

## 概観

赤ん坊を背負ったアフリカの女性が、太陽が照りつけるなか、乾燥しきった畑で腰を曲げて鍬で雑草を取っている。これが農村部の貧困を鮮やかに示すイメージだ。彼女の大家族を初め何百万人という大勢の人々にとって、自給自足の農業によるわずかな恵みが唯一の生きるための道である。しかし、男女を問わず、貧困から脱却しようと、他の選択肢を追求している人々もいる。一部の小自作農は灌漑によって生産した野菜を販売するために、生産者組織に加盟して、輸出業者やスーパーマーケットと販売契約を締結している。近代的な食料市場に供給するのに必要な規模の経済を達成している大きな農家で、労働者として働いている者もいる。また、農村部の非農業経済に参入して、加工食品を販売する小規模な企業を設立した者もいる。

農業の世界は広大かつ多種多様であり、急激な変化を遂げている。しかし、地方・国家・国際的なレベルで適切な政策と投資支援があれば、農業は何億人という農村部の貧困層が貧困を脱却できる新しい機会を提供することができる。農業が切り開いてくれる貧困脱却の道としては、小自作農・畜産業、高付加価値商品を作る「新しい農業」への就労、農村部の新興非農業経済での起業や就労、離農・移住などがある。

農業は21世紀においても、引き続き持続可能な開発と貧困削減の基本的な手段である。発展途上国の貧困層（1日2ドル未満の生活をしている人々は21億人、同1ドル未満は8億8,000万人）は4人に3人の割合で農村部に居住しており、そのほとんどが生計を農業に依存している<sup>注1</sup>。貧困層の居住地と特技を与えられたものとするれば、

2015年までに貧困と飢餓を半減するというミレニアム開発目標を達成するためには、農業の振興は至上命題である。また、その後も数十年間にわたって貧困と飢餓の削減を継続していくのは、人類にとって最大のチャレンジの1つであり続けるであろう。農業だけでは貧困の大幅削減を達成するのに不十分であろうが、その課題にとってはきわめて有効であることが実証されている。『世界開発報告』が農業に焦点を当てたのは25年も昔のことであり、それ以降、新しい機会やチャレンジがまったく異なる状況下で出現してきていることを考慮に入れて、農業を再度新たに開発課題の中心にすえる時期がきている<sup>注2</sup>。

農業が行われている国は、農業ベース国、転換国、都市化国の3つにはっきりと分類できる。各国の「開発のための農業」という課題は、そのどこに分類されるかによって持続的な開発の追求と貧困の削減にかかわる方法が異なってくる。

サハラ以南アフリカの大部分を含む農業ベース国では、成長、貧困削減、食料安定確保にとって農業と同関連産業が必須である。農業ベース国で経済成長のベースとして農業を活用するためには、小自作農に関する生産性革命が必要である。サハラ以南アフリカ特有の農業や制度を考えると、その革命はアジアにおける緑の革命とは違ったものにならなければならないだろう。これまでの成功が限定的ななかで、それをどうやって実現するかは依然として困難なチャレンジである。しかし、状況は変化しており、土台となるべき地方的な成功や新しい機会が多数出現している。

南アジアと東アジアの大部分、中東・北アフリカを含む転換国では、農村部対都市部の所得

格差が急拡大していることや農村部に極貧層が存続していることが、社会的・政治的な緊張の重要な原因となっている。食料品価格の引き上げにつながる農業に対する保護や補助金は、この問題の持続的な解決策にはなり得ない（大多数の貧困層はネットで見ると食料品の買い手だからである）。転換国における所得格差に取り組むためには包括的なアプローチが必要とされる。すなわち、高付加価値農業へのシフト、非農業活動に関しては農村部への分権化、離農を支援する援助の提供など、貧困脱却に関して複数の道を追求する必要がある。そのためには、革新的な政策イニシアティブと強力な政治的コミットメントが必要不可欠であろう。しかし、世界全体で6億人に達する農村部貧困層にとっては利益になるだろう。

ラテンアメリカと東ヨーロッパ・中央アジアのほとんどを含む都市化国では、農業は次のような条件が整えば、農村部に残存している貧困の削減に貢献できる。すなわち、小自作農が近代的な食料市場で直接供給者になること、地域開発によって農業・農業関連産業に良質な雇用が創出されること、環境サービス向けの市場が創設されることなどが必要である。

資源の稀少化や外部性の増大を背景に、農業開発と環境保護は密接に絡み合うようになっている。農業がもたらした大きな環境への爪跡を削減し、農業システムの気候変動に対する脆弱性を減らし、農業が環境に提供するサービスの効果を高めることは可能である。農業開発を減速させるのではなく、より持続可能な生産システムを追求することが解決策となる。その第一歩は財産権を強化し、天然資源の劣化を奨励するような補助金を廃止することによって、インセンティブを適正化することにある。また、気候変動への適応も至上命題である。というのは最大の打撃をこうむるのは貧農だからである。気候変動の原因にはほとんどなっていないその貧農に被害が及ぶというのは不公正でもある。

このように、農業は成長、貧困削減、環境サービスに大きな約束をしてきている。しかし、この約束を実現するためには、基本的な公共財の提供、投資環境の改善、天然資源管理の規制、望ま

しい社会的成果の確保などに関して、国家の目に見える手が必要とされる。開発のための農業という課題を追求するためには、農業に関して地方・国家・国際的な統治を改善する必要がある。国家は部門間の調整をはかり、民間や市民社会の関係者とパートナーシップを形成するという点で、もっと能力を強化する必要がある。グローバルな関係者は関連する協定や国際的公共財に関する複雑な課題を実現する必要がある。あらゆるレベルの統治を改善するためには、生産者組織を初めとする市民社会へのエンパワメント（権限委譲）も必須である。

本報告書では次の3つの重要な問題を分析する。

- 農業は開発のために何ができるか？ 農業は多数の国で成長のベースとなり、貧困を削減してきた。しかし政府や援助国が農業における政策怠慢の歳月を逆転させて、過少投資と誤った投資を是正すればより多くの諸国が利益を享受できるだろう。
- 開発のために農業を活用するに当たって有効な手段は何か？ 優先課題は貧困家計の資産を増やすこと、小自作農（および農業全般）の生産性を高めること、農村部の非農業経済に貧困層がつかみ取れる機会を創出することなどであろう。
- 開発のための農業という課題はどうしたらうまく実施できるか？ 各国の経済・社会状況にもっとも適した政策や意思決定プロセスを設計すること、政治的支持を動員すること、農業の統治を改善することが重要である。

### 農業は開発のために何ができるか？

#### 農業にはユニークな開発手段になり得る特徴がある

農業は他の部門と協調すれば、成長を高め、貧困を削減し、環境を保全する機能を果たすことができる。本書では、農業は農業、畜産業、併農林業、水産養殖業を含むものとする。まったく異なった分析が必要となる林業と商業的な捕獲漁業は含まない。ただし、森林伐採、気候変動、環境

サービスを議論する際には、農業と林業の相互作用を検討する。

**農業はさまざまな形で開発に貢献する** 農業は経済活動、生計手段、環境サービスの提供者という3つの面で開発に貢献しており、非常にユニークな開発手段となっている。

- **経済活動として。** 農業は国民経済が成長する源泉、民間部門における投資機会の提供者、農業関連産業や農村部の非農業経済にとって重要な牽引車にそれぞれなることができる。世界的にみると、農業付加価値の3分の2は途上国で創造されている。農業ベース国では、農業は平均すると国内総生産（GDP）の29%、労働力の65%を占めている。転換国と都市化国では、通常、バリュー・チェーンのなかで農業関連の産業やサービスが30%強を占めている。

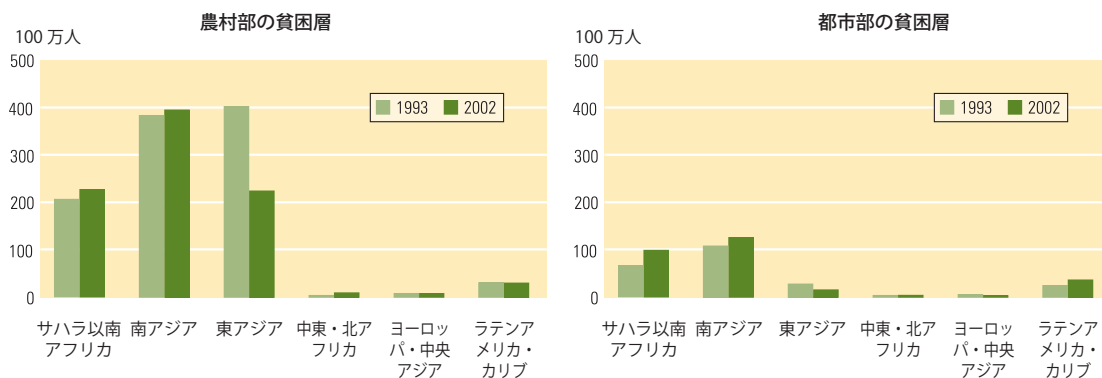
農業生産は食料安定確保の点で重要である。というのは農村部貧困層の大多数にとっては、農業生産が収入源だからである。特にサハラ以南アフリカの十数カ国にとってはきわめて重要である。人口が合計で約2億人にも達しているなかで、国内生産が多種多様で、主食作物の市場性が限定されおり、輸入を通じてニーズを充足するのに外貨の制約があるためである。このような諸国は頻繁な食料危機と食料援助の不確実性にさらされており、食料安定確保のためには国内生産の増加

と安定化が必須となっている。

- **生計手段として。** 農業は農村人口の86%にとっては生計手段となっているものと推定される。農業は、13億人の小自作農・小作農にとっては働き口を、都市部にショックが発生した際には「農場ファイナンス型社会福祉」を、農村コミュニティにとっては生存の基盤を提供している。途上国の総人口55億人のうち30億人と、世界総人口の約半分は農村部に居住している。このような農村居住者のうち25億人は農業関連家計であると推定され、そのうち15億人は小自作農である<sup>注3</sup>。途上国では1日1ドル未満の貧困率が1993年の28%から2002年の22%へと最近低下しているが、これは主として農村部の貧困率が低下した（37%から29%）結果であり、都市部の貧困率はほぼ横ばい（13%）のみである。農村部における貧困率低下の80%以上は農村部の状況が改善したことによるもので、貧困層が移住したことによるものではない。つまり、一般的な印象とは異なり、都市への移住が農村部（および世界）における貧困減少の主因ではないということである。

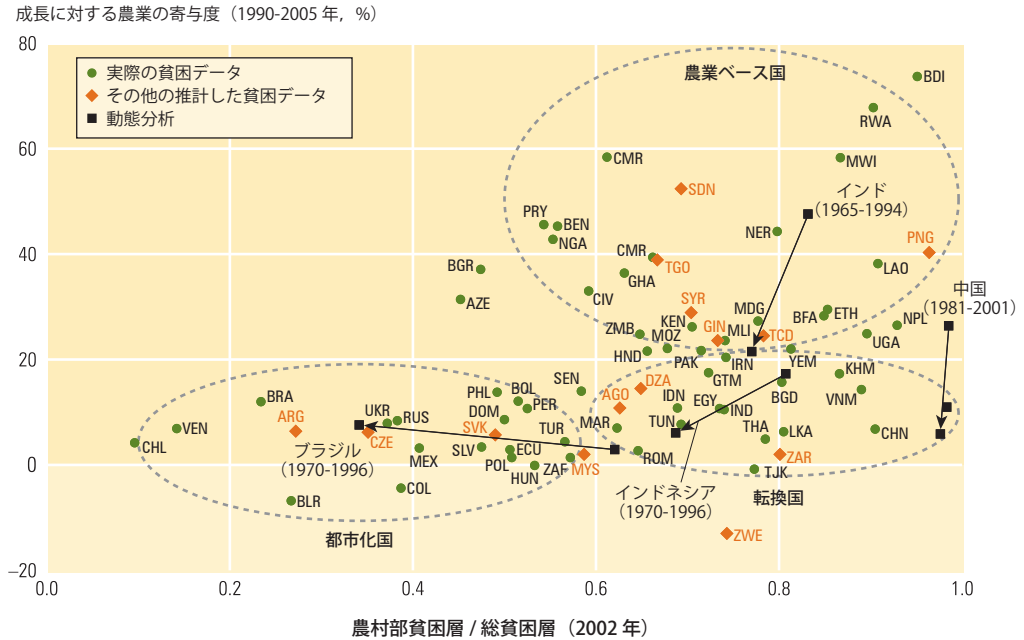
しかし、農村部貧困層の著減（1993年の10億3,600万人から2002年の8億8,300万人へ）は東アジア・太平洋に限定されている（図1）。南アジアとサハラ以南アフリカでは農村部の貧困者層は増加し、おそらく都

図1 南アジアとサハラ以南アフリカでは、1993-2002年の間に貧困層（1日1ドル未満の貧困線）の人数が増加している



出所：Ravallion, Chen, Sangraula 2007.

