

# 第1部アフリカ開発援助の新課題 古く、新しい問題 - 第1章アフリカをめぐる国際援助の潮流についての一試論 「国家の破産」を超えて

著者	吉田 栄一
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	情勢分析レポート
シリーズ番号	10
雑誌名	アフリカ開発援助の新課題 - アフリカ開発会議 TICADIVと北海道洞爺湖サミット
ページ	11-44
発行年	2008
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00014740">http://hdl.handle.net/2344/00014740</a>

第1部

# アフリカ開発援助の新課題

——古く、新しい問題——



---

第1章

アフリカをめぐる国際援助の  
潮流についての一試論  
——「国家の破産」を超えて——

高橋基樹

---



「今日世間でがやがや言っているのも、その起こりを尋ねれば、ひっきょう財政困難ということに過ぎないのだ」——勝海舟『氷川清話』より<sup>(1)</sup>

## はじめに

21世紀に入り、いくつかのマクロ的な経済指標において、多くのサハラ以南のアフリカ（以下、単にアフリカ）諸国のパフォーマンスが好転しつつある。その背景には、中国やインドの経済成長を一因とする世界的な資源ブームがある。また、欧米の先進諸国は相次いでアフリカへの援助の増額を進めている。日本でも、遅ればせながら対アフリカ援助の飛躍的増加が検討されていると報道されている<sup>(2)</sup>。こうしたなか、アフリカをめぐる国際援助潮流も大きく変容していくだろう。本報告書が世に出てすぐ開催される第4回東京アフリカ開発会議（TICADIV）に向けた議論も、その変容を見据えて行われるべきである。

他方で、アフリカ域内や世界の政治経済変動につれて、対アフリカ協力は、従来の開発援助の枠組みの外へと多面化を遂げつつある。本書でも、厳密な意味での開発や政府開発援助（ODA）を超える諸テーマが論じられている。そうではあっても、政府開発援助が対アフリカ開発支援の中心に置かれることは揺るがないと思われる。とすれば、ここでアフリカに対するODAの潮流について概観しておくことが、やはり必要であろう。

国際援助潮流については、筆者自身が既に他のところで何度か論じてきたし（高橋 [1999]；[2001]；[2006] 等参照）、いくつかの書物が発行されてもいる（国際協力機構国際協力総合研修所 [2003]；秋山・笹岡 [2006]）。ここでは屋上屋を重ねることはやめにして、今まであまり論じられることのなかった観点を提示し、それに基づいてアフリカをめぐる援助潮流の議論を試みたい。その観点とは、1990年代からの援助の政策論において陰に陽に大きな課題となってきた「国家の破産」問題をどのように捉え、対処するか、ということである。

国家が国家としての存立条件を失う事態については、近年、破綻国家論・崩壊国家論として、政治学・国際関係論の領域でさかんに論じられてきた（Rotberg [2004]；Zartman [1995]。なお、本山 [2005] 等参照）。日本国内における議論もそのことを背景として、もっぱら紛争等による国家崩壊が議論の中心

になってきたと言ってよい。他方で、国際援助の実務においては、累積した債務の管理と「国家の破産」への対応が大きな課題となってきた。そこで問題となってきたことは、国家という、すぐれて政治的な存在の、経済的存立条件をどのように捉えるかということである。その意味で「国家の破産」問題は、近代国民国家秩序の政治的側面と経済的側面とが交錯する論点である。

本論が自ずと明らかにするように、1990年代以降の援助潮流は、「国家の破産」にどのように対処するかという国際援助コミュニティの問題意識を念頭に置くことで、はじめて包括的に理解することができるように思われる。さらに、それ以前からアフリカ諸国の財政逼迫は、援助の動向に大きな影響を与えてきたことも事実である。

同時に、変容しつつある対アフリカ援助はある危うさを抱えているが、その危うさは「国家の破産」という重要な論点を置き去りにすることで増幅されかねない。日本においては、「国家の破産」がほとんど問題としても語られないため、その危うさはいっそう深刻である。今後の援助のあるべき方向性を検討するためにも、この論点を少し詳しく掘り下げてみる必要があるであろう。

以下、第1節では国家の「破産」という観点を設定すると、どのようなものが見えてくるか、アフリカなどの例を引きながら、概括的に考えてみよう。第2節では、国際社会による国家の債務管理・「破産」対応の典型的な例と考えられる、構造調整政策の内容とその含意について考察する。第3節では、1990年代以降のアフリカの国家と援助を取り巻く状況の変化を概観し、新しい貧困削減の時代を準備したものを検討する。第4節では、構造調整に代わるものとして出現した新援助潮流にも、国際援助コミュニティの、アフリカ低所得国によりよき債務者としての準則を課そうとする意図が関係していることを明らかにする。最後に現状における援助潮流の直面する困難と日本の課題を指摘して締めくくりとする。

## 第1節 国家の「破産」

### 1. 国家と債務

近代のはるか前から、国家や政治権力者への融資が行われてきた。国家は商

店や会社のように「つぶれる」こともないし、「夜逃げ」をすることもない。時にそのことが国家を、貸し手の眼に、きわめて安全な借り手と見せてきた。そして債務の履行義務は、政治権力者をも、金貸しにひれ伏させる威力を持つことがあった。将来も借入れを続けようと思えば、借り手は貸し手の要求に従順にならざるを得ない。16世紀に隆盛を極めたドイツの金融家フッガー家への債務のため、ある領主は鉱山の先買権を譲り渡し、教会は免罪符を販売して宗教改革の原因を作り出した。神聖ローマ皇帝さえも、フッガー家への債務のために、政治的な譲歩を余儀なくされた（諸田 [1998] 参照）。

だが、国家や政治権力は、商店や会社とは異なる特異な借り手である。国家はつぶれもしないし、夜逃げもしないが、武力（暴力装置）を持っていることを盾にとって居直り、「踏み倒す」ことができる。借り手である国家が近い将来に新たな借入れをすることをあきらめ、支払いを拒否した場合、暴力装置を持たない貸し手は履行を促すための手段を持たない。フッガー家は、貸し込んだ融資について、スペインが度重なる返済停止措置をとったために、金融家として衰退に追い込まれた。言い換えれば、国家は踏み倒しをしながら、つぶれもせず、夜逃げもせずに存立し続けられ、逆に致命的な損害をこうむるのは貸し手である場合が多い。ちなみに、薩摩藩や長州藩は、江戸末期の財政再建のなかで藩債整理という名の実質的な踏み倒しを進めた。それは大々名としての権威と権力なしにはあり得なかったし、また巷間よく言われるようにこの「踏み倒し」なしに両藩は維新の中心勢力たり得なかっただろう<sup>(3)</sup>。

現代では、ある国の行政の債務にまつわる契約上の紛争は司法を通じて解決が可能である。他方で、民間の借り手が支払い不能に陥ったなら、貸し手が債権を一部なりとも回収するために破産手続きというものが用意されている。しかし、国家が支払い不能になった場合には、そうした仕組みは存在しないのである。現代の国民国家秩序は、理念的にその基礎単位である国家の破綻・破産というものを想定しておらず、また実務的にも破産のプロセスを管理する超国家的な主体は形成されていない。

ただ、現代国際社会では、大きな影響力を持つ先進諸国、国際機関、また民間金融機関等の諸関係主体は、開発途上国の債務支払いの困難ないし不能の問題について、債務整理ならびに破産手続きに代わる対応をとってきた、と考えられる。ラテン・アメリカを中心として、民間の商業借款が大量に流れ込む中



所得途上国の債務危機の場合には、米国の財務省が中心となって債務整理と追加支援を行ってきた。米財務長官の名を冠したバーカー・プラン、ブレイディ・プランなどはその目立った例である<sup>(4)</sup>。

本論が仮説的に主張しようとしているのは、債務整理および途上国の破産手続きに代わる対応、あるいはそれらに類似した発想が、低所得国の支援アプローチにも影響を与え、援助潮流の推移を規定してきた、ということである。筆者は別の稿で、国際援助に関わる諸主体が理念を共有する場としての援助レジームおよびその変遷というものを跡付けることができ、それは構造調整以前の原初的なものから、構造調整レジーム、さらにその後の貧困削減レジームへと遷移したと論じた(高橋 [2006])。本論ではその議論に次のようなことを付け加えようとしている。援助レジームにおける合意は、常にその時々低所得途上国の債務問題や国家の「破産」に類する状況を前にして、こうした危機を封じ込めるとともに、当の低所得国に対して、よき債務国・被援助国としての準則を課すための必要性と方法論によって規定されてきたということである。以下では、その対応と援助の関連について考えていこう。

