

A・ダンカン；J・ハウエル編

『構造調整と

アフリカの農民』

Alex Duncan and John Howell eds., *Structural Adjustment & the African Farmer*. London: Overseas Development Institute, 1992, x+214pp.

高 根 務

I

1980年代以降のアフリカ諸国の経済政策は、IMF・世界銀行が勧告する経済安定化・構造調整政策を軸に展開してきた。この時期の各国の経済政策の策定に多大な影響を与えたいわゆる『バーク報告書』（1981年）^(注1)は、アフリカ諸国が1980年代にとるべき戦略は、市場に依存し、農業に重点をおいた輸出指向型の経済政策であると明確に提言している。

本書は、このような基本戦略のもとで展開してきたアフリカ諸国の構造調整政策の影響を、農業部門に焦点をあてて分析したものである。そのために本書では5カ国の事例研究が取り上げられ、構造調整下における各国の農業政策の変遷とその農業部門への影響が分析されている。本書の最大の関心は、構造調整下の諸政策が、各国の小農や農村貧困層にどのような影響を与えたかという点である。そのため各事例研究は、構造調整下における小農や農村貧困層の社会経済的状況の変化に重点をおいて分析を進めている。

本書の構成と事例研究として取り上げられている国、および執筆者は以下のとおりである。

序 章 構造調整の影響の評価

A・ダンカン (Duncan)；

J・ハウエル (Howell)

第1章 ガーナ

R・パース (Pearce)

第2章 ケニア

A・ビグステン (Bigsten)；

N・ンドゥング (Ndung'u)

第3章 マダガスカル

A・ヘウィット (Hewitt)

第4章 マラウイ

E・クロムウェル (Cromwell)

第5章 ニジェール

J・ドゥ・コニク (de Coninck)；

K・L・ティングイリ (Tinguiri)

結 論 構造調整を越えて

A・ダンカン；J・ハウエル

なお、本書はイギリスの海外開発研究所 (ODI) が、1990年に国際農業開発基金 (IFAD) に提出した「サハラ以南アフリカにおける経済改革プログラムの小農と農村貧困層への影響」という報告^(注2)に基づいたものである。また ODI は、1989年にも構造調整と農業に関する研究書^(注3)を刊行しており、これにはさまざまな角度からの理論的な論文8編と事例研究6編（ガーナ、ザンビア、セネガル、モロッコ、コロンビア、ブラジル）が収録されている。本稿で取り上げる『構造調整とアフリカの農民』は、構造調整と農業に関する ODI の刊行物としては2冊目になるわけだが、本書は事例研究の共通課題を「小農や農村貧困層への影響」に絞っているため、より問題意識が明確でまとまりのあるものになっている。

II

さて、以下に本書の内容を要約しよう。

序章では、分析のための枠組が提示されている。ここでは、構造調整政策の小農や農村貧困層への影響を、(1)生産物市場、(2)生産要素市場、(3)経済社会基盤、のそれぞれの変化のメカニズムから分析する方法が示されている。

まず、構造調整政策にともなう生産物市場の変化は、輸出向け作物と国内市場向け作物の相対価格の変化を通じて、小農や農村貧困層の経済活動に影響

を与える。また、農産物や投入財の流通に関しては、何らかの形で政府が介入している国が多く、ほとんどの場合これが構造調整下で改革の対象となった。そのため、各国の小農や農村貧困層が何を生産し、生産のための投入財をどの程度国家からの供給に依存し、生産物の販売をどの程度国家を通じて行っていたか、さらに構造調整下の価格政策や国家部門の縮小などによってこれらのメカニズムがどう変化したのかが、分析に際して重要になると論じられている。

構造調整下の生産要素市場については、労働市場の変化が小農や農村貧困層に与える影響の重要性が指摘されている。一口に小農および農村貧困層といっても、賃労働者を供給する層とこれを雇用する層が存在するが、構造調整政策にともなう労働市場の変化はこの双方に影響を与える。また労働市場の他にも、農村金融市場や土地市場の変化も一部の国では影響が大きい、と論じられている。

道路などの輸送設備、政府の農業普及活動や研究事業、教育や医療などの、経済社会基盤の状態も、構造調整政策にともなう緊縮財政や国家予算の配分の変化によって影響を受け、これも小農や農村貧困層の経済状態を左右すると指摘している。特に輸送設備への政府投資の度合いは、投入財の供給や生産物の流通などの面で小農や農村貧困層の経済活動に直接に影響を与えると論じられている。

つづく第1章以下の国別事例研究においては、各国の構造調整政策と農業政策の内容とともに、上記の分析枠組に基づいて構造調整政策の小農および農村貧困層への影響が論じられている。

ガーナの事例を分析した第1章では、農民層が6つの異なるカテゴリーに分類され、構造調整政策がそれぞれに対して違った影響をもたらしたことが明らかにされている。ここでは、農民を居住地（北部と南部）の生態系と市場向け作物生産への依存度などにに基づき、(1)ココアなどの輸出・工業製品向け作物を生産する農民（南部）、(2)国内市場向け食糧作物を生産する農民、(3)北部で乾燥地農業を営み主に自給作物を生産する農民、(4)南部で混作農業を行ない自給作物を生産する農民、(5)所得の大部分を賃労働

