

# 南部アフリカ開発共同体による食糧安全保障計画

坂本 喜久雄\*

平成8年4月より一年間にわたり、筆者は国際協力事業団派遣の技術協力専門家（地域開発計画アドバイザー）として、ボツワナ国ハボロネ市所在の南部アフリカ開発共同体（Southern African Development Community; SADC）に配属されている。本稿は、平成10年3月の東洋大学国際地域学部紀要「国際地域研究」創刊号にて検討している「南部アフリカ地域における経済統合に向けて；課題と展望」、平成11年3月の同紀要第2号の「南部アフリカ地域の陸路交通部門の開発計画」、そして、平成11年3月の同紀要第3号の「南部アフリカ地域の経済協力機構」に引き続いて、「南部アフリカ開発共同体による食糧安全保障計画」について考察する。

## 1. サブ・サハラ・アフリカの農業開発計画

### (1) サブ・サハラ・アフリカの農業

面積約24,000平方キロのサブ・サハラ・アフリカの自然環境は、赤道付近の熱帯気候と中緯度の乾燥気候からなり、西部のギニア湾沿岸から中部のザイール河流域の高温多湿の熱帯雨林地帯、東部のサバンナ、北部及び南部の砂漠と多様な様相を示しめしている。このような自然条件の下で行われている農業も多様であり、域内耕地面積の10-15パーセントを占め輸出作物生産を主とする比較的大規模なプランテーション農業、そして、零細な自給自足的な農耕にと大別出来る。

大規模商業的農業の多くは未だに旧宗主国から入植した白人によって経営されているが、第二次世界大戦後の輸出作物ブームや白人所有農場の分割などによって、近年、小規模ながらもアフリカ人・黒人農民による輸出商品作物の生産も急増している。しかし、1960年代後半以降、農産物の世界市場価格は長期的に低落傾向をたどっており、これがアフリカ農業停滞のひとつの要因ともなっている。

### (2) 農業開発への阻害要因

農業は南部アフリカ地域のGDP総額約120百万米ドルに約4分の1寄与しており、現地住民の約4分の3は農業セクターからの収入に依存している。また、農業は多くの国々においては外貨獲得にも重要な役割を果たしている。しかし、同地域にて展開する農業生産は、急激な人口増加のペースには追い付けないまま、一人当りの農業生産は下落している傾向にある。

---

\*東洋大学国際地域学部教授；Faculty of Regional Development Studies, Toyo University  
前国際協力事業団派遣・技術協力専門家（地域開発計画アドバイザー）

南部アフリカ地域における農業は、雨と土によってコントロールされている。

雨量は、年間200ミリ以下から1,500ミリ以上にと大きな地域間格差があり、アンゴラ中央部、ザンビア、モザンビーク北部、タンザニア南部、ジンバブエ北部、そして、マラウイの年間雨量は750-1,500ミリと比較的恵まれているが、南に移行するにつれて750ミリ以下となり、ナミビア西部にいたっては200ミリ程度となる。各年の雨量にも大きな差があり、南部アフリカ地域西部での年間雨量には各年40パーセントとの格差が記録されている。また、年間雨量750-1,500ミリ・レベルの地域では各年の雨量は20パーセントから25パーセントとの格差が記録されている；ある年の雨量は1,500ミリであっても次の年には400ミリを記録するなどの変化が見られる。

土壌も農業生産への大きな阻害要因となっている。農業に適する土地は同地域全域の30パーセント以下のみとされており、生産力を持つ土壌は極めて限定された地域に、そして、これらも各地に分散しながらようやく確保出来得るとの状況にある。年間雨量750-1,500ミリとの農耕ベルトの土壌はおおむね農耕に適しているとされてはいるが、その他の極めて広大な土地は農業には不向きなラテライト・石灰岩により覆われている。

