィリピンにおける最小行政単位）、または一つのムニシパリティ（郡）から構成。ARC 総数は約 1,600（2004 年末現在）。その支援に当たっては日本の無償資金協力で実施された「ハラハラ農村総合開発事業」で展開された灌漑、収穫後処理施設、農道と村落給水の整備、さらに NGO との連携による農民組織の強化などの成果が反映されている。また、DLR に派遣された JICA 専門家や 2000～03 年に日本の無償資金協力として実施された「辺境地農地改革地区開発事業計画」もあり、日本の ODA が重要な役割を担っていることが伺える。

2月18日、マニラ市内でインタビューした元 DLR 次官のオラーノ氏は ARC 開発政策の基本的な考え方について、最も大事なポイントは「インパクトを与える」ことであったと指摘している。

ARC 開発政策は DLR が過去の農地改革事業を、いわば総括する形で導入したものであるが、それまでは様々な資源を使い（バラマキ型）、多様なサポート、サービスを実施しながらも決して十分な成果を得られるものではなかったこと。また農地改革事業そのものが、反対者の多い、きわめて政治色の強い事業であり、反対勢力からは農地改革政策の妥当性や効果を否定する主張、議論が常に提起される状況にあった。オラーノ氏によれば「いや、農地改革は農民に裨益する意義の高いプロジェクトである」と主張し続ける必要に常に迫られていたという。こうした状況下、目に見える形で「インパクトを与える」ことを主眼に策定、持ち込まれたのが ARC 開発政策であり、これにより具体的に土地を手に行っているコミュニティを特定し、そこに生産インフラ整備や農業技術指導、農民組織開発といったサポート、サービスを導入し、農地改革事業の成果をコミュニティの農民自身にはもちろん、反対勢力に対しても示していくことが出来たのである。

ARC 開発政策の 2 つ目の目的は、非常に政治的な色彩が強くなるが、各地の下院議員を味方に引き入れ、農地改革の理解者、支持者にしていくということである。

すなわち、下院議員の多くは地主自身であったり、地主の親しい友人であったりするケースが多く、これら議員の支持が得られない場合、たとえば予算審議をスムーズに進行させないなど「あらゆる場面で足を引っ張られる」（オラーノ氏）ことになる。そこでこうした下院議員の「選挙区」対策と絡め、ARC を設定するといった戦略が講じられており、オラーノ氏によれば「当時の 3ARC は下院議員の選挙区と完全に一致」するものであった。こうした ARC の提示によって農地改革事業は議員の「開発プロジェクト」にもなり、「Pork Barrel」といわれる、議員の裁量で使える開発のための予算をも ARC に投入させることが出来たという。「われわれにとっては、下院議員を味方に引き込むとともに、彼らから新たな開発資源を獲得することが出来た。また、ARC は議員にとって選挙区対策につながることから、双方にとってプラスになった」（オラーノ氏）のである。

以上、大きく 2 つのポイントにおいて、「知恵」と「戦略」が ARC 開発政策に込められているといえるだろう。

過去の農地改革政策を集大成する形で布告された CARP（総合農地改革計画）と、その実効性ある推進を目的に策定された ARC 開発政策は、農地改革事業と土地なし農民の生計向上、すなわち貧困削減に向けたフィリピンの主体的な「意思」に裏打ちされたものであり、海外援助を受け入れる素地は十分に整っていたといえるだろう。

(3) 海外援助の先駆けとなった円借款

CARP と ARC 開発政策にもとづき、円借款による協力「農地改革基盤整備支援事業 (ARISP)」がスタートしたのは 1996 年 6 月からである。その内容は ARC に対する、いわば小規模地域総合開発事業といえるもので、DLR の ARC 開発事業に対する海外援助機関からの初の借款事業となったものである。

ARISP I の協力概要は以下のとおりである。

借款概要	借款額：61 億 5,100 万円／金利：2.7%（うちコンサルタント部分 2.3%）／償還期間：30 年（うち据置 10 年）／調達条件：一般アンタイト
対象 ARC	33 州 76ARC
・インフラ整備	78 カ所の小規模灌漑施設（灌漑面積約 14,480ha）／収穫後施設 63 カ所（米貯蔵倉庫：約 13,767t、天日乾燥場：約 22,430 m ² ）／農道 125 本（総延長約 294.7 km）
・農民組織強化	76 農協・72 水利組合の設立・開発・強化

協力ポジションは小規模灌漑施設などの生産インフラ部門と、農協、水利組合など農村組織強化の 2 本柱で構成されており、国家灌漑庁、公共事業・道路省、そして NGO が DLR と連携する体制がとられている。特に特徴的なのは農民組織強化において全国および地方 NGO が政府実施機関のイコールパートナーとして組み込まれていることであり、その意味で「NGO と連携」した初めての円借款事業に位置づけられている。

ARISP I は 2002 年 6 月に完了。

また、ARISP と連携する形で「農村・農地改革支援政策金融事業 (RASCP)」として総額 107 億 9,900 万円（承諾額ベース）の円借款が実施されている。これは農業生産性の向上を通じた貧困削減のため、フィリピンで唯一の政府系農業金融機関であるフィリピン土地銀行 (LBP) を通じ、農協や農民に対して中・長期資金を融資していくもので、ツーステップローンで実施されている（注 2）。LBP からの転貸先は農協であり、転貸スキームは資金使途に応じて①農協への固定資産融資（倉庫、精米施設、農機具の調達など）、②農協の運転資金融資（協同施設運用、協同購入・販売）、③農協組合員への農業生産融資（肥料、農薬、飼料、労賃など）の 3 種類である。ARISP I の農協強化を支援、補完するため、その支援対象となっている農協に対し「特別融資枠」を設けているのが特徴といえよう。

