

巻頭言

貿易自由化交渉が忘れていた視点

板垣 啓四郎…… 1

特集：途上国における農業・農村開発の分権化及び民営化

マラウイの農業開発流通公社の機能縮小が小農に与えた影響

原島 梓…… 2

エチオピアにおける参加型農業研究の確立と制度化の試み

白鳥 清志…… 8

インドネシアの農業・農村開発における地方分権化とその影響

及川 仁…… 17

フィリピンの灌漑の地方分権化・民営化支援について

小澤 與宏…… 21

中国における森林・林業分野の「非公有制度」の展開

黄 勝澤…… 29

南風東風

ガーナの“でっかい”母さん

金田 忠吉…… 39

本誌既刊号のコンテンツ及び一部の号の記事全文 (pdf ファイル) を JAICAF ウェブページ (<http://www.jaicaf.or.jp/>) 上で、みることができます。



貿易自由化交渉が忘れてしている視点

東京農業大学教授

板 垣 啓四郎

最近、WTO 農業交渉の停滞をよそに、二国間交渉をベースとした FTA や EPA による貿易自由化の動きが活発である。関税引き下げ措置などを通じた農産物の貿易自由化交渉も、そうした動きの線上にあることはいまでもない。二国間ベースでの交渉が地域的な広がりをもって相互に連結し合い、近隣諸国による経済共同体の形成や共通農業政策を模索する可能性も出てきている。アジア地域でいえば、AEC (ASEAN 経済共同体) の実現や東アジア共通農業政策の樹立を目指す動きがそうである。事実、日本、韓国、中国および ASEAN 加盟国の間では、貿易と投資が急速に拡大し、東アジア域内での経済協力基盤が形成されつつある。中国の急成長と影響力の行使というプレゼンスが、その背景にある。

国や地域の特性を超えた食のグローバル化はとどまるどころを知らず、農産物に関する貿易と投資を促している。安全で安価な農産物の貿易は、輸入国側の消費者余剰を大きくする一方で、輸出国側では市場の確保と拡大につながり、生産者余剰を増大させる重要な契機となる。輸出国側では、生産者が輸出農産物の生産を増加するために、資源を動員・

移転し、技術や資本の投入を通じてその生産性の水準を高めようとする。当然のことながら、既存のファーム・システムや農村社会構造に大きな変革を迫るであろう。農産物の市場流通システムがより円滑なものとなり、需給状況や品質を正確に反映した価格決定のメカニズムも機能していくであろう。また農産物に付加価値を与えるために、食品加工などを担うアグリビジネス企業も成長していくであろう。そうした意味で、輸出の拡大は、国内外からの投資を誘引して、経済原理に沿った資源の最適配分を実現し、生産者には所得の増大を結果するにちがいない。

しかしながらその一方で、輸出の拡大が、自然資源や環境および農村社会のあり方に重大な負のインパクトを及ぼすことにも、気を留めておかなければならない。輸出の拡大が、資源の収奪や環境の荒廃、地域間経済格差の広がりを引き起こすことは、しばしば指摘される場所である。それに加えて、実はそのことが、それぞれの農村社会が固有にもつ人間性豊かな信頼関係とか絆、助け合いの精神などといった「社会資本」の空洞化なり、農村伝統文化の廃れを招きかねないことを、ここでもう一度冷静になって再考する必要がある。

ITAGAKI Keishiro: Another Viewpoint on the Liberalization of Agricultural Trade

マラウイの農業開発流通公社の機能縮小が 小農に与えた影響

原 島 梓

はじめに

マラウイは南部アフリカの内陸に位置し、その経済のほとんどを農業に依存する貧困国である。同国では1981年から、世界銀行と国際通貨基金の資金援助を得て構造調整政策が実施され、その一環として、農業部門においても大きな改革が行われた。この改革の目的は、農業開発流通公社（Agricultural Development and Marketing Corporation：ADMARC。以下、公社）の機能を縮小し、公的部門主導から民間主導への転換を図り、またそれまで冷遇されていた小農⁽¹⁾の生産環境を改善することであった⁽⁸⁾。

本稿では、公社の機能縮小を中心とした農業部門の改革を概観した上で、これらの改革が小農にもたらした影響を、筆者の聞き取り調査の結果をもとに考察する。

マラウイの農業政策の概要

1. 構造調整以前の農業政策

構造調整政策導入以前、マラウイでは、小農の生産物の買付け・流通・販売、投入財の流通・販売は公社が独占し、民間業者の参入

は禁止されていた。すべての生産物の買上価格を政府が設定し、特に主食であるメイズの売買価格は、食料安定供給の目的で低く設定されていた⁽⁵⁾。また1972年に施行された特別作物法（Special Crops Act）により、タバコ⁽²⁾や紅茶、サトウキビ等の生産は、大規模農場のみとされ、小農による生産は禁止されていた⁽⁷⁾。

2. 構造調整政策導入後の農業政策

構造調整政策を受け、農業部門の改革が始まったのは1987年のことである。同年、農業法（Agricultural Act）が改正され、綿花とタバコ以外の生産物に関しては、買付け・流通・販売に関する公社の独占は廃止され、認可を受けた民間業者による売買が可能となった（Sharma et al. 2003）。この改革を受け、1987年には387社、1988年には917社が生産物の売買に参入している。1992年には農業省がこの認可制度を統制しきれなくなったため、実質的にこの認可制度は廃止され、完全に自由化された⁽⁴⁾。

生産物価格が自由化されたのも1987年のことである。農業法の改正を受け、まずメイズ以外の農作物売買価格が自由化された⁽¹⁾。メ

HARASHIMA Azusa: Impact of the Curtailment of ADMARC Activities on Smallholders in Malawi

⁽¹⁾ 本稿では小農を、慣習法下の土地（customary land）において農業生産を行っている小規模生産者と定義する。

⁽²⁾ 暗色火干（dark fired）タバコとオリエンタ種（oriental）タバコの2種類については、この間も小農による生産が許されていた。

イズの売買価格は1996年に一定の価格帯の中で変動が認められるようになり⁵⁾、2000年に完全に自由化された⁶⁾。

投入財については、特に、化学肥料に関する政策変化が小農に対し大きな影響を与えてきた。構造調整以前は、化学肥料に対し補助金が支給されていたため、安価に抑えられていた。しかし構造調整政策を受け、1985年から補助金の支給率が徐々に下げられていき、1995年には補助金が全廃された。また同時期に構造調整政策による為替レートの大幅切下げも起きたため、化学肥料を全量輸入に頼るマラウイでは化学肥料の価格が高騰した²⁾。この補助金の撤廃と為替レートの切下げにより化学肥料の実質価格が高騰した。

また、バーレー種タバコ³⁾ (以下、タバコ) 生産の解禁も小農に大きな影響を与えている。1990年まで、タバコ生産は大規模農場のみに許可されていたが、これ以降、小農による生産が解禁された。同年生産されたタバコは公社への出荷が義務付けられていたが、1991年以降は、タバコ生産者組合を通して国内3カ所のオークション会場に直接出荷することが可能になった。1993年には、中間売買制度が採用され、生産したタバコは各村のタバコ生産者組合を通してオークションにおいて販売するだけでなく、認可を受けた民間業者に対しても販売できるようになった (Zeller et al. 1997)。このタバコの買付業者は、1997年には4012社にまで増加し、タバコ総生産量の14%を扱うほどになったが、タバコの品質の悪化や農家庭先価格の低下などを理由に、2000年に再び禁止された。そのため現在は、

³⁾ マラウイで生産されているほとんどがバーレー種タバコである。

生産されたタバコはすべてオークション会場にて売却されている。

農業部門の改革が小農に与えた影響

次に、農業部門の改革が実際に小農にどういった影響をもたらしたのか検討してみたい。筆者の聞き取り調査⁴⁾をもとに、特に小農へ大きな影響を及ぼしたメイズ価格の自由化とタバコ生産の解禁の2点に焦点を当て、これらの改革が小農へ与える影響について考察する。

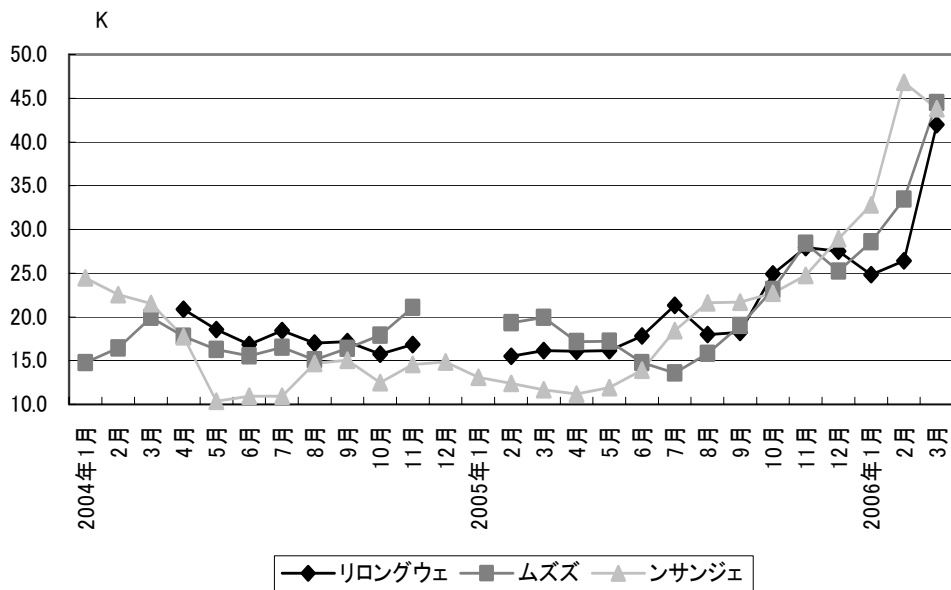
1. メイズ価格の自由化が小農に与えた影響

図1は、中部のリロングウェ (Lilongwe)、北部のムズズ (Muzuzu)、南部のンサンジェ (Nsange) 市場におけるメイズ1kgあたりの平均売買価格を表している。メイズの価格は、収穫期直後にあたる4月から7月にかけて最も安くなり、次期の収穫期直前にあたる1月から3月の価格が最も高くなる。2005年初頭のメイズ収穫量は、天候不順により非常に少なかったため、次期の収穫期直前にあたる2006年初頭のメイズの価格は高騰している。例えばンサンジェ市場では、価格が最も高い2006年2月の価格は、価格が最も安い2004年5月の同市場の価格の4倍以上にもものぼる。2000年にメイズの価格が自由化されたことにより、小農はこうした価格変化に直面することになった。

マラウイではほとんどの世帯がメイズを自給用に生産しているが、余剰分の販売や不足分の購入を行っている世帯もある。筆者が調査を行った41世帯のうち、12世帯は余剰分

⁴⁾ 筆者は、2005年9月から10月にかけて、マラウイ中部のデッサ(Dedza)県ロビ(Lobi)村および周辺11カ村と、ムチンジ(Michinji)県カチャンバ(Kachamba)村において、小農41世帯を対象に調査を行った。

図1 メイズの売買価格



注：消費者物価指数で除した実質価格を示す。

出所：USAID Famine Early Warning Systems Network ホームページ
(<http://www.fews.net/centers/?f=mw>)

を販売しており、17世帯が不足分を購入していた。まずメイズを販売している農家について、メイズの価格自由化が及ぼした影響を検討したい。メイズは収穫期直後の価格が最も安い時期ではなく、次期の収穫期直前の方が、より高値で販売できる。しかし、聞き取りを行った12世帯のうち大半の世帯は、収穫期直後に近隣の市場で販売していた。メイズの価格が安い時期に販売した理由を聞いたところ、「メイズを自宅で保管し次期の収穫期直前に販売するほうが高値で販売できることは知っているが、投入物の購入等のためにすぐに現金収入が必要のため、安い時期に販売した」という答えが大半を占めていた。一方、調査対象世帯のうち資金的余裕のある世帯は、次期の収穫期直前まで保存し高値で販売してい

た。これらの結果から、資金的余裕のある世帯はメイズを高値で販売し利益を得ており、安価な時期に販売せざるを得なかった世帯に比べ、メイズの価格自由化の恩恵を受けていると言えるだろう。

次にメイズの不足分を購入している世帯について考えてみたい。メイズを購入した17世帯のうち13世帯が、自給用のメイズが不足した時期（11月から3月）に購入していた。これは価格が高くなる時期である。その他4世帯は、メイズ収穫期直後に、その年のメイズの収量が自給に満たないことを予測し、最も安い時期に購入している。その購入価格は、11月から3月に購入した世帯の50%~75%程であった。このように、価格の自由化後はそれ以前に比べて、世帯ごとの判断の差が各家

計に多大な影響を及ぼすようになっている。

タバコ生産の解禁

次に、1990年のタバコ生産の解禁が小農に与えた影響を検討する。タバコ生産の解禁は、これまで主な現金獲得手段が落花生生産等に限られていたマラウイ小農にとって大きな環境変化を意味しており、解禁後、多くの小農がタバコ生産に参入した。筆者が調査を行った41世帯のうち18世帯はタバコ生産を行っていた。

小農がタバコ生産に参入する最大の理由はその高い収益性であると考えられる。表1に、調査地における主要作物の1エーカーあたりの粗収益、農業経営費、農業所得の平均を表した。タバコの農業所得は、5万4200クワツチャ（以下、K。1US\$=139K、2007年1月4日）であり、キャベツの農業所得の2倍以上、落花生の5倍以上にあたる。これらの数値から、タバコがいかに収益性が高く、小農にとって魅力的な作物であるかということがわか

る。

ただし、誰もがタバコ生産に参入できるわけではない。農業経営費に着目すると、タバコのそれは1万1875Kであり、キャベツの4倍以上、落花生の10倍以上と極めて高いことがわかる。マラウイでは金融機関から資金を借り入れることができる世帯は非常に限られており、タバコ生産を始める際の農業経営費は自ら調達しなければならない場合が多いため、タバコ生産の参入障壁は極めて高いと言える。

タバコ生産にどのような小農が参入したのかを推定するため、図2では、調査地対象世帯をタバコ生産世帯と非生産世帯に分け、経営耕地面積と農業所得を示した。タバコ生産世帯と非生産世帯を比較すると、タバコ生産世帯の方が経営耕地面積が大きい傾向にあることがわかる。またタバコ生産世帯のうち5エーカー以上の経営耕地面積を持つ世帯は、1世帯を除き、5万K以上の農業所得を得ているが、4エーカー以下の世帯の農業所得は低

表1 主要作物の粗収益、農業経営費、農業所得

(単位：K)

	タバコ	キャベツ	落花生	メイズ (改良品種)	メイズ (在来品種)
粗収益①	66,075	29,744	11,623	14,299	8,550
農業経営費②	11,875	2,770	1,054	3,494	1,741
化学肥料、農薬	4,415	2,400	50	2,457	874
種苗	29	370	467	88	56
雇用労賃	2,428	0	537	949	811
その他	5,003	0	0	0	0
農業所得①-②	54,200	26,974	10,569	10,805	6,809

