

ケニア小農部門紅茶産業における

生産者組合運動の興隆について

大倉 三和

はじめに

紅茶産業は今日ケニア最大の外貨稼得産業となっている。1996年には紅茶は、ケニア経済において輸出収益の約2割を占め、輸出品目中の筆頭に位置した。同国の紅茶産業の重要性は一国レベルにとどまらない。96年におけるケニアの紅茶生産量はインド、中国に次ぎ世界で三位を記録した一方で、紅茶の国内消費がインドや中国に比して小規模なケニアは、95年、96年にはスリランカをわずかに抑えて世界最大の輸出量を記録した。

このように、いまや国内経済のみならず世界の紅茶貿易においてもきわめて重要な位置を占めているケニア紅茶産業は、外資系企業が主体のプランテーション部門とアフリカ人小農生産者が中心の小農部門に大別される。平均383エーカーものプランテーションと併設の製茶工場を所有・経営する約60の茶業者が、多数の賃労働者を雇用して資本主義的生産を行なう前者と対照的に、後者では、自家農地内に平均0.7エーカーの茶園を持つ約30万3000人のアフリカ人小規模生産者が、家族労働と臨時雇用労働を利用した生産を行なってい

る。小農の茶葉を加工する製茶工場は1999年時点で全国に45基あり、これらは「ケニア紅茶開発公社」(Kenya Tea Development Authority: KTDA)によって集権的に運営・管理されてきた。

本稿では、このケニア紅茶産業において重要な位置を占めてきたKTDA統轄下の紅茶事業をとりあげ、そこにおける近年の動向を、1990年代に生じた小規模生産者の組合運動に着目しながら考察することにした。

1 契約栽培事業としてのKTDA紅茶産業

小農部門紅茶事業では、農業省管轄下の特殊法人としてKTDAに法人格を与える法令の諸規定に基づき、KTDAが事業のあらゆる段階——すなわち生産部面では生産者の登録にはじまって、投入財の掛け売り、技術指導まで、加工・販売部面では、茶葉の集荷、製茶工場の建設・管理、そして販売・支払いに至るまで——を集権的に統括・管理することになっている。生産者は、KTDA職員の指導に従って苗木管理や茶葉の摘み取りを行ない、茶葉をKTDAのみに販売することが定められている。こうした関係を基礎とす

る小農部門紅茶生産は、農業生産者と農産物の加工・販売業者との契約諸規定に基づく契約栽培事業だということができる。

20世紀半ばまでの約半世紀の間、ケニアの紅茶産業は専らプランテーション部門の産業として確立されてきたが、今日のケニアで紅茶生産および輸出の過半を占め、同部門の重要性に主として貢献するのはKTDA統轄下のアフリカ人小農部門である。第二次大戦後に実験的に開始され、植民地支配末期の1961年に独立採算制に基づく正式な事業として開始された同部門紅茶生産は、60年代から80年代を通じて急速に拡大し、茶樹作付け面積では72年に、紅茶生産量では88年にプランテーション部門を凌ぐに至った。

このKTDA事業が、開発途上国における国营事業、また農村開発事業のなかで最も成功した例としてしばしば言及される理由は、分散する多数の小農民による生産が、契約栽培制度に基づき、KTDAの組織化された技術指導体制と集荷網とで統合され、その結果としてアフリカ人小農民による高品質茶葉の生産とその小農部門紅茶産業の目覚ましい拡大・発展が実現されたからにほかならない。

ところが、このような目覚ましい生産拡大のうらで、それまで維持されてきたはずのKTDAと生産者との間の安定的関係は、1980年代半ば頃から大きく揺らぎ始めていた。

2 生産者組合運動の興隆

1997年12月22日、約500人からなるデモ隊の列がナイロビの目抜き通りを行進した。そのときデモ隊の人々が頭上に掲げていたのは紅茶の原料となる茶葉を産する樹の枝だった。ケニア各地から集まった茶葉生産者が、口ぐちに茶葉価格の引き

