

マラウイの メイズ増産政策

原島 梓

はじめに

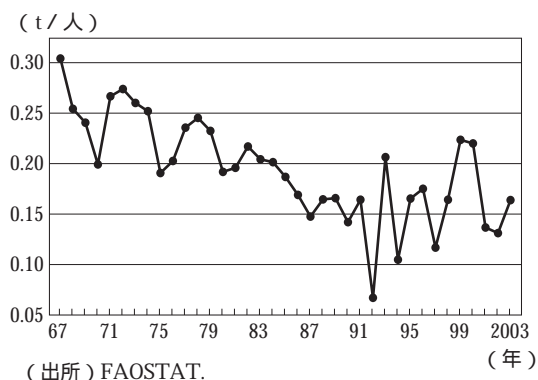
マラウイでは、1980年代後半以降、主食であるメイズの1人当たり生産量が低迷し特に92年、94年、97年には、著しく生産量が低下した(図1)。こうした状況を憂慮したマラウイ政府は、メイズの増産を目的として、1998年から2004年にかけて、投入物配布政策(Starter Pack Program : SPP)ならびに対象者を絞った投入物配布政策(Targeted

Input Program : TIP)を実施した。

1998年と99年に実施されたSPPでは、すべての農家に対し、袋詰めされた種子や化学肥料(以下、バックと呼ぶ)が無料で配布された。2000年から2004年にかけて実施されたTIPでは、貧困農家に対してのみ、バックが無料で配布された。マラウイ政府は、これらの政策の実施により、小農の化学肥料の使用促進による生産性向上と、マメ科植物の作付けによる土壌の肥沃度の向上を図り、それによるメイズ生産量の増大を目指した(Levy and Barahona[2002a])。

本稿では、まず、6年間にわたって実施されたこれらの政策の具体的な内容を明らかにし、その上で、SPPのバック受取り状況と、TIPの対象世帯の実態を、政府の家計調査データと、筆者が行った聞き取り調査のデータを用いて検討する。

図1 1人当たりメイズ生産量



1. SPPの概要

1998年に行われたSPP 1では、286万個のバック

表1 プログラムの詳細

	1998年	1999年	2000年	2001年
名称	SPP 1	SPP 2	TIP 1	TIP 2
配布数	286万個	286万個	149万個	100万個
内容	ハイブリッド種子: 2 kg 肥料(基肥と追肥) 10 ~ 25kg マメ科植物の種子 ¹⁾ : 2 kg	ハイブリッド種子: 2 kg 肥料(基肥と追肥) 15kg マメ科植物の種子: 2 kg	OPV種子: 2 kg 肥料(基肥と追肥)各10kg マメ科植物の種子: 2 kg パンフレット (メイズ作付方法)	OPVまたは ハイブリッド種子 ²⁾ : 2 kg 肥料(基肥と追肥)各10kg マメ科植物の種子: 2 kg パンフレット (メイズ作付方法)
	2002年	2003年	2004年	
名称	TIP 3	TIP 4	TIP 5	
配布数	270万個	170万個	200万個	
内容	種子: 2 kg 肥料(基肥と追肥)各5 kg マメ科植物の種子: 1 kg パンフレット (メイズと豆作付方法)	OPV種子: 2 kg 肥料(基肥と追肥) 5 kg マメ科植物の種子: 1 kg	OPVまたは ハイブリッド種子: 4 kg 肥料(基肥と追肥)各12.5kg マメ科植物の種子	

(注) (1) マメ科植物の種子とは、大豆、落花生、キマメなどの種子を指す。

(2) OPVが不足したため、ハイブリッドで補った。

(出所) 1998年, 1999年: Grough et al.[2002]; 2000年, 2001年: Levy and Barahona[2002a]; 2002年: Nyirongo et al. [2003]; 2003年: MEPD [2005]; 2004年: FAO and WFP[2005] をもとに筆者作成。

