

第3章

構造調整とマラウイ農業

はじめに

世界銀行と国際通貨基金（IMF）の主導による構造調整計画は、今日アフリカのほとんどの主要国において実施されている。しかし、最近の経済動向からみれば、多くの国で依然として経済の低迷が続いており、その妥当性に対する批判は根強いものがある。そこで、こうした批判の妥当性を評価するためには、アフリカの構造調整計画の実績を客観的に分析する必要がある。経済の十分な回復が実現していないのは、構造調整計画に実効力がなかったためなのか、他の要因によるものであったのか、といったことが明らかにされなければならない。

多くのアフリカ諸国が構造調整を始めたのは1980年代の後半であるが、構造調整の効果をみるためにはなるべく長い時期を対象として考える必要がある。また、さまざまな要因が影響を与えるマクロ水準の分析だけでなく、対象部門を絞ったより厳密な分析が要求される。アフリカにとって最も重要な部門は農業であろう。

世銀主導の構造調整計画は、1980年にケニア、セネガル、スーダンに対して世界で初めて導入されたが、マラウイにおいては翌年から開始されている。しかし、世銀の『世界開発報告1994』によれば、今日なおマラウイの国民の

約9割が農村部に住む農業主体の経済であり、1992年の1人当たりGNPは僅か210ドルの水準にとどまっている。

そこで、本章の目的は、マラウイの農業部門の構造調整計画の実績を検討することである。まず以下の第1節において、マラウイの農業部門に関わる構造調整計画の文献をサーベイし、第2節で構造調整開始の背景を理解し、それらを踏まえて構造調整計画の設計を第3節で明らかにする。第4節においては、構造調整計画の実績として実施の程度と効果の2つを主要な政策ごとに分析する。

第1節 マラウイ農業の構造調整を巡る論点

マラウイの経済全体と農業部門の構造調整計画を包括的に扱った論文としては、ハリガン (Jane Harrigan) のものがまずあげられる⁽¹⁾。彼女はマラウイ政府の農業省に勤務した経験も生かして、世銀資料も豊富に使いながら、農業部門における構造調整計画の実績を分析している。

彼女の結論は、世銀の構造調整計画に否定的である。すなわち、土地が稀少なマラウイにおいて、短期間に非食糧作物の生産者価格が大幅に引き上げられ、同時に肥料補助金が大幅に削減されたが、それが食糧作物 (メイズ) に依存する零細な小農に生産、投入両面から負の効果を与えた。また、過度に価格に依存するあまり、価格機構以外の構造問題を解決する政策手段が十分に採用されなかったため、生産の伸び悩みや公的買付機関の収支改善の遅れを招いたというのである⁽²⁾。同様な結論は、世銀の経済開発研究所のグラティ (Ravi Gulati) の論文においてもみられる⁽³⁾。ただし、グラティ論文の結論のより重要な点は、モザンビークの内戦による国際輸送路遮断という外的要因によって、構造調整の進捗が不十分になったということである。

一方、筆者自身は1990年までの期間を対象として、92年にマラウイの構造調整計画全体の実績を分析し、農業部門の構造調整計画について肯定的な評

価を下した⁽⁴⁾。既述のハリガンとグラティの論文は1986、87年までの期間を対象としたものであるが、新しい構造調整計画の内容も吟味しており、筆者の92年の論文とはそれほど分析の対象時期にずれはないといえる。

いずれにしろ、本論文は、その後さらに明らかになった統計資料などを使用して、1990年代の初めまでの分析を行うものであるが、そのためには以上の相反する分析結果の違いを十分に検討しておく必要がある。それは次の2点に集約できる。第1は構造調整計画が目指す目標の設定に関わる。すなわち、筆者の1992年の論文においては、構造調整計画の目標は農業部門全体でみた資源の効率的配分であり、生産者価格の引上げなどの構造調整政策が農民全体の生産と所得を向上させたとしているのに対して、ハリガンとグラティは構造調整計画の目標として所得分配の公正化を重視し、農民全体でなく、零細農民という構成要素を重視している。

筆者は、構造調整計画は対外債務を返済できなくなったから導入されたわけで、債務は返済させるという観点に立てば、構造調整計画の目標は債務返済が可能な経済主体、農業部門でいえば、零細でなく輸出や生産の大幅な増加に寄与できる農民を対象としたものであると考える。

しかしながら、世銀も国連アフリカ経済委員会などを筆頭とする批判⁽⁵⁾に応えて、所得分配面への配慮を行うようになってきているのは事実であるが、本論文においてはこのような構造調整本来の政策目標以外の目標についても分析することとし、農業雇用労働者の雇用や所得の問題を扱う。

第2の論点は、政策手段に関わるものである。一般に1980年代の後半からは世銀・IMFが現地政府と共同で政策枠組み書 (Policy Framework Paper: PFP) を作成するようになってきており、PFPは構造調整政策そのものに加えて従来からの開発政策を含んでいる。

理論的には、構造調整計画の主眼とする自由化政策は短期的には所得分配を悪化させる可能性が高く、所得分配の公正化という目標の実現のためには教育や保健などの部門に対する開発政策が加わる必要がある。また、自由化自体が真に成果をあげるためには、上述の社会サービス部門に対する支援に

加えて、インフラ整備や開発といった開発プロジェクトが補完的に実施されることが必要となる。

この場合、経済政策のもうひとつの政策目標である持続的成長が問題となっていると考える。すなわち、経済が持続的に成長するためには、構造調整に加えて、独立から構造調整導入前まで実施されていたような一般の開発政策が必要なのである⁽⁶⁾。

