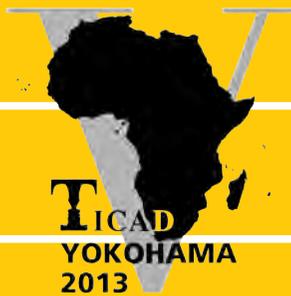


国際農林業協力



JAICAF

Japan Association for
International Collaboration of
Agriculture and Forestry

特集：民主化と国際農林業協力

エジプトの農業 —民主化を背景に—

ミャンマーの農業の現状

—民主化を背景とした新たな局面—

ラクロ灌漑地区水利組合の試行錯誤

—東ティモール近代化と伝統的慣習の間で—

Vol. 35 (2012)

No. 3

社団法人

国際農林業協働協会

巻頭言

中国の食糧輸入

池上 彰英 …………… 1

特集：民主化と国際農林業協力

エジプトの農業 ―民主化を背景に―

畑 明彦 …………… 2

ミャンマーの農業の現状

―民主化を背景とした新たな局面―

吉田 実・鈴木文彦 …………… 14

ラクロ灌漑地区水利組合の試行錯誤

―東ティモール近代化と伝統的慣習の間で―

古殿 晴悟 …………… 24

論説

西アフリカの農業生産者組織の現状と課題

―ポスト構造調整期のセネガルの事例―

勝俣 誠 …………… 34

解説

「韓国が行う国際農林業協力 ―KOICA―」

松本 賢一 …………… 44

資料紹介

The State of Food Insecurity in the World 2012

荒井由美子 …………… 53



中国の食糧輸入

明治大学農学部教授
池 上 彰 英

中国の2012年の穀物輸入量は、前年比2.6倍の1398万t（輸出量は102万t）となり、その急激な増加が世界の注目を集めている。中国の穀物輸入量が1000万tを超えたのは、レスター・ブラウンが中国の食糧危機を喧伝した1990年代半ば以来のことである。また、大豆の輸入量は前年より11%多い5839万tとなり、2年ぶりに史上最高を更新した。今や世界の大豆貿易量の約60%を中国1国で輸入している。

穀物輸入量の内訳を見ると、コメは前年比4倍の237万t、小麦は前年比3倍の370万t、トウモロコシも前年比3倍の521万tであった。輸入トウモロコシの用途が飼料用であることはいうまでもないが、輸入小麦の用途も主に飼料用であり、輸入米の用途は主にビールや酒造などの加工原料用であるといわれている。

このような数字を見ると、中国の食糧生産が不振であるかのような錯覚に陥るが、実際はその逆で、2012年の食糧（穀物のほかに豆類とイモ類を含む）生産量は、前年を1836万t上まわる5億8957万tと、2004年以来9年連続の増産となった。また、米国

農務省の推計によれば、2000年代後半以降、中国の穀物在庫は着実に増大している。

中国の穀物生産が増えているにもかかわらず、輸入も増えている理由とし、1つには飼料用、加工原料用等の需要増大があるが、もう1つに内外価格差の拡大がある。

中国政府は現在、三大穀物や大豆について、大量の政府備蓄を有しているが、備蓄穀物の政府買付価格を毎年引き上げることによって、穀物市場価格を持続的に上昇させ、農家の生産意欲を引き出すことで9年連続の食糧増産を実現した。この政策は、2004年頃から本格化する農業保護政策の一環でもあり、農家の所得上昇にも大きく寄与した。ただ、その結果として穀物の内外価格差が拡大し、大きな輸入圧力を生み出しているのである。

開発途上国が中進国段階に到達すると、農業搾取政策から農業保護政策に転じるのは中国に限った話ではなく、最近ではタイ政府の米価支持政策が注目に値する。この政策の結果、タイのコメ輸出は減少しており、輸出量1位の座をインドに奪われてしまった。

農村と都市の経済格差を是正するために、農業保護政策を採用するのはよいが、そのことが農業の国際競争力の低下をもたらさないような工夫が必要であろう。



エジプトの農業 —民主化を背景に—

畑 明 彦

はじめに

本レポートは、筆者が株式会社三祐コンサルタンツ・カイロ連絡事務所長としての同国駐在、また、独立行政法人国際協力機構（JICA）が実施した「農産物流通改善を通じた上エジプト農村振興プロジェクト」の調査業務を通じて明らかになったことを基に記述する。

「アラブの春」と称される中東地域民主化の動きにより、エジプト国（以下、「エ」国とする）で喫緊の課題として浮き彫りにされたのは、失業や食料の物価上昇といった人々の生活を脅かす経済的問題であった。従来から「エ」国政府の懸案であった食料安全保障と青年の雇用創出の課題は、より迅速にその成果をもって民衆に伝える必要に迫られている。食料生産のみならず青年層への雇用創出も含めて、新政権は従来から砂漠の農地開拓事業の推進にも力を入れようとしている。国の安定のため、農業セクターが注目を浴びている。

エジプトの政変は、2011年1月から、チュニジア政変の余波を受けてその動きが始まった。「警察の日」として祝日であった1月25日に1万5000人を動員する市民デモが起

こった。続く1月28日に政府当局はインターネットや携帯電話通信の切断といった対処に出たが、デモは拡大かつ過激化し、警察の一斉退却と軍の出動、夜間外出禁止令の発布等混乱状態に陥っていく。当時カイロに滞在していた筆者は、警察署の焼き討ち、略奪にそなえての住民の自警団組織化などを目撃した。そのうち物資の流通も再開され、デモが続く中でも市民生活は落ち着きを取り戻しつつあったが、タハリール広場を中心とする民衆の大規模デモは衰えを見せず、2月11日、ついにホスニ・ムバーラク大統領が退任を表明する。

2005年以降、元ナズィーフ首相内閣による経済改革の成功により顕著な経済成長が進んでいたが、経済格差も顕著となり、ムバーラク政権の権威主義体制から、成長の分配が偏っていたことに対する反発（山口,2011）が一挙に噴出する形でエジプトの政変は起こった。軍評議会による約1年半の暫定統治期間中に、国会議員選挙および大統領選挙が実施された。2011年11月から行われた国会議員選挙の投票率は52%と報道された。2005年の国会議員選挙の投票率は23%とされているが、実際は数パーセントに過ぎなかったともいわれており、今回の投票率は長足の伸びとすることができる。権威主義体制の崩壊により、投票による意思表示が意義を持つと、人々は考え始めている。意思表示の直接行動

としてのデモが、時として暴力的な展開に至っている事は、「エ」国政府もその防止に尽力しているところであるが、人々が自らの意見を公に発言することを実践している。2012年6月に民主的な選挙により新大統領が選出されたが、その後も政治的混乱は継続している向きがある。このような中でも、農民の畑仕事は連綿と続いており、エジプトの生活基盤を支えている。

「エ」国政府は、1950年代から社会主義的な統制経済政策を実施してきたが、経済の停滞打開のため、1980年代から経済の自由化を推進しており、国営公社の自由化を始め、農業における作付け統制の撤廃、流通自由化を進めてきた。政府の自由化政策が進み、経済成長が進む一方で、権威主義による公平さを欠く分配からの脱却が、今回の民主化への動きとして特徴付けられるのではないと思われる。本稿では、80年代半ばから進められてきた経済の自由化とともに、権威主義からの脱却＝民主化という流れに伴う、エジプト農業の展望について考察する。

1. エジプト農業の概況

1) 国家経済と農業セクター

「エ」国は、2004年から投資環境整備による外国直接投資の誘致や国営企業の民営化等の経済改革を推進してきた。また、観光収入の回復、スエズ運河通行料の増加、天然ガスの欧州への輸出等によって外貨収入も増加し、マクロ経済指標の改善がなされた。実質

GDP成長率は2004/05年の4.5%から、2005/06年～2007/08年には約7%と顕著に上昇した。2008/09年は、世界的不況の影響を受けながらも4.7%の成長率を維持し、2008/09年および2009/10年も5.1%を記録している。一人当たりGNIは2010年には、US\$2,700（世界銀行 Egypt at-a-glance）に達している。しかしながら、2011年の政変の影響により、2010/11年の経済成長率は1.8%に落ち込んだ（IMF World Economic Outlook April 2011）。2012年7月に就任したヒシャム・カンディール首相は、本年度（2012/13年）および来年度（2013/14年）のGDP成長率を、各々3.5%および4.5%とする目標を掲げている（The Egyptian Gazette 紙2012年11月14日）。

一方で、成長に伴う国民間の経済格差も顕在化してきており、低所得者層²は、経済成長の成果を十分に享受できていない。農業セクターは、増大する人口への食料供給やワタの輸出など「エ」国産業において重要な地位を占めてきた。農業セクターの2004/05年から2009/10年のGDP成長率は、3%から4%であり、GDPにおけるシェアは、2004/05年度の14.9%で、その後も約14%のシェアを維持している（図1）。一方で、2010年の就業者の28.3%が農業分野に従事しており（CAPMAS）、「エ」国において依然重要な産業の一つとして位置づけられている。

2) 耕地面積と主要作物

「エ」国の2009年における全耕地面積は、878万 feddan³であり、うちナイルデルタやナイル渓谷に広がる旧耕地（Old Land）は616万 feddanで総耕地面積の70%を占める。2010年の「エ」国人口は78百万人と推定されており、一人当たり耕地面積は0.11feddan

¹ エジプトの権威主義体制の崩壊については（酒井、2012）²⁾ が詳しい。

² 国民の42%が1日2ドル以下で生活しているとされるCAPMAS：エジプト統計局統計年報2011）。

³ 1feddan=0.42ha

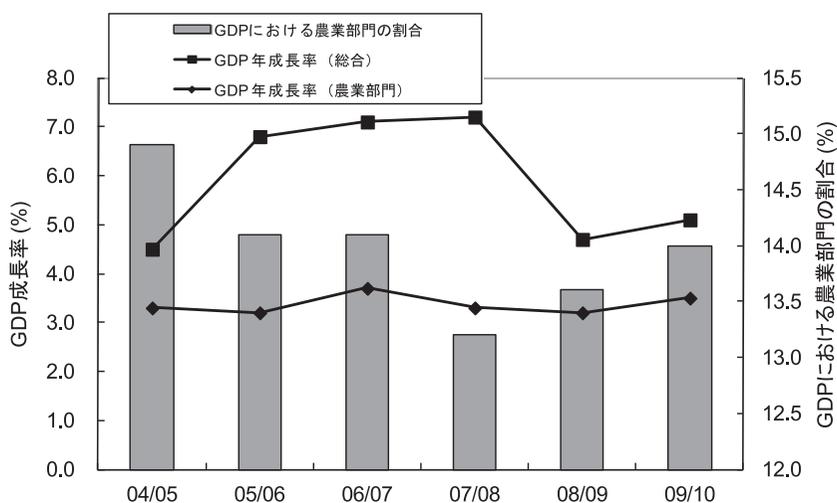
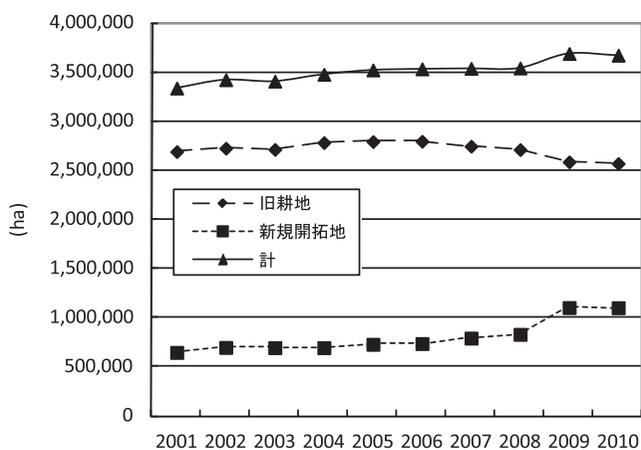


図1 農業部門の GDP シェアと GDP 成長率
 出典：IMF World Economic Outlook 2011 および CAPMAS



耕地面積 (ha)
 図2 「エ」 耕地面積の推移
 出典：CAPMAS

と狭小である。2009年における新規開拓地 (New Land) は263万 feddan であるが、「エ」国政府は、2017年までに新規開拓地面積を340万 feddan まで拡大し、増大する人口や経済成長に対処することを目標に掲げている。一方で、人口増大に伴う農地の転用も進

んでおり、旧耕地の農地面積は減少傾向にある (図2)。

「エ」国農業の主要作物は、主穀物であるコムギ、トウモロコシおよびコメ、飼料作物のベルシウム (エジプシャン・クローバー) であり、これらの作物の作付面積は、2010

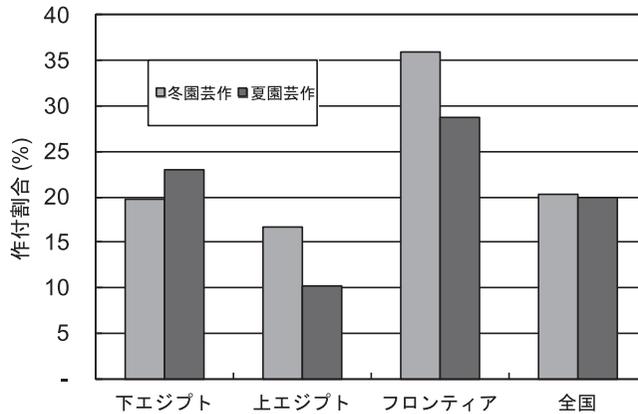


図3 地域別園芸作の作付け率 (2010年)
出典：農業土地開拓省経済局

年の全国作付面積の63%に及ぶ (CAPMAS 統計年報2011)。しかしながら、コムギおよびトウモロコシの自給率は各々54%および53%に留まっている (「エ」国農業土地開拓省、「持続的農業開発戦略2030年」)。コムギは、世界でも有数の輸入国となっている。コメについては、デルタ地域で集中的に栽培されており、輸出作物ともなっている。代表的な輸出作物であるワタは、流通の自由化により国際市場価格の影響や農業労賃の上昇による収益性悪化に伴い、作付けは近年低迷している。また「エ」国伝統作物の1つであるサトウキビは、水の消費量が多いため、テンサイへの転換が奨励されており、テンサイの作付面積が急激に伸びつつある。園芸作物では、トマトや柑橘類を始め多種類の作物が栽培されている。南北に長い国土により園芸作物の長期収穫が可能である。例えば、トマトは全国北から南にかけて年間255日間の収穫が可能とされている (USAID)。

2010年の地域ごとの作付面積に占める園芸作物の作付け割合を図3に示す。エジプトは、カイロ以北のデルタ地帯を「下エジプト」、

カイロ以南を「上エジプト」、砂漠地帯や紅海沿岸を「フロンティア」、そして全国の主要都市を「都市部」として地域区分している。フロンティア地域を除いて、伝統作物の作付け割合は80%以上となっている。フロンティア地域は、そのほとんどが新規開拓地 (New Land) であるため大規模な商業的農業が行われている。とりわけ上エジプト地域における園芸作物の作付け割合は低い状況となっている。上エジプトにおいてはコムギやトウモロコシといった伝統作物の割合が高く、後述する農地の零細性も合わせて自給的農業の占める割合が高い。一方で、上エジプトは薬草や香草類の生産の中心となっている。これらの栽培面積は大きくはないが、上エジプト地域がこれら作物の生産をほとんど独占的に行っている。また、上エジプトのアシュート県においては、「エ」国におけるザクロの生産の90%を占めるなど特産物もみられる。

3) ほぼ唯一の水源ナイルと灌漑管理

「エ」国は地中海沿岸を除いて有効雨量が得られず、農業基盤を支える水資源は、ほぼ

全面的にナイル河川水に依存している。近年、急激に増加する人口や新規農地開拓の圧力により水需給は逼迫している。「エ」国水資源の8割は農業用水に使われているが、既に既耕地での農業用水不足は慢性的な問題となっている。新規水源開発は一部の地下水開発に限られており、「エ」国内における水源は、排水の再利用を含む水利用効率の最大化によって生み出すことが重要な方策となっている。

農業用水の不足は、ナイル川一本でつながっている全国に張り巡らされた灌漑システム全般に亘って問題とされているが、ナイル川の最下流に位置するデルタ地域では、その地理的条件により農業用水の不足が顕著に現れている地域である(図4)。「エ」国では降雨がほとんどないため、ハイアスワンダムで制御された放流以外に、ナイル川の水量を補充する水源はなく、ナイル上流からエスナ堰、ナガハマディ堰、およびアシュート堰によってナイル渓谷の農地に送水する幹線水路に水が抜かれていくため、ナイル河川水は下流に行くほど先細りしていく。一方で、デルタ地域の農地面積はナイル渓谷沿いの農地面積の

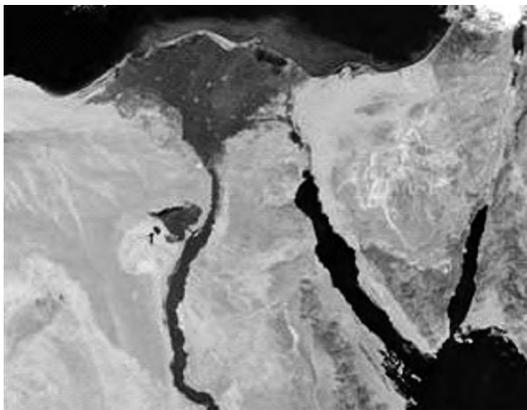


図4 ナイル渓谷と河口に広がるデルタの緑地
出典：地誌 Wiki

2倍を擁し、さらに水消費量の大きい水稲作はデルタ地域が「エ」国全体の98%を占めており、デルタ地域の農業用水不足に拍車をかけている。デルタ地域では、水稲の作付け期になると、地方灌漑事務所に農民が陳情にやってくるのが日常茶飯事となっている。

筆者が下エジプト(デルタ地域)出身の灌漑エンジニアとともに上エジプト地域のルクソール近郊で調査を行っていた際、農民へのインタビューから、デルタ地域農民に比して、上エジプト農民の水不足に対する緊張度合いの緩さを指摘していた。しかし、上エジプトでも水不足は見られ、支線水路末端では水が届かず、農民は浅井戸を掘って灌漑に対処している所もある。

わが国も、水利組合設立強化による末端灌漑効率の改善、また排水の水質保全と灌漑への再利用に関わる技術協力を、デルタ地域を中心に実施中である。水利組合の設立強化は、2000年から進められており、現在第3段階に入り、Irrigation Management Transfer (IMT)

表1 主要作物単収量の国際比較(2010年)

作物	エジプト	世界	①/②
	① (t/ha)	② (t/ha)	
コムギ	5.6	3.0	186%
トウモロコシ	7.3	5.2	139%
ソルガム	5.0	1.4	364%
コメ(粳米)	9.4	4.4	215%
ニンニク	25.3	14.7	172%
乾燥オニオン	35.9	20.0	180%
ジャガイモ	25.9	17.4	149%
テンサイ	58.3	48.9	119%
サトウキビ	116.8	70.8	165%
トマト	39.5	33.6	118%
キュウリ	22.4	30.2	74%
ナス	49.2	25.2	195%
ブドウ	21.2	9.5	224%

出典:FAOSTAT(アクセス日:2012年4月18日)

への新たな展開を意図した水資源灌漑省の能力強化等の支援に展開している。

一方で、雨が降らないことによる有利な日照や肥沃な土壌により、「エ」国の作物の収量は世界的にみても高水準にある作物が多い。表1は、主要作物の「エ」国での標準単収と世界の平均単収を比較したものであるが、多くの作物において、「エ」国は非常に高い収量レベルを実現している。このような高い生産性を維持するためにも、灌漑用水の維持が「エ」国にとって生命線となっている。

