

# エジプトのパン行列再来

土屋一樹

はじめに

- I 行列の背景 食糧価格の高騰
  - II パン行列の再来
  - III 政府の対応
  - IV 政府が直面する課題
- おわりに

## はじめに

最近の世界的な食糧価格高騰の影響はエジプトにも及んでいる。今年(2008年)になってカイロなどの都市圏でパンを購入するための長蛇の列ができたのである。3月までに順番をめぐる争いや行列による疲労によって15名以上の死亡者も出た[Samaan 2008]。もっとも、街からパンがなくなったわけではなく、補助金付きのパン(バラディ・パン)を買うための長い行列ができたのである。1枚約150グラムのバラディ・パンは、補助金によって0.05エジプト・ポンド(約1円)という低価格で販売されており、誰でも無制限に購入できる(注1)。バラディ・パンは主食として、あるいは政府の補助金政策の象徴としてエジプトで最も重要な食糧であり、その需給バランスの動向は政府と国民にとって重大な関心事となっている。

補助金付き食糧に関わる騒動として有名なの

は1977年に発生した「パン暴動」であろう。エジプト政府は、1977年1月、財政を圧迫していた補助金を削減するために食糧品を含む一部補助品目の値上げを発表したところ、それに反対する民衆が国内各地で暴動を起こした(注2)。政府は軍隊まで動員して鎮静化にあたったが暴動は収まらず、結局値上げ(補助金削減)を撤回せざるを得なかった。それ以来、エジプト政府は食糧補助金制度、なかでもバラディ・パンの扱いには細心の注意を払うようになった。

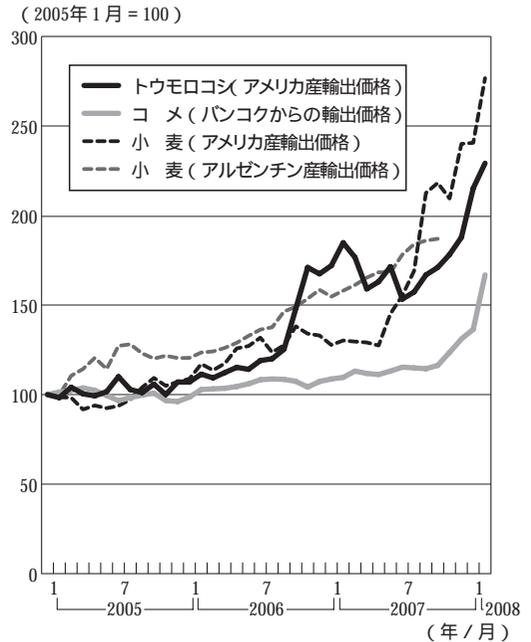
近年では2003年にバラディ・パンの購入行列が話題となった。近年エジプトは小麦の国内消費量の約半分を輸入しているが、2003年1月のエジプト・ポンド(以下、LEと略記)変動相場制への移行に伴って通貨が減価し、輸入小麦価格が上昇した。その結果、フィーノ・パンなど補助対象外の小麦製品が値上がりしたため、補助金によって固定価格となっていたバラディ・パンへの需要が拡大し購入のための行列ができたのである。当時の政府は、バラディ・パン用小麦粉の供給を増やすことや、1991年に廃止していたフィーノ・パンへの補助金を再開することでパン行列の解消を図った。パン行列はエジプト国民の不安・不満を示すものであり、すみやかに解消させることが政府の責務と考えられているのである。

では、今回のパン行列はどのような要因で発生し、政府はどのような対応をとっているのであろうか。以下、パン行列の背景とこれまでに政府が打ち出している施策を概観し、現在のエジプト政府が直面している課題について考えてみたい。

### I 行列の背景 食糧価格の高騰

世界的な需要拡大や生産地の天候不順などさまざまな要因によって穀物の国際価格は全般的に高騰している。図は代表的な穀物について国際価格の推移を見たものである。アメリカ産小麦の輸出価格は過去3年で約2.5倍に、同じくトウモロコシの輸出価格は約2.2倍の上昇となっている。またバンコクで取引されるコメの輸出価格も最近になって上昇するなど、いずれの穀物の国際価格も大幅に上昇していることがわかる。特に2007年後半以降、価格高騰が顕著にな

