

# ケニア穀物公社改革の現状

小島 さくら

## はじめに

世銀は過去10年間の構造調整融資(SAL)の経験を総合的に評価し、SALの経済的効果が最も現われにくい地域として、ラテンアメリカ重債務中所得諸国と低所得サハラ以南アフリカ諸国をあげている。ちなみに1988年実績で、調整融資の37.3%が前者に、33.8%が後者に振り向けられており、両地域は近年SALの重点地域となっている。

SALは、受け入れ国に対しマクロ経済バランスの回復と持続的経済成長の達成を狙いとして、広範な分野にわたる制度および政策改革を義務づけるものであるが、これまでの改革の進捗状況は政策領域によってかなり異なっている。アフリカ諸国の場合、農産物生産者価格の引き上げ、為替の過大評価の是正は概ね軌道に乗っている一方、公企業の改革・民営化は国内の政治的抵抗が根強く最も難航している分野である。

特に食糧政策が政権の基盤を左右するほどに重要なアフリカ諸国において、農産物価格決定権を有し、流通を独占的に司る穀物公社(マーケティング・ボード)の権限縮小、流通部門の民営化は政府にとって到底受け入れ難いものである。ケニアでは1982年の第2次SALの融資条件の中にすでに穀物公社(NCPB: National Cereals and Produce Board)改組問題が含まれていたにもかかわらず、再三の世銀・援助供与諸国からの圧力によって政府がようやく重い腰を上げるのは86年から始まる

第1次農業部門構造調整融資以後、正確には87年末以降のことである。ケニアのNCPB改革問題はマラウイやタンザニアの同種機関(ADMARC, NMC)にも当てはまりうるもので、普遍性をもった問題である。

## 1 アフリカにおける公企業改革

アフリカ諸国では、体制の如何にかかわらず、全体的に中央集権的な「統制主義的」経済運営の傾向が強い。その際公企業は行政統制の重要な一手段となっている。ちなみに経済活動(生産、投資、雇用)における公企業の重要性は途上国の中ではアフリカが最も高い。

元来は脆弱な民間部門を補完すべく、独立以後(特に1967年から80年までの間)肥大化してきた公企業であったが、世銀は財政赤字の増大、経営能力の低さ、非効率性を理由に、大幅な改革の実施をアフリカ諸国に迫っている。しかしNCPBを含むケニアの公企業に関する包括的分析を行なったB・A・グロッシュは、経営・管理面での弱さは認めうるが、公企業と一口に言っても財務状況、収益性等でみるかぎり、業績のよいものからまったくひどいものまで多様であり、すべての公企業を一様に論じることとはできないと述べている。

ケニアで最も成功しているケニア紅茶開発公社(KTDA)の場合、経営能力、生産者価格のインセンティブに加え、より決定的な要因として、自己

の収益に対する決定等、政府の介入に対する自律性を有していた点が指摘されている。しかしKTDAのケースは例外で、一般的には政府による経済合理性以外の政治的配慮からの介入は頻繁に行なわれている。また公企業はしばしば社会的公正(分配・雇用拡大)の機能を担わされたり、産業基盤整備のための投資の一部を負担させられたりしている。NCPBのように消費者あるいは生産者を保護しなければならない場合、その社会的機能ゆえに財政赤字は避け難く、財政基盤の弱さが非効率性を生み出すという悪循環に陥ることとなるのである。

世銀・援助供与諸国は公企業に対する政府の政治的介入を非効率性の主因とみなし、政府担当官の自由裁量の幅をせばめる方向で改革を進めようとしている。一方、公企業に対する支配権は政権の基盤を維持するうえで不可欠な権限で、これを放棄するわけにいかないというのが政府側の本音である。しかし1980年代初頭の国際経済環境の悪化、対外債務の深刻化を契機に、従来公企業の財政赤字の多くを肩代わりしていた政府の財政負担は限界にきており、改革に着手せざるを得なくなっている。NCPBの場合、穀物価格の安定化および食糧安全保障という決定的に重要な機能を担っているだけに、経済合理性のみの観点から改革を進めるわけにいかず、複雑である。

## 2 1979/80年メイズ危機とNCPB

R・ベイツは、旱魃から食糧不足、飢饉へ至る過程について優れた分析を行なっている。飢饉の原因として、旱魃の程度、期間、地理的広がりなど自然条件や人口増加というより、むしろ政府・穀物公社側の要因を重視している。ベイツの言葉を借りれば「食糧不足症候群」と呼ばれる食糧危機の悪循環は以下のプロセスを経る。

