

チーム・コメ(仮)報告書

カンボジア米輸出拡大の阻害要因と対策

2010/10/18

東京農工大学農学部 4 年 中村彬良

お茶の水女子大学生生活科学部 3 年 木部万愛

東京大学教養学部 2 年 加藤浩介

1 はじめに

カンボジアにおける農業従事人口は全国民の 8 割を占め、その中でも特に米の生産に従事する人口割合は高い。しかし、農業分野における GDP は全体の 3 割ほどと低いことや、貧困層の 90%が農村部に住んでいることなどから、農業によって得られる収入は低いと言える。この原因として、灌漑設備や貯蔵施設などの未発達により、カンボジア米の品質が低いため国際市場や都市部の市場での競争力がないこと、一般の農家にはそれらの市場へのアクセスができないことなどがあげられる。その結果、隣国のタイ・ベトナムへの密輸入が増加したり、業者の不当な取引に応じてしまい、農家が得られる利益が減少してしまったりする。

政府はこの状況を改善するために、2015 年までに 100 万トンのコメを輸出することを目標とし、それに伴って様々な政策を打ち出している。一方で、NGO や海外企業の受け入れを積極的に行っており、カンボジアでアグリビジネスを展開する会社も見られるようになってきた。

本研究では、貧困層に大きな影響を及ぼし、かつ政府も重要産業であると認識している農業、特にその中心である稲作の発展を妨げている要因を探り、それによる農家の貧困削減の可能性を調査する。

2 背景

2.1 カンボジアの農業

かつてのカンボジアは、米やゴムを輸出して外貨を獲得する農業立国であった。が、1970 年代、国内紛争による混乱で他産業と同様、農業も大きな打撃を受けた。80 年代以降、復興に取り組んだが、国内の生産量を紛争前の水準に回復したのは 90 年代後半になってからのことだった。

現在カンボジアは、国土面積の約 3 割にのぼる農地を活用し、GDP の約 3 割を農林水産業が産出している。また、総人口 1450 万人のうち、農家人口が 8 割を占めるなど、農業はカンボジアの社会・経済にとって重要な基幹産業である。その中でも、7 割近い農地が稲作地として利用されており、稲作は農業の中心的な作物であるといえる。

しかし、年間 500 万トン近い米生産量の約 7 割を占める水稲作は、天候に依存した粗法農業が主流で、6~9 月の雨季のメコン川の氾濫に頼るため、米の生産は安定していない。一般のカンボジア人農家は、自分の土地を利用して自家消費のための食糧、主に米をつくり、余剰米は換金して生活の糧としている。

2.2 カンボジア政府

現在、カンボジア政府は農業開発と貧困削減という二つの柱を国の重要政策(2006-2008)と位置づけている。

これらの政策は輸出戦略とも合致しており、特に米を重要輸出品目と位置付けている。また農作物の増産と生産の安定は輸出戦略のひとつとして重要であるため、効率的な技術の普及、小農に利便性のある灌漑設備などインフラ整備による農業生産性の向上、生産費を抑制できる生産体系の確立などに力を入れている。

農家の所得を向上させ、貧困層の栄養状態を改善するための具体的な国家戦略としては、農業経営者の能力強化と作物の多様化、農民の組織化を掲げ、現場における農家間の連携を容易にし、効果的な行政サービスを農家に提供することを目指している。このような政策の推進は、環境保全に寄与することも期待されるほか、農産物加工産業、アグリビジネスの分野への波及的な効果も期待できるとしている。

カンボジア農業で特徴的なのは、各国の NGO や国際援助機関を受け入れていることである。灌漑事業の他、優秀な農業経営者の育成、作物の多様化、有機栽培技術の普及など数々の活動が行われている。特に、農民への教育に重点を置き、生産者組織による価格競争力のある農業経営と効果的な行政サービスの提供を目指している。若い労働力が豊富ということも有利な条件である。

また、もともと、金銭的な問題から農薬が使えなかったという事情があり、有機農産物を奨励しやすい環境であることから、近年は IPM や有機栽培技術の普及に力を入れている。

