

【審査論文】

ルワンダの経済開発における「シンガポール・モデル」 — アフリカの小国における経済開発戦略とその可能性 —

金丸裕志

Rwanda's Economic Development Strategy and the "Singapore Model": A Case of Sub-Saharan African Small Country

Yuji KANAMARU

要旨

本稿は、アフリカの国ルワンダの国家主導による経済開発戦略をシンガポールとの比較にもとづき検討するものである。はじめに、ルワンダの初期条件にもとづいて策定された国家経済開発ビジョンおよび開発戦略の文書をもとに、その経済開発戦略の特徴を検討する。次に、国家主導の開発戦略を実施する政府機関とその有効性すなわちガバナンスについて検討する。本稿での、シンガポールとの比較にもとづくルワンダの事例の検証は、アフリカや他の途上国での国家主導型開発の可能性を考えるのに有用であろう。

キーワード：ルワンダ、シンガポール・モデル、国家主導型開発、ビジョン2020、ルワンダ開発庁

はじめに

アフリカ大陸の中央に近い大湖地方に位置するルワンダは、わずか100日間でおよそ50万人が犠牲になった1994年の大虐殺(ジェノサイド)で知られる。人口は1200万人、面積は約2万6000平方キロメートルで、日本でいうと九州よりも小さく四国よりも大きい。このアフリカの小国ルワンダでは現在、経済発展がめざましく、2000年以降、年約8%の経済成長が続いており、それは「アフリカの奇跡」とも呼ばれる。筆者は2011年8月と2015年9月にルワンダを訪れ、ルワンダの政府機関や国際援助機関の当局者と面談を行いその開発戦略などについて聞き取り調査を行った。

「シンガポール・モデル」。2011年8月に初めてルワンダを訪れたとき、聞き取りを行った先々で何度もこの言葉を聞いた。近年に至るまで数十年にわたる停滞を続けてきたアフリカの国々と対照的に、東アジアの国々は、この数十年間にわたって経済成長を続け、それは「東アジアの奇跡」とも呼ばれた。アフリカと同じく欧米の植民地支配が続いてきた東南アジアでも最も飛躍的な発展を遂げたシンガポールは、これから経済開発を目指す国々にとって「モデル」となりうるであろう。とりわけ、周囲を地域の大国に囲まれた「小国」ルワンダにとって、同じく東南アジアの小国であるシンガポールは、その経済開発モデルとして魅力的に映るに違いない。実際、カガメ大統領を始め政府関係者たちは、ルワンダが「アフリカのシンガポール」を目指すと言明してはばからない(*The Economist*, Feb. 25, 2012; Caryl, 2015)。しかし、指導者や政府関係者がシンガポールの開発モデルを目指すと言明するのと、その実際とは異なるだろう。

ルワンダの経済開発とその実績を称賛した『ルワンダ株式会社』（Crisafulli and Redmond 2012）という文献があり、かつてシンガポールの開発と政策を検証した『シンガポール株式会社』（Low and Johnston eds. 2003）という本もあったが、それらのケースの比較はない。両者がいかによく似ているように見えても、実際は初期条件や発展の段階、時代背景などが大きく異なる。ルワンダの開発戦略のどこに「シンガポール・モデル」が適用できて、どこが独自にアレンジされているのか、比較をもとに検証する必要がある。

本稿では、ルワンダの国家主導による経済開発戦略をシンガポールとの比較にもとづき検討する。以下、まず1では、ルワンダの初期条件にもとづいて策定された国家経済開発ビジョンおよび開発戦略の文書をもとに、その経済開発戦略の特徴を検討する。次の2では国家主導の開発戦略を実施する政府機関とその有効性すなわちガバナンスについて検討する。国家主導型の経済開発は東アジアでも多くみられ、シンガポールはそのもっとも典型的なケースであるといえる。ルワンダのケースは、「シンガポール・モデル」の名の下で、その国家主導型開発戦略をアフリカで導入・実践しようとするものである。「ルワンダのシンガポール・モデル」を検証することは、アフリカやその他の途上国での経済開発の可能性を考えるのにも有用であろう。

1 ルワンダの経済開発戦略

地理的条件と産業構造の違い

貧しい「小国」からの経済発展、それがルワンダがシンガポールをモデルとする第一の動機である。しかし実際のところ、両国の地理的条件はかなり異なっている。ルワンダはアフリカの「小国」とはいつても、その面積は約2万6000平方キロメートルあり、716平方キロメートルのシンガポールとは桁違いである。人口もルワンダが約1200万人に対してシンガポールは約500万人である。

このことは、両国の産業構造の違いに反映されている。2015年におけるルワンダのGDPに占める各産業部門別の割合をみると、最も多いのが農林漁業で全体の34.5%を占める。次に多いのが、卸売り・小売り・飲食・ホテルと金融・不動産・ビジネスサービスで15.1%となっている。また人口の約8割が農業に従事している。これに対してシンガポールは、当初より農業は皆無で、若干の漁業者がいるのみ。独立当初のシンガポールで開発戦略の中心となったのは製造業であったが、ルワンダでは現在でも製造業がGDPに占める割合は5.1%にすぎない（AfDB 2017 Website）。

