

フィリピン農業教員研修に参加して

本 岡 武*

I は し が き

私は1971年2月8日から3月20日まで6週間、ユネスコ・コンサルタントとしてフィリピンの農業教員研修に従事した。もともと、私自身農業開発における農業教育の重要性については強い関心をもっている。¹⁾ また、発展途上国においては農業教育についての問題が多く、またその解決が容易でないことをしばしば観察した。しかし、私自身直接に発展途上国の農業教育に携わった経験が全然なかったため、みずから農業教員の再教育を行なってみたく考えた。

この農業教員研修は、日本がユネスコに対して提供した信託基金 (Trust in Fund) をもって開かれたものである。それだけに、ぜひともそれを成功させたく、これが私の参加したひとつの理由でもあった。

さらに、私はフィリピンは再三訪れたことがあるが、マニラと国際稲作研究所 (International Rice Research Institute-IRRI) 以外は全然知らない。東南アジアにおけるフィリ

ピンのもつ意味を考えると、たとえ短期間であろうと、マニラから離れてフィリピン農村にある大学でフィリピン人と寝食をともにし、この国の農業教育はもちろん、広く農業開発の諸問題を瞥見することは有意義だと考えた。

6週間というきわめて限られた期間であったが、ある程度までこれらの目的をはたすことができたと思う。ここに、まずこんどの農業教員研修コースについて報告するとともに、フィリピンの農業教育、とくに中等農業教育の実状と問題、さらに、簡単ではあるがフィリピンの農業開発が当面する諸問題についての観察を報告しておきたい。

II ユネスコ・アジア地域農業教員研修 モービル・チーム

もともと UNESCO Mobile Mission Team for Training Agricultural Teaching Staff in Asia というこの構想は、ユネスコと日本との双方から生まれたものである。すなわち、ユネスコ本部科学局農業教育・科学部が、最近、農業教育のうち従来の高等農業教育の重視から一歩進んで中等農業教育の重要性を強調するようになった。他方、わが国のユネスコ国内委員会は「南北問題」と積極的にとりくもうとし、発展途上国に対する教育援助、とくにそのうちでまず農業教育をとりあげることになった。

* 京都大学東南アジア研究センター

1) 本岡武「東南アジア農業開発と農業教育」『柏祐賢博士還暦記念近代農学論集』昭46, pp. 661-682 および Takeshi Motooka, *Responsibility of Agricultural Education in Southeast Asian Development*, Discussion Paper No. 32, Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, Kyoto, 1971 を参照されたい。

この発展途上国における中等農業教育振興についてユネスコ本部と日本ユネスコ国内委員会との意見が一致し、両機関共催のもとに1969年10月～11月、東京でアジア地域農業教育研修コースが開かれた。これは、アジア各国から1～2名の研修生が参加した regional basis のものであった。そのかぎり、きわめて成功的だといわれている。しかしこれだけに終わってしまうと、実際の各国の農業教育の現場へのインパクトがあまり期待できない。そこで、教育行政官よりも、とくに中等農業学校の教員を対象として、国ごとに研修コースをもつ必要が生まれる。これがいわゆる national basis の研修コースであり grass roots への第一次接近なのである。これを実現するために、ユネスコから mobile team (巡回指導団)をアジア各国に派遣することにし、その費用と教材を日本政府がユネスコ国内委員会を通してユネスコ本部に提供することになった。そして、ユネスコも受け入れ国もそれぞれの必要経費を分担するというのが、こんどのユネスコ・アジア地域農業教員研修モービル・チームの根本的な構想である。

幸いに日本側のユネスコへ提供する信託基金についての新規要求が昭和45年度予算で認められた。しかし、このチームを受け入れる国の選択や、その国の受け入れの手続きに手間どったため——これは国際機関を通しての発展途上国援助についてしばしば見られることであるが——、やっと年度末に近い1971年2月23日～3月14日の3週間、フィリピン・ユネスコ国内委員会を通して、中部ルソン国立大学がホスト・インスティテューションとして選ばれた。

このモービル・チームには、ここ3カ年ユネスコ本部農業教育・科学部長をつとめて帰国したばかりの帯広畜産大学田島重雄教授をリーダーとして、東京コースの時、唯一のユネスコ・コンサルタントをつとめたミネソタ

大学 Milo J. Peterson 教授と私とが参加した。田島、ピーターソン両教授は農業教育の専門家であり、私は農業の社会・経済的側面を担当することになった。

われわれのチームはフィリピンだけしか訪れなかったから、実際はモービル・チームとは言えない。日本政府は昭和46年度予算で3カ国をまわる農業教育チームと、新たに同じく3カ国をまわる教育計画チームを送るための信託基金をユネスコ本部に提供することになったので、第2年度(1971年度)からは本当の意味でのモービル・チームになるであろう。

このモービル・チームは、わが国の対外援助についていろいろな意味をもつと思われる。第1には、日本がユネスコに信託基金を提供した最初のケースであるだけに注目されてよかる。国連機関への信託基金提供が効果的に運用されるか否かのテストとなるからである。さらに、現在わが国の対外援助のうちでは二国間ベースが圧倒的に多いが、多国間ベースの援助が増加しつつある。たとえば、1969年度対外援助1,263百万ドルのうち、国際機関に対する出資拠出、融資、融資参加を意味する多国間援助は114百万ドル、すなわち9%に達している。(表1参照)しかも、多

