

2008年12月9日 BBL

「アフリカでのコメ生産倍増に向けて」

<2008年12月26日改定版>

CARDとは

今年5月、サブサハラアフリカでのコメ生産を2018年までに現在の1400万トンから2800万トンへ倍増するという目的のもと、JICAはAGRA（アフリカ緑の革命のための同盟）と共同でCARD(Coalition for African Rice Development)を打ち出した。CARDはアフリカの稲作に関心を持つドナーがそれぞれ自分の組織で積み上げてきたものを互いに尊重しつつシナジー効果最大限に引き出すというもので、資金調達のメカニズムとは異なる性質のものである。背景には、長期に低迷が続いていた穀物の国際価格が上昇に転じながら、貧しい国の生産者はその好機を捉えて対応することができなかったこと、つまり、これまでの農業セクター支援によって彼らの能力が高めることができたとはいえない現実を開発コミュニティは突きつけられたということがある。CARDはコメに関して共同でこの状況に対応するために形成された行動である。

なぜアフリカでコメか？

アフリカでよく食べられている4つの穀物は、コメ、小麦、メイズ（とうもろこし）、ソルガム（イネ科の雑穀）である。コメと小麦はここ10年で消費が非常に増えているが、域内の生産は消費ほど伸びていないためこの拡大するギャップを輸入で埋めているのだが、最近起きた国際価格の急上昇は国際収支を一層圧迫する要因となった。その一方、アフリカにおけるメイズとソルガムの生産高と消費量はほぼバランスしながら増加してきた。コメは域内での生産適地が広く残されているが、小麦の生産適地はサハラ以南では非常に限られており、需給ギャップが拡大しながら生産増の可能性の高い作物はコメ、ということになる。なお、CARDの目標が達成でき、10年でコメの生産を倍増できたとしても、コメの消費も今後も増え、輸入の余地がなくなるわけではない。CARDはコメの輸入をやめるべきと言っているわけではなく、コメのマーケットがあり、収穫できるところでは収穫すべきだと考えている。

アジアと比較すると、アフリカのコメの生産性の低さは顕著である。1961年から2005年の間のコメ生産の伸びを比較すると、アジアにおいては主として反収の改善で、一方アフリカにおいては、反収の伸びはわずかであり、作付け面積の拡大で稼いで来た。品種改良や灌漑開発が進んでいないからである。1970年代に導入された品種がまだ使われているケースもある。また、灌漑やフィーダーロードなどインフラができていないことも理由のひとつである。肥料の投入もゼロと叫ぶいい地域も多い。そして、それぞれの導入が過去うまく行かなかった歴史がある。しかし、人口は増え続けていることとコメの生産性の低さを考慮するとアフリカのコメ生産の改善の余地は大きいのでこれを機会と捉

えることもできる。

- 過去25年間におけるアフリカの農民一人当たりのコメ生産成長率：0.9%
- 灌漑：4%（アジア34%）
- 肥料使用：1.3キロ/ヘクタール（アジア100-200/ヘクタール）

CARDの支援ドナー

立ち上がりの際、8つの機関（AGRA、FARA、FAO、IRRI、JICA、JIRCAS、NEPAD、WARDA）がコア機関としてCARDに参加している。それ以外にも世銀、AFD、USAID等の機関もパートナーとして参加している。最近、アフリカ開発銀行がコアメンバーとしての参加を表明した。

CARDの対象国

選考基準

- 稲作の農村開発への貢献
- コメ生産への潜在能力・消費の伸び
- コメ開発への政治的コミットメント
- 援助を受けることへアフリカのコメ生産者の用意ができていること
- 援助を提供することへCARDのドナーの準備ができていること。

今後の作業

去年10月の会合では統計などから下記のとおり21カ国を2グループに分けてCARDプロセスの支援を行うことを決定した。第1グループの国々に稲作を今後どのように位置づけたいと考えているかというNational Rice Development Strategy（NRDS）の作成を要請している。NRDSは分厚い文書を求めているのではなく、政府自身による現状把握と今後の方向性への認識を示すところに目的があり、コアメンバーが作成をサポートする。

第1グループ：マダガスカル、ナイジェリア、ガーナ、セネガル、タンザニア、シエラレオネ、ギニア、マリ、モザンビーク、ケニヤ、ウガンダ、カメルーン

第2グループ：ベニン、ブキナファソ、コートジボワール、リベリア、ガンビア、トーゴ、中央アフリカ、コンゴ、ルワンダ

今後、NRDSの作成を支援しつつ、各ドナーは、関心を有する国において、相互に連携の機会を積極的に見出し、実行に移していく。例えば、灌漑のハードウェアへの投資を行うドナーは、必ずしもその完成後の利用を確保できるような人材育成を平行して行っていない

い。JICA はいくつかの国で灌漑農業のモデル形成、あるいは人材育成を行っているが、面的な広がりを確保していない。品種の改良を行う研究機関が、その成果を普及システムに載せることができずにいる、という現状もある。こうしたそれぞれ得手不得手があるドナー一間の意識的連携がこれまで欠けていた、というのがドナーコミュニティの間の反省材料であり、今回、稲作と言うテーマに絞って、具体的なシナジーを目指そう、結果を出すことで、農業への適切な投資を呼び込もう、というのが CARD の趣旨である。

