

第9章

農産物貿易自由化と食糧安全保障

——フィリピンの場合——

梅原 弘光

はじめに

1. 米危機とその背景
2. 食糧安定供給のための国家介入
3. 農産物貿易自由化への政府の対応
4. 農業漁業近代化計画と食糧安全保障

むすびにかえて

はじめに

一般にグローバリゼーションと呼ばれる昨今の世界的趨勢の根底にあるのは、完全自由主義市場のグローバルな形成・確立という世界資本の意図であろう。世界銀行、国際通貨基金など国際的融資機関がその推進役であり、規制緩和、自由化、民営化、あるいは構造調整などはそうした意図実現のための具体的手段と考えられる。1993年12月の農産物貿易自由化に関するガット・ウルグアイラウンド合意はそうした動きの一環であった。これは、未だ大きな農業部門を抱える第三世界の多くの国々にとってかなり大きな犠牲を強いるものであることは間違いない。

1994年にWTO加盟と同農業合意を議会で批准したフィリピン共和国は、この農産物貿易自由化に否が応でも対応しなければならなくなった。その場合、特に注目されるのが米とトウモロコシである。米は古くからフィリピン人の主食であり、トウモロコシはスペイン植民地支配開始後に持ち込まれ、中部・南部フィリピンで米に次ぐ主食の地位を確保した。ために、両作物の栽培には、従来、農民の圧倒的多数が関わり、広大な農地が充当されてきた。にもかかわらず、米の国内生産は国内需要を満たすのがむつかしく、1970年代後半からの数年間を除い

て常に、いわゆる「米危機 (rice crisis)¹」という政治・社会現象に付きまといわれた。

よく指摘されるように、フィリピンの米とトウモロコシの生産コストは近隣諸国に比べて高く、国際競争力の点で劣位にあるといわれる²。今回の貿易自由化によりそれらが国際競争に曝されるとなると、大勢の農民と広範な農村を巻き込んで、大変深刻な事態を招くことが予想される。現在、政府は貿易自由化への対応としていかなる方向を模索しているのか、その結果同国の農業はどう変わり農民はどうなるのか、潜在的米危機を抱えてきたフィリピンの食糧問題の将来はどうなるのか、といった問題が検討されなければならない。

フィリピン政府のGATT-WTO農業合意への対応のための基本計画策定は、1997年末の農業漁業近代化法（共和国法8435号、AFMA）制定で完了した。しかしその実施は、98年半ばのラモス政権からエストラダ政権、2001年1月のエストラダ政権からアロヨ政権への政権交代により、大幅に遅れているように見受けられる。事実、2001年7月23日に行われたアロヨ新大統領の施政方針演説（State of Nation Message）では、貧困対策の4要素の一つに「社会的公平に基礎を置く近代化された農業部門の確立」を掲げ、大統領の執務室を翌24日から農業省にも置き、農業近代化に向けて陣頭指揮に当たることを宣言したほどである。農産物貿易自由化の影響はすでに人々の生活のさまざまなところに現れているが、本格的影響が農民の足元に及ぶのはこれからと見て差し支えないであろう。

以下では、フィリピンにおける食糧問題に焦点を当て、米危機とその背景、食糧安定供給のための国家介入の歴史を振り返った後、農産物貿易自由化に向けての政府の取り組み、農業近代化計画と今後の食糧安全保障について検討する。

1. 米危機とその背景

(1) 繰り返される米危機

1935年、アメリカ統治期のフィリピンで米危機が起こった。この危機の原因究明と再発防止策検討の課題を背負って発足した政府委員会、米委員会Rice Commissionの答申（以下「コミッション報告」と呼ぶ）によると、米危機の展開は以下の通りである（Rice Commission 1936: 23~27）。

1935年の初め、米の収穫期が終わりに近づいてきたころ、マニラの農商務省通商局に地方駐在官ならびに米生産者団体から35年度産米にはかなりの減産がありうるとの予測が届いた。

- 1 「米危機」の概念は曖昧で、確立したものはない。ここでは一応、米が市場で品薄になったり姿を消して社会不安につながりかねない様相を呈した状態、としておく。
- 2 1970年代末から80年代初めにかけての数年間、フィリピンが米を海外に輸出したとき、国際市場価格が国内の政府買上げ価格より低いために、輸出量が増えれば増えるほど政府にとって赤字が累積したという経験が、それをよく物語ってくれよう。

通商局長は直ちに本格的調査に乗り出し、最終的に前年度比15%の減産との推計値を得た。しかし、地域間の過不足調整のための輸送能力に支障がなく、米穀取扱業者の投機・退蔵さえ発生しなければ、前年度からの持ち越し分を合わせた総供給量は需要推定量とほぼ均衡しているとの結論に達した。

ところが、1935年1月2日に1ガンタ³当たり0.19ペソ⁴であったマニラの市場米価は、その後じりじりと上昇を続けて2月9日に0.23ペソとなった。以後しばらく小康状態が続いたが、雨季(6月～11月)の到来と共に台風シーズンに入り、台風と洪水の影響が出始めるや否や、米価は再び上昇局面に入り、7月には0.26ペソ、8月19日には遂に0.28ペソにまで跳ね上がった。総督は台風などの被災地に災害事態 (state of calamity) 宣言を出して米価上昇の抑制に乗り出し、通商局長はマニラ周辺地区から米生産者、精米業者、米穀商を招いて米価安定への協力を要請するとともに、マニラ通商センター商品取引所Manila Trade Center and Exchangeに、市内低所得者用の米の買い付けを命じた。9月に入って総督は、遂に、非常事態 (state of emergency) を宣言して、米の緊急輸入を閣議決定すると共に⁵、米の退蔵・投機行為に対し厳罰をもって対処することを表明、財務、農商務、法務の3長官に対しては事態への恒久的対応策検討を命じた。コミッション報告は、当時の社会情勢には全く触れていないが、前後の脈絡から推して、マニラなどの大都会では社会的緊張が相当な状態まで高まっていた可能性は十分に推測できる。

かくして政府は米価の更なる上昇の食い止めに成功したが、ここに米危機がフィリピン史上初めて実体となり、以後この状態は潜在的危機としてフィリピン社会に付きまとうことになった。