表1 わが国援助実績のうちの多国間ベースの割合

	援助総計 (A)	国際機関に対する 出資拠出・融資・ 融資参加等 (B)	B/A×100
	百万ドル	百万ドル	
1961	381.4	6.8	1.8
1962	286.2	7.9	2.8
1963	267.6	12.1	4.5
1964	291.2	10.0	3.4
1965	485.9	17.5	3.6
1966	625.1	50.2	8.0
1967	797.5	44.6	5.6
1968	1,049.3	48.8	4.7
1969	1,263.1	113.9	9.0

注：通商産業省貿易振興局『経済協力の現状と問題点・1970』pp. 86～87 より作成。

国間援助は原則的には好ましいとされているだけに、信託基金をユネスコに提供することは、今後の多国間ベース援助の拡大という見地から興味もたれよう。第2には、わが国の対外援助はあまりにも経済にかたより広い意味での社会・教育・文化の面を軽視しているとの批難に対し、この農業教育援助はたしかにひとつの回答となるであろう。また、わが国の開発援助がこれまで資金や資材に重点をおき、人と人との協力という問題をあまりとりあげてこなかったことに対するひとつの反省となるであろう。

第3には、日本の信託基金のほかユネスコ本部と受け入れ国との三者が三つの経費を分担し、受け入れ国が主催するというこの方式は、いわゆる開発のための「自助の原則」から見てきわめて高く評価されよう。これが具体的に実現されるかどうかは、援助の「現実」としてたしかに問題ををはらんでいる。事実、今回のフィリピンの場合、フィリピン側は経費の分担はおろか、提供したいっさいのサービスに対してもユネスコ本部から費用を受け取った。

III フィリピン農業教員研修コース

これは、Intensive In-service Refresher Training Course in Secondary Vocational Agriculture といわれる。

フィリピン・ユネスコ国内委員会の協力のもとに、マニラの北方約 150 km の Neuva Ecija 州 Muñoz にある中部ルソン国立大学 (Central Luzon State University) で開催された。

フィリピン高等農業教育のメッカともいえるべきロス・パニョオスにあるフィリピン大学農学部でなくてこの大学が選ばれた理由は、この大学が1967年以来5カ年計画で国連開発計画 (UNDP)、UNESCO 特別基金による高等農業教育援助計画の対象になっているため

である。現在7人のユネスコ専門家が駐在し、これを研修コースのスタッフとして利用し得ることも期待された。

幸いに中部ルソン国立大学は、強力な統制力をもつ Amado C. Campos 学長をプロジェクト・リーダーとし、まれにみるほど献身的にして有能な教育学部長 Conchita M. Cruz 女史を実際の責任者として、見事に研修コースの準備をはたした。

研修生としては、全国の Supervisor (農業学校監督官)、Superintendent (視学官)・農業学校長、農業学校農場主任・教育の三つのグループからそれぞれ10人ずつ合計30人が、文部省職業教育局とフィリピン農科大学協会 (Agricultural Colleges Association of the Philippines) によって選抜された。かれらはフィリピン農業学校教育のエリートである。その8割以上はフィリピン大学農学部の卒業生であるから、この大学のフィリピンの農業教育に対する勢力のほどがうかがわれた。

講師は、非常に広範囲にフィリピンの最高級の専門家が集められた。国連関係としては、われわれコンサルタントのほか、前述の UNDP/UNESCO/SF の専門家全員7人。政府関係としては、大統領府農業生産性委員会・全国農地制度会議・情報局・農業天然資源省農業経済局・農産局・畜産局・文部省国公立学校局・職業教育局から局長または次長クラス11人。大学関係としては12人。その他、国際稲作研究所4人と国際農村復興研究所 (International Institute of Rural Reconstruction) 1名。合計38名にのぼる。ただ大学関係から選ばれた講師のうち3～4名はかなり程度の劣るものであった。

講義は原則としてセミナー方式をとり、1時間半をひとこまとし、多くの講師はひとこまだけを担当した。〔中部ルソン国立大学の教授には2こまが与えられたが、これもフィリピンに特徴的な縁故採用主義 (nepotism)

のあらわれと見てよからう。] 原則として45分が講義に、あとの45分はディスカッションにあてられた。

そのほか、1日はこの Neuva Ecija 州における農業施設の見学、また3日は約150 km 北西にある避暑地 Baguio へのエクスカージョンにあてられた。

概していうと、研修コースはきわめて内容の充実したものであった。これはひとつにはフィリピン側の熱意のほどによる。たとえば、開会式には Juan L. Manuel 文部次官が前日からやってきて基調演説を行ない、閉会式には、後述するように米価問題が非常に深刻であった時期にもかかわらず Jose Drillon Jr. 農業天然資源次官がヘリコプターで馳せ参じ、当面する農業問題を論じたほどである。とくに感銘したのは、3週間の研修コースを通して参加者全員みな出席しただけでなく、遅刻も早退も皆無だったことである。このような出席率は、わが国のこの種の研修会では、ちよっと考えられない。また、事務局がペーパーのタイプや謄写にすぐれていたことも逸してはならないし、研修生の宿舎、食事についてもよく配慮されていた。発展途上国としてはまことに見事なものであった。

