

# ウガンダ

## 構造調整成功の要因と 今後の課題

高橋基樹

一時ウガンダといえば、先進国の巷で「アフリカ的な」野蛮と混乱の代名詞とされていたと言っても過言ではないだろう。現在、混乱を收拾したムセヴェニ政権の下、ウガンダは経済の安定化と復興に着実な成果を挙げつつあり、今度は打って変わって「構造調整の優等生」として注目されている。このような変貌がなぜ可能だったのか、大いに関心の湧くところである。そして、同政権は経済の安定化と自由化のためのマクロの枠組み作りの核となることはやり終えている。むしろ現在の問題は、整えられた枠組みの中で、持続的、自律的な発展につながるどのような具体的経済活動を起こしていけるのか、といういわば「ポスト構造調整」の問題に移ってきている。

### 1 失われた二十年

イギリスの保護下、ウガンダは、北部のナイル系と南部のバンツー系の諸民族が同居する領域として形成された。イギリスは首都カンパラを中心に中南部に勢威を誇ってきたブガンダ王国のガンダ人ほか南部系民族の力を抑制するため、北部系民族を現地兵として重用するという典型的な分割統治を行なった。このことは独立後の深刻な民族対立の遠因となった。加えて、インド・パキスタ

ン系（以下インド系と略す）住民が農産物の流通や綿業を通じて経済的な力を握ったことは、アフリカ系住民の反感を醸成することとなった。

1962年の独立に伴い、ブガンダの王ムテサ二世を大統領とし、北部のランゴ人であるオボテを首相とすることで南北の均衡を図る政治体制が発足した。だが、南北間の均衡は短時日のうちに破綻して騒乱状態となり、66年オボテがムテサ二世を追放した。オボテは民族対立を克服するためとして一党独裁制を敷き、限定的に認められていた南部の旧諸王国の自治を奪った。さらに、経済のアフリカ化のため外国系企業の国有化を試みたが、かえって外資の流出を招き、経済は混乱に陥った。

混乱の中、1971年には北部のカクワ人でイスラム教徒のアミン将軍がクーデタにより、オボテ政権を打倒した。「暴君」アミンの名を一躍世界に知らしめたのはインド系住民の追放とそれに続く英系資産の接収である。これらの政策は流通や産業の中枢を担っていた人々を駆逐し、技術・資本の流出を招いて、経済に壊滅的打撃を与えた。しかし、ここで問題が深刻なのは、インド系住民の追放が単にアミン一人の思いつきによるのではなく、アフリカ系大衆一般の彼らに対する伝統的反感に根差していたことである。アミンはその後、他の民族に対し苛烈な弾圧を加え、キリスト教徒を迫

害し、官僚や知識人を無差別に処刑して再び貴重な人的資源の減少を招き、行政を混乱に陥れた。アミンは最後には自ら引き起こしたタンザニアとの戦争で敗れ、79年国外に亡命した。

その後2回のクーデタを経て、1980年の総選挙でオボテが再び返り咲くが、選挙の不正に抗議したムセヴェニ率いる民族抵抗軍（National Resistance Army:NRA）は、武力によるオボテ打倒を目指してゲリラ戦に突入した。NRAとその基盤である南部および南西部の住民に対するオボテ政権の弾圧は惨烈をきわめ、アミン時代以上の虐殺が政府軍により行なわれたとされている。しかし、規律、士気、住民の支持において勝るNRAは次第に政府軍を圧倒するに至り、85年には政権側の内部分裂、さらには北部のアチョリ人であるオケロ将軍のクーデタによりオボテが追放される事態を誘発したのである。翌86年にはNRAが首都カンパラを制圧し、ムセヴェニが大統領に就任した。

このように、内戦、恐怖政治、社会不安に絶え間なく苦しめられた1966年から86年の間をウガンダの「失われた二十年」と呼ぶことができよう。この「失われた二十年」の間に、戦乱と補修の懈怠によりインフラストラクチャーは壊滅の状態に陥り、セクターを問わず生産と流通は衰退し、多くの農民が自給自足生産の中へ退行していった。小規模ながらも比較的発達していた製造業の稼働率は10%以下に低下した。多様であった輸出品は、零細農家が生産し、かつ収穫後の管理の容易なコーヒーに特化したモノカルチャーへと転落し、国際収支の赤字が拡大した。多年の自民族偏重主義的かつ独裁的な政治運営の影響で、政府部門には腐敗と縁故主義がはびこり、人的資源の払底も相俟って政策執行能力は著しく低下した。軍事費の膨張を一因として財政赤字は拡大し、それを補うために紙幣が濫発され、公務員の給与はきわめ

