



Policy Research Institute
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries

プロジェクト研究
[主要国農業戦略
横断・総合]
研究資料 第4号

平成28年度カントリーレポート

中国, インド, インドネシア,
メキシコ, ケニア

平成29年3月

農林水産政策研究所

まえがき

このカントリーレポートは、当研究所の研究者が世界の主要各国について農業・農政の分析を行った成果を広く一般に提供するものである。

当研究所においては、平成19（2007）年度から、単年度の「行政対応特別研究」の枠組みの下で毎年カントリーレポートを作成・公表してきたが、平成25（2013）年度からは、研究の枠組みが3年度にわたる「プロジェクト研究」に移行した。一期目のプロジェクト研究は平成27（2015）年度に終了し、平成28（2016）年度から二期目を実施することとなった。

二期目の「主要国の農業戦略と世界食料需給の横断的・総合的研究」においては、一期目に引き続き、我が国の農業政策立案や食料需給の観点から重要な国・地域を対象として、農業政策とその背後にある戦略や食料需給動向の把握・分析を行うとともに、多くの国々が相互の関係を深め、共通あるいは関連する課題を抱えるようになっている現状に鑑み、これまでの各国単独での分析に加えて、地域や課題のまとまりを捉えて、関係国相互の関係や立場の違いの横断的な把握に新たに取り組むこととした。また、主要国・地域の分析と世界食料需給見通しとの連携の強化を通じて、一層的確な需給見通しの策定に努めていくこととしている。

本レポートは、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あるが、学術的な審査を経たものではない。農林水産政策研究所では今後も海外農業情報の収集・分析を充実させる方針であり、広範の読者の方より、御指導・御指摘を賜れば幸いである。

【参考】 平成19年～28年度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

(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

行政対応特別研究〔主要国横断〕研究資料第4号 カナダ, フランス, ブラジル, アフリカ,
韓国, 欧米国内食料援助

(平成25年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第1号 中国, タイ, インド, ロシア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第2号 EU, ブラジル, メキシコ, インドネ
シア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第3号 アメリカ, 韓国, ベトナム, アフリカ

(平成26年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第4号 タイ, オーストラリア, 中国

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第5号 米国, WTO, ロシア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第6号 EU(フランス, デンマーク)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第7号 インド, アルゼンチン, ベトナム, イ
ンドネシア

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第8号 米国農業法, ブラジル, 韓国, 欧州酪
農

(平成27年度プロジェクト研究資料)

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第9号 総括編, 食料需給分析編

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第10号 EU（CAP 改革，フランス，スコットランド，デンマーク，フィンランド，酪農）

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第11号 中国，インド，インドネシア，中南米，アフリカ

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第12号 タイ，ベトナム，ミャンマー，オーストラリア，ロシア，ブラジル

プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第13号 米国，フランス，韓国，GMO（米国，EU）

（平成 28 年度プロジェクト研究資料）

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 1 号 総論，横断的・地域的研究，需給見通し

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 2 号 米国（農業支援政策，SNAP 制度），EU（価格所得政策とCAP簡素化，酪農，農業リスク管理，フランス），韓国，台湾

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料第 3 号 タイ，ベトナム，オーストラリア，ロシア

プロジェクト研究 「主要国の農業戦略と世界食料需給の横断的・総合的研究」

平成 28 年度 カントリーレポート 第 4 号

中国, インド, インドネシア, メキシコ, ケニア

目 次

第 1 章 中国—最近の農業情勢と食糧価格・所得政策—

(河原昌一郎)

1. はじめに
2. 中国農業の最近の動向
3. 食糧価格・所得政策
4. おわりに

第 2 章 中国農村の土地制度と土地流動化

(河原昌一郎)

1. はじめに
2. 農村土地制度の沿革
3. 農村土地請負制度
4. 農村土地流動化の制度
5. 農村土地流動化の推進施策
6. 農村土地流動化と新型農業経営主体
7. おわりに

第 3 章 インドにおける 2013 年食料安全保障法下での公的分配システムの方向性に関する検討

(草野拓司)

1. はじめに
2. インド農業の特徴
3. 食料安全保障法下での公的分配システムの方向性
4. まとめ

第4章 インドネシア－中進国における農業政策－

(伊藤紀子)

1. はじめに
2. 主要食料作物の需給動向
3. 農産品貿易・エスレート作物の輸出
4. 農業政策
5. まとめ

第5章 中南米（メキシコ）－農業政策の動向－

(宮石幸雄)

1. メキシコの概要
2. メキシコ経済社会 35 年の動向
3. 構造改革期の農業政策
4. NAFTA 後の農業政策
5. NAFTA（北米自由貿易協定）の再交渉（2017 年～）開始について
6. 終わりに

第6章 アフリカ（ケニア）－小農による食料増産に向けた取組－

(伊藤紀子)

1. はじめに：アフリカ農業の特色
2. ケニアにおける農業の概況・近年の農業開発政策
3. 食料作物の生産・貿易：トウモロコシの増産，トウモロコシから小麦・コメへのシフト
4. 輸出用換金作物生産・貿易の概況：コーヒーと花卉を中心に
5. おわりに：アフリカの農業の特色を生かした開発に向けて

第1章 中国

－最近の農業情勢と食糧価格・所得政策－

河原 昌一郎

1. はじめに

改革開放政策の開始後、中国では30年以上にわたって比較的大きな経済成長が持続し、そうした過程の中で国民所得の増加とともに、食料消費の拡大、高度化がもたらされた。

中国における食料消費の高度化を最も端的に示すものは肉類生産量の増加であろう。中国の肉類生産量は1985年に1,655万トンであったものが、30年後の2015年には8,625万トンとなった。30年で実に7千万トン近い増加であり、しかも現在でも基本的に一貫して増加基調が続いている。こうした長期にわたる生産拡大は中国のひとつの特徴であろうが、これは中国の消費者層が都市と農村に分かれていることが重要な要因となっている。たとえば、中国の1人当たり食用食糧（主としてコメ、麦）の消費量は、都市では2000年までに急速な減少が進み、2000年以降はほぼ横ばいの状況となったが、農村では2000年頃まではほとんど減少せず、2000年を越えてからようやく減少が始まった。このことは、中国農村で食料消費の高度化が本格的に始まったのは2000年を過ぎてからであることを示唆するものである。すなわち、中国では、経済成長・国民所得増加とともに生産が急速に拡大した肉類、果物、魚等の食料は、都市での需要拡大が一段落しても、その背後にはまだ農村市場が控えており、その後は農村での消費拡大が進行するのである。

こうした食料市場の特色を背景として、中国の肉類、水産物等の生産量は現在においても増加を続けているが、このことは中国食糧への需要を大きく拡大させることとなった。1人当たり食用食糧消費の減少によって、人口増加はあっても食用食糧の需要は増加しないが、飼料穀物（トウモロコシ）への需要が毎年大きく増加したのである。

2004年以降、中国は食糧生産の拡大を図ることを目的として食糧生産農家への補助金交付等の政策を開始し、この後、補助の程度は年々強められていった。生産補助によってトウモロコシの生産は拡大し、需給の均衡は概ね維持されることとなったが、その一方で財政負担の増大、価格上昇に伴う国際競争力喪失、農業経営の非効率性等の矛盾の拡大が進んだ。2010年代半ばにはそうした矛盾が急速に顕在化し、食糧生産補助制度の見直しが不可避のものとなっていることは誰の目にも明らかであった。

こうした情勢に対応して、2016年には食糧価格・所得政策の大幅な改革が実施される。

本稿では、以上のような中国の食糧事情の変動を踏まえつつ、まず中国における農業政策、予算、農業生産等の最近の動向とその特色を整理する。その後、2016年の食糧価格・所得政策の改革について、その背景、解決が求められていた諸問題、政策の改革内容を整理するとともに、今後の課題について述べる。

2. 中国農業の最近の動向

(1) 農業政策の動向

2016 年の中共中央 1 号文件の題名は、「新理念を發展させ、農業近代化を加速し、全面的に小康目標を実現することに関する若干の意見」とされた。この題名から明らかなとおり、中国の農業政策は近年になって、かつての食糧・農業生産の量的拡大を図ることを主としたものから、食糧の安全保障を重視する姿勢に変わりはないものの、海外との競争を意識し、農業経営規模の拡大等を通じて近代的・効率的生産を推進するものへと大きく変化しつつある。なお、小康目標とは、基本的に貧困がなく、まずまずの生活が送れる経済水準のことである。

2016 年 1 号文件では、近代農業建設のための具体的政策として、高効率生産農地の建設、科学技術普及システムの構築、耕種農業の近代化等の生産技術面での施策とともに、新理念の下での適正規模経営の育成、新型職業農民の育成等の経営面における施策が強調されている。

このうち、適正規模経営については、農家経営を基礎としながら、新型農業経営主体および新型農業サービス主体の育成を図り、これらを今後の中国農業の基幹的生産力として位置付けていくこととされた。新型農業経営主体の具体例としては、家庭農場、専業大戸、農民合作社、農業産業化竜頭企業が挙げられている。ただし、同 1 号文件ではこれらについての定義はなされていない。新型農業サービス主体としては、代耕や土地受託管理等を大規模に行い、効率的農業生産に資するような事業体が考えられている。

また、新型職業農民とは、中高等の教育機関や農業専門学校で農業経営・技術についての専門的な知識を習得し、近代的な農業経営を実践できる農業者のことであり、これから育成が図られることとされている新型農業経営主体の経営者として想定されている。

こうした一定の適正規模を有する新型農業経営主体の育成のためには、農村土地の流動化が不可欠である。このため、土地流動化に関する管理サービスを強化するという規定も同 1 号文件には盛り込まれている。

農村土地の流動化は、相当数の農村労働力が都市に移転し、これらの者の請負土地¹が農村で農業を営む者に集中することを前提としている。そのためには、都市で働いている農民労働者が帰村することなく都市住民としてそのまま都市で定着するようにしなければならない。このため、同 1 号文件では、戸籍制度の改革をさらに進め、約 1 億人の農民労働者等を都市に定住させることを目標として掲げ、都市に定住した農民労働者は都市住民と同等の権利義務を有するものとしている。また、農民労働者は出身農村において土地請負権、宅地使用权および集団収益分配権²を有するが、農民労働者がこれらの権利、とりわけ

¹ 中国で農村の土地は原則として農民集団有（実質的に村有または村民小組有）とされており、農家が経営している土地はすべて農民集団から経営を請け負った土地である。

² 農民は農民集団の一員として、たとえば、農民集団がその所有する土地を運用して利益を得たような場合に、当該農民の持分に応じてその利益の一部の分配を請求できる権利を

土地請負経営権を放棄しないと土地流動化を進めることができない。したがって、これらの権利に対する有償補償を行って農民労働者に自発的にこれらの權益を放棄させるようにし、土地の農民集団への回収を進めることとしている。

なお、同 1 号文件では、農民生活の小康目標実現との関係で、農民の 2020 年の 1 人当たり平均収入を 2010 年の 2 倍にするという目標を掲げている。このため、重要農産物の価格形成システムおよび備蓄制度の改革改善を図ることを規定している。具体的には、コメおよび小麦の最低買付価格政策を改善継続すること、新疆の綿花および東北の大豆の目標価格制度改革に関する試験実施を推進、深化させること、トウモロコシの買付備蓄制度の改革を安定的に推進し、トウモロコシ生産者補助制度を構築すること等が掲げられている。また、農業補助制度については、食糧生産者の直接補助、優良品種補助および農業資材総合補助を統合して農業支持保護補助とし、耕地地力保護および食糧生産能力向上に重点的に用いることとされた。これと併せて、主産地における利益保障システムの改善を行うものとされている。

中国農業を近代化し、経済的・効率的生産を図るという観点は、2016 年 3 月に開催された第 12 期全国人民代表大会（全人代）第 4 回会議で採択された「中華人民共和国国民経済・社会発展の第 13 次 5 カ年計画綱要」においてより明確に示されることとなった。同綱要では、第四篇が農業分野の記述に当てられている。同篇は「農業近代化を推進する」というタイトルの下に、同篇の前書きとして「農業は全面的に小康社会を達成し近代化を実現するための基礎である。農業の発展方式の転換を加速させ、近代農業の産業体系、生産体系、経営体系の構築に努め、農業の効率・収益性と競争力を高め、高生産で安全であり資源節約的で環境親和的な農業近代化の道を歩まなければならない。」との記述がなされており、中国農業生産の効率化、競争力強化に強い意欲を示すものとなっている。

同篇は第 18 章から第 21 章までの 4 章から成るが、そのうち第 19 章が「近代的農業経営体系の構築」という章名で適正規模経営の発展、新型農業経営主体の育成等を記述している。ただし、その前の第 18 章は「農産物安全保障能力の増強」という章名であり、食糧を基本的に自給し、食用食糧は絶対的に自給する〔口糧絶対安全〕という政策が最重視されていることに変化があるわけではない。また、第 20 章の章名は「農業技術装備および情報化水準の向上」、第 21 章は「農業支持保護制度の改善」とされ、それぞれ農業近代化に必要な技術、情報化に関する施策および価格、補助金等に関する支援施策が記述されている。

なお、同篇ではコラム欄で、農業近代化のために今後進めるべき 8 つの重大工程を掲示している。それらの重大工程は次のとおりである。

① 高標準農地建設

食糧主産地を重点とし、優先的に食用食糧の安全保障を確保するための高標準農地を建設する。農地灌漑排水施設、機械耕作道路、農地防風林、送電施設、土壤改良等の農地間工程での建設を進める。高標準農地 8 億ムー（5,300 万ヘクタール）、可能であれば

10 億ムー（6,700 万ヘクタール）の建設を確保する。耕地品質等級評定および観測工程を実施する。

②近代の種苗業

国家種子資源収集保存および研究体系を建設する。雑種強勢の利用を重点的に強化し、分子設計育種、細胞工程、染色体工程、高効率種子繁殖、種子高度加工等の重要技術の研究開発を行う。種子品質検査等の能力の構築を強化する。海南、甘肅、四川等の国家級の育種基地および 100 の地区性優良品種繁殖基地を建設する。

③節水農業

節水灌漑技術を普及し、工程節水、品種節水、農芸節水、管理節水を推進する。東北節水増糧、西北節水増効、華北地下水節水、南方節水排水減少等の地域大規模高効率節水灌漑工程を速やかに実施する。高効率節水灌漑面積を 1 億ムー（670 万ヘクタール）増加させ、農地灌漑水の有効利用係数を 0.55 以上に高める。

④農業機械化

水稻機械田植、油菜機械播種機械収穫、綿花および甘藷の機械収穫等のボトルネックを突破し、大馬力、高性能農業機械および軽便、丈夫、低消耗の中小型耕作播種収穫防除機械を普及させる。500 の全行程機械化モデル県を建設し、主要農作物耕作播種収穫総合機械化率を約 70 パーセントまで引き上げる。

⑤知識農業

“ネットワーク化”した近代農業を実施し、大土地耕作、家畜家禽飼養、漁業生産等に物流ネットワーク改造を行う。電子商、物流、商業取引、金融等の企業が農業電子商業プラットフォームの建設に参画することを支持する。農業情報観測分析早期警戒システムを構築する。

⑥農産物品質安全

農産物生産の農薬化学肥料の使用減量化を大いに推進する。無公害農産物、緑色食品、有機農産物および地理的表示農産物を発展させる。疫病虫害観測早期警戒および生物防除を強化する。農産物品質安全監督管理トレーサビリティ情報システムを構築し、各種トレーサビリティ相互連絡通知および監督管理情報共有を実現する。家畜用抗生物質の管理活動を実施し、農薬家畜用医薬品の残留基準を基本的に国際食品法典の基準に合わせる。

⑦新型農業経営主体の育成

モデル家庭農場、モデル農業合作社、産業化モデル基地、モデルサービス組織を創設する。近代農業人材支援計画を実施する。新型農業経営主体リーダー育成活動を展開し、近代青年農場経営者、農村実用人材および新型職業農民の研修工程を実施する。

⑧農村一二三次産業融合発展

“百県千郷万村”農村一二三次産業融合発展試験地モデル工程を実施し、いくつかの普及可能な融合発展モデル方式および業態を形成する。いくつかの農村産業融合指導型企業を作り、産業融合先導区を育成する。

上記第 13 次 5 カ年計画綱要を受けて、2016 年 10 月 20 日に国務院から「全国農業近代化計画（2016－2020 年）」が公表された。同計画では、①農業の生産体制、生産構造の強化、高度化を図ること、②農業と他産業、農村と都市の均衡ある発展を図り、そのための経営主体を育成すること、③農業環境の保全、保護を図り、農産物品質安全を確保すること、④対外協力、農産物貿易の健全な発展を図ること、⑤貧困対策を強化し、農村福祉の向上を図ること、の 5 つが農業発展のための任務として規定されている。また、同計画では、第 13 次 5 カ年計画時における発展目標としていくつかの指標を定めているが、そのうち食糧供給、農業構造の部分だけを取り出せば第 1 表のとおりである。

第 1 表 13 次 5 カ年計画農業近代化主要指標

類別	指標	2015年 基準値	2020年 目標値	年平均増 加率 〔累計〕	指標属性
食糧供給保障	食糧（穀物）総合生産能力（億トン）	5	5.5	〔0.5〕	拘束性
	小麦コメ自給率（％）	100	100	—	拘束性
農業構造	トウモロコシ作付面積（億ムー）	5.7	5	〔-0.7〕	予測性
	大豆作付面積（億ムー）	0.98	1.4	〔0.42〕	予測性
	綿花作付面積（万ムー）	5698	5000	〔-698〕	予測性
	油料作付面積（億ムー）	2.1	2	〔-0.1〕	予測性
	糖料作付面積（万ムー）	2610	2400	〔-210〕	予測性
	肉類生産量（万トン）	8625	9000	0.85%	予測性
	乳類生産量（万トン）	3870	4100	1.16%	予測性
	水産物生産量（万トン）	6699	6600	-0.30%	予測性
	畜産業生産高の農業総生産高に占める比率（％）	28	>30	〔>2〕	予測性
	漁業生産高の農業総生産高に占める比率（％）	10	>10	—	予測性
	農産物加工業の農業総生産高に対する比率	2.2	2.4	〔0.2〕	予測性

資料：「全国農業近代化計画（2016-2020 年）」。

同表で指標属性の「拘束性」とは政府がその指標の実現に責任を負っているものをいい、「予測性」とは必ずしも政府が責任を負うものでないものをいう。同表の中で、小麦コメ自給率の指標が 100 パーセントで拘束性とされている一方で、トウモロコシ作付面積が予

測性ではあるものの 2015 年から 2020 年までに 0.7 億ムー（約 470 万ヘクタール）減少することとされているのは、注目に値する。これは、2015 年以前のトウモロコシ増産を主要課題とした食糧政策から、トウモロコシについては一定程度生産を抑制し、外国からの輸入、代替飼料の利用等を視野に入れた食糧政策へと転換することを示唆するものである。また、水産物生産量がマイナスとなっているのも目につくが、これは減船等による漁撈生産量の減少、高級魚種への転換等を図ることによるものである。

（２） 農業関係予算

各年の全人代において、財政部から提出された「中央・地方予算執行状況および中央・地方予算案に関する報告」（以下「予算案報告」という。）によれば、2015 年および 2016 年の予算は第 2 表に掲げるとおりである。

第 2 表 2015, 16 年予算（中央財政）

項 目	2015年予算額 (億元)	2016年予算額 (億元)	備 考
1.中央財政支出額	81,430.00	85,885.00	6.3%増(実績比)
①中央クラス支出	25,012.00	27,355.00	
②中央対地方税収返還・移転支出	55,918.00	58,030.00	
③予備費	500.00	500.00	
2. 三農支出	-	-	2014年以降非公表
3. 農林水事務支出	660.62	-	
4. 糧油物資備蓄支出	1546.38	-	
5. 農業分野支出			
(1)農業資源・生態保護補助資金	201.58	-	
(2)農業技術普及・サービス補助資金	152.45	-	
(3)農地水利施設建設・水土保持補助資金	427.56	-	

資料：各年の全人代における「中央・地方予算執行状況および中央・地方予算案に関する報告」から作成。

2016 年の中央財政支出予算額は 8 兆 5885 億元であり、前年実績比 6.3 パーセント増である。中国の財政支出予算額は、経済の低迷の影響を受けて、近年、その伸び率が鈍化している。中央財政支出額は、中央政府から直接支出される「中央クラス支出」と地方政府に一度移転した後に地方政府から支出される「中央対地方税収返還・移転支出」に大きく分けられ、両者の比率はおおむね 3:7 となっている。なお、農林水事務支出等の各支出項目で示される支出額は、原則として、この「中央クラス支出」によって中央政府から支出されるものと、「中央対地方税収返還・移転支出」によって地方政府から支出されるものとの両者を合わせた額となっている。

「三農支出」は、中国政府の農業関係支出の全体額を表したものとして用いられてきた

が、2014 年以降は公表されていない。胡錦濤政権では、「三農支出」の増加率が中央財政支出額の増加率を下回らないこととされ、その方針が守られてきたが、2014 年以降公表されなくなったということは、現在ではそうした方針がなくなっていることを示唆するものであろう。

「農林水事務支出」は、農林水産行政に関する各種事業、事務費を含めた支出額であり、「糧油物質備蓄支出」は、糧油等備蓄費、備蓄糧油等売買差損等に要する支出である。また、農業分野支出として 2015 年には第 2 表に掲げる 3 つの事項の支出予算額が示されていた。

2016 年予算案報告においては、これらを含めて、農業関係予算額が原則として示されていないが、これは、農業関係支出額の伸びの鈍化もあるが、農業補助金支出の改善等を始めとして、農業関係支出のあり方についての大幅な見直しが行われていることも一つの要因となっているのではないかと考えられる。2016 年予算案報告での農業分野の支出に関する記述は次のとおりである。

「農業分野。現在の農業支出構造を調整し、農業の持続的発展への支持を強める。農薬化学肥料の過度の使用を抑制し、耕地輪作休耕制度の試験実施を検討する。農業の作付構造調整の促進政策を打ち出し、農業用水価格の総合改革を支持する。重金属汚染耕地の修復管理、地下水の超過採取地区の総合管理の試験実施を継続して推進する。

その地での食糧貯蔵、技術を用いた食糧貯蔵戦略を実施し、農産物の有効供給を保障し、食用食糧の安全を保障する。農地水利および高標準農地建設を大規模に推進し、食糧総合生産能力を高める。全面的に農業“3 項目補助”改革を推進し、多様な形式の適正規模経営を發展させ、農村一二三次産業融合發展を促進する。食糧主産地利益補償システムを改善し、食糧（食油）生産大県への奨励強度を強める。国有林場、国有林区、供銷社および農墾の改革發展を推進する。中国海外農業投資開發基金の秩序ある運営を推進し、農業の海外進出を促進する。

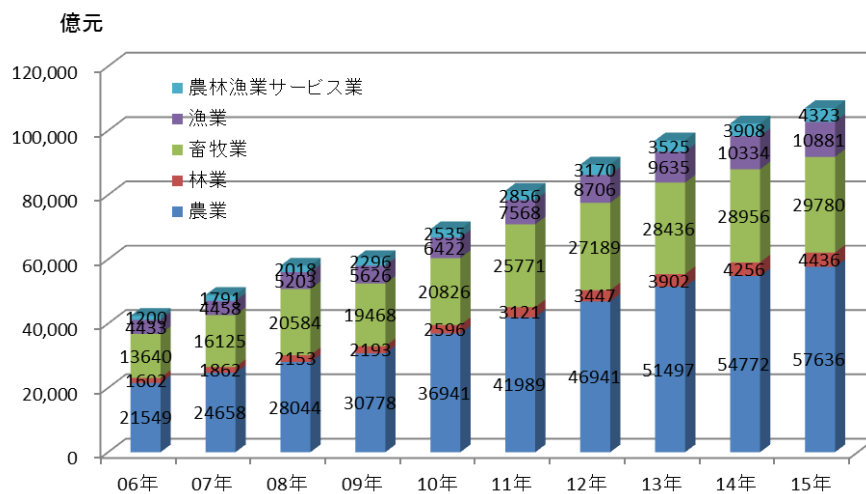
食糧等の流通体制改革を支持する。綿花、大豆の目標価格改革試験を深めて推進する。トウモロコシの買付備蓄制度の改革を推進する。主要農産物の備蓄コントロールシステムを改善する。上述の改革は一定時期において財政支出を増加させ得るが、これは必要な改革費用である。食糧綿花食油市場価格形成システムの成立後、在庫は合理的規模まで徐々に減少し、それに応じて財政が負担する食糧綿花食油備蓄支出は正常水準へと回復する。」

（3） 農林漁業生産

1) 農林漁業生産高

中国の農林漁業生産高（名目）は、第 1 図に示すとおり、毎年増加を続けているが、2007 から 2012 年までの増加率が 2009 年を除き 10 パーセントを超えていたのに対し、2014 年および 2015 年の増加率はそれぞれ 5.4 パーセントおよび 4.7 パーセントであり、近年

は伸びの鈍化が見られる。農林漁業生産高は 2014 年から 10 兆元を超え、2015 年には 10 兆 7056 億元となった。



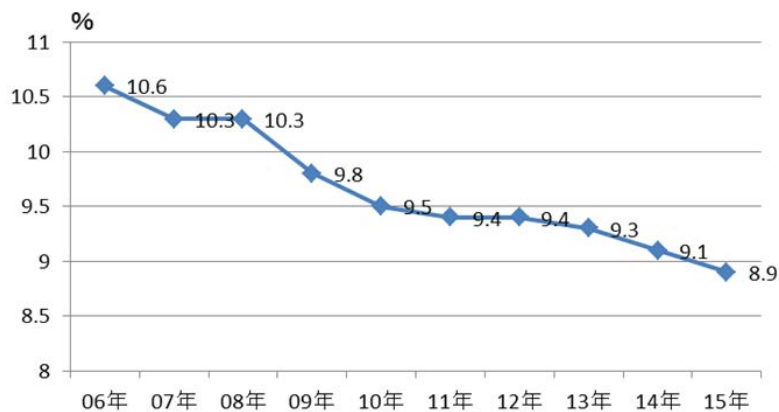
第 1 図 農林牧漁業生産高（名目）の推移

資料：中国統計年鑑各年。

農林漁業生産高は、農業、林業、畜牧業、漁業および農林漁業サービス業で構成されるが、いずれの業種においても万遍なく生産量の拡大が進んでおり、各業種の生産高の増加率に大きな差が認められない。このため、農林漁業生産高に占める各業種の比率は従前からほとんど変化していない。この 10 年において、おおむね農業は 49～54 パーセント、林業は 3～4 パーセント、畜牧業は 28～33 パーセント、漁業は 9～10 パーセント、農林漁業サービス業は 3～4 パーセントで推移している。畜牧業や漁業の伸び率とほぼ同等、またはそれ以上に農業の伸び率が大きかったのは、言うまでもなく果樹、野菜等の急速な生産拡大と併せ、穀物生産においても毎年の生産量拡大を達成し、穀物価格も上昇を続けていたためである。

第 2 図は、第一次産業 GDP が中国全体の GDP に占める比率の推移を見たものである。第一次産業の構成業種は農業、林業、畜牧業および漁業のみであって、農林漁業生産高に含まれる農林漁業サービス業は第一次産業に含まれない。また、鉱業は第二次産業に含まれる。

同図で明らかなおとおり、農林漁業生産高は増加しているものの、他産業の増加率はそれ以上に高いため、第一次産業の占める比率は徐々に減少している。2008 年までは 10 パーセント以上あった比率が 2009 年以降は 9 パーセント台となり、2015 年にはついに 8.9 パーセントとなった。ただし、日本の第一次産業の対全国 GDP 比が 1.2 パーセントであることと比較すれば、第一次産業の占める比率はまだかなり大きい。また、就業人口で見れば、中国でも第一次産業就業人口の減少が顕著になっているものの、2015 年の第一次産業就業人口比率は 28.3 パーセントであり、依然として比較的大きな比率を占めている。

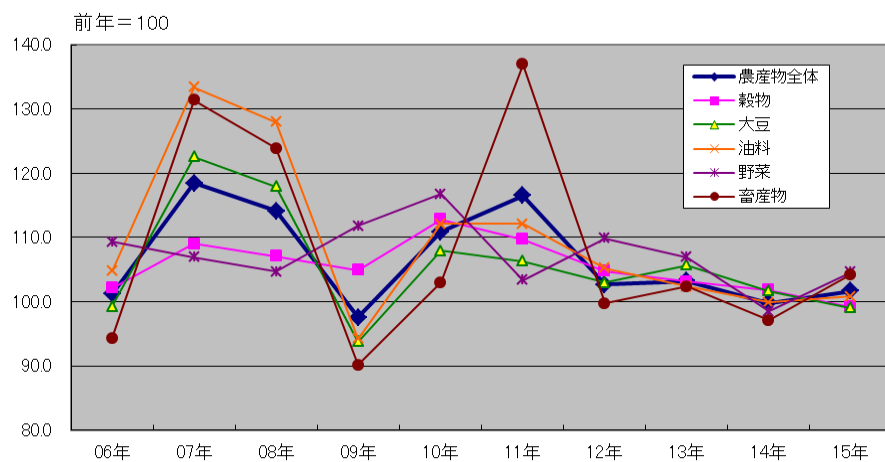


第2図 第一次産業の対 GDP 比

資料：中国統計年鑑各年.

2) 農産物価格

中国の消費者物価指数（C P I）は、近年、国内の工業品の生産過剰基調を反映して抑制気味に推移しており、とりわけ工業品生産者価格指数は2012年以降前年割れの状況が続いている。農産物の生産者価格指数の推移は第3図に示すとおりであるが、同図のとおり、農産物価格についても全体として見れば2012年以降は比較的落ち着いた動きとなっており、消費者物価指数の動きに即応したものとなっている。しかしながら、農産物については、言うまでもないことであるが、それぞれの品目ごとに需給動向等を反映した固有の動きを示している。そこで次に品目別に価格指数の動きを順次見ていくこととしたい。



第3図 農産物の生産者価格指数の推移

資料：中国統計年鑑各年.

まず穀物については、2007 年、2008 年には国際価格の高騰によって中国の国内価格もやや上昇した。その後、2010 年、2011 年に消費者物価が全体的にインフレ傾向を示す中で穀物価格は再び上昇したが、その後価格上昇は抑制された状況となっている。特に 2015 年は穀物の価格指数は 99.2 と前年を割り込んだ。これは、トウモロコシ価格が需給緩和によって下落したことが大きな要因となっている。

中国で大豆および油料（落花生、菜種、ゴマ）の価格はほぼ同じような動きを示す。これは、いずれも主として植物油の原料として利用されるとともに、これら作物の輸入量が大きいいため、国内価格が国際価格の影響を大きく受けて変動するためである。大豆等の国際価格が高騰した 2007 年、2008 年には中国の大豆および油料の価格も高騰したが、2009 年の国際価格の下落とともに国内価格も下落し、その後も基本的に国際価格に追随した動きを示している。大豆については、大量の輸入が行われて需給がややだぶついていることもあって 2015 年の価格指数は 99.0 となり前年よりも価格が下落した。油料は 100.8 となっている。

野菜は内外での比較的堅調な消費需要を反映して、他の品目とは異なった特徴的な動きを示し、2013 年までは一貫して堅調に推移してきた。しかしながら、2014 年は市場への供給過多から、白菜、ネギ、大根等の主要な野菜の卸売市場価格が 20 パーセント前後の大幅な下落となり、同年の野菜全体としての価格指数は 98.5 と前年を割り込む結果となった。なお、2015 年の価格指数は 104.5 と堅調さを取り戻している。

畜産物の価格指数にはその大宗を占める豚肉価格の動向が大きな影響を与えるが、豚肉価格は国内需給、生産費等の動向に左右され、価格変動が比較的大きい。2007 年、2008 年には豚の疾病による豚肉生産量の落ち込みと飼料価格の高騰によって豚肉価格が高騰した。2011 年にも豚肉生産量が伸びず、需給の逼迫から豚肉価格が高騰した。2012 年には一転して豚肉生産量が増加したことから価格は下落し、2013 年にはある程度回復したものの、やや供給過剰の状況が 2014 年まで継続する。ところが、畜産廃棄物の規制強化によって、2015 年には小規模養豚農家を中心に約 500 万の養豚業者が廃業したため³、豚肉生産量が減少し、2015 年の豚肉の価格指数は 108.9 となった。その結果、同年の畜産物の価格指数も 104.2 と堅調なものとなっている。

3) 農作物播種面積

2015 年の中国の耕地面積は 1 億 3,500 万ヘクタール、農作物総播種面積は 1 億 6,637 万ヘクタールであり⁴、この面積で耕地利用率を計算すれば 123 パーセントとなる。耕地面積は微減傾向にあるが、農作物総播種面積は微増の状況にある。耕地面積については、中国では長らく 2008 年に公表された 1 億 2,172 万ヘクタールという数値が変更されることなく使われていたが、最近は国土資源部で毎年実施されている「全国土地変更調査」の

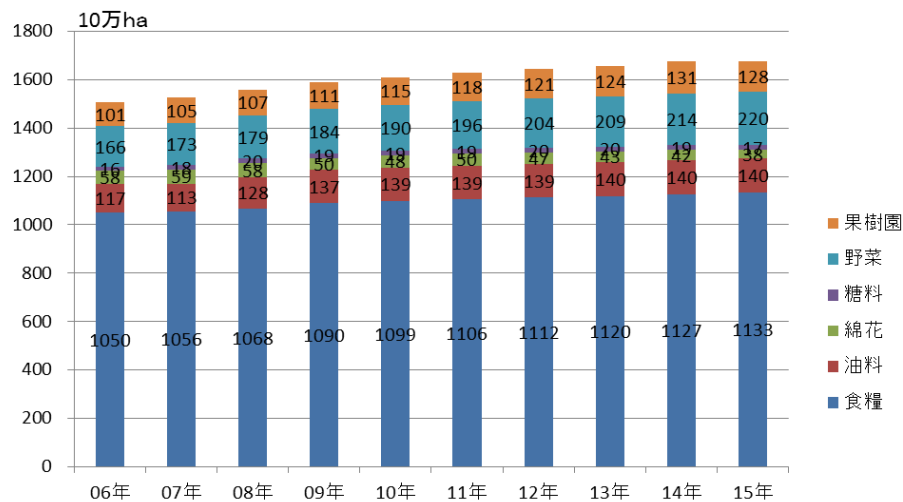
³ 2016 年 3 月 31 日、ニューズウィーク日本版。

<http://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2016/03/post-4805.php>

⁴ 中国統計年鑑 2016。

数値が用いられるようになっている。耕地面積 1 億 3,500 万ヘクタールという数値は、もとよりこの「全国土地変更調査」に基づく数値である。中国は、食糧安全保障の観点から、耕地面積については 1 億 2,000 万ヘクタール（18 億ムー）をレッドラインとして、それより下回らないことを重要な政策目標としているが、現在の耕地面積が 1 億 3,500 万ヘクタールであれば、まだ相当の余裕があるということとなろう。

第 4 図は主要な作目の播種面積の推移を示したものである。農作物総播種面積は上記のとおりであるが、各作目の播種面積の合計数値は農作物総播種面積に一致せず、毎年数百万ヘクタールの差異が生じている。したがって、第 4 図の合計播種面積も農作物総播種面積ではない。各作目の合計播種面積が農作物総播種面積であるべきところであるが、なぜそうした差異が生じたかの説明は統計書ではなされていない。



第 4 図 主要作物別播種面積の推移

資料：中国統計年鑑各年。

主要作目のうち、最も播種面積の大きいのが食糧であり、毎年、おおむね総播種面積の 7 割弱を占めている。食糧の播種面積は補助金交付等による生産振興策の効果もあって、2004 年以降は毎年増加を続けており、2015 年も前年より約 60 万ヘクタール増加して 1 億 1,330 万ヘクタールとなった。ただし、2016 年からは補助政策が大きく変更されたため、2016 年以降の食糧播種面積の動きが注目されるところである。

食糧に次いで播種面積が大きいのが野菜である。野菜の播種面積は、堅調な消費需要を背景にやはり毎年増加しており、2015 年の播種面積は 2,200 万ヘクタールとなった。

野菜に次ぐ播種面積を有するのが油料であるが、大豆、食用油等の輸入急増によって 2006 年、2007 年ごろは播種面積の減少が進んだ。それ以降は政府の振興策もあって播種面積はある程度回復したが、2010 年以降はほぼ横ばいとなり、2015 年の播種面積も前年とほぼ同じの約 1,400 万ヘクタールにとどまっている。

果樹園も消費需要の拡大を背景として比較的大きな伸び率を維持してきたが、2015年の播種面積は消費需要の伸びが一段落したことを反映して前年より約30万ヘクタール減少して1,280万ヘクタールとなった。

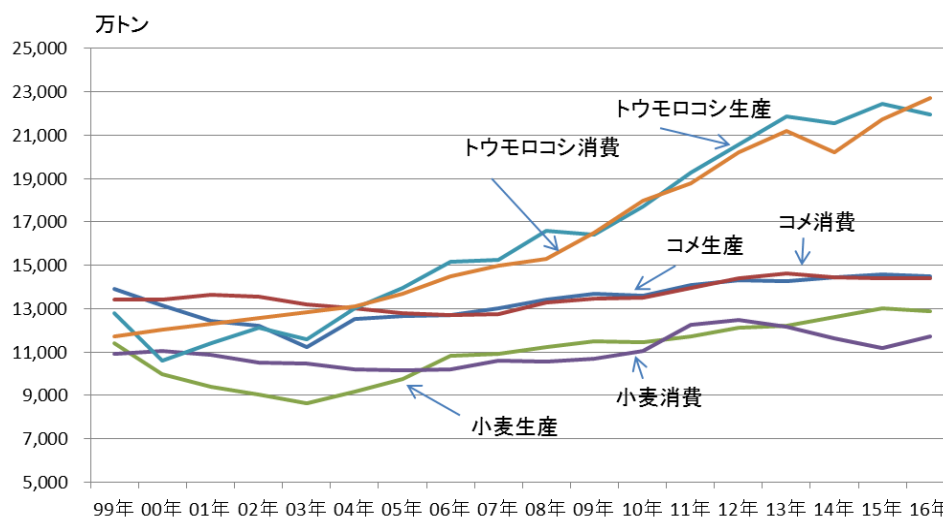
綿花は中国の重要農作物の一つであるが、生産振興の観点から国内価格が比較的高く維持されてきたこともあって最近では国際競争力を失いつつあり、外国からの輸入が増えている。このため、綿花の播種面積は徐々に減少しつつあり、2010年に480万ヘクタールあった播種面積が、2015年には380万ヘクタールにまで減少した。

糖料は砂糖への消費需要拡大を背景に2008年ごろまでは播種面積が拡大していたが、その後は横ばいとなり、最近では砂糖の輸入量増加もあって、2015年の播種面積は170万ヘクタールに減少している。

4) 品目別生産量の動向

ア) 食糧

第5図は中国の主要食糧であるコメ、小麦およびトウモロコシの生産・消費量の推移を示したものである。中国では、コメ、小麦およびトウモロコシの三大穀物で食糧生産量の約9割を占める。なお、中国は穀物の消費量を公表していないことから、同図ではUSDA（米国農務省）の公表数値を用いている。



第5図 コメ、小麦およびトウモロコシの生産・消費量の推移

資料: Foreign Agricultural Service, Official USDA Estimates.

注: コメは精米ベース.

同図で2000年から2003年までの各作目の生産量と消費量とを比較すると、いずれの作物においても生産量と消費量が乖離し、しかも消費量が生産量を上回っていたことが確認できよう。これは、この時期に、それまでとられていた保護価格制度を段階的に撤廃した

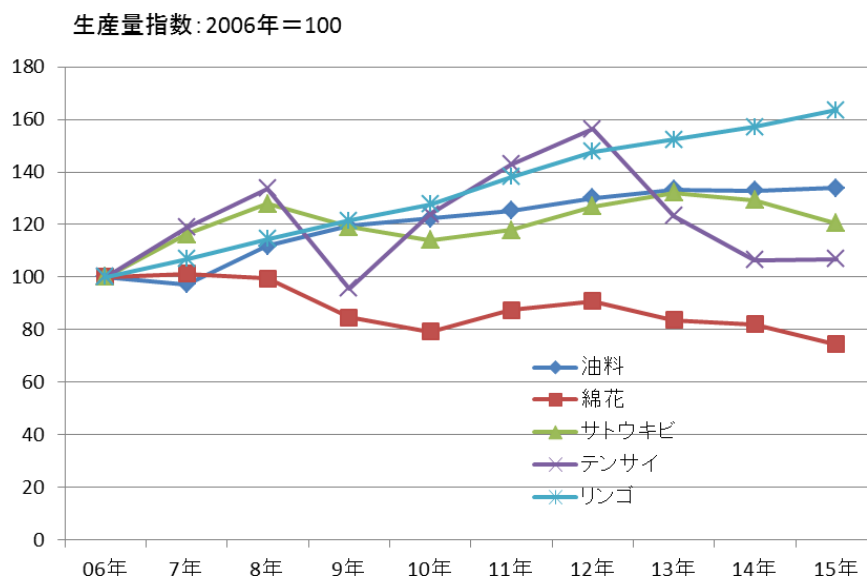
ため価格が下落し、生産量が落ち込んだことによるものである。

2004 年以降、中国政府は生産補助金交付等による食糧生産振興策をとったことから、各作物とも生産が回復し、各作物で生産量と消費量が概ね均衡するようになった。とりわけ、この 10 数年で目につくのはトウモロコシの生産・消費量の増加であろう。トウモロコシの消費量増加は、言うまでもなく、畜産物の生産拡大に伴う飼料穀物の消費拡大によるものである。そして、生産量の増加は、政府の積極的なトウモロコシ生産拡大策により、大豆畑からトウモロコシ畑への転換等によって、トウモロコシ作付面積が毎年大きく拡大したことによるものである。

しかしながら、2004 年以降とられてきた生産補助政策は、価格上昇、財政負担増大等の諸矛盾が顕著となり、2016 年からは生産補助政策の大幅な見直しが行われ、新しい食糧政策が開始されることとなった。2016 年のトウモロコシの生産量が前年より減少し、消費量が上回ることとなったのはこのことを象徴するものである。なお、この食糧政策の変更と時期区分については、次節で説明する。

イ) その他耕種作物

中国では食糧が総播種面積の約 7 割を占め、耕種作物では圧倒的に大きな比重を有しているが、第 6 図は食糧以外の主要な耕種作物である油料、綿花、サトウキビ、テンサイおよびリンゴの生産量の動向を示したものである。なお、野菜は生産量としての把握ができないので、ここでは取り上げていない。



第 6 図 その他の耕種作物の生産量指数の推移

資料：中国統計年鑑各年。

油料（落花生、菜種およびゴマ）の生産は、大豆および植物油の急速な輸入拡大のため、

一時期減少していたが、近年は政府の振興策もあって生産量が回復するようになり、わずかずつではあるが生産量は増加している。

中国は世界最大の綿花の生産・消費国であり、綿花は中国にとって重要な作目の一つである。中国政府は、従前、綿花を国際価格よりも高い価格で農家から買い上げ、これを国家備蓄することで農家保護を図ってきたが、この中国綿花の国家備蓄量が増加を続け、2016年初めには世界の綿花在庫量の約6割を中国が占めることとなった⁵。このため、中国政府は2014年から綿花については市場からの買い上げを停止し、目標価格制度を試行的に実施している。こうした措置によって、中国では、最近では綿花生産量の減少が続いている。

サトウキビおよびテンサイは砂糖原料であるため、その生産量は砂糖生産量の動向に左右される。ただし、中国でサトウキビおよびテンサイの生産量の比はおおむね10:1であり、サトウキビの占める比重が圧倒的に大きい。中国の砂糖生産量は、砂糖消費拡大によって増加基調で推移してきており、2008年には過去最高の1,433万トンの生産量となった。その後しばらく低迷したが、2012年には生産が回復し、2014年には1,643万トンの生産量となった。しかしながら2015年には1,474万トンに再び減少している。サトウキビおよびテンサイの生産量の動きも、こうした砂糖生産量の動きをおおむね反映したものとなっている。なお、テンサイの生産量の変動が大きいのは、黒竜江省でテンサイの作付面積が大きく動くことが大きな要因となっている。

リンゴは1990年代に大きく増産した後、2000年前後に一時的な伸び悩みが見られたが、2003年以降は一貫して増加を続けている。近年においても生産量の伸びは堅調であり、2014年からは生産量が4千万トンを超え、2105年は4,261万トンの生産量となっている。

ウ) 畜水産物

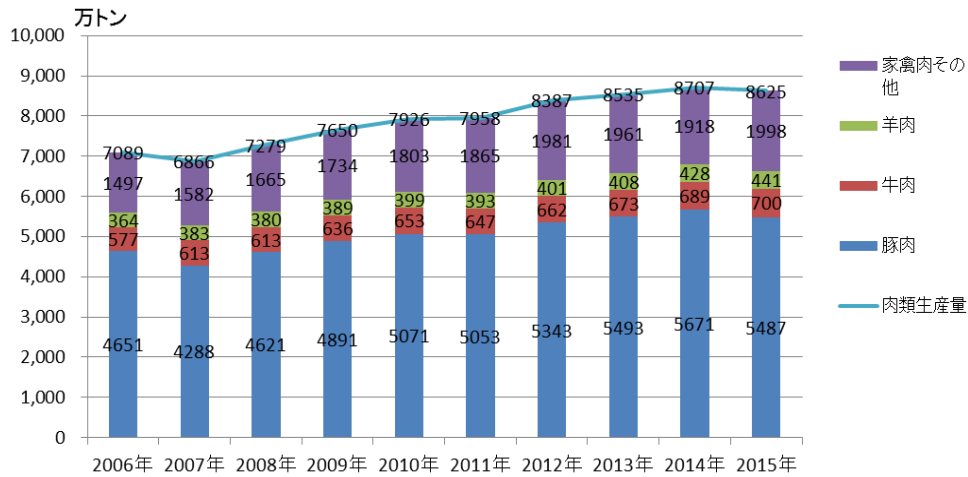
中国のこの10年の肉類生産量の推移は第7図のとおりである。中国の肉類生産のうち主なものは豚肉、牛肉、羊肉および家禽肉である。ただし、中国統計年鑑では家禽肉だけの生産量が示されていないため、同図では、「家禽肉その他」として表示した。また、生産量は骨付き肉の重量である。

肉類生産量は旺盛な消費需要を反映して、基本的に一貫した増加基調にあるが、同図のとおり、2007年および2015年には前年よりも減少した。2007年の減少は豚の青耳病の蔓延、飼料価格の高騰等により豚肉生産量が減少したためである。また、2015年は、前述したが、畜産廃棄物の規制強化によって小規模養豚農家を中心に多数の養豚業者が廃業に追い込まれ、このことによって豚肉生産量が減少したものである。いずれも豚肉の供給サイドの要因によるものであり、需要の縮小によるものではない。

2015年の品目別の肉類のシェアは、豚肉が63.6パーセント、牛肉が8.1パーセント、羊肉が5.1パーセント、家禽肉その他が23.2パーセントであり、この各品目のシェアは従来からほとんど変わっていない。このことは、中国における肉類の消費嗜好がこれまで

⁵ 2016年3月15日、日本経済新聞 web。

とんど変化しておらず、各品目が同じような増加率で生産を増加させてきたことを示すものである。



第7図 肉類生産量の推移

資料：中国統計年鑑。

品目別に生産量の動きを見れば、豚肉については2008年以降順調に生産量を拡大させ、2014年までの7年間で約1千万トンの増産となったが、前述のとおり、2015年には減産となった。

中国で豚肉に次いで消費量が多いのが鶏肉を中心とした家禽肉である。家禽肉は鳥インフルエンザ等の影響によって、年によっては生産量が減少するが、消費需要は堅調であり、基本的に増産基調にある。2015年においても、その他を含めて過去最高の1,998万トンの生産量となっている。

牛肉については、中国における食生活の高度化によって、消費が大きく拡大するのではないかとの見方もあったが、現在までのところ、肉類生産量における牛肉の大きなシェアの拡大は見られない。これについては、中国人の肉類の消費習慣がほとんど変化しなかったということと併せ、牛肉生産の体制が十分に整っていないことが要因として考えられよう。

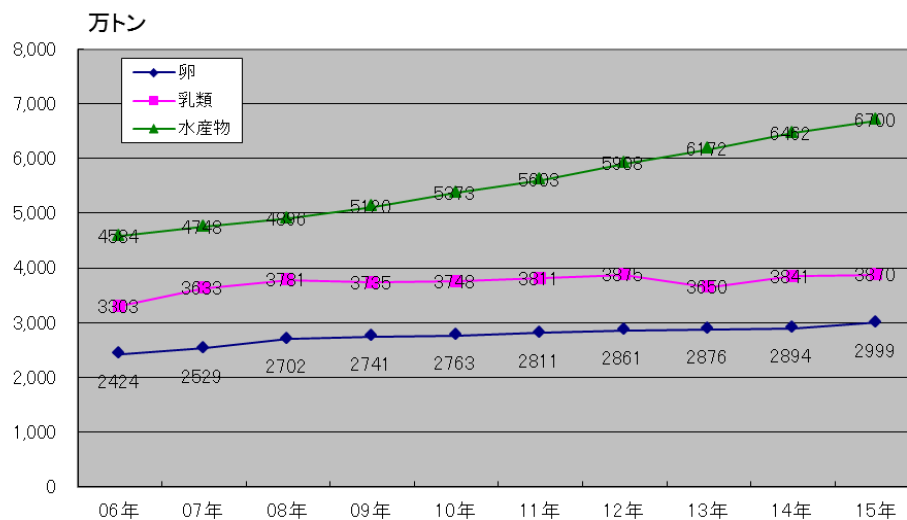
羊肉はもともと少数民族によって主として消費されていたものであるが、近年では都市部での消費が徐々に拡大している。このため、羊肉生産量はわずかながら増加を続けている。

以上は肉類の動向であったが、畜水産物のうち、卵、乳類および水産物の生産量の推移は第8図のとおりである。

卵は、中国経済が拡大を始めた1980年代から1990年代にかけて生産量が急速に増加した。2000年代になると需給が緩和し、生産量は伸び悩みの状況となるが、消費は堅調なことから、近年でも少しずつではあるが生産量増加を続けている。

中国では牛乳の生産量が乳類の約 97 パーセントを占める。乳類は 2000 年代になって生産量が飛躍的に増大したが、2009 年からはほぼ横ばいの状況となっている。これは、2008 年のメラミン混入粉ミルク事件の発生等、中国産乳製品に不祥事が相次いだことから、消費者が中国産乳製品を買い控えるようになったことや、牛乳需要の拡大も都市部では一段落したことによるものである。2015 年の乳類生産量も前年とほぼ同じの 3,870 万トンにとどまっている。

水産物の生産量は、近年も一貫して増加を続けており、2015 年の生産量も前年比 3.7 パーセント増の 6,700 万トンとなった。中国の水産物生産量のうち、養殖生産量はそのほぼ 4 分の 3 を占めるが、とりわけ淡水養殖の生産量の伸びが大きい。2015 年の淡水養殖生産量は前年比 4.3 パーセント増の 3,062 万トンとなり、水産物生産量の 46 パーセントを占める。



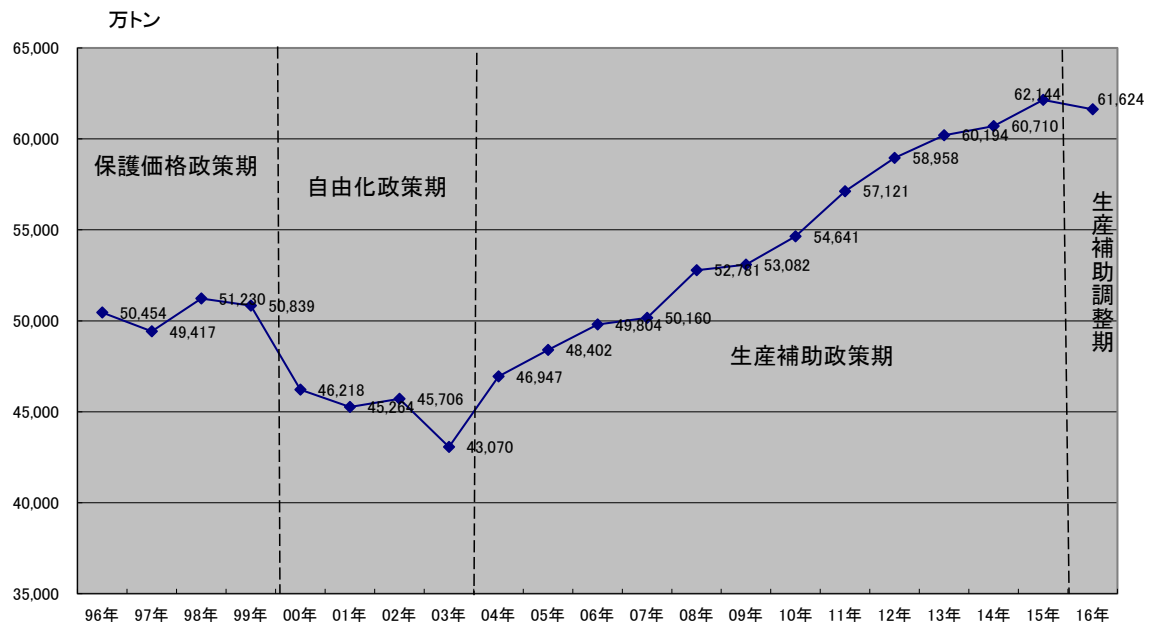
第 8 図 卵，乳類および水産物の生産量の推移

資料：中国統計年鑑.

