

ザンビア | 農業政策の政治経済学

●児玉谷史朗

1 経済構造と農業構造

ザンビア経済は典型的な単一産品経済である。独立後の1960年代後半には銅産業がGDPの4割以上、政府財政収入の6割、輸出の94%に貢献した。銅価格の高かった74年までは銅産業の収益からの豊富な余剰資金が工業化と運輸などの産業基盤整備に投資されるとともに公共サービスの拡充に使われた。都市化が急速に進展して近代部門の雇用者数が増加するとともに都市住民の生活水準は向上した。独立直後から開発目標として銅依存の脱却と経済多様化が表明された。その一環として農業・農村開発の重視が掲げられたが、実際には農業・農村は都市への安価な食料供給と労働力の供給地という従属的な位置づけがされた。

ザンビアの農業構造の特徴は経営規模の二重構造と地域格差にある。農民は経営の規模と性格により農業資本家（大規模商業農家）、富農（中規模商業農家）、中農（小規模商業農家）、貧農（伝統農家）に分類できる。農業資本家と富農は南部州、中央州などの鉄道沿線地域といわれる先進地帯に集中しているのに対し、農民の大多数を占める貧農は遠隔地の後進地帯に拡散している。

農産物としては都市住民の主食であるトウモロコシが、圧倒的重要性を持っている。

2 1970年代半までの農業政策

流通面では「国家農業マーケティング・ボード」（略称、ナムボード）と呼ばれるマーケティング・

ボードを中心に公的に規制された農業市場の全国的拡大がはかられた。貧農を全国的な公的流通に包摂することによって彼らの所得向上と国民的統合を目指したのである。その背景には「平等・公正」という独立後の政治的メッセージがあった。

この流通政策を価格面で補完したのが、全国统一価格政策であった。統一価格は消費地から遠い後進地帯の農民に流通費用を補助することになり、彼らの全国市場への参加を促した。しかし都市への安価な食料供給が政権にとっての最大の眼目だったので農産物の生産者価格は低く抑えられた。消費者価格は補助金によってこれよりさらに低く設定された。農民側からすると低い生産者価格は化学肥料に対する補助金によってかなり埋め合わせられるしくみになっていたが、この補助金は肥料を多用する農業資本家や富農に有利ではあっても貧農にはメリットが少なかった。

農業金融は先進地帯に集中し、そのなかでも農業資本家、富農層に集中したので貧農はその恩恵に浴することがなく、農民の階層分化が促進された。

農業・農村開発政策は大規模な国営プロジェクトに集中し、多額の資源の浪費に終わって効果がないか、少数の農民にだけ利益を与える傾向にあった。たとえば植民地時代の白人大農場の一部を分割してザンビア人農民を入植させた入植計画では富農だけが入植の対象とされ、彼らの上向的展開をもたらした。また白人大農場の一部をザンビ

ア人に移転する政策では少数の富農、高級官僚、政治家を農業資本家に転化した。

このように独立後の農業・農村開発政策はザンビア人の農業資本家、富農を創出し、彼らは国家権力の社会的基盤の一部を形成した。しかしザンビアの経済的余剰の源は農業ではなく鉱業であり、その余剰の支配と分配を求めて人々は鉱山と都市に集中した。農村は政治経済的に従属的で補完的な位置に置かれた。農業資本家、富農も支配層のなかでは周辺的であった。都市化の進展とともに都市の政治的発言力は強まり、特に安価な食料の供給は銅産業や諸企業、労働者、低所得者など都市の各階層にとって共通の要求であった。

これに対して農民は、農業資本家を除けば、自分たちの利害を代弁する独自の政治的、経済的組織を持たず、政治経済権力の中心である都市から遠隔の地に拡散しているために政治的影響力が弱かった。低い生産者価格、拡大する農村と都市の所得格差などの不利な状況に対する農民の対応は都市への労働移動と自給経済への撤退であった。これは短期的に直接政権の危機となるものではなかったが、長期的には農業生産の停滞をもたらし、経済危機の一因となった。

3 経済危機と経済改革

1975年の銅価格低落をきっかけにザンビアは経済不振に陥り、その後も好転せずにむしろ経済危機ともいえる状況になっている。このようななかで農業は経済危機打開のために新たな重要性を持ってきている。銅にかわる輸出品の生産、食料増産や工業原料の生産による輸入の削減、都市の失業解決のための農村部での雇用創出などである。また80年代に入ってザンビアが債務危機に直面するとIMF、世銀や債権国から経済改革を求める圧力が強まった。その経済改革は農業・農村開発