## 2. 国家の擬似的破産手続きと援助

破産とは、ある者の財産合計では支払い時期がきた債務を支払えなくなった場合に、全ての債権者に公平な支払いを受けさせるための裁判手続きをいう。破産の主な目的は3つ挙げることができる。第1は債権者の公平な保護、第2は破産者(債務者)の保護、第3は債務支払い不能が社会に及ぼす悪影響の抑止である(西澤 [1998: 11]。なお伊藤 [2005] も参照のこと)。通常の民間主体の破産の場合には、これらの、特に第1の目的のために債務者の現有財産を強制的に管理・換価して、債権者が部分的にせよ公平に支払いを受けられるようにすることが破産手続きの核心であり、そのために裁判所の関与が必要となる。第2の債務者保護も、現代日本において多重債務者がしばしば陥りかねない悲惨な境遇を考えれば、重要なことがわかるだろう。ただ、恐らく本論において最も重要なのは第3の目的である。破産手続きは、支払い不能に陥った主体に退場を促し、破産が連鎖して波及するのを防ぎ、市場に規律を与えて社会秩序を守ろうとする。支払い不能になった後に、もし破産に瀕した主体の再建を許す場合には、その過程は厳しい条件の下で管理され、債務者は社会に再び累を

及ぼさない主体に生まれ変わることを求められる。

国家が債務支払い不能に陥った場合には、上のような破産手続きをとることはできない。それは、既に述べたように国家を強制的な裁判手続きに服させることのできる超国家的主体が存在しないこと、また国家という一定範囲の「国民」に政治的・社会的責任を負う主体を、企業のように解体できないことによる。破産手続きをとり得ないことは、上記の3つの目的の実現を難しくする。まずもって、国家に融資する国際社会の主体は多様であり、多数に上る。その諸々の債権者の中で公平を実現することが問題になるが、強制権をもった「世界民事裁判所」のようなものが存在しない現状では、債権者同士の協調が実現しにくく、ただ乗りの問題が生じやすい。つまり、債務者である国家に対して機敏に働きかけ、あるいは親密な関係をもつ債権者が、他の債権者を犠牲にして債権回収を実現する余地が生まれてしまう。

こうした状況の下で先進援助諸国および国際開発金融機関を中心とする国際援助コミュニティは、限定的ではあるが、特にアフリカをはじめとする低所得債務国への対応について、協調の枠組みを構築し、債権整理および国家の破産手続きに代わるものを進めてきたと考えられる。周知のように、国際的な民間債権者の協議の場としてはロンドン・クラブ、また公的債権者の協議の場としてはパリ・クラブがある。それらに加えて、国際援助コミュニティが債権整理およびいわば擬似的な国家破産手続きのための協調の枠組みとなったのには、2つの理由があるだろう。

第1には、経済協力開発機構（Organisation for Economic Cooperation and Development: OECD）の開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）を主軸として、1960年代から援助国と国際開発金融機関（ドナー）<sup>(5)</sup>の間に形成されてきた合意形成メカニズムの存在である。DACを中心とした国際援助コミュニティは、1970年代以降、主要先進国G7（G8）<sup>(6)</sup>の財務相・中央銀行総裁会議や首脳会議（サミット）と連動することによって、重要性を増すことになった。特に、1980年代以降は、個別の債務国（被援助国）ごとに、DACのメンバーであるドナーを中心に利害関係主体が集合する共同協議会合（Consultative Group Meeting）などがいわば制度化され、開催されてきた。それは、債権国の合議についても格好の場となったと言ってよい。なお、この合意形成メカニズムは前述した援助レジームの変遷の中心的な場ともなってきた。

第2の理由はより本質的なものであるが、1970年代末以降の低所得国の債務整理・擬似的破産手続きは、民間の商業借款をより譲許的な<sup>(7)</sup>資金調達（供与）手段である援助に置き換えることによって進められたということである。すなわち、このプロセスでは、低所得国の債務が、民間の商業借款から、公的な援助借款、そして贈与へと転換されていった。實際上このプロセスを通じてアフリカ低所得国への民間債権者も援助の肩代わりによってある程度救われることになった。こうした債務転換プロセスの詳細は第2節以降で見ることにしよう。

### 3. 国家建設と債務

さて、1960年代前後の独立後、アフリカ諸国でこぞって叫ばれたのは国家建設であった。しかし、1990年代に至り、多くの国家の破綻や崩壊が指摘されている。それは独立以来の「国家建設」の目標が頓挫した深刻な事態であり、実践的な問題意識から言っても、その推移や原因を真剣に追究すべきことである。また、アフリカの開発をめぐる議論のなかでも、形式的、あるいは実質的な国家行政制度の未発達が指摘され、制度構築の必要性がしばしば唱えられている。そして、国家崩壊に至った国々で、独立後、あるいはその後のある時期から進展してきたことは、むしろ制度の腐食・劣化ともいうべき事態であろう。

国家行政制度の未発達、あるいは腐食・劣化ということに関わって重要なもののひとつは、アフリカにはウエーバー的な近代官僚制が、(いまだ)存在していない、という命題であろう(吉田 [1993: 132] 参照)。その裏側には、アフリカ諸国の統治のあり方が、支配者たちによって私的な目的のために壟断される家産的なものだ、という含意がある。こうした、いわゆるアフリカの新家産体制を語る議論は、近年、日本を含む広い学界で注目されつつある<sup>(8)</sup>。

そのなかで、新家産的な体制が、紛争・内戦を生み出す根源であるという指摘<sup>(9)</sup>は国家崩壊という現象を考える上で、大変重要である。ただ、議論に付け加えられなければならないのは、次の点であろう。すなわち、近代官僚制の未形成および新家産体制が広くアフリカ諸国に見られ、そのことが紛争・内戦の根源にあるという捉え方が正しいとして、アフリカ諸国のなかで、紛争を経て国家崩壊状態に至る国と、そうでない国とがあるのはなぜか、ということである。この論点と関わって、腐食・劣化のはなはだしい国とそうでない国の違

いはなぜ起こっているのか、という点も問題となるだろう。

本論が主張したいことのひとつは、これらの問題を考える際に国家の財政逼迫・破産という観点を取り入れることが、アフリカ国家の現実を読み解く上で有益だということである。近代官僚制が成立するためには、一定の経済的基盤が必要である。近代官僚制の要諦は、公務員たちが、上意下達の階梯的職制の下で、国家的な目標のために私的事情を排し、職務の合理的な遂行に専念することであろう。しかし、公務員たちがそのように職務に従事するためには合理性を判断する専門的な能力ばかりではなく、職務執行に関わって私的事情を忘れることのできる基盤が必要である。公務員たちの私的事情の中で最も重要なことは、自分および扶養義務を負う親族や仲間たちの社会的生存であり、それを保障するのは、何よりも経済的収入にはかならない。財政基盤の逼迫しているアフリカ国家においては、一般に公務員の給与は著しく低く、末端になると給与の欠配・遅配は珍しくない。もし、給与にのみ収入を依存しているなら、これらの公務員およびその扶養対象者たちの社会的生存自体が危うくなる。こうした状況の中では職務専念義務あるいは公私の峻別を貫く余地は著しく狭くなるだろう。このことが、いわゆるアフリカ国家の「腐敗」や「家産的」体質を生み出す温床になっていると考えることは、それほど無理なことではない。

アフリカ諸国家における合理的な官僚制の整備、そして制度構築を考えていくにあたっては、やはり、それらを下支えするために公務員にどのような給与・待遇を与えなければならないのか、そのためにはどのようにして財源を確保するのか、という経済的側面の条件の議論を避けて通ることはできない。政治学や社会学が展開してきた官僚制論ではこうした議論が大きく欠落しているように思われる。他方、もちろん、こうした経済的側面の問題だけで官僚制整備の成否を決められるわけではない。歴史上、アジアを含む多くの国では、給与・待遇が劣悪であっても公的なものに忠誠を発揮する人びとの例は多々見受けられるからである。それは国家が体現すべき公的なものがどれだけ定着し、実効的なものになっているか、という精神性・倫理観にも関わる問題である。経済学的なガバナンス論では逆に、こうした精神性・倫理観の問題は顧みられていない<sup>(10)</sup>。