図 穀物価格の推移



(出所) IFS. (<http://www.imfstatistics.org/imf/>)

表 エジプトのインフレ率(前年同期比)

(%)

	2005年3月	2006年3月	2007年3月	2008年3月
食 品	4.3	5.3	16.6	20.5
コメ	-11.4	5.2	20.9	39.1
小麦粉	-5.7	-3.7	0.0	69.6
マカロニ	-3.6	0.0	4.1	59.5
牛 乳	14.6	0.1	7.7	15.7
チーズ	11.9	7.4	4.5	22.6
マメ	-3.0	2.7	16.2	49.0
砂 糖	26.4	20.0	0.0	3.4
清涼飲料	0.0	0.0	0.0	7.9
衣料品	5.2	4.0	0.8	4.9
交通費	7.1	1.0	1.2	9.8
通 信	46.2	-1.1	19.9	1.2
教 育	8.7	4.6	4.6	11.1
ホテル・レストラン	3.5	0.0	0.0	8.5
全 体(CPI)	5.7	3.7	13.0	14.4

(出所) *The Finance Monthly*( Ministry of Finance )

っている。

食糧の純輸入国であるエジプトでも、食糧を中心に物価上昇が顕著になっている(表)。特に主食である小麦粉(2008年3月時点で前年同期比69.6%の価格上昇)とコメ(同39.1%)を中心に多くの食品で価格が高騰している。また、中央統計局(CAPMAS)の発表によれば、2008年3月の価格上昇率(年率)は、パン・シリアル48.1%、食用油45.2%であった。このように最近のエジプトでは特に食糧価格の高騰が際立っている。

## II パン行列の再来

パン行列ができたのは、ひと言で言えば、バラディ・パンに対する需要と供給のバランスが崩れたためである。需要が増加したか、あるいは供給が減少したために需要超過となり、行列や争いが発生しているのである。そこで最近のバラディ・パンの購入行列を需要と供給から検討する。

まず、バラディ・パンの供給は政府の役割である。小麦価格が高騰しているため、供給量を保つにはエジプト政府は小麦購入予算を増額する必要がある。実際に政府は2007年後半以降にバラディ・パン用の小麦調達予算を増額しており(当初予算額90億LEから147億LEに増額)、予定調達量はほぼ確保されていると思われる。また2008年4月には補助金付き食糧の供給担当機関である社会連帯省のメセルヒ(Meselhi)大臣がバラディ・パン用の小麦粉の追加供給を発表しており、バラディ・パン用の小麦粉の供給は価格高騰下でも減少していないと考えられる[Morsy 2008]

ところで、バラディ・パン用小麦粉の供給減

少をもたらす要因として、バラディ・パン製造段階での小麦粉違法転売が問題となった。バラディ・パンは政府と契約した民間業者が製造するが、その際に製造者が補助金によって市価よりも大幅に安い価格で供給された小麦粉を闇市場に横流しするというものである。違法転売は以前から指摘されていたが、最近の小麦価格の高騰によって横流しをする誘因が高まり問題化したと思われる。しかしながら、全体の供給量と比べれば小規模であろうこと、また政府によって製造と販売を分離するなどの対策が施されており、小麦粉違法転売がバラディ・パンの供給量を大きく減少させているとは考え難い。

次に需要面では、食品価格の上昇に伴ってバラディ・パンへの需要が増加していると考えられる。全般的な食品価格の上昇、なかでも小麦粉、コメ、マカロニなどの価格高騰によって、これまであまりバラディ・パンを購入していなかった人たちも固定価格であるバラディ・パンの購入を増やしていると考えられる。バラディ・パンは低品質な小麦粉を使用しているため普段は他の小麦製品やコメの方が好まれるが、物価高騰によって多くの人が一定量をバラディ・パンで代替せざるを得なくなっていると考えられる。

このように考えると、今回のパン購入行列も2003年時と同様にバラディ・パンへの需要増加が主な要因と言えるだろう。

バラディ・パンは0.05LEで無制限に供給されることになっているため、需要が増加しても価格上昇によって需給が調整されることはない。需給を一致させるには需要に見合うだけ供給を増やすほかないのである。しかしながらバラディ・パンの供給を急激に増加させることは容易