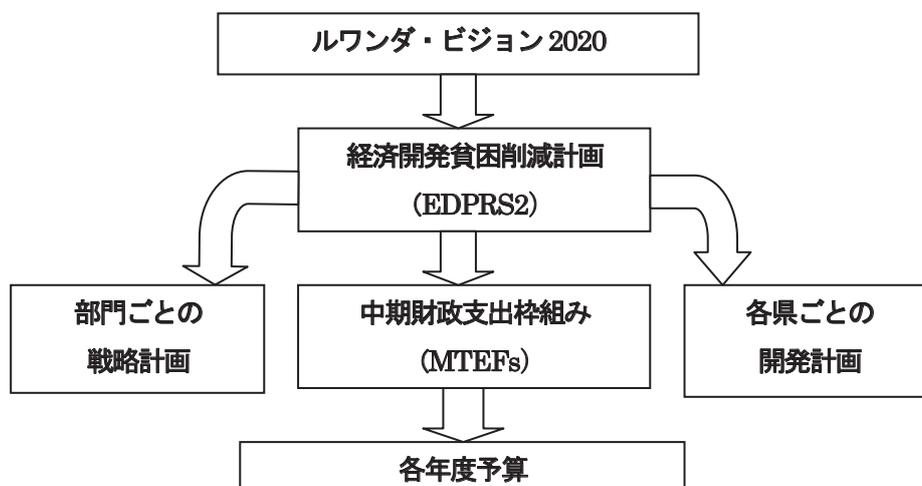
また、地理的条件で大きく異なるのはその位置である。シンガポールが周囲を海に囲まれた島国で、1819年にイギリス東インド会社のトーマス・S・ラッフルズがこの地を手に入れて以降、東西貿易の中継地点として栄えた貿易港であったのとは対照的に、ルワンダは広大なアフリカ大陸のほぼ中央に位置する内陸国であるという点で大きく異なる。そこにルワンダの産業で製造業が繁栄しない原因がある。製造業における原材料の輸入にあたっては、また製品の輸出にあたっては（人口規模が小さいため国内消費では限界がある）、輸送コストが膨大になるからである。例えば、ルワンダからインド洋岸の港であるケニアのモンバサまでは、北接するウガンダを経由しビクトリア湖を迂回してケニアに入り、ナイロビを通過してモンバサに至る経路が陸路としては最短で、その距離はトラックで4日間、運送コストとして864ドルかかるという（*The Economist*, Feb. 25, 2012）。また、陸上輸送としてより効率的な鉄道についても、中国輸出入銀行の融資により、ケニアのモンバサからナイロビまでの鉄道が2017年5月末に完成し、ここからさらにウガンダやエチオピアへと延伸される計画がある（*Newsweek*日本版2017年6月1日）。しかしそこから先、ルワンダへとさらに延伸されるかどうかは不透明である（木村2016：19）。

むろん、ルワンダの内陸国としての地理的に不利な条件を開発政策担当者が気づいていないわけではない。「内陸国」のことを英語で「Land-locked country」と呼ぶが、政府関係者は「Land-locked」ではなく「Land-linked」と呼び、周辺諸国に陸続きで接しているという地理的条件を逆手にとって経済開発に生かす戦略を考えようとしている。このような地理的条件、すなわち小国、内陸国、そして農業中心の産業構造といった条件をふまえ、ルワンダ流にアレンジされた「シンガポール・モデル」が模索されている。次に、その経済開発戦略の中心となる政府の長期開発ビジョンおよび開発計画を紹介し、その内容をシンガポールとの比較にもとづいて検討する。

「ルワンダ・ビジョン2020」と「経済開発貧困削減戦略」

ルワンダ経済の長期開発計画を策定した文書に「ルワンダ・ビジョン2020 (Rwanda Vision 2020)」(以下、ビジョンと略す)がある。これは、1998から99年にかけて大統領府が中心となって検討を重ね、2000年に発表されたルワンダの長期開発ビジョンである。そこでは、ルワンダ経済を現在の貧困国レベルから中所得国レベルに引き上げるという目標を掲げ、具体的には、年7パーセント以上の経済成長を実現し、2000年の策定当時に年290ドルであった一人あたり平均所得を900ドルにまで引き上げるとした。この目標を達成するにあたって、ビジョンは次のような6つの柱を提示している。すなわち、①良好なガバナンスと有能な国家、②人材開発と知識ベースの経済、③民間主導の開発、④インフラ開発、⑤生産性が高く高付加価値で市場志向の農業、⑥地域統合および国際統合の6項目である。

また、ビジョンの実実施計画として次のような5カ年計画が順次策定・実施されてきた。まず2002～2006年の計画として「貧困削減戦略」(PRSP)が、2007～2012年には「第一次経済開発貧困削減戦略」(EDPRS1)が実施されてきた。そして現在、2013～2018年の期間で「第二次経済開発貧困削減戦略」(EDPRS2)が実施中である。それぞれの計画は発展段階に応じて案出されており、PRSPは民族紛争とコンゴ戦争からの復興、EDPRSは経済発展、そしてEDPRS2はさらなる持続的な経済発展といった目標に応じた内容になっている。またEDPRS2は、EDPRSの結果を達成した点と残された課題とで評価し、残された課題をもとに新しい目標を設定し、それを政策方針に落とし込んで策定されている。なおEDPRS2においては、ビジョンと同様、経済成長率の目標を年平均11.5%に上方修正している。



* JICA Rwanda での聞き取りをもとに筆者作成

図1 ルワンダの経済開発戦略とその実施

これら長期開発ビジョンと5カ年計画をもとに、個別分野での計画や実際の政策・予算が策定され、全体としてきわめて体系的にできている（図1参照）。実際のところ、これらの計画やプログラムは海外のコンサルタントによって作成されているが、国家主導の長期的視点での開発計画としてよくできていると評価できる。ビジョンに関してはマレーシアで1990年に策定された長期計画「Wawasan (Vision) 2020」を彷彿させるが、実はシンガポールにはこうした20～30年にわたる長期の開発（経済）計画は存在しない。またシンガポールでは独立後、マレーシア連邦時代にあった「5カ年計画」を廃止し、毎年の予算に合わせた「短期目標」と、10年ごとに設定する「長期目標」のみを策定している。また「長期目標」は主要な政治家や官僚、民間企業家などをメンバーとする「経済委員会」を通じて策定している（岩崎2005：150）。

