

Title	国内政治と向き合う “No One Will Be Left Behind” ：国際通貨基金（IMF）と経済財務省らによる燃料補助金改革
Author(s)	大瀧, 千輝
Citation	未来共生学. 2019, 6, p. 357-374
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/72135
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

国内政治と向き合う “No One Will Be Left Behind”

国際通貨基金（IMF）と経済財務省らによる燃料補助金改革

大瀧 千輝

在ハイチ日本大使館専門調査員

大阪大学大学院言語文化研究科博士後期課程

要旨

2018年7月、IMFと経済財務省らによる燃料補助金改革が「暴動」を引き起こし、ハイチ政府を内閣総辞職に追い込んだ。6か月以内に、燃料補助金改革を含む構造改革を実施することを条件に、IMFは9,600万米ドルの融資に合意していた。本稿は「最も脆弱な人びと」のための構造改革が「暴動」を引き起こした原因を考察する。しかし、この「暴動」について、ほとんど報告されていない。したがって、公開情報と参与観察に基づき、構造改革の政治的側面に焦点を当て、その経緯と歴史的背景を調査した。

軍事独裁政権末期、IMFは構造調整プログラム（SAP）を導入した。しかし、「民主化」の名の下、国内政治を無視した結果、内政不安を招いた。財政再建だけでなく、輸出貿易の促進、関税改革による貿易自由化、国営企業の民営化を巡り、IMFとハイチ政府は2000年代初頭まで対立していた。「暴動」の一義的原因は、ハイチ政府が野党勢力を排除する手段として構造改革を利用したことにある。財政難、米国の対ベネズエラ制裁、汚職の責任追求が改革を後押しした。幅広い利害関係者との包摂的対話や、「最も脆弱な人びと」の社会保護が充分ではなかった。開発援助コミュニティは国内政治に十分な敬意を払わず、援助協定の進展が限られていた。

目次

1. トップダウンの包摂社会
2. 「暴動」の実態
 - 2.1 暴動に立ち会う
 - 2.2 内閣総辞職を見届ける
 - 2.3 責任の所在は？
 - 2.4 反対勢力の妨害工作
3. 国内政治と構造改革
 - 3.1 「民主化」としての構造調整計画（SAPs）
 - 3.2 「宥和政策」としての経済成長・貧困削減国家計画（SNCRP）
 - 3.3 「復興支援」に埋もれた構造改革
 - 3.4 「最も脆弱な人びと」のための構造改革
4. 排除の手段としての構造改革
5. 包摂社会を待ち侘びる人びと

キーワード

ハイチ
包摂社会
平和構築
開発政治
国際通貨基金（IMF）
「最も脆弱な人びと」

1. トップダウンの包摂社会

“No One Will Be Left Behind”（誰一人取り残さない）は、国連の「持続可能な開発目標（SDGs）」を推し進めるスローガンとして知られている。2015年にSDGsが国連で採択された際、各国は今後15年間にわたって取り組むべき世界共通のゴールを実現する過程において、誰一人取り残さないと誓った。分断と排除が安全をもたらすという考え方が広まる今日、「平和と公正をすべての人に」と題されたゴール16は、平和な包摂社会に向けた行動をこれまで以上に求めている。

本稿の舞台となる中南米カリブのハイチ共和国（以下ハイチ）では、2017年に締結された「国連ハイチ持続可能な開発枠組み（CDD）」¹において、国連とハイチ政府はこのスローガンを重視してきた。2017年10月に予定されていた国連平和維持活動（PKO）ミッションの撤収を睨み、紛争を未然に防ぐ平和構築の要に「最も脆弱な人びと」を取り残さない開発援助を位置づけてきた。耳を傾けられてこなかった若者や、幅広い利害関係者を開発の過程に参加させることで、誰一人取り残さない発展を目指していた。

国連ハイチ常駐調整官事務所と対外協力・計画省の指揮のもと、国連ハイチ司法支援ミッション（MINUJUSTH）、国連機関、外交団、国際機関、援助機関、国際赤十字、NGOなどからなる開発援助コミュニティとハイチ政府²は、そのスローガンを個々のプロジェクトや、それぞれの現場に徹底させながら、誰一人取り残さない発展を体現するべく歩みをともにしているかに思えた。

ところが、2018年7月、国際通貨基金（IMF）と経済財務省（以下財務省）らによる燃料補助金改革が、これまでの歩みを台無しにする「暴動」を引き起こし、ハイチ政府を内閣総辞職に追い込んでしまった。2018年2月、財務省が燃料補助金改革を含む構造改革を6か月以内に実施することを引き替えに、IMFは9,600万米ドルを融資すると取り決めていた。どうすれば「最も脆弱な人びと」に深刻な影響を与えずに改革できるかについて協議されてきたにもかかわらず、なぜこのような事態を招いてしまったのだろうか。

