

迷走する農地改革

ジンバブウェ農業の危機

平野克己

1 裏切られた期待

1980年のジンバブウェ独立は当時のアフリカに射した希望の光であった。アフリカ大陸において白人入植者が構築した経済果実の優良な一端が、このとき遂にアフリカ人の掌中に落ちたのである。輸入代替工業化が作り上げたジンバブウェの自足的な産業構造と、多様な商品生産力は、跛行的なモノカルチャー経済が多いアフリカ世界では異彩を放ち、望まれて久しい自律的経済発展の実現を予感させた。10万人規模の白人社会を抱えたジンバブウェの新しい国家建設は、来るべき南ア解放への道標としても高い期待を集めた。

しかしその期待は報われることなく、独立後十数年を経過したジンバブウェの社会的厚生水準は明らかに低下したのである。1994年に民主化を達成した南アフリカからは、むしろ、政治面でも経済面でも反面教師として見られることの方が多い。その典型例は92年に制定された土地収用法である。この法律は690万竈にも上る白人農場の強制収用を宣言している。

以下では農業部門に焦点を当てて、ジンバブ

ウェ農業が期待に反して陥りつつある危機的状況と、その関連から、独立後の国家課題であったはずの農地改革について報告する。

2 食糧危機への歩み

ジンバブウェ農業の特徴は、4400の近代的商業農場 (Commercial Area) と100万世帯の共同体地域 (Communal Area) 黒人小農とからなる、画然とした二重構造にある。表1に見るとおり、商業農業生産の基軸を担う大規模農場の、世界的に見ても十分に高い生産性と多角的な作物構成が、かつてはこの国の強みであった。一方の共同体地域はアフリカ平均にすら達していない。まさに目も眩まばかりの隔断である。

それでもアフリカ水準をはるかに凌ぐ穀物生産能力が (表2)、ジンバブウェが南部アフリカ開発共同体 (SADC) において食糧安全保障を担当している所以だが、ともに平常降雨に恵まれた1981年と93年の数字を見比べると、40%以上も減少している事実こそ注目しなければならない。その原因は何なのか。

図1に示したのは、ジンバブウェ黒人の主食で

表1 主要作物の収量

(単位: kg/ha)

		大規模 農 場	共同体 地 域	アフリカ 平 均	世界 平均
メ イ ズ	1981	5,044	1,000	1,455	3,370
	1983	2,201	271	1,131	2,939
ソルガム	1981	2,705	550	730	1,507
	1983	982	157	586	1,285
葉タバコ	1981	1,757	531	893	1,459
	1983	2,015	460	909	1,402
落 花 生	1981	1,456	333	827	1,101
	1983	855	125	603	1,029
綿 花	1981	1,901	763	919	1,305
	1983	1,677	500	891	1,344
大 豆	1981	2,135	750	995	1,749
	1983	1,432	500	989	1,626
小 麦	1981	4,981	—	1,160	1,914
	1983	5,151	—	899	2,306

(注) 1981年は平常降雨があった年で、83年は旱魃年である。

(出所) CSO, *Statistical Yearbook 1989*.

穀物生産量の80%以上を占めるメイズの土地生産性の推移である。雨量に左右された激しい変動と傾向的な低下が、独立以降については明白に見て取れよう。かつて世界平均を凌駕した生産性は今やアフリカ平均にも及ばなくなりつつある。回帰線の傾きを計算するとその減少率は-5.04%で人口増加率を上回っており、つまりは人口以外の要因が働いていることが分かる。

実は独立後の現象として大規模農場がメイズ生産を縮小させ、代わって黒人小農の販売シェアが急速に拡大しており、1980年には7.4%であったそのシェアは、現在は50%内外を占めるに至った。すなわちジンバブウェにおけるメイズ生産は黒人小農化しているのであって、小農生産における旱魃耐性のなさや低生産性を忠実に反映しているのである。

1980年代の一時期には、価格インセンティブに敏感に反応して市場生産を拡大させる黒人小農の

表2 国民1人当り穀物生産

(単位: kg)

