

国際協力事業団

モンゴル国農業通産省

農牧業協同組合改善計画調査

主報告書

JICA LIBRARY



J 1140372 (2)

平成9年11月

日本工営株式会社

システム科学コンサルタンツ株式会社

農調農
JR
97-65

国際協力事業団

モンゴル国農業通産省

農牧業協同組合改善計画調査

主報告書

平成9年11月

日本工営株式会社

システム科学コンサルタンツ株式会社

報告書の構成

和文報告書 主報告書

Volume-I Main Report

Volume-II 附属書

Appendix I Natural Condition

Appendix II Agricultural Condition

Appendix III Marketing

Appendix IV Cooperatives

Appendix V Socio-Rural Condition

Appendix VI Formulation of Master Plan

外貨交換レート

US\$1 = Mongolian Tugrug 800 (Tg) = Japanese Yen 120 (¥)
(1997年8月)



1140372 121

序文

日本国政府は、モンゴル国政府の要請に基づき、同国の農牧業協同組合改善計画にかかる開発調査を行うことを決定し、国際協力事業団がこの調査を実施いたしました。

当事業団は、平成7年4月から平成9年10月までの間、4回にわたり日本工営株式会社 尾中健二郎氏を団長とする調査団を現地に派遣しました。

調査団は、モンゴル国政府関係者と協議を行うとともに計画対象地域における現地調査を実施し、帰国後の国内作業を経て、ここに本報告書完成の運びとなりました。

この報告書が、本計画の推進に寄与するとともに両国の友好・親善の一層の発展に役立つことを願うものです。

終わりに、調査にご協力とご支援をいただいた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成9年11月

国際協力事業団
総裁 藤田 公郎

伝達状

国際協力事業団

総裁 藤田公郎 殿

今般、モンゴル国における農牧業協同組合改善計画調査を終了いたしましたので、ここに最終報告書を提出いたします。

本調査は、貴事業団との契約により、弊社が、平成8年4月から平成9年11月までの20ヵ月にわたり実施してまいりました。本調査に際しまして、1990年以降に計画経済から市場経済に移行したモンゴル国における農牧社会、農牧業協同組合、流通システム、社会・経済の現状と問題点、又農牧業協同組合強化の必要性を十分に踏まえ、モンゴル国農牧業協同組合改善のためのマスタープランを策定いたしました。

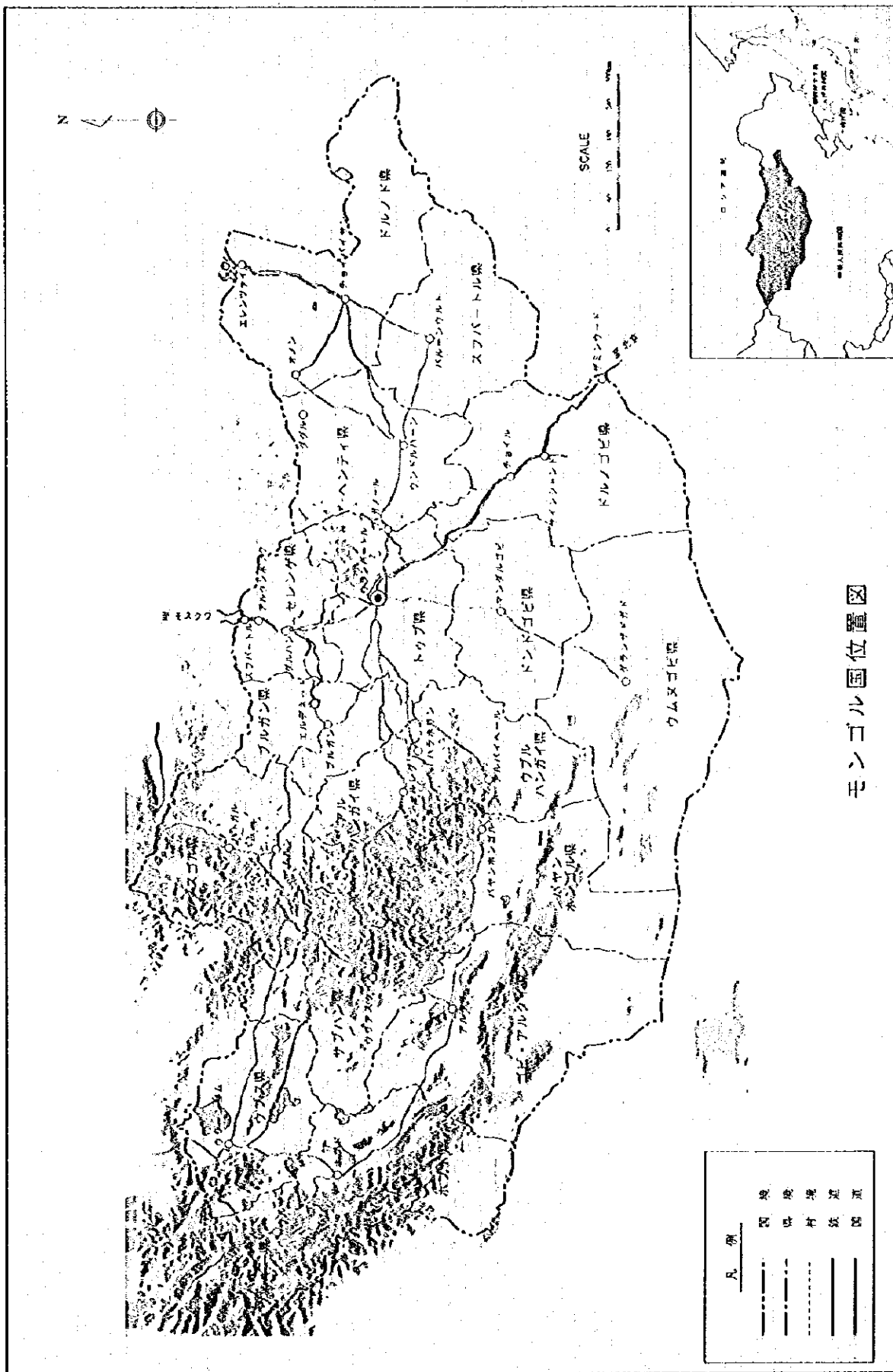
本マスタープランでは、農協の生産、加工を含む販売及び購買事業と、それらの事業を円滑に実施するために必要な教育・広報及び福利厚生サービス事業、行政法律上の措置、さらに農協を取り巻く流通機構の改善を対象として、18の計画を提案しております。また、これらの計画を全国的に実施するに先立ち、少ない資金と人材の中で効率的に農協強化を促進する目的で、10ヵ所の「先駆的既存農協」を選び、これを強化する「モデル農協強化計画」と、農協幹部の人材育成のための「ウランバートル研修・情報センター計画」の早期実施を提案しております。計画の実施により、モンゴル全土の農牧民および地域住民の生活水準の向上とともに都市部への安定的な食糧供給、地方への安定的な生活物資の供給に多大な貢献が期待されるものであります。

なお、同期間中、貴事業団および関係各位には多大な御協力と御支援を賜り、心よりお礼を申し上げます。また、モンゴル国農業通産省、モンゴル全国農牧業協同組合中央会、在モンゴル日本大使館、貴事業団モンゴル事務所および派遣専門家の皆さまより貴重な御助言と御協力を賜りました。合わせてお礼申し上げます。

貴事業団におかれましては、農牧業協同組合改善強化計画の推進に向けまして、本報告書を活用されることを切に希望いたします次第であります。

平成9年11月

日本日本工営(株) /
システム科学コンサルタンツ株式会社
協同企業体
モンゴル国農牧業協同組合改善計画調査団
団長 尾中健二郎

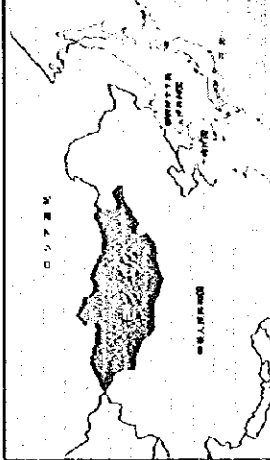
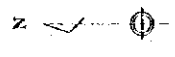
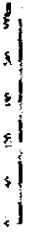


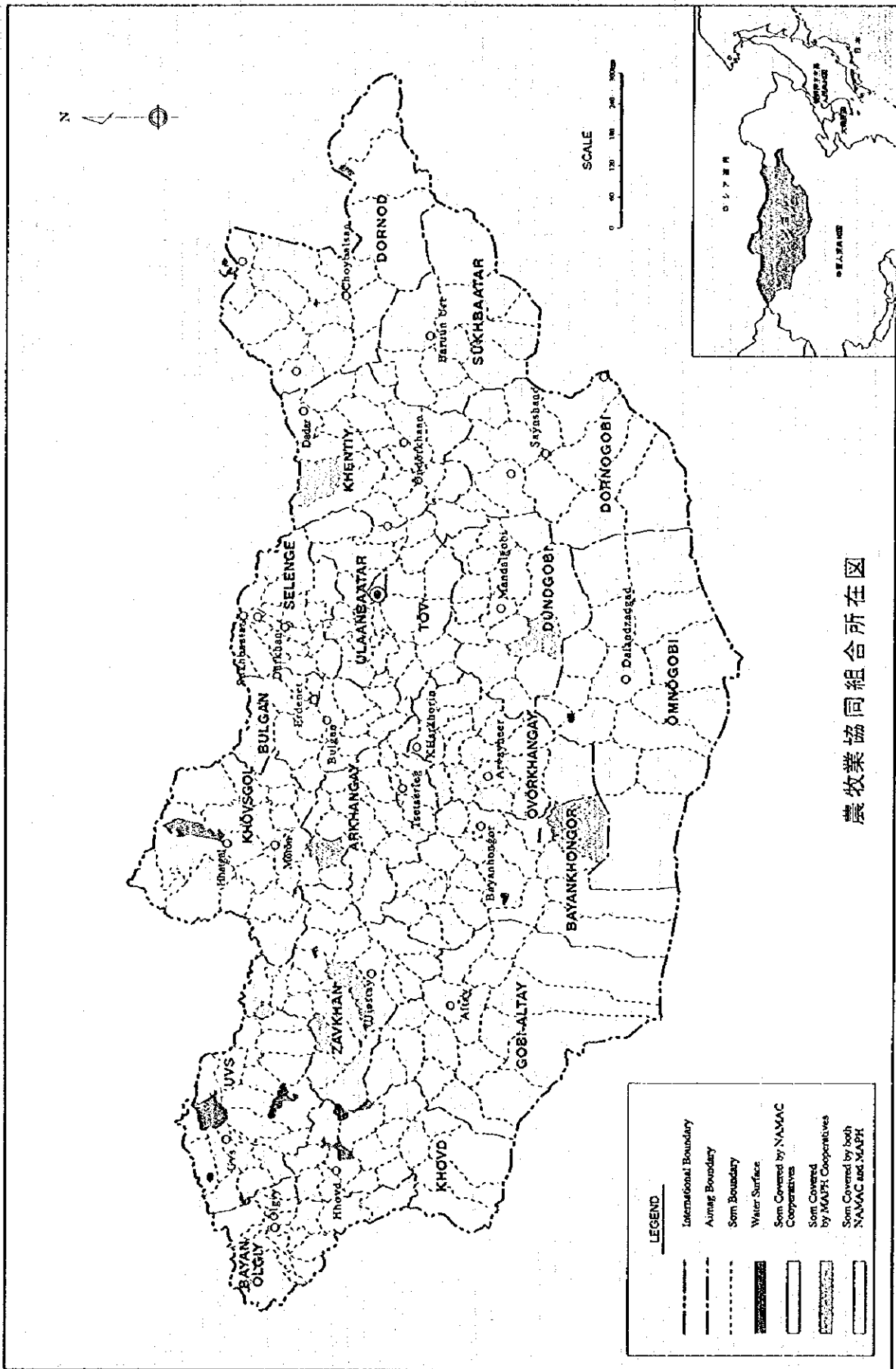
モンゴル国位置図

凡例

—	国境
- - -	省境
· · · · ·	村境
—	鉄道
—	道路

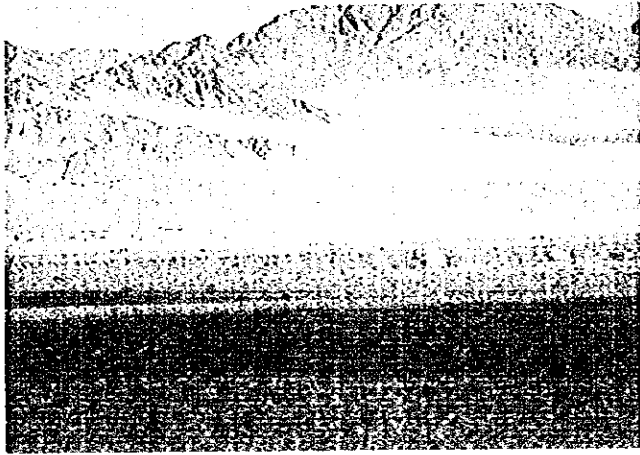
SCALE



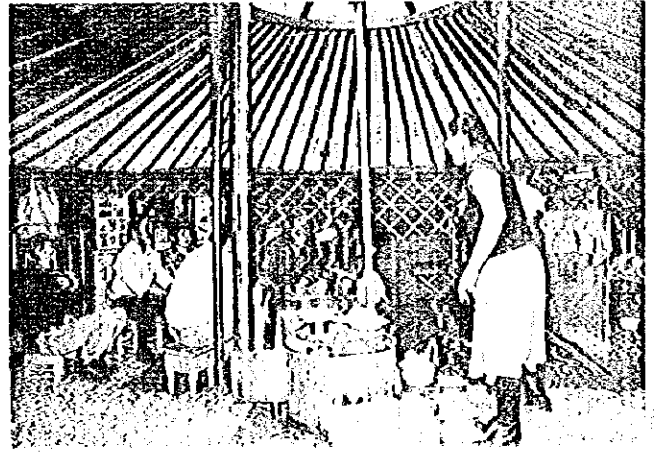


農牧業協同組合所在圖

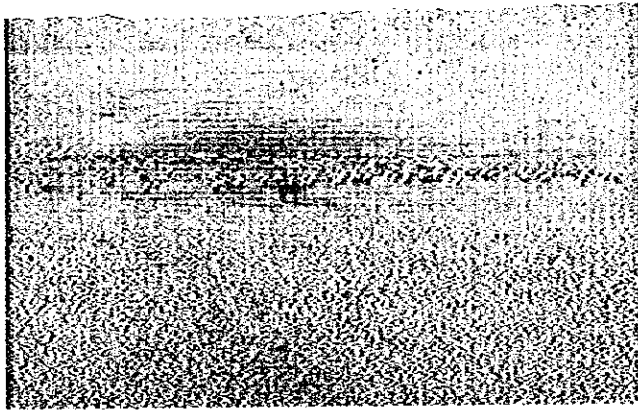
調査対象地域の風景



Khovd Aimag, Togrog Somの牧草地風景



UVS Aimagにおける牧民インタビュー風景



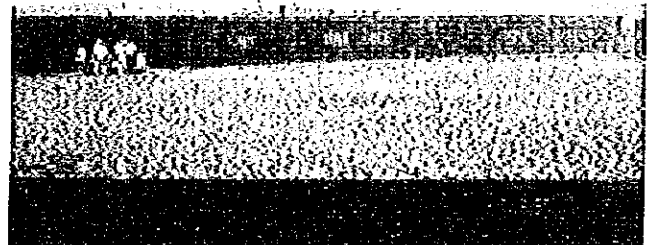
Gobi Altay Aimag における 放牧風景



Bulgan Aimagにおけるカシミア原毛採取風景

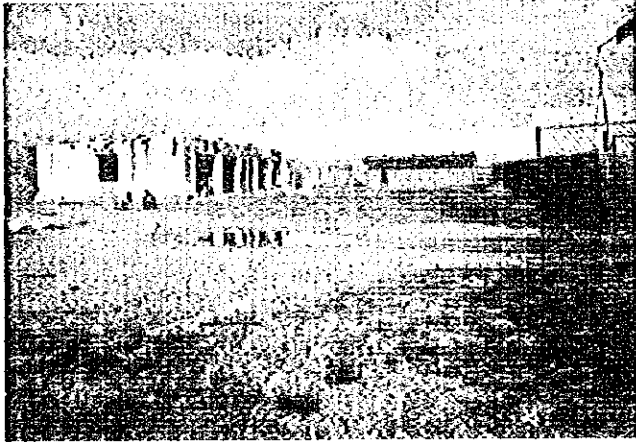


Som役場およびドルノドガルト
農協合同庁舎

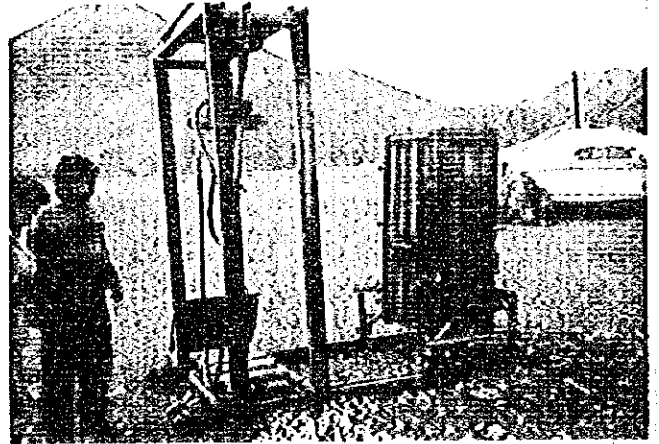


屠殺場倉庫 (枝肉・皮革・羊毛等)

