

ベトナム：コメ政策のジレンマ

岡江 恭史

はじめに

第1表は世界のコメ生産・輸出と日本へのコメ輸出の上位5カ国とそのシェアを表したものである。この3つのすべてにランクインする唯一の国がベトナムである。現在ベトナムは世界のコメ市場に大きな影響力を持つようになり、2012年は過去最高の輸出量を達成して長年世界最大の輸出国であったタイを抜いた。今後とも世界市場において重要な位置を占めるものと思われる。

第1表 世界のコメ生産・輸出と日本へのコメ輸出の上位国（2012年）

	世界のコメ生産量 上位5カ国とシェア	世界のコメ輸出量 上位5カ国とシェア	日本のコメ輸入先 上位5カ国とシェア
第1位	中国 (27.8%)	インド (26.3%)	アメリカ (47.1%)
第2位	インド (21.5%)	ベトナム (20.1%)	タイ (34.7%)
第3位	インドネシア (9.4%)	タイ (16.9%)	中国 (6.6%)
第4位	バングラデシュ (6.9%)	パキスタン (8.6%)	オーストラリア (6.7%)
第5位	ベトナム (5.9%)	アメリカ (8.2%)	ベトナム (4.8%)

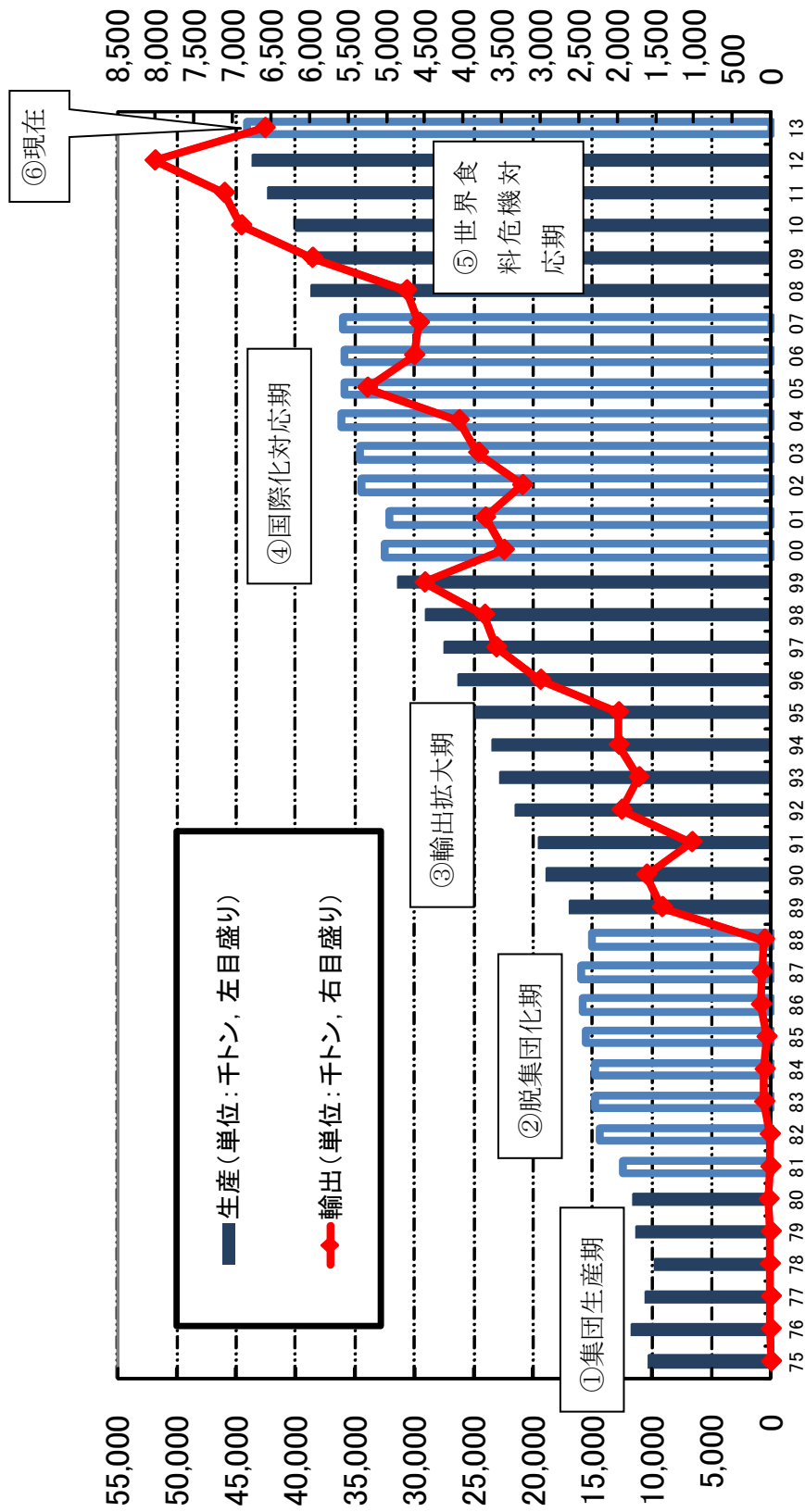
注. 世界の生産量（粳）および輸出量（精米）はFAO，対日輸出量（精米）は財務省より。