したがって、構造調整計画が中心であった前半の時期と、開発政策が加わった後半の時期を分けて考える必要がある。前半の時期で採用された政策が自由化のみでマラウイの低所得経済に特有の構造問題を十分に考慮せず、所得分配の公正化について成果が上がらなかったというハリガンの主張に対して、より長い時期を対象として開発政策にも配慮した分析が必要となっている。それは、同時に価格中心の世銀アプローチ、すなわち構造調整計画自体の設計に関するハリガンの批判にも答えることになる。

以上の論点からして、本論文の意義は、資源の効率的配分という構造調整の本来の目標に加えて、所得分配の公正化と持続的成長という他の2つの目標も考慮に入れて、構造調整をより幅広い視点でみることである。また、生産や所得だけでなく、雇用も含めた検討を行うこととした。

第2節 農業部門の構造調整開始の背景

1. マラウイの農業

マラウイはアフリカ大陸の東南部に位置する内陸国であり、総面積（11万8484km²）の約5分の1をアフリカ第3のマラウイ湖を中心とする湖沼が占めている。目立った鉱物資源はなく、比較的農業に適した土壤をもっている。

世銀の『世界開発報告1994』によれば、1992年の人口は910万人と推計され、人口密度は1km²当たり80人弱とアフリカのなかでは高い。可耕地面積に

についてはいろいろな推計値があるが⁽⁷⁾、現行の技術水準で耕作できる土地は限られていると考えられ⁽⁸⁾、年率3.2%（1980～92年の推計値）で成長する人口を扶養するためには農業生産、とりわけ土地生産性の向上が必要となっている。

マラウイの農業部門は小農部門とエステート（estate）部門の2部門に分かれる。同国特有の政策は、これらの2部門で栽培できる作物が以下のように決められていることである。すなわち、小農部門はメイズ（トウモロコシ）、落花生、その他の豆類、米などの食糧作物を中心とするが、タバコ、綿花などの換金作物も栽培している。一方、エステート部門は主として輸出向けにタバコ、茶、砂糖、コーヒーを生産している。

タバコについても、小農が火力乾燥種（fire-cured）、天日乾燥種（sun/air cured）だけを扱い、エステートでは煙道乾燥種（flue-cured）、バーレー種（barley）が栽培されている。ただし、バーレー種については、1990年からの農業部門調整計画において、小農も生産できるように政策の変更が行われたようである⁽⁹⁾。

小農の火力乾燥種タバコはアメリカに次ぐ生産高を誇り、唯一国際市場に影響を与える作物である。バーレー種を除くタバコはニコチン含有量が多く、世界市場における消費は伸悩みの傾向にある。

輸出の約9割はエステート部門を中心とするタバコ、茶、砂糖で占められている⁽¹⁰⁾。将来的に需要が伸びないこれらの少数の作物に依存するマラウイ経済は、国際市場の需要の低迷と価格の乱高下に影響を受け易い構造となっている。

機構面でみると、農業開発流通公社（Agricultural Development and Marketing Corporation: ADMARC）が小農作物の買付けや流通を担当してきた。ただし、第4節の4(3)項でみるように、構造調整期間において、ADMARCの機構改革が行われ、たとえば1987年から民間部門の買付けも認められるようになっている。

マラウイの農業部門の問題点は次の4点に集約できる。まずすでにあげた

2点、すなわち土地の稀少さと輸出構造における3品目への集中である。第3点は、キッド (J. Kydd) らが指摘しているが、生産性が全般的に低く、過去の農業生産の増加は単位収量の上昇でなく、耕地面積の拡大によるということである¹¹⁾。このために、キッドらが非難しているように、農業部門は過去において高度成長を遂げたが、それはエステート部門における農地の拡大によるものであり、ADMARCの低い生産者価格もあって、1970年代の小農の多くはエステートの農業雇用労働者に転落したのである。そこで、4番目の問題点は、稀少な土地をめぐる小農とエステートが土地を奪いあう構造があるということである。

2. 構造調整融資と農業部門調整融資

マラウイで構造調整計画が開始されたのは1981年である。1970年代後半の大規模な公共投資が外国からの借入れで実施されたが、第2次石油ショックと輸出価格の下落による交易条件の悪化、アメリカの高金利による国際的金利高などの外部経済要因により、80年代初頭にマラウイ経済は対外債務返済不能に陥ったのである。

こうした状況下で、1981年に世銀が構造調整融資 (Structural Adjustment Loan: SAL) を供与し、その条件として市場自由化を中心とする構造調整計画が開始された。経済不況は外部要因によって惹起されたとはいうものの、次のような構造問題が世銀によって指摘されたのである。すなわち、為替レートの割高に代表される国際競争力の欠如、少数の作物に依存した国際収支の不安定性、返済能力を考慮しない公的部門の無秩序な投資、政府および公営企業の大幅な赤字などである。

世銀のSALは、1981年の後、83、85、92年と続いた (表1参照)。さらに、特定の部門を対象とする部門調整融資は、1983、88、90年に供与された。農業に関するものは、1983年の小農・肥料と90年の農業部門調整融資である。これらの融資は3年間を対象期間とし、当該部門の民間部門の輸入に当たら

表1 世界銀行の調整融資¹⁾

融資	承認年月	融資額 (100万USドル)
構造調整融資 (SAL)		
構造調整プログラム	81.6	45.0
第2次構造調整プログラム	83.12	55.0
第3次構造調整プログラム	85.12	30.0
企業家能力開発・干越復興プログラム	92.6	120.0
部門調整融資 (SECAL)		
小土地所有者肥料プロジェクト	83.4	6.8
工業・貿易(政策)調整	88.6	70.0
農業部門調整	90.4	70.0