ある年主食であるメイズの不足が起これと、NCPBは次年度の生産者価格の引き上げ措置を公表する。農民はこれに呼応し作付けを増加する。この時天候に恵まれれば豊作となるが、NCPBによる農民への支払い額は膨大となるばかりでなく、余剰分の貯蔵費用は急増する。貯蔵施設の不足もあり、野ざらしになるなどメイズのロスも多くなる。NCPB側はメイズの湿気含有量、品質の悪さを理由にこれ以上の買い取りを拒否し、貯蔵コストの増加を抑えようとする。また赤字増大のため、買い取りの拒否、農民への支払い遅延、次年度の生産者価格の引き下げ措置に踏み切る。大蔵省への補助金の申請に加え、余剰分の捌け口として損失を覚悟で輸出に踏み切る。農民はNCPBに対する不信感をつのらせ、価格引き下げに対応して作付面積を減らす。この時期旱魃に見舞われると、NCPBへの出荷量は急減する。輸出契約に基づいて引き続き輸出されているため、NCPBの倉庫の余剰分は払底し、ここで最悪の場合は飢饉となる。この悪循環は過去何回か繰り返されてきた。

1980年の食糧危機は、政権交替間もないモイ政権の基盤をゆるがした。80年に2度にわたってモイ大統領自ら陣頭指揮をとり軍隊を使ってメイズをナイロビへ輸送したほどであった。食糧安全保障の観点からは批判の多いメイズの輸出を79年3月に敢えて決断した当時の農業大臣は、その責任を追及され、更迭された。

1979/80年のメイズ危機後、国内の政治的圧力により政府は以下の措置をとった。闇取引および県外へのメイズの移動の厳重な取締り、民間の商人の活動制限とNCPBの権限強化、主要メイズ生産地における400以上の購入センターの創設とスタッフの大幅な増員、メイズ生産者価格の再度の引き上げなどである。さらに政府は81年に「国家食糧政策」を公表し、穀物増産に欠かせない穀物倉

庫の増設、食糧の戦略的備蓄政策を打ち出した。80年にケニアは世銀の第1次SALを受け入れるのであるが、メイズ危機以後80年代前半は、むしろNCPBの権限は強められていったのである。

しかし、すべてのメイズを買い取ることを義務づけられているNCPBは、豊作になると財政赤字が膨らむという皮肉な「宿命」を負っていた。1980年7月のメイズ生産者価格の引き上げにもかかわらず、政治的配慮によって小売価格が据え置かれたため、NCPBのメイズ国内販売による損失は1年間で約7600万ケニア・シリング（世銀推定）にもものぼったとされる。加えて農民によるNCPBへの販売量を増やす目的で各地に建設された地域購入センターの数が急増し、建設コストはもとより、労賃、輸送費も増加した。この購入センターの割高なコストは、世銀の批判の対象ともなっている。

世銀・援助供与諸国の穀物公社改革への圧力にもかかわらず、1980年代前半までケニア政府はこれを無視してきた。NCPBの財政赤字額は推定3億1200万ケニア・シリング（80/81年）から6億4700万ケニア・シリング（85/86年）へと5年間で倍以上になっている。NCPBは穀物の買い取りと供給という本来の機能を果たせなくなるという深刻な事態に陥った。再三の援助供与国側からの圧力によりケニア政府は部分的な自由化（県外へのメイズ移動の許可、製粉業者への直接販売の規制の緩和）に踏み切るが、本格的な改革は、86年11月から翌年12月の間に実施されたEC（ヨーロッパ共同体）の調査に基づく「穀物部門改革計画」（6500万ECU贈与、88～92年）の実施を待ってようやく実現される。NCPB改組問題で、世銀はいわばECに下駄を預けた形になったのである。

### 3 NCPBの改組・財政再建

NCPBの改革は、内容的には財政再建・組織の編成替えと穀物流通の民営化とに分けられる。

当面の緊急課題となっている財政再建は、債務軽減措置に加え、資金の運営・管理能力の強化、過剰人員の解雇、過剰な集荷・貯蔵網の整理・合理化、輸送体系の見直しなどあらゆる角度から検討されている。

