

政治化する援助国会合

著者	大林 稔
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) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アフリカレポート
発行年	1993-03
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00008563

政治化する援助国会合



大林 稔

1 介入の時代

ソマリアへの多国籍軍の「人道的」介入の際、パリで発行されているアフリカ問題専門誌『ジュンヌ・アフリック』誌(No.1666 1993年12月10日号)は、これを「再植民地化」と呼びつつ、介入はやむを得なかったと苦々しく書いた。アフリカ人であるこの記事の執筆者にとって、それはソマリア問題を越えて、国家主権の蹂躪を受け入れざるをえないところまで、アフリカが追い詰められたことの苦い告白でもある。実はその他のアフリカ諸国においても、古典的な意味でいえば、久しく前から国家主権は尊重などされていない。しかも、介入は「人道的」理由に限られておらず、また国家主権への介入を受けている当の政府だけでなく、国連からもOAUからも、抗議の声は上がってこない。多くの場合、介入はソマリアやイラクのように華々しく行なわれることはない。静かに、実務的に、しかし確実に、パリやジュネーブの会議場のなかで、人知れず行なわれる。しかもこの介入はすでにアフリカ諸国の合意を受け、制度化さえされている。

2 援助国会合における政治的介入

1991年11月25、26日、パリで開かれた対ケニア

援助協議グループ(CG, 後述)会議には、日本をはじめケニアに対する主要ドナーの代表が顔を揃えていた。会議の最後に、参加ドナーは、ケニアへの新規援助を停止することで一致した。理由は同国政府による人権の侵害、汚職の横行、民主化プロセスの遅滞への抗議であった。ドナーは、これらの問題に対するケニア政府の政策改善を待つこととなったが、今日(93年1月末現在)まで新規援助は再開されていない。92年5月13日の対マラウイCGにおいても、ほぼ同様の決定がなされた。92年に行なわれたアフリカ関連の九つのCG会議のプレス・リリースを見ると、うち八つの会合において、ドナー側が援助と絡めて政治的な要求をしていることがわかる。たとえば、ジンバブエには、準備中の土地法が民間投資を阻害しないように(具体的には、白人所有大農園の土地収容をほどほどにし、かつ適正な補償をするように)要望し、ウガンダには、軍事支出削減を勧告しつつ、人権問題を援助にリンクすると述べ、タンザニアに対しても、民主化・人権問題の進展は援助供与に影響を与えると警告している。選挙による政権交代に成功したザンビアには、民主化の成功に対する祝福とともに、追加援助が約束された。こうした援助国会合の政治化は、CGのみに限らず、他の類似の会議にも及んでいる。

3 介入の制度化

国家主権への事実上の介入メカニズムとしての援助国会合は、経済問題に限定されてはいたが、すでに1980年代に制度化されていた。IMF、世銀が、しばしば経済制度の根本的転換を求める、すなわち経済主権の根元に踏み込む、自由主義的な経済政策、制度改革、すなわち構造調整をアフリカに「勧告・指導」していることはよく知られている。80年代半ばまでには、構造調整はアフリカ大陸のほとんどを覆うようになった。アフリカ側の構造調整導入初期における抵抗を押し切ったのは、IMF、世銀の力だけではなかった。ドナーのほとんどが、次の二つの形態の援助に関して、アフリカ諸国とIMF、世銀との合意をその供与の前提条件とすることで足並みを揃えたことが、アフリカ諸国には決定的な圧力となった。第1は、債務救済処置であり、これはパリ・クラブと称する債権国会合で扱われている。第2は、構造調整支援援助(構造調整の枠組みの中での、国際収支ないし財政支援)である。債務救済の重要性はもちろんであるが、現在の対アフリカ援助(債務救済除く)の約半分は調整支援に振り向けられているため、この形態の援助もアフリカにとって死活的な重要性を持っている。そして援助調整と政策対話の場とよばれる各種援助国会合こそ、構造調整支援と引換えに、ドナーが経済の自由化を迫るメカニズムとなったのである。

援助と政治の結びつけは、1990年代に始まる。90年10月、仏アフリカサミット(隔年に開催される、フランスと仏語圏諸国を中心にアフリカ諸国の国家元首が一堂に会する会議)において、ミッテラン仏大統領は、援助を受益国の民主化努力と結びつけて行なうと演説する。OECD加盟国は、相前後して類