(出所) World Bank, *Annual Report*. Washington, D. C., 1981-94の各年版。

(注) 1) 補完融資, 特別調整融資を除く。

れている。

一方、IMFは1980年と82年に短期を対象としたスタンドバイ・クレジットを承認し、83年から3年間を対象とした拡大信用供与措置 (Extended Fund Facility: EFF) を供与した。さらに、1988年からはスタンドバイ・クレジットと、3年間を期限とする拡大構造調整融資 (Enhanced Structural Adjustment Facility: ESAF) が与えられた。IMFの融資は国際収支の赤字を補填するものであり、経済全体を対象とするものである。

上述の融資状況からみると、1980年代前半から経済全体の構造調整計画が行われているが、後半には部門中心の構造調整計画を世銀・IMFがスクラムを組んで実施する体制ができあがっている。両機関の役割分担に関しては、通常IMFがマクロ、世銀が部門の構造調整を実施する。

第3節 構造調整計画の設計

本節においては、構造調整計画の設計、すなわち政策目標と手段を明らかにする。マラウイの基幹産業は農業であり、1980年代前半の経済全体を対象とした構造調整計画の主な対象は農業部門であった。部門調整融資中心の

1980年代後半においても、経済全体の構造調整計画はIMF中心で続行中であり、それは農業部門だけを対象とするものではないものの、農業に影響を与える政策（たとえば、為替レート政策）を含むので、農業部門の構造調整を考えるに当たっては経済全体の構造調整も視野に入れる必要がある。

構造調整計画の内容に関しては、あまり資料がない。これは、為替レート切下げなど、その内容が国家の機密に関わるものであり、マラウイ政府や世銀など当事者が一般に公表していないからである。政府刊行物や世銀資料などでその内容が触れられることがあるが、それらは包括的なものでなかったり、たとえそうであっても具体的にどういう政策が採用されるかが明示されていないことが多い。

最も政策が包括的に示されているのは、マラウイに関しては先述のハリガンの論文であり¹²⁾、一般的な分析はそのシリーズの第1巻にある¹³⁾。両方の文献とも世銀の資料をかなり使っている。しかし、これらの文献は、経済全体および農業部門全体に関わる多くの政策をある程度分類してはいるが、構造調整が真に求めるもの、すなわちその政策目標は何なのか、そしてその実現のための手段はどれなのかがはっきりしない。そこで、主にこれらの文献に依拠して、政策目標と手段を分類し関連付けたのが表2である。この表に従って、以下に政策目標とその手段を明らかにする。

まず構造調整計画は経済安定化計画と狭義の構造調整計画¹⁴⁾に分けられ、農業部門自身の構造調整計画は中期を対象とする後者の政策となる（表2の囲んだ部分）。これによって、農業部門の位置付けがわかり、後でみるように経済安定化の政策目標であるインフレ抑制の失敗が農業部門に悪影響を及ぼすことがわかる。

農業部門の構造調整計画の主要目標は、一般的な政策目標のうち資源の効率的配分であると考えられる。表2で括弧内に入っている持続的成長と所得分配の公正化は直接の目標ではないと見なせる。しかし、第1節で述べたように、本論文において開発政策との関係で持続的な成長をみることとし、また貧困層への悪影響が懸念されていることを考慮して所得分配の公正化につ

表2 経済全体と農業部門の構造調整計画(SAP)の目標と政策

計画の種類	期間	対象分野	政策目標 [()内はSAPの 直接の目標でない] 国際収支赤字の是正	効果指標		政策手段		その他の要因
				最終指標	中間指標	政策実施指標	数量化できない政策	
経済安定化 構造調整 (狭義)	短期 (1~3年)	経済全体	インフレの抑制 (失業削減) 資源の効率的配分	経常赤字/GDP 消費者物価指数	輸出量 輸入量	為替レートの切下げ 政府経常収支赤字/GDP 政府投資支出/GDP M ₂ 政府経常収支赤字/GDP 政府投資支出/GDP M ₂ 金利	数量化できない政策	天候 国際価格 国際需要 国際輸送路 難民
		経済全体	(持続的成長) (所得分配の公正化)	直接生産/GDP 輸出/GDP 公部門赤字/GDP (政府、公企業)	労働生産性 資本生産性	1) 対外関係の開放 為替レートの切下げ 2) 国内市場自由化 — 輸送自由化/インセンティブ 供与 3) 公的部門改革 — 経常支出抑制(賃金等) — 歳入増加 — 投資支出削減/合理化	輸入障壁の削減 — 外資導入 — 市場参入障壁 (政府許認可)の除去	天候 国際価格 国際需要 国際輸送路 難民 輸出割当
		農業部門	(持続的成長) (所得分配の公正化)	輸出物/全農産 輸出/全輸出 公部門赤字/GDP (政府、公企業)	労働生産性 資本生産性	1) 対外関係の開放 為替レートの切下げ 2) 国内市場自由化 — インセンティブ 供与(生産者価格の引上げなど) 3) 公的部門改革 — 経常支出抑制 — 投資支出増加	輸入障壁の削減 — 外資導入 — 市場参入障壁 (政府許認可)の除去	天候 国際価格 国際需要 国際輸送路 難民 長期部門契約(移転)

(出所) Jane Harrigan, "Malawi," in Paul Mosley, Jane Harrigan & John Toye, eds., *Aid and Power: The World Bank & Policy-based Lending*, 1991, pp. 218-222 より作成。