4) 多数を占める零細農家

「エ」国農村の構造について、経営農地の零細性という観点から整理する。人口増大により一人当たり農地が狭小化している中、農家の多くは自給的零細農家となっている。「エ」国では、1952年のナセル革命以後、農地改革が進められ、大農から小農への農地分配を進めたが、その後の均等分配を原則とする土地相続の進展も含め、農地規模の零細化が進んでいる。農村の主たる経済基盤である

表2 貧困人口の分布

地域	貧困人口 (%)			
	2001/02		2008/09	
	都市部	農村部	都市部	農村部
都市部	5.7	-	6.9	-
下エジプト	6.3	11.3	7.3	16.7
上エジプト	19.3	32.8	21.3	43.7
フロンティア	4.0	18.0	4.8	23.2
全国	9.6	21.2	11.0	28.9

(出典：エジプト人間開発報告書 2004年版および2010年版 (UNDP))

農地の零細性は、「エ」国における貧困層が農村に偏っている要因の1つと考えられる。また、農村における女性の労働機会は限られていることも一因であろう。一方で、大農や大規模に借地を展開する企業的農家も存在し、また新規開拓地では、農地の所有制限も緩いため、大規模な企業的営農が展開されている。

表2は、都市部と農村部における貧困層の割合を示している。各地域とも農村部における貧困層の割合が都市部に比べ、非常に高

表3 所有面積規模別農地所有者数

土地所有階層	都市部		下エジプト		上エジプト		フロンティア		全国	
	戸	割合 (%)	戸	割合 (%)	戸	割合 (%)	戸	割合 (%)	戸	割合 (%)
1 fed 未満	37,216	68.4	1,198,863	47.0	1,127,987	61.3	743	6.7	2,364,809	53.1
1 fed < 2 fed	3,511	6.5	386,653	15.2	261,331	14.2	621	5.6	652,116	14.6
2 fed < 3 fed	1,772	3.3	238,265	9.3	148,613	8.1	991	8.9	389,641	8.7
3 fed < 4 fed	2,461	4.5	147,785	5.8	95,211	5.2	1,442	13.0	246,899	5.5
4 fed < 5 fed	2,345	4.3	105,149	4.1	64,399	3.5	3,404	30.6	175,297	3.9
5 fed < 10 fed	3,165	5.8	270,043	10.6	58,732	3.2	3,607	32.4	335,547	7.5
10 fed < 20 fed	1,835	3.4	91,612	3.6	36,253	2.0	307	2.8	130,007	2.9
20 fed < 50 fed	538	1.0	59,102	2.3	27,394	1.5	4	0.0	87,038	2.0
50 fed < 100 fed	44	0.1	35,021	1.4	11,391	0.6	3	0.0	46,459	1.0
100 fed 以上	1,503	2.8	18,012	0.7	8,275	0.4	3	0.0	27,793	0.6
Total	54,390	100.0	2,550,505	100.0	1,839,586	100.0	11,125	100.0	4,455,606	100.0

出典：CAPMAS 統計年報 2011 年版

くなっている。とくに上エジプト地域の農村部における貧困層の割合は最も高くなっており、近年貧困人口割合は増加傾向にある。

貧困層が集中する農村部の所有規模別農地所有者割合を表3に示す。土地所有面積が1 feddan 未満の農民は全国で53.1%を占めている。上エジプトでは61.3%とさらに高い割合である。エジプトの旧耕地で小規模農とされる3 feddan 未満農家は全国で76.4%に及んでいる。

さらに統計はないが、農村には土地無し農業労働者や小作農が20%程度含まれるといわれている。表4は、2006年人口センサスにおける農村部の世帯数と、農地所有者数を比較したものである。これによると、農地所有者は農村世帯数の5割弱でしかないことが分かる。都市には不在地主がおり、農村在住の農地所有者は統計値より少ないことが推測される。地方都市周辺での大規模農村の都市化⁴といった事象もあり、むしろ非農業就業世帯が多く農村人口に分類されていることを考慮する必要があるが、推計されている以上の土地無し農家が存在する可能性もある。

旧耕地にある村の大半の農民は1 feddan 未満の農地しか所有しておらず、農地の零細性は、収益性の高い園芸作物栽培が広がらない原因の1つになっていると考えられる。零細規模により、自家消費を主目的とするトウモロコシやコムギ、ベルシウムといった伝統作物生産に農民は傾注し、収益性の高い園芸作物がそれほど多く栽培されないという農民の選択が伺える。生産された作物はまず自家消

表4 農村世帯数に占める農地所有者の割合

地域区分	農村部 世帯数 (2006年)	農地所有者 (2006年)	
		戸数	割合 (%)
都市部	119,101	54,390	46%
下エジプト	5,352,738	2,550,505	48%
上エジプト	3,892,482	1,839,586	47%
フロンティア	80,126	11,125	14%
計	9,444,447	4,455,606	47%

出典：CAPMAS 統計年報2011年版

費にあてられ、その上で余剰分が販売される。村の中で売っている野菜も、村内で生産されたものではなく、町から持ち込まれたものが多いという実態がある。均等分割による土地相続制度による農地の零細化への対処として、相続の際に、長兄が一括相続し、兄弟・姉妹には現金を支払うなどのアレンジを行なう例もみられる。

一方で、商業作物を栽培している零細農家も存在している。筆者が調査を行った、アシュート県南部のザクロ産地のある村の例を挙げると、0.5 feddan 未満の農家はザクロ生産農家全体の38%も占めていた(写真1)。こ



写真1 ザクロの樹が成長するまで、農民はトウモロコシを間に耕作する。植樹より4年後からザクロの収穫が可能となり、枝で空が閉鎖されるとトウモロコシの作付けを終える(上エジプトアシュート県のEl Egal EL Bahry村にて)

⁴ (店田、2008)³⁾は、エジプト人口統計における都市の定義を吟味し、都市周辺における都市的農村の拡大による農村の実質的な都市化を指摘している。

のことから、地域が産地化し、確実な流通体制が構築されれば、零細農家も伝統作物の栽培に換えて、商業作物の栽培を経済的な便益に応じて、選択していることが分かる。

2. 農業開発政策と農業生産の推移

「エ」国農業土地開拓省は、1980年代から農業セクターの開発目標達成に向けて、一連の農業開発計画の策定を進めてきた。1980年代、1990年代の農業開発戦略に続き、2003年には長期的な戦略である「農業開発戦略2017」が作成された。これらの戦略における主な取り組み課題を表5に示す。80年代、90年代は農産物の市場価格による価格形成、流通自由化を軸とする開発計画を進め、「農業開発戦略2017」では、水管理の分権化と灌漑維持管理費の受益者負担、戦略作物の国内自給率向上等を掲げていた。

2008年に起こった食料危機など国際的な農業を取り巻く環境の急速な変化に鑑み、農業土地開拓省は現行戦略目標年の2017年を迎えずして、新たな農業戦略「持続的農業開発戦略2030」の策定を行った。同計画では、農村部での貧困削減のため、農業部門の迅速で持続的な成長を基礎とする包括的な社会経済の発展をビジョンとし、資源の効率的利用

や投資の促進により農村部の生活改善と市民の食料安全保障を達成することを、計画のミッションとして掲げている。また、戦略目標として、①農業資源の持続的活用、②土地および水利用の単位面積あたり生産性の増加、③戦略的な食品についての高い食料安全保障の達成、④国内および国際市場における農産物の競争性の向上、⑤農業における投資環境の整備、および⑥農村における生活水準の改善および貧困率の削減、を掲げている。これらの目標達成のため、農業土地開拓省は、2012年より非公式なドナー調整協議会を立ち上げ、関連ドナーとの情報交換を定期的に進めている。新大統領選出後も、基本的に本開発戦略が継続的に進められていく模様である。

「エ」国の農業開発政策と農業生産の推移に関する研究が、土屋（2003、2008^a）によってなされている。土屋は、1950年代から1990年代のエジプトの主要作物の生産の変遷を整理し、1980年代中期以降の作付け統制撤廃等の農業改革政策により、農民の生産意欲が向上し、主要作物の生産量が飛躍的に向上したことを明らかにした。コムギとトウモロコシについては、従来は作付面積規制と強制買い上げ制度により統制されていたが、これらが1987年に撤廃され、自由化が進められた結果、コムギおよびトウモロコシの生産量は、1990年代半ばまでに、1980年代半ばの水準から飛躍的な伸びを示している。コムギは、1980年代半ばまでは約200万tの生産水準であったものが、1996年には570万tに、トウモロコシは、350万t水準が600万t水準に達した。これらの生産増は、作付面積増および単位収量増の双方が影響している。これら主要作物の2000年代以降の推移を図5に示す。

表5 農業開発戦略とその焦点

年代	中心的な戦略
1980	農業リソースの分配を通じた生産性向上と中央の意思決定からの自由化といった農産物価格政策の展開。
1990	ワタの生産、流通、輸出などの完全自由化および農業研究への補助金、農産物の輸出振興、新規開拓農地分配基準の見直し。
2017年まで	水管理の分権化、灌漑維持管理費用のコストリカバリーメカニズムの創出、農地の保護と戦略作物の自給達成

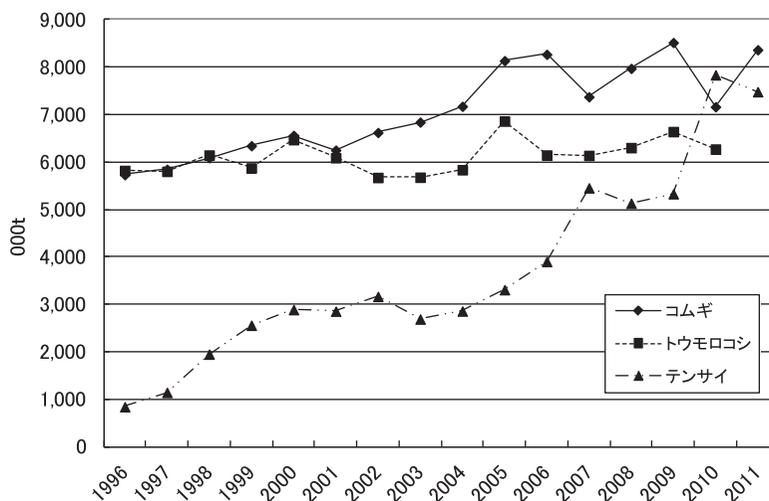


図5 コムギ、トウモロコシ、テンサイの生産量の推移
出典：農業土地開拓省経済局統計

コムギ、トウモロコシは更に増加傾向を保っているが、1990年代のような顕著な伸びではなくなった。とくに冬作では、飼料でありまた地力維持にも重要なマメ科作物のベルシウムとの輪作が一般的であるため、作付面積の伸びには限度がある。「エ」国の代表的な輸出作物であるワタ生産は2000年代後半以降急激に減少してきている。作付面積は、2003年に71万4730feddanであったものが、2010年には36万9141feddanまで半減している。これは、国際価格の変動や農業労賃の上昇による収益性の低下が主たる要因と考えられる。一方で、水消費量の多い代替作物として推奨されているテンサイの生産量は急増している。国策によるテンサイを原料とする製糖工場が建設され、種の配布と政府が価格を決定して買い取る流通が確立されており、デルタ地域中心であったテンサイ生産は、南部の上エジプト地域まで広がり始めている。

自由化による農民の生産意欲向上による生産増の一方で、政策誘導的に生産を伸ばす作物があることも事実である。

3. 政変後の混乱－化学肥料流通混乱を事例に

政変後、トラクタや灌漑ポンプの燃料となるディーゼルの地方への供給不足や化学肥料の価格高騰といった農業生産を脅かす混乱も起こっている。ここでは、政変後の2011年に起きた化学肥料不足の騒動について、Web情報を基に整理する⁵。

「エ」国では、5つの大規模化学肥料製造会社を中心に、年間1500万tの化学肥料を製造している。国内の年間消費量は1000万t程度であり、余剰を輸出している。かつては農村での作付け流通統制を担ってきた農業協同組合（以下、「農協」とする）は、自由化政策以後、農地登記簿の管理と化学肥料や種子の流通を担うのみになっている。農協は、化学肥料を補助金付で一般市場よりも安価に

⁵アクセス日：2012年11月22日-25日¹⁰⁾⁻¹³⁾

農民に供給する窓口となっている。しかし、農協から肥料を購入できるのは、農地登録を行っている組合員に限られる。政府系の農業開発銀行（PBDAC）も肥料の販売を行っている。

農業土地開拓省は、Helwan や Alexandria のフリーゾーンで操業する肥料製造会社と肥料の供給について契約を結んでいるが、肥料会社は契約を履行せず、海外輸出に肥料を廻してしまい、これが国内の供給不足につながった。政変以降、肥料製造会社で労働者の賃上げストライキが多発し、トラック輸送者もストライキを起こし、肥料の流通に障害をきたしていることも、肥料の供給不足に拍車をかけているといわれる。農協への肥料配分不足はこれまでもあったようであるが、政変後の肥料の配分不足はこれまでにない顕著なものとなった。農民は、農協や農業開発銀行から購入した肥料だけでは足りず、市場で肥料を買い足さなければならず、肥料価格が一時期通年の3倍に達する高騰を招いた。土地を所有しているだけの不耕作地主も補助金付の安い化学肥料を購入して、闇市場に売却したりしたとされる。

「エ」国の昨年来の肥料不足騒動は、肥料流通における規制等が機能せず肥料の国外輸出が先行して、政府の買い取り量が減少し、補助金付の肥料供給に不足をきたした。これが市場価格の高騰を助長し、また、補助金付価格と市場価格の二重経済から、農協や農業開発銀行で販売された肥料の横流しが起こったとも言われる。政変後の化学肥料の供給不足と価格高騰の問題は、権威主義の失墜が、逆に政府コントロールによる資材流通の機能不全を起こしていることが示唆される。補助金による二重経済体制は、弱者への富の配分

という補助金の意図に反して、市場の混乱を招き、資材横流しや価格高騰に帰結するという、補助金行政の破綻に繋がりがねない事態を示唆することとなったといえよう。

おわりに

「エ」国における80年代からの経済自由化の動きは、民主化への動きへの端緒であったとも考えられる。農民の生産意欲の停滞ということが、農民の民主としての意思表示であったともいえないだろうか。一方で、筆者が最近農村で農民から聞くのは、政府が作物を買い上げないことへの不満であったりする。これは、約束された買い手の不在や、変動する市場価格といった市場経済のリスクへの不満である。中央に経済成長の分け前を要求するだけの民主化では、経済の発展は望めない。下記に、今後のエジプト農業の課題について以下のように考察する。

- (1) 補助金行政の見直し：自由化政策による農民の生産意欲の拡大は達成されたが、肥料問題のように、補助金付価格と市場価格の混在は、政変後とくに闇市場への横流しなど、混乱の要因となっている。政府財政を圧迫する補助金は、民生を安定化する手段としてなお、政府の重要な施策として機能してきた⁽⁵⁾が、補助金政策と公正な市場形成のバランスが今後の課題であろう（土屋、2008^{b)}）。
- (2) 農業生産基盤改善：「エ」国では、20世紀初頭に確立した全国的な灌漑システムを更新する時期に来ている。灌漑施設の更新と水利組合設立を伴う分権化された水管理が今後の課題である。これにより、地域の人々の裁量を確保

し、地域内での問題解決が進められる環境を確保することが必要となろう。ナイル川ですべての流域がつながっているエジプトでの水利的分権化の条件は厳しいが、民主化の流れも含め、今後この流れは続くであろう。

- (3) 農業生産の付加価値化：主穀物の自給は達成できていないが、減少する一人当たり農地面積を考えると、農家にとっては、土地収益性を向上していくことが収入向上のための重要な課題となる。このため、園芸作物促進や無農薬・有機栽培も含めた作物の品質向上、簡易グリーンハウスなどを用いた端境期出荷、収穫後処理改善による付加価値増大といった努力が必要となってくる。人口大国である自国の需要と、ヨーロッパ諸国にも近いという地理的条件から、農業部門への投資も期待される。
- (4) 農業部門の雇用創出：農産物の付加価値を高め、また、農業生産のみならず、生産資材、収穫後処理・加工、流通を含めたバリューチェーンの構築により

農業関連産業の雇用吸収力を高め、農村女性も含めた雇用の創出が期待される（写真2、3）。農業セクターは、上述したエジプトの民主化が浮き彫りにした課題に対処するうえで、重要な役割を果たしていくものと考えられる。

参考文献

- 1) 山口直彦、2011、新版エジプト近現代史 ムハンマド・アリー朝成立からムバラク政権崩壊まで、明石書店、453p
- 2) 酒井啓子編、2012、中東政治学、有斐閣、280p
- 3) 店田廣文、2008、国土・人口・人口変動（山田俊一編、『エジプトの政治経済変革』、アジア経済研究所）13-33p
- 4) 土屋一樹^a、2008、農業政策の変容と農業生産の現状（山田俊一編、『エジプトの政治経済改革』、アジア経済研究所）243-274p
- 5) 土屋一樹、2003、エジプトの農業開発政策と農業生産の推移、『現代の中東』、No.34：19-41p
- 6) 土屋一樹^b、2008、エジプトのパン行列再来、



写真2 トマト等の苗生産者の施設で働く女性



写真3 ニンニクの産地で収穫後処理作業に追われる

- 『現代の中東』、No.45 : 36-42p
- 7) Ministry of Agriculture and Land Reform (MALR), Arab Republic of Egypt, 2003, The Strategy of Agriculture Development in Egypt until the Year 2017, MALR, 129p
- 8) Ministry of Agriculture and Land Reform (MALR), Arab Republic of Egypt, 2009, Sustainable Agricultural Development Strategy towards 2030, MALR, 199p
- 9) 国際協力機構、2012、エジプトアラブ共和国 農産物流通改善を通じた上エジプト農村振興プロジェクト ファイナルレポート、国際協力機構、183p
- 10) MBendi Information Services
<http://www.mbendi.com/indy/chem/af/eg/p0005.htm#10>
- 11) The Arabic Network For Human Rights Information (ANHRI), Feb 2005
<http://www.anhri.net/egypt/ae/pr0200.shtml>
- 12) Revolutionary Socialists, 14 and 16 Nov 2012
http://revsoc.me/_17476
http://revsoc.me/_17494
- 13) Youm7 News, 16 Oct 2012
<http://www.youm7.com/News.asp?NewsID=818512>
- (株式会社三祐コンサルタンツ・カイロ連絡事務所長)



ミャンマーの農業の現状 －民主化を背景とした新たな局面－

吉田 実*・鈴木文彦**

はじめに

ミャンマーは2010年11月に新憲法の下で20年ぶりに総選挙が行われ、多くのミャンマー軍事政権関係者が立候補した連邦団結発展党(USDA)の圧勝という結果となった。その後2011年3月30日にテインセイン新大統領が就任し、新たに民主国家への舵取りを切り始めた。新政権誕生時には、1988年の民主化運動後のクーデターによって誕生した軍事政権が形を変えた継続ではないかといった懐疑的な声が聞かれたが、これまでのところ新政権は、テインセイン大統領のイニシアティブの下に驚くほどのスピードと内容で政治、経済改革を断行してきた。これまで欧米諸国はミャンマーに対しての経済制裁を行ってきたが、その多くは解除され、今後は経済

の活性化が期待されている。

こうした中で、ミャンマー軍事政権が重要視してきた農業分野における政策も新たな動きが見られる。本稿では、ミャンマー政府の農業分野における政策的動きを中心に、現地状況を報告する。

なお、本稿執筆時にはミャンマーの政策と開発計画が明らかになる第5次5ヵ年計画が正式に発表されていないが、農業灌漑省 Myanmar Agriculture in Brief¹や国営紙による発表、また現地での情報を基に、農業灌漑省が考える政策を述べる。

1. ミャンマーの農業の概況

まずミャンマーの農業の概況を簡単に地域に分けて説明する。ミャンマーは東南アジアと南アジアの間に位置し、北は中国に接し、日本の国土の約1.8倍の面積を有した農林水産を主産業とする国である。農業生態区分としては、エーヤーワディ川の河口付近のデルタ地域(Delta Zone)、中部の乾燥地(Central Dry Zone)、丘陵地(Mountainous Zone)、アンダマン海に面する沿岸部(Coastal Zone)の4つに区分される²。

(1) デルタ地域(Delta Zone)

ミャンマーの中央を北から南に流れるエーヤーワディ川、ヤンゴン川およびシッタウン川の河口平野部は一続きの広大なデルタを形成している。同地域の年間降水量は3000-

YOSHIDA Minoru, SUZUKI Fumihiko : Current Situation of Agriculture in Myanmar-New Dimension After the Inauguration of Democracy -

¹農業白書に類するもので、農業灌漑省が毎年発行している小冊子。

²本稿ではミャンマー農業灌漑省の一般的ゾーニングに沿って区分したが、①ラカイン沿岸、②西部山岳、③北部丘陵、④中央乾燥地、⑤エーヤーワディ、⑥バゴー山地、⑦シッタン流域盆地、⑧シャン高原、⑨タニタリー沿岸の9つに区分することもあるFAO (2005) AGRO-ECOLOGICAL ZONING AND GIS APPLICATIONS IN ASIA. Proceedings of a Regional Workshop, Bangkok, Thailand. 10-14 November 2003.



