

マレーシアの稲作

いし だ あきら
石 田 章

1. はじめに
2. 自然環境と社会・経済構造
 - (1) 自然環境
 - (2) 社会構造
 - (3) 高成長下における経済構造の変化
3. 農業部門の構造的特徴と稲作部門の重要性
 - (1) 農業部門の構造的特徴
 - (2) 稲作部門の重要性
4. 米の生産・消費・輸入動向
 - (1) 稲作地域の分布
 - (2) 生産動向
 - (3) 消費動向
 - (4) 米輸入の動向
5. 稲作生産構造と栽培技術
 - (1) 生産構造と農家の貧困問題
 - (2) 稲作栽培技術の変化
6. 米流通と米価の動向
 - (1) 米流通
 - (2) 米価の動向
7. 稲作政策の課題変遷
 - (1) 第二次大戦後～1960年代：米の国内自給化
 - (2) 1970年代～80年代中頃：農家の貧困対策
 - (3) 1980年代以降：耕作放棄と農家の高齢化・担い手不足への対応と農業保護の削減
8. おわりに：稲作政策における新展開

1. はじめに

1970年代中頃以降、工業部門を主導力とした急速な経済成長を遂げたマレーシアでは、第一次産業から第二次・第三次産業への大規模な産業間労働力移動がみられる。この結果、農業部門全体で深刻な担い手不足や耕作放棄などの問題が起きている。加えて、農家経済の向上のための主要施策である補助金制度に対する批判も多い。

かかる状況を総じて見れば、マレーシアと我が国の稲作部門が直面している政策課題には共通点が多い。この意味において、マレーシアにおける稲作政策の展開過程を観察することは意義があるといえよう。そこで、本稿では、マレーシアの稲作に関する基礎的情報を提供すると同時に、マレーシア政府が、上記諸課題に対して如何なる施策を講じているのかを明らかにすることを主たる目的とする。

ここで本稿の構成を示せば次の通りである。2において、マレーシアの自然環境と社

会構造を素描した後に、高成長下における経済構造の変化を概観する。3では、イギリス植民地期に形成された農業構造の枠組みが現存している状況を指摘し、その状況の中で稲作部門が農業部門の中でどのような位置付けにあるのかを明らかにする。4においては、米の生産・消費・輸入動向を素描し、5では稲作生産構造の特徴と農家経済の現状について説明する。6では、米流通と米価の動向について述べる。7では、稲作に関する政策課題の変遷を辿ることによって、経済発展の各段階において稲作部門が直面してきた諸問題を要約する。そして、最後の8において、稲作部門が直面している今日的課題と政府の対応策について述べる。

2. 自然環境と社会・経済構造

(1) 自然環境

天然ゴムやパーム油の主要生産国として有名なマレーシアは、北緯一度～七度に位置しており、高温多湿を特徴とする熱帯モンスーン地域に位置している。同国の国土はマレー

シア半島部の西マレーシアとボルネオ島北部の東マレーシアから構成されている。各々の面積は13万haと20万haであり、両者合わせて約33万ha（日本の約9割）である。

10月～2月の北東モンスーンと5月～9月の南西モンスーンが年間平均約2,500mm程度の降雨量をもたらす。しかし1960年代中頃以降、大規模な熱帯雨林の伐採や地球温暖化の影響もあり、降水量は確実に減少基調にある。例えば、マレーシア最大の稲作地域を抱えるクダー州では、年間平均降雨量は年率約0.6%の割合で減少傾向にある⁽¹⁾。

かかる状況に加え、急速な成長を遂げている工業部門の水消費量が急増していることから、特に1990年代に入り稲作部門と工業部門との間で水資源を巡る競合が激化している。つまり、米国カリフォルニア州の稲作地域と同じく、マレーシアにおいても米増産の制約条件の一つとして水不足をあげることができる。

ところで、かつてマレーシアが木材の主要輸出国であったことから容易に推察できる通り、同国の総面積の約6割程度が熱帯雨林に覆われており、水稻作に適した平野部は少ない。事実、マレーシア最大の稲作地域であるムダ地域（Muda）ですら、総水田面積は約20万ha程度に過ぎない。しかし、かかる可耕地の希少性にもかかわらず、総人口が約2千万人（1995年時点）と少なく、かつ隣国タイからの米輸入が容易であったことなどから、可耕地フロンティアの消滅、あるいは人口稠密地域においてしばしば観察される耕地細分化や土地なし層の滞留などが社会問題化したことはない⁽²⁾。それ故に、人口－土地比率が高いジャワや北ベトナムでは土地を基盤とした強固な村落共同体が発達したのに対し、マレーシアではかなりルース（loose）な共同体しか発達しなかった⁽³⁾。

また西マレーシアの場合、中央部に山脈が走っており、半島西側と半島東側とを結ぶ交

通網はそれほど発達していない。天然の良港が多く錫鉱脈が集中していた半島西側は、イギリス植民地時代から開発が進められたために交通網・港湾施設やその他インフラが充実している。このため、大半の工業団地が同地域に集中している。

これに対して、半島東側は遠浅のために天然の良港が少なく、かつ錫資源も少ない。加えて、雨期には洪水によって交通網が寸断されるなどの原因で、概して経済的に立ち後れてきた。海底油田の開発や農村開発の推進につれて、徐々に半島東側のインフラ整備が進められているが、未だに半島西側と東側の経済格差は大きい。

一方、東マレーシアは西マレーシアよりも概して降水量が多く、未開の熱帯雨林や山脈、河川によって主要都市間の交通網が分断されているケースが多い。サバ州西岸の幾つかの主要都市は整備された国道で結ばれているが、現在でも場所によっては航空機やボートが輸送の主力を担っている。

（2）社会構造

マレーシアの政治経済を理解する上で最も重要な事柄は、同国がマレー人、華人（中国系マレーシア人）、インド人、その他少数のエスニック集団から構成された多民族国家であるということである。ここでは、特に稲作が盛んな西マレーシアに絞って、多民族国家マレーシアの社会構造を素描することにしよう。

マレー半島部の原住民は、現在主に山間部に居住している少数部族のオラン・アスリ（orang asli、先住民の意）と同地域の総人口の半数近くを占める最大多数派のマレー人から構成されている。彼ら原住民はブミプトラ（Bumiputera、土地っ子の意）と呼称され、政策上様々な優遇措置を享受している。

一方、現在マレーシアに在住している華人とインド人の殆どは、イギリス植民地時代

第1表 マレーシアにおける農林水産業と製造業の就業者数と国内総生産

	就業者数 (1,000 人)			国内総生産 (100 万リンギ)			就業者一人当たり GDP		比較生産性 (a)/(b)
	農林水産業	製造業	全マレーシア	農林水産業	製造業	全マレーシア	農林水産業 (a)	製造業 (b)	
1980	2,066.9	803.1	5,093.5	5,809	5,374	26,188	2,810	6,692	0.420
1985	1,953.2	828.1	5,468.5	12,046	11,357	59,344	6,167	13,715	0.450
1990	1,738.0	1,333.0	6,686.0	14,828	21,340	79,329	8,532	16,009	0.533
1995	1,428.7	2,051.6	7,915.4	16,406	39,825	120,316	11,483	19,412	0.592

注. 1980 年は 1970 年固定価格, 1985～1995 年は 1978 年固定価格.

資料: Malaysia. *Fifth Malaysia Plan 1986-1990*.

Seventh Malaysia Plan 1996-2000. Kuala Lumpur: Government Printer.

(19 世紀後半～20 世紀前半) に各々中国大陸南部とインドから主に錫鉱山労働者やプランテーション労働者として来住した移民たちの子孫である⁽⁴⁾。中国大陸およびインドからの移民の多く一特に中国人一が本国に帰ることなくマラヤに定住化したために、民族対立による政治的不安定化を懸念した植民地政府は、第二次世界大戦直前に移民の流入を禁止した。それ以降大規模な移民の流入と定住化、そしてそれに伴う民族構成の大幅な変化は起こっていない。この結果、イギリス植民地時代に現在の非常に微妙な人口バランス—マレー人 55%、華人 35%、インド人 9%(半島マレーシア)—が形成されることとなった。

このイギリス植民地政府が遺したマラヤの多民族社会が、現在もマレーシアの社会経済に及ぼし続ける影響は未だ無視し得ない。これは、民族間の混血が進まないという単純な社会問題に留まらない。植民地政府による分離統括政策の影響が現在も残存し、居住地域と経済的役割(職業)が特定民族に固定化されている場合が多い。鳥観的には、マレーシア社会は現在でも、都市部に居住し工業、サービス業に従事する華人、農村部に居住し農業に従事するマレー人、主にプランテーション労働に従事しているインド人という単純な構図によって把握可能である。この構図が示唆するのは、①生産性の低い農業部門に従事しているマレー人とインド人の所得水準が低く生産性の高い第二次・第三次産業従事

者の多い華人のそれが高いという、垂直的な(vertical)民族間所得格差、そして②都市と農村間の経済格差、という二つの所得格差の存在である。ここで留意すべきことは、マレーシアでは、地域間所得格差と民族間所得格差が同義であるという事実である。

(3) 高成長下における経済構造の変化

次に、高成長下における経済構造の変化に話題を移そう。

経済発展に伴い産業構造が第一次産業から第二次・第三次産業へと高度化していく過程—いわゆるペティ・クラークの法則—が、マレーシアにおいても観察される。高度経済成長の中心的担い手となっている工業部門が経済に占める重要性を高める一方で、農業部門のそれは低下基調にある。

例えば、農林水産業の就業人口は、1980 年の 207 万人から 1990 年には 174 万人、1995 年には 143 万人と大幅に減少している(第 1 表)。さらに、2000 年には 119 万人、2010 年には 93 万人にまで減少すると予測されている(Malaysia [16], Ministry of Agriculture [18])。

