

## 第四章 南部アフリカ開発共同体

### (Southern African Development Community:SADC)

青木 一能

#### はじめに—地域主義への誘い

アフリカの人々は、かつて独立の意義を国歌、国旗を持つだけの意味とは努々思わなかったであろう。1960年の「アフリカの年」から既に40年以上を経過した現在、アフリカの国々は国民が抱いた独立の意義を実現することができたのだろうか。「失われた十年」(Lost Decade)ならず、アフリカの経験したことは失われた数十年といえるものではなかったろうか。

いま、アフリカ諸国は「失われた数十年」の咎を受けるように、従前の政治・経済システムの構造的転換と自立への模索を余儀なくされている。冷戦後、経済的市場主義と政治的民主主義が地球化し、その体制原理の採用は世界政治・経済への参画の必須の課題になりつつある。冷戦が自由主義の「勝利」に終わり、社会主義の対抗思想としての存在証明が失われたいま、勝者の論理が地球大で普遍化するのは致し方ないことでもある。その普遍化こそグローバリゼーションと呼ばれる動態過程の実質であり、アフリカもその潮流から身を遠ざけておくことはできない。むしろ国際環境の変動に対して脆弱であるだけに、アフリカに市場主義と民主主義の導入を拒むほどの選択肢はない。しかも「失われた数十年」が物語るように、多くのアフリカ諸国が政治的経済的に破綻した状況を抱えるとき、従前のシステムの維持を正統化する根拠は見あたらない。

世界経済の視野で見れば、市場主義のグローバリゼーションは、世界貿易の急速な拡大に示されるように、ヒト、モノ、カネの超国家的移動の自由化、情報技術の革命的発展などの下で、世界経済全体を活性化させている。そうした光の部分、グローバリゼーションの勢いを当分の間持続させる要素となる。

また政治的に見れば、閉鎖的かつ強権的な政治システムから国民の政治参加を基礎とする民主的政治システムに移行することも、グローバリゼーションの重要な側面を構成している。国民と政治(政策決定過程)の間のフィードバック関係を制度化し、円滑かつ持続的に運用していくことは、いずれの政治文化や国内環境を有していても必要かつ好ましいことである。アフリカや旧東欧諸国など開発途上諸国では閉鎖的な権力体制が一般化し、国民のニーズを無視した一方的な意思決定が行われ、まさに国民にとって「失われた数十年」をもたらす主要な政治的背景になっていたといえる。それ故に、民主主義の普遍化はそうした国々に重要かつ好ましい変化を促す契機になりうるし、国家が本来国民に果たしうる責務を再確認させることにもなる。無論、その場合、法治主義、複数政党制、定期的な選挙の実施、三権分立といった基本的制度は普遍的な事

柄であり、政党結成条件や選挙制度などの面で各々の国情に即した規定・運用が必要であろう。欧米で生産されたバラが異なる気候風土でも同じ形や色の花を咲かせるとは限らない。むしろ改良がなければ、それはたちまちに枯れる運命にあるだろう。したがって、そこでの重要な問題は、輸入した側がその改良に腐心する真摯な姿勢と時間をもちうるか、さらにはそれらを許容する外部の環境が存在するかという点である。

アフリカの場合、市場主義と民主主義の導入は必然であっても、それらをアフリカ型に作り替え、定着させる姿勢と時間を有しているだろうか。逆説的には、市場主義のグローバリゼーションは世界を高速社会に導くだけに、アフリカが時間的な余裕をもって対処することは基本的に困難になる。国内における市場主義の導入は、アフリカで一般的であった国家主導型経済システムを転換させ、国営企業の民営化を軸に生産活動の重視と合理化、価格統制の撤廃、そして国際収支、財政収支の健全化といった「改革」が実施されている。いわば、経済的には生産拡大と輸出強化を柱にし、政治的には民主主義に基づく「小さな政府」を指向する傾向にある。

1990年代、この取り組みの下で指標的には経済の上昇を記録する国も少なくない。しかし反面で、多くの国において大量の失業者やインフレ傾向が生じているのも顕著な社会現象であり、従前にもして国内の経済格差は深刻化している。しかも「小さな政府」指向は、教育関連支出の削減に見るように、いわゆる弱者救済に消極的な傾向をもつ。すなわち、「小さな政府」は「公共性の空間」を狭め、ややもすれば「小さな国家」、「小さな政治」に向かう傾向を有している。本来、政治・経済システムの転換・改革は、国民への利益の配分拡大を目的にしているはずだが、それは逆説的に配分の不均衡をもたらし、底辺部にある国民にはむしろ「冷たい」状況をもたらしている。

アフリカに出向き、民営化遂行の任にある人たちとインタビューするとき、多くの関係者は「これ以外に選択肢なし」と憤りを込めて明言する。いまや市場主義と民主主義は世界の潮流であり、アフリカもまたそれに乗り遅れることが許されないという彼らの認識を示すものだが、他方で彼らの見つめる方向は窓外の失業者ではなく、IMF や世界銀行などであることも事実であろう。それは彼らだけでなく、90年代の民主化によって国民に選ばれた政策決定者の多くは、やはり欧米諸国の直接間接の「指導」に依拠してきたことも傾向として否定できないだろう。彼らをして政治家というよりも「エコクラシー」なる皮肉な呼び名が与えられたことも、あながち穿った見方といえない面がある。

構造改革期の最近、アフリカを訪問して誰しもが感じるであろうことは、とくに都市部での治安の悪化であり、全国的な HIV/AIDS の感染拡大など深刻な社会問題の蔓延であろう。経済的指標から見れば、一部のアフリカ諸国は目覚ましい上昇気流に乗りつつあるといえる。しかし、治安

の悪化を例にしても、指標には表れないものの、多くのアフリカ諸国の状況は決して楽観視できる状態にはない。そうした状態の背景を全てグローバル化の影響に起因させることはできないが、急激なシステムの転換がアフリカにおける日常生活に混乱要素を投じていることは確かであろう。加えて、経済的成長の配分が一層不均衡になっており、市場主義の恩恵を受ける者とそこから除外される者が世界全体で顕著になっているといえる。その意味で、南北問題は国家間の関係という以外に、国内にも同様な状況が現れており、いわゆる南北問題の攪拌現象が広がっているのである。

無論、現象が持続するだけであれば問題の影響は少ないが、必然的に南の人々の心理には現状不満と現状変革へのエネルギーが蓄積されていくことになる。そのエネルギーを沈静化させることができないならば、僅かな刺激で爆発する危険性は高まらざるを得ない。冷戦後、アフリカで内戦や紛争が多発化しているのは、東西の危機管理装置が崩壊したこと以上に、システムの転換そのものに一つの主因を見ても差し支えないと思われる。それはまた、アフリカのシステム転換の成否に大きく影響することであり、システムそのものの機能を阻害することになる。冷戦後、アフリカ諸国がこぞって人間の安全保障や人権の確保といった点に腐心するのは、経済の発展に併行する負の問題に汲々としている現実を示しているからだろう。しかし、人間の安全保障や人権確保に関するマニフェストやプロトコルで示される政策方針は山ほどあるが、「小さな政府」化傾向という実態のなかで、現実には優先順位の低い政策課題に追いやられる傾向がある。そこではまた、従来からの論理としての「パイの拡大」が先決であり、「拡大なくして配分なし」の主張が勢いをもつ。

