

# フィリピンの普及事業における 地方分権化の影響

村上 厚\*

## The Influence of Administrative Decentralization to The Extension Service in The Philippines

Atsushi MURAKAMI

### はじめに

地方分権政策とは、中央政府が一定の行政権限や機能を地方自治体へ移管する政策のことであり、東南アジア等途上国においてこの分権化が急速に進められている。

日本においても財政再建等の見地から 2001 年、内閣府内に地方分権改革推進会議が設置され、その検討項目の一つとして農業普及事業（以下普及事業という）も取りあげられ、今その在り方の検討が進められている。

今後、東南アジア等で農業・農村の開発普及を行う場合、対象とする国における地方分権の現状に配慮した協力・支援がますます重要になると考えられる。

本論では、2003 年夏に筆者が調査したフィリピンの地方分権の実態と、その普及事業への影響について紹介し、日本から見た途上国の開発普及上での留意点を考察する。

### 1 フィリピンにおける地方分権の現状

#### (1) 地方分権法の実施とその背景

フィリピンでは 1986 年マルコス政権からアキ

ノ政権にかわり、政治の民主化がようやく進んだが、長年にわたる独裁政権の影響で社会的環境は悪化し、自然災害の追い打ちもあり経済は停滞状態に陥っていた。

1987 年に始まる 6 力年の中期開発計画では、貧困の撲滅、雇用機会の創出、平等と社会正義の推進、持続的経済成長の達成を 4 つの重点目標に掲げ、農村での雇用と所得の増大を図るため、地方の実情に即した開発計画立案や、そのための行政機関サービスの地方分散が計画された。

また 1989 年、停滞した経済状況を背景にアキノ政権は国際通貨基金（IMF）及び世界銀行からの支援を受けるため、その主導する構造調整策に基づき、行政のスリム化による財政支出削減策を強力に実行した。そして 1991 年、「地方分権法（Local Government Code : LGC）」が制定され、ラモス政権の発足のもと中央政府諸機関の統合、縮小、再編を併う地方分権の推進が試みられることとなった。

このねらいは、地方自治体（Local Government Units : LGU）への基本的社会サービス事業（例えば農業普及、環境・自然保護、保険医療サービス、公共インフラ整備、社会福祉、初等・中等の Nshimikawa Agriculture, Forestry, and Fishery Office, Aichi Prefecture Government

教育、観光開発など）の移管、中央政府の出先機関の廃止、施設や資機材を含む国家公務員の地方

\* 愛知県西三河農林水産事務所農業改良普及課

自治体への移籍・移転等により、国家による財政支出のスリム化を図るものであった。またそのために、徴税システムの刷新による地方自治体の税収入向上、地方予算の安定化も計画された。

従来、フィリピンでは、社会サービス事業等は中央政府機関の直轄事業であり、州（Province）、市町（Municipal）などの地方自治体はこれらの受け皿でしかなかった。しかし、各種事業が移管されることにより、地方自治体では、諸事業の実施に係る技術的・組織的充実と人材の確保が不可欠となった。

移管された農業普及等の基本的社会サービス事業に対して、中央政府からは国税収入の40%が、国内歳入割り当てとして地方自治体に配分されていると言われる。しかし、地方政府の役割が拡大した割には予算や人材が不足し、いまだ期待される成果を果たすには至っていないと思われる。

