

---

## 研究創案ノート

---

### タンザニアの貧困削減政策をめぐって

池 野 旬\*

#### A Consideration of Poverty Reduction Policy in Tanzania

IKENO Jun\*

The poverty reduction regime is replacing the structural adjustment regime in the world of development, and Tanzania, one of the poorest countries, has not escaped this trend. Here, I examine three constraints of Tanzania's present poverty reduction policy. The first constraint is lack of "ownership" of the national policy by Tanzanian government. Like the structural adjustment program, the poverty reduction policy was imposed by donors as a conditionality for external debt reduction under the HIPC initiative. Tanzanian bureaucrats are able to prepare policy papers which the donors require, but they lack the enthusiasm and dynamism to achieve the externally imposed policy objectives. The second constraint is that the target of the policy is vague. Since independence, Tanzanian government has produced a series of national development programs with over optimistic objectives and unrealistic target figures; and this attitude toward planning is maintained in the poverty reduction policy. In this case, however, the government must demonstrate that the policy is achieving progress to donors. To give the appearance of performing this assignment well, the government tried to lower the hurdle by extending the period for halving of poverty and by underestimating the poverty rate. The third constraint is that the rural people who are the main target group of this policy are only half-heartedly committed to the policy. Rural people have fresh and unhappy memories of government policies on education and decentralization. These were components of government-led development during the heyday of the Ujamaa policy in the 1970s. Rural people suspect that the present poverty reduction policy is a revival of the Ujamaa policy. They are likely to silently resist the current policy as they did the earlier macro policies. I will demonstrate that the rural people view the poverty reduction policy as another policy imposed "from above," and the government views it as another imposed "from outside." The policy emphasizing "ownership" and "participatory approach" has inconsistency between its ideal and reality. How the rural Tanzanians and their government survive as the real tough "customers" in the international forum of development is one of the attractive themes in the field of the area studies.

---

\* 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科, Graduate School of Asian and African Area Studies, Kyoto University

## はじめに

1960年代初期に独立を達成した多くのアフリカ諸国は、当時の開発経済学の潮流を受けて、基本的に経済成長を重視する国家開発戦略を採用した。1970年代に入ると、開発戦略は基本的生活充足 (Basic Human Needs) アプローチへと大きく方針転換され、平等主義的な開発がめざされるようになる。そして、1970年代末に軒並み経済危機に陥ったアフリカ諸国は、1980年代初期から IMF と世界銀行が推進する構造調整政策 (Structural Adjustment Programme) を導入し、政府の役割を縮小する市場経済化、経済自由化を推進してきた。しかしながら、経済危機を脱するためには構造調整政策の導入は不可避であるにしても、その実施方法に問題があると UNICEF, ILO, ECA (アフリカ経済委員会) 等の国連機関からも批判が噴出したため、1990年代以降に構造調整政策は軌道修正される。「人間の顔をした調整」(adjustment with a human face) あるいは「経済開発から社会開発へ」というスローガンのもとに、開発政策は経済的・社会的弱者にも配慮したものへと転換がめざされたのである。もっとも、このような方針転換が実質的に開発政策に反映されるようになるのは 1990年代後半からであり、現在多くの国で貧困削減が開発政策の中心課題となっている。

上記のようなアフリカ諸国ひいては開発途上国全般の開発戦略の変遷と、タンザニアの開発戦略の変遷はほぼ軌を一にしている [池野 2001]。同国政府は 2000 年 10 月に貧困削減政策の中核的な政策文書となる『貧困削減戦略書』(Poverty Reduction Strategy Paper) [Tanzania 2000a] を発表し、現在はこの文書に沿って各経済・社会部門毎に具体的な実施計画を作成・実施しつつある。<sup>1)</sup> 貧困削減は妥当な国家開発目標であるが、長年タンザニア研究に従事してきた執筆者からみて、今回の貧困削減政策の目標達成はかなり危うい。本稿では、タンザニアの貧困削減政策の抱える基本的な問題点のうち 3 点を取り上げ、整理し提示してみたい。

### 1. 与件としての国家開発政策

第 1 に挙げるべき問題点は、貧困削減政策の中核的な作成・実施主体であるべきタンザニア政府の主体性 (initiative あるいは ownership) の欠落である。その原因は、貧困削減政策が同国政府によって自発的に新たな国家開発政策として選取られた政策というよりも、国際的な開発援助の潮流のなかで外部から決定されてきたという性格が濃厚なことにある。貧困削減政

1) 1990 年代末から、貧困削減に関する政府文書が相次いで公開されている。主要な文書は、1998 年の『国家貧困削減戦略』[Tanzania 1998]、1999 年『タンザニア 2025 年開発目標』[Tanzania 1999]、1999 年 11 月『貧困・福祉評価指標』(Poverty and Welfare Monitoring Indicators)、2000 年 5 月『タンザニアにおける貧困ベースラインの構築』(Developing a Poverty Baseline in Tanzania)、2000 年 7 月『タンザニアにおける貧困ベースラインの改訂』[Tanzania 2000b]、2001 年 12 月『貧困モニタリング・マスタープラン』(Poverty Monitoring Master Plan)、2002 年 7 月『2000/01 年全国家計調査』[Tanzania 2002a] である。