CARD のアプローチ

CARD では、生産面の支援が中心となるが、流通を含めたバリューチェーン全体へのアプローチと、灌漑、天水低地、天水高地という各生産地の環境に適合した生産技術を開発、普及するというアプローチを重視している。例えば、ガーナの場合、ガーナの現地米は砕け米が多く、石が混じっているという理由から消費者は2割くらい高くても輸入米を買ってしまうという現状があるため、収穫後処理技術の改善が必要。このように、消費者に引っ張ってもらわないと生産が伸びない国がある。一方、ウガンダの場合は、コメの消費が非常に速い勢いで伸びており、コメは作れば売れるという状態がある。このように、国によって同じコメについても対応すべき課題はさまざまである、という認識も共有している。

なお、アジアでコメが重要な国であるベトナムやフィリピンはアフリカへの稲作技術協力に関心を示しており、今後、アジア-アフリカ間協力の促進も進めていきたいと考えている。

開発の立場から見るとコメはエントリーポイントである。コメの生産で強化された生産・流通のキャパシティは他の作物の生産にも役立つ。コメを作りなさいと言っているわけではなく、コメを作ることに興味があるならお手伝いしますよ、それを通じてアフリカの消費者を養える農業を築こうというのが CARD の基本姿勢である。

●CARD 事務局（平岡氏コメント）

CARD 事務局の実働は現在3人。AGRA の事務所の一室で行っている。NRDS では、国はコメ生産に対し、何をしたいのかという政府の方針を書いてもらう（2月に最初のドラフト提出を要請している）。それをベースにして支援団体が各々の強みを生かしながら相互補完的な連携事業を実現することが CARD イニシアティブの目的であり、CARD 事務局はその連携を模索するプロセスを支援していく。

NRDS 作成の重要な点は、稲作に関する複数の省庁やその他の関係者が参加して政府側にとっても共通のビジョンを作ることである。例えば、ケニアの場合、農業省、水資源省がコメ生産に関わる主な省庁であるが、縦割り社会の傾向が強く、共通のビジョンを作るこ

と自体がチャレンジである部分がある。

10年後、何が起きていけばよいか？ コメのみを作ることを促進しているわけではなく、コメに関連した農業支援の額と件数が増え、その結果コメ増産支援への投資額が増えるということ、また連携が生むシナジーにより、より効率的にインパクトがもたらされることを望んでいる。

質問1：民間企業はCARDに関わっているのか？ 農民が肥料などを買うには銀行からお金を借りなければいけないため、銀行などの民間企業は必要不可欠だと思うがどうお考えか。また加工業者である民間企業の役割もCARDにとって重要ではないか。

答：現在のところ民間企業との話は進んでいないが、民間企業の活動がなければコメ生産の増加は成り立たないことは認識している。これまでの事業で、それまで稲作が盛んではなかった地域へ稲作が広まるかどうか、あるいは新しい品種の導入が成功したかどうかは、精米業者や流通業者の動きにより把握できるところが大きく、重要性は認識している。どのように民間に農業セクターに入ってもらおうかという点については、AGRAは大きなNGOで3つのステイクホルダーである、政府、コミュニティ、商業分野とも取引があるので、AGRAと連携して民間の関与を図っていく。AGRAはBill Gates財団及びRockefeller財団の支援を受け2006年に発足した新しい国際NGOで、第一ラウンドの支援活動は2005-2006年から開始され、現在その支援の結果が出てきつつあるところである。

アフリカの稲作を考える場合、灌漑などの技術供与だけでなく、農村金融と流通が非常に重要。資金へのアクセスがなく肥料が買えないので作付け面積を増やすしかないという状況に陥ってきた。また、流通に関しては、仲買業者が力を持っていて、農民が価格に影響を及ぼせず、安価で売るしかないという状況である。

なにが重要かということマーケットに支えられる生産者の生産意欲である。マーケティングを考えたとき、きちんと収穫できてきちんと売れるというのが重要。生産リスクおよび収穫後の加工・販売リスクを減らすと、金融もコメビジネスに入りやすくなる。現在、コメの生産を天水に頼っている生産地が多く、そのような所では水資源をどのようにマネージして水のリスクを減らすのかが重要。これが収穫リスクを減らすことに大きく貢献するはずである。農民自身が対応できる規模で成功しているケースがマラウイに見られる。また、降水パターンで適切な品種の選択を行う、ということにウガンダで成功している。

質問2：他のドナーの巻き込みにあたって、連携のためのコーディネートするのはコストがかかると考えがちと思うが、CARDに対する他の機関の反応はどうか。

評価のための基準やモニタリングの指標はどのようなものか。また、シナジー効果がでてきているのかはどのように判断するのか。

答え：各機関とも農業分野の援助は困難な課題であるが必要なものとして再び組みつつあり、各機関のシナジー効果を出そうとする CARD には一様に好意的な反応を示している。モニタリングについては、CARD 自体としては投入を行うわけではなく、マトリックスを作るということはしない予定である。国ごとのベンチマーク作りは視野に入っており、他のドナーとはデータは速やかに共有しましょうということで同意している。

まとめ：70-80年代、アフリカの農業プロジェクトは失敗し、空白の10-15年があった。ここ5-6年やっと盛り返してきた。

農業インフラへの投資は必要であるが、ただ単にインフラを作るのではなくそれが利用され生産性が実際に向上するための人的・組織的能力の向上が伴わなければならないというのが開発コミュニティ共通の教訓。同時に、生産から消費まで一連のバリューチェーンの中で何に投資をしなければいけないのか、国や地域ごとにおかれた状況に適切に対応すること、民間の活力をいかに使うのかということも視野にしっかりと入れて、アフリカにおける農業開発を進めていく必要がある。