

セネガル

構造調整策と農業

● 勝俣 誠

セネガルにおいて「構造調整」(ajustement structural)という言葉をよく耳にするようになってはや10年が経とうとしている。コートジボワールで、1980年代のカカオ不況を語る際やはり頻繁に使われた「景気」(conjoncture)と同様、本来政府や経済界のなかでしか使われなかった経済用語が巷の人々の口からも今や漏れるようになってきている。これは、構造調整といい、景気といい、いずれも先進工業国の動向と切り離すことのできない現象が西アフリカの庶民にも身近に感じられるようになってきていることを意味する。

本稿では、まず構造調整策の推移を概観し、次に、この政策が、どのような課題を抱えているのか、そのことに若干触れてみたい。

1 構造調整の歴史的経緯

セネガルにおいて最初に構造調整策が問題にされたのは、同国の経済不況が本格化する1970年代末で、80年には、世界銀行によって、構造調整貸付が開始された。また同じ年にIMFとの間に3年間の予定で拡大信用供与協定が調印された。いずれも、セネガルの財政・経済再建のためには、公共部門の縮小、基礎物資補助金の廃止など民営化と自由化が不可欠であるという認識に立ち供与された融資であった。しかし、セネガル政府が当初これらの措置の実施に消極的であったため、IMFの拡大信用供与協定は破棄され、1年ごとのスタンド・バイ・クレジットに差し換えられた。世銀

の方も、同じような理由から、1回目の支払いの後の83年6月には、同行の構造調整貸付協定が中断された。

これら二つの国際金融機関が融資続行を拒否した主な理由は3点挙げることができる。いずれもセネガル政府の農業政策のあり方に不満が集中しており、その第1は、独立以来、農業近代化の制度的主体を担うために次々と創設されていた農村開発公社の再統合が必ずしも公共部門の合理化と一致していなかった点である。特に、落花生輸出と輸入米、農業投入財の流通を1980年まで独占してきた協同開発援助公社(ONCAD)の廃止に伴い創設された種子、肥料供給公社(SONAR)およびセネガル北部のセネガル川流域を灌漑整備と技術指導によって開発するため64年発足したセネガル川デルタ地域整備開発公社(SAED)の2社は、その肥大した人員と非効率のために民営化が強く要求されていたが、セネガル政府は抜本的改革を延期していたのである。

第2は、わが国の食糧管理制度にメカニズムをほぼ同じくする物価平衡安定基金(CPSP)の赤字削減が遅々として進まなかった点である。その赤字要因の一つは、落花生の国際市況が低迷して、国内生産者価格と輸出価格を操作することによるさや形成が困難になり、CPSPの収入が1979年の114億フラン・セーフア(以下、CFAと略。フラン圏の通貨で、100CFA=2フランス・フラン)から82年には49億CFAと半減したことである。

もう一つの赤字要因は、食用油、米、砂糖に対

する補助金である。とりわけ、セネガル国民の食生活にとって欠かすことのできない落花生油について、国内落花生加工メーカーへの支払い価格と引き合わせて低目に設定された販売価格との間に生じた逆ざやがCPSPの大きな負担となっていた。

第3は、CPSPと関連する米価対策で、消費者を保護するため設けられた低廉な輸入米による低米価政策がミレット・ソルガムを含めた国産穀物生産へのインセンティブを失わせているという点であった。実際、1984年において、セネガル川流域で生産された米の原価はキロ当たり約150CFAであったのに対し、タイからの輸入米は、ダカール港渡し価格でわずか95CFAであり、政府は、これらの内地米・外米を一律消費者価格130CFAで販売していた。

こうした世銀、IMFの指摘の背後には、セネガル経済の不振による国際収支の悪化と財政赤字の増大の原因は国内総生産が伸び悩んでいるにもかかわらず、政府・個人消費および国内総資本形成からなる最終需要が一向に成長の減速傾向に適應せず、膨大な需要超過を生んでいるという、マクロレベルの見方があった。実際、1978年来、国内総生産の実質成長率は、同年には-6.2%、79年9.6%、80年-1.2%、81年0.3%、82年8.6%と、82年にやや回復したものの、停滞を続けていた。これに対し、国内総支出は、78~81年の平均で国内総生産の115%にも達していたのである。特に消費支出はセネガルにおいて伝統的に高く、同期間中、平均して国内総生産の98%にのぼっていた。