具体的には、緊急措置としてまずNCPBの対政府債務の帳消しなどを通じて債務の軽減をはかる。食糧備蓄のコストおよび穀物価格安定のためのコストは、政府が負担する方向で検討されている。財政赤字がもとで従来買い付け後の農民への支払いが4～9カ月も遅れ、生産者価格引き上げによる利点が減殺されていた現状に鑑みて、支払いの迅速化（2週間程度）を狙いとした「メイズ購入回転基金」(Crop Purchase Revolving Fund)がECの援助で創設された。同基金は農民にとって相当のインセンティブとなっている。

他に、過去5年間で無計画に拡張してきたNCPBのフィールド・ネットワーク（倉庫、購入センター、穀物サイロ、事務所）の合理化と過剰人員の整理、また輸送に関して、従来の道路輸送から割安な鉄道輸送への切り替え、および品質管理に優れ、大量処理の可能なサイロ型貯蔵庫を鉄道沿線に建設するなどが具体的措置としてあげられている。

公的機関による流通コストは概して割高であるといわれるが、上記のようなさまざまなNCPBの流通経費節減努力に加えて、中長期的には民間部門へ重点を移すことによってよりコストのかからないマーケティング制度を実現することが最終的な狙いとされている。また流通部門の民営化の促進に伴い、NCPBの権限は当然弱められていく

とともに、その機能はかなり変化せざるを得ない。最終的には、行政部局として編成替えさせられたNCPBには、食糧安全保障（戦略的食糧備蓄）および穀物価格安定化（最終的介入者としての役割）の機能が残されるものと思われる。ECの試算によれば、このような役割の変化によってNCPBの財政負担がいつそう軽減されるのである。

#### 4 穀物流通部門の民営化

穀物流通の担い手として、協同組合、民間企業、小規模・零細商人が存在するが、これら民間部門の実状については必ずしも十分に把握されていない。公社に代わる次善の策として、アフリカでは一般的に協同組合が最も受け入れられやすい。しかし世銀は、協同組合についても官製のものではなく、中央政府の介入、統制から自律した運営を保障するべきとしている。ケニアの場合、生産者の利害を擁護する自発的な協同組合の発展が比較的認められる。しかし問題は紅茶などの輸出農産物の協同組合と異なり、メイズのようにかさがある低収益な作物を扱う場合、非効率性になりやすく、成功の可能性はもともと限られている点である。

ECの計画では、以下のように4カ年間で段階的に穀物流通の民営化が進められることになっている。

初年度（1988/89年）には、従来NCPBが製粉業者に対して100%のメイズを供給していたが、その割合を80%に減らし、残り20%の供給量を協同組合に開放する。生産者価格管理システムの確立と製粉業者のメイズ粉供給に対する監督・統制システムを確立する。次年度には、協同組合による供給割合を30%まで増やす。3年度目には、登録済み商人・企業が30%の枠内で協同組合と競争して供給することを許可する。さらに製粉業者による

直接販売を許可し、その限度を40%とする。最終年度には、製粉業者の直接販売枠を50%まで引き上げる。穀物公定価格を決定していたNCPBの権限を、価格の上下限を設定する程度に縮小する。

ECは世銀と異なり、穀物市場の完全民営化は非現実的であると考えており、NCPBの流通機能がある程度残した形の改革案となっている。

#### おわりに

NCPBの財政赤字の増大に加え、世銀・援助供与諸国の再三の圧力もあり、ケニア政府は最も重要な権限（穀物価格および流通に対する決定権）の放棄を迫られている。だが政府は現在でも、公社の流通コストの高さ、経営・管理能力の弱さ、過剰人員などの非効率性を認めているものの、穀物流通の民営化は好ましくないと考えている。たとえば、民営化によって商人・民間業者による農民の搾取等がおこる危険性是否定はできない。また、政府が最終的に価格安定化のため介入するとはいえ、価格統制の撤廃は短期的に食糧価格の上昇を招く。その他流通の自由化でどのような影響がでるのか予測のつかないこともあり、リスクは大きい。

ECの計画に沿った、徹底した経費削減努力によってNCPBの財政事情は徐々に改善をみている。また流通自由化に伴う、NCPBの権限の縮小および新たな機能（食糧安全保障と価格安定化）の付与の方向で徐々に機構改革は始まった。ただ肝心の民営化については進展も遅く、現時点ではまだ評価はできない。権限は大幅に縮小させられるというものの、経営能力の強化、経費の節減などの改善措置によってNCPBは今後も存続し、一方で民間部門の育成による両者の並存・競争の方向で当面は推移するものと思われる。

（こじま・さくら／津田塾大学国際関係研究所）