

フィリピン共和国

社会改革アジェンダ（S R A）
貧困州社会開発・組織化支援事業
プロジェクトファインディング調査報告書

平成7年8月

社団法人 海外農業開発コンサルタント協会（A D C A）

ま え が き

(株)三祐コンサルタンツは、社団法人海外農業開発コンサルタンツ協会の補助金を得て、平成7年7月24日から8月10日までの18日間にわたって、フィリピンの社会開発アジェンダ(SRA)貧困州社会開発・組織化支援事業の事前調査を行った。

現地では東ビサヤ地方「南レイテ州」において、農民によって運営されている農民組合による小規模農産加工場や、農村女性の経営によるこの地方の特産品に位置づけられるアバカの加工場等の実態と問題点を事前調査した。「ビリラン州」では農地解放地内において、農地改革による受益農民がその利益を完全に享受できず、貧困にあえいでいる実態と問題点を事前調査した。

この事業は、従来の開発事業から取り残された農村や都市にいる貧困者、社会的弱者、女性、山岳民族等に焦点を当てている。これらの弱者をこの事業の受益者に位置づけ、彼らに直接の便益が及ぶような多岐に亘る小規模なコンポーネントを選定し、事業計画として構成した。また、農民の周辺の住環境の向上に資するコンポーネントも包含し、経済のみならず環境にも配慮した事業となっている。

このような貧困者対策はフィリピンのラモス大統領の重要政策の一つである。フィリピン政府はこの事業の実施により多くの貧困者が救済され、持続的发展を可能とする事を期待している。貧困者対策はこの国の民政の安定に大きく寄与するので、フィリピン政府はこの事業の早期実施を熱望している。この案件が日本国政府による協力案件として取り上げられ、この国に対する協力の一助となれば望外の幸せである。

平成7年8月

株式会社三祐コンサルタンツ

取締役社長 渡辺 滋勝

凡 例



調査対象州

SRA Phase I Area

Other SRA Area

Province	Area (sq.km)	Population ('000 in 1990)
Bataanes	209.3	15.0
Abra	3,975.5	185.0
Benguet	2,655.4	486.0
Ifugao	2,517.8	147.0
Kalinga	7,047.6	212.0
Apayao		
Mt.Prov.	2,097.3	117.0
Aurora	3,239.5	140.0
Basilan	1,372.2	238.0
Agusan S.	8,965.5	421.0
Surigao S.	4,552.2	452.0
Sulu	1,600.4	470.0
Tawi-Tawi	1,087.4	228.0
Total	39,320.1	3,111.0

Province	Area (sq.km)	Population ('000 in 1990)
Romblon	1,355.9	228.0
Masbate	4,047.7	600.0
Antique	2,522.0	406.0
Guimaras	604.6	118.0
Biliran	555.5	118.0
E.Samar	4,339.8	329.0
S.Leyte	1,734.8	322.0
Total	15,160.3	2,121.0

調査地区位置図

目 次

まえがき

調査地区位置図

	頁
第1章 事業の背景.....	1
1.1. フィリピンの社会・経済状況	1
1.1.1. 社会・経済状況.....	1
1.1.2. 貧困率.....	2
1.2. 社会改革アジェンダ.....	3
1.2.1. 経緯.....	3
1.2.2. 事業地域（開発対象州）	4
1.2.3. 開発構想.....	5
1.2.4. 実施のガイドライン.....	9
1.3. 資金／技術協力の必要性.....	11
第2章 事業計画.....	12
2.1. 事業の目標.....	12
2.2. 事業実施地域.....	12
2.3. 事業コンポーネント.....	12
2.4. 概算事業費.....	18
2.5. 事業実施の構成.....	20
2.6. 事業効果.....	21
第3章 事業の実施計画	22
3.1. 事業実施体制	22
3.2. 実施スケジュール.....	24

第1章 事業の背景

1.1. フィリピンの社会・経済状況

1.1.1. 社会・経済状況

アジアの他の諸国に比べてフィリピン経済成長は非常に遅れており、1984年から1985年にかけてのオイルショックは、フィリピン経済をマイナス成長にさせた。さらに、1986年には世界不況の影響を受け、経済成長率は零以下であった。それ以後の経済成長は年率3.4%とプラスに転じ、1988年には6.8%を達成した。しかし、湾岸戦争や、この国を襲った1991年の大地震、ピナツボ火山の噴火や洪水被害等多くの自然災害は、この国の経済成長を引き下げ、1991年にはマイナス成長に転じた。近年の経済統計では、GDPでは2%の成長、GNPは2.4%の成長である。農業分野の成長率は1985年価格で2%であった。1985年の価格ベースでの国民一人当たりのGDP及びGNP額はそれぞれ11,167及び11,483ペソであった。

農業分野は常にこの国の経済の重要な役割を担っており、1993年にはGDPの23%を占め、輸出額の17%、全就業者数の45%を占めている。しかし、農業部門の活動は僅かではあるが下降気味にある。農業による総付加価値額は1960年の31.3%から1993年には22.8%に下降している。1981年から1993年の総付加価値額は、最低が21.7%で最高が24.6%と殆ど変化がなかった。

上述のようにフィリピン経済が成長を続けても、貧困率は1985年から1991年にかけて僅かに改善されてはいるが、依然として高率にある。フィリピン政府の推定による貧困レベル以下のフィリピン人世帯の全世帯に占める割合は39%で、1991年の280万世帯、1993年には300万世帯であった。1995年の貧困世帯数は240万と推定されている。これらを含むフィリピン人口の大部分は依然として生活改善の手段をもっていない状態である。

貧困世帯の3/4は農村部に居住しており、大部分が米作、トウモロコシ栽培やココナッツ作の小作人や、生計を漁業に頼っている小規模や個人経営の漁民である。

第4章 総合所見.....	26
添付資料.....	27
1. 調査団員の構成	27
2. 調査行程	27
3. 関係官庁等主要面会者名簿	28
4. 現地写真集	32

第1章 事業の背景

1.1.2. 貧困率

1991年のフィリピン国全体の貧困率は39.2%であった。この分布は首都マニラを含むビコール管区が最も高く、次いでミンダナオ島の4管区の中の3管区が高い率を示している。しかし、貧困者の絶対数では首都マニラの南の州と西ビサヤ地方が最も大きい数値を示している。

