

パキスタン農業の長期動向と農業開発政策の変遷

くろ さき たかし
黒 崎 卓

- I はじめに
- II パキスタン農業の長期パフォーマンス
- III 農業開発政策の展開——1980年代以降の構造調整政策を中心に——
- IV 開発の課題と今後の展望

I はじめに

1960年代後半、パキスタン農業は世界の途上国の先頭を切って、小麦の高収量品種技術を導入した。いわゆる「緑の革命」と呼ばれるこの技術革新によって同国農業の土地生産性が主穀を中心に著しく上昇したことは、既存研究に詳しい [Faruqee 1999; Chaudhry 1994; Rosegrant and Evenson 1993; Mehmood et al. 1992]。しかしながら、この技術革新のインパクトがより長期的に見て、あるいは小麦以外の作物との関係から見て、どのように解釈できるのかは十分に検討されていない。本稿の第1の目的はしたがって、パキスタン農業の発展パフォーマンスを、20世紀初頭からという既存研究に見られない長期的視点から展望し、その中に「緑の革命」の経験を相対化することである。

他方、一国の農業部門のパフォーマンスに多大な影響を与えるのは技術面の変化だけではない。制度面の変化、とりわけ農業開発政策に代表される政策介入のあり方と、その効果もまた

重要である [平島 1976; Hirashima 1978]。この点でもパキスタン農業の経験は興味深い。基本的にレッセフェールであった植民地期、民間農産物流通が混乱し食糧流通への政府介入が強化された第2次世界大戦から印パ分離独立直後にかけての時期、中途半端な土地改革政策の導入と投入財への補助金支出とが農業高成長と農家間格差の拡大を生み出した「緑の革命」期、そして世界銀行（以下「世銀」）・IMF 主導の構造調整 (Structural Adjustment) 政策路線のもとに経済自由化路線が強調されている1980年代半ば以降の時期と、パキスタン農政は大きな振り子のゆれを何度も繰り返してきた。これら制度的ないし経済的側面と技術的側面とが、個別の生産農家のレベルで相互に規定し合った結果として、我々は長期的なパフォーマンスを解釈する必要がある。

ただし、本稿においてはパキスタン農業の長期的パフォーマンスに影響を与えた制度・経済的側面の検討は、構造調整期の農業開発政策に焦点を絞る。これは、それ以前の農業開発政策や構造調整期のマクロ経済政策についてはすでにまとまった論考が存在するからである^(注1)。パキスタンの農業開発政策は、世銀・IMF 主導の構造調整政策によって大きな影響を受けた。一般的に言って、構造調整政策における農

業政策としては、流通・輸出公社の廃止・縮小による農業流通自由化、農業投入財供給産業の民営化・規制緩和、国内農産物価格と国際価格との連動強化などの措置がとられた [Green 1989]。世銀のパキスタン農業における構造調整政策の報告書 [Faruqee 1995] の構成からも明らかなように、これらのリストは基本的にパキスタンにも当てはまる。

しかし、本稿が取り上げるパキスタン農業においては、構造調整があまり成功していない。慣習経済が厳然として存在し、市場経済が十分に農村の末端にまで浸透していない経済においては、構造調整路線が供給能力の増加につながらない可能性が一般的に指摘されるが [石川 1990]、本稿が取り上げるパキスタン農業はむしろ、早くから商業化が進んだ地域である。商業化農業の先進地でなぜ構造調整政策が供給能力の増加に直結しないのかについて、パキスタン農業の長期パフォーマンスとの関係で考察を進めることが、本稿の第2の目的である^(注2)。以上2つの論点を組み合わせることによってパキスタン農業の21世紀を展望する材料を供給することが、本稿の大きな問題意識である。

以下、第II節では、パキスタン経済における農業部門の役割と主要作物の生産の推移を長期的に概観し、同国農業の発展過程と技術変化・市場発達との関連について考察する。続く第III節において、1980年代以降の構造調整政策を中心に、農業開発政策の展開を分析する。第IV節で結論と展望を提示する。

II パキスタン農業の長期パフォーマンス

1. マクロ経済における農業部門

まず、パキスタン経済の規模と農業部門の生産性を、世銀のデータによる南アジア主要諸国との比較で簡単に見てみよう (表1)。パキスタンの1人当たり国民総生産 (GNP) はわずか470ドル、世界銀行の分類では低所得国に当たる。この数字は南アジアではインドやバングラデシュを上回るが、スリランカを大きく下回り、さらに東南アジアのほとんどの国の水準を下回る。また、南アジアの他の国が1990年代におおむね順調な成長を遂げたのに対して、90年代のパキスタン経済は成長が減速しており、

表1 世銀データによる南アジア経済の国際比較

南アジア主要国	人口			1人当たり GNP			GDP に占める農業の比率 (%)		農業生産性 (農業就業者1人当たり付加価値, 1995年, ドル)	
	100万人	伸び率 (%)		米ドル	成長率 (%)		1990	2000	1987~89	1997~99
	2000年央	1980~90	1990~00	2000年	1998~99	1999~00				
ネパール	24	2.6	2.4	220	2.2	3.1	52	39	181	189
バングラデシュ	130	2.4	1.6	380	3.3	3.8	28	26	247	292
インド	1,016	2.1	1.8	460	4.9	3.9	31	27	324	395
パキスタン	138	2.7	2.5	470	1.2	3.4	26	26	497	626
スリランカ	19	1.4	1.3	870	2.7	4.2	26	21	683	746
低所得国平均	2,459	2.3	2.0	420	2.5	3.1	29	23	304	n.a.
高所得国平均	903	0.6	0.7	27,510	2.1	3.2	3	n.a.	n.a.	n.a.

(出所) World Bank (various issues) の各年版 (最新のデータは World Development Report 2002) のデータから計算。

3%弱という他国に比べて高い人口増加率とあいまって、1人当たりGNPの成長率は南アジア最低となってしまった。

南アジアの主要国を、農業就業者1人当たり付加価値で見た農業生産性で比較すると、おおむね1人当たりGNPの水準に比例している。これは、南アジア主要国の全てが、GDPの中で最大の比率を農業に依存する農業国であることからすれば、当然である。単位や対象年次が違うのでその値自体には意味がないが、表1の数字から農業就業者1人当たり付加価値を1人当たりGNPで割ってみると、パキスタンのみが1を大きく上回って他国より著しく大きい値をとるから、南アジアの中では相対的に農業の労働生産性が高いことが分かる。ただしこのことは、パキスタンの農業が効率的であることを意味しない。むしろ、農地の賦存条件が労働に

対して有利であることの現われと解釈すべきであろう。

では、そのような農業国パキスタンの経済構造における農業部門の位置は、1980年代、90年代を通じてどのように変化してきたのであろうか。表2に示すように、パキスタンのGDP成長率は農業部門の出来不出来によって、大いに左右される。とりわけ、主要農産物であると同時に、製造業の中核である繊維産業の原料となる綿花の出来が重要で、この不作が続いた1990年代後半には著しい低成長を余儀なくされている(後述)。

GDPに占める農業の比率をより詳細に見ると、農林水産業のシェアは1980年代初頭に31%であったのが、90年代初頭には26%に低下した(表2)。しかしその後、1990年代を通じてこの比率は全く変わっていない。この間、製造業の

表2 パキスタン経済における農業部門

(%)

年度	1980年代	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/2000	
実質成長率												
GDP	6.14	5.57	7.71	2.27	4.51	5.26	6.76	1.93	4.30	3.15	4.46	
農業部門付加価値	4.07	4.96	9.50	-5.29	5.23	6.57	11.72	0.12	3.82	1.95	5.54	
年度	80/81	85/86	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/2000
GDPに占める比率												
農林水産業	30.8	27.6	25.8	26.3	25.0	25.6	26.1	25.5	26.7	27.3	27.2	26.1
主要作物	16.0	12.5	10.5	11.7	9.8	10.0	10.6	9.9	9.5	10.5	10.3	9.9
マイナー作物	5.3	5.3	4.8	4.3	4.3	4.5	4.3	4.5	4.1	4.3	4.6	4.1
畜産業	8.1	8.8	9.5	9.4	9.9	10.1	10.3	10.3	12.4	11.8	11.7	11.5
漁業	1.1	0.8	0.7	0.7	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6
林業	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
製造業	15.1	16.3	17.1	16.9	16.7	16.8	16.3	16.0	15.9	15.8	15.6	15.3
年	81	86	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
雇人口に占める比率												
農業	52.65	54.01	47.45	48.27	47.55	50.04	46.79	46.79	44.15	47.25	47.25	47.25
鉱工業	14.66	13.40	12.38	12.53	11.00	10.12	10.50	10.50	11.20	10.50	10.50	10.50

(出所) Government of Pakistan (2000) のデータより計算。

(注) (1)パキスタンの会計年度は7月から6月。

(2)GDP成長率の計算に用いたのは、GDP at constant factor cost, GDP構成比率の計算に用いたのは、GDP at current factor cost。

比率もほとんど変わっていないから、サービス部門のみが肥大化し、生産部門が振るわないという1980年代中盤に生じたGDP構成が、あたかも90年代を通じて凍りついてしまったかのようである。もちろん、農林水産業の内訳をより詳細に見れば、若干の変化がないわけではない。主要作物の中では雑穀や豆類が減少し、綿花と小麦の比率が上昇していること、農林水産業全体の中では耕種部門が縮小し、畜産業が伸びていることなどが観察される[黒崎 1997]。しかしこれらの変化は、むしろ1980年代の変化が継続していると見た方が適切であろう。しかも1980年代に比べて変化の速度は遅くなっているのである。