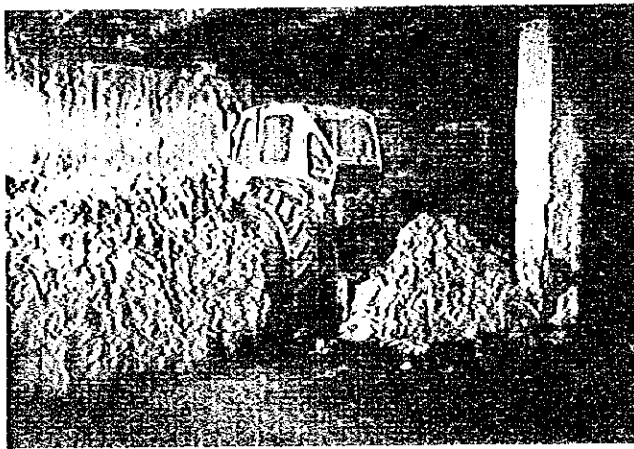
調査対象地域の風景



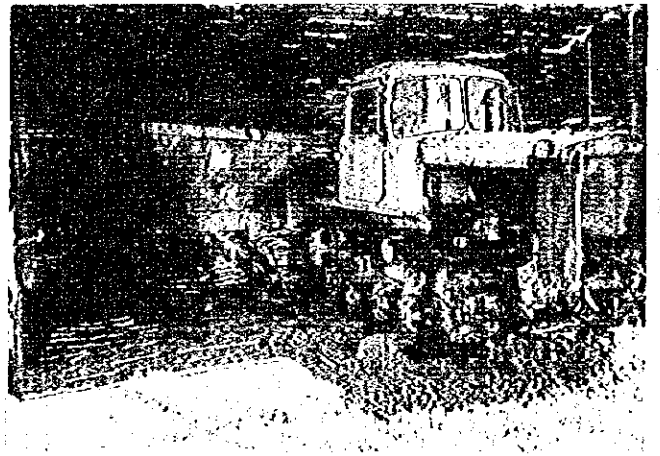
農協敷地内広場



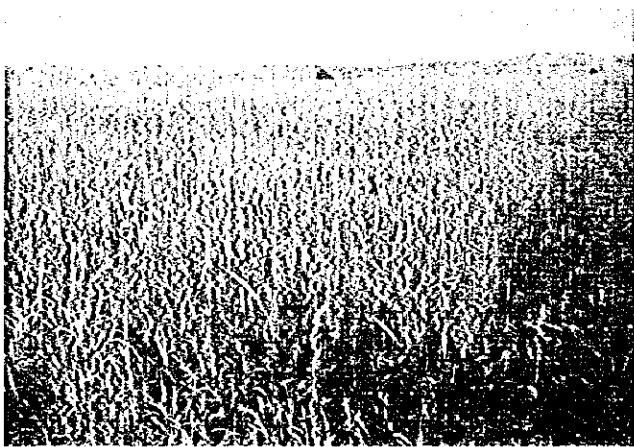
羊毛の圧縮機



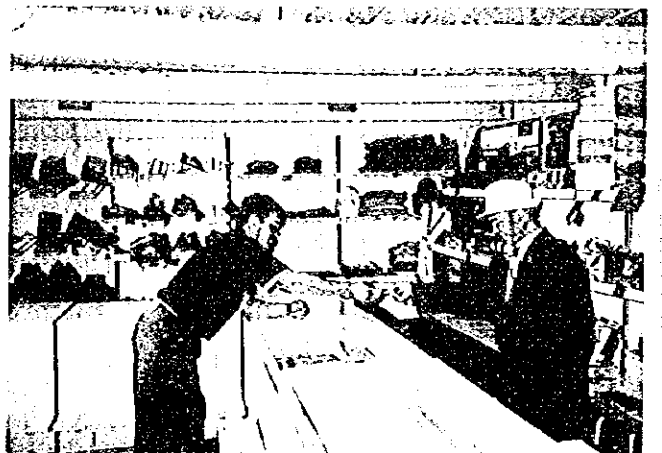
羊毛と運搬用トラクター



農作業用トラクター



UVS Aimag, Sagil Somの小麦畑



Sagil Som の売店

要 約

第1章 序論

01. 本報告書は、国際協力事業団とモンゴル国食糧農業省が1995年12月18日に締結した「モンゴル国農牧業協同組合改善計画」の実施細則に基づき作成した最終報告書である。

本調査の目的は、市場経済下のモンゴルにおいて、農畜産物流通システムと生産資機材の購買システムの改善に重点を置いた農牧業協同組合改善のためのマスタープランを作成するとともに、モンゴル国側カウンターパートに対して技術移転を行うことである。

02. 本調査は、1996年からフェーズⅠ、フェーズⅡの2期に分けて実施した。フェーズⅠ調査は平成8年4月～平成9年3月に実施し、モンゴル農牧社会、農牧業協同組合、流通システム、社会経済の現状と問題点を分析し、農牧業協同組合強化の必要性を明らかにするとともに、農牧業協同組合改善計画マスタープランの基本計画を概定してそれらをインテリムレポートとして取りまとめた。対象農牧業協同組合は、主に (i) 全国農牧業協同組合中央会 (NAMAC中央会) とその傘下のAimag農牧業協同中央会 (NAMAC・Aimag中央会)、単位農牧業協同組合 (農協) と (ii) 全国独立牧民協同組合中央会 (MAPH中央会) とその傘下の単位農牧業協同組合 (農協) とした。フェーズⅡ調査は平成9年6月～9月に実施し、モデル農協として10ヶ所の既存農協を選定して詳細な調査を行った。本最終報告書は、これらフェーズⅠ、フェーズⅡ調査の結果を基に策定したマスタープランについて記述したものである。

第2章 モンゴル国の現況

(経済状況)

03. 90年代初頭より計画経済から市場経済体制へ移行し、国家経済はマイナス成長に陥った。その後94年後半には経済成長がプラスに転じ、95年のGDP成長率は実質6.3%を記録した。しかし、これは銅とカシミヤの国際価格の上昇による結果であり、経済の実質的な成長を反映したものではない。

04. 95年の工業部門の生産は、基幹産業である電力・熱供給や燃料産業が2%～3%の減少、牧畜業に直結している皮革産業は50%以上の減少を示した。このような中で食品工業が40%の伸びを示したものの、全体的には90年の1/3の水準に回復したに過ぎない。

05. 農牧業部門の総生産額は工業生産の50%程度であるが、地方に住む国民の2/3が農牧業に従事していて、食糧およびカシミヤや皮革等の加工原料を供給し、国民経済の重要な部分を担っている。農牧業部門は、94年比で実質6%程度伸びているが、畜産が

9.4%増加しているのに対し、小麦等の作物生産は減少している。

06. 国民1人当りGDPは95年現在約US\$380である。平均世帯収入については都市部と農村部の格差が広がっている。また、1992年に記録した300%を越えるインフレーションは克服したものの、依然年率50%を越えるインフレーションが続いている。

(国家開発計画)

07. 民主連合を中心とした新政権は新たな政策要綱を国会に提出し、96年11月にこれを可決した。これによれば「1996～1998年に政府行政機構および経済改革を行い、経済を復興し、国内自給力を高める。1998～2000年に的確な経済構造を形成し、電力、燃料および基幹食糧を自給する」としている。この中で地域経済圏の発展を戦略的課題としている。

08. 政策要綱で明らかにされた農牧業関係の開発方針の具体策の素示案は、適切な家畜群による家畜頭数の増加を図ることと、国家で行っている獣医サービス、繁殖事業、家畜衛生監視事業の強化とされている。また、牧民の自発的な生産の共同化を促進し、この一環として地方における中小規模の農畜産物加工工場の建設促進も必要と謳われている。

(自然環境)

09. モンゴルの土壌は、その40%が栗色土壌に分類される。有効土層は、薄く栄養分も少ない。

気候は大きく沙漠気候、ステップ気候、極地気候に分けられる。年平均気温は南部の沙漠地帯で4℃、中央部で0℃、北部・西部で0℃以下となっている。雨は5月から9月の5カ月間に大部分が降り、年間降水量は218.5 mmと少ない。気温と降雨量が、主な制限要因となり作物の栽培生育適期は5月から9月の5カ月間になっている。風速は比較的高く、風力発電の可能性が高いと考えられる。

(農牧業)

10. 家畜私有化と食肉の国家調達システムの崩壊により、屠殺頭数は減少傾向にある。このため、家畜頭数は増加を続け1995年には過去最高の2,860万頭に達している。特にカシミヤ生産を目的としたヤギの増加が著しい。

11. モンゴルでは家畜飼料の99%を自然草地に依存している。近年、耕地への転換、通行車輛の増加、鉱山開発などにより草地面積が減少する一方で、家畜頭数が増加しているため、草地面積当りの家畜頭数はほぼ飽和状態とされている。草地利用上の問題点としては以下の点があげられる。

- 1) 畜産物の集荷システムが崩壊したことにより、牧民自ら畜産物、日用品の売買のため都市および幹線道路付近へ集中するようになり、都市周辺の過放牧をもたらしている。
- 2) 放牧地における給水施設（井戸、給水タンク）の荒廃により、放牧地として利用可能な草地面積が減少している。

12. 冬期の飼料備蓄目的である乾草生産量も大幅に減少し、国家緊急飼料基金もほとんど機能しておらず、多くの家畜が大雪などの災害に無防備な状態にさらされている。

13. 全国に62あった優良家畜群の多くは家畜の私有分配時に分散し、不適切な管理下にあるため、今後の家畜能力の低下が懸念されている。これに対しモンゴル政府は優良家畜群の再編成を促進し、組織的な家畜改良活動を支援する方針を打ち出している。

（農 業）

14. 国土に占める耕地面積の割合は約1%で、耕地はトゥブ、セレンゲAimag等の中部地域に集中している。主要作物は小麦等の穀物、馬鈴薯、ニンジン、タマネギ、キャベツ等の野菜、および飼料作物である。

15. 90年以降民営化された国営農場は、民間企業（株式会社）に移行しているが、CMEAの崩壊、外貨の不足等の理由で、肥料、農薬、燃料、農業機械等の農業生産資機材の輸入が困難になり適正な耕作が行われていない。さらに運営資金の不足から、種子も更新できずに自家採種で賄う農場が大部分である。このような農業資機材の不足および老朽化は、農業生産力をも低下させ、深刻な状況に到らせている。

16. このような状況により、95年度は小麦等の作物生産量が最大であった89年度と比較して、全作付面積の45%、全生産量も30%、そして単位収量が約50%と大幅な減少を示した。96年における小麦の生産量も、ピーク時（89年）の31%にあたる21.3万トンに留まった。

（流 通）

17. 市場経済への移行によってモンゴルの流通システムには大きな変化が起こっている。その特徴として以下の四点が挙げられる。

- 1) 卸売業が発達しておらず、個人商人が流通の大部分を担っている。このため、供給量と価格が不安定となりがちである。特に西部遠隔地では、物資不足時の業者による恣意的な価格操作や供給操作が横行している。流通サービスの地域格差が拡大していることから、西部遠隔地の農牧民は牧畜生産物の販売や日用品の購入に不便を感じている。
- 2) 旧国営の大部分の大規模農畜産加工工場は民営化されているが、設備の

老朽化、過剰規模、資金不足、経営管理能力の不足によって、経営が圧迫されている。特に年率150%にのぼる銀行金利は運転資金の不足を深刻にしている。

- 3) 伝統的な食糧供給パターンが都市部の食糧需要に見合わなくなっている。この需給のギャップは特に夏期の食肉と冬期の生乳に見られる。
- 4) 市場経済移行後はネグデルの流れを受け継ぐNAMAC傘下の農協の扱う農畜産物の流通シェアは、大幅に低下している。

18. 食肉の流通： 毎年、家畜の25%が食肉生産のために屠殺されているが、90%以上が地方のSomや農牧民独自で屠殺され、都市部の大規模工場で屠殺されているのは7%にすぎない。都市部の消費量に対し、大規模食肉工場は30%を供給しているにすぎず、残りは牧民や個人商人が地方で屠殺・解体した肉を都市部へ持ち込むことによって補完されている。

19. カシミアの流通： 95年の国内の原毛生産量は約1,800トンと推定される。カシミアは生産地からウランバートルへ次の4ルートを経由して運搬されている。1) NAMACに加盟している農協、2) 個人商人、3) カシミア加工会社の代理店、4) 農牧民自身。それぞれの取扱量は、農協が13%、個人商人が60%、農牧民が22%で、残りがカシミア加工会社の代理店である。将来的にはカシミアの流通には品質の向上が最も重要な課題である。従って、品質と価格の関係がわかるような等品質格付システムを確立し、原毛生産者が品質向上のメリットを認識するように導く必要がある。

20. ウール・皮革の流通： 95年の原ウール生産量は1.8万トンと推定されるが、その品質は総じて低い。その44%は中国に輸出され、残りは国内で加工されている。ウールおよびウール製品の流通量の70%は個人商人が取り扱っており、農協のそれは20%に過ぎない。革については1995年の総生産量は6.5百万枚と推定される。皮革もウール同様にその品質が低いとされている。中国への輸出量は総生産量の43%であり、残りが国内で加工されている。

21. 小麦の流通： かつて70万トン近くあった生産量は現在25万トン程度に減少しており、国民需要の2/3しか満たしていない状況である。小麦粉の供給は主に中国からの輸入に依存している。

22. 野菜の流通： 生産は主に一部の農協あるいは零細農民によって行なわれているが、小麦と同様生産量が低下してきている。地方では野菜供給不足が顕在化しており、農協がリーダーシップをとって野菜生産の向上を図ることが期待されている。

23. 農業投入資機材の流通： 生産者は購入資金がないため生産資機材を購入できない状態にある。農業機械のスペアパーツの一部が輸入されているに過ぎない。このよう

な状況が、農業生産が低迷している要因の一つにもなっている。現在、新規農業機械や肥料等は外国援助によって輸入されているのみである。

24. 日用品・生活用品の流通： 地方（Somレベル）での生活日用品を供給していた消費者協同組合の活動が低迷しているため、日用品・生活用品の円滑な供給に問題が出ている。特に地方において、輸送費の高騰による物資の価格上昇を招いている。現在、個人商人による日用品供給の取扱いシェアは、品目全体の70%に及ぶものと推定される。

25. 流通情報および法制度： 現在、農業通産省および国家統計局は、市場・流通情報を新聞、ラジオ／テレビを通じて流しているが、価格情報が中心であり、品質に関する情報に乏しい。また、市場取引などを規定した法律があるが、一方食料の品質・安全性に関する法律は、未整備である。これらの法を整備する必要がある。

26. モンゴルでは商流と物流の両面共に未発達の状態である。市場・流通の発展のためには、特に商流のなかで金融、商慣行、価格情報開示など商取引を促進するための整備が重要である。

（農協）

27. 計画経済時にはネグデルが遊牧民の生産と生活を支えていた。ネグデルは1) 生産手段の大規模化、集約化による農業生産性の向上、2) 伝統的な遊牧による牧畜技術の改善による牧畜生産性の向上および生産量の供給安定、3) 遊牧民の教育、文化や福祉、厚生サービスの実施、等の分野で大きな役割を果たした。その反面、1) 畜群の専門化によりホトアイルなど伝統的な放牧形態の消滅、2) 高度な専門化による5畜間の共生関係の崩壊、3) ネグデル組織の肥大化かつ官僚化による管理システムの硬直化と生産意欲の低下、等の問題点もあった。