ARISP で農業生産インフラ整備や農民組織強化などのサポートを進め、その取り組みを補完する形で信用供与事業を実施し、総合的な農業振興を図っていこうとの狙いだ。

（注 2）RASCP のプログラムは 2 つに分かれており、LBP が実施機関となる分の借款条件は、金利 2.7%（うちコンサルティング・サービス部分 2.3%）、DLR が実施機関となる分はコンサルタント部分も含め金利 2.3%。いずれも償還期間 30 年（うち据置 10 年）、調達条件は一般アンタイト。

2002年6月に完了したARISP Iの成果については、フィリピン側からきわめて高い評価を得、フィリピン政府から日本政府、国際協力銀行（JBIC）に対し感謝状が贈られている。こうした成果を踏まえ、支援対象ARCを倍増の150に拡大したARISP IIが2000年4月からスタートした（注3）。IIでは、全国150ARCを対象に第I期事業に引き続く形で、生産インフラ整備と農民組織強化を図るとともに、少数民族や辺境地ARCも一部包含されており、インフラ部門では簡易上水道施設の整備が追加されている点が大きなポイントになっている。その実施のため地方自治体が、新たに事業実施機関に加わっている。ARISP IIは2005年度中の完了を目指し、現在、推進中である。

フィリピンの農地改革事業に対する円借款協力への現地の評価、期待感はきわめて高い。今回の調査においてもDLR本省やRegion I、Region XIのDLR地方事務所関係者、また前出のDLR元次官、オラーノ氏らから評価の意見が多く聞かれた。その意見を集約すると、まず農地改革事業のような「社会改革型」プログラムに対しても融資が可能なことを、JBICが借款協力を開始することにより海外援助コミュニティに広く知らしめたという点である。その後、世界銀行やアジア開発銀行（ADB）などマルチの援助機関が関心を示すようになったことから、その点は明らかである。国際援助機関によるARC開発支援事業は、現在、15プロジェクトを数える（プロジェクトリストは巻末資料2を参照）。

もう一点は、組織強化や農民コミュニティの強化といった分野において、ODA借款がNGOと協働することによって効果を上げ得た最初のプロジェクトになったということである。それまでは「NGOにとって多くのODAプロセスは、ある種のミステリーであり、それ故、懐疑的な見方をしていた」（オラーノ氏）が、ARISPやRASCPの開始によりODAが農民組織の形成や強化に貢献し得るというモデルを示し、実際に「扉を開けた」（同）のである。それがまた援助コミュニティに対するサインにも繋がっていった。

ただ、最も重要なことはこうした支援事業の実施により、土地なし農民の生活改善・生計向上が実現されていくことである。ミンダナオ島コンポステラ・バレー州のNabunturan ARCの受益農民、チュビアノサさんは「DLRとARISPは神様の道具」と語っているが、その言葉の中に“10歳を迎えたARISP”の成果を伺い知ることが出来よう。

（注3）：ARISP IIの借款額は169億9,000万円。金利1.8%（うち水道部分は通常環境案件金利の1.3%、コンサルティング・サービス部分は特別環境案件金利0.75%をそれぞれ適用）、償還期間本体部分30年（うち据置10年）、コンサルタント部分40年（うち据置10年）、調達条件は本体部分：一般アントайд、コンサルタント部分：二国間タイト。

2.ARISP/RASCP の効果と課題

(1) 予想以上の灌漑施設の威力

Region I および XI の ARC サイト訪問で、まず痛感させられたのは ARISP によって整備された灌漑施設の増産に果たす威力である。それ故、海外援助の入っていない ARC の協同組合関係者、バランガイ・キャプテンらは一様に「灌漑施設の整備」につき、支援を求める声を上げている。

2002 年度に完了した ARISP I の効果測定については、まず DLR とコンサルタント（日本工営）がアンケート調査による分析を試みている。これはすでに全てのインフラ整備が完工し、1 年以上が経過した 31ARC を対象に実施されたもので、ARISP 実施前との対比を探ろうとしたものだ。その結果、概ね以下のような効果が報告されている。

- ① 灌漑面積は約 76%、作付け率は約 50%それぞれ増加
- ② 収穫後施設の整備により、収穫後ロスが減少。米の共同販売、精米など収穫後処理施設を活用したビジネスに着手
- ③ 農道の整備により市場までの所要時間は約 48%、輸送コストは約 40%減少
- ④ 農協の組合員は約 72%、組合積立金が約 122%、貯金が約 233%それぞれ増加
- ⑤ 全ての農協で組合定款、会計帳簿が整備され、組合員に対する日用品の販売や生産資金の貸付、米の共同販売などのビジネスが活発化
- ⑥ 農家の平均年収が実質価格で約 35%増加

また、DLR-CPMO (Central Project Management Office) が実施したフィールド・オフィスへのアンケート調査結果 (24ARC 対象) 概要は別掲 (7 頁参照) のとおりで、その結果は上記の効果を裏付けるものとなっている。

生産量へのインパクトでは、やはり灌漑施設の整備が最も大きな要因として分析されている。また、訪問した ARISP-ARC では、DLR とフィリピン大学ロスバニョス校が連携して展開したファーマーズ・スクール、FSTP (Farmer Scientists Training Program) によって普及された米、とうもろこしなどの高収量品種が収量増に大きく貢献している。

さらに FSTP の生産性向上トレーニングを受けた農民が、他の農民グループに対し農業技術を移転していくという取り組みも始まっており、効果の裾野は着々と広がっているといえよう。

