

## 特集1：アフリカ農業・農村研究のフロンティア タンザニアの食糧問題の「失われた環」

著者	池野 旬
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
雑誌名	アフリカレポート
発行年	2009-09
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00008086">http://hdl.handle.net/2344/00008086</a>

# タンザニアの食糧問題の 「失われた環」

池野 旬

## 1. 食糧をめぐる問題とは？

タンザニアで最重要な主食作物であるトウモロコシの生産量について、国内外の機関で必ずしも数値が一致していないが、ここではFAOSTAT (<http://faostat.fao.org/site/567/default.aspx> 2009年5月25日閲覧)によれば、同国が農村を基盤として独自の社会主義体制をめざした1967～85年の18年間の年平均増産率は5.87%、世銀・IMFの推奨する構造調整政策を導入した1986年から2007年までの21年間は2.07%であった。相応する時期の人口センサスによれば、1967～78年の年人口成長率は3.27%、1978～88年は2.80%、1988～2002年は2.89%である。

タンザニア政府の食糧に関する関心は独立以来、首都都市ダルエスサラーム市をはじめとする都市部への安価で安定的な食糧供給であったといっても過言ではない。そのために、公的食糧流通機関がトウモロコシを全国均一・周年同一価格で買付・販売したが、1970年代初期から1980年代

央にかけて恒常的に大量の輸入を必要とした。しかし、この間のトウモロコシの増産率は人口成長率を優に上回っていた。1960年代にはほぼ自給水準を維持していたことから判断すれば、この時期のタンザニアの食糧問題とは流通問題である。

一方、1980年代央の構造調整政策に伴う流通自由化後には、トウモロコシ増産率は人口成長率を下回るまでに鈍化している。そして、タンザニアの農業省、商工業省が月別に収集している資料によれば、流通自由化後のトウモロコシ小売価格の地域差・季節変動は解消する方向には向かっていない。すなわち、自由化による新たな流通問題が発生し、さらには生産問題も併発しようとしている。現在は、輸入農業投入財価格の高騰、農業補助金の廃止という状況下で、いかに生産への対応を図っていくかが問われる事態となっている。

しかしながら、このような国家レベルの食糧増産への課題を、必ずしも地域社会は共有していない。農村社会を調査対象とする研究者(私も含まれる)が描き出すような、年変動の激しい生態環

境となんとか折り合いをつけながら農業を営み、生計の安定化のために積極的に生業多様化に取り組み、移ろいやすい社会関係資本の構築に励むことで、巧みに食糧調達を図っているアフリカ農民にとって、食糧作物の増産は唯一でも最良でもない選択肢である可能性が高く、すぐれて都市食糧の不足として立ち現れる国家の食糧問題は遠い存在である。

このような農村・農業をめぐる実態・認識のミクロ-マクロ・ギャップを架橋する作業が必要であり、その一環としてたとえば県のような、やや広域の地域を対象とした実証研究の蓄積が必要ではないかというのが、本稿での私の主張である。

タンザニアでは2000年に貧困削減政策が新たな国家開発政策として導入され、多くの貧困層が滞留する農村部に関心が集まっている。この政策に先立って、地元の意見・要望にきめ細かく応じられる行政サービスの提供をめざして、県(district)を開発行政の中核的な担い手とする地方分権化政策が1990年代末より導入されている。にもかかわらず、貧困削減の最前線に立つ県レベルを対象とした実証的な研究はほとんどなされておらず、国レベルと地域社会レベルとをつなぐ環が欠落している。研究が希薄な理由を食糧問題についてみれば、国家の食糧安全保障と農村社会・世帯の食糧調達戦略とに二極化された研究関心の狭間で等閑視されてきたこと、また県レベルの数値にまで言及した農業統計等の研究材料が不足していることである。手がかりとなる資料がないわけではない。以下では、北東部タンザニアのM県農政局の『農業普及月報』、『作物生産推計』、『食糧事情』ファイル所収の文書(多くは同農政局が作成したスワヒリ語の報告書。本文では、具体的な出所は省略する)に依拠して、県が食糧問題をいかに把握し、どのような対応を図り、そして地