28. 1991年に解体されたネグデルの共有資産は、私有分配された。ネグデルの大部分は全国農牧業協同組合中央会（NAMAC中央会）の前身である全国農牧業ユニオン（NUAC）傘下の農協になり、同時に共通資産も継承された。

現在、NAMACは単位農牧業協同組合（農協）、Aimag農協中央会（Aimag中央会）を傘下に置く3層構造となっている。95年末現在、全国の農協総数は252組合で、総Som数の約70%に農協がある。また、全国21Aimagのうち17AimagにAimag中央会がある。農協の組合員となっている農牧民世帯は約51,000世帯であり、モンゴル国総農牧民世帯の1/3にあたる。

29. NAMACの設立以来、多くの農協が解散している。解散理由としては、1) 幹部への不信、2) 事業の衰退、3) 脱会者の増大、4) 運営費の不足、が考えられる。しかしながら、今回の調査によると、解散した農協の2/3の旧組合員が新たな農協の設立を希望して

いる。

30. 95年現在、農協の運営形態は協同組合 (cooperative)、有限会社 (company with liability) および株式会社 (share-holder company) であった。95年に協同組合法とカンパニー&パートナーシップ法が新たに成立し、各農協は新しい法律に基づいて再登録を行っており、その運営形態も変化している。しかしながら、実態的にはどの形態においても、出資金の多少にかかわらず組合員は総会で1人1票の投票権を持ち、組合利用高に比例して組合員間で余剰金を分配している事、余剰金が組合員の福祉に使われていること等を勘案すると、国際協同組合連盟の原則に沿って運営されているとみられる。NAMACもこれまでと同様にこれらの原則を踏襲している。

31. 農協の組合長の30%が50歳以上で、75%は前職がネグデルの幹部であった。したがって、現在の農協活動にネグデルの影が残っていることは否定できない。

32. 現在、農協の行っている事業には、販売事業、購買事業、加工事業、生産利用事業、教育・広報事業、福利厚生サービス等の事業があるが、信用事業と共済事業は行っていない。農協の生産事業を行っており、その販売品目のうち70%は牧畜を、また36%が作物の栽培を行っている。農協の99%は販売事業を、78%は購買事業を行っている。加工事業と福利厚生サービス事業の規模は小さい。

販売事業において、組合員から委託を受けて販売をしている量は極めて少なく、流通シェアに占める委託販売量は食肉で2%、カシミアで13%、ウールで10%、そして皮革が2%程度である。

33. 1農協当たりの販売事業収入はTg.22.5百万、その収益はTg.2.3百万と小規模である。また、全組合の約15%は赤字である。

34. 農協の将来に対する組合長等の要望は次のとおりである。

- 1) 全Aimagに中央会を又全Somに農協を設立すること。
- 2) 自己資金の増加。
- 3) 獣医師雇用と施術の実施。
- 4) 加工施設の強化改善。
- 5) 政府による運営資金の融資および税金の軽減等の特別措置。

35. このような状況の中で農協が発展していくためには以下のことが重要である。

- 1) 未設置のAimagおよびSomに中央会および農協を設置すること。
- 2) 活動していないAimagの中央会を活性化すること。

3) 牧民の農協参加率を向上させること。

そのために、以下のように努めなければならない。

- 1) 個別農協の財務状況の健全化。
- 2) 福利厚生サービスを充実させて組合員の信頼を得つつ委託販売の拡大。
- 3) 経理や流通に明るくビジネス・センスと信頼を担う新しい世代のリーダーの育成。

(全国独立牧民協同組合中央会傘下の農牧業協同組合)

36. NAMACの他に、全国独立牧民協同組合中央会(MAPH中央会)が91年に64名のメンバーによって設立された。MAPHの傘下には、Aimag中央会は結成されていなく、97年現在7つのAimagに57の農協が設立され、約1,500世帯が参加している。殆どの組合は95年から97年までの3年間にホトアイルを基盤にして設立され、畜産物の販売と日用品の購買事業も小規模ながら実施している。しかしながら、その財政状態および事業運営に関するデータは整備されていない現状であった。

(農牧業支援制度)

37. 市場経済への移行および機構改革の中で、モンゴル政府機関は大幅に変化した。97年6月には農業通産省の組織が5部局制へと再度変更され、また大臣の管轄下に、独自の予算を持った3つの監査機関、3つの実施機関および農業研究普及センターが設けられた。かつて食糧農業省が提供していた多くの行政サービスや技術サービスが地方政府あるいは農業通産省下の監査・実施機関に移管された。

農業通産省の主たる責任範囲が国全体の政策、計画およびプログラム策定およびモニタリングに限定されたことにより、省の職員数は大幅に削減されて83名となった。

38. 市場経済への移行とそれに伴う政府組織のスリム化によって、農業支援サービスの民営化と受益者による費用負担の原則が謳われるようになったことから、農業支援サービスは、質・量ともに大幅に低下している。

(農牧民社会状況)

39. 農牧民の生活状況や農協に対する要望を把握するために、14 Aimagの60 Somで184世帯を対象にして、調査票による聴取調査を行った。主要調査結果は以下のとおりである。

- 1) 「ホトアイル」システムが、近年労働力不足によってそれが復活してきている。調査世帯の56%においては、平均構成世帯数2.7世帯のホトアイルを構成している。

- 2) 1年間に平均6.5回、総延長90 km程度移動し遊牧している。男性は主に家畜の放牧管理を行い、家事は女性が担当している。農作業の所要労働ピークが出る、羊毛の剪毛、幼畜の世話、搾乳、冬期備蓄用乾草生産等の作業の大部分は、婦人により実施されるため、過重労働となっている。
- 3) ネグデルが崩壊した後、それまでの福利厚生サービスは生活に必要な最低限のサービスさえも満足に供給されていない。
- 4) 1世帯の平均家畜使用頭数は220頭である。調査世帯の67%は生畜および畜毛を、69%は皮革を、47%は酪農製品を個人商人と生活物資を交換して販売している。個人商人が価格決定の交渉に優位に立っているため、市場情報を十分に持たない農牧民は不平等感を抱いている。
- 5) 1世帯の年平均収入はTg.658,200である。一方、年平均世帯支出はTg.592,500であり、収入が僅かながら高いが、農牧民の生活水準は低い。

40. 農牧民の農協に対する認識および期待は下記の通りである。

- 1) 農協加入の理由として最も多いのが「ネグデルの継承組織」であるために、同様の福利厚生サービスを期待したことと、「生産物の販売および生活物資の購入」のためである。農協世帯サンプルの40%は農協の事業活動に満足しているが、全体的の25%は、加入に見合うサービスや便益を受けていないと感じている。
- 2) 未加入世帯の未加入理由は、農協設立のための資金、知識、経験がないことである。
- 3) 農協の基本原則については、調査世帯の30%が理解しているに過ぎないが、殆どの世帯は生活活動及び生活をサポートする機能を持った農協の必要性を感じている。
- 4) 農協に対する実施希望事業は、1) 生産物の販売および生産資材や日用品の購入、2) 融資等の信用事業、3) 生産物や日用品の加工事業の実施、4) 共済事業や教育等の実施となっている。

第3章 農牧業協同組合改善マスタープランの策定

(農協の組織化、育成の必要性)

41. モンゴル国の農牧業、農村および農協の現状を踏まえ、生産者からみた農協組織の強化は、以下の点から必要である。

- 1) 農牧民の所得と雇用機会の増大に寄与すること。
- 2) 農牧民に対する福利厚生サービスの補完的实施機関として機能すること。
- 3) 農業投入材、生活必需品の安定的な供給機能を通じ農牧民の生活安定に寄与すること。

- 4) 農畜産物の販売規模を拡大すること。
- 5) 生産、加工に必要なとなる施設の共同利用促進に寄与すること。

これらに加えて、従来国が行ってきた獣医・家畜繁殖サービスをSomの段階でも民営化されつつあるため、これを農協の事業とすることも考えられる。

42. 農畜産物の生産および流通に果たすべき農協の役割は、次のように要約される。

- 1) 農畜産物の生産面では、組合員の生産活動支援とともに、農協が直接独自で生産活動を行っているという特徴がある。生産部門は農協の最大の収益部門であり、収益のかなりの部分が福利厚生部門に投入されているため、地域社会への貢献が大きい点は無視できない。したがって、生産面での活動の重要性は今後とも高まるものと予測され、モンゴルの農牧業発展に果たす役割は大きいとみられる。
- 2) 物流面では、都市部への食料および原材料の供給機関として、また、農業投入財、生活必需物資の調達機関として多岐に亘る役割が期待されている。

(開発基本構想)

43. 1996年11月に可決された政策要綱（決議61号）では、第1期（1996-98）を行政機構の再編と経済構造の再構築、第2期（1998-2000）を基本食糧、エネルギーの自給達成とし、輸出の拡大しうる経済体制を確立することが目標である。さらに、協同組合の使命として、農村における貧困の解消と就業機会の拡大に積極的に貢献することが期待されている。

44. 農業通産省は、貧困解消、雇用機会拡大への貢献を最大にするための“協同組合発展に関する社会プログラム”を現在策定中であるが、素案には、協同組合の振興・発展のためには政府の法的、技術的ならびに財政的な支援が必要であることが強調されており、また、人材養成や情報ネットワーク構築の緊急性を指摘されている。さらに、農業金融や農業共済を容易に利用できるようにシステムを改善することも重要な分野として上げらねばならないと考えられている。

45. モンゴルにおける流通は、都市への食料品等の供給不足と地方への日用品の供給不足という二重の問題を抱えている。これらの問題を解決するために流通機構の整備が必要になる。長期的な戦略プロジェクトとして、都市への農畜産物の供給力強化のための都市周辺拠点センター及び地方における商品販売の強化を目的とする地域流通センターを設置することを提案する。農協がこれらのセンターの実質的な運営を担当することにより、経済的利益を上げるとともに都市住民への物資の安定的供給を確保することが可能になると考えられる。

46. 政府の基本方針を基に、農牧業の現状を踏まえて農協の必要性に鑑み、農牧業協同組合改善計画の基本方針を以下のように定めた。

- 1) マスタープランにおける農協の重点事業として、(i) 組合員および農協の作物と家畜生産、(ii) 安定的な生産資機材および生活必需品の仕入れ、(iii) 一次産品及び加工品の流通、(iv) 農畜産物の一次加工、(v) その他、を取り上げる。
- 2) 安定的かつ効率的な事業運営のための農牧業生産体制の構築する。
- 3) 農協は、農協-Aimag中央会-全国中央会の3層をとおした販売、購買事業を積極的に行える共同販売、共同購入の体制を整える。また、共同販売に関連して合理的な流通体系の整備を図り、できる限り原材料をエンド・ユーザである農産物加工工場へ安定供給するよう努める。
- 4) 農村社会の中核的存在として、組合員と地域住民の生活向上を図ることによって、地域社会の発展に貢献する。
- 5) 経済事業と並行して、教育指導事業を実施して、人材の発掘、育成に取り組むとともに、組合員の拡大・活性化を図り、特に、若い世代や婦人層の意向を積極的に取り入れる方策を工夫すると共に地域住民に対しても魅力のある組織活動を行なう。
- 6) 国際協同組合連盟原則（(i) 加入脱退自由、(ii) 民主的運営、(iii) 出資金に対する配当制限 (iv) 剰余金処分、(v) 教育活動促進、(vi) 協同組合相互間の協同）に沿って活動を行う。
- 7) 全国およびAimagレベルの農協組織強化のために、全国の各Somに最低1つの農協を設立して農牧民の組合員数の増加とともに組合加入率を高め、組合員の積極的な事業に参加を求める。

(流通機構改善の計画)

47. 都市周辺拠点センター計画： ガソリンの価格上昇や車輛、施設、資機材等の減価償却を考慮した経費の認識の高まりによって、地方から都市部へ供給される農畜産物の価格が上昇している。また、トールによる家畜輸送方法は、都市周辺地で草地資源の荒廃を引き起こしている。ウランバートルへ食料を安定的に供給するためには、ウランバートル市の半径300~350km圏の中核都市に物流拠点を設置し、農畜産物集荷の中心地とする。都市周辺拠点センターは、ブルガンAimagのブルガン、アルハンガイAimagのツェツェルレグ、ウブルハンガイAimagのアルバイヘール、ドンドゴビAimagのマンダルゴビ、ヘンティAimagのウンドウルハンの5カ所に建設する。拠点センターの規模は、保管庫、取引所、駐車場を含めて一ヶ所当たり約10,000 m²と推定される。

48. 地域流通センター計画： ウランバートルから遠隔地にあるAimagセンターの中で流通の拠点として発展する可能性が高い都市がある。これらの都市は、ウランバートルへの中継点としての役割とともに、ロシア及び中国をも含めた周辺地域との交易の拠

点として発展する可能性がある。この状況を鑑み、ウリヤスタイ、ホブド、チョイバルサン、ゴビアルタイおよびサインシャインドの5カ所に卸売り市場を成立させる目的で地域流通センターを建設する。センターの管理運営は、農協を含む民間企業の出資による卸売組合を組織して実施する。

49. 商取引条件の整備計画： 商取引条件の整備のために、短期的には商業支援基金の設立、商業支援ローンの実施および商業専門家の育成、長期的には民間業者の登録、品質基準の確立を行う。

(農牧業協同組合活動計画)

50. 市場経済における商品の流通システムを確立することを目的とした農協活動計画を立案した。本計画では、農協の生産、加工、販売および購買事業と、それらの事業を円滑に実施するために必要な教育・広報及び福利厚生事業についても立案したが、信用と共済事業については、資金的、組織的および人的な実施体制を整えることの困難さから判断して本計画には含めないものとする。

51. 販売・購買事業： 本計画では家畜および小麦を中心に、市場に計画的に出荷・共同販売し、市場における価格形成を優利にすると共に流通経費の削減を図るものとする。このためには、(i) 農畜産物の効率的集出荷施設の整備、(ii) 販売網の拡大、(iii) 委託販売量を拡大する必要がある。

また、購買事業に関しては、生活・生産に必要な諸資材を全国中央会あるいはAimag中央会が一括購入し、農協を通じて低価格で組合員に分配する。

52. 生産事業：本計画では、家畜、冬期用備蓄飼料、小麦、馬鈴薯および野菜を生産事業の対象とする。家畜生産は主に優良種畜の増産と組合員への配付によってその増産を図る。冬季用備蓄飼料供給を確保するために、(i) 牧草採取のための農業機械貸し出しセンターの建設、(ii) 家畜飼料供給システムの確立、(iii) 飼料余剰地域における飼料農場建設を行う。小麦の増産は、改良栽培技術の導入、農業機械の更新、優良種子の生産・配布を通じて行う。また小麦粉の品質と歩留り率を向上する目的で既存小麦製粉工場を対象として、製粉機械等の改修/更新を行う。馬鈴薯および野菜の増産は灌漑農法の導入によって行う。

53. 加工事業：市場経済下では、農協は生産物に付加価値を付けることによる収益の向上、流通コストの低減、品質統一と向上に力を入れる必要がある。そのために次のような一次処理及び加工を実施する；(i) ウール・カシミア原毛の洗浄・選別と輸送費削減のための圧縮・梱包、(ii) 原皮、内臓の塩水処理による品質維持、(iii) 地方における屠殺と枝肉処理、(iv) フェルト、革なめしなどの加工。これらに必要となる機械・施設を導入する。

54. 教育・広報事業：計画経済から市場経済に移行して約8年になるが、市場・流通については依然計画経済の影が残っている。協同組合活動強化のためには、組合員が協同意識を涵養し、自発的に協同組合への参加意欲を起こさせ、これを実践することが前提条件である。この目的で農協幹部および職員、組合員の能力を高めるため、ウランバートル研修・情報センター建設し農協幹部を、また各Aimagには教育・訓練センターを設立して、農協職員及び組合員を教育指導する。

組合員のみならず、地域住民や都市消費者にも協同組合活動を正しく理解してもらうために、全国中央会が中心となった広報活動は重要であり、そのために必要な資機材の整備を行う。