この意味において、今回の研修コースは非常に成功的であったといえよう。この理由としては、まず第1にホストである中部ルソン国立大学の熱意、とりわけさきに述べた Campos 総長の独裁力と Cruz 教育学部長の献身によるとと思われる。責任をもって準備にあたり実行するものがなければ、かかる研修コースはうまくいくものではない。第2には、東南アジア諸国のなかで、フィリピンは英語による国際的なコースにすばらしく優れていることである。第3には、わずか30人の3週間の研修コースに日本政府が11,000ドル、ユネスコ本部が8,500ドル、合計19,500ドルを支出したことを挙げなければならない。参

加者1人あたり650ドルになっている。650ドルといえば、農業学校長クラスの月給が500ペソ（すなわち現在のフィリピンの floating rate 1ドル=6.45ペソで計算すると約80ドルたらず）であるから、研修生の月給の8カ月分に相当するわけだ。費用がこのようにかかる点については、今後の教育援助のあり方としてよく考えられなければならないであろう。

この研修コースにおいて強く感じたつぎの諸点をあげておきたい。第1には、フィリピン人の講師だけでなくユネスコ専門家の講師にも、きわめて非現実的な講義がかなり多かったことである。もちろん IIRR の副理事長 Flavier 博士のようにきわめて農村の実態に即した講義もあったが、アメリカの教科書そのままを、あるいは単に抽象的な原理原則だけを述べるものが多かった。フィリピンの実態、あるいはその原理の実際の応用についてはあまり講義されなかった。これにはアメリカの影響もあるのではないかと思われるが、講義のあとのディスカッションを通して、講師が実態についてあまり知らないし、また現実を議論するのを好まないとの印象が強かった。ことに最も問題となるべき農地制度改革についても、この Neuva Ecija 州の農地制度改革それ自体もほとんど問題にされなかった。視聴覚教育の必要性がうたわれ、そのための講義も行なわれたが、実際の農業学校で昼間送電のあるところはきわめてわずかであるという。(これは研修生のひとりが私にそっと教えてくれたことである。) このことも全然ディスカッションにはならなかった。また入学資格について資格審査をきびしくすべきだとか、農業に従事するものだけを採用すべきだとかいう決議まで行なわれたが、実際のフィリピンの地方政治家の入学選抜に対する圧力を、また根本的には政治家の学校に対する強力な発言権をどう排除するかにつ

いてはまったく議論されなかった。講師だけでなく研修生自身も現実に対する関心がうすい。あまりにもきれいごとすぎ、観念的であるという印象はぬぐい得ないのであった。

第2は伝達研修についてである。フィリピン側からは来年度も今回の国レベル研修コースを開いてほしいとの強い希望があった。しかし、各地方での伝達研修コース、すなわち地方レベルのそれこそ今回の研修コースのfollow-upとして開催すべきではなかろうか。さきに述べたようにこの研修コースのdocumentationは非常に立派であったから、各地方から選抜された研修生が中心となって各地方「伝達研修」を開くことは技術的にみて可能であろう。ところが、資金的に容易でない。研修生や文部省職業教育局それ自体にも地方での伝達研修に意欲がみられないため、伝達研修の可能性はうすいのではないかと思われる。ユネスコとしては、地方ごとの伝達研修コースまで世話することはできないであろう。しかし、今回の研修コースがフィリピンの農業教育の現実にインパクトをもつかどうかは、地方別の伝達研修にかかるところが大きいことを強調しておきたい。

第3に、さきにも触れたように、こんどの研修コースについてフィリピン側はいっさいの資金的負担をしなかった。講師謝礼、研修生旅費日当はじめいっさいの労力やサービスに対しても全部ユネスコが支払ったし、中部ルソン国立大学の関係者にもこのユネスコ負担で謝礼が支払われた。これは日本・ユネスコおよび受入国がともに経費を負担し合うとの方針に反するだけでなく、被援助国もなんらかの形で経費を分担するとの技術援助の根本原則に反している。いわゆる自助の原則が少しもとり入れられなかった。これは今後の教育援助にあたって十分に注意されなければならない点である。

IV フィリピンの農業教育

—とくに中等農業学校教育について—

農業教育は先進国・発展途上国を問わず学校教育と農民教育とに大別される。農民教育はいわゆる改良普及 (extention) および農民訓練 (farmers' training) から成りたち、農村青年教育 (rural youth education) もこれに含まれる。学校教育は普通は中等教育 (職業教育ともいわれる) と高等教育とからなり、ときには初等教育での農業訓練もこのなかに入れられる。学校教育は文部省、農民教育は農務省の所管となることが多い。いずれにせよ、農業教育機構はきわめて複雑である。とりわけ発展途上国においては国際機関が農業教育を援助し、FAO, UNESCO, ILOがそれぞれ関係しているためいっそう複雑になっている。それだけに一国の農業教育の現状ならびに問題点を総合的に把握することは必要であるが、同時になかなか容易ではない。とくに農民団体あるいは農業団体、たとえば農業協同組合などのもつ教育的効果は、農民訓練としてきわめて重要である (たとえば日本の場合)。しかしそれだけにその抱括的な評価はなかなかむずかしい。²⁾

フィリピンにおける滞在期間が限られ、業務が中等農業教員の研修であったために、ここではとくに中等農業教育だけについて述べる。

フィリピンの学校制度は、小学校6年の義務教育と、中等学校 (high school) 4年、ついで高等教育 (university or college) の4～5年、さらに原則として2年の修士、あと3年の博士課程の大学院教育となる。現状での義務教育終了者は65%といわれ、中等教