しかし、実際は現在の政府には実現が困難な目標が多く、外国援助機関や外国の援助による NGO の援助プログラムがカンボジア各地で行われている。これら NGO では効率的に農産物の栽培、輸送、販売を行う組織作り、また、農民を取りまとめる経営者の育成を目指した活動が行われている。多くの NGO が公的な支援は一切なく、政府の目標を一部の地域で達成している。

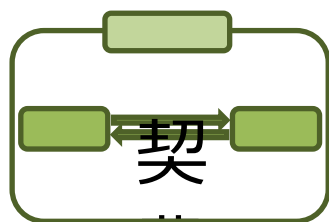
2.3 アグリビジネス

カンボジアにおいては近年アグリビジネスの進出が盛んである。稲作分野も例外ではなく、従来のいわゆるプランテーション型、つまり、企業が大規模に農地を買い取って行う農業だけではなく、契約農業、つまり企業が個別に農家と契約

を結んで作物の買取・販売や技術指導に携わるシステムもみられるようになってきた。

2.3.1 契約農業とは

契約農業とは、農家はある特定の作物を既定の量および品質で供給することを約束させられ、契約者は農作物の生産をサポートするとともに、その作物を約束された価格で買取るしくみである。これを図式化すると以下のようになる。



契約栽培による農家のメリットとしては、比較的大規模な市場にアクセスできること、技術的および金銭的なサポートを受けられること、販売価格が保証されること、リスクを軽減出来ることなどがあげられる。

また、契約者のメリットは量、品質などがあらかじめ保証されるため不確定性を軽減できることである。

一方で、デメリットとしては、農家は新しい技術の導入を迫られることにより生産におけるリスクが増大すること、過剰な技術進歩により、より大きな金銭的リスクに遭遇することとなるため、農業の持続性を犠牲にする傾向が強まること、農家の契約者に対する過度の依存は、経済的な変動による脆弱性を引き起こすだけでなく、契約交渉における交渉能力の減少を引き起こすことなどがあげられる。また、農家が契約を破り、契約外のバイヤーに農作物を高く売却することや、契約者が契約を破り、農家のサポートを全くしないなどの問題がある。

2.3.2 カンボジアのアグリビジネス

カンボジアにおいてアグリビジネスを展開している企業として、Angkor Kasekam Rongvong Co Ltd (AKR) があげられる。AKR は 1999 年に設立され、4つの地域(Kandal, Kampong Speu, Takeo, and Kampot)を中心に Neang Malis と呼ばれる、AKR によって導入されたカンボジアの香り米(有機米)を栽培し輸出を行っている。

比較的農業環境のよいコンポンスプー州が中心に事業を展開しており、品質の高いコメを造る地域で成功する傾向にある。

一方で、AKR の本部に近い農家は、市場の経験を多く積んでいるので契約を破棄するケースが多い傾向にある。

AKR は米の生産のすべての過程にかかわり、サプライチェーンを短縮することでマージンを低下させている。また、AKR は協同組合を組織し、その代表者と代理人にトレーニングをしたり、組合員の農家を巡回して AKR に報告したりしている。他の野菜や家畜を育てることによって収入を増やし、貧困を削減するのを助け、干ばつや病害などの問題はすべて AKR に報告される。この協同組合は、現在は AKR によって厳しく管理されているが、将来的にはコミュニティを代表する独立した組織になることができる。

AKR と契約を結ぶ際には、納入するコメの量、最低価格、契約違反のペナルティなどがはっきりと示される。一方で、品質を向上させる手段などは具体的に明記されていない。また、AKR が契約農家の栽培したコメを最低価格で購入しなかった際の AKR の責任も不明確である。現実には、AKR は「技術的な理由」をつけ、コメの納入を拒否したり、コメの価格を下げて購入したりすることがある。

3 目的

以上の文献調査をまとめると、稲作はカンボジアにおいて非常に重要な産業であり、豊富な土地と労働力でもって国内消費を上回るコメの生産を行っている一方で、その余剰を輸出するだけの制度や品質、市場が整っておらず、農村においても未だ貧困が存在している現状がみえてきた。一方で政府はそういった問題を認識し、輸出拡大を図ろうとしている。そこで私たちは、カンボジアの稲作における問題点をさらに国内訪問、現地調査で掘り下げることにした。

