

フィリピン食糧危機の政策要因

—市場原理主義批判—

辻 井 博

Hiroshi TSUJII: The Policy Factor for the Philippines' Food Crisis-A Criticism of the Market Fundamentalism-

The Philippines has faced severe rice shortage since the mid 1980's after the country had reached rice self-sufficiency during late 70's and the mid 80's. In 1995 the Philippines experienced very severe rice crisis. Then the mass media reported that the reasons for the crisis were crop failure caused by drought and locust attack and rice concealment by merchants. But based on my past studies of rice and food policy of the country I hypothesized that the reason was not such short run factors but a long run policy characteristic of the country.

Since 1987 the Aquino government has transformed the country's rice and food policy from food security oriented one to the one for liberalization based on the idea of benefits of free trade or structural adjustment that had been enforced by policy makers and neoclassical economists. The Ramos government has followed the same policy and has liberalized domestic rice and food policy and international trade of rice and food during the 90's. This paper has found that this policy transformation was the basic cause of the rice shortage. This transformation had made the real price of paddy at the farm gate continue to decline from around 4.5 peso/kg in 1975 to 2.5 in 1995. This led to the stagnation of rice yield and rice production after 1980. Stagnation in the improvement of rice technology has persisted after around 1980 caused by the stagnation in the rice research expenditures that is partly a result of the policy transformation mentioned just above.

Soil degradation is said to be caused by the increase in the frequency of rice cultivation per year in the Philippines. Stagnation in irrigation investment has been continuing.

On the demand side, population explosion and income growth have contributed to fast increase in the demand for rice.

All of these supply and demand factors have resulted in the rice shortage in the Philippines, but I think especially the transformation of rice and food policy has had the strongest impact. This transformation is the application of the idea of benefits of free trade that is taught in neoclassical economics lectures assuming liberalization will result in the Pareto optimum where consumers' welfare and producers' profit are maximized. But this idea is inherently wrong in an Asian developing country such as the Philippines where the huge rice eating poor exist and they suffer when liberalization causes severe rice shortage. The rice and food policy of the Philippines must be redirected toward food security assurance with fair and appropriate government intervention to rice market.

はじめに

フィリピンは95年に激しいコメ危機に見舞われた。当時その原因として旱魃や蝗の害と商人による隠匿がマスコミに取り上げられた。しかし筆者はこのコメ危機の原因はより長期的な政策的要因によると考える。それは世界銀行やIMF（国際通貨基金）がWTO（世界貿易機構）を通じてまたCEPTがフィリピン政府に強制する農業に関する自由貿易の利益の理念の実行ないし構造調整である。家族農業経営という微小規模の経営の下、多数の小作・又小作経営と土地なし農村労働力を有し、土地・水などの基盤条件が未整備で、技術水準が低く、農業の投入産出物に関わる近代的大企業に対抗するた

めの農協など農民組織も充実していない、フィリピンの食糧作物農民を、「農業保護を取り払い自由競争させて企業者能力を発揮させれば、生産の効率は最大化され消費者の効用は極大化し、パレート・オプティマムに達する。」という構造調整の考え方は、大学のミクロ経済学の教科書的思考の実行であり、現実無視の政策である。この政策の実施の結果、農村と都市のコメとトウモロコシを主食とする膨大な貧困層に重大な犠牲を強い、傾向的コメ・トウモロコシ不足の激化とコメ危機をもたらした。

フィリピン政府は85年からコメの生産・流通の自由化政策を始めたが、同国のコメ政策は自由化・規制緩和と、政府介入によるコメの「適正価格」での生産者からの買い付けと消費者への安定供給との2重目的を持っていた。しかし構造調整的農政のためこの2重目的が達成できなくなった。コメとトウモロコシを主食とする膨大な貧困飢餓人口を抱えるフィリピンでは自由化・規制緩和は公正の観点から制約されねばならない。主食のコメと白トウモロコシにたいする農業政策の理念は自由貿易の利益ではなく最適政府介入であると考えらる。

政策条件（UR、WTO、APECなど自由貿易の利益の理念に基づく国内農業政策の自由化傾向）、供給条件（特に土地、水、技術など基盤条件）、需要条件（人口爆発と経済成長）、そして長期に薄く留まるであろう世界コメ貿易市場の特徴を考慮すると、フィリピン政府はコメの自給を長らく国政の最重要目標としてきたが、それは将来長期的に達成できず、筆者の推計では2020年までの期間長期的に大幅な不足が見込まれ、特に2010年に不足はピークに達し、150万トンの輸入が必要になる。世界コメ貿易市場は薄く不安定で頼りにならないから、フィリピンでは95年のようなコメ危機が2020年までに何回も再発する可能性がある。トウモロコシは、主食の白トウモロコシの自給を、以前からそして新しい増産（Gintong Ani）政策でも目標としているが、この達成も困難で、2020年にわたって飼料用トウモロコシの需要は爆発的に増大し、国内生産は減少するであろうから、膨大な輸入が必要になるであろう。

本稿では政策条件、供給条件、需要条件、世界コメ貿易市場の特徴とフィリピンの経済発展の特徴を考慮しつつ、同国の食糧不足の政策要因を市場原理主義批判の視点から分析する。

1. フィリピンの経済成長と農林水産業の展開

過去20年ほどの期間にフィリピンの農林水産業の経済全体に占める比重は生産や労働力面で低下してきたが、労働力ではまだ50%弱を占めている。農業生産構造は国内農産物需要の構造の変化に対応して生産構造を変え、総輸出額に占める農産物のシェアも60年代以降急速に低下した。

農林水産業の GDP シェアは1970年の28%から96年の20%へと低下し、農林水産業の国家経済に占める重要性はそれなりに低下した。製造業のシェアはしかし78年から94年まで25%前後でほとんど変化なかった。87年から95年の期間に農林水産業は年率0.48-3.24%でしか増加しなかったが、製造業は0.44-9.52%で、工業全体では0.54-8.75%でかなり急速に増加した。

全就業人口に占める農業就業人口の比率も、61年の61%、70年の55%、80年の52%、93年の46%へと低下してきた。

農業の生産物構造では、農業生産額に占めるコメの生産額のシェアは、75年から93年にかけて増減はあるがほぼ30%弱の水準で維持され、フィリピンで最も重要な農産物であり続けた。トウモロコシは同期間に10%弱から12%強へ、野菜も3%ほどから10%弱へ増加した。この期間これら国内向けの農産物の需要が増えそれに対応してこれら農産物の生産シェアが増えた。バナナなど国内需要と輸出向けの両方の需要がある果実シェアも15%ほどから20%ほどへ増加した。それに対し輸出向けの農産物の同期間の生産額シェアは減少した。コーヒーは7%ほどから1.5%へ、ココナツは15%ほどから12%ほどへ、サトウキビは15%ほどから8%ほどへと減少した。輸出総額に占める農林水産物の比率は90年の18%から94年の12.5%へと減少した。農産物の総輸出額に占める比重も60年代初期の54-81%から91年には14%に大幅に減少した。

このように経済成長につれフィリピンの農業部門の経済に占める比重は減少した。しかし労働力構造では同部門ははまだ50%弱の重要性を持っている。農業生産構造では国内需要の増えた産物の生産シェアは増え、コメのそれは70年代中期から30%を維持しかなり重要である。しかし輸出農産物の重要性は生産面と特に輸出面で減少した。

2. 食糧需給の戦後の展開：自給達成から不足化へ

1) 食糧穀物の構成

フィリピン人の主要な食糧はコメとトウモロコシ（トウモロコシには白と黄があり、食用には白トウモロコシが利用される）である。それらの消費人口構成はそれぞれ80%と20%（1200万人程度）である。食糧消費総額に占める構成は23.9%と2.8%、マーケット・バスケットに占める構成は12.8%と1.5%となっている。一人当たり消費量はコメとトウモロコシでそれぞれ92.7kgと15.0kgとなっている。故にフィリピン人の食糧としてはコメが圧倒的に重要であるが、トウモロコシの食糧としての消費も無視できない。この消費はセブ島など地域的に偏っており、そこでの重要性は大きい。また所得の増加につれてトウモロコシの食糧としての需要はコメに代替されてきている。また食肉需要の増加につれて黄トウモロコシの飼料としての需要も増加し、最近では量としては飼料（ト

ウモロコシが原料の70%ほどを占める) 用の需要が食用より大幅に大きい。トウモロコシは主食用のみならず、食用油、コーン・スターチ、スナックなどとしても利用される。

コメとトウモロコシの飼料や種子用の利用も考慮した国内費消構造は1994年で次の表1が示すようになっている。

表1 コメとトウモロコシの国内費消構造

	コメ	トウモロコシ
食糧	91	20
種子	3	1
飼料/ロス	6	79
合計	100	100

注：データ出所はフィリピン農業省。

2) コメ・トウモロコシの需給の展開

ア コメの78～83年の自給達成・純輸出国化から輸入国への転落

フィリピンは、表2のコメ純輸入欄が示すように、50年代から70年代前半まで恒常的コメ輸入・不足国であった。60年代後半から70年代前半の食糧不足時期に単収を99バグに引き上げるといふ意味の「マサガナ99」計画の下、高収量品種の普及、肥料補助、低利政府融資、灌漑投資の拡大を進めた。このような緑の革命の政策的推進により高収量・近代品種の作付け面積率が同表の示す通り、1966年の6%から75年に64%、83年に84%へ増加し、平均単収は、各年に1.32トン、1.66トン、2.39トンと増加した。66年から83年までの単収の年増加率は3.55%もあった。表2が示すように同期間に灌漑率は2倍弱、化学肥料の水稲作への使用推定量は3倍強増加した。政府の実質粉支持価格は、72年から76年のピークまでかなり増加し、それ以後漸減するが、83年まではかなり高い水準にあった。結局粉生産が66年から82年のピークまで2倍強に増え、フィリピンは78年にコメ自給を達成し、それ以後6年間連続してコメの純輸出を行えるようになった。

しかし84年以降96年までの13年間は表2が示すように、コメの純輸出年もあるが純輸入年が多くなり、純輸入量がかなり大量になっている。フィリピンは78年の自給達成後83年までの純輸出状態から没落して、コメ不足・輸入国に逆戻りしたと言える。なぜコメ純輸入国・不足国に没落したのであろうか。

単収は83年の2.39トンから96年の2.85トンへ年率1.36%でしか増加しなかった。IRRIの諸報告書では同研究所や各国稲作試験場が公開する最近の高収量品種の試験場及び農家圃場での単収が漸減傾向にあることが示されている。バイテクのコメ単収への実際の貢献は、多くの研究者が2025年頃までは期待できないとしている。研究者の間では稲の光合成の天井到達ないしコメ増収に関する農業試験研究知識の枯渇が問題になっている。稲収穫面積は66年から82年にかけて年率0.5%でしか増加しなかったが、82年から96年にかけては年率1.2%で増加した。これらの増加は既存の水田の灌漑面積の増加とミンダナオ島への入植による新田開発による。しかし見方によっては70年代後半に360万ha強になった収穫面積が、80年代から90年代前半にかけて305～350万haの範囲で停滞し、