選定された20州（後述）は、一般に高い貧困率を示している。ロンブロンやギマラス州は最も貧困率が高く、約75%を示している。20州の内、僅かに4州（ベンゲット州、南レイテ州、東サマル州及びタウイタウイ州）のみが国平均の貧困率をやや割っている状態にある。これらの貧困を撲滅又は軽減することが、フィリピンの民政安定に重要な課題であるとの認識の基に、フィリピン政府はSRA政策を掲げて、強力に推進しようとしている。

1.2. 社会改革アジェンダ (Social Reform Agenda, SRA)

1.2.1. 経緯

「社会改革アジェンダ」(Social Reform Agenda, 略称 SRA)は、ラモス大統領政権下の、これまで開発の恩恵に接する機会に恵まれなかった貧困層、辺境地域在住者、社会的弱者を開発の主流（主受益者とする）に参画させるための官・民一体となった多種多岐に亘る事業を実施する包括プログラムである。

このSRAの母体は、「国家平和会議」(National Peace Conference)、「国民会議」(People's Caucus)、「開発と民主主義のための国民決議」(People's Agenda for Development and Democracy)といった民間団体との連絡会議において1993年3月に起草された "Basic Sector Agenda" である。

「国家統一委員会」（現国家治安問題担当大統領補佐官局）により1992年から1993年にかけて、フィリピンの長期に亘る社会的不公平を解決するための社会、経済、政治改革に関する一連の勧告や、国家経済開発庁 (National Economic Development Authority, NEDA) のフィリピン中期発展計画 (Philippines Medium Term Development Plan, PMTDP) 作成時における勧告、さらには「辺境開発大統領委員会」(Presidential Council for Countryside Development, PCCD) による19の優先開発最貧困州の選定作業も、このSRAの一部に生かされている。

1993年9月8日、マニラにおいて開催された「国民経済サミット」(People's Economic Summit)で、経済界、産業界、NGO、民間団体から、政府主導による国家経済及び構造改革の必要性が決議された。これを契機として政府と各民間セクター間での1993年から1994年にかけての一連の討議を経て、1994年6月17日 People's Empowerment Caucus においてラモス大統領が通告第213号により公式にSRAを発表した。次いで同年9月27日の「社会改革サミット」(Social Reform Summit)における冒頭演説で、同大統領はSRAの目標を「一般民衆を開発の中心に置く事であり、真の発展の指標はフィリピン国民の幸福

によって計られるものでなければならない」と明言した。そして大統領令第 203 号により、大統領を議長、農地改革大臣 Ernesto D. Garilao を副議長とする「社会改革委員会」(Social Reform Council, SRC)を設立し、SRA の推進を開始した。同委員会のメンバーは官房長官と経済開発長官ならびに財務、農業、保健、教育、自治、環境、社会福祉、労働、通産の大臣からなる。

1.2.2. 事業地域（開発対象州）

事業地域は「辺境地域開発大統領委員会, PCCD」の選定した優先開発最貧困 16 州を基本とし、その後新たに追加された 3 州を含めた 19 州であった。1995 年 5 月の地方選挙の際に Kalinga-Apayao 州が 2 分され独立した 2 州となったため、現在は次の 20 州が対象州となっている。

コルディラ自治区 (CAR)..... アブラ州 (Abra), ベンゲット州 (Benguet), イフガオ州 (Ifugao), カリंगा州 (Kalinga), アパヤオ州 (Apayao), マウンテン州 (Mt. Province)

第 2 管区 (Region-2)..... バタネス州 (Batanes)

第 4 管区 (Region-4)..... オウロラ州 (Aurora), ロンブロン州 (Romblon)

第 5 管区 (Region-5)..... マスバテ州 (Masbate)

第 6 管区 (Region-6)..... アンティケ州 (Antique), ギマラス州 (Guimaras)

第 8 管区 (Region-8)..... ビリラン州 (Biliran), 東サマール州 (Eastern Samar), 南レイテ州 (Southern Leyte)

第 9 管区 (Region-9)..... バシラン州 (Basilan)

第 10 管区 (Region-10)..... 南アグサン州 (Agusan del Sur)

第 11 管区 (Region-11)..... 南スリガオ州 (Surigao del Sur)

ムスリム・ミンダナオ自治区 (ARMM)

..... スール州 (Sulu), タウイタウイ州 (Tawi-Tawi)

1.2.3. 開発構想

社会改革アジェンダはその使命として、(1) Minimum Basic Needs の充足と生産的生活を可能にする基本サービスの提供、(2) 生産的資源活用と経済活動参加への均等的な機会提供、(3) 一般民衆の自主的な参画による社会機構の変革促進からなる。

対象とされる受益者は、a) 地方に居住する土地無し農民、b) 零細漁民、c) 都市貧困者、d) 少数民族、e) 不定期労働者、f) 社会的弱者（女性、未成年、老年層）である。

a) 地方に居住する土地なし農民

農民や土地なし小作人は、貧弱な農村インフラ施設、不確実な土地所有制度、近代営農法に対する貧弱なアクセス、貧弱な流通システム等に関して不利益を被っている。SRA の農業開発への開発プログラムは、農地改革に（農民や農村労働者をして農業生産を最大にする様な刺激を与え）焦点を当てると同時に、農業生産物のより高い生産性と高い価格を得られるように支援を与える。

b) 零細漁民

零細漁民の直面している問題は、漁場の破壊や過剰捕獲による漁業資源の減少や枯渇、企業船による漁場水面への力ずくの侵入である。SRAでは漁業と水産資源の保全、漁場の継続性やアクセスの確保を保護する事に焦点を当てている。同時に彼らの漁獲物の高価格を確実にする支援サービスも必要になる。

c) 都市貧困者

都市貧困者は、土地所有者による家屋破壊を最小限にしたり、住宅取得の道をより多く確保する現行の「都市開発及び住宅法」の不公平な遵守や遅延による被害者となっている。SRA はこれらの人を一般の労働部門に吸収し、労働法や労働組合・協同組合や他の

組織によって保護するために闘争することである。

d) 少数民族

少数民族は祖先の所有地の公的な認知がないため、また少数民族の法的知識が乏しい点に乗じて、入植者や企業によって土地を合法的に奪われている。SRA は彼らに先祖伝来の土地の所有や使用を認知し、さらにかれらに保険・福祉や教育などの公的サービスを享受する場を提供する。

e) 社会的弱者（女性、未成年、老年層）

主流社会に参加できないでいる、基本的権利と福祉を無視され、セカンドクラスとして扱われている不利な立場にいる学生、子供、若者や、身障者などの社会的弱者や、老人や災害の犠牲者である。SRA は包括的・総合社会的サービスを影響する。