55. 福利厚生事業：本計画では、地方の生活条件改善のために、農協は政府と連携して、(i)ゲル移動のサービス（特に移動距離・回数の多いゴビ地区）、(ii)集会所等の文化（クラブ）施設サービス、(iii)風力あるいは太陽光発電機器のレンタル及び販売サービス、(iv)患者の緊急輸送、(v)獣医サービス、等を行い、そのために必要な施設と資機材の整備強化を図って支援活動を実施する必要がある。

56. 上記で述べた農協活動基本計画に基づき、15項目の強化計画を策定した。さらに前述した本強化計画と密接に関連する3項目の流通機構改善計画を含め合計18項目を農協改善計画の対象とする。（計画の概要は表3.2.1に示してある。）

- (1) 農牧業協同組合支部活動強化計画
- (2) 販売情報ネットワーク構築計画
- (3) 優良小麦種子生産・貯蔵施設および、農業整備強化計画
- (4) 小麦製粉プラント・小麦集出荷施設整備計画
- (5) 馬鈴薯・野菜生産計画
- (6) 冬期飼料生産・供給計画
- (7) 改良種畜生産強化計画
- (8) ウール集荷・加工センター計画
- (9) カシミア集荷・加工センター計画
- (10) 食肉・皮革集荷・加工センター計画
- (11) ウランバートル研修・情報センター計画
- (12) Aimag教育訓練センター計画
- (13) 広報活動強化計画
- (14) 福利厚生サービスの強化計画
- (15) 行政・法律上の措置
- (16) 都市周辺拠点センター計画
- (17) 地域流通センター計画

(18) 商業取引条件の整備計画

これらの計画の実施は農協改善計画の実施に先だって、代表的な農協を「先駆的モデル農協」として選抜し、モデル農協強化計画の中から数項目を選んで実施する。実施後にその経験や教訓等を基に、その他の農協に対する強化計画に反映して順次策定して実施する。ウランバートル研修・情報センターにおいて人的育成を行い、モデル農協の強化を図るものとする。

(農牧業協同組合の新設に対するアプローチ)

57. 農協組織の健全な発展には、既存農協内にあつては組合員数の増加による加入率の向上を図り、農協が無い地域にあつては農協の新設を進める必要がある。農協の新設を促進するためのアプローチは以下の通りである。

58. 2010年までに1 Somに最小限1農協が設置されることを目標とする。それら組合は国際協同組合連盟の提唱する原則に従い、あくまでも農牧民の自主的な発意によって設立されることを原則とする。他国の協同組合発展の歴史的経験や、モンゴルの社会的特性を考慮して、農協未設立地域における農協の設立を推進する。血縁あるいは地縁的母体としてホトアイル的小規模遊牧共同体を、牧民の間で効率的に組織する。この共同体は農畜産物生産に対する経済及び生産活動を促進するとともに農協創設を前提とした参加人員の拡大、農協としてリーダーシップの役割を果たす教育的な過程的組織とする。この共同体を育成するためには、外部からの強力な支援が必要である。同時に本組織に参加する農牧民が、農協の必要性及びその効用を十分に認識していることが前提であることはいうまでもない。牧民及び上記共同体に対する教育および技術・資金的なインセンティブを与えることが必要である。上記の事項を十分考慮して、農協創設の前段階であるこの共同体を設立し、農協に発展させるために、中央及び地方政府は、既存農協、既存Aimag及び全国中央会と協力して、対処する必要がある。

(必要となる行政上および法律上の措置)

59. 協同組合が直面している行政上あるいは法律上の問題を解決するために、勧告の項(69)で後述する協同組合法の改正や行政上の支援措置等を講ずる必要がある。

第4章 農牧業協同組合強化アクションプラン

(アクションプラン)

60. マスタープラン実施終了の目標年次を2010年に設定した。マスタープランでは3つの流通機構改善項目及び15の農協強化項目、合計18項目をNAMACおよびMAPIH中央会及びその傘下の農協を対象として提案したが、それらはお互いに密に関係しており、状況に応じて効率的かつ効果的な組み合わせと、適切なスケジュールの下で実施する必要がある。また、これらの項目の実施は、その緊急性及び実施のやりやすさ等を考慮して3段階に分けて実施することを提案する。しかし、図4.1.1に示す通り、(i) モデル農

協強化計画、(ii) ウランバートル研修・情報センター計画の2事業は最も初期に実施すべきものとして取り上げている。

(モデル農牧業協同組合強化計画)

61. 将来的な全国レベルの農協強化に先立ち、農牧民の経済的社会的地位を改善するとともに当該各地域住民に対してもサービスを提供する能力をもった代表的な複数の農協を「先駆的農協」として選抜して強化する事が農協強化計画をすすめる上で最も有効な方法であると考え。このように、モデル農協計画は少ない資金と人材の中で効率的に農協の強化を促進する役割を演じる。

62. モデル農協は、NAMAC傘下から8カ所、MAPH傘下のから2カ所の農協をそれぞれ選定した。選定した農協は下記のとおりである。

- (1) バヤン・バルフ農協 (NAMAC傘下)
- (2) ヤラルト農協 (NAMAC傘下)
- (3) ガルト農協 (NAMAC傘下)
- (4) ブラントオルギル農協 (NAMAC傘下)
- (5) ホジルト (現ブヤンボルン) 農協 (NAMAC傘下)
- (6) タヴァンエルデネ農協 (NAMAC傘下)
- (7) ホグジル農協 (NAMAC傘下)
- (8) シネウルヌルト農協 (NAMAC傘下)
- (9) アルタンテフト農協 (MAPH傘下)
- (10) ハルヌルディン農協 (MAPH傘下)

63. 強化内容はマスタープランの事業および各農協の置かれている自然環境や社会条件をもとに、組合幹部や組合員の要望も考慮して計画した。各モデル農協の計画は農畜産物の生産拡大、投入資材や生産物および日用品の流通コスト削減、加工による付加価値の増大、バーゲニングパワーを向上するための委託販売拡大、人材の育成と確保、社会サービスの充実等を目的として策定した。モデル農協強化事業の概要は表4.2.2に示す通りである。

64. 10カ所のモデル農協の強化に必要な費用は総額32.9百万ドルと推定される。本計画が成就した時の主な効果としては下記のとおりである。

- 1) 農協事業に対する効果： 組合員の増加、生産量の増加、品質の統一、付加価値収益の向上、生産物の安定供給、井戸の改修・新設による自然草地利用面積の拡大、委託販売増加によるバーゲニングパワーの強化、乾草及び飼料作物供給の増加、ホットアイルや牧民グループの形成を通じた効率的な生産物集荷、情報伝達。

- 2) 組合員とその家族そして地域住民に対する効果： 組合員の収入及び生活環境の改善、生活必需品の安定供給、過重労働の軽減、ホトアイル及び牧民グループの形成を通じた世代間の伝統や知識伝承及び社会道德の向上。
- 3) Somに対する効果： Somの経済活性化と加工工場などにおける雇用機会の創出、食料の安定性と衛生教育改善。
- 4) 近隣Somの農協に対する効果： モデル農協の事業活動強化の成果の展示、モデル農協を通じた集荷、加工及び販売のノウハウ提供、モデル農協からの生活必需品の供給ノウハウの伝授、地域経済の活性化、市場流通情報の普及。

(ウランバートルにおける研修・情報センター計画)

65. 本計画は、研修・情報センターを、ウランバートル市に建設し、全国の農協役員と職員及び新規採用職員に対して教育・研修を実施して農協の健全な発展を図ることを目的とする。教育・研修の内容は、経営を行うために必要な経営、会計、一般農牧畜生産に関する技術、会計、業務、資産管理等に必要なコンピューターの操作、及び通信の知識等である。また全国の農業・畜産生産に関する情報の収集と処理及び情報の伝達も行う。

研修・情報センターの運営は、農業通産省の監督、Aimag中央会の支援のもとで、全国中央会によって行われる。運営をするため、研修・情報センター所長、全国中央会代表1名、政府が経済開発地区として分類している4地区から代表者夫々1名、農協運動に精通している学術経験者の代表1名の合計7名からなる運営委員会を結成する。講師については漸次国内で充実してゆくものとするが、さしあたり研修開始から1年程度は、先進国の中で特に農協活動が活発に成功裏に進められている国から専門家を招聘すべきである。

研修・情報センターは、建坪約3,800㎡程度で、研修室、会議室、食堂、宿泊施設、展示場等と研修に必要な資機材が整備する必要がある。研修情報センターの計画に必要な総費用は8.5百万ドルと推定される。

第5章 勧告

66. モンゴル国の社会経済発展において、農協の果たす役割は極めて重要である。その観点から、モンゴル国全体の適正な発展に対し、前述したアクションプランにしたがって、提言した農牧業共同組合改善計画の早期実施が望まれる。第一ステップとして10カ所のモデル農協強化計画の実施を勧告する。実施にあたっては、必要に応じて、夫々のモデル農協に対し、詳細設計を実施するものとする。

67. ウランバートル研修・情報センター計画をモデル農協強化計画と同時に実施し、モデル農協のみならず、それ以外の農協に対して運営強化の基本になる農協幹部の育成・

強化を早急に図ることを勧告する。

68. 全国の農協を強化するため、モデル農協強化計画実施後、そこから得られる経験・教訓、実施結果に基づいて、マスタープランで提案した計画を実施することを勧告する。

69. 農協活動を強化するうえで現在直面している行政・法律的な問題を早急に解決する必要がある。下記の事項について、早急にモンゴル政府が措置することを勧告する。

- 1) 農業通産省の中に農協の指導、助成、監督を担当する部局を定める。
- 2) 現在作成中の「農協発展に関する社会プログラム」を早急に成案化し決定して、農協発展政策を明確にする。
- 3) 現行協同組合法の第7章第30条を改正し、Aimag中央会及び全国中央会の販売・購入事業等の経済活動ができるようにする。
- 4) 投資が出資金内で制限されている現行協同組合法第3章9条3項を改正し、農協の経済活動の規模を大きくすることが出来るようにする。
- 5) 農協及びその組合員の農業金融に関する情報の把握等や貸し付け条件を大幅に改善する。
- 6) 地方行政、農業銀行、農業保険会社のサービス業務について、農協が受託できるようにすることを検討する。

モンゴル国
農牧業協同組合改善計画調査

主報告書

目次

モンゴル国位置図

農牧業協同組合所在図

要約

	<u>ページ</u>
第1章 序論	1-1
1.1 はじめに	1-1
1.2 調査の目的	1-1
1.3 調査工程	1-1
1.4 謝辞	1-2
第2章 現状	2-1
2.1 経済開発計画	2-1
2.1.1 経済状況総論	2-1
2.1.2 農協をとりまくマクロ経済的状況	2-3
2.1.3 農牧産品の消費傾向	2-3
2.1.4 インフラストラクチャー	2-3
2.1.5 国家開発計画	2-4
2.2 自然状況	2-5
2.2.1 土地資源	2-5
2.2.2 気象	2-6
2.2.3 水資源	2-7
2.2.4 土地利用	2-7
2.3 畜産及び作物生産	2-8
2.3.1 畜産生産	2-8
2.3.2 作物生産	2-12
2.4 マーケティング	2-13
2.4.1 流通システムの経緯	2-13

2.4.2	農畜産物の流通	2-14
2.4.3	農業生産のための投入資機材の流通	2-18
2.4.4	日用品の流通	2-18
2.4.5	取引決済方法	2-19
2.4.6	市場情報システム	2-19
2.4.7	流通関連の法体制	2-19
2.4.8	取引市場の状況	2-19
2.4.9	農畜産物の価格	2-20
2.5	農牧業協同組合	2-20
2.5.1	モンゴル国農牧業協同組合の歴史の変遷	2-20
2.5.2	全国農牧業協同組合中央会 (NAMAC)、 Aimag農牧業協同組合中央会 (AAAC) 及び 農牧業協同組合 (AC)	2-22
2.5.3	全国独立牧民協同組合中央会 (MAPH) 及びその傘下の 農牧業協同組合	2-27
2.6	農村社会状況	2-29
2.6.1	はじめに	2-29
2.6.2	牧民及び農民の社会経済状況	2-29
2.6.3	農牧業協同組合に対する牧民の認識及び期待	2-33
2.7	行政および行政サービス	2-34
2.7.1	一般概況	2-34
2.7.2	農業通産省	2-35
2.7.3	農業支援サービス	2-37
2.7.4	その他農業関連企業	2-40
第3章	農牧業協同組合改善マスター・プランの策定	3-1
3.1	農牧業協同組合の組織化・育成の必要性	3-1
3.1.1	農牧業協同組合を取り巻く環境	3-1
3.1.2	農牧業生産者サイドからみた農牧業協同組合組織改善の 必要性	3-3
3.1.3	モンゴル農牧業生産及び流通に果たすべき農牧業協同組合の 役割	3-4
3.2	マスタープラン	3-4

3.2.1	基本開発構想	3-4
3.2.2	流通機構改善計画	3-7
3.2.3	農牧業協同組合活動計画	3-13
3.2.4	農協の新設に関するアプローチ	3-29
3.2.5	農牧業協同組合強化のため必要な行政上、 および法制上の措置	3-31
3.2.6	既存企業、機関との協力、連携	3-32
第4章	農牧業協同組合強化アクションプラン	4-1
4.1	アクションプラン	4-1
4.1.1	目標年次	4-1
4.1.2	流通機構改善計画に関するアクションプラン	4-1
4.1.3	農牧業協同組合強化アクションプラン	4-2
4.2	モデル農協強化計画	4-3
4.2.1	モデル農協の選定	4-3
4.2.2	モデル農協の現況	4-5
4.2.3	モデル農協強化計画概要	4-5
4.2.4	費用積算	4-9
4.2.5	期待されるインパクト及び効果	4-9
4.3	農牧業協同組合のための研修・情報センター計画	4-10
第5章	勧告	5-1

付表リスト

表 1.3.1 JICA調査団の専門家及びカウンターパートの名簿	T-1
表 2.1.1 主要産業生産額	T-2
表 2.1.2 社会経済開発基本指標	T-3
表 2.1.3 消費者物価指数(1991-1-16=100)	T-4
表 2.1.4 Aimag別基礎データ	T-5
表 2.2.1 モンゴルにおける水資源 (地表水及び地下水)	T-6
表 2.3.1 家畜頭数 (1985-1995)	T-7
表 2.3.2 私有家畜保有頭数別世帯数 (1990-1995)	T-8
表 2.3.3 家畜屠殺頭数 (1991-1995)	T-9
表 2.3.4 モンゴルの家畜生産物の生産量 (1989-1995)	T-9
表 2.3.5 モンゴルにおける草地資源と牧養力	T-10
表 2.3.6 水供給施設数 (1992-1995)	T-11
表 2.3.7 農牧業生産高 (1986-1996)	T-12
表 2.5.1 NAMACに所属する単位農牧業協同組合数	T-13
表 2.5.2 1995年末現在の農牧業協同組合運営形態	T-14
表 2.5.3 農牧業協同組合の規模	T-15
表 2.5.4 農牧業協同組合の生産物直接販売と組合員の委託販売	T-16
表 2.5.5 全国独立牧民連合会加盟組合の一般概要 (1/2～2/2)	T-17
表 3.2.1 農牧業協同組合活動強化計画と支援に関する提言 (1/2～2/2)	T-19
表 4.2.1 モデル農牧業協同組合及び当該ソムの現況 (1996)	T-23
表 4.2.2 モデル農牧業協同組合の概要と強化内容	T-25
表 4.2.3 モデル農牧業協同組合強化及び ウランバートル研修・情報センターの事業費用	T-27

付図リスト

図 2.2.1 地域別気象条件	F-1
図 2.4.1 食肉の流通フロー (1994, 1995)	F-2
図 2.4.2 カシミアの流通フロー (1995)	F-3
図 2.4.3 ウールの流通フロー (1995)	F-4
図 2.4.4 皮革の流通フロー (1995)	F-5
図 2.4.5 ミルクの流通フロー (1994)	T-6
図 2.4.6 小麦の流通フロー (1995)	F-7
図 2.4.7 馬鈴薯と野菜の流通フロー (1995)	F-8
図 2.7.1 モンゴル政府行政組織構造	F-9
図 2.7.2 農業通産省の組織構造	F-10
図 2.7.3 国立農業検査機関の組織構造	F-11
図 2.7.4 農業実施機関の組織構造	F-11
図 4.1.1 アクションプラン全体計画	F-13
図 4.2.1 モデル農牧業協同組合位置図	F-15

