

# ザンビア

## 民主化, 構造調整, 腐敗の政治経済学

■ ■ 高橋基樹

### はじめに

1990年前後から始まったサブサハラ・アフリカ諸国での政治経済改革の歩みは、外圧と国内的な力関係との狭間であって、苦汁に満ちた迂余曲折を経験している。1991年にアフリカにおいて最も模範的な民主化を遂げたとされるザンビアも決して例外ではない。本稿では、ザンビアにおける改革の推移を通して、アフリカの一小国の抱える苦悩のあり様について考えてみたい。

### 1 複数政党制への移行とMMD新政権

1991年、複数政党制民主主義への移行に伴う国民議会選挙並びに大統領選挙により、独立(1964年)以来政権を担当してきたかつての独裁政党、統一民族独立党 (UNIP) および「独立の父」K・カウングは、新政党である複数政党制民主主義運動 (MMD) と同運動総裁でザンビア労働組合会議 (ZCTU) の前議長F・チルバに、それぞれ座を明け渡すこととなった。MMDは国民議会で150議席のうち125議席を奪い、チルバは約76%の得票でカウングに圧勝したのである。選挙および政権交代は、カウングが自ら潔く敗北を認めたことも手伝って、おおむね円滑、平和裡に進行した。

ザンビアの民主化は単なる制度の修正にとどまらず、劇的な政権交代と構造調整のより徹底した実施を伴うことで、政治経済の大きな変革へと発展していった。その変革の軸となったのは言うまでもなく、新たに政権を担ったMMDである。

1990年に創立されたMMDは、カウングとUNIPの打倒を共通の目標として糾合された緩やかな共同戦線であった。MMD指導部にはチルバを頂点とする労働組合指導者、実業家、教会関係者、学生、法律家、反体制派軍人など多様な社会層からの参加が見られた。それは打ち続く経済危機を打開できない硬直化したUNIPの官僚支配体制に対して、広い範囲の人々が「ノー」を突きつけた結果である。一方、カウング政権からさまざまな経緯で離れた元UNIPの政治家層も多くMMDに参加した。これら旧世代の政治家層の参画は、MMDの政権担当能力を高める一方で、民主化後の政治のあり方に影を落とすこととなった。

新政権発足後、このような国内の支持基盤に加えて、外国ドナー (先進援助国、そしてIMF・世銀) という強力なパートナーが加わるようになった。彼らはザンビアの円滑な複数政党制移行を歓迎し、かつ新政権の構造調整政策への決意に応じて援助を増額した。生活必需品から資本財まで、輸入への依存が経済の体質そのものとなっているサンビ

アにおいては、援助を通じた外貨の確保が政権の国内掌握力を大きく高めることになる。その意味で、チルバ政権にとって外国ドナーの支援の集中は何ものにも代え難い強力な援軍であった。

## 2 経済危機と構造調整

外国援助の拡大のためには、政治面で民主化を成功させるだけでは不十分である。いま一つの重要なリトマス試験紙は、IMF・世銀の処方箋に沿った経済の構造調整に他ならない。

ザンビア経済の苦境は、1970年代半ば主要輸出品目である銅の価格が崩落したことから始まった。それに加えて、生産増加に必要な新たな鉱山の開発や、既存の鉱山での新規投資を怠ったため、毎年の生産量も頭打ちとなってきた。銅産業が低迷し、それに代わる産業が育たない状況の下、カウンダ政権は経済への規制と介入を強めることで、従来比較的恵まれていた都市住民の生活水準を維持するとともに、農村に対する掌握度をも高めようと図った。そのような政策の典型が主食メイズ粉（ミリ・ミール）への補助金であり、全国一律の生産者価格の設定である。それは政府への過重な負担となり、財政赤字をもたらし、はては援助依存を深める主因となった。脆弱な政府の力では国際市況に端を発する経済の低迷を解決できるはずもなく、経済への規制・介入はかえって政府を国民の批判の矢面に立たせることになった。カウンダ前政権の選挙での大敗はそこにこそ原因がある。

IMF・世銀主導の構造調整は、このような政府の規制・介入を減らすことを目指しているが、そうすれば、悪化し続ける経済は国民の生活を直撃することになる。当然国民の不満は強まるから、構造調整の推進には強い権力基盤が必要となるわけである。選挙での大勝はこの点で、チルバ政権

