

フィリピンの農地改革受益農民と自立化

—ミンダナオ島アグサン・デル・スル州における水利組織の事例—

野 沢 勝 美

序 章

近年の開発問題を考察する際の基本的テーマのひとつは、開発成果受益者あるいはそれが構成する受益者組織の自立性確保である。

この場合には、受益者の自立にむけたアプローチには2方法があろう。第1は、「上からの自立指導」である。開発受益者あるいはそれらから構成される受益者組織は、開発プロジェクトが完成し、あるいは終了して引渡しを受けた後において、そのプロジェクトの管理、運営ができず、失敗してしまう事例が多いことは周知のとおりである。このためそのプロジェクトに実施主体は、予測される受益者あるいはその組織に対してプロジェクトの管理、効率的運営を条件に付すことになろう。

第2は「下からの自立形成」である、そのプロジェクトの予定される受益者、あるいはその受益者組織がそのプロジェクトの実施を真に要求する場合には、そのプロジェクトの成果を保証する行動様式を選択することである。この場合には、その行動様式は十分に組織化されたものであり、そのこのことで当該保証を確たるものにするのが奨励されよう。結果として、保証がなされることで、そのプロジェクトの実施が推進されることになろう。

本稿は、上述の「下からの自立形成」に関し、その可能性を検証しようとするものである。事例としては、南部フィリピンであるミンダナオ島のアグサン・デル・スル州における水利組織を取り上げる。

フィリピンにおける開発課題に対する政治・経済・社会の桎梏は、農地改革の遅れであるとされてきた。まさに経済発展を妨げる永年の宿痾であっ

た。アキノ政権による世直し改革であった1987年包括的農地改革法による1000万農家の自立育成を掲げたがこれはまさに最優先課題であった。とりわけ、プランテーション農業を基盤とするミンダナオ島における農地改革に関しては、その実行が各界から注目されてきた。本稿では、農地改革の完全な実施を要求する潜在的農地改革受益者が、その実施を勝ち取った後に受益者組織を編成し、受益農民の自立的発展の基盤を構築した事例を現地実地調査により明らかにする¹⁾。

以下、本稿の構成を概略すると、第1章では、対象となる調査地の位置、歴史、水利組織構成員の概要を説明する。第2章では、受益者集団である水利組織の設立経緯などを明らかにする。第3章は、水利組織の組織、運営、および事業内容を説明し、水利組織が直面する課題を周辺地域に所在の他の水利組織との比較においてその特徴を明らかにする。最後に、終章においてオストロムが掲げる長期持続型コモンズの存続条件を、当該水利組織を対象に検討する。

かくして本稿においては、水利組織における自立性がいかに確保されてきたかを明らかにすることで、この自立性を一般化し、他地域において自立性がいかにして移植可能であるかを検証する。そしてこのことは農業開発課題における自立性に関し考察し、そのモデルの提示を試みるものである。

第1章 ムニシパリティ・サンタホセファの概要

第1節 コメ生産の適地

南部フィリピンのミンダナオ島にはサンボアング半島（第IX地方）からカラガ地方（第XIII地方）までの5地方、ムスリム・ミンダナオ自治区（ARRM）を加えた6地方がある。このうちカラガ地方に所属する5州のひとつがアグサン・デル・スル州（Province of Agusan del Sul）である。そしてアグサン・デル・スル州を構成する10ムニシパリティのうちひとつがムニシパリティ・サンタホセファ（Municipality of Sta. Joseph）である。ムニシ

パリティ・サンタホセファの命名は、アメリカ植民地統治下のミンダナオ・スルー行政長官であったテオフィスト・ギンゴナ・シニア (Tiofisto Gingona, Sr.) が1944-45年に同地を公式訪問した際に、同長官夫人のホセファ・ギンゴナを称え、その名を地名としたのが発端であった。その後守護聖人の聖ヨセフを尊崇し、サンタホセファと最終決定した²⁾。

