



Policy Research Institute
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries

行政対応特別研究
[主要国横断]
研究資料 第3号

平成24年度カントリーレポート

E U, 米国, 中国, インドネシア, チリ

平成25年3月

農林水産政策研究所

本刊行物は、農林水産政策研究所における研究成果をまとめたものですが、学術的な審査を経たものではありません。研究内容の今後一層の充実を図るため、読者各位から幅広くコメントをいただくことができれば幸いです。

まえがき

このカントリーレポートは、世界の主要各国について農業・農産物貿易等の実情・政策の動向を分析するものである。平成24年度行政対応特別研究として、当研究所国際領域等の研究者がとりまとめ印刷・配付することとしたものである。

とりまとめに際しては、単に統計数値を並べて現状を示すというのではなく、対象国全体の状況に目を配り、農業や貿易を巡る論点や問題点とその背景を析出して、その国が現状に至った経緯や、農業・貿易に関連してなぜそのような行動をとるのかが、構造として理解できるような社会的背景等も含めた分析をめざしたところである。

なお不十分な点多々あると思うが、カントリーレポートは今後とも継続して充実を図るつもりであるので、お気づきの点についてはご指摘を賜れば幸いである。

(平成 24 年度行政対応特別研究カントリーレポート)

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 1 号 中国, タイ

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 2 号 ロシア, インド

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第 3 号 EU, 米国, 中国, インドネシア, チリ

(参考 平成 19 年～23 年度行政対応特別研究カントリーレポート)

(平成 19 年度)

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 1 号 中国, 韓国

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 2 号 ASEAN, ベトナム

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 3 号 インド, サブサハラ・アフリカ

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 4 号 オーストラリア, アルゼンチン, EU 油糧種子政策の展開

(平成 20 年度)

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 5 号 中国, ベトナム

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 6 号 オーストラリア, アルゼンチン

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 7 号 米国, EU

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 8 号 韓国, インドネシア

(平成 21 年度)

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 9 号 中国の食糧生産貿易と農業労働力の動向

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 10 号 中国, インド

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 11 号 オーストラリア, ニュージーランド, アルゼンチン

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 12 号 EU, 米国, ブラジル

行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 13 号 韓国, タイ, ベトナム

(平成 22 年度所内プロジェクトカントリーレポート)

所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第1号 アルゼンチン，インド

所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第2号 中国，タイ

所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第3号 EU，米国

所内プロジェクト研究〔二国間〕研究資料第4号 韓国，ベトナム

(平成23年度行政対応特別研究カントリーレポート)

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第1号 中国，韓国（その1）

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第2号 タイ，ベトナム

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第3号 米国，カナダ，ロシア及び

大規模災害対策（チェルノブイリ，ハリケーン・カトリーナ，台湾・大規模水害）

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第4号 EU，韓国，中国，ブラジル，

オーストラリア

行政対応特別研究

「世界の主要国・地域の農業、貿易を巡る事情、政策等に関する研究」

平成 24 年度カントリーレポート

EU, 米国, 中国, インドネシア, チリ

目 次

第 1 章 EU の生乳取引市場改革

—酪農家の取引交渉力強化をめざす「酪農パッケージ」の概要—

(木下順子) ……1

1 はじめに ……	1
2. 酪農パッケージ策定の背景 ……	2
3. 酪農パッケージの施策の概要 ……	6
4. 酪農パッケージの効力 ……	9
5. おわりに ……	10

第 2 章 EU における農村振興のリーダー的人材育成

—LEADER 事業の成功の基礎条件—

(松田裕子) ……13

1. はじめに ……	13
2. EU 農村振興政策における LEADER ……	14
3. LEADER 事業のガバナンス ……	20
4. 農村アニメーター育成事業 ……	25
5. 結び ……	29

第 3 章 カントリーレポート：米国

(勝又健太郎) ……35

1. 政治経済の基本状況 ……	35
2. 農業と農業政策 ……	38
3. これまでの米国の農業政策の変遷とその背景 ……	42
4. 次期農業法 ……	46

第4章 中国農村の必要労働力と余剰労働力に関する考察

(明石光一郎) ……55

はじめに	55
1. 中国の経済成長と貿易	56
2. 農村人口の動向	59
3. 必要労働力の推定	62
4. 余剰労働力の推定	63
おわりに	65

第5章 カントリーレポート：インドネシア

(明石光一郎) ……67

はじめに	67
1. 概況	67
2. 農業	76
おわりに	93

第6章 カントリーレポート：チリ

—新自由主義国における農業と貿易政策—

(宮石幸雄) ……97

1. はじめに	97
2. チリ概観	98
3. 経済と貿易	104
4. 農業の概要	111
5. プライスバンド制度（価格安定対策）	121
6. おわりに	125

第1章 EUの生乳取引市場改革

－酪農家の取引交渉力強化をめざす「酪農パッケージ」の概要－

木下 順子

1. はじめに

2011年12月6日、EU（欧州連合）では、欧州議会及び欧州連合理事会による共同採択をもって「生乳部門における契約関係に関する法案^{注1}」が可決した。これは、「生乳及び乳製品部門における契約関係に関する改正規則第261/2012号^{注2}」、すなわち、EUにおいて今後2020年まで実施される生乳取引市場改革のために必要な理事会規則第1234/2007号の改正規則である^{注3}。本規則に基づく一連の改革措置は、通称「Milk Package」と呼ばれている。以下、本稿ではこれを「酪農パッケージ」と称する。

酪農パッケージの直接的な目的は、寡占化した加工・小売資本が圧倒的に有利に立っている現状の取引交渉力バランスを是正することにより、公正な生乳取引を促すことである。施策の内容は、全編を通じて、生産者の交渉力強化への取り組みを総合的に支援するものとなっている。具体的にはつぎの4つの施策が盛り込まれている。

- ① Contractual relations：生乳取引の「契約化」
- ② Bargaining power of producers：生乳生産者の「組織化」
- ③ Inter-branch organizations：生乳サプライチェーンの「業種横断的統合」
- ④ Transparency：「市場透明性」の促進

これらの施策により、生産者を市場のプレーヤーとしての自立へと導き、その結果として、市場における諸問題を生産者が自ら解決する力をもつこと、つまり、生産者の経営安定化への道が生産者自身の主体的取り組みによって切り開かれていくことが目指されている。これは、共通農業政策（CAP）の予算が今後とも削減されていく苦しい財政状況を踏まえて打ち出された、EUの新しい価格・所得政策の基本的考え方を示している。

西欧諸国において酪農品は日本のコメに匹敵する最重要の基礎食料であり、度重なる改革を経てきたCAPの歴史の中でも、酪農政策はなかなか手が付けられてこなかった聖域であった。だが、乳製品支持価格が大幅に引き下げられた2003年以降、EUは酪農政策においても着実に方向性の転換を進めている。その動向を把握することは、わが国農政の今後の制度設計等に対しても有益な示唆を与えるだろう。

本稿では、酪農パッケージが策定された経緯や、生乳取引市場改革の意図、施策の内容等について整理して紹介する。用いた情報は、主に欧州委員会より公表されている各種資料から得たものである。

(注 1) *Legislative proposal on contractual relations in the milk sector.*

(注 2) *Regulation (EU) No 261/2012 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2012 amending Council Regulation (EC) No 1234/2007 as regards contractual relations in the milk and milk products sector.*

(注 3) 酪農パッケージの内容は 3 月 30 日発行の EU 官報 (*Official Journal of the European Communities*, 30 March 2012, pp. 38~48) において最初にレポートされている。同文面はつぎの URL (PDF ファイル) で閲覧できる。

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:094:0038:0048:EN:PDF>

2. 酪農パッケージ策定の背景

酪農パッケージが策定された背景には、EU における生乳生産及び酪農産業の構造に大きな影響を与えることになる 2 つの重要な時局がからんでいる。その一つは、2008 年から 09 年にかけて欧州の生乳生産者を苦しめた「2009 年欧州酪農危機」であり、もう一つは、EU 全域で 2015 年に実施することが決定された「生乳クォータ制度廃止」である。

(1) 2009 年欧州酪農危機

1) 酪農危機の経緯と状況

酪農パッケージの内容は、その全編を通じて、生乳生産者の取引交渉力強化のための施策となっているが、これは、酪農パッケージ策定への検討作業が開始された直接のきっかけが、先般の 2009 年欧州酪農危機であったことと密接に関係している。

2009 年欧州酪農危機とは、原油や穀物等 (コモディティ) の国際価格高騰、及びその後の世界的不況を背景として、酪農品価格下落と生乳生産コスト上昇とが同時発生していた 2008 年後半から 09 年末ぐらいまでの時期を言う。その前年の 2007 年には、オセアニア諸国での天候不良の影響で生乳生産量が大幅に減少したことから、酪農品の国際価格が急上昇していた。その高い国際価格を指標として生産が急速に回復に向かっていた矢先、米国のサブプライムローン問題に端を発する金融・経済危機が勃発して世界が深刻な不況へと陥る中、酪農品の在庫率上昇への懸念が相場を大幅下落へと導いたのである。特に欧州では、生産者乳価が生産コストを下回る水準にまで下落したことに加えて、生産者乳価の下落が製品価格に十分に反映されず、小売価格が上方硬直していたために、消費抑制の状況が長引き、生産者の危機的状況をよりいっそう悪化させていた。

つまり、酪農産業にとって未曾有の市況悪化に直面したとき、本来ならばサプライチェーンの各段階が適正な負担を引き受けるはずが、実際には生産者がほぼ一手にしわ寄せを背負う形となっていた。しかも、多くの生産者が廃業や経営困難に苦しむ一方、川下ではむしろマージン拡大の好機を得た大企業もあったとの指摘が HLG (後述) の議論の中で示

唆されている。

当時、負担に耐えかねた生産者たちは、乳価引き上げや取引条件の改善、政府の救済措置の早期実施などを求めて、欧州酪農ボード（European Milk Board）を中心に、大規模なデモやストライキ（生乳出荷拒否）等を展開した。特に大きな集団行動が多発したフランス、ドイツ、オランダ、ベルギー等の当時の状況は、世界各国のマスメディアでも大きく取り上げられて注目を集めた。

その推移を見守る欧州各国の当時の世論は、生産者側に同情的な反応が太宗を占めていた。また、生産者を苦しめていた大きな要因は、巨大な加工・小売資本が圧倒的に優位に立っている生乳取引構造の歪みにあるとして、そのアンバランスを是正する必要性をめぐって社会的議論が高揚した。

こうした情勢を受けて、欧州委員会は、まず酪農危機を早急に収拾させるための緊急措置として、2009年に生産者1戸当たりの補助金上限額（通常は7,500ユーロ）を2倍の15,000ユーロに引き上げている。さらに、生産者が所有する生乳生産枠（クォータ）の一部を各国政府に買い取らせることにより追加的な生産抑制を行うとともに、その度合いに応じた代償の形で、生産者に臨時の所得補てんを支給している。

以上の緊急措置に加えて、より中長期的な対策を講じるために、欧州委員会は2009年10月、その具体的内容を検討・提案する作業部会「ハイレベル専門家グループ」（High level experts' group on milk, 以下「HLG」と称する）を創設した。このHLGの創設をもって、酪農パッケージ策定に向けた検討作業が本格的に始動した。

2）HLGの議論

HLGの構成メンバーは、議長としてEU農業農村開発局総局長、オブザーバーとして欧州議会事務局、専門家メンバーとして欧州の酪農乳業界の主要組織（下記）からの代表者からなる。議題によっては、各加盟国の競争政策当局、農業省、及び学識経験者、また、EU域外国の米国、ニュージーランド、オーストラリア、スイスからも関係省庁や乳業関係者等が招かれ、参考意見が聴取された。

【HLGの専門家メンバー】

（i）生産者組織

- ・ European Milk Board（欧州ミルクボード）、
- ・ European Coordination Via Campesina（欧州農民の道（農民運動）連携組織）
- ・ COPA-COGECA（Committee of Professional Agricultural Organizations（プロフェッショナル農業組織協議会）及び General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union（EU農業協同組合総協議会）が合併した国際生産者組織）

（ii）乳業

- ・ European Dairy Association（欧州乳業協会）

(iii) 酪農品貿易業

- ・ EUCOLAIT (European Association of Dairy Trade, 欧州酪農品貿易協会)

(iv) 貿易・卸・小売業

- ・ EuroCommerce (ユーロ・コマース)

(v) 消費者団体

- ・ BEUC (The European Consumer's Organization, 欧州消費者団体)

HLG の議論は、まず EU の酪農部門の現状分析から開始され、概要はつぎのように報告されている。

「酪農品製造・加工部門の構造は国によって大きく異なる。しかしながら、多くの場合、生乳生産部門の集中度が低いことから、生乳サプライチェーンにおける生乳生産者と乳業との間で、取引交渉力の不均衡（アンバランス）が生じている。このアンバランスは不公平な取引関係を誘発している。たとえば、生産者に支払われる乳代は、生産者が関わり得ない製品販売段階で得られた利益に相応する水準として、乳業側がしばしば事後的に決めている。そのため、生乳を引き渡してからかなり期日がたっても、生産者が受け取り乳価を知らされていないケースは少なくない。

乳業においては、生乳購入量に関して、季節性を考慮した中長期的計画を必ずしも立ててはいない。農協系乳業の場合は、生産者が出荷した生乳をすべて受け入れなければならないため、本来的に需給調整機能が欠落している。

こうした構造は、生産者の付加価値配分が不当に少ない不公平な取引を誘発している。ひいては、生乳サプライチェーンにおける価格伝達機能を阻害して、市場の需給調整機能を低下させている。

このような現状を踏まえて、EU における生乳生産の持続的発展可能性を維持するためには、生乳生産者の適正な生活水準を確保する必要がある。そのためには、乳業資本に対する生産者の取引交渉力を強化することにより、生乳サプライチェーンにおける付加価値配分を公正化する必要がある」。

HLG による会合は、2009 年 10 月から 2010 年 6 月まで計 10 回開催され、最終会合の 2010 年 6 月 15 日付けで「酪農パッケージ策定に向けた提言」が取りまとめられ、欧州委員会へ提出されている。同提言は、2010 年 9 月 27 日に欧州委員会議長の承認を受けた後、「生乳部門における取引契約関係に関する法案」として、2010 年 12 月 9 日付けで欧州議会及び欧州連合理事会に受理され、その後 1 年間の審議を経て、欧州議会及び欧州連合理事会の共同採択をもって 2011 年 12 月付けで成立に至った^{注 4}。

(注 4) EU の通常の立法手続きでは、欧州委員会が提出した法案を欧州議会と欧州連合理事会とが共同採択する必要がある。

（２） 生乳クォータ制度の廃止

１）３本柱の改革

酪農パッケージが策定された背景にあるもう一つの重要な時局は、生乳クォータ制度の廃止である。欧州委員会は、「2015 年 4 月の生乳クォータ廃止に向けた軟着陸（ソフトランディング）のために特に重要な 3 本柱の改革」として

- ・「酪農パッケージ」
- ・「クオリティ・パッケージ（取引基準及び原産地表示に関する規定）」
- ・「2020 年までの次期 CAP 改革」

の 3 つを位置づけている。つまり、酪農パッケージは、クォータ制度撤廃後の生乳増産、及び乳価下落の可能性をにらんで打ち出された、新しい中長期的経営安定対策の一つでもある。

２）クォータ緩和政策

EU の生乳クォータ制度は、CAP の財政負担を軽減するための乳価維持を目的として、1984 年に導入された計画生産システムである。クォータの割当て年度（4 月～翌年 3 月）ごとに国別の生産枠が定められ、その割当量を超過して生産を行った国に対して課徴金が課されることによって生乳生産量が抑制的にコントロールされている。

しかし、従来から枠の拡大やクォータ制度そのものの撤廃を求める生産者も少なくない中で、1999 年 3 月の CAP 改革では、1995/96 年度以来ほぼ同量で固定されてきた生産枠を、2000/01 年度から段階的に拡大していくことが合意された。その第一段階として、かねてから増枠要求が強かった一部の国々（イタリア、イギリス、スペイン）には 2000/01 年度から 1.5%を上回る増枠、その他の国々には 2005/06 年度から 1.5%の増枠を認め、EU 全体としては約 2.4%（約 1 億 2 千万トン）に相当する増枠が実施された。

ただし、これは当時の需要予測を上回る増枠であったため、政府買い入れ在庫のさらなる膨張を抑制する必要性から、併せてバター及び脱脂粉乳の介入価格引き下げも行われた。つまり、クォータ緩和政策は、増産に伴う乳価下落の可能性を許容しながら進められている。このため、European Milk Board（欧州ミルクボード）等の主要な酪農生産者団体は、目下の増枠スケジュール並びにクォータ制度撤廃の決定に対して、当初から強く反対する立場をとっている^{注5}。

一方、欧州委員会はその後、2007～08 年に勃発した世界的食料価格高騰への対策という名目で、さらなる枠の拡大を 2009/10 年度から毎年段階的に行うことを暫定措置として決定した。

（注 5）European Milk Board の週刊機関誌 “*EMB Newsletter*” のほぼ毎号で確認できる。

3) クォータ・レポート

さらに、欧州委員会は、これまでのクォータ緩和が EU の生乳・酪農品市場にもたらした影響について評価分析を行い、2010 年 12 月に「生乳クォータ制度見直しに関する評価報告書^{注6}」を発表した。

通称「クォータ・レポート」と呼ばれている同報告書によれば、「2009/10 年度の割り当て数量を超過生産した加盟国は、デンマーク、オランダ、キプロスの 3 カ国のみであること、また、クォータ枠の取引価格についてもかなり低価格かゼロに抑制されていることなどから、クォータ制度廃止に向けたソフトランディング体制はほぼ整ったと評価できる。したがって、既存のクォータ枠拡大スケジュールの見直しや、クォータ制度廃止日の見直しに係る調査検討（ヘルス・チェック）を実施する必要性は認められない」と結論づけられている。

また、このクォータ・レポートにもとづいて、欧州委員会は、クォータ制度の廃止日を予定どおり 2015 年 4 月とする最終決定を下している。加えて、それまで暫定措置として実施してきた枠拡大スケジュールを、実質的な「ソフトランディング対策」として位置づけて、制度廃止日まで継続実施することを決定した。

ただし、今後の増枠実施の過程で、既存の措置では対処不可能な酪農経営の危機的状況が生じた場合は、市場の著しい不安定化を避けるため、欧州委員会は緊急的に別途のセーフガード（生産量縮減に対する生乳生産者への補償等）を講じる場合があるとしている。

以上のようなクォータ・レポートの評価や欧州委員会の決定に対して、欧州ミルクボード等は、あまりにも楽観的で拙速な決定であるとして強く批判している。その主張によれば、EU 域内の生乳需要はすでに成熟段階にあるため、今後とも乳価低迷基調は根強く続くことが予想されるため、クォータ制度を廃止すれば、潜在的な乳価下落圧力がますます強まるのは間違いないという。加えて、これまで生産者の所得を支えてきた CAP の手当ては縮減されるため、酪農経営をとりまく環境はますます厳しくなっていくことが懸念されている。

(注 6) European Commission, “*Evolution of the market situation and the consequent conditions for smoothly phasing out the milk quota system,*” 8 December 2010.

つぎの URL (PDF ファイル) で閲覧できる。

http://ec.europa.eu/agriculture/milk/quota-report/com-2010-727_en.pdf

3. 酪農パッケージの施策の概要

酪農パッケージには、つぎの 4 つの分野での取り組みが盛り込まれている。

① Contractual relations : 生乳取引の「契約化」

- ② Bargaining power of producers：生乳生産者の「組織化」
 - ③ Inter-branch organizations：生乳サプライチェーンの「業種横断的統合」
 - ④ Transparency：「市場透明性」の促進
- 各施策の概要はつぎのとおりである。

（１） 契約化

酪農パッケージの本文の第 1 章では、生乳取引の「契約化」に関する規則が定められている。すなわち、生乳生産者から乳業等の生乳購入者に対する生乳引き渡しは、両者の合意による取引契約書の内容に従って実施するよう義務づける規則である。

取引契約書とは、つぎの要件を満たしていなければならない。

- (i) 生乳引き渡しの前に作成されていること、
- (ii) 書面により作成され、つぎの事項をすべて含んでいること、
 - － 乳代について、固定価格の場合はその水準、変動価格の場合はその算定要素（市況変化を表す市場指標、生乳の品質や成分等）を含めた具体的算定方法、
 - － 生乳引き渡しの数量とタイミング、
 - － 契約存続期間、または、あらかじめ期間を定めない場合は契約解除条項、
 - － 決済の期日と方法、
 - － 生乳搬送の手配方法、
 - － 不可抗力の事態が発生した際の対処ルール。

ただし、以上の規則を各国が批准するかどうか、つまり、強制力ある規則として「契約化」の推進に取り組むか否かは、各国の任意の判断に任せられることになっている。批准した国は、契約存続期間について 6 ヶ月以上の法定最短存続期間を定めなければならない。

また、上記規則の目的は、生乳取引の確実性や継続性によって生産者に安定収入を確保することである。すなわち、集乳業や乳業等に対して、生産者の立場を不当に不利にしないように縛りを設けるのがその趣意であるから、たとえば農協系乳業のケースで、実質的に上記規則と同等の効力をもつ慣行等がある場合は適用が免除されることになっている。また、生産者の側から規則の適用を拒否する場合にも免除される。

（２） 組織化

第 2 章では、現行の EU 競争法や農協関連規則等の縛りを超えて、生産者の「組織化」や組織の規模拡大を許容する規則が定められている。

EU の農業分野において、生産者組織の結成や生産者組織間連携が正式に認可されるのは、理事会規則第 1234/2007 号第 122 条にリストされている品目、及び各国の国内法が定めるその他の品目に限られている。酪農パッケージでは、この理事会規則における第 122 条品目リストに「生乳及び酪農品 (milk and milk products)」を追加するとともに、つぎの要

件を満たす場合は、酪農分野においても生産者組織の結成及び生産者組織間連携を正式に認可することとしている。

(i) 生産者による自発的な結社であること

(ii) つぎの全部または一部を結社の目的とすること

－数量または品質に関して需要に対応させるための生産計画、

－生産物の集荷・販売の集約（共同集荷・共同販売）、

－生産コストの最適化、及び生産者価格の安定化。

なお、各国の認可当局は、生産者組織の結成及び生産者組織間連携の申請に対する認可・非認可・認可取り下げ等の状況について、毎年 3 月末までに欧州委員会へ報告することを義務づけられる。

EU における競争政策に関する法律は、TFEU（Treaty on the Functioning of the European Union：欧州連合の機能に関する条約）や理事会規則によって定められているが、農・畜産・漁業部門については、欧州議会及び欧州委員会が定める範囲に限り、それらの規律が適用されるという特例規定（TFEU 第 42 条）がある。つまり、そもそも生産者組織の結成や生産者組織間連携は、基本的に競争法の適用除外対象となっている。

ただし、酪農パッケージでは、生産者組織が巨大化しすぎて市場の適正な競争性が損なわれたり、中小乳業の利益が不当に侵害されたりといった弊害が生じないように、「1 つの生産者組織が乳業等と取引交渉を行う際、当該取引で扱う生乳の合計数量は、EU の総生産量の 3.5%を超えないこと、かつ、各国の総生産量の 33%を超えないこと」としている（年間生産量 50 万トン以下の国の上限水準は、各国の総生産量の 45%までとされている）。また、この上限水準は、欧州の主要乳業の平均的な生乳取扱規模と同等程度までにとどめるように設定された水準であるため、より規模が小さい中小乳業にとっては重大な競争条件の侵害が生じる可能性があるが、その場合の救済措置として、各国は別途のセーフガードを講じてよいことにもなっている。

(3) 業種横断的統合

第 3 章では、酪農関連事業の「業種横断的統合」を推進するための規則が定められている。ここでの業種横断的統合とは、生乳生産・加工・流通販売部門を含む生乳サプライチェーンのすべてまたは一部の垂直統合に加えて、以下のような広範囲な酪農関連事業の統合化や新規事業拡大を意味している。

(i) 生乳取引情報の収集・公表や統計データの分析等を行う情報部門

(ii) 酪農品のマーケティング等に関するコンサルティング部門

(iii) 消費普及・広告事業部門

(iv) 新規市場や貿易市場の開拓に関する事業部門

(v) 生乳の公正取引に関する監査部門

(vi) 消費者の嗜好に合わせた製品開発や品質向上に関する研究部門

- (vii) 牛乳・乳製品の食品機能強化に関する研究部門
- (viii) 食品安全や動物福祉に関する研究部門
- (ix) 生産から販売までを通じた品質保持に関する研究部門
- (x) ラベリングや地理的表示の普及を通じた有機酪農の保護・普及に関する事業部門
- (xi) 地域資源循環や低環境負荷農法を用いた生乳生産の保護・普及に関する事業部門

以上のような関連事業の統合化により、生乳サプライチェーンにおける様々な部門間の対話を密にし、取引の透明性が高まれば、市場機能の活性化が促される。特に、加工部門との統合化は、生乳を保存可能な乳製品に加工することによってある程度の出荷調整を可能にするため、生産者の取引交渉力強化のために大きな効果がある。これらの取り組みは、EU の果実・野菜部門でこれまで取り組まれてきた統合化政策の成功をモデルにしているという。

なお、各国の認可当局は、統合化の認可・非認可・認可取り下げ等の状況を、毎年 3 月末までに欧州委員会へ報告することを義務づけられる。

(4) 市場透明性

第 4 章では、生乳取引における「市場透明性」を促進するため、EU 全体をカバーする生乳取引情報の収集・公開体制を構築することが提言されている。

市場透明性が高まるほど、市場参加者はより効率的に利潤獲得機会を確保することができる。そのことにより、EU の酪農産業が EU 内外に市場を拡大しやすくなり、また、生産者による情報アクセスが改善されて的確な経営判断が促されることにより、需要に対応した供給調整機能の円滑化にもつながることが期待されている。

取引情報の収集・公開は、今後作成される法令に基づいて実施される。基本的には、生産者組織に対して取引の詳細を所管機関に毎月報告するよう義務づけることにより、データの収集が行われる。データの取りまとめ作業については、EU の専門家 (operator) によって実施され、国や乳業等に対して特段の負担をかけることがないように考慮されることである。

4. 酪農パッケージの効力

酪農パッケージの実施に係る Regulation (EU) No 261/2012 は、2012 年 3 月 14 日に発効し、2020 年までの限時法となっている。また、その間の 2014 年 6 月及び 2018 年 12 月の 2 回、各施策の遂行状況やその効果に関する中間レビューが報告される予定である。それらの評価内容によっては、必要な追加・修正措置が検討される可能性がある。

また、酪農パッケージに盛り込まれている 4 つの分野のうち、契約化に係る措置については、前述のとおり、その批准の可否が各国の裁量に任せられている。欧州委員会としては、EU 全域で一律に義務化することを目指していたが、最終的に合意には至らなかった。

これは、国によって生乳取引の構造に大きな違いがあることが考慮された結果である。たとえば、デンマークでは、すでに 1970 年には国全体を 1 つの酪農協（MD フーズ）が独占する体制が確立されており、さらに 2000 年には MD フーズがスウェーデン最大の酪農協アーラ（Arla）と合併を果たし、アーラフーズが誕生している。現在、アーラフーズは 2 国をほぼ独占する巨大酪農協、かつヨーロッパ最大の乳業メーカーでもある。また、イギリスにおいては、1933 年に創設された生乳販売独占体である生産者組織（ミルク・マーケティング・ボード）が 1994 年に解体されて以来、競争性を重視した産業政策の下で、生産者組織のさらなる分解が推し進められてきた経緯がある。イギリスにおけるこれまでの生乳取引市場改革の状況については、昨年度の本プロジェクト成果報告書^{注 7}を参照されたい。

（注 7）木下順子「英国における生乳取引制度の変遷と生産者組織の役割―旧 MMB 体制及びその後継組織の活動」，農林水産政策研究所『平成 23 年度カントリーレポート：EU，韓国，中国，ブラジル，オーストラリア』第 3 章，pp.49-66，2012 年 3 月

5. おわりに

西欧諸国において酪農品は、日本のコメに匹敵する最重要の基礎食料であるが、その酪農品にも市場原理に根ざすグローバルな取引が拡大しつつある。食品加工業や小売業の巨大化・多国籍化への動きは今後もとどまることなく、個別分散化したままの生乳生産者の経営環境はいっそう厳しさを増すことが予想される。

その一方、これまで半世紀以上にわたって EU の農畜産業の生産者所得を幅広く支えてきた CAP の財政状態は非常に厳しくなっている。その財政支出額は、過去には EU 予算総額の 8 割にまで達していた時代もあったが、近年では 4 割程度にまで縮減されているうえ、次期 CAP 改革（2014－2020 年）においては、条件不利地域や緑化（環境保護）などへの支払いが拡充される代わりに、生産者へのデカップル型・カップル型直接支払いや市場措置への予算配分が大幅に削減されることになっている。農業収入を上回る補助を長期にわたって受給してきた基幹的経営も少くない中、その支払い要件や対象が抜本的に変更される次期 CAP 改革は、EU 各国の農業・畜産業の構造に大きなインパクトを与えることになるだろう。

加えて、EU の生乳クォータ制度は 2015 年 4 月をもって完全に廃止されることがほぼ確定している。折しも、2009 年の欧州酪農危機は、歪んだ生乳取引構造が生産者に対して不当な低乳価をもたらしている問題を顕在化させた。これらの問題を解決していくために、EU が打ち出した新しい中長期的酪農経営安定対策が酪農パッケージである。

酪農パッケージは、乳業等に対する生産者の地位向上への取り組みを直接・間接に支援することにより、寡占化した加工・小売資本が圧倒的に有利に立っている現状の生乳取引構造を中長期的に変えていくことを目指している。厳しい CAP 財政の下で、今後とも EU の生乳供給基盤を安定的に確保していくためには、生産者が組織化等によって巨大乳業との

取引上の諸問題を自ら解決したり、需要変動や価格などの市場シグナルに自主的に対応できる力をもつことが必要だと EU は考えたわけである。

ただし、EU 各国の生乳取引構造は一様ではない。特にイギリスにおいては、競争性を重視した近年の産業政策の下で、酪農分野では生産者組織の分解を強力に推し進めてきた経緯がある。イギリスを始めとして、各国がいかに歩調を合わせて酪農パッケージの改革措置に取り組んでいけるのか、今後の動向を引き続きモニターしていく必要がある。

第2章 EUにおける農村振興のリーダー的人材育成

—LEADER 事業の成功の基礎条件—

松田 裕子

1. はじめに

EU では、従来型の構造施策が画一的なハード事業一辺倒であったのに対し、アイデアや人的ネットワークといったソフト面に重点がシフトし、モノからヒトへ、トップダウンからボトムアップへの政策転換が起きた。

その代表例が、本稿で分析の対象とする EU の LEADER 事業である。この LEADER というのは、指導者という意味のリーダーではなく、「農村経済の発展のための活動の連携」を意味するフランス語 “Liaisons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale” の頭文字をとったものである。そして、その目的は、農村地域に刺激を与え、農村地域における生活のクオリティを高めるような革新的（innovative）な可能性を住民自身に考えさせ、活動してもらおうという点にある。

同事業は、1992～94 年の LEADER I、94～99 年の LEADER II、2000～06 年の LEADER+ と、すでに 3 期にわたる歴史と経験を有し、概してポジティブな評価がなされているが、今期の LEADER (2007～13 年) は、農村振興政策の 1 つの機軸として位置付けられたため、その重要性は一段と大きくなっている。

さて、こうした動きにより、ソフトの部分を住民自らが充実させていかなければならなくなったわけだが、EU における長い経験と実態から浮き彫りになるのは、ボトムアップは決して万能薬ではなく、むしろこれほど地域の明暗を分けるものはないこと、また、ボトムアップが必ずしもトップダウンの低下を意味するわけではないということである。

むしろ、ドイツ・バイエルン州の経験は、多様な主体から成るパートナーシップがうまく機能し、組織内の連携が十分な発展を遂げるためには、リーダー的人材（後述するリージョナルマネージャー（ドイツ）、農村アニメーター（EU））の育成が不可欠であることを示唆している。

「ボトムアップ・アプローチ」「イノベーション」「ネットワーキング」等が地域振興施策のキーワードとなった昨今、EU の LEADER メソッドの理念や手法は、人的資本やソーシャルキャピタルの蓄積に関する政策的含意にも富んでおり、先行する EU の経験から日本が学ぶべき点はなお少なくない。

そこで本稿では、LEADER 事業のガバナンスに分析の主眼を置き、その運用体制を吟味するとともに、農村におけるイノベーション政策の成功要因とリーダー的人材育成の重要

性について考察する。

2. EU 農村振興政策における LEADER

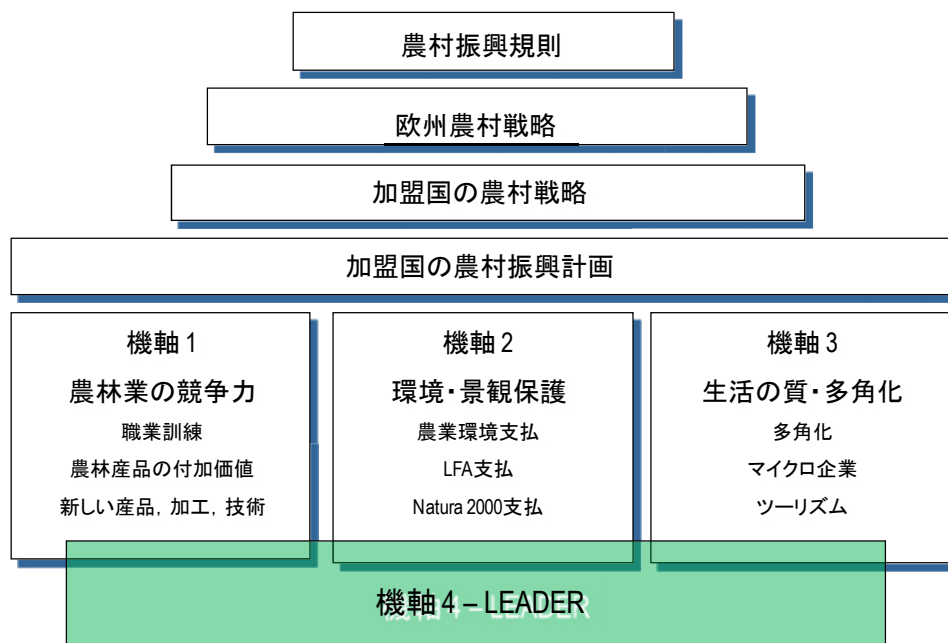
(1) 政策のフレームワーク

EU では、全加盟国に対して共通の農村振興政策が用意されている（理事会規則（EC）1698/2005）。これは、農村振興政策に包含される内容が、EU レベルで設定された多くの政策課題とリンクしていること、また、当該施策を通じて解決される問題の多くが、環境問題のように、国ないし地域の境界できちんと分割されるような性格のものではないこと、に起因している。

上述の農村振興規則によれば、現行の農村振興政策には、次の 4 つの政策機軸がある。すなわち、

- 機軸 1： 農林業の競争力の向上
- 機軸 2： 環境・景観保護および農村マネジメント
- 機軸 3： 農村地域における生活の質の向上と農村経済の多角化
- 機軸 4： LEADER

であり、第 4 の機軸である LEADER が本稿の対象となる。



資料：筆者作成。

図 1 農村振興政策の枠組み

各加盟国は、共通農村振興政策の枠組み内で、自国の条件に応じた農村振興計画を策定する。その財源は、EU 予算と加盟国（ないし州政府）の予算で賄われる。注目すべきは、機軸毎に、加盟国が利用すべき最低割合が定められていることである（機軸 1 に 10%、機軸 2 に 25%、機軸 3 に 10%、機軸 4 に 5%）。これにより、全ての加盟国は、予算の 5%を、LEADER による地域活性化のための取組みに使わなければならない。

このように予算配分を一定程度分散させることによって、機軸間、ひいては振興計画全体のバランスの確保を図っていると言える。

（２） LEADER メソッドの主眼

以下では、本稿の論旨の見通しをよくすることを目的として、ドイツ・バイエルン州におけるLEADERへの取組みをもとに、LEADERメソッドのポイントを明快に解説する。

なお、同州をケーススタディの対象とする理由は２つある。第１に、地方自治のあり方が LEADER 事業のようなボトムアップ型施策に適していると考えられること。第２に、LEADER 事業の実践において、バイエルン州農林省の発案による独自の工夫や対応策がとられていることである。

① ボトムアップ：ローカル・アクション・グループ(LAG)

まず、LEADER事業の最大の特徴は、ボトムアップ方式でつくり上げていく点である。活動の推進母体となるのは、各地域で形成されたローカル・アクション・グループ（英: local action group, 独: Lokale Aktionsgruppe : 以下、LAGと表記）である。

LAGは、住民、NPO等の団体、民間企業のほか、行政や専門家など幅広いメンバーから成るパートナーシップ組織であり、対象地域に住んでいるか、業務等で当該地域を担当していれば誰でも入ることができる。これら多様な主体に地域社会のなかで活動する機会を与え、地域づくりへの積極的な参加を促し、官民が協働していくことによって、コミュニティの結び付きを強化することが狙いである。その組織形態を見ると、バイエルン州の場合、有限会社の形態をとっているところもあるが、ほとんどが社団法人（eingetragener Verein: e.V.）であり、行政から独立している点がポイントである。

LAGは、後述する振興戦略（Entwicklungsstrategie）および地域振興計画（Regionales Entwicklungskonzept : REK）の内容を定め、LEADER事業で実施するさまざまなプロジェクトを統括する。ここで着目すべきは、LAGには意思決定機関（Entscheidungsgremium）の設置が義務付けられており、その構成員の少なくとも50%が経済界や社会福祉の代表者でなければならないという条件が付されている点である。意思決定が官主導になることを避けるための配慮であり、ここには十分な数の女性および青少年も参加させることとある。

② 革新性(イノベーション)

前述したように、多様な立場の人が集まって、地域の将来について話し合いの場を持つことだけでも、セクターの境界を越えた活動の緒となりうるが、LEADER事業では、人々の連携から生み出されるさまざまな知識・情報や工夫をもとに、地域資源をうまく組み合わせ、ソフト面を充実させ、革新性のあるプロジェクトを実施することを目的としている点に注目されてよい。具体的には、LAGのなかにテーマごとに作業グループが結成され、同じ関心を持つ人が集まり話し合っていくうちに、新しいアイデアが生まれ、プロジェクトが立ち上がっていく、という過程をたどる。

なお、個々のプロジェクトを実施するのは、LAGではなく、プロジェクトの運営者である。提案者自らが手を挙げる場合もあれば、自治体や何人かのグループが実施する場合もあるが、基本的にはLAGのメンバーが運営者となる。

③ ネットワーキングとクリティカル・マス

こうして出てきたプロジェクトには、必ずしもバイエルン州農林省（以下、農林省）の管轄となるものだけではなく、他の省が担うべきものや、官庁の管轄のすきまに入るようなものもある。これに対応するため、LEADER事業では、セクターの境界を越えた連携を推進し、地域ベースで統合的なアプローチを行なうことを目標としている。

ただし、現行の縦割り行政下で、既存のボーダーをとりはらい、利害の異なる組織が協力することは容易ではない。バイエルン州では、農林省と環境省が関与しており、管轄する省がはっきりしないプロジェクトについては農林省が受け皿（Auffangszuständige）として対応しているが、今日のような協力体制ができるまでには、LEADER I からLEADER+までの3期が必要であったと言われている。