1. ベトナムの市場経済移行とコメ生産・政策の変遷

（1）コメ生産・政策の変遷

1）集団生産期（1975～80年）

ベトナム戦争中、東側陣営に属する北ベトナムでは農民が農業生産合作社に強制的に加入させられて集団農業生産に従事させられていた。西側陣営に属する南ベトナムでは、植民地時代からの大土地所有制が温存されたまま商品作物栽培（特にメコンデルタにおけるコメ）が行われていた。北ベトナムの勝利に終わったベトナム戦争後に発足した統一ベトナムでは南部でも農業集団化が推進されたが、これは商品作物の生産に適するように長年築き上げられてきた南部の農業生産の仕組みを破壊することになった。



第1図 ベトナム戦争以降のコメの生産と輸出

出典：ベトナム統計総局。

2) 脱集団化期 (1981~88 年)

1981 年 1 月 13 日の共産党中央書記局第 100 号指示によって、農家世帯は合作社から①田植え、②栽培管理、③収穫の 3 つの段階を請け負い、請負契約量以上の生産物は自由に処分する権利を得た。この改革は農家の意欲を刺激し、多くの農家が請負を完遂したうえにさらに 5~20%の余剰生産をなした。さらに、1988 年 4 月 5 日に発布された共産党政治局第 10 号決議によって、農家は税金と合作社基金（組合費）を支払ったのちには、請負地からの生産物を自由に処分する権利を与えられた。この結果、生産物のうち実質的に農家の手元に残るのが 40%と倍増し、これまで以上に農家の生産意欲を刺激した。

3) 輸出拡大期 (1989~99 年)

10 号決議は、翌年から持続的なコメ生産増とコメ輸出をもたらした。またこの時期は、市場経済下における農業経営の基盤を強化する政策が次々と打ち出された。1993 年には土地法が改正されて、土地の使用権を交換・譲渡・賃貸・相続・担保化する権利が農家個人世帯に新たに与えられた。96 年には合作社法が制定され、合作社の法的位置づけが集団農業生産の執行機関から市場経済下の協同組合へと合根本的に転換した。また 90 年代から国営銀行によって農家世帯向けの信用事業が展開されるようになった。

4) 国際化対応期 (2000~2007 年)

ベトナム政府は 2000 年 6 月 15 日に第 9 号政府決議を公布し、それまでの市場経済化による量的拡大という農業政策を海外市場への販売を前提にした農林水産物の高品質化へと転換を図った。さらに 2005 年 6 月 20 日付け第 150 号政府首相決定によってこの路線が補強された（第 2 表参照）。コメに関しては、生産性の低い水田の転作を促す反面、輸出用米の主産地であるメコンデルタにおいては灌漑整備事業への投資を増加させることとした。