こうした状態にひとつの処方箋として期待を寄せられているのが、近年益々「人気」の高い「地域主義」の動きといえよう。それは世界的な次元で見ても、同様な状況が指摘できる。すなわち、グローバル化の潮流に併行するかのようになり、各地域で地域協力の指向は顕著であり、その協力の目的・機能も極めて広範な分野に拡がりつつある。

いうまでもなく、第二次大戦後の世界で地域協力の先鞭的な役割を果たしてきたのは、現在のEUである。EUは時代の変化に揺れつつ拡大と深化を重ね、共通通貨の発行に象徴されるように、史上類を見ない経済統合を実現してきた。また2004年には25カ国に参加国を広げ、アメリカに匹敵する経済圏を構築した。しかも時間をおかず、経済のみならず政治や外交の統合化を図る「欧州憲法」の制定にまで歩を進めており、人間の基本的な依拠組織としての国家自体に革命的な変質を試みている。

そうした歴史的な試みは、参加国の固い政治意思がなければ成り立たないが、他方ではグローバル化そのものが地域協力促進の圧力を加えていることも看過できないだろう。逆説

的な見方をすれば、グローバリゼーションの潮流に流されない自己防衛手段として国家間の地域協力指向が強化されており、そこにはグローバリゼーションへの一段階としてのリージョナリズムというよりは、抵抗手段としての地域主義という側面が見て取れるだろう。EUの「砦」説は従来から存在したが、少なくともEU以外の地域主義の流れには、地球大での経済市場ネットワークの構築過程の下で、国家存在の有意性を保持し、しかも一国家のみで対処し得ない問題領域への集団的自助を確立する想いが込められているといえよう。

その意味でアフリカもまた、AUの設立やNEPADの主張に見るように、大陸全体あるいは下位地域での協力指向は強いものになっているといえよう。ここで扱う南部アフリカ開発共同体(SADC)もその一つであり、1990年代に入って一層国家の「弱さ」を地域協力の強化で補完しようとする指向を強めているといえよう。

しかし、アフリカにおける地域協力を総じて共通するのは、それを国家機能の補完的役割として求めている点であろう。それなくしては協力の誘因にはならないのだが、それは同時に地域協力促進の阻害要因にもなりうる。なぜならば、国家利益の優先は地域協力の前進を妨げ、地域機構内での参加国利害の衝突を招きやすいためである。全体の利益を促進する姿勢をもたねば、協力は暗礁に乗り上げる可能性は高い。かつてアフリカにおける地域協力機構は200に上ったが、その殆どは具体的な成果を上げないままに形骸化あるいは消滅してきた。それはとりもなおさず、国益実現の手段として協力機構を位置づけ、参加国の利害の調整に妥協を許さない姿勢に起因していたといえよう。そうした傾向は、今日のグローバリゼーションの時代においても基本的には維持されており、協力への指向の強まりが一国利益優先主義を抑える保証はない。

冷戦後の激しいシステムの転換のなかで、アフリカ諸国そして政府は一層正統性の根拠を導き出さねばならない。その根拠とは、簡単にいえば、開発の促進であり、成長の果実の配分の拡大である。しかし、その要請とは裏腹に、他方では援助の削減や自立化政策への国際的圧力の高まりなど、開発促進の環境は厳しい情勢になっている。そうしたディレンマがアフリカ諸国をして地域主義への傾斜を促す一方、同時に地域協力のなかに利己的な自己主張を生み出す可能性を高めかねない。

無論、地域協力と利己的主張の調整を図ることが不可能であれば、その協力機構の活動は有名無実なものにならざるを得ない。全体は部分の集合によって成り立つが、そこに協力への強い政治意思という接着剤がなければ、全体は唯の部分の寄せ集めになり、いわんやその具体的な成果は期待し得ない。今後のアフリカの下位および大陸レベルでの地域協力においてとくに注目をすべきところだが、同様な懸念はSADCに対しても存在する。今回の調査において数名のインタビューをした相手からは、「プロトコルを締結するだけのSADC」という冷笑的な反応があつ

たが、SADC の現状をよく言い表したものといえるかも知れない。

## 1. 第四改変期に入った SADC

SADC は、現在までに三回の改変を経て、現在に至っている。

元来、SADC は、1974 年にタンザニア、ザンビア、ボツワナ、そして後にモザンビーク、アンゴラの参加によって「前線諸国 (Frontline States)」の名称でスタートした協議体を前身とする。そこでの主たる目的は、当時まだ少数白人支配の続くジンバブエ、およびアパルトヘイト下の南アフリカの黒人解放闘争の支援であった。その経緯から見れば、SADC は基本的に政治的性格の強い地域機構といえるだろう。

次の改変期は、1970 年代末に南部アフリカ諸国が政治闘争の協力経験から幅広い自信を有することと併行して、経済協力に関心を移した時期である。1979 年 5 月のハバローネ外相会議を経て、同年 7 月、タンザニアのアルーシャでの首脳会議によって経済協力機構設立の合意がなされた。翌 80 年、南部アフリカ開発調整会議 (Southern African Development Coordination Conference; SADCC) が参加 9 カ国の下で発足した。当時の参加国は、前線諸国の 5 カ国に加えて、ジンバブエ、マラウイ、レソト、スワジランドの 4 カ国であった。SADCC の目標は、①南アフリカ・アパルトヘイト体制に対する経済依存状況からの脱却を図るべく、②集団的助助のための資源の動員、③国家、地域的影響をもつプロジェクトの実施、④国際的理解と支援の確保、とされていた。それらの目標達成のために 9 領域における参加国の協力が謳われ、具体的にはエネルギー、観光、環境、土地管理、水、鉱業、雇用と労働、文化、情報、健康、スポーツ、コミュニケーション、財政、投資、法律など多岐にわたる経済・社会分野の協力が計画されていた。

しかし、SADCC は参加国の低開発性や多様性に性格づけられた機構であり、協力への期待とは裏腹に、合意と実施に関して当初より困難性を抱えていたといえよう。SADCC は基本的に農業を基幹産業とする参加国で構成され、6 カ国が内陸国であり、タンザニア、アンゴラを除いて南アの経済的支配を受けている国が多かった。南アフリカへの依存は、投資、貿易、出稼ぎ労働、輸送インフラストラクチャーなど多岐にわたり、さらに南部アフリカ関税同盟からの影響も強く受けていた。また、鉱産物資源の保有国が多いものの、採掘は南アフリカや欧米系企業に掌握されている場合があり、さらに石油資源はアンゴラのみに限られていた。

また、何よりも参加国間の所得格差は大きく、域内貿易は 4～5% という状態であった。一般的に、域内協力の推進は参加国間の経済的補完関係の強弱に依るところが大きく、SADCC に関する場合、その要素は決して高いものではなかった。しかも、内戦のただ中にあるアンゴラに見るように、政治的不安定な状態にある参加国は少なくなく、目標とする「南部アフリカの新たな経済