3. 食糧価格・所得政策

(1) 中国の食糧価格・所得政策の経緯

第9図は、中国のこの20年の食糧生産量の推移とともに、この時期の食糧政策の時期区分を併せて示したものである。同図に記載したとおり、この20年で中国の食糧政策は保護価格政策から自由化政策へ、そして生産補助政策へと変化し、さらに2016年にはこれまでの生産補助政策の大幅な見直しが行われて新しい食糧政策が開始されることとなった。同図では2016年以降の時期区分を生産補助調整期としている。それでは、生産補助政策期から生産補助調整期への変化は何を原因として生じ、またその内容はどのようなものだろうか。このことを検討するために、まずこれまでの食糧政策の経緯をあらためて見ておくこととしたい。



第9図 中国食糧生産量の推移と食糧政策時期区分

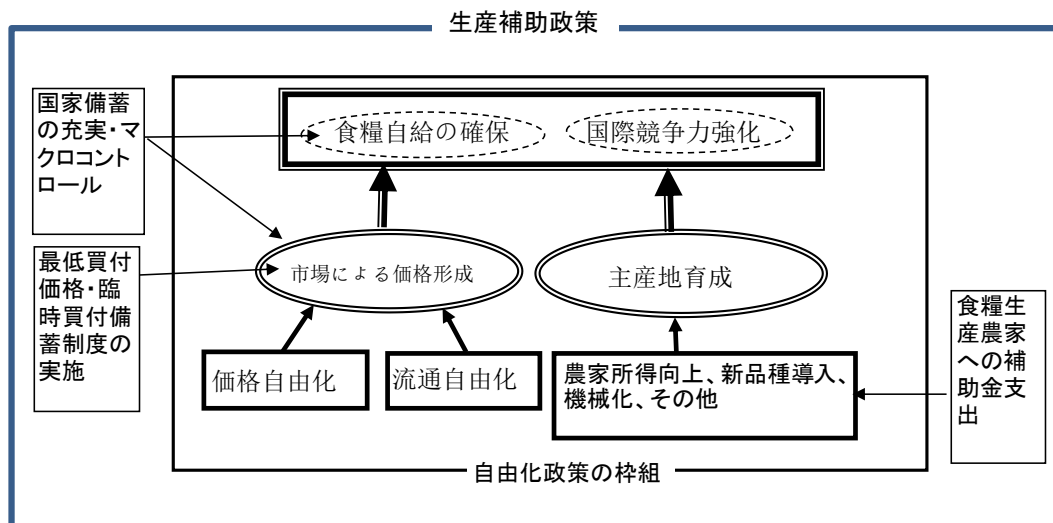
資料：中国国家统计局。

1999年まで中国は、食糧供給の確保のため、市場価格が下落しても農家から余剰食糧を含めてすべて政府が保護価格で買い取るという保護価格政策をとっていた。保護価格政策期においては、食糧増産のために保護価格が高めに設定されていたため、食糧生産量は基本的に過剰となり、在庫が積み増しされるとともに、政府の財政負担が増大する状況となっていた。

2000年から2003年までは、一転して、WTO加盟への対応とともに、食糧の過剰在庫

の処理および財政負担の縮減を目的として保護価格制度を徐々に廃止する自由化政策を採用した。自由化政策は、保護価格での買付対象を段階的に縮小し、それとともに食糧流通に関する規制を徐々に緩和するという方式で行われた。ところが、食糧が過剰となっていたところで価格が自由化されたため、食糧価格は大きく下落した。この時期には、自由化と併せて国際競争力強化のための主産地育成策がとられていたが、食糧価格の下落によって主産地を含めて食糧生産農家の生産意欲が顕著に低下し、食糧生産量が落ち込んだ。特に 2003 年には食糧生産量が大幅に低下し、食糧の大量輸入を必要とする事態となった。

こうした事態に対応して、2004 年から、食糧生産農家への補助金の支出等を行い、食糧生産の回復、増産を図ろうとする生産補助政策がとられることとなる。生産補助政策は、第 10 図で図示したとおり、市場での自由な価格形成と主産地育成という自由化政策期の政策枠組を基礎とし、これに補助金支出、最低買付価格制度等の生産振興策と食糧の国家備蓄の充実・マクロコントロールといった措置が実施されることとなったものである。なお、食糧の国家備蓄の充実・マクロコントロールの措置は、最低買付価格制度等の運用と一部で連動している。たとえば、市場価格が下落したときは最低買付価格制度等を通じて食糧を買い付けるために国家備蓄が増加する。そしてこの国家備蓄は市場価格がある程度高くなったときに市場動向を見ながら徐々に市場に放出されるのである。



第 10 図 中国の食糧政策

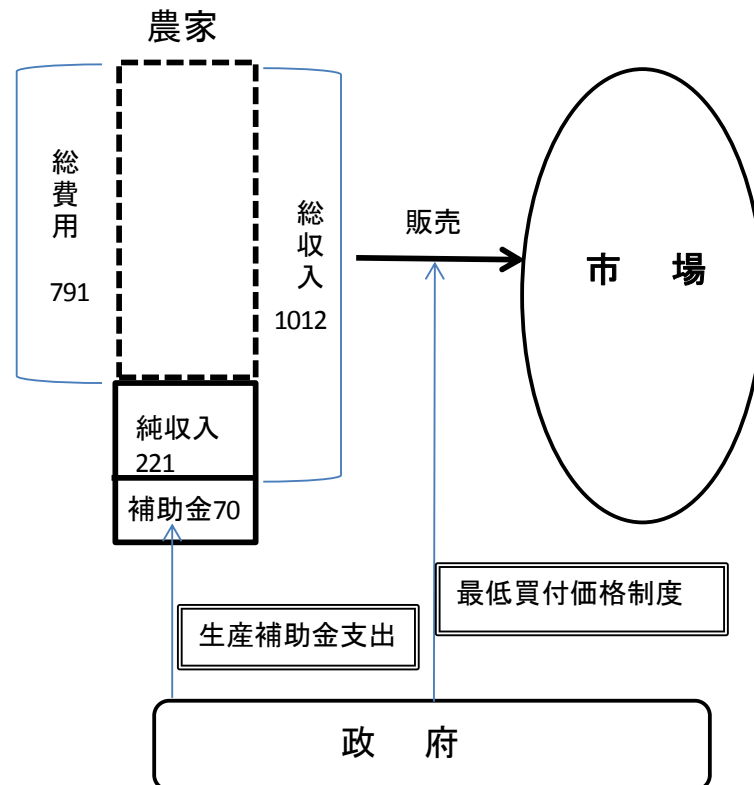
資料：筆者作成。

この生産補助政策は、補助金支出の増大等を伴いつつ、2015 年まで続いたが、このうちの価格・所得政策を農家収入との関係で見たものが第 11 図である。

同図の数字は 2008 年ジャポニカ米の 1 ムー当たりの生産費 (単位: 元) または収入 (同) である。すなわち、2008 年のジャポニカ米生産農家の 1 ムー当たり総収入は 1,012 元、

総費用 791 元を差し引いた純収入が 221 元、このほかに補助金収入が 70 元であった。

同図のとおり、ジャポニカ米生産農家の収入に関する現在の価格・所得政策は最低買付価格制度および生産補助金支出である。最低買付価格制度では、市場価格があらかじめ定めてある最低買付価格を下回った場合は、農家から最低買付価格で生産物の買付が行われる。このことによって、農家には一定額以上の農業総収入が保証されることとなる。また補助金は農家に直接または村を通じて食糧の作付面積に応じて支出される。



第 11 図 農家収入と価格・所得政策

資料：筆者作成。

注．数字は2008 年ジャポニカ米の 1 ムー当たり金額（単位：元）

（全国農産物費用収益資料汇编 2009）。

以上はジャポニカ米生産農家についての説明であるが、インディカ米生産農家および小麦生産農家についても、補助金額等は異なるものの、まったく同じ仕組みの価格・所得政策が実施されている。また、トウモロコシ生産農家には、生産補助金が支出されることは同様であるが、最低買付価格制度に代わって臨時買付備蓄制度が実施されている。臨時買付備蓄制度は、各地区でトウモロコシの価格下落時に必要な買付を行うものであるが、一定価格を下回った場合に買付を実施するという点では最低買付価格制度と同様の機能を有したものである。

こうした生産補助政策期における食糧価格・所得政策は、この間、農家の食糧生産意欲を高め、食糧増産という面で相応の効果を発揮してきたとしてよいであろう。生産補助政策期における継続的な食糧生産量の増加はそのことを物語るものである。しかしながら、早くも 2010 年前後には、この食糧価格・所得政策の矛盾や限界が顕在化するようになり、困難な問題に直面するとともに、その見直しが求められるようになっていた。そうした問題は、2016 年の補助政策の変更の直接の契機となったものである。そこで次に、生産補助政策期において生じたこれらの問題について見ていくこととしたい。

（２） 生産補助政策期において生じた諸問題

１） 最低買付価格制度

生産補助政策期、そして現在においても、中国の食糧価格・所得政策のうち、最も重要な地位を占める価格制度が最低買付価格制度である。同制度は、一定の試行的実施の後に、現在まで食糧流通管理条例（2004 年 5 月 26 日公布）第 25 条の規定に基づいて実施されてきた。

同制度の本来の趣旨は、食糧価格が自由化されたことから市場価格の下落によって農家の生産意欲が阻害され、食糧供給が不足するという事態も起こり得るため、そうした事態を避けるために市場価格の安定の観点から最低買付価格を決めておくというものであって、食糧の過剰を前提として農家の余剰食糧を保護価格ですべて買い上げることとしていた保護価格制度とはその趣旨が異なる。

同制度が対象としている作目は、コメおよび小麦であり、トウモロコシは対象とされていない。これは、コメと小麦は中国で国民が直接食用に供している主食であり、主として飼料として利用されるトウモロコシよりも、その安定的な供給がより重視されているためであると考えられる。

第 3 表は同制度発足以来これまでの最低買付価格の推移を示したものである。また、第 4 表では、最低買付価格制度が現在適用されている地域を示した。最低買付価格制度も全国を一律に対象としているのではなく、主産地育成策と連動して進められていることには留意が必要である。

さて、第 3 表のとおり、最低買付価格が初めて定められたのは 2004 年 3 月であるが、2005 年までの対象はコメだけであった。小麦の最低買付価格が定められるようになったのは 2006 年からである。

最低買付価格の水準は 2007 年までは引き上げられることはなく、前年と同水準が維持されてきた。2007 年まで最低買付価格が据え置かれてきたのは、国内価格が比較的安定していたこと、また、農村賃金の急騰が始まる以前であることから生産費の増加もそれほど大きなものでなかったことといった要因が挙げられる。

最低買付価格が動きを見せるようになるのは 2008 年からのことである。同年は小刻みながら 2 回の引上げが行われ、2009 年には大幅な引上げとなった。その後は比較的大き

な引上げ幅で毎年引き上げられるようになり、そうした引上げは 2013 年まで続いた。これは労働費上昇等に伴う生産費増嵩に対応して、食糧生産の収益性を確保し、農家の生産意欲の維持、向上を図ることを目的としたものだったとして良いであろう。

しかしながら、2014 年には上げ幅が鈍り、2015 年にはついに前年水準のままで据え置かれ、2016 年においては早生インディカの最低買付価格が前年よりも引き下げられるという状況となった。

第 3 表 最低買付価格の推移

(単位：元／斤)

	早生インディ カ	中・晩生イン ディカ	ジャポニカ	白小麦	混合麦	紅小麦
2004年3月	0.70	—	—	—	—	—
2004年4月、6月	同上	0.72	0.75	—	—	—
2005-07年	同上	同上	同上	—	—	—
2006-07年	—	—	—	0.72	0.69	0.69
2008年2月	0.75	0.76	0.79	0.75	0.70	0.70
同年3月	0.77	0.79	0.82	0.77	0.72	0.72
2009年	0.90	0.92	0.95	0.87	0.83	0.83
2010年	0.93	0.97	1.05	0.90	0.86	0.86
2011年	1.02	1.07	1.28	0.95	0.93	0.93
2012年	1.20	1.25	1.40	1.02		
2013年	1.32	1.35	1.50	1.12		
2014年	1.35	1.38	1.55	1.18		
2015年	1.35	1.38	1.55	1.18		
2016年	1.33	1.38	1.55	1.18		

資料：中国糧食市場発展報告，国家發展改革委ホームページ。

注．等級は国標三等。

第 4 表 コメおよび小麦の最低買付価格制度の適用範囲

コメ		小麦	
2004－2007 年	吉林、黒竜江、安徽、江西、 湖北、湖南、四川	2006年～	河北、江蘇、安徽、山 東、河南、湖北
2008年～	吉林、黒竜江、安徽、江西、 湖北、湖南、四川、遼寧、江 蘇、河南、広西		

資料：中国糧食市場発展報告 2009，国家發展改革委ホームページ。

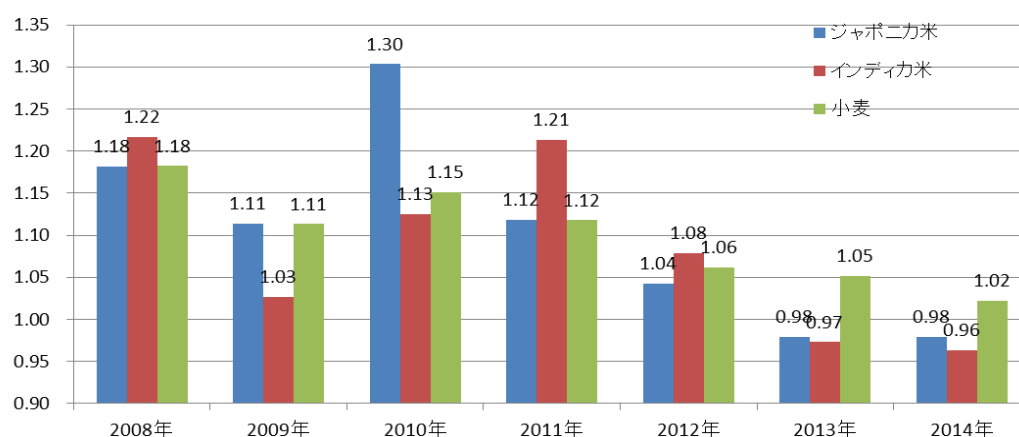
最低買付価格は、通常は、市場価格と農家の生産費を考慮した上で決定されるが、最低買付価格をあまり高く設定するとただちに買付を実施しなければならなくなり、一方で低く設定しすぎると農家は食糧生産意欲を喪失する。

農家の食糧生産意欲を維持するためには、最低買付価格は原則として生産費を補うもの

となっている必要があるが、生産費は毎年増加しているため、最低買付価格もこれに応じて引き上げていかなければならない。この場合、市場価格も上昇していて最低買付価格よりも市場価格のほうがかなり高いときは問題がないが、市場価格が低迷して最低買付価格との差がなくなったり、さらには逆転したようなときには問題が生じる。もし、最低買付価格が市場での農家の販売価格よりも高くなれば、農家は生産物を市場で売却するよりは、すべて最低買付価格で買い取ってもらったほうが有利となるだろう。

それでは、現実の農家の販売価格と最低買付価格との関係はどうなっているのであろうか。第12図は、このことを見るために、「販売・買付価格比率」の推移を図示したものである。販売・買付価格比率は、次の計算式で求めている。

販売・買付価格比率＝平均販売価格（主産物生産高/主産物生産量）/最低買付価格



第12図 販売・買付価格比率の推移

資料：全国農産物費用収益資料滙編等から筆者計算。

注1）販売・買付価格比率＝平均販売価格（主産物生産高／主産物生産量）/最低買付価格。

2）2011年までの小麦は混合麦の最低買付価格、2008年の最低買付価格は2月のもの。

販売・買付価格比率を求める際に、市場価格をとらずに平均販売価格をとったのは、平均販売価格は市場価格よりも農家の現実の販売価格を正確に反映しており、農家経営と最低買付価格との関係をより的確に見ることが可能となるためである。

販売・買付価格比率が1よりもかなり大きいときは、農家は最低買付価格をあまり意識することなく市場で生産物を販売し、最低買付価格制度の負担もほとんど生じないが、販売・買付価格比率が1よりも小さくなると農家は政府に最低買付価格で買い取ってもらったほうが有利となることから、最低買付価格制度の負担が一気に増大する恐れがある。同図のとおり、2011年までは販売・買付比率が1よりもかなり大きく、最低買付価格制度の運営に大きな問題はなかったものと考えられる。この時期は最低買付価格をかなり引き上

げていたが、市場価格の上昇も大きかったため、いわば制度の運営に余裕があったのである。しかしながら、2012年には同比率が下がり、2013年にはコメではついに同比率が1を割り込む事態となった。2014年も同様の状況が続いている。これは、最低買付価格を引き上げてきたにもかかわらず、市場価格が低迷するようになったためである。市場価格の低迷は、需給の緩和とともに、内外価格差が拡大して輸入圧力が強まっていることが要因として考えられる。もし、こうした状態が続けば、政府による最低買付価格での買付の機会が多くなり、財政負担が膨らんでいくこととなる。

2015年以降、最低買付価格が据え置かれ、または引き下げられることとなったのはこうした事情を反映したものであるが、一方で食糧生産費は毎年上昇を続けている。販売・買付比率が1を割り込むという状況は、市場価格の低迷によって農家の食糧生産経営への圧迫が強まっていることを示すものであり、このままでは農家の食糧生産意欲への悪影響は避けられない。しかしながら、市場価格の動向等を無視して最低買付価格を引き上げることは、政府が大量に農産物を買ひ上げることになりかねず、財政負担増大によって制度が破綻する。

このように、最低買付価格制度は、これまでの最低買付価格の引き上げ、最近になっての市場価格の低迷、内外価格差の拡大等によってその矛盾が顕在化するようになり、何らかの見直しが求められるようになったのである。

2) トウモロコシの臨時買付備蓄制度

トウモロコシの臨時買付備蓄制度は、2007年から東北三省および内蒙古自治区(以下「東北産地」と総称)において実施されることとなったものである⁶。東北産地のトウモロコシ生産量は2000年代半ば以降大きく増加したため、東北産地でのトウモロコシ価格が低迷し、また、農家がトウモロコシを市場で売却するのが困難という現象が生じるようになった。臨時買付備蓄制度は、東北産地でのこうした事態に対応し、売却難に陥っているトウモロコシを農家から一定価格で買い上げ、農家の生産意欲を維持してトウモロコシの増産を図るために実施されてきたものである。

同制度では、当初、发展改革委が定めた買付価格と買付量で、1回または数回に分けてまさに臨時的に実施されるものであったが、2009年からは買付量の制限がなくなり、広く買付けが行われるようになった。また、同制度では、第5表のとおり、2013年まで買付価格が大きく引き上げられてきており、しかも買い付けて備蓄していたトウモロコシを販売するときには順ざや販売が義務付けられていた。順ざや価格で販売するためには市場価格も高くしておく必要がある。このため、東北産地では、農家からトウモロコシを買い付ける業者は原則として国有食糧企業だけに制限され、市場での販売やトウモロコシ加工企業への販売も、事実上、国有食糧企業が独占する状況となっていたのである。

⁶ 農業部農村経済研究中心宏観経済研究室主任習銀生「玉米收儲制度改革背景及原因」農産品市場週刊—中国農村網、2016年4月21日。

第5表 トウモロコシ臨時買付備蓄制度買付価格

(単位：元/Kg)

省・自治区	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
内蒙古	1.52	1.52	1.82	2.00	2.14	2.26	2.26	2.00
遼寧	1.52	1.52	1.82	2.00	2.14	2.26	2.26	2.00
吉林	1.50	1.50	1.80	1.98	2.12	2.24	2.24	2.00
黒竜江	1.48	1.48	1.78	1.96	2.10	2.22	2.22	2.00

資料：樊琦祁，迪李霜「玉米臨時收儲制度的改革与転型研究」『農業経済問題』2016年第8期から転用
(原資料：国家發展改革委員会 HP)。

トウモロコシ臨時買付備蓄制度のこうした運用により、同制度に基づく買付量は2012年から急激に増加した。2011年度に1,100万トンであった買付量が、2012年度には3,083万トン、2013年度には6,919万トン、2014年度には8,312万トンとなった⁷。2014年度の買付量は、東北産地のトウモロコシ総生産量の実に88パーセントに及んでいる。2015年度の買付量はついに1億トンを超えた。農家のトウモロコシ売却は、ほぼ全面的に臨時買付備蓄制度に依存するようになったのである。

市場価格が下落したときに臨時に一定量を買ひ上げて価格を維持するという同制度の本来の趣旨からはかけ離れたものとなったことは明らかであり、同時に、こうした同制度の運用によって多くの矛盾または問題が生じることとなった。

その第一は財政負担の増大である。臨時買付備蓄制度の運営のためには、買付資金の手当、倉庫での保管費、金利負担等の費用が必要であるが、備蓄量の急増等によって、これらに要する財政負担が大きく膨らむこととなった。2016年の備蓄量は、近年の毎年の買付量の増加によって、全国の1年分の生産量を超える2.5億トンに達している。備蓄トウモロコシの1トン1年当たりの保管費は252元とされるが、これで計算すれば、2.5億トンのトウモロコシ保管費用は約630億元に達する⁸。現実には、このほかに品質劣化に伴う損失、輸送料等の各種の負担が伴うことは言うまでもない。

第二は国際競争力の喪失に伴う輸入圧力の増大である。臨時買付備蓄制度によって東北産地での価格が高く維持された結果、中国南方での港到着価格が、船輸送した国内東北産よりも外国産のほうが安いという逆転現象が起きている。トウモロコシの二次関税の65パーセントを課してもまだ外国産のほうが安いというときもあったという。かつて、トウモロコシの輸入は国内で量的に不足したときに限られていたが、現在では価格面での強い輸入圧力に常にさらされるようになっており、現実には毎年かなりの量の輸入が行われるようになっている。また、国内トウモロコシ価格が高いことから、コウリャン、大

⁷ 樊琦祁，迪李霜「玉米臨時收儲制度的改革与転型研究」『農業経済問題』2016年第8期，75ページ。

⁸ 農業部農村経済研究中心宏観経済研究室主任習銀生「玉米收儲制度改革背景及原因」。

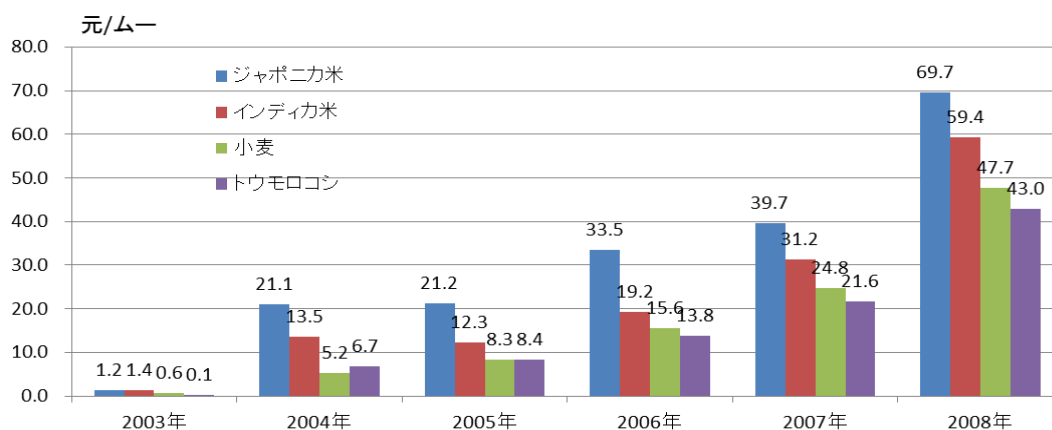
麦，キャッサバ等のトウモロコシ代替品の輸入が急速に増加している⁹。

第三は東北産地でのトウモロコシ加工企業，畜産業等のトウモロコシ下流産業の経営を大きく圧迫するようになったことである。臨時買付備蓄制度の実施によって，中国国内では，事実上，東北産地とそれ以外の地区とで異なるトウモロコシ価格が形成されることとなった。他地区よりも価格がかなり高いトウモロコシを利用せざるを得ない東北産地のトウモロコシ下流産業は競争力を失い，重大な損失を蒙ることとなったのである。吉林省の一定規模以上の 22 のトウモロコシ加工企業は，原料高によって基本的にすべて経営赤字の状態に陥り，工場施設の稼働率は 10 パーセントに足らない状況となった。また，吉林省の養豚農家は，2014 年において，1 頭当たり平均 200～300 元の損失を出すようになった¹⁰。吉林省のトウモロコシ加工産業も畜産業も，かつては吉林省で豊富に生産される安いトウモロコシを利用して発展してきた産業であるが，それらの産業がトウモロコシ価格の上昇で存立の危機に直面することとなったのである。

このように，トウモロコシの臨時買付備蓄制度は，買付量の急増で同制度を今後とも存続させることは困難な状況となり，それに伴う弊害や矛盾にも深刻な面があることから，廃止を含めた抜本的改革は避けられない状況となったのである。

3) 補助金交付

生産補助政策において，食糧生産の拡大に最も直接的な効果があったと考えられるのが農家への補助金交付であった。補助金交付は，2003 年に試行的に実施された後，2004 年から本格的に実施された。補助金の 1 ムー当たりの交付額の推移は第 13 図に示すとおりである。



第 13 図 1 ムー当たり補助金額の推移

資料：全国農産物費用収益資料滙編 2009。

⁹ 樊琦祁，迪李霜「玉米臨時收儲制度的改革与轉型研究」77 ページ。

¹⁰ 劉帥「玉米價格市場化改革的觀察与思考」『農産品市場週刊』2016 年第 29 号，24 ページ。

同図の数値は「全国農産物費用収益資料滙編」2009年版によっているが、2009年以降は1ムー当たり補助金額が示されなくなったので、同図は2003年から2008年までのものとなっている。2009年以降の数値が示されなくなった理由は明確でないが、すでにこの時期から補助金の見直しの動きが生じていたことも考えられよう。ただし、補助金総額はこの後も急速に増加し、2012年の補助金総額は2008年の2倍以上となっているので、1ムー当たりの補助金額も2008年の2倍以上となっていたはずである。

なお、同図で明らかなおとおり、1ムー当たり補助金額は品目によって異なっている。補助金額が最も大きいのがジャポニカ米であり、続いてインディカ米、小麦、トウモロコシの順となっている。これは、それぞれの品目の生産物価格または生産費が考慮されたためであろう。

第6表は農業生産補助金の中央政府の予算額の推移を示したものである。同表のとおり、食糧生産農家に交付される補助金には食糧直接補助、農業資材総合補助、農作物優良品種補助および農機具購入補助の4種があり、農民四種補助と呼ばれる。

第6表 農業生産補助金関係予算（農民四種補助）

（単位：億元）

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
食糧直接補助	151	190	151	151	151	—	151
農業資材総合補助	482	756	835	860	1078	—	1071
農作物優良品種補助	71	155	204	220	224	—	214
農機具購入補助	40	130	145	175	215	—	238
農民四種補助計	744	1231	1335	1406	1668	1701	1674

資料：2008年～2013年は各年の全人代における「中央・地方予算執行状況および中央・地方予算案に関する報告」等から作成。2014年は辛翔飛、張怡、王済民「我国糧食補貼政策實施狀況，問題和对策」『農業經濟』2016/9，90ページ。

このうち、食糧直接補助は食糧生産農地面積に応じて交付されるものであり、2004年に補助金交付が開始された当初は基本的にこの補助金によって支出がなされていた。しかしながら、この補助金は、2010年以降は毎年151億元に据え置かれている。

農業資材総合補助は農薬、肥料等の農業資材の価格上昇分を補填するという趣旨のもので、2006年から交付が開始された。ただし、この補助金も実質的に食糧生産農地面積に応じて交付されることから、現在では、食糧直接補助に代わってこの補助金が農家に交付される補助金の主体となっている。この補助金は2012年までは毎年増額されてきたが、それ以降は据え置かれている。

農作物優良品種補助は優良品種の普及を目的として一定の優良品種を作付けた農家に交付されるものであり、やはり面積に応じて交付される。

農機具購入補助は、一般の農家が直接の対象となるのではなく、農業機械を購入する農民専業合作社、農業サービス組織、一部の大規模農家等に交付されるものである。

なお、これらの補助金の各農家への具体的な交付額は、全国一律に決められているのではなく、地域によってかなり異なっている。

農業生産補助金の予算額は 2012 年までは毎年大きく増額されてきたが、それ以降は伸びが止まり、2014 年は農民四種補助合計額で、補助金交付が始まって以来、初めての減額となった。2014 年に減額となったのは、2013 年の補助金額がすでに 1,701 億元（約 2 兆 7,700 億円）に達しており、これ以上の財政負担には耐えられなくなるとともに、これまで大きく膨らんできた補助金の効果や効率性の問題が指摘されるようになっていたためであろう。

農民四種補助のうち、農機具購入補助以外は、食糧生産農地面積に応じて交付されるが、現地では実際に食糧が生産されているかどうかも確認することなく、請負農地の面積に応じて請負農家に補助金が交付されるという方式がとられている。このため、請負農家は、実際には自身で耕作をしていなくても補助金を受領できることから、請負農地をそのままにして出稼ぎに出ているという農家も少なくなかった。その一方で、請負農家から請負農地を転借して実際に食糧生産を行う農家には補助金が交付されないという矛盾があった。

こうした補助金交付のあり方は、請負農家の所得向上には役立つが、一定規模を有する効率的な農業経営主体を育成するという近年の中国の農業政策の方向には合致していないことは明かであろう。また、出稼ぎに伴う耕作放棄地をできるだけ減らすとともに、地力の保全を図りつつ生産性の高い持続的な農業の発展を図るという方向にも矛盾するものであった。

農業生産補助金は、金額の増大で財政を圧迫するようになるとともに、近年大きく変化しつつある中国の農業政策の方向にも即しないものとなり、そうした観点からの見直しが必至とされることとなったのである。

（３） 2016 年の食糧価格・所得政策の改革内容

1) 最低価格買付制度－価格抑制－

食糧の価格制度の改革の検討は、2013 年 11 月 12 日に中共 18 期 3 中全会で議決された「改革を全面的に深化させる若干の重大問題に関する決定」において「農産物の価格形成制度をさらに改善する」ことが規定されて以降、本格的に進められることとなる。中国の食糧価格制度改革の基本的方向として考えられていたのが目標価格制度の導入である。目標価格制度は、ごく簡単に言えば、市場における一定の目標価格を定め、現実の市場価格が目標価格よりも低かった場合は目標価格と市場価格の差額を農家に補償し、目標価格よりも高かった場合は低所得消費者に補助を行うというものである。このことによって、食糧価格は市場で定められるものの、農家の一定の所得は保証されるものとされる。

目標価格制度の導入の必要性は、必ずしも最近になって認識されるようになったものではない。早くも 2008 年の「国家食糧安全中長期計画綱要（2008－2020 年）」において、「目標価格補助制度の探索研究を行う」ことが規定されていた。ただし、当時は、補助金

額急増等による弊害が見えるようになっていたものの、まだ食糧増産が緊要の課題とされていた頃であり、ただちに価格制度の改革が日程に上るようなことはなかった。

その後、2014年1月19日に中共中央・国務院から発出された2014年1号文件「農村改革を全面的に深化させ農業現代化の推進を加速することに関する若干の意見」で、目標価格制度導入の方針が明記される。同文件では、「食糧等の重要農産物の価格形成制度を改善する。市場での価格決定原則を引き続き堅持し、農産物価格形成制度と政府補助とを分離する改革を探索、推進して、農産物目標価格制度を徐々に建設し、市場価格が高すぎる時は低所得消費者に補助を行い、市場価格が目標価格よりも低いときは価格差に応じて生産者を補助し、農民の収益をしっかりと保証する。2014年には東北と内蒙古で大豆の、新疆で綿花の目標価格補助の試験実施を行う。」と規定され、目標価格制度の基本的考え方とともに、試験実施を行う品目と地域が具体的に指定された。

続いて、同年3月5日に李克強首相は第12期全人代第2回会議での「政府工作報告」において、農産物目標価格制度を導入することに言及した。こうして、目標価格制度は中国政府の農業政策上の重要課題とされ、その実施が図られることとなったのである。

目標価格制度の試行の対象となった綿花と大豆について、綿花は2014年4月に、大豆は同年5月に目標価格が定められた。綿花と大豆は、この前年まで、トウモロコシと同じく臨時買付備蓄制度が実施されていたが、目標価格制度の試行実施に伴って臨時買付備蓄制度は実施されないこととなった。

ところが、目標価格制度の試行実施によって、中国食糧生産の現状に鑑みれば、同制度には多くの深刻な問題があり、主要食糧に安易に適用することは必ずしも適当でないことが明らかとなった。

その第一が目標価格をどの程度の水準に定めるかという問題である。目標価格を高く定めれば財政負担が嵩み制度を維持できなくなる。一方で低く定めれば農家の生産費を補償できなくなり、農家の生産意欲低下や生産量減少を招く。また、目標価格を省・自治区単位で一律に定めた場合、地方による価格差や生産費の高低差を無視することとなるが、どこまで細かく目標価格を設定すれば適切なのかは難しい問題である。

第二は補助金交付対象者を誰にし、具体的な交付金額は何を基準にして算出するかという問題である。交付対象者を土地請負農家にすればわかりやすいが、この場合は実際の生産者（転借人）に補助金が渡らないということが起こる。ところが生産者の生産量を基準にすると各農家の生産量を実際にどのように把握するかという問題が生じ、販売量を基準にしても誰に、またはどこで販売した量を算入するのか等の複雑な問題が起こり得る。こうした技術的問題がまだ十分に解決されていないのである。

第三は政府がそもそも地域の現実の播種面積または生産量を正確に把握していないということである。中国では地域ごとの播種面積および生産量の統計があるが、これはごく一部の標本を抽出して行う標本調査の手法がとられており、実際の播種面積または生産量を直接反映したものではない。補助金交付のためには生産面積や生産量を正確に把握することが必要であるが、その把握をどう行うかについても未解決なのである。

こうした事情を背景として、中国政府は、大豆や綿花といった国民の食生活への影響が比較的軽微な品目はともかく、目標価格制度を直ちに国民の主食であるコメおよび小麦に適用するのは時期尚早と考えるようになったのか、目標価格制度のコメおよび小麦への導入には慎重な姿勢を示すようになった。

2015年10月12日付け中共中央・国務院「価格システム改革の推進に関する若干の意見」では、「コメ、小麦の最低買付政策を引き続き実施・改善し、トウモロコシの買付備蓄制度を改革改善し、綿花、大豆の目標価格改革試験実施を継続し、補助金交付方法を改善する。」と規定し、コメ、小麦の最低買付価格制度を当面存続させる方向を明記した。そして、2016年5月には2016年のコメと小麦の最低買付価格を公布し、同年においても最低買付価格制度の運用を継続した。

しかしながら、同制度の運用が継続されることとなっても、同制度の問題が何ら解決されたわけでないことは言うまでもない。2016年にはコメと小麦において国内需給に緩和が見られることとなったことから、価格が低迷して最低買付価格での買付圧力が強まっており、買付量が大きく増加することも懸念されている¹¹。財政負担の増加を抑制するために買付量の急増を避けようとするれば最低買付価格を低く設定するほかはないが、そうすると生産費が年々増加している食糧生産農家の生産継続意欲を損ねることとなろう。一方で、最低買付価格をこれ以上引き上げることは、財政負担の問題とともに、内外価格差が拡大して輸入圧力がますます強まっている現状からも困難である。このように、最低買付価格制度の存続は、他に適当な代替案がないための当面の弥縫策といったような性格が強く、いずれ抜本的な改革は避けられないものと考えられる。

2) トウモロコシの臨時買付備蓄制度－廃止－

2016年3月28日、中国政府は、国家発展改革委員会の記者懇談会の席上における担当責任者の発言を通じて、トウモロコシの価格政策改革の方向を明らかにした¹²。その主要内容は次のとおりである。

①東北三省および内蒙古での臨時買付備蓄制度は廃止して、「市場化買付」＋「補助」の仕組みとする。

②トウモロコシ価格は市場で形成させるようにし、市場の需給関係を反映させ、生産と需要を調節する。生産者は市場価格でトウモロコシを販売し、各種市場主体は自主的に市場参入して購入する。

③トウモロコシ生産者の補助制度を構築し、東北三省および内蒙古に一定の財政補助を行う。中央財政は省・自治区に補助資金を支出し、地方政府は補助資金を統一的に生産者に交付することによって、有力産地のトウモロコシ生産の収益安定を保持する。

¹¹ 2016年5月30日、中国農資伝媒「2016年糧食最低收購価格交付」。

¹² 2016年3月29日、人民日報。

上述で明らかなとおり、トウモロコシの価格政策の改革方策は、これまで東北産地で行ってきた臨時買付備蓄を今後は行わず、価格は市場での形成にまかせることとし、一方では生産農家の所得保証のために補助金を交付するというものである。

最近において、トウモロコシの需給は緩和基調にあり、政府の在庫も積み上がっていることから、価格を自由化すれば、価格の低下は避けられない。農家の販売価格の低下が予想される中で、所得保証のための補助金額をどのように定めるかは難しい問題である。これに関して、トウモロコシの価格政策の改革方向が公表されたときは、2016年5月ごろには目標価格が定められるのではないかとの観測¹³もあったが、結局、目標価格が定められることはなかった。この理由としては、急速な価格下落も考えられる中では適正な目標価格を定めるにくいという問題があったことや、そもそもトウモロコシについては目標価格制度の試行も行っておらず、各農家の販売量把握等の技術的問題が十分に解決されていないということが考えられよう。

その一方で、生産農家への補助金交付手続きは進められている。財政部の公表によれば、2016年9月現在、すでに中央財政から第1回トウモロコシ生産者補助金300億元が交付されている。その内訳は内蒙古自治区約66億元、遼寧省約46億元、吉林省約73億元、黒竜江省約116億元であり、1ムー当たりの補助額は約130元であるという¹⁴。この補助金額の基準は明確でないが、特に何らかの改革が行われているとの公表もなされていないことから、従前どおり、トウモロコシ生産耕地面積が基準にされているものと考えられる。

こうした農家への対策とともに、今回のトウモロコシ価格政策の改革で中国政府の当面の重要な課題とされているものが、2.5億トン近くまで積み上がったトウモロコシ在庫の処理である。ただし、需給が過剰基調にある中で、在庫を放出すれば価格のさらなる低下を招き、市場への悪影響は避けられない。しかも在庫のトウモロコシは臨時買付価格で買い上げていることから、価格の低下はそれだけ損失の拡大を意味する。このような事情を考慮しつつ、中国政府が当面の対策として考えているのがトウモロコシ作付面積の一定の縮小と加工利用等によるトウモロコシ消費の拡大である。

トウモロコシ作付面積の縮小は東北産地を対象として行われ、2016年の目標は1,000万ムーの減少とされていたが、2016年10月現在では昨年比2,300万ムーの減少が見込まれている¹⁵。なお、2016年10月20日に公表された「全国農業現代化計画（2016－2020年）」では、2015年に5.7億ムーであったトウモロコシ作付面積を2020年までに7,000万ムー減少させて5億ムーとする計画となっている。トウモロコシ生産量の縮小は、過剰供給による価格低落を抑制し、積み上がった在庫の処理には有益であろう。ただし、その分だけ飼料原料の供給が不足することから、大豆、牧草、雑穀または馬鈴薯といった代替飼料作物の栽培を増加させることが考えられている。

トウモロコシ消費の拡大対策としては、まずトウモロコシ加工品の輸出促進を図るため

¹³ 2016年4月1日、玉米論壇。<http://agri.sci99.com/news/22386106.html>

¹⁴ 2016年9月18日、中国飼料行業信息网。

¹⁵ 2016年10月28日、人民日報第2面。

に増値税の還付率が切り上げられたことが挙げられる。すなわち、デンプン、アルコール等のトウモロコシ加工品を輸出する場合、国内で徴収された増値税（13パーセント）の還付率について従来は0～9パーセントであったものが2016年9月からは全額の13パーセントに改定された。もう一つは、トウモロコシ加工企業への補助金交付である。たとえば黒竜江省では、一定の規模以上等の条件を満たすトウモロコシ加工企業が2016年11月1日から2017年4月30日までに購入し、同年6月30日までに加工消費した2016年省内産トウモロコシについては、1トン当たり300元の補助を行うこととしている。

以上のような価格政策改革の方向から明らかに見て取れるとおり、中国のトウモロコシ政策は、従来の増産政策から需給均衡政策へと変化したとしてよいであろう。生産農家からの買付価格を敢えて引き上げてまで増産しようとするのではなく、急激な価格下落を避けるための一定の需給均衡策を講じつつも、ある程度の価格低下はやむを得ないとするのである。この結果、現在の輸入トウモロコシの価格は1トン当たり1,300－1,500元とされているが、国内価格もその程度にまで下がるのではないかとの見方もなされている¹⁶。2015年の臨時買付価格1トン当たり2,000元と比較すれば、かなりの下落である。

こうした大幅な価格下落がある場合には、農家に所得保証のための適当な補助金が支給されなければ農家所得が下がってしまうことは言うまでもないが、前述したとおり、補助金交付の基準が現在のところはっきりしない。補助金交付額がどの程度のものになるのか、一定の予想がつかなければ農家も今後のトウモロコシ生産に躊躇せざるを得ないだろう。

このように、2016年からトウモロコシの新しい価格・所得政策が開始されたものの、制度の内容に未だに流動的なところがあり、今後はどのように展開していくのか、はっきりと見通せないところがある。目標価格制度の導入の可否を含め、制度の内容を早急に具体的かつ明確にすることが求められているのである。

3) 補助金交付－統合－

農業補助金交付の見直しの必要性については、2013年11月12日の中国共産党18期三中全会での決議において、「農業支持保護体系を健全化させ、農業補助制度を改革し、食糧主産地の利益補償システムを改善する」と規定され、その後の1号文件でも指摘されるところとなっていた。

こうした中で、2015年5月13日、財政部・農業部から「農業三項補助政策の調整改善に関する指導意見」（以下「指導意見」という。）が發布され、その改善の方向性が示されることとなった。ここで三項補助とは、農民四種補助のうち、食糧直接補助、農業資材総合補助および農作物優良品種補助をいう。農機具購入補助が含まれていないのは、その補助金交付の対象者が実質的に農機專業合作社等の農機サービス組織であり、農家にはほとんど交付されていないためであろう。指導意見では、三項補助をまとめて一つとし、補助金交付の目的を耕地の地力保護と食糧適正規模経営の支援とにするという方向を打ち出したが、新たな補助制度の実施は安徽、山東、湖南、四川および浙江の5省の一部地域で

¹⁶ 2016年9月19日、農産品期貨網。

の試験実施等にとどまり、ただちに全国的に実施されたわけではない。

2016 年 4 月 18 日付けで財政部・農業部から発出された「全面的に農業“三項補助”改革業務を推進することに関する通知」（以下「通知」という。）は、上記指導意見の内容や試験実施の結果を踏まえて、新しい補助制度を 2016 年から全国的に実施することを通達したものである。従来の三項補助は一つの補助制度にまとめられ、農業支持保護補助とされた。この補助制度においては、これまでのように単に食糧増産が目的とされるのではなく、環境保全の強化が主要な推進方向として掲げられることとなった。2004 年から続いてきた中国の農業補助の目的が、ここにおいて、大きく転換することとなったのである。

通知によれば、農業支持保護補助の直接的な政策目標は、指導意見で述べられていたとおり、耕地地力保護および食糧適正規模経営である。このうち、予算面で見れば、重点は耕地地力保護にある。耕地地力保護には、旧三項補助のうち、農業資材総合補助の 80 パーセントと食糧直接補助および農作物優良品種補助のすべてが配分されるが、食糧適正規模経営は農業資材総合補助の 20 パーセントが振り向けられるだけである¹⁷。2017 年以降においても、耕地地力保護および食糧適正規模経営の予算に関しては、農業支持保護補助予算の中で、基本的に当初の比率に基づいて配分することとされている。

耕地地力補助は、耕地の地力保護を目的とする補助金であり、補助対象は原則として請負権を有している耕作農民である。ただし具体的にどのような農地の面積（請負地面積、耕作面積、権利確定農地面積等）を補助面積とするかは、省クラス人民政府が実際の状況に応じて定める。畜養地、農業施設用地、非農業用地等に用途変更した土地や耕作条件に適しない土地は補助対象としない。わらの土地還元、有機肥料の使用等を奨励し、農業環境の保全を図り、主体的な耕地地力保護を推進することを目的とする。

食糧適正規模経営補助は、食糧生産大戸、家庭農場、農民合作社および農業社会化サービス組織といった新型经营主体に交付されるものである。「食糧を多く生産する者を優先的に支援する」という方針に基づき、土地生産性の向上や資源利用率の改善が期待されている。ただし、食糧適正規模経営補助については、必ずしも新型经营主体に補助金が現金で直接交付されるという方式ではなく、利子補給という形での補助金交付や農業サービスの直接提供という支援の方式が検討されている。利子補給は、新型经营主体が経営規模拡大等のために融資を受ける場合、その利子を 50 パーセント以内で補助するといったものである。農業サービスは、公共サービス機関が行う食糧生産委託管理サービス、病虫害防除、農業廃棄物資源化利用等のサービス事業を補助金交付に代えて実施するというものである。こうした新型经营主体への支援の方式は、全国で一律に定めるのではなく、各地の実情に応じて創造的に実施されることが期待されているが、そのためにはまず農業金融機関や公共サービス機関を整備しなければならず、課題も多いものと考えられる。

三項補助を一つにまとめて農業支持保護補助にする改革は、通知によれば、省クラス政府が責任を負って実施することとされている。これは、中央政府主導で行われていた従来の補助金交付が、画一的で硬直的な運用に陥って非効率なものとなったことの反省を踏ま

¹⁷ 2016 年 3 月 22 日、有糧網。指導意見に基づく試験実施では、このとおりに実施された。

えたものであろう。また、食糧の需給均衡についての省長責任制を徹底するという方針にも合致するものである。なお、各クラス地方政府（市、県、郷鎮クラス地方政府）の財政部門と農業部門は省クラス政府の統轄の下で相互に協力しつつ補助金交付事業を具体的に実施するが、それに要する費用は各地方政府が負担するものとされている。

（４） 今後の課題

中国における 2016 年の食糧価格・所得政策の改革は、上述のとおり、従来の食糧増産を主目的としたものから、価格下落等による一定程度の減産もやむを得ないものとして受け入れ、輸入も含めて需給均衡の維持を主目的としたものへと転換しようとするものである。また、その手法も、トウモロコシの臨時買付備蓄制度の廃止、補助金の統合による地力保持・環境保全を目的としたものへの転換等、不可逆的なものであり、今後はこうした新しい価格・補助制度の下で食糧政策が展開されることとなろう。2016 年からは生産補助調整期として、食糧政策の新しい時期区分としたのはこのためである。

しかしながら、これまでの検討からも明らかであるが、生産補助調整期における政策手法には課題も多く、また、不透明なところも少なくない。

たとえば、2016 年にはとりあえず最低買付価格制度を存続させることとされたが、前述のとおり、いずれ抜本的な改革は避けられないところであり、新しい制度への移行に向けて今後とも検討が必要とされよう。

トウモロコシに関する補助制度も、目標価格制定の可否や補助金交付の基準等、今後検討すべきことが少なからず残っている。

新しい農業支持保護補助についても、地力保全を目的にどのような基準で、どれだけの額の補助金を今後交付していくこととするのか、不透明なところが多い。

このように、中国の食糧政策は、新しい時期区分での開始を迎えたというものの、その実態は従来の所得・価格政策の事実上の破綻によって泥縄式に移行したという側面が強く、十分な制度的枠組が準備されて移行したというようなものではない。換言すれば、新たな食糧政策の展望を十分に打ち出すことができないままとなっているのである。コメ・小麦の完全自給という中国政府の基本目標は変わらないものの、内外価格差、生産費高騰等の圧力がますます強まる中で、今後の中国の食糧生産の前途は決して楽観を許すものではないとするほかないだろう。

なお、最後になったが、2016 年 9 月に米国政府から中国政府を相手取って、中国のコメ、小麦およびトウモロコシに関する価格支持政策は、中国に許容された水準を上回っているとして、WTO に提訴がなされている。今回の中国の食糧政策の転換は、これまで述べてきたとおり、国内での食糧情勢等の変化を主たる要因とするものであるが、改革の方向等については、こうした WTO 提訴も当然考慮した上でのものとなっていると考えられる。公的価格の抑制、農業補助金の生産振興から環境保全への目的変更等は、もとより、WTO の規定を意識したものであろう。WTO の規定も、今や多くの困難に直面している中国の食糧政策が越えなければならない重要な課題となっているのである。

おわりに

本稿では、これまでの中国食糧政策の大きな流れを踏まえつつ、最近の農業政策、農業生産等の動向を整理した上で、中国の食糧価格・所得政策の経緯、近年の食糧価格・所得政策の下において生じた諸問題、2016年の食糧価格・所得政策の改革内容を分析、整理し、さらに今後の課題について検討した。

中国の農業政策は、食糧の安全保障の確保を重要課題として掲げつつも、これまでの量的拡大を基本とする路線から、経営の効率性、農業生産の持続性等を重視する路線へと大きな変化を遂げつつある。新型農業経営主体の発展等による適正規模経営の実現に関する政策は、中国が国際競争力の回復、強化という観点から経営の効率性を重視した新しい視点による政策を実施するようになったことを示すものである。また、13次5カ年計画綱要第四篇のコラム欄に重大工程として掲げられた、高標準農地建設、近代的種苗業の育成、節水農業等の事業は、農業生産の持続性を重視したものである。

中国の農業政策における量的拡大から効率性・持続性への転換は、ここ数年来徐々に実施されてきたものであって、最近になって急に実施されることとなったものでないが、こうした動きを最も明確に示し、食糧政策の新たな時期区分を画することともなったのが2016年の食糧価格・所得政策の改革であった。

2016年改革の最も重要な背景は農村賃金上昇による農業生産費の高騰である。農業生産費の高騰の下で、食糧生産を維持させようとするれば食糧価格を上げて農家の所得を保証するほかはない。それでも不足の場合は補助金を交付して所得を補助することも必要であろう。生産費の高騰は農村賃金が急速な上昇を始めた2009年頃から顕著となったが、中国ではそれ以後も2015年までは食糧価格・所得政策の改革は行われず、実質的に農業生産費を補償する価格が設定され、補助金の交付も継続されたのである。

その結果は財政負担の急速な膨張であり、国際競争力の低下、輸入圧力の増大等の矛盾の拡大であった。

財政負担の増大に中国政府が耐えられなくなったのは、その金額の大きさや非効率性ももちろんであるが、中国経済の減速に伴う財政収入の増加率低下も重要な要因となっていたよう。限られた財政の中で、農業分野の予算をこれ以上増額させる余裕がなくなったのである。また、国際競争力の低下は、東北産地でのトウモロコシ生産量増加にかかわらず輸入トウモロコシが増加し、東北産地トウモロコシの備蓄量は2.5億トンに達するという現象が生じることとなった。

2016年改革はこうした事態に対処するために実施されたものであり、トウモロコシの臨時買付備蓄制度の廃止、補助金の統合等を含み、内容的に不可逆的なものとなっている。また、改革の趣旨として効率性や環境保全を重視することを明確に打ち出しており、新たな食糧政策の時期の開始を告げるものとなっている。しかしながら、2016年改革によって今後の食糧生産、経営の展望が必ずしも見出せることとなったわけではない。中国食糧が今後どう変化するかは必ずしも予断を許さないのである。

第2章 中国農村の土地制度と土地流動化

河原 昌一郎

1. はじめに

中国農村の土地制度は、新中国成立後、劇的な変化を遂げてきた。従前の地主制度は廃止され、土地改革の実施により全国農村の土地は極めて多数の農家に分配された。その後、ただちに合作化運動がはじまり、互助組、初級合作社そして高級合作社という段階を経て、土地の私有制は否定されて土地は公有化される。高級合作社は合併等によってその規模がさらに拡大し、1958年には行政機関と経済組織とが一体となった人民公社が成立するのである。人民公社の土地所有制は、1962年以降、生産隊、生産大隊、公社の3級から成り、生産隊を基礎とする3級所有制が採用された。そして、この3級所有制の人民公社体制で1978年からの改革開放政策の実施を迎えるのである。

改革開放政策実施後、中国農村で採用された農業経営方式が農家請負経営である。農家請負経営は農村土地を各農家に分配して農業経営を請け負わせるというものであり、実質的な農業経営主体は各農家となる。このため、生産隊による統一農業経営を行ってきた人民公社体制は、その基礎を喪失することとなり、人民公社は1985年には完全に消滅することとなった。その後は、人民公社に代わり、行政機関としては郷鎮が置かれ、土地は生産隊に代わって農民集団（村、村民小組）の所有とされ、農業経営は農家請負によって行われる農村土地制度が実施され、また、その定着化が図られてきたのである。

その一方で、改革開放政策実施後は中国経済がめざましく発展し、1人当たり国民所得も大きく増加するとともに、土地開発が活発に行われるようになって都市化が急速に進んだ。これとともに、農村労働力の都市流出が拡大し、農村労働力が不足する農村が見られるようになった。また、農業においても生産経営の効率化が求められるようになり、新たな農業経営主体の育成のために経営規模の拡大が必要とされるようになった。経済の発展、都市化の進展のもとで、農村土地流動化は不可避の要請とされることとなったのである。

本稿は、以上のような中国農村の土地制度の経緯や土地流動化が必要とされている現状を踏まえ、まず中国農村の土地制度の沿革をあらためて整理し、農村土地請負制度の概要を説明する。その上で、土地流動化の制度の現状について述べ、現在中国で進められている土地流動化の推進施策について整理、分析を行う。さらに、土地流動化の現状と、中国が土地流動化を通じて育成しようとしている新型農業経営主体の類型を紹介し、終わりに中国農村の土地流動化の本質的な課題について考察する。

2. 農村土地制度の沿革

（１） 土地改革と農業合作化

中国農村の土地制度は、新中国成立前後の土地改革による土地均分化の後、農業合作化に伴う土地集団有化を経て、人民公社有へと変遷する。ここではごく簡単に土地改革と農業合作化の過程を整理しておくこととしたい。

１） 土地改革

地主制度を廃止して「耕者有其田（耕作者がその土地を有する）」の土地制度を実現することは、中国共産党の結党以来の最重要の政策目標の一つであり、新中国成立以前からも土地改革は各地の革命根拠地（解放区）で実施されてきた。国共内戦が有利に傾いた 1947 年 10 月 10 日に公布された「土地法大綱」は、こうしたこれまでの土地改革の経験を総括、集成したものである。同大綱では、地主の土地所有は一切否定されて人口に応じて均等に配分することとされ、土地改革以前のあらゆる債務は廃棄することとされるなど、内容的に農村での土地改革を徹底したものとなっている。

土地法大綱に基づく土地改革は、1950 年 6 月 30 日に土地改革法が公布施行されるまでの間、東北、華北地区を中心として、全中国のおおむね 3 分の 1 の人口を有する地域で実施された。したがって、残りの約 3 分の 2 の人口を有する地域では土地改革法によって土地改革が実施されたが、土地改革法では土地改革の実施とともに、中農の土地、財産は侵犯できないこととするなど、農村経済の安定・維持、農業生産力の向上等にも配慮した内容を含むものとなっている。これは、もとより、政権を獲得した中国共産党が農村の現実的な安定、経済建設を重視した結果である。

土地法大綱、それに続く土地改革法に基づく土地改革によって、地主制は否定され、中国農村の土地は、すべての農民にほぼ均等に配分されることとなった。中国農村は、極めて多数の農家によるほぼ均等な小土地所有という状況へと移行したのである。

２） 農業合作化（土地集団有化）

土地改革後、農業生産における共同化は、互助組から始まり初級合作社へ、さらに高級合作社へと変遷する。合作化は、当初、個別の農家経営の維持、発展のために自主的に行うという要素も見られたが、後には農村の社会主義改造の一環として、個人の意思にかかわらず政治的運動として進められるようになった。

互助組は農業生産過程において 1 戸の農家では不足する労働力、畜力等を補うために共同化することを目的とするが、互助組には季節組と常年組の 2 種類があった。

季節組は、特定の時期に労働等の等価交換によって共同作業を行うだけのものであり、互助合作組織の中では「最初級の組織形式」として位置付けられる。

これに対して常年組は 1 年を通じて農作業の互助を行うことから、あらかじめ年間の生産計画を作成し、それに基づいて農作業を計画的に実施することが必要である。このため、統一的な作業が増加し、当事者の利害関係も複雑となる。投入労働については、等価交換

で清算するということはできなくなり、労働対価を計算するために一定の労働評価制度が求められる。このように、常年組は、同じ互助組といっても季節組と質的に異なり、「労働に応じた分配」という社会主義的要素を含んだものとなっているのである。

こうした性格を有する常年組に季節組が自主的に発展して移行するというようなことはほとんど期待できるものではない。常年組への移行については、各地区で村幹部等による強力な指導等があったことは言うまでもない。

初級合作社は、1954 年頃から設立が促進されるようになった合作組織の形態であり、生産手段の私有制を基礎としつつ労働を組織化するという面では常年組の延長上にあるものである。ただし、常年組では農業経営の主体は個別農家であったが、初級合作社では個別農家の農業経営はなくなり、初級合作社が統一的な農業経営の主体となる。常年組では労働が組織化されながら経営は個別という矛盾があったが、初級合作社は統一経営のために組織化された労働が投入されるため、そうした矛盾は自動的に解消されることとなった。初級合作社は、農家の共同によって統一的な農業経営を行う中国で初めての合作社の形態である。

初級合作社に入社するには、自宅地周辺の自留地とする土地（全所有面積の 20 パーセント以内）のほかは、すべての土地を合作社に出資しなければならない。出資した土地は統一経営の用に供されるものの、出資者には出資に応じて利益の中から配当が支払われた。また、社員が退社するときには出資した土地の払い戻しを受けることができることとされていた。したがって、初級合作社における土地所有制は、まだ私有制が維持されていたのである。

ただし、初級合作社の社員である農民は、土地出資者でもあり労働者でもある。初級合作社の収入は、労働と土地に対して分配されるが、そのほとんどは労働への報酬として分配され、土地への配当は実際には 1 割にも満たなかった。初級合作社における土地出資者としての社員の地位は、極めて弱いものだったのである。また、初級合作社には国家の経済計画実施の一端を担うという役割が与えられ、現実の運営は地方政府・共産党の支配の下で行われていた。

1955 年 12 月 21 日、中共中央は毛沢東起草のいわゆる「農業 17 条」¹を発出して初級合作社から高級合作社への移行を進める方針を明確にした。これ以降、中国農村では、高級合作社の設立が短期間で急速に進められた。