クが全農家に配布された(表1)。パックの内容は、ハイブリッドメイズの種子2キログラム、化学肥料(基肥と追肥)10~25キログラム、マメ科植物の種子2キログラムであった。SPP 1の実施に伴う費用は2350万ドルにも上ったが、その大半は欧州連合(EU)やイギリス国際開発省(DFID)、ノルウェー開発協力庁(NORAD)といった援助機関からの資金協力によって賄われた。

翌年実施されたSPP 2では、SPP 1と同様に286万個が配布されたが、化学肥料の配布量はSPP 1とは異なり一律15キログラムと決められていた。

FAOSTATによれば、SPP 1とSPP 2の収穫年にあたる1999年と2000年のメイズの生産量が増加している(図1)。Harrigan[2003]はこれをSPPの成果と位置付けているが、Levy and Barahona [2002b]は、SPPによるメイズ生産量の増分は全体の16%にすぎず、この生産量の伸びは、単に両年

とも天候に恵まれていたためであると述べている。

SPPは、すべての農家を対象に実施されたが、これに対し、世界銀行や各国援助機関は、貧困層にのみターゲットを絞った政策を実施するよう政府に提言した。それを受け2000年以降は、パックの配布対象を貧困層に絞ったTIPが導入された(Harrigan[2003])

2. TIPの概要

2000年から4年間にわたり実施されたTIPは、パックの配布対象を限定したが、その対象者の選定は、各村の村長(village headman)に一任された。村長は「年寄り、孤児を抱えている世帯や貧困世帯を優先的に対象とすること」という条件に基づき、毎年提示される各村の割当数に沿って対象世帯を選出し、名簿に記載した。パックはその名簿

に基づき配布される仕組みになっていた(Levy and Barahona[2002b])。

TIPの詳細は表1に示した。2000年に実施されたTIP1では、SPPの約2分の1に相当する149万個が配布された。その内容はOpen-pollinated Variety(OPV)メイズ種子2キログラム、基肥と追肥が各10キログラム、マメ科植物の種子が2キログラム、メイズの作付けに関するパンフレットであった。メイズの種子をハイブリッドからOPVに変えた理由は、ハイブリッド種子は単年度しか使用できないが、OPV種子は3年間継続使用することができるためである。TIP1では、パックの不足という理由により、名簿に記載されたにもかかわらず受領できない農家が、名簿に記載された農家の約2割にものぼった(Levy and Barahona[2002a])。さらにパックの配布が遅れたために、メイズの作付けに間に合わなかった農家が、パックを受け取った農家の約2割にものぼった。

2001年のTIP2ではさらに対象範囲が狭められ、SPPの約3分の1に相当する100万世帯にパックが配布された。TIP2では、メイズの作付けに関するパンフレットを配布するだけでなく、農地での実演も行った(Levy and Barahona[2002a])。

2002年のTIP3では、対象世帯数が増やされ、SPPとほぼ同数の270万個が配布された。翌年のTIP4では、その対象世帯数は170万世帯と前年の6割にまで減少した。2004年のTIP5では、対象世帯数が再度増加され、約200万世帯が対象となった^{†1}。

図1を見ると、TIP1、TIP2が実施された2001年、2002年のメイズ生産量は大きく落ち込んでい

ることがわかる。2003年は持ち直したものの、SPP実施年に比べその生産量は低迷しており、メイズの生産量からは、TIPの成果を読み取ることができない。

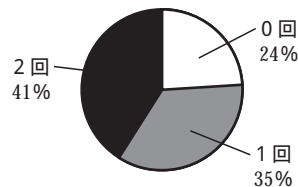
3. SPPの受取り状況

マラウイ政府は、SPPの配布対象を「すべての農家」としている(Grough et al.[2002])。1998年のマラウイの全農家数は不明だが、2002年の全農家数は327万世帯であり(National Statistical Office[2004])、それに対し、配布パック数は286万個であるため、すべての農家に配布するには不十分であったと考えられる。そこで、実際に農家がパックを受け取った割合を、家計調査データと聞き取り調査の内容を用いて明らかにしたい。

