

平成 13 年度

国別農業農村開発情報収集調査報告書

インドネシア共和国

2002 年 3 月

社団法人 海外農業開発コンサルタンツ協会

序 文

本調査は農林水産省の国別農業農村開発情報収集事業としてインドネシア共和国を対象として実施されたものである。

インドネシア共和国に対しては平成 2 年度(1990 年)に国別調査を実施しているが、その後 10 年が経過している事、その間に同国の経済、社会状況が大きく変化している事及び同国の国家開発計画においても大きな変化が見られる事などから、昨年(2001 年)に調査を実施した。しかし、その後も社会経済、及び行政等に大きな変化を来している。特に新国家開発計画の全容がほぼ明らかになってきたため、今回再度調査を実施することとなった。

調査は平成 14 年(2002 年)1 月 29 日から 2 月 3 日までの 6 日間で実施された。調査団はインドネシア国農業省をはじめ関係機関及び国際機関等を訪問し、会議を持ち、新政権の抱える課題等について聞き取り調査を実施した。

この調査を通じて以下のことが判明した。

(1) 2001 年 7 月 23 日に国民協議会特別総会でアブドゥルラフマン・ワヒド大統領が解任されたことを受け、メガワティ副大統領が大統領に就任した。「建国の父」スカルノ初代大統領の長女という拔群のカリスマ性と国民的人気を持つものの、自ら積極的に政治的言動を行うことが少なく、大統領としての政治的手腕と指導力はまだ未知数であるとの見方がある。メガワティ大統領は、憲法的手続きを尊重する姿勢や民族主義的な政治理念は一貫しており、周りの人の意見を良く聞いた上で決断を下すその手法とともに、高い評価を得ている。

しかしながら、新大統領が就任して 6 ヶ月が経過したが、これまで進められてきた行政改革や地方分権制がどういう方向へ向かうのかは相変わらず分かりにくいものであった。

(2) 行政改革の中で、公共事業省が居住地域インフラ整備省に変わった後、水資源総局の末端水路を扱う業務が農業省へ移管され、担当者も居住地域インフラ整備省から農業省へ異動し、営農との結びつきを強化することとなった。

(3) 新国家開発計画の実行面については地方分権問題が関わっていて中央政府と地方政府の関係が明確になってはいないことから、実行性について明確に言うことは難しい。

(4) 国家経済開発企画庁(BAPPENAS)はますます権限が縮小され、援助窓口の役割からは一層遠ざけられ、援助機関や援助国は BAPPENAS の窓口復活機能を期待しているものの国内開発計画については内務省へ異動した元 BAPPENAS の官僚たちが部分的に進めていた。

(5) BAPPENAS が実施してきた水行政構造改革(WATSUL)は昨年の調査では、年末頃までには何らかの姿が見えると言われていたものの、依然として明確な形では知らされることはなかった。

(6) 農業省は毎年約 200 万人増加する人口を養うためには米の生産を増やすべきという

考え方と、アグロインダストリーを振興し、マレーシアやシンガポールに農産物や加工品を輸出し、外貨を稼ぎ、不足する米を輸入すべきであるという考え方が相変わらず対立しているように見られる。また、これまで日本側が進めてきた米増産を主たる内容とするアンブレラ方式の協力については、これ以上継続することについて消極的である。日本政府が今後どのように対応するかは明確ではないが、インドネシア政府は畑作物の振興を図っていきたいという考え方が強いことを聞かされた。

(7) 地方分権については、中央政府としては、法律に従い進めているものの、国策が受入れてもらえないという矛盾が見え始めた。こうした場合の対処が極めて重要になってくることから再度法律改正を行い、中央政府と地方政府の関係を強化しようとする考え方が見られる。地方政府は中央政府の干渉を排除しようとしているが、財政的、技術的には極めて不安定な状況にある。援助機関や援助国は地方政府への資金援助はリスクが大きいとして中央政府の保証を求めているが中央政府にはその意思はなく、援助が地方政府にまで回る可能性が低い。このように中央政府と地方政府の関係は依然として明確ではない。

(8) 居住地域インフラ整備省水資源総局とはこれまでにプロファイされた案件の状況がインドネシア政府と ADCA 双方において明確ではないことから、今後状況を把握し、優先順位付けを行っていくことに合意した。

本報告書が ADCA プロファイ調査のためのみならず広く活用され、今後のインドネシア共和国の農業農村開発に関する調査等に役立てられれば幸いである。

最後に、今回の調査に当りご協力と助言を頂いたインドネシア国政府機関、国際機関の関係者、日本国大使館、JICA、JBIC 等の機関の関係者、JICA 専門家の方々に多大な支援を頂きました事に対して、ここに厚くお礼申し上げます。

(社) 海外農業開発コンサルタンツ協会
国別農業農村開発情報収集調査団

現場写真



日本大使館

堂道秀明 公使 作田竜一 一等書記官



JBICジャカルタ駐在員事務所

栢山信夫 首席駐在員

現場写真



JICAインドネシア事務所
神田道男 所長



居住地域インフラ省 (KIMPRASWILL)
Dr. Roestam Syarief 大臣顧問

現場写真



居住地域インフラ省 (KIMPRASWILL)
水資源総局 (技術指導局長、水資源管理局長、水利部長、保全部長)



農業省農業基盤施設総局 Nasrun Hasibuan 官房長
JICA専門家 (農業省) 臼杵宣治氏

現場写真



農業省
幹部職員



農業省
Dr. Memed Gunawan 次官（官房長）

現場写真



FAO

Claude Joly 事務所長 今井伸 食糧安全保障特別事業地域調整官

平成 13 年度 国別農業・農村開発情報収集調査
(インドネシア共和国) 報告書

— 目 次 —

序文

一般概要図(インドネシア国図)

現地写真

目次

省略記号

第1章	調査団	1
1-1	調査の経緯、目的と内容	1
1-2	調査団の構成と調査日程	1
(1)	調査団の構成	1
(2)	調査日程	1
第2章	政治・経済・社会の情勢/動向	3
2-1	スハルト体制崩壊後の政治体制	3
2-2	メガワティ政権の行政改革及び地方分権	5
第3章	経済社会開発計画	6
3-1	新 5 ヵ年開発計画(PROPENAS2000～2004)	6
(1)	国家大綱	6
(2)	国家開発のプライオリティ	7
(3)	国家開発計画の構成	8
(4)	経済分野の開発計画	9
(5)	経済分野の開発に寄与する他分野の計画	13
(6)	経済開発指標(目標値)	14
(7)	経済再生のための 10 項目	15
3-2	新国家開発計画下における農業政策	16
(1)	農業政策	16
(2)	土地・水資源開発分野の政策	16
(3)	灌漑管理改革政策(PIMP)	17
3-3	アグリビジネス	18
第4章	援助機関の意向及び留意事項	20
4-1	日本国大使館	20

4-2	JICA	21
4-3	JICA 専門家	22
4-4	JBIC	27
4-5	ADB	27
4-6	FAO	29
4-7	居住・地域開発省	30
	(1) 技術指導局長	30
	(2) 水資源管理局長及び BAPPENAS 農業担当	30
	(3) 大臣補佐官	31
4-8	農業省	31
	(1) 次官	31
	(2) 農地整備局長秘書官	31
4-9	内務省	32
第5章	面会者及び収集資料	33
5-1	面会者リスト	35
5-2	収集資料リスト	35

省略記号

ADB	アジア開発銀行 Asian Development Bank
ADCA	(社)海外農業開発コンサルタント協会 Agricultural Development Consultants Association
APEC	Asia Pacific Economic Community
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AusAid	Australian Agency for International Development
Balai PSDA	Provincial Basin Management Unit
BANGDA	Directorate General for Regional Development
BAPPENAS	国家経済開発企画庁 National Development Planning Agency
BAPEDAL	Environmental Impact Control Agency
BULOG	食糧調達庁
CAS	Country Assistance Strategy (World Bank)
CIDA	Canadian International Development Agency
Cipta Karya	Directorate General for Human Settlements
CGI	インドネシア支援国(会合) Consultative Group for(on) Indonesia
CPRM	Country Program Review Mission
DAC	開発援助委員会 Development Assistance Committee
DEG	Directorate of Economic Geology
DGWRD	Directorate General for Water Resources Development
DOLOG	州食糧調達事務所 (BULOG の出先機関)
DPR	国会
EFF	Extended Fund Facility
FDI	foreign direct investment
FY	Fiscal Year
GBHN	国策大綱 Broad State Policy Guidelines
GDI	Gender Development Index
GDP	国内総生産 Gross Domestic Product
GTZ	German technical assistance agency
HRD	human resources development
IMF	国際通貨基金 International Monetary Fund
IDA	International Development Agency
IOMP	Irrigation Operations and Maintenance Policy
IOS	Interim Operational Strategy
IUIDP	integrated urban infrastructure development projects
JBIC	国際協力銀行 Japan Bank for International Cooperation
JICA	国際協力事業団 Japan International Cooperation Agency

Kabupaten	県
Kotamadya	市
KKN	汚職・談合（癒着）・縁故主義 korupsi, kolusi (koneksi), nepotismo
KUD	村落協同組合
LOI	Letter of Intent from the Government for IMF program
MMR	maternal mortality rate
MOA	Ministry of Agriculture
MOF	Ministry of Finance
MORA	Ministry of Religious Affairs
MPR	国民協議会
NBFI	non-bank financial institution
OECD	海外経済協力基金 Overseas Economic Cooperation Fund
PDAM	Municipal Water Supply Corporation
PERTAMINA	State oil and gas company
PGN	State gas company
PLN	State power company
PP	Government Regulation
PPTPA	River Basin Water Coordination Committee
PROPEDA	新 州開発計画 PROgram PEmbangunan DAerah
PROPENAS	新 国家開発計画 PROgram PEmbangunan NASional
PRSA	Policy Reform Support Adjustment Loan
PTPA	Provincial Water Coordination Committee
PUOD	Directorate General for Public Administration & Regional Autonomy
REPELITA	（旧）国家開発計画 REncana PEmbangunan LIma TAHUN
REPETA	年次開発計画
Rp.	ルピア Rupiah（インドネシアの通貨単位）
SGP	Scholarships and Grants Program
SME	small- and medium-enterprise
SOE	state-owned enterprise
SSN	ソーシャルセーフティネット Social Safety Net
SUB-DOLOG	県食糧調達事務所（BULOG の出先機関）
SUSENAS	National Socioeconomic Survey
UU	基礎法 Basic Law（国会で制定される法律に準ずるもので、大統領が制定）
WATSAL	Water Resources Sector Adjustment Loan
WUA	Water User Association
WUAF	Federation of Water User Associations

第1章 調査団

1-1 調査の経緯、目的と内容

日本の ODA の約 70%はアジアに向けられている。中でも、インドネシアへの援助は最大で、今後も重用な位置を占めると思われる。ところが、スハルト大統領退陣後の政治的、経済的、行政的状況は混沌としてきて、2001 年に大統領がメガワティ大統領に交代した。状況は依然として変わらずその状況把握が難しい。

インドネシア共和国に対しては平成 2 年度(1990 年)に国別調査を実施しているが、その後 10 年が経過している事、その間に同国の経済、社会状況が大きく変化している事及び同国の国家開発計画においても大きな変化が見られる事などから、昨年(2001 年)に調査を実施した。しかし、その後も大統領の交代があり、なお一層、社会経済及び行政等に大きな変化を来している。前回調査で不明な点が多かったため、今回再度調査を実施することとなった。

1-2 調査団の構成と調査日程

(1) 調査団の構成

調査団長：的場泰信 ADCA 専務理事
調査団員：湯川義光 ADCA 運営委員、日本技研（株）専務取締役
調査団員：住友俊夫 ADCA 運営委員、太陽コンサルタンツ（株）専務取締役
調査団員：関 好 ADCA 運営委員代理、日本工営（株）農業開発部長
調査団員：佐古眞三東 ADCA 主任技師

(2) 調査日程

2002 年 1 月 29 日～2 月 3 日（6 日間）

1 月 29 日(火)

10:50 成田空港発(JAL725)

16:25 ジャカルタ着（アンバラ・ホテル宿泊）

江上専門家と打ち合わせ

1 月 30 日（水）

11:00 日本大使館表敬、聞き取り（堂道公使、作田一等書記官）

14:00 国際協力銀行（JBIC）ジャカルタ事務所表敬、聞き取り（栢山首席研究員）

16:00 国際協力事業団（JICA）インドネシア事務所表敬、聞き取り

（神田所長、高城職員）

1月31日（木）

- 10:00 居住地域インフラ整備省表敬、聞き取り
（水資源総局長、水資源管理局长、技術指導局長、江上 JICA 専門家）
- 13:00 居住地域インフラ整備省表敬（Dr.Soenarno 大臣）
- 14:00 国家経済開発企画庁（BAPPENAS）表敬、聞き取り
（農業・WATSAL 担当部長、谷本専門家）
- 16:00 農業省聞き取り（臼杵、佐藤、及川 JICA 専門家）

2月1日（金）

- 9:00 農業省表敬、聞き取り
（官房長、農業施設総局長、食用作物総局長、臼杵 JICA 専門家）
- 13:00 ADB（アジア開発銀行ジャカルタ事務所）表敬、聞き取り（小林職員）
- 15:00 FAO ジャカルタ事務所表敬、聞き取り（今井所長代理）
- 17:00 農業省派遣臼杵、佐藤、及川 JICA 専門家と面談、聞き取り

2月2日（土）

- 11:00 作田一等書記官、今井 FAO 専門家、小林 ADB 職員、谷本、臼杵、
江上、佐藤、及川 JICA 専門家と面談、聞き取り
- 16:00 現地 ADCA 会員企業派遣職員との面談、聞き取り
- 23:45 関調査団員帰国（JAL726）翌日 8:35 成田着

2月3日（日）

- 12:25 ジャカルタ発（SQ155）
- 15:00 シンガポール着
- 16:45 シンガポール発（SQ76）
- 20:15 マニラ着

第2章 政治・経済・社会の情勢/動向

2.1 スハルト体制崩壊後の政治体制

1968年に発足したスハルト政権は32年間にわたり政権を維持してきたが、このスハルト政権下で、インドネシア経済は平均して6.7%の高度成長を続けており、貧困層の縮小、米の自給等経済面では大きな成果を上げてきた。

しかし、スハルト政権も末期になると、貧富の差の是正、民主化の促進、法による統治の確立、地方分権の拡大等がなおざりにされているとの強い批判が噴出するとともに、ファミリービジネスなどの腐敗が目立つようになり、国民の支持を次第に失っていった。

1997年7月にタイ国の通貨(バーツ)の急落をきっかけとするアジア通貨危機は、やや遅れてインドネシアを直撃し、1997年12月以降は政治不安と重なり通貨ルピアが大幅に下落していった。通貨下落によりインドネシア経済が深刻な打撃を受け中、1998年3月スハルト氏は第7期目の大統領に就任したが、国民の不満は増大し、5月21日ついにスハルト大統領は辞任し、後任にハビビ副大統領が大統領に就任することになった。

ハビビ大統領はスハルト体制からの決別を国民に印象付けるため、権威主義体制からの脱却、言論の自由、民主化の促進、汚職・縁故主義の追放、トップダウンの中央集権的な開発からボトムアップによる開発の促進等の大改革、民主化政策を打ち出した。1999年5月には地方行政法と中央地方財政均衡法の2法律が成立し、地方分権化が大きく進められることとなった。次いで、同年6月に44年ぶりに自由選挙が実施された。

この選挙結果を踏まえ、同年10月20日にワヒド政権が誕生した。ワヒド政権は主要政治勢力を取り込んだ「挙国一致内閣」として発足し、行政のチェック能力を回復した民主的な議会との良きコミュニケーションの下、スハルト体制化での負の遺産(極度の中央集権、国軍の政治介入、行政の腐敗、司法の役割喪失等)の精算に取り組んだ。

しかし、内閣として十分な実効を上げられず、2000年8月23日に内閣改造を行い、第2次ワヒド内閣が発足し、2000年11月20日新国家開発計画(PROPENAS2000 - 2004年)が国民協議会において成立した。しかし、ワヒド政権も国民の支持と期待に応えられず、ワヒド大統領は辞任し、2001年7月にメガワティ副大統領が大統領に就任し、メガワティ政権が発足した。メガワティ政権の内閣構成を示せば次頁の通りである。

