

ザンビアにおける 若年層失業と政府施策

P・V・ムヤトワ

はじめに

「人口が増大する。それは若年層の増大を意味する。社会問題が変化する。古き束縛が消え、都市の誘惑が大きくなる、農村が消えてゆく。職を求める膨大な学校修了者、非就学者。そして『行動の場』……世界のあちこちで、こうした現象が、それに対処すべき技術・資源の整備より一層速いスピードで生じている」(英連邦事務局, 1969年)。

これはザンビアを含む、多くの途上国の現状である。0～14歳の人口は、1985年、全世界人口の33.3%、24歳までの若年層人口は全体の52.8%を占める。ザンビアの1980年センサスによれば、この0～24歳グループは全人口の62.9%に達し、うち15～24歳が全人口の20.2%を占める。後者のグループが本報告の対象である。

この年齢層には、非就学者と12年生までの修了者を含むが、就職が常に困難である。フォーマルセクターでの就職に必要とされる技術を十分に習得していないためである。彼らは、インフォーマルセクターにおいてさえ、自営するにせよ、賃金労働者として働くにせよ、非常な困難を伴う。自営のためには初期的投下資本に欠けるし、企業家は技術を持たない若者を雇いたがらないのである。その結果、この年齢層は、全労働力(175万人)の30%であるにもかかわらず、失業者の72%を占めるに至っている。

本報告はザンビアの若年層失業状況を分析する

ことを目的としている。若年層失業の原因を明らかにするとともに、それに対する政策およびその効果を検討する。

社会経済的背景

ザンビアは総面積75万3000平方キロメートルの内陸国である。その人口は1980～85年の間、年率3.3%で増加し、670万人に達したと推定されている。また約半数の住民が都市部に居住しているザンビアは、サハラ以南のアフリカでは最も都市化の進んだ国の一つである。

鉱業部門がGDPの40～50%、外貨収入の95%を占めるという事実から明らかなように、ザンビアは銅の単一商品輸出経済を有する。鉱業部門の突出は他部門の輸入依存度を高め、製造業部門投入財需要の決定的部分が鉱業部門の収益でファイナンスされるという経済構造が成立した。そのため鉱業部門の重要性は数字に表われた以上のもの

アジア経済研究所は、「アフリカ諸国の経済危機と開発政策」をテーマに、1987年1月7日および8日、国際ワークショップを開催した。本ワークショップでは、1980年代にアフリカ諸国を襲った経済危機の要因を分析することに主眼が置かれ、雇用問題、農業生産、技術教育、政府予算分配という四つの問題領域について報告と討論が行なわれた。ここではそのなかのムヤトワ報告と児玉谷報告を抄訳(他の報告については内容要約)し、討論の概要を紹介することとしたい。

フォーマルセクターの雇用労働者数推移

年	総労働者数(A)	フォーマルセクター雇用者数(B)	(B)/(A)%
1969	1,221,000	328,000	27.0
1971	1,430,000	386,000	27.0
1975	1,479,000	393,000	26.6
1976	1,586,000	370,000	24.2
1977	1,586,000	370,000	23.4
1978	1,641,000	367,000	22.4
1979	1,698,000	374,000	22.1
1980	1,976,100	381,000	21.6
1981	1,824,000	374,000	20.5
1982	1,880,000	368,000	19.5

(出所) Adapted from Chilivumbo, 1985 : 5.

がある。

こうした構造的不安定性を持つザンビア経済は、1973年の第一次オイルショック、74年の銅価格下落といった70年代変動の波を大きくかぶることとなった。実質GDPのマイナス成長、労働力のフォーマルセクターからインフォーマルセクターへの移行を伴う失業の加速的増大など経済危機が表面化した。

表はザンビアの雇用状況を示したものであるが、労働力人口の一貫した増大、1970年代半からのフォーマルセクター雇用数の下落が明らかである。このため大学卒を含む多数の学校修了者が、少ない職をめぐる激しく競争することとなる。毎年約16万人が労働市場に参入する今日、技術なき若者が職を探すことは悪夢に等しいのである。