したがって、IMF、世銀はセネガル政府に対して、緊縮財政による総需要の圧縮を強く勧告したのであった。結局、IMFに関しては、両者の交渉を重ねた後、1985年、18カ月を対象として新規融資の合意が実現した。世銀の方も、84年、新たに構造調整プログラムを提示し、86年には、第2次

構造調整貸付 (SAL) が実現した。

2 二度の「開国」

以降、今日まで、1987年の第3次SAL、およびIMFによるスタンド・バイ・クレジットと1987年以来2度にわたる構造調整ファシリティが供与されており、セネガルの経済運営は、これら二つの機関との交渉なくして一步も前進しなくなっている。こうした状況は、セネガルの独立以降の歴史においてかつてなかったことである。とりわけ、大旱魃と一次産品市場の低迷によって深刻な影響を受けた84年は、やはり旱魃と欧州経済共同体 (EEC)による落花生支持価格制度の廃止に見舞われた68年に次ぐ大事件の年であった。いずれも世界市場の圧力を直接受けるようになったという意味では第1、第2の「開国の年」と呼ぶに値するものであった。

フランスは、植民地時代の1930年代から、セネガルの落花生がインドやナイジェリアの落花生と競合しないよう外国産落花生に高関税をかけ、セネガル産の安定供給を確保してきた。そこで導入されたのは世界市場価格よりもセネガルの落花生価格を高め設定する高価格 (Surprix) 制度で独立後も続けられた。63年には、EECとアフリカ諸国との間に連合関係が形成されたのに伴いヤウンデ協定によって68年まで引き継がれることとなった。

この第1の開国直後、落花生生産は旱魃とも重なり一時落ち込むが、1974年以降は一次産品ブームによって、好況を呈した。この時期 (74~77年)の特徴は、国内総生産の実質的伸びが年平均5%前後だったのに対し、最終消費の伸びがそれを上回り、国内総生産に占める割合は85%から96%へと増加したことである。要するに好況の成果が資

本蓄積よりも消費で消えてしまったのである。

第2の開国は、こうした落花生中心の産業構造を転換させないまま続けられてきた経済運営がやはり早魃と一次産品不況のなかで行き詰まって実施を迫られたものである。ただ国際金融機関や援助国のセネガル経済の運営に対する介入度といい、セネガル国民に与える経済、政治、社会的影響度といい、前回の支持価格制度の廃止以上に深刻なものと言える。

3 1984年の新しい政策

セネガル独立以来のこうした未曾有の経済危機のなかで、1984年には二つの重要な政策が打ち出された。第1は、IMFの強力な指導のもとで策定された85年から92年までの7年間を対象とする中長期調整プログラムで、87年には、この調整プログラムをより機動的に運営するため世銀の勧告のもとで3カ年公共投資プログラム(87~90年)が採択された。

これらのプログラムの目標は、緊縮財政と家計消費の抑制で総需要を管理するだけでなく、民間の活性化と生産活動を直接支援するような公共投資によって新たな成長のパターンを見い出すことである。これは、独立以来、7回にわたり4年ごとに打ち出されてきた開発計画(現在は1985~89年の第7次計画)が実質的には国際金融機関の提示するプランによって形骸化してしまったことを意味する。

この3カ年公共投資プログラムと第7次計画との投資配分を比較すると、前者では一層第1次産業が重視され、第7次計画の33%に対し、35%となっている。第2次産業では、第7次計画が25%(うち25%は民間投資)予定しているのに対し、3カ年公共投資プログラムでは12%と半減している。

新農業政策(NPA)はこうした農業重視を反映したもので、フランスによる植民地支配が本格化する19世紀末から今日まで続けられてきた落花生経済を国家の財政負担から切り離す一方、独立以来、毎年30万トン前後の米を輸入しているほどの低い食糧自給率を高めていくという点で従来の農業の方向の大転換を迫るものである。