いても取り上げることにする。

構造調整計画の政策手段は多岐にわたるので、これらを大きく3つの政策グループに分けた。すなわち、対外関係の開放政策、国内市場自由化政策、公的部門改革政策である（表2参照）。政策の意味や内容は、次節においてこれら政策グループごとに構造調整の実績を論ずるときに説明する。

第4節 構造調整計画の実績

1. 分析方法

本節では、農業部門の構造調整計画の実績として、政策の実施の程度とその効果の2つを分析対象項目とする。先に示した表2において、政策目標と対応させて数量化した主な指標を列挙した。これは筆者自身の1992年の論文を土台にしてまとめたものである¹⁵⁾。以下でわかるように、データの利用可能性に基づいて、他の指標も使っている。政策手段も数量化指標を中心とした分析を行うが¹⁶⁾、数量化が容易でないものはハリガンやグラティの文献の記述に依拠することとした。政策の効果をみる方法としては、構造調整前の経済状況と実施後のそれとを比較する「実施前・実施後」比較を行う。既述のハリガンとグラティも同様の方法を採用している。

対象期間は1970年代から90年代前半までである。指標で比較を行う際、構造調整以前として1974～79年、80～82年、以後が83～86年、87～91年の期間を取り上げる。80～82年は構造調整が始まったものの、外的要因に惹起された経済の不況が最も深刻な時期である。1983～86年は構造調整自体の政策が急激に実施され、その効果が最も表れた時期である。1987～91年はその効果の持続性が問題となる時期である。所得分配の公正化に関する指標はすべての期間でみることができる。

1974～79年は経済が高度成長を実現した時期であり、「実施前・実施後」

比較は主に80～82年とそれ以後の期間の経済実績の比較となる。そこで、この比較を行う場合に問題となるのは、構造調整以外の政策や要因の影響である。構造調整以外の政策である開発政策の実施は持続性の問題として捉えることができるが、非政策要因についてはその効果を把握しなければならない。さらに、農業以外の部門の動向も考慮に入れなければならない。具体的な指標の説明と分析手法は以下で説明する。

2. その他の主な要因の動向と効果

世銀は構造調整計画の効果をみる際、それ以外の要因として一般に雨量、交易条件などを取り上げるが¹⁷⁾、内陸国マラウイにとっては、追加的にモザンビーク内戦による国際輸送路の遮断が考慮に入れられなければならない。まず雨量についてみると、世銀資料 (*African Development Indicators*) によれば、1980～90年においてマラウイの場合比較的大きな早魃は80年と81年に生じたのみである¹⁸⁾。これらの年は構造調整開始前であり、構造調整の効果と直接関係しない。ただし、1980～81年とその後の期間を比べる場合、後者を過大評価する可能性はある。

1991年には南部アフリカ全体を早魃が襲ったが、マラウイもその影響を被った。しかし、農業の生産高は、1992年に収穫されているので、本論文における指標を使った比較分析には関わらないことになる。雨量がとくに良好な年までは把握できなく、またマラウイでは地域的に雨量のバラツキが大きく、1980～91年において雨量が構造調整を凌駕するほどには決定的なプラスの影響を与えていないと考えられよう。

交易条件の動向は表3に示してある。構造調整の効果が現れる1983年以降に継続的に悪化しており、その間に経済の改善がみられるのであれば、それは構造調整の効果とみなすことができる。

国際輸送路の遮断とは、マラウイの伝統的な輸送路がモザンビークの国内の内戦によって輸送困難になったことを指す。1980年代初頭までマラウイの

表3 農業部門の与件の変化

	1974-79	1980-82	1983-86	1987-91
価格交易条件（輸出価格指数 ／輸入価格指数）1985=100, 年平均	143	114	104	83 ¹⁾
運賃・保険等 ²⁾ （当年価格） 輸入（CIF）に占める比率 （%），年平均	12.0	12.0	25.9	40.0
消費者物価指数 年平均上昇率（%）	11.9	11.3	14.5	18.9

（出所）IMF: *International Financial Statistics*, 1993 & August 1994, より作成。

（注）1）1987-89年の値である。

2）推計値。

貨物のほとんどはモザンビークのベイラ、ナカラの両港経由で輸送されていたが、反政府ゲリラの活動により輸送困難となり、84年までには両ルートとも完全に閉鎖されることとなった。その結果、距離にして3～4倍かかる南アフリカ共和国のダーバン港経由の輸送路が使われることとなった。

そこで、表3をみると、輸送費など支払いが1983年以降大きくなっていることがわかる。農業部門に関していえば、まず投入財や資・機材のコスト上昇が農業部門の利潤低下を招いたことが推論される。また、さらに大きな影響としては、比較的重量がある農産物の輸出が輸送費の増大によって、国際競争力を失ったとみられる。しかし、輸送路遮断は経済に悪影響を与えるものであり、交易条件の場合と同様に経済の回復を構造調整のプラスの効果とみることをより容易にする。

主要な作物ごとの輸出価格の動向をみると、砂糖を筆頭としてマラウイの主要作物のほとんどにおいて、交易条件の悪化をもたらしているのに対応して、対象期間全般において価格の低迷が生じている¹⁹⁾。構造調整は輸出環境が悪いなかで実施されており、同時期の経済の回復の多くを構造調整の効果に帰することができる。

次に、農業部門以外の部門の活動の影響に関しては、マラウイの最大部門が農業であり、それ以外に鉱物部門など外貨獲得の有力な産業がないため、ほとんど無視することができよう。