また就業人口と同じく、国内総生産(GDP)と総輸出額に占める農林水産業の比率も低下基調にある。それら比率は、1985～95 年の 10 年間に各々 20.3% から 13.6%、36.7% から 19.2% に低下している。1998 年末に内容の一部が公表された第三次国家農業政

策大綱では、農林水産業は1998～2010年間に年率2.4%の成長を遂げるものの、GDPへの貢献度は7.1%まで減少すると見込まれている（Ministry of Agriculture [18]）。

しかし、かかるマクロ経済への相対的重要性の低下にもかかわらず、米の主食としての重要性を看過することはできない。米は、マレーシア人の総カロリー摂取量の約40%、穀物摂取量の約75%を占めており、平均的家計における食料費支出の24%を占めている（Ahmad Zubaidi [1], Zulkifly *et al.* [32]）。このことから、米の安定的供給の如何が、マレーシア国民の栄養状態に無視し得ない影響を及ぼすと容易に理解できる。事実、第三次国家農業政策大綱においても、食料安全保障の観点から国内食料生産の拡大が基本方針の1つとして示されており、主要稲作地域における単収向上などによって国内米生産の維持が明示されている（Ministry of Agriculture [18]）。

注(1) $\log(\text{年間降水量}) = a + b(\text{time})$, time : 1960=1, 1961=2, ..., 1993=34 を計測し、係数 b の値を年間降水量の平均変化率と見なした。なお統計データは、マレーシア統計局が毎月出版している *Siaran Perangkaan Bulanan Semananjung Malaysia* と *Siaran Perangkaan Bulanan Malaysia* から収集した。

(2) 例えば、英領マラヤの総督（Governor）を務めた Swettenham [27] は、イギリスが本格的なマラヤ植民地化を開始した1874年において、土地は何ら価値を持たなかったと述べている。また、田村 [28] は、イギリス植民地時代以前においても、支配者と臣民の関係は、土地を媒介として成立していたというよりは、河川交易に係る支配者の保護と被支配者の労働と軍事的協力という、いわゆるパトロン-クライアント関係（patron-client relation）によって成り立っていた、と指摘している。

(3) Scott [24] は、パトロン-クライアント関係が、ジャワや北ベトナムを除く東南ア

ジア地域で存続した理由の一つとして、未熟な村落共同体組織と親族関係の脆弱性を指摘している。

(4) 当初清朝によって、中国人労働者のマラヤへの移住は厳しく取り締まられていたが、1866年に清、英、仏の三カ国間に英国-清朝協定（Anglo-Chinese Convention）が締結されて以降、年季奉公制度（indentured system）による中国人移民の数が急増した。また、中国人労働者にやや遅れて、インド人労働者の本格的な流入が始まった。彼らの多くは、当初は砂糖黍農園労働者として、その後はコーヒーやゴムのプランテーション労働者として移住してきた（Ramachandran [22]）。

3. 農業部門の構造的特徴と 稲作部門の重要性

(1) 農業部門の構造的特徴

マレーシアの主要農作物はオイルパーム、ゴム、カカオなどの輸出用商品作物であり、マレーシア農業における米の地位は低い。1995年時点において、上述の主要商品作物が農林水産業の付加価値額に占める割合は各々41.5%、10.6%、5.0%であるのに対し、米のそれはわずか4.1%に過ぎない（第2表）。このことは、イギリス植民地時代に規定された農業部門内における二重構造—輸出用商品作物を栽培している大規模農園（エステート⁽¹⁾）部門と食料作物の栽培に特化した零細小農部門—が、現在も依然として存在していることに原因がある。

イギリス植民地期の初期段階においては、商品作物としてガンビア（着色料の一種）や胡椒などが栽培されていた。しかし、自動車産業の発展によるゴム需要の増加に伴って、マラヤにおけるゴム栽培が盛んになっていった⁽²⁾。ゴム栽培の主たる担い手はイギリス系企業であり、マレー人農家によるゴム栽培は様々な法的規制によって制限された。この背景には、ゴム作が規模の経済性が働かない特

第2表 第一次産品別の付加価値額

(単位: 100万リンギ, 1978年価格)

	1990年	構成比	1995年	構成比	2000年 (予想)	構成比
ゴム	2,043	13.8	1,745	10.6	1,601	8.7
パームオイル	5,312	35.8	6,801	41.5	7,948	43.1
製材	2,315	15.6	1,876	11.4	1,569	8.5
カカオ	1,230	8.3	819	5.0	840	4.6
米	600	4.0	666	4.1	599	3.2
畜産物	604	4.1	838	5.1	1,011	5.5
魚介類	1,534	10.3	1,998	12.2	2,394	13.0
その他	1,189	8.0	1,663	10.1	2,498	13.5
合計	14,827	100.0	16,406	100.0	18,460	100.0

資料: Malaysia, *Seventh Malaysia Plan 1996-2000*. Kuala Lumpur: Government Printer.

異的な商品作物であることが深く関係していた。

独立後、イギリス植民地期に形成された錫と天然ゴムに依存した典型的なモノカルチャー経済⁽³⁾を脱し、経済の安定的成長を図るべく、独立政府は農業の多様化に着手する。当時最も奨励されたのが熱帯油糧種子である油ヤシの栽培であった。油ヤシの商業的栽培は既に1920年代から小規模ながら開始されていたが、本格的な大規模商業栽培が始まったのは1960年代以降のことである(Ishida *et al.* [14])。

油ヤシ栽培には、土地開発のみならず幼苗を植え付ける段階で大量の肥料投入などの初期投資が必要なことから、小農には不向きであった。このため、油ヤシ栽培は企業の経営に独占されていた。1960年代中頃以降、連邦土地開発局(FELDA, Federal Land Development Authority)などの政府機関による小農創出計画の一環として、マレー人の油ヤシ栽培農家が人為的に創出されてきた。しかし1990年代中頃時点においても、パーム油生産量の半分以上はエステート(大規模農園)部門によって産出されており、入植計画が植民地期に形成された二重構造を完全に解消するまでには至っていない。

ところで前節でも指摘した通り、マレーシ

アは1970年代以降工業部門を主導力とした急速な経済発展を遂げており、同国経済に占める農林水産業の重要性は低下基調にある。しかしながら、かかる農林水産業の重要性の低下基調にもかかわらず、農林水産業の就業者一人当たり付加価値額の成長率は製造業のそれを上回っている。この事実は、マレーシアでは製造業に対する農林水産業の比較生産性が向上していることを示唆している。一般的に農業の比較生産性は、途上国では低下基調に、先進国では上昇基調にあることが指摘されている(速水 [6])。つまり、マレーシアにおける農業—工業の比較生産性の動向は、例外的に途上国よりも先進国のそれに近いといえる。

先進国の工業技術を模倣・導入することによって急速な工業発展を遂げてきたマレーシアにあって、農業の比較生産性が向上している主な原因としては、①食料生産に特化した零細小農部門よりも輸出用商品作物を栽培している効率的なエステート部門の方が、農業生産額に占める重要性が高かったこと、②エステート部門において労働集約的なゴムから労働生産性の高いオイルパームへの転作が進んでいること、③労働集約的なゴム作においても労働生産性が顕著に向上したこと、④農業労働力不足に対応して、エステートが大型

機械の導入を図っており、また高収量品種への植え替えや栽培管理の改善など積極的に新技術の導入や経営効率の改善を図っていること。つまり、マレーシアにおいて、農業の比較生産性が向上したのは、エステート部門の経営努力による物的労働生産性の向上が大きかったのである。これに対し、日本における農業の比較生産性の向上は、農産物価格が政策的に大幅に引き上げられたことにあり、工業部門に対する相対的な物的労働生産性が向上したからではない（本間〔7〕）。

また、マレーシア農業・経済におけるゴムの重要性は年々低下している。しかし同国の経済発展の初期段階において、ゴムが工業化やインフラ整備のための原資を供給していた点には留意すべきであろう。例えば、マレーシアが英国から独立した1957年には、ゴム輸出税は歳入の約15%を占めていた。また、ゴム園を経営していた民間企業がゴム栽培から得た資金を元手にゴム加工業などに進出していった。日本において農業が経済発展の原資を提供したという仮説に対しては異論もあるが（寺西〔29〕）、マレーシアの場合この仮説が当てはまるであろう。

（2）稲作部門の重要性

前述の通り、マレーシアの主要農産物はオイルパームやゴムなどの輸出用商品作物であり、マレーシア農業の生産面における米産業の貢献度は小さい。しかしながら、前節で触れた通り、米の主食としての重要性を看過することはできない。

さらに、米が政治的作物（political crop）と形容されるように、米政策が持つ政治的重要性を軽視することもできない。途上国農民の政治力は低く先進国農民のそれは高い、つまり経済発展に伴い農民の政治力が増大していくのが一般的である（本間〔7〕）。なぜならば、経済成長に伴う農業人口の減少とともに農民の結束力が高まり、農民の農業保護を要

求する政治的圧力が高まるからである。

しかしこの一般論が暗黙的に仮定している条件は国民のエスニシティの均一性であり、マレーシアのように複雑な民族対立問題を抱える国では必ずしも成立しない。マレーシアでは、稲作農家の95%以上を形成するのは最大多数派のマレー人であり、農村選挙区への有利な議席配分、マレー人有権者の農村選挙区への偏在、そして政府の実権を掌握しているマレー系与党統一マレー人国民組織（UMNO, United Malays National Organization）とイスラム国家建設を標榜している野党イスラム党（PAS）の間で、農村部のマレー人票を巡る熾烈な獲得競争がある。