添付資料リスト

添付資料 1	実施細則 (S/W) 及び実施細則に関する協議議事録	A-1
添付資料 2	インセプション・レポートに関する協議議事録	A-11
添付資料 3	プロGRESS・レポート1に関する協議議事録	A-15
添付資料 4	プロGRESS・レポート2に関する協議議事録	A-19
添付資料 5	インテリム・レポートに関する協議議事録	A-22
添付資料 6	モデル農牧業協同組合選定に関する協議議事録	A-25
添付資料 7	ドラフトファイナルレポートに関する協議議事録	A-28

ABBREVIATIONS

Standard Unit:

m ³	Cubic meter
m ³ /s	Cubic meter per second
°C	Degrees Celsius
El.	Elevation above mean sea-level
ha	Hectare
kg	Kilogram
km	Kilogram
lit or l	Liter
l/s, lit/s	Liter per second
m	Meter
mm	Millimeter
m ²	Square meter
t	Ton

Other Abbreviations:

AB	: Agricultural Bank
ADB	: Asian Development Bank
ADFA	: Aimag Department of Food and Agriculture
ADTA	: Advisory Technical Assistance
AIISC	: Agricultural Input Import Supply Corporation
BAFI	: (Aimag) Board of Agriculture and Food Industry
BOM	: Bank of Mongolia
CAS	: Council of Agricultural Science
CMEA	: Council for Mutual Economic Assistance
COMECON	: Alternative abbreviation for the CMEA group of countries
DANIDA	: Danish International Development Assistance
FAO	: Food and Agriculture Organization
FASC	: Food and Agriculture Scientific Council
GDP	: Gross Domestic Product
GOM	: Government of Mongolia
IBRD	: International Bank for Reconstruction and Development
ICA	: International Cooperative Alliance
IMF	: International Monetary Fund
JICA	: Japan International Cooperation Agency
LUI	: Land Use Institute
MAPH	: Mongolian Association of Private Herders
MACE	: Mongolian Agricultural Commodity Exchange
MOAI	: Ministry of Agriculture and Industry
MC	: Minister's Council
MCCU	: Mongolian Consumer's Cooperative Union
MPSU	: Mongolian Production and Service Cooperative Union
MMCUC	: Mongolian Manufacturing Cooperative Union
MNAU	: Mongolian National Agricultural University
MNE	: Ministry of Nature and Environment
NAMAC	: National Association of Mongolian Agricultural Cooperators
AAAC	: Aimag Association of Agricultural Cooperatives
NDB	: National Development Board (now abolished)
RIAH	: Research Institute of Animal Husbandry
SCC	: Supreme Council of Cooperatives
SEFF	: State Emergency Fodder Fund

SSB : State Statistical Board
USSR : Union of Soviet Socialist Republics
VRI : Veterinary Research Institute

MONGOLIAN TERMS

Aimag : Province, largest local administrative unit
Bag : Sub-district, lowest administrative division
Gher : Traditional tent
Horshoo : Private cooperative, with assets less than Tug 500,000
Ikh Khural : Parliament
Kheseg : Workers brigade for livestock production
Khot ail : Traditional informal group of two to twelve herdsmen's families for
mutual assistance and work sharing
Negdel : Agricultural (grazing) cooperative
Salaa : Crop production workers unit, sub-unit of a crop brigade
Som : Local Government unit
Suur : Livestock production unit, sub-unit of livestock production brigades
Tasag : Workers brigade for crop production

CURRENCY EQUIVALENTS

US\$1=Mongolian Tugrug 800(Tg)=Japanese Yen 120
as of Mid 1997

第1章 序論

1.1 はじめに

本報告書は、国際協力事業団とモンゴル国経済国際協力省およびモンゴル国食糧農業省との間で、1995年12月18日に締結された、農牧業協同組合の強化に関わる調査（本調査）の業務実施細則に基づいて作成した最終報告書である。

本調査はフェーズ1、フェーズ2の2期に分けて実施した。本最終報告書は下記の様に主報告書及び付属書の2分冊よりなる。

第一分冊	主報告書
第二分冊	付属書Ⅰ 自然条件
	付属書Ⅱ 農牧業条件
	付属書Ⅲ 市場・流通
	付属書Ⅳ 農牧業協同組合
	付属書Ⅴ 農牧民社会
	付属書Ⅵ マスタープラン策定

1.2 調査の目的

本調査の目的はモンゴル国政府の要請に基づき、市場経済体制への移行期にあるモンゴル経済において必要となっている農牧民経済の商品経済化に資するために、商品経済化に必要な流通システムを確立することを中心目的とした、農牧業協同組合（以下、農協）の活動計画を提言するマスタープランを策定することと、調査実施の段階でモンゴル国のカウンターパート技術者に対し、各種調査手法および計画立案の手順・考え方等についての技術移転・指導をおこなうことである。

1.3 調査工程

調査団は業務実施細則に基づいて1996年4月3日に「インセプションレポート」をモンゴル国食糧農業省に提出し同月9日モンゴル国政府とインセプションレポートの内容について協議した。両者は内容に関して基本的に合意し、議事録としてまとめた。

インセプションレポートの調査実施計画に基づき、調査団はフェーズ1調査を1996年4月から12月にかけて行い、農牧業における生産、流通、社会文化事情、農牧業協同組合および農牧業支援システムに関して、現状の問題点の把握と評価をおこなった。この間調査の成果はプログレスレポート1および2にまとめられモンゴル政府に提出された。その成果を基に、調査団は農牧業協同組合の強化の必要性、同組合の発展のための概定基

本計画、政府の農牧業振興政策における位置づけ、将来における活動内容、強化策の基本的フレームワークなどを検討し、その結果を、中間報告書としてとりまとめた。

フェーズ2現地調査を6月から9月にかけて行った。調査に先だって中間報告書をモンゴル国農業通産省に提出し、1997年6月14日にレポートの内容について協議した結果、モンゴル国政府及び調査団はレポートの内容を合意した。

フェーズ2現地調査ではマスタープラン作成のために追加調査をおこなうとともに、選定したモデル農牧業協同組合の詳細調査を実施した。モデル農牧業協同組合の選定に関しては、7月1日モンゴル国政府と調査団の間で協議をおこない、全国農牧業協同組合中央会（NAMAC）傘下の8農協と全国独立牧民協同組合中央会（MAPH）傘下の2農協の合計10農協をモデル農協として選定した。フェーズ1とフェーズ2の調査から得られた結果をもとに、マスタープランの策定を行ない結果を、最終報告書にまとめた。

調査期間調査団はモンゴル国関係者に対し、業務遂行の過程で技術移転をおこなうとともに、カウンターパート2名が日本での研修に参加した。本調査に関わったカウンターパート及び調査団団員は表1.3.1に示したとおりである。

1.4 謝辞

調査団は現地調査を通じて、モンゴル国政府関係者および全国農牧業協同組合連盟のメンバーから多大な協力と強力な支援を得た。また、資料の提供や討論への参加とそこでのアドバイス等関係者から協力を得た。ここに感謝の意を表す次第である。特に農業通産省の方々に、ここにあらためて感謝を記したい。

第2章 現状

2.1 経済開発計画

2.1.1 経済状況総論

モンゴルの経済成長率は1990年から1993年にかけての3期はマイナスであったが、1994年にはプラスに転じ、1995年の国内総生産(GDP)は、対前年比6.3%の伸びを示した。しかし、これはおもに銅とカシミヤの国際価格の上昇が反映したもので、モンゴル国内の実質的な生産の増加によるものではない。

1995年の工業生産額は全体では対前年比20.7%の伸びを示しているが、電力やエネルギー供給の部門では1.6%の減少を示したほか、石炭生産は2.8%の落ち込みを記録した。皮革生産部門では1995年は前年の50.6%にまで減少し、1990年の生産量と比較すると8.7%の水準となった。食品部門は対前年比40.4%の伸びを示しているが、実質GDPで見ると1990年の3分の1の水準にとどまっている。(表2.1.1)

農牧畜産業の生産は6.0%の実質成長を示している。牧畜部門は1993年以降の家畜頭数の増加を反映して9.4%の成長を示している。しかし、作物生産部門は耕作面積の減少と生産性の減少のために生産量は減少傾向を示している。(表2.1.2)

経済成長を反映して、1996年の第1四半期の工業部門の生産は対前年同期比2.1%の増加を示している。しかし土木と金属部門では増加しているものの、皮革や食品部門では減少している。

1人当たりGDPは国家開発庁の情報によると1995年にはTg17万(約\$380)であった(\$1=Tg448.7、1995年7月現在)。1カ月当たりの世帯収入は都市部ではTg46万であり、地方ではTg33万であった。

消費者物価は1994年12月から1995年12月にかけて1.53倍になっており、食品だけで見ると1.56倍を示している。1992年の300%におよぶハイパーインフレーションは鎮静したものの、インフレーションは依然毎年50%程度におよび、地方における物価上昇は都市部よりも大きい(表2.1.3)。1995年の第1四半期には消費者物価指数の上昇は低い値を示したが、1996年の第1四半期には過去2年間で最高の9.9%を示した。特に食品は1995年の第2四半期の23.9%に次いで、12.9%という高い上昇率を示した。市中銀行の貸出金利は高く、1996年の4月期においてモンゴル銀行の貸出金利は72%から150%、農業銀行の貸出金利は60%から180%を記録している。

計画経済から市場経済への移行の一環として、1991年から国営企業の民営化が進めら

れた。これにはクーポンによる私有化方式が採用され、1994年の半ばまでで全体の44%の国営企業が民間資本の手に移行された。現金の払い込みによる民営化は1995年に入って始められ、これまでTg196億相当の国営資産がクーポンによって民営化され、Tg100億が現金によって民営化された。民営化は中小企業の発達を促し、新規事業の設立に刺激を与えた。

1995年の貿易では、輸出額は451百万ドルであるのに対し、輸入額は473百万ドルであった。その結果22.2百万ドルの貿易赤字を計上している。輸出のうちの58.6%は銅鉱石、皮、毛皮、皮革製品などで構成されている。輸入は機械、電気製品および石油製品などが主な品目となっている。

都市部の人口は全体の52%を占め、ウランバートル、エルデネット、ダルハン、チョイルなどの大都市だけで全体の34%を占める。全人口に占める牧民の割合が30%を越える地域はアルハンガイ、バヤンホンゴル、ゴビアルタイ、ドンドゴビ、ウブスハンガイ、ウムノゴビ、フブスグルなどである。

地方における産業別生産額は統計にとられていないが、GDPを家畜頭数と工業製品販売額の比率によってAimags別に分配したものを表2.1.4に示した。農業部門の生産は全体の70%をこえる比率を示し、農牧畜業は地方の発展に欠かせない重要な産業であることが分かる。

モンゴルの製造業は若干の回復を見せているが、失業率とインフレは依然高い水準のままである。1995年末から1996年の2月にかけて消費者物価、特に綿、国内郵便、伝統的衣装や子供服の価格は急上昇し、地方における生活を圧迫している。

改革後課税方式が改正されたが、国家の税収は主に大企業の納税に頼っている。特に物品税や法人税は、業績のよい企業に重点的に課せられている。政府の財政は慢性的な赤字で、外国からの援助に頼っている。したがって各省への予算分配も不十分で、政府の家屋を民間に貸し出して資金を補う状況である。

銀行の貸出金利が高いために農業や牧畜業における投資は少なく、そのために生産も減退している。農業銀行は政策融資をおこなうことができない状態であり、地方の銀行支店の多くは経営不振の状態にある。

1995年における貿易収支は改善されたが、これは銅とカシミヤの国際価格の上昇によるものであり、今後は国際価格の影響と価格の自由化により国際収支は悪化することが懸念される。また、食料輸入が今後増加することが見込まれるが、これにより貿易収支はさらに悪化すると予想される。

2.1.2 農協をとりまくマクロ経済的状況

農協の活動を阻む要因として、主なものは活動資金の不足、輸送コストの上昇、農畜産物の価格変動などである。活動資金については銀行融資は金利が高いために受けられず、そのために、事業の拡大もできない状況で、消費者協同組合や民間企業との厳しい競争にさらされている。

輸送コストに関しては、計画経済時代には政府からの援助がネグデル支給されていたが、市場経済への移行後はこの援助が廃止され、輸送コストの上昇が活動の足枷となっている。さらに、政府は道路税などを導入しようとしているために、これが燃料代を押し上げて輸送コスト全体のさらなる上昇を招くことが懸念される。

農畜産物の価格変動は、厳しい自然条件下の不安定な生産と牧畜生産の強い季節依存性によるものであるが、国際価格の変動とともに貯蔵施設の不足が原因となっている。

このような諸条件に加えて、農協は高額な法人税や社会保険を負担しており、これが組合の財務状況を圧迫している。したがって、法人税や社会保険を適正水準に引き下げる必要がある。

消費者協同組合は農協と同様な機能を持つ組合で、同じ地域に両者が存在している例が見られる。このような状況は牧民に選択の余地を与える観点から好ましいと考えられる。

2.1.3 農牧製品の消費傾向

主食である食肉の1人当たり消費量は1991年以来減少傾向をたどってきたが、1995年には97kgと1993年の93kgから持ち直している。ミルクに関しては1993年の1人当たり消費量126kgから増加傾向に転じている。小麦およびパンの1人当たりの消費は1993年の74kgを底に増加傾向に転じている。馬鈴薯は1995年には11kgであり野菜は8kgであったが、これは1993年の2.6倍の水準である。このような消費量の変化は1992年と1993年の食品供給量が撃滅したことが影響していると考えられるが、その後供給量が回復しているものと考えられる。

2.1.4 インフラストラクチャー

道路網は、国道（ウランバートルとダルハン、エルデネットおよび各Aimagセンターを結ぶ道路）地方道（AimagセンターとSomセンターを結ぶ道路）そして地域道としてのSom内の道路に分けられる。アジア開発銀行の作成した道路マスタープランによるとそれぞれの道路延長は次の表に示すとおりである。

(単位キロメートル)

分類	合計	舗装道	砂利道	未舗装道
国道	11,248	1,191	1,547	8,510
地方道	38,042	112	1,529	36,401
地域道	150,000			150,000

道路網の整備はこのマスタープランにしたがって進められており、ピチットからアルバイヘルを経由してロシアに抜けるルートは、将来アジアハイウェイとつながることが計画されている。

鉄道の輸送力改善プロジェクトも現在進行中であり、ザミンウッドにおける車輛積み替え施設はすでに完成している。将来の延長計画はその経済効果を考えると、鉱山や工業発展に連携して進められる。また、ウランバートルのプヤントウーハ国際空港はアジア開発銀行の援助で改修が進められている。チョイバルサンとホブドの空港は将来は国際空港として格上げされる予定である。

2.1.5 国家開発計画

(1) 総論

1996年11月総選挙終了後、新政府は基本方針（政策要綱）を採択した。この基本方針は、行政の再構築、経済再建、社会保障の改善、国際安全保障及び対外政策の4つの部分から構成されている。この方針に盛り込まれている基本施策は次の通りである。

- ・ 政府機構行政の再構築
- ・ 地方行政の強化
- ・ 自主独立型の経済機構による健全な経済再建
- ・ 電力、燃料、基幹食糧などの自給体制確立
- ・ 地域経済圏の確立による地方経済の振興

関連省庁はこの基本方針に沿って実施計画を作成し、1997年には計画の承認を得ることとなっている。

(2) 農牧業発展計画

現在の農業通産省は1996年8月に農牧食糧省と通商産業省、エネルギー資源省を引き継いで作られたものである。政府の基本方針のなかで農牧業に関するものとしては、生活水準の向上、社会文化水準の向上、農業生産の増加、経済の安定的発展などが掲げられている。このような政策に関する施策として次の項目がある。