策が妥当な政策であったとしても、外部から押しつけられたと当該政府が感じている場合、政策に取り組む意欲はかなり減退する。

「はじめに」で述べたように、対外援助に頼っている多くのアフリカ諸国は、独立当初から国際的な開発援助の潮流と無縁ではありえなかった。それでも、1970年代末までは各国の独自色が強かったという印象を受ける。たとえば、タンザニアが1967年の社会主義化宣言（「アルーシャ宣言」）以降に農村を基盤とした社会主義国家<sup>2)</sup>の建設をめざして農村部に小学校、診療所、水道施設を提供しようとしたことは、1970年代の国際的な開発戦略である基本的な生活充足アプローチをむしろ先取りするものであった。そのような独自性は、構造調整政策の導入をもって終焉する。ちなみに、1980年代のアフリカ諸国への構造調整政策の導入に先だって、アフリカ諸国の当時の経済的な停滞の原因が問われ、「独立後の開発政策の失敗」を主因とする援助側と「植民地遺制」を主張するアフリカ側が対立することとなった。最終的に前者の主張が通り、経済全般に及ぶ構造調整政策が導入されることとなった。この転換は、1970年代に一世を風靡した低開発論、従属論、すなわち開発途上国の経済停滞の原因を中心諸国による周辺諸国の歴史的な収奪関係に求める理論的潮流に対する先進国側の巻き返しとも解釈しうる。

さて、1980年代からの構造調整政策は、タンザニアをはじめとする多数のアフリカ諸国、中南米諸国、そしてアジア諸国において、標準的な政策枠組みをほぼ変更することなく画一的に実施された。「それぞれの国に特殊条件があろうがなかろうが、微妙な修正を加えさえすれば、構造調整パッケージはすべての国に対する青写真として適用できる、と彼ら（引用者注：世銀スタッフ）は想定している。現地についての詳細な知識は、まったく必要とされていない」[ジョージ・サベッリ 1996: 145]。<sup>3)</sup> また、世銀の上級副総裁兼チーフ・エコノミストであった経済学者スティグリッツは、「IMFはクライアント国を訪問する前の標準的な手続きとして、まず報告書の草稿を作成する。実際の訪問は、その報告書や提言の明らかな誤りを見つけ、修正を加えるためでしかない。草稿は実質的に定型文書で、ある国の報告書から借りてきた文章が別の国の報告書につかいまわされている」[スティグリッツ 2002: 79]と、記している。しかしながら、自国の事情を必ずしも考慮せず、画一的な経済改革案として押しつけられた構造調整政策を、タンザニアをはじめとするアフリカ諸国が拒否することは容易ではなかった。世

2) タンザニアの社会主義は、マルクス・レーニン主義ではない。アフリカ各地の民族独立運動の指導者が提唱した、アフリカの伝統を重んじようとするアフリカ社会主義の一種であり、ウジャマー社会主義 (Ujamaa Socialism) と称されている。

3) この文章につづいて、ジョージらはタンザニアのある政府高官の世銀の傲慢さに関する述懐を引用している。世銀の「専門家」は彼の同僚に、「われわれはタンザニアで何をすべきか、私にはわかっている。もちろんこれまで訪問したことは一度もない。近く訪問の予定だが、知る必要のあることすべてを学ぶのに十分な期間滞在するつもりである。おそらく二週間もあれば十分だろう」と語ったという [ジョージ・サベッリ 1996: 145]。

銀・IMF との訣別は、他の国際機関からの援助や二国間援助をも実質的に断念することを意味していたからである。

タンザニアにおいては紆余曲折を経ながら 10 年以上にわたって構造調整政策が実施されてきたが、その成果は必ずしも芳しくはない。タンザニア経済に造詣の深いビッグステンとダニエルソンは、指標として 1 人あたりの所得成長率の長期トレンドを用い、1961 年の独立<sup>4)</sup> から 1967 年の社会主義宣言までは年率 2.0%、1968 年から 1978 年までの危機以前の時期は 0.7%、1979 年から 1985 年までの危機の時期は -1.5%、1986 年以降の改革期は 1999 年までで 0.6% と算出し、「タンザニアの 1 人あたり所得の伸びは非常に緩慢であると結論せざるをえない」、「現在の 1 人あたり所得は、30 年前のアルーシャ宣言時よりわずかに 6%ほど高いにすぎない」[Bigsten and Danielson 2001: 22] と、構造調整期を経たタンザニア経済の停滞ぶりを糾弾している。そもそも、構造調整政策の背景にあった経済学の「新古典派アプローチは一方では『政府の失敗』論を展開しながら、他方では同じ政府に有能かつ合理的に改革を実施する政府を想定するという自己矛盾に陥った」[絵所 1997: 224] のであり、被援助国政府に政府機能の縮小という自己改革を効率的に実施することを強圧的に迫ることで、当該国政府の主体性を著しく喪失させてしまったのではなかろうか。