注：その他経費には、タバコの乾燥棚用資材費、梱包用袋費、運搬費等を含む。

出所：聞き取り調査により筆者作成

- 'Starter Pack' and Sustainable Agriculture in Malawi, AGREN, Network Paper, 112.
- 2) Grough, Amy E., Christina H. Gladwin, and Peter E. Hildebrand 2002, Vouchers versus Grants of Inputs : Evidence from Malawi's Starter Pack Program, African Studies Quarterly, The Online Journal for African Studies.
<http://www.africa.ufl.edu/asq/v6/v6i1a8.htm>,
2006年1月25日アクセス。
- 3) 原島梓 印刷中、マラウイにおけるタバコ生産の自由化と小農、重富真一編、グローバリゼーションと途上国農村経済主体の変容、アジア経済研究所。
- 4) Mvula, Peter M., Ephraim W. Chirwa, and John Kadzandira 2003, Poverty and Social Impact Assessment in Malawi : Closure of ADMARC Markets, Draft Final Report, Wadonda Consult.
- 5) Nthara, Khwima 2002, What Needs to Be Done to Improve the Impact of ADMARC on the Poor, Phase 1 Report, prepared for Oxfam.
- 6) Orr, Alastair and B. Mwale 2001, Adapting to Adjustment: Smallholder Livelihood Strategies in Southern Malawi, World Development, 29(8): 1325-1343.
- 7) Place, Frank and Keijiro Otsuka 2001, Tenure, Agricultural Investment, and Productivity in the Customary Tenure Sector of Malawi, Economic Development and Cultural Change, 50(1): 77-99.
- 8) 坂元浩一 1992、マラウイの構造調整政策の実績、アフリカ研究、40(3) : 1-15.
- 9) Sharma, Manohar, Maxton Tsoka, Ellen Payongayong, and Todd Benson 2003, An Assessment of the Impact of ADMARC on Welfare of Malawian Households, Final Report, Submitted to the World Bank.
- 10) Zeller, Manfred, Aliou Diagne, and Charles Mataya 1997, Market Access by Smallholder Farmers in Malawi : Implications for Technology Adoption, Agricultural Productivity, and Crop Income, FCND Discussion Paper No.35, International Food Policy and Research Institute.

(アジア経済研究所)

エチオピアにおける参加型農業研究の確立と 制度化の試み

白鳥清志

1. はじめに

エチオピアでは、農業分野が国内総生産の約半分、労働力の8割以上を占めるが、平均成長率は他分野を大きく下回る⁽¹⁾。その結果、慢性的な食料不足を抱えており、農業生産の9割以上を担う小規模農民の技術が改善され、生産性と収入が向上することが極めて重要である。

エチオピアにおける農業生産停滞の大きな要因は、人口増加による経営面積の縮小、頻発する干ばつ、不十分な農業市場、未発達な運輸・情報インフラ、不十分な技術開発、特に農村部における限られた公共サービス、環境劣化、そして農民の政策等の決定への参加の不足などがあげられる。エチオピア政府は農業の振興を国家開発戦略の柱として、農業開発を牽引力とした工業化政策(ADLI)を進めている。特に、エチオピアが他のアフリカ諸国と際立って異なるのは、農業重視を政策文書の中だけでなく、普及員数の倍増や農民訓練センターの設置などを展開している点であろう⁽²⁾。

SHIRATORI Kiyoshi: Development and Institutionalisation of Participatory Agricultural Research Approach in Ethiopia

⁽¹⁾ 1992-2002年の平均成長率は、農業2.8%、工業6.1%、サービス8.3%

⁽²⁾ 2004年から3年間の間に普及員の数を2万人から4万5千人に増やし、また全国に1500ヶ所の農民研修センター(FTC)を建設している。

エチオピアでも他のアフリカ諸国と同様に、政府機関、援助機関、NGO等にとって農民は、開発支援の受け取り者としてのみ捉えられてきた。導入が試みられる技術はほとんどの場合、外部者がパッケージ化を進めたもので、農民、特に小農から受け入れられていない場合が多い。技術改善はトップダウンで、研究者が優先度を決めて技術を開発し、それを普及が農民に広めるという中心から外への一方向のアプローチが一般的である。AmanuelとTeshahun(2006)は、エチオピアの農業において現場レベルで革新的な変化が起こり難いことの要因を次のように整理している。(1)農民の知識や、現状の問題に対する農民の考え方や価値観を理解する態度が外部者に欠けている。(2)技術改善プロセスに農民が参加する機会が欠けている。(3)現場レベルの技術改善を推進するための財政的支援が欠けている。(4)受益者参加による技術改善を推進するための研究者と普及員の技能や経験が限られている。

エチオピアの農業生産の不振を、技術を生み出すアプローチ面から改善する試みは1980年代以降、国際機関やNGOを含む研究機関等によって引き続き実施されている。しかし、それらの成果が農業研究や普及で制度化されず、農村開発の現場で面的なインパクトを持つまでには至っていない。

2. 地方分権と農業研究の分散化

アフリカ諸国の行政は構造調整政策のもとで、地方分権と民営化を大きな方向性としてきた。エチオピアでも1995年の連邦制導入以降、さまざまな行政サービスの地方分権が進められている。公共サービスのための予算が直接、郡 (*Wareda*: district) の行政事務所に配布されるようになり、農村部の道路の整備や保健衛生と教育予算への優先配分が見られる。他方で、郡レベルの行政能力の不足、トップダウンで決定される開発の優先度、政治的な配慮が意思決定に大きな位置を占めるなど、解決すべき問題も多い (FSS Update: December 12, 2006)。

エチオピアの農業研究は長らく公的機関による無償サービスとして存在してきた。近年、政府は受益者による経費負担(分担)を方針としているが、実際には無償サービスとして理解する者が、供給側にも受け取り側にも多い。教育や保健衛生分野では一部のサービスの民営化が見られるが、農業研究と普及は公的機関によって独占され、民営化は行なわれていない。

受益者である農民や農民グループと農業研究との連携強化は1980年代から試みられてきた。各農業試験場には1985年以降研究普及室の設置が進められ、同時に、研究から普及への情報伝達強化を目的に、研究普及連携委員会 (RELC) が国レベルと州レベルで設置された。2000年には研究普及農民連携戦略書が策定され、その前年にはエチオピア農業研究機構 (EARO、2006年からはEIAR) に研究普及農民連携部が設置されている。こうした連携を現場レベルで実現していくために、RELCに代わって2001年に研究普及諮問委員会 (REAC) が試験場レベルおよび州レベルで設置され、農民 (女性農民を含む) や農民組

織、および民間業者などの研究課題選定への参加と研究成果の普及が図られている。

連邦制導入に伴ない、農業研究は連邦試験場と州立試験場に分かれることになった。現在、連邦農業試験場は15ヶ所、州立の試験場は各州政府の農業研究局の下に、計18ヶ所が設置されている⁽³⁾。これにより、地域の実情に即した研究課題に優先度が与えられるようになった反面、研究課題の承認や援助リソースの分配などで、若干の混乱が見られる。また、州立試験場は、その予算が郡行政事務所の会計を通じて執行されるため、郡との連携が強まり、地域農業のニーズが研究課題に反映されやすい反面、予算の執行にあたってはより多くの時間を要し、また、地方政治の影響を受けやすくなったと言われる。

3. 農民参加型農業研究の進展

持続的な食料の安全保障を達成するために、アフリカにおける農村開発でも農民の参加を促すアプローチが用いられるようになってきている。こうしたアプローチの変化は開発全体の潮流でもあるが、地方分権の導入で、その考え方はさらに加速された。参加の形も外部の専門家がより詳しく問題を農民から聞きだす初期の形から、共同作業として研究課題に取り組むなど、受益者も等しく責任を分担する形へと、緩やかなスピードではあるが変化しつつある。またこのようなアプローチは農民の能力向上を図る手段とも見られている。農業研究と普及でも、営農システムアプローチ (FSA)、参加型農村調査法 (PRA)、参加型技術開発 (PTD) などにより農民のニーズを明らかにするアプローチが取られるようにな

⁽³⁾ 現在、9つある州の内7州が州立試験場を持つ。

っている。また、市場化と民営化の流れの中で受益者指向の農業研究が推進され、関係者間の連携や研究費用の分担などにより、農業研究の効率性が追求されている。こうした変化は農民の開発事業や技術開発、普及事業への主体的な参加を促し、覚書や契約書の交換、委員会の設置などを通じて、参加型研究を制度化しようとする試みも見られる。また、農民研究グループ（FRG）、農民普及グループ（FEG）、農民現地学校（FFS）など、農民を組織して、受益者参加による意思決定や技術開発の制度化とインパクトの拡大を図る試みも各地で見られる。

エチオピアでも近年、いくつかの事業で参加型研究が行われてきた。EIAR では一時期営農システム研究（FSR）が積極的に展開され、また、PRA が一般的なツールとして利用されている。南部諸民族州では 1991 年より NGO の FARM Africa が、農業事務所、農業大学、NGO など関係者間の連携を軸とした「農民による研究プロジェクト」を実施した。東中部アフリカ農業研究強化協会（ASARECA）が CGIAR の支援で 1995 年から実施しているアフリカ・ハイランド・イニシアチブ（AHI）では、ベンチマーク調査や土壌保全、種子生産システムの研究などで積極的に PRA や農民参加型研究（FPR）手法を活用して問題分析や農家圃場での試験を展開した。セーブザチルドレン UK は総合病虫害防除（IPM）事業で、FPR や FFS を展開した。メケレ大学が中心になってティグレイ州で実施した在来土壌保全事業（ISWC II）では、研究と普及の情報ソースとしての役割と、在来技術や農民の創造性に着目し、革新的な農民の育成を進めた。CIAT の参加型研究による農業生態系管理改善事業（PRIAM）はアラマヤ大学が中心

になって実施され、成果として同大学のカリキュラムには参加型研究と普及が加えられた（FARM Africa: 2002、Laura et al.:2006）。

こうした農民やその他関係者の参加による農業研究と普及の推進は、適正技術の開発を可能にする一方、(1)開発される技術が地域限定的で経費面での効率性に疑問がある、(2)成功例はドナー支援事業のみに留まり研究機関の中での制度化が進んでいない、(3)農民とのコミュニケーション能力/ジェンダー分析/質的調査などの面で研究者の能力が限られている、などの課題を持つ。

4. 農民支援体制強化計画 (FRG プロジェクト) の試み

1) プロジェクトの概要

エチオピアでは、農民が適用しやすい技術を農民参加の下に開発することを目的として、2000 年から各地の農業試験場で試みられてきた農民研究グループ（Farmer Research Group: FRG）アプローチがある。このアプローチを改善し、適正技術の開発と普及の体制を強化するために、国際協力機構（JICA）の協力でエチオピア政府は「農民支援体制強化計画（FRG プロジェクト）」を 2004 年に開始した。プロジェクトはオロミア州東シヨワ県内の二つの農業試験場を実施機関に、FRG を使った技術開発体制の確立と制度化を試みている。FRG アプローチは国内各地の農業試験場で実施され、改良品種の適用試験や普及に向けた展示としてはある程度の成果をあげてきたものの、指針が確立していないために、研究員が試行錯誤を繰り返してきたのが実情である。FRG プロジェクトは、実際の課題に FRG 農民と共に取り組みながら、FRG 体制を確立することを目的としている（JICA: 2004）。

図1 プロジェクトの対象地域



出所：筆者作成

2006年末現在、対象の東ショワ県¹⁾内に40のFRGを設置し、33の研究課題について、19分野から63名の研究員が、532名(内女性83名)のFRG農民と共に、FRG活動を行なっている。プロジェクトは、学際チームによる参加型研究の機械を提供し、その経験をもとに、既存の研究機関の制度や関係者との連携を考慮した現実的なアプローチの確立と制度化を進めている。

2) プロジェクトの枠組み

JICAとエチオピア政府が合意したプロジェクトの協力内容は以下のとおり (JICA: 2004)。

(1) プロジェクトの目的

- (ア) 研究・普及の核として、農民参加によるFRG体制が確立される。

(2) 上位目標

- (ア) 改善されたFRG体制が他の試験場で活用される。
- (イ) プロジェクト対象FRG農家の生計が向上する。
- (ウ) プロジェクト対象地域において、主な農畜産物の生産量が向上する。

(3) 期待される成果

- (ア) 研究・普及手法としてのFRG体制の指針が策定される。
- (活動) 既存FRG活動の分析、FRG体制の改善、改善されたFRG体制の指向と再検討、FRGガイドラインの作成、セミナー・ワークショップの開催
- (指標) FRGガイドラインの完成
- (イ) 農業技術が農民のニーズとキャパシティーに適合されたものに改善される。
- (活動) 既存技術の分析、市場調査、研

¹⁾ 14,050 平方キロメートル、人口 210 万人(2003)

図2 プロジェクトの位置づけ

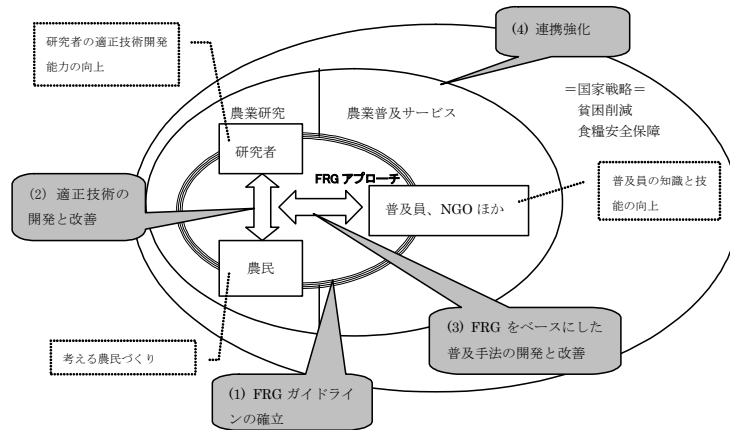
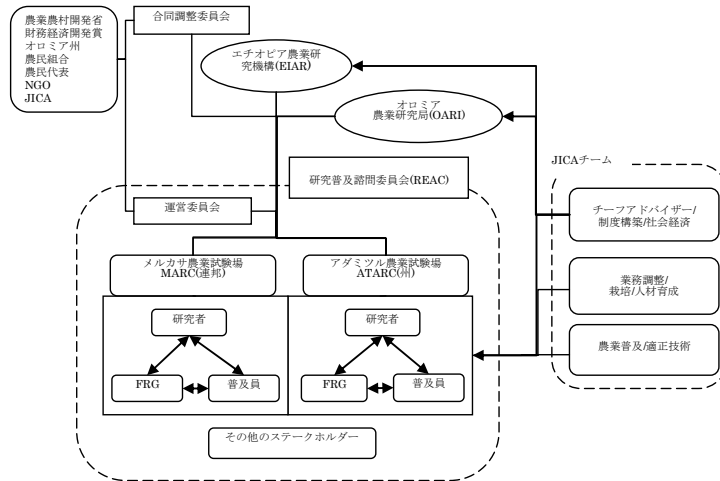