## （2）地方分権化による普及事業への影響

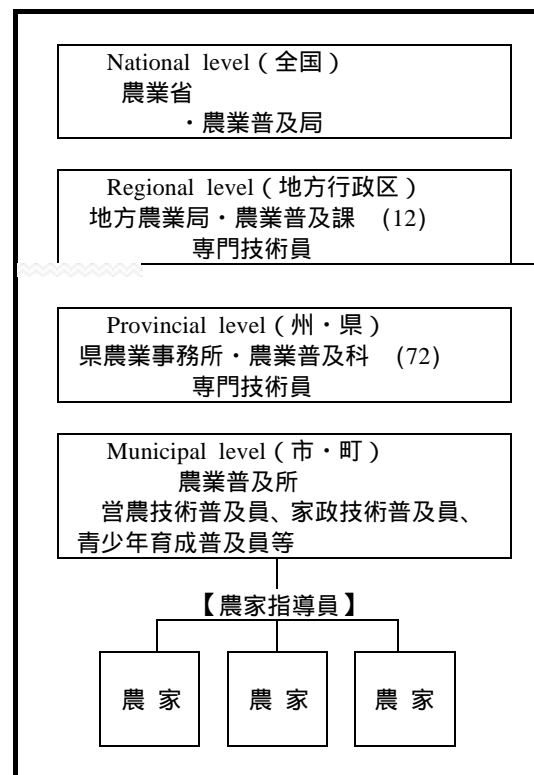
フィリピンの農業及び農村における普及事業の発端は、16世紀スペインの伝道者が植民地政策のもとで、教育農場としてモデル農場を紹介したのが始まりとされる。しかし、正式には1952年、アメリカのExtension Service Systemをモデルとして農業・天然資源省の中に農業普及局が新設されたことに始まる。その後、組織の確立が図られ、1980年には地方行政区（Region）、州、市町の段階ごとに農業事務所や農業普及所がおかれ、営農普及員、家政普及員、青少年育成普及員が配置されることとなった。普及内容は単なる農業技術、生活技術を伝達するだけにとどまらず、教育的手法により住民一人ひとりの意識の変化を期待するもので、米の増産運動（Masagana99、ha当たり99カバン（袋）、約5トン（収量倍増）が目標）の推進<sup>1)</sup>など、時の政策と一体となり具体的な成果をおさめていった。

地方分権法が施行される前のフィリピンの普及事業体制は、中央から集落までほぼ系統的に整備され、集落には農業指導員も配置されていた。ま

た、1987年には、農業普及局に農業研修所（Agricultural Training Institute：ATI）が設置され、普及員と農業者に対する研修が、試験研究の成果を踏まえて行われるようになっていた。

この時期のフィリピンにおける普及活動は普及員の個人活動が中心で、総合力は欠いていたとされるものの、第2次世界大戦後アメリカ経済の影響が大であったこともあり、開発途上国の中では組織整備が進んでいた国であると考えられる。

しかし、1991年の地方分権法制定により農業普及局は廃止され、普及員の地方自治体への移籍が実施され、国における普及事業への関与の縮小が行われた。この時期のフィリピンにおける普及事業は、有史以来の大変動を余儀なくされたといっても過言ではない。



出所：フィリピン農業（国際農林業協力協会 1987）

、 は中央機関、 は地方自治体機関

図1 地方分権前のフィリピンの普及組織

地方分権により地元住民のニーズを把握し、地域に密着した各種社会サービスを行うことが可能

で、行政の効率やスピードも高くなるなど多くの点が期待された反面、自治体の財政力によっては設置基準、サービス内容に格差が生じ、全国的にはきわめてアンバランスになったとの声が多くある。

現在、中央政府の職員に比べ、地方自治体職員の給料は低く、従って勤務時間外における運転手など他の職種への従事が公にも認められ、多くの職員がそれらの収入で家計を補っているのが地方分権化後の現状であり、普及員も例外ではない。

また、中央政府の農業普及局が廃止されてからは、国レベルの普及事業への指導機能を有する機関は、農業研修所だけになるとともに、普及員の研修や農業者への情報提供だけに業務が限定されることとなった。農業研修所と研究の中央機関である農業研究局（Bureau of Agricultural Research：BAR）の連携が薄くなり、互いの成果の伝達が不十分になっている。

