

アフリカにおける民主主義の考察とNEPAD

片岡貞治

1. はじめに

2001年10月23日のナイジェリアのアブジャでのアフリカ元首による実行委員会発足会合において、正式に産声を上げたNEPAD（「アフリカ開発のための新たなパートナーシップ」¹⁾）は、アフリカの諸問題に対する最後の解決策として国際社会において認識されている。NEPADによって、アフリカ諸国は、自らの責任の下で、その経済発展の為の提案に関してのイニシアティブを発揮した。それは、長年の間忘れ去られていたイニシアティブであった。この新たなイニシアティブは、アフリカの経済成長の再活性化、国際経済システムへのアフリカの参加を可能にするための様々な提案を網羅的に記したものであり、それをアフリカ諸国が真剣に検討することを可能にした。

そもそもNEPADは、二つのイニシアティブ及び提案が収斂して誕生したものである。ワド・セネガル大統領のオメガ計画とムベキ・南アフリカ大統領、ブーテフリカ・アルジェリア大統領、オバサンジョ・ナイジェリア大統領のMAP（ミレニアム・アフリカ再生計画）の二つの計画が統合して、出来たのである。この二つの計画の統合は、新アフリカ・イニシアティブ（NAI）という名称で、ザンビアのルサカにおいて2001年7月に行われたOAU首脳会議によって採択された。2001年10月のアブジャのフォローアップ会合において、アフリカ諸国の首脳は、国際社会との均衡したパートナーシップを構築しようとするアフリカの意思を際立たせるためにNEPADという名称に変更し、NEPADとして採択された。

つまり、NEPADはナイジェリアのオバサンジョ大統領、南アフリカのムベキ大統領、セネガルのワド大統領、そしてアルジェリアのブーテフリカ大統領という4人のアフリカ諸国大統領によるイニシアティブの産物なのである。

NEPADはアフリカ大陸の指導者が世界政治への協調的アプローチをとり、冷戦構造崩壊後世界で支配的になったと思われるネオリベラル経済及びグローバリゼーションという現実に順応していかなければならないという考え方を反映している。また、アフリカ諸国の指導者は、この順応のプロセスが、政治的には、自由民主主義、経済的には自由資本主義経済に則った国内の政治・経済改革を伴わなければならないということも認識しているのである。

アフリカ諸国において、個人の自由は国家によって厳しく制限され、市場も管理され、成長できなかったのは、国家が有害な役割を演じるという劣悪な政治文化と政治環境のせ

いであった。国内市場の成長を支えるのに必要な収入を得るための外国市場へのアクセスは、低価格の輸出用第一次産品に限られてきた。OECD加盟諸国は、アフリカに資本財、生産手段や公共財をもたらすほど寛容ではなかった。こうした非自由的な経済環境にあっても、アフリカ諸国は第一次産品に関しては相対的なアドバンテージは保ってきていた。

しかし、先進国のテクノロジーや加工品、技術ノウハウなどは第一次産品の輸出で稼いだものよりずっと高価に輸入されるため、アフリカと世界市場の間には貿易赤字、債務と構造的な低開発というはなはだしく不平等な取引の状況が発生し、著しい格差が生じていった。

NEPADは、こうした歴史的背景を考慮しながら、アフリカ諸国に内在する構造的な低開発から資本主義的繁栄にまで飛躍的に発展を遂げる秘策を提供しようと努めている。そこで、アフリカ諸国と資本主義社会を代表するドナー諸国とのパートナーシップの構築の必要性を訴えているのである。

NEPADの一方のアクターはアフリカの国家であり、もう一方のアクターは「国際社会」「ドナー諸国」という曖昧な表現で表象されることの多い、世界市場及びドナー諸国である。即ち、公共及び民間投資家がアフリカに富を生み出し、貧困を撲滅することにメリットを産み出す友好的且つ資本拠出型の世界市場のことである。両アクターのパートナーシップの強化によって、アフリカの低開発、国際社会におけるマージナル化というスパイラルからの脱出を図ろうというのである。

NEPADのパラグラフに示されているように貧困との戦いと共同歩調をとって目指すのは年7%の経済成長であり、その中にインフラストラクチャーの改善、人的資源の育成、エイズの蔓延に対する集中的対策などが含まれている。最終的な目標は、ベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）を有効に満たす自助的かつ持続可能な開発プロセスの確立である。

これまでのアフリカ諸国の「バッド・ガバナンス」に対する処方箋は、国家の責任を反政府勢力や「市民社会」、国際社会に転嫁しないことである。また、強力で責任感があり、正統性と政治的アカウンタビリティを持ち、実行力ある国家、つまり、単に強い国家ということだけではなく、ビジョンがあり、誠実で、勤勉で、生活水準の向上という意味での経済的見返りを提供し、強力で合法的かつ実行力ある国家を建設し、持続させることである。こうした国家を建設することによって人々から信頼を勝ち得、政治的指導力を有する。果たしてこのような国家がNEPADを通じてアフリカに建設可能であろうか。

このNEPADは、まず第一にアフリカにおける貧困の撲滅、持続可能な成長と開発、世界

経済への統合を目指すアフリカ指導者達の誓約であり、グローバル化の中でマージナル化と低開発からアフリカを救出しようとするアフリカ人自身の決意である。共同責任と相互利益に基づく国際社会とアフリカ諸国との新しいグローバル・パートナーシップである。

しかしながら、このNEPADには、時節を弁えない法外な資金要求（640億ドル²）、ECAが行うべきピア・レビューの不徹底さ（ジンバブエの例）等根本的な内部矛盾が見られるばかりでなく、リーダーシップ争い（主にナイジェリアと南アフリカ）や消極的な一部アフリカ諸国³の存在など、NEPADを取り巻く状況は成立当時より厳しいものとなっている。NEPADの実施と将来に極めて懐疑的な姿勢を取ったり、警鐘を打ち鳴らしたりしている欧米のアフリカ研究者や政府関係者も多くなってきている。

こうした状況において、本稿は、NEPADそのものを改めて細部より分析・検証し、NEPADとは一体何であるのか、アフリカ諸国と先進国のパートナーシップとは如何あるべきなのか、アフリカ諸国にとって如何なる意味を持つのか、NEPADの実施は可能なのか、アフリカ諸国がテイクオフする為にNEPADは如何なる役割を果たすべきなのか等に対する答えを模索することを目的とする。

アフリカが西欧諸国との間で維持していた旧宗主国と旧植民地国という「古いパートナーシップ」の中で、アフリカ諸国は厳しい経験を強いられてきた。そして民主化を第一とするNEPADが規定した新しい条件は、どのようにアフリカにより大きな利益をもたらす枠組みを提供するのだろうか。こうした問いに微力ながら答えていこうとすることが本稿の目的なのである。

2. NEPADの目的

（1）アフリカ諸国自身の政治的イニシアティブ

NEPADは、何よりもまず、アフリカ諸国の首脳によって採択された政治的なイニシアティブである。NEPADは、アフリカ諸国に共通する堅固なビジョンに支えられている。それは、即ち、アフリカ諸国が貧困を撲滅し、経済成長及び持続可能な開発のための軌道に乗り、世界経済の波に乗り、世界政治に積極的に参画できるようになるための道筋を見出さなければならないという、あの皆に共有される確固たる信念の上に立脚しているのである。

NEPADは、アフリカの歴史において最も重要な時期に採択されたと言っても過言ではない。事実、アフリカ大陸は国際経済システムの中でマージナル化し続け、貧困は前代未聞

の速度で拡大していった。経済や社会のグローバル化の希望は失われ、アフリカは終わりのない危機に陥っているのである。

しかし、同時に、開発に関する熟考は大きく変化してきた。新たな時代が開かれ、開発にかかわる議論や熟考が単に経済的な側面にばかり終始するのではなく、政治、経済、社会、歴史に関わる一切の事象を包含するより複雑なものになってきた。それは、「ワシントン・コンセンサス」と呼ばれていた単純化したビジョンが忘れていたアフリカの複雑性であり、政治的且つ経済的ガバナンスの概念が認識しようとしている関心事である。

同時に、開発に関する議論と熟考は、これまで数年の間、議論を特徴付けていた理想主義的な文言から解放され、より実用主義的な手法を採用し、その唯一の懸案としては具体的な現実的問題への挑戦に如何に答えるかということになった。

例えば、国家計画経済と市場経済という対立概念は、つい最近まで、開発問題に関するあらゆる対立や意見の相違の中心にあった。今日、多くの専門家がこの二つの種類の経済の統制方法の中に、相互補完性が存在することを認めており、経済がより安定して機能していくためには、国家機構の諸制度のあり方とその役割の重要性を次第に強調するようになっている。また、国際社会の現在のコンテキストは、アフリカ諸国とドナー諸国との関係を再均衡化しようとする意思によっても特徴付けられている。というのも、アフリカ諸国とドナー諸国との関係は、数年来、ドナー諸国及び国際機関側からの次第に強度に且つ激しくなっていったコンディショナリティー⁴によって、ある意味断絶されていたからである。つまり、NEPADにおいて再び抽出されたパートナーシップ⁵という概念は、アフリカ諸国と国際社会との関係において、より均衡した関係を再び見出そうとする両者の意思を表象したものであったのである。

(2) パートナー間の誓約

NEPADは、アフリカ諸国とドナー諸国との間の誓約として、ドナー諸国はインフラ整備計画への援助、債務軽減、教育支援、アフリカ産品の国際市場への参入条件の緩和、アフリカ経済への投資の拡大・導入を図ることにコミットし、その代わりにアフリカ諸国はポスト冷戦の世界経済・政治の正当性を全面的に受け入れ、その帰結として「グッド・ガバナンス」の原則にコミットしている。