図2 成長に対する農業の寄与度と貧困に占める農村部のシェアをみると、農業ベース国、転換国、都市化国の3つの明確なタイプに区別できる



出所: WDR 2008 チーム。

注: 矢印はブラジル、中国、インド、インドネシアの経路を示す

市部の貧困者層を 2040 年頃までには上回るのであろう。したがって、同地域では貧困削減のために農業を動員することに高い優先度がおかれている。

- **環境サービスの提供者として。** 農業は天然資源を使用する（しばしば誤用する）ことによって、環境的に良い結果ないし悪い結果をもたらす。水に関して農業は最大の利用者であり、水の稀少化の原因となっている。地下水の枯渇化、農業汚染、土壌の疲弊、地球温暖化（温室効果ガス排出の 30% を占める）などに関しても、大きな要因となっている。しかし、農業は一般には認識も評価もされていないものの、炭素の固定化、河川流域の管理、生物多様性の維持など環境サービスの重要な提供者でもある。資源の稀少化、気候変動、環境コストなどに関する懸念が高まるなかで、農業による天然資源の利用方法に関して「平常通り」は選択肢たり得ない。一方、農村部貧困層の農業システムが気候変動に脆弱なことを是正することが至上命題となっている。したがって、農業、天然資源保全、環

境の相互関係を管理することが、開発のために農業を活用する政策の一環になっていなければならない。

**3つのタイプの農業世界ごとに農業の貢献度は異なる** 農業が開発にどう貢献するかは、各国が成長の源泉や貧困削減の手段として、農業にどのように依存しているかによって違ってくる。成長と貧困削減に対する農業の寄与度は、過去 15 年間について成長全体に占める農業のシェアと、1日2ドル未満の貧困線を使って貧困層に占める農村部の現在のシェアに基づいて、各国を分類することによって分析することができる（図2）。この観点によると各国は3つのタイプに分類できる。すなわち、農業国といってもはっきりと3つのタイプがあるといえる（表1）。

- **農業ベース国**——農業は平均すると GDP 成長の 32% を占めており、成長の重要な源泉となっている。これは農業が GDP のなかで大きなシェアを占めているためであり、貧困層の大多数（70%）は農村部に居住してい

表1 3つのタイプの国の特徴 (2005年)

	農業ベース	国転換国	都市化国
農村人口 (100万人, 2005年)	417	2,220	255
同シェア (% , 2005年)	68	63	26
1人当たり GDP (2000年米ドル, 2005年)	379	1,068	3,489
農業の対 GDP シェア (% , 2005年)	29	13	6
農業 GDP の年成長率 (% , 1993-2005年)	4.0	2.9	2.2
非農業 GDP の年成長率 (% , 1993-2005年)	3.5	7.0	2.7
農村部貧困人口 (100万人, 2002年)	170	583	32
農村部貧困率 (% , 2002年)	51	28	13

出所 : Ravallion, Chen, and Sangraula 2007; World Bank 2006y.

注 : 貧困線は 1993 年の購買力平価による米ドルで 1 日 1.08 ドル。

る。これら諸国の農村部には 4 億 1,700 万人が暮らしているが、特にサハラ以南アフリカ諸国に集中している。同地域についてみると、農村人口の 82% は農業ベース国に居住している。

- **転換国**——農業は平均すると GDP 成長の 7% の寄与率にとどまっていますが、もはや経済成長の主因とはいえないものの、貧困層は農村部のほうが圧倒的に多い (全貧困層の 82%)。中国、インド、インドネシア、モロッコ、ルーマニアなどを典型例とするこれらの諸国では、農村人口が合計で 22 億人に達している。南アジアでは農村人口の 98%、東アジア・太平洋では同 96%、中東・北アフリカでは同 92% が転換国に居住している。
- **都市化国**——農業の経済成長に対する直接的な寄与率は平均で 5% とさらに低く、貧困層は都市部に集中している。しかし、貧困層の 45% は農村部に居住しており、農業関連産業と食品産業が GDP の 3 分の 1 も占めている。これら諸国の農村人口は全体で 2 億 5,500 万人に達するが、ラテンアメリカ・カリブのほとんどの諸国とヨーロッパ・中央アジアの多くの諸国が含まれる。逆に、これら両地域では農村人口の 88% は都市化国に集中している。

各国は進化論的な経路をたどって、あるタイプの国から別のタイプの国へと変化することができる。中国とインドは過去 20 年間で農業ベース国から転換国に移行しているし、インドネシアも都市化国に向いつつある (図 2)。さらに、各国と

も国内で地域的な格差が大きい。例えば、多数の転換国と都市化国は農業ベース的な地域を抱えている (インドのビハール州やメキシコのチアパス州など)。

国内の地域を農業の潜在力と市場アクセスに応じて分類してみると、途上国の農村人口の 61% は恵まれた地域に居住していることがわかる。すなわち、灌漑され、湿度が非常に高いかある程度高い地域で、湿度に対するストレスがほとんどなく、市場へのアクセスが非常に良いかある程度良い (人口 5,000 人以上の市場町から 5 時間以内) 地域である。ところが、サハラ以南アフリカの農村人口の 3 分の 2 は、乾燥ないし半乾燥の地域あるいは市場アクセスが良くない地域という恵まれない地域に居住している。詳細な貧困地図のある 5 カ国についてみると、貧困率は恵まれない地域のほうが高いものの、貧困層のほとんどは恵まれた地域に居住している。したがって、貧困を削減すべく農業を活用するためには、極貧に対処するために恵まれない地域に投資するだけでなく、恵まれた地域にいる大多数の貧困層を対象に含めることも必要である。

**農業世界では異質性が特徴である** 農村部では経済的・社会的な異質性が明確な特徴となっている。大規模な商業的農家が小自作農と併存しているのである。このような多様性は小自作農のなかにまで浸透している。商業的な小自作農は余剰作物を食料市場に配送して、高付加価値活動という新しい農業の市場拡大から恩恵を享受している。しかし、その他の大勢の小自作農は資産の賦存状況が貧弱で環境が不利なことが主因となり、自給

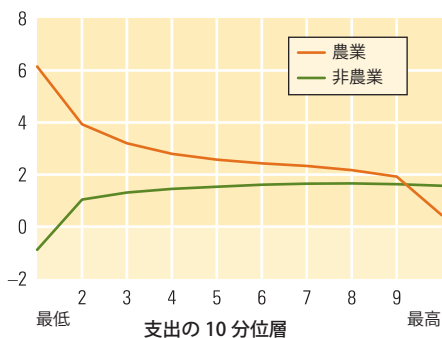
自足の農業に従事している。生産した食料はほとんど消費してしまうため、市場には食料の買い手や労働の売り手として参入している。どのような種類の農家になるかは、資産状況だけでなく、性別、民族性、社会的地位などにも影響される。というのは、同じ資産や資源を使って機会に対応するとしても、その能力が異なっているとみられるからである。

異質性は農村部の労働市場でもみられる。低スキルで報酬の低い農業職が多数ある一方、労働者に貧困から脱出する道を提供する高スキル職は少ない。農村部の非農業経済では、生産性の低い自営業ないし賃金雇用とダイナミックな企業における雇用が併存している。また、農村部貧困層の移住についても、一部は貧困からの脱却につながっているものの、多くは都市部のスラム街にたどりついて、引き続き貧困に陥ったままである。

農業や農村社会において一般的なこのような異質性は、開発のために農業を活用する公的政策にとって深い示唆となっている。特定の政策改革には勝者と敗者はつきものである。食料品価格の引き上げにつながる貿易自由化はネットの買い手（ボリビアやバングラデシュでは農村部貧困層が最大のグループ）にとって打撃となる一方、ネットの売り手（カンボジアやベトナムでは農村部貧困層が最大のグループ）にとっては利益になる。また、政策は一般的な性差に関する規範を考慮に入れた上で、家計の地位や状況に応じて差別化されていなければならない。差別型政策のデザインは必ずしもあるグループを他のグループよりも優遇するというのではなく、全家計にもっとも費用効果的に対処できるように設計するということであり、政策は特に最貧層などの状況やニーズに適合するよう調整しなければならない。恵まれた部門・地域・家計とそうでないところに対する配慮についてバランスをはかることが、財源の制約が厳しい貧困諸国が直面しているもっとも深刻な政策ジレンマの1つとなっている。

**農業は開発に関して強力な実績を誇っている**  
**農業は貧困削減に関して特別な力をもっている**  
 農業の成長はあらゆるタイプの諸国について、貧

図3 農業に牽引された GDP 成長は総人口のなかで貧しいほうの半分にとってははるかに大きな利益をもたらす  
 GDP1%の伸びによる支出の増加 (%)



出所：Ligon and Sadoulet 2007.

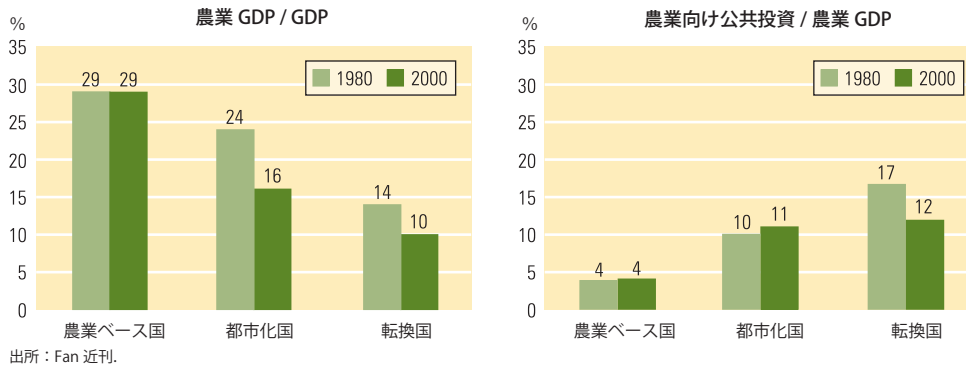
注：42 カ国の 1981-2003 年に関するデータに基づく。支出の10分位層でみて下半分については増加率が大幅に異なっている。

困削減という特別な力をもっている。国際的な研究によれば、農業に起因する GDP 成長は農業以外に起因する GDP 成長に比べると、貧困削減という点で少なくとも2倍の効果がある（図3）。中国についてみると、貧困削減という点で農業に由来する成長はそれ以外に由来する成長の3.5倍の効果があった。ラテンアメリカについては2.7倍である。インドでは技術革新（高収獲品種の普及）、中国では制度改革（家庭請負責任制度の導入と市場自由化）を受けて農業が急成長し、それを受けて農村部の貧困が大幅に減少した。もっと最近の例として、ガーナでは、農業の成長が一旦で、農村家計が貧困率の急低下に大きな貢献をしている。

**農業ベース国では農業が成長全体を牽引する部門になり得る** 農業には貧困削減の手段として確立された実績がある。しかし、農業は農業ベース諸国にとっても成長戦略の主導的な部門になり得るのだろうか？ 同部門が大きいことに加えて、サハラ以南アフリカの農業ベース諸国に関して主張されている2つの主張は、それが可能であるという見方を支持している。

第1に、食料に関する貿易の可能性は多数の諸国で不完全にとどまっている。取引コストが高く、根菜・塊茎・現地特有の穀物など貿易の可能性が低い主食用作物が中心となっていることが原因である。したがって、これら諸国の大多数は自給自足を余儀なくされている。農業の生産性が食