若年層失業

1980年センサスによれば、その年の失業率は27.5%であった。また年令層別に見て最も失業率が高いのは、非就学者(36.7%)および初等教育のみ受けた者(48.6%)であった。若年層にとって失業問題が深刻なゆえんである。

若年層失業の原因については、さまざまな議論

がなされているが、とりわけ、(1)高い人口成長率、(2)都市・農村間の経済的不均衡によって生じた高い都市化率、(3)現行の教育制度、(4)フォーマルセクターにおける雇用創出不足、などが重要であろう。

ザンビアの人口成長率は今後一層高まり、教育普及や失業減少がますます困難になることが予想される。しかしながら人口増加は、それ自身としては失業の原因ではなく、むしろ経済成長に対する刺激でさえある。今日、政策担当者が頭を悩ませているのは、この人口を地理的、構造的にいか

に配分するかということである。

ザンビアのなかで最も都市化率が高いのは、コッパーベルト州およびルサカ州であり、それぞれ92%、84%に達している。その一方で、他の地方では、人口がむしろ過少であり、土地が利用されないまま存在している。南部地域の一部を除いては、土地に対する人口圧力は少ない。もし人口が農村地帯に均等に配分されていれば、若年層失業問題は今日ここまで深刻とならなかったであろう。

同様に若年層の肥大化という人口構造上の問題も深刻である。これは政府にとっては教育関係費の増大、すなわち生産的活動への投資減を、家計にとっては負担増を、そして若年層自身にとっては雇用機会への一層の障害を意味する。

教育制度の失業に対する影響については次の2点が指摘できる。第1に、小学校の増設とは対照的に、それに見合った上級教育機関が設立されないことである。ザンビアは独立に際して全国民を対象とする教育普及に着手した。その結果独立時38万人であった小学生数は、1986年には104万人に増加した。しかし7年生から8年生へ(小学校から中学校へ)進学しうる生徒数は、わずか20%にすぎない。高校進学時にはまたその半数が入学を許可されるのみである。このように就学者構造

は、人口構造とよく似たピラミッド型を呈している。

第2に教育内容が問題となる。現行の教育制度は普通教育中心であり、大学に入れない者には何ら手に職が残らないことになる。かつては高学歴保持者でなくとも、職場で技術訓練を受けることが可能であったが、今日就職が厳しくなるとともに、求められる資格も高度なものとなっている。技術を持たぬ若者の就職はさらに困難な状況なのである。

こうした現実に対し、政府は1970年代後半に教育改革に乗り出した。この政策の目的は、小学校を上級校への進学機関ではなく、自己完結的機関に変えようとするところにあった。そのために授業に農業の時間をとり入れるなどの試みがなされたが、結果的にはこの時間を生徒に対する罰として使うなど、かえって生徒の間に農業に対する偏見を強めてしまった。

教育制度に対するさまざまな改革も、労働力需要そのものが低ければ、雇用拡大に有効たり得ない。そしてまさにザンビアでは、労働人口の急激な増加とは対照的に、フォーマルセクターの労働力吸収能力は減少してきたのである。

フォーマルセクターの低成長は、(1)製造業や他の生産部門での資本集約的技術の使用、(2)農村部の交易条件不利化と、都市賃金率の急上昇によって生じた都市—農村間所得格差。(3)石油ショック以来の世界的不況、などにその原因を帰せられよう。労働力の増加に見合った産業の成長がないために、フォーマルセクターのわずかな職をめぐる激しい競争が展開され、十分な技術を持たない若者は競争から排除されることとなった。政策的対処法としては、失業若年層のインフォーマルセクターへの吸収が必要となるであろう。

若年層失業に対する政策

政権を担当する統一民族独立党 (UNIP) は、1962年選挙声明において、教育費の国庫補助、学校修了者の時間外教育の奨励、失業した若者への就職斡旋などを謳った。そして以後、UNIPの声明文がザンビアの若年層対策として考えられるようになった。

若年層失業の大幅増加に対して、政府は教育機関の増設とともに、カリキュラムを改革して職業訓練的内容を付与する措置を講じた。こうした技術修得のための訓練プログラムは就職の補助という側面の他に、特に農村部での自営を促進させるという面を持っており、そのため、農業技術や大工仕事、手工業技術などの授業が設けられた。こういったプログラムには一般に、(1)政府による計画、(2)非政府組織 (NGO)、地方政府、地域コミュニティによるもの、(3)青年開発局による技術訓練・生産センター、の3種類に分けることができる。