24ARC のアンケート調査結果（平均値）

	ARISP 実施前	ARISP 実施後
家計収入	25,000 ペソ	60,000 ペソ
モミ生産量 (ha 当たり)	2.7 トン	4.3 トン
作付け面積	895ha	1,815ha
市場へのアクセス		
・時間	46.2 分	24.5 分
・コスト	19.05 ペソ	9.87 ペソ
・荷役人への支払い (1cavan 当たり)	12.70 ペソ	5.88 ペソ
農民組織の強化		
・平均組合員数	85 人	132 人
・資本	68,857 ペソ	251,461 ペソ
・貯蓄	10,066 ペソ	78,696 ペソ
・組合定款の作成	8	59
・会計帳簿の作成	2	46

(2) 問題と課題

今後の取り組みが求められる問題点、課題については、一つには ARISP-ARC と non-ARISP ARC 間の「開発格差」をどう埋めていくか、別の見方をすれば ARISP の成果、効果をどう面的に拡大していくかということ。もう一つには整備された灌漑施設や農道などインフラ施設の維持管理体制は、灌漑施設については地元の水利組合へ、農道は地方自治体へ、収穫後処理施設は協同組合へと管轄が移行しており、その持続的な運営を確保するための取り組みが必要になっていることである。

「開発格差」の問題については、Region I で聞かれたように「200%の格差」(DLR 州事務所)が生じている地域もあり、これをそのまま放置すれば新たな“社会不安の火種”にもなりかねないといえよう。DLR 本省では ARISPⅢに向けたプロポーザルをすでに準備していたが、フィリピン側の財政赤字問題や対外借入に慎重な政府方針を踏まえ、これまでのタイプ、すなわちインフラ整備と組織開発・強化の組み合わせを薄め、過去のプロジェクトで出来なかった「隙間を埋めていくアプローチ」(DLR 本省・アファーブレ局長)を強めていく方向にある。そこで必要になってくる視点は、ARISP 効果のゾーン化、点から面への拡大化を図っていくというアプローチであり、コンサルタントの河原行弘チームリーダー(日本工営)は「各 ARC を互いに連携させる“ネットワーキング・コンセプト”を積極的に導入していくことが重要である」と指摘している。

このネットワーキング・コンセプトは、マーケティング・システムの問題とも密接に

絡んでおり、モミ米の販売事業などを開始する組合が着々と増えていく中、競争関係の激化を防ぐという意味でも、調整機能を有した組合の連合体（例えば日本のJA 県連のような）の形成が必要になってこよう。DLR-NGO（全国・地方）-コンサルタントが一体となって奏功している農民組織強化に加え、ネットワークの促進に向けたソフト・コンポーネントの拡充が求められる。

また、こうした取り組みを効果的に推進するため、将来的には国際協力機構（JICA）による専門家派遣など技術協力プロジェクトとの戦略的な連携、一体的な実施方法を視野に入れていくべきである。

インフラ施設の持続性の問題については、その効果的な運営体制を確保するため DLR が中心となり、「サステナビリティ計画会議」が設置され、関係者による維持管理体制のあり方などが定期的に話し合われている。ARISP II では、各地方自治体と DLR が「覚書」を交わし、自治体に道路の維持管理予算の確保を義務付けるといった措置が講じられている。今後はそのフォローアップなども必要になってこよう。

この他では、ARISP I で整備された収穫後処理施設が十分に活用されていない、といった指摘がある。原因は組合の資本不足、組織的な成熟度の問題、運営能力の欠如など。DLR では、こうした問題を踏まえ、ARISP II での収穫後処理施設の供与基準を厳しくする措置を講じている。その要件は、①協同組合の成熟度、②運営・維持能力、③販売余剰金の存在、④資本面での能力、⑤具体的なビジネスプラン、⑥戦略的な配置（ロケーション）、⑦収穫後処理施設の用地があること、などである。

一方、農業協同組合のための信用供与プログラムである RASCP については、依然、多くの農協がプログラムを十分に利用できない状況にあり、土地銀行（LBP）から融資を受けることが困難な状況がみられる。

コンサルタントによると、LBP の「農協融資審査基準」をクリアし、LBP から融資を受けられた対象農協は計画の約 5 割程度にとどまっている。その要因としては、大部分の対象農協が RASCP 実施以前にすでに LBP に対する債務不履行に陥っていたこと（返済不能、債務の繰り延べ交渉などの不調など）、またこうした実情を知る、協同組合の運営能力強化などに当たる地方 NGO が LBP からの農協融資に消極的であったこと、などが指摘されている。

このため、過去の債務の繰り延べ交渉などにつき、LBP-農協-NGO および ARC の場合は DLR 州・町事務所の四者一体となった協議、あるいは新規融資に伴う返済計画の事前策定などを視野に入れた技術協力の必要性が強く感じられた。

(3) NGO との連携による農協強化と課題

DLR とコンサルタントが実施したアンケート調査などから明らかなように、DLR-NGO-コンサルタントが一体となって取り組んでいる農協・農民組織強化も着々と効果を上げている（6～7 頁参照）。ARISP I における組織強化活動の展開に当たり、DLR-コンサルタントは①組織強化の目的とコンセプト、②実施体制と役割、③強化実施手法、④モニタリング方法、⑤全国 NGO および地方 NGO の選定ガイドラインなどを取りまとめた「農民組織強化マニュアル」を作成し、DLR 州／県事務所、NIA（国家灌漑庁）州／県事務所に配布するとともに、マニュアルに関するオリエンテーションを実施するなどきめ細かい事前準備が行われている。

NGO の選定は、まず全国 NGO については NEDA（国家経済開発庁）と当時の OECF（海外経済協力基金）の調達ガイドラインに準じた「全国 NGO 選定ガイドライン」に基づき行われ、PDAP（Philippine Development Assistance Programme）を選定した。全国 NGO の主要業務は、地方 NGO に対する実施管理、財務管理および技術指導など。また、実際に各 ARC の対象農協強化に当たる地方 NGO の選定に関しては、ARISP I で策定された「地方 NGO 選定ガイドライン」に基づき、全国 NGO と DLR 県事務所が「地方 NGO 選定委員会」を設立し、対象農協の強化ニーズや地方 NGO の事業実施経験、スタッフ構成、財務状況などを総合的に考慮し、選定するというアプローチがとられている。