写真1 デルタ地帯の水稻栽培



写真2 中央乾燥地のキマメの間にリョクトウを間作している農家圃場

4000mm に達する熱帯湿潤気候で稲作に適しており、英緬戦争後の1850年代以降急速に水田開発が進んだ。下ビルマ (Lower Burma) におけるのイネの作付面積は1870年代の180万エーカー (約72万ha) から1930年代には1000万エーカー (約400万ha) に拡大し、輸出量も1870年代の44万tから1930年代には300万tに達した。デルタの上部はダム (貯水池) による灌漑開発が、下部は海水の遡上と雨季の洪水を防ぐ輪中堤防による農地開発が進み、ミャンマーのコメ総生産量の約半分を占める一大穀倉地帯となっている。灌漑のある地域ではイネの二期作が行われ、イネの一期作の場合には裏作でケツルアズキが多く栽培されている。(写真1)

(2) 中央乾燥地 (Central Dry Zone)

中央乾燥地はミャンマーの中部平野地帯で、歴史的にはバガン王朝として栄えてきたところで古くから開発されていたビルマ族を中心とした地域である。降水量が年間700～1000mmと比較的少雨であることから乾燥地と称されている。新首都のネピドも中央乾燥地の一角をなしている。ダム、河川、地下水からの灌漑が行われている地域では、水稻作

も行われるが、灌漑施設がない場所の多くはラッカセイ、ゴマ、リョクトウ、キマメなどの畑作物が栽培されている。(写真2) マメ類の多くはインド、中国など国外へ輸出されている。シュエボーなど灌漑施設が十分に整備されている地域は、ミャンマー有数のコメ多収地域となっている。マンダレーからチャウセにかけてはマンゴーやナツメ (ジーディー) の産地となっており、果樹のポテンシャルも高い。近年ではスイカを生産して中国に輸出している。

一方で、この地域は雨季の降雨パターンが不規則で、作付の失敗も起こりやすく、比較的貧困度が高い地域である。

(3) 丘陵地 (Mountainous Zone)

ミャンマー中央部にも、バゴー山脈が存在するが、丘陵地の多くは国土周縁の国境地域に広がり、東および東南部はタイ、ラオスに接し、北東部は中国、北西部はインド、西部はバングラデシュに接している。同地域は国境反対側の社会文化、経済的影響を受けやすく、また多様であるため、丘陵地はひとくりにできない。典型的な丘陵地は標高が1000m前後で山筋からの小規模河川より灌



写真3 丘陵地の傾斜地でのトウモロコシ栽培。土壌流出を引き起こし、年々肥沃度の低下が見られる

漑水が引けるところは水稲作が行われている。漑漑施設のなところでは陸稲、トウモロコシ等が栽培されることが多い。(写真3) ならかな高原地帯となっているシャン州の例では、国境を接するタイ、中国の農業技術の導入が盛んであり、標高差を利用した形で高原野菜、果樹園芸なども広く行われており、マンダレー、ヤンゴンへ出荷され、農業ポテンシャルの高さを示している。

一方で、丘陵地のうちチン州など高標高に加え道路アクセスの悪い地域などは、現在も収奪的焼畑に依存する農耕が行われており、生産性の低下が問題となっている。

(4) 沿岸部 (Costal Zone)

沿岸部は主にラカイン州、モン州、タニンダリー地域である。ラカイン州では水稲作が盛んだが、モン州、タニンダリー地域ではゴム園などのプランテーションが広がり、近隣諸国へ輸出されている。

こうした多様な農業生産環境で、人口約6000万人の7割程が地方部（ほぼ農村地域と同等）に居住し、GDPに占める農業セクターの比率は現在もなお30%を占め、また農産物は国家食料安全保障面、農産物輸出に

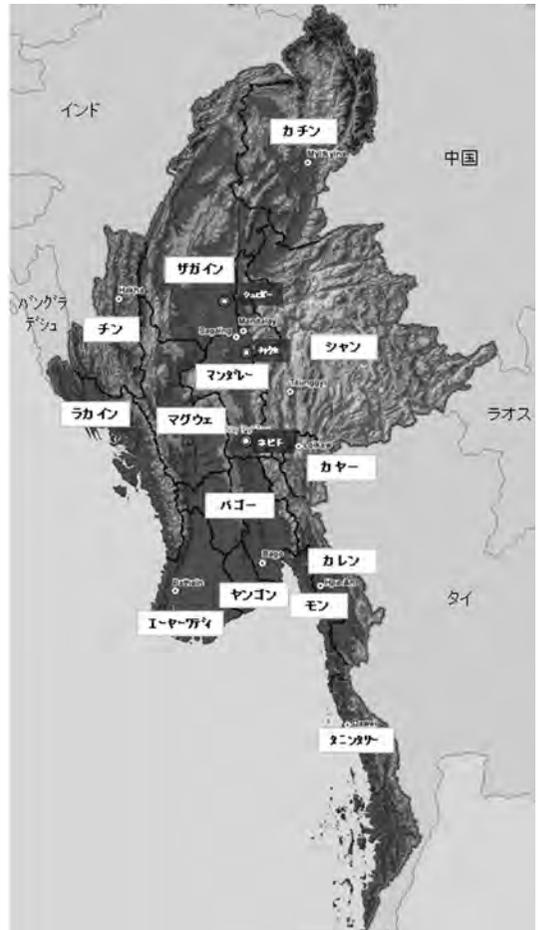


図1. ミャンマー州、地域の位置

よる外貨獲得源として重要視されてきたにも関わらず、過去の政権の政策はポテンシャルが活かされてきたとはいいい難い点もある。

ミャンマーの多様な地域の特性を生かした農業を行うよりもコメ生産に偏向した計画経済の下、農家に対して全国一様に作付の押し付けが行われてきたこと、また市場価格よりも安い価格で政府が買い取る供出米制度が2003年まで存在し、農家の生産意欲を低下させ、生産性向上、品質向上が立ち遅れてきた。さらに小規模・零細農家は月利10～15%の高利貸しからの借金が常態化し、そ

の借金返済に追われ、地方部農村地域の疲弊を引き起こしてきた。

こうした状況がありながらも、過去の軍事政権時代は、農村の貧困を直視した政策を取ってこなかったともいえる。実際、援助関係者に対しても「貧困 (Poverty)」という言葉の慎重な使用が求められてきた。

2. 新政権のミャンマーの農業関連政策

軍事政権が民主化に向けた具体的な動きとしては2004年8月に民主化に向けたロードマップを発表し、2006年から憲法制定のための国民会議を再開した。2008年5月には新憲法に対する国民投票が実施され、2010年11月7日の総選挙実施、2011年3月30日の新政権発足となり、軍事政権の中核といえる国家平和発展委員会 (SPDC) は解散し

た。新政権の閣僚30名のうち、26名は軍籍を有していることもあり、軍事政権からの大きな変化は無いと国民の多くが冷めた目を持っていたが、新政権は良い意味で期待を裏切った。現在に至るまで次々と政治、経済改革を発表し、それまで緊密な関係にあった中国とは一定の距離をとり、欧米、アセアン諸国との新たな関係構築に乗り出し、ミャンマーの経済開発についても、国際社会と協調していく姿勢を見せている。

まず最初に、新政権が打ち出した農業関連政策のうち、民主化後の変化として象徴的な「地方部開発・貧困削減政策」について述べる。

1) 地方部開発・貧困緩和政策

2011年3月にテインセイン大統領はその就任演説で「ミャンマーは農業立国だが、今後経済成長を行い、先進国となるためには農

表1 ミャンマーの各州・地域の貧困人口の割合 (%)

州・地域名	ゾーン	貧困人口の割合 (%)			
		2005年	2010年	増減 (2005-2010年)	2015年 (ミ政府目標)
1 チン州	丘陵地	73.3	73.3	0.0	36.7
2 シャン州	丘陵地	46.1	33.1	▲ 13.0	23.1
3 カチン州	丘陵地	44.2	28.6	▲ 15.6	22.1
4 マグウェ地域	中央乾燥地	42.1	27.0	▲ 15.1	21.1
5 マンダレー地域	中央乾燥地	38.9	26.6	▲ 12.3	19.5
6 ラカイン州	丘陵地 / 沿岸部	38.1	43.5	5.4	19.1
7 タンタラー地域	沿岸部	33.8	32.6	▲ 1.2	16.9
8 カヤー州	丘陵地	33.6	11.4	▲ 22.2	16.8
9 バゴー地域	デルタ	31.6	18.3	▲ 13.3	15.8
10 エーヤーワディ地域	デルタ	29.3	32.2	2.9	14.7
11 ザガイン地域	中央乾燥地 / 丘陵地	26.6	15.1	▲ 11.5	13.3
12 モン州	デルタ / 沿岸部	21.5	16.3	▲ 5.2	10.8
13 ヤンゴン地域	デルタ	15.1	16.1	1.0	7.6
14 カレン州	丘陵地 / 沿岸部	11.8	17.4	5.6	5.9

出典：貧困人口の割合は UNDP (2011) Poverty Profile: Integrated Household Living Conditions Survey in Myanmar (2009-2010) (注) ゾーン、増減、2015年 (国家目標) については筆者加筆

表2 地方部開発・貧困緩和政策の8分野

分野	担当省	項目
1 農業生産セクター	農業灌漑省	圃場整備、高収量・高品質品種の導入、マイクロファイナンスとの連携、GAP、各生産段階の効率的連携による農業ロスの低減、農業機械化、適切な農業投入、市場情報の提供、複合農業（農・畜・水産の結合）、農外収入源の創出
2 畜水産業生産セクター	畜水産省	バックヤードでの家畜飼育・養殖、複合農業、商業的畜産、養殖への誘導、民間投資の誘導、マイクロファイナンスとの連携
3 小規模産業	商業省	一村一品運動、家内制手工業、マイクロファイナンスとの連携、職業訓練、低コストと良品質化、包装技術の改善
4 マイクロクレジット	財務歳入省	マイクロファイナンス事業の実施
5 協同組合事業	協同組合省	農業、畜水産、小規模産業等の活動のグループ化、組合化
6 農村社会経済	情報省	農村社会開発のために必要な情報提供・普及、研修、教育、調整
7 エネルギー	工業省	自然エネルギーの開発（太陽光・風力・水力・バイオガス）
8 環境保全	環境保全森林省	村落レベルの環境保全活動、気候変動への適応策の検討、気象警報システムの設置、環境保全知識の普及

注) 項目は2011年7月時点のもの。筆者らの政府職員からの聞き取りによる。

業だけでなく工業化の推進が必要³⁾と述べたが、その後一方で、2011年5月20日～21日には大統領のイニシアティブの下で「地方部開発・貧困緩和ワークショップ」を開催し、全人口の70%が居住する地方部の貧困について初めて言及し、ミレニアム開発目標(MDG)に合わせて、ミャンマー各州(State)・地域(Region)における2005年の貧困人口の割合を2015年までに半減することを目的としたアクションプラン作成に向けた議論がなされた。

前政権時代には「貧困」について政権トップが言及することは極めて少なく、地方部にも配慮する新政権後の改革の姿勢を示した点では画期的な会合であったといえる。

アクション・プラン案は国家計画経済開発

省が中心となり、2011年8月に取りまとめた。

地方部開発・貧困緩和政策は農業、畜水産セクターを中心とした8つの分野からなり、包括的に地方部の経済活性化を進めようとするものである(表2)。

同政策においては、中央レベルにテインセイン大統領を委員長、国家計画経済開発大臣を書記とした「地方部開発・貧困緩和中央委員会」が設置され、8分野の担当省大臣がそれぞれの分科会の長となり、地方では州・地域、県、郡のそれぞれのレベルで委員会が組織された。2011年6月には第1回中央委員会が開催され、その後、州・地域レベルで貧困緩和に向けた活動も開始された。

人口の70%が地方部に住むことから、地方部の発展は今後の工業化を目指す上での国内マーケットとしても大きなポテンシャルを持つ。さらに地方部の発展は隣国との健全な経済的関係の上でも重要と思われる。

³⁾ 国営紙 New Light of Myanmar 英字版(2011年3月31日付)

2) 農業灌漑省の方針

新政権の具体的な農業政策を知るには、第5次5ヵ年計画（2011-2015年度）の入手が望まれるが、まだ公表されていない⁴。毎年農業灌漑省が発行するMyanmar Agriculture in Brief 2012を見る限り、旧政権の方針を踏襲しているが、より具体化されたものと考えられる⁵。

Myanmar Agriculture in Brief 2012での方針（Policies）の記載ぶりは以下のとおり。

- ①高収量・高品質品種の種子の生産・利用
- ②普及員に対する先進技術の研修・教育の実施
- ③小・中学生への農業に関する学習
- ④SAI⁶、イエジン農業大学での農業技術者の育成
- ⑤持続的農業開発に向けた研究開発活動の実施
- ⑥農民の権利と利益の保護
- ⑦農家に対する所得向上支援
- ⑧農業生産コストの低減、高品質産物生産向上および市場インフラの強化
- ⑨機械化農業への転換
- ⑩灌漑、ポンプ施設、地下水汲み上げ施設の改修と維持管理
- ⑪農業セクターを通じた地方部開発・貧困緩和に向けた支援

⁴2012年12月時点

⁵2010年における方針は、①農家による作物選択の自由、②農地の拡大と農民の権利保護、③民間セクターの参加促進、④農作物の品質および生産向上のための研究開発奨励、の4項目

⁶SAI (State Agricultural Institute) : 全国に8ヵ所あるディプロマ課程までの農業大学校。農業灌漑省、農業計画局の管轄下にある。

⁷ここでは藤田（2012）が指摘するようにミャンマー政府統計よりも現実に即していると見られる米国農務省（USDA）のデータを使用する。

⑫市場強化と作物栽培における農家の自由な作目選択の許可

⑬農業セクターに対する国内・海外投資の促進

⑭既存の農業の法律・規則の見直し、適正化

これらのうち、新政権後の農業灌漑省が積極的に推進している動きについて紹介したい。

ミャンマーの主食であるコメは政策作物とも呼ばれ、国内の食料安全保障上、また輸出外貨を稼ぐ上でも重要な役割を果たし、前政権下でも政府はコメの生産、流通を統制してきた。1970年代後半から1980年代にはミャンマーでも高収量品種と肥料とを組み合わせた緑の革命によって単収は向上するとともに、その後の灌漑整備計画の推進、2000年からの水稻二期作の推進によって栽培面積が拡大し、生産量は増加したものの、2000年代半ばから頭打ちになっているばかりか、単収は逆に低下している（図2）⁷。その要因は、不適地にまで水稻二期作を奨励した政府の無理な水稻栽培面積拡大計画の影響、さらにコメ価格が安く押さえられ結果として農家の生産意欲低下があったことは想像に難くない。加えて、これまでの灌漑施設の老朽化も一因と考えられる。

こうした中で、新政権は農業近代化を進めることで土地生産性を向上させ、また生産コストの低減、生産流通コストの低減により競争力のある農業と生産者の所得向上につなげようとする動きがある。

コメ生産段階でのダム・ポンプ灌漑、用水路システムの改修整備から、土地区画整理、技術研修、農業機械化、肥料の供給、優良品種の選択、モデル圃場造成、収穫後ロス低減、

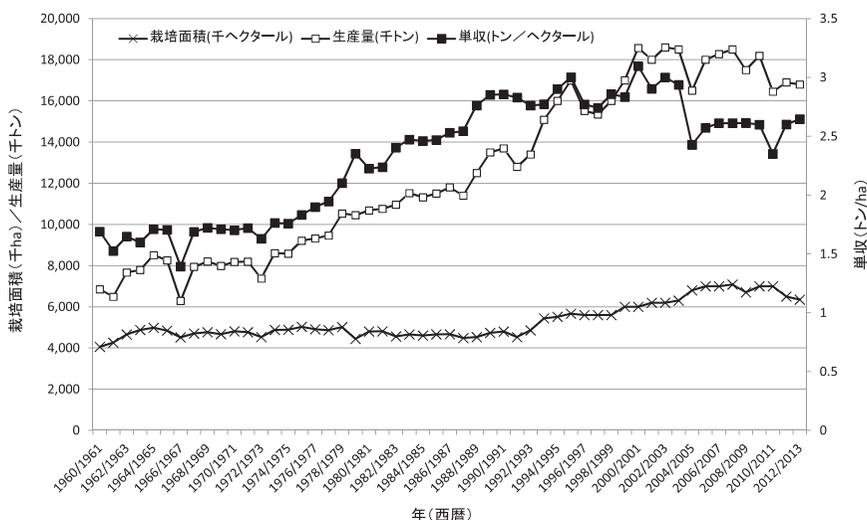


図2 ミャンマーにおける水稻栽培面積、コメ生産量⁸、単収の推移
 出典：USDA ウェブサイト⁴⁾ のデータを元に著者作成



図3 農業灌漑省が推進しようとしている Total Solution のイメージ図

先進の精米機導入、販売までのサプライチェーンのすべての段階の改善である⁹。農業灌漑省では「Total Solution」とこれを称して

いる。(図3)

1) 灌漑整備

過去、上デルタ (Upper Delta) および中央乾燥地を中心として灌漑用貯水ダムは多数整備されたが、ダムそのものの老朽化、漏水などの問題もさることながら、灌漑主水路、二次水路の老朽化や末端水路の未整備 (ほと

⁸ コメ生産量、単収は籾ベース

⁹ 2012年2月17日 国営紙「New Light of Myanmar」に記載された農業灌漑大臣国会答弁による。

んどが田越し灌漑)、漏水による農業用水の損失も問題となっており、ダムからの灌漑水路ネットワークの整備が必要とされている¹⁰。ただしダムの新設そのものについては、2011年のミッソンダム建設中断に象徴されるように、新政権は環境・社会へのインパクトや事業のフィージビリティを厳しく審査し、慎重な姿勢を見せている。

