

第4章

糖業政策

——分糖法と政府・農民・工場——

第1節 課題の設定

タイにおける近代的な糖業は、1937年、第1号官営製糖工場であるラムパーン工場に始まり、政府の保護のもとで生産規模を拡大し、60年に国内需要を満たす生産が可能となった。その後、短期的には停滞する時期も存在するが、ほぼ一貫して拡大を持続し、タイは世界的な砂糖輸出国へと変貌した。現在もアジア金融危機の影響を被りつつも、大きな生産規模を維持している。産業の性格上、国内で大きな付加価値が創造できる輸出産業であり、農村部での雇用の創出、収入の向上に役立っている。

タイ糖業の特徴は、砂糖キビ栽培農民が強力な圧力団体であることにある。1960年代後半以降、次第に栽培農民の組織化を進めることで政治交渉力を増し、70年代には製糖工場と砂糖キビ価格をめぐる鋭く対立するようになった。栽培農民組合と製糖協会の砂糖キビ価格をめぐる衝突をおさめるため、政府は、74年から砂糖キビ最低価格を実質的に仲介し、政府が何らかの補助政策を行うことで利害を調節していた。しかし、政府が際限なく援助を続けることは不可能で、国際的な競争力を高め、安定した収入を期待できる国内市場と輸出市場のバランスのとれた発展を可能にするメカニズムが要請されるようになる。このような背景から、82年構築されたのが、タイ式分糖法（本章

第3節)であった。

この16年間、分糖法の枠組みは砂糖キビ栽培農民と製糖工場の利害を制度的に調整し、タイ糖業が大きく飛躍することを可能にした。

本章は、タイ糖業の順調な拡大を可能ならしめた最大の要因を1982年のタイ式分糖法の成立に求め、その成立、運営、発展を考察し、分糖法が輸出産業としてのタイ糖業の拡大を可能とした構造変革であったとの視点から、分析を試みる。

第2節 タイ糖業の担い手——政府、農民、工場

砂糖の国際自由市場が長期にわたり低価格のダンピング市場としての特性をもち、保護された国内市場あるいは特惠輸出市場をもたなければ安定した操業が行えない糖業は、政治的な側面を強くもつ産業である。砂糖生産国はその国固有の実情を反映した、各国独特の制度を発展させている。タイにおいても他の産業にみられない特色をもち、砂糖キビ栽培部門は、農業部門で唯一農民が組織化、圧力団体化に本格的に成功した稀有な産業となっている。タイ糖業の展開において、栽培農民、政府、工場が恒常的に重要なアクターであり、ときに国内消費者がアクターとして加わり、その展開に大きな影響を与えてきた。また国際環境の変容も、ときに重要な要因となることがあった。本節では時系列的にアクターの相互関係をみることで、タイ糖業の成長過程、分糖法の成立要因をみる。

1. 1960年までの政府主導・官営優位期

1960年までの輸入代替期、政府、工場、農民の3者間では、政府が圧倒的に強く、輸出部門が存在せず、国際砂糖市況の影響を受けないことから、政府による政策は実行しやすかった。タイ糖業における政府の役割は絶対的な

ものであったが、産業育成、幼稚産業保護のなかで、最も重要な政策は関税であった。関税自主権の回復後、従来の定率3%の関税は、当初税収目的から、キログラムあたり0.03パーツの従量税（当時の砂糖輸入価格の20%前後）へ、さらに31年にはキログラムあたり0.05パーツへと引き上げられた。その後、第1官営工場の建設と呼応して、国内産業保護を目的としたものに重点を移し、36年、39年に引き上げられ、キログラムあたり0.08パーツ、0.1パーツとなった。この関税の引き上げにより、砂糖関税は砂糖輸入価格の60%から100%にもなり、生産性のきわめて低かった国内糖業にとっては、強力な保護措置となった。さらに、政府はタイ糖業の勃興期である30年代、40年代には、砂糖キビ栽培を奨励するため、自ら地方に製糖工場や、分蜜機をもたない小規模砂糖工場（赤糖工場）を立て、砂糖キビ栽培普及政策をとってきた。

このような政府の厚い保護政策と、戦中戦後の混乱期、輸入が困難になったことで、砂糖価格が高騰したことから、民間が積極的に砂糖生産に参入し始めた。この時期、農民と民間工場の関係は、日照りなどの自然災害により砂糖キビが品不足にならないかぎり、農民は通常工場の言い値で砂糖キビを売却する弱い存在であった⁽¹⁾。また農民が砂糖キビの価格交渉力をもたなかった理由は、当時の砂糖生産構造にもあった。1950年代半ばまでは、白糖工場の多くが砂糖キビから直接白糖を生産するわけではなく、赤糖や液糖（砂糖シロップのようなもの）を原料として生産していた。それらの工場は压榨機をもたない製糖工場であった。農民が砂糖キビを売却する先は、小規模の赤糖・液糖工場で、その工場主のなかには地方で自ら砂糖キビ栽培を行う者も多く存在したようである。

このような生産構造から、農民が砂糖キビ栽培者として、製糖工場に対し一致団結することは困難であったと思われる。また、赤糖や液糖を原料に生産するのであれば、これらの原料はある程度の期間保存が可能であるため、製糖工場は原料の確保の面で調整がやりやすく、現在のように近郊の農家から、直接毎日安定的に供給される必要はなかった。ある意味では、バンコク

近郊に立地していた赤糖、液糖を原料とする製糖工場は、農民と原料の調達に関する関係をもつ必要はなかったわけである。原料の調達は、小規模の赤糖工場主や赤糖の仲買商との商いが中心となっていたため、この時期工場は農民との砂糖キビ価格交渉を必要としなかった。

1950年代まで、農民は積極的な圧力団体となりえず、タイ糖業はもっぱら政府と製糖工場の関係で展開されていった。あるいは、砂糖輸入商が一定の役割を担ったかもしれないが、55年までは複数為替制のもと、政府輸入に対しては有利な為替レートが適用されていたことから、輸入に関しても政府の統制は強固であった⁽²⁾。

この時期の政府の糖業における主導的役割を象徴する機関が、タイ国糖業株式会社 (Borisat Utsahakam Namtan haeng Prathet Thai) であった。この会社は1952年末に設立され、53年9月から営業を開始している。この半官半民の会社 (当初割り当てられた株式構成比率は、工業省など政府が55%、赤糖工場が15%、白糖工場が15%、砂糖キビ栽培農民15%であった) は、資金繰りがつかなくなり販売独占を放棄する56年10月まで、砂糖の輸入と国内販売をほとんど独占していた。この会社の国内販売独占は、製糖工場にとっては販売価格保障として機能した。国内糖価は製糖工場の生産原価を勘案して、實質上十分利益の得る水準に決定されたため、ある意味では強力な国内産業保護政策となった。タイ国糖業株式会社設立を糖業政策との関連で見ると、国内自給達成という政策目標を継承し、輸入と国内販売を一元的に統制することで、国内の糖業に有利な状況を作り出し、国内市場規模を満たすまで砂糖生産の拡大を促した、とみることができよう。また、形式的にせよこの会社の所有が、政府、製糖工場、砂糖キビ栽培農民の共同所有という理念をもっていたことは、官民合同型政策決定の嚆矢となるものであり重要である。輸入代替が達成されることで、37年の官営工場設立以降の砂糖国内自給という政策目標は一応の完成をみた。この過程では、政策としては、保護関税、輸入管理と国内糖価統制が重要であった。消費者は国際市場よりも高価な砂糖を消費させられたが、砂糖生産は順調に増大した。政策は所定の目的を達し、国内

需要が満たされることが明らかとなった59年11月、当時国内で生産できない特殊な砂糖を除き、砂糖輸入が全面的に禁止された。

このように生産拡大における政府の役割は大きかった。政府は第二次世界大戦前から近代産業としての糖業の種をまき、戦後になっても一貫して育成政策を継続したとみることができる。政府が主導して糖業を育成し、民間も政府が作り出した砂糖生産の拡大の機会に敏感に反応した結果が、1960年の自給達成であった。しかし、生産の拡大を第一義に追求した結果、タイ糖業におけるこの時期の生産性はきわめて低いものであり、砂糖の品質についても問題が多かった。

2. 1960～82年：政府の調整，農民と工場の対立期

輸入代替を達成したことから、政府は糖業における直接の推進者であることをやめ、民間にその主導権を渡したかにみえる。政府は輸入代替達成以降、官営工場を設立していない。その結果、この時期から砂糖総生産に占める官営製糖工場の重要性は低下していく。ただ、1960年代になると、糖業に関する法制度が整備され、法制度の大きな枠組みが産業全体にかぶせられるようになったことから、法律の立案者である政府は依然として糖業の帰趨を決する重要な存在であった。

農業経済学者であるアンマーは糖業発展における法制度側面の効果を高く評価している⁽³⁾が、この法制度的枠組みの存在は、糖業と他の農業関連産業との間に一線を画する重要な点でもある。

最初の糖業関連の法律である1961年糖業法により、工場ごとの砂糖生産量の統制、砂糖国内販売価格の上限、砂糖キビの最低価格保障などを決定する権限が政府に与えられた。もっとも、実際には機能しないことが多かった。例えば、砂糖キビの最低価格は、地域によりトンあたり95パーツから125パーツであったが、工場が運賃として50パーツを差し引くなど、法律を逃れたため、農民が受け取ったのは50パーツに満たない地域もあった。しかし、