グッド・ガバナンスの原則としては、以下の事項を掲げている。

- ①誠実で説明責任を負い得る開放的な政府
- ②甚だしい人権侵害の根絶及び民主主義と「法の支配」に立脚した国家に向けた明確

な前進の実証

- ③健全な経済運営を目指した自由主義的改革の導入
- ④紛争を阻止し、封じ込め、そして最終的には解決する新たな安全保障上の枠組みの創設を通じて国家間戦争及び内戦を停止するための一層徹底した努力

NEPADはグローバル化の中で周縁化と低開発からアフリカを救出しようとするアフリカ人自身の決意を原動力としている。即ち、NEPADに対するアフリカ諸国のコミットメントは以下のとおりである。

- ①アフリカの紛争予防・解決・管理メカニズムの強化
- ②民主主義の促進及び人権の保護
- ③マクロ経済の安定化、財政・金融・通貨政策
- ④法の執行、法秩序の維持とキャパシティーの強化
- ⑤教育⁶、人材育成、医療、感染症対策
- ⑥女性の地位向上
- ⑦アフリカ生産品の進行及び農産物多角化を通じた輸出の振興

こうしたコミットメントを踏まえて、アフリカ諸国の指導者とドナー諸国の指導者とが共同責任を負うこととしている。その上でインフラ整備、情報技術分野の発展、人材開発、農業の発展などを目指している。

一方、ドナー諸国及び国際社会のコミットメントも以下に列挙する。

- ①紛争予防・解決に対するアフリカ諸国の努力への支援
- ②重積債務貧困国に対する債務削減の加速
- ③中所得国に対する債務削減戦略の改善
- ④援助減少の流れを逆転し、各国の政府開発援助をGNP比0.7%にまで高める
- ⑤教育と医療分野において採択された国際戦略を具体的行動に移す
- ⑥感染症の医薬品へのアクセスを改善
- ⑦WTOの枠組みにおいて途上国へのより公正な貿易案件を確保
- ⑧先進国民間企業に対する対アフリカ投資を呼びかける
- ⑨アフリカ諸国のリスクを低下させるための保険・金融メカニズムの設置
- ⑩世銀などの国際機関が主要な経済インフラ・プロジェクトに参加できるようにする
- ⑪行動計画の実施を加速する技術支援（企画、開発運営、財政、会計、監査など）
- ⑫国際機関の改革
- ⑬アフリカ諸国の汚職対策のためのメカニズムの構築

更に、NEPADは数値的目標として、15年間で年間経済成長率7%の達成を掲げており、この他、最貧層人口の半減や、教育、健康問題の解決なども盛り込んでいる2002年6月のG8カナナスキス・サミットでは、NEPADに対して、G8が如何に支援していくかという形での議論を踏まえて「G8アフリカ行動計画⁷⁾」が採択された。

また、NEPADは、アフリカ開発のための戦略的且つグローバルな枠組みを提供している。最大のイノベーションは、この計画がアフリカ大陸の発展という偉大なる挑戦に応じるために、アフリカ諸国の首脳自身によって発案され、策定された点である。この計画は、実際に、アフリカ諸国の開発の為の主要な問題に対して対応しようとし、経済的、政治的且つ社会的な様々な苦難に対する解決策を見出そうとしている。更に、この計画は、同様に、経済成長を促し、生活の基軸となるニーズ（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）の充足されているレベルを改善する為に、アフリカ諸国の首脳自身が、アフリカ諸国の市井の人々に対して行ったコミットメントでもある。そうしたアフリカ諸国のコミットメントを踏まえながら、NEPADは国際社会との新たなパートナーシップの枠組みを提供しようとしているのである。

(3) 優先目標

こうしたコンテキストの中で、NEPADは、一連の優先されるべき目標を策定した。まず、第一に、アフリカにおける経済成長の促進と持続可能な開発である。次いで、大部分のアフリカ諸国で爆発的に増大している貧困への対策も優先目標として設定している。更に、数年来忘却の彼方に葬り去られていたインフラストラクチャーへの投資の活性化も目標としている。世界システム及び世界経済のグローバル化のプロセスにおけるアフリカ諸国のマージナル化に終止符を打つこともNEPADの主たる目標である。こうした様々な要素は、アフリカ諸国における開発のダイナミズムの再活性化に必要な要因を構成するばかりでなく、アフリカに新たな希望の動機を与え得るこれまでとは異なる経験を構築するための条件をも形成しているのである。

(4) パートナーシップの強化

(イ) 三段階のパートナーシップ

NEPADにおいては、三段階でのパートナーシップが考えられている。まず、第一には、各国の国内レベルでのパートナーシップである。即ち、各国に存在する「市民社会」及び民間セクターと緊密に協調する枠組みにおいて行われ得る内在的な発展を促していく必要

がある。第二には、地域レベルでのパートナーシップである。つまり、アフリカ諸国の開発を刺激する優先分野における地域統合を具体化できる諸策を有する活動的なサブ・リージョナル機構に枠組みを活用していかなければならない。最後に、国際社会とのパートナーシップであるが、アフリカ諸国のグローバル化した世界経済への積極的な関与を促進するためのより均衡の取れた貿易活動を通じたパートナーシップの確立をNEPADは目指しているのである。

この新たなパートナーシップの実施を確実なものにする為には、優先的な分野での行動を強化していくことが重要である。ECAのアモアコ事務局長は、以下の5つの分野での活動の強化を強調している⁸。

- ① 貧困削減の為の戦略のアフリカ諸国自身による策定
- ② 計画経済と支出に対する管理の強化
- ③ 援助の効率性の向上
- ④ 相互の改正及び自発的フォローアップの制度化
- ⑤ 相互報告義務の促進

(ロ) 貧困削減の為の戦略の確立

大抵の場合、国民所得の低い大抵のアフリカ諸国は、往々にして、アフリカ諸国によって推進されている参加型プロセスの枠組みの中で貧困削減の為の中期的な経済的戦略を策定している。これは、主として、貧困削減の戦略的な枠組みという形式を取ってきた。その枠組みとは、参加の裾野を拡大し、プロセスを国内レベルにより順応させ、貧困対策におけるより目標設定された活動を策定することを可能にした。この分野で特筆すべき活動が行われたが、残念ながら、こうした戦略は常に国内レベルの計画や施策に組み込まれるわけではなく、寧ろドナー諸国のアドバイスによって導かれることが多い。こうした枠組みが、グローバルな経済成長の戦略に基軸を置いているかどうか必ずしも明白ではない。こうして正当性と調査プロセスに関する問題は提起された。

こうした風変わりなチャレンジに応ずるためには、アフリカ諸国は情報をシステムティックに共有し、相互理解に努めることが重要である。たとえば、ECAが行っており、NEPADによって同意されたPRSPの為の作業グループは、非常に有意義である。同作業グループは、アフリカの政府関係者や専門家を集めて、PRSPに関してのアフリカ諸国の経験を議論することを目的としているからである。同グループは、最良の方策を調査し、制度上における義務と実行可能性を策定し、重要と思われる施策を提言することができる。こ

うした戦略の策定プロセスが、アフリカ諸国の開発という問題を解決に最良の方法で貢献していくために、アフリカ諸国及びドナー諸国が行ってゆくべき諸活動をも提案する。

(ハ) 計画経済と支出に対する管理

次に、計画経済と支出に対する管理の強化であるが、アフリカ諸国における公共財政の支出の管理の徹底は、必要不可欠事項である。予算の計画と実施が不完全に行われているからである。アフリカ諸国の多くにおいては、支出が、確固たるクレジットの準備もないままに行われていることが屢である。あるコミットメントが契約されても、ディスバースするための資金が準備されていないことが往々にしてあるのである。会計検査や会計報告も約束通り行われないことが多い。行政府の会計のチェックと予算計画はしばしば遅れがちである。こうした欠陥により、予算は然るべく執行されず、予想された以上の赤字決済を引き起こす。

仮に、アフリカ諸国の各政府が貧困削減というこれまでに掲げられた大目標を実現しようとするなら、貧困撲滅の戦略を予算・財政管理システムの中に組み込んでいかなければならない。そして、それは公共財政の使用という観点から透明性且つ効率性が確保されていなければならない。公共支出のきちっとした管理を導入するためには、厳格な制度上の措置を講じる必要がある。

例えば、

- ① 予算計画に関連し、適応可能な規則を網羅した明確な文言の挿入
- ② 中期的なマクロ経済の枠組みに基づく予算計画の実施
- ③ 予算外のあらゆる措置を排除した網羅的な予算
- ④ 質の高い財政報告書の作成を可能ならしめる有効な会計システム
- ⑤ 各省庁や各機関が財政の規則とその報告の義務を尊重することを確実にするための
会計チェック・メカニズム
- ⑥ プロセス全体が独立した評価の対象となるための予算の計画・実施及び報告の提出
という参加型の方法

予算上に必要な能力を有していなければ、アフリカ諸国は貧困削減の為の戦略を自分のものにする事は出来ない。実施する能力もないのに制度上の措置を講じるということは、全く無意味なことであると言うことが出来る。将来の展開を決定付けるのは、措置を講じることとその能力である。