戦後最初の米危機は、1961年の大統領選挙戦の最中に起こった。当時、野党リベラル党の大統領候補であったD.マカパガルは、ガルシア政権の食糧増産政策失敗を激しく非難・攻撃していた。その最中に、突如として米がマニラの市場から姿を消して米価が急騰、それに抗議する民衆によって事態は、米騒動発生寸前の状態に立ち至った。これに対して政府は、一方で官憲を動員して商人たちの退蔵米吐き出しを迫ると同時に、他方で外国から米を緊急輸入して市場に供給、米価の沈静化と社会の混乱回避に努めた。

こうした事態はその後も繰り返される可能性が非常に高く、大統領選挙の年には米の輸入が増える傾向にある。1965年と1998年の大量輸入は選挙と無関係とはいえない。また、米危機といわれた年は、疾風怒涛といわれ社会不安が最高に達した1970年代初頭、経済危機の最中の1984～85年、自由化政策の影響で調達率が急落した1995年 (IBON Facts and Figures 23-15/16)、ラ・ニーニャといわれ豪雨に見舞われた1998年 (Farm News & Views 10-6, 12-2) などである。このように見えてくると、フィリピンは大体10年に1～2回の割合で米危機に見舞われていることになる。

3 穀物容量単位で、1ガンタは3リットル、25ガンタ=1カバン=米57kg。

4 当時の為替レートは1ドル=2ペソに固定されていた。

5 1935年の米危機のときに行われた米の緊急輸入は、全体で1万6,000トンであった (Rice Commission 1936: 26)。これからも、当時の不足分がそれほど大きくはなかったことが推察できよう。

(2) 危機の背景

フィリピンで米は、元来、自給できていたし、若干の輸出さえみられる状態であった。ところが、スペイン植民地支配下にあった18世紀末以降、商品作物生産の展開過程で次第に、国内産米だけでは人々の食糧需要を満たせなくなり、19世紀半ばからはほぼ毎年米を近隣諸国からの輸入に依存するようになった（US Bureau of Census, 1905; 86~88）。当初ごく少量であった米輸入量は、フィリピン革命、反米闘争と戦乱が打ち続いた19世紀末から20世紀初頭にかけて大幅に増大、年間10万トン台が1899年から1910年代前半まで続いた。1910年代末から30年代初めまでは緩やかながら米粉収量改善がみられた時期で（梅原：1992、53-54）、その結果年々の輸入量は減少を続け、30年代半ばには年間1万トン前後、年によっては輸入ゼロのレベルまで下がった（Rice Commission, 1936; 70）。

1935年の米危機は、国内産米が需要に対して大きく不足したからではなく、それが需要にほぼ見合うかやや不足気味という状態にあったことにその原因を求めることができる。米はフィリピン人の基本食糧であって、全人口の8割がこれを主食とし、残りの2割がトウモロコシを主食とするといわれていきた。それだけに米は、栽培農家数、作付面積、収穫量のいずれにおいても農業部門中最大を誇り、トウモロコシ作がそれに続いた。にもかかわらず、その生産量は国内需要に対してやや不足気味を常態としたため⁶、米の輸入は常に政府が採るべき最後の手段と考えられた。コミッション報告でも、生産の不足と同時に過剰対策の重要性が論じられているほどである（Ibid.; 4, 14）。もう一つは、米の流通が戦前から華人系商人に牛耳られていて政府が十分コントロールできなかつた点である（Ibid.; 17-18）。その結果、中央の大手米穀卸売商が米流通量を若干操作することで簡単に米価を変動させることが可能となった。しかも、米は戦後も1960年代前半まで、フィリピンの物価水準を決める基軸商品でもあったから、ちょっとした流通操作により米価が上昇し、社会全体が大きな混乱に陥った。かかる状態の中で最初の米危機は発生したのである。

戦後の米危機は、国内産米の大幅不足を原因とするものであった。1950年代までは戦前の状況に大きな変化はなかったが、稲作生産力が停滞する中で人口は爆発的増加を続けた結果、60年代に入ると需要と供給のギャップが拡大し輸入量が年々増大した⁷。ところが、1960年代後半以降には「緑の革命」が始まって、停滞を続けてきた稲作生産力が年々大幅に伸びるようになった。そうして70年代後半にフィリピンは遂に米自給を達成、78年から83年までの6年間は毎年米を海外に輸出するまでになった⁸（図-1参照）。その後は再び輸入が繰り返されるが、1990年代の前半までは、米粉収量も多少伸びていて、輸入ゼロあるいは若干の輸出をみ

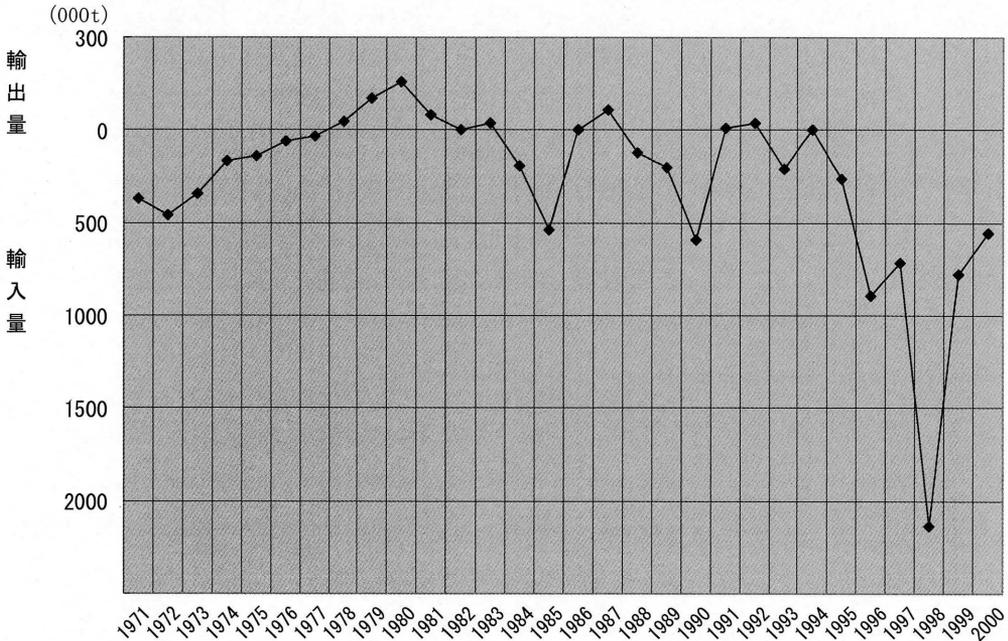
6 1930年から34年までの5年間の米需要量は年平均133万トンであった。これに対して国内産米は年平均142万トン、これから種子や損耗分を差し引いた供給量は平均132万トンであった（Rice Commission; 70, 74）。

7 1961年が19万トン、63年が26万トン、64年が30万トン、65年が56万トンとなっている（IRRI 1995; 36）。

8 この6年間の米輸出量は、合計61万トンであった。

る年もあり、「緑の革命」の効果が続いていたと考えられる。

図-1 米輸出・輸入量の変遷：1971～2000年



出所：IRRI, *World Rice Statistics:1993-94*, Los Banos, Laguna, 1995.
 NEDA, *Philippine Statistical Yearbook*, 1982, 1986, 2001, Manila.