2) 農業教育の問題を世界的規模にとり扱ったものとして、*World Conference on Agricultural Education and Training, Report I and II, Rome, Paris and Geneve, 1970* は重要な文献である。

育終了者は約6%といわれている。

現在、中等農業学校は全国に87校あって、文部省職業教育局の所管するところである。注意すべきは、農科大学あるいは大学農学部が国立13、私立5あり、私立のうち Mindanao 島の Cagayan de Oro City にある Xavier 大学農学部（ジェスイット派経営で最も実質的に成果をあげているといわれている）以外は、すべて付属農業学校をもっていることである。しかもこの国立大学付属農業学校のうち5校は、前記の職業教育局の所管に入っているから、実際の全農業学校数は99校となる。

文部省職業教育局に農業教育課が設けられこの局所管の農業学校は12の管区にわかれ、Supervisor が約5~10校を担当する。別に視学官 (Superintendent) が本省に6人、地方に25人配置されている。

戦後の農業学校の発展は、表2の示すようにきわめていちじるしい。1945/46年の22校、入学者数5,962人から、統計の入手できる1968/69年では84校、32,633人となっている。1970/71年度には90校に達する計画だという。量的にはきわめて急速な発展だといえようが質的には多くの問題が含まれているようである。そのうちの重要な諸点をあげる。

第1は、現在卒業生の45%前後が大学に進む。この大学進学率は、一般高等学校よりも高いといわれている。率直に言って農業学校は大学進学のための予備校となっている。なぜなら、農業学校は工業学校・水産学校とともに国立学校であるために、授業料が年30~40ペソであるのに対し、一般高等学校は主として州立で州財政の貧困のために授業料は年100~150ペソにのぼり、富裕階級をのぞくとこの授業料の差異は入学者にとって決定的に重要な要因になっている。しかも教員の初任給は国立職業学校では250ペソであるのに対し、州立一般高等学校では210~220ペソであり、それだけに教員の質は職業学校がすぐれ

ている。教員のみならず、全般的に職業学校の施設は一般高等学校よりも優秀である。しかも農業学校のカリキュラムの約60%が一般教育、40%が農業教育であって、実際に農業教育を重視していないから、大学進学にはたいした支障がないわけである。それゆえに農業学校が大学進学のための予備校化している。なお、大学進学率の高いことの一般的背景としてフィリピンの特殊事情がある。すなわちこの国では、明らかにアメリカの影響のもと、生徒のみならず父兄もまた子弟の大学

表2 フィリピン農業学校の学校数・入学者数および卒業生数

学校年度	学校数	入学者数	卒業生数	卒業生率
1945—46	22	5,962	514	—
1946—47	23	9,003	724	—
1947—48	24	9,771	1,120	—
1948—49	26	10,899	1,680	28.2
1949—50	28	10,586	1,844	20.9
1950—51	31	11,233	1,541	15.8
1951—52	32	11,072	1,467	13.5
1952—53	38	13,077	1,394	13.2
1953—54	38	14,129	1,709	15.2
1954—55	38	17,300	2,214	20.0
1955—56	38	17,247	2,372	18.1
1956—57	40	16,040	2,577	18.2
1957—58	43	14,999	2,596	14.9
1958—59	52	17,424	2,775	16.1
1959—60	52	17,631	2,826	17.6
1960—61	75	21,984	3,060	20.4
1961—62	76	23,751	3,312	19.0
1962—63	81	26,341	3,858	21.9
1963—64	82	27,438	4,424	20.1
1964—65	81	28,104	4,627	19.5
1965—66	79	27,754	4,426	16.8
1966—67	81	29,737	4,882	17.8
1967—68	84	31,821	n.a.	n.a.
1968—69	84	32,633	4,326	15.6

注：卒業率は卒業生数を4年前の入学者数で除したもの。

出所：Bureau of Vocational Education, Department of Education, *The Agricultural Education Program, Information and Statistical Guide 1969-70*, Manila, 1971.

進学を強く希望し、中等教育は大学進学のためと目する傾向が非常に強い。もっともこれはフィリピン教育全体としても重要な問題点であるが。

第2は、残りの50%余りの卒業生のうち農業部門に就職するのは約2割前後ではないかと推定されていることである。（これについては残念ながら全国的調査が行なわれていない。）だから全卒業生の1割あまりしか本来の農業学校教育の目的にそっていない。このことの理由としては次の諸点を指摘したい。

(1) 発展途上国のうち小農制が支配的な国においては農業学校の卒業生の就職先は国家ならびに地方公共団体の職員あるいは教員である。この点、わが国の明治以降の農学校、とくに甲種農学校卒業生のはたしたと同じような重要な役割を想起されたい。ところがフィリピンの場合、改良普及員、小学校教員のいずれになるにしても大学卒業が資格条件となる。したがって農業学校卒業生にはこの就職先が完全にとざされている。