以上の要望に加え、金融・融資へのアクセスの欠乏、彼らを雇用するチャンスを増加させ、彼らがビジネスを開始するための技術を取得する機会の欠如等、一般的なニーズの未充足等の問題を抱えている。これらの問題やニーズの充足を早期に解決し、達成することが SRA の使命である。

SRA を実行する具体的コンポーネントとして、以下の 9 本の柱 (9 Flagship Programs) を挙げている。

a) 農民、土地無し小作人への農業開発

- ・ 農地改革の予算の増加による農地改革の促進
- ・ 農業省の生産重点地域 (Key Production Area, KPA) 内における農地改革地区 (ARC) の利用可能な資源の開発
- ・ 灌漑施設、収穫後処理施設、農道等の農業基盤施設整備の予算の増加
- ・ 農業の生産性を向上させるための新技術の導入

b) 漁民のための海洋資源保護、管理、開発

- ・「総合漁業法」の制定に向けての運動
- ・地方レベルでの「漁業資源管理委員会」制定へ向けての法整備
- ・地方レベルでの漁業セクターに関する地方自治法の実施ガイドラインの作成
- ・全国7カ所の湖における湖利用改革計画（湖の10-12%を漁場に設定）の実施
- ・カラバルソン地域（カピテ州他4州の略称）の埋立地における事業の実施に関する調査
- ・漁業金融、ポストハーベスト施設の整備、漁業関連法の整備、漁民教育／訓練等への支援

c) 少数民族のための先祖伝来の土地の保全、生活保護および開発計画

- ・民族保護法の整備、既存の関連法体系の見直し
- ・天然環境資源省によるルソン北部山岳地帯（コルディリア地方）、ミンドロ、ブキドノン、アグサン、ダバオ州の各地域における少数民族の保護、福祉の充実
- ・当該地方における農村総合開発事業の実施

d) 不定期労働者の福祉充実と法的保護

- ・組合の組織化運動の支援
- ・労働基準の設定及び強化
- ・雇用保険等の対象受益者の拡大
- ・不定期労働者の労働環境の改善
- ・下請け労働者の制度化、パートタイム労働者の削減
- ・定期労働者の生計確保

e) 都市貧困層の住宅確保

- ・都市開発住宅法の早期実施
- ・地域低金利住宅ローン制度の改善
- ・住宅密集地域の拡散の促進
- ・新規開拓地への基本サービスの実施

- ・スラム地区の環境改善
- ・都市貧困層問題大統領委員会の権限強化

f) 女性、未成年、老年層等の社会弱者への社会サービス

- ・ Minimum Basic Needs 中心の社会福祉対策を対象 20 州へ集中
- ・ 各種サブセクターへの支援の強化
- ・ 障害を持つ青少年の保護、教育機会の拡大
- ・ 地方レベルでの老年層参画型活動の実施
- ・ 女性のための職業訓練、家族計画の支援、村落支援センターの設立、参画型福祉活動の実施
- ・ 自然災害等の被災者の避難所の設置、移住の支援、被災者参画型の復興活動の実施体制の強化

g) 組織化及び参政促進

- ・ 地方自治体の社会改革プログラム活動の強化
- ・ NOG との連帯、共同事業による組織強化プログラムの実施
- ・ ODA による NGO / 地方自治体の組織力強化への活用
- ・ 各種組合への政府機関の支援
- ・ 辺境地の貧困層への現行地方自治法下での支援・対策の整備
- ・ 地方レベルの各セクター代表者の国政への参加の促進

h) 金融アクセスの改善

- ・ 貧困層の金融へのアクセス・手続きの簡略化
- ・ 商業銀行、土地銀行、地方公庫等への小規模農家、漁民の金融アクセス制度の整備

i) 生計機会の拡大

- ・ 収入拡大のための広報、訓練活動の拡大
- ・ 地方レベルでの生計機会の創出活動の強化
- ・ 生計機会の拡大のために、必要に応じた組織活動の強化

1.2.4. 実施のガイドライン

SRA の実施に関しては、1995年5月30日発令の行政令第194号に規定された SRA の実施細則 (Implementing Guidelines for the Operationalization of the Social Reform Agenda Convergence Policy) に以下のように規定している。

- 全国レベルにおいては、大統領を委員長とする「社会改革委員会」が、その下部組織である「社会改革委員会事務局」(SRC- Secretariat) の協力の下に、実施担当機関（既存省庁）を通じて SRA の実施、運営の調整にあたる。
- 各実施担当機関は SRA の各種事業を確実に実施するための資金、人的資源の提供を行う。
全国レベルにおいては各実施担当機関が実施のための計画立案、実施、モニタリング、事業評価に関する調整にあたる。地方レベルにおいては実施機関が地方自治体と協調しながらこれら計画、実施、モニタリング、事後評価を行う。
- 州 (Provincial) レベルにおいては州知事が州社会改革サミット会議の決議に基づいて、地方自治体が設立した各セクター集合会議(州開発委員会等)を通じてその実施に関する調整を行う。
- 市・町・郡 (Municipal) レベルにおいては市長等が州社会改革サミット会議の決議に基づいて、地方自治体が設立した各セクター集合会議（市開発委員会等）を通じてその実施に関する調整を行う。
- 村 (Barangay) レベルにおいては村長が州社会改革サミット会議の決議に基づいて、地方自治体が設立した各セクター集合会議(村開発委員会等)を通じてその実施に関する調整を行う。
- 地域開発担当大臣 (CORD) は地方レベルにおいて事業実施の際の各政府機関の参加を統括する。この目的のため、地域開発担当大臣は地方開発委員会 (RDC) によりこれらの

参加に関する規定を制定する事ができる。

また、SRA の実施に際しての政府機関に対するガイドラインとしては以下の 5 項目を規定している。

- 1) 基本セクターに関連する社会改革へのより効果的な対応のための各政府機関の強化及び指導
- 2) 基本セクターのための全国及び地方レベルにおける NGO、民間団体、教会および産業界の参画制度の推進、発展及び組織化
- 3) 限られた資源を最大限に有効利用するための政府機関におけるすべての社会改革関連政策の統合、協調及びシステム化
- 4) 社会改革に必要とする全ての内的および外的資源の有効活用
- 5) SRA の実施、またそのための組織化および地方レベルでの活動に対する地方自治体の支援