雇用に占める農業の位置は、1980年代には50%を超えていたのが、90年代初頭には47%に低下した(表2の最下行)。しかしこの比率もまた、1990年代を通じて大きな変化を示しておらず、直近の推計値もまた47%である。つまり、工業化が低い水準で凍結してしまっているという、生産構造で見たのと同じ事実が雇用についても判明する。

これらの統計からは、1990年代に構造転換が進まなかったパキスタン経済という構図が見えてくる。また、表は省略するが、貿易に占める農業の役割を見ても、パキスタンの輸出構造は、米、綿花という2つの農産品と綿花の川下産業である綿糸、綿布、縫製品からなる食料・繊維システム(Food and Fibre System)の産出品で総輸出の半分以上を占める構造[Ali and Walters 1991]に、1980年代後半以降、変化がない。1990年代を通じての目立った変化は、これらの品目中、綿花という形態での繊維輸出が著しく減少したことだが、それは90年代の綿花

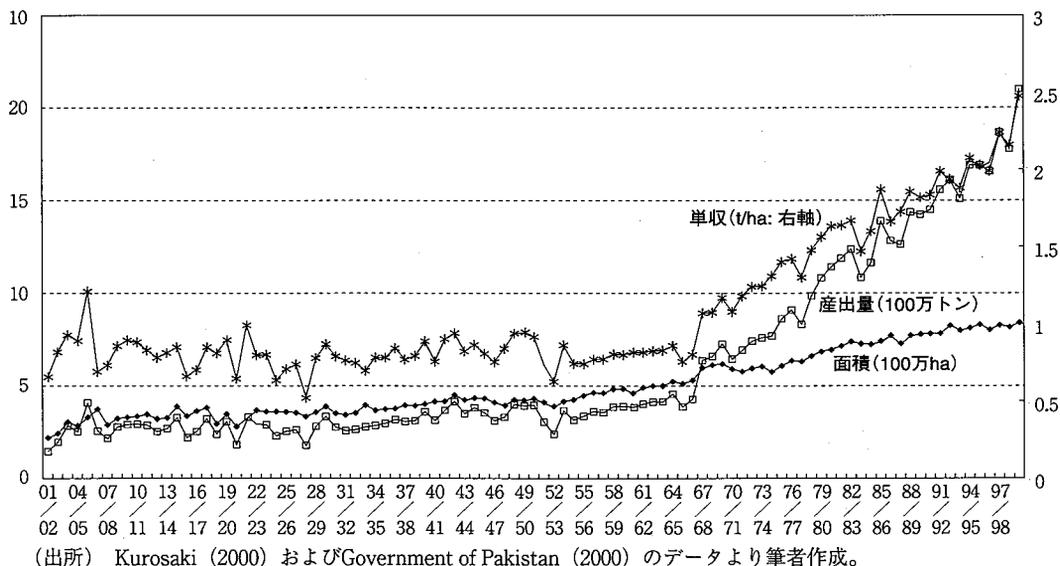
不作に由来しており、構造的変化とは言えない。

では、1990年代の農業部門のパフォーマンスをより長期的に見た場合、例外的な低迷期に位置するのであろうか、それとも際立った構造変化がなかっただけで、80年代までの長期傾向が継続していると見るのであろうか。このことを分析するために、20世紀初頭からという既存研究にない非常に長期の観点から作物生産統計を検討しよう。

2. 主要農産物の長期生産動向

表2に挙げたパキスタンの国民所得統計における「主要作物」部門とは、米、小麦、大麦、ジョワール(ソルガム)、バージラー(トウジンビエ)、メイズ、グラム(ヒヨコマメ)、カラシナ・ナタネ類、ゴマ、サトウキビ、タバコ、綿花の12品目からなる[黒崎 1997]。最初の7品目は、食糧穀類(foodgrains)としてパキスタンの食糧需給を考える際の基本的な作物群を構成する。他の5品目は商品作物としての性格が強い。これら12品目については、Kurosaki(2000)が生産データを1901/02年度(注3)から1990/91年度まで推計・整理しているため、このデータを基本に、直近の年度についてはGovernment of Pakistan(2000)から補った。図1から図4は、12品目の中でも特に重要な小麦、米、サトウキビ、綿花の4つについて、生産の推移を示したものである。小麦はパキスタンの主食、米はパキスタンの主要な農産輸出品、サトウキビは国内の砂糖需要を賄う重要な農産品原料、そして綿花はパキスタン製造業の最重要原材料である。ちなみに、これら4品目全ては第Ⅲ節で扱う価格支持政策の対象となっている。

図1 パキスタンにおける小麦生産の推移 (1901/02~1999/2000年)



(1) 小麦

1947年の独立までの小麦生産は、単収がヘクタール当たり750キログラム前後でほぼ横ばいであったが、作付面積が灌漑開発などによって拡大したため、緩やかながらも確実な生産増を記録した(図1)。1947年までの産出量の成長率は年平均0.84%で、統計的にも有意であった[Kurosaki 1999, Table 6]。1960年代末に高収量品種(HYV)が導入されて、いわゆる「緑の革命」が始まると、単収は一気にジャンプし、その後も着実に伸びている。単収の伸びは1990年代になってやや減速し、現在ヘクタール当たり2トン前後の水準となっている。ただし直近の1999/2000年度は歴史的豊作となり、総生産量が初めて2000万トンを越え、単収がヘクタール当たり2.5トンを越えた。10年ごとに見ると、単収の伸びが最も著しかったのは1960年代の年率4.21%であり、その後、この値は70年代に3.27%、80年代に1.71%と減速している[Kurosaki 1999, Table 6]。

1990年代のパキスタンにおいては小麦の輸入が常態化し、総輸入額の5%前後をも穀類輸入が占める事態となっていたが、このことは70年代の消費バスケットをもとにした国民の小麦必要量からは説明しにくい。1980年代初頭の食糧政策においては、70年代の消費データに基づき国民1人当たり124キログラムが供給を考慮の際の基準とされた。しかし1990年代の平均である数百万トンに及ぶ輸入量を生産量に加えると、90年代には1人当たり150キログラム前後の供給がなされていることになる。以前の消費水準を考慮すればパキスタンには小麦の輸出余剰があるはずだし、実際に1980年代半ばには輸出も行われたのだが、90年代には現実には大幅な輸入国になっている。

この原因としては、アフガニスタンなど周辺国への密輸出がとりざたされることが多い。しかし、1999/2000年度に筆者が実施した農村調査結果から示唆されたのは、むしろ主食用パンの多くが生ゴミとなって乾燥され、食肉生産用

の濃厚飼料に回っているという事実であった。パキスタンの公式統計では、飼料用に回る小麦は実に微々たる量である。しかしそのことと、1990年代の急激な肉類消費増加とは整合的に説明しにくい。公式統計で主食用となっている小麦のかなりの部分が、実は家畜の胃袋に入っていると筆者は推測する。1999/2000年度の豊作は天候要因と価格誘因とが相互にプラスに働いた結果であり、パキスタンに久々の輸出余力が生じたが、同時に、余剰小麦を効率的に輸出するためのインフラ未整備が明らかになった。処理しきれない小麦は市場価格引下げの圧力を生み出したため、2000/01年度以降、2000万トンの生産、ヘクタール当たり2.5トンの単収水準が維持できるとは考えにくい。

(2) 米

次に米の生産を見ると(図2)、小麦同様、植民地期には単収がほぼ横ばいで、作付面積が灌漑開発などによって拡大したため、緩やかながらも確実な生産増を記録した。一方独立後は、単収・作付面積双方とも上昇した。その傾向は

統計的にも有意な変化として裏づけることができる[Kurosaki 1999, Table 6]。ただし小麦と違って、独立後の生産の推移は4つぐらいのかなり性質を異にした局面に分けられる。独立直後から「緑の革命」までの時期は、灌漑の拡大・安定(用水路網再建、管井戸の導入など)に伴う単収と作付面積の着実な上昇で特徴づけられる。これに続く時期は、米での「緑の革命」に当たり、単収が数年の間に一気にヘクタール当たり1トンから1.5トンに急上昇した。

ところがその後、1990年代初めまで単収は横ばいとなる。これは、相対価格の変化ゆえに、高収量品種(IRRI米)から、単収は低いが単価が高いためにより収益性が高い高級長粒品種(バースマティー米)に生産がシフトしていったためである。したがって、単収が横ばいなのは、そのシフトを考慮するとむしろ驚くべきことである。バースマティー種の単収増・単収安定には、パキスタン国内で開発された改良品種が重要な貢献をした。米、とりわけバースマティーの輸出は、パキスタンの輸出品目の中で安

図2 パキスタンにおける米生産の推移(1901/02~1999/2000年)