まず、落花生部門の自由化は、生産、流通に対してなされてきた政府の介入を大幅に縮小することを狙いとし、各地域に設けられてきた農業開発公社の統廃合、肥料補助金の削減、従来、政府が配布していた播種用種子保存の生産者負担、農業協同組合の自立化、落花生買上げ(生産者から加工工場までの流通過程)業務の民営化などが打ち出された。

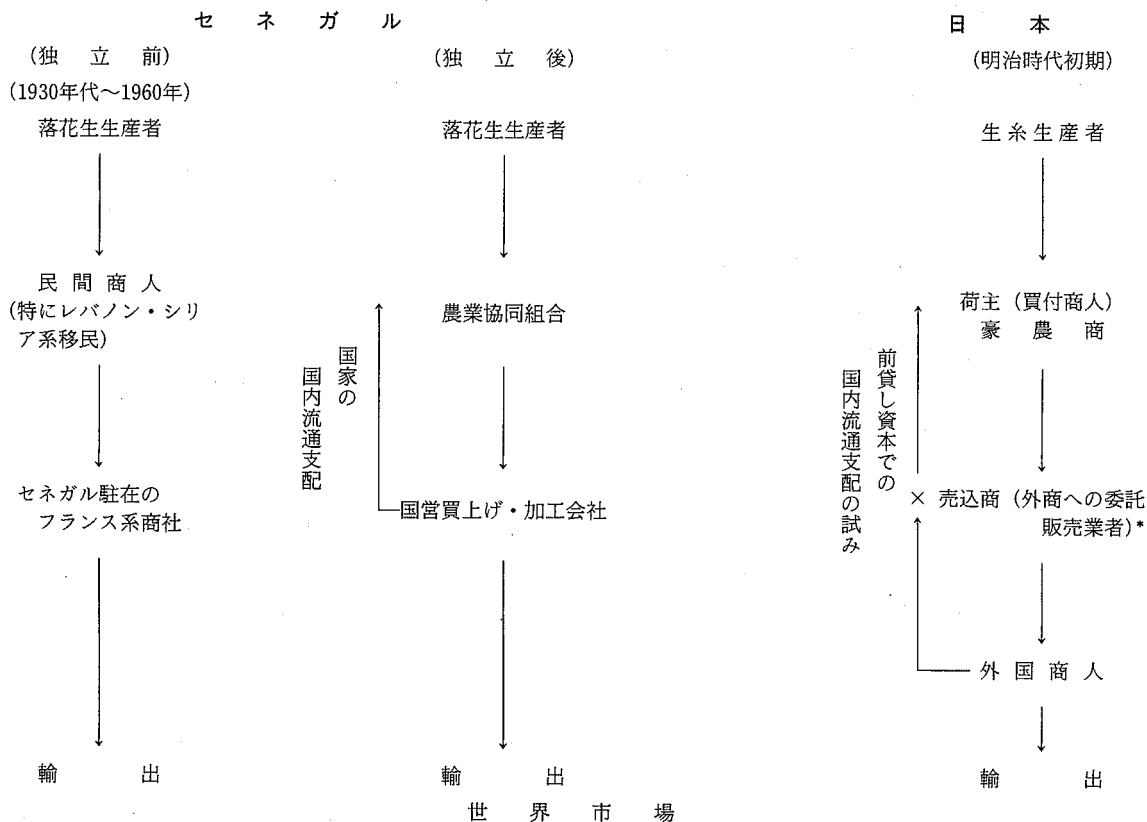
次に食糧自給率の改善は、2000年には需要の80%まで国産穀物でまかなうことを目標としている。そのため、天水農業の近代化、東部および南部での耕地拡大、セネガル川流域の灌漑整備による稲作の拡充が計画されている。

また需要サイドでは、セネガルの伝統的穀物であるミレット、ソルガムの消費を促進するため流通・加工を改善し、米と輸入小麦パンに対する消費依存を減じることが打ち出されている。