法制化することでこれら政府統制は、長い時間をかけて試行錯誤が繰り返され、タイの事情に即した改良が加えられることで、次第に実効性を高めていった点が重要である。その帰結として、現在の分糖法の枠組みを規定する砂糖キジおよび砂糖法（84年）が存在している。法律の制定は、政治の揺れ（為政者の変更）によっても持続的な政策が可能となったことで、糖業を発展させた重要な要因であった。

タイではこれまでに三つの主要な糖業関係法が制定された。糖業に関する本格的な法律による制度的な枠組みは、1960年度の自給達成に起因する余剰糖の処理を進めるため、61年11月に糖業法を制定したことを嚆矢とする。当時生産コストの高さゆえ、価格面から国際自由市場へは輸出できなかった国内余剰糖を輸出するため、国内で消費される砂糖に課徴金を課すことで、輸出補助金を創設することを主要目的とする法律であった⁽⁴⁾。

この補助金による輸出は、1961年11月から66年9月まで行われた。中止となった原因は、基本的には国内糖の生産量が増大し、課徴金を課しても処理できない規模にまで拡大したことであった⁽⁵⁾。また、補助金廃止の政策変更には、自由主義的な価格メカニズムに任せるべきだとする国家経済開発庁の影響も大きかった。この補助金が廃止された頃から、糖業の政策決定に国家経済開発庁の意向が強く反映されるようになった。その基本的な政策は、生産コストの削減により輸出競争力をもつまで、国内市場規模の範囲内に生産を抑えるというものであった。

1968年12月には、糖業の生産性の向上と、国際市場での競争が可能となるまでは国内自給の規模での均衡生産を目的とする1968年砂糖法が施行された。しかし2度にわたる石油危機による国際砂糖価格の高騰が、糖業関係者の生産を刺激し、政府も積極的にこの国際環境変化に対応して輸出向け増産を容認したため、国内需要に見合った規模での生産という当初の目的は達せられなかった。しかし、生産量の拡大につれ、工場部門の近代化が進展し、生産性は着実に向上していった。

また輸入代替を達成した1960年代、国内市場においては供給過剰になり、

砂糖価格が下落して競争原理が働き、生産性の低い砂糖工場の淘汰が進んでいった。この構造変化は、製糖工場と砂糖キビ栽培農民の関係を、それ以前と違うものに作りかえる契機となった。各工場の生き残りを賭けた生産性向上への取り組みは、生産効率の低い赤糖、液糖を原料とした製糖工場の存続を不可能にした。砂糖キビから直接生産する圧搾機を装備した一貫型の製糖工場への転換の進行は急速で、50年代半ばには、まだ半数が赤糖、液糖を原料とする工場であったものが、工場間の競争が激化した60年には20%前後にまで低下し、60年代末には1%以下となりほぼ消滅した⁽⁶⁾。

この1960年代、工場数は59年の48工場から70/71年には27工場に減少した。存続しえたのは生産性の良い比較的大型の工場であった。同時に2大グループの形成が進行した。タイルンルアン、クワンズンリー（ターマッカーとも呼ばれる）のグループである。寡占が進み、70/71年にはタイルンルアン・グループが37.8%、クワンズンリー・グループが21.2%にまで生産シェアを上昇させた。官営工場は11.8%と60年代にシェアを半減させ、当時同一グループとみられていたミットボン・グループとバーンポーン・グループは合わせて、11.4%のシェアであった(表1参照)。

これらのグループは砂糖財閥を形成し、圧力団体として政府に対し強力なロビー活動を行うようになった。その中心は1964年11月に結成されたタイ最初の本格的な製糖工場協会である「タイ砂糖工場協会」(Samakom Ronggan

表1 1961/62~70/71年度のタイ砂糖グループの市場占有率

(%)

グループ名	1961/62年度の市場占有率	1970/71年度の市場占有率
タイルンルアン (6工場)	24.6	37.8
政府 (4工場)	21.9	11.8
クワンズンリー (4工場)	17.3	21.2
ミットボン (1工場)	2.9	11.4
その他	33.3	17.8

(注) その他のグループの工場数はこの期間に25工場から12工場へ減少している。

(出所) Phitsanes Jessadachatr, "A History of Sugar Policies in Thailand: 1937-75," M.A. Thesis, Thammasat University, 1977, p. 221より作成。

Namtan Thai) であった。協会のロビー活動として、次のような例があげられる。68年10月に国際砂糖協定が6年ぶりに締結され、協定の価格が当時低迷していた国際自由市場価格の約3倍に設定された。協定加盟国へ輸出するためには協定に加盟することが必要となった。タイ砂糖工場協会は68年11月13日付の工業大臣への要望書で、タイの砂糖輸出国としての利益を確保するために、早急に協定へ加盟する必要性を訴えている⁽⁷⁾。政府はすばやく対応し、同年12月29日、タイは国際砂糖協定に加盟し、加盟国（とくに日本を想定）への砂糖輸出が可能となった。加盟によりタイは3万6000トンの輸出枠を受けることになった。

一方1970/71年、砂糖生産が拡大し、20万トン近くの国内需要を上回る余剰が生じると、タイ砂糖工場協会は、以前とは逆に、タイが望むような輸出枠（基準としての3万6000トンに加え、タイはこの年13万トンの特別枠を望むが、認められたのは4万5000トンのみであった）を要求どおりに認めない国際砂糖協定を破棄するよう政府に働きかけている⁽⁸⁾。これを受けて政府は、71年7月28日、協定の非加盟国に砂糖売却が可能となるよう、国際砂糖協定を破棄した。

砂糖工場協会が結成されたこの時期、同時に砂糖キビ農民も組織化が進み、工場協会と、各年次の砂糖キビ価格の決定をめぐる対立し始める。砂糖キビ農民の組合（7区砂糖キビ農民会）は、非公式ではあったが1964年に結成された。63/64年、生産過剰による砂糖価格の下落から製糖工場は、砂糖キビが畑に残っているにもかかわらず、砂糖の製造を中止した。政府はトンあたり120パーツの砂糖キビ価格保障を発表したが効果はなく、実勢の価格は70、80パーツにまで下落した。このような状況下、最大の砂糖キビ生産地となりつつあった第7区、すなわちナコンパトム、ラーチャブリー、カンチャナブリー、スンプリーの4県の農民は工場と交渉するため団結した。

ここで注意しなければならないのは、軍事政権下のこの時期、政府が砂糖キビ農民の組織化運動を弾圧しなかった事実である。その理由は農民の代表が地方の有力者であり、政府上層部に通じた、モンコン・ギーパーニットの

ような人物を含んでいたためであったといわれている。組合の結成者の一人である著名なクォーター長 (Huana Kuota) であるモンコンは、名門セントガブリエル校の同期のつながりで、官界や軍部に広範囲にわたる人脈があった。彼が組合設立時から一貫して指導者であったことは、7区砂糖キビ農民会が継続して発展するための重要な要因のひとつであった。モンコンが組合長となり工場側と交渉することで、この地域における1964/65年の砂糖キビの工場買い入れ価格はトンあたり80パーツから97.5パーツへ上昇した。この組合は次第に構成員を増やし、60年代末には強力な圧力団体として機能し始め、71年11月、正式に7区砂糖キビ栽培農民組合として登録された。

中部タイ第7区の砂糖キビ農民の成功に刺激され、当時2番目に大きな砂糖キビ地帯である東部タイで、「チョンブリー農業組合」(Krum Samakom Achip Kan Kaset Chonburi) が1968年に結成された。この二つの組合は互いに連絡をとり共同して製糖工場組合と交渉することで、交渉力を高めることに成功した。タイにおける農民組合の存在は、現実の砂糖キビ買い上げ価格に影響した(表2参照)。例えば、73/74年には、妥結した砂糖キビ価格はトンあたり212パーツで、実際の砂糖キビ価格の全国平均は199.6パーツであったが、組合の存在しない東北タイでは、168.7パーツであった。

組合が実際に価格決定に交渉力をもつことが明らかとなったことから、砂糖キビ栽培農民組合が主要栽培地に結成され、1973年には全国レベルの組織に統合されて、「タイ国砂糖キビ生産農民連盟」(Sahapan Chaorai Oi haeng Pratet Thai) が結成された。砂糖キビ生産の90%以上を支配する強力な圧力団体の誕生であった。

この砂糖キビ農民の組織化の背景には、すでに述べたように工場の生産構造が、1950年代後半から砂糖キビから直接砂糖生産を行う体制へと変化したことも重要な要因としてあった⁽⁹⁾。また、砂糖キビを刈り取ったあと早急に搬入する必要から、栽培地が工場の近郊に限定されたことも、農民の組織化を容易にした。砂糖キビから直接砂糖を生産するようになった製糖工場は、この頃には装置産業である側面をさらに強めたため、高い利益をあげるには、

表2 砂糖キビの買い上げ価格
(単位：パーツ/トン)

年 度	合意価格	実際の価格平均
1971/72	146.0	150.5
1972/73	183.0	179.7
1973/74	212.0	199.6
1974/75	300.0	298.7
1975/76	300.0	301.9
1976/77	300.0	289.3
1977/78	300.0	299.7
1978/79	280.0	279.2
1979/80	410.0	426.3
1980/81	650.0	657.4
1981/82	510.0	510.3

(注) 年度は砂糖キビ栽培年を示す。

1971/72年度は71年11月から72年10月を表す。

(出所) タイ工業省内部資料。

原料である砂糖キビが稼働期間中に安定的に供給されることが必要であった。タイでは原則として、製糖工場が自分のプランテーション農場をもたなかった¹⁰⁾。そのため安定した原料砂糖キビ供給のため考えられた制度が、クォーター長と呼ばれる大手の砂糖キビ栽培農民（以前は赤糖工場主であった者もある）、あるいは仲買人と、前年度に工場に搬入する砂糖キビ数量の契約をかわす制度であった。ここでは工場の指定するロットに満たない小規模な栽培農家は、大手の農民がまとめてクォーターを獲得することとなる。農民の組織化は、当初必ずしも農民のみの利益ではなく、製糖工場の利益でもあった。