(3) 最近の動向

注目されるのは90年代以降の傾向である。なぜなら、最近の籼米・トウモロコシ生産の増加率が大幅に低下ないしマイナス成長に転じているからである。表-1によると、1965年から80年までの籼米生産は年率4.5%、トウモロコシは5.9%という大幅な伸びを記録している。トウモロコシ生産は80年代に入っても順調で、年率4.1%で伸びた。これは政府の畜産振興と深く関連する。すなわち、それまでの食用白色トウモロコシに代わって家畜飼料用黄色トウモロコシの大きな需要が起り、農家がそれに対応したものであった。ところが、米生産の増加率は80年代には2.2%に落ちた。それでもまだ人口成長率をやや下回る程度であったが、90年代に入るとそれが年平均1.57%にまで下がり、人口増加率(2.34%)を大幅に下回るようになった。しかも、その伸び率の大半を収穫面積の増加に依存していることが表-1から明らかである。

1970年代に政府機関が行った穀物消費パターンの調査によると、フィリピン人は一人当たり年間平均139kgの穀物を消費した。その内訳は米およびその加工食品が106kg、トウモロコシおよびその加工食品が22kg、小麦11kgとなっている(Collado, et al., 1985; 71)。当時に比べると、現在の消費パターンは米からさらに一段と小麦の方に移っていると考えられるが、ここで

表-1 穀物生産の趨勢：1965～1999年

年次	籾 米				トウモロコシ			
	生産量 (000t)	増加率 (%)	面積 (000ha)	増加率 (%)	生産量 (000t)	増加率 (%)	面積 (000ha)	増加率 (%)
1999	10,910	1.57	3,736	1.01	4,306	▲0.92	2,502	▲4.25
1990	9,484	2.21	3,414	▲0.40	4,677	4.06	3,700	1.36
1980	7,690	4.51	3,552	0.84	3,142	5.91	3,231	3.44
1965	3,970		3,132		1,328		1,976	

注：年次は、各年次の前後年を含む3年間の平均、増加率は年次と年次の間の年平均増加率。なお、▲はマイナス増加率を示す。

出所：NEDA, *Philippine Statistical Yearbook*, 1976, 1986, 1999, 2001.

仮に米を100kg、トウモロコシ20kgとすると、1995年の総人口は6,862万人であるから、米の需要は686万トン、トウモロコシ137万トンとなる。ここで籾米の歩留まりを65%とすると、同年の米供給量は685万トンとなり、不足分はそれほど大きくはなかった。にもかかわらずこの年に米危機がいわれたのは、国家食料庁NFAの籾米調達率が生産量のわずか0.2%という低い水準に止まったこと（表-2参照）、そこに大手米穀卸売商が人為的に不足状態を作り出したこと、それにより米価高騰を招いたからである。

2000年センサス時の総人口は7,650万人であるから、米消費量は765万トン、トウモロコシは153万トンとなる。1998年から2000年の3ヵ年平均で白米自給量は709万トンである。ここで消費量と自給量を単純に比較するだけでも、米の不足分は55万トンとなる。実際には、この他に種子および各種損耗が差し引かれなければならないから、不足分は更に大きくなるのはいうまでもない。事実、米の輸入量は、最近の3年間（1998～2000）に348万トン、年平均116万トンという高い水準に達している（表-3参照）。214万トンという膨大な輸入のあった1998年を除く最近の5年間をみても、年平均64万トンになる。

トウモロコシの場合は生産量431万トンに対して需要は153万トンであるから、国内生産で需要を賄える状態にみえる。しかし、表-3によると1995年以降毎年平均37万トンもの輸入が続いている。これは、家畜飼料用の黄色トウモロコシが大幅に不足している結果であって、食用のトウモロコシが不足しているわけではない。

表-2 NGA/NFA 粗米調達率の変遷：1974～1999年（単位：百万トン）

年次	総生産量	NFA調達量	調達率 (%)
1974	5.84	0.09	1.6
1975	5.91	0.23	3.9
1976	6.43	0.27	4.9
1977	6.74	0.63	9.3
1978	7.19	0.51	7.1
1979	7.51	0.75	10.0
1980	7.65	0.55	7.2
1981	7.91	0.58	7.3
1982	8.33	0.65	7.8
1983	7.29	0.53	7.3
1984	7.83	0.29	3.7
1985	8.80	0.40	4.5
1986	9.25	0.42	4.5
1987	8.54	0.57	6.7
1988	8.97	0.26	2.9
1989	9.46	0.20	2.1
1990	9.32	0.92	9.9
1991	9.67	0.51	5.3
1992	9.13	0.42	4.6
1993	9.69	0.26	2.7
1994	11.10	0.06	0.5
1995	10.54	0.02	0.2
1996	11.28	0.12	1.1
1997	11.27	0.08	0.7
1998	8.55	0.06	0.7
1999	11.80	0.56	4.7

出所：NEDA/NFA (*IBON Facts and Figures*, 23-15/16から再引用)

表-3 穀物の生産と輸入の動向：1990～2000年

年次	粗 米					トウモロコシ				
	目標 (000t)	生産実績 (000t)	収穫面積 (000ha)	収量 (t/ha)	輸入 (000t)	目標 (000t)	生産実績 (000t)	収穫面積 (000ha)	収量 (t/ha)	輸入 (000t)
2000	11,700	12,389	4,038	3.07	560	4,406	4,511	2,510	1.80	570
1999	11,250	11,787	3,999	2.75	780	4,282	4,585	2,642	1.74	180
1998	—	8,555	3,170	2.70	2,140	—	3,823	2,354	1.62	370
1997	—	11,269	3,842	2.93	720	—	4,332	2,726	1.59	330
1996	11,510	11,284	3,951	2.86	890	—	4,151	2,736	1.52	560
1995	10,960	10,541	3,759	2.80	260	6,226	4,129	2,692	1.53	210
1994	10,440	10,541	3,759	2.89	0	5,854	4,519	3,006	1.50	0
1993	10,796	9,434	3,282	2.87	210	5,536	4,798	3,282	1.52	0
1992	10,381	9,129	3,198	2.85	0	5,247	4,619	3,331	1.39	0
1991	10,001	9,319	3,319	2.80	0	4,986	4,655	3,590	1.30	0
1990	—	9,319	3,319	2.80	590	—	4,854	3,820	1.27	350