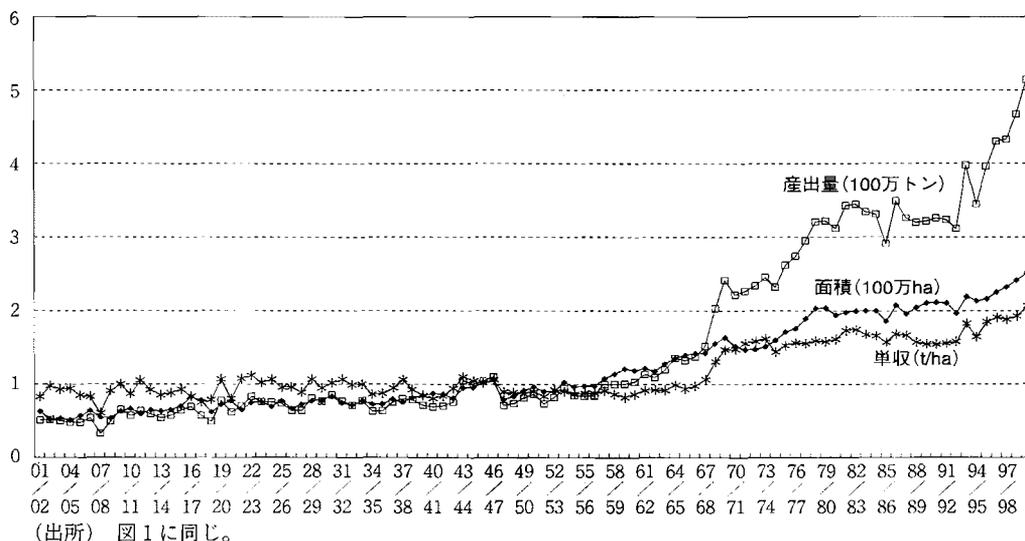
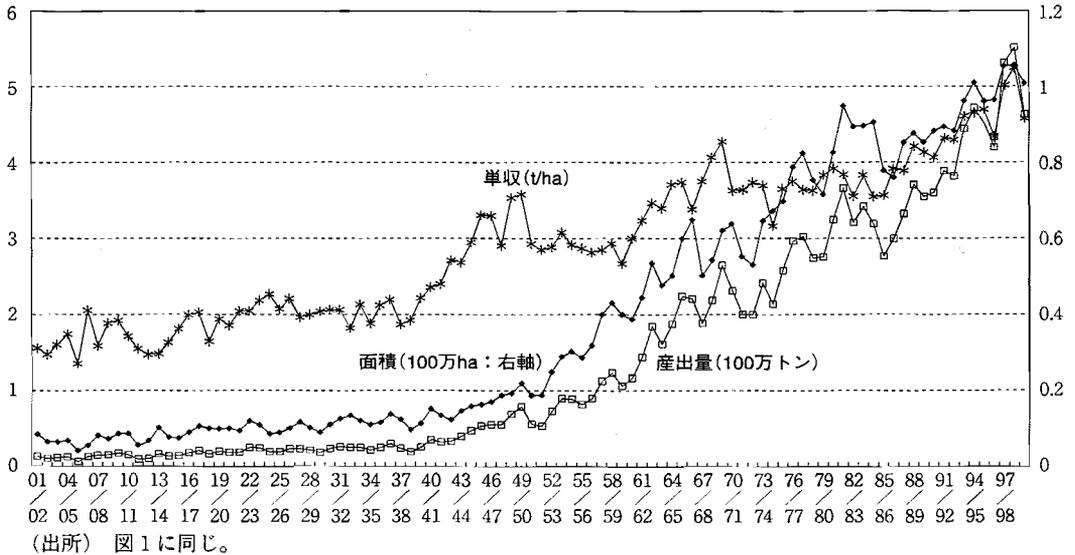


図3 パキスタンにおけるサトウキビ生産の推移 (1901/02~1999/2000年)



(出所) 図1に同じ。

定したシェアをキープし続けている。なお、1990年代初頭以降、単収と作付面積の両方の要因によって米の生産増加率が再び加速しているように見える。その要因については今後検討を加えたい。

(3) サトウキビ

サトウキビの成長パフォーマンスは、図3に示すように、作付面積、単収、産出量ともに傾向的上昇が20世紀初頭から現在まで続いている。パキスタンのサトウキビ産業は、プランテーション部門が存在しないため、基本的に小農生産によって担われている。生産農家が製糖工場にサトウキビを搬入すれば政府支持価格（後述）で売ることができるが、農家の多くが自家製の含蜜糖（グル、gur）に加工し、ローカルな市場に販売する。パキスタンの都市部門での砂糖消費は工場製の白糖が中心だが、農村ではいまだグルが砂糖消費のかなりの比率を占めている。

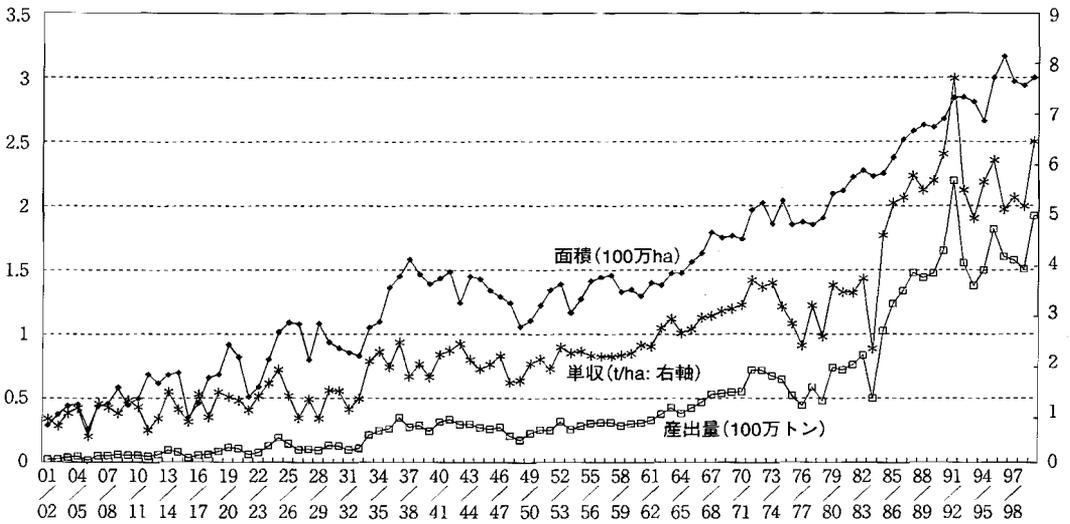
パキスタンでの砂糖消費の所得弾力性は依然

として高いため、現在でも消費は増え続けている。パキスタンの気候でサトウキビの生産を拡大することにどれだけ国際的な比較優位があるかを疑問視する声もあるが^(註4)、サトウキビ生産はパキスタン全域に広がって増加し続けている。

(4) 綿花

最後に、パキスタン経済を支える農産品、綿花生産の推移を見ておこう（図4）。パキスタンの綿花生産は幾度も技術革新を経てきた。まずは20世紀初頭のパンジャブにおける灌漑農業の拡大と、そこへの綿花栽培の定着である。続いて1920年代には、インド亜大陸原産の綿花（Desi種）が高収量のアメリカン種に置き換わるプロセスが、10年ほどかけて進んだ。これらの変化が1900年代から1930年代半ばまで続く傾向的単収増につながった。ただし、手織布にはDesi種の方が向いているという需要面での理由や、農民が生産リスクを分散するには作季がずれ、早魃への耐性も異なる2品種の両方を栽

図4 パキスタンにおける綿花生産の推移 (1901/02~1999/2000年)



(出所) 図1に同じ。

培した方が有利である等の理由から、アメリカン種への完全な代替は生じず、現在まで Desi 種も栽培され続けている。

分離独立をはさんだ混乱期には生産が低迷するが、1950年代後半以降は、パキスタンの綿花生産・作付面積・単収は約20年間にわたって緩やかな右上がりを経験した。この背後には、国内綿紡績産業の成長による国産綿花への旺盛な需要が存在した。

ところが、1970年代半ば以降現在まで、パキスタンの綿花生産は極端な変動に特徴づけられるようになる。特に問題となるのが、1983/84年度の綿花大不作、その後8年間続いて91/92年度にピークに達する急上昇、そしてその後7年連続の不作である。ピークを記録した1991/92年度の生産量は83/84年度の3.5倍に匹敵する。この増収を可能にしたのは、原子力利用による画期的な高収量品種 Niab の導入であった。特に綿花生産の中心であるパンジャーブ州では、この品種への転換が急速に進んだ。この

過剰な単一化がウィルス害を招いて生じたのが、1992/93年度以降の不作である。同年度から7年間の平均生産量は、ピーク時91/92年度の7割程度にすぎない。綿花不作は輸出低迷、製造業不振などを通じて、パキスタン経済全体の成長率を押し下げた^(注5)。

なお、図4に見られるように、病虫害克服のための様々な農学的対応や品種の改良などが緊急に進められた結果、1999/2000年度産の綿花は7年ぶりに単収が持ち直した。次節で見るように、不作の間に綿花政策は大きく変化しており、政策改定後初めての豊作は農民と政府、そして財界の間に激しい利害対立を生んでいるが、豊作それ自体はパキスタン経済にとってプラスの要因と言える。

