ザンビアにおける換金作物生産の発展と農業政策の諸問題：南部州の事例

●児玉谷史朗

はじめに

南部アフリカの産銅国ザンビアは，1970年代半ば以来，輸出の9割を占める銅の国際価格の低下，オイルショックなどによって深刻な経済不振に陥っている。不振からの脱却に必要な雇用創出，輸出多様化などのために農業開発が新たな重要性を帯びるに至った。またザンビアは80年代に入って債務返済の困難に直面し，ＩＭＦ，世銀等から経済改革プログラムの実施をせまられている。これらの改革プログラムは農業の重要性を強調する一方，通貨切下げ，補助金削減，金利自由化等，農業部門に重要なかかわりをもつ施策を含んでいる。本報告では，ＩＭＦ，世銀等の提唱する経済改革プログラムがザンビアの農業部門に与える影響を全面的に検討するわけではない。本報告は過去10年間ザンビアの一部地域で急速に発展してきた換金作物の生産がどのような要因によって拡大したかを検討する。この要因の検討によって経済改革プログラムの農業に対する影響の一端を探る手がかりが得られれば幸いである。

1　独立後10年間（1965～74年）の農業政策と作物生産

独立直後から開発計画書等の政策文書では，ザンビアの経済開発における農業の重要性が指摘され，銅依存の経済の多様化の必要性が強調されてきた。しかし独立後10年の実際の政策の実施においては農業が重視されてきたとはいえない。農産物の生産者価格は低く押さえられ，農工間の交易条件は農業に不利に推移した。それでもこの期間に主食であるとうもろこしの出荷量は2倍近くに増大した。しかし他の食料作物の生産は停滞し，換金作物は白人経営の大農場で生産されるタバコ以外は皆無であった。この結果ザンビアの農業生産において，とうもろこしは自給作物としても商品作物としても圧倒的比重を占めるに至った。ザンビアの農産物流通は「全国農業流通ボート」(NAMBOARD) を中心とする国営のマーケッティング・ボードが独占した。農産物価格は政府公定価格であった。生産者価格は世界市場価格に比べて低く抑えられていたが，1970年代に入ってからは，主要な投人財のひとつである化学肥料の価格も補助金によって安くされていた。

2　1975～85年の農業政策と作物生産

1970年代半ば以降，原油価格の高騰，世界的不況，銅価格の急落等によってザンビアは経済不振に陥り，農業開発がザンビアの経済復興にとって新たな重要性と緊急性を帯びるに至った。しかし70年代後半においても政府の農業政策の実施に大きな変化はなかった。すなわち，依然生産者価格は低く抑えられ交易条件も農村部に不利に悪化し続けた。他方で肥料に対する補助金も続けられた。政府が農業政策の変更を本格的にはじめたのは80年代に入ってからである。とうもろこしを中心に農産物の生産者価格は大幅に引き上げられるよう

になった。また78年以降NAMBOARDの機能は漸次縮小され，他の機関に移管されるようになった。棉花に関する買付け，加工，投入財の供給は新設のザンビア棉会社（LINTCO）に移管され，とうもろこしの買付けについては各州の協同組合連合会に機能が分与された。

1980年代に入ってザンビアは対外債務が累積し，返済困難に陥ったためＩＭＦ，世銀等による経済改革が進められている。これらの経済改革は農業政策の変更に一層拍車をかけることになった。すなわち，農産物価格の公定価格制から最低価格制への移行，とうもろこし流通の自由化，化学肥料に対する補助金の大幅削減などが実施された。

1975年から85年にかけての時期にはザンビアの作物生産のパターンに大きな変化がみられた。70年代半ばから，それ以前にはザンビアでほとんど生産されていなかった米，小麦，棉花，ひまわり，大豆等の作物の生産量が急速に増加した。たとえば棉花の生産は70年代半ばの2000トンから84／85年には４万4000トンに増加した。他方，主要作物であったとうもろこしの生産は頭打ちで推移している。作物生産のパターンの変化には地域的な差異が見られる。南部州や中央州では棉花とひまわりの生産が急増してきたのに対し，この地域の伝統的自給作物でかつ商品作物であったとうもろこしの生産が停滞している。南部州ではひまわりの生産が79，80年平均の７万3000袋から84，85年平均の22万3000袋へと増加した。棉花の生産も75～77年平均の1000トンから84，85年平均の１万4400トンへと急増した。これに対し南部州のとうもろこしの出荷量は75～79年平均の280万袋から84，85年平均の130万袋へと減少した。