- 1) 牧畜生産は家畜頭数に依存するため、家畜頭数の増加が主要課題である。家畜の増加は衛生水準や獣医サービスの向上により実現される。また、家畜構成に関しても、家畜生産のために最も適切な比率が考慮されるべきである。集約型の農業も検討の対象とし、小麦や野菜の生産を強化して西暦2000年までに自給体制を確立すべきである。
- 2) 牧民や農民は自主的に協同化を進め、労働や営農資材の効率化を計るほか、農産物の一次加工施設の設立も各Somごとに検討するべきである。
- 3) 農牧業の生産と加工業の協同化を促進し、生産者もその生産量と品質に応じて最終製品の利益の配分を受けられるようにする。
- 4) 農畜産物と営農資材を取り扱う卸売業は政府によって支援されることが望ましい。その結果、流通における民間業者の占有率を低下させることが期待される。
- 5) 家畜衛生サービスや獣医サービスを民営化し、政府はその監督をおこなう。
- 6) 国営農場の保有資産は株式の発行により民営化されるが、株式はその生産物を利用する工場や限定した人数に販売されるべきである。
- 7) 基幹食糧に関しては自給体制を確立するために政府は特別な配慮をおこなうべきである。
- 8) 政府は投資基金を設立して生産資金の融資を可能にし、営農技術の発展と改良種子の導入をおこなうべきである。
- 9) 小麦農場と製粉工場あるいは野菜農場と倉庫業者などの垂直的統合を支援し、利益配分の公正化を促進すべきである。

2.2 自然状況

2.2.1 土地資源

モンゴル科学アカデミーはモンゴルの土壌を17タイプに分類している。そのうち Chestnut soils (栗色土壌) は国土の約40%を占める代表的土壌であり、窒素及びリン酸の含量が低いものの有効土層が約30センチ、有機物含量が3~4%、pHは6~7の範囲にあり、耕作に適した土壌である。各土壌の分布状況は下表の通りである。

国土に占める 土壌タイプ (%)	地域的分布 (%)			
	割合	山岳部	山麓	低地及び 谷地
1. Mountain tundra soils	1.6	1.6	-	-
2. Mountain meadow soils	3.0	3.0	-	-
3. Mountain meadow steppe soils	0.9	0.9	-	-
4. Alpine steppe soils	2.0	2.0	-	-
5. Mountain frozen taiga soils	2.1	2.1	-	-
6. Mountain sod taiga soils	5.0	5.0	-	-
7. Dark colored mountain forest soils	1.8	1.6	0.1	0.1
8. Chernozem	5.9	4.4	0.9	0.6
9. Chestnut soils	39.9	11.2	11.4	17.3
Dark chestnut	17.1	6.8	4.9	5.4
Chestnut	11.9	2.7	3.6	5.6
Light chestnut	10.9	1.7	2.9	6.3
10. Meadow chestnut soils	0.5	-	-	0.5
11. Brown desert soils	17.1	1.4	2.8	12.9
12. Gray brown desert soils	9.3	0.4	2.0	6.9
13. Extra arid desert soils	2.1	-	-	2.1
14. Saline soils	1.7	-	-	1.7
15. Meadow and meadow swamp soils	2.3	-	-	2.3
16. Alluvial soils	2.0	-	-	2.0
17. Sand soils	1.8	-	-	1.8

出典：Mongolia, the comprehensive reference source of MPR (Academy of Science)

一方、耕作可能地は下表に示す通り中部地域（トブ、セレンゲ、ヘンティAimag）に42%以上、東部地域（ドルノド、スフバートルAimag）に31%が分布し、これら5 Aimagにその73%が集中している。

Aimag	分布 (%)	Aimag	分布 (%)	Aimag	分布 (%)
Domod	22.0	Bulgan	4.3	Gobi Altay	1.0
Töv	19.0	Zavkhan	3.4	Khovd	0.7
Selenge	16.2	Övörkhanga	3.3	Dundgobi	0.6
Sökhbaatar	9.5	Hövsgul	2.9	Ömnögobi	0.4
Khentiy	6.5	Arhangay	2.3	Bayan Ölgii	0.2
Uvs	6.5	Bayankhongor	1.1	Dornogobi	0.1

出典：Agricultural sector background paper, UNDP

2.2.2 気象

地域別の気象条件は図2.2.1に示す通りであり、北部から南部にかけて極地気候、ステップ気候、沙漠気候へと変化する。年平均気温は南部砂漠地帯で4℃、中央部で0℃、北部及び西部で0℃以下となっている。極端な大陸性気候のため、気温の日較差が大きく、また地域によって大きな差がある。

モンゴルの穀倉地帯である中央部では、5月から9月までが栽培可能期間であり、その間の月平均気温は8.5℃から14.3℃、気温0℃以上の積算温度は2,000を超える。また、年晴天日数は260日、5月から9月までの5ヶ月間の総日照時間は平均で1,339時間であり、作物栽培には十分である。

年平均降水量は218.5mmでその大部分が夏期に集中している。年平均降雨量は北部から中部、東部にかけて200～280mm、アルタイ地域から南部のゴビ地域にかけて100mm以下である（図2.2.3参照）。相対湿度は50%以下で、年間を通して乾燥している。作物の年平均蒸発散量は600mm程度で、降水量を上まわっている。

風速は地域によって大きく異なる。北部山岳部では月平均2～3m/秒、その他の地域ではゴビ地域の3～4m/秒を除いてこれより弱い。時期的には作物の成長期である4月～5月の風速が最も早く、耕地土壌の風食を引き起こしている。自然環境省によると、全国の耕地の50%以上が強風と局地的な降雨により土壌侵食の被害を受けている。

2.2.3 水資源

モンゴル国の河川の総延長は約70,000 kmである。大河川としてはセレンゲ川、ヘルレン川、オノン川、ホブド川、ザブハン川がある。このうち最大のセレンゲ川は、国土の25%が集水域であり、また国内河川の総流量の50%を占める。これら河川はすべて一年のうち140日～180日間氷結し、平野部では4月に、また山岳部でも5月中旬には解氷する。また、雪解けは通常4月後半から開始し、5月中旬まで続く。河川流量は7月から9月までで年間の50%～70%を占める。FAOの灌漑改修計画報告書によると、モンゴルの河川表流水は年間327.3億トンである（表2.2.1参照）。主要河川の月別流量は下表の通りである。

(単位：百万トン/月)

河川名(観測所)	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
トール(ウランハートル)	0.3	0.1	0.9	4.3	76.3	97.8	267	182	153	61	14.6	1.4
ホレン(スハートル)	24.1	24.1	32.2	346	1166	772	1850	973	973	1448	362	72.4
ヘルレン(オンドルハン)	1.3	1.3	15.4	126	195	213	372	629	585	339	87.3	2.6
ヘルレン(オヨイルハン)	1.6	0.6	19.6	196	264	290	611	881	431	415	103	3.9
集水域面積：ウランハートル (6,300km ²)、スハートル (132,300km ²)、オンドルハン (39,400km ²)、オヨイルハン (71,500km ²)												

一方、モンゴルの年間利用可能地下水量は、FAO報告書によると60.7億トン（年間浸透量120億トン、河川への流出量60億トン）と推定される。詳細は表2.2.1の通りである。

2.2.4 土地利用

モンゴルの土地利用現況は下表の通りであり、自然草地が国土の78%を占める。

土地利用 (1992年)	面積 (千ha)	割合 (%)
国土面積	156,650	100.0
農地	123,600	78.9
耕作可能地	1,363	0.9
自然草地	122,227	78.0
森林	14,400	9.2
その他	18,650	11.9

出所：Institute of Land Policy

農地に限ってみると、1995年には自然草地がその98%を占め、耕地は休耕地を含めても全体の2%に過ぎない。しかしながら、過去35年間自然草地は減少し続けており、反面、耕地は増加してきている。1995年の耕地面積は1960年の2倍以上となっている。

土地利用区分	土地利用の変遷					(単位:1,000ha)
	1960	1970	1980	1985	1990	
1. 耕地面積 播種面積	265	455	704	790	788	373
休耕地/放棄地	267	289	478	564	583	949
小計	532	744	1,182	1,354	1,371	1,322
2. 自然草地	140,151	139,939	123,405	123,233	124,285	117,147
合計	140,683	140,683	124,587	124,587	125,656	118,469

出典：National Economy of the MPR for 70 years.

2.3 畜産及び作物生産

2.3.1 畜産生産

(1) 一般状況

モンゴルでは、いわゆる五畜として牛、馬、ラクダ、羊、ヤギが飼養されている。家畜の構成および飼育頭数は、地域により特色がみられる。一般的に、中央部、北部及び西部では家畜が多く飼養されているが、南部の乾燥地帯や東部では少ない。一方、都市周辺では養豚、養鶏、乳牛の飼養が行われている。

(2) 家畜頭数及び管理状況

モンゴルにおける畜産は、粗放的なものと同集約的なものの2種類に分けられる。粗放的家畜生産は、牛、馬、ラクダ、羊、ヤギが中心であり、国土の多くを占め作物生産に適さない自然草地を有効に利用して行われている。一方、集約的家畜生産は都市周辺で行われている。1960年代には旧ソ連邦の協力で大規模な乳牛飼養施設、養豚場、養鶏場が設立されたが、市場経済の浸透によってほとんどの施設は私有化されるか、あるいは解体されて家畜が牧民に分配された。また、私有化されたところでも政府の補助が絶ち切られたため、経営規模の縮小を余儀なくされている。しかしながら、モンゴルにおけ

る牛乳、鳥肉、豚肉や菓子作りに欠かせない卵の需要は、観光客の増加や都市住民の食生活の変化により、特に都市部において増加してきている。

モンゴルにおける主要家畜の飼養頭数は1989年の約2,468万頭から増え続け、1995年には過去最高の2,858万頭に達している（表2.3.1）。この家畜頭数増加の主たる要因は下記の通りである。

- 1) 1991年に家畜を牧民に分配し、さらに個人の家畜飼養頭数の制限が解除された。その結果、家畜は個人資産としての認識され、牧民の家畜所有意欲が高まった。
- 2) インフレ、高い失業率、経済の不安定等の要因が牧民の家畜飼養意欲をさらに高めた。
- 3) 計画経済時代には屠殺頭数が決められていたが、それが撤廃され牧民が自由に屠殺できるようになったため、資産価値の高い家畜の屠殺が減少した。
- 4) 国内に居住するロシア人の減少により食肉需要が大幅に減少し、また旧ソ連への食肉輸出量も減少した。
- 5) 1993年の雪害による家畜頭数の減少以降、天候は安定し、家畜の病気もないことから家畜死亡率が低下した。

主要家畜のうち、羊の頭数は1990年をピークに1995年には10%減少して1,370万頭となった。これに対して、ヤギの頭数はカシミアの価格高騰の影響により近年急速に増加し、1995年には10年前の2倍となった。牛や馬の頭数は1985年以降徐々に増加し、過去最高を記録している。ラクダは1991年の国営農場民営化以降大幅に減少し、1994年には36万頭となっている。

(3) 家畜所有状況の変化

1995年までに、モンゴル全体の家畜のうち93%が個人所有となった。これと関連して牧民以外の世帯や企業による家畜所有も増加してきている。表2.3.2に示す通り、1991年から1994年の3年間で200頭以上の家畜を所有する非牧民世帯及び企業の割合は1.7%から12%へと増加した。

一方、牧民世帯も1995年には17万世帯と1989年の2.5倍に膨れ上がり、これに伴い16歳以上の牧民の人口も39万人と1989年の約3倍へと増加した。これは、ネグデルや国営農場に勤務していた職員が民営化によって家畜の分配をうけたことが主たる要因である。しかしながら、彼らは家畜飼養の経験や技術が極めて乏しく、家畜繁殖率の低下問題と

なっている。

(4) 生産量

家畜屠殺頭数は、頭数が増加したにもかかわらず1993年以降減少してきており、最近では年間平均650万頭と1986年から1990年の間の平均よりも約100万頭少ない(表2.3.3及び表2.3.4を参照)。これは、旧ソ連への食肉輸出量が急激に減少したことが主たる要因である。

(5) 草地及び飼料供給

モンゴルでは、自然草地が家畜飼料の99%を供給しており、飼料作物は僅か1%を占めるに過ぎない。農業経済研究所及び家畜研究教育所によると、ウランバートル、ダルハン、エルデネット、アルハンガイ、ウブルハンガイ、ブルガン等の都市周辺地域における家畜飼養頭数は牧養力をはるかに超えている(表2.3.5参照)。一方ドルノド、ヘンティ、スフバートルAimag等では、牧草供給余力は十分にある。しかし、雑草の繁茂、土地の荒廃等の理由で、都市周辺地の牧草供給力は低下を続けている。

計画経済時代には、約200万haの飼料草地があり、120万トンの牧草を生産していた。しかし、民営化以後、牧草収穫は牧民個人に委ねられたため生産は減少し、1996年には62万トンまで低下した。

モンゴルにおける家畜飼料は殆どは自然草地から収穫した牧草であり、栽培されている牧草、穀物の藁、サイレージ、配合飼料等は総飼料供給量の1%にも満たない。これら自然草地以外からの飼料生産量は1995年には13,800トンであり、1989年の約8%にまで減少している。

モンゴルでは、雪害などの緊急事態に対処するために国家緊急飼料基金(SEFF)が設立され、計画経済時代には年間20万トンの家畜飼料が緊急時無償配付用として備蓄されていた。SEFFは1996年に廃止され、その機能は農業産業省下の国立備蓄機関に移管された。しかしながら、予算窮乏のため1996年10月現在の備蓄飼料は干草が1万トンと4,600トンの小麦糠のみである。

(6) 牧草利用/家畜飼料に係る問題点

牧草利用及び家畜飼料に係る問題点は下記の通りである。

- 1) 耕地の拡大、土壌侵食/鉱山開発、交通量の増加に起因する自然草地の減少。

- 2) 井戸や水供給施設の劣化不備による自然草地利用率の低下。
- 3) 既存家畜用飲水供給施設周辺に、牧民及び家畜が集中することに起因する自然草地の荒廃。
- 4) 都市部周辺地域における自然草地の荒廃。これは、市場経済の浸透に伴い牧民が家畜や酪農製品を売るためにSomやAimagの中心地や道路沿いに集中するようになったためである。
- 5) 草地の牧養力に関するデータは古いものしかなく、現在の自然草地の利用状況や牧草の賦存量を見直すための調査がなされていない。従って現在の牧養力が不正確である。
- 6) 家畜飼料備蓄量の減少。民営化によって個々の牧民が飼料生産や飼料備蓄をおこなわなければならなくなった。しかしながら、飼料生産及び政府の緊急備蓄は大幅に減少しており、多くの家畜が雪害などの緊急事態に対処できなくなっている。
- 7) 小麦の生産減少による配合飼料の生産量の減少。

(7) 家畜衛生

家畜衛生に係る問題点は以下の通りである。

- 1) Somレベルで家畜の病気検査の機能が低下している。
- 2) 地方政府の予算窮乏のため、予防薬及び治療薬の医薬品が不足している。
- 3) 雇用されている獣医が不足し、労働負荷が増加している。
- 4) 既存の家畜衛生施設（検査所、薬浴施設）が劣化している。
- 5) 畜産物の流通経路が多様化し、食肉や酪農製品の衛生検査量が減少している。

(8) 家畜品種及び育種

家畜の品種改良に係る問題点は下記の通りである。

1) 改良品種の離散に伴う問題

- (i) 改良家畜の管理不十分：改良型家畜は在来種と異なり、冬期間は舎飼いにより飼料を与える必要がある。しかしながら、多くの改良型家畜は私有化され、技術的知識を持たない牧民によって適正に管理されていない。
- (ii) 改良家畜の私有化による離散に起因する在来種との交配。

2) 改良家畜に係る行政サービス上の問題点

- (i) Somにおいて家畜繁殖を担当する獣医が、交通手段や機材の不足のため改良型家畜の所在確認、能力検査、繁殖に係る牧民の監理などの必要な措置をとれない。
- (ii) 改良型家畜の能力検定を実施していないため、畜産製品に対する検査ができない。その結果、品質保持・向上手段に関する情報が牧民に伝わらない。
- (iii) 1990年以降に新規に牧民となった人々の家畜や畜産製品に対する知識が低い。

(9) 水供給

自然草地を牧草として利用しているモンゴルでは、家畜用飲用水供給施設が極めて重要となる。計画経済時代には自然草地における水供給施設は年々増加し、自然草地の70%が牧草地として利用されていたが、1990年以降は水供給施設が減少するにつれて、自然草地の利用率も低下している。

調査によると、1992年から1995年の間に1740もの井戸が破損あるいは水量が減少している。加えて6,200本の井戸が修理を必要とする状態である(表2.3.6参照)。このような、水供給施設の荒廃は、牧民の生活及び自然草地の利用にとって重要な問題である。現在、既存井戸の内、畜力揚水のもの掘抜井戸は既に民間組織へ移管されている。また、動力揚水井戸についても農業省が実施している井戸の状況及び水量等についての調査が終了次第、民間組織に移管される予定となっている。