にとっても、構造調整を迫る外国ドナーにとっても重要な意味を持っていたといえる。

チルバ政権がまず手をつけたのは、ミリ・ミールの補助金の削減と消費者価格の値上げである。都市住民が40%以上を占めるザンビアにおいては、主食の値上げは政治的に危険な賭けであり、カウンダ政権下では二度の暴動を惹き起こし、その命取りとなった。しかし、チルバ政権は発足後数カ月のうちに同補助金のほぼ完全な撤廃を断行し、さらに消費者価格を原則自由化した。この問題での速やかでかつ徹底した措置は、従来の利害関係にとらわれ、かつ弱体化したカウンダ政権にはとても無理であって、政権交代があったからこそ可能だった。同時に、これは改革への確固たる意志を示すものとして、外国ドナーのチルバ政権に対する信認を高めるのに役立ったと言えよう。

また、外国為替管理の面では、外国為替両替商の公認に続いて、外国為替取り引き規制・管理の大幅緩和が行なわれた。中央銀行は政府・国営企業への特惠的な外貨割り当てを中止し、1992年末には公定レートと民間レートが統一され、通貨の換算レートは市場によって決定されることになった。

ザンビアでは、フォーマル・セクターの80%を国営企業が占めていると言われるが、多くが非効率に陥り、補助金垂れ流し、ひいては巨額の財政赤字と累積債務の原因となってきた。そのため、外国ドナーのこの部門の改革への関心は構造調整政策の中でもひととき高かった。政府は国営企業を、(1)不採算企業、(2)優良企業ないしそれに準ずるもの、(3)戦略的に重要な企業、の三つに分け、(1)の企業については、漸次清算措置を採ってきた。1994年末にはかつて国家的威信の象徴だったザンビア航空が巨額の負債を抱えて清算に追い込まれた。(2)の企業については売却を円滑に行なうための手段と技術的能力が整わないため、なかなか民

営化が進捗しなかった。しかし、94年にはルサカにザンビア初の証券取引所が開設されていくつかの国営企業株が上場され、また外資を含む既存の持ち分所有者のシェアを拡大する形での民営化も進捗し始めた。さらに95年には、150の国営企業を傘下に置く持ち株会社ザンビア鉱工業公社(ZIMCO)が、民営化促進のために解体された。

民営化に関して最も焦点となっているのは、(3)の戦略的企業、特にザンビア経済の支柱でもあると同時に病巣でもある独占産銅企業、ザンビア合同銅山公社(ZCCM)である。政府はすでに27%のシェアを有する南アの巨大鉱業コングロマリット、アングロ・アメリカン(AAC)社に持ち分拡大を提案していると言われるが、AAC社はZCCMの巨額の債務を懸念材料として慎重な姿勢を崩していない。外資導入によるZCCMの民営化は、経済全体の再建と、一方で民族主義的自尊心に関わる問題であり、政治経済の焦点となろう。

最後に、経済の安定化の局面では、インフレと財政赤字が大きな懸案となってきた。1992年の大干ばつや、主食の価格の値上げ、為替管理の改革に伴う通貨の下落などのため、新政権発足後、むしろインフレが昂進し、92年、93年と消費者物価上昇率は150%を超えた。政府はこれに対して財政金融の厳しい緊縮政策で臨んだ。インフレの根本的原因のひとつでもある財政赤字は、91年にはGDPの12.8%に及んでいた。しかし、政府の各部局は現金・預金の裏づけがない限り支出ができないという「現金予算」(cash budget)が適用され、通貨増発による財政補填が禁止されて、通貨供給量は厳しく制限された。補助金の削減や援助の増加も手伝って、93年には財政均衡が達成されている。その結果、94年の消費者物価上昇率は35%まで下落した。

### 3 社会的不満の拡大と政権の腐敗

このように、チルバ政権はかなり徹底して構造調整を進めてきた。しかし、それは国民に大きな犠牲を強いるものであった。主食等の物価上昇は特に都市住民の生活を直撃し、財政立て直しのための賃金抑制や人員整理に反発した労働者のストライキが相次いだ。保健医療部門においては、医療サービスを受けるためには保険料の払い込みが必要となったために、国民の健康状態が顕著に悪化し始めたという報告もある。1993年には通貨不足が深刻化し、不況色が強まった。

1992年、政権発足から1年後に行なわれた地方選挙は再びMMDの圧勝に終わったが、投票率は非常に低く、国民の新政権への見方が冷ややかなものになりつつあることをうかがわせた。また93年発覚したカウングの子息らUNIPの急進派によるクーデタ計画は、構造調整のしわ寄せを蒙った社会層の不満を利用して社会不安を起こそうとしたものであったとされている。