図4 農業ベース国では農業 GDP が GDP に占めるシェアは最高なのに、農業向け公共投資が農業 GDP に占めるシェアは最低である



料品の価格を決定し、ひいては商業部門の賃金コストや競争力を決定することになる。主食作物の生産性が成長の鍵を握っているといえる。

第2に、貿易可能な部門の内訳をみると、比較優位は依然として長らく1次産業（農業と鉱業）と農産加工にある。その主因は資源の賦存状況と製造業者にとっては投資環境が厳しいことにある。ほとんどの諸国は未加工ないし加工済み一次産品の輸出（観光を含む）で構成される雑多なポर्टフォリオに外貨獲得を依存している。したがって、農業関連の非貿易財および貿易財両方の部門が成長すれば、乗数効果を通じて経済の他の部門の力強い成長を誘発することができる。

今後とも長期にわたって、ほとんどの農業ベース諸国の成長戦略が農業の伸張を軸としなければならない理由がここにある。開発プロセスの初期に成長のベースになったという農業の成功物語は枚挙に暇がない。18世紀半ばのイギリスから19世紀後半の日本にまで広まった温帯地方における産業革命では、農業の発展がその先駆けとなった。もっと最近の例として、中国、インド、ベトナムでは、農業の急成長が工業振興の先駆けとなっている。農業が初期における成長の基盤となる特別な力を持っているということは、貧困についてと同様、はっきりと実証済みなのである。

**しかし、農業は開発のために十分活用されていない**

開発のために農業を活用することに関しては、このような成功と並んで多数の失敗もある。多くの農業ベース諸国は依然として1人当たり農業の伸びが沈滞気味で、構造的な転換（GDPに

占める農業のシェアが低下する一方、1人当たりGDPに占める工業やサービスが上昇すること）もほとんど進展していない。すべてのタイプの国における広大な地域についても同じことが当てはまる。農業がもっている開発力が活用されていない状況下で、人口の急増、農場規模の縮小、土壌肥沃度の低下、収入源の多様化や移住の機会を逸失したことが困窮をもたらしているのである。農業に対して過剰な税金を課す政策と農業への過少投資がこの原因ではあるが、これは都市部の利害が優勢であるという政治経済学を反映したものである。GDPに占める農業のシェアがかつて大きかった諸国で転換に成功した諸国と比較すると、現在の農業ベース諸国では農業GDPに占める農業関連向け公共投資のシェアが非常に小さい。農業ベース国では2004年について4%なのに対して、転換国では1980年に10%にも達していた（図4）。食料危機が頻繁に発生したことも公共予算や援助国の優先課題が、成長のための投資や所得増加を通じた食料安定確保の達成よりも、直接的な食料援助に傾斜してきた要因である。女性が小自作農の大多数を占めているところでは、農業に関する彼女らの潜在力をフルに解放していないことも、低成長と食料安定確保の不確実性を助長する要因となっている。

開発のための農業の活用が過少にとどまっているのは、何も農業ベース国に限ったことではない。非農業部門が急成長している転換国では、農業部門から労働力を再配分することが遅れているため、農村部に大勢の貧困層が残り、農村部と都市部の所得格差が拡大している。農業人口は補助

## ボックス 1 グローバルな食糧供給の将来

農業は世界における食料の有効需要を充足することにほぼ成功してきた。しかし、8億人もの人々が食料不足に陥ったままであり、農業は大きな環境への爪跡も残してきている。さらに、将来の不確実性は増加している。

モデル予測によれば、世界市場における食料価格の長期的な低下傾向は逆転する可能性があり、グローバルな食料安定確保に関する不確実性が高まっている。気候変動、環境悪化、土地・水をめぐる競争激化、エネルギー価格の高騰、将来における新技術採用のテンポに関する疑念などすべてが、大きなチャレンジとリスクを提起しており、予測が困難となっている。

予想されている需要を満たすためには、穀物生産は2000-2030年に約50%、肉生産は85%も増加しなければな

らない。これに加えて、バイオ燃料向けの農産原材料に対する需要が発生しており、すでに世界の食料価格を押し上げている。

需要の増加に対する農業全体の対応を管理するためには、良い政策と投資の継続が必要であり、平常通りでは許されない。特にサハラ以南アフリカでは投資の急増が緊急を要する。現状維持のシナリオでは2030年までに食料輸入が2倍以上になると予測されており、気候変動の影響がかなり大きく対応能力をはるかに超えるものとみられ、1人当たり食料入手可能量の引き上げはその進展が相変わらず遅々としているためである。

出所：Rosegrant 他 2007。

金や保護を要求している。しかし、所得格差を縮小するのに十分なほど大規模な移転支出を継続するには財政力が貧弱であるだけでなく、都市部が食料品価格の引き下げを要求しているため、政策ジレンマが生じている<sup>注4</sup>。補助金（インドでは農業向け公共投資の3倍に達している）の機会費用は、農村部における成長のための公共財や社会サービスの減少ということになる。結局、農業と農村部の非農業経済における所得の引き上げということが解決策の一環をなしていなければならない。

**新しい機会が出現している** 農業世界は農業に焦点を当てた『世界開発報告 1982』が発行されて以降、劇的な変化を遂げている。ダイナミックな新しい市場、技術や制度の広範な革新、国家・民間部門・市民社会の新たな役割などすべてが、農業がおかれている新しい状況の特徴となっている。新しい農業の台頭をリードしているのは、広範な価値連鎖のなかで生産者と消費者を結びつけている民間企業家である。これには組織に後押しされた多数の企業家的な小自作農も含まれる。主食作物と伝統的な輸出品の農業も、差別化され、消費者需要の変化や新しい用途（例えばバイオ燃料）に対応できるようになるにしたがって新しい市場を見出しているし、地域的な市場統合からも利益を享受している。しかし、農業は大きな不確実性に直面していて、将来予測が困難であり、グ

ローバルな食料供給の管理に関しては慎重を要する（ボックス1）。

開発のための農業という課題について台頭してきているビジョンによれば、生産者、民間部門、国家の役割は再定義されることになる。生産は主として小自作農によって行われる。特に生産者組織に支援されていれば、通常はもっとも効率的な生産者なのである。しかし、このような組織が生産やマーケティングに関して規模の経済の利益を確保しきれない場合には、労働集約的な商業的農業がより良い生産形態であり、効率的で公正な労働市場が農村部の貧困を削減する重要な手段となる。民間部門は小自作農や商業的農業にとって市場を作り出すことになるバリュー・チェーンの組織を牽引する。国家は、能力の向上と新しい統治形態を通じて市場の失敗を是正し、競争を規制し、戦略的に官民パートナーシップに参加して、農業関連部門の競争力を促進し、小自作農や農村労働者の取り込みを推進する。このような新しいビジョンのなかでは、農業は開発課題のなかで際立った役割を担うことになる。

## 開発のために農業を活用するのに有効な手段は何か？

農業は農業ベース諸国にとっては成長の主要な源泉となり、3つのタイプすべての諸国にとっては、それぞれ形は異なるものの、貧困を削減し環



境を改善することができる。そのためには農村部貧困層の資産状況を改善し、小自作農の競争力と持続可能性を高め、収入源を労働市場と農村部の非農業経済に向けて多様化し、離農・移住の成功を円滑化する必要がある。

### 資産へのアクセスを高める

家計資産というのは、農業市場に参加し、自給自足農業で生計を確保し、農村部の非農業経済のなかの企業として競争をし、熟練職を見つける、などの能力を決定する重要な要因である。中核となる資産は土地、水、人的資本の3つである。にもかかわらず、農村部貧困層の資産は人口の増加、環境の劣化、主要な利益グループによる取奪、政策や公共財の配分における社会的偏見のため、往々にして圧迫を受けている。

サハラ以南アフリカほどこのような資産が著しく欠如しているところはない。人口密度が高い地域では農場の規模が持続不可能なほど小さく、しかもますます小規模化しつつある。土地はきわめて劣化しており、灌漑投資もほとんど行われていない。健康と教育が貧弱なため、生産性とより良い選択肢へのアクセスが制約を受けている。アジアの大部分では、農場規模の縮小や水不足に加えて人口増加の圧力も重大なチャレンジとなっている。資産を増やすためには、灌漑・保健・教育に向けた大規模な公共投資が必要である。財産権の確実性や土地管理の質を高めるなど制度的な発展が大きな問題となっている場合もある。資産増加のためには、女性や少数民族など弱者ないし疎外グループに関して、チャンスを経済的に平等化する是正措置が必要であろう。

**土地。** 土地市場、なかでも賃貸市場は生産性を引き上げ、家計が収入源を多様化するのに役立つ。離農を円滑にすることができる。農民が年を取り、農村経済が多様化し、移住が加速化するにつれて、土地をもっとも生産的な使用者に譲渡し、農村部の非農業部門に参加したり、離農・移住したりするのを円滑にするためには、機能の優れた土地市場が必要となる。しかし、財産権が不確実で、契約があまり履行されず、法的な制限が

厳しい諸国が多く、結果として、土地市場のパフォーマンスが制約され、土地と労働の両方の再配分が非常に不十分なため、土地アクセスに関する現在の不平等が強化されているという状況がみられる。農民がショックにさらされた際、土地の投売りを最小限にとどめるためには、セーフティネットや信用へのアクセスが必要である。

土地改革を行えば、小自作農の市場参入を促進し、土地配分の不平等を削減し、効率性を高め、女性の権利を認める形で組織化することが可能になる。大規模な不動産を再分配して小自作農を定住させるためには、受益者の競争力を確保するための改革で補完することが必要であるが、その実施はこれまで困難であった。ブラジルや南アフリカでは、市場ベースの土地改革を促進すべく対象をしばった補助金が活用されたが、もっと広範な適用を目指すには、このような先駆的な経験から教訓を得ておかなければならない。

**水。** 水や灌漑へのアクセスは土地の生産性や収穫の安定性を決定する重要な要因である。灌漑地の生産性は雨水に頼る土地の2倍以上に達する。灌漑されている耕作地は南アジアでは39%、東アジアでは29%なのに対して、サハラ以南アフリカではわずか4%にとどまっている。気候変動が雨水農業の不確実性を高め、氷河流水の減少につながるなか、貯水用の投資がますます決定的に重要になっている。水の稀少化が深刻化し、大規模灌漑施設のコストが上昇するなかで、既存施設の刷新、小規模施設の拡張、雨水利用によって生産性が高まる機会は多い。

**教育。** 農村部では土地と水が重要な資産ではあるが、農村部の人々が新しい農業の機会を追求し、熟練職につき、農村部の非農業経済で新規企業を設立し、成功裡に移住するためには、教育がもっとも貴重な資産となる。しかし、農村部の教育水準は世界的にみて悲惨なほど低い傾向にある。サハラ以南アフリカ、南アジア、中東・北アフリカでは、農村部における成人男性の教育年数は平均4年、同女性は3年未満にとどまっている。農村部における基礎教育の改善は都市部と比べても遅

れている。農村家計では教育需要がおくれを取っているものの、(バングラデシュ、ブラジル、メキシコにおけるように) 学校への出席を条件とした現金移転によって需要を増やすことができる。しかし、もっとも改善が必要なのは農村部における教育の質だと考えられるようになっている。この場合、教育は一般的に、新しい農業や農村部の非農業経済に有益な技術のスキルやビジネス・スキルを提供できる職業訓練を含むものとされている。

**健康。** HIV/ エイズやマラリアを原因とする疾病や死亡の広がり、農業の生産性を大幅に引き下げ、生計を破壊する。HIV 罹患者の大半は農業にたずさわっているため、農業政策は労働力の急激な減少への対応や孤児に対する知識の普及を支援するという面で、HIV にもっと感応的であればならない。ザンビアの農村部では、人口の減少は農村部の若い成人の間で深刻であり、1990 年時点でもっとも生産的な 15-24 歳であった人口の 19% が、2000 年までに死亡したものと推定されている。一方、農業は農村部の人々の健康にとって脅威ともなっている。灌漑はマラリア罹患を増やし、農薬中毒で毎年 35 万 5,000 人が亡くなっている。人間と動物が接近していることから発生する鳥インフルエンザなど人畜共通感染症は、人間の健康に大きな脅威を与えるようになっている。農業政策と保健政策の間における調整を改善すれば、生産性と福祉向上にとって大きなプラスとなるだろう。