2) 土地区画整理とモデル圃場造成

ミャンマーの農地は昔ながらの水田区画が残されている場所が多く、農地の大きさは同一地区内でも大小さまざまであり、灌漑・農業機械化の観点からも効率の悪いつくりとなっている。UNDPの調査¹¹によれば、ミャンマーにおける一農家あたりの平均農地所有面積は6.7エーカー(約2.7ha)であるが、実際には1エーカー(約0.4ha)未満の畑が多い。日本の土地改良区にも似ているが、農業灌漑省では、圃場の区画整理によって一定面積の水田へと改良し、そこに灌漑水路、農道を整備することで、農作業効率を高める意図がある。

ちなみにミャンマーの農地は1953年の「農地国有化法」によって基本的に国が所有し、農家個々はその耕作権を付与されているに過ぎない。とはいえ、農業灌漑省によれば、強権発動により農家個々の農地を整理しようとするのではなく、区画整理の利点を伝え、粘り強く農家と調整を行うとのことであった。いきなり全国展開するのではなく、まずネピド周辺にモデル地区を設置し、そこでデモンストレーションを行いながら農家の理解促進

を行いたいと農業灌漑省では考えている。

3) 農業機械化

ミャンマーでは水稻二期作を普及させようとしてきたが、水稻暑季作(Summer Paddy)の収穫期が雨季の初め(6月)にかかるため、収穫作業は降雨に遭遇しがちである。一旦刈り取ったイネを濡らしてしまえば乾燥は困難であり、結果として初にカビが生えるなどロスを増やし、品質上大きなダメージを受ける傾向がある。こうした点から、農業灌漑省は農業機械化局のトラクタ、コンバイン・ハーベスタ等の機械貸し出しを充実させるとともに、余裕のある農家には農業機械購入時の融資も検討している。

農家は家族労働だけでは農作業がおいつかないため、通常は季節労働者を雇用するが、今後工業化の流れが高まれば、そうした土地を所有しない季節労働者が製造業など他産業へ流れていくことも想像に難くない。農村における労働力不足が顕著になることも十分に考えられる。

4) 高収量・高品質種子の生産とその使用

新政権となった農業灌漑省でも、目に見える成果を示すインパクトの強い事業へチャレンジしようとしている。その1つがハイブリッド米の導入である。ミャンマーでは1970年代からハイブリッド米の試験研究が行われた例もあるが、ほとんどは固定種である。現在のミン・ライン農業灌漑大臣は就任後すぐに「ハイブリッド米」推進について省内での検討を開始した。同大臣は、軍政時代の2002年～2005年の間、中国国境に近い北東軍管区司令官(シャン州北部)であったが、その際に推進したハイブリッド米品種の成果・経験を全国に広げようとし、中国、ベトナム、インド、フィリピンの支援と技術協力

¹⁰ 農業灌漑省灌漑局幹部による

¹¹ UNDP (2011) Poverty Profile: Integrated Household Living Conditions Survey in Myanmar (2009-2010)



写真4 ネピドに政府主導で作られた Total Solution のモデル圃場

を得つつネピド、ヤンゴン近郊に大規模なハイブリッド米のモデル地区を作成した。中国の品種に「Pale Thwe Rice」と命名し、各地に農業局が採種圃場を作り、種子生産を行っている。

ハイブリッド品種の導入には賛否両論があり、高収量が望める一方で、農家が自家採種ができない（毎年種子を購入）、在来品種よりも肥料要求量が高い、病虫害への抵抗性等が未知数等、食味が悪いいため市場が限られている等のデメリットがあり、その克服が課題となる。

以上のように、農業灌漑省は、灌漑整備・圃場区画整備・機械化・優良品種／種子を組み合わせて日本の土地改良区のような形で近代化を進めようとしている。こうしたコメ生産モデルをまずはネピド周辺で作り上げ、各地の成功事例をを官民連携によって展開する方針である。とくに換金作物の生産から流通・輸出まで一手に行う「作物特別会社」（Specialization もしくは Specializing Company）と連携し、こうした Total Solution モデルに対する民間企業の投資を呼

び込もうとしている。（写真4）

「作物特別会社」は農民に対する低利融資を新マイクロファイナンス法の下に実施できるようになり、また農業機械化局が実施している農機のオペレーターサービスも行うことができる。また、コメの輸出ライセンスも取得しやすいなどのメリットはあるものの、現在のミャンマー政府がいう官民連携は、民間の意見を聞いて民間の事業を促進するよりも、政府が決めた方針に従って、政府ができないところを民間にやらせるという前政権からの体質が抜け切れていない点も散見される。

おわりに

ミャンマーでは新政権の下に、千載一遇ともいえる民主化の機運が高まり、事実、その方向に国が向き、離陸しようとしている。同時に今後は都市部や都市周辺に設置される経済特区を中心とした工業化は急激に進んでいくことになり、同時に地方部の人口も都市部へ流入することは容易に予想される。今後ミャンマーは東南アジア、南アジア、東アジアのクロスロードという地理的優位性と豊富で安い労働力を利用して、テインセイン大統領が就任時に演説したように工業化が確実に進んでいくものと思われる。

一方で、地方部と都市部の経済格差は将来の大きな政治課題になりかねない。また地方部の健全な開発は将来の大きな国内市場となるだけでなく、国内の食料供給地として重要な役割を持っている。こうした点からも、地方部と都市部間でバランスのとれた開発が期待され、ミャンマー政府が進める地方部開発・貧困緩和政策や農業開発はなおも重要な意味を持つ。

地方部の開発や貧困緩和について新政権は

「国連をはじめとした国際社会との協調」も重視している。これは政府自らの力の限界を意識したものであり、こうした姿勢は前政権では希薄であった。

農業分野についていえば、日本政府は1980年代から継続的にミャンマー政府の中央における農業技術開発拠点の整備に対する支援、地方部での貧困削減への支援を数多く行ってきた。加えて人材育成にも力を入れ、農業灌漑省、畜水産省内でも日本への留学組・研修経験者は多く、その殆どが親日派となり日本のプレゼンスは他国に比べて大きい。こうしたこれまでの日本による対ミャンマー協力の資産を活かすとともに、地方部と都市部のバランスのとれた開発が、日緬協力関係のさらなる強化に資する事を切に願っている。

参考文献

- 1) 藤田幸一、2012、「ミャンマーの農業と農村発展－稲作部門を中心に－」（尾高煌之

助・三重野文晴編『ミャンマー経済の新しい光』、勁草書房、pp.65-98.)

- 2) MOAI (2012) Myanmar Agriculture in Brief 2012. Ministry of Agriculture and Irrigation, Nay Pyi Taw.
- 3) UNDP (2011) Poverty Profile: Integrated Household Living Conditions Survey in Myanmar (2009-2010) .
- 4) USDA, Foreign Agricultural Service, Production, Supply and Distribution Online.
<http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdHome.aspx> (アクセス日：2012年12月12日)

(*元・国際協力機構 (JICA) ミャンマー事務所 企画調査員 **国際協力機構 (JICA) 職員)



ラクロ灌漑地区水利組合の試行錯誤 －東ティモール近代化と伝統的慣習の間で－

古 殿 晴 悟

はじめに

東ティモールは独立から10年が経ち、復興から開発段階へと変わろうとしている。しかし、依然として独立後の混乱とこれまでのポルトガルやインドネシア支配時代の影響が残っている。現在の公用語はポルトガル語とティトゥン語に定められている。しかし、統一言語としてのティトゥン語は、綴りも確立されていない状態であり、複雑な表現が難しいとされている。その他に経済的必要性から英語、インドネシア語が使われている¹⁾。世代によって受けた教育の言語も異なる。さらに国内には地域により多様な言語が存在している。いろいろな言語が入り交じる状況の中で物の考え方はどうであろうか。言語と同様に伝統的な倫理観、新しい倫理観、遵法精神とが錯綜しており、人々は混乱している。

このような社会的背景の下で、水利組合の組織体制と運営の改善に向け、行政、農民と連携して独立行政法人国際協力機構（以下「JICA」とする）の技術協力プロジェクトを試行錯誤しながらも実施してきた。

本稿は村落社会の中で復興を促進しようとする行政と伝統的文化に根差した農業を守る

うとする農民が、共に水利組合を運営するために行った問題解決の事例である。伝統文化を尊重しながらも近代化を進めていく開発途上の東ティモールの一断面をお伝えできれば幸いである。

1. 東ティモール独立までの略歴

東ティモールは2002年5月にインドネシアから独立した国である。ティモール島の東側半分と周辺の島からなる小さな国（国土面積約1万4900km²（日本の面積の約25分の1）、人口約107万人）である。第2次世界大戦後、インドネシアは1949年にオランダから独立するが、東ティモールはポルトガルの植民地のままであった。その後、1975年に東ティモールがポルトガルから独立しようとしたところを（独立宣言がなされた）インドネシアが侵攻、1976年インドネシアに併合された。その後17年に及ぶ独立闘争の末に独立を果たしている²⁾。

2. 東ティモール（マナツト郡）の地方行政機関、伝統的権威、宗教と倫理観

東ティモールにおいて県レベルの行政組織は中央省庁の出先である。国の出先機関である県知事事務所は総務的な役割を担っており、他の各出先機関に影響力があるものの上部機関ではない。農業分野の出先機関は農業水産省マナツト県農業事務所である。また、

FURUDONO Seigo : Trial of Lacló Irrigation Water User's Association How to Respect Traditional Customs in Development of Timor-Leste -

県知事は選挙により選出された政治家ではなく公務員である。県の下町村長、集落長は選挙で選ばれている。

マナット県では伝統的な権威として、村長（伝統的権威から選挙へと変化）、リアニン（伝統的調停人、長老的存在）、マリノ（伝統的水管理人）が挙げられる。また、表立ってはいないが地域の父親的存在としてアムライト（リアニンと同一の場合もある）が別箇に存在し、隠然たる存在感を示している。

東ティモールの宗教は約99%がキリスト教（カソリック）といわれている。しかし、実態は土着信仰とキリスト教信仰とが併存する状況である。これは信者が混在しているということではなく、人々の心の中に2つの信仰が共存するということである。キリスト教を信じるが同時に伝統的なルリックと呼ばれる地元の神様（精霊？）も信じている。農業に関連する伝統的儀式として、聖なる丘（もしくは区域）で病虫害を避ける儀式や取水に係わる儀式などが行われる。

また、紛争の調停の段階は以下のとおりである。例えば家族内でもめ事が起こり、家庭内で解決できない場合。まず、村長（もしくは

は集落長）に相談されるが解決しなければ村のリアニン、教会の順に相談される。土着信仰に係わる儀式を行うのは村長やリアニン（その他にアムライトなど）であることから物事の善悪、倫理観を形成するのが伝統的権威と外来のキリスト教であるのが興味深い。

これは水利組合活動の規範を形成する上で配慮すべき背景である。

3. ラクロ灌漑地区の水利組織の設立経緯と背景

私が活動した技術協力プロジェクトの受益地はマナット県のラクロ灌漑地区および周辺の灌漑地区である。ラクロ灌漑地区は東ティモールでも近代的灌漑地区と位置付けられている数少ない灌漑地区である。建設した年は不確かだがポルトガル時代からあり、災害で幾度も壊れながらも植民地時代やインドネシア占領下時代に復旧が繰り返され、使われている。最近では2003年に復興支援としてUNDPを通して緊急無償案件で基幹施設の復興が行われた。その事業のフォローとしてJICA技術協力プロジェクト“マナット県灌



図1 マナット県灌漑稲作プロジェクト位置図

漑稲作プロジェクト”（2005年～2010年、以下フェーズ1プロジェクト）および“マナツト県漑稲作プロジェクトフェーズ2”（2010年～2014年、以下フェーズ2プロジェクト）が実施されており、現在、フェーズ2プロジェクトの丁度中間地点となる。

水利組合は、ラクロ取水口および幹線水路の復旧に併せて2003年に水利組合長が暫定的に決められスタートしている。その後、選挙によって水利組合長が選ばれるようになり、2009年には、フェーズ1プロジェクトの支援により規約が作成された。しかし、マリノに代表される伝統的水利秩序を軽視した組織だったため、農民の不満が高まるなどして本年4月には4代目の水利組合長の辞任に至っている。その後農業水産省マナツト県農業事務所とプロジェクトによる暫定管理が行われ、本年10月にフェーズ2プロジェクトの支援により新しい体制による委員会が発足し、現在に至っている。

マナツト県マナツト郡は伝統的に水稻栽培を行う地域であり、漑施設を受け入れる素地を持った地域であった。技術協力で水利組合の設立協力を建設時に行ったわけではないが、地元的水稻栽培の伝統があるため、問題ないものと考えられる。

もう一つは伝統的権威の取り扱いである。10月に伝統的権威を尊重した形で水利組合組織の見直しを行ったが、具体的に伝統的なものと近代的なものをどのように組み合わせる組織運営していくのか、具体的内容をまだ十分に詰められていない。東ティモールでは独立後様々な言語が飛び交い、人々がもの考え方を整理しきっていないでいる。ラクロ漑地区水利組合に係る混乱は1つの象徴的な社会的断面と思われる。

4. ラクロ漑地区および当初の水利組合の概要

ラクロ漑地区は15の支線水路から構成される受益面積約570haの漑地区である。ラクロ川から取水しており、通年取水可能である。12月は例年維持管理の月と定められており、幹線水路、支線水路の清掃、浚渫等が行われている。水稻稲作が主体の漑地区であり、作付時期は1月から9月頃まで。田植え、播種は1月から5月頃までに行われる。収穫は5月から9月頃まで。9月を過ぎると水牛、ヤギなどの放牧により作物栽培は困難となる。

水利組合長は2003年に、規約は2009年8月に定められた。水利組合は役員、維持管理グループ、支線水路長、農民によって構成されている。規約では、役員は組合長、副組合長、書記、会計の4名、維持管理グループは重機（ブルドーザー、バックホウ、ダンプトラック）のオペレーター2名とマリノ4名、各支線に支線水路長が配されることとなっている（図2）。

維持管理体制は基幹施設と支線水路とに分けられている。基幹施設は役員、維持管理グループが行っている。支線水路以下は支線水路長が維持管理、水管理を行うこととなっている。

また、農業水産省マナツト県事務所、県知事事務所、郡事務所および村長を構成員として、諮問委員会を設けて水利組合活動の助言や政府補助の相談などを行なうことになっていた。

5. これまでの水利組合活動の問題点

漑を適正に管理するためには、施設整備の前段階（もしくは併行して）から水利組合もしくは農民グループの育成を行い維持管理

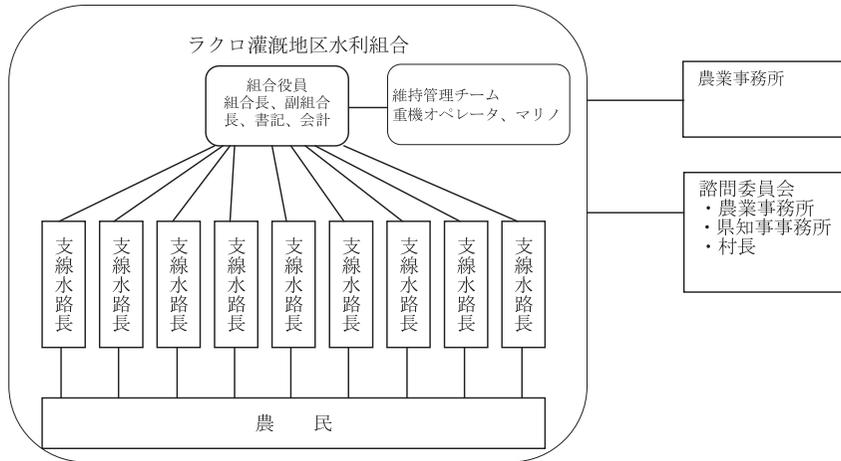


図2 当初のラクロ灌漑地区水利組合 組織図

体制の構築を行うことが望ましい。農民の参加がないまま灌漑施設建設後に受益農民に維持管理を求めてもまず理解が得られない。灌漑プロジェクトの実施手順としては農民による水利組合の育成を行い、灌漑施設の建設事業に計画段階から参加させて当事者意識を醸成しつつ建設を行い、維持管理をスムーズに水利組合に移行させることが望ましい。また、水利組合の持続的運営には地元の伝統的慣習、伝統的権威の尊重が不可欠である。2012年4月に4代目組合長が辞任し、水利組合が機能しなくなったのも、伝統的権威であるマリノを軽視したことが主要因である。持続的な維持管理体制の構築には一般的に水利組合の設立のタイミングと従来の慣習(伝統文化)の中での水利組合活動の位置づけが成否を分ける。こうした観点から、設立当初の組織体制、運営上の具体的な問題点を以下に挙げる。

(1) 体制上の問題

水利組合の収入が少ないことから水利組合役員および維持管理チームの数を減らした。水利組合役員は、会計、書記がいなくなり組

合長が会計、副組合長が機械の管理を分担した。さらに、維持管理チームのマリノも解任された。

とくに、水管理・維持補修は組織図上、支線水路長が行うことになっているが実態(伝統的)はマリノが管理していた。マリノが解任された結果、用水管理、維持補修できる者がなくなった。

(2) 水利費

水利費は現金あるいは物納(コメ)とした。2011年の水利費の徴収額は、規定どおり徴収できた場合のほぼ5分の1の徴収額だった。

水利費収入が低い理由は幾つかあるが、組織運営上の問題によるものが大きい。水利組合設立以前は①マリノが1ha当たり1籠(50kg程度)徴収、②マリノは伝統的儀式を実施、③マリノは水管理を実施、④マリノの指示で水路掃除などを農民と実施されていた。農民の間では水利費はマリノへ支払い、その代りに水管理、伝統的な儀式を行ってもらうとの認識があり、水利費は1袋との観念がある。

規約では水利組合の水利費は1ha当りコ

メ 3 袋 (100kg) または現金 30 ドルと決まったが、十分に農家への説明がなかった。伝統的慣習による水利費と規約とが混同されて水利組合の水利費徴収は実態として 1 袋 /ha で運営されていた。規約の水利費は必要経費から算出したものであることから、農民の感覚とは異なるものとなったと推察される。

規約と異なった状況が生じているのは伝統的な徴収システムが十分に規約に反映されていないために、農民の意識と乖離が生じて、組合運営経費の不足にもつながったと考えられる。

(3) その他事業の破綻

水利組合の副収入事業として耕うん機の賃耕システムがフェーズ 1 プロジェクトで作られた。しかし、維持管理が困難で使えるものは残っておらず、副収入がなくなった状況になっていた。

(4) 浚渫費用、機材の補修費用の増嵩

取水口、沈砂池の浚渫費用が年間 1 万ドル以上かかる。2010 年 3000 ドルしか水利費収入が無かった水利組合には過大である。さらに重機の補修費用がかかることから水利組合会計を圧迫していた。

6. 灌漑施設の土砂堆積問題

東ティモールでは取水河川からの土砂の流入が灌漑の共通の問題となっている。灌漑地区および水利組合存続上の大きな障害となっている。具体的な課題をラクロ灌漑地区を事例として以下に示す。

(1) 構造上の問題

ラクロ取水口の構造は東ティモールでは典型的なものである。ラクロ取水口は堰堤による堰上げを行わず、土砂吐きゲートのみを設置。上流 45° に向けて広げた形をとっている。