似のガイドラインを採用、日本も91年4月に援助4指針、92年6月に援助政策大綱を定め、その中で援助にあたっては、受益国の民主化努力、軍事支出等を勧告することとし、他のドナーと歩調を合わせて、援助と政治的要求を結びつけて運用する法的根拠を整えた。

他方、1990年代に入ってから政治・経済的環境の激変のため、アフリカの援助交渉力は一段と低下し、介入に対する抵抗力はさらに弱まってきた。ソ連・東欧圏の崩壊のため、アフリカは東西両グループの対立を利用して援助を引き出すことが不可能となった。むしろ旧ソ連・東欧諸国は、同じ西側の援助資金を争う競争相手となった。加えて、日本を除く西側諸国には、自国の経済停滞から、援助総額の伸び悩みないし逡巡の傾向が現われてきた。途上地域の中でも特に経済パフォーマンスの悪いアフリカは、援助、民間資金とも、他の途上地域ないし旧ソ連・東欧圏へとシフトするのではないかと危惧にかられ始めた。

援助と政治のリンクは、上述したように、構造調整の促進のためにすでに出来上がっていた援助国会合というメカニズムの政治化をもたらした。ドナーは受益国の政治状況をモニターし、次々と注文をつける。それらは単なる要望ではない。すでにみたように、人権状況や民主化の進展状況は、援助の額に影響を与えると明言され、事実場合によっては援助の停止にも結びつく。しかも、経済面と同様、ここでもドナーは足並みを揃え、援助国会合において、アフリカは「北」の集団的政治圧力にさらされることになった。国際機関の中立性のイメージに依存しつつ、欧米プラス日本が一丸となって南の国々に特定の政策実施を強制するという意味で、構造調整のための援助国会合は、国際機関が世銀か国連かの違いはあるものの湾岸戦争以降の「新国際秩序」を先取りするものであった。そして

政治化した援助国会合は、「新国際秩序」を構成するメカニズムの一つと見ることもできる。

4 援助国会合の形態

以下に、対アフリカ国別援助国会合の主なふたつの形態を紹介しておこう。

1. 援助協議グループ (CG : Consultative Group / Groupe Consultatif)

年1回パリで開催され、議長は世銀代表が務める。構造調整プログラムの現状をレビューし、国際収支ギャップあるいは財政赤字補填のための資金供与をドナーに求める。セクター・レベルの問題や、プロジェクトの資金供与は、通常議論の対象とされない。受益国は次に述べるラウンド・テーブルかCGいずれかの援助調整会議を選択する。

アフリカ側代表団は、通常は大蔵大臣(場合によっては副大統領、首相)を団長とし、さらに計画大臣、中央銀行総裁等、閣僚級要人が2名から3名参加する。ドナー側からは、担当局長、課長クラスが本国から参加するが多い。1992年には、ジンバブエ、ザンビア、マラウイ、ウガンダ、タンザニア、エチオピア、モザンビークの7カ国を対象に計9回(ジンバブエ、ザンビアについては例外的に各2回)のCGが開催された。

2. ラウンド・テーブル(Round Table / Table Ronde)

LDC諸国のうち、上記CG方式を選択しなかった国に対するもの。アフリカのLDC26カ国中17カ国はラウンド・テーブル方式を選択している。同会議の開催にはUNDP(国連開発計画：国連の技術援助資金供与・管理機関)が資金供与・技術援助を行ない、原則としてジュネーブで開催、議長は通常当該国政府代表(計画大臣の場合が多い)とUNDP代表が務める。1～2年に1回開かれ、経済開発全体に関する政府報告に基づき、プロジェクト、

技術援助を含む援助全般に関する援助調整を行なう。また、フォロー・アップとして、レビュー・ミーティングおよびセクター別ないしテーマ別(環境、民間企業振興等)ドナー会合が現地で組織される。ただし、近年は本会議に関しては、参加者、内容、開催頻度ともにCGに近づきつつあり、プロジェクトレベルの援助調整は、セクター別会合に譲ることが多くなっている。アフリカのLDC中ラウンド・テーブルを選択しているのは、ベナン、ブルキナ・ファソ、ブルンジ、カーボ・ベルデ、中央アフリカ、チャド、コモロ、赤道ギニア、ガンビア、ギニア・ビサオ、レソト、マリ、ニジェール、ルワンダ、サン・トメ・プリンシペ、シエラレオネ、トーゴの17カ国である。