3. 主要農産物の作物間・地域間作付構成の変化

パキスタン農業の長期パフォーマンスと技術・制度変化との関係を考える上で、主要農産物の作付構成の変化は重要である。市場が未発

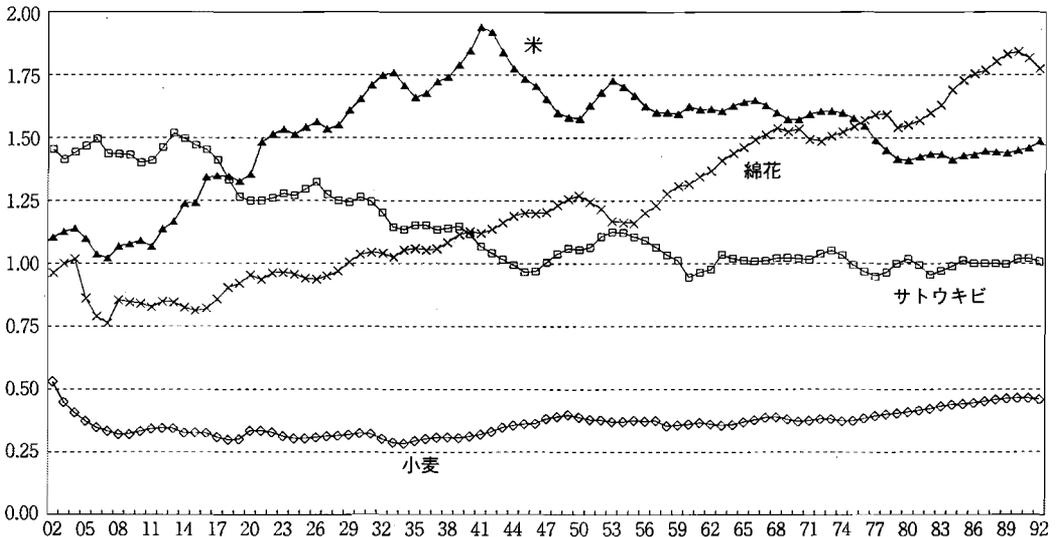
達で、農産物の流通範囲が限られていれば、各地域の生産はその地域の生産面での比較優位よりもむしろ、その地域における消費需要によって大きく規定されるであろう。その場合、単収改善技術が生産に与えるインパクトはそれほど大きくない可能性がある。逆に、広域流通が活発に行われている状況では、農家や地域の生産面での比較優位に応じた生産の特化が可能になるから、わずかな単収の改善が作付構成の作物間・地域間の大きなシフトを生み出し、総生産へのインパクトも大きくなると予想される。

20世紀初頭以降の一国レベルでの作付変化を吟味した Kurosaki (1999) によれば、パキスタン地域の作付構成は、食糧穀類内のコメ・小麦のシェアが一貫して上昇したことで特徴づけられる。また、主要12品目の構成に関しては、独立後になって主要農産物への集中が進んでいる。これらは、より高付加価値作物へのシフトがマクロ的に進んでいることを物語る。

また、黒崎 (2000c) は、パキスタン農業の総

付加価値の7割を生み出すパンジャブ州に焦点を当て、作物間・地域間の作付構成の変化をより詳細に検討した。図5は図1から図4に示した4作物それぞれについて、英領パンジャブ州西部15県(現パキスタン・パンジャブ州の主要地域に対応)の間の変動係数を図示したものである。この値が大きいほど、その作物の生産が一部の県に地域的に集中していることを示す。顕著な変化が見出せるのは、米と綿花である。米は植民地期に集中度が一気に上昇し、独立後は横ばい、綿花は全期間を通じて集中が進んでいることが分かる。この変化は、県間の比較優位の格差と整合的である。単位面積当たりの収益性で見ても、比較優位の高い県、比較優位が上昇していく県に作付が集中していくプロセスが、時系列的に確認されるからである [黒崎 2000c]。植民地期には、綿花および米に比較優位を持っていたと推定される上位3県が、それらの作物の作付面積を急激に上昇させ、米の場合にはこの集中の水準が独立後もキープされ、

図5 英領パンジャブ州西部における4作物作付面積の県間変動係数(1901/02~1991/92年)



(出所) 黒崎 (2000c, 図2).

綿花の場合さらに集中が急激に進んだ。図5には、この作付シフトが反映されている。

つまり、Kurosaki (1999) が示したパキスタン農業における成長の20世紀とは、作物それぞれの土地生産性上昇と作付面積の全国均質な拡大のみで実現したのではなく、作物間・地域間のダイナミックな作付シフトも大いに貢献したのである。この変化は、黒崎 (2000c) の一国レベル、県レベル、農家レベルの作付多様化指標の比較で明らかにされているように、20世紀を通じて傾向的に生じたのではなく、歴史的要因とそれに規定された市場環境に応じて大きく3つの時期に分けることが可能である。ローカルな農産物市場の発達と植民地政府のレッセフェール政策とが、農家レベルの多様化指標を着実に低下させた反面、県や州レベルでは緩やかな低下しか観察されない1930年代後半までが第1期である。続く時期は、1950年代半ばまでに相当する。第2次世界大戦中の国際貿易の混乱および英領インドの戦時経済体制、そしてそれに続く1947年のパンジャブ分割による大混乱ゆえに、生産パターンが自給志向を強めた時期である。これ以降の第3期においては、空間的な作付シフトが県間で迅速に進んだことがデータで裏づけられる。この変化は、農産物流通の広域化、市場統合の進展と整合的である [黒崎 1994; 2000c]。

4. 小括

本節におけるパキスタン農業の長期パフォーマンスの検討結果をまとめよう。第1に、小麦や米における顕著な単収増ゆえに、同国農業の生産性は1960年代後半の「緑の革命」期を境にした二分法で分析されがちであるが [Faruqee 1999; Chaudhry 1994; Rosegrant and Evenson

1993; Mehmood et al. 1992]、他の作物も考慮に入れてより長期的に見た場合、独立前後の断絶の方がより明確である。本節で検討した主要4作物のすべてが、独立までの緩やかな産出量の伸びと、独立後のより急速な伸びとで特徴づけられる。したがって、1960年代後半の狭い時期に焦点をあてた「緑の革命」現象としてよりはむしろ、比較優位を反映した資源再配分を伴いつつ農業生産の市場価値が継続的に成長したプロセスとして、20世紀のパキスタン農業を捉え、そのひとつの局面が1960年代後半の高収量品種導入であったと解釈した方が良いと思われる。そこで鍵となるのは、個別の作物の集計的な生産性だけでなく、作物間・地域間の変化である。パキスタン農業の生産性における大きな転換点が、画期的な新技術の導入があったわけではない分離独立直後から始まったことは、制度面での変化が農業パフォーマンスに与えるインパクトの重要性を示唆していよう [Kurosaki 1999; 黒崎 2000c]。

第2に、1990年代という時期は、綿花生産における生産変動の深刻化や小麦輸入の恒常化などのマイナスの側面が一般に強調されるが、より長期的にかつ作物間の関係も考慮して展望した場合、パキスタン独立後50年の大きな傾向からほとんどそれていないことが明らかになった。黒崎 (2000c) によれば、作付構成という点では、農業発展のより進んだ段階、すなわちマクロ面で生産多様化が生じる段階の萌芽の特徴が指標によっては1990年代に見出されるが、おおむね80年代の傾向線上の延長にあるというのが結論である。

したがって、1980年代半ば以降の「構造調整」政策路線の下で、市場メカニズムを通じて

供給能力を中期的に強化するという本来期待された政策効果は、あまり実現していないことになる。とはいえ構造調整政策の下では農業保護的政策も削減されているから、これらのネットの効果で政策改定の評価をすることが必要である。この作業が次節の課題となる。

III 農業開発政策の展開

——1980年代以降の構造調整政策を中心に——

1. パキスタン農業における構造調整政策の変遷

1980年代半ば以降のパキスタン経済改革のキーワードは、「世銀・IMF 主導の構造調整政策」である。とりわけ、1980年代初頭に導入された構造調整融資の成果があまり出ないままにマクロ経済不均衡の問題が深刻化した結果、88年末以降、構造調整政策の実施が本格化して今日に至っている [小田 2001]。

農業政策における時期区分としても1980年と88年は意味を持っている。農業部門構造調整政策の大きな柱は、価格政策における市場メカニズムの重視、農業課税の強化、広い意味での民営化推進である。1980/81年度に採択された農業政策は、農業価格委員会 (Agricultural Prices Commission : APCom) を設置したなど、価格政策改定の第一歩を踏み出した。APCom は科学的な生産費調査に基づいて農業価格政策への提言を行う専門機関として位置づけられたが、その綱領の中に明確に価格政策の方向性が打ち出されたことが注目された。すなわち化学肥料など投入財への補助金を縮小・廃止すること、小麦など生産者支持価格制度のもとにある主要農産品の価格を国際価格の長期トレンドの水準まで順次引き上げることである [Niaz 1995]。

これらの改革は、もし実現していれば市販余剰の大きい層にとって有利なものとなったであろうが、現実には投入財補助金の縮小・廃止の

表3 パキスタン財政における

年度	80/81	85/86	88/89	89/90	90/91
補助金支出額 (100万ルピー)					
小麦および砂糖	1,135	3,822	7,286	4,526	4,393
食用油	583	0	2,848	0	2,141
綿花輸出公社赤字補填	0	0	0	2,566	92
化学肥料	2,457	2,408	2,423	1,170	1,386
その他	753	1,900	3,143	1,952	4,085
総額	4,928	8,130	15,700	10,214	12,097
補助金総額に占める比率 (%)					
小麦および砂糖	23.0	47.0	46.4	44.3	36.3
食用油	11.8	0.0	18.1	0.0	17.7
綿花輸出公社赤字補填	0.0	0.0	0.0	25.1	0.8
化学肥料	49.9	29.6	15.4	11.5	11.5
補助金総額の相対的大きさ					
政府総歳出に占める比率 (%)	7.7	6.0	7.8	4.6	4.4
GDP に対する比率 (%)	1.8	1.5	2.0	1.2	1.1

(出所) Government of Pakistan (various issues) の各年版 (最新のデータは1998/99 Statistical Supplement)
 (注) *1999/2000年度のみ予算, その他は実績に基づく。