図2-1-1 メガワティ内閣の構成 (2001-8-9～)



2・2 メガワティ政権の行政改革と地方分権

現在、インドネシア国では、行政改革、地方分権、新国家開発計画等が IMF、世銀等の国際機関が監視する中で実施されてきているが、十分な成果が出ているわけではない。これらの政策は国民協議会において決議されたものであるので、2001 年 7 月から前政権を引き継いだメガワティ政権はこれらを引き継いだ形で政策を実行している。

政権交代に伴い、閣僚の交代、役所の統廃合等が行われ政権としては漸く落ち着く方向へ歩みだしたと思われる。年が明け、2002 年は仕事をする年であるとしているが、いろいろな課題が山積している。経済面ではルピアの下落は止まらず、国の借金は 3 倍に膨れ上がっている。IMF を中心に援助国は債務の繰り延べを考慮している状況にある。開発 5 ヶ年計画(2001/2005)は、国、州、県により作成されたものの地方分権にまだ馴染んでいないため、5 カ年計画の整合性が取れていない。言論の自由を始めとして自由主義が進行中であるが、反面、宗教問題や民族問題も活発化してきている。食糧自給を達成することはインドネシアにとっては長年の課題であるが、人口増加に食糧増産が追いつかないこと、自由化による安価なコメが輸入されることから、自給達成は依然として大きな課題である。

今回の聞き取り調査では、政策の運営、実施がなかなか進んでいないことから、今後地方分権に関わる法律の改定、補足等が再度行われる可能性があるであろうという考え方を聞いた。

第3章 経済社会開発計画

3-1 新5ヵ年開発計画(PROPENAS 2000～2004)

(1) 国家大綱

1999年10月19日に開催された国民協議会において、国民協議会は1999-2004年国民大綱に関する1999年国民協議会決議第IV／MPR／1999号を可決した。この1999-2004年国民大綱は国家の高等機関を含む政府機関及び全国民が、同期間中、行政を行い開発の維持・修復・強化を進める上でのガイドラインとなるべき指針をまとめたものである。

1999-2004年国民大綱のビジョンは、健康で、自立し、信仰を持ち、敬謙で、道徳心・愛国心に満ち、法と環境を尊重し、科学技術に見識があり、高度な職業倫理を持ち規律正しいインドネシア国民に支えられた統一国家インドネシア共和国の中に、平和で、民主的で、公正で、競争力を備えた、進歩的かつ幸福な社会を造り上げる事である。

このビジョンを実現すべく、1999-2004年国策大綱は目標となる使命を次の様に定めている。

- ① 社会・国民生活、国政の中で、一貫として建国5原則パンチャシラを実践する。
- ② 社会・国民生活、国政のあらゆる側面において国民の主権を確立する。
- ③ 全能の神の信仰心を高め、また、道徳心に満ちた、寛容で、和やかで、平和な、多様な宗教者間の共和を高めるべく、日常生活の中で宗教の教えを実践する。
- ④ 安全で、秩序正しく、平和な社会の創出。
- ⑤ 公正で真実を重んじ、法の基での平等性と基本的人権を保障する国家法律システムの創出。
- ⑥ 独自の個性を維持しながらもダイナミックで創造的な、グローバリゼーションにも耐えうる社会文化生活の実現。
- ⑦ 天然資源、及び生産的かつ自主的で競争力に富み、環境を尊重し、耐久力のある人的資源を基盤とする公平な市場メカニズムに支えられた国民経済システムを開発することにより、社会及び国家全体、特に中小企業及び協同組合の経済力を強化する。
- ⑧ 統一国家インドネシア共和国という枠組の中で、地方開発及び成長の均衡化を進めるため、地方自治を実現する。
- ⑨ 一定の水準と尊厳を満たした国民生活を達成すべく、その質を改善し、基本的ニーズ即ち食糧、衣料、住居、健康、教育及び雇用機会の充足を第一課題とすることで、国民福祉の充実をはかる。

- ⑩ 社会に奉仕し、プロフェッショナルで、有能かつ生産的で、汚職・癒着・縁故主義から開放された、透明な国家官僚機構を築く。
- ⑪ 民主的で良質な国家システム及び風土を作り上げ、高度なモラルを持ち、クリエイティブかつ革新的で、民族主義的定見を有し、賢明・健全で、規律正しく、責任感を持ち、科学技術を修得し熟練した国民を創出すべく、インドネシア国民の質を高める。
- ⑫ 地球規模の発展において国家利益を維持するために、独立し、尊厳を持ち、自由で能動的な外交政策を実現する。

(註) 建国 5 原則パンチャシラとは以下の 5 つの原則である。

- ① 唯一神への信仰
- ② 人道主義
- ③ インドネシアの統一
- ④ 英知によって導かれる民主主義
- ⑤ 社会正義

(2) 国家開発のプライオリティ

国家開発計画の目的、目標は 1999-2004 年国民大綱が表明しているビジョンを現実に実現することである。

現在、インドネシア国民が置かれている状況は極めて複雑で、多様な問題をはらんでいるため、これに対する真剣な取り組みが求められている。インドネシア国民が現在抱えている問題は次の 5 つに集約できる。

- ① 社会的対立と民族分離気運の高まり
- ② 難航する司法及び人権の確立
- ③ 経済再建の遅れ
- ④ 国民福祉の低下、社会病理の蔓延、文化の活力の低下
- ⑤ 地方・社会の開発能力の伸び悩み

これらの様々な問題は相互に絡み合っており、その解決は益々難航している。これらの問題解決を図るべく、国家開発計画を策定している。国家開発計画のプライオリティは次の 5 項目に絞られている。

- ① 民主的な政治システムの構築及び国家統一・団結の維持
- ② 法による統治及びグッド・ガバナンスの確立
- ③ 経済再建の促進及び国民経済システムに基づく持続的で公正な開発基盤の強化
- ④ 国民福祉の向上、宗教生活の質的改善、活力ある文化の創出

⑤ 地方開発の推進

(3) 国家開発計画の構成

1999 年 10 月の国民協議会・臨時総会において国家開発計画を策定するための国策大綱に関する 1999 年国民協議会決議第 4 号が制定された。この国策大綱に基づき、新国家開発計画 2000～2004 年が策定され、2000 年 11 月 20 日に 2000 年法律 25 号及び添付文書として成立した。

1999-2004 年国策大綱において 9 つの分野に分けられている開発の指針について体系的に言及するため、国家開発計画は次の 12 章により構成されている。

第1章 : 序論

本章では、国家開発計画の策定経緯、国家開発の目的、目標、国策大綱の使命等総論が記されている。

第2章 : 国家開発のプライオリティ

本章では、1999-2004 年国策大綱に述べられた一般情勢及び政策指針から、現在のインドネシア民族の置かれている状況、諸問題を提起し、考察され、プライオリティの設定が行われている。

第3章 : 司法分野の開発

本章では、国家開発のプライオリティ第 2 位である、法による統治及びグッドガバナンスの確立のための政策ならびにプログラムが計画されている。

第4章 : 経済分野の開発

本章では、国家開発のプライオリティに述べられた優先事項の一つである「経済再建の促進及び国民経済システムに基づく持続的で公正な開発基盤の強化」を進めるための政策とプログラムが計画されている。

第5章 : 政治分野の開発

本章では、国家開発の第 1 プライオリティである民主的な政治システムの構築及び国家統一と団結の維持に関する政策とプログラムが計画されている。

第6章 : 宗教分野の開発

本章では、国家開発のプライオリティの一つである「国民福祉の向上、宗教生活の質的改善、活力ある文化の創出」に関わる宗教分野の開発について計画している。

第7章 : 教育分野の開発

本章では、前章と同様「国民福祉の向上、宗教生活の質的改善、活力ある文化の創出」に関わる教育分野の開発について計画している。

第8章 : 社会・文化分野の開発

本章では、前章と同「国民福祉の向上、宗教生活の質的改善、活力ある文化の創出」に関わる社会・文化分野の開発について計画している。

第9章 : 地方の開発

本章では、国家開発プライオリティの一つである「地方開発の推進」の実行方針及びプログラムについて計画している。

第10章 : 天然資源・環境分野の開発

本章では、国家開発の第 3 プライオリティである「経済再建の促進及び国民経済システムに基づく持続的で公正な開発基盤の強化」の実践を支援するための政策とプログラムを計画している。

第11章 : 国防・治安分野の開発

本章では、国家開発の第 1 プライオリティである「民主的な政治システムの構築及び統一・団結の維持」の実践を支援するための各種政策及びプログラムを計画している。

第12章 : 終章

本章では、本国家開発計画を締めくくり、大統領が署名している。この時はワヒド大統領である。

(4) 経済分野の開発計画

インドネシアの経済開発の 7 原則は以下の通りである。

- 1) 経済開発は国民経済システムを主眼とし、国民福祉の均等かつ公正な向上を達成すべきである。
- 2) 経済開発は地方自治の発展及び具体的で一貫した積極的住民参加を基盤としなければならない。
- 3) 経済開発は人的資源の能力及び技術の向上に基づく効率の原則を実践し、それにより持続的な開発と国際社会における競争力を高めるべきである。
- 4) 経済開発は国家経済の利益を最優先しながら、国際経済のグローバリゼーションを志向したものでなければならない。
- 5) マクロ経済の開発はグローバリゼーションの結果として発生する不確実性を十分に考慮し、注意深く、規律正しく、責任ある態度で実施すべきである。
- 6) 経済開発の実践は、政府、一般社会のいずれにせよ、透明かつ報告責任を明確にした政策に基づいて行われなければならない。特に、政府は特定の企業や企業協会を優遇することを避け、均等な距離を持って対応すべきである。
- 7) 経済開発は天然資源、環境、社会システムの保全に立脚し、国民福祉の向上を目的とすべきである。

1999-2004 年国策大綱に規定された経済開発に関する政策指針は以下の通りである。

- 1) 公正で健全な競争の原則に基づく市場メカニズムを足場として国民経済シス

テムを開発し、経済成長、社会正義、公共の利益、生活水準、環境保全に留意した持続的開発を重視することにより、事業及び労働機会の均等、消費者の権利の保護、及び全国民に対する公正な待遇を保障する。

- 2) 健全で公正な競争を開発し、国民に損害をもたらす独占市場体制や各種の歪んだ市場体制を回避する。
- 3) 市場メカニズムを阻む各種の障害を排除し、市場の不完全性を是正するため、規制、公共サービス、補助金、インセンティブを透明に導入し、法規定を制定し、政府としての役割を最大限に果たす。
- 4) 一般社会に対する公平な人道的精神に基づき、国民、特に貧困層や身寄りの無い子供達が、一定水準の生活を送れるよう努める。そのために、政府プログラムによる社会保障基金システムを開発し、国民の事業意欲と創造性を育成する。この基金の配分については、施行法令を確立し、効果的で効率的な官僚システムを通して行う。
- 5) 海洋・農業国としての比較上の長所(農業全般、林業、鉱業、観光産業、小規模工業及び手工業といった地方別の優遇産業)に基づく競争力を付けながら、テクノロジーの進歩に見合ったグローバル志向の経済開発を推進する。
- 6) 適正な金利、抑制されたインフレ率、安定して現実的なルピア・レート、生活必需品、特に大衆向け住宅と食糧の調達、適切かつ庶民の手が届く公共施設の拡充、透明・簡便・安価で迅速な許認可制度を実現するために、調整と調和を尊重したマクロ政策とミクロ経済の管理を行う。
- 7) 国家歳入の増加を図り、外国からの借款への依存を減らすために、透明性、規律正しさ、公正さ、効率、効果性の原則に立った財政政策を展開する。
- 8) 国際水準にマッチした法制度を導入し、独立した機関によって監視された、健全、透明、効率的な資本市場を開発する。
- 9) 生産的経済活動を透明かつ効率的、効果的に遂行するために、政府の海外借款を最も有効に活用する。海外借款の取得のメカニズムと手続きは国民議会の承認を得なければならないとともに、法令によっても規定されなければならない。
- 10) 全国民と全地方に対して均等な事業と就業の機会を開き、優れた天然資源と人的資源を基盤とした高い競争力を養いながら、あらゆる形態の差別と障害を排斥し、国際的な競争力を高めるための産業、商業、投資政策を開発する。
- 11) 中小企業及び協同組合に対して良好な事業環境と最大限の事業機会を与え、より高度な効率、生産性、競争力を持てるよう能力拡大(エンパワーメント)する。国家が与える各種便宜、特に不健全な競合からの保護、教育訓練、ビジネス及び技術情報、操業資金、事業開設用地などの提供は選択的に与えるものとする。
- 12) 国営企業(BUMN)、特にその経営が公共の利益に直結する公共事業や、国防治安産業、戦略資産の運営、及び民間企業や協同組合が参画しないその他の事業分野で活動する国営企業は、効率的、透明、かつプロフェッショナルに運営さ

れるよう改善を図る。国営企業のあり方と経営については法令で規定する。

- 13) 経済機構の強化のために、協同組合、民間企業、国営企業間や、大規模、中規模、小規模企業間に相互支援と相互利益をもたらす業務提携に基づくパートナーシップを促進する。
- 14) 農民、漁民の収入や生産性向上に配慮しつつ、国民生活に必要な食糧と栄養が量・質ともに充分に、しかも入手可能な価格において確保できるよう、食糧資源の多様性や地域ごとの制度、習慣に立脚した食糧の供給能力を開発し、これを法律的にも確立する。
- 15) 比較的安価で環境に優しいエネルギー・電力資源の持続的な調達、活用に努め、法令でその管理規定を定める。
- 16) 公正、透明、かつ生産的な土地利用を推進するために、伝統的な相続権や共同体を含め、現地住民の諸権利を優先し、調和と均衡の取れた土地利用計画に基づいた国土政策を展開する。
- 17) 開発の均等化を図り、国民の手の届く価格で公共サービスを提供し、奥地・遠隔地の孤立性を排除するために、運輸、通信、電力・エネルギー、上水を含む公共施設・インフラの建設・維持を高める。
- 18) 労働力の競争力と自立性の向上、賃金の改善、福祉の保障、労働者の保護、組合活動の自由化を目指し、労働分野の全体的かつ統合的な開発を図る。
- 19) 海外出稼ぎ労働者の能力、安全、法的保護を統合的に管理し、労働者の搾取が行われないよう注意しつつ、その質的、量的な向上を図る。
- 20) 現地資源をもとにした製品の競争力を高めるために、実業界、特に中小企業と協同組合が、我が国独自の技術を含めた科学技術の修得、開発及び活用することを促進する。
- 21) 経済危機の結果生じた貧困と失業から国民が一日も早く脱出できるよう、様々な統合的努力を行う。
- 22) 実体経済、特に中小企業及び協同組合の再起を目的として、インフレ率の抑制、現実的レベルでのルピア・レート安定化、適正な金利と需要に応じた融資提供などを通して、経済救済策と再建策を迅速に行う。
- 23) 国家予算の健全化対策として、予算に関する規律を厳格化し、補助金及び外国借款の段階的な削減を行い、公正、公明な累進税による税収の増加と出費の節約を行い、赤字予算の削減を達成する。
- 24) 銀行業界、民間企業が公共サービス及び経済活動において健全化、信用回復、公正化、効率化を達成できるよう、銀行部門の資本再編及び民間部門の企業再編を透明な手段で迅速に行う。
- 25) 国家資産の効率と生産性を透明な手段で向上させるために、その再編、特に生産された銀行・民間企業の資産再編を推進する。ただその実施については国民議会と協議しなければならない、国家資産の管理も法令で規定されなければならない。

- 26) 国家と国民の能力に留意しつつ、IMF、世界銀行、その他の国際金融機関、並びに債権国と対外債務に関する再協議を行い、再編の迅速化を図る。実践にあたっては国民議会と協議し、透明に行わなければならない。
- 27) 輸出、特に天然資源に立脚した産業部門の輸出の量と金額を増加させ、国内企業に実害をもたらすことなく金融投資及び外国直接投資を誘致するよう、二国間及び多国間の経済協力を積極的に協議、推進する。
- 28) 国営企業並びに地方公営企業、特に公共の利益に直結する企業の健全化をはかる。公共の利益に直結しない国営企業については資本市場を通じて民営化を促進する。