私たちは、「カンボジア政府のコメ輸出に関する政府目標と、農村における貧困削減は同時に達成することが可能である」という仮説のもと、(1)政府が 2015 年までに 100 万トンの白米を輸出するという目標を達成する上での問題点を明らかにする、(2)政府目標を達成するとともにコメの主たる生産者である農家の貧困削減を同時に達成していくために必要とされる包括的アプローチについて検討する、という二つの点を目的として掲げ、さらに研究をすすめることにした。

4 国内機関訪問

日にち：7 月 2 日(金)

訪問先：東京農業大学板垣啓四郎教授

アジアの開発問題について農学的な視点で研究している板垣教授を訪問し、カンボジアの稲作に関する問題について全般的な話を伺った。まず教授に問題点をいくつか挙げていただき、その後こちらの質問に答えていただく形式で進行した。低い単収、設備不足といった文献でも調べた基本的なことから有機米の需要拡大可能性等、現地での体験も交えてお話しいただいた。

輸出の障害となるのは流通インフラの未整備や電力不足による高いコストということだった。単収・品質の低さが目立つカンボジア米でも、農薬を使っていない（単に使えていないだけだが）有機米に付加価値をつけることが活路になるのではといった考えも浮かげた。アグリビジネスについて、その中心は華僑系であること、農家と企業はそれぞれ生産リスクと価格変動リスクを負っていること、零細農家ほど企業に大きく依存せざるを得ないことなどが示された。農業組合について、ポル・ポト時代の影響でカンボジア人は組織を作ることを避ける傾向にある。しかし、AKR は農家に対して技術指導を行う際に農家をグルーピングするという手法をとっており、将来的にそのグループが地域を代表する生産者組合に近い役割を果たす可能性があるということもおっしゃっていた。

さらに生産の意識はあってもそこから付加価値を付けるという意識がない、といった国民の意識の問題や今後の ODA の在り方についてインフラ等のハード面よりも、ビジネス構築のようなソフト面が必要であるという独自の考えも浮かげた。

5 現地調査

カンボジアの農業に携わるさまざまな主体の認識を知るとともに、実際に農家と携わる人の話を伺うためにカンボジアで現地調査を行うことにした。

期間：2010 年 8 月 29 日から 9 月 1 日

場所：首都プノンペン

取材方法：インタビュー

JICA カンボジア事務所、CEDAC(Centre d'Etude et de Développement Agricole Cambodgien)、AusAID (the Australian Agency for International Development)、JCgroup、JVC(日本国際ボランティアセンター)に訪問した。残念ながらカンボジア政府機関へのインタビュー及び圃場を見学する機会は得られなかった。

5.1 JICA カンボジア事務所

2006 年 11 月から始まったバタンバンでの稲作指導プロジェクトについて、実際に指導を行った大竹専門家から 1 時間ほどお話を伺った。2003 年から 2006 年まで、「バタンバン農業生産性強化計画(BAPEP)」が実施され、優良種子生産を核とした稲作営農体系の確立、農民組織強化などカウンターパートとして育成した州農業局の職員とともに主に技術面からプロジェクト活動を進め、プロジェクト対象であるバタンバン州コンピンバイ地区における農業生産性向上に大きく貢献した。「バタンバン農村地域振興開発計画」は、BAPEP の成果を踏まえ、バタンバン州全域 13 郡のうち、特に稲作を核とした営農体系が中心である地域への普及・拡大を目指し、同州の 4 郡(1 コミュニティ)を対象に、バタンバン州農業局及び郡事務所普及職員による普及システムの機能強化とコミュニティの自立促進を図りつつ農家への農業普及サービスの充実を図る

ものである(JICA ホームページより)。技術指導の内容は塩水選や温水消毒、播種量、肥料の使い方など基本的な内容であった。農家の組織化の指導も行っており、農業局の普及員が地域単位で指導した。初歩的な技術が不足している中で無理に高品質のものを生産目標にするよりも、中低級米の販路を探すことが課題としてあげられた。