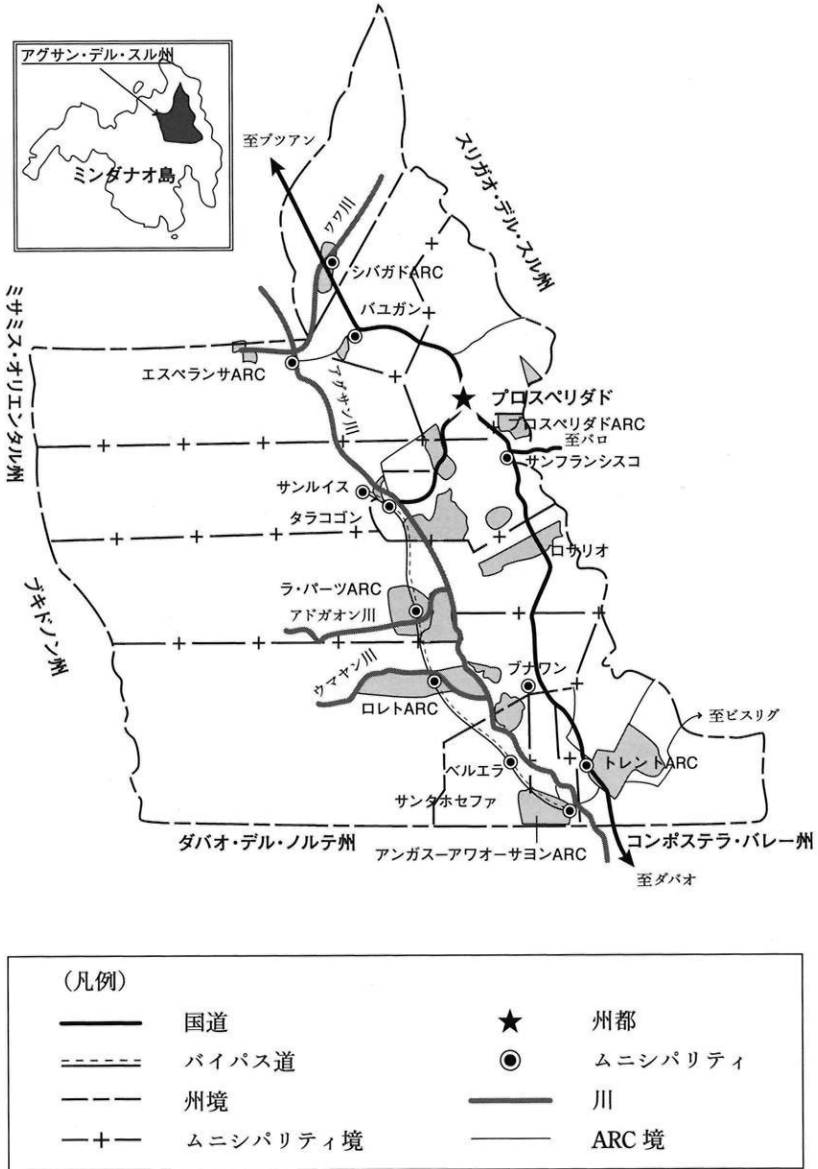
ムニシパリティ・サンタホセファは、ブツアン市の東南150キロメートル、ダバオ市の北東152キロメートルとミンダナオ島の中央部に位置する(図1)。人口は2005年現在で2万2730人、面積は3万4180ヘクタールであり、うち63.6%が農業用地に区分される³⁾。また、主要農産物はコメで、コメの灌漑可能農地は8767ヘクタール、うち灌漑耕作地は1014ヘクタール、天水耕作地は1450ヘクタールとなっている。基本的には灌漑化が遅れた地区である。

ムニシパリティ・サンタホセファにおける主要産業は農業で、上述のとおりコメが主要農作物である。同地区における2007年のコメ生産をみると雨期(1~6月、マニラとは雨期・乾期が逆である)には収穫面積は灌漑農地794ヘクタール、天水農地1265ヘクタール、合計2059ヘクタール、単収は灌漑農地で3.54トン/ヘクタール、天水農地は3.23トン/ヘクタールとなっている。乾期(7~12月)になると収穫面積は灌漑農地783ヘクタール、天水農地1070ヘクタール、合計1853ヘクタールに減少し、単収は灌漑農地で3.63トン/ヘクタール、天水農地は2.30トン/ヘクタールとなった(表1)。このことから言えることは3点ある。第1に、乾期に関して考察すると収穫面積では灌漑農地は灌漑可能農地8767ヘクタールの8.9%に過ぎないことである。

第2に、非灌漑地では収量が少ない点である。とりわけ乾期の天水農地の単収2.30トン/ヘクタールに過ぎない。

第3に、コメの生産量では剰余を生じているとの点である。年間のコメ生産量は1万2199トン、精米ベースでは7929トンになる。これは人口を賄う需要量精米ベース2727トン(1人当り精米年120キログラム消費として算出)を大幅に上回っている。すなわち年間に精米ベースで5202トンは域外輸出

図1 アブサン・デル・スル州地図（主な ARC 配置図）



(出所) Provincial Agrarian Reform Office, Province of Agusan del Sur.