### （３）地方普及事務所の実状

筆者は 2003 年、フィリピン大学で 1 週間研修を受ける機会があり、その後 2 日間を現地普及事業の調査に当てることができた。

JICA 専門家の協力のもと、1 日目に国の中央機関である農業省（Department of Agriculture：DA）と農業研修所を訪問。2 日目午前、マニラ市北約 200 km にある Region の、パンパンガ州農業事務所とマガラン市農業事務所を訪ね、現地普及員と直接話す機会を得た。また午後には国の出先機関である地域農業研修所と地域農業研究所を訪問した。

地方分権の実施後、ある地域では 900 名いた国の職員である普及員が、州に 100 名、市町に 800 名、事前準備する余裕もないまま移籍することとなった。その結果、州や町の農業事務所では、人件費増大で他の職員が削減され、普及員が行政的な業務も担当せざるを得なくなり、しだいに農民への普及活動は低下してしまったという。

訪問したマガラン市は 27 バランガイ（地域単

位）から成り、うち 26 は農村地域に区分され、水田の灌漑整備率は 87% と農業基盤もきわめて整備された地域である。人口 5.5 万人、11,800 戸のうち、農家戸数が 3,400 戸を占めている。農業生産は商品作物栽培が他の地域より進んでおり、水稲（苗移植栽培 65%、直播栽培 35%）やサトウキビ、養魚の他、果樹、ラン、マホガニーの換金作物栽培が行われているのが特徴であった。

普及活動は、T&V システム（普及員が拠点農家を集め集団指導をした後、戸別訪問を定期的に行い、その地域の実施を把握しながら普及指導する方式）が中心であったが、新技術の農家展示ほにも力を入れているとのことであった。また、市内の私立農業短期大学では、校内に農家向けミニ FM 放送局が開設されており、地域の最新農業情報が毎日放送されているのを実際に見ることができた。

そこで聞いた普及員の具体的な意見は、

小規模な市町では兼任が日常的になり、普及員にも、地域の農業行政全般に関する仕事が、全て任されるという傾向が強くなった。

中央政府で研究と普及を調整する機関が廃止され、研究成果が伝わりにくくなり、普及の効率が急速に悪化した。

市町の財政状況により、多くの所で給料ダウン等が起こり、移管前との格差が広がった。

地方自治体職員となり、地域密着はしたが、他の地域を知る機会も少なくなり、視野を広げるための自己啓発意欲が低下する者も生まれた。

農家訪問など普及活動に必要なガソリン代等の運営費にも不足し、個別指導どころか T&V システムの指導も困難に陥った市町もある。

州（県）と市町の農業事務所の連携が悪く、普及活動が二重構造となっている。特に、州の普及員が地域から遊離しがちであり、農家の期待に応える活動となっていない。

現金化できる商品化作物栽培に農家の関心が高まってきているが、研究機関や普及では技術の体系化が遅れている。

区画整理、灌漑施設等の農地基盤整備が目標より大幅に遅れている。仲買人の資金力と、高い流通コストの影響で、農家の生産意欲がわかず、農村に活気が出てこない。種子など生産資材の無料配布のある研修会には人が集まるが、改良の動機づけにまでつながっていない。

分権法の施行により主体的活動ができるようになり、地方分権化は成功であると考えるのは、全農家の1/3を占める資産農家である。

以上が、市町レベルに移籍になった普及員の声をまとめたものである。

## 2 日本から見たフィリピンにおける分権後の普及事業

このような実状を、日本で長年普及活動を行っている筆者から見て思われることは、以下の諸点である。

日本での普及員は、都道府県の地方単位に設置され、農業者を直接指導助言することで、新技術の開発・普及を図ることが大きな目的である。また、一般行政と区分するため、補助奨励事業の予算執行や監督等の行政事務は行われないことと定められている。しかし、フィリピンでは、分権の受け皿となる市町の合併等がな

のような専門職員が生かし切れていない。

日本においては、表1に示すように1960年代には、農業の選択的拡大政策により、水稻中心から園芸や畜産などの換金作物が盛んに振興された。筆者には、今のフィリピン農業は、日本の構造改善下の普及活動に類似してきていると感じられた。しかし、農家の関心が、現金化できる商品化作物栽培に高まってきているにもかかわらず、研究機関や普及事務所での技術の体系化が遅れていた。

