

21 世紀アフリカ農村開発の展望¹

Evaluation and Prospects of Rural Development in Africa

高瀬 国雄²

Takase, Kunio

財団法人 国際開発センター顧問

Advisor, International Development Center of Japan (IDCJ)

アフリカ日本協議会(Africa Japan Forum)副代表

〈要約〉 アフリカ独立後 40 年間の政治的、経済的、社会的開発の足跡を、世界銀行など主要ドナーの援助戦略の変遷とともに分析評価した。その上に立って、アフリカ農業の特性、とくにコメ生産の現状を、日本やアジア諸国の歴史的発展段階との比較によって、問題点を抽出した。1990 年東西冷戦終結を機に、アフリカ援助から、東欧・旧ソ連市場経済移行国へとシフトした欧米ドナーに代って、アフリカ開発東京会議 (TICAD) の中核をになう日本が、21 世紀アフリカ開発により大きな役割を果たすために、「三次元農村革命の構想」を提案した。さらに、TICAD III に向けて、「アフリカ農村開発 10 年計画」を作成することを併せ提案した。

〈キーワード〉 40 年の停滞、小規模自給農業、世銀の開発戦略、アフリカ開発東京会議、三次元農村革命、21 世紀農村開発の最優先課題。

1. アフリカ独立後 40 年の足跡

1960 年ごろに始まったアフリカ諸国の相次ぐ独立は、数百年の植民地から再生するアフリカ大陸にとっての大きな転換点となった。しかし、いくつもの構造的問題をかかえたアフリカにとって、新しい歴史の転回を進めるには多くの困難があった。いくつかの例外を除けば、政治的には独裁、経済的には計画経済、社会的には部族対立、自然的には気候変動と農地肥沃度の低さの中に、この 40 年は推移していった。その上、1970 年代の石油ショック、1980 年代の一次産品価格低下により、対外債務は急速に累積していった。相次ぐ旱魃と人口爆発による飢餓の慢性化と環境劣化は、今やアフリカ経済社会をきわめて厳しい状況においている。政府開発援助 (ODA) 1 人あたり受取額において、アフリカは世界一、南アジアの 6 倍以上の援助供与を受けていながら、1 人あたり実質 GDP 成長率、食料生産指数はほとんどマイナス。また教育、健康など社会福祉を示す指数のいずれもが、1960 年代には地球上最貧地域であった南アジアをも、はるかに下回る現状となっている。ポスト構造調整、ポスト東西冷戦のもとでも、アフリカ農村開発の復調は遅々として進まない。

2. アフリカ農業の特性

アフリカ農業は、その地域の自然条件に直接支配されるだけでなく、それによって育かれた文明や歴史の影響も強く受けている。

- (i) 輸出用商品作物に重点がおかれ、食料生産への努力は第 2 義的になっている。食料作物の 1999 年生産量順に並べると、メイズ (1986 年から 136% 増)、イモ (153%)、ソルガム (145%)、コメ (179%)、小麦 (127%)、ミレット (109%) となっており、コメ増率が著しい。
- (ii) 大規模白人商品農業と小規模黒人自給農業が併存してきたが、後者による前者への侵食がジンバブエなどの大きな政治問題に発展しつつある。農地所有形態は村落・部族共有が大部分で、肥料投入のインセンティブが少ない。灌漑や農業技術・インフラ整備もきわめて低い。

¹ 本稿は、2001 年 9 月 8 日、玉川学園大学における「日本評価学会第 2 回総会」で発表した原稿に加筆し、同年 10 月 20 日、IDCJ で開催された「アフリカ日本協議会 WG 交流の場づくり」ならびに 12 月 8 日、名古屋大学農学国際教育協力研究センター第 3 回オープンフォーラムでも発表した。

² 連絡先は、〒135-0047 東京都江東区富岡 2-9-11 京福ビル (財)国際開発センター (鈴木秘書)
TEL: 03-3630-6911, FAX: 03-3630-8120, E-mail: taka01@blue.ocn.ne.jp

