

序 章

構造調整とアフリカ農業

1990年代を迎えて、アフリカ諸国の政治経済体制は、経済的には構造調整、政治的には民主化を軸に再編成されつつある。そこで本書では、この2つの軸のひとつである構造調整に焦点を当て、それがアフリカ諸国の基幹産業である農業にどのような影響を及ぼし、どのような構造的変化をもたらしつつあるのかを検討した。具体的には上記の問題関心に基づいて、6人の共同研究者がそれぞれ専門とする国の個別的状況について分析を試みた。本書は、それら6カ国についての分析結果からなる6つの章と「補章」によって構成されている。「補章」は、6つの章の国別分析を補うために、アフリカ諸国の構造調整の推進に融資活動を通じて主導的役割を演じてきた世界銀行の基本的方針を歴史的に概観したものである。

1980年代初めから、サハラ以南のアフリカでは、ほとんどの国（48カ国中36カ国、「補章」表2参照）が世界銀行の構造調整支援融資を受け、構造調整を実施してきた。しかし、いうまでもなくそれらのアフリカ諸国の現実は、きわめて多様である。本書では、地域差、旧宗主国関係などに配慮して、以下の6つの国を分析対象として選択した。すなわち東アフリカからタンザニア、南部アフリカからザンビア、マラウイ、西アフリカの英語圏からナイジェリア、ガーナ、同じく西アフリカの仏語圏からコートジボワールである。以下に述べるように本書に収められた上記6カ国の農業と構造調整とのかか

わりの諸様相の分析は、結果としてアフリカ諸国が抱える多様性をかなりの程度描き出すことができた。

本書に登場する6カ国の間に存在する多様性は、およそ以下のように概括できるであろう。

まず各国の経済における農業部門の地位という点についてみると、次のような差異を指摘することができる。6カ国いずれの国においても農業部門はその就業人口比率という点からすれば重要な地位を占めているが、生産力的視点からすると差異が浮かび上がってくる。すなわち、6カ国のなかではコートジボワール、ガーナ、タンザニア、マラウイにおいては、農業は国内自給用の食糧作物生産としてだけでなく、輸出作物生産部門としても重要な意味をもっている点である。これに対して、1970年代から石油輸出を主な外貨獲得源としてきたナイジェリア、植民地時代から銅輸出に特化してきたザンビアでは、農業の輸出産業としての比重はきわめて小さい。

第2点は、農業内部における二重構造の有無である。植民地時代に植民者などによって設立された大規模農業は、マラウイでは今日でもアフリカ人小農部門と対峙する形で重要な地位を占めている。マラウイほどではないが、ザンビアの食糧生産部門において同様の構造が残存している。植民地時代の遺産ともいべきこのような構造は、他の諸国には存在しない。

第3に注目されるのは、各国の農業部門に対する国家の介入の仕方、度合いである。輸出作物生産部門については、いずれの国も多少なりとも国家の介入が行われてきたが、とくに際だっているのは食糧作物生産についてである。主要食糧作物に関して国家が生産者価格を設定し、公的な独占的流通機構を設立して国家が生産にまで強い影響力をもったタンザニア、ザンビア、マラウイは、食糧作物生産部門が国家介入のほとんど埒外におかれていた西アフリカのコートジボワール、ガーナ、ナイジェリアとは著しい対照をなしている。これには、国家の政策指針の差異ということよりも、西アフリカのとくに熱帯雨林地帯では主食作物としてヤム芋、キャッサバ、プランテン・バナナなど根茎類が重要な地位を占めており、これらの作物が東・南部アフ

リカの主食作物メイズ（トウモロコシ）とは異なり、貯蔵・輸送コストなどの面で多少なりとも大きな規模で行われる国家の管理にはなじみにくいという点に起因しているものと思われる。その証拠にコートジボワールでも、米に関してだけは独立当初から国家の価格統制が続けられており、国内食糧自給達成のための戦略的作物として米の生産育成策が実施されてきた。ナイジェリアでも、石油ブームに押されて沈滞した食糧生産部門の蘇生を期待して講じられた措置は、まず国家が手をつけやすい食糧の輸出入に対する規制であった。

コートジボワール、ガーナでは、食糧作物生産に関してはほとんど国家の介入はなかったかわりに、主力輸出産業である輸出作物生産（コートジボワールのココア、コーヒー、ガーナのココア）に対しては、国家は強力な介入を行ってきた。もっとも、第5章、第6章に紹介されているように、両国の介入はその仕方の相違からコートジボワールでは生産保護的な効力を発揮したのに対し、ガーナでは構造調整前のそれは、生産破壊的な効果をもったことでは対照的であった。

