

アフリカ農業援助からの教訓

ウマ・レレ編著『アフリカ農業に対する援助』を読む

Uma Lele ed., *Aid to African Agriculture : Lessons from Two Decades of Donors' Experience*, The Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore, 1992, xix+627p.

細見真也

発展途上国の援助に関連した研究はきわめて多いが、アフリカ農業に対する援助の問題を本格的に研究したものは少ない。その意味で、本書が希少価値を持っていることは確かであろう。しかし、ここで本書を取り上げた理由は、それだけではない。評者は、ほぼ30年にわたるアフリカ研究の過程で、さまざまな「苦い経験」をしてきたので、「援助供与者の経験から得られた教訓」という本書のサブタイトルに興味を持ったからである。

1. 本書の研究目標と概要

編者ウマ・レレ女史の序論によれば、本書に集約された研究は、1984年に世銀が七つの援助供与機関とアフリカの6カ国の政府の協力を得て1989年までの5年間にわたって行なわれたものであり、そこには以下のような研究目標が設定されていた。それらは、(1)独立後における農業成長の源泉、(2)国内政策、外的経済環境、および供与者(donor)の援助などが農業成長に貢献した程度、(3)所得、雇用、および消費に対する成長の影響、および(4)今後の成長のための潜在的源泉などを明らかにする、というものであった。

この研究に研究対象国として参加したのはケニア、マラウイ、タンザニア、カメルーン、ナイジェリア、およびセネガルであり、援助の有効性を評価するのに協力したのは世銀、アメリカ海外援助庁(USAID)、スウェーデン国際援助庁(SIDA)、デンマー

ク国際開発庁(DANIDA)、イギリス海外開発庁(UKODA)、ヨーロッパ共同体委員会(CEC)、ドイツ政府、およびフランス政府などの諸機関であった。

本書は、以下のように構成されている(ただし、かっこ内は執筆者名)。

第1章 序論 (Uma Lele)

第2章 援助の流入、資金、政策および実績 (Uma Lele)

第3章 アフリカ諸国における世銀の経験：農業開発と外国援助 (Uma Lele & Rahul Jain)

第4章 タンザニアとケニアに対するデンマークの開発援助1962～85年：農業開発におけるその重要性 (Ellen Hanak & Michael Loft)

第5章 ケニアとタンザニアに対するスウェーデンの援助：農村開発におけるその効果 1970～84年 (Marian Radetzki)

第6章 サハラ以南アフリカ諸国における農業と農村開発促進のためのアメリカの活動 (Bruce F. Johnston, Allan Hoben & William K. Jaeger)

第7章 カメルーン、セネガルおよびタンザニアにおけるヨーロッパ共同体の農業開発援助 1960～87年 (Walter Kennes)

第8章 セネガルとカメルーンに対するフランスの経済協力：独立後から現在までの農村開発 (Claude Freud)

第9章 ケニア、マラウイおよびタンザニアの

農業に対するイギリスの援助 (John Howell)

第10章 カメルーン, ケニア, マラウイ, セネガルおよびタンザニアの農業に対するドイツの援助 (Christian Heimpel & Manfred Schulz)

第11章 アフリカ諸国における食糧援助と開発 (John W. Mellor & Rajul Pandya-Lorch)

第12章 アフリカ農業に対する援助: 援助供与者の20年間にわたる経験から引き出された教訓 (Uma Lele)

本書はこのような構成のもとに、5年間にわたる研究の成果が600ページを超える本文の中に展開されており、本書の内容を要約することはきわめて困難である。そこで、とりあえず、ここでは編者自身が序論の中でまとめている本書の概要を簡単に紹介する。それによると、本書は、研究対象となった6カ国のアフリカ諸国に対する援助の一般的傾向の概説と、各国政府や援助供与者の記録から得られたデータにもとづく国別実績の分析作業からはじまっている。ついで、第3章から第11章までは、援助供与者自身による彼らの経験に関する報告が提示されている。

また、本書では、主として次のような論題(topics)をめぐって議論が展開されている。すなわち、(1)農業成長のために供与者が採用した政策、援助受け入れ国の要請と最終目標に関する供与者の認識の変化、およびその受け入れ国の農業・農村政策に対する影響、(2)受け入れ国の開発の必要性と重点項目に関する認識が、援助の規模や形態にどのような影響を与えたか、(3)受け入れ国に明確に定義されたマクロ経済政策や部門別政策の枠組みが存在するか否か、といった援助の前後関係(context of assistance)、(4)供与国の戦略的、商業的および博愛主義者的支持基盤(constituencies)が行政的、人事的および財政的制約と同様に、援助計画の水準と内容に対してどのように影響したか、(5)