注：輸入米はすべて精米。

出所：NEDA, *1999 Philippine Statistical Yearbook*, Manila, 1999; *2001 Philippine Statistical Yearbook*, Manila, 2001; NEDA, *Medium-Term Philippine Development Plan 1999-2004*, Manila, 1999; DA, *The Philippine Agricultural Development Plan 1991-1995*, Q.C., 1990.

2. 食糧安定供給のための国家介入

(1) 国家米穀公社NARICの設立

フィリピンの米産業が直面する諸問題を供給、価格、分配、地主・小作関係の4つとした米委員会は、1936年3月6日、コモンウェルス大統領に対して米穀安定供給のための10項目⁹の勧告を行った (Rice Commission; 3-4)。

- a. 国家開発会社NDC¹⁰の関連組織として「国家米穀公社National Rice and Corn Corporation; 略称NARIC」を新設し、米穀の購入、販売事業に当たらせる。
- b. 大統領は、当面の非常事態に対処するため、公社を救済機関と位置付けて、十分な米を海外から無関税で輸入できるようにする。
- c. フィリピン国立銀行など公的金融機関は、高利貸しの被害緩和のために、小作農家と地主に対し作物ローンなどの融資を提供する。
- d. 政府は、米の過剰生産回避のために土地政策を活用する。
- e. 政府は、粳米・米および副産物の新たな商業的用途の研究・開発を進める。
- f. 動力付精米機による精米に対して、1カバン¹¹当たり3セントが¹²の課税を実施する。
- g. 公平な地主・小作関係樹立のための法制化を目指して、全国で系統的に地主・小作関係に関する実態調査を実施する。
- h. 米穀度量衡統一のために、1カバンの重量は粳で44kg、白米で57kgを標準とする。
- i. トウモロコシについて緊急事態が発生した場合には、上記勧告がそのまま適用される。

以上の勧告のうち、最大の目玉が米穀公社設立であったことはいうまでもない。設立の目的は、米穀生産者の収益が保障されるような価格の維持と消費者にとっての米穀価格の暴騰抑制で、そのために、幾つかの権限が付与された。コミッション報告にある公社定款によると、同公社に与えられた権限は、a. 粳米・精米・トウモロコシの売買、輸出入、その他交換、b. 輸送手段（トラック、鉄道など）・精米所・穀物貯蔵用倉庫・関連施設の所有・リース・保有、c. 米・トウモロコシ取引のエージェント、ブローカー、特命商人 (commissioned merchant) としての行為、d. 米穀産業関連活動への融資、e. 資金借入れ、f. 目標達成に関わるあらゆる契約の締結、g. フィリピン国内・国外における事務所設置ならびに公社権限の行使、などである (Ibid.; 54-55)。ここで米穀の売買といった場合、それは通常の商取引ではなく、支持価格による生産者からの米の買付けであり、また非常事態回避のための緊急輸入米の市場販売のことである。

9 10項目のうち一つは法手続き上のことで、実質的には9項目であった。

10 National Development Companyは、1919年に政府が各種事業活動を行うために半官半民の会社として設立されが、コモンウェルス政府発足後の1936年に政府の持株会社となった。

11 カバンは穀物の容量単位で75リットル、その重量は粳米で44kg、白米で57kg。1974年以降は粳米で50kgが1カバンとなった。

12 ペソの100分の1。

かくして1937年に、米穀の安定供給を大義名分として国家米穀公社が発足、ここに政府による米穀産業への介入が始まった。この介入は、その後組織・名称変更などを繰り返して今日まで継続されている。米穀公社は、第二次世界大戦中その機能が日本軍政下の国家米穀供給所 Bigasang Bayan に取って代わられたが、戦後は復活して1962年の「米穀庁RCA」に改組されるまで存続した。もっとも、その間1950年に短期間だけ価格安定機構PRISCOに主要機能が移管されたことがある。なお、先述の公社定款によると、公社の存続期間は30年間となっているから、改組が4年だけ早まったといえるのかもしれない。

(2) 国家穀物庁NGAから国家食料庁NFAへ

1965年、米穀庁は庁内の汚職のために米の直接買付停止命令を受け、以後、事実上の機能停止状態にあった。1970年代初頭の激動の中でマルコス大統領は、これまでのRCAに代えて「国家穀物庁」を新設した。それが戒厳令布告からわずか1週間後の72年9月28日に出た大統領令第4号によるものであったこと、しかも同庁が大統領府に置かれたことの意味は大きい。大統領が同庁をいかに重要視していたかを示すものだからである。穀物庁の安定供給対象穀物は従来の米とトウモロコシの他に、飼料穀物、ソルガム、モンゴ豆、ピーナッツなどに広がるとともに、次の権限が付与された。すなわち、支持価格による籾米の買付け、国家米穀備蓄NBSの維持管理、土地・建物・施設・その他不動産の所有・リース・保有、業務遂行上のあらゆる契約の締結、在庫調査のための倉庫への立ち入り検査、品薄・価格急騰時の退蔵穀物の押収命令、品質等級付け・検査・実験・命名・度量衡単位などの基準作成とその実施、穀物産業振興および流通改善のための調査研究への協力、穀物倉庫と精米所の登録・認可・監督と認可料の徴収、米穀輸入関連細則の制定、米穀輸出実施細則の制定、米穀関連事業従事者の登録・認可、管理および認可料の徴収、などである。

1960年代後半に始まる稲作の「緑の革命」は、マサガナ99計画¹³など70年代の積極的普及計画実施により大幅な進展をみた。その結果、1978年には籾米生産は国内の需要を満たしてなお数万トンの余剰を出すまでになり、政府は宿願の「米自給達成」を高々と宣言した。翌79年には13万トン、80年には23万トンの余剰米が近隣諸国に輸出されたのである(図-1参照)。