### 小自作農の生産性と持続可能性を高める

小自作農の生産性、収益性、持続可能性を高めることが、開発のために農業を活用するに当たって貧困から脱却する重要な道になる。これには何が必要だろうか？ 以下のことを達成するためには、多種多様な政策手段を使うことができる。その多くは商業的な小自作農に対するのと自給自足の小自作農に対するのとでは適用方法が異なってくる。

- 価格インセンティブを改善し公共投資の質と量を高める (第 4 章)

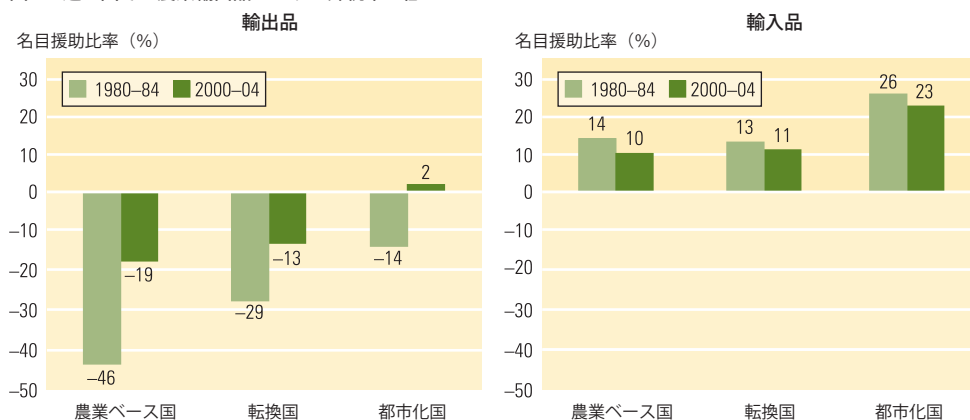
- 商品市場の機能を改善する (第 5 および 6 章)
- 金融サービスへのアクセスを改善し無保険のリスクを削減する (第 6 章)
- 生産者組織のパフォーマンスを高める (第 6 章)
- 科学技術を通じて革新を促進する (第 7 章)
- 農業をもっと持続可能にするとともに環境サービスの提供者にする (第 8 章)

### 価格インセンティブを改善し公共投資の質と量

途上国では最近の改革によって農業生産者の価格インセンティブが改善し、歴史的に農業に不利な政策バイアスがなくなったわけではないものの縮小している。1980-84 年から 2000-04 年までの間に、ネットの農業課税は平均すると、農業ベース国では 28% から 10% に、転換国では 15% から 4% に低下し、都市化国では若干のマイナスの保護からネットでプラス 9% の保護に変化している。しかし、ネットでみて低水準の課税率というのは輸入品からの保護と輸出品に対する課税を組み合わせた結果であり (特に農業ベース国と転換国)、ともに高率になり得る (図 5)。つまり、途上国自身の貿易政策の改革を通じて、さらに効率性の利益を獲得できる余地がかなり大きいのである。主食作物の輸入自由化は貧困層にとって利益になり得る。小自作農を含む貧困層の大半はネットで食料の買い手だからだ。しかし、ネットで売り手の貧困層 (貧困層のなかで最大のグループとなっている場合もある) は損失をこうむるため、新しい市場の現実への移行を緩和するためには、各国の状況に適合したプログラムが必要となるだろう。

これとは対照的に、経済協力開発機構 (OECD) 加盟国では、生産者支援の削減に関して相対的にほとんど進展がみられない。生産者支援は農家の受取総額に対する比率でみて、1986-88 年の 37% から 2003-05 年の 30% へとわずかな低下にとどまっている。欧州連合 (EU) を中心に、生産者価格に直接連動した支援から、生産から「切り離された」現金移転など歪みの少ない他の形へのシフトがみられる。しかし、そのような移転支出は必ずしも生産に対して中立的であるわけではな

図5 途上国では農業輸出品のほうが課税率が低い



出所：Anderson 近刊。

Note: The nominal rate of assistance is a measure of domestic output prices relative to border prices, which also takes into account domestic input subsidies.

い。リスク回避癖が削減され（資産効果）、農業収入の変動性が削減され（保険効果）、銀行は対農民融資についてより積極的になるためである。

貿易完全自由化の福祉面の効果は比較的大きいものと推計される。先進国は現行水準の保護を撤廃することによって、年間ベースで現在の農業向け援助の5倍に達する福祉効果を誘発するものと推定されている。ただし、この効果は商品と国によってバラツキがある。貿易が完全に自由化されれば、国際的な農産品価格は平均的に5.5%上昇、そのうち綿花は21%、油脂種子は15%も上昇するものと推計されている。これはブルンジ、ルワンダ、ニジェールなど外貨制約が厳しい食料輸入国にとっては特に問題が生じる。チャド、スーダン、ブルキナファソ、マリ、ベニンなど綿花ないし油脂種子を輸出している貧困国は利益を享受する。特に大きな利益が期待できるのは、ブラジル、タイ、ベトナムである。

貿易交渉のドーハ・ラウンドは早急な決着が望まれる。特にアメリカの綿花補助金などの最貧諸国にとっては有害な歪みは撤廃されなければならない。敗者を補償し（移転プログラム）、小自作農が比較優位のある部門に迅速かつ公平に調整するのを円滑化する（公共財への投資や制度改革）ためには、補完的な政策やプログラム（貿易補助金を含む）が必要である。

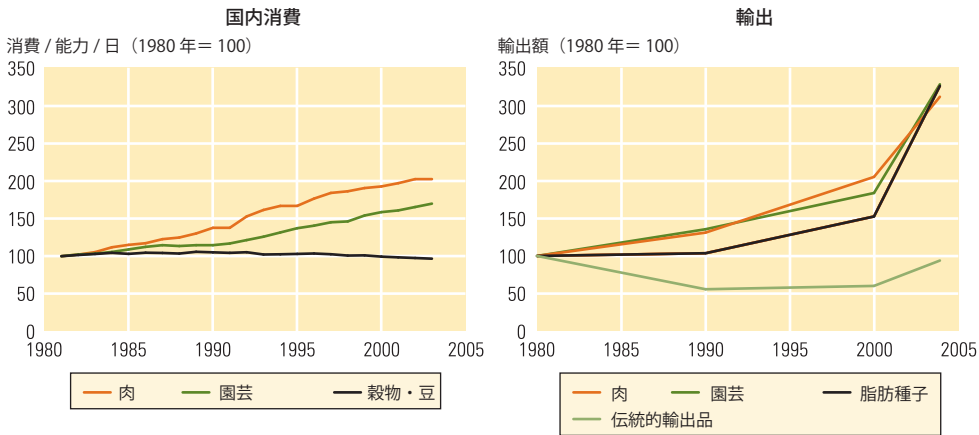
今後の貿易、価格、公共支出に関する改革のペースとその程度は、政治経済学によって決ま

る。世界貿易機関（WTO）への加盟は改革を誘発するし、各国のメディアは納税者の負担と利益がそれに見合っていないことを暴露できるだろう。場合によっては、交渉による妥協や敗者向けの補償制度が効果的である。その例としては、日本のコメ政策改革、EUの砂糖改革、メキシコが1990年代に実施した主食作物の改革があげられる。1980年代から90年代にかけて多数の途上国でみられたように、国内の農業改革を経済全体にかかわる広範な改革と連動すれば成功の可能性が高まることもあるが、そのような改革は農業に関しては未完にとどまっている傾向がある。インドにおける農民向け電力の無料化などその他の補助金改革は、効率性と環境の代価が大きいため、えこひいき的な交渉が暗礁に乗り上げている。

価格インセンティブの改善にどう対応するかは、市場インフラ・制度・支援サービスへの公共投資いかに左右される。しかし、公共支出の質はしばしば劣悪で、改善が必要である。非戦略的な補助金が農業向け公共予算の半分も占めている諸国さえある。農業向け公共支出の改善について政治的支持を動員するための第一歩は、予算配分と効果の分析について情報開示と透明性を強化することであろう。

**商品市場と投入物市場の機能を改善する** 農業市場が重要な構造変化を遂げ、強力な関係者が新規参入するなかで、開発にとって鍵となる問題は、

図6 途上国の高付加価値品に対して国内と海外の需要が急増している



出所：http://faostat.fao.org (2007年6月アクセス), http://comtrade.un.org.

小自作農の参加を増やし、農業の成長が貧困を削減する効果を確保することである。市場ごとに選択肢は異なってくる。

**主食作物市場。** 主食作物市場の取引コストとリスクを削減すれば、高成長を促進し、貧困層にとって利益になるだろう。インフラ投資以外で有望な革新としては、商品取引所、農村部のラジオやショートメッセージングシステムに基づいた市場情報システム、倉庫証券、市場ベースのリスク管理手段などがある。

食料市場に関して特に面倒な問題は、個人消費のなかで主食作物への支出が大きなシェアを占めている諸国について、政治的に敏感な主食作物の変動性をどうやって管理するかということである。主食作物が貿易財であれば、取引所ベースの先物契約を通じた保険で価格リスクを管理できるだろう。一例として、アフリカ南部の諸国ないし取引業者は南アフリカの商品取引所を活用している。1998年にバングラデシュで洪水に関連して生じたコメ不足の際に成功したように、国境を開放し民間取引を増やせば、リスク管理は改善されるだろう。しかし、農業ベース諸国の主食作物の多くは貿易が厳しく制限されている。また、天候のショックに頻繁にさらされているほとんどの諸国は、価格の不安定性を削減するために公的穀物在庫を管理しているが、その成功度はまちまちである。多数の農業ベース諸国では、農民と消費者

の両方にとって依然として価格変動の大きなリスクが残っており、所得が上昇するか、あるいは市場パフォーマンスが改善しない限り、効果的なセーフティネットが引き続き重要であろう。

**伝統的なバルク輸出。** コーヒーや綿花など伝統的な輸出品にかかわる世界市場価格の長期的な低下傾向は、何百万人という生産者の生計を脅かしている。減税や輸出市場の自由化で所得が改善した場合も多い。しかし、このような自由化された市場では、マーケティングに関して公正で効率的な運営を規制するという点を中心に、政府の新しい役割が必要とされる。それが実施された諸国では生産と質の両方が改善されている。その例はザンビアの綿花で、生産は3倍に増加している。やはり決定的に重要なのは、ガーナにおける最近のココアの成功例でみられるように、輸出の生産性を引き上げることだ。一部の小自作農にとっては、品質の改善とフェア・トレードはより多くの利益が得られる市場に向けて新しい機会を開拓できる可能性がある。

**高付加価値市場。** 高付加価値市場についても、グローバル市場と国内市場の双方に関して小自作農の参入を増やすことが可能であろう。これには多くの諸国で進行中のスーパーマーケット革命も含まれる。国内消費向けの高付加価値市場はほとんどの途上国においてもっとも成長の著しい農業市

場であり、畜産品や園芸品を牽引車にして年率6-7%で拡大している(図6)。果物・野菜・同加工品、魚・同製品、肉、ナッツ、スパイス、花卉などを合計すると、これらは途上国の農産食品輸出の今や43%を占めており、2004年には1,380億ドルに達している。所得の増加に伴って、農産物の国内小売販売ではスーパーマーケットが支配的になってきており、一部のラテンアメリカ諸国では60%にも達している。

このような伸びが貧困に及ぼす影響は、農村人口が高付加価値市場にどのような形で参加しているのか、すなわち生産者として直接参加しているのか(バングラデシュ)、それとも労働市場を通じて参加しているのか(チリ)によって異なる。小自作農の参加を高めるためには、市場インフラ、農民の技術的な能力の向上、リスク管理手段、生産者組織を通じた集団行動などが必要である。グローバル市場においては、厳格な衛生植物検疫基準への取り組みがより大きなチャレンジである。それをうまく行うためには政策(食品安全法)、研究(リスク管理、最善慣行)、インフラ(輸出加工施設)、監督(疾病監視)などに関して、官民共同の努力が必要である。