供与者が持っている農業またはその他の特定の部門に対する援助供与能力に関する供与者の比較優位などの問題である。

そして、第11章は、アフリカ諸国に対する食糧援助、およびどのような援助が、彼らの従属を強化することなく貧困を軽減したり、農業の改善にとって有効なのかという問題を考察し、第12章では、供与者の経験にもとづいて援助の有効性の評価を試みている。

2. 編者によって引き出された教訓

ここでは、本書の結論ともいえるべき第12章に焦点を当てることによって、編者が過去20年間におよびアフリカ諸国における援助供与者の経験からどのような教訓を引き出したのかを紹介するとともに、それに対する評者のコメントをいくつか提示することにしたい。

この第12章において編者は、1970年代に主流を占めていたプロジェクト別の援助方法や、80年代の政策改革に関連した援助は、いずれも長期的な当該国固有の開発戦略を構築するうえでアフリカ諸国の政府の努力を支援することがなく、援助供与者は人的、制度的および技術的資本の開発に重点的に投資することもなかったと批判する(576ページ)。さらに編者は、援助に携わる外国人専門家には「アフリカ人農民が発展させてきた複合的な農法(complex farming systems)やアフリカ人小農が限界地を拡大してそれを有効利用するうえで障害になっている作物と地域に固有な制約条件(crop- and location-specific constraints)に関する理解が欠如していることが、この研究によって明らかになった」と述べ、「こうした問題が、農業普及計画の失敗という形で特に深刻化している」(578ページ)と指摘するのである。

農業普及計画の策定や実施などに直接・間接に

関与している外国人専門家がアフリカの伝統的農法とか作物や地域に固有な制約条件などを十分に理解していなければ、普及計画が現実離れした「絵に描いた餅」になるであろうことは、誰にでも容易に想像することができるに違いない。つまり、彼ら専門家が自分の持っている知識や理解の内容が現実離れしたものであることを「痛切かつ明確に自覚させられるような経験」によって認識していれば、何が不足しているのかを明白に意識できるから、彼らは自発的に自らの欠陥を補い改善するのに必要な努力をしてきたに違いない。このように、現実との対話を通して自らの欠陥を認識することが、経験的な学習過程または経験から教訓を引き出すことに他ならないのである。

したがって、編者が指摘するように、外国人専門家のアフリカ農業に関する理解や知識の不足とか「非現実性」が、普及計画を失敗に導いた原因ではなく、アフリカの農業や農村を構成し、規定している多種多様な現実との「対話」によって、それらの専門家が自らの理解不足や知識の欠陥を自覚するのに不可欠な経験に内在する価値について彼らが十分に認識していないことこそが真の原因である、と評者には思われる。

しかし、たとえ外国人専門家が経験の価値を認識していなかったとしても、編者自身がそれを認識していれば、普及計画の失敗の原因を専門家の理解不足や知識の非現実性に求めるなどといった過ちを犯すことにはならなかったであろう。その意味で、評者には編者であるウマ・レレ女史自身が経験に内在する学習過程という普遍的価値を正当に理解しているのか否かに疑問を持たざるを得ないのである。

それでは、編者は何を経験と考え、どのような教訓を得たと言うのであろうか。編者は第12章において「いくつかのおおまかな教訓」として、次

のような七つの教訓を挙げている(606～608ページ)。

(1) 柔軟で、均衡のとれた長期的な農業の(開発)戦略は、広い基盤をもった(経済)成長にとって不可欠である。農業部門が最も早く成長してきた国は、国内総生産(GDP)の成長も最高の成果を挙げている。比較的健全なマクロ経済政策と部門別政策をとってきたケニアとカメルーンでは、農業と経済全体の成果は「公平をともう成長」(growth with equity)というべき性格のものであった。マクロ経済政策は健全であったが部門別政策が弱体であったマラウイの場合は、成長の利益の大部分は巨大な農園に吸収された。また、マクロ経済政策と部門別政策とが互いに食い違っていたタンザニア、ナイジェリアおよびセネガルなどでは、低い成長しか実現されなかった。