これに加え、連邦制のマレーシアでは州政府の権力が強く、連邦レベルのみならず州議会レベルにおいても与党が議席の過半数を制することができるかどうかが重要である。それ故に例えば、マレー人有権者比率が相対的に低い経済先進地域であるスランゴール州において、UMNOが州政府の実権を掌握するための必須条件として、マレー人有権者の多い農村部の議席を確実に確保することによって、華人が大勢を占める都市部選挙区の議席を確保する華人政党との勢力バランスを維持していくことが要求される。

また、農村選挙区選出の農林族議員（マレー人）は当選回数が多い長老政治家も多く、中央政界においても一定の政治力を保持している。さらには、マレーシア最大の稲作地域を抱えるクダ州は、中央政界における影響力が最も大きい州の一つである。このことは、例えば、マレーシアの歴代首相4名のうち現首相のマハティールを含む2名が同州の出身であるという事実から容易に証明する。

このことから、与党UMNOがどの程度政権の実権を掌握しうるかどうかは、選挙におけるマレー系農民の投票行動に大きく依存していたわけであり、経済発展の初期段階から

農民の政治力は高かったといえる。これらの意味において、米/米政策が有する社会経済的・政治的重要性が理解できよう。

4. 米の生産・消費・輸入動向

(1) 稲作地域の分布

まず最初に、作付面積と生産量の地域別比較によって、稲作地域の地理的分布を明らかにしよう。

第3表に、1990年と1997年時点における雨期作と乾期作の作付面積・単収・生産量を、東・西マレーシアに分けて示した。この表から明白な通り、東マレーシア（とくにサラワク州）における米生産が拡大しているものの、いまだに米生産の中心は西マレーシアにあることがわかる。事実、政府が米生産維持のために指定した8カ所の主要稲作地域は全て西マレーシアに位置している（第1図）。西マレーシアがマレーシア全体の作付面積と米生産量に占める割合は、各々74%と87%である（1997年）。西マレーシアの中でも特に稲作が盛んな地域は、マレー人の人口比率が高い北部諸州（ペルリス州、クダー州、クランタン州、トレンガヌ州北部、ペラ州の一部地域）に集中している（第4表）。

一方、東マレーシア、とくにサラワク州の

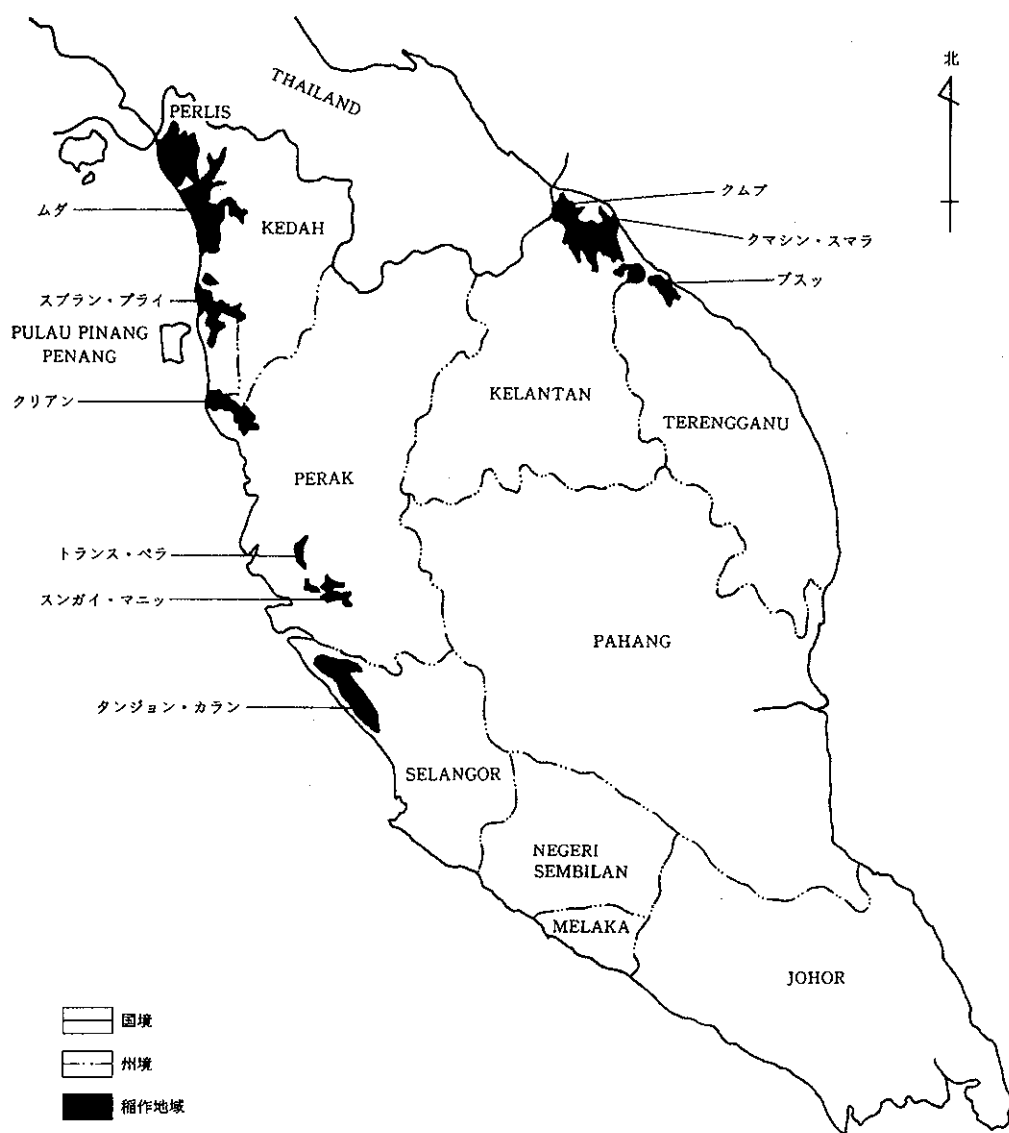
第3表 地域別の稲作付面積、籼米生産量、単収

1990年	雨期作			乾期作			雨期作+乾期作			
	作付面積	単収	生産量	作付面積	単収	生産量	作付面積	構成比	生産量	構成比
	ha	kg/ha	トン	ha	kg/ha	トン	ha	%	トン	%
西マレーシア	269,505	3,606	971,780	221,041	3,454	763,543	490,546	83	1,735,323	92
東マレーシア	93,924	1,628	152,886	3,375	2,320	7,830	97,299	17	160,716	8
合 計	363,429	3,095	1,124,666	224,416	3,437	771,373	587,845	100	1,896,039	100

1997年	雨期作			乾期作			雨期作+乾期作			
	作付面積	単収	生産量	作付面積	単収	生産量	作付面積	構成比	生産量	構成比
	ha	kg/ha	トン	ha	kg/ha	トン	ha	%	トン	%
西マレーシア	271,861	3,653	993,108	242,786	3,476	843,924	514,647	74	1,837,032	87
東マレーシア	168,097	1,549	260,332	8,231	2,683	22,085	176,328	26	282,417	13
合 計	439,958	2,849	1,253,440	251,017	3,450	866,009	690,975	100	2,119,449	100

注. 1997年の米生産量に関するデータは入手できなかった。このことから、入手できた作付面積と生産量とを乗じることによって、西マレーシアと全マレーシア（合計）の米生産量を算出し、後者から前者の値を差し引くことによって東マレーシアの米生産量を算出した。

資料：Ministry of Agriculture. *Perangkaan Padi*. Kuala Lumpur：Government Printer. 農業省の内部資料。



第1図 マレーシアの主要稲作地域

注. トランス・ペラとスンガイ・マニッは、農業省の政策遂行上、一つの稲作地域として扱われている。このことから、マレーシアの主要稲作地域は合計8カ所となる。

資料: Ministry of Agriculture. *Penyiasatan Hasil Padi 1988: Dengan Perangkaan Tambahan daripada Musim Utama 1980/81 hingga Luar Musim 1987*. Kuala Lumpur: Government Printer, 1990.

稲作地域は灌漑施設が完備された二期作田の比率が極めて低く、かつ単収が低い。このため、マレーシア全体に占める作付面積の割合は26%であるのに対して、生産量に占める

割合は13%にしか過ぎない(1997年)。最近、土地が豊富なサラワク州において、民間企業が大規模稲作経営を試みるなど、東マレーシアにおける稲作が盛んになりつつあ

第4表 州別の稲作付面積と粳米生産量（1997年）

	雨期作		乾期作		合計			
	作付面積 ha	生産量 トン	作付面積 ha	生産量 トン	作付面積 ha	構成比 %	生産量 トン	構成比 %
ジョホール	977	2,775	418	1,369	1,395	0.2	4,143	0.2
クダ	110,399	415,431	101,545	355,204	211,944	30.7	770,636	36.4
クランタン	44,156	133,969	36,533	124,760	80,689	11.7	258,729	12.2
マラッカ	759	1,787	337	527	1,096	0.2	2,315	0.1
ネグリ・スンビラン	394	1,376	246	576	640	0.1	1,952	0.1
パハン	2,819	7,577	835	586	3,654	0.5	8,164	0.4
ペナン	41,166	147,580	40,957	129,465	82,123	11.9	277,045	13.1
ペラ	26,107	102,653	20,800	68,370	46,907	6.8	171,022	8.1
ペルリス	14,059	52,820	14,320	54,130	28,379	4.1	106,949	5.0
スランゴール	18,471	86,260	18,427	84,009	36,898	5.3	170,268	8.0
トレンガヌ	12,554	40,788	8,368	25,004	20,922	3.0	65,792	3.1
西マレーシア	271,861	993,108	242,786	843,924	514,647	74.5	1,837,032	86.7
サバ	41,791	122,740	8,037	21,636	49,828	7.2	144,376	6.8
サラワク	126,306	144,494	194	375	126,500	18.3	144,869	6.8
東マレーシア	168,097	260,332	8,231	22,085	176,328	25.5	282,417	13.3
全マレーシア	439,958	1,253,440	251,017	866,009	690,975	100.0	2,119,449	100.0