地方 NGO は協力対象農協に常駐スタッフを一人派遣し、農協の日常活動の中で各種組織強化トレーニング（オンザジョブトレーニング）を展開するとともに、その能力でカバーできないトレーニングについては全国 NGO が補完的に実施するという体制で強化活動が行われた。農民組織強化担当のコンサルタント、関口洋二郎氏（日本工営）によれば「地方 NGO に対してもトレーニング能力強化のため、DLR 本省とコンサルタントおよび全国 NGO が連携をとって各種オリエンテーションを実施した」ということだ。

ARISP I では「農協強化支援が円滑、かつ効果的に実施されるよう」（関口氏）、モニタリング活動にも力が入れられ、地方 NGO のパフォーマンス評価に関しては全国 NGO と DLR 県事務所が共同で四半期ごとに行い、パフォーマンスが芳しくない団体に対しては改善を要請、その上で改善が見られない場合は契約を破棄し、他の NGO を再選定するという措置が講じられている。

農協・農民組織強化における課題としては、①強化対象農協がマニュアルどおりの選定手順を踏まず進められ、結果として ARC 受益農民のコンセンサスが反映されず、強化活動期間中に何度も対象農協が変更となった ARC があり、それまで実施したトレーニングが無駄になってしまったケースがあったこと、②現場レベルスタッフの能力不足から、強化対象農協に関する現状問題にかかわる分析が十分行われず、オーダーメイドのアクションプ

ランになっていないケースが見られたこと、③地方 NGO から対象農協に対するアクションプランの説明が十分でなく、農協がその必要性を十分理解しないままトレーニングに参加したため、期待どおりの効果が得られなかったケースがある、などの諸点が指摘されており、ARISP II ではこうした課題を踏まえ、対象農協選定、農協の現状問題分析、強化活動計画の作成などにつき、その手法・手順に関するガイドラインの修正・追加を図るとともに、強化期間の延長、NGO との契約手法の見直しなどにも取り組み、より効果的な組織強化に向け協力が続いている。

コンサルタントの関口氏は、これまでの ARISP の取り組みにより「強化の対象となった農協は、自立した組織として活動していくための基礎は出来た」としながらも、ARC 経済の持続的な発展を担う中核的農民組織として機能を発揮していくためには「組織強化トレーニングに加え、農協の経済活動を展開していくための資機材や運営資金が必要である」と指摘している。資機材では、例えば農協のマネージメントに必要な机やレジスター、コンピューターなどの事務所備品、ARISP I で建設された収穫後処理施設の有効な利用に欠かせない乾燥機や精米機、さらにトラックやトレーラー付トラクターなど流通活動に求められる資機材である。

「ARC 経済の持続的な発展を担う中核的農民組織」の形成は、今後おそらく大きな課題となっていくであろう ARISP 効果のゾーン化、ARC 間のネットワーク化にとってもきわめて重要な意味を持っており、上記のような関連資機材や運営資金にかかわる協力につき、前向きな検討が望まれる。

3. サイト調査

(1) ミンダナオ島コンポステラ・バレー州 (訪問日: 2005年2月15日)

Region XI Nabunturan ARC/New Visayas ARC

[Region XI 概況]

- ・ 86ARC を展開。他の州に比べ、ARC 数が多い。配分計画土地は 205,988ha。このうち配分済は 195,342ha で、95%の進捗率となっている。残りの未配分土地のうち、地主が交渉に応じないなど、何らかの問題含みの土地が 5,942ha ある。
- ・ 土地の配分は概ね順調に進展しているため、農民に対する具体的なサービスの提供に事業重点が移行している。
- ・ 初めて外国援助として ARISP が開始されたのは 1997 年から。灌漑施設、農道、天日乾燥場などのインフラ整備が進められ、地方自治体、住民組織、NGO が連携を取りながら、維持管理する体制となっている。ARISP II では新しいコンポーネントとしてルーラルウォーター・システムの整備も図られた。
- ・ プランテーション農業の開発経験が多いだけに、パームオイル栽培・販売、籾米の販売などに意欲的に取り組む ARC が多い。また、フィリピン大学ロスバニョス校と DLR が共同で実施している FSTP などの取り組みが、営農技術の向上と普及に貢献している。
- ・ 問題点として指摘されるのは、ARISP-ARC と Non-ARISP-ARC 間において開発格差が生じ、受益農民の偏りが見られることである。

[ARC プロフィール]

Nabunturan ARC (ARISP-ARC)

- ・ 設立年: 1994 年 / 構成バラングイ: Magsaysay、Pangutosan、Basak and Magading / 人口: 8,609 人 / 世帯数: 1,825 / 総土地面積: 3,273ha (農地 3,025ha) / 農地改革受益農民: 638 / 世帯平均年収: 70,000 ペソ

New Visayas ARC (non-ARISP ARC)

- ・ 設立年: 1994 年 / 構成バラングイ: New Visayas、Dauman and Linoan / 人口: 6,530 / 世帯数: 1,453 / 総土地面積: 2,540ha (農地 2,404.6ha、非農地 135.4ha) / 農地改革受益農民: 775

インタビュー記録

・ Nabunturan 町長 マカリオ氏

[ARC インパクトについて]

経済面および人々の活動が活発化している。ARISP I と II により農道と灌漑施設などが整備され、農業生産性が向上、農民の収入が増えたことにより税の徴収率が上がっている。中央政府から受けている地方