経済開発戦略の特徴—情報通信技術、農業、観光・国際会議

それではこれらの経済開発戦略の内容の特徴としてどのような点が挙げられるだろうか。ルワンダの地理的条件や産業構造をふまえたいくつかの特徴についてシンガポールとの比較を念頭に検討してみたい。産業開発の第一の目玉が、情報通信技術（ICT）の重点化である。これは現地の聞き取りでも、政府関係者・援助関係者を問わず、誰もが強調していた点である¹。この点に関して実際の政策では、まずルワンダ政府は開発援助資金をもとに、2009年から2011年までに9500万ドルをかけて全国30県に2300kmの光ファイバー網を敷設し、インフラ整備を始めている（Reuters, Mar. 16, 2011）²。また2008年からは、小中学校で生徒一人一台のパソコン普及を図る「One Laptop per Child」計画が実施され、格安パソコン20万台以上が5年間で配布されたという（『朝日新聞』2013年12月22日）。さらに、ビジョンおよびEDPRS IIにもとづき、2013年から「ICT部門戦略計画」が実施され、世銀などからの援助により、政府の電子化を図る「eルワンダ・プロジェクト」および技術者育成などの内容を含んだ「SMARTルワンダ・マスタープラン」が2015年から実施されている。

シンガポールでは、情報通信技術の導入促進および産業シフトは、きわめて早くから実施されてきた（カルダー 2017：84-86）。すでに1980年には「国家コンピューター化計画」が発表され、81年には国家コンピューター庁が設立されている。また、1992年には「IT2000」を策定し、高速ネット環境のためのインフラ整備と行政サービスのネット化を実現、2000年には「ICT21マスタープラン」を打ち出し、「通信、eビジネス決済、デジタル商品・サービスの流通の3分野でシンガポールの優位を確立する」ことを目標とした（安田2014：255-259）。

シンガポールでも早くから進められてきたICTの重点化であるが、ルワンダでは、物流では不利な内陸国という条件を、この情報通信の分野では克服できる可能性がある。しかし、そのためには情報インフラの整備のみならず、電力インフラの整備が不可欠であるが、現段階でそれらが充実しているとは言い難い³。また、そうした情報通信産業を担う人材が必要だが、この点もまだ十分ではない。もっとも、こうした産業インフラの充実および人材育成は今後の課題であり、その課題を政府としても認識して開発計画のなかに取り入れている（ビジョン：6-7）。

次に挙げられるのが農業である。現在のルワンダの最大産業部門が農業であるという条件から、農業を高付加価値で市場志向的なものとするのが、ビジョンでも5番目の柱としておかれている。なかでも、外貨獲得のための輸出農産物として主力をなすのがコーヒー豆である。カガメ大統領は、スターバックス・コーヒーやコストコといったアメリカの大手企業に、トップ・セールスでルワンダ産コーヒー豆の受注を取り付けた。またルワンダでは茶葉の栽培も盛んであり、これも輸出産品として期待されている。た

だ、国全体としての経済開発という視点から見ると、いくら高付加価値農業といっても限界があるため、政府は今後、農業部門から製造業・サービス業部門へのシフトを試みようとしていることが見て取れる。EDPRS2でも、都市化（首都キガリだけではなく地方都市の拡充）を促進し、ICT産業など都市部の非農業部門で労働力を吸収するという方針が打ち出されている（EDPRS2：xv）。

第三に、観光および国際会議を通じた外国人観光客の誘致もねらっており、そのために国際会議場と新空港の建設を行っている。このうち国際会議場は、首都キガリ中心部の国会議事堂にほど近いメインストリート沿いに、巨大なドーム型の建物が建設された。中国とドイツの援助で建設されたこの国際会議場は、当初の予定より一年以上遅れたが2016年7月に完成した。また、観光客誘致では、政府は最大の観光資源として、世界でルワンダ北西部からコンゴ民主共和国北東部にのみ棲息する稀少種マウンテンゴリラのトレッキング・ツアーを掲げる。外貨獲得のため貴重な観光資源であるが、入園料だけで一人1500米ドル、またガイドと送迎が不可欠でツアー料金は高い。しかも稀少種保護のため、1グループ8人まで1日64名までと制限されており、全体としての収入にはかなりの限界があると言わざるをえない。

観光客にしても国際会議にしても、誘致にあたって重要になるのが交通アクセスとくに外国からの空路でのアクセスである。この点について、EDPRS2でも鉄道での隣国へのアクセスと併せて優先領域として挙げられているし（EDPRS2：22）、また聞き取り調査でも、一部の政府関係者が空路の活用とりわけアフリカの中央に位置する地理的条件を活かした「キガリ国際空港のハブ化」を挙げていた。ルワンダがアフリカ大陸の「内陸国」として不利な条件下にあることは先にも述べたが、空港のハブ化を進めて空路でのアクセスを充実することは、政府関係者がよく言う「Land-locked」を逆手に取った「Land-linked」への転換になる。ただしこの点でも、現在のキガリ国際空港はハブ空港というのには小さすぎるし（滑走路1本、ターミナル1つ、ブリッジなし）、ルワンダ航空の路線も限られていて、現在の主要な乗り換え路線は国内の地方都市と隣国のコンゴ民主共和国の東部地方都市に限られている。もっとも現在、キガリ市街地から南に40kmほどの郊外ブゲセラ（Bugesera）に新空港建設が計画されており、この計画はEDPRS2でも、4.2kmの滑走路を持ち年間300万人の利用を可能にする近代的なターミナルを持つ新空港を建設すると明記されている（EDPRS2：27）。予定では2017年に完成であったが、用地買収などで大幅に遅れ、第一期工事が2019年に完成する予定であるという（*The Independent*, July 25, 2017）⁴。