(iii) 商品農業に少数の男性が専従しているほかは、大多数を占める自給農業の 60~80%は女性が生産・市場とも実質的に支配している。したがって、女性が男性の支配下にある南アジア農村よりも、子供養育環境としてはすぐれている面もある。

3. コメ生産の歴史的発展 (図 1)

図 1 は、日本における 1,400 年間のコメ反当収量変化曲線の上に、アジア・アフリカ途上国の最近のコメ収量をプロットしたものである。大きく言って、(i)原始的農耕 (西暦 700 年以前)、(ii)灌漑農耕 (1880 年まで)、(iii)技術革新 (1950 年まで) (iv)構造改革 (それ以後) の 4 発展段階に分けることができる。新品種・肥料・水の 3 要素のそろった「緑の革命」は、日本では 1877 年、アジアでは 1960 年代に始まり、その結果アジアのコメ生産量は、この 20 年ぐらいで倍増し、「東アジアの奇跡」といわれる経済発展の原動力となった。

しかし、アフリカ諸国では、●印で示すように、1999 年現在でもほとんどが 2t/ha 以下に留まっている。新品種 NERICA が最近 WARDA (West Africa Rice Development Association) で開発されたが、肥料は 9kg/ha (アジアは 200 kg/ha)、灌漑率 6% (アジアは 34%) と低いので、第 3 段階の技術革新 (3~4t/ha) に到達するには、まだ年数が必要だろう。しかし例外として、エジプト、タンザニアのキリマンジャロでは、日本 ODA の集中協力もあって、すでに 6t/ha を越えている。条件さえそろえば、アフリカでも十分に改善の可能性はある。

4. 世界銀行のアフリカ開発戦略の変遷

1960 年代：独立直後のアフリカ諸国に対し、まずインフラ (運輸・電力・通信) 建設、輸出用作物生産に重点がおかれた。

1970 年代：74 年マクナマラ総裁のナイロビ演説を契機として、最貧困層を目標とする総合農村開発に世銀融資の 30~40%が投入された。しかし、大規模灌漑、社会開発のトップダウン・プロジェクトが主流であった。

1980 年代：81 年にクラウセン総裁は「サブサハラ、アフリカの開発促進行動アジェンダ」という包括的見解にもとづく構造調整計画 (SAP) を主流とした。89 年現在で SAP を受けたアフリカ諸国は 30 をこえた。

1990 年代：84 年から 94 年にかけて、世銀は OECD ドナー諸国との共同で「アフリカ農業 20~30 年間の総合評価」を行った。その結果、一次産品価格の低落に対し、環境保全、農業研究、人材養成を中核とするドナー間の共同戦略 (EU の貿易・社会問題、FAO の食料保障、IFPRI の農業・貧困・環境の 2020 ビジョンを含む) を強調した。