1.3. 資金／技術協力の必要性

SRA はラモス政権がその公約である「フィリピン 2000 計画」（西暦 2000 年まで NISE 国家入りを目標）を達成するための最重要政策として、総合農地改革 (CARP) と共に、積極的に推進している政策である。これまでの開発計画と異なり、貧困地区の住民、土地無し農民や社会的弱者を開発の対象とし、受益者参画型の事業の官、産、民一体の開発計画として極めて特徴的であり、注目されるべきものである。

しかし、その対象範囲が分野、地域ともに非常に多岐にわたっており、実施予算については前述の行政令第 194 号に規定された SRA の実施細則によれば、それぞれの事業実施担当官庁がその通常年次予算からアロケートすることになっている。財務省 (DBM) への年次予算申請の際に、SRA 関連事業が優先的に考慮されることになっているものの、その資金的裏付けには不確実な部分がある。したがって「社会改革委員会」は本アジェンダ関連事業の実施に関しては、フィリピン政府は日本政府の資金協力を熱望している。

第2章 事業計画

第2章 事業計画

2.1. 事業の目的

本事業は、SRA の主たる受益対象者（6分類）の中で、貧困農民、土地無し小作人、零細漁民、社会的弱者の4者を第一の受益者として焦点を当て、基本インフラの整備を行うことにより、地域住民を貧困から脱却させ、彼らの生活レベルを向上させると共に、開発事業へ地域住民を参加により雇用機会の創設、収入の増大を図る。

2.2. 事業実施地域

事業の実施地域は、SRA の対象20州のうち、治安が比較的良好で、フィリピン中央部に位置する離島・島嶼州で、従来、開発が比較的遅れている、陽の当たらなかった次の7州を対象にして、第1期事業として実施する計画である。（位置図参照）

第4管区（南部タガログ管区）：ロンブロン州

第5管区（ビコール管区）：マスバテ州

第6管区（西ビサヤ管区）：アンティケ及びギマラス州

第8管区（東ビサヤ管区）：南レイテ、東サマール及びビリラン州

2.3. 事業コンポーネント

すでに大統領地方開発委員会 (PCCD) が全国76州の内の20州をSRA 対象州に選定し、州ごとのSRA に係わる開発マスタープランを策定済みである。本事業にピックアップする個々の具体的事業に関しては、開発マスタープランにおいて選定されている優先開発事業（コンポーネント）を基準とし、地球環境を整備・向上に寄与する環境開発事業や、上述の受益者（貧困農民や零細漁民等）の所得や生活向上にスポットライトを当てた小規模のインフラ整備等のハード部門や、人的資源の活性化を図る教育・訓練等のソフト部門の事業コンポーネントを主体とする。

上述の事業コンポーネントには、事業化に際してフィージビリティ・スタディーの必要な大規模事業や民間セクター関連事業、産業関連事業を除く。国・州道の舗装化事業やそのアスファルトプラントの様な設備整備事業、また、既に世界金融機関が投資を開始している「小学校整備事業」関連の事業は本計画事業から除外する。港湾整備事業も直接受益者に対する便益が小さい事から本事業からは除外する。

事業のコンポーネントの主な内容は以下の通り。

1) 環境開発事業

このコンポーネントとして、植林事業、村落ベースの植林事業、永久樹林開発事業等が含まれており、現存する熱帯雨林（自然林）の保全や、荒廃した山岳地域の植林事業、薪炭林の植林・開発、種苗生産場の設置、マングローブの種苗場等が主なコンポーネントである。薪炭林の植林は地域住民の生活に必要な熱源を安定的に供給するだけでなく、伐採による自然林（熱帯樹林）の破壊を防止し、その保護・保全に間接に寄与する。

村落ベース植林事業の概要は、約 100 家族（土地無し農民、焼畑農耕者や民主主義への転向者等）に 300～500 ha の林地を与え、果樹等の林地や薪炭林や防火林の造成等を通じて、所得の向上と安定を計るものである。焼き畑農民を定着させ、焼き畑農耕による自然林の焼壊を間接的に防止すると共に、地域住民の営みに最も重要な水源を供給する水源地域の保全・確保に寄与する。

海岸保全事業にはマングローブの植林、種苗場の設置・強化、必要機器の貸与が含まれている。

この事業に含まれる主な具体的なコンポーネントは以下のとおりである。

(1) Protection of Remaining Natural Forest

(2) Establishment of Community-Based Agroforestry Settlement

(3) Watershed Development and Rehabilitation Project

(4) Contract Reforestation Project

(5) Mangrove Areas Rehabilitation Project

2) 農業開発事業

このコンポーネントには農業生産性の向上を通じて直接・間接的に農家の所得の向上を遂行できる高価値農産物生産事業、畜産振興事業、穀物生産振興事業、作物転作奨励事業、農地改良事業、小規模肥育牛生産事業、農産加工振興事業等を含んでいる。従来の農民は農産物を生産するだけでなく、一次加工を行い、農産物の付加価値を高めた農産物の販売に移行するするような、小規模農産加工体制を構築する事業も含んでいる。これにより、単に農産物の付加価値向上による所得の向上等の直接効果の他に、小規模農産加工工場等の創設による農村地域の雇用の増大が見込まれる。間接的には、都市への農民の流出を防止でき、都市における生活貧困者の減少に寄与する。

この事業に含まれる主な具体的なコンポーネントは以下のとおりである。

(1) Establishment of Municipal Agricultural Resources Center

(2) Rainfed Cropping System Program

(3) Upland Development Program

(4) Slopping Agricultural Land Technology Development Program

(5) Livestock Upgradeing and Dispersal Program

(6) Rehabilitation and Expansion of network of Artificial Breeding Centers

(7) Establishment of Auction Market

(8) Rice and Corn Productivity Improvement Project

(9) Cattle Production and Fattening Program

(10) High-Value Crops Production Promotion Program

(11) Farmers Integrated Grains Center

(12) Establishment of Demonstration Farms

- (13) Establishment of Mango Research & Development Center
- (14) Nursery Development for Fruit Trees and Plants
- (15) Agricultural Product Diversification and Intensification Program
- (16) Multi-Cropping for Coconut Lands
- (17) Abaca Financing Project