第 2 表 「国際化対応期 (2000~2007 年)」の農業発展戦略

	政策の柱	コメ政策
政府決議第 9 号 (2000 年 6 月)	①農業生産における新技術の導入 ②生産と加工・販売との効果的結合 ③農村内インフラへの投資促進と農業保険の充実 ④外国市場の情報収集とマーケティング能力開発 ⑤商業的農産品販売に備えた行政の効率化	灌漑設備の整備された水田を 400 万 ha 維持するとともに、生産性の低い水田は他のもっと適当な作物や養殖に転換する。
首相決定第 150 号 (2005 年 6 月)	①農地の集積による経営基盤の強化 ②AFTA (アセアン自由貿易地域)・WTO 加盟交渉のための国際的合意事項の遵守 ③品目ごとの生産適地を特定して生産集中を図る	特にメコンデルタにおける灌漑整備事業への投資を増加して輸出米を増産させる。

(2) ベトナムの市場経済移行の特徴と農村社会

ベトナムの市場経済移行の特徴として、「市場経済化・対外開放」と「社会的公正の実現」を両立しようとしている点があげられる。例えば「2001～2010年の経済・社会発展戦略」において、アセアン（1995年加盟）・米越通商協定（2000年調印）に続く目標としてWTO加盟を掲げるとともに、貧困削減・社会保障拡充・山岳地域における医療施設整備などの社会政策の強化も同時に打ち出している。またWTO加盟に際しても貿易制度の改変や輸入関税の引き下げ等については既存加盟国からの要求に基づいて呑む一方で、重要な品目に関してはできるかぎり防衛の努力を行った。特に国内の条件不利地域で栽培されている砂糖などの品目では、関税割当による輸入の歯止めをかけることができた。

2. コメ生産の現状と世界食料危機への対応

(1) ベトナムのコメ生産・輸出の現状

1) コメ生産の概要

ベトナムにとってコメは、およそ8割の農家が携わり国民の主食となっている最も重要な作物である。コメの生産のほとんどは、北部の紅河デルタ（2007年の生産量の17.6%）と南部のメコンデルタ（同52.0%）で行われている。なお紅河デルタでは80年代の脱集団化に際して単に一人あたりの農地面積を均等に分配するだけでなく土地等級（地味）ごとの平等性も追求されたため、狭い農地がさらに細分化された。

2) コメの国内流通

ベトナム国内のコメ流通の特徴として、生産から消費（輸出）まで多くの流通経路が存在し、その度に流通マージンが発生するという問題を生じている。特に精米加工が半加工（粳を玄米に）と仕上げ加工（玄米を白米に）に分断されているのが問題である。そのことが精米技術への投資を妨げる要因となっている。なお現在においても流通過程で13%ものコメが失われているといわれている。