いずれにせよ、公的なものへの忠誠が微弱であるアフリカ諸国の国内では、社会の諸主体の国家に対する態度は、相当に私的合理性に基づくものにならざ

るを得ない。そのことが最も深刻な問題に発展するのは、軍隊や警察の場合である。理念型としての近代的な軍隊・警察はその階梯制、公私の峻別、目的合理性などの点で典型的な官僚組織である。そして、軍隊と警察が国家の不可分の一機構であることではじめて、暴力装置の独占が可能になり、その国家は国家たり得るのである。もし、国家から武器を預託されている兵士たちや警官たちが、それを保持したまま私的合理性にしたがって行動するならば、そこに立ち現れてくる国家は、わたしたちが近代国家の理念型として想定しているものとは相当に異なるものとならざるを得ない。このことは後段でより具体的に論ずることとしよう。

財政の逼迫したアフリカの貧困国家が抱える債務について、破産処理に代わる対応を求められている国際援助コミュニティは、その財政逼迫と密接に関わる貧困国内の複雑な問題に向き合わざるを得ない。それが、援助側が貧困国家の内政への関与を深める理由ともなってきた。だからこそ、ガバナンス論、あるいは新家産体制をめぐる議論が国際援助コミュニティの周辺でさかんになってきたのだと言ってよいだろう。ここで重要なことは、政治体制やガバナンスの次元の問題が財政の困難を作り出すだけでなく、財政の困難が政治・ガバナンスの問題を引き起こすこともあるということである。

同じアフリカの諸国のなかに崩壊に至る国とそうでない国とで運命が分かれたのも、財政困難への対処の仕方と恐らく関わっているだろう。

## 第2節 「債務管理」としての構造調整

今日の国際援助潮流を理解する上では、迂遠なようであるが、やはり1980年代に開始された構造調整を顧みないわけにはいかない。そこには、現在のアフリカ低所得国と国際援助コミュニティとの関係の原型が見い出されると同時に、どのような点が構造調整時代の援助とは変わっているのかを検討することによって、現在の国際援助潮流のあり方を明らかにすることが可能になると考えられるからである。

周知のように、構造調整の資金供与の趣旨は、国際収支繰りに行き詰まった国々に、足の速い支援を差し伸べることにある。1980年代の開発途上国の累積

債務危機は、一般論として1970年代の国際資本市場の自由化とオイル・ダラーという余剰資金の出現を背景に、かつてない規模の資金が流入したことによって発生した。現在はほとんど民間の融資を受け入れることのできていない低所得国にも、1970年代にはある程度の民間資金が流入した。同時に流入したのは、借款を含む公的援助である。アフリカ諸国の対外債務残高は、1970年から1980年にかけてほぼ10倍増となったのである。

こうして借り入れた資金は、若いアフリカの国家建設・開発を後押しするものと期待された。しかし、その後1980年代にかけて返済時期が訪れるのに伴い、これらの債務は一挙に重い負担となってアフリカ諸国の肩のしかかることになった。それに1970年代後半の先進国におけるスタグフレーション、また1980年代前半の世界不況によって一次産品の国際市況が悪化したことが追い打ちをかけた。アフリカ全体の歴史を変えたと言ってよいほど構造調整が多数のアフリカ諸国で行われたのは、こうした苦境が各国に共通して生じていたことが背景にある。債務返済のために国際収支繰りが難しくなった国々には国際通貨基金（IMF）・世界銀行（以下、世銀）が供与する構造調整融資は、謝絶するにはあまりに魅力的な資金だった。

1980年代、IMF・世銀の構造調整支援を受け入れた低所得国では、流入資金と債務ストックのリストラクチャリングが進んだ。民間の商業借款の返済に、IMF・世銀の融資やそれと連動した先進援助諸国からの新規の援助借款が実質的に充てられることで、より譲許的な借款への借換えが進んだ。また、公的援助借款には広く返済繰り延べが行われた。さらに新規援助は次第に贈与へと切り替えられ、贈与は1990年にはアフリカ諸国への資金流入の過半を占めるようになっていった。それは国際援助コミュニティが、IMF・世銀と債務国（被援助国）との合意を前提条件として、一致した協力体制をとったからにはほかならない。そして、このプロセスを通じて商業銀行など民間の債権者はアフリカ低所得国政府への貸し手の集まりから大きく離脱していったのである。

債務のリストラクチャリングは、それだけ見れば債務国の立場を改善するものであったが、しかし、決して「ただ」ではなかった。債務国は、構造調整の政策条件の実施という高い代償を払わされたのである。構造調整政策の基本的なメニューは次のとおりである。

①歳出削減を中心とする緊縮的な財政政策

- ②金利制限の撤廃を伴う緊縮的な金融政策
- ③最終的な為替の自由化を念頭においた為替の切り下げ
- ④国内市場への規制・補助金などの介入の削減・撤廃
- ⑤対外的取引への規制の削減・撤廃
- ⑥国営企業・公営企業の民営化
- ⑦政府公共部門の合理化

上の7項目は、現在でもアフリカのみならず世界中で進行する「小さな政府」、経済自由化、構造改革の流れに共通するものであり、国際援助潮流をも大きく規定している。概括的に言えば、構造調整は、過去の社会主義・民族主義に強く影響された国家主導型の経済政策・開発戦略からアフリカ諸国を決別させ、上のような世界の趨勢に同調させようとする意味をもっていたと言ってよい。

構造調整政策の内容は、新古典派的な経済理論（あるいは新自由主義的な政策理念）に基づくとされている。それはそれで間違いではないが、単にその経済理論が米英の経済学界で主流になったというだけで、構造調整というアフリカ、ひいては世界にとって大きな意味を持つ政策が実施されると考えるのは恐らく適当ではない。問題は、主流派的な学説を、アフリカはじめ途上国に対する、包括的な政策体系を支える理論たらしめた実践的な要請は何だったかということである。構造調整は、必ずしも新自由主義的な理念を共有しない西欧諸国（および日本）によっても、手放しではないにせよ、支持されたのである。

それは、債務者としての経験の浅いアフリカ諸国（あるいは構造調整の受入れ国）に、より良い債務者としての準則を課そうとする、国際援助コミュニティ側の要請であった、と見ることができるのではないか。例えば、上の①、②、⑥、⑦の政策は債務者である政府の放漫な支出を止めさせるための措置と捉えられるだろう。同時に、民営化は、企業で言えば遊休資産の売却になぞらえることができる。そして、政府公共部門の合理化は、同じく余剰人員の整理と同じことであろう。要するに、構造調整政策を、支払い困難に陥った債務者に債権者側が一致して突きつけた、経営再建策と類似したものと見てもあながち外れてはいない。それは、この頃の国際援助コミュニティの合意のありかを構造調整レジームと名付けるゆえんである。

さて、経営再建策には、支出の削減ばかりでなく、生産の増加も伴わなければならない。そのための政策として構造調整のパッケージに置かれていたのが、

市場原理の機能と民間部門の活動を促進するための上記③、④、⑤、また⑥であったと言ってよいだろう<sup>(11)</sup>。

ここで重要なことが2つある。その第1は、既に触れたように、構造調整支援を通じて民間銀行の商業借款から援助借款への借換え、贈与への転換が大きく進められたということである。表に見えるように、1980年から1995年の間に、アフリカ諸国政府が受け入れた商業的條件の借款は、政府受入れ資金の48.2%から11.3%へと減り、逆に援助借款は21.2%から26.1%へ、また贈与は30.6%から62.6%へと増加している。特に後に問題となるのは公的債務であり、構造調整の受け入れ後、より多くの援助借款が注ぎ込まれ、1990年前後には商業的な借款を上回るようになってきている。結果的にアフリカの低所得諸国にとって資金の借入れ条件は一挙に有利になったが、同時にこれらの諸国は急速に拡大していた国際金融市場から実質的に隔離され、他方で多額の公的債務を背負うことになったのである。並行してアフリカ低所得諸国への債権者は、債権の回収ばかりでなく開発や外交目的などその他の行動原理を持つドナーへと変わっていった。