こうして食糧供給に自信をもった政府は、食糧自給達成後の農政の最重要課題を米とトウモロコシなど「食糧の増産・自給化」から「食料と栄養」に変更(Ministry of Agriculture: 1980)、安定供給の対象を主食重視から栄養改善に配慮した、食料全般に広げた。

基本方針変更に伴って、政府は、1981年1月14日、大統領令第1770号を発表して穀物庁を食料庁NFAに改組した。同庁の使命は、国家の主食供給の確保と価格の安定であり、具体的目標として社会的貧困層にも購入可能な価格で主要穀物を供給すること、農民の投資が収益を生むように庭先価格を安定させること、ポスト・ハーベストに関する最新施設・技術を動員し

13 稲の近代種子普及のために策定された、小農向けの無担保融資計画で、1973年から87年まで存続した。

て穀物の流通改善を達成すること、穀物流通産業の競争力・透明度・責任能力向上のための開発規制を徹底すること、とされた (NFA; 2001)。さらに、必需食料の安全保障と供給と価格の安定を実現するためにNFAは、次の6つの戦略目標を設定した。第1に消費者・生産者双方にとって妥当な価格設定のための市場介入、第2に政府備蓄の確保と管理、第3に支持価格、放出価格の調整、第4に流通施設改善、第5に穀物品質・包装の標準化と許認可制による穀物業者の統制、第6に米穀流通研究と普及、である。

政府が理想とする食糧安全保障確保のための備蓄基準は、国内米消費量の90日分と設定されている。その内訳は、各家庭内保有分、米穀商店在庫分、政府備蓄分がそれぞれ30日分であった。政府備蓄には2種類あって、一つは戦略的米備蓄Strategic Rice Reserve (SRR) であり、他は通常米備蓄Rice Buffer Stock (RBS) である。前者は1年を通していついかなる時でも国内消費量の最低15日分の備蓄をもっていること、後者は毎年7月1日の時点で30日分の備蓄 (これには戦略的備蓄が含まれる) を保有すること、と設定されている (Ibid.)。フィリピンでは7月から9月にかけての3ヵ月間が通常米の端嵬期になるからである。なお、生産過剰が予想される場合には、SRR備蓄を15日から7日分に、RBS備蓄を30日分から15日分に減らして対処すること、となっている。

(3) 国家介入の実績

以上みてきたように、米穀産業への国家介入は、制度的には1937年から存続してきた。その実績はどのように評価されるのであろうか。これら機関に期待された機能は多岐にのぼるが、中心は一貫して、消費者への食糧安定供給と生産者の庭先価格安定であった。前者については、国内生産の過不足分を海外からの輸入あるいは海外への輸出によって調整し、米危機を最小限に抑えたという意味で、それなりの役割を果たしてきたといえよう。しかし後者については、決して十分に機能したとはいえない。というのも、一つには米穀流通が当時から華人系商人に握られていたからである。この状況に対して一撃を加えようとしたのが1961年の共和国法3018号 (米穀産業をフィリピン市民に制限する法律、通称、米穀流通国有化法) であった。これによって、米穀流通における外国人支配を一掃し、当時6万といわれたフィリピン人小売商、精米業者、卸売商、穀物倉庫所有者に参入の門戸が大きく開かれたといわれる (IBON 23-15/16; 2)。しかし、今日でもマニラには、「ビッグセブン」と呼ばれる大規模米穀卸売業者がいて、米流通カルテルを結んでいる (Alarde-Regarado, et al. 1992; 33)。それらの社名からは分からないが、所有者、代表者名でみるといずれも華人系であることが分かる。この米穀カルテルは、当然、食糧安全保障の大きな障害の一つに数えられている (Ibid.)。

もう一つは、NGA/NFAの籾米調達能力の問題である。表-2によると、調達率 (総生産量に対するNGA/NFAの農民からの買付け量の割合) が相対的に良かったのは、1977年から83年までの7年間で、この間調達率は7~10%で推移した。生産量の1割前後をNFAが支配できれば、場合によっては市場への影響力を十分発揮できる。しかし、上述の「ビッグセブン」

のカルテルが存在することを考慮すると、この程度の調達率では市場影響力は皆無に近い。しかもこの調達水準は「緑の革命」の最盛期のことで、米自給化を達成し、米の海外輸出が行われた数年間と一致する。したがって、そこには輸出のための政府買上げが含まれていると考えられる。その点で、この間の数値を額面どおり受け取って通常の調達率と考えることはできない。1980年代半ば以降は国の経済状態の悪化に伴う予算削減の影響、さらに1988年のIMF構造調整の影響で民営化の圧力が強まり、NFAは一段と調達力を失った。その結果、1994年からは調達率が1%未満という状態になった。これではNFAの生産者に対するインセンティブはもとより、米市場に対する影響力もミニマルに止まらざるを得まい。

また、NFAは農民から支持価格による籾米買付けを行ってはいるが、普通の小農民がその生産物を買ひ上げてもらうことは稀である。NFA倉庫までの運搬はもとより、籾米乾燥度など細かい条件を満たすのが農民にとって困難だからである。結局、NFAがこれまでに買ひ上げてきたのは、農協その他の組織化された農民のものに限られた。このようにみえてくると、NFAの影響力は、唯一緊急事態における米輸入の独占的権限だけだったということになる。

3. 農産物貿易自由化への政府の対応

(1) WTO合意批准とその後の対応

東南アジア諸国連合（ASEAN）に結集する6カ国首脳は、1992年1月、前年の首脳会議合意にもとづいて、自由化による域内貿易拡大を目指したアセアン自由貿易地域（AFTA）結成を含むシンガポール宣言に調印、翌93年からAFTAの活動が開始された。1986年末にウルグアイの海岸リゾート、プンタ・デル・コスタで始まったガット・ウルグアイ・ラウンドは1994年半ばによりやく最終合意をみた（Tujan, 2000; 7）。フィリピン共和国は、1994年にWTO加盟およびGATT-WTO合意を議会で批准、これにより1995年から向う2004年までの10年間に農産物輸出入貿易における関税化と数量規制撤廃、農業補助金ならびに輸出補助金の削減・廃止義務を負った。ただし、米については、日本と同様に、10年間の関税化実施延期の特例措置適用を受けたため、それが実効特惠関税（CEPT）計画に含まれるのが2005年、それから5年かけて関税率を50%にまで引き下げることとなった（Aquino, 1999; 8-10）。

