

書評

経済政策とガバナンス改革の政治経済学

浅沼 信爾

一橋大学国際・公共政策大学院客員教授

Ngozi Okonjo-Iweala, *Reforming the Unreformable: Lessons from Nigeria*, 2012, Cambridge MA: The MIT Press

わたくしの世界銀行の友人や元同僚の中には、国に帰って財務大臣や中央銀行総裁やたまには首相になったのが何人もいる。¹ その一人が、この『改革不能の国を改革して：ナイジェリアからの教訓』という記録をものしたナイジェリア人のエンゴジ・オコンジョ＝イウェアラ女史（ここでは世銀で彼女の友人・知人が呼んでいたようにエンゴジと呼ぶことにする）だ。彼女は、ウォルフェンソン世銀総裁の下で総務担当の副総裁だったが、2003年にナイジェリアのオバサンジョ大統領に請われてナイジェリアの財務大臣を3年間努めた（その後事実上の左遷で外務大臣を短期務めた）。これは、その時に彼女がオバサンジョ大統領の財務大臣兼経済改革チームの長として経験したナイジェリア政府のガバナンス改革と教訓の記録だ。その後、世銀に復職したが、また新しいナイジェリアのジョナサン大統領に請われて現在ナイジェリアの経済調整大臣兼財務大臣になって、ガバナンス改革の第二ラウンドに取り組んでいる。

2003年にエンゴジがナイジェリアに帰ったというニュースを聞いたとき、わたくしは、彼女はなんて勇敢な—ある意味無謀に近い—女性だろう、と思わざるを得なかった。ナイジェリアはこの本のタイトルが示すように、ほとんど「改革不能の国」だったからだ。改革不能を超えて「統治不能」なのがナイジェリアだった。1.5億の人口を擁するアフリカ第一の大国で、日産2.5百万バレルの石油・ガス資源を有する資源大国だ。しかし、ナイジェリア北部のイスラム教徒と南部のキリスト教徒、南部では東部と西部の宗教と民族間の確執がある。大都市ラゴスや首都のアブジャに入ると身の危険を感じる。石油・ガスの生産地である東南部のニジェール・デルタは、石油会社の生産施設やパイプラインを襲撃して、石油の強奪と密輸を生業とするギャング団の巣になっている。「資源の呪い」に具象的なイメージを与えるとこうなるだろうというような国で、ナイジェリアには、腐敗、暴力、貧困、停滞等々の概念が一番似合う。エンゴ

¹ 世界銀行は、わたくしの古巣だ。この書評文では、恥知らずなネーム・ドロッピングをするが、それに免じて許していただきたい。出てくる人物の肩書きはすべて2003—06年当時のもの。

ジは、そんな国のガバナンス改革を頼まれたのだ。²

エンゴジは、オバサンジョ大統領の支持を得て、何人かの閣僚や政府高官を含む 13 人の同志からなる「大統領直属経済改革チーム(Presidential Economic Team)」の統領として、任期を約 3 年と定め、ガバナンス改革の戦略を作った。しかし、ナイジェリアの様な国のガバナンス改革の役に立ちそうなマニュアルはない。そこで、ちょうどその頃ブラジルの政府代表として世銀の理事代理になった、元財務省次官アマウリ・ビエール(Amaury Bier)の助言を求めた。彼は、カルドーソ大統領の元でブラジル政府のガバナンス改革を成功裏に成し遂げたチームのリーダーで、エンゴジはカルドーソ大統領のブラジルをモデルにしようと考えたのだ。ビエールは、改革のスポンサーである大統領に直結する経済改革チームを立ち上げることで、そしてチームみんなが共有できる改革の戦略を作ることで、そしてその戦略に対する大統領のコミットメントを取り付けること、をアドバイスした。戦略は、ある程度包括的で、しかし焦点の絞られたものでなければならない。具体的な目標が必要だが、余りに野心的だと実現性が疑われる。

NEEDS(National Economic Empowerment and Development Strategy)と呼ばれる戦略を指針として、改革チームはすぐさま個別分野の改革に着手した。まず、マクロ経済政策分野で最優先された改革は公共財政管理の基本政策と枠組み作りだ。ナイジェリア経済では輸出も財政も石油・ガスが圧倒的な比重を持っている。そこで、財政政策を乱高下する石油価格と石油・ガス収入から「引き離す」政策と制度が必要になる。石油価格が高騰している時には歳入の一部を貯蓄に回し、下落時に財政出動が必要になった時に貯蓄を取りつぶす、と言う政策原則を制度として立ち上げる必要がある。この財政改革は（ある程度の自治を主張する州政府の州財政を除けば）おおむね成功だった。この分野の政策・制度改革は後に、財政責任法(Fiscal Responsibility Law)の成立およびナショナル・ウエルス・ファンド(NWF, National Wealth Fund)の設立として結実した。財政改革は、エンゴジのチームの輝かしい功績だった。

しかし、より構造的な改革—すなわち、多くの国有・国営企業改革、規制緩和、自由化、金融制度、公務員制度等の改革や汚職撲滅—はそう簡単ではなかった。これらはすべて非効率、財政負担、汚職の根源だったが、一方では有力政治家