さらに農業の範囲を越えた全般的状況の差異として次の2点が指摘しうる。第1は構造調整の実施主体となる各国政府の性格である。政府が世界銀行、IMF主導の構造調整の導入にさしたる抵抗を示さず実施した国として、ガーナ、タンザニア、マラウイをあげることができる。より正確には、構造調整の導入前はそれを受け入れ実施するのに適した政権が樹立していた国ともいうことができる。ガーナにおけるローリングス政権の誕生、タンザニアにおけるニエレレの引退、ウジャマー社会主義の事実上の放棄などは、構造調整前に実現していた。他方、構造調整実施の過程で、部分的抵抗を示した国は、ザンビア、コートジボワール、ナイジェリアであり、構造調整導入後、ザンビアでは政治的民主化の過程でカウンダ政権は崩壊を余儀なくされ、コートジボワールのウフェ・ボワニ政権は政治的民主化の波は乗り切ることができたものの、構造調整の実施責任者として首相制を新たに導入しなければならなかった。ナイジェリアでは、政治的民主化の過程としてババギンダ

大統領の引退があり、その後の政局の混迷は今日なお続いていることは周知のとおりである。したがって、後者の3国では構造調整の導入、実施は前者に比べて遅滞し、その効果も際だったかたちでは現れていない。

第2点としては、通貨体制の差異である。旧英領植民地であった国々は、独立と同時に自国通貨の発行を開始し、したがって為替管理を強力な政策手段として手中にしたのに対し、旧仏領植民地であった国々に多くは、コートジボワールをはじめ植民地通貨体制を継承したC F Aフラン体制のもとに留まっているという点である。

以上に素描したような各国の農業およびそれをとりまく全般的状況の差異にもかかわらず、これらの国々に導入されることになった構造調整の内容は、実施された諸措置およびその時期、順序などに多少の違いはあったものの、基本的には画一的なものであった。そのことについては、世界銀行の構造調整融資の基本方針を検討した「補章」において、構造調整融資の開始以来、今日まで同行の方針は基本的には変化せず首尾一貫していることが確認されている。また具体的に各国の水準で構造調整政策の展開過程を考察した6つの章においても、各国の個別の状況の差異にもかかわらず、その諸施策は少なくともその方向性において画一的なものであったことが確認できる。

この画一性は必然であったといえよう。まず第1に、1980年代を迎えてアフリカ諸国は一様に、とりわけ国家財政の危機として発現した経済危機に陥ったという画一的な状況が生まれており、そして第2に、構造調整はそのような事態を国際通貨体制の攪乱要因として捉えたIMF、世界銀行が国際通貨体制の守護者、管理者として、諸国の国家財政の建て直しを融資の条件として各国に課したという要素が大きいからである。

構造調整の名によって各国に課された調整の内容は、一言でいえば経済活動の諸分野における国家介入の縮小であった。なぜならばこの国家介入に伴う財政支出こそ、国家財政にとって大きな負担であり莫大な赤字を抱え国家財政を破綻の危機に陥れた元凶であると考えられたからである。国家介入の縮小は、一見、経済自由主義的な経済開発戦略に基づいて選択された方策で

あるかのように映ずる。しかし構造調整の目指しているものは、第3章で坂元も指摘しているように、まず均衡の回復である。あえて経済開発戦略との関連を求めるならば、均衡の回復(国家財政の建て直し)はあらゆる経済開発戦略を実行するための前提条件であるという認識がそこにはあるということである。したがって、経済活動の諸分野からの国家介入の撤退によって生ずる空白を市場原理に基づいて活動する民間資本が埋め合わせることが期待されているが、アフリカ諸国の現状をみるかぎり、各国の民間資本が経済活動の諸分野で国家にとってかわることができるほどに十分に成長してきているようには思えない。少なくともそのような現状認識に基づいて立案された調整ではない。それは、これまでの国家の経済諸分野への介入が実効性がないうばかりか、大きな財政負担を国家に課し、国家を財政的に危機に陥れているという状況認識に基づいた調整であり、そしてそのような状況認識の正しさを証拠だてている。画一的な状況はたしかに存在した。しかし、経済開発という観点からみれば、それは消極的な対応であり、調整であった。

このような画一的内容の調整の導入、実施が、各国の農業に与えた影響は、すでに述べた各国農業の地位、性格、国家介入の仕方と度合い、農業をとりまく全般的状況の差異によってさまざまであった。その詳細については、各章の分析に委ねることとして、ここでは概括的に以下の点を指摘しておきたい。