ではない。小麦の調達量や製造業者の生産能力を短時間で拡大することが困難だからである。また、これまではバラディ・パンの販売所を限られた地区に設置するなどの手段によって実質的な需給調整を行っていたため、地区によっては販売所が少ない<sup>(注3)</sup>。これらの結果、バラディ・パンの急激な需要増加に供給体制が追いつかず行列が発生したと考えられる。

### Ⅲ 政府の対応

バラディ・パンの購行列を解消させるため、エジプト政府はこれまでにいくつかの対策を講じている。

迅速な供給増加を実現させるため、ムバーラク大統領は2008年3月16日に軍および内務省に対してバラディ・パン供給への協力を要請した[ Madbouli 2008 ]。軍と内務省は、それぞれ軍人と警察官にバラディ・パンを支給するために専用の製造所を多数所有しているため、それらの設備を一般国民向けのバラディ・パン製造に動員して供給量を増やそうというものである。さらに、軍はカイロ地区に新たに10カ所のバラディ・パン製造所と500カ所の簡易販売所を開設し、バラディ・パンの供給を開始した [ *International Herald Tribune* 2008 ]。

また同時期に、前述のように、製造段階での違法転売をなくすためにバラディ・パンの製造と販売の分離も実施された<sup>(注4)</sup>。各民間製造所は割り当てられた小麦粉で規定量のバラディ・パンを製造し、全量を新たに社会連帯省の下に設立された販売公社に引き渡すこととなった。これによって、製造業者は割り当てられた小麦粉の量と製造したバラディ・パンの量を一致さ

せなければならず、小麦粉の違法転売が不可能になるというものである。同時に割当小麦粉の違法転売に対する罰則を強化し横流し防止を図った。

バラディ・パンの供給拡大以外にも、バラディ・パンへの需要を緩和する方策がいくつか実施された。まず、大統領令によって価格上昇の激しい品目を中心に111品目の輸入関税を2008年4月4日から引き下げた<sup>(注5)</sup>。食糧では、コメ、食用油、チーズなどの関税が撤廃された<sup>(注6)</sup>。

一方、輸出においても貿易産業省令によって2008年3月29日から半年間コメの輸出が禁止された<sup>(注7)</sup>。コメはエジプトの農産物で最も輸出額の多い作物であり、2006年度(2006年7月～2007年6月)は1億4600万ドル(100万トン)の輸出高があった。

バラディ・パン以外の補助金付き食糧へのアクセス拡大も実施されている。2008年1月から配給カードの名簿更新が20年ぶりに再開された。配給カードに氏名が記載されると、毎月一定の割当分だけ補助金付き食糧を購入できる。補助金削減改革によって、配給カードへの氏名掲載は1989年以降停止されていたが、今回の措置によって1989年以降に生まれた人たちも配給カードに氏名が記載されることになった。この措置により新たに1500万人が配給カードに記載されるとみられている[ El-Fiqi 2008b ]。

また、インフレによって下がった実質所得を引き上げる措置として、公務員給与の引き上げも計画されている。当初は2008年度(2008年7月)から公務員給与を15%引き上げるべく2008年4月初めに議会に提出された予算案に盛り込まれていたが、4月30日に行われた演説でムバーラク大統領は2008年5月から公的部門の給与

および年金支給額を30%引き上げることを宣言した[ Hussein 2008 ]

以上のように、エジプト政府は数カ月の間に矢継ぎ早に対策を打ち出している。短期間でパン行列を解消させ国民の不安・不満を和らげるべく、考え得るあらゆる手段を実行していると言えるだろう。

#### IV 政府が直面する課題

今回のパン行列の直接の引き金は小麦価格の国際的な高騰であったが、社会不安を招きかねないほどの問題となったのは、政府が、①現行補助金制度の限界、②経済改革下での経済政策の二つの課題に直面しているからだと考えられる。以下、この二つの課題について検討する。

現行の補助金制度は、低所得層向けの社会政策として設計されたものではない。その原型は第二次世界大戦中の食糧不足およびインフレに対処するために導入された食糧割当制に遡る。食糧割当制では、すべての国民を対象に小麦、砂糖、茶などが低価格で割り当てられた。その後、アラブ社会主義政策の下、食糧割当制は食糧補助金制度となり、平等な分配を実現する手段のひとつとして拡大した。