国際ハブ空港の建設はシンガポールの開発戦略のなかでも非常に重要な役割を担っていた。もともとシンガポールは、東西海上貿易の中継拠点としてイギリスの統治下で栄えてきた。しかしマレーシアからの分離独立後、後背地を持たない小国として「生き残り」をかけて、空路での中継地点つまりハブ空港の建設を急ピッチで進めた。そして現在、4000m級滑走路2本と巨大なターミナル3つ（現在第4ターミナルを建設中）を持つ、人口500万人程度の国にしてはあまりに巨大な国際空港を持ち、シンガポールでのビジネスと観光の玄関口として、また東南アジア地域を中心としたハブ空港として年間5500万人が利用している（Changi Airport Group Website）。シンガポールの開発戦略のなかで国際空港の充実が重要視されたのは、外資誘致に伴うビジネス客と外貨をもたらす観光客のアクセスのためであった。またシンガポールを目的地としなくても、ハブ空港として各国のエアラインが就航することで発着料収入がある。近年では、乗り換え客がターミナル内で過ごす際の消費も重視されており、ターミナル内には通常の免税店以外にも多数の店舗やサービスが充実している。この点は、シンガポールとは地理的条件が違ってもかかわらず、ルワンダにも益するところの多い「シンガポール・モデル」の一事案となるであろう。

外国資本の誘致

ここまでみてきたビジョンおよびEDPRS2を中心としたルワンダの経済開発戦略の特徴としては、限られた国土、内陸国という地理的条件、そして農業中心の産業構造という諸条件の下で、シンガポールをモデルに、ICTなどの知識集約型産業への展開、多国籍企業や観光客の誘致そしてコーヒー豆をはじめとする高付加価値農産品の輸出による外貨獲得を目指している点が挙げられる。したがって、外国企業や海外からの直接投資（FDI）の誘致は、ルワンダの経済開発戦略の中心的な目標の1つであるといえよう。

フェルディナンドによれば、東アジアの経済成長は単に従来型の開発国家（classic developmental state）によって達成されたわけではない⁵。1990年代以降とくに、東アジア諸国の持続的な開発パフォーマンスは自由市場経済と自由貿易によるところが大きく、こうした新たな開発国家を「競争型国家（competition state）」と呼んでいる。なかでも、東アジア諸国へのFDIが他の地域に比べて大きいことに着目し、これらの国々におけるFDI誘致の重要性を強調している（Ferdinand 2012：Ch. 5 and Ch. 14）。

実際シンガポールでも、独立当初から戦略的に外国企業と海外からの直接投資を誘致することで経済発展を実現した。田村慶子によれば、独立時の1965年に製造業の海外投資累積額は1億5700万Sドルであったのが、70年には9億9500万Sドル、74年には30億5400万Sドルへと急増し、60年代末には労働人口の63%は外資系企業に吸収されていたという（田村1993：111-113）。

また平野克己の指摘によれば、アフリカにおいても2000年以降、海外からの直接投資が急増し、近年では世界のFDIのうちのおよそ4割がアフリカに流入しているという。なかでも、アンゴラの対GDP比38%というFDIは2003年から2008年までの各国FDIのうち世界最高で、そのほかモーリタニアやサントメプリンシペはシンガポールを上回っていたという。とりわけ、1992年に油田が発見された赤道ギニアでは、その後急速に油田開発にともなう巨額の投資資金が流れ込み、その1人あたりGDPは今や韓国並みであるという（平野2013：67-76）。

表1 各国の海外直接投資（GDP比：単位%）

	2010	2011	2012	2013	2014
ルワンダ	0.7	1.7	2.2	1.5	N. A.
シンガポール	23.3	17.4	19.5	21.4	21.9
香港	36.2	38.7	28.5	27.9	39.9
ベトナム	6.9	5.5	5.4	5.2	N. A.
カンボジア	6.5	6.2	10.3	8.8	N. A.
マレーシア	4.4	5.2	3.2	3.7	N. A.
タイ	2.9	0.7	3.5	3.7	3.4

出所：World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS>

このように、今日の経済発展にとってきわめて重要な役割をもつFDIは今やアフリカにも大量に流れ込んできているが、ルワンダにおける海外直接投資は現在のところまだ少額にとどまっているというのが現状である。表1に示されているように、ルワンダのFDIはここ5年間、GDP比で2%前後にとどまっており、20%前後のシンガポールとは比べものにならない。もっとも、シンガポールや香港はタックスヘイブンとして先進国の投資資金が流れ込んできているので、そもそも比較にならないともいえるが、それを別としても、現在工業化途上にある東南アジアのベトナムやカンボジアと比べてもかなり低いことがわかる。中進国レベルにあるマレーシアやタイでも3～4%台のFDIが入っている。

もっともルワンダ政府も、その開発戦略のネックとなる外国企業とFDIの誘致に向けた努力はしている。その努力が見えるのがビジネス環境と投資環境の整備である。次に述べる、海外企業進出のための「ワンストップ政府機関」であるルワンダ開発庁の設置もその1つである。世界銀行は、ビジネス環境 (Doing Business) ランキングを毎年発表しているが、2017年発表のランキングでルワンダは、サハラ以南アフリカ地域ではモーリシャスについて2番目になっている。これはビジネス環境整備の結果であるといえよう。ただしこの順位は、世界では56位 (モーリシャスが49位) であり、シンガポールの2位には遠くおよばない (The World Bank, Doing Business, Website)。聞き取りのなかでも聞かれた言葉だが、「投資環境が良好でも投資がくるとは限らない」(世銀ルワンダ事務所)。また、先にも述べたように、シンガポールの経済発展は当初、製造業の発展から始まっており、海外企業の進出もFDIもこうした製造業の発展とともに進行してきた。その点、ルワンダの経済開発戦略が非製造業を中心としたものである以上、シンガポールの経験はそのままでは適用できないといえよう。