構造調整の実施は、UNIPばかりでなく、MMD支持層の反発をも招くことになり、MMDの緩い団結の風化が始まった。チルバの出身母体であるにもかかわらずZCTUはチルバ政権と一線を画す姿勢をあらわにし、また教会勢力は政権の保健医療等社会部門への姿勢に批判を強めた。

さらに、前政権下と比べて活発になった新聞報道が、チルバを含む政権上層部の腐敗を頻々と伝えるようになり、野党ばかりでなく党内からの批判も高まった。チルバの指導力の欠如も指摘されるなか政権指導部内でも亀裂と混乱が生じ、政権発足後2年余のうちに13人もの閣僚が更迭され、あるいは辞職した。そのうちには、チルバの党内ライバルであったベテラン政治家A・ウィナ、新政権の最初の蔵相であったE・カゾンデなどの実

力者が含まれており、彼らはMMDを脱退して新たに国民党（NP）を結成した。

チルバ政権はさらに構造調整と経済安定化を徹底し、軸足を外国ドナーの側へ移すことによって、これらの危機を乗り切る道を選択したように見える。しかし、1993年末にはそのような戦略をも水泡に帰しかねない事態が出来た。パリで開かれた援助国会合（CG）において、チルバ政権の有力指導者が麻薬取引に関与していることが指摘され、その処置が援助に影響することが表明されたのである。非難の的となったのは、外相V・ムワンガ、国民議会副議長S・ウィナおよびその夫人コミュニティ・社会福祉相N・ウィナであった。彼らはカウング政権下でも有力者であったが、麻薬の密輸への関与の疑いで拘留されたことがあり、新政権でも地位を利用してそのビジネスを続けていることが取り沙汰されていた。ザンビアは南アや欧米への麻薬輸出の中継基地となっており、それを通して得られた彼らの不法所得は、援助による外貨の流入と、構造調整による為替管理の自由化に乗じて資金洗浄され、海外逃避していると推測されていた。それは、麻薬にはとりわけ神経をとがらしている先進援助国にとって許容できないものであったことは言うまでもない。チルバ自身は政権内の勢力均衡に配慮したためか、更迭に消極的であったが、ドナーの支持をつなぎ止めるためには避けられないとの政権内部の声に押され、辞表を提出させる形で疑惑の3人を切った。

しかし、その後も政権有力者の不明朗な行為の指摘はやむことがない。例えば、1994年3月の*African Business*誌によると上述の麻薬疑惑の3人の排除の急先鋒であり、かついまや経済改革の推進者として政権の中心人物となった蔵相R・ペンザ自身、日本のノンプロジェクト無償援助を見返

り資金の支払なしに自分の支配下の会社に受け取らせていた疑いを持たれている。

### おわりに

1990年代のアフリカ諸国は、先進援助国によって設定された国際社会の「秩序」に適合してゆくのか、それとも各々の国なりの内的な論理に執着してゆくのか、厳しい選択を迫られることになる。ザンビアは明らかに前者を選び、マージナライゼーションを回避する道を歩もうとしている。重要なことは、そのような選択をどれだけ広汎な国内の社会層が支持し続けるかである。冷戦終焉後アフリカへの援助が難しい環境におかれる中、ドナーの側からの要求もより厳しいものになりつつあり、その道を歩み続けることは容易ではない。

旧世代の元UNIPの政治家をはじめとするMMD指導部の一部にとって、民主化は最大の政敵カウングを倒し、政治権力という「金のなる木」を再び手にするための絶好の機会にすぎなかったのかも知れない。残念ながら民主化のあとでさえも、その木には、汚職や麻薬ビジネスを含む利権の実が鈴なりになっていたようである。

しかし、ザンビア政治のあり方は明らかに一党独裁制の下のそれとは異なってきている。政権の汚職と失策を公然と非難する党内反対派、野党、報道機関があり、外国ドナーの厳しい眼がある。そして、何よりも一票を手にした国民がいる。彼らは、構造調整によって先延ばしにされた経済的果実の受取を半ば諦めつつも待っている。改革の先頭に立って範を垂れるべき政権上層部の腐敗が改められず、その諦めが絶望と憤怒にかわるならば、チルバらの路線は失敗に終わるであろう。その審判となる次期選挙は1996年に迫っている。

（たかはし・もとき／神戸大学）