東部州では，とうもろこしとひまわりの生産が伸びているのに対し落花生の出荷量が減少している。棉花の生産も増加したが，南部州が中央州の場合ほど急増しなかった。南部州，中央州，東部州以外の諸州――これらの州はそれまで農業開発が遅れていた――では，とうもろこしと米が新しい「換金作物」として導入され，生産が急増してきた。他方でソルガム，ミレット，キャツサバなどの伝統的作物の生産は停滞した。以下では，第１のパターン，すなわち南部州の事例をとりあげて過去10年における換金作物（すなわち主として棉花とひわまり）生産の増加の要因を探る。

3　南部州の小農による換金作物生産の発展――いくつかの要因――

(1)　作物に対する小農の態度

小農は通常，自家消費用の生産を充足してから市場向けの生産を行なう。南部州の小農にとってとうもろこしは最も重要な自家消費用作物であると同時に，長らく最も重要な商品作物でもあった。この点でとうもろこしは他の換金作物に比べて小農にとって魅力的である。実際多くの小農は農繁期に労働需要が競合する時など棉花やひまわりよりもとうもろこしへの労働投入を優先する。したがって多くの農民が依然とうもろこしを最も重要な作物とみなしているにもかかわらず，過去10年間に南部州では棉花とひまわりの生産が拡大してきたのである。

(2)　生産者価格

世銀の報告書はサハラ以南アフリカにおける農業生産の回復にとって価格政策が重要であることを強調しているが，南部州における棉花とひまわりの生産の増加は，価格要因ではうまく説明できない。近年になって政府が生産者価格の強き引げに努めるようになってきたとはいえ，過去10年間の棉花とひまわりの生産者価格の引上げ率は，とうもろこしの生産者価格の引上げ率よりずっと低かった。とうもろこしの生産者価格は1975年から

80年にかけて114%，80年から85年にかけて300%以上もひきあげられたのに対し，棉花の生産者価格は同じ時期にそれぞれ15%，115%しかひきあげられなかった。78年以来，とうもろこしに対する棉花の相対価格は一貫して下がり続け，その比率は78年の6.09から1986年には1.62になった。棉花とひまわりの生産者価格の上昇率は生計費の上昇率にも遠く及ばなかったようにみえる。農村部の生計費に関する信頼できるデータは入手できないが，都市部の低所得層の消費者物価上昇率は75～80年に95%，80～85年に400%以上にも達した。以上の点から考えると南部州における棉花とひまわりの生産の拡大は価格誘因に対する農民の反応によっては説明しにくい。

(3)生産コスト，収益

小農生産における生産コストの信頼しうるデータは入手しにくい。しかしながら明らかなことは，ザンビアの小農においては，とうもろこしの生産コストの構成は他の作物のそれとは異なっているということである。すなわち，小農は化学肥料をほとんどとうもろこしの生産にしか用いないのである。このため肥料コストはとうもろこしの生産コストの相当部分を占めるの対し，棉花やひまわりについてはゼロである。南部州のチョマ県の小農についての1983／84年のある調査によれば，化学肥料はとうもろこしの生産コストの65%から83%を占めている。したがって80年代に入ってからの化学肥料の価格の上昇は，特にとうもろこしの生産を阻害したかもしれない。肥料価格は70年代後半以降，輸入価格の上昇，補助金の削減などによって上昇してきた。化学肥料に対する補助金は82年の5000万クワチャから83年には2000万クワチャ，84年には1000万クワチャと急激に削減されてきた。とうもろこし用の化学肥料の平均価格は81年から86年にかけて5倍になった。肥料価格の上昇率はとうもろこしの生産者価格の引き上げ率より若干低かったが，現金の不足する小農や農業金融を受けられない農民は，肥料価格の上昇によって，生産の一部をとうもろこしから（化学肥料を必要としない）棉花やひまわりにふりむけたと思われる。南部州における化学肥料の消費量は81年の7万7000トンから84年には3万9000トンに減少した。