本稿はこの問いを明らかにするため、公開情報の収集と参与観察を実施した³。次節からは、燃料補助金改革を機に生じた「暴動」とその影響を整理し、燃料補

助金改革が争点となる経緯について考察したい。

2. 「暴動」の実態

2.1 暴動に立ち会う

2018年7月6日、ハイチの首都ポルトープランスを一望する建物の窓から、黒煙の立ち昇る光景を目の当たりにしていた。午後、財務省は燃料補助金を廃止し、1ガロン当たり「ガソリン309グルド（+38%）、軽油264グルド（+47%）、灯油262グルド（+51%）」に値上げすると告げていた。

大幅な値上げに反対する若者たちは市街地に集まり、ハイチ・クレオール語で“Nou Bouke”（もううんざりだ）と言い放った。FIFAワールドカップのブラジル対ベルギー戦で、ブラジルの敗退⁴がテレビ中継された直後、若者たちは一斉にタイヤを燃やし、幹線道路の要所をバリケードで閉ざし、またたく間に市街地を孤立させた。群をなして車を壊し、ガソリンスタンドやホテルに火を放ち、スーパーに押し入って金品を奪い始めた。

ところが、いつまでたってもハイチ国家警察（PNH）はどこにも見当たらず、暴動は誰にも止められなかった⁵。一部始終を覗いていると、こちらの窓めがけてこぶしくらいの石が放たれ、にぶい音を響き渡らせた。

翌日の7日、財務省、通商産



写真1. 黒煙の立ち昇る市街地（著者撮影）



写真2. 車を壊す人だかり（著者撮影）

業省、社会問題・労働省（以下財務省ら）⁶は補助金廃止を一時撤回すると発表した。しかし、捻出される財源190億グルドは「最も脆弱な人びと」の社会保護に当てられ、改革の影響緩和策については準備できていると訴え続けたにもかかわらず、反対する若者たちは首都圏だけではなく、地方都市の市街地でも騒動を巻き起こした。

事態を深刻にとらえたハイチ政府は、ラフォンタン首相によるテレビ放送を通じて、暴力や破壊行為をやめるように語りかけたが、事態は収まらなかった。大手通信事業者が被害を受け、一部で国際電話とインターネットの利用ができなくなり、さらに緊張感を高めた。

海外のメディアは、燃料価格の値上げによる「暴動」が起きていると報じた。アメリカン航空やデルタ航空はハイチ便の運航を見合わせた。米国は、在ハイチ大使館を介して在留米国市民の保護活動を展開しながら、海上警備の強化に向けて海兵の一個分隊を派遣した。隣国のドミニカ共和国は、国境警備の強化に向けて陸軍、警察、国境警備隊を動員し、通関4地点での治安対策を進めた。近隣のカリブ共同体（CARICOM）加盟国にも、すぐさま波紋が広がり、懸念を表明する国が相次いだ。

7日の夜、モイーズ大統領はハイチ政府を代表して、燃料価格の値上げを完全に撤回した。

2.2 内閣総辞職を見届ける

8日、市街地のバリケードは解かれ、徐々に落ち着きを取り戻していた。しかし、犠牲者と被害は、少なくとも死者20名、燃やされた車両76台、被害を受けた商業施設84店舗に及び、暴動に関連して逮捕された者は51名を数えた（RNDDH 2018）。

死者は、改革を推し進める利害関係者とは無縁だった。興奮した若者たちがバリケードを強引に通ろうとした警察官をリンチして焼き殺した出来事や、民間の警備員が商業施設に押し入った若者を撃ち殺す出来事など、不慮の死として片づけられ、事件として扱われなかった。逮捕者は、リンチや殺人に関わった者ではなく、有力者の経営する商業施設から金品を盗んだ者や、その周辺で暴力や破壊行為を働いた者など、PNHの威信を保つために連行された人たち

であった。

10日、経済界は、国家警察高等理事会（CSPN）と行政府を監督するラフォンタン首相の辞任を求めた。大幅な価格調整を伴う燃料補助金改革に先立って、ハイチ政府は抗議行動を予想して治安対策を練る必要があったものの、結果としてPNHはほとんど動員されなかったと批判した。

野党は、ラフォンタン首相のみならずモイーズ大統領の辞任も求めた。国全体に関わる重要な改革であるにもかかわらず、国民の理解を促し、合意形成に向けた対話を設ける代わりに、燃料補助金の恩恵を受けるのは貧困層ではなく一部の富裕層であり、ドミニカ共和国から燃料を買い占めに来る人びともいると分断を煽ったと批判した。

市民社会は「最も脆弱な人びと」の社会保護や、改革の影響緩和策があらかじめ講じられなかったと不満を抱いていた。直に影響を受ける公共交通では、市民の乗りあいバスとして親しまれるタブタブ⁷の値上がりが見込まれていた。しかし、事前に検討されていた貧困層に向けたクーポン券の給付は実現されず、タブタブ運転手協会（RCTH）の燃費改善策や、退職年金給付策を約束するだけに留まっていた⁸。

他方、タブタブの荷台に農作物を積んで生計を立てる零細農家や、調理と照明の出費が痛手となる就学児童を抱えた母子家庭など、最も影響を受けやすい人びとを対象とした現金・現物給付型のプロジェクトが2018年度の国家予算に織り込まれた。しかし、マルテリー前政権時に予算が確保できずに中断されたプロジェクトとして知られ、市民から十分な対策として受けとめられなかった。