これに加え、複数のLAGの協力およびネットワークの構築も奨励される。州内に限らず、国内やEU域内、条件を満たせばEU域外のパートナーとの地域間協力についても支援の対象となる。

国内ないし越国境型の連携が重視される背景には、農村地域におけるプロジェクトの実施に最低限必要な規模（以下、クリティカル・マス⁽¹⁾（critical mass））の概念がある。つまり、単一の地域だけではクリティカル・マスが達成できず、プロジェクトの効果が発揮されない場合でも、同一の目標の下でいくつかの地域が結合すれば、クリティカル・マスを確保することができる。さらに、地域間協力はパートナー間の補完的活動を促進し、地域間に散在しているノウハウや経験、人的資源ならびに資金の蓄積を可能にする。

このように、LEADERでは、EUは大まかな方法を規定していると言える。言い換えれば、具体的な内容や実践の方法についてはそれぞれの地域にまかされているため、各地域が柔軟に対応できるガバナンスの体制をとる必要がある。

（３） 地域振興計画の策定

次に、制度の実践面に焦点を当て、我が国の既存文献ではあまり触れられていない、LEADER メソッドの実施方法について述べる。なお、以下の情報は、筆者が同州で行なった聞き取り調査⁽²⁾（2007 年 3 月）に基づくものである。

① エリア設定

地域振興計画の策定において、LAGがまず最初に行なうべきことは活動エリアの設定である。LEADER事業では、行政管区（Regierungsbezirk）や郡（Landkreis）、ゲマインデ（Gemeinde）といった行政区域にとらわれる必要はなく、LAGが自ら「自分たちの地域」を定めることになる。

EUの規定では、LAGのテリトリーは「原則として人口規模2.5万～15万人で、地勢的・経済的・社会的に同質的（homogeneous）な領域」とされる。これは、歴史的な経緯や地理的、文化的など何らかの理由で1つのまとまった地域と考えられればよいが、LAGはその理由とともに活動エリアを明示する必要がある。

② 現状分析

第2に行なうべきことは、定義した地域の現状や特徴、強み・弱みの分析である。このプロセスは、地域の多様な主体が地域の現状を知り、共通認識を持つことに寄与する。これを受け、住民の間に問題意識が広まると、自発的な協働の機運が生まれ、共通の目標の下に地域に潜在するさまざまな資源が集まってくることが期待されている。

③ 審査

第3に、LAGが作成した地域振興計画は、バイエルン州の関係官庁の代表、学識経験者、実務関係者、農村婦人代表（Landesbäuerin）等から成る中立の選抜委員会によって審査され、コンペ方式で選抜される。

この際のチェックポイントは、LAGの構成、LAGの目標およびモットーないしスローガン、具体的な活動内容とそのための資金確保の方法等であり、地域の強み・弱みを十分に踏まえたうえで、最も持続的な形で地域振興を目指していくものかどうか審査の要点となる。

（４） LAG の活発度

一口にLAGといっても、その活動レベルには大きな温度差がある⁽³⁾。その理由の1つは、経験の多寡であり、目的5b⁽⁴⁾（Objective 5b）の対象地域や、LEADERの初期から継続して活動している地域においては、概して活発な活動が見られる。

また、こうした地域間の温度差は、財源の多寡にも帰着できる。プロジェクトを実施す

るためには共同出資が必要となるため、財源が脆弱な LAG 等は消極的にならざるを得ない。とりわけアルゴイ地方の LAG の活動が活発な理由については、自治体の財源が比較的豊かであること、LEADER 事業の意義や価値への理解が深いこと、立ち上がりが早く、かつプロジェクトもよかったことに加え、よいリーダー的人材がいるという指摘が注目に値する。

さらに、LEADER事業への依存度の相違も指摘される。たとえばチェコ国境地帯は、自治体の経済力が脆弱なことに加え、かつ国境地帯のための特別な政策が別途用意されているため、参加するインセンティブは低くなる。

（５） プロジェクト助成

LEADER では、特定の地域の問題に対処するために地元のパートナーシップによって実施される、多様なプロジェクトが助成の対象となる。

その内容は、日本の六次産業化の類似施策と見なすことができるが、個別経営の多角化を支援する「点」の施策とは異なり、LEADER では「面」のアプローチをとっている点がポイントである（図 2）。すなわち、多角化を個別経営が独自に行ってもよいし、LEADER を利用して面的に行うこともできる。

点（個別経営助成）	面（地域・分野横断的）
• 個別経営投資助成 • 多角化助成	• LEADER
① 販売促進，マーケティング力の強化 ② 農産物に付加価値をつける取組み ③ ブランド戦略の推進 ④ 加工品の開発 ⑤ 観光・外食産業への展開や連携 ⑥ 地場産業の振興 ⑦ グリーンツーリズム	

資料：筆者作成。

図 2 「点」と「面」のアプローチ

とくに、地域の特徴を具現化するような新しい商品やサービスの開発、地域の人的資源・天然資源や資金を相互に結び付けるような取組み、伝統的に分断され、協力関係が希薄だった産業部門間の連携を促すもの、意思決定過程やプロジェクト実施における地元住民の参加や協力について独自の方法を有するもの等、斬新なアイデアを発掘することが目

的とされる。LEADER をどの機軸のために用いるかは、地域の自由である。

ところで、LEADER事業は、共同体イニシアティブ（Community Initiative）の1つに位置付けられ、EUとバイエルン州が共同で資金を拠出している⁽⁵⁾。事業の目的は、地域における生活のクオリティを高めるような、比較的規模の小さいプロジェクトを助成することであり、大規模なインフラを整備することではないという見地から、助成対象総額（förderfähige Gesamtkosten je Projekt）はプロジェクト当たり30万ユーロを上限としている。

生産によって利益が見込まれるもの（produktive Investitionen）については費用の25%、それ以外の投資⁽⁶⁾、および非投資型（nicht investive Maßnahmen）については費用の50%を上限として助成を受けることができる。ただし、投資によってつくった施設が営利目的と判断される場合には、これは生産と見なされ、助成金は最大25%しか支払われない⁽⁷⁾。

これに対して、非投資型というのは、ソフト的投資を指す。たとえば、その地域に新しく音楽祭や演劇祭のようなものをつくるとか、文化的ネットワークの構築、地域のイメージフィルムや文書記録を作成するような場合などが含まれる。この場合、費用の最大50%までが助成の対象となる。

ただし、これらは原則であって、その地域にとってきわめて重要性の高いものについては特例が許可される場合がある。逆に、EUの規則により、助成金がEU域内の競争に影響を与える可能性がある場合は、3年間の受給可能額が1件につき10万ユーロに制限される。

また、LAGの運営費用（LAG Geschäftsführung）については最大50%（25万ユーロ）、複数のLAGの協力および越国境型の連携⁽⁸⁾についてはそれぞれ最大60%、70%までの助成が可能である。

このように、LEADER事業では助成対象額のうち最大50%ないし25%が支給されるが、このことは、費用の50%ないし75%は自己負担になるということにほかならない。また、これらはいずれも上限であるから、これより低い助成しか受けられない場合もある。

- ・ LAG のマネジメント：助成可能費用の 50%、公的資金の 20%まで、25 万ユーロを上限とする。
- ・ LAG の広報活動：助成可能費用の 50%まで。
- ・ 生産的なプロジェクト（利益を生む）（構想や初回の広報活動を含む）：助成可能費用の 25%まで。
- ・ その他のプロジェクト（構想や初回の広報活動、およびプロジェクト関連の最大 5 年間の人的費用を含む）：助成可能費用の 50%まで。
- ・ 協働プロジェクト：地域を越えたものは助成可能費用の 60%まで、越国境型のものは 70%まで。生産的な協働プロジェクトについては、前述の助成制限（25%）が適用される。

3. LEADER 事業のガバナンス

続く本節では、LEADER メソッドが潤滑に機能するためのガバナンスについて論じる。以下の考察から、多様な主体から成るパートナーシップの成否を決める牽引役、推進役さらには調整役となっている 3 タイプのリーダー的人材の存在が明らかにされる。

(1) LEADER マネージャー

セクターの境界を越えた、官民協働によるパートナーシップの構築が LEADER メソッドの理念であるが、これを実現させるためには、官庁間の調整を行ない、官と民を結び付けるコーディネーターが不可欠となる⁽⁹⁾。

この必要性から、バイエルン州農林省は、95年にLAGの相談窓口となる LEADER マネージャー (LEADER-Manager) を配置した。州全体では9人の LEADER マネージャーがおり、7つの行政管区に基本的には1人ずつ、ただし行政管区が広いシュヴァーベンとオーバーバイエルンにおいてはそれぞれ2人ずつ配置されている。バイエルン州は、この LEADER マネージャーという役職をいち早く配置したが、これは、州内の LAG の数が一番多いためにこうした工夫が必要になったとも言える。

LEADER マネージャーの役割は多岐にわたる。地域レベルでは、地元の政治家を引き込んでいくための話し合いの日程を組み、集いをもつ。地域の人々を説得して LEADER 事業への参加を促す。応募するグループの相談に乗り、申請に関するさまざまな助言やケアを与える。地域振興計画の策定においては、LAG の手助けだけでなく、その評価も行ない、選抜委員会に報告をする。このほか、他の LAG とコンタクトをとるための支援、プロジェクト運営者の計画策定に対する助言、他の助成が得られる可能性がある場合にはそれについての情報提供など、これらすべてが LEADER マネージャーに期待されている。

これに加え、国レベルでは専門・包括的な調整を行なう官庁間の繋ぎ目役にもなっており、この点が高く評価されている (ART[5])。バイエルン州農林省にとっても、現場の知見を有する LEADER マネージャーの意見は政策策定に役立つ。同省では、これをバイエルン州の LEADER の成功要因の 1 つと見ている。

ただし、改善点も指摘できる。LEADER+では、9 人の LEADER マネージャーに対し 45 の LAG があったが、必ずしも 1 人当たり 5 つの LAG を担当するわけではなく、少ないと 2 つ、多いと 8 つといったように不均等であった。LEADER マネージャーの能力にもよるが、LAG の受け持ち数が多すぎると、十分な助言ができない可能性が懸念される。

こうした不均一は、LAG の立地がわからないうちに LEADER マネージャーの人数と配置が決められたことに起因しており、すなわち「面積の大きい行政管区に 2 人置いたが、結果としてバランスが悪くなった (農林省)」⁽¹⁰⁾。というのも、LEADER マネージャーはコンペ前の LAG の相談役になるため、選抜前の時点で設置しておく必要があり、「農林省としても、選ばれた LAG の数に応じて LEADER マネージャーを再配置できるほど、臨機応変

には対応できない」ということである。

ところで、住民から政治家までをうまくとりまとめ、他官庁との調整も行なうには優秀な人材でなくては務まらない。農林省でのヒアリングによれば、「9人全員が理想的とは必ずしもいえず、きわめてよい LEADER マネージャーが2人で、数人はいまいち」だという。けれども「多少能力が劣っても、経験をつんでいる分、新しい人がゼロからやるよりはよい」という判断から、昇進のタイミングで異動することはあっても、これまでに交代したのは2人だけである⁽¹⁰⁾。

(2) リージョナルマネージャー

他方、LAG のリーダーともいえるのが、リージョナルマネージャー (Regional Manager) である。これは、前述した LEADER マネージャー (バイエルン州農林省職員) とはまったく異なる役割を担うものであり、LAG のマネジメントを行うコンサルタントと位置付けることができる。

リージョナルマネージャーを配置するかどうかは LAG 次第であるが、LAG の成否はリージョナルマネージャーの手腕に負っているとも言われており、その功績は高く評価されている。

① 役割

ボトムアップ型のアプローチが機能するためには、地域の声をボトムアップ的に（下から上へ）吸い上げ、それを実現しうる構造が用意されていなければならない。けれども、不慣れな住民は「自分がアイデアを出しても相手にされないのではないか」という不安を感じていたり、自治体も住民にまかせることを嫌がっていることが多い。

そこで、リージョナルマネージャーが LAG のアイデアをまとめて自治体の長に出すなどして、住民と自治体もしくは他の地域等とを仲立ちする役割を担う。また、バリューチェーンのギャップを埋め、新しい事業アイデアや協働企画により新たな付加価値を生み出すことを目的として、多様な業種間の仲介も行う。いわば、リージョナルマネージャーは、LAG における民間のイニシアティブを潤滑に機能させるための触媒になる。

その職務は、LAG の活動の計画・実施・評価の全プロセスに及び、助言やコーチング、プロジェクトマネジメント、司会進行、情報処理等の対内的な仕事から、助成申請手続きや、社会・経済的パートナーとのコンタクト、ネットワーキング、PR 活動といった対外的な仕事まできわめて幅広い。なかでも重要なのは、常に地域としての総合目標やプログラムの全体像を見渡しながらか、枠組み条件の変化にも柔軟に適応し、LAG の活動全般をコーディネートすることである。これは、個別のプロジェクトは、特定のグループにのみプラスになり、多様な主体間の利害対立が避けられないケースがあるからである。

ちなみに、リージョナルマネージャーには女性も多い。この理由としては、女性のほうが「人の気持ちになって考えるのが得意」で「人間関係のストレスに対する耐性が強い」

こと、また「村長や関係者には男性が多いため、男同士だと衝突になることでも、相手が女性となると親切になったり、話を聞きやすくなったりする」ことなどが挙げられる。

② 費用

ただし、リージョナルマネージャーを雇えば、当然費用がかかる。EU では、当該費用の 50%については、LEADER 事業の助成が得られるが、残りの 50%は自己負担となる。このため、LAG の経済的なリソースの多寡がその活動の幅に影響し、財力がある自治体の LAG ほど活動が活発で、よいリージョナルマネージャーがいるという指摘もある。

ただし、首長の中には、リージョナルマネージャーに対してきちんと報酬を支払う必要性を理解しておらず、リージョナルマネージャーがその労務に見合わない安すぎる報酬を理由に、途中で辞めてしまうことも少なくないという。

ちなみに Seibert[7]は、クリティカル・マスは資金調達能力で決まるという見地から、リージョナルマネジメントにかかる人口一人当たり費用とその付加価値に着目し、人口の最小規模、最大規模および最適規模を分析している⁽¹¹⁾。さらに、リージョナルマネジメントの相乗効果を重視し、リージョナルマネージャーに投資することで、それにかかる一人当たり負担額の何倍もの資金をプロジェクト実施に取り込むことができ⁽¹²⁾、雇用創出効果も大きくなると指摘する。

③ 契約

リージョナルマネージャーは、契約のタイプに応じて、概して、安定型、助成期間対応型、アウトソーシング型の3つの型に分けられる。

第1の安定型は、首長主導で取り組みを始めたパイロット地域に見られる、このタイプには、40歳代の経験豊かで、パイオニア的なリージョナルマネージャーが多い。期限付き契約でなく、役場の経済振興担当者や観光振興担当者と同じ部署に入っているため、長期的な観点から観光振興等とセットで行なうことができる。

これに対して、第2の助成期間対応型は、LEADER 事業等の助成プログラムの期間に対応した任期付き契約であり、概ね 5～7 年の雇用契約である。現状ではこのタイプの契約が最も多く、その 80%程度は経験の少ない 30 歳前後であるという。人間関係の構築には一定の時間が必要であるという見地から、その不安定さを懸念する声も少なくない⁽¹³⁾。

第3のアウトソーシング型は、年齢・経験等さまざまな、複数のリージョナルマネージャーを抱えるコンサルティング会社がリージョナルマネジメントを行なうケースである。プロフェッショナルなリージョナルマネジメントが受けられるのが利点であるが、地域との関係がドライになる可能性も否めない。

④ 出身地

LEADER+の評価によれば、「地元出身のリージョナルマネージャーのほうが地域に受け

入れられるのが早く、交渉相手や政治的な情報をつかんでいるため、とけこんで作業しやすい」が、「地元の人間がその地域を必ずしも正しく評価できるわけではない」。概して、外部から来た人のほうがその地域の特徴、強み・弱みをつかみやすい。

「地域に受け入れられる早さと、住民への親近感」が地元出身であることの利点である反面、「過去の行ないを皆が知っているから、『あいつのいうことなんて聞きたくない』と言われてしまう」ことが不利点として指摘される。バイエルン州では、リージョナルマネージャーの 80%以上は地域外から雇われており、「外部から来た人でも努力によって信頼を得ることができ、評判のいいリージョナルマネージャーは地域に受け入れられる」。

Altusried-Oberallgäu の Weizenegger 氏は、地元出身のリージョナルマネージャーであるが、「親しすぎるともめ事になる可能性も大きく、ひいきしてほしいといわれて困ることもある」として、中立の立場を守ることの難しさを指摘する。他方、Auerbergland の Walk 氏は、外部のリージョナルマネージャーの「外から見える」メリットを認めつつも、「内部の人間だからこそわかることもあり、地域における力関係を十分に理解して行動する」ことの重要性を強調する。これに対して、地域外の出身である Kneippland Unterallgäu の Stoiber 氏は、「最初の 2〜3 年は、リージョナルマネージャーとはいったい何なのかという不信感があり、人によっては受け入れてもらえず困ったこともあったが、プロジェクトを成功させ実績を上げることで、だんだん信頼してもらえるようになってきた」。

雇う側となるマルクト・アルトゥスリートの Kammel 首長いわく、「地元出身のほうがよいと思うが、農村地域では地元出身で知識のあるリージョナルマネージャーがいることはあまりない」。

結局のところ、「専門的な知識だけでなく、人間性、社会性においてバランスの取れたリージョナルマネージャーが望ましい」わけであり、リージョナルマネージャーの出身地がリージョナルマネジメントの成否に影響することはあまりないと言えよう。

（３） 首長

リージョナルマネージャーを雇っていない LAG では、自治体の長（Bürgermeister: 以下、首長）の命の下で、経済振興担当や秘書課の職員がリージョナルマネジメントを行なうケースや、とりわけ LAG の意思決定機関において、首長がイニシアティブをとるケースが多い。

このように行政主導になっている実態については、「最終的にプロジェクトのお金を出すのは自治体だから、自治体側は決定権を民間に渡さない」こと、「企業は自分の事業範囲しか決められないし、本業のかたわらで追加的に作業しなければならないため、やる気があっても時間がなかったりして、公職の人に任せることが多い」ことが理由として挙げられる。このため、「首長が積極的でないと、その地域の LEADER 事業は動かない」。

こう聞くと、官民協働といっても実態は行政主導で、LEADER メソッドの理念に反するのではないかとの疑問が出てくるかもしれない。これについては、首長が議長的な役割を

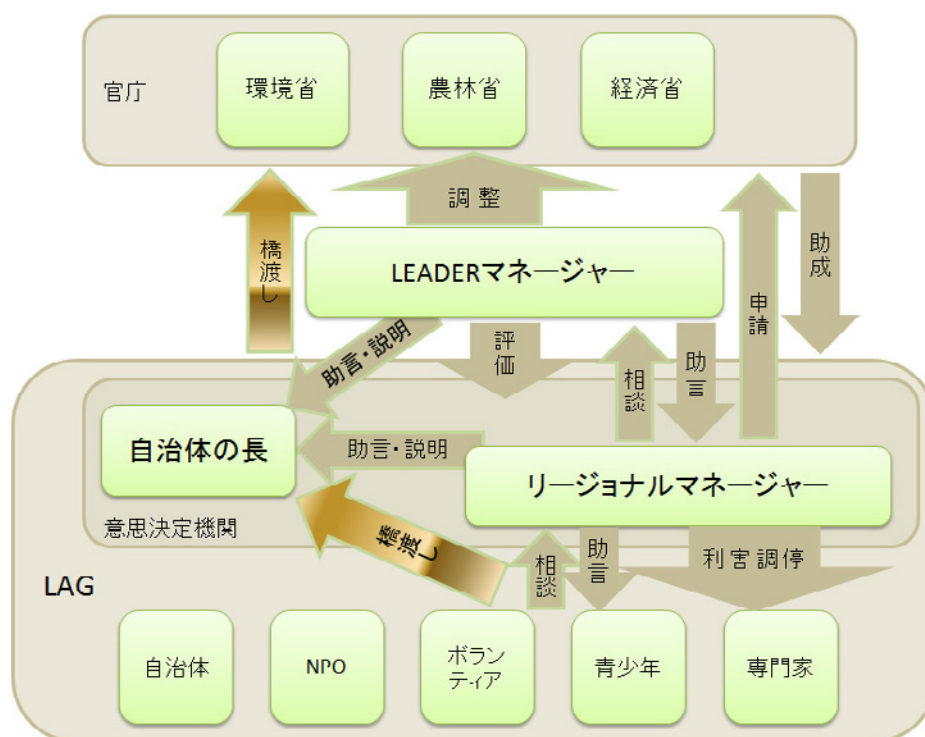
していても、意思決定はLAGで行なっているから問題はない。また、首長は市民の代表であり、官ではないという見方もある。

ただし、首長の交代や議会の勢力構造といった政治的な変化が、LAGの活動に影響を与える可能性も無視できない。よって、LAGの安定度が政治の変動よりも強いことが望ましく、政党の枠にとらわれない骨のある地域でなければならない。

(4) 重層的ガバナンス

以上を勘案すると、LEADERメソッドが円滑に機能するためには、LAG内部の水平的連携に加え、ボトムアップの意思決定を尊重し、現場の声をトップに吸い上げていくための体制作り、すなわち行政との垂直的連携が不可欠と言える。

つまり、バイエルン州におけるLEADER事業の長年の経験から示唆されるのは、事業運営においてリーダーシップを発揮する3タイプの舵取り役（LEADERマネージャー、リージョナルマネージャー、首長）の存在と、彼らを主体とした重層的ガバナンスの重要性である（図3）。同州の経験でも、今日の構造ができあがるまでには長い時間を要したが、既存のボーダーを取り払い、異なる社会的立場で、異なる役割を持つ三者が協力することによって、LAGと官庁、住民と自治体が結び付けられる。



出所：筆者作成。

図3 ドイツ・バイエルン州における重層的ガバナンス

本稿では、これをボトムアップ型のアプローチ（LEADERメソッド）が潤滑に機能するための基礎構造と捉える。すなわち、事業の成功の決め手となるのは、多様なパートナー間における、縦と横両方のネットワークや協力関係を構築するようなLEADERメソッドの運用形態であり、概して、経験とともにその成熟度は高まっていくことが知られている。こうしたパートナー間の関係や行動における変化は、ソーシャルキャピタルの強化につながり、これこそがLEADERメソッドの要にほかならない。

このうち、選挙で選ばれる首長や、農林省職員であるLEADERマネージャーとは異なり、リージョナルマネージャーについては人材育成の重要性が指摘されよう。

4. 農村アニメーター育成事業

前節では、ドイツにおける LEADER 事業の実施運用の事例から、リージョナルマネージャーの存在と役割に着目した。特筆すべきは、近年、EU が、ドイツのリージョナルマネージャーと同義である「農村アニメーター（rural animator）」の概念を打ち出し、その人材育成事業を開始したことである。そこで、本節では、当該事業の目的と概要、期待される効果等を紹介する。

（１） 導入の背景

EU は、“農村アニメーター”という新しい職業を農村に確立するため、2009 年に、「農村アニメーターのための欧州修士プログラム（European Masters Programme For Rural Animators；以下、EMRA）」に着手した。

当該事業の目的は、

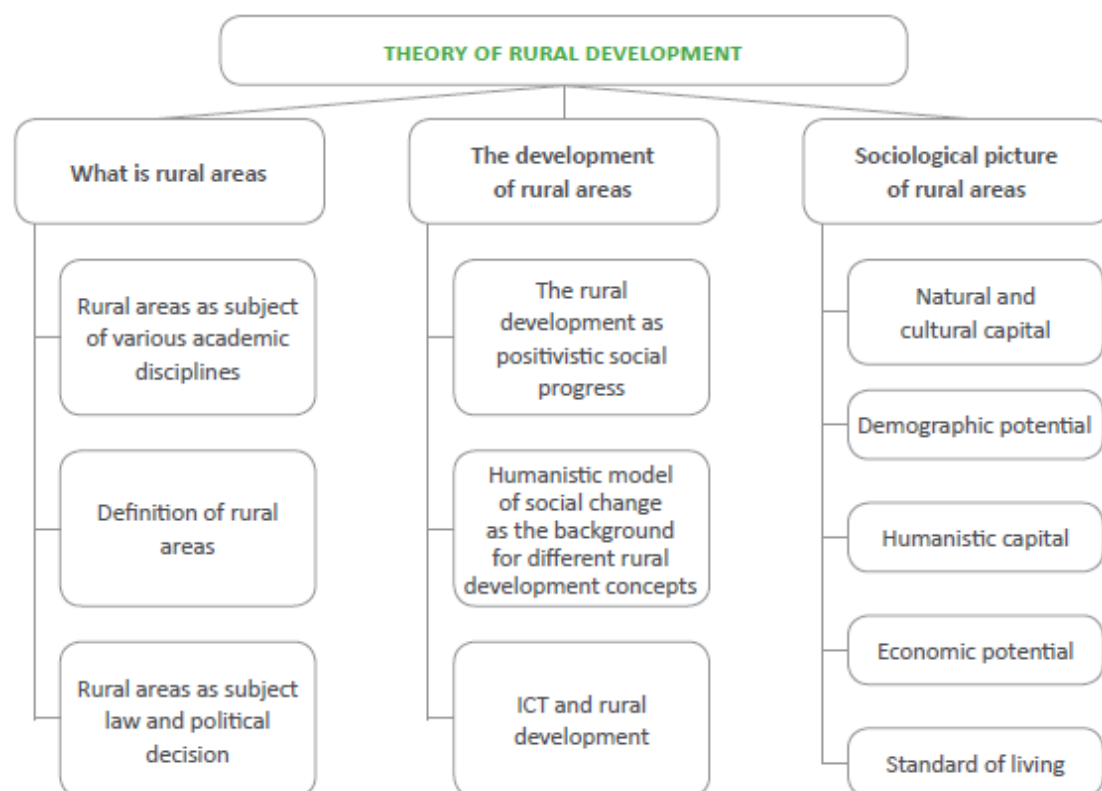
- 潜在的な農村アニメーターに、農村振興に関する論点の幅広い知識と理解、および農村振興のための取組みをマネジメントする上で必要な実践的なスキルの提供
- 農村アニメーターの職業のための資格の確立
- 農村アニメーターを通じた、農村振興への直接的な貢献

にあり、具体的には、農村アニメーターとして、農村振興のプロを育成するために、数年間かけて、農村振興に関連した幅広い分野を包含した、大学院用のカリキュラムが作成された。

この背景にあったのは、アカデミック・ギャップである。というのも、農村振興は、幅広いスキルや深い理解を要する学際的（社会学，人文科学，社会科学，地理学，土地利用計画，農村工学等）なフィールドであるがゆえに、農村アニメーターには、多様な分野（農業，環境，社会福祉，中小企業開発，技術革新，観光，多角化等）に精通し、現場でのコミュニケーション能力，問題解決やマネジメントスキルが求められる。

しかし、今日までのところ、農村アニメーターに要求される分野を包括的に扱う学科はなかったため、農村アニメーター育成に資する大学院レベルでの新しいプログラムが策定

されたのである（図 4）。



出所：EMRA[2].

図 4 EMRA における農村振興の理論

（２） 農村アニメーターの役割

EMRA によれば、農村アニメーターの役割は、以下のように要約される。

第 1 に、農村アニメーターは、地域経済に関連するコミュニティ活動を主導し、社会的な紐帯や地域のアイデンティティの強化・再生、ひいては持続可能な農村振興を推進する。

第 2 に、農村アニメーターは、地元のニーズをボトムアップ的に吸い上げることによって、農村の経済・社会的活動に貢献・改善する。

第 3 に、農村アニメーターは、地域のパートナーシップおよびネットワークの形成・運用、農村再生プログラムの実施、利害関係者を結集させ、振興計画のサポート等を行う。政策の意思決定者や地域コミュニティとの間のリンクを構築することもある。

第 4 に、農村アニメーターは、地域コミュニティが経済開発プロジェクトに着手・実行するための能力構築の手助けを行う。

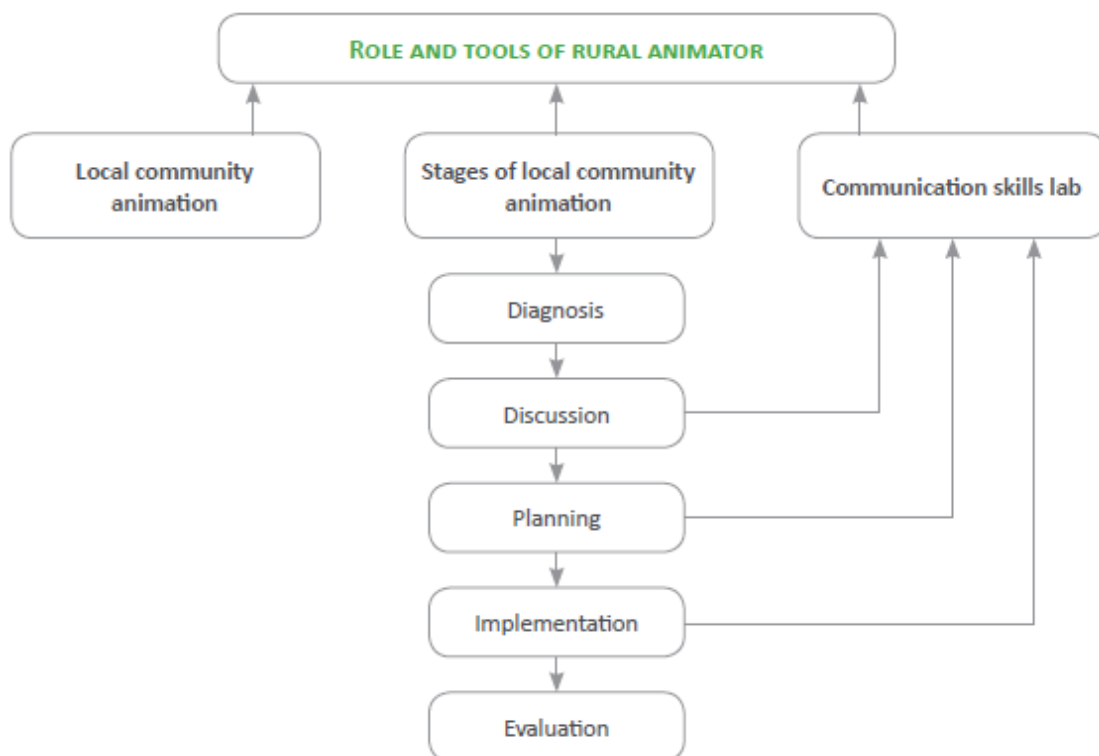
よって、農村アニメーターには、

- 地域コミュニティにおける相互信頼関係の構築および維持
- 振興計画の作成のサポートおよびリーダーシップの発揮

- 振興計画の実施への参加とコーディネート・マネジメント
- 多様な利害関係者との仲介者、および意思決定者と地域コミュニティとの間のリンクとしての立ち回り等が求められる。

それゆえ、EMRA では、一般的な大学院における研究者や学術的な専門家の育成とは異なり、農村振興の全側面を理解するに十分なスキルの習得を目的としている。また、農村アニメーターの養成においては、時間管理、コンフリクト・マネジメント、適切な情報およびツールの抽出、仕事における独立性と自律性、分析および批判的思考、レポートの書き方、ソーシャル・コミュニケーションといったスキルや、責任感や協調性、異なる価値観や規範に対する理解と忍耐、意思決定能力、問題解決能力等の適正が重視される。

具体的には、農村振興の基礎を形成する理論および手法の習得とともに、農村活性化のための地域の問題・状況の診断、SWOT 分析を行う能力、地元関係者との議論、地域のアクション・プランの起草等の実務的なトレーニングが用意されている。



出所：EMRA[2].

図 5 農村アニメーターの役割とツール

(3) EMRA プログラムの概要

EMRA のプログラムはできたばかりであり、2013 年 3 月から、以下の 7 つの大学のコンソーシアムでスタートすることになっている。

EMRA の授業は、欧州全土の学生をターゲットとするため、英語で行われる。

- Nicolaus Copernicus University (Poland);
- Babes-Bolyai University (Romania);
- Széchenyi Istvan University (Hungary);
- The Estonian University of Life Sciences (Estonia);
- The University of Rostock (Germany);
- The University of Valencia (Spain);
- The Mediterranean Agronomic Institute of Chania (Greece)

① 対象

農村アニメーターとして働きたい者

- ①人文社会科学（社会学，経済学，政治学，社会心理学），地理学，農学，空間計画，エンジニアリング，経営学，教育学等を学んだ若い学部卒業生
- ②既に農村振興に携わっている者や，農村振興に関心のある学生
(特に前者を意識したプログラムになっている)

② 内容

コアコース：N.コペルニクス大学（ポーランド）

- A) 農村振興の理論
- B) 農村研究の方法
- C) 農村アニメーターの役割とスキル

専門モジュール（欧州農村振興の重要課題とリンク）

- A) 持続可能な農業
- B) 人間と社会資本・福祉
- C) 環境計画と管理
- D) 文化の発展
- E) 持続可能な農村観光
- F) 農村地域の革新と振興政策
- G) 教育と農村振興
- H) 農村経済の多角化

③ 方法

- e ラーニング
- 10 日間の対面式セミナー
- 論文

④ 授業料

5,000 € (2 年間フルタイム)

(4) 期待される効果

20 年に及ぶ LEADER の経験を経て EU が当該事業を開始したことと、ドイツ・バイエルン州の事例は、農村振興の仲介者となる農村アニメーター育成が、LEADER 事業の成功や、LAG の成長にとっての重要な基礎条件となることを示唆している。

農村アニメーターには、農村経済の基本特性や地域の文化的・環境的遺産、ならびに農村経済の多角化の必要性に対する深い理解に加え、地域内の多様な利害関係者をまとめる能力、グローバル化した経済情勢をにらみながら、地域の振興計画・戦略を策定する能力、農業経営や農村部の中小企業の発展のための外部資金源を特定する能力等の構築が求められる。しかし、LAG の潜在能力の発揮を手助けできるような有能な農村アニメーターが、十分に存在しているわけではないため、その育成が喫緊の課題となったと言える。

ドイツのリージョナルマネージャーに関する現地調査から指摘される問題は、人材不足と、その労働に見合った報酬が得られるようビジネスとして成り立つ環境づくりが急務だということであった。

EMRA プロジェクトを通して、農村アニメーターとしての資格を付与し、農村における新しい職種として確立することができれば、社会的な認知度も向上し、農村アニメーターの地位および給与の向上にもつながるであろう。

また、この事業によって期待される効果の 1 つは、農村における雇用創出である。農村の経済発展と新しい職業（農村アニメーター）の確立が統合されれば、組織・農村内部での雇用促進に寄与することが期待される。

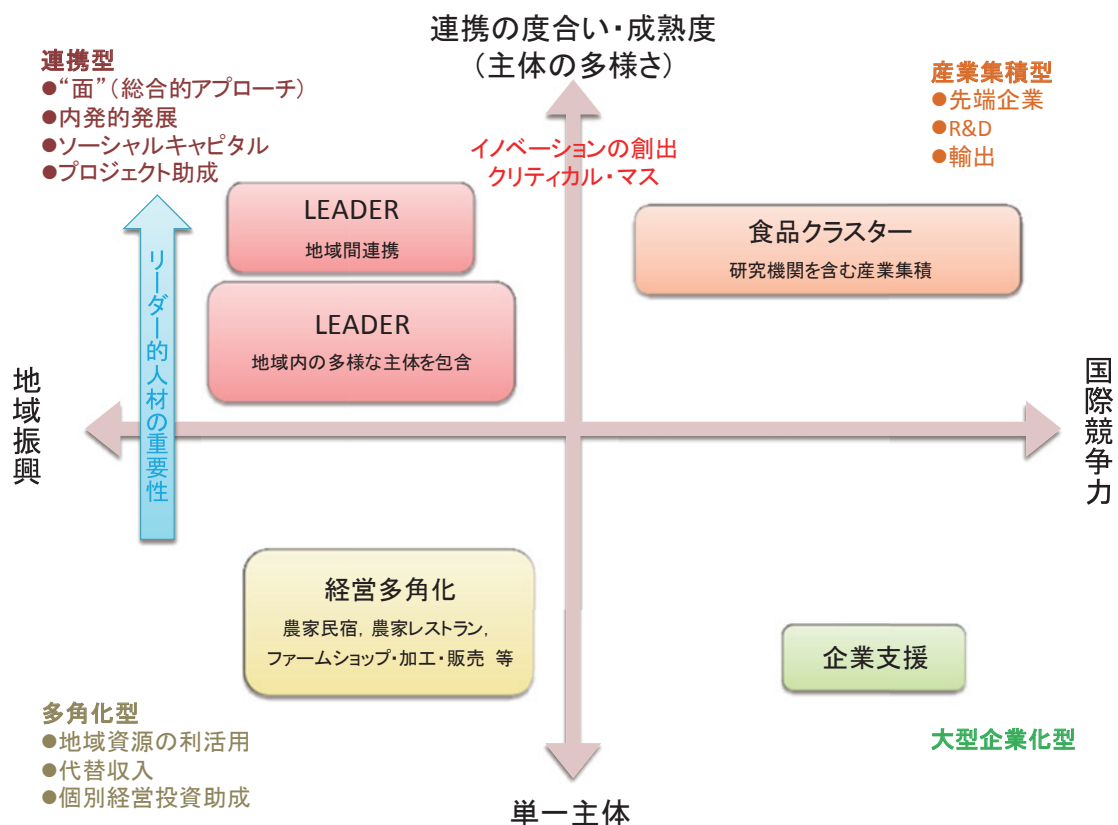
5. 結び

過去の農村開発への反省から生み出された、EU の LEADER メソッドのキーワードを読み解くと、外からのアプローチではなく、中にいる住民自身が行動を起こすことの重要性が強く認識されるようになったことが明らかとなる。

個別の農業経営（単一主体）を支援する施策とは異なり、LEADER では、これまでバラバラに活動していたボランティアや NPO などの政策的にカバーされていなかったグループを結び付けたり、政策的プロセスから除外されていた高齢者や若年層を参加させたりす

ることによって、地域にあるすべてのポテンシャルが1つに束ねられる。これら多様な複数の主体や多様な業種を連携し、地域レベルで1つに新結合させることができれば、地域の潜在的・内在的な力が引き出される。すなわち、内発的発展が期待できる。そして、誰しもが持っている単体では小さなアイデアや知識・情報を、みんなで共有し、考えることによって創意工夫の幅が広がり、新たな可能性やイノベーションが生み出される（図 6）。

このプロセスにおいて、地域内の連帯や信頼は強化され、ソーシャルキャピタルの蓄積が期待できる。事実、LEADER 事業の実施前後を比較すると、地域のアイデンティティが明確になり、さまざまな立場にある住民間の一体感や仲間意識、自覚が高まったという声が多い。



出所：筆者作成。

図 6 地域振興と連携

資金のインプットは参加へのインセンティブになり、LEADER 事業が呼び水になって地域にお金が入ってくるようになると、新たな参加者が見込まれる。地域間連携によって、さらに連携の度合いが高まり、ヒト、モノ、カネ、情報の流れが広域化すれば、地域経済にも、よりプラスの影響がもたらされるであろう。

このように、経済振興のみを目的としていた従来の地域活性化施策とは異なり、地域資源の利活用や地域力の強化の結果として、経済的・非経済的な果実が生み出される可能性もあるというのが、LEADER 事業の意図するところである。