みが実施され、1980年代には生産者価格は十分に引き上げられなかった。生産者価格については次項で取り上げるが、ここでは農業補助金政策についてのみ見ておこう(表3)。1980年代には名目値で20億ルピーを超える巨額に達した化学肥料補助金はその後急速に減少し、93/94年度中に実質的に廃止された。また、その過程で主要化学肥料への価格統制や流通規制も撤廃された。他方、主食の小麦への補助金は1990年代にむしろ膨張して、現在は政府補助金の主要部分を占めている(表3)。このようなアンバランスな補助金削減は、主食の小麦に関して消費者価格上昇をもたらす消費者厚生低下を政府が避けてきたことによる [黒崎 1994, 37-41]。つまり、せっかくの投入財補助金の縮小・廃止による財政改善効果が食糧補助金増加によって相殺されてしまったのである。

1988年末以来導入されているさらなる構造調整政策にもかかわらず、財政赤字の拡大と外貨

不足のために、国際機関からの融資なしではマクロ経済運営が困難な状態が90年代を通じて継続した。この時期の農業部門構造調整政策においては、各主要農産品ごとの支持価格と保護水準の適正化、化学肥料補助金撤廃の予定通りの実施、農業所得税の段階的導入、灌漑水利料金の引き上げなど、詳細な政策改定が提案された [Faruqee 1995; Faruqee, Ali and Choudhry 1995]。これらの政策は、理想的には、間接税による農業課税を縮小して価格の歪みを正し、それによって生産意欲を引き出すこと、他方で、歪みの少ない直接課税である所得税を拡大して税収増大を図ることとまとめることができる。

1996年にパキスタンで最大の論争になったのが灌漑省法人化 (corporatisation) ないし民営化 (privatisation) 問題である。数千キロメートルにもおよぶ世界有数の規模の公共灌漑用水路網をパキスタンは誇ってきた。このシス

農業関連補助金の推移

91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/2000*
5,912	3,821	3,561	2,900	10,757	11,526	7,155	8,764	9,975
188	0	455	346	346	0	0	0	0
141	1,927	800	0	0	0	0	0	0
1,224	810	592	67	47	0	0	3	0
1,647	1,521	245	3,206	2,611	1,402	1,801	9,497	1,998
9,112	8,079	5,653	6,519	13,761	12,928	8,956	18,264	11,973
64.9	47.3	63.0	44.5	78.2	89.2	79.9	48.0	83.3
2.1	0.0	8.0	5.3	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0
1.5	23.9	14.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
13.4	10.0	10.5	1.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
3.6	2.3	1.5	1.5	2.7	2.4	1.5	2.9	1.7
0.8	0.6	0.4	0.3	0.5	0.5	0.3	0.6	0.4

より) のデータから計算。

テムは、公企業と州政府の灌漑省 (Irrigation Department) によって建設・維持・運営されてきたが、維持管理費用を賄えない収支システム、塩害・浸水害による灌漑農地の著しい劣化という2つの根本的な問題のために、維持可能性に赤信号が点っている [黒崎 1996]。これらの問題を一挙に解決する制度的解決法として世銀が提示したのが灌漑省の民営化であった [World Bank 1994]。世銀の青写真では、灌漑省をまず独立法人化し、最終的には民間法人として個々の用水路系を経営させ、灌漑用水を使用する農民が使用者組合を作って組織化した上でこの民間法人から水利権を購入することが目ざ

されていた。国内の反対もあり、1997年9月以降、灌漑省法人化に関する立法や、実験のための小規模な用水路経営法人が設立されたにすぎないのが、90年代末の状況である [Nakashima 2000; Wambia 2000]。

以上のように、パキスタン農業における構造調整政策には、改革が進んでいる側面と停滞している側面の両方が見られる。意図された方向で改革が進んでいるのが投入財補助金削減や農業流通の民営化である。対照的に全く改革が滞っているのが食糧補助金削減、部分的な進展のみが見られるのが農業課税の強化、農産物価格改定、および水利料改革を含む灌漑行政改革で

表4 主要農産物

年 度	80/81	85/86	88/89	89/90	90/91
主要農産物支持価格 (Rs/40kg)					
小麦	58	80	85	96	112
パースマティー米 (精米)	137	166	258	276	293
パースマティー米 (粳)	75	93	135	144	150
IRRI 米 (精米)	63	87	100	113	127
IRRI 米 (粳)	39	53	60	66	73
綿花 (リント)	476	500	507	539	645
綿花 (実棉)	171	193	196	211	245
サトウキビ	9.65	11.79	12.59	13.75	15.25
化学肥料 (尿素) 価格 (Rs/50kg)	93	128	165	185	195
化学肥料に対する相対価格指数					
小麦	100.0	100.2	82.6	83.2	92.1
パースマティー米 (精米)	100.0	88.0	106.1	101.3	102.0
パースマティー米 (粳)	100.0	90.1	101.5	96.2	95.4
IRRI 米 (精米)	100.0	99.8	89.5	90.2	96.1
IRRI 米 (粳)	100.0	99.8	87.7	86.0	90.2
綿花 (リント)	100.0	76.4	60.1	56.9	64.7
綿花 (実棉)	100.0	82.0	64.6	62.0	68.3
サトウキビ	100.0	88.8	73.5	71.6	75.4

(出所) Government of Pakistan (2000) のデータから計算。

- (注) (1) 小麦, 米, 綿花の支持価格は四捨五入して整数にして示したが, 年によっては半端な数も見られる。
 (2) 米, 綿花で近年見られる“n.a.”は流通制度における規制緩和の結果, 支持価格が廃止されたことを
 (3) 米, 綿花ともに, 実際の支持価格は詳細な品種ごとに設定されており, しかも品種の構成は時代とと作付面積の多かった代表的な品種の価格を適宜つないで, 掲載した。
 (4) サトウキビの支持価格は最大産地であるパンジャブ州の値を掲載した。スィンド州ではこの値より
 (5) 化学肥料 (尿素) 価格は, 尿素肥料の流通が1986年5月に自由化されたため, 85/86年度までの数字

ある。これらの政策と食糧政策、繊維政策との関連については、次項でさらに検討する。

なお、農業課税に関して補足すると、農業以外の所得とは異なり、農業所得の課税権が憲法上、州政府にあることから、連邦政府はこれを強制できる立場にない。1993年8月にモイーン・クレーシー (Moeen Qureshi) 暫定政権 (連邦政府) がその導入を宣言して以来、各州で「農業所得税」 (Agricultural Income Tax) の名の下に、主に土地保有にもとづいた見做し課税が導入されてきた。しかし問題点も多い。第1に、その徴税実績が予算での見込み額を大幅に下回る事態が続いている。そして第2に、

大地主の勢力が強い州議会で農業所得課税法が成立せずに、時限条例によって徴税が行われているにすぎない。連邦・州間の課税権調整に関しては、1999年10月のクーデターで政権に就いたパルヴェーズ・ムシャッラフ (Pervaiz Musharraf) 政府が設置した農業課税強化に向けた審議会でも議題となったが (例えば *Dawn* 紙, Feb. 24, 2000 を参照), まだ解決を見ていない。

農業直接課税の強化が進まないのは、大土地保有者が政治・社会の指導層となっている権力構造に由来するところが多い [黒崎 1992 a]。ただし、主穀の国内価格が国際価格にまで引き上げられていないことが在地権力の農業課

支持価格の推移

91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/2000
124	130	160	160	173	240	240	265	300
308	340	360	389	420	462	462	n.a.	n.a.
155	175	185	211	222	255	310	330	350
140	150	157	170	183	210	252	n.a.	n.a.
78	85	90	103	112	129	153	175	185
715	770	801	986	986	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
280	300	315	400	400	500	500	n.a.	n.a.
16.75	17.50	18.00	20.50	21.50	24.00	35.00	35.00	35.00
195	205	210	235	267	340	341	346	324
102.0	101.7	122.1	109.2	103.9	113.2	112.9	122.8	148.5
107.2	112.6	116.3	112.4	106.7	92.2	91.9		
98.6	105.9	109.2	111.3	103.1	93.1	112.7	118.3	134.0
106.0	108.0	110.3	106.8	101.2	91.4	108.9		
96.4	100.0	103.3	105.2	101.1	91.3	108.2	122.0	122.0
71.7	73.4	74.5	82.0	72.2				
78.1	79.6	81.5	92.6	81.5	80.0	79.7		
82.8	82.3	82.6	84.1	77.6	68.0	98.9	97.5	104.1

意味する。

もに変化しているから同じ品種でひとつの時系列を得ることができない。ここでは、各時期で最も

もやや低く、北西辺境州ではやや高く設定されている。が政府価格で、それ以降は市場価格の平均。

税を拒否する理由となっていることに注意しなければならない。このような議論には、累進的な性格を持つ直接課税と逆累進的な間接税を同一視しているという問題があるが、パキスタンの税制改革論議の中には頻繁に登場する。

2. 農業流通の民营化と価格支持政策の変化

1980年代後半から90年代にかけてかなり変化したのが、生産者価格支持政策である。表4に4大農産品の支持価格の推移を示す。これら以外に、ジャガイモとタマネギも価格支持制度の対象となっているが、あまり重要な農産品でないため本稿では省略する。

パキスタンの支持価格制度は、APComが設置された1980年に大きく改定された。生産費調査に基づいた毎年の政府支持価格 (government support price) が作付開始時期までに決

定・発表されること、支持価格は作物ごとに指定された公的機関がその価格で買い上げることにより、農民の手取り価格の下支え (floor price) として機能すること、政府指定の買上機関に売却するかどうか、どれだけ売却するかは農民の自主性に任せられること、といった基本枠組みが確立された。この制度の下では、農民は自由市場価格が政府の支持価格よりも高ければ民間に、そうでなければ政府に支持価格で売却することになる。