方分権化政策で期待されている役割を果たしているのかどうかについて、紹介していきたい。

## 2. 県農政局の食糧問題の把握

東京都より広い県域2641平方キロメートルに11万5145人(2002年)が居住するM県はタンザニアの中では面積・人口規模ともにごんまりとした県であるが、同県農政局は食糧不足を毎年のように報告している。1人当たり栄養摂取に必要な食糧作物生産が、炭水化物、蛋白質いずれについても十分でないという。しかしながら、子細に種々の報告書を読むと、生産量ならびに消費量の推計に奇妙な点が浮かび上がってくる。

生産量に関して、炭水化物食品の対象とされる作物はトウモロコシ、モロコシ、米といった穀物のみであり、同県山間部で主食となっているバナナ(生食用も含めると年間の生産量はトウモロコシを上回る)、また山間部でも平地部でもしばしば主食として食べられているタロ、キャッサバ、サツマイモは長らく計算に含まれていなかった。そして、消費量に関しては、1人当たり必要栄養摂取量の基準値が時期によって変動しており、炭水化物食品の最大値は750グラム/日であった。これを年間の消費量に直すと274キログラムとなり、成年男性の消費量としても多すぎるくらいである。

生産量を少なめに、そして消費量を多めに見積もる計算式は、M県農政局が独自に編み出したものではなさそうである。少なくとも1人当たり必要栄養摂取量は、県農政局の上位組織である州農政局や中央政府の関連部局からの指示に基づいている。現在は、副大統領府災害局の指示により、世界食糧計画(WFP)の基準値である炭水化物食品(=トウモロコシ)400グラム/日、蛋白質食品



(=インゲン)40グラム/日がいわれている。

もともと、食糧不足者の具体的な人数は、このような計算式を用いて割り出されているわけではない。村区(sub-village) 村落(village) 地区(ward)と下位から上位の行政単位へ積み上げていく方式で、最終的に県農政局が取りまとめる。

1980年中期に作成された食糧不足人口を示す資料は、県民全員が食糧不足者であるという内実のないものであった。その後次第に整備されて、食糧不足をおこしていない「食糧充足者」と「食糧不足者」がまず識別されるようになった。ついで、「食糧不足者」について、高騰している食糧価格が沈静化すれば食糧を購入する資力のある「食糧購入可能者」と「食糧購入不能者」が識別されるようになる。さらに、「食糧購入不能者」について、対価として食糧を支給する公共事業に従事することができる「公共事業従事可能者」と病気・怪我・老齢等の理由による「公共事業従事不能者」が識別されるようになっている。このような細やかな区分がなされているが、住民をどれに分類するのは村区長(Sub-village Chairperson)のかなり主観的な判断に委ねられている。

タンザニア中央政府は、より客観的な基準で食糧不足を把握するという意図からか、旱魃・洪水・病害・獣害・虫害等により作柄が平年の30%未満の被害「重度」村落, 60%未満の「中度」村落, 60%以上の「軽度」村落に分類して報告するよう、各県農政局に調査票を送付するようになった。そして、「重度」村落では全世帯を食糧支援の対象とし、「中度」村落ではたとえば「食糧購入不能者」世帯を対象とするような対応を案出している。しかし、作況指数を算出することは実際には困難であり、被害が多めに申告されるであろうことは容易に想像される。

### 3. 県による食糧支援事業

M県農政局の食糧不足の報告が、ただちに食糧支援事業に結びつくわけではない。周辺地域のデータ等も勘案して総合的に判断した中央政府が食糧不足を認知した場合に、実施される。アルーシャ市にある中央政府の戦略的穀物備蓄(Strategic Grain Reserve)倉庫からトウモロコシを引き出しM県に搬送すること、そのために特別予算を割り当てることを中央政府がM県に認めて食糧支援事業が開始され、県の認可業者が食糧不足を起こしている各村にトウモロコシを配送し、各村では事前に県に申請してあった食糧不足者に対して村区長らがトウモロコシを支給する。

食糧の支給にあたっては、無償で配給することもあるが、近年は対象者を広げて廉価販売するほうが多い。私が訪問した2009年2月にも食糧支援事業が行われていたが、県庁所在地M町近郊にある私の調査集落でも、公務員世帯を除く全世帯に対して、8キログラム/世帯のトウモロコシが400タンザニア・シリング(約40円)という破格の値段で提供されていた。2000年代になってから食糧支援事業の頻度が増し、これで5回目の食糧支援となる。