そして、本稿で論じたように、地域に外部資金を引き込み、地域主導のイノベーションを起こし、その果実を最大限引き出す上では、農村振興に関する深い理解を持ち、多様な主体間の仲介者となるリーダー的人材の力量に依拠するところが大きい。

この意味で、LEADER 事業は単なる資金的な助成制度ではなく、アプローチや考え方の面での支援であり、1 つの方法、もしくは学習のプロセスである。そして、その可能性に気付いた地域の人々のしたいことを実現しやすくするように、わずかながらサポートするものと言える。

さて、LEADER 事業のロゴ（図 7）は、次のように解釈できる。「LEADER」の芽を出すのは、あくまで種（LAG）である。しかし、LAG 間の活発度や熟度の差が指摘されているように、必ずしもすべての種がどんどん成長していけるわけではない。生育条件は地域によって異なるから、すべてが同じタイミングで芽を出し、同じ背丈に生長し、同じ花を咲かせ、実を結ぶわけではない。

すでに死んでしまっているような種もあれば、質が悪く、なかなか芽が出ない種もあるし、芽が出てからも、悪い芽を摘み取ったり、剪定したり、誘引したりする必要がある種も少なくない。うまく育たないところも出てくるが、これこそがボトムアップ型施策なのである。それを理解せず、どこか行政や助成に依存する気持ちがあるとすれば、大した成果は期待できないであろう。

しかし、どのような種であっても、世話をする「人」がいたほうが育ちやすいこともまた事実である。そこで登場するのが、必要に応じて舵取りや手助けをし、地域のやる気をうまくサポートする、農村アニメーター（リージョナルマネージャー）や LEADER マネージャーなのである。

よって、既存のボーダーに固執せず、地域ベースで考えることができるような行政側の意識改革や、ボトムアップの理念と整合的な行政運営や人事配置、リーダー的人材（農村アニメーター）の養成などが必要となる。



出所：EU の HP より引用。

図 7 LEADER 事業のロゴ

なお、活動主体としての「人」の重要性が高まるほど、加速度的に進行する高齢化・過疎化に悩む我が国農村では、地域づくりに必要なリソースを地域内でまかなうには限界があるものと懸念される。また、活動の継続性は、活動主体の年齢やパートナーシップの年齢構成に依拠する部分が大きく、地域づくりにには長期の時間軸を要することを考えると、やや悲観的にならざるを得ない部分もある。こういった局面では、より広域的な都市部との地域間交流や地域間連携、ないしは外部サポーターを増やしていくことを1つの打開策としながらも、若い世代の参加を促し、意識改革を行なっていくことが重要となろう。

最終的には、活力のある地域づくりやコミュニティ維持活動を通して、地域の紐帯が強まり、住民一人ひとりが自分たちの地域を誇りにし、そこに暮らすことに喜びを感じるようになることが重要である。これこそが、地域社会の持続的な発展の糧となり、農村アニメーターには、これをバックアップする役目が求められる。

LEADER メソッドが目指す地域づくりは「人」づくりであり、真の地域活性化とは、地域住民の心の活性化にほかならないのである。

注

- 1) もともと **critical mass** というのは物理学の用語であるが、限界質量（放射性物質をこれ以上蓄積すると自然に連鎖的な核分裂が始まる質量）という意味から、ある現象が爆発的に進むために必要な量 → 社会の大きなうねりを作り出す人間の行動の臨界量 → ものが普及・定着するために必要な最低人数、といったような意味に拡大解釈されて、幅広い文脈で使用されている。
- 2) 本稿で頻出する主なヒアリング先は、バイエルン州農林省農村構造振興局（Schaller 博士）、ヴァイエーンシュテファン・トリストルフ専門大学（Seibert 教授、Geißendörfer 氏、Berghaus 氏）、LEADER マネージャーの Hock 氏、リージョナルマネージャーの Walk 氏など。詳細は松田[8]を参照のこと。
- 3) アルゴイ（Allgäu）やシュヴァーベン（Schwaben）、ケールハイム（Kehlheim）、ミッテルフランケン（Mittelfranken）などの LAG が非常に活発であるのに対し、オーバーフランケン（Oberfranken）やチエコ国境付近の LAG はあまり積極的ではない。ウンターフランケン（Unterfranken）は、立ち上がりは遅かったが、伸びてきている。
- 4) EU の構造政策の中で、目的 5b は農業構造の調整を目的としており、農業人口の割合が高く、農業所得が低い等の条件を満たしている地域が対象となる。
- 5) LEADER+ の資金の内訳は、4 割が EU、残りの 6 割が連邦政府、その他の公的資金、民間からの拠出等である。
- 6) ここでいう投資は、建造物等をつくる場合である。たとえば、その地域と非常にかかわりの深いものをテーマとした博物館やレジャー施設の建設、各種記念碑や散歩道の設置、歴史的価値のある建造物および家屋等の保存もしくは修築、また住民が集会の場を持つことができるような公民館の建設などが含まれる。このほか、子供たちのための農業・自然の学習・体験施設、ソーラーエネルギーを使った下水汚泥の乾燥技術、地熱利用などの新しいテクノロジーに関する設備等も含まれる。
- 7) 一方、プロジェクトにより利益が上がった場合には、その運営者の利益となる。
- 8) 博物館の連携や、1 つの地域だけではできないプロジェクト、もしくは他の地域と共同で大規模なフェスティバルなどを開催するケース、複数の地域にまたがって自転車道やハイキング道を整備するケ

ースなどが該当する。このほか、複数の地域をカバーできる案内人（ガイド）の養成や、複数の地域を含むカタログやパンフレットの作成なども含まれる。

- 9) たとえば、官庁では個々のプロジェクトの担当が決まっているが、管轄がどこなのか不案内な住民に対して、官と民の間をとりもつコーディネーターの存在意義は大きい。
- 10) なお、よい LEADER マネージャーが育つまでには、学習プロセスや LAG との信頼関係の構築等に時間がかかるため、先を見据えた教育を早い段階からしていく必要があるのではないか、との筆者の問いに対しては、EU の施策動向の不確実性ゆえ、長期的なビジョンを持って、前もって準備することの難しさが指摘された。
- 11) 同論文では、リージョナルマネジメント一人当たり費用が 1.3 ユーロになる、人口規模 7~8 万人を最適規模とする。固定費用のため、人口が少ないと一人当たり負担額は大きくなるが、人口が多すぎてもスタッフの数を増やす必要等が出てくるため、必ずしも費用が低減するわけではないという観点から、最小規模を 2 万人、最大規模を 13 万人とする。
- 12) 地域が投入した資金全体のうち、リージョナルマネージャーにかかった費用は 15% で、85% はプロジェクト実施のために使われていることに注目し、よいリージョナルマネジメントは大きな相乗効果をもたらすと評価する。
- 13) 新しいリージョナルマネージャーが地域に馴染むまでに 2~3 年にかかるから、本格的に仕事ができるようになるのは 4 年目以降になるが、助成期間終了後の契約更新の保証はなく、リージョナルマネージャーとしての身分や将来には常に不確実性と不安がつきまとうため、5 年目ぐらいから次の仕事を探すようになる。

[引用文献]

- [1] Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten; *Bayerischer Agrarbericht 2004*.
- [2] EMRA: *European masters programme for rural animators: Academic Guide*, June 2012.
- [3] European Commission, DG AGRI; *Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes, Final Report*, 2006.
- [4] Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART); *Aktualisierte Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Bayern im Zeitraum 2000 bis 2006*, Triesdorf, Dezember 2005.
- [5] Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART); *Innovative Entwicklung des ländlichen Raums durch Ziel 5b und die Gemeinschaftsinitiative LEADER, Erweiterte Dokumentation zum Innovationskongress am 29. bis 30. März 2000 in Triesdorf*, 2000.
- [6] Giuseppe Gargano; *The Cooperation measure within LEADER approach in the Rural Development Programmes*, Second event, Bergen June 14 2011.
- [7] Otmar Seibert; *Kosten und Mehrwert von Regionalmanagements*, euregia 2006 in Leipzig, 2006.
- [8] 松田裕子「LEADER メソッドの成功条件と課題—ボトムアップ型施策におけるリーダーシップの重要性—」『平成 18 年度集落リーダーの実態分析調査委託事業報告書』, 農政調査委員会, 2007.

- [9] 松田裕子「EU 農村振興政策の現フェーズ—制度的枠組みと運用実態（2007-2013）—」『海外農業情報調査分析事業：欧州』国際農林業協働協会，2010.

第3章 カントリーレポート：米国

勝又 健太郎

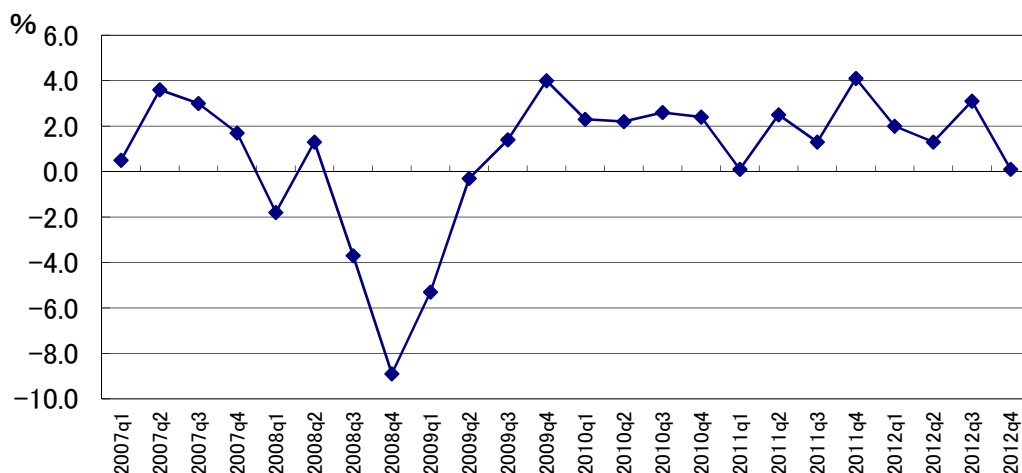
本稿の目的は、米国の次期農業法の検討の動向を理解するために、その背景や決定要因となる米国の政治経済、農業・農業政策の状況について分析することである。

まず、米国の政治経済の基本的な状況について概説した。次に、農家経済の状況と米国農業法を理解する前提となる農業法のこれまでの変遷とその要因について分析した。

また、昨年提案された次期農業法の上下院法案において新たな所得支持政策がどのように仕組みられたのかについて概要を示すとともに、当該政策が、どのように機能するのかを具体的な数値例を用いて分析し、その背景にある政策意図についても評価した。

1. 政治経済の基本状況

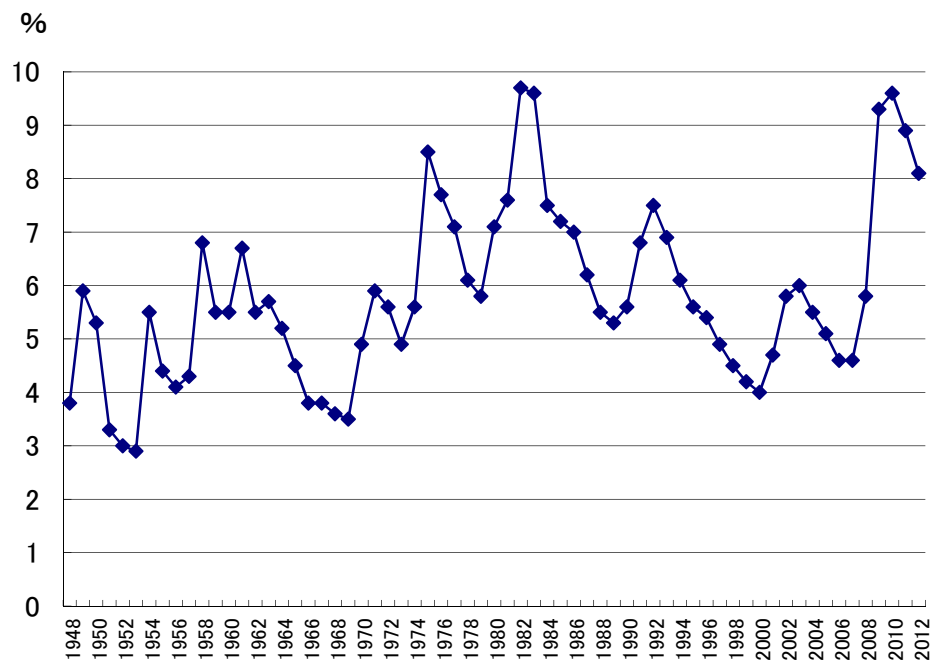
経済・金融危機の最中の 2009 年 1 月、オバマ民主党政権が、景気対策と金融市場の安定化を最優先の使命として発足した。同年 2 月に打ち出した過去に例を見ない大規模な金融・財政政策（約 7,800 億ドル規模の景気対策を定めた米国再生・再投資法の制定や包括的金融安定化策）の結果、同年第 3 四半期には実質 GDP が 1 年ぶりにプラス成長に戻り、実質 GDP 成長率は、2010 年には 2.4%、2011 年には 2.0%、2012 年には 1.6%となった（第 1 図）。



第 1 図 実質 GDP 成長率（前年比年率換算）

資料：Council of Economic Advisers より筆者作成。

しかしながら、失業率は、約 8%と高い状態が続いており、経済はまだ十分に回復されていない状況である（第 2 図）。



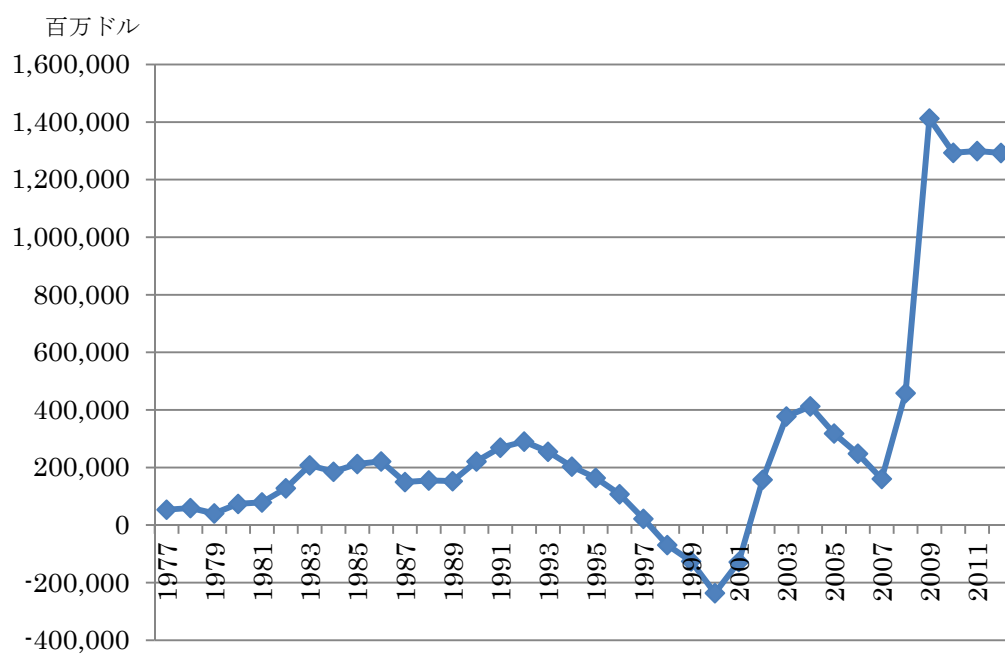
第 2 図 米国の失業率の動向

資料：Council of Economic Advisers より筆者作成。

一方、財政状況については、単年度の財政赤字額が桁違いに激増し、過去最高額の水準に達している（第 3 図）。

そのような中で連邦政府の債務限度額引上げと財政赤字削減計画について規定する財政管理法（Budget Control Act）が 2011 年 8 月に成立し、施行された。

財政管理法の規定により、2013 年から 9 年間で 1 兆 2000 億ドルの規模で財政支出が一律削減（across the board cut）されることになっていたが、2013 年 1 月 2 日成立の 2012 年米国納税者救済法により、一旦は、2 ヶ月間猶予を与えられることになったが、結局、当該削減は 2013 年 3 月から始まった。農業者に支払われる直接固定支払い等も一定割合削減される可能性が高いものと考えられる。⁽¹⁾



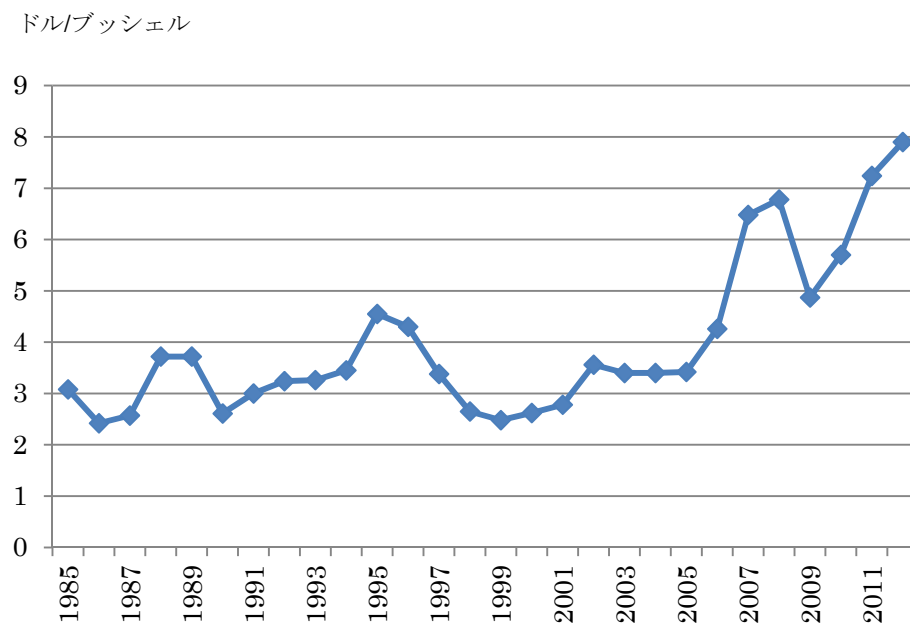
第3図 財政赤字額（単年度）の推移

資料：Council of Economic Advisers より筆者作成。

2. 農業と農業政策

(1) 高価格と高所得

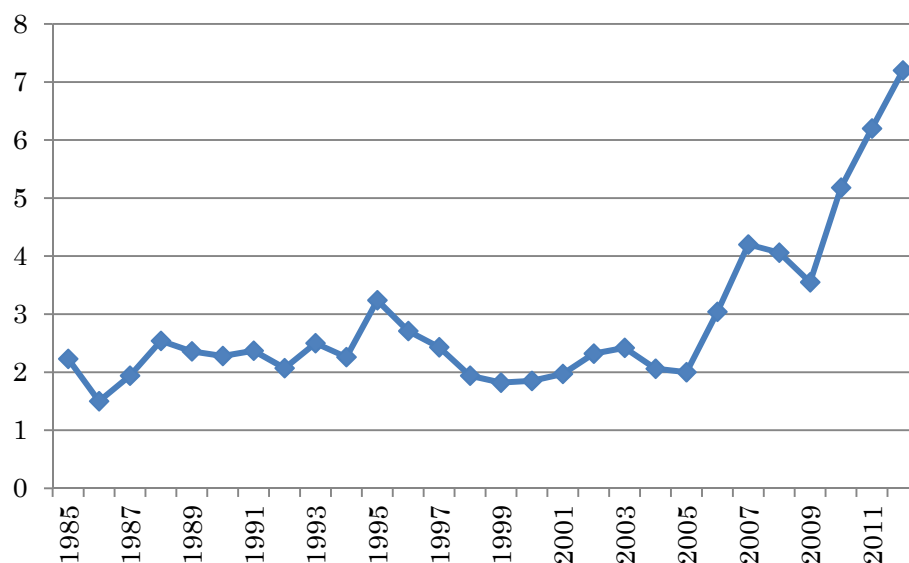
小麦，とうもろこし，大豆等の主要穀物価格は，近年の世界的な需給の逼迫傾向を反映して，特にとうもろこしでは，バイオエタノール需要の増加，大豆ではバイオディーゼル需要の増加を反映して，2007年以降上昇傾向が続いており，高水準にある（第4図～第6図）。



第4図 小麦の価格の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。

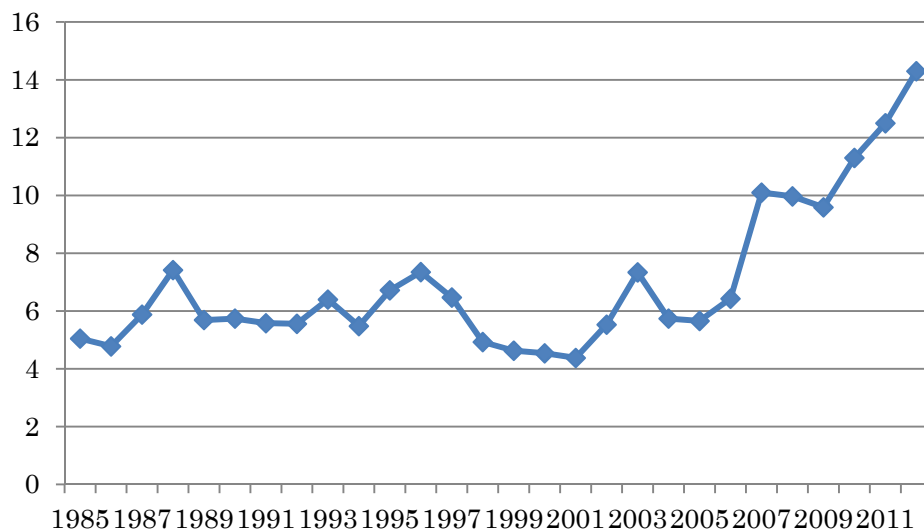
ドル/ブッシェル



第5図 とうもろこしの価格の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。

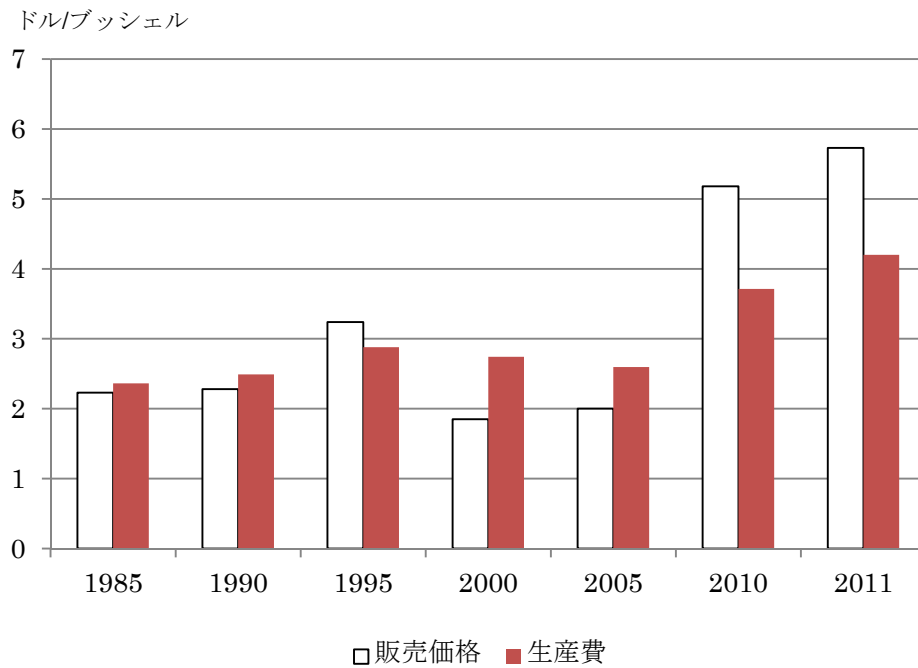
ドル/ブッシェル



第6図 大豆の価格の推移

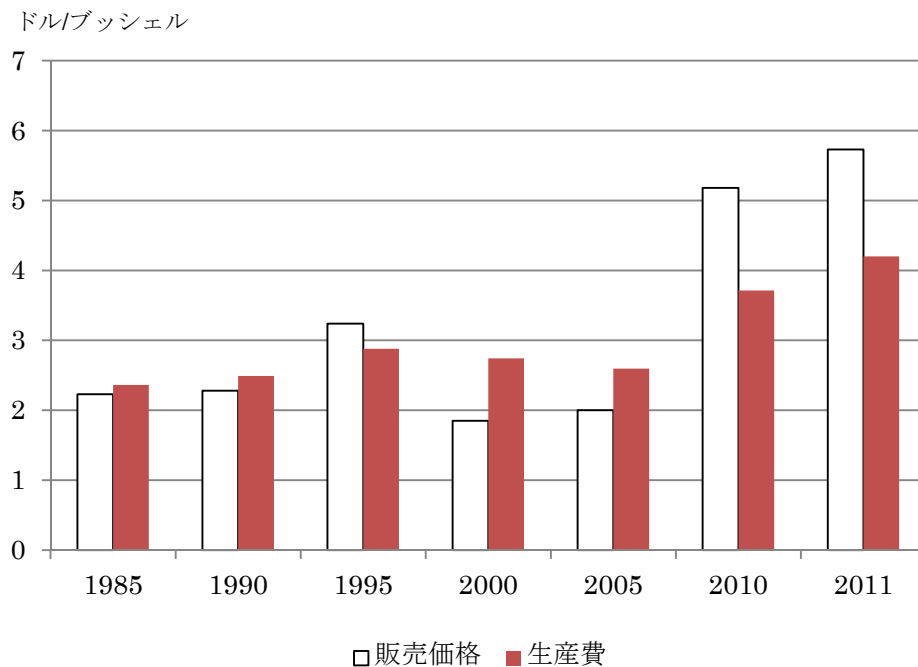
資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。

このため、近年、とうもろこし、大豆については、販売価格が生産費をかつてない水準に大きく上回る状況であり、比較的収益性の低い小麦についても販売価格が生産費と同等な水準に達しており、農家経済は好調な状態が続いている（第7図～第9図）。



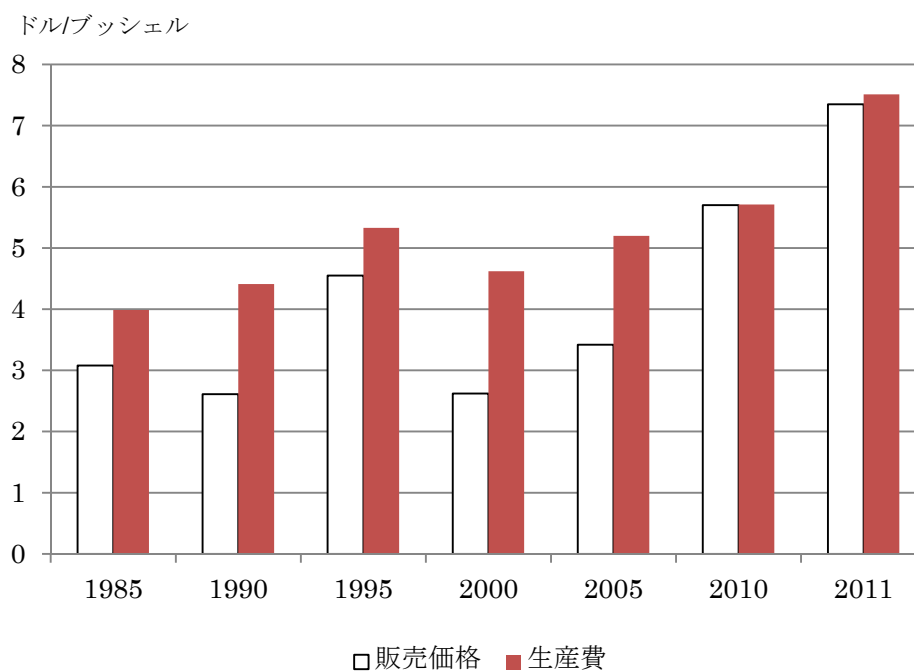
第7図 とうもろこしの販売価格と生産費

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。



第8図 大豆の販売価格と生産費

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。



第 9 図 小麦の販売価格と生産費

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。

(2) 2012 年の大干ばつとその影響について（とうもろこしを中心に）⁽²⁾

2012 年、米国農業は、1988 年以来の大干ばつに見舞われた。干ばつは、2012 年の 6 月から 7 月にかけて急速に広がり、8 月に入っても継続した。

主要穀物で最も生産量の被害が大きかったのは、とうもろこしであり、2012 年度の予測生産量は、108 億ブッシェルであり、前年度に比べて約 13%減となる見込みである。

一方、需給の逼迫により、とうもろこしの 2012 年度の予測価格は、7.2 ドル／ブッシェルと前年度に比べて約 16%上昇する見込みである。

また、干ばつ被害の影響で、2012 年産の農産物に支払われた農業保険金が、170 億ドルに達し、連邦作物保険会社の損害率（保険金支払額／保険料収入額）は、1.55 と 2002 年以来では初めて 1.0 以上となった。

特に被害が大きかったとうもろこしについては、当該損害率が 2.71 となっている。

このように、生産量は減少したが、価格の高騰と保険金の受給によって、とうもろこし農家の 2012 年の純現金所得は、前年度に比べ僅かに増加する見込みである。

3. これまでの米国の農業政策の変遷とその背景

米国の価格所得政策を始めとする農家の所得支援のための農業政策は、現在に至るまで様々な形で実施されてきた。ここでは、一見すると複雑に見える米国の農業政策の本質を理解するために、どのような背景のもとに、どのような政策意図をもって導入され、どのような役割を果たしてきたのかについて整理するとともに、農家にとっての農業政策の必要性について示す。

(1) 価格所得政策⁽³⁾

1) 価格支持融資の創設(1933 年農業法)

価格所得政策は、1930 年代の大恐慌において農産物価格が暴落した際に、ニューディール政策の一環として、他産業従事者と見合う購買力を農家に与えることを目的として農産物の市場価格を支持するという形（価格支持融資）で始まった。これは、一般に収穫直後の市場価格は低いので、①政府が農家に農産物を担保として短期間の融資を提供、②農家は融資期間中に価格が融資単価（ローンレート）より高くなれば農家は農産物を市場で販売して融資を返済、③一方、価格がローンレート未満に低迷したままの場合は、担保農産物を政府に引き渡すこと（質流れ）により融資の返済が免除されるという制度である。質流れした農産物が市場から隔離されることになるので、市場価格がローンレートの水準に支持されることとなる。高水準のローンレートの下での価格支持融資の実施の結果、価格下落が防止され農家の所得は望ましい水準に回復した。

2) 支持価格の引下げと不足払の導入(1973 年農業法)

その後、高水準での価格支持による所得の下支えを続けた結果、1950～60 年代になると、米国の農産物の価格水準が、生産コストの低いカナダ、オーストラリアと比較して高くなり、価格支持が輸出の支障となってきた。そこで、1960 年代初頭に、米国の農産物価格を国際価格並みに低下させるために支持価格の水準を大幅に引き下げた。同時に、低価格下でも農家経営が維持できるように農家への直接支払が導入された。1973 年には、生産コストを賄える価格水準として「目標価格」を設定し、目標価格と市場価格の差額を不足分として農家に支払う「不足払」が導入され、農家の所得を従来水準に確保した。これとは、背景が異なるが、EC における 1992 年のマクシャリー改革では、同様に農産物の支持価格が引き下げられ、所得を補償するための直接支払が導入された。

3) 価格支持融資から販売支援融資へ(1985 年農業法)

1980 年代初頭になると過剰生産問題を抱える EC が、輸出補助金を乱用した農産物輸出を展開し、純輸出国に転じた。それに伴い、米国の農産物輸出が 80 年代前半に減少した。米国の農産物の輸出促進のために、従来の価格支持融資の返済に関して「販売融資」とい

う任意制度（農務長官の裁量で発動）が規定された（1985 年）。これは、市場価格がローンレート未満の場合にその水準で融資を返済できる制度である。ローンレート未満の市場価格で販売することが可能となり、農家にとってローンレートと返済単価（市場価格）の差額分は輸出補助金の効果を持つこととなる。1986 年に開始されたガット・ウルグアイラウンド農業交渉が 1990 年に行き詰まったのは、EC が輸出補助金の廃止等に関して妥協しなかったことも大きな要因の一つと言われている。そうしたなかで、EC の輸出補助金に対抗するために、1993 年から販売融資制度の発動を義務づけることとし現在に至っている（現行の 2008 年農業法では「販売支援融資」として規定）。

4）不足払の廃止と直接固定支払の導入（1996 年農業法）

また、1980 年～90 年代初頭にかけて米国の財政赤字が急増し、赤字削減の圧力が強まる中で 1996 年農業法の検討時期に穀物価格が高騰した。農家に不足払が支払われない状況となる一方、価格所得政策に係る支出削減を計画的に実施するために、不足払は廃止され、価格の動向に関係なく固定額が農家に支払われる直接支払が導入された。

5）不足払（CCP）の再導入（2002 年農業法）

しかしながら、1996 年以降、穀物価格が下落し始め、98 年にはローンレート以下となり、固定的な直接支払だけでは農家経営を維持することができなくなったため、以降、臨時の特別立法により農家に対する追加的支払が実施された。このような状況に対応するため、2002 年、「価格変動対応型支払（CCP）」として新たな不足払が再導入された。

以上のように価格所得政策は、農産物価格の動向や財政事情等に応じて変革されてきたが、価格支持融資で基幹部分は維持しつつ、価格低迷時に不足払等の政府支払により農家の所得を追加的に補てんするという基本的な形は維持されている（第 1 表）。

（2）農業保険及び災害援助支払^{（4）}

干ばつ、暴風雨等の自然災害の影響により、農産物の価格低下がなくても経済的損失を受けた場合のリスク管理政策として、農業保険と災害援助支払が実施されてきた。

農業保険は、1930 年代に発生した干ばつ被害に対応するために 1938 年に収量保険の形式で創設されたが、保険料が高すぎると農家に判断されたこともあり、広範には利用されなかった。このため、大規模な自然災害が発生した場合に多くの農家経営が危機にさらされたことから、1973 年農業法により、農業保険を補完する災害援助支払が創設された。

災害援助支払は、農家が積立金等の負担をする必要のない直接支払であり、実質的には保険料なしの農業保険として機能したために、災害援助支払の財政負担が増加したことから、1980 年に原則的に災害援助支払を廃止するとともに保険料補助の引上げ等の農業保険の普及対策を実施した。1996 年には収入保険を創設し、2000 年には保険料補助率を引き

上げる等の措置を実施した。

しかしながら、その後も期待したほど農業保険は普及せず、臨時の特別立法による災害援助支払が随時実施された。そこで、2008年農業法により災害援助支払を効率的に実施するために「補完的収入援助支払」が創設された。これは、価格所得政策や農業保険による支援だけでは、経営の維持が困難な場合の支払であり、農業保険の加入が支払要件とされている。

第1表 米国の価格所得政策の変遷とその背景

		基幹部分	補てん部分	
		価格支持融資	不足払	直接固定支払
1933年 農業法	・大恐慌下、農産物価格の暴落により農家所得が激減 ・他産業と見合う購買力を与えるため農産物価格を支持する融資を開始	○新設		
1973年 農業法	・価格支持による輸出競争力の低下 ・支持水準を国際価格並に引下げ ・農家の所得確保のため不足払を導入	－維持	○新設	
1985年 農業法	・ECの輸出補助金付き輸出の増大 ・対抗措置として融資を販売支援化	－維持 (販売支援化)		
1996年 農業法	・財政赤字の増大と削減圧力 ・価格高騰により不足払の支払なし ・直接支払額の固定化	－維持	×廃止	○新設
2002年 農業法	・価格の大幅下落により緊急支援支払を実施 ・新たな不足払を再導入	－維持	○再導入	－維持

資料：筆者作成。

（３）米国農業を支える政府支払

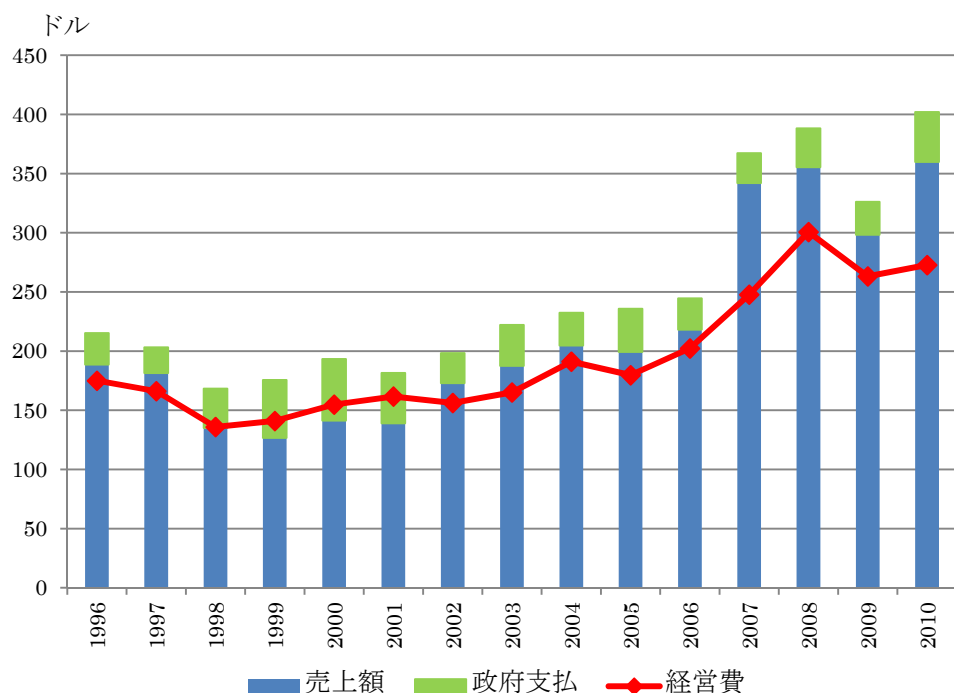
次に近年の農家の経営状況を平均的規模の小麦生産農家の例で見てみる（第10図）。

これは、小麦生産農家（小麦の販売収入が主な収入源である農家）に関する1ヘクタール当たりの売上額、政府支払額（価格所得政策による直接固定支払等、農業保険金、災害援助支払等）と経営費の推移を表したものである。

1990年代後半から2006年にかけては、市場価格が低迷していたため、売上額が経営費と同程度、あるいは、経営費が売上額を上回り、価格所得政策等による農家に対する所得支援がなければ、経営が成り立たない状況であった。

2006年秋以降に価格が高騰したため、2007年以降、政府支払は必ずしも必要ない状況にあるが、農産物価格の高騰時以外は、政府支払による補助がなければコスト割れしてしまうのが実情である。とうもろこしや大豆の生産農家の経営についても同様の状況である。

以上のように、世界的にも大規模な米国農業ですら、農産物価格の低迷した場合や自然災害が発生した場合には、農家経営の維持のためには、政府支払が必要不可欠であり、米国農業は政府支払に支えられてきていることが分かる。



第10図 小麦農家にとっての政府支払の必要性（1ヘクタール当たりの金額）

資料：USDA/ERS のデータセットより筆者作成。

4. 次期農業法

次期農業法案（現行の 2008 年農業法の当初の期限は 2012 年 9 月 30 日）については、昨年 6 月に上院法案（2012 年農業改革・食料・雇用法）が本会議で可決され、同年 7 月に下院法案（2012 年連邦農業改革・リスク管理法）が農業委員会で可決されたが、次期農業法が未成立のまま、昨年 9 月 30 日に失効していた 2008 年農業法が、2012 年米国納税者救済法（2013 年 1 月 2 日成立）において本年 9 月 30 日まで延長された。