11日、開発援助コミュニティは困っていた。MINUJUSTHは、警察部門を縮小させ、PNHの「オーナーシップ」を高める技術支援と助言に専念する任務中に起きた不覚の事態となった⁹。米国、カナダ、EUなどの国からなる外交団のコアグループは、ハイチ国内の対話によって解決策を模索すべきと述べるに留めた。改革を後押ししたIMF、米州開発銀行（IDB）、世界銀行（以下IMFら）¹⁰は、なぜハイチ政府はこのような事態を招いたのか、誰がこれほどの抗議行動を煽ったのかと頭を悩ませていた。

14日、次第に強まる各界からの批判を受けて、ラフォンタン首相は辞任を表明し、ハイチ政府は内閣総辞職に追い込まれた。モイーズ大統領は辞任を免れ

たが、政権発足からわずか1年半で失速した。

2.3 責任の所在は？

「暴動」について、政府公式の報告書は一切提出されていない。唯一、モイーズ大統領が国連総会の一般討論演説において以下の立場を示したに留まる。

この危機から学んだ教訓の1つは、構造改革は必要不可欠であるが、長期に及ぶ工程を要し、我が国の社会経済の現実を考慮せず、技術や金融分野の協力者が課した厳格で短期の条件では成し遂げられないことである。(中略)開発援助の視野が狭すぎたせいで、我々の国際的協力者は、相關する開発や治安に対し、断片化されず、硬直することなく、より統合され、包括したアプローチの必要性を認識できなかった。(一部抜粋)

「暴動」の後、危機を招いたのはIMFの責任であるとする批判が強まっていた。国際人権法の第一人者として知られ、極度の貧困と人権に関する国連特別報告者を務めるアルストンは、政治や社会の脆弱さを無視した燃料補助金改革であり、深刻な事態を招くことは予想できたと批判した。

ハイチのみならず、他の国でも起きた出来事であるとしつつ、「IMFは、広範な改革を妨げるものをよく認識しているが、政治や社会にとって持続可能な社会保護政策を採用する替わりに、コミュニケーション戦略、シークエンス分析、そして解決策として『非政治化』を強調する」と指摘し、「実在する複雑な問題に取り組むよりも、その挑戦をマーケティングの問題と見做す」と批判した(Alston 2018: 15)。

アルストンの批判に対して、IMF職員は「先入観に満ちている」と反論した。IMFは「経済のドクターとして(財務省らに)ハイチ経済の厳しい現実を告げる役割を担っており、すぐに治さなければ深刻な病気になると伝えるのが仕事」とし、心停止した患者への電気ショックに例えながら「時には、激しいショック療法も必要となる」と述べた。そのショックの影響を和らげる社会保護については「具体案の策定はハイチ政府全体で取り組むべきこと」¹¹になっていた。

モイーズ大統領の立場について、IMF職員は一方的に責任を押し付ける語り

口に苛立っていた。2014年以降、財務省らに対しては、繰り返し、補助金や債務といった歳出を減らし、通関や税制を強化して歳入を増やし、汚職対策に取り組むことで効果のある公共投資を目指さなければ、財政難を脱することはできないと助言してきた。財政難を背景として、財務省らが「やり遂げなければならない」と覚悟を決めて改革に至った経緯もある。結果として「不幸な出来事になったが、このような事態になるだろうとは誰からも知らされていなかった」と述べた。

2.4 反対勢力の妨害工作

IMFが誰からも知らされることなく、見落とした問題とは何だったのか。燃料補助金改革とブラジルの敗退がタイミング悪く重なり、政府に不満を募らせていた若者たちが「暴動」を巻き起こしたか、「暴力の街」として知られるシテ・ソレイユ地区や、マルティッサン地区のギャングらが裏で糸を引いたのではないかと、様々な憶測が飛び交っていた。

しかし、それらは憶測にしか過ぎなかった。シテ・ソレイユ地区や、マルティッサン地区では目立った動きはなかった。若者たちは感情に任せて無差別に暴力と破壊行為に及ぶよりも、前もって集合地点で息を潜め、合図を受けたグループが市街地の要所を押さえた上で、狙い定めて対象に危害を加えていた。

被害を詳しく見てみると、モイーズ政権を支える財閥の経営する民間企業が深刻な被害を受けていた。中でも、モイーズ政権と密接な関係にあるブーロス財閥の経営するスーパーには、数多くの若者たちが激流のように流れ込み、駆け付けた警察官がその内の何名かを現行犯逮捕した。しかし、検察の間では「ブーロス案件」として扱われ、一般犯罪として扱われることなく、後に全員が釈放された。

間もなく、若者たちの抗議行動と思われた出来事は、燃料補助金改革を争点として政権交代を試みる反対勢力の妨害工作としての様相を呈した。急進派の野党として知られるファンミ・ラヴァラス党(以下FL)が、混乱の醒めやまない8日、現政権を「汚職と嘘の溢れる大釜」と言い換えながら以下の声明を発した。