こうした貿易自由化に向けた流れの中で、フィリピン政府は、1995年12月、上下両院合同決議第1号により議会内に上院議員6名、下院議員6名からなる農業近代化に関する議会委員会（Congressional Commission on Agricultural Modernization、通称AGRICOM）を設置した。1996年には「農業関税化法（共和国法8178号）」を制定、NFAの独占的米穀輸入権限の再確認と、米穀以外の作物の輸入数量規制撤廃、関税化を実施した。さらに1997年12月には、議会委員会の最終目標であった新法の制定、共和国法8435号、通称、「農業漁業近代化法（Agriculture and Fisheries Modernization Act of 1997 : AFMA,）」の制定に成功した。こ

の農業漁業近代化法にもとづいて、1998年には、その施行細則である農業省令第6号が発表された。しかし、後述されるように、法律にもとづく近代化計画策定には未だ至っていない。

その後2度にわたる政権交代があって、その実施は大幅に遅れているが、その方向はすでに不可逆的とみななければならないであろう。アジア諸国が深刻な経済危機に見舞われた直後の1998年、ハノイで開かれたアセアン首脳会議では、自由化の流れが停滞するどころか、一層の投資奨励と貿易自由化を促進することを再確認した、いわゆる「大胆な施策宣言Statement of Bold Measures」が発表されたほどだからである (Ibid.; 2)。

(2) 上下両院合同農業委員会

合同委員会設立の趣旨は、現行農業および農業関連政策・戦略・計画を再検討し評価し直すことで、そのための任務として委員会には、a.検討・評価のためのガイドラインと枠組み作成、b.大統領と議会への定期的報告、c.大統領と議会に対する、実施計画付勧告を含む最終報告の提出、d.法律制定その他の採択勧告、e.審議中の法案の再検討と優先順位付け、などが課せられた (合同決議第1号)。

任務遂行に与えられた期間は12ヶ月であった。この間に合同委員会は、まず、事務局ならびに専門スタッフを編成し、関係各省庁に対して検討に必要と思われる関連資料の提出を請求、関係する官庁、民間セクター代表を召還して聴聞会を開き、農業漁業部門の現状と問題点の把握に努めた。そうして、解決策の策定、関連する現行法案の整備、新法制定の準備に入った。

合同委員会の農業漁業問題に関する現状認識は、以下の通りである。

第1に、フィリピンの農業は、植民地時代には基本的に保護政策下にあったこと (輸入禁止、輸入割当・ライセンス制など)、戦後は工業化優先政策の下での農業搾取もしくは無視が原因で著しい低生産性がはびこり、国際競争力を失ったと考えられること、第2に、農村におけるおびただしい貧困の蔓延 (特に農業労働者世帯、米・トウモロコシ農家で顕著) は、農民・労働者の所得・資産の不平等、教育・保健・衛生・各種インフラへの接近不能にその原因が求められる、とした (Congress of the Philippines, c.1998; 13-21)。

かかる問題解決の方策として、農業および漁業部門の近代化を進めること、それにより同部門を企業者精神旺盛な農民耕作者からなる、革新と変化を追い求め、ダイナミックで、高度に生産的かつ競争的部門に転換する、とした (Ibid.; 32-32)。その場合、農業の担い手としては現在のような小規模自作農場を前提として、基本的に小農制を維持すること、小経営が目指す方向としてはヨーロッパ農業に範を求め、西欧諸国型の競争力のある近代的農業経営の確立を目指し、2010年ころの農業部門の比重を国民総生産の10~15%、就業人口の10~15%程度と想定した (Ibid.; 34)。

ここでやや疑問に感じるのは、耕地環境の全く異なる西欧農業にフィリピン農業の理念型を求めるという点である。これは水田稲作経営を放棄して畑作中心の経営に転換することを意味するように思われるが、果たしてそれが可能であろうか。

(3) 農業漁業近代化法の制定

農業漁業近代化法は、序に相当する第1～4条と第1部から第5部までの全120条からなる。この法律の基本政策理念は、第2条にみられるように、a.雇用機会・所得・財産の公平な分配、b.国民の生産する財とサービスの安定的増大、c.生産性増大による国民（特に非特権階層）の生活の質の向上、の3点にある。つまり、農業生産の安定的増大を軸に、公平な分配により、人々（特に低所得者層）の生活の質的向上を目指している。これら基本目標の実現のために、第3条で10項目にわたる具体的目標が設定される。それらは、a.資源利用型から技術依存型への移行による農業漁業近代化の推進、b.資産・資源・サービスへの公平なアクセスの保障と、高価値作物の栽培・付加価値の増大・アグリビジネス推進による農業部門の収益と所得増大、c.食糧の安定供給の保障、d.協同組合・農民組合・企業・中核エステート（nucleus estate）・合併農場（consolidated farm）を軸とする農民の水平的・垂直的統合促進、e. PO・NGO・協同組合の組織強化と、それら組織の政府意思決定および計画実施過程への参加による、組織基盤強化と人的能力の向上、f. 市場動員型方法による国際的比較優位の確保、g.付加価値階梯（value-added ladder）の継続的上昇、h.工場の地方分散と農村工業の振興、i.生産性および市場効率改善のための社会経済的調整、j.生活の質的改善、である。

これら目標達成のための方法、手段を具体的に述べたのが第1部以下の5つの部である。生産流通サポート・サービスと題する第1部は、第1章戦略的農業漁業開発地区（5～12条）、以下、農業漁業近代化計画（13～19条）、信用（20～25条）、灌漑（26～37条）、情報・販売支援サービス（38～45条）、その他のインフラストラクチャー（46～59条）、生産物規格化と消費者の安全（60～64条）の7章からなる。続く第2部は農業近代化のための人的資源の開発（65～79条）、第3部は農業研究・開発の推進と成果の普及（第80条～95条）、第4部は農村の非農業雇用（第96条～107条）、そして最後の第5部が貿易および財政上のインセンティブ（第108条～120条）、となっている。

ここで注目されるのが具体的目標のd、つまり農民の水平的・垂直的統合である。合同委員会の報告にあるように、近代化の過程で小農制は維持されるということであるが、ここからも分かるように、結局競争力のある企業経営の傘下に小農民を組織化することが目論まれているわけである。これは小農制の維持ではなく、小農の法人・組合への統合である。その意味で近代化法のねらいは、小農制維持ではなく、むしろ、小農制からの決別とみるべきであろう。