3. その他

その他、類似の援助調整会議が必要に応じて開催される。たとえば、CG対象国でない場合も、初めて構造調整に着手する場合は、世銀主催の特別援助国会合が開催されることがある(パリで開催されるケースが多い)。形式はCGと同様である。また、仏政府の協力により開催される「マリ友好国グループ」(Amis de Mali)等の会議も内容はCGとほぼ同様である。

また、アフリカ現地でも、現地大使館、援助機関事務所レベルでのより実務的な会合が頻繁に行なわれている。

なお、上述のパリ・クラブ(公的債務救済のためのドナー会合)においては、政治的コンデショナリティーは議論されない。

上に述べたような援助国会合は、アフリカだけを対象としたものではなく、世界中の開発途上国のために開催されている。しかし、政治的圧力が、全ての援助国会合に同じように現われているわけではない。中国やインドなどにはドナーも遠慮がちである。交渉力の弱い国(国際収支赤字が大きい、

援助依存率が高い、国際政治上影響力が小さい、ドナー側の足並みが揃っている等)ほど、ドナーの政治的介入姿勢は顕著になる。そしてアフリカは、カリブ海とならんで、交渉力の最も弱い国が多い地域なのである。

5 今後の展望と問題

ドナーの経済・政治両面におよぶ介入を低下させる可能性は、少なくともアフリカ側には、当面見いだせない。アフリカ内外の経済状況は好転の兆しを見せておらず、大半の国は民主化への困難な過渡期にあり、民主的選挙から誕生した数少ない政権も、きわめて脆弱な状態にある。アフリカは、今後もしばらくは援助と引換えにドナーの主張に耳を傾けざるをえない。

ドナー側の事情はより複雑である。アフリカにおける過去数年間の構造調整と、3年余りの民主化の実験の結果は、ドナーにとっては満足のものではなく、アフリカへの関心の喪失傾向が見られる。ますます限定される資金と、援助効果の低さ、そしてアフリカの優先度の低下のため、ドナー国会合はより細部にわたる介入か、この地域への協力を他へシフトするか岐路にたっているように見える。

援助国会合が、今後も政治的テーマを扱ううえで、最大の技術的問題は「中立的」評価機関の不在である。確かに、経済面でのモニターは、IMF、世銀という国際機関によって行なわれ、両者の経済評価は「客観的」なものとして、ドナー、アフリカ政府双方に承認され、議論の共通のベースとなっている。しかし、政治問題に関しては、類似の役割を果たす機関は存在しない。ドナーは各自自らの評価を提案し、それに従って行動する。ドナーによる評価をアフリカ側が受け入れぬ場合も

ある。これは、援助国会合という、本来経済援助問題を扱う制度に、政治問題があとから組み込まれつつも、いまだに整合性のある調整が行なわれていないことを意味する。技術的・制度的には、国際社会が合意しうる政治評価指標の作成と、それに沿って「中立的」機関(国連事務局ないしUNDPが適任であろう)が評価を実施、国会合に提出する制度の創出が必要であろう。

6 結語

途上国、特にアフリカを対象とした援助国会合は、経済問題のみならず、人権、民主化、軍事支出等、受益国の内政に属する諸問題に関し、ドナーから働きかけを行なうメカニズムとなっており、しかもこのメカニズムは、援助の継続、増減、停止を絡めた強制力を伴ったものである。

援助国会合は、本来、援助政策対話・援助協議の場として生まれた。1980年代に、構造調整プログラムの実施とそれに対する援助が援助協議の中心となるに従い、援助国会合は、従来であれば経済主権に属するとみなされていた領域に、ドナーが集団的に介入するメカニズムとして制度化されていった。90年代に入り冷戦が崩壊するとともに、援助国側からは援助と政治の連携が打ち出された。このドナー側の新しい政策の具体化のために、援助国会合というメカニズムの政治化が進んだといえる。援助国会合の政治化によって、最も大きな影響を被ったのは、政治・経済的交渉力の小さいアフリカ諸国であった。

しかし、援助国会合は、北から南への介入の道具としては、未完成である。その完成には、「中立的国際機関」による「適切な政治指標の客観的モニター」が必要であろう。

(おおばやし・みのる／アフリカ政治経済研究専攻)