注. 州別の米生産量に関するデータは入手できなかった。このことから、入手できた作付面積と生産量を乗じることによって、各州の米生産量を算出した。なお、西マレーシア、東マレーシア、全マレーシア（西マレーシア+東マレーシア）の生産量は、各々の作付面積と生産量を乗じることによって算出しており、各州の生産量の合計値とは一致しない。

資料：農業省の内部資料。

る⁽¹⁾。政府の方針として、西マレーシアの主要地域外に位置する稲作後進地域（概して灌漑施設が整備されていない一期作地域）は、他用途に転用していくことが示されており、今後、米生産の中心が徐々に東マレーシアに移っていく可能性もある。

(2) 生産動向

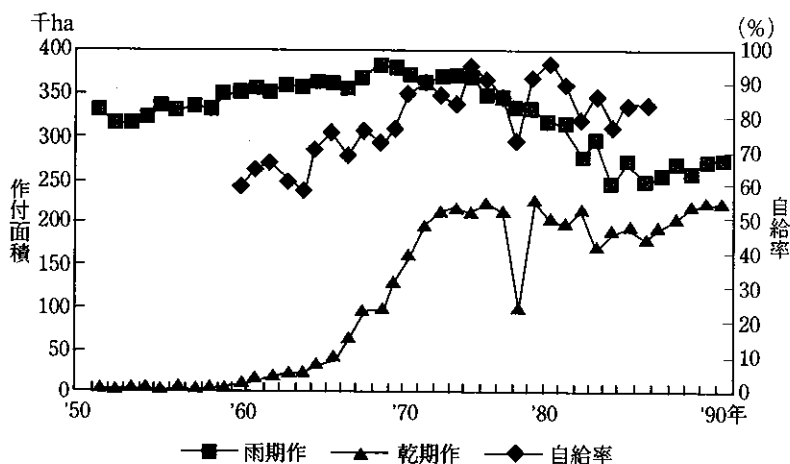
上記(1)の内容を踏まえて、ここでは稲作の盛んな西マレーシアに限定して米生産の動向を見ていくことにしよう。大雑把に言えば、米生産動向は次のように時代区分しうる（Ishida [9]）。即ち、①第二次世界大戦前：生産微増・停滞期、②第二次世界大戦後～1970年代中頃：増産期、③1970年代中頃：生産停滞期。この時代区分に沿いつつ、順次ごく簡単に各期の米生産状況を概観しよう。

1) 第二次世界大戦前：生産停滞期

マレー半島を支配していたイギリス植民地政府は、稲作よりも収益性の高いゴム作の拡大を重視していたために、1920年代の米の国内自給率は20～30%台と極めて低く、国内消費米の多くをタイやビルマ等の近隣諸国からの輸入に依存していた。ようやく1930年代に入り、植民地政府は灌漑排水局（Department of Irrigation）を設置するなど米の増産に着手したが、国内自給率は30～40%台の水準に留まっていた。

2) 戦後～1970年代中頃：増産期

第二次世界大戦終了直後に深刻な食糧飢饉に見舞われたイギリス植民地政府は、米の国内完全自給を重要政策課題として新田開発（外延的拡大）と一期作田の二期作化（耕地の集約的利用）を推進した⁽²⁾。1957年の独立以降米増産計画の推進過程において特に重視されたのは後者の方であった。1960年代に入っ



第2図 西マレーシアにおける稲作付面積と自給率の推移

資料：Ministry of Agriculture, *Perangkaan Padi*, various years.

てから稲一期作地域における灌漑施設の修復・新設によって乾期作面積が急増した（第2図）。さらに灌漑施設の設置を前提とした種子・肥料技術の導入によって、単収が順調に向上していった。これらの成果もあって、1950年代を通じて40～50％台であった米の国内自給率は、1970年代初頭には90％近くまで上昇した。

しかし隣国のタイに比べ生産コストが格段に高いマレーシアにとって、政府補助金による余剰米の輸出は、必ずしも潤沢ではなかった財政事情から遂行可能な政策とはなり得なかった。この他にも安価かつ良質のタイ米を恒常的に輸入した方が経済合理的であるとの観点から、1970年代初頭以降、米の国内完全自給の目標は放棄された。

3) 1970年代中頃以降：生産微増・停滞期

1970年代に入り、急速な工業化の進展によって農村部から都市部に人口が流出し農業部門で深刻な労働力不足が発生した。加えて、灌漑施設の欠陥などのために、1970年代中頃以降、耕作放棄が顕在化し、米生産量と稲作面積も停滞傾向にある。1970年代後半より、マレーシア政府は主要稲作地域におい

て、灌漑の大幅改修工事、直播や収穫作業の機械化等の省力技術の導入、そしてミニ・エステートやグループ・ファーミングと呼ばれる国家主導の稲作経営の導入などの対応策を実施しており、ある程度の成果を挙げている。事実、1980年代中頃以降稲作面積は若干回復基調に転じている。

しかし、1990年代中頃以降、作付面積・米生産量は再び停滞気味に推移すると予想される。1970年に80～90％に引き下げられた米の自給率は、1984年の国家農業政策大綱では80～85％に、1992年に公表された新国家農業政策大綱では65％に下方修正された。1998年末に公表された第三次国家農業政策においても、米の国内自給率の最低目標は65％に据え置かれており、米生産を主要稲作地域に集中させ、条件不利地域ではより生産性の高い作物への転作や他用途への転用を奨励するという1970年代からの政策方針が堅持されている。

(3) 消費動向

韓国や日本と同様に、マレーシアにおいても、急速な経済成長に伴う所得水準の向上につれて、食料消費構造に大きな変化が生じて

いる。特に食料消費の変化の特徴点として、穀類消費量の減少と食肉消費量の急増が指摘できる⁽³⁾。

主食を米とするマレーシアにあって、穀類消費量の減少が米消費量の減少を意味することは容易に理解できよう。具体的に統計資料を示せば、西マレーシアの場合、経済発展初期の1960年代に約130 kg程度であった一人当たり米消費量は、1980年代中頃には既に100 kgを下回っている。1987年以降の西マレーシアの米消費データは公表されていないので、東マレーシアを含めた全マレーシアのデータで比較すると、1985年、1990年、1995年の一人当たり米消費量は108 kg、92 kg、90 kgであった⁽⁴⁾。この統計データから1980年代中頃以降も米消費量が減少基調にあることが確認できる。経済成長による所得水準の向上に伴い一人当たり米消費量が減少していることから容易に推察できることであるが、公式の統計資料を用いた計量分析から、既に米は劣等財化していることが明らかにされている(Ahmad Zubaidi [1], Ishida [10], Nik Faud [21])。

このように一人当たり米消費量が減少基調にあるものの、人口成長率が2%台半ばと高いことから、データの入手可能な1970年代～1980年代中頃の西マレーシアの総消費量(一人当たり米消費量×人口)は110万トン～130万トンの間で安定的に推移している。1980年代中頃以降の消費動向を把握するために全マレーシアのデータを見ても、やはり米消費量は150万トン～180万トン程度で安定的に推移している。このことから、マレーシアが現在の国内自給率を維持していくためには、稲作面積の減少とほぼ同程度のペースで単収を向上させていくことがクリアすべき必要条件であることがわかる。

ただし、1980年代中頃以降インドネシアやバングラディシュなどから100万人とも200万人とも言われる外国人労働者がマレーシア

に流入してくるに伴い、米消費量が増加基調に転ずる、あるいは減少基調に一定の歯止めがかかる可能性が指摘されている。少なくともマレーシアの総人口の6%に相当する外国人労働者がマレーシアに滞在していることはほぼ確実であり(Fatimah [4], Malaysia [16])、低賃金で肉体労働に従事している彼らが、平均的なマレーシア人よりも多くの米を消費していることは容易に想像される。かかる外国人労働者の流入と稲作面積が減少基調にある現状を勘案すれば、65%の国内自給率維持という政策課題を達成する上で、工業・サービス部門が経済の主導力となっている現在でも、単収向上のための稲作試験研究が決して看過されるべきではないということを示唆している。

(4) 米輸入の動向

次に、東南アジア各国の米貿易に目を転じよう。第5表に精米純輸出量(総輸出量-総輸入量)の変化を示した。それら各国の米貿易の動向は、次の通りに分類可能である。①一貫して米輸出国としての地位を維持してきた伝統的米輸出国(タイとミャンマー)、②「緑の革命」による食糧増産型の農業開発政策の成果によって一時的に米の国内自給を達成したものの、旱魃や政情不安などの影響により再び米輸入国に転じた国(インドネシアとフィリピン)、③かつては米の輸入国であったが、現在では米輸出国としての重要性を増している新興米輸出国(ベトナム)、④米の純輸入国であり、かつ年毎の輸入数量が際だって安定している国(マレーシアとシンガポール)。

このような東南アジア各国の比較を通じて浮き彫りになるマレーシアの米貿易の特徴は、一貫して米の純輸入国であると同時に、年毎の輸入量が安定的に推移してきたことである⁽⁵⁾。