3) 農業・農村基盤整備事業

この事業には小規模な橋梁の改良・新設を含む農道整備事業、小規模灌漑・排水整備事業及び浅・深井戸を水源とする村落給水整備事業が含まれる。農産物の生産基盤の整備・強化と共に、農民の生活環境の改善をも包含している。農業は生産基盤と共に、その担い手である農民の力が非常に重要な位置を占めている。それらの農民の生活環境の整備は、農民の労働力の向上を促し、生産性の向上に直結する。また、飲料水の供給システムの改善は、農村における女性の労働環境の改善に大きく寄与する。

この事業の主な具体的なコンポーネントは以下のとおりである。

- (1) Construction and Rehabilitation of Farm-to-Market Road & Bridges
- (2) Construction and Rehabilitation of Irrigation Facilities
- (3) Development of Irrigation System
- (4) Improvement of Barangay Roads
- (5) Irrigation Development Program
- (6) Small Water Impounding Systems
- (7) Road Network Development Project

4) 人的資源開発事業

この事業には地域住民やその指導的な立場のリーダー等を対象にした多種多様な教育・訓練事業や関連施設の導入事業が含まれており、新技術に対応できる知識や技術の取得を目的に農

民や漁民等の受益者に対して、調査・訓練や教育を行う事業である。

多くのセンター施設は、営農や施設等の運営、維持管理等に関し、受益者を教育・訓練する場を提供する。村落に設置する健康管理センターや診療所は農民や漁民等の受益者やその家族の健康を維持する上で重要な役割を果たす。村落公設市場は村人の日常の生活必需品の売買のみならず、農家や漁民の余剰農・海産産物の販売を通じて、副収入の得る機会の可能性を創設し、受益者の所得向上に寄与する。教育や訓練は識字率や暮らしの向上を含み、農業・漁業等の産業の後継者の育成や、農村や漁村の女性を教育・訓練し生活の向上と女性の地位の向上を目指すものである。

過去における多くの事業の不効率な事例の多くは、指導者層の不在によるものがある。農民全てが高い教育レベルになく、専門的な知識もないため、農民全てを対象にした訓練・教育プログラムは非常に多くの時間と資金と指導者が必要となり、その効果の発現は遅効性の治療プログラムといえる。当面は、これらの農民を率いる指導者的農民を育成し、彼らが現地において農民を指導教育に当たるシステムが速効性のあるプログラムと言える。

この事業に含まれる主な具体的なコンポーネントは以下のとおりである。

- (1) Establishment of Romblon Multipurpose Training Center
- (2) Establishment of Technology Training and Incubation Center
- (3) Modernization of Romblon State Collage Laboratory Facilities
- (4) Establishment of Laen nad Earn Centers
- (5) Local Governmnet Unit Capability Building Program
- (6) Antique's Strategic Countryside Developemnt
- (7) Manpower Training
- (8) NGO-PO Coop Capability Building Program

5) 漁業開発事業

島の海岸線には小規模の人工漁礁やフィッシュポンドを造成し、漁民の漁獲量の維持安定と増大を計る事業である。漁業振興基金は漁民に旧式の漁具を近代的な漁具に更新する資金の支援を行う事業である。フィリピンの海岸線は島嶼諸島のため非常に長く、漁業を営む小規模漁民の数は非常に多く、また、漁具の開発により漁業資源の減少は、近海において特に目立ってきている。

この事業に含まれる主な具体的なコンポーネントは以下のとおりである。

- (1) Development of Ring Net with Payaw Projects
- (2) Deputization of Fish Wardens
- (3) Artificial Reef Development
- (4) Fishery Development Fund
- (5) Construction and Rehabilitation of Ports/Fish Ports
- (6) Nearshore Aquaculture Training Program
- (7) Agrio-Fishery Training Center
- (8) Establishment of Mini Fish Landing

6) 生活環境改善・社会福祉事業

受益者の生活環境の整備・改善と、社会福祉に関する諸施設の新設・改善を行う。この事業は受益者やその家族の健康と福祉を維持・向上を目的とするもので、様々な事業コンポーネントが含まれている。この事業には農・漁村の女性の積極的な参加を期待でき、女性の雇用機会の創設と所得の増大に寄与できる。特に施設の運営や維持管理には女性の参加が必要な分野が大きく、農・漁村における女性の地位の向上に貢献する。

この事業に含まれる主な具体的なコンポーネントは以下のとおりである。

- (1) Establishment of Main and Barangay Health/Nutrition Centers
- (2) Village Water Supply and Sanitation Project
- (3) Potable Water Development
- (4) Water Supply Development
- (5) Health Service Delivery Program
- (6) Social Welfare & Community Organization Development
- (7) Institutional Development of DAR Communities
- (8) Basic Health Service Project
- (9) Construction of Shallow/Deep Well
- (10) Rural Electrification Program
- (11) Improvement of Health Service
- (12) Construction of Day Care Center
- (13) Health, Medical Services and Nutrition Program
- (14) Social Welfare Assistance Project
- (15) Upgrading of Hospital and Field Health Facilities
- (16) Communication Network Development

2.4. 概算事業費

本事業の実施に必要とされる費用は、外貨による資金手当分の内、円貨部分が約 1,720 百万円と、現地通貨分が約 933 千万ペソ（約 331 億円）である。一方、現地通貨による資金手当分は約 224 千万ペソ（約 79 億円）と推定される。対象州ごと工事は以下の通りである。

概算事業費

項 目	現地通貨換算分 (百万ペソ)	外貨換算分 (百万円)
ロンブロン州	720	0
マスバテ州	1713	0
アンティケ州	975	0
ギマラス州	351	0
ビリラン州	282	0
東サマール州	699	0
南レイテ州	2160	0
小計	6900	0
物理的予備費	483	0
物価上昇予備費	1098	0
計	8481	0
コンサルタント費	250	1721
事務費	254	0
用地買収・補償費	69	0
税金	248	0
合計	11025	1721
NGO's費	551	0
総計	11576	1721

フィリピン政府は事業の実施に関して、民間セクター関連の事業や、フィージビリティ調査が必要な大規模事業及び、利益を優先する私企業・産業関連の事業を除いた、受益者に直結したインフラ整備事業を日本政府の有償資金協力で行うことを熱望している。

2.5. 事業実施の構成

事業の実施は次の3段階に分けて実施する計画である。

第1次段階には、各実施機関からの事業実施計画書をスクリーニング、レビュー、検討・選定と、施設の運営・維持管理を担当する受益者組織（組合）の有無、既存組織の活動状況を把握する。運営・維持能力が不十分な場合には、フィリピン国内のNGO等を最大限に活用した農民組織の強化、組織員の事業受容能力の教育・訓練を行う。