辻井 博：フィリピン食糧危機の政策要因

表2 フィリピンのコメ需給

年次	収穫面積 (千 ha)	もみ生産 (千 t)	もみ単収 (t/ha)	白米生産 (千 t)	輸出 (千 t)	輸入 (千 t)	純輸入 (千 t)	白米 供給量 (千 t)	人口 (百万人)	人口1人 当たり 供給量 kg	灌漑率 %	高収量・近代水稲 への普及 率 %	化学肥料 使用量 (千 t)	初支持価格* P/キロ 実 1985年基準	人口 増加率 %	擬支持 価格 P/キロ 名目	消費者* 物 指数 1985=100
1951	2466	2831	1.15	1851	0	3	3	1854	20.78	89.26	22						6.7
1955	1742	3273	1.88	2141	0	64	64	2205	23.54	93.67	30		23		0.0307092		7.1
1960	3198	3705	1.16	2423	2	0	-2	2421	27.51	88.01							7.4
1961	3179	3910	1.23	2557	0.053	187.8	-188	2745	28.38	96.72							8.1
1962	3161	3967	1.25	2594	0.037	0.002	-0	2594	29.23	88.76							8.3
1963	3087	3843	1.24	2513	0.09	256	256	2769	30.11	91.96							8.7
1964	3200	3992	1.25	2611	0.091	298.86	299	2910	31.05	93.72							9.3
1965	3109	4073	1.31	2664	0.026	559.56	560	3223	32.03	100.63							9.5
1966	3096	4094	1.32	2677	0.02	108.18	108	2786	33.07	84.23							9.7
1967	3304	4561	1.38	2983	1.05	290.45	289	34.16	34.16	95.79							11
1968	3332	4445	1.33	2907	36.7	0.008	-37	3272	35.28	81.35							12.7
1969	3196	5464	1.71	3573	0.55	0.01	-1	3573	36.41	98.12							14
1970	3195	5878	1.75	3648	1.24	0	-1	3647	37.54	97.14							15.9
1971	3332	5325	1.60	3483	0.5	370.4	370	3852	38.66	99.66							21.3
1972	3194	4610	1.44	3015	4.68	455.89	451	3466	39.76	87.17							23
1973	3528	5159	1.46	3374	3.38	336.22	333	3707	40.86	90.72							24.4
1974	3632	5615	1.55	3672	0.001	166.29	166	3838	41.94	91.52							26.4
1975	3674	6112	1.66	3997	0.018	134.78	135	4132	43.01	96.07							33.3
1976	3641	6543	1.80	4279	0	55.44	55	4335	44.05	98.39							39.4
1977	3602	7254	2.01	4744	14.93	30.87	16	4760	45.08	105.59							44.6
1978	3561	7212	2.03	4717	47.8	0	-48	4669	46.11	101.25							49.1
1979	3637	7685	2.11	5026	165.3	0.024	-165	4861	47.19	103.01							54
1980	3470	7646	2.20	5000	260.9	0.003	-261	4740	48.32	98.09							81.2
1981	3419	7911	2.31	5174	82	0	-82	5092	49.45	102.97							100.8
1982	3351	8334	2.49	5450	0	0	-0	5450	50.60	107.70							104.6
1983	3054	7295	2.39	4771	40	0	-40	4731	51.79	91.34							113.7
1984	3162	7829	2.48	5120	3	190	187	5307	53.00	100.13							127.6
1985	3306	8806	2.66	5759	0	538	538	6297	54.24	116.10							145.7
1986	3464	9247	2.67	6048	0	2	-2	6050	55.51	108.98							188.3
1987	3256	8540	2.62	5585	112	0	-112	5474	56.81	96.35							199.1
1988	3393	8971	2.64	5867	0	181	181	6048	58.14	104.03							220.9191
1989	3497	9459	2.70	6186	16	220	204	6390	57.50	111.13							238.8837
1990	3319	9319	2.81	6095	0	622	622	6717	60.89	110.31							258.4401
1991	3425	9673	2.82	6326	10	0	-10	6316	62.31	101.37							
1992	3198	9129	2.85	5970	35	1	-34	5936	63.77	93.08							
1993	3282	9434	2.87	6170	0	210	210	6379	65.26	97.75							
1994	3651	10538	2.89	6892	0	0	0	6892	66.79	103.19							
1995	3758	10541	2.80	6894	0	247	247	7141	68.35	104.47							
1996	3961	11284	2.85	7380	0	919	919	8299	69.95	118.64							

データ：FAO、フィリピン政府。*印は政府統計を基礎にした筆者推計。

90年代中期に急上昇したとも言える。この急上昇の原因は研究に値する。80～90年代には籾の収穫面積と単収は共に1%強で増加した。灌漑率も表2に示されるように83年以降あまり伸びず、高収量・近代品種の作付け率もそうであった。化学肥料投入量はかなり増えた。その結果籾生産は66年から82年まで年率実に4.54%で急増したが、82年のピーク以降96年にかけては35.4%（年率2.19%）で増加したに過ぎなかった。82年以降の単収と籾生産の低成長は灌漑率の60%前後での停滞と化学肥料の単位面積当たり投入量の低さが直接の要因であろう。

この籾供給量の最近の低い伸びは、表2に示される実質籾支持価格の傾向的低下がより根本的な要因である。国家食糧庁（NFA）の支持価格をCPIでデフレートした同価格は76年の4.5ペソのピークからほぼ傾向的に引き下げられ、95年には2.5ペソの戦後最低水準になった。これほど引き下げられればコメ供給が伸びないのは当然であろう。

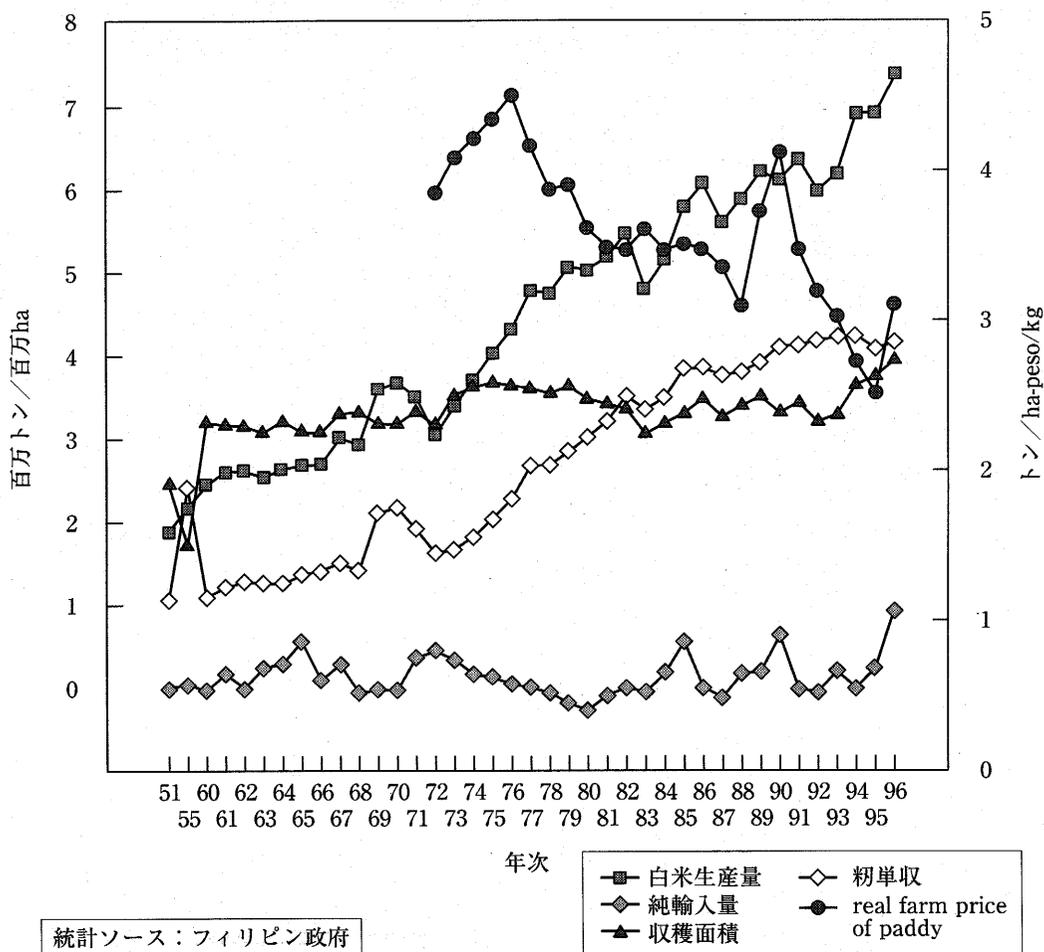
筆者の97年とそれ以前のフィリピン農村地帯の何回かの調査からは、経済成長と人口爆発による水田の非農業用途への転用がかなり進んでいるように見える。この点後述する。また経済成長と人口爆発は稲作に必要な水の不足をもたらす。97年の筆者の政府灌漑担当機関の調査ではフィリピンの灌漑設備は老朽化し、新たに灌漑設備を建設する財源は十分でないことが明らかになった。従来は灌漑設備の修理を中心に少ない灌漑用の財源を使用してきたという。

人口は50～60年代は年率3%強で爆発したが、その後少し減速した。しかしNSO/NEDAによれば1995年でも年率2.39%で増加しており、2000年までは2.13%、2005年までは1.94%の速いスピードで増加するとされている。この人口爆発のための食糧需要の増加は大きかったし、将来も大きい。経済成長は70年代にはGDPの年成長率が4.5～8.5%と非常に早く、80年代になると、83～86年の負・低成長期を除けば、年率2.9～6.4%とかなり早かった。90～95年の期間は91、92年の年率1%を下回る低成長期を除けば、年率2.12%～4.83%で成長した。GDPは96年には6.21%、それ以降2005年まで年率7.08～7.39%で成長すると予測されている。このかなり早い経済成長すなわち所得の増加は、それだけでコメや白トウモロコシなどの主食穀物需要を増加させ、さらに食糧消費構造を畜産物の方向にシフトさせることによって、黄トウモロコシを中心とする飼料穀物の需要を急増させる。

以上の供給と需要の要因が84年以降フィリピンがコメの純輸入・不足国に転落した理由である。それを図示したのが図1である。ほとんどのアジア諸国では戦後一人当たりコメ供給量は漸増してきた。しかしフィリピンではこの値は表2が示すようにほとんど変わっていない。これもコメ輸入国への没落を反映していると考えられる。

表2が示すようにコメの収穫面積は、長期的には傾向的に増加しているのだが、何年かごとに10%以上も大幅に変動する。このコメの作付け面積の大幅な変動は、フィリピンでの水田の灌漑条件の不十分さないし天水田の多さ、すなわち限界田の多さを反映し

図1 フィリピンの米需給の展開—不足化のメカニズム—



ていると考えられる。そして同表が示すように、収穫面積の大幅な変動はフィリピン国内での短期的コメの過不足／純輸出入を引き起こしてきた重要な要因の一つである。

イ トウモロコシ需給の展開：長期的不足の兆し

フィリピンのトウモロコシはミンダナオ中南部、カガヤンバレー、中部ビサヤ(セブ、南タガログ)などが主要作付地で、約60万戸の農家によって生産されている。その需給バランスの展開は表3に示されている。フィリピンのトウモロコシ生産は1951年以降90年のピークの485万トンまで4倍強に増えたが、それ以降は急減し、96年には90年の14.5%減となった。単収は51年以降現在まで傾向的に増加しているの、生産の減少は収穫面積の減少による。収穫面積も生産量と同様90年にピークの382万 ha と51年の4倍強になったが、その後96年までに28%減少し274万 ha となった。