3. 政府介入

組織された農民は、次第に団結して砂糖キビ価格に対して交渉力を発揮するようになった。農民と工場の利害が、砂糖キビ価格をめぐる対立するようになり、政府は調停役とならざるをえなくなっていた。こうして1970/71

年から73/74年までは、両者の対立を緩和するため政府は砂糖キビ価格の決定に関わり、74/75年以降分糖法の成立に至る時期には、両者の対立がさらに激化した結果、政府主導による砂糖キビ買い上げ価格決定機関である「砂糖生産および販売政策審議委員会」(Kanakamakan Phicharana Nayobai kan Pharit lae Chamnai Namtan Sai, 以下「審議委員会」と略記)が成立し、政府を直接の調停者とする各年次の砂糖キビ価格の決定が行われるようになった⁽¹⁾。

「審議委員会」の設置に至る背景には、前年度1973年から、全国組織のタイ国砂糖キビ生産農民連盟が設立されたこともあり、価格決定をめぐる農民と工場間の対立が激しくなった事実があった。73/74年砂糖キビ買い上げ価格決定のため、73年10月末から両者は交渉に入ったが、約1カ月、5回の交渉でも妥結できず、トンあたり212パーツと決定されたのは11月23日であった。そのため、この年の工場の操業が通年より1カ月遅れ、糖業全体として大きな損失が生じた。翌74年は、国際価格が急上昇したこともあり、農民は砂糖キビ価格の大幅な引き上げを要求したことから、買い上げ価格の早期合意が前年同様できなかった。73年12月ポンドあたり11.8セントであった国際糖価は、74年の11月には57.2セントにまで急上昇していた。このため農民は買い上げ価格として、トンあたり308.4パーツを、工場は前年実績に近い182パーツを主張した。この対立を緩和するため、政府は74年9月2日に、副工業大臣を委員長とする「審議委員会」を設置し、価格決定を行うこととなった。この委員会は、当初5名で、後に委員会の権限の増大とともに8名に増員され、工業省、大蔵省、商務省、農業・協同組合省の大臣とそれぞれの事務次官で構成された。この委員会が、分糖法の導入まで、政府主導で砂糖キビ買い上げ価格を決定した。

したがって、この時期には、砂糖財閥の形成、官営工場の影響力低下、農民の組織化、圧力団体としての台頭を背景として、工場と栽培農民が対立し、政府が調停者となる構図ができあがった。介入の当初の目的は、政府にとっては社会経済的な安定のためであったろう。1970年代以降は、タイ糖業は第

一次石油危機の国際価格の急上昇を契機に、輸出産業としての地位を高めたため、好不況を繰り返す国際市況の矛盾を政府調整で解決することは限界があり、その対立の激化は政府の政治的安定の脅威にすらなっていた。政府は、結局両者の利益を何らかの政府補助支出で補填することで、一時しのぎの解決を図ることとなった。

「審議委員会」が設けられた1974年から分糖法導入までの8年間、砂糖キビ価格の決定を円滑に進めるため、政府は栽培農民と製糖工場にさまざまな支援を与えた。表2から明らかなように、栽培農民へはトンあたり300パーツ（国際価格が大きく下がった78/79年は、政府は負担しきれずに例外的に280パーツで農民と合意）の価格保障が行われた。初年度の74/75年は国際価格が高く問題は起きなかったが、国際糖価が下落した75/76年には、政府はこの砂糖キビ価格を農民に保障するため、農業援助基金（Kong Thun Songkro Kasetrakon）¹²から4億4000万パーツを製糖工場へ支払っている。再び国際糖価が高騰する79/80年まで、政府は国際価格の低い年には、輸出糖の事業税軽減あるいは免除、輸出補助金などによって工場の収入を保障することで、砂糖キビ買い入れ価格保障を行った。このような政策がとられた背景には、栽培農民が地方の政治ボスを使って政策決定に介入したこと、実力行使による道路封鎖の脅し、工場への砂糖キビの搬入中止の抗議行動など、政府の価格決定に圧力をかけたことが存在した。製糖工場も同様に圧力をかけ、政府に自分たちの収入を保障させた。政府は両者の対立を緩和し、砂糖生産を安定的に行わせるため、市場の価格メカニズムに政治的に介入して、砂糖キビ価格が決定されることとなった。

しかし、砂糖キビ生産が拡大を続けたり、国際糖価が急激に低下すれば、政府が財政負担に耐えられなくなることは明らかであった。矛盾は蓄積され、1982年分糖法が創設されることで工場と農民の対立は、政府の介入による補助でなく、制度の改革による共生の関係へと向かっていく。

第3節 分糖法の成立——農民と工場の共生の確立

分糖法は、輸出比率の増大により国際市況の影響を免れなくなったタイ糖業を、国内市場向けの産業から、輸出の性格を併せもつ産業として再編したと考えることができる。輸出を行うには、市場による価格変動メカニズムを何らかの形で砂糖キビ価格に反映させる制度の構築が必要であった。栽培農民の組織化以前、国内糖業保護は、農民保護よりも製糖工場救済の側面が強かった。1970年代、強力な圧力団体となった砂糖キビ栽培農民は、買い上げ価格の引き上げを強く要求するようになり、政府は政治的安定のため、農民に対しても保護を考慮せざるをえなくなった。その結果、砂糖キビ価格の決定は市場メカニズムから乖離して、政治的に補助金などを出して、場当たりに解決することとなったが、その弊害が、関係者に強く認識された結果の改革が、82年のタイ式分糖法の成立であった。

1. 分糖法成立の背景

分糖法導入直前における従来の砂糖キビ買い上げ価格決定がどのように行われていたかを、1980/81年と81/82年を例としてみてみよう。この年に限れば、製糖工場は国際糖価の高騰からかなり高い砂糖キビ価格でも生産すれば利益があがった。工場の関心は価格よりも量的な確保であったため、買い上げ価格に対してあまり注文をつけず、政府への働きかけはあまり行われていない。交渉は、もっぱら農民による政府に対する砂糖キビ買い上げ価格引き上げ運動として展開された。

1980年7月21日、当時9組合存在した栽培農民組合は、砂糖キビの栽培原価を政府（砂糖キビおよび砂糖委員会事務所）に提示した。最低価格は第7区組合のトンあたり548バーツ、最高はガムペーンペット県の組合の703.38バーツであった。同月24日と29日にも各組合の代表を招き、統一の栽培原価

を提出させようとしたが、組合間で意見が対立し決定できなかった。8月6日、工業省所轄の実務機関である砂糖キビおよび砂糖委員会事務所は、「審議委員会」の下部組織である砂糖生産および販売政策審議小委員会の委員とともに検討した結果、砂糖キビ栽培原価をトンあたり550.4パーツとした。8月8日同事務所は、砂糖キビ栽培農民の全国組織であるタイ国砂糖キビ生産農民連盟に、この価格を提示した。

8月27日、連盟は審議の結果トンあたり576.12パーツが全国平均の適切な栽培原価であるとの嘆願書を提出している。一方、農業・協同組合省は9月17日、栽培原価を505パーツとし、農民の利益を20%上乘せして、606パーツを買い上げ価格とするよう提案した。国際的な砂糖価格の上昇と製糖工場の砂糖キビに対する需要が強いことをみて、10月22日カンチャナブリー県の県庁に農民2000人あまりが集まり、買い上げ価格を750~760パーツにするよう要求した。同月24日には、ラーチャブリーの県庁前でも3000人の農民が集まり、700~750パーツを要求して政府に圧力をかけた。10月28日農業・協同組合大臣は工業大臣へ、諸物価高騰を理由に砂糖キビ栽培原価の見直しを行い、505パーツから542パーツへ変更した書簡を送っている。翌日の29日農業・協同組合省は、この原価を基に20%の利益をプラスして砂糖キビ買い上げ価格を650パーツ以上とすることを、「審議委員会」に提案した。「審議委員会」は、11月10日に砂糖キビ買い上げ価格をトンあたり600パーツとし、輸出プレミアム（輸出税）の徴収を期待して、50パーツをプラスすることとした。翌日閣議はこの提案を認可している。

しかし国際市場の砂糖価格は1980年10月の高値ポンドあたり41.1セントから、81年9月には11.7セントまで急落した。当時タイの輸出量は生産される砂糖160万トンの約3分の2、約110万トンであった。政府は予定した輸出プレミアムを集められず、約10億パーツを手当てすることとなった。

1981/82年は前年度と逆に、工場側が国際糖価の下落のために、合意した砂糖キビ価格を守らないことから、農民が抗議行動を起こし政治問題化した。82年6月、国際価格はポンドあたり6.85セントにまで下落し、その後長期に

わたり国際価格は低迷が続くこととなる。81年11月17日、政府は前年度のような価格決定過程を経て、買い上げ価格をトンあたり510バーツとし、前年度から大きく価格の下がった農民の不满を抑えるため、さらに農民援助基金からの借入で30バーツを政府で補助するとした（この30バーツの補助のために7億8000万バーツが必要であった）。しかし、前年度の高い砂糖キビ買い上げ価格のため、当初の政府予想では2600万トンの砂糖キビ生産は、前年度生産より50%以上多い3020万トンにまで増大した。82年の3月には、工場は砂糖キビの引き取りを渋り始め、最終的には価格はトンあたり250バーツにまで低下した。