(2) 発展途上国のうち、農場制（とくにプランテーション）の発達している国においては、プランテーションが中級技術者として農業学校卒業生の重要な就職先となっていた。最近、発展途上国において、農業資材の供給、農産物の加工・販売などのアグリビジネスが発展してきたので、これが卒業生の就職先となるべきはずである。ところがフィリピンの労働法では満18才未満の雇用が禁じられており、16才で卒業する農業学校卒業生はプランテーションにもアグリビジネスにも直ちに就職できない。しかも農業学校教育の内容の貧困にもとづく学力の低さのため中級技術者にもなり得ない。さらに、フィリピン全体の失業率が15~20%にのぼるだけに、これら企業に就職することは容易でない。

(3) さらに、発展途上国に共通に見出されることであるが、中等教育を終わった青年が

農村に戻って農民になることを好まない。これは心理的にそうであるだけでなく、たとえ自作農の場合 できえ自家経営をひきついでも均分相続制のために5人を最低とする兄弟姉妹の多いこの国では、有利な経営者とはなり得ない。しかも、後述するように小作制が支配的な地域では、劣悪な小作条件のため、小作農になることは経済的に不利である。したがって、卒業生を農業経営にひきとどめることはむしろ無理だというべきである。

第3の問題は、農業学校教育の質そのものについてである。表2が示すように入学生のうち卒業できるものは20%前後にすぎない。いわゆる dropout-rate が非常に高い。それは、フィリピンの国立農業学校では、アメリカ教育制度の影響のもと、入学試験は行なわれないが、進級試験に合格しないものは容赦なくおとすためだといわれている。しかし、それ以上に大きな問題は、入学生のガイダンスやカウンセリングがおざなりにされ、他方、生徒の知的水準が低く、勉学の熱意に乏しく、さらにかれらの教育を受けるための経済的裏づけが欠けていることによる。事実、1968/69年度の農業学校予算は17,547,000ペソである。この年度の実質換算率を1ドル=5.00ペソとすると約350万ドルとなる。これは農学校1校あたり約4万2千ドル、入学生徒一人あたりに見ると約10ドルとなる。これから行政費が差し引かれるから、実際の一人あたり経費はかれらの授業料6~8ドルとあまり違わなくなるであろう。なお教育の質の問題について注意すべきは、教員の質についてである。筆者はこの国全体から選抜されたエリートである農業学校教員といっしょに研修コースで3週間を過ごした時かれらが真面目で熱心であるとの印象を受けたが、同時にその質問や討論を通じてかれらの学力があまり高くないとの印象も受けざるを得なかった。エリート

と呼ばれる人でさえそうなのだから、一般は容易に推測できよう。

したがってフィリピンの農業中等教育は、形式的あるいは量的には整っているが、質的には多くの深刻な問題を含んでいる。すでにその対策として、職業教育を5カ年あるいは6カ年に延長しようとする動きも出ている。現段階においては内容の充実をはかるほうがはるかに重要であるから、教育期間の延長は正しい政策だと考えられる。また入学生の無試験入学を選考制にきりかえ、同時に dropout-rate を減ずるよう努力することは当然の対策だと思われる。

なお最後にどうしても論及しなければならない問題は、各農業学校が100~300haの小作農場をもっていることである。なかには生徒に小作させているところもある。生徒がそれによって学資をまかない得るとの長所もあるが、しかし、農地制度改革が大きな課題であるにもかかわらず農業学校が学校経営の基盤を小作制度においていることは十分に反省されるべきだ。こんどの研修コースで、National Land Reform Council の Jose C. Medina, Jr. 計画部長が「フィリピンの農地制度改革」について講義のあと、研修生から「農業学校教育に農地制度改革をいかにおりこむべきか」との質問がでた時、部長が「農業学校の農場を小作農に解放することだ」といいきったところ研修生の側からは賛否いずれの反応も現われず、農業学校としては小作農場を解放したくないとの意向が汲みとれた。ここにもさきに述べたフィリピン農業学校教育における理想と現実とのギャップがまざまざ見出されるのであった。

V フィリピン農業問題瞥見

このたびは農業教育研修コース参加のためのみフィリピンに滞在したので、残念ながらフィリピン農業問題を専門的に勉強する時間

をもつことができず、しかも研修コースでは農業の社会経済的諸問題が講義されたものの、遺憾ながらどれもあまり内容が充実しておらずそれほど勉強にはならなかった。しかし、6週間のフィリピン滞在を通じてフィリピンの当面する農業問題を、現地に即してある程度理解し得た。ここに主要な三つの問題点を指摘しておきたい。

1. 食糧増産と食糧価格

フィリピンの食糧問題についてまず注意すべきは、インドネシアと同じく摂取食料のうち表3が示すように米は全カロリーの約60%

表3 フィリピンの1968/69年度における米カロリー換算の食糧1人あたり消費量

米	78.5キロ	60.9
トオモロコシ	27.0	21.0
甘 薯	7.3	5.7
キャッサバ	3.0	2.3
その他	13.0	10.1
計	128.8	100.0

出所: Leon Mears, *Annual Average Per Capita Consumption in Terms of Rice Calorie Equivalent of Rice and Other Major Cereals and Starchy Roots and Tubers in the Philippines FY 1954/5-1969/70*, November 17, 1970 (mimeograph, tentative)

にすぎない。したがって米とその他の食糧との代替関係に特別の注意が払われなければならない。しかしフィリピンの最近の食糧問題として重要な点は、従来の輸入国であるこの国が1968年に米の輸出に転じ、4.6万トン輸出したことである。戦後の統計を Leon Mears 教授の作成のものによって見ると(表4)、フィリピンの米の純輸入は年によって非常に異なる。1960年代だけを例にとっても、1960年、62年は少しではあるが輸出超過であったのに対し、1965年には実に56万トンの輸入を行なっている。ここにフィリピンの米の輸出