秩序の構築」の阻害要因にもなった。そうした SADCC が抱えた諸要素は、基本的に現在の SADC に少なからず継承されており、SADC の機能的展開に影響を与えているといえよう。

第三の改変期は、1986 年 1 月にジンバブエのハラレで開催された第 7 回の SADCC 首脳会議に始まる。当時、南アフリカでは黒人の解放運動に対して非常事態宣言が発動される一方、南アフリカ政府の不安定化工作や当時の南部アフリカを襲った干ばつなどの影響で、参加国の多くが混乱と動揺を余儀なくされていた。それ故に、SADCC の一層の機能強化が参加国の間に共通の課題として認識され、同首脳会議では、過去 5 年間の検討を中心に、資金問題、経済力の相違や地理的条件を含む構成国間の平等問題、国益と地域益の対立問題、東・南部アフリカ特惠貿易地域との兼ね合い問題、そして援助供与国の約束履行問題などが検討された。

結局、1992 年 8 月 17 日、ナミビアのウイントフックでの首脳会議において、南部アフリカの協議体から共同体への移行として、SADCC から SADC への組織改革が行われたのである。SADC は、その前身組織と対比して、より法的かつ公的な地位の組織であり、開発プロジェクトの調整から経済統合のためのより複雑な作業に向かうことになった。そこではより高い調和と合理化によって集团的自助を促し、資源の供出と生活水準の向上を図るとしている。また、原則事項として①加盟国の主権の平等、②連帯・平和・安全、③人権・民主主義・法治、④平等・バランス・相互互惠、⑤紛争の平和的解決を掲げていた。さらに目標としては SADCC 以上に多岐にわたる領域での協力推進(1980 年の 9 領域から 21 の領域に拡大)が掲げられる一方、参加国は 9 カ国から 14 カ国(参加国は従来の 9 カ国に加えて現在のコンゴ民主共和国、モーリシャス、ナミビア、南アフリカの 5 カ国である)に拡大し、南部アフリカ全体を網羅する一大組織に変身したといえる。爾来 2001 年 3 月のナミビアのウイントフック首脳会議に至るまで、SADC は協力・統合における主要領域について活動を展開することになる。

そして現在の第四改変期は、上記のウイントフック会議で合意された SADC の制度改革の実施期間である。それは目標の変更といった改変ではなく、それまでの SADC の行動計画(SADC Programme of Action:SPA)の実施を一層促進するために行政面での組織改革が行われていることによる。この組織改革の必要性が認識された背景には、従来の SADC が参加国の主体性を留保するために分権的体制をとっており、結果的に目標実現に期待されたほどの実質的成果を上げてこなかったことを反映している。それ故に、後述するように、SADC 本部の権能強化が組織改編の中心におかれ、さらには貧困削減などを主眼とする経済協力の継続強化と同時に、相互防衛を含む安全保障面での協力強化に領域範囲を広げつつある。この政治的協力関係については、筆者の見るところ、SADC に当初より内包された多様性の性格は、経済協力の領域に確たる前進を見いだせない現実をもたらしており、むしろ比較的合意を取り付けやすい安全保障な

どの政治協力への領域に参加国の関心を向かわせているとも思われる。

いずれにせよ、プロジェクト数の多さが示すように、SADC はいまや広範な協力を指向する共同体になっていることは事実である。無論、野心的ともいえる協力範囲の拡大は、逆説的に SADC に実質的な成果をもたらす困難性をも付加しているのである。

## 2. SADC 改革と「地域開発戦略プランの指針」(RISDP)

SADC は協力の領域を 21 に拡大し、SPA に基づく主要部門として①貿易・産業・財政・投資 (TIFI)、②食糧・農業・天然資源 (FANR)、③インフラストラクチャー・サービス (I&S)、④社会・人間開発・特別プログラム (S&HD&SP) を掲げてきた。それに加え各種の関連プロジェクトを立ち上げており、SADC において合意(協定)されたプロジェクトは合計 404 に上っている。

それらプロジェクトで算定された予算額は約 61 億ドルになっているが、実際の資金的手当は 23 億ドル、予算額の 38% に留まっている(2002 年時)。この数字は、SADC の実績・進捗状況を物語っているといえるもので、SADC 内部に SPA の継続性に疑義を生じさせ、併せて SADC の財源メカニズムの確立および組織改革の要請を強めさせてきた。

SADC の年次報告書は「立派」なものだが、地域協力と地域統合の進捗内容について期待するほどの具体的な言及はされていない。例えば、刊行されている最新の報告書 (Annual Report 2001-2002) では、以下のような構成になっている。すなわち、①最近の進展—概論、②協力と統合に関する SADC の主要領域、③アフリカ大陸レベルでの進展、④SADC の組織改革、⑤統計資料、である。そのなかで SADC の実績部分にあたるのが②であり、これまでの SADC が掲げてきた領域を短く扱っている。それらは、まず 1) 貿易・産業、2) 財政・投資、3) 鉱業、次に食糧・農業・天然資源の分野として、4) 食糧安保、5) 穀物生産、6) 畜産、7) 漁業、8) 森林、9) 野生生物、10) 農業・天然資源、11) 環境と土地管理、第 3 にインフラストラクチャーとサービス分野として、12) 輸送・コミュニケーション・気象、13) エネルギー、14) 観光、15) 水、第 4 に社会・人間開発および特別プログラムとして、16) 教育、17) 健康、18) 労働・雇用、19) 文化・情報・スポーツ、20) 違法ドラッグ取引の取り締まり、第 5 にジェンダーと開発として 21) SADC におけるジェンダーの政策・制度的枠組み、22) 政治および政策決定における女性参画の地域プログラム、23) SADC 女性議員団、24) モニタリング、25) SADC 加盟国における女性と選挙、25) 経済構造と資源へのアクセス、26) ネットワーク構築と情報／普及、27) 実績と挑戦、28) 今後の方向、の多岐にわたっている。

年次報告書という性格上、それら多岐にわたる領域に関して具体的な実績状況を逐一掲載することは難しいと思われる。しかし、そのことを配慮したとしても、報告書の中心は概ね各分野の政

策目標あるいは合意されたプロトコールの一部を掲げる場合が多く、各分野における実際の進捗状況について触れていることは少ない。無論、各分野に関する実績状況は各々専門領域関連の情報資料にあたるということだろうが、他方でそれらの資料入手が容易かという疑問も残る。ハローネの SADC 本部がその要請に応えるだけの資料の整理・整備をしているかは、いささか心許ない状況にあるだろう。

そうした懸念を裏打ちする反応が今回の調査国において数多く耳にした。すなわち、SADC 内外には「プロトコールだらけの実状」の批判があり、それはとりもなおさず、SADC が掲げる挑戦的な目標を実際に達成してこなかった現実があるといえよう。

近年、そうした批判と反省の上に、SADC 自体の組織および開発戦略プランの見直しが進められてきた。そのひとつの「成果」が SADC 事務局が発表した **Regional Indicative Strategic Development Plan:RISDP** (ここでは地域開発戦略プランの指針と訳したが、従来の SPA に準ずる SADC の戦略的方針ともいうべきものである) である。筆者は調査訪問時にそのドラフトを入手したが、極く近い将来にそれが最終的な決定版になるとの説明を受けている。