(1) 政府による計画

政府の若年層失業対策としては、ザンビア青年団 (ZYS) と農村再建センター (RRC) という二つの広く知られた計画がある。しかしながら結論から言えば、これらはいずれも掛け声倒れに終わった。

ZYSは、「青年層の農村部自営を促進し、党政府に対する忠誠心を養う」目的で1964年設立された。予定では5万人の若者が100のキャンプで2年間訓練されることとなっていたが、特に資金不足から失敗を露呈し、わずか八つのキャンプを設立した後、71年解体を余儀なくされた。

RRCは人口が少ない農村部への入植計画である。失業中の若者を中心に自営のための訓練を行なうことにより、一方で都市の人口圧力を弱め、

他方で農村部の農業生産性を高め、結果的に都市—農村間の移動を減少させることが目標とされた。

しかしRRCの成果もまた満足のものではなかった。計画性に乏しく、多額の資金投入のわりに、達成された内容はわずかであった。入植適地がなかなか見つからなかったり、センター指導者が若すぎて信任を得られないなど計画面での非効率性が相次ぎ、生産性向上と品種の多様化の試みも失敗に終わった。

(2) コミュニティ・ベースの技術訓練センター
上記の計画とは別に、政府はコミュニティ・ベースの技術訓練プログラムを支援してきた。こうした地域コミュニティや教会その他の自発的な組織によるプログラムは、1970年代初期すでに盛んになっていたが、政府は70年代半からこれらの存在意義を認め、積極的に資金援助等を行なった。

公式に認定されたこの種の機関は約100を数え、うち40程度が都市部に設立されている。そこで約3000人が主に手工業（大工仕事、裁縫等）の訓練を受けている。こうした活動は政府主導のZYSやRRCと異なり、若年層失業に対する部分的な、下からのアプローチであると言える。当初これらの対象は上級教育へ進めなかった小学校修了者であった。しかしながら徐々に登録基準が変化し、10～12学年卒（中卒、高卒レベル）以上が要求されるようになりつつある。

(3) 技術訓練・生産センター

コミュニティ・ベースの訓練センターに対する援助とは別に、青年省も自前の機関（技術訓練・生産センター）を農村部に設立する計画に着手した。このプロジェクトの第1目標は、失業中の青年に大工仕事、鉛管技術、仕立、農業関連技術といった手工業的生産技術を与えつつ、農村部に居住させ、自営化させるということである。

この計画では1980～84年に50のセンターを設立

し、2500人を訓練する予定であった。しかし資金面の問題などから予定どおり進まず、計画終了時までにはわずか二つのセンターが設立されたのみであった。

結論：政策への示唆

若年層失業がザンビアにとって真に重要な問題であることは改めて指摘するまでもない。今日若者は、フォーマルセクターが依然として爆発的に増大する労働力供給と伸び悩む雇用量とのギャップを解消できず、彼らがその能力を発揮できないことにいらだちを深めている。問題の解決に向け、短期的・長期的施策が緊急に検討されねばならない。

カリキュラムの改革などこれまで採られた政策は、この問題にわずかな効果しかあげなかった。教育の枠内での調整それ自身では失業問題の解決は不可能であり、経済改善のために思い切った策を講ずる必要が不可欠である。

長期的政策としては、家族計画の導入が必要である。これは説得（小家族制の促進）、価格政策（避妊具への補助）から強制（結婚年齢の法的引き上げ）までさまざまな政策形態をとりうる。

短期・長期いずれにとっても重要な措置は、インフォーマルセクターの助成と農業開発である。インフォーマルセクターにおいては初期投資のための信用供与や製品に対する市場アクセスなどのサービスが、農業部門においてはマーケティング信用、輸送などのサービスが、補助的手段として重要となる。しかし農村部門の雇用創出にとって最も重要なのは、包括的方法による農村地域の開発である。

（訳：武内進一／たけうち・しんいち
アフリカ総合研究プロジェクト・チーム）