表4 フィリピンの米の輸出入

	輸 入	輸 出	差 引
1946	149,343	n. a.	n. a.
1947	125,383	0	125,383
1948	120,111	0	120,111
1949	145,557	1	145,556
1950	4,919	9,601	△ 4,682
1951	109,123	0	109,123
1952	62,941	1	62,940
1953	1	1,235	△ 1,234
1954	42,629	0	42,629
1955	63,518	8	63,510
1956	42,401	20	42,381
1957	77,904	16	77,888
1958	230,669	30	230,639
1959	6,502	21	6,481
1960	—	1,628	△ 1,627
1961	186,380	53	186,327
1962	—	62	△ 62
1963	256,303	90	256,213
1964	298,859	91	298,768
1965	559,560	26	559,534
1966	108,184	20	108,164
1967	290,643	53,477	236,976
1968	8	46,314	△ 46,306
1969	9	508	△ 499

出所：Leon Mears, *op. cit.*

入のひとつの特質が見られる。1968年の輸出はむしろ前年の輸入をこの年度に再輸出したと見るべきであるといわれ、69年は輸出入ともゼロに近く、70年の統計はまだ発表されていないがほぼゼロに近いのではないかとされている。戦後3年以上輸出超過が続いたことがないから、フィリピンはもはや米輸入国でなくなったのではないかとの見とおしが立てられる。これはまことに急激な変化というべきである。

この発展は、1967/68年以來の米の生産の急激な増大にもとづく（表5参照）。1960/61年以來ほぼ250万トンであった全生産高が、1966/67、1967/68両年は260万トン台となり、

表5 フィリピンにおける米の収穫面積と生産高

	収穫面積	生産高	haあたり収量
	ha	ton	ton
1945/46	1,649,960	1,053,690	.64
1946/47	1,879,600	1,355,460	.72
1947/48	2,026,380	1,454,520	.72
1948/49	2,614,100	1,617,070	.75
1949/50	2,214,000	1,691,570	.76
1950/51	2,251,800	1,698,270	.75
1951/52	2,466,040	1,837,410	.75
1952/53	2,655,000	2,040,840	.77
1953/54	2,645,440	2,065,690	.78
1954/55	2,655,540	2,078,980	.78
1955/56	2,742,480	2,124,690	.77
1956/57	2,768,120	2,171,820	.78
1957/58	3,154,100	2,079,350	.66
1958/59	3,329,410	2,391,580	.72
1959/60	3,306,460	2,427,280	.73
1960/61	3,197,750	2,404,720	.75
1961/62	3,179,190	2,537,980	.80
1962/63	3,161,320	2,574,930	.81
1963/64	3,087,450	2,494,360	.81
1964/65	3,199,670	2,591,470	.81
1965/66	3,109,180	2,643,510	.85
1966/67	3,096,120	2,657,390	.86
1967/68	3,303,660	3,018,352	.90
1968/69	3,332,150	2,941,554	.87
1969/70	3,113,440	3,530,172	1.13

出所：Leon Mears, *op. cit.*

さらに1968/69年には300万トンを、さらに1969/70年には350万トンを越えている。したがって年率3.1%をこえる人口増加をまかなうだけの米の国内供給があったわけである。この増産は主として単位面積あたりの収量の増加にもとづく。収穫面積は1957/58年以來310~330万haの間を動いており、増加はあまり認められない。しかしhaあたり収量は1961/62年は0.8トン、1967/68年には0.9トン、さらに1969/70年は1.13トンにまで増大している。

この単位面積あたり収量の増大は二つの理由にもとづくと思われる。一つは一般の農業技術水準の上昇であるが、もう一つは、IR 8

の導入による『緑の革命』がたしかに大きな役割を演じたことである。この新品種による作付面積は表6のごとくであって、1968/69年で全作付面積の12.3%に達している。この新品種の普及とそれによる収量の増大は、きわめて複雑な問題を含んでいるものの、たしかにこれがフィリピンの米の生産性上昇に寄与したことそれ自体は認められねばならない。

表6 フィリピン米作における新品種作付面積

年 度	新品種作付面積 千 ha	作 付 率 %
1966/67	75	2.4
1967/68	238	7.7
1968/69	382	12.3

出所：Randolf Barker, *The Role of the International Rice Research Institute in the Development and Dissemination of New Rice Varieties*, (Mimeograph), Los Baños, 1970.