図3 プロジェクトの実施体制



- 研究員の研修実施、実証試験の実施、セミナー・ワークショップの開催
- (指標) 農民に適用された改善技術の数、農民の技術に対する評価
- (ウ) FRG 体制の中の普及活動が改善される。
- (活動) FRG 活動の展開、普及員の研修実施、セミナー・ワークショップの開催
- (指標) FRG 関連普及事業に参加した非

- FRG 農民の数、フィールドデー・農民研修の実施回数、普及員の活動の質の向上、開発された普及教材の数
- (エ) 関係者間の連携が強化される。
- (活動) 関係者間の定期会議の実施、関係者各自の役割の確認
- (指標) 参加関係者数、関係者間での連携活動の数、関係者の活動への評価

現在エチオピアでは、農業研究は公的機関のみにより実施されているが、より効率的なリソースの活用という視点から、技術の開発段階から製造業者や流通業者あるいは NGO など、関係者間の連携を活発化することが重要である。また、適正技術を生み出すプロセスには、新規技術を研究員が中心に開発するものから、農民の工夫で可能な技術改善に研究員がアドバイスを与える形で行なうものまでの幅がある。FRG プロジェクトではそれぞれのレベルで、特に研究員の果たすべき役割に焦点をあてながらガイドラインを策定することを目指している。

プロジェクトの運営は、二つの農業試験場の活動を、中央政府、州政府、県行政事務所、農民組織、農民の代表、NGO 等からなる運営委員会と合同調整委員会のアドバイスを得て、JICA チームが調整し、日々の研究活動は各試験場の FRG コアチームが中心になって実施とモニタリングを行なっている。

3) プロジェクト対象地域の農業と農民

プロジェクトの対象地域である東ショワ県は大地溝帯の中に位置する半乾燥地帯で、土壌は強いアルカリ性のために、栽培可能な作物が制限されている。テフ、メイズ、ソルガムなどの穀物やインゲンマメ、ヒヨコマメなどが主要作物。アワシ川とコカ湖やズワイ湖などの水源を持ち、川沿いや湖畔ではタマネギ、トマト、トウガラシなどが栽培される。

少ない降雨量（年間 700～800mm）、高い蒸散量（年間 2000mm）、風化が進み肥沃度の低い土壌など厳しい自然条件が低い生産性の要因となっている。改良種子・肥料・灌漑など、農業資機材の投入量は低く、また土壌保全の

点でも、伝統的な技術も含めてその対策は十分ではない。資金へのアクセスが限られ、十分な農業投資が出来ない農民が大多数である。有望な品種や農具が開発されても、それらを増産する体制が整っておらず、また種子や肥料の品質・量および配給システムに問題があり、多くの農民が投入材の適時入手の難しさを訴えている。市場が未発達で市場へのアクセスが困難な農民が多く、また市場に近い農民も市場情報の入手が限られる。小売段階で重要とされる品質も農家売り渡し価格には反映されず、市場のニーズを生かした農業生産が行われていない。約半数の農民は学校教育を受けておらず、低い識字率が農業普及の展開を制限している。女性の社会的立場が弱く、8割の女性が学校教育を受けていない。生産財や収入へのアクセスで女性は不利な立場に置かれ、女性への技術情報普及も十分な配慮がなされていない（FRG Project: 2005）。

東ショワ県にはアジスアベバからジブチとアワサ方面への幹線道路が通り、アダマ、メキ、ズワイ、シャシャメネなど中規模の地方市場を抱える。域内に点在する水源は価格の高い市場向け農産物の生産を可能にし、近年は外国からの大規模な花卉生産や農産物加工等への投資が見られる。

4) FRG のアプローチと主要ステップ

以下は研究員の間で合意している、FRG 試験活動を進める上での現時点での基本事項。今後はさらに検討を進めてより適切な FRG 体制の指針としていく。なお、現在のところ、既存の FRG を活用して活動を進めており、新規 FRG の設置における対象地や対象農民の選定については、まだ明確な指針を示すには至っていない。

FRG アプローチの目的は、(1) 農民の参加により、開発される技術が農民のニーズに合致したものとすることと、(2) 試験活動を通じ、FRG 農民が自らの問題解決能力を高めることにある。この二つの目的を実現するための FRG 試験活動は、これまでの展示と普及および実証だけに焦点をあてるのではなく、技術の改善を加えた PEDI (Participatory Technology Extension, Demonstration and Improvement) というコンセプトのもと、次の 3 種類の原則を研究員間の共通認識としている。

A. FRG 活動の基本

- (1) 学際アプローチを基本とし、研究員は多分野からなるチームを編成して課題に取り組む。
- (2) 農民は問題分析から試験結果の分析までのすべてのプロセスに関する。
- (3) グループ活動を基本とし、研究員同士、研究員と農民、あるいは農民同士がグループとして機能することを重視する。
- (4) 農民の革新のための知識と技能を強化する。
- (5) 対象農民のニーズ、技術開発における役割、改善技術のインパクトについて、ジェンダーに配慮する。
- (6) 経費の分担を原則として技術の持続性を図る。

B. 機能する FRG (Well functioning FRG s) の条件

- (1) 問題の診断と分析が出来、自らの力で解決策が提案できる。
- (2) 経営を改善するために必要な情報を収集できる。
- (3) 新しく紹介された技術を分析評価でき、必要な改善が出来る。
- (4) 農業生産や販売をグループで計画し実

践できる。

- (5) 他の農民に助言できる。

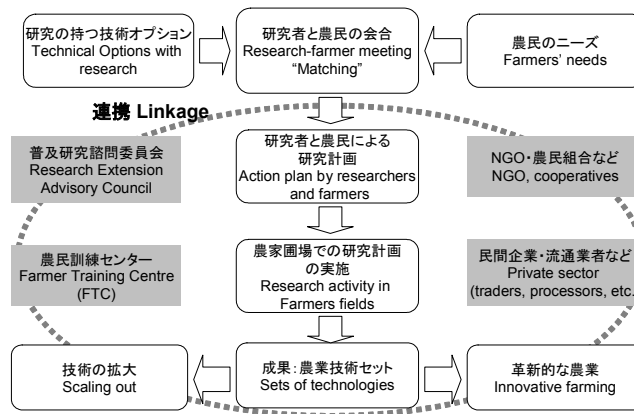
C. FRG 課題を選定するための条件

- (1) 農民が抱える問題が明確であること。
- (2) 取り組む課題解決の実現可能性が高いこと。
- (3) 試験・研究の経費が低いこと。
- (4) 開発された技術を導入するために必要な投資額が低いこと。

以上の原則に沿って、実際の FRG 試験活動は、研究課題間でいくらか差はあるが、概ね次のようなステップで行なわれている。

- (1) 研究員と農民との会議において、資源分析、問題分析、可能性の検討。
- (2) 研究員による学際チームの編成。
- (3) 試験場における技術オプションの整理。
- (4) 農民のニーズと試験場が提供できる可能性のある技術オプションとのマッチング。
- (5) 試験課題の選定。
- (6) 研究員と農民によるアクションプランの作成。
- (7) 関係者・機関との連携の構築
- (8) 研究員による試験計画の作成。
- (9) 農民圃場での試験活動の実施。
 - (ア) 研究員、普及員、農民それぞれによるデータ収集。
 - (イ) 農民研修、フィールドデー、スタディツアー、交流会などの実施。
 - (ウ) 評価会の実施。
- (10) 学際チーム間での情報共有のための定期会議
- (11) 活動成果の分析と結果の取りまとめ
- (12) 普及用技術情報の作成

図3 FRG アプローチの基本ステップ



5) これまでに取り組んできた研究課題

2005年4月以降、2年間にプロジェクトは以下の研究課題の実施を支援してきた。

テーマ1：換金作物栽培農民の収入改善

タマネギ貯蔵、野菜（タマネギ・トウガラシ）の品種選択・種子生産・適正管理、野菜と果樹の適正防除、養蚕、野菜の水管理

テーマ2：多様化による持続的生計の確保

アグロフォレストリー、改良酪農牛、外来雑草防除、メイズ種子生産、メイズ農法比較、テフの窒素肥料反応、サツマイモの品種選択、サツマイモの栽植密度、雨水利用によるアグロフォレストリー、適正樹種、養蜂

テーマ3：食料作物の生産性と生産量の改善

テフ栽培管理(播種時の鎮圧・種子生産・肥培管理)、インゲン豆品種と種子生産、条播機によるインゲン豆栽培、改良鋤、メイズ・インゲン豆間作

テーマ4：干ばつに対応した営農システムの構築

点滴灌漑、雨水利用技術

テーマ5：家畜の飼養管理による生産性と生産量の改善

牧草品種、改良乳牛、改良ミルク攪拌機、肥育牛と飼料、ヤギの肥育技術

テーマ6：市場化に対応した農業による生計の向上

主要農産物の市場価格調査

6) これまでの成果と今後の課題

これまでのFRG活動の中からは、技術的には、テフの播種時の鎮圧、野菜の農民レベルでの種子生産、インゲン豆の自家用および地元市場用品種、アグロフォレストリーの立ち上げ、サツマイモの導入などで、有望な成果が見られる。同時に、サツマイモのスケールアップにおけるNGOとの連携やインゲン豆活動におけるFRG農民間の有機的なグループ活動が見られる。また、バーティソル土壌におけるテフ播種時鎮圧の効果など、研究員が予想しなかった技術評価をする農民もいた。

多様な研究課題を展開する中で、同時に、以下のような課題も明らかになった。

技術的な課題

(1) 半乾燥地域が対象にもかかわらず、干ばつ対策技術の優先度が低く、技術的蓄積が少ない。

- (2) 個々の技術を体系化する取り組みがない。
- (3) 改良技術（種子、苗木、農具など）の増産技術の拡大に対する取り組みが弱い。

制度的な課題

- (4) 試験場内での研究室間や研究員間の情報共有が少なく、経験の組織的蓄積がない。
- (5) 研究員の評価が学術論文に依るため、農民や普及員向けの情報開発が少ない。
- (6) ジェンダー配慮に対する知識はあるが、具体的な戦略に欠ける。
- (7) 若い研究員への指導体制が弱く、試験実施のための基礎的能力に欠ける。
- (8) 研究員の待遇が NGO や国際機関に較べて低く、職務への意欲に欠ける研究員が見られる。

以上のような課題を考慮した FRG アプローチの指針を取りまとめつつ、他方でプロジェクトは、FRG 成果のその他の農民への波及の仕組みを考える時期を迎えている。育成した FRG とそのメンバー農民はある程度の時期で卒業させ、新規 FRG を立ち上げるのか、あるいは、FRG は固定化して、農民研究者として継続的に現場レベルの適正技術開発の役割を担い、そのまわりに農民普及グループ (FEG) や FFS などを配置して面的な広がりを図るのか、普及事務所や NGO とともに検討していくことが求められる。

5. まとめ

農民参加による適正技術の開発と普及は、農民研究グループ (FRG) を通じて効果的に実施できる。地方分権化と民営化の流れの中でも、FRG アプローチは研究員中心の従来型の農業研究に加えて、主要な技術開発・普及手法の一つとなろう。FRG アプローチが農業研究機関の中で制度化されるためには、関係

者間の情報共有、技術の体系化、研究員の参加型アプローチの技能、普及向け技術情報の開発、関係機関との継続的な連携などの課題と共に、地方分権や民営化の流れのなかで変化する、公的機関としての農業試験場の果たすべき役割の検討を引き続き行なっていく必要がある。

参考資料

- 1) Amanuel Assefa and Tesfahun Fenta, 2006, Harnessing local and outsiders' knowledge: experiences of multi-stakeholder partnership to promote farmer innovation in Ethiopia, PROLINNOVA Working Paper 12.
<http://www.prolinnova.net/workingpaper.php>
- 2) Ejigu Jonfa and Barry Pound (ed.), 2002, Farmer Participatory Research and Extension Guideline, Produced as a component of the project "Institutionalisation of Farmer Participatory Research (FPR) in the Southern Nations, Nationalities and People's Regional State of Ethiopia.
- 3) FRG Project^a, 2005, Farmer Research Group (FRG): Concept and Practices, Proceedings of a workshop held on 20th and 21st of October 2004 at Melkassa Agricultural Research Centre, Ethiopia.
- 4) FRG Project^b, 2005, Farmers in East Shewa Zone: analysis of the baseline survey results on FRG and non-FRG farmers.
- 5) Forum for Social Studies (FSS) 2006, FSS Update, Issue No. 12.
<http://www.fssethiopia.org.et/fpdb/FSS%20Update%2012.pdf>
- 6) JICA, 2004, The Project on Strengthening Technology Development, Verification, Transfer and Adoption through Farmers Research Groups (FRGs): Project Document.