まず構造調整の成功例としてしばしば引き合いに出されるガーナについていえば、構造調整の導入を前に、調整の実施主体としてローリングス政権が成立していたという点が大きい。第5章でも指摘しているように、腐敗し混乱の極に達していた従来の政治経済構造のしがらみを断ち切って登場したローリングス政権は、構造調整の実施主体にふさわしかった。そしてガーナの主力輸出産業であるココア生産は、エンクルマ政権時代以降、国家介入によって壊滅的な打撃を受けてきたがゆえに、構造調整によるそのような仕方の介入の縮小は、国内経済の全般的状況の改善と相俟って、生産力の蘇生を可能にしたといえる。しかし、隣国のコートジボワールの状況をみるかぎり、

ガーナのココア産業の今後については予断を許さない。コートジボワールでは、CFAフラン体制のもとにあったということもあって、ココア生産における国家の介入は、とくに1980年代以降、生産保護的な要素を強くもってきた。同じ構造調整が、コートジボワールでは生産者価格の引下げを課すことになったのであり、少なくとも短期的には、生産インセンティブとはなりえなかった。ガーナのココア産業も、国際市場との間に介在したマイナスの夾雑物を構造調整の名のもとに除去しえたが、生産者が国際市場に直接対峙させられることになる今後、コートジボワールのココア生産者と同じ立場にたたされることになるだろう。

世銀の評価ではガーナと同じく成功例とされているタンザニアについてはどうか。ウジャマー村政策を転換し1983年以來、新「農業政策」を推進しつつあったニエレレ政権を85年に引き継いだムウィニ新政権は、構造調整の導入、実施を許容しやすい政権であったといえよう。そしてウジャマー社会主義の残滓である農産物流通に関する国家介入の縮小は、それが生産に対して阻害的要因をもっていた分、生産回復に貢献することができたといえよう。そしてなによりも構造調整の忠実な実行者として評価されているタンザニア政府が、構造調整の眼目ともいうべき国家財政の均衡回復という点では、ますます援助資金依存を深めて一向に回復の兆しをみせていないことは皮肉といわざるをえない。

タンザニアと同じく農産物とくに食糧作物生産について、価格、流通機構を通じて国家介入を続けてきたザンビアの場合はどうか。独立以來、一貫して自給自足的なアフリカ小農民を都市食糧の供給者として国民経済に統合することを目指してきたカウンダ政権にとって、主食作物の生産者価格の市場価格に見合った引上げ自体は許容しうるものであった。しかし、それに見合う消費者価格の引上げとなると問題は別であった。タンザニアの場合と異なり、ザンビアにおいては、銅鉱山の組織労働者を中核とした都市人口の比率がきわめて高い。したがって、消費者価格の引上げは都市民の抵抗にあい政権の基盤を揺るがしかねない。事実そのような事態が1986年末に発生してい

る。結局、カウンダ政権は構造調整にいわば「つまみ食い」的な対応を試みたのであるが、それに失敗し、政治的民主化の波にのまれて敗退し、構造調整の本格的展開は新政権の手に託されることになったのである。

アフリカ諸国のなかでは、最も早期に構造調整が始動した国のひとつであるマラウイの場合、注目すべきはエステート農業とアフリカ人小農部門という農業における二重構造の存在である。きわめて概括的にいえば、エステート農業はもともと国家の保護的性格の介入を受けてはいなかったもので、構造調整は彼らの生産活動をとりまく外的条件の改善をもたらしたといえよう。他方、アフリカ人小農にとっては、構造調整は国家保護の打ち切りを意味し、与えられた「自由」のなかで浮上するものと沈下するものという両極分解の兆しが現れている。

構造調整の導入過程で最も政治的に軋轢が生じたのは、ナイジェリアであったといえよう。他の諸国に比べてケタはずれの人口と領土を擁する大国であるナイジェリアにおいては、構造調整を実施する主体となる中央政権の政治的基盤の堅固さがまず問われることになる。この国のいわゆる政治的民主化の過程で発生した政治的混乱をみていると、この国には良くも悪くも構造調整を導入し、実施しうる中央権力がいまだ形成されるに至っていないことができるであろう。

以上に概括したように、本書が取り上げた6カ国に限ってみても、構造調整が各国の農業に与えた影響は、各国農業の状況の差異に応じてさまざまであった。全体的にいえることがあるとすれば、それは構造調整そのものはあくまで調整であり、少なくともそれだけで将来の発展を約束するものではないということである。構造調整が成功したとされるガーナのような国においても、ガーナ農業が21世紀に向けて発展の軌道に乗りうるかどうかは、今後展開されるであろう経済開発戦略にかかっている。そしておそらくは国家の戦略としてしか立案しえないであろうその経済開発戦略における最大の問題は、構造調整において可能なかぎり縮小された国家の役割をどのようなかたちで、どの程度復活させるかということになるであろう。