	1981	1993
ジ ン バ ブ ウ ェ	438	252
コ ー ト ジ ボ ア ー ル	102	118
エ チ オ ピ ア	180	140
ガ ー ナ	59	94
ケ ニ ア	162	135
ナ イ ジ ェ リ ア	124	188
セ ネ ガ ル	154	116
南 ア フ リ カ	589	394
タ ン ザ ニ ア	75	122
サブサハラ・アフリカ	164	149
北 米 ・ 中 米	1,090	773
南 米	299	281
ア ジ ア	251	268
ヨ ー ロ ッ パ	506	517
世 界	366	347

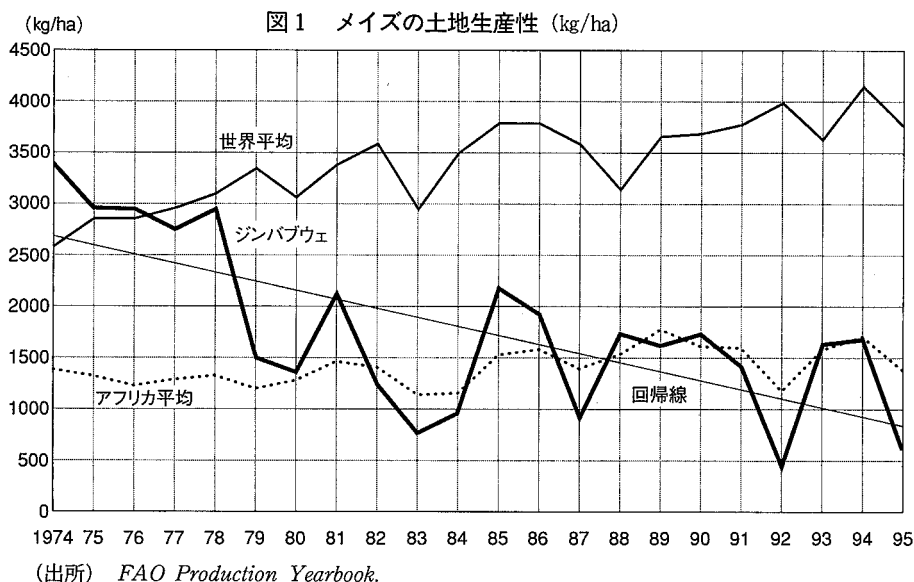
(出所) *FAO Production Yearbook*.

好例として度々引き合いに出されたジンバブウェのメイズ生産動向は、現実には、黒人小農の生産性がなんら改善されることなく進行した白人商業農業の退出だったのであり、結果としてこの国は食糧危機に向かって不気味な歩みを重ねている。

3 モノカルチャー化の進行

では、メイズ生産から退出した白人商業農業はどこに向かったのか。

図2は各種農産物の販売実質額の趨勢を示したものであるが、メイズの低下と葉タバコの増加が明瞭で、特にこの傾向は1990年代に入って顕著である。独立当初の多角的生産形態は完全に失われてしまった。葉タバコは80年代には主に反収の改善によって生産を伸ばしてきたが、90年代以降は作付け面積を拡大して飛躍的な増産を達成した。現在ジンバブウェは世界第6位の葉タバコ生産国



であり3%台の世界シェアを維持している。しかも10万トンの収量を上げている国のなかでは最高の土地生産性を誇っている。

その背景にはメイズと葉タバコの生産者価格の対照的な動きがある。メイズの実質生産者価格は独立後ほぼ一貫して低落し続けたが、葉タバコは国際市況が堅調で、1990～91年には急騰している。大規模商業農場は葉タバコへと生産をシフトさせることで収益を伸ばしてきたのであり、その一方で、メイズに依存している黒人小農の収益性は悪化してきた。このことは、ジンバブウェ農業における二重構造が、解消に向かうどころかますます強固なものになってきていることを意味する。総体としてジンバブウェ農業は、60年代がそうであったように、葉タバコのモノカルチャー化へと向かっているのである。