1970/71年において直面している問題は米価の騰貴である。ちょうど私の滞在中であった2月下旬、標準米 (Macan ordinario) はマニラで1ガンタ2.20ペソであった。これが満1カ年前には1.50ペソであったから、約47%の騰貴を見ている。(なお、1ガンタは2.2kgであり、当時の floating rate 1ドル=6.45ペソで計算すると、トンあたり155ドルとなる。これは国際価格を上まわる。もっともキロあたり約59円となるからわが国の消費者米価の三分の一にしかならないが。)

この米価騰貴の要因としては、根本的には floating rate の影響のもとづくインフレーションの進行と、輸入が行なわれない結果としての米の国内需給のひっ迫とがあげられよう。なお輸入によってチェックできるにもかかわらず、政府の米の調節機関である Rice and Corn Administration (RCA) がほとんど機能をはたしていないことと、主として中国系フィリピン人が占める米集荷卸売業者が

投機的退蔵を行なっていることが指摘されている。これに関連して、私が滞在中見聞した動きを2点ここに書きとめておきたい。ひとつは、2月下旬 RCA が日本から30万トンの米の輸入を計画し発表したことである。すなわち、1970年に成立したわが国食糧庁の延払い法にもとづく米穀輸出によって RCA が米輸入をはかろうとしたのである。この目的は、(1) 米の季節的不足を補うこと、(2) 仲介業者による退蔵米をはき出させること、(3) RCA の財政的困難を解決することにある。RCA の財政状態については、フィリピン中央銀行からの借入が590万ペソに達し、動きがとれなくなったといわれている。日本の延払い輸出による米の返済は30年後に行なわれればよい。かりに米を1kgあたり1ペソとすれば、30万トンの輸入によって3億ペソの代金が RCA に入るわけで、RCA の当面の財政問題が解決されるわけである (The Manila Times, Feb. 25, 1971)。したがって RCA の動きは、日本の延払い輸出を利用して、当面の財政的破綻を避けようとしたのがその本音だと思われる。しかし3月に入って日本側がこの借款に積極的でなかったことと、フィリピン政府側においてもこの案を支持しない動きが強まり、マルコス大統領はこれを採用しない旨を声明した。非能率にして紊乱をきわめた RCA への財政救済のための米輸出が行なわれなかったことは、日本とフィリピンの双方にとってよかったと思う。ただ、日本米延払い輸出については、こうした動きがアジア諸国から次々と生まれるのではないかと予想される故、わが国としてはどこまでもこの輸出の目的を明確にすべきだと考えられる。

つぎに、3月に入ってマルコス大統領がフィリピン米仲介業者組合に圧力をかけ、組合をして米価を値上げさせない旨を声明させた。その結果として、私の滞在中の3月中旬

までは米価は横ばいとなった。はたしてこの米価騰貴をどこまでおさえ得るかは疑問だが、少なくともかかる圧力が一時的成功を納めたのは、たしかに中間商人による退蔵米の存在を意味している。もっともこの表面的かつ短期的な動向だけでは米需給や価格関係も理解できないが、フィリピンの政治経済関係や中国人あるいは中国系フィリピン人の役割を示す興味ある現象と思われた。

2. 農地問題と農地制度改革

広く指摘されているように、たしかにフィリピン農業の基本的な問題は小作制度にある。最新のデータとしていまなお使用される1960年農業センサスによると、全フィリピンおよび中部ルソンの小作の比率は表7の示すところである。小作農および自小作農が全農場数の53%を占める。しかも小作農は収益折

表7 全フィリピンおよび中部ルソンの土地所有形態別の農場数および農場面積の比率

	全フィリピン		中部ルソン	
	農場数	農場面積	農場数	農場面積
	%	%	%	%
自作農	44.7	53.2	19.5	18.9
自小作農	14.4	14.7	14.4	14.9
小作農	39.0	25.8	64.7	58.2
農場管理人	0.1	4.7	0.1	6.8
その他	0.9	1.7	1.2	1.5
計	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：1960 *Census of Agriculture*.

半の分益小作農あるいは刈分小作農 (share-cropper) である。地域的にみるとフィリピンの小作問題のやかましいのは5州からなる中部ルソンであって、小作農だけで64.7%、これに自小作農を合計すると全農場数の約8割になる。この中部ルソン5州のうちでも小作農の比率は州によって異なり、Pampanga 85.2%、Neuva Ecija 76.5%、Bulacan 69.1%、Tarlac 62.2%、Pangasinan 50.1% となる。私はこのうちの Neuva Ecija 州に滞

在したが、小作農の貧困さはいこれらの建物を一見するだけでもうかがい知ることができ。多くの農家はジャバのそれよりも劣っている。ところがそれと对象的に、街路にそって非常に新しい近代的住宅が見られる。これらは地主の家である。これもまた、ジャバでは見られないところだ。地主と小作農との家がわれわれに一見してわかるなどということは、東南アジアのどこにも見出されない風景なのだ。まさにこの中部ルソンこそ、Huk (Hukbalahap) の跳梁したフィリピンの問題地域 (problem area) であることがよく理解できるのであった。³⁾ Huk の活動は現在下火になっているが、Bulacan, Pampanga, Neuva Ecija, Tarlac の4州にまたがってそびえる Arayat 山を本拠とするかれらはなお根絶されていないという。

さて、フィリピンの農地制度改革は1963年制定された Agricultural Land Reform Code によって積極的にとりあげられ、1966年1月就任したマルコス大統領のもとでより活発に進められているといわれる。

しかし子細に検討すると、小作農をして一挙に自作農にするといういわゆる農地制度改革ではなくて、刈分小作農 (フィリピンでは share-tenant という) を借地農あるいは定額小作農 (lessee) に、これをさらに年賦償還農 (amortizing owner) にし、年賦償還のあとで完全自作農 (full owner) になるとの過程をとることである。いいかえると、刈分農と自作農との間に借地農なる段階を設け、ここにフィリピン農地制度改革の重点をおいている。フィリピンの農地制度改革は、現在では、