**投入物市場。**特に種子と肥料に関して、サハラ以南アフリカでは市場の失敗が蔓延している。取引コストやリスクが高いことと規模の経済が制約となっているのである。その結果、サハラ以南アフリカでは肥料の使用率が低く、それが農業生産性上昇の制約になっている。肥料補助金に対する関心が高まっているが、市場の失敗にかかわる持続可能な解決策に焦点を当てたものでなければならない。農業用の投入物市場を活性化するための「マーケット・スマートな」(市場ベースの)アプローチとしては、農民が民間市場で投入物を購入することによって需要を刺激できる対象をしぼった引換券や、民間配給業者が投入物市場に参入するための新規設立費用をまかなう交付金、などがある。

他のどんな補助金でも同じであるが、投入物向けに補助金を活用するに当たっては慎重さを要する。それは生産的な公共財や社会的支出という機

会費用が大きく、政治的な支配や不可逆性のリスクが高いためである。しかし、補助金は慎重に取り扱えば、新技術の早期採用に関するリスクを引き受けたり、投入物価格を下げるために市場で規模の経済を達成したりすることが可能であろう。補助金は生産性改善を目指す包括的な戦略の一環でなければならず、信頼性のある脱却の選択肢を整えておくことも必要である。

**金融サービスへのアクセスを改善し非付保リスクを削減する** 農業に関しては金融の制約が一般的であり、コスト高で金融機関の分布も不均一なため、小自作農の競争力にとって大きな制約となっている。金融の制約は、担保の役割を果たす資産を所有していないこと(富の割当)と、生計にとってきわめて重要な折に担保として資産をリスクにさらすことを躊躇すること(リスクの割当)に起因している。公的プログラムないし国有銀行を通じた農業向けの特別クレジットラインがないため、金融サービスには大きなすき間が空いており、多種多様な金融革新にもかかわらず、引き続きそのすき間はほとんど埋まっていない状態にある。

**農村金融。**正式な担保なしに信用へのアクセスを提供する零細金融の革命によって、女性を中心に何百万人という貧困層は融資へのアクセスが可能になった。ただし、小規模な畜産や園芸など回転率の高い活動を除くと、ほとんどの農業活動にはまだ手が届いていないのが実態である。しかし、農村部の貧困層が利用できる金融商品の種類は増えており、貯蓄、送金、保険サービス、リースなどが含まれるようになった。一貫したサプライ・チェーンや契約農業の増加に伴い、相互関連のある関係者を通じた金融仲介が一般化しつつある。情報技術のおかげで農村部でも取引コストが低下し、融資コストの割高さも小さくなりつつある。例えば、銀行取引と競合する形で、投入物の購入に農業クレジット・カードを使用したり、携帯電話を活用したりすることもできる。マイクロ・ファイナンス機関や中小商業銀行をカバーする信

用調査機関の台頭を受けて、小自作農はマイクロ・ファイナンスの借り手として確立した信用をベースに、より規模が大きい商業ローンへのアクセスが可能になっている。このような革新の多くはまだ実験段階にあり、小自作農の競争力強化に本当に効果をもたらすためには、評価と規模の拡大が必要である。

**リスク管理.** 付保されていないリスク（自然災害、健康に関するショック、人口動態の変化、価格の変動性、政策変更などの影響）は、農村家計にとって効率性と福祉の両面で大きなコストとなる。このようなリスクを管理しようとするれば、農民は期待所得の大きい活動を停止しなければならないだろう。ショックを乗り切るために資産を売却すれば、長期的にはコストがかえって高くなる。（土地や家畜の投売りによる）資本減耗は農業資産の所有に関して不可逆性をもたらすか、あるいは回復を遅くするからだ。加えて、ショックに対処するために子供を退学させれば、あるいは幼い時期に子供を栄養不良にさせれば、子供の教育や健康にとっては長期的にかえって有害で、貧困の世代間移転につながるおそれがある。

小自作農の無保険リスク削減ということに関しては、多種多様なイニシアティブにもかかわらずほとんど進展がないのが実情である。国家管理の保険制度はほとんど実効性がないことが判明している。現在インドを筆頭に各国で普及しつつある指数ベースの早魃リスク保険は借り手と貸し手の双方にとってリスクの削減につながるもので、農業金融の解決策になる可能性がある。しかし、このようなイニシアティブは少なくとも新規起業コストを補填する何らかの補助金の要素がないかぎり、広く普及するための臨界レベルの量に達する可能性は低い。

**生産者組織のパフォーマンスを高める** 生産者組織による集団行動は市場における取引コストを削減し、ある程度の市場支配力を達成し、国家のおよび国際的な政策フォーラムで存在感を増大させることができる。小自作農にとって、生産者組織は競争力を達成するために必須である。同組織は

数と会員数の両面で急増しているが、通常は国家がマーケティング、投入物の提供、信用から撤退したことに伴う真空状態を埋めるのが目的であった。また、民主主義の間隙をぬって統治に関しては市民社会の積極的な参加が許容されている。1982-2002年についてみると、生産者組織が存在する村落の割合はセネガルで8%から65%に、ブルキナファソでは21%から91%へと急増している。インドの酪農協同組合ネットワークは小作農や女性を中心に1,230万人の個人会員を擁し、インドのミルク総供給量の22%の生産を担っている。

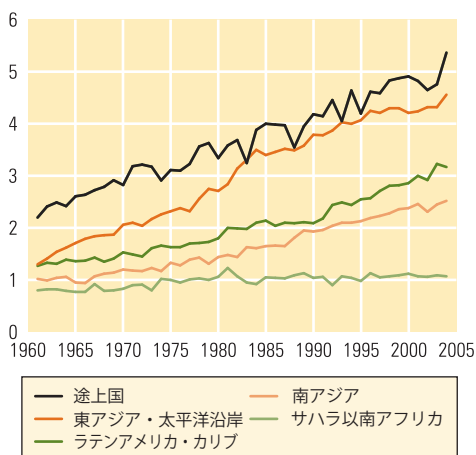
生産者組織の有効性は数多くの成功事例にもかかわらず、法的規制、管理能力の低さ、エリート層による支配、貧困層の排除、国家が正式なパートナーとして認めてくれないことなどで往々にして制約を受けている。政府や援助国は組織権の推進、リーダーの訓練、女性や若い農民など立場の弱いメンバーのエンパワーを通じて、生産者組織を支援することができる。しかし、依存症を回避しながら、このような支援を提供するのは挑戦課題であろう。

**科学技術を通じて革新を促進する** 民間による研究開発（R&D）投資の急増に牽引されて、先進国と途上国の知識格差は拡大しつつある。農業GDPに占める農業R&Dのシェアをみると、途上国は官民投資の合計でも先進国のわずか9分の1にしか達していない。

この格差を縮小するためには、R&D投資の急増を政策課題のトップにあげなければならない。国際的および国家的なR&D投資の多くは十分な収益率を達成しており、すべての地域の途上国について評価した700件のR&Dプロジェクトの内部収益率は平均43%にも達している。にもかかわらず、国際機関や国家が市場や統治に失敗しているため、特に農業ベース諸国ではR&Dはもちろん、より一般的には革新システムに関して深刻な過少投資が発生している。中国やインドでは過去20年間で農業R&D投資が3倍になっているのに対して、サハラ以南アフリカではわずか約20%の増加にとどまっている（約半数の諸国で

図7 穀物に関してサハラ以南アフリカとその他地域の収量格差は拡大している

収量 (トン/ヘクタール)



出所: <http://faostat.fao.org> (2007年6月アクセス)。

は減少している)<sup>注5</sup>。さらに、アフリカ諸国の場合、農業生態が特殊であり、他の地域と比べて国際的な技術移転の恩恵を享受しにくく、また、国の規模が小さいため農業 R&D による規模の経済を享受しがたいという事実がある。そのため不利な状況がさらに増幅されている。R&D 投資の水準が低く、国際的な技術移転の水準が低いということが相まって、サハラ以南アフリカの穀物収量は低迷しており、世界との収量率格差の拡大につながっている (図 7)。このような諸国にとっては、R&D に関して投資の急増と地域協力が緊急課題である。

低支出は問題の一部でしかない。公立研究機関の多くはリーダーシップ、管理、財政の面で深刻な制約に直面しており、早急な対応が求められている。しかし、高付加価値市場に関しては、民間部門がバリュー・チェーンにそって革新を促進する新たな機会が開けている。その機会を手にするためには、ファイナンス、開発、革新の適合に関して、公的部門、民間部門、農民、市民社会の相互間でパートナーシップが必要になるのが普通である。今や制度的なオプションが広がっているなかで、何がどんな状況下でうまく機能するのかを もっと評価することが必要であろう。

恵まれた地域とそうでない地域の間にある所得や生産性の格差を縮小することもチャレンジと

なっている。恵まれない地域に関しては、土壌・水・家畜管理にかかわる技術の改善、害虫・病気・旱魃に強い品種を含め、もっと持続可能性と強靱性のある農業システムが必要である。

生物学や生態学のプロセスを活用したアプローチであれば、農薬など外部からの投入物使用を最小化できる。そのような例としては、環境保全型耕作、休閒の改善、緑肥被覆作物、土壌保護、殺虫剤よりも生物多様性と生物学的なコントロールに依存した害虫駆除などがある。このような技術のほとんどは場所ごとに固有であるため、その開発と採用にはもっと分権化した参加型のアプローチに、農民やコミュニティの集団行動を組み合わせる必要がある。

バイオ技術の革命的な進歩は貧しい生産者や消費者に大きな利益をもたらす可能性がある。しかし、現在のバイオ技術は民間部門に集中しており、商業的利益に牽引されているため、途上国の小自作農の生産性に対する影響は限定的である。その例外は中国とインドにおける Bt 綿花である。バイオ技術向けの公共投資が少ないことと、環境や食品の安全性に関するリスク規制の進展が遅いことから、貧困層の助けになる可能性をもった遺伝子組み換え作物 (GMO) の開発は制約を受けている。このような技術の潜在的な利益は、国際開発社会が関係諸国に対して援助を大幅に増やさない限り、見のがされてしまうだろう。

**農業をもっと持続可能にするとともに環境サービスの提供者にする** 農業の環境への爪跡は非常に大きい、それを削減する機会は多数ある。1992年のリオにおける地球サミット以来、環境の課題は開発のための農業というより大きな課題と不可分であるということが広く認められるようになってきている。それどころか、農業の未来は農業が依存している天然資源ベースの管理を改善することに本質的に結びついているのである。

集約農業と粗放農業はともに環境問題に直面しているが、それぞれ種類が異なっている。農業の集約化は生物多様性の減少、灌漑用水管理の失敗、農薬汚染、殺虫剤中毒に伴う健康面でのコストや死亡などを引き起こしている。家畜革命も特

に人口密度の高い地域や都市周辺部では、排泄物や鳥インフルエンザなど人畜共通感染症を通じて、独自のコストを発生させている。恵まれない地域の多くは森林伐採、土壌の劣化、砂漠化、牧草地や河川流域の劣化などの被害を受けている。東アフリカの高地では、土壌侵食は貯水池の沈泥化などといった形で現場から離れた場所に影響するだけでなく、年率2-3%にも相当する生産性の低下をもたらすことがある。

答えは農業開発を鈍化させることではなく、もっと持続可能性の高い生産システムを追求し、農業のもっている環境サービスの提供能力を高めることにある。多数の有望な技術的・制度的な革新を採用すれば、成長や貧困削減とのトレードオフを最小限にとどめながら農業をより持続可能なものにすることができる。灌漑地における水管理戦略は水の生産性を改善して、全使用者（環境を含む）の需要を満たし、水汚染や持続不可能な地下水の採掘を削減することができる。このような戦略は浪費的な水使用のインセンティブを廃止すること、水の管理を地方の使用者グループに分権化すること、技術改善に投資すること、外部性の規制を効果的にすることなどに左右される。灌漑管理の分権的な統治は、法的な枠組みによって使用者グループの役割と権利を明確に規定し、灌漑を集团的に管理する同グループの能力を高めれば、成功の確率が高まるだろう。