第2に、構造調整は政策条件を受け入れるかどうかにより、供与される。構造調整は上で述べたように、有利な支援と引き換えに若いアフリカ諸国側によりき債務者としての準則を課して、いわば国際援助コミュニティの管理下に置こ

表 アフリカ諸国への資金流入

(単位: 100万ドル)

	1970		1975		1980		1985		1990		1995		2000		2005	
政府受取り資金合計	1,439	100.0%	5,236	100.0%	11,810	100.0%	12,443	100.0%	19,922	100.0%	17,782	100.0%	15,429	100.0%	33,670	100.0%
多国間援助借款	71	4.9%	310	5.9%	860	7.3%	1,283	10.3%	2,753	13.8%	3,086	17.4%	2,932	19.0%	4,268	12.7%
二国間援助借款	410	28.5%	1,136	21.7%	1,645	13.9%	1,955	15.7%	1,957	9.8%	1,552	8.7%	630	4.1%	843	2.5%
商業的條件による借款	602	41.8%	2,336	44.6%	5,692	48.2%	3,716	29.9%	3,406	17.1%	2,017	11.3%	2,134	13.8%	4,039	12.0%
贈与	356	24.7%	1,454	27.8%	3,613	30.6%	5,489	44.1%	11,806	59.3%	11,127	62.6%	9,733	63.1%	24,520	72.8%
民間部門への借款	678		2,559		6,309		4,096		4,036		2,414		2,240		4,365	
外国直接投資	-95		672		917		477		622		2,193		4,688		8,289	
証券投資	-1		-3		3		3		393		40		-12		149	

(注) 上のデータからは南アフリカとナイジェリアを除いている。

パーセンテージは各年の政府の対外受取り資金合計に対する比率を示している。

(出所) *Global Development Finance*, various years; *World Debt Tables*, various years より筆者作成。



うとしたものと見ることができる。しかし、構造調整の政策条件の受け入れを拒んだ国は、支援の恩恵に浴することができなかつた。実質的にアフリカ諸国について、国際援助コミュニティによる選別が生じてきたと言えるだろう。

## 第3節 1990年代におけるアフリカの激動と援助

### 1. 援助対象国選別の強化

1980年代の構造調整は、上で述べたように、若いアフリカ諸国が国際社会から突きつけられた条件によって、厳しく国家のあり方の再編を迫られた事態だったと言ってよいだろう。続く1990年代、アフリカ諸国とアフリカに対する援助は、さらなる変容を迎えることになる。

冷戦の終焉は、援助の戦略的・外交的な価値を低下させ、アメリカを中心とした援助国は、援助の従来のような大量動員のための国内合意を維持できなくなっていった。援助国の政府・実施機関は、援助のそもそもの主旨である開発・貧困削減に対する効果を高め、その存在理由を証明する必要に迫られた。同時に、財源の希少化により援助諸国は、援助対象国についてますます選別的にならざるを得なかつた。こうした援助の「冬の時代」に、少なくとも量的水準の維持を支えたのが、日本だったのである。構造調整等の政策支援においても、日本は世銀等との円借款による協調融資、またノンプロジェクト無償資金協力などを強化した。

さて、1990年以降、アフリカ諸国の多くは、複数政党制への移行と政治的自由化、いわゆる「民主化」の方向へ大きく歩を進めることになった。民主化を求める動きがアフリカ諸国の内部にあったことはたしかであろう。しかし、1990年代、多数のアフリカ諸国の「民主化」が同時に進行したことには、冷戦による戦略的配慮の必要性がなくなった欧米先進援助諸国が、一気呵成に自己の政治的基準への途上国側の同調を求めたことが作用している。ここで用いられたのは援助への政治的條件の付与である。これは、すなわち、構造調整支援において経済的次元で用いられた、援助供与と政策条件を連動させる仕組みが政治的次元にも及んだものと言ってよい。政策的条件の経済的次元から政治的次元への拡張によってアフリカ低所得国は、債権者・援助側によっていわば2

つの次元の基準を通じて選別されるようになった。

これら一連の事態は、多数のアフリカ低所得国を政治経済的な不安定化へと陥れることになった。国家の範囲に対応した凝集性の高い市民的公共領域を形成し得ていないいくつかの国において (Ekeh [1975] 参照)、唐突な政治的競争の導入は平和的な政治過程のなかに収まりきらず、武力を交えた紛争へと発展した。大統領選挙の候補者同士が武力衝突を繰り広げたコンゴ共和国の例は、その典型であろう。またケニアでは選挙戦を有利に運ぶために暴力が組織的に用いられた。そして、経済と政治の二重の基準によってふるい落とされた国々には、新たな援助の流入が途絶した。

それに追い討ちをかけたのが、構造調整政策の負の遺産である。同政策、特に上記③、④、⑤、⑥によって約束されたはずの経済成長は必ずしも達成されず、同政策支援のために供与された巨額の借款援助が1990年代にこぞって返済期限を迎えることになった。アフリカ諸国政府の借款返済負担は時に各々の資本予算の数十パーセントに及び、その他の歳出を圧迫していくことになった。これに、政治的競争の激化による行政機構の混乱が相まって、多くの国で行政は著しい機能低下に陥っていくことになる。

他方で、比較的政治経済的に安定し、行政機構の機能をある程度維持し得た一部の「優等生」の国々には、選別の結果、多数のドナーが多数の案件を抱えて集中するようになった。これらの国も、貧困と税収基盤の狭さから財源は潤沢というにはほど遠く、行政能力も限られていた。そのために、殺到する多数の援助案件を吸収できず、「援助の氾濫」と呼ぶべき現象に見舞われることになった<sup>(12)</sup>。援助の氾濫の下では、各々の援助案件の効果は低くなり、援助の効果向上を求める援助実施機関にとっては深刻な状況が広がったのである。

## 2. 1990年代における国家の崩壊・「破産」とその影響

わたしたちの視野をやや広げると、国家に対する債権者は国際社会の主体だけでなく、国内にもいる。それは抽象的には国民全体であり、直接的には、国債の購入者であり、上で触れた国家行政機構を担う公務員たちや、物資・サービスの納入業者である。

1990年代ほとんど全てのアフリカ低所得国は、国内の債権者からの圧力に直面することになった。最も重要な「債権者」である国民大衆の少なくとも一部

は、民主化とそれによる政権交代要求を支持した。

また、公務員のいわば離反も相次いだ。1990年代にはアフリカのいずれかの国の新聞紙上で給与・待遇の悪さや欠配・遅配への抗議のための公務員のストやデモが伝えられない日は、まれだっただろう。特に、アフリカの一般大衆と国家の数少ない結び付きのひとつである学校教育は、教員のストによってしばしば麻痺状態に陥った。

より深刻なのは、兵士・警官の場合であった。一部のアフリカの国々においては待遇があまりに劣悪なために、兵士・警官が一般市民に対する収奪的な行為に走る例が1980年代以前から広く見られていた。1990年代には、待遇の改善を求めて組織的・非組織的な反乱も発生した。中央アフリカ、ザイール（現コンゴ民主共和国）、さらにかつては「優等生」とされたコートジボワールがその例として挙げられよう。一般市民からの収奪は、兵士や警官が自らの私的合理性を国家から預託された武器を用いて直接実現している場合であり、反乱は、兵士が武器を用いて、自分たちの、国家への債権の回収に組織的に乗り出した場合だと言ってよいだろう。

1990年代のアフリカで多発した治安の悪化、政治的暴力、紛争・内戦、さらにはその結果としての国家の崩壊は、上のように兵士や警官らが、金の切れ目は縁の切れ目のごとく、公的な暴力装置から私的世界へと容易に離脱してしまうことに、その要因のひとつがある。現代世界を規定しているはずの国民国家秩序は、アフリカをはじめとする途上国においては、官僚制の未定着という根底的な脆弱性をはらんでいる。そのことの極端なあらわれが、いくつかの国での国家の破綻・崩壊という事態である。

ここで重要なことが、やはり2点ある。その第1は、1990年代に相次いだ国家の破綻や崩壊が、国際社会に与えた影響の深刻さである。冷戦時代の東側陣営のアフリカへの浸透に代わって、アフリカそのものが、欧米諸国にとって脅威となって立ち現れた。紛争に伴う虐殺や残虐行為、多数の人びとの難民化は、エイズの爆発的感染拡大と相まって、道徳的にばかりでなく、直接的にもヨーロッパ諸国を脅かすものとなった。1990年代以降、アフリカ問題は、主要先進国首脳会議でも毎回取り上げられる課題となっていく。