製糖工場は生産コストを下回り、生産しても利益がでないこの年のような場合、砂糖キビの買い上げを、さまざまな理由をつけて中止、あるいは中止を宣言して政府に圧力をかけることが多い。この年も例外ではなかった。砂糖生産中止の理由は糖蜜のタンクが一杯で中止せざるをえないなどである。一方、農民は大動脈である国道1号線の道路封鎖などで対抗し、大きな政治問題となった。政府は、工場に収入を保障することで生産の継続を懇願せざるをえなかった。結局政府はこの年、440バーツに満たない砂糖キビ価格に対し政府が差額を補填することを決定した。この年支出された政府の補助は、当初の農業援助基金からの借り入れ7億8000万バーツと、製糖工場に新たに約束した440バーツ以下の補填の総額である2億1457万バーツ、合計11億バーツにもなった。

分糖法導入以前、政府はこのように砂糖キビ価格補助を行っていたのであるが、分糖法の導入は、輸出規模が大きくなったタイ糖業に対し、政府がもはや国際糖価停滞期における財政負担に耐えられなくなり、構造転換を図った結果と考えることもできよう。実際、分糖法が導入された時期は第二次石油危機による国際砂糖価格の高騰後の市況低迷期であった。

輸出産業となったタイ糖業が安定的に発展するためには、輸出を無制限に増大させるのではなく、国内市場が成長することに合わせて、輸出が増大する必要があった。表3から明らかのように、国内向けの砂糖の価格は通常国

表3 生産コスト，国内糖価(白糖)，輸出価格(白糖)，砂糖生産量
(単位：パーツ/キログラム，トン)

年	生産コスト	国内糖価	輸出価格	砂糖生産量
1983	5.88	12	4.68	2,212,634
1984	6.27	12	4.51	2,209,297
1985	5.50	12	3.93	2,468,368
1986	5.34	12	4.28	2,478,483
1987	6.11	12	4.77	2,535,197
1988	6.92	12	5.83	2,591,288
1989	7.09	12	6.83	3,898,519
1990	8.54	12	8.20	3,349,109
1991	6.63	12	6.15	3,831,444
1992	6.63	12	5.51	4,883,845
1993	7.73	12	5.90	3,617,851
1994	8.13	12	7.02	3,822,475
1995	8.61	12	8.44	5,264,174
1996	8.18	12	8.16	6,021,724

(注) 生産コストは公表の数値がないことから，砂糖キビ価格，歩留まりの各年の数値から砂糖生産1キログラムあたりの砂糖キビのコストを求め，分糖法の比率0.7で除して計算してある。したがって，製糖工場の利益や損失を含んでいる数値である。生産コストと砂糖生産量の数値は統計上の制約から，例えば1996年とは栽培年1995/96年である。

(出所) タイ工業省内部資料。

際価格より高価であり，糖業関係者にとっては大きな収入源となっていた。

一方，タイの輸出のほとんどが向けられる自由市場（特惠市場ではない）における当時の砂糖国際価格は，原則として，各国の国内産業保護政策の結果である余剰糖の処理をする性格を併せもつ。そのため，低価格であることが多く，数年に一度需給バランスが大きく崩れ，異常な高糖価が現出する。このような市場構造であれば，輸出をしないで国内市場のみの生産を行うことが最善であるようにみえるが，砂糖産業は生産拡大により規模の経済が機能し，収益の増大には生産規模拡大が大きく関係する特色をもっている。したがって，ほとんど利益の出ない輸出部門を抱えることを，一概に不経済とすることはできない。生産コストを低下させるためには，利益をもたらさない輸出部門が必要となるという一見矛盾した側面を有している。現実にタイ

糖業は1工場あたりの生産規模を拡大することで、一貫してコストの削減に成功してきている¹³。

1980年代初頭、分糖法導入期の課題は、輸出部門と国内市場のバランスのとれた発展をいかに実現するかであった。輸出は市況により激しい価格変動が避けられない。そのため、輸出特惠市場¹⁴をほとんどもたないタイのような砂糖輸出国にとって、国内市場は確実に計算できる収益源であり、全生産量に対する国内市場の比率を一定程度維持することが必要であった¹⁵。政府による数量割当てによって砂糖キビの栽培面積を統制できれば、生産量の調整は可能であるが、政府はこれまでさまざまな試みを行ったにもかかわらず、現実には実行不可能で、砂糖キビの作付け面積の統制政策は有効なものとならなかった。分糖法の導入以後でも、86年、92年と砂糖キビ農民の登録を行ったが、砂糖キビ栽培面積の統制においては、ほとんど意味をなさなかった。政府による直接の砂糖キビ生産統制ができないことから、利益をもたらす国内市場と赤字覚悟の輸出市場を何らかの形でバランスさせるメカニズムが必要であった。農民も工場も極端に生産を拡大すれば、輸出比率が増大し、全体収入は増えても、価格が生産原価を割り損失を出すこととなる。経済成長を背景とする国内市場拡大に合わせて、漸次輸出市場を拡大するメカニズムが、分糖法には内包されている。

表3から、分糖法の導入以降、輸出価格と砂糖生産には相関が読み取れる。筆者は、国際市況を反映した市場メカニズムによるタイ糖業の生産調整が、分糖法によって可能となったと考えている。分糖法の導入により、タイ糖業は以前よりも安定を増し、厳しい1980年代を乗り越え、輸出産業へと再編をみたのである。

2. 分糖法の成立

分糖法が導入される以前の工場経営を在タイ日系製糖工場は、次のように述べている。

「(分糖法導入で)砂糖の国内販売では割当ての厳格運用という意味で、白糖共販事務所(=白糖販売管理中央事務所)を利用して、販売を規制して砂糖の国内価格の維持を図った。これにより各工場における砂糖販売の監視が重要となり、農民組合が各工場に監視員を出し、監視させることとした。…(中略)…以上のような改革は従来の砂糖の密売、密輸出、裏帳簿による砂糖管理などを普通としたタイ国の製糖工場経営と相容れないものであり、当初工場サイドより激しい抵抗があった。」¹⁶⁾

このような状況から考えると、一部の既得権益層にとっては大幅な不利益をもたらす分糖法の成立は奇蹟的であり、なぜタイにおいて実施可能であったか、いまだにはっきりしない部分がある。その導入にあたっては、砂糖キビ農民と製糖工場の毎年の対立、とくに砂糖キビ価格をめぐる対立を解消する政治的な理由が大きかったことは明白である。

分糖法の基本的な構想は、製糖工場を経営するヨンシン・ルアンスックが最初に考案したといわれる¹⁷⁾。ヨンシンはタイ式分糖法の成立を見届けず、志半ばに死去するが、その考えを受け継いだ「タイ砂糖生産者商業協会」のアムヌワイ・パティセー、最も影響力の強い「タイ国砂糖キビ生産農民連盟」の書記長プラサーン・オーパートパコンキット、糖業を担当する行政の長であったチラユ・イサラグン・ナ・アユタヤ工業副大臣の3者によって分糖法導入が図られた。もちろん、さまざまな立場から強力な反対があり、導入は容易ではなかった。例えば、当時の最大の製糖財閥であったタイルンルアン・グループは分糖法導入に反対し、1982年8月傘下10工場のすべての売却を発表し、廃業を宣言、実際に買い上げの提案のあった3工場をこの時期売却した。

分糖法を成立させるには、国内市場の統制管理の徹底が不可欠であった。利益をもたらす国内糖を通じた「補助金」が、生産量に応じ糖業関係者に公正に分配されたうえで、タイ糖業全体は、国際市況の砂糖価格に応じた市場メカニズムによる競争で調整されることで生産規模が決定される制度の確立が、分糖法創設で期待された。

分糖法の導入以前、タイ国内消費糖に関する価格統制は、一応のところ商

務省国内通商局により国内糖価の上限が設定されていた。政府の価格統制は第一次石油危機のときのように、国際価格よりもかなり安価に国内価格を維持することが可能な時期もあった。しかし、第二次石油危機の時期には、統制価格を引き上げたにもかかわらず、価格統制に失敗している。政府による国内糖価統制は、その時々状況に対応するものであったため、場合によれば、価格統制措置のミスから需給バランスによって国内市場価格が乱高下することもあった。分糖法は、国内糖価と供給の安定を同時に目的としており、分糖法の導入後は、表3が示しているように、完璧な価格統制に成功している。

分糖法は農民と工場とが収入を分け合うのであるから、相互が信頼できるよう、当然生産量の把握が完全に行われなければならない。また、国内向けの砂糖と輸出糖では単価が異なるため、利益の大きな国内糖の出荷が公正に管理される必要があった。この目的を達成するため、1981年11月の白糖販売管理中央事務所の設立による、国内販売の一元的管理体制の樹立、そしてその運用の成功は、分糖法が成立し機能するための大切な前提条件となった。

3. 分糖法の内容

政府は、1982年10月25日の告示（工業省と商務省）により、82/83年から分糖法によるタイ糖業の再編を決定した。この制度により、タイ糖業の収入は70対30で砂糖キビ栽培農民と製糖工場が分益することとなり、砂糖の生産・販売は3種類のクォーターに分けられた。

(1) Aクォーターは国内消費糖である。

(2) Bクォーターは、分糖法導入時、農民、工場、政府が同等の出資比率で設立した「タイ砂糖キビ砂糖会社」への輸出向け原糖の割当てである。現在の制度におけるBクォーターの主な役割は、輸出糖の価格を決定することである。