表3 フィリピンのとうもろこし需給

年次	集獲 面積 (千t)	生産 (千t)	単収 (千t)	生産 (千t)	輸出 (千t)	輸入 (千t)	純輸入 (千t)	供給量 (千t)	人口 (千人)	1人当り 供給量 (kg)
1951	953.2	603.3	0.63	603.3			0	603	22.12	27.28
1955	1388.4	770.5	0.55	770.5			0	771	24.72	31.17
1960	1845.5	1164.5	0.63	1164.5			0	1165	28.40	41.00
1965	1922.8	1313.2	0.68	1313.2		2.2	2	1315	32.64	40.31
1970	2149.6	2008.2	0.93	2008.2		1	1	2009	37.50	53.58
1971	2427.8	2011.8	0.83	2011.8		55	55	2067	38.66	53.47
1972	2454.3	2024.2	0.82	2024.2		160	160	2184	39.76	54.93
1973	2350.6	1842.8	0.78	1842.8		80	80	1923	40.86	47.06
1974	2726.4	2257.5	0.83	2257.5	0.014	110	110	2367	41.94	56.45
1975	3009.9	2513.8	0.84	2513.8		121	121	2635	42.59	61.87
1976	3193.2	2717.3	0.85	2717.3		96	96	2813	44.05	63.86
1977	3242.5	2774.7	0.86	2774.7		148	148	2923	45.08	64.83
1978	3158.1	2796	0.89	2796		105	105	2901	46.11	62.91
1979	3252.4	3090.2	0.95	3090.2	0.003	35	35	3125	47.19	66.23
1980	3201	3122.7	0.98	3122.7	0.002	250	250	3373	48.70	69.25
1981	3238.6	3109.6	0.96	3109.6	0.085	253	253	3363	49.77	67.56
1982	3360.7	3290.1	0.98	3290.1	0.018	341	341	3631	50.87	71.38
1983	3157.3	3125.8	0.99	3125.8	0.035	528	528	3654	51.99	70.27
1984	3270.2	3346.2	1.02	3346.2	0.116	182	182	3528	53.14	66.39
1985	3314.5	3438.7	1.04	3438.7	0.277	251	251	3689	54.31	67.93
1986	3544.7	3922	1.11	3922	0.014	6	6	3928	55.51	70.75
1987	3682.6	4278.1	1.16	4278.1	0.025	50	50	4328	56.81	76.18
1988	3745.1	4428	1.18	4428	0.076	25	25	4453	58.14	76.59
1989	3689.2	4522.2	1.23	4522.2	0.081	172	172	4694	57.50	81.64
1990	3819.6	4853.9	1.27	4853.9	0.091	354	354	5208	60.89	85.53
1991	3598.5	4655	1.29	4655	19.966	0	-20	4635	62.31	74.39
1992	333.14	4618.9	1.39	4618.9	0.041	0	-0	4619	63.77	72.43
1993	3149.3	4798	1.52	4798	0.018	0	-0	4798	65.26	73.52
1994	3006	4519	1.50	4519	0.045	0	-0	4519	66.79	67.66
1995	2693	4129	1.53	4129	0.066	207	207	4336	68.35	63.43
1996	2736	4151	1.52	4151		421	421*	4572	69.95	65.36
1997										

注) * 6月までの量
データ出所：FAO、NSO。

60年代後半から70年代前半の食糧不足の時期に単収を77バグに引き上げるという意味の「マイサン77」政策の下高収量品種の普及、肥料補助、低利政府融資、灌漑投資の拡大を進め、79年には主食用の白トウモロコシの自給を達成した。しかしトウモロコシ全体としては表3と表4が示すように80年代前半、89年、90年、および95年96年に大量の輸入が行われた。表4に示されるようにトウモロコシの総需要に占める食糧需要の比率は94年の19%から96年の14%へ最近急速に低下している。

大家畜の生産額は94年から96年にかけて年率5.01%と6.68%、家禽は4.78%と10.98%とかなりの速度で増加しており、それを受けて表4が示すようにトウモロコシの飼料用

の利用は量でも割合でも急増している。生産量は91年以降急減しているから、これらが最近のトウモロコシ輸入の急増の原因である。トウモロコシの一人当たり供給量は表3が示すように50年代前半の30キロ程度から90年の86キロまで増加し、それ以後減少した。90年代中期の輸入の急増にもかかわらず96年にはこの量は65キロの低水準になっている。

3. 食糧需給の政策要因

1) 1995年のコメ危機とその評価

ア 1995年の「干ばつ・蝗害・コメ隠匿」とコメ危機

1995年夏の筆者のフィリピン調査時にフィリピンのコメ危機を体験・視察することができた。マニラの新聞報道では干ばつ・蝗害によりコメ生産が減少し、寡占的華僑流通業者がコメを隠匿し、都市へのコメ供給が減り、低所得者用の低価格の政府（NFA）米がマニラのあるルソン島の小売り店頭にはほとんど供給されず、NFA米以外の上質米の価格が急騰し一般市民や低所得者が困窮した。マニラの新聞でコメ危機が毎日トップ記事になり、農業省前などでは農務長官罷免要求デモや集会が発生していた。筆者が見た1995年夏の小売り米価（ペソ/kg）とコメ需給状況は次のようであった。

政府（NFA）米価格：10.25ペソ/kg（小売店に供給されるとすぐ売り切れる。マニラや近郊の都市やロスバニョスのコメ小売店の、質は自由米に比べ非常に悪い政府（NFA）米の箱はほとんどいつも空であった。貧困階層の人々が最大の被害者であった。）

自由米価格：18.50～23.50ペソ/kg（これらはどの小売店でも売られており、質もNFA米に比べかなり良い。しかしフィリピン人の大部分を占める貧しい国民にはこれら価格は高すぎて十分購入できない。これら自由米の小売価格は1994年には12.2～13.3ペソ/kgであった。）

イ コメ危機の原因

コメ危機の実態と当時のマスコミの原因説明は以上のものであった。しかしこれらは

表4 トウモロコシの国内需給構造の最近の変化
(単位：千トン)

	1996	1995	1994
期首在庫	190	217	208
供給			
在庫変化	30	27	-9
生産	4159	4128	4520
輸入	1030	851	643
トウモロコシ	421	207	0
代替品	609	644	643
需要	5219	5006	5154
食糧	733	734	958
種子	55	54	60
飼料・その他	4431	4218	4136
食糧の比率 (%)	14	15	19
飼料の比率 (%)	85	84	80
期末在庫	160	190	217

注：データ出所はフィリピン農業省。

真ではない。長期的には上で述べた、コメ自給達成後コメ単収の90年代での停滞に対する人口爆発と所得増加によるコメ需要の増加を背景にした、80年代後半からのコメ不足・輸入国への転落が要因として働いている。

政策要因を考察してみよう。表2によれば、95年の籾生産量は94年と比べ微増しており、当時言われていた干ばつや蝗害の影響は年データには認められない。年合計の籾生産量にはコメ危機の影は認められないのである。

フィリピンでは稲作は雨期作（8月-12月）、第2期作（1月-5月）、第3期作（5月-10月）の年3期に分けられる。表5はフィリピンでの1964年から1996年にかけての4半期別のコメの生産、収穫面積、単収を示している。95年の4月から6月の期間の第2期作の籾単収と生産量および7-9月の第3期作の収穫面積と生産量が例年と比べかなり減少しており、季節別に見るとコメ危機の生産面の原因がすこし見えてくる。米価は表6が示すように、フィリピン平均とマニラ首都圏で卸売りと小売価格が95年5月から上昇し8月-9月ないし10月に急騰している。95年の8月が筆者がフィリピンを調査した月である。農家販売価格は小売りや卸売

価格よりはやくからよりゆっくり上昇し、より早く下降を始めている。この価格間変動のギャップはフィリピンの国内コメ市場の競争構造や情報伝達速度を反映していると考えられるが、本稿ではこれ以上の検討を避ける。

コメ危機の重要な原因は、1994年始めから96年初期にかけてずっと、表7が示すように、米価が騰貴した時の緩衝在庫の機能をするNFAのコメ在庫が非常に低水準になっていたことである。フィリピンのコメ政策専門家の

表5 4半期別等のコメ生産—1994年—96年

単位：生産（千t）、収穫面積（千ha）、単収（t/ha）

項目	1996*	1995	1994	変化率(%)	
				96/95	95/94
生産					
1月-12月	11,284	10,541	10,538	7.05	0.03
1月-6月	4,951	4,317	4,378	14.69	(1.39)
1月-3月	2,524	2,272	2,288	11.09	(0.70)
4月-6月	2,427	2,045	2,090	18.68	(2.15)
7月-12月	6,333	6,224	6,160	1.75	1.04
7月-9月	2,117	1,786	1,877	18.53	(4.85)
10月-12月	4,216	4,438	4,283	(5.00)	3.62
収穫面積					
1月-12月	3,951	3,758	3,651	5.14	2.93
1月-6月	1,666	1,501	1,483	10.99	1.21
1月-3月	913	856	851	6.66	0.59
4月-6月	753	645	632	16.74	2.06
7月-12月	2,285	2,257	2,168	1.24	4.11
7月-9月	768	637	674	20.57	(5.49)
10月-12月	1,517	1,620	1,494	(6.36)	8.43
単収					
1月-12月	2.86	2.80	2.89	2.14	(3.11)
1月-6月	2.97	2.88	2.95	3.13	(2.37)
1月-3月	2.76	2.65	2.69	4.15	(1.49)
4月-6月	3.22	3.17	3.31	1.58	(4.23)
7月-12月	2.77	2.76	2.84	0.36	(2.82)
7月-9月	2.75	2.80	2.78	(1.79)	0.72
10月-12月	2.78	2.74	2.87	1.46	(4.53)

*1997年1月1日推定、()は減少。

出所：BAS。

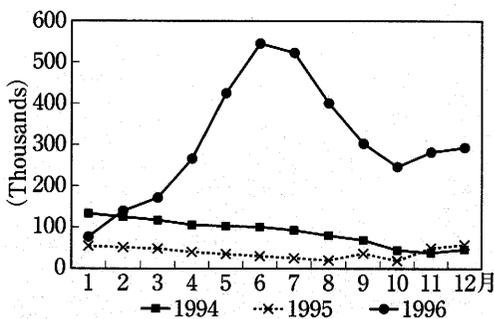
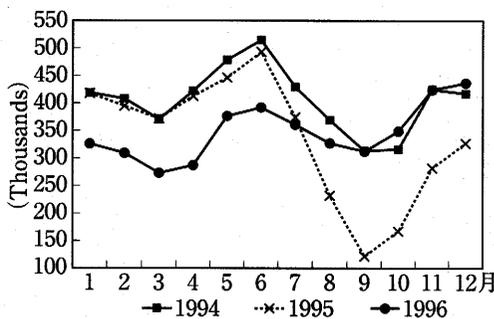
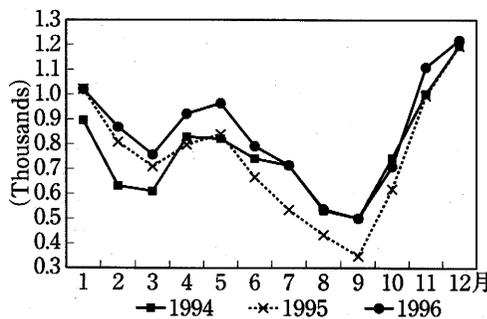
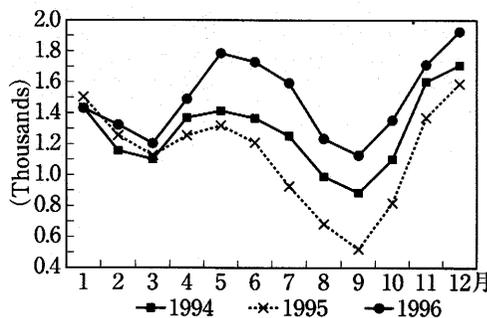
表6 フィリピンおよびマニラ首都圏の米価格の月別代表価格、1994-1996