5.2 JCgroup

続いて現地で契約栽培を行っているベンチャービジネスのお話をオフィスにて伺った。JCgroup は現地の大規模農家のオーナーと契約を結び農地を直接管理している。日本からの技術移転も積極的に、かつ現地の発展レベルに沿う方法で行っている。事業展開の現状として、管理指導のためにスタッフを派遣する手間がかかるので小規模農家にはアプローチできていないとおっしゃっていた。将来的にはライスアソシエーションのような組合をつくってまとめて管理したいとのことだった。

現段階で問題となっているのは流通コストよりも規格がないことだという。規格が無いゆえに保障されたものとして輸出できないそうだ。他の援助主体との協力も積極的に行っているようで、JCgroup は JICA とのプロジェクトが撤退したあとのバタンバンでも農家と契約を結ぼうとしている。ただ、JICA などの政府系機関は貧困削減に最大のフォーカスを置いているために、生産されているコメの品質は(改善はみられるものの)輸出できるだけのレベルまで達していないということを指摘していらしかった。

国民性について、自分の利益が明確に示されれば農家はグループ化もいとわない、と企業らしい見方をされていた。問題は契約を簡単に放棄する国民性ゆえにどのようにして、契約栽培を行えば利益をあげることが出来るということ伝えるかであるそうだ。リスクの大きい農業技術の移転などのプロジェクトは JICA などの政府系国際機関が担って民間進出の土壌を作り、販路拡大を民間企業が担うといった官民連携を一つの可能性として提案されていた。

5.3 CEDAC

現地 NGO であり、小規模農家のみを対象に契約栽培を行っている。基礎的な技術指導と組織化を行っている。現地の農業 NGO では一番大きな団体らしい。Saving group という、農家の少額出資を集めて巨大にした金融グループや、Rice Mill Cooperative business を作ることで精米機械や貯蔵設備の自主管理を指導している。CEDAC 自身が手を加えることはなく農家主体で行うことに特徴がある。また、CEDAC は農家から有機米を買い取り団体所有の店で販売している。一方で化学肥料や農薬を用いない、有機米としての生産方法を守っているか等の

生産管理は農家の相互監視によって成り立っている。有機米に対する需要はカンボジア国内で拡大しており、今後も成長が見込まれている一方で、CEDAC を介して販売されるコメでも、輸出される水準までには達しているわけではない。

JCgroup のお話とつながるが、国際市場を見越した需要の把握はもちろんのこと、国際市場で勝ち抜いていくためには、品質や規格の面でまだ課題が残るという現状が明らかになった。

5.4 AusAID

AusAID はキャンベラに本部があり、23 の海外事務所を持っている。海外事務所ではオーストラリア人と現地採用のスタッフが開発途上国と他の援助国の関係機関と密接に連携をとりながら、開発協力プログラムの実施活動をサポートしている。

オーストラリア大使館内でお話を伺った。カンボジアへの支援は 90 年代にオーストラリアから始まり、その経緯と具体的内容についてお話をいただいた。既にプロジェクトは終了しており、独立した AQIPcompany となって種子販売を行っている。輸出への課題は入り組んでおり、一つと言いきれない。しかし、東南アジアにおける代表的な輸入国であるインドネシアとフィリピンにおいては、今後引き続き労働力の工業への流出に伴う農業生産の縮小が見込まれ、ますます途上国向けの中、低級米の需要の拡大が見込まれるという認識は JICA と一致していた。さらに具体的な問題解決手段として、技術移転はもちろん、経済的な支援の手段として農家や精米業者に対する資金の融資の拡大を提案されていた。これは農家や精米業者が設備投資の際に必要な資金を低担保、低利率で融資を受け入れられる仕組みで、Rural Development Bank などが先駆けておこなっている。また、Crop Insurance(天候や病害虫のリスクの回避のための保険)の整備の必要性にも言及していた。

5.5 JVC

日本の NGO で農村開発を行っている団体を訪問した。自給分の確保を第一とした指導を行っている。というのも、食べる分も借金し、返すのが収穫期と価格が低い時期になる。すると後に自給分の米が不足し、収穫期でない高い時期に買うことになる。すると借金ができるという負の循環が見られるからである。

