

新展開のミンダナオ入植地開発

野 沢 勝 美

今日のフィリピン経済開発における主要課題の一つはミンダナオ島の開発である。人口過疎で資源豊かな同島は「約束の地」として一九五〇、六〇年代にはルソン島、ビサヤ諸島からの移住が進んだ。しかしながら、その後の入植住民の開発はなおざりにされてきた。一方、二〇〇〇年代に入るとミンダナオ島各地では急進派イスラーム勢力の台頭による治安の悪化がある。こうした状況のなか、近年に至り、日本政府の援助によるミンダナオ入植地開発が着手された。本稿ではその現状と課題を明らかにする。なお、ミンダナオ島の政治経済の現状は拙稿「戦争激化で遠のいたミンダナオ和平」(本所報第一三三三号) および「東ASEAN成長地帯の課題」(同第一三五五号)を参照。

入植地開発事業は農地改革省の所管

フィリピンではアメリカ統治開始直後、公有地への移住、未開発地の開拓を奨励すべく、一九〇二年に公有地法をもって、滞在、占有している土地を一世帯当たり一六畝、企業には一〇二四畝未満で入植地として供与するとした。また、人口の疎密な公有地に入植を希望する者に対し同規模の土地供与を約した。三九年には国家土地入植庁を設立し未開拓公有地への入植が開始された。戦後独立後、中部ルソンの治安状況悪化に対処すべく、五四年に反共を掲げるキリノ政権下、入植開発を担当する

国家入植開発庁(NARRA)が設立された。さらに、マルコス政権下の七一年改正農地改革法、および行政命令をもって農地改革省(DARR)が新たに設立され、NARRAの機能はこれに統合された。かくして入植地開発事業は農地改革省が所管することになった。

その後の入植地事業の特色としては、次の二点を挙げることができる。第一に、入植地の土地の配分としては八九年農地改革省令により、同省指定の入植地の土地配分の規則、手続きが規定され、対象となる受益者の条件は一五歳以上の家長である土地なし農民で、土地配分上限は三・〇畝とし、農業用地、非農業用地を無償で配分とした。これはアキノ政権下の一九八八年に法制化された包括的農地改革計画(CARP)において一般的農地は、三・〇畝以下を正当な対価で配分するとしたのと対照的である。

第二に、入植地が特別農地改革コミュニティを(SARC)と指定された点である。一般的農地を対象に、前述のCARPの成果を高める制度的枠組みとしてラモス政権下の九三年に農地改革コミュニティ(ARC)制度が発足している。ARCはバランガイ(村)レベルの農地改革受益者からなるクラスターで、農地移転の実績に応じてインフラ建設などの支援が実行されるという利点がある。これが九三年に入植地にも適用するとの指針が示され、九七年正式決定した。

日本政府支援で進行の入植地開発事業

農地改革省が指定する入植地は、一九九八年現在で全国に五六地区、総面積八三万畝あるが、その六〇・九%がミンダナオ地方に存在している。ミンダナオ島における和平構築および同島を経済発展の中核に位置付ける国家政策に基づき、農地改革省はミンダナオ島の入植地開発に高い優先度を与える方針を定め、日本政府の有償資金協力(総額六五億一五〇〇万円)のもと「ミンダナオ島入植地における持続可能な開発事業」(MINSSAD)が二〇〇三年から五カ年計画で実施されることになった。

MINSSADの対象地として八地区が選定されたが、各地区の平均面積は一万二四〇〇畝と総じて大規模な入植地といえる。地形の特色は、全体的に緩やかな起伏を有する平坦地、あるいは傾斜地である。また、現況作物では、水稻を作付けているのは四地区にすぎず、適正作物に関しては稲作はない。しかし商品作物、果実、蔬菜が含まれており、これは政府が推進す



(図) ダバオ入植地区 No.2 (ムニシパリティ・ラアク) の配置図。



(写真) ダバオ入植地区 No.2 内の協同組合所有のアブラヤシ輸送トラック (MINSSADで建設の市場アクセス農道を通行。) (筆者撮影)