## 2. 南部アフリカ地域の農業開発戦略

南部アフリカ地域における耕種生産の約半分はイモ類と雑穀によっている。そして、大半は零細な農家により生産性の低い伝統的な農耕法によっており、極めて低いレベルに留まる農業生産性の伸び率、そして、爆発的な人口増加率とに相まって、近年、農業の人口扶養力の低下をも招来している。このような事態に対応するには、人口増加の抑制は言うまでもないが如何にして農業生産性を高めるかが問われている。

### (1) 食糧生産

これまでの約25年の間、南部アフリカ地域、特にタンザニア、ジンバブエ、南アフリカでは、農業生産は拡大してきたものと観察出来るが、同地域における基本的な食糧としての穀物の生産は高い人口増加率には追い付けないとの状況にもある。

南部アフリカ地域の「メイズ」の需要は、1989年の27百万トンより2000年に38百万トン、2025年には67百万トンにと増大するもとの推計されている。域内各国政府としても、生産増によってこれが需要増に対応すべきとしている。

南部アフリカ地域における穀物の平均収量は、通常の降雨量のもとヘクタール当たり約20トンとされているが、2000年の食糧需要約38百万トンを確保する為には約20百万ヘクタールの耕地を必要としようが、これを既存の耕地35百万ヘクタールに加えて約60パーセントの農地拡大も必要となる。

1989年には、域内の穀物生産量（メイズ、ソルガム、コメ）の約3分の1は都市人口によって費やされているが、これは、2000年には約45パーセント、2025年には約50パーセントにと拡大するものと予測されている。なお、現在の都市人口消費に向けた域内の穀物輸入額は、年間300-600百万ド

ルにも達している。

農業生産の増大は、域内北部グループ（タンザニア南部、ザンビア、モザンビーク、アンゴラ）が重要な役割を背負うものとされている。（表1参照）

表1 南部アフリカ地域の食糧生産

	1989	2000	2025
人 口 (百万)	149	209	371
人 口 増 加 率 (%)	3.0	3.1	2.3
食 糧 需 要 (百万トン)	27	38	67
都 市 人 口 (百万)	51	92	190
都市人口増加率 (%)	10	5	3
都市食糧需要 (百万トン)	9	17	34

出所：SADC Secretariat

## (2) 開発へのアプローチ

南部アフリカ地域の農業セクターが抱えている諸々の課題に直面しながらの開発アプローチとしては、①農業部門の生産性の向上、そして、②増大する労働人口に対応しての雇用機会の創出に向けた「構造調整」が第一義的に挙げられよう。重要なことは、これらの目的達成への段階において、③長期的には生産性の下落にも通じる環境破壊にも十分に留意すること、④新しい農業技術の導入と普及、⑤地域社会における社会・経済インフラの整備、⑥土地所有制度の改革などの課題にも取り組むことも重要であろう。

域内各国政府が経済・社会開発政策を策定・推進する時、農業セクターが開発へのエンジンであるとの重要性を再認識すること、また、開発に現地住民がキー・プレイヤーとして積極的に参画していくことも肝要であろう。マクロ経済改善へ向けた諸策の策定・推進にあっても、農民に対するインセンティブの付与とマーケット・サービスへのアクセスの提供、農業部門の輸出の増大・輸入の自由化なども重要な課題であろう。

爆発的な人口増加に伴って、近年、南部アフリカ地域の土地・資源ベースは、伝統的な農法なり畜産システムの維持は極めて困難な状況になってきている。一方、穀物の生産収量は年々下落を続けている。これが背景にあって、生産性の向上に向けた（特にHYVsに関する）研究・開発、肥料・農薬の投入拡大、小規模金融・クレジット・システムの拡充、積極的な普及活動、小規模灌漑・貯水など農業関連インフラ整備などの開発プロジェクト・プログラムの策定・推進に当たっては地域的なアプローチに沿っての展開が望まれよう。併せ、畜産部門の拡大、内水面漁業・増養殖の研究・開発なども重要な開発への行動であろう。