2 国家主導型開発とガバナンス

政府機関と政府系企業

東南アジアでめざましい経済発展を実現したシンガポールは、「開発体制」や「開発国家」と呼ばれる。このシンガポールの経済開発を成功させた大きな要因として、岩崎育夫は「国家主導型」と「外資依存型」の開発の特徴を挙げ、この「国家主導」と「外資依存」の2つの要素を結びつけたのが、経済開発庁 (EDB) という政府・国家機関であったという (岩崎2005: 143-148)。このEDBは、外国資本の誘致や現地法人の設立に助力する政府機関で、複数の中央省庁にまたがる外資の進出に関する行政事務を一手に引き受けて効率的に行う役割を持つため、「ワンストップ政府機関」と呼ばれる。その徹底ぶりは、シンガポール国内にとどまらず、欧米やアジアの主要都市に出張所を置いてその国の企業にまで出向いて外資誘致の「営業」を行うほどで、このEDBの存在が、シンガポールの経済発展の主要因をなす外資誘致の成功を実現させた (岩崎2005: 152-168, 田村1993: 114-115)。

また、EDBも含めて、中央省庁の外郭組織として、個別分野の行政実務を行う政府機関がシンガポールには多数存在する。準政府機関 (statutory board) と呼ばれるこれらの機関は、シンガポールではとくに1968年以降、貿易振興庁や国家生産性庁、ジュロン開発公社など多数設立された⁶。なかでも住宅開発庁の役割は特徴的で、現在でもシンガポール国民の8割以上が居住する公営住宅を多数建設し、ニュータウンと呼ばれる団地の開発を行い、国民への住宅供給や都市開発に大きな役割を担ってきた。

このEDBを「モデル」としてルワンダで設立されたのが、ルワンダ開発庁 (RDB) である。RDBは、投資輸出振興庁、中小企業育成庁、観光庁、情報技術庁、人的資源開発庁、および環境管理庁の一部を統合して2008年に創設された⁷。RDBも上記複数の省庁が統合してできた経緯からもわかるように、複数省庁をまたがる企業サービスの「ワンストップセンター」と位置づけられている (RDBウェブサイト)。とくに会社設立にかんしては、6日間で手続きが完了するといわれるほど効率的に行われる。RDBは大統領の直属機関であり、「長官は閣僚級で閣議にも参加する」(GRIPS開発フォーラム2014: 4)。その意味で、各中央省庁のなかでも、経済開発政策という分野での司令塔的な位置づけとなっている。しかし、RDBは現在のところ、国外に出張所を持つまでにはいたっていない。

またシンガポールでは、とくに大規模な投資を必要としたり公的意義の強い業務に携わる企業に、政府が全額ないし一部を出資して設立された政府系企業が多数つくられてきた。その数は、シンガポール開発銀行、シンガポール航空、シンガポール・テレコム (電気通信)、ネプチューン・オリエント・ライン社 (海

運)、イントラコ(貿易)など、子会社を含めると592社にのぼるといふ(岩崎2005:169-70)。

ルワンダでコンサルタントもしていたゴゲールは、ルワンダの政権党ルワンダ愛国戦線(RPF)による一党支配体制下での政府系企業について詳細な研究を行っている。その報告によると、政府の100%出資による政府系企業として、自動車保険基金、ルワンダ空港運営会社、プライム・ホールディングズ(ホテル経営)、EWSA(電力・水道)などが挙げられ、ルワンダ航空も99%政府出資となっている(Gökgür 2012:38)。ただ、ルワンダの政府系企業の非常に大きな特徴として挙げられるのが、ゴゲールやブースとゴルーバ・ムテビ(Booth and Golooba-Mutebi 2012)が指摘する、政権党RPFと経済財政省そして軍が所有する持株会社とその傘下の企業グループの存在である。

まず、政権党RPFの100%出資による持株会社クリスタル・ベンチャーズ株式会社がある。政党がそれほど資本を持つことに疑問が持たれるかもしれないが、RPFは、内戦以前まで迫害されていたツチ族住民のうち、海外に亡命(Diaspora)した一部が形成したゲリラ部隊「ルワンダ愛国軍(RPA)」を母体としている。よってRPFは内戦期にかけてのRPA時代から、海外亡命者から資金を得ていた。内戦が終わり、大虐殺が終結したあと、カガメを指導者とするRPFが政権につき、一党支配体制を敷くなかで、その資金でつくられた企業が、クリスタル・ベンチャーズの前身トライスターである⁸。トライスターはルワンダ・メタルを傘下に置き、現在のコンゴ民主共和国から持ち出された金属資源によって多額の収益を得ていたという⁹。それはのちに現在のクリスタル・ベンチャーズとなるが、その傘下には、建設、不動産、建材、家具製造・販売から通信、携帯電話、インターネットなどにまで至る多数の企業を抱えているという。また同様に、軍・防衛省の出資によるホライズン・グループ、政府などが出資するルワンダ・インベストメントという持株会社がある。ホライズンは前身となる軍所有の企業と軍人の医療保険資金から出資を得て2006年につくられた。ルワンダ・インベストメントも同年、ルワンダ開発銀行や複数の保険会社、個人そしてクリスタル・ベンチャーズの出資によって2500万米ドルの資本でスタートした。現在、その傘下にはエネルギー、建設、農産物加工などの企業があるという(Gökgür 2012:Ch.5)。