技術を改善し、近代的な農場における投入の管理方法を改善すれば、雨水農業もより持続可能になるだろう。過去20年間における農業の重要な成功物語の1つは環境保全型（あるいはゼロ）耕作である。このアプローチはラテンアメリカの商業的農業、南アジアのコメと小麦の輪作システムを行う小自作農、ガーナなどでうまく機能している。恵まれない地域では、トルコの東アナトリアでの流域管理プログラムにおけるように、天然資源管理に関するコミュニティ・ベースのアプローチが大いに有望である。20カ国を対象にした調査データによれば、コミュニティ組織に女性が積極的に参加していると、天然資源の管理の有効性と紛争解決能力が改善される。

持続可能な天然資源の管理についてはインセン

ティブの適正化が第一歩となる。持続可能性の高いアプローチの広範な採用は、価格設定や補助金が不適切な政策と外部性管理の失敗によってしばしば阻害されている。集約農業と粗放農業の両地域とも、財産権を強化し（ニジュールにおける併農林業の公園地帯など）、天然資源管理に関して農場外の給付金（土壌保護に見合った交付金など）で長期的なインセンティブを供与する必要がある。資源の採取を奨励するような不適切なインセンティブ（地下水の過剰取水を引き起こす水集約的な作物に対する補助金など）は削減すべきである。

改革は政治的に困難なのが常である。しかし、技術（遠隔感知）による水測定の改善、灌漑サービスの質改善、水利用者の説明責任強化などは、それ以外の方法では停滞する改革に対して政治的支持を得ることができるだろう。

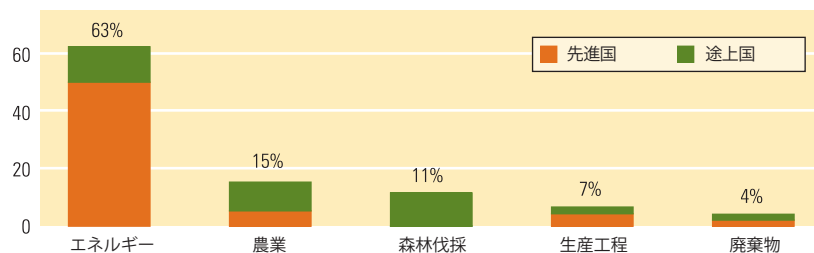
環境サービスを有料化すれば、環境的な外部性の管理にかかわる市場の失敗を克服するのに役立つ。流域や森林の保全は環境サービス（清潔な飲料水、灌漑システムに対する安定的な水供給、炭素固定化、生物多様性の保護など）を生み出すので、その提供者はそのサービスの受益者から支払いを受けて補償されてしかるべきであろう。特にラテンアメリカではこれに対する関心が高まっている。ニカラグアでは、支払いのおかげで劣化した牧草地の面積やそこでの年間収穫量が50%も減少して、シルボパストラリズムと呼ばれる併農林業（牧草地に植林）に取って代わられるという状況が誘発された。しかも、その半分は貧しい農民によるものであった。商品の環境認証もフェア・トレードや日陰コーヒーの例でみられるように、消費者に持続可能な環境管理のコストを負担させることができる。

**気候変動への対応は緊急課題。** 農業に依存している貧困層は気候変動にもっとも脆弱である。不作や家畜の死亡の増加で、サハラ以南アフリカの一部ではすでに経済的損失が大きくなり、食料安定確保を脅かしつつあるが、地球温暖化が続けばその状況はもっと深刻になるだろう。旱魃がさらに頻繁になって、水不足が拡大すれば、熱帯の大部



図8 農業と森林伐採は温室効果ガス排出に大きく貢献している

GHG 総排出量に占める割合



出所：United Nations Framework Convention on Climate Change (<http://www.unfccc.int>) からのデータに基づく WDR 2008 チームの推計。

分に甚大な被害をもたらし、今でも貧しく脆弱な人々のコミュニティ全体の灌漑や飲料水を損なう懸念がある。国際社会は特にサハラ以南アフリカ、ヒマラヤ山脈地帯、アンデス山脈地帯における貧困層の農業システムを気候変動に対して強くするための援助を迅速に拡大しなければならない。汚染者負担の原則に基づけば、貧困層の適応コストを補償するのは先進国の責任であろう。今のところ、既存の適応基金に対するグローバルな公約はまったく不十分である。

途上国の農業と森林伐採は温室効果ガス排出の重要な源泉となっている。それぞれ総排出量の22%、30%も占めている。その半分強は主として農業の侵食による森林伐採（全世界で年間1,300万ヘクタールの森林伐採）が原因である（図8）<sup>注6</sup>。炭素取引制度は農業の土地利用に起因する排出を削減できる未知の可能性をもっている。特に対象範囲を拡大して、森林伐採回避や炭素の地中固定化（例えば環境保全型耕作）に対する金融供与まで含めれば、そういうことがいえるだろう。土地や家畜の管理慣行を若干改善するだけで（例えば環境保全型耕作や農業と林業の併用）、すべての関係者にとってうまく機能する状況が期待できる。初期投資だけで農業システムが生産的かつ持続可能になるということである。

**バイオ燃料—チャンスであると同時にチャレンジでもある。** 気候変動を緩和し、農業にとって大きな新しい市場を創造する有望な新たな機会が、エネルギー価格の高騰に刺激されたバイオ燃料の生産を通じて出現してきている。現在のバイオ燃料プログラムで経済的に存続可能なものはほとんど

なく、社会的（食料価格の上昇）および環境的（森林伐採）にリスクをもたらす懸念がある。今のところ、先進国における生産はバイオ燃料に対する高関税と多額の補助金で保護されながら行われている。このような政策は有望な新しい輸出市場において効率的な生産者である、あるいはそうなり得る途上国にとっては打撃である。穀物がバイオ燃料に代替されることに伴って直接的に、あるいは土地が食料生産から転換されることに伴って間接的に、穀物価格が世界市場で上昇するなかで、貧しい消費者も主食作物に対して高価格を支払わなければならない。

ブラジルは砂糖キビの低コスト生産を背景に、バイオ燃料に関して世界で最大かつもっとも効率的な生産者である。現在の技術で効率的な生産者になれる可能性のある途上国は他にはほとんどない。バイオ燃料に関する政策決定として、バイオ燃料生産がもたらすであろう大規模な環境への爪痕を緩和するために、規制ないし認証制度を工夫する必要がある。主食作物以外の原料に基づいて、より効率的で持続可能な生産プロセスを開発するためには、研究開発に対して官民が投資を増加させることが重要である。

### 農業を超えて——ダイナミックな農村経済とそれに参加するためのスキル

**農村部における雇用の創出** 農村人口が急増しているのに農業雇用の増加は遅々としているため、農村部における雇用の創出は十分に認識されていないものの大きな挑戦課題といえる。アジアとラテンアメリカでは、農村部の労働力の45-60%は農業労働市場と農村部の非農業経済に従事してい

る。女性を中心とする農村部の労働力にとって、自営農業がいまだにもっとも一般的な活動であるというのはサハラ以南アフリカだけだ。しかし、農村人口の急増と農場規模の縮小を受けて、農村部における雇用はアフリカでも取り組みが必要な問題となっている。

農村部の労働市場は農村人口に対して、新しい農業や農村部非農業部門への雇用機会を提供している。しかし、その機会はスキルをもった人々には有利であるが、教育水準の低い女性は不利である。移住は備えのある熟練労働者にとっては所得の増加を意味するだろうが、それ以外の人々にとっては都市部における貧困という形で単に場所が変わるだけを意味する可能性が大きい。

政策の優先課題は農業と農村部非農業経済の両方でもっと雇用を創出することにある。ダイナミックな農村部非農業経済の基本的な構成要素は、農業が急拡大していることと投資環境が良好なことである。取引コストを削減し、インフラに投資し、ビジネス・サービスや市場情報を提供することによって、地方経済をもっと広い市場に結びつけることが決定的に重要であろう。ある一定地域内の企業が相互調整しながらダイナミックな市場への食い込みでしのぎを削っている、という農業ベースの集積地（クラスター）は効果的である。広く知られているその例としては、ブラジルのサンフランシスコ・バレーの非伝統的な輸出とペルーやエクアドルの酪農がある。

本当の課題は、農村人口がもっと高給職に移動していくのを後押しすることであろう。そのためには公式部門に占める農村労働者のシェア引き上げや、男女差別の撤廃を定めた労働法規が必要であろう。教育、スキル、企業家精神というのは、親に子供の教育を改善しようというインセンティブを供与し、学校の質を改善し、新興の雇用市場に適した教育機会を提供することによって涵養することができるだろう。

**セーフティネットの提供** 慢性のおよび一時的な貧困層に社会的扶助を提供すれば、効率性と福祉の両方を高めることができる。効率性の利益はリスク管理のコストとショックに伴う資産減耗のリ

スクを削減できることから生まれる。福祉の利益は慢性的な貧困層を食料援助や現金移転で扶助することから生まれる。ブラジル、南アフリカ、東ヨーロッパ・中央アジアのほとんどの諸国では、農村部向けの非拠出型年金基金が高齢者を保護し、若い世代への土地の早期譲渡を後押しし、高齢者を扶養する勤労者の財政的な負担を緩和している。このような政策は年金生活者の孫の健康や教育に対しても、重要な波及効果をもっていることが確認されている。

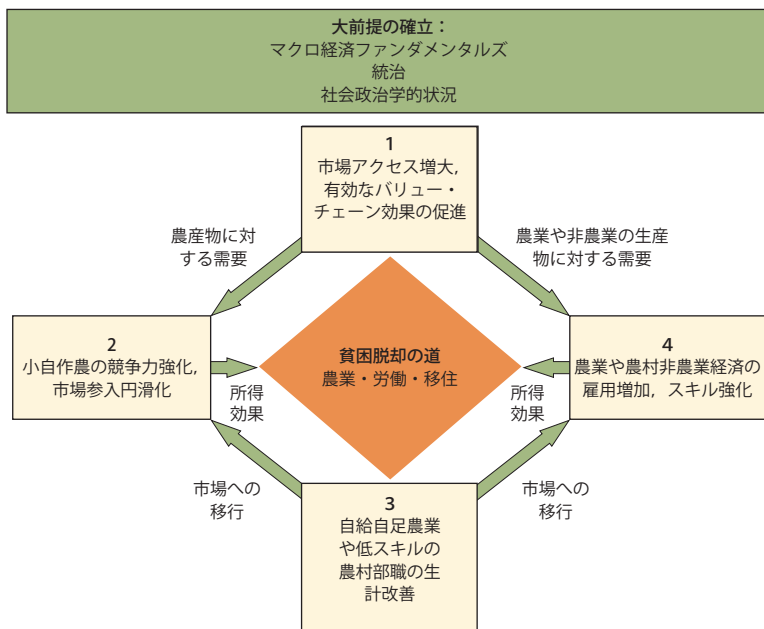
保証勤労福祉制度、食料援助、現金移転などセーフティネットには、ショックから最弱者を保護する保険機能がある。このようなプログラムは地方の労働市場や食料経済を阻害したり、受益者に労働に対する意欲の低下が生じたりしないように、また、もっとも困っている人々へ「ちょうど折りよく」届くように工夫する必要がある。政府や援助国のプログラムの重点が過去20年の間に、貧困削減の手段として移転にシフトし、そのインパクト評価に大きな関心が集まってきているなかで、有効性を高めるためには対象をどうしぼり込んでプログラムを調整すべきかに関しては数多くの教訓がすでに学ばれている。

### 開発のための農業という課題はどうしたらもっともうまく実施できるか？

開発のための農業という課題をある国が追求するということは、何をすべきかということと、それをどうやっで行うかということとを定義することを意味する。何をすべきかということについては、関係者（生産者、生産者組織、バリュー・チェーンにそった民間部門、国家）の行動様式に基づく政策的枠組みが必要である。どうやっで行うかということについては、やはり関係者（国家、市民社会、民間部門、援助国、国際機関）の行動様式に基づいて、政治的支持と実施能力を結集するのに有効な統治が必要となる。

**開発のための農業という課題を定義する**  
**貧困脱却の道を切り開き拡大する** 農村家計は個々の家族員がもっている各スキルを使って、リ

図9 開発のための農業という課題の4つの政策目的から政策ダイヤモンドができる



出所：WDR 2008 チーム。

スクが分散化できるような農業および非農業活動のポートフォリオを追求している。貧困脱却の道は小自作農，農業における賃金雇用，農村部の非農業経済における賃金雇用ないし自営業，農村部からの移住，あるいは以上の組み合わせということになる。資産へのアクセスと移動性の制約に関する男女格差は，利用可能な貧困脱出路を決定する重要な要因になる。