(エチオピア農民支援体制強化計画)

インドネシアの農業・農村開発における 地方分権化とその影響

農林水産省生産局野菜課

及川 仁

1. はじめに

平成15年4月から平成18年3月の3年間にわたり、在インドネシア日本大使館において農業担当の一等書記官として勤務しておりました。私の赴任時はちょうどインドネシアにおける地方分権化が定着し始めていたところで、これまで中央政府が任命してきた州知事の直接選挙を実施し始めていたころでした。この意味においてインドネシアにおける地方分権の影響自体は今後顕在化することと思われれますが、その過渡期としての動きを記述させていただきます。

2. インドネシアにおける地方分権制度

「地方行政に関する法律第22号」及び「中央地方財政均衡に関する法律第25号」が1999年に成立し、2001年1月から施行されたことから、インドネシアにおける地方分権化スケジュールが開始されました。この地方分権化2法により、中央政府は外交、国防・治安、司法、金融・財政、宗教の5分野及び国家計画、開発管理、天然資源管理等のその他分野に関する権限のみを有し、公共工事、保健、教育文化、農業、運輸、商工業・エネルギー、投資、環境、土地、組合、労働の11分野については県・市に権限を委譲することとなりました。簡単に言えば、

OIKAWA Hitoshi: The Impact of Decentralization on Agricultural and Rural Development Policy in Indonesia

開発行政と社会福祉行政を州・市が負う形になりました。ここで注目される点は、国と県・市の間に州を設置しているにも関わらず、州には何ら権限を下ろしていないことです。一説によると、この背景には、当時からアチェ、パプアなどにおける独立運動を懸念していた中央政府としては、州政府に権限を持たせると独立が現実的になるものと恐れて州を跳び越した形で権限委譲したものとされており、結果として、州政府は県・市政府の監督・モニタリングなど中央政府と県・市政府の連絡調整機能のみに限定されることとなりました。また、地方分権に併せて、中央公務員、中央機関の地方政府への移管も行われたところ、更に、中央政府は、一般交付金及び特定目的交付金を県・市に交付することとなりました。

3. 県における地方分権への対応状況

2003年にJICA開発調査の一環として、地方分権に関する調査が南スラウェシ州内の8県を対象に行われました。その結果は以下に掲げるとおりです。

1) 県職員

職員一人当たりの住民数は平均して75名となっていますが、中には38名と職員が過剰となっている県も存在します。これは諸島部にあるため人口が少ないことが反映しているものと考えられます。

表 1 県政府の職員数と住民数

	職員数 (人)	住民数 (人)	職員 一人当たり 住民数
A 県	2,763	103,892	38
B 県	1,781	353,907	199
C 県	4,762	317,481	67
D 県	7,594	522,105	69
E 県	4,848	265,673	54
F 県	6,092	359,326	59
G 県	2,154	292,087	136
H 県	4,739	403,391	85
平均	4,341	327,233	75

参考：日本においては市町村職員一人当たり123人程度

2) 財政規模

1 県当たり平均すると、2001 年に約 18 億円、2002 年に約 24 億円、2003 年に約 28 億円相当の歳入となっております。歳入の 8～9 割は中央政府からの交付金となっており、独自収入は 4～5 %程度とごくわずかとなっております。

また、歳出は経常経費（給与や事務管理など）が 3 分の 2、開発経費が 3 分の 1 となっております。

表 2 県政府の歳入

(単位：10 億インドネシアルピア)

	2001 年	2002 年	2003 年
A 県	81.23	112.82	141.48
B 県	139.63	173.93	219.03
C 県	112.67	166.33	178.33
D 県	181.76	214.13	276.74
E 県	127.29	171.78	213.36
F 県	129.48	179.37	258.88
G 県	129.92	193.99	219.86
H 県	172.10	211.63	99.47
平均	134.26	178.00	200.89
	約 18 億円	約 24 億円	約 28 億円

注：1 円=75 ルピアで換算

3) 開発施策

原則的には開発計画を村落レベルからの要望をとりまとめて県の開発計画を策定することとしていますが、

- (1) 県政府の職員が州政府が示す開発計画をそのまま踏襲する傾向が強いこと
- (2) 村落レベルからの要望は実現可能性の検討がないまま願望としてあげられることが多いこと

から、地域住民と乖離して策定されることが多くなっています。

4) 農業関係事業の主体

県においては農業局、農業畜産局、農業林業局、食用作物・園芸局など名称や所掌範囲に差異はあるものの、農業関係部局は存在します。これら農業関係部局は県知事の管理下にあり、州の農業関係部局とは県知事を介した形で連携していることとなります。

4. 地方分権の進展に伴うトラブル例

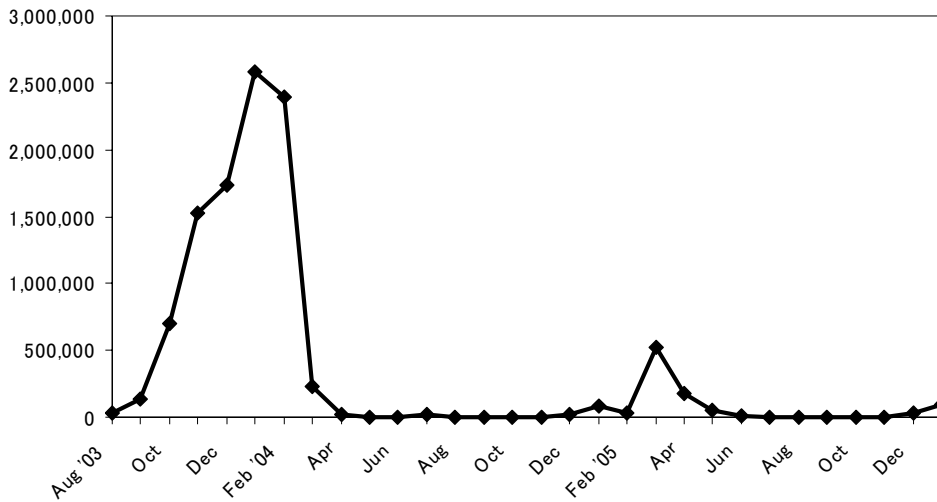
(鳥インフルエンザへの対応)

1) 2003 年の 8 月ごろから鶏の大量死が報告され、2004 年 1 月にインドネシアにおいて鳥インフルエンザが初めて確認されました。中央政府の農業省はワクチン接種及び選択的殺処分による防圧措置を取ることを決定しましたが、なかなか感染の拡大は食い止められませんでした。

2) この背景には、地方分権に伴う国・州・県間のミスコミュニケーションがあったからだ指摘する声があります。すなわち、地方分権前においては中央集権国家であったインドネシアにおいて、国レベルで国内検疫を担当する畜産総局家畜衛生局及び全国 7 箇

図 家禽類の死亡羽数

(H5N1による確認例・疑い例)



出所：インドネシアにおける鳥インフルエンザについて（在インドネシア日本国大使館ホームページより）

所に設置された地域家畜疾病センターからの国内検疫方法や防圧対策の指示は州衛生部局を通じ直接県衛生部局に伝達されました。しかし、地方分権の結果、州衛生部局及び県衛生部局は州知事及び県知事の指揮下にあり、国からの指示を直接受けることができなくなったからです。また、財源も地方に委譲されているため、中央政府も対策費を捻出することが困難となった一方、本来国内検疫対策の主役を担う県衛生部局もスキルや機器に乏しく実効ある対策を講じることができなくなってしまいました。中央政府の農業省の幹部も国内検疫対策は地方分権にはなじまないとの意見を筆者に述べておりました。

3) 結果として2004年当初はジャワ島及びスマトラ島南部だけであった感染地域が2006年8月段階でほぼインドネシア全域に拡大してしまいました。

5. 地方分権への抵抗

(例：水資源法をめぐる動き)

1) 灌漑を含む水資源管理を担当する公共事業省において、地方分権スケジュールに従い、水資源法を改正することとなっていました。灌漑整備に関する主な改正の方向性は、国が整備・管理する範囲を大幅に縮小し、末端部分は水利組合及びその連合会が整備・管理を担うこととしていました。一方、公共事業省としては、自らの権益の縮小につながるとして制度改正には極めて消極的に対応し、いわば骨抜きを狙っていました。

2) 結果として、灌漑整備については、範囲を縮小させたものの一定規模以上や州をまたがるものは引き続き国が整備・管理することとし、水利組合は管理に参加するという形で決着しました。

6. まとめ

- 1) 水資源法の例に見られるように、あまりに急進的な地方分権による反作用として、現在、中央政府もしくは州政府の復権が見え始めているところです。
- 2) 一方、地方分権の主役となった県政府もこれまでの中央集権に慣れていたため十分なマンパワー、政策立案・実施能力を備えないうまま、予算の非効率な執行を行っているとの批判もあります。
- 3) インドネシアの地方分権化は、それまで続いていたスハルト元大統領の開発独裁及びその腐敗からの反省、アジア経済危機に伴うIMFや世銀による管理財政の下での小さな政府への移行などから決定されたものです。それまで地方の意見を十分聴取せず、過度な中央集権体制で進めてきたことは問題であると筆者も思います。
- 4) 一方、優秀な知事を有した地方政府においては地域資源を活用した農村開発が進むなど県段階で新たな動きが見られます。例えば、ゴロンタロ州では州知事が農業技術者であることからトウモロコシ増産に取り組み一定の成果をあげていること、西カリマンタ

ン州のとある県では県知事が植物防疫所OBであることから、県内に複数の防除センターを設置していることなどがあげられます。

- 5) 結論としては、地方政府のキャパシティも考えず、移行期間も不十分なまま、県政府に権限を委譲させることはあまりにも過激なものであるとも考えております。特に、保健行政とともに国内検疫行政の完全地方分権化は鳥インフルエンザの例から見ても失敗であったと言わざるを得ません。今後、むしろ州政府の権限を強めた形での地方分権化が進むことが望ましいのではないかと考えております。
- 6) 最後に、2億を超える人口と豊富な天然資源を有しつつ、いまだ経済的に混迷を続けるインドネシアに対し、日本政府が引き続き農業分野での経済協力を行うことを祈念しつつ筆を下ろしたいと思います。乱文失礼いたしました。

(前・在インドネシア日本大使館一等書記官
(平成15年4月～平成18年3月)・農林水産省)



フィリピンの灌漑の地方分権化・民営化支援について

小澤 與 宏

はじめに

フィリピンの灌漑においては、地方分権化・民営化は「大規模灌漑システムの支線水路管理及び小規模灌漑システム管理の国から農民への移管(灌漑管理移転)」、「小規模灌漑開発事業の国から地方自治体への移管」及び「国家灌漑庁の組織合理化」という課題として実施することになっている。これについて、フィリピン政府や援助機関が取り組んでいるが、行政の基本である「社会的必要性・持続性・公平性普遍性の追求」やそれを担保する手段としての「制度・組織・予算システムの構築」といった視点が欠落し、「管理移管契約」や「国家灌漑庁職員数の削減」といった表面的作業が自己目的化してしまっている感がある。極端な例としては、「国家灌漑庁の職員解雇のために管灌漑管理移転を実施すべし」と言うような表面だけで回っているような論調もある。灌漑管理移転については施設のリハビリ工事とセットで援助機関によって進められているが、フィリピン側は施設リハビリ工事の付帯作業のように受け止めており、より良い管理移転手法の確立という点については主体性を発揮していない。よって、外国人コンサルタントが各社各様のやり方で実施しているが、管理改善に結びついていないケース

OZAWA Yoshihiro: Support to Decentralization and Privatization of Irrigation in the Philippines.

が多いのが実態である。ここではフィリピンの灌漑管理移転と国家灌漑庁の組織改革に対する従来の取り組み内容・検討内容を踏まえて、今後、支援する際のポイントについて具体的に紹介する。

フィリピンの灌漑の概況

1. 灌漑の課題

フィリピンでは、第二次世界大戦直後からフィリピン政府の自己資金、世界銀行やアジア開発銀行の融資、我が国の無償資金協力・円借款等により膨大な灌漑インフラがストックされてきたが、これらの施設は順次、更新時期をむかえており農業生産力の維持のためには、管理改善と計画的な施設改修が必要となっている。また、農業全体としてはバナナ等一部の商品作物を別にして、コメを始めとする主要農作物の生産性は低い水準にとどまっており、主食であるコメについても自給を達成できていない状況である。このため、政府は1997年に「農漁業近代化法」を制定して、農業技術の研究開発、灌漑開発、人材育成等をはじめとする生産性向上のための広範な取り組みを行うこととした。

灌漑は、生産性向上のための最重要施策として位置づけられているが、予算の制約等により、十分な手当ができていない。水田のかがい整備率は約2分の1となっているが、実際に機能しているのはその内7割程度と言

われている。政府はこうした状況を踏まえて、新規開発よりも、既存かんがい施設のリハビリを中心に灌漑事業を推進する方向性を打ち出している。

灌漑管理については、「維持管理費を水利費で賄いきれない→十分なサービスができない→さらに水利費の徴収率が下がる」という悪循環が指摘されている。農漁業近代化法では、効率的な灌漑管理のため、大規模灌漑システムの末端組織及び小規模灌漑システムを順次水利組合へ移管する灌漑管理移転（IMT: Irrigation Management Transfer）を推進することとしており、水利組合の管理運営体制整備が喫緊の課題となっている。また、国においても大規模灌漑システムの用水管理、基幹施設の管理能力の向上が求められており、管理の改善が重要課題となっている。

2. 国家灌漑庁（NIA: National Irrigation Administration）の課題

NIA はフィリピンにおける灌漑開発を一手に引き受けて実施する公団組織として 1963 年に設立され、フィリピン農業の発展に大きく貢献してきた。創立以降、優秀な技術者を有し数多くの灌漑開発を推進してきたが、1980 年代の政治・経済の混乱期に灌漑事業が大きく低迷している時期に多くの優秀な人材が民間に流出した。

国営灌漑システムの維持管理費は農民から徴収する水利費に依存しているが、水利費収入は不足しており、それが管理の粗放化につながっている。また、1991 年の地方自治法の施行に伴い、協同灌漑システムに関する業務が地方自治体に移管されたが、地方自治体の能力不足のため小規模灌漑開発は中断してしまっている。また、既存の殆どの共同灌漑システムでは、実態的には現在も NIA が施設維

持管理・水利組織運営の支援を実施しているが、共同灌漑システムを対象とした国からの予算支給制度は廃止されており、NIA の経営をさらに圧迫している。NIA が支援を取りやめた共同灌漑システムでは施設破損や水利組織崩壊により送水不可能となっているところが多い。

現在のフィリピンの灌漑の行政課題は、国営灌漑システムの支線及び共同灌漑システムの水利組合への移管および国家灌漑庁の運営改善であり、そのための新しい枠組み作りが必要となっている。かつて大規模新規灌漑開発を支援してきた外国援助も、現在は IMT 及びその前提条件としての施設リハビリに重点を置いている。

3. 農業農村整備の課題

NIA は当初は公共事業省所管の公団として発足したが、農村の貧困緩和に焦点を当てた政策の遂行のためには農政に関する一貫した対応が必要であるとして現在は農業省所管に変更されている。しかし、農業省は農業技術開発普及、農民組織育成、農業基盤整備等を有機的に連携させて農村の貧困緩和を図るための具体的仕組みを有していないため、NIA は灌漑に特化した業務のみを単独で実施している。また、地方分権により国の農政機能の相当部分が地方に移管されたが、地方自治体の能力不足により行政サービスは低下し続けている。これら、農業省、NIA、地方自治体の施策対象は同じ農業農村の現場でありながら、調整不足と能力不足で施策が行き届かない空白分野があつて農民は依然として貧困状態に置かれており、これが「農民の水利費不払い→灌漑管理水準低下→水不足→農業生産低下→貧困」という悪循環の一因になっている。

一方で、小規模小作農を自作農として自立させるための農地改革地域においては、わが国の支援の下に、農地改革省主導の独自のプログラムにより、農地改革省、国家灌漑庁、地方自治体の連携の下に、よく調整された農業農村整備が全国で実施され、貧困緩和に成果を上げ高い評価を得ている事例がある。

灌漑管理移転のポイント

1. 灌漑管理移転 (IMT: Irrigation Management Transfer) の必要性

フィリピンでは現在、老朽化施設の計画的改修、貧困地域における新規灌漑開発の推進、基幹施設管理の強化、末端施設管理の改善、森林破壊に起因する堆砂通水障害対策等の多くの課題を抱えている。今後とも良好な灌漑サービスを提供しフィリピンの農業を守るためには、