² エンゴジは、ナイジェリアをこの様に酷くは描写していない。ナイジェリアの実情は、Michael Peel, *A Swamp Full of Dollars: Pipelines and Paramilitaries at Nigeria's Oil Frontier*, 2009, London: I.B Taurus. に良く書かれている。また、Daniel Yergin, *The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World*, 2011, New York: The Penguin Press. pp.132-135.を参照。ナイジェリアを含めたアフリカの政治の腐敗と不在については、Martin Meredith, *The Fate of Africa - From the Hopes of Freedom to the Heart of Despair: A History of 50 Years of Independence*, 2005, New York: PublicAffairs.が良い。

を抱えた既得権益集団がバックについている。エンゴジ自身も、特に利権の絡み合った関税政策と税関の改革は、政治的なサポートも得られず、全くの失敗だったと認めている。その他の分野でも、改革の成果は限定的だった。しかし、最も難しいと思われた汚職撲滅では、特に政治家の汚職がらみの犯罪を摘発する等、相当の成果を上げている。

しかし、なんと言ってもエンゴジ・グループの一番の功績は、パリ・クラブに対する対外債務の削減（60%の帳消し）だ。ナイジェリアは、石油・ガス輸出国であるにもかかわらず—いや、実はそのせいで—対外債務を累積する誘惑に勝てなかった。そして、対外債務に対する返済が国際収支と財政を圧迫し、債務支払いのために開発予算が厳しく圧迫されていた。だから、停滞する経済を成長路線に押し上げるには、インフラ、教育、保健分野への投資を嵩上げすることが必須だった。一方、石油・ガスの輸出国と言うことで、国際社会の高債務貧困国(HIPC, Heavily-Indebted Poor country)の資格がなかった。その上、IMFに対するナイジェリア国民の政治的なアレルギーは強く、債務削減の条件として欠かせない IMF プログラムを受け入れる用意はなかった。しかし、エンゴジのいろいろな工夫と国際的な債務削減イニシアティブを推進している世銀、IMF、イギリス、国際的な NGO 等々の支持を得て、例外としての対外債務削減を達成することが出来た。これが可能になったのは、経済改革チームの改革努力が成果を上げていたためだ。しかし同時にエンゴジに対する国際的な支援があったこともある。世銀はエンゴジの出身母体で、ウォルフエンソン総裁が強力に後押しをしている。IMF には元世銀の副総裁のアン・クルーガー(Anne Krueger)が副専務理事になっている。イギリス財務省では元世銀のチーフ・エコノミストだったニック・スターン(Nicholas Stern)が財務官になってアフリカ開発を推進しているトニー・ブレア首相の支持を取り付けている。さらに、ワシントンの強力なシンクタンク、国際開発センター(Center for Global Development)のヘッドはやはり元世銀局長のナンシー・バードセル(Nancy Birdsall)で、エンゴジのこのような強力な国際的、個人的ネットワークがナイジェリアを例外扱いすることを可能にした。最終的には G8 政府の承認が必要だったが、G8 政府の内部にも、ドイツ財務省のコックウェザー次官(Caio Koch-Weser)や日本財務省国際局次長の小寺清氏のようなエンゴジの世銀の元同僚達がナイジェリアの支持に回った。

結局、エンゴジの改革チームは、ガバナンス改革である程度の成果を上げた。「改革不能」と考えられていたナイジェリアでガバナンス改革にある程度の道筋をつけたのは、大変な功績だ。エンゴジをはじめとするチームメンバーはテクノクラートだ。テクノクラートがこれだけの成功を収められたのは、政治指導者オバサンジョ大統領の改革へのコミットメントと改革チームに対する政治的支持があったからだ。オバサンジョ大統領は、元将軍で 1970 年代に軍事政権の首班として民政移管を行い、その後田舎で退職生活を送っていた人で、1990 年代

後半に再度大統領として担ぎ出された人だ。権力や個人的な富の亡者ではなく、独裁者アバチャ将軍が破壊したナイジェリアの政治・経済・社会を何とか更正の道に戻そう、そしてナイジェリアを再生に導いた政治家として歴史に名を残そうとした人だ。そして、ナイジェリアの経済再建と債務削減を当面の目標として、テクノクラートのエンゴジを担ぎ出したのだ。しかし、彼も政治家だったから、特に選挙が近くなると、既得権益グループとの妥協を図らざるを得ず、必ずしも常に経済改革チームを政治圧力から擁護したわけではない。エンゴジが目指したガバナンス改革は挫折した部分があるが、それは改革デザインの過誤というよりは、政治介入の邪魔が入ったためだった。

エンゴジの記録は、本文わずか 143 ページと短く、ドラマチックな政治との確執等は詳しく書かれていない。むしろ、出来たこと出来なかったことが淡々と記録されている。しかし、経済チームの **NEEDS** 戦略を裏付ける論理や、実行に当たっての既得権益との確執の理由、等々が簡潔に記されていて、この本をガバナンス改革の最良の、実践的教科書に仕立てている。本書は、ガバナンス改革、財政改革、構造改革等々すべての改革に携わる、あるいは興味を持っている人にとって必読の書だと思う。また、かつて世銀の同僚として彼女と仕事をした経験のあるわたくしは、エンゴジがナイジェリアのガバナンス改革を試みた 3 年間で、一回りも二回りも「優秀なポリシーメーカー」そして「大きな人間」に成長を遂げた証を本書にみて、本当にうれしい。