1970年代後半になると財政負担軽減のため補助金の削減が計画されたが、前述の1977年の「パン暴動」によって補助金削減は撤回された。食糧補助金制度はエジプト国民の生活に深く根付き、容易に変更できるものではなくなっていたのである。

食糧補助金制度は「パン暴動」後から数年間で急激に拡大したが、1980年代になると「ひそか」に補助金削減が始められた[ Sadowski 1991 ]

まず1981年から補助品目および補助割合の削減が実施された。また1985年までに食糧補助金制度の象徴であるバラディ・パンの実質的な値上げが進められた<sup>(注8)</sup>。その後も段階的に補助食糧の品目削減やバラディ・パンの実質再値上げが進められ、1990年代半ばまでに食糧補助金の支出割合はGDPの1%未満まで減少した[ World Bank 2005 ]<sup>(注9)</sup>。

しかしながら、2003年以降に食糧補助金制度は再び拡充され現在に至っている。2003年時のパン行列への対策として、購入上限のない補助金付きフィーノ・パンの販売が再開された<sup>(注10)</sup>。また、2004年4月には、茶、マメ、コメ、パスタ、バター(ギー)への割当補助金制度が再導入された。さらに前述のように、2008年1月から配給カードの新規発行を再開するなど、政府は割当制の補助食糧を購入できる層の拡大を進めている。

以上のように、過去60年余りにわたって、補助金制度は拡大と縮小を繰り返しながら今日に至っている。その過程で、バラディ・パンは誰でも無制限に購入できること、また配給カードも実質的にすべての国民が対象であったことなど、補助金制度は社会政策というよりもポピュリズム政策となっていった<sup>(注11)</sup>。そのため今回のパン行列においても、本来必要と思われる以上にバラディ・パンの供給を増加させなければならなかったと思われる。財源に限りがあるなかで、補助を必要とする層を特定していない現行の補助金制度は、持続可能性の面からも限界があると言えるだろう。

政府が直面するもうひとつの課題は経済政策のバランス、すなわち自由化と規制のバランスである。2004年7月に発足した現ナズィーフ内

閣は経済改革を推進し、現在まで高成長を実現している。発足直後に実施した輸入関税の削減から始まり、これまでに公的部門改革や民営化の加速など、市場経済メカニズムを重視した政策を実施している。なかでも海外直接投資の流入を重視し、国内市場の開放を進めた結果、2006年度(2006年7月～2007年6月)の経済成長率は7.1%を記録した[Ministry of Finance 2008]。

他方、高成長を享受しているのは一部の層に限られ、就業者全体の約25%を占める公的部門などでも所得格差・不公平感が生まれている。特に、2007年以来、賃上げをめぐるストライキやデモが多発し、これまでに公務員、国营工場労働者、国立大学の教師、公立病院の医師などの間でも抗議・ストライキが発生した。

ナズィーフ内閣は、市場経済メカニズムに基づいて自由化・規制緩和を推進し直接投資を呼び込むことを最大の目的とする一方で、過去の政策によって肥大化した公的部門などからは「慈悲深い政府」としての役割も求められている。その結果、市場経済メカニズムに基づく経済運営を標榜しつつも、輸出規制や価格統制によって経済をコントロールしようとするという両立の困難な状況に直面している。ナズィーフ内閣は、グローバル化に適応する成長志向の経済改革と、国民の福祉に責任を持つ「万能な政府」としての役割を同時に期待されているのである。

## おわりに

エジプト政府は、2007年秋以降、本格的に補助金改革を模索し始めた。これまでに石油や電力などエネルギー関連の補助金制度の縮小が実施された。食糧補助金制度についても、低所得

層をターゲットにした制度に変更させるべく検討を行ってきた。

他方、同じ時期に穀物の国際価格上昇が顕著となり、価格高騰の波はエジプトにも及びパン行列が発生したのである。今回のパン行列がこれまでと違うのは、直接的な発生要因が外部からもたらされた点である。過去のパン騒動・行列は政府の施策がもとで発生したが、今回の行列は国際価格の高騰というエジプト政府の施策とは無関係な要因が発端となった。