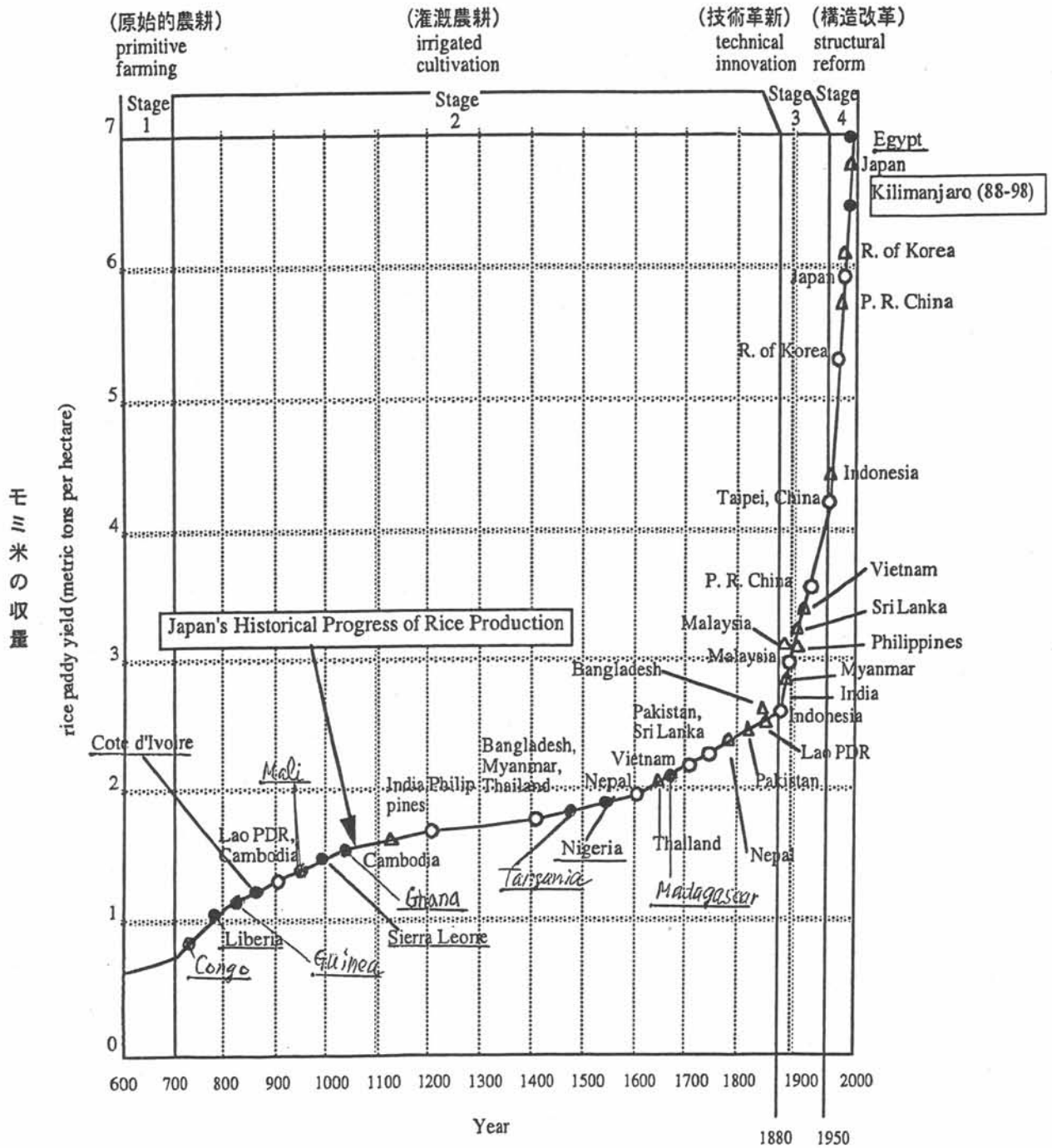
1998 年以後：ウォルフエンソン総裁は、包括的開発フレームワーク (CDF)、貧困削減 (PRSP) を途上国主体で作成する Ownership 主導の戦略を打出したが、成否のほどはまだ定かでない。

5. 21 世紀に賭ける「アフリカ再生ミレニアム計画」

旧宗主国であった欧州先進国や、世界銀行、FAO などの国際機関は、過去 40 年にわたって、アフリカ諸国への最大援助を続けてきたが、その成果は見ると影もない。1990 年の東西冷戦終結を機に、主要ドナーのアフリカへの援助疲れが吹出し、東欧・旧ソ連など市場経済移行国援助へとシフトしたことも理解できる。

その流れを受けて、1993 年 10 月にアフリカ開発東京会議 (TICAD I)、98 年 10 月に TICAD II が、日本・国連・アフリカ連合で共催された。そして久しく待望されたアフリカ自身の自発的努力が、2001 年 5 月に東京国連大学で、「アフリカ再生ミレニアム計画」(The Millennium Partnership for the African Recovery Program-MAP) として発表された。これが 2003 年に予定されている TICAD III の出発点となるかどうか。

図 1 コメ生産の歴史的発展



- …1974-76 年収量の平均値 (FAO Production Yearbook)
- △…1997 年収量の平均値 (FAO Production Yearbook)
- …アフリカ諸国 1989-91 (11 Major Rice Producing Countries)

出典 : Asian Agricultural Survey, Asian Development Bank, 1969, p.520.