次期農業法の検討に当たっては、財政支出の削減の圧力とともに、主要穀物価格が高水準で推移しているため、価格動向に関係なく支給される直接固定支払への批判が高まる中、新たな所得支持政策をどのように構成するのが焦点となっているところである。

ここでは、小麦、とうもろこし、大豆という主要穀物に関する所得支持政策が、2012 年の上下院法案においてどのように仕組まれたのかについて概要を示すとともに、新たな所得支持政策が、どのように機能するのかを具体的な数値例を用いて分析し、その背景にある政策意図についても評価することとする。

（１）上下院法案の概要^{（５）}

2012 年の上下院法案においては、

①現行の所得支持政策については、直接固定支払と不足払は廃止し、価格支持（販売支援）融資は維持する。

②新たな所得支持政策として、農業保険がカバーしない浅い所得損失（Shallow Loss）（農業保険の控除部分）に対応する収入補償支払を創設する。

これは、「基準収入額」（農家の過去 5 中 3 年間の「平均収入額」の 89%（上院案）／85%（下院案）の額）と実収入との差額を「平均収入額」の 10%を上限として支払うものである。つまり、従来の農業保険ではカバーされていない軽微な所得減少分（農業保険の控除部分）を補填する目的の支払いである。上院案では「農業リスク補償（Agriculture Risk Coverage. ARC）」、下院案では「収入損失補償（Revenue Loss Coverage. RLC）」として規定している。

また、下院案では、RLC 以外に従来のような不足払である「価格損失補償（Price Loss Coverage. PLC）」を選択制として規定している。

③次に、農業保険については、従来の農業保険の保証率を超えた範囲をカバーする上乗せ保険プログラムを高率の保険料補助率（70%）で農家が利用できることとしている。この上乗せ措置は、両院案ともに「補完的補償選択（Supplemental Coverage Option. SCO）」として規定され、下院法案では、PLC を選択した場合にのみ利用可能としている。

④さらに、以上の措置により、農家の収入の大部分が保証されることから、現行の災害援助支払（補完的収入援助支払）は廃止されることとなる。（第 2 表）

第2表 次期農業法（2012年）の上院案と下院案の概要

	上院案（本会議で可決）	下院案（農業委員会で可決）
現行の所得支持政策の扱い	直接固定支払, 価格変動対応型支払（不足払）の廃止 価格支持（販売支援）融資の維持	上院案と同様
新たな所得支持政策	農業リスク補償（ARC: Agricultural Risk Coverage） ○平均収入（直近5中3年の平均）の89%を下回った場合に79%までを補償 ○農業保険の補償よりも「浅い損失（shallow loss）」のみを対象	収入損失補償（RLC: Risk Loss Coverage） ○ARCと類似（平均収入の85%を下回った場合に75%までを補償） または 価格損失補償（PLC: Price Loss Coverage） ○実質的には現行の不足払 ○指標価格（目標価格）を生産費に見合う水準に設定（現行より大幅に引上げ）
農業保険の補強	従来の農業保険を補完する上乗せ保険(SCO)の創設 (高率の保険料補助率(70%))	上院案と同様（ただし、PLCを選択した場合のみ利用可能）

資料：筆者作成。

第11図に、新しいセーフティネット政策が、自然災害により実収入が低下した場合にどのように農家の損失を補填することになるのかを最も典型的と想定される農業保険の保証率が70%である場合で例示した。（単純化のために農業保険に係る「期待収入額」と「収入補償支払」に係る「平均収入額」を同額と仮定している。）

1) 上院案では、農家が、

①ARCに参加した場合は、

(i) 平均収入額（直近5中3年の平均）の70%分（保険保証額）と実収入の差額の保険金

(ii) 平均収入額の9%分までの補完的な上乗せ保険金

(iii) 平均収入額の 10%分（平均収入の 89%を下回った場合に 79%）までの ARC を受け取ることができる。つまり、平均収入額の 89%が保証される（実際は、ここから保険料が差し引かれる）こととなっている。

②ARC に参加しない場合は、

(i) 平均収入額の 70%分（保険保証額）と実収入の差額の保険金

(ii) 平均収入額の 20%分までの補完的な上乗せ保険金

を受け取ることができる。つまり、平均収入額の 90%が保証されることとなっている。

2) 下院案では、農家が、

①RLC を選択した場合は、上乗せ保険は利用できないこととなっており、

(i) 平均収入額の 70%分（保険保証額）と実収入の差額の保険金

(ii) 平均収入額の 10%分（平均収入の 85%を下回った場合に 75%）までの RLC

を受け取ることができる。つまり、平均収入額の 80%が保証されることとなっている。

②PLC 選択した場合は、

(i) 平均収入額の 70%分（保険保証額）と実収入の差額の保険金

(ii) 平均収入額の 20%分までの補完的な上乗せ保険金

を受け取ることができる。つまり、平均収入額の 90%が保証される（価格の低下が十分大きい場合は、別途、不足払である PLC 支払も受け取る）こととなっている。

期待収入額＝平均収入額		上院案（ARC 参加）	上院案（ARC 不参加）	下院案（RLC）	下院案（PLC）
保険保証率	保険控除 (30%)	農家負担分(11%) 農業リスク補償(10%) 上乗せ保険(9%)	農家負担分(10%) 上乗せ保険(20%)	農家負担分(15%) 収入損失補償(10%) 農家負担分(5%)	農家負担分(10%) 上乗せ保険(20%)
	保険 保証額 (70%)	保険金 実収入	保険金 実収入	保険金 実収入	保険金 実収入

第 11 図 次期農業法案における新たなセーフティネット政策の仕組み

(注) 上院案の ARC 参加では平均収入の 89%, ARC 不参加では 90%, 下院案の RLC では 80%, PLC では 90%保証される見込み。

資料 : CRS Report より筆者作成。

（２）次期農業法の収入支持水準に関する分析

１）2012 年の法案提出時の政策意図

以上、上下院の法案の概要について見てきたが、ここでは、筆者が 2013 年 3 月に行った上下院の農業委員会委員長と野党筆頭理事の議員スタッフや農業団体に対する聞き取り調査に基づき、両法案の依って立つ基本コンセプトを整理するとともに、具体的な数値例を用いて新たな所得支持政策がどのように機能するのかを分析し、両法案の背後にある政策意図を明らかにすることとする。

（上院案）

上院案の基本コンセプトは、所得支持政策に係る財政支出を軽減するために、農業保険を主体とした市場指向型政策へ転換することである。また、固定的な目標価格を設定する不足払は、農家の作付行動を歪めるため採用すべきではないとしている。

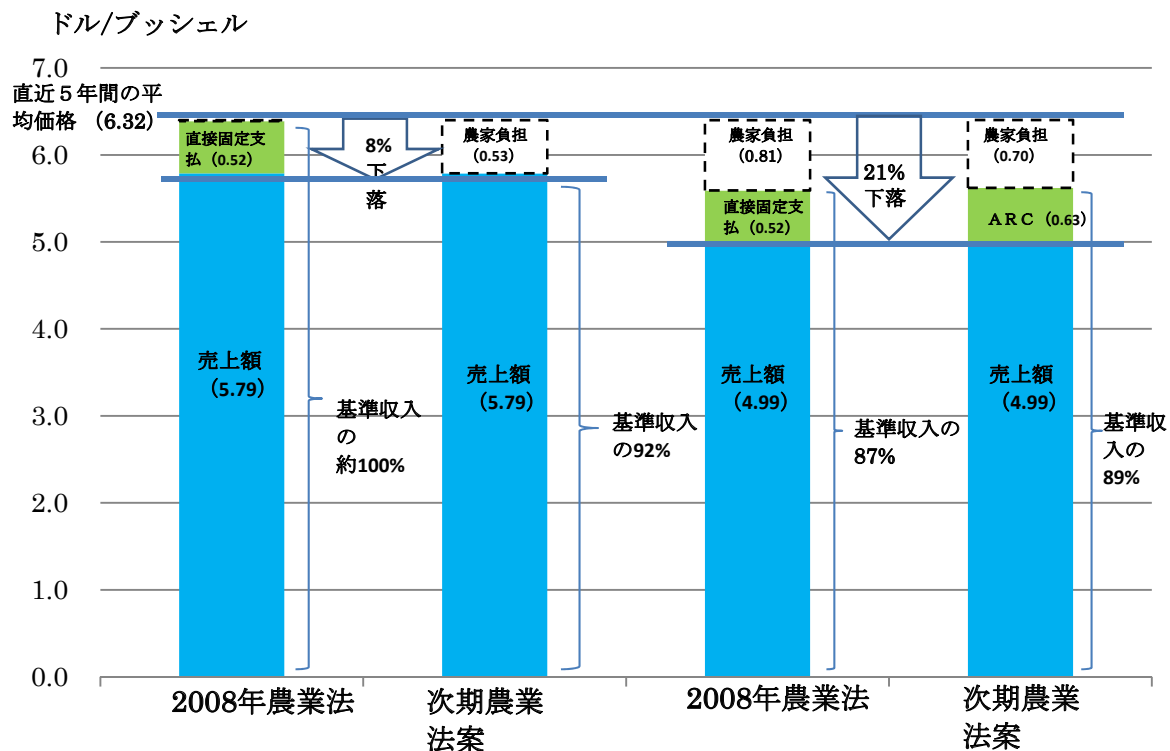
このような基本コンセプトを実現する仕組みとして、第 2 表や第 11 図に示したような浅い所得損失（Shallow Loss）に対応する収入補償支払と農業保険の強化が考案された。

次期法案提出時の議会予算局による上院法案に関する財政支出の見積もり額を示した 2012 年の「コスト評価報告書（Cost Estimate）」によれば、上院法案が実施されれば、現行の農業法が継続された場合よりも 10 年間で約 240 億ドル財政支出削減に貢献するという試算を提示した。この試算は、農産物の将来価格の予測値等を前提としてなされており、例えば、小麦の場合は、農業リスク補償の支払基準となる直近 5 中 3 年の平均価格（6.32 ドル／ブッシェル）から将来約 8 % 下落することを前提に推計されている。⁽⁶⁾

しかしながら、価格が当該前提以上に大幅に下落した場合（1996 年農業法の実施期間には 20～30% 下落している）に財政支出額には、どのような影響がもたらされるのであろうか。仮に小麦の将来価格が、上院案の農業リスク補償の支払の補償範囲の上限に対応する 21 % 下落した場合に、次期農業法案の農家の収入支持に水準がどのようなものになるのかを分析したものが、第 12 図である。（議会予算局(CBO)の 2012 年の Baseline における価格予測に基づいて筆者が試算。）

第 12 図に示したとおり、上院案を実施した場合の方が、現行の農業法における支持水準以上に収入が支持されることとなり、基本コンセプトに反して、財政支出はむしろ増加することになってしまう。

このことから、上院案における農業リスク補償は、現在の高価格下での収入水準を価格低迷時にも維持できるように巧妙に仕組んだものと考えられる。（第 12 図）



第 12 図 次期農業法（上院案）の 議会予算局の前提と価格の大幅下落の場合の財政支出の比較（2012 年時点での状況）

資料：筆者作成。

（下院案）

下院案の基本コンセプトは、数年にわたる価格の大幅下落には、農業保険や収入補償だけでは対応できないので、従来の不足払を維持する必要がある、また、異なる作物・地域に対応した政策が必要（農業保険が普及していない南部作物（コメ、落花生）に配慮）であるということである。

このような基本コンセプトを実現する仕組みとして、第 2 表や第 11 図に示したような上院案と同様の浅い所得損失（Shallow Loss）に対応する収入補償支払と農業保険の強化とともに、従来の不足払と同様の価格損失補償が考案された。

下院案の議会予算局による財政支出の見積もり額についても、相当額（10 年間で約 350 億ドル）削減に貢献するものと推計されているが、上院案の場合と同様に、農産物の価格が大幅に下落した場合には、下院案を実施した場合の方が、現行の農業法における支持水準以上に収入が支持されることとなり、財政支出はむしろ増加することになってしまう。

2) 最近 (2013 年初頭) の状況変化⁽⁷⁾

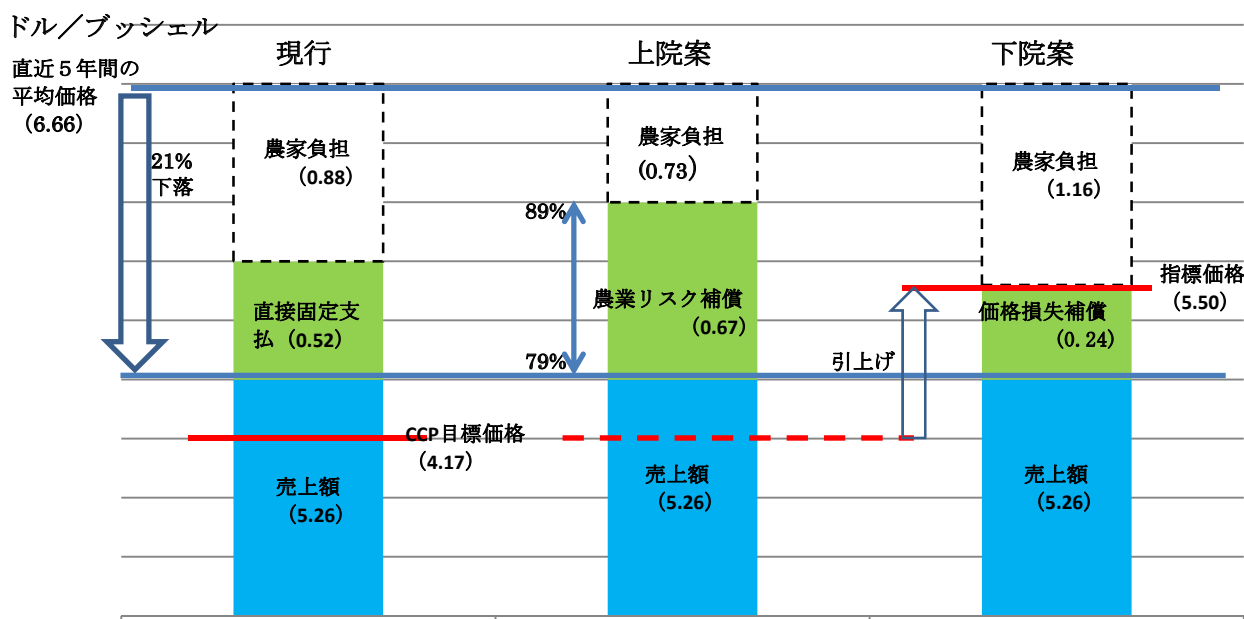
議会予算局 (CBO) は、現行の 2008 年農業法が継続した場合に、農業政策の義務的歳出に係る各プログラムが、今後 10 年間 (2014 年～2023 年) でどの程度の財政支出をもたらすのかを予測したベースライン **Baseline** を 2013 年 2 月に更新・公表した。

そして、当該ベースラインの前提に基づいて、昨年、提案された上院と下院の次期農業法に関する財政支出の見積もり額を示した「コスト評価報告書 (**Cost Estimate**)」を 3 月に更新・公表した。

それによると、2012 年の上下院による法案提出時に実施・公表したコスト評価と比較して、新たな所得支持政策 (農業法の **Title I** に対応) の支出額については、特に上院案の農業リスク補償が増加している (約 40 億ドルの増加)。

これは、最近の高水準の農産物価格が昨年における予想以上に継続していることから、上院案における農業リスク補償の支出額のベースとなる基準収入 (直近 5 中 3 年の平均収入) の水準が増加したためと考えられる。(議会予算局による今後 5 年間 2014 年～2018 年の平均価格の予測値は、小麦の場合には、約 12% 下落することとしており、昨年の約 8% より下落率が大きくなっている。)

このような状況を踏まえ、仮に小麦の将来価格が農業リスク補償と収入損失補償の支払い基準となる直近 5 中 3 年の平均価格 (6.66 ドル/ブッシェル) から上院案の農業リスク補償支払の補償範囲の上限に対応する 21% 下落した場合に、次期農業法案の農家の収入支持に水準がどのようなものになるのかを分析したものが、第 13 図である。(議会予算局 (CBO) の 2013 年の **Baseline** における価格予測に基づいて筆者が試算。)



第 13 図 現行農業法と次期農業法（上下院案）の支持水準の比較（2013 年時点での状況）

資料：筆者作成。

この場合、価格が大幅に下落した場合に、農業リスク補償では、現行の農業法における支持水準以上に収入が支持される程度が昨年の状況に比べて大きくなっており、昨年より、上院案の財政支出の増加の程度が大きくなってしまいう可能性が高くなってしまっていると評価できる。

これについては、上院の見解では、価格の大幅な下落は想定していないようであるが、下院の見解では、今後、農業リスク補償の正当化が難しくなるとして、価格損失補償（不足払）を主体とする立場をとることとしている。

なお、米国大豆協会は既に（2013 年 3 月）上院案から下院案支持に立場を変更することを表明している（筆者による 2013 年 3 月の聞き取り調査に基づく）。

以上見てきたように、次期農業法の上院案は、現在の高価格下での収入水準の価格低迷時における維持を巧妙に仕組んだものであり、一方、下院案は、生産費に見合った収入水準を確保するために実質的に現行の不足払の継続を目指しているものである。

今後とも農産物価格や財政事情の状況（特に議会予算局によるベースラインと法案のコスト評価）により、次期農業法を巡って事態は流動的に動くことが想定されるため、今後の上下院及び農業団体の動向を注視していく必要がある。特に今年からミシシッピ州選出のコ克蘭議員が上院の野党筆頭理事になったことから、南部作物団体の意見が、今後の上院案に組み込まれる可能性があることが注目点である。

注

- 1 この点については、Council of Economic Advisers を参照。
- 2 この点については、USDA/ERS(Data Sets), USDA/ERS(2012), USDA/RMA を参照。
- 3 以下の内容については、Perkins, Shepherd, USDA/ERS(1984), (1985a), (1985b), (1985c), コクレン他, 服部信司(1997), (2005), (2009), (2010), 吉井(2011)を参照。
- 4 以下の内容については、Glauber and Collins, 吉井(1998) を参照。
- 5 以下の内容については、CRS Report を参照。
- 6 この点については、Congressional Budget Office(2012a), (2012b)を参照。
- 7 この点については、Congressional Budget Office(2013a), (2013b)を参照。

[引用文献]

- [1] Congressional Budget Office(2012a) “Cost Estimate, S.3240 Agriculture Reform, Food, and Jobs Act of 2012”.
- [2] Congressional Budget Office(2012b) “CBO March 2012 Baseline for Farm Programs”.
- [3] Congressional Budget Office(2013a) “Updated cost estimates of the farm bills that were considered in the Senate and the House during the 112th Congress”.
- [4] Congressional Budget Office(2013b) “CBO’s February 2013 Baseline for Farm Programs”.
- [5] Council of Economic Advisers(2013) “Economic Report of the President”.
- [6] CRS Report R42759, “Farm Safety Net Provisions in a 2012 Farm Bill: S.3240 and H.R. 6083”.
- [7] Glauber, J.W. and Collins, K.J.(2002) “Crop Insurance, Disaster Assistance and the Role of the Federal Government in Providing Catastrophic Risk Protection” *Agricultural Finance Review, Fall 2002*.
- [8] Perkins, V.L. (1969) “Crisis in Agriculture” University of California Press.
- [9] Shepherd, G.S.(1947) “Agricultural Price Policy” The Iowa State College Press.
- [10] USDA/ERS, Data Sets, <http://www.ers.usda.gov/data/>, 2013 年 3 月アクセス。
- [11] USDA/ERS(1984) “History of Agricultural Price-Support and Adjustment Programs, 1933-1984”.
- [12] USDA/ERS(1985a) “Agricultural-Food Policy Review”.
- [13] USDA/ERS(1985b) “Provision of the Food Security Act”.
- [14] USDA/ERS(1985c) “The 20th Century Transformation of U.S. Agriculture and Farm Policy”.
- [15] USDA/ERS(2012) “U.S. Drought 2012: Farm and Food Impacts”.
- [16] USDA/RMA, Federal Crop Insurance Corporation Crop Year Statistics for 2012.
- [17] コクレン他(1980) 『アメリカの農業政策, 1948～1973』 上下巻, 吉岡裕訳, 大明堂。
- [18] 服部信司(1997) 『大転換するアメリカ農業政策』 農林統計協会。
- [19] 服部信司(2005) 『アメリカ 2002 年農業法』 農林統計協会。
- [20] 服部信司(2009) 『価格高騰・WTO とアメリカ 2008 年農業法』 農林統計協会。

- [21] 吉井邦恒(1998)「アメリカの収入保険制度」『農業総合研究』第 52 巻第 1 号, 農業総合研究所。
- [22] 吉井邦恒(2011)「アメリカにおける経営安定政策の展開と政府支払い」『欧米の価格・所得政策等に関する分析』第 4 章, 農林水産政策研究所。

第4章 中国農村の必要労働力と余剰労働力に関する考察

明石 光一郎

はじめに

中国では、改革・開放政策の採用以来、20年以上にわたり年率8%以上の経済成長を記録している。このように他に類例をみない持続的かつ長期的な経済成長により、中国は日本を追い越して世界第2位の経済大国となった。そのみならず、いずれはアメリカのGDPをも追い越し、世界1の経済大国になると予想されている。

このような驚異的な成長を可能にしたのは、農村から都市へと流出した大量の安価な労働力である。今後も高度成長が続くかどうかについては、農村に限界生産力が限りなくゼロに近い余剰労働力がどの程度存在するかにかかっている。

しかし余剰労働力の推定は統計の問題もあり困難である。余剰労働力は、農村における総労働力から農牧業生産を行うのに必要とされる労働力、すなわち必要労働力を控除することにより推定される。本稿ではまず、農牧業必要労働力を推定し、その動向に関する考察を行う。つづいて、農牧業必要労働力の推定値を使用して、農村における余剰労働力を推定する。余剰労働力を推定することにより、農村の余剰労働力は既に枯渇してしまったのか、すなわち、中国経済は既にいわゆる転換点に入ったのか否かについての考察も行う。

まず、本稿1では中国の経済成長および貿易動向を考察することにより、中国が労働集約的工業製品（特に機械・電機）の輸出によりたぐいまれな経済成長を実現してきたことをトレースする。

つづいて2では農村から都市への人口移動について考察する。経済成長の背景に夥しい農村から都市への人口移動が存在したことを指摘する。特に、農村から都市への人口移動については、1996年から加速傾向にあること、2000年以降さらに増加していることを検証する。

3では統計の得られる全ての農牧業産品について、それらを生産するために必要とされる必要労働力を人数単位で推定する。2000年から2010年にかけての必要労働力の動向を分析することにより、中国農牧業のいかなる分野で労働力の排出が起こっているかを考察する。

4では必要労働力の推定値をもとに、2000年から2010年にかけての余剰労働力を推定する。その動向を分析することにより、農村部の余剰労働力の存在についての考察を行う。

1. 中国の経済成長と貿易

中国の経済は共産党政府による指導の下で急速な成果をあげた。実質 GDP は 1990 年から 2011 年の 21 年間で、なんと 8 倍にも増加した。GDP 成長率は 90 年を除くと、7%を下回った年はない。さらに 10%を上回った年が 11 年もある。さらに 08 年の不況期にも 9.6%の成長を達成している。また 03 年以降、10%を下回った年はサブプライム危機、リーマンショック、欧州危機等、全て外部要因によるものであり、中国経済の成長エンジンはいたって堅調といえる。

第1表 中国のGDPと輸出依存度

単位: 億ドル, %

年	実質GDP	GDP成長率	輸出/GDP	実質輸出額
1990	4446	3.8	16.1	715
1991	4855	9.2	17.4	843
1992	5544	14.2	18.6	1034
1993	6321	14.0	19.6	1242
1994	7149	13.1	21.3	1520
1995	7928	10.9	20.2	1603
1996	8721	10.0	20.1	1749
1997	9532	9.3	21.8	2074
1998	10275	7.8	20.3	2091
1999	11056	7.6	20.2	2230
2000	11985	8.4	23.3	2796
2001	12979	8.3	22.6	2933
2002	14161	9.1	25.1	3559
2003	15577	10.0	29.6	4604
2004	17150	10.1	34.0	5823
2005	19088	11.3	37.1	7078
2006	21512	12.7	39.1	8418
2007	24567	14.2	38.4	9437
2008	26925	9.6	35.0	9418
2009	29402	9.2	26.7	7854
2010	32460	10.4	30.6	9938
2011	35479	9.3	31.4	11131

資料: World Bank.

注) 価格の単位は constant 2000 US\$ である。

さらに輸出も堅調に増加している。2003 年以降、輸出依存度 (GDP に対する輸出の比率) は 30%以上を維持している。リーマンショック発生直前の 07 年には、輸出依存度は 38%にも達しており、典型的な輸出主導型の経済成長を行ってきたことがわかる。実際、輸出の成長はすさまじく、90 年の 715 億ドルが 11 年には 1 兆 1131 億ドルと、21 年間で 16 倍にもなっている。また、中国の輸出の動向をみると、世界中に広く輸出を拡大している様子がうかがえる。

第2表 中国の輸出

単位: 億ドル

	世界	アメリカ	ホンコン	日本	韓国	ドイツ	オランダ	インド
1995	1488	247	360	285	67	57	32	8
1996	1510	267	329	309	75	58	35	7
1997	1827	327	438	318	91	65	44	9
1998	1837	380	388	297	63	74	52	10
1999	1952	420	369	324	78	78	54	12
2000	2492	521	445	416	113	93	67	16
2001	2664	543	465	450	125	98	73	19
2002	3256	700	585	485	155	114	91	27
2003	4385	925	763	595	201	174	135	33
2004	5936	1250	1011	735	278	238	185	59
2005	7623	1629	1245	841	351	325	259	89
2006	9693	2035	1554	918	446	403	308	146
2007	12182	2328	1843	1021	561	487	414	240
2008	14289	2523	1908	1162	739	592	459	315
2009	12020	2207	1663	972	536	499	367	296
2010	15784	2832	2184	1203	688	681	497	409
2011	18993	3243	2680	1473	829	764	595	505
2012	20501	3519	3237	1515	876	692	589	477

資料: Global Trade Atlas.

しかし、中国の輸出の相手国として大きいのは、やはりアメリカである。95 年以降、アメリカは中国の輸出先として 17%～22%を占めている。

それでは中国の輸出市場としてのアメリカから、輸入相手国の変遷をみってみる。90 年から 2012 年までの統計が使用可能であるが、第 3 表からは、アメリカ市場における日本と中国の地位の交代が顕著にみてとれる。この間にアメリカの中国からの輸入は 28 倍にも増加している。ところが日本からの輸入は 2 倍にもなっていない。その結果として、90 年において、輸入額に占める中国のシェアは 3%、日本のシェアは 18%であった。ところが 12 年になると、中国のシェアは 19%、日本のシェアは 6%にまでも低下しているのである。中国のシェアと日本のシェアを足すとだいたい 24%程度になる。それが、日本のシェアが低下すると同時に中国のシェアが拡大しているのである。まさに中国はアメリカ市場で、日本のシェアを奪う形で成長してきたかのように見える。そこにはおそらく日本企業の対中国直接投資の進展等も関係していると考えられるが、ここではこれ以上の追求は行わない。

第3表 アメリカの輸入および構成比

単位: 億ドル, %

年	輸入額						構成比					
	世界	中国	カナダ	メキシコ	日本	ドイツ	世界	中国	カナダ	メキシコ	日本	ドイツ
1990	4953	152	914	302	897	282	100.0	3.1	18.4	6.1	18.1	5.7
1991	4881	190	911	312	916	262	100.0	3.9	18.7	6.4	18.8	5.4
1992	5313	257	985	352	965	288	100.0	4.8	18.5	6.6	18.2	5.4
1993	5805	315	1109	399	1073	286	100.0	5.4	19.1	6.9	18.5	4.9
1994	6638	388	1289	495	1191	317	100.0	5.8	19.4	7.5	17.9	4.8
1995	7435	456	1451	617	1236	368	100.0	6.1	19.5	8.3	16.6	5.0
1996	7913	515	1565	730	1152	389	100.0	6.5	19.8	9.2	14.6	4.9
1997	8702	626	1681	859	1214	431	100.0	7.2	19.3	9.9	13.9	4.9
1998	9139	712	1748	947	1220	498	100.0	7.8	19.1	10.4	13.3	5.5
1999	10248	818	1983	1097	1314	551	100.0	8.0	19.4	10.7	12.8	5.4
2000	12169	1001	2292	1359	1466	587	100.0	8.2	18.8	11.2	12.0	4.8
2001	11410	1023	2163	1313	1265	591	100.0	9.0	19.0	11.5	11.1	5.2
2002	11614	1252	2091	1346	1214	625	100.0	10.8	18.0	11.6	10.5	5.4
2003	12571	1524	2216	1381	1180	681	100.0	12.1	17.6	11.0	9.4	5.4
2004	14697	1967	2564	1559	1298	773	100.0	13.4	17.4	10.6	8.8	5.3
2005	16735	2435	2904	1701	1380	848	100.0	14.5	17.4	10.2	8.2	5.1
2006	18539	2878	3024	1983	1482	891	100.0	15.5	16.3	10.7	8.0	4.8
2007	19570	3214	3171	2107	1455	942	100.0	16.4	16.2	10.8	7.4	4.8
2008	21036	3378	3395	2159	1393	975	100.0	16.1	16.1	10.3	6.6	4.6
2009	15596	2964	2262	1767	958	715	100.0	19.0	14.5	11.3	6.1	4.6
2010	19132	3649	2776	2299	1205	824	100.0	19.1	14.5	12.0	6.3	4.3
2011	22078	3994	3153	2629	1289	987	100.0	18.1	14.3	11.9	5.8	4.5
2012	22754	4256	3242	2777	1464	1085	100.0	18.7	14.3	12.2	6.4	4.8

資料: Global Trade Atlas.

つぎに、中国の輸出品目の構成がどのように変化してきたかをみる。中国の輸出は、90年代後半は皮革・繊維が多く、軽工業中心であったが、2000年以降は機械・電機の比率が高まっていることがわかる。特に、2012年には、対米輸出の46%、世界全体への輸出の42%が機械・電機で占められている。皮革・繊維の構成比は20%弱まで低下している。従って、中国の輸出は労働集約的な財であることにはかわりはないが、90年代後半の軽工業から、2000年代にはより技術と付加価値を伴う機械・電機の組み立てへと大きくシフトしていることがうかがえる。いずれにせよ、中国は安価な労働という自国に最も豊富な生産要素を使用することにより、輸出志向型経済発展に成功してきたのであり、現在までにおいては、中国の発展モデルは経済合理的なものであり、非常によく機能してきたといえる。もちろん、繰り返しになるが、急速な成長の根本にあるのは、安価で無限ともいわれる豊富な労働力である。その労働力の供給源は農村である。

第4表 中国の輸出のうちわけ

単位:億ドル, %

年	世界への輸出					アメリカへの輸出				
	金額			構成比		金額			構成比	
	全品目	皮革・繊維	機械・電機	皮革・繊維	機械・電機	全品目	皮革・繊維	機械・電機	皮革・繊維	機械・電機
1995	1488	529	277	36	19	247	86	55	35	22
1996	1510	520	311	34	21	267	88	65	33	24
1997	1827	632	383	35	21	327	103	83	31	25
1998	1837	598	437	33	24	380	105	105	28	28
1999	1952	612	522	31	27	420	110	125	26	30
2000	2492	734	729	29	29	521	129	164	25	31
2001	2664	754	849	28	32	543	134	180	25	33
2002	3256	865	1160	27	36	700	152	262	22	38
2003	4385	1080	1724	25	39	925	183	394	20	43
2004	5936	1308	2480	22	42	1250	221	567	18	45
2005	7623	1588	3222	21	42	1629	315	728	19	45
2006	9693	1965	4142	20	43	2035	371	926	18	45
2007	12200	2334	5290	19	43	2328	418	1079	18	46
2008	14300	2551	6108	18	43	2523	436	1135	17	45
2009	12000	2318	5372	19	45	2207	434	1047	20	47
2010	15800	2903	6989	18	44	2832	556	1329	20	47
2011	19000	3525	7997	19	42	3243	631	1500	19	46
2012	20500	3682	8635	18	42	3519	663	1634	19	46

資料: Global Trade Atlas.

注: 皮革・繊維はHSコード41-67.機械・電機は84-85.

2. 農村人口の動向

改革・解放が始まった 1978 年には、全人口の 80%以上が農村人口だった。しかし、農村人口は 1995 年までは絶対数においては増加するが、その比率は常に減少し続けた。2011 年にはついに 50%を割り込み、都市人口と農村人口の比率が逆転した。その過程において夥しい数の農村居住者が都市へと移動した。

農村から都市への流出人口を示すのが、第 6 表である。これによると、毎年農村から都市へ流出する人口は 78~95 年は 1000 万人未満であったのが、96 年には突然 1700 万人になり、その後おおむね 1700 万人以上の年が続いている。ちなみに農村人口の絶対数の減少が始まったのも 96 年からであり、興味深い一致をしている。なお、78 年から 2011 年までの累計流出人口は 4 億 1048 万人にものぼる。78 年から 95 年にかけては 1 億 2332 万人であり、95 年から 2011 年にかけては 2 億 8716 万人と 2 倍以上になっている。さらに 10 年ごとに区切ってみると、81 年から 91 年にかけて 7269 万人、91 年から 01 年にかけては 1 億 3290 万人、01 年から 11 年にかけては 1 億 7928 万人となっている。いずれにせよ、流出人口のスパートは 96 年から始まったこと、2000 年以降は不況の年を除くとさらに増加しており、農村人口の都市への流出が停滞するとか、とどまるという傾向はみられない。流出人口の傾向から判断する限り、中国が転換点に到達して、農村に余剰労働力が存在しなくなったという議論とは整合性がみられない。

第5表 中国の人口構成

単位: 万人、%

年	総人口	都市人口		農村人口	
	人口	人口	比率	人口	比率
1978	96259	17245	17.92	79014	82.08
1979	97542	18495	18.96	79047	81.04
1980	98705	19140	19.39	79565	80.61
1981	100072	20171	20.16	79901	79.84
1982	101654	21480	21.13	80174	78.87
1983	103008	22274	21.62	80734	78.38
1984	104357	24017	23.01	80340	76.99
1985	105851	25094	23.71	80757	76.29
1986	107507	26366	24.52	81141	75.48
1987	109300	27674	25.32	81626	74.68
1988	111026	28661	25.81	82365	74.19
1989	112704	29540	26.21	83164	73.79
1990	114333	30195	26.41	84138	73.59
1991	115823	31203	26.94	84620	73.06
1992	117171	32175	27.46	84996	72.54
1993	118517	33173	27.99	85344	72.01
1994	119850	34169	28.51	85681	71.49
1995	121121	35174	29.04	85947	70.96
1996	122389	37304	30.48	85085	69.52
1997	123626	39449	31.91	84177	68.09
1998	124761	41608	33.35	83153	66.65
1999	125786	43748	34.78	82038	65.22
2000	126743	45906	36.22	80837	63.78
2001	127627	48064	37.66	79563	62.34
2002	128453	50212	39.09	78241	60.91
2003	129227	52376	40.53	76851	59.47
2004	129988	54283	41.76	75705	58.24
2005	130756	56212	42.99	74544	57.01
2006	131448	58288	44.34	73160	55.66
2007	132129	60633	45.89	71496	54.11
2008	132802	62403	46.99	70399	53.01
2009	133450	64512	48.34	68938	51.66
2010	134091	66978	49.95	67113	50.05
2011	134735	69079	51.27	65656	48.73

資料: 中国統計年鑑.

第6表 農村から都市への人口流出

単位: 万人

年	毎年流出人口	累計流出人口
1978	350	350
1979	1020	1371
1980	424	1795
1981	766	2561
1982	990	3551
1983	508	4059
1984	1451	5510
1985	733	6244
1986	879	7123
1987	868	7991
1988	550	8541
1989	446	8987
1990	228	9215
1991	614	9830
1992	609	10438
1993	628	11067
1994	623	11690
1995	643	12332
1996	1762	14094
1997	1768	15862
1998	1797	17659
1999	1798	19457
2000	1825	21282
2001	1838	23120
2002	1837	24957
2003	1861	26818
2004	1599	28417
2005	1608	30025
2006	1779	31804
2007	2043	33847
2008	1461	35308
2009	1805	37112
2010	2156	39269
2011	1779	41048

資料: 中国統計年鑑より推計.

3. 必要労働力の推定

ここでは中国の農牧業生産費調査統計を使用して、入手可能な全ての農畜産物について必要労働力を求めることとする。期間は 2000 年から 2010 年までである⁽¹⁾。計算式は以下のとおりである⁽²⁾。

$$N = \{\sum_i l_i Q_i\} / 250$$

l_i : 第 i 品目を基本単位生産するために、必要な年間労働日数 (単位: 日)

Q_i : 第 i 品目の生産量

N : 年間必要労働人数 (単位: 人)

上式を使用して計算した年間必要労働人数を品目部門ごとに掲載する。

第7表 農牧業部門の必要労働力

単位: 万人

年	食糧	野菜	その他耕種作物	畜産	合計
2000	6419	4302	3677	3460	17857
2001	6186	4435	3692	3491	17805
2002	5813	4567	3498	3411	17288
2003	5414	4697	3791	3681	17583
2004	4965	5400	3571	3514	17450
2005	4919	4906	3226	3660	16711
2006	4515	4842	3291	3982	16630
2007	4381	4421	3347	2855	15004
2008	4139	4189	3259	2768	14356
2009	4003	4202	3093	2592	13890
2010	3873	4380	3035	2572	13860

資料: 中国農業年鑑、全国農産品成本収益より計算。

注) 食糧とは、稲、小麦、とうもろこし、大豆、高粱、粟の合計。

畜産は、内水面漁業を含む。

推定の結果、特に食糧部門（稲、小麦、とうもろこし、大豆、高粱、粟）において省力化が進展していることが明らかになった。2000 年には食糧生産に必要な労働力は 6419 万人であったのが 10 年には 3873 万人にまで減少した。畜産部門は同時期に 3460 万人から 2572 万人まで減少した。野菜部門では 2000 年から 05 年にかけて 100 万人以上増加した。05 年から 08 にかけては減少がみられたが、09 以降は再び増加に転じている。トータルとしての必要労働力は 1 億 7857 万人から 1 億 3860 人へと 10 年間で約 4000 万人減少した。

第8表 毎年労働排出人員

単位: 万人

年	食糧	野菜	その他耕種作物	畜産	合計
2001	-232	133	16	32	-52
2002	-374	132	-194	-81	-517
2003	-398	130	293	270	294
2004	-449	703	-220	-167	-133
2005	-47	-494	-345	147	-739
2006	-403	-64	65	322	-81
2007	-134	-421	56	-1127	-1626
2008	-242	-231	-88	-87	-648
2009	-137	12	-166	-175	-466
2010	-129	178	-58	-20	-30
合計	-2545	78	-642	-888	-3997

資料: 第7表より計算.