さらにこれらの政府系企業グループは相互に複雑な資本関係を持っており、政府および政権党RPFがその結節点になっている。ゴゲールは、こうした政府・政権党・軍の出資による「政府系企業グループ」の形成は、「中央集権的なレントの管理」(Gökgür 2012:8)であるとする。そして、それは中央政府による民間部門の管理を強めるだけでなく、説明責任や透明性を欠いてもいることから、経済開発にとって望ましいか疑問であるとし、ルワンダは本当にアジアにみられたような「開発国家」なのかと疑問を投げかけている。また同様に、これら政府系の持株会社とその企業グループを研究した開発経済学者のブースとゴルーバ・ムテビは、こうしたルワンダの政府による民間部門の統制のあり方をもとに、ルワンダを「開発志向型家産制国家(developmental patrimonialism)」と呼んでいる(Booth and Golooba-Mutebi, 2012)。

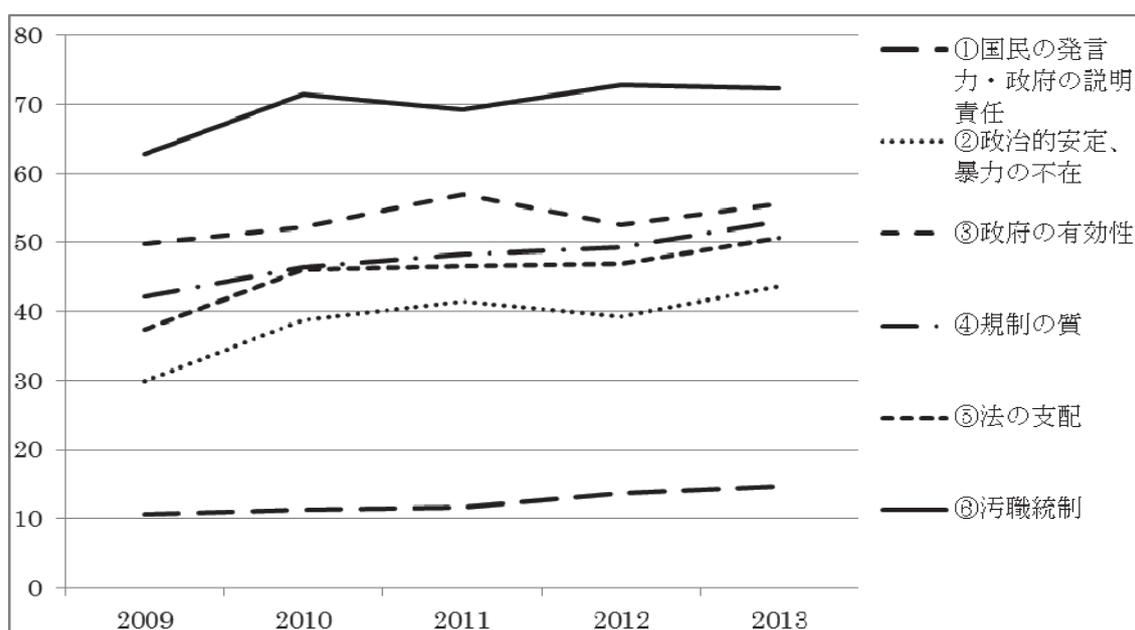
有効・有能な国家・政府—開発ガバナンス

東アジアでは国家主導型の経済開発に成功した国が多い。シンガポールもその1つである。開発国家と呼ばれるこれらのケースは、単に経済開発を国家目標としているだけでなく、そのために有効に機能する国家・政府が必要である。シンガポールもしばしば「開発独裁」と呼ばれることがあるが、それが単なる独裁国家と異なるのは、国家と行政が有効に機能し、そして経済開発を実現することができるという点にある。また、開発援助を行う援助国(ドナー)の視点から見れば、投入した援助資金がその途上国の貧困削減や国民の福祉そして経済開発といった結果に結びつく必要がある。

表2 ルワンダのガバナンス指標 (WGI) : 2009 ~ 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
①国民の発言力・政府の説明責任	10.6	11.4	11.7	13.7	14.7
②政治的安定、暴力の不在	29.9	38.7	41.5	39.3	43.6
③政府の有効性	49.8	52.2	56.9	52.6	55.5
④規制の質	42.1	46.4	48.3	49.3	53.1
⑤法の支配	37.4	46.0	46.5	46.9	50.7
⑥汚職統制	62.7	71.4	69.2	72.7	72.2

出所：World Bank, The Worldwide Governance Indicators (WGI)



出所：World Bank, The Worldwide Governance Indicators (WGI) より作成

図2 ルワンダのガバナンス指標の変化 (WGI) : 2009 ~ 2013

このような途上国における国家や政府の有効性や有能性を示すものとして注目されてきたのが「ガバナンス」である。1990年代以降、援助が有効に結果に結びついているかドナーの視点が厳しくなるなかで、途上国のガバナンスが強く問われるようになってきた。またガバナンスは、ドナーからの援助の有効性だけでなく、民間も含めた経済開発にも大きく影響する。アフリカと異なりアジアの途上国が経済発展したのは、こうした「有効・有能な国家」の存在が背景にあったことが、数々の開発国家論で示されている。

そうした途上国のガバナンスを評価するための指標として代表的なものが、世界銀行の発表している「世界ガバナンス指標 (WGI)」である。世銀のWGIは、①国民の発言力・政府の説明責任、②政治的安定、暴力の不在、③政府の有効性、④規制の質、⑤法の支配、⑥汚職統制の6つの指標によって成り立っている。ルワンダの指標をみると表2のようにになっている。ここで示されている数字は、世界各国を比較するなかでの位置づけを表しており、0が最低の値で100が最高の値であることを示す。中間の50が世界各国の平均である。