(二) 援助の効率性の向上

ドナー諸国より提供される援助に関して言えば、現在までの実績は、賛否両論の分かれることは衆目の一致するところである。現在の経済協力システムは、受益国の能力の脆弱性とドナー諸国コミュニティの複雑性のせいで、必ずしも機能していないことが明白であるからである。それ故、公共支出の大部分がしばしば多くのドナー諸国によって財政援助されているにも拘わらず、その支出の大部分が、国家予算に計上されていないことも多い。こうした状況の結果として、援助の管理のための整合性の取れていないミッションの頻発、複数の実施メカニズムの並存、援助に関連する複数のコンディショナリティー、提出されるべき報告書及び実施に移すべきフォローアップの夥しさなど不都合を引き起こしている。これらは、アフリカ諸国の国家機構及び行政に重くのしかかる要素であり、多くの時間とコストが奪われてしまっている。

NEPADの枠組みにおいて、こうした非効率的な援助の実態という事態が改められなければならない。開発援助が、より効果的であり、アフリカ諸国に裨益されるためには、パートナーであるドナー諸国側も、援助の効率性に関して下記の項目を踏まえてしっかりとした議論を行っていかなければならない。

- ①アフリカ諸国の各国の国内の優先順位及び国内の戦略に、開発援助計画を再集中させなければならない。
- ②可能な範囲内で、国内の既存のシステム及びメカニズムを使用し、たとえ、適切に進まない場合でも、アフリカ諸国のキャパシティーを強化していくために、並存・平行するメカニズムを採用してアフリカ諸国のキャパシティーを弱体化することをしないようにする。
- ③条件が揃っているならば、アフリカ諸国の国内の国家予算を通じた援助の提供を行うことも検討する。
- ④援助の管理によって生じる負担を軽減するために開発援助の実施に関するコーディネートを推進する。

ドナー諸国は、援助がアフリカ諸国のニーズに応え、キャパシティーを考慮に入れることが確実になるように、開発援助に対するアプローチを改めて方向付けをしなければならない。アフリカ諸国は、それぞれの国内の開発戦略、ガバナンスの質及びキャパシティーのレベルに関して、多種多様、十人十色、千差万別である。それ故、開発援助はアフリカ諸国各国のそれぞれの国内状況を考慮に入れたものでなければならないのである。アフリカ諸国にもたらすべき援助が良い結果を得るためには、開発援助、財政援助、プロジェク

ト援助などが効果的に補完されていかなければならない。多様性に富んだ援助が、多くの政治危機を持った国、キャパシティーの低下した諸国、紛争後の不安定国家などに対して効果的なサポートをすることが出来ると考えられる。

NEPADにおいては、アフリカ諸国の首脳は、彼ら自身が、キャパシティーがあり、且つ有効な国家の建設において、演じるべき重要な役割を有していると断言している。キャパシティーのある国家（Capable State）とは、市民全体の安全と平和が保障されという国家であり、民間セクター及び「市民社会」に健全なる環境を提供できる公共サービス、立法府、司法府、制度機関が整備されている国家である。こうしたガバナンスの諸機関と明確な政治的なオリエンテーションが、経済的な活性化を確実なものにし、貧困を削減する為には必要なのである。

NEPADに記載された希求が実現するように努力を行っていかねばならないのは、アフリカ諸国自身である。NEPADの開発目標の枠組みにおける現在の財政目標によって、アフリカ諸国のニーズに関して策定することが出来る。アフリカ諸国に対するグローバルな援助は、90年代の初めに、190億ドルから120億ドルに下落した。それは一人当りの住民約40%ごとの削減である。このことをよく理解しながら肝に銘じなければいけないことは、貧困から数百万人の人々を救い出し、NEPADにおける貧困の削減という目的を達成するためには、アフリカ諸国は、年約7%の経済成長率を記録しなければならないということである。

要するに、援助に対する依存を抜本的に改め、自らの開発の財政支援の為には、より近い自らの資源を使用しなければならないということである。ダイナミックな世界貿易へのより大きな参加を通じた民間セクターの発達と直接外国投資のより大きな拡大こそが、経済成長を可能ならしめ、雇用を創出する主要な方法となろう。援助よりも、アフリカ諸国は投資家に興味を持たせることを必要としているのである。世界経済におけるアフリカ諸国のシェアは1.5%であり、投資は1%にも満たない。

しかし、近い将来においては、アフリカ諸国は依然として援助を必要としているのもまた事実である。米国とEUがモンレーの国連の会議で行った開発援助に関する公約においては、2006年から、教育、医療及び貧困削減のプログラムに対して年120億ドルが充てられることが掲げられている。それでも、モンレーの公約は、NEPADの目標達成のために必要とされる年640億ドルの資金援助の四分の一に過ぎない。

援助は、全体から見れば一要素に過ぎない。債務や貿易への財政ニーズに関しては、より総合的なアプローチを見出さなければならない。貿易に関しては、発展途上国に対して、

貿易の促進を通じて、NEPADの開発目標のために彼らが必要としているサポートを供給し得るグローバルなシステムを構築しなければならない。債務救済に関しては、重責債務国に対するイニシアティブの現行枠組みにおける債務の取り扱いの分析を行わなければならない。財政赤字を埋めるための多種多様な方策を重層的に駆使することが肝要である。

多くの重要な分野において、特にエイズ対策、高等教育機関における研究センターの建設、インフラ整備などの分野において、リージョナル及びサブ・リージョナルの枠組みでの財政支援が必要であると考えられる。NEPADの枠組みにおいて、財政支援を動員しても、大部分は各国のプログラムに依存されるであろう。それ故、アフリカ諸国自身によって策定される戦略と公共財政支出の管理システムの役割が重要性を増すであろうし、ドナー諸国の各国の状況に応じて援助を適応させる必要性も更に重要となってくる。

(ホ)「ピア・レビュー」

NEPADにおいて革新的なことは、アフリカ諸国とパートナー諸国が誠実性の中で行動していくために、「ピア・レビュー」による相互審査義務メカニズムを発展させようとしていることである。

上述のNEPADのビジョンが具体化するためには、アフリカ諸国は、自らの手でフォローアップを確実にするために必要であり、相互にレビューできる具体的なメカニズムを設置しなければならない。国際社会とのパートナーシップ、アフリカ諸国同士のパートナーシップを強化するためにも必要である。アフリカ諸国の元首によるNEPAD実施委員会によって奨励されたピア・レビュー・メカニズムは、新たなパートナーシップを信頼置けるものにするための最も重要な要素の一つである。互いに学びあうことを可能にし、NEPADに対するコントロールも強化される。共通の目的、規範に関しても既に現実に移された進捗もフォローできる。相互に情報を交換することによって、より良い実施方法を見つけ出し、策定し、伝達させることが出来る。また、「ピア・レビュー」システムは、国家のキャパシティーに関しても不十分な部分を見出し、それを補足する為の方策を提案することも可能にしてくれるであろう。

ECAなどは、既にNEPADに対する技術支援を行い、アフリカ諸国による「ピア・レビュー」プロセスを概念化・システム化すべく努力を行っている。アビュジャで行われたNEPAD実行委員会によって採択された経済ガバナンス及び企業の管理の規範に関する宣言は、ECAの貢献をベースとして、「ピア・レビュー」メカニズムの促進を謳っている。グッド・ガバナンスに関する進捗状況のフォローアップに関して、ECAが各国の研究機関と行っている

プロジェクトによって、ある一定の国のガバナンスの枠組みの概略図を作成することが出来るし、その国における諸制度、政治代表、経済管理の効率性を定めることが出来るようになるだろう。

NEPADが、アフリカ開発において、著しく目に見える差をもたらす為には、アフリカ諸国とパートナー諸国の関係を様々な分野におけるコミットメントという相互承認に基づくパートナーシップにまで高めていかなければならないのである。こうしたコミットメントが如何なるレベルで尊重されるのかをフォローしていくことを可能ならしめるプロセスをも構築していかなければならない。報告の為の相互義務機構を設置することである。それは、「ピア・レビュー」メカニズムがその役目を担っているのである。

7%の経済成長率を達成するには生半可な努力では不十分である。指導原理は、模範性をベースとした共同の監視機構、即ち、この相互審査メカニズム、「ピア・レビュー」である。この「ピア・レビュー」がNEPAD成功のカギを握るであろう。

「ピア・レビュー」は、固より、マーシャル・プラン実施のためにOECDにつくられた機能を基礎とする。欧州においては、「ピア・レビュー」のようなメカニズムの実施は特別な地位を与えられてきた。ユーロ圏における「安定成長協定⁹」も「ピア・レビュー」の一種である。「ピア・レビュー」の概念はNEPADの実現にとって必要不可欠なのである¹⁰。

「ピア・レビュー」がもたらす具体的な成果の一つは、NEPAD実施における選抜度である。全てのアフリカ諸国がNEPADに最初から入っている訳ではないし、入れるわけではない。各国の努力を促すことにも繋がるのである。汎アフリカの活動と協力の全体に対する各国のパートナーシップのあり方の貢献度が、決定的となる。「ピア・レビュー」に参加する各国は、NEPADを特徴付ける新たな原則を維持し、具体化に移すためのコミットメントが必要とされる。

しかし、「ピア・レビュー」メカニズムはユーロ圏の安定成長協定のように十全なものではない。なぜなら、「ピア・レビュー」メカニズムへの参加は任意であるからである。

(ハ) パートナー間の対話の重要性

アフリカ諸国側においては、平和と安全保障を維持し、マクロ経済の原則、説明責任があり、且つ透明性のある公共財政システムを尊重し、民間セクターの発達に必要な環境を作っていくというコミットメントを策定していかなければならない。しかしながら、アフリカ諸国は、依然として、パートナー諸国に対して、質的且つ量的な援助の増額を要請していかなければならないであろう。