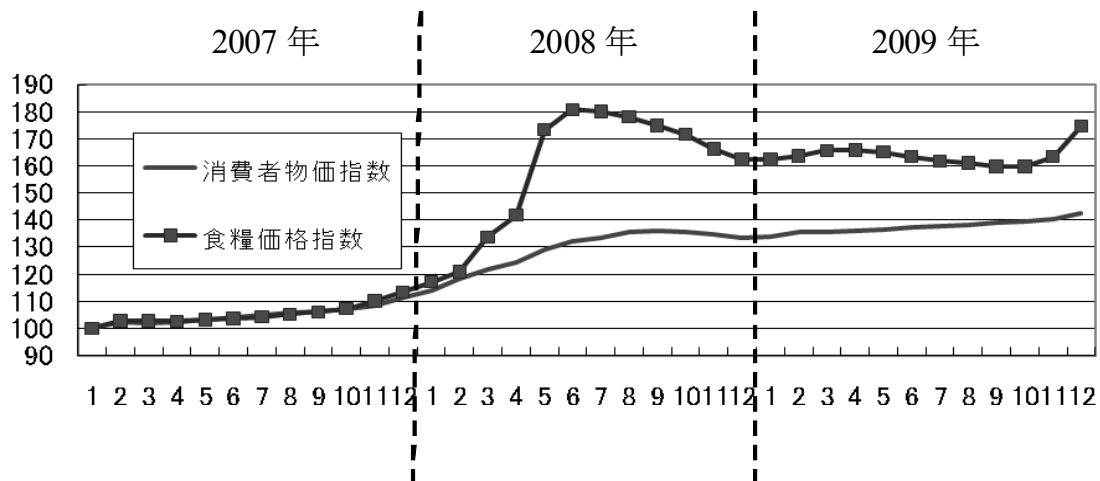
3) コメ輸出の仕組み

ベトナムのコメ輸出制度は90年代から輸出割当制度を維持しつつ徐々に規制緩和が図られてきた。そして2001年4月4日付け第46号首相決定によって輸出割当そのものが廃止され、輸出業者も認可制から登録制へと移行することになった。しかし同決定は政府間契約の輸出米については、商業省（現商工省）が輸出を行う企業を指定すると同時に契約の一部の量（輸出の権利）を各地方省に割り当て、各省は省内企業に輸出量を割り当てることを規定している。政府間契約の輸出米に占める割合の大きさから、実質的には2001年以降も実質的には輸出割当制度と同様の政府による規制が続くことになった。

また毎年年頭に商工省，農業農村開発省，そしてコメ輸出業者の業界団体であるベトナム食糧協会の三者が協議してコメ需給計画の原案を政府に提出し，首相が最終的に年間コメ需給計画を発表する。そして作期ごとに需給の見直しを行う。原則として輸出は自由化しているが，いざというときには政府の権限で輸出に規制をかけることがある。

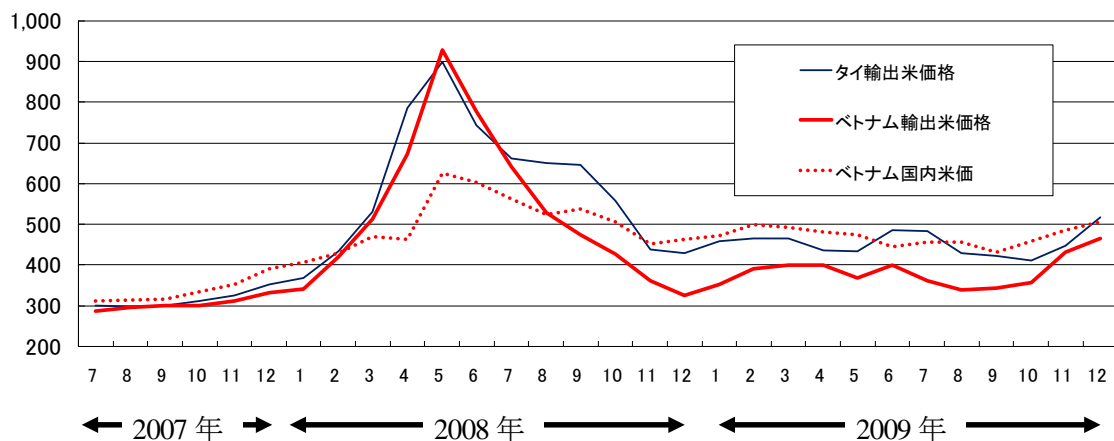
(2) 世界食料危機への対応

1) 国内物価の高騰と 2008 年に取られた政策



第2図 2007～09年におけるベトナム国内の物価上昇 (2007年1月を基準(100)とする指数)

出典：ベトナム統計総局。



第3図 2007～09年におけるタイ輸出米価格・ベトナム輸出米価格
・ベトナム国内米価 (単位：米ドル/t)

出典：農業農村開発情報センターおよびベトナム市況分析予報社 (ベトナム農業省関連機関)。

第2図は、2007～09年におけるベトナム国内の消費者物価指数と食糧価格指数の上昇を、2007年1月を100として示したグラフである。2007年10月頃から消費者物価指数も食糧価格指数も上昇し始め、2009年12月には消費者物価指数および食糧価格指数が2007年1月と比べて42%増・75%増となっている。食糧価格が高騰に至った最大の理由は、コメが重要な輸出産品であるために国際価格と国内米価とが密接にリンクしていることである。第3図は国際価格（タイ輸出米価格）とベトナムの輸出米価格・国内米価の2007後半～09年における変動をグラフ化したものである。ベトナムが新輸出契約の停止を発表した2008年3月までの間は3者がともに上昇傾向にあり、強い相関関係にあったことがわかる。コメは国民の圧倒的な主食であるために、コメ価格の急騰により食糧価格全体も急騰した。2008年3月の輸出規制によって、以降は国内物価全体の上昇が抑えられた反面、ベトナムの輸出米価格が急上昇し、コメの国際指標価格となっているタイ米の上昇につながった。