(1) 小麦

この基本的枠組みに現在も変化がないのが主食の小麦である。国産小麦の場合、各農家からの余剰は、各州の州政府食糧省 (Food Department) および連邦政府直轄のパキスタン農業貯蔵サービス公社 (Pakistan Agricultural Stor-

表5 小麦・米の

食糧年度*	80/81	85/86	88/89	89/90	90/91
小麦 (1,000トン)					
1年前の農業年度の総生産	10,857	11,703	12,675	14,419	14,316
公的買上の総量	2,955	2,533	3,494	4,135	4,412
総生産に占める買上比率 (%)	27.2	21.6	27.6	28.7	30.8
消費者への放出総量	2,768	3,543	5,717	4,951	5,608
5月1日時点の公的備蓄量**	685	745	1,200	615	1,508
米 [精米ベース] (1,000トン)					
当該農業年度の総生産	3,123	2,919	3,200	3,220	3,261
公的買上の総量	1,025	1,212	1,079	1,334	817
総生産に占める買上比率 (%)	32.8	41.5	33.7	41.4	25.0
パースマティー米の政府買上量	320	227	500	541	143
IRRI米の政府買上量	705	986	579	793	674
7月1日時点の公的備蓄量**	694	1,045	811	1,304	837
パースマティー米の備蓄量	318	235	534	878	719
IRRI米の備蓄量	376	810	277	426	118

(出所) Government of Pakistan (2000) のデータから計算。

(注) * パキスタンの食糧年度 (food year) は5月から翌年4月となっている。このため、9月から11月に業年度での生産年と食糧年度は1年ずれる。

** 公的備蓄の日付は、それぞれの食糧の新しい収穫の買上げを開始する直前を意味する。したがって、(availability) から放出総量の5,717を引いた残りが、次年度の備蓄615となる。

age and Services Corporation : PASSCO) によって政府支持価格で買い上げられる。総買上量は1980年代から現在まで総生産量のおよそ20~30%である(表5)。市場流通量はこれより大きく、政府を経ない民間流通も自由かつ活発に行われているが、これだけの規模での政府介入が存在するため、政府支持価格は実質的に農民の収穫時価格として機能している[黒崎1994]。この調達小麦を割安に消費者に供給するための差額補填、そして輸入された小麦のパリティー価格(import parity price)よりも割安に消費者に供給するための損失、それらが表3の小麦補助金となっているのである。

表5に示すように、1990年代の小麦の政府買上総量、消費者への放出量は、ともに非常に安定していた。消費者への放出は1980年代半ばま

では配給制も部分的に存在していたが、87年3月に完全に廃止された。現在は、民間卸売市場への政府放出価格による放出を通じて、端境期の消費者価格の安定化が図られる制度となっている。世銀等国際機関からの構造調整融資のコンディショナリティーのひとつとして小麦流通への公的介入の縮小が幾度となく約束されてきたが[黒崎1994]、表5に見られる通り、1990年代末の時点では全く実現していない。都市消費者の既得権益を侵す政策改定に、政権がいか

(2) 米

米と綿花という農産品の2大輸出品についてはドラスティックな改革が行われた。これらの輸出は1970年代前半に設置された輸出公社が独占してきたが、80年代半ばに規制緩和されて、

公的調達と備蓄

91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/2000
14,565	15,684	16,157	15,213	17,002	16,907	16,651	18,694	17,858
3,159	3,249	4,120	3,644	3,740	3,448	3,984	3,980	6,579
21.7	20.7	25.5	24.0	22.0	20.4	23.9	21.3	36.8
5,431	5,143	5,982	5,999	5,139	5,987	6,210	6,200	6,131
1,000	505	1,007	776	385	453	1,883	130	702
3,243	3,116	3,995	3,447	3,966	4,305	4,333	4,674	5,156
492	955	826	284	205	0	0	0	0
15.2	30.6	20.7	8.2	5.2	0.0	0.0	0.0	0.0
122	501	145	284	51	0	0	0	0
370	454	681	0	155	0	0	0	0
802	826	766	1,085	612	132	0	0	0
487	285	225	236	494	40	0	0	0
315	541	541	849	118	93	0	0	0

収穫される米の場合、農業年度での生産年と食糧年度は一致するが、4月から6月に収穫される小麦の場合、農

1988/89年度の小麦の場合、備蓄1,200にこの年の買上量3,494を加え、さらに純輸入量を加えた「利用可能量」

民間輸出商による輸出が認められるようになっていた〔黒崎 1992b〕。

米の場合、1990年代初めまではまだ、米輸出公社（Rice Export Corporation of Pakistan：RECP）の役割は大きかった。収益性の低いIRRI米の輸出ではRECPが中心的役割を果たしていたし、また、精米の価格支持機関として市場価格が下がった時には表4に示す支持価格で制限なしに米（精米）を買い上げる機能も果たしていた。ただし、農民が実際に売るのは精米ではなく粳であるわけだが、粳の価格支持機関として指定されたPASSCOが事実上、ほとんど粳米の買上げを行わなかったから、粳米の価格支持は主にRECPの精米価格支持によって間接的に行われる制度となっていた。

しかし1990年代に入ると、規制緩和でバスマティ輸出の実績を貯えた民間輸出商からのさらなる自由化要求が高まり、加えてRECPをめぐる汚職・贈賄スキャンダルが政治問題化した。その結果、RECPは解体されて、パキスタン貿易公社（Trade Corporation of Pakistan：TCP）に吸収された。表5に示すように、RECPによる米の買上げは1995/96年度をもって終了し、米の公的備蓄も廃止された。米流通におけるこの民営化に伴い、精米の支持価格は1997/98年度を最後に、策定されなくなった（表4）。粳レベルの支持価格は、一応、以前と同様に策定され続けているが、PASSCOによる買上げはほとんど行われていないから、事実上、価格支持政策が消滅したと言ってよい。

(3) 綿花

綿花の場合、1990年代初めまで、綿花輸出公社（Cotton Export Corporation of Pakistan：CECP）がパキスタンの綿花輸出の主たる部分

を担ってきた。またCECPは綿花（リント）の価格支持機関として、需給が緩和した場合に政府支持価格で制限なしに綿花を綿織業者から買い上げることが義務づけられていた。一方、パキスタンの綿紡績業者は財界で最も政治力が強い業界団体である全パキスタン紡織協会（All Pakistan Textile Mills Association：APTMA）を組織して、綿花（リント）の輸出が国内需要を満たすことを最優先した上での余剰となるよう、常に政府に圧力をかけてきた。そのため、CECPは国際価格が上昇した時に輸出ドライブをかけることもできず、しばしば膨大な赤字を出してきた（表3参照）。

RECP同様、1995/96年度をもってCECPも輸出業務を停止し、TCPに吸収された。これによって綿花の流通も完全に民営化されたことになる。綿花（リント）の公的買上げはCECP解体によって廃止されたし、農民が実際に売る農産品である実棉はこれまでも形だけの支持価格であって、リント価格を通じた間接的な価格支持政策がとられていただけであったから、リントおよび実棉の政府支持価格は意味をなさなくなった。このため、表4に示すように、1995/96年度を最後にリントの支持価格は設定されなくなり、実棉の支持価格も1997/98年度で姿を消した。つまり、実質的にも形式的にも価格支持政策が廃止されたのが綿花である。

この政策改定は抜本的なものであったにもかかわらず、綿花不作ゆえに輸出余剰がほとんどない時に実施されたため、農民にとってその意味がほとんど理解されていなかったようである。1999/2000年度産綿花は7年ぶりの豊作となった（図4）。そのため、1999年10月になると国内綿紡績業もその全てを消費することは

きないと判断し、綿繰業者からのリント買上げを控え始めた。これが国内リント価格、および農民に支払われる実棉価格の急落につながる。農業ロビーは一斉に政府に介入を要求した。APTMA はたまたまの豊作によって国内綿花価格を下支えする対策が急きょとられるようであれば、綿花流通自由化の原則が崩壊し、パキスタン製造業の利潤が減少すると主張して、農業ロビーの要求に屈しないよう政府に圧力をかけた。政府は、結局1999年12月になって初めて重い腰を上げ、価格下支えのためにTCP がリントを制限なしに買い上げることを選んだ。しかしこのタイミングは、小規模農民がすでに綿繰業者に生産物を売り払った後であり、実棉販売を遅らせて状況を見ていた大規模農民や、綿繰業者のみにしか恩恵をもたらさないものであった。経済政策における軍事政権の反応の遅さだけが印象づけられる結果となったのである。

1999/2000年度のパキスタン農業はモンスーン作、乾季作ともに豊作であったから、価格支持政策が事実上廃止されていた米と綿花において市場価格の低下が農家の収入源につながった。このため、ムシャッタフ軍事政権が価格支持政策を実質的に復活させるための検討を開始したとの報道がなされたが（例えば *Dawn* 紙、August 23, August 24, 2000を参照）、世銀・IMF のコンディショナリティーと明確に対立することもあって、その後の進展に関する情報は2001年末時点で得られていない。