を重視するとともに補助金削減、公共部門の縮小など農業に関連する改革を含むものであった。

1975年以降の経済不振に対する対応策は(1)1975～82年の国家介入の拡大期、(2)82～85年の予備的自由化期、(3)85～87年の本格的自由化期、(4)87年以降現在までの国家介入に戻った時期に分けることができる。(1)の時期に政府は物価統制、外貨割当などの行政的介入の強化によって経済不振に対応しようとした。しかし経済状況は好転せず、対外借入によって国際収支危機を回避しようとしたことが債務危機を招いてIMFや世銀の要求する経済改革を受け入れざるを得なくなった。その結果(2)の時期には物価統制の解除、通貨の切り下げ、公務員の賃金凍結などの改革が行なわれた。(3)の時期には世銀・IMFの介入が強まり、経済自由化が本格化したが、特に外貨入札制の導入によって通貨の大幅な価値下落が起こったことが特徴的である。(4)の時期にはザンビアがIMFと訣別して独自の経済再建策を開始したが、その背景には補助金削減と農産物価格引き上げのジレンマなど農業に関連する問題があった。

4 農産物流通改革

農業流通面では採算を度外視して公的流通を拡大し、経営や人材面の能力を上回る機能拡張を短期間に行なったためにナムボードの赤字累積、非効率、補助金の増大、流動性の危機が大きな問題になってきた。トウモロコシの集荷の遅れ、農民への支払いの遅れ、肥料と種子の配布の遅れなどによってナムボードに対する批判が強まった。

そこでまず1970年代後半から漸次ナムボードの機能の縮小がはかられた。綿花の流通等の業務が新設のザンビア綿会社に、種子の供給がザンビア種子会社に移管された。次いで81年にはトウモロコシの流通がナムボードの独占からナムボードと

協同組合両者の分担になった。トウモロコシの州内の流通は各州の協同組合連盟が行なうことになり、ナムボードの役割は州際間の流通と輸出入に縮小された。改革の意図は流通の分権化による効率化と協同組合を通じての農民の参加であったが、結果的には腐敗、非効率などの点で事態はさらに悪化した。そこで85年にはトウモロコシの流通を再びナムボードの独占に戻したが、協同組合はそのまま残し、協同組合をナムボードの代理業者として州内でのトウモロコシの買い付けを行なうことにした。しかし両者の責任分担が明確でなかったために両者の対立、業務の重複という問題を生じた。86年にはナムボードのトウモロコシ流通独占を廃止し自由化が行なわれた。

流通改革の問題点として第1に十分な計画や調整なしに改革を実施したために混乱を引き起こしたことがある。第2にトウモロコシの集荷の遅れは流通機構の組織上の欠陥だけでなくトラックや部品の不足、地方の道路網の未整備などの国民経済全体の困難にも起因していた。第3に価格・補助金政策の改革なしに流通改革は不可能だということである。たとえばナムボードの問題はナムボード自身の非効率の結果であるとともに政府の価格・流通政策の結果でもある。統一価格政策のもとで採算の合わない遠隔地にも市場網を拡大すれば、ナムボードの採算は悪化するし、集荷、輸送の困難は増大する。しかもこのような価格・流通政策は「平等・公正」という党と政府の政治理念の発現として行なわれてきたのでこれを改革することには政治的抵抗が強かったであろう。

5 価格・補助金政策の改革

農民への経済誘因改善のための生産者価格引き上げと総需要抑制の一環としての補助金削減がIMF・世銀主導の経済改革の重要なポイントであ

った。予備的自由化期には補助金問題はかなり改善された。特にトウモロコシと化学肥料に対する価格差補填のための補助金は1983、84年に大幅に削減することに成功した。しかし85年10月から始まった本格的自由化期には生産者価格の引き上げと補助金削減のジレンマが強まり改革が破綻してしまう。85/86年には外貨入札制の導入による物価騰貴によって農民の生産費と生活費が上昇したことを考慮してトウモロコシの生産者価格は前年比94%増と大幅に引き上げられた。これに対し製粉業者への売り渡し価格は35%引き上げられただけだったので、補助金が急増することになった。これを解決するために政府は86年12月にトウモロコシ粉の消費者価格を約2倍に値上げした。ところがすでに経済危機と経済改革によって生活水準の大幅な低下に苦しんでいた都市住民は独立後初めてという大規模な暴動で主食の大幅値上げに応えた。政府は直ちに値上げを撤回せざるをえなかった。

このような価格・補助金政策はマクロ経済全体に関係するとともに政権の存立基盤に係わる政治的な問題である。価格・補助金問題の改革が成功するには政権の社会的基盤が都市中心から農村へと変わらなければならない。しかし生産者価格引き上げと補助金削減による食料価格の上昇に対する都市住民の政治的反応は直接的で政権に直ちに脅威となる。これに対して生産者価格引き上げに対する農民の政治的支持は農民を政治的に代弁する組織がなかったこともあって直接表面には現われにくい。また経済的にみても生産者価格の引き上げや為替相場の切り下げによって農産物の生産や輸出が増加し、経済が回復するには時間がかかる。その前に都市からの政治的反対によって政権が危機に陥る可能性が高いのである。

(こだま・しろう／アフリカ総合研究プロジェクト・チーム)