- 1) NIA は、農民主体で実施可能な支線水路管理及び水利費徴収業務を水利組合に移管したうえで、
- 2) 自らは、ダム・幹線水路等の基幹施設の維持管理、老朽施設の計画的更新、受益地管理、土砂堆積への対応といった課題に集中的に取り組む必要がある。さらに、後進地域での積極的な新規灌漑開発、灌漑を所得向上に結びつけるための農民組合活動の支援、農業災害防止のための排水改良、灌漑施設と一体的に整備されるべき農村インフラの整備というような社会的課題に対処していかなければならない。

2. 灌漑管理移転の方向性

1) 社会的目的

IMT の目的は支線水路管理を水利組合に任せて NIA 職員のリストラを進めることが目的ではなく、末端管理を受益農民に任せること

によって、受益者の自己管理によるきめ細かな水管理、農民の労働力活用による低コストの施設維持管理および水利費の円滑な徴収を促すことである。

管理作業の水利組合への移管に際しては、自己管理をさせるためのシステムの構築が必要である。「水配分は公平であるべき。施設の点検補修は必要。水利費は支払わなければならない。」というような題目は、誰もが理念としては理解していることであり、座学でこのような研修をすることはほとんど意味がない。課題は、どうやって確実に実行させるかである。IMT 作業の本体部分は理念を実行させるシステムを作ることである。この本体作業がなければ、IMT の目的は達成されない。また、将来の更なる管理水準低下の原因になるだけであり、IMT には着手すべきではない。

2) 国の政策としての普遍性・永続性

IMT は、個別のプロジェクト実施区域で外国人コンサルタントにより提案された手法ではなく、NIA が制定した全国に適用できる原則のもとに実施すべきである。国の行政は、国民に公平な行政サービスを永続的に提供する事を原則としており、施策は全国で適用できるものであり、持続的に効力を発揮するものでなければならない。物理的、社会的に条件の異なる地区においても円滑に管理移転がなされ、しかも永続的な管理運営を担保するためには、制度、組織、財政にわたる包括的な仕組みを整える必要がある。地区によって、NIA と受益農民（水利組合）の間で水利費の分配比率が大きく異なるようでは、農民の間に不公平感が発生し全国的な水利費納入率の向上は望めない。

3) 移転内容

農民に研修を施したうえで管理移転すれば、すべての業務が円滑に実施されるという希望

的前提のもとに財産権も含めて完全に管理移転してしまうのではなく、農民の能力では対応困難な財産権の侵害等に対する法的対応、大型機械を要する管理作業や将来の施設更新事業に備えて、国が引き続き一部の管理業務を担当する体制を整備してゆくべきである。

4) 灌漑管理の範囲

施設維持管理と水管理という現場作業だけが灌漑管理であると考えて水利組合を対象にその管理する施設整備と管理研修だけを実施してIMTを進めるべきではなく、灌漑の継続に必要な将来の施設更新、財産権の管理、水利権の保全、計画管理のための国側の体制を構築してIMTを推進するべきである。

5) 水利組合の管理監督

農民によって構成される水利組合を完全に自律運営できる組織と見なして行政の関与を排除するのではなく、わが国の都道府県と土地改良区の関係のように施設管理・水管理は受益農家が行いつつも、行政が技術支援や人事・予算の監督検査を行って確実な組合運営を担保する方向をめざすべきである。

6) 共同灌漑システムの地方自治体への移管

共同灌漑システムについては、国の関与を少なくすることを目的に一律に地方移管を行うべきではなく、地方政府の実態能力に見合った段階的な地方移管を行うべきである。また、地方自治体への指導体制整備も併せて実施するべきである。

援助業界では地方分権は流行語になっているが、これを適用するに際しては相手国の実態に即した手法で実施することが必要である。本来、地方分権は十分な能力をもつ地方自治体が存在することを前提に、地域の創意工夫と活力を生かした個性ある地域の発展を促すために中央政府の過剰な干渉を除去することをめざすものである。地方の行政能力、活力、

創意工夫力が発展段階にある場合には、段階的な分権化推進と十分なフォローアップ体制の構築が必要である。また、フィリピンでは州知事の権力が極端に強く、行政機能を地方自治体に移管ことにより私物化される危険性が高いということも頭の片隅においておかなければならない。

小規模灌漑開発は、後進地域における貧困緩和に極めて有効であるが、地方自治体への移管により予算は他へ流用され、行政意思や技術の流れが断ち切られて、実質的に中断してしまっている。全国レベルの地域格差是正が主要行政課題になっているフィリピンにおいては、国の主導による後進地域の重点的整備が必要であり、引き続き国が関与できる体制が必要である。

NIAの組織改革検討のポイント

1. 検討の方向性

行政組織の改革の基本は、将来を見据えて社会が求める役割・機能を果たすことができるよう、組織を変えることである。同一業界に複数の組織（会社）が存在する民間と違って、行政組織は基本的に一つの分野に対して一つの組織しかない。従って、ある組織が機能縮小による経費削減で生き残ったとしても、他者が補完することはないので、社会ニーズに対応できない行政の空白分野が発生する。行政を担う組織の改革は民間企業の場合と根本的に異なっており、組織が生き残ること自体は何の意味もなく、社会ニーズに対応できているかどうかは課題である。

今後のNIAの組織改革にあたっては、社会情勢の変化や農政の流れを見極めたうえで、その組織が社会の中でどのような役割を担うべきかという、行政組織改革を進めるうえでの最も基本的な議論を行う必要がある。過去

に建設された膨大な量の灌漑ストックの効率的な管理、農民と自治体の参画による持続的な灌漑管理体制の整備、食糧増産から貧困対策への社会ニーズの変化へ対応するための総合的な農業農村整備、森林破壊による水源荒廃に対応した施設の改変、農地改革支援等の農村開発型の政策への貢献といった、灌漑を取り巻く現代的な社会課題とそれに対応した組織機能の検討が必要である。

2. 実効性

組織改革を効果ある対策とするためには、役員会の再編、物品調達手続きの簡素化やコンピューター製図システムの導入といった事務管理作業の見直しではなく、NIAの運営改善の本質に迫る本来業務のあり方についての検討が必要である。

経営状態が悪化した組織の改革に当たっては、悪化の原因分析とその対策提案が必要である。NIAの経営悪化の原因は水利費徴収率の低迷に尽きるが、その根本的原因は、絶対的な水量不足による灌漑の不安定さ、農家収入の低さ、組織活動が困難な過大な水利組合規模、行政側の水利組合支援体制の欠如等である。水利費徴収低迷という課題を表面的に捉えた農家向けの水利費支払いキャンペーンの実施や未払い者への罰則の強化等の対症療法ではなく、根本的課題への対応が必要である。例えば、用水管理の改善については、送配水計画を書いた掲示板の設置や夜間盗水防止のための見回りチームの結成等のshabby極まりない提案ではなく、農民が自主管理しやすいよう水理境界に水利組合境界を合わせよう組合を再編する等の根本的かつ実績を挙げている対策の普及を提案するべきである。

3. 具体性・実現可能性

実現可能な計画とするためには、具体的作業項目、手法、手順・スケジュール、資金等の要素を網羅した実施計画が必要である。また、法改正を要する内容については、関係府省との事前調整が必要であり、相当の期間を要することを念頭におく必要がある。さらに農民への作業の移管により国職員の人数を削減する必要があるとすれば、職員削減の前に移管を実施しておくというような順序を考える必要がある。また、途上国においては、国の長期計画に書いてある予算と実際の予算には相当の乖離があることを認識し、長期計画書上の目標額ではなく実態的に確保可能な予算で計画を立てる必要がある。

4. 組織改革の具体事項

1) 本部機能の管区事務所への移管

プロジェクトの実施に当たっては、重要構造物の設計審査、関係省庁との予算調整、大規模工事の入札管理等の本部事務所だけが実施しうる作業があるため、プロジェクト実施権限を完全に地方事務所へ移管することは不可能である。

2) 管区事務所の統廃合

フィリピンの国土は急峻な山脈で遮られまた離島で構成されており交通条件が極めて悪いため、単純に所管区域が隣接しているという理由で単純に管区事務所を統合すると現地事務所との往来に支障をきたす。事務所統廃合の検討に当たっては平面図上の配置ではなく交通の実態を勘案する必要がある。また、将来必要となる農家への営農支援等を円滑に進めるためには、農業省や農地改革省等の他省庁との連携が必要であり、他省庁の管区事務所と同じ行政区域を持っている必要がある。

3) 現場事務所の統廃合

行政と農家との良好なパイプを維持することは農政の基本である。わが国では地方自治体が国と農家との接点としての非常に重要な機能を果たしているが、フィリピンでは地方自治体にこのような機能ない。よって、現地事務所の大部分を閉鎖してしまうと、良好な行政サービスの実施は困難になる。現地事務所の廃止は、今後の必要不可欠となる水利組合支援、農家収入改善のための総合的な農家支援や節水営農技術の普及に支障をきたす。事務所1箇所あたりの人数は減らすことはあっても、なるべく現地に近い場所に事務所を維持する必要がある。

4) IMT

IMTはNIAの職員数削減の手段ではなく、農民参加による管理改善を目指すものである。水利組合に支線水路管理作を移管した上で、従前には支線水路管理を担当していた職員を基幹施設管理の強化や水利組合支援に振り向けて、管理改善と持続性の確保を目指すべきである。その過程で、もしも余剰人員が発生すれば結果的に人員削減になるということであり、人員削減は結果であり目的ではない。水利組合への支援体制の構築もなしに、職員数削減のために拙速にIMTを進めることは管理の持続性を損なうことは過去にすでに幾多のプロジェクトで実証されている。また、不用意なIMTは農民組織（水利組合）に多額の現金を持たせ腐敗を招き、一方で国への納付額を減少させるためNIAの経営や基幹施設管理を圧迫するという負の側面もあることに留意すべきである。

IMTの実施された地区でのNIAと水利組合の水利費の分配比率はプロジェクトによってバラバラであり極端なところではNIAの取り分は僅か4分の1に減らされ、しかも徴収率

はほとんど改善されていないという事例もある。一方で、外国の支援なしにNIAスタッフだけで見事な管理改善をした地区で、ほぼ100%の徴収率を達成しその全額をNIAが所管し基幹施設の管理と水利組合支援に充当している優良事例もある。

5) 技術者配置

一定レベルの技術力を維持している組織はどこでも、相当規模の技術者集団を形成し常に相当量の技術業務を実施する中で経験者から若手に技術を移転している。本部の技術者集団を管区事務所に分散配置すると、それに見合う業務量を各管区で確保できないため、高度な技術業務を行う組織は本部において技術力を維持する必要がある。

わが国の支援により設立された灌漑技術センター(IEC: Irrigation Engineering Center)は技術開発と普及、技術情報の保存管理を行うための技術者チームの活動拠点であり、全国の施設管理情報の台帳作成、水管理技術の改善、多角経営のための畑地灌漑技術の普及、水資源と灌漑施設の一体的管理等の重要な技術課題に対応するための組織であり、組織改革の中では廃止されるべき組織ではなくむしろ強化されるべき組織である。

6) 組織開発部門

効率的なIMT手法の開発と実施及び水利組合支援はフィリピンの灌漑の最重要課題であり、フィリピンの灌漑行政の根幹を担う部門である。よって、組織開発部門はリストラの対象とするのではなく発展強化させる必要がある。NIAには水利組合支援を担当する組織開発員(IDO: Institutional Development Officer)と呼ばれる職種がある。IDOは灌漑を土木事業としてではなく社会的作業として捉える視点を持っており、行政マンとして優秀な職員が多い。IDOは参加型管理体制の構築を担う

重要な職種であり、優秀な人材の確保は喫緊の課題であるが、現在のところ、殆どが身分不安定な臨時雇用職員であり、NIAの経営悪化によって解雇された者も多い。中には、NIAを解雇された後で、農地改革省に正職員として雇用されて極めて優秀な仕事をしている者もいる。臨時雇用職員であることを持って整理の対象とするべきではなく、むしろ正職員として安定した勤務環境で良質な仕事をさせる必要がある。また、IDOは水利費の集金作業のために現場に配置するのではなく、水利組合の組織強化に専念させるべきである。

7) 職種構成・年齢構成

組織問題を扱う際の最も基本的な視点として、職種構成や年齢構成の適正化により継続的に組織機能を維持改善するというポイントがある。NIA職員の平均年齢は50歳を越しており、40歳以下の正規職員はほとんどいない。現状を放置すれば10年後にはNIAの組織とともにフィリピンの農業は致命的打撃を受ける。退職者による定員割れの場合に新規採用を行うのではなく、計画的に新規採用を行って将来のフィリピンの灌漑を担う人材を計画的に養成する必要がある。

8) 財政

行政組織においては、業務目的とそれに対応する組織・予算を一体的に捉えて、業務・予算・組織の間に合理的な関係を構築し、責任ある財政運営を行うのが基本である。従って、不足する施設維持管理費の財源として、建設プロジェクトの一般管理費を増額して流用するというような無定見な提案が財政当局に認められる事はない。現在の国家灌漑庁の大きな問題のひとつに、予算をいわゆる“どんぶり勘定”にしているので正確な予算管理や部門毎の業務評価が出来ないため、緊張感ある組織運営が出来ていないという事

態がある。プロジェクト管理費を維持管理財源に流用するような提案は、ルーズな予算管理を助長するようなものであり組織力をさらに弱体化させる。NIAの機能を大きく分類すると、

- (a) 灌漑に関連する政策の立案、技術の開発普及のような国としての行政機能、
- (b) 大規模建設プロジェクトの実施のような事業実施部隊としての機能、
- (c) 受益農民が本来実施すべき灌漑施設管理の代行実施、

であり、これに対してはそれぞれ、

- (a) 国の一般行政経費
- (b) プロジェクト管理費
- (c) 受益者からの水利費

を割り当てるべきである。このような、論理的な財政システムの構築という極めて基本的な検討が必要である。

9) 退職金

援助機関により提案されるNIAの組織合理化には、職員個人からは強い反対があるわけではない。その理由は、早期退職者に有利な割増退職金を提案しているからである。有能な職員は割増退職金を得て早期に転職する道を選ぶ。他方では、他で再就職できない非熟練職員は割増退職金よりも引き続き給料が支払われる残留を選ぶことになる。このような状況の中で、高額な退職金をインセンティブとして退職者を募れば規模の縮小以上に機能は著しく弱体化し、将来のフィリピン農業に致命的な打撃を与える。頭数削減だけを目的とした安易な割増退職金を設定するべきではない。有能な職員は組織に残り、若い職員に技術とノウハウを伝達するようなシステムの構築が必要である。

さいごに

地方分権・民営化という分野の支援は、方向を間違えると全く成果がでないばかりか相手国社会に大混乱を起こすため、極めて慎重な配慮が必要である。また、相手国の行政組織に対する言及は内政干渉的な側面を持っていることも念頭に置く必要がある。これらテーマは単なる土木構造物設計のようにコンサルタント会社の一担当者に任せられる性格のものではない。行政に経験も知識もない者を使って、我が国が他国の社会システムや行政組織問題に直接に言及することは今後はあり得ないと考えるが、類似の業務を実施することになった際の留意事項を以下に記しておく。