当時、日本の普及員も換金作物に対する栽培技術が不足しており、若い職員を重点に特化研修を行い、野菜、花、果樹や畜産担当の普及員を養成した。また、新技術の確実な普及のために、展示ほが設置された。農家のほ場を使って現地技術の展示組み立てを行い、農家に目で見せながら現地に適応した新技術の普及を図ったのである。

農業生産総額に対する研究・普及開発予算が表2に示すように、タイで1.4%、日本で3.3%であるのに比べ、フィリピンでは0.33%しか予算化されていない。その結果、市町の普及活動予算が十分でなく日常運営にも支障をきたしている。

表1 日本における普及事業の変遷

年代	特徴
1948年～	草創期の普及活動（考える農民育成）
1951年～	食料増産時代の普及活動（技術の伝達、小地区活動期）
1958年～	構造改善下の普及活動（選択的拡大、中地区活動期）
1965年～	生産調整下の普及活動（米の生産過剰、広域活動期）
1974年～	低成長経済下の普及活動（オイルショックから安定成長、広域活動期）
1989年～	グローバル化時代の普及活動（新食料・農業・農村政策、広域活動期）

表2 アジア諸国の農業生産額に対する開発研究予算額の比率

国名	研究開発 予算比率	引用年
バングラディッシュ	0.25	1992
インドネシア	0.27	1990
フィリピン	0.33	1992
中国	0.43	1993
インド	0.52	1990
韓国	0.56	1993
マレーシア	1.06	1992
タイ	1.40	1992
日本	3.36	1992

農業総生産額に対する農業研究開発予算額  
出所：JICA 専門家仲田俊一氏資料より作成

されておらず、行政的規模が小さすぎ、普及員

都市と農村の所得格差を解消するためにも、

農業への予算確保が求められる。

普及活動は、地域密着、農家課題の解決が最優先されることが基本で、日本では戦後、各都道府県に普及員養成を目的とした農業講習所がつくられた。各県の実状を踏まえ、問題意識を持った普及員が各県単位で養成され、地域に根ざした活動で、高度成長時代の普及活動を担った。

しかしフィリピンにおいては、普及員が地方自治体職員に移管され、自己啓発意欲が低下する者も生まれている。普及員を含め先進的農業者を、地域で育成するための養成機関の充実が望まれる。

多くの国で普及員が減員される中、地域に根ざした効果的活動方式の実現にはどの国も苦慮している。フィリピンでは、農業協同組合活動が低調で、日本のような農協の営農指導員も置かれていない。農業振興のためには、農家の購販売を担う組合活動を活発化させることも重要と考られる。

### 3 普及事業の地方分権化の功罪

#### (1) 急ぎすぎたフィリピンでの弊害

フィリピンの現状における普及事業の問題点は、1991年地方分権法制定時に、国から地方への円滑な機能の移管や、国との役割分担に関する事前検討が十分に行われなかったことによる。

このため現在でさえ、国の実施する事業との連携、役割分担が不明確で地方自治体による格差も大きく、事業運営予算や普及員の職務に対する意欲等、多くの点で問題を残していると感じた。また、地域内に技術の試験を行う研究機関を持っておらず、職員の技術水準を高める人事交流も閉ざされ、研修の機会も限られているなど、試験研究と普及事業をつなぐ仕組みが十分でない。

フィリピンが考えた地方分権の理想的姿は、中央が全国的な施策の企画・立案・調整を行い、地方自治体がその施策を地方の特性に合わせて運用することにあつたと聞く。このためには、地方が確実に実施できるよう、制度・予算面の十分な措

置と、地方職員の行政能力を向上させるための、計画的な研修が必要である。

その上で、地方機関が施策を適切に理解するための、中央から地方への情報の伝達と、中央が施策の企画時点での確に課題を把握するため、地方から中央へ情報をフィードバックする、制度面での整備が必要となる。