高級合作社では、土地の私有制は否定されて集団有とされ、統一経営が実施された。集団有とは、当該合作社の構成員である農民全員の所有ということであるが、農民個々人の権利は一切認められないため、実質的には村有または村落有に等しい公有の一形態と言うことが可能である。一部の小農具を除くほか、役畜、大農具も集団有とされた。分配は、土地が集団有とされたため、土地分配は行われず、労働分配だけとなる。このため、土地

¹ 「農業 17 条に対する意見を求める〔征詢對農業 17 条的意見〕」。同文書では、高級合作社の設立は早くて 1959 年中に完成することが目標とされていたが、合作化運動の高潮で現実には大きく早められた。

の私有制を認めていた初級合作社が「半社会主義的」な合作社とされたのに対し、土地公有を実現した高級合作社は「社会主義的」な合作社とされた。高級合作社は、旧ソ連のコルホーズをモデルとしたものと言われる。

初級合作社がおおむね自然村を範囲とした小規模なものであったのに対し、高級合作社では行政村さらには郷を範囲としたものとなって規模が大きく拡大した。中国農村における合作組織への組織率は、1955 年において 64.9 パーセント（互助組 50.7 パーセント，初級合作社 14.2 パーセント）であったが，1956 年には 91.9 パーセント（初級合作社 28.7 パーセント，高級合作社 63.2 パーセント）へと飛躍的に増加した。高級合作社が，毛沢東の指導による合作化運動の高潮の中で，全国的に急速に設立が進められていったことがわかれよう。高級合作社の設立によって，全国の土地は，またたく間に私有から集団有へと変化したのである。

（２） 人民公社

人民公社の成立によって，土地所有制は集団有から人民公社有へと変化する。ただし，人民公社有は，土地所有を全人民有か集団有かに分ける分類によればやはり集団有である。人民公社の形態は，初期のものと一定の調整を経た 1962 年以降のものとはかなり異なるので，ここでは初期人民公社と安定期人民公社として説明する。

１） 初期人民公社

1956 年に全国的に成立した高級合作社は，1958 年になると合併によってさらにその大型化が進められるようになった。大型化した合作社をもとに，工農商学兵を一体化させた大公社が組織され，人民公社が成立する。人民公社は行政機関の機能を含めたいわば政社合一の組織である。人民公社化の方向を正式に決定したのが 1958 年 8 月 29 日に発表された中共中央「農村で人民公社を設立する問題についての決議」（いわゆる「北戴河会議の決議」）である。この決議の後，人民公社の設立は全国で急速に進んだ。1958 年 10 月上旬時点で，成立した人民公社数は 2 万 6,425 社，参加農家戸数は農家総戸数の 98.2 パーセント，1 公社平均戸数は 4,614 戸であり²，この時点ですでに人民公社化が基本的に達成されていることがわかる。全国に約 74 万社あった高級合作社は，わずか 2 か月足らずで約 2 万 6 千社の人民公社に再編されたのである。

初期人民公社では，土地を含め，原則としてすべての生産手段は公社が所有した。農業生産等については，公社が統一的に経営管理を行い，供給制と賃金制を併用した分配制度をとった。生産手段は公社有とされたことから自留地はすべて公社に回収され，家庭副業は認められなかった。供給制の一つの方法として，食糧供給については生産隊を単位とする公共食堂が設置された。

こうした初期人民公社の運営は，非現実的なところが多く，農業生産は激減して餓死者

² 中共「統計工作」1958 年第 20 期号。

の出る地域も生じる等、その弊害は極めて大きかった。このため、1958 年末には早くも人民公社の調整に向けた取組が開始される。人民公社の調整が本格的に行われるようになるのは 1960 年 11 月にいわゆる「十二条」³が発出されてからである。1961 年 3 月には、「農村人民公社工作条例（草案）」（いわゆる「農業六十条」）が定められ、人民公社の調整の基本的な方向が示された。これらの一連の調整によって、評判の悪かった公共食堂の廃止をはじめ、人民公社規模の見直し、人民公社は公社、生産大隊、生産隊の 3 級として基本採算単位は生産大隊とすること、分配制度の見直し、自留地の復活等の措置が実施された。さらに 1962 年 9 月には、基本採算単位を生産隊とした農業六十条（修正草案）が 8 期 10 中全会で採択され、人民公社の調整に関する作業は一応終了する。

2) 安定期人民公社

安定期人民公社は、生産隊を基礎とする 3 級所有制をとり、生産隊は基本採算単位として独立採算制を実施するとともに、損益の危険を負担する。土地は 3 級所有制の下で生産隊が所有した。労働力についても、生産隊の区域内の労働力はすべて生産隊が支配することとされた。生産の経営管理および収益の分配も生産隊が自主的に行うこととなった。

また、安定期人民公社では、賃金制度は平均主義の大きな弊害をもたらしたとの反省から採用されず、労働に応じた分配制度に回帰した。

このように、安定期人民公社における経営の単位は実質的に生産隊であり、初期人民公社での経営の単位が公社そのものであったこととは異なっている。安定期人民公社においても政社合一という原則は貫かれていたが、公社は国家計画に基づいて生産に関する調整を行う等の経済的機能を一部有しているもののその主たる役割は郷人民政府としての行政機能を行行使することであり、生産隊は公益金を社会保険や集団福祉事業に用いる等の行政的機能を一部で有しているが、主たる機能は農業経営を行うことである。この意味で、安定期人民公社では、不完全ではあるが、実質的に公社内での政社の分離が行われていたのである。

生産隊が土地を所有することとなった安定期人民公社は、その後大きな組織の調整、改変を受けることなく、1978 年の改革開放政策の開始を迎える。

（3）人民公社の解体と農民集団有

改革開放政策の開始後、中国農村では、各種の農業生産の請負制度が導入されるようになり、人民公社体制の下で実施されてきた統一経営から、紆余曲折を経て、農家の自主的な農業生産が可能な農家請負経営へと移行する。

農家請負経営は、実質的に人民公社（生産隊）による統一経営を否定して農業の経営単位を個々の農家とするものである。したがって、農家請負経営と人民公社（生産隊）による統一経営とは両立せず、農家請負経営の普及は必然的に人民公社（生産隊）の経済的基

³ 1960 年 11 月 3 日中共中央「農村人民公社の当面の政策的問題に関する緊急指示」。

礎を弱体化ないし消失させることとなる。また、人民公社（生産隊）内の土地が農家に分配されただけでなく、従来は統一経営を行うために人民公社（生産隊）で管理使用していた農具、役畜等の生産資材も人民公社（生産隊）で保有する必要がなくなり、分配が困難な一部の大型機械等を除き、原則として農家に分配されることとなった。

人民公社は政社合一の組織であったが、その経済的基礎が喪失したことから、人民公社機能が事実上麻痺し、行政事務の処理にも支障が生じるという状況が見られるようになった。また、農家請負経営は、基本採算単位として農業の統一経営を基本業務としていた生産隊に対して、直接的な解体作用を持つこととなった。

こうした状況に対応して、人民公社を解体して政社を分離し、郷政府を樹立して行政事務を担当させ、経済部門については徐々に経済組織の設立が進められることとなった。1983年10月12日中共中央・国務院「政社分離を実施して郷政府を樹立することに関する通知」は、そうした方針を明確にしたものである。

この結果、1983年末には全国で12,702の人民公社が、1984年末までにさらに39,838の人民公社が解体され、1985年には残りの249の人民公社も解体されて人民公社の解体作業は終了する。これに替えて、1985年に72,153（うち鎮は7,956）の郷鎮が成立し、生産大隊すなわち村レベルでは940,617の村民委員会が設置された。生産隊は一般的に村民小組に改組された。このため、土地所有は、それまでの人民公社（生産隊）有に代わり、村民小組の構成員である農民の集団有とされることとなった。なお、その後、村民小組の解消等により、土地が村レベルの農民集団有とされたところも少なくない。したがって、現在の中国農村の土地所有は、原則として、村レベルまたは村民小組レベルの農民集団有である。

3. 農村土地請負制度

（1）農家請負経営の安定化

中国農村の土地請負制度は、改革開放政策開始後の農業農村発展の基礎として重要な役割を果たしてきた。しかしながら、農家請負経営における農家の地位は、現実には極めて不安定であり、貸手である社区経済組織⁴による請負土地の取上げ、変更といったことが容易に行われ、請負土地に関する紛争が絶えなかった。このため、中国の農業農村政策は、農家請負経営の安定化を図ることを第一の目標として展開してきたと言っても過言ではない。農家請負経営の安定化のための施策の変遷は、①形成期（1978～1983年）、②第一期請負期（1984～1992年）、③第二期請負期（1993年～現在）に区分して整理することができる。

⁴ 村または村民小組レベルで、経済業務の実施のために、必要に応じて設けられた公的組織。

1) 形成期（1978～1983 年）

改革開放政策の始まった 1978 年から農家請負経営がほぼ全国的に普及する 1983 年までを農家請負経営の形成期とする。この時期は、生産隊による統一経営から、いろいろな農業生産請負制が試みられた後、最終的に農家請負経営へと移行する過程である。

1978 年から 1981 年ごろまで全国的に比較的広く採用されたのは生産作業を生産隊の中の作業組に請け負わせる作業組生産請負という方式であった。この方式は、労働報酬を作業組の生産量とリンク付けたものであり、それまでの労働点数制に基づいた労働に応じた報酬という考えを変革する画期的なものであったが、集団による統一経営という原則を崩すものでなく、個々の農家による経営とは依然として距離があった。

これに対して、農家請負経営は、土地の耕作を請け負った農家が、国家への売渡義務と集団（村または村民小組）への一定数量の現物または現金の上納義務を果たせば残りの生産物はすべて農家のものにすることができるという方式であり、土地所有権は集団にあるものの、実質的に個々の農家経営を実現させるものである。農家請負経営の利点は、「責任明確、方法簡便、利益直接」と表現され、農家から広く歓迎されることとなったが、統一経営に代えてまさに個別経営を実践するものであり、社会主義体制と矛盾するのではないかと懸念から、実施を躊躇する地域も多かった。このため、中共中央は、1982 年 1 号文件で農家請負経営が社会主義体制と矛盾しないことを確認し、農家請負経営を容認する姿勢を明確にした。これによって農家請負経営は全国的に急速に拡大していき、農家請負経営に移行した生産隊は 1983 年末には 98.3 パーセントを占めることとなる。すなわち、中国農村は、1978 年の改革開放政策の開始後、1983 年には人民公社（生産隊）による統一経営に代え、農家請負経営によって個々の農家を実質的な経営単位とする新しい時代を迎えることとなったのである。

しかしながら、農家請負経営は、各種の農業生産請負の試行と改善の中から最も現実的で受け入れられやすいものとして、ようやく全国の農村に普及したという段階のものであり、請負期間、請負農家の権利等の制度的枠組が確立していたわけではなく、地域によって現実の取組には様々なものがあつた。もちろん法律の規定による整備は全くなされてない。これらは、第一期請負期以降、徐々に整備が図られていくこととなる。

2) 第一期請負期（1984～1992 年）

中共中央 1984 年 1 号文件によって、請負期間が 15 年とされた 1984 年から、請負期間をさらに 30 年延長することが公表された 1993 年の前年の 1992 年までを第一期請負期とする。

請負期間については、1984 年 1 号文件が発出されるまでは中央政府から明確な方針が示されておらず、請負期間は一般的には 3～5 年、請負期間の定めのないところも少なかつた。請負農地が短期間で一気に分配されたため、請負契約が締結されていないことも多く、あっても不完全で、時間の経過とともに請負農地に関するトラブルが多発するようになっていたのである。

1984 年 1 号文件はこうした事態に対応して、請負期間を 15 年と定め、農家請負経営権の安定化を図ろうとしたものであった。その後、中共中央から 1985 年 1 号文件、1986 年 1 号文件が引き続いて発出されるが、これらはいずれも農家請負制の長期安定化を最重視し、これとともに、農家と集団の関係の再調整のために、統分結合または双層経営⁵を強調したものとなっている。

しかしながら、請負契約に関するトラブルは相変わらず多かったため、1986 年 4 月 14 日には最高人民法院から「農村請負契約紛争事件の審理に関する若干の問題についての意見」（以下「法院 1986 年意見」という。）が出されている。法院 1986 年意見は、紛争解決のための調停方法、請負契約の無効事由等、紛争に関する最高人民法院の処理方針を示したものであり、この時期の紛争事件の現実の処理において大きな役割を果たした。

農村土地の請負経営が初めて法で規定されるのは、1987 年 1 月 1 日に同時に施行された民法通則および土地管理法においてであった。両法の農村土地の請負経営に関する規定は次のとおりである。

民法通則第 80 条第 2 項

集団所有の土地または国家所有で集団が使用している土地に対する公民、集団の請負経営権は法律の保護を受ける。請負双方の権利および義務は、法律に照らして請負契約が定めるところによる。

土地は、売買、貸出、担保またはその他の形式で不法に譲渡することはできない。

土地管理法第 12 条

集団所有の土地並びに全人民所有制単位および集団所有制単位が使用する国有の土地は、集団または個人が経営を請け負い、農、林、牧、漁業の生産に従事することができる。

土地の経営を請け負った集団または個人は、土地を保護し、請負契約に規定する用途に基づき土地を利用する義務を有する。

土地の請負経営権は法律の保護を受ける。

以上のとおり、農村土地の請負経営に関する規定はごく簡単なものであるが、両法とも土地の請負経営権が法的保護を受けることを規定している。このことは、農村土地の請負関係が当事者間の事実上の関係というだけでなく、法的関係であることをあらためて明確にしたという点で重要な意義を有するものである。

⁵ 農家請負経営においては、土地所有者である農民集団（村、村民小組）が、農機具の管理・提供、栽培技術の指導等で一定の役割を果たすことが期待されており、そうした農民集団が行う経営的機能は「統合経営」と呼ばれた。一方で個別の請負農家の経営は「分散経営」とされた。「統分結合」とは、この統合経営と分散経営が結合したものであるという意味であり、統合経営と分散経営とが 2 層になっているという意味で「双層経営」とも言われる。

ただし、農村土地の請負に関する当事者の権利義務は請負契約に委ねられており、法的保護を受けるべき請負経営権の内容について具体的に規定するところがない。これは、この当時において、農村土地請負の方式はまだ地域による差異があり、中央で統一的に規定することは時期尚早ととらえられていたためと考えられる。

このように、第一期請負期においては、農家請負経営の安定化が重視されるようになり、土地の請負経営権が法的保護を受けることが法律上も明確化されるが、土地請負経営権の具体的な内容等についての規定はなく、制度的整備としては不十分なところがあった。これらは第二期請負期を待つ必要があったのである。

3) 第二期請負期（1993 年～現在）

農家請負経営は中国農村経済の基本的制度であり、その長期安定化と改善が農村政策の最重要課題であると認識されるようになっており、また、請負期間を 15 年とする第一期請負期は 90 年代半ば頃から期間満了を迎えることから、1993 年 11 月 5 日、中共中央・国务院「当面の農業および農村経済発展に関する若干の政策措置」において、土地請負期間は、もとの土地請負期間が終了した後、さらにそのまま 30 年延長することとされた。

なお、この文件では、請負農地の頻繁な変動や農地の細分化を防止するため、請負期間内は「人が増えても土地は増やさず、人が減っても土地は減らさない〔増人不増地、減人不減地〕。」という方式を実行することが提唱された。また、土地の集団有および土地用途を改変しないという前提で、貸し手の同意を経て、土地使用権の有償譲渡を認めること、第二・三次産業の比較的発達した地域では、請負土地について必要な調整を行い、適度の規模経営を実施することができることという農地の流動化に関する規定も併せてなされている。

また、1997 年 8 月 27 日、中共中央弁公庁・国务院弁公庁「農村土地請負関係をさらに安定させ改善することに関する通知」では、①土地の請負期間 30 年の延長は、もとの土地請負関係の安定を図るために第一期請負を基礎にして行うこと、②請負地の調整は「大安定、小調整」⁶を前提として行い、「小調整」の方法は村民大会または村民代表大会の成員の 3 分の 2 以上の同意を必要とし、かつ、郷（鎮）人民政府および県（市、区）人民政府主管部門の承認が必要であること、③両田制⁷は請負関係の安定性の観点からは弊害が多いことから今後は整理すること等が規定された。

第二期請負期においては、以上のような政策の実施と併せて、土地請負経営権に関する法的な整備が図られ、最終的に農村土地請負法が制定される。

まず、1993 年に成立した農業法（旧農業法）は、その第 13 条第 1 項で請負方は「生産経営の決定権、生産物の処分権および収益権を享有する」ことを規定した。これとともに、

⁶ 請負関係の安定を重視し、請負地の変更等の調整は必要最小限にとどめること。

⁷ 請負農地の配分に際して、農地を農家の自給用食糧等を栽培するための「口糧田」と、国家に売り渡す食糧や市場向けの作物などを栽培する「責任田」に分けて配分する方式のこと。「責任田」の分配は能力ある農家への土地集中を図るため競争的要素が導入されることが多かったが、集団の裁量の余地が大きく、その弊害が指摘されていた。

請負方は貸手方の同意を得て請負経営権を譲渡できること（同法第 13 条第 2 項）等を法規定上初めて明確にした。これらは、民法通則第 80 条第 2 項の規定から土地請負経営権の権利内容の明確化を一步進めたものとして評価できるものである。

1998 年に成立した土地管理法（旧土地管理法の全面改正）では、土地請負期間が 30 年であることが明記される（同法第 14 条第 1 項）とともに、土地請負関係の調整には村民大会等で 3 分の 2 以上の同意を必要とすること（同条第 2 項）等の規定が盛り込まれた。これらは、言うまでもなく、前述の中共中央から発出された文件での政策方針を法規定として明文化したものである。

また、土地請負経営権に関する現実の紛争処理の適正化を図るため、前述の法院 1986 年意見に代え、土地管理法等の規定を受けて法院 1999 年規定が定められた。

農村土地請負法は、こうした農村の土地請負に関するこれまでの政策、法律規定、経験等を総括し、土地請負経営権に関する法的な制度的整備を図るため、2002 年 8 月 29 日に成立し、2003 年 3 月 1 日から施行されたものである。

同法は、貸手方および請負方の権利義務、請負契約の締結手続き、請負期間と契約内容、土地請負経営権の保護、土地請負経営権の移転等に関する規定を設けた総合的な内容を有するものとなっている。

第二期請負期では、以上のとおり、30 年の請負期間を基礎として、請負経営権の権利内容もひととおり法規定で整備されることとなった。同法は、その後、2009 年にごく一部の技術的改正⁸が行われたほかは、改正されていない。

ただし、最近になって、農村の経済事情の変化等に対応して、同法の改正が議論されるようになってきている。2015 年全人代第 3 回会議では、議決されなかったものの、土地請負経営権への抵当権設定の許可、請負方が非農業戸籍となった場合の請負地の回収、耕作放棄地の回収、土地請負経営権の流動化等を改正内容とする同法改正案が提出された⁹。また、2015 年初めには、全人代、党中央、国務院等の農業担当者から成る農村土地請負法修改領導小組および工作小組が設立され、同法改正に向けての検討が進められている¹⁰。

（２） 土地請負経営権の概念

土地請負経営権という用語は、これまで民法通則、土地管理法等において特に定義されることなく用いられてきており、農村土地請負法でも土地請負経営権についての定義規定は設けられていない。このため、土地請負経営権の内容は、農村土地請負法における具体的な規定を通じて把握するほかはない。結論から先に言えば、同法の規定によれば、土地請負経営権には、「個人としての土地を請け負う権利」と「農家が請負土地の使用、収益、土地請負経営権の移転等を行う権利」の 2 つの内容が含まれている。すなわち、土地請負

⁸ 「徴用」を「徴収、徴用」とする改正（第 16 条、第 59 条関係）が行われた。これは用語の意味の明確化を図るためのものである。

⁹ 2015 年 11 月 7 日、法制網－法制日報。

¹⁰ 同上。

経営権は、「個人」としての権利と「農家」としての権利という権利主体の異なる 2 つの権利内容を含む概念なのである。

農村土地請負法は、まず、第 5 条に次のとおりの規定を置く。

第 5 条

農村集団経済組織の成員は、当該集団経済組織が貸し出す農村土地を法に則って請け負う権利を有する。

いかなる組織または個人も農村集団経済組織の成員が土地を請け負う権利を剥奪し、または不法に制限することはできない。

ここで農村集団経済組織とは、土地所有者である農民集団（村または村民小組）の経済担当部門のことであり、実質的に村または村民小組と同じと考えてよい。したがって、農村集団経済組織の成員とは、村または村民小組を構成する農民個人のことである。

引き続いて、第 6 条では次のように規定する。

第 6 条

農村土地請負について、女子は男子と平等の権利を有する。請負においては女子の合法的權益を保護するものとし、いかなる組織および個人も女子が享有すべき土地請負経営権を剥奪し侵害することはできない。

農村土地請負法では、この第 6 条で初めて土地請負経営権という用語が用いられるが、ここでの土地請負経営権の内容が第 5 条の規定を受けたものであり、個人としての「土地を請け負う権利」を示しているものであることは、同条が女子としての個人の権利を規定したものであることから明らかなだろう。第 5 条および第 6 条の規定から、農村集団経済組織（村または村民小組）の成員として出生した農民は、男女を問わず、土地請負経営権の一つの内容として、その村または村民小組から「土地を請け負う権利」を有するのである。

一方、同法第 15 条では、「家庭請負の請負方は本集団経済組織の農家である」として、農家が土地請負契約の当事者であることを明記している。農家が農村経営請負戸として法律行為の主体となり得ることは民法第 27 条に規定されており、中国の法制度上、農家が土地請負契約の当事者となることは問題がない。

続く同法第 16 条では、請負方すなわち農家として享受する権利として「請負土地の使用、収益、土地請負経営権の移転、自主的な生産経営および生産物の処分等」を掲げている。

そして、同法第 22 条において「請負契約は成立の日から効力を生ずる。請負方は請負契約が効力を生じたときから土地請負経営権を取得する」と規定する。

同法第 15 条、第 16 条および第 22 条の規定に係る土地請負経営権は明らかに農家とし

て有する権利だけを指しており、個人としての「土地を請け負う権利」は含まれていない。このように同法では、土地請負経営権という 1 つの用語を 2 つの意味に使い分けているのである。

それでは、個人としての「土地を請け負う権利」と農家として「土地請負経営を行う権利」とはどのような関係になるのだろうか。同法ではこのことについては特に規定はしていないが、農家が、家族員の「土地を請け負う権利」によって各家族員に分配された請負農地をまとめ、請負方として農村集団経済組織と請負契約を締結し、農家としての「土地請負経営を行う権利」を行使することができるようになるものと常識的に理解しておいてよいものとする。

土地請負経営権の内容で留意すべきことは、個人としての「土地を請け負う権利」は、農村集団経済組織の成員であるという身分から生じる一種の身分権であり、他に譲渡できないものであるということである。また、この権利は農村土地請負法第 5 条で「土地を請け負う権利を剥奪し、または不法に制限することはできない」ものとしてその不可侵性が強調されているように、土地請負経営権の本質的内容をなすものと考えられている。

その一方で、「農家が土地請負経営を行う権利」を他者に譲渡することは可能であろう。自分では事情があつて農業経営を行えないような場合に、他者に農業経営を依頼することとは一般的にあり得ることである。最近になって、土地請負経営権の流動化が政策的にも推進されるようになってきているが、その流動化の対象とする権利はこの「農家が土地請負経営を行う権利」なのである。

4. 農村土地流動化の制度

(1) 土地請負経営権の移転方式

土地請負経営権の移転は、農村労働力の多くが他産業に転出した都市近郊地域では不可避のものであり、一戸当たりの経営規模が極めて零細な中国の農業経営にあつて、適正規模の経営を実現するためにも必要なものとして早くから認識されていた。1993 年中共中央・国務院「当面の農業および農村経済発展に関する若干の政策措置」において、農地流動化の規定が置かれていたことは前述のとおりである。

しかしながら、請負農地の流動化は、これを口実として農民の意向に反して請負農地の変更等を行う地区もあり、その弊害も少なからず指摘されていた。たとえば、ある村では村収入増加のために土地流動化を利用したり、ある村では広大な農地を長期にわたり企業にリースして農民の利益を害し、またある村では土地流動化を名目として土地の用途を変更してしまう等である。

こうした事態に対処して土地流動化の適正化を図るために中共中央は 2001 年 12 月 30 日付けで「農家請負地使用权の流動化作業を適正に実施することに関する通知」を发出している。同通知は、①土地流動化は農家請負経営を基礎とする双層経営体制の安定を図る

ことを基本とし、必要な検査監督等を強化すること、②農家請負地の使用権の移転は、法に従い、自発的なものであり、有償であるという原則のもとに行うこと、③農家請負地の企業や都市住民へのリースは抑制的に行うこと等を内容とするものである。

同通知では、「第二次、三次産業が発達し、大多数の農民が非農業に就業して安定した職場と収入源を実現した地域のみが比較的広範囲での土地流動化を行い、適度な規模経営を発展させることができる。全体として見て、我が国の絶対多数の農村は、現在のところ、この条件を備えていない」と規定しており、土地流動化の必要性は否定しないものの、まだ土地流動化を積極的に推進するような状況にはないという認識を示すものとなっている。この当時においては、土地流動化による農業経営規模の拡大よりは、土地流動化に伴う弊害を防止し、農家請負経営の安定化を図ることのほうが重視されていたのである。

農村土地請負法における土地請負経営権の移転に関する規定も、こうした流れの中にあるものであり、土地請負経営権の移転に関する規定を充実させて土地請負経営権の権利を強化するとともに、土地請負経営権の移転を規範化しようとするものである。

同法で規定されている土地請負経営権移転の方式は、転貸、リース〔租賃〕、交換、譲渡またはその他の方式である（同法第 32 条）。その他の方式には、たとえば代耕、土地出資等が考えられる。

これらの移転方式は、請負契約の当事者の変更（貸手方は村または村民小組で変わらないので実質的に請負方の変更）をとまうかどうかという観点から、第 1 表に掲げるとおり、譲渡等方式と転貸等方式に分類することができる。譲渡等方式には、譲渡、交換、土地出資という方式が含まれ、転貸等方式には転貸、リース、代耕が含まれる。

このうち、譲渡は土地請負経営権を全体として一括して被譲渡人に譲渡する方式である。農民集団（村または村民小組）と農家との請負契約においては、通常、請負農家の農民集団への義務（請負料または収穫物の納付、義務労働等）が具体的に定められているが、譲渡にあつては、これらの義務が被譲渡人に移転する。集団は、これらの義務が履行されることによって、財政を維持し、各種事業を実施している。このため、請負契約の義務が着実に履行されるかどうかは、農民集団にとっての重要な関心事である。譲渡にあつては貸手方（農民集団）の同意が必要とされているのはこのためである。

第1表 土地請負経営権の移転方式

移転方式グループ名	移転方式	請負契約当事者の変更	移転の要件	対抗要件
譲渡等方式	譲渡	有	貸手方(農民集団)の同意	県級以上人民政府への登録
	交換	有	貸手方への届出	県級以上人民政府への登録
	土地出資	有	(貸手方の実質的な同意)	無
転貸等方式	転貸	無	貸手方への届出	無
	リース	無	貸手方への届出	無
	代耕	無	(貸手方への届出)	無

資料：筆者作成。

交換は、同じ農民集団内の者が互いの合意のもとに相手の請負契約の内容をそのまま引き継いで土地請負経営権を交換するものである。交換の理由としては、たとえば、請負地が何カ所かに分散している場合に、請負地の隣の土地の請負農家と土地の交換を行い、農作業の効率化を図ること等が考えられよう。交換は、同じ農民集団の構成員間で行われることから、請負方の義務遂行能力等のチェックも特に必要とされないため、貸手方には届出だけでいいものとされているものと考えられる。

この譲渡と交換は、県級以上の人民政府に登録すれば第三者への対抗要件を有するものとされている（農村土地請負法第38条）。譲渡と交換は請負契約の当事者の変更をともなうものであり、請負方を保護するとともに請負契約の安定性という観点からも契約当事者を確定させることが必要である。譲渡と交換に第三者への対抗要件を備える方法が規定されることとなったのはこうした要請に応えるためであろう。

土地出資〔入股〕に関しては、農村土地請負法第42条に次のように規定されている。

第42条

請負方の中で農業経済の発展のために、自発的に連携して土地請負経営権を出資し、農業共同生産に従事することができる。

これは、一定面積の土地請負経営権をまとめて農業企業等に出資し、当該農業企業等に農業生産を行わせようというものである。出資した農家は、出資面積に応じて持分を有し、当該持分に応じて農業企業等が産み出す利益から配当を受ける。もちろん、出資した農家が当該農業企業等の従業員として農業生産に従事することも考えられる。上記第42条の規定の趣旨は、むしろそのことを期待したものであろう。

この方式は、現実的には、一定面積の請負土地をいったん農民集団に戻し、農民集団が

それらをまとめて農業企業等に出資するという方法をとる。農民集団にいったん戻すことによって請負料の支払い等の請負契約が白紙に戻されるのであり、農民集団以外の組織に請負土地を集めても請負契約は残ったままとなって不都合である。したがって、土地出資は、実際には農民集団が主体的役割を果たすのである。こうした請負土地を農民集団に戻し、あらためて農業企業等に出資または貸し出すという方法は「反租倒包」と言われ、農業労働力が不足している都市近郊地域で比較的多く採用された方式である。ただし、この方式は、農民集団によって強引に請負土地を農家から回収することにもつながるため、必ずしも積極的に推奨された方法ではない。

一方、転貸は、請負契約の当事者を変更せずに、その土地の経営を転借人に移転させる方法である。実際には農民集団への義務も転借人が転貸人（請負方）に代わって履行することも多いようであるが、義務履行の最終責任は転貸人（請負方）が負っており、貸手方との権利関係は変わらない。

リースは、転借人が転貸人にリース料を払って当該土地で農業経営を行うというものであり、当該土地を所有する農民集団との関係は通常は想定されていない。転貸人（請負方）がリース料を受け取り、農民集団への義務は転貸人が履行するのである。

代耕は、すなわち請負耕作のことである。代耕者は請負方から耕作料を受け取り、請負方が農業経営の危険を負担する。農村土地請負法第 39 条では、代耕期間が 1 年を超えない場合は代耕契約書も必要ないものとされている。代耕は、事実として耕作作業が行われればよく、土地をめぐる法的な権利関係にはほとんど影響を及ぼさないことからそうした取扱いがなされているものであろう。

農村土地請負法で規定する土地請負経営権の移転の方式は以上のとおりであるが、これらの方式のうち、現実にはどの方式が多く採用されているかは地域によって異なる。

浙江省は中国でも経済発達地区に属するが、浙江省紹興市における 2001 年の調査によれば、同市での土地請負経営権の移転方式は、代耕 23.5 パーセント、リース 38.2 パーセント、転貸 17.6 パーセント、その他 20.7 パーセントとなっている¹¹。また、土地請負経営権の移転先は、同じ農民集団内の者が 31.3 パーセント、集団外が 68.7 パーセントである¹²。

浙江省紹興市では、この当時において既に、経済の発展とともに農村労働力の流出や他産業への転換が進んでおり、同一農民集団内では農地の借手が不足する状況となっていた。農地を同一農民集団内に貸している農家の割合が 3 割余りとどまり、7 割近くの農家が集団外の者に貸し出す状況となっているのはこのためである。同一農民集団内の者でなければ借手が貸手（土地請負契約の請負方）に代わって農民集団への義務を果たすことは難しい。同市における移転方式では、農民集団への義務履行とは直接の関係のない代耕、リースが両者を合わせて 6 割以上を占めているのは、こうした事情を背景にしたものであろう。

¹¹ 鐘漲宝、汪萍「農地流転過程中的農戸行為分析」『中国農業觀察 2003-6』。

¹² 同上。

一方、経済中等発達地区の湖北省宜城市の同じく 2001 年の調査によれば、移転方式は代耕 9.7 パーセント、転貸 83.8 パーセント、その他 6.5 パーセントの比率であり、移転先は同一農民集団内の者が 100 パーセントである¹³。このように、湖北省宜城市の土地請負経営権の移転の状況は、浙江省紹興市の状況とは大きく異なるが、これは、①宜城市では紹興市に比較して他産業からの収入が少ないことから、各農民集団（村または村民小組）の収入のうちで土地請負契約による収入の比率が大きく、請負農家から農民集団への確実な義務履行が重視されること、②宜城市では労働力の流出や他産業への転換がまだ少なく、同一農民集団内に労働力が比較的多く滞留しており、集団内で借手をみつけることが可能であることといった事情があることによるものであろう。農民集団からすれば、借手が集団内の者であれば、義務労働の提供を含め、集団への義務履行に基本的に問題はなく、しかも、転貸方式は、現実には借手が集団への義務を履行することが多いものの最終的な法的責任は貸手（その土地の請負方）が負っており、農民集団にとって不安の少ないものである。主として転貸方式により同一農民集団内の者に貸し出すという宜城市の状況は、農民集団からの請負契約の義務履行の要請と、現実的に集団内に借手が存在するという事情とが相まってもたらされているのである。

以上のように、土地請負経営権の移転は各地で進んだが、その進展状況や、事情、背景は各地でまちまちであり、何らかの特定の方向性が示されるということもなかった。土地請負経営権の移転は、農業経営規模の拡大という観点から重視されるようにはなっていたが、具体的に何らかの新しい政策が国家的に実施されるというようなことはなかった。農村土地請負契約の内容は実際には地域差がかなり大きく、また紛争も多発していたことから、国家として一律の施策を進めるには時期尚早の憾があったためと考えられる。農村土地の流動化が、今後の農業経営のあり方とともに取り上げられ、「経営権」という新しい法的概念が提示され、積極的にその推進方策が検討されるようになるのはごく最近になってからのことである。

（２） 三権分置－「経営権」概念の新設－

2013 年 1 号文件において、今後の土地流動化政策を積極的に推進するため、個々の土地請負経営権の内容を確定し、登録、証書交付に関する事業を実施することが明記され、翌年の 2014 年 1 号文件では、さらに農村土地制度の改革に関して、「農村土地請負政策を改善する。農村土地請負関係を安定させて長期不変を保持し、最も厳格な耕地保護制度を堅持、改善し、農民に請負地の占有、使用、収益、移転および請負経営権の抵当、担保の権利を付与する。農村土地のしっかりした集団所有権という基礎の上に、農家請負権の安定化と土地経営権の活性化を行い、請負土地の経営権を金融機関に抵当に出して融資を受けることを認める。」と規定し、経営権の概念を新たに提起しつつ、その経営権が金融

¹³ 同上。

機関の抵当、担保¹⁴になることを明記した。

土地請負経営権は「農家が農民集団と契約を締結して土地を請け負う権利」と「農家が請負土地で農業経営を行う権利」の二つの内容を含んでいる。このうち前者が請負権として、そして後者が経営権として、それぞれが政策的に別に扱われるようになったのである。

農村の土地に関する権利を所有権、請負権および経営権の三つの権利に分けて扱うことは「三権分置」と呼ばれる。2014年11月の中共中央弁公庁、国務院弁公庁「農村土地経営権の秩序ある移転を導き農業適正規模経営を発展させることに関する意見」（以下「2014 経営権意見」という。）では、「農村の土地集団所有を堅持し、所有権、請負権、経営権の三権分置を実現し、土地経営権の秩序ある移転を導き、家庭経営の基礎的地位を堅持し、新型経営主体を積極的に育成し、多様な形式の適正規模経営を発展させ、農村の基本経営制度を強固にし、改善する。」と規定し、三権分置を通じて秩序ある土地流動化を図ろうとする考え方を明らかにしている。

また、2014年10月17日に、農業部部長韓長賦は、経営権意見に関する記者の取材に対する回答¹⁵の中で、三権分置について次のように述べている。

「皆が知っているように我が国の農村土地は集団所有であり、これは憲法に明記されている。ただし、各時期で異なる経営形式がとられた。人民公社期は集団経営が行われたが効果は良くなかった。11期3中全会の後、我々は農家請負経営を実行した。事実上、土地を集団所有権と農家請負経営権とに分ける“両権分置”であったが効果は良かった。現在、工業化、都市化が急速に進んでいることを背景として、大量の人口および労働力が農村を離れている。もともと各戸それぞれで耕作していた農家が分化を始め、請負農家が自己の請負地を経営しないという状況がますます多くなっており、大多数の地区で請負権と経営権を分置する条件がすでに熟することとなった。土地について集団所有権、請負権、経営権の三権分置を実現することは、土地の流動化を秩序あるものに導く重要な基礎である。習総書記が中央農村工作会议で指摘したとおり、農民の土地請負経営権を請負権と経営権に分け、請負権と経営権との分置併行を実現することは、我が国農村改革の新たな重大革新である。」

このように、経営権の概念は、農村土地の流動化が必須と見られる社会的情勢の中で、流動化を積極的に進めると同時に秩序あるものとするための基礎的な要素と考えられ、それへの期待も大きい。しかしながら、経営権の定義や具体的権利内容は現在まで明らかにされておらず、法的整備も行われているわけではない。特に、経営権に担保として抵当権の設定等を認める場合、たとえば金融機関が経営権を取得したときに農民集団（村または

¹⁴ 物権法第133条では、すでに、荒地等に関する請負経営権が担保の対象になり得るとの規定がある。

¹⁵ 2014年10月17日、農業部新聞弁公室発表。

http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/17/c_127111746.htm

村民小組）への義務履行をどのように調整するのかといった問題も十分に解決されているわけではない。経営権概念は提示したものの、土地流動化を現実に円滑に進めていくためには各種の取組が必要である。次に、中国政府が行っているそれらの取組について見ていくこととしたい。

5. 農村土地流動化の推進施策

（1）土地請負経営権確定登録事業

土地請負経営権の流動化を推進し、しかもその法的安定性を確保するためには、権利の内容が明確であり、かつ、第三者でもその内容を予め了知できることとし、権利内容についての争いを極力少なくすることが前提となる。そのために考えられたことが、土地請負経営権の登録制度の整備であり、また、登録を通じて権利内容を確定し、権利内容を記載した証書を交付することであった。

中国農村では、土地請負契約が貸手方（農民集団）と請負方とで締結されたといっても、現実には土地台帳が不備なことから、具体的にどの範囲の土地が契約の対象となっているのかは不明確なことが多かった。請負土地の面積が正確でなく〔面積不准〕、周囲が四方ともはっきりしない〔四至不清〕という問題を抱えていたのである。このため、当事者間において、また他者との間においても請負土地をめぐるトラブルが絶えなかった。こうした状況は、一方で、請負農家に土地請負経営権に関する不安を抱かせることとなり、農業経営の安定化という観点からも望ましいものでないことは言うまでもないだろう。また、請負契約の内容についても農家ごとにそれぞれ異なっていたため、第三者がそれを知ることが難しく、このことも土地請負経営権の流動化には障害となるものであった。

このような情勢に対応して、農村土地の流動化のための基礎的条件の整備を図るため、2013年1号文件で、「5年の期間を用いて農村土地請負経営権の権利の確定、登録、証書交付の事業を基本的に完成させる」という目標が示され、この土地請負経営権確定登録事業の実施費用は地方財政で負担するが、中央財政がこれに補助を与えるものとされた。続いて、2014年1号文件では、同趣旨の内容が繰り返されるが、現実の権利確定、登録事業の難航を反映し、「作業中に直面した矛盾や問題は、農民群衆に十分依拠して、自主的に協議して解決する」という規定が盛り込まれた。また、確定する権利の内容について、必ずしも具体的な土地に関する権利だけでなく、「権利を確定し、持分を確定し、土地は確定しない〔確権確股不確地〕」という方式もあり得ることとされた。この方式は、たとえば10ヘクタールの土地がある場合に、1ヘクタール分の持分、すなわちその土地の10分の1の持分を権利として与え、具体的な土地は確定しないというものであり、一定面積の土地をまとめて農業企業等に利用させる場合にとられる方式である。これはまさに前述した「反租倒包」を想定したものであり、現実には「反租倒包」その他の土地出資を実施している地区が多いという事情を反映したものであろう。

土地請負経営権確定登録事業の内容を中央政府が具体的に整理して公表したものが農経発〔2015〕2号「農村土地請負経営権の権利の確定，登録，証書交付の事業を成し遂げることにする意見」（農業部，財政部，国土資源部等，2015年1月27日付け。以下「2015確定登録事業意見」という。）である。同意見では，同事業の具体的な任務として，①土地請負関係保存資料の精査を行うこと，②土地請負経営権の内容を調査すること，③土地請負契約を整備すること，④土地請負経営権登録簿を改善すること，⑤土地請負経営権証書を交付すること，⑥土地請負経営権の情報プラットフォームを建設すること，⑦土地請負契約保存資料の管理制度を改善することの七つを規定しており，土地請負経営権の内容を確定するために現実的には保存資料と実態の両面を十分に調査する必要があることを強調している。

また，同意見では，2015年の同事業実施の計画として，2014年における3省全体および27県全体での試験実施を基礎として，江蘇，江西，湖北，湖南，甘肅，寧夏，吉林，貴州，河南の9省（自治区）全体での試験実施を行うことを規定している。また，その他の省（自治区，市）では，それぞれの地域の実情に応じ，県全体を単位として試験実施を行うこととし，試験実施地区の拡大を図ることとしている。この9省については中央財政から，試験実施1ムー当たり10元の補助金が支出されることとなった¹⁶。

土地請負経営権確定登録事業については，2016年4月18日付けで農経発〔2016〕4号「農村土地請負経営権の権利の確定，登録，証書交付に関する事業をさらに的確に成し遂げることにする通知」（農業部，財政部，国土資源部，国家測量地理情報局）が出され，2013年1号文件で示された方針どおりに，2018年末には，一部の少数民族または辺境地区を除き，権利確定，登録，証書交付事業を基本的に完成することとされている。なお，2016年においては，さらに10省が省全体での試験実施を行うこととされ，2016年末には実測面積が10億ムー（約6,700万ヘクタール）を超えることが目標とされている（2016年3月，農業部弁公庁「2016年農村経営管理工作要点」）。

（2）農村土地請負経営権情報利用プラットフォーム建設事業

農村土地の流動化のためには，土地請負経営権の確定の後，経営権の市場化が図られなければならない。すなわち，流動化が可能な経営権に関する情報が市場に的確に提供されており，必要な情報を需要側が市場で要領よく入手できるようにしなければならない。また，そのためには経営権に関する情報を公的機関が適正に管理・監督し，情報の正確性についての信頼性を確保するとともに，経営権の移転に係る紛争を極力防止し，併せて農家の権利保護が図られなければならない。そうした目的のために，まず必要と考えられた事業が，土地請負経営権の情報をデータベース化し，ネットで必要な情報のやりとりを可能とする「土地請負経営権情報利用プラットフォーム建設事業」である。

¹⁶ 2015年3月2日，網易財經。

<http://money.163.com/15/0302/19/AJNOEJB400252G50.html>

情報プラットフォームを建設する方針は 2014 経営権意見に規定され、2015 確定登録事業意見では、情報プラットフォームの建設は土地請負経営権確定登録事業の一部として実施されることとなった。

これらの方針を受け、情報プラットフォームの建設については、2016 年 6 月 29 日付けで農業部によって「農村土地請負経営権情報利用プラットフォーム建設総体方案」（以下「総体法案」という。）が策定され、同事業の目標任務、プラットフォームの構成内容等が示されている。総体法案によれば、情報プラットフォームの持つ機能は、①全国の権利確定、登録、証書交付のデータを備え、集中管理すること、②請負契約、土地移転、紛争仲裁等に関する管理サービスをネット上で行うこと、③現代農業建設、新型農業经营主体の育成、土地経営権担保化等に関して必要なデータを提供すること、④関係機関に必要なデータを提供するとともに、多数の農民の経営権に関する調査需要に応え、農民の合法的権利を保障することである。情報プラットフォームは、国、省、市、県の 4 級で建設され、それぞれ連結されることとなっている。

また、この情報プラットフォームの建設と併行して、経営権の市場取引体制の整備が進められている。これは、村にサービス・ステーション、郷鎮に経営権移転サービスセンター、県・市に経営権取引市場を設け、具体的に経営権の流動化を図ろうというものであるが、2016 年 8 月時点において、県級以上の経営権取引市場は 1,324 箇所、郷鎮の経営権移転サービスセンターは 17,268 箇所が設立されているという¹⁷。

（３） 紛争解決のための調停仲裁制度の改善

土地請負経営権に関する紛争は、この制度が導入された当初から頻発しており、現在においても変わるところはない。土地請負経営権に関する制度の安定的発展のために、紛争の発生をいかに防止し、また、いかにして紛争の妥当な解決を図るかは、依然として重要な課題である。

とりわけ、土地請負経営権の移転を原因とした紛争は、土地請負経営権に関する全紛争中の半数以上を占めており、農村土地の流動化を図る上で紛争の多発が一つの重要な障害となっている。その他の紛争は、主として、土地請負経営権の契約内容がそもそも不明確だったことに起因するものである¹⁸。

土地請負経営権の移転に関して発生する紛争の要因は、主として次の 4 類型に整理できる。

第 1 類型：政府の農業農村政策等の変更に起因するもの。農業税の廃止、補助金交付の実施等により土地請負に関する状況が変化し、転貸方が転借方に土地の返還を求め

¹⁷ 2016 年 8 月 3 日、人民日報第 9 面。

¹⁸ 閔長坤、黄美鈞「農地承包経営権糾紛の類型、特点、原因及解決策略—基于江蘇省 D 市の実地調査」『安徽農学通報』2011 年、17（17）号、5 頁。

ること等によって生じる紛争。

第2類型：移転契約当事者の一方の事情が変化したことに起因するもの。出稼ぎ者の帰郷、婚姻、相続等の事情によって、当事者の一方が契約の変更を求めることによって生じる紛争。

第3類型：土地請負契約の歴史的経緯に起因するもの。請負土地の境界等に争いがあるため、隣接土地の請負者等との間で生じる紛争。

第4類型：土地収用補償費の受け取りをめぐるもの。土地が収用されて補償費が支払われる場合に、転貸方および転借方の双方が補償費を受け取る権利を主張すること等によって生じる紛争。

このうち、現実の紛争の発生原因として最も多いのは第2類型に属するものである。

第1類型は、食糧生産補助金が本格的に支出されるようになった2004年以降や農業税が廃止された2006年ごろには増加したが、最近では減少している。また、第3類型は件数としてはそれほど多くない。第4類型は農村での土地開発が活発に行われた2010年前後に多かったとされる。しかしながら、類型ごとにはこうした特徴が見られるものの、紛争件数は全体として増加する趨勢にあり、何らかの対策が不可避の要請となっているのである。

土地請負経営権に関する紛争の解決に資するために、2010年1月1日から「農村土地請負経営紛争調停仲裁法」（以下「仲裁法」という。）が施行されているが、同法で規定されている仲裁は現在のところ十分に利用されていない。

現在、紛争解決のために当事者に最も多く利用されているものが村民委員会での調停である。村民委員会に調停を求めるのは、簡便で時間や費用が節約できるからであり、また、村民委員会は村内の事情によく精通しているということもあろう。村民委員会による調停を当事者双方が受け入れて一応の解決を見するというケースが多いものと考えられるが、村民委員会の調停には、①村民委員会担当者の影響が大きく規範性に欠けること、②村民委員会は村民である当該農民に一定の行政権力を持っていることから、当該権力を背景に何らかの措置を強制しようとすることがあること、③当該事件に村民委員会の利害がからんでいる場合には農民の利益を侵害することがあること、という弊害が指摘されている¹⁹。

したがって、法的に公正な解決を求めようとする場合には仲裁制度等を利用することが必要とされる。しかしながら、そのためには契約書や一定の証拠書類がそろっていないが、現状では土地請負経営権の移転等に関する契約は口頭だけで行われていることが多く、契約書等はほとんど作成されていないというのが実情である。一方で、仲裁法では、原則として県級の政府に必要な応じて仲裁委員会を設置することができるとされているが、仲裁委員会を設置していない県も多く、専門的な法的知識を有する仲裁委員の養成も十分に行われていない。

¹⁹ 同上、6頁。

中国政府はこうした状況を十分に認識し、2014 経営権意見では、「農村土地請負経営紛争調停仲裁システムの建設を強化」することを謳い、2016 年 3 月に農業部弁公庁から発出された「2016 年農村経営管理工作要点」では、農村土地請負経営紛争調停仲裁事業を実施し、その一環として「郷鎮農村土地請負調停委員会の建設」等を進めることとしているが、その前提として、土地請負経営権の確定、土地請負経営権の移転に関する契約書の整備、農家の法的意識の向上、調停・仲裁委員の資質向上等が求められているのである。

（４） 土地請負経営権有償退出施策

現行の農村土地請負法は、その第 26 条で「請負方が家族全員で区が設置されている市²⁰に転居し、非農業戸となったときは、請負耕地および草地を貸出方に返還するものとする。請負方が返還しないときは、貸出方は請負耕地および草地を回収することができる。」と規定し、村内の農家が都市に転出したときの請負耕地の扱いを定めている。この規定は、言うまでもなく、都市化、工業化にともない、農村から都市に転出する農家の増加が見込まれるため、農民集団（村・村民小組）がそうした請負耕地の返還を求め、または回収し、農地利用の有効化を図ること等を目的としたものである。

しかしながら、都市転出農家が大きく増加する一方で、この規定が現実には有効に機能しておらず、土地の流動化や再配分にとっての障害となっている。これは、家族全員が都市に移転したとしても、都市の社会保障制度の不備等から農村出身者は都市での社会保障が受けられず、万一失業した場合には生活の保障がなくなるため、農村での請負耕地の返還に応じないことが多いためである。また、農民は、農民集団の一員として、土地を請け負うことができる権利だけでなく、農民集団の有する一定の財産（たとえば村内の土地を運用して得られた利益等）について持分権的な請求権を有している等、農民集団とその構成員である農民との間の財産をめぐる権利関係には不分明なところがある。農民集団が都市転出農家から請負耕地の返還を求める場合には、当該農家の生活の保障とともに、農民集団と農民との間の権利関係の解決が図られなければならない。

このため、中国政府は、2015 年 8 月 7 日に国務院弁公庁「農業発展方式を速やかに転換させることに関する意見」を発出し、その中で、農民の意思を尊重しつつ農家の請負地からの退出を進めるため、農村改革試験区においてそのための試験実施を行うことを明記した。試験実施では、非農業収入の安定化を図り、都市に長期に居住している農家が自発的に土地請負経営権を手放すことができる方策をとることとしている。

2015 年 8 月において、農村改革試験区は 58 区設定されており、28 省（自治区、市）に広がっている。今後、2020 年までには都市に転出した約 1 億戸の農家の土地請負経営権等の問題を解決し、都市での居住定着化が図られねばならないとされる²¹。ただし、も

²⁰ 中国で各省にある市は地区級の市と県級の市とに分かれ、地区級の市には区が設置されているが県級の市には区が設置されていない。

²¹ 「国家新型城镇化規画（2014-2020 年）」による。

とより、このためには、農村土地制度等に関する制度的解決とともに、農民集団退出農家に適正な有償補償が行われることが前提である。

このうち、制度的解決については、農村土地請負法を改正して、農村集団経済組織の構成員資格の規定を設けること、請負地回収については請負方の意向を尊重しつつ、請負方が請負地の耕作を放棄していることが明らかな場合は村民委員会が当該耕地の回収権を持つこと等の規定を設けることが検討されている。また、農家への適正な有償補償については、地方政府の対応とともに、中央政府がどれだけの金額を補助・負担することができるのかということが重要な課題となろう。

6. 農村土地流動化と新型農業経営主体

中国農村における土地流動化の状況は、2015 年末において、全国 2.3 億土地請負農家中、6,600 万戸が多かれ少なかれ土地を流動化させており、全国の農家請負経営耕地の流動化面積は 4.43 億ムー（約 2,950 万ヘクタール）であり、全体の 33.3 パーセントを占める²²。流動化面積はすでに相当の広さに及んでおり、中国農村土地の流動化が活発に行われていることを示すものとなっている。

ただし、土地流動化の状況は地域によって大きな差があり、2013 年末の請負耕地の流動化比率は大きいほうから 10 省（市）を並べると、上海 60 パーセント、北京 48 パーセント、江蘇 43 パーセント、浙江 42.3 パーセント、重慶 40.2 パーセント、黒竜江 32 パーセント、広東 27.8 パーセント、湖南 24 パーセント、河南 23 パーセント、福建 21.2 パーセントとなっている²³。

こうした流動化の背景にある最も大きな要因は言うまでもなく農村労働力の都市への流出である。2013 年の全国の農民労働者数は約 2.7 億人であり、農村労働力総数の約 45 パーセントを占めるまでになっている。そのうち、6 か月以上村外に滞在している農民労働者は 1.7 億人で、農村労働力総数の 3 分の 1 を占める²⁴。このため、中国の多くの農家では農業労働力が不足し、請負耕地があっても適切な耕作が行われず、甚だしくは耕作放棄により放っておかれる耕地も増加しており、耕地の有効利用という面から深刻な問題となっている地域も増加している。こうした状況に対応して、地域によっては、土地の流動化を図り、土地を適切な利用を図るという目的から、各種の補助事業を行うようになっている。たとえば、寧波市では、10 年以上の期間で村を通して流動化を委託し、または村土地股分合作社へ参加した農家や、全村委託流動化または土地股分合作を実施して面積が 500 ムー以上あり流動化期間が 10 年以上の村には一定の補助金を与えることとしている。同市ではこのための支出金として 3,000 万元を用意したという²⁵。

²² 2016 年 8 月 3 日、人民日報第 1 面。

²³ 盧澤羽、陳曉萍「中国農村土地流転現状、問題及対策」『経済学研究』第 36 巻第 4 期 2015 年 7 月、116 頁。

²⁴ 2014 年 10 月 17 日、農業部新聞弁公室（韓長賦農業部部長記者会見）。

²⁵ 「2015-2016 寧波土地流動化補助政策」2015 年 11 月 27 日 智坤教育

それでは、このような土地流動化の受け皿として、中国政府はどのような農業経営主体の育成を考えているのだろうか。次に中国政府が育成しようとしている農業経営主体の主要な類型を紹介しておくこととしたい。

①「家庭農場」「專業大戸」：「家庭農場」は、2013 年 1 号文件で初めて提起された農業経営主体の概念であり、家庭農場とは「家族構成員を主要な労働力とし、大規模化、集約化、商品化した農業生産経営に従事し、農業収入が家庭の主要な収入源である新型農業経営主体」²⁶とされる。2014 経営権意見では、望ましい経営規模として、土地の経営規模が平均請負土地面積の 10～15 倍あり、農業収入が同地域の二、三次産業従事者の収入に相当することを掲げ、こうした農家に重点的な支援を行うべきだとしている。中国の農家の平均的請負土地面積は 8 ムー足らずなので、およそ経営耕地面積 100 ムー（6.7 ヘクタール）程度の農家が想定されていることとなる。現在、家庭農場は全国で 87.8 万戸あるとされる²⁷。なお、家庭農場とともに、農家の経営規模が拡大した経営主体の概念として、「專業大戸」がある。これは、ある特定の農作物について専門的大規模経営を行う農家のことである。したがって、家庭農場がある作物に特化した経営を行えば、專業大戸の概念と重複すると考えられるが、專業大戸には「家族構成員を主要な労働力とする」という限定がなく、一般的には家族農場よりも大規模な経営が考えられている。

②「農民合作社」：「農民合作社」とは農民を主体として組織された組合のことである。農民合作社は、必ずしも農民專業合作社法に基づく合作社に限らず、各種の形態の合作社が想定されている。たとえば、相応の面積がある一定区画の土地で大規模農業経営を行うこととし、当該区画内にある請負土地を関係農民が拠出（各農民は拠出した土地面積等に応じて持分〔股分〕を有する。大規模農業経営によって得られた利益は持分に応じて分配する。）して土地股分合作社を設立したような場合、そうした合作社もここでの農民合作社ということとなろう。ただし、土地股分合作社でなく農民專業合作社を設立した場合であっても、ある区画で特定の作物の栽培を始めようとするれば、当該区画の関係農民から請負土地について何らかの形での提供を求めることとなる。提供の方式が転借になるか、持分を持った拠出となるか等についてはその地域の事情によることとなろう。なお、農民專業合作社には、農業生産を行うのではなく、販売や加工業務だけを行っているものも多いことには留意が必要である。現在、法に基づき登記した農民合作社は 150 万社以上におよび、入社農家は 1 億戸を超えて農家総数の 41.9 パーセントを占めるという²⁸。