この RISDP は、2001 年 3 月に開催されたウイントフックでの特別首脳会議の決定に基づいて作成されたものである。そこでは、NEPAD と AU の政策動向を踏まえて、SADC の制度上の再編と SADC の長期政策とプログラムの方向性、さらにはプロジェクトのプライオリティをより明確にすることを目的にしている。

RISDP の構成は 7 章からなっている。まず第 1 章は「統合のフレームワーク」、第 2 章は「SADC における社会・経済情勢」、第 3 章は「既存の社会・経済政策と戦略の再検討」、第 4 章は「政策優先分野」、第 5 章は「SADC の持続的財源化」、第 6 章「実施と調整メカニズム」、そして第 7 章「モニタリング・評価メカニズム」になっている。それらに一貫する基本的な姿勢は、SADC の政策とプログラムの有効性と効率性を高めるべく、事務局の権限強化の下に加盟国の利害調整を図る委員会 (National Committee) の設置など組織上の改変を行い、政策面では 21 の部門を 4 つのグループに再編して優先順位を設け、各協力分野における目標達成をモニター・測定するために時間枠を設定してその実現を図るというものである。

今後の SADC の進展に関して各章の指摘はいずれも興味深いのが、いくつかの章を取り上げてみれば、まず第 2 章では SADC 加盟国の状況を分析している。経済面では幾分かの前進が見られたものの未だ不十分な状態にあり、低い GDP 成長率や財政赤字といった要素が貧困レベルの悪化を招いているとする。それはまた人間・社会開発面でも悪影響をもたらし、平均余命の低下、一人当たり所得の低下、就学率の低下と識字率の低下、HIV 感染率の急上昇、などを生じさせてきたとする。



そうした SADC の有意性に疑義を生じさせる結果を踏まえて、第 3 章では総じて「有効性に乏しく、地域的統合と開発へのインパクトは限られていた」として、既存の社会・経済政策と戦略の再検討が行われている。そこでは従来の政策分野を 4 つ(前出の TIFI、IS、FANR、そして社会・人間開発と特別プログラム;SHDSP)にまとめ、各々の分野の項目について言及がなされている。RISDP のなかで多くのスペースを割いている部分だが、ここでは「貿易」の項目をあげておきたい。

まず、その概況では TIFI は開発と貧困削減、さらには地域協力と統合に最も本質的に影響する分野としているが、実状は芳しくないものとしている。そこでの表現は決して批判的な表現ではなく、実状を客観的に指摘する形を取っている。すなわち、SADC 加盟国の輸出の約 90%は第一次産品であり、世界生産に占める割合でバナジウムの 53%、プラチナの 49%、クロム鉄鉱の 40%、金の 36%、ダイヤモンドの 50.1%、コバルトの 20%となっている。輸入は資本財や中間財に偏っており、それらを輸出可能な国は南アフリカおよび限定的にジンバブエのみである。RISDP ではそうした実状を言及するに留めているが、結果として SADC 内部での貿易(域内貿易は 24%)は限定され、貿易上の相互補完関係は著しく限定されていることになる。とはいえ、その点の指摘は SADC 自体の有意性や有効性を覆すことにもなりかねない問題であり、RISDP では曖昧な表現をもって処理している感は否めない。

こうした貿易に関する中心的プロトコールは SADC 貿易協定であり、その最終目的が 2008 年までの自由貿易地域化である。それに至る段階で、関税の段階的廃止、生産国ルールを受容、通関ルール・手続きの一律化、国際水準の質、信用、度量衡の達成、植物衛生基準の一律化、非関税障壁の撤廃、サービス貿易分野の自由化、を実施するとしてきた。なお、それらの実施評価に関しては全加盟国の協定履行が成否を握ると指摘するが、実際の履行状況に関しては言及を加えていない。この点が SADC および RISDP の限界点を表しているのであり、いかなる進捗促進の戦略を掲げても、その成否は加盟国の実施意欲と実施能力に帰結することになる。加えて、履行に意欲的でない場合も当該加盟国を批判することが SADC 全体の亀裂、あるいは解体に繋がりがかねない危険性もある。

さて、RISDP では、その自由貿易地域化に向けてどのような提案がなされているのか。重要点は、「世界市場における SADC のシェアを拡大する」ために合理的な時間枠の設定において共通市場を確立していくとしている。そのためには設定された時間の枠内で加盟国が協定を遵守し、そこでの目標を踏まえて早急なる実施を図っていくことが必要としている。「貿易」に関する指摘と同様な言及が第 3 章の他の分野でも繰り返行われており、本報告書の末尾にそれら政策分野に関する目標、達成のための時間枠などを記す一覧表を添付した。

RISDP のなかで、新味ともいえるのは第 4 章である。ここでは SADC の戦略にプライオリティを設定しているが、この方針は 2001 年 3 月に開催されたウイントフックでの首脳会議において承認された SADC 制度の検討報告書に基づいている。そこでは従来の横並び的に掲げる政策分野を整理し、ミレニアム開発目標 (MDG) など国際機関で設定された目標範囲を踏まえて、全体の目標、重要分野の絞り込みなどを行っている。その際に、大別して重複部門 (Cross-Sectoral Area) と部門別 (Sectoral Area) の協力・統合分野を設定し、各々の目標を掲げている。

まず前者の分野では、貧困削減、HIV/AIDS 拡大防止、ジェンダー平等化と開発、科学と技術、情報・コミュニケーション技術 (ICT)、環境と持続的開発、民間部門、統計になっている。後者では、貿易／経済の自由化と開発、地域統合と貧困削減のためのインフラ支援、持続的食糧安全保障、人間・社会開発、になっている。そのなかで、貧困削減について見てみると、その焦点になる戦略として次のように指摘している。すなわち、重要な戦略は貧困者のエンパワーメントであり、経済成長や公平性を助長すべく開発への参加や行政の促進、分権化、コミュニティの開発、ジェンダー公正化、さらには紛争、犯罪、疾病などの危機的状況を削減し、そのためのメカニズムの確立を謳っている。それらの実現の基本的な方向は、個々の加盟国の実施努力であり戦略であるとしている。以下、上記の分野に関して指摘がされ、目標を細かく分類して戦略をも掲げているのだが、概ねその成否を加盟国のガバナンスに帰結させている。

なお、第 5 章では SADC の機能を左右する財源問題が取り上げられており、RISDP の帰趨は加盟国の持続的な財政上、人的資源上の貢献にかかる点が強調されている。そこでは SADC の調整機能に対する財政と開発活動に対するそれと二分されており、前者は加盟国 GDP の按分比率に応じた拠出金、国際機関および協力パートナーの拠出金が充当されることになる。また後者は、SADC の開発活動への財政的メカニズムとして、政府－民間パートナーシップ、国内金融・資本市場、民間株主所有権・ベンチャー資本、SADC 開発基金、があげられている。ここでもいずれの財政上の必要性も加盟国の政府財政と移転が重要であるとしており、やはり加盟国の姿勢を重視している点で変わりはない。