廉価販売した代金を村落が取りまとめて県に納入し、県は中央政府に納入することになっている。ところが、実際にはなかなか集金できず、県は中央政府から督促を受け、県は食糧支援事業を実施した村の村落行政官(Village Executive Officer)に未納額の納入を督促する公文書を発信している。

そのようなやりとりが行われている間に、次の食糧不足が発生し、県は改めて中央政府に食糧支援事業の実施を申請し、中央政府は前の食糧支援事業の代金を回収し終わっていないにもかかわらず、新規の食糧支援事業を許可せざるをえないと

いう状況が、2000年以降に続いている。

2009年2月に食糧支援を受け取った調査集落の老人は、「トウモロコシ8キログラムで何日食いつなげるんだ」とぼやきながら町の定期市に出向き、「最近バナナが高い」と不満をいいつつポケットから2000シリングを取り出してた。実際、8キログラムのトウモロコシで次の収穫期まで食いつなぐことはとても無理であり、彼は不作時に備えて食糧を入手する方策をつねづね考えておかねばならない。多様な食糧調達の方策を持っているから彼には県の支援は必要ないのではなく、県の支援も多様な食糧調達の方策の1つとして組み込まれているとみるべきであろう。

#### 4. 国家と地域社会をつなぐ 中間項としての県

地方分権化政策の導入以前からつづく県農政局による食糧不足の過大計算は、県の行政能力の不足を表していると解釈することも可能である。より好意的には、食糧不足者を正確に計測することはそもそも不可能であり、農政局員には正確に計測するインセンティブも乏しく、いわば「食糧不足の創造」がおこなわれるとみなすこともできる。ともあれ、県は国家の食糧問題を解決するために食糧増産の一翼を担うことが期待されているにもかかわらず、食糧不足を頻発している(とみなされている)M県行政府は、おそらくは期せずして食糧支援事業を通じて農村世帯の食糧調達戦略を手助けしている。食糧支援事業は、まさに地域社会の要望を満たす行政サービスとなっているのである。しかしながら、このような形での県行政府の任務の遂行は、食糧増産を果たしていない怠慢な県という国からの叱責を受けかねない。

国家レベルの食糧増産と農村世帯の食糧調達戦

略は常に相反するわけではなく、食糧作物増産が農村世帯の食糧調達戦略の主たる方策となれば両立する。具体的な食糧調達戦略を理解しない上意下達式の食糧作物増産策は、農村住民に受け入れられるところとならないであろう。かつてトウモロコシより耐干性が高いとの理由でモロコシ栽培を奨励してみごとに失敗したことは、その証左である。また、住民参加や地域社会主導という謳い文句で農村社会の主体性・共同性に訴えるような政策も、天水畑作農業を主とするM県農村では個別世帯の経営としての独立性が高いために、かつて失敗した社会主義政策期の共同農場を農村住民に思い出させるにすぎないかもしれない。

地域社会に受け入れられる食糧作物増産策を探るためには、県農政局は、県内各所において農村世帯が展開している食糧調達戦略の実態を把握する必要がある。このような現場感覚の養成を阻害しているのは、地方分権化政策に伴う業務量の増大である。県農政局の職員数はそれ以前とほぼ変わりがないにもかかわらず、複数の中央省庁から求められる調査報告を作成せねばならず、また県農業開発計画を策定して、種々の開発資金を獲得すべく申請書を作成する必要に迫られている。県農政局員が現場である農村に赴く機会は地方分権化政策導入以前よりもむしろ少なく、地域社会との信頼関係がいまだ醸成されていない。

結果として、県行政府による食糧問題への現行の対応は、国家と地域社会とを結節するに至っていない。食糧問題に関する、おそらくは重層的で複合的な「失われた環」をめぐる、実証的・実践的な探求が要請されている。アフリカ農村・農業研究の新たな検討課題として、若手研究者の斬新な発想による果敢な取り組みを期待したい。

(いけの・じゅん /  
京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科)