(4)　流通・融資等の農民に対するサービス

投入財の供給や市場の状況に農民は敏感に反応する。ザンビアにおける棉花生産者に対するサービスは，LINTCOが1978年以来独占的に行なっているが，この会社はザンビアの準国営企業のなかでは例外的に効率的で，生産者への迅速な支払い，効果的な技術指導，遅れることのない投入財の供給等多くの点でサービスを改善することに成功した。LINTCOが棉花生産者に対する総合的なアプローチで成功したのに対して，とうもろこし生産者に対するサービスには種々の問題がつきまとった。融資，技術指導，流通，投入財供給が別々の機関によって担当され，それぞれの機関が非効率的であるだけでなく，機能の重複や対立が生じた。とうもろこし生産農家に対する生産物代金の支払いの遅れや投入財供給の遅れがひんぱんに生じた。

LINTCOに棉花生産者として登録すれば，農民は自動的に，棉花生産に必要な投入財（種子，殺虫剤等）が信用買いできるのに対し，とうもろこし生産者のなかで融資をうけられるのは限られた少数の者だけであった。しかもLINTCOは無利子で信用供与するのに対し，ＡＦＣ等のとうもろこし生産者に対する金融会社は利子を課した。とうもろこし生産者に対する支払いが遅いということは，ある時期に現金を必要とする農民にとって重要な意味をもった。農民への支払いが遅れれ

ば農民は融資の返済ができなかったり，次のシーズンの生産に必要な投入財が買えないことになる。ある時期に現金を必要とする農民にとっては，たとえ棉花の価格がとうもろこしの価格より低くても，支払いが迅速に行なわれるので，そちらの方が魅力的なのである。LINTCOに出向した農業普及員は普通の農業普及員に比べて給与や交通手段などの点で待遇がよく，士気が高かった。

棉花生産者に対する効率的なサービスは明らかに棉花生産拡大の重要な一因であったが，ひまわりの生産の拡大はこれによっては説明できない。ひまわりの生産に対するサービスは基本的にとうもろこしの生産に対するサービスと同じだからだ。しかし，小農のひまわり生産者は外部からの融資や投入財供給にほとんど全く依存してこなかった。それゆえ彼らは不安定な投入財供給や投入財価格の高騰といった問題にわずらわされることがなかった。

(5)　天候の影響

南部州はザンビアのなかでは降雨量が少なく，雨量の変動によって農業生産が影響をうけやすかった。南部州は1970年代以降数度にわたって雨不足の被害をうけてきた。なかでもとうもろこしは特に雨不足の被害を大きくうけた。これまで栽培されてきた品種が生育期間の長いものだったからである。棉花やひまわりは，とうもろこしよりも雨不足に強いので，78／79年や81年から83年にかけての3年続きの旱魃の後には，南部州の多くの小農が棉花やひまわりの生産を新たに始めたり，拡大した。

結　論

南部州における棉花とひまわりの生産の拡大は生産者価格の引き上げに対する農民の反応というよりは，農民の危険分散という戦略によってうまく説明しうる。棉花もひまわりもともに，とうもろこしよりも雨不足に強い。とうもろこしの生産だけに依存することは雨不足の際に所得が激減する危険性が高い。棉花生産とひまわり生産はそれぞれ，とうもろこし生産に対する信頼性の低い，複雑なサービスや投入財価格の上昇に対する，二つの異なった農民の対応を示している。とうもろこし生産の劣悪な投入財供給・流通等のサービスに全面的に依存することは小農にとって危険である。この危険を減らすひとつの方法は，もっと信頼できる，効率的なサービスと無利子の信用が得られる作物——すなわち棉花——の生産に着手することであった。もう一つの対応は，外部からの投入財の供給に依存しなくてすむような，低生産コストの作物——この場合はひまわり——を生産することであった。

世銀等の国際機関は，生産者価格の引き上げが農業生産増加の鍵であるとして，価格要因を強調してきた。しかしながら本報告の事例が示唆するように農産物の生産・販売の動向には生産者価格以外の多くの要因が関係している。本報告の事例はまた，同一の政策であっても，自然的，社会・経済的環境のちがいによって異なった結果を生じることを示している。

（こだまや・しろう／在ザンビア海外派遣員）