“Development Strategy on Irrigation and Drainage”, by K. Takase and T. Kano.

6. 三次元農村革命の構想 (図2)

日本のアフリカへの協力は、地理的にも遠く、歴史的結びつきも少なく、文化や言葉も大きく異なっていたため久しく疎遠であった。しかし 1985 年の早魃を契機に、灌漑・上水道・農村開発やサヘル砂漠化防止事業を含め、日本の 90 年代の対アフリカ援助は、二国間 ODA 総額の 10%前後を占める勢いで推移している。これをベースとして、アジア農村開発での経験、そして世銀を始めとする欧米ドナーの開発戦略も比較考慮した結果、アジアにあって、アフリカに欠けていた二つの要素があることに気づいた。

一つは、政治的安定性、経済政策の継続性、人口密度の大きさ、教育レベルなどという「人間」的要素である。二つ目は、水資源、地質・土壌という「環境」的要素である。この二つの大きな柱があったからこそ、1960 年代に新品種、肥料、水の 3 要素に象徴される「技術」が集大成されたとき、アジアの「緑の革命」は実現したのである。世銀などのドナーが 40 年もかけて、アジアの「緑の革命」と同じ「技術」をアフリカにもってきても、「人間」「環境」というもう二つの柱が弱かったことが、アジアとアフリカの農村開発に、決定的な相違をもたらしたと考えられる。

図 2 は、「技術」「人間」「環境」の三角形が、農村革命の基本をなすことを表現している。それらを事業実施に導くためには、「政治意思」「住民参加」「実施能力」の 3 原則が不可欠なので、これらを三角形の各極に配置する。さらに、「持続的農林水産業」を達成するために必要なミクロ政策を 5 分類すれば、(i)農地所有・企業経営、(ii)投入財・金融、(iii)加工・マーケット、(iv)研究・制度、(v)インフラ・環境ということになる。これらを、三角形に内接する円形の中に表示したものを、「三次元農村革命の構想」として提案したい。これは、アフリカのみならず、中央アジアや中近東をも含むグローバル視点に立つ 21 世紀の「新戦略モデル」とも言えるであろう。

7. アフリカ農村革命への日本の役割

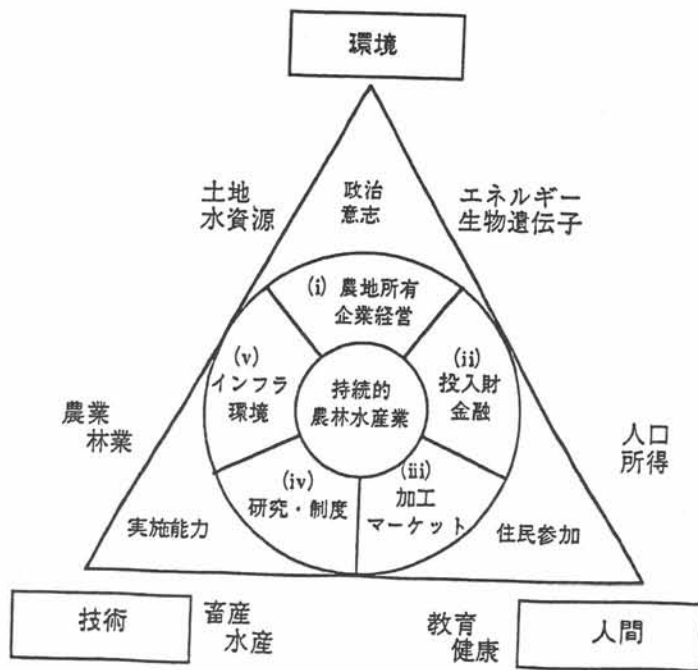
上述第 5 項にふれたように、日本は 2003 年に開催予定の TICAD III のキイ・ドナーとして、アフリカ開発の国際協力に、これまで以上の積極的役割を果そうとしている。とくに農村開発セクターにおいては、前述した三次元革命の哲学にもとづき、日本の比較優位を生かす次のような諸点の抜本的改革がその正否を決するであろう。