月	1994	1995	1996
フィリピン			
農家庭先			
1月	5.70	5.81	8.78
2月	5.88	5.91	9.05
3月	5.68	6.33	8.84
4月	5.85	6.82	9.03
5月	5.90	7.06	9.02
6月	6.11	7.46	8.78
7月	6.34	7.60	9.13
8月	6.39	8.35	8.18
9月	6.02	8.16	6.99
10月	5.60	7.95	7.02
11月	5.68	7.66	6.98
12月	5.76	8.00	7.32
小売			
1月	12.70	13.54	18.92
2月	12.93	13.52	19.51
3月	12.86	13.72	19.45
4月	12.90	13.85	19.40
5月	12.90	14.64	19.11
6月	13.00	15.28	19.33
7月	13.65	15.95	19.42
8月	13.99	19.69	19.21
9月	13.98	20.66	18.86
10月	13.73	19.99	18.32
11月	13.40	18.73	18.13
12月	13.46	18.04	18.14
卸売			
1月	11.60	12.35	17.50
2月	11.70	12.40	18.01
3月	11.61	12.58	18.00
4月	11.65	12.76	17.87
5月	11.78	13.67	17.79
6月	11.94	14.17	17.84
7月	12.50	14.91	17.95
8月	12.99	18.02	17.79
9月	12.91	18.65	17.17
10月	12.48	17.98	16.42
11月	11.95	16.93	16.07
12月	12.23	16.47	16.20
マニラ首都圏			
卸売			
1月	13.11	12.52	18.63
2月	12.61	12.49	19.09
3月	11.73	13.74	19.00
4月	11.82	13.48	19.10
5月	12.14	14.79	18.52
6月	12.58	15.55	18.37
7月	14.23	15.79	18.58
8月	14.57	19.32	19.01
9月	14.06	21.06	17.76
10月	13.62	19.85	16.05
11月	12.52	16.52	16.39
12月	12.23	17.01	15.70
小売			
1月	14.03	14.78	20.46
2月	14.19	14.80	19.45
3月	14.20	14.70	20.53
4月	14.29	14.84	20.72
5月	14.36	15.70	21.05
6月	14.32	15.91	21.09
7月	14.86	16.20	21.12
8月	14.75	20.14	21.14
9月	14.79	21.97	21.21
10月	14.85	23.54	20.98
11月	14.80	19.40	21.29
12月	14.79	19.10	21.86

表7 フィリピンの主体別各月末米在庫、1994-1996

(単位：千t)

月	1994	1995	1996
計			
1月	1,441.2	1,499.0	1,421.7
2月	1,153.8	1,245.1	1,307.6
3月	1,090.9	1,120.4	1,195.0
4月	1,358.6	1,253.1	1,490.5
5月	1,407.7	1,322.3	1,784.3
6月	1,355.2	1,201.4	1,730.3
7月	1,257.2	941.9	1,602.1
8月	987.4	704.6	1,279.9
9月	889.3	525.5	1,119.2
10月	1,075.9	810.2	1,348.0
11月	1,509.3	1,360.4	1,710.2
12月	1,710.0	1,585.0	1,929.8
家庭			
1月	894.6	1,028.8	1,019.9
2月	629.9	803.9	862.5
3月	608.9	700.3	745.7
4月	829.6	801.3	928.8
5月	823.2	837.2	973.5
6月	742.8	673.3	788.1
7月	730.3	537.5	714.5
8月	532.2	437.3	545.9
9月	499.6	354.5	501.4
10月	706.2	610.6	746.8
11月	1,114.7	1,014.4	933.9
12月	1,217.1	1,185.5	1,211.3
商業			
1月	418.4	416.2	325.0
2月	405.4	390.7	306.0
3月	371.3	373.5	272.2
4月	424.2	411.5	288.3
5月	482.1	447.6	379.7
6月	513.9	494.2	393.8
7月	431.1	375.7	362.4
8月	368.8	241.9	330.0
9月	317.1	126.8	312.7
10月	320.7	171.8	350.0
11月	427.1	285.0	427.9
12月	438.8	330.7	421.0
NFA			
1月	128.2	54.0	76.8
2月	118.5	50.5	139.1
3月	110.7	46.6	177.1
4月	104.8	40.3	273.4
5月	102.4	37.5	431.1
6月	98.5	33.9	548.4
7月	95.8	28.7	525.2
8月	86.4	25.4	404.0
9月	72.6	44.2	305.1
10月	49.0	27.8	251.2
11月	48.5	61.0	288.4
12月	54.1	68.81	297.5



出所：BAS。

間では、NFAの白米緩衝在庫の適正量はNFAの90日分の供給量（1日0.22万トン×90日=19.8万トン）といわれている。NFAの白米在庫量は表7では94年の1月（実際には93年の9月から）から96年3月まで毎月この水準を下回っており、特に95年7月から10月まではこの在庫量は1日分強とほとんど無い状態になっていた。これが国内米価が上述のように95年秋に急騰した主たる理由である。またこのように2年以上もNFAの緩衝在庫が適正水準を大幅に下回ったことは、重要なコメ管理政策の失敗である。しかしこれほど長期にわたって緩衝在庫を異常な低水準状態に維持したのは、単なるコメ管理政策の失敗ではなくてそれ以外の真の理由（例えば農政方針の変更や政府保有外貨の不足など）があるとしか筆者には考えられない。中央銀行のデータでは、フィリピンの93年の総合収支は1.7億ドルの赤字で、94年には18.0億ドル、95年には6.3億ドルの黒字となったが、対外債務は93、94、95年末にそれぞれ343億ドル、371億ドルと378億ドルと増加した。87年の対外債務は286億ドルであった。デット・サービス率はこれら各年にそれぞれ16.46、16.70、14.37とかなり高水準であった。93年末から95年にかけてフィリピンの外貨事情はかなり厳しい状況にあり、コメ輸入に十分な外貨を振り向けられなかった可能性があるといえる。これ以外の農政方針などの理由の検討は後述することにし、世界コメ貿易市場の条件を考察してみよう。

95年秋は世界コメ貿易市場においてコメ不足が頂点に達した時期であった。94年には日本の93年の大冷害のため臨時の250万トンという大量の白米輸入がなされ、世界のコメ在庫が大幅に減少していた。これにたいして95年はインドネシア・フィリピン・南中国のコメ生産が不作となった。同年8月には南部中国がヴェトナムから過大なコメ輸入をしたので、ヴェトナム国内でコメ不足状態が生じ、コメ輸出を禁止した。世界最大のコメ輸出国であるタイも秋はコメ生産の少ない端境期である。また95年はインドネシアもコメ不足で、1国としては史上最大の年間280万トンにも上る精米輸入が実施された。この輸入は幸運にもインドで質は悪いが大量のコメ在庫が存在したことによって可能になった。日本と韓国は95年の熱帯アジアでのコメ不足にもかかわらずウルグアイ・ラウンド合意に従いミニマム・アクセスコメ輸入を実施した。そしてコメの国際貿易価格は94年度から継続的に上昇していた。このような世界コメ貿易市場におけるコメ不足と米価上昇に対し、上述のようにコメ不足になったフィリピンは上述のような外貨不足状態にあってコメ輸入が非常に困難であった。これらが世界コメ市場から見た場合の94年から95年にかけてのフィリピンのコメ危機発生の理由である。

ウ コメ危機の評価

95年のフィリピンのコメ危機を筆者は次のようにまとめ、評価する。

①1984年以降、それ以前に到達したコメ自給・輸出可能状態から転落して、フィリピンがコメ不足・輸入国になったことに示されるように、フィリピンのコメ供給は人口爆

発による需要増加に十分対応できない不確かな状態にある。同国経済全体の状態からコメを必要とときに十分輸入できる外貨準備も十分ではなく、また世界コメ貿易市場は薄く、不安定で、頼りにならない市場である。コメはフィリピン国民にとって主食、必需品、賃金材で政治財であるから、政府はコメの国内増産による自給達成とNFAによる国内緩衝在庫操作により、国内米価とコメ供給の安定を図ってきた。しかしこの緩衝在庫が94～95年と2年以上払底状態になり、世界コメ貿易市場も95年秋に輸出供給予備が無くなり、フィリピンの外貨事情の悪さも重なってコメ危機が発生したのである。

②マルコス体制下の、輸出農産物を中心に農産物市場への政府の過剰介入の修正として、アキノ政権は中期開発計画（1987～92年）で政府の過剰介入の制限と地域特性に配慮して農民所得の上昇を図る活動支援型政策を取り、92年からのラモス政権も新中期開発計画（1993～98年）で規制緩和、貿易と資本の自由化、民営化の方針を引き継いだ。これら自由化政策が上述のように、農産物の生産構造を選択的拡大と呼べるように国内需要の伸びた野菜、果物、飼料としてのトウモロコシのシェアを増加させ、コメのそれを停滞させるように変化させた。農産物市場と貿易の自由化が多分国内農業生産の選択的拡大を進めたのである。しかし自由化は籾の実質価格を長期的に低下させコメ危機の根本原因となった。コメ危機はアジアでは暴動・政権の交代にもつながるから、コメは政治財でありアジア途上諸国の膨大な飢餓・貧困人口の主食であるから、フィリピンのような過度の自由化は避けるべきであり、適切な政府介入が必要である。

③上述のように籾の単収増に上限が存在し、収穫面積の更なる増加が困難で、稲作の生産基盤が脆弱で生産の不安定性が継続している。人口爆発の下コメが今後かなり長く普通財であり続けて経済成長と共にコメ需要が増大する。将来外貨準備が十分でない状態が発生し、世界コメ貿易市場は将来も薄く不安定で頼りにならない状態が続くであろう。フィリピンの食糧政策が従来の自由化路線を辿ればコメ危機は多分今後何回も発生し、食糧安全保障がおびやかされ、政治的混乱を引き起こす可能性が高い。

2) 農業政策構造：コメ・トウモロコシを中心に

ア フィリピンの農業政策の展開

1965年に始まるマルコス政権は、主食であるコメとトウモロコシ及びその他主要農産物の安定供給に重点を置き、農業生産性の向上、土地改革と農業及び関連産業の育成をめざした。そして上述のように78年からコメの自給を一時期達成した。「土地解放令」により土地改革も実施した。マルコス政権下の農地改革の土地配分目標は、有償地である水田・トウモロコシ畑地とプランテーションの目標がそれぞれ57万 ha と8.5万 ha、非有償地が入植地の56万 ha、計122万 ha であった。しかし同政権下で配分された農地は7万 ha に止まった。