ここからは次のような特徴がみられる。第一に、全体的にみてルワンダ政府のガバナンスは、徐々にではあるが向上してきている(図2)。途上国政府のガバナンスが問われるようになったのは、先述のように、

先進国や国際機関からの開発援助が途上国で有効に使われているかが問題になったためであったが、これらのガバナンス項目は同時に、海外の民間企業がその途上国に進出する際のビジネス環境にも関係する。例えば、汚職の横行する国ではビジネスに余計なコストが発生するであろうし、また商取引に関する法の整備や執行が適正に行われていなければ、法治国家でビジネスを展開してきた先進国の企業にとっては障害となるであろう。ルワンダ政府が外国企業やFDIの誘致を目指してビジネス環境を改善しようとしていることは、このガバナンス指標の改善からもわかる。またそうした向上の結果として2013年の結果では、③から⑥の指標において50よりも高い値を示している。

このように多くの項目で比較的高い値を示し、また全体として向上している一方で、①国民の発言力・政府の説明責任の結果がたいへん低いという第二の特徴がみられる。WGIの6つの指標のうち、①は政治的な指標であるといえる。ルワンダでは、2001年以降カガメ大統領とRPFの政権が続いている。このことは一方で政治が安定していることを示しているが、他方でカガメ大統領とRPFの長期支配体制を維持するために、さまざまな政治的自由や権利が制限されている結果でもある（金丸2017）。また、1994年の大虐殺のあとカガメが実権を握るまでも、カガメ＝RPFとそれに競合する勢力との暗闘があり、競合するいくつもの政党が排除され、多くの政治家が失脚し亡命した。ルワンダ開発体制の政治的な側面は詳細を論じた拙稿（金丸2017）に譲るとして、ここでわかるのは、政府・行政の有効性を示す指標は良好であるが、唯一政治的な内容を持つ①の指標だけが極端に低い値を示しているということである。

第三の特徴として挙げられるのが、⑥汚職統制の結果がたいへん良好であるということである。これはルワンダのガバナンスの大きな特徴であるといえよう。ルワンダの汚職撲滅の結果は、他の調査でも明らかになっている。世界各国で汚職の調査やその対策を行っているドイツのNGOトランスペアレンシー・インターナショナル（TI）が毎年公表している「汚職認知度調査」によると、ルワンダの汚職認知度指数は2014年版で世界175カ国中55位。サブサハラ・アフリカ地域ではボツワナに次いで二番目に汚職認知度が低くなっている（TI Website）。多くの途上国とくにアフリカの国々で汚職削減が進まないなかでルワンダが成功したのは、政治家や公務員の財産公開および監査を可能にした制度の形成と、小さな汚職でも漏らさず罰せられる厳格な運用にあるといわれる。とくに監査体制は、シンガポールと同じく、当局が公務員一人一人の銀行口座までチェックできる権限を持つことで厳格に運用されてきた。かつては（一部は現在でも）汚職が蔓延していた東南アジアの国々のなかで、シンガポールはいち早く汚職対策を徹底して行い汚職の一扫を実現した。TIのランキングでシンガポールは現在、世界で7位、アジアで最も汚職認知度が低くなっている。このWGIに代表されるガバナンス項目のなかでも、とりわけこの汚職統制に関しては、ルワンダはシンガポール・モデルを忠実に導入・実施した結果が出ているといえる。

おわりに

ここまで、ルワンダの国家主導による経済開発戦略を検討してきた。ルワンダの政府当局者たちが頻繁に口にする「シンガポール・モデル」は、第三世界の途上国から欧米先進国を凌ぐまでに経済発展を遂げたアジアの小国シンガポールをモデルにするという点ではたいへんわかりやすい。しかし、地理的な面など異なる諸条件もある。洗練され体系化された経済開発戦略の文書や計画は、そうした違いもふまえて策定されていることが、シンガポールのケースと比べながら検討するとよくわかる。またそうした戦略や計画を政策として実行するには、整備された政府機関と実行能力いわゆるガバナンスが必要である。ルワンダのガバナンス指標は、シンガポールなどに比べるとまだまだ低いが、低開発に喘いできたアフリカ諸国の中では高いパフォーマンスを誇っているといっていよう。

ただそうしたルワンダの経済開発戦略も、かつてのシンガポールと比べても異なるところや不十分な点が多くみられる。開発戦略の文書や計画はよくできていても、目玉となるICTや観光・国際会議誘致では停滞がみられたり、インフラが不十分であったりする。何より外国企業やFDIの誘致が思うように進んでいないことはシンガポールの経済開発モデルとも大きく異なる。また汚職対策がめざましい成果を上げる一方で、政府系企業とはいいながら多くの企業が政権党や軍の傘下にあたり、それらの政権党・軍の持株会社が体系化された「レントの中央集権」の元締めになっていたりと、潜在的な問題は少なくない。

本稿では、ルワンダにおける経済開発戦略を取り上げたが、筆者は前稿でルワンダの政治的側面における諸問題を指摘した。シンガポールも、めざましい経済発展を遂げた一方で、建国以来変わらない超長期政権や政府の厳しい国民統制といった政治的側面が問題になることがある。ルワンダの「シンガポール・モデル」は、その経済開発の側面だけではなく、国民の政治的自由や市民的権利を抑制しながら長期一党支配体制を続ける権威主義的な政治的側面も取り入れようとしているかのようである。経済開発の側面だけではなく政治的側面での「シンガポール・モデル」も併せて検証することが、他の開発途上国での経済・政治両面での開発・発展の検証や考察に強く示唆を与えるのではないかと考えられる。