ただし、マクロ経済の動向は考慮に入れなければならない。農業部門に影響を与えるものとしては、国際収支の赤字とインフレが考えられる（表2参照）。前者については、確かに外貨繰りが窮屈な状況が続いたが、それを乗り切るために世銀、IMF、その他のドナーの援助が実施されており、農業部門に決定的な影響を与えたとは考えられない。国際収支赤字が拡大して外貨準備が減少したときには、援助がそれを埋めるべく供与され、農業生産に必要な投入財や資機材の輸入が大きく影響を受けなかったと推論できよう。

そこで、重要なマクロ経済上の問題はインフレである。表3にみるように、消費者物価が1983年以降高進しており、これは農民所得の実質的な低下を招く。事実、後にみるように、小農の生産者価格やエステートの農業雇用労働者の所得はインフレ率より低い伸びを示すことになった。このように、農業部門の構造調整は経済安定化が不十分な状況下で実施されたということに留意する必要がある。

最後に、援助の効果に関しては、すでに述べたが、資源の効率的配分という目標を実現するために構造調整政策が実施され、それで不足する分が援助となっているわけであり、経済に対する効果はそれほど大きくないと考えることができる。筆者は1992年の分析において数量的な分析を行ったが、同様な結果が出ている²⁰。

結局、上であげた構造調整以外の要因は、経済に悪影響を与えはするものの、構造調整のプラスの効果を凌駕するほどの影響をもたなかったといえる。むしろ、以下でみる経済のいくらかの回復は、構造調整以外の要因のマイナスの効果を大きく上回る構造調整のプラスの効果によると論ずることを可能にする。

なお、政治状況に関しては、独裁政権との批判はあったが、1993年までは独立後から政権にあったバンダ大統領の下、政治は安定していたといえる。1970年代のアフリカで群を抜く高度成長（1973～79年のGDPの年平均成長率は5.9%）もこの政治の安定のうえに実現したと考えられる。

3. 対外関係の開放政策の実施の程度と効果

構造調整計画の第1の政策グループである対外関係の開放政策は、国際収支表で考えると、商品とサービスの貿易の自由化と資本取引の自由化の2つからなる。資本市場の自由化とサービス市場の自由化の進捗はハリガンとグラティも触れておらず、他の国の例からみても最近まであまり進んでいないと推察される。そこで、一般には、農業部門への投資や融資の問題よりも、商品市場の自由化の実施の程度とその効果に関心が向けられている。そこで、本論文においても、データが十分にないこともあって、対外債務返済困難という状況下で最も重要な政策目標として輸出の増大を取り上げることとした(表2参照)。輸出の動向に関しては、総量の増大と品目の多様化という2つの面からみることとする。

まず、輸出に関して重要な構造調整政策は為替レートの切下げである。その実施の程度は次の2点に集約できる。まず第1に、為替レートは一貫して対ドルで切り下げられている(表4参照)。第2に重要な指標は実質実効為替レートであるが、これはマラウイの主要貿易相手国の価格との相対的な動きを考慮して、マラウイの国際競争力が為替レートでどのように高まったかをみるものである。これについては、表4にみるように、1983年以降実質実効為替レートは切り下がっており、マラウイの輸出品の国際競争力が高まっている。

為替レートの大幅な切下げが大幅な国内価格の上昇(インフレ)というマイナスの影響を与えたという批判はマラウイに限らずあるが、これについては次項で農民の生産者価格との関連でみることにする。

そこで、為替レート切下げの効果を見ると、主要作物の輸出量が1983年以降増加している(表5)。ただし、1987~91年の増加率は83~86年に比べてそれほど上昇していない。これは構造調整以外の要因も輸出の持続的な成長を妨げていると考えられよう。作物ごとの輸出量をみると、エスレート作物

表4 構造調整計画の実施の程度

	1974-79	1980-82	1983-86	1987-91
為替レート				
名目為替レート (クワチャ/USドル)	0.0	8.9	15.2	8.5
年平均下降率 (%)				
実質実効為替レート		102	98	92
1985=100, 年平均				
生産者価格 (公的買付機関の買付価格)				
名目買付価格 (全作物の買付総額/買付総量)	8.8	-3.6	28.0	0.1
年平均上昇率 (%)				
実質買付価格 (名目買付価格/消費者物価指数, 1985年価格)	-2.7	-13.5	11.9	-15.8
年平均上昇率 (%)				
輸出価格に占める比率 (%)				
タバコ ¹⁾		0.19	0.29	0.23 ²⁾
落花生	0.45	0.44	0.83	0.79
綿花	0.18	0.23	0.57	0.27
豆類	0.37	0.33	0.40	0.56
米	0.33	0.26	0.29	0.28

(出所) IMF, 表3に同じ, National Statistical Office, *Monthly Statistical Bulletin*. September 1986, 1991, 1993, および, World Bank, *African Development Indicators*. 1992, より作成。

- (注) 1) Northern Division Fire-cured tobacco.
2) 1987-90年の値である。

のタバコ、コーヒーの伸びが著しい。これに対して、小農作物は豆類を除いて輸出量の目立った増加はみられない。

一方、額でみるかぎり輸出構造の多様化は進んでいない。タバコ、砂糖の全輸出に占める比率はむしろ増大している。コーヒーやひまわり、マカダミア・ナッツなどの非伝統的な作物の生産は増えているが、そのインパクトはまだ限られている。