③「龍頭企業」：「龍頭企業」とは、農村で農産物加工、流通等の事業を行い、原料農産物の確保等のために農民や農民合作社を組織化し、農村の経済発展のために主導的な役割を果たし得る企業のことである。龍頭企業が自ら一定区画の請負土地の提供を受けて種苗生産等に従事することもあれば、農家を組織して求める農産物の生産を指導するということ

<http://www.zhikunedu.com/zhengcefagui/201511/427925.html>

²⁶ 2013 年 2 月 14 日、新華網。

²⁷ 2016 年 8 月 3 日、人民日報第 9 面。

²⁸ 同上。

もあろう。また、農業用施設、工場等の設置のためには、当該用地の関係農家から請負土地の抛出を受けることが必要である。いずれにしても、竜頭企業が農産物の大規模、効率的生産を実現させ、企業として発展するためには土地流動化が必要とされる。統計によれば、現在、竜頭企業の数 は 12.6 万企業である²⁹。また、2014 年 6 月末までに企業に流入した請負土地面積は 3,846.7 万ムーである³⁰。

以上が現在育成が進められている農業経営主体の主要な類型であるが、いずれにおいても土地流動化は何らかの形で農家から請負土地の提供を求め、土地利用の集中化を図ることが必要とされる。中国で農村土地は公有（農民集団有）であることから、企業や合作社も土地を買い取ることはできない。したがって、請負土地であれば当該請負農家から、または請負土地を農民集団が回収した後であれば当該農民集団から提供を受けるという形をとらざるを得ない。一方で土地は農家にとって生活の最後の拠り所であり、何らかの形で土地に関する権利を残しておきたいとする要請が非常に強い。中国政府は、土地流動化のために土地の股分化（持分化）を行うことを推奨しているが、土地股分化が上記の中国の土地制度の事情を踏まえた一つの現実的で有力な方法として考えられているということであらう。

7. おわりに

中国農村の土地制度は、これまで見てきたとおり、人民公社解体後、農村土地請負制度が定着化する中で、土地請負経営に関する農民の権利が徐々に強化され、土地請負経営権の物権化、さらには請負権と経営権を分離させるという方向へと進んできた。しかしながら、これらの権利の内容は現在においても必ずしも明確ではなく、法制度の整備もいまだに不十分である。

現在、集団所有権、請負権および経営権の三権分置が農村土地の基本的な権利制度とされているが、言うまでもなく、これらは改革開放政策実施後に全国に広まった農家請負経営を基礎とするものであり、その枠組を超えるものではない。農家請負経営では、土地所有主体である農民集団（村、村民小組）は土地経営を農家に請け負わせ、一方で請負農家は農民集団に請負料納付、義務労働の提供等の一定の義務を負う。農民集団にとって、請負農家から納付、提供をうける金銭や労働は、農民集団を維持し、必要な行政的経費をまかなう重要な財源であり、確実な履行が確保されなければならない。こうした農民集団と請負農家との関係は、土地請負経営権が請負権と経営権に分離されても基本的には変わらない。すなわち、請負農家は、経営権を第三者に譲渡しても農民集団への義務の履行は免れないことから、義務を履行するためには、経営権を譲渡した当該第三者に自己に代わって義務を履行してもらるか、それとも当該第三者から集団への義務履行に必要な金銭

²⁹ 同上。

³⁰ 2014 年 10 月 17 日、農業部新聞弁公室（韓長賦農業部部長記者会見）。

等を受け取ることが必要とされるのである。

こうした事情は、経営権は、通常の物権のように完全に第三者に排他的な権利とすることは難しいということを示している。経営権の譲渡を受けた者が誰かによって、請負農家の農民集団への義務履行が確保されるかどうかは左右されるのであり、このことは農民集団にとっても直接的な関心事である。農民集団にとっては、請負農家の義務履行を確保するため、経営権の譲渡については、事前の同意を求めるということとなろう。しかも、農民集団が請負農家の義務履行をどれだけ強く求めるかは、都市近郊農村、純農村等、当該農村をめぐる経済環境等によって千差万別であって一律に制度化することは難しい。

このように、農村土地に関する権利制度を集団所有、請負権、経営権の三権分置とするとしても、実際に権利内容を確定しようとするとは極めて難しい問題がある。特に経営権については、上記のような事情があるため、これを物権化して市場で流通するようにし、担保価値まで認めるとしても、経営権の内容に農民集団の関与等の何らかの制限がつけば経営権の市場価値または担保価値は大きく下がることとなろう。一方で何らの制限もない権利にすれば、農民集団によっては財政収入に大きな影響を受け、必要な行政的経費を確保できないというところが出てくる恐れもある。

農村土地の権利制度について、現在まで法的整備がなかなか進まないのは、農家請負経営の本質に由来するこうした事情が背景にあるためである。しかしながら、その一方で、土地流動化の要請はますます強まっており、現実的に土地流動化は大きく進行している。中国農村の土地流動化は、いわばこうした矛盾を内包しながら進んでいるのであり、その過程では現実的に多くの問題、そして紛争が生じている。現在行われているこれらの問題への現実的な対策については既に述べたところであるが、これらの問題の法的な制度的解決については、当面、現在検討されている農村土地請負法の改正の状況等を見ていくほかはないであろう。

第3章 インドにおける 2013 年食料安全保障法下での

公的分配システムの方向性に関する検討

草野 拓司

1. はじめに

2013 年に制定された食料安全保障法は、これまでの公的分配システム（Public Distribution System）の枠を大幅に拡大することが目的とされ、2014 年から実施されている。これまでもカントリーレポートの中で公的分配システムについて触れ、主に米や小麦の在庫膨張による財政負担の拡大などを指摘してきた。ただし、それらはいずれもマクロレベルでの動向を紹介したものであったことから、食料安全保障法を契機として、実際に公的分配システムがどのような方向に向かおうとしているかについては、触れてこなかった。財政負担が膨らむ状況下で受益者数を大幅に拡大しようという、一見無謀ともいえるこの政策は、どのような方向に向かおうとしているのだろうか。インドは世界でも有数の穀物生産大国であり、消費大国であることから、このような動向を見極めることは、国際的な穀物の需給を検討するうえでも重要な課題であるといえるだろう。

そこで本稿では、食料安全保障法下での新たな公的分配システムの動きをみながら、その方向性について検討することを課題とする。構成は以下の通りである。2 節では、公的分配システムの話題に入る前に、例年のカントリーレポート同様、簡単にインド農業の動向を概観する。3 節では公的分配システムの動向について、インド西部マハーラーシュトラ州における 4 つの公正価格店（公的分配システムの末端に位置する小売店）の事例を紹介しつつ、方向性を検討する。最後に 4 節でまとめを行う。

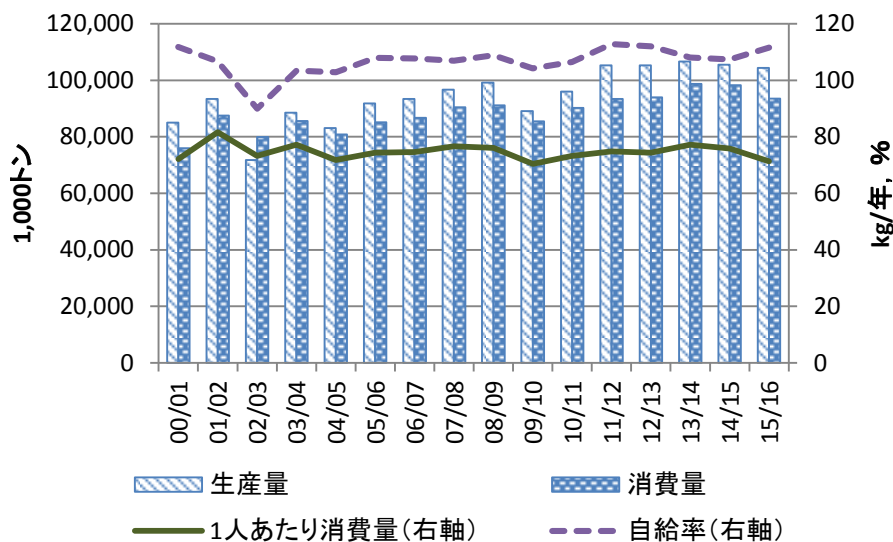
なお、本稿の主題となる 3 節の目的は、公的分配システムの動向を捉えることである。そのためには、本来なら同州政府による公的分配システムの政策等を踏まえながら事例紹介するのが正しい方法ではあるが、それに関する十分な調査が済んでいない。そのため本稿では、4 つの公正価格店の事例から、公的分配システムの動向を探ろうとする方法を採用した。したがって、同州における公的分配システムの全体像を把握するには十分ではない部分があることは否めない。ただし、そうとはいっても、実際に動いている公正価格店の実態分析からは多くの示唆を得ることができるため、本稿ではこのような試みを行った。

2. インド農業の特徴

(1) 耕種農業

1) 米

米の需給に大きな変化はない。第1図により 2015/16 年の需給状況をみると、生産量 1 億 432 万トン、消費量 9,348 万トン、1 人あたり消費量 71kg、自給率 112%である。2011/12 年以降の生産量は 1 億トンを超え、自給率は 110%程度に達している。1 人あたり消費量は過去 10 年間ほとんど変化がなく（年間 70～76kg 程度）、頭打ちを迎えている様子がうかがえるため、それほど急速な増産も必要なくなっているといえる（ただし、人口増加率 1.3%程度を超える必要はある）。



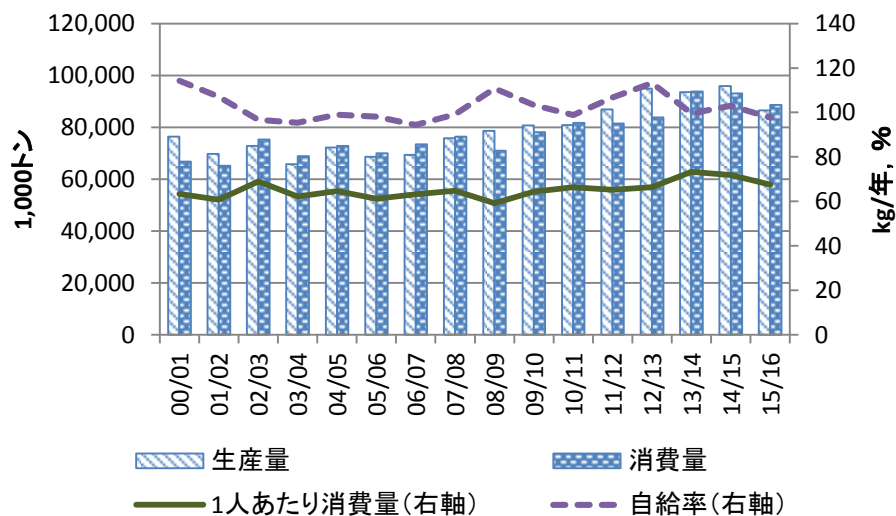
第1図 インドにおける米の生産量、消費量、自給率、1人あたり消費量

資料：USDA ウェブサイトおよび FAOSTAT。

2) 小麦

第2図により 2015/16 年の小麦の需給状況をみると、生産量 8,653 万トン、消費量 8,855 万トン、1 人あたり消費量 68kg、自給率 98%である。生産量はおおむね増加傾向で、2012/13 年度以降は 9,500 万トン前後を記録していたが、天候不順（タイミングの悪い雨やひょう）の影響で、2015/16 年は生産量が 9,000 万トンを下回ったことから（前年比 932 万トン減）、自給率が 100%を割った。自給率が 100%を割ったのは 2010/11 年以来である。小麦も米同様、近年ではほぼ自給を達成しているものの、天候不順などが起こった際、米がそれほど影響を受けないのに対して、小麦は影響を受けやすく、2006/07 年には 672 万トンの輸入を行ったこともある。2015/16 年の生産量減少に加え、2016/17 年も前年と同程度の生産量になることが見込まれることから、2016/17 年には 550 万トン程度の輸入が予想されている。小麦は、過去にたびたび緊急輸入に追い込まれるなど不安定な側面をみせてきた

だけに、この動きには注目していく必要があるだろう。

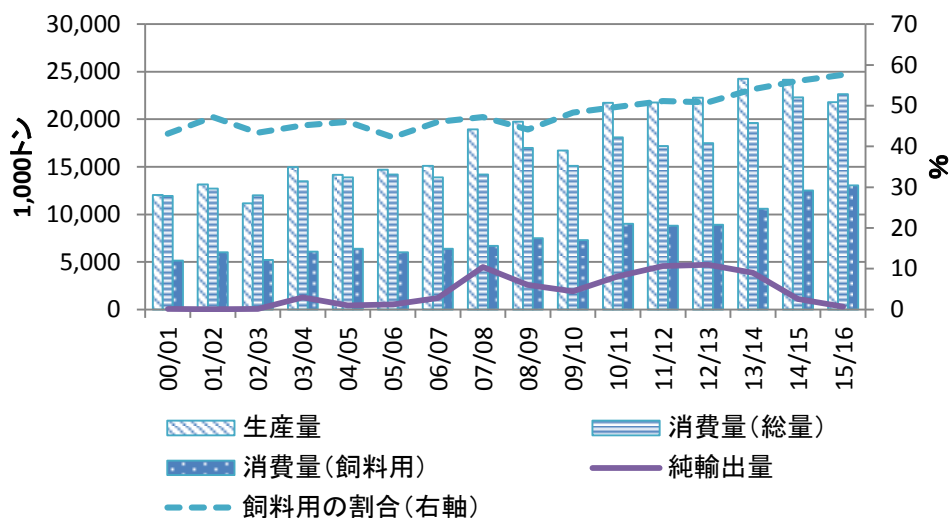


第2図 インドにおける小麦の生産量，消費量，自給率，1人当たり消費量

資料：USDA ウェブサイトおよびFAOSTAT.

3) トウモロコシ

第3図により、2015/16年の需給状況をみると、生産量2,180万トン、総消費量2,265万トン、そのうち飼料用消費量1,305万トン（消費量に占める割合58%）、純輸出货量30万トンとなっている。2015年の不十分なモンスーンの影響により、生産量は前年比で237万トンの減少である。一方で総消費量は増加が続いている。



第3図 インドにおけるトウモロコシの生産量，消費量（総量），消費量（飼料用），消費量に占める飼料用の割合，純輸出货量

資料：USDA ウェブサイト.

純輸出量は 2011/12 年と 2012/13 年は 450 万トンを超えていたが、それ以降は大幅な減少を続け、ついに 30 万トンまで減少している。この背景には、飼料用トウモロコシの国内需要急増がある。飼料用トウモロコシの国内消費量は増加を続けており、ついに総消費量の 58%を占めるに至っている。

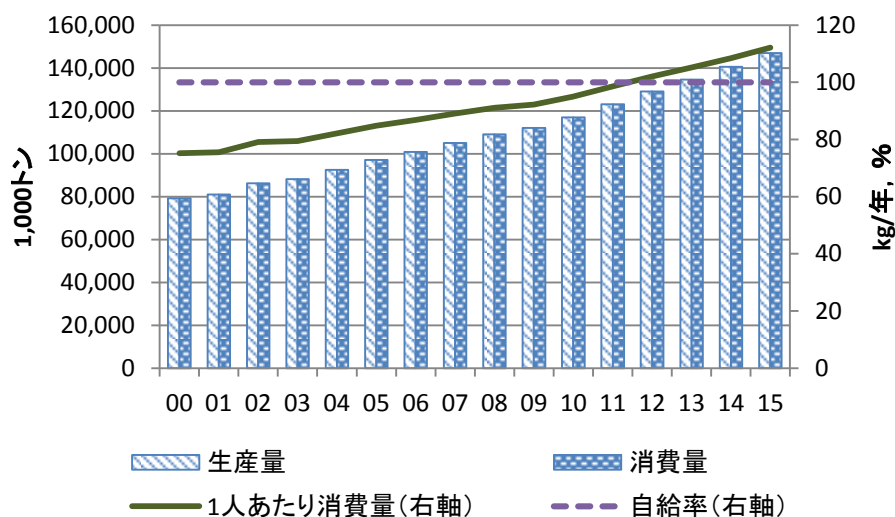
2016 年 12 月の現地調査においてマハーラーシュトラ州の農業局で話を聞いた際は、飼料穀物の需要拡大が急速に進んでいることが確認できた。そのような状況下、輸出がほぼなくなり、今後は輸入に依存せざるを得ない状況に陥ることも予想される。インドは畜産大国であるだけに、飼料穀物の国際市場へ大きな影響を与えることも考えられることから、今後もトウモロコシの需給動向や輸出入に注視する必要があるといえるだろう。

(2) 畜産業

1) ミルク

第 4 図でミルクの 2015 年度の需給状況をみると、生産量 1 億 4,700 万トン、消費量も同じく 1 億 4,700 万トン、1 人あたり消費量 112kg、自給率 100%である。

生産量と消費量は着実に増加しており、1 人あたり消費量は過去最高を記録している。そのような状況下、自給率は 100%を維持している。インドにおけるミルクには牛乳の他に、水牛、山羊、羊などがあり、中でも水牛乳が最も多い。水牛のミルクは脂肪分が豊富で甘みが強く、チャイなどに好んで使用される。近年、国民所得の増大により価格の高い水牛ミルクへの需要が高まっており、それに応える形で供給量も増加している。

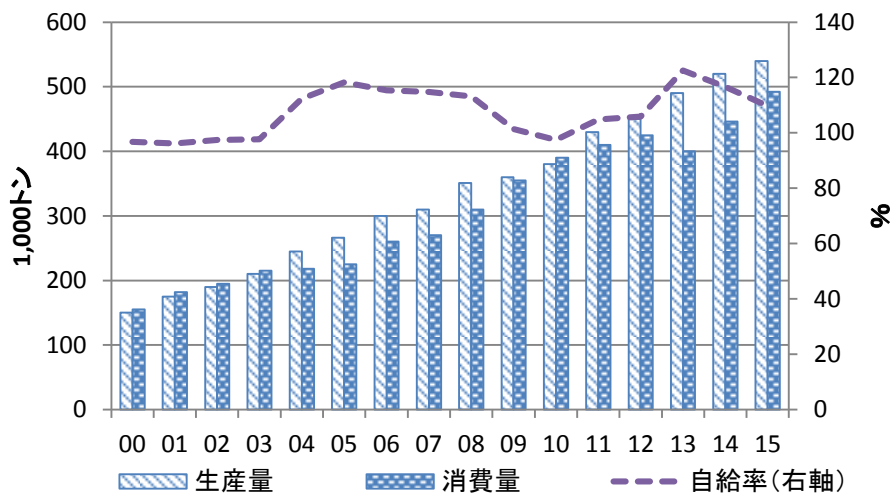


第 4 図 インドにおけるミルクの生産量，消費量，1 人当たり消費量，自給率

資料：USDA ウェブサイトおよび FAOSTAT.

2) 脱脂粉乳

次に第5図で脱脂粉乳の2015年度の需給状況をみると、生産量54万トン、消費量49万トン、自給率110%である。2012年6月に輸出禁止令が撤廃されたことや、国際的な需要が増加していること、価格が高騰していることから、近年では数万～数十万トンが輸出されるようになっている。このように、生産量の余剰分（増加分）は輸出に回っており、今後も国内消費量には大きな変化は起こらないと予想される。なお、脱脂粉乳の輸出先は、バングラデシュ、エジプト、アルジェリア、スリランカ、パキスタンなど、ミルク不足が生じている国々である。



第5図 インドにおける脱脂粉乳の生産量、消費量、自給率

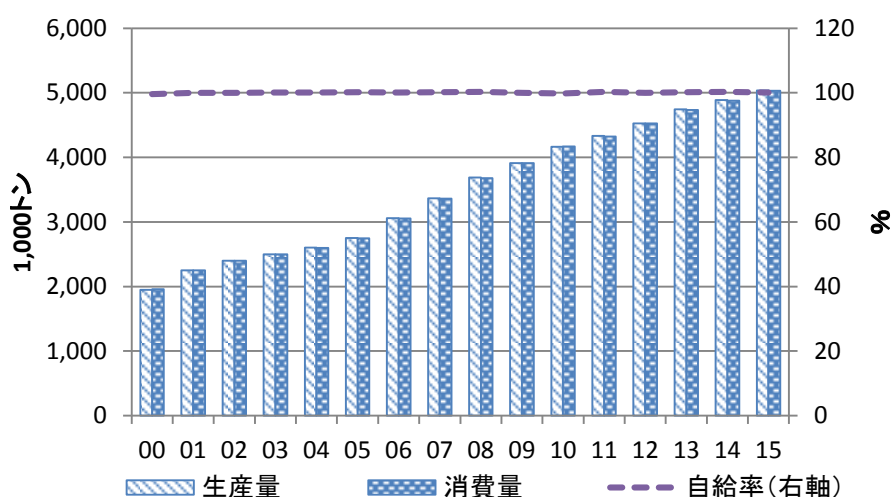
資料：USDA ウェブサイトおよびFAOSTAT.

3) バター

第6図でバター（ギー⁽¹⁾）の2015年度の需給状況をみると、生産量504万トン、消費量503万トン、自給率100%である。生産量と消費量は増加が続いている。これも、インド国民の所得増加に伴い、バターへの需要が増大していることから（1人当たり年間消費量は過去15年で2倍になり、2015年には3.8kgとなっている）、それに対応するための増産である。消費量は増加が続いているものの、自給率は100%を維持している。

4) 牛肉

第7図で牛肉（牛肉＋水牛肉）の2015年度の需給状況をみると、生産量410万トン、消費量230万トン、自給率179%となっている。2000年度と比較すると生産量は2.7倍、消費量は1.9倍となっている。1人当たり年間消費量は1.6倍の1.7kgである。生産量が消費量を上回る速度で増加しているため、輸出量は増加を続け、2015年度には180万トンに達し、世界第二位となっている（第一位のオーストラリアが185万トン、第三位のブラジルが175万トン）。

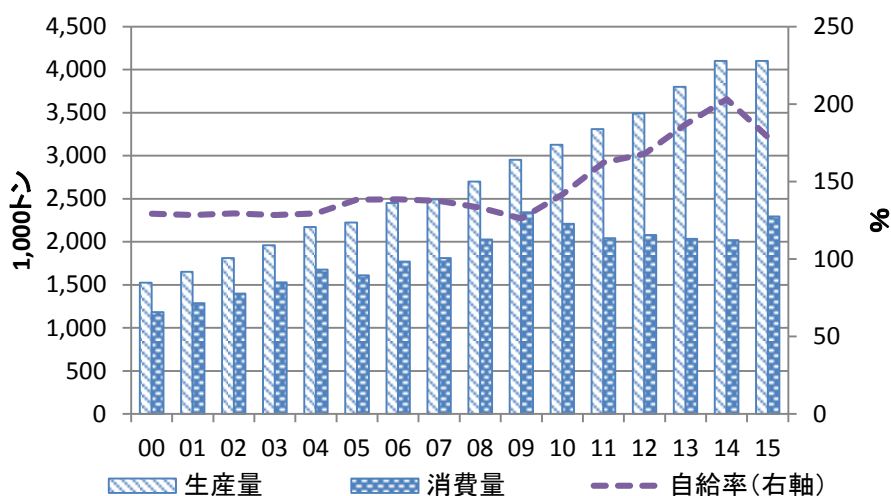


第6図 インドにおけるバターの生産量、消費量、自給率

資料：USDA ウェブサイトおよびFAOSTAT.

インドでは牛を神聖視して食べないため、生産が行われていることをイメージしにくいだろう。しかし、実際に神聖視されるのは牛(cow)の雌のみで、雄牛は役牛としての役目を終えた後、廃用として食肉になることが多い。また、水牛(buffalo)の場合は神聖視されないため、雌であっても、乳水牛としての役目を終えた後は、廃用として食肉になる。雄水牛は持久力がないことからインドでは役牛として好まれないため、早い段階で食肉に回されることが多い。このようなことから、インドの牛肉輸出量は近年、世界有数となっているのである。

輸出される牛肉の中心は水牛（7割強）で、中東や東南アジアなどのイスラム圏からの輸入需要が大きい。これは、インドにおける食肉加工業者がイスラム教徒であり、食肉加



第7図 インドにおける牛肉の生産量、消費量、自給率

資料：USDA ウェブサイトおよびFAOSTAT.

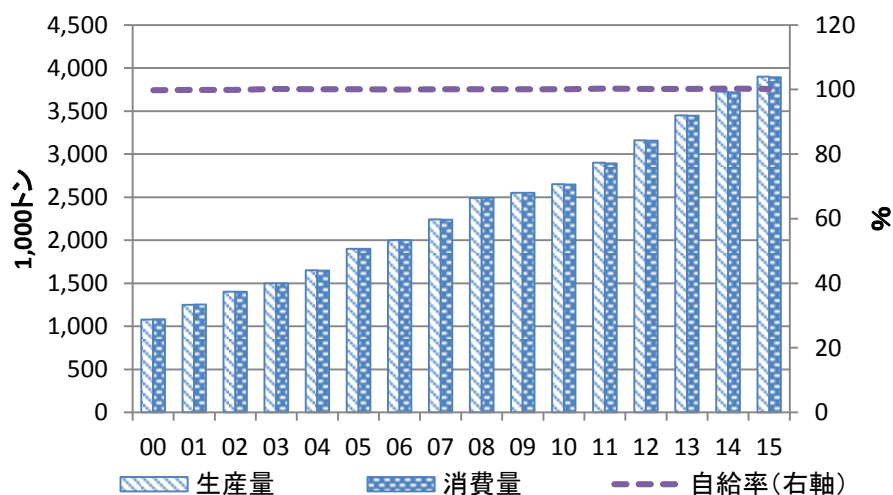
工はハラルのルールに則っていることから、イスラム圏の人々に好まれるためであると考えられる。

5) 鶏肉

第8図で鶏肉の2015年度の需給状況をみると、生産量390万トン、消費量389万トン、自給率100%となっている。2000年度と比較すると、生産量・消費量とも3.6倍になっている。

鶏肉が牛肉と異なるのは、生産量の増加が輸出に向けられるのではなく、もっぱら国内消費量の増加として表れている点である。国内の1人当たり年間消費量は2000年度に1.0kgであったが、2015年度には3.0kgまで増加している。今後も国民所得の増大が続くようであれば、インドでは食肉の中で最も抵抗感なく食されている鶏肉の消費量増加が予想される。

このような鶏肉の国内消費量増加と飼料穀物であるトウモロコシの消費量増加は強く結びついているだけに、今後も注視が必要である。



第8図 インドにおける鶏肉の生産量、消費量、自給率

資料：USDA ウェブサイトおよびFAOSTAT.

注：七面鳥は含まない。

3. 食料安全保障法下での公的分配システムの方向性⁽²⁾

度重なる食料不足を経験してきたインドにとって、食料自給のための政策は最も重要なものであった。なかでも、公的分配システム（PDS；Public Distribution System）は、①貧しい人々に食料を安価で提供すること、②緩衝在庫の確保、③農産物価格の安定、これらを主な目的として1930年代後半から実施され、長年にわたって一定の成果を収めてきた。

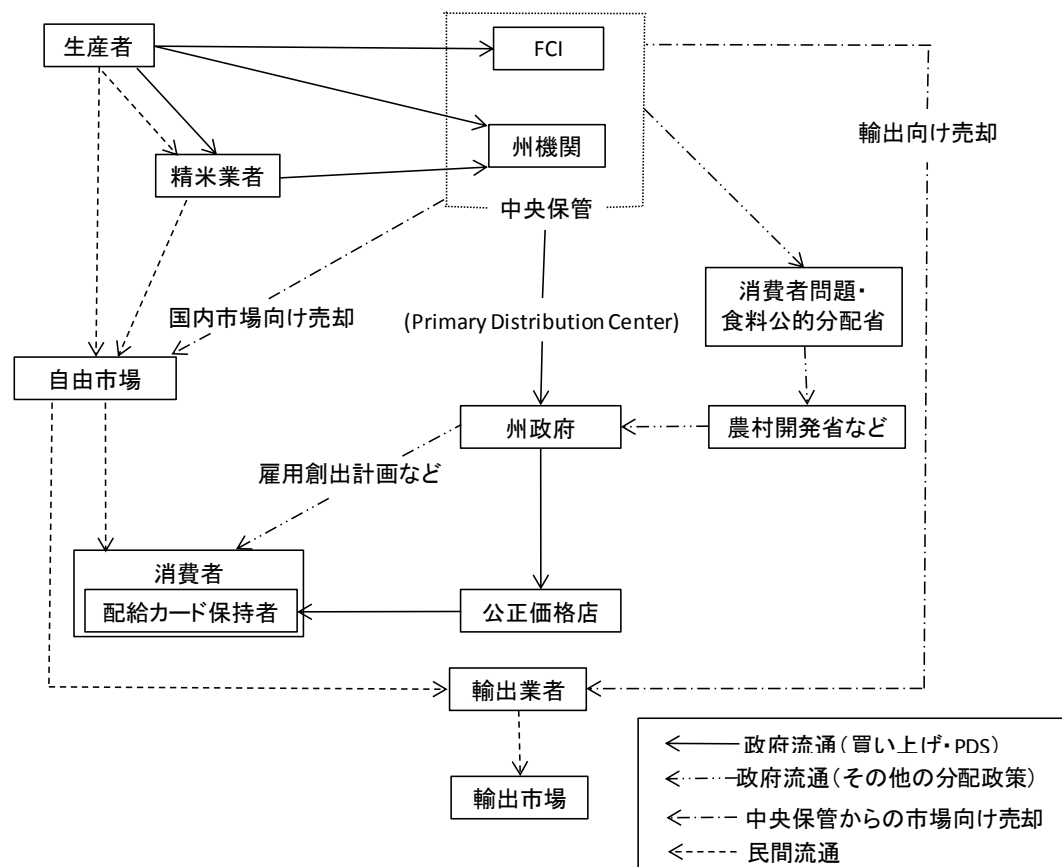
そして、2013年には食料安全保障法（NFSA ; National Food Security Act）が制定され、PDS が初めて法的根拠を持つに至った（以下、これを「新 PDS」とし、それより前の PDS を「旧 PDS」と呼ぶ）。この NFSA は、受給世帯数の大幅拡大や、受給世帯への販売価格の引下げなど、旧 PDS の枠をさらに拡大しようとするものである。

しかし、旧 PDS では政府の財政負担が拡大を続けるなど、課題は山積している。このような状況下、新 PDS により、そのような拡大が実際に行われるかどうかは、不透明な部分が多い。

そこで本節では、新 PDS の実施状況を通して、今後の方向性を検討したい。以下、2 項では、PDS の仕組みを簡単に紹介する。3 項では、食料安全保障法下で行われようとしている新 PDS と旧 PDS の比較を通して、新 PDS の特徴を確認する。4 項では、事例としたマハーラーシュトラ州の公正価格店の動向を整理する。5 項で結論を述べる。

（１） PDS の仕組み⁽³⁾

PDS の仕組みをみていこう（第 9 図）。インド政府は、農業費用価格委員会（Commission



第 9 図 PDS の流通経路

資料：首藤（2006）より抜粋。

for Agricultural Costs and Prices ; CACP) によって勧告された価格を受け、最低支持価格 (Minimum Support Price ; MSP) を決定し、米や小麦の収穫前に公表する (収穫は米が 9 月頃から、小麦が 3 月頃から)。生産者はその価格をみて、インド政府の機関であるインド食料公社 (Food Cooperation of India ; FCI) および州機関に売るか、あるいは自由市場に売るかを決める。通常、米が市場に出回り政府が買上げを行うのが 10 月で、小麦は 4 月であるため、市場価格 (卸売価格) はその時期に MSP に最も近くなる。したがって、農家は、市場で MSP よりも高く売ることができそうな質の良いものを後に市場で売り、低質で価格が低くなりそうなものは FCI か州機関に売ろうとすることが多い。また米の生産者は、精米業者に売ることでもある。

生産者から売られた米や小麦は、州機関が買上げたものであっても、すべて FCI の管理となり、「中央保管」と呼ばれる。米については、FCI や州機関が生産者から直接買上げるものに加え、精米業者からの買上げも行う。これは、政府による精米業者からの強制的な買上げで、州によって、集荷した米に対する供出の割合が決められており、精米業者はそれに従うしかない。

このようにして中央保管となった米や小麦は、主に州政府に売り渡され、その後、公正価格店で配給カードの所有者に販売されることになる。その際、中央売渡価格 (Central Issue Price ; CIP) が設定され、州政府はその価格で買取ることになる。ただし、州政府がいくらでも購入できるわけではない。最初に、FCI が各州に売渡す数量の上限を設定する。その後、各州は購入する数量を決め、CIP で購入する。そして、州政府は公正価格店でカード所有者に販売する。この際の価格は、各州によって大きく異なっており、補助金をつけて無償で分配する州もあれば、CIP の価格通りで販売する州もある。また、中央保管から各州への商品の輸送については、FCI が義務を負うのではなく、州政府が受け取りに行く形で行われる。各州が買い取った商品の公正価格店までの輸送費負担は、各州で状況が異なっている。買い取った商品は、各州で倉庫に保管され、最終的に公正価格店で販売される。つまり、州政府の負担は、中央保管からの輸送と倉庫での保管にかかる費用の他、州によっては販売価格への補助や公正価格店への輸送費を負担しているケースもある。

(2) 新 PDS の特徴

既述の通り、2013 年に成立した食料安全保障法により、PDS が大きく変わろうとしている。新旧 PDS の相違点をみていこう (第 1 表)。特に大きな変更点としては、受給世帯の大幅な増加がある。旧 PDS と比較して、新 PDS では約 2.2 倍の世帯が対象となる。

分配量は、これまでの 1 世帯 35kg/月から、1 人 5 kg/月となる。1 世帯当たりの家族員数は平均 5 人なので、世帯単位でみれば、分配量が減少する世帯が多いといえる。ただし、AAY (最貧困世帯) は現行と変わらず、35kg/月のままである。

分配価格は、旧 PDS では APL, BPL, AAY で異なっていたが⁽⁴⁾、新 PDS 下では、すべての階層が同一価格となる。1kg あたりの価格は旧 PDS での AAY への価格と同様とな

り、米 3 ルピー（約 5.2 円）、小麦 2 ルピー（約 3.4 円）、雑穀 1 ルピー（約 1.7 円）であり、きわめて低い価格で統一されていることが分かる。

これらの結果、必要穀物量は 5,637 万トンから 6,143 万トンに増加し、財政負担は約 1 兆ルピーから 1 兆 2,474 ルピーへと増加する見込みとなっている。

以上のように、分配をこれまでの 1 世帯当たりから 1 人当たりに変更することにより、1 世帯当たりでの分配量は減少することが予想されるものの、受給世帯の大幅な拡大により、必要穀物量は 500 万トン程度の増加が見込まれる。また、それに加え、分配価格の引き下げが実施されることで、財政負担は 2,474 億ルピーの増加が見込まれるのである。

以上のように拡大を目指している PDS であるが、課題も多い⁵⁾。例えば、PDS のための中央政府の財政負担（食料補助金）は対 GDP 比で 1 %を超える莫大な負担になっているのに加え、新 PDS では州政府の財政負担増加が見込まれている。

また、旧 PDS では分配量の約半分が消失・横流しされている問題、受給世帯が正しく判定されていない問題などがあり、それを改善するための IT 技術の活用等にも相当の費用が必要となる。

このように課題が山積している中、新 PDS は、計画通り拡大を進めることができるのだろうか。

第 1 表 新旧 PDS の相違点

	旧PDS		新PDS
受給世帯数	貧困層(BPL(Below Poverty Line))※1		農村部人口の75%、都市部人口の50% (全人口の70%、約8億人) (約1億4千万世帯)
	6,520万世帯 ※2	最貧困層(AAY(Antyodaya Anna Yojana))※3 2,430万世帯(BPLの内数)	
分配量	1ヶ月35kg/世帯 ※4		1ヶ月5kg/人(現行のAAYに対する35kg/世帯は継続) (一世帯5人として一ヶ月25kg/世帯)
分配価格	米:5.65ルピー/kg	米:3.00ルピー/kg	米:3.00ルピー/kg 小麦:2.00ルピー/kg 雑穀(coarse grains):1.00ルピー/kg
	小麦:4.15ルピー/kg	小麦:2.00ルピー/kg	
	(参考)貧困層以上(APL(Above Poverty Line))分配価格 コメ:7.95ルピー/kg 小麦:6.10ルピー/kg		
必要穀物量	5,637万トン	1ヶ月85.1万トン(2012年12月31日現在)	6,143万トン
財政負担	約1兆ルピー		1兆2,474億ルピー ※5

資料：インド消費者省食料公的配給局ウェブサイトなどより。

注 1) 人口及び貧困推計に基づき算出（2000年12月1日）。

2) 総世帯数は1億9,267万（2001年）。

3) 公的分配システムを最貧困層（poorest of the poor）に集中させるために2000年12月より開始。以降、3回に渡り対象を拡大（当初は1,000万世帯）。

4) 2002年4月、25kg/世帯から拡大。

5) 給食等、その他施策による経費を含む。

（3）食料安全保障法下での新 PDS の実施状況

新 PDS が実施されてからそれほど経過していない現段階では、その実施状況を文献や統計などから把握することが難しいため、2016 年 12 月に行った現地調査の結果を紹介しつつ、実施状況をとりまとめた。実施状況をみるため、末端で小売りを行う公正価格店を事例として検討する。事例とするのは、インド西部マハーラーシュトラ州の都市部と農村部で営業する 4 つの典型的な公正価格店である。

1) 都市部 A 店の事例

① 基本情報

A 店は 1940 年から営業を行っている。現在は二代目店主（58 歳）となっており、店主の息子も手伝っている。同店は、都市部の中でも中心地に当たる地域最大の繁華街に位置しており、A 店の周辺には多くの商店が立ち並んでいる。A 店の店主は同じ店舗内で書店も経営している。この店舗は、所有する自宅の一部を利用している。A 店で取り扱っている商品は、米と小麦のみである（AAY 世帯の受給者がいないため、砂糖の扱いはない）。営業時間は月曜日から土曜日の 8 時 30 分～11 時、16 時 30 分～19 時 30 分で、日曜日が定休日となっている。

② 需給資格と利用世帯数の変化

A 店を利用するのは主に店舗等で働く労働者の世帯である。同州の都市部において、旧 PDS では年間世帯所得 10 万ルピー以下の世帯が公正価格店を利用できていたが、新 PDS へ移行した後は、年間世帯所得が 5 万 9,000 ルピー以下でないと利用できなくなった。これにより、旧 PDS では A 店を利用できる世帯数は 900 あったが、新 PDS に移行してからは大幅に減少し、360 となった。

なお、受給世帯は毎月一回、A 店で米と小麦を購入する。数量は、食料安全保障法で提示されていた量（計 5 kg）と同じで、1 人あたり米 2kg、小麦 3kg である。ただし、最貧困層である AAY は、1 世帯あたり米 14kg、小麦 21kg、合計 35kg の購入が可能である。6 人以下の家族構成であれば AAY は余分に購入できるという計算になる。インドの平均的な家族員数は 5 人ほどなので、AAY のみ世帯単位としているが、AAY が不利益を被ることはあまりないと考えられる⁶⁾。

③ マージン

1kg あたりの仕入れ値は米 2.3 ルピー、小麦 1.3 ルピーである。政府倉庫からの輸送費（A 店から民間業者への委託で、A 店が負担）がいずれも 1kg あたり 0.65 ルピーなので、仕入れと輸送で米 2.95 ルピー、小麦 1.95 ルピーとなる。米と小麦の小売価格は食料安全保障法で提示されていたとおりで、米は 1kg あたり 3 ルピー、小麦は 2 ルピーなので⁷⁾、A 店が受け取る 1kg あたりのマージンは、米、小麦とも 0.05 ルピー（約 0.9 円）ときわめて少ない。

④ 取扱量の変化と経営

一か月あたりの取扱量は、旧 PDS では米 4,000kg、小麦 6,000kg であったが、新 PDS に移行して受給世帯が減少したため、米は 2,000kg、小麦は 3,000kg に減少した。マージンが少ないだけに、取扱量の減少は A 店の経営を圧迫するようになっている。

店主に聞いたところでは、新 PDS 移行以前は A 店の営業である程度の収益が見込めたが、新 PDS に移行してからの収益はわずかで、現在は収益を度外視し、地域の貧しい人々

のため、ソーシャルワークとして営業を続けているとのことであった。兼業で書店を営んでいることや、所有する自宅を店舗としているため家賃の支払いが必要ないことにより、公正価格店を続けられているという。

2) 都市部 B 店の事例

① 基本情報

B 店は A 店から 2km ほど離れた地域にあり、いわゆる「赤線地帯」と呼ばれる地域に位置する。1952 年から営業している B 店は、現店主（58 歳）の父親が始めた公正価格店である。現店主は、公正価格店の他、食料品販売店と農業も兼業している。B 店の取扱商品は、米、小麦、砂糖などである。砂糖は AAY 世帯が対象であることから、A 店ではなかったそれらが B 店では扱われている。営業時間は火曜日から日曜日の 8 時～12 時、16 時～20 時で、月曜日が定休日となっている。

② 需給資格と利用世帯数の変化

この地域は、マハーラーシュトラ州の都市部の中でも最も貧しい人々が多数を占める最貧地域である。B 店利用者のほとんどは、国外はネパールやバングラデシュ、国内はコルカタ、西ベンガルなど、非常に貧しい地域からやってきた女性たちである。

この B 店を利用する受給世帯は、2014 年 1 月の新 PDS 移行の前後で変わらず 1,000 世帯である。今回の調査では、4 つの公正価格店で聞き取り調査を行ったが、B 店の他はいずれも受給資格が厳しくなったことに伴い、利用者が大幅に減少していた。しかし、B 店のみ、受給世帯数は変わらない。それは、B 店を利用する世帯のほとんどが、新 PDS 後の受給資格である年間世帯所得 5 万 9,000 ルピー以下であることが理由である。

③ マージン

米と小麦の仕入れ値、輸送費、小売価格、マージンは A 店と同様のため、省略する。砂糖は、1kg あたりの仕入れ値と小売価格がともに 13.5 ルピーであるため、B 店が負担しなければならない輸送費分がそのまま赤字になるという。いずれにしろ、きわめて少ないマージンであるといえる。

④ 取扱量の変化と経営

取扱商品は、米、小麦、砂糖、である。米と小麦は年間世帯所得 5 万 9,000 ルピー以下が購入できるが、砂糖は AAY 世帯しか購入できない。砂糖はインドでは生活必需品であることから、AAY 世帯を対象にしている公正価格店では取り扱われている。受給資格者 1 人あたりの毎月の購入上限量は、米 2kg、小麦 3kg、砂糖 650g となっている。

B 店の毎月の入荷量は、新 PDS 移行前から米 9,000kg、小麦 6,000kg、砂糖 700～800kg で、新 PDS 移行後も大きな変化はない。

店主の所得構成は、食料販売店 70%、農業 25%、公正価格店 5%で、公正価格店での所

得の割合はきわめて低い。B 店は他の公正価格店とは異なり受給世帯数に大きな変化はないものの、経営を続けるのは難しいという。

3) 農村部 C 店の事例

① 基本情報

1972 年から営業を続けている C 店は、同州の農村部に位置する。1972 年に現店主（48 歳）の父親（80 歳）が公正価格店を始め、現在に至っている。取扱商品は米、小麦、砂糖（砂糖は AAY のみ対象）などで、店主は公正価格店の他に食料品店や農業を兼業している。営業時間は月曜日から土曜日の 9 時～12 時、15 時～18 時で、日曜日が定休日となっている。

② 需給資格と利用世帯数の変化

C 店を利用するのは、80～90%が労働者階層の世帯であるという。労働者とは、農業労働者、清掃労働者、店舗労働者などである。農地を所有する農家はいない。

農村部でも 2014 年 1 月から受給資格が変更されたことにより、B 店を利用する受給世帯は大きく減少している。2013 年 12 月までの受給資格は都市部同様に年間世帯所得が 10 万ルピー以下であったが、2014 年 1 月以降は 3 万 5,000 ルピー以下に下がり、都市部よりも受給資格が厳しくなっている。これにより、受給世帯は 1,460 世帯（うち AAY は 200 世帯）から大幅に減少し、調査時点では 800 世帯となっていた（うち AAY は 175 世帯）。AAY のみ世帯単位となっているのは都市部と同様である。

③ マージン

C 店の 1kg あたりの仕入額は米 2.3 ルピー、小麦 1.3 ルピー、砂糖 13.39 ルピーで、それにかかる輸送費は 1kg あたり 0.25 ルピーである（政府の倉庫から B 店までの距離は約 1km。民間の輸送業者を利用している。B 店負担）。受給世帯への販売価格は都市部と同じで、1kg あたりで米 3 ルピー、小麦 2 ルピー、砂糖 13.5 ルピーである⁽⁸⁾。したがって、1kg あたりのマージンは、米と小麦が 0.45 ルピーであるが、砂糖は 0.14 ルピーの赤字となる（州政府からの補助金として 1kg あたり 0.16 ルピーが支給される地域もあるが、この地域ではそれもない）。

④ 取扱量の変化と経営

新 PDS に移行してから受給資格が厳しくなったことにより、米、小麦、砂糖の取扱量は大幅に減少している。1 か月あたりの入荷量について、旧 PDS 期の正確な記録は入手できなかったが、調査時（新 PDS になってから）は、毎月米 8,300kg、小麦 1 万 2,500kg、砂糖 1,000kg となっており、旧 PDS 期に比べて大幅に減少しているという。

C 店にとっては、受給世帯の大幅な減少により各品目の取扱量が減ったことで、収益が大きく減少していた。店主は今後も公正価格店を続けると話してくれたが、それは、利益

を目的としているというよりも、他店同様、社会貢献としての意味合いが強いという。調査時点で、C店を経営する店主の所得の割合は、食料品店 90%、農業 5%、公正価格店 5% になっているとのことで、所得を得るための役割としては公正価格店の意義は大きくないのが現状である。

なお、C店が位置する村には、調査時点で 8 つの公正価格店があった（平均的な規模の村なら 3 つほど）。以前は C 店のように民間経営だったものが 5 店、信用組合が母体になっていたものが 3 店であったが、現在では民間経営が 3 店、信用組合が 5 店となっていた。経営難により民間が手を引く状況下、利便性等を考慮した場合にはその店舗を失くすことができないことから、インド農村で広く普及している信用組合がそれを引き継ぐケースが多くなっているという。

4) 都市部 D 店の事例

① 基本情報

C 店から約 2km に位置する D 店は、1943 年から信用組合によって経営されている。店主（52 歳）は信用組合職員で、20 年間にわたって店主を務めている。取扱商品は C 店同様、米、小麦、砂糖などである。毎月 15～31 日のみの営業で、営業時間は 9～18 時である。定休日は日曜日となっている。

② 需給資格と利用世帯数の変化

D 店を利用する世帯の多くは、農業労働者や商店労働者など、労働者として所得を得ている人々である。受給資格がある世帯のほとんどが、毎月一回上限量を購入するという。

受給世帯は C 店同様、2014 年 1 月以降、大幅に減少している。旧 PDS 下の受給世帯は約 480（うち AAY は約 200）だったが、調査時は 363 世帯（うち AAY は 151 世帯）となっていた。C 店同様、受給資格が年間世帯所得 10 万ルピー以下から 3 万 5,000 ルピー以下となったためである。

③ マージン

受給世帯への販売価格は C 店と同様で、1kg あたり米 3 ルピー、小麦 2 ルピー、砂糖 13.5 ルピーである。入荷額・輸送費も C 店と同様で米 2.3 ルピー、小麦 1.3 ルピー、砂糖 13.39 ルピーで、輸送費（政府倉庫からの距離は 1km）は米、小麦、砂糖とも 1kg あたり 0.25 ルピーであった。C 店同様、きわめて少ないマージンとなっている。

④ 取扱量の変化と経営

米、小麦、砂糖の取扱量は、C 店同様、新 PDS への移行により、大幅に減少している。旧 PDS では米 6,000～6,500kg、小麦 9,000kg、砂糖 1 万 2,000kg を入荷・販売していたが、調査時は、米 5,300kg、小麦 7,900kg、砂糖 9,500kg となっていた。

米などの取扱量の減少により、他の公正価格店同様、D 店の収益が少なくなったとのこ

とであった。店主は、今後も経営は続けるものの、地域に根差した信用組合としての社会貢献の意味合いがますます強くなるということであった。

5) 4つの公正価格店の事例から予想される公的分配システムの方向性

以上、4つの公正価格店の事例を紹介した。食料安全保障法では受給世帯数の大幅な増加を目標としているが、4つの事例をみる限りでは受給要件が厳しくなったため、受給世帯数が減少しているという実態が明らかになった。また、各公正価格店のマージンはきわめて低く抑えられていることも併せて考えると、州政府レベルでの財政難が公正価格店へのしわ寄せとして現れているとみることもできるのである。とすれば、中央政府が食料安全保障法下で目標とする受給世帯の拡大は、州政府レベルではかなり困難なものになっている可能性があるといえるだろう。

なお、本稿執筆段階では中央政府がどのような受給要件を求めているのか、また州政府に認められている受給要件の裁量はどの程度のものなのかについては明らかになっていない。2014年に行われた総選挙により政権が国民会議派からインド人民党に移ったことにより、受給要件等に影響を与えている可能性もある。本稿ではこれらのことを踏まえた議論ができておらず、また現地調査がマハーラーシュトラ州に限られていることもあって、4つの事例による分析はあくまでも限定的なものであることは否めない。しかし、とは言っても、新PDSの実際の動向が非常につかみにくい状況下、4つの事例による分析は、一定の示唆を与えるものであるといえるだろう。

4. まとめ

本稿では、2013年食料安全保障法によって法的根拠を持った新PDSの方向性を検討するため、マハーラーシュトラ州における4つの公正価格店を事例対象として、その動向をみてきた。

その結果、中央政府が食料安全保障法下で受給世帯の拡大を目指している状況下、実際には受給資格の引き上げによる受給世帯の縮小がみられたことに加え、公正価格店におけるマージンの問題が生じていることも確認された。それにより、州政府においては、新PDSは中央政府が目指すものとは異なる方向に進もうとしている可能性が示されたのである。

既述のとおり、この他にも、PDSに関する課題は山積している。これらの課題を改善しようとするれば、いずれも多額の費用が発生することは間違いなく、今後のPDS運営の難しさが予想されるのである。

インドは世界最大級の穀物生産国であり、消費国である。米や小麦などの生産量の30～40%を扱うPDSの動向変化は世界的な穀物需給に大きな影響を与える可能性があるだけに、今後も新PDSの動きには注視が必要である。

なお最初に述べたとおり、本稿では4つの公正価格店を事例としてその動向を伝えることで新PDSの方向性を検討したが、当然ながら、これで新PDSの方向性をすべて捉えら

れたわけではない。今後は、食料安全保障法下での中央政府と州政府における受給要件に関する取り決めや裁量権などを明らかにすることが求められる。また、マハーラーシュトラ州および他州の様々な公正価格店の事例や政府関係機関での調査を通して、新 PDS に関するより包括的な動きを把握することも必要である。これらについては、今後の課題としたい。

注(1) 精製されたバターオイルのこと。

(2) 草野(2017)をベースとしつつ、それに肉付けした内容となっている。

(3) 首藤(2006)や藤田の各文献などを参考として記述した。

(4) APL は貧困線以上、BPL は貧困線以下、AAY は BPL の中でも最貧困の世帯を指している。

(5) 農林水産省大臣官房国際部国際政策課(2015)を参考にした。原資料は Anil Thakur(2014), *India's food security act, 2013: A Review*。

(6) 確認はできていないが、AAY 世帯が 8 人を超える場合は、それに応じた措置があることも考えられる。A 店利用者に AAY 世帯はないが、他の公正価格店には多く存在する。また、AAY 世帯は、米と小麦の購入可能量で恩恵を受けているだけでなく、砂糖などを購入する権利を有している。

(7) 同様の品質のものを近隣のマーケットで購入しようとすれば、米 12 ルピー、小麦 10 ルピーとのことなので、公正価格店ではかなり安く販売されていることが分かる。

(8) それらをマーケットで購入する場合、最も価格の低いもの(公正価格店のものとは品質がやや異なる)で 1kg あたり米 25 ルピー、小麦 18 ルピーである。砂糖の場合、品質は同じで、35 ルピーである。米、小麦、砂糖とも公正価格店での価格の低さがきわだっているといえる。

[引用文献・参考文献]

ARC 国別情勢研究会(2014)『ARC レポートー経済・貿易・産業報告書 2014/15 インド』。

FTPA(Department of Commerce, System of Foreign Trade Performance Analysis) ウェブサイト

<http://commerce.nic.in/ftpa/default.asp> (2014 年 1 月 30 日参照)

藤田幸一(2012a)「インドの食糧需給ーその構造と現状、および将来展望ー」『平成 22 年 世界の食料需給の中長期的な見通しに関する研究 研究報告書』。

藤田幸一(2012b)「インドの米需給と関連する諸政策」『世界の米需給動向と主要諸国の関連政策』(日本農業研究シリーズ No.18)。

藤田幸一(2010)「インドの食料政策と砂糖をめぐる動向」『砂糖類情報』2010 年 5 月号。

藤田幸一(2008)「インドにおける農業・貿易政策決定メカニズム」『平成 19 年 アジア地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』。

藤田幸一(2006a)「インドの農業・貿易政策の概要」『平成 17 年 地域食料農業情報調査分析検討事業 アジア大洋州地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』。

藤田幸一(2006b)「インドの食料問題と食料政策ーその構造と展望ー」『国際開発研究』15(2)。

藤野信之(2006)「インドの食料需給と農産物貿易」『農林金融』59(8)。

GOI(Government of India), Ministry of Agriculture (2012a), *Agricultural Statistics At a Glance 2012*.
http://eands.dacnet.nic.in/latest_2006.htm (2014 年 1 月 30 日参照)

GOI, Ministry of Agriculture(2012b), *Basic Animal Husbandry Statistics 2012*.
<http://dahd.nic.in/dahd/WriteReadData/9.%20Part%20VI%20GDP%20of%20Livestock%20sector%20BAHS%202012.pdf> (2014 年 1 月 30 日参照)

GOI, Ministry of Agriculture(2010), *Basic Animal Husbandry Statistics 2010*.

GOI, Ministry of Agriculture, Commission for Agricultural Costs and Prices ウェブサイト,
<http://cacp.dacnet.nic.in/> (2014 年 1 月 30 日参照)

GOI, Ministry of Finance, *Economic Survey*.
<http://indiabudget.nic.in/survey.asp> (2013 年 1 月 13 日参照)

GOI, Ministry of Finance, *Union Budget*.
<http://indiabudget.nic.in/budget.asp> (2014 年 2 月 6 日参照)

GOI, Ministry of Commerce and Industry, Office of the Economic Advisor ウェブサイト,
<http://www.eaindustry.nic.in/> (2014 年 1 月 30 日参照)

GOI, Planning Commission(2011), *Faster, Sustainable and More Inclusive Growth –An Approach to the Twelfth Five Year Plan(2012-17)-*.

http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/12appdrft/approach_12plan.pdf
(2013 年 1 月 13 日参照)

GOI, Planning Commission(2008), *Eleventh Five Year Plan 2007-12*.

http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/11th/11_v1/11th_vol1.pdf
 (2013 年 1 月 13 日参照)

IMF ウェブサイト,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/weorept.aspx?sy=2011&ey=2018&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=534&s=LP&grp=0&a=&pr1.x=34&pr1.y=12>
 (2014 年 1 月 30 日参照)

India Online Pages ウェブサイト,
<http://www.indiaonlinepages.com/population/index.html> (2013 年 1 月 13 日参照)

JETRO(Online) 政治 : http://www.jetro.go.jp/world/asia/in/basic_02/
 経済 : http://www.jetro.go.jp/world/asia/in/basic_03/

久保研介(2011)「迷走する食糧政策－国家食糧安全保障法案をめぐる考察」『アジア研ワールド・トレンド』
 No.187. http://d-arch.ide.go.jp/idedp/ZWT/ZWT201104_005.pdf
 (2013 年 1 月 13 日参照)

久保研介(2009)「インドー貧困を抱えるコメ輸出大国のジレンマ」, 重富真一・久保研介・塚田和也『ア
 ジア・コメ輸出大国と世界食料危機－タイ・ベトナム・インドの戦略－』。

草野拓司(2017)「インドにおける食料安全保障法下での公的分配システムの方向性」『国際農林業協力』
 Vol.40 No.2。

草野拓司(2015)「カントリーレポート：インド」『平成 26 年度カントリーレポート インド, アルゼンチ
 ン, ベトナム, インドネシア』(プロジェクト研究[主要国農業戦略]研究資料第 7 号)。

草野拓司(2014)「カントリーレポート：インド」『平成 25 年度カントリーレポート 中国, タイ, インド,
 ロシア』(プロジェクト研究[主要国農業戦略]研究資料 第 1 号)。

草野拓司(2013b)「カントリーレポート：インド」『平成 24 年度カントリーレポート ロシア, インド』
 (行政対応特別研究[主 要国横断]研究資料第 2 号)。

日本貿易振興機構(2014)『2014 年版ジェトロ世界貿易投資報告 日本を国際ビジネス循環の基点に』。
<http://www.jetro.go.jp/world/gtir/2014/pdf/2014-in.pdf> (2015 年 1 月 19 日参照)

日本貿易振興機構(2012)『インド市場と市場開拓』。

農林水産省(2013)『海外食料需給レポート 2012』。

農林水産省大臣官房国際部国際政策課(2015)「インドの農林水産業の現状及び農業政策(食料安全保障法
 を中心に)」『平成 26 年度海外農業・貿易事情調査分析事業(アジア・大洋州)』(本稿の委託先
 は株式会社日本総合研究所)。
http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/pdf/h26_india1.pdf
 (2017 年 8 月 18 日参照)

Reserve Bank of India ウェブサイト,
<http://www.rbi.org.in/home.aspx> (2012 年 8 月 24 日参照)
<http://www.rbi.org.in/scripts/PublicationsView.aspx?id=15123> (2014 年 1 月 30 日参照)

Balani.S. (2013)*Functioning of the Public Distribution System –An Analytical Report-*.