2000年の政府決議第9号によって認められた水田の転作が政府の予想を遙かに超える速度で進行したことも人々に国内需給逼迫の不安をあおり食糧価格の高騰の一因となったことから、2008年4月18日に第391号首相決定が公布され、水田専作地の転作の原則禁止の方針が打ち出された。

2) 政府決議 63号と国家食糧安全保障

世界食料危機の混乱を踏まえて、農業問題が2008年7月に開催された第10期ベトナム共産党中央執行委員会第7回総会において議論され、さらに政府の今後の食糧政策の方針として2009年12月23日に「国家食糧安全保障に関する政府決議63号」が公布された。

具体的な目標として、国内需要を満たすために、2020年まで380万haの水田と41～43百万トンの生産を維持することとしている。そのために、稲作生産費の30%以上を生産者の利益として確保し、2020年までに食糧生産者の収入を現在の2.5倍にする目標を立てている。またベトナム国内のコメ流通・加工業者の多くが零細で設備が整っておらず貯蔵施設も未整備のため、ベトナムはコメの大生産・輸出国にも係わらず国際的な価格変動が国内の需給逼迫に直結するという問題を抱えている。そのため食糧流通と輸出システムの合理化を目標として、63号決議では業者に対して容量400万トンの貯蔵施設（当時の国内総在庫の約2倍の容量）の建設を2012年までに完成させるように指示している。さらに政府機関への指示として、財務省に対して稲作生産の保険のスキームを、農業農村開発省に対しては農民と農村の各経済事業体（農協・企業・研究機関・流通・輸出業者）との連携に関するスキームをそれぞれ、政府に提出するように求めている。

3) 政府議定 109号と新コメ政策

上記の63号決議の方針を執行するために政府議定109号が2010年11月4日に公布された。この政府議定109号から、新しく導入された政策を以下に紹介する。

政府は2009年からベトナム食糧協会を通じて会員業者に対し臨時備蓄用米として最低価格以上での買取りを指示し、買取りのために銀行から融資を受けた場合は全額政府が利

息を負担することを決定した。さらに 109 号議定によって、2011 年からは新たに国内の下限価格（基準買取価格）と上限価格（放出価格）、さらに輸出最低価格を設けたシステムへと整備された。この価格支持策は、政府決議 63 号で規定された稲作生産保険スキームの具体化であろう。ドイモイ以降市場の変動にさらされてきた稲作農家にとっては画期的な政策の導入であるが、その実効性は疑問である。政府は業者に指定価格での買い入れを求め、政府による財政支出は業者が買入費用のために銀行から借り入れた際の利息補助のみである。つまり業者によっては利息負担は免除されても、支持買入価格以上で販売できなかった場合のリスクは自ら負担しなければならない。

また 109 号議定では政府が要求する基準を満たす事業者のみがコメ輸出業者として許可されることになった。具体的な基準は、5,000 トン以上のコメの収容能力がある倉庫と 1 時間当たり 10 トン以上の処理能力がある精米所を所有していることである。その方針が本格的に適用された 2013 年には小規模業者の破産が相次いだ。その結果川上から川下までの流通ネットワークを持つ国有企業に有利な条件が整備ことになり、ドイモイ政策の流れ（市場経済化）に逆行する結果になった。これが政府決議 63 号で目標とされた「食糧流通と輸出システムの合理化」「農民と農村の各経済事業体との連携」につながるかは疑問である。

3. 最新動向とまとめ

（1）最近の動向

1) 最近のコメ生産・輸出動向

深刻な国内物価高騰への対策に追われていた 2008 年以降もベトナムのコメ生産・輸出は拡大を続け、2012 年には過去最高の輸出量（802 万 t）を達成し、長年世界最大の輸出国であったタイを抜いた。しかしこれはもっぱらタイがコメの担保融資制度によって米価を高騰させたことによるものであり、2013 年にタイの輸出米価が下がると、ベトナムのコメ輸出量は 659 万 t に減少した（第 1 図参照）。