## 3 SADCの食糧安全保障計画

### (1) SADC食糧安全保障プログラム

これまで、南部アフリカ開発共同体(SADC)の食糧安全保障プログラムは、加盟国個々の国家政

策を補完する分野における域内協力を旨とするものであった。SADC加盟各国の食糧生産・流通政策は、各国政府の所管するポリシー・マターであるとされ、南部アフリカ地域全域をカバーするとの地域開発戦略としては確立されてはいなかった。

以上の次第から、SADCの食糧安全保障プログラムは、①技術的・経済的情報の交換、②加盟国それぞれの食糧生産機能の強化、③食糧の貯蔵、流通、加工の改善、④換金作物栽培による農業多角化の促進、⑤食糧供給危機に向けての対応、⑥域内病虫害駆逐プログラムの実施、⑦人的資源の開発、そして、⑧農産物の域内貿易との8項目に限定されていた。

SADCの農業部門の開発戦略・アプローチは、農耕地へのプレッシャーにもより、灌漑施設の開発・整備などによる生産性の向上、環境劣化への対策、地域社会における雇用機会の創出に焦点が合わされてきたと言える。

1993年に入り、そのアプローチも①食糧安全保障、②農業生産の拡大、そして、③天然資源の有効利用との3分野にと絞り込まれている。特に、小規模農業部門における生産拡大、地域社会における貯蔵・加工などを通しての所得の拡大が重要なSADCプログラムとされてきた。

1998年6月、ザンビア国ルサカ市にて開催のSADC農業大臣会議は「新規SADC食糧安全保障プログラム (New SADC Food Security Programme)」を採択している。

新規プログラムは、次の5原則を打ち出している。

- ①民間部門、或は、非営利事業部門が関与出来ない供給サイドに公的開発資金を投入する
- ②農業部門の補助金・助成金の供与については地域レベルによって考慮することとし、ナショナル・レベルにあってはこれを制限していく
- ③婦人の農業部門の開発参加に係わる重要性を認識する
- ④農業部門の開発プロジェクト・プログラムの実施に係わり、2国間開発援助・多国間援助機関よりの支援、更には、民間部門、NGOよりの支援を更に一層獲得する
- ⑤SADC加盟各国は、経済規模もそれらの生態環境も大きく異なる処から、食糧安全保障への開発戦略については、現状にマッチした適正なアプローチを十分に考慮する

SADCの農業部門の部門別開発調整機関 (Sector Coordinating Unit; SCU) としては、①「食糧安全保障 (Food Security)」と、②1997年9月に新たに設置された「穀物生産 (Crops)」(両部門ともジンバブエが担当)、並びに、③これまでボツワナに設置されていた「南部アフリカ農業研究・訓練・協力センター (Southern African Centre for Cooperation in Agricultural Research and Training: SACCAR)」が1998年末にダウン・サイジングされ「農業研究・訓練 (Agricultural Research and Training)」部門の調整機関にと機構替えされている3つの調整部門が設置されているが、3つの部門別調整機関に夫々の業務が分割されている。

## (2) 新規SADC食糧安全保障プログラム

新規食糧安全保障プログラムの実施については、ジンバブエ国ハラレ市に設置されているSADC調整機関 (Food Security Technical and Administrative Unit: FSTAU) が、特には域内小規模農

家の国際競争力の強化を目的とした開発事業（投資計画総額約67百万ドル）を策定・実施している。なお、一部のプログラムについては、近い将来、新設の「穀物生産部門開発調整機関」に実施が移管されることとなっている。

主な食糧安全保障プログラムは次の通りである。

1) SADC 地域食糧安全保障調整・協力プログラム (Regional Food Security Coordination and Cooperation Programme)

—SADC の推進する食糧安全保障、農業開発、天然資源開発に係わる財政的・技術的諸問題の調整に当たるとのプログラムであり、特に、各部門にあつての域内開発政策・戦略の策定、開発プロジェクト・プログラムの実施に係わる調整に当たる事を目的としている。