上げを唱えながら、KTDA本部にむかって歩みを進めていたのである。デモ行進は、95年に発足した「ケニア小規模茶所有者組合」(Kenya Union of Small Scale Tea Owners: KUSSTO)が組織していた。KTDAに提出された請願書で、KUSSTOは茶葉価格引き上げのほか、事業管理からのKTDAの撤退や事業運営・管理における生産者の自立性の拡大といった諸要求をあげており、これらの要求への対応が40日以内に得られない場合には茶葉摘み取りをボイコットすると表明していた。その予告どおり、翌98年2月初めにケニア高地の茶生産地帯では、広範かつ大規模な摘み取りボイコットが展開された。

KTDA事業では、1980年代末からこうした茶葉摘み取りのボイコットやデモ行進がセントラル州ムランガ県やキリニャガ県、またニャンザ州ニャミラ県など地域レベルでしばしば行なわれていた。その背景にあったのは、80年代半ば以降の生産者実質所得の全般的減少傾向である。国際市場価格の下落や肥料価格・管理手数料の引き上げ、農産物販売収益に対する新たな課税(5%)によりただでさえ所得が減っているなか、順調な降雨により生産が増大した時期には、工場処理能力の不足や道路状況の悪化などのためKTDAによる集荷作業の遅延が度重なり、生産者は大きな損失を被っていた。さらに、こうして集荷・加工体制が混乱の様相を呈するなかで大統領令により設置された調査委員会が、KTDA幹部による数々の不正・汚職疑惑への関与を明らかにした。これらの諸要因を背景として、生産者のKTDAへの不信、不満が著しく高まるなかで、最初の大規模な茶葉摘み取りボイコットは起きたのである。

茶葉生産者の組合運動は、1989年から92年にかけてのこうした一連の展開の中から、また92年における複数政党制の導入により組織活動に対する

規制が大きく減じたことをも背景として生じた。92年に結成された組合の活動は、労働組合としての登録申請を却下された時点で挫折したが、このときの主導層は後に発足したKUSSTOに合流し、活動を拡大していった。KUSSTOもまずは合法的活動基盤を得るべく登記申請を行なったが、このときも彼らは労働組合としての登記申請を却下された。しかし、KUSSTOはこの判断に不服を申し立てる訴訟活動を経てさらに活動を広げていき、最初の組織的行動として前述のデモ行進およびボイコットを実施するに至ったのである。

3 なぜ労働組合か

ところで、KTDAの監督下で紅茶生産に従事する小規模生産者の運動が、あたかも産業部門賃労働者による組合運動のように、ボイコットによる値上げ交渉や労働組合としての登記申請といった形を取るのとはなぜだろうか。

まず、KTDAとの関係において茶生産を行なっていく上で生産者が独自の組織を必要とした背景には、KTDA事業において制度的に確立されてきたはずの「生産者による所有」の形骸化が関連している。KTDA紅茶事業では、生産者は自家農地に茶園と苗木を所有する独立自営農民であるだけでなく、製茶工場会社を所有する主体でもある。KTDA管理下の製茶工場は民間株式会社であり、株主数と保有株数の上では生産者が中心にいる。製茶工場株式の生産者による所有は、茶葉生産者買い取り価格からの天引きによる工場建設時ローンの返済を根拠として事業計画段階から組み込まれてきた。しかしKTDAが経営代行業者として工場管理のほぼ全実権を握る体制下にあると、「生産者の所有」は事業運営上の権限を何ら伴うものではなかった。KTDA事業において

やはり開始当初から確立されていた生産者による事業運営への参加の制度も、そもそも事業が拡大局面にあった頃に、茶園開発と技術普及（つまり生産段階）に重心をおいて確立した組織構造のなかでのものだったため、集荷・加工段階に生じた混乱や組織幹部の不正問題への対処やその解決を可能とするものではなかった。

構造調整政策の影響による物価や教育費の上昇などが生産者の生活を圧迫する一方で上記の事態が起きるなか、茶葉に対して月ごとに支払われる一次払い額は、投入された生産費さえも下回ることがしばしばであった。土地、苗木そして製茶工場の所有者であるにもかかわらず、価格をはじめとする諸決定に何ら影響力を及ぼす余地がないという矛盾を、生産者が明確に認識して克服しようとしたところに、組合運動は生まれたのである。