### 3. SADC の問題点と今後の展望

SADC は、1974 年の前線諸国の協議体を前身とすれば 30 年、現加盟国の協力機構としては 12 年の歴史を有する。その間、確実に SADC は加盟国を増やしつつ南部アフリカ諸国の協力機構として様々な分野に関心を広げてきた。本稿の冒頭で述べたように、21 世紀における地域主義への指向の高まりのなかで SADC は持続的に有意性を持ち、今後、機能面で一層の強化が求められていくことが予測できる。しかし、いうまでもなく地域主義とその有効性は、域内加盟国の持

統的な機構に対する発展意欲であり、その存在に対する必要不可欠であることへの意識である。それらが相俟って機構の調整機能が有効に作動し、地域の近未来戦略の方向性と各加盟国の協力が実現するといえる。単に域内に在るだけの意味で加盟国が参集しても、そこに生産的な結果は生み出し得ない。

SADC の歴史を概観したとき、いまだ地域益が加盟国に共通の認識を確保しているとはいえ、各国の利益に基づく機構へのアプローチが中心を占める状態にあるといえよう。それ故に、SADC 事務局を中心とした政策・戦略の形成が広範囲にわたって行われる反面で、実際のそれらの達成率は曖昧になっており、その達成を促すべくなお一層の隣接する政策や戦略の形成が行われるという悪循環に陥っているようにも思われる。そこに「プロトコールだけの SADC」といった批判が生じ、いずれも題目だけの政策提言に終わる傾向がある。

SADC の存在を示すだけの意味を持つともいえるプロトコールの連発は、SADC 加盟国の多様性に依拠しているとも言えるだろう。年次報告書や各種の報告書において言及される加盟国間の違いは、SADC の結合力に少なからず負の要因を投げかけている。以下、SADC 加盟国の状況を概観してみよう。

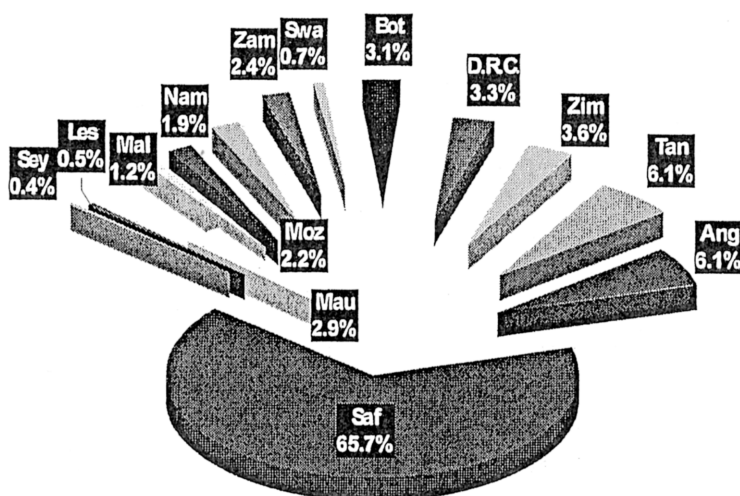
いうまでもなく、SADC 加盟 14 カ国の開発レベルは多様であり、概ね低開発といえる状態にある。したがって、社会・経済成長や開発の意味内容は異なっており、一律的な戦略の執行は事実上不可能といえる。表 1 に示されるように、2003 年時点で南部アフリカの全体の GDP は 1738 億ドル(南アフリカのそれは 1569 億ドル)になっている。図 1 は、2002 年時における加盟国の GDP シェアを表したものだが、南アフリカの圧倒的な比重が理解できよう。なお、2003 年に至る SADC 全体の経済成長率は 1999 年に 1.47%、2000 年に 2.83%、2001 年に 2.74%、2002 年に 3.23%と僅かながら上昇してきたが、2003 年には 2.7%と下降している(因みに、2000 年と 2001 年における GDP 成長率ではアフリカ全体の平均が 3.5%から 4.3%に上昇している)。その内訳は表 1 に示されているが、全体としては多くの国がプラス成長にあったが、セーシェルとジンバブエのマイナスが際立っていた。

表1 SADC加盟国の経済・人口指標

Country	Gross Domestic Product (GDP), 2003E (Billions of U.S. \$)	Real GDP Growth Rate, 2003 Estimate	Real GDP Growth Rate, 2004 Projection	Per Capita GDP, 2002E	Population 2003E (Millions)
Angola	\$10.0	4.4%	11.4%	\$650	13.9
Botswana	\$5.1	3.7%	3.6%	\$2,980	1.6
Comoros	\$0.2	2.5%	3.0%	\$380	0.6
Democratic Republic of Congo	\$7.0	5.0%	6.0%	\$90	53.6
Lesotho	\$0.8	4.2%	4.4%	\$480	2.2
Madagascar	\$4.6	6.0%	6.0%	\$240	16.0
Malawi	\$1.5	6.5%	5.2%	\$160	10.5
Mauritius	\$4.5	3.3%	5.5%	\$3,900	1.2
Mozambique	\$2.4	7.0%	8.0%	\$210	19.4
Namibia	\$2.9	3.7%	4.7%	\$1,840	1.8
Seychelles	\$0.6	-5.1%	-2.0%	\$6,530	0.1
South Africa	\$156.9	2.2%	3.0%	\$2,520	45.7
Swaziland	\$1.2	1.5%	1.6%	\$1,220	1.1
Tanzania	\$8.9	5.5%	6.3%	\$280	36.2
Zambia	\$3.1	4.5%	4.5%	\$330	9.8
Zimbabwe	\$9.4	-11.0%	5.1%	\$570	11.4
<b>Regional Total/Average</b>	<b>\$173.8</b>	<b>2.7%</b>	<b>4.8%</b>	<b>\$1,399</b>	<b>219.5</b>

Sources: Central Intelligence Agency World Factbook; International Monetary Fund; World Bank

図1 SADC・GDPのシェア



Source: SADC Statistics Database, 2003

また貧困状況に関しては、域内人口の 70%が一日 2ドル以下の生活を送る貧困ラインの下にあり、同じく 1ドル以下が 40%(7 千 6 百万人)に及んでいる。表 2 は、域内諸国の貧困指数などの統計を表したものである。地域平均の貧困者人口は 31.5%であり、それを上回る国にはアンゴラ、モザンビーク、マラウイ、ザンビアの4カ国があり、他の半数の国も平均値をやや下回るあたりに位置している。無論、それら貧困状況は、表の横に並ぶ 40 歳までに死亡する新生児の率、識字率などの数値に無関係ではない。いずれも SADC 加盟国住民の劣悪な生活環境を示している。

こうした加盟国の開発状況の違いは、そのまま SADC の開発戦略の姿勢と目的の相違に繋がる可能性が高い。そのために RISDP が作成され、SADC の開発政策・戦略の再検討と共通のアジェンダを一層明確にするために政策、戦略に関する優先順位の設定が行われた。そこでは貧困削減を主要目標に位置づけ、向こう 15 年間の間に 3 年毎の時間枠を設けて各部門の調整・実施作業を重視するとしている。さらに、政策・戦略の効率的な実施を図るべく、政策決定のシステムの改変を行い、事務局を中核とする SADC 本部の効率的な機能強化を目指してきた。