次に、作物水準まで下りたミクロ分析を行うと、為替レートの切下げによりマラウイの主要輸出作物のドル価格は低下している。具体的には、為替レート (クワチャ/USドル) は1980～82年から87～91年にかけて平均値の比較で184%の下落を示したのに対して、主要作物の現地建ての輸出価格 (平均値) はこの間それを下回る伸びを示したに止まった。欧州連合 (EU) など

表5 構造調整の輸出への効果

	1974-79	1980-82	1983-86	1987-91
主要作物 ¹⁾ の輸出量 (1985年 価格の実質価値合計) 年平均増加率 (%)	19.1	-2.4	7.5	4.8
主要作物 ¹⁾ の輸出量 (1000トン, 年平均)				
タバコ	37.2	47.7	58.4	72.7
茶	28.2	32.9	37.8	38.1
砂糖	44.3	96.7	90.4	71.1
コーヒー	0.2	0.6	2.4	5.0
落花生	18.0	14.6	8.3	10.2
綿花	1.8	1.5	2.8	3.5
豆類	7.1	6.8	14.0	15.9
米	7.9	6.9	0.8	2.7
タバコ・茶・砂糖の輸出額 全輸出 ²⁾ に占める比率(%), 年平均	83.1	84.7	81.2	86.1

(出所) National Statistical Office, *Monthly Statistical Bulletin*. September 1986, 1991, 1993, より作成。

(注) 1) 主要作物は表中の8品目である。

2) 再輸出を除く。

と長期契約がある砂糖は180%の伸びを示したが、茶は135%、コーヒーは127%、落花生は59%、綿花は111%の増加に止まった。

タバコは227%の増加を示したが、これはエステートのバーレー種と煙道乾燥種の価格の急上昇によるものであった。小農のタバコはニコチン含有量が多く、ドル価格は大幅な下落を示したが輸出量はそれほど増えていない。

結局、為替レートの切下げによるマラウイ農産品の価格の低下が需要の増大につながっていると考えられる。たとえば、マラウイの茶のグレードは低く、その低価格が国際市場の需要を喚起してきたといわれる。

4. 国内市場自由化政策の実施の程度と効果

構造調整計画の第2の政策は国内市場の自由化に関わるものである。農業部門に関しては、生産者価格の引上げ、肥料補助金の廃止、ADMARCが独

占してきた買付け、販売などへの民間部門の参入があげられる。

(1) 生産者価格の引上げ

まず生産者価格の引上げについては、次の4つの指標でその実施の程度をみることができる(表4参照)。第1に、ADMARCが小農から買い付ける作物全体でみると、名目価格は1983年以降上昇を示している。第2に、国内消費者物価で除した実質価格でみても、1983～86年において農産品の交易条件は改善している。ただし、1987～91年においては、インフレの急上昇により実質価格は低下している。もっとも、民間業者の買付けが1987年より認められるようになり、買付けの主体を民間主導とすべくADMARCの買付価格がそれほど引上げられなかった可能性はある(4(3)項参照)。

第3に、輸出価格に占める生産者価格の比率は全体的には上昇しており、小農へのインセンティブ供与が実施されたことを物語る。

第4の指標はメイズ価格と他の作物の価格の相対的な比較である。マラウイの農地のかなりの部分はメイズ栽培で占められているが²¹⁾、構造調整政策は価値のより高い換金作物の生産を増やすためメイズの価格に対する他の作物の価格を相対的に引き上げることを目指したのである。1983～86年にはメイズ価格は相対的に引き下げられたが、それによってメイズ販売量が急減した。そこで、1987～91年にはメイズ価格の大幅な引上げが実施されている。

これらの政策の効果は、まず農業部門全体の総生産でみることができる。表6をみると、農業全体の付加価値は1983年以降増加に転じているが、その増加率はまだ十分ではない。すなわち、1979年以前と比較して低い水準にあり、3%強の人口の成長率とあまり変わらない。GDPに占める比率もあまり変化がない。

小農部門の総生産も1983年以降増加率はプラスを示すようになったが、農村地域の人口(全人口の約9割)の成長率を下回っている。ただし、総生産に占めるADMARCの買付量の比率は高まっており、換金作物の比重が高まっていることを示している。これは構造調整がめざしていることである。

表6 構造調整の国内生産への効果

	1974-79	1980-82	1983-86	1987-91
農業部門の総生産				
全部門 (1987年価格)	5.3	-3.0	2.8	3.5
年平均成長率 (%)				
全部門 (1987年価格)	39.5	36.9	37.3	35.0
GDPに占める比率				
年平均 (%)				
小農部門 (1978年価格)		-1.7 ¹⁾	3.1	2.0
年平均成長率 (%)				
エステート部門 (1985年価格) ²⁾	13.9	16.6	-1.2	3.2
年平均成長率				
小農部門				
公的買付機関への販売額 (85年価格)		8.2	9.9	9.6
小農生産全体に占める比率 (%)				
年平均				
公的買付機関への販売量	2.5	-2.5	8.1	10.0
(全作物の1985年価格の価値の合計)				
年平均増加率 (%)				
公的買付機関への実質販売額	0.0	2.8	5.9	3.7
(名目販売総額/消費者物価, 1985年価格)				
年平均成長率 (%)				
エステート部門での雇用者数		-5.7	5.1	3.1
年平均増加率 (%)				
エステート部門での雇用者の実質所得 (名目収入/消費者物価指数, 1985年価格)		-7.6	-8.1	-7.1
年平均増加率 (%)				

(出所) National Statistical Office, *Monthly Statistical Bulletin*, September 1986, 1991, 1993, および, World Bank, *World Tables 1993*, より作成。