交付金が 4,700 万ペソ、町の税収は 1,800 万ペソである。生産作物は米の他、オイルパームなども作っている。灌漑施設の完成により米は 2 期作が可能となった。ARISP による農道整備事業などでは地元の資機材を活用するとともに、雇用を創出する効果も高かった。

[DLR との連携体制]

DLR-州-町-協同組合は、さまざまな事業計画や問題を話し合うため定期協議会というものを開催しており、私自身、毎回参加して問題の解決に町を代表してリーダーシップを取るようになっている。

[今後の課題]

大きな未開発地区が残っており、支援が必要になっている。特に灌漑施設の整備が必要になっており、DLR 中央、州事務所とも連携を取り、対応を検討していきたいと思う。

・ Nabunturan 農業協同組合副組合長 ボイ・ヴィロレージョさん、他

[組合活動と運営]

ARISP が入る前は 4 つのバラングアイにそれぞれ農協が設立されていたが、現在は 1 農協にまとめられている。組合員は 700 人。組合のボードメンバーは総会の選挙（無記名投票）で選ばれる。ボードメンバーは組合長、副組合長、その他理事 9 名。任期は 2 年。1 年ごとにボードメンバーの半分は改選。再選されても 3 期が限度である。理事になると毎月 100 ペソの手当てが受けられる。ボードのミーティングは月 1 回開催され、①組合運営のオペレーションの問題、②ビジネス計画の策定などを検討している。組合積立金は 1 口 1,500 ペソ（初期払い込みは 500 ペソから受付）。

[パームオイルと米の販売]

2001 年から土地銀行の融資を受け、パームオイルの生産を開始。融資に当たっては RASCP による技術指導を受け、実現可能性などを検討した。作付面積は 100 h a。2004 年 2 月に初めて収穫できた。収穫量は 18~20 t / h a で、10 万ペソの売上があった。地元のオイルパーム工場と契約出来たことが大きい。土地銀行からの借入は 100 h a の作付に対し 460 万ペソ。返済条件は 2007 年からの 12 年間、金利 14% / 年。また、NGO から 30 万ペソの融資を受け、籾米の買付けと販売事業も行っている。こちらの返済条件は 12% / 年、返済期間は 2 年。利益については組合積立金に応じて、配分するようにしている。

[ARISP について]

ARC と ARISP が入る前は貧しい地域であった。今のような生活や生き甲斐を持てるようになったのは ARISP のお陰である。

・ Nabunturan ARC の受益者農民 クラリーナ・チュビアノサさん

家族プロフィール：ご主人と子ども 3 人の 5 人家族。1990 年と 2001 年の 2 回にわたり計 1.4 h a の土地配分を受ける。クラリーナさんとはご主人と結婚した 1992 年から現在地に居住。子どもは小学校 5 年生と同 2 年生、就学前児の 3 人。協同組合にはクラリーナさんだけがメンバーとなっている。

[生活面について]

生産作物はバナナとココナッツで、米はやっていない。灌漑施設が出来てから収量は増え、家の収入も増えたと思う。主人は毎日忙しいので、協同組合には私だけがメンバーになっている。夫婦揃って組合に

入っているところの方が多い。組合の婦人会で縫い物や料理をするのが楽しい。組合に対して望むことは支援サービスの充実と、灌漑の用水路を延長して欲しいこと。生活に余裕が出てきたので、子どもの将来のため学資保険に入った。カレッジ、出来れば大学に行かせてやりたい。

[DLR と ARISP について]

家の収入が増えてきたのは、毎日家計のやりくりに使っていること、他人と分け与えることを忘れないこと、そして毎日、神様に祈ってきたことに因ると思う。DLR と ARISP は「神様の道具」だと思っている。

・ New Visayas ARC の Linoan 村 バランガイ・キャプテン、他

ARC に選定されているが、同じ ARC の他の村に世銀のプログラムが入っているため、ARISP および RASCP の支援は入っていない。世帯数は 375 世帯。1976 年に大統領令 27 号で、また 1998 年に CARP にもとづき土地配分を受けた農家がほとんど。

[バランガイの現状について]

農地の配分を受けたとはいえ、何の支援も受けておらず、農民の暮らしは困難なものになっている。配分を受けた土地は地味は豊かだが、灌漑施設が整備されておらず、いまだ天水農業。一番の問題は村の農民たちがインフォーマルな高利貸しから借金をしており、その返済に追われ、身動きの取れない状態にあること。この問題については政府の方にも訴えてきたが、いまだ何の支援も受けていない。以前、協同組合はあったがマネージメントが悪かったため、倒れてしまった。農民組織は水路のメンテナンス、相互扶助などの目的別に 6 つのグループがあり、各世帯はそのいずれかに入っている。会費は 1 農家 10 ペソ/年。米は 1 期作。1 世帯当たり平均の収入は 6,000 ペソ/h a。

[借金の問題]

高利貸しからの借金の実態は、一例として田起こし時に 3,200 ペソ、田植え時に 2,000 ペソほど。いずれも農薬や肥料の購入に充てられるもので、平均 5,000 ペソから多いところで 12,000 ペソを借りている農家もある。農家の平均年収は 24,000 ペソ程度で、仮に 12,000 ペソを借金していると利息 6,000 ペソが付くので、それを差し引くと 6,000 ペソ/年の収入にしかない。この問題からの脱却が村の最大の課題になっている。政府は是非、マーケティング・システムにかかわる支援を実施して欲しい。

[インフラ整備の課題]

望みたい支援は、①灌漑施設、②農道、③上水道、④生計向上プログラム、⑤保健・医療施設、⑥電気 の 6 分野。協同組合の原則は非常に良いと思うが、それをマネージメントする能力が乏しい状況にあり、その訓練・指導サービスも受けたいと思っている。また、近くに小学校がないため、子どもたちは毎日 6 ペソを払ってバスで通っている。学校の建設も村の大きな課題になっている。