次に、マレーシアの国別米輸入量に目を転

第5表 東南アジア各国の米純輸出力（精米ベース）

（単位：万トン）

	伝統的米輸出国		一時的に米輸出国 に転じた米輸入国		新興米輸出国	伝統的米輸入国	
	タイ	ミャンマー	インドネシア	フィリピン	ベトナム	マレーシア	シンガポール
1961	157.4	159.1	-106.4	-18.8	16.4	-40.3	-19.3
1962	127.1	171.8	-109.6	0.0	-12.2	-37.3	-16.2
1963	141.8	171.2	-107.5	-25.6	-22.1	-49.1	-21.6
1964	189.6	141.3	-102.4	-29.9	-36.0	-50.0	-16.2
1965	189.5	133.5	-19.3	-56.0	-32.7	-36.2	-19.2
1966	150.8	112.8	-30.6	-10.8	-88.2	-30.3	-18.4
1967	148.2	54.0	-34.7	-28.9	-124.7	-37.5	-18.0
1968	106.8	35.2	-48.6	3.7	-122.8	-30.9	-21.4
1969	102.3	54.9	-60.5	0.1	-101.0	-30.3	-18.9
1970	106.4	64.1	-95.6	0.1	-124.2	-35.5	-24.7
1971	159.1	81.1	-50.6	-37.0	-68.4	-23.4	-25.8
1972	211.3	52.4	-73.4	-45.1	-87.7	-19.9	-30.5
1973	84.9	14.6	-186.3	-33.3	-84.8	-28.8	-19.5
1974	104.6	21.4	-113.2	-16.6	-90.8	-33.4	-14.9
1975	95.1	29.2	-69.1	-13.5	-32.8	-14.6	-12.8
1976	196.4	62.3	-130.1	-5.5	-14.2	-21.0	-22.0
1977	293.2	66.1	-197.3	-1.6	-19.2	-28.3	-21.2
1978	160.7	34.8	-184.2	4.8	-6.9	-40.8	-17.2
1979	279.7	59.0	-192.2	16.5	-11.0	-23.8	-19.8
1980	279.7	65.3	-201.1	26.1	-20.1	-16.7	-16.1
1981	302.7	67.4	-53.8	8.2	2.1	-31.7	-17.7
1982	378.3	70.1	-31.0	0.0	-18.9	-39.3	-18.8
1983	347.6	85.8	-116.9	4.0	0.4	-35.8	-19.4
1984	461.6	62.2	-41.4	18.7	-23.9	-42.6	-20.4
1985	406.2	58.2	22.5	-53.8	-27.7	-42.6	-18.0
1986	452.4	59.7	10.6	-0.2	-35.1	-19.0	-22.5
1987	444.3	30.3	-2.2	11.2	-20.2	-19.5	-20.9
1988	526.7	4.8	-3.3	-11.9	-10.8	-27.9	-21.0
1989	631.1	16.8	-16.3	-17.9	136.5	-36.8	-20.7
1990	401.7	21.4	-4.8	-59.3	162.2	-33.0	-21.8
1991	433.3	18.3	-17.0	1.0	102.7	-39.9	-21.0
1992	515.1	19.9	-56.7	3.4	194.4	-44.4	-23.4
1993	498.9	26.3	32.6	20.2	172.1	-38.9	-24.2
1994	485.9	93.4	-46.1	-0.2	198.3	-34.0	-25.6
1995	619.8	35.4	-315.8	-26.3	197.7	-42.5	-26.2

資料：FAOSTAT.

じょう。第6表に示した通り、従来輸入米の8〜9割はタイ産米であり、米不足時には緊急措置として中国から米輸入が行われてきた。しかしここ数年は、タイからの米輸入の重要性が低下する一方で、ベトナムからの米輸入量が急増している。1993年時点における総輸入数量（精米ベース）は38.9万トンであった

が、タイ産米は20.8万トン、ベトナム産米は15.3万トンであった。今後ベトナムのみならず他のアセアン諸国や南アジア地域からの米輸入も期待できることから、今後も輸入米の確保は、それほど困難を伴わないと予想される。

第6表 マレーシアの国別米輸入量の変化
(精米ベース)

(単位: トン)				
	1986	1988	1990	1993
タイ	185,760	272,071	317,555	207,539
ベトナム	0	0	270	152,780
インドネシア	4	1	0	15,000
インド	45	300	626	8,800
パキスタン	4,835	1,129	1,460	4,053
オーストラリア	66	217	294	998
中国	19	27,681	20	26
ミャンマー	0	0	9,959	0
アメリカ	451	0	0	0
その他	0	608	152	0
合 計	191,180	302,007	330,336	389,196

資料: Ministry of Agriculture. *Perangkaan Padi*. various years.

注(1) *Business Times* 紙, 1998年4月16日。

(2) 第二次大戦終了直後の食料不足に対処すべく、食料供出制度が1950年まで実施された (Vokes [30])。また、イギリス植民地政府は、大規模プランテーションに対してゴム園面積の2%以上を米栽培に割り当てることを義務付け、さらに日本人捕虜を使って開墾地・耕作放棄地での米栽培も試みた (Burnet [2], Rudner [23])。

(3) マレーシアの食肉消費量の特徴は、鳥肉消費の占める割合が極端に高いことである。これは、鳥肉が宗教に関係なく摂取可能な食肉であることと、ブロイラーの生産技術向上によって鳥肉価格が実質的に低下基調にあることが深く関係している (Ishida [11])。

(4) 1985年と1990年のデータは農業省発行の *Perangkaan Padi* (稲作統計) から得た。また1995年の値は生産量、貿易量、そして人口データを利用して算出した。

(5) 年間約10～15万トン程度の精米が隣国タイから密輸入されていると言われる。タイからマレーシアに密輸入が流入してくる主たる原因は、後者では農業保護政策の一環として国際市場の実勢価格よりも国内米価が高めに維持されていることにある。

5. 稲作生産構造と栽培技術

(1) 生産構造と農家の貧困問題

米生産の主たる担い手は、経営規模が2 ha未満の小規模個別農家である。1990年農業センサスによると、ムダ地域を除く西マレーシアの稲作地域では、経営面積が1 ha未満の零細小農の割合は65%であった (第7表)。また、主要稲作地域の中で、農家の経営規模が最も大きいムダ地域においても、全体の24.6%が経営面積1.0 ha未満の小規模農家であった。

1990年農業センサスおよびムダ農業開発庁の調査結果によると、1 ha当たり稲作所得はムダ地域を除く西マレーシアでは約2,000 リンギ、ムダ地区では約2,500 リンギであった (Ministry of Agriculture [17], Wong [31])。西マレーシアにおける貧困水準所得 (poverty line income) が年間約4,800 リンギであることを勘案すると、稲作のみによっ

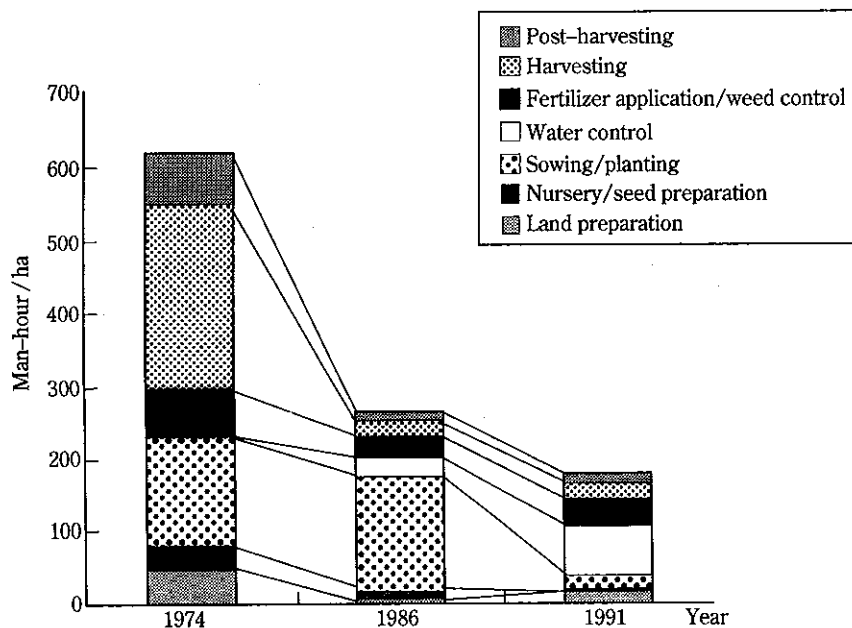
第7表 稲作経営の規模別分布

経営面積	西マレーシア		ムダ地区	
	構成比	累積分布	構成比	累積分布
0.5 ha 未満	35.3	35.3	5.2	5.2
0.5～0.9 ha	29.9	65.2	19.4	24.6
1.0～1.4 ha	16.8	82.0	20.7	45.3
1.5～1.9 ha	6.1	88.1	10.8	56.1
2.0～2.4 ha	6.6	94.7	15.5	71.7
2.5～2.9 ha	1.5	96.1	7.6	79.3
3.0～3.4 ha	0.9	97.1	9.1	88.4
3.5～3.9 ha	0.6	97.6	3.0	91.4
4.0 ha 以上	2.4	100.0	8.6	100.0
合 計	100.0		100.0	

注. 西マレーシアは、ムダ地区を除く。

資料: Ministry of Agriculture. *Perangkaan Asas Petani 1990*. Kuala Lumpur: Government Printer.

Wong Hin Soon. *Farm Management and Socio-Economic Series, Second (Main) Season 1991: Farm Status, Production and Incomes*. Alor Star: Lembaga Kemajuan Pertanian Muda, 1995



第3図 マレーシア稲作における労働投下時間

資料: Wong Hin Soon. *Farm Management and Socio-Economic Series*, MADA, 1995.