4. 農業漁業近代化計画と食糧安全保障

(1) 戦略的農業漁業開発地区

農業および漁業部門はどのようにして近代化されるのであろうか。近代化を進めるに当たつての大前提が、第1部第1章の戦略的農業漁業開発地区（Strategic Agriculture and Fisheries

Development Zone: 略称SAFDZ) という新概念である。法律第6条によると、「農業省は、地方自治体と協議の上で、土地が食料および非食料生産および農業関連工業化のために効率的かつ持続的に利用されるのを確実にすべく、農業および農業関連工業化保護地区ネットワークNPAAAD内に戦略的農業漁業開発地区を設定する」とある。農業および農業関連工業化保護地区とは、農業省土壌・水管理局DA-BSWMが、農業・農業関連工業開発用の効率的土地利用を保障し持続的成長を促進するために、国家地図資源情報局NAMRIAと共同して認定した農業地域のことで、すべての灌漑地、灌漑可能地、沖積平野、農業関連工業用作物栽培地、生態学的脆弱地などが含まれる。そうした保護地域の中から農業生産性極大化をねらって確保される優良農地、農業漁業用開発投資優先地区のことである。したがってSAFDZ設定にあたっては、(1)生産と加工で競争的優位をもたらすような最適農業気候および環境条件の具備、(2)農業漁業用インフラ建設ならびに市場開発という観点からみた地理的位置の戦略性、(3)農地改革コミュニティARC¹⁴あるいは農地改革受益者・その他小農民が優勢な地区、という3点が基準となる(第6条)。SAFDZはこのように農業近代化の中心舞台と位置付けられているが、そこには工芸作物や農業関連工業化の推進は言及されても、食糧安全保障政策との関連については何の規定も見当たらない。

選定の主体は、農業省土壌・水管理局と地方自治体で、まず両者が協議してそれぞれの自治体内にSAFDZを設定する。続いてそれが地図上で線引きされ、地方自治体の議会で最終決定される。その後、農業省が政令(administrative order)を出して、そのSAFDZが法的に農業開発投資奨励地区となる。一旦SAFDZに認定されると、向う5年間は農地以外の利用転換は認められない(第9条)。

農業省土壌・水管理局発行のパンフレットによると、こうしてSAFDZに指定された地区は現在1,050万haに達するといわれる¹⁵(Concepcion, c.2000; 5)。事実、BSWMで確認する限り、SAFDZの地図はすでに相当広い範囲にわたって出来上がっている。しかし、線引きされたSAFDZの現場で今何が起こりつつあるのか、その実態はまだよく把握できていない。

(2) 農業漁業近代化計画

近代化法によると、農業省は、農民・漁民・民間部門・NGO・POおよび政府の関連機関と協議の上、中・長期総合農業漁業近代化計画を立案・実施すること、となっている(第13条)。しかし、現時点で農業漁業近代化計画と呼ばれるものはどこにも存在しない。

近代化法は、計画策定に当たって配慮すべき最重要課題として、食糧安全保障、貧困緩和と社会的公正、農民・漁民の所得向上、世界的競争力、持続可能性の5項目を挙げている。近代

14 Agrarian Reform Communityは、農地改革受益農民の脱農を阻止し、進取的農民社会創設のために設けられた、小農民中心のモデル・コミュニティ。1993年に始まった(DAR, 1998; 26-27)。

15 これは国土面積の3分の1に相当し、1991年農業センサス時の耕地面積とほぼ一致する。とすると、SAFDZは現状追認ということになり、目新しいものは何もなくなるであろう。

化計画の目指す食糧安全保障は、米および他の主食が人々の購入できる価格で入手可能な状態を維持すること、貧困緩和は農民の所得増大と農村での貧困の削減である(第14条)。また、世界レベルでの競争力を高めていくことが強調され、そのためにポスト・ハーベストの損失軽減、加工食品の振興、国際貿易相手国の拡大、持続的農企業の振興、農民漁民の間に企業者精神の涵養、経営の多角化・複合化、肥料・農薬使用の減少などの方向が推進される、とある。その場合、対象が小農民であるために、市中銀行とは別の低利信用供与は不可欠の前提である。同時にまた、灌漑施設の拡充、情報・販売支援サービスなどの支援はもとより、農業関連工業化、その他インフラ建設に対しても政府の手厚い支援の手が差し伸べられることになっている(第26~59条)。そのための支援財政規模は、初年度だけで200億ペソ(約500億円)に上る(第111条)。近代化法はその配分まで規定していて、内訳は灌漑に30%、ポスト・ハーベスト、インフラ整備、農業関連工業近代化融資計画、研究開発にそれぞれ10%、農民・漁民販売助成システムに8%、地方自治体雇入れ普及員の給与補助に6%、農民・漁民組織の能力開発、全国農業漁業教育システムに5%、全国情報ネットワークに4%、その他2%となっている。

近代化法に沿った最初の具体的計画は、2001年7月にアロヨ大統領が行った就任最初の施政方針演説の中で示されたと、いえる。大統領は、演説の中で農村の貧困緩和策として100万人の雇用創出を発表、そのために200億ペソの特別支出を提案、その配分は灌漑計画に60億ペソ、ポスト・ハーベスト向け20億ペソ、インフラ投資20億ペソ、信用供与のための資金20億ペソ、研究開発費20億ペソ、その他60億ペソとした。実は、この総額200億ペソは近代化法の規程と同額であり、その配分も規程にほぼ見合うからである。アロヨ大統領は、灌漑とポスト・ハーベストの80億ペソで80万人の雇用を創出し、残る20万人の雇用は公有地の開放10万ヘクタール、私有地の開放10万ヘクタールでもって達成できるとした(Malaya, July 25, 2001)。

(3) 食糧安全保障

食糧安全保障(food security)は、上述の近代化法の政策理念(公平な分配、生産の持続的拡大、生産性増大)との関連で、貧困緩和と社会的公正、資源の合理的利用、世界的競争力、持続的発展、能力開発、不公平な競争からの保護など、理念実現のために設定された7つの原則の一つと位置付けられた。その意味するところは、食糧の入手可能性(availability)、十分さ(adequacy)、接近可能性(accessibility)、購入可能性(affordability)の4条件を国家が保障することとされる(第2条)。定義的には、「食糧安全保障とは、現在ならびに将来世代のフィリピン人の食糧需要に対して量的に十分で価格的に購入可能なものを提供する、政策目標であり計画であり、かつ戦略でもある」と規定されている。その場合、十分な食糧確保の手段が国内産米によるか輸入米によるかは原則的に問わない。「ただし、米と食用白色トウモロコシの国内自給は追及されなければならない」としている(第4条)。