(4) サトウキビ

サトウキビの場合、価格支持政策は製糖工場が農民に支払う公定価格として機能してきた。製糖工場は、綿繰工場や精米工場に比べて規模

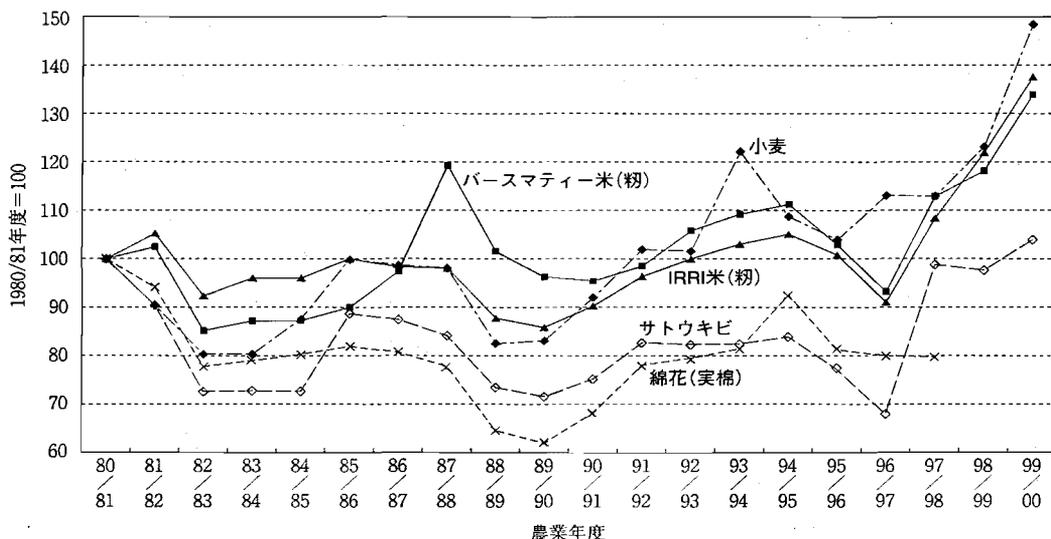
が大きく、登録制の下に政府の監督下にあるから、そのほとんどが民間部門の私企業であるにもかかわらず、政府の価格支持機能を代行してきた。もちろん、農民の側からは、砂糖価格が低迷している時には製糖工場は意図的に農民への支払いを遅らせて、実質的にサトウキビ買上価格を引き下げる行動に出ることがよく非難されてきたが、農民に支払われる名目の価格が政府支持価格であることは、ほぼ守られてきた。1990年代においても、この流通制度、価格支持制度はそのまま維持され、現在にいたっている。

ただしこのことは、農民の生産物が表4の固定価格で常に売られることを意味するものではない。他の農産物における自由市場価格に相当するのが、含蜜糖グルの価格である。パキスタンのサトウキビ栽培農家の多くは、グルに加工するための設備を庭先に持っており、冬にはパンジャブや北西辺境州の村ではサトウキビ・ジュースをグルに加工する甘い香りですばいになる。農家は、グルの市場価格の動きを見詰め、そちらの方が有利となればグルの製造を増やして、サトウキビの製糖工場への販売を控えるのである。その場合製糖工場は、効率的な操業をするために政府支持価格以上のプレミアムを提供することもある。

3. 政府支持価格水準の推移

では政府支持価格の水準は、1980年代、90年代にどのように推移してきたのであろうか。化学肥料に対する相対価格指数を、表4の数字に Government of Pakistan (various issues) のデータを用いてさらに数字を補足して示したのが図6である。1980年の価格政策改定以降の変化を見るため、1980/81年度を100として示す。

図6 主要農産物支持価格の化学肥料に対する相対価格



(出所) 表4およびGovernment of Pakistan (various issues) のデータより筆者作成。

まず、主食の小麦は、1980年代に比べて90年代は明らかに支持価格が上昇している。1991/92年度以降、指数の値は100を超えて、近年は120程度に達している。つまり、化学肥料補助金撤廃があったものの、それを上回るまで小麦の価格は上げられたとみることができる。この背景には、小麦輸入の急増ゆえに、国内小麦農家にインセンティブを与える必要が1990年代に強まったことが挙げられよう。小麦の支持価格上昇は、とりわけ1999/2000年度において著しい。この年、尿素化学肥料の市場価格が低下したため、支持価格が設定されている作物すべての相対価格が上昇したが、小麦はその平均をさらに上回る水準にまで収益性が改善した。これによる生産意欲増大（面積が約3%増加し、単位面積当たりの化学肥料使用量も増加）と、良好な天候条件とがあいまって、同年度の小麦は史上最大の豊作となった（図1）。

パースマティーとIRRIの2種類の米も、1990年代にその支持価格の水準が上昇してお

り、ほぼ小麦と同水準となっている（図6）。ただし、米の場合には1980年代の支持価格の水準が小麦ほど低くはなかったため、マージナルなインセンティブ供与という意味では、小麦ほどの価格上昇とは言えない。

一方綿花とサトウキビは、1980年代を通してその支持価格の水準が緩やかに低下し、90年代にやや持ち直しはしたものの、指数の値は80前後となっている。したがって、両農産物とも価格インセンティブに改善があまり見られない。ただし綿花の場合、1990年代後半の不作時の価格は支持価格をはるかに上回るものであったから、この図の動きはややミスリーディングかもしれない。とはいえ、不作による自由市場価格上昇の場合、単収は下がっているわけだから、単位面積当たり収益性の改善にはつながらなかった可能性がある。

同じモンスーン作の競合作物である米、綿花、サトウキビの1999/2000年度における対化学肥料価格は、図6に見られるように、すべて

プラスに変化した。ただし相対的に上げ幅の大きかった米と綿花の面積が増えた反面、相対的にはむしろ不利になったサトウキビの面積は減少した。小麦ほどには好天に恵まれなかったこともあり、これら3作物合計の生産額は、小麦ほど顕著には増加しなかった。

以上の変化を、1990年代初頭までの保護水準を分析した諸研究^(注6)と比較すると、おおむね価格の歪みを縮める方向に動いたことが明らかになる。1980年代の支持価格が国際価格よりかなり割高であると指摘されていたのはサトウキビである。他方、1980年代の支持価格水準が低いと指摘されたのは小麦と米（特にパースマティー）であった。したがって、1990年代の相対価格の変化は、構造調整政策の目指した方向にそったものであったと言える。ただし、その改定はドラスティックなものではなかったし、政治的な要素に大いに左右され続けた不透明なプロセスによるものであったことには、留意しておく必要がある。

今後を占う上で鍵となるのは、図5に示された直近3年度の相対価格急上昇が、はたして長期的な主要作物の収益性改善を示すものであるかどうかである。この点で筆者は、短期的かつ見かけ上の改善の部分が大きいと考える。第1に、直近3年度における小麦の支持価格引上げは、消費者への放出価格引上げよりも急速に行われたから、今後食糧補助金の拡張につながり、この引上げ率を持続することは不可能であろう。第2に、綿花や米での上昇は、価格支持政策が実質的に停止している状況では、単に市場価格の後追いをしているだけであって、農家が実際に手にする収益性の改善を示しているわけではないからである。

IV 開発の課題と今後の展望

本稿は、パキスタン農業の21世紀を展望するヒントを得るための材料として、パキスタン農業の20世紀の長期パフォーマンスと、1980年代以降に焦点を当てた農業開発政策の展開について概観した。そこから明らかになったのは、第1に、20世紀のパキスタン農業は独立までの緩やかな成長と独立後の着実な成長に特徴づけられ、1990年代のパフォーマンスも60年代後半の「緑の革命」も、その大きな傾向から顕著に逸脱したものではないことである。第2に、このことと、世銀・IMF型「構造調整」政策の下で農業部門でも市場メカニズムを重視する政策が1980年代半ば以降とられてきたこととを合わせて考えると、構造調整政策における様々な政策改定のネットの効果がそれまでの政策のネットの効果とそれほど違わなかったことを意味しよう。農業流通の自由化・民営化と農産物価格の適正化の2つについても、米・綿花流通でのドラスティックな改革とは対照的に、主食の小麦において政府介入と補助金の高水準がほとんど変わっていないし、相対価格に関してはあくまで漸進的な改革であって、抜本的なものになっていないことが明らかになった。

したがって、1990年代のパキスタン農業において、他の南アジア諸国で見られた構造転換が進まず、成長率も上昇しなかったことの原因としては、政治的混乱や経済全体の不況に加えて、このように政策改定が部分的であったことも寄与したと考えられる。主要農産物の成長パフォーマンスやマクロ経済に占める農業の位置などに関しては、1980年代の傾向が減速しつつ

も継続したのが90年代であって、新たな変化の方向をはっきりと見出すことができなかった。

21世紀に入ったパキスタン農政の課題は山積みである。農業所得税の厳正な実施、価格体系の適正化、灌漑行政の効率化など、本稿が取り上げた構造調整上の課題は継続して取り組まれる必要がある。これらの課題は、1999年12月にムシャッラフ軍事政権が発表した「経済パッケージ」の中でも取り上げられた。とりわけ、持続的かつ安定した成長を進めるための4つの「成長産業」の中に農業が含まれていたことは特記するに値しよう。ただし、抜本的な土地改革については触れられていない。経済政策においては、経済のドキュメンテーションや銀行からの借金をきちんと返済させるための措置といったガバナンスの側面に力を注ぎ、開発政策に関してはあくまで現実的な経済改革、マージナルな改革をまず行うというのが、ムシャッラフ政権のスタンスのようである。これは、軍政という体制が比較優位を持つ分野という意味では適切なものかもしれないが、パキスタン経済の構造改革という点では物足りないと言わざるをえない。20世紀パキスタン農業の高成長は、インダス河系の灌漑用水路網を維持するだけの設備投資を行わないまま実現した。植民地時代にその原型が作られた生産資産の償却による継続的成長とも言えるかもしれない。つまり、20世紀のパキスタン農業における継続的成長は、技術革新と市場の発達という歴史的要因に支えられて、生産資本の劣化を伴いつつ実現したものであって、21世紀のパフォーマンスを見る上で、過去のトレンドを単純に延長して考えることはできないのである。