4 発展の可能性

以上が、構造調整策の概要であるが、そこで提起される最も重要な問題は、いかにして落花生生産を中心として編成されてきたセネガルの経済が許容される社会的コスト内で新たな資本蓄積の契機を見い出していかかという点である。フランスによる西アフリカ植民地化のプロセスにおけるセネガルの特殊な歴史的立場およびアフリカ大陸の最西端に位置する港を有し、今なおフランス軍の

第1図 セネガルと日本の輸出作物の国内流通



(注) * 生糸改会社の創設によってこの試みは挫折した。

基地を有する同国の地政学的地位は独立後もフランスを中心とする西側の援助によって、国内の生産力だけでは到底実現することのできない分配様式を人々の間に政治的・社会的にビルトインしてきた。すなわち、生産・分配・消費の間に存在すべき有機的連関がない跛行的経済が外部の力で維持されてきたのである。

しかしながら、この民営化と自由化をとおして効率のいい資本主義を生み落とさせる試みは少なくとも二つの不確定要因をはらんでいると思われる。

第1は、構造調整策の進行とともに進められる

民営化の進展の可能性についてである。公共部門を統轄することによって自らの権力の源泉を手に行っている中央政府がその縮小をどこまで実施できるかという疑問である。それを可能にする条件の一つは、国家に、農業や商業の利害を代表する層が組み込まれていることであるが、セネガルの国家は、歴史的に見た場合、こうした同盟関係を助長するより、むしろ制限する方向をとってきたと思われる。

第1図は、セネガルと日本の輸出作物の国内流通を大まかに示したものであるが、明治初期の日本の場合は、当時茶とともに主要輸出品目であつ

た生糸は、当初外国人商人による前貸し資本での国内流通支配の試みがなされる。しかし、国内の売込商の存続に利益を見い出す明治政府は、彼らを保護するため生糸改会社をつくって外国人商人を排除してしまう。これに対して、独立後のセネガルは、日本で育った豪農商や売込商にあたる層がフランスによる植民地支配によって成育をはばまれ、独立前の移民商人の代わりに国家が介入し、そのまま流通・加工・輸出のすべてを掌握し、農民層を固定化してしまった。

このように商人層が十分に育っていない経済においての民営化が生産的投資をあえてする人々の登場をうながしていくのか、あるいは、逆にその投機的行動ゆえに再び国家の市場介入を必要としていくのか、いまだに不確定である。

第2は、食糧自給率向上のための価格インセンティブの範囲とその目的についてである。発展途上国における生産者価格の供給弾力性の問題は開発エコノミストが好んで取り上げるテーマの一つであるが、セネガルの場合、生産者がどの程度価格に敏感であるか、構造調整策の効果を測定するのは時機尚早である。当面はむしろ、雨量と生産量の関係の方が説得的なように見える。

食糧自給の目的であるが、米の場合、セネガルの雨量は年間500mm前後なのに対し、タイは2000mm

であり、著しい生産条件の格差がある。またフラン圏に属しているため為替レートの変更による国内市場の保護が不可能となっている。したがって、そこで不可欠となる割高な国産米の関税保護政策と調整策の自由化とをどう両立させていくかという問題が生じてくる。

いずれにせよ、セネガルの経済運営に対する選択幅はきわめて狭く、1988年2月の選挙の際に生じた都市暴動のような社会不安の可能性はこれからも消えたとは言えない。今から80年前の1908年、フランス領西アフリカを旅したフランス人学者デュエルムは、マリのバンバラ人農民の貧困を「貸し手は、もしすぐに貸したものを返済してもらわないと死んでしまうかもしれない。そして借り手は、もし返済すると確実に死んでしまう」と描写した。これを構造調整策下のセネガルと貸し手の先進工業国との関係に置き換える時、今日ほど貸し手の発言権が借り手のセネガルに対して高まったことはない。ここで問われるのが、構造調整策の究極の目的が、セネガルに社会的犠牲を強いる単なる累積対外債務の回収にあるのか、それとも、より積極的かつ効果的な協力によって南北間の経済格差を縮小する成長のパターンを生み出すことなのかという点である。

(かつまた・まこと/明治学院大学)