悲惨、飢餓、排除、汚職を特徴とする現政権に立ち向かうと決めたハイ

チの人びとの勇気と決意に敬意を表する。既に耐え難い生活費を抱えているにもかかわらず、ガソリン、軽油、灯油を値上げし、人びとの希望を完全に破壊した。(中略)汚職と嘘の溢れる大釜は、24時間止まることなく煮えたぎった。ハイチの人びとが平和の光を目にするため、この大釜をひっくり返す時が来た。ハイチはあらゆるハイチの人びとのものだ。(一部抜粋)

IMFは燃料補助金改革を争点とするモイーズ政権とFLの対立を見落としていた。モイーズ政権とFLは、共にハイチの人びとのためとしながらも、前者は燃料補助金改革が必須であるとする一方、後者は燃料補助金の継続が必須であり、むしろ汚職対策に取り組むべきであると対立していた。FLは、水面下で、若者たちを動機付け、政敵に向けた暴力や破壊行為を煽り、あたかも若者たちの仕業に見せかけて綿密に「暴動」を仕掛けていた¹²。

次節では、FLのみならず、急進派の野党勢力¹³、利害を一致させるヴォルフ財閥などから構成される反対勢力が、IMFと財務省らによる燃料補助金改革を争点とする歴史的背景について考察したい。

3. 国内政治と構造改革

3.1 「民主化」としての構造調整計画(SAPs)

1980年代以降、ラテンアメリカやアフリカの国々では、IMFによる国内政治を無視した画一的な構造調整計画(SAPs)の導入に伴い、暴動や政変を経験してきた(Carothers & Gramont 2013: 42-44)。ハイチでは、80年代初頭、IMFは財政再建を条件とする拡大信用供与措置(EFF)を本格化させ、影響力を高めていた¹⁴。軍事独裁政権末期の86-89年のSAPs以降、米欧諸国に支援されたIMFらは、財政再建のみならず、輸出貿易の促進、関税改革による貿易自由化、国営企業の民営化を条件とする構造改革を推し進めた(Gaspard 2008: 35-48)。

冷戦後の90年代、「民主化」の名のもとに実施された構造改革は、国内政治に混乱をもたらした。国連や米州機構(OAS)代表部、在フランス大使館で要職を務めてきたハイチの外交官として知られるガスパーは、後にFLとなるラヴァラスを支持基盤としたアリストイド政権(1991, 1993-1994, 1994-1996)が、民

政復帰と構造改革を同時進行させなければならない困難に直面し、ラヴァラスの求心力を高め、政権運営の安定を図る手段として構造改革を利用した反面、「国際社会」の影響力拡大に伴い、多くの国民が改革に反対したにもかかわらず、国益を考慮した具体的な代替策が提示できず、国内で改革の代償を公平に広げ、対話の場を設けて影響を抑えることしかできなかったという(Gaspard 2008: 141-142)。

2000年代初頭まで、開発援助コミュニティとハイチ政府は激しく対立していた。特にアリストイド政権(2001-2004)下では、IMFらは、不正選挙、人権侵害、条件不履行などを理由に開発援助や融資を取りやめ、ハイチへの資金凍結を誘発した(Crane (eds.) 2010: 20-25, Sculler 2012: 23, Sprague 2012: 91-95)。また、これまでの構造改革の負の影響が、食料自給率の低下、都市スラムの拡大、失業率の上昇として現れた(Fatton 2002: 123-127; 2012: 102-112, Schwarz 2012) ことにより、FLは米欧諸国主導の開発援助への不信感を募らせ、有無を言わせない「民主化」に反対する信念を揺るぎないものにした¹⁵。

3.2 「宥和政策」としての経済成長・貧困削減国家計画(SNCRP)

暫定政権下の2004年以降、開発援助コミュニティはハイチ政府の「オーナーシップ」に配慮した援助協調に初めて取り組んだ。これまでの反省を盛り込んだ共同戦略として「暫定協力枠組み(ICF)」を策定し、利害関係者の調整を図る仕組みを立ち上げた。しかし、これまでの援助のあり方がすぐに変化することはなかった。

2006年、FLから派生した希望戦線(レスポワ党)を支持基盤とし、道路整備と農業振興を経済政策として掲げたプレヴァル大統領(2006-2011)は、援助協調を着実に進展させた。2007年、ICFを発展させる形で、IMFらによる貧困削減戦略文書(PRSP)に依拠した「経済成長・貧困削減国家計画(SNCRP)」¹⁶を策定した。後に盛り込まれた条件を満たし、IMFらから融資や債務の一部帳消しを受け、公共投資額を増やした。

一方、プレヴァル政権は、条件に縛られない援助を求めていた。2007年、ベネズエラがカリブ諸国との間で、石油を低金利で貸付けけるペトロカリベ協定に加盟した¹⁷。2008年、財務省下の独立行政法人として開発援助貨幣化事務所