(3) CクォーターはA、B以外の砂糖で、原則として製糖工場が自由に各

工場の裁量で海外に輸出できる。政府は砂糖キビがあるかぎり生産を認めざるをえず、当該年の砂糖キビの収量からA、Bクオーターを除き、各工場の生産実績にしたがい割り当てる。

糖業全体の収益は70対30で農民と製糖工場が分益するが、その支払い方法は、当該年の砂糖収入を予想し、その年の砂糖キビ価格を算出し、この価格の80%以上の暫定価格を、農民に工場が暫定的に支払いをする。後に、総収入が明らかになった年度末の9月に、現実の価格を計算し、実現価格として差額を清算する制度となっている。その計算式は次のような簡単なものである。砂糖キビ農民のトンあたりの砂糖キビ価格 $=0.7 \times (\text{砂糖の販売収入の合計} - \text{控除される諸経費}) \div \text{全国の砂糖生産量}$ 、このような単純な計算式である。

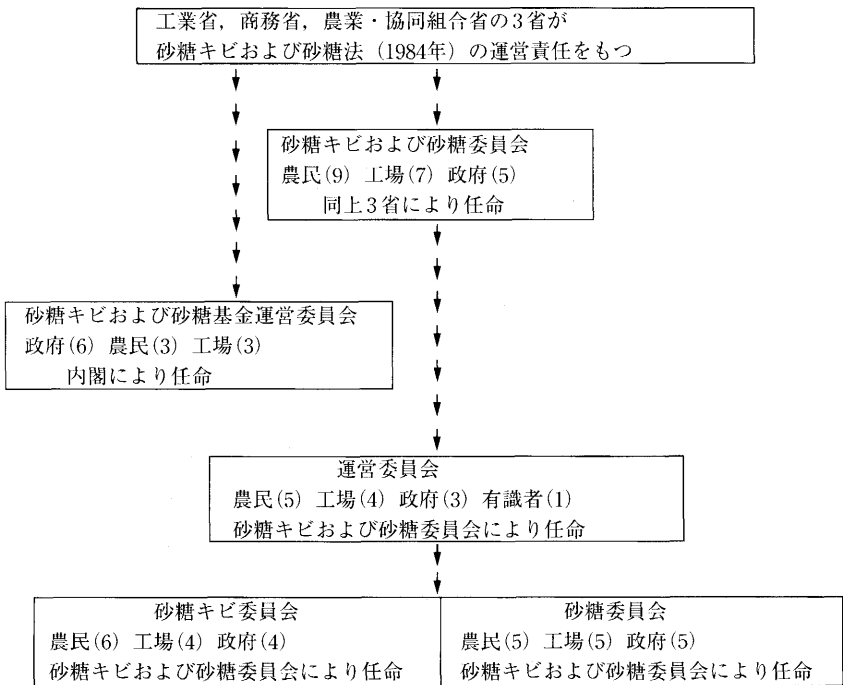
具体的な砂糖キビ価格の決定を、分糖法が正式に法制化された最初の年である1984/85年度を例に説明すると、砂糖キビ買い上げ暫定価格試算の前提条件は、(1)国内の砂糖キビ収量2200万トン、(2)砂糖キビ1トンから95キログラムの砂糖生産、(3)国内消費70万トン、輸出139万トン、(4)海外糖価ポンドあたり6.6216セント=キログラムあたり3.9196パーツであった。砂糖キビおよび砂糖委員会が84年12月17日内閣に提出して承認された砂糖キビ買い上げ価格は、上記の条件によって求められたトンあたり410パーツの96.34%の395パーツであった。しかし、この年は前提とした条件が大きく試算を外れたため、結局トンあたり379.89パーツとなり、15パーツあまり試算を下回った。砂糖キビ買い上げ価格決定の前提条件は、(1)国内の砂糖キビ収量2200万トンが2505万3000トンへ、(2)砂糖キビ1トンから95キログラムの砂糖生産が98.65キログラムへ、(3)国内消費70万トンが66万8000トン(85年値)、輸出139万トンが171万トンへ(85年値)、(4)海外糖価ポンドあたり6.6216セントが4.06セントへと変化した。(2)以外は砂糖収入を減少させる要因であり、とくに(4)が大きく予想を下回ったことで、実現価格が暫定価格を下回る結果となった。収入が暫定価格を下回るこのような場合、分糖法の規定では次年度の暫定価格から差し引くとなっている。分糖法の導入後、このように暫定価

格が実現価格を下回ったのは、この年と同様激しい国際糖価の下落にみまわれた90/91年の2年間のみであった。分糖法における暫定価格決定は、比較的的確であったといえよう。

図1が示しているように、分糖法はその法的枠組みである砂糖キビおよび砂糖法（1984年）の規定にしたがって、五つの委員会をもっている。以下は簡略化したそれぞれの委員会の役割である。

この五つの委員会で最も重要で、高い権限をもっているのは、(1)「砂糖キビおよび砂糖委員会」である。この委員会は①タイ糖業の政策の決定、②関

図1 砂糖キビおよび砂糖法（1984年）による分糖法の各種委員会組織図



(注) かっこ内の数字は委員の人数を示す。

(出所) 筆者作成。

係法規の制定，③具体的な政策実現の諸手続きの決定，④運営委員会，砂糖キビ委員会，砂糖委員会の各委員の任命，など糖業政策を決定し，タイ糖業を運営する権限のほとんどがこの委員会に集中している。

以下他の委員会の役割をみると，(2)「運営委員会」は分糖法の運営に関するさまざまな実務を行っている。具体的には，組合費の金額，工場の操業開始日，CCS値算出方法の規定などの制定，砂糖収入の試算などである。砂糖キビ委員会，砂糖委員会の管理もこの委員会の役目である。(3)「砂糖キビ委員会」は，砂糖キビの栽培原価を試算し，砂糖キビの生産量の把握に努めている。また，最近は砂糖キビの奨励品種に関する業務も行っている。(4)「砂糖委員会」は国内と輸出の砂糖の管理が主な仕事であると規定されている。(5)「砂糖キビおよび砂糖基金委員会」は，砂糖キビおよび砂糖基金の管理運営を行っている。この基金は，砂糖キビ価格の安定，国内砂糖価格の安定，研究開発のための資金供与，国際価格と比べ高価な国内糖を使用した輸出業者に対する還付業務などを行っている。通常基金の財源は，毎年砂糖キビおよび砂糖委員会により決定される，砂糖キビおよび砂糖生産研究奨励金（例えば，1996/97年の供出率は，トンあたり砂糖8.77パーツ，糖蜜1.72パーツであった）である。基金の資金残高規模は，98年末では約15億パーツであり，農業協同組合銀行に預けられている。

分糖法成立以後における糖業政策運営の大きな特徴のひとつは，官民合同型政策決定の発展とみなせることである。この図が示すように，分糖法の執行機関は，砂糖キビ栽培農民，製糖工場，政府の3者による，合同管理執行体制とでも呼ぶことのできる組織となっている。とくに注目されるのは，この3者のうち，少なくとも委員定数上は，砂糖キビ栽培農民の声が最も反映されるような組織構成である点である。砂糖キビおよび砂糖委員会の選出方法をみると，分糖法が官民合同型政策決定を目指したものであることが，よく理解できる。

砂糖キビおよび砂糖委員会の選出基準とその具体例は次のようなものである（砂糖キビおよび砂糖法<1984年>制定初年である84年の事例）。政府枠である

5名は、工業省から、事務次官と砂糖キビおよび砂糖委員会事務所長の2名、商務省から国内通商局長、外国貿易局長の2名、農業・協同組合省から農業経済局長の1名となっている。砂糖キビ栽培農民の9名は、当時設立過程にあった砂糖キビ農民組合もあり、決定に手間どったと記録に残っているが、原則は、栽培農民組合の組合員数と砂糖キビ生産量が選出基準となっている¹⁸。組合組織が選出基盤となり、前出の7区組合から2名、スパンブリー県の組合から1名、プラチュアアップキーリーカンとペットブリーの両県の組合から1名、チョンブリー県の組合から1名、ラヨン県の組合から1名、6区（ガムペーンペット県）の組合から1名、クムパワピー（ウドンターニー県）の組合から1名、特定の地域の栽培農民組合でない「チュムヌム・サハコン・カーンカセート」が1名、で9名であった。工場代表7名の選出基盤は製糖工場協会、当時の砂糖生産能力を基準として、タイ砂糖工場協会が2名、タイ砂糖生産者商業協会が5名と決定している。

分糖法における砂糖キビ価格（暫定価格）の決定過程をみてみると、まず運営委員会が当該年の砂糖収入を試算し、工場協会ならびに砂糖キビ栽培農民の組合に通知、とくに反対がなければ、砂糖キビおよび砂糖委員会で審議したうえで閣議にはかり、閣議決定を受け官報に告示するという、政策決定過程となっている。最終的な価格となる実現価格の決定もほぼ同様のプロセスで決定される。

砂糖キビおよび砂糖法（1984年）にしたがって、砂糖キビおよび砂糖委員会や運営委員会などの委員会は、それぞれの年度に必要な法規を制定し、分糖法の制度を運営している。これらの委員会によって毎年出される法規は広範囲に及び（係官が自分たちの便宜のため作成している96年度の関連法令集は、A4版で116ページにもなっている）、各工場のクォーター別砂糖生産割当ての決定、砂糖キビおよび砂糖基金に関する規定、その他分糖法運営面での規定に加え、砂糖キビ栽培農民組合の組合費も規定している。先の決定過程、各種委員会の構成やその選出方法などからも明らかのように、かなりの程度合議的であり、3者（政府、農民、工場）が参加する政策調整機能は明らかに