つぎに農牧業部門の毎年労働排出人員を示す。これは、必要労働力が毎年どれくらいの数で減少しているかを示すものである。食糧部門は、05 年を除いて、毎年コンスタントに 100 万人以上の労働力を排出してきたことがわかる（400 万人の年もあった）。トータルとしての排出人員は近年減少傾向にある。その理由は中国で最も雇用の多かった食糧部門である程度の省力化が進展したためではないかと考えられる。野菜は今後も需要は増えても減ることはないであろう。野菜作は労働集約的であるので、大規模な労働排出がおこるとは考えにくい。畜産部門であるが、今後も畜産物の需要は増加すると予想される。しかし需要の増加と並行的に大規模化も進展しているので、今後も労働力の排出が続くと考えられる。

4. 余剰労働力の推定

ここでは、得られた必要労働力の値を用いて、農村の余剰労働力を推定する⁽³⁾。余剰労働力は、農村における一次産業労働力から一次産業の必要労働力を引いた値として定義される⁽⁴⁾。

2010 年における余剰労働力の推定値は 1 億 4071 万人である（第 9 表）。未だに余剰労働力は存在しており、農村から余剰労働力が払底したという主張に根拠はない。ただし、残存している労働力は中高年が多いと考えられる。2004 年に珠江デルタで労働者が不足し賃金が高騰した時、それを契機にして、中国経済は転換点に到達したのではないかという議論がなされてきたが、2003 年から 2004 年にかけて急激に余剰労働力が減少したという証拠はみられない。一時的な雇用のミスマッチであったと考えられる。また、若年労働力の不足問題が考えられるが、転換点問題とは無関係である。

第9表 中国農村余剰労働力推定値

単位: 万人

年	一次産業労働力	農牧業必要労働力	余剰労働力
2000	36043	17857	18186
2001	36399	17805	18594
2002	36640	17288	19352
2003	36204	17583	18621
2004	34830	17450	17380
2005	33442	16711	16731
2006	31941	16630	15311
2007	30731	15004	15727
2008	29923	14356	15567
2009	28890	13890	15000
2010	27931	13860	14071

資料: 表7および中国統計年鑑より計算.

第10表 一次産業労働力, 必要労働力, 余剰労働力の減少

単位: 万人、%

年	一次産業労働力 減少数	農牧業必要労働力 減少数		余剰労働力 減少数	
		実数	構成比	実数	構成比
2001	356	-52	-15	408	115
2002	241	-517	-215	758	315
2003	-436	295	-68	-731	168
2004	-1374	-133	10	-1241	90
2005	-1388	-739	53	-649	47
2006	-1501	-81	5	-1420	95
2007	-1210	-1626	134	416	-34
2008	-808	-648	80	-160	20
2009	-1033	-466	45	-567	55
2010	-959	-30	3	-929	97
合計	-8112	-3997	49	-4115	51

資料: 表9および中国統計年鑑より計算.

第10表は、一次産業労働力の減少を、必要労働力の減少と余剰労働力の減少に分解したものである。2000年から2010年にかけて約8千万人の一次産業労働力が減少したが、約4千万人が必要労働力の減少、残る約4千万人が余剰労働力の減少である。一次産業労働力については、1996年の3億4820万人から2002年の3億6870万人まで緩やかに増加を続けており（年平均340万人増）、2003年から減少に転じるのである。2002年を直近のピークにして2010年までかなりの勢い（年平均1100万人）で減少している。それまで6年間にわたり増加していた一次産業労働力が2002年より減少に転じたのであり、今回推定した農牧業必要労働力の減少も2007年がピークとなっていることから、少なくとも2004年の

労働力不足の時点において余剰労働力がすでに枯渇したという主張は現実的ではないと思われる。

おわりに

中国の農牧業部門の必要労働力を 2000 年から 2010 年にかけて推定した。その結果、対象とする 10 年間で約 4000 万人の労働力の排出がおきていること、特にその半数以上を食糧（穀物）生産部門が占めることを確認した。つぎに、農村部の余剰労働力を推定した。農村部にはいまだに 1 億人以上の余剰労働力が存在することを確認した。ただし、余剰労働力として残存しているのは中高年者である可能性も高く、若年労働力の動向については、今後の課題としたい。

注

- (1) 農牧業の必要労働力を単年度で求めた先行研究としては Cai and Wang (2008)が 2006 年に 1 億 8 千万人～2 億 3 千万人, Ma and Ma (2008)が 2006 年において 1 億 8 千万人であるとしている。
- (2) 時間を日数に換算するにあたり、ここでは、各品目共通で 8 時間を 1 日とし、労働者の年間労働日数を 250 日と仮定した。年間労働日数については、例えば Ma and Ma(2008)は 270 日, Cai and Wang (2008)は 250 日, 300 日, 320 日の 3 通りのケースを想定しているが、320 日は現実的ではない。
- (3) 2004 年の珠江デルタの労働力不足をきっかけに、中国はルイス転換点に到達したのではないかという論争が活発に行われるようになった。それとともに農村の余剰労働力の推定も行われるようになった。大塚(2006)は中国における実質賃金の上昇を根拠に、高度成長を支える農村の過剰労働力はすでに枯渇したと主張する。厳(2006)は、1 億 5 千万人もの余剰労働力が農村部を中心に存在する中国で、労働力の供給不足が発生した原因を農村戸籍による農民への差別にあると主張した。他方、蔡肪編(2007)は中国経済は既に転換点に到達して労働力不足の時代に入りつつあるのだから、産業構造の高度化政策や雇用政策の調整を必要とすると主張する。鬼塚(2005), 厳(2008), 田島(2008), 南・馬(2009), 丸川(2010), 稲田・山本(2012)は中国農村には未だに余剰労働力が存在すると主張するが、その定量化はおこなっていない。Cai and Wang (2008)は 2006 年において、2500 万人から 1 億人の余剰労働力が存在するとしている。
- (4) 余剰労働力は、一次産業労働力から一次産業における必要労働力を控除したものとして定義される。従って、必要労働力は、農牧業の他に、内水面漁業、外洋漁業、林業を含めなければならない。しかしここでは、データ入手の都合上、林業と外洋漁業従業者の値は含まれていない。林業と外洋漁業従業者数は農牧業と比較すると、相当に少なく、無視しても大勢に影響はない。

[引用文献]

- [1] 稲田光朗・山本裕美(2012)「中国経済転換点の実証：ジャポニカ米生産の省別パネルデータに基づいて」『中国経済研究』第9巻第1号, 1～22 ページ。
- [2] 大塚啓二郎(2006)「中国，農村の労働力が枯渇」（『日本経済新聞』2006年10月9日）。
- [3] 鬼塚義弘(2005)「中国の労働力不足を考える」『季刊 国際貿易と投資』, No.59, 148～154 ページ。
- [4] 厳善平(2006)「中国の労働力不足，主因が農民差別」（『世界週報』10月）。
- [5] 厳善平(2008)「中国経済はルイスの転換点を越えたか」『東亜』12月, 30～42 ページ。
- [6] 蔡昉編(2007)『2007年人口与労働緑皮書——劉易斯転折点及其政策挑戦』社会文献出版社。
- [7] 田島俊雄(2008)「無制限労働供給とルイス的転換点」（『中国研究月報』第62巻第2号）。
- [8] 丸川知雄(2010)「中国経済は転換点を迎えたのか？—四川省農村調査からの示唆—」『大原社会問題研究所雑誌』No.616, 1～13 ページ。
- [9] 南亮進・馬欣欣(2009)「中国経済の転換点」『アジア経済』12月, 2～20 ページ。

- [10] Cai, Fang, Wang, Meiyang (2008) " A Counterfactual Analysis on Unlimited Surplus Labor in Rural China ", *China and World Economy*, v. 16, iss. 1, pp. 51-65.
- [11] Ma, Xiaohe, Ma, Jianlei(2008) " How Large Is China's Rural Surplus Labor Force? " *China Economist*, May, iss. 14, pp. 86-93.
- [12] Cook, Sarah(1999) "Surplus Labour and Productivity in a Chinese Agriculture: Evidence from Household Survey Data" , *Journal of Development Studies*, February, v. 35, iss. 3, pp. 16-44.

- [13] Global Trade Atlas, (<http://www.gtis.com/GTA/>) .
- [14] World Bank,(<http://data.worldbank.org/>) .

第5章 カントリーレポート：インドネシア

明石 光一郎

はじめに

インドネシアの人口は約 2 億 4000 万人であり世界第 4 位、面積は約 190 万 km² で日本の約 5 倍、天然資源にも恵まれており、将来の経済大国との期待が高まっている。

インドネシアの農地面積は 49 万 km²(2005 年)と日本の国土面積の 1.3 倍の規模を誇る。赤道直下に位置し、降雨量も多く、多様な作物が栽培されている。そのような恵まれた状況にあるインドネシア農業であるが、主食であるコメ生産については、自給をなかなか達成できない。特に 2011 年には 275 万トンのコメを輸入し、世界一のコメ輸入国となった。インドネシアのコメ需給が、世界のコメ需給に大きな影響を与えている。恵まれた土地、気候条件、天然資源を持ちながら、未だに主食であり最重要農産物でもあるコメの輸入国であり続けるインドネシア農業について、概観し、報告する。

1. 概況

(1) 自然条件

インドネシアは世界最大の島嶼国である。東南アジアとオーストラリアの間に広がる約 18,000 の島々からなり、陸地の広さは約 200 万平方キロ（日本の約 5 倍）、領海はその 4 倍の広さがある。主な島として、ジャワ、バリ、スマトラ、カリマンタン、スラウェシ、パプアがあり、この他にマルク諸島とトゥンガラ諸島がある。東西の距離は米国の東西両岸とほぼ同じ約 5,000km に及ぶ。太平洋とインド洋、アジア大陸とオーストラリア大陸を結ぶ立地は、インドネシアの文化、社会の多様性に大きな影響を及ぼしている。

熱帯性気候で赤道付近に位置するため、季節の変化はなく、乾期と雨期の 2 つに区分される。乾季は 4 月から 9 月、雨季は 10 月から 3 月である。気温は、丘陵地帯は涼しく、低地は暑い。平均湿度は約 80% である。

（２） 政治

１） インドネシアの政治制度とその変遷^{（１）}

（ｉ） 政治制度

インドネシア共和国の政治体制の基本構造は 1945 年憲法に規定されている。5 年を任期とする大統領を国家元首とし、最高議決機関は国民協議会（MPR）である。

1998 年の民主化後、4 度の憲法改正を経た。大統領への権力集中への反省から、その権限が大きく縮小された。大統領の任期は 2 期 10 年と定められ、長期の権力保持ができなくなった。また、2002 年の第 4 次憲法改正で大統領が国民の直接選挙によって選出されるようになった。

大統領は国民協議会で選出されてきたが、2004 年から全国 1 区の直接投票となり、国会議員選挙と同時に行われるようになった。政党の支持を得た正副大統領のペアで立候補し、過半数票と全国の州の半分以上で 20%以上の票を得ていれば当選となる。この要件を満たす候補者がいなければ、上位 2 組で決選投票が行われる。候補者の擁立ができるのは国会議員選挙の得票率 25%以上もしくは国会議席の 20%以上を得た単独もしくは複数の政党である。

国民協議会は、国会（DPR）議員（560 人）と地方代表議会（DPD）議員（132 人）から構成される。なお、国会を構成する政党は第 1 表のとおりである。

また、2005 年から 地方首長（州知事、県知事、市長）の選挙も直接投票となった。

第1表 インドネシアの政党

（2011年12月）

政党名	国会議員数 (定員560)	備考
民主主義者党	146	実質的にはユドヨノ大統領の政党
コルカル党	106	スハルト時代の与党
闘争民主党	94	スカルノ大統領設立の国民党の流れをくむ政党
福祉正義党	57	民主化後に誕生したイスラム主義政党
国民信託党	46	イスラム組織ムハマディアを支持基盤とする政党
開発統一党	38	スハルト時代の与党イスラム系野党
民族覚醒党	28	イスラム組織ナフタウル・ウラマを支持基盤とする政党
グリンドラ党	26	実質的にブラボウォ・スピラント元陸軍特殊部隊司令官の政党
ハヌラ党	17	ウィラント元国軍司令官が設立した政党

資料:「アジア動向年報2012」.

（ii） 制度の変遷

初代大統領スカルノはイスラム系政党と共産党を含めた翼賛体制を作ろうとしたが失敗した。経済的破綻と、1965 年の軍内部将校によるクーデター未遂事件に端を発する共産党

員大虐殺（9月30日事件）とともに体制が崩壊した。スハルトを中心とする陸軍は、インドネシア共産党が事件に関与したとして共産党を弾圧した。事態を收拾して権力の座についたスハルトは、大統領を任命する国民協議会を大統領であるスハルト自身が掌握し、大統領に権力を集中させ、国民の政治的自由を大きく制限し、開発独裁体制を形成した（68～98年）。定期的に総選挙が行われたが、翼賛的なゴルカル党の勝利はあらかじめ約束されていた。スハルトは国会の承認が不要な大統領決定を多用し、法律もほとんど制定しなかった。

スハルト体制下における大統領への権力集中や構造的な汚職、政治的自由や言論の自由への抑圧は、国民の批判や反発を生んでいた。1997年にアジア通貨・金融危機が発生する。通貨ルピアの下落による急速なインフレは国民生活を圧迫し、1998年に入ると反体制デモが激しさを増した。5月12日にジャカルタのトリサクティ大学で治安部隊が学生デモに発砲した事件をきっかけに、スハルト退陣要求が勢いを増し、各地で暴動が発生した。事態を收拾できなくなったスハルトは5月21日に辞任した。

スハルトの辞任を受けて、副大統領のハビビが大統領に昇格した。ハビビが正当性を示すためには民主化の推進以外に方策はなかった。1年あまりの間に、政治活動やメディアの自由化、国軍の政治機能の廃止、警察の国軍からの分離、地方分権の推進などの改革が行われた。しかし1999年6月に行われた総選挙ではメガワティが率いる闘争民主党が第一党となった。さらにハビビ政権は、同年8月には東ティモールの独立を問う住民投票で、大きな混乱を招いた。10月の国民協議会でハビビは続投を断念、政党間の駆け引きによって第四党の民族覚醒党を率いるワヒドが大統領に選ばれた。ワヒドはメガワティを副大統領に据え、挙国一致内閣を形成したが、他党出身の大臣を次々解任する等の失政を行った。国民協議会はワヒドの汚職疑惑を口実に2001年7月に大統領を罷免、メガワティが大統領に昇格した。メガワティ政権は国内の地域紛争、武装闘争派のイスラム主義者による爆弾テロ事件などに翻弄された。他方で闘争民主党議員の汚職等により、国民の不信を招いた。

民主化後2度目となる2004年4月の選挙では闘争民主党が敗北、ゴルカル党が第一党に復帰したが、多党化が進んだ。同年7月の大統領選挙では、民主主義者党から出馬したスシロ・バンバン・ユドヨノが当選した。副大統領にはゴルカル党のユスフ・カラが就任した。民主主義者党は2009年総選挙で第一党となり、ユドヨノは副大統領候補にブディオノを立てて再選、民主化後初の長期政権となった。なお民主主義者党は大勝したとはいえ国会の過半数にはほど遠く、ゴルカル党や福祉正義党と連立政権を組んだ。

2) 近年の政治動向

(i) 大統領候補者および民主主義者党の支持率の動向⁽²⁾

憲法で大統領の3選は禁止されているため、ユドヨノ大統領は今期で任期満了となる。2014年には、大統領選挙と国会議員選挙が予定されている。新体制を予測するために、各政党と大統領候補の支持率を紹介する。

インドネシアの調査機関 SMRC(Saiful Mujani Research & Consulting)は 2012 年 12 月に行った世論調査の結果、各党の支持率は以下のとおりとなった。第 1 位はゴルカル党で、21.3%、第 2 位は闘争民主党で 18.2%、第 3 位は民主主義者党で 8.3%、第 4 位はグリンドラ党で 7.2%であった。SMRC によれば、この 3 年間でゴルカル党、闘争民主党、グリンドラ党の支持率が上昇し、他方ユドヨノ大統領の支持母体である民主主義者党の支持率が著しく低下している。

2013 年 2 月には別の調査機関 PDB(Pusat Data Bersatu)が 1 月に行った世論調査結果を発表した。第 1 位はゴルカル党と闘争民主党の 14%、第 3 位は民主主義者党の 9.9%、第 4 位はグリンドラ党の 8.7%であった。

民主主義者党は特に「清潔な政党」として、浮動票を集めてきた。しかし、たびかさなる汚職事件が、支持率低下に大きく影響している。

つぎに大統領候補の支持率についてである。

インドネシアの調査機関 LSJ(Lembaga Survei Jakarta)が 2013 年 2 月に行った調査によると、次期大統領として期待される人物は以下のとおりであった。

第 1 位はジョコ・ウィドド（首都ジャカルタ州知事）で 18.1%、第 2 位はプラボウォ・スビアント（グリンドラ党最高指導者会議議長）で 10.9%、第 3 位はウィラント（ハヌラ党首）：9.8%。

PDB が 2013 年 1 月に行った次期大統領として期待される人物に関する調査結果は、以下のとおりであった。第 1 位はジョコ・ウィドドの 21.1%、第 2 位はプラボウォ・スビアントの 18.4%、第 3 位はメガワティ・スカルノプトリ（前・大統領）の 13.0%。

3 位以下の人気順位は 2 つの調査で異なるが、第 1 位が首都ジャカルタ知事のジョコ・ウィドド、第 2 位が退役陸軍中將でグリンドラ党最高指導者会議議長のプラボウォ・スビアントであることは共通している。

(ii) 日本との関係⁽³⁾

a) 近年の日伊首脳の両国往来

2005 年 1 月 小泉純一郎首相来伊（津波サミット）
4 月 小泉純一郎首相来伊（アジア・アフリカ会議）
5 月 ユドヨノ大統領訪日
2006 年 11 月 ユドヨノ大統領訪日
2007 年 8 月 安倍晋三首相来伊
2008 年 7 月 ユドヨノ大統領訪日（洞爺湖サミット）
2009 年 12 月 鳩山由紀夫首相来伊（バリ民主主義フォーラム）
2010 年 11 月 ユドヨノ大統領訪日（APEC 会議）
2011 年 6 月 ユドヨノ大統領訪日
2012 年 11 月 野田佳彦首相来伊（東アジアサミット）

b) 安倍首相の訪イ⁽⁴⁾

安倍首相は 2013 年 1 月、ユドヨノ大統領との首脳会談に臨んだ。両首脳は、経済、政治・安全保障、交流の各分野での協力を推進し、両国の「戦略的パートナーシップ」の強化で一致した。

経済分野での協力については、両首脳は、ジャカルタ首都圏のインフラ整備に関し、両国で合意した「MPA 戦略プラン」の実施に向けて協力を進めていくことで一致した。政治・安全保障分野での協力については、首脳・外相間の対話を通じて意思疎通を図っていくことで一致したほか、地域の民主化支援、対パレスチナ三角協力、防衛当局間の協力などを確認した。南シナ海問題については、両首脳は、全ての関係国が国連海洋法条約等の関連国際法を遵守し、平和的に解決すべきであるとの認識で一致した。交流分野については、安倍首相から ASEAN を含むアジア大洋州の各国との間で新たに 3 万人規模の青少年交流を実施する旨を述べた。

また、安倍総理が日本の対 ASEAN 外交 5 原則について説明し、ユドヨノ大統領から歓迎の意が表された。5 原則は以下のとおり。

①ASEAN 諸国と共に、自由、民主主義、基本的人権等の普遍的価値の定着及び拡大に共に努力をしていくこと。

②「力」でなく「法」が支配する自由で開かれた海洋は「公共財」であり、これを ASEAN 諸国と共に全力で守り、米国のアジア重視を歓迎すること。

③第三に、様々な経済連携のネットワークを通じ、モノ、カネ、ヒト、サービスなど貿易及び投資の流れを一層進め、日本経済の再生につなげ、ASEAN 各国と共に繁栄すること。

④第四に、アジアの多様な文化・伝統を共に守り、育てていくこと。

⑤第五に、未来を担う若い世代の交流を更に活発に行い、相互理解を促進すること。

(3) 経済

1) インドネシア経済の経緯

インドネシア経済を中期的に展望する(第2表)。1990～96年は、スハルト大統領による開発独裁期であり、経済は順調に成長していた。GDP成長率が年率7%を超えており特に製造業の成長が著しかった。その結果インドネシアのGDPは僅か6年間で1.5倍にもなった。

97～2003年はアジア通貨危機に端を発する国内の混乱と民主化への移行期である。この時期GDPは一時的に大きく落ち込んだが、IMFの支援を受けることで、03年にはなんとか96年の水準まで回復した。また2000年以降は4%台の経済成長をしている。(ただし、01年は3.6%。)

04年以降は民主化が完成したユドヨノ政権の時代である。この時期GDP成長率はおおむね年率5%以上と安定しており、特に10年、11年には6%以上である⁽⁵⁾。

つぎにGDPの構成要因を分析する。農林水産業であるが、スハルト時代には、90年の212億ドルから96年には286億ドルと約1.35倍になっている。しかし、その構成比は傾向的に低下している。実はスハルト時代には、農林水産業は国民経済における比重を一貫して低下させてきたのであり、スハルトが大統領に就任した67年には109億ドルであったのが、退陣を余儀なくされた98年には282億ドルと、20年間で約2.6倍にしか成長していない。同じ期間に農林水産業のGDPに占めるシェアは51%から18%へと低下しているのである。

他方、工鉱業生産は90年の427億ドルは96年の746億ドルへと6年間で1.7倍になっている。構成比も90年の39%から96年の43%へと着実に上昇している。製造業も226億ドルから96年の439億ドルへとわずか6年間で1.9倍にもなっている。より長期的にみると、スハルトが就任した67年には17億ドルであったのが、退陣した98年には390億ドルと、20年間で約23倍に拡大した。

他方、サービス業は90年の453億ドルから96年の684億ドルへと1.5倍になった。構成比は90年の41%、96年が40%とあまり変わっていない。長期的にみると、67年の76億ドルが、98年には573億ドルと約7.5倍になっている。工鉱業ほどは目覚ましい拡大をしていない。スハルト政権は、工鉱業を成長セクターと位置づけ、製造業と非製造業をほぼ同じ比率で成長させてきた。

経済危機による混乱と民主化への移行期をみてみよう。農林水産業は、98年に落ち込むが、その後は弱いながらも回復基調にあった。工鉱業も98年に落ち込み、その後緩やかに回復した。この時期、国民経済に対する比率は45%である。製造業は98年に大きく落ち込むが、その後の回復基調は鮮明である。サービス業も97年、98年と落ち込み、その後回復する。この時期のサービス業の構成比は40%以下となっている。

ユドヨノ政権期には農林水産業は04、05年にはマイナス成長に落ち込むが、07～09年には毎年10%以上の成長をしている。工鉱業は堅調で、09年を除いて毎年4%以上の成長

をした。サービス業も 08 年を除いて毎年 3%以上の成長であった。年率平均（04～11 年）でみると、農林水産業が 6.2%，工鉱業が 6.7%，サービス業が 4.7%の成長であり、まんべんなく成長したといえる。各産業の構成比はあまり変化していない。工鉱業の成長率が 3 つの産業では最も高いが、スハルト時代（90～96 年）の年率 9.7%には遠く及ばない。

第2表 インドネシアの主要経済指標

年	単位：億ドル、%													
	生産額					構成比				成長率				
	GDP	農林 水産業	工 鉱 業		サービス 業	農林 水産業	工 鉱 業		サービス 業	GDP	農林 水産業	工 鉱 業		サービス 業
			全工鉱業	製造業			全工鉱業	製造業				全工鉱業	製造業	
1990	1092	212	427	226	453	0.19	0.39	0.21	0.41	9.0	-2.3	11.2	14.1	13.0
1991	1189	217	480	254	492	0.18	0.40	0.21	0.41	8.9	2.5	12.5	12.6	8.6
1992	1275	238	505	280	531	0.19	0.40	0.22	0.42	7.2	9.7	5.2	10.3	8.1
1993	1367	244	543	305	580	0.18	0.40	0.22	0.42	7.3	2.7	7.4	8.9	9.2
1994	1470	254	598	343	619	0.17	0.41	0.23	0.42	7.5	4.0	10.1	12.6	6.6
1995	1594	273	666	385	654	0.17	0.42	0.24	0.41	8.4	7.5	11.5	12.0	5.8
1996	1716	286	746	439	684	0.17	0.43	0.26	0.40	7.6	4.7	11.9	14.3	4.5
1997	1796	289	796	481	711	0.16	0.44	0.27	0.40	4.7	1.1	6.8	9.5	3.9
1998	1560	282	706	390	573	0.18	0.45	0.25	0.37	-13.1	-2.4	-11.4	-19.0	-19.5
1999	1573	308	682	409	582	0.20	0.43	0.26	0.37	0.8	9.3	-3.4	4.8	1.7
2000	1650	257	758	458	635	0.16	0.46	0.28	0.38	4.9	-16.5	11.1	12.0	9.0
2001	1710	262	795	497	654	0.15	0.46	0.29	0.38	3.6	1.6	4.8	8.5	3.1
2002	1787	276	795	513	716	0.15	0.44	0.29	0.40	4.5	5.6	0.0	3.3	9.5
2003	1873	284	819	529	769	0.15	0.44	0.28	0.41	4.8	2.9	3.1	3.1	7.4
2004	1967	282	878	552	807	0.14	0.45	0.28	0.41	5.0	-0.8	7.1	4.3	5.0
2005	2079	273	968	570	838	0.13	0.47	0.27	0.40	5.7	-3.2	10.2	3.2	3.9
2006	2193	285	1030	604	879	0.13	0.47	0.28	0.40	5.5	4.3	6.4	6.0	4.8
2007	2332	320	1092	631	921	0.14	0.47	0.27	0.39	6.3	12.4	6.0	4.5	4.8
2008	2473	358	1188	688	926	0.14	0.48	0.28	0.37	6.0	11.9	8.9	9.0	0.6
2009	2587	396	1233	682	959	0.15	0.48	0.26	0.37	4.6	10.5	3.7	-0.9	3.5
2010	2747	421	1291	681	1036	0.15	0.47	0.25	0.38	6.2	6.3	4.7	-0.1	8.1
2011	2925	431	1379	710	1115	0.15	0.47	0.24	0.38	6.5	2.4	6.8	4.3	7.6

資料：World Bank のデータより作成。

注：生産額の単位は2000年基準のUSドルである。

2) 経済成長の要因分解

ここではスハルト政権末期（90～97 年）、経済危機と民主化移行の混乱期（97～04 年）、ユドヨノ政権期（04～11 年）の 3 つの時期における経済成長の要因分解を行う。使用する式は以下のとおりである。

$\Delta Y/Y$: GDP 成長率

$\Delta A/A$: 農林水産業成長率

$\Delta I/I$: 工鉱業成長率

$\Delta IM/IM$: 工鉱業のうち、製造業成長率

$\Delta INM/INM$: 工鉱業のうち、非製造業成長率

$\Delta S/S$: サービス業成長率

A/Y : 農業構成比

I/Y : 工鉱業構成比

IM/Y : 製造業構成比

INM/Y: 工鉱業のうち、非製造業の構成比

S/Y: サービス業構成比

$$\Delta Y/Y = (A/Y)(\Delta A/A) + (I/Y)(\Delta I/I) + (S/Y)(\Delta S/S) \quad (1)$$

$$\Delta Y/Y = (A/Y)(\Delta A/A) + (IM/Y)(\Delta IM/IM) + (INM/Y)(\Delta INM/INM) + (S/Y)(\Delta S/S) \quad (2)$$

第3表 GDP増加に対する各産業の貢献（その1）

単位: %				
年次	GDPの増加 (%)	農林水産業 の貢献(%)	工鉱業 の貢献(%)	サービス業 の貢献(%)
1990→1997	64.57 (100)	7.07 (10.9)	33.83 (52.3)	23.66 (36.6)
1997→2004	9.501 (100)	-0.394 (-4.1)	4.539 (47.7)	5.357 (56.3)
2004→2011	48.70 (100)	7.56 (15.5)	25.49 (52.3)	15.66 (32.1)

（その2）

単位: %					
年次	GDPの増加 (%)	農林水産業 の貢献(%)	製造業 の貢献	工鉱業(非製 造業)の貢献	サービス業 の貢献(%)
1990→1997	64.57 (100)	7.07 (10.9)	23.43 (36.2)	10.40 (16.1)	23.66 (36.6)
1997→2004	9.501 (100)	-0.394 (-4.1)	3.94 (41.46)	0.60 (6.3)	5.357 (56.3)
2004→2011	48.70 (100)	7.56 (15.5)	8.04 (16.5)	17.44 (35.8)	15.66 (32.1)

資料: 第2表をもとに筆者が計算。

まず要因分解(式1)の結果をみる。スハルト末期(90～97年)には、GDPは65%(100)成長したが、工鉱業の貢献が34%(52)と最も大きく、工業化によって経済成長をしたことがわかる。また、サービス業の貢献も24%(37)で、両方で成長要因の90%を占めていた。農林水産業の貢献は7%(10)であった。経済混乱と民主化移行期(97～04年)には、GDPは9.5%(100)成長しか成長しなかったが、サービス業の貢献が5.4%(56)と最も大きく、工鉱業の貢献は4.5%(48)であり、農林水産業の貢献はマイナス0.4%(-4)であった。ユドヨノ政権期(04～11年)では、サービス業の貢献は59%と大きくなっている。農林水産業の貢献は8%とさらに低下している。工鉱業の貢献は32%とさらなる低下をしている。従ってユドヨノ政権期には、GDPは49%(100)成長したが、工鉱業の貢献が25%(52)と最も大きく、サービス業の貢献も17%(32)で、農林水産業の貢献は8%(16)であった。構成比でみると、スハルト政権末期と似ている。

それではスハルト政権とユドヨノ政権の工鉱業政策はほぼ同じものであろうか。その確認のために、工鉱業を製造業と非製造業に分割した要因分解(式2)の結果をみてみよう。スハルト末期には、GDPの拡大65%(100)に対して、製造業の貢献は24%(36)あり、

工鉱業（非製造業）の貢献は 10%（16）でしかなかった。スハルト政権は製造業を主体とした工業化による経済成長を行っていたと考えられる。しかし、ユドヨノ政権期になると、49%（100）の GDP 成長に対して、製造業の貢献が僅か 8%（17）とその構成比を大きく低下させ、かわりに工鉱業（非製造業）の貢献は 17%（36）と拡大し、スハルト政権末期と逆転している。

また第 2 表からもわかるとおり、ユドヨノ政権期になり、製造業成長率が 6%を超えた年は 7 年のうちわずか 2 年しかない。スハルト政権末期には（90～96 年）、製造業の成長率は 8.9%～14%であった。

このような製造業不振の原因として、佐藤(2011)はフルセット主義 Ver2 によるものだとしている⁽⁶⁾。佐藤は、スハルトが推進した軽工業、資源工業から重工業に至る全包囲的工業化を「フルセット主義」工業化政策とよんだが、ユドヨノ政権の経済政策は対象とする産業を製造業から全産業へ拡大したという意味でフルセット主義 Ver2 とよんでいる。この問題点は成長主導産業（リーディングセクター）が何であるのか不明確な点である。

また佐藤は、輸出における工業製品のシェアが 2000 年以降縮小に転じたことを問題視している。特に安価な中国製品の流入によって、インドネシア国内製造業の発展を阻害していると考えられる。佐藤はこの点に関して、「中国との貿易が拡大するにつれて、インドネシアは中国に原料を輸出し、製品を輸入するという、著しい非対称な貿易構造が成立している。」という趣旨の警告をしている。10 年には中国との FTA が正式に発効するため、今後は大量の安価な中国製工業製品の流入がインドネシア産業界で懸念されている⁽⁷⁾。

第4表 インドネシアの工鉱業品輸出

単位: 億ドル、%																
年	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
製造業輸出	237	215	218	267	363	325	315	318	356	405	433	483	506	479	554	596
非製造業輸出	148	149	109	127	176	164	160	178	207	274	329	346	444	390	551	764
製造業構成比	62	59	67	68	67	66	66	64	63	60	57	58	53	55	50	44
非製造業構成比	38	41	33	32	33	34	34	36	37	40	43	42	47	45	50	56

資料: Global Trade Atlasより作成。

注: 「工鉱業製品」とは関税率表25～97類までの合計から、生ゴムをひいたものとする。そのうち非製造業は、関税率表25～27類の鉱物・資源とする。製造業は、関税率表28～97から生ゴムをひいたものとする。従って、「工鉱業製品」は非製造業と製造業の合計となっている。

第 4 表は、工鉱業輸出に占める製造業と非製造業の構成比を示すものである。スハルト政権末期、アジア通貨危機が起きる直前の 1996 年には、製造業は 62%、非製造業は 38%であった。しかしユドヨノ政権が成立した 04 年以降、製造業の構成比は一貫して低下しつづき、04 年の 63%から 11 年には 44%になっている。このことは工鉱業輸出に占める一次産品の比率が高まっているということである。ユドヨノ政権は製造業輸出を中心とする加工貿易による経済成長という手段を放棄したのではないかと推察できる。

インドネシアの国民 1 人当たり GDP は 3511 ドルであり、フィリピンの 2344 ドル、インドの 1513 ドル、ベトナムの 1374 ドルと較べると高いが、中国の 5416 ドル、タイの 5394 ドルと較べるとまだまだ低い水準にある（2011 年）。従ってインドネシアの比較優位は低賃金の労働集約的産業にあると考えられる。20 世紀に東アジアの経済発展に成功した全ての国が製造業を中心とした輸出志向型経済政策をとったこと、現在世界の工場とまでいわれ

るようになった中国も製造業主体の労働集約型産業で成功していること等は歴史の重要な教訓である。もしインドネシアがこのような歴史の教訓を無視して、製造業を中心とする輸出志向型の経済発展を志向しないならば、工業化に失敗し、豊富な若い労働力の供給（人口ボーナス）は経済発展に貢献することなく終わることもありうる。

2. 農業

(1) コメ

1) コメ輸入

まず近年の世界におけるインドネシアのコメ生産の地位をみる。インドネシアは2000年から2010年にかけて、常に中国、インドにつぐ世界第3位のコメ生産国でありつづけてきた（第5表）。

第5表 世界のコメ生産の推移

	単位:千トン										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
中国	189814	179305	176342	162304	180523	182055	183276	187397	193284	196681	197212
インド	127465	139900	107730	132789	124697	137690	139137	144570	148770	133700	143963
インドネシア	51898	50461	51490	52138	54089	54151	54455	57157	60251	64399	66469
バングラデシュ	37628	36269	37593	38361	36236	39796	40773	43181	46742	47724	50061
ベトナム	32530	32108	34447	34569	36149	35833	35850	35943	38730	38950	39989
ミャンマー	21324	21916	21805	23146	24939	27683	30924	31451	32573	32682	33205
タイ	25844	28034	27992	29474	28538	30292	29642	32099	31651	32116	31597
フィリピン	12389	12955	13271	13500	14497	14603	15327	16240	16816	16266	15772
ブラジル	11090	10184	10457	10335	13277	13193	11527	11061	12062	12651	11236
アメリカ	8658	9765	9569	9067	10540	10108	8826	8999	9241	9972	11027
日本	11863	11320	11111	9740	10912	11342	10695	10893	11029	10590	10600

資料:FAOSTAT.

しかし、この事実にもかかわらず、インドネシアは世界におけるコメ輸入大国でもある。2000年、02年、03年、07年、11年に100万トンを超える大規模な輸入を行っている。2000年と02年には世界1位、03年、07年には世界2位、そして11年には275万トンにも達し、またもや世界1のコメ輸入国となった。2004年以降フィリピンがコメ輸入では世界1の地位をしめていたが、2011年にはフィリピンのコメ輸入量が例年よりも少ないこともあり、インドネシアが世界のトップに躍り出たのである（第6表）。

第6表 世界のコメ輸入量

単位:千トン

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
世界合計	12916	12878	14974	17779	14140	13955	15680	17516	17242	16433	16729	18823
インドネシア	1364	645	1805	1429	237	190	438	1407	290	250	688	2750
マレーシア	596	529	502	3101	519	585	843	799	1097	1087	931	1031
メキシコ	621	678	701	751	675	724	802	823	798	822	842	947
南アフリカ	525	540	748	791	750	764	817	963	653	748	733	886
日本	656	646	651	706	662	787	607	643	597	671	664	742
フィリピン	642	811	1201	889	1003	1830	1723	1810	2439	1763	2386	710
英国	414	475	480	549	527	549	538	552	621	612	645	637
ブラジル	730	776	639	1294	927	533	653	721	446	674	784	622
アメリカ	304	406	410	448	464	408	622	683	633	664	543	603
中国	239	269	236	257	762	514	719	472	296	338	366	578

資料: Global Trade Atlas.

インドネシアのコメ輸入の世界全体に対する比率は高い年は10%程度であり、11年には15%にも及んだ。かかる意味でインドネシアのコメ輸入は世界コメ貿易の攪乱要因でもある。なお、輸入の理由としてインドネシア政府は備蓄量の不足を補填するためとしている。

第7表 主要国のコメ輸入の世界合計に対する比率

単位: %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
世界合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
インドネシア	11	5	12	8	2	1	3	8	2	2	4	15
マレーシア	5	4	3	17	4	4	5	5	6	7	6	5
メキシコ	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5
南アフリカ	4	4	5	4	5	5	5	5	4	5	4	5
日本	5	5	4	4	5	6	4	4	3	4	4	4
フィリピン	5	6	8	5	7	13	11	10	14	11	14	4
英国	3	4	3	3	4	4	3	3	4	4	4	3
ブラジル	6	6	4	7	7	4	4	4	3	4	5	3
アメリカ	2	3	3	3	3	3	4	4	4	4	3	3
中国	2	2	2	1	5	4	5	3	2	2	2	3

資料: Global Trade Atlas.

食糧調達公社 (BULOG) はコメ備蓄量を150万トンに設定しており、不足は輸入でまかなう方針である。なお輸入米は貧困層保護の目的で廉価米として提供された。このようにインドネシアはコメ自給を基本的には達成しつつも、備蓄が足りない場合は機動的に輸入で補う方針をとっており、そのため天候不順による国内の不作により、大量のコメ輸入が実施される可能性が常に残されている。

第8表 インドネシアのコメ輸入相手国

単位:トン

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
世界合計	1363533	644733	1805380	1428506	236867	189617	438109	1406848	289689	250473	687582	2750476
ベトナム	369547	142512	561729	506013	58810	44773	272833	1022835	125070	20971	467370	1778481
タイ	363301	189656	418698	492114	129421	126409	157983	363640	157007	221373	209128	938696
パキスタン	20139	26110	32281	49071	0	0	904	4604	751	501	4992	14342
台湾	0	0	3542	9600	10600	0	2500	625	0	0	0	5000
中国	483077	24728	126768	54440	111	1	100	901	3342	5168	3637	4675
インド	0	2047	405032	108797	923	327	721	3572	289	473	601	4065
アメリカ	49405	177889	13393	107608	16767	2184	801	822	1411	1323	1644	2074

資料: Global Trade Atlas.