(BMPAD)を開所し、ベネズエラ国営石油会社 (PDVSA)と燃料配給業者を仲介する枠組みを設け、ペトロカリベ基金の運用を始めた¹⁸。2009年には燃料価格調整法の改訂を推し進め、2010年のハイチ大地震後すぐに改訂法案を成立させた。

また、プレヴァル政権は、国営企業のハイチ電力 (EDH)改革を進めた。ベネズエラとキューバと合同で発電所を建設し、独立系発電事業者 (IPP)から独占して電力を買い取る制度を設け、発電量を増やしたほか、電力価格を抑える補助金を増額させた。しかし、密接な関係にあるヴォルブ財閥のSOGENER社をIPPとして参入させ、価格に見合わない電力を供給することで汚職の温床としたが、誰にも口出しできない「聖域」と化していた。

3.3 「復興支援」に埋もれた構造改革

2011年、テトカレ党(PHTK)を支持基盤とし、政権交代を果たしたマルテリ大統領(2011-2016)は、「国際社会」との協調路線を明確に打ち出し、投資と融資を積極的に呼びこんだ。2011年から2014年の震災復興期には、米欧諸国やIMFらだけでなく、新興ドナーによる融資や債務の一部帳消し、政府開発援助資金(ODA)、ペトロカリベ基金、国庫などにより、毎年GDP12%以上の額を公共投資に充てられた¹⁹。

ところが、開発援助コミュニティとハイチ政府は、互いに不満を募らせていた。2012年、「国家開発戦略計画(PSDH)」を策定し、「対外協力調整枠組み(CAED)」によって援助協調の改善を試みたものの、数多くの開発目標と実施計画を同時進行されなければならない困難に直面していた。ハイチ政府は、ドナーが政府を介さないでNGOや下請け組織に資金提供していると批判した。一方、ドナーは、ハイチ政府の汚職や実施能力の不足を理由に反論した。当時の米国務省ハイチ担当特別調整官は、ハイチ政府が不正選挙、人権侵害などに取り組みず、「『非民主的』と見なされた場合、国際社会の支持を失う」と警告し、資金凍結を示唆した(Taft-Morales 2015: 21-23)。

2014年、中長期開発に移行する過程で、マルテリ大統領は失速した。2015年には、公共投資額はGDP10%を下回り、プレヴァル政権から引き継いだ燃料補助金とEDH補助金がGDP4%の相当額を占め、債務が国家予算歳出の

24%を占めた²⁰。さらに、積み立てたペトロカリベ基金を汚職で浪費し、国民に激震を走らせた。BMPADは積立金を用途不明のまま消失させ、実施機関が資金を受け取りながらも何も実施していなかった事実が報告された²¹。

2014年以降、IMFらと財務省は、構造改革の緊急性を訴えた。燃料補助金改革、電力改革、汚職対策などに取り組まなければ財政が圧迫され、社会福祉や教育といった公共投資を縮小しなければ深刻な事態に陥ると警告し、マルテリ大統領としても無視できない課題となった。ところが、2015年からは大統領選挙が焦点となる過程で、いずれの構造改革も先送られ、次期政権へと引き継がれた。

3.4 「最も脆弱な人びと」のための構造改革

2017年2月、マルテリ大統領に後押しされ、PHTKの2期連続を果たしたモイーズ大統領(2017-2021)は、支持基盤を活かした構造改革に頼らざるを得なかった。「国連ハイチ持続可能な開発枠組み(CDD)」を策定し、「最も脆弱な人びと」への公共投資を掲げる反面、公共投資額はGDPの6%を下回ろうとしていた²²。また、「変革のキャラバン」や「全国24時間電力化計画」といった公約実現に向けた融資を呼びこめず、焦りを募らせていた。

2017年5月以降、モイーズ政権は「大統領案件」として構造改革を推し進めた。燃料補助金改革では、RCTHが、段階的な値上げを主張した一方、財務省らは段階的な値上げではマクロ経済に深刻な影響を与えると対立した。電力改革では、EDH補助金を廃止し、ヴォルブ財閥のSOGENER社といったIPPとの契約を見直し、新規外資企業との競争入札を導入して既得権益に切り込む姿勢を示し、水面下で反発を広がっていた。

2017年6月、IMF本部から代表団がハイチを訪れ、構造改革を推し進める政府の意向を歓迎した。担当者レベルの非公式なスタッフ・モニター・プログラム(SMP)に合意し、今後6か月を構造改革の進捗を監視する期間とした²³。しかし訪問後、大規模な抗議行動²⁴が展開され、年度内の構造改革が見送られた。

2017年10月、モイーズ政権は新年度早々から苦境に立たされた。米国の対ベネズエラ制裁を受け、PDVSAからの燃料供給は滞った。これまでの安定供給体制は破綻し、ペトロカリベ協定から利益を得られないどころか、債務を返済しなければならなくなった。国際原油市場からの燃料供給の拡大と、燃料補