第2は、国家の崩壊は、アフリカ諸国の自壊の結果というだけでなく、援助アプローチそのものによっても引き起こされたということである。それは、国

際社会が、構造調整と民主化要求を経てアフリカ諸国に債務者・被援助者としての準則を求めて選別し、譲許的条件の公的債務とはいえ、多額の返済負担を課し、国家の「破産」を招いたことの帰結でもある、ということである。

本来、開発・貧困削減の支援を通じて途上国の安定と繁栄につながるべき借款援助は、むしろ結果として一部にせよ受入れ国家の「破産」を招き、その他の局面でも成果を挙げられなかった。このことによって、援助の存在理由自体を証明しなければならなかった国際援助コミュニティは深刻な影響を受け、援助の改革へと突き動かされることになる。

## 第4節 援助改革と貧困削減レジーム

### 1. 構造調整から貧困削減へ

第3節で述べたような事態にドナーのなかで最も深刻な影響を受けたのは、世銀であろう。世銀は1990年代に入ってから、(援助機関としては至極当然ながら) 貧困の再重視、教育・保健部門の強化、政府の市場補完的役割の是認、経済以外の政治や制度の重視と途上国側の主体性の尊重と内容とする包括的開発枠組み(Comprehensive Development Framework: CDF)の提示など、構造調整支援を支えた新自由主義的な発想からの柔軟化を図った。1990年代後半より構造調整から貧困削減へと時代のキーワードは大きく転換するが、当時のウォルフエンソン総裁に率いられた世銀は、それを積極的に牽引することになる。

こうした世銀の軌道修正を、新制度派、センらの貧困研究・人間開発論、スティグリッツらの情報理論に基づく新しい開発経済学など、教条主義的な新古典派に代わる理論・理念の新しい展開によって説明することも可能であろう。それも間違いではないが、世銀という国際援助コミュニティの主導的機関が上記のような方向へと大きく舵を切り直したことの背景には、1980年代の構造調整政策を一因としてもたらされた援助自体の危機があった。これらの新しい考え方は、1970年代から1980年代にかけての新古典派経済学と同様、時代の実践的要請が必要としたからこそ、実際の政策を裏付ける影響力を持ち得たと言つてよい。こうして構造調整に代わる貧困削減レジームが形成されていった。

同時にIMFは、それまでの、国際援助コミュニティの頂点に立って経済的ガ

バランスの是正を目的に途上国の政策に積極的に関与するという態度を微妙に軌道修正していくことになる。そこには、1997年のアジア金融危機における対応に強い批判を浴びたことが影を落としている。

こうしたIMF・世銀の軌道修正には、もうひとつの背景がある。それは、1990年代に低所得途上国の公的債務のうち、IMF・世銀等国際開発金融機関に対する債務（多国間債務）の履行が二国間債務に対して優先されたことである。さらに債権が回収できないことによる財務状況の悪化から両機関を守るための二国間ドナーからの支援が行われた。IMF・世銀は、自らの融資への返済確保のために、二国間ドナーとのいっそうの協調を進めることを迫られていた。

ただ、民間部門と市場経済の優位性を信じ、政府公共部門を含む全ての局面において経済的効率性を重んずるIMF・世銀の組織的信念は少しも揺らいではないし、それは、グローバル化の流れに沿ったものであることが銘記される必要があろう。

## 2. 貧困削減と国家の「破産」管理

さて、1990年代後半に打ち出された貧困削減の理念は、援助の現場における教育や保健の重点化、また2000年の国連特別総会における世界の首脳によるミレニアム開発目標の設定合意などにつながっていく。これに伴いアフリカ低所得国への援助は、さらに無償化していった。それは、表や、後で示す図から明らかであろう。貧困削減の重視と援助の無償化が、ドナーのアフリカ低所得国に対する「破産」管理的発想を無用にしてしまったというのは早計である。

まず、構造調整の政策条件として掲げた7つのことは、1990年代における構造調整に関わる問題の噴出にもかかわらず、国際援助コミュニティが開発途上国に求める政策として定着していった。それは、国際援助コミュニティが、途上国政府に対して債務者・被援助者としての準則の遵守を依然として求め続けていることを意味していよう。そして、むしろ、1990年代後半以降、アフリカを中心とする低所得国に対する国際援助コミュニティの関与はいっそう深化していった。

1998年、それまでの援助効果の総括的研究の成果として出された『有効な援助』（World Bank [1998]）のなかで、世銀は、2つの重要な論点を提示した。その第1は、援助の効果は、受け入れる途上国側の政策の良しあしにかかって

いる<sup>(13)</sup>、ということであり、第2は、第1のことと関連して、援助はドナー側の意図どおりに途上国政府の開発向けの歳出を増やすわけではない、ということである。

この第2のことは、ファンジビリティ問題と言われる。例えば日本が、ある途上国政府の教育政策強化の意向を知り、それを支援するために10億円の支援をする場合を考えよう。このときに日本が普通想定しているのは、自らの援助が相手の資源への追加的支援となって、総計での教育向け支出は10億円純増するという結果である。他方、途上国政府は日本が支援の手を差し伸べる前に10億円相当の自前の支出を予定していたとしよう。ここで、途上国政府はもしかしたら、日本が10億円の支援をしてくれるのをいいことに、自前の10億円相当を教育に支出せずに、他のもっと無益な支出（軍事費や消費的な支出等）にまわってしまうかもしれない<sup>(14)</sup>。

『有効な援助』が出版された1998年前後、上のようなことを防ぐためには、ただ単体の援助プロジェクトを供与するのではなく、援助を受け入れる途上国の支出やその背景にある政策全体を把握し、場合によってはコントロールする必要がある、との考えが強まったのである。こうした考え方は、第2次世界大戦後の開発援助の草創期から既にあったものであるが、1990年代後半になってかまびすしく議論され始めたのは、まさにアフリカ低所得国を中心とする途上国において十分な援助の効果が上がっておらず、それを解決するために途上国側の政策に全般的に関与しようという切迫した意識をドナーが持つようになったことによる。

この時期、IMF・世銀が国際援助コミュニティにおける主導権の行使に比較的慎重となるなか、その隙間を埋めるようにアフリカ支援でリーダーシップを発揮するようになったのが、イギリスである。1997年に誕生したブレア労働党政権は、開発援助、特にアフリカ支援へのコミットメントを外交の軸に据え、国際開発省（Department for International Development: DFID）を設立した。その初代大臣クレア・ショート氏は、国際的な援助改革の旗手として活躍した。

折から、公的借款援助の返済負担が途上国の財政を逼迫させていることに、欧米援助諸国国内および途上国において批判の声が上がるようになった。2000年の節目を機にユダヤ教・キリスト教世界の祝祭（ジュビリー）の伝統になぞらえて、途上国政府への公的債務を一斉に減免させようという教会・NGO等によ

るジュビリー2000などの運動が盛り上がりを見せた。

特に、債務の返済は教育や保健などのいわゆる社会セクター向けの支出の削減を余儀なくさせ、貧困を深刻化させているとの主張は、国際援助コミュニティへの痛撃となった。そのことが、1990年代末以降の教育・保健の重視、そして、両セクターの目標を多く含んだミレニアム開発目標の推進を後押ししたと言ってよいだろう。

既にパリ・クラブでは、1988年のトロント・タームに始まり、1996年のリヨン・タームにおいて8割の債務削減を柱とする救済策が合意されていた。1998年、公的債務の抜本的救済に向けた欧米世論が盛り上がるさなか、イギリスはバーミンガムでのG7サミットの主催国となった。ブレア政権は発足後間もなく、低所得国への公的債務の抜本的な減免措置を採るよう、他の主要先進国・国際援助コミュニティに諮った。当然ながら、巨額の債権を持つ、日本やドイツ、世銀などの国際機関が債務減免に難色を示した。他方で、ジュビリー2000等の債務救済運動の側は、これらのドナーの反対を非難すると同時に、無条件での債務免除を求めている。