取水時の流速が速くならざるを得ない構造となっており、土砂が流入しやすい状況を作っている。

取水口敷高が前面の護床工と 15cm ~ 30cm 程度しかない。容易に土砂が堆積する高低差であり、雨期には土砂が堆積して護床工の方が取水口よりも高くなるため容易に土砂の流入が生じる (写真 1)。

(2) 維持管理上の課題

沈砂池が設置されているが沈砂池には土砂吐が無い。2003 年の復旧事業の時に用地交渉ができずに設置できなかった。代替措置として重機 (バックホウ、ブルドーザー、ダンプトラック) を水利組合に供与し、浚渫を行うこととした。

水利組合が常に重機による浚渫作業を強いられることから維持管理上の負担を強いられている。また、重機による掘削作業によりコンクリート構造物が削られている。

また、土砂吐きゲートが取水口横にあるにもかかわらず、ゲート操作が不適正であったため土砂の流入を防げなかった。従来は土砂の流入を考慮せず水位が上がることを期待して土砂の排除を行っていなかった。とくに河



写真 1 取水口の前に堆積する土砂

川の水位が下がる雨期の終わりには土盛りして堰上げを行っていた。しかし、土砂の流入は増えても幹線水路の流下能力以上の水は流れずに下流の余水吐から放流されるため意味がない状況だった。

(3) 水利組合の会計上の課題

重機の稼働、補修、維持管理には経費がかかる。水利費収入を大きく上回っており、持続的組織運営を実施するうえで負担となっている。

(4) 水利組合組織運営上の課題

水利組合の活動が灌漑施設の土砂の堆積対策に偏ることとなり、他の活動の障害となる。また、重機を水利組合が保有することにより組合幹部の私的流用を農民が疑っており、組合内部の不信感を助長している。

(5) 土砂流入対策と試験施工による課題

2011年11月にふとん籠の設置により高低差を確保した(写真2)。また、雨期灌漑期間中に積極的に土砂吐ゲートを開放し、取水口全面の土砂の排除を行った。

試験施工とゲート操作の適正化によって前年は週に1度浚渫を必要としてものが月に1度程度、雨期(1~4月)を通じて4回浚渫

するに留まった。また、流入土砂の粒径が小さくなり、石礫が流入しなくなったことから堆積物が軟らかくなり、掘削が容易になった。

試験施工によりふとん籠の効果が確認されたがふとん籠は高さの調整ができないため農民の理解が得られず乾期の始まり4月に撤去された。その後、雨期は何らかの対策が必要であるため高さが調節可能な角落としを設置し次に雨期に備えることとしている。

堆積物対策は中途ではあるが方向性は定まっている。今後2年間の協力期間の中で角落としゲートの設置とゲート操作によって堆積量を4分の1以下にし、それでも流入する土砂は下流の土砂吐きゲートと農民の共同作業により排除することができれば持続性が期待できるものと思われる。

7. 水利組合活動の再構築に向けて

農業水産省マナツト県事務所とプロジェクトによる本年10月までの暫定管理期間中に伝統的権威会議(村長、集落長、リアナイン、マリノ、プロジェクト)、支線水路長会議、農民集会(各支線水路)を実施して意見を集約し、水利組合の組織体制を見直すこととし



写真2 取水口の前にふとん籠を設置



写真3 取水口の前に角落し設置



写真4 支線水路レベルで農民集会を実施



写真5 農民集会で説明するマリノ

た(写真4、5)。

(1) 水利組合の運営体制、組織の再検討

水利組合の役員を組合長、副組合長、会計、書記の4人体制を見直し、地元の4村から村長、リアナイン、マリノによる委員会形式に変更する。組合長、会計の役割を定期的に変え、チェック体制を機能させる。村長は行政能力があり、リアナインは農民感情に配慮した調停能力、マリノは水管理、維持管理に長けている。

農民と水利組合、行政との接点となるように農民集会、支線水路長会議とは別に近傍地区のリーダーを交えた灌漑ミーティングを開催し自由に意見が言える場を作り、関係強化を図っている(図3)。

また、水利組合の持続性を担保するためには農民との信頼関係が不可欠である。それには日常の配水管理、維持管理にマリノを活用、伝統儀式的復活、水利費の額と使い道の見直し、支線水路等の補修体制の見直しが必要で

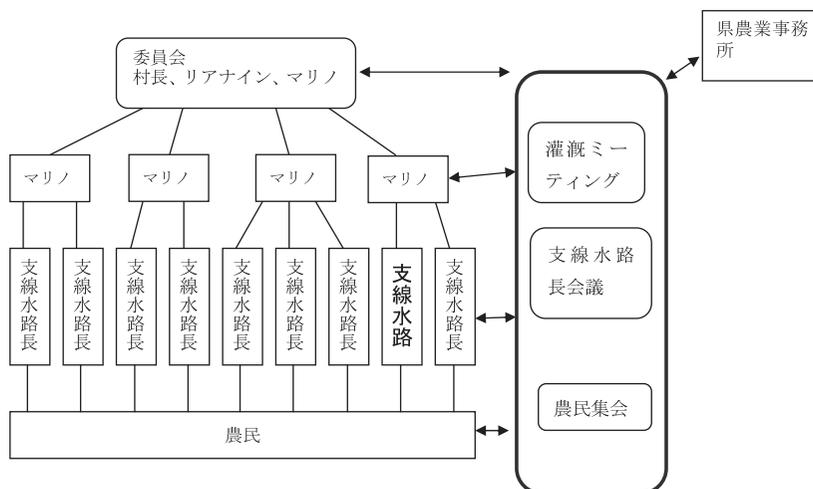


図3 変更されたラクロ灌漑地区水利組合 組織図

ある。

委員会では課題を1つ1つ話し合っていくこととしており、マリノの活用と伝統儀式の復活を決めたところである。

(2) 会計の改善

会計の改善には会計の管理の改善と水利組合の収支の改善とがある。

会計管理の改善については委員会の中で当番となった村が会計の能力を有する人材を提供することとなった。当番制にすることでチェック機能を持たせようとしている。従来は経理の経験のない組合長が無理をして会計作業を行っていたことから改善が期待されている。

一方、水利組合の収支の改善は収入を増やし支出を減らすことである。収入の増大方法は耕作面積の増大であり、そのためには当面、伝統儀式の復活、支線水路等の復旧、そして水利費のマリノによる徴収である。

また、支出の削減方法は堆積物の浚渫に係わる費用を削ることにある。試験施工、ゲート操作の改善により浚渫回数が激減しており技術的に可能であることが判ってきた。恒常的に堆積物を減らす管理体制に移行することが肝要である。

8. 活動を通じて

—東ティモール人の心はどこに—

プロジェクト活動は東ティモールの首都(ディリ)から少し離れたマナツトで灌漑稲作プロジェクトという非常に限られた分野で行われた。しかし、水利組合という特殊な組織活動の中で人々の感情に触れることができた。

水利組合とは農業生産組合のような任意加入の組合ではない。1つの地区として水を管理する必要から強制力が不可欠である。このため、当初の規約では罰則や警察の介入が言

及されていた。

しかし、これらは日常のちょっとした水争いに使える方法ではない。

大事なことは農民が自ら水利組合活動に参加し、自律する状況にすることである。農民の行動規範はどうなっているのか、誰を信じているのか、どんな神様を信じているのか、伝統的に慣習としてどのようにしていたのか。これらを踏まえて農民の感覚と乖離が少ない形で体制を構築することである。

もちろん、灌漑の文化が全くない地域で伝統や慣習に立脚した水利秩序を構築するのは相当至難の技である。しかし、東ティモールには灌漑の伝統があり、農民の行動規範がある。例えば、ラクロ灌漑地区の近傍地区では集落長が中心となり、伝統的取水施設の設置を行っていたり、日常的に水路の清掃を行っている。水路の復旧作業を農民たちで行ったが共同作業から脱落した人は水を使えないなどのローカルルールもある。これらの文化を尊重し状況に合わせて活用していくことが大切である。

東ティモールでは衣装や踊り、タイス(伝統織物)は文化として大切にしているが物の考え方や慣習をないがしろにする傾向が見られた。

伝統的権威会議で水利組合の活動内容について話し合った時に、地元の人は伝統儀式をやるべきだと思っけていてもなかなかいい出さなかった。行政側の消極姿勢(否定的な発言)から発言が憚られていたようである(写真6、7)。

私はプロジェクト運営上の危険回避から儀式の早期実施を訴えてようやく本音を引き出すことができた。「これまで、伝統儀式を行わずに(水の精霊に断わりもなしに)河川の中で工事を行い、水管理作業を行ってきた。



写真6 伝統的権威（村長、リアナイン、マリノ）会議の実施

これまでにデジカメ、メガネ、携帯電話、腕時計を失くすか壊すかした。最後には取水口に落ちて吸い込まれて死にそうになった。水の精霊が怒っているのが危険である。」と喋りだしてようやく、本音が出てきた。

伝統儀式については病虫害除けの儀式や水路で溺死事故があった後のお浄め儀式などが行われたが取水開始や収穫時の儀式が行われていなかった。農民は儀式が行われていないことから耕作に不安を抱いており、耕作をしなかったり、水利組合への不満にもつながっていた。中央省庁では新しい外来の知識を盲目的に正しいと信じ、東ティモール（地方）の伝統文化、物の考え方を軽んじて混乱が生じていた。このような状況を改善すべく委員会が発足して最初に決めたのが伝統儀式の復活であった。

しかし、伝統儀式の実施方法についての議論が続けられ、なかなか実施されなかった。儀式を行うための重要人物がいるのだが、これまでの伝統軽視の潮流の中で関係が悪化していた模様。一度途絶えた伝統の復活は容易ではないようだ。

プロジェクトの進め方として私は2つの点



写真7 伝統的権威会議で農民集会の意見を発表する参加型開発専門家

を心に決めていた。1つは専門的かつ技術的な改善は躊躇なく実施することである。もう1つは伝統的慣習による水利秩序の構築である。技術は外来、気持ちは伝統である。外から持ち込むべきもの、地元で大切に守っていくべきものを適切に選択することが求められる。

水利組合を構築するには、農民に心から納得してもらうことが不可欠である。理屈や書類ではない。日常生活における善悪の規範、行動習慣を変えることが求められており容易なことではない。だからこそ、農民の倫理観、慣習に沿った方向付けが不可欠なのである。農民は自分たちの望む開発のイメージを明確に持っている訳ではない。しかし、村落社会には秩序があり、土地に根差したルールがある。言い古されたことではあるが、一方的に新しい方法を押し付けるのではなく、地元農民と共に作り上げることが大切である。

現地の人々は、行政や援助関係機関によってもたらされる外来の知識や技術への依存心がある一方で、それと矛盾する疑問を抱いていることをプロジェクト活動を通じて感じた。

参加型開発の良い点の一つは、参加者の良

い点を抽出することができる場所にある。この点を一歩進めて、開発の中で、自らの伝統文化を再発見し、開発との融合性を見い出し、そしてそれらの活動に誇りを持てるような形になればと願っている。

最後に帰国直前にうれしいことがあった。ラクロ取水口の祭事を行う聖なる区域でとぐろを巻いて昼寝をする大蛇がいたのである。一緒に活動してきた地元の人は“ルリック”（神様）だという。伝統儀式を復活すべく活動してきたからルリックが現れてくれたのだという。これまでの自分の試行錯誤してきた活動を評価されたような気がした。

プロジェクトでは参加型開発専門家の積極

的な取り組みや、東ティモールで長年活動が続けてきたNGOの方々のアドバイスを得て、農民の気持ちに少しだけ近づけたのではないかと思う。ここに感謝の意を表したい。

参考文献

- 1) 外務省 HP <http://www.mofa.go.jp/>
(アクセス日: 2012年12月7日)
- 2) 古沢希代子・松野明久、(1993) ナクロマー東ティモール民族独立小史、日本評論社

(農林水産省東海農政局整備部設計課、前マナット県灌漑稲作プロジェクトフェーズ2 チーフアドバイザー／灌漑水管理)



西アフリカの農業生産者組織の現状と課題 —ポスト構造調整期のセネガルの事例—

勝 俣 誠

はじめに

なぜ農民は貧しいのか

近年、アフリカ諸国の経済は、中進国の資源需要の急増などを背景に、その成長率は5～6%を上回る国々が増加し、アフリカ経済の順調なパフォーマンスがよく語られる。

しかし、教育や保健医療水準は都会に比して相変わらず低く、農村では食べていけない若者の流出が止まらない現象が観察される。近年、都市化が加速化しているものの、アフリカの総人口の60～70%は未だ農村に住んでいる。そして、国際援助機関の報告も、農村部にこそ貧困層の大半が集中しているとしている。

その農村部の貧困の背景には、未だ生産性が低く、天候に左右されやすいアフリカ農業の構造的脆弱性が横たわっている。万卷の書がその対策として改良品種の導入から農業灌漑を経て、「儲かる農業」ビジネスモデルまで、様々な専門分野から出されてきた。また国際協力の現場でも、こうした問題設定から、改良品種の普及や農業、土木、営農指導など多くの欧米日専門家がアフリカの農業の開発支援に取り組んできた。

KATSUMATA Makoto : Current situation and Issues of West African Farmers' Organizations -A Case of Senegal in the Post-Structural Adjustment Era-

しかしながら、独立以来取り組まれてきた農村部の貧困問題の分析において、決定的に欠けていたのは、農民は国政選挙のたびに国づくりの主人公に祭り上げられ、外国援助の貧困対策でもその参加を通しての役割がいつも期待されながら、なぜ今日もその多くが相変わらず貧しいのかという素朴な問いである。

実際、「農民」という言葉はアフリカ社会では南アフリカ共和国やジンバブエのような近代的な大規模農業を営む白人入植者を除きしばしば貧困の象徴的存在で、あり続けている。第二次世界大戦後の日本経済が制度改革を通じて「農民イコール貧しい」というイメージを払拭することに成功した現代史と対照的である。

本稿は、その問いに対する答えを、実はアフリカの小農は自らの主張や声を政治的に反映させられなかったからではないかという点に求めようとするのが目的である。換言すれば、なぜ、現代アフリカの多くの農業国において、農業生産者は政治的発言力がかくも弱いのかという点を幾ばくか明らかにしてみることである。

かたや先進国では、農業生産者団体は各国の歴史的形成過程の相違があるにしても、その声を政府が無視することはできない。たとえば、農業人口が総就業人口の4%弱しか占めていない日本には、未だ全国の農業生産者からなる協同組合の連合体が存在し、近年弱

体化しているとされながらも政治的には無視できない存在であり続けている。一世紀以上にもわたるその歴史を振り返るなら、この生産者の団体が、いかに自らの生活、生産改善のために、購買、販売、信用、技術から主要農産物価格形成まで政治的力を背景に関与してきたかがわかる。

1. アフリカの経済発展における農業の役割

総じて、アフリカのような小農が農業生産の大半を担っている途上国にあっては、農業は以下のような役割を独立以来、担ってきた。

- ①国民に食料を供給する。
- ②植民地期から受け継いだ輸出用換金作物を生産し、その外貨収入は徴税を通して国家による国全体の開発投資の資金源となる。より具体的には自国の工業化を財政面で支える。
- ③農業所得の向上により、工業品などの非農産物の市場を形成し、国内の産業化に貢献する。
- ④農業の近代化に伴う生産性の上昇により生じる農村での過剰人口が都市部で発達する第2および第3次産業への労働力を供給する。

しかしながら、農業国が近代的な産業国へ移行する今日の先進国の歴史的経路を、これまで多くのアフリカ諸国はたどってきていない。¹

とりわけ、アフリカ諸国に構造調整政策が導入される1980年代以降、国家が長期的開発展望の下で、開発政策を企画、実施する役割が

減じられ、農業部門も対外返済のための輸出作物は奨励されたものの、それ以外の国民経済形成のための上記のような政策手段は弱体化した。これは日本を含めた今日の先進国がたどった経済発展経路と大きく異なっている。

とはいえ、2003～2005年にかけての国連労働機関（ILO）が調査したアフリカの協同組合の実態調査によれば、対象11カ国の平均参加率が7%と、それなりに存在していることは示されている。（表1）

こうした状況を踏まえて、本稿では、主としてアフリカの農業の脆弱性を農業の担い手である生産者の政府との交渉力形成の側面から、ポスト構造調整期のセネガルの農民組織運動の事例を通して考察してみたい。

セネガルを事例として選んだのは、1960年にフランスの植民地から独立して同国が宗主国向け輸出農産物生産に特化した経済で、タンザニアなどと並んで「アフリカ社会主義」における農業近代化の柱として農業協同組合を発足させた典型的農民組織化実験国だったからである。

より具体的には以下の2つの問いを明らかにする糸口を示唆してみたい。

- ①なぜ、農業協同組合運動は日本のように本来の目的を達成できなかったのか
- ②その結果、生産者は自分たちの利害をどのように政治的に反映させようとしてきたのか

2. 独立以降の農業組合運動の盛衰

多くのアフリカ諸国と同様、ヨーロッパの植民地支配に終止符を打つ「独立」は、経済面では植民地期の地域経済を破壊して、ヨーロッパの宗主国の利害に基づいて形成された植民地型経済構造を、いかに新しいアフリカ

¹後発途上国の工業化の展望が今日のグローバル化した国際政治経済環境下できわめて困難となっているのではないかという考察は、「勝俣誠：現代アフリカから「開発」を省察する」（『開発を問い直す』、日本評論社、2011年）を参照。

表1 アフリカ諸国（11カ国）の協同組合数と会員数（2003～2005年）

国名	人口(100万)	協同組合数	メンバー数	出典と数字の信頼性
カーボヘルデ	0.47	300	6,000	Fenacoop（消費者協同組合による）、2002年
エジプト	73.4	13,100	10,150,000	General Cooperative Union（中央会による）、2005年
エチオピア	72.4	14,400	4,500,000	Federal Cooperative Agency（政府発表）、2005年
ガーナ	21.4	2,850	2,400,000	全登録協同組合（GCC 中央会および協同組合局による）および村落住民組織（内1300が実働）、2005年
ケニア	32.4	10,640	3,370,000	協同組合省（内7000が実働と推定）、2004年
ニジェール	12.4	11,300	332,000	協同組合の前身も含み過大評価の可能性あり（各担当局による）、2003年
ナイジェリア	127.1	50,000	4,300,000	エヌグ州の数字の他諸州への外挿で信ぴょう性に問題あり（協同組合局）、2004年
南アフリカ	45.2	5,000	75,000	Office of Registrar, 2005年
ルワンダ	8.5	33,631	1,600,000	Ruhengeri 県の数字の他の諸県への外挿（協同組合とケア・インターナショナルによる）、2003年
セネガル	10.3	6,000	3,000,000	GIE, 協同組合以外も計上（BSOAP, セネガル農業省）
ウガンダ	26.6	7,476	323,000	Ugand Cooperative Aliance, 2004 Registrar（協同組合数）、2005年
合計	429.8		30,136,000	平均参加率 7% （全人口に占める加盟者数）

出典：(ILO, 2008) LA RENAISSANCE DES COOPÉRATIVES AFRICAINES AU 21E SIÈ CLE: LEÇONS DU TERRAIN, pp.43 (Cooperating out of poverty: the renaissance of the African cooperative movement)

国民の利益のための経済構造に転換するかということであった。

独立期のセネガル政府もこの宗主国奉仕型（colonial economy）の一次産品輸出国を、どう国民経済（national economy）に転換するかという政治目標を担った。

その目標達成のための実現手段として打ち出された政策は、以下の3つであった。

①生産面では、農業国家セネガルの主人公である農民が、自らその農業近代化のために積極的に互いに協力して参加することが唱えられ、農業組合組織がセネガル全土に発足させられた。