て低水準となった。独立直後アフリカの中で相対的に恵まれた状況にあったウガンダ経済は「失われた二十年」を通して低開発化し、典型的な「アフリカ」的困難を抱え込むに至ったのである。

## 2 ムセヴェニ政権の経済安定化と構造調整の成果

ムセヴェニ政権の引き継いだ「負の遺産」はこのように大きなものであり、現在でもウガンダに重くのしかかっている。しかし、同政権の下での7年間に達成された経済実績は、「優等生」と呼ぶにふさわしい。なかでも、インフレーションの終熄は鮮やかで、政権発足当初200%以上に達していたインフレ率は、1993年5月には-1.3%にまで下落した。また、思い切った切り下げの後、変動相場制に移行していたウガンダ・シリングは、93年には一時ドルに対して上昇するまでに安定した。外貨準備高は、輸入額1カ月分を下回っていたものが、2カ月をゆうに上回るころまで増加した。

こうした経済安定化の局面だけではなく、経済成長の面でも、1986年以降92年まで人口増加率に倍する5.4%の年平均成長率を記録するなど、概ね順調に推移している。さらに、構造調整政策の面では、農産品の生産者価格の自由化、綿を除く輸出品の公社による独占の廃止、民営化計画の推進、公共部門の余剰人員の削減など重要な手段が次々に実施されてきた。加えて、硝煙の中から生まれたムセヴェニ政権にとって、懸案でありながら手のつけにくい課題であった軍の縮小についても、大規模な兵役解除＝社会復帰計画が開始され、すでに2万人以上が退役となっている。

### 3 ウガンダの成功の要因

20年間のはなはだしい混乱に見舞われたウガンダが、その後わずか7年にして経済の安定化と構造調整で示した上のような顕著な実績はいかにして可能だったのか。このことを、経済政策の主体＝政府の条件と、それを取り巻く客観的な状況の二つの面から検討してみたい。

まず、主体的条件であるが、何よりも、構造調整政策についてムセヴェニはじめ政権指導部が強いオーナーシップ(現地政府が政策を自己の意志に基づき行なうものとして内在化していること)を有していることが重要であろう。言い換えれば、当初の経緯はどうあれ、ウガンダの構造調整は、IMF・世界銀行の引き回しによるのではなく、本国政府のイニシアティブによって進められてきた度合いが相対的に大きいものと考えられる。また、ムセヴェニ政権が武力で権力を勝ち取った新しい軍市政権であったことは、既成の制度に固着した既得権益を掘崩すような自由化、規制緩和の断行を容易にしたであろう。さらに、農村でのゲリラ活動を闘い、農民を政権基盤としたことは、農産物価格引き上げのような農民に有利な政策を採用することを促進したであろう。元々ウガンダは都市化率が約10%にすぎず、農業セクターに有利な政策が採りやすい社会状況にある。それにしても、旧来の政権のように、農業政策の主眼を、輸出作物や食糧の生産者からの安価な買い上げとそれによる剰余価値の中間搾取に置いていたとすれば、一連の大胆な生産者価格の引き上げ、公社による輸作物物流通の独占廃止などの政策への転換は困難であったろう。そして、構造調整の順調な進展に伴い、外国援助が増大したことは政府が改革を推進するに当たって最大の支援となった。

最後に、政権の正統性の問題がある。腐敗や政策の失敗により信頼を失った政権が国民に何らかの負担を強いることは彼らの反発を招くことが多い。しかし、ムセヴェニ政権は、長い混乱の後に国内の治安を初めて回復し、政府による人権侵害も顕著に減少した。政府内部の汚職は跡を絶たないようではあるが、ムセヴェニ自身は「清潔、知的、かつ献身的な復興と安定の体现者」といったイメージを内外に対して維持し続け、従来の政治指導者とは好対照をなしている。同政権はまた、以前の歴代政権が自民族偏重主義をとったのに対して、できる限り多くの民族を政権内に受け入れることを旨としており、南部の旧諸王国の王の地位の保全に理解を示すなどして、諸民族の融和に努めている。このようにして獲得された正統性は、ムセヴェニ政権が国民に不人気な安定化のための緊縮政策を採用することを容易にしたであろう。