助金の増大が見込まれ、燃料補助金改革をさらに後押しした。

2017年11月、急進派の野党勢力は、ペトロカリベ基金の汚職問題を争点とする政権交代を工作した。上院特別調査委員会（CSSE）に、ペトロカリベ基金の汚職問題の実態に迫る報告書を提出させ、マルテリー政権で行われた汚職の責任追及を本格化させることにより、前政権から多くの閣僚を引き継いだモイーズ政権に圧力をかけた。

2018年2月25日、モイーズ政権は構造改革を公式に約束した。IMF代表団がハイチを訪れ、財務省と公式にSMPの合意に署名した。6か月以内に構造改革を実施する引き替えに、9,600万米ドルの融資を受けることになった²⁵。

ところが、翌26日、ハイチ担当の国連事務総長特別代表（SRSG）兼 MINUJUSTH 代表が「2018年1月29日、2月20日、ポルトープランス第一審簡易裁判所に届けられたペトロカリベ案件の提訴について、裁判官が調査を担う事を歓迎する」という声明を発した。ペトロカリベ案件の争点化を避ける最中、モイーズ大統領はこの声明を「内政干渉」として厳しく非難し、SRSGと国連代表部ハイチ大使を召還に至らしめた。

2018年4月3日、開発援助コミュニティ、モイーズ政権、反対勢力間の対立が深まる中、経済界から後押しされ、プレヴァル政権で財務大臣（2006-2008）を務めた経済顧問は、ドミニカ共和国との通関強化を訴えた。国民生活に直に影響を及ぼす構造改革を急ぐよりも、国境での脱税や密輸を取り締まれば、年間184万米ドルから440万米ドルの税収増が見込まれるだろうと代替策を示したが、構造改革は止められなかった。

2018年6月3日から15日にかけて、IMF代表団が再訪した。期日内に構造改革を実施させるため、財務省らと協議した際に「これらの改革は義務だ」と言い放ち、最後の一押しをした。最終日の15日、文化・コミュニケーション大臣は、記者会見を設けて「ヴォルブは、補助金を受けた燃料価格のおかげで、自社のVorbe & Fils社が1日2万米ドルの利益を得ている」と述べ、ヴォルブ財閥との対立を鮮明にして構造改革の必要性を訴えた。

2018年7月4日、RCTHは「政府が燃料価格の値上げを頑強に主張すれば、この国は阻止されるだろう」と述べたが、文化・コミュニケーション大臣は『民主化』に向けた構造改革を止めることはできない」と反論し、7月6日の「暴動」

を迎えた。

4. 排除の手段としての構造改革

本稿では、IMFと財務省らによる燃料補助金改革が引き起こした「暴動」とその影響を整理した。また、構造改革の政治的側面に焦点を当て、燃料補助金改革が争点となる経緯と歴史的背景について考察した。その結果、モイーズ政権が構造改革を推し進めたのは、単に財政難を脱するためではなかった。政治的側面として、モイーズ政権が野党勢力を排除する手段として改革を利用した。米国の対ベネズエラ制裁の影響、野党勢力による汚職の責任追求が改革を後押しした。その過程で、どうすれば「最も脆弱な人びと」に深刻な影響を与えずに改革できるかよりも、どうすれば反対勢力を排除できるかという論理が先行し、幅広い利害関係者との包摂的対話が設けられなかった結果、「暴動」を招いてしまった。

民主化支援の権威として知られ、米国カーネギー国際平和財団で研究副所長を務めるカロザースらは、開発援助コミュニティには、国内政治から冷静な距離を保ちながら、タイミングよく資金や専門知識を与えれば貧しい国の経済を変えられるという信念が、根強く残っていると警鐘を鳴らしてきた（Carothers & Gramont 2013: 3）。本稿で扱った出来事では、こうした信念に裏支えられたIMFらが被援助国の国内政治と開発援助の密接な関係に十分な敬意を払わず、モイーズ政権が排除の手段として構造改革を利用する側面を見落としていた。援助協調の進展が限られている中、「オーナーシップ」の名のもとに「最も脆弱な人びと」の社会保護の責任を担わせ、財政再建を推し進める責務から最後の一押しをした。水面下で生じている対立や反発について、財務省らから報告を受けることなく判断を誤り、改革を踏みとどまらなかった。

5. 包摂社会の到来を待ち惚びる人びと

本稿では扱えなかったが、民政復帰以降の準軍事組織の影響、「国際社会」による政治と選挙への過度な介入もまた、根深い対立を生じさせてきた。軍事独

裁政権以降の開発体制について論じた狐崎は、それらを理由に「国連の長期的介入のもとで安定した政治社会関係と良好な治安が構築され、欧米主要国の長期的な支援を受けてハイチの主要政治勢力が包摂型の基本的制度について合意を形成する可能性は、現状では非常に低いと結論づけざるをえない」(狐崎2016: 40-42)と述べた。