国際社会のパートナー諸国は、アフリカ諸国の開発に関わるあらゆる政策が、例えば、資金協力、市場経済へのアクセス支援、債務救済等がNEPADの目的に一致し、整合性が保たれるよう確保していかなければならない。

相互の報告義務に基づき、「ピア・レビュー」メカニズムを標榜するNEPADは、アフリカ諸国とパートナー諸国間のあらゆるレベルの関係を改善することを可能ならしめるメカニズムを自らに手にし、同意されたコミットメントが尊重されたことが実際に確認されることによって初めて結果を出せるであろう。また、既存のメカニズムは、NEPADにおいて必要とされる対話及びフォローアップを確実なものにするために強化されていかなければならないであろう。こうしたイニシアティブと平行して、NEPADは、開発援助に関するアフリカ・フォーラムの開催し、OECDのDACとハイレベルの意見交換を提案している。

アフリカ諸国と開発ドナー諸国、両者とのカウンターパートナーであるECAは、相互理解及び意見交換のための二つのイニシアティブを既に打ち出している。一つは、貧困削減に関するアフリカ相互理解作業グループである。同作業グループの活動によって、アフリカ諸国は貧困削減の戦略に関する各国の経験の情報を共有し、相互理解及び相互学習が進めるより良い実施方法を学ぶことが出来る。二つ目は、「グランド・テーブル」である。同部会はアフリカ諸国の経済計画大臣と財政大臣、DAC諸国の開発大臣、世銀、IMF、アフリカ開発銀行、EU、UNDPの高官を集めて行う部会である。ECAは、G8の要請により、OECDと共同で相互の報告義務に基づく「ピア・レビュー」メカニズムが如何なるレベルで尊重されているかをフォローする方法に関する文書を作成している。こうしたドナー諸国、国際開発機関とアフリカ諸国の意見交換の場をセットし、議論することが重要である。

3. NEPAD出現までの歴史的背景

(1) 数々のイニシアティブ

NEPADが誕生するまで、アフリカに関する開発理念及び開発援助計画に関する様々なイニシアティブが、立ち上げられてきた。アフリカ人が基本的な権利を獲得し、自らの責任の下で自らの「運命」を切り開き、その「運命」という自動車のドライバーになっていかなければならないというオーナーシップの主張は、NEPADが初めての試みではなく、これまで立ち上げられた数々のイニシアティブの根底に存在していた。

こうしたアフリカ人自身が、自らの将来の青写真を描き、自国の文化に基づいた開発の戦略と政策を策定していくという試みは、大抵の場合、ドナー諸国によって形成される国際社会に支援された。アフリカ諸国の独立から10年が経過した70年代より、新たな国際的

な経済秩序の構築への機運が高まっていく中で、アフリカ諸国のオーナーシップによる開発援助計画の必要性も感じられてきた。実際に、アフリカ諸国の指導者も、70年代初めより、自らの認識の下で、アフリカ諸国に内在しているはずの開発の力学及びパラダイムを構築し、開発への努力を行おうとした。

確かに、1960年から1975年のアフリカ諸国の経済パフォーマンスは、芳しくなく、国連が定めた開発ターゲットを下回っていた。年のGDP成長率は、開発ターゲットでは、6.0%であったが、アフリカのそれは4.5%であった。輸出の成長率は、7.0%の開発ターゲットに対して2.8%であり、農業の成長率は4.0%の開発ターゲットに対して1.6%で、手工業の成長率も8.0%の開発ターゲットに対して2.8%という低調な数字に留まっている¹¹。

こうしたアフリカ諸国の経済パフォーマンスを背景として、アフリカ大陸が、重大な開発の危機に瀕しているという認識の中で、アフリカ諸国の経済的マージナル化を避けるために、国際経済秩序の再構築という過程で、アフリカ諸国の経済を軌道に乗せるというイニシアティブの発動が急務となったのである。

これを受け、ECAは1976年に「Revised Framework of Principles for the Implementation of the New International Order in Africa」というタイトルの文書を発表し、アフリカの低開発問題への最初のアプローチを発した。このRevised Frameworkが、1979年の「モンロヴィア戦略」(Monrovia Strategy) 1980年の「ラゴス行動計画とラゴス最終合意書」¹² (The Lagos Plan Action and the Final Act of Lagos) の知的且つ理論的基礎となったのである。

アフリカ諸国自身が進めたアフリカに内在する開発の力学及びパラダイムを機軸とする開発イニシアティブは、「ラゴス計画」以降、枚挙に暇がないほど1980年代から90年代初頭までの国際社会の舞台に登場する¹³。

- ①1980年の「ラゴス行動計画とラゴス最終合意書」¹⁴
- ②後に「国連アフリカ経済再生開発計画」に収斂した1986年の「アフリカ経済再生優先計画」¹⁵
- ③1989年の「社会経済再生及び変革のための構造調整計画に対するアフリカ・オルタネイティヴ・フレームワーク」¹⁶
- ④1990年の「開発のための市民参加アフリカ憲章」¹⁷
- ⑤1991年の「アフリカ開発のための国連新アジェンダ」¹⁸
- ⑥1999年の「安全保障、安定、開発及び協力会議」¹⁹

(2) 挫折の原因

残念なことに、こうしたイニシアティブは、押しなべて挫折してきた。世銀・IMFらのブレトン・ウッズ機関に反対され、アフリカ諸国は、自らの未来を自らで決めるという根本的な権利を行使する機会を失った。他方で、当時、アフリカ諸国の首脳が、自らの開発アジェンダを実施するための決然とした且つ確固たる意思表示とコミットメントを示していれば、こうしたイニシアティブに対する国際社会の否認も修正されていたであろう。しかしながら、過度の対外依存、国内の経済・政治上の失敗などから、これらのイニシアティブの具体的な実施は困難となった。資源と独立独歩に奮闘しようとする政治意思の欠如から、アフリカ諸国の首脳は、自らの開発戦略のみならず、ドナー諸国及び国際社会からも支援された国連関連の開発援助計画をも放棄してしまったのである。

外部の力によるアジェンダの実施は、世界の商品経済システムの波に乗って行われ、そのシステムの中では、経済改革政策によってもたらされた新たな商品が受け入れられ、市場経済に助けられていく。その過程で、競争力や開発能力の弱いアフリカ諸国は次第にマージナル化していった。アフリカ諸国は気まぐれな市場経済システム及び商品経済システムの規範に順応していかざるを得なくなった。結局、アフリカ諸国は自由主義経済を機軸とする「ワシントン・コンセンサス」やグローバリゼーションの波に飲み込まれてしまったのである。

従って、こうした構造的な状況下では、たとえ、アフリカ諸国が、自らに土着の努力を強化し、将来に向かって新たなパラダイムや戦略を打ち出したとしても、また、構造調整計画の新自由主義的な経済モデルに対する反論をいくら述べても、グローバリゼーションのプロセスの弊害（紛争、貧困、不平等、環境破壊等）をいくら指摘しても、アフリカ諸国の経済は世界の商品経済システムの呪縛から解放されることはなかった。世界の商品経済システムの呪縛とは、言い換えれば、宗主国と植民地との経済関係のことである。ドナー諸国、即ち、旧宗主国の資源獲得の対象として存在するアフリカ諸国は、未だにこの植民地型の経済構造の中にいるということである。アフリカ諸国における持続可能な開発は、開発援助パラダイムや戦略及びアジェンダがアフリカ人自身の為に策定されていない限り、テイクオフしないであろう。

この根本的な問題によって、過去の構想は葬り去られているし、この問題の解決が、NEPAD成功の鍵を握るといっても過言ではないのである。NEPADとこれまでのイニシアティブの大きな違いは、NEPADはドナー諸国及びブレトン・ウッズ機関によって支援され、また、アフリカの指導者によって推進されているイニシアティブという点である。

(3) アフリカ大陸内のインフラ未整備問題

一方で、これまでのイニシアティブにおけるこのアフリカ諸国の指導者の政治意思の欠如による挫折の責任は極めて重いと考えられる。アフリカ諸国は、これまで多くのチャンスを逸してきた。経済統合を実現するためには、インフラ整備が必要であり、そのインフラ整備のためには、多くのことを行わなければならない。インフラ整備のチャンスも自らの手で潰してきたのである。

これまでOAUが行ってきた多くのイニシアティブも頓挫してきた。部分的にしか実現してこなかったのである。60年代に、OAUは「汎アフリカ道路」を建設しようとした。西部アフリカでは、ヌアクショットからラゴス、西から東はラゴスからモンバサ、北から南はカイロからケープタウンという壮大な計画である。現在までに建設された道路は、結局ラゴスからヌアクショットまでである。ラゴスからモンバサ間は、ナイジェリア、カメルーン、ウガンダ、ケニアはその重要性と責任を認識し、道路建設が行われるはずであった。しかし、ザイールと中央アフリカはそれぞれのセクションの道路を建設することが出来なかった。特に、ザイールは必要な財政を拠出することは出来なかったし、その意思もなかった。表向きは安全保障上の理由からである。現在、カイロからハルツームまでは行くことが出来る。しかし、依然として旧ザイールを陸路で渡ることは出来ない。通信整備についても同様である²⁰。1977年のキンシャサにおけるECAの会議で、アフリカのリーダー達は、アフリカ諸国における通信と輸送整備の拡充10年計画を立ち上げた。ドナー諸国の援助も不十分であり、加盟諸国も十分な資金提供を行わなかったためこれも失敗に終わった。