第2次段階では具体的に事業を実施する。この段階から、計画施設に対する運営、維持・管理に関する受益者やその代表者の教育・訓練を開始する事ができる。

第3次段階では、さらにその施設の運用や維持・管理能力の強化のための教育・訓練を継続・指示を行う。

2.6. 事業効果

この事業は選定された州の地域住民の生活環境を向上させるための様々なコンポーネントが含まれている。基礎的で十分な施設の提供や、農業・社会支援サービスや人的資源の能力増強計画は、単に政府関係者の教育・訓練のみでなく、受益者を自立させ、継続的发展に寄与するために重要である。

農道の改善や新設は辺境農村の開発ポテンシャルの発掘チャンスを与えると共に、流通経路の確保や、土地などの資源の有効利用に直結する。また、農道がないため農民は徒歩で近傍の病院や市場に通わねばならなかったが、農道がアクセス道路の機能も合わせ持つため、農民の生活環境の向上に大きく貢献する。

この事業における直接効果である農産物の増産、付加価値増による所得向上は農民の生活基盤の向上への再投資となり、その地域の一層の発展に繋がる。

これ以外の定性的な効果は非常に多く、例えば、農民の子弟の義務教育レベルの学校の就学率の向上、卒業者数の増大、識字率の向上、衛生環境の向上は罹病者数の減少に繋がり労働意欲の増大になる。また、都市における人口集中によって発生する都市在住の生活弱者の増大は、都市機能のマヒや低下と治安上の問題も起している。農村における女性の地位の向上は、単に事業による直接効果以上に、生活者の生活基盤の強化に大きく寄与する。

以上の他、Uncountable な Direct 又は Indirect 便益も多くある。

この事業は従来の農地開発やその他の農業開発のように、大地主や事業資金を有する事業主を益するような開発投資ではなく、農民やその他社会的な弱者等を対象にした受益者に直接便益が享受できるような多岐に亘る小規模なコンポーネントで構成されている。コンポーネントが主体の従来の一般的な開発事業ではなく、この事業は受益者が主体である点は従来のプロジェクトとは大きく異なる。

第3章 事業の実施計画

第3章 事業の実施計画

3.1. 事業実施体制

事業の実施においては、主管官庁を大統領室 (Office of President) とする。1994年9月27日、大統領令第203号により設立された「社会改革委員会 (Social Reform Council, SRC)」はその下部実行組織であり、議長を大統領、実施担当統括副議長を農地改革大臣とし、社会改革アジェンダの下での各種事業実施に関して関係省庁を統括、調整する機能を有している。実際の実務作業、各省庁間との調整業務は同委員会のうち「社会改革委員会事務局」(SRC Secretariat) が担当している。

事業の実施には実施工程管理及び各事業実施官庁との円滑な調整を行うため、事業実施事務所 (Project Management Office, PMO) を社会改革委員会の下に設立する。このPMOには各実施官庁から実務スタッフを参加させ、事業実施の全段階において各実施官庁への管理、連絡、指示を行う計画である。(次頁の図参照)

このPMOの下に各参加官庁が並列的に参加する形態をとる。参加官庁等は以下の通りである。

農地改革省 (Department of Agrarian Reform, DAR)

農業省 (Department of Agriculture, DA)

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

保健省 (Department of Health, DOH)

教育文化スポーツ省 (Department of Education, Culture and Sports, DECS)

社会福祉開発省 (Department of Social Welfare and Development, DSWD)

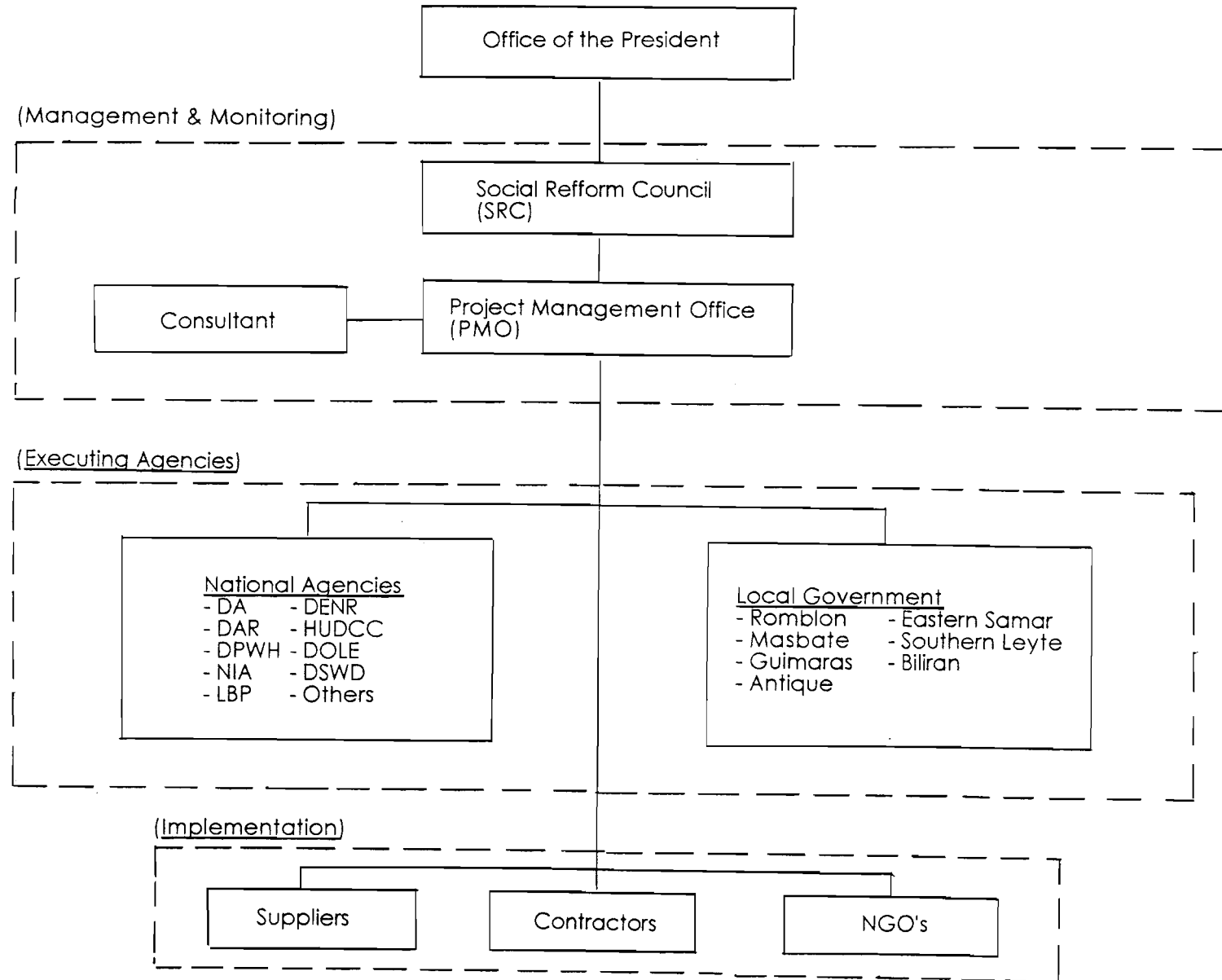
地方自治省 (Department of Interior and Local Government, DILG)