経済開発プログラムは現状の問題と課題を踏まえ、また 1999-2004 年国策大綱の政策指針を規範とし、現存する資源の限界を認識したうえで、プライオリティを策定した。短期(1〜2 年)プライオリティには、経済回復の迅速化と経済危機の間に急速に悪化した貧困、失業問題を解決するためのプログラムを策定し、経済回復への努力に並行して、国民経済システムに基づく持続的な経済開発の基盤造りとなるプログラムを中期(5 ヶ年)計画として策定した。

国民経済システムの主な構成要素は、消費者、労働者、事業家などの人的資源、及び土地、水、空気を含めた人的資源の活動の場としての天然資源や環境である。

経済分野の開発計画は以下の通りである

- 1) 貧困削減と社会の基本的ニーズの充足
 - 1-1 貧困削減
 - ① 貧困家庭向け生活必需品供給
 - ② 貧困層の事業能力開発
 - 1-2 労働部門の開発
 - ① 雇用機会の拡大増進
 - ② 労働力の質と生産性向上
 - ③ 労働組織の保護と育成
 - 1-3 社会保障基金制度の開発
 - ① 社会保障制度の開発
 - ② 社会保険
 - 1-4 農業、食糧、水資源の開発
 - ① アグリビジネスの開発
 - ② 食糧備蓄の改善
 - ③ 水利開発及び管理
- 2) 零細・中小企業及び協同組合の開発
 - 2-1 良好な事業環境の創出
 - 2-2 生産的資源へのアクセス向上

- 2-3 零細・中小企業及び協同組合における事業家精神と競争力の育成
- 3) 経済と財政の安定化政策
 - 3-1 経済の安定を維持する調整活動の促進
 - 3-2 国家財政の管理効率の向上
 - ① 歳入増大
 - ② 歳出の有効化
 - ③ 政府債務の管理
 - 3-3 金融機関の開発
 - 3-4 銀行・産業界再編の迅速化
 - 3-5 経済の地方分権化の実践
- 4) 競争力の強化促進
 - 4-1 輸出の促進
 - 4-2 競争力に優れた産業の開発
 - ① 生産・流通基盤の整備・強化
 - ② 競合的、非差別的な制度・環境強化
 - 4-3 市場機構の強化
 - 4-4 観光開発
 - 4-5 科学・技術能力の向上
 - ① 実業界における科学・技術の促進
 - ② 技術情報の普及
- 5) 投資の促進
 - 5-1 外国投資及び国内投資の促進
 - 5-2 資本市場の開発
 - 5-3 国営企業再編の迅速化
- 6) 経済開発支援のための施設とインフラ整備
 - 6-1 公共用施設及びインフラのサービス・レベルの維持
 - 6-2 公共施設・インフラ部門の再編・改革続行
 - 6-3 公共用施設及びインフラ・サービスに対する住民のアクセス向上
 - 6-4 運輸関係施設・インフラの開発
- 7) 豊かな天然資源の継続的利用
 - 7-1 海洋開発
 - 7-2 森林・耕地の開発・管理
 - 7-3 水資源の開発・管理
 - 7-4 鉱物資源の利用

(5) 経済分野の開発に寄与する他分野の計画

法務に関する基本方針である法による統治の確立、法制度の整備、司法機能の強化、

基本的人権の尊重、地方開発に関する基本方針である地域経済・社会機能の向上、小規模工業の振興、地域社会を強化する村落開発の促進、天然資源の有効活用、また教育基本方針である教育機会の均等な拡大、教育の質の向上、教育運営システムの改善なども経済インフラや長期供給サイドの強化に繋がるもので、経済分野の開発に寄与するであろう。

(6) 経済開発指標(目標値)

PROPENAS のマクロ経済フレームは、基本的には 2000 年 1 月に IMF と合意した経済再建のための趣意書及びその後の改定趣意書等を踏まえ、その延長線上で策定されている。主要なマクロ経済指標は以下の表の通りである。

表 3-1-(6)-1 経済開発指標(目標値)

指標	確定値 1999 年	予測(計画)値				
		2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
経済成長率 (%)	0.3	4~5	4.5~5.5	5~6	6~7	6~7
1 人当り国民所得 公称 (US\$)	691	760	912	1,011	1,196	1,312
実質 (1000Rp)	4,785	4,929	5,111	5,328	5,582	5,873
物価上昇率 (%) (インフレ率)	2.0	7~9	6~8	5~7	4~6	3~5
為替レート(Rp./ \$)	7,809	7,000 ~8,000	7,000 ~8,000	6,500 ~7,500	6,500 ~7,500	6,500 ~7,500
6 ヶ月もの預金金利 (%)	21.5	12	11.2	11.1	11	10.9
財政収支 (/GDP)	-3.9	-3.4	-3.7	-2.2	-0.7	1.5
政府債務残高(GDP)	101.2	99.2	86.3	76.3	63.9	45.7
対外債務	46.3	48.6	41.1	35.5	28.5	24.8
国内債務	54.9	50.5	45.2	40.7	35.4	20.8

PROPENAS は毎年度ごとに策定される年次開発計画と国家予算案において具体的な政策として反映されることになっている。また、各実施省庁や地方政府は PROPENAS を踏まえ、より具体的な各課題・セクターや各地方の中期開発計画を策定することになっている。

2000 年予算編成のマクロ経済前提条件は以下の通りである。

- ① 経済成長率 : 5.0%
- ② 消費者物価上昇率 : 7.2%
- ③ 対米ドル為替レート : 7,800 ルピア/US \$
- ④ 原油価格 : 24US \$ /バレル
- ⑤ 金利(SBI 中銀証書 3 ヶ月もの) : 11.5%

PROPENAS では、従来の総花的かつセクター積上げ的な開発計画とは異なり、重要な国家政策課題を踏まえた中期的な国家開発戦略の策定に重点が置かれている。開発の優

先課題を設定すること。その策定プロセスにおいて、各実施省庁や地方政府、有識者等の幅広い意見も踏まえ、透明性の確保や説明責任にも配慮したことなど、戦略的開発計画た
ることを目指したものである。

(7) 経済再生のための 10 項目

2000 年 8 月の第 2 次ワヒド内閣改造にて経済担当調整相に就任したリザル・ラムリ大臣は IMF の改革路線を踏襲することを確認した上で、経済回復を加速化させるため以下の 10 項目の主要プログラムを発表した。

- 1) マクロ経済安定を、IMF、世界銀行、アジア開発銀行などの支援を受けつつ維持する。
- 2) 全ての地域で雇用を創出することにより、失業を低減させる。
- 3) 農業生産性を改善し、農民の福祉を向上させる。
- 4) 非石油輸出獲得額、特に製造業や農工業の輸出額を増やす。
- 5) 国内や海外からの投資を増進する(借入れに基づく回復よりも投資に基づく回復を目指す)。
- 6) 銀行セクター、企業の構造改革を加速する。
- 7) 国有企業の民営化を加速する。
- 8) 包括的な中小企業育成プログラムを開始する。
- 9) 天然資源の持続的な開発を行う。
- 10) 秩序ある段階的な経済（地方）分権化を実施する（財政均衡を維持する）。

3・2 新国家開発計画下における農業政策

(1) 農業政策

新国家開発計画 2000～2004 年とともに策定された農業開発プログラム 2000～2004 年では、農業開発の主要プログラムとして以下の 2 つのプログラムを掲げている。

- ① 食糧安全保障強化プログラム
- ② アグリビジネスの振興プログラム

これら 2 つのプログラムの目標は以下の通りである。

1) 食糧安全保障強化プログラム

- ① 米の持続的増産による国家食糧安全保障
- ② ローカル資源及び栽培による代替炭水化物の増産
- ③ 蛋白源食糧の増産による国民の栄養需要の充足
- ④ 食糧多様化の増産による米の一人当り消費量の低減化

2) アグリビジネスの振興プログラム

- ① 農業生産性の強化及び生産物品質の向上による加工産業あるいは輸出への市場性確保
- ② 輸出量と歳入の増加、並びに輸入量と外貨の節減
- ③ 地域における営農上及び農外上の生産的雇用機会の増加
- ④ 適正収益をもたらすアグリビジネスの開発
- ⑤ アグリビジネス開発と農村経済振興のための地域参加と民間投資の増加
- ⑥ 天然資源の生産性及び環境の質の維持保全

これら 2 つの主要プログラムは、有機的組み合わせによる相乗効果が期待され、農民の所得と福祉の改善、生産的雇用機会の創出及び農村経済の開発に貢献するものである。

(2) 土地・水資源開発分野の政策

農業政策を支援するために、土地・水資源開発分野が実施すべき戦略は以下の通りである。

1) 土地資源開発

- ① 国土保全の施行
- ② 集中的な普及と訓練を通じて農民への技能とノウハウの移転
- ③ アグロエステート概念の発展
- ④ 土地改革法の施行
- ⑤ 圃場整備の推進(農作業の協同化)
- ⑥ 灌漑ネットワークの新規工事及びリハビリの推進

2) 水資源開発

- ① 水源保全の推進
- ② 国民的節水運動の奨励

- ③ 上流地域での植林・緑化の推進
- ④ 全ての灌漑施設での O/M の改善
- ⑤ 法の施行と規制(水質保全)
- ⑥ 灌漑用水の有効利用、効率的水利用と管理技術の向上
- ⑦ 異常気象予測と早期警告システムの確立
- ⑧ 地下水監視システムの確立
- ⑨ 灌漑用水管理における水使用組合の活動改善と強化

(3) 灌漑管理改革政策(PIMP)

PIMP は広く公衆の協議をベースに作成され、1999 年 4 月には大統領（ワヒド）によって公式に是認(保障)された。そして 1999 年 8 月に全ての関係政府機関による灌漑管理移転(IMT)のマニュアル作成が行はれた。PIMP では先ず 7 箇所の District のサイト実験場で試行され、その結果によってマニュアルの改訂を行っている。その後、多くの District で行われるようになり、現在では 86Districts、225Schemes となり、総計 355,000ha をカバーする地域で行われている。

新政策(PMIP)は大統領令(INPRES)3/99 として正式に承認され、次の 5 つの基本方針からなっている。

- | | |
|----------------|---|
| ① タスク及び責任の再評価： | 農民コミュニティの大きな役割を確立するため、灌漑管理機関(協会)のタスクと責任を再評価する |
| ② 農民の能力強化： | WUA 連合の形成を含めて、自主的、WUAs の自己信頼、地域社会分化条件及び水利権の正式な規制等の活動を通して、農民の能力を強化する |
| ③ 灌漑管理の移転： | 1 システム 1 管理を基本として、灌漑管理の権限を水使用組合(WUA)へ移管する |
| ④ 灌漑管理用資金の再構成： | O/M、リハビリ及び灌漑システム開発のための資金は WUA によって集金され、管理される |
| ⑤ 灌漑システムの持続： | 水資源保全と灌漑地区の管理された保全と言う総合政策の枠内で灌漑システムを持続する |

これらの基本方針の詳細は灌漑管理に関する Declaration によってより詳しく規定されている。

3-3 アグリビジネス

持続的な農業開発と食糧調達は、産業と国家経済の存続を保証する。しかし、現在までの所国民経済システムの中核部分を占める農業・食糧システムは、零細・小規模の農民を多数動員しているにもかかわらず、国家経済システムの中の最も弱い部分となっている。これは産業開発と農業・食糧調達の繋がりが弱いためであり、農業及び農民の生産性の低さ、農民に多い貧困層、また彼らが享受する付加価値の低さに反映されている。従って、今後の農業・食糧開発は、農民の収入増と福祉向上を目指す方向への再調整が必要である。

PROPENAS の経済分野の開発計画の中で「貧困削減と社会の基本的ニーズの充足」を実現するための農業、食糧及び水資源開発プログラムの最初に取上げられているものが、アグリビジネスである。

アグリビジネス開発プログラムは競争力が高く、零細農民・漁民に付加価値をもたらし、村落における就労・事業チャンスを拡大し、地域経済の開発、経済成長の向上に貢献する農業・林業の一次産品を生産できるプログラムの開発を目的としている。

アグリビジネス開発プログラムの主目標は以下の 5 つである。

- 1) 食糧植物、園芸植物、畜産、漁業、農園、林業の優良産品の生産性、品質、生産の向上
- 2) 村落における就労・事業チャンスの向上
- 3) 農業、漁業、農園、畜産、林業従事者の収入増加
- 4) 農業、村落開発への民衆参加及び民間投資の増加
- 5) 天然資源・環境システムの保全

上記の目標を達成するために実施される活動の主なものは以下の通りである。

- 1) 国内・国際市場において高い競争力を持ちうる優良産品の開発、及び各地における優良産品の開発センターの設置
- 2) 農業技術・情報の活用における農民・漁民の能力拡大
- 3) 各地の開発センターにおける食糧植物、園芸植物、漁業、畜産、農園、林業の種苗産業の開発
- 4) 農業・漁業における産業開発と機器の導入
- 5) 植付け用地と農業用地の拡大並びに森林用地と沿岸地域の最大活用
- 6) アグリビジネス地図の開発、同産業の効率化・統合化、環境保全に立脚した農業技術の開発
- 7) 灌漑網の開発、水資源及び各地の市場設備の修復と保全を含む、各地方生産センターのアグリビジネス開発支援のための公共施設・インフラ設備の建設
- 8) 農業・漁業従事者の各種資金源へのアクセス及び銀行・ノンバンク金融機関、

技術、情報、市場へのアクセス向上

- 9) 食糧植物、園芸植物、漁業、畜産、農園、林業製品の多様化による土地利用の拡大
- 10) 統合的な害虫、病害、雑草駆除努力の導入と普及
- 11) 食糧植物、園芸植物、漁業、畜産、農園、林業製品に対する品質と品目の標準化促進並びに国際基準に基づく品質評価導入
- 12) アグリビジネスにおけるマーケティングの効率の向上と情報システムの開発
- 13) 食糧植物、園芸植物、漁業、畜産、農園、林業製品の品質並びに付加価値を上げるための加工産業の開発
- 14) 村落金融機関の開発
- 15) 農業、林業、漁業従事者の質的向上並びに食糧植物、園芸植物、漁業、畜産、農園、林業の生産性向上を目指す科学・技術の開発・利用促進
- 16) 技術、情報、指導、投資及びその他のサービス提供機関の設置を含むアグリビジネス部門の公共サービスの向上
- 17) 農業・漁業従事者が付加価値を享受できるようなアグリビジネスの開発を促す事業環境を創出する
- 18) 肥料、種苗、灌漑網を含む農業、漁業、農園業の施設・インフラの開発
- 19) 農民・漁民組織を活性化し、農業・漁業関連産業における農民・漁民のバーゲニング・パワーを高める。
- 20) 農業、林業製品の競争力の向上
- 21) 地域、国境を越えた農業製品・サービスの取引における阻害要因の低減
- 22) 農業、漁業、農園、林業部門における国営企業の健全化
- 23) 農業、漁業、畜産、農園、林業部門における事業パートナーシップの促進
- 24) 農業部門における零細・中小企業及び協同組合の資金、技術、情報源に対するアクセスの向上
- 25) 住民農園及び住民農園産業指定地域の開発
- 26) 村落開発、地域開発、及び移住開発による新規農業用地の開発
- 27) 海洋養殖及び辺境地域の土地を利用した水産養殖の向上、並びに資源保存の原則に基づいた捕獲漁業資源の最大活用
- 28) 畜産事業におけるコンサルティング、指導、畜産衛生、生産施設調達などのサービス業を含む、生産的な畜産事業への住民及び民間企業の参画促進
- 29) 地域資源に根ざした畜産関連産業の開発
- 30) 住民林の開発並びに加工産業に連結した非木材林業製品の事業化
- 31) 食糧植物及び園芸植物の品質向上と強化

第 4 章 援助機関の意向及び留意事項

面談を行った関係機関からの聞き取り内容(メモ)を参考までに掲載する。尚、これらは調査団員が聞き取った範囲内で理解したものを掲載するものであり、文責は調査団にあることを断っておく。

4-1 日本国大使館

BAPPENAS について： *BAPPENAS は 2002 年 1 月大統領令により、大統領直属のシンクタンクの位置付けになり、外国援助の窓口及び以前行っていた調整業務は行わない。しかし、現状では多くのテクノクラートが残っており、まだ従来通りの実権を握っているように見られる。

地方分権化について： *2001 年制定の法律 22 号、25 号等により地方分権化が進むことになっている。予算の流れは各県へ配分される事になっているが、未だ、地方交付金の流れが整っていない。

*法律 25 号では、州政府は外国援助を受けられる事になっているが、中央政府は、州政府が天然資源等を担保にし、海外資金を導入することは許可しないであろう。日本の援助は未だ州政府を相手にしたことは無く、従来通り中央政府を相手にしている。

*BAPPENAS への事業実施要請は、地方政府が行うことになっており、事業資金の一部は地方政府が負担することになっている。

*なお、法律 25 号は地方への能力拡大(Empowerment)が強く出すぎているため、改定の準備を進めているとのことである。

農業関連について： *肥料、生産にかかる国庫補助金は減らす方向にある。自由貿易下ではアジアの農産物価格が下落すれば、自動的に輸入することになる。

*農業・農村開発予算は大蔵省とのことである。

*農業と水の問題は今後ともインドネシアにとって重要である。世銀等が水政策のフレームを作っているので、JICA 調査で反映させて欲しい。

JICA、JBIC 関連： *JICA 案件では、大規模なインフラ整備を対象としない方針である。アグリビジネスの振興、流通改善などが取上げられると考えられる。

*第 4 次アンブレラの農業セクター開発調査を行

うことになっている。この調査によって将来の方向性を見極める。

*農村部の貧困削減のみを目的とするコモンバスケット方式もあるが、顔の见えない援助となるため推進できない。

*第3次リスクに入りつつあることもあり、有償ローンに対して消極的である。

*ODA 予算削減が決まっているが、インドネシアについては大幅な削減にはならないと見ている。各案件の競争が厳しくなっている。

移住政策について：

*ジャワから外領へ移住させた国内避難民がマルク州、ヌサテンガラ州等に約 200 万人いると聞いている。この国内避難民に対する対策は重要と考える。

4.2 JICA

ローン返済：

*97 年の通貨危機以来、ローンの返済が苦しい状況であり、本年 4 月債権の繰り延べが予定されている。経済が悪化しているが、貿易収支は黒字であるので、デフォルトにはならないと考える。

JICA 案件の流れ：

*JICA 案件の流れは、6 月要請案件を BAPPENAS より受領—7 月 BAPPENAS と調整—8 月 JICA 本部へ提出、となっている。

開発調査：

*政策型、全国規模型が有望と考えている。NGO を含めた Capacity Building、参加型開発にかかる案件を重視する。

無償案件：

*GDP が 800～900 \$ /人であるので、無償案件の実施に問題はない。

拠点地区：

*JICA の拠点地区は以下の通りである。

- ①北スマトラ
- ②西スマトラ
- ③南スラウェシ
- ④ロンボク
- ⑤バンドン
- ⑥スラバヤ
- ⑦スマラン

4-3 JICA 専門家

総論：

*インドネシアでは2000年11月に新国家開発計画2000～2004年が国民協議会にて決議された。新国家開発計画の特徴的な点は次の通りである。

- ① 市場開放と政府の保護政策の廃止
- ② 民主化に対応して中央集権的な政府機構の改革
- ③ 地方分権化

*農業分野においても、この改革に応じて進められており、その柱はアグリビジネスの振興と言われ、次の政策が掲げられている。

- ① 農産物の市場開放と輸出振興
- ② 公平な競争原理の導入と政府補助、保護政策の廃止
- ③ 民間活力の農業分野への導入

しかし、アグリビジネスの実体や具体的な方策がまだ見えて来ないのが現実である。政府が全てのコントロールを廃して、農業に何をするのか、具体的な話は見えて来ない。

農業施策の内容と課題： *農業分野の施策は次の2点が掲げられる。

- ① 食糧の安全保障(自給)
- ② アグリビジネスの振興

その中身は次のように整理される。

- (a) 制度や政策の設計
 - ・農民の組織強化と協業化
 - ・農民の能力開発のための普及訓練
 - ・地域の需要に応じた畜産、園芸等の多様化
- (b) 農業基盤施設の有効活用と管理組織の強化
- (c) 農村地域経済活性化のための制度、施策
 - ・農村共同体を基礎にした農産加工産業の育成
 - ・零細農家の農業信用制度の設計
 - ・農民の能力開発
- (d) 農産物流通システムの改善

*これら施策に対して具体的に政府が何をしようとしているのかが見えて来ないし、把握できないのが現状である。

*アグリビジネスについても、アイデアなり、理念としては市場原理のもとに農業の存在意義を求めるには意義あるものとして理解できるものであるが、それへのアプローチについて政府の関与を如何にするかの議論は見えない。

*地方分権化が強く進められる中、農業施策は市場原理の導入、民主化をうたいながら、政府は自らの関与の方法を見失ってしまっているようなジレンマの中にいる様である。

農業施策の実現性：

*農業施策を実現するための手段としては概ね次のようなものが考えられる。

- ①資金 ：補助金、融資、基金
- ②物質的支援：資機材供与、基盤整備
- ③制度 ：保護制度、保険、政府保障、取締
- ④人的支援 ：技術、普及、人材育成
- ⑤便宜 ：情報供与、品質保証、検査

これらの関与を具体的にどうするかは、政府の基本方針と施策の内容、目的等によって決まってくる。

*農業分野では、食糧の自給、アグリビジネスの振興をもう少し細分化してみると、政府の関与する目的は次に様に考えられる

- ①農産物の安定的な供給
- ②農産物の競争力の強化
- ③農業(立ち遅れているため)の保護、振興
- ④農業の自立の促進
- ⑤農家所得の確保、農業経営の安定化
- ⑥貧困の救済
- ⑦農村(国土)環境の維持,保全

これらの目標に対して、どのような手段を具体的にとるかによって、施策が実現性を帯びてくると考える。当国の財政事情を考慮するとかなり厳しいと思われる。

*我が国が特定の協力分野や案件で資金や人材を支援する場合にも、有効で目標への到達可能な手段が取れるかを十分検討されるものだと思う。この国のこの分野ではどのような資金が有償や無償で投入されるのか、あるいは人材や技術が投入されるのかを考える必要があると考える。財政的に困難だから有償の援助

は出来ないとしても、ではどのような支援が考えられるのか、よく検討しなければならないであろう。

農業分野のインプット：

*農業施設総局は農業省の機構改革により 2001 年 2 月に新設された。従来、生産総局などにあった農業への投入部門を独立させた組織である。この機構改革はアグリビジネスの振興を意識した組織造りである。

*農業施設総局は基盤施設の整備のみならず、肥料、機械、資金までも包括した組織となっている。アグリビジネス施設も所轄することになっているが、収穫後の貯蔵庫、加工施設、市場アクセスの農道等が示されているだけで、アグロビジネス施設の全容はよく解らない。

*農業施設総局の予算は 2001 年で、地方配分 215 億ルピア、中央政府が 152 億ルピアである。

2002 年の予算では、海外からの資金が 1512 億ルピア予定(内 1300 億ルピアは 2KR である)されている。このように海外からの資金が大部分を占めている。自国予算は非常に限られている。

*資金以外にも国の制度、人材等まだわからない部分がある。公務員の給与体系は驚くほど低く、実質的に収入を得るためには副業や業務に関連しての特別なサービス提供によって成り立っていると言われている。

*今回の機構改革により、地方組織は基本的に州や県に移管され、中央は中央のみの人事になるようである。どのように中央の施策が地方に波及していくのか、中央は企画立案、評価に重点がおかれることになるが、実施経験のない集団組織が計画立案や評価等が可能であるのか疑問が残る。

*中央政府の施策の実効性を担保できるものがあるのか難しい問題である。

灌漑の位置：

*灌漑等農業生産基盤への投資は、水資源開発と相まって多くの水田が灌漑用水の開発で雨季作米の安定した生産、更に乾季作を可能にし、米の生産は飛躍的に向上した。

*しかし、これらの開発についても反省の時期に入り、課題が出てきた。課題は大きく 4 点考えられる。

①環境へのインパクトや末端における施設の不

備から、大規模開発のメリットが低下した

②農業、特に米の収益性が相対的に悪化し、開発コストを賄えなくなってきた

③援助側も被援助国側も財政状況が厳しくなっている

④適正、効率的な水配分の問題などの管理そのものの問題が顕在化した

このような情勢から、新規灌漑事業の中止、施設の水管理団体への移管、農民自らが行う水管理システムの確立等が現在の灌漑を取り巻く主要な話題である。

＊灌漑施設の管理をインドネシアの水管理団体が出来た状況にはないと言った否定的な意見や、まだ灌漑事業が必要な場所があるとか、末端灌漑の整備や水配分の効率化と施設のリハビリの問題とが不明確であったり、行政組織体制自体が変化する事態に対応できない体制である等、数多くの問題がある。

＊現在進められている施策の課題は次のように考える。

①リハビリと水管理団体移管施策

施設の破損対策のみでなく、強化、改善も必要ではないか。水管理団体強化と施設移管が実効可能か、管理組織育成の現実性と移管へのインセンティブが必要ではないか。

②中小規模開発

水田以外の灌漑は妥当性があるのか。

農民参加なり、水管理組織化は現実的か。

灌漑農業の実効可能性はあるのか。

小規模になれば、地域の農業振興との関連性が密になる。

③水管理組織

地域に応じた組織のあり方、組織化の方向、農民組織、農業生産活動との連携は。

④末端施設の整備や適正な水配分

⑤農業開発との連携強化

灌漑以外の農業基盤整備の位置：

＊多様な農業開発：

農業生産分野と協調した総合農業開発

乾燥地の小規模灌漑、国土保全と傾斜地農業

* アグリビジネスの促進：

農産加工処理施設、貯蔵施設

アクセス(農道)

* 課題：

農民参加手法、地方行政機関との調整、

生産部局等との施策連携管理、維持補修

現地適正技術、低コスト施設

農業インプットの位置：

* 肥料、農薬

2KR 資金カウンターパートファンドの造成、資金
の運用

* 金融

制度の設計(マイクロファイナンス、信用制度全般)

* 農業機械

目標の設定

* アグリビジネス

施策の設定と手段

* 課題

生産部局との連携、調整

施策の方向、制度の設計と実効性

総合農業開発振興プログラムの作成と実証

組織の人材育成と体質改善

4-4 JBIC

- 地方分権について： *昨年より財政状況が悪化している。財源がどの程度確保されているかが問題であり、中央政府が事業実施を決定しても、地方政府分担財源が確保されない限り、ローン実行は出来ないので、財源の有無が気にかかっている。
- BAPPENAS： *2002 年 1 月の大統領令によると、業務内容は案件を出す事、事業実効をモニタリングすることのみになっている。事業の実効は実施機関が行うことになっており、今後 BAPPENAS は事業の実効には関与しない事になった。
- JBIC 案件の実施： *現時点では、BAPPENAS 経由で Line Ministry からの案件—JBIC アプレイザル—地方政府の事業負担の確認・合意—事業の実行の流れになる。この状況では小型案件のパッケージは地方政府の財源不足から動かせない懸念がある。
- 案件形成： *JBIC としてはローン返済が可能な州を選択しなければならない。今後各州の状況を把握するため、州別の SAPS やセクター別 SAPS を考えて行きたい。
- *地方での人材育成プロジェクトまたは人材育成要素が加味された案件、州トップがやる気がある州の案件、地方政府が中心の総合型案件が有望と考える。
- *セーフガードの点から、野菜生産にかかる案件、漁港案件の推進は難しい現状である。

4-5 ADB

- 援助受入機関と受入方法： *州、県は、法律上直接援助を受けられる。しかし要請には中央政府の許可が必要である。今の所中央政府は許可を出していない。実際、2001 年に ADB と世銀は地方政府に資金提供を打診したが、中央政府は受けなかった。
- *2003 年からは又貸し方式がとられる。これは中央政府が資金を借受け、地方政府に又貸しする方式である。2000,2001 年案件では又貸し条項が L/A に既に入っている。ドナーの了解を得て実施する可能性大きい。
- *財務省が州の貧困指標調査、資源等調査をしている。

又貸し方式の場合の考え方。

- 資源豊かな州に対しては、例えば 7% で中央政府が借受け、それに数% 上乗せして州に貸す。

- 資源に乏しい州に対しては 7% で借りたものを、利息無しとか部分的又は全部を無償にするとかで州に貸す。

- 平均的な州に対しては借りたままの利率又は少し下げて州に貸す。

以上の州の評価分類調査を現在財務省が実施中である。* 外国資金の援助窓口は BAPPENAS である。今回大統領の直属機関となり、権限が強化される可能性がある。BAPPENAS は実施、ディスバースメントには関与しない。財務省は資金の収支配分を見ているが、人材が少ない。

* 現在は州の役割が非常に不明確なので、州にも少し権限を与えようという方向で法律 25 号地方分権化法を改定する動きがある。

* 地方の格差はある程度認められる。地方の資源収入は県が 70% 使える。

JBIC・SSP4 について： * JBIC ローンによる新規 250 億円の巨大な灌漑事業である。WATSAL 等の水政策に合致していない部分があり、考慮が必要である。

* JBIC のやり方に対し、BAPPENAS は慎重な対応を求めている。住民参加が不足している。KIMPRASWIL の計画案件。

プロジェクトの実施方針： * 住民会議にて必要性を議論、検討

- * PCM、NGO の利用。NGO を積極的に使う。

- * NGO が実施者、住民を巻き込んだプロジェクトの実施を NGO が行う。政府、農業省はモニタリング（資金面）、監督責任は農民にある。農民の組織化と事業のモニタリングを NGO が行う。農民自身で農村開発計画を立て、NGO は農民のファシリテーターである。

- * NGO に対するフィーはローカルコンサルと同じ扱いである。

キャパ・ビルについて： * キャパシティ・ビルディングについては、BAPPENAS に聞いても良く解らない。

- * 地方政府の人員配置、キャパシティの程度等現状調査が必要である。1999～2000 年に世銀援助で、

KIMPRASWIL の地方配転計画を策定し、実施されたが、その後のフォローアップがなされておらず、結果の実態が不明である。

*資源のある所と無い所との差。出身地に配置されて頑張っている人と全く縁の無い州、県に配置されやる気の無い人など。

*ADB は昔からキャパ・ビルはやっている。どの案件にもキャパ・ビルを含めている。現在地方分権下に促したキャパ・ビルを考えている。教育案件は多くなる。

*水資源セクターでも 1998 年から州、県、単位で行政レベルと技術レベルの向上を目的に進めている。作業はローカルコンサルを政府が雇って行っている。

ADB の援助方針 :

*援助の焦点は貧困県である。貧困県を対象に農業、上水、農村開発、教育、医療に集中的に投資する。金のある県は独自で可能であろう。

*分野別にバラバラの援助はしない。総合化し、集中的投資で協調効果を狙う方針である。

*参加型灌漑管理案件を実施する予定である。ADB も世銀もダム案件はやらない。ダムをやっているのは JBIC だけである。環境と住民移転が問題。

*インドネシア農業省は食糧増産ではなく、技術開発や市場を考えている。

日本援助の問題点 :

*日本からの専門家は、日本の農業政策に則した援助を実施する傾向にあるが、インドネシア側が求めている、現地に則した援助が望まれる。

*組織強化のソフト案件等ソフトの理屈ばかりを援助してもインドネシア側、特に農民は喜んでいない。灌漑施設が整い、水が来ても、金の儲かる農業、農産物に付加価値のつけられる技術開発や市場開発が伴わなければ、援助の効果はないし、農民は喜ばない。インドネシアの農業はもうここまで来ているという事を日本の援助機関は理解する必要がある。

4-6 FAO (Claude Joly 氏)

WATSAL :

*地方分権化に伴う水資源および灌漑セクターを対象とした調整(WATSAL)について、毎月代表者会議を開き、意見調整を行っている。出席者は世銀、ADB、EU、オランダ、FAO、JICA、JBIC、BAPPENAS

等である。居住・地域開発省水資源局が WATSAL の実施機関である。

* 代表者会議の下の小グループで Logical Framework を作成中である。週 1 回のペースで作業しており、2002 年 7 月を目途に完了の予定である。

* 世銀は WATSAL 後に向けて案件整理を開始している。

4・7 居住・地域開発省

(1) 技術指導局長 (Moh. Hasan 氏)

ADCA 提案 : *ADCA の Dialogue 提案(過去の案件見直しと整理)を歓迎し、協力する旨の発言があった。

*今後 ADCA ミッションと技術指導局とで今までに行われた ADCA プロファイ案件を整理、修正することになった。

地方分権について : *州政府や県の財源と人材不足が大きな問題である。
*複数の県または州に跨る地域の案件は州政府または中央政府が実施することになる。

*現在は地方分権の過渡期であるため、中央政府が案件ベースで州を支援中である。

KIIF について : *Kabupaten Irrigation Improvement Fund(県灌漑改良基金)を一部県にて試行中である。

*これは農民が水代を支払う事を条件にこの基金を設立し、土地改良事業を行うという試みである。軌道に乗れば他県にも広げたい。

*国家予算と水代をこの KIIF へ投入し、老朽施設のリハビリ、維持管理、農民教育等を県単位で実施することになる。オランダの技術協力で実施中である。

優先事業 : *灌漑事業における優先順位は、新規開田・灌漑から既存灌漑地区のリハビリへ重点を移すことになった。

(2) 水資源管理局長 (Adi Sarwoko Soeronegoro 氏) 及び

BAPPENAS 農業担当 (Bambang Adimuhroito 氏)

法整備 : *1974 年制定の水法を改定中であり、2003 年には新水法が制定される見通しである。現在、各種法令を整備中である。

地方分権 : *地方分権法は最上位に位置する法律であり、下位の Regulation、Decree 等は準備・検討中である。

* 現在は不整合により混乱を来しているが、BAPPENAS としては緊急に法整備を終了し、5 年以内に安定させたいと考えている。

* 地方分権に関連し、今後、国会も事業採択、実施に対しコメントすることになって行く。

(3) 大臣補佐官

流域水管理：

* 従来の河川管理と灌漑管理を統合した流域水管理を今後推進して行く。流域が複数の行政区域（県、州）に跨る場合、上位の行政機関により流域全体を管理する方針である。例えば、2 県にまたがれば州政府、2 州にまたがれば中央政府となる。

* 流域水管理は統合流域水資源開発計画と統合流域水資源管理計画に分けられ、中央政府、州、県、流域住民毎に職務分担を明確にする方針である。

4-8 農業省

(1) 次官（Memed Gunawan 氏）

米生産費：

* インドネシアの米の生産費は近隣諸国の生産費(国際価格)より高価ではあるが、米の自給は国家政策である。今後は、米と他の作物や畜産を組み合わせた混合農業を振興したい。

投資方向：

* 限られた予算下では、投資を限定地区へ集中投下し、周辺地域へ投資効果を波及させたい。

JBIC ローン：

* JBIC ローンは開発ポテンシャルのある地区が対象となる。

(2) 農地整備局長秘書官（Nasrun Hasibuan 氏）

作付計画：

* 地方分権化に伴い、農業省は、以前は作付計画を立案し、州、県へ指示していたが、今後は県が作付計画を立て、実効することになる。

* 農業省は州、県へのガイダンス、県からのモニタリング等が主な職務となる。

職員の移動：

* 本省の職員数は 10%程度であるので、地方分権に伴う大幅な職員の州、県への移動は無い。

4-9 内務省

地方分権局長 (Syahrir AB 氏)

地方分権関連法整備： *1999 年法律 22 号にて地方分権が決まった。この法律に基づき、現在、各セクターの法律を整備中であるが、旧法と 1999 年法律 22 号の不整合が問題である。

*各セクターの法律整備は、GTZ、USAID 等の支援を受け行っているが、進捗が遅い。

*JBIC にも支援要請しているが、まだ決まっていない。

地方分権： *32 年間に及ぶ中央集権体制から一挙に地方分権に転換したため、地方政府は Planning&Programming の能力に欠けるため、中央政府はガイドラインを作り、指導、モニタリング、教育訓練を行う予定である。

地方財政： *国庫歳入の最低 25%(今年度は約 81 兆円)は地方政府へ回す事になっているが、地方政府は予算不足を補うため、2001 年法律 34 号に基づき、独自に税を新設しており、場合によっては二重課税になり、一部問題がある。

*外国援助ローンを内貨予算へ組み込み、その後予算を配分する可能性もあり、現在検討中である。

第5章 面会者及び収集資料

5-1 面会者リスト

(1) 在インドネシア国日本国大使館

堂道秀明	公使
作田竜一	一等書記官

(2) JBIC インドネシア事務所

栢山信夫	ジャカルタ首席駐在員
------	------------

(3) JICA インドネシア事務所

神田道夫	所長
高城元生	所員

(4) JICA 専門家

江上博司	(居住地域インフラ整備省、個別派遣)
臼杵宣治	(農業省、個別派遣)
及川 章	(農業省、農業普及・研修システム改善計画:チーフアドバイザー)
佐藤正仁	(農業省、個別派遣)
谷本寿男	(BAPPENAS、個別派遣)

(5) アジア開発銀行

小林義治	(農業地方開発担当)
------	------------

(6) FAO インドネシア事務所

今井 伸	食糧安全保障特別事業地域調整官 (所長代理)
Claude Joly	インドネシア事務所長

(7) インドネシア国政府農業省

Dr. Memed Gunawan	次官(官房長)
Dr. Farid A. Bahar	食用作物生産総局長
Nasrun Hasibuan	農業基盤施設総局 官房長
Effendi Simanjuntak	農業基盤施設総局 官房 計画局長
Suyoto	農業基盤施設総局 官房 情報局長
Rina Suprihati	農業基盤施設総局 官房 協力局長
Dr.Bambang Prastowo	農業基盤施設総局 農業機械局長

Subrata Sudarga	農業基盤施設総局	農業機械局	園芸機械局長
Sofyan Soekirman	農業基盤施設総局	農地整備開発局長	
Tangkas Pandjaitan	農業基盤施設総局	農地整備開発局	エステート農地整備部長
Bambang Santoso	農業基盤施設総局	投資金融局	特別金融部長
Agus Susewo	農業基盤施設総局	農薬肥料局	化学薬物認定部長

(8) インドネシア国政府居住地域インフラ整備省(KIMPRASWIL)

Dr. Soenarno	大臣		
Dr. Roestam Syarief	大臣顧問		
Mohamad Hasan	水資源総局	技術指導局長	
Adi Sarwoko Soeronegoro	水資源総局	水資源管理局長	
Mohd Ali	水資源総局	水資源管理局	水利部長
Dr. Sutardi	水資源総局	水資源管理局	保全部長

(9) インドネシア国政府国家開発企画庁(BAPPENAS)

Bambang	食糧農業水資源局
---------	----------

5-2 収集資料リスト

- | | |
|--|---|
| (1) インドネシアハンドブック 2000 年版 | ジャカルタ・ジャパン・クラブ
2001 年 3 月 |
| (2) インドネシア国セクターイシュー別
基礎資料 2001 年版(第 1 巻&第 2 巻) | JICA インドネシア事務所
2001 年 8 月 |
| (3) インドネシア国国家開発計画
PROPENAS2000~2004 年(和文訳) | インドネシア国政府
(和訳 JICA インドネシア事務所)
2001 年 8 月 17 日 |
| (4) National Development Program
PROPENAS 2000~2004(英文訳) | インドネシア国政府
(英訳 世銀) 2000 年 12 月 22 日 |
| (5) インドネシア国農水産業分野プロジェクト
形成調査(コピーファイル) | JICA (日本工営)
2001 年 8 月 |
| (6) Decentralisation News | GTZ
Feb. 2001~Dec. 2001 |
| (7) Assessment of Poverty in Indonesia &
Statistical Appendices | ADB
Oct. 2000 |
| (8) 地方自治を目指す地域開発セミナー
議事録(和文訳) | インドネシア国政府内務省地方開
発局&JICA 共催
2000 年 3 月 29 日 |
| (9) 地方分権化後の案件形成等手続き及び
資料 (専門家への通知) | JICA インドネシア事務所
2000 年 1 月 12 日 |

平成 13 年度

国別農業農村開発情報収集調査報告書

フィリピン共和国

2002 年 3 月

社団法人 海外農業開発コンサルタンツ協会

序 文

本調査は農林水産省の国別農業農村開発情報収集事業としてフィリピン共和国を対象として実施されたものである。

フィリピン共和国に対しては昭和 63 年度(1988 年)に国別調査を実施しているが、その後 10 年以上が経過している事、その間にアジア経済の悪化等、同国の経済、社会状況が大きく変化している。しかも、農地改革が進められ、依然として経済開発が必要であり、その対象地域もミンダナオ島に焦点が当てられつつあると思われるにも拘わらず、以前ほど強い関心が示されていない等の事態が見られる事、アロヨ大統領が 2001 年 1 月に就任し、新政権の下での政策実施等といった観点から、今回インドネシア調査の後、フィリピンを対象として国別情報収集調査を実施することとなった。

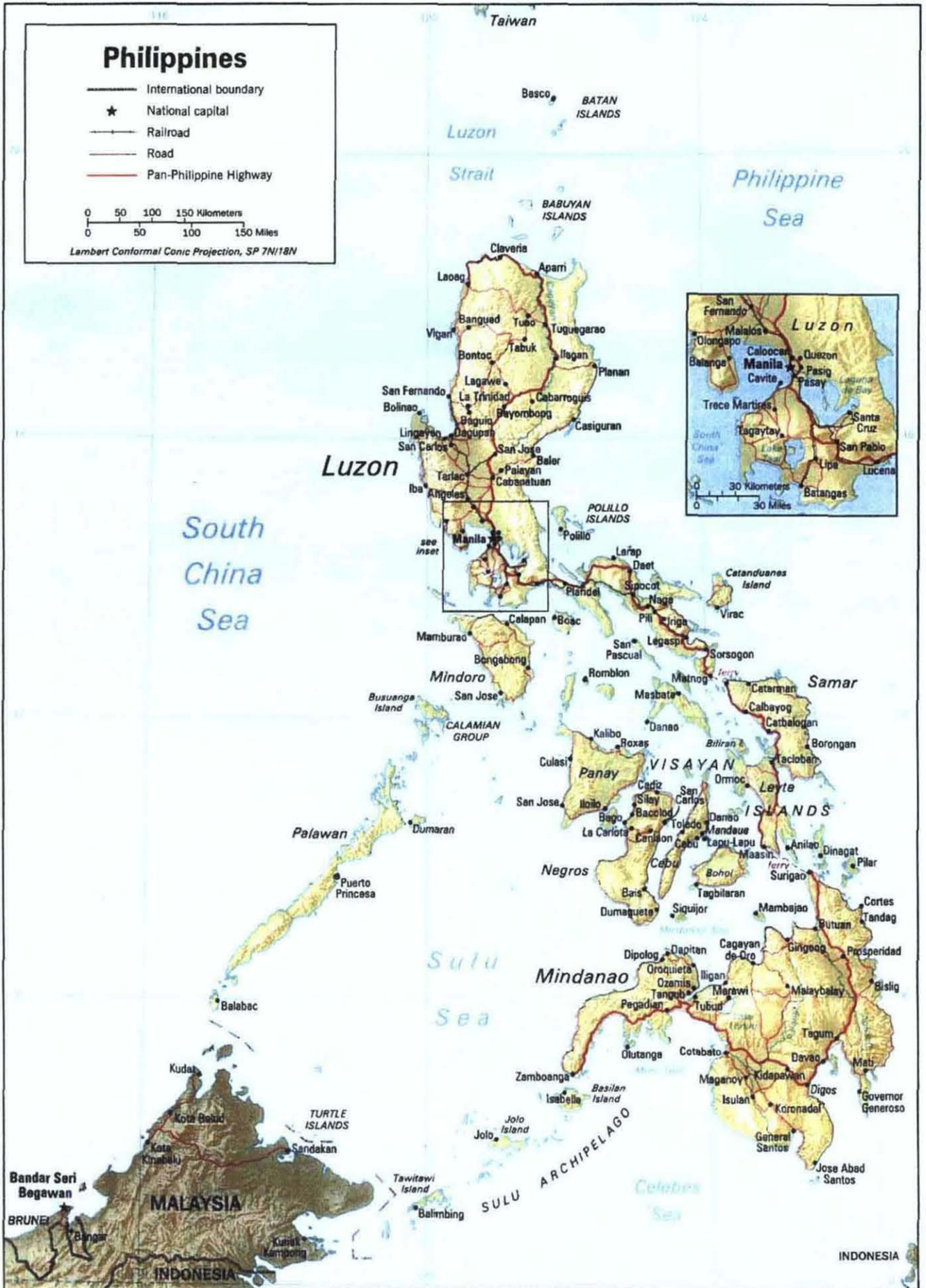
調査は平成 14 年(2002 年)2 月 3 日から 2 月 7 日までの 5 日間で実施された。調査団はフィリピン国農業省をはじめ国家灌漑庁 (NIA) 及びアジア開発銀行等関係機関を訪問し、会議を持ち、聞き取り調査を実施した。

本報告書が今後のADCAプロファイ調査のみならず、フィリピン共和国の農業農村開発に関する関係機関の政策業務にも役に立てば幸いである。

最後に、今回の調査に当り協力と助言を頂いたフィリピン共和国政府機関、国際機関の関係者、日本国大使館、JICA, JBIC等関係機関と関係者の方々、長期派遣JICA専門家の方々にご協力とご支援を頂いたことに対し、ここに厚くお礼申し上げます。

社団法人 海外農業開発コンサルタンツ協会
国別農業農村開発情報収集調査団

一般概要図



現場写真



国家灌漑庁 (NIA)
Jesus Emmanuel M. Paras 長官



国家灌漑庁 (NIA)
Dominador D. Pascua 企画部長

現場写真



JBIC マニラ駐在員事務所
西片高俊 駐在員 田中優子 駐在員



JICAフィリピン事務所
萩原知 次長 今村誠 所員

現場写真



JICA 専門家
竹内 兼蔵 氏



農地改革省 (DAR)
Martha Carmel Salcedo 政策研究部長

現場写真



農業省 (DA)

Cecilia Q. Astilla プロジェクト開発部長

平成 13 年度 国別農業・農村開発情報収集調査
(フィリピン共和国) 報告書

— 目 次 —

序文

一般概要図

現地写真

目次

省略記号

第1章 調査団	1
1-1 調査の経緯、目的と内容	1
1-2 調査団の構成と調査日程	1
第2章 一般概況	3
2-1 位置・地勢・気候	3
(1) 位置・地勢	3
(2) 気候	3
2-2 社会的指標	4
2-3 政治・社会・経済の動向	4
(1) 政治体制	4
(2) 行政改革	5
(3) 地方分権	6
(4) 経済援助	6
(5) 経済概況	9
(6) 最近の経済指標	9
第3章 農地改革	12
第4章 援助機関の意向及び留意事項(参考)	23
第5章 面会者及び収集資料	26
5-1 面会者リスト	26
5-2 収集資料	27

省略記号

ADB	アジア開発銀行 Asian Development Bank
ADCA	(社)海外農業開発コンサルタント協会 Agricultural Development Consultants Association
APEC	Asia Pacific Economic Community
ASEAN	アセアン Association of Southeast Asian Nations
CAS	Country Assistance Strategy (World Bank)
DAC	開発援助委員会 Development Assistance Committee
DAR	農地改革庁 Department of Agrarian Reform
DBP	フィリピン開発銀行 Development Bank of Philippines
DOA	農業省 Department of Agriculture
EFF	Extended Fund Facility
FY	予算年度 Fiscal Year
GDI	Gender Development Index
GDP	国内総生産 Gross Domestic Product
GTZ	ドイツ技術協力事業団 German technical assistance agency
HRD	人材開発 human resources development
IBRD	国際復興開発銀行 International Bank for Reconstruction and Development
IMF	国際通貨基金 International Monetary Fund
IDA	国際開発協会（第2世銀） International Development Association
JBIC	国際協力銀行 Japan Bank for International Cooperation
JICA	国際協力事業団 Japan International Cooperation Agency
LOI	Letter of Intent from the Government for IMF program
MMR	maternal mortality rate
MBFI	non-bank financial institution
NEDA	国家経済開発庁 National Economic Development Agency
NIA	国家灌漑庁 National Irrigation Authority
OECF	海外経済協力基金 Overseas Economic Cooperation Fund(JBICの前身)
Peso	ペソ（フィリピンの通貨単位）
SSN	ソーシャルセーフティネット Social Safety Net
WB	世界銀行 World Bank
WUA	水利組合 Water Users' Association

第1章 調査団

1-1 調査団の経緯、目的と内容

フィリピン共和国に対しては国別情報収集調査を昭和 63 年度(1988 年)に実施しているが、その後 10 年以上が経過し、この間、アジア経済の変動等、同国の経済、社会状況が大きく変化している。しかも、農地改革が進められ、尚一層、経済開発が必要であり、その対象地域もルソン島を始めとする地域からこれまで開発が遅れていたミンダナオ島に焦点が当てられつつあること、アロヨ大統領が 2001 年 1 月に就任し、新政権の下での政策実施等といった観点から、フィリピンに関する情報を更新する必要性が極めて大きくなっていることから、今回インドネシア調査の後、フィリピンを対象として国別情報収集調査を実施することとなった。

又、現在世界では水問題を大きく取り上げており、フィリピンにおいては NIA の下で灌漑事業が積極的に進められ、受益者負担を課するなど先進的な取り組みがなされているが、今後は効率的な水利用のための水管理という観点から農業用水問題を取り上げねばならないと考えられている。

こうした諸点について現状を調査し、今後の ADCA 業務のみならず、日本の援助政策に対して寄与することを目的として実施された。

調査は平成 14 年(2002 年)2 月 3 日から 2 月 7 日までの 5 日間で実施された。調査団はフィリピン国農業省をはじめ国家灌漑庁 (NIA) 及びアジア開発銀行等関係機関を訪問し、会議を持ち、聞き取り調査を実施した。

1-2 調査団の構成と調査日程

(1) 調査団の構成

調査団長：的場泰信 ADCA 専務理事

調査団員：湯川義光 ADCA 運営委員、日本技研(株)専務取締役

調査団員：住友俊夫 ADCA 運営委員、太陽コンサルタンツ(株)専務取締役

調査団員：佐古眞三東 ADCA 主任技師

(2) 調査日程

2002 年 2 月 3 日～2 月 7 日 (5 日間)

2 月 3 日 (日)

12:25 ジャカルタ発 (SQ155)

15:00 シンガポール着

16:45 シンガポール発 (SQ76)

20:15 マニラ着

(インターコンチネンタルホテル宿泊)

2月4日(月)

10:00 日本大使館表敬、聞き取り(植野一等書記官)

16:00 国際協力銀行(JBIC)マニラ事務所表敬、聞き取り
(農業セクター担当者)

17:00 農業省派遣 JICA 専門家と面談聞き取り(竹内、境、JICA 専門家)

2月5日(火)

10:00 農地改革省表敬、聞き取り(次官補代理、境 JICA 専門家)

15:00 農業省表敬、聞き取り(Jose Mari B.Ponce 次官補)

17:00 現地 ADCA 会員企業派遣職員との面談、聞き取り

2月6日(水)

10:00 国際協力事業団(JICA)フィリピン事務所表敬、聞き取り

16:00 アジア開発銀行(ADB)面談、聞き取り(宮里職員)

2月7日(木)

10:00 国家灌漑庁(NIA)長官表敬

14:30 マニラ発(JAL742)

19:35 成田空港着

第2章 一般概況

2-1 位置・地勢・気候

(1) 位置・地勢

フィリピンは北緯4度23分から北緯21度25分、東経116度00分から東経126度30分の間にある島嶼群で、アジア大陸東南方の西太平洋上に散在する大小約7,100の島々からなる。このうち約3,000の島には名前がつけられているが、他は小珊瑚礁か岩礁である。中でも主要な11島がフィリピンの国土面積約30万km²(日本は約37万km²)の約90%を占めている。

諸島の基本的な地形は第三紀の度重なる造山運動による褶曲や断層のほか、さまざまな火山活動のもとに形成されており、火成岩や珊瑚、石灰岩のほか殆どすべての種類の岩石が見られる。

(2) 気候

フィリピンは15度以上の緯度に広がっており、又、高い山も多いことから気候に地域差がある。大別すれば北半分の諸島には雨期(7月から10月)と乾期(12月から5月)があるが、南半分の諸島では明確ではない。平地における気温は一年を通して平均27℃前後、年平均降水量は2,530mmで熱帯モンスーン気候に属している。季節風の影響によって乾期、暑期、雨期の3つに分けられる。マニラ周辺は5月から10月にかけて多量の雨が降る雨期があるが、セブ島では明確な雨期はない。ルソン島及びビサヤ諸島は西太平洋上で発生する台風は通過するが、ミンダナオ島には台風は来ない。フィリピンに襲来する台風の85%以上は、サマール島以北を通過する。台風性降雨強度は24時間に1,000mmを記録することもある。

2-2 社会的指標

フィリピンの主な社会指標を以下に示す。

フィリピン共和国社会指標

人口	7,500万人
人口増加率 (90-98年年平均)	2.6%
主要言語	フィリピン語 (国語、公用語) 英語 (公用語)
民族	マレー系、中国系、スペイン系 及びその混血
宗教	カトリック (83%) その他キリスト教 (10%) イスラム教 (5%)
平均寿命	男子 67歳 女子 70歳
非識字率	男子 5% 女子 6%
初等教育就学率	100%
通貨	Peso (1米ドル=45～48Peso)
1人当りGDP (98年)	866ドル
GDP構成比 (98年)	第一次産業 17% 第二次産業 32% 第三次産業 52%
現行開発計画	中期開発計画 (99～2004年)

出典：国際協力便覧2001

2-3 政治・社会・経済の動向

(1) 政治体制

フィリピンは大統領制による立憲共和制で、国会は2院制(上院と下院)を敷いている。現在のアロヨ大統領は2001年1月に就任した。就任以降支持率は50%を越えていたものが最近

は50%弱という結果が出ている。不祥事のために辞任した前任のエストラダ大統領の任期を引き継いだ形で、アロヨ大統領は就任した。エストラダ前大統領は現在でもアロヨ大統領就任については疑義を抱いている。大統領の任期が残り2年であり、その後の政治動向は不明である。

(2) 行政改革

1980年代の危機を乗り切るために行政改革が進められた。ラモス政権(92～98年)は財政債権や規制緩和等の経済構造改革を推進しつつ、外資導入と輸出主導による高度成長を実現し、実質GDP成長率は93年の0.3%から96年には5.7%、97年には5.2%へと急速な成長を遂げた。

97年にはアジア経済危機が起こり、フィリピンにも影響を与えた。しかし、行政改革は更に進められ、その中心となった政策は輸入代替工業化策から一層の輸出主導型への転換である。輸入代替工業からの移行によって世界的な輸出産業がフィリピンにおいても出現するようになり、経済成長によって貧困層がより多く削減されるというメリットが以下の通り見られた。

- より労働集約的な方法を進めることによって、貧困層に対する建設業・サービス業の雇用が増加し、貧困削減はこうしたセクターでは成功した。
- 競争性の導入により、労働市場の分割が避けられた。結果として各セクター共通の賃金が導入され経済成長の恩恵を国中に配分できた。
- 家庭や消費者の動向に合った国民所得の再配分がなされるきっかけを作った。国民所得における労働のシェア増を反映したばかりではなく、これまでの地代や小作料を消費者へ再配分することが可能となった。これは自由貿易と独占排除の結果生じた。

一方で以下のような課題も残った。

- 貧困層の削減は可能となったが、貧困家族間の不平等は拡大した。
- アジア経済危機に対処するため国内の交易条件に変化が生じ、セクター間の不平等差が拡大した。
- 食料の自給政策を維持させるための主要食料に対する保護措置が賃金を周辺諸国よりも押し上げる結果となった。
- 他のセクターの競争力を実質的に削ぐ結果となり、仕事を増加させる創造力が減少した。

(3) 地方分権

フィリピンにおける地方分権化は91年施行の地方政府法典（Local Government Code）により、教育、保健サービス、地方財政等の分野で積極的に進められてきた。国際機関によるフィリピンの地方分権に関する総体的分析、評価はまだ十分に行われていない。

近年灌漑事業の分野では地方分権の影響が大きく、過去NIA(国家灌漑庁)が灌漑事業のイニシアチブを握ってきたが、事業費の受益者負担の徹底化、農家による水管理組合の運営、水管理の効率化等推進の観点から事業実施を地方政府に任せることが政策として取り上げられている。中央政府の役割が国の政策を反映した企画や事業計画の策定、大型プロジェクトの実施等に限られ、これまでNIAが施行してきた中規模以下の事業については地方政府の所管として進められている。地方政府の人材確保、実施能力、財政能力、管理能力等が課題であるが、フィリピン政府はこれらを推し進めている。

世銀等の国際機関は地方分権化を推進する立場にあり、NIA事業の地方分権化の評価が未だ出ていないので今後の評価調査に待たざるを得ない。しかしながら、援助国側としては事業の円滑な施行が保証される必要があり、今後も地方分権化には注視していかざるを得ない。

(4) 経済援助

(a) わが国の経済援助

対フィリピン援助は援助額の点では、我が国の二国間ODAの第6位、累計ではインドネシア、中国について第3位である。また、フィリピンにとって日本は最大の援助国である。

対フィリピン援助の重点分野は次のとおりである。

- 持続的成長のための経済体質強化及び成長制約要員の克服
- 格差の是正(貧困緩和及び地域格差の是正)
- 環境保全及び防災
- 人材育成及び制度造り

これらの重点分野につき円借款と技術協力については以下のとおりである。

① 円借款

日本政府はフィリピンに対し、フィリピンの経済社会開発努力を支援するため、平成12年度においては第24次分として546億4200万円の円借款を供与している。円借款の実施機関は国際協力銀行(JBIC)である。案件としては、交通、農業開発、治水、環境保全に関わるものが対象とされている。借款条件は案件ごとに異なるが、金利は一般的には2.2%で、償

還期間30年(10年の据置期間を含む)である。

農業開発案件の概要は次の通りである。

「カトビッグ農業総合開発計画(供与限度額52億1000万円)」

北サマール州中東部のカトビッグ・バレーにおいて、灌漑、排水路等の施設整備、
営農指導、上水道整備等を行う、一方で国道・州道等の整備を行い、農業生産基
盤の安定と農民の収入増大を図るとともに、保健衛生環境の改善を図ることを
目的とする。

1968年以降フィリピンに供与された円借款の総額は、交換公文ベースで2兆371億3400万
円(うちフィリピンに対する円借款に関する債務繰延額は1460億6600万円)となる。

② 技術協力

技術協力の実施機関は国際協力事業団(JICA)である。JICAがフィリピンにおいて行っ
ている事業は下記の12種類と極めて多岐にわたっている。平成13年度の予定は以下の通り
である(2001年9月30日現在)。

1) 研修員受け入れ

本邦研修 354計画、受け入れ実績210人

第三国集団研修 9件 71名

現地国内研修 9件 78名

2) 青年招聘事業

受け入れ実績数 150名

3) 専門家派遣

長期専門家 47名 うち農業農村開発8名

短期専門家 9名

個別専門化チーム派遣 長期6名

第三国専門家 1名

4) プロジェクト方式技術協力

長期専門家 16件80名 うち農業・農村開発7件36名

5) 開発調査

14件うち農業・農村開発2件

6) 在外ミニ開発調査

1件

7) 無償資金協力

基本設計調査3件うち農業農村開発1件

実施促進9件うち農業・農村開発3件(食糧増産援助1件を含む)

8) 開発等融資事業

3件

9) 開発福祉支援

1件

10) 開発パートナー事業

1件

11) 青年海外協力隊事業

派遣協力隊員68名

JICA事務所調整員3名うち農林水産分野27名

(b) 国際機関等の援助

主要援助国は日本(60.6%)、アメリカ(15.0%)、オーストラリア(6.9%)、ドイツ(4.6%)である。これらの二国間援助についてすべてを網羅することは難しいので、データ入手が可能な世銀援助について述べる。

援助額総計と世銀グループが80年以降供与した援助額は次のとおりである。

項 目	1980年	1990年	1999年	2000年
援助額の総計	17,417	30,580	52,022	51,872
うちIBRD	926	3,943	4,040	3,627
うちIDA	34	101	206	207

(5) 経済概況

フィリピンは経済成長と貧困削減に力を入れている。1人当り国民所得は1,000ドルを超えているが、1997年7月タイバーツの下落を起因として起こったアジア経済危機と同時に起こったエルニーニョ現象による異常気象のため農業生産が低迷し、大きな経済的打撃を受けた。貧困層は1997年に25.1%であったものが、98年には27.8%に増加した。99年には経済が徐々に回復し、貧困層は26.3%に減少した(世銀)。

輸出も80年代には4%程度の伸び率であったものが、90年代には16%にまで伸び、世界貿易におけるシェアを伸ばしている。GDP成長率は98年-0.6%、99年3.4%、2000年4.0%と良い方向に向かっている。

アジア経済危機が回復し始め、各国の経済も再び成長を見せ始める傾向にあり、フィリピンとしてはどのようにしてこの成長を維持していくかが大きな課題である。財政不足と行政改革の遅れ、各方面におけるガバナンス問題が今後の経済の動向を左右する大きな問題点である。

世銀は、政府の中期開発計画の下に貧困層の削減を達成するためには経済成長率5%を超えることを目指す必要があるとして、今後の経済回復に関する重要点として以下を挙げている。

- 貿易自由化と国内の競争性を高めること
- 金融、企業、公共セクターにおけるガバナンスの強化
- 財産のオーナーシップを広げ、貧しい人々の土地のような有形財産へのアクセスと教育のような無形財産へのアクセスの機会拡張
- 公共セクターへの投資を優先的に考えた国内貯蓄意欲の育成

(6) 最近の経済指標

(a) 主要産業	農林水産業(全人口の約37%が従事)
(b) GNP(億米ドル)	685(98年)、802(99年)、790(00年)
(c) 1人当り GNP	912(98年)、1045(99年)、1007(00年)
(d) 経済成長率 (%)	-0.6(98年)、3.4(99年)、4.4(00年)
(e) 物価上昇率 (%)	9.8(98年)、6.7(99年)、4.4(00年)
(f) 失業率 (%)	10.0(98年)、9.8(99年)、11.2(00年)
(g) 総貿易額(億米ドル)	輸出 350.4(99年)、380.8(00年) 輸入 307.4(99年)、344.9(00年)
(h) 貿易品目	輸出 電子・電気機器、輸送用機器等 輸入 通信・電気機器、電子部品、発電用充電機器等

(i) 貿易相手国	輸出	米国、日本、オランダ、
	輸入	日本、米国、韓国

第3章 農地改革

農地改革業務推進のために農林水産省から境忍専門家が派遣されている。農地改革について、境専門家がまとめた報告書に詳細が書かれているのでこれをそのまま掲載する。

- ・ 「農地改革の概要」
- ・ 「DEPARTMENT OF AGRARIAN REFORM, ORGANIZATIONAL STRUCTURE」

農地改革の概要

2001 年12月13日

フィリピン農地改革省 境 忍

1. 経緯等

(1) 農地改革の変遷

フィリピンの農地制度は、スペイン統治下の大地主農園制に代表されるように、歴史的、経済的、社会的影響が強く反映された課題を抱えており、農地改革は、20世紀の初めアメリカ植民地となったときからの懸案である。

1935年、ケソン大統領、入植事業開始、国家入植庁設置(41年までに6万5千 ha 入植)。

54年、マグサイサイ大統領、入植復興局設置、地主と小作人との関係に介入。

63年、マカパガル政権、初めて農地配分を明記する「農地改革法」を制定。

71年、マルコス政権発足直後、「農地改革法改正」、「農地改革省設置」が行われる。

72年、マルコス大統領は、「戒厳令布告」に伴い本格的な農地改革として「小作解放令」を発効したが、農地移転事業を伴う農地改革は不徹底に終わる。

86年、「人民の力革命」で誕生したアキノ大統領は、「世直し改革」の具体策としての農地改革を自作農創設による所得配分の公平化、農民所得の向上を図るための最大の政治課題と位置づけ、新憲法で農地改革の実行を条文化。

88年6月、アキノ政権は、これまでの農地改革計画の集大成として「包括農地改革法」を成立させ、「包括的農地改革計画 CARP (Comprehensive Agrarian Reform Program)」を開始。

※ CARPは、88年から10年間に

- ①配分面積806万ヘクタール(当初計画1,030万ヘクタール。96年の見直しで縮小)の土地配分
 - ②定額小作農創設、株式配当及び生産・利益分与等の非土地配分事業
 - ③普及・組織強化、生産基盤整備、農業信用(金融)等の受益農家支援事業
 - ④農地改革紛争裁定
- を主な内容とする。

98年2月、ラモス大統領(当時)は、「CARP実施強化法」を制定し、「包括農地改革計画(CARP)」の実施期間を更に2008年まで10年間延長し、新たに500億ペソの資金追加を明記した(しかし、農地改革完了までに1,110億ペソ必要とされている)。

98年6月、エストラダ政権は、貧困緩和、食糧安全保障の観点から農地改革を重点政

策と位置づけ、2004年までの農地配分完了を目指すとした(追加資金として600億ペソの資金確保に向けて努力していくとしたが実現に至っていない)。

2001年1月、新たに発足したアロヨ政権も引続き農地改革を重点施策に位置付け、その推進を図ることを表明している。

(2) CARPの特徴

- ① 39年以来の入植事業、マカパガル政権の定額小作農移転事業、マルコス政権の農地改革計画をも取り込んだ包括的な農地改革。
- ② すべての農地及び全ての土地無し農民、農業労働者を対象。
- ③ 農地改革省、環境天然資源省で実施。農地改革省は民有農地、政府等公有地を所管、環境天然資源省は政府所有地(傾斜地)を所管。
- ④ 地主の保有限度5ヘクタール(有資格の地主の子供一人につき3ヘクタール加算可能)、受益者の保有限度3ヘクタール。
- ⑤ 土地評価は、地主・農地改革省・フィリピン土地銀行の合意により、合意不成立の場合は裁判により決する。
- ⑥ 受益者の土地代金の年賦支払方法は30年年賦、金利6%。
- ⑦ 土地配分代替方法として、法人農場における株式分配方式の導入及び最終的農地移転までの間、生産・利益分与方式を導入。
- ⑧ 資金規定(農地改革基金の設置)及び目標面積の設定。
- ⑨ 農地収用、分配事業には外国からの援助は充当できない。外国支援は受益農家支援事業に向けられる。

2. CARPの進捗状況

(1) 土地配分

2001年9月末現在、563万ヘクタール(対計画比69%)の配分完了。

	農地改革省	環境天然資源省	合 計
計画対象面積	429万 ha	377万 ha	806万 ha
配分面積(達成率)	315万 ha (73%)	248万 ha(66%)	563万 ha(69%)
(農家数)	(177万人)	(144万人)	(321万人)
残面積	114万 ha	129万 ha	252万 ha

	私有農地	政府所有地	合 計
計画対象面積	300万 ha	506万 ha	806万 ha
配分面積(達成率)	169万 ha(56%)	394万 ha(77%)	563万 ha(69%)
残面積	131万 ha	112万 ha	243万 ha

私有農地、政府所有農地の案分には推定値含む。

(2) ARC開発戦略の導入

DARは、土地配分後のインフラ整備・農民組織強化等の農地改革地区支援事業も推進しているが、限られた財政下における速やかな効果発現及び周辺地域へのモデル効果を狙いとして、93年度より土地配分達成度の高い地域を中心にARC(Agrarian Reform Community)地区を設定し、支援事業の重点適用地区としている。現在全国で1,308地区のARCが設定されており、その約半数が外国・国際期間の協力によるハード、ソフト支援事業の対象になっている。しかし現状でARC指定に至っている面積は全農地改革面積の4分の1程度に過ぎず、今後全土における農地改革地域支援事業の推進には多大の経費と期間を要する。フィリピン側の自助努力を伴った取り組みが求められると共に、ドナー国・機関による効果的な支援も望まれる。

(3) ARC支援事業の実施(2000年8月時点)

1)ドナー国・機関による支援

インフラ整備中心の事業(Capital Assistance)

実施中(On going) 9地区(うち日本2地区)

予定(Pipeline) 4地区(うち日本2地区)

組織強化等ソフト事業(Technical Assistance)

実施中(Ongoing) 7地区(うち日本2地区)

2)フィリピン独自実施

フィ側は、ARCの(インフラ整備)支援事業を、外国の支援による以外に、以下の事業を独自に実施している。

a)灌漑事業(NIA 実施)

: 完了 12地区 実施中 61地区 予定地区 71地区

予定含む全 132地区総事業費 690MP(百万ペソ)

1地区当り事業規模 0.4 ~50MP(平均 5.2MP)

b)道路等事業(DPWH 実施)

: 完了 106地区 実施中 141地区 予定地区 166地区

予定含む全 413地区総事業費 594MP

1地区当り事業規模 0.1~12MP(平均 1.4MP)

ちなみに、2000 年度の CARP 推進費(予算ベース)は 2,045MP

うち 外国支援事業カウンター予算 757MP

フィ側独自推進予算 1,288MP

さらにフィ側独自推進予算 1,288MP の省別配分は、

DAR 394MP

DENR 36MP

NIA 200MP

DPWH 650MP

DLE 1MP Department of Labor and Emploiment

DTI 6MP Departmaent of Trade and Industry

(4) CARPの予算状況

a) DAR の予算規模

単位:千ペソ

区分	1998 年	1999 年	2000 年
(a) 一般財源	1,442,371	1,402,716	1,447,261
(b) 農地改革財源	3,354,557	4,209,881	5,263,668
計	4,796,928	5,612,597	6,710,929

b) 87年7月から99年12月末までのCARP実施の総予算支出は、591億ペソ。

- (内訳) ・ 土地取得・配分費: 231億ペソ(39%)
・ 農地改革受益者支援事業費: 156億ペソ(26%)
・ 人件費・管理費等: 204億ペソ(35%)

3. 我が国の協力

我が国は、アキノ政権成立後、同政権が農業開発を経済再建の最優先事項と定め農地改革を重要課題として推進努力していることに鑑み、フィリピン側努力を側面から支援すべく、87年6月に「大来ミッション」の派遣等を通じ協力のあり方を検討。

88年2月、農水省においても(社)国際農林業協力協会に委託し、大戸 元長氏を座長とする15名の委員からなる「フィリピンの農業・農地改革に対する協力方向検討会」を設置し、我が国の農地改革に対する協力について検討してきた。

88年11月、農地改革調査団を派遣し、国際的協力の枠組の下で、インフラ整備、農業信用等の農地改革受益農家への支援事業部分について積極的に支援していくことを表明。

農地改革に対する外国支援(ODA)は、92年から2000年までに約262億ペソ相当が実施されており、そのうち日本政府は約101億ペソ、39%(無償:9%、有償:42%)を占める(事業完了分では10億ペソのうち8億ペソと77%を占める)。

		外国支援(ODA)	うち日本支援	日本支援の割合
事業完了分	無償	1,044 百万ペソ、	807 百万ペソ	77 %
実施中	無償	3,698	320	9
	有償	21,500	9,055	42
	小計	25,198	9,375	37
合 計		26,242 百万ペソ	10,122 百万ペソ	39 %

注) 2000年8月時点。
 実施中の無償に日本支援予定の「辺境地農地改革地区開発事業」3億ペソを含む。

(1) 開発調査

89～90 ハラハラ農業開発計画(F/S)

マニラから南東約75kmの約リーサル州ハラハラの4,930haを対象とする灌漑等生産インフラ整備、生活用水等の生活インフラ整備及び精米所等の地域開発センター計画策定。

91～92 農地情報整備計画(M/P)

マニラから北約60kmのパンパンガ州内の穀倉地帯107,830haに対する地形図作成(縮尺1/4000)、農業開発ポテンシャル評価、優先開発地域としてマラガン入植地及びメキシコ・サンタアナのインフラ整備計画策定。

93～94 パラワン南部農地開発計画(F/S)

マニラから南西約550kmのパラワン州都プエルトプリンセサの南に位置するタグンパイ入植地約1,900haに対する灌漑等インフラ整備整備計画の策定。

95～97 辺境地貧困農民対策計画(F/S)

地形条件、アクセス条件の悪い辺境地のモデル農地改革村落を対象にした営農改善を通じた貧困の緩和、生活水準向上のための農村計画を低コストで開発する手法を検討する調査。

2000～01 イザベラ州農地改革地域開発計画(M/S、F/S)

マニラから北方約280kmのイザベラ州に散在する21農地改革地域(約17,000ha)を対象に、農家の営農技術の向上による生産性向上及び所得増加を目的とする農地改革地域開発に係るマスタープランの策定及び優先地域のフィージビリティ・スタディ。

(2) 無償

92～94 ハラハラ農業開発(フェーズⅠ・Ⅱ) 約20億円

開発調査の結果を受け、約430ha を対象に灌漑施設、給水施設、農道、ライスセンター、農村電化等の建設計画。

95～97 データ・ベース整備計画 約 5億円

農地改革作業の迅速化を図るため、本省及び全国地方事務所において土地に係る様々な情報を総合管理するデータベース構築に必要なコンピュータ、周辺機器等の供与。

2000～ 辺境地農地改革地区開発事業 約 7.5億円

2000～01 基本設計(B/D)

96～97 年に実施した辺境地貧困農民対策計画調査の結果を基に、早期の事業実施が適当と思われる2ARC について精査し、事業の基本設計を行う。

2001～ 事業施工

(3) 円借款

95～2002 農地改革インフラ整備支援事業(フェーズⅠ) 約 62億円

農地改革による農地配分後の農地有効利用を図るため、全国32州、96農地改革地域における灌漑(約18,200ha)、道路(約540km)、収穫後処理施設(67ヶ所)の建設及び農家組織強化。

95～2002 農村・農地改革支援政策金融事業 約 3億円

フィリピン土地銀行を通じ、農村及び農地改革地域にある農協及び農民への農協経由の資金供与及び農協組織強化。同銀行融資審査体制強化のためのコンサルティング・サービス等。

99～2004 農地改革インフラ整備支援事業(フェーズⅡ) 約 160億円

農地改革インフラ整備支援事業フェーズ(ARISPⅠ)に引き続き、全国55州、150農地改革コミュニティ(ARC)を対象とした灌漑、農道、収穫後施設等のインフラ整備、および、地方の組織整備を図る。

(4) プロ技

94～97 農地改革支援地形図作成(ミニプロ)

農地改革省所有の航空写真と図化機を使用した地形図作成技術を農地改革省職員へ移転。

(5) 今後の協力予定

2001～06 ミンダナオ島環境配慮型農地改革入植地開発支援事業(円借款) 約30億ペソ

従来十分な支援事業がなされてこなかった大規模入植地を抱えるミンダナオ島内の8入植地ARCについて、生産及び社会インフラ整備による農業生産性向上、生活環境改善、経済状態の改善、環境破壊要因の軽減を図る。対策に道路網整備、給水8施設、灌漑12施設、診療所52ヶ所、乾燥施設、実験農場、農家組織強化を含む。2000年1月にNEDA審査、2月に閣議了解を得、3月にJBICアプレイザル、8月にF/Uミッションを迎え承認されている。E/Nは2001年3月になされており、L/A締結の段に至っている。

2001～ イサベラ州農地改革地域開発(円借款) 約48億ペソ

2000～01に実施された開発調査の結果を受けて、円借款の事業化をめざす。対策には、適正農業技術の普及、農民組織の強化、灌漑用水の供給、収穫後処理施設の整備、農道の整備、農村金融の拡大、収入機会の増大、運営能力の向上、の8つのアプローチが見込まれている。第26次円借款に向けて作業を進める。

(6) 長期専門家派遣

PDMS、Field Operation Group & Support Services、DAR (個別派遣)

89～92	廣戸 俊夫
92～96	八木 正広
96～99	稲森 幹八
99～2000	渡邊 光邦
2000～02	境 忍

MIS、Planning Policy & Legal Affairs、DAR (個別派遣)

98～2000	武藤 元喜
2000～02	池田 浩之

BLD、Field Operation & Support Services、DAR

94～97	野田 家宏	(ミニプロ、地形図作成)
2000～02	野田 家宏	(個別派遣)

4. 第3国の協力

- ①農村開発支援計画(DRDAP):オランダ、'88～'91、27 百万 US\$
オランダの肥料無償供与計画。フィリピン政府はこの見返り資金で、農民組織化、農業普及、農村工業、農村金融等に係る 2 千万円／件程度の小規模プロジェクトを 169 地区実施。
- ②土地管理開発計画(NRMDP):オーストラリア、'89～'92、41? 百万 US\$
ヌエバエシハ州タバカオ、シクシカン・マランダ両村の旧大農園(Landed Estates)470 区画、合計 498ha をモデルとし、土地境界のデジタル化導入による土地配分手法の改善を図る。
- ③農地改革農村開発技術支援(TSARRD):FAO (Italian)、'90～2001、14 百万 US\$
農地改革地域での共同体形成技術者(Community Organizer)や農民リーダーの養成を通じて、受益農民の組織化、企業化を図る。
- ④総合家族計画 :FAO、'90～'93、268 千 US\$
農村開発の一環として、家族計画について農民教育・訓練を行う。
- ⑤土地情報観測改善計画(CSCAR):スウェーデン(SIDA)、'91～'96、3,446 千 US\$
西ミンドロ州サブライヤン、ミンダナオ島アグサン・デル・スール州のタラコゴン及びブキドノン州のパンガトカンモデルとし、土地情報の収集方法及びコンピューターによる情報管理方法を取りまとめ、土地配分の効率化を図る。
- ⑥DAR-DENR 入植地植林計画:ADB、'91～'94、102 千 US\$
北コタバト州の第二入植地及びターラック州のパグ・アサ入植地をモデルとし、生態系保全手法を検討。
- ⑦ミンダナオ・プランテーション改善調査:世界銀行、'92～'93、600 千 US\$
ミンダナオ島のゴム・プランテーションを対象に CARP 受益農民が便益を享受できるようナリハビリ、拡張の五ヵ年計画を策定。
- ⑧5ARCs 開発調査 :USAID、'93～'94、125 千 US\$
西ミンドロ州サブライヤン、ミンダナオ島アグサン・デル・スール州サンタ・ホセハ、ザンボアンガ・デル・スール州シアイ・ディブラハン、東ネグロス州バヤワン入植地及びカガヤン州ビアットマドヴィラの合計 5 ヵ所の ARC を対象にローカルコンサルタントによるフィージビリティ・スタディを実施。
- ⑨農地改革支援計画(ARSP):European Union、'95～2001、1,372 百万ペソ

西ネグロス州、アグサン・デル・スール州、アグサン・デル・ノルテ州、
カマリネス・スール州、ソルソゴン州の 5 州の 63ARC を対象と
し、農家組織強化、農業技術改善普及、農業信用、小規模農
村インフラ建設等を通じて 171 千 ha の土地配分促進を図る。

- ⑩ベルギー農地改革支援計画(BARSP): ベルギー、'95～'98、182 百万ペソ
東ネグロス州、ボホール州、セブ州の 11ARC を対象とし、16ha の土
地配分作業用測量、事務・輸送機材の供与及び農民組織化、
営農、収穫後処理に係る支援を行い平均 40%の所得向上を目
指す。

- ⑪農地改革コミュニティ先住グループ支援活動:FAO-TCP、'95～'96、7 百万ペソ
4先住住民の ARC を対象に国土施策の目的に合致した先住住民
の要求に対応した開発計画と適切な対外資金の活用計画を
策定。

- ⑫農地改革コミュニティ開発計画(ARCDP):世界銀行、'97～2002、3,616 百万ペソ
全国100ARC を選定し、農協活動強化、CARP 関連制度の整備と
農村生活関連施設を中心とした整備の実施。

- ⑬持続的 ARC 農地改革農村開発技術支援(SARC-TSARRD):
FAO(Netherlands)、'97～2000、294 百万ペソ
既に実施されてきた TSARRD をレビューし、参加型手法による農業
組織開発を通じて持続的な ARC における現場レベルでの農
村開発計画の策定、実行能力を強化し、農業関連産業、畑作
営農技術支援等により農家収入、生産の向上を図るとともに
各支援国協調による DAR 実施能力の強化推進。

- ⑭先住住民地域 CARP 開発資産支援(SARDIC): UNDP、'97～2000、167 百万ペソ
先住民族地域及びの80の貧困 ARC を対象に農地改革に伴う諸問
題に焦点を当てた政策的支援を行うことにより資産価値の拡
大と保全の推進、及び持続的農業、生態配慮型農業の普及
強化、農家支援強化及び農家組織、共同体の形成化等により
農家収入改善を図る(FAO-TSARRDと共同による農家組織作
り)。

- ⑮SRA 貧困緩和計画(CIDA-PAPSRA):カナダ、'98～2000、87 百万ペソ
ミンダナオにおいて選定された先住文化コミュニティ及び ARC の 17,000 世
帯に対して政策支援研究、土地所有権の改善、社会福祉サ
ービス及び畜産ビジネス計画の提供を通じて生活改善を図
る。

- ⑯ベルギー統合農地改革支援計画(BIARSP): ベルギー、'98～2002、1,434 百万ペソ
セントラル・ビサヤ(RegionⅦ)、西部ミンダナオ(RegionⅨ)の 7 州の
89ARC を選定し、農業生産計画、基礎教育施設、予防保険医
療サービス、上水道衛生サービス、技術者養成確保事業を行
い対象地区の所得向上、生活条件の改善を図る。

- ⑰西部ミンダナオコミュニティ主導計画(WMCIP): IFAD、'99～2004、 678 百万ペソ

西部ミンダナオ(Region IX)の農村を対象に利息年 0.75%、支払期間 40 年(内 10 年間の据置期間)という超低利の融資により、共同体、産業開発、農村開発基金を通じた資源開発及び農家の小規模事業への貸付資金創設を行う。

- ⑱土地情報観測改善拡大計画(ECSCAR): スウェーデン(SIDA)、'98～2001、 232 百万ペソ

全国約 25,000ha を対象に先に開発された地図情報システムの応用及び持続的活用化、地方政府による現場レベルの土地利用計画及び測量結果と開発された地図情報システムの統合化及び ARC 計画、開発、モニタリングに必要な地形データの提供。

- ⑲ 先住民族地域及び MNLF 平和ゾーン ARC 支援計画(SPICC in ZPARC):

IFAD、'99～2000、 34 百万ペソ

96 年のモロ民族解放戦線(MNLF)との和平合意に基づき、特別平和開発ゾーン内タウィ・タウィに 1000 人の武装解除した前解放戦線兵士を入植させ、農業普及、農業資材投入支援により農業生産、畜産事業の振興を図る。

- ⑳ ADB 農地改革地域開発計画(ARCP): ADB、'99～2005、 7,207 百万ペソ

25 州の 140ARC を対象に農道、橋梁、灌漑、簡易水道等の基礎インフラを参加型手法を用いて整備、約 10 万 ha の譲渡処分可能国有地の分配促進及び農業開発、農村企業開発、地域組織開発、農業信用普及の提供を行う。

- ㉑太陽発電システムによる ARC 支援計画(SPOTS): スペイン、'99～2005、 2,600 百万ペソ

全国 41 州の 74ARC に対し、太陽発電による印雑用水、マイクロ灌漑、家庭電化等の施設整備を行い生活改善を通じた貧困からの脱却を目指す。

- ㉒ CARP インパクトアセスメント計画(CARP-IA): UNDP、ADB、FAO、EC
99～2003 25 百万ペソ

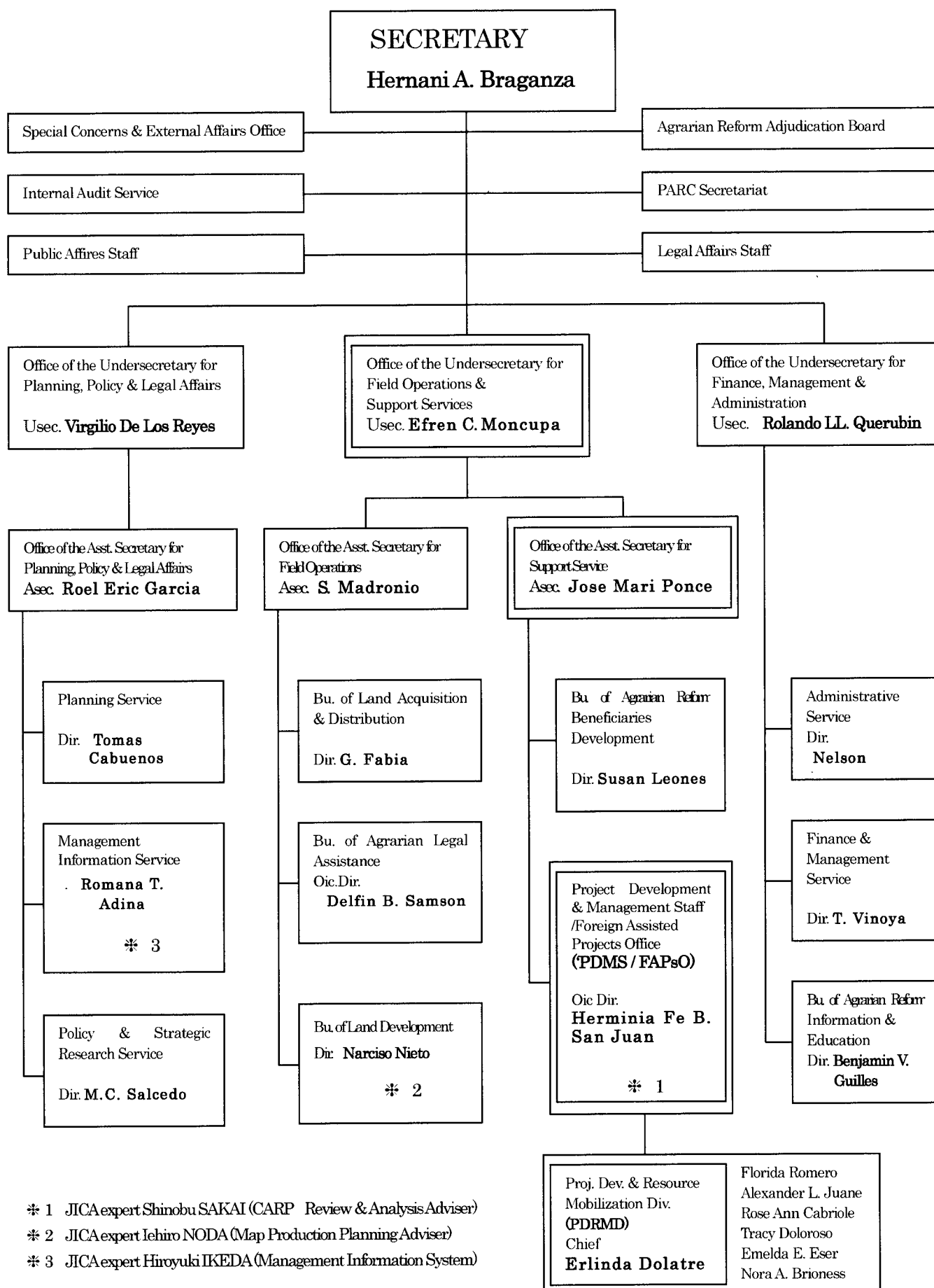
これまでの CARP の成果を調査整理し、その政策効果を分析・明確化することにより、今後の農地改革(支援)強化に向けた望ましい政策のあり方を構築・提言する。
調査手法には、ベースラインスタディ、ベンチマークスタディ(ベースラインの3年後)、マイクロ・メゾ・マクロのマルチステージ調査が予定されている。

その他、ドイツ技術協力公社(GTZ)、オーストラリアが農地改革支援プロジェクトの形成に向けた調査を展開している。

DEPARTMENT OF AGRARIAN REFORM

ORGANIZATIONAL STRUCTURE

Nov. 2001



第4章 援助機関の意向及び留意事項(参考)

面談を行った関係機関からの聞き取り内容(メモ)を参考までに掲載する。尚、これらは調査団員が聞き取った範囲内で理解したものを掲載するものであり、文責は調査団にあることを断っておく。

日本国大使館

- ・ 農業だけでは効果が少なく、治山・治水も必要であり、政治がしっかりサポートし、全体で実施する必要がある。
- ・ 過去に投資した地域へのリハビリは、WB・ADB が実施している。この地域に援助が増えると、投資が行われていない地域との格差が広がる。
- ・ DAR には技術が無いのでかんがい NIA、道路は公共事業省が実施している。
- ・ 900 万 ha の内、340 万 ha がかんがい可能地、内 140 万 ha が終了。新規事業は JBIC のみで、これを実施するには莫大な費用が必要である。
- ・ WB も参加型でやっている。
- ・ ツーステップローン 日本 2%、WB8%、現地では 8~10%。
- ・ 水利組合に金融も含めた事業をやろうとしている。
- ・ プロジェクトクライテリアは、NEDA の IRR15%が下限。
- ・ 流通は中国系が独占している。
- ・ プロジェクト名は、長期展望に基づいたネーミングが重要となる（貧困削減？）。

国際協力銀行：JBIC

- ・ 農業は主要な協力分野の一つであるが、水利費をどう徴収していくかが今後の問題点。
- ・ コンポーネントを増やしていく世銀方法は、利害関係者（stakeholder）が増えて調整が難しいので、従来型の案件でよいと思う。
- ・ 農産物の価格低迷（200 \$/トン）では NEDA の IRR15%クリア難しいが、工夫して達成して欲しい。
- ・ 協力案件としては、CIS(Communal Irrigation System)の水利組合強化等が含まれる。
- ・ JICA の開発調査が終了した案件から有償案件を発掘したい。
- ・ DAR については実施機関もしっかりしていると思われる。また、大地主も 75% 以上が農地を移管済みである。
- ・ リハビリ案件は、少ない投資で大きなベネフィットがある。

農地改革省：DAR

- ・ 土地配分は 2001 年 9 月現在、計画面積 806 万 ha の内、563 万 ha（69%）が実施された。
- ・ 総合農地改革プログラム（CARP）は法律により、1988 年から 2008 年までに行う。
- ・ DAR としての取り組みは下記の項目が主となる。
 - ・ 土地管理：GIS の利用
 - ・ 農業近代化
 - ・ 地方分権化への協力

- ・ 中央の役職員は総数 15,200 人である。

農業省：DA

- ・ 米の輸入は 600～800 千トン/年。
- ・ トウモロコシの消費は、マニラ圏では少ないが、地方では多い。
- ・ DA はプロジェクトの計画・モニタリング・評価を行い、実施は行わない。
- ・ DA は一般無償資金協力、プロ技を扱う。
- ・ NIA は DA の下部機関として位置付けられている。
- ・ WB はソフト重視。
- ・ JBIC との co-finance もある (WB、ADB)。
- ・ NIA の機構改革が必要で緒についたところ。
- ・ 農村開発
 - 中央へのアクセス
 - 農業普及
- ・ 地方分権
 - ミンダナオのモスリム地域とパラワンの一部 (Region10)
 - ミンダナオはプライベートセクターが活発である
- ・ 要請は NIA⇒DA⇒NEDA のルートで行う。

JICA

- ・ 優良案件が減ってきている。
- ・ 案件は NEDA の中期計画にリストアップされていないと要請は上がらない
- ・ 2001 年は天候が良かったが、それでも米は 70～80 万トンの輸入がある。
- ・ 食料保障と農村開発を分けて考える必要がある。JICA はプログラムアプローチ
 - 農地改革 (何が出来るのか、実施体制の問題)
 - 米増産は重要課題→かんがいの必要性
 - 地域別に何を生産するのか
- ・ DA としてもかんがい開発の重要地域など政策が無い。
- ・ 施設の維持管理の問題がある。リハビリを実施しても将来はどうするのか (自己負担能力)。持続性が問題となる。技術的な話以外に、文化・民度・考え方等見えないところも多い。
- ・ 農村開発は、地域格差の是正という観点から行いたい、案件発掘は未だ実施されていない。
- ・ 地方分権は法律的には出来ている。但し権限を譲渡されても資金の自己調達が出来ていない (例：無償資金協力の地元負担が出来ない⇒中央が実施機関になる)。
- ・ セーフガード、ブーメラン効果についてはフィリピンでは問題無いと思われる。

アジア開発銀行：ADB

- ・ NIA は民間としてみると破綻していると思われる。JICA 調査の機構改革レポートによりリストラできるかどうか。
 - 水利費徴収
 - 開発費は国家から交付 マネージメントフィーとして NIA は 5 % 取っている。
- ・ 地域としてはミンダナオが今後有望 (ドナー間のコンセンサス)
 - 貧しいが開発余力あり
 - ADB はかなり前から協力している
 - MINF 停戦合意したが、モスリム多く、治安の問題はある
 - ARM (モスリム、ミンダナオ……) 地域は全く開発されていない

- インフラ整備と農業開発が主
- 手付かずの資源と言える
- 人口密度低く、政府は移民を募集しているように見える
- ・ 地方分権は州知事の良し悪しで決まる。
- ・ 援助方針として貧困対策、これにかんがいを入れていく（12の選定基準あり）。
- ・ 農地改革の評価
 - イメージに過ぎないが、評価が悪い
 - 大地主/金持ちは恐らく何も変わらないであろう
 - ネグロスでは昔からの構造が変わっていない（親族配分、株式会社……）
 - しかし、ミンダナオは上手くいっている
 - 島毎に状況が違う

国家灌漑庁：NIA

- ・ 農業省傘下の機関。
- ・ 協力要請は NIA から NEDA に直接上げられる？（DA の言い分とは異なる）。
- ・ 案件については、DA の計画局（Project Development Service）と一緒に協議する。
- ・ 水利費徴収の目標は 75%。これは国の補助無しで達成できる見込み。
- ・ NIA 職員は常時雇用 6,000 人、建設関係 5,000 人の計 11,000 人。
- ・ これからの実施方針は、
 - 小規模かんがい（Small Scale Irrigation）と維持管理（O/M）
 - 流域管理（Water Shed Protection Project）
- ・ 新しいプロジェクトは ICC を通す必要がある。
- ・ 重要地域はミンダナオ。

第5章 面会者及び収集資料

5-1 面会者リスト

(1) 大使館

星山隆	経済担当参事官
植野栄治	一等書記官

(2) JBIC マニラ駐在員事務所

西片高俊	駐在員
田中優子	駐在員

(3) JICA フィリピン事務所

萩原知	次長
今村誠	所員

(4) JICA 専門家

境忍	農地改革省、個別派遣
Nakada Shunichi	農業省、個別派遣
竹内兼蔵	国家灌漑庁、個別派遣

(5) アジア開発銀行

宮里哲郎	農林業担当
------	-------

(6) 農地改革省 (DAR)

Martha Carmel Salcedo	政策研究部長
Erlinda F. Dolatre	農地改革計画課長
Henry Zapata	PDO IV

(7) 農業省 (DA)

Jose Mari B.Ponce	次官補
Cecilia Q. Astilla	プロジェクト開発部長
Carolyn C. Castro	政策研究部 計画官

(8) 国家灌漑庁 (NIA)

Jesus Emmanuel M. Paras	長官
Dominador D. Pascua	企画部長

5-2 収集資料

書 名	発行年月	発行者
Comprehensive History of Irrigation in the Philippine	1990年	National Irrigation Administration
フィリピン共和国 セクター別援助基礎資料	1998年3月	国際協力事業団 フィリピン事務所
Selected Statistics on Agriculture	2001年6月	Department of Agriculture
CARP Budget Hearing CY2002	—	Department of Agrarian Reform
The Medium-term Philippine Development Plan 2001-2004	—	—
BP 206: Agency Performance Measures CY 2002	—	Department of Agrarian Reform
2001 Philippine Statistical Yearbook	2001年10月	National Statistical Coordination Board