て貧困状態を脱するには、ムダ地域を除く西マレーシアにおいては、一期作地域では2.4 ha以上、二期作地域でも1.2 ha以上の水田を経営していることが必要となる。また、経営条件の良いムダ地域にあっても、稲作経営のみで絶対的貧困状態を脱するには、約1 haの水田において二期作を行う必要がある。つまり、ムダ地域においてすら、約1/4の農家は稲作のみによって絶対的貧困から抜け出すことができない状況に置かれているのである。

このような稲作農家の零細経営から容易に推察し得る通り、現在も稲作農家の絶対的貧困世帯比率（＝政府が設定した貧困所得水準未満の所得しか得ていない世帯が全世帯に占める比率）は高い。政府公表のデータによると、稲作所得に他の農業所得と非農業所得を加味しても、1990年時点において約43%の農家が絶対的貧困の状態にあった。

かかる稲作農家の貧困問題を解消すべく、生産者米価の引き上げと肥料補助制度の拡充が実施されてきた⁽¹⁾。しかし、その恩恵は主

に大規模層に厚く配分されたことから、絶対的貧困層の滞留問題は未だに解消されていない。

また、農業省は、零細小農に独占された稲作生産構造を抜本的に改革するために、民間企業による稲作の大規模経営を奨励している。しかし、民間企業にとって稲作は魅力的な投資先とは見なされておらず、今後も稲作生産は小規模経営農家が主たる担い手となっていくと推察される。

(2) 稲作栽培技術の変化

少なくとも主要稲作地域間では、稲作栽培技術に大きな差は見られない。これは、農業局による活発な普及活動の成果である。主要稲作地域の大部分では、政府の奨励品種が作付けされており、化学肥料・殺虫剤・除草剤などの化学投入財の使用も一般化している。これら化学投入財の効果的な使用方法に関して、定期的に農業局による普及活動が行われている。

ここで、主要稲作地域における平均的な水

稲栽培の手順を示せば、次の通りである。トラクターによる耕起作業（委託）→種籾の直播（自家労働・委託）→肥培管理（自家労働・委託）→大型コンバインによる収穫と運搬作業（委託）。この一連の手順から明かな通り、マレーシアでは、直播と耕起・収穫作業の機械化によって、かなり省力的な稲作栽培が行われている。

このような省力栽培の導入過程を概観すると、耕起作業におけるトラクターの導入期（1960年代後半～1970年代前半）と直播・収穫作業における大型コンバインの導入期（1980年代前半）に分けることができる。耕起作業の機械化は、二期作の導入による労働需要の増加とそれに伴う農業労賃の上昇に対処するために急速に進展した。これに対して、収穫作業の機械化の主たる要因として、非農業部門への労働力移動による農業部門内での労働力不足と、そのことによる農業労賃の高騰が指摘できる。

かかる一連の省力技術の導入によって、投下労働時間は、大幅に減少している。例えば、第3図に示した通り、ムダ地区における1ha当たり投下労働時間は、1974年615.0時間、1986年260.6時間、1991年175.4時間と急減している（Wong [31]）。

ところで、省力技術の普及と経営規模拡大との間には明瞭な関係は見出されない。例えば諸岡〔19〕は、作業請負が進展しているマレーシアでは、個々の農家の機械装備が不十分であり、直播技術の普及が経営規模の拡大と直接結び付かなかった可能性を指摘している。

注1) 稲作農家の絶対的貧困解消のために、生産物価格の引き上げ以外に、マイクロ・クレジットによる所得向上プログラムが実施され相当の成果をあげている。詳細は石田ほか〔15〕を参照されたい。

6. 米流通と米価の動向

(1) 米流通

1970年代中頃まで、米の国内流通および米輸入は、民間業者による自由競争を前提としていた。このことから、政府の米流通市場への介入度は低く、米流通および米貿易は華人業者にはほぼ独占されていた。

しかし、政策の基本方針が民族融和からマレー人優遇に転じた1970年代以降、政府の米流通への介入が強化された。まず最初に、従来各省庁に分散していた米流通に係る管理監督権限、政府米在庫管理、国営精米所の運営管理などを一元化するために、1971年9月に連邦米穀公団（LPN, Lembaga Padi dan Beras Negara）が設立された。特にLPNの設立目的の中で重視されたのは、華人業者による精米業・米流通業の独占状態を改善することを意図した国営精米事業の拡張であった。

さらに精米・流通業者（殆どが華人）の退蔵による不当な利益獲得を防止するという名目の下、1974年に民間流通業者による米貿易が例外なく全面的に禁止され、政府（LPN）による米貿易の一元的管理体制が導入された。

しかし、1970～80年代にかけて政府の市場介入が強まるにつれて、米流通における非効率性が顕著に増加したことから、現在では市場原理の導入と規制緩和が図られている（石田〔12〕）。その一環として、最初に打ち出されたのは1994年のLPNの公企業化であった（公企業化に伴い社名はLPNからBERNAS<Syarikat Padiberas Negara Berhad>に改称）。さらにBERNASの民営化プランを前倒しする形で1997年1月には民営化が閣議決定され、これを受けて同年8月にクアラルンプール市場への株式上場が行われた。しかし政府は、LPNを公企業化する

に伴い米密輸などの取締権限を農業省に移管したが、LPN 公企業化・民営化後も引き続き BERNAS が稲作関連の補助金プログラムの実施や国家備蓄米の管理を行っており、同社が政府の米政策推進の中心的役割を担っている。

ところで、1997 年の BERNAS 民営化によって米貿易は形式上完全な民間貿易となり、国家による米貿易の一元的管理体制は崩壊したかのように見える。しかしここで注意すべき点は、BERNAS 民営化後も引き続き、米貿易が実質的に政府のコントロール下に置かれていることである。なぜならば、政府は、政府系金融・投資信託会社やその傘下にある民間企業を通じて民営化後の BERNAS の株式を保有することにより、役員人事権の行使と経営権の掌握が可能であるからである。

かかる株式保有による BERNAS のコントロールに加え、政府は、BERNAS を除く民間米流通業者に対しては米輸入許認可権の行使を通じて米輸入を容易にコントロールし得ると考えられる。実際に 1997 年現在でも BERNAS を除く民間企業・団体による米輸入量は極めて少く、米輸入はほぼ BERNAS の独占下にある。この事実からも、形式上民間貿易に移行したとはいっても、実質的には従来通り国家による米貿易の一元的管理体制が持続しているに等しいといえよう。

(2) 米価の動向

1) 生産者米価

1949 年に導入された最低保証価格制度の下では、精米業者（あるいは彼らの代理人やバイヤー）は、農家から一定の品質条件を満たす粳米を購入する際に保証価格以上の値段でそれを買取ることが義務付けられた。1960 年代以前は、この制度を遵守する精米・流通業者は殆どおらず、実際の農家庭先価格は保証価格を常に下回っていた。なぜならば、米農家は直接的な信用のみならず日用

第 8 表 生産者米価の推移

(単位: RM/pikul)

	保証価格	米価補助金	生産者米価
1949 年	15	—	15
1950 年	14	—	14
1951 年	15	—	15
1952 年	17	—	17
1953 年	17	—	17
1954 年	12	—	12
1955 年	14	—	14
1956~63 年	15	—	15
1963~72 年	16	—	16
1972 年 7 月 20 日	19~23	—	19~23
1974 年 1 月 29 日	22~26	—	22~26
1974 年 8 月 2 日	24~28	—	24~28
1979 年 1 月 5 日	26~30	—	26~30
1980 年 1 月 10 日	28~30	2	30~32
1980 年 7 月 16 日	28~30	10	38~40
1990 年 7 月 1 日	28~30	15	43~45
1997 年 12 月 23 日	30.8~33.3	15	45.8~48.3

資料: 農業省の内部資料。

品・食料品等の付け払い等の形で精米・流通業者から多額の負債を抱えていたからである。

しかし、1970 年代以降、政府による監視強化や公的信用事業の拡充などによって、保証価格は遵守されるようになった。

1980 年には、与党の選挙対策として生産者米価を引き上げるために米価補助金制度が導入された。この制度は、生産者が LPN または政府指定業者に粳米を販売した場合に限り、政府が定めた保証価格に上乗せして 1 ピクル (60.48 kg) 当たり 10 リンギを支給するという制度である。1979 年当時の生産者米価は、1 ピクル当たり 30 リンギ (上級米) ~26 リンギ (下級米) であったことから、米価補助金による実質的な生産者米価の引き上げ効果が如何に大きなものであったかが理解できよう (第 8 表)。

さらに、1990 年に選挙対策として米価補助金は 1 ピクル当たり 10 リンギから 15 リンギに引き上げられた。また、通貨危機によって農家経済が悪化したことから、1997 年には最

低保証価格が1ピクル当たり28～30リンギから30.8～33.3リンギに引き上げられた。

2) 卸売・消費者米価

1973年の世界食料危機と1974年の第一次石油ショックを契機に、消費者米価は上昇基調にあった消費者物価水準を大幅に上回る速度で高騰した。しかし1973～74年の米生産量はそれ以前と比較して明白な増加基調にあり、また1974年の米自給率はそれ以前の最高値である85%に達していた。かかる諸状況から、1973～74年の米価高騰の主たる原因を華人輸入・流通業者の退蔵による価格操作と断定した政府は1974年に米価統制法を制定し、以後1993年に特上米価格を自由化するまで米の卸売・小売価格に上限価格を設定した。この上限価格は1974年以降一貫して据え置かれており、消費者米価の安定に極めて効果的であった。

また、1993年に米貿易における需給調整機能の回復を目的に米価統制法が改正され、貧困世帯への影響が最も小さい特上米(super grade rice)に限り卸売価格・小売価格ともに自由化された。しかし米価自由化に伴って消費者米価が高騰するとは考え難い。その理由として、①上級米(premium rice)・中下級米の価格統制は現在も引き続き行われており、特上米価格が高騰した場合、特上米から上限価格が設定されている上・中級米へ需要がシフトすることにより、特上米需要が減少すると予想されること、②国際的な穀物不足が発生したとしても、友好関係にあるASEAN諸国(特にタイとベトナム)や中国から比較的容易に米を調達可能であること、③国内の農産物価格が高騰した場合、消費者保護のために上限価格が設定される可能性が高いこと。