櫻井武司・高橋大輔(2007)「インドの食料配給制度改革と穀物貿易」『FTA・WTO 体制下のアジアの農
 業, 食品産業と貿易』。

須田敏彦(2010)「インドにおける農業と農業政策の概要」『主要国の農業・農業政策と WTO 農業交渉』
 (日本農業研究シリーズ No.17)。

須田敏彦(2006)「食料需給の構造と課題」, 内川秀二編『躍動するインド経済 光と陰』。

首藤久人(2007)「インド公的分配システムの地域性と中央・州関係」『2007 年度日本農業経済学会論文
 集』。

首藤久人(2006)「公的分配システムをめぐる穀物市場の課題」, 内川秀二編『躍動するインド経済 光と
 陰』。

高橋大輔・櫻井武司(2007)「インド公的食料分配システムの政治経済学－経済自由化における食料安全保
 障－」『2007 年度日本農業経済学会論文集』。

The World Bank ウェブサイト(World Development Indicators),
<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (2013 年 1 月 13 日参照)

USDA(United States Department of Agriculture), Foreign Agricultural Service, PSD Online
<http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdQuery.aspx>

USDA(2017), “India, Grain and Feed Annual, 2017” *Gain Report*.

USDA(2016), “India, Grain and Feed Annual, 2016” *Gain Report*.

第4章 インドネシア

—中進国における農業政策—

伊藤 紀子

1. はじめに

本章では、2億5,500万人以上の人口（2015年時点）と、豊富な資源を抱えるインドネシアにおける、農業・農政の現状を概説する。2014年10月、ジョコ・ウィドド（通称「ジョコウィ」）が大統領に就任した。近年は、大統領の政治基盤が強化され、通貨ルピアが安定する中、GDP成長率も5%を上回る水準に回復し、インドネシアは政治経済両面で安定を獲得しつつある⁽¹⁾。

インドネシアの農業は、コメを中心とする食料生産部門（小規模自給部門）と、パーム油を中心とする輸出志向のエステート作物部門に大きく分けられる（明石，2016）。前ユドヨノ政権（2005年～2014年）の下、経済開発の中心は工業から全産業に、対象とする空間はジャワ島中心から全国へ拡張された（佐藤，2011）。そして、「農業再活性化」政策の下、パーム油やコメの増産が達成された（東方，2015）。農業生産拡大の取り組みが、「1990年から2015年までに飢餓人口を半減させる」という、国連ミレニアム開発目標第一目標の達成に貢献したとして、2013年、インドネシア政府はFAOから表彰を受けた（Antara, 2013）⁽²⁾。一方で、1990年代以降本格化したインドネシアの都市化や工業化は、国民の間の経済格差を拡大していった（本台・中村，2016）⁽³⁾。

経済発展・地方分権化を経た、今日のインドネシア農業部門では、「就業多様化」や「商品経済化」がいつそう進行している（杉野・小林，2015）。ジャワ島以外の地域（外島）での大規模なプランテーション開発と、ジャワ島での農業集約化や高付加価値化といった、地域によって異なる形態をとる農業の発展のあり方がみられる。

こうした中、インドネシア史上初の「庶民」出身のリーダーとしての人気が高いジョコウィ大統領は、経済成長の恩恵を多くの人に「分配」するために、地域格差の是正や農家所得の増加を図ることを公約に盛り込んだ（佐藤，2014）。具体的には、外島における農業開発や、農家に対する補助金供与のような農業・農家保護的政策によって、主要農産物の自給・輸出を維持しながら、農業従事者の所得を増加させること、また人口稠密で経済発展の著しいジャワ島と、外島との間の経済格差を縮小するという政策の方向性が示されている（米倉，2014，2016）。

本稿は、以上のようなインドネシアの農業・農政の現状について、主に2010年以降の統計資料などを用い、歴史的背景・地域的な多様性にも留意しながら、次のような点について概説する。第一に、コメやその他の食料作物の需給動向などを把握する。第二に、パーム油などのエステート作物の生産や輸出の現状を把握する。第三に、近年の農業開発政策の内容を、紹介する。

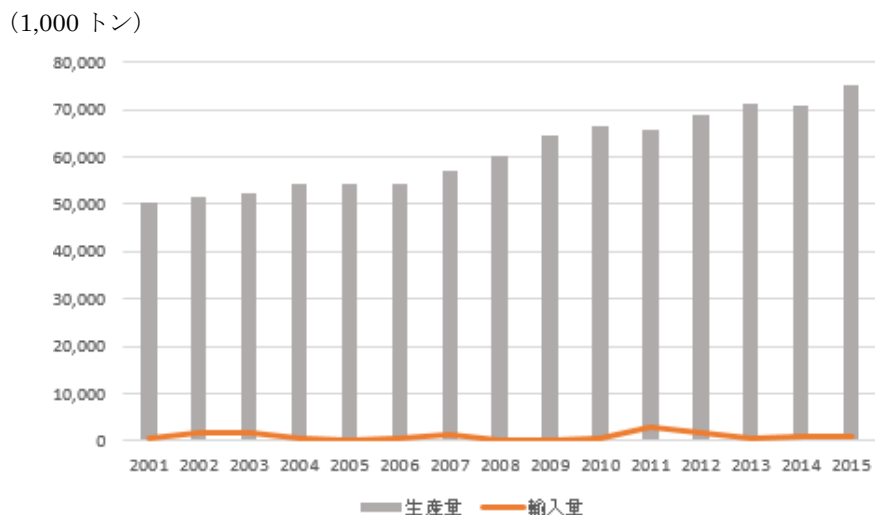
2. 主要食料作物の需給動向

(1) コメ⁽⁴⁾

1) コメ輸入

1990年代後半、インドネシアは大量のコメを輸入していた。2000年代からは増産による自給を目指してきた。第1図にあるように、2002年、2007年、2011年を除けば、輸入はあまり大きくない状況が続いている。主な輸入相手国は、ベトナム、パキスタン、タイなどである(第1表)。2005年から2015年にかけて、各年のコメの輸入量が生産量に占める割合は、平均2.7%であった。

2015年には、エルニーニョ現象による干ばつが起きたため、食料不足に備えて若干量の輸入が決定された。ベトナムから51万トン、パキスタンから18万トン、タイから13万トンなど、合計86万トンを輸入した。



第1図 インドネシアのコメの生産量と輸入量 (2001年-2015年)

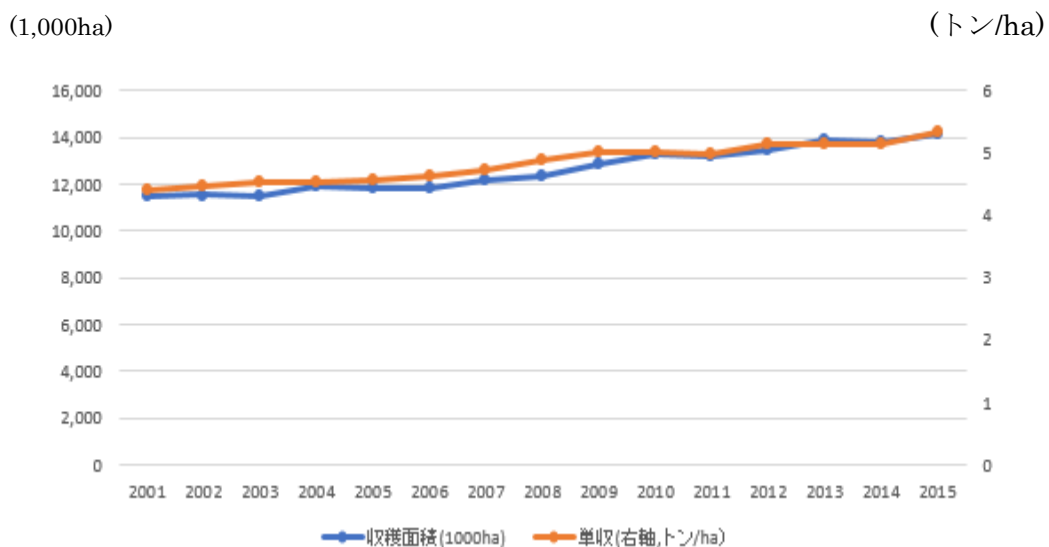
資料：FAOSTAT, Statistik Indonesia, 各年号。

第1表 インドネシアのコメ輸入量・輸入相手国（2001年-2015年）

（単位：1,000 トン）

	2001	2005	2010	2015
世界合計	645	190	688	862
ベトナム	143	45	467	509
パキスタン	26	0	5	180
タイ	190	126	209	127
インド	2	0	1	34
ミャンマー	25	0	0	9
中国	25	0	4	0

資料：Global Trade Atlas.



第2図 インドネシアのコメの収穫面積と単収（2001年-2015年）

資料：FAOSTAT, Statistik Indoneisa, 各年号。

2) コメ生産

次に近年のコメ生産の状況を見る（長期的なコメの生産動向は明石，2016 参照）。2000年代には，外島（スラウェシ島）を中心として，政府による灌漑設備の整備と同時に，農業省食料穀物局の管轄する研究所で開発された新しい高収量品種（チヘラン，シンタヌ，インパリ，メコンガなど）の普及が進んだ。全国のコメの生産量は，2001年から2014年にかけて年平均2.7%増加した。同じ期間，収穫面積と単収は，それぞれ年平均1.4%, 1.2%ずつ増加した（第2図）。

2015年のコメの生産量は，前年に比べ6.4%増加した（Statistik Pertanian, 2016）。2015年のコメの生産量は7,540万トン，収穫面積は1,410万ha，単収は5.3トン/haであった（第2表）。「ジャワ」と「ジャワ以外」の地域⁵⁾において，2010年から2015年の間に

生産量・収穫面積・単収がいずれも増加した。この間、ジャワにおけるコメの生産量や単収は、ジャワ以外のそれらを上回っていたが、ジャワの収穫面積は、ジャワ以外のそれよりも低かった。また、ジャワにおけるコメの生産量が、全国のコメの生産量に占める割合は、2010年の55%から2015年の52%に減少した。

第2表 インドネシアのコメの生産状況・農地の利用（2010年，2015年）

		コメの生産状況			農地の利用			
		生産量 (000トン)	収穫面積 (000ha)	単収 (トン/ha)	農地面積 (000ha)	灌漑湿地 (000ha)	非灌漑 (000ha) 湿地	畑・焼畑・ 一時的未利 用地 (000ha)
2010	全国	66,470	13,253	5.0	39,967	4,893	3,109	31,964
	ジャワ	36,375	6,359	5.7	6,334	2,492	762	3,080
	ジャワ以外	30,095	6,895	4.4	33,633	2,401	2,348	28,884
	ジャワの割合	55%	48%	-	16%	51%	24%	10%
	ジャワ以外の割合	45%	52%	-	84%	49%	76%	90%
2015	全国	75,398	14,117	5.3	37,053	4,751	3,336	28,965
	ジャワ	38,970	6,429	6.1	9,493	2,418	805	6,269
	ジャワ以外	36,428	7,688	4.7	27,560	2,333	2,531	22,696
	ジャワの割合	52%	46%	-	26%	51%	24%	22%
	ジャワ以外の割合	48%	54%	-	74%	49%	76%	78%

資料：Statistik Pertanian, 2011, 2016.

注：「ジャワ」はジャワ島の6州を、「ジャワ以外」は残りの28州を指す。詳細は文末の註（5）参照。

3） 農地・農業従事人口の減少

かつて、コメの主産地であったジャワでは、都市の拡大により農地転用が進んでいる。そのため、ジャワの水田面積は、1980年代から減少し始めた。1990年代以降は、スラウェシ島を除く外島でも水田が減少し始め、屋敷地・建物用地が拡大している（加納，2004，p325）。2010年と2015年の土地利用を比較すると、全国の農地面積、灌漑湿地面積、畑地や焼畑利用地などが減少している（第2表）。とくに近年は、ジャワ以外の地域で、灌漑湿地や畑地などが大きく減少した。農地面積、そして水田面積が減少する中、コメの生産量が維持・拡大されるのは、集約的農業が広まっているためであると考えられる。大規模な貯水池がある主産地のジャワ島、スマトラ島などの各地で、灌漑が整った低地では、2期作、3期作（第1作：10月～翌年3月の雨期，第2作：4月～8月の半乾季，第3作：8～12月の乾季作）が行われる。

第3表 農業従事者数の性別・部門別内訳（2010年，2015年）

（単位：1,000人）

		合計	性別		部門別			
			男性	女性	食料作物	エス テート 作物	園芸作物	家畜
2010	全国	38,699	23,781	14,918	19,422	12,108	3,001	4,168
	ジャワ	17,738	10,901	6,837	10,454	2,256	1,772	3,256
	ジャワ以外	20,961	12,880	8,080	8,967	9,852	1,229	912
	ジャワの割合	46%	46%	46%	54%	19%	59%	78%
	ジャワ以外の割合	54%	54%	54%	46%	81%	41%	22%
2015	全国	35,268	22,037	13,232	15,417	12,827	3,168	3,857
	ジャワ	15,179	9,379	5,800	8,050	2,460	1,806	2,863
	ジャワ以外	20,089	12,658	7,431	7,367	10,367	1,362	994
	ジャワの割合	43%	43%	44%	52%	19%	57%	74%
	ジャワ以外の割合	57%	57%	56%	48%	81%	43%	26%

資料：Statistik Pertanian, 2011, 2016.

また、2015年の全国の農業従事者数は、2010年に比べて343万人以上減少した（第3表）。2010年から2015年の間に、農業従事者数は年平均2.2%減少し、4年間で8.9%減少した。男性の農業従事者数の減少率は年平均1.9%（2010年から2015年の4年間に7.3%）、女性のそれは年平均2.8%（4年間に11.3%）におよんだ。地域別の内訳をみると、全国の農業従事者数に占める、ジャワの農業従事者数の割合は、同じ期間に、46%から43%に減少した。部門別にみると、食料作物部門の従事者数の減少率は年平均5.2%と最も高く、エステート作物や園芸作物の部門の従事者数はやや増加した（それぞれ年平均増加率1.5%、1.4%）。この期間に、ジャワにおける農業従事者数は、256万人減少した。ジャワではエステート作物部門従事者がやや増加したが、食料部門などの従事者の減少が大きかった。ジャワ以外でも食料作物部門の従事者がやや減少したが、その他の部門の従事者は増加した。ジャワ以外の農業従事者数の減少数は、87万人程度であった。

そして若者の農業者の割合は低下している。たとえば35歳以下の農業者が農業労働人口に占める割合は、1993年には25%以上を占めていたが、2013年には11%になった。若者を中心とする「農業離れ」は、農地の不足や、農業従事者の所得が非農業従事者よりも低いという農業・非農業間の経済格差が要因であるといわれている（Sri Hery Susilowati, 2014）。

加納（2004）は、職業による経済格差に関して、1985年から1999年までの農村・都市における、農業労働者世帯、農家世帯、非農業世帯、非労働力世帯について、1人当たり年収の比較を行っている。ここで、「農業労働者世帯」は、農地を自ら所有せずに、他世帯の農地で労働に従事することで賃金を得る世帯を指す。「農家世帯」は、農地を自ら所有していたり、他世帯から賃借したりして農業経営を行う世帯を指す。また、「非農業世帯」は農業に従事しない世帯、「非労働世帯」は、年金、利子・配当、送金などによって生活する世

帯を指す(加納, 2004, p329)。加納は, ①所有地 0.5ha 以下の零細農家や農業従事世帯が, 最も低い階層を形成していること, ②農業と非農業従事者の間で所得格差が拡大傾向にあること, ③農外就業による所得拡大効果は, 都市よりも農村で大きいことを指摘する(加納, 2004, p330)。これらは, 1980 年代から 1990 年代における, 農業と非農業の従事者の間の所得格差の拡大の傾向を示していた。

同様のデータを利用可能な 1995 年から 2008 年までの傾向をみる(第 4 表)。2008 年, 農家世帯の一人当たり平均年収の水準は, 農業労働者世帯のその 1.9 倍の水準になっていた。また, 2000 年から 2008 年までの年収の増加率は, 非農業上層都市世帯(298%), 非農業上層農村世帯(284%), 非農業下層農村世帯(268%)の順に高かった。農家世帯の同期間の年収の増加率(253%)は, これらの 3 グループの次に高かった。農業労働者世帯の年収増加率(174%)が, すべてのグループの増加率の中で最も低かった。このように, 非農業活動に従事する世帯の所得が増加しており, 農地を持たない農業労働者世帯との間の格差は, 2000 年以降もさらに拡大しているとみられる。ただし, この期間, 農家世帯の平均所得増加率も比較的大きかったため, 農業と非農業の従事者の間の所得格差が一概に開いているとはみられなかった。

第 4 表 世帯種類別 1 人当たり年収の推移 (1995 年-2008 年)

(単位: 1,000 ルピア)

	1995	2000	2005	2008
農業労働者世帯	618	2,120	4,359	5,800
農家世帯	-	3,114	6,455	10,989
所有地0.5ha以下	940	2,427	4,989	-
所有地0.5-1.0ha	1,206	3,641	7,578	-
所有地1.0ha以上	1,765	5,109	10,470	-
非農業下層農村世帯	1,773	3,516	8,210	12,940
非労働力農村世帯	1,723	4,658	9,038	14,563
非農業上層農村世帯	3,445	7,173	15,275	27,529
非農業下層都市世帯	2,290	5,377	10,445	17,739
非労働力都市世帯	2,085	6,645	10,830	18,771
非農業上層都市世帯	5,244	9,641	21,612	38,390

資料: 加納(2014), Statistik Pertanian, 2016.

(2) 食料消費の多様化・コメ以外の食料作物

今日の農業開発政策は, コメに比重をおいたものになっているが, 都市の中間層や高所得層は, より高付加価値で栄養の高い様々な食品の消費を好むようになっている(Tahlim Sudaryanto, 2016b)。たとえば 2015 年の調査では, 農村世帯の穀物, 動物性タンパク質,

野菜・果物への支出の割合は順に 21%, 9%, 7%, 都市世帯のそれらはそれぞれ 13%程度であった (Statistik Indonesia, 2016)。都市住民の多様な需要を満たすため、流通を整備し、加工品のハラル認証など品質の安定を図る必要が高まっている⁶⁾。政府は、コメ、トウモロコシ、大豆、砂糖、牛肉、エシャロット、トウガラシなどを、「重要作物」として指定し、自給へ向けて取り組んでいる (Kementeriaan Pertanian, 2015)。

1 人当たりのコメの消費量は、他の作物に比べると圧倒的に大きいものの、減少傾向にある (第 5 表)。北スマトラ州などの農村では 1 人当たりのコメの消費量が多く、都市部では少ないという地域差がある。西ジャワの地方政府は、週に 1 日コメを食べない日を設けることを進めている (2016 年 10 月農業省における聞き取り)。都市部では、麺類やパンの消費の伸びによる小麦の消費量が増加し、食の欧米化による肉類の消費も伸びている。第 6 表には、インドネシア全国のコメ、トウモロコシ、大豆、小麦・小麦製品の供給量・利用量を表している。

第 5 表 主な食料品の年間 1 人あたり消費量 (2010 年, 2015 年)

(単位 : kg)

		2010	2015
穀物	コメ	100.75	93.90
	トウモロコシ (皮付き)	0.94	1.49
	トウモロコシ (乾燥粒)	1.56	1.21
	小麦粉	1.30	2.12
イモ類	キャッサバ	5.06	3.60
	サツマイモ	2.29	3.41
	タロイモ	0.37	0.42
	ジャガイモ	1.83	2.28
肉類	牛肉	0.37	0.40
	山羊肉	-	0.02
	豚肉	0.21	0.23
	鶏肉	4.23	5.37

資料 : Statistik Pertanian, 2011, 2016.

第6表 主な食料作物の供給量・利用量（2013年）

	精米	トウモロコシ	大豆	小麦・小麦製品
生産量	47,544	18,512	780	-
輸入	485	3,272	1,789	7,074
在庫変動	-1,125	-1,000	-	0
輸出	29	46	4	262
国内供給計	46,875	20,738	2,565	6,812
飼料	1,832	6,000	-	202
種子	404	180	48	-
廃棄	3,664	1,277	130	136
加工原料	0	0	2,109	0
その他	7,338	4,461	-	155
食料	33,637	8,820	279	6,360
1人あたり食料供給(kg/年)	135	35	1	25
1人あたり食料供給(kcal/日)	1,328	239	11	183

資料：FAOSTAT Food Balance Sheet.

注：「生産量」から「食料」までの単位は1,000トン。

第7表 トウモロコシ・大豆・サトウキビの生産量・収穫面積・単収・輸入量
(2010年, 2015年)

		トウモロコシ				大豆				サトウキビ			
		生産量 (000 トン)	収穫面積 (000ha)	単収 (トン /ha)	輸入量 (000 トン)	生産量 (000 トン)	収穫面積 (000ha)	単収 (トン /ha)	輸入量 (000 トン)	生産量 (000 トン)	収穫面積 (000ha)	単収 (トン /ha)	輸入量 (000 トン)
2010	全国	18,328	4,132	4.4	1,787	907	661	1.4	1,773	2,290	454	5.0	2,022
	ジャワ	9,982	2,139	4.7	-	633	440	1.4	-	1,378	289	4.8	-
	ジャワ以外	8,346	1,993	4.2	-	274	221	1.2	-	912	165	5.5	-
	ジャワの割合	54%	52%	-	-	70%	67%	-	-	60%	64%	-	-
	ジャワ以外の割合	46%	48%	-	-	30%	33%	-	-	40%	36%	-	-
2015	全国	19,612	3,787	5.2	3,500	963	614	1.6	2,257	2,624	478	5.5	3,753
	ジャワ	11,692	1,952	6.0	-	600	358	1.7	-	1,677	310	5.4	-
	ジャワ以外	7,920	1,835	4.3	-	363	256	1.4	-	947	168	5.6	-
	ジャワの割合	60%	52%	-	-	62%	58%	-	-	64%	65%	-	-
	ジャワ以外の割合	40%	48%	-	-	38%	42%	-	-	36%	35%	-	-

資料：Statistik Pertanian, 2011, 2016.

注。「砂糖」の生産量・収穫面積・単収は、「サトウキビ」(sugar cane)のそれらの値を指す。輸入量については、「甘
しゃ糖、てん菜糖及び化学的に純粋なしょ糖」を含む値を指す。

1) トウモロコシ

トウモロコシは、食の欧米化にともなって肉類の消費が増える中、食用や飼料用として利用されている（第5表, 第6表）。トウモロコシの2015年の輸入量（約350万トン）は、

国内生産量（約 1,961 万トン）の 17%程度にのぼった。輸入相手国は、ブラジル（133 万トン）、アルゼンチン（177 万トン）、インド（9 万トン）などであった（Global Trade Atlas）。飼料用トウモロコシのうち、8 割以上を家禽産業が、残りを牛肉産業などが消費する（USDA, 2016）。

2015 年の国内生産量は、2010 年の生産量に比べて増加した（第 7 表）。トウモロコシの 6 割がジャワで、4 割がジャワ以外で生産されている。全国の収穫面積は 379 万 ha で、ジャワ・ジャワ以外のいずれの地域でも、2010 年よりも減少した。全国の単収は、5.2 トン/ha で、2010 年より増加した。とくにジャワの単収（6.0 トン/ha）は大きく増加した。2010 年から 2015 年にかけて、全国の収穫面積に占めるジャワの収穫面積の割合は 52%と変化しなかったが、ジャワの生産量が全国の生産量に占める割合（60%）は増加したのは、以下に述べるように、ジャワにおける単収が増加したためである。

ジャワにおいては、ハイブリッド種が 1990 年代から普及し、単収が高まってきた（米倉，2014）。2015 年、全国のハイブリッドトウモロコシの種子の生産量（4 万 1,000 トン）は、コメのハイブリッド種子の生産量（1,596 トン）を大きく上回る（Statistik Pertanian, 2016）。トウモロコシの自由交配高収量品種の種子生産量は、約 1,441 トンであった。2015 年、高収量品種の種子の 49%、ハイブリッド種の種子の 97%は、ジャワで生産された。高収量品種・ハイブリッド種の種子のジャワでの生産量が、全国の種子生産量に占める割合は、いずれも 2010 年より増加した。

トウモロコシは政府による自給政策の対象品目である。BULOG という公社（内容は後述）がトウモロコシの輸入を管理する権限を持ち、輸入トウモロコシの一部を小規模な家禽業者に配布する。飼料用工場は、2015 年のエルニーニョの影響での生産の停滞や、トウモロコシの輸入を減らす政府の方針により、飼料用トウモロコシの需要を満たすことが難しくなり、代わりに飼料用小麦が輸入された。BULOG は国産トウモロコシの価格の安定化のために、農家から 1kg あたり 2,500 ルピアから 3,150 ルピアの間の範囲の価格で買い取っている（2016 年 3 月, USDA, 2016）。

2) 大豆

大豆は、タフやテンペなどの加工品の生産に多く利用される（第 6 表）。トウモロコシと対照的に、有効な技術革新がなされず、単収が低い状況にとどまっている（全国の単収は 2015 年 1.6 トン/ha, 第 7 表）。1994 年の WTO 加盟後、輸入関税が引き下げられ、大量の安価な大豆が輸入されるようになった（ARC 国別情勢研究会，2015）。2015 年の大豆の輸入量は 226 万トンで、生産量の 2.3 倍であった。輸入相手国はアメリカ（約 220 万トン）、カナダ（2 万 6,000 トン）、マレーシア（1 万トン）などである（Global trade Atlas）。

高収量品種の普及、農業技術の向上のため、一部の農民に肥料や種子が無償もしくは補助金付きで配布されている（Tahlim Sudaryanto, 2013）。2015 年、大豆の高収量品種の種子はジャワで 9,600 トン、ジャワ以外で 8,900 トン生産されている。ジャワでの高収量品種の種子生産量は 2010 年より減少し、ジャワ以外でのそれは増加した。ジャワにおける高収

量品種の種子生産量が、全国の高収量品種の種子生産量に占める割合は、2010年の60%から、2015年に52%に低下した（Statistik Pertanian, 2016）。

湿地水田（*sawah*）において、大豆は、コメと輪作される二次的作物（*palawija*）として位置づけられる。また、乾燥地では、大豆は雨季の初めに生産される。大豆の主な生産地域は、東ジャワ州、中部ジャワ、西部ジャワ、東ヌサトゥンガラ、南スラウェシなどであるとされ、主にジャワでの生産が盛んであった（Tahlim Sudaryanto, 2013）。

2015年の大豆の生産量は96万トンで、2010年の生産量に比べて増加した。大豆の62%がジャワで、38%がジャワ以外で生産された。2015年のジャワの生産量が全国の生産量に占める割合は、2010年のそれに比べて減少した。全国の収穫面積は、61万haで、2010年よりも減少した。2010年から2015年の間にジャワでは収穫面積が減少し、ジャワ以外で収穫面積が増加した。全国の単収は、1.6トン/haで、2010年より増加した。ジャワ以外の生産量や、収穫面積が、全国の生産量、収穫面積に占める割合が増加したことや、先述のようにジャワ以外での高収量品種の種子生産が増えていることから、大豆生産の中心がジャワからジャワ以外へ移行する傾向がみられる。

政府は、BULOGによる大豆の調達、流通管理、在庫確保を行っている。たとえば、農家からの調達（調達価格2013年7,000ルピア/kg）、輸入大豆の小規模加工業者への販売（販売価格2013年7,700ルピア/kg）、BULOGとその他少数の企業のみに対する輸入の許可などによって、価格安定化を図ってきた（Tahlim Sudaryanto, 2013）。また、自給化を図るため、2013年まで、大豆の輸入関税は、5%に設定されていた。しかし大豆の輸入関税は2013年に外圧に押された形で0%になり、安価な大豆の輸入の拡大につながった（米倉, 2014, p92）。

3) 砂糖

砂糖は、1920年代、オランダ系資本によるジャワでの精糖業の支配下で、輸出向けの最も重要な品目であったが、その後、他の品目に代替されていった（加納, 2004）。水田の賃借によって確保された圃場で収穫されたサトウキビは、製糖工場に搬入され、原料糖に加工されるか、精白糖に精製されたうえで、出荷・輸出された。採算をとるにはかなり大規模な圃場と、工場設備が必要である。砂糖生産者は、少量の黒糖を製造する小農と、大規模な製糖工場に分けられる。ジャワ産の砂糖は、インド、中国などアジア地域向けに消費の精白糖として輸出されてきた。

今日、インドネシアには大規模な製糖工場を経営する企業（民間・国営企業を含む98企業, 2015年）がある（Tahlim Sudaryanto, 2014）。2013年には61%の砂糖生産が国営企業によりなされていた。また、サトウキビの多くは小農によって生産され、製糖工場に販売される。大企業によるサトウキビの生産量は低迷している一方、小農による生産量は増えている。2013年には、国内生産量と輸入量からなる総供給量のうち、280万トンが直接消費用の精白糖に、238万トンが原料糖に加工された。

政府は、砂糖の価格を安定させ、小農によるサトウキビの生産のインセンティブを増加さ

せるために、砂糖公社（Sugar Board）を通じた価格・貿易政策を行っている。たとえば、製糖工場が小農からサトウキビを買い取る際の基準となる価格を設定している（2014 年は精白糖の価格が 9,465 ルピア/kg に設定され、工場はそれに合わせて小農からのサトウキビ買い取り価格を設定する）。また、自給率向上のために砂糖の輸入を規制しており、消費用の精白糖と産業加工用の原料糖の需給動向によって輸入割当が設定されている。

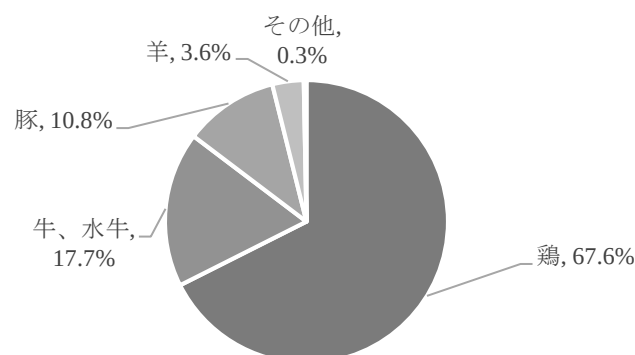
2015 年のサトウキビの生産量は 262 万トンで、2010 年の生産量に比べて増加した（第 7 表）。全国生産量のうち、64%がジャワで、36%がジャワ以外で生産されている。ジャワの生産量が全国生産量に占める割合は、2010 年から 2015 年に増加した。ジャワ、ジャワ以外の両地域で、2010 年から 2015 年の間に収穫面積が増加した。全国の単収は、5.5 トン/ha で、2010 年より増加した。インドネシア国内における消費の拡大により、2015 年の砂糖（甘しゅ糖、てん菜糖及びしょ糖を含む）の輸入量は 347 万トンに上り、生産量（262 万トン）の 1.3 倍以上となった。主な輸入相手国は、タイ（179 万トン）、オーストラリア（102 万トン）、ブラジル（47 万トン）などである（Global Trade Atlas）。

インドネシアでは、時代によって、さまざまな作物が輸出の中心となってきた。輸出産業としては衰退しても、砂糖生産・輸出は現在も行われているが、国内需要増加のために純輸入国となっている。2015 年の輸出金額 5,521 万 US ドルは、輸入金額 12 億 US ドルを大きく下回る（Statistik Pertanian, 2016）。

4) 肉類

インドネシアでは、1 人当たり肉類の消費量が増えている（第 5 表）。国民の 9 割弱がイスラム教徒であり、豚肉を食べることを避ける人が多いため、鶏肉、牛・水牛の肉の生産量や消費量が多い（第 3 図）。また、先述のように、肉類の消費のために飼料の需要が増え、トウモロコシの生産・輸入の増加につながっている。

2015 年の牛肉・鶏肉・牛乳の生産量はそれぞれ 54 万トン、206 万トン、83 万トンで、牛肉と鶏肉の生産は 2010 年よりも増加し、牛乳の生産は減少した（第 8 表）。



第 3 図 インドネシアで生産される肉類の内訳（2015 年）

資料：Statistik Pertanian, 2016.

第8表 牛肉・鶏肉・牛乳の生産量・輸入量（2010年，2015年） 単位：トン

		牛肉		鶏肉		牛乳	
		生産量	輸入量	生産量	輸入量	生産量	輸入量
2010	全国	472,254	90,506	1,565,685	704	909,533	231,396
	ジャワ	301,648	-	1,064,641	-	901,763	-
	ジャワ以外	170,606	-	501,044	-	7,770	-
	ジャワの割合	64%	-	68%	-	99%	-
	ジャワ以外の割合	36%	-	32%	-	1%	-
2015	全国	543,648	50,309	2,065,738	2,990	835,125	368,844
	ジャワ	304,500	-	1,331,852	-	828,646	-
	ジャワ以外	239,148	-	733,886	-	6,479	-
	ジャワの割合	56%	-	64%	-	99%	-
	ジャワ以外の割合	44%	-	36%	-	1%	-

資料：Statistik Pertanian, 2016.

注：牛肉は牛・水牛の合計，鶏肉は在来品種（Local Chicken）と外来品種など（Broiler, other Poultry）の合計。

国産の牛肉・鶏肉のおよそ 55~65%，および牛乳のほとんどが，ジャワ島で生産される。2015 年の輸入量は，牛肉が 5 万トン，鶏肉が 2,990 トン，牛乳が 37 万トンで，2010 年の輸入量に比べ，牛肉は減少し，鶏肉と牛乳は増加した。2015 年には，牛肉・鶏肉とも，自給率は 90%を超える高い水準にある。とくに輸入量の多い牛肉について，その主な輸入相手国は，オーストラリア（4 万 2,000 トン），ニュージーランド（9,000 トン）などである（Global Trade Atlas）。

肉類の価格は上昇している。たとえば，主要都市 33 都市における牛肉・鶏肉それぞれの平均価格は，2010 年には 66,329 ルピア/kg，24,166 ルピア/kg であったが，2015 年のそれぞれの価格は 104,328 ルピア/kg，29,962 ルピア/kg となった（Statistik Pertanian, 2011, 2016）。2010 年から 2015 年にかけて，牛肉の価格上昇率は当該期間の物価上昇率（年平均 5.6%価格）を上回り，鶏肉の価格上昇率は物価上昇率を下回った。これは，とくにブロイラーの国内生産量が増えたためであるとみられる（ARC 国別情勢研究会，2015）。

牛及び牛肉の輸入は 1990 年代から急増した。2014 年，農業省は牛肉自給化プログラムをスタートさせ，牛肉の価格の安定化を図っている。商業的金融整備，小農や貧農へ向けた現金給付策，政府・海外援助による飼養頭数増加プロジェクトを行っている（2016 年 10 月農業省における聞き取り）。

インドネシア農村での肉用牛経営は，農業経営との複合経営として成り立っている（Reni Kustiari, 2014）。飼養頭数の 95%は小農が占め，大規模企業的経営による飼養頭数は 5%にすぎない（Statistik Pertanian, 2016）。国内需要の充足，農民所得向上，栄養改善，農村雇用創出策などの一環として，肉用牛生産に関する政策が実施されている。

5) 小麦

小麦の輸入量は，コメの輸入量（第 1 表）に比べても大きい（2015 年の小麦輸入量 741 万トンは，コメの輸入量 86 万トンの 8.6 倍，第 9 表）。インドネシアはエジプトに次いで世界第 2 位の小麦輸入国である。2015 年の主な輸入相手国は，オーストラリア（427 万ト

ン)、カナダ(172万トン)、ウクライナ(66万トン)、アメリカ(39万トン)である。インドネシアは、1995年以来、オーストラリアの最大の小麦輸出先となっている(数量ベース)。オーストラリアからインドネシアへの輸出シェアが増加する一方、日本への輸出シェアは減少傾向にある。インドネシアはオーストラリアから主として **Australian Standard White Wheat** という、製麺用原料として日本でも幅広く使用される品種の小麦を輸入するため、日本と競合関係にある(池田、2016)。

近年、ジャカルタ、スラバヤなどの都市では、1日のうち1食の主食をコメからパンや麺に置き換えるようになってきている(Tahlim Sudaryanto, 2016b)。大都市のレストランでの小麦食品の使用や、カップ麺、インスタント麺の製麺用需要が増大していることなどが、小麦需要増加の要因と考えられている。輸入された小麦は製粉され、製麺、パンの製造、その他の菓子の製造や、家庭用などに利用される(USDA, 2016)。小麦の製粉はサリム・グループの3工場が独占していたが、小麦輸入が自由化されて以降、非サリム・グループの製粉工場が増加した(ARC 国別情報研究会, 2015)。しかし、為替レート安も影響し、輸入はあまり増加しない見込みもある(2016年10月インドネシア農業社会経済政策研究所での聞き取り)。

第9表 インドネシアの小麦の輸入量・輸入相手国(2001年-2015年)

(単位: 1,000 トン)

	2001	2005	2010	2015
世界合計	2,718	4,429	4,811	7,412
オーストラリア	1,310	2,440	3,300	4,269
カナダ	416	890	758	1,715
ウクライナ	0	379	18	664
アメリカ	756	119	634	390

資料: Global Trade Atlas

3. 農産品貿易・エスレート作物の輸出

(1) インドネシアにおける農産品貿易

農産品貿易においては、食料作物の自給率向上とともに、輸出志向的なアグリビジネスの発展が目指されている。インドネシアは、植民地期から1990年代半ばまで、コーヒー、砂糖、ゴム、石油・天然ガスなどを、欧米やアジア諸国に向けて輸出していた(加納, 2004, p72-75)。その後、20世紀末の輸出志向工業化政策や、アジアにおける急速な工業化と貿易の活発化の中で、製造業製品の輸出金額が全体の輸出金額に占める割合は、2000年には58%に達した(第10表)。しかし、2000年代、製造業製品の割合は低下し、2015年には47%となった。逆に、農林水産物資の輸出の割合は増加し、2015年には

20%となった。インドネシアは、今日も、中国、インド、ASEAN などに対する、農林水産物資や鉱物性燃料などの資源の供給国という地位にある⁷⁾。

第10表 インドネシアの輸出品の構成の推移（2000年-2015年）

SITC大項目分類	2000	2005	2010	2015
100万USD				
0 食料品・生きた動物	3,503	4,575	8,276	11,601
1 飲料・タバコ	235	343	715	1,075
2 食糧に適しない原材料	4,317	9,017	20,271	12,766
3 鉱物性燃料・潤滑油	15,683	23,717	46,765	34,649
4 動植物性油脂	1,772	5,026	15,960	18,006
5 化学工業生産品	3,167	4,494	8,812	10,047
6 原料別製品	12,339	14,402	21,947	20,586
7 機械類・輸送機械	10,769	13,602	19,626	19,801
8 その他の種々の製品	9,948	10,272	14,231	20,429
9 特殊取扱品	392	214	1,177	1,405
計	62,124	85,660	157,779	150,366
(%)				
0 食料品・生きた動物	6%	5%	5%	8%
1 飲料・タバコ	0%	0%	0%	1%
2 食糧に適しない原材料	7%	11%	13%	8%
3 鉱物性燃料・潤滑油	25%	28%	30%	23%
4 動植物性油脂	3%	6%	10%	12%
5 化学工業生産品	5%	5%	6%	7%
6 原料別製品	20%	17%	14%	14%
7 機械類・輸送機械	17%	16%	12%	13%
8 その他の種々の製品	16%	12%	9%	14%
9 特殊取扱品	1%	0%	1%	1%
農林水産物資(0, 1, 4の合計)	9%	12%	16%	20%
製造業製品(5, 6, 7, 8の合計)	58%	50%	41%	47%

資料：Statistik Pertanian, 各年号。

注：農林水産物資および製造業製品の分類は加納（2004）に従った。

2015年の農産品合計の純輸出額は、2010年のそれに比べて減少した（第11表）。2010年、2015年とも、エステート作物部門が黒字であり、食料、園芸作物、家畜・家畜製品部門が赤字である。エステート作物部門において、2015年のパーム油の輸出金額（173億USD）は、エステート作物輸出額の64%、農産品輸出額の62%、全輸出金額の11%を占め、世界一の水準であった（Global Trade Atlas）。2010年と比べ、単価が下がったが輸出量が増えたので、輸出金額は2010年より増加した。主な輸出相手国は、2015年、インド（574万トン）、中国（363万トン）、パキスタン（232万トン）などであった。また、エジプト、バングラデシュ、オランダ、イタリアなどにもそれぞれ100万トン以上輸出している。

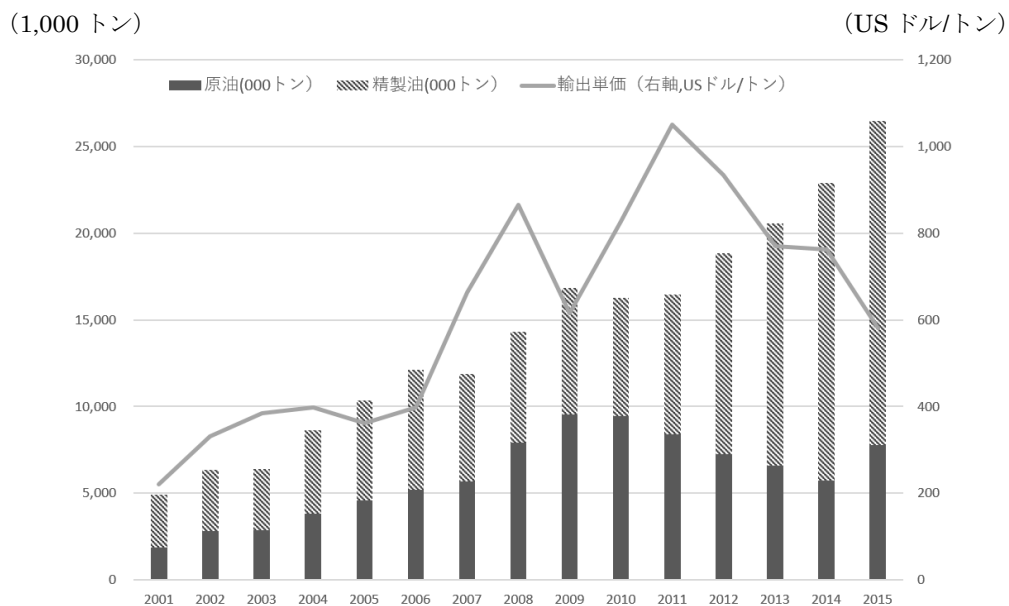
第 1 1 表 農産品の輸出額・輸入額・純輸出額（2010 年，2015 年）

（単位：1,000US ドル）

	2010			2015		
	輸出額	輸入額	純輸出額	輸出額	輸入額	純輸出額
農産品合計	32,522,974	13,983,227	18,539,747	28,046,157	14,491,076	13,555,081
食料作物	477,708	3,893,740	-3,416,032	212,285	6,789,739	-6,577,454
園芸作物	390,740	1,292,988	-902,248	576,555	1,460,649	-884,094
家畜・家畜製品	951,662	2,768,339	-1,816,677	443,433	2,934,277	-2,490,844
エスレート作物	30,702,864	6,028,160	24,674,704	26,813,884	3,306,411	23,507,473
パーム油	15,413,639	43,435	15,370,204	17,360,385	10,602	17,349,783
ゴム	7,470,112	864,726	6,605,386	3,699,055	41,159	3,657,896
ココナッツ	703,239	1,815	701,424	1,190,672	2,421	1,188,251
コーヒー	814,311	34,852	779,459	1,197,735	31,492	1,166,243
ココア	1,643,773	164,609	1,479,164	1,307,771	293,780	1,013,991
コショウ	245,924	2,679	243,245	548,193	12,818	535,375
紅茶	178,549	18,551	159,998	126,051	25,747	100,304
クローブ	12,581	1,336	11,245	46,484	127	46,357
タバコ	672,597	470,538	202,059	156,784	412,328	-255,544
綿花	45,663	1,151,421	-1,105,758	41,526	1,100,783	-1,059,257
サトウキビ	81,901	1,227,049	-1,145,148	55,212	1,274,752	-1,219,540

資料：Statistik Pertanian, 2011, 2016.

注：純輸出額は，輸出金額から輸入金額を差し引いた値。



第 4 図 パーム油の輸出量・輸出単価（2001 年-2015 年）

資料：Global Trade Atlas.

注（1）「パーム油」は，「パーム原油」と「パーム精製油」の合計を指す。以下の図表も同様。

（2）輸出単価は，「パーム油輸出総額」（原油輸出額と精製油輸出額の合計）を，「パーム油総輸出量」（原油輸出量と精製油輸出量の合計）で除した値。

2011年の1,050USドル/トンをピークに、パーム油の輸出単価は急落した（第4図）。これは、石油価格の低下の影響によるパーム油の国際価格の急落が要因とされている。2015年の単価は581USドル/トンに落ち込んだ。2016年には631USドル/トンにやや増加した。

このようにパーム油などのエスレート作物輸出が盛んなインドネシアであるが、農産品貿易に関して、2012年食料法は、事態によって食料輸入と輸出双方に制限を設けることに法的根拠を与えている。輸出については、国内在庫分と国内消費分を十分に確保できる場合、輸入については国内生産が不足する場合に認めるという方針が定められている（Iqbal Rafani, 2014）⁽⁸⁾。

ASEAN諸国からの輸入品の多くについて、ゼロ関税の合意をしているものの、例外として、国内価格を保護するためコメ、砂糖の関税が認められている。2000年半ば以降、コメに25%、砂糖に5~10%の輸入関税を課している（従量税、2016年8月現在）。野菜や加工品については、検疫措置による食品の安全性確保、ハラール規制が強化されている。

2013年、商業省は、牛肉・牛肉関連製品、トウガラシ、エシャロットなどの輸入割当制を廃止した。代わって、国内価格動向を参照しつつ、一定水準以上の上昇時には輸入措置を講じ、逆に下落する場合には輸出する「参照価格制」を導入した（米倉、2014、p 95）。同年、商業省は、ハラールや食料の安全性に関する、事前の農業省による審査（冷蔵施設、輸送手段を保有し、複数の流通業者と取引があつて、独占の危険のない業者や生産者を選ぶためのもの）において認められた業者や生産者に限り、輸入ライセンスを与えることにした。ただし、小売価格が一定のレベル以上でなければ、輸入は認められない。これは、国内価格の安定化を図るための輸入抑制的な措置とされるが、国内需要の増加のため、先述のように牛肉の価格は上昇し続けている。

（2） パーム油の生産と輸出

1) パーム油の輸出

次に、インドネシアの輸出産業の中心であるパーム油の生産や輸出の状況を確認する。パーム油は、安価な油脂、バイオディーゼルの原料として利用が拡大している（杉野・小林、2015）。政府によるアグリビジネス振興、農業部門の輸出志向化政策の下、国内外の大企業が外島に開発した大農園において、ジャワからの移住事業（トランスミグラン）によって入植した人々が生産を担い、パーム油の生産・輸出が拡大してきた（永田・新井、2006）。

パーム油は、「パーム原油」（crude palm oil: CPO）と「精製パーム油」（refined palm oil）とに大きく分けられる（頼、2012、p106-107）⁽⁹⁾。政府は、パーム原油よりも加工度の高い精製パーム油の輸出を促すことにより、輸出品の高付加価値化を図っている（頼、2012、2014）。精製パーム油は、パーム原油に比べて高価格である。そのため、精製パーム油の輸出を増やすことにより、国際的なパーム油価格の下落による輸出金額の激減の衝撃を和らげることができる（Rifin Amzul, 2009）。

これらのことから、近年の政府の輸出関税政策は、精製パーム油については輸出促進的、パーム原油については輸出抑制的なものになっている。政府は、2011 年から精製パーム油など加工度の高い商品にかかる輸出関税の上限を 25%から 13%へ引き下げた（頼, 2014）。また、2015 年からは、パーム原油の輸出には 50US ドル/トンと、精製パーム油の輸出関税（30US ドル/トン）よりも高い水準の輸出関税が課されている（Indonesia Investment, 2017）⁽¹⁰⁾。輸出関税の削減や、パーム油精製工場への投資誘致策などの効果により、インドネシアにおける精製パーム油の生産量・輸出量は増加傾向にある。パーム原油以外の輸出額がパーム油全体の輸出額に占める割合は、2010 年には 42%であったが、2015 年には 71%に増加した。このように、近年、精製パーム油などの高付加価値商品の輸出は、パーム原油の輸出を上回るスピードで増加した（第 4 図）。2014 年まで減少し続けていたパーム原油の輸出量も、2015 年には増加に転じた（Statistik Pertanian, 2016）。

また、パーム油の国内消費は、2000 年の 326 万トンから、2010 年には 627 万トン、2015 年には 858 万トンに達した。国内で加工され、調理油、マーガリン、石鹸、オレオケミカル、バイオディーゼルの原料などとして利用される（Indonesia Investment, 2017）。

2) パーム油の生産

パーム油のほぼ全量が、外島で生産される。2015 年の全国の生産量や収穫面積は、2010 年よりも増加した。スマトラ、カリマンタン、スラウェシでとくに増加が大きかった（第 12 表）。最近はカリマンタンでの開発が進んでいる。スマトラではゴムから、スラウェシではココアから、パームへの転換が進んでいる（2016 年農業省での聞き取り）。

国営農園会社（PT. Perkebunan Nusantara: PTPN）、多国籍企業などの民間企業（Raja Garuda Mas グループ、アグリビジネスグループ企業 Asian Agri の子会社である PT.Inti Indonsawit Suber, Sinar Mas グループ、Wilmar グループなど）と、その傘下にある契約農民（「プラズマ農家」と呼ばれる）や国家プロジェクトに参加した入植農民が、従来、パーム油生産の主な担い手であった。近年は、企業契約や国家のプロジェクトに参加していない地元農民による生産が拡大している（杉野他, 2013, 2014, 永田・新井, 2006）。そのため、2010 年から 2015 年にかけて、小農によるパーム原油の生産量が増えた（第 13 表）。

第 1 2 表 パーム油の生産量・収穫面積・単収・輸出量（2010 年，2015 年）

	2010				2015			
	生産量 (1,000トン)	収穫面積 (1,000ha)	単収 (トン/ha)	輸出量 (1,000トン)	生産量 (1,000トン)	収穫面積 (1,000ha)	単収 (トン/ha)	輸出量 (1,000トン)
全国	21,958	8,385	2.6	16,292	31,284	11,300	2.8	26,459
ジャワ	50	28	1.8	-	58	34	1.7	-
スマトラ	16,445	5,641	2.9	-	21,366	7,139	3.0	-
カリマンタン	4,853	2,462	2.0	-	8,935	3,640	2.5	-
スラウェシ	475	196	2.4	-	746	371	2.0	-
東部地域	135	57	2.3	-	179	117	1.5	-

資料：Statistik Pertanian, 2011, 2016.

注．地域区分は，文末註（5）を参照．

第 1 3 表 パーム油の生産者種類別の生産量の推移（2010 年，2015 年）

		2010	2015
大企業	企業数	1,176	1,600
	収穫面積(1,000ha)	5,162	6,725
	CPO生産量(1,000トン)	14,038	20,616
	パーム核油生産量(1,000トン)	3,183	4,123
小農	収穫面積(1,000ha)	3,387	4,575
	CPO生産量(1,000トン)	8,459	10,668
	パーム核油生産量(1,000トン)	1,895	2,134

資料：Statistik Pertanian, 2011, 2016.