国内産米の増産・自給化は戦後の歴代政権の最重要課題の一つであった。しかし、1978年の米自給化達成と、その後の米輸出による赤字の累積の前に、自給化の理想は大いに後退した。

近代化法では、取って付けたように「自給の追求」がいわれるが、具体的方法はこの長文の法律のどこにも見当たらない。第1部第2章の近代化計画のところに食糧安全保障の言葉が見えるが、ここでも食糧安全保障とは、あくまでも「米および他の主食が人々の購入可能な価格で提供できること」とあるだけである。ここから明らかなことは、政府は明確に食糧自給を断念し、不足分はもっぱら海外からの輸入に依存する体制を構想しているという点である。となると、現状で約200万の米作農民と100万のトウモロコシ農民の多くは、今後、非効率を理由に切り捨てられることになるであろう。

ところで、政府は海外からの米輸入をどのような方法で実施するのであろうか。これまではNFAにその権限が独占的に付与されてきた。しかし今日、構造調整の一貫として食料庁の民営化に向けた内外からの圧力は一段と高まっている。1998年には議会内でNFA改組法案が提出されたし、アジア開発銀行ADBは穀物部門発展計画GSDP支援融資（1億7,500万ドル）の条件としてNFA民営化を迫っている（*IBON Facts & Figures*; 23-15/16）。政府がどのような方向でNFAを改組していくかが、今後注目される焦点の一つである。

むすびにかえて

以上の検討で確認できたのは次の諸点である。

1. フィリピンではこれまで、米危機と呼ばれる現象が大体10年に1～2度程度の割合で発生してきた。その原因としては、国内の需要と供給バランスがすれすれであること、輸入が政府の採るべき最後の手段とされてきたこと、大手米穀卸売商のカルテルの存在、などが考えられる。

2. 米穀産業への国家介入は、生産者米価の安定と消費者への食糧の安定供給を主要な課題として1937年から今日まで続いている。その実績の評価は容易ではないが、全体として必ずしも満足の行くものではなかった。

3. 農産物貿易自由化への政府の対応は、上下両院合同委員会の発足、農業漁業近代化法の制定まで順調に進んだ。しかし、近代化計画策定が遅れているために農民への影響は未だ顕著ではない。

4. 近代化法の内容から判断する限り、農業漁業部門近代化の中心基盤はSAFDZであること、SAFDZと食糧生産は切り離されていること、従来のような食糧自給は断念されもっぱら海外からの輸入に依存した形での食糧安全保障が構想されていること、これまでの小農制は企業、団体、組織による垂直統合によって大きく切り崩されるとみられること、などが確認される。

5. 食糧安全保障をだれが保証するかという点で、当面、NFA改組の行方が大いに注目される。また、これまで近代化法に沿った計画策定が遅れていたために、自由化の影響が未だはっ

きりと現れていない。今後は農村部で実際にどのような形のインパクトとして現れるか、注目しなければならない。

* 本稿執筆のための現地調査(2001年7月17日～8月2日)には、立教大学交換研究員制度の助成を受けた。その際の受入れ協定校は、フィリピン・アテネオデマニラ大学であった。

【参考文献】

- Alarde-Regalado, A. & C. Hallare-Lara, *A Profile of the Philippine Rice Industry*, Philippine Peasant Institute, Q.C., 1992.
- Aquino, Carlos, Too Costly for Filipino Farmers, *PPI Briefing Paper* Vol. 7, No. 4 (September, 1999)
- Collado, G.M., et al, *Agribusiness Corn Systems: Philippine and Thailand*, SEARCA, Laguna, 1986.
- Concepcion, R.N., The Strategic Agriculture and Fisheries Development Zones: The SAFDZ an Overview, DA/BSWM, Q.C.
- Congress of the Philippines, *Report and Recommendations of the Congressional Commission on Agricultural Modernization : Modernizing Agriculture*, Quezon City, c. 1998.
- DAR, *The Ramos Legacy in Agrarian Reform*, Quezon City, c1997.
- David, Cristina C., Constraints to Food Security: The Philippine Case, *Journal of Philippine Development*, Vol. 26, No. 2(Second Semester 1999).
- Department of Agriculture, *The Philippine Agricultural Development Plan: 1991-95*, Quezon City, 1990.
- , *Implementing Rules and Regulations pursuant to Republic Act 8435 (The Agriculture and Fisheries Modernization Act)*, 1998.
- Golay, Frank H., *The Philippines; Public Policy and National Economic Development*, New York, 1961.
- Homer, Geria, Specious Modernization, *PPI Briefing Paper* Vol. 7, No.1(Jan. 1999)
- IRRI, *World Rice Statistics 1993~94*, Laguna, 1995.
- The Militant Struggle for Land in the Globalization Era, *IBON People's Policy and Advocacy Studies Special Release*, June 1997.
- Ministry of Agriculture, *Food and Nutrition Plan(Objectives and Strategies)*, Q.C. 1980.
- NEDA, *Medium Term Philippine Development Plan: 1999~2004*, Manila, 1999.
- , *Philippine Statistical Yearbook*, 1976, 1986, 1999, 2001, Manila.
- NFA-Corporate Planning Department, *National Food Authority Corporate Profile*, Q.C., 2001.
- The Philippines Food Program: Food for Whom? *IBON Facts & Figures* Vol.22, Nos. 7~8, April 15-30 1999.
- Reorganizing The NFA, *IBON Facts & Figures*, Vol. 23, Nos. 15-16(15-30 August, 2000)
- Republic Act 8435 or The Agriculture and Fisheries Modernization Act of 1997.
- Rice Commission, *Report of the Rice Commission to the President of the Philippines*, 1936.
- Tujan Jr., Antonio ed., *The Impact of the WTO Agreement on Agriculture*, IBON Foundation, Inc., Manila, 2000.
- 梅原弘光『フィリピンの農村：その構造と変動』古今書院 1992年。
- United States Bureau of the Census, *Census of the Philippine Islands*, Vol. IV, Washington, 1905.