図 2 および図 3 は、新、旧の SADC の組織構成を表したものである。そこでは旧組織が閣僚評議会(Council of Ministers)を中核にして各種委員会が横に結ばれていたのに対して、新組織では事務局(事務局長 Executive Secretary)が SADC の政策・戦略の形成・実施に中核をなすように設定されている。また、加盟国閣僚の 2 人以上が参画する閣僚統合委員会が従来の閣僚評議会に連結して新設され、重複部門での調整と合意を図るとしている。さらに事務局と直接結ぶ国別の SADC 委員会を各加盟国内部に設け、国家レベルで SADC の政策・戦略の調整を図っていくとしている。その他に、SADC の前・現・次期議長の三者による「トロイカ」(TROIKA)の設置、そのトロイカおよびサミットに直結する「政治・防衛・安保機関機関」(Organ on Politics, Defence & Security)、そして SADC 裁定委員会(SADC Tribunal)を加えている。新組織の狙いは事務局の主導権を確保することが第一義的に考えられており、SADC の機能強化を図る狙いがあるといえよう。

表2 SADC加盟国の貧困指数

Country	Rank	Human	% of	Adult	Population	Population	Underweight
		Poverty	newborns	Illiteracy	Without	without	children
		Index (HPI)	not expected	rate	access to	access to	under five
		value %	to survive to	%	safe water	health	years
			total age		%	Services%	
		1998	1998	1998	1990-98	1981-93	1990-98
							1990-98
Angola	1	54.7	37.	58.0	69	76	42
Mozambique	2	50.7	41.9	57.7	54	70	26
Malawi	3	41.9	47.5	41.8	53	20	30
Zambia	4	37.8	46.2	23.7	62	25	24
Zimbabwe	5	30.0	41	12.8	21	29	15
United Republic of Tanzania	6	29.2	35.4	26.4	34	7	27
Namibia	7	28.6	33.5	19.2	17	45	26
Botswana	8	28.3	37.1	24.4	10	14	17
Swaziland	9	27.3	20.2	21.7	50	45	10
Lesotho	10	23.3	26	17.6	38	20	16
South Africa	11	20.2	25.9	15.4	13	25	9
Mauritius	12	11.5	4.8	16.2	2	1	16
DR Congo	..	..	31.7	41.1	32	..	..
Seychelles	..	..	..	16	..	1	6
SADC		31.5	35.3	29.0	35.4	31.3	21.7

Source: UNDP, Human Development Report, 2000 and SARIPS/SAPES databank.

Note: The HPI for Namibia has been recalculated using a more up to date statistic on percentage of households without access to health facilities.

<sup>1</sup>Namibia Human Development Report, 1999.

表3 小学校登録率

Country	1975	1990	1996
Angola	130	92	68
Botswana	71	113	106
D R Congo	93	90	70
Lesotho	106	112	108
Malawi	56	68	133
Mauritius	105	109	107
Mozambique	83	67	62
Namibia	-	129	131
Seychelles	-	96	-
South Africa	104	122	129
Swaziland	97	111	118
United Republic of Tanzania	53	70	66
Zambia	97	99	88
Zimbabwe	70	116	113

Source: African Development Bank, African Development Report 2001.

表4 男子／女子学校登録率

Country	Primary			Secondary		
	1975	1990	1996	1975	1990	1996
Angola	0.60	0.92	0.89	0.40	0.66	0.66
Botswana	1.23	1.07	1.01	1.06	1.12	1.10
D R Congo	0.67	0.62	0.69	0.36	0.48	0.63
Lesotho	1.42	1.23	1.12	1.17	1.48	1.46
Malawi	0.62	0.84	0.91	0.34	0.29	0.55
Mauritius	0.98	1.00	0.99	0.83	1.00	1.04
Mozambique	0.55	0.75	0.72	0.50	0.62	0.63
Namibia	0.55	1.10	1.01	0.50	1.27	1.18
Seychelles	0.55	1.10	1.01	0.50	1.27	1.18
South Africa	1.02	0.98	0.98	1.00	1.16	1.19
Swaziland	0.94	0.96	0.94	0.83	0.99	0.99
United Republic of Tanzania	0.72	0.98	0.97	0.55	0.71	0.88
Zambia	0.84	0.93	0.94	0.52	0.61	0.63
Zimbabwe	0.84	0.98	0.97	0.70	0.87	0.85

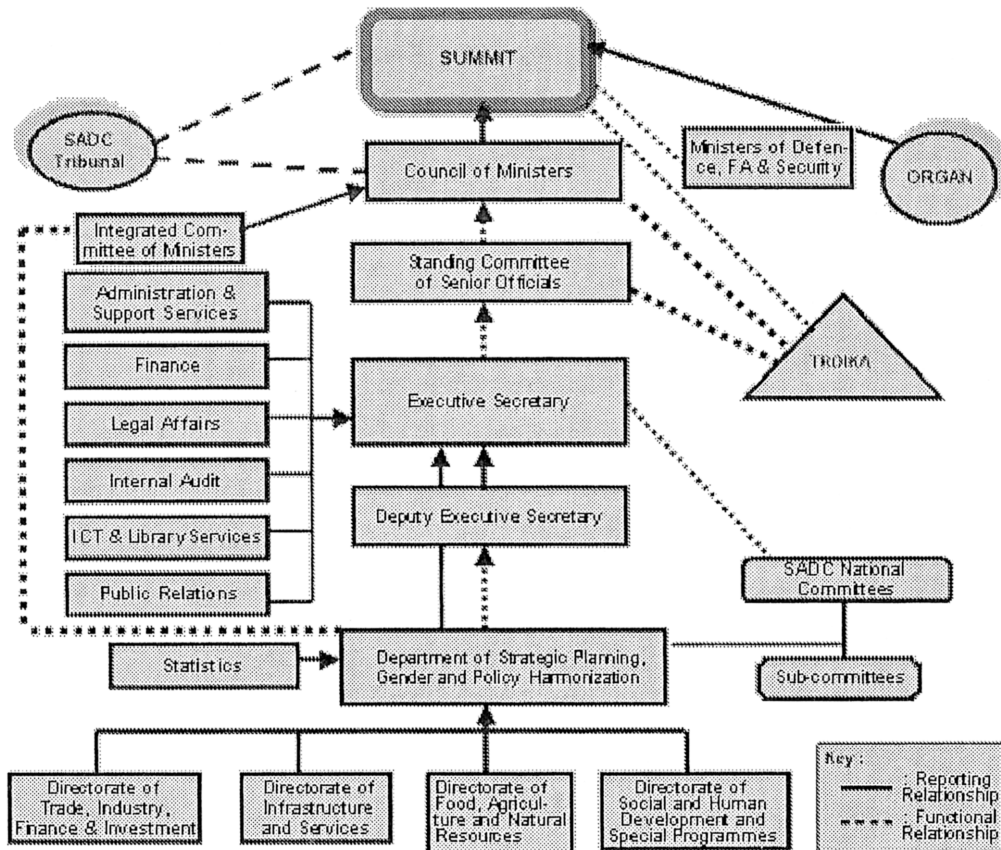
Source: African Development Bank, African Development Report 2001.