インドネシアのコメ輸入相手国をみる。2001 年以降はベトナムとタイが圧倒的に多い。それらに続いて、以前は中国やアメリカが多かったが、最近ではパキスタンが量を増やしてきている。2011 年をみると、総輸入量 275 万トンのうち、ベトナムから 177 万トン、タイから 98 万トンと、この 2 ヶ国で大部分を占めている（第 8 表）。その理由として、BULOG がタイおよびベトナムとコメ輸入に関する覚え書きを締結しており、両国からの輸入が多くなっている。

2) コメ生産

つぎにインドネシアのコメ生産をみる。コメ生産は重要な指標なので、その動向を長期的にみる（第 9 表）。

まずおおざっぱに時期区分をする⁽⁸⁾。1970～84 年頃はコメの増産期、84～98 年はコメの趨勢自給化期、99 年以降はコメ輸入自由化期である。輸入自由化といってもその時の政権により、コメ輸入が禁止されたり、解禁されたりと、輸入はかなり弾力的に行われた。

コメ増産期は、コメ供給が需要に対して不足していたために、スハルトが大統領就任当時はビルマやタイからの輸入に頼っていたが、食糧の安全保障と外貨の節約のために、経済の安定化のための最優先事項とされた。60 年代から増産のためにビマス計画が始められた。ビマス計画とは、インドネシア国民銀行から農民へ貸し出されたマイクロクレジットを元手として、農民に肥料、農薬、種子といった近代的投入財を一括して供与するものであった。農民はコメ収穫後に現金か現物でクレジットの返済を行った。頼(2007)は「ビマス計画は、クレジットの利用に関して用途が明確に決められていたために、農民のコメ増産への自主的参加を促すことはなかった」と述べているのに対して、70 年代に始められたインマス計画は、「ビマス計画よりもクレジットの使途について柔軟な運用を認められていたことから、コメ増産に大きく貢献した」と評価している⁽⁹⁾。制度面のみでなく、この時期に大幅な増産を可能にしたのは高収量品種の普及である。70 年に 2.4 トンであったヘクタール当たり収量は 80 年には 3.3 トンになり、自給を達成した 84 年には 3.9 トンにまで伸びている。

それまで恒常的であったコメ輸入がほぼ無くなる 1984 年にスハルトはコメ自給達成を宣言した。その後は趨勢自給化の時代に入る。趨勢自給化政策とは、自給可能な生産力水準を維持しながら、必要があれば弾力的に輸入を行うという政策である。この趨勢自給化の時代においても、90 年代に入ると明らかに需給動向が変化してくる点を井上(2002)は指摘している⁽¹⁰⁾。すなわち生産拡大が需要拡大に追いつかず、大量輸入が再び定着するようになったということである。理由として、緑の革命の技術がある程度普及したため、単収の上昇率が低下しはじめ、生産の拡大に寄与しなくなったこと、80 年代後半からのインドネシア経済の工業化と都市化の進展によりジャワ島の優良農地の転用が進んだことがあげられる。確かに、90 年代に単収の伸びは見られず、生産の伸びは収穫面積の伸びによるものであった。灌漑が整備されたジャワ島での面積が減少し、それ以外の灌漑の未整備な、

いわゆる外領での面積が増加していることが、インドネシアのコメ生産基盤を劣弱化していると横山(1998)は指摘している。

90年代には単収上昇はみられなかったが、2000年以降になると再び単収が上昇に転じている。これは高収量品種の普及によるとされている。また、収穫面積も増加している⁽¹¹⁾。

第9表 コメの生産量(粳米)、収穫面積、単収の推移

年	生産量	収穫面積	単収
	千トン	千ヘクタール	トン/ヘクタール
1970	18694	7898	2.37
1971	20484	8324	2.46
1972	19394	7898	2.46
1973	21491	8404	2.56
1974	22476	8509	2.64
1975	22339	8495	2.63
1976	23301	8369	2.78
1977	23347	8360	2.79
1978	25772	8929	2.89
1979	26283	8804	2.99
1980	29652	9005	3.29
1981	32774	9382	3.49
1982	33584	8988	3.74
1983	35303	9162	3.85
1984	38136	9764	3.91
1985	39033	9902	3.94
1986	39727	9988	3.98
1987	40078	9923	4.04
1988	41676	10140	4.11
1989	44726	10531	4.25
1990	45179	10502	4.30
1991	44688	10282	4.35
1992	48240	11103	4.34
1993	48181	11013	4.38
1994	46642	10734	4.35
1995	49744	11439	4.35
1996	51102	11570	4.42
1997	49377	11141	4.43
1998	49237	11730	4.20
1999	50866	11963	4.25
2000	51899	11793	4.40
2001	50461	11500	4.39
2002	51490	11521	4.47
2003	52138	11488	4.54
2004	54088	11923	4.54
2005	54151	11839	4.57
2006	54455	11786	4.62
2007	57157	12148	4.71
2008	60326	12327	4.89
2009	64399	12884	5.00
2010	66411	13253	5.01
2011	68062	13567	5.02

資料: インドネシア農業省.

注. 2011年は予測値.

つぎに、1971 から 80 年、80 年から 90 年、90 年から 2000 年、2000 年から 2010 年にかけての、コメの生産成長を、収穫面積の成長と単収の成長に分解してみる。ただし、各年の値は 3 ヶ年平均である。70 年のみ、データの都合上、71 年の値(70,71,72 年)を使用した。

第10表 コメ生産成長の要因分解

		単位: %		
年次		生産	収穫面積	単収
1971→1980	成長率	51	13	34
	貢献度	100	25	67
1980→1990	成長率	52	15	32
	貢献度	100	29	61
1990→2000	成長率	14	13	1
	貢献度	100	91	8
2000→2010	成長率	30	9	19
	貢献度	100	32	62

資料: インドネシア農業省のデータにより計算。

まず 71 年から 80 年にかけて生産が 51%も増加しているが、その貢献度をみると、全体を 100%とすると、収穫面積が 25%、単収が 67%で単収の貢献が著しい。単収の上昇だけで、9 年間で生産量を 34%も押し上げているのである。80 年から 90 年にかけてもほぼ同じ結果である。この時期の単収の上昇がいかに素晴らしかったかを物語っている。90 年から 2000 年になると状況は一変する。生産は 10 年間で僅か 14%しか増加していない。収穫面積による上昇分が 13%。単収による増加分がたったの 1%である。貢献度でみると、それぞれ、91%、8%となっている。2000 年から 2010 年には生産が 30%上昇している。収穫面積が 9%、単収が 19%である。70~90 年の高成長期には及ばないものの、それなりの成果は出ている。特に単収上昇が再び生じていることが興味深い。

3) 地域別コメ生産

インドネシアの米生産を地域別にみる。インドネシアは、例えばインドネシア中央統計局 (BPS) の統計では、①ジャワ、②バリ、ヌサ・トゥンガラといういわゆる内領と、③スマトラ、④カリマンタン、⑤スラウェシ、⑥マルク、パプアという外領の 6 つの地域に分類されている⁽¹²⁾。

第11表 面積および人口(2010年)

州・島	面積 (平方キロ)	比率 (%)	人口(2010年) (人)	比率 (%)	人口密度 (人/平方キロ)
スマトラ	480789	25.2	50630931	21.3	105
ジャワ	129435	6.8	136610590	57.5	1055
バリ、ヌサ・トゥンガラ	73070	3.8	13074796	5.5	179
カリマンタン	544149	28.5	13787831	5.8	25
スラウェシ	188520	9.9	17371782	7.3	92
マルク、パプア	494956	25.9	6165396	2.6	12
インドネシア	1910919	100	237641326	100	124

資料:BPS "Statistik Indonesia".

インドネシアでは人口の配置が著しく不均等であることが特徴である⁽¹³⁾。人口密度をみると、ジャワは1055人と世界有数の人口稠密さであるのに対して、バリ、ヌサ・トゥンガラは179人。スマトラ、スラウェシは100人程度でジャワの1/10以下である。カリマンタンは25人とジャワの1/40以下である。マルク、パプアは12人とジャワの約1/90しかなく、インドネシアのなかでは極端に人口希薄である。

つぎに、インドネシアのコメ生産の地域別動向をこの20年にわたって概観する。コメ生産の地域別構成比をみると、ジャワとスマトラで80%を生産していることがわかる。また、いわゆる内領での生産が60%、外領での生産が40%程度である。これらの傾向は90年からあまり変わっていないこともみてとれる。

インドネシアの地域別コメ収穫面積も、おおむね生産量と比例している。ただし、外領は内領に較べて単収が低いぶん、収穫面積が多くなっている。地域別の単収をみると、内領が高く、外領が低いことがわかる。特にジャワは高く、マルク、パプアが低い。

第12表 インドネシアの地域別コメ生産

単位:千トン

年	インドネシア	内領			外領				
		ジャワ	バリ、 ヌサ・トゥンガラ	小計	スマトラ	カリマンタン	スラウェシ	マルク、 パプア	小計
1990	45133	27177	2314	29492	9414	2163	4028	36	15641
1991	44621	26393	2324	28717	9503	2254	4094	53	15905
1992	48205	28292	2354	30647	10622	2453	4447	37	17558
1993	48129	28297	2406	30703	10481	2477	4380	88	17427
1994	46598	26546	2400	28945	10465	2560	4555	73	17653
1995	40047	18504	2487	20991	11263	2757	4951	84	19056
1996	51049	28414	2597	31011	11682	2857	5417	81	20038
1997	49339	27879	2549	30428	11084	2824	4947	56	18911
1998	49200	27717	2603	30320	11819	2327	4635	99	18880
1999	50866	27923	2705	30628	11816	3067	5225	131	20238
2000	51933	29154	2776	31931	11819	3000	5065	118	20002
2001	50297	28149	2696	30845	11287	3074	4983	109	19453
2002	51490	28608	2647	31255	11542	3169	5438	85	20235
2003	52203	28233	2725	30958	12136	3358	5602	149	21245
2004	54088	29636	2807	32443	12666	3657	5171	151	21645
2005	54151	29764	2616	32380	12675	3614	5301	181	21771
2006	54455	29961	2905	32866	12203	3777	5404	204	21589
2007	57157	30466	2872	33338	13371	4309	5924	216	23819
2008	60326	32347	3169	35516	13597	4384	6575	253	24810
2009	64399	34880	3357	38237	14696	4392	6802	272	26162
2010	66469	36375	3199	39574	15200	4425	6995	275	26895

資料: インドネシア農業省.

第13表 インドネシアの地域別コメ生産の比率

単位: %

年	インドネシア	内領			外領				
		ジャワ	バリ、 ヌサ・トゥンガラ	小計	スマトラ	カリマンタン	スラウェシ	マルク、 パプア	小計
1990	100	60	5	65	21	5	9	0	35
1991	100	59	5	64	21	5	9	0	36
1992	100	59	5	64	22	5	9	0	36
1993	100	59	5	64	22	5	9	0	36
1994	100	57	5	62	22	5	10	0	38
1995	100	46	6	52	28	7	12	0	48
1996	100	56	5	61	23	6	11	0	39
1997	100	57	5	62	22	6	10	0	38
1998	100	56	5	62	24	5	9	0	38
1999	100	55	5	60	23	6	10	0	40
2000	100	56	5	61	23	6	10	0	39
2001	100	56	5	61	22	6	10	0	39
2002	100	56	5	61	22	6	11	0	39
2003	100	54	5	59	23	6	11	0	41
2004	100	55	5	60	23	7	10	0	40
2005	100	55	5	60	23	7	10	0	40
2006	100	55	5	60	22	7	10	0	40
2007	100	53	5	58	23	8	10	0	42
2008	100	54	5	59	23	7	11	0	41
2009	100	54	5	59	23	7	11	0	41
2010	100	55	5	60	23	7	11	0	40

資料: インドネシア農業省.

第14表 インドネシアの地域別コメ収穫面積

単位:千ヘクタール

年	インドネシア	内領			外領				
		ジャワ	バリ、 ヌサ・トゥンガラ	小計	スマトラ	カリマンタン	スラウェシ	マルク、 パプア	小計
1990	10465	5419	566	5985	2557	899	1008	16	4480
1991	10256	5184	561	5745	2560	915	1014	22	4511
1992	11084	5553	567	6120	2877	976	1096	15	4964
1993	10994	5515	575	6090	2801	988	1080	35	4904
1994	10718	5176	582	5758	2787	1032	1112	28	4960
1995	11421	5479	600	6080	3004	1097	1206	34	5341
1996	11550	5489	628	6117	3068	1084	1249	32	5433
1997	11126	5381	618	5999	2897	1070	1138	22	5127
1998	11716	5752	638	6390	3162	949	1176	40	5326
1999	11963	5767	650	6417	3087	1134	1276	49	5546
2000	12284	6120	672	6792	3066	1094	1289	44	5492
2001	11490	5701	644	6345	2897	1066	1143	39	5145
2002	11521	5608	625	6234	2951	1079	1229	29	5288
2003	11488	5376	641	6017	3055	1123	1248	45	5471
2004	11923	5714	654	6367	3161	1179	1170	46	5555
2005	11839	5708	605	6313	3123	1156	1192	55	5526
2006	11786	5704	665	6369	2968	1194	1196	60	5418
2007	12148	5671	644	6315	3181	1291	1300	61	5833
2008	12327	5742	692	6434	3150	1294	1380	70	5894
2009	12884	6094	719	6812	3331	1270	1399	72	6071
2010	12794	6117	644	6761	3380	1291	1300	63	6033

資料: インドネシア農業省.

第15表 インドネシアの地域別コメ単収

単位:トン/ヘクタール

年	インドネシア	内領			外領				
		ジャワ	バリ、 ヌサ・トゥンガラ	小計	スマトラ	カリマンタン	スラウェシ	マルク、 パプア	小計
1990	4.31	5.02	4.09	4.93	3.68	2.41	4.00	2.24	3.49
1991	4.35	5.09	4.14	5.00	3.71	2.46	4.04	2.44	3.53
1992	4.35	5.10	4.15	5.01	3.69	2.51	4.06	2.45	3.54
1993	4.38	5.13	4.18	5.04	3.74	2.51	4.06	2.51	3.55
1994	4.35	5.13	4.12	5.03	3.75	2.48	4.10	2.58	3.56
1995	3.51	3.38	4.14	3.45	3.75	2.51	4.11	2.45	3.57
1996	4.42	5.18	4.13	5.07	3.81	2.64	4.34	2.53	3.69
1997	4.43	5.18	4.12	5.07	3.83	2.64	4.35	2.54	3.69
1998	4.20	4.82	4.08	4.74	3.74	2.45	3.94	2.49	3.54
1999	4.25	4.84	4.16	4.77	3.83	2.70	4.09	2.68	3.65
2000	4.23	4.76	4.13	4.70	3.86	2.74	3.93	2.67	3.64
2001	4.38	4.94	4.18	4.86	3.90	2.88	4.36	2.80	3.78
2002	4.47	5.10	4.23	5.01	3.91	2.94	4.42	2.94	3.83
2003	4.54	5.25	4.25	5.15	3.97	2.99	4.49	3.33	3.88
2004	4.54	5.19	4.29	5.10	4.01	3.10	4.42	3.27	3.90
2005	4.57	5.21	4.32	5.13	4.06	3.13	4.45	3.31	3.94
2006	4.62	5.25	4.37	5.16	4.11	3.16	4.52	3.43	3.98
2007	4.71	5.37	4.46	5.28	4.20	3.34	4.56	3.52	4.08
2008	4.89	5.63	4.58	5.52	4.32	3.39	4.76	3.61	4.21
2009	5.00	5.72	4.67	5.61	4.41	3.46	4.86	3.78	4.31
2010	5.20	5.95	4.97	5.85	4.50	3.43	5.38	4.40	4.46

資料: インドネシア農業省.

4) コメの生産変動

インドネシアの年別のコメ生産変動をみる。特に、生産量が前年より減少した 97 年（翌年 290 万トン輸入）、01 年（翌年 180 万トン輸入）、不作といわれた 06 年（翌年 140 万トン輸入）に注目する。なお、275 万トンの輸入が行われた前年の 10 年については、コメ生産量は前年より 3.22%増加しており、人口増加率 1.03%を上回っていた。従って 11 年の大量輸入については、単なる不作の問題とは考えられないので、ここでは考察対象とはしない。

97 年の生産量は前年より 171 万トン減少した。そのうち、ジャワの減少が 57 万トン、スマトラが 60 万トンで、内領合計が 58 万トン、外領が 113 万トンであった。01 年の生産量は前年より 164 万トン減少した。そのうち、ジャワの減少が 101 万トン、スマトラが 53 万トンで、内領合計が 109 万トン、外領が 55 万トンであった。06 年の生産量は前年より 34 万トンしか増加しなかった。そのうち、ジャワが 20 万トン増加し、スマトラが 47 万トン減少した。内領が 49 万トンの増加、外領が 18 万トンの減少であった。

それでは 97 年の収穫面積の変動をみてみよう。インドネシア全体の収穫面積の減少が 42 万 ha、そのうちジャワの減少が 11 万 ha、スマトラが 17 万 ha、スラウェシが 11 万 ha、内領合計が 12 万 ha、外領が 31 万 ha と外領の減少が大きくでている。01 年については、インドネシア全体の収穫面積の減少が 80 万 ha、そのうちジャワの減少が 42 万 ha、スマトラが 17 万 ha、スラウェシが 15 万 ha、内領合計が 45 万 ha、外領が 35 万 ha と内領の減少のほうがやや大きい。06 年については、インドネシア全体の収穫面積の減少が 5 万 ha、そのうちジャワの減少が 0.4 万 ha、スマトラの減少が 16 万 ha、内領合計が 6 万 ha の増加、外領が 11 万 ha の減少となっている。また、スラウェシについては、4 千 ha 増加しているものの、平年時の増加面積と較べると 10 分の 1 程度である。

97 年の単収をみると、インドネシア全体の単収はほぼ前年並み、ジャワの単収は前年と同じ、内領の単収は前年よりほんの僅かに減少し、外領の単収は前年と変わらない。01 年の単収はインドネシア全体で増加、またインドネシアの全地域で増加している。06 年の単収もインドネシア全体で増加、またインドネシアの全地域で増加している。

第16表 インドネシアの地域別コメ生産変動

単位: 千トン

年	インドネシア	内領			外領				
		ジャワ	バリ、 ヌサ・トゥンガラ	小計	スマトラ	カリマンタン	スラウェシ	マルク、 パプア	小計
1991	-511	-785	10	-775	89	91	66	18	264
1992	3584	1900	30	1930	1119	199	353	-16	1654
1993	-76	4	51	56	-140	24	-67	51	-132
1994	-1531	-1751	-6	-1757	-17	84	175	-16	226
1995	-6551	-8041	87	-7954	798	197	396	11	1403
1996	11002	9910	110	10020	419	100	466	-3	982
1997	-1710	-535	-48	-584	-598	-34	-470	-25	-1126
1998	-139	-162	54	-108	734	-496	-312	42	-32
1999	1667	206	102	308	-3	739	590	32	1358
2000	1066	1231	71	1302	3	-66	-159	-13	-236
2001	-1635	-1005	-81	-1086	-532	74	-83	-9	-550
2002	1192	459	-49	410	255	95	456	-24	782
2003	713	-375	78	-297	594	188	164	64	1010
2004	1885	1403	82	1485	530	299	-431	2	400
2005	63	129	-191	-63	9	-42	129	29	126
2006	304	196	290	486	-472	163	103	24	-182
2007	2702	506	-34	472	1167	532	520	11	2230
2008	3168	1881	297	2178	227	75	651	37	991
2009	4073	2533	188	2721	1099	8	226	19	1352
2010	2071	1495	-158	1337	504	33	193	4	734

資料: インドネシア農業省.

第17表 インドネシアの地域別コメ収穫面積の変動

単位: 千ヘクタール

年	インドネシア	内領			外領				
		ジャワ	バリ、 ヌサ・トゥンガラ	小計	スマトラ	カリマンタン	スラウェシ	マルク、 パプア	小計
1991	-209	-235	-6	-240	3	16	6	6	32
1992	828	369	6	375	317	60	82	-7	453
1993	-90	-38	8	-29	-76	13	-17	20	-61
1994	-276	-339	6	-332	-14	44	32	-7	56
1995	703	303	18	321	216	65	94	6	381
1996	129	10	28	38	64	-13	43	-2	92
1997	-424	-108	-10	-118	-171	-14	-111	-10	-305
1998	590	371	20	391	265	-121	38	17	199
1999	247	15	12	27	-75	185	101	9	220
2000	321	353	22	375	-22	-40	12	-5	-54
2001	-794	-419	-28	-447	-169	-28	-145	-5	-347
2002	31	-93	-19	-112	54	13	86	-10	143
2003	-33	-232	16	-216	105	44	18	16	183
2004	435	338	13	350	105	56	-78	1	85
2005	-84	-6	-49	-54	-37	-23	22	8	-30
2006	-53	-4	60	56	-155	37	4	5	-108
2007	361	-33	-21	-54	213	97	104	2	415
2008	180	71	48	119	-31	3	80	9	61
2009	556	351	27	378	181	-24	19	2	178
2010	-90	23	-75	-52	49	21	-99	-9	-38

資料: インドネシア農業省.

従って不作時の生産減少の要因としては、ジャワの収穫面積の減少もあるが、特に外領、スマトラ、スラウェシの収穫面積の減少が大きいといえる。なお不作時に単収が増加する理由は、外領では不作時にコメの作付けを行わない場合も多いため、低収量地域の生産が行われず、単収が増加すると考えられる⁽¹⁴⁾。

外領で約 40%のコメが生産されている事実を考慮すると（特にスマトラ 23%，スラウェシ 11%：2010 年），天候不順時にはこれらの地域の収穫面積が減少することにより，インドネシア全体のコメ生産が減少するリスクを有しているといえよう。

上記事実を再確認するために，97 年，01 年，06 年を対象として，生産減少の要因分析を行った。その結果，生産減少の約 90%が収穫面積の減少で説明されること，生産減少に対するスマトラ島の収穫面積減少がいずれの時期でも生産減少の要因として 50%を占めていることがわかった。従って，ジャワ島のような好条件かつ最大の生産量を誇る内領ではなく，特にスマトラ島に代表される外領での生産が生産不安定の主要な原因であることを確認した。

第18表 生産変化率の島別収穫面積変化率への要因分解

第16表 生産変化率の割合から収穫面積変化率への分解										単位: %
年	生産変化率 インドネシア	面積変化率 インドネシア	収穫面積変化率における各地域の貢献						単収変化率	
			ジャワ	バリ、 ヌサ・トゥンガラ	スマトラ	カリマンタン	スラウエシ	マルク、 パプア		
1997	-3.35	-3.67	-0.94	-0.09	-1.48	-0.12	-0.96	-0.09	0.32	
2001	-3.15	-6.46	-3.41	-0.23	-1.38	-0.23	-1.19	-0.04	3.31	
2006	0.56	-0.45	-0.03	0.51	-1.31	0.32	0.03	0.04	1.01	

資料：インドネシア農業省のデータより、筆者作成。

5) 1人当たりコメ消費量

つぎにインドネシアの 1 人当たりコメ消費量を推定する。コメ輸入データが入手可能な 1996 年から 2010 年にかけて，常に 150kg 以上をキープしている。

特に，2000 年から 07 年までは，150～155kg で安定していたが，08 年以降増加する傾向にある。インドネシア政府はコメ消費量の年間 3%減少を目標としているが，1 人当たりコメ消費量が減少する傾向はみられないこと，人口増加が続いていることより，政府目標は達成不可能であると考えられる。なぜ 1 人当たりコメ消費量が，減少しないのか，なぜ近年になって増加しているのか，理由は不明である。しかし，仮に 1 人当たりコメ消費量の増加が今後も続くとしたら，人口も増加していることを考慮すると，インドネシアはますます多くのコメを必要とするようになり，足りなければ安易に輸入に頼る傾向があるため，コメの国際市場はこれまで以上にインドネシアの影響を受けやすくなる可能性がある。

第19表 インドネシア国民1人当たり精米消費量

単位: 千トン, kg

年	精米前年度 生産量	精米 輸入量	精米 消費量	精米1人 当たり消費量
	千トン	千トン	千トン	kg
1996	32334	1397	33731	167
1997	33216	221	33437	163
1998	31206	1830	33036	159
1999	31118	3003	34121	162
2000	32147	873	33020	155
2001	33215	416	33631	156
2002	32547	1164	33712	154
2003	33211	921	34132	154
2004	33629	153	33782	150
2005	34887	122	35009	154
2006	34927	283	35210	153
2007	35123	907	36031	155
2008	36866	187	37053	158
2009	38910	159	39069	165
2010	40893	433	41327	172
2011	41839	1747	43585	180

資料: BPS "Statistik Indonesia", World Bank, USDAより筆者作成.

(2) その他穀物

1) とうもろこし

とうもろこしの生産量，輸入量，および価格を示す。とうもろこしは家禽肉の飼料としても使用され，家禽肉の生産増大に伴い，その生産量を増加させてきている。輸入は生産の約 10%しかない。とうもろこし生産量を家禽肉生産量に回帰させるとつぎの式が得られる。

$$\text{とうもろこし生産量} = -3135 + 13.38(\text{家禽肉生産量})$$

$$(-1.10) \quad (5.67)$$

決定係数：0.7816

括弧内： t 値

輸入については，輸入価格が国内価格と比較して高い年には少なく，安い年には多くなる傾向がある。

第20表 とうもろこしの生産量、輸入量、価格

単位：千トン、ドル/トン											
年	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
生産量	9677	9347	9585	10886	11225	12524	11610	13288	16324	17630	18328
輸入量	1265	1036	1154	1345	1089	186	1775	702	287	339	1528
国内価格	110	120	130	146	153	138	164	187	258	264	323
輸入価格	125	121	120	125	163	166	156	216	328	230	242

資料：FAOSTAT.

2) 大豆

大豆の生産量，輸入量および価格を示す。大豆の価格については，輸入価格が国内価格よりも安く，そのため輸入量のほうが生産量よりも多くなっている。特に国内価格が輸入価格に較べて割高だった 2007 年には 224 万トンと例年の 2 倍の輸入をしている。大豆は，インドネシアでは，伝統的な食品である豆腐やテンペとして食される。

第21表 大豆の生産量、輸入量、価格

単位：千トン、ドル/トン											
年	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
生産量	1018	827	673	672	723	808	748	593	776	975	907
輸入量	1278	1136	1365	1193	1118	1086	1132	2241	1173	1315	1741
国内価格	269	260	334	383	393	402	408	471	640	638	739
輸入価格	216	211	219	277	374	284	265	214	595	473	483

資料：FAOSTAT.

3) 畜産物

食肉生産では鶏肉と牛肉でかなりの部分を占めている。鶏肉は 2000 年から 2010 年にかけて 2 倍近くに伸びている。鶏肉生産が伸びていることより、飼料穀物となるとうもろこしの需要も増加している。牛乳、鶏卵も多い。また増加率も大きい。豚肉が少ないのは、国民の約 90%がイスラム教徒であるからだと思われる。豚肉は増加率も小さい。牛肉は主要食料として国家が生産拡大を図っているにもかかわらず、増加していない。

第22表 畜産物の生産

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
鶏肉	804	900	1083	1118	1191	1126	1260	1296	1350	1404	1540
牛肉	340	339	330	370	448	359	396	339	393	409	437
豚肉	162	160	164	177	195	174	196	226	210	200	212
その他肉	139	161	192	208	187	159	211	208	185	190	178
牛乳	496	480	493	553	550	536	617	568	647	882	910
卵	783	850	946	974	1107	1052	1204	1336	1324	1307	1366

資料: kementerian pertanian republik indonesia

<http://aplikasi.deptan.go.id/bdsp/newkom.asp>

注. 鶏肉は在来鶏、ブロイラー、廃鶏の合計。

その他肉は、羊肉、山羊肉、アヒル肉、馬肉、水牛肉の合計。

卵は、アヒルの卵を含む。

4) エステート作物

エステート作物とは輸出のために大規模農園で営まれるプランテーション農業による作物である。エステート作物については、主なものとしてココア、ゴム、ココナッツ、パームオイル、さとうきび、茶、たばこなどがある。これらの作物は外貨獲得のみならず、周辺地域の雇用機会の提供など重要な役割を果たしている。エステート作物の生産は、ジャワ島以外のいわゆる外領と呼ばれる地域が多い。

第23表 主要エステート作物生産

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
クローブス	60	73	79	116	74	78	61	80	71	82	98
ココア	421	537	619	695	692	749	769	740	804	810	845
ココナッツ	15240	15815	15495	16145	16285	18250	17125	19625	17937	19000	18000
コーヒー	555	569	682	664	647	640	682	676	698	683	684
生ゴム	1501	1607	1630	1792	2066	2271	2637	2755	2751	2440	2735
パームオイル	7001	8396	9622	10441	10830	11862	17351	17665	17540	19324	19760
こしょう	69	82	90	91	77	78	78	80	80	83	84
茶	163	167	165	170	167	167	147	151	154	157	150
たばこ	204	199	192	201	165	153	146	165	168	177	136

資料: FAOSTAT.

インドネシアのエステート作物生産の世界における地位をみる。パームオイルは世界第1位で世界全体の 44%を生産している。ココナッツも世界第1位、クローブスは世界第1

位で世界の生産量の 78%を生産している。生ゴム、ココア、こしょうも世界第2位である。

第24表 主なエスレート作物の生産量と世界全体における位置 (2010年)

単位:千トン

作目	世界合計 生産量	インドネシア		
		生産量	シェア	順位
パームオイル	44355	19760	44.6	1
生ゴム	10269	2735	26.6	2
ココナッツ	59882	18000	30.1	1
ココア	4240	845	19.9	2
コーヒー	8254	684	8.3	3
さとうきび	1694505	26600	1.6	9
クローブス	124	98	79.2	1
たばこ	6934	136	2.0	7
こしょう	411	84	20.5	2
茶	4548	150	3.3	8

資料:FAOSTAT.

つぎにインドネシアのエスレート作物の輸出額の世界における地位をみる。パームオイル 134 億ドル、生ゴム 73 億ドルで世界第1位である。ココアは 12 億ドル、ココナッツオイルは 5.6 億ドルで世界第2位である。その他多額のコーヒー、クローブス、こしょう、茶を輸出している。エスレート作物の生産と輸出は主に企業によって行われている。

第25表 エステート作物の輸出額

単位: 百万ドル

パームオイル		生ゴム		ココア	
国名	金額	国名	金額	国名	金額
世界	29933	世界	21398	世界	8165
インドネシア	13469	インドネシア	7295	コートジボアール	2479
マレーシア	12400	タイ	5984	インドネシア	1191
オランダ	1161	マレーシア	2694	ガーナ	847
パプアニューギニア	362	ベトナム	2388	ナイジェリア	660
ベニン	234	コートジボアール	670	カメルーン	609
ドイツ	224	オランダ	327	オランダ	572
シンガポール	202	ドイツ	294	エクアドル	350
アラブ首長国連邦	198	ルクセンブルク	234	ベルギー	294
ホンジュラス	154	リベリア	179	トーゴ	197
コートジボアール	151	グアテマラ	164	パプアニューギニア	177
エクアドル	140	スリランカ	155	ドミニカ共和国	163
グアテマラ	126	アメリカ	127	エストニア	90
タイ	114	フランス	122	マレーシア	85
コスタリカ	111	ナイジェリア	113	アメリカ	73

ココナッツオイル		コーヒー		クロブス	
国名	金額	国名	金額	国名	金額
世界	2376	世界	17878	世界	165
フィリピン	1266	ブラジル	5182	スリランカ	37
インドネシア	566	コロンビア	1890	マダガスカル	32
オランダ	216	ベトナム	1851	シンガポール	28
マレーシア	143	ドイツ	1029	インドネシア	13
パプアニューギニア	36	ペルー	887	ブラジル	12
アメリカ	25	インドネシア	813	コモロス	11
ドイツ	16	グアテマラ	714	タンザニア	8
スペイン	15	エストニア	677	ケニア	5
シンガポール	11	ホンジュラス	671	アラブ首長国連邦	4
ブルガリア	11	ベルギー	634	オランダ	4
スリランカ	7	インドネシア	380	インド	2
インドネシア	7	メキシコ	361	ドイツ	2
ガーナ	6	ニカラグア	342	フランス	1
コートジボアール	5	ウガンダ	270	アメリカ	1

こしょう		茶		たばこ	
国名	金額	国名	金額	国名	金額
世界	1311	世界	6399	世界	11076
ベトナム	421	スリランカ	1366	ブラジル	2707
インドネシア	246	ケニア	1165	アメリカ	1175
ブラジル	108	中国	807	マラウイ	875
インドネシア	79	インド	695	インド	713
マレーシア	62	英国	328	中国	616
ドイツ	53	アラブ首長国連邦	232	ジンバブエ	420
スリランカ	43	ベトナム	200	トルコ	401
オランダ	42	ドイツ	195	ベルギー	380
シンガポール	39	インドネシア	179	ドイツ	353
アメリカ	27	マラウイ	121	アルゼンチン	292
中国	24	アルゼンチン	94	イタリア	287
フランス	23	ベルギー	83	ギリシア	279
メキシコ	20	ポーランド	76	ブルガリア	201
オーストリア	15	アメリカ	68	インドネシア	196

資料: FAOSTAT.

（５） 農業政策

インドネシア農業省は中期計画(2010 年～2014 年)において以下の目標を掲げている。

- ①自給の達成と維持
- ②食料消費の多様化
- ③食料生産において付加価値を増し、競争力と輸出を増加させる。
- ④農民の福祉の向上

①のためには、2014 年までに、大豆の生産を 270 万トンにする、砂糖の生産を 481 万トンにする、牛肉の生産を 55 万トンにする、コメ生産を 7570 万トンにする、トウモロコシ生産を 2900 万トンにする、としている。

②のためには、2014 年までに、コメの消費を年率 3%減少させる。

③のためには、農産物の下流産業の育成、規制および規制緩和の併用によりビジネス環境を育成する、としている。

④のためには、2014 年までに、農民 1 人当たり所得を年率 11.1%で引き上げる、としている。

おわりに

本稿では、インドネシアの一般概況と農業について、特にコメを中心に概観した。その結果、いくつかの問題が明らかになった。まず政治については、インドネシアの政治制度と政府与党の支持率が低迷していることを紹介した。経済については、ユドヨノ政権は製造業を発展させることに失敗していると考えられ、インドネシアの工業化の成功については、現状の政策を採り続けるかぎり困難が伴うと予想される。

インドネシアの国民 1 人当たりコメ消費量は未だ減少傾向がみられない。人口増加率も低下傾向にあるが、インドネシア全体としてのコメ需要量はまだまだ拡大すると考えられる。コメ生産については、いわゆる外領での生産が約 40%を占めていること、外領はジャワ島に較べてインフラが未整備で天候不順に弱く、コメの不作の年は外領での収穫面積がする傾向があり、天候不順等の理由で不作が発生すれば、インドネシアの巨大な需要量を考慮すると、大量のコメを輸入する可能性がある。畜産については、家禽肉の消費が伸びており、それに伴い飼料となるとうもろこしの生産も堅調である。

注

- (1) ここでの記述は主として見市(2010)に依拠している。
- (2) ここでの記述は主として拓殖大学井上ゼミ, <http://blog.livedoor.jp/osinoue/> に依拠している。
- (3) じゃかるた新聞 2013/01/19 による。
- (4) 外務省の資料による。(http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe2/vti_1301/indonesia.html)
- (5) 佐藤(2011)によると、インドネシアでは経済成長率が6%を超えるか超えないかが明暗のわかれめになるとされる。インドネシア政府は経済成長率6%を雇用維持に必要な最低限の成長率として、スハルト大統領の時代から強く意識してきたという。
- (6) 佐藤(2011)102～104 ページ。
- (7) 佐藤(2012)による。
- (8) ここでの時期区分は、主として、井上(2002), 西村(2008), 頼(2007)に依拠している。
- (9) 頼(2007), 96 ページ。
- (10) 井上(2002)125 ページ。
- (11) 石場(2009)は、政策的に高収量品種の導入補助や肥料補助等が行われていること、水田面積の拡大はジャワ島では限界に達しており、転用される傾向にあることから、ジャワ島以外の外領での拡大が今後の課題になるとしている。
- (12) ジャワ島、バリ島、ロンボク島などを内島もしくは内領とよび、スマトラ島、スラウェシ島、カリマンタン島、パプア、その他スールー海域やヌサトゥンガラなどにある無数の島々を総称して外島もしくは外領とよぶことが多い。インドネシア農業省の統計では、バリとヌサトゥンガラが未分離であるので、とりあえず両者を内領とした。バリとヌサトゥンガラのコメ生産量はジャワの1割しかないので、内領、外領のいずれに加えても、大差はない。
- (13) インドネシアでは人口だけでなく、農業生産も島によって大きな違いがある。特にエスレート作物の生産は島によりまったく異なっている。詳しくは黒木(2012), 302, 303 ページを参照。
- (14) 横山(1998)は、1997年の干ばつにより、特にカリマンタン東部、スラウェシ等のインドネシア東部における灌漑未整備地域の作付けができず大きな被害を受けた事実を紹介し、外領での生産増加により「面積が生産を規定する構造」ができあがっていると指摘する。

[引用文献]

- [1] 石場裕(2009)「平成 20 年度カンントリーレポート インドネシア」農林水産政策研究所『行政対応特別研究〔二国間〕研究資料第 8 号』, 15～51 ページ。
- [2] 井上荘太郎(2002)「インドネシアー世界最大の米輸入国」『農業および園芸』第 77 巻第 1 号, 124～129 ページ。
- [3] 外務省, (http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_abe2/vti_1301/indonesia.html)
- [4] 黒木弘盛(2012)「インドネシアーコメの自給を達成できない農業大国」農林水産政策研究所『世界食糧プロジェクト研究資料第 3 号, 平成 22 年度 世界の食糧需給の中長期的な見通しに関する研究報告書』, 293～306 ページ。
- [5] 見市建(2010)「インドネシアの現在の政治体制・政治制度」,
(http://www.l.u-tokyo.ac.jp/~dbmedm06/me_d13n/database/indonesia/institution.html).
- [6] 佐藤百合(2011)「経済大国インドネシア」中公新書。
- [7] 佐藤百合(2012)「インドネシアからみた対中国経済関係」,
(http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/120323_02.html).
- [8] 拓殖大学井上ゼミ, (<http://blog.livedoor.jp/osinoue/>).
- [9] 西村美彦(2008)「インドネシアの農業政策ーコメ政策を中心に食料確保に向けた取り組み, 課題, 今後の展望等についての調査ー」農林水産省『主要国の農業情報調査分析報告書 (平成 20 年度)』,
(http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/h20/pdf/h20_asia_06.pdf).
- [10] 頼俊輔(2007)「インドネシアにおける緊縮財政と米価安定政策の縮小」『横浜国大社会科学研究』第 12 巻第 3 号, 94～109 ページ。
- [11] 横山繁樹(1998)「インドネシア食料危機の背景」『農業と経済』11 月, 72～81 ページ。
- [12] 米倉等(2003)「構造調整視点から見たインドネシア農業政策の展開」『アジア経済』XLIV-2, 2～39 ページ。
- [13] 米倉等(2004)「BULOG 公社化の背景と特質ー食糧部門における制度改革」佐藤百合編『インドネシアの経済再編』アジア経済研究所。
- [14] 米倉等(2012)「インドネシアの米需給の現状と政策問題」世界の米需給研究会編『世界の米需給動向と主要諸国の関連政策』日本農業研究所, 187～211 ページ。
- [15] BPS (インドネシア中央統計局) “Statistical Year Book of Indonesia”.
- [16] FAOSTAT, (<http://faostat.fao.org/>).
- [17] Global Trade Atlas, (<http://www.gtis.com/GTA/>).
- [18] USDA, “PSD Online”, (<http://www.fas.usda.gov/psdonline/>).
- [19] World Bank, (<http://data.worldbank.org/>).
- [20] Kementerian Pertanian Republik Indonesia(インドネシア農業省),
(<http://aplikasi.deptan.go.id/bdsp/newkom.asp>).
- [21] Kementerian Pertanian Republik Indonesia (2009) “Strategic Plan Design Year2010-2014” .