他の産業より高いレベルにある。

このような管理執行体制は、分糖法が導入された当初、いくつかの点で工場と農民が対立し、問題も多かったようである。しかし、3度にわたる制度改定を経て、現在運用面では、輸出糖の工場から港までの運賃の計算と、砂糖収入算出における糖蜜部分の取り扱い方以外では、両者の対立はなくなっている¹⁹。

4. 分糖法の改定

1982/83年度から導入された分糖法は、通常5年ごとにその枠組みが調整され、これまでに3度、制度の改良・変更が加えられ更新されてきた。

その重要な変更点は以下のような点であった。

(1) 糖蜜の分配。当初工場の余得であった糖蜜が、農民にも分益されるようになった(1987/88年からトンあたり10パーツの定額、94/95年からは砂糖キビ栽培農民と製糖工場の間で70対30で砂糖と同様分益するとされた)。

(2) CCS (Commercial Cane Sugar) システムの導入。1992/93年からは、砂糖キビの購入法を砂糖キビの重量から質の基準へと変更する大きな改革があった。砂糖キビ購入方法が、従来の重量によるものから、CCSシステム(糖度を基準とする買い上げ)に変更された。

このシステムでは、10CCSを基準に砂糖キビ価格に差をつける。例えば、CCSが導入された1992/93年の例では、10CCSの砂糖キビはトンあたり516.3パーツである(表4参照)。もし砂糖キビの糖度が10CCSより高ければ、1CCSにつき、29.9581パーツを加算、低ければ控除する。つまり、9CCS1トンの砂糖キビは、 $516.3\text{パーツ} - 29.9581\text{パーツ} = 486.3419\text{パーツ}$ 、となる。逆に、12CCSの砂糖キビ1トンは576.2162パーツである。糖度を考慮する買い上げの実施により、表4にみられるように、タイ糖業の歩留まりは向上している。

さらに、1996/97年からは、地区別に分割して分糖法を適用することと

表4 CCSシステム導入後の砂糖キビ価格と糖度 (CCS)

年度	砂糖キビ価格 (パーツ)	CCS値	修正砂糖キビ価格 (パーツ)	歩留まり (キロ/トン)	国際価格 (セント/重量ポンド)
1986/87	443.83	10.80		103.73	6.71
1987/88	462.00	9.97		95.31	10.17
1988/89	527.45	10.92		106.32	12.79
1989/90	596.55	10.50		99.79	12.55
1990/91	439.65	10.18		94.74	9.04
1991/92	477.51	10.91		102.82	9.09
1992/93	516.30	11.60	567.23	104.23	10.03
1993/94	533.01	11.44	579.06	101.75	12.12
1994/95	569.27	11.78	629.22	104.35	13.44
1995/96	537.61	11.88	598.20	104.45	12.24
1996/97	600.00	11.78	664.08	103.51	12.06

(注) 国際価格は統計上の制約からタイの砂糖キビ栽培年度と異なっている。例えば、1986/87年度は、1987年度の国際市場（ニューヨーク11号約定）の平均価格である。砂糖キビ価格は、CCSシステム導入以降は10CCS値の価格であり、修正砂糖キビ価格とは、全国平均CCS値に修正し、筆者が砂糖キビ価格を算出したものである。

(出所) タイ工業省内部資料、精糖工業会内部資料より作成。

なった。すなわち地区ごとに分益の収支決算をするように変更されている²⁰⁾。これら分糖法の枠組み変更は、生産性の向上、農民への分配増大、の2点に大きな特徴があった。例えば、CCSシステムの導入により、明らかに工場側はCCS導入以前よりも減収となっている。またこのシステムの採用により、農民は砂糖キビの重量よりも糖度を重視した栽培を行うようになったといわれている（表4参照）。

また、売却価格が全輸出価格算出の基準として使われるBクォーターの売却は、1982/83年から5年間は、砂糖キビ栽培農民委員3名、製糖工場委員2名で売却を決定していたが、農民の意見をうけ、87/88年からはタイ砂糖キビ砂糖会社の37名の砂糖キビ栽培農民代表から、委員7名を選んで売却を行うよう変更した²¹⁾。

このような分糖法の枠組みの改善は、現在も継続しており、タイ糖業の生産性向上を目的としている。先ほど紹介した、1997/98年から導入された地区ごとの分糖法の計算制も、砂糖キビ栽培農民が主張するように、農民と製

糖工場の一体感が増すのであれば、さらなる生産性向上が可能となる制度改革となるかもしれない。また、砂糖キビ委員会は、90年代以降、従来の工場部門中心の生産性向上のみでなく、農業部門である砂糖キビ栽培の効率化に取り組み始めている。最近、奨励品種など栽培面での効率化に関する法令を出して、品種改良部門の研究成果を砂糖キビ栽培農民の間に普及しようとしているが、タイ糖業における新たな取り組みとして注目される。

5. 分糖法の評価

タイ式分糖法の成立により、タイ糖業は1980年代以降も、フィリピンのように多くの砂糖生産国が国際価格の低迷に苦しむなか、順調な発展を遂げることが可能であった。このタイ糖業の発展は、アジア諸国の経済発展が引き起こした自国の国内消費の増加、タイに有利な輸出市場の誕生という恩恵を受けたことも事実であった。しかし、82年の分糖法成立によるタイ糖業の構造変換がなければ、達成できなかった。

分糖法により、砂糖キビ栽培農民と製糖工場の確執関係が緩和され、両者の関係は対話を基調とする「共生関係」へ転換した。糖業政策の中心となる砂糖キビおよび砂糖委員会に、砂糖キビ栽培農民と製糖工場協会の代表が委員として加わり、官民合同型の政策決定とその運用に、それぞれが深く関わるようになった成果であった。もちろんいまだに対立も残っているが、分糖法が導入されて以降、両者の対立による農民の砂糖キビの工場搬入拒否や工場の砂糖キビ買い上げ中止で、分糖法導入以前にはよくみられた、製糖工場の生産が止まるような事態に陥ったことはない。分糖法以前のように、工場の操業が中止するような事態を想定しなければならないとするならば、製糖企業は大きな投資を躊躇したであろう。糖業は、工場部門においては資本集約的な装置産業の側面をもち、大規模投資が必要である。分糖法の導入後、タイの製糖工場における1日あたりの圧搾能力平均は、実績ベースで1980/81年の4380トンから96/97年には9330トンへ上昇している。

現在、タイ糖業の工場部門は生産性が高いことで有名である。工場部門の積極的な投資がみられた背景として、両者の砂糖キビ価格をめぐる対立が緩和され、計画的な生産を見込める制度ができたことで、未来を見通した収益の計算が可能となったことも重要であろう。分糖法は法律によって規定されているので、人的な政治要因で見直しが起こる可能性が低いことも、大きな利点であった。その結果、各製糖工場は争って果敢な投資を繰り返し広げていった。また製糖工場協会の代表が、政策立案に関与する砂糖キビおよび砂糖委員として加わったことは、分糖法が導入されて以降、タイにおいて製糖工場数の増加を抑える政策がとられたことと、おそらく関係している。既存の工場は、分糖法の成立で直接糖業政策決定に参加し、新規の工場参入を抑制した。農民にとっても工場数の抑制は不利益なことではなかったため、反対はなかった。結果として、拡大する砂糖キビの生産は各工場の圧搾能力増強で処理された。このことは各工場1日あたりの砂糖キビ圧搾量増大の大きな要因となるものであった²²⁾。

分糖法の導入により、砂糖キビの質も向上しているが、この改善は分糖法の進化、すなわち制度の見直しによるところが大きい。とくに効果があったのは、前述した分糖法の2度目の変更（1992/93年から）で導入された、砂糖キビ買い上げシステムを従来の重量から糖度（CCS値）による買い上げに変更したことであった。この分糖法の改良により、タイの歩留まりは向上している（表4参照）。

タイ国内の消費者にとっては、砂糖生産の厳密な管理体制が確立したことで、国内消費糖の価格が安定し、品不足が起こらなくなったことも、分糖法を評価できる積極的な側面であった。

このように、分糖法による制度改革は、単に政治による砂糖キビ価格の歪みを防ぎ、市場メカニズムを導入したのみでなく、総合的なタイ糖業の生産性向上に寄与する側面を合わせもっていた。分糖法が厳密に施行されたとき、工場部門の生産性が向上することで、砂糖生産コストは低減し、タイは有数の砂糖輸出国として持続的発展を遂げたのであった。

第4節 分糖法体制下の糖業の発展

1982年の分糖法の制定を、筆者は、強力な圧力団体である砂糖キビ農民と製糖工場間の利害関係の単に政府による調整手段のみと捉えるのではなく、タイ糖業の輸出産業への再編過程であったと考える。81年9月に1968年砂糖法に代わり、分糖法の制定が準備され始めた段階で、輸出産業として、糖業を積極的に推進していくことが閣議承認されている。分糖法には、従来の国内消費糖安定供給と国内価格安定に加え、輸出産業として成長するためのさまざまな制度が内包されている。すなわち、国際市況を取り込んだ砂糖キビ価格の決定プロセス、価格メカニズムをとおした砂糖キビ生産規模の調整、国内市場を完全に管理することによる公正に制度化された「補助金」の創設、国内市場の成長に合わせた輸出規模の拡大、製糖工場と砂糖キビ栽培農民が共同して生産性向上（生産コストの削減）を目指す制度枠組みの確立、官民合同型政策決定と制度枠組み運用、消費者が容認できる価格レベルでの国内消費糖の長期安定供給、寡占下における製糖工場間の競争、などである。そしてこの枠組みが成立すると、タイ糖業の供給面と需要面の双方での優位性が、分糖法成立以前にも増して、生かされるようになっていった。