4 再入植計画の実態

現在でも商業農場地域は国土の3割、農業適地

の6割を占有する。ジンバブウェにおける土地問題は植民地時代の土地収奪と人種主義政策を淵源に持つ道義上の疑義である。総人口の60%を占める黒人小農層に対し優良な農地へのアクセスを提供することは、独立後の国家契約ともいうべき重大課題だったのであり、それなくしてこの国の貧困問題は永久に解決されない。

これに関する政府の政策が再入植計画であった。同政策が辿った経過を詳しく紹介する紙幅はないが、独立直後に際立った実績を残した以外は長らく低調であって、1989年に商業農場地域の地価急騰が起こった後は、ほぼ頓挫している。92年まで継続した高地価が一つの背景となって、前出の土地収用法が制定されるのである。97年にはムガベ大統領が1772農場500万ポンドを強制収用すると宣言し、その費用は旧宗主国たるイギリスが「自分の子供たち (its children) のために」全額負担すべきだという、まことに驚くべき声明を出した。当然ながらイギリス政府はこれを拒否し、実行には移されていない。

5 新たなる農地改革案

ウエストバージニア大学のウェイナー (Daniel Weiner) が1985年に発表した論文がジンバブウェの農地改革問題に新しい風穴を開けた。彼は旧ローデシア農業省の資料に基づいて、商業農場地域で実際に耕作に使われているのは全体の5%にすぎないと指摘したのである。これはウィスコンシン大学のロス (Micheal Roth) がまとめた世銀ペーパーに引用され、一躍注目を集めた。表3がそのエッセンスだが、休閒地や可耕地比率を勘案しても商業農業地域の半分が利用されておらず、家畜放牧利用を考慮しても広大な未利用地が存在するという結論である。

1993年に政府の諮問機関として設置された「適切な農地保有制度に関する調査委員会」(ジンバブウェ大学のルクーニ (Rukuni) 教授が座長を務めたことから通称ルクーニ委員会と呼ばれる) の報告書は、

この“発見”に基づいて土地収用法とは異なる農地改革案を提言している。要約すると、流動的な農地市場を創成し活性化することによって土地の再分配を進め、国としての農業生産力を強化していくという方向である。

ジンバブウェにおいては、農場の統合は容易であるのに、その分割はなかなか当局の承認するところとならない。これはそもそも、内戦時代の白人流出によって農場経営基盤が脆弱化するのを防ぐための政策であったが、独立後の再入植計画もまた運営上の理由から6000㍏以上の大農場を対象としてきたため、政策としてそのまま維持された。事実、政府は農業適地であっても規模の小さい農地に関しては売りオファーを拒否してきたのである。したがって活発な売買を可能にするような価格帯を持った農地市場が存在せず、実質上商業農場は世襲財産化して、土地の有効利用を促すようなシステムが欠落している。

図2 主要農産物の公社販売額の推移 (実質値)