地方分権法を受けて成立した1997年の農漁業近代化法では、研究・開発普及の連携が法律の中で明確化された一方、普及事業は全て地方自治体の業務となり、国はあくまで支援する立場に限られることとなった。農業省は直接農業者に普及事業を行わず、農業研修所を通じて、普及員など指導者への研修だけを行うことになった。

しかし、表3の日本とフィリピンにおける中央と地方自治体での職員数、予算額の比率を見ると、職員数は国と地方自治体比率は両国ともほぼ同じく2対8であるのに対し、予算額では日本で6対4であるのに対し、フィリピンでは地方移管した普及事業等の国の予算は10：0である(表中、No data とあるのはゼロと見なしてよいと考えられる)。

表3 日本とフィリピンにおける中央と地方自治体での職員数比率 (人)

	日 本	フィリピン
中 央	2,976 (研究員)	1,303 (農業技術者)
地域行政区	768 (研究員)	1,241 (農業技術者)
地方自治体	7,373 (研究員) 9,849 (普及員)	15,000 (普及員)

同上の研究・開発普及予算額比率 (%)

	日 本	フィリピン
中 央	45	79
地域行政区	15	21
地方自治体	40	(No data)

出所：JICA 専門家仲田俊一氏資料より作成

分権後の国家予算は一定額が地方に配分されているが、一括配分で分野ごとの予算決定は地方自治体の裁量となっている。また、研究・開発普及にはプロジェクトベースの国家援助も一部あるとされるが額は不明である。

## (2) 分権化のパラドックス

行政サービスの地方分権化は、小さな政府ができ、財政支出の節減、効率的運営がなされるためである。意思決定への住民参加が高まり、貧困の解消につながる等の理由で、従来、概して無批判に受け入れられてきた傾向がある。その具体的理由は、以下の諸点である。

受益者に近い方がきめ細かく、効果的で効率的である。

地方自治体の組織整備が進み、職員の行政能力も高まるなど行政改革が進む。

地方に適した行政執行が可能となるとともに、住民参加が芽生え、開発普及意欲が高まる。

住民の監視ができ、行政側の説明責任（アカウンタビリティ）が向上する。

しかし、今回調査したフィリピンにおいては、期待されたような地方分権の成果は大いに疑わし

い。現地での声は、連携や統括力の低さを指摘するものが多かった。

これらのことから、筆者の考える地方分権化推進上の注意点は、次の通りである。

過度な財政削減を地方分権に期待しても不可能であり、逆に住民が満足するきめ細かなサービスには、多くの予算措置が必要である場合が多い。

市町の自治体規模が小さすぎ、組織整備が遅れたり情報不足で、表4に示すように行政サービスの執行能力が高まっていない。

地域住民の全ての者が地方分権や、住民参加に関心があり、制度を変えれば自ずと改革は進むとの、トップダウン的な思いこみがある。

途上国における低い技術や乏しい資源の状態では、福祉や普及事業などの公共サービスは、地方より中央で一括実施した方が効果的な面が多い。

## 4 これからの普及事業を考える

フィリピンにおける地方分権は、財政再建、住民に身近なサービスの実施を目指してスタートし、ほぼ10年が経過した。しかし、現在のところでは、国家予算の削減や、地方自治体によるボトムアップ機能は芽生えつつあるが、その期待の多くは果たされていない。

途上国においての分権化政策は、しばしば異なった利害関係を持つ多くの関係者を巻き込む複雑な社会変容の過程であり、一種の学習課程として捉えるべきである<sup>2)</sup>と称されるほど制度的に未確立で、常に見直しが必要な政策である。