現在の貧困削減政策は、外部によって方針が決定された開発戦略という点で、構造調整政策を踏襲するものである。貧困削減政策の場合、以下のように方向づけられてきた。世界銀行が 1990 年の『世界開発報告』で貧困問題をトピックとして取り上げ、国連開発計画 (UNDP) が同年より人間開発指標に基づく報告書を刊行しはじめた。そして、1996 年には OECD 開発援助委員会 (DAC) が『21 世紀に向けて一開発協力を通じた貢献』のなかで「2015 年までに極端な貧困のもとで生活している人々の割合を半分に削減すること」を最重要な指標として提案 [絵所 1998: 3] し、貧困問題に対する一連の地均しがなされてきた。同年に、リヨン・サミットで貧しい途上国への追加的な債務削減措置が合意され、世界銀行・IMF の年次協議で重債務貧困国 (Heavily Indebted Poor Country. 略称 HIPC) の債務救済措置である HIPC イニシアティブが承認された。貧困削減問題と対外債務救済問題が結合されたのである。1999 年のケルン・サミットでは債務救済策の拡大と具体化が合意され、この拡大 HIPC イニシアティブによる対外債務救済の適格国になるためには当該国が『貧困削減戦略書』を策定することが同年の世銀・IMF の合同開発委員会で義務づけられた [奥村 2000: 335, 357; 国際協力事業団国際協力総合研修所 2001: 1-2]。すなわち、債務救済さらには新たな対外援助を得るためには、国家開発の中心課題を貧困削減に定め、その中核的な政策文書『貧困削減戦略書』を策定して世銀・IMF に

4) 現在のタンザニア連合共和国は、1961 年に英信託統治領から独立したタンガニーカ (アフリカ大陸内にある本土部分) と 1963 年に英保護領から独立したザンジバル (インド洋上にある島嶼部分) が 1964 年に合邦して成立した。本文で言及した 1961 年の独立とは、タンガニーカの独立を指している。

承認されることが前提条件となっているのである。<sup>5)</sup> タンザニアは、このような国際社会の監視下で貧困削減政策を導入している最先進の国の1つである。国家予算のうち開発予算のみならず経常予算の一部まで対外援助に依存するようになっているタンザニア<sup>6)</sup>にとって、HIPCに指定されることによって旧来の負債が軽減され、また新たな援助資金を得られるか否かは、死活問題である。このような状況下でタンザニア官僚層にとっての最善の選択は、援助諸国・諸機関が合意しやすい種々の貧困削減政策文書を作成することである。対外公的債務救済と抱き合わせにされた貧困削減政策において、タンザニアが独自色を打ち出す主体性を発揮できる余地はかなり狭い。「現政権が作成した『タンザニア 2025 年開発目標』において、政策策定と実施における自信は、主体性の最も重要な要素であると強調されている」にもかかわらず、「タンザニアの援助依存はあまりにも多大で、自力更生や持続的開発という目標と両立しえない」[Wangwe and van Arkadie 2000: 107] と、タンザニア人経済学者ワングウェと独立以来タンザニア経済を見続けてきたヴァン・アカディーは現行の貧困削減政策の矛盾を指摘している。

## 2. 政策目標はいずこに

タンザニアの貧困削減政策をめぐる第2の問題点は、奇妙なことのようと思われるであろうが、目標自体の曖昧さである。タンザニア政府は独立当初の『3 カ年社会経済開発計画』以来、とうてい達成が困難と思われる計画目標を設定しつづけてきた。国民に夢を持たせるという意図は理解できるが、計画策定時に冷静に判断すれば達成困難であることは政府当局者も十分承知していたものと思われる。そのような夢想的な数値目標であるために、計画終了時に目標が達成されなかった原因を厳密に精査することもなく、新たな社会経済開発計画に着手することが繰り返されてきた。貧困削減政策の作成にあたって、これまでの国家開発計画の作成方針が根本的に改められたという印象は受けない。しかしながら、貧困削減政策の場合には、数値目標が達成されつつあることを示せないかぎり、HIPC イニシアティブの適格国からはずされかねない。そのため、このような達成困難な目標値に向けて、タンザニア政府による数字あわ

5) HIPC イニシアティブによる債務救済 (HIPC スキーム) の適用を受けた国に課せられた政策枠組みが貧困削減戦略書であるが、「これは HIPC スキーム適用国のみならず、第二世界銀行 (国際開発協会) から融資を受けようとするすべての国に要求される」という [平野 2002: 108]。平野は HIPC スキームに対して、「アフリカにおける累積債務問題の本質は、… (中略) …返済絶対額にあるのではなく、返済能力の矮小さにある。したがってアフリカ問題は、HIPC スキームによっては解決されない。アフリカ経済が成長しなければならない」[平野 2002: 109] と、否定的な見解を示している。