こうしたインフラ未整備のために、アフリカ経済発展の原動力となり得る地域協力及び地域統合は限定的にならざるを得なかったのである。また、ヒトやモノの移動も未だに容易に行われていない。各国の経済政策のコーディネーションから、生産構造と市場としての社会のインフラ整備の統合に進んでいかなければならない。民間セクターのイニシアティブ及び民間企業に有利な環境を作る。国境を越える動きの自由化を確実なものにする。

上記に列挙した夥しい数のイニシアティブが証明するように、NEPADの精神は、これまでも存在した。欠如していたのは、アフリカ諸国の確固たるコミットメントであったのである。これまで、アフリカ諸国は、各国の予算計画に、地域計画を計上し、その実施のために資金を使えるようにすることを躊躇してきた。アフリカ諸国政府は、サブ・リージョナルの会議に参加し、計画を提案し、アドホックな決議を採択するが、サブ・リージョナルの計画を各国の予算に計上してこなかった。その為、こうした計画は、ドナー諸国の援助に依存せざるを得なかった。NEPADにおいては、これらは改善されていかなければなら

ないであろう。

(4) NEPADにおけるアフリカ諸国の矜持

これまでのイニシアティブの挫折を目の当たりにすれば、誰でもが、「アフリカ諸国は、経済発展の為の信頼できるメカニズムの創出に向けた集団としての意志を本当に見出すことができるのだろうか」という問いを投げかけるであろう。NEPADを信頼できるものにするのが、アフリカ諸国の役目である。他方で、果たして、ドナー諸国は、援助予算が大幅に削減されている時代に、NEPADの成功のために必要な相当水準の援助を提供できるのだろうか。

NEPADは前述の通り、既に体験済み且つ発表済みのことばかりである。しかしあらゆるファクターから、今回のNEPADは過去を打破する機会となるだろうというポジティブな展望がある。ドナー諸国及び国際機関を始めとする国際社会がこれまで以上にNEPADに一定の評価をしている点は、これまでとは明確に異なっている。

NEPADの放つ強烈的な「アフリカ主義」の特徴には、アフリカの矜持と責任の回復の強調と、アフリカの歴史的復権の主張を打ち出し、世界力学を鋭敏に把握し、国際社会の本流にこれまで「客体」として甘んじてきたアフリカを主体的アクターとして参加させることへの熱意が感じられる。イニシアティブ実現の為のアフリカ諸国の指導者のコミットメント、宗主国－植民地経済構造からの脱却への決意、ドナー諸国のコミットメント遵守に対する決意等、どれか一つ欠けていても、NEPADはこれまでのイニシアティブと同じように葬り去られてしまうであろう。

4. アフリカの経済社会構造とNEPAD

(1) アフリカの経済破綻

アフリカ諸国の最大の問題は、経済問題、即ち低開発問題である。アフリカにおいては、開発型の国家は未だに誕生していない。

真の開発とは、国家と社会との関係を構築することである。

- ①経済成長を最大限に引き出し、構造変化を誘発させ、極めて競争的なグローバル経済の中で、あらゆる利用可能な資源を、持続可能な方法で且つ責任をもって活用できる経済運営を実現するという関係
- ②民主的でもあり、また市民の権利を尊重する国家と社会の関係
- ③そして全ての市民に一定の生活を保証し、市民が国の政策決定に完全に参加できる、

社会包含（「市民社会」参加型）関係の構築である。

これら3つの関係を構築するという目標は、「グッド・ガバナンス」を理解するために極めて重要である。これらの要件を満たす国は、アフリカには少ない。開発途上国の多くは独裁国家であり、僅かに存在する民主主義開発途上国も理想郷ではない²¹。

NEPADを通じて、アフリカ諸国は国家と社会の関係を再構築して、開発型国家に生まれ変わることは出来るのであろうか。

アフリカに関する統計的な情報は必ずしも現実を反映していないことが多い。従って、各種機関が発表するアフリカに関する統計情報には注意を払う必要がある。特に、ブレトン・ウッズ機関が公表するアフリカ諸国の最近の経済成長率などは、簡単に鵜呑みにすることは出来ない。なぜなら、アフリカ各国の提示した数値を基に産出されるからである。1960年代の独立以来、アフリカ諸国の国民一人あたりの国内総生産は、概ね停滞している²²。

1970年代半ばまで、アフリカ諸国の経済は、ある一定の成長率を維持していた。今日その時代を振り返って「サクセス・ストーリー」と呼ばれるような率で成長を続けていたのである。6%の成長率を10年間維持することが開発の成果の一つの目安とするなら、1967～80年の期間に、アフリカ地域の10カ国がそのような経済成長を果たしていた。それら10カ国の中には、ガボン、ボツワナ、コンゴ（共）、ナイジェリアなど鉱物資源の豊富な国ばかりでなく、ケニア、コートジボワールといったこの期間のインドネシア、マレーシアを僅かに超える程度の成長だった国も含まれていた。ある興味深い特徴を挙げるならば、これらの国々の成長は、独立後に増えた国内貯蓄に支えられていたということである。1980年には平均貯蓄率21.5%を上回った。同じ年、アフリカの3分の1近くの国々が25%を超える貯蓄率を維持していた。この時代のアフリカ諸国の貯蓄率と投資額は、東アジアの「開発途上国」のそれに引けを取るものではない。アフリカの諸国は確かに一時開発途上にあつたのである。

しかし、最近の10年間は、著しい低下及び後退の現象が確認されている。これは、世界のほかの地域では全く見られていない現象であると言える。こうした統計情報の正確さ或いは不正確さの問題とは別に、夥しい数の指標の推移とその否定的な側面での一致は、非常に深刻である。

20年の間に、世界貿易の中でアフリカ諸国の占めるパーセンテージは、半分に減少している一方で、穀物の輸入は3倍に、累積債務は20倍に膨れ上がっている。農村部の過疎化、都市部での失業の増加、財政危機の繰り返し、銀行機構の破綻、キャピタル・フライト等経済的失敗と呼ぶに相応しいほどの徴候が認められている。

アフリカ諸国はグローバリゼーションに席卷される世界経済に組み込まれるのに必要とされる条件を一つも満たしていない。GDPに占める工業の割合も、輸出に占める工業製品の割合も低く、資本市場にアクセスしていないうえに、外国投資も少ない。1960年代には8%だったアフリカの工業成長率は、90年代には1%にも満たなくなった。輸出シェアを失ったことによる経済低迷の原因は輸送、保険、通信部門のコストの高騰である。世界最高となってしまったコストは、産業の競争力に大きな影響を与え、輸出総額の15%を吸い取っており（その他の途上国の場合は5.8%）、この比率は内陸の国々では輸出収入の4分の1にも達する。

このように、世界貿易にアフリカの占めるシェアは、すでに1990年に3%しかなかったのが、2001年にはわずか1.7%となった。そのうちほとんどが基礎製品もしくは一次産品である。

さらに先進国は恒常的に国際貿易ルールに違反して、国際通貨基金（IMF）、世界銀行、世界貿易機関（WTO）を通じて先進国の工業製品と補助金付きの農業製品へのアフリカ市場開放を強要し、アフリカ国内の農業と地場産業を崩壊に追いやっている。アフリカの中では例外的に工業基盤の萌芽が見られるケニアやジンバブエのような国も、安価な輸入品がなだれこみ、おしつぶされそうになる経験をしてきた。

資金調達の可能性は限定されている。サブ・サハラアフリカ諸国では南アフリカ、ボツワナだけが資本市場にアクセスできる。他の国々は金融市場の扉を開く鍵も持たず、借入れた資金を思いどおりに使うこともできない。アフリカ諸国はそれゆえ、財政支援に関わるドナー諸国との二国間援助を除くと残された唯一の資金調達先となるのはブレトン・ウッズ機関かADB（アフリカ開発銀行）のみに、自国の開発を委ねる以外に解決策がない。これらの機関による融資は通称「援助」として知られている。

実際、融資は貸し手が提案する財とサービスの購入に使われる。借りた国が本当に必要としているものよりも、輸出国の要請に適ったプロジェクトの実施が目的となっている。これらのプロジェクトは開発を促すどころか反対に先進国企業の受注を増やし、恵まれた国のエリートをさらに豊かにする。これらの融資は、新規の融資を受けるために未払い利息を支払うのにも使われる。

アフリカの中で唯一世界市場で競争できる生産体制を備えた南アですら、グローバリゼーションの恩恵を受けるには程遠いのが現状である。ヨハネスブルク株式市場は世界でも最先端の部類に入るが、1989年のアパルトヘイトの終焉以降、一部のリーダー企業（鉱業のアングロアメリカン、ビリトン、アングロゴールド、ビールのサウス・アフリカン・

ブルワリーズ、金融のオールド・ミューチュアル、情報通信のディメンション・データ、製紙のサッピなど）はロンドン市場やニューヨーク市場に移っていった。このような南ア離れが税収を細らせ、大量の資本逃避を生み、ランド安につながった。

こうした事実は、アフリカ諸国の経済的破綻の原因が、植民地経済という「負の遺産」を未だに引きずっている構造的な問題であるということである。

アフリカの多くの諸国は二段階の産業化を経験している。最初の産業化は、植民地時代の枠組みの中で形成されたもので、現在から見ればサブ・リージョナルなマーケットに向けられたものであったが、独立後の拙速な国有化の被害を受けた。独立直後の産業国有化政策によって、杜撰な管理体制のもとに、多くの既存の民間企業が統合され、極めて狭隘な一国のマーケットの上での収斂が優先されていった。従って、最初の産業化は失敗に終わってしまった²³。