働から得て、同時に小規模な自給農業に従事する北部乾燥地の農民、(6)同じく南部の農民、に分類している。そして、構造調整下の輸出作物の相対価格の上昇による利益は、(1)の農民層に限定的に配分され、(3)(4)の層の購買力はむしろ低下していることが指摘される。また、構造調整下では南部のココア栽培地域での労働力需要が上昇したため、賃労働に所得の多くを依存している(5)(6)の層には好影響があったと論じられている。

ケニアの事例を分析した第2章では、構造調整政策は農産物の生産者価格の上昇などの面で成果があったものの、流通組織の非効率性など制度面での問題がまだ解決されていないことが述べられている。また構造調整政策の小農や農村貧困層への影響については、ケニアの農村世帯の収入源が、都市部での出稼ぎ者からの仕送りや大農園での賃労働など多岐にわたっており、これらの変化の状況を示す資料が不足していることなどから、明確な結論は提示されていない。たとえば農産品の価格で見ると、食糧作物の生産者価格などの面で小農や農村貧困層に有利な指標も見られるものの、他方で全般的な賃金レベルは向上しておらず、またインフォーマル・セクターからの収入については統計が存在しない。このようにケニアでは、構造調整政策にともなう変化についての情報は断片的であり、現段階ではっきりした方向性を出すのは難しい状況にあるようである。

第3章ではマダガスカル事例が論じられている。執筆者はここで、マダガスカルで農業部門の改革が行なわれたのは1980年代後半からであり、その影響はいまだ明確でないとしながらも、小農や農村貧困層に対する政策上のバイアスの是正や生産量増加の兆候があるとしている。しかし同時にこの改革の利益を受けるのは貧困層よりもむしろ中間層であるとの分析も行なっている。小農や農村貧困層に影響を与えた政策には、農産品の流通自由化と生産者価格の操作、投入財の流通自由化が挙げられる。農産品の流通自由化と生産者価格の操作についてははっきりした影響はまだ不明であるとしているが、投入財の流通自由化に関しては、これにともなう肥料の値上がりと遠隔地への供給不足の問題が指摘されてい

る。また構造調整にともなって農業開発銀行の小農や農村貧困層への融資中止も行なわれたが、小農や農村貧困層の大部分はインフォーマルな金融に依存しているため影響は少ないとしている。

第4章で述べられているマラウイの構造調整は、上記3カ国とはやや異なる背景のもとで開始された。つまりマラウイでは独立以後農業輸出を指向してきたことや、関税や輸入制限などの規制が少ないことなどもあり、構造調整政策導入にともなう政策転換の度合いが他国よりも少なかったとされている。またマラウイの農業部門は、輸出作物であるタバコや茶の生産を中心とするエスレート部門と、自給生産を中心とする小農部門との二重構造になっている。このような構造のもと、小農や農村貧困層は世帯の食糧調達を自給農作物（主にメイズ）の生産と農外収入による補填でまかなっている。マラウイ政府は肥料の補助金削減を中止するなどの政策をとって、構造調整政策の小農や農村貧困層への影響に配慮していた。しかし他方で農業開発流通公社の縮小によって、投入財の供給減と安価な消費用メイズの供給減をもたらす、より脆弱な状態にある小農や農村貧困層が不利益を被ったことも指摘されている。

第5章で述べられているニジェールの例は、マラウイとはまた別の意味で特殊である。つまりニジェールはCFAフラン圏の一員であるため為替レートがフランス・フランに対して固定されており、そのため通常の構造調整では鍵となる為替政策・金融政策が単独では行なえない状況にある。また、この国の農業の大半を占める小農部門は国家の影響を受けないインフォーマルな部門を形成しており、農業政策や農業サービス、国家の流通機構などはこの部門にはほとんど届いていなかった。したがって、構造調整下で行なわれてきた穀物マーケティング・ボードの機能縮小や、農産物の政府価格の廃止、投入財の補助金削減、農業金融銀行の廃止などの諸政策は、この国の小農部門にほとんど影響を与えなかったと論じられている。

本書の結論部分では、構造調整政策の小農や農村貧困層への影響を左右する要因がまとめられ、さらに事例研究のまとめと政策提言が行なわれている。

まず構造調整政策の小農や農村貧困層への影響を左右する要因として、(1)小農や農村貧困層の価格変化に対する反応、(2)流通機構の変化、(3)農業金融や投入財などへの小農や農村貧困層のアクセス、(4)労働市場の変化にともなう就業機会の拡大、が重要であることが指摘されている。