しかし今日においても、平和な包摂社会の実現は、ほぼ不可能だと言い切れるだろうか。2018年7月以降、モイーズ政権の信頼は揺らぎ、開発援助コミュニティへの批判はさらに強まった。誰かを責めるあまり、対話の糸口は固く閉ざされた。しかし8月、開発援助コミュニティとモイーズ政権は宥和を演出し、「包摂政府」に向けて幅広い利害関係者との会合を設けた。9月、モイーズ大統領は“Tout Moun Ladan”（みんなを中に）をスローガンに掲げるセアン新首相を任命し、内閣を発足させた。ペトロカリベ基金の汚職問題の責任追及に応じて譲歩を示しつつ、野党勢力との対話を進めている。「最も脆弱な人びと」のための社会保護に集中して取り組みながら、実現可能な構造改革を模索している。対外協力調整枠組み(CAED)を再活性化させながら、開発援助コミュニティからハイチ政府主導の開発体制に移行しようとしている。地方自治体、市民団体、若者たちが発展を牽引する仕組みづくりには課題が山積しているが、取り組むべき問題は特定されている。

本稿で対立を描いたのは、恐怖や憎悪を煽るためでも、批判に終始するためでもない。もしそう受けとめられたのであれば、それはわたしの稚拙な文章によるものである。むしろ、対立をとおして伝えなかったのは、開発援助コミュニティの一人ひとりが、被援助国の国内政治と真摯に向き合い、耳を傾けられてこなかった若者や、幅広い利害関係者と学びあい、個々のプロジェクトや、それぞれの現場の声を反映させ、あやまちをくりかえさないとする願いである。

誰一人取り残さない発展をただのスローガンとして終わらせないために何ができるのか。あの「暴動」は、わたしたち一人ひとりに問いかけつつづけている。

付記 本稿で述べられている意見は、著者個人の見解であり、著者の所属する在ハイチ日本大使館や外務省の見解とは一致するものではない。

注

- 1 国連ホームページ「国連ハイチ持続可能な開発枠組み(CDD)
<http://ht.one.un.org/content/unct/haiti/fr/home/publications/cadre-de-developpement-durable-2017-2021/> (2018/10/26アクセス)
- 2 国連人道問題調整事務所(OCHA)ホームページ「2018年6月付人道支援連絡表」MINUJUSTH、国連19機関、外交団、国際機関、援助機関、赤十字8機関、NGO114団体、政府20機関、42市民団体、約700名を登録している。
<https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/haiti/document/ha%C3%AFti-liste-de-contacts-humanitaires-juin-2018> (2018/10/26アクセス)
- 3 2018年7-9月、国連、国際機関、政府機関、メディア、市民団体の発行物を収集した。現場の観察、MINUJUSTH、IMF、ハイチ政府、市民社会各1名への聞き取り調査、会議での会話を参照した。発言した個人と政治上の立場を考慮し、匿名とした。
- 4 ハイチのサッカーファンの多くは、ブラジルチームを応援していた。
- 5 2017年10月、国連ハイチ安定化ミッション(MINUSTAH)は撤収していた。11月、ハイチ軍(FADH)は再編されたばかりで、PNHが唯一の治安維持機関であった。
- 6 全18省庁では、財務省の権限は強い一方、通商産業省や社会問題・労働省の権限は非常に限られている。財源捻出が正当化されやすい力関係にあった。
- 7 1980-90年代に販売された日本製輸入中古車(ピックアップ)を改造し、荷台部分に座席とルーフを取り付け、車体をカラフルに彩ったタプタプが広く普及している。
- 8 クーポン券給付策はIMF、燃費改善策は世界銀行の発案だが、政府は採用しなかった。
- 9 サッカーの試合終了後、抗議行動が起こることは既に予測されていたが、これほどの規模の暴動に展開するとは予期していなかった。
- 10 IMF、IDB、世界銀行、USAID、EUはマクロ経済の情報コミュニティを築いている。財政支援の可否判断の際、IMFのサーベイランス(政策監視)が強い影響を持つ。
- 11 IMFは主に財務省とハイチ銀行(BRH)と連携するが、改革には省庁との連携が必須であった。「オーナーシップ」の名のもとに、責任の所在が曖昧になっていた。
- 12 食費、交通費、学費といった生活費が高くなり、その日暮らしの人びとが反政府の呼びかけに応じやすくなっていた。
- 13 FL、プチ・デサリーヌ党といった野党と、Democratic and Popular Sector、MOPODなどの野党連合が挙げられる。
- 14 1958-78年、IMFは各年の国際収支上の問題対処を条件とするスタンドバイ取極(SBA)を実施した。後の財政再建では、基本的消費財を除く輸入品に対する関税増、ガソリン・車検・旅券・所得税による税収増、公共事業支出削減、賃金凍結を対象とした。
- 15 当時の反米国、反国連PKO、反帝国主義が「黒人の国際連帯」、米州ボリバル機構(ALBA)への接近に繋がった。今日でも、米国の対ベネズエラ制裁、国連PKOによる性的虐待、コレ