次に、構造調整政策の進展を容易にした客観的状況を考えてみよう。ウガンダでは農業のGDPに占める比率が3分の2に達しており、自給自足か、それに近い生活を営む農民が多数にのぼる。したがって、非貨幣経済の経済全体に占める比率は大きく、GDPの約34%が非貨幣部門と見積もられている。結果としてウガンダの通貨供給量の対GDP比は世界最低となっている。このような通貨供給量の小ささのため、政府の緊縮的な金融政策の国民に及ぼす影響は相対的に軽微なものであったと考えられる。ウガンダのインフレーション抑制が円滑に達成された最大の原因はここにあるのではないか。一方、供給の面を見ると、ウガンダは内戦時に農業生産の不振を経験したが、本来土地は肥沃であり、労働力も潤沢である。治安が安定し、天候に恵まれさえすれば、生産と供給の一定程度の回復は即時に可能となる。ムセヴェニ政権の発足時から1992年の早魃前までの状況はまさにその

回復のための条件を備えていた。こうして、経済政策の成果というよりもいわば自然の回復力のおかげで、食糧をはじめとする農産物の供給が増大し、物価の安定に大いに貢献したものと考えられる。ただし、農産物の価格自由化や道路をはじめとする輸送インフラストラクチャーの復旧といった政策措置が生産と流通の再生を補完的に促進したことも事実であろう。

製造業に着目すると、1986年時点での稼働率の極端な低下の主因は輸入中間財と国内産原材料の不足であった。原料の不足は国内の生産と流通の回復により次第に解決され、輸入中間財については、外国資金援助の増大に加えて、輸入の規制緩和が大きな効果を持った。こうして投入物量の増大により、稼働率の急速な回復が見られた。ムセヴェニ政権下の製造業の成長は、このように遊休設備の再稼働によるもので、極端に言えば新しい設備投資がなくとも可能だったのである。

#### 4 ポスト構造調整の課題

ウガンダの経済安定化と構造調整は、平和によってもたらされた経済のいわば自然的な回復を補完し、助長することには一定の成功をおさめたとと言えるであろう。しかし、ウガンダの前途にはいくつもの大きな障害が立ちはだかっている。輸出品目は原綿や茶に徐々に多様化しつつあるものの、国際価格の低迷によるコーヒーの不振を補うには至っていない。経常収支の赤字は年々拡大しており、今やウガンダ経済は外国からの援助なしでは立ち行かなくなっている。債務負担の増大も深刻で、大胆な救済策が採られなければ、債務返済比率は近く100%を超えることが予想されている。

このような対外経済関係上の問題に加えて、経済改革も難しい局面に入っている。安定化と自由

化により概ねでき上がったマクロの枠組みの下で、いかなるミクロレベルの経済活動を進展させていけるかが、現時点の最大の課題である。具体的には、民営化の推進、接収された農園や企業の旧所有者への返還と再生、証券取引所の整備などを通じて投資が増大することが期待されている。しかし、アフリカ系住民には新規投資に必要な資本と経営ノウハウは乏しく、現在の投資の主役は欧米系やインド系企業である。これら企業の再進出は経済主体のエスニシティを問題としない純粋な経済的観点からすれば、大いに歓迎すべきものである。しかし、ウガンダの歴史を大きく規定してきたインド系に対する伝統的反感を顧みると、再び政治社会的緊張を惹起しないかが懸念される。

そして、ウガンダでは政府の徴税率はGDPの10%前後とサブサハラで最低であり、財政赤字や対外依存などのさまざまな問題の因となってきた。税収増大のためには、最大のセクターである農業からの徴税強化が当然必要となる。さらに、より一般的に言って、経済の自律的、持続的発展のためには農業の市場向け生産の拡大は避けて通れない。非貨幣部門の国民経済への統合というサブサハラ諸国の古くて新しく、そして困難な課題が同部門の大きいウガンダにとっては特に問題となるわけであるが、現在の構造調整政策枠組みの中にはそのための決定的処方箋は用意されていない。

近年よく言われるように構造調整は開発のための必要条件であっても、十分条件ではない。時代の焦点はポスト構造調整の政策として何を行なっていくかに移りつつある。「優等生」であるウガンダがいかにして上に指摘した課題を克服して自律的な発展軌道に乗り、低開発を脱する途を見つけられるかは、この国だけではなくサブサハラ諸国の今後にとっても大きな意味を持っている。

(たかはし・もとき/国際開発センター)