供給面では、東北タイを中心とする農閑期の余剰労働力利用による、粗放的であるが低コストの砂糖キビ栽培がまずあげられる。砂糖キビ栽培部門は大量の労働力を必要とする。天水に依存するタイにおける砂糖キビ栽培においては、とくに労働力を必要とする季節は収穫期の12月から雨季が始まる4月までである。一方、東北タイの農業は、多くが天水に依存する稲作、畑作で、農繁期は雨季となる。製糖工場が操業し、糖業の労働需要が高まる時期は、12月から4月までの乾季の農閑期であるので、農閑期と砂糖キビ産業の労働需要期がぴったり一致した。また、砂糖キビ栽培はタイの米生産と同様、現在もきわめて粗放的であるが、生産コストは低い点が重要である。生産コストが低くなる最大の要因は、おそらく労賃であろう。東北タイからの農業

出稼ぎ労働者の賃金はタイにおける賃金のなかで最底辺に位置している。東北タイ農民の農閑期余剰労働が、粗放的であるが低コストの砂糖キビの生産を実現するために、大きく寄与してきた。

国際競争力を高めるため、タイ糖業を供給面から支えた要因として、工場部門における規模の経済を追求する製糖工場グループ間での生産効率競争（近代的生産設備導入と生産能力の拡大）も重要であった。タイ糖業における、工場部門の生産性の高さは顕著である。工場部門における現在の生産規模は、46工場における実働圧搾量の平均で1日あたり約1万トン弱（1996/97年）、大工場では2万トンを超え、世界的にみても大きく、効率的である。各企業グループは、1980年代後半から、生産規模を拡大するため原料である砂糖キビの増産が困難になり始めた中部や東部から、東北部や中部の北側へ工場を移設、設備を増強し生産規模を高めた。その過程でそれまでの企業グループは再編され、市場占有率が大きく変化している。表5は96/97年における6大砂糖財閥の市場占有率を表している。この6大財閥でタイにおける全46工場のうち25工場を占め、合計した市場占有率は68.1%となっている。

比較のため、分糖法が導入される前年の1981/82年の各財閥の圧搾実績をみると、タイエカラック、バーンポーンとワンカナイーはまだ存在しておらず、タイルンルアンのシェアは全圧搾量1989万トンのうち25.2%、ミットポーンは11.2%（バーンポーンはこの頃ミットポーンと同グループとされていたため、実際のミットポーンのシェアはこれより少ないともいえる）、クワンズンリーは10.3%であった（表5参照）。この15年間で平均した1工場あたりの年間圧搾量は46万2000トンから122万トンへ増大している。つまり、この間頻繁に工場の売却や系列工場の再編があり、移増設によって生産規模が増大していくと同時に、ミットポーンや新興のタイエカラック、ワンカナイー、バーンポーンが勢力を強め、タイルンルアンが大きくその地位を後退させている。ちなみに民間のような効率化がみられなかった官営工場では、1981/82年には6.6%のシェアがあったが、1987年に1工場が民間に払い下げられ3工場となり、96/97年にはそのシェアは1.7%にまで低下している。98年には、つ

表5 1996/97年, 81/82年のタイ砂糖グループの市場占有率
(単位: トン)

グループ名	1996/97年		1981/82年	
	圧搾実績	市場占有率	圧搾実績	市場占有率
タイルンルアン (7工場)	8,081,776	14.4%	5,005,567	25.2%
ミットボン (4工場)	7,849,700	14.0%	2,217,717	11.2%
タイエカラック (3工場)	6,856,689	12.2%		
ワンカナイー (4工場)	5,893,609	10.5%		
クワンスンリー (4工場)	5,092,612	9.1%	2,040,225	10.3%
バーンポーン (3工場)	4,438,278	7.9%		
政府 (3工場)	935,136	1.7%	1,311,402	6.6%
その他 (21工場)	17,095,735	30.4%	9,311,450	46.8%
総圧搾量	56,243,175	100.0%	19,886,361	100.0%

(注) 原資料では各グループ工場の所属が現在の所属と異なっているため(売却などによる再編を考慮していないことによる), 修正してある。カッコ内の工場数は1996/97年のもので, 81/82年については, クワンスンリーは96/97年と同様4工場であるが, タイルンルアンは10工場, ミットボン3工場, 政府4工場, その他22工場の合計43工場であった。また81/82年にはタイエカラック, ワンカナイー, バーンポーンの各グループはまだ成立していなかった。

(出所) タイ工業省内部資料より作成。

いにこの3工場も民間に売却された。このように各グループの市場占有率が大きく変化したことは, 工場数制限下における激しい企業間競争が展開されたことを物語っている。

さらに, これらの供給要因に加え, 収益性の高い国内市場の持続的拡大, 国際市場における特惠市場の比率の低下, アジアの途上国における需要の増大および原糖から白糖への輸出市場構造変化などの需要面における有利な条件が加わって, 砂糖輸出国, タイが立ち現れたのであった。

[注]———

- (1) 1960年代の砂糖キビ売買の状況を砂糖キビ栽培農民はこう回想している。
「今でも覚えているが, 毎年砂糖キビ栽培農民は自分がいくらで砂糖キビを売却できるか知らず, 圧搾が開始される季節になれば工場主はクオーター長と会談し, 今年の砂糖キビ価格はこれこれであると決定した。砂糖キビ栽培農民は1人として, 砂糖キビの価格について, 1パーツですらも交渉するものはな

- かった」(*Phu Chatkan Rai-duan*[月刊プーチャットガーン], Vol. 7, No. 75, July 1989, p. 111.)。
- (2) またこの複数为替制度は輸入には公定為替レートよりも高い自由市場で外貨を調達しなければならず、輸入制限的な側面をもち国内の生産の増大に結びついていた。
 - (3) アンマーとスタットは糖業関係の法律が、圧力団体形成以前、1960年代に制定されていることを指摘し、政府の産業保護と法制度の関係を強調している。*Ammar Siamwalla and Suthad Setboonsarng, Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Thailand*, Washington, D. C.: World Bank, 1989, p. 87.
 - (4) 強力な保護政策のもとで成長してきたタイ糖業を市場メカニズムにおくことはできなかった。仮にそうしたならば、国際自由市場における糖価のほぼ2倍の生産コストであるタイ糖業は、存続することはできなかったであろう。1961/62年の生産原価はキログラムあたり2.91バーツであり、国際自由市場の糖価は1.5バーツ前後であった。
 - (5) 課徴金の額は当初キログラムあたり0.97バーツ、国際市況がもち直したことで過剰保護であるとの批判もあり、減額され63年12月以降は0.5バーツであった。
 - (6) この無圧搾機製糖工場が消滅していく様子は、山本博史『タイ糖業史』御茶の水書房、1998年、第4章第1節および第2節を参照。
 - (7) タイ工業省内部資料『タイ糖業と国際砂糖協定』(*Utsahakam Namtan Thai kap kwam Toklong wa duai Namtan rawang Prathet*) 所収の付属資料。また表記が煩瑣になるため、個々に出所は示さないが、本章の事例はとくに断らない場合、工業省の内部資料に依拠している。
 - (8) 政府に対し、共同してさまざまな要求をするようになった製糖工場は、1970年代初頭には内部対立を孕むようになっていく。その結果、タイルンルアン・グループのタイ砂糖工場協会運営独占に不満をもつクワンズンリー・グループとミットボン・グループが71年9月「タイ砂糖生産者商業協会」(*Samakom kan Ka Phu Phalit Namtan Thai*) を設立することで分裂した。分糖法の設立期にこの両グループは、激しくその導入をめぐる対立した。タイ砂糖生産者商業協会は市場占有率がおよそ60%であったため、60グループと呼ばれ分糖法の推進者側であった。85年末に新興のワンカナイーが新たな製糖工場協会を設立するまで工場のさまざまな政府への働きかけは、この二つの製糖工場協会を軸としていた。98年8月のタイ工業省でのインタビューによれば、現在製糖工場協会間の関係は改善され、良好であるとのことであった。
 - (9) アンマーとスタットは、この製糖工場の原料が直接砂糖キビとなったことが、砂糖キビ農民の組織化を可能にした要因であると本章と同様の分析をしている