- ・行政経験の或る委員による作業管理委員会を設置し、専門的視点からの指導をおこなうとともに、作業管理委員からの指導が確実に実施されていることを確認するシステムをつくる。
- ・灌漑に関する十分な実務経験と官公庁の業務・組織に関して知見があり、さらに相手国政府に勤務し事情をよく知っているJICA 専門家等の意見を取り入れるシステムをつくる。また、官民を問わず相手国に長期在住している灌漑・農業の関係者から情報を集める。
- ・施策対象であり、最も強く影響を受ける受益農家の意向を取り上げる仕組みをつくる。
- ・財政官庁担当者は経費節減を主張するのが仕事であり、実施官庁担当者は社会的機能の維持を主張するのが仕事であることを認識し、バランスよく両者の意見を聞く。
- ・相手国政府機関の意見を聞くときは、政治任命されて一時的にポストについている高官ではなく、行政マンとしての良識・見識を備えているプロパー職員の意見を尊重す

る。およそ、どのような組織でも公式会議の場では同席している上位の人間（財政官庁、長官等）の意向に反した発言はしないため、日常業務の中で個別に相手国職員の意見を探っておく必要がある。会議の場では自由に発言できない者が、詳しい知識がありまた深く関与する者である。

地方分権化・民営化の影響・課題の一般論は東南アジア共通であり、敢えて現地勤務経験のある者が書く必要はないと考えて、本稿ではなるべく具体的にポイントを紹介した。これらのポイントのベースの考え方は日本でも外国でも同じであり、日頃から行政に携わっている者にとっては常識的事項であり敢えて記す必要がないと思われるかもしれないが、地方分権化や民営化といった援助業界の流行の中で相手国を尊敬し友好関係を保ちつつ的確な協力を実施するためには重要な視点である。本稿の読者で、もしも、農民参加や民営化といったテーマで途上国に対する協力を検討している人がいたら是非とも参考にさせていただきたい。特に、行政の実経験がなく文献知識だけをベースに地方分権化や組織改革というテーマを扱おうと試みる者がいれば必ず頭に入れておいて頂きたい。今回、このような機会を提供していただいたことに感謝したい。

（元：JICA 専門家フィリピン国派遣
かんがい政策アドバイザー・
現：農林水産省関東農政局
那珂川沿岸農業水利事業所長）



中国における森林・林業分野の「非公有制度」の展開

黄 勝 澤

はじめに

1949年に社会主義国家として中華人民共和国が誕生し、半封建・半殖民地社会から資源、生産手段を社会全体が共有する「全民公有制」を旗揚げした。1950年代の末までに、土地と自然資源の国家所有、その使用と利用に関する生産関係の国有・国营（中央及び地方政府管轄）化及び集団所有・経営（かつての農村部の人民公社や都市部の町内会）化が徹底された。毛沢東時代の「高度集中・計画経済」の始まりであった。

しかし、内乱や戦争がなくなり平和な生活が暫く続くうちに、私生活の豊かさや個人権利の追求など一時抑圧されていた人間の本能に起因する意識が甦り、高まってきたことは避けられなかった。このような中で生産関係の集団化とそれに伴う収益の平等主義を続けることは、個人能力の発揮と言った社会発展の原動力の低下につながり、生産効率、労働意欲の衰退が目立つようになった。1970年代後半から農村部では徐々に「自留地・自留山（自家用野菜などの栽培、家畜飼料、薪などをまかなうために与えられた多くて数アール程度の借地）」が認められ、そこで採れた野菜など産物の個人間の売買もできるようにな

った。その後、1978年からの「改革・開放政策」の展開（鄧小平時代前期）、1990年からの「社会主義市場経済」の提唱（鄧小平時代後期）、1995年からの「国際経済秩序参入・国内経済構造改善」の試み（江沢民時代）、2001年末のWTO加盟（胡錦濤時代）などを経て、今日の経済高度発展期に到った。

このような背景の下、森林・林業分野の分権化や私（民）営化は他の分野にやや遅れながらも、市場経済化の流れの中で、“自留地・自留山及び耕作放棄地や山間荒廃地など未利用土地に個人が植林すれば、その植栽した林木は個人所有となる”という政策が講じられるようになった。この結果、1980年代初期、僅かであるが、中国南方地域でいわゆる「私有林」が出現した。

林業の分権化及びそれに伴う私（民）営化を中国では「非公有制林業」と表現し、一般用語として定着している。本論文でも「非公有制林業」を使用する。また、本論文では主に植林、育林分野における非公有制度の展開を取り上げる。

非公有制林業の解釈

1. 非公有制経済

中国が社会主義公有制を実践した理論根拠はいうまでもなく、“プロレタリアートの最終目標は私有制を消滅させることである”と主

張したマルクスの共産主義論である。ゆえにこの理論と相反する「私有制」という言葉は社会主義中国成立してからのしばらくの間、国家の政策論や経済論の中では受け入れられないものであった。

しかし、それまでの半封建の自給自足農業が基盤であった社会に、突如として出現した公有制の生産関係による経済活動には、当時の大衆意識がついて行けず、それまでの国家経済構造の変革も追いついて行けなかった。また、社会秩序を大きく揺るがした「文化大革命」という政治的・思想的な大動揺期を経て、1970年代後期に及んで国家経済は破綻寸前に陥った。

1978年に政治的動揺期がようやく終焉し、経済の建て直しがスタートした。鄧小平は“形式論より実用性を持たせた経済活動を優先させよ”と提唱し、個人的経済活動を限定的に認め、1980年代の中期からは海外資金の導入と資本主義的経営方式の浸透により、市場経済化の波が一気に広がり、私的経営を基本とする民間経済活動が一般化した。

このような資本主義的な経済・経営方式を社会主義体制の中に位置づけるため使用された用語は、「私有制経済」というものではなく、「非公有制経済」であった。非公有制経済とは、文字通り国家所有制と集団（市町村）所有制以外の所有形態の経済活動を指しているが、実質的には民間経済そのものである。中国の政治・経済学者は非公有制経済の必然性や必要性の理論的根拠として、現段階の中国はまだ“社会主義初期段階にあり、生産力と生産様式の相互関係から、完全なる社会主義公有制は尚早であり、非公有制経済はそれに至る過渡期の経済形態の一つである”と主張した。1999年3月の憲法改正で、“社会主義

市場経済のもと、非公有制経済は必要かつ重要な経済方式の一つである”と憲法に明記した。現在、公式には非公有制経済とは、中国共産党第15期大会（1997年9月）で正式に認めた「個人経済行為、私営経済活動、外資経済方式」を指す。政治理論との関連では、これらの経済活動は単純に民間経済と総括して言えない面もあり、中国の学界では「私営」という表現についてその属性（所有制的な概念か、経営方式上の概念か）に関する見解は分かれていて、中国での一般的な表現として使われてない。しかし、森林・林業の面でも森林組合制度の導入検討や行政機能を持たない自然村落による森林の共同経営形式を肯定する傾向もあり、いずれ「私営」に並んで「民営」という表現も一般化になるであろうと筆者は考えている。

2. 「林地・林権」の定義と分権化

中国では森林・林業分野で「林地」と「林権」ははっきりとした定義をもつ名詞として使用されている。

「林地」とは「林業用地」の略称で、すべての森林植生分布地（竹林、灌木林、疎林を含む）、人工植林地（未成林地を含む）、苗畑、植林予定地など林業に資する土地を言う。林地はその所有形態によって、国有（中央政府）林地と集団（地方政府）所有林地に分けられる。また、林地使用权や経営権の違いによって、国家使用林地、集団使用林地、法人使用林地、個人使用林地に区分できる。

「林権」とは、林地とその林地にある林木、森林副産物及びその他森林の有する価値に対する利用権を指す。中国中央国務院が2003年に公布した「全国の林業発展の促進に関する決定」では、林権について、“林権とは、森

林、林木と林地の所有権、森林、林木と林地の使用権及び林地請負経営権等の財産的権利を指す”と規定している。さらにこれらについてのよりかみくだいた解釈⁸⁾は以下のとおりとなっている。

中国の憲法、土地管理法、森林法などの法規により、国家と集団は森林、林木と林地のいずれかまたは全部の所有権を持つことができる。法人、個人、団体、その他の非公的組織は林地と規制のある森林の所有権を持つことは認めないが、林木と規制外の森林の所有権を持つことはできる。国家と集団以外は土地を所有することはあくまで認めない。

森林、林木と林地所有権は、森林、林木と林地の占有、使用、営利、処分の4権利を包含している。森林、林木と林地使用権を持つ者は、法律規定の範囲内で、自己意志で森林、林木と林地を使用できる。また、そこから発生した利益（物的収穫による利益と抵当などによる担保利益）を受取ることができる。

林権者の権利は、①伐採許容量内の林木伐採利用権、②果実、樹脂など森林副産物の採集利用権、③公益補償金、徴収・占用補償金、（国の保護動物による）損害賠償金などの受取権、④譲渡、抵当行使権と相続権、⑤森林景観開発利用権、⑥発見・開発新品種独占権等からなる。

このようにかつてすべて国家が所有し、運営・管理してきた森林資源の開発利用、植林、林業生産などの一部を政府の監督・管理のもと、個人や企業など非公的主体に請負などの方式で委ねた。現在林業分権の制度的整理・確立はできたが、その実践と改善はこれからという段階にある。

3. 非公有制林業と私（民）営化

既述のとおり、経済行為の一つである林業を非公有制経済の中に位置づけしたものが非公有制林業である。したがって、非公有制林業は個人経営林業、私営林業、外国からの投資林業を核とする林業経営を指す。「林業発展の促進に関する決定」のなかでは、非公有制林業の発展を、“国は、各種の社会主体が所有を超越し、業種をまたがり、地区をまたがって林業開発に投資することを奨励する。すべての経営能力をもつ農家、都市住民、科学技術人員、私営企業主、外国投資者、企業職場及び機関団体の幹部や従業員は、単独或は協同で林業開発に参画でき、林業に従事することができる。”と推奨した。

1970年代末期から、制度上農民が自留山に植えた木を伐採して利用することが許容されたことは既に述べた。このことは非公有制林業の制度化の引き金となったし、非公有制林業担い手は依然農民が主体であるという現状も作り出している。しかし、中国の全般事情をみると、資金的、技術的に林業を生計手段として経営できる農家は非常に少なく、個々の農家が経営できる林地面積も小さく、林業経営の収益還元の長期性や小規模生産の不採算性を考慮すると、農民を主体とする非公有制林業の前途には障害が多い。真の私営化或いは民営化を実現させるためには、さらなる支援制度の整備とそれにとまなう補助金や関連税金減免など資金的な支援の補充、都市部資金を山村部に誘致するための林業生産関連の規制緩和（伐採規制）や木材市場の整備（政府独占購買、立木取引など）、株式による林業投資システムの導入、拡大などの多くの課題に取り組む必要があるであろう。

非公有制林業のあゆみ

新中国成立以来、非公有制経済体制の位置づけは、「理念に対立する存在」→「制限的ながら認められた存在」→「有益な（公有制の）補充的な存在」→「（経済の）重要な構成部分」と変遷してきた。このことは、グローバリゼーションの中、国家や社会の基盤である経済活動において、公有制経済を貫徹することの限界は明らかであることを中国政府は十分認識していることの表れであるといえる。少なくとも経済活動における非公有制の導入は必然であり、現に大きな効果を挙げている。以下森林・林業分野の非公有制化の発展過程を紹介し、その観点から中国の森林・林業の全般の流れを論ずる。

1. 形成段階（1978～84年）

1978年末に開催された共産党第11期第3回大会を境に中国は経済優先、改革開放路線へ国政の方向転換を行った。まず農村での土地利用の制限付き分権化、すなわち個々の農家が耕作を請け負って、自分の責任で生産を行うことが始まった。投入した分が直に収益に反映するこの請負自責生産方式は試行後直ぐに絶大な効果をあげた。

一方、この時期、地方政府が計画して実行した植林事業は一向に成果を見せていなかった。当時は「年々造林、年々不見林（林見れず）」と言った流行語まではやるほど、林業、特に植林事業は散々な実態にあった。そこで、農耕での請負方式を植林事業に適用し、まず農家が自留山に自力で植樹すること、植えた木は植えた人のものとなることを奨励した。後に各地で実際植えた木を伐採する際、従来の制度、規定の整理が不十分だったため、一

部地域で伐採の許可、伐採木の帰属をめぐる社会問題も起きたが、林木の生育が早い南方ではこの自留山植林が成功した。その原動力となったのは森林副産物による収益であった。南方では自留山に竹林が多く植えられ、特にタケノコ生産が現金収入源となった。中国南方では建築現場、加工（細工）、日常生活などで竹が幅広く多く使われており、竹林は再生が容易のうえ、収穫まで期間も短く、林木伐採規定も適用されず柔軟に収穫できたからであった。また、南方地域では果実が収穫できる経済樹種は無論だが、一般樹木にしても成長が早く、枝払いによる薪の生産、キノコなどの森林副産物が現金収入につながることから、農家の植林意欲が衰えなかった。

このような個人植林成果を全国に広げるべく、1981年、林業部（現在の国家林業局）より「林業産権制度改革方案」が策定された。この改革案は、①山林使用（経営）権の安定、②個人（請負借地を含む）自留山の区画規定、③林業生産責任制の確定という三つの要素からなる個人植林事業強化政策で、後に「三定」策と言われた。この政策を推進すべく、1983年から林業部は全国山間部の「荒山・荒地（未利用無林木地）」の大部分を請負方式で農家を主体とした個人にその経営利用権を与えることを提唱し、林業振興及び国土緑化事業の振興を図った。この時期に非公有制林業の雛型ができあがったのである。当時の政府のねらいは国土緑化をより早く、より確実に進めることにあった。したがって、「私営林業」と呼ぶまでには至らなかったが、その土台となる個人行為の請負生産活動（労働と利益の直結）の森林・林業への導入という政策は確立された。

この政策は1984年までに中国全土の27の

省の1,781の県で実施され、5,700万戸の農家に延べ3,133万haの山林を自留山として与え、4000万haの山林の経営管理を請負方式で農家に委ねた¹¹⁾。以下は浙江省の農家による個人植林の当時の実態である¹²⁾。