②流通面では農産物、とりわけヨーロッパ

向け輸出農産物であったラッカセイの流通は、植民地期には外国人買い付け人、商社によって支配されていた。独立後は国営化され、公的セクターとして政府が一元的に管理する（買い手独占化）。

③農業の近代化のための投入財供与、農業金融、技術指導などは、新たに設置された農協を通して、農業開発公社が積極的に支援する。

したがって、セネガルにおける農業協同組合は、新興アフリカ国家の広範かつ細部に至る国家の介入支援によって、農業ひいては農村社会を「近代化」し、増産と農村での生活向上を狙おうとしたことである。

しかしながら、ラッカセイの流通過程を協同組合運動と国営企業で刷新する農業の近代化は1970年代に入り行き詰まっていく。

第1の要因は、公務員主導による生産者の農協「参加」は、それを取り仕切る組合長にとっては政府との特権的パイプを維持・拡大できるが、他のメンバーにとってはそのおこぼれにあやかるとともに「参加」した振りをする、村のお付き合いとしての消極的な行事にしばしばなっていたことである。

確かに、独立直後の1960年代初めには、農民の識字運動や啓発活動を通じて、いわば「考える農民」を育てようと多くの志に燃えた公務員、啓蒙スタッフが農村に投入されたが、やがて官僚化（公務員の権威主義）の中で農民側の意欲は後退していった。

第2の要因は、1970年代初頭、サヘル地域を襲った大干ばつで、セネガルの農業生産は莫大な被害を受け、農村の衰退が進んだ。

第3の要因は、ヨーロッパの旧宗主国が新興独立国アフリカ諸国のうちの経済問題を独立後も維持するために発足した欧州によるアフリカ諸国への特別措置が徐々に各国経済の国際化に伴い廃止され、ラッカセイに対するEU（欧州共同体、現欧州連合）による支持価格制度も1968年に廃止されたことである。

1970年代までがセネガルの農業近代化投資時代とするならば、1980年代以降は、農業への大型投資も含めて生産部門への投資計画が当初の期待通り実現せず、膨大な内外の

借金返済に苦しむ中で導入された構造調整という名の経済改革期といえよう。

この構造調整期において、セネガルの農業部門は対外債務返済の条件としての緊縮財政の影響を直接受けることになる。

1984年に新農業政策（Nouvelle politique agricole, NPA）が打ち出され、そこで強調された農民の責任化は、実質的には生産者への財政的、技術的支援を打ち切る棄民政策となった。当然ながら、政府と農村の間にパトロン・クライアント関係を制度化し、体制維持のための有効な手段であった農業協同組合も政治・経済的基盤を失った。

しかしながら、この時期で注目すべきは、まさにNPAという名の農業政策を放棄する農村切り捨て政策が打ち出される中で、一部の生産者が自らの利害を守り、生活向上のために積極的な社会運動を展開していったことである。今は亡きジョグ・ファル（Ndiogou Fall）氏によって起ち上げられたFONGS（Fédération des ONG du Sénégal）がその代表的運動である。²

3. 下からの農民運動の誕生

政府が生産者の利益のために動けないなら、生産者自身が政府から独立して、自らの力で生活向上のために助け合う組織を作る、これが上からの農協運動に代わる新たな農民運動の始まりとなる。

実際、国際労働機関（ILO）は2002年に「グローバル化が協同組合に対して、新たなおよび異なる圧力、問題、課題および機会をもたらしていること、ならびに国内的および国際的なレベルでの人類のより強い形態の連帯がグローバル化の利益のより衡平な分配を促進するためには必要であることを認識し」、加

²邦訳すると「セネガル非営利市民団体（NGO）連合」となる。あえて農業協同組合の名称を使用しなかったのは既存の官製協同組合と対立し、行政から無用な嫌がらせを回避するためだったと創立者のジョグ・ファル氏がかつて来日した際、私たちに語った。

盟国に対して協同組合の促進勧告を採択したが、そこでの「協同組合」に次のような定義を与えている。³

「共同で所有され、かつ、民主的に管理される企業を通して、共通の経済的、社会的および文化的ニーズおよび希望を満たすために自発的に結合された自主的な人々の団体」

すなわち民主的運営とメンバーの自発的参加に基づいた組織であるということである。

構造調整初期に本格的に登場した多くの農民運動はまさにこれらの原則を重視し、国家による農業・農村支援の縮小・撤廃によって深刻化した農村部での生産・生活問題を相互扶助で軽減することを目標とした。その活動は、外国の NGO などの資金や技術の協力を利用した農業技術研修、自前の農村・農業生産プロジェクト、農業金融システムなど広範囲にわたった。

しかしながら、1990年代には、単に行政サービスの欠如を農民団体が埋めるという受け身の運動理念では農民の生活向上は効果的に実現できないのではないかという状況認識が運動内部で共有されていった。その打開策として、自分たちの生産、生活に直接影響を与える農業政策そのものにも自分たちの利害を反映させるべきという政策対話を含む国政

への積極的関与方針が打ち出された。

1) CNCR の誕生⁴

前述の FONGS は 1993 年 1 月こうした新方針を踏まえて、「セネガル農民の未来を考える (Quel avenir pour le paysan sénégalais ?)」と題する全国フォーラムを開催した。それには農民団体、NGO、大統領を含む政府関係者が参加した。同じ年の 3 月には、各地の農業、漁業、牧畜などに従事する広義の農業者団体が集まり、全国農民協議会 (Conseil National de Concertation des Ruraux, CNCR) が創設された。

CNCR のホームページによれば同協議会の目的は「農民の社会・職業諸組織の代弁者となり、農民の職業上の利益の防衛と擁護のために国家と開発パートナーとの交渉相手になること」である。

CNCR は 26 団体の農民組織連合体 (fédération) ないし加入者として正式に認められた農民連合 (union paysanne) メンバーから成っている。⁵

以降、CNCR はセネガルの農業者の利害に関係する様々な問題の取り組みに関与してきたが、紆余曲折と試行錯誤の 20 年近くを振り返り、その主たる活動内容と性格をみると、従来、国政選挙の時以外は注目されてこなかった農業生産者の声が様々な経路を経て政府や国際援助機関に徐々にではあるが反映されてきていることが理解される。

本稿では、その事例を農民リーダーの育成と対政府交渉力の強化の 2 側面から紹介しておこう。

(1) 農民リーダーの育成

1984 年の新農業政策は、財政難から政府が農民に対して「自己責任化」と称して、自らの農業、農村開発支援の役割放棄を正当化

³ILO 東京事務所の HP で閲覧できる。
http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/standards/st_r193.htm
(アクセス日: 2012 年 11 月 21 日)

⁴以下、FONGS、CNCR、ROPPA の紹介については、勝俣誠「アフリカの社会運動の政治経済学的考察序説 - 1980 年代以降のセネガルの 2 つの運動を事例として」田島英一・山本純一 (編著)『協働体主事 - 中間組織が開くオルタナティブ』(慶應義塾大学出版会、2009 年) 第 6 章 (pp166 ~ 172) に大半を負っている。

⁵www.cncr.org

した側面が強かったが、他方では、棄民化した農民が従来の行政政府と地縁政治体質から脱して、自ら責任を持って考える生産者になるという課題は残された。

この農村リーダーシップ強化によって、従来ともすれば援助慣れして、自分たちで問題分析ができないとされてきた農民像とは異なり、自分たちの農業生産・農村生活に関わる政府の政策・措置を解釈し、自らの立場を表明できる農民リーダーを養成していくという使命であった。

より具体的には、構造調整推進側の悲願であった1994年のCFAフラン切り下げを断行した後は、農業部門の自由化を目指した農業アクター構造調整計画(Programme d'ajustement du secteur agricole, PASA)の策定にあたり、生産者の利害をできるだけ当局に反映させることができるような厚い農民リーダー層の存在が不可欠とされたのであった。

この人的資源強化プログラムは、FAOが融資することとなり、CNCRは前述のFONGSにその実施を委託した。

(2) 政府との交渉の制度化

セネガル社会にCNCRと政府の関係は常に緊張関係を伴ってきた。できるならばフリーハンドで、世界銀行や外国の援助機関との交渉することを従来通り望んでいた政府は、当初は無視しようとしていた。セネガル政府に対する国際援助機関からの圧力もあって、1990年代後半には、CNCRと政府は定期的に協議を重ねるようになり、この協議はほぼ

制度化していった。

その具体的協議内容(1990年代以降)を挙げておこう。

・1994年、CNCRの加盟団体連合は、政府の農業生産活性化プログラムの一貫として、生産者の債務支払い繰り延べ、ローンの利率引き下げ、輸入投入財の非課税、ラッカセイとワタの買い上げ価格引き上げなどの譲歩を勝ち取った。

・1996年、CNCRは世界銀行による農村小規模プロジェクト貸し付けを受けることに成功し、やはり国際機関が融資する農民組織強化プログラムの管理・実施を任されることになる。

・CNCRは政府の農業サービス・生産者組織プログラム(PSAOP)の策定にも関与した。同プログラムは農業の生産性向上と小規模生産者の所得改善を可能にする技術、開発と指導を目的とし、農業省の地方分散改革と全国農業・農村協議庁(Agence nationale de développement rural)の設置が組み込まれた。

以降、CNCRは政権との政策対話を持つに至る。しかし、当然ながら、政府側の対応はCNCRに対する不信に充ち、両者の関係は緊張していた。

「あなたがたCNCRが農村を代表しているわけではない」という行政側の消極的姿勢が取られることが多かった。⁶

2) 2000年以降の変化—法相の制度化に向けて

1960年の独立以来40年にわたりセネガルの農村に絶大な影響を及ぼしてきたセネガル社会党政権が選挙で敗れ、2000年にセネガル民主党のワード大統領権が誕生し、政治的变化が期待される中で、CNCRは2004年4月、大統領が就任するや会見を申し込むが

⁶ Severine Benoit, Ndeye Sarr, L'histoire de la représentation du monde rural face à l'Eta, octobre 1998. <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdhp-4879>. (アクセス日:2008年12月18日)

返事がなかった。翌5月になってようやく農業牧畜大臣との会談が実現した。⁷

2001年7月、ラッカセイ生産に対しラッカセイ種子を供給し、収穫を買いつけていた国営企業 SONARAINES を廃止する政府決定が CNCR に伝えられ、CNCR は直ちにラッカセイの国内流通の混乱を避けるため交渉を要請することとなった。

しかし、当局の対応は遅く、2002年3月から4月にかけて、首相、農業漁業大臣、大統領との会談が一応実現し農村支援プログラムを公表するが、具体案は政府から提示されないままとなる。

2004年4月に、ラッカセイの国内加工、輸出を担当する国営企業 SONACOS の民営化が打ち出され、同年6月に農業基本法 (loi d'orientation agro-sylvo-postorale) が制定される中で、6月の首相との会談で、以降 SONACOS の民営化に生産者の利害が反映されるようにすると意向表明がなされた。CNCR によれば、農業基本法の地域開発など農民に直接関わりがある部分では、自分たちの要求の9割が盛り込まれた。⁸

このように CNCR と政府との関係は決して平坦なものでもなく、政府としても、こうした圧力団体が交渉力を付けることには常に消極的で、初代の代表シソコ氏によれば、難航した際には「われわれ(セネガル政府、筆者註)はその気になれば、何人ものシソコを用意す

ることができる」と政府よりの第2組織作りの可能性に言及し、脅したくらいであった。⁹

このことは、CNCR のような生産者団体との協議なくして、政府の農村に関する政策決定は平穩に実施されないという認識および危機感が政府側にも出始めてきたことを示唆した。

実際、2008年4月に刊行された CNCR の2007年報告では、農村が窮乏化する中で、政府の後押しによる農民のプラットフォームがいくつも発足し、互いに競合や対立することもあり、農民層の利害を政府から守る交渉力の強化を妨げたとしている。¹⁰

4. 農民運動と国際交渉—ROPPA への参加

FONGS などのイニシアチブによる自国の農業・農村政策に対する政治的参加は、この自国自体が、貿易の自由化圧力の下で、きわめて限られた政策裁量しか残されていないことが明らかになってくる。すなわち、先進国とそこを拠点とする巨大企業やその影響力がきわめて強い国際金融・貿易機関がイニシアチブをとっているグローバル化促進策に対してセネガルのような「南」の政府の影響力は無いに等しいということである。したがって、国内の生産者団体が自国の政府を相手として交渉しても自ら政府の妥協内容には限界がある。

こうした世界経済の階層性を踏まえて、FONGS などのイニシアチブで、世界貿易機関 (WTO) の多国間交渉に他の同じような農業問題に直面している西アフリカ諸国の農民運動とも連携して、自分たち農民の利害が WTO 交渉に参加する自国政府によって反映されるような活動を開始した。

この典型的事例は、FONGS が決定的役割を果たした2000年7月、ベニンのコト

⁷ 以下、政府との交渉の概要は2004年8月20日、セネガルのダカールにおける CNCR 本部で実施したインタビューと配布資料による。

⁸ 2004年8月20日、ダカール CNCR 本部でのインタビュー。

⁹ 同上

¹⁰ www.cncr.org/spip.php?article183
(アクセス日:2009年2月11日閲覧)

ヌで西アフリカ 10 ヶ国 の 100 余りの農民団体の参加で発足した ROPPA (Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest、西アフリカ農民・生産者ネットワーク) で、本部はブルキナファソの首都ワガドゥグに置かれた。¹¹ あくまでも協議ネットワークであるが、その活動が最も成果を上げたのは、2003 年 9 月、メキシコのカンクンで開催された WTO 閣僚会議であった。ROPPA は、西アフリカのワタ生産者の利害を守るべく、自国政府に働きかけ、米国など先進国主導の貿易自由化の閣僚宣言を援助供与などの圧力でともすると弱い立場となる「南」の諸国の政府を動かしたことである。

その結果、財政的に自国生産者を保護する余裕のない西アフリカ諸国の政府は、欧米の国内ワタ生産者に対する補助金の撤廃を求めて、より公正な貿易秩序を実現すべきと主張した。同会議では、2013 年までに農産物の輸出補助金を撤廃するという即効性のない妥協も出たが、結局、米国が具体的な自国のワタ栽培農家への助成の撤廃を頑なに拒否する中で、ROPPA を構成する各国は、そのネットワークの要請を受けて、妥協案を拒否した。かくして、全会一致を決定ルールとするカンクン WTO 閣僚会議は決裂した。この決裂に対して、途上国の声を代表して交渉に当たったアモリン・ブラジル外相は「先進国に対抗する途上国同士の結束を最後まで維持でき

た。(WTO の通商交渉での途上国の発言力は) 今後、ますます強くなっていく」と述べた。¹² この西アフリカのワタ生産者のネットワーク活動も大きな役割を果たしたといえよう。

5. ポスト構造調整期のアフリカの農民団体・協同組合の課題

では、今後アフリカにおいて農民運動、協同組合運動はアフリカの経済開発においてどのような役割を果たしていくのだろうか。

1) 市場の失敗

1980 年代以降を振り返るに、その時代的背景が考えられる。第 1 は、構造調整期に入ってアフリカ諸国の経済運営が、構造調整によるアフリカ経済の再建を専ら政府の縮小と市場の自由化に求めるシナリオに強く影響を受けて、国家と市場の狭間でその双方のマイナスを回避しようと様々な社会運動に注目することが無かったことである。アフリカの政治・経済を分析する研究者もアフリカの国家という対立項で論じることが多くなった。中でも、1982 年に発表されたアフリカ経済の停滞原因に関する世界銀行のバグ報告は、アフリカ国家は市場の起爆力を妨げる障害要因であり、国家の介入領域を減らせば減らすほど、「市場は力」を取り戻すという単純明快な処方箋を打ち出す。そこにおける国家の役割はもはや独立以来強調されてきた開発の促進ではなくなってしまった。新興国家の指導と支援で発足した農業協同組合も国家の延長とみなされ冷遇ないし無視され出した。この一見わかりやすい抽象度の高い「市場の力」によるビッグバン型手法はただでさえ脆弱化したアフリカ社会に負のインパクトを与えていった。公共セクターの縮小は都市インフォーマルセクターの拡大を生み、セネガル

¹¹ ベナン、ブルキナファソ、コートジボワール、ガンビア、ギニア、ギニア・ビサオ、マリ、ニジェール、セネガル、トーゴ。さらに、英語圏の西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) 加盟国のナイジェリア、ガーナ、リベリア、シエラレオネ、カーボベルテも入った。その代表は FONGS の代表ジョグ・ファル

¹² 『朝日新聞』2003 年 9 月 16 日

の事例でも既にみた如く農業の生産活動への公的支援は低下し、農村は弱体化した。こうした事態を見過ごすことができなくなった世銀は1980年代後半には「構造調整の社会的次元」が強調されなければならなくなった位である。¹³

1990年代に入り、アフリカに対する構造調整融資は必ずしも当初期待された成果を生まない原因を、アフリカ各国の社会的要因に求めようと、比較制度分析が試みられるようになった。ただ、構造調整の基本的デザインは再検討されることなく、良薬を飲んだアフリカ諸国経済が回復しないのは、アフリカ国家の体質こそ問題であるという診断を今度は打ち出した。そこで、「良き統治 good governance」なる新たなコンディショナリティーが世界銀行によって提示され出した。

この比較制度アプローチが、やがて市民社会の強化によってアフリカ諸国の国家介入を制限しようとする世界銀行やその方針に同調する欧米の援助機関によって注目されていく。この新たな方向づけで、従来、農業開発援助は援助国政府や国際機関とアフリカの援助受け取り国政府の二国家間関係が、援助国政府や国際機関が相手国の政府をバイパスし

て、農民団体や市民団体を直接交渉するいわば中抜きアプローチがしばしば登場するようになったのである。

結果としてこの現象は、政府が一定の距離を置いて活動してきた地元農民団体のエンパワメントに貢献したことは歪めないであろう。

2) 農民運動と国家の役割

かくしてポスト構造調整期に入ったアフリカ諸国の農民団体・協同組合は新たな課題に直面している。

ここでは、経済開発の観点から3点ほど示唆してみたい。

第1は、1990年代に主として開花したこれらの生産者団体は規模を広げていくにつれて、組織としての質が問題となっていくことである。最貧国である故に、まだまだ構成員のスキルアップが不可欠で、経済環境下で複雑化するリーダー育成に当たってもますます幅広い知見が不可欠になっていることである。さらに何よりも重要なのは、当初の使命としての国家と距離を置く自立性と内部の民主的運営であろう。たとえば、後継者が透明性の中で民主的に選ばれているかどうかは、農民団体、農協の正当性を強化にする上で避けて通れない評価であろう。

第2は、国全体の発展にとって農業生産者が自らの生産・生活改善に影響を及ぼし得る政府の決定に交渉力を持つことは冒頭で記した如く農業最貧国が集中するアフリカでは極めて望ましいことである。欧米日の第2次世界大戦から1960年代までの高度成長は、各国民の所得の底上げに決定的役割を果たしたが、それを可能にした主因の1つとして都市労働者が組織化され、団体交渉や最低賃金といった制度を通じて、自らの要求を実現できたことに注目すべきであろう。¹⁴ この歴史的

¹³ この経緯については坂元浩一、『IMF・世界銀行と途上国の構造改革』（大学教育出版、2008年）第3章が参考になる。

¹⁴ レギュレーション制度学派経済学では戦後の欧米日の先進工業国の1950年代から60年代にかけての高度成長の説明において高生産性と高賃金の好循環を実現できたのは労働組合と団体交渉といった制度が決定的な役割を果たしたとして、これをフォーディズムと呼んだ。アフリカ最貧国では賃労働者層が極めて限られ、かつ経済の自由化が当時より進展しているためこの分析手法の応用は困難であるが、農業団体を生産者と政府との間に位置する中間団体として着目することによって内需中心の経済発展策を探る分析手法にはなり得ると思われる。