今回のパン行列は、エジプトがグローバル経済に組み込まれた証とも言えるかもしれない。経済改革によって市場経済メカニズムが浸透し、国際価格の動向が国内にも速やかに波及するようになったのである。その意味では、1991年から始まった経済改革・構造調整プログラムが着実に根づいてきたとも言える。しかしながら、グローバル化は、今回のように急激な変動をもたらすこともある。経済のグローバル化を進めるには、自由化・規制緩和だけでなく、セーフティ・ネットとなる社会政策も新たな経済体制に適応するよう発展させる必要がある。

(注1) 補助金付きバラディ・パンには、0.05LEのもの以外にも、より大きくて品質の高い0.1LEのバラディ・パンもあるが、本稿ではバラディ・パンと言う場合、0.05LEのバラディ・パンを指す。なお、補助金付きバラディ・パンの供給量のうち80%以上が0.05LEのバラディ・パンである(2007年時点)。

(注2) このとき発表された主な値上げ品目は、コメ、茶、ガソリン、フィーノ・パンなどであり、バラディ・パンは対象外であった。しかしながら食糧補助金制度の象徴がパンであることなどから、この騒動は「パン暴動」と呼ばれることが多い。

(注3) バラディ・パンは誰でも購入可能であるが、貧

困層以外の需要を減少させるため、販売所は貧困地区や利便性の良くない場所を中心に設置されていることが多い。

- (注4) 製造と販売の分離はすでにカイロ周辺のいくつかの都市で試行されており、それを全国に広げるものである。社会連帯省の下にAl-Masriyeenという販売会社を資本金5000万LEで設立し、バラディ・パン販売を開始した[El-Fiqi 2008a]
- (注5) 2008年4月2日に発布された大統領令No.103(2008年)による。食糧以外にもセメント、鉄、医薬品の一部では輸入関税が撤廃され、また冷蔵庫、エアコンなどの家庭電気製品の輸入関税も引き下げられた。
- (注6) しかしながら、いずれの品目も改定前の輸入関税率は2~10%であり、価格に与える影響は必ずしも明らかでない。
- (注7) コメ以外にセメントの輸出も禁止された。
- (注8) それまでバラディ・パンは0.01LEのもの1種類だったが、1981年に品質が良いとされる0.02LEのバラディ・パンの販売が開始され、その後1985年までに0.01LEのバラディ・パンは販売されなくなった。
- (注9) 補助食糧は1980年には18品目に上ったが、1990年代後半までに小麦粉、バラディ・パン、砂糖、食用油の4品目にまで削減された。またバラディ・パンは1989年に1枚0.05LEに値上げされた。
- (注10) フィーノ・パンは1991年に補助金が廃止されて以降は民間部門によって自由価格で販売されていた。補助再開の結果、現在は補助金付きと補助金なしの2種類のフィーノ・パンが販売されている。現在、補助金付きフィーノ・パンは0.1LEで販売されている。またバラディ・パンについても2003年に0.1LEのものも導入されている。
- (注11) 配給カードには補助率の違いによって2種類あ

るが、名簿更新停止以前(1989年以前)はすべての国民がいずれかの配給カードを利用する権利を持っていた。

## 【文献リスト】

- El-Fiqi, Mona 2008a. "The Heat Is Still On." *Al-Ahram Weekly*, 27 March-2 April.
- 2008b. "Bigger and Better Subsidies?" *Al-Ahram Weekly*, 17-23 January.
- Hussein, Abdel-Rahman 2008. "Mubarak Announces 30 Percent Pay Increase ahead of May 4 Strike." *Daily News Egypt*, 1 May.
- International Herald Tribune*(<http://www.iht.com/>)2008. "Egyptian Government Scrambles to Ease Bread Shortages amid Political Crisis." 24 March.
- Madbouli, Ashraf 2008. "Mubarak Orders End to Bread Crisis." *The Egyptian Gazette*, 17 March.
- Ministry of Finance 2008. *The Finance Monthly*(April)
- Morsy, Ahmed 2008. "Bread Queue." *Al-Ahram Weekly*, 17-23 April.
- Sadowski, Yahya M. 1991. *Political Vegetables?: Businessman and Bureaucrat in the Development of Egyptian Agriculture*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Samaan, Magdy 2008. "New Martyrs: Crisis Escalates with 15 'Bread Queue' Deaths." *Daily News Egypt*, 17 March.
- World Bank 2005. *Egypt-Toward a More Effective Social Policy: Subsidies and Social Safety Net*, No. 33550-EG.

(つちや いちき / 地域研究センター)