マルコス体制下の輸出農産物を中心に農産物市場への政府の過剰介入の修正として、

アキノ政権は中期開発計画（1987～92年）で貧困の解消、生産的雇用の創出、社会正義と公正の推進、持続的経済成長の達成を主要目的とし、特に農村開発を主要課題とした。マルコス政権下の政府の政策的過剰介入を緩和ないし廃止、地域特性に配慮して農民所得の上昇を図る活動支援型政策を取った。砂糖とココナツ産業への政府の過剰介入を制限した。農村制度金融を市場原理にゆだね、再建を計った。しかし中期開発計画期間中の農林水産業部門の年成長率は1.7%と低かった。そして同期間中の同部門のGNPに占めるシェアは24.8%から22.4%に低下した。しかし農業就業人口の全労働力人口に占める比率は期間平均で45%と高く、これは農業部門の相対的低所得化を示している。

アキノ政権は新憲法に農地改革条項を盛り込み、88年に総合農地改革法を成立させ、総合農地改革計画（Comprehensive Agrarian Reform Program: CARP）が実施された。コメとトウモロコシ以外の農地も対象にし、地主の土地所有の上限を5 haとし、農地改革の受益者は年利6%、30年賦で農地の所有権を獲得できることになった。アキノ政権下での農地累計配分面積は85万 haであった。

88年から始まったCARPの目標は、有償地246万 ha、非有償地415万 ha、計661万 haである。CARPは農地改革省と環境自然資源省によって実施されるが、両省による、アキノ政権下の農地累計配分面積は上述のように両タイプの農地合計で85万 haであったのに対し、ラモス政権下では96年11月末で332万 haに達した。有償地と非有償地別の88年から96年11月までの累計面積はそれぞれ248万 haと169万 ha、計417万 haとなっている。フィリピンの農用地合計が1100万 haほどであり、また目標面積と比較してかなりの成果であるといえよう¹⁾。

92年7月に発足したラモス政権はアキノ政権の経済政策自由化・民営化路線を引き継ぎ、この結果海外直接投資が活発になって、80年代の経済の低迷を抜け出して財政赤字の改善・低インフレの下持続的成長を達成した。1993-98年の期間の新中期フィリピン開発計画を設定し、2000年までにフィリピンをNIE Sにすることを計画した。アキノ政権の中期開発計画期間中、1987-92年の農業部門の実質付加価値生産額の年成長率は上述のように1.7%で、本報告の冒頭で述べたように、工業部門や経済全体の成長率に比べ低かった。この原因をラモス政権は、産業連関の弱さ、農業政策での市場原理の非徹底、研究・開発、灌漑投資不足とみた。この問題の解決のためにはラモス政権は特に農工産業連関を重視した経済発展が重要と見た。新中期開発計画全期間中の農林水産部門の計画年成長率は4%、同部門のGNPに占める比率は22.4%から18.4%に低下すると計画された。農業就業人口比率も93年の43.6%から98年に39.7%に低下すると計画された。農地改革の計画開放面積は合計252万 ha、うちコメとトウモロコシの農地は25万 ha、私有地は200万 ha、官有地は6.5万 haで、推進する計画であった。コメ生産の年増産率3.8%、トウモロコシ生産は飼料自給のため年率6.2%の早い成長を計画していた。この計画を「穀物生産強化政策」と呼んだ。

また灌漑など農村インフラの整備、農業研究開発投資の重視、飼料、肥料、農業機械など生産要素の輸入関税の引き下げ、農業信用・作物保険などの充実、農地利用の効率化、アグリインダストリーの振興などを農業政策の重点とした。1992-95年の期間の農業開発計画では①貧困地域の農民所得の向上、②コメとトウモロコシの自給とその他農産物の増産、③環境と調和のとれた開発の推進などを重視した。さらに農民の組織化、資源管理の強化、市場アクセスの改善、関連産業の育成なども重要な政策手段と考えていた。これらを統合する政策枠組みとして1993年から1998年の新中期開発計画期間で重点生産地域発展方策 (KPA: The Key Production Area Development Approach) を採用した。この方策の下、コメ、トウモロコシ、畜産物に関して重点生産地域が設定され増産と生産性の向上が計画された。コメでは34州が対象となり計画期間中に単収が3.5トンから5トン、生産量が1200万トンへ、灌漑面積は75万 ha から120万 ha へ増加することが計画された。トウモロコシでは単収が3.2トンから5トン、生産量が700万トンへ、灌漑面積は27万 ha から70万 ha へ増加することが計画された。コメとトウモロコシに対する KPA 政策への総予算は743億ペソで、その50%が灌漑投資、20%が金融支援、15%が販売支援に配分されていた。また畜産では牛を300万頭へ、豚を1080万頭へ、鶏を1億羽以上に増やし、水牛は250万頭に維持することが計画された。

このようにコメとトウモロコシの自給達成を目的とする農業政策が書かれたが、実現はできなかった。コメは表2が示すように、生産量が96年に1128万トン達したが単収は2.85トンにしかならず、かつ90年から単収は停滞した。トウモロコシは表3が示すように、生産量が増加するどころか逆に93年の480万トンから96年には415万トンへ減少し、単収は同期間中1.5トン水準で停滞した。計画は全く達成されず、上述のような政府の在庫管理の失敗もあって激しいコメ危機が95年に発生してしまった。このコメ危機の発生意由と評価は上述した通りである。

コメはアジアのほとんどの国でその価格が高騰したり供給が不確かになると政治的動揺が発生し、しばしば暴動やクーデターが発生するので政治財と呼ばれるが、95年のフィリピンのコメ危機はまさにこのコメの政治財性を示している。ラモス政権はこのコメ危機に対応して96年1月26日に食糧安全保障サミットを開催し、それ以前の「穀物生産強化政策」を修正して Gintong Ani (黄金の収穫) 政策を設定し、実施に移した。本政策は食糧の安全保障は国民の福祉にとって最重要の必要条件とし、食糧の安全保障を「適切な量の食糧がすべての国民に長期的に購入可能な価格で入手できること」と定義し、必要な場合の輸入に留意しながら国民の主食であるコメと白トウモロコシの自給確保を重点目標とした。この目標を長期的に達成するために、本政策は自然資源を適切に管理しながらコメと白トウモロコシの生産性を引き上げることを重視する。また生産者価格と消費者価格を適切な水準にすることも重要目標とする。この自給目的達成のため政府は全ての必要な援助を行うとしている⁽²⁾。

コメに関する Gintong Ani 政策は96年5月9日にラモス大統領によって開始され、食糧の安全保障を確保しつつ農民を組織化して企業家へ変身させ、精米と粳の価格を生産者と消費者にとって公正な価格で安定させて農家の所得を向上させることを目的とする。そのための手段は生産性に焦点を当て、補助金を排除し、効率的なコメ経営へのサービスの供給を行い、農業研究・開発の強化である。また灌漑など農業インフラを整備し、農業金融や農業保険を強化し、粳の政府買い上げによる適切な在庫の確保を図る。この政策でも、アキノ政権以来の保護の排除と自由化による農業経営の企業者化を重視し、自由貿易の利益の理念ないし構造調整の理念に従っており、それが食糧不足とコメ危機・政治不安定の根本原因であった経験を無視している。このような理念に基づいた農政を進める限り、政策文書できれいごとを書いても、上で述べたようにフィリピンのコメ供給条件、需要条件および世界コメ貿易市場の薄さを考慮すると、同政策の重点目標である食糧の安全保障の確保は達成されることはないであろう。

上述のようにトウモロコシの生産量と収穫面積は90年をピークに減少を続けており、単収は93年から停滞しており、調査時点ではフィリピン政府はこの状態が継続すると1995年から2004年の期間に生産量が年率1.54%で減少すると見ている。トウモロコシの飼料用需要の急増のため、需要の年増加率は同期間に3.94%と見ており、2004年には大量の輸入が必要になる。ある研究では最近の傾向を前提とすれば97年のトウモロコシ輸入は261万トンと推定した³⁾。このような不足の見通しに対し、96年7月30日に開始されたトウモロコシの Gintong Ani 政策は、食糧・飼料・工業用の上質のトウモロコシの生産の増加とトウモロコシ農家の所得の増加を目的とする。コメの Gintong Ani 政策と同様のトウモロコシ経営への諸種のサービスの提供を行う。関税化を考慮しつつミニマム・アクセス輸入を行い、輸出入の政府独占を廃止し、生産物と生産要素市場での補助金の廃止と自由市場化を実施する。生産では特にハイブリッド品種の導入を重視する。この政策でも、ミニマム・アクセス輸入を行い、トウモロコシ経営への保護を廃止し、彼らの直面する市場を自由化しようとしており、このような政策でどうしてトウモロコシの国内増産ができるかと言うのであろうか。

イ 国家食糧公社：National Food Authority

国家食糧公社：National Food Authority (NFA) は現在フィリピンのコメとトウモロコシの需給の部分管理と価格安定化を追求する国家機関である。National Grain Authority (NGA) が1972年9月26日の大統領令第4号により設立された。その目的は、コメ、トウモロコシ、飼料穀物、mung豆、ピーナッツなどの総合的發展を図ることであった。この機関は National Food Authority (NFA) に1981年1月14日の大統領令第1770号により転換した。この機関 (NFA) の目的は、食糧の安全保障の確保と生産者・消費者米価や食糧価格の安定で、管理範囲を穀物以外の生鮮品と加工品も含む食糧

に広げて追求することであった。

政府による食糧品の生産と流通管理の自由化が、1985年5月31日の大統領令第1028号により始められた。同大統領令によりNFAの非穀物食糧流通の管理と飼料穀物輸入管理との自由化などが実施された。トウモロコシなど飼料穀物の輸入の政府独占の廃止により私企業が輸入できるようになったが、筆者の97年1月のNFAでの聞き取りによれば民間にその能力はまだ無いとのことであった。さらに86年NFAの組織変更が行われた。

NFAの現在の目的は以下の通りである⁽⁴⁾。

A 食糧の安全保障の確保

- ① 非常事態発生地域へのコメと穀物の迅速な供給と価格の安定。

B コメと穀物の価格安定化

- ① 穀物農家庭先価格の投資合理的水準維持。
- ② 適正消費者穀物価格の維持。

これら目的を達成するための政策手段は、NFAによる穀物の緩衝在庫の維持、コメ貿易の国家独占、農家庭先支持価格によるNFAの買い上げ、および低(上限)米価による低品質のNFA米の小売店への供給である。

コメの緩衝在庫量は、端境期(7~9月)でのNFAの平均1日市場供給量で計って最低90日分(最適国家合計在庫の33%)が目標とされている。これを下回る分は輸入することになっている。93年9月から96年4月の長期にわたってこの目標が達成されず、特に94~95年の在庫水準が極端に低くなってコメ危機が95年に発生したことは上述した。

緩衝在庫確保のために、農家庭先支持価格で農家などからの購入が行われる。支持価格は表2に年平均の名目値と実質値が示されているが、今回の調査でNFAから得られた価格変更年月日別のデータは表8のごとくである。