(2) ルソン島ラ・ユニオン州 (訪問日: 2005年2月17日)

Region I Pusonangtatay ARC/Payocpoc Norte-Oeste ARC

[Region I 概況]

- ・ 21ARCの地域。ARISP-ARCにおいては、特に灌漑施設の整備による水確保と、高収量品種の導入、営農技術指導などが効果を上げ、農家収入も増えている。ルソン地域では1期作が普通であったが、ARISP ARCでは3期作が普通になっている。米の収量については以前の75cavan (1cavan:約50kg) から180cavanへと増えている。
- ・ 土地配分計画面積は140,340ha。配分済面積は120,391haで、進捗率は86% (2004年6月現在)。係争が起きているようなケースではDLR基準を適用し、土地買収を進める。相場は米、とうもろこし農地で1ha20,000ペソ。ニンニク、タバコ、オニオン農地になると高くなる。
- ・ 営農指導、組織強化の面ではDLR町事務所から派遣される「ディベロップメント・ファシリテーター」の協力、指導の効果が認められる。
- ・ 問題点は、やはりARISP支援を受けたARCとそれ以外のARCの格差拡大。「200%」の差が出ている (DLR Region1事務所関係者)。支援事業でカバーされていないARC農民からは「ARISPⅢ」に大きな期待が寄せられており、ARISPⅠ・Ⅱの効果をどうゾーン化 (点から面へ) していくかが大きな課題と思われる。

[ARC 概況]

Pusonangtatay ARC (ARISP-ARC)

- ・ 設立: 1996年/構成バラングアイ: Puzon、Udiao、Subusub、Nangcamotian、Tabtabungao and Tay-ac/人口: 9,219/世帯数: 1,716/総土地面積: 8,690ha (農地面積 8,383ha) /農地改革受益農民: 152/1世帯平均年収: 207,562ペソ

Payocpoc ARC (non-ARISP ARC)

- ・ 設立: 1996年/構成バラングアイ: Payocpoc Norte-Oeste、Payocpoc Norte-Este and Payocpoc Sur /人口: 4,335/世帯数: 916/総土地面積: 619.23ha (農地 593.26ha) /農地改革受益農民: 71 /1世帯平均年収: 33,780ペソ

インタビュー記録

・ **Pusonangtatay ARC 農業協同組合関係者 (組合長・バラングアイキャプテン・会計担当者など)**

ARCプロフィール: 生産作物は米、タバコ、ピーナッツ、とうもろこし、ウォーターメロンなど多様。ARISP開始とともに、DLR町事務所から「ディベロップメント・ファシリテーター」が派遣され、組織作りなど

につき指導活動が展開される。また、FSTP による米、とうもろこしの高収量品種をいち早く導入、定着させることに成功している。ミンダナオ島の RegionXI と同様、灌漑施設などのインフラ支援、各種技術指導が効果を上げているといえよう。

【ARC の現状】

ARISP による灌漑施設の整備と農業技術の指導などにより、以前は 1 期作しか出来なかったものが、2 年 5 作が可能になった。ARISP に連携する形で、FSTP が導入され、ハイブリッド米を普及させることが出来た。各生産物の収量は順調に増えている。子弟をカレッジに進学させる農民も増えているが、地域内では十分な雇用機会が得られないため、同居できないといった悩みの声が聞かれた。

【組合活動と運営について】

灌漑水利組合が行う灌漑施設の維持管理体制は、バランガイごとにグループを作り、雨期は毎週月曜日と木曜日に水路の掃除などを行い、乾期もローテーションを組み維持管理するようにしている。維持管理費用として組合員から、2,000 ペソ/ha (年間) を徴収している。農業協同組合の積立金は 500 ペソ/1 回 (分割払いも可)。組合資本としては 130,000 ペソまで増強されている。事業計画では、婦人会が DLR や州などのセミナー開催の機会を捉え、食事などのケータリング・サービスを実施しており、開催費用の 5~10% を回してもらっている。他の ARC でも同様のサービスを実施しているところがあり、価格面で競争関係が生れつつある。他では、組合資本 50,000 ペソを元に、マイクロクレジットを計画しており、何とか軌道に乗せたいと考えている。多くの農民はインフォーマルなトレーダーから借金をしており、マイクロクレジットの普及により農民の生活の健全化を進めていきたい。組合の会計帳簿については、担当者が ARISP のセミナーに参加し、指導を受けた。講師は土地銀行のスタッフ。現在は会計担当者が責任を持って会計帳簿を付けている。

【DLR 等への期待】

灌漑施設の改修が必要になっている。エリア内で水が十分届いていない所があり、われわれの維持管理活動だけでは対応しきれない部分がある。改修に力を貸して欲しい。それ以外では農道の舗装、3 つのバランガイを結ぶ橋の建設に期待している。

・ Pusonangtatay ARC の受益者農民 エスペレータ・ロカフォルさん

家族プロフィール：エスペレータさん (88 歳) は結婚して現在地へ。1982 年に 2ha の土地配分を受ける。ご主人と 7 人の子どもの 9 人家族。子どものうち 1 人だけが家に残り、農業を継いでいる。

【生活面について】

農繁期には人手が足りなくなるので、農業労働者を 1 人、2 人雇い入れている。支払う賃金は 1 日 150 ペソ (食事付の場合は 120 ペソ)。生産作物はとうもろこし、米、タバコなど。DLR と ARISP の支援により、灌漑施設が整備されてから収穫量が増えてきており、それ以前、米は 1 期作だったが、いまは 2 期作できるようになった。農業協同組合の役員をしているので、会合がある時は毎回参加している。役員は組合員による無記名投票で選ばれている。