2.3.2 作物生産

モンゴルでは低温、低降水量、季節外れの霜の発生、強風などの気象条件によって作物成育時期が短く、作物選択の幅及び生産を制限されている。

国土の僅か1%で栽培されている作物は、小麦が主であり、えん麦／蕎麦などの雑穀、飼料作物、馬鈴薯、野菜(トマト、タマネギ、キャベツ、ニンジン)等がこれに続く。

これら作物は、野菜を除きほとんどが天水条件下で栽培されている。

モンゴルでは、計画経済時代には国営農場が作物生産の多くを担っており、政府は肥料、農薬、農業機械を旧ソ連から安い値段で輸入し供給することによってその生産を支援してきた。しかしながら、1990年に始まった民営化以降、生産資機材価格が国際水準まで高騰するとともに、政府の外貨不足によって資機材輸入が停止し、旧国営農場の運営は極めて厳しい局面に立たされている。

多くの農場では、肥料、農薬などの入手が困難となり、また、燃料及び農業機械不足から、耕起、除草、収穫作業にも支障をきたしている。さらに、種子を更新せずに自家採種で賄う農場が大部分である。このような生産資機材の不足により、モンゴルの農業生産は急激に減退した。

このため、農作物の作付面積、生産量、単位面積あたり収量は、市場経済化以降大幅に減少し、1995年度は1989年度と比較し、作付面積は野菜・小麦で60%、飼料作物24%、全生産量が30%以下、単位収量が約50~80%まで落ち込んでいる。1996年における小麦の生産量は、ピーク時の31%にあたる21.3万トンであった(表2.3.7)。

2.4 マーケティング

2.4.1 流通システムの経緯

モンゴルは厳しい自然環境のもとで中国とロシアに挟まれた地理条件に置かれており、伝統的な牧民の生活は自給自足を原則としたものであった。モンゴルの人々は、食料はもちろん衣料や住居に使う材料も、牧畜生産物であるフェルトや皮に頼ってきた。

計画経済の時代は都市と地方との物流は国家調達省が担っており、畜産物の生産や輸送はすべて計画にしたがって実行されていた。当時は、土地をはじめとして家畜や畜産加工施設すべてが国家あるいは社会共有の資産であった。ソビエト連邦はCOMECON経済圏の中で、モンゴルに対して牧畜製品の生産・加工にかかわる施設を援助し、食肉や皮革、獣毛などをモンゴル国内の流通のみならずCOMECON経済圏へ輸出されていた。

計画経済時代は国内の流通網は行政組織と対応する形で整備されており、農畜産物はSomレベルでの集荷供給センターやAimagレベルでの地域卸売機関を経て、ウランバートルに集荷されウランバートルの中央卸売機構が商品流通をコントロールしていた。

1991年からモンゴルは自由市場経済に移行を開始し、国営企業の民営化によって経営に競争原理を取り入れた。この変化によって、それまでの中央管理体制による原料集荷や製品の販売が消滅し、農畜産物の加工をおこなっている企業は市場中心のシステムの

中で独自に生き残っていかなければならなくなった。

2.4.2 農畜産物の流通

計画経済時代はネグデルによる生産と流通が機能していたが、市場経済移行後はネグデルの流れを受け継ぐNAMAC傘下の農協が一部の流通シェアを受け継いだにとどまっている。カシミヤで13%、ウールで10%、小麦で8%、馬鈴薯で1.7%、食肉、皮革で2%程度である。モンゴルの商品は生産の季節性や品質面でそれぞれが特異な性質を持っているために、流通を理解するためには品目別の詳細な分析と検討が必要である。

(1) 食肉

食肉はモンゴル国民の最も重要な食品であり、家畜の25%が毎年食肉生産のために屠殺されている。飼養頭数の約25%にあたる生体重45万トンの家畜が毎年屠殺される。屠殺後、枝肉として実際の食用となる重量は国全体で20万トンと推定される。(図2.4.1参照)

家畜飼養は季節変化に応じた遊牧生活のパターンに従っており、食肉生産は季節によって大きく変動する。食肉用の屠殺は家畜が夏の草を十分に食べて太った頃合を見はからっておこなわれるため、大部分は秋におこなわれる。

市場経済に移行した直後、牧民は私有分配された家畜を屠殺して食肉として都市部へ供給するより、頭数を増やすことに重点を置いた。1992年の都市部における食料不足はこのようなところに原因があったと考えられる。

食肉の流通は通常、枝肉でおこなわれるため、食肉消費量の統計数値には骨の重量が含まれている。1995年の食肉生産量は1991年に比較して70%程度に落ち込んでいる。屠殺頭数全体の93%以上は地方のSomセンターや牧民の庭先で屠殺され、都市部の大規模工場にて屠殺されるのは全体の約7%にすぎない。地方で生産された食肉は天然冷凍ともいえる冬の冷気によって保存され、販売のために都市部へと運ばれる。

都市部の食肉工場で屠殺される家畜は生体のままトールと呼ばれる伝統的な方法で輸送されている。これは遊牧の形態を取りつつ都市への長距離を克服するモンゴル独特の方法で、地方の放牧地から春から夏にかけて移動を開始し、道すがら草を食べて太り、秋から初冬にかけて都市部に到着するシステムである。

このような輸送も現在は規模が小さくなり、マハ・インベックスなどの大規模工場処理した食肉はウランバートルなどの都市部における消費量30%をまかなうにすぎず、あとは地方で屠殺して牧民が直接都市部へ持ち込むものや個人商人による供給などに頼っている。この傾向は当分は変化することがないと考えられる。また、大都市から300 km

圏内の牧民は個人商人に売るより自分で家畜生体を運んで販売する方が利益が出ると考えている。

都市部にある大規模工場が食肉生産で十分な利益が出るような状況にするためには、生産設備の更新と品質管理の向上が必要であろう。ウランバートルのマハ・インペックスは中東へ輸出し、ダルハンの食肉工場はロシアへ輸出をおこなっているが、工場の設備は先進諸国の衛生基準を十分満たすものとはなっていない。懸肉レールを高くし、枝肉が床に触れないようにすることが必要であるし、また、排水設備も改善が必要であろう。品質管理については、獣医が滞在して屠殺前と後にリンパ腺の検査など全数検査をおこなうことが重要であろう。

資金の不足も深刻な問題となっている。生産物の市場競争力がないため、販売により十分な利益を確保することができず、ひいてはそれが買い付け資金の不足として工場の稼働率を下げる結果となっている。

(2) カシミア

モンゴルのカシミアは世界でも最高水準の品質である。モンゴルには850万頭のヤギがおり、一頭あたり270gのカシミアを生産し、歩留まりを80%と考えて、年間全国の前毛生産量は合計で約1,800トンと推定される。原毛の調達には、NAMAC傘下の農協、個人商人（ナイマーチン）、ウランバートルのゴビ工場と契約しているエージェント、そして牧民自身という4つのルートが存在する。（図2.4.2参照）

農協は、かつてはその前身であるネグデルがすべてのカシミアを集荷していたこともあり、現在でも重要な集荷組織であるが、全体の約13%を集荷するにとどまっている。原毛の流通は個人商人が全体の約50%を扱い、その次には牧民自身が全体の約30%をマーケットや工場に持ち込んでいる。工場独自の集荷は、現在は10%未満であるが、近年は外資系の企業の“アミカル”などを中心に集荷を強化する動きが見られる。

今後、国際市場競争力を確保するためには品質の向上が重要であり、そのため等級分類のシステムを確立する必要がある。それにより品質と価格の関係も明確になるとともに、牧民も品質の重要性を理解することとなろう。このように品質向上のためには原毛生産の現場から改善することが肝要で、工場や商人は高品質の原毛に高い金額を支払うことによって、牧民の意識を高めることができる。

(3) ウール

モンゴルのウールはカシミアとは異なり、繊維が太く色が黒いために品質は低い。かつては加工コンビナートとしてウランバートルを中心に工場が集結していたが、現在は

全て分離民営化され、原毛の集荷はおもに個人商人に頼っている。そもそも品質が低いウールに関しては産業としてそれほど発達していなかった。ネフメル社やウランバートルカーペット社のように以前は洗毛された繊維を糸に紡いだりカーペットに織りあげる工程だけをおこなっていた企業が、近年は原毛から洗浄を行い最終製品まで生産する一貫工程を社内に独自に保有するようになった。また、ウール加工会社としてスタートしたエルメル社やノースインペックス社などは、収益事業をカシミアの集荷に移している。

ウールやウール製品の流通は個人商人が流通量の70%を担っている（図2.4.3参照）。彼らは地方から原毛をトラックに積んで工場に販売に訪れ、原毛の販売と引き替えにカーペットやフェルト製品などウール加工品を購入して地方に搬入する。ウランバートル市内の商店や個人も工場を訪れてウール製品を購入する。農協もフェルト工場を訪れて、原毛の販売と加工品の購入をおこなっている。しかしそのシェアは工場が集荷する原毛全体の4千トンのうちの9百トン程度である。

（4）皮革

モンゴルの原皮は毛穴が深く皮繊維が強く、脂肪沈着が厚いため、なめし加工に高度な技術と注意が必要である。したがって十分な加工技術のないモンゴルで生産された皮製品は、強く、重く、匂いが充分抜けていないため国際市場において競争力に乏しい。

ウール同様、かつては加工コンビナートとしてウランバートルを中心に工場が集結していたが、現在は全て分離民営化されている。工場はそれぞれが原皮の集荷努力をおこなっているが、いずれの工場も稼働率は低い。なめし技術も十分でないため、国際市場への出荷には十分な買い手がつかない状況である（図2.4.4参照）。従って、製品は主に国内市場で販売されており、工場は直営店をウランバートル市内に出し、初冬にセールをおこなって製品の大部分を販売している。

（5）ミルク

ミルクの90%は地方の牧民によって消費されており（図2.4.5参照）、都市部の加工工場（スーカンパニー）に運ばれるのは全牛乳生産量の1%未満である。かつてこの工場は一日20万litの生産能力を持っていたが、現在は生産のピーク時である夏の期間でさえ2万litであり、秋になると1,200lit程度になってしまう。このような稼働率の低下は経営力の不足と、資金不足等にあると思われる。

つまり、市場経済移行後、都市周辺の酪農牧民はミルクを納入したにも拘わらず、料金を支払ってもらえなかったために、工場へはミルクを出荷しなくなり、代わりに都市部の市場に直接搬入して販売するようになった。酪農農場は規模がかつての数分の一に縮小したものの、市場との結びつきを持っているために、営業を続けている。

ミルク工場の設備は先進諸国の水準に比較すると十分な維持管理がなされているとはいえない状況であり、製品の品質もあまりよく管理されてはいない。販売される市乳に対して、品質管理を厳重にすることと、行政当局も品質検査に力を入れる必要がある。

(6) 小麦

小麦の流通は図2.4.6に示したとおりであり、統計上は小麦は自給自足を達成しているが、1995年の小麦生産は25万トンであり、その中から9万3千トンを種子として保存すると、国民需要の3分の2しか満たすことができていない。不足分は外国からの輸入に依存している。

小麦粉の1人当たり消費量はウランバートルで年間100 kg程度であるが、地方では消費量はその半分と推定される。小麦粉を使うパン工場などの食品工場は、小麦粉の全体消費量の3分の1を占めており、工場は小規模のものも含めると毎年100ヶ所以上設立されている。

小麦の生産量は年々低下傾向にあり、これは単位収量の低下と栽培面積の減少が主な原因となっている。1996年には単位収量は770 kg/haでしかなかった。

また、製粉工場の更新も重要な課題であるが、一部の設備だけを更新することや稼働部分を限定することはできない構造となっている。

(7) 馬鈴薯と野菜

馬鈴薯と野菜の流通は、図2.4.7に示す通りである。小麦同様、馬鈴薯と野菜も収量の低下が大きな問題であり、流通している量はわずかである。野菜は自給用食料と考えられており、厳しい気候と現在の生産システムにおいては、肥料の投入は容易ではない。

ウランバートルのみならず遠隔地での需要が高まっており、現在は中国からの輸入でまかなわれているが、今後は農協が中心となって生産増強に努力することと、政府がそれを支援することが期待されている。

(8) 地域間流通

現在、Som-センターなども含めた都市部の人口は、モンゴル全体の約半数に達している。これらの食糧需要を支えるために、農村部では自家消費の2倍の食料生産が必要である。特に主要食品である食肉は、モンゴル全土からウランバートルやダルハンなどの大都市に輸送されてくる。

2.4.3 農業生産のための投入資機材の流通

(1) 農業資材

肥料や農薬などの農業生産資材は、購入資金がないため、現在使用中の機械の部品などが若干流通する程度である。種子はロシアから小規模で輸入され、トゥブAimagやセレンゲAimagの農業生産会社に販売されている。農業機械や肥料の輸入は海外援助に依存している。

(2) 家畜の飼料

飼料確保は、特に厳寒の冬を越さなければならないモンゴルの牧民にとって重要である。かつては政府の機関として国家緊急飼料基金が機能していたが、家畜の私有化とともに牧民の責任となっている。しかし市場経済の厳しい状況では、牧民のほとんどは飼料を購入することができない状況にある。

2.4.4 日用品の流通

市場経済に移行した後、輸入品が多く流通するようになり国内製品はそのシェアを大きく下げることとなった。たとえば石鹼を例にとると、計画経済時代は原料として食肉工場から動物の内蔵油が供給されていたが、食肉工場の稼働率が低下するとともに、石鹼工場は原料調達が困難となり、生産量は激減した。現在は80年代の10%の稼働率となっている。卸売り企業である"ブーニーホグドルダー"が石鹼などの国内製品の流通を担当していたが、この会社も全体的に取扱品のシェアを落とすこととなった。

市場経済に移行した後は個人商人が多くなり、彼らは牧民を回ってニーズに応じた日用生活物資や小麦などの食品を供給し、家畜やカシミアなどの牧畜生産物を購入している。個人商人は数人のグループで構成され、出身地方に親族などを通じた情報網を持ち、牧民の必要なものをウランバートルで購入して、トラックに積んで取引のために運んでいる。彼らの情報は価格や生産者、販売場所に関するものが中心で、多くはウランバートルと特定地域を往復して商売している。

市場経済に移行した後の大きな変化は、都市部から遠く離れた西部地域で顕著で、国家による石油製品分配システムが消滅した現在、石油製品価格はウランバートルに比較して10~20%高く、それが商品全体の価格をつり上げる要因となっている。さらに牧民は、商人が便乗値上げをすることで不当な利益を確保しているのではないかと、懸念している。

2.4.5 取引決済方法

自由市場経済化に移行したことで、取引方法も現金払い、物々交換、契約取引というような方法が取られるようになった。モンゴルでは銀行が発達していないため、手形や小切手は流通していない。現金取引は都市部の工場や小売店で日常的におこなわれている。これに対して物々交換は、地方の牧民が民間商人と取引するときに多く使われる方法である。地方では現金よりも生活に必要な小麦や米、塩などを受け取る方が役に立つことと、近年のインフレーションにあって、目減りしてしまう現金よりも物資の方が価値が安定しているためである。物々交換の際には、双方の提供する商品は金額換算された上でバランスを取っている。

契約による取引は食肉などの大工場と牧民の間でエージェントを介しておこなわれる。契約では春、家畜を生体で提供することと、その重量あたりの価格が決められており、牧民には家畜引きわたしの体重に基づいて半額が支払われ、トールで輸送後の秋の工場到着時に残り半分が支払われる。

2.4.6 市場情報システム

市場情報の重要性は政府も良く理解しており、Aimagごとに収集された価格情報などは農牧通産省と国家統計局に集められ、新聞およびラジオやテレビなどで放送される。現在ラジオでは、FAOが支援する政府系価格情報が毎週新しい情報を提供しているほか、別の放送局からは全国独立牧民中央会が毎日、価格情報を放送している。

情報が活用されるためには、商品の質（等級）などが明確にされて標準化しなければならない。牧民の中にはラジオより新聞の情報を拠り所としている人も多い。それは畜産物価格が品質によって大きな幅を持つためであると考えられる。

2.4.7 流通関連の法体制

衛生管理や市場取引などに関して規定した法律があり、ウランバートルでは市役所の職員が取引市場を定期的に訪れて価格調査と市場の状況視察をおこなっている。しかし、食品衛生や品質管理に関する法律はあっても、施行面に疑問が残る。特に食肉関連の商品や卵を含む乳製品に関する法整備が必要である。