教訓からすれば、農業中心で、都市労働者が未だ限られた層を形成しているアフリカ諸国では、労働組合に変わる農業生産者団体が自らの声を反映させるチャンネルを制度化することはごく当然のことであろう。具体的には、農産物価格の安定化、先進国では広く実施されてきた生産性向上のための各種補助金、外国農産物の無秩序な輸入防止の貿易政策などに対して、交渉できる制度的枠組みを拡充していくことである。

第3は、自立的・民主的農民団体の健全な拡充が一国全体の経済発展に資するとしても、国家の役割はその拡充を単に疎外しないという受け身の姿にとどまってはならないということである。確かに、世界銀行や欧米の援助機関、国際 NGO はしばしばアフリカ国家の介入こそ経済発展の阻害要因というきわめて粗雑なアフリカ国家像で、民間団体を直接、資金面や技術面で支援してきた。

しかし、ポストアフリカ調整期のアフリカの農業発展を考察する際、問われているのは、この行政をなるべく迂回して支援する方式には、限界があることである。調整期において農業部門に対する予算は停滞ないし削減され、くり返す如く農業の近代化の投資がなおざりにされてきた点を見逃してはならないのである。農業部門投資はサハラ以南の諸国において国家予算の10%程度しか占めていないが、今後とくに、小規模生産者の農業経営を支える技術普及、倉庫、道路などへの投資増加が急務となる。

欧米日では、国内の土木中心の開発は過剰開発としてしばしばその根拠が問われることがあるが、アフリカの農業に今必要とされているのは、過去の反省を踏まえた政府の小農育成への効果的公的支援の復権である。先進国の歴史的事例が示す如く、行政、中間団体、生産者を巻き込んだ農業投資がこれからも不可欠であろう。

かくして、今後の課題として強調されなければならないのは、これらの農業投資の内容とその地域社会、とくに小規模生産者への影響である。この農業投資に関連するのだが、BRICSの台頭も加速化している世界的な食料資源やエネルギー市場の逼迫を背景に、中国、インド、ブラジル、アラブ産油国などが積極的にアフリカの土地取得を通じて、自国の資源ニーズを充たそうとする動きが活発化している。FAOはすでに2008年にアフリカで活発化する海外からの大規模な土地取得についての警告を発しているが¹⁵、こうした新たな事態にアフリカの地域農業生産者、住民の利害から対応するには、何よりもまず生産者の声がこの種の投資の内容、地域への影響についてあげられることである。植民地期においては、植民地政府は宗主国に対して責任を負うが、植民地の住民（原住民）に対してはほとんど責任は負わず、納税や徴兵の義務だけを課した片務的關係であった。しかし、民主化が近年ますます進化している現代アフリカ諸国では、地域、生産者、住民の外国投資への実質的関与が不可欠となっている。その際1990年代以降生まれた政府から独立した農民運動や農業協同組合は小規模生産者の利害の擁護にとって決定的役割を果たすであろう。

(明治学院大学 教授)

¹⁵ 最近の資料ではFAOが2012年11月13日公表した“Trends and Impacts of Foreign Investment in Developing Country Agriculture, Evidence from case studies”を参照。その日本語の紹介は<http://www.fao.or.jp/detail/article/968.html>で閲覧できる。



「韓国が行う国際農林業協力 —KOICA—」

松 本 賢 一

はじめに

近年の国際協力は、これまでの先進国が途上国を支援するという単純な構図に変化が生じ、多様な国際社会の関係として現れてきているのは周知のことであろう。世界経済においてはG8の力が相対的に小さくなり、G20に代表されるように、多様なアクターが出現している。国際協力の場においても、中国やインドなどのBRICSといわれる国々、アラブ系ファンド等、いわゆるエマージングドナーといわれる援助供与国がそれぞれ多様な支援を展開している。本稿では、そのような国の一つである韓国の国際協力、とくに農業・農村開発¹について見てみたい。

1. 韓国の国際協力

1) 被援助国から援助供与国へ

韓国は第二次世界大戦直後に勃発した朝鮮戦争の結果として、国土は疲弊し、産業は壊

滅的な打撃を受け、世界最貧国のうちの一つになるという苦難の時期を経験した。たとえば、1961年の一人当たりGNPは92ドル²であり、1953～1960年間においては、海外輸入の7割を援助に依存していた³。しかし、その後1970年代に入ると、朴正熙政権下で急速な経済発展を成し遂げ、1977年にGNPは1000ドルに達している。こうした発展の背景には海外からの支援が果たした役割が非常に大きかった。韓国政府は、1962年から開始した経済開発5ヵ年計画を推し進めていく上で不足する国内貯蓄と開発資金需要とのギャップを解消するため、海外から多くの借款を活用することとなる。このような支援を供与した機関には、世銀グループ（世銀および国際開発協会）、国連開発計画（UNDP）、アジア開発銀行、アメリカ政府（USAID）、日本の（旧）海外経済協力基金など、現在でも途上国の支援を行っている主要な援助機関が含まれていた。

このように、海外からの資金を活用して成し遂げた韓国の飛躍的な発展は、ソウル市中心部を横切る川の名をとって「漢江の奇跡」として知られている通りである。現在私たちがよく目にし、身近に感じているいわゆる「韓流」の文化や経済はこうした発展後の韓国の姿であるが、「奇跡」が起こる前の韓国は、海外からの支援無しには国民が生き延びていくのがやっとであったといわれており、ソウ

MATSUMOTO Kenichi : International Cooperation of Agriculture and Forestry Performed by Korea -KOICA-

¹本稿では「農業・農村開発」という用語の使用を基本とするが、KOICA資料等を参照する場合、当該資料で使用されている用語（「農村開発」「農林水産業」等）に従った。

²当時、日本は564ドル、フィリピンは270ドル、ケニアは98ドル（世銀）

³<http://www.koica.go.kr/english/koica/oda/history/index.html>（アクセス日：2013年1月9日）



図1 ソウル市内を流れる清溪川の過去と現在

出典：<http://english.sisul.or.kr/grobal/cheonggye/jap/WebContent/index.html> (アクセス日:2013年1月9日)

ル市内を流れる清溪川では朝鮮戦争後、生活の手段を求めてソウルに集まった人々により無秩序に形成された仮小屋集落がひしめき、周囲の環境は生活排水による深刻な汚染状況であったという(図1)。

朝鮮戦争後の困難を克服し、海外からの援助を受けて経済発展を成し遂げた韓国は、ついに1996年10月には「先進国クラブ」とも称される経済開発協力機構(OECD)に加盟することになる。OECDの中には、途上国への援助の質と量の向上を図ることを目的とした開発援助委員会(DAC)という機関があり、韓国はOECD加盟直後からDAC加入を目指してきたが、2010年1月、それまでのオブザーバーとしての立場から正式な加盟国となった。これにより、「援助を受ける側から援助をする側」になり、「最貧国」から「先進ドナー」になったわけである⁴。

このような例は世界的には稀有なものであり、UNDPをして次のように言わしめている。「The Republic of Korea is a prime example of a country that has climbed out of poverty and rapidly joined the ranks of the developed countries … Korea is a solid model for many other countries to follow.」⁵

ところで、被援助国であった韓国が、経済発展とともに援助供与国として歩みだすことになったわけが、その第一歩は、1963年の技術研修員受け入れプログラムにさかのぼることができる。しかし、これはアメリカ政府(USAID)の資金により実施されたものであった。韓国自身が本格的に海外への援助供与に乗り出したのは1980年代後半のことである。それまでに成し遂げられた急速な経済発展は、貧困を克服して経済的繁栄を勝ち取った生きた経験として、途上国の関心を集めることになり、韓国政府もこうした経験を生かして本格的に途上国の開発支援に取り組むための体制整備に取り掛かったのである。こうして1987年には韓国輸出入銀行・対外経済協力基金(The Economic Development

⁴韓国海外文化広報院ウェブサイト

<http://japanese.korea.net/NewsFocus/Policies/view?articleId=99864>(アクセス日:2013年1月9日)

⁵ Quoted by James Gustave Speth, Former Administrator of UNDP. KOICA 作成資料より転載.

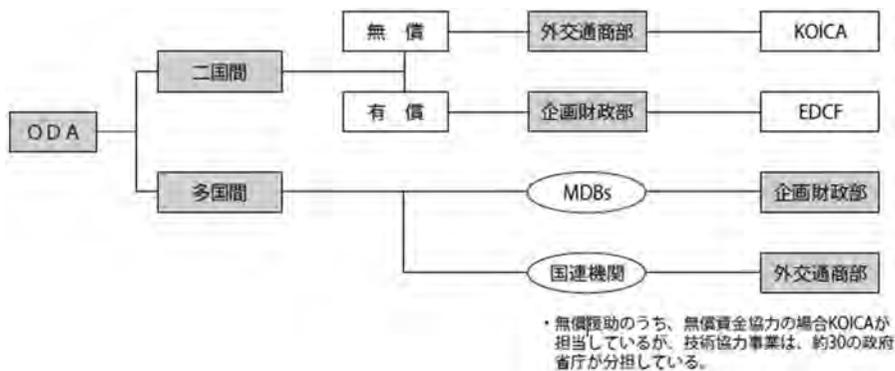


図2 韓国援助実施体制図
出典 外務省 2011

Cooperation Fund of the Export-Import Bank of Korea、：略称 韓国輸銀 EDCF) が、また 1991 年には韓国国際協力団 (Korea International Cooperation Agency：略称 KOICA) が設立され、援助供与国として体制が整うことになった⁶。

2) 援助機関、援助政策、援助規模

韓国の二国間開発援助機関には、有償資金協力を行う韓国輸銀 EDCF と無償資金協力と技術協力を行う KOICA がある。また、韓国輸銀 EDCF は企画財政部の監督下で、KOICA は外交通商部の監督下でそれぞれの事業を行っており、この点は、2008 年の新 JICA となる前の日本の ODA 実施機関と非常に似た体制となっている (図 2)。

2010 年 1 月の DAC 加盟と時を同じくして、韓国は援助供与国としての責任を果たすべく努め始めている。2010 年 1 月には国際開発協力基本法「Framework Act on International Development Cooperation」を制定、同年 7 月から施行している他、同年

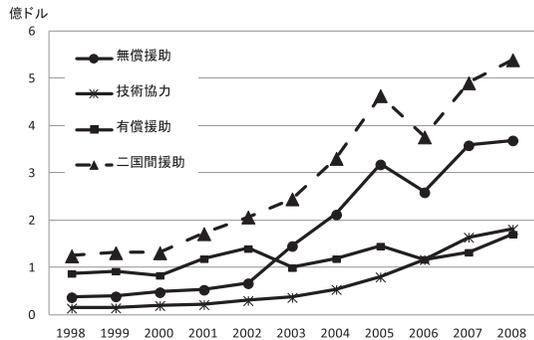


図3 韓国政府二国間援助額の推移
出典：澤田 2011

10 月には韓国政府初となる ODA 戦略報告書「国際開発協力先進化のための方策」を発表した。そして 2011 年 11 月には DAC の第 4 回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム (釜山 HLF 4) のホスト国としての役割も果たし、国際社会における開発協力の議論に積極的に参加している。⁷

援助供与額もとくに 2000 年以降順調な伸びを示している (図 3) が、国民総所得 (GNI) に対する ODA の比率が 2009 年では 0.1% と DAC 諸国の平均レベルである 0.31% に比べるときわめて低いことから、今後韓国政府は、その比率を高め、2015 年には 0.25% に到達

⁶注釈 3 参照。

⁷外務省 2011

表1 KOICAの支援重点分野

2010 以前	2011 年以降	
7 重点分野	重点5分野	分野横断的課題
教育、保健、ガバナンス、ICT、農村開発、産業及びエネルギー、環境、その他	教育、保健、ガバナンス、農林水産業、産業及びエネルギー	環境、ジェンダー、人権、ICT

出典：KOICA 2011a

表2 KOICA 支援額実績（地域別） 単位：億ウォン

	2010		2011	
	金額	シェア	金額	シェア
アジア	2,859	61%	2,056	57%
アフリカ	782	17%	727	20%
中南米	558	12%	440	12%
中東	277	6%	121	3%
東欧・CIS	248	5%	256	7%

出典：KOICA 2012

させる目標を掲げている⁸。

3) KOICAの援助

ここで無償資金協力と技術協力の実施機関である KOICA の事業概要を簡単に見ておきたい。職員数（定員）および海外拠点数はそれぞれ、247人（JICA：1827人）、45拠点（JICA：92拠点）、である（いずれも2011年）。協力分野は2010年を境に絞り込んでおり、2010年に制定された「KOICA Advancement Plans 2010-2015：A Roadmap」によると、支援重点分野は表1のようになっている。また、直近の地域別支援額実績は表2のとおりであり、アジアのシェアが高い。しかし、2006年に「アフリカ開発イニシアチブ」を打ち出し、2008年までにアフリカへの支援を3倍にすることを発表して以降、アフリカ

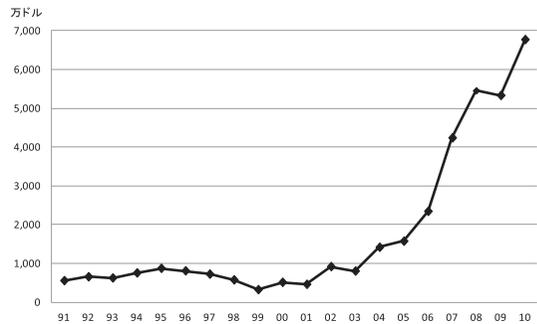


図4 KOICAの対アフリカ支援額の推移
出典：KOICA 2011a

への支援は伸び続けている（図4）。

それでは、実際にどのような事業を行っているのだろうか。事業の形態（スキーム）は、次のとおりである⁹。

「プロジェクト型支援」：これは施設建設を主として行うものであり、近年 KOICA の主要な支援内容となってきたものである。施設建設のほか、研修機会の提供や専門家の派遣を行う場合もある。

⁸ 韓国外交通商部 2011

⁹ <http://www.koica.go.kr/english/schemes/project/index.html>（アクセス日：2013年1月9日）

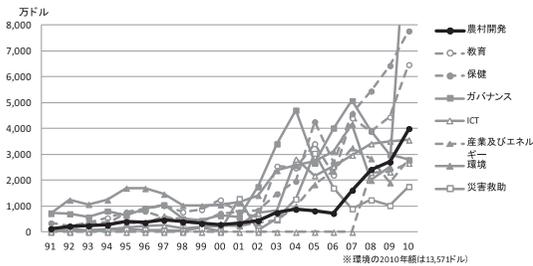


図5 KOICAの分野別援助額推移
出典：KOICA 2011a

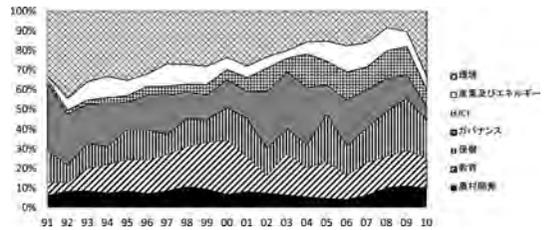


図6 KOICA援助額分野別シェア
出典：KOICA 2011a

「研修員受け入れ」：途上国の技術者、研究者、政策立案者を韓国へ招聘するものであり、1991年のKOICA創設以降、2000コース、3万2000人以上の実績がある。コースの種類には、一般コース、特設コース、国別特設コース、他ドナーとの連携コースなどがあるが、2012年度の計画では、一般129コース、国別特設160コースとなっている。また、近年はとくに国別特設コースに力を入れている他、2005年からは韓国国内の大学における学位取得を目的とした長期の研修員受け入れも開設している。農村開発分野では、灌漑技術、稲作栽培技術、園芸、セマウル運動¹⁰などのコースを開設している。

「ボランティア派遣」：韓国市民を派遣する事業で、2010年までの派遣実績は7800人を超えている。このうち地域ではアジアが全体の約6割と他の地域を圧倒している。また、分野別には教育が約3割であり、農村開発は1割強である。2010年では、1000名が派遣され、その半数以上がアジア太平洋地域で活動している。

「市民団体プログラム・CSRプログラム」：

市民団体による草の根支援活動や、企業のCSR活動を支援するものである。

2. KOICAの行う農業・農村開発

1) 予算、方針、実施体制

KOICAの援助額は、韓国政府全体の援助額推移（図3）と同様の動きを見せており、2002年以降急激な伸びを見せている。分野別の実績額推移は図5のとおりであるが、このうち、災害救助とその他を除いたもののシェアの推移は図6に示すとおりである。これらの図からは、2002年以降各分野とも急激な伸びを示している中、農村開発分野についてはやや遅れて2007年から伸びを見せ始めていること、さらに、そのシェアについては、過去20年間一貫して小さく、平均すると7.8%（直近3カ年は平均10.3%）となっていることが読み取れる。このように、農業・農村開発分野に対するKOICAの取り組みは伝統的には主要な位置を占めていたわけではない。しかし、2007年以降、最貧国向け支援の重要性が増し、アフリカへの支援が急増する中（図4）農村開発分野のシェアは増加し、直近3カ年平均をみると、KOICA設立時点にくらべ、1.6倍の規模になっている。

その農村開発分野の支援方針についてであ

¹⁰ 韓国で1970年代初頭から行われた住民主体の農村開発運動。（国際協力事業団 1995）

表3 KOICAの農村開発分野支援目標

目標	生産量／生産性の向上	市場へのアクセス強化	生活水準／所得水準の向上
取り組み	<ul style="list-style-type: none"> ・生産基盤の整備 ・研究能力の強化 ・政策立案能力の向上 	<ul style="list-style-type: none"> ・集荷／貯蔵／加工技術の向上、施設の整備 ・輸出能力／競争力の強化 	<ul style="list-style-type: none"> ・農村生活基盤の整備 ・組織能力の強化 ・農外所得機会／技術の向上

出典：KOICA 2011a

るが、大きく3つの支援目標、つまり、①農業生産量・生産性の向上、②市場へのアクセスの向上、および③農村部の生活向上を掲げている(表3)。また、各国の所得レベルに応じて異なる戦略を採るとしており、具体的には、最貧国では基本的な生活条件の整備を中心に、低所得国・中所得国ではより農業における生産・加工に注力するとしている。また、地域別でも異なる戦略を採るとしており、例えばアジアでは農業施設の建設を中心に、またアフリカでは生産技術の指導や食料不足に対処するための農業開発に焦点を当てるとしている。

このように近年 KOICA は、農業・農村開発分野における支援に力を入れつつあるが、協力事業を実施していくための体制整備の一環として、外部の専門機関との連携に力を入れているようである。こうした連携の背景には、KOICA 自身の組織体制上の制約もあるものと思われる。韓国の援助機関は、前述のとおり日本の援助機関と非常に似かよった体制を採っているが、KOICA 内部の組織構成としては、地域担当部局が主要を占めており、この点は、JICA が地域担当部と分野担当部の両輪からなる体制を採っているのと大

きく異なっている。2012年11月筆者も東京で KOICA のアフリカ部東アフリカチーム課長と話しをする機会を持ったが、農業分野の技術協力を行う際、どのようにして人材を確保するのかという問いに対しては、外部団体、例えば韓国農村振興庁¹¹の協力を得ることであった。このような外部団体との連携により、協力内容立案のための調査、専門家の派遣、事業運営のための委員会の設置などを行っている。