6) 2000/01 年度決算でみると、歳入総額は TShs. 929,625 百万 (TShs.=タンザニア・シリング) であり、一方歳出総額は TShs. 1,307,214 百万 (うち経常支出 TShs. 1,020,961 百万、開発支出 TShs. 286,253 百万) であり、TShs. 377,589 百万の赤字となっている。その補填は、対外調達額 TShs. 380,575 百万と国内調達額 TShs. 20,426 百万でなされた (調達額は TShs. 23,412 百万過剰であった)。対外調達額の内訳は、贈与額 TShs. 293,436 百万、借款額 TShs. 167,487 百万、償還額 TShs. 80,348 百万であった [Tanzania 2002b: 66]。対外贈与額だけでも、開発支出額を上回っている状態である。

せがなされているのではないかと疑わせる点がある。貧困問題のなかでも中核な問題とみなされている所得貧困 (income poverty)<sup>7)</sup> の削減に関わる 2 つの事例を紹介したい。なお、同国の所得貧困は文書によって食い違いがあるものの 2 段階で定義されている。最低限の栄養を摂るために必要な食糧を入手できる所得・支出水準（食糧貧困線）を下回る人口が「食糧貧困」(food poverty. あるいは「極貧」abject poverty とも表記されることもある) であり、その額に最低限の生活を営むために必要な財・サービスへの支出額を加えた所得・支出水準（基本的生活貧困線）を下回る人口が「基本的生活充足水準未満の貧困」(basic needs poverty. 以下、「基本的生活貧困」と記す) である [Tanzania 1998: 4-5; Tanzania 2002a: 78].

さて第 1 の事例は、貧困半減を達成する時期の繰り下げである。タンザニア政府は、1995 年にコペンハーゲンで開催された国連主催の世界社会開発サミットに参加し、そこで「各国の事情に応じて絶対的貧困を撲滅する目標期限を設定する」[United Nations 2000: Ch.2] よう求められたことをうけ、2010 年までに「極貧層」を半減し、2025 年までに撲滅することを、1998 年の政府文書『国家貧困撲滅戦略』に数値目標として明記した [Tanzania 1998: vi]. これに対して、2000 年 7 月の『タンザニアにおける貧困ベースラインの改訂』においてタンザニア政府統計局は、1991/92 年全国家計調査と 1990 年代に行われた各種の調査結果に基づき、「基本的生活貧困」人口は 1991/92 年の 48.4% から 2000 年には 56.0% に増大しており、貧困を半減させるためには「今後 15 年間年率 9.7% の経済成長が必要である。これは達成されそうにない。貧困削減の目標達成のためには、なんらかの所得再配分の方策が必要であろう」[Tanzania 2000b: 42] と分析している。同書で言及された「今後 15 年間」とは 2015 年までを指しており、貧困半減の期限がいつのまにか 2010 年から 2015 年に繰り下げられていることになる。2015 年までに貧困を半減するという目標は、前述のように OECD によって 1996 年に表明されていた数値である。タンザニア政府はそれよりも意欲的であった 2010 年という達成時期を 2015 年まで繰り下げたのである。ただし、独立以来タンザニアは年率 10% 近い経済成長率を達成したことがないことから、貧困層を半減させるためには期限延長だけでは不十分で、高所得層が嫌う所得再配分もやむなしと判断せざるをえなかったのである。

第 2 の事例は、貧困人口・比率の圧縮である。国際的な貧困削減キャッチフレーズである「1 日 1 ドル」という基準を適用すれば、2000 年に 1 人あたり GDP が 222 米ドル [Bank of

7) 周知のように、1970 年代に提唱された絶対的貧困、相対的貧困が所得（あるいは消費）という経済的側面を重視していたのに対して、1990 年代以降の貧困の定義は、アマルティア・センの一連の業績の影響を受けて、政治的、社会的、文化的要因をも含んでいる。しかしながら、貧困の定義の拡大は、必ずしも実務的な操作可能性を伴ってはいない。たとえば国連開発計画の人間開発指標は、操作可能性を高める努力をした結果としてセンの貧困定義を矮小化したと非難されている。タンザニアの政策文書においても、消費水準以外では教育、保健、給水等の定量的評価指標を設定しやすい分野に限定されており、また実際の貧困の測定においては主として所得貧困のみが対象とされている。

Tanzania 2001: 96] であったタンザニアでは、ほとんどの国民が少なくとも経済面でみて貧困層に分類されることになる。<sup>8)</sup> しかし、同国の所得貧困に該当する人口は、はるかに少なく見積もられている。

『2000/01 年全国家計調査』で採用した所得貧困層の基準は以下のようである。まず、同家計調査の対象となった 22,178 世帯のうち成人男子換算あたりで消費支出水準が低い下位 50%の世帯の摂取食品構成を集計した。ついで、その食品構成比を維持しながら成年男子が1日最低限必要な摂取量 2,200 カロリー<sup>9)</sup> を満たすために要する食糧を購入する場合の支出額を、首都都市ダルエスサラーム市、他都市部、農村部の3地域それぞれで算出して、それぞれの地域の食糧貧困線とした。そして、3区分された地域それぞれで食費に最低限の必需品支出額を加えて基本的生活貧困線と定めた。全国平均すれば、食糧貧困線は月額(28日換算) TShs. 5,295(月額 TShs. 5,295 は、2001 年6月レートで換算すれば1日あたり 0.213 米ドルとなる)であり、基本的生活貧困線は月額 TShs. 7,253(同 0.292 米ドル)であった[Tanzania 2002a: 78]。<sup>10)</sup> 国際的な基準である「1日1ドル」とは別途に各国が独自の貧困線を設定することが想定されているが、タンザニアの貧困線はかなり低いと言わざるを得ない。<sup>11)</sup>