バーミンガム・サミットでの債務減免措置の議論の取りまとめをイギリス政府側で担当したのが、ショート国際開発大臣であった。ショート氏自身の回想録によれば、彼女たちDFIDスタッフは、早い時期から債務救済に条件を課す方針を固めていた。その条件とされたのは「より優れた経済運営、腐敗の撲滅、改善された公共財政管理、基礎教育と全国民のための保健サービスの供与」(Short [2004: 82])を内容とする貧困削減戦略の、債務国による策定である。その意図は、ずさんな財政管理・債務累積・支払い不能という事態の繰り返しを防止するということにあった。すなわち教育と保健の重視を除き、債務国・被援助国に厳しい準則を課そうという点において、DFIDの提案した貧困削減戦略は構造調整政策と通底していたと言ってよいだろう<sup>(15)</sup>。

バーミンガム・サミットにおいてドイツが合意することにより、抜本的な重債務貧困国 (Heavily-indebted Poor Countries: HIPC) 救済スキームについての大枠の政治的合意は形成された。それに基づき、1年後、ドイツのケルンで開かれたG7サミットで拡大HIPC救済スキームが発足した。ここにおいて、IMF・世銀との合意により重債務貧困国政府が貧困削減戦略を策定することが債務救済の条件として正式に認められることになった。

ウォルフエンソン世銀総裁が提案した「包括的開発枠組み」の考え方とショート氏らの貧困削減戦略のアイデアとは多くの点で共通していたと言ってよいであろう。両者の考えをともに取り入れた「貧困削減戦略書 (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)」の策定は、HIPC救済プロセスの最も重要な作業として位置づけられた。

PRSP策定の条件化に込められていたのは、『有効な援助』で示されたような、債務国・被援助国の政策、さらには財政資金の配分について深く関与しようというドナー側の強い意志である。そこにおいて特に問題にされたのは、ファンジビリティである。債務救済によって生ずる資金的余裕が、ドナー側の許容できる（あるいは期待する）用途に向けられるよう（当時のDFIDが期待したのは教育・保健部門への重点配分だった）、PRSPを通じて被援助国側の財政支出配分をコントロールすることが企図されたのである。

あえて企業の破産後のプロセスになぞらえるなら、PRSPは破産に瀕する企業が、債権放棄・減免の可能性を示唆した金融機関等に提出する再建計画書のようなものだと言ってよいだろう。破産に瀕した企業側が再建のために求められるのは、債権者側に対する情報公開、徹底した合理化と残り少ない資源の厳格な効率的配分である。ショート氏があげた公共財政管理の改善をはじめとした内容は国家の次元でこれらに対応したものと言ってよい。

ケルン・サミット後DFIDは一般財政支援の考え方を打ち出した。これは、貧困削減へのコミットメントや国家の行財政運営の面で良好な状況にある、特に低所得途上国の国庫に直接現金を無償で供与するものである。援助資金を多数のプロジェクトに細分化するものではないため、援助の氾濫を避けることもでき、途上国政府の経常支出も差別なく支援するので、吸収能力の増強をも後押しすることになる。そうした意味で革新的な援助として評価されたが、DFIDや一般財政支援を支持するドナーの意図は、途上国の予算配分や行財政改革へのこ入れをいっそう強めようとするところにあったと見て間違いはない。

破産に瀕した企業の再建を強く動機付け、経営陣の改革努力に一定の方向付けを与えるためには、債務の減免よりも、新たな資金供与による支援のほうがより効果的であろう。一般財政支援はそのように解釈することもできる<sup>(16)</sup>。



### 3. 貧困削減レジームの展開とその問題点

21世紀に入り、多数の低所得国でおおむね3年間を対象期間とする貧困削減戦略が策定され、二国間の公的債務の帳消しが進められていった。2001年の同時多発テロを境にアメリカが積極的に援助を増加する方向に転じたこともあり、アフリカ諸国向けの援助は着実に増加していった。イギリスの主導の下で一般財政支援に賛同するドナーも数を増し、その供与対象国も徐々に増えていった。援助の氾濫による途上国側の管理運営コストを引き下げするために援助の調和化が唱えられ、それは2003年のローマ宣言、2005年のパリ宣言などに結実した。援助の現場では、教育や保健などの部門ごとのセクター・プログラムを通じた各主体間の連携が強化され、ドナーによる貧困削減戦略策定・実施の一致した支援が行われた。また、アフリカ向けの援助は着実に無償の比率を高めていった。

同時多発テロを除けば、こうした経緯は、イギリス等欧州のドナーやIMF・世銀が1990年代末に構想した筋書きどおりであったろう。

しかし、この陰で、日本としては無視できないいくつかの問題が生じた。

その第1は、日本が上のような動きの蚊帳の外に置かれていた、ということである。1990年代、頭打ちになった他のドナーの援助額を補ったのは、日本であった。その際に供与された円借款は返済期限が訪れると一転して、アフリカ諸国を苦しめる負担として批判的となった。日本政府は、債務国のモラル・ハザードを助長し、長期に融資の受け入れを困難にするとして公的債務の大幅な減免に反対したが、既に触れたようにバーミンガムおよびケルンの両サミットでは、他のG7諸国に押し切られ、その反対を貫けなかった<sup>(17)</sup>。孤立を避けるため、重債務貧困国の救済をしぶしぶ受け入れたのである。こうした一連の経緯に日本の政府当局者は釈然とできず、内心忸怩たるものがあっただろう。彼らの胸中は察して余りあるものがあるが、ただ、このように外部から債務の帳消しを「押し付け」られ、その内在的な論理を組織的に了解し得なかったことは、21世紀に入ってからの日本の援助に大きな禍根を残すこととなった。

ショート大臣らが貧困削減戦略を、債務減免と引き換えに破産状態に陥った国に対してより良き援助受入国としての準則を課すものとして位置づけていたことは、当初日本の援助組織の内部ではほとんど理解されなかった。貧困削減戦略は、IMF・世銀の課す形式的な要件であるとの表面的な理解が一般的だっ

たと言ってよいだろう。したがって貧困削減戦略を中心に進められる行財政改革、特に公共財政管理、また一般財政支援、援助の調和化などの一連の動きについても、イギリスなどによる一方的な引き回しとの反発が先に立ち、肝心の実務的対応や自らの立場の理論武装は大きく後手に回った。

もちろん、イギリスの援助改革に向けたイニシアティブには、ブレア政権の政治的意志が込められており、外交的影響力の拡大という意図がそこにあったことは否定できないだろう。しかし、日本側の理解は終始そうした外交レベルのものにとどまり、援助の現場での事態の進行に想像力が及ばなかった。そこには、日本の政策立案過程が、立法機関の体系的な関与と監視の下になされていないこと、円借款を含む国際的な開発金融を担当する財務省と援助外交一般を担当する外務省とで分裂していること、また実施過程も円借款を行う国際協力銀行と、国際協力機構とに分裂していることで、援助の行政機構全体としての「組織知」が形成され得なかったことが大きく関係している。

第2の問題は、新しいかたちの援助が展開される国々がある一方で、国家としての破産状態のままの国々が多く、長い間残されたという事実である。シエラレオネ、リベリア、ソマリア、コンゴ民主共和国、ジンバブエはその極端な例にすぎない。構造調整から貧困削減に時代は移り変わっても、国際援助コミュニティの課す基準に沿うことができない国々は、依然として多く存在している。

このように同じアフリカが優等生と破産者に分けられたことは、現代の国際援助が内にはらんでいる、矛盾した2つの要請を反映しているだろう。それは、被援助国の貧困削減を手助けしようとの援助本来の趣旨と、若く「非行」に走りがちな国家を国際社会の秩序に従わせようという意志との2つである。構造調整がそうであるように後者の意志は時に強く被援助国を圧迫し、国際秩序からの脱落に追い込んだ。貧困削減レジームが構造調整の問題点についての反省を踏まえていることはたしかだとしても、そこにも破産国家を生み出す傾向がある。と同時に最も悲惨な貧困状況を生じさせている崩壊国家を再建に導くための処方箋はいまだ十分に明らかになってはいない。

より俯瞰的に見れば、貧困削減の後押しと国際秩序の準則の貫徹という二つの要請は、アフリカはじめ開発途上国を自らの論理に同化させようという、近代欧米が宿命的に抱える衝動の派生物にすぎないのかもしれない。しかし、そ