ラ感染などが信念を強固にしている。

- 16 SNCRP (2007-2009)には、汚職対策、税制改革、国内港湾とドミニカ共和国国境の通関強化が盛り込まれていた。同時期、IMFは国営企業の民営化を条件とするEFFや、重債務貧困国戦略(HIPCs)を進めていた。
- 17 一例として、ハイチ政府は燃料購入額の3割を30日以内の短期決済、残りの7割は年利1%の融資を受けた25年以内の返済とし、決済通貨のみならず農作物でも返済できた。また、この加盟は、米欧諸国から親ベネズエラ路線として捉えられた。ベネズエラの石油への依存と汚職拡大を懸念し、米国はエネルギー開発、EUは財政支援を本格化させた。
- 18 非産油国のハイチでは、一部の燃料配給業者が、米国やベネズエラといった産油国から燃料を輸入して国内市場に卸しているため、国際市場の価格変動から直に影響を受ける。2008年、国際市場で食糧と燃料の価格が高騰し、国内の物価上昇に起因する暴動が生じ、ハイチ政府は内閣総辞職に追い込まれた。以降、燃料の安定供給、タバタブの乗車賃の抑制、電力普及率の向上が政権の安定を図るための優先課題となった。また、ペトロカリベ基金とは、BMPADがPDVSAから燃料を買い取り、燃料配給業者に配当し、業者から代金を徴収した後、その内の40%から70%をPDVSAに返済し、残った積立金を指す。主に社会経済開発の投資に転用された。
- 19 この間、構造改革なしでも、食料無償配給、給付型奨学金、大型公共事業を次々と実施でき、建設業、運輸・通信業、宿泊・飲食業といった産業の成長率がプラスに転じた。
- 20 2017年4月時点の世界銀行作成の発表資料を参照した。
- 21 2008-2016年、BMPADは約21億米ドルを積み立て、その内の10億米ドルを275プロジェクトに拠出した。そのほかには、EDH補助金として拠出した。
- 22 2017年4月時点の世界銀行作成の発表資料を参照した。ODAの縮小、ペトロカリベ基金の浪費、債務の増加、ハリケーン・マシューの被災など、財政は悪化していた。
- 23 この間、国家予算の透明性確保、各省庁のスリム化、省庁部局レベルでの汚職対策で進展が見られた。
- 24 年度末には抗議行動が行われる。2017年6月では、主に最低労働賃金の引上げ、公務員の給与未払いを争点とした。
- 25 SMP署名の翌月、EUは1億2,000万ユーロの財政支援に係る合意書に署名した。

参考文献

【日本語】

尾尻希和

- 2018 「政治——政治体制比較と政治発展過程」、山岡加奈子編『ハイチとドミニカ共和国——ひとつの島に共存するカリブ二国の発展と今』pp.50-74、千葉:アジア経済研究所。

狐崎知己

- 2016 「デュバリエ体制後の開発体制——国際介入と体制転換」、山岡加奈子編『イスパニョーラ島研究序説』pp.34-57、千葉:アジア経済研究所。

志賀裕朗

- 2017 「開発援助と途上国の国内政治: 来たるべき政治の時代における開発援助の方向性」『東洋文化』97: 117-140、東京:東洋文化研究所。

【英語】

Alston, Philip

- 2018 *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*. New York: UN Document A/HRC/38/33.

Carothers, Thomas, and Diane de Gramont

- 2013 *Development aid confronts politics: the almost revolution*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Crane, Keith, James Dobbins, Laurel E. Miller (eds.)

- 2010 *Building a More Resilient Haitian State*. California: Rand.

Fatton, Robert JR.

- 2002 *Haiti's Predatory Republic: The Unending Transition to Democracy*. Colorado: Lynne Rienner.

- 2014 *Haiti: Trapped in the outer periphery*. Colorado: Lynne Rienner.

Hauge, Wenche Iren

- 2018 *Haiti: A Political Economy Analysis*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.

Lancaster, Carol

- 2007 *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Schwarz, Timothy T.

- 2012 *Travesty in Haiti: A true account of Christian missions, orphanages, fraud, food aid, and drug trafficking*. California: CreateSpace Independent Publishing Platform.

Sculler, Mark

- 2012 *Killing with Kindness: Haiti, International Aid, and NGOs*. New Brunswick, New Hersey: Rutgers University Press.

Sprague, Jeb

- 2012 *Paramilitarism and the Assault on Democracy in Haiti*. New York: Monthly Review Press.

Taft-Morales, Maureen

- 2015 *Haiti Under President Martelly: Current Conditions and Congressional Concerns*. New York:

【フランス語】

Gaspard, Pritzner

2008 *Haïti: Ajustement Structurel et Problèmes Politiques*. Paris: L'Harmattan.

Mission des Nations pour l'appui à la Justice en Haïti (MINUJUSTH)

2017a *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations pour l'appui à la Justice en Haïti*. New York: UN Document S/2017/223.

2017b *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations pour l'appui à la Justice en Haïti*. New York: UN Document S/2017/840.

2018a *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations pour l'appui à la Justice en Haïti*. New York: UN Document S/2018/241.

2018b *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations pour l'appui à la Justice en Haïti*. New York: UN Document S/2018/527.

Réseau National de Défense des Droits Humains (RNDDH)

2018 *Emeutes des 6, 7 et 8 juillet 2018: un bilan des dégâts enregistrés*. Port-au-Prince: Rapport/A2018/No05