さらに、貧困人口・比率の圧縮が図られる。2000 年 10 月に発表された『貧困削減戦略書』では、種々の推計から判断すれば 2000 年には貧困人口は優に 50%を超えているとしながらも、『1991/92 年全国家計調査』の 48%の世帯が基本的生活貧困層、また 27%の世帯は食糧貧困層であるという数値を採用して、それに基づいて貧困削減の目標を設定している[Tanzania 2000a: 5-6]。それに対して、2002 年に刊行された『2000/01 年全国家計調査』では、同家計調査

8) 本文ではタンザニアの 2000 年の 1 人あたり GDP と「1日1ドル」というキャッチフレーズを象徴的に比較したが、実際には単純に比較はできない。『世界開発報告 2000/2001』には「1日1ドルまたは2ドルの貧困は、グローバルな進歩の指標としてのみ有効であり、国レベルの進歩を評価、あるいは国策や国のプログラム計画の指針となるものではない。国それぞれの貧困線は各国の状況の中での貧困を意味するものであり、国際的な物価の比較に左右されず、国レベルの分析で使用されるものである」[世界銀行 2002: 32]と記されている。また、「1日1ドル」という数値は、世界銀行が 1999 年 10 月に最新の標本データと価格情報を使い、1993 年度の世界銀行購買力平価(PPP)に換算した低所得国 10 カ国の中央値であり、正確には 1993 年度 PPP に換算して 1 日 1.08 ドルである[世界銀行 2002: 31-32]。この計算方法に従えば、1999 年に名目価格表示で 1 人あたり GNP が 240 米ドルであったタンザニアの数値は、1993 年度 PPP 表示で 478 米ドルであり、調査された 206 カ国中 205 位であった。しかしながら、「1日1ドル以下の人口」については、タンザニアの 19.9%(1993 年調査)という数値は、ケニア(1日1ドル以下の人口 26.5%—1994 年調査、PPP 表示 1 人あたり GNP 975 米ドル、以下同じ)、ウガンダ(36.7%—1992 年調査、1,136 米ドル)、ナイジェリア(70.2%—1997 年調査、744 米ドル)等、アフリカ諸国のなかでは悪い数値ではない[世界銀行 2002: 471-473, 483-485]。

9) 単位はキロ・カロリーが正しいと思われるが、原典[Tanzania 2002a: 78]にはカロリーと記されている。このような用法もありうると、北畠直文教授(京都大学大学院農学研究科食品生物科学専攻)にご教示いただいた。

10) この計算の対象となった食品は 108 品目で、単純に総計すると 5,512 カロリー(注 9)を参照。以下、同じ)、支出額 TShs. 13,226 となる。これは食事内容に地域差があるためであり、2,200 カロリー摂取に必要な食糧貧困線は、TShs.  $13,226 \times (2,200/5,512)$  で算出されている[Tanzania 2002a: 138-140]。

11) 注 8) で紹介した 1993 年度 PPP 換算しても、1日1ドルに達しないと推定される。

の手法で再計算すると、『1991/92 年全国家計調査』の貧困比率はそれぞれ 38.6%と 21.6%になるとして、1990 年代初期の貧困比率が大きく下方修正された。さらに、2000/01 年の基本的生活貧困層は全人口の 35.7%、食糧貧困層は 18.7%であり、1991/92 年と比べて貧困はせいぜい横ばいで増大はしていないと、タンザニア政府は発表した [Tanzania 2002a: 78-81]。『1991/92 年全国家計調査』においても『2000/01 年全国家計調査』とほぼ同一の基準を用いているはずであるが、なぜ再計算すれば貧困比率が低くなるのかは、明らかではない。貧困比率の圧縮の結果として、先に引用した 2000 年 7 月の『タンザニアにおける貧困ベースラインの改訂』では所得の再配分が必要であるとされていたが、『2000/01 年全国家計調査』からは、所得再配分は必要なく、急成長した首都都市ダルエスサラーム市と比べ成長の鈍かった農村部の成長を促進することで対応が可能であることが示唆されている。

このような数値の読み替えによって、タンザニアの貧困人口は圧縮され、所得再配分を行わなくとも、農村開発のための対外援助を増大してもらえれば、タンザニアの貧困問題は軽減するという数字合わせが行われているのではないであろうか。これを、タンザニア政府のしたたかさと解釈することも可能である。