1982年以降、浙江省は農家と村との連合請負責任制林業生産方式を遂行すべく、社会各界の人々が荒山・荒地を請負って植林することを奨励し、農家が経営する「家庭林場」の振興を図った。1984年まで、147万haの山林を自留山に区画し、251万haの山林を連合請負方式で農家にその植林及び管理を委ねた。両者を合わせるとかつての集団所有山林の70%に達していた。残りの29万haの山林は生産組（数軒から十数軒の農家が協同生産を行うため組織した志願参加型共同体）による請負植林方式、140万haには農家及び生産組がその林地の保護管理の責任を請負う形式を導入した。抽出した18の県での統計調査の結果、山林を請負った農家のうち、80%は植林を始めた。省内において、6万世帯の専業「林」家が誕生し、植林をすでに行っている世帯は4.3万戸で、うち3.33ha以上植林地を経営する林家は3500戸に上り、完成した植林地は合計で1.9万haに達した。同省における1983年の年間植林面積のうち、約4割は自留山であった。

この時期は中国の林業、とりわけ国土緑化及び短期伐採用材林造成が国家計画として本格的実施され始めた時期でもあった。環境問題と貧困問題対策として計画された「三北防護林建設プロジェクト」は1978年にスタートした。この事業は中国全土の約43%に当たる北方（西北、華北、東北の三北）地域を対象に、

2050年まで3つのステップを8期に分けて、延べ3560万haの植林と既存植生育成保護を通じて、対象地域の森林率を5.05%から14.95%に引き上げることを目標としている¹⁰⁾。2004年まですでに約3,000万haの植林と育林の実績を記録している⁵⁾⁶⁾。また、用材林育成においては70年代後半から南方と沿岸地域にポプラ、スギ、ユーカリ、スラッシュマツなどの早成樹種による木材生産基地化を図った。しかし、いずれも1990年代の初期までは資金不足で実質的な成果は目標を下回っていた。

2. 定着段階（1985～98年）

1984年9月、中国森林法が施行された。本法で初めて“全民（国家）所有並びに集団所有の森林・林木・林地及び個人所有の林木と使用林地は、県レベル以上の地方人民政府により登記をし、その所有権或いは使用権を確認する証書を発行する。森林・林木・林地の所有者並びに使用者の合法的権益は法律で保護され、いかなる機関・団体・個人もこれを侵害することができない”とされ、林業経営における個人行為が法律で保障された。1985年には中央国務院より「農村経済の更なる発展のための十カ条政策」が発表され、林業分野では木材の従来の政府統括購買は集団経営林について免除された。1988年4月の憲法改正により、私営経済の合法的権利が認められ、非公有制林業、とりわけ個人経営林業における権利と市場保障の法的基盤が整えられた。このような制度・政策を背景に当時では経営規模の比較的大きい（面積2ha以上）専業林家の出現が目立ってきた。一例であるが、1980年代末期の遼寧省の植林従事世帯が13万戸に達し、植林面積は65万haで省全体人工植林面積の28%を占めるまでになった⁹⁾。

1992年、社会主義市場経済の確立を第14期党大会で宣言した。この方針に従って、非公有制経済が一気に上昇気流に乗り、現在周知の経済急成長継続につながった。南方や沿岸地域農村部においては、いち早く個人経営に乗り出した一部の農民はサラリーマンの年収をはるかに超える収益を楽々とおさめるようになった。こうした中、それまでの政府の勧めによる個人林業経営から、少数ではあるが資金力を付けた農民や農民から転身した個人企業家、商業経営者らが自ら進んで国から山林の使用経営権を長期（30-50年）に買い取って植林及び林産加工販売などを積極的に行うようになった。一調査例では、湖南省の非公有制林業（主に個人）の投資額は1995からの5年間で9.5億元（2007年2月9日為替1元=15.6円）にのぼった¹⁴⁾。ちなみに、同省の1996年の林業生産（茶、果樹、竹、その他副林産物を含む）額は60.3億元であり¹³⁾、また1996年の農村部1人当りの年収は1,926元であった（中国国家统计局資料）。

この時期の非公有制林業は、形成期と異なり、資金力と経営力を備えた一部の有力農家と他の分野での個人経営成功者がまとまった規模の山林を長期請負って経営（請負契約に定められた規定植林の実行、林産、副林産物の生産・加工、販売）するようになったことが特徴で、木材市場の規制緩和をにらんだ家具やパルプ（紙）製品の生産・加工面の私営経済が大きく成長した。とくに生産・加工業では外資投資が目立ってきた。1991年前後の外資の林業小工業への投資額は4億米ドルを超えた¹⁴⁾。

中国林業全般もこの時期は一つの転換期を迎えた。1984年に森林法、1986年には森林法実施細則が施行された。この森林法は森林を

防護林（保全林）、用材林、経済林（果実を含む木材以外の林産物生産林）、薪炭林、特種用途林（国防、環境保護、科学実験などに資する森林で、風致林、各種記念林、自然保護区森林なども含まれる）に区分し、それぞれの森林の種類別の経営管理、保護、植林、伐採等を国家、集団、個人の運営形態別に規定した。とりわけ、植林による森林資源の増加及び保護を重点に森林資源の総合利用（木材節約型利用）が林業の基本方針となった。また、実施細則には国土に占める最終森林率を30%に引き上げることを明確に打ち出し、前述の「三北防護林建設プロジェクト」に続き、長江をはじめとする大河川流域の防護林、太行山緑化、平原緑化などの10の国家林業プロジェクト（うち、野生動植物保護プロジェクト以外はすべて植林事業）を次々立ち上げた。1985年の全国植林面積は833.68万haと歴年のピークになり、その後1998年まで平均して年間554.36万haの植林（用材林、経済林、防護林、薪炭林、特種用途林）が行われた。また、1998年は初めて防護林造成面積（177.20万ha）が用材林造成面積（145.97万ha）を上回った³⁾。

3. 制度化及び成長段階（1999～06年）

1998年、改定森林法（「新森林法」）が公布、施行された。この新森林法では非公有制林業について、新たに、“①国家が林業従事農家の合法的な権利を保護し、林業従事農家の負担を法によって軽減すること、②集団或は個人が請負方式で造成した林分の合法的権利を保護し、いかなる団体や個人もこの合法的権利に基づく所有権とその他權益を侵害できないこと、③用材林、経済林、薪炭林、その他政府が認可している森林・林木・林地使用権は、

林地として維持する限り、譲渡または時価に換算して株や共同経営出資分として利用できること”が加えられた。このことによって、林業における実質的な分権及び私（民）営化は法律で保護されかつ制度化へと進んだといえる。特記すべきことは、この改定森林法で初めて所有形態の「全民所有（実質国家所有だが、社会主義理念から全国人民所有と表記）」を「国家所有」に、また「国营」を「国有」に改めた。この改定の意義は今後の「私人所有」と「民有」の導入に下地を用意したと思量される。

1999年3月、憲法改正で“非公有制経済は社会主义市场经济の重要な構成部分である”と規定し、2004年には憲法に私有財産保護を明記した。このような民間経済や私有財産保護など市場経済の流れの中、非公有制林業も大幅に前進した。2003年までに中国の非公有制森林（いわゆる民間森林）面積は3510万haに達し、森林総面積の20%を占めるようになった¹⁾。1998年以降の植林地においては41%までが民間植林によるものであった。近年だけを見ると、2002～04年の年間植林面積はそれぞれ777、912、560万ha²⁾であったが、その半分以上は非公有制による植林であり、とりわけ2004年のいわゆる民間植林（集団請負も含む）面積は530万haを越えるものであった¹⁾。また、2001～05年の林産工業における総投資額のうち、90%は民間資本であった⁹⁾。以下は江西省における非公有制林業の実践例である⁴⁾。

江西省には800万haの市町村所有山林がある。2005年までこれらの市町村所有山林の80%を農家に多様な形式で分け、植林、育林、

林業生産などを行った。残りの大部分の山林も非公有制事業体に経営権を譲渡した。その効果は以下の数字で明らかになった。2006年春季植林完成面積22万haのうち、80%以上は民間（非公有制）によるものであった。また、無立木荒山（林業経営用途としての）借地料は120元/haから300元/haに、雑木山林経営権競売価格は750元/haから1800元/haに、未成林用材林経営権譲渡料は9,000元/haから19,500元/haに、モウソウチク（竹）林の賃借料は225元/haから1,200元/haに跳ね上がるなど林業の活性化によって、山林資源の価値は大幅に増加した。

この時期に、中国国家林业局は持続可能な森林経営と生態（公益性）重視林業へ重点を置くとの方針を定めた。具体対策として、①生態環境改善に資するための森林・林業整備を強化すること、②経済成長と国民生活向上の要求を満たせる林業へ強化すること、③奥地山岳地帯や砂漠化地域の貧困改善に貢献できる林業活動を強化するとの政策を挙げた。①には「6大林業重点プロジェクト」など国家事業として中央と地方政府の資金投入を行う活動で対応しているが、②には非公有制林業主体の活動が対応し、③には非公有制林業プラス政府助成で対応することが期待されていた。

現状と課題

1. 非公有制林業の実践モデル

非公有制林業は中国で展開されて20数年になるが、これまで各地で非公有制林業を実践している主な形式は下表のとおりである。

表 1 中国非公有制林業の実践モデル

形式	土地所有者 使用権利者	産出物・生産物の所有	非公有主体の負担と利益
①農家自留山自主 経営方式 【自留山】	町村 農家	農家	規定の土地税などを支払う。 収益はすべて農家に属す。
②生産行為請負方 式【契約育林】	町村 同上	林木は町村所有。 森林副産物は契約者。	労働力の提供。 税金減免などの優遇政策。 副林産物による収益。
③山林経営請負方 式【請負】	市町村・国 請負者	請負者	林地賃借代を支払う。 収益はすべて請負者に属す。
④生産・経営権買 取り方式【競売】	市町村・国 購買者	購買者	林地借地料・林木対価を支払う。 収益はすべて購買者に属す。
⑤協同出資（土地 使用権、労働力、 資材、技術を出 資）経営方式 【株式】	市町村・国 土地使用権提 供農家	林木は集団共有。 経営収益は割分。 森林副産物は収穫者。	管理者は資金、資材、技術などを投入。 参加者は土地使用権、労働力、資材、 林地監視などを提供。 利益は出資割合で分配。
⑥村＋農家の連合 経営方式【組合】	町村 町村・農家	農家	村は土地、苗木を提供。 農家は植付け、維持管理を行う。 利益は8割ないし9割は農家へ。
⑦ブランド企業＋ 契約農家の連携 経営方式 【企業連携】	市町村・国 企業	林木は企業所有。 森林副産物は農家。	企業が資金、資材、技術などを投入。 農家は労働を提供。 農家収益は労働対価。
⑧農家＋契約企業 の予約生産方式	市町村・国 農家	農家	企業が契約農家から林木を買取る。 林木売り上げ収益は農家へ。
⑨外部労働者受け 入れ方式	町村 町村	町村	町村は事業を実施。外部労働者は耕地 使用権を得て定住できる。成林まで植 林関連の政府優遇政策を全て受け、成 林後の収益の分配を受け取れる。

表 2 2006 年中国全国における植林面積及びその内訳⁷⁾

作業種別植林面積 (%)		林種別植林面積 (%)		実施主体別植林面積 (%)	
人工造林	340 万 ha (66%)	保全林	292 万 ha (56%)	国 有	68 万 ha (13%)
航空播種造林	33 万 ha (6%)	用材林	144 万 ha (28%)	集 団	142 万 ha (27%)
封山育林	147 万 ha (28%)	経済林・その他	84 万 ha (16%)	非公有制	310 万 ha (60%)
計	520 万 ha		520 万 ha		520 万 ha

これらのモデルの展開の実態を見ると、成果を挙げているものもあれば、すでに姿を消しているものはある。とりわけ、農民が経営主体である場合は「③山林請負経営方式」が多く利用され、農民以外の個人が経営主体である場合は「④生産・経営権買取り方式」が人気を集めている。この二つの方式の特徴は、請負者・購買者の自己責任で独自経営が出来る上、収益を独占できる、言い換えれば、経営の自由度と収益が自己帰することが一番の魅力であり、まさに市場経済の原点に基づいていることが魅力の源泉となっている。河北省の非公有制林業実施調査研究例によると、同省で実践されていた非公有制林業モデルの割合ランキングは、「③山林請負経営方式」が60%、「④生産・経営権買取り方式」が18.6%、「⑤協同出資（株式）経営方式」が11%、「⑦ブランド企業+契約農家の連携経営方式」が5.3%、その他の方式は併せて5%となっていた¹⁵⁾。

2. 現状

非公有制経済活動は憲法で規定された生産様式であり、また、私有財産保護の具現化のための「物権法」も本2007年3月に成立する。すでに個人経営者（私営企業家）の共産党への入党も認められ、いまや中国経済に不可欠な存在となっている非公有制経済はこれから中国の先進国仲間入りの原動力になるに違いない。中国での森林植生資源の全般的不足に起因する環境諸問題に加え、木材輸入量世界一となったという現状のもと、中国の森林・林業分野において、環境植林と産業植林双方が国家の安定した発展に関わる重要な事業である。この中で中国当局は山村振興、林業発展を促す有効手段として、非公有制林業に大

きな期待を寄せている。

非公有制林業は従来、用材林、経済林、薪炭林などの商業性林業を対象に行われていたが、近年は環境緑化など公益林造成及び維持管理においても個人、企業、団体など民間の参入を推奨しはじめた。民間参入に際し、利益確保対策の一つとして「中央森林生態効益補償基金管理方法」を2004年から開始した。この補償制度は国家指定重点保全林地域における林分造成、保育、保護と管理にたいして1haあたりに75元の補助金を支給するものである。「営利性治砂（砂漠化防止事業）管理方法」など関連政策も発布され、公益林への非公有制林業の拡大を促している。

2006年の中国全国植林面積とその実施主体別の割合などの現状は表2のとおりである。この表からも非公有制林業は中国林業全般における重要性和必要性が伺える。

3. 課題

非公有制林業のさらなる発展のため、まだ多くの課題を解決、改善しなければならない。これらの課題を大きく分けると、一つは制度・政策の実行が不充分であること、権利保障のなお不安定であることといった運営システム（ソフト面）の不備である。もう一つは、資金不足、市場の未熟、道路や電力などインフラ整備の遅れと言った物的環境の不備である。

これまで非公有制林業を推進させるべく多くの制度・政策が中央政府により公布・施行されているが、地方、特に現場（町村）の行政機関のその制度・政策に対する理解の不足や誤解が実行を遅らせたり、誤ったりする現象はしばしばみられる。また、一部の地域行政機関ないし個別行政担当者は心理的に非公

有制そのものに忌避感を持ったり、受動的になっていたりしたことにより制度や政策の不完全履行につながる事例もある。とりわけ、権利保障の不完全が多くの私営者の憂慮のタネとなっている。例えば、借地期間の一方的短縮、契約内容の高圧的変更などがあることは契約者にとって不信感を与えている。

そのほか、制度的改善課題として、①税負担の軽減（現行の非公有林業経営に対して他の産業・商業の税制度をそのまま適用しては林業経営が成り立たない）、②木材生産（伐採）の過度な制限の緩和（更新を伴う林分全体の年間成長量を超えない伐採は許可すべきである）、③立木売買市場の樹立（成林伐採を待たず収益を得ることで経営資金調達などスムーズになれる）等が挙げられる。

中国における非公有制林業の発展の可能性は大きく、すでに実施されている事業もますます拡大していくことも明白である。いずれ、インフラ整備などの物的環境の改善、制度・政策の強化と人々の意識の転換などが相まって、中国における非公有制林業の発展が森林・林業の発展、自然環境の保全、人々の生活向上につながることを期待しつつ筆を擱く。

参考文献

- 1) 国家林業局 2005, 「中国緑色時報」記事, 2005年1月26日.
- 2) 国家林業局 2005, 2005年中国林業発展報告, 中国林業出版社, 119p.
- 3) 国家林業局 2004, 2004年中国林業発展報告, 中国林業出版社, 103p.
- 4) 郭院華ら 2006, 林権制度改革と非公有制林業発展, 江西林業科技, 2006. 2: 51-52.
- 5) 劉江 1999, 全国生態環境建設計画, 中華工商聯合出版社, 179p.