一次製品の素材的な特性という視点からパーム油産業のアグリビジネスとしての発展・社会にもたらした帰結を分析した頼（2012，2014）は，アブラヤシ生産には一定規模の投資が必要で，収穫後はすぐに加工しなければならず，また農園の管理を毎日が必要としないことなどから，資本の少ない農民による経営の維持は難しく，富農や大企業による寡占，土地集積，不在地主化が起きやすいと指摘した。

ただし一方で，パーム油生産の中心地域の一つであるリアウ州のパーム油収穫面積の約半分が，企業と関連のない小農による管理下にあるとされている（永田・新井，2006）。杉野他（2014）は，スマトラ島における国営パーム油企業による CSR 活動をとりあげ，協同組合が機能し，中核農園企業へ依存せずに農家が生産を行っている，例外的な事例として紹介している。企業からの支援を受ける機会の少ない小農に対する融資事業も開始されている（杉野他，2013）。このように，インドネシアにおけるパーム油産業は，加工技術の地元における定着や，住民の雇用・所得増加のような効果ももたらしていると考えられる。

ただし，農園開発による環境破壊や土地を巡る地元住民との間の紛争についてはまだ多くの課題が残されている（Gary D. Paoli et al., 2013）。大統領令 2012 年第 72 号は，マン

グローブの生態系の管理・維持の戦略を定めているものの、管理・保護の具体的方法を明記していない。今後、地元住民の権利や森林など自然資源の適切な保全を重視する取り組みを行う企業に対する認証制度を整備するなど、持続的な開発の管理体制を改善していくことが期待される（内田，2016）。

4. 農業政策

（1）ジョコウィの政権の方針・農業開発計画（2015 年～2019 年）

1984 年にコメの自給化が達成された後、インドネシアの農業政策は、市場の機能を高め、資源の効果的かつ効率的な利用を促す、商業化という方向を目指してきた（米倉，2003）。1997 年のアジア通貨危機後、当時のスハルト政権が IMF から緊急財政融資を受ける際、農業分野の構造改革（肥料補助金の廃止・削減、食料調達庁（BULOG）の公社化と役割の変化など）が、規制の撤廃、行政の地方分権化とともに急速に進められた（西村，2008）。

2005 年から 2025 年を対象とする農業政策に関連する国家長期開発計画(National Long-Term Development Plan: RPJPN)において、農業・農村開発の目標は、農民の福祉を向上させるための、アグリビジネスの発展による農業の効率化、近代化、高付加価値化とされている（Republik Indonesia, 2007）。同じ時期の長期農業開発計画（Long-Term Agricultural Development 2005-2025 Vision and Direction）においては、食料自給を保証し、農業コミュニティの繁栄のため、競争力があり、平等で持続可能な農産業システムの実現が目標とされている（西村，2008）。2012 年の「新食料法」、および 2013 年の「エンパワーメント関連法」(Empowerment Law) などの制定などにおいて、コメなどの主要な食料作物の「自給」・「自律的」生産システムの構築がより強調されるようになっている。気候変動、自然災害、土壌侵食などによる食料生産の停滞が、2008 年のような「食料危機」を引き起こし、食料の安全保障を脅かすという認識に基づき、農業政策における食料生産体制の強化につながっているとされる（OECD，2015）。

佐藤（2011）は、ユドヨノ政権が示した全国の全産業を対象とする開発方針について、スハルト政権が推進した全方位的工業化（「フルセット主義」工業化）になぞらえ、「フルセット主義 Ver. 2.0」と名付けている。中長期計画を補完する位置づけである、Master Plan: Acceleration and Expansion of Indonesia Economic Development 2011-2025 (Republic of Indonesia, 2011) は、国内に 6 つの経済回廊を設定し、ジャワ島だけでなく、外島の特色を活用した経済開発計画を実施する姿勢を明確にしている。

ジョコウィ政権による農業政策は、2000 年以降の「農業再活性化」の時期の延長に位置づけられる。ただし、先に述べたようにジョコウィ政権は、経済成長の恩恵が、一部の富裕層だけではなく、多くの人、とくに貧しい小規模な農業従事者にいきわたるという「成長の果実の分配」を重視した政策をとっている。その方針が、小農へ向けた農業関連の補助金の増加につながっている（米倉，2016）。

米倉によれば、2015年から2019年にかけてのジョコウィ政権の第3次5カ年計画国家中長期開発計画（National Medium-Term Development Plan: RPJMN）に対応して、農業省は次の6項目を計画目標としている（Indonesia Agricultural Plan, Kerentrian Pertanian, p204）。

- ① コメ、トウモロコシ、大豆の自給を達成し、肉類および砂糖の生産の増大を図る
- ② 食料消費の多様性を高める
- ③ 農産物の付加価値を高め、輸出市場における競争力を高め輸入代替を進める
- ④ バイオインダストリーならびにバイオエネルギーの原材料確保
- ⑤ 農家世帯所得の向上
- ⑥ 政府機構の活動のアカウンタビリティ改善

投入財利用促進の活動、肥料補助金プログラム、灌漑インフラの整備、水利組合の強化、普及制度の再活性強化などの重視という農業省の目標は、ユドヨノ大統領の時代の従来の目標と、同様である。第14表には、農業省の主要食料品増産目標および所得・貿易に関する数値目標が示されている。単に増産のみならず、農家経済の改善を重視している点に特色がある。農業従事者1人当たり農業所得水準の伸びの目標を年4.3%としている。

貿易に関しては、生産の増加、輸出の振興、輸入の抑制を政策の基本としている。野菜、果物、エスレート作物のカカオ、コーヒー、茶などの生産性の向上、品質改善などを通じた競争力の改善、流通ルート、国内の輸送路や輸出港の整備などのインフラ投資の促進が重要である。

ジョコウィ政権の「政権公約（NAWACITA:9つの優先アジェンダ）」に掲げられた経済分野のアクション・プログラムでは、農業分野の重点課題が具体的に挙げられた。

第14表 農業部門の計画概要（2015年-2019年）

		ベース2014	2015	2016	2017	2018	2019
重要 農産物 生産	コメ（100万トン）	70.8	73.4	76.2	78.1	80.1	82.1
	トウモロコシ（100万トン）	19.0	20.3	21.4	22.4	23.5	24.7
	大豆（100万トン）	1.0	1.2	1.8	2.8	3.0	3.0
	砂糖（100万トン）	2.6	3.0	3.3	3.5	3.7	3.8
	肉（牛・水牛：1,000トン）	368.4	436.2	470.9	511.7	556.0	604.0
	食料消費(Kcal)	1,967.0	2,004.0	2,040.0	2,077.0	2,113.0	2,150.0
	パームオイル （原油：1,000トン）	29,344.0	30,798.0	30,845.0	32,657.0	34,515.0	36,420.0
所得	農業従事者1人当たり農業生 産GDP（100万ルピア）	8.0	8.3	8.6	9.0	9.5	9.8
	農村貧困人口（100万人）	17.1	16.6	16.0	15.5	14.9	14.4
貿易	農産物輸出増加率(%/年)	8.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
	農産物輸入増加率(%/年)	7.0	-5.0	-5.0	-1.0	1.0	1.0

資料：米倉、2016、p28（原資料：Statistik Pertanian, 2015）

- ① 食料輸入管理政策の策定、国内加工農産品の輸出振興

- ② 農業部門の貧困削減と農民の世代交代促進（2019 年までに 1,000 か村で苗の自給，農民の能力向上，2019 年までに 300ha の灌漑地の拡大，25 のダムの修復，道路・市場の整備，年率 15%の投資増加による村落開発と魅力度の増進）
- ③ 農地改革（900 万 ha の農地の所有権の小農・農業労働者への移転，世帯あたり農地所有の 0.3ha から 2ha への増加，ジャワ島・バリ島以外での 100 万 ha の農地の開拓）
- ④ 農業・中小零細企業・協同組合専門銀行の設立による小規模アグリビジネス振興

牛肉輸入をめぐる汚職問題の解決や，農地面積拡大，土地の分配，専門銀行設立により，アグリビジネスや農民の農業関連分野への投資促進の狙いがある（佐藤，2014）。このような動きは，社会の貧困層を構成する零細な農民への社会政策にとどまらず，多量の農村人口が消費市場として重要性を増していることを反映している（米倉，2016）。生産振興策に関しては，コメの種子自給が懸案事項として挙げられている。

（２）農業政策の内容

以下では，国民の食料安全保障を目的として実践されている，3 つの農業政策，1）価格支持政策，2）食料補助政策，3）肥料および種子補助金について，簡単に紹介する（詳細は明石 2015，2016，OECD，2012，2015 参照）。1990 年代以降の，食料法，独占禁止法の施行，地方分権化関連法の成立という自由化・構造調整の流れが，これらの政策の実施主体である，旧食料調達庁（BULOG）の公社化に大きく影響した。すなわち，独立採算をとりながら，食料安全保障とセーフティネットを維持するという公的機能を担う方策として，農業政策が展開されるようになっている（米倉，2004，p281-282）。しかしながら，実際には財政負担は著しく増加している。農業関連の補助金の合計額は，2009 年以降は毎年 30 兆ルピアを超え，2014 年度は 41 兆ルピアに上った（米倉，2016，p27）。

1）価格支持政策

2000 年代以降，政府が自給達成を目標とする重点作物として指定している，コメ，砂糖，肉類，トウモロコシなどに関して，輸入関税，輸入割当，輸入ライセンスなどの各種の規制が適用され，価格の管理が行われるようになった（OECD，2015）。

政府は米価を安定化し，国産米の買い上げと輸入米で備蓄米の量（約 3 ヶ月分：およそ 150～200 万トンに設定）を調整する役割を担う（西村，2008，p130）。国産米の買い上げの「基準価格」となるのが，生産者米価の「政府購入価格」（もしくは「フロア・プライス」、
「政府調達価格」と，消費者米価の上限価格（もしくは「シーリング・プライス」）である。農家は，民間の集荷業者による買付価格が「政府購入価格」よりも高ければ，集荷業者にコメを販売する。集荷業者の買付価格が，「政府購入価格」を下回った時には，BULOG が農家からコメを買い上げる。BULOG によるコメの調達は，KUD（村落共同組合）・DOLOG/SUB-DOLOG（州/県食料調達事務所）を通じて行われる。また，民間部門の市場価格が，「シーリング・プライス」を上回った時には，備蓄米を放出して米価を下げる操作

を行った。

第15表によれば、2010年には、品質の高いGKGの農民販売価格（精米所価格）（3,162ルピア/kg）は、「政府購入価格」（3,300ルピア/kg）を下回っていたので、BULOGが農家からコメを買い取った。しかし2011年より後には、農民販売価格（農家庭先価格および精米所価格）が、「政府購入価格」を上回っている。そのため、農家が民間の集荷業者にコメを売ようになり、BULOGによる調達が困難になった。政府は、貧困家庭にターゲットを絞って低価格米を供給するプログラムである、「特別市場操作」（Operasi Pasar Khusus : OPK, 後のRASKIN）を開始した（米倉、2003）。BULOGは、RASKINと在庫維持のために限定的に農民からの買取を行っている。コメの生産量のうち5%ほどしか調達していないものの、市場価格を上昇させる影響力を持っているとされる（Tahlim Sudaryanto, 2016a）。農業省、経済調整省、BULOGによって決定される「政府購入価格」は、2015年は、前年に比べて上昇した（Statistik Pertanian, 2016）。

第15表 コメの農民販売価格と政府購入価格（2010年-2015年）

（単位：ルピア/kg）

	農民販売価格 （農家庭先価格）			政府購入 価格（農 家庭先価 格）	農民販売価格 （精米所価格）			政府購入価格 （精米所価格）	
	GKG	GKP	低品質米		GKG	GKP	低品質米	GKG	GKP
2010	3,548	3,097	2,677	2,640	3,162	2,614	2,745	3,300	2,685
2011	4,046	3,543	3,024	2,640	4,118	3,606	3,096	3,300	2,685
2012	4,463	3,892	3,459	3,300	4,542	3,963	3,528	4,150	3,350
2013	4,593	3,963	3,556	3,300	4,672	4,037	3,630	4,150	3,350
2014	4,767	4,268	3,694	3,300	4,847	4,347	3,775	4,150	3,350
2015	5,303	4,647	3,987	3,700	5,402	4,730	4,071	4,600	3,750

資料：Statistik Pertanian, 2011, 2016.

注. GKGは高品質米, GKPは比較的低品質なコメ.

2) 食料補助政策

「RASKIN」（Rice for poor）は、富者貧者に関わりない一般的低米価施策ではなく、特定貧困層のみに補助価格でコメを売る制度である。しかし、貧困世帯を特定選別して全体の補助金負担を減らすというBULOGの思惑通りにはいかず、制度と実態のかい離が観察される（米倉、2004, p280）。2000年頃は、年平均190万トンのコメが配布され、プログラムへの支出額は年間2兆ルピア程度であった。支出額は増加し続け、2015年、この補助金の費用は、およそ18.8兆ルピアに相当する。2015年の配布米は270万トン、対象世帯は1,550万世帯であった。各世帯の受取量は月間15kgで、米価の87.8%が補助される（Tahlim Sudaryanto, 2016a）。

OECD (2015, p66) の試算によれば, RASKIN により販売されるコメはインドネシアのコメの流通量の 8%を占める。補助金付きのコメを受け取る世帯は、「貧困世帯」の 70%と、「貧困でない世帯」の 40%を含む。また、「栄養不良世帯」の約 50%と、「栄養不良でない世帯」の約 48%を含む。このように、相当数の「貧困でない」もしくは「栄養不良でない世帯」が、配布対象世帯に含まれている。

米倉 (2004) は、東ジャワにおける農村調査を踏まえ、このようなターゲティングの問題を以前から指摘していた。対象世帯の選定は RT (隣組) の長の裁量に任されている。多くの村では平等原理がはたらき、貧困者以外も対象になっている。RASKIN で配布されるコメの品質が悪く、地元市場の取引を圧迫することや国内小売価格を押し上げて国際価格との差を拡大させることもある。

OECD (2015) は、RASKIN に代わる、社会的な補助プログラムとして、BLT (*Bantuan Langsung Tunai*, 「直接現金補助」の意) に注目している⁽¹¹⁾。この制度は、2005 年に燃料補助削減のために貧困層向けに導入された。世界銀行によれば、BLT は、長期的な貧困削減効果があるという。RASKIN や、補助金の予算は、制度ができ定着する中で、地方から要求される補助が毎年大きくなる傾向がある。他方、BLT のプログラムの実施は、2005 年、2006 年、2008 年、2009 年のような食料不足の年に限定された。2005 年から 2012 年の間の BLT に関する平均年間支出額は約 8.2 兆ルピアで、RASKIN や肥料補助金のそれ (順に 11.6 兆ルピア、11.7 兆ルピア) より低かった (OECD, 2015, p64)。

3) 肥料および種子補助金

2003 年に肥料補助金が復活し、耕作面積 2ha 未満の農民に対して補助価格で肥料が供与されることになった。各種の肥料に対する政府の補助率は 50%を超える (第 16 表)。肥料補助金の拡大により、尿素肥料 (Urea) などの化学肥料の使用量は増加した。補助金は肥料生産者に供与され、農家に低価格で肥料が販売されるため、肥料会社の裨益が大きいという批判がなされている (OECD, 2012, 2015)。農村でも、プランテーション経営者や漁業関係者などが、肥料補助金プログラムを利用して低価格の化学肥料を使うこともある。肥料補助金に関する費用は、2010 年には 18 兆ルピア、2014 年は約 21 兆ルピア、2015 年は 28.5 兆ルピア、2016 年には 30.1 兆ルピアに達する (Tahlim Sudaryanto, 2016a)。

補助金付き肥料の必要量は、各村で農民グループが必要な量を決定し、それを上位の行政機関に申請する、という方法で決められる。2015 年において、各州から申請された量に対する、実際に配布された量の割合 (「充足率」と表記) は、ジャワ以外島の地域における有機肥料及び ZA を除き 90%を超えた (2015 年)。2010 年の充足率に比べると、2015 年の充足率は全体的に増加した。

また、種子の開発・補助に関連し、インドネシアは、2007/08 年の食料危機以降、ハイブリッドライスの導入に動き出した (米倉, 2014) ⁽¹²⁾。中国企業と共同で、ライスハイブリッドセンターを設立し、多国籍企業が国営企業 (PT Sang Hyang Seri と PT Pertani) と共同事業を始めた。国営企業が生産するコメの種子は、補助金付きで配布されている。2015

年、約 1,500 トンのハイブリッドライス種子、約 6 万トンのコメの高収量品種の種子を配布した。その他ハイブリッドトウモロコシの種子（約 4 万トン）、大豆の高収量品種の種子（1 万 8,000 トン）も補助対象であった（全補助金支出額は 5,560 万 US ドルであった）。

2015 年のハイブリッドライスや高収量品種の種子国内生産量（順に 1,500 トン、8 万 7,000 トン）は、2010 年のそれらの種子の生産量（5,800 トン、19 万トン）を、大きく下回った（Statistik Pertanian, 2016）。国内の高収量品種の種子生産の 42%、ハイブリッドライスの種子生産の 100%は、ジャワで行われた。全国のハイブリッド種子生産量に占める、ジャワの生産量の比率は、コメで 100%、トウモロコシで 97%である。高収量品種の種子生産が広く外島でも行われているのに対して、ハイブリッドライスやハイブリッドコーンの種子生産はジャワに集中している。インドネシアでは、中国やベトナムほどには、ハイブリッドライスの普及が進んでいないといわれている（Tahlim Sudaryanto, 2016a）。2010 年から 2015 年にかけて、国営企業を中心に研究開発された 56 種類のコメの新品種（2015 年には 5 種類）がリリースされた。

第 16 表 肥料補助金対象の補助価格・配布量・充足率（2010 年, 2015 年）

肥料価格 ルピア /kg （補助率）		Urea		SP-36		ZA		NPK		有機肥料	
		2,000 (50%)		2,666 (62%)		1,599 (54%)		2,533 (60%)		533 (75%)	
		配布量	充足率	配布量	充足率	配布量	充足率	配布量	充足率	配布量	充足率
2010	全国	4,280	87%	645	76%	688	81%	1,473	70%	246	33%
	ジャワ	2,626	86%	398	80%	544	86%	862	71%	159	29%
	ジャワ以外	1,654	88%	247	70%	144	65%	611	69%	87	45%
	ジャワの割合	61%	-	62%	-	79%	-	59%	-	65%	-
	ジャワ以外の割合	39%	-	38%	-	21%	-	41%	-	35%	-
2015	全国	3,808	93%	825	97%	979	93%	2,488	98%	794	79%
	ジャワ	2,400	93%	489	97%	750	95%	1,357	96%	650	90%
	ジャワ以外	1,408	92%	336	97%	229	87%	1,131	99%	143	51%
	ジャワの割合	63%	-	59%	-	77%	-	55%	-	82%	-
	ジャワ以外の割合	37%	-	41%	-	23%	-	45%	-	18%	-

資料：Statistik Pertanian, 2011, 2016.

注. 配布量の単位は 1,000 トン、肥料価格・補助率は 2015 年の値.

第 17 表 農業クレジットの実施状況（2010 年, 2015 年）

（単位：100 万ルピア）

	対象作物	食料作物	園芸作物 など	家畜	合計
2010	全国	59,828	455,049	612,058	1,127,540
	ジャワ	22,842	436,603	198,430	658,480
	ジャワ以外	36,986	18,446	413,628	469,060
	ジャワの割合	38%	96%	32%	58%
	ジャワ以外の割合	62%	4%	68%	42%
2015	全国	185,837	836,636	1,035,205	2,057,678
	ジャワ	88,292	760,576	409,947	1,258,815
	ジャワ以外	97,545	76,060	625,258	798,863
	ジャワの割合	48%	91%	40%	61%
	ジャワ以外の割合	52%	9%	60%	39%

資料：Statistik Pertanian, 2011, 2016.

注. 食料作物はコメ、トウモロコシ、大豆など。園芸作物は、キャッサバ、サツマイモ、ピーナッツ、ソルガム、サトウキビ、チリ、エシャロット、ポテト、バナナ、ジンジャーなどである。

その他の政策としては、農民組織を通じて資金の円滑な提供と回収を担保する、食料安全保障クレジット KKP-E（一般農家向け食料・エネルギー保障クレジット）が継続されている（米倉，2003）。また 2010 年から 2015 年の間、食料作物、園芸作物、家畜生産を対象とするクレジット供与額は、いずれも増加した（第 17 表）。ジャワにおける供与額が、全国の供与額に占める割合は、食料作物部門や家畜生産部門で、2010 年から 2015 年の間に増加した。

5. まとめ

本章では、ジョコウィ政権の政治経済的基盤が安定する中で進められている、最近の農業・農政の概要を紹介した⁽¹³⁾。2010 年以降、地域別・全国的な農業の状況は、次のようにまとめられる。

全国的に、農地面積や農業従事人口が減少している。ただし、ジャワでの食料作物の集約的生産や、ジャワ以外のエステート作物部門の拡大が続いており、全体として農業生産は拡大している。2000 年代以降の増産政策の下、コメは自給を維持できる生産量を達成している。ジャワ、ジャワ以外の両方で生産量・収穫面積・単収は増加し、両地域の生産量の差異は 2010 年に比べて 2015 年には縮小していた。2015 年には若干量のコメが東南アジアから輸入された。

食料消費の多様化に伴い、トウモロコシ、大豆、砂糖、牛肉などの自給政策もとられている。また、小麦の輸入が急増している。トウモロコシの生産は、ジャワにおけるハイブリッ

ド種の普及によって増加している。ただし、輸入も増加している。コメとトウモロコシの輸入量は、国内の生産量を大きく下回る。技術革新が遅れてきた大豆や砂糖の生産も伸びている。大豆の生産はかつてジャワを中心に行われていたが、近年、高収量品種の種子生産なども含め、ジャワ以外における大豆生産も拡大している。逆に、サトウキビの生産はジャワに集中する傾向にある。関税の影響などにより、大豆や砂糖の輸入量は大きく、生産量（砂糖については輸出量も）を上回る。

肉類の消費が増える中、鶏肉の生産が拡大している。牛肉についても自給化政策が実施されている。牛肉や鶏肉の5割以上はジャワで生産されている。2015年、肉類の自給率は高かったが、牛肉の価格は上昇していた。

パーム油などの外島で生産されるエスレート作物は、工業製品に代わって、インドネシアの輸出全体に占める重要性を増している。食料作物の自給率を高めながら、資源や一次製品の加工度・付加価値を高めて輸出するため、輸入・輸出の双方について、関税・非関税措置などがとられている。パーム油産業は最も重要な輸出志向的なアグリビジネスであり、国際価格が低迷しているものの、生産量・輸出量が拡大している。また、輸出税の削減などにより、国内のパーム原油の加工による精製油の輸出が伸びている。地域の小農によるパーム油の生産が増加しており、外島の住民の所得源としての重要性を増している。

農業政策においては、前政権から自給政策が引き継がれ、格差を是正し、農業部門に従事する人びとの食料安全保障と所得向上を図るため、価格政策や補助金、食料補助施策が維持・拡大されている。肥料、種子、クレジットなどの補助の配分については、ジャワへの供与の割合が高まっている傾向がある。構造調整政策の終了後、BULOGが財政の独立性を保ちながら農民の食料安全保障のような公的役割を担う方策が模索され、対象を限定した補助金関連制度などが導入されている。しかし、実際には、適切なターゲティングがなされず、一度定着した制度に関しては給付対象者が拡大して財政負担が毎年増える傾向がみられた。

このような投入財に対する補助金への傾斜を強めるインドネシア農政の現状について、OECD（2015）は、より効率的・一時的な食料安全保障策として、食料価格の高騰や不作などが発生した年に、実際に食料不足に陥った人びと（農家や農家以外を含む）に対して限定的に、現金を給付する制度へ移行することを提案している。農業政策の基本方針として、生産性の向上のため、投入財補助金などでなく技術革新に集中すべきだという議論もある（Warr, 2011）。一方で、米倉（2014）は、多くの農民の経済状況が十分に安定していないことから、補助金制度の撤廃などは現実的に困難であるとして、流通・認証制度の整備などを行うことで、食品の品質や安全性を改善することが先決であるという。

また、佐藤（2013）は、インドネシアの輸出構造がパーム油のような特定資源の国際商品市場の変動に対する脆弱性を高めていることから、未加工資源輸出の高付加価値化を一層進めると同時に、輸出相手国を中国、インド、ASEANだけでなく新たに開拓して多角化させること、国際商品市場に過度に依存しない輸出構造に転換することを提案している⁽¹⁴⁾。

2015年のインドネシアの1人あたり名目GDPは3,336USドルであり、中進国（中所得

国)の地位にある(世界銀行 HP)。経済成長と人口増加にともなう内需の拡大は、輸入の増加を招き、国際収支を悪化させている。内需主導から資源輸出依存へと経済構造が転換しつつあることから、豊富な人口や資源を今後どのように経済成長に生かすことで高所得国へ移行できるのかという道筋は不明瞭である。

- 注(1)ルピアはインドネシアの通貨単位。2015 年にかけて大幅なルピア安の傾向にあった(2011 年 1US ドル=8,770.4 ルピア, 2013 年 10,461.2 ルピア, 2015 年 13,457.6 ルピア)。2016 年には 1US ドル=13,327.5 ルピアとなった。また、インフレ率は低く、平均消費者物価指数(CPI)は 3.05%に抑えられた(川村・濱田, 2017)。
- (2)インドネシアの貧困人口は、2010 年時点で 3,100 万人(貧困率 13.3%)、2015 年時点で 2,860 万人(貧困率 11.2%)である(Statistik Indonesia, 2016)
- (3)1 人あたり消費額のジニ係数は、1993 年には 0.335 であったが、毎年増加している。2013 年には都市部で 0.43、農村部で 0.32 であった。2015 年には都市部では 0.43 と変わらず、農村部で 0.33 に上昇した(Statistik Indonesia, 各年号)。本台・中村(2016)によれば、インドネシアにおける経済格差は、地域間よりも地域内で大きい。
- (4)以下では、断りの無い限り「コメ」は粳米のことを指す。
- (5)本稿では、本台・中村(2016, p32)の地域区分を参照しながら、インドネシアの州を、以下 6 つの地域区分でとらえる(カッコ内は州の名前)。①スマトラ(アチェ、北スマトラ、西スマトラ、リアウ、ジャンビ、南スマトラ、ブンクル、ランボン、リアウ諸島、バンガブリトゥン諸島)、②ジャワ(ジャカルタ、西ジャワ、中ジャワ、ジョグジャカルタ、東ジャワ、バンテン)、③バリ(バリ)、④カリマンタン(西カリマンタン、中カリマンタン、南カリマンタン、東カリマンタン、北カリマンタン)、⑤スラヴェシ(北スラヴェシ、中スラヴェシ、南スラヴェシ、東南スラヴェシ、ゴロンタロ、西スラヴェシ)、⑥東部地域(西ヌサトゥンガラ、東ヌサトゥンガラ、マルク、パプア、北マルク、西パプア)。表中などで「ジャワ」は②のジャワ島に含まれる 6 州を、「ジャワ以外」は残りの 28 州を指す。
- (6)2014 年 10 月 17 日に、ハラル製品保証法が施行された(No.33, 2014 Tentang Jaminan Produk Halal)。当該法律に基づきハラル製品保証庁(BPJPH)が創設され、ハラル認証を所管することとなった(JETRO HP)。
- (7)加納(2004)は、1970 年代以降のインドネシアの長期的な国際収支の統計を整理し、貿易収支が黒字、サービス収支が赤字、経常収支が赤字であり、これを補うための国外からの投融資のために資本収支はほぼ常に黒字という「借金経済」構造を明らかにしている。こうした構造が、アジア通貨危機の原因となった短期資金の流入をもたらしたとされる。近年は、未加工鉱石輸出禁止によって鉱物資源輸出はあまり増加しない傾向にある。
- (8)例えばコメの輸入に関し、生産不足時の価格安定化などの目的の輸入は BULOG が行い、その他の目的の輸入はライセンスを得た会社が行う(JETRO HP)。食肉の輸入制限に対しては、2016 年に WTO 協定に適合していないという見解が示されている(農畜産業振興機構 HP)。
- (9)アブラヤシ農園から収穫されたアブラヤシ果房(パーム果実・パーム核(種子)・パーム繊維からなる)のうち、パーム果実から搾油されて製造されるのがパーム原油である。パーム原油が精製され、RBD パーム油(Refined: 精製, Bleached: 漂白, Deodorized: 脱臭、の意味)が生産される(本稿はこれを「精製油」と呼ぶ)。また、パーム核からは、パーム核油(Palm Kernel Oil: PKO)が生産される。
- (10)パーム原油の輸出関税は、国際パーム油価格に依存して 0~22.5%の範囲にある。国際パーム油価格が 750US ドル/トンを下回った場合、輸出関税は 0%になる(JETRO HP)。
- (11)BLT は経済的な危機に陥った世帯に対して、直接的・一時的に現金補助を与えるプログラムである。空前の食料価格高騰時に、貧困世帯の消費を補完するという役割を果たした(World Bank, 2012)。
- (12)ハイブリッドライス種子価格は約 5 万ルピア/kg、単収は 9~11 トン/ha ほどで、非ハイブリッド種子価格は約 7,000 ルピア/kg、単収は 5~6 トン/ha ほどである(Statistik Pertanian, 2016)。また、トウモロコシのハイブリッド種子価格は約 6 万ルピア/kg から 8 万ルピア/kg (2015 年)であった(USDA, 2016)。
- (13)最近では、イスラムという宗教色を選挙活動において活用するような、「アイデンティティ政治」の展開が懸念されている。2017 年 2 月に実施されたジャカルタ州知事選に向けた選挙戦では、イスラム保守派が中国系キリスト教徒の現職知事(アホック氏)を反イスラム的だとして執拗に攻撃し、情報が SNS を通じて拡散されたことで、大規模な大衆動員が展開された(川村・濱田, 2017)。
- (14)佐藤は、まず中国との貿易関係において、付加価値の高い品目へ、品目構成を多様化していくという、未加工資源から加工度を高めた資源輸出へ、輸出品目を資源から工業製品へ、という方向の構造変革を実現することを提唱する。インドネシアは 2000 年代対中貿易を急速に拡大すると同時に、資源輸出へと大きく傾いていったためである。たとえば、未加工鉱物資源の分野において実施されているような、未加工品の輸出の禁止や、加工工程の計画を持たない企業への輸出関税などの措置が考えられる(佐藤, 2013, p12-13)。

[引用文献]

ARC 国別情勢研究会 (2015)『ARC レポート: 経済・貿易・産業報告書 2015/16 インドネシア』ARC 国別情報情勢研究会。

- 明石光一郎（2015）「インドネシア」『平成 26 年度カントリーレポート』 pp. 141-198.
- 明石光一郎（2016）「インドネシア：主要農産物の需給と農業政策」『平成 27 年度カントリーレポート』 pp. 85-129.
- 池田達哉（2016）「輸入小麦銘柄の品質関連遺伝子型の頻度による特徴付け」『米麦改良』 pp. 2-8.
- 内田道雄（2016）『燃える森に生きる：インドネシア・スマトラ島：紙と油に消える熱帯林』新泉社.
- 加納啓良（2004）『インドネシアの経済史論：輸出経済と農業問題』東京大学出版会
- 川村晃一・濱田美紀（2017）『政治経済両面で安定を獲得しつつあるジョコ・ウィドド政権：2016 年のインドネシア』アジア動向年報.
- 佐藤百合（2011）『経済大国インドネシア：21 世紀の成長条件』中公新書.
- 佐藤百合（2013）「インドネシア経済の現在位置：中国・インド・ASEAN 諸国との関係を視野に」アジア経済研究所 政策提言研究 http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/1303_satoyuri.html
- 佐藤百合（2014）「インドネシア・ジョコウィ政権の基本政策（2）」アジア経済研究所地域研究センター http://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Region/Asia/Radar/201412_sato_2.html
- 杉野智英他（2013）「企業の支援が小規模オイルパーム農家の生産性に与える影響：インドネシア国リアウ州における中核・小規模農園システムの事例」2013 年度農業経済学会論文集：pp. 319-326.
- 杉野智英他（2014）「小規模オイルパーム農家に対する CSR 融資事業の効果：インドネシア国スマトラ島における国営企業の事例」2014 年度農業経済学会論文集：pp. 242-247.
- 杉野智英・小林弘明（2015）「経済発展に伴うインドネシア農業・農村の変化と課題：就業多様化と商品経済化の視点から」『食と緑の科学』69, pp. 55-68.
- 世界銀行HP <http://www.worldbank.org/>
- 東方考之（2015）「図でみるユドヨノ政権期の経済：所得と雇用，格差」『アジア研ワールド・トレンド』241, pp. 10-12.
- 本台進・中村和敏（2016）『インドネシアの経済発展と所得格差：日本の経験と比較分析』日本評論社.
- 永田淳嗣・新井祥徳（2006）「スマトラ中部・リアウ州における近年の農園開発：研究の背景と方法・論点」『東京大学人文地理学研究』17: pp. 51-60.
- 農畜産業振興機構 HP (<http://www.alic.go.jp/>)
- 西村美彦(2008)「インドネシアの農業政策：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」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)
- 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, pp. 2-39.
- 米倉等（2004）「BULOG 公社化の背景と特質—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, pp. 261-294.
- 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, pp. 187-211.
- 米倉等（2014）「インドネシアの最近の政策動向：食料安保と貿易自由化」『農業と経済』80 (2) pp. 87-97.
- 米倉等（2016）「AEC の発足とインドネシア農業」『国際農林業協力』39 (2) pp. 25-34.
- 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』12(3) pp. 94-109.
- 頼俊輔（2012）「インドネシアにおけるアグリビジネス改革 —輸出指向農業開発と農民」日本経済評論社.
- 頼俊輔（2014）「インドネシアにおけるアグリビジネス改革 パーム油バリューチェーンの分析から」

- http://www.jsie.jp/Annual_Conferences/72th_Yokohoma_n_Univ/pdf/6_3%20fp.pdf
- Antara, (2013) *FAO Award for Indonesia not end of homework*, Antaranews.com, June 17, 2013.
- <http://www.antaranews.com/en/news/89398/fao-award-for-indonesianotend-of-homework>
- BPS (Badan Pusat Statistik) (各年号) *Statistik Indonesia (Statistical Yearbook of Indonesia)*, BPS.
- FAOSTAT (<http://faostat.fao.org/>)
- Gary D. Paoli et al. (2013) *Oil Palm in Indonesia: Summary for Policy Makers and Practitioners*,
https://www.researchgate.net/publication/256199165_Oil_palm_in_Indonesia_governance_decision_making_and_implications_for_sustainable_development
- Global Trade Atlas (<http://www.gtis.com/GTA/>)
- Indonesia Investment (2017) *Palm Oil Industry in Indonesia: CPO Production & Export*, <https://www.indonesia-investments.com/business/commodities/palm-oil/item166>
- Iqbal Rafani (2014) "The Law No. 18/2012 Governing Food Security in Indonesia" *FFTC Agricultural Policy Articles*.
- JETRO HP <https://www.jetro.go.jp/>
- Kementerian Pertanian (Ministry of Agriculture), Indonesia (2015) *Renstra Kemetan Tahun 2015-2019*. Government Printer.
- Kementerian Pertanian, Indonesia (各年号) *Statistik Pertanian (Agricultural Statistics)*, Government Printer.
- OECD (2012) *Review of Agricultural Policies: Indonesia 2012* OECD Publishing Paris.
- OECD (2015) *Managing Food Insecurity Risk: Analytical Framework and Application to Indonesia*, OECD Publishing Paris.
- Reni Kustiari (2014) "Livestock Development Policy in Indonesia" *FFTC Agricultural Policy Articles*.
- Republik Indonesia (2007) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007, Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
- Rifin Amzul (2009) "Price Linkage between International Price of Crude Palm Oil (CPO) and Cooking Oil Price in Indonesia", *Contributed Paper prepared for presentation at the International Association of Agricultural Economists Conference, Beijing, China, August 16-22, 2009*.
- Sri Hery Susilowati (2014) "Attracting the Young Generation to Engage in Agriculture" *FFTC Agricultural Policy Articles*.
- Tahlim Sudaryanto (2013) "Soybean Development Policy in Indonesia" *FFTC Agricultural Policy Articles*.
- Tahlim Sudaryanto (2014) "Sugar Development Policy in Indonesia" *FFTC Agricultural Policy Articles*.
- Tahlim Sudaryanto (2016a) "Government Policy to Achieve Self Sufficiency on Rice Production in Indonesia" *FFTC Agricultural Policy Articles*.
- Tahlim Sudaryanto (2016b) "Transformation in the Indonesian Agrifood System: Away from Rice" *FFTC Agricultural Policy Articles*.
- USDA (2016) "Indonesia Grain and Feed Annual Report 2016" *Foreign Agricultural service*.
- Warr, P. (2011) "Food Security vs. Food Self-Sufficiency: The Indonesian Case." *The Indonesia Quarterly*, 39 (1): pp. 56-71.
- World Bank (2012) *BLT Temporary Unconditional Cash Transfer: Social Assistance Program and Public*

Expenditure Review 2, World Bank.

<https://www.indonesia-investments.com/business/commodities/palm-oil/item166>

第5章 中南米（メキシコ）

—農業政策の動向—

宮石 幸雄

1. メキシコの概要

（1）メキシコの社会・政情・国民性

メキシコの人口は1億2,625万人（2016年）⁽¹⁾で、近年毎年150万人以上増加している。2017年には日本の人口を追い抜き世界第10位となると推計される。貿易・投資面では、米国との関係および中国の影響増大が指摘できる。輸出の8割、輸入の5割以上が対米国であり経済的に米国の大きな影響下にある。国内の経済状況は米国の景気や政策に大きく影響される。NAFTA発効以来23年が経過し米国に加えカナダとの人・もの・金のすべての面でグローバル化が進展している。中国については、2010年代以降に両国関係も貿易面で著しい影響の増大が見られ、輸出では2位、輸入も米、カナダに次ぎ3位の相手国となっている（2015年）。

メキシコはラテンアメリカで最も安定した民主主義国家であり、国会は、二院制をとり⁽²⁾、PRI（立憲革命党）が1929年以来、71年間も政権与党にあり長期安定政権であった。ラテンアメリカ諸国ではこの期間唯一クーデターが無く、軍事政権も無かった。先進的な「17年憲法」（1917年制定）を護持している。2000年に初めて与野党逆転しPRIは下野した。PAN（国民行動党）のフォックス大統領、同じくPANのカルデロン大統領と続いた。PRIは、2期12年（大統領の任期は6年）の後2012年に政権に復帰した。

農業面では、農地の条件として意外と恵まれてない。国土面積は日本の約5倍の広さであるが、国土の東と西に大きな山脈があり、北部は砂漠などの乾燥地⁽³⁾、南部も雨は多いが山地も多い、平坦なユカタン半島は土壌が痩せている。穀物などの土地利用型の農産品では米国やカナダとの競争では敵わない。米国や南米の主要国と比較において面積や降雨量などかなり不利な条件と言える。

国民性については、極めて勤勉である。米国カリフォルニア州の農場で働くメキシコ人労働者、メキシコの自動車工場で働く人、いずれも重宝される人材である。政府職員も責任ある職に就いている人は皆長時間労働に耐えている⁽⁴⁾。メキシコ行政府が出す報告書を見ても緻密かつ膨大な物が多い。テキーラを飲みマリアッチを陽気に歌いラテンの乗りで行く、という面もあるが、仕事もちゃんとやる。それは、ラテンアメリカで初めて開催（1968年）されたメキシコオリンピックでも示された。かつての宗主国スペインに先んじてのオリンピック開催はメキシコ人の誇りでもあった。

メキシコは自由貿易を国是として推進している。2016年には12の自由貿易協定、46カ国と締結している。これは日本や米国を超えシンガポールやチリと並ぶ世界最高水準となっている。APECや太平洋同盟諸国はもとよりラテンアメリカ諸国に目を向け、スペイン、ドイツとも関係が深い。2017年1月にトランプ政権が発足し米国が内向きの政策転換の動きがある中で、NAFTA再交渉の動向を含め、どのような政策運営を選択するのか注目される国である。

(2) メキシコの地域区分

1) 決定的なブロック分けは無い

メキシコの地域区分を確認する。メキシコは31州および首都区域の32の行政区分があり、農業統計を始め各種データはほぼすべて32行政区分でABC順に表出される。州は日本では都道府県に相当するが、東北地方、関東地方のような典型的なブロック分けは無い。政府府省の地方支分部局（農政局など）も原則各州にあり、ブロック機関はない。地理的特徴から15分割、あるいは経済的まとまりから5区分（北東、北西、中央西、中央、南東）または8分割（5分割の北東を北部、北東に2分割、南東を南、南東、ユカタン半島を3分割）されることもある。また、下院選挙の比例ブロックは6分割されるなど、決定的なブロック区分は無い。

2) 農業形態の大きく異なる3区分

農業政策の動向を把握するため最低限の区分として、3区分を提示する。北部、中央、南部地域で農業構造に大きな違いがあり、以下その特徴を示す。

(i) 北部地域(シナロア州、ソノラ州、タマウリパス州など9州)

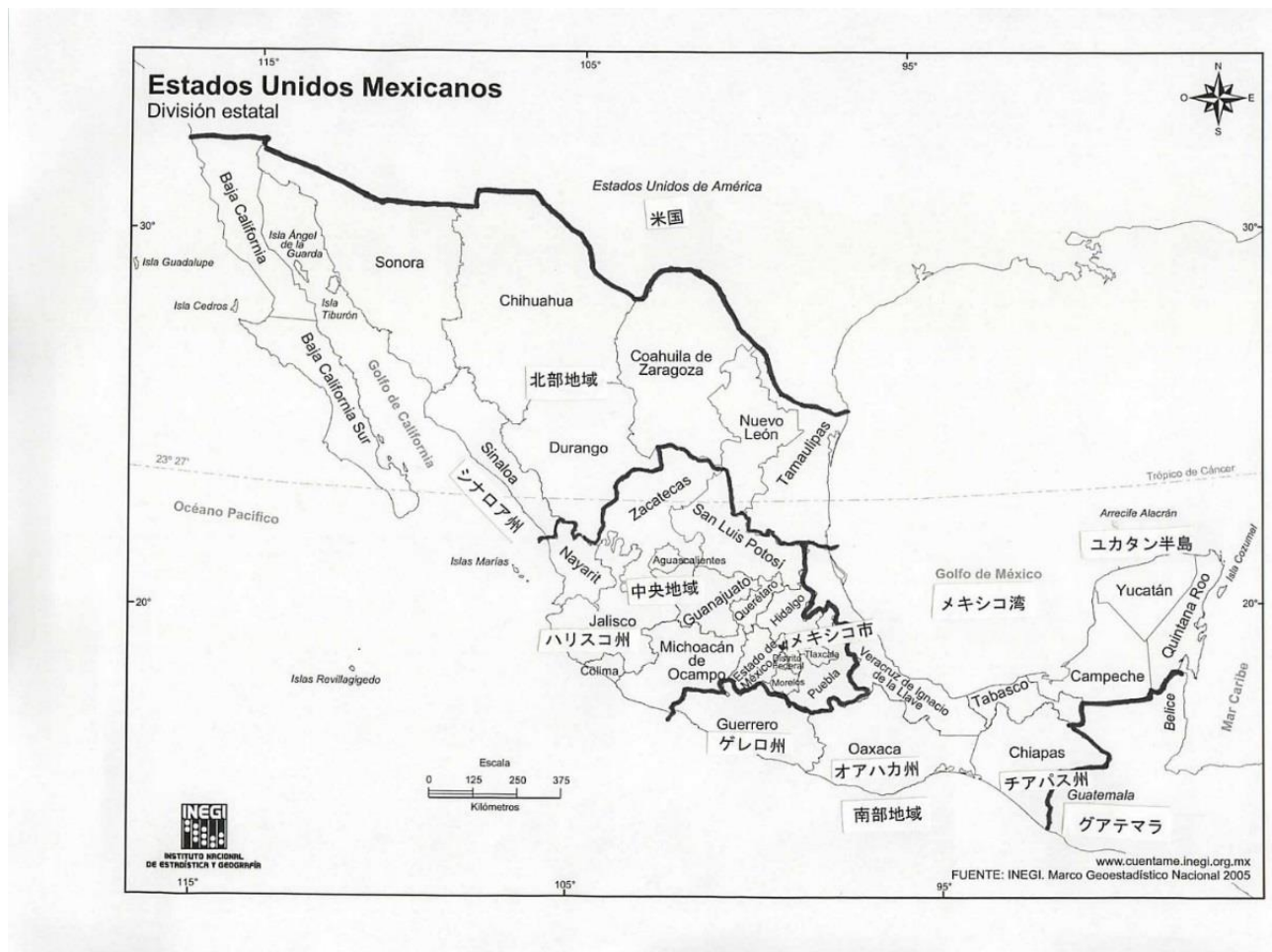
米国と3,200kmにおよぶ国境に接する。気候は、ほとんどが年間降水量700mm以下の半乾燥地、乾燥地である。年間降水量が100mm以下の砂漠地帯も多く、かんがいが無ければ耕種農業は成り立たない地域である。逆に水利投資をすればより広い農地を持てるので企業的な農業経営が可能であり、大規模経営体はこの地域に多い。歴史的に定住の先住民も少なく人口密度も低い。

(ii) 中央地域（中央高原地帯など11州と首都区域）

メキシコ市を含む中央高原や第二の都市グアダハラがあるハリスコ州、アボガド生産で有名なミチョアカン州があり、蔬菜や果実に比較優位のある地域を含む。面積は全国の15%であるが人口の半数以上が集中する。緯度としては熱帯地域にありながら1,000から2,000メートル級の高地であり気候温暖で住みやすい地域である。バヒオ地域には肥沃な農地が広がる一方、中山間地域もあり複雑な地形と多様な農業が特徴である。

(iii) 南部地域（ゲレロ州，オアハカ州，ユカタン半島など 11 州）

メキシコ最古のオルメカ文明やマヤ文明の栄えた地域で先住民の比率が高い。おおむね熱帯性気候である。熱帯雨林も多くある。農業は天水農業が主体。かんがい農地の割合は 4 %程度と低い。貧困率の高い地域で米国への出稼ぎや北部地域などへの季節労働者の多い地域でもある。東南端のチアパス州はグアテマラとの国境で接している。コーヒー豆や熱帯農産品がある。ユカタン半島やメキシコ湾岸ではヤシ油などの生産がある。



第 1 図 メキシコの地域区分

資料：INEGI（国立統計地理院）より筆者作成。

3) メキシコを南北に 2 分割

さらに簡単に、南部地域と中央地域の大部分を合わせメソアメリカ，残りの北部地域をアリドアメリカと称する 2 分割も提唱されている⁽⁵⁾。この名称は，考古学の概念から来ており，メソアメリカ地域は先スペイン期から栄え古くから農耕が盛んであった地域である。メ

キシコの農業の性格を理解するために経営スタイルから2つの形態に分ける。大規模企業の経営と小規模家族的経営の2形態である。前者は、乾燥している北部地域（アリゾナ、カリフォルニア）のかんがい農地に多い。一方、小規模または零細な家族的経営の農業形態は天水農地が大宗を占める南部諸州に多い。分かりやすい分類であるが、政策分析を進めるのに一つ難点がある。農業で重要なシナロア州、サカテカス州など分断する形でラインが引かれている。メキシコでは州単位での農林統計が基本で、州を分けたデータが取りにくいことである。

2. メキシコ経済社会 35 年の動向

ここで、メキシコの経済社会の歴史を簡単に振り返る。現代メキシコの経済社会のポジションを俯瞰するため、19 世紀の「独立」と 20 世紀初頭の「革命」を割愛しメキシコ建国 200 年の歴史ではなく、1982 年の通貨危機以降の 35 年間に限ることとする。メキシコ経済は近年、堅実に成長を遂げているが、1980 年代には経済の混乱を極め「失われた 10 年」と言われた。かつて、メキシコ経済といえば「債務危機、インフレ、通貨危機、デフォルト」などを連想したものであるが、今や過去のものと言って良い。

1982 年 8 月、メキシコ政府は対外債務返済延期を突然発表した。債務危機の始まりである。影響は瞬く間にラテンアメリカ全域におよび、世界経済をも揺るがす事態となった。それまで（1970 年代）は、メキシコは石油景気に沸いていた。メキシコの石油産業は国営石油公社が独占し、1980 年には輸出額 99 億ドル、メキシコの輸出全体の 65% を占め、歳入の過半を担っていた。産油国の信用度は高く対外債務が積み上がっていた。一方、農業といえば概して自給的な農業、工業といえば輸入代替的な工業であり国際競争力に欠けていた。通貨危機以降の 10 年は、IMF の強力な干渉の下で構造改革に取り組んだ。徹底した緊縮財政のもと、政府系企業の民営化を断行し、交通、電気通信分野では、社会資本整備も含め民間セクターの活力が取り入れられた。その結果、構造改革は功を奏し、10 年後の 1992 年に OECD に 24 番目の加盟国として迎えられた。余談ながら OECD のアンヘル・グリア事務総長は債務危機当時のメキシコ財務大臣で IMF 交渉の責任者であった。

サリナス大統領時代（1988～94 年）に新自由主義的な経済改革が加速された。節目となったのが、1994 年 1 月 1 日米国、カナダと自由貿易協定（NAFTA）発効である。これを皮切りに中南米 6 カ国、イスラエル、2000 年には EU28 カ国と FTA を締結、2016 年の FTA 締結国は 46 カ国にのぼりチリと並び世界最高水準にある。NAFTA 発効以降 23 年間に、国際競争力のある工業化が進展し、特に自動車生産はブラジルを抜き世界 7 位になり、5 位の韓国、6 位のインドとも僅差である⁽⁶⁾。

35 年間を俯瞰すると前半の 10 年余りは債務返済と構造改革に苦しみ、後半の 20 年余りは、新自由主義経済体制での着実な成長をとげ、現在まで続いている。豊富な地下資源に依存していた経済が 1994 年あたりを境に激変したと言えそうである。この間の人口は約 8,000 万人（1986 年）から 30 年を経て約 1 億 2,700 万人へと 60% 増加している。これは

年平均 150 万人以上の人口増である。原油や鉱物などの地下資源の輸出に大きく依存していた経済から経済危機を経て競争力ある工業化を果たしたメキシコではあるが、この間、農業、農村にも大きな構造改革が迫られた。この時期にどのような政策がとられたのか次に見る。

3. 構造改革期の農業政策

メキシコ政府は 1982 年の債務危機以降、放漫財政を改め基礎財政収支の改善を法定化し財政再建に取り組み 1983 年以降 25 年間黒字を維持した。工業については輸入代替工業から国際競争力のある工業化を目指した。このような時期に、農業政策ではトウモロコシなどの主要食料については、日本の旧食糧庁のような機能を有する組織があり改革の対象とされた。また、農地の所有についてもメキシコ革命以降の農地解放に関して憲法改正を含む歴史的な大改革がなされた。

(1) 国営食料公社 (Compania Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO) の縮小・解体

CONASUPO の設立は 1965 年である。主食のトウモロコシやフリホール豆などの買い上げ、加工、流通、輸入、販売などを行っていた。対象品目はトウモロコシ、フリホール豆の他綿花、大豆など主要農産物 12 品目であった。政策的にトウモロコシなどの消費者価格は低く抑えられ、逆に農家からは政府保証価格での買い上げを行った。このような食料管理は PRI 政権の始まった 1930 年代以降あったとされ、国家貿易も行われ需給調整をしていた。CONASUPO の設立は、それ以前からの政策課題を機動的、総合的に実現する手段としてなされた、と捉えることもできる。この食料管理施策は、結果として逆ざやなどにより財政を圧迫し財政再建の足かせとなった。また、主要穀物の国家貿易と高い関税率・補助金で保護された農業構造は自由貿易の阻害要因となっていた。補助金のピークであった 1981 年にその額は小麦では生産額の 66% 相当、米は 20% 相当、大麦に至っては 110% 相当に達したと言われている⁽⁷⁾。

1982 年以降の財政危機により CONASUPO の機能を縮小していき 1989 年に制度対象品目をトウモロコシとフリホール豆の 2 品目に限るとし、綿花、大豆などの 10 品目を対象外とした。次いで 1994 年にフリホール豆の価格支持制度が廃止、CONASUPO の流通・販売部門を分離独立させ、農牧産品流通支援サービス機構 (Apoyos Servicios a la Comercializacion Agropecuaria, ASERCA) を設立した。ASERCA は、その後 2000 年以降に強化された商業化と市場開発戦略の農業政策を実行する重要な組織に位置づけられていくことになる。最後に残ったトウモロコシの価格支持制度も 1999 年に廃止され、巨大組織 CONASUPO は解体された。

財政危機に端を発し、グローバル化の流れのなかで国際的にも非難される政策スキームであった CONASUPO が解体されたことは、当然の流れではあったと思われる。政府組織論の観点から意義づけると、CONASUPO の組織を分離独立させ ASERCA という新たな機構組織を設立させ、直接支払い制度（PROCAMPO）の実務を担当させるなど時流に乗った新たな役割を与えたと見ることができる。CONASUPO で働いていた多くの職員が新機構に移ったと思われる。メキシコは、労働基本権の確立が早く（1917 年）、人員整理を伴う組織改革は政府系も民間企業も簡単にはできない。政府としては労働基本権を尊重しつつ政府系組織を解体するのは相当に困難を伴う改革であったと思われる。

（２） メキシコ革命以来の農地所有の大改革

１） 改正の背景と意図

20 世紀初頭のメキシコ革命⁽⁸⁾のさなか、農民の大地主（ラティフンディオ）からの解放が憲法に明記された。1917 年のことである。75 年後の 1992 年にメキシコはその憲法 27 条（農地に関する条文）及び農地法を改正した。

農地の所有形態は共同体的所有が基本であり、売買などには厳しい制限があった。一方、農民は世代交代を重ね、人口が増え、都市化、工業化が進むなどして次第に不合理な面が顕著になった。農業の規模拡大、合理的な経営を進めるにあたっても農地所有に起因する障害が大きくなっていた。都市化した「農地」では、違法な賃貸借が横行していたとされる⁽⁹⁾。1992 年の改革は、従来のエヒード⁽¹⁰⁾などの共同体的農地の矛盾を解消し、さらに、経営面積拡大、商業的経営、株式会社による農業を可能にする改革と位置づけられる。

２） 憲法第 27 条の改正概要

憲法第 27 条は 9 段落からなる「前文」及び 20 項で構成されている。邦訳すると 7,000 字近い長文である。「前文」第 1 段落では、土地と水は元来国家の所有であり、国家が個人に譲渡するものとしている。第 4 段落では、石油、鉱物資源、水産資源等の天然資源もまた国家が所有するとしている。第 1 項では、土地、水、天然資源の所有はメキシコ人を原則とし、外国人の所有に制限を加えている。第 2 項で、教会等の土地所有の制限、第 12 項でエヒード等の共同体的土地所有の保護をうたっている。第 15 項で、大土地所有を禁止し、所有農用地面積の上限を規定している。小規模所有の面積は 100ha 以下と憲法条文で明示されている。

３） 農地法の改正概要

憲法改正後 1 ヶ月余りの 1992 年 2 月 26 日付官報に新農地法が掲載され翌日に施行された。従来の農地法からの主な改正点はつぎのとおり。

- (i) 土地所有の上限は維持されたが、かんがい等の土地改良がなされた場合でも従前の地目を用いて制限が適用され、例えばかんがい農地の所有上限は 100ha で、天水農地は 200ha であるところ、200ha の天水農地にかんがい事業を行った場合、200ha の所有は認められる。
- (ii) エヒードにおける所有農地について上限の 20ha を撤廃し、エヒード全体の 5%以下とした。
- (iii) エヒードの構成員（エヒダタリオ）は、総会の承認がなくても他の生産組合、株式会社等に参加（出資）できることとなった。
- (iv) エヒダタリオは、自分の農地をエヒード内の人に自由に貸借または売却できることとされた。また、第三者に対しても制限付きで貸借または売却できることとされた。

農地法は、全 10 章、200 条で構成されている。特に、第 3 章（エヒード及び共同体）は、全 5 節 98 条あり農地法全体の約半分をしめている。第 3 章第 2 節では、エヒードの土地を①居住用地、②共同使用地、③区分農用地の 3 種に分けそれぞれの権利関係の規定を行っている。同章第 5 節は、共同体（comunidad）⁽¹¹⁾に関する規定である。共同体では、区分農用地に対する個人の権利関係がエヒードの場合より明確で、農地の売買ができる（第 101 条）。なお、エヒードでも区分農用地の譲渡はできるが譲渡先の優先権、総会の承認等の規制がある。第 4 章は、農地組合法人に関する規定、第 5 章は農牧林業用の小規模土地所有に関する規定となっている。この中で小規模の上限面積に関して次の通り規定されている（第 117 条）。

かんがい農地	100ha
かんがい綿花栽培地	150ha
天水農地	200ha
バナナ、砂糖キビ、コーヒー、 椰子、オリーブ等及び果樹	300ha
良質の放牧地	400ha
森林等	800ha

また、法人所有の場合は上記の 25 倍を上限とする。すなわちかんがい農地の場合 2,500 ha、コーヒー園の場合、7,500ha までとなる。なお、これらの規定は、憲法第 27 条第 1 5 項の規定と重複して定められている。そのほか、第 7 章で農業検察庁、第 8 章で全国農地登記所、第 10 章では農地裁判がそれぞれ規定されている。

コラム 憲法制定の背景（メキシコ革命）

1917年に制定されたメキシコ合衆国憲法は、メキシコ革命の産物である。メキシコ革命は1910年にはじまり、1920年9月にオブレゴンが大統領となるまで、酸鼻をきわめる内乱が続いた。オブレゴン大統領就任後も政情不安は続き1924年から8年間に4人の大統領が交代し、オブレゴン大統領も暗殺された。この激動のさなかに制定されたのがこの「17年憲法」であり、当時きわめて先進的なものであった。第27条で封建的土地所有の解体をうたい、第123条で8時間労働制、最低賃金制、労働組合結成権などの労働、社会対策をうたっている。

メキシコ革命の背景として、2つ社会的要因が指摘される。第一に封建的大土地所有制の弊害、第二に石油、鉱物等の天然資源に対する米国を中心とする外交資本投資による経済支配である。19世紀初頭に他のラテンアメリカ諸国と同様、植民地支配からの独立を達成したものの、土地に対する体制は旧態依然としたものであった。また、1876年からメキシコ革命前まで30年以上の独裁体制を続けたポリフォリオ・ディアス大統領は、米国石油メジャーによる開発投資などを積極的に受け入れる政策を進めていた。ディアス大統領は、石油や銀山を米国に売る「売国奴」のようにメキシコ国民には思われていたであろう。

ここで、同じアメリカ大陸の米国とメキシコを始めラテンアメリカ諸国の独立の「質」の違いを見てみよう。米国の独立承認は1783年、メキシコは1821年で米国に遅れること38年。両者は植民地支配からの独立においては共通するが、米国の独立は、有名な「独立宣言」に見られるように自由をうたい独立の過程の中で民主的な憲法が制定された。独立と同時に革命の要素も含まれていた。ラテンアメリカ諸国の独立は、スペイン王等の植民地支配からの独立に特化したものといえる。つまり、搾取者たるスペイン副王等を追放したものである。独立運動の中心となった人々も欧州からの移住者の子孫であるクリオーリョと呼ばれる人種であった。先住民を搾取する体制、大土地所有制は独立後もそのまま残ったのである。民主的な憲法は、20世紀初頭のメキシコ革命を待たねばならなかった。「土地と自由」をスローガンに掲げた革命のもとで制定され「農地解放」をうたった憲法第27条は、メキシコ合衆国憲法でも核となるものである。メキシコ人なら誰もがメキシコ合衆国憲法第27条を知っている。