【DLR、農協等への期待】

砂利敷きの農道が整備されたが、今度はコンクリート舗装にしてもらいたいと思う。そうすれば生産物

の輸送がもっとスムーズに行くと思う。また、広い天日乾燥場を作って欲しい。農協を通して信用事業（ファイナンシャル・アシスタンス）を受けたいと考えている。

・Pusonangtatay ARCの受益者農民 ドミナドール・ガチャリアンさん

家族プロフィール：ガチャリアンさん（50歳）一家は、妻と子ども3人の5人家族。子どもの1人は現在、アメリカで勉強中。国内に残る2人はコンピュータープログラマーと看護師。1970年から1988年にかけて計0.9haの土地配分を受ける。2000年に敷地面積約600㎡の家を新築。

【生活面について】

農地配分を受けるまでは「定額小作」として生計を立てていた。その当時の家は典型的な農村家屋で、地上では豚と鶏を飼い、家族は2階で寄り添って暮らすというものだった。私たちが豊かになれた理由は、まず自分の土地を持ったこと、そしてDLRやARISPの支援によって灌漑施設、農道などが整備されたことだ。ARISP以前の米の収穫は、0.9haで30cavan(1cavan=50kg)/年1回。ARISP以後は110～130cavan/年2回へと飛躍的に収量が伸びている。以前は30cavanから必要経費を引くと5cavanしか残らなかった。現金収入としては1,500ペソ程度。これが現在は66,000ペソの収入と44倍増になっている。自分にとって土地とは「お金に代えられないもの」であり、生活の総てをそこから得ている。土地は「私自身」だともいえる。

【DLR、農協等への期待】

土地については「99%」は自分のものだ実感できるが、残る1%についてはなおサポートが必要だと思っている。特に農道の舗装と橋の整備につき、サポートをお願いしたい。

・Payocporc ARC 農業協同組合長 マリア・コンセプションさん、他

ARCプロフィール：ARISPⅡへの支援要請をDLRに提出していたが、土地配分が十分に進捗していないことから、支援対象から外れる。ARC内の balan-gay では自作農と定額小作農が混在している状況。農民集会には多くの農民（特に女性）が参加し、積極的に発言した。組合の会計帳簿もしっかり作られており、組織力の高さが伺えた。DLR 町事務所のスタッフが定期的に巡回し、様々な相談や指導活動を実施している。

【ARCが抱える問題】

ARISPの支援を受けることは出来なかったが、私たちの祈りが部分的にかなったと思う。次のⅢでは是非支援の手が差し延べられることを期待している。ここでは主にタバコ、とうもろこし、米の生産に力を入れている。タバコは米より高く売れるので、現金収入を得る上で効果的だ。ただ、タバコも米も天水農業で、安定した収穫を上げていくためにはどうしても灌漑施設の整備が必要になっている。灌漑が整備されれば、もっと収穫量を伸ばすことが出来る。また、収穫物を市場まで運ぶ農道が整備されていないため、仲買人に依存せざるを得ない状況。結局、買い叩かれてしまう。農民たちが求めているのは、①灌漑施設、②農道、③収穫後処理施設、④トラクターなどである。小学校も遠いので、学校の建設も支援して欲しい。

【組合活動と運営】

協同組合では様々な事業計画を練っており、また組合組織そのものの強化にも努めていきたいと思って

いる。組合の資本を強化し、様々な事業を立ち上げていきたいと考えている。信用事業については、特にタバコの作付け時に融資を行っており、多くの農民が融資を受けている。条件は肥料と農薬に用途を限定していることで、収穫時に回収するというシステム。肥料については1農家平均800~1,000ペソの融資を行っている。また、組合として生計向上プログラムの実施を計画しており、こうした面での技術指導をDLR町事務所などをお願いしたい。具体的な事業計画としては、海に近いことからイワシなど魚の加工を行うグループを形成し、瓶詰め製品の生産、販売を行うこと。そのため「マーケットセンター」のようなものを設置したいと考えている。

・ Payocpoc ARC 定額小作農民 ノドンさん

家族プロフィール：ご主人のノドンさんは定額小作人。奥さんと子ども2人の4人家族。家は農地の持ち主の土地を借りているもので、借料は月々の収穫量によって変わるという。奥さんのアグネストさんは1年ほどマニラでメイドをしていたことがある。

【生活面について】

定額小作人として野菜とタバコを栽培している。家は農地の持ち主の土地を借りて住んでおり、収穫量によって変化するものの、借料は平均して200ペソ/月。生活は大変である。26歳になる娘は不定期ではあるが（近所の人に頼まれた時）、ランドリー（洗濯）の仕事をし、家計を助けてくれる。その賃金は1日/30ペソくらいだが、一家が食べる米を買う収入源として大切になっている。家が貧しいことから、娘は小学校4年までしか行けなかった。

【DLR等への期待】

早く自分の土地が欲しい。その上でタバコと野菜栽培をもっとやりたいと思う。Payocpocにも保健所を作って欲しい。

・ Payocpoc ARCの農民 ロミオ・テハダさん

家族プロフィール：1972年の大統領令27号により0.2haの土地配分を受ける。夫婦と子ども3人の5人家族。子どもたちは小学校も卒業できなかった。いずれも独立し、現在は夫婦二人暮らし。

【生活面について】

乾期はタバコ、雨期には米の栽培に力を入れているが、収穫量は決して十分ではない。協同組合のメンバーになっているが、一番助かっているのは融資を受けられること。タバコ生産のための農薬や農業資機材の投入のために1,000~2,000ペソの融資を受けている。ただ、収穫と同時に返済に充てなければならないので、きつい。