る農業多角化政策を反映している。MINSSADの事業目的の基本は入植地における貧困削減である。このため総合的農業・農村開発を通じて農村地域における持続可能な発展を確立するとした。開発戦略としては、個別プロジェクトを相互に関連付け統合する総合地域開発の手法を導入した。事業内容は、大きく次の四項目からなっており、①インフラ整備、②農業・環境開発、③制度開発、④資材・機材調達である。そして予算規模をみるとインフラ整備に全体の六一・九%が配分されており、その内容は、農道・橋梁整備、給水施設整備、灌漑施設整備、保健センター建設、学校・教室建設改修、多目的施設建設など多岐に及んでいる。

アグリビジネスを入植地開発の柱に

次に、MINSSADにおける対象八地区の一つであるダバオ入植地区 No.2 の事例を見

てみる。同入植地区は、ダバオ市中心街から北東に二一 km、途中のタグムから五六 kmに位置している(図)。同入植地区の面積の大部分がダバオ地方のコンポステラ・バレー州のムニシパリテイ(町)・ラアクを対象としている。すなわち、同ムニシパリテイは四八バランガイ(村)からなり、うち九バランガイが同入植地区に入っている。

ダバオ入植地区 No.2 の歴史を振り返ってみると、同入植地区は元来戦後に伐採権を取得した木材業者の「緑地地域」であった。このため全国から多くの伐採労働者が集まった。彼らは同地区における伐採後に営農を開始しており農業目的に同地区の解放に期待をもっていた。マルコス政権下の一九七〇年大統領布告により当該伐採地区が公有地に指定され、ダバオ入植地区 No.2 が発足したのである。一方、耕作していた農民は農地の再区分と、耕作中の農地の分配を要求してきた。その後、前出農地改革省令の適用を前倒しで受け八九年に土地が無償で分配され、各人に個別に土地権利証書が交付されている。また、九三年に同入植地区は前出の特別農地改革コミュニティに指定されている。

同入植地の人口は二〇〇二年現在で二万五九二二人、入植地面積は八五八二ヘクタールの九五・二%が農地であるが、入植地の地勢は傾斜地が七一%、平坦地が二五%となっている。同入植地区の開発は遅れており、公共サービスの状況は乏しく、農村電化率はわずか二八%、水洗便所普及度は六〇%、子供の一八・八%が栄養不良である。こうした状況を背景に過去には反政府武装勢力である新人民軍の活動基盤が存在していたとの状況があった。

事業着工前の住民の聞き取りでは、社会イン

フラ、経済インフラに対する高い開発ニーズがあった。また、同入植地区における初期インパクト調査によるとプロジェクト成果は明らかで所得の増加、貧困者比率の減少があった。

ダバオ入植地区 No.2 における所得増加の今ひとつの要因には同入植地区における農業多角化の進捗があった。これには入植地区における協同組合事業の積極的な展開があった。具体的には近年フィリピン国内において需要が急増しているパームオイルの原料であるアブラヤシ生産である。それまでの黄色トウモロコシや根菜類の栽培から転作し、パームオイル製油工場との契約栽培による農家所得の増加、協同組合活動の活性化があったのである。作付け転換が可能となった背景にはMINSSADによるインフラ整備、とりわけ市場アクセス農道があった。アブラヤシは収穫から二四時間以内に製油工場に搬入する必要がある。市場アクセス農道の修復、建設によりアブラヤシのトレントにある製油工場への搬入が容易となった(写真)。MINSSADによる総合地域開発の成果がここに顕在化したと言える。今後の課題を考えると次の点を指摘できる。MINSSADでは、主としてルソン島、ピサヤ諸島からの移住民を対象としてきた。ところがミンダナオ島には、ルマドとよばれる少数民族やイスラーム教徒が山間部に先住民として居住している。彼らは今回のMINSSADの対象外であった。このため現在MINSSAD第二期プロジェクトが計画されている。その計画、実施に際しては、これら先住民が直面している諸問題に十分な配慮をすることになる。彼等が伝統としてきた社会的規範などを活かした生計向上の実現が期待されている。

(のざわかすみ・アジア研究所嘱託研究員)