まず、2000年の1月から6月にかけてマラウイ統計局が中心となって実施したMalawi Complementary Panel Survey(CPS)という家計調査データを用いて、98年、99年のパックの受取り状況を調べた。調査対象となっている農家686世帯のうち、568世帯がSPPに関する回答を行っている。これによれば、98年、99年の2回ともパックを受け取った世帯は、全体の約41%(306世帯)のみであった(図2)。約24%(181世帯)が「1度も受け取っていない」と答えており、約35%(262世帯)が98年、99年の「いずれか1回のみ」と答えている。

次に聞き取り調査の内容を検討したい。筆者は、

図2 SPPにおけるパックの受取り回数



(出所) CPSから筆者作成。

†1 対象世帯数の明記がないため、総肥料配布数が5万トンであったという記載から筆者が算出した。

2006年3月にマラウイ中部のカチャンバ村(総世帯数28)でSPPならびにTIPに関して聞き取り調査を行った。これによれば、カチャンバ村では1998年から2004年まで、どの農家もまったくパックを受け取っていないかった。カチャンバ村は他地域に比べ取り立てて経済状況が良いわけではなく、経済状態が良いという理由でカチャンバ村がパックの配布対象地域から外されたとは考えにくかった。

以上、SPPでは、政府がその対象を「すべての農家」としているにもかかわらず、CPSでは、全体の24%に当たる農家がパックを一度も受け取っていない。また、聞き取り調査でも、カチャンバ村のすべての世帯が1度も受け取っていないかった。このように政府の発表とは大きく異なる結果になった理由として、政府が農家数を的確に把握しておらず、農家数が政府の想定よりも多かったことが考えられる。しかし単にそれだけの理由であれば、農家数とパック数から算出すると、全体の90%ほどの農家が2回受け取っていたはずであり、これは説得力のある理由ではない。それ以外の理由として、Levy and Barahona[2002a]は、1回到複数のパックを受け取った農家の存在をあげているが、実際にどれくらいの農家がそうであったかは把握されていない。

4. TIPの対象者

次にTIPの対象者について検討したい。TIPでは各村の村長が対象者を選定したため、Levy and Barahona[2002b]は、村長は自分の家族や親戚を優先的にその対象者とした、と指摘している。そこで、パックを受け取った世帯と受け取らなかった世帯の特徴を明らかにするために、2004年3月から翌年3月までにマラウイ統計局が実施したMalawi Second Integrated Household Survey

表2 パックの受取り状況別平均農業所得

(単位:クワッチャ)

	TIP 2	TIP 3	TIP 4	3年間連続
受取り世帯	7,275	7,269	6,251	5,905
受取らない世帯	9,164	9,136	9,214	14,613

(出所) SIHSから筆者作成。

(SIHS)を用い、パックを受け取った世帯の農業所得^{†2}と、女性世帯主世帯のパックの受取り状況を検討する。SIHSの調査対象世帯数は1万1279世帯であり、このうち4632世帯が農業所得に関する回答を行っている。

表2は、パックを受け取った世帯と受け取らなかった世帯の平均農業所得を示している。これによれば、どのTIP実施年においても、パックを受け取らなかった世帯は、パックを受け取った世帯よりも平均農業所得が高い。特にTIP 2からTIP 4までの3年間、1度もパックを受け取らなかった世帯の平均農業所得は、3回続けて受け取った世帯のその約3倍にあたる。したがって、この表からは、農業所得が低い農家がパックの配布対象に選ばれた割合が高いと言えるだろう。

次に女性世帯主世帯のパックの受取り状況を調べた。ここで女性世帯主世帯を取り上げる理由は、女性世帯主世帯は土地および資本へのアクセスや労働力の確保などの面で不利な立場におかれがちなため(高根[2005])、村長が対象者の選定をガイドラインに沿って行っていれば、貧困世帯あるいは不利な条件をもつという理由から、パックの受け取り世帯に選定される可能性が高いと考えたためである。表3は調査対象世帯のうちパックを受け取った割合と、女性世帯主世帯のうちパックを