### 3. 冷ややかな農村社会

タンザニアの貧困削減政策に関する第 3 の問題点は、主要な裨益者であり重要な利害関係者 (stakeholder) であるべき農村の冷淡な反応である。この問題は、すでに述べた国家レベルでの 2 つの問題点とも照応している。

今回の貧困削減政策においては、貧困の定義が経済的側面だけでなく政治・社会・文化的側面まで含むように拡大されたこととあいまって、政策の対象として特定の集団・地域が指定されていない。すなわち、地方行政の中核を担う県行政府が現地に適切な貧困対策をそれぞれ考案し、村落が最末端でその実施を担うことが構想されている。たとえば、すでに中央政府は初等教育就学率を高めるために教育費を無償とし、各県で小学校の教室の増設を奨励している。また、地方分権化政策の一環として、村落は独自の財政委員会と治安委員会を創るように県当局に求められている。

このような一連の動きは、農村住民にとってまさに 1970 年代の「開発の記憶」を彷彿させるものである。すでに述べたように、タンザニアにおいて貧困削減が国家開発政策の中心課題とされるのは、独立以来 2 度目である。最初は、1967 年の「アルーシャ宣言」以降に農村を基盤とした独自の社会主義路線に踏みだした 1970 年代であった。この時期には、学校、水道施設、医療施設の提供とひきかえに、農業集団化をめざすウジャマール村 (*Kijiji cha Ujamaa*) 建設が、当初は農村住民の自発性を尊重し、そして次第に強制的に推し進められた。村落の自治を高めるため、治安・防衛、生産・流通、計画・財政、教育・文化等の常設委員会を設置する



ことが村落に求められた。そして、1970年代に、タンザニアの市場向け農業生産は食糧作物、換金作物ともに大きく下落することとなった。

1970年代のタンザニアの開発政策、また開発政策と農業生産動向の関連については種々の見解が存在するが、執筆者は、地方分権化を促進するようにみえて実は中央政府の統制を末端までいきわたらせる方策であり、そのような上からの農村改変に農村住民は公的農産物流通ルートへの農産物搬出量を縮小することで無言の抵抗を示したという見方に立っている。このような見方は執筆者の発案ではなく、タンザニアに関して優れたモノグラフを数多く生みだしている北欧研究者によって、論点を変えながらも同種の見解がすでに示されている。ハヴネヴィク [Havnevik 1993] はウジャマー政策期の「上からの改革」に対して、中東部タンザニアのルフィジ県の農民が生態系の多様性に応じて生業を多様化して対抗したことを明らかにしている。セペレ [Seppälä 1998] は、南東部タンザニアの農村において農民は資源を経済分野のみならず政治分野、文化分野にも再投資することを実証的に明らかにし、経済分野に限った資本蓄積という発想の転換を求めている。さらに、国際資本主義からの退路を確保している「捕捉されていない小農層」(uncaptured peasantry) というヒデーン [Hyden 1980] の認識は、現在でもタンザニアのみならずアフリカの農村研究で引用される見解である。彼らの見解を近年の流行に沿って換言すれば、「複合的な社会関係資本 (social capital) を構築あるいは活用して、意に添わない上からの開発に対抗した」ということになる。

1970年代は国家統制経済下での経済開発であり、現在の貧困削減政策は市場経済化路線のもとでの社会開発であるという相違は、農村住民にとって実感できるものではなく、彼らは現在の貧困削減政策を1970年代の再来と認識するであろうことは容易に想像できる。農村住民は正面を切って反発することはなく、おそらくは面従腹背という戦略に出る可能性が高い。たとえば、ジェンダーの観点から女性の発言権を重視する必要があること、民主的かつ主体的な開発のために住民参加型で開発行為が行われねばならない等の考え方はかなり普及しているようにも見受けられるが、そのような発想は内面化されているとは思えず、個別プロジェクトの計画期間終了をもって、雲散霧消しかねない。<sup>12)</sup>「上から」の、そして「外部から」の強制に対して、農村住民はしたたかに対応しているように思える。

このような抵抗は、村落政府に対しても向けられうる。なぜなら、村落は行政単位という以上の社会経済的機能をいまだ持ち得ていないためである。現在の村落は、1970年代のウジャマー村政策期に、250世帯以上で構成するよう政府から指示されて、それまでの数村が合体して新たに創設されたものであることが多い。もちろん植民地期や独立初期の村落も自然村とは

12)「参加型開発とは、いかに対象者を参加させるかが議論の中心にあるべきでなく、いかに外部者が他者の社会に関与するのかが議論の中心にあるべき」という佐藤の見解 [佐藤 2003: 30] は傾聴に値する。

いいがたいが、1970年代に創設された村落は凝縮性に乏しい。村民は、村落政府を最末端の行政組織<sup>13)</sup>と認識しており、自分たちの意見代表であるという認識は薄い。