トウモロコシの場合95年にこの農家庭先支持価格は4.5ペソ/kgであった。

この粉の支持価格でNFAにより買い上げられた粉の量と生産量にたいする比率は最近年時で表9に示される通りである。94~95年

表8 粉のNFA農家庭先名目支持価格 (ペソ/kg)

年月日	価格
72- 1-17	0.54
73- 5-25	0.60
73- 9-15	0.70
74- 1-18	0.80
74-11-28	1.00
76- 5-29	1.10
79- 4- 1	1.30
80- 7- 1	1.40
80-10-21	1.45
81- 6-17	1.55
82- 5-22	1.70
83-10- 1	1.80
83-11-28	2.10
84- 5-26	2.35
84- 6- 9	2.65
84-10-20	2.90
84-12- 8	3.35
85- 6- 6	3.50
89-10- 1	4.50
89-11- 1	5.00
90-10- 1	6.00
96- 2- 1	8.00
97- 2	8.00

データ・ソース：NFA。
注) 14%の乾燥状態で95%の純粉率の粉価格。

のコメ危機の時にはこの比率は非常に小さくなっているが、標準値はそれ以前の5%程度であろう。粳の国内販売量と国内使用量に対するこの比率は同表に示されるようにもっと大きい。粳生産量の内51~54% (1987~1992年) が販売される⁽⁵⁾。フィリピンの粳総販売量に対するNFAの買い上げ量は同表が示すごとく平均で7.6%、精米の総消費量に対するNFAの精米供給量の比率は平均で7.3%である。従ってコメの市場流通量に対するNFAの買い上げ比率は普通年で7.6%程度である。フィリピン政府はNFAを通じて粳や精米に対してこの程度の少ない介入しかしていないのである。

適正消費者価格の維持のためには、最近では穀物価格の上昇を阻止するためNFAが小売店へ低価格で供給を行っている。この価格はコメに関しては表10の通りであり、コメ危機の95年とその直後の96年には市場価格と比べ26~38%程度割安となっている。た

表9 NFAの粳購入量の粳生産量/農家販売量、精米供給量の精米消費量に対する比率
(単位: t、%)

暦年	NFA 粳購入量	粳生産量	対粳生産量 比率 (%)	対粳販売量 ⁽⁵⁾ 比率 (%)	NFA 精米供給量 ⁽⁵⁾ の対消費量比率
1980	na	na		11.4	6.3
1984	na	na		6	9.8
1985	na	na		7	7.1
1986	na	na		6.9	2.2
1987	na	na		10.2	8.7
1988	na	na		4.4	7.3
1989	na	na		4.2	8.4
1990	na	na		18.9	11.3
1991	555119	9673000	5.7	9.1	2.9
1992	419627	9129000	4.6	8.9	9.3
1993	155098	9434000	1.6	na	na
1994	60735	10538000	0.6	na	na
1995	7796	10541000	0.1	na	na
1996	117088	11284000	1.0	na	na
平均値			2.3	7.6	7.3

データ・ソース：NFAと農業省。

1) Bureau of Agricultural Statistics, Department of Agriculture, Agricultural Indicators System, Quezon City, p.183, January 1996.

表10 NFAの上限小売米価およびNFA低米価と市場小売米価との関係

peso/kg	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91/93	95	96
NFA 卸売り													9.5	
価格 小売り	2.6	2.55	3.1	3.5	5.35	na	na	na	na	9a 5b	10ac 9.5bc 9.5ad 8.4bd	10.5a 9.5b	10.25	14.0
市場小売価格 a	2.35	2.35	2.85	3.0	3.9	6.71	6.81	6.27	7.16	7.3	9.19	10.53	16.47	18.9

注 a: 高度精米、b: 普通精米、c: マニラ大都市圏、d: マニラ大都市圏外。

データ・ソース：BAS、NFA、NEDA。

だNFAの低価格米は35%碎米入りで、自由市場で小売りされている精米と比べ、95年の8月の筆者の調査では非常に質が悪かったから、価格差はそれほどではない。逆に80年代はNFA小売米価が市場小売価格を上回っており、NFA小売米価は政策的役割を果たしていなかった。

NFAは以上の業務に関連して、14の地域事務所と58の県事務所を持ち、126万トン分の貯蔵施設などの流通施設を持って流通機能を果たし、市場情報を収集・発信するとともに収穫後加工調整技術を生産者へ普及し、穀物流通業者の管理・監督を実施する。

フィリピンではアキノ政権初期の1987年から現在のラモス政権にかけて、農業保護の削減と政府の政策的介入の縮減、すなわち農業の市場経済化政策を取ってきた。1985年に筆者がNFAから取得した公開文書では⁶⁾、NFAの改革として、政府補助金依存の穀物売買機関から、経済的に自立し、農民の穀物収穫後加工調整施設やその他流通支援サービスの利用を容易化する、サービス重視の公社に転換することを述べている。この転換は87年から始まった農業の市場経済化に沿ったものである。上でコメ危機の評価のところで農業政策の市場化がコメ危機の根本原因であると述べたが、筆者はこのNFAの自由化へ向けた改革が95年のコメ危機の重要な側面と考える。70年代末と80年初期にフィリピンでコメ自給が達成され、87年からは大統領から補助金に依存したコメ売買は必要なしと言われ続けたNFAは、コメの適切な緩衝在庫量確保をやめ、ついに93年から95年に及ぶ長期の緩衝在庫超低水準状態を引き起こし、コメ危機をもたらしたのである。96年代のフィリピン政府文献はコメ危機の原因をNFAの在庫政策の失敗としている。95年8月に筆者がマニラを訪問したときはコメ危機に対する農務長官の責任追及と辞任要求のデモが行われ、英字新聞はかんぱつ・いなごの害と華僑の寡占的コメ商人のコメ投機が原因と書いていた。しかし本当に責任をとるべきは彼らではなくて、NFAを補助金に依存しないサービス機関にする結果をもたらしたアキノ・ラモス両政権の農業の市場経済化政策なのである。この市場経済化を中心としたままでコメの自給を再達成しようというのが上述のGintong・Ani（黄金の収穫）政策である。このような市場原理主義的市場経済化の下NFAの緩衝在庫のための補助金も削減されるであろうから「黄金の収穫」であるコメ自給の再達成と米価の安定は達成不可能である。

4. 技術要因：コメの単収

フィリピンのコメ供給に強い影響を及ぼすコメ単収を技術要因として検証しよう。高収量品種（HYV）・近代品種（MV）の国別作付け面積率が表11に示されている。フィリピンはIRRIが存在し、地形と灌漑条件もあって、セイロンとともに1981年に同比率が80%を越えた最初のアジアの国である。上の表2で示したように稲への化学肥料の

表11 HYV/MV の拡散－アジア主要発展途上諸国の HYV/MV の稲作総面積に占める比率

(%)

N/N + 1	タイ	ミャンマー	フィリピン	インドネシア	インド	バングラデシュ	スリランカ	ネパール	韓国 ¹⁾	中国 ²⁾
1965								1		
1966			3		2			1		
1967			21		5	1		2		
1968		3	41		7	2	1	4		
1969		3	44	6	11	3	5	4		
1970		4	50	10	15	5	10	6		
1971	1	4	56	13	20	7	17	7		
1972	4	4	53	18	22	11	39	15	9	
1973	5	5	63	27	26	16	48	17	7	
1974	6	6	61	33	30	15	42	18	15	
1975	7	8	64	34	32	15	45	17	23	
1976	11	9	69	35	35	14	53	18	45	
1977	11	10	71	40	40	15	57	23	55	6
1978	12	16	75	43	42	18	58	25	76	12
1979	9	27	76	45	41	20	67	25	61	15
1980	12	41	74	50	45	21	71	26	50	14
1981	13	48	81	55	48	22	88	34	27	15
1982		52	85	62	49	25	89	36	33	17
1983		53	84	64	53	25		36	34	20
1984		52	87	72	55	27			30	25
1985		48	87		58	28			28	25
1986		49	89		58	30			22	28
1987			86		57					
1988			87		61					
1989			88		62					
1990			89		66					
1991			91		66					
1992			94		68					
993					75					
1994										
1995										

1) 統一品種への作付率、2) ハイブリッド品種への作付比率。

投入量も1951年から90年まで急速に増加した。結果初単収は93年までかなりの速度で増加したが、それ以降は停滞している。灌漑適地が減少し、既存の灌漑地でコメを含む多毛作が増加しているが、これは地力の減退によりコメの単収を減らす。92年にHYV/MV作付け面積率は94%に達し、最近これら品種の単収は停滞ないし低下している。最近開発されたと言われるIRRIのスーパー・ライスは、穂のつかない茎を減らし、太く強い茎に大きな穂をつけるというトウモロコシのような草型への変革によって単収を30%増やすとされているが、実際の圃場試験では「しいな」が多く収量増加は実現されていないとされる⁷⁾。ハイブリッド・ライスは種子生産に費用がかかり過ぎ、筆者の調査や文献では中国でしか大面積は栽培されておらず、中国でも味が悪く農家や消費者の

嫌われている。バイオテクは未だ単収を農家圃場で大幅に伸ばす技術を開発しておらず、人口爆発がピークを維持する2020年までにそのような技術が出現する可能性は低いと言われる。フィリピンのコメの単収は将来長期的にあまり伸びないと考えた方が妥当だと考える。

5. 土地条件

1) 土地利用の変遷

フィリピンの土地利用の1961～94年の長期傾向は、インターネットで集めたFAOのデータが表12と図1に示されている。人口爆発に従って森林面積が17.2百万haから13.6百万haに3.6百万ha大幅に減少し、農地はこの面積にほぼ対応する面積だけ、7.05百万haから10.5百万haへと3.4百万ha増加した。森林が農地に転用されたと考えられる。図中で森林面積とその他土地の定義が変更されたためか、73年から84年にかけて両時系列が対応した増減を示している。農地の増加は80年頃まで急速であったが、その後停滞している。フィリピン国内に農用適地が少なくなったことの反映であろう。農地の内ココナツなど永年作物地は同じ期間に1.8百万haだけ、104%増加したが、一年生作物地は1.1百万haだけ、24%増加したに過ぎなかった。一年生作物地の増加は80年頃から停滞している。人口爆発と所得上昇に伴うコメおよび飼料穀物の需要が急増することが予想されるが、土地条件は将来それを十分支える状況にないと考えられる。

筆者はフィリピンの水田面積に関して農業省、農業統計局、CARPなど政府関係機関で調査したが、驚くべきことにその正確な数字はどの機関も捕まえておらなかった。日本のように水田として農地が登録・集計されていないのである。現在フィリピンの耕地は上述のように550万haとされているが、そのうち灌漑面積は後述するように最も最近の数字が120万haである。雨期（8～12月）には、灌漑施設のない天水田でも稲作が行われるからこの時期の収穫面積をフィリピンの水田面積に近似できる。それは表5の10～12月の収穫面積から、