なお、以上の議論ではもうひとつの大きな問

題を無視してきた。農業が重要なのは生産活動を通じて人々の経済生活を支え、生産した財を通じて消費を豊かにするからであることを考えると、農業政策と農業生産の関係だけでなく、農業政策と農村地域に居住するパキスタン国民の厚生との関係を議論する必要がある。これまでの開発政策に関する議論では、農業を対象とすることすなわち農村居住世帯を対象とすること、といった単純な二分法がパキスタンでも強く見られた。しかしパキスタンを含む最近の南アジアの農村では、非農業就業や兼業、都市部門との関連がより重要になってきており[黒崎1999]、農業の発展すなわち農村居住世帯の福祉向上という単純な議論ができなくなっている。また、上記「経済パッケージ」の重要な開発戦略として、グラミン銀行型のマイクロ・クレジットを通じた農村貧困対策が重視されていることから分かるように、パキスタンの為政者のスタンスにも変化が見られる。これらの側面については、家計データを用いた分析と合わせた政策分析を行うことを今後の課題としたい。

(注1) パキスタンにおける「緑の革命」期の農業開発政策とその農業成長・農家間格差への影響については平島(1973)、平島(1976)、Hirashima(1978)を参照されたい。その後、構造調整期への移行時期の農業開発政策については平島・黒崎(1990)および黒崎(1992a)が既存研究として挙げられる。また、農業面への言及は少ないが、本稿が扱う構造調整期パキスタンのマクロ経済環境については小田(2001)が詳しい。

(注2) 黒崎(2000a)では、この問題へのひとつの解答として、農産物流通とりわけ飼料作物市場の発達が過去に弾力的な主穀の供給反応を引き起こした重要な要因となったのであり、これ以上さらに農産物市場が発達しない場合には価格反応がかなり小さなもの

になる可能性が強いこと、その場合、パキスタンの構造調整政策において採用されたような価格政策だけでは目立った生産反応が期待できないことを示唆した。本稿の焦点は、黒崎(2000a)で十分に議論できなかった点、すなわち1980年代初頭以降の実際の農業政策が、具体的にどのように展開したのかに当てられる。

(注3) パキスタンの会計年度は7月から翌年の6月までである。

(注4) 例えば、1990年代初めにおける主要作物のDRC(domestic resource cost)の試算によれば、サトウキビのDRCは2.0前後となっていて国際的な競争力が著しく弱い。他の主要作物はおおむねこの値が1.0を下回っていた[Faruqee 1995]。

(注5) パキスタンの実質GDP(対数値の変化分)を被説明変数とし、その決定要因として、定数項、一期前の粗国内固定資本形成、小麦の生産量、綿花の生産量、化学肥料供給量、海外出稼ぎ者送金額、交易条件の7つ(定数項と交易条件以外はすべて自然対数値の変化分)を説明変数とする重回帰モデルの推定結果によると、1980/81年度から98/99年度まで19年分のデータを用いた場合に、唯一統計的に有意であったのは、綿花生産量のGDPへの影響であった[黒崎2000b]。推定結果からは、パキスタンの1980年代、90年代のGDP成長率が、潜在的な成長率5%(定数項)と、綿花生産のショック(弾力性0.05)によって統計的に有意に説明されることが判明した。Faruqee(1995)もまた、1982年から94年までのGDP成長率と綿花生産伸び率との間に、同様の相関関係を見出している。

(注6) 黒崎(2000a)の引用文献、Niaz(1995)、Faruqee(1995)などを参照されたい。

文献リスト

<日本語文献>

- 石川滋 1990.『開発経済学の基本問題』岩波書店。
小田尚也 2001.「IMF構造調整プログラム下のパキスタン財政」『アジア経済』第42巻第12号(12月)。
黒崎卓 1992a.「パキスタンにおける大土地所有者——農業政策との関係を中心として——」山中一郎編

『パキスタンにおける政治と権力——統治エリートについての考察——』アジア経済研究所。

- 1992b.「パキスタンにおける『民活』政策の特徴とその進展」木村陸男編『アジア諸国における民活政策の展開』アジア経済研究所。
—— 1994.「発展途上国における農産物価格形成と政府介入——パキスタン・パンジャブ州における小麦の事例——」『アジア経済』第35巻第10号(10月)。
—— 1996.「パキスタン——用水路・地下水灌漑の経済分析——」堀井健三・多田博一・篠田隆編『アジアの灌漑制度——水利用の効率化に向けて——』新評論社。
—— 1997.「パキスタンの国民所得統計——農業部門を中心に——」October 1997, Discussion Paper No.D97-12, 一橋大学経済研究所中核的拠点形成プロジェクト。
—— 1999.「パキスタン北西辺境州における貧困・リスク・人的資本」『アジア経済』第40巻第9/10号(9/10月)。
—— 2000a.「パキスタン・パンジャブ州米・小麦作地帯における有畜農家の価格反応」『アジア経済』第41巻第9号(9月)。
—— 2000b.「パキスタン経済の概況」『国際経済交流財団受託事業 パキスタン経済研究会報告書』。
—— 2000c.「農業発展と作付変化——パンジャブ農村の100年——」『経済研究』第51巻第3号(7月)。
平島成望 1973.「パキスタン経済と農業セクター」山中一郎編『現代パキスタンの研究：1947～1971』アジア経済研究所。
—— 1976.「技術・制度変革と農村経済の変容——パキスタン・パンジャブ4村の事例研究——」『アジア経済』第17巻第5号(5月)。
平島成望・黒崎卓 1990.『パキスタンの農業——現状と開発の課題——』(改訂版)国際農林業協力協会(国別研究シリーズ41)。

<英語文献>

- Ali, Mubarak and Forrest Walters 1991. "Measur-

- ing and Monitoring Economic Progress of the Food and Fiber System in Pakistan." Proceedings of the International Agribusiness Association Inaugural Symposium.
- Chaudhry, M. Ghaffar 1994. "Transformation of Agriculture, Food Self-Sufficiency and Prospects for Surpluses: The Case of South Asia." *Contemporary South Asia*. Vol.3, No.1.
- Faruqee, Rashid 1995. *Structural and Policy Reforms for Agricultural Growth: The Case of Pakistan*. South Asia Dept. 1, the World Bank.
- 1999. "Strategic Reforms for Accelerated Agricultural Growth in Pakistan." *Pakistan Development Review*. Vol.38, No.4, Part I (Winter).
- Faruqee, Rashid, Ridwan Ali and Yusuf Choudhry 1995. *Pakistan's Public Agricultural Enterprises: Inefficiencies, Market Distortions, and Proposals for Reform*. World Bank Discussion Papers 305. Washington, D.C.: World Bank.
- Government of Pakistan. various issues. *Economic Survey*. Islamabad: Economic Adviser's Wing.
- 2000. *Economic Survey 1999-2000, Statistical Supplement*. Islamabad: Economic Adviser's Wing.
- Green, R. H. 1989, "Articulating Stabilization Programmes and Structural Adjustment: Sub-Saharan Africa." In *Structural Adjustment and Agriculture*. ed. S. Commander. London: Overseas Development Institute.
- Hirashima, Shigemochi 1978. *The Structure of Disparity in Developing Agriculture: A Case Study of the Pakistan Punjab*. Tokyo: Institute of Developing Economies.
- Kurosaki, Takashi 1999. "Agriculture in India and Pakistan, 1900-95: Productivity and Crop Mix." *Economic and Political Weekly*. Vol.34, No.52 (December 25).
- 2000. "Compilation of Agricultural Production Data for India and Pakistan Areas, c. 1900-1990." COE Discussion Paper, 一橋大学経済研究所中核的拠点形成プロジェクト.
- Mehmood, Moazam et al. 1992. *Sources of Crop Productivity in Pakistan, 1960-1990*. Agricultural Policy Analysis Project, Phase II (APAP II), Collaborative Research Report No.346. Bethesda (MD): APAP II Project Office.
- Nakashima, Masahiro 2000. "Water Users' Organization for Institutional Reform in Pakistan's Irrigation Sector." 『国際開発研究』第9巻第1号.
- Niaz, M. Shafi 1995. *Pricing of Farm Produce in Pakistan: Objectives, Practices & Experiences*. Islamabad: Print Associates International.
- Rosegrant, Mark W. and R. E. Evenson 1993. "Agricultural Productivity Growth in Pakistan and India: A Comparative Analysis." *Pakistan Development Review*. Vol.32, No.4, Part I (Winter).
- Wambia, Joseph Makwata 2000. "The Political Economy of Water Resources Institutional Reform in Pakistan." In *The Political Economy of Water Pricing Reforms*. ed. Ariel Dinar. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank 1994. *Pakistan Irrigation and Drainage: Issues and Options*. Report No. 11884-PAK, Washington, D.C.
- various issues. *World Development Report*. Oxford University Press.

[付記] 本稿は平成12年度「アジア農業開発政策の新世紀への展望」研究会（主査：山本裕美）の成果の一部である。本稿を仕上げる上で、本誌レフェリーより有意義なコメントをいただいたことに記して謝意を表したい。

（一橋大学経済研究所助教授）