国際経済協力機関や商業銀行は、70年代に、国家を機軸とした第二段階の産業化に着手した。70年代末のアフリカ諸国においては、国際社会の協力なしに、ある程度民間の産業が多様化されていた一部の諸国を除いて、産業化の状況は芳しくなかった。酒類の販売業者やビアホールなど伝統的に保護主義を享受できる小グループを除いて、多くの国有産業は破綻状況にあった。巨額の資本が導入された多くの計画は実施段階に移る前に頓挫していた。この惨憺たる壊滅状況によって、国際援助機関は、80年代初めに、アフリカの産業化の失敗と産業化分野における経済協力政策の失敗を自供せざるを得なかった。

大きく挙げて、少なくとも三つの原因が存在すると考えられる。まずは、国有産業化のモデルが結局のところ袋小路に陥ったということである。汚職と腐敗によって、必要以上の大きさと必要以上の多額の予算を伴ったプロジェクトの起案という予め先の見えた大失敗の横行が助長された。国有企業の人事や政策決定過程における政治家の絶え間ない介入や容喙に起因している杜撰な管理、テクノロジーが欠如している中で産業界の大寺院を機能させる為に必要な束縛や強制、そして小さな市場といった要因によって多くの国営企業が潜在的な破産に追いやられた。政府による補助金は、完全なる破産を先送りしていたに過ぎなかった。

また、先進諸国の短期的且つ短絡的な商業的目標が経済協力の際の関心事であったことも問題であった。国際的な援助機関は、先進諸国の指導者によって支持されている先進諸国各国の商業的な国益と、そうした先進諸国と仲の良いアフリカの指導者の間の板ばさみになってしまった。1973年のオイルショック危機以降の大量の資金の国際流動性と、貿易収支を黒字にさせるために大契約を大量に成立させようと言う政治的な意思によって、こ

うしたプロセスは加速した。銀行による融資は、直ぐに経済協力のリレー役を果たし、次々に大契約が成立した。ドナー諸国は、将来性のない工場の売却を行ない、対外債務の増加にせつせと貢献していった。

これは、国際機関の援助が機能しなかったことの現れである。実際、融資は貸し手が提案する財とサービスの購入に使われる。借りた国が本当に必要としているものよりも、輸出国の要請に適ったプロジェクトの実施が目的となっている。これらのプロジェクトは開発を促すどころか反対に先進国企業の受注を増やし、恵まれた国のエリートをさらに豊かにする。これらの融資は、新規の融資を受けるために未払い利息を支払うのにも使われる。

次に、経済的な環境が、民間産業セクターの投資には直ぐに不向きであることが判明したことである。法治国家の不在、官僚機構による日常茶飯事の介入、絶大な権力を有する政治介入などと市場の小ささ、製品製作過程の各エレメントのハイコスト化、社会的に不適切な立法等が絡み合い、民間産業投資は冷えついた。

産業、強いては国有産業の失敗、アフリカ経済の危機は、多くの基本的な、市民の生活の根幹に関する公共サービス機関や公共機関の破綻状況によっても表面化している。社会的にも経済的にも一国の国民に対して必要不可欠なサービスを提供すべきこうした機関は、企業や産業の組織や勃興に直接に関係する環境を提供するものである。

しかしながら、こうした機関はその役目を果たさなかった。例えば、病院は、基礎的な最低限の治療や診察も確実に行うことは出来なかった。建設会社や不動産会社は、物件を建設もしないし、管理も行わない。電気は、途切れ途切れにしか、供給されない。市内の水は、飲用に適してはいない。農村開発の大計画は失敗に終わっている。開発系の金融機関は殆ど破綻状況にある。商業部門の公共企業は、曖昧な形式での公的資金を導入することによって生き延びえた。

こうしたアフリカ各国の多くの公共機関の杜撰な管理状況は、今に始まったことではなく、10数年前から存在し、確認されている問題である。それ故、10数年前より、インスティテューション・ビルディング (Institution Building)、即ち、公共機関の能力の向上や公共機関の再構成を目的とした多くのプロジェクトが実施されてきた。しかし、何れもアフリカ諸国の植民地型の経済構造を打破するには至らなかった。

(2) 構造調整政策の弊害

アフリカ諸国に対する援助の悪循環は、更に巨額の債務を生み、その償還と利払いがアフリカ諸国の貧困の根源ともなっている。「ワシントン・コンセンサス²⁴」による世銀・IMF

の構造調整政策は、恐らくアフリカ諸国に必要な政策であったろう。しかし、余りに官僚的過ぎであり、議論の余地を残すものであった。なぜなら、アフリカ諸国の社会学的特質を無視し、モノの管理とヒトの管理を同等に扱ったからである。「ワシントン・コンセンサス」は、この悪循環に拍車をかけたといっても過言ではない。アフリカ諸国の経済構造では、構造調整政策の実施は困難なのである。

構造調整の枠組の中で強制された民営化計画は、ブレトン・ウッズの経済官僚のアフリカに対する無知を露呈したのである。国内株式市場がないサブ・サハラアフリカ諸国²⁵では、民営化というのは多くの場合、単なる清算を意味していたし、一種のネオ・コロニアリズムの温床²⁶ともなっていた。とりわけ、1994年1月に平価切下げが行われたフラン圏諸国の場合、公営企業の資産は二束三文に評価された。民営化の波が頂点に達した88年から94年には、準公営企業の民間部門への譲渡は他の途上国では1130億ドルの収入をもたらしたのに対し、アフリカでは24億ドルにしかならなかった。

サブ・サハラアフリカ諸国の民営化は結局は単なる公共企業の清算と売却であっただけでなく、アジアやラテンアメリカと違って国外に流出した資本を呼び戻すことにもならなかった。91年の時点でアフリカの流出資本は推計1350億ドルに上った。これは投資総額の5倍、民間部門投資の11倍、外国投資の120倍である。そのうち10%でも戻っていれば、南アを除くサハラ以南諸国の投資は2倍になったはずである。

外国民間投資の金額は基本的には投資家、特に多国籍企業が期待する利幅に左右される。サブ・サハラアフリカ諸国では収益率が95年には最高40%に達し、この地域は新興諸国で最も成長力のある市場となった。だが2000年の外国直接投資額を見ると、中東では19億ドル、アジア太平洋地域では210億ドル、ラテンアメリカでは199億ドル、ヨーロッパでは769億ドルだったのに対し、アフリカでは11億ドルしかなかった。しかも投資はナイジェリア、アンゴラ、モザンビークなど一部の国に限られ、天然資源（石油、天然ガス、鉱物資源など）の開発だけに回されている。後進地域では資源の開発による依存状態と貧困化が続くばかりで、生産的投資や雇用の創出、工業製品の輸出といった見返りを得ることはない。希少資源は、アフリカ諸国の開発に活かされたことはなく、寧ろ、紛争の火種となることが多かった。アンゴラ、コンゴ(民)、コンゴ(共)、シエラ・レオーネ、リベリアがその典型的な例である。

こうした状況下で、開発と債務脱出のための戦略の見直しが必要とされている。再建と飛躍へと本当に至る計画の基本は、技術移転、低利融資によるインフラや機構、生産体制の実現、アフリカ製品の先進国市場へのアクセスなどにおかなければならない。これらの

措置に加え、一定の猶予期間にわたり生産者保護のための選択的手段を発動すべきだろう。ヨーロッパ諸国が第二次世界大戦後にマーシャル・プランの資金によって、またアメリカの輸出品に対する国内工業、農業の保護によって復興を果たしたのは、このような方法に訴えたからだ。中国、インド、韓国や他の国々も同様の戦略をとってきた。

1980年にOAU首脳会議は、このような考え方のもと、前述の「ラゴス・プラン」という行動計画を提唱した。さらには「アフリカ通貨基金」の実現可能性も検討された。しかし二つとも、植民地時代から引き継がれた生産体制を永続化し、強化しようとするブレトン・ウッズ機関によって見事に無視された。この生産体制は、アフリカの域内取引を犠牲にして欧米間の貿易を拡大するために設けられたものである。

アフリカ諸国の永続的な経済的な破綻は、その経済政策を脱植民地化出来なかったことから来るのは明白であり、国際社会にもその責任の一端はある。NEPADにおいては、輝かしい目標が多く謳われているが、その実現は、この構造を変えない限り困難であろう。然るに、NEPADにおいては、この構造的な問題に対する対処方法は一切明記されていないのである。

5. アフリカにおける民主主義のジレンマとNEPAD

(1) サブ・サハラアフリカ諸国の民主化の流れ

NEPADにおいては、アフリカ諸国はガバナンスの重要性を認識し、グッド・ガバナンスを標榜し、民主主義の促進にコミットしているが、ここで、NEPAD実施の前提となるアフリカ諸国における民主化の意味と可能性について考察する。

ベルリンの壁崩壊を象徴とする冷戦構造崩壊後、サブ・サハラアフリカ諸国において、政治体制の性格に大きな変化が起こった。1960年代に雨後の筍の如く、多くの植民地が宗主国から独立したように、これまで単一政党制或いは軍事独裁制を敷いていた諸国が、1989-94年の間に、単一政党制を脱し、複数政党制を導入した。複数政党による選挙が実施され、平和的な権力委譲が行われる国も出てきた。これらの事実からは、アフリカで民主主義が強化されつつあるように見える。

他方で、一層の民主化へ向けた政治制度の変化であると思われてきたことが、実際には表面的な現象に過ぎなかったことを示す徴候もある。表面と中身は民主主義へ移行には違いないが、必ずしも西欧で理解される意味での民主化ではない。ここで、民主化の起源、意味、限界を順に見ていくことで、現代アフリカ政治の民主化の問題を再考したい。