(2) 人的・制度的能力の確立は、長期的成長や政策的環境を維持するための戦略を立案したり実施するうえで、決定的に重要である。その意味で、世銀が能力の確立へ援助方針を転換したことは、正しい方向への第一歩である。このような世銀の努力が成功するために、アフリカ諸国政府はその人材と制度を開発したり利用すべきであり、援助供与者は、健全なマクロ経済政策と部門別政策の調査研究や分析に必要なアフリカ人の能力を増強するのを支援しなければならない。

(3) 援助供与者は、アフリカ諸国が明白な比較優位をもっている伝統的な輸出作物や食糧作物の生産を復活させるのを支援すべきである。

(4) 農業の試験・研究に対する財政支出は著しく増加しているが、試験・研究の内容は改善努力の必要がある。試験・研究や普及事業は、品種改良だけでなく土壌の管理・保全技術にまで対象を拡大すべきであり、そうすれば農民が土壌の生産力を維持・強化したり畜産と林業を耕種に統合するのを支援することができる。

(5) 農業生産を増加させるための計画は、潜在力の高い地域に限定すべきである。

(6) 援助供与者は、マクロ経済的な構造改革と民営化に加えて、ミクロ経済的な制約条件にも狙いを定めて援助すべきである。

(7) 援助供与者は、援助の戦略において、自らの比較優位を確立するとともに、それを強調すべきである。アフリカ諸国における供与者の活動実績は、彼らの資源や支持基盤(constituencies)の性格などのさまざまな理由により、供与者が援助の効果を直接左右する独自の長所や短所を持っていることを示している。援助供与者は、アフリカ諸国に対して終始変わらず高度な専門的意見や技術を提供することが可能な特定の分野を慎重に選定する必要がある。

このように本書の編者は七つの教訓を提示しているが、評者からみれば、これは援助の供与者の経験から引き出された教訓と言うより、むしろ供与者に対する援助方法の改善を求める「勧告」といったほうがよいのではないと思われる。

しかし重要なことは、それを教訓と呼ぶか否かということではなく、編者の言う教訓が失敗の原因を正確に認識したうえで引き出されたものか否かという点である。

この観点から、編者のいう教訓を検討すれば、つぎのようになる。

まず最初に、編者は教訓(1)として、「マクロ経済政策と部門別政策とが互いに食い違っていた」ことが農業の成長を低くした原因であったかのように指摘しているが、本当の原因は「食い違い」そのものにあるのではなく、そうした「食い違い」がなぜ、どのような要因によって引き起こされたのかを考察しなければ明らかにはならないのである。

また、編者は教訓(3)として「アフリカ諸国が明白な比較優位をもっている伝統的な輸出作物や食糧作物の生産を復活させるのを支援すべきこと」を援助供与者に求めているが、ここでも編者は、援助供与者がなぜアフリカの伝統的な輸出作物や食糧作物の生産の振興や復活を積極的に支援してこなかったのかという問題には論及していないのである。

さらに編者は教訓(4)のなかで「農業に関する試験・研究の内容を品種改良に限らず、土壌の保全・管理技術にまで拡大する方向で援助をおこなうべき」であると指摘するとともに、そうすれば「アフリカ人農民が畜産と林業に耕種を統合することを支援することができる」とも述べている。このような編者の指摘には、農業の発展にとって畜産と林業を耕種に統合することが「良いこと」であるとか「当然のこと」として、前提になっているから、アフリカ人農民はなぜ「そのような統合をすることがなかったのか」などという疑問が生まれてはこないのも当然である。

したがって、編者が指摘するように、先進諸国によるアフリカ農業に対する援助が必ずしも完全な成功をおさめることがなかったとすれば、それは、われわれ先進諸国の研究者をはじめ援助に関わるすべての人間が無意識のうちに前提としてきた「常識」をアフリカ人農民との対話によって相対化し、その限界を乗り越えるべく努力を重ねる以外にないように思われる。

そうした視点から改めて第12章を総括すれば、編者の言う教訓にはアフリカ農業の現実に対する深い洞察にもとづいたわれわれ「近代人」の常識への批判が欠落しているので、われわれが本当に必要としている「苦い」けれども有益な教訓を提示することに成功したとは考えられないのである。

(ほそみ・しんや/地域研究部)