フィリピンの水田推計		単位：1,000ha
1994年	1995年	1996年
1494	1620	1517

となり、以上から160万ha程度と推定できる。

2) 灌漑条件

97年1月にフィリピンの国家灌漑庁（NIA）で筆者が得たデータでは、フィリピン

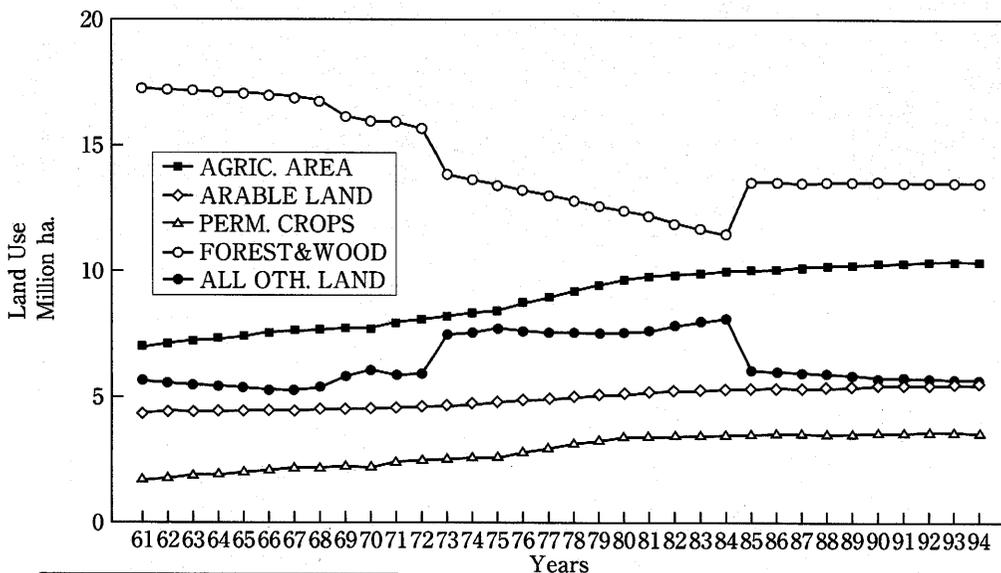
表12 フィリピンの土地利用および灌漑面積の変化

	総面積 (1000ha)	土地 (1000ha)	農用地 (1000ha)	耕作地・ 永年 作物地 (1000ha)	耕作地 (1000ha)	永年 耕種地 (1000ha)	永年 牧草地 (1000ha)	森林 (1000ha)	その他 (1000ha)	灌漑 面積 (1000ha)	灌漑 面積/ 耕作地 (%)	灌漑 面積 増加率 (%)
61	30000	29826	7048	6236	4440	1796	812	17150	5628	690	15.54	
62	30000	29826	7152	6340	4460	1880	812	17100	5574	700	15.7	1.449
63	30000	29826	7262	6450	4480	1970	812	17050	5514	710	15.85	1.429
64	30000	29826	7362	6550	4500	2050	812	17000	5464	720	16	1.408
65	30000	29826	7472	6660	4520	2140	812	16950	5404	730	16.15	1.389
66	30000	29826	7600	6770	4540	2230	830	16900	5326	740	16.3	1.37
67	30000	29826	7718	6873	4560	2313	845	16800	5308	760	16.67	2.703
68	30000	29826	7738	6887	4580	2307	851	16662	5426	780	17.03	2.632
69	30000	29826	7808	6955	4600	2355	853	16085	5933	800	17.39	2.564
70	30000	29826	7792	6952	4620	2332	840	15899	6135	826	17.88	3.25
71	30000	29826	8011	7176	4644	2532	835	15875	5940	864	18.6	4.6
72	30000	29826	8165	7335	4700	2635	830	15671	5990	910	19.36	5.324
73	30000	29823	8297	7451	4770	2681	846	13893	7633	950	19.92	4.396
74	30000	29819	8420	7558	4830	2728	862	13690	7709	990	20.5	4.211
75	30000	29817	8506	7664	4890	2774	842	13476	7835	1040	21.27	5.051
76	30000	29817	8844	7870	4950	2920	974	13270	7703	1070	21.62	2.885
77	30000	29817	9080	8090	5020	3070	990	13068	7669	1110	22.11	3.738
78	30000	29817	9290	8300	5080	3220	990	12864	7663	1124	22.13	1.261
79	30000	29817	9504	8510	5140	3370	994	12661	7652	1167	22.7	3.826
80	30000	29817	9714	8717	5204	3513	997	12457	7646	1219	23.42	4.456
81	30000	29817	9850	8800	5250	3550	1050	12253	7714	1269	24.17	4.102
82	30000	29817	9930	8830	5280	3550	1100	11963	7924	1335	25.28	5.201
83	30000	29817	10000	8880	5300	3580	1120	11760	8057	1386	26.15	3.82
84	30000	29817	10060	8920	5320	3600	1140	11556	8201	1408	26.47	1.587
85	30000	29817	10110	8950	5350	3600	1160	13600	6107	1440	26.92	2.273
86	30000	29817	10170	8990	5370	3620	1180	13600	6047	1460	27.19	1.389
87	30000	29817	10220	9020	5400	3620	1200	13600	5997	1490	27.59	2.055
88	30000	29817	10280	9060	5430	3630	1220	13600	5937	1510	27.81	1.342
89	30000	29817	10320	9080	5450	3630	1240	13600	5897	1540	28.26	1.987
90	30000	29817	10390	9130	5480	3650	1260	13640	5758	1560	28.47	1.299
91	30000	29817	10420	9150	5500	3650	1270	13600	5797	1580	28.73	1.282
92	30000	29817	10470	9190	5520	3670	1280	13600	5747	1580	28.62	0
93	30000	29817	10470	9190	5520	3670	1280	13600	5747	1580	28.62	0
94	30000	29817	10470	9190	5520	3670	1280	13600	5747	1580	28.62	0

データ：FAO。

の灌漑可能面積は約310万 ha で主として稲作適地である。94年以前は内150万 ha が灌漑されていたとされた。また92年の世界銀行による灌漑農業部門調査によると、フィリピンの灌漑可能面積は600万 ha で、内450万 ha は比較的容易に灌漑可能、150万 ha は灌漑困難とされた。91年農業センサスによるNEDA（国家経済発展庁）の分析によると、灌漑類型別のフィリピンの農地面積は、大規模の国家灌漑計画（NIS）が73.6万 ha、中規模の地域灌漑計画（CIS）が53.9万 ha、個別灌漑計画が62.6万 ha、そしてその他が39.5万 ha、合計229.6万 ha となっている。しかし92年にフィリピン国内の灌漑面積

図2 フィリピンの土地利用



Data Source: FAO Internet data.

を積算し直し、95年に公表された灌漑面積は120万 haであった。この内5%ほどがサトウキビ、トウモロコシ、バナナに対する灌漑面積であるとされた。フィリピンの灌漑面積としてはこの120万 haが最も信頼できそうであると考えられる。しかし灌漑可能面積の数字には大幅な違いがあり、灌漑面積そのものも、灌漑の定義の困難性もあって、面積を確定することは困難である。

フィリピンでの灌漑の展開は表12と図2に、フィリピン政府の統計を基礎にした灌漑面積とその増加率で示されている。フィリピンの同面積は、緑の革命が始まった60年代中期からコメ自給が達成された70年代末期から80年代初期までは年率2.7~5.3%に非常に早さで増加したが、多分コメ自給が達成されたため、84年以降灌漑面積の年増加率は0~2.3%へ急落した。耕地に対する灌漑面積率は66年の16%から90年にピークの27.7%に達した後は停滞してきた。コメの高収量品種や近代品種が増収したのは多くを灌漑の発展に負っている。このように灌漑面積が停滞しているのは、95年のコメ危機にその兆しが現れているフィリピンの長期的コメ不足の解決のためには大きな問題である。

筆者が97年1月にフィリピンの国家灌漑庁から得た情報では、上述のGintong Ani政策において、コメの自給達成の主要な政策手段として、上述のように単収を上げるために灌漑投資を重視することになっており、96年から2005年までに26万 haだけ灌漑面積を増やす計画である。このようにGintong Ani政策で計画されているにもかかわらず、灌漑投資のための予算配分は大幅に不足している。このように灌漑面積を増やすためには、年間60億ペソの灌漑投資支出が必要と言われている。灌漑投資はNIAとCARPによってなされるが、96年のそれぞれへの予算配分額は37億ペソと8億ペソで、合計45億

ペソにしか過ぎない。このような灌漑投資資金が大幅に不足し、将来もその可能性が高いので、N I Aは新規灌漑システムへの投資は行なわず、投資の効率を考えて既存の灌漑施設の修繕・改善投資に集中している。20世紀始めに作られた灌漑施設も30万 haほどあり、泥の沈積が甚だしいので、その排除を毎年行わねばならないが、十分にできないと言う。修繕・改善投資はそれなりに効率的かもしれないが、新規投資が行えないのでは、Gintong Ani 政策の主要目標であるコメ自給の確保は達成できないであろう。

ミンダナオ島には未開拓の稲作可能地が多くあるといわれ、工業化や都市化によりルソン島で非農業用地に転換される灌漑稲作水田に対応する灌漑稲作水田をミンダナオ島で新規形成（投資）するという考え方もN I Aで筆者に示された。それなりにおもしろく、理論的には可能であるが、まだ複数の反政府ゲリラ・グループが政府と戦闘状態にあり、人口密度が非常に低く、気候も熱帯雨林性でフィリピン中北部と大きく異なるミンダナオ島では実現性は非常に困難であろう。

3) 農地転用問題

アジアは世界の成長センターであり、そこで工業を中心とし、都市化を特徴とする経済成長が急速に進行している。それに伴って大都市近郊の優良な農地が、工場、住宅地、道路など公共用地、土地投機による耕作放棄地に急速に転用されている。フィリピンでもこの動きは認められるが、制度と統計はどうなっているのだろうか。

農地転用は共和国法6657（C A R P法、1988年成立）に規制され、農業改革省（Department of Agrarian Reform: DAR）への農地転用または農地改革対象地指定解除（Exemption）のどちらかの申請とそれらのD A Rによる承認により行われる。農地転用は現況が農地である土地を、灌漑地ではないことのN I Aの証明書、18%以上の急傾斜地であることの証明書、環境に対する影響に関する証明書、市長の証明書、町開発部の証明書など多くの証明書に基づいてD A Rが転用を承認することによって実施される。農地改革対象地指定解除は農地であるかどうか不確定の土地を、諸種の証明書によって農地改革の対象となるべき農地ではないとD A Rが承認することによって、非農業用に転用されることである。D A Rでの聞き取りによれば、灌漑地は農地転用もExemptionも不可能で、18%以上の傾斜地はExemptionされる。