そうした組織改革が今後のSADC活動に好ましい影響を与えるか、今後の展開を注目するところだが、組織改編はともかくも最終的に加盟国のSADCに対する姿勢が問われてくることは論を待たない。なかでもSADCに対する加盟国の資金的貢献と人的資源の供給は緊急の課題であり、有能な人材を持続的にSADCに配置するとともに、国内におけるSADCへの信頼感を醸成していくことが必須条件であろう。SADC本部に足を運ぶ毎に感じるのは、現実の人材派遣が必ずしも加盟国の熱意を表したものとさえ、しかも人材派遣のローテーションの制約下で十分な持続的作業も不可能であると思われる。したがって、SADC本部の人的・資金的充実が緊急課題であり、それ以上に加盟国の熱意の反映が待たれるところである。

南アフリカでの聞き取り調査では、SADCへの関心は一般的に低く、むしろその経済的巨大大さ故にSADC内での目立ったイニシアティブは控えているとの印象を受けた。

それは現在の南アフリカ政府のSADCおよびアフリカ全般に対する政策方針といえるかも知れないが、アフリカの巨人として不必要な軋轢を避け、専ら経済的利益の確保を優先する姿勢が反映されているのかも知れない。インタビューの相手のなかには、そうした点を明確に指摘する場合もあった。結局、南アフリカの消極的姿勢はSADCの活性化を妨げ、事務局による機能強化への指向を現実にバックアップする体制を整わせないままにあると考えられる。

図2 SADCの新組織図

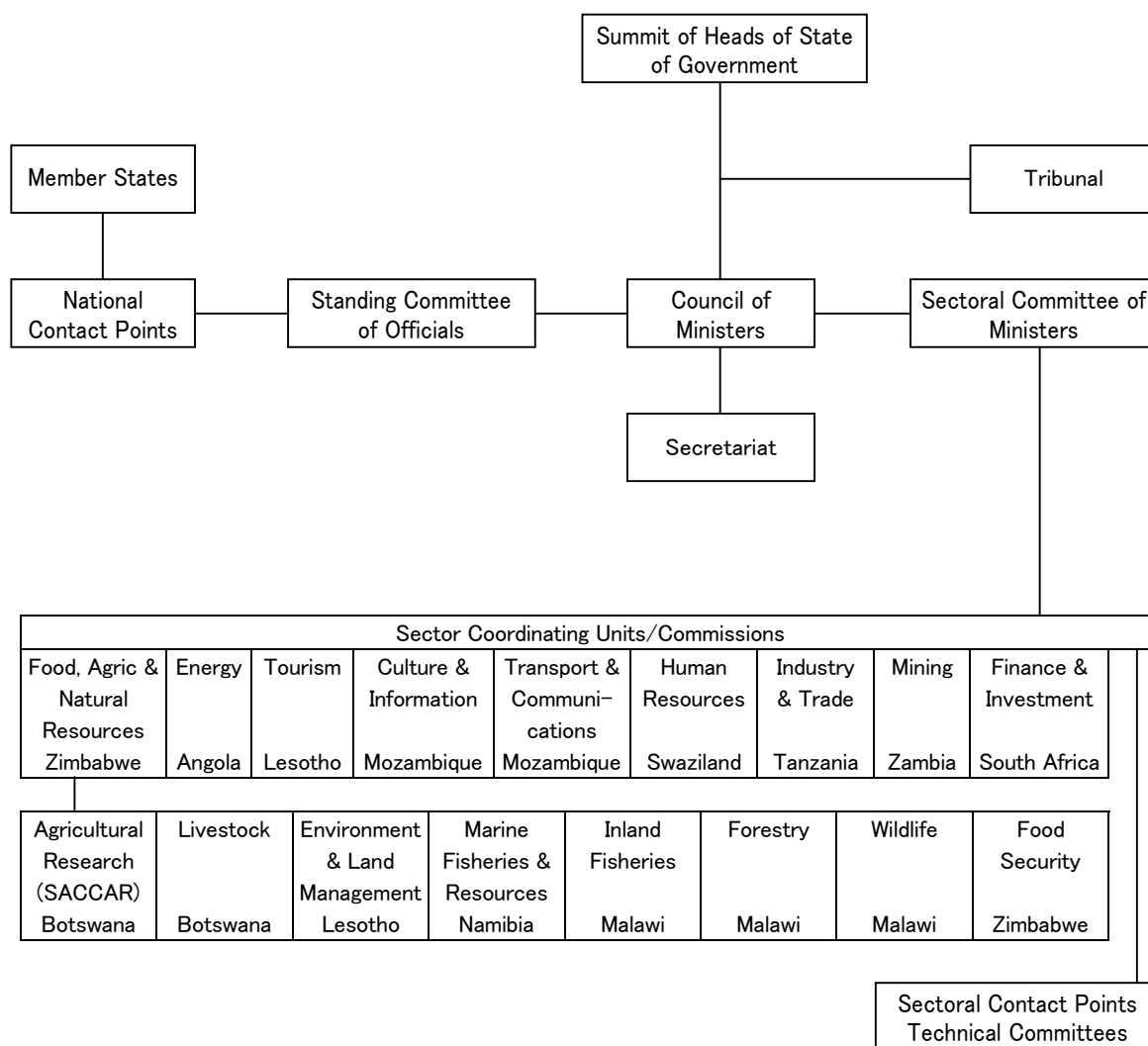


加盟国間の経済的多様性は、SADCの主目的である経済協力と統合の進展を留まらせてきたといえる。しかし、近年、SADC内部において関心を集めている分野に、相互防衛条約がある。筆者は今回そのドラフト(2003年8月の修正版)を入手したが、元来は1996年6月のハボローネにおける首脳会議において方針が決定されたものである。そこでの要旨は、条約締結国に関わる軍事攻撃や不安定化活動に対して集団的自衛権を行使するというものである。それは世界の多くの地域協力機構が安全保障面での協力を機能拡大しているのと軌を一にしているともいえるが、とりわけ南部アフリカでの危機の発生とその管理装置の不在状況が影響しているともいえるだろう。

実際に既にSADCでは平和維持部隊のトレーニング・センターが2カ所開設されており、筆者も今回その一つであるジンバブエのハラレのセンターに訪問する機会を得た。ジンバブエの空軍基地内にあるセンターは独立した施設を備え、タンザニア軍将校である副所長が施設内を案内してくれた。説明では定期的に加盟国からの参加者を教育訓練し、平和維持活動に際して指導的役割を果たす人材の育成を行っているとのことであった。当時、期間外であったため施設に人影は少なかったが、SADCの地道な活動を見る思いがした。