(i) 実施機関である JICA と JBIC、研究機関である JIRCAS、大学、シンクタンク、コンサルタント、NGO などが、それぞれの責任権限を明確にしたうえで、全日本協力体制を発足させる。

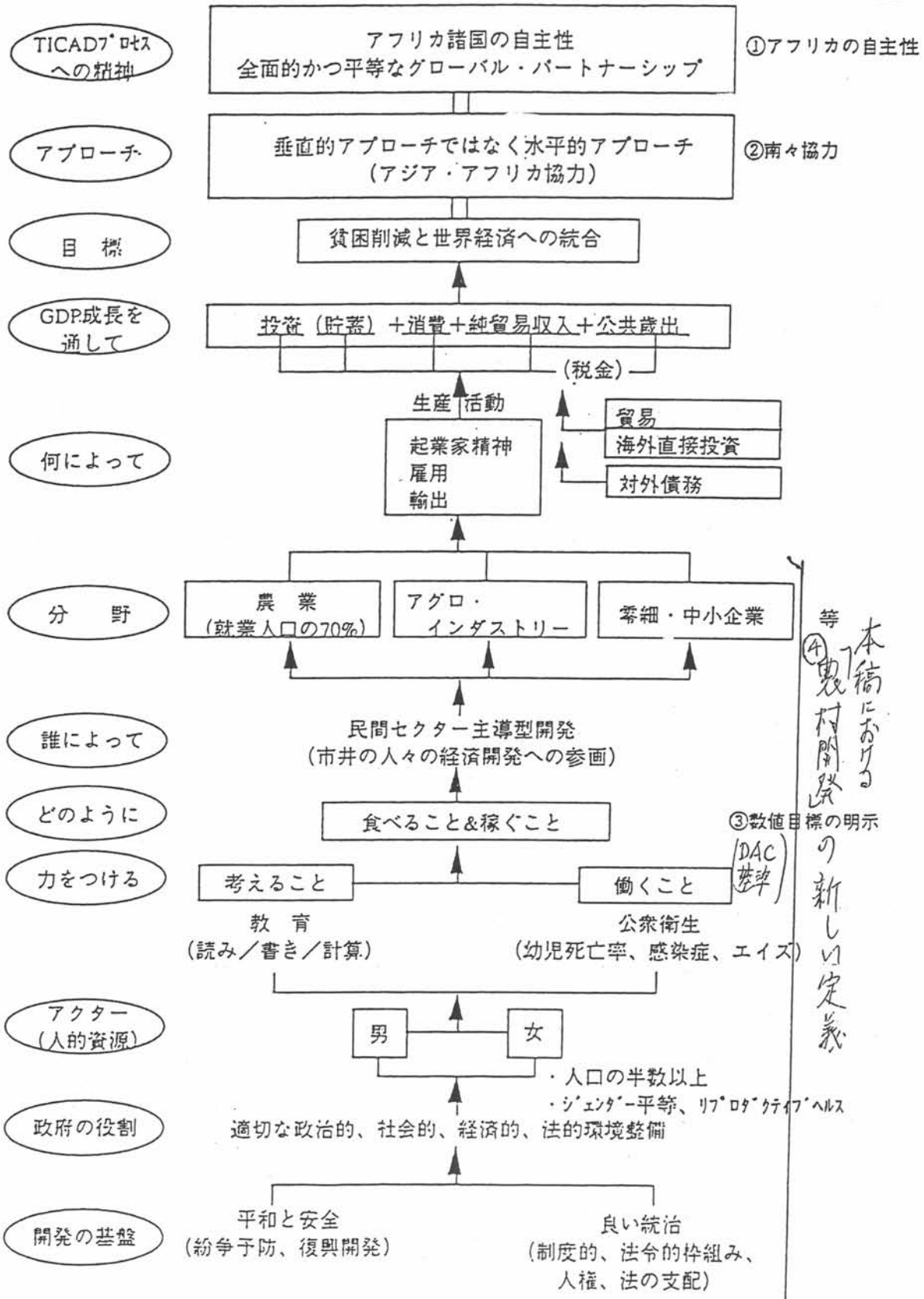
(ii) アフリカ主要国またはブロックに対し、農村開発計画を全日本体制でリードし、その実施に他ドナーの参加をも歓迎する。