構造調整政策がもたらした小農や農村貧困層への利益としては、(1)輸出向け作物の生産を行なっている農民の所得増（ガーナのココア生産農民など）、(2)それにとまなう労働力需要の増加、(3)投入財へのアクセスの向上（ケニアの輸入財など）、(4)農村のインフラストラクチャーへの財政支出増大（ガーナ、マダガスカル）などが挙げられている。しかしながら、このような形で利益を得た層がある一方で、多くの小農や農村貧困層はそこから取り残されている、として次のような傾向を挙げている。(1)輸出向け作物を生産していない層は価格政策の恩恵を受けない。(2)交通設備の不備、民間部門の未発達などから、遠隔地の農民は価格政策の利益や投入財の供給などの機会から取り残される。(3)政府が行なう農業普及活動や農業金融へのアクセスがない層は、構造調整政策がもたらしたインセンティブに反応する能力がない。このような事実から執筆者は結論として、構造調整政策の実施と小農や農村貧困層の利益との間に根本的な矛盾はないものの、この層が利益を享受できるようにするためには価格政策だけではなく、さまざまな制度や公共投資によって小農や農村貧困層がインセンティブに反応できるような状況をつくる必要があると述べている。

III

構造調整政策と農業部門の関係は、各国の初期条件や過去の政策、さらに構造調整政策の実施の度合いなどに大きく影響される。本書はこのように多様な各国の経験について、序章で提示された問題意識のもとに共通の枠組を使用して分析を進めており、これによって各国の特徴を明確に示すことに成功している。

また構造調整政策の影響を分析するにあたって、

マクロ経済指標の変化に視野を限定せずに、社会経済的に脆弱な農村貧困層や小農への影響に焦点をあてていることも重要である。さらに分析に際しては、対象となる農民を「農村貧困層」「小農」などの一語で片づけず、この集団内部に存在する社会的、経済的、地域的な相違に注目してさらに細かい範疇に分類し、それぞれに異なる影響を論じている点も評価できる。

構造調整政策の小農や農村貧困層への影響に焦点をあてた本書の視点と問題意識は、政策の社会的側面への影響に注目する1980年代後半以降の研究動向と軌を一にしているといえよう。そして本書の明確な主張は、アフリカ諸国における構造調整政策の実施にあたっては、価格のみに重点をおくいわゆる‘getting the prices right’の政策だけでは不十分であり、多様な政策的サポートによって、価格政策から生じるインセンティブに生産者が十分に反応できる状況をつくり出す必要があるという点である。この点は構造調整政策の社会的側面に注目した研究の多くが指摘するところであり、この分野のコンセンサスになりつつある。

このように本書では明確な問題意識と分析枠組のもとに事例研究が行なわれてはいるものの、中心テーマである構造調整政策の小農や農村貧困層への影響に関しては、個々の事例研究によっては曖昧な記述も随所に見られる。これは、国によっては資料に著しい制約があること、構造調整政策が開始されてからまだ数年しか経過していない国もあり、政策の明確な影響が把握しにくいことなどに原因があらう。そのため、事例研究によっては断片的なデータをもとに暫定的な結論を提示するにとどまっているものもある。今後、これらの点を補う研究がなされることが望まれる。

本書の序章では、構造調整下の労働市場の変化が女性世帯主世帯に与える影響や、農民の意思決定メカニズム（生産におけるリスク回避など）と価格政策との関係など、興味深い研究課題も提示されている。政策によってもたらされた価格インセンティブに農民が積極的に反応することを阻害している要因

を解明するためには、このようなミクロな視点からの分析が不可欠であろう。しかし残念ながらこれらの問題は、本書の個々の事例研究では掘り下げて検討されていない。また事例研究の多くはマクロ経済指標、センサス、サーベイ・データなどの資料を使用して議論を展開している。労働力へのアクセスと社会構造・権力構造との関係や、生産に関する農民の意思決定メカニズムなどの問題を、マクロな統計資料のみでとらえることは難しい。この意味で、構造調整政策の農民への影響をより多面的にとらえるためには、本書のような国レベルの研究と、構造調整政策への農民の対応を社会文化的な要因を含めたミクロな面で分析した他の研究^(注4)とを、突き合わせる事が今後必要になるだろう。

以上、本書の内容の紹介と論評を行なってきた。本書の長所は、共通の問題意識と分析枠組を使用することによって、とすれば内容が不統一になりやすい国別事例研究に統一性をもたせ、同時に各国の構造調整政策と農業との関係を比較可能なものにしていく点である。しかし構造調整政策の小農や農村貧困層への影響に関しては、本書の主要テーマであるにもかかわらず、政策が現在も進行中であることなどから、その全体像は现阶段では必ずしも明確になっていない。その意味で本書はこの分野の研究の集大成というよりはむしろ、今後の分析のための重要な足がかりと位置づけるのが適切と思われる。

(注1) World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* (Washington, D. C., 1981).

(注2) 原タイトルは、“The Impact of Economic Recovery Programmes on Smallholder Farmers and the Rural Poor in Sub-Saharan Africa.”

(注3) Simon Commander ed., *Structural Adjustment & Agriculture: Theory and Practice in Africa and Latin America* (London: Overseas Development Institute, 1989).

(注4) たとえば、Christina H. Gladwin ed., *Structural Adjustment and African Women Farmers* (Gainesville: University of Florida Press, 1991).