の同じ衝動は、途上国の現場において容易には乗り越えられない矛盾を作り出している。そして、その帰結としてのアフリカの混乱、特に国家の崩壊は、西歐を支柱とする現代世界秩序のど元に刺さった棘のようなものである。

他方、アフリカ諸国の側から見て、どのような事情が破産状態に陥る国とそうでない国を分けたのか、についての踏み込んだ研究が今後必要とされるだろう。既に触れたように、財政困難にどのように対処したのかが、アフリカ諸国の運命を分けた。そして、そこにはどのように国際援助コミュニティとの関係を形成していくかも影響している。ただ、そこから一步踏み込んで、そうした賢明な対応を可能にしたものは何か、が問われなければならない。恐らく、そこには普遍的な因果律ばかりでなく、国ごとの固有の歴史的経緯や政治家たちの個人的資質も含めた偶然の要素が多く関わっているに違いない。いずれにせよ、わたしたちは多くのことをこの論点についてまだ知らないのである。特に、アフリカの兵士・警官を含む公務員たちが行財政機構を支える官僚＝公僕としての立場から、私的世界に容易にそして頻繁に復帰してしまうことについて多くのことがわかっていない。そのことは、アフリカにとどまらず、現代世界の国民国家秩序自体が根底で抱えている脆弱さに関わっているだろう。

より了解が困難なことは、人びとの誠実さと関心を社会の共通利益に向けさせるための市民的公共領域は一体どのように形成されるのか、ということである。この公共領域の凝集力が微弱なとき、兵士や警官は公的な職業感覚をたやすく棄て、時に国家の本質である正統な暴力装置を一瞬のうちに瓦解させてしまう。またこうした公共領域の最低限の形成なくして、破産国家の再建は可能にはならない。さらに言えば、破産状態にない国家であっても、国民が参加する活発な公共領域がなければ、国家建設や開発のプロセスは、それこそ、構造調整や貧困削減支援を通じて著しく関与を強めてきたドナー側の引き回しに終わる。

## おわりに

破産制度のある社会では、モラル・ハザードに陥り、恒常的に支払い能力を失った企業を消滅に導くことができる。また、消滅の恐怖があることは、会社

更生・民事再生プロセスばかりでなく、平常時にも、企業に対して厳しい規律を課すことになり、また苦難から学ぶべき教訓も企業内に蓄積されるだろう。それは経営破綻の再発防止につながる。

だが、決して消滅することのない国家については、破産制度も存在しないため、規律の付加、教訓の蓄積といった効果を生むことはより難しい。だからこそ、国際援助コミュニティは、援助をてことして若いアフリカ諸国に対して債務国・被援助国としての準則を課そうとしてきた。しかし、こうしたアプローチはアフリカの国家に最低限の政治的リーダーシップとそれを支える行財政機構の機能、そしてそれを支える何らかの社会的条件（恐らくはすぐ上で述べた公共領域）がなければ功を奏し得ない。国家が自らの機構を瓦解させることを選んだ場合にはてこ入れは意味をなさないのである。

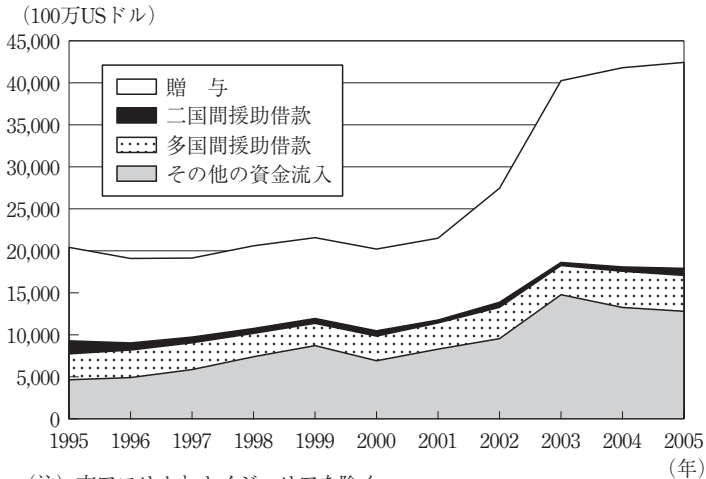
同時多発テロ以降、アフリカでの国家の崩壊が先進援助諸国に突きつける脅威としての意味はますます重くなっていった。そのこともあり、国際援助コミュニティは紛争予防への関与を強化しようとしている。日本もこの面では機動的な対応をみせ、他のドナーと足並みをそろえようとしている。だが、国家の破産はどのように防げるか、国家の再建はどのように可能となるか、また外部者はそれにどのように関与するべきか（あるいはしないべきか）、ということの了解なしに、その関与は十分に実効的なものにはなり得ない。

貧困削減レジームの最大の成果は、債務の大幅な削減を実現したことであろう。バーミンガムと同じブレア政権が主催者となった2005年のグレンイーグルズ・サミットでは、世銀の国際開発協会、IMFおよびアフリカ開発基金への重債務貧困国の債務についての削減についても合意がなされた。そして、第1期の貧困削減戦略を経て債務救済を受けた国々は、産業やインフラの開発を視野に入れた第2期の貧困削減戦略の策定・実施を進めている。

冒頭に述べたような資源ブームもあり、いくつかのアフリカの政府のなかには順調な輸出拡大と経済成長を記録する国も現れている。また、21世紀に入って以降、図に見るようにアフリカ向け資金の流入は急激に増加している。その中で贈与の額と比率が急激に拡大していることが見てとれる。

こうした有利な状況は、アフリカ低所得国に厳しく準則を課そうとする国際援助コミュニティの働きかけを阻害するかもしれない。さらに事態を難しくさせているのはアフリカ諸国のパートナーとしての中国の出現である。中国は巨

図 アフリカへの資金流入



(注) 南アフリカとナイジェリアを除く。

(出所) *Global Development Finance*, various years; *World Debt Tables*, various years より筆者作成。

額の輸出収入と借款をアフリカの資源国にもたらしつつある。平等互惠理念の下、政策条件を課さない援助を標榜する中国との関わりは、国際援助コミュニティのアフリカ諸国へのてこ入れの効果を減殺することかもしれない。スーダンのような、自国民への攻撃を政府が後押しし、アフリカ大陸の心臓部で不安定化を増幅させている国に対して、以前であれば通じたはずの援助によるてこ入れや制裁が功を奏さなくなっている。欧米諸国の中国への苛立ちはそのことを踏まえて初めて理解できよう。

さて、アフリカ援助が急速に拡大するなか、引きずられるように日本も援助額の増加を試みている。しかし、一般会計のODA予算自体は最も強い制約下にあるため、とても無償資金協力を倍増、あるいは飛躍的に増加させられる状況ではないだろう。いきおいアフリカへの割当が多くなると予想されるのは円借款である。だが、それは図に示されているような贈与の著増という全体の方向性とは相反する方向性である。縷々述べてきたような債務国となるアフリカ低所得国との関わり方の難しさを考えると、それが、日本の援助にありがちな国内の事情を優先したちぐはぐさと言って済まされるものではない。

日本は、現在までの援助レジームが達成したことをさらに発展させ、その問題点を克服することに尽力すべきであろう。その際には、国際援助コミュニティで語られている論理を批判的にせよしっかりと理解すること、また中国との距離をうまく保ち、中国と他のドナーの協調のために日本の独特のポジションを活かすことも必要であろう。

だが、何よりも重要なことは、次のことである。それは、アフリカ諸国の国民が、国家の主権者（そして最も重要な債権者）としての権利の行使と義務の履行を通じて、自ら国家の命運を担っていくために必要な政治経済的条件は何かに深く思いをいたすことである。そして、現実にはアフリカ諸国を制約している国際市場と外国援助への依存の枠組みを踏まえ、無定見にその枠を踏み破って国家の破産と崩壊に至るような政治と行政のあり方を2度と生じさせない方法を考え抜くことである。

もし現在の貧困削減レジームが、近代開始以降の欧米への一方的な同化という傾向をぬぐえず、上記のようなアフリカ国家の自立を逆説的に妨げている部分を抱えているのなら、その部分をただすことにこそ、日本の役割があるのではないか。長い間唯一の非欧米の列強、先進援助国であった日本は、近代史のなかで、同化を強いられることの辛さ、同化を強いることの罪悪感をともに経験した国である。援助レジームのなかで、日本にはアフリカの国家建設に対して独自の手の差し伸べ方があるだろう。その探求はまだ始まっていない。