②の国際市場における米調達について簡単に説明を加えておこう。マレーシアはタイからの米輸入依存度が高いことは前述の通りである。両国の米貿易量は両国政府間の協議

によって毎年決定されていたが、BERNAS民営化後は、同社がタイの系列子会社を通じて米輸入を行なっている。しかし、両国関係が極めて良好であることから判断して米不作時にタイからの米輸入量が急減するとは考え難い。これに加え、民営化後のBERNASは東南アジア各国やパキスタンなどで米栽培・流通事業に積極的に参入しており、米調達先の多様化によって不作時の緊急輸入がより容易になりつつある。

また③の特上米の価格統制についてであるが、これは1997年1月以降特上米価格が上昇基調にあることから、農業省は特上米の価格統制実施を再三示唆していることから容易に証明し得る⁽¹⁾。

注(1) *New Straits Times* 紙、1997年1月22日、3月2日。*Star* 紙、同年1月28日、同年12月9日。

7. 稲作政策の課題変遷

(1) 第二次大戦後～1960年代：米の国内自給化

第二次世界大戦終了直後に深刻な食糧飢饉に見舞われたイギリス植民地政府は、①農家所得の支持および向上、②米の生産拡大、③安価かつ良質な米を政府の最小負担により消費者に供給することを重要政策課題とした。前節でも指摘した通り、米の国内完全自給を目指して、中でも②に重点を置いた新田開発と一期作田の二期作化が推進された(藤本〔5〕、石田〔8〕、Selvadurai〔25〕)。もちろん、この背景には、貴重な外貨の節約と食糧供給の安定的確保による国内政治の不安定化を回避するという政府の意図があった。

二期作化の推進に当たり、灌漑施設の整備のために多額の財政支出が行われた。このことは、独立以降の各五カ年計画期において、政府の灌漑投資額が絶対額のみならず農業開

発支出総額に占める比率においても上昇していたことから理解できる。この政府による多額の灌漑投資の成果もあって、特にムダとクムブ両地域の大規模灌漑計画が相次いで完成した1970年代初頭に、西マレーシアの稲作面積は雨期作約38万haと乾期作約23万haの合計約60万haに達した。さらに高収量品種の導入や肥培管理などの栽培技術の改善に伴う単収の向上も相まって、米の国内自給率は1975年には96%まで上昇することとなり、この時点において米の国内自給化の目的はほぼ達成されることとなった。

(2) 1970年代～80年代中頃：農家の貧困対策

米の国内自給に一定の目途がついた1970年代において、次に重要政策課題となったのは稲作農家の貧困撲滅である。例えば1970年当時、稲作農家の絶対的貧困世帯比率は88.1%であった。それでは、なぜ1960年代以前に稲作農家の貧困対策が十分に講じられなかったのだろうか。確かに、1960年代以前にも稲作農家の貧困問題がクローズアップされることはあったが、生産者米価の大幅引き上げや投入財の無償配布のような直接的所得保障は実施されなかった。この背景には、二期作化の導入による稲作農家の所得向上が期待できたこと、当時のラーマン政権が民族融和の観点から、「結果の平等」ではなく「機会の平等」を重視した自由主義的な経済政策を採用していたことがある。

しかし、1969年5月に勃発したマレー人・華人間の大規模な抗争事件（5・13事件）を契機として、政府の基本方針が民族融和からマレー人優遇に180度方向転換されるに伴い、マレー人にほぼ独占された稲作部門の貧困問題が俄に政策課題の一つとして注目を集めることになった。かかる状況下において、農家の経済水準を向上すべく、第二次世界大戦後から1960年代まで低く抑えられていた

生産者米価は、農工間の所得格差が社会問題化した1970年代以降物価上昇を上回るペースで引き上げられたのである。

この政策転換が持つ意味合いは、経済発展と農業保護を論ずる上で極めて重要である。インドネシア、韓国、タイ、そして台湾における米政策の展開過程の分析から結論付けた歴史的方向性—経済発展に伴って消費者価格低位安定のための「低米価政策」から農民の所得保証のための「高米価政策」ないし価格支持政策への転換—が、マレーシアでは1970年代に起こったのである。

また、マレーシア政府は、1979年雨期作から化学肥料の無償配布制度を導入するなど稲作農家に対する保護政策を強化した。しかし当然の帰結として、高米価政策と保護政策の導入は財政負担の増大をもたらすなど、マレーシア経済に与えた負の影響も無視し得ないほど大きかった。このため、1990年代に入り、政府は、財政依存型の農業開発政策を抜本的に見直し、市場原理の導入を図っていくとしている（Malaysia [16]）。

(3) 1980年代以降：耕作放棄と農家の高齢化・担い手不足への対応と農業保護の削減

1990年に入り、マレーシア政府は、政府主導の開発政策を抜本的に見直し、民間活力・競争原理の積極的導入を図っている。かかる状況下において、政府からの莫大な補助金に大きく依存してきた稲作部門も、それに依存することなく他産業と競合しつつ自立していくことが求められており、稲作部門に対する補助金制度の見直しが検討されている（Malaysia [16]）。

しかし、現実的には、補助金制度を縮小することは政治的理由から極めて困難である（石田ほか [13]）。例えば、肥料補助制度にかかる財政支出額の動向を分析することによって、補助金制度が有する政治的重要性が容易

に理解できる。

ここで、その一例を示そう。マレーシアでは、各稲作農家に対して水田面積に応じて一定の化学肥料が無償配布されている（1 エーカー当たり 120 kg）。従って、肥料補助制度にかかる政府支出額は、作付面積と肥料価格を乗じた額と比例関係にあると推察可能である。このことを念頭において、以下の式を計測した。

$$\ln FSUB_i = \alpha_0 + \alpha_1 \ln(AREA_i \times FERTP_i) + \alpha_2 \ln PRSUB_i + \alpha_3 ELECT + \alpha_4 DUM1980$$

ただし、

$FSUB$: 肥料補助制度にかかる財政支出額
(百万リング)

$AREA$: 作付面積 (ha)

$FERTP$: 化学肥料の輸入価格 (リング/トン)

$PRSUB$: 米価補助金制度による支給額
(リング/ピクル)

$ELECT$: 選挙年ダミー (選挙年=1)

$DUM1980$: 肥料補助制度の導入年ダミー
(1980 年=1)

計測結果：

$$\begin{aligned} \ln FSUB = & 1.992 + 0.277 \ln(AREA \times FERTP) \\ & \quad (0.927) \quad (2.165) \\ & - 0.562 \ln PRSUB + 0.208 ELECT \\ & \quad (-3.369) \quad (3.210) \\ & - 0.211 \ln DUM1980 \\ & \quad (-1.815) \end{aligned}$$

$$R^2(adj.) = 0.520$$

$$D.W. = 1.828$$

Year : 1980-1995(OLS)

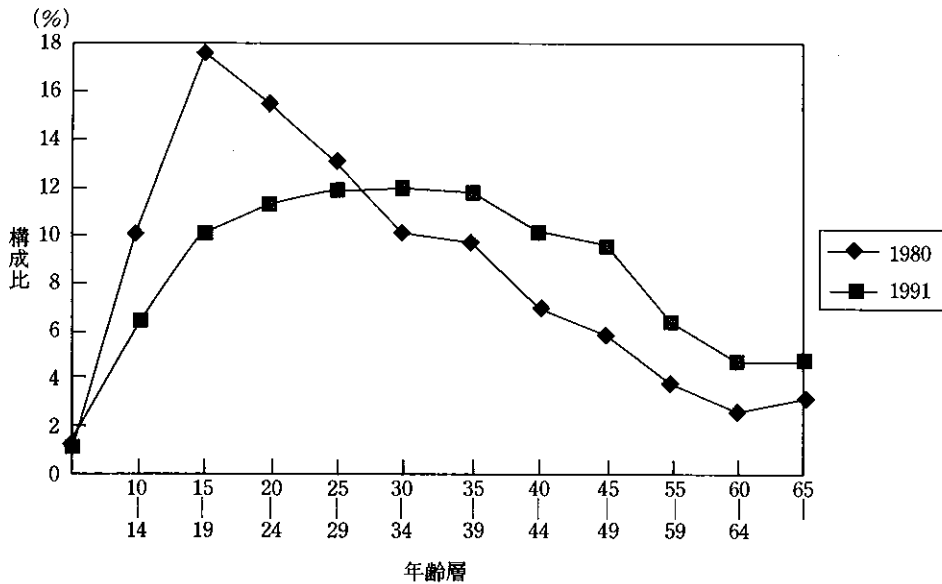
この計測結果から明白な通り、選挙が実施される年に肥料補助制度の政府支出額が有意に増加していることが理解できよう。つまり、このことは、稲作補助金の政府支出が与党の選挙対策として利用されてきた事実を示唆している。それ故に、政府が提示した稲作補助金の削減方針は、政治家からの強い反発にあって、現実には形骸化する可能性が高い