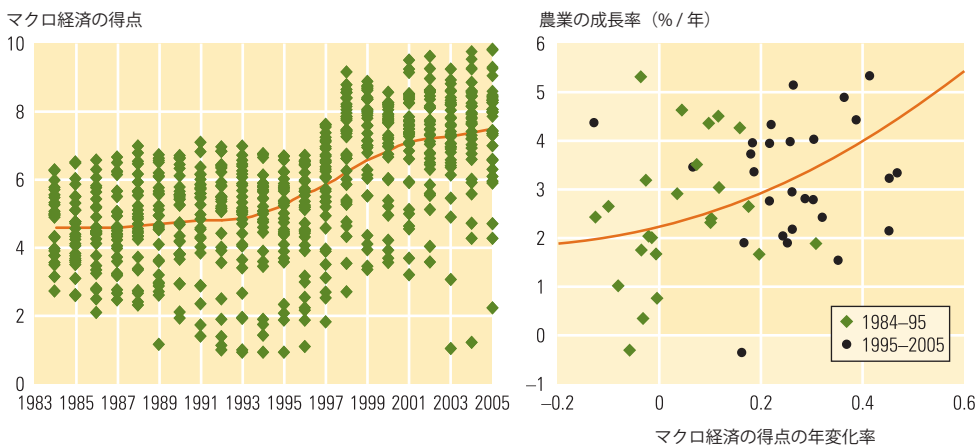
持続可能な成長を支援し貧困を削減することに関して，農業をもっと効果的にするためには，社会政治学的な環境が好ましいこと，統治が適切であること，マクロ経済のファンダメンタルズが健全であることが大前提となる。その上で，課題を以下の4つの政策目的の組み合わせに基づいて，国のタイプごとに定義する，すなわち政策ダイヤモンド（菱形）を策定することが必要となる（図9）。

- 目的 1. 市場アクセスを改善し効率的なバリュー・チェーンを確立する
- 目的 2. 小自作農の競争力を高め市場参入を円滑化する
- 目的 3. 自給自足農業や低スキルの農村部職による生計を改善する
- 目的 4. 農業や農村部の非農業経済における雇用を増やしスキルを高める

開発のために農業を活用するに当たっては，国は次のような特徴をもった課題を策定すべきである。

- 大前提の確立. 社会的な平和，適切な統治，健全なマクロ経済ファンダメンタルズがなければ，農業課題のなかで効果的に実施できるものはほとんどないであろう。特にサハラ以南アフリカの農業ベース諸国では 1990 年代半ばまで，この基本的な前提が欠如していることが常態であった。
- 包括性. 課題は各国の状況に応じて政策ダイヤモンドの4つの目的を組み合わせるものでなければならず，各政策目標に向けた進展を定義し，モニターし，評価するのに役立つ指標を特定しておかなければならない。
- 差別化. 課題は国のタイプごとに異なるだろう。これは3タイプの農業世界ごとに優先課題や構造的環境が違うことを反映したものとなる。さらに，課題は広範な関係者の参加を仰いだ国家的な農業戦略を通じて，各国の個別事情に合わせて調整されていなければならない。
- 持続可能性. 課題は農業の環境への爪痕を削減するとともに，将来的にも農業の成長を維

図 10 サハラ以南アフリカではマクロ経済状況が改善するにつれて農業の伸びが高まっている



出所：International Country Risk Guide (<http://www.icrgonline.com>) からのデータに基づく WDR 2008 チームの推計。

注：マクロ経済の得点は財政収支、インフレ、為替相場の安定性にかかわる得点の平均。各点は1つの国を表わす

持するという意味で、環境的に持続可能でなければならぬ。

実現可能性。実施して大きな影響を与えるためには、政策やプログラムは政治的な実現性、行政能力、財政的な余裕に関する条件を満たしていなければならない。

#### 農業ベース国一成長と食料の安定確保を達成する

サハラ以南アフリカ諸国が農業ベース諸国の農村人口の82%を占めている。これら諸国にとっては、食料の貿易可能性と主要作物の比較優位が限定的であるため、農業の生産性向上が国の経済成長、大幅な貧困削減の手段、食料安定確保の基礎にならなければならない。これは政府や国際社会にとって大きなチャレンジになるものの、この企てに成功できるような代替策はほとんどない。ただし、楽観論を支持するような新たな機会も出現している。

1990年代半ば以降、サハラ以南アフリカではマクロ経済状況と商品価格が改善するなかで（図10）、農業の伸びが1980年代の年率2.3%から2001-05年には3.8%に加速している。成長が高まったところでは農村部の貧困率も低下し始めたが、人口の急増が利益のほとんどを帳消しにしたため、1人当たりの農業成長は1.5%にとどまっている。成長と貧困削減を加速化することが今や可能となっているが、そのためにはコミットメン

ト、スキル、財源が必要である。

サハラ以南アフリカの現地状況は多種多様であるため、農業システムとそれが依存している主食作物の種類も幅が広い。したがって、生産性の伸びを達成する方法もアジアの場合とは大きく異なることが示唆される<sup>注7</sup>。多様性のため新技術開発も複雑になっているが、かえって広範な革新の機会があるということも意味するだろう。降雨の時期と量に依存しているため天候のショックに対する脆弱性が大きくなり、収量増加が実証済みの技術を使う能力が限定されている。しかし、水の貯蔵と効率的な利用という未開拓の潜在力には膨大なものがある。内陸の中小国が単独で行動しているのは、商品市場はもちろん研究開発や訓練に関しても規模の経済が達成できないので、地域統合が重要な課題となっている。人口密度が低いことがインフラ・サービス提供のコストや、HIV/エイズによる人的資源の損失を高めており、それが追加的な制約となっている。

サハラ以南アフリカでは、投資収益率が高く潜在力のある地域に居住する小自作農の競争力を改善して成長を高めると同時に、自給自足農の生計と食料安定確保をはかることが課題である。農業を振興するためには、市場アクセスを改善し、近代的な市場チェーンを発展させることが必要である。そのためには、主食作物を中心に、伝統的および非伝統的な輸出品も含めて、小自作農ベ-

スの生産性革命が必要となる。農業システムの強靱性を高めるためには、土壌と水の管理に対する長期的な投資が必要である。これは特に遠隔のリスクな環境下で自給自足農業にたずさわっている人々に当てはまる。さらに、農業の成長に乗じて農村部の非農業経済を活性化し、非貿易財・サービスの生産を増やすことも必要である。この課題は地方市場では農民、農産加工業者、取引業者として、往々にして休眠状態にある女性の役割を認識したものでなければならない。

サハラ以南アフリカの状況を考えると、開発のための農業という課題には次の4つの明確な特徴がなければならない。第1に、多部門アプローチは技術（種子、肥料、家畜の品種）、水や土壌の持続可能な管理、制度的サービス（エクステンション、保険、金融サービス）、人的資本開発（教育、健康）について相互間のシナジーを引き出すものでなければならない。これらすべてが市場の発展に関係してくる。第2に、農業開発の措置は地方状況に適合するよう分権化されていなければならない。これには女性が中心となったコミュニティ主導のアプローチが含まれる。サハラ以南アフリカでは女性が農民の過半数を占めているので、主導的な役割を演じるべきであろう。第3に、政策課題は国をまたいで相互調整し、R&Dなどを初めとするサービスに関して拡大市場を提供し、規模の経済を達成すべきである。第4に、政策課題は成長を維持するために、天然資源の保

全と気候変動への適応を優先したものでなければならない。

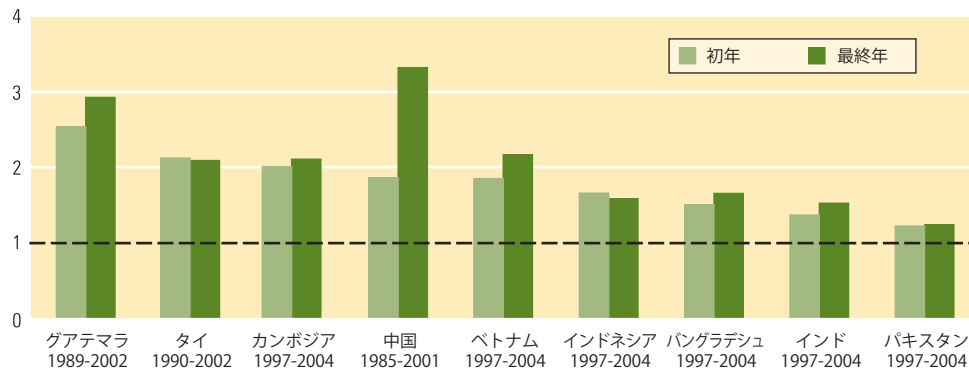
このような課題には前提として、マクロ経済の安定、生産者のインセンティブと貿易を改善する政策、公共投資の著増が必要であろう。公共投資に関しては、「アフリカ開発のための新パートナーシップ」で提案されているように、特に市場アクセスを改善するためのインフラ・道路・通信、アフリカ固有の作物や農業生態に取り組むためのR&Dが重要である。

サハラ以南アフリカにおける最近の農業の急成長は、マクロ的な改革や部門別の改革に伴う価格インセンティブの改善と商品市況の高騰によって誘発されたものである。価格改革に伴う安易な利益は多数の諸国が享受したものの、今後の伸びはもっと生産性の向上に依存したものに必要がある。政府、民間部門、援助国がサハラ以南アフリカの農業にもっと積極的に投資するようになれば、好機の窓が開くことになるものと考えられるが、それをつかみ損ねてはならない。

**転換国—農村部対都市部の所得格差と農村部の貧困を削減する** 農村部に22億人の人口と6億人の貧困層を擁する転換国では、非農業部門が世界一速いテンポで拡大している。開発のための農業にとって、農村部対都市部の所得格差を縮小し、補助金や保護の罫を回避しつつ貧困を削減することが焦点である。このチャレンジへの取り組みは

図11 ほとんどの転換国で都市部対農村部の所得格差が拡大している

平均所得（中央値）について都市部/農村部の比率



出所：各国の代表的な家計調査に基づく WDR 2008 チームの推計。

これまでまったくお粗末であった(図 11)。所得格差の拡大について政治的な関心が高まっていることを受けて、開発のために農業の力の活用の仕方改善せよという圧力が強まっている<sup>注8</sup>。

このような諸国では、農業はもっぱら小自作農が担っている。人口動態の圧力が継続していることを受けて、農場の規模が急激に小さくなっている。あまりに小規模化してしまって、農場以外の収入機会が断たれば生存そのものが脅かされるという状況さえ生じている。都市部の需要増大と水害に伴う水質汚染を背景に、水アクセスをめぐる競争が激化している。非農業所得が増加するにつれて、補助金を通じて農村対都市の所得格差に対処せよという圧力が高まっている。これは財政支出をめぐる競争となっているが、公共財や農村部の基礎ニーズの削減という高価な機会費用を生み出すことになる。一方、このような格差を輸入規制で対処すれば、ネットで食料の買い手である大勢の貧しい消費者にとって食料品価格の上昇をもたらすであろう。

人口動態の圧力と土地の制約を考えると、転換国にとっては貧困脱却の道をすべて動員することが課題になる。すなわち、農業や農村部の非農業経済における雇用、移住などをすべて考慮すべきである。政治的意思さえ結集できれば、農村所得を伸ばしつつ、補助金・保護の罨は回避するという展望には明るいものがある。高付加価値商品(特に園芸、鶏肉、魚、酪農品)の市場が急拡大しているので、農業システムを多様化して、競争力のある労働集約的な小自作農部門を発展させる好機となっている。転換国には労働集約的で管理集約的な活動に比較優位があるため、非伝統的商品の輸出市場にもアクセス可能である。恵まれない地域については貧困率の高い国が多く、インフラや技術を地域に適応した形に改善することが必要である。