(注) 1) 1981-82年の値である。

2) タバコは国内競り取扱量, 茶と砂糖は生産量, コーヒーは輸出量を使った。

エステート部門は, 表6で用いた指標によれば, 1983年以降低い成長率を示しているが, これは砂糖生産の低下によるものである。しかしながら表5にみるように, エステート部門の主要作物であるタバコ, とりわけパーレー種の生産は急増し, コーヒーの生産も伸びている。

次に, 小農作物のADMARCによる買付け(小農による販売)について, 全体の生産および所得と, 作物間の生産比較をみる。表6によると, ADMARC

が買い付けた全作物は、実質価値でみて1983年以降大幅な増大を示した。さらに、消費者物価で調整しても、小農の実質（販売）所得は高い成長率を示している。生産者価格の上昇に反応したものと解釈できる。ただし、後でみるように、1987年より民間部門が買付けに参入することになり、それが本格化した88年と89年にはADMARCの買付量の伸びは全体的にみて減少した。1990年と91年には、メイズ価格が引き上げられたので、買付量は急増した。

作物間の動きでみると、土地の大部分を占めるメイズと他の作物の相対価格の変化に対応して、生産（販売）量が変化している。すなわち、メイズ価格が相対的に引き下げられた1983～86年においては、同じ土地で栽培される落花生や他の豆類、タバコの生産が急増した（表7参照）。一方、メイズの価格をあまりに相対的に低下させた結果、メイズの販売量が激減して、1987年にはメイズを輸入する事態となっている。これに対して、1987～91年にはメイズ価格が相対的に引き上げられ、メイズ生産は増えたが他の作物の生産が減少した。ただし、1983～86年のメイズの生産者価格の引下げは、消費者価格との逆ザヤをなくすために実施されたのであり、補助金削減とADMARCの経営改善という目的には貢献したとみられる。

結論として、ADMARCの買付作物でみるかぎり、小農は生産者価格の変化に十分に反応して販売量を変化させた。そして、相対的にみると生産量と所得は増大したが、作物ごとにみると、メイズだけに依存する農民は負の影響を被ったことになる。これは第1節で述べた1986、87年までを対象期間と

表7 小農作物の販売量

	(年平均増加率, %)			
	1974-79	1980-82	1983-86	1987-91
タバコ	4.5	-23.4	18.2	-12.5
落花生	-3.4	-24.6	50.2	-30.0
綿花	5.5	-12.9	9.2	27.6
米	2.9	-15.1	-0.8	-21.1
メイズ	4.5	44.1	-17.7	38.6
豆類	-0.3	-4.8	44.7	-5.7
その他	1.3	-6.0	-20.8	15.7

(出所) 表5に同じ。

5. 公的部門改革の実施の程度と効果

構造調整の3番目の政策は公的部門改革である。農業部門については、ADMARCの改革ということになる。まずADMARCの機構改革は、上述の生産者価格の引上げ、買付けおよび流通の独占の削減を通じてなされた(4(3)項)。これは、価格を市場価格に近づけ、民間業者の流通への参入を促進し、ADMARCは備蓄へという改革である。

次に経営改善の程度についてみると、1980/81会計年(4月から翌年3月)までは大幅な赤字を計上していたが、81/82年以降は黒字の傾向が続いている。また、投資についても、経常収支悪化に鑑みて、規模の大幅な縮小がみられる。1970年代までは小農作物の買付価格を低く抑え、そこで得た利潤をエステートその他の部門への貸付けに使っていたが、それらの事業の多くが非効率であったと指摘されていた⁽²⁸⁾。

6. 雇用への効果

以上は輸出、生産、所得などを全体的にみた分析であり、指標化された政策目標は資源の効率的配分である。これが構造調整の基本的な目標であるとして分析を進めてきた。本項では、所得分配の公正化という政策目標に関して、エステートの農業雇用労働者の雇用と所得について分析を行う。

エステート部門に雇用される農業雇用労働者の雇用数と所得の推移は表6に示されている。ここで扱う農民は完全な雇用労働者だけでなく、自分の土地の耕作だけでは不十分で雇用労働者として雇われている農民も含まれる。この表によると、第4節3項でみたエステートの輸出と生産の拡大によって、まず雇用者数の伸びがプラスに転じているのがわかる。一見、この伸びは望ましくみえるが、逆にいうと小農のエステートでの雇用が進んでいるともいえる。ただし、構造調整の全体的な成果として、この雇用の増加はそのひとつとしてあげられよう。

次に、1人当たりの所得（月額）に関しては、インフレ率を加味した実質所得は低下している。彼らの賃金は1990年の推定値で、1カ月当たり僅かに37クワチャ（13USドル）である。これは、国が定める最低賃金をベースにしているとみられるが、1988年における農村部の最低賃金（日給）は0.77クワチャ（0.30USドル）であった。

農民全体の生産効率上昇という観点からすれば、輸出や生産の伸びに構造調整の成果をみることができるといえるが、所得分配の公正化という面では、零細農民の所得はそれほど増えなかったといえる。メイズ価格の引下げと肥料価格の上昇によってダブル・パンチを受けた零細農民がエステートに作業員として雇われたものの、その所得も不十分なものであったといえる。しかし、見方を変えれば、彼らの所得はインフレによって目減りしたわけであり、インフレ抑制というマクロ経済安定が小農の所得向上に不可欠であると指摘することもできる。

第5節 結論

本論文においては、マラウイの農業の実績として、政策の実施の程度と効果の2つを分析した。対象期間としては、1982年以前と以後の経済指標を中心に比較した。構造調整計画の主要な目標は資源の効率的配分であると定義しての分析が中心であったが、マラウイの経験に関わる論点に配慮してその他の政策目標についてもその実績を分析した。