と推察される。

このような補助金制度にかかる諸問題以外に、1980 年代以降農民の高齢化と農業担い手問題が深刻化している。1990 年農業センサスによると、農家世帯主の約 37% が 55 歳以上、約 64% が 45 歳以上であった。農林水産業の従事者の年齢構成をみても、1980~1991 年間に 40 歳未満層の比率が減少している一方、40 歳以上層のそれが増加しており、農業労働力の高齢化が進んでいることがわかる（第 4 図）。さらに、マレーシア最大の稲作地域であるムダ灌漑地域において 1991 年に実施されたサンプル調査では、稲作農家の世帯主の平均年齢は 52.9 歳であり、世帯主が 40 歳未満の農家は全体のわずか 10% を占めるに過ぎないと報告されている（Wong [31]）。1960 年代~1970 年代に同地区で実施された複数の農村調査の結果によると、稲作農家の世帯主の平均年齢は 40 歳代前半であったことから、1980 年代以降急速に農家の高齢化が進んだ可能性が高い。

このような農業労働力の減少・高齢化によって各地で耕作放棄地（tanah terbiar）や不作付け地が増加し、農地の荒廃が進んでいる。マレーシア農業省の資料によると、西マレーシアにおける耕作放棄田の面積は 5.6 万 ha であった。1997 年雨期作の作付面積が 27.2 万 ha であったことから、如何に耕作放棄の問題が深刻であるかを窺い知ることができる。

稲作部門において担い手が不足している要因として、稲作農家の所得水準が他産業従事者のそれと比較して相対的に低く、稲作部門が未だに最も貧困世帯比率の高いサブ・セクターであることが指摘できる。かかる農家の貧困問題が小規模零細経営・低生産性・低収益性に起因しているとする政府は、深刻化する担い手の減少と高齢化の問題に対して、農民組織化・集団化と民間部門による大規模農園（プランテーション）型の稲作経営を奨励



第4図 第一次産業従事者の年齢構成

資料：Department of Statistics, *Laporan Am Banci Penduduk 1980*; *Laporan Am Banci Penduduk 1991*.

している。逼迫する農業労働市場に対処すべく、農業省は1980年代初頭より積極的に省力技術（直播や大型コンバインの導入）の普及を図ってきた。しかしながら、現状では、農業技術の点で省力化による労働生産性の向上も限界に達しつつある。このように省力化による生産性向上が限界に達しつつある状況にあって、政府は、農民組織・集団あるいは民間企業による大規模経営の導入が、規模の経済性による効率性の向上をもたらし、その結果稲作従事者の所得水準の向上・貧困撲滅に寄与する、としている。

この考えに則って、クロンボッ・タニ (kelompok tani, グループ・ファーミングの意) とミニ・エステート (mini-estate, 小規模農園の意) と呼ばれる属地的な共同経営グループが奨励されている。しかし、見るべき成果は上がっていない。

8. おわりに：稲作政策における新展開

最後に本稿を締めくくるに当たり、1998年

末に内容の一部が公表された第三次国家農業政策大綱を簡単に吟味して、稲作政策の新たな展開方向を探ることにしよう。

政府が第三次農業政策を策定した背景には、1992年公表の第二次農業政策では、1990年代初頭の急速な経済成長や1997年に勃発した通貨危機などの急激な社会・経済状況の変化に対応仕切れないとの判断があったからである。それでは、第二次と第三次農業政策における相違点はどこにあるのであろうか。

両者の究極的課題は、ともに資源の最適利用による所得最大化である。この課題を達成すべく、第二次農業政策は、具体的に次の小課題を提示している。①資源利用の最適化、②農業関連産業の発展促進、③研究開発の促進・強化、④民間部門の主導的役割の強化、⑤流通部門の再編。一方、第三次農業政策の具体的課題は、①食料安全保障の強化、②生産性と競争力の向上、③他部門との連関強化、④新たな成長源の創出、⑤持続性を念頭にいた天然資源の保全と利用。

上述した両者の具体的課題を比較した時に、特に注目される相違点として、第三次農業政策における「食料安全保障の強化」をあげることができる。1970年代に入り、米の国内完全自給政策が放棄されて以来、農業政策の具体的課題として「食料安全保障」が取り上げられることは少なかった。つまり、第三次農業政策は食料安全保障の観点から国内食料生産の重要性を見直しており、この意味において、マレーシアの農政展開において画期的内容となっている。

かかる政策基本方針の転換の下で、稲作政策に関して注目されることは、特に豊富な土地がある東マレーシア（サバ州とサラワク州）において、民間部門による大規模稲作経営を奨励することが明記された点である（Ministry of Agriculture [18]）。大規模経営を行う民間企業に対しては、原則として、現在農家に支給されている補助金が給付されない。従って、政府の側からすれば、民間企業による米生産が拡大すれば、それだけ補助金支出額を削減することが可能となる。さらに、民間企業による合理的経営と大規模経営による規模の経済によって、生産コストの低下と外国産米に対する競争力強化が期待されるわけである。

現在の社会・経済事情を勘案すると、若年層の農業離れに歯止めをかけることは極めて困難である。それ故に、マレーシア稲作にとって、民間企業による大規模稲作経営は最後の切り札ともいえよう。しかし、民間企業が稲作という低収益な経済活動にどれだけの投資を行うかは未知数であり、今後の動向が注目される。

〔参 考 文 献〕

- [1] Ahmad Zubaidi Baharumshah. *The Malaysian Rice Policy: Welfare Analysis of Current and Alternative Programs*. Ph.D. dissertation for University of Illinois.

- [2] Burnet, F. *Report on Agriculture in Malaya for the year 1946*. Kuala Lumpur: Malayan Union Government Press, 1947.
- [3] *Business Times* 紙。
- [4] Fatimah Mohd. Arshad. "Dapatkah Ekonomi Malaysia Bertahan Tanpa Buruh Asing?" *Dewan Masyarakat*, January 1997.
- [5] 藤本彰三「ブミプトラ政策と稲作政策の展開」(『アジア経済』28巻2号, 1988年)。
- [6] 速水佑次郎『農業経済学』(岩波書店, 1986年)。
- [7] 本間正義『農業問題の政治経済学』(日本経済新聞社, 1994年)。
- [8] 石田章「マレーシアにおける稲作政策の展開」(『神戸大学農業経済』26号, 1992年)。
- [9] Ishida, Akira. "Trend of Rice Production in Malaysia." *Farming Japan*. Vol. 27, No. 3, 1993.
- [10] Ishida, Akira. "An Econometric Analysis of Rice Economy in Malaysia." *Agricultural Economic Papers of Kobe University*. No. 28 & 29, 1995.
- [11] Ishida, Akira. "Meat Consumption in Malaysia: A Multiethnic Country." *Farming Japan*. Vol. 30, No. 5, 1996.
- [12] 石田章「構造調整下におけるマレーシア稲作の政策展開」(『農業問題研究』46号, 1998年)。
- [13] 石田章, アズィザン・アスムニ「マレーシアにおける稲作政策の方向性と課題」(『農業総合研究』50巻4号, 1996年)。
- [14] Ishida, Akira, Azizan Asmuni and Joanne Tan. "Palm Oil Industry in Malaysia." *Quarterly Journal of Agricultural Economy*. Vol. 51, No. 1, 1997.
- [15] 石田章, シャヒード・ハッサン「グラミン銀行方式による参加型貧困撲滅プログラムの成果と課題: マレーシア・AIMの事例」(『国際協力研究』15巻1号, 1999年)。
- [16] Malaysia. *Seventh Malaysia Plan 1996-2000*. Kuala Lumpur: Government Printer, 1996.
- [17] Ministry of Agriculture. *Perangkaan Asas Petani 1990*. Kuala Lumpur: Government Printer.

- [18] Ministry of Agriculture. *Third National Agricultural Policy (1998-2010) : Executive Summary*, 1998 (mimeo).
- [19] 諸岡慶昇「稲作近代化への技術協力：マレーシアにおける技術受容の軌跡」（嘉田良平・諸岡慶昇・竹谷裕之・福井清一『開発援助の光と陰：援助する側・援助される側』農文協，1995年）。
- [20] *New Straits Times* 紙。
- [21] Nik Faud Kamil. *Government Policy Impacts on the Malaysian Rice Sector*. Serdang : Malaysian Agricultural Research and Development Institute, 1993.
- [22] Ramachandran, S. *Indian Plantation Labour in Malaysia*. Kuala Lumpur : S. Abdul Majeed & Co, 1994.
- [23] Rudner, Martin. "The Malaysian Post-War Rice Crisis : An Episode in Colonial Agricultural Policy." *Kajian Ekonomi Malaysia*. Vol. 12, No. 1, 1975.
- [24] Scott, James. "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia." *American Political Science Review*. Vol. 66, 1972.
- [25] Selvadurai, S. *Padi Farming in West Malaysia*. Kuala Lumpur : Ministry of Agriculture and Fisheries, 1972.
- [26] *Star* 紙。
- [27] Swettenham, Frank. *British Malaya : An Account of the Origin and Progress of British Influence in Malaya*. London : George Allen and Unwin Ltd, 1948.
- [28] 田村愛理「マレー・ナショナリズムにおける政治組織とシンボル操作」（『アジア経済』29巻4号，1988年）。
- [29] 寺西重郎『日本の経済発展と金融』（岩波書店，1982年）。
- [30] Vokes, Richard W.A. *State Marketing in a Private Enterprise Economy : The Padi and Rice Market of West Malaysia, 1966-1975*. Unpublished Ph.D. dissertation for the University of Hull, 1978.
- [31] Wong Hin Soon. *Farm Management and Socio-Economic Series, Second (Main) Season 1991 : Farm Status, Production and Incomes*. Alor Star : Lembaga Kemajuan Pertanian Muda, 1995.
- [32] Zulkifly Mustapha, Chamhuri Siwar and Nik Hashim Nik Mustapha. *Food Economy of Malaysia : Problems and Policies in Food Security*. Monograph 3, Bangi : Universiti Kebangsaan Malaysia, 1986.

〔付記〕

本稿を作成するに当たり，当所の須永芳顕資料部長から数多くの有益なコメントをいただいた。記して謝意を表したい。