2012 年から 13 年への輸出先の大きな変化は、フィリピン・インドネシアに代わって中国が増加したことである。しかも、中国への輸出には非公式なものが多くあると推測される。公式には 200 万 t 程度だが、さらに非公式で 140～150 万 t 程度あると推測されている。この中国への非公式な輸出の背景として、上述の市場メカニズムも業者のインセンティブも無視した価格支持策があると思われる。つまり市場価格が低いときにそれより高く業者を買わせて市場が高騰したときにはより低く業者に放出さえるように命令したとしても、実際に業者は闇で（市場価格で）仕入れて闇で販売するであろう。しかも公式の統計に出てこないために、輸出税や量規制といった政策の対象外であり、また情報が政府や業界団体に上がってこないため、今後の需給予測や政策策定にも支障をきたす恐れがある。

2) 最新のコメ政策—2020年までの稲作転作計画—

2014年7月31日に農業農村開発省は、「2014～20年の稲作地帯の作物構造転換計画承認に関する農相決定第3367号」を公布した。これは2015年までに全国の稲作用地26万haを、さらに2020年までに51万haをその他の農水産用地へ転換する計画である。同決定はさらに地域ごと、作期ごとに稲作用地からどの用途に転換するかについても詳しく計画を定めている。

全国的には2013年の稲作作付面積の9.6%を転作させることにしており、転作先として面積で大きいのが「トウモロコシ」「野菜、果物」、2013年の作付面積からの増加が大きいのが「畜産飼料作物」「水産養殖用地」となっている。これは生産性の低い稲作から農家の現金収入源となりうる作物への転換が図られており、このことはベトナム政府が「⑤世界食料危機対応期」に出された稲作用地の転作規制策を完全に撤回し、「④国際化対応期」の農業発展戦略へ軌道に戻したといえるであろう。

なおメコンデルタと並ぶ稲作地域とはいえ自給用が中心で農地が狭小な紅河デルタでは、2013年の稲作作付面積の11.4%もの削減が計画されている。もともと紅河デルタは野菜主産地であったが、同決定による計画でもさらなる野菜の作付面積拡大が目指されている。また2013年の面積から特に増加が著しいものが「水産養殖用地」である。

最大の稲作地域であるメコンデルタにおいても、稲作の作付面積は7.3%減が計画されている。またもともと主産地であった果物や水産養殖の面積がさらに拡大するとともに、これまでほとんど栽培されて来なかった「トウモロコシ」「大豆」「畜産飼料作物」の面積も大幅に拡大することが計画されている。

(2) コメ政策のまとめ

前述のようにベトナムの市場移行（ドイモイ政策）の特徴として、「(1) 市場経済化・対外開放」と「(2) 社会的公正の実現」の両立がある。農業は工業とは異なり生産する地域の条件に大きく左右される。さらにベトナムの農業は脆弱な経営基盤（矮小な農地面積）のもとで農民が市場経済の変動リスクにさらされているという問題を抱えている。中でも主食であるコメは、同時に重要な輸出産品でもあるため、米価の上昇は稲作農家の所得向上や外貨獲得の面では望ましいが、一方で都市生活者の生活には打撃であり工業労働者の人件費高騰も輸出競争力の点で不利益をもたらす。前述のように2007～08年の米価高騰時には国内物価も高騰した。ベトナム政府は生産者や輸出業者を犠牲にしてでも、その他の国民の利益のためにコメ輸出を制限することにした。このように農業それ自体さらに農工間の矛盾のため、農業部門、特にコメはとりわけ上記2つの方針の間の矛盾を最も集中的に受ける部門である。なお農業部門に関しては、ドイモイ政策の二大方針である「(1) 市場経済化・対外開放」は「(i) 農家所得の向上」と、「(2) 社会的公正の実現」は「(ii) 国家食糧安全保障」とさらに厳密に絞り込むことができよう。第3表は、脱集団化以降の各時代の農業諸政策（特にコメに関係するもの）をこの二大方針から分類したものである。