国家灌漑庁 (National Irrigation Administration, NIA)

地方自治体 (Local Government Units, LGU)

NGO's

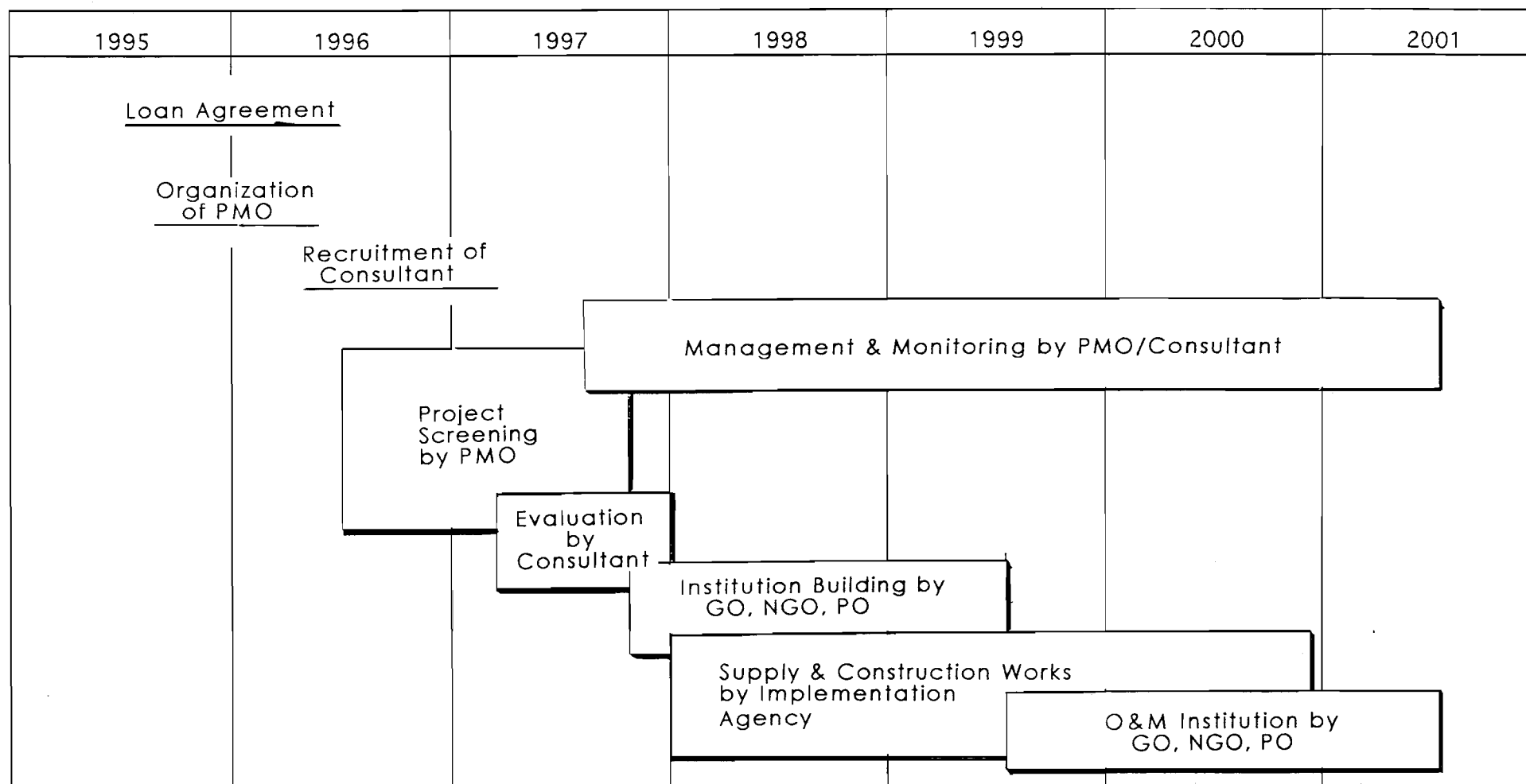
IMPLEMENTATION ORGANIZATION AND MANAGEMENT SET-UP



3.2. 実施スケジュール

本事業（フィリピン中央諸島部対象・第1期事業）の実施期間は約3年間とする。詳細を次図に示す。

OVERALL IMPLEMENTATION SCHEDULE



添付資料

1. 調査団員の構成

団長	大久保 允文	株式会社 三祐コンサルタンツ	取締役
団員	飯田 将弘	同 上	技術第5部部長
団員	入矢 猖介	同 上	技術第5部参事
団員	須藤 晃	同 上	マニラ事務所
団員	アニシア・C・パパ	同 上	同 上

2. 調査行程（1995年7月24日－8月10日）

<u>月 日</u>	<u>調 査 行 程</u>	<u>宿泊地</u>
7月24日（月）	マニラ到着（大久保JL-741、飯田／入矢JL-743A） 須藤、パパ合流 団内打合せ	マニラ
25日（火）	SRC事務局表敬、予定及びカウンターパート確認 農地改革省八木JICA専門家表敬 比国各NGOと協議 OECDフィリピン事務所表敬	マニラ
26日（水）	マニラータクロバン DAR地域事務所長ならびに州事務所長と協議 各関係省庁地域所長と協議	タクロバン
27日（木）	Southern Leyte州現地調査 州政庁表敬 現地調査	タクロバン
28日（金）	Biliran州現地調査 州政庁表敬 現地調査 タクロバン－マニラ	マニラ
29日（土）	資料整理	マニラ
30日（日）	資料整理	マニラ

農地改革省 (DAR)