4. NAFTA 後の農業政策

(1) 直接支払い制度の開始

NAFTA の調印 (1993 年) から発効 (1994 年 1 月) 後数年間は、メキシコ国内は NAFTA 反対の世論が多く、また南部では NAFTA 反対を旗印にゲリラ勢力が武装蜂起するまでに至った。「安いアメリカ産の農作物が大量に輸入されメキシコの農業は壊滅的な打撃を受け農村は荒廃するだろう」と言うのが、多くの経済学者の論調であった。特にトウモロコシはメキシコの主食であり、メキシコ原産でもある。昔からメキシコの各地で先住民が細々と栽培を続けている。彼らの生存を脅かす悪者 NAFTA という主張は、国民に深く訴求するものがあった。1980 年代前半の統計では、トウモロコシの土地生産性は 1ha あたり、メキシコ 2 トン弱に対し米国 7 トンと 4 倍の差があった。労働生産性も 1 トン生産するのにメキシコは 18 人・日に対し米国は 0.14 人・日と 100 倍以上の開きがあった⁽¹²⁾ から、市場開放は農業農村にとって脅威であったと思われる。

NAFTA の影響に対する農民、農村対策として立案され、導入されたのが、直接支払い制度(PROCAMPO)である。

1) PROCAMPO (PROAGRO) の継続

メキシコの所得政策の大きな柱は、PROCAMPO と呼ばれる直接支払いである。これは、1994 年 NAFTA の発効と同時に始められた。トウモロコシ、小麦、フリホール豆などの生産農地所有者に面積に応じた定額を直接支払う制度である。NAFTA による関税撤廃の猶予期間がトウモロコシなどについて最大 15 年間であることに対応して、PROCAMPO も 15 年間の継続が約束され、その途中の 2000 年に 71 年間続いた保守党 (PRI) 政権が下野し PAN 政権に交代したが、制度の枠組み、名称も変えることなく続けられた。さらに、15 年が経過した 2008 年以後も制度の基本及び名称を変えないまま継承された。2012 年に 2 期 12 年の在野をへて PRI が政権復帰した際にも名称は当初 PROCAMPO から PROAGRO に変更したものの基本の制度設計は変えないままに継承された。5ha までの場合、1,300 ペソ/ha (春夏作) という支払水準も変更されなかった (第 1 表)。

第1表 直接支払い予算と概要の推移

	西暦年	1996	2007	2009	2012	2013	2016
農業省予算	億ペソ		571.2	680.5	713.8	754	848
予算PROCAMPO	億ペソ	77.7	155.2	166.1	144.5	140	104.99
支払水準（5haまで）	ペソ／ha	484	1160	1300	1300	1300	1300
支払水準（5ha～20haまで）		484	963	963	963	963	800
支払水準（20ha以上）		同上	同上	同上	同上	同上	700
総面積	万ha	1,730	1,180	1,320	1,330	1,253	
対象生産者	万人	330	237	279	270	265	

資料：メキシコ農業省（SAGARPA）農業白書など。

2) 20年以上もPROCAMPO（PROAGRO）政策が続けられた要因

直接支払い制度であるPROCAMPOの継続は、与野党ともに選挙公約にかかげ、広く国民に支持された政策である。対象となる生産者は300万人弱と全人口の2%程度であり、都市住民には無縁で、農村にあっても裨益者は少数である。それでも支持を受けたのは、この直接支払いが農民・農村、貧困層、先住民、食料等といったキーワードを持ち農村地域の安定に寄与しているからであろう。具体的にその成功要因を分析すると主として次の諸点が考えられる。

(i) 農業省（SAGARPA）の組織の活用

政策の実行部隊として全国に張り巡らされた農業省及び下部組織を活用し的確な実施が確保された。

(ii) 透明性の確保

支払いは銀行振り込みにより行いホームページに全受給者の金額まで掲載するなどインターネットを活用し、不正の余地を無くす工夫をした。詳細な制度設計はすべて官報に公表された。

(iii) 政策の名称

覚えやすい政策名称を長期間変更することなく使用した。

(iv) 簡明なスキーム

あらかじめ登録された農地の面積に応じて支払う、分かりやすい内容である。

(v) 農村へ、貧困層へ、先住民へ、

メキシコ革命以来、その立役者である農民に対してメキシコ国民は親近感を持っている。農村や貧困層また先住民が裨益する政策は、国民の支持を受けやすい。

NAFTAには反対でもPROCAMPOには賛成せざるを得ない雰囲気がある。

さらに、透明性確保について付言すれば過去に教訓を学んだ点が指摘できる。つまり悪評高かったサリナス大統領時代（1988～94年）の行政手法との決別である。サリナス大統領は、貧困対策など社会政策を進めるにあたって、社会開発庁（SEDESOL）を新設、拡充して各省から政策資金を集中させ、ばらまきを行った。政策の理念は高かったが、SEDESOL

は大統領直属の組織として汚職、腐敗の温床となり、恣意的な任命が横行し、公平、公正な行政が担保されなかったとされる。

3) ペーニャ・ニエト新政権（2013 年～18 年）の直接支払制度

メキシコの政策の大きな変更は原則 6 年ごとにある。これは大統領の任期 6 年と対応している。大統領の再選は憲法で禁止されているから、常に新大統領が就任する。現在のペーニャ・ニエト大統領は 2012 年末に就任し国家開発計画（2013 年から 2018 年）を 2013 年 5 月 20 日に発表した。国家開発計画の下位計画として各部門の計画は位置づけられている。

農業部門に関しては PROCAMPO 政策を継続することが選挙時の公約となっており、政権交代初年度は、名称、基本スキームもそのまま実施された。新政権のカラーを打ち出したのは政権発足約 1 年後の 2013 年 12 月である。同月、官報に掲載された。主な変更点は、PROCAMPO を PROAGRO と 20 年ぶりに名称変更したことと、自給的農家階層への支給単価について特に貧困地域を新設しやや手厚くしたことがあげられる。制度設計の骨組は踏襲された。政権発足 1 年間の検討の結果、支給単価に若干の変更が見られるものの政策の枠組みは基本的に維持された。

詳しく見てみよう。中間規模の経営農家については、単価を下げ支給の上限面積も 100ha から 80ha に下げている。商業的経営体への補助の削減の一方で、小規模農家には配慮されている。貧困地域への支払いは初めて増額され 1,500 ペソ/ha となっている（第 2 表）。この変更は小さいものであるが、PROAGRO 政策がより社会政策としての意味合いを強めたことを示している。ただし、基本となる支払い額 1,300 ペソ/ha は 10 年間据え置かれ、物価上昇（この間 3～5%/年上昇）を勘案すれば実質減となっている。それでも、PROAGRO は SAGARPA の政策経費（プログラム予算）の約 1/5 を占める。SAGARPA の予算規模も近年名目で停滞しており、厳しい財政事情があり容易に増額できない状況であろう。

第 2 表 PROAGRO の支払い単価（天水農地）

（単位：ペソ/ha）

年度			2013～15年	2016年改正
階層				
自給的	5haまで	貧困地域(注)		1,500
		それ以外	1,300	1,300
中間	5～20haまで		963	800
商業的	20ha以上		963	700

資料：SAGARPA（2013）PROAGRO 要綱ほか。

注 1） 貧困地域とは全国 PNMSH（飢饉解消国家計画）で指定された全国の 405 町村。

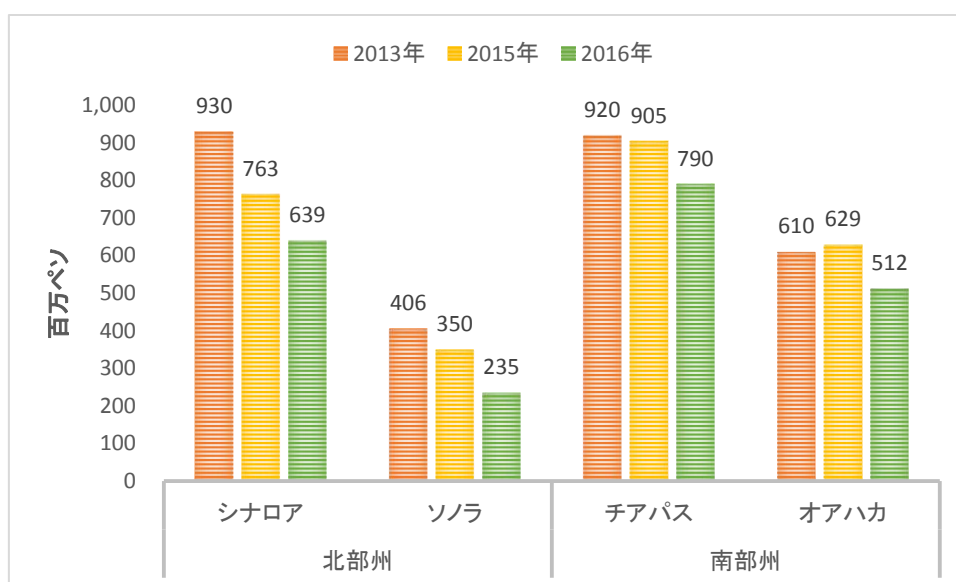
注 2） かんがい農地についての階層区分は第 3 表のとおりである。

第3表 かんがい農地の階層

階層	農地種別	
	天水農地	かんがい農地
自給的	5haまで	0.2haまで
中間	5ha～20haまで	0.2ha～5haまで
商業的	20ha以上	5ha以上

資料：SAGARPA（2013）PROAGRO 要綱ほか。

厳しい予算制約のなか新政権では支払の総額を減少させているが、州によって減少の程度が違っている。これは、支払い単価の変更に大きな要因があり、企業的経営農場の多いシナロア州、ソノラ州（北部州）では2016／2013比で約60%と激減する一方で、自給的農家の多いチアパス州、オアハカ州（南部州）では約85%と減少幅が緩和されている（第2図）。



第2図 PROAGRO 主要州 支払い額の推移

資料：SAGARPA PROAGRO 年次報告書（各年次報告）。

第 4 表 SAGARPA の予算

農業省予算	2012(当初)	2013(補正後)
		単位 百万ペソ
総計	71,378	71,686
プログラム計	59,846	59,200
教育(大学、試験研究等)	5,044	5,271
行政経費	9,489	7,214
持続可能開発と研修のための投資プログラム	4,650	
インフラ投資及び機械化プログラム	8,683	9,668
直接支払い	18,325	15,978
内 プロカンポ	14,718	12,477
ディーゼル	2,150	1,820
ディーゼル(水産)	600	739
ガソリン(川沿い)	150	上に含む
経営安定対策	17,228	16,709
保険	1,245	
目標所得と商業化支援	8,500	7,086
自然災害対応	3,141	247
植物防疫、動物衛生	3,742	4,415
天然資源持続可能プログラム	7,287	9,439
水・土壌保全	1,852	1990.3+a
生産性向上		2,949
PROGAN(畜産補助)	4,350	3,496
畜産水産市場開発プログラム	710	490
プログラム計	59,846	59,200

資料：SAGARPA ホームページ。

注．ペーニャ・ニエト政権の予算は，新政権発足後の初年度 2013 年（補正後）しか公表（ネット上）されていなく、2014 年以降の予算は不明。

増大する国内の食料需要に対応して生産も増大させなければならないという政策課題がある。SAGARPA 予算では直接支払い費と並びもう一つの柱である経営安定対策費の内容を次に見る。

(2) 「目標所得」と「契約栽培」による経営安定化対策

PROAGRO が、財政支出の割合を減らし社会政策の要素を深める一方で、人口増加、経済の発展により増大する食料需要に対応した政策の強化も見られる。商業化と市場開発戦略として、PROAGRO に次ぐ予算額が計上されているのが経営安定対策費である(第4表)。

経営安定対策費の中には干ばつなどの自然災害の対策費や補助や衛生関係費など補償費も含まれるが、約半分が目標所得政策と商業化支援に充てられている。これらの政策は生産増大を目標に掲げていないものの経営安定を通じて穀物等の生産力強化を目指していると思われる。具体的な政策としては、「目標所得」と「契約栽培」であり、その政策内容をも PROAGRO で支払い水準を下げられた「販売農家」の生産へのインセンティブを与える内容となっている。人口増加などを背景とした食料増産が求められる中で産業としての農業を振興するために、大規模、企業の経営農家を対象にした産業政策としての戦略展開とも見られる。

1) 目標所得

目標所得 (Ingreso Objetivo) はスペイン語の直訳である。政府が決定するのは、農家の所得目標ではなく、作目ごとの販売価格である。作目ごとに目標となる価格を作付け時点で設定し、収穫時に市場価格が低下すれば差額を補填する。対象作物は小麦、米、トウモロコシ、大豆など 10 品目である。目標所得の名称は国営食料公社 (CONASUPO) 時代に農家から買う「保証価格」の名残であると言われている⁽¹³⁾。業務を担当する機関も CONASUPO の縮小過程で分離した、ASERCA (農牧産品流通支援サービス機構) である。収穫時に市場価格との差額を補填するので制度の内容はまさに「不足払い」である。2007 年まで予算を重点的に増大させ PROCAMPO に次ぐ予算規模になったが、2007 年以降の世界的な穀物高騰で、目標価格以上に市場価格が上昇し、ほとんど補填はされなくなった。

この支援制度は、作物販売をする農家等の生産増大のインセンティブを与える制度であり、小規模の自給的農家にとってのメリットはほとんど無い。

第 5 表 目標所得に対応する各作目の目標価格

(単位：ペソ/トン)

作目	目標価格	
	2012年7月	2016年7月
トウモロコシ	2,200	3,300
小麦(強力)	3,040	4,000
小麦(水晶)	2,860	3,750
米	3,300	3,650
大豆	4,690	6,600
キャノーラ(菜種)	4,690	6,600
ヒマワリ	4,690	6,600
綿	19,800	21,460
カルタモ(紅花)	4,690	6,600
ソルガム	2,000	2,970

資料：SAGARPA 農業白書。

2) 契約栽培(Agricultura por Contrato)

「目標所得」政策の執行予算が減る一方で、増加しているのが「契約栽培」政策の予算である。「契約栽培」は、播種時に売買契約を生産者と買い手の間でするもので、生産者と買い手業者との事前契約を促進し安定した生産を目指すものである。事前に、価格が設定され生産者のリスクが軽減される点で「目標所得」と同様である。この播種時の売買契約は生産者と買い手の双方が ASERCA に登録しなければならない。契約の前提となる価格は「政府設定取引価格」が採用される。これはシカゴ先物価格をベースに為替レート、フレート(輸送費等)などを勘案し政府が決定する。播種時の「契約」を担保に生産者は種子や肥料に対する融資を ASERCA から受けることができる。収穫時には、生産者は「政府設定取引価格」(契約価格)の販売価格から融資分を差引き、ASERCA から代金を受け取る。買い手は、生産者から生産物を受取り、代金は ASERCA に支払う。

この施策は、2004 年から実施され当初は黄トウモロコシ(飼料用)とソルガムのみであった。その後、米、大麦、大豆、小麦、油糧種子、綿、コーヒーが追加されたが、実際に契約栽培がされているのは穀物の 6 品目に限られている。なかでもトウモロコシが契約数の過半を占めソルガムと小麦を合わせた 3 品目でほとんどを占めている。

また、この「契約栽培」の施策に連動する形で「価格ヘッジ」のプログラムが用意されている。これは、播種時の「契約価格」と実際の売渡時の国際価格と差額の一定割合が補償されるもので、価格変動による生産者、買い手双方の損失を回避することを目的としたプログラムである。さらに、買い手から消費者にいたる食品加工、流通段階の支援として「商品化」支援プログラムがある。

作目別の「契約栽培」及び「価格ヘッジ」補填状況を第 6 表に示す。同表の「商品化量」は商品化支援プログラムによる対象作目の支援量で、「生産量」の内数となっている。また「価格ヘッジ」で補填された金額が「ASERCA 負担」で原資は SAGARPA 予算である。補

填は価格変動による損失全額では無く、一定率の参加者（生産者および買い手）負担が定められており「参加者負担」はその金額である。

第 6 表 契約栽培の状況及び価格ヘッジ負担額

作目	契約数 件	生産量 千トン	商品化量 千トン	ASERCA負担 千ペソ	参加者負担 千ペソ
米	339	31	31	3,971	1,217
大麦	35	4	4	392	63
トウモロコシ	95,494	12,128	7,580	1,527,261	634,521
ソルガム	37,511	4,764	2,755	625,400	314,665
大豆	60	8	8	2,402	436,793
小麦	35,342	4,809	3,350	590,961	0
合計	168,781	21,745	13,728	2,750,386	1,387,260

2015年7月時点

資料：SAGARPA 農業白書。

穀物、特に飼料作目に重点を置いた「契約栽培」の施策の展開は、PROAGRO 施策による直接支払いとは、地域展開が明らかに違っている。

契約数の州別内訳は、第 7 表のとおりである。シナロア州を筆頭にソノラ州、タマウリパス州の北部 3 州で 9 割を占めている。これらの州はいずれもかんがい農業が盛んで大規模経営、企業的経営が多い地域である。不足する飼料用穀物（黄トウモロコシ、ソルガムなど）の増産が奨励されている地域でもある。

第 7 表は新政権による第 1 回農業白書(2013 年)に掲載されたものであるが、第 2 回以降の白書には州別の表の掲示が無くなっている。結果として大規模経営に政策資源が投入されることに、国民の理解が深まってないのかもしれない。また、予算項目にも明確に見られなくなった⁽¹⁴⁾。予算の概要では ASERCA への予算移し替えとして一括計上されている。

第 7 表 「契約栽培」州別契約数（2013 年）

州	契約数
シナロア	62,374
ソノラ	27,430
タマウリパス	23,815
バハカリフォルニア	6,378
チワワ	3,437
ハリスコ	1,373
プエブラ	824
コアウイラ	558
ナヤリット	538
グアナファト	528
ユカタン	451
ベラクルス	432
ヌエボレオン	404
バハカリフォルニアス	346
デュランゴ	125
全国 合計	129,013

資料：SAGARPA 農業白書（第 1 回，2013）。

3) 政策の位置づけ

上記の 2 つの施策（「目標所得」「契約栽培」）は、いずれも ASERCA を活用した支援であり、特に買い手と生産者との間に契約を介在させる「契約栽培」は、一般的な政府による価格支持施策とは一線を画す方式と考えられる。これらは、生産者の経営安定や生産増加誘導の効果をもたらすものでもあり、予算上も「目標所得と商業化支援」に含まれ、輸出促進のための国内外のフードショー開催経費などと同一項目にある。この項目の執行予算は 2013 年度に約 70 億ペソと農業省予算全体の 9.5% を占め主要施策の一つに数えられる。上記 2 施策の個別の予算は不明であるが、契約を通じて必要となる ASERCA のコストは 32.4 億ペソと見積もられ約半分の予算規模である⁽¹⁵⁾。

なお、前 PAN 政権は 2012 年 7 月に「契約栽培」政策の廃止をし代替政策の発表をしたが、同年 12 月に政権交代（PRI 復帰）があり、PRI 政権は「契約栽培」継続を決定した。PRI 政権はこれと併せて穀物の輸入を全消費量の 20% 以下に引き下げたいとしており、⁽¹⁶⁾ 「契約栽培」政策は、自給率 80% 以上を目指し生産増大を目指す手段として位置づけられる。

5. NAFTA（北米自由貿易協定）の再交渉（2017 年～）開始について

2017 年 1 月 21 日トランプ大統領は、NAFTA の再交渉の大統領令に署名した。交渉の行方によっては、NAFTA 発効（1994 年）以来、着実に経済発展をしたメキシコ経済および農業、農業政策の大きな変更を余儀なくされるかもしれない。現時点では、どのような交渉でどのような変更が加えられるのか予測困難ではあるが、現在の NAFTA がメキシコと米国との双方に利益をもたらす構造となっているのであれば、あえて再交渉により大きな変更を行うことは無いと考えてよいのではないか。そのような観点からいくつかの主要項目を考察してみる。

（１）自動車産業

自動車は、2 万点程の部品から組み立てられる。その組立を行う自動車工場はメキシコにあって、部品の多くが米国やカナダなどで製造されている。完成車は北米域内に限らず、南米、欧州にも輸出される。メキシコで生産される乗用車の過半は米国ブランドであり相当の部品は米国産であり、米国の労働者により生産されている。組立を米国に移せば 3,000 ドル程度のコスト上昇につながるとされ、米国消費者に不利益となるばかりではなく、国際競争力も無くなると言われている。

（２）移民（米国農場労働者）

米国ではカリフォルニア州はじめ多くの農業州において移民の労働により農業生産が支えられている。その移民の数、合法・違法や国別の内訳の詳細は不明であるが、ある地域の大農場で調査したところ、三分の二程度がメキシコからで、3 割程度が不法移民であったとの報告もある⁽¹⁷⁾。

2016 年の大統領選挙戦の最中に、フロリダでメキシコ移民（合法）にインタビューしたところ、「トランプの移民政策に賛成でトランプ支持」の回答があった⁽¹⁸⁾。不法移民の存在や新たな移民の流入は、安い賃金で自分の仕事を奪われる懸念があり、彼らにとっては迷惑であるらしい。こうした現状からするとメキシコ国境に高い壁を作り移民労働者の流入を減らせば、労働単価の上昇を通じて米国農産物の生産コストが上昇する可能性が高い。

（３）米国産農産物輸入

トウモロコシなど穀物生産では、米国はメキシコに対して比較優位にありメキシコは米国からの輸入を拡大している。2016 年にはトウモロコシの輸入（米国から輸出）は 1,389

万トン、35 億ドル規模に達して、日本の輸入量（1,143 万トン）を超えている。

メキシコの世論では、「これを NAFTA の再交渉の材料にしろ」との論調もある。ブラジル、アルゼンチンなどに生産余力があり、価格的にも大きな差はないことから、メキシコは米国からの輸入を減らす可能性を取引材料として使えるという発想である。

NAFTA の再交渉は、初期段階であり今後の成り行きが注目される。かつてカルデナス大統領時代に当時米国石油メジャーに支配されていた油田を巧みな交渉で国有化に成功した。メキシコは交渉巧者で農業貿易以外でも何枚もの交渉カードを持っているであろう。NAFTA の再交渉課程については注目に値すると思われる。

6. 終わりに

1982 年の債務危機以降の 35 年間のメキシコ経済社会と農業政策を概観した。農業政策は、その時その国の経済社会を反映したものであり、同時に国際情勢とも密接につながっている。1994 年の NAFTA 発効を境とする二期に分けると概要を把握しやすい。前期は「失われた 10 年」を含む時期である。この時期は経済成長率こそ低かったが何もしなかったのではなく、財政改革、民営化などの構造改革に取り組んでいた。OECD 加盟や NAFTA の締結促進などは、苦難の構造改革に取り組んだ成果とも言える。1994 年 1 月の NAFTA 発効以降が後期である。同年 12 月通貨危機が発生した。ペソが暴落し 1 米ドル 3.38 ペソ（1994 年）から 6.42 ペソ（1995 年）へと 47%も下落した⁽¹⁹⁾。1982 年以来の経済危機であり、財政危機でもあり 1995 年度予算は大幅にカットされた。それでも農業省の諸施策はほぼ公約通り実行され、ぶれの無い政策運営と言える。また、選挙のたびに与野党ともに農村の貧困撲滅、先住民支援など農業農村施策を掲げ、食料を確保するような公約をしている。農村や農民、先住民を守り農業を守らなければならないという、メキシコ国民のコンセンサスがあるように思われる。

注 (1) 2016 年推計値, 国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会推計

- (2) 民主主義の根幹である議会について, メキシコの下院議員定数は 500 で内訳は 300 が小選挙区, 全国 6 ブロック計 200 が比例代表である。上院は定数 128 で 32 州ごとの選挙区 (定数 3 人 * 32 = 96 人) と全国単位の比例代表 (定数 32) である。
- (3) 年間降水量の平均は 777mm で, 500mm 未満は全土の 42% を占め, 500~1,000mm 未満は 35% である。しかも降雨は雨季に集中し農業には厳しい条件となっている。
- (4) 筆者がメキシコの農牧省 (SAGAR) に勤務 (JICA 派遣専門家) した経験による。
- (5) 谷洋之 (2011) 「複雑化するメキシコのトウモロコシ需給」 など
- (6) 国際自動車工業会 (OICA) によると 340 万台 (2014 年) で, 韓国 (450 万台) インド (380 万台) に次ぎ世界第 7 位。8 位以下はブラジル, スペイン, カナダと続く。
- (7) UNCTAD (2013) Mexico's Agriculture Development : Perspective and outlook /p50
- (8) 革命の結果としての憲法の精神は現在のメキシコ国民に受け継がれている。大土地制から農民解放と労働者の権利保障が 2 本の柱である。コラム [憲法制定の背景] 参照。
- (9) 石井章 (2008) [ラテンアメリカ農地改革論] 学術出版会
- (10) エヒード

エヒード (EJIDO) は, ラテン語の EXITUM を語源とし出口の意味がある。スペインでは, 集落の出口 (入り口) の共有地を指す言葉であった。メキシコでは, 1917 年憲法制定後の概念で, 共同体的所有の土地または共同体そのもののことを言う。封建的大土地所有 (ラティフンディオ) からの「農地解放」により創設されたものである。なお, エヒードの構成員 (農民) は, エヒダタリオという。

1917 年にエヒードの創設は 57, エヒダタリオ約 1 万 2 千人, 土地面積約 6 万 4 千 ha であった。エヒード創設の最盛期はカルデナス大統領時代で, 1937 年には 1 年で, エヒード創設 2, 800, エヒダタリオ約 20 万人, 土地面積 580 万 ha に及んでいる。

農地法等改正時点でのエヒードの総数 2 万 9, 983, エヒダタリオ 352 万人, 土地面積 1 億 300 万 ha (1990 年農業センサス) となっている。因みに, メキシコの国土面積は, 2 億 ha 弱, 農用地面積 3,100 万 ha である。エヒードへの土地割り当ては, 大部分森林または不毛の砂漠であると推察される。

- (11) 共同体 (COMUNIDAD)

憲法および農地法では, エヒードと並んで共同体について規定されている。エヒードは 1917 年以降に創設されたものであるが, 共同体は, 1917 年憲法制定以前からの共同体的土地所有を実現していたものである。

- (12) 石井章 (2013) 多面体のメキシコ 明文書房 p 275

- (13) RuanWei (2013) NAFTA 発効後のメキシコ農業 農林金融 2013, 7 p29

- (14) メキシコ政府は情報公開に熱心であり, 詳しい予算等は公表されていると思われるが, ホームページなどから簡単には見つからない。

- (15) 2012 年度は新政権の初年度であるが当初予算は実質前政権下で組まれたもの。当初予算と決算で

は相当の差異があり、また項目間の移動や ASERCA など実施機関への移し替えなどがあり、十分な実態が不明であった。2013 年度は公表様式が前年度から変更があり正確な比較ができなかった。

(16) プロマーコンサルティング (2013) 「海外農業情勢調査分析事業 (米州)」農林水産省平成 24 年度委託事業, p 2-39

(17) Martin and Taylor (2013) pp13-16

(18) 三浦瑠麗 (2017) 「トランプ時代の新秩序」潮新書,p79

(19) メキシコ中央銀行 (1997) The Mexican Economy,p268

このレートは年間の平均であるが、1994 年 12 月 22 日に完全変動相場制に移行し同月に 41% のペソ下落があった。1996 年には 1 ドル 7.8 ペソまで下落した。

【引用・参考文献】

【日本語文献】

- [1] 西島章次・小池洋一編著 (2011) 現代ラテンアメリカ経済論, ミネルヴァ書房
- [2] 中畑貴雄 (2010) メキシコ経済の基礎知識, JETRO
- [3] 国本伊代 (2011) 現代メキシコを知るための 60 章, 明石書店
- [4] 星野妙子 (2015) メキシコ自動車産業の急成長, ラテンアメリカレポート Vol32 No2, アジア経済研究所
- [5] 谷洋之 (2013) 「メキシコにおける農地所有制度の変遷」調査研究報告書, 北野浩一編『ラテンアメリカの土地制度とアグリビジネス』, アジア経済研究所
- [6] 石井章 (2013) 多面体のメキシコ, 明文書房
- [7] 清水達也編 (2011) 変容する途上国のトウモロコシ需給, アジア経済研究所
- [8] 谷洋之 (2016) メキシコにおける農地所有制度改革浸透の地域格差, アジア経済 Vol57 No2
- [9] AICAF (1998) メキシコの農林業

【英語・西語文献】

- [1] CEPAL (2015) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe
- [2] SAGARPA (2013-16) Informe de Labores (1er-4to) 農業白書
- [3] SAGARPA (2016) Programa de Fomento a la Agricultura Componente PROAGRO Productivo PROAGRO 白書
- [4] Diario Oficial 2015 年 12 月 30 日付官報 (2016 年予算等)

第6章 アフリカ（ケニア）

—小農による食料増産に向けた取組—

伊藤 紀子

1. はじめに：アフリカ農業の特色

2000 年以降、経済成長を続けているアフリカ⁽¹⁾であるが、その農業開発は遅れている。とくに食料作物⁽²⁾の生産性が低く不安定である。1990 年代以降、干ばつや国内紛争⁽³⁾が頻発する中、アフリカは頻繁に食料不足に直面するようになっている（FAO,2006）。食料不足の要因は、根本的には、アフリカ政府による「食料作物軽視」の政策（あるいは無策）が招いた脆弱な食料生産・流通構造にある。すなわち、「アフリカは自分が消費しない商品（換金作物）を生産・輸出し、自分が生産しない商品（コメや小麦）を輸入せざるを得ない悪循環の袋小路に閉じ込められている」（川端，1987，p88-89）という状況から、今日も脱却できていないとみられる。国内に多様な民族集団⁽⁴⁾が混在するアフリカでは、植民地期以来、民族集団の利害を対立させる分裂的な構造が形成・維持され、国の一体的な農業開発は、ほとんど成功してこなかった。

ここで、「食料作物軽視」とは、次のような 2 つの意味を持つ。第一に、食料よりも輸出向け換金作物の生産・流通の振興を優先してきたこと、第二に、食料作物の中でも、伝統的な多様な作物（雑穀，ミレット，ソルガム，豆類，バナナ，イモなど）よりも，トウモロコシ（「食用の白トウモロコシ」のこと。FAO およびケニア国家統計局（Kenya National Bureau of Statistics: KNBS）の統計資料などでは，“maize”と表記されている）という外来の単一品目の生産・流通の振興を優先してきたこと，である。

アフリカの多くの国では、輸出向け換金作物を生産する「輸出用換金作物」部門と、自給用食料を生産する「食物作物」部門からなる「農業の二重構造」が形成されている。とりわけ東部・南部アフリカでは、植民地期、多くの白人が換金作物生産地（農業適地）に入植して土地を私有化した。その過程で、アフリカ人は農業条件の悪い地域に移住させられ、「土地所有権」を制度的には認められてこなかった（武内，2015，p8-9）。アフリカ人の居住地では、人口増加とともに土地問題が深刻化した。独立後には、歴代大統領を中心に、換金作物部門が政治資源化された。つまり、政治エリートは、自らの政治基盤となる同じ民族集団に対して、換金作物部門からの利権を優先的に配分することで、他の民族集団の財政・政治基盤を弱体化させるという方策をとった。こうした換金作物部門をめぐる抗争は、農業開発全般を停滞させただけでなく、後の国内紛争の大きな要因となった。

また、独立以降、国内外の市場取引が行いやすいという理由で、トウモロコシの生産・流通が振興されてきた。その結果、干ばつなどのリスクの増大や、食料需要の多様化に対応できないような、脆弱なフードシステムが形成された。1960 年代頃から、高収量トウモロコ

シの種子や化学肥料が、補助金付きで配布されるようになり、農業適地のみならず、乾燥地域においてもアフリカ人小農に普及した。その過程で、伝統的な多様な主食（雑穀など）の生産は、相対的に縮小していった。ただし多くの小農は、補助金なしでは高収量品種や化学肥料、機械などを持続的に利用することができなかった。1980年代以降、アフリカ諸国の政府が財政危機にともなう「構造調整政策」⁽⁵⁾を受け入れ、農業補助金が打ち切りになると、肥料や高収量品種の利用が激減した。

1985年から2015年にかけて、アフリカ全体の人口は年間平均2.6%増加した。また、都市化が進展しており、2015年、アフリカ全体の都市人口の割合は総人口の約40%におよんでいる（FAOSTAT）。都市化の進展は、食の簡便化のような食料需要の変化を招き、小麦やコメの需要・消費の伸びにつながっている（詳細は後述）。あまり農業に従事することのない都市人口の割合の増加や、アフリカで生産が盛んでない小麦やコメの需要の増加は、アフリカの食料需給をひっ迫させる大きな要因となっている。アフリカの中で小麦を少しでも生産できる気候・土壌条件にあるのは、南アフリカ、エチオピア、スーダン、ケニア、ジンバブエのみに限られる。その他の国は、ほぼすべての小麦を輸入に依存する。アフリカの穀物輸入量の中で、小麦が占める割合は最も多い（平野，2014）。

主要な食料（主食）作物であるトウモロコシ、小麦、コメの生産量や輸入量は1990年代以降いずれも増加している。たとえば、1990年から2010年にかけて、アフリカにおけるトウモロコシの生産量は1.8倍に、コメのそれは2.1倍に、小麦のそれは1.6倍に拡大した⁽⁶⁾。アフリカの穀物生産量のうち、最大の割合を占めるのはトウモロコシ（2010年41.9%）で、コメ（同年16.4%）がこれに次ぐ。生産量の増加は需要の増加に追いついていないため、1990年から2010年にかけて、アフリカのトウモロコシの輸入金額は4.6倍に、コメのそれは4.3倍に、小麦のそれは4.2倍になった（FAOSTAT）。世界の穀物貿易において、ヨーロッパおよびアメリカが主な輸出地域であり、東アジアとアフリカが主な輸入地域となっている。2009年、アフリカによる穀物輸入量の合計は、日本による輸入量を超えた（平野，2014）。したがって、アフリカの食料生産を安定的に増加させて穀物輸入を減らしていくということは、東アジア、とりわけ食料大輸入国である日本の食料安全保障にも深く関わる課題である。

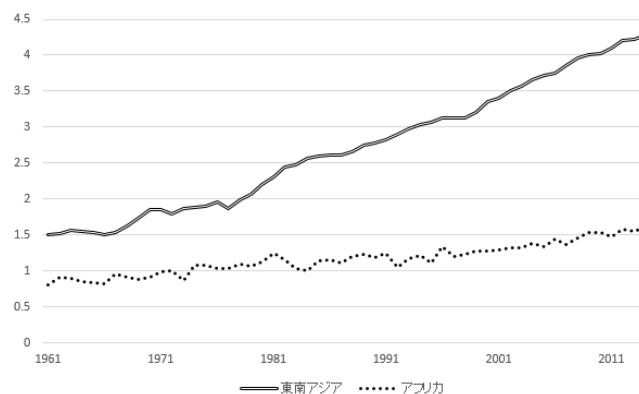
アフリカとは対照に、東南アジア⁽⁷⁾の諸国においては、1960年代から「緑の革命」が成功し、持続的な穀物単収の上昇が実現した（第1図）。東南アジアと比べ、アフリカで「緑の革命」が成功しなかった要因として、①1980年代頃からアフリカに向けた農業開発分野のODAが減少したという国際的要因（櫻井・Ndavi，2008）、②東南アジアでは、強力な政策的取組によって土地節約的農業技術が全国の農民に普及したのに対して、アフリカの政治権力者は食料価格を低く設定して小農の利益を縮小させながら、小農を搾取して自らの政治基盤となる大農や都市工業部門を優遇するという「農業収奪的」政策をとったという政策的要因（Bates，1981）、③東南アジアでは植民地期以前から定着稲作農耕社会が築かれ、国家による統制と管理の体制に農民が巻き込まれていたのに対して、アフリカの農民は、生活の基盤を地縁・血縁コミュニティにおき、政府の政策や市場経済に全面的に生

計を依存する傾向が少ないという社会文化的要因 (Hyden, 1980), ④国民の多くがコメを主食としている東南アジアと比べると、アフリカにおいては、ミレット、ソルガム、イモ類など食料作物が多様であるため特定の高収量品種の普及などによる急速な「農業近代化」が難しかったこと (鶴田, 2016) という 4 点を指摘できる。

それでも、近年アフリカ各地における政治不安や暴動が多発し、食料安全に対する重要性が国際的に認識されるようになる中、食料作物部門の改革が進んでいる。また、植民地期以来の政治的有力者による農業適地の独占的支配についても、土地改革が試みられている (武内, 2015)。2016 年 8 月にケニアの首都ナイロビで「TICAD6」(アフリカ開発会議: Tokyo International Conference on African Development) が開催され、日本およびアフリカ 53 カ国の代表を含む多くの官民の関係者が参加し、アフリカの基幹産業である農業の振興の重要性が確認された。「アフリカ稲作振興のための共同体」(CARD: Coalition for African Rice Development) という国際的な取り組みに、日本からは、独立行政法人国際協力機構 (JICA) や国立研究開発法人国際農林水産行研究センター (JIRCAS) が参加し、農民 6 万人及び普及員 2,500 人の稲作技術普及に貢献することとしている⁽⁸⁾。また、「持続可能な開発目標」(SDGs: Sustainable Development Goals)⁽⁹⁾における世界の栄養不足人口の撲滅に向けて、日本ではフードバリューチェーンの構築、飢餓・貧困対策への貢献を重点分野として、アフリカなど開発途上国への技術・資金協力、国際機関への拠出、官民連携による取組を進めている (農林水産省 HP)。

本章では、アフリカ農業の構造的問題や近年の開発施策の状況に関して、東アフリカに位置するケニアを事例として検討を加える。続く第 2 節で、ケニアの農業政策の歴史を概観したうえで、最近の食料需要や供給の状況をまとめる。第 3 節では、特に重要なトウモロコシ、小麦、コメという食料作物の生産や輸入の動向を概略する。第 4 節では、輸出向け換金作物の生産や貿易の動向を紹介する。最後に結論をまとめ、アフリカにおいて長年支配的であった、「食料作物軽視」という農業体制に変化がみられるのかを検討する。そのうえで、アフリカの特色に適した、農業開発のあり方について展望してみたい。

(トン/ha)



第 1 図 アフリカと東南アジアの穀物単収

資料: FAOSTAT.

2. ケニアにおける農業の概況・近年の農業開発政策

(1) 農業開発の歴史：偏在する農業適地・換金作物部門をめぐる権力闘争

ケニアの人口はおよそ年率 3% の水準で増加を続けている。2015 年の人口は約 4,415 万人とされる。季節労働者を含むと、都市人口がケニアの総人口の約 4 割を占める (KNBS, 2016)。国内には 40 を超える「民族」が居住する。主な民族構成は、キクユ (17%), ルヒヤ (14%), カレンジン (13%), ルオ (10%), カンバ (10%) などである (松田・津田編, 2012, p18)。それぞれの民族は、独自の文化・伝統的制度を持つ。公用語はスワヒリ語及び英語であるが、日常生活の中で人びとは、それぞれの民族の言語で会話することが多い。

近年、農業、建設業、不動産業などの分野で順調な経済成長を続けており、2015 年の経済成長率は 5.6%, 1 人あたり GDP は 1,434US ドルになっている。農業部門は、GDP 全体の 25% を占め、人口の 40%, 農村人口の 70% を雇用する最も重要な部門である (KNBS, 2016)。ケニアにおける主要な食料作物は、トウモロコシ、コメ、小麦、トウジンビエ、モロコシ、シコクビエ、キマメ、ササゲ、インゲン、リョクトウ、フジマメ、タロイモ、ヤマイモ、ジャガイモ、サツマイモ、キャッサバ、バナナなどであり、多く農民は、畑に様々な作物を同時に栽培する「混作」によって食料を生産する (廣瀬, 1998, p136)。

イギリスによる植民地期から、ケニアの農業は、他のアフリカ諸国と同様に、農業適地において輸出向け換金作物を生産する「大農」の「輸出用換金作物」部門 (経営体あたりの平均農地面積約 50ha) と、主に自給用食料を生産する「小農」の「食料作物」部門 (平均農地面積約 0.2ha~12.5ha) からなる「二重構造」をなしてきた。それは、以下のような経緯で形成されてきた。

十分な降水量があり、土壌条件の良い「農業適地」 (平均年間降水量が 857.5mm 以上の農牧地) は、ケニアの国土 (58 万 728 平方 km) の 2 割程度に過ぎない。それは、中西部の高原地帯 (植民地期に多くの白人が入植したことから「ホワイトハイランド」と呼ばれた)、西部のビクトリア湖周辺、東部のインド洋沿岸などに分布する。高原地帯には人口が密集しており、主食トウモロコシのほか、コーヒー、紅茶、花卉、果実、野菜の栽培、酪農が盛んである。ホワイトハイランドにおける生産高は、ケニアの農業生産高の約 20% を占める。この地域は主にケニア最大民族の「キクユ」の大農の支配下にある。西部にあるビクトリア湖周辺では穀物と砂糖の生産が、東部にあるインド洋沿岸では野菜と果実の生産が盛んである。民族の分布と対応させると、西部の砂糖生産地においては「ルオ」の人々が、東部のインド洋沿岸ではアラブ系の人々が多く居住する。

国土の 30~35% は、年間 750~1,000mm の降水量の中間雨量地帯で、牧畜や耐久乾燥穀物 (モロコシ、トウジンビエなど) が生産されている。残りの 50~55% ほどが、年間降水量が 200~750mm の「乾燥・半乾燥地域」である。北西部などに広がる乾燥地帯では、放牧が盛んであり、この地域の酪農生産高は全国のその 85% を占める。この地域には、家

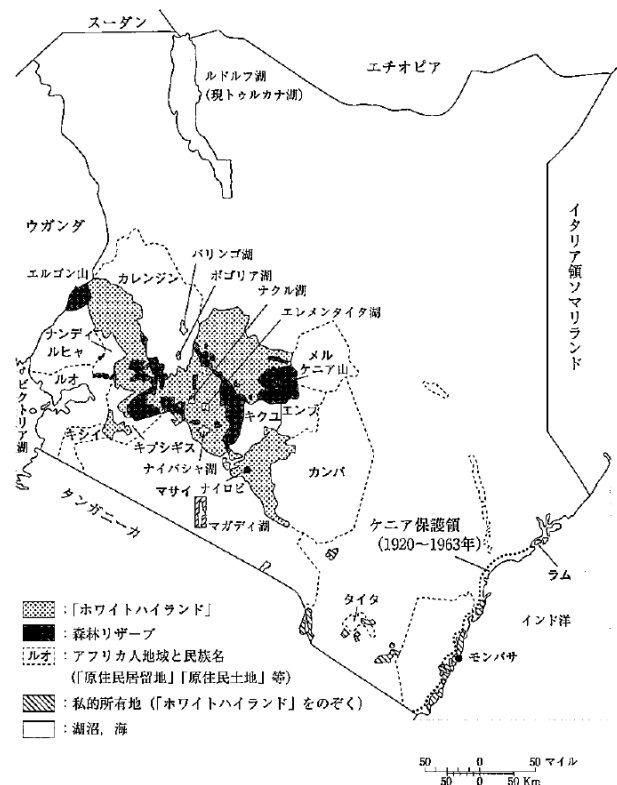
畜と共に居住地を移動し続ける牧畜民が居住してきたが、たびたび飢饉が起き食料支援を受け、近年は定住化が進んでいる（孫，2015）。

ケニアにおける農業・農政の状況は、国土の 2 割ほどに偏在する農業適地での換金作物部門に対する権力者の支配のあり方に深く関連する（津田，2015，p32-33）。以下では、植民地期以降の土地関連政策を、①「人種」別の土地制度確立（植民地期前期）、②人種条項の撤廃とアフリカ人による私的所有が進められた時期（植民地期後期から独立後 1990 年代まで）、③2007/08 年紛争を背景に土地制度の改革が急速に試みられている時期（2000 年代の土地制度改革期）の 3 つの時期に区分して簡単に紹介する（詳細は津田 2014,2015 参照）。

1) 人種別の土地制度確立

1895 年、イギリス政府は現在のケニアの領域を「東アフリカ保護領」と宣言し、土地所有の二重システムを開始した。それは、基本的にヨーロッパ系・アラブ系の住民だけに土地を私的所有させる一方、現地のアフリカ人住民には土地の私的所有権を認めないという、人種別の土地政策であった。

「1902 年王領地条例」は、アフリカ人の土地に関する権利を「現に占有している」土地を利用することと限定すると同時に、イギリス総督に、保護領のその他の土地を売買・リースする権利を保障した。その結果、多くのヨーロッパ人入植者（英国系、オランダ系など、以下「白人」と総称）が、ホワイトハイランドを所有するに至った。ホワイトハイランドの周縁から半乾燥地域などの農業条件の良くない「原住民居留地」（Native Reserves）において、アフリカ人は「民族」別に居住することを強制された。さらに、「1915 年王領地条例」によって、「原住民が現に占有している」土地、原住民居留地も、「王領地」に含まれた。総督は、王領地の所有権の譲渡について拒否権を持ち、入植者に原住民居留地の所有権を譲渡できるようになった一方、「原住民」には、原住民居留地の所有権譲渡の権利はないものとされた。



第2図 植民地期のケニアにおけるホワイトハイランドとアフリカ人（民族）の分布

資料：津田（2015,p35）図 1-1 を転載。

ホワイトハイランドには1920～30年代、2,000人余りの白人が入植し、コーヒーや紅茶などの大規模な農場を築いた。「ケニア（ハイランド）勅令（1938年）」においてホワイトハイランドはヨーロッパ人専用地として制度化された（面積は約434万ha）。アフリカ人は、所属する「民族」ごとに分けられ、「原住民居留地」（約1,330万ha）での居住を指定され続けた。こうして、白人入植者の土地とアフリカ人（各民族）の土地が物理的に分けられた（第2図）。アフリカ人は白人の農園で働く労働力として利用されていたが、自ら商品作物生産を行うことは、白人との競争を避けるために禁止されていた。

2）人種条項の撤廃とアフリカ人による私的所有の進展

1950年代、「マウマウ」（Mau Mau）と呼ばれた土地解放闘争がホワイトハイランドを中心に激化した。こうした中、土地に関する人種制限の撤廃、アフリカ人の農業振興のため、アフリカ人についても土地の私的所有制を導入することを定める「スウィナートン・プラン」が策定された。このプランを元に策定された「1962年登記土地条例」は、アフリカ人の各個人の土地に対する私的所有権の登録と「権利証書」（title deeds）の発行（「土地登記」）の普及を目指すものであった。土地所有に関する人種差別の撤廃とアフリカ人による土地登記という方針は、1963年の独立後の「登記土地法」に引き継がれ、2010年代の土地関連法制度改革期まで、一貫して土地・農業政策の基礎をなしてきた（津田，2015）。

ただし独立直後の土地制度改革は、多くの批判にさらされてきた。1960年頃、ハイランドへ入植し土地を登記できたアフリカ人は、6万世帯余りにすぎず、土地を所有していなかった13万世帯への土地の配分はなされなかった。また、初代大統領ケニヤッタ（民族名・キクユ）の下で、旧ホワイトハイランドと東部の農業適地への入植農民の構成がキクユに偏った⁽¹⁰⁾。このように、ホワイトハイランドの解体とアフリカ人による私有化の試みは、結果的には、アフリカ人の一部の民族の富裕層による土地登記を進展させたにすぎなかった。そして、植民地支配への協力や敵対関係によって分裂・階層化が進みつつあったアフリカ人の間に、さらなる格差拡大や階層分化をもたらしたといわれている（池野，1990）。

植民地期に「王領地」に指定されていた土地は、独立後、「国有地」とその呼び名が変更された。「国有地」は、観光地や森林を含む森林地帯、都市部の官庁・公立学校の敷地などを含んでいる。これらの森林や官庁の敷地などの所有権移転の権利を、歴代の大統領が持つようになった。大統領は、政治的な関係の深い法人や個人に、これらの土地を贈与・売却・貸与し続けた（津田，2015，p45）。国有地の利権を政治エリートが自身の政治支持層に与え、批判勢力に打撃を与え続けることで、民族集団の亀裂が深まった。それは、1990年代以降、旧ホワイトハイランドでの住民襲撃事件など、入植農民の排斥を引き起こした。

3) 2007/08年の大規模な紛争，土地制度の改革の試行時期

1990年代、土地問題の深刻性は、度重なる暴力的事件を通じてケニアの社会、国会にも影響を与え始める。国会は1991年に複数政党制が回復し、5年おきに総選挙が行われることになった。民主化、政治的自由化と同時に、ホワイトハイランド解体後に入植したキクユ、ルオ、ルイヤなど、第2代大統領モイ（民族名・カレンジン）と異なる民族の住民（とくにキクユ）が標的にされ、数百人以上が殺害される住民襲撃事件が頻発した。

モイが引退し、第3代大統領キバキ（民族名・キクユ）が当選した後、国家レベルの土地政策の策定が始まった。国家土地政策により、植民地期以来の権力者による私的所有権を聖域化してきた状況を転換させ、国家による制限を盛り込むような政府主導の改革が、少なくとも制度的には進められた。2007年総選挙では、キバキが再選された大統領選挙での不正疑惑をきっかけに各地で暴力が発生し、旧ホワイトハイランドのキクユを中心とする入植者が大規模に襲撃され、ケニアは未曾有の紛争を経験した。

2010年の憲法改正にともない、土地制度に大幅な変更が加えられつつある。2012年には国家土地委員会が策定された。ただしこれまでのところは、まずもって「独立以来不在だった」ケニアの国家としての土地政策を制定することが主眼とされており、実質的には各種の土地関連制度の整理・統廃合がなされているに過ぎない。土地所有の個人化の問題については、権力抗争の中で解決が困難な状況が続いているため、権力者による農業適地の独占（国家の不介入状況）は続いているとみられる（津田，2015，p32-33）。

食料作物部門に関しても、ハイランドなど農業適地を所有する大農によるトウモロコシの生産・流通に対する集中的な開発がなされてきた。1960年代半ば以降大農を中心にトウモロコシの高収量品種が普及し、生産量が拡大した。トウモロコシの高収量品種は小農にも

徐々に普及する中で、生産が増え、国内の価格が引き下げられた。公的な市場流通量（「穀物公社」(National Cereals and Produce Board, 以下「NCPB」と表記する)への販売量)の大半を生産していた大農が、価格低下により生産を縮小したため、干ばつが発生すると食料が不足した。1970 年や 79 年には政府は緊急にトウモロコシを輸入した。政府は大農からの要求に応じて生産者価格を引き上げ、化学肥料への補助金により低価格での利用が可能となったこともあり、雨量の少ない地域の小農にもさらにトウモロコシの生産が拡大した。しかしながら、干ばつに弱いトウモロコシが普及し、トウジンビエやモロコシのような耐干性作物の生産が衰退していったことで、とくに干ばつが増加している半乾燥地域での食料供給は、かえって不安定になっていった（半澤，1993）。

流通制度が不備であり、NCPB の買取所はハイランドなど農業適地に偏在していたため、大農は容易に大量のトウモロコシを販売することができた一方、小農にとって販売にかかる輸送費の負担は大きかった。NCPB が買い取っても、代金の支払いが遅れたり、支払いがされなかったりすることもあった。大規模な土地を担保にできる大農に偏重して政府の融資がなされた。このような農業保護政策による財政負担は膨らみ、他の多くのアフリカの国と同様、ケニアは国際開発機関からの債務不履行に陥る。1980 年代からの「構造調整政策」の下、90 年代に本格化した農業自由化の中で、補助金は廃止されて、地方への肥料の流通は減少した。こうして 1990 年代、小農による食料生産は大きな打撃を受け、都市や農村における食料不足が深刻化し、貧困率の劇的な増加につながった。1990 年代から行われている「福祉モニタリング調査」によれば、都市の貧困率は 1992 年の 26%から 1997 年の 50%に、農村の貧困率は同期間に 47%から 52%に増加し、1997 年の全国の貧困率は約 52%となった。また、2005 年の全国の貧困率は 45.9%とされている（Government of Kenya, 2003）。

（２）近年の農業開発政策

ケニア政府は 2008 年、「ケニア・ビジョン 2030 (Kenya Vision 2030)」を策定し、2030 年までに「グローバルな競争力がある繁栄した中所得国」になるという目標を設定した。農業分野では、現状の「小農の農業」から、より「市場志向の近代的農業」へ転換することが、目指されている。そのための、制度改革、単収の向上、土地利用構造の改革、耕作地の改革、市場へのアクセスの改善、を重点的戦略としている。

ここで、「市場志向の近代的農業」への転換とは、農業の経済収益性を改善して民間投資を農業開発に向けさせるための制度改革を指している。具体的には、①作物や家畜の生産による収益性の向上（政府出資の研究開発、農業技術普及、低コスト灌漑技術の開発、育種研究、家畜の改良など）、②農業適地の活用（生産者組織（各種の公社など）の民営化・効率化、農業投資・輸出振興機関の改革）、③新たな耕作地の開発（乾燥地・半乾燥地域や未利用地の開発計画策定）の 3 点が挙げられる（JICA, 2011）。

ケニア・ビジョン 2030 の方針を受けて、「農業再活性化戦略」(Strategy for Revitalizing

Agriculture: SRA, 2004-2014) が改正され、農業分野の開発方針を示す「農業セクター開発戦略」(Agriculture Sector Development Strategy : ASDS, 2010-2020) が設立された。ASDS の方針とは、「自給的農業からビジネスとしての農業へのパラダイムシフト」を達成するために、農務省、民間、NGO 団体、専門機関などが連携強化を進めるということである。その長期的な目標は、①すべてのケニア人に食料と栄養を保障する、②農村の所得と雇用を改善する、③農業部門の成長率を年間 10%以上とする、④農業バリューチェーンの商業化を進める、という 4 点である。「作物・土地開発」、「家畜」、「漁業」、「組合」の 4 つの部門のうち、「作物・土地開発部門」においては、①政策及び法的枠組みの策定・実施、②アグリビジネス、③市場アクセスの改善、④研究・普及・研修の強化、⑤土地利用および作物開発の推進、⑥農民の投入財と資金へのアクセスの拡大、⑦組織的効率性・有効性の向上、の 7 点が重点目標となっている。

2007/08 年の国際的な食料価格高騰後、ケニアでは、「国民の食料安全」⁽¹¹⁾ を確保するための農業関連の施策が強化されるようになった。それは、FAO (2014) によれば、①供給関連政策、②価格関連政策、③所得関連政策に分けられる。以下、概要を説明する。

1) 供給関連政策

トウモロコシを生産する小規模農家に限定した国家レベルおよびカウンティ⁽¹²⁾レベルの肥料補助金制度がこれに該当する。2008 年から、肥料価格安定化のため NCPB を通じた化学肥料の輸入と配布、ハイブリッド種子の配布が行われている。2011 年からは、トウモロコシ生産者に限定し、契約店を通じて特定の化学肥料を購入できるバウチャーの配布を始めた。2008/09 年～2015/16 年、合計 92 万 8,430 トン (2,471 万 KSh 相当) の化学肥料が、のべ 288 万人に配布された (KSh : 「ケニアシリング」はケニアの通貨単位。2017 年 2 月時点で 1US ドル=103.59KSh)。2008 年における 50kg の肥料の市場価格は 6,500KSh であったが、補助対象農家は 3,000KSh で購入することができた。

農業金融の普及のため、小農と農業者に対する政府系および民間の金融機関からの貸与利率が 24%から 10%に引き下げられた。2012 年から 2015 年の間に、農業金融組合(The Agricultural Finance Corporation : AFC) は 84 億 6,000 万 KSh の融資を行った。また、農業クレジット保証スキーム (Agricultural Credit Guarantee Scheme: ACGS) が実施されており、2008 年から 2014 年までの間に、4 つの民間の銀行が合計 34 億 KSh の融資を、2 万 5,071 人の農業関係者に対して行った (2017 年 4 月農務省より聞き取り)。