†2 本来であれば農外所得も考慮すべきであるが、そのデータが存在しないため、ここでは農業所得のみを用いる。

表3 女性世帯主世帯のバック受取り割合 (%)

	TIP 2	TIP 3	TIP 4
全世帯	33	39	44
女性世帯主世帯	39	45	50

(出所) SIHSから筆者作成。

受け取った割合を示している。これによれば、どのTIP実施年においても、女性世帯主世帯が受け取った割合は、全世帯のそれよりも高い。ここから、村長は、貧困あるいは不利な条件をもつという理由から、女性世帯主世帯を優先的にその対象として選定したということが推測できる。

以上の2点から、TIPの対象者選定にあたっては、村長は自らの家族や親戚を優先したというLevy and Barahona[2002b]の指摘とは異なり、実際には多くの村長がガイドラインに沿った行動をとり、平均農業所得が低い農家、あるいは不利な条件をもつ農家を優先的に選定したと考えられる。

まとめ

以上、SPPとTIPの内容の詳細を示し、SPPの対象者数とTIPの対象者選定に関して検討した。SPPに関して、政府は「すべての農家」を対象としているものの、実際には、4分の1近くの農家が一度もバックを受け取ってはいなかった。またTIPでは、村内の対象世帯の選定は概ねガイドラインに沿って行われていたが、カチャンバ村のように6年間1度もバックを受け取ることのできなかった村もあり、対象となる村の選定には問題があったと言えるだろう。政府はバックの配布数や配布地域、配布方法等を明らかにし、より透明性の高いシステムを構築すべきであった。

政府は2005年からTIPに代えて、貧困世帯を対象に、肥料を安価で購入できるクーポン配布政策

を実施している。今後は、この政策の実施状況や、メイズ生産量に与える効果等を注視していきたい。

【参考文献】

- 高根務 [2005] 「マラウイの女性農民とタバコ生産」(『アフリカレポート』No.41) pp.22-27.
- FAO and WFP [2005] “FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to Malawi,” FAO and WFP.
- Grough, Amy E., Christina H. Gladwin and Peter E. Hildebrand [2002] “Vouchers versus Grants of Inputs: Evidence from Malawi’s Starter Pack Program,” *African Studies Quarterly*, The Online Journal for African Studies.
- Harrigan, Jane [2003] “U-Turns and Full Circles: Two Decades of Agricultural Reform in Malawi 1981-2000,” *World Development*, 31(5) pp.847-863.
- Levy, Sarah and Carlos Barahona [2002a] “2001-02 Targeted Inputs Programme (TIP), Main Reports of the Evaluation Programme,” Ministry of Agriculture, Irrigation and Food Security (Malawi) and Department for International Development (UK)
- [2002b] “Briefing Notes Starter Pack and TIP: What does the Evidence Tell Us?” (<http://www.rdg.ac.uk/ssc/workareas/development/malawi/brief01.pdf>, 2006年5月取得)
- Ministry of Economic Planning and Development (MEPD) [2005] “Malawi Poverty Reduction Strategy 2003/2004 Annual Progress Report,” Ministry of Economic Planning and Development (Malawi)
- National Statistical Office [2004] *Statistical Yearbook 2004*, Zomba.
- Nyirongo, Clement C., Frederick B.M. Msiska, Humphrey A.J. Mdyetseni, Frank M.C.E. Kamanga and Sarah Levy [2003] “2002-2003 Extended Targeted Inputs Programme, Evaluation Module 1: Food Production and Security in Rural Malawi,” Ministry of Agriculture, Irrigation and Food Security (Malawi) and Department for International Development (UK)

(はらしま・あずさ / アジア経済研究所地域研究センター)