その生産者組織が、労働組合としての活動基盤を得ようとしたねらいは、労働組合のみが持ち得る交渉力にあった。生産者＝工場所有者として加工・流通段階における参加と自立性を拡大するべくKTDAと交渉していくうえで、生産者がKTDAに対して最大の圧力を加えうる交渉手段とは、茶葉摘み取りのボイコットにほかならない。そしてこの罷業行為を正当に実行する権利は、生産者組織が労働組合である限りで可能となる。

生産者組合が労働組合として存することを目指した理由は、プランテーション部門における生産者組織の法人格にも関係する。プランテーション部門において、生産者（民間茶会社）からなる同業者組織「ケニア茶業者協会」（Kenya Tea Growers Association：KTGA）は、ケニアの現行「労働組合法」のもとですでに労働組合として認可され登録されている。「10ヘクタール以上の茶園と製茶工場を有する生産者」のみに会員資格を与える同協会への参加資格のない小規模生産者は、KTGA

と同等の法的地位および権利、交渉力を持った生産者組織の設立が自分たちにも必要であり、それが可能だと考えたのである。

4 組合運動への政府・公社の対応

契約農業について論じた過去の諸研究は、労働過程を資本に間接的に支配される契約生産者は「プロレタリアート」としての階級的性格を持つと指摘してきた。しかし、KTDAの事例に見る生産者の運動は、彼らの生産手段所有者としての意識に根ざすものであり、プロレタリアートの性格を示しているのではない。

こうした生産者の自発性、主体性に基き形成された組合運動の存在を、KTDAやケニア政府はこれまでのところ合法とは見なさず、対立する姿勢をとりつづけている。ただ、運動が要求している参加や自立性などは、生産拡大局面における小農部門にKTDAそしてケニア政府自身が制度化してきた要素である。組合運動は、そうした制度環境のなかで生産者のイニシアチブが育成された結果として、はからずもうまれたものである。

この点についてKTDA側は、たとえ事業レベルで小規模生産者が最大限に自立的な諸決定権を得たとしても、国際市場において紅茶流通の大部分を数社の大規模茶業者が担っている現状では、小規模生産者本位の販売や価格決定は不可能であると、小農部門がそうした国際市場での競争力を維持するためには、経営専門家集団としてのKTDAによる事業運営と統括を通じて規模の経済性と高品質茶葉生産の技術水準を保つことが依然として必要なのだと主張している。こうした認識にもとづけば、事業組織の外部に生まれ、同部

門管理からのKTDAの撤退を要求する生産者組織を認めるわけにはいかないのである。

おわりに

構造調整政策の一環として実施されてきた公営企業民営化の枠組みにのっとり、2000年7月、KTDAは「ケニア紅茶開発会社」(Kenya Tea Development Agency Limited : KTDA (Ltd.))という民間の茶業コンサルティング・経営代行業者として生まれ変わることとなった。KTDA (Ltd.)統轄下の小農部門紅茶事業は、民営化前の同部門事業組織をほぼそのまま引き継ぐものである一方、KTDA (Ltd.)の株式は、45基の製茶工場株式会社を通じて全生産者によって保有され、その取締役会には生産者代表(製茶工場会社の取締役)が参加する。「小規模生産者が所有し主導する産業」というKTDAの理念が、新生KTDAのコーポレート・ガバナンスにこれまで以上に反映されているところに、われわれは民営化に至る組織再編過程に並行して展開した組合運動の成果を見てとることができよう。

新たな事業枠組みにおける生産者の自立性がこれらの制度に則って拡大し、生産者本位のコーポレート・ガバナンスが実現してゆけば、ケニア小農部門紅茶産業の事例は、契約栽培制度が小規模生産者による経営参画に発展しうることを証明するものとなるだろう。

【付記】 本稿のもとになった現地調査に際しては、日本学術振興会ナイロビ事務所の方々や、JICA派遣専門家ほかの方々から、多くの御助力を頂きました。記して深く感謝いたします。

(おおくら・みわ/中部大学国際関係学部)