これからの普及事業を考えると、

分権の受け皿となる自治体規模を適正能力規模に事前に統合し、制度を確立するとともに、市町農業関係職員の行政能力を向上させる。

移管に見合う財源を必ず地方に配分し、市町ごとの普及活動水準を担保する。

中央での研究と普及の調整機関を明確化する。例えば、農業研修所に普及事業の総括・調整機能

表4 中央集権と地方分権（市民主導）型行政システムの特徴

	中央集権システム	地方分権システム
地方自治体への行政能力の期待度	低	高
地方自治体における職員の行政能力	低	高
行政システムの迅速性と実効性	高	低
不特定多数の住民のニーズを充足させる力	高	低
住民への行政サービスの平等性	高	低
地域の特性に適合した施策の企画・実行力	低	高

出所：JICA 専門家仲田俊一氏資料より作成

を持たせた上で、農業研究局と統合させ農業研究普及局を創設し、成果の迅速な伝達と地域ニーズに即した、試験研究が行われ易い組織に再編する。

各州・市町において行政サービスの公平性に配慮するとともに、汚職の地方分散には厳格に対処する。

などが必要となる。

重要なことは、ただ分権化すれば全てが効率化され予算も削減できるという、理想主義的な発想ばかりでなく、逆に、分権化の推進には中央政府の強力な指導力と地方への手厚い支援が不可欠であるという、分権化のパラドックスを理解することである。

#### 補論 日本型普及事業の今後

最後に、筆者にとって今回の調査は、日本の普及事業について再考させられる機会でもあった。

農林水産省では、2005年度から農業改良普及センターの必置規制廃止、普及組織のスリム化、交付金の縮減を行い、近い将来、地方自治体が単独で行うため、交付金の一般財源化をも考えているとうわさされる。

現在考えられている変革のポイントは、普及活動を3タイプに大別し、交付金対象の事業、自主的<sub>地方自治体</sub>事業、民間事業に区分し、普及員数と普及業務を大幅に絞り込み、スリム化・重点化することにある。これらの動きを見ると、筆者には、先に強行されたフィリピンの地方分権等から、学ぶ点が多くあると思われる。

普及事業における国、地方自治体、民間の3者による役割分担と、連携を明確にする。国は食料の国民への安定・安全供給、農業の多面的機能の増進などについて将来ともその責任を持つ。地方自治体や民間は特産品の普及、地域おこしによる農業振興、新規就農者の支援などに活動を特化し、推進課題を分担し、民間では必要なら有料化も考える。

事業交付金の一般財源化、普及の地方移管を实

施する場合、それに伴う財源を、必ず地方自治体へ移譲する。

普及と研究の組織を再編し、地域に農業研究開発組織を構築しておく。フィリピンの例に洩れず、分権化で新技術のタテの伝達機能は弱体化し、自治体間のヨコの連携の強化が必要となる。

また、行政職との兼務による行政事務への埋没も懸念され、普及サービスが低下しないよう、独立性の確保も重要と考える。

現在の日本で国と都道府県との協同農業普及事業は、あくまで農業者に対する公的行政サービスである。地方移管が強まるほど地域の独自性を強化し、いかに現場密着の活動・人員配置を行い、信頼される普及体制を再構築できるかに普及事業の展望はあると筆者は考える。

なお、本調査を行うに当たり JICA 専門家仲田俊一氏には大変お世話になりました、ここでお礼申し上げます。

本研究は、日本福祉大学 21 世紀 COE プログラムの助成を受けた研究の一部です。

(注)

- 1) 『海外農業開発調査研究国別研究シリーズ No31 フィリピン農業』(国際農林業協力協会、1987) p.149
- 2) 斉藤文彦ほか『参加型開発』(日本評論社、2003) p.178

<参考文献>

- 1) E.M.ロジャーズ著、青池慎一・宇野善康監訳『イノベーション普及学』(産能大出版部、1993)
- 2) 下方芳美ほか『フィリピン農業の課題と日本の協力』(国際協力事業団、1998)
- 3) 西川芳昭「開発途上国における地方分権と農林行政」『国際農林業協力』Vol.25 No.6・7(国際農林業協力協会、2002)
- 4) 藤田康樹『アジアの農業者たち』(農林統計

協會、1999)