2.4.8 取引市場の状況

ウランバートルにおける食品市場は全体で11カ所あり、その内露天の卸売りを兼ねた市場は4カ所である。ここでは価格は安いが生産状況はあまり良くない。それに対し、屋内型の小売中心の市場は7カ所あり、テナントは長期契約なので商品の品質管理はよ

いが、価格は高目に固定されている。屋内市場の店舗は露天の市場から商品を仕入れ、販売している場合も多い。

市場は最近5年以内にできたものばかりで、改装とテナントの入れ替えを繰り返している。市場を運営する企業は計量器や商品の品質をチェックすることで公正な取引がおこなわれるよう管理している。ウランバートル市役所も定期的に全ての市場を訪問して検査を行なっている。

2.4.9 農畜産物の価格

市場経済への移行の結果として価格自由化が実施され、農畜産物の価格は季節によって大きく変動するようになった。これは生産物の供給が季節によって変動するため、たとえば、食肉は冬期には供給量が多いために価格は低い。そして、春や夏になると供給量が減少することと、一頭あたりの体重が減少するために単位重量あたりの価格は高くなる。このような変化は毎年繰り返し現れる変化であり、食肉以外にはミルクや皮なども季節ごとに供給量に変化が起り、それに応じて価格が変動する。

皮革やカシミアなどは海外への販売価格が買付価格に直結しており、これが価格変動の要因となっている。これに対して輸入品は年間を通じて価格変動は少ない。また、保存がきき輸入品の割合が高い小麦粉などは価格変動が少ない。

食肉生産企業の“マハ・インベックス”や乳加工企業の“スー・カンパニー”などはかつて国営であったこともあり、インフレ抑止のために出荷価格を安定かつ低価格に保つことを念頭に置いている。そのために原料の家畜や原乳の買付価格も低く押さえるような傾向にある。

2.5 農牧業協同組合

2.5.1 モンゴル国農牧業協同組合の歴史の変遷

(1) ネグデル（農牧協同組合）の形成過程

1921年の人民革命後、農牧セクターに強制的集団化政策が導入され、労働のみならず、生産手段としての家畜についてもネグデル化（ネグデルの本来の意味は集団である）が進められた。1942年に政府は「人民生産ネグデル」に関する模範定款を定めるとともに、牧民経営の協同化を促進する目的でネグデルに対する調達や税制面での優遇措置を講じた。このような背景の下で、1935年には1ヵ所に過ぎなかったネグデルは、1954年には、183ヵ所、15,400人、共有家畜922,700頭に増加した。

モンゴル人民革命党は1958年に牧畜の全面的集団化を打ち出した。この結果、1959年には牧民経営の集団化は99.3%に達し全家畜の73.7%がネグデルの共有家畜となった。

牧民社会におけるネグデルの定着は畜産物の生産量を増加させ、また牧民の社会的な要求の充足に大きく貢献した。この過程で畜産形態も変化した。冬営地・春営地に大規模な固定畜舎を建設し厳冬から家畜を守り、越冬のための飼料を確保することとなり、遊牧が定期的に組織できるようになった。また草刈場の機械化、井戸による水の確保も行われ、半定住的短期放牧形態と変化した。

この段階でのネグデルは、畜産に関する国の生産部門を受け持つ機関としての役割を担い、このため国の手厚い助成を受けていた。

(2) 協同組合法に基づく農牧業協同組合への再編

1986年以降、政府は中央計画経済システムからの転換を行った。1991年には、「国有財産の私有化に関する法律」を初めとして私有化に必要な法制面の整備も行われた。

モンゴル国の私有化は国有財産の競売に参加するために必要なクーポンの配布によって実施された。ネグデルの所有する農業資産は農民に分配され、また家畜の殆ども牧民に売却された。農民及び牧民はそれぞれが所有するピンク、青色のクーポンを地方政府の私有化委員会に譲渡することによって所属していた農場或いはネグデルから農地の利用権を買い受け、或いは家畜を譲り受けた。

上記の私有化政策と並行して、経済経営法 (Law of Economic Entity) が1991年5月に施行された。この法律によって国営企業及びネグデルを含む全ての企業は同年末までに、(a) 個人企業 (b) ホルシヨー (協同組合)、及び (c) カンパニーのいずれかに転換することが義務付けられた。1994年7月1日現在のモンゴル国の総企業体数は22,626であり、このうち協同組合は2,538 (11.3%)である。

1995年5月に経済経営体法に代って協同組合法 (Law of Mongolia on Co-operatives) 及び会社法 (Law of Partnership and Company) が制定された

新法令によって、経済経営体法にもとづいて創設された経営体は、1996年5月1日までに組合若くは会社として再登録を行うことが必要とされている。再登録をしない限り、今後法人としての事業が行えなくなるため、近いうちに全ての組合が登録を行い、協同組合法に基づいた農協になるものと考えられる。

2.5.2 全国農牧業協同組合中央会 (NAMAC中央会)、Aimag農牧業協同組合中央会 (NAMAC・AAAC中央会) 及び農牧業協同組合 (AC)

(1) 概要

全国農牧業協同組合中央会 (NAMAC) は、1994年に全国農牧業協同組合中央 (NUAC) の継承組織として設立されたものであり、現在17のAimag農牧業協同組合中央会と4つの農業会社によって構成されている。全国農牧業協同組合中央会の組織は、次表に示す通り (1) Somにおける農牧業協同組合、(2) AimagにおけるAimag農牧業協同組合中央会と (3) 全国農牧業協同組合中央会、というような三層組織となっている。

レベル (No.)	組織名 (No.)
全国 (1)	全国農牧業協同組合中央会 (NAMAC: 1)
Aimag (21)	Aimag農牧業協同組合中央会 (AAAC: 17)
Som (358)	農牧業協同組合 (AC: 252)

注：カッコ内の数字は1995年現在の組織数である。

NAMACに所属する単位農協は、1993年には315組合、1994年末には301組合あったが、表2.5.1に示す通り1995年末には252組合まで減少している。4つの行政市 (ダルハン、ウランバートル、エルデネット、ゴビスンベル) を除く18のAimagの中では、セレンゲAimagを除く17AimagにAimag農牧業協同組合中央会があるが、バヤンウルギーAimagのAAACは活動停止状態である。また、全Somの28%に当たる96 SomにはNAMACに加盟している農協が存在しない。

農協は、1995年現在国税庁への登録した運営形態によって有限会社 (60%)、株式会社 (17%)、協同組合 (10%) に区分できる (表2.5.2参照)。しかしながら、実際の運営や活動内容は運営形態にかかわらずほとんど同じで農牧業協同組合的性格を持っており、NAMACもこれらを区別なく受け入れている。NAMACに占める協同組合の比率は徐々に増えてきている。

一農協あたりの組合員世帯数規模は155から306世帯までの範囲にあり、平均で238世帯となっている (表2.5.3参照)。組合員世帯の総数は全国の総牧民世帯数の33%に相当する約51,100世帯と推定される。一世帯当たりの組合員数は平均で3.6人であり、世帯当たりの労働人口とほぼ同じである。

既述した通り、1994年末から1995年末にかけての一年間に多くの農協が解散した。聴き取り調査結果によると、主たる解散理由は(i) 組合幹部及び彼らの農協運営に対する不信が27%と最も多く、これに続いて(ii) 事業の衰退 (22%)、(iii) 脱退者の増加 (22%)、(iv) 運営費用の不足 (18%)、(v) 負債の増加となっている。反面、解散した農協のうち

2/3では以前の組合員が新規の農協設立を希望している。

(2) 全国及びAimag農牧業協同組合中央会の組織及び運営

NAMACは自発的に設立された非政府組織であり、年一回開催される総会がその最高議決機関となっている。総会へはそれぞれのAAAC代表者が出席し、AAACからの代表者の数も総会で決定される。理事会はAAACの各会長と8名の学識関係者及び専門家によって構成される。最高執行委員会の7名の委員は理事会で選出される。理事会及び最高執行委員会は、それぞれ最低年一回及び月一回開催されている。総会では5名の監査人が選出され、監査委員会を構成している。一方、NAMACは会長、秘書、5名の常勤職員及び2名の運転手はその運営に携わっている。

NAMACの活動は概略次の通りである。

- 1) 国際的な協同組合の原則に基づいた農牧業協同組合の設立
- 2) 農牧業協同組合活動に係る政策の宣伝と実施
- 3) 組合員の権利保護
- 4) 組合員によるサービス及び生産活動に対する支援

NAMACは一農協当たり年間Tg300,000のAAACメンバーからの年会費、家賃収入等によって運営されている。1995年の歳入はTg14.5百万、歳出はTg16.2百万であった。通常総支出に占める活動費の割合は4~11%程度である。

AAACもNAMAC同様に非政府組織である。その最高議決機関は、加盟する農協の代表者によって構成され、最低2年に一度開催される総会である。最高執行委員会は総会で選出された5~7名の委員によって構成され、毎月委員会が行われている。それぞれのAAAC組織はその規則によって定められているが、最高執行委員会の委員数や職員の数などに大差はない。

AAACの活動は、「地方政府と共にAAACの活動を審査/調整し、その法律上の義務を果たすとともに活動に対する国民的同意を得る」と規定されているに過ぎない。全てのAAACは具体的な活動項目を規則に定めている。

AAACの歳入は基本的には農協からの会費である。17あるAAACの1995年の歳入の合計は、Tg30.9億、歳出はTg32.0億であった。

(3) 単位農牧業協同組合の組織及び活動

単位農協の最高議決機関は一般の会合と運営理事会である。会長は農協運営に係る権

限を有しており、運営理事会をも管理すべきとされている。理事会は5名の理事によって構成されている。また、公認会計士と外部監査員から成る監査会も設けられており、単位農協の80%以上は3名の監査人をおいている。全農協の22.5%には副会長がいる。職員は通常一般事務や会計を行なうのみであり、農業専門家やエンジニアを職員として採用している農協は全体の13%に過ぎない。80%以上の農協ではその職員数は8名以下である。

農協の組合員はその出資状況を問わずそれぞれ一票の投票権を持っている。これは会社形態でも同様である。また、組合員は組合活動への参加や組合への貢献に応じて利益分配を受け取ることが出来る。

現在の農協はその設立経緯を反映しており、会長の約30%は50歳以上で70%が旧ネグデルの幹部経験者である等、未だに旧ネグデルの影を引きずっている。

(4) 農牧業協同組合の事業

一農協当たりの資本金の平均はTg9.8百万である。その事業内容は、生産、販売、購買、加工、その他の事業から成る。主な取り扱い品としては小麦、食肉及び臓物、獣皮、カシミア、ウールである。全農協の70%は家畜生産を、36%が作物生産を行なっている。また、販売、購買、畜産加工、農産物加工、その他事業を取り扱っている農協は、全体のそれぞれ99%、78%、15%、10%、58%を占めている。

加工及びその他の事業は、(i) バター、チーズ、ハム、馬乳酒などの酪農製品、(ii) 小麦製粉、製パン、製菓、飲料などの加工・製造、(iii) 皮革加工、(iv) 裁縫、(v) 製靴、(vi) フェルト生産、(vii) 木材伐採、(viii) 石炭、ロウソク等の製造、(ix) 医療センター、食堂、ホテル経営、を含む。しかしながら、農協収入の柱は販売及び購買事業であり、収入の80%以上を占めている。

農協の販売事業は、農協による生産物の直接販売と組合員からの委託販売から成る。表2.5.4に示す通り、農協の生産物販売額はカシミアやウールを除き組合員からの委託販売額より高い。

一農協当たりの収入は平均でTg22.5百万で、内訳は家畜販売からTg15.5百万、作物販売からTg3.9百万、加工等からTg3.1百万である。一方、支出は平均でTg20.2百万と収入の90%に相当し、収入支出の差Tg2.3百万（総収入の10%）が一農協当たりの平均粗利益となる。全農協全体のうち約半数は粗利益がTg2.0百万以下であり、28.6%は粗利益がTg2.0百万からTg10.0百万の間にある。しかしながら、粗収益が赤字となっている農牧業協同組合も約15%程度ある。

現金資金については、全農協の86%が自己資金（現金）を使っている。銀行への負債はないことから、銀行への預け入れや銀行融資の利用は行っていないものと見られる。

(5) 社会福祉及び教育

粗収入から所得税を差し引いた余剰金は投資、社会福祉及びサービス、災害へ備えた留保に回される他に組合員へ分配される。余剰金の目的毎の分配率は、平均で投資に31.6%、社会福祉及びサービスに29.8%、災害への留保へ1.9%、組合員への分配に36.7%と推定される。

農協の社会福祉及びサービス事業としては、旧ネグデルが行っていた貧民への援助、妊婦への休憩室提供、病院／療養所／公衆浴場の管理などを継承している。

農協が提供している教育サービスは小規模である。中央政府の機関や大学が主催する教育訓練コースへの派遣に当たっては、派遣者である組合員や組合員の子弟に対して滞在費用や学費を支払っている。142農牧業協同組合に対する聴き取り調査結果によると、1995年には46名がこの制度を利用して教育訓練を受けている。

農協による社会・生活関連サービスは、ゲルの運搬から緊急時の妊婦へのサービス、飲雑用水供給サービスなど極めて幅広く行われている。また、農協はSomセンターから遠く離れた所にキオスクを設け、生活必需品の供給を行っている。キオスクを持たない農協、1~2箇所のキオスクを持つ農協、3箇所以上のキオスクを持つ農協はそれぞれ5%、68%、27%である。生活必需品の組合員への供給は、農協でそれを生産しているかどうか、また、小麦／砂糖／お茶については農協が購買事業を実施しているかどうかによって左右される。

(6) 将来の開発に関する意見／希望

農協に対する聴き取り調査の結果、58%の農協が新規組合員を募る予定であること、また86.6%の農協が規模を拡大する意向を持っていること、そして50%の農協が規模拡大のために出資金を増額する可能性を考えていることが明らかになった。一方、同一Som内に新たな農協を設立することに対しては、70%の農協が否定的であった。獣医サービスの提供については、調査した農協の40%がその意向を持っていた。また、74%の農協は組合員のために井戸及び畜舎の改善を農協が行う必要はないと回答した。

加工施設の改善強化に関する要望は多数見られた。20%の農協は小麦の製粉所の設置あるいは改善を望んでおり、これに屠殺所、倉庫、飼料配合機、牛乳加工施設、製材所などが続く。新規施設の建設に関しては要望が様々であったが、概して公衆浴場、療養所、病院の新規建設に対する要望が高いようである。

農協が政府に期待する事項も多様化していることが明らかである。要望の中では、農業金融や農協に対する減税措置が極めて少ないことを反映し、事業運営費に対する期待が大きかった。

(7) 総括

計画経済から市場経済への移行の中でネグデルが解体されてから、その間、モンゴルの政治経済システムは大幅に変わり、それに伴って農業金融に関する様々な混乱、深刻なインフレ、物価の上昇、農業資材／農業支援システム／流通システムに混乱をきたしている。このような状況の下、NAMAC、AAAC、ACsともにその運営に支障をきたしている。この状況は今後もかなりの間続くと予想されるが、NAMAC、AAAC、ACsのいずれもがその活動を継続し、組織を存続させてきている。

家畜の販売事業の場合、農協、大規模食肉企業、個人商人の間に競争があり、それに打ち勝つため、各農協とも経験を積む必要がある。

現在、牧民の約70%が農協に加入していないことを考慮すると、彼らに対して有用なサービスを提供することによって彼らを農協組織の中で組織化し、同時に農協組織を強化することが重要となろう。

農協活動の強化のためには下記事項の実施が必須となろう。

- 1) セレンゲAimagにおけるAAACの設立
- 2) バヤンウルギーAimagのAAACの活性化
- 3) 農協のないSomにおける新規農協の設立
- 4) 全ての牧民を農協組合員に取込む

このためには、まず粗利益が赤字となっている15%の農協の財務状態を改善し、同時に組合員からの委託販売を増やす必要がある。次に、農協は広域をカバーする協同組合として必要な社会・生活関連サービスを組合員に対して提供し、農協と組合員の間に共同体意識を形成するべきである。これによって全ての組合員がその生産物を農協を通じて販売することを望むようになり、健全な経済組織へと一歩近づくこととなろう。

上記の活動を促進するために最も重要なことは、農協原則を理解し、会計及び流通の知識と優れたビジネスセンスを持ち、かつ組合員に奉仕するという強い意志を持った多くの若い組合リーダーを確保することである。