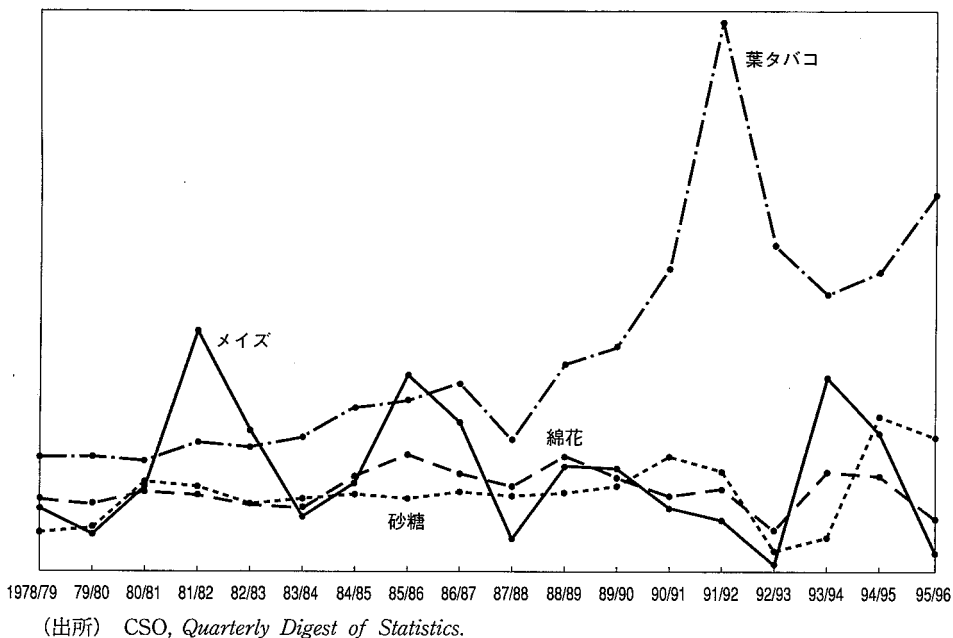


表3 商業農場地域における土地の利用度

(単位: 1,000ha)

Natural Region ¹⁾	総面積	可耕地 ²⁾	耕作面積 ³⁾	利用率 (%)	純可耕地 ⁴⁾	調整済み耕作面積 ⁵⁾	純利用率 (%)
I	202.2	27.9	11.7	41.9	23.9	12.1	50.6
II	3,686.9	1,047.1	379.1	36.2	895.3	556.0	62.1
III	2,405.5	574.9	48.4	8.4	491.5	74.9	15.2
IV	2,429.1	10.1	8.9	88.1	10.1	10.2	101.0
V	2,489.7	102.5	52.3	51.0	102.5	53.1	51.8
合計	11,213.4	1,762.5	500.4	28.4	1,523.3	706.3	46.4

(注) 1) NR I : 年間降雨量が1,000mm以上で、温暖な気候に恵まれ、多角的農業が可能。

NR II : 年間降雨量が750~1,000mmで、集約的農業が可能。

NR III : 年間降雨量が650~800mmで、半集約的農業が可能。

NR IV : 年間降雨量が450~600mmで、旱魃の影響を受けやすく、耐乾性作物の栽培が可能。

NR V : 雨量に恵まれないうえ、高度が900メートル以下であるため高温。放牧が可能。

2) V. Vincent, R. G. Thomas, and R. R. Staples, *An Agricultural Survey of Southern Rhodesia*, Ministry of Agriculture, および灌漑面積等に基づいて算出。3) CSO, *Statistical Yearbook*, 1989年版。

4) 家屋、道路、植林地等に使用されている面積を15%内外として控除。

5) 休閒や二毛作といった要素を勘案して調整した耕作面積。

(出所) Michael Roth, "A Critique of Zimbabwe's 1992 Land Act," in M. Rukuni, C. K. Eicher eds., *Zimbabwe's Agricultural Revolution*, Table 22A. 1 & 2, pp. 330-333.

これに対しルクーニ委員会は、面積に応じた土地税を賦課することで農地の分割を誘致し、遊休地を市場に放出させることを強く勧告している。先に見た二重構造ゆえ、大規模商業農場の高い生産性と収益力に基づいて地価が決定されることは、同地域内に存在する遊休地を黒人小農に分配するという政策目標からは妥当でない。したがって、遊休地については将来も生産には供されないものとして勘案し、そのまま放置することを不利化して、しかも購入財源に過重な負担をかけないように価格帯に誘導していけるような政策介入が必要となる。その手段として税制は有効である。

6 展 望

ルクーニ委員会勧告が実現をみた場合でもさまざまな追加的政策が要る。土地購入財源の手当がなされなければならないし、円滑な取引を可能に

する市場の整備が求められる。分配された農業適地の生産的活用を促すためには、農民金融の充実化が是非とも図られなければならない。しかし、まずは市場を通じた土地資産の流動化と地価情報の流通が、出口を失った農地改革に進むべき方向を指し示してくれるだろう。そしてなによりも、内外の批判に曝されている土地収用法とは異なり、ルクーニ提案に対しては白人農場主団体と世銀が賛意を表明していることが重要である。つまりはODAによる支援が期待できるばかりか、世界最高の生産性を誇る商業農場部門という国富を損なうことなく、黒人小農の所得水準向上を図りうるのである。ジンバブウェにおける貧困問題の根元を呪縛している資産の不平等を是正していく方法論は、おそらくここにしかない。

(ひらの・かつみ/地域研究第2部主任研究員)