JVC が行っている農家のグループ化は以下の方法をとる。まず対象とする村で農法などのビデオ上映をする。次に興味を持った農家向けに再度説明会を行い、同時に団体紹介をする。農家に団体加入を検討してもらい、後日加入を募りグループを作る。

しかし現状としてはプノンペンとバットアンバン周辺にしかアプローチできて

おらず、さらに現場の声をもとに政策提言を意見書として政府に提出しているが国の有力者との結びつきが無く聞き入れてもらえないといった、当面している困難についてもお話をうかがえた。

6 結論

カンボジアのコメの輸出を阻む問題点としては

- 1.品質の高いコメを栽培する技術の不足
- 2.精米設備や貯蔵設備が不足しているために品質が低く、粳の状態で密輸されている現状
- 3.カンボジアで製造されるコメの品質を保証する規格が存在しない
- 4.国際市場においてこういったニーズがあるのかという調査や分析手法が不十分といった点が挙げられる。

1.と 2.に関しては、農村における農家や精米業者の貧困の問題と密接に関係している。それに対し JICA や CEDAC など、様々な政府機関や NGO からの援助が入っている。農村開発のプロジェクトにおいては農業技術の移転や農家の組織化に主眼が置かれている。具体的な手法としては、

- ・地方自治体の農業局から人材を派遣し、農家の組織単位で技術指導を行う→1.
- ・農家を少人数のグループにして、お互いに指導された方法(eg.有機農法)に従っているか監視し合う。インセンティブは共同出荷をさせることによって与える→1.
- ・農家をグループ化してその参加者各々が少しずつ出資することでファンド(Saving group)を作り、共同での精米機械や貯蔵設備の導入や、参加者の農家が一時的に困窮した場合のファイナンスの役割を果たす→2.

といったことが実践に移されていて、貧困削減に関して一定の評価を得てきた。政府の取り組みとしては

- ・農業組合の制度化
- ・Saving Group などのファンドに対し、低利子で融資を行う

といったことにより、農家の全国レベルの組織化、そしてエンパワメントを目指すべきである。以上のような取り組みにより、農家が生産するコメの品質と安定した供給が担保されるだけでなく、農家自身の生計の安定、生活水準の向上につながる事が期待できる。

しかし、そういった援助を受けた農家によって製造されたコメであっても、品質的に国際競争力を持っていないという課題も指摘されたことからわかるように、農村開発を行うことだけではコメの輸出拡大に直接つなげることはできず、さらに 3.や 4.といった題点に対するアプローチが必要である。製造されるコメが国際競争力を持つために政府に求められる取り組みとしては

- ・コメの品質を保証する規格の整備

- ・政府自身による国際市場におけるニーズの把握
- ・精米業者による国際市場のニーズの把握の支援(こういったタイミングでどんなコメを市場に出せば利益を最大化出来るかといったノウハウの提供)

が挙げられる。またこうしたコメの商品化の動きは、精米業者、輸出業者にビジネスのイニシアティブを与え、国際市場を相手にするトレーダーへと彼らの意識を変革できる可能性がある。

ただしこういった政策を実行にうつすためには

- ・ JICA や CEDAC などの援助主体による農家の組織化の事例
 - ・ 農家に対する技術指導の費用と効果
 - ・ Saving Group の妥当性
- ・ Saving Group に対する融資に必要な費用と効果
- ・ コメの品質規格における他国の事例
- ・ 国際市場の分析ノウハウの中身とその普及手段

などの点についてさらに研究を行い、政策の実現可能性と有用性を検討する必要がある。

7 参考文献

JICA 「バットンバン農村地域振興開発計画」(2010 年 11 月 7 日閲覧)

<http://www.jica.go.jp/project/cambodia/0601400/01/index.html>

OVTA 「オーストラリアの ODA の変遷と現状」(2010 年 11 月 7 日閲覧)

http://www.ovta.or.jp/info/investigation/australia/pdf/australia_chapter1.pdf