構造調整計画の政策手段は大きく分けて対外関係の開放、国内市場自由化、公的部門改革の3つであると考えられる。これらの主要な政策の実施の程度をみると、全体的には目指す方向に沿って実施されてきたといえる。すなわち、為替レートは国際競争力を保つよう切り下げられてきており、生産者価格は大幅に引き上げられ、小農の生産物の買付機関であるADMARCの機構改革と経営改善も進んでいる。

ただし、インフレが1987～91年に高進したために、生産者価格は実質的にマイナスになっている。もっとも、民間業者の買付けへの参入を促進するために、ADMARCが価格をあまり引き上げていない可能性がある。

これらの政策の効果については、まず構造調整以外の要因の効果が決定的なほどには大きくなかったとの分析を踏まえて、数量化指標を中心に「実施前・実施後」比較を行った。その結果、全体的にみると、構造調整が目指した資源の効率的配分は実現されたといえる。すなわち、輸出は増加し、小農の生産や所得が増大した。

構造調整の効果が現れ始めた1983～86年はそれ以前の期間よりもはるかに諸指標は改善したが、87～91年以降はもうひとつの政策目標である持続的成長は十分に達成されているとはいえない。また、小農部門に関しては、政策の効果が部門全体に十分に行き渡ってはいない。結局、マラウイのような低所得国においては、持続的成長のためには構造調整政策だけでなく、開発政策が成果をあげることが必要なのである。

さらに、所得分配の公正化という別の目標からみると、土地面積の少ない零細な農民はメイズの生産者価格の低下と肥料補助金の削減による投入財価格の上昇の二重の悪影響を被っている。また、エステート部門の輸出や生産の増加に伴い農業雇用労働者の雇用数は増加したが、かれらの実質所得は増えていない。

以上の分析結果の政策的含意を述べると、マラウイの農業部門の構造調整は比較的順調に実施されており、全体的にみるとそれが目指す資源の効率的配分という目標はかなりの程度達成された。しかし、農業部門にとって外的要因であるインフレの高進が小農などの生産に悪影響を与えており、農業部門の構造調整は経済の安定化なくしては十分に達成されないことを示している。さらに、他の政策目標である持続的な成長と所得分配の公正化のためには、開発政策による補完的な措置が必要であると考えられる。

〔注〕

- (1) J. Harrigan, "Malawi," in P. Mosley, J. Harrigan and J. Toye eds., *Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending, Volume 2 Case Studies*, London: Routledge 1991.
- (2) Ibid., pp.224-229.
- (3) R. Gulati, *Malawi: Promising Reforms, Bad Luck*, Washington D.C.: Economic Development Institute of the World Bank, 1989, pp.51-52.
- (4) 坂元浩一「マラウイの構造調整計画の実績」(『アフリカ研究』40号 1992年) 15ページ。
- (5) United Nations Economic Commission for Africa, *African Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-economic Recovery and Transformation*, Addis Ababa, 1989.
- (6) Gulati, *Malawi...* p.60,も同様な評価を下している
- (7) 耕地面積は1980/81 (収穫) 年において可耕面積の25%と推定されている (National Statistical Office, *Statistical Yearbook 1983*. Lilongwe, p.67. 原資料は *National Survey of Agriculture 80/81*)。なお、マラウイの収穫年は9月から翌年8月である。
- (8) Gulati, *Malawi...* p.60.
- (9) Economist Intelligence Unit (EIU), *Malawi: Country Profile 1993-94*.
- (10) Ibid., p.29によれば、1990～92年の平均で全輸出の88.9%である。
- (11) J. Kydd and R. Christiansen, "Structural Changes in Malawi since Independence: Consequences of a Development Strategy based on Large Scale Agriculture," *World Development*, Vol. 10, No.5, 1982.
- (12) Harrigan, "Malawi," pp.218-222.
- (13) P. Mosley, J. Harrigan and J. Toye eds., *Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending, Volume 1 Analysis and Policy Proposals*. London: Routledge, 1991, pp.90-116.
- (14) 一般にIMFが経済安定化計画, 世銀が構造調整計画を担当するが, 実際上両者は一緒に実施されており, しかも密接に関わっている。そこで, 両者を合わせた広義の構造調整計画に対して, 世銀の計画を狭義の構造調整計画と呼ぶことにした。
- (15) 坂元「マラウイの構造調整計画…」11-12ページ。
- (16) 同上論文 8ページ。
- (17) World Bank and UNDP, *Africa's Adjustment and Growth in the 1980s*. Washington, 1989.
- (18) World Bank, *African Development Indicators*. Washington, D.C., 1992, p.242.

- (19) International Monetary Fund, *International Financial Statistics*. 各年版。以下4節の(3)を参照。
- (20) 坂元 「マラウイの構造調整計画…」14ページ。
- (21) 1981/82年の耕地面積の58%をメイズが占めていると推定されている (National Statistical Office, *Statistical Yearbook 1983*. p.67.原資料は*National Survey of Agriculture 80/81*)。
- (22) Harrigan, "Malawi," pp.225-226.
- (23) Ibid., pp.224-229.
- (24) Gulati, *Malawi...* p.51.
- (25) Harrigan, "Malawi," p. 231.
- (26) EIU, *Malawi: Country Profile 1993/94*. p.16.
- (27) Harrigan, "Malawi," p. 232.
- (28) Ibid.,pp. 205-206.