2) SADC 地域食糧安全保障情報システム (Regional Information System for Food Security)

—社会・経済データ、栄養データなども含めた、食糧安全保障に関する全ての情報の相互交換に資するプログラムであり、

\*食糧安全保障(危機)事前警報システム (Regional Early Warning System)

\*環境情報システム (Regional Environmental System)、

\*食糧安全保障データ・ベース・プロジェクト (Regional Food Security Database Project)、

\*域内飢饉事前警報システム (Famine Early Warning System)

\*域内弱者グループ救済リスク・マッピング・プログラム (Risk Mapping for Vulnerable Groups)

などのサブ・プログラムを含んでいる。

3) SADC 地域食糧・農業・天然資源開発政策分析ネットワーク (Regional Food, Agriculture and Natural Resources Policy Analysis Network)

4) SADC 地域開発関連情報交換プログラム (Regional Programme of Communication for Development)

5) SADC 地域種子・農業投入物プログラム (Regional Seeds and Inputs Programme)

6) SADC 地域干ばつ災害緩和プログラム (Regional Drought Mitigation Programme)

(3) SADC 農業研究・訓練プログラム

SACCAR は、1984年にボツワナ国ハボロネ市に設置されたが、1998年11月よりはボツワナ国所管の農業研究・訓練部門に係わる開発調整機関 (SCU) にと機構改革されている。

同調整機関の推進する主な SADC 開発プログラムは次の通りである。

1) 種子銀行 (Plant Genetic Resource Centre)；ノールウェイの支援による。研究機関はザンビアのルサカ市近郊に建設されている。

2) モロコシ・アワ改良プロジェクト (Sorgham & Millet Improvement Project)；USAID の支援により、1998年9月より第4フェーズに入っている。

3) 根菜類・塊茎類研究ネットワーク (Roots and Tuber Crops Research Network)；米国

USAID の支援による研究者の長期訓練、サツマイモやカッサバの域内普及などを実施している。

4) 南部アフリカ野菜研究ネットワーク (Regional Vegetable Research Network)

(4) SADC 穀物生産部門開発プログラム

ジンバブエが担当する事になっている域内の穀物生産に係わる開発事業の策定・実施についての TOR は、既に1998年には加盟各国の承認を取り付けているとされているが、その詳細についての情報は未だ入手できないままにある。

#### 4 我が国の SADC 食糧援助構想 (私案)

平成8年3月より1年間、筆者は JICA 専門家 (地域開発計画アドバイザー) として SADC 事務局に配属されているが、その間、SADC ムブエンデ事務局長より、日本政府による食糧援助事業を SADC ・日本協力事業案件としての実施するとの構想が提案されている：即ち；

「干ばつ被害により厳しい食糧危機に陥っている SADC 加盟国 (ナミビアなど) に対し、雨量に恵まれ食糧生産 (メイズなど) の高収穫が見込まれ輸出キャパシティを持つ SADC 加盟国 (ジンバブエなど) より、日本政府による「食糧援助事業・FOOD AID PROGRAMME」に基づいての SADC 域内食糧調達・購送事業の実施を日本・SADC 協力事業として実施する。」

筆者としては、日本政府による食糧援助事業は、あくまでも二国間ベースによって実施されて来ていること、また、食料援助事業による食糧 (トウモロコシなど) は、これまでもメキシコ、アルゼンチンなどよりも調達されており、SADC 加盟国に限定されてはいないことなど、諸般の検討が必要としている旨 SADC 事務局長に申し伝えている。これらの事情については、ムブエンデ事務局長としても、ナミビア政府にて日本政府の食糧援助プログラムを担当した経験もあるとし、十分に理解はしているとしていた。

これが、SADC 事務局長による提案は、あくまでも私見ではあるが、我が国としての南部アフリカ地域に対する新しい開発支援アプローチとしても検討出来得るものと思慮している。