村落の凝縮性が欠如している事例として、2つの小規模灌漑のケース・スタディーを挙げておきたい。いずれも、基本的に世帯が日常的な経済活動の単位となっている地域であるが、世帯を超えた集团的営為を必要とする灌漑農業も展開しており、このような生産活動において村落の影は薄い。ドイツの援助機関であるGTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) が北部タンザニアのウサンバラ山塊で20年にわたって実施した植林を中心とする農村開発プロジェクトの事例では、村落政府という行政組織を活用することはできず、結局のところ同一の小水系に灌漑・生活用水を依存している集団を単位とした活動が根付いたという。このような集団は村落内にいくつもあり、村落政府ではなく、この在来組織が日常的な活動の基盤となっていた [Johansson 2001: 75-79]。執筆者が調査対象としている北部タンザニア、北パレ山麓の乾季灌漑作の水利組織の事例でも、灌漑可能な圃場のある地区の住民が独自に山間部の隣村の同種の水利組織と連携しながら、両村の村落行政の介入なしに水利慣行を実践していた [池野 1999; 2000]。<sup>14)</sup>

凝縮性が乏しい村落政府の発案になる開発プロジェクトに対して、村民は自分たちの計画であるという意識が薄く、あくまでも「上から」の開発であると認識しかねない。そこには、真の住民参加も、地域の主体性も見だしにくい。これまで官尊民卑の風潮が強かったタンザニアにおいて、行政・住民双方の意識改革はあまりなされておらず、住民参加型の貧困削減政策も上意下達式に展開されようとしている。地方分権化政策のもとで、タンザニア中央政府は県行政府に、そして県行政府は村落に、村落は農村部の地域社会に、貧困削減政策に「主体的に取り組むよう強制する」という政策の本来の意図とは逆行するような取組みがなされているのである。タンザニアという国家に国際社会から貧困削減政策が突き付けられているのと同じ構図は、タンザニア国内の中央と地方で再現されている。

独立時に政府が約束したはずの豊かさは40年たっても実現されておらず、さらには構造調整政策のもとで医療費・教育費の受益者負担の原則によって生活難は増加した。今回の貧困削減政策にしても、対象地域・集団が指定されておらず、政策の実効性があったとしても薄く広く恩恵が及ぶにすぎない。おそらくは農村住民は政府に対して不信感を抱いており、政府が笛を吹いても踊らなくなっている。農村住民は、所得源の多様化や社会資本の活用を通じて、密

13) 現在のタンザニアの地方行政においては、村落に下位行政単位として「村区」(*kitongoji*) が設置されているが、種々の決定は村落レベルで行われており、村区が独自に何らかの決定・活動を行うことは少ない。

14) [池野 1999; 2000] では、水利慣行を実践している水利組織も、中核的なメンバーを除いて、緩やかな組織編成原理に基づいて結成されていることを明らかにしている。このような緩やかな編成原理について、[峯 2003: 193-195] は移住しうるフロンティアの存在と共同体の開放性と表現している。

かに自らの生存戦略を探っている。貧困削減政策が画期的な成果を出さないかぎり、彼らは主体的に参画しようとはしないであろう。しかしながら、現在の貧困削減政策は、彼らの主体的な参画を政策が成果を出すための前提としている。ここに、貧困削減政策の実践上の矛盾が存在する。

### 結語にかえて

タンザニアで実施されつつある貧困削減政策については、社会・経済部門別の開発計画をめぐる援助側内部でのヘゲモニー争い、部門別開発計画の一元的な資金管理の問題、地方分権化を担うべき県行政府の行政能力等々、本稿で触れられなかった問題も多数存在する。本稿で触れた若干の問題は、地域研究者が国家レベルの開発政策をみていくうえで関心を払うべきであると、執筆者が考えているものの例示である。

タンザニア政府にとってもタンザニア農村の住民にとっても、貧困削減政策は構造調整政策と同様に外部から押しつけられた政策である。構造調整政策推進派は、「経済成長こそが、その波及効果を通じて貧困を除去できるという立場」をとっており、1970年代の基本的な生活充足アプローチによる貧困削減政策に対して、「貧者救済のための政府支出の肥大化が肝心の経済成長力を減殺してしまっていて、逆に貧困を加速する」と批判していた〔本山 1995: 7〕はずであり、構造調整政策の時代を経て再び貧困削減を開発の課題としなければならないとすれば、構造調整政策に問題があったというほかない。それにもかかわらず、タンザニア政府も、タンザニア農村住民も、国際金融機関に主導されるような貧困削減政策に期待すべきであるのか。おそらくそのような疑問を呈することもできず、与件として提示された政策に対して、タンザニア政府そして農村住民は当事者として関わっていくのであろう。彼らがいかに関わっていくのかを見定めていくことが、地域研究者の研究課題となりうるであろう。そこで強調すべきは、彼らのしたたかさである。中央政府が数字合わせを行って目標値の達成を装おうとするのも、行政組織とは離れたところで開発行為が行われていそうなことも、彼らのしたたかさの現れかもしれない。残念ながら、政策遂行においてよりは、抵抗において主体性が発揮されているように感じられる。まさに、政策が内部から発したものでないことの歪んだ表現形であろう。