表1 ムニシパリティ・サンタホセファのコメ生産(2007年)

| バランガイ | (雨期) (2007年1~6月) | | | | | | | |
|----------|------------------|----------|-----------|----------|----------|----------|------------|------|
| | 作付面積 (ha) | | 収穫面積 (ha) | | 生産量 (mt) | | 単収 (mt/ha) | |
| | 灌漑農地 | 天水農地 | 灌漑農地 | 天水地 | 灌漑地 | 天水農地 | 灌漑地 | 天水農地 |
| アングス | 349.25 | 92.50 | 347.25 | 92.50 | 1,288.40 | 286.07 | 3.71 | 3.10 |
| コンセプション | 18.00 | 251.00 | 18.00 | 251.00 | 72.35 | 850.28 | 4.02 | 3.39 |
| サヨン | 121.50 | 183.00 | 121.50 | 183.00 | 455.05 | 576.65 | 3.75 | 3.15 |
| ポブラシオン | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | — | — |
| サンホセ | 70.00 | 171.00 | 70.00 | 171.00 | 196.00 | 444.60 | 2.80 | 2.60 |
| バグアサ | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | — | — |
| タバス | 0.00 | 171.50 | 0.00 | 171.50 | 0.00 | 440.50 | — | 2.57 |
| オーロラ | 4.00 | 220.20 | 4.00 | 220.00 | 20.00 | 897.60 | 5.00 | 4.08 |
| パトロセニオ | 0.00 | 27.75 | 0.00 | 27.75 | 0.00 | 100.01 | — | 3.60 |
| サンタ・イサベル | 0.00 | 109.25 | 0.00 | 109.25 | 0.00 | 361.22 | — | 3.31 |
| アワオ | 233.00 | 39.50 | 233.00 | 39.50 | 775.60 | 126.30 | 3.33 | 3.20 |
| 合計 | 795.75 | 1,265.70 | 793.75 | 1,265.70 | 2,807.40 | 4,083.23 | 3.54 | 3.23 |

| バランガイ | (乾期) (2007年7~12月) | | | | | | | |
|----------|-------------------|----------|-----------|----------|----------|----------|------------|------|
| | 作付面積 (ha) | | 収穫面積 (ha) | | 生産量 (mt) | | 単収 (mt/ha) | |
| | 灌漑農地 | 天水農地 | 灌漑農地 | 天水地 | 灌漑地 | 天水農地 | 灌漑地 | 天水農地 |
| アングス | 371.25 | 75.00 | 371.25 | 75.00 | 1,173.08 | 127.66 | 3.16 | 1.70 |
| コンセプション | 18.00 | 276.25 | 18.00 | 276.25 | 79.02 | 0.00 | 4.39 | 0.00 |
| サヨン | 100.00 | 200.00 | 100.00 | 200.00 | 365.95 | 687.83 | 3.66 | 3.44 |
| ポブラシオン | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | — | — |
| サンホセ | 70.00 | 171.00 | 70.00 | 171.00 | 313.44 | 676.34 | 4.48 | 3.95 |
| バグアサ | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | — | — |
| タバス | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | — | — |
| オーロラ | 0.00 | 158.00 | 0.00 | 158.00 | 0.00 | 419.80 | — | 2.66 |
| パトロセニオ | 0.00 | 17.50 | 0.00 | 16.00 | 0.00 | 26.52 | — | 1.65 |
| サンタ・イサベル | 0.00 | 91.75 | 0.00 | 89.00 | 0.00 | 186.64 | — | 2.10 |
| アワオ | 224.00 | 85.00 | 224.00 | 85.00 | 910.12 | 339.65 | 4.06 | 4.00 |
| 合計 | 783.25 | 1,074.50 | 783.25 | 1,070.25 | 2,841.61 | 2,466.44 | 3.63 | 2.30 |

(出所) Municipality of Sta. Josefa, Municipal Agriculturalist 提供資料から筆者作成。

になる。このことは、元来ムニシパリティ・サンタホセファはコメ生産の適地であることを意味する(写真1)。

第2節 灌漑開発を優先

ムニシパリティ・サンタホセファにおける資源賦在状況を考慮した比較優位のある産業促進するために開発プロジェクトがどのように進捗してきたか