註

- 1 われわれとは別に現地調査を行った開発経済学者の大野健一氏らのチームも、その報告のなかでICTの戦略的重要性が強調されていることを記述している（GRIPS開発フォーラム2014とくに6-7頁）。
- 2 現地のJICAアドバイザーの話では、光ファイバー網の建設は韓国テレコムの子会社による民間投資によるものだという。
- 3 2015年段階での電力普及率は全国で20%。都市部とくにキガリと農村部との間でかなりの差もある（木村2016：18）。ビジョンではこれを2020年までに35%にするとしている。
- 4 7億ドルをかけてこの第一期工事が完了後、2025年から第二滑走路を建設する第二期工事に入る計画になっている。
- 5 「開発国家」のもっとも代表的な研究としては、Woo-Cumings eds. 1999および Leftwich 2000がある。また、文献レビューを含めた簡潔な紹介として、近藤2011を参照されたい。
- 6 岩崎育夫によれば2003年時点で56の準政府機関があったという（岩崎2005：169）。
- 7 RDBに集約された部門に情報技術・観光・投資輸出といった先述の開発戦略の中心産業が含まれていることが興味深い。
- 8 RPFの一党支配体制については金丸2017およびReyntjens 2013、またルワンダの内戦と虐殺については武内2009を参照。
- 9 ルワンダに隣接するコンゴ民主共和国東部の山岳地帯は、コルタン、コバルト、タングステンといった、電子機器に不可欠なレアメタルの世界有数の産地として知られており、コンゴの反政府ゲリラの有力な資金源にもなっている。

文献リスト

- AfDB, *African Economic Outlook* <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/statistics>
- Booth, David and Golooba-Mutebi, Frederick, 2012, "Developmental Patrimonialism? The Case of Rwanda," *African Affairs*, Vol. 111/ 444, pp.379-403.
- Calder, Kent E., 2016, *Singapore: Smart City, Smart State*, Washington, D. C.: The Brookings Institution. 長谷川和弘訳（2017）『シンガポール：スマートな都市スマートな国家』中央公論社。
- Caryl, Christian, 2015, "Africa's Singapore Dream: Why Rwanda's president styles himself as the heir to Lee Kuan Yew," Democracy Lab website, <http://foreignpolicy.com/2015/04/02/africas-singapore-dream-rwanda-kagame-lee-kuan-yew/>
- Changi Airport Group, "Passenger, airfreight & aircraft movements statistics for 2015." <http://www.changiairport.com/corporate/media-centre/newsroom.html#/documents/annex-a-passenger-airfreight-aircraft-movements-statistics-for-2015-52522>
- Crisafulli, Patricia and Redmond, Andrea, 2012, *Rwanda, Inc.: How a Devastated Nation Became an Economic Model for the Developing World*, New York: Palgrave Macmillan.
- Ferdinand, Peter, 2012, *Governance in Pacific Asia: Political Economy and Development from Japan to Burma*, New York: Consortium.
- Gökgür, Nilgün, 2012, "Rwanda's Ruling Party-owned Enterprises: Do They Enhance or Impede Development?," *Discussion Paper*, 2012, March, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp.

- GRIPS開発フォーラム (2014) 「ルワンダ出張報告」
<http://www.grips.ac.jp/forum/newpage2008/whatsnew/news14.htm>
- 平野克己 (2013) 『経済大陸アフリカ：資源、食糧問題から開発政策まで』 中公新書。
- 岩崎育夫 (2005) 『シンガポール国家の研究：「秩序と成長」の制度化・機能・アクター』 風響社。
- 金丸裕志 (2017) 「多民族国家における権威主義体制と開発 — 政治的側面におけるルワンダの『シンガポール・モデル』」 『和洋女子大学紀要』 第57集、27～38頁。
- 木村宏恒 (2016) 「ルワンダの開発と政府の役割：開発ガバナンスと民主的ガバナンスの相克」 『GSID Discussion Paper』 No. 200、名古屋大学国際開発研究科、1～71頁。
- 近藤久洋 (2011) 「開発と国家：多様な国家・政治・制度」 木村宏恒、近藤久洋、金丸裕志編 (2011) 『開発政治学入門：途上国開発戦略におけるガバナンス』 勁草書房：第3章。
- Leftwich, Adrian, 2000, *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*, Cambridge: Polity Press.
- Low, Linda and Johnston, Douglas M. eds., 2003, *Singapore Inc.: Public Policy Options in the Third Millennium*, Singapore: Eastern University Press.
- *Newsweek* 日本版、2017年6月1日 「ケニア長距離鉄道開業、独立以来の大事業：中国が支援」。
- Reyntjens, Filip, 2013, *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, Cambridge: Cambridge University Press.
- *Rwanda Vision 2020*
- 武内進一 (2009) 『現代アフリカの紛争と国家』 明石書店。
- 田村慶子 (1993) 『頭脳国家シンガポール：超管理の彼方に』 講談社現代新書。
- *The Economist*, Feb 25th 2012, "Business in Rwanda: Africa's Singapore? A country with a bloody history seeks prosperity by becoming business-friendly."
- *The Independent*, July 25, 2017, "Rwanda concludes agreement for new Bugesera Airport." <https://www.independent.co.ug/rwanda-concludes-agreement-new-bugesera-airport/>
- Transparency International (TI) <https://www.transparency.org>
- Woo-Cumings, Meredith ed., 1999, *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press.
- World Bank, Doing Business <http://www.doingbusiness.org/rankings>
- World Bank <http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS>
- World Bank, World Governance Index <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

* 本研究は、日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究 (B) 「途上国開発戦略におけるガバナンス論の深化を目指して」、および和洋女子大学個人研究奨励費の研究成果の一部である。ここに謝意を表したい。

金丸 裕志 (和洋女子大学 人文社会科学系 教授)

(2017年11月14日受付)