図3 SADCの旧組織図



しかし、ドラフト段階にある防衛条約は現実には頓挫している状態にあるといえる。その主たる原因は、コンゴ紛争を巡る加盟国間の関与であり、さらにはジンバブエのムガベ政権に対する姿勢の相違であろう。そうした事柄に対する加盟国の立場は一樣ではなく、それはとりもなおさず、全体の合意を取り付けるネックにならざるを得ない。コンゴ紛争では、アンゴラ、ナミビア、ジンバブエが兵力を派遣し、国際的な非難にも関わらずカビラ政権擁護の側に回り、その立場を鮮明にした。そのなかのジンバブエは大統領選挙を巡って欧米諸国はムガベ当選を非難し、現在に至るまでジンバブエと欧米間の軋轢は持続している。

こうした状況によって SADC 加盟国間に明らかな亀裂状態が顕在化してきたわけではないが、防衛や安全保障問題における合意の取り付けを困難にしていることも事実であろう。無論、そうした合意の困難性は、SADC の本来の機能としての地域経済協力や統合に連動して消極的な

ムードを投じることにも看過し得ない。経済的協力の遅滞を政治的な側面に向かわせる雰囲気がないくもないのだろうが、結局、そこでの暗礁の乗り上げは SADC 全体の機能低下に繋がりがねないだろう。組織改編のなかで、政治・防衛・安保機関が創設されたが、今後、同組織が SADC 内でどのような役割と機能を発揮していくか、これも看過できないところだろう。

#### 4. 日本の対応

以上の SADC に関する言及の下で、日本が今後どのような関わりを持っていくかは、率直なところ極めて難しい課題であろう。しかし、日本政府が TICAD で打ち出している「人間の安全保障」を念頭にした「人間中心の開発」、「経済成長を通じた貧困削減」、「平和の定着」を実現するとすれば、SADC に対する協力関係は必然的に求められるところであろう。むしろアフリカ諸国の問題点が国内問題に収まらず、周辺あるいは域内の協力関係で対処すべき状況にある点を考慮すれば、今後の日本政府の支援が地域機構との連携に比重を移動させていくべきともいえよう。

無論、SADC に関していえば、「決めるは易し、行うは難し」の状況にあり、日本側の支援受け入れ側の強靱性の乏しさが、支援自体の有効性を減じることになりかねない。

よくあることだが、日本側の支援内容についてはハードウェアを強調するインタビューの相手も多く、アンゴラでは SADC 本部の建物の増築に協力を依頼する人物もいた。

確かに、SADC 機能の強化は、データ収集能力やその保存、必要な IT ネットワークなど十分なハードウェアの整備と拡充が必要であるが、それらを加盟国間で充足していくことは SADC 自体の有意性を確認するという意味で他者任せにすべきものではない。

必要に応じてハードウェアの支援も考慮すべきと思われるが、まずは具体的に重要なことは SADC 本体に日本側の情報収集の拠点を構築すべきと思われる。これはいかなる対アフリカ支援においても同様と思われるが、日本側の支援を考慮する場合、現状の情報収集と分析に基づく政策形成が困難なことであろう。したがって、SADC 本部に日本支援室といった拠点を設け、そこで得る情報に基づき戦略的な支援政策案の形成が求められると思われる。

次いで、現状においては経済開発に直接的に貢献する SADC 支援策は各国の実状の相違から単一のもの形成できないと思われる。したがって、各国が共通する課題に関して、例えば、「人間中心の開発」という視点から、SADC 全体の人材資源の向上を図る分野に積極的な関与をすることが求められよう。なかでも就学率、識字率の向上などを中心とした教育関連分野、農業教育の普及を含めた農村部での強靱性の確保、HIV/AIDS 拡大防止対策への支援などが考えられる。それと同時に、SADC 事務局の人材育成のためのトレーニングとセミナーなどの開催、SADC の意向を伝達する重要機関としての国家別委員会への資金的支援などが考えられるだろう。加

えて、ノルウェーなどが行っているが、SADC 強化および加盟国の意識強化のための国際的調査プロジェクトの立ち上げなど、若干迂遠な方法でもあるが、持続的総合的な調査活動が求められると思われる。

いずれにせよ、現状では SADC の数多いプロジェクトへの支援策よりも、加盟国全体が抱える問題領域に焦点を絞り、それらに対する SADC の対応を補強するかたちで日本側が関与していくという方法論を採っていくことが必要と思われる。これまでに SADC はあまりに広範な領域に関心の対象を広げ過ぎた印象があり、結局はいずれも目標の達成度の低い状態に甘んじてきたといえよう。それ故に、改めて SADC の果たす役割の確認作業が求められるのであり、それを補助し、実効性の高い領域の洗い出しを謙虚に行う時期にきていると思われる。その部分に日本が協力し得る可能性は高く、欧米諸国に比べて後発的な印象は拭えないが、TICAD での「公約」を踏まえて持続的な対応が求められるところであろう。

なお、上記文中のなかには今回の調査において聞き取り調査をした訪問各国の関係者の意見が反映している。最後に、それら面談した人物を掲げ、資料提供を快く承諾してくれたことを含めて感謝の意を捧げておきたい。

#### 1 ジンバブエ・ハラレ(2004年2月18日～20日)

- ①Ambassador Ngoni F. Sengwe Division Head, Africa, Asia, PacificMin. of Foreign Affairs
- ②Mr. Gift Maronga Office of President Department of State Security
- ③Mr. Charles Mayengehama "
- ④Mr. Chris Mapanga Min. of Foreign Affairs
- ⑤Col. S. Nyathi Min. of Defence
- ⑥Mr. K. Ziyera Min. of Foreign Affairs
- ⑦SADC Peace-Keeping Training Centre

#### 2 アンゴラ・ルアンダ(21日～24日)

- ①Ms. Albina A. Africano Coselheira Especial do Presidente de Angola
- ②Ms. Beatrix Morais Caninete da Secretaria Nacional SADC
- ③Mr. RuiMangueira 地域経済統合局長 SADC 担当
- ④Mr. Afonso E. Eduardo

⑤Mr. Carlos A. S. S. Henriques de Freitas

Consul-General Honorario do Japan

⑥Ambassador Manuel R. Fonceca Lima

Extarordinary and Plenipotentiary do Japan

⑦Mr.Manuel V. da Fonceca

Counsellor of the Emabassy in Japan

3 ボツワナ・ハボローネ(25日～27日)

①Dr. A. Mondlane

Principal Economist, SADC

②Mr. Mohammed O. Moundi

Senior Officer, Political and Diplomatic Affairs,  
SADC

③Prof. Balefi.Tsie

Dean, Faculty of Social Science, Botswana  
University

④Dr. Baroso

Senior Officer, Legal Officer, SADC

⑤Mr. Nudoro

Senior Officer, SADC

4 南アフリカ・プレトリア(27日～29日)

①Dr. Jackie Cillers

Director, Institute for Security Studeies

②Prof. F.O.C. Nwonwu

Ag. Director of Program Division, Africa  
Institute of South Africa

③Prof. Korwa G. Adar

Research Director, Area Studies, Africa  
Institute of S.A.

なお上記以外で、訪問4カ国において駐在邦人とも意見交換を行い、さらにジンバブエ、南アフリカでは日本大使館スタッフとの有意義な意見聴取を含め、様々な形の協力をしていただいた。ここに改めて感謝する次第である。