- (Ammar and Suthad, *Trade, Exchange Rate*…〔前掲注(3), 以下前掲を略記〕, p. 70)。
- (10) 製糖工場がプランテーションをもたなかった理由ははっきりしていない。タイにおいては、稲作にみられるようにプランテーションが成立しにくいという社会文化的な説明も多い。筆者は、製糖工場が当時、大量の労働力を必要とする砂糖キビ栽培の労働力調達や管理面で不安を抱いたのではないかと、現在のところ考えている。
 - (11) 政府による砂糖キビ価格の調停の経緯は、山本『タイ糖業史〔注(6)〕』218～222ページ参照。
 - (12) 農業援助基金は農民援助基金法の制定をうけ創設された基金で、農民の保護を目的に1974年10月19日から施行された。糖業もこの法律が適用され、石油危機に由来する輸出砂糖価格の高騰を利用し、タイ政府は輸出糖に対し輸出プレミアムを徴収し農業援助基金に繰り入れ、不況時の砂糖キビ価格補填の原資とした。
 - (13) 現在のタイ製糖工場の高い生産性は、日本でも注目され、精糖工業会の月報『海外砂糖情報』がたびたびとりあげている。例えば、「世界の基準と比較して、タイの砂糖産業は効率が良く……」(『海外砂糖情報』1996年9月号, 245ページ)。「……タイ技術陣は世界に冠たる実力を持つに至っている」(『海外砂糖情報』1992年6月号, 147ページ)。また1998年8月28日の三井製糖の現地法人へのインタビューのなかでも、タイ製糖工場の生産性の高さを認めておられた。
 - (14) タイにとって輸出特惠市場は、アメリカへの通常2万トン前後の輸出割当てのみである。輸出が多い年には400万トンを超えるタイにとって、この特惠市場はあまり意味をもたない。
 - (15) 過去、国内消費と輸出の比率はほぼ1対2から3であった。1996年9月に行われた五カ年計画のセミナーのレポートでは、農民側の提案として30%の国内市場比率の維持がうたわれている。このように、砂糖キビ栽培農民も国内市場の重要性を認識している。
 - (16) クムパワピーシュガー株式会社『タイ国の製糖業』社内文書, 1989年, 6ページ。
 - (17) 1998年8月, 三井製糖の現地法人に長く勤めている蔡氏は筆者のインタビューに答えて、すでに70年代の経営者の会合でヨンシン氏が、分糖法に近い考えを提案していた、と述べている。
 - (18) タイ工業省内部資料『タイ国の砂糖生産状況年報』(Sarup Sathanakan kan Phalit Namtan khong Prathet Thai Pi 2527-28) 59～64ページ。
 - (19) 1997年3月に工業省で入手したし資料(内部者用書類)や係官へのインタビューによる。

- (20) この変更は輸出糖価格の基準となるBクォーター（農民代表によって売却が行われている）の売却に関する意見の相違が原因である。当初から東部地区の代表が個別に売却した方が、価格が高くなると主張し、一方東北タイの農民も東北地域と他の地域との栽培方法の相違から、地区別にすれば工場と栽培農民の団結が高まり生産性が上がると主張し、追従した。この栽培方法の相違点とは、タイでは砂糖キビの栽培法に、5～7月に植える春植えキビ（オイ・トン・フォン）と10月頃に植える秋植え（オイ・パイ・フォンまたはオイ・トゥラーなどと呼ばれる）の2種類の栽培法が行われていることである。生育期間の短い春植えの砂糖キビは、比較的肥沃な中部、東部地域での栽培方法である。秋植えは1年以上生育させてから収穫するため、製糖歩留まりがいい。ただし農民にとっては生育期間が長く長期の資本投下が必要であるためコスト高になりがちである。またこの改正には、工場側が反対しているようで、結論はまだ出ていない。現在工場側が改正の無効を主張して、各種関係委員会を訴えている。
- (21) 1998年4月タイ砂糖キビ砂糖会社のマーケティング課長、スラット氏へのインタビューによる。このとき、原糖価格に対し従来は10%の増価であった精製糖の価格上乘せが、13.86%に引き上げられた、と述べていた。精製糖の輸出価格を高く見積もれば、前提である収入が増加するため、砂糖キビ価格の増加につながる。やはり農民に有利なように制度枠組みが作り変えられているようである。
- (22) タイ政府は、砂糖自給が達成され余剰がではじめた1960年代半ばから、ほぼ一貫して製糖工場数を制限してきた。唯一の例外的な時期は、第一次石油危機による国際糖価高騰期、73年2月から74年10月まで工場の新設を公式に認可した時期であった。工場の増設（生産能力の引き上げ）に関しては、禁止していても罰金を支払うことで容認することが多かった（増設のペナルティーは、93年7月以降、罰金から利益の多い国内糖のクォーターを削減することに変更）。分糖法の導入後も原則として製糖工場の新增設は禁止されていたが、タイ経済の構造変化により、砂糖キビ生産拡大地域と工場の立地がミスマッチとなったため、新設は認めないものの、89年10月工場移設を認め、同時に工場設備の更新による増強も認可している。また98年の官営3工場の民間化も、移設と生産能力増強を認めたいうえでの売却であった。

年表 タイ糖業の推移

年 月 日	事 項
1936年3月1日	関税キログラムあたり0.08パーツへ
1937年4月11日	官営第1工場であるラムバーン工場の建設起工式が行われた
1939年2月19日	関税キログラムあたり0.1パーツへ
1952年12月12日	タイ国糖業株式会社 (Thailand Sugar Corporation: TSC) 設立
1953年9月	タイ国糖業株式会社営業開始により、国内糖価決定ならびに輸入独占体制の成立
1956年10月	タイ国糖業株式会社による国内糖の統制廃止、商務省は依然として輸出入の権限を有する
1958年4月29日	砂糖の輸入関税キログラムあたり2.5パーツへ
1959年11月17日	砂糖輸入の禁止 (清涼飲料水用の精製糖輸入を除く)
1960年1月5日	工場の新増設の禁止
1961年11月23日 1961年11月24日	1961年糖業法施行 マスコバド糖および甘蔗液以外の砂糖にキログラムあたり0.97パーツの課徴金。この課徴金 (補助金) による砂糖輸出が始まる
1964年 1964年11月	カンチャナブリー県周辺の「第7区」の砂糖キビ農民が「7区砂糖キビ農民会」を結成 タイ砂糖工場協会 (Thai Sugar Producer Association: TSPA) 結成 (ブラシット・ガンチャナワットが会長)
1965年 1965年11月	工場の新増設禁止 (1973年まで) タイ政府は初めてアメリカからの輸出枠1万5470トン (ショートトン) を1966年から71年まで6年間受ける
1966年10月1日	1965年糖業法施行。この糖業法により課徴金 (CESS) を使った輸出補助システムの廃止、糖業援助基金も同時に解散
1968年12月25日	1968年砂糖法実施、同時に砂糖奨励センターの機能と職員を受け継ぎ、「砂糖キビおよび砂糖事務局」(Sugar Institute) を設立
1969年7月8日	5年間 (1969~74年) にわたる製糖工場の新増設の禁止
1973年 1973年2月26日	「タイ砂糖キビ生産農民連盟」(Thai Sugarcane Planters Federation) 結成 (1975年とする説もある) 製糖工場新増設禁止を解除
1974年6月18日 1974年9月2日 1974年10月8日	砂糖の輸出に輸出プレミアム (輸出税) が課されることとなる 砂糖生産および販売審議委員会が設置され、政府が砂糖キビ買い上げ価格決定の仲介者となる 製糖工場の新増設の禁止
1977年1月5日	製糖工場の新増設の禁止、工場操業証の転売も禁止
1980年11月11日	国内糖価の統制価格改定、白糖12パーツ、精製糖13パーツ

1981年11月2日	白糖販売管理中央事務所が事業開始国内販売一元化、以来国内糖の価格統制に成功
1982年9月 1982年12月	新たに分糖法（栽培農民70、工場30の利益システム）導入 タイの8地場商業銀行が7800万ドルの融資を砂糖基金に対し行う。 1986年この負債は中央銀行が肩代わりする
1985年3月26日	輸出振興策として砂糖を使用した輸出品を生産する輸出業者に安価な砂糖を供給することを決定
1986年1月7日	工場の操業証の転売を認める
1987年7月19日 1987年10月	閣議決定で、1982年12月の7800万ドル借入金返済と糖業支援のため、この年、砂糖の事業税9.9%を免除とすることを決定 大蔵省傘下のチョンブリー官営工場をチョンブリー農業者組合へ売却し民営化
1989年10月10日	閣議決定で新設禁止。ただし、工場の移設とそれともなう増設、砂糖キビの収穫の増加地域における増設認可
1991年9月10日	閣議は新增移設を再び禁止
1992年9月10日	砂糖キビおよび砂糖委員会の1992年布告5号で、砂糖キビの買い上げシステムを重量から糖度（CCS）による買い上げに変更する分糖法の内容改正
1993年7月12日 1993年7月13日	内閣は砂糖輸出会社の設立を一定の条件を満たしたうえで原則自由化 工業省は砂糖キビの不足する地域における工場の増移設を認可する政策に変更。このときの政策変更で同時に従来認可を受けなかった増設に対し罰金で処罰していたことを改め、国内販売のAクォーター削減の罰則に変更した
1995年 1995年10月20日	ガット・ウルグアイ・ラウンドの妥結を受け、1995年よりタイは砂糖の輸入禁止を改め、年間1万3105トンの輸入義務を負うこととなった（ただし理由は明らかでないが95、96年ともほとんど輸入されていない） 砂糖キビおよび砂糖委員会の1995年布告12号で、糖蜜を70対30で農民と工場で分益すると分糖法の内容改正。施行期間は94/95年～98/99年の5年間
1996年11月14日	1996/97年度から砂糖キビ価格を全国規模でなく、地域別（中部、北部、西部、東北部）で算出することを砂糖キビおよび砂糖委員会が決定
1997年4月29日	工業省工場局傘下の官営砂糖工場民営化方針が閣議で決定される
1998年1月26日 1998年2月10日 1998年7月	商務省が公式には17年ぶりに砂糖の販売価格を引き上げる。引き上げは砂糖生産者のためではなく、値上げの思惑で不足気味となった国内糖の販売を円滑にするため、卸売に0.15パーツ、小売に0.35パーツのマージンを上乘せした 内閣（担当副首相スパチャイ）は、糖業関係者から要求のあった国内糖のキログラムあたり2パーツの価格引き上げを拒否。理由は輸出で十分利益が出ているというものであった 官営3工場が民間に売却が決定される

（出所）筆者作成。