(iii) UNDP がこの 9 月にドラフトした The African Rice Initiative (ARI): NERICA Consortium for Food Security in Sub-Saharan Africa (2002~6 年の 5 年間に WARDA を中心とするベニン、コートジボアール、ギニア、ナイジェリア、トーゴの 5 カ国に \$12M のパイロット農場を設置する)をベースとして、TICAD III 国際協力モデルを立ち上げる。

図 2 三次元農村革命の構想



四大特徴 



等
④ 本稿における
農村開発
の新しい定義

③ 数値目標の明示
(DAC 基準)

(出所) 外務省「21世紀に向けたアフリカ開発：東京行動計画」1998年10月

⊗ 右端の「四大特徴」は、高瀬が追記した。

9. 新アフリカ・イニシアティブ (New African Initiative-NAI) への対応

- (i) 上述第 5 項の MAP をベースとして、南アフリカ、ナイジェリア、アルジェリア、セネガルなど、アフリカの指導的立場にある大統領が協議し、2001 年 7 月 11 日の OAU (アフリカ統一機構) 38 年間の最後のサミットで承認された NAI は、まさに TICAD II の宿題であった「アフリカの自主性」を、21 世紀に達成しようとする画期的文書であった。
- (ii) これに引き継いで、イタリアで開催されたジェノヴァ G8 サミット (7 月 20-22 日) でも、アフリカの貧困削減に焦点をあて、債務救済の現状レビュー、ODA の重要性、途上国の自助努力、良い統一の認識が共有された。これに先立ち、G8 首脳とアナン国連事務総長が、「世界エイズ保健基金」の設置を合意した。また、アフリカ途上国 7 首脳と国際機関長との対話で、貧困削減について「アフリカのためのジェノヴァ・プラン」が発表され、2002 年のカナダ・G8 サミットにかけて、具体的行動計画の策定を行なうこととした。
- (iii) しかし、NAI は総花的で、これを実現するには、少なくとも 50 年を要するであろう。TICAD III を目前にして、いま必要なことは、この 10 年間ぐらいで確実に実現できる NAI の Phase I ともいべき行動計画を作成・合意することである。Phase I の中核となるべき内容とは、アフリカ人口の 70% が従事する農業と食料不足、エイズ感染症(健康)、教育を含む「広義の農村開発」である。これはまさに TICAD II 戦略 (前ページの図表) の下半分を占める部分の達成を目指すものでなければならない。その中で、農業への取り組みだけが遅れ、食料輸入がアフリカ負債につながった。TICAD III では、この農業分野に力点を指向すべきである。
- (iv) 日本政府は、2001 年 12 月 3、4 日に、東京で TICAD III 第 1 回閣僚会議を開催した。他方、今年末を目標に進行中の 第 2 次 ODA 改革懇談会(外務大臣諮問機関) は、国別援助計画、ODA 実施体勢の整備、国際連携の強化、の方向で間もなく、答申をまとめる予定である。その線にそって、ODA の量から質への転換を目指す具体案作成の第 1 歩として、「全日本 TICAD III 技術対策協議会」を、JICA、JBIC、JIRCAS、大学・研究機関、民間企業、コンサルタント、NGO の連携で発足させ、「アフリカ農村開発 10 年計画」を作成することを提案したい。
- (v) また国際的には、既存の 世銀・PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper)、DAC・新開発戦略 (New Development Strategy)、FAO・SPFS (Special Programme for Food Security) なども視野に入れ、それらを TICAD III の目標に包括的に統合する大作業となることは避けられない。TICAD II の議長であった日本政府、国際連合、アフリカ世界連合 (Global Coalition for Africa) のほかに、TICAD III では世界銀行も議長団に加わるので、国際協力の量・質ともさらに強化されることと思われる。USAID が 2002 年からその途上国援助の重点を「農村開発」に切り替えたのも、タイムリーな朗報である。