このように、全国規模では、やはりトウモロコシに偏重した生産振興がとられているとみられる。ただし、近年の食料輸入の増加要因のひとつとして「主食を穀物（とくにトウモロコシ）に頼りすぎである」という認識のもと、2006 年以降、トウモロコシ以外の食料作物（ソルガム、ミレット、豆類、イモ類など）の種子研究開発や普及も始められている (2017 年 4 月農務省より聞き取り)。地方政府が、第 1 表に掲げる作物について、生産や消費状況を調査し、優良な種子の利用・普及を試みている。ただしこれらの作物は、生産農家自身によって消費されることが多く、地方の市場で取引される量も限られている。また、イモ類な

どは土の中に貯蔵しておき必要に応じて収穫して消費することから、正確な生産状況の把握は非常に難しいと考えられる。

第1表 トウモロコシ、コメ、小麦以外の食料作物の生産量・生産額の推移

年	生産量(トン)					生産額(10億KSh)				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
ソルガム	110,494	111,229	166,627	168,857	177,553	4.70	4.08	6.82	6.72	7.54
ミレット	110,494	111,229	138,204	125,256	1,442,761	2.81	4.24	4.76	8.49	13.07
豆類	390,598	577,674	622,759	714,492	615,992	18.80	30.10	38.40	44.70	42.30
ササゲ	47,953	60,152	112,948	133,756	138,673	-	-	-	-	-
リョクトウ	61,248	70,225	91,824	96,800	121,076	-	-	-	-	-
キマメ	103,234	84,313	167,623	165,636	274,523	-	-	-	-	-
サツマイモ	383,590	759,471	859,549	729,645	763,643	7.40	20.70	26.70	20.90	22.50
キャッサバ	323,389	679,167	930,922	935,089	858,461	4.80	11.00	19.20	18.90	16.80

資料：ケニア農務省より取得したデータより作成。

注(1) - は値なし。

(2) 2010年と2011年について、ソルガムとミレットの生産量の数値が同じであるなど、信憑性に欠けるものの、農務省から取得したデータのまま記載した。

2) 価格関連政策

NCPBを通じたトウモロコシの価格安定化、食料・現金の政府補助プログラム、備蓄や輸入の管理が行われている（FAO, 2014）。NCPBは、トウモロコシの価格が急激に変動するような場合、農家からの買取価格を調整する。2012年には、トウモロコシの市場価格が急速に下がり、NCPBが市場価格より高くトウモロコシを買い取った（Kamau et al., 2012）。2001年を基準とすると、NCPBのトウモロコシ買取量は2015年には3.5%増加した。ただし、トウモロコシの価格が低下したため、買取金額は2011年の約101億KShから、2015年には約85億KShに低下した。2015年、ケニアにおいて各種公社（NCPBの他、紅茶、コーヒー、砂糖などの公社を含む）に販売された金額3,710億KShのうち、小農からの買取金額の割合は72.9%を占め、大農からの買取金額の割合（28%）を大きく上回る（KNBS, 2016）。安い価格でトウモロコシ食品を供給するためのトウモロコシ食品工場への補助金の支給、燃料経費への補助のような、生産者への保護がなされている。トウモロコシの需要のひっ迫による価格の高騰を緩和するため、備蓄を2011年から倍増させて800万袋（1袋は約90kgのトウモロコシ）とすることが目標とされている（FAO, 2014）。

東アフリカ共同体（Common Market for Eastern and Southern Africa: COMESA）域内での貿易の関税は実質撤廃されているが、2008年の危機以降、国内の消費者への適正価格での穀物供給のため、緊急時にはトウモロコシの輸入割当制が導入されている。ケニアの人口の70%以上が携帯電話を保有しているため、ICTを活用し、農民、トレーダーなどが価格や流通など市場の情報を取得しやすくするための整備が進められている（2017年4月農務省より聞き取り）。

3) 所得関連政策

貧困層が多い小農の所得・生計を安定化させる方策として、ケニアの新憲法（2010年）は、小農・地元のコミュニティが土地を利用する権利を保障している。外国人は、基本的にケニアの土地を所有できず、99年までの期間で借りることのみが許可されるようになった。

直接的な食料補助として、食料が不足する人びとに対する無料の食料配布が行われた。2011年からは、学校給食プログラム、「フードフォーワーク」プログラムを実施している。さらに近年では、家計の備えを強化する現金給付プログラムが増えている。現金給付策は、食料配布のように特定の作物の市場をゆがめるという影響が少ないとされる。2012年には15万世帯が給付を受けた。トウモロコシ生産者を対象とする作物保険制度は、2016年に3カウンティで導入されたが初期段階である。2017年には10カウンティに導入予定である（FAO, 2014）。

ケニアは、2003年、Maputo宣言という、政府の予算の10%以上を農業セクターに振り分けるという国際的な宣言を行った。政府支出金額のうち農業関係の支出金額の割合は、2011/12年には10%を超えた。しかし2012/13年から2015/16年にかけては、その割合は3%程度で推移する見込みである（たとえば2013/14年、農林漁業関連の歳出額は約413億KSh、政府歳出総額は1兆5,329億KShであった、KNBS, 2016）。

3. 食料作物の生産・貿易：トウモロコシの増産、トウモロコシから小麦・コメへのシフト

次に、特に重要な主食作物である、トウモロコシ、小麦、コメの生産や貿易の現状を概説する。ケニア国民の1人当たりの1日のカロリー消費量は、2014年の2,202キロカロリーから、2015年には2,293キロカロリーに改善している（FAOSTAT）。

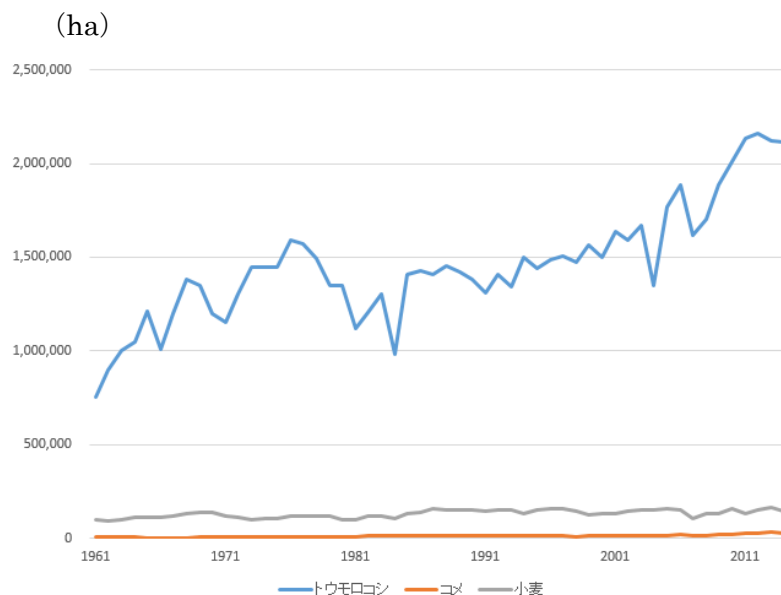
トウモロコシを乾燥させ、臼で挽いて作る「トウモロコシ粉」（「ウンガ」）を湯に入れて、30分以上練って作る固い粥（「ウガリ」）が、多くの農村住民にとっての主食である。ウンガが不足するときは、ミレットやソルガムを粉状にして、混ぜてウガリを作ることもある（石川など、2016）。ただし、都市部の富裕層や中所得者層の増加は、外食や欧米由来の食事への需要を増加させている。ウガリの調理には手間や時間を要するため、家事労働の時間短縮を求める共働きの世帯などは、ウガリよりも割高にはなるが、調理の容易なパンやコメを、主食として好んで消費する（佐々木、2016）。とくにコメは他の主食と比べて1食あたりの値段が高く（ウンガや小麦粉の約2～3倍、豆類の1～2倍）、ケニアの多くの農村住民にとって、結婚式やクリスマスに食べる「ハレの日」の食べ物の位置づけにある。トウモロコシの白色デント種が好まれたのと同様に、「白いコメ」がステータスとなるため、玄米はほとんど消費されない（鶴田、2016）。

第3図は、トウモロコシ、コメ、小麦の栽培面積の長期的推移を示す。トウモロコシの栽培面積は、コメや小麦のそれに比べると、圧倒的に大きい。また、1990年から2010年にかけて、トウモロコシとコメの栽培面積はそれぞれ1.5倍に増加したが、小麦のそれは約

1.06 倍の増加と変化が少なかった（1990 年の値は 1989～91 年の平均、2010 年の値は 2009～2011 年の平均とする、以下同様）。

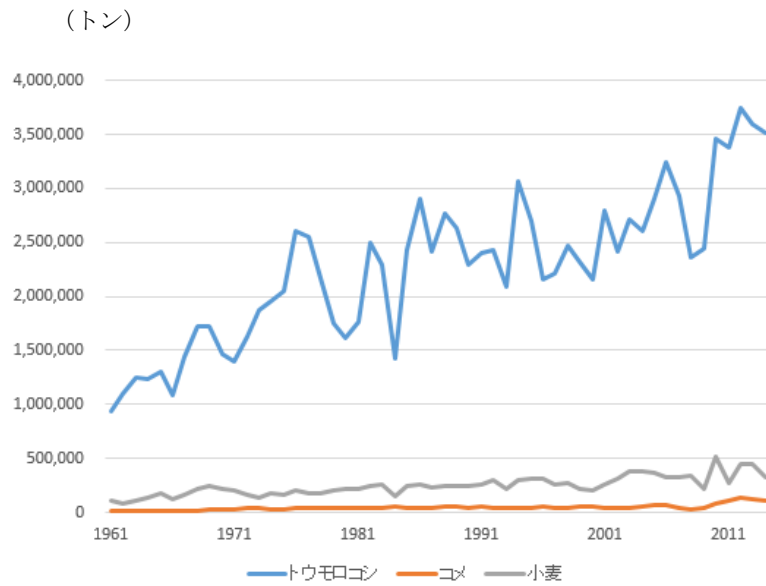
第 4 図は、トウモロコシ、コメ、小麦の生産量の推移を表す。トウモロコシや小麦は、変動しながらも徐々に生産量を伸ばしている。コメの生産量は、2000 年代後半から急増し始めた。1990 年から 2010 年にかけて、トウモロコシの生産量は 1.26 倍、コメのそれは 1.61 倍に、小麦のそれは 1.32 倍に増加した。

第 5 図はこれらの作物の輸入量の長期的な推移を示している。トウモロコシの輸入量は、干ばつなどの影響で生産量が増減するたびに、大きく変動している。一方、小麦とコメの輸入量は増加している。1990 年にはほとんどトウモロコシの輸入がなかったが、2010 年には約 66 万トンが輸入された（輸入金額は 691 万 US ドルであった）。1990 年から 2010 年、コメの輸入量は 7.85 倍に、小麦のそれは 4.39 倍に増加した。2015 年の小麦・コメ・トウモロコシの輸入額の合計は、ケニアの総輸入総額の 3.6%を占める（KNBS, 2016）。

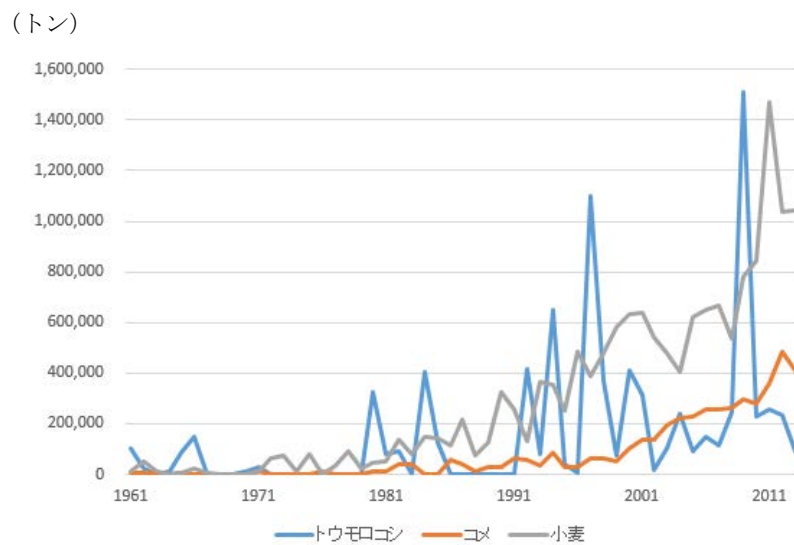


第 3 図 ケニアにおけるトウモロコシ、コメ、小麦の栽培面積の推移

資料：FAOSTAT.



第4図 ケニアにおけるトウモロコシ、コメ、小麦の生産量の推移
資料：FAOSTAT.



第5図 ケニアにおけるトウモロコシ、コメ、小麦の輸入量の推移
資料：FAOSTAT.

(1) トウモロコシ

2015年、トウモロコシの生産量は前年から大きく増加し、42.5万袋（約382万トン）となった。政府によるトウモロコシ生産農家への肥料補助金政策の影響などにより、肥料の利

用量が増加したこと（2015年の肥料の利用量は、2001年の水準の2.45倍である）、病気（Maize Lethal Necrosis Disease）が減少したことが、増産につながった。トウモロコシの生産量は天候に大きく左右され年ごとの振れが大きい、豊作であればほぼ自給が可能である。ケニアでは、国営の KARI（Kenya Agricultural Research Institute）という研究機関が、高収量ハイブリッド種の開発や普及を担ってきた。従来は、ハイランドなど農業適地において高収量を見込める品種の開発がなされてきたが、乾燥・半乾燥地域などにおける小農の生産に適性のあるような栽培技術の開発が、KARIにおいて進展し始めている。

トウモロコシの1人当たり年間供給量は59.7kgである。多くの小農はトウモロコシを主に自給用に生産するものの、自給に必要な量を確保することが難しく（トウモロコシの1人当たり年間消費量としておよそ200kgが必要であるといわれている（Alwang and Seigal, 1999））、地元の市場などでトウモロコシやウンガを購入するという人が多い。その他の重要作物である豆類やソルガムの生産量や消費量も増加している。

（2）小麦

小麦製品への需要がこの20年ほどにおいて急速に高まった（KNBS, 2016）。その主な要因は、都市部の富裕層や中間層の中で、ウガリよりも調理時間の短い小麦製品（パンなど）やコメが好んで消費されるようになったことである（佐々木, 2016）。2015年の1人当たり供給量は34.9kg/年となっている。小麦は、ハイランドの一部における大農によってのみ生産されている。小麦の栽培面積は、長期的にもあまり増加していない（第3図）。2013年、小麦の輸入量104万トン、生産量約45万トンを大きく上回った（FAOSTAT）。小麦生産地域における天候不順による生産量の変動や、都市部を中心とする需要の増大により、小麦の輸入の増加に、歯止めはかかっている（第4図、第5図）。

（3）コメ

コメはトウモロコシ、小麦に次いで3番目の主食である。アフリカの緑の革命のターゲットとしてコメはとりわけ注目されている。その理由は、コメの消費や輸入が急速なペースで伸びていること、日本など海外からの開発援助事業においてコメ生産増加関連の施策が重視されていること、小麦の栽培適地は限られており、換金作物として企業的に大規模に栽培されることが多いが、コメは灌漑が整備された地域では小農による生産が可能であること、トウモロコシやキャッサバなどの増産のみでは、小麦やコメの輸入を減らす効果が少ないことが指摘されている（櫻井, 2012）。

ケニア最大の稲作地帯であるムエア産のコメ、とくに「バスマティ」と呼ばれる香り米（ケニア名「ピショリ」）が好まれる（パキスタンなどのバスマティ種とは正確には品種が異なる）。ケニアの国民の多くがキリスト教徒であるため、12月のクリスマスは「ハレの日」にあたる。シーズン前に家族用や来客用にムエアにコメを買いに出かけるという人も多く、ム

エアの道路沿いには米屋や精米所が並ぶ（JICA, 2011）。

ケニアのコメ消費量は年間 12%の勢いで伸び、自給率は 20%を切っている（1 人当たり供給量は 12.5kg/年）。輸入相手国はタイ、ベトナム、インド、アラブ首長国、パキスタンなどである。タイからはジャスミン種が、その他の諸国からはバスマティ種が輸入される（JICA, 2013）。都市のスーパーマーケットでは、輸入品とムエア産のコメが並んで売られている⁽¹³⁾。2013 年のコメの輸入量約 41 万トンのうち、パキスタンからが約 35 万トン、ベトナムからが約 2 万 9,000 トン、インドからが約 1 万 4,000 トンであった（FAOSTAT）。

先に述べた「CARD」（第 1 節）などの国際的な稲作開発の推進の下、ケニア・ビジョン 2030 および ASDS の中でも、稲作振興は重要視されている。農務省は 2008 年、「国家稲作振興計画」（National Rice Development Strategy: NRDS）を策定し、コメ栽培面積の拡大、保管・圃場ロスの減少、高品質の化学肥料や種子などの投入財へのアクセスの改善、普及・助言サービスの提供、人材開発などを重点目標としている。灌漑・排水政策（2010 年）、国家灌漑政策（2011 年）が策定され、灌漑面積の拡大や稲作農民による輸出用園芸作物生産支援（複合経営による生計安定化）などが行われている（JICA, 2011）。ケニアのコメは、主に全国 5 カ所にある国営の灌漑事業区内で行われている。全国のコメの生産量は 2015 年には前年から 24%増加し、11 万トンになった。ただし、2016 年雨季の干ばつのため、2017 年には生産量が低下する見込みである（2017 年 4 月ムエアでの聞き取り）。

（４）ムエアにおける農家調査の事例

国内最大規模のムエア灌漑事業区（Mwea Irrigation Scheme：以下「MIS」と呼ぶ）では、2015 年のコメの増産（前年比 30.1%増）が著しかった。MIS では 7,000 人を超える農民が契約農民として稲作を経営している。MIS におけるコメの生産量（約 9 万トン）は、全国のコメの生産量の 76.9%を占める。JICA などが「市場志向アプローチ」という収益性の高い営農体系・販売の促進を通じて、農家所得を改善する取組を行っている⁽¹⁴⁾。世界銀行も、条植えや節水技術によって単収を向上させるプロジェクトを実施している。以下では、MIS に居住する農民に対して行った世帯調査を元に、入植農民の「生活・生計全般」の中で、コメがどのように位置づけられているのかを紹介する（詳細は伊藤, 2016）。

首都ナイロビから約 110km 北上した地域にある MIS は、標高が 1,100m から 1,200m、冷涼高原型気候で平均気温は 22 度程度、年間降雨量は約 960mm である。黒色粘土質土で、多くの川から水を引くことができる。1953 年、植民地政府は商品作物としてコメを大規模に生産するため、MIS の開発を本格化させた。1970 年代頃までにこの地域に入植した「第一世代」と、その息子たちからなる「第二世代」が、契約農民として稲作を担っている。周辺地域から入植した第一世代の農民は、一律に 1 家族あたり 4 エーカーの水田を与えられてコメを生産してきた。ただし今日まで、土地の所有権は国家が有している。

第2表 ムエアの農民によるコメの供給量・利用量（2012年）

世代 (世帯数)		第一世代 (N=12)	第二世代 (N=35)	合計 (N=47)
世帯構成員数（人）		2.75	4.57	4.10
1人あたり所得（Ksh）		82,279	47,015	56,018
水田利用面積（エーカー）		4.11	1.77	2.37
供給量 (kg/年)	生産量	12,631	5,093	7,017
	購入量	2	35	26
	他世帯からの獲得量	311	630	549
	合計	12,945	5,757	7,592
利用量 (kg/年)	自家消費量	565	791	733
	販売量	10,175	4,501	5,950
	自家採種用種子量	17	6	9
	他世帯への分配量	1,807	412	768
	合計	12,563	5,710	7,459

資料：伊藤（2016, p19, 表1）の一部を変更。

1966年から、事業区は国営化され、国家灌漑公社（National Irrigation Board: NIB）が、事業区内の幹線用水路、農民の生産スケジュール、コメの流通などの管理全般を担うようになった。NIBは、農民組合を通じ、投入財の支給やコメの全量買取りなどを行った。やがて第一世代の水田の一部が、複数の息子たち（通常2～3人）に割譲された。そのため、水田の細分化が急速に進んでいった。第二世代の生活は苦しく、1999年、一部の農民がコメの代金を支払わない組合に反発して暴動を起こした。さらに余剰地に「ジュアカリ」（*Jua-kali* スワヒリ語で熱い太陽・屋外作業の意）と呼ばれる水田を勝手に開いて水を引いたため、灌漑管理が不可能になり、コメの生産は半減して事業区は大きな打撃を受けた。

その後、法律が改正され、卸、商人、精米業者の参入が自由化された。農民は、生産者組合を通さなくても、投入財を買ったり、コメを売ったりできるようになった。農民の子孫の一部は、農民への現金貸付も扱う商人となった。混乱を収拾したNIBと農民とは、その後協調する方針が定められた（Kabutha and Mutero, 2002）。

NIBの指導で、2002年頃、農民が商品向けの栽培品種を「バスマティ」に切り替え、それまで主流であった「BW」という安価な品種は、自給用に消費されるようになった。今日、MISで利用されるコメ種子（全体で520トン）は、事業区内の圃場（90ha）で生産されており、バスマティ種が75%、BW、IRなどが2割ほどを占める。多くの農民は、事業区内の研究所で種子を買っているが、一部は自家採種している。バスマティの作付面積は事業区内水田の約80%、BWのそれは約20%と推計される（Njeru et al., 2015）。

2004年から、NIBの管轄下の「水利組合」という機関が、幹線用水路を管理・運営してい

る。農民は事業区内の水田を 1 エーカー利用するのに 2,000Ksh の水利費を水利組合に支払い、年に 3 回末端の支線水路を清掃することを義務付けられている（2017 年 4 月聞き取り）。

MIS の 47 人の農民に対する調査によれば、第一世代の水田の利用面積、コメの収穫量、1 人あたり所得は、第二世代を大きく上回る（第 2 表）。そうした中、調査対象の第一世代は、収穫したコメの 14% を、子などへ無償で分配していた。一方、比較的貧しい第二世代は、自らはほとんどコメを他世帯に分けずに、父親などから無償でコメを受け取って、家族の食料を確保していた。収穫期（通常 12～1 月頃）の前に訪れる端境期（9～11 月頃）に家で食べるコメが不足する農民（主に第二世代）が、コメが豊富である農民（主に第一世代）を訪ねて、「コメが足りないから分けてほしい」と要求するという光景がみられる。

また、入植者の村では日常的に集会が開かれる。農民が持ち寄ったコメなどの食料を共同で料理し、集まった人びとに平等にふるまう。このようなコミュニティ内のコメの消費を平準化する相互扶助行為は、国家による生産米の全量買い取りがなされていた国営時代にはほとんどみられなかった。農民は、「商品」であったコメの一部を「食料」とみなして、共有しながら生計を維持する。同時に、世代間の経済格差を緩和し、かつて起きたような暴動を未然に防いでいる。このようにして社会的な安定が保たれていることが、MIS における近年のコメの生産の安定的増加に大きく貢献していると考えられる（伊藤、2016）。

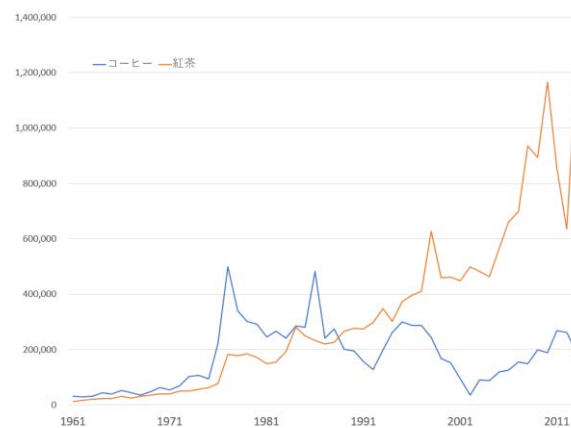
4. 輸出用換金作物生産・貿易の概況：コーヒーと花卉を中心に

次に、ケニアの主要な輸出用換金作物の生産・貿易の状況を検討する。近年は、コーヒーのような伝統的な輸出品に代わって花卉が、主要な輸出向け換金作物の 1 つとなっている。1980 年代以降、コーヒー産業は、政府による規制強化、既存の組織の機能の低迷、コーヒーの国際市場価格の急落に伴い、他の輸出用換金作物部門に比べて成長が鈍化していた。他方で、園芸（花卉）の生産は、国内の規制緩和と国際的な投資増加・市場の拡大に伴って、成長していった（佐々木、2013）。特にオランダ資本による投資などがケニアにおける花卉産業の著しい発展に寄与した。

（1） コーヒー

コーヒーは、中央部の標高 1,400～2,000m の高地（旧ホワイトハイランド）の、肥沃で水はけの良い火山性土壌で栽培される（第 2 図）。以下では、佐々木（2011）などを参照しながら、コーヒー産業が 1970 年代から 1980 年代にかけて発展し、1990 年代以降は衰退・低迷に陥った経緯を説明する（第 6 図）。

(1,000US ドル)



第6図 コーヒー・紅茶の輸出金額の推移

資料：FAOSTAT.

注：コーヒーは“Coffee, green”の値.

コーヒーの収穫は、3～5月の大雨期と、10～11月の少雨期に行われる。コーヒー豆農園で乾燥された豆は、ケニアコーヒー豆局（Coffee Board of Kenya）やコーヒー研究財団（Coffee Research Foundation）によりグレードづけがなされ、オークションにかけられる。コーヒーは、ドイツ、イギリス、ベルギー、スウェーデンなどに輸出されている。

19世紀末、ローマカトリックの宣教師たちはアラビカ種コーヒーをケニアに持ち込み、プランテーション農園を経営する入植者たちにコーヒーの苗木を販売した。入植者の増加にともなってコーヒー生産用の土地が不足したため、イギリス政府はケニア中央部の農業適地を占有した。先に述べたように、それを可能にしたのが、ホワイトハイランドと原住民居住地における人種別の土地政策であった（第2節参照）。

コーヒー農園においてアフリカ人が労働者として雇用される中で、多くのアフリカ人がコーヒー生産の技術を得た。入植者は、アフリカ人がコーヒーを生産することで収益が減退することや、十分な労働力を確保できなくなることを危惧した。生産が増えすぎることによる国際価格の下落を防ぐという国際的潮流の中で、1932年、イギリス政府はアフリカ人によるコーヒー生産の規制（一部地域を除く）を実施した。一部地域のコーヒー生産の拡大を図るためアフリカ人（主にキクユ）農民たちはケニアコーヒー生産者組合連合（KPCU: The Kenya Planters and Cooperative Union）を結成した。KPCUは、小農（5ha未満の小規模農地を有する農民）と大土地所有者の両方が加入する組織だった。

コーヒー生産地におけるアフリカ人（キクユ）への処遇の劣悪化は、マウマウを中心とする独立闘争の背景となった。1950年代、ヨーロッパ人のコーヒー生産地から離れた場所など競合の可能性の低い土地においてアフリカ人のコーヒー生産が認められた。1954年以降、スウィナートン・プランに基づく土地政策によって、イギリス政府は制度的にはアフリカ人

農民支援を実施するようになった。ただし、アフリカ人がコーヒー生産の許可を取得するには、土地、設備、資金が十分に備わっている必要があった。各生産者の作付け苗は 100 本までに制限され、作付け地域も高度 5,400～5,800 フィートに位置するケニア山嶺の斜面に限定された。このような規制はアフリカ人の不満をさらに高め、独立後の「コーヒー生産のアフリカ化」の試みにつながる。

1966 年以降、コーヒーの市場価格が下落し、ヨーロッパ人がコーヒー生産から撤退し始めると、政府がヨーロッパ人から土地を買い戻すことができ、これをアフリカ人に還元した。1967 年には作付面積全体の 63%をアフリカ人小農が所有することになった。ケニア国内で生産されたコーヒーの大部分は KPCU 所有の工場やマーケティング・ボード（公社）の取引所を通じて売買されている。マーケティング・ボードとは、オークションで取引されるコーヒーの格付け、生産量調整（生産者への苗木販売）、オークション制度を用いた売買価格の決定、国内販売の独占、生産拡大および品質向上のための調査、栽培技術の指導を担う機関である。政府はこれらの制度を利用して市場に介入し、農業開発政策を通じて生産者への融資や病気を防ぐための計画を実施した。ケニアのアラビカ種コーヒーが高値で取引された 1970 年代、コーヒー輸出量は増加し、ケニアの高い経済成長（年平均 8.5%）にも大きく貢献した。1977 年にはコーヒーの輸出額は過去最高の約 5 億 US ドルにのぼった（FAOSTAT）。

独立以降のコーヒー産業の発展は、初期大統領の支持基盤である中部地域のキクユのエリート層を繁栄させた。アフリカ人が生産したコーヒーは KPCU の所有する工場への納入が義務付けられ、一括して加工された。政府は政権を支持する生産者に対して優先的に生産ライセンスを発行し、土地や生産設備の購入資金の融資を優先した。反対運動が起きると、国際コーヒー協定（International Coffee Agreement）による生産量制限がケニア・コーヒーに課せられていたことを理由に、ケニヤッタはコーヒーの高品質化達成に向けて、組合の権限を強化させた。輸出割当制度に伴う生産量規制および輸出税の導入が行われ、反体制派への抑圧がなされた。

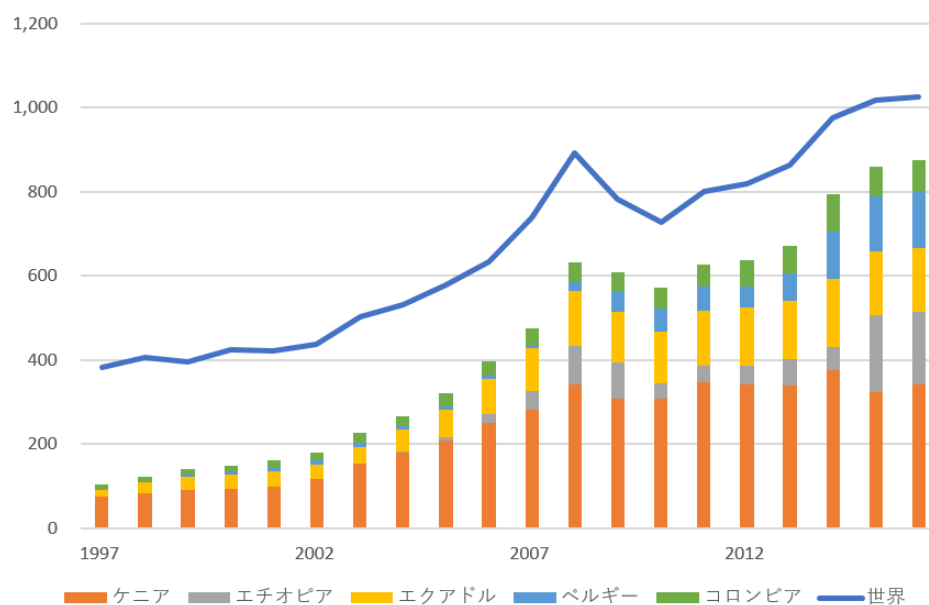
モイ政権になると、キクユのコーヒー生産に対する「優遇」は「規制」に転換された。1980 年代、国際的にアラビカ種の生産量制限が厳しくなったため、政府は西部地域でロブスタ種の生産拡大とインスタントコーヒーの製造を推奨した。ケニヤッタ政権下で弾圧されたルオやルイヤが西部に移住していたため、モイ政権は西部のこれらの民族を支援して、コーヒー産業からのキクユの排除を進めた。同時に、旧ホワイトハイランド地域へのカレンジン（モイの出身民族）のコーヒー農家の移住を推奨し、キクユに代えて優遇し、支持基盤の確立を進めた。

1980 年代以降、国際コーヒー協定の機能不全、第二次石油危機の影響で、国際市場価格が急落した。1977 年には 1 ポンド（約 454 グラム）あたり 200.4 米セントであったが、1989 年には 70.3 米セントにまで下落した。この時期、多くの農民がコーヒー生産から撤退し、花卉産業に転作し始めた。コーヒーの輸出額は長期的に低迷しており、2013 年の輸出金額は約 1 億 9,000 万 US ドルとなっている（FAOSTAT）。

(2) 花卉

1980年代以降、園芸作物（特に花卉）は、政府介入をほとんど受けず、経済自由化と規制緩和を背景に発展した（福井, 2009）。この時期、世界の花卉生産・輸出の中心国であり、生産費の安い生産拠点を探していたオランダは、気候条件が良く、土地や労働の安い、ケニアへの投資を増大させた。オランダ資本による、農園の購入、近代的な生産設備の建設、欧州への輸送、欧州系スーパーマーケットでの販売を組み合わせた生産・流通基盤が構築された。低迷するコーヒー栽培から撤退したケニア人農家の中には、所有地を売却し、オランダ資本が建設した花卉プランテーション農園で雇用される者も増加した。1990年代以降も、ケニアからオランダへ向けた花卉の輸出は増加し続けた（第7図）。2015年のケニアの花卉の輸出金額は、約6億USドルであった（KNBS, 2016）。世界最大の花卉輸出国であるオランダ（2015年の輸出金額は約34億USドル）は、世界第3位の花卉輸入国でもある（2015年の輸入金額は約10億USドル）。ケニアはオランダにとって花卉輸入相手国である（2015年のケニアからオランダへの花卉輸出金額は約3億USドル、オランダの全世界からの輸入額の32%、第7図）。また、日本のケニアからの農産品輸入金額の中では、花卉が2015年には66%と大半を占めている（Global Trade Atlas）⁽¹⁶⁾。

(100万USドル)



第7図 オランダの花卉輸入総額および主な輸入相手国からの輸入額の推移

資料：Global Trade Atlas.

注：「花卉」は、HSコード分類「0603」に含まれる切花，花芽を含む。

花卉の生産地域は、第2図のナイバシヤ湖周辺など、ティカ、ケニア山西部、エルゴン山南東部のような標高 1,800m~2,200m のケニア中西部の地域に集中している。生産施設内の湿度環境はほぼ一定に保たれている。3~5月と10~12月の雨期以外はほとんど雨が降らず、高い日射量が確保される。ケニア山を源流とする河川やナイバシヤ湖から導水している。用水の確保が近年は難しくなっており、点滴灌水システムが中心である。

花卉の主な生産業者は「ケニア花卉園芸協会」(Kenya Flower Council: KFC)を結成する大手企業 36 社である。KFC は、花卉の生産に関する国際組織である「花連合」(Union Flower)のメンバーであり、ケニア国内及び国外で花卉栽培を支援する組織である。花卉栽培を通じて 5~7 万人が雇用されている (ARC 国別情勢研究会, 2014)。

生産会社はオランダ資本とケニア資本が主体で、平均的な生産面積は 20~30ha,中には 300ha を超える生産面積を持つ会社もある。温室の並ぶ敷地内に冷蔵装置を備えた施設を建て、周辺農村から女性を雇って等級分けや包装を行わせ、空輸業者へと出荷している。花卉は、野菜や果実とともに、ナイロビなど空港から、チャーター便で主にヨーロッパへ輸出されている。

(3) その他(紅茶・砂糖)

2013 年、紅茶の輸出量は 44 万トン、輸出金額は 12 億 US ドルであり、最大の輸出相手国はパキスタン(輸出量約 8 万 7,000 トン)となっている (FAOSTAT)。高生産品種のクローナル種(ハイブリッド種)が栽培され、化学肥料や農薬を用いないオーガニック茶として高い評価を受けている。生産地域はハイランドの中で、標高 1,500~2,700m の熱帯赤埴土、1 年間降雨があるという地域に限られている。紅茶の栽培と加工は労働集約的である (ARC 国別情勢研究会, 2014)。

生産・輸出の主体は大規模農園を経営する製茶工場(39 カ所、ケニア茶業局からライセンスを付与され、加工、販売している)が担ってきた。近年の国際価格の変動にともない、大農の撤退が一部で起きている。小農の家族労働に頼った低費用での生産が 6 割以上に達している。小農は、63 カ所の製茶工場を経営する世界最大の茶生産組織を通じて加工・販売を行う。ただし付加価値の低い半加工の状態で輸出していることが多い。

砂糖は、主に西部の大農場で生産されている。2015 年、砂糖の生産は増加し、63 万トンとこれまでの最大規模になった。この増産は、サトウキビの単収の増加と、新しく許可された民間砂糖工場の圧搾能力の改善による。生産量の増加にもかかわらず、輸入量も増えている。2015 年には、前年に比べて輸入量が 24.7 万トンに増加し、輸出量は約 100 トンに減少した (KNBS, 2016)。2015 年、ケニアの砂糖部門は、東アフリカ共同体からの輸入に関する現在の特別セーフガードを 1 年間延長することが許可された。

5. おわりに：アフリカの農業の特色を生かした開発に向けて

最後にこれまでの検討を踏まえて、ケニアに見られたようなアフリカ農業・農政の特色を捉えたうえで、今後、食料生産の安定的増加（長期的には輸入の減少）に向けてどのような取組が必要であるのか、考察してみたい。本章の検討から、ケニアの農業・農政の特色を、以下の3点のようにまとめられる。

- ①ケニアでは、食料需要が増加し、近年はその内容も変化している。トウモロコシだけでなく、コメや小麦の需要・輸入が増加している。
- ②植民地期以降の人種別の土地政策以来、ケニアの換金作物産業は、政治体制の維持（植民地期には非アフリカ人、独立以降は特定の民族集団の利害）と強固に結びついてきた。独立後、政府は、食料作物の中でも、トウモロコシの生産・流通を、伝統的作物の生産より優先して振興してきた。食料需要の増加や変化の中で、干ばつ時のトウモロコシの不足や、コメと小麦の輸入依存が深刻化しており、フードシステムはさらに不安定化している。
- ③近年、国際開発援助機関などの支援で、コメの生産・流通を増加させる施策が進められている。灌漑の整備や拡張などを担っているのは国家灌漑公社であり、稲作農家は自家消費分を確保しながら残りのコメを販売している。

全体として、近年の農業開発政策の主眼は、換金作物よりも食料作物の生産振興へ大きくシフトしている。さらに、トウモロコシだけではなく、コメや、雑穀などに対する生産振興策がとられるようになってきている。こうした意味で、「食料作物軽視」という従来の農政の特色には大きな変化が起きつつある、と考えられる。その背景として、度重なる紛争・政治的混乱という国内要因の他、国際機関の貧困削減策として、作物単収の向上に焦点が当てられるようになってきていることや、穀物価格の高騰により、技術革新への投資が正当化されているという、国外要因が大きい。とくにコメの開発では、国際開発機関などの海外の資金や技術が大きく貢献しているとみられる。輸出向け換金作物部門に関しても、国際的な規制緩和の影響を受け、外国資本投資に由来する花卉等の作物の生産・増加が、伝統的な換金作物であったコーヒーに代わって増加している。

より長期的視点からは、現在行われているような外来技術・外国の資金を用いる、「近代的・市場的」農業普及の推進のみではなく、冒頭で述べたようなアフリカ農業・農村の特色、すなわち農村社会の自律性や食料作物の多様性を生かしていくような、「下から」の農業開発も、重要になってくる。トウモロコシ生産者への肥料補助や食料価格統制、国家による灌漑設備の維持管理などにより、小農部門の農業の市場化・効率化を進めることで二重構造を是正しようとする取組は、ある程度成功の兆しをみせているようにもみえる。しかしながら、多くの小農にとって改良品種や化学肥料は未だに高価であるため、補助金が打ち切られたような場合にもそれらを使い続けるという可能性は低い。また、国際的な農業支援の動きが、長期間にわたって継続するとは限らない。過度に外国からの援助や政府の補助金に依存する農業開発は、持続的であるとはいえない。

鶴田（2016）は、アフリカ各地において「上から」の急速な農業近代化の試みが、幾度となく挫折してきた歴史的事実を踏まえ、干ばつに強い在来穀物の役割を見直すことを提案している。ケニアの農村においても、ミレットやソルガム、モロコシ、シコクビエなどは、トウモロコシの収穫量が少ないときにウガリに混ぜて食料を補足したり、酒の醸造用として利用されたりしている。翌シーズンの作付け用の種子として利用されたりすることもある。また、ケニアの稲作農村 MIS における調査を通じて、農民はかつてコメを商品作物として販売していたが、近年はその一部を食料作物としてコミュニティで分かち合うことで、格差を是正し安定的な社会を維持していることが分かった。このように、アフリカの人々は様々な作物を生産しながら、状況に応じて様々な方法で利用・消費するような柔軟性を持っている。

農村社会の自律性や食料作物の多様性というアフリカ農業の特色は、たしかに、「緑の革命」という「画一的な農業技術の開発と普及」を阻害する要因になってきた。しかし、非効率に見えるような、天水依存の在来穀物生産、牧畜業、出稼ぎなどを組み合わせた多様な生計戦略は、干ばつや農村経済の衰退が起きても最低限の生活を維持するために役立ってきた。トウモロコシやコメのような外来の新しい作物も、人々の相互扶助のしくみの中で共有されるというアフリカ独自の方法で受容されうる。

以上から、雑穀、豆類、イモ類などを含む多様な食料作物の生産・流通を拡大するという「フードシステムの多様化」が、食料安全を高めることにつながりうるであろう。その推進のためには、一般の人びとによる食料生産・消費のあり方を地方政府が正確に把握したうえで、地域のコミュニティを核として、少量・多品目の食料の自給体制や市場を整備していくような方策（種子・肥料補助金、金融制度の普及など）が必要である。稲作灌漑地区を拡大していくうえでも、農民がより主体的に灌漑の維持・管理を行えるような技術的・組織的な体制の確立が求められる。

さらにいえば、アフリカの 1990 年代以降の土地制度関連改革の多くは、土地の小農への再分配のような大規模な施策を含まない、法令の改正に終わっていることが多いと言われている（武内, 2016）。長期的にアフリカの農業の特色を生かした開発をすすめるうえでは、小農が土地を利用する権利を安定的に保障したうえで、多様な作物生産および非農業活動との組み合わせによる生計維持、コミュニティにおける相互扶助慣行などの役割を見直し、国家・市場に過度に依存しなくても小農が自律的に農業を維持していける状況を作り出していくことが、必要になると考えられる。

注(1) 本稿では、アフリカ大陸の国から北部アフリカ（アルジェリア、エジプト、リビア、モロッコ、チュニジア）を除いた中部・西部・東部・南部アフリカ（サブサハラ・アフリカ）を「アフリカ」と呼ぶ。北部アフリカはサブサハラ・アフリカ地域と文化や経済状況が大きく異なることから、本稿の考察の対象外とする。

(2) 東部・南部アフリカではトウモロコシが、中部アフリカではキャッサバが主食である。西部アフリカではかつてソルガムが主食であったが、近年はコメが主食となっている。同時に、小麦の消費も増加している（草野, 2016）。

(3) 武内（2015）は、1990 年代以降のアフリカの紛争が頻発している状況を、紛争の「大衆化」や「民営化」として捉えている。アフリカにおけるパトロン・クライアント関係は、1980 年代までの一党制・軍政などの集権的政治

体制期においては政治支配者を頂点とする国家的ヒエラルキーを形成していた。しかし、80年代以降の経済危機と経済自由化政策の導入を契機として分裂方向へと動き出した。そして90年代の政治的民主化過程では、ネットワーク分裂の促進とともにその再編がなされた。トップに座る政治エリート間の権力闘争の激化が、民族間の対立をあいり、軍隊などのみではなく、一般市民が多数参加するような紛争の多発と大衆化現象をもたらした。

- (4) ただし、同一言語を話し、共通の習慣を持つ集団として認識されている「民族」の枠組みは、アフリカにおいては、植民地政府によって「創造」されたと言われている。たとえばケニアの西部地域では、植民地期以前、人びとは3〜4世代からなる一夫多妻の親族集団を築き暮らしていた。その集団単位を超えた「民族」や「部族」と呼ばれるようなまとまりは、少なくとも人びとにとっては認識されていなかったと考えられる（松田, 1999, p95-97）。イギリスによる間接統治制度の下では、アフリカ人は特定の「エスニック・グループ」の成員であるという資格を通じてのみ、土地（慣習法のもとでアフリカ人が利用できる土地）へアクセスすることが許された。このような間接統治策、とりわけそこで再編された社会関係は、「民族」のアイデンティティを強化したとされている（武内, 2015, p14）。
- (5) アフリカなど開発途上国の多くは、1980年代から1990年代にかけて、世界銀行やIMF（国際通貨基金）から金融支援を受ける前提として、構造調整政策を受け入れた。民間企業や農民の自由な活動を重視するために規制緩和が進められた。また貿易や投資など対外的な取引の自由化や国営企業の民営化が求められた。財政赤字など経済の不均衡を是正するために、政府の歳出抑制や行政機関の人員削減が要請された。ケニアはアフリカで最初に世界銀行の構造調整融資を受け入れた。だが経済成長率は低下し、対外累積債務残高も2倍以上に拡大した（高橋, 2012, p135-139）。
- (6) 本稿では、コメに関するデータは粳米の重量を示す。出所はFAOSTATおよびケニア国家統計局（KNBS）。
- (7) FAOの定義に従い、「東南アジア」にはブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、タイ、東ティモール、ベトナムを含む。
- (8) TICADは、1993年以降、日本政府が主導し、国連、国連開発計画（UNDP）、アフリカ連合委員会（AUC）および世界銀行と共同で開催されている。TICAD6は初めてのアフリカ開催として注目され、アフリカ53カ国、開発パートナー諸国、アジア諸国、国際機関、地域機関の代表、民間セクターなど約1万1,000名以上が参加した（睦好, 2016）。アフリカ経済の多角化・産業化、強靱な保険システムの促進、社会安定化の促進の3つの優先分野の実現を目指す「ナイロビ宣言」が採択された。CARDに関連し、日本は、コメ生産倍增のため、ケニア、セネガル、タンザニアにおけるコメの加工・流通のための課題特定のための調査の実施の他、農業研究能力向上の支援、イモ類や豆類の増産研究、灌漑施設整備などの支援を行っている。2008年時点で、CARDに参加した12カ国の稲栽培面積696万haはアフリカのその83.1%、コメ生産量1,221万トン（アフリカのその84%）を占めていた。2008年から2015年にかけて、コメの種子戦略開発、生産機械化、能力開発、国家コメ開発戦略の補助・改正を通じて、コメ生産面積の1万8,395haから3万4,804haへの増加、コメ生産量の5万2,025トンから14万9,661トンへの増加が目標とされた。
- (9) 「持続的開発目標」は、2015年、「ミレニアム開発目標」を引き継ぐものとして国連で採択された。環境や平和を考慮した17の目標と169のターゲットが定められた（国連HP）。
- (10) ケニアの歴代大統領（民族、任期）は次の通りである。第一代：ジョモ・ケニヤッタ（キクユ, 1964年〜1978年）、第二代：ダニエル・アラップ・モイ（カレンジン, 1978年〜2002年）、第三代：ムワイ・キバキ（キクユ, 2002年〜2007年）、第四代：ウフル・ケニヤッタ（初代大統領の息子, キクユ, 2013年〜現在）。

- (11) 「食料安全」の概念は、「すべての人が、常に十分、安全に、栄養のある食事をでき、ニーズと食の嗜好を満たして活動的で健康な食生活を確保できること」と定義されている（2017年4月聞き取り）。ケニアでは1,000万人が食料不安定や低栄養状況にあるとされる。とくに北部の牧畜地域で、200～400万人がときに緊急食糧支援を受けている。ケニアの子供の30%が低栄養であるとされている。
- (12) ケニアには47のカウンティ（County）とサブ・カウンティ（Sub-County）という行政区分が設置されている。
- (13) 都市でのコメの販売価格は、国産のムエア産米が約150KSh/kg（年平均）、ムエア産碎米：90KSh/kg、混合（ムエア産＋輸入米）：150KSh/kg、パキスタン産109～175KSh/kg、ベトナム産109～137KSh/kg、タイ産108～260KSh/kg、インド産105KSh/kg程度となっている（JICA, 2011）。全般に、アジアからの輸入米よりも、ムエア産のコメは高い水準で売られ、「高級米」と認識されている。
- (14) MISでは、米開発プロジェクト（資金は日本政府がFAOを通じて250万KSh提供。カウンティ全体をカバーする。2016・2017年）、機械化プロジェクト（日本政府の資金。4億6000万円。農業機械購入への支援など）、育種研究、ダム建設、灌漑拡大（周辺地域の利用者（ジュアカリ）の灌漑設備や道路改善）などが実施されている。
- (15) その過程で、ケニア人が経営する花卉企業が多国籍企業の傘下の子会社となった。花卉生産会社で組織されたケニア花卉協会（Kenya Flower Council）には約40社のバラ生産会社が加盟している。約半数がオランダ・イギリス資本の系列企業（オセリアン社、マリダディ社など）である。アメリカに本社を置くバーバリー社やインド及び中東系の企業もケニアに進出している。花卉産業は5万人以上（関連産業で7万人）の雇用を創出したとされる。農園における労働者の平均賃金は1日約1～3USドルと低いが、労働環境は整っているとされる（福井, 2009）。
- (16) HS分類の分類06, 09にあたる、「生きている樹木その他の植物及びりん茎、根その他これらに類する物品並びに切花及び装飾用の葉」および「コーヒー、茶、マテ及び香辛料」の金額を指す（Global Trade Atlas）。

〔引用文献〕

- ARC 国別情勢研究会（2014）『ARC レポート：経済・貿易・産業報告書：ケニア 2014/15 年版』ARC 国別情勢研究会。
- 池野旬（1990）「ケニア立つ植民地過程におけるヨーロッパ人大農場部分の解体」『アジア経済』31(5): 6-26.
- 石川博樹・小松かおり・藤本武（2016）『食と農のアフリカ史：現代の基層に迫る』昭和堂。
- 伊藤紀子（2016）「農民の生計における市場経済的行為とモラル・エコノミー的行為：ケニアの灌漑事業区への入植者とその息子たちの事例分析」『アフリカ研究』90: pp. 15-28.
- 川端正久（1987）『アフリカ危機の構造』世界思想社。
- 草野拓司（2016）「アフリカ：主要地域の主食と政策」『平成 27 年度カントリーレポート』農林水産政策研究所, pp. 183-205.
- JICA（2011）『ケニア共和国 稲作を中心とした市場志向農業振興プロジェクト 詳細計画策定調査報告書』国際協力機構農村開発部。
- JICA（2013）『ケニア共和国 テーラーメード育種と栽培技術開発のための稲作研究プロジェクト 詳細計画策定調査報告書』国際協力機構農村開発部。

国際連合広報センターHP

http://www.unic.or.jp/activities/economic_social_development/sustainable_development/2030agenda/

児玉谷史郎（1985）「ケニアにおける換金作物生産の発展と小農の階層分化」『アフリカ研究』26: 21-49.

櫻井武司（2012）「アフリカ：サブサハラ・アフリカの食料需給動向：コメを中心に」『平成 22 年度世界の食料需給の中の長期的な見通しに関する研究』農林水産政策研究所, pp. 167-182.

櫻井武司・Irene K. Ndavi（2008）「カントリーレポート：サブサハラ・アフリカ：経済自由化政策下の食料安全保障」『平成 19 年度カントリーレポート：インド・サブサハラ・アフリカ』農林水産政策研究所, pp. 91-146.

佐々木優（2011）「ケニアのコーヒー産業に対する政治介入の分析：1960 年代のコーヒー政策を中心に」『商学研究論集』35: 95-111.

佐々木優（2013）「ケニアの換金作物栽培と多国籍企業：切り花産業を事例として」『商学研究論集』38:1-15.

佐々木勝（2016）「ケニアにおけるコメ増産支援の意義と諸問題の考察：農民の貧困にもたらす影響を中心として」『国際経済学会第 6 回春季大会』報告要旨.

孫曉剛（2015）「牧畜社会の食料安全保障における地域セーフティネットの意義：ケニア北部レンディール社会の事例から」『アフリカレポート』アジア経済研究所 HP

(https://ir.ide.go.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=47699&item_no=1&page_id=26&block_id=95)

高橋基樹（2012）「構造調整政策：市場重視の経済改革がもたらしたもの」松田素二・津田みわ編『エリア・スタディーズ 101 ケニアを知るための 55 章』明石書店, pp135-139.

武内進一（2015）「アフリカにおける土地と国家：その歴史的概観」武内進一編『アフリカの土地政策史』アジア経済研究所, pp. 3-30.

武内進一（2016）「アフリカの土地法改革と大規模土地取引」『国際農林業協力』38 (4): 2-8.

津田みわ（2014）「植民地化初期のケニアにおける土地制度とその変遷」武内進一編『アフリカの土地と国家に関する中間成果報告』調査研究報告書 アジア経済研究所, pp. 42-65.

津田みわ（2015）「ケニアにおける土地政策：植民地期から 2012 年の土地関連新法制定まで」武内進一編『アフリカの土地政策史』アジア経済研究所, pp.31-62.

鶴田格（2016）「緑の革命とアフリカ：トウモロコシを中心に」石川博樹ほか編『食と農のアフリカ史：現代の基層に迫る』昭和堂, pp. 237-252.

農林水産省 HP『平成 28 年度食料・農業・農村白書』（http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h28/index.html）

半澤和夫（1993）「ケニアにおける商業的農業の発達とその特徴：アフリカ人小農を中心として」児玉谷史郎編『アフリカにおける商業的農業の発展』アジア経済研究所, pp.163-198.

平野克己（2014）「踊り場にさしかかったアフリカ経済」アジア経済研究所 HP.

福井博一（2009）「東アフリカのバラ生産：ケニア，エチオピアのバラ生産の経緯と将来」『施設と園芸』147: 51-55.

廣瀬昌平（1998）「農耕様式の多様化とその変容過程」高村泰雄・重田眞義編『アフリカ農業の諸問題』京都大学出版会, pp. 117-158.

松田素二（1999）『抵抗する都市：ナイロビ移民の世界から』岩波書店.

松田素二・津田みわ編（2012）『エリア・スタディーズ 101 ケニアを知るための 55 章』明石書店.

睦好絵美子（2016）「TICADIVを踏まえた JICA における農業・農村開発協力の展望」『国際農林業協力』39 (4): 28-37.

- Alwang, J. and P.B. Seigal (1999) "Labor Shortage on Small Landholdings in Malawi: Implications for Policy Reforms", *World Development*, 27 (8): pp. 1461-1475.
- Bates, R. (1981) *Market and State in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*, University of California Press.
- FAO (2006) *The State of Food Insecurity in the World 2006*, FAO.
- FAO (2014) *Food and Agriculture Policy Decisions: Trends, Emerging Issues and Policy Alignments since the 2007/08 Food Security Crisis*, FAO.
- Government of Kenya (2003) *Welfare Monitoring Survey 2*, Government Printer, Kenya.
- Global Trade Atlas, HP (<http://www.gtis.com/gta/>)
- Hyden, G. (1980) *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, University of California Press.
- Kabutha, C. and C. Mutero (2002) "From Government to Farmer-managed Smallholder Rice Schemes: The Unresolved Case of the Mwea Irrigation Scheme", in H. G. Blank, C. M. Mutero and H. Murray-Rust (eds.) , *The Changing Face of Irrigation in Kenya: Opportunities for Anticipating Changes in Eastern and Southern Africa*, International Water Management Institute, pp.127-137.
- Kamau et al. (2012) *How can Kenya Better Manage Maize Prices? Effects of Import Tariffs, Regional Trade and Producer Price Support*, Tegemeo Institute of Agricultural Policy and Development Policy Brief No.7. Nairobi.
- KNBS (Kenya National Bureau of Statistics) (2016) *Economic Survey, 2016*, Government Printer, Kenya.
- Njeru, T. N, Y. Mano and K. Otsuka (2015) "Role of Access to Credit in Rice Production in Sub-Saharan Africa: The Case of Mwea Irrigation Scheme in Kenya," *Journal of African Economies*, first published online 17/11/2015, (<http://jae.oxfordjournals.org/content/early/2015/11/17/jae.ejv024.full.pdf+html>)

2017（平成 29）年 3 月 31 日 発行

プロジェクト研究〔主要国農業戦略横断・総合〕研究資料 第 4 号

平成 28 年度カントリーレポート 中国，インド，インドネシア，メキシコ，
ケニア

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 (03)6737-9000

FAX (03)6737-9600