第3表 二大方針からみた農業部門（特にコメ）の諸政策

	農業政策の二大方針	
	(i) 農家所得の向上	(ii) 国家食糧安全保障
②脱集団化期(1981～88年), ③輸出拡大期(1989～99年)	1981年党中央書記局第100号指示・1988年党政治局第10号決議（農業生産の単位を合作社から個人世帯へ） 1993年土地法改正（農地の事実上の私有化） 1996年合作社法（合作社を市場経済下の農協に）	
④国際化対応期 (2000～07年)	2000年政府決議第9号・ 2005年首相決定第150号(水田 転作容認, 農産品の高品質化促進) 2003年農地交換分合・土地 法改正(民間農場の奨励)	
⑤世界食料危機対応期 (2008～12年)		2008年政府通達第78号(コ メ輸出規制) 2008年首相決定第391号(水 田転作規制) 2009年政府決議63号・2010 年政府議定109号(備蓄強化・ 零細業者淘汰・価格統制)
⑥現在(2013年以降)	2013年首相決定第62号(大 規模農家優遇) 2014年第3367号農相決定 (水田転作計画)	

第3表以前の時期である「①集団生産期」には、ベトナム農民は強制加入させられた合作社の指示で集団農業生産に従事させられてきた。この集団農業生産体制は、「②脱集団化期」「③輸出拡大期」には完全に廃止されることになる。まず1981年共産党中央書記局第100号指示によって農業生産を各農家世帯に「請け負わす」という形で脱集団化が始まった。この脱集団化政策は、農家の生産インセンティブを刺激し食糧増産をもたらした。この時代の諸政策は「(i) 農家所得の向上」と「(ii) 国家食糧安全保障」の双方に寄与するものであった。

上記②、③期の政策によって国内需要を満たした上に輸出までできるほどに食糧を生産することができたため、続く「④国際化対応期」の農業政策では「(ii) 国家食糧安全保障」は重視されず、「(i) 農家所得の向上」に重点が置かれた。具体的には、2000年政府決議第9号及び2005年首相決定第150号によって、生産性の低い水田をもっと高収入が得られる作物へ転作を促す反面、輸出用米の主産地であるメコンデルタにおいては灌漑整備事業への投資を増加させることとした。また2003年には農地の交換分合が進められるとともに、土地法改正によって民間農場の奨励が行われた。

しかし 2007 年末からの米価高騰によって国内物価全体が高騰してしまったために、「⑤世界食料危機対応期」の農業政策は「(ii)国家食糧安全保障」に大きく舵を取るようになった。2008 年の輸出規制や水田転作規制によって物価高騰への対策が取られたのち、翌 09 年には「国家食糧安全保障に関する政府決議 63 号」、さらに翌 10 年にはそれを執行するための政府議定 109 号が公布された。これらは備蓄強化・零細業者淘汰・価格統制など新たな政策を導入することによって、安定的なコメ生産と在庫を確保し国民生活への悪影響（国内物価高騰）を防ぐことを目的にしている。

⑤期においてもコメの生産・輸出とも上昇し続けたため（第 1 図参照）、「⑥現在」では大規模農家優遇や水田転作計画など④期の適地適作・国際化対応路線へ軌道に戻した政策が行われている。しかし現在においても⑤期に導入された政策が完全に反故にされたわけではない。例えば大規模農家優遇策を出した 2013 年首相決定第 62 号でもかつて土地法で規定された世帯あたりの制限面積は有効であり、借地等による規模拡大を追認するに過ぎない。また 2008 年の水田転作規制からの路線変更である 2014 年第 3367 号農相決定でも、あくまで水田からの用途変更は農水産用地に限定されており、工業用地や住宅地への転用は相変わらず規制されている。つまり再び米価高騰のような事態に陥った場合にいつでも水田に戻せるようにしており、国家食糧安全保障は常に農業政策の念頭に置かれている。

以上見てきたように、ベトナムの農業政策、特にコメ政策には「(i)農家所得の向上」と「(ii)国家食糧安全保障」の 2 つの大きな方針がある。この二大方針はともに補いながら進んでいくこともあれば、矛盾することもある。例えば「⑤世界食料危機対応期」にはベトナム政府はコメの輸出規制を行って、「(i)農家所得の向上」を犠牲にして「(ii)国家食糧安全保障」を確保しようとした。今後とも大輸出国ベトナムのコメ政策は二大方針の間を揺れ動きながら進んでいくものと思われ、今後とも注視が必要である。