10. 21 世紀農村開発の最優先課題

最後に、私の過去 55 年間、世界 63 カ国（アフリカ 15 カ国を含む）での国際協力体験を通し、必ずしも現在の国際開発 Globalization の中心課題とはなっていないが、21 世紀農村開発にとって、重要になると思われる視点を列記しておきたい。これらは、私の最初の 20 年（日本食料自給を目標とした農林省、愛知用水公団時代）、次の 20 年（アジア食料自給を目標とした ADB、OECD 時代）、最後の 15 年（世界の食料・貧困・環境のトリレンマに挑戦したが、未解決の IDCJ 時代）の体験から得た教訓である。このいずれのアイデアでも、TICAD III のどこかに反映できれば、大変ありがたいと思う。

- (i) 先進国の過剰消費が、このままいけば地球環境を破壊することは、確実である。
- (ii) 世銀や ADB が最高スローガンとする「貧困削減」では不十分である。「貧富格差縮小」を長期的大目標とし、先進国のエゴイズムを猛省しないかぎり、地球上の紛争や戦乱は絶えない。^{1・2}
- (iii) 2001 年 9 月 11 日にニューヨークで起こった同時多発テロ事件によって、世界銀行・IMF 総会は中止になったにもかかわらず、同じ世界銀行の CGIAR(国際農業研究グループ)総会は 10 月末、ワシントン D.C.で実施された。私もこれに出席したが、世界から 300 人余が参集し、21 世紀における農業研究の重要性が強調された。約 50 人の NGO も、デモではなく、平和的かつ積極的に参加した姿が印象的だった。ここでは、世銀、IFAD、ドイツ、USAID、FAO、UNDP などが、「アフリカ農業研究の改革と超緊急性」について合意した。このような動きが、11 月の WTO 会議にも反映し、先進国と途上国・NGO の意見の差が縮まってゆくことを願ってやまない。
- (iv) ただ日本としては、まだ世界的には十分知られていない「コメの食料としての優秀性」を強調し、欧米諸国の偏見を正すべきである。コメの土地・水資源効率性は抜群であり、環境にやさしい持続的農業のチャンピオンなのである。
 - (a) コメは他の穀物に対し、単位面積あたり 3.6 倍の生産量がある。すなわち、コメの世界平均収量 3.6t/ha、麦 2.5t/ha で 1.4 倍。コメは 2 期作が可能（世界平均で 1.3 期作/年）、コメは全部人間が食べるが、他穀物の半分は飼料となるので、コメの単位面積あたり人口扶養能力は、 $1.4 \times 1.3 \times 2 = 3.6$ 倍となる。
 - (b) コメ（精米）1kg あたりの消費水量は約 2 m³である。牛肉（精肉）1kg 生産に必要な粗飼料生産のための消費水量はコメの 5 倍の水を要する。今でも、世界永久農地のわずか 30% のアジアで、世界全人口の 60%を扶養している秘密が、ここにある。

(終)

¹ ノーベル経済学賞のセン教授(ケンブリッジ大)に聞く(朝日新聞、2001 年 11 月 2 日号)。

「テロの原因に貧困を挙げる声があります」

「ビンラディンらを突き動かしているのは貧困ではない。彼らは、裕福だし、アルカイダのテロ活動はグローバル資本主義の中にあるといってもいい。カネを稼ぎ、それをこうした目的に使う」

「だが、二つの点で貧困が絡む。まず、命を投げ出そうというテロ志願者の多くは世界の不公平に反発しており、貧困は不公平の最も大きな問題だ。第 2 に、数千人の殺害といった野蛮な行いは道徳面で正当化する必要がある。『不公平に反対して戦っている』と自分を正当化するわけだ」

² 今年のノーベル経済学賞のジョセフ・スティグリッツ(元世界銀行首席エコノミスト)の言葉(朝日新聞 2001 年 11 月 6 日号)。

「テロ後、持つ者と持たざる者の格差に人々の関心が向き始めた。世界をより安全にするには、貧富の差の解決に取り組むしかない」