農地転用とExemptionの面積は、D A Rの業務統計によれば、1988年から96年9月30日までの累積量で、フィリピン全体について

農地転用	17073ha
Exemption	28118ha
合計	45196ha

資料出所：D A R。

である。550万 ha のフィリピンの総耕地面積の1%弱で非常に少ない面積である。これが真実ならフィリピンでは農地の減少の問題は大きくないと判断できる。しかし現実はそのようではないようである。農地転用と Exemption に詳しい人物（人物名秘匿約束）のインタビューによると、申請者の大部分は農地転用を希望する非農家であり、上述の農地転用と Exemption に必要な諸証明書もお金で入手されている。そしてこれら証明書が提出されると、DAR としては農地転用と Exemption を承認せざるを得なくなる場合が多いという。都市近郊の農地所有者・農家にも農地価格が農家にとって非常に高い場合が多く農地転用の希望は非常に強く、農地所有者・農家と非農家のデベロッパーなど農地転用希望者との間には農地転用と Exemption の手続きを請け負うブローカーが数多く活動し、実際はお金（すなわち腐敗）によりどのような農地転用と Exemption も可能であるという。さらに、業務統計に乗らない広い面積の農地がCARP法によらないで、闇で農地転用されているという。例えば農地改革によって配分された農地の所有者・農家は法律により配分後10年間はその農地を販売・転用できないことになっているが、5年以内に販売・転用されるケースが多く、その場合所有者が農家のままの所有権証書が購入する会社に渡され、農地は土地投機の対象になる。このように真の農地転用は業務統計よりはるかに多いようである。筆者の過去25年間ほどの期間での多数回にわたるルソン島などの視察でも、主として平坦地にある優良農地が非常に広い面積転用されてきたことを見てきた。実際の転用面積は現時点では分からないが、衛星写真などを使ってあきらかにする必要があろうし、広大な優良農地が転用されてきたのであれば、フィリピンの食糧増産にとって強い抑制要因となる。

6. 人口爆発と経済成長に伴ったコメ・トウモロコシ需要の将来

上の2の2)で人口成長率を示したが、フィリピンの人口はアジア諸国の中で特に急速に爆発している。将来も2020年頃にかけてかなり早い成長をするであろう。同じ節で述べたようにフィリピン経済は21世紀にかけて非常な急成長をすると、フィリピン政府により予測されており、実際にも90年代中期にその緒についたと言える。コメの需要は人口爆発によって増加するが、長期的にはコメが劣等財になるから需要の爆発は発生しないだろう。しかし後述するようにコメの大量輸入は継続するであろう。

トウモロコシ需要は人口爆発と急速な所得上昇の結果として、上述したように飼料用需要を中心に将来爆発的増加をし、トウモロコシ供給が将来停滞ないし減少するであろうから、フィリピンは膨大なトウモロコシなどの飼料輸入を必要とするであろう。フィリピン政府は主食用の白トウモロコシの自給を政策目標にしているが、この目標の達成も困難であると筆者は考える。飼料用トウモロコシの自給は、フィリピン政府はとっく

にあきらめている。

7. フィリピンのコメ需給の将来

以上の考察を基礎に、フィリピンでの2020年のコメの需給を予測してみよう。前提条件は

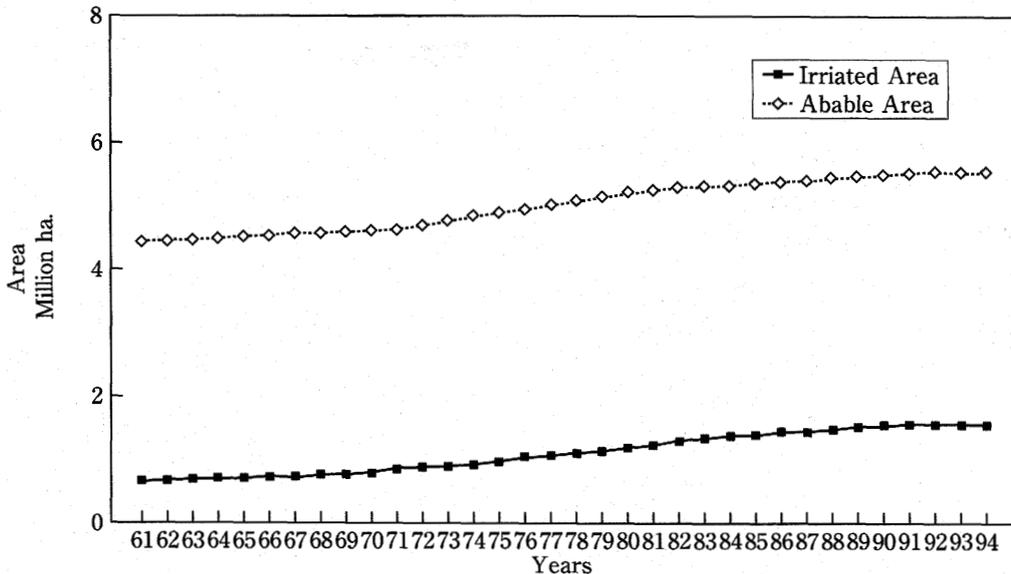
生産成長率：85～95年の年率成長率、1.81466%。この期間はそれ以前と比べ成長率が低迷した。

需要条件：

	人口成長率 %	精米需要量 一人当たり kg
1997 - 2000	2.13	115
2001 - 2005	1.94	120
2006 - 2010	1.8	120
2011 - 2015	1.7	115
2016 - 2020	1.6	115

である。これら前提条件の下、2020年までのフィリピンでのコメ需給の予測が図3である。予測は2020年までフィリピンは恒常的コメ不足に見舞われ、毎年平均で70～150万ト

図3 フィリピンのかんがい面積と耕地面積



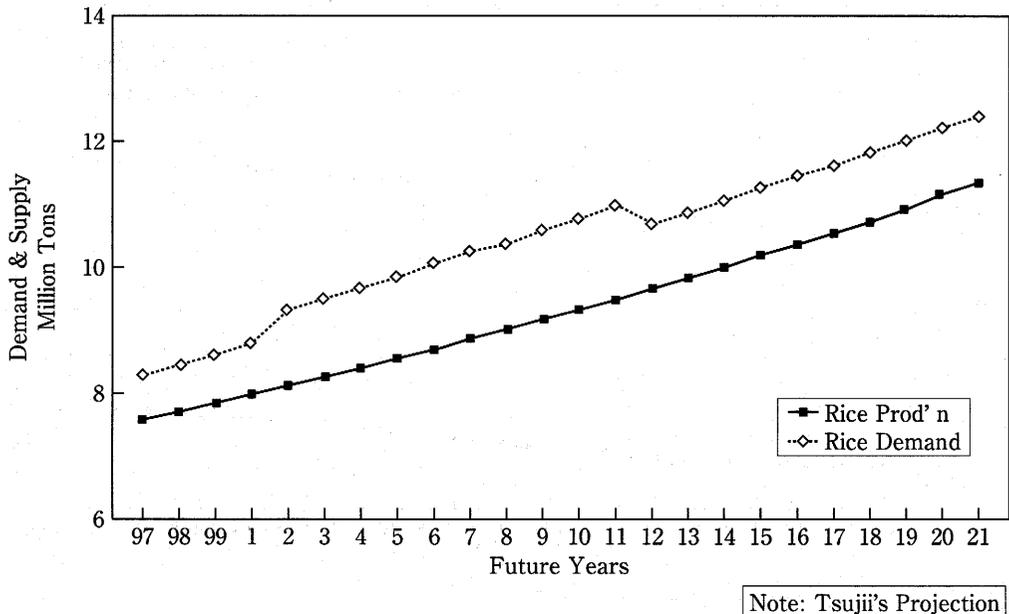
Data source: FAO data by internet & USDA data.

ンの精米輸入を必要とするであろう。ピークの150万トンでは西暦2010年に必要になる。年間で総量精米1700万トンほどしか取引されない薄い世界コメ貿易市場がフィリピンのこれだけ多量のコメ輸入を、毎年長期にわたって保証するのは困難であろう。だから筆者は95年に発生したようなコメ危機がフィリピンで再発することを予想する。

8. 結論

政策条件（UR、WTO、CEPT、APECなど自由貿易の利益の理念に基づく国内農業政策の自由化傾向）、供給条件（特に土地、水、技術など基盤条件）、需要条件（人口爆発と高速経済成長）、そして長期に薄く留まるであろう世界コメ貿易市場の特徴を考慮すると、フィリピン政府は長らく国政の最重要目標としてきたコメの自給を将来長期的に達成できず、筆者の推計では2020年までの期間長期的に大幅な不足が見込まれ、特に2010年に不足はピークに達し、150万トンの輸入が必要になることが推計される。世界コメ貿易市場は薄く不安定で頼りにならず、農政の自由化で実質米価が低下し、土地、水、生産技術水準の強い限界の下、緩衝在庫政策も十分行われなければ、フィリピンでは95年のようなコメ危機が2020年までに何回も再発する可能性がある。トウモロコシは、主食の白トウモロコシの自給を、以前からそして新しい Gintong Ani 政策でも目標としているが、この達成も困難で、2020年にわたって飼料用トウモロコシの需要は爆発的に

図4 フィリピンのコメ需給



増大し、国内生産は減少するであろうから、膨大な輸入が必要になるであろう。このように、筆者の分析によれば、コメとトウモロコシの将来の大量の不足が、Gintong Ani政策が実施されたとしても、予測される。これは新政策の基本目標である食糧安全保障の確保と矛盾し、フィリピン政府は真剣な政策の修正を必要としよう。

これら予測された将来の不足の根本原因は、筆者の洞察では、IMF、CEPT、URやWTOがフィリピンに強制する農業に関する自由貿易の利益の理念である。規模が微少で農業の土地・水などの基盤条件が未整備で、技術水準が低く、農協など農民組織も充実していない、フィリピン農民を、「農業保護を取り払い自由競争させて企業者能力を発揮させ、農業所得を増大させる」などという考え方は、大学のミクロ経済学の教科書的思考の実行であり、愚考であり市場原理主義であると断じざるを得ない。フィリピン政府は上述のように85年からコメの生産・流通の自由化政策を始め、コメ政策は自由化・規制緩和と、政府介入によるコメの「適正価格」での生産者からの買い付けと消費者への安定供給との2重構造になっていた。理論的に自由化は適正（公正）価格での買い付けと安い価格での安定供給という目的と矛盾する。この2重構造は自由化政策の下長期的には解消されかけている。本稿で95年のコメ危機の根本原因は、NFAの自由化・規制緩和に象徴されるコメ政策の市場化であったことが明らかになった。さらに将来激しいコメ不足が何回も発生すると予測された。政治財であるコメの不足は政治経済の厳しい混乱をもたらす。またコメを主食とする膨大な貧困飢餓人口を抱えるフィリピンでは自由化・規制緩和によるコメ危機と米価の上昇は公正の観点からも強く制約されねばならない。主食のコメと白トウモロコシにたいする農業政策の理念は自由貿易の利益・市場原理主義ではなく食糧の安全保障確保のための公正で透明な最適政府介入であると考える。

注

- 1) Department of Agrarian Reform, *Briefing Kit on CARP*, p. 6, January 1997, and other information I personally obtained from the same Department.
- 2) Legislative-Executive Development Advisory Council (LEDAC), *Proposed Food Security Policy Agenda*, LEDAC, December 12, 1995.
- 3) Domingo F. Panganiban, *Grains Sector*, Review of '96 and Prospects for '97: A Year End Food and Agribusiness Conference, Manila: Institute for Agribusiness Development and Policy, University of Asia and Pacific, December 1996.
- 4) National Food Authority, *A Briefing Folia (The National Food Authority)*, Manila: NFA, August 1995, p.3.
- 5) Bureau of Agricultural Statistics, Department of Agriculture, *Agricultural Indicators System*, Quezon City, January 1996, p.181.
- 6) National Food Authority, *Ibid.*, p.8.
- 7) 筆者の京都大学教授堀江武氏からの聞き取りによる。