第6章 カントリーレポート：チリ

—新自由主義国における農業と貿易政策—

宮石 幸雄

1. はじめに

チリ共和国（チリ）は自由貿易・経済連携協定のトップランナーである。21 カ国と二国間の自由貿易協定等を結び EU など 3 つの地域経済連携協定を発効させている。対象国は 58 カ国を数え（2012 年）、これは世界経済規模の 90% に相当し、この水準は米国を超え、EU やシンガポールなどと共に世界最高峰にある。自由貿易の深化にも熱心で、環太平洋戦略的経済連携協定（P4 協定）を締結した（2005 年 6 月）あと、さらに米国、豪州など関係国を拡大し交渉を進めている。日本とチリの EPA 協定発効は 2007 年 9 月で、近年チリ産のサーモンやワインなど日本市場でよく見かけるようになった。

またチリは南米で初めて社会主義政権が誕生した（1970 年）国でもある。この社会実験は 3 年で破綻し、続いてシカゴ学派による新自由主義の社会実験が行われた。英国のサッチャー政権より 10 年早い。経済的混乱が長く続いた南米にあって、新自由主義的な経済政策は一定の評価をされ、1990 年民政移管後も経済の基本路線は保持し 40 年後の今日まで続いている。

一方、チリは農業には厳しい条件にありながら農産物純輸出国としての地位を保持している。自然条件は山の多い地形、大部分の国土が乾燥地などであり、農地・農業の条件に優位性は少ない。その中でチリは、果実の生産が多種多様かつ国際競争力を有し、米チリ FTA 交渉（2003 年 6 月署名）でも果実とその加工品は米国のセンシティブ品目であった。

反面、主食の小麦などはかつて輸出もしていたものの、純輸入国に転じて久しく、プライスバンド制度などの国内措置で保護してきた。また、土地を持たない農業労働者支援や小規模農業者対策や農村のインフラやかんがい事業推進などが重要政策として掲げられている。

チリは、隣国アルゼンチンや米国、カナダ、豪州など世界の農業大国と自由貿易協定等をすでに締結しており、新自由主義の旗手ではあるが、国土条件に比較的劣位である中で農業を如何に守り振興させているのか、その一端を見たい。

2. チリ概観

(1) 歴史

1) 独立以前（～1818 年）—新大陸の最果ての地としてチリ—

新大陸アメリカの統治機構が完成した 16 世紀には、スペインの植民地として二つの副王領があった。メキシコ、中米・カリブ地域にヌエバスパニーヤ副王領、南米にペルー副王領とである。ヌエバスパニーヤ副王領の副王庁（首都）はメキシコ市に 1535 年に、ついでペルー副王領の副王庁が 1542 年にリマ市におかれ、約 300 年続く。チリはペルーやその他の南米地域に比べスペイン本国から遠く、金やその他の資源にも乏しく注目度は相対的に低かった。ペルー(リマ)を中心とした植民地時代を通じて、チリはいわば最果ての地であった。

インカ帝国の版図は、チリの首都サンチャゴの南郊を流れるマイポ川までとされている。南にはアラウカ族が住み、マウレ川（第 7 州、州都タルカの南）の戦ではインカ帝国軍を撃破した。1532 年にインカ帝国は滅亡し、スペインによる三百年にわたる植民地時代がはじまる。

植民地時代を通じて先住民の独立は続いた。実効支配されたのは首都サンチャゴの少し南まで、つまり今のチリの北半分程度であった。スペインから見れば、まだ文明と福音に浴さない反乱の原住民がおり、1539 年以降、バルデビアが遠征を繰り返したが先住民の抵抗は激しくバルデビアは戦死した。英雄ラウタロの活躍や続く幾多の烈士の出現があり、これら一連の戦いは有名なアラウコ戦争として語り継がれている。この戦争は断続的に約 300 年間続き、最後まで平定されることはなかった。現在のチリの国土として統一されるのは独立宣言（1818 年）以降である。

2) 独立（1818 年）

フランス革命(1789 年)とナポレオンの台頭により、欧州全域に革命がもたらされたが、多少遅れてラテンアメリカ諸国（以下、ラ米諸国とする）にも大きな変革が起きた。スペイン本国がナポレオンに侵攻され、スペイン王室も追放された。スペイン王室に属していた新大陸の植民地（副王領）はその根拠を失い、各地で王党派と愛国党に分かれ、内戦状態に至った。この時期、既にスペイン人と原住民の混血が進んでいたが、この争いはスペイン人若しくはその混血の階層によるもので、いわば支配階級の間での内戦であった。

19 世紀初頭、ラ米諸国は相次いで独立を果たした。アメリカ合衆国の独立にやや遅れて戦争の勝利によって植民地からの独立が達成された。しかし、この独立は革命ではなかった。スペイン系やその混血である支配階層による本国からの独立で、大土地所有制（ラティフンデイオ）や各種階級的特権は総じて温存されたままであった。建国以来、米国が直線的

に発展した印象であるがラ米諸国は独立達成後約百年にわたる混乱を経験する。多くのラ米諸国の革命は 20 世紀初頭に達成された。

コラム ラ米地域の独立（19 世紀初頭）

ペルー副王はブラジルを除く南米ほぼ全域を支配していた。19 世紀初頭は南米諸国独立へと歴史が動く。この時代を語るには二人の英雄を挙げねばならない。シモン・ボリーバルとサン・マルティンである。ボリーバルの戦いはカラカス（ベネズエラ）に始まりコロンビア、エクアドルへと進めた。一方サン・マルティンはブエノスアイレスでの独立を果たしたあとアンデス山脈を軍とともに越え、チリの独立に貢献した。1822 年 7 月エクアドルにおいて両雄の歴史的な会見が実現しサン・マルティンは指揮権をボリーバルに託し、ペルー、ボリビアの解放をおこなった。南米ほぼすべての地域の独立へとつながった。

ベネズエラ、コロンビア、エクアドルは大コロンビア共和国として独立を果たしたが、わずか数年後の 1830 年に解体し現在に至る。ボリーバルは、大コロンビアをさらに広げた北米のアメリカ合衆国のような大きな国つまり、南米共和国の構想をしていたとされる。サン・マルティンもアルゼンチンとチリに分け隔てが無かった。この二人は、今でも等しく尊敬されているが、南米統一の意思はあまり受け継がれなかったようだ。

3）独立後の混乱とラ米地域の国家間紛争（19 世紀）

19 世紀、最初の 25 年の内にラ米諸国は独立を果たしたものの、その後 50 年余「ガウディージョの時代」と呼ばれる混乱の時期をむかえる。内乱が続く国土は荒廃し、経済が疲弊した時代である。内乱の原因として次の数点が指摘されている。①対立軸として国家体制として君主制か共和制か、②政治体制として中央集権か連邦制か、その他の争点として③社会に君臨した教会の特権の扱い、④大土地所有制度、⑤奴隷制度の扱い、などである。ラ米地域の各所で武力を伴った争いを繰り返した。

つづく 19 世紀最後の 25 年間から 20 世紀初頭にかけては、ラ米地域の領土紛争が頻発する。主なものは①コロンビア、エクアドル、ペルーの国境紛争②アクレ戦争③チリ対ペルー・ボリビア連合の太平洋戦争④チャコ戦争⑤チリとアルゼンチンの国境紛争（北部）⑥パラグアイ戦争⑦ブラジル対ウルグアイの戦争⑧チリとアルゼンチンの国境紛争（南部）などがある⁽¹⁾。チリで太平洋戦争といえば日米の戦争ではなく、1879 年に勃発した、チリ対ペルー・ボリビア連合との戦争である。チリ海軍はイキケの海戦に勝利し、硝石などの地下資源の豊富な北部地域、ペルーの一部を含め北に領土を約 500km 拡張した。ボリビアは太平洋に面した領土を失った。ボリビアはこの領土割譲に対して今も異議を唱えている。

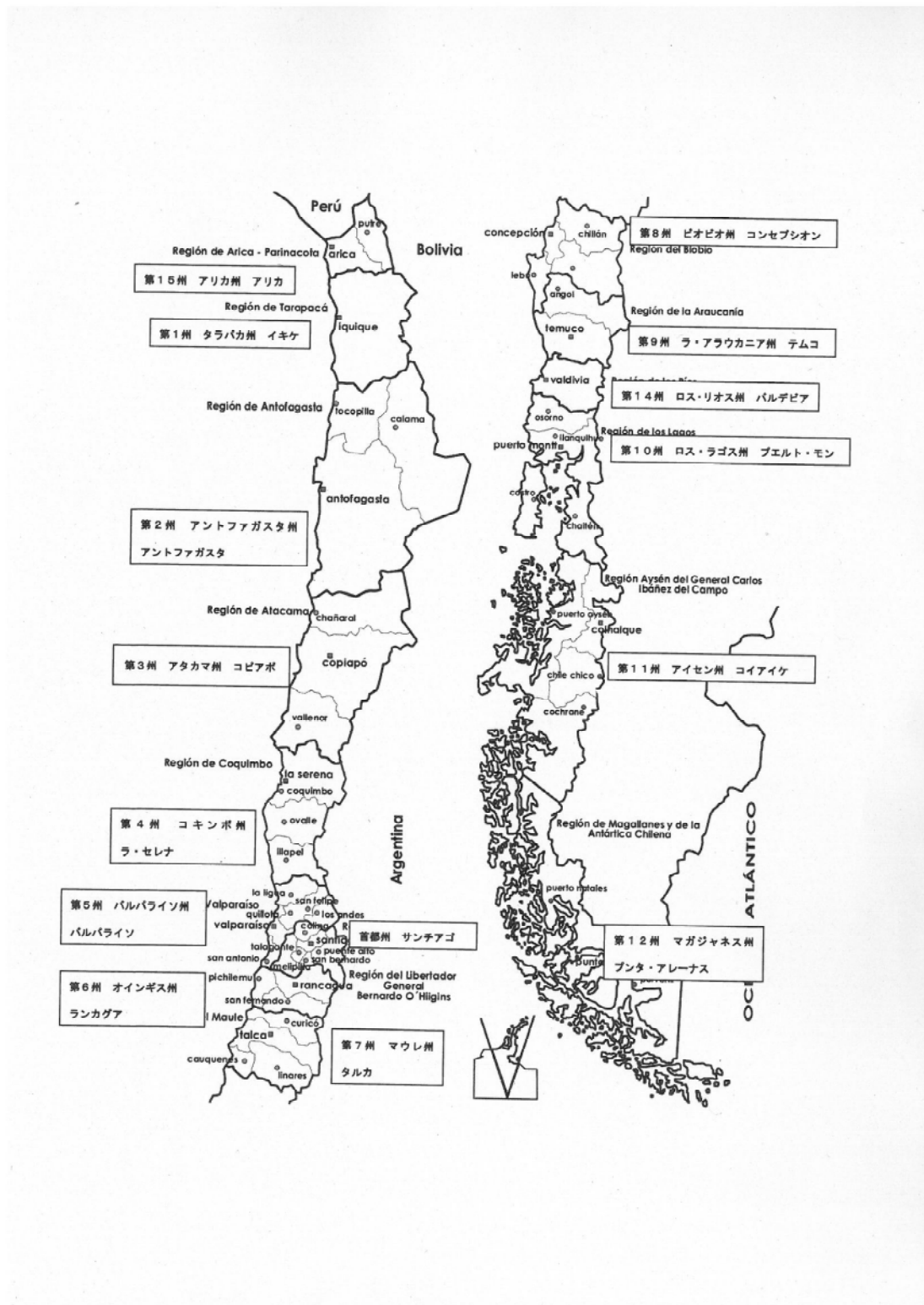
4) 社会主義，独裁そして新自由主義

20 世紀前半は、日本の戦争と混乱の時代に比するとラ米諸国は、総じて平和で豊かであった。チャコ戦争（1928 年から 1935 年，ボリビア対パラグアイ）やメキシコ革命と続く内戦（1910 年から 1920 年）などが特筆されるが大陸的にみれば局地の戦争であった。東京より早くブエノスアイレスに地下鉄が走り（1913 年），NHK より 2 年早くドミニカ共和国ではテレビ本放送が始まった（1951 年）。日本から移住者がブラジル，ペルー，ボリビアなどに新天地を求めた。アルゼンチン，チリなどはヨーロッパ移民をかねてより受け入れてきた。経済は成長し移民によってさらに発展をした。

南米では 1950 年から 80 年までの 30 年間で見ると人口は 2 倍以上になり年間人口増加率も主要国で 3%を超え，チリでも 2%に達した。アフリカを超えるレベルであった。

1970 年，南米で初の社会主義を標榜するアジェンデ政権がチリに誕生した。キューバ革命の記憶がまだ残る時代である。チリ革命とよばれ世界に衝撃が走った。アジェンデ大統領は，大土地所有を解体し農地改革を進めるなど革命的な経済政策を進めた。社会主義政策を性急に進めたため，農業生産は低迷，経済は混迷を極めた。結局クーデターがありアジェンデ大統領は死亡し壮大な実験は失敗に終わった。1973 年にピノチェット将軍が政権を掌握し，ピノチェット体制が 17 年間続くことになる。人権無視の独裁として国際的に評判がよくないが，経済政策面では，新自由主義政策の実験とも言われ成果をあげたとされる。ミルトン・フリードマンがアドバイザーとなりシカゴボーイと言われた米国の経済学者を政策顧問として重用し，規制緩和，民営化など新自由主義の政策を進めた。1990 年に独裁政権から民政移管したのちも経済政策の基本は踏襲され現在に至る。ちなみに，英国のサッチャー政権が新自由主義的な経済改革を始めたのは 1983 年からであった。

(2) 地理, 気象



第1図 チリの地域(州)区分

資料 www.escolares.net の資料を元図に州名, 州都を加筆し作成

1) チリの 15 の州

チリは、14 州と首都州（サンチャゴ）の合計 15 地域（州）に区分される。基本は北から第 1 州で始まり第 2, 第 3 と南に下り最南端が第 12 州となっている。中央あたり第 5 州と 6 州の間に首都州（サンチャゴ, RM）が位置している。首都州は 13 番目ではあるが番号はつかない。2006 年に州の数が 2 つ増やされ 15 となった。第 1 州が分割され 15 州として最北端に、14 州は第 10 州が分割されその北、第 9 州の南側に新設された。

第 1 図チリの州構成を参照。図では、北半分を左、続く南半分を右に分割して表示している。州の正式名称とは別に番号で州を表示し、統計書等では第 5 州のように番号で呼ぶことが多い。図中の州名の右は州都を示す。国境は北部の太平洋岸にペルー、内陸側にボリビアと接している。アンデス山脈沿いにアルゼンチンと接している。国境の峠は標高千メートルのところもあり、牛などが自力で越すこともあるそうである。図の中央下の「V」の字は、南極でチリの全国地図には必ず標記されている。

2) 地理, 地形

チリは、人口 1,725 万人で九州と山口県をあわせた位、面積は 75.6 万 km² で日本のちょうど 2 倍である。南北に細長く約 4,200km もある。赤道から北極（または南極）までが 1 万 km であるから、その半分近くである。南のマゼラン海峡付近は島嶼になり国土の最南端から南極半島まで約 1000km 程である（チリはアルゼンチンと同様に南極に領土を主張している）。

東西の幅は、90km から最大 375km で、平均すると 180km になり、これは東北地方の東西幅（秋田市から岩手県宮古市位の距離）よりやや広い。東の端は概ねアンデスの分水嶺などで最高峰は 7000m に達し、6000m 級の頂が連なっている。西に太平洋が広がり、東にアンデス山脈を戴く東西の地形の変化も劇的である。模式的に東からアンデス山脈、中央窪地（標高 1000m 程度）、海岸山地（2000m から 3000m）、海岸平野そして太平洋とつながる。穀倉地帯としてチリ農業で重要な地域は中央窪地であり、またアンデス山麓などでは伝統的な農業がある。

3) 気候

北から南、熱帯から寒帯まで多彩である。ペルーとの国境地帯は砂漠で年間降雨量が 10mm 以下と世界でも有数の少雨地帯。続いて雨量が 25mm から 250mm 以下の乾燥地帯、ここまでの北部 4 州が含まれる。国の基幹産業である鉱業の中心である。

主要な農業地帯は第 4 州（ラセレナ州）以南で首都州（サンチャゴ）を含む第 8 州まで（計 6 州）が地中海性気候となっている。それでもサンチャゴの年間雨量は 360mm 程度、南部州の多いところでも 1000mm 以下である。農業において灌漑の役割の大きな地域で、

マポチョ川などで大規模な水利事業が植民地時代から進められていた⁽²⁾。今では、ここが主要農業地帯で穀倉地帯となっているが、国土の南北長さからは1/4に満たない、1000kmほどである。

その南第9州から第10州にかけて雨量の比較的多い温帯湿潤気候の地域がつづく（第10州は2006年に分離し北に第14州として新設され、ロス・リオス州つまり河川州と命名された）。

最南部の2州は南緯44度以南（北緯44度は日本では網走市）で寒帯乾燥気候である。林業及び水産業が盛んである。

（3）人口、社会

1）増大する人口

植民地時代を通してチリの人口はさほど増加しなかった。独立当時は推定100万人を下回っていた。1833年の国勢調査では1,010,236人でやっと100万人を超えた。この時期、南部諸州にドイツ人の入植を進め1860年までに累計3000人が入植した⁽³⁾。それから約150年後の1980年に1,000万人を超えた。その後の人口増加率は1990年代が平均1.2%，2000年代が0.9%と高い増加率を維持し、最近の30年間では7割増加し1,700万人を超えた。現在は1,740万人（2012年推計）となっている。

民族構成はスペイン系が75%，次いでその他の欧州系20%と続き、先住民系は5%，黒人は1%未満とラ米諸国のなかでどちらも低い構成率となっている。平均寿命は78.5歳と高い。増大する人口と相俟って、都市部への集中がある。87%が都市地域に住み、農村部はわずかに13%である。サンチャゴ、コンセプション、バルパライソの3大都市の人口は、全国の52%を占めている。

2）社会

公用語はスペイン語で、宗教は88%がカトリック。失業率は6.4%（2012年）、識字率は98.6%，小学進学率94.4%，中学進学率84.2%，高校進学率66.1%となっている。高校進学率はブラジル25.6%，メキシコ28.0%などと比較すると相当高く、アルゼンチン71.2%と同程度である⁽⁴⁾。厚生面では乳児死亡率20人（10万人当たり）、5歳未満体重不足児0.5%，医療支出（対GDP）8%，上水道普及率は都市部99%，農村部75%などとなっている。ラ米地域ではすべてトップレベルである。

（4）政治—民政移管後の大統領

1973年に軍事クーデターで政権を掌握したピノチェット将軍（1974年大統領就任）に

よる軍事政権は 1990 年に民政移管された。選出されたのはエイルウィン大統領で続いてフレイ大統領, ラゴス大統領, バチェ大統領 (女性) と 4 期連続中道左派政権であった。2009 年 12 月の選挙を経て 2010 年 1 月の決選投票で右派連合のピニエラ大統領が選出され政権交代を果たした (大統領任期は 4 年で連続再選は出来ない)。

議会は, 二院制で上院 38 名任期 8 年, 下院 120 名任期 4 年で構成されている。

3. 経済と貿易

(1) 経済

1) 経済の基礎的指標

経済規模は, 名目 GDP120 兆ペソ, 2485 億 US ドル, 1 人当り GDP 14,367US ドル(2011 年)である。消費者物価上昇率は 4.4%(同年), 失業率は 6.6%(同年), 為替レート 483.7 ペソ/US ドル (2011 年間平均) などとなっている。

2) 経済規模—適度な大きさで豊かな国

2012 年結成された太平洋同盟諸国(Alianza del Pasifico)と同じく 2012 年にベネズエラの新加盟をみたメルコスール (Mercado Comun del Sur)の人口, GDP 等は第 1 表のとおりである。チリは関係諸国のなかで, 人口, 経済規模は中位であるが, 一人あたり GDP では第 1 位である。

第 1 表 チリおよび周辺国の人口, GDP
(太平洋同盟とメルコスール)

	人口 (千人)	GDP (百万USドル)	1人当りGDP (USドル)
チリ	17,454	248,585	14,367
メキシコ	114,800	1,150,731	10,130
コロンビア	47,735	333,160	7,075
ペルー	29,948	180,759	6,106
太平洋同盟	209,937	1,913,235	9,113
アルゼンチン	41,072	448,165	11,006
ブラジル	198,423	2,476,651	12,584
パラグアイ	6,675	25,543	3,890
ウルグアイ	3,395	46,709	13,803
ベネズエラ	29,943	316,482	10,731
メルコスール	279,508	3,313,550	11,855

資料: ECLAC(2012)

注: 人口は 2012 年推計値。GDP 及び 1 人あたり GDP は 2011 年推計値。

コラム 太平洋同盟とメルコスール

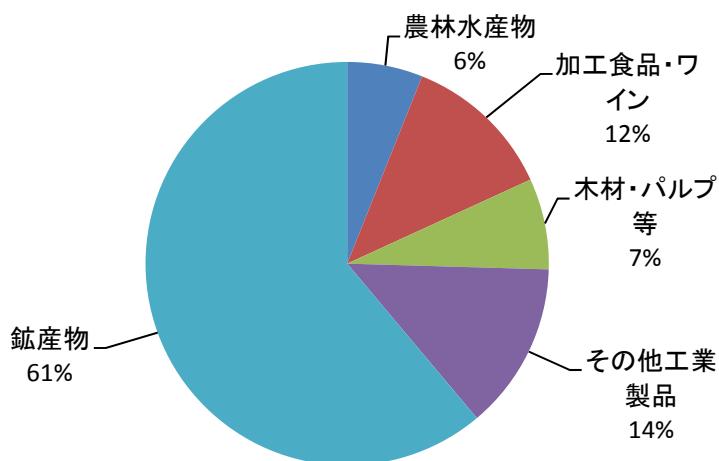
太平洋同盟は、チリとメキシコ、コロンビア、ペルーの4カ国で2012年6月に枠組協定が署名された。既に各加盟国間ではF T Aはそれぞれ締結済みで、さらなる経済関係強化を目的としている。コスタリカとパナマも加盟予定。一方、メルコスールは、アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイで1991年設立され老舗である。2012年7月、新たにベネズエラが加盟した。両グループの目的は若干異なるが域内人口2～3億人、GDP 2兆ドル～3兆ドルとほぼ拮抗しており、中南米地域の経済を俯瞰するために重要な二つの枠組みとなってきた。ちなみにチリはメルコスール発足時に準加盟国であったが、メルコスールに合流するのではなく、太平洋同盟という別の方向を目指しているように思える。

(2) 輸出と輸入

1) チリの輸出産品

地下資源は豊富なチリは、19世紀にチリ硝石（火薬、肥料の原料）として世界の経済構造を変えるほど大きな輸出品目があった。20世紀以降、銅が最大の輸出品目である。最盛期には、チリの輸出全体の約7割以上、現在も過半を占める。2011年の輸出品目のトップは銅鉱で426億ドル52.9%を占める。鉱産物全体では全輸出額の61.1%に及ぶ。農林水産物および加工品で205億ドル、25.5%である。農林水産物およびその加工品は、2000年以降金額、輸出シェアとも増加傾向にある。

農林水産物の中では果実が最も多く41億ドル、輸出全体の5.1%を占める。



第2図 チリの輸出産品の内訳

資料 ジェトロ世界貿易投資報告(各国編)チリ 2012年版

2) 貿易バランス

輸出が 806 億ドル、輸入が 742 億ドルで貿易黒字（2011 年，中央銀行）。ここ 10 年以上安定した黒字を計上し，実質経済成長率も 2009 年を除けば概ね 4%～6%程と安定した成長を続けている。

チリの全輸出額に占める農林水産物のシェアは 1998 年の 29%から 18%へと低下している。一方，農林水産物の貿易収支は一貫して黒字で，2010 年には 84 億ドルのプラスとなっている。

第2表 貿易バランス

西暦	全品目			農林畜産品			構成比	
	輸出	輸入	収支	輸出	輸入	収支	輸出%	輸入%
1998	14,757	17,088	-2,330	4,333	1,262	3,071	29.4	7.4
1999	15,917	14,111	1,806	4,721	1,156	3,564	29.7	8.2
2000	18,415	16,970	1,446	4,976	1,201	3,775	27.0	7.1
2001	17,668	15,288	2,381	4,785	1,133	3,653	27.1	7.4
2002	17,676	15,790	1,886	5,185	1,203	3,982	29.3	7.6
2003	20,627	16,981	3,647	5,936	1,397	4,539	28.8	8.2
2004	31,460	22,454	9,006	7,515	1,606	5,908	23.9	7.2
2005	39,247	29,916	9,332	8,043	1,836	6,207	20.5	6.1
2006	57,738	34,912	22,826	8,899	2,295	6,603	15.4	6.6
2007	66,718	42,946	23,773	11,011	3,125	7,886	16.5	7.3
2008	69,821	56,726	13,095	12,758	4,011	8,747	18.3	7.1
2009	51,511	38,880	12,631	10,814	2,962	7,852	21.0	7.6
2010	68,433	52,918	15,514	12,315	3,886	8,429	18.0	7.3

単位 各年名目 百万USドル

資料 ODEPA(2009), (2012b)

第3表 農林畜産物の輸出入

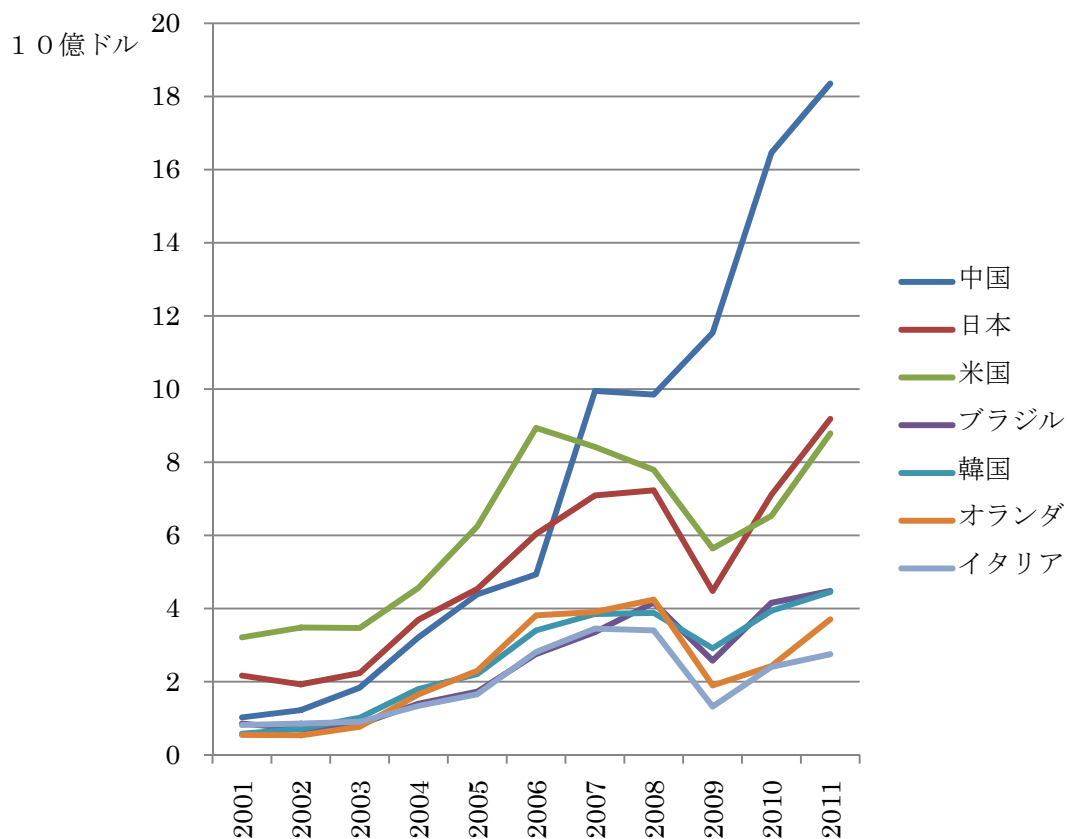
	輸出				輸入				収支			
	輸出計	農産物	林産物	畜産物	輸入計	農産物	林産物	畜産物	合計収支	農産物	林産物	畜産物
2000	4,976	2,681	192	2,103	1,202	845	283	73	3,775	1,836	-91	2,030
2001	4,785	2,629	266	1,891	1,133	808	245	80	3,653	1,821	21	1,810
2002	5,185	2,878	285	2,022	1,203	874	246	83	3,982	2,004	39	1,939
2003	5,936	3,316	406	2,214	1,397	980	339	78	4,539	2,336	67	2,135
2004	7,515	3,904	600	3,011	1,606	1,111	386	109	5,908	2,793	214	2,901
2005	8,043	4,176	775	3,093	1,836	1,188	519	129	6,207	2,988	256	2,964
2006	8,899	4,638	789	3,472	2,295	1,627	510	158	6,603	3,011	279	3,314
2007	11,011	5,589	913	4,509	3,125	2,386	571	168	7,886	3,203	342	4,341
2008	12,758	6,858	1,084	4,817	4,011	3,095	698	217	8,748	3,762	386	4,600
2009	10,814	6,203	950	3,661	2,962	2,169	649	144	7,852	4,035	300	3,517
2010	12,315	6,984	1,010	4,321	3,886	2,616	1,037	232	8,429	4,367	-27	4,089

単位 各年名目 百万USドル

資料 ODEPA(2009), (2012b)

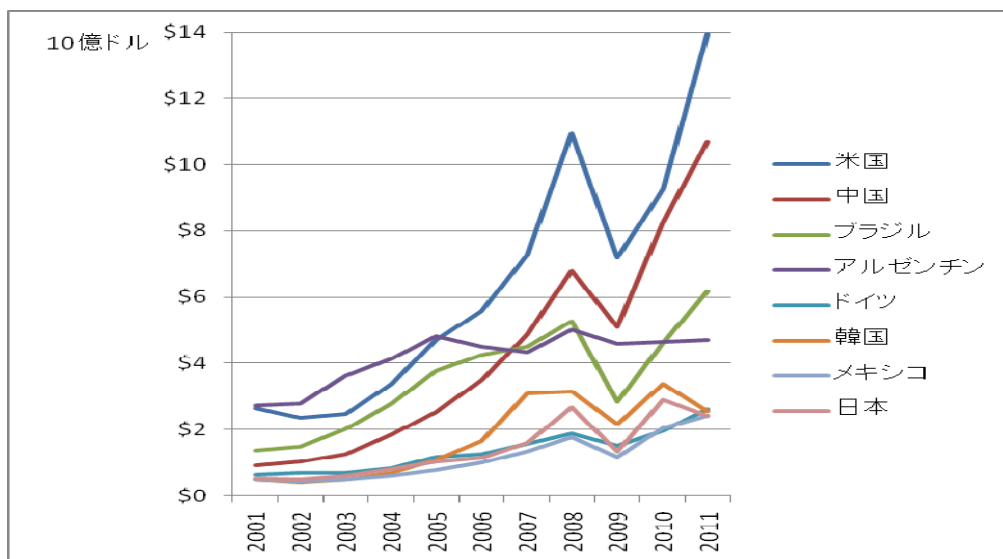
3) 貿易相手国

輸出品目は鉱業品や農林水産物であり、相手国は工業の盛んな国に輸出をしている。2006年までは日本、米国への輸出が多く、一位、二位であったが、近年は中国の増加が著しい。輸入は、穀物、石油、石油製品、自動車、電気製品など幅広い品目がある。南米、アジア、ヨーロッパなどから輸入している。特にアルゼンチン、ブラジルからの輸入が多いが、近年中国が台頭している。



第3図 チリの輸出(国別)

資料 GLOBAL TRADE ATLAS



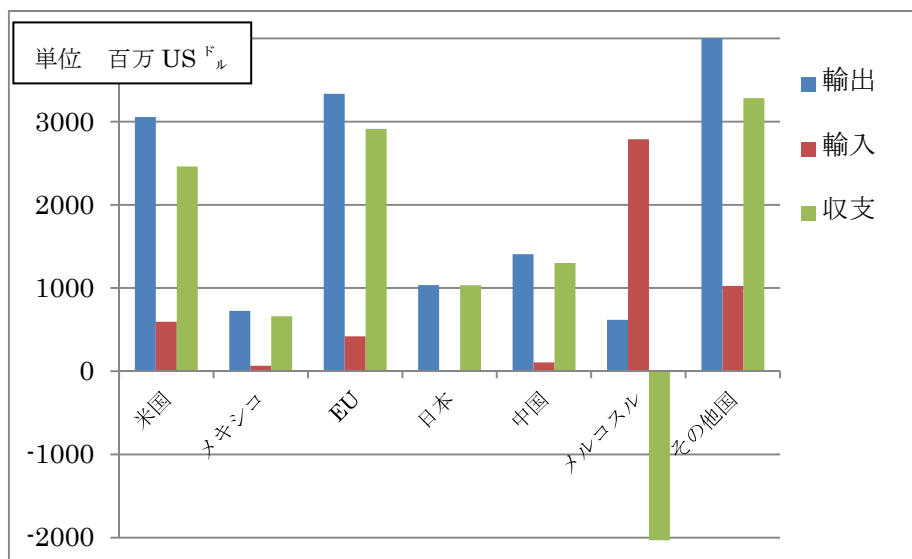
第4図 チリの輸入(国別)

資料 GLOBAL TRADE ATLAS

(2) 農林水産品の貿易

1) 農林水産品収支

主要国、地域別の農林水産品の輸出入およびその収支を第5図に示す。輸出が圧倒的に多く、対米国では輸出に対し輸入は19%、対EUでは輸入は13%しかない。ほとんどすべての国、地域で大幅な黒字となっている。唯一の例外がメルコスール地域で国別ではアルゼンチンに対しては大幅な赤字となっている。



第5図 主要国地域の農林産品の輸出入

資料 ODEPA(2012b)

第4表 農産物の貿易収支

	輸出	輸入	黒字額	輸出超過率
	単位	千USドル	(－は赤字)	黒字/輸出
豪州	94,549	24,336	70,213	74.3%
ボリビア	21,019	70,280	-49,261	-234.4%
カナダ	273,769	92,515	181,254	66.2%
中米	115,191	85,461	29,730	25.8%
中国	944,794	84,485	860,309	91.1%
コロンビア	299,001	129,363	169,638	56.7%
韓国	530,872	1,342	529,530	99.7%
キューバ	19,717	5,764	13,953	70.8%
エクアドル	138,247	89,941	48,306	34.9%
米国	2,806,631	449,703	2,356,928	84.0%
EFTA	54,046	19,021	35,025	64.8%
インド	52,258	4,932	47,326	90.6%
日本	787,504	739	786,765	99.9%
メルコスール	563,444	2,298,568	-1,735,124	-307.9%
メキシコ	641,122	39,599	601,523	93.8%
P4	62,665	9,248	53,417	85.2%
パナマ	25,697	5,298	20,399	79.4%
ペルー	314,560	41,777	272,783	86.7%
トルコ	54,890	4,001	50,889	92.7%
EU	2,997,329	318,410	2,678,919	89.4%
ベネズエラ	267,992	13,042	254,950	95.1%

資料 ODEPA(2012b)

注) 中米はコスタリカ、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラスの4カ国

メルコスールは、アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイ、パラグアイ

P4 は、ブルネイ、ニュージーランド、シンガポール（輸入にはブルネイ含まず）。

2) 農林産品輸出入の伸び

チリの農林産品の輸出、輸入ともにこの十年間で大幅に伸びている。輸出は約 51 億ドルから 145 億ドルと 3 倍、年率換算で 12%伸び、輸入は 12 億ドルから 50 億ドルと 4 倍以上、年率換算で 17%の伸び率となっている。

第4表は、主要国地域の農林産品の輸出入の増大を示したものである。すべての国地域で輸出、輸入ともに順調に増大している。

なお、表中の国、地域項目の P4 はブルネイ、シンガポール、ニュージーランドの3カ国で、輸入では今後ニュージーランドからの乳製品など拡大の可能性が高い（P4 協定による 12 年間の関税撤廃猶予期間が 2017 年に終了する）。

第5表 自由貿易協定締結国の農林産品の輸出入の増大

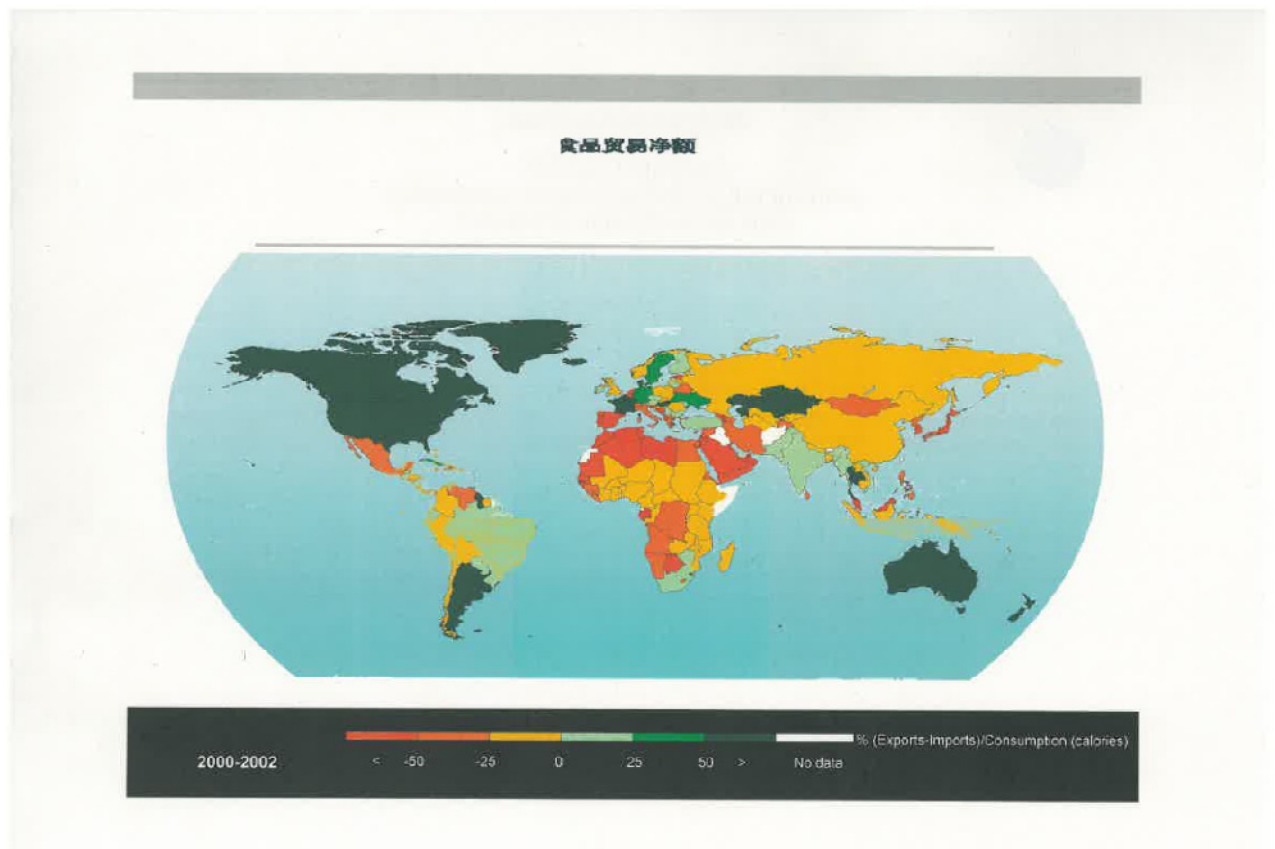
単位 百万 US ドル 伸率は%

	輸出				輸入			
	2002年	2011年	伸率(10年)	伸率(年率)	2002年	2011年	伸率(10年)	伸率(年率)
米国	1720	3055	78	7	99	594	499	22
日本	417	1035	148	11	1	1	77	7
メルコスール	167	617	270	16	795	2789	251	15
EU (27)	1114	3344	199	13	107	420	294	16
メキシコ	351	725	106	8	7	65	775	27
P4	11	72	576	24	5	18	248	15
豪州	21	146	582	24	1	88	7997	