農村部の失業問題に対処するためには、二次的な町に農業と都市経済の両方に結びついたダイナミックな非農業部門を発展させることが補完的な政策目的になる。中国は産業を農村部の町に誘導して農村部の所得を多様化しているが、このアプローチは他の転換国でも模倣可能であろう。すべ

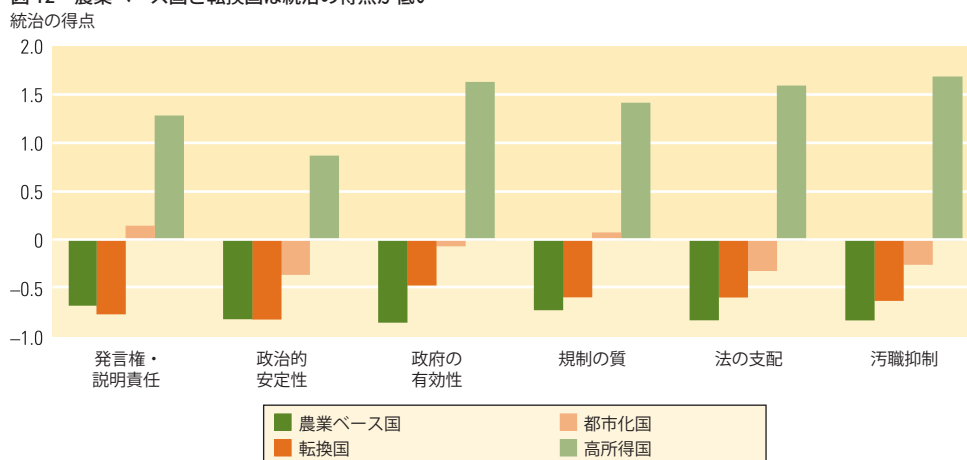
ての転換国について、経済のなかでダイナミックな部門への労働移動は、現行および次期の世代のスキルに対する大規模投資によって加速化しなければならない。このような再編がもたらす重大な変化は、各家計が最適な選択肢をつかむに当たってリスクを負担できるよう効果的なセーフティネットを担保されていなければならない。転換国が格差問題に成功裡に対処できれば、世界の貧困削減に大きな効果があるだろう。

### 都市化国—小自作農を近代的な食料市場に結びつけ良い職を提供する

一般的な目標は、近代的な国内食料市場の急拡大と農業各部門のブームに乗じて、依然として高水準にとどまっている農村部の貧困率を大幅に削減することである。農村部に3,200万人の貧困層(全貧困層の39%)を擁する都市化諸国は、食料の小売に関してスーパーマーケット革命を経験しつつある。小自作農にとって、スーパーマーケット向け供給に関して競争力を獲得するという事は大きなチャレンジであり、厳格な基準に合格し、納入に関して規模を達成する必要があるため、効果的な生産者組織が必須である<sup>注9</sup>。ラテンアメリカでは土地の不平等が異常に大きいことも、小自作農の参入によって制約になっている。

小自作農が資産、なかでも土地へのアクセスを増大し、不平等な社会のなかで発言権を増大することができれば、小自作農部門の規模と競争力を高めることができる。農業以外では、農業と農村部の農業関連産業を結びつけることによって地方の雇用を促進するという地域開発のアプローチが追求されているが、広範な適用のためにはこのような経験に関してもっと理解を深める必要がある。農業の潜在力がありながら地理的に貧困のポケットに陥っている地域の福祉を改善するのに、農業の成長は特に重要である。そのような潜在力がない地域に関しては、離農や環境サービスの提供のほうが有望であろう。しかし、自給自足農の生計のうち農業部分に対する支援は今後とも長期間にわたって至上命題であり続けるだろう。

図 12 農業ベース国と転換国は統治の得点が低い



出所：Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi 2006.

### 開発のための農業という課題を実施する

開発のための農業という課題は実施に当たって2つのチャレンジを意味する。1つは、農業政策の政治経済学を管理して、政策バイアス、過少投資、誤った投資を克服することである。もう1つは、農業政策の実施に関して統治を強化することである。これは特に統治の得点が低い農業ベース国と転換国に当てはまる（図 12）。

このような政治経済学と統治のチャレンジに対する関心が不十分であったことが、農業に関する『世界開発報告 1982』の重要な勧告の一部が完全に実施されなかった主因である。とりわけ貿易自由化、アフリカにおけるインフラや R&D に対する投資の増加、農村人口に対する保健・教育サービス提供の改善に関する提言がそうであった。

### 開発のための農業という課題の未来は明るい

1982年に比べると現在のほうが明るい展望もてる。マクロ経済政策のなかで農業蔑視のバイアスは幅広い経済改革のおかげで削減されている。農業は、今は課題として上位に掲げられているその他の一般的な統治改革（分権化や公共部門管理改革）に伴って、利益が享受できる可能性が大きい。しかし、開発のために農業を活用することに固有な改革は、今のところまだ広範な実施に至っていない。

政治経済学の状況が農業や農村開発に有利な方向に変化しつつあるという証拠もある。市民組織

と農業のバリュー・チェーンにそった民間部門の双方とも、1982年当時と比べて強くなっている。民主化と参加型意思決定が増大したおかげで、小自作農や農村部貧困層が政治的意見を提起できる可能性が高まっている。民間の農業関連産業部門は特に転換国と都市化国ではかつてよりも活性化している。新しい強力な関係者が農業のバリュー・チェーンに参入しており、農業部門のダイナミックな繁栄に経済的な利害を、また、政治的問題に関して発言権をもつようになっている。にもかかわらず、このような状況の改善だけで開発のために農業を活用することが成功すると確約されるわけではない。小自作農も政治的な問題に関してみずから意見を表明しなければならないし、政策当局や援助国も新しい好機をつかみとらなければならないのである。

**国家の新しい役割。**特に農業ベース諸国では市場の失敗が蔓延しており、公的政策によって望ましい社会的成果を確保することが必要である。国家には市場の発展に関して基本的な公共財を提供したり、民間部門のために投資環境を改善したりすることによって、また、天然資源の管理に関してインセンティブを導入したり、財産権を賦与したりすることによって、果たすべき役割がある。

部門間をまたいで調整したり、民間部門や市民社会とパートナーを組んだりするという新しい役割に関して国家の能力を強化することが、開発の

ための農業という課題を実施するために緊急に必要とされている。ほとんどの国では、農業省は抜本的な改革を必要としており、役割を再定義して、新たな能力を身につけなければならない。しかし、新しいモデルも出現し始めている。ウガンダは契約者の選択については生産者組織の意見を聴取した上で、農業に関する助言サービスを外部委託することで先駆者となっている。

**市民社会と民主主義を強化する。**「第3セクター」（コミュニティ、生産者やその他関係者の組織、非政府組織など）は農村部貧困層の代表行為、ひいては統治を改善することができる。生産者組織は小自作農に政治的発言権を付与し、農業政策策定に参加し、予算をモニターし、政策実施に関与することによって、政策当局や実施機関の説明責任を問うことができる。セネガルでは、「農村部の協調・協力に関する国家評議会」という生産者組織の上部団体が、国家の農業に関する戦略や政策の策定・実施に積極的にかかわっている。このような統治を改善するための需要サイドの戦略にとっては、結社の自由、報道の自由、女性の組織を含め農村部組織の社会資本に対する投資が重要である。

**中央集権的および分権的サービスの混合。**分権化は政府が農村の人々に接近することによって、特にエクステンション（指導・助言・普及）に関して、農業がもっている個別地域ごとに特有で多種多様な問題に対処できる可能性が大きい。しかし、すべての農業サービスを分権化すべきであるということではない。なかには科学研究や動物の病気の監視など規模の経済が重要なこともある。分権化された制度は農業社会にしばしばみられる地方エリート層による支配や社会的疎外に取り組んでおく必要がある。インドでは、地方議会に女性議席を確保したおかげで、女性のニーズを対象をしぼった公共投資の実施に役立っている。それ以外でも、草の根のモニタリング制度によって汚職が減少し、政府の監査結果がメディアを通じて公表され、記録を保管し情報を共有するために情報通信技術が活用されている。

コミュニティ主導開発（CDD）では、農村コミュニティがもっている潜在力（地方知識、創造性、社会資本）を活用することができる。分権化とCDDがあれば、典型的には、開発のための農業という課題に対して、最初に基本的なサービスと公共財に焦点を当て、もっとも基本的なニーズが充足してから所得創出活動に乗り出す、という形で順序を追って整然と貢献することができる。CDDアプローチよりも広範囲な規模の経済プロジェクトを管理する場合には、地域開発のほうが有効である。

**援助国の有効性を改善する。**農業ベース国に対して援助国はきわめて大きな影響力をもっている。サハラ以南アフリカの24カ国についてみると、農業開発支出のうち援助国の貢献度は少なくとも28%に達しており、なかには80%以上になっている国もある。援助国が農業部門に対する援助を互いに調整して、プログラム実施のメカニズムとして政府の公共支出や購入制度を活用する際には、各国主導の農業戦略と広範な貧困削減戦略が枠組みになっている。地域的なレベルでは、「包括的アフリカ農業開発プログラム」が援助国による投資を調整するための優先課題を策定している。このような各国および地域的な努力は援助国の農業向け援助に関する制度的な枠組みにはなっているものの、実施のテンポは遅々としている。

**国際機関を改革する。**開発のための農業という課題は国際公約の拡大・改善がなければ実現が不可能である。21世紀におけるもっとも重要な国際的課題（飢餓・貧困の撲滅、環境保全、安全の確保、健康の管理）は、農業なくしては達成不可能である。農業に関するグローバルな課題は多岐にわたっている。国際貿易に関して公正なルールを確立する、商品標準と知的財産権に関して合意する、貧困層の利益になるよう新技術を提供する、家畜の病気など負の外部性を回避する、世界の生物多様性を保全する、気候変動を緩和し適応するなどである。

20世紀に創設された農業関連の国際機関は多数の成果をあげてはいるものの、焦点の当て方が



部門別で視野が狭いため、現在の相互に関連した多部門にわたる問題に取り組むためには準備が不十分である。国際機関相互間で、また、市民社会、企業部門、慈善団体など国際的な場に登場した新しい関係者と調整をはかっていくためには、制度的な改革や革新が必要である。

国際的な課題を実施するためには、制度的な取り決めをミックスさせることが必要である。国際農業研究協議グループ（CGIAR）、国連食糧機関（FAO）、国際農業開発基金（IFAD）などの国際専門機関は、効率性と各機関相互の調整を改善することによって長期的な支援と約束を提供することができる。部門間横断的で、個別問題を扱うネットワークは、鳥インフルエンザのコントロールなど緊急事態に素早く対応したり、栄養素補完作物を通じた生物強化など新しい好機を活用したりすることができる。それ以外でも、気候変動への適応など世界的な優先課題を、援助国による農業向け援助の増額に関して主流の方針にすることも成功の可能性がある。国際的課題の実現は世界全体にわたって広がっている自己利益の問題であるだけでなく、先進国対途上国、現行世代対将来世代の間の公平性と正義の問題でもある。

### 今どうすべきか？ 実施に向けて

もし世界が貧困の削減と持続可能な成長にコ

ミットするのであれば、開発のために農業の力を解放する必要がある。しかし、特効薬はない。開発のために農業を活用するのは複雑なプロセスなのである。課題を調整し実施戦略を明確にするためには、各国レベルで広範な協議を必要とする。農業が他の部門や、地方・国家・国際的なレベルの他の関係者と協働することも必要である。小自作農とその組織、民間の農業関連企業、国家は、必要とされる能力を構築しなければならない。農業が持続可能な天然資源使用に向けた開発や技術に貢献するよう後押しする制度も必要であろう。そうして、政治的な支持、スキル、財源を動員することが必要である。

各国政府や援助国の間では、農業は開発課題のなかで重要な一部をなしているという認識が高まっている。農業ベース諸国で成長を実現する場合にも、あるいはそれ以外の諸国で農村の貧困を削減したり、環境問題に取り組んだりする場合にも、それが当てはまる。現在、農業向け投資が積極化しているのをみると、開発のための農業という課題は前進することができるかと楽観してよいだろうか。これが提供している好機の窓は見逃すべきではない。というのは、成功すれば、ミレニアム開発目標とそれを超える大きな利益が期待できるからである。