(2) 民主主義の起源

民主主義とは果たして一体何であろうか。民主主義という概念は、極めて宗教的な概念であり、特にキリスト教の影響が強い。元をたどればキリスト教、それも「プロテスタント」の思想に起源を持つ。民主主義が近代西欧社会で生まれてくるためには、聖書とキリスト教の教理がなければならず、ルター、カルヴァンによる宗教改革が不可欠であった。

民主主義の根本的な概念である「基本的人権」は、宗教改革の中から出てきた。特に、魂が救われるか否かはあらかじめ神によって定められているというカルヴァンの予定説という概念が、ローマ教皇の権力、王権神授説、絶対王政を覆し、「人権」という概念を生み出したのである。カルヴァン派が原点とする聖書によれば、すべての人間は、神によって泥から作られたものである。世の中には乞食もいれば、立派な政治家もいる。だがどんなに偉そうに見える人間でも、元々は神によって作られた、ただの泥人形だ。だから人間には貴賤の差など存在しない。そしてすべての人間には、生まれながらにして、神から所定の権利を与えられているのだこの原点に回帰することによって、人間は神の下にあってはみな平等であり、人間が有している権利もみな同じであると考えに至った。これが「人権」の思想である。民主主義をスタートせしめたのは、このカルヴァン派の予定説であったのである。

こうしたキリスト教的素地が存在しなかったからといってアフリカ諸国を切り捨てるのは容易であるが、「グッド・ガバナンス」を前面に提示したNEPADを推進するアフリカ諸国にとって、民主化の進捗具合は大きなテーマであり、民主主義的な諸価値が根付いていくことを目指していないアフリカ諸国は存在しないであろう。一切のアフリカ諸国が、「グッド・ガバナンス」の名の下に、真の民主化を渴望しているのである。ここでいうガバナンス²⁷とは、簡単にいえば、政治権力の行使及び経済や社会の発展を目的として、社会の諸資源の管理という枠組みでのコントロールであり、民主主義の徹底を包含する概念である。アフリカ諸国において「グッド・ガバナンス」について議論されるとき、それは民主主義の諸価値の徹底をも言外に意味しているのである。

第一次大戦後、「議会制民主主義の合理化」によって、既存のメカニズムを使用して、東欧の新興諸国は民主主義的な制度に順応しようとした。しかし、東欧新興諸国は、民主主義を結局経験することはなかった。失敗は、明白であった。後の経済危機、政治危機から多くの諸国がファシズムの波に飲み込まれてしまった。第二次世界大戦、冷戦構造、50年に亘る全体主義の経験、ソヴィエト連邦の崩壊による冷戦構造の崩壊といった歴史的経験を経て、東欧社会は、民主化に足を一步踏み出しているのであるが、様々な紛争や

社会問題を経験し、その解決の困難さに直面してきた。

日本においても、民主的な制度が導入されてから、半世紀以上が経過しているが、その民主的な価値が完全に根付いているかどうか、民主主義を最大限利用しているかどうかは疑わしい。民主主義の誕生にまで2000年近くを擁した西欧諸国においても、同様である。

こうしたことから見られるように、民主主義の定着というものが、如何に困難なものかが理解される。ましてや、西欧社会で民主主義を生み出した原動力となったキリスト教的素地のないアフリカ諸国においては、その困難さは東欧諸国の比ではない。

(3) アフリカ諸国における民主化の起源

独立を達成したアフリカ諸国においては、独立時に殆ど自動的に移植した西欧諸国の民主主義的諸制度を最大限活用することはなく、アフリカのコンテクストに抗うことは出来ず、殆どの場合、軍事独裁、社会主義独裁、単一政党独裁の道を歩んでいった。独立当初の指導者は、「建国の父」「独立解放の父」といったカリスマ性を個人崇拜にまで高め、権力基盤を強化していった。

アフリカ諸国においては、あらゆる開発のモデルが失敗してきた。社会主義は、民主主義及び資本主義を乗り越え、魔法の解決策として期待されたが、寧ろ、社会混乱を招いた。国内及び国外の社会経済環境の変化から、民主主義の導入及び民主化の徹底がアフリカの経済破綻に対する万能薬として再び脚光を浴び始めたのである。

政治面においては、自由民主主義、経済面において、自由主義は私的財産と市場に基づく自由な経済活動および経済取引の権利と関連づけられてきた。要するに、経済的自由主義は、市場が自由に運営され、競争の中で価値と資源を配分するという概念である。結局、最適者とはこの競争に生き残る者だろうが、これは通常すべての人にとって利益となる生産の技術革新、資本蓄積、富の創造にとって好ましいことである。

しかし、資本蓄積と富の創造がアフリカにおいては植民地建設と植民地住民に対する搾取につながったことを思えば、アフリカ人の利害のために富が創造されるプロセスとして見ることはとてもできなかった。多くの植民地時代の欧州の歴史家は、欧州さらに言えば西欧諸国が、どのようにしてアフリカの発展を抑圧したかについて詳しく述べてきた。植民地経験は悲劇として見られており、植民地主義に対して起きた民族解放運動や反乱はアフリカの自由戦士を生み出したが、彼らは自由市場という善行を植民地の蓄積という悪徳行為と結び付けることはとてもできなかった。

資本主義的繁栄が自由経済市場と民主主義によってもたらされることを信じたというよ

りもむしろ、政治権力を握ったナショナリスト達が国家を利用して国民に開発と繁栄をもたらすだろうという信頼によって独立は勝ち取られた。貧困の大海の中で受け入れる自由主義的自由は、国民に何の利益ももたらさない。多くのアフリカ諸国の指導者は、アフリカの単一党支配国家を正当化していった。

独立後の10年間、多くのアフリカ諸国では、民族主義国家が開発という使命を、それなりに、かなり立派に果たした。国家がより多くの教育、医療施設を供給しようとし、「アフリカ化」政策によって、私有財産だけでなく雇用という未開発の分野がより多くの国民に開かれる結果となり、生活水準も上がった。私有財産の領域を拡大する一環として、インフォーマルセクターが成長し、アフリカ新植民地の外国資本や買弁資本が享受する支配と特権に挑んだ。しかし、この2つの領域は独立によってもほとんど変化しなかったため、依存型経済の構造がそれほど長い間拡大し続けることはできなかった。

その後、軍人もしくは文民エリート的手中にある国家権力は、多数を犠牲にして少数の個人的豊かさを実現する道具と見なすようになった。ブルジョワジー官僚が各国の中に現れ、国が持つ開発的役割を弱め、個人的な消費や富の蓄積に国家権力を利用するようになった。汚職と権力の濫用がほとんど至るところに蔓延し、正統的なものは侵され、軍による政治支配は増え、慢性的な政治不安が頂点に達した。

大衆に開発と繁栄をもたらすという理由で正当化された単一政党制システム及び権威主義的政治システムは、アフリカにおいては財政的には惨憺たる状況をもたらすことが証明された。同じ権威主義によって開発が進んだともいえる東南アジアと違って、アフリカの権威主義はまったく逆であることが分かったのである。即ち、大衆にとって低開発、紛争、そして悲惨な状況をもたらすことになった。70年代末までに単一政党国家はアフリカの多くの国でほとんど信用をなくし、民主主義とより開かれた社会を求める国民の要求が高まっていったのである。

90年代以降のアフリカ諸国の民主化については、主に以上に述べたように内的な政治力学と国際社会の構造変化等による外的要因の両方の結果であると考えられる。内的要因としては

- ①単一政党制国家の正統性の喪失
- ②国家のキャパシティの低下
- ③開発の失敗と深刻な経済危機
- ④反体制・民主化運動の萌芽

の4つが挙げられる。

アフリカの諸問題の根本は、何よりも経済破綻にある。独立から1973年のオイルショックまでは、アフリカ経済も比較的 success し、単一政党制は、リーダーシップの一貫性という側面から、アフリカ諸国における国民統合と開発という課題に適しているとの主張にも一定の妥当性があった。しかし、経済危機に陥るや否や、政治的ガバナンスの弱点が露見し、政府は雇用機会の提供においても資源分配においても、いわゆるパトロン・クライアント・システムに基づく機能を果たせなくなっていた。国内には不満が高まり、政府は一層抑圧的となった。そのため体制への反発が強まり、一層の政治的アカウンタビリティと人権尊重への要求が高まった。

問題は、こうした反体制的な運動が、根本的には異なる西欧的な民主的政治形態と適切な政治改革プログラムを要求しているのか、あるいは単に、より効果的なパトロン・クライアント・システムへの回帰を望むだけなのかは不明であるということである。野党勢力或いは反体制派を金銭等で買収し、切り崩すという例は、アフリカ諸国においては枚挙に暇がないからである。

しかし、国内の反体制的動きが、外的要因なしに複数政党制と政治の自由化に繋がったかは議論の余地を残す。事実、共産主義の崩壊までは、反体制派の統治モデルは、強力で動員型の単一政党制国家により近いものであった。

一方、外的要因としては、

- ①共産主義の崩壊と冷戦の終焉（東欧諸国の民主化）
- ②南北関係に対する西側の姿勢の保守化と民主化の要求
- ③構造調整プログラムの強制

の3つが列挙される。

共産主義が崩壊し、ソ連がかつての同盟国に対する支援を削減したため、ソ連圏に依存してきたアフリカ諸国は、西側の民主主義原則に則った政治改革への圧力に抗する術がなかった。また、それが世界の奔流として受容していったのである。国際社会の「客体」として扱われてきたアフリカ諸国の悲哀がここにある。