資料 Insercion de la agricultura chilena en los mercados internacionales(ODEPA)2012年10月

参考 FAO の統計

貿易額では大幅な黒字が続くチリではあるが、オリジナルカロリーベースで見た輸出入バランスは、若干の入超となっている。(第6図参照)やはり穀物の輸入が多いからである。



第6図 世界の食糧自給

資料 FAO HP より <http://faostat.fao.org/Portals/Faostat/documents/pdf/map05.pdf>

4. 農業の概要

(1) 農業の基礎的条件

1) 農地面積

国土面積は日本の 2 倍あり多様な気候、少ない降雨等については前述したが、耕種農業に適した農地も少なく 73 万 ha で、牧草地、放牧地が 1,400 万 ha と全農用地の 9 割近くを占めている。永年作物が 172 万 ha あるが、大部分果樹である。FAO 統計では、灌漑農地は約 88 万 ha とされているが、他に恒常的な灌漑農地は 120 万 ha、不定期灌漑農地が 60 万 ha との報告もある⁽⁵⁾。年間平均降雨 400mm 以下では、灌漑の努力なしには安定した農業生産は困難である。

なお、チリ政府統計では、「灌漑設備なしの灌漑面積」の数字があり、また輪番休耕もあり、面積合計等に不整合がある。

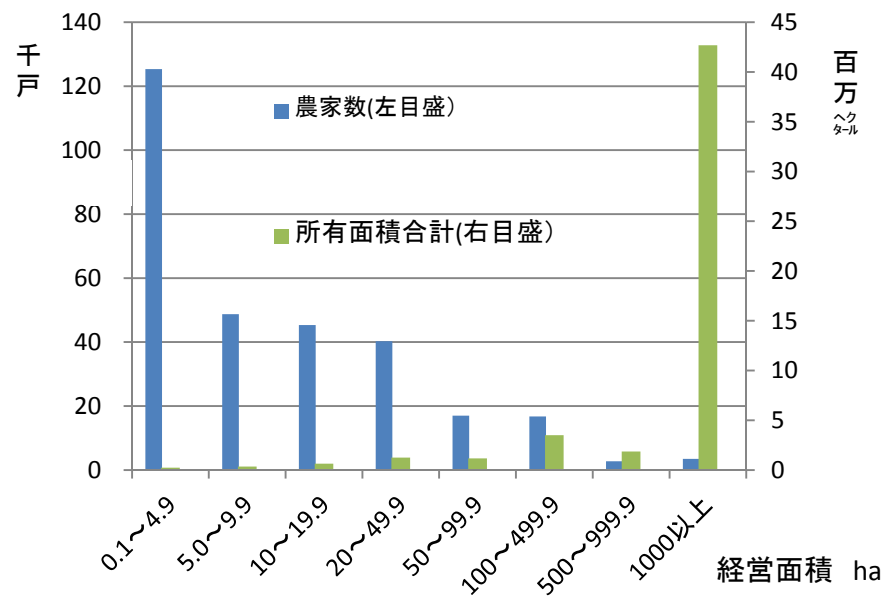
第6表 チリの農用地面積

	千 ha
全国土地面積	74,353
農用地	15,736
灌漑農地	887
永年作物面積	1,723
耕種農地面積	734
内灌漑	390
内天水	344
牧草地	420
内灌漑	322
内天水	49
自然の牧草地	14,013
森林	16,118

資料 FAOSTAT(2007 年)

2) 農家階層

所有面積別の経営体数および面積の合計を第 7 図に示す。農場の経営主体は個人(家族)経営が 97%、会社等が 3%となっている。小面積所有はほとんどが農家(個人)で大規模所有は企業の経営体(会社)が多いと思われる。土地所有面積 5ha 未満が圧倒的に多く 12 万 5 千戸で全体の 42%を占める。一方、1,000ha 以上の農場は 3,459 で約 1%であるが、その所有面積合計では 82%に達している。ここで言う経営面積は全国で 5,169 万 ha に及び、これには森林地帯の農場計面積 1,538 万 ha とアンデス山脈中山間の 1,674 万 ha を含む。穀倉地帯の中央窪地は 201 万 ha であり、そこでの経営面積の状況は、第 7 図からは読取れない。



第7図 所有面積別農家戸数と各層合計面積

資料 ODEPA(2012a)

(2) 農業生産

1) 耕種

第7表は、小麦、豆類、ジャガイモ等の2000年と2010年の栽培面積と生産量を示す。小麦の生産についてこの十年で、栽培面積は30%以上の減少に対し、生産は10%程度の落ち込みに留まっている。これは、単位当たり収量が増えたことによる。

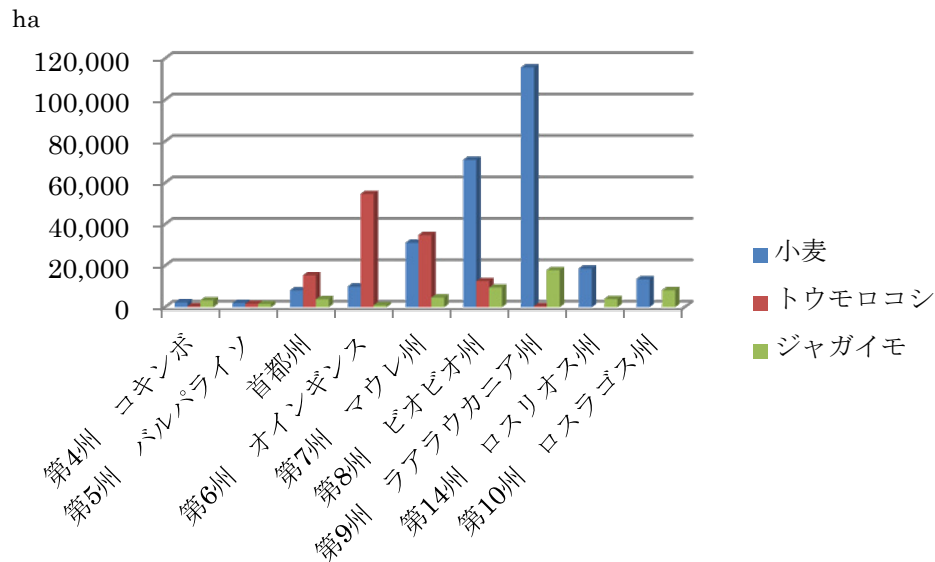
第7表 主要農産物生産面積と生産量

(単位 ha, トン, %)

		栽培面積			生産量		
		2000/01	2010/11	増減率	2000/01	2010/11	増減率
穀物	小麦	414,000	271,415	-34.4	1,780,157	1,575,822	-11.5
	オーツ	89,610	105,643	17.9	344,527	563,812	63.6
	大麦	15,370	20,184	31.3	65,454	122,682	87.4
	トウモロコシ	82,550	119,819	45.1	778,498	1,437,561	84.7
	コメ	28,550	25,121	-12.0	143,261	130,375	-9.0
豆類		61,407	41,177	-32.9	105,778	73,626	-30.4
芋根菜	ジャガイモ	63,110	53,653	-15.0	1,210,044	1,676,444	38.5
	ビート	46,400	20,236	-56.4	2,882,980	1,951,066	-32.3
種子油		24,600	21,220	-13.7	40,502	74,839	84.8
その他	タバコ	2,580	2,312	-10.4	8,534	7,429	-12.9

資料 ODEPA(2012a)

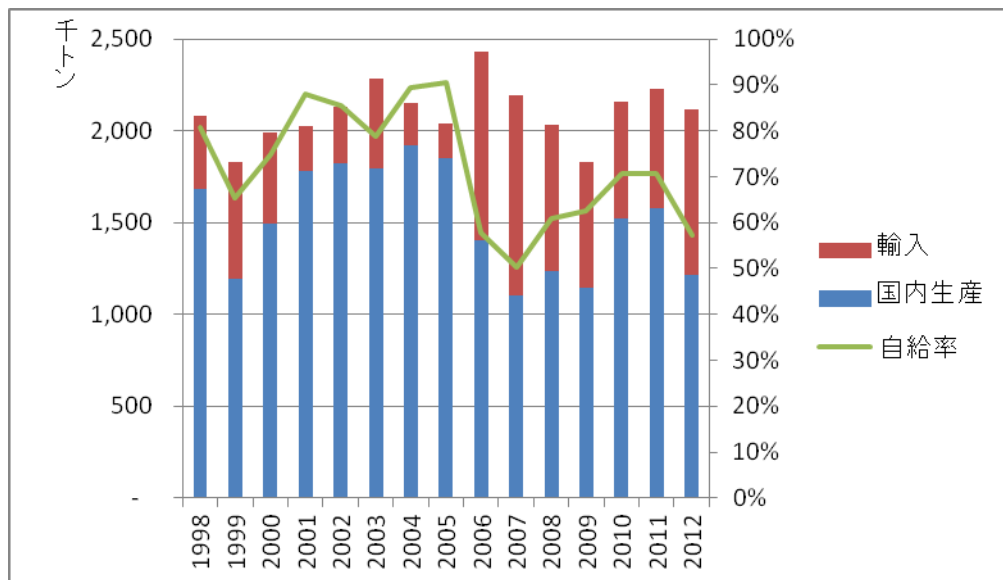
また、小麦の生産は第9州（ラアラウカニア州）が生産1位で全国の4割を生産し、続く第8州と第7州の中央三つの州で約8割を占める。アンデス原産のジャガイモは、チリ国内広い範囲で栽培されている。



第8図 主要農産品3品目の州別面積

資料 ODEPA(2012a)

次節のプライスバンド制度では小麦を事例として報告しているのですが、ここに小麦の国内生産と輸入量を第9図に示す。1998年より現在までの自給率は平均70%であるが、2007年以降では60%程度に低下している。



第9図 小麦の国内生産と輸入

資料 ODEPA(2012c)

2) 果樹

果樹の栽培は多種多様で、チリはまさにフルーツ王国の名にふさわしい。南半球に位置する利点があり、消費国が果実に乏しい季節に多く収穫期をむかえる。貿易産品として重要なのはまずブドウ（生食用）そしてリンゴ、アボガドなどである。キューイやプラム（西洋スモモ）なども生産量を急増させている。多くは、灌漑設備の整った果樹園で栽培されているが、永年作物は単位当りの用水量が比較的少ないのも果樹の特徴である。

ワイン加工用のブドウの栽培も盛んで、第8表とは別に統計がある。品種毎に統計があるが、合計すると2000年の63,550haから2010年には121,500haと十年で2倍近く拡大している。年平均の面積増加率は6.7%と急成長である。

第8表 果樹の生産面積(ha)

品目	2002年	2011年	伸び率 (10年間)
アーモンド	5,990	8,545	43%
ブルーベリー	1,200	7,302	509%
チェリー	6,550	14,928	128%
日本スモモ	7,600	6,047	-20%
西洋スモモ	5,930	12,830	116%
アプリコット	2,350	1,405	-40%
桃（生食用）	5,850	3,200	-45%
桃（缶詰用）	7,000	10,808	54%
キューイ	7,200	11,648	62%
レモン	6,800	7,106	5%
赤リンゴ	28,215	28,021	-1%
青リンゴ	6,650	7,660	15%
オレンジ	7,550	7,838	4%
ネクタリン	6,744	5,349	-21%
クルミ	8,650	16,658	93%
オリーブ	5,624	16,572	195%
アボガド	23,260	36,360	56%
なし	9,480	6,638	-30%
ブドウ（生食）	47,600	53,813	13%
その他	15,200	22,430	48%
計	215,443	285,158	32%

資料 ODEPA(2012a)

3) 園芸産品

第9表は、野菜等の栽培面積を示す。その他が2万ha以上あり、多様性を窺わせる。栽培面積一位のスイートコーンは、穀物生産に出てくるトウモロコシとは別もので、栽培面積はそれぞれ別計上である。日本の園芸統計でもスイートコーンとして集計され青刈りトウモロコシとは別計上されている。

第9表 園芸産品

品目	面積 (ha)
スイートコーン	11,234
レタス	6,837
加工用トマト	6,325
玉ねぎ	6,186
カボチャ	5,878
生食トマト	5,165
アーティチョーク	4,651
ニンジン	3,751
ザクロ	3,324
メロン	3,279
スイカ	3,264
さやインゲン	3,172
アスパラ	2,759
その他	20,777
計	86,602

資料 ODEPA(2012a)

4) 肉生産

第10表は、2000年および2010年の肉類の生産量を示す。鳥肉の生産は59万4千トン（2010年）で、84%がブロイラー（鶏肉）、15%が七面鳥となっている。チリ人に一番食べられているのは鶏肉で一人当たり年間消費量は、33.3kg。牛肉も良く食べられ、23.7kg/人/年となっている。

第10表 肉の生産量

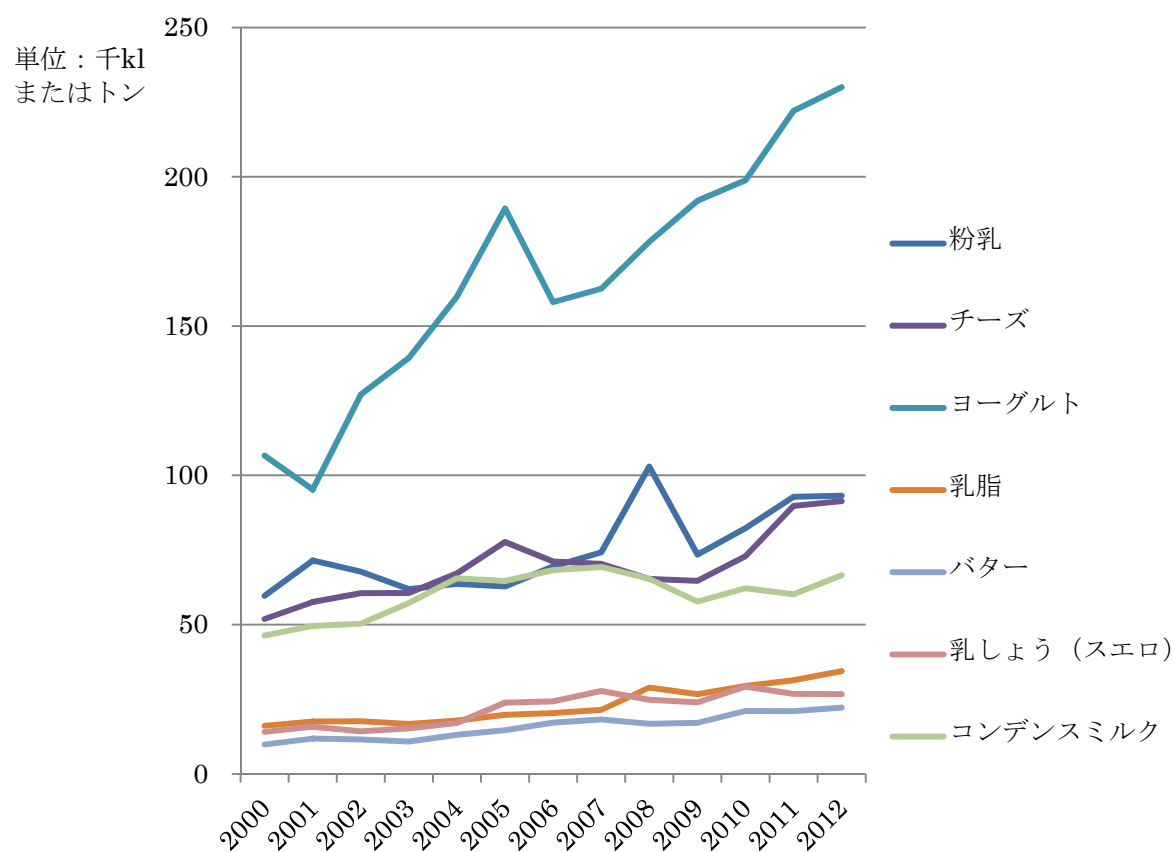
	千トン		
	2000年	2010年	増加率 (年%)
牛肉	226	211	-0.7
豚肉	261	498	6.7
鶏肉	438	594	3.1
羊肉	11	11	-0.5
馬肉	9	7	-2.4

資料 ODEPA(2012a)

5) 乳製品

第10図は乳製品の生産の変化を示す。乳製品の生産は、2000年以降順調に拡大している。粉乳は、6万トン弱から9万3千トン56%の増加である。チーズも5万トン余りから9万1千トンへと76%も増加した。また、乳製品について、全体でみるとチリは純輸出国である。例外的に対メルコスールに対しては大幅な赤字である。隣国アルゼンチンに対しては、一方的な輸入になっており、輸入額は2008年には4億ドルであったが2012年に急増し7億ドルに達している。

チリの乳製品については、2006年12月にアルゼンチンよりWTOへの申立（DS356）されたり、2005年6月調印の環太平洋戦略的経済連携協定（P4）でも12年間の猶予期間を設けるなどセンシティブな品目である。



第 10 図 各乳製品の生産（主要乳業メーカー工場受入ベース）

資料 ODEPA(2012d)

(3)農産物貿易

1) 主要な農林産物の輸出品目

主な農林産品の輸出額を第 11 表に示す。農林水産物の輸出は全部で 123 億ドル（2010 年 FOB 価格）で農業産品が 56.7%，畜産品が 8.2%，林産品が 35.1%となっている。果実（フレッシュフルーツ）などの一次産品が 44 億ドル，ワインなどの加工品が 78 億ドルとなっている。品目別では，果実が 28.5%で一位，ワインほか酒類が 12.7%，果実加工品・野菜加工品等が 8.9%となっている。林産品も丸太，ウッドチップ，製材など合せて 31.3%を占めている。

第 11 表 主な輸出品

単位 百万 US ドル

HSコード 品目	2007	2008	2009	2010	構成比
08061000 ブドウ（生食用）	1,026	1,276	1,175	1,307	10.6%
22042110 ワイン（銘柄）	1,012	1,096	1,069	1,187	9.6%
47032100 パルプ（針葉樹）	1,233	1,213	1,004	1,136	9.2%
47032900 パルプ（針葉樹以外）	939	1,173	836	1,053	8.5%
08081000 リンゴ（生食用）	560	678	487	625	5.1%
44012200 木材（針葉樹）	532	509	273	356	2.9%
44123910 木材（針葉樹以外）	220	335	274	335	2.7%
08104000 ブルーベリー	245	343	283	328	2.7%
02032900 豚肉（冷凍）	166	217	182	308	2.5%
22042990 ワイン（その他）	342	304	311	298	2.4%
08092000 チェリー（生食用）	151	183	211	243	2.0%
その他	4,584	5,432	4,710	5,140	41.7%
合計	11,011	12,758	10,814	12,315	100.0%

資料 ODEPA(2012a)

2) 農畜林産物の輸入

チリは，農林産品の純輸出国としての地位を確立しているが，意外にも主食の小麦を多量に輸入している。植物油や肉類も相当量輸入している。主な輸入品目を第 12 表に示す。

農林産品の輸入は合わせて 38.8 億ドルで，農林産品輸出 123 億ドルに対して 1/3 以下ではある。輸入金額が多いのは，肉類で 21.6%（鳥肉が 20%）で植物油と穀物が共に約 15%，あと砂糖が 6.6%で続いている。

第 12 表 主な輸入品目

		百万USドル			
HSコード	品目	2007	2008	2009	2010 構成率
02013000	鳥肉	345	419	437	676 17.4%
15179000	食用油	276	382	219	270 6.9%
17019900	精糖	169	222	261	257 6.6%
23099090	その他飼料	96	157	177	241 6.2%
23040000	大豆油かす	225	290	202	170 4.4%
10019000	小麦	260	302	161	152 3.9%
10059000	トウモロコシ	353	399	144	139 3.6%
10070000	ソルガム	20	79	82	111 2.9%
21069090	その他調整食料品	53	62	64	83 2.1%
02071400	鶏肉（カット品）	13	19	26	62 1.6%
22030000	ビール	13	21	21	55 1.4%
10063000	コメ（精米）	38	68	51	54 1.4%
22084000	ラム酒	27	35	38	47 1.2%
08030000	バナナ	39	47	43	46 1.2%
23031000	澱粉かす	59	74	24	42 1.1%
	その他	1,138	1,435	1,012	1,482 38.1%
	合計	3,125	4,011	2,962	3,886 100.0%

資料 ODEPA(2012a)

（４） 農業政策

１）ラ米民主国家の農業政策の基本パターン

ラ米地域諸国の民主化後の何十年かを概観したとき、農業政策の立案において、およその類似性がある。新しい大統領が選出され、農業大臣が決まると、ほどなくして新しい国家開発計画や農業等の戦略的な計画などが発表される。これらは法律で策定が規定されたり憲法で決められたりしており、大変重要なものである。

一般的に計画の柱として、およそ次の数項目に集約されるように思われる。

- ①小規模農家の対策（土地無し農民対策や先住民対策を含む）
- ②インフラ整備（灌漑設備や農道など）
- ③生産技術向上、収量拡大（公的研究所等の活用）
- ④土壌保全など環境対策（温暖化対策や水質保全も含む）
- ⑤流通・加工体制の改善（サプライチェーンの近代化、消費者価格安定等）
- ⑥農村の社会政策（女性の地位向上、衛生改善等）

項建ては順不同で、上記 6 項目が複合されたり分割されたりする。さらに透明性、国際化など用語を多用し、鮮度が感じられるように文が作られる。開発、近代化、連帯、改善、強化などの力強い言葉が踊り、国家投資額や融資の金額が打ち出されるのが一般的である。これらは、政権の任期や 10 年間などの長期計画であるが、それとは別に年度または複数年の各種政策方針やプラン、戦略が示されることが多い。計画ばかり多く実施が少ないと野党やマスコミから批判されたりもする。

2) チリ農業省の戦略「2014-2014 年の戦略」

チリ農業省において「2012-2014 年の戦略」として 5 つの基軸が示されている。

- ①農業省とそのサービスの近代化
- ②農業の競争力の改善
- ③市場アクセスの透明性
- ④世界のなかで技術革新と研究を促進
- ⑤経済・社会・環境の持続発展

としており、標準的な展開といえる。

チリの農業政策で特筆すべき点は、常に世界を意識していることと、灌漑等のインフラ整備に腐心していることであろう。この点を次項に示す。

3) 世界を強く意識した農政展開

2012 年に発表されたチリ農業概観⁽⁶⁾では、前文にチリ農業の進むべき方向が示されている。若干抜粋すると、

「(チリは) 国土が小さく世界経済の中心から遠いが、成長する社会と堅実な政治体制を持ち、生産物は品質において国際的な評価を得ている」

「世界市場とのアクセス改善を継続すると共に中小農家の強化も取り組まなければならない。」

「農村地域の改善や農業生産と流通の統合を通して国際競争力の強化に挑戦」等々随所に国際社会、国際市場を強く意識した表現がなされている。

4) 灌漑等インフラ整備に力点

ピニエラ大統領が選出された 2010 年の 5 月にインフラ維持補修計画が出された。4 年間の計画および 2 年間の緊急対策で、支出の一位が道路次に灌漑・水利施設で、港湾、空港と続く。道路と灌漑施設の 2 項目で全体の 96%を占めている。

また、ルイス・マジョール農業大臣は 2012 年 11 月に発表された農政の方針演説において灌漑の重要性と整備について言及した⁽⁷⁾。中でも印象的だったのは、「わが国は水が無いわけではない。河川水の 87%は灌漑に利用されることなく海に流れ出る,,」逆に言えば 13%もの河川水が灌漑等に利用されている。驚くべき高度利用で、これは人口密度が 10 倍を超える日本と同程度である。

5. プライスバンド制度（価格安定対策）

世界で初めて新自由主義にもとづく経済政策を採用して約 40 年、この間ハイパーインフレや通貨危機等もなく堅実に経済運営されてきた。チリは自由貿易では世界に先駆けしている自負をもつ。古くは 1947 年設立の GATT の当初加盟 24 カ国に名を連ねている。

しかしながら、農産物貿易に関しては独自の国内措置やセーフガード発動に関して WTO に申立をされた。独自の国内措置とは 1980 年代より始まるプライスバンド制度である。小麦、砂糖、植物油などに適用されアルゼンチンや各国から批判されてきたプライスバンド制度についてみる。

（１）プライスバンド制度とは

プライスバンド制度は、特定の農産物について国際価格の変動の影響を緩和させ、国内価格の安定を図る目的で、1986 年に制度が確立した。これはチリの国内法（法律 18. 525 号第 12 条）で規定され、適用される産品も明示される。価格安定を図る方法として、まず最低（床）価格および最高（天井）価格（床と天井の間の価格帯すなわちプライスバンド）を設定し、輸入品の価格（FOB）が最低以下であれば特定関税を課し、以上であれば関税減免する、というものである。

当初の価格帯の設定は、設定算式はあらかじめ決められているものの見直しについては、毎月または適宜行われていた。チリ政府の価格帯設定は恣意的であり、とりわけ最低価格が国際価格を大きく上回る水準に設定され、恒常的に特定関税が課せられるようになり、価格安定ではなく国内農産品保護の様相を帯びていた。

（２）WTO 申立とその後の経緯

１）アルゼンチンによる第 1 回申立

小麦等の国際価格がチリ政府の決める最低価格より低い場合、差額分の特定関税がかけられるがその率は国際価格の変動によって変わる。これは可変輸入課徴金にあたるとしてアルゼンチンは WTO に対して申立て、2001 年 3 月 12 日にパネル設置された。翌 2002 年 5 月 3 日のパネル報告を経て同 9 月 23 日に上級委員会報告書配布され、同年 10 月 23 日に採択された。報告では、WTO 農業協定 4 条 2 項に違反するとされた。

なお、パネルでは、プライスバンド制度とともにセーフガードの発動についてもアルゼンチンより申立てられた。1999 年 11 月、チリは小麦、砂糖、植物油などについてセーフガードを発動し、小麦の関税を 6% から 31. 5% に引き上げるなどした。これも、セーフガード協定に違反しているとされた。セーフガード措置では、2000 年以降 6% を基本税率としながらも、理由を付けて小麦については 31.5% の適用が多用された。

2) チリ政府の対応

この WTO の裁定を受けチリ政府は制度の見直しを行った。植物油に対しては 2003 年 8 月に制度適用を止め、小麦と砂糖についても、最低、最高価格を 2003 年 11 月から 2007 年まで固定化する、その後 2007 年から 2014 年までに価格帯を毎年引き下げる。特定関税の率も最高で WTO 譲許税率（小麦 31.5%）を超えない、とされた。2003 年 11 月に具体的な価格帯が発表された。それによると 2007 年まで固定価格（小麦：最低価格 128 ドル、最高価格 148 ドル、砂糖：最低価格 310 ドル、最高価格 339 ドル）とし、2014 年まで一定額漸減させる。その後は、廃止を含め検討するとした。

3) 再度アルゼンチンによる申立

しかし、アルゼンチンは 2005 年 12 月 29 日に再度パネル設置要請を行い、翌 2006 年 1 月 20 日に履行確認のためのパネルが設置された。このときの関係国は EU および日本を含む 18 カ国となっている。2007 年 5 月 22 日に上級委員会報告が採択された。チリは、再度 WTO 農業協定 4 条 2 項に違反しているとされ DSB による勧告を履行していないと判断された。チリ政府の取った 2003 年の措置では不十分とされたのである。

4) 制度の終焉

実は、制度の廃止は 2007 年時点では決まっていなかった。2008 年に（チリ政府は）議会に対し新たなプライスバンド制度の導入する法案を提出し、議会で審議されたが否決され廃案となった⁽⁸⁾。現行法は 2014 年に期限を迎えて効力を失うこととなった。2015 年にはプライスバンド制度は解消され、約 30 年の制度の歴史を終えることとなる。

(3) FTA 等の交渉での対応

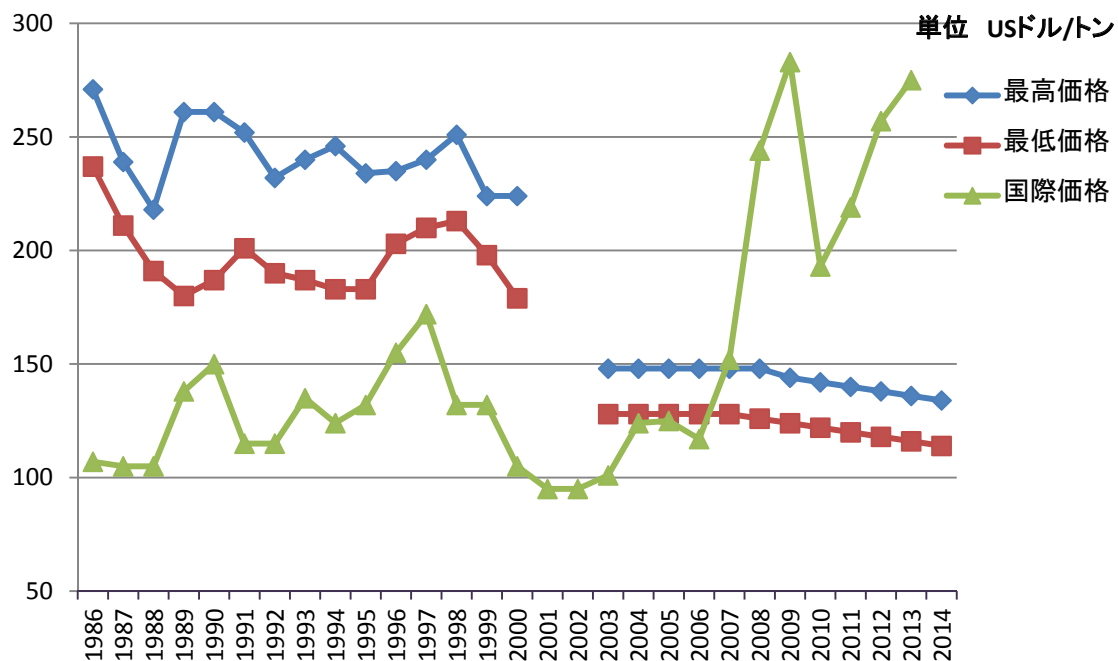
プライスバンド制度が WTO の場で紛争処理されていた時期も、チリ政府は着々と自由貿易協定等の交渉を進めていた。この間に調印された FTA（自由貿易）等ではどのように位置づけたのだろうか。

2003 年 6 月 6 日に調印された米チリ FTA では、協定の条文、附属書等にプライスバンド制度の記述は一切ない。すでに前年に WTO パネルの報告が出され、チリ政府としても対応を余儀なくされた時期であろう。交渉の詳細は不明であるが、米国はプライスバンド制度撤廃を勝ちとったとされる⁽⁹⁾。

一方、2 年後の 2005 年 6 月 3 日にシンガポール、ブルネイ、チリ、ニュージーランドの 4 カ国で調印された環太平洋戦略的経済連携協定（P4 協定）では、その第 12 条にプライスバンド制度として条文建てし、当該チリ国内法が対象とする産品（小麦、砂糖）について制度を維持する旨明記されている。P4 関係国はすべて小麦、砂糖の純輸入国である。ブルネイ、シンガポールに至っては生産さえ皆無である。実効のない事柄について、国内法を維持する旨明記した P4 協定での交渉経緯とチリ政府の意図はよく分からない。調印

された 2005 年末にはチリの大統領選挙が実施された。何らかの政治的な要請、バイアスがあったのだろうか。

なお、P4 協定では小麦の関税は協定発効後 10 年（2015 年）で乳製品は 12 年（2017 年）で撤廃され、撤廃後に特別セーフガードは発動出来ないことになっている。国内政治的にセーフガードの必要性が発生する可能性は将来にわたって無いのだろうか。気になるところである。



第 11 図 プライスバンド価格と国際価格（小麦）

資料 WTO(2007), BANCO CENTRAL DE CHILE(1991)

注) 国際価格（小麦）はシカゴ小麦指標価格：年初価格

（４）政策有効性の消滅（小麦）

プライスバンド制度は、国内の価格安定を目的に始められたが、国内農業保護としての政策目的も有していた。制度の消滅は必要性の消滅が主な原因と思われる。以下このことを検証する。

30 年近くに及ぶ制度の期間中、価格帯はどのように変化したのか。小麦の国際価格はどのように推移したのか、第 11 図に示す。

明らかに 3 つの時期に区分されるのに気付く。まず第 1 期は 2000 年頃までで、最低価格の下に国際価格がある。第 2 期は 2002 年頃から 2007 年頃までで、2 度にわたる WTO 申立がありパネル設置委、上級委報告が最終的に採択された（2007 年）頃までである。第 1 期は、プライスバンド制度により、国内の小麦農家が厚く守られたと思われる。1986 年制

度確立当時の小麦の国際価格は 100US ドル強、最低価格（250US ドル前後）を大幅に下回っていた。第 2 期は国際価格とプライスバンドの価格帯価格が拮抗し、しかも価格帯の水準が大幅に下げられ農業保護措置としては微妙な価格の関係である。価格帯と国際価格による国内生産への影響が第 1 期に増して大きかったと思われる。第 3 期は、小麦の価格が急上昇した 2007 年以降である。価格帯の最高価格より上に国際価格があり、1990 年代のかつての最高価格さえ上回ったりしている。特定関税を必要としない水準に国際価格が定着し、関税は MFN 水準（6%）を下回り生産者よりもチリの消費者にメリットが出ている。アルゼンチンなどの輸出国も問題視する理由がなくなった。

（５）チリの守るべき農業、農産品

小麦はチリにとって主食であるばかりでなく、建国以来かんがい事業に力を入れ苦勞して増産に励んで来た産品である。19 世紀を通じてペルーなどへ輸出し外貨を稼いだ伝統ある作目でもある。国として一定規模の生産確保は国民支持があると考えられる。プライスバンド制度に批判的なチリ経済学者でさえ、1990 年代小麦生産が一定規模（40 万 ha～50 万 ha）を維持出来たことに対してはプラスの評価を与えている⁽¹⁰⁾。

現在、小麦の自給率は 60%程度であり、隣国あるアルゼンチンの小麦生産に較べ経営規模、気象条件等で劣っている。生産性では太刀打ちできない。逆に小規模な農家が多いと言うことは関係人口が比較的多く、政治力も相対的に強いと想像される。

国際的に悪評の制度であり、一部国内的にも批判のあった制度であるが、2014 年に終えることとなった。制度終焉の理由は、自由貿易の重要性を重んじたことよりも、国際価格の急上昇により、国内生産が一定量確保されたためと考えられる。チリには、アンデスの中山間農業、先住民の伝統農業など小規模で非効率ながら存続が不可欠な農業がある。これら地域に対しインフラ整備や融資等により支援する施策も多くある。聖域という表現が適当かどうかは分からないが、ずっと守って来て、これからも守るべき農業もあるだろう。そうしなければ現在 87%の国民が都市に住むチリの国としての形が将来にわたって維持出来ないように思われる。

6. おわりに

欧州で使用している世界地図では、日本はユーラシア大陸の東、極東に位置する。逆に西はアメリカ大陸の太平洋側となる。チリは、その太平洋側の南で西の極み、国土の南端は南極にも近い。16世紀、サントドミンゴ（ドミニカ共和国）から始まったスペインによる植民の進展は、メキシコおよびペルーを二大拠点として約300年続く。アステカ王国やインカ帝国が16世紀に簡単に滅亡したのに比し、チリの南半分はチリのスペインからの独立（1818年）まで先住民の独立が守られた。また、独立当時の人口は百万人程度と希薄の地であり、ドイツから移民を受け入れるなど他の中南米諸国と趣が異なる。

経済政策についても異趣である。南米で初の社会主義を標榜するアジェンデ政権が誕生し（1970年）、農地解放などの社会主義的な政策を進めたが、農業生産は激減し経済は混乱した。わずか3年で政権は崩壊し、経済政策は替わって世界で初めてシカゴ学派による新自由主義によるものとなった。17年間続いたピノチェット軍事政権である。人権抑圧の非道があり評価の低い独裁政権であるが、経済政策では当時の国民から一定の評価があったと思われる。ハイパーインフレや通貨危機、国の債務不履行などが続いた中南米において、着実な経済運営であった。

新自由主義的な経済政策、自由貿易主義的な方針は、現在まで続き国是ともいえる。しかし、農林水産業については、農村住民のための地域政策、アンデス中山間の先住民への配慮、少雨・乾燥地で厳しい農業条件への対応など様々な政策が、政府のHPからも見て取れる。農業政策について、詳細な分析は出来なかったが、新自由主義的施策（グローバル化）とチリの農業農村の諸施策との間に一種の葛藤があるように思われた。

農林水産物の純輸出国でありながら品目によっては比較劣位もありプライスバンド制度など保護主義的な政策もある。雨が少なく、灌漑率が高い。高度な農業インフラも必要であるが、農業保護の政府支出は低いことになっている。4年ごとに大統領選挙がある以上、先住民や小農または土地を持たない農民に対する政策を掲げなければならない。

世界で最初の新自由主義国における農業と貿易政策をまとめようとしたが、充分果たせなかった。この二つは異なるベクトルであり、平行的に論じられない深遠な課題と思われる。

注

- (1) 国本 (2001) pp. 140-141
- (2) ハイメ(1998) p.421
- (3) ハイメ(1998) p.748
- (4) ECLAC (2012) pp.48-62
- (5) AICAF(1993) p.22
- (6) ODEPA(2012a) pp.9-14C
- (7) 農業省(2013) CuentaPublica ODEPA
- (8) 農業省 HP (2011, 6) 「Sistema de Bandas de Precio」 解説ページ <http://www.odepa.gob.cl/>
- (9) 福田(2010) p.108
- (10) Alvaro (2003)

[引用文献, 参考文献]

- [1] AICAF(1993) 「チリの農林業」
- [2] Alvaro Rojas M ら(2003) 「ADIOS A LAS BANDAS(価格帯さようなら)」
- [3] BANCO CENTRAL DE CHILE(1991) Serie de Estudios Economicos No36
- [4] ECLAC(2012) Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean
- [5] ODEPA (2009)Insercion de la agricultura chilena en los mercados internacionales
- [6] ODEPA (2012a) Panorama de la Agricultura Chilena
- [7] ODEPA (2012b)Insercion de la agricultura chilena en los mercados internacionales
- [8] ODEPA (2012c) Boletin del trigo
- [9] ODEPA (2012d) Leche:produccion,recepcion,precios y comercio exterior
- [10] WTO (2007) Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products Recourse to Article 21.5 of the DSU by Argentina AB-207-2
- [11] ハイメ・エイサギルレ著 山本雅俊訳 (1998) 『チリの歴史』
- [12] 菊池努・畑恵子編著(2012) 『世界政治叢書 6 ラテンアメリカ・オセアニア』
- [13] 国本伊代(2001) 『概説ラテンアメリカ史』
- [14] 西島章次・小池洋一編著(2011) 『現代ラテンアメリカ経済論』
- [15] 福田竜一(2010) 『貿易自由化交渉の多層的展開期における農産物貿易問題の研究』
- [16] 増田義郎編(2000) 『新版 世界各国史 26 ラテン・アメリカ史 II』

2013（平成 25）年 3 月 3 1 日 印刷・発行

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料 第 3 号

平成 2 4 年度カントリーレポート

EU，米国，中国，インドネシア，チリ

編集発行 農林水産省 農林水産政策研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-1-1

電話 東京(03)6737-9000

FAX 東京(03)6737-9600