2) 農業・農村開発の具体的事例

前述のとおり、KOICA の行っている主要な事業は、①プロジェクト型支援、②研修員受け入れ、③ボランティア派遣、④市民団体プログラム・CSR プログラムであるが、いくつか実際の支援例について触れておきたい。

(1) プロジェクト型支援

- ① [セネガル] Agricultural production improvement project in Dagana Department (協力期間 2007～2009年、支援額150万ドル)

これは、セネガルの首都ダカール北方350kmに位置するGuier湖岸のDagana地区にポンプ灌漑施設を整備(計画灌漑面積は120ha)するものである。また、他の援助スキームにより、生活道路や住民センターの建設や専門家の派遣も行っている¹²。

- ② [エルサルバドル] Project for Improving Vegetable Production Techniques of El Salvador (協力期間 2008～2010年、

¹¹ 韓国政府の外庁。研究開発・技術普及、人材の育成のほか、国際協力も行っている。http://www.rda.go.kr/foreign/jp/(アクセス日:2013年1月9日)

¹² http://www.riceforafrica.org/card-countries/senegal/242-sn-6 (アクセス日:2013年1月9日)

支援額 200 万ドル)

これは所得向上を目指し、農業技術の改善を図ることを目的としたもので、野菜栽培に適した自然環境に恵まれながらもそれを十分に生かすための技術が不足している現況を打破するために、主として温室の設置を中心に支援するもので、併せて栽培の専門家も派遣している。エルサルバドル政府は、本プロジェクトを開発モデルとして位置づけ、全国に温室栽培を広めていこうとしている¹³。

③ [フィリピン] The Construction of the Modern Integrated Rice Milling and Processing Complex (RPC) Phase II Project (協力期間 2009～2012年、支援額 1300万ドル)

これは、フィリピン国内の主要な稲作地域において精米施設を建設するものであり、コメの品質向上と収穫後のロスの低減、また農家の収入向上を目指し、フィリピン政府が掲げている 2013 年のコメの自給達成目標に貢献するものである。協力サイトは Iloilo 州、Pangasinan 州、Bohol 州、Davao del Sur 州である¹⁴。なお、本プロジェクトは先行するフェーズ I の成功を受けて開始されたものであるが、先行フェーズは、Aurora 州にて実施され、協力期間は 2005 年から 2006 年、支援額は 230 万ドルである。

¹³KOICA 2011a

¹⁴KOICA 2012

¹⁵<http://www.mct.go.kr/japanese/issue/issueView.jsp?pSeq=807> (アクセス日: 2013 年 1 月 9 日)
http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=49119_201&ID2=DO_TOPIC (アクセス日: 2013 年 1 月 9 日)

¹⁶KOICA 2011a

<http://www.koicacambodia.org/>
(アクセス日: 2013 年 1 月 9 日)

④ [バングラデシュ] Integrated Community Development Project in Burichang Upazila of Comilla District in Bangladesh (協力期間 2007～2010年、支援額 350万ドル)

これはバングラデシの Comilla 県 Burichang 郡において住民参加型による農村開発を行うものであり、支援内容としては、小規模インフラ整備(農村道路、井戸、小学校、住民センター、灌漑施設など)と技術指導(灌漑技術、栽培技術、縫製技術など)などからなっている。また、村レベルの組織である Comprehensive Village Development Cooperative Societies (CVDCS) を通じて行うことで住民参加の開発を担保するとともに、末端行政機関や各省の出先機関との連携を図ることで、CVDCS の活動を技術面から確かなものとなるよう支援している。

本プロジェクトにより、27km の農村道路、小学校(新設 2 校、教室増設 12 校)、住民センター(16カ所)、井戸(深井戸 5、浅井戸 10)が整備され、耕うん機(10台)やミシン(50台)などが供与された¹⁵。

⑤ [カンボジア] Integrated Rural development project in Kampong Cham Province (協力期間 2010～2012年、支援額 250万ドル)

これは Kampong Cham 州の 3 村において総合農村開発のパイロットプロジェクトを行うもので、貧困削減のモデルケースを示すとともに、中央および地方の行政官の事業実施能力を高めることを目標としている。また、新たな収入源創出のための農業技術の導入も図るとしている。事業では、農業技術の指導、貯水池および灌漑施設や道路の整備に加え、上下水施設の整備、教育環境の改善や住民組

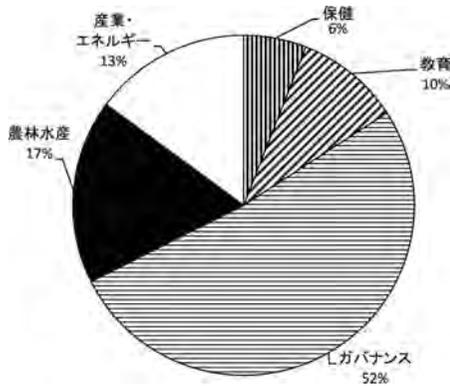


図7 2011年研修員受入予算
出典：KOICA 2012

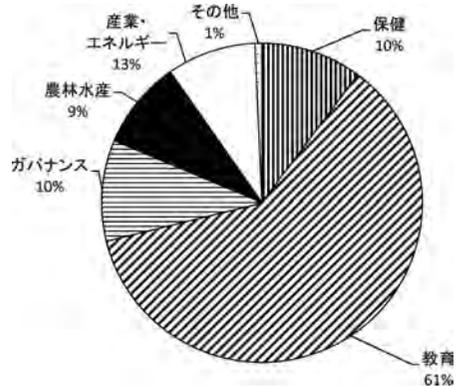


図8 2011年ボランティア派遣人数割合
出典：KOICA 2012

織の活性化を図るとしている¹⁶。

(2) 研修員受け入れ

2011年度の研修員受入予算の分野別シェアにおいて、農林水産分野は16%を占めており、これは、前記の事業全体における農村開発分野のシェアを上回っている(図7)。

具体的なコースとしては、2012年には、課題別コースが11、国別コースが18計画されており、このうち課題別コースは次のとおりである¹⁷。

- 農業コミュニティー指導者育成 (72日)
- 英語圏アフリカ灌漑農業開発中堅行政官研修 (13日)
- アフリカ地域農業開発 (79日)
- アセアン地域農作物遺伝資源管理 (20日)
- アフリカ・C I S 地域園芸作物生産 (30日)
- 植物品種保護およびD U S 試験 (20日)
- アジア地域園芸作物収穫後処理 (6日)
- 持続的農業開発 (20日)
- アフリカ地域水産技術政策 (55日)
- 太平洋諸島地域水産資源 (20日)

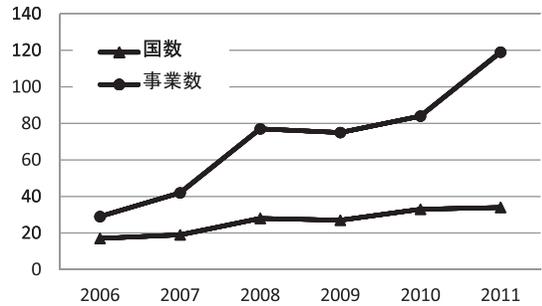


図9 NGO プロジェクト支援推移
出典：KOICA 2011b、2012

農業農村開発修士課程取得

(3) ボランティア派遣

2011年度の派遣実績は981人であり、このうち9%にあたる88人が農林水産分野での派遣である(図8)。

(4) 市民団体プログラム・CSRプログラム

市民団体プログラムでは、NGOを通じた開発支援を行っているが、その数は2008年以降急速に伸びてきている(図9)。このうち、農村開発分野のシェアは金額ベースで2010年15.3%、2011年20.1%と、他の支援スキームにおけるものに比べ高くなっているのが

¹⁷<http://www.koica.go.kr/english/schemes/training/index.html> (アクセス日:2013年1月9日)

特徴的である。2010年の農村開発分野件数は14件、1件当たりの事業費は6万6000ドルである。

おわりに

－ JICA との連携－

KOICAは、1991年の設立当初からJICAと協力関係にあるといえよう。その始まりは、KOICA職員に対する実務研修であった。これは、KOICAからの依頼に応じて、1992年以降KOICA職員をJICA本部に受け入れて実務研修を行ったものであり、合計10名がJICAで研修を受けた。

事業については、主として研修員受入についての連携を行ってきている。例えば、同一の研修コースにおいて、日韓でモジュールを分担し、コース期間の半分を日本と韓国でそれぞれ行うという日韓共同研修を実施している。これまでに4コース（環境、経済開発分野）を実施、現在は防災分野のコースを準備中である。また、前述のとおり、韓国は2011年の釜山HLF4のホスト国を務めたわけであるが、その前年2010年の春から、JICAとKOICAは米国のシンクタンク（ブルッキングス研究所）とともに、援助効果の向上に向けた共同研究を行った。こうした政策提言レベルでの共同研究による成果は釜山HLF4に向けた準備会合等における議論をリードすることになった。

農業・農村開発分野においてもいくつかの連携が行われている。カンボジアでは2009年に灌漑開発・農村開発の事業を共同で行い、地方行政官や農民の能力向上、灌漑施設の改

修（灌漑面積102ha）、水利組合の設立支援等を行った。エチオピアでは、稲作開発のための連携事業を準備中である。エチオピア政府は、増加しつづける人口の食料確保のため、これまで農地として十分活用されてこなかった低湿地に着目し、食料増産を図るための有望な作物としてイネを位置づけ、稲作技術の先進地域である東アジアの開発経験を生かすため、JICAおよびKOICAからの協力を得てその開発を進めようというものである。エチオピア側の協力担当窓口はエチオピア農業研究機構であり、まずは稲作振興のための技術者育成を図ることを想定している。これまで、JICA・KOICAの定期協議の場や、双方のエチオピア事務所を通じた情報交換などを行ってきており2013年には協力の枠組みを具体化する方針である。

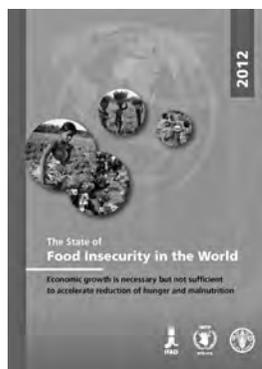
参考文献

- 1) 外務省、2011、2011年版政府開発援助参考資料集
- 2) 韓国外交通商部、2011、2011 Diplomatic White Paper
- 3) 国際協力事業団、1995、貧困問題とその対策、pp.47-64
- 4) KOICA（2011a）、20 Years of KOICA
- 5) KOICA（2011b）、annual report 2010
- 6) KOICA（2012）、annual report 2011
- 7) 大野 泉、2011、元気な振興ドナー、韓国、『国際開発ジャーナル』、2011.4月号 :18-21
- 8) 澤田康幸、2011、世界経済再構築下における開発と援助（岩田一政、浦田秀次郎編、『新興国からの挑戦』、日本経済新聞出版社）pp.125-160



The State of Food Insecurity in the World 2012

FAO 発行
2012年61頁



The State of Food Insecurity in the World (SOFI: 世界の食料不安の現状) は、国連食糧農業機関 (FAO) が、世界食糧計画 (WFP)、国際農業開発基金 (IFAD) と共同で発行している。世界の食料不安の現状と要因、対応策に関する議論を提起して飢餓問題への関心や認識を高めることを目的としており、ミレニアム開発目標の達成状況も把握することができる。

2012年版では、これまでの栄養不足人口の算定手法を改善するとともに、データの見直しが行われ、新たな推定値を発表した。人口、食料供給、食料ロス、栄養エネルギー必要量その他の要素に加え、各国内の食料の配分 (栄養エネルギー供給から測定) をより適切に評価した結果、2010-12年間の飢餓人口は、推定8億7000万人であると算出した。この世界飢餓人口は、依然として受け入れ難い高いレベルにある。その大半の8億5000万人は開発途上国に住んでおり、途上国人口の15%弱の人々が栄養不良であったとした。

今回、算出方法が改善された結果、1990年以降の飢餓人口がこれまで推定されていた以上に削減されていたことがわかった。しかし、その成功の大部分は、2007 - 08年以前に達成されており、それ以降の世界飢餓人口の減少は鈍化・横ばいとなっている。飢えに苦しむ人々に十分な食料を供給するために、適切な措置を講じることによってこの減速傾向を逆転できれば、「2015年までに飢餓に苦しむ人々の割合を半減する」というミレニアム開発目標 (MDGs) 1の達成は可能な範囲にあると本書は述べている。

本書は、貧しい国々における飢餓と栄養不足の軽減には農業の成長が有効である。小規模農家、特に女性を含めた農業の成長が、雇用を生み出し、極度の貧困と飢餓を減らすためには最も有効であるとしている。そしてその成長が「栄養に敏感」でなければならず、食料の多様性や栄養素、そして安全性という観点からも、質の向上が飢餓を減らすことにつながるとして、農業・栄養・健康の統合された枠組みが必要であると主張している。また、最も脆弱な人々を取り残されることがないように、彼らが参加して貢献することで成長から利益を得られるように保証する社会的保護制度が必要であると訴えている。

原文は英語のほか、アラビア語、フランス語、スペイン語、ロシア語、中国語があり、以下よりダウンロードできる。また、FAO 寄託図書館でも閲覧が可能である。

<http://www.fao.org/publications/sofi/en/>

(FAO 日本事務所 荒井由美子)

FAO 寄託図書館のご案内

FAO Depository Library in Japan

※FAO 寄託図書館は、(社)国際農林業協働協会(JAICAF)が運営しています。

FAO(国連食糧農業機関)は、「食料・農林水産業に関する世界最大のデータバンク」といわれており、加盟国や他の国際機関、衛星データ等からさまざまな情報を収集・分析・管理し、多くの刊行資料やインターネットを通じて世界中に情報を提供しています。

FAO 寄託図書館は、日本国内において、これらの情報を多くの人が自由に利用できるよう各種サービスを行っております。お気軽にご利用ください。

(ご利用の場合は、事前に来館予約をお願いいたします)

■所在地

神奈川県横浜市西区みなとみらい 1-1-1
パシフィコ横浜 横浜国際協力センター5F
FAO 日本事務所内

■開館時間

10:00~12:30 / 13:30~17:00

■休館日

土日・祝日・年末年始

■利用予約およびお問い合わせ

Tel: 045-226-3148

Fax: 045-222-1103

E-mail: fao-library@jaicaf.or.jp

サービス内容

FAO 資料の閲覧(館内のみ)

レファレンス(電話、E-mail でも受け付けています)

複写(有料)

インターネット蔵書検索(ウェブサイトより)

主な所蔵資料

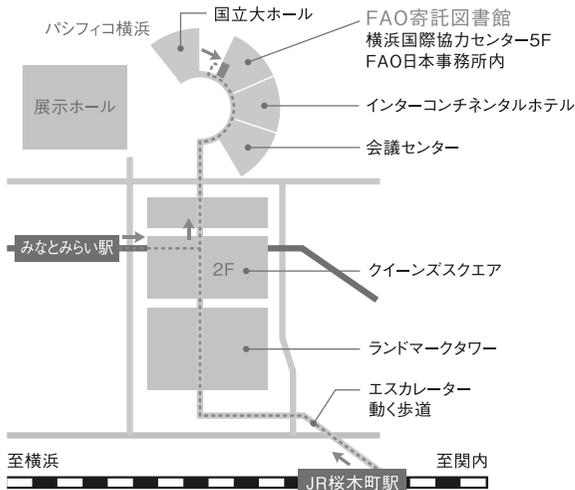
FAO 統計年報

白書各種

テクニカルレポート(分野別)

FAO 資料の日本語版

季刊誌、月刊ニュースレター ほか FAO 関係資料



アクセス

地下鉄みなとみらい線 みなとみらい駅

クイーンズスクエア連絡口 徒歩3分

JR、市営地下鉄 桜木町駅 徒歩12分

いずれの場合も、インターコンチネンタルホテルを目指してお出でください。
1階または2階(連絡橋)のホテル正面入り口に向かって左側にあるエレベーターより5階へお越しください。

FAO 寄託図書館ウェブサイト: <http://www.jaicaf.or.jp/fao/library.htm>

JAICAF 賛助会員への入会案内

当協会は、開発途上国などに対する農林業協力の効果的な推進に役立てるため、海外農林業協力に関する資料・情報収集、調査・研究および関係機関への協力・支援等を行う機関です。本協会の趣旨にご賛同いただける個人、法人の賛助会員としての入会をお待ちしております。

1. 賛助会員は、当協会刊行の資料を区分に応じてお送り致します。
また、本協会所蔵資料の利用等ができます。
2. 賛助会員の区分と会費は以下の通りです。

賛助会員の区分	賛助会費・1口
正会員	50,000 円／年
法人賛助会員	50,000 円／年
個人賛助会員 A	5,000 円／年
個人賛助会員 B	6,000 円／年
個人賛助会員 C	10,000 円／年

※ 刊行物の海外発送をご希望の場合は一律 3,000 円増し（年間）となります。

3. サービス内容

平成 24 年度会員向け配布刊行物等（予定）

主なサービス内容	正会員・ 法人賛助会員	個人 賛助会員 A (A 会員)	個人 賛助会員 B (B 会員)	個人 賛助会 C (C 会員)
国際農林業協力（年 4 回）	○	○	—	○
世界の農林水産（年 4 回）	○	—	○	○
その他刊行物 （報告書等）	○	—	—	—
JAICAFおよびFAO寄託図書館 の利用サービス	○	○	○	○

※ 一部刊行物はインターネットwebサイトに全文または概要を掲載します。
なお、これらの条件は予告なしに変更になることがあります。

- ◎ 入会を希望される方は、裏面「入会申込書」を御利用下さい。
Eメールでも受け付けています。

e-mail : member@jaicaf.or.jp

「国際農林業協力」誌編集委員（五十音順）

安藤和哉	（社団法人海外林業コンサルタント協会総務部長）
池上彰英	（明治大学農学部教授）
板垣啓四郎	（東京農業大学国際食料情報学部教授）
勝俣誠	（明治学院大学国際学部教授）
紙谷貢	（前財団法人食料・農業政策研究センター理事長）
原田幸治	（社団法人海外農業開発コンサルタント協会企画部長）

国際農林業協力 Vol. 35 No. 3 通巻第 168 号

発行月日 平成 25 年 2 月 15 日

発行所 社団法人 国際農林業協働協会

編集・発行責任者 専務理事 井上直聖

〒107-0052 東京都港区赤坂 8 丁目 10 番 39 号 赤坂KSAビル 3F

TEL (03)5772-7880 FAX (03)5772-7680

ホームページアドレス <http://www.jaicaf.or.jp/>

印刷所 日本印刷株式会社

International Cooperation of Agriculture and Forestry

Vol. 35, No.3

Contents

- China's Grain Imports
IKEGAMI Akihide
- Democratization and Agricultural Cooperation in Developing Countries
Agriculture in Egypt – Under her Democratization –
HATA Akihiko
- Current Situation of Agriculture in Myanmar
–New Dimension After the Inauguration of Democracy –
YOSHIDA Minoru, SUZUKI Fumihiko
- Trial of Laclo Irrigation Water User' s Association How to Respect Traditional Customs
in Development of Timor-Leste –
FURUDONO Seigo
- Current situation and Issues of West African Farmers' Organizations –A Case of Senegal
in the Post-Structiral Adjustment Era-
KATSUMATA Makoto
- International Cooperation of Agriculture and Forestry Performed by Korea –KOICA-
MATSUMOTO Kenichi