- 6) 劉泉龍 2005, 「三北防護林」4期工事土地砂漠化防止整備 2000 万畝, 新華網銀川版, 2005,6,17 ニュース.
- 7) 那春風 2007, 2006年我が国森林造成面積7800万畝, 「科技日報」記事, 2007年2月3日.
- 8) 日中緑化交流基金 2005, 中国における植林緑化政策と日中民間緑化協力委員会資金助成事業の効果的な推進に関する調査報告書, プリント, 64p.
- 9) 鐘昌福ら 2006, 非公有制林業発展歴史総論, 甘肅林業, 2006. 3: 34-35.
- 10) 中国国家林業局三北防護林建設局公式ホームページ <http://www.3northforest.com>
- 11) 中国林業部 1987, 中国林業年鑑【1949～1986】, 中国林業出版社, 66p, 479p.
- 12) 中国林業部 1987, 中国林業年鑑【1949～1986】, 中国林業出版社, 420p
- 13) 中国林業部 1997, 全国林業統計資料【1996】, 中国林業出版社, 3p.
- 14) ZHOU Zhifeng, 2003, Development of Non-public Forestry in China, Forest Resources Management, June 2003 No.3: 14-16.
- 15) WEN Zhikuan, 2004, Investigation and Analysis to the Forestation of Non-public Forest in Langfang City Hebei Province, Green China, September No.18: 17-19

(社団法人海外林業コンサルタント協会
主任研究員)

ガーナの“でっかい”母さん

金田忠吉

実子1人に養子9人

ガーナでも体重の大きなおばさんは結構目につく。聞くところによると、そうした奥さんを持っているのは亭主の働きがいいからで威張っていいんだそうだ。ここでご紹介するのはそんな女性ではない。体は小柄でも志がでっかいのだ。

2005年7月はじめ、アシャンテ州の北端に近い、Ejura まで約15km というところで国道をそれて左折し、10分ほど村へ入ってゆくとMさん(当年47歳)という女性の家に着く。前年の農家経済調査の中にも入っていた農家である。同行の研究員に調査票を渡して聴き取りしてもらう。姓から考えるとドイツ系かと尋ねると、義父がオーストリア人だとのこと。アクラで育って20年、縫製の仕事をしていたが、小さいときから農業に関心が強く、義父の援助でここに住み着いたのは1985年で、現在400エーカーの土地持ちである(前年の調査票にはそんな大きな数字はなかったが)。稲作は1990年からで焼畑5エーカーをやっている。夫はアメリカに居て、彼女はここで実子1人と養子9人を育てており、成人したものもいるがまだ小さな学業途中の子もいる。近くには学校がないため、今そばでじっと私たち一行をみている若者だけが家において、彼はやがて警察官になるという。私たち

を監視するようにそばを離れない訳だ。

稲は雨期のみの天水畑作で在来の2品種を作っている。Mr. Moore という品種はもう15年続けており、別のMr. Hurry はまだ2年である。理由は他に品種がないからとのこと。新しい品種をいれたらマーケットマミーが買ってくれなくなることも心配している。これを聞くと普及員があまり入っていないのかと思うが、一方で、ばら播きしてエーカー当り6~7袋しか穫れていなかったのが、普及員の指導で20×20cm にしたら30袋になったという話もしていた。現場まで1マイルという焼畑を見たかったが、まだ作付準備中と聞いてその時は断念した。収穫は穂摘みだそうで、収穫量の袋数は脱粒した籾だというので、収量の高さに改めて驚く。7月に播種して11月から12月に収穫し、乾期には garden egg を作るというくり返し。滞水する低地では育苗して移植するところもあるという。稲作の様子は想像するしかない。

稲以外にメイズ、落花生、ダイズ、カウピー、樹木類でチーク、マンゴー、カシュー、家畜は主に豚。収入の上で米の比重は2割、他の作物(マンゴー・カシューはまだ若木で収入にならない)8割とのこと。稲作と他作物は収入面では相補的であり、労働・時間面では競合する。収穫物の販売では価格に不満があり、将来は自分で加工してゆきたいとい

う。SSS (Senior Secondary School)を修了しているだけに、普通の農婦ではない。

NERICA は “Far better !”

2006年5月末、彼女が作物研究所 (CRI)のネリカ試験に協力しているというのでまた訪ねる。昨年と違って道路はほぼ全面的に舗装されている。この地域で今年から始まるネリカ普及プロジェクトと関係があるか聞くと、行政上の重要度からできたのだという。

庭先には2歳から7歳ぐらまでの子供が7人ばかりいる。去年は10人の養子がいるとのことだったが、新しい養子を10人としたそうだ。孤児ばかりではなく、親から顧みられない子供（特に女の子は学校にやってもらえない）も養っているという。こうした事業に教会も支援をするのかと聞くと、それはないという。なかなかできないことだ。

ネリカの話聞く。以前に作っていた品種 Mr. Moore や Mr. Hurry と較べて “Far better !” とのこと。食べてみたら食味もいいという。0.5 エーカーを新たに耕起して CRI の試験を10日前に播種したが、さらに2~3エーカーを増やして Nerica 2 を作るという。米、メイズ、落花生などを作ってきた3つの婦人グループ合計40人で10エーカー（土地は彼女のものらしい）のネリカを共同で作る他に、個人でも栽培する。クレジットは5年前から利用している Food Crop Development Project で、一人450万セディ借りられるが500万までもって行きたい。病気などで返せない人があるとグループで肩代わりするという。

栽培の場所まで約半マイルという緩い傾斜を下って行く。途中で女性数人のグループがカウピーの莢を収穫している畑があった。道の反対側のカウピーは、成熟までまだ間があ

るが見事な生育だ。後で聞くと無肥料の栽培だという。荒地もあったので休閑を入れて地力を保っていると見られた。

11:15にCRIが新しいネリカを含めて18品種を試験している畑に着く。彼女の所有するトラクタにディスクハローをつけて耕起したというが、均平は十分ではない。3日前に大雨があつて、あちこちに水たまりの跡があるが苗立ちには大きな影響はない。1区が2×5m、20×20cmで4粒の点播。比較品種の Mr. Moore はさすがに苗が長い。すぐそばに川が流れている。この川の手前一带の広い土地を彼女は義父からもらった。その義父はいま92歳でオーストリアに健在だという。彼女はここの土地の最初の入植者なのだ。川のそばで、黄色のつぶつぶのものを発酵させているらしいので何かと聞くと、Traditional Maggie（現地語ではダバダバ）とのこと。日本の調味料でマギーという名のものがこれだと山本さんの説明。タマリンドのように種だけにして粉にするのだという。

昼前に屋敷に戻り、幼い子供たちにかこまれた頼りがいのありそうに見える M さんの写真をとって別れを告げる。こんなところで人知れずガーナの将来を担う人材の養成が行われているんだ、と感嘆する。

(JAICAF 技術参与)



写真 カウピーを収穫する女性たち

＜団体の統合・名称変更のお知らせ＞

(社) 国際農林業協力・交流協会(JAICAF)は (社) 国際食糧農業協会(FAO 協会)を、来る4月1日に統合し、FAO 協会の事業すべてを継承し、(社) 国際農林業協働協会(JAICAF)に名称変更します。

会員をはじめ、関係機関の皆様におかれましては、今後とも、より一層のご支援を賜りますよう、お願い致します。

＜会員の枠組みについて＞

上記統合を踏まえ、会員の枠組みを変更致します。

平成19年度会費請求時に改めてご意向をうかがう予定です。

会員の皆様のご理解とご支援をお願い致します。

(種類)

- 正会員 (現正会員)
- 法人賛助会員 (現法人賛助会員)
- 個人賛助会員 A (A会員: 現 JAICAF 個人会員)
- 個人賛助会員 B (B会員: 現 FAO 協会資料会員)
- 個人賛助会員 C (C会員: 新設)

(サービス内容)

平成19年度 会員向け配付刊行物等 (予定)

区分・会費の額 (円/1口)**	正会員 法人賛助会員 50,000	個人 賛助会員 A (A 会員) 5,000	個人 賛助会員 B (B 会員) 6,000	個人 賛助会 C (C 会員) 10,000
主なサービス内容				
国際農林業協力 (年4回)	○	○		○
NGO と農林業協力 (年2回)	○	○		○
世界の農林水産 (年4回)	○		○	○
FAO Newsletter (年12回)	○		○	○
その他刊行物 (カントリーレポート、 世界食料農業白書*、 世界の食料不安の現状*)	○			
JAICAFおよびFAO寄託図書館 の利用サービス	○	○	○	○

* インターネット web サイトに全文を掲載。

** ただし、海外発送をご希望の場合は一律 3,000 円増しとなります。

入館無料 要予約

FAO 寄託図書館 横浜にリニューアルオープン!



18年4月1日より「(社)国際食糧農業協会(FAO 協会)」から「(社)国際農林業協力・交流協会(JAICAF)」に指定替えされ、FAO 日本事務所内(横浜)に新たにオープンいたしました。

FAO は、「世界最大の食料・農林水産業に関するデータバンク」といわれており、毎年多くの資料を発行しています。FAO 寄託図書館では、それらの資料を誰でも自由にご利用いただけるよう一般公開していますので、どうぞお気軽にお立ち寄りください

■開館時間

10:00~12:30/13:30~17:00

■休館日

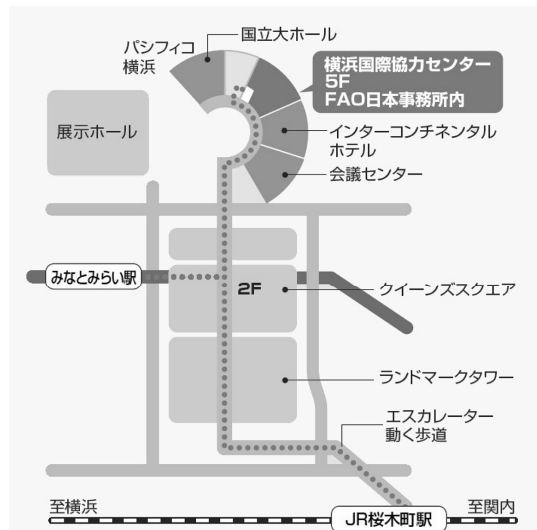
土曜日、日曜日、祝祭日、年末年始
臨時休館(その都度お知らせいたします)

■サービス内容

- ・FAO 図書資料の閲覧(館内のみ)
- ・インターネット蔵書検索
(www.jaicaf.or.jp 「目録検索」より)
- ・レファレンスサービス
(電話、E-mail でも受け付けています)
- ・複写サービス(有料)

■主な所蔵資料

- ・FAO 年報各種(生産、貿易、肥料、林業、水産)
- ・FAO 各種会議・委員会資料
- ・The State of Food and Agriculture
(世界食料農業白書)
- ・Food Balance Sheets (食料需給表)
- ・FAO シリーズ各種(灌漑、林業、漁業、畜産など)
- ・CODEX (国際食品規格) 資料



■ACCESS

- ・地下鉄みなとみらい線 みなとみらい駅
クイーンズスクエア連絡口 徒歩5分
- ・JR、市営地下鉄 桜木町駅 徒歩12分
- *クイーンズスクエア2階より連絡橋を渡り、ヨコハマ グランド・インターコンチネンタル・ホテル入口を越えた先にある国際協力センター入口のエレベーターより5階へお越しください。

FAO 寄託図書館

〒220-0012 神奈川県横浜市西区みなとみらい1-1-1 パシフィコ横浜 横浜国際協力センター5階
TEL: 045-226-3148/FAX: 045-222-1103/E-mail: fao-library@jaicaf.or.jp

農林業技術相談室

－海外で技術協力に携わっている方のための－

ODA や NGO の業務で、熱帯などの発展途上国において、技術協力や指導に従事している時、現地でいろいろな技術問題に遭遇し、どうしたらよいか困ることがあります。JAICAF では現地で活躍しておられる皆さんのそうした質問に答えるため、農業技術相談室を設けて対応しております。

相談は無料です。ご質問に対しては、海外技術協力に経験のある技術参与が中心になって、分かりやすくお答え致します。内容によっては他の機関に回答をお願いするなどして、できるだけ皆様のご要望にお答えしたいと考えております。どうぞお気軽にご相談下さい。

相談分野

作物：一般普通作物に関する問題、例えば品種、栽培管理など
(果樹、蔬菜、飼料作物を含む)

土壤肥料など：土壤肥料に関する問題、例えば施肥管理、土壤保全、有機物など

病害虫：病害虫に関する問題、例えば病害虫の診断、防除(制御)など

質問宛先

国際農林業協力・交流協会技術相談室 通常の相談は手紙またはFAXでお願いします。

〒107-0052 東京都港区赤坂8丁目10番39号 赤坂KSAビル3F

T E L : 03-5772-7880 (代), F A X : 03-5772-7680

E-mail : info@jaicaf.or.jp

「国際農林業協力」誌編集委員（五十音順）

池 上 彰 英 （明治大学農学部助教授）
板 垣 啓四郎 （東京農業大学国際食料情報学部教授）
勝 俣 誠 （明治学院大学国際学部教授）
紙 谷 貢 （前財団法人食料・農業政策研究センター理事長）
二 澤 安 彦 （社団法人海外林業コンサルタント協会専務理事）
西 牧 隆 壯 （独立行政法人国際協力機構農村開発部課題アドバイザー）
安 村 廣 宣 （社団法人海外農業開発コンサルタント協会専務理事）

国際農林業協力 Vol. 29 No. 4 通巻第 146 号

発行月日 平成 19 年 3 月 31 日

所 社団法人 **国際農林業協力・交流協会**

編集・発行責任者 専務理事 佐川俊男

〒107-0052 東京都港区赤坂 8 丁目10番39号 赤坂KSAビル 3 F

TEL(03)5772-7880 FAX(03)5772-7680

ホームページアドレス <http://www.jaicaf.or.jp/>

印刷所 株式会社 創造社