Mr. Ernesto D. Garilao	Secretary
Mr. Jose Noel D. Olano	Undersecretary
Mr. Jose Mari B. Ponce	Director, Project Development & Management Staff
Ms. Ma. Celerina Afable	Dy. Director, PDMS
Ms. Rodora Gay Poliquit	SRA Director for DAR
Ms. Dulcie C. Suner	ARPO II, PDMS
Mr. Roman A. Oida, Jr.	PDO III, PDMS
Mr. Norberto S. Quite	BARBD
八木 正広	JICA専門家
Mr. Frederick Chan Anongos	ARDA, Region-VIII Office
Ms. Paulina S. Canales	SUARPO, Region-VIII Office
Mr. Luciano P. Mercado	PARO, Southern Leyte
Mr. Bonifacio U. Lutero	SARPO, Southern Leyte
Ms. Josefina D. Amande	PDI, Region-VIII Office

国家灌溉庁(NIA)

Mr. Apolonio V. Bautista	Administrator
穂刈 達夫	JICA専門家
Ms. Gloria A. Sevilla	Region-VIII Office

国家経済発展庁(NEDA)

Ms. Josefina U. Esguerra	Director, Project Investment Staff
Mr. Buenaventura C. Go-soco	Regional Director, Region-VIII Office
Ms. Emma Sanopo	Region-VIII Office
Mr. Rafael C. Caintic	Region-VIII Office
Ms. Del A. Miralles	Region-VIII Office

第4章 総合所見

第4章 総合所見

SRA は前述の通りラモス政権の最重要政策のひとつであり、その成否は今後のフィリピンの民生の安定を大きく左右するといっても過言ではない。次世紀に向けてのフィリピン国家経済の発展のためにも、ボトムアップ型の民衆レベルにおける生活環境向上をめざす社会改革は必要不可欠と言える。

このような社会基盤の根幹を支える事業を成功させるためには、絶対的な財政困難に直面しているフィリピン政府に対する日本政府の資金援助が熱望されており、また援助効果という面でも他に比類のない貧困者や弱者に確実な直接・間接のインパクトが期待される。

添 付 資 料

3 1 日（月）	農地改革大臣表敬 同省計画部長と協議 SRC事務局と協議	マニラ
8 月 1 日（火）	農地改革省次官表敬 国家灌漑庁長官表敬	マニラ
2 日（水）	大久保マニラ・カギヤン・オロ・プロスペリダド・プロスペリダド 他団員マニラ・アウラ	アウラ
3 日（木）	大久保アグサ・サン・テ・ル・ス・ル州現地視察 他団員アウラ州現地視察	プロスペリダド アウラ
4 日（金）	大久保プロスペリダド・ブ・ツアン・マニラ 他団員アウラ・マニラ	マニラ
5 日（土）	資料整理	マニラ
6 日（日）	休日	マニラ
7 日（月）	SRC 事務局関係者と協議	マニラ
8 日（火）	SRC 事務局関係者と協議	マニラ
9 日（水）	SRC 事務局、農地改革省にて関係者と協議 OECFフィリピン事務所報告 日本大使館表敬	マニラ
1 0 日（木）	帰国（大久保JL-742、飯田・入矢JL-744）	

3. 関係官庁等主要面会者名簿

社会改革委員会事務局 (SRC-Secretariat)

Mr. Emmanuel E. Buendia	Secretariat Head
Mr. Carlos S. Bueno	Program Director for Policy
Mr. Edmund F. Martinez	Program Director for Communications
Ms. Lowie C. Rosales	Program Director for Field Operations

農業省(DA)

Mr. Jose s. Garrido, Jr.	Director, Region-VIII
Mr. B. R. Dumlao	Region-VIII Office

公共事業道路省(DPWH)

Mr. Charlito S. Carlobos	District Office
--------------------------	-----------------

教育・文化・スポーツ省(DECS)

Ms. Cirila Villegas	Region-8 Office
---------------------	-----------------

社会福祉省(DSWD)

Ms. Jocelyn V. Penaranda	Region-VIII Office
--------------------------	--------------------

保健省(DOH)

Mr. Rufino P. Soriano	Region-VIII Office
-----------------------	--------------------

地方自治省(DILG)

Mr. Renato L. Brion	Region-VIII Office
---------------------	--------------------

南レイテ州政府(Provincial Government of Southern Leyte)

Dr. Oscar K. Tan	Governor
Ms. Eva L. Torres	Vice Governor
Ms. Virginia Lim-Cruz	PPDC, Provincial Planning and Development Office
Ms. Virginia M. Martem	PDO, PPDO
Mr. Auxiliano B. Calva	Barangay Captain, San Jose, Maasin
Mr. Vidal Abiera	Barangay Captain, Dongon, Maasin
Mr. Olompio Capistrano, Jr.	Barangay Captain, San Rafael, Maasin
Mr. Felife Jaranilla	Barangay Captain, Bagtican, Maasin

駐フィリピン日本大使館

山内 勝彦

一等書記官

高橋

海外経済協力基金 (OECF)

石黒 雅一

フィリピン事務所首席駐在員

4. 現地写真集



S R C 副議長 ガリラオ農地改革省大臣とプロジェクト
に関する意見交換



南レイテ州議会会場においてプロジェクトに関する
意見交換及び実状の聞き取り会議
(州知事が議長)



南レイテ州マアシン郡において農民から
この地域の実状と問題点に関する聞き取り状況



ビラン州において農地解放受益者の農民からの
地域の現状に関する聞き取り状況



アバカ（マニラ麻）の天日乾燥状況
不意の降雨により乾燥が不均一で品質にばらつきが出て、
価格が低く押さえられている状況である



アバカの加工工場
糸を紡ぐ作業を農村の女性が担当
農村における小規模な工場への雇用機会と
現金収入源の創設



農村の女性によるアバカの2次加工品の製造工場
農村の女性による運営・経営



ココナッツの殻を利用する活性炭製造工場
フィリピンの至るところではココナッツの殻は
廃物として捨てられている



ココナッツオイル搾油工場の原料買い入れ価格と
オイルの販売価格の掲示



ココナッツオイル搾油工場内の施設
非常にシンプルな施設



醤油製造工場の全景
農民組合の運営による醤油製造工場



醤油製造工場の内部
簡単な器具のみで醤油を製造している
原料は根菜類（主にサツマイモ）



醤油搾油器



醤油搾油後の絞りかす



農地解放地
灌漑施設がないため草地のまま
放置されている農地改革地