どこに定点観測の位置取りを行うかは研究者によってさまざまであろうが、執筆者は北部タンザニアの換金作物をほとんど持たない農村にその地点を定めた。圧倒的な外圧に押しつぶされる農民、グローバル化される農民という見方も可能であり、そのような見方から援助側として立ち現れる先進工業国を告発することも可能であろうが、社会経済環境の変化にしたたかに対応している農村・農民像を探し求めるほうが、執筆者にははるかに魅力的である。彼らに貧しさを見いだすのではなく、豊かさを見いだす視点と言いかえてもよいであろう。都市移

動労働をも組み込んで所得源の多様化を図りながら、いかに彼らがしたたかに生き抜いているのか、その「生業」を明らかにしようとする視点は、内発的発展、持続的な開発に向けての彼らの主体的な取組みをとらえる射程を有しているのではなかろうか。これが、あまりにもナイーブな研究視角でないことを願ってやまない。

## 引用文献

- Bank of Tanzania. 2001. *Economic and Operations Report for the Year Ended June 30, 2001*.
- Bigsten, Arne and Anders Danielson. 2001. *Tanzania: Is the Ugly Duckling Finally Growing Up?* Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- 絵所秀紀. 1997. 『開発の政治経済学』日本評論社.
- \_\_\_\_\_. 1998. 「開発経済学と貧困問題」 絵所秀紀・山崎幸治編『開発と貧困：貧困の経済分析に向けて』アジア経済研究所, 3-38.
- Hyden, Goran. 1980. *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Havnevik, Kjell J. 1993. *Tanzania: The Limits to Development from Above*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- 平野克己. 2002. 『図説アフリカ経済』日本評論社.
- 池野 旬. 1999. 「タンザニア、北パレ平地村の水利組織：東アフリカにおける農村共同体をめぐる一試論」池野 旬編『アフリカ農村像の再検討』アジア経済研究所, 59-115.
- \_\_\_\_\_. 2000. 「タンザニア、北パレ山麓における乾季灌漑作：地域社会組織の存在形態をめぐる一考察」島田周平編『アフリカ小農および農村社会の脆弱性増大に関する研究』平成 9-11 年度文部科学省科学研究費補助金〔基盤研究 (A) (2)〕 (課題番号 09041050) 研究成果報告書, 138-191.
- \_\_\_\_\_. 2001. 「独立後タンザニア経済と構造調整政策」秋元英一編『グローバリゼーションと国民経済の選択』東京大学出版会, 245-276.
- ジョージ, スーザン, ファブリッチ・サベッリ. 1996. 『世界銀行は地球を救えるか：開発帝国 50 年の功罪』毛利良一訳, 朝日新聞社. (George, Susan and Fabrizio Sabelli. 1994. *Faith and Credit: The World Bank's Secular Empire*. Harmondsworth: Penguin Books).
- Johansson, Lars. 2001. *Ten Million Trees Later: Land Use Change in the West Usambara Mountains: The Soil Erosion Control and Agroforestry Project in Lushoto District 1981-2000*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- 国際協力事業団国際協力総合研修所編. 2001. 『貧困削減に関する基礎的研究』.
- 峯 陽一. 2003. 「アフリカ経済と共同体：赤羽理論の再検討」平野克己編『アフリカ経済学宣言』アジア経済研究所, 187-228.
- 本山美彦. 1995. 「貧困とはなにか」本山美彦編『開発論のフロンティア』同文館.
- 奥村栄一. 2000. 「アフリカの開発」土生長穂編『開発とグローバリゼーション』柏書房, 321-340.
- 佐藤 寛. 2003. 「参加型開発の『再検討』」佐藤 寛編『参加型開発の再検討』アジア経済研究所, 3-36.
- 世界銀行. 2002. 『世界開発報告2000/2001：貧困との闘い』西川 潤監訳, 五十嵐友子訳, シュプリンガー・フェアラーク東京. (The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*)
- Seppälä, Pekka. 1998. *Diversification and Accumulation in Rural Tanzania: Anthropological Perspectives on Village Economics*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- スティグリッツ, ジョセフ・E. 2002. 『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』鈴木主税訳, 徳間書店.

- (Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton and Co.)
- Tanzania, The Vice President's Office. 1998. *The National Poverty Eradication Strategy*.
- \_\_\_\_\_, The United Republic of. 1999. *The Tanzania Development Vision 2025*.
- \_\_\_\_\_, The United Republic of. 2000a. *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*.
- \_\_\_\_\_, National Bureau of Statistics. 2000b. *Updating the Poverty Baseline in Tanzania*.
- \_\_\_\_\_, National Bureau of Statistics. 2002a. *Household Budget Survey 2000/01: Final Report*.
- \_\_\_\_\_, The President's Office. 2002b. *The Economic Survey 2001*.
- United Nations. 2000. *World Summit for Social Development: Programme of Action-Chapter 2: Eradication of Poverty*. <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/poach2.htm> (January 31, 2003)
- Wangwe, Samuel and Brian van Arkadie eds. 2000. *Overcoming Constraints on Tanzanian Growth: Policy Challenges Facing the Third Phase Government*. Dar es Salaam: Mkuki na Nyota Publishers.