#### 【注】

- (1) 勝部 [1972: 195]。
- (2) 『日本経済新聞』2008年3月1日付夕刊では、2013年までの対アフリカ政府開発援助の最大3倍増が検討される、と報じられている。2013年は第5回東京アフリカ開発会議が開催されるであろう年にあたっている。
- (3) ただ、重要なことは、薩摩藩、長州藩ともに一方的な「踏み倒し」に関わって、相手の商人らに一定の配慮を余儀なくさせられたことである。ここに江戸期から政治権力と民間の主体の関係が複雑で濃密なものであったことがうかがえる。この点は日本の近代化の過程を、現在の開発途上国との関係で比較検討するに当たっても、無視できない点であろう。しかし、商人たちが持っていた江戸期の各藩への債権は、明治初期の廃藩置県の際に放棄を余儀なくされた。
- (4) 近年、国家債務の新しい整理メカニズムが、クルーガーを中心とするIMFの

タッフによって構想された。それは、本文で述べたように多数の債権者の利害を公平に守る必要がある一方で、金融商品の多様化に伴い、特に中所得以上の国々の債務構造が複雑になったことがある。クルーガーたちがこのメカニズムの必要性を説いたのは、多数の債権者の利害調整が困難なために、債務国が返済の原資が底をつくまで事態を放置するという債権者や国際金融秩序にとっては最悪の選択をすることを防ぐという理由による。このクルーガーたちの構想は、国家の破産手続きに類するものを国際的な制度としようとしたと言ってもよい。ただ、この構想は、多くの民間金融機関への債務を持つ国家を念頭に置いたもので、本論で問題にしようとしているアフリカ低所得国についての適用可能性は高くないと考えられる。もちろん、クルーガーたちの構想は実現にはほど遠い状況にある (Krueger [2002] 参照)。

- (5) 以下では、援助国と国際援助機関を総称するときは、ドナーという用語を用いることとする。
- (6) 主要先進国首脳会議、あるいは財務相・中央銀行総裁会議は7カ国で開かれていたが、1990年代よりロシアを含めてG8となった。このときから、両会議は先進援助諸国でない国をメンバーとすることになり、性格を変えたのである。
- (7) 念のため付け加えれば「譲許的な」という言葉は『広辞苑』にも掲載されていないが、concessionalあるいはconcessionaryの訳語で、借り手にとって市場からの融資の条件（利率、猶予期間、返済期間等）よりも有利なことを意味する。
- (8) 日本でアフリカの新家産制に注目する議論としては、例えば石川 [2005]、同 [2007] を参照されたい。
- (9) 例えば、武内 [2003] を参照のこと。
- (10) ハイデンはアジアとアフリカの社会関係の違いを論ずるに当たって、さかんにアジアにおける「礼節」の役割を強調しているが、それは、アジアの諸社会で歴史的に形成されてきた階梯制と公的なものの形成のことを指していると理解することができよう (ハイデン [2007])。なお、政治学・社会学、あるいは経済学で国家を捉える上での視野の欠落があることは、言い換えれば、国家論が学問領域を超える枠組みの下で展開されるべきことを意味している。
- (11) こうした政策は経済学的には供給側の構造に対する政策として仕分けされ、需要側の緊縮および通貨政策をもっぱら採ってきたIMFの伝統的な調整と区別され、狭義の構造調整政策とされる。
- (12) こうした例の典型はタンザニアであり、1995年には、援助の氾濫により生じた行政の混乱と、同時に深刻化した腐敗にドナーの厳しい批判が起こった。その

結果として、事態解決の方策を提示するために、5人のタンザニア内外の有識者によってまとめられたのが、有名な「ヘレイナー・レポート」(Helleiner [1995])である。

- (13) この主張の根拠になっているのは、Burnside and Dollar [2000] に至る両著者の研究であると考えられる。この論文の著者であるDollar氏は世銀の指導的なエコノミストであり、『有効な援助』の執筆においても中心的な役割を果たした。Easterly et al. [2004] のような批判もあるが、この論文は『有効な援助』と同様、広い注目を集めた。それは、その時点のドナーの関心がどこに向けられていたかも示しているだろう。
- (14) ファンジビリティ問題の詳細については高橋 [2005] を参照のこと。
- (15) バーミンガム・サミット前後のショート氏の債務救済に向けた考え方と行動については、Short [2004: 81-85] 参照。
- (16) この点の詳細については、高橋 [2005] を参照のこと。
- (17) ショート大臣の回想録でも、バーミンガム・サミットの前後に日本に対して直接の説得が試みられた形跡はない。

#### 〔参考文献〕

##### <日本語文献>

- 秋山孝允・笹岡雄一 [2006] 『日本の開発援助の新しい展望を求めて』 国際開発高等教育機構。
- 石川滋 [2005] 「成長と貧困削減の途上国援助——アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習のために」 GRIPS Development Forum Discussion Paper No.10。
- [2007] 「アフリカ型と東アジア型の開発モデル比較」(『日本学士院紀要』第62巻、第1号) 1-41ページ。
- 伊藤眞 [2005] 『破産法』[第4版] 有斐閣。
- 勝部真長編 [1972] 『氷川清話』角川書店。
- 国際協力機構国際協力総合研修所 [2003] 『援助の潮流がわかる本——今、援助で何が焦点となっているのか』 国際協力出版会。
- 高橋基樹 [1999] 「1990年代における対アフリカ開発援助の新展開：第2世代アプローチとグローバリゼーション」(『国際協力論集』第7巻、第2号、神戸大学大学院国際協力研究科)。
- [2001] 「アフリカにおけるセクター・プログラム：貧困削減に向けた開



- 発パートナーシップ」(『国際協力研究』第17巻、第2号) 9-19ページ。
- [2005] 「ファンジビリティと開発援助——貧困国家に対する一般財政支援の課題」(『国民経済雑誌』第191巻、第6号) 68-86ページ。
- [2006] 「国際開発援助の新潮流——グローバル・ガバナンスの構築に向けて」(西川潤・高橋基樹・山下彰一編著『国際開発とグローバリゼーション』日本評論社) 239-272ページ。
- 武内進一 [2003] 「序章 アジア・アフリカの紛争をどう捉えるか」(武内進一編『国家・暴力・政治——アジア・アフリカの紛争をめぐって』アジア経済研究所) 3-37ページ。
- 西澤宗英 [1998] 『ここからはじめる破産法』日本評論社。
- ハイデン、گران [2007] (鶴田格・黒田真訳) 「情の経済とモラル・エコノミー：比較の視点から」(『アフリカ研究』第70号) 35-50ページ。
- 本山美彦編 [2005] 『「帝国」と破綻国家——アメリカの「自由」とグローバリゼーションの闇』ナカニシヤ出版。
- 諸田實 [1998] 『フッカー家の時代』有斐閣。
- 吉田昌夫 [1993] 「タンザニアにおける国家セクター——その役割と人事制度」(原口武彦編『転換期アフリカの政治経済』アジア経済研究所) 131-177ページ。

< 英語文献 >

- Burnside, Craig and David Dollar [2000] “Aid, Policies, and Growth,” *American Economic Review*, No.90, pp.847-868.
- Easterly, William, Ross Levine and David Roodman [2004] “Aid, Policies, and Growth: Comment,” *American Economic Review*, No.94, pp.774-780.
- Ekeh, Peter P. [1975] “Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement,” *Comparative Studies in Society and History*, Vol.17, No.1, pp.91-112.
- Helleiner, Gerald et al. [1995] *Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and Its Aid Donors*, Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.
- Krueger, Anne O. [2002] “A New Approach to Sovereign Debt Restructuring,” International Monetary Fund, Washington, D.C..
- Rotberg, Robert I. [2004] “The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair,” in R. I. Rotberg ed., *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton: Princeton University Press, pp.1-49.
- Short, Clare [2004] *An Honourable Deception?: New Labour, Iraq, and the Misuse of*

*Power*, London: Simon & Schuster.

World Bank [1998] *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, New York: Oxford University Press. (世界銀行 [2000] [小浜裕久・富田陽子訳] 『有効な援助——ファンジビリティと援助政策』東洋経済新報社)

Zartman, I. William [1995] *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