【DLR等への期待】

灌漑施設と農道の整備にもっと力を貸して欲しい。そうすれば収穫量をもっと増やしていけると思う。

4. 農地改革を通じた壮大な「貧困削減計画」への支援

日本の円借款協力である ARISP や RASCP の支援を受けている ARC と、これら支援の入っていない ARC の農民たちの声をそれぞれ駆け足で拾い集めたが、そこから伝わってくるのは開発と暮らしの改善・向上に対する農民たちの「意思」であり、「思い」である。こうした末端の「意思」が、農地改革と土地なし農民の生計向上に対する中央政府の「意思」と繋がっているからこそ、円借款協力は効果を上げ、壮大な貧困削減計画は、依然、課題は残されているものの、成功に向かって歩み続けているといえるだろう。

中央政府の「意思」は、すなわち過去の農地改革政策の集大成、総仕上げに位置づけられる CARP（総合農地改革計画）と、その実効ある推進をめざした ARC 開発政策に力強く反映されている。特に強調されるべきは、CARP の狙いが「土地なし農民」の生計向上を最終目標に据え、農地改革はその一手段に過ぎないとしている点である。そのため、土地配分後の様々な農民支援に力が入れられており、ARISP や RASCP の支援内容は、まさにフィリピン側の目標に合致するものとして推進されている。

2 期にわたる ARISP の支援ポジションは、農業生産性の向上をターゲットとしたインフラ整備と、農民組織強化の 2 つで構成されているが、今回の調査を通し貧困削減に向けた農業基盤として灌漑施設整備の重要性を改めて痛感させられた。海外支援を受けていない ARC の農民たちが一様に灌漑施設の整備を求めていることに、その大切さが裏打ちされている。しかも、取水堰や水路などの建設にあたっては、全て地元の業者や農民組織が請け負い、円借款資金がダイレクトに地方末端に投入されており、その経済的効果はもちろん、工事段階から州や町、また農民自らの参加を徹底させたことにより、彼ら自身の“オーナーシップ”を高めることにも効果を上げている。それは住民参加型による維持管理活動などに繋がっているといえるだろう。

一方、農民組織強化においてはフィリピンの全国および地方 NGO が DLR のイコールパートナーとして組み込まれており、「NGO と連携」した初めての円借款事業として注目を集めている。DLR—コンサルタント（日本工営）—NGO が活動計画作成から一体となり、様々なアドバイス活動を行ってきたことは見逃せない。

さて、すでに触れてきたとおり、ARISP や RASCP など海外援助が入っている ARC と、それ以外の ARC の「開発格差」は広がっている。今後の課題はフィリピン農村開発の拠点としての「ARISP—ARC」の成果、効果をどう面的に拡大していくか、に比重が移っている。支援対象 ARC をさらに拡大し、これまでと同じアプローチで円借款資金を投入していくことは、一方でフィリピンの大規模インフラ整備のニーズも依然高いことから、円借款のバランスをとっていく視点からも難しくなっているといえよう。そのため、DLR 本省

やコンサルタントは各 ARC を相互に連携させていく「ネットワーキング」コンセプトを積極的に導入していく方向を打ち出している。「点から面へ」の波及効果を考えた時、有効なコンセプトの一つになり得よう。

農地改革を通した壮大な「貧困削減計画」は大きな成果を上げながら、着々と進行している。その推進のため、日本政府は海外援助の先駆けとして円借款協力を開始し、以来 10 年にわたる支援を継続している。この事業に対するフィリピンの「国家意思」、「地方意思」、そして末端の「農民意思」を確認しながら、なお息長く、長期的な視点から ODA 協力の継続が求められている。「貧困削減」は、わが国 ODA 政策の最大のテーマであり、支援のテンポを緩める理由はない。

[資料 1] 土地形態別の土地配分状況 (1972 年～2004 年 6 月)

	計画面積 (ha)	配分面積 (ha)	進捗率 (%)
DAR 所管分			
1) 米、トウモロコシ小作農地	579,520	530,730	92
2) その他私有農地	2,416,585	1,369,755	57
3) 政府所有地 (環境天然資源省を除く)	657,843	888,746	135
4) 国営入植地	636,505	666,037	105
DAR 計	4,290,453	3,455,268	81
環境天然資源省 (DENR) 所管分			
1) 譲渡処分可能公有地	2,502,000	1,430,841	57
2) 総合社会林業地	1,269,411	1,335,999	105
DENR 計	3,771,411	2,766,840	73
合計	8,061,864	6,222,108	77

[資料 2] 農地改革事業関連の国際援助機関プロジェクト (2004.12 月現在)

実施中

1.Second Agrarian Reform Communities Development Project (ARCDP-2 WB)
2.Agrarian Reform Communities Project (ARCP-ADB)
3.Agrarian Reform Infrastructure Support Project Phase II (ARISP II-JBIC)
4.Belgian Integrated Agrarian Reform Support Program Phase III (BIARSP III)
5.Community-Managed Agrarian Reform and Poverty Reduction Project (CMARPRP)
6.Empowering the Agrarian Reform Beneficiaries Through Tenurial Security (EARBETS-UNDP)
7.JICA In-Country Training Program (JICA)
8.Mindanao Sustainable Settlement Area Development Project (MINSSAD-JBIC)
9.Northern Mindanao Community Initiatives and Natural Resource Management Project (NMCIREMP-IFAD)
10.Philippine-Australia Technical Support for Agrarian Reform and Rural Development (PATSARRD)
11.RP-German Cooperation to Support Agrarian Reform and Rural Development Project (SARRD)
12.Support Project for the Indigenous Communities and MNLF in the Zone of Peace within Agrarian Reform Communities (SPICCin ZPARC-IFAD)
13.Solar Project Technology Support to Agrarian Reform Communities (SROTS)
14.Support to Agrarian Reform Communities in Central Mindanao (STARCM-EU)
15.Western Mindanao Community Initiatives Project (WMCIP-IFAD)