次に冷戦構造崩壊を契機とした西側諸国の政治環境の保守化につれ、外交課題における対アフリカ援助や単一政党制国家への支援は、優先度が低下したし、正統性を維持できなくなってきた。というのも、西側諸国にとって、アフリカにおいて戦略的な援助競争を行う敵手もいなくなり、その必要性が見出せなくなってしまったからである。正に国際社会は、単一政党制政治システムと国家主導型開発が失敗し、政治と経済の自由化の時代に突入したのである。ソ連の崩壊を見て、政治的には自由民主主義、経済的には資本主義の勝

利を再確認した西側諸国は、単一政党制の独裁政治体制を支援しつづける価値とその国内的な正統性を失い、民主化を要求するようになってきた。1990年のラ・ボールでの第16回アフリカ・フランス首脳会議におけるミッテラン大統領の民主化と援助のリンケージさせる必要性を述べた演説がそれを象徴的に物語っている。また、こうした援助に対するコンディショナリティーは、一主権国家に対する「関与の権利」として、国際法の新たな要素となっていく。

事実、経済危機の深刻化によって、アフリカ各国は援助の増大を求める必要に迫られた。債務の急増とともに、被援助国は西側の要求する構造調整プログラムを採用せざるを得なくなってきた。民主化は事実上、援助の交換条件となっていくのである。そして、政治プログラムとしての社会主義の正統性が崩壊し、あらゆる社会主義的政策を廃止するよう、西側から圧力が加えられた。こうした民主化の動きも、経済危機が深刻にならなければ、恐らくこのような重要性を持たなかったであろう。

かくして、近年のアフリカにおける複数政党制政治システムへの移行は、内的要因と外的要因の特殊な組み合わせの結果であることが示されたのである。

(4) アフリカ諸国における民主化の意味

アフリカ諸国の民主化の正確な意味については、大きな混乱がある。この混乱は定義上のものであるだけでなく、分析的、イデオロギー的なものであり、結局、アフリカの権力の性格及び将来あり得る政治の方向性、つまりガバナンスについての議論と同根なのである。

アフリカの近年の政治的発展についての分析は、特に選挙に焦点を当ててきたが、選挙だけに囚われると、政治の変化のプロセスが見えにくくなる危険がある。複数政党による選挙は、民主主義の定着を示すものと言えるだろうか。この問いは、つまり民主主義とは何かという問いである。そこで様々な側面から、アフリカ諸国の民主化の問題点を吟味していきたい。

まず、民主的政治秩序を成り立たせる手続き、特に政権交代のメカニズムと選挙に関しては、殆どの国で例外なく民主的な選挙で大統領や議員が選出されている。政権交代のメカニズムとは、選挙の勝者が統治し、敗者が政権を去ることを保証する法的枠組みを指す。また、選挙は自由な競争のための諸条件が整ったものでなくてはならない。この装置面を重視する人々は、適正な手続きなくして政治の自由化はなく、定期的な選挙実施により民主主義が深化していくと主張する。しかし、これまでのアフリカ諸国の政治行動に見られ

るように、選挙が単に単一政党制国家から他の単一政党制国家に移行するための手段と化している場合もあり、複数政党制による選挙の定期的実施だけでは民主主義への移行とは言えない。

次に、民主主義的な諸制度に注目する。政治秩序を構成する政治アクター間の体系的な関係に注目するのである。制度的枠組みの頂点に立つのは、憲法と法制度であり、更に①代表制、②正常に機能する議会、③直接的な政治的アカウントビリティのシステムの3つの制度的メカニズムが必要であるとされる。

代表制は恐らくアフリカで最も複雑な問題であろう。正式な民主主義の理論は、個人代表の必要性を強調するが、共同体、民族、宗教等のアイデンティティの重要性ゆえに、アフリカ諸国においては、代表制は個人ではなく集団の文脈の中で機能している。選出された代表は選挙区の利益と国全体の利益を均衡させなければならない。こうした前提条件を受け入れない限り、民主的秩序は適切に機能しない。代表は自分を選んだ者の利益増進のためにのみある、というアフリカ共通の観念は、西欧型の民主的秩序とは基本的に相容れない。

正常に機能する議会とは、選挙の敗者が野党として有効に機能できるものをいう。正しく機能する議会は、更に政府に対し直接に、政治的アカウントビリティを問う力を付与されていなければならない。不信任投票の権限や議員立法などで行政府をコントロールする力を有していなければならない。これはアフリカではまだ実現しておらず、こうした民主的な形の責任制度が受け入れられるかについては、懐疑的な見方もある。しかし、大抵の場合、アフリカ諸国の議会は行政府の決定を追認するだけのラバー・スタンプ議会となっている。

民主主義に賛成し支持する政治文化の有無をも考慮に入れる必要がある。まず、民主主義国家の殆どが西欧諸国であり、民主主義が西欧に生まれてこともあり、その民主主義の文化的特性を強調すると必然的に西欧的な民主主義のイメージを描くことになる。また、政治文化が世界各地で異なる以上、西欧の政治の長所だけに焦点を当てると、西欧以外の諸国からは暗に批判と受け取られかねない。

しかし、制度的に西欧に類似した民主主義への移行を考えるなら、文化面についての議論は不可避である。西欧で政治文化を重視する人々は、①民主主義的価値観、②代表制の文化、③責任の観念、を強調する。民主主義的価値観とは、支配者と被支配者の双方が民主制は望ましく且つ効率的であるとの見解で一致している政治文化のことである。民主主義の伝統のない国では、民主制によって政治・経済的危機を克服できると信じる理由は、

本来的にも歴史的にもない。更に、民主主義的価値観とは、個人が民主的な代表システムの仕組みを信頼する政治文化を意味する。

ここでも、個人の代表という観念と相容れない文化的伝統を持つ国では困難が生じる。しかし、こうした特性も、責任という民主的な規定を受け入れる政治文化がなければ全く無意味である。政治的アカウンタビリティとは、支配者が自らの政治的行動について、被支配者に対し責任を負うメカニズムである。独立後のアフリカの政治秩序は伝統的な形の政治的アカウンタビリティを正式に認めていないので、民主的な責任のメカニズムが失敗することは危険である。選挙の質や議会制度の運営に何らかの不備があれば、民主的責任は正当性を失い、政治的秩序の中心に空洞が生じる。

民主主義は、長く複雑な政治プロセスの最終結果として出現したのであり、「より良い」政治秩序を確立しようとして、特定の時点で意識的に採られた政策決定の結果ではない。民主主義の機能を可能にするのは、その枠組みではなく、民主的政治秩序を正統で有効なものともみなす社会全体のコンセンサスである。

そこで、西欧とアフリカの政体の歴史的発展を比較する視点から民主主義の問題にアプローチするのが有益であろう。その際、①西欧民主主義の誕生には長い時間を要し暴力を伴った、②民主主義の出現は資本主義の発達に支えられた、③民主主義が効果的に機能するには個人代表と議会による政治的アカウンタビリティの関係を正統とみなす広範囲なコンセンサスが必要なのである。

アフリカは、欧州に民主主義の出現を可能にした経済力や政治的安定を経験したことがなく、現在も厳しい政治・経済危機に見舞われている。こうした状況の下では、近年の複数政党による選挙が真の西欧型民主主義に繋がると考えることには何らの根拠もない。

残念ながら、現在の政治的移行が一層の政治的アカウンタビリティに繋がらない可能性は高く、現実に深刻な結果をもたらす得る。最も直接的には、現実への幻滅により民主主義への熱望が冷めてしまう危険である。

(5) アフリカ諸国における民主化の限界

独立当初、アフリカ諸国において、単一政党制は極めて高い地位を与えられていたが、現在は完全に敵視されている。一方で、複数政党制はいまや万能薬として崇められている。しかし、複数政党制に基づく選挙が実施され、表面上民主的な政権が誕生しても、民主主義的な政策は行われなことが多い。先般、クーデターで覆された中央アフリカのパタセ前大統領は、民主主義的な選挙を経て、再選もされているが、その政策は反民主主義的で

あった。結局、アフリカの古くからある言い回しにあるように「山羊は繋がれているところの草を食べる」のである²⁸。

アフリカ諸国における民主主義の実施は困難である。「独立」、「開発」、「社会主義」といったアフリカ諸国が独立以来代わる代わる連呼してきたキーワードと同様に、もはや選択の余地はないとばかりに不可逆なものとして「民主主義」が礼賛される。民主主義は、長く困難な道のりなのである。民主主義は、複雑な操作を必要とするもので、アフリカの物質的且つ物理的な諸問題には、如何なる特効薬も与え得ない。即効の薬ではないのである。ただ、植民地時代及び独立黎明期には存在しなかった新しい概念なのである。

アフリカ諸国の民主化への移行には、制度以上に、文化的な側面を考慮に入れなければならないであろう。アフリカ諸国に内在するローカルな価値を、「アフリカ式民主主義」が生まれるまでに、如何に西欧型民主主義に順応させていくかということである。それは一方通行のエクササイズではない。アフリカには父祖伝来の風習への尊敬が重んじられている。その伝統の前には、開発の概念は副次的である。それが完全に変わるには、途方もなく大きな努力が必要なのである。「権力」についても同様である。

アフリカ諸国の伝統は、最上のチーフ (paramount chief/chef absolu) を特権化する傾向にある。アフリカに内在する人的関係依存のネットワークによって、「palabola」(アフリカ流の長話²⁹) が象徴とするところのアフリカ型民主主義が促進されていくのかどうか検討しなければならない。アフリカ諸国においては、チーフは一切の権力を保持する傾向にある。これまで非難の対象にあった抑圧に使用される「暴力」は、「(伝統への) 順応主義