(1) 定額小作農あるいは借地農化 (lease

3) 中部ルソンの農業問題については、Akira Takahashi, *Land and Peasants in Central Luzon—Socio-Economic Structure of A Philippine Village*, Honolulu, 1969 がすぐれた文献である。

- hold)
- (2) 移住定着地の改善 (Upgrading of landed estates and settlements)
- (3) 私有農場の国有化 (Aquisition of private agricultural lands)
- (4) 公有地の開発 (Opening and development of public lands)
- (5) 労働力の訓練と開発 (Manpower training and development)

以上の5項目をかかっている。したがって、自作農化は第2の移住定着地の改善のなかの一項目としてとりあげられ、この移住定着地改善も道路、灌漑その他インフラストラクチャーの改善を主としている。完全所有権を移住農家に与えることはほとんどとりあげられていないのである。

さて、農地制度改革の主軸となる定額小作農化あるいは借地農化の実績については、表8が示すように定額小作契約ずみの借地農は1970年12月末で総数36,054にすぎない。フィリピンの小作農数が1960年農業センサスで864,538。これに自小作農301,944を加えると1,166,482が小作農・自小作農の総数となる。したがって借地農化されたものはわずかに3.09%にすぎない。しかも契約締結農家数

表8 定額小作契約農家数(1970末現在)

	契約数	借地農数
契約登記済み	8,677	8,039
登記未了の契約済み	5,798	5,283
妥協契約済み	6,171	6,150
口頭契約済み	17,507	16,582
計	38,153	36,054
定額化のため小作農または地主から援助申請の出ているもの	36,304	?

注：妥協契約 (compromise agreement) は、契約登記をしないで成立済み借地契約。

出所：Land Reform Authority, *Basic Information on Land Reform Projects*, (mimeograph) Manila, 1971.

のうち契約登記済み農家数は22.3%にすぎない。したがって定額借地農化はまともに遅滞たるものである。

その他の(2)ないし(5)の実績については省略するが、どれもほとんど進んでいないといえよう。マルコス大統領の再三の声明にもかかわらず、農地制度改革の実績はあがっていないと断言してもさしつかえない。まさに政治の遊びだとの感が強い。なぜ農地制度改革が進まないかについては徹底した分析が必要とされようが、結局はこの国の社会経済構造と政治過程とに不可分的に結びつく。現在フィリピンできわめて多くの文献が出版されているが、残念ながらこれという文献は見当たらなかったことを付記しておきたい。

3. 農業開発の地域的分化

インドネシアの農業開発では、ジャバ・マドゥラ島の内領とその他の外領諸国においてそのあり方が非常に異なっており、地域開発が主要な問題になっている。フィリピンにおいても、別の意味で地域的差異と、それにもとづく地域開発に注意が払われなければならない。このフィリピン農業の地域性は、

表9 フィリピンの地域別農家あたり農場面積(1960年)と人口増加率(1948—1960年)

	1農家あたり	12年間の
	農場面積	人口増加率
	ha	%
全 国	3.59	40.8
Manila	—	16.0
Ilocos	1.53	22.1
Cagayan	3.07	55.2
中部 Luzon	2.77	33.0
南 Tagalog	3.95	66.4
Bicol	4.24	40.8
東 Viasa	2.56	14.8
西 Viasa	3.56	24.1
北東 Mindanao	4.43	52.5
南西 Mindanao	5.19	110.3

出所：農場面積は *Agricultural Census of 1960*. 人口増加率は, F. L. Wernstedt & J. E. Spencer, *The Philippine Island World*, Berkeley, 1967の表から計算。

その経営規模の開きにおいても人口の国内移動によっても明らかである。これについての詳論は他の機会にゆずりたいが、注目すべきは、Mindanao 島（とくにその南部）における人口増加がはげしいこと、東西両 Viasa（Samar, Layte, Bohol, Panay, Negros 諸島）においては人口が停滞に近いこと、いかえるとそれだけ流出していることである。しかもその中間に位置するルソンおよびミンドロ島でも開発可能性に相違がある。したがって開発方式は、ルソン、ヴィサヤ、ミンダナオについてそれぞれ異なるべきである。⁴⁾

農業開発にいたっては、各農業地域ごとの開発計画の重要性が大切であると思われる。

もちろんこれには米作以外のサトウ、ココヤシ、アバカなどの輸出用作物の開発増産の問題がからみあう。

フィリピン農業のもつ開発増産の潜在性は大きいとの強い印象を受けた。たとえば、『緑の革命』の潜在的可能性が高いし、また新開地域、とくに Mindanao 島におけるパイナップル、バナナ、メイズなどの日本市場向け農産物の開発輸出の可能性もまた高いと思われる。ただ、その潜在的可能性を顕在化するための資本と企業能力とにきびしい制約があれば、さらにまた政治的条件に、いっそうの阻止的要因が見出されるのではなかろうか。ここにフィリピンの最も重大な悩みがあることが痛感せられた。

4) これについてのすぐれた文献として F. L. Wernstedt & J. E. Spencer, *The Philippine Island World*, Berkeley, 1967. をあげることができる。また、抱括的であり重複は多いが、宮原幸則編『フィリピンの農業—現状と課題』アジア経済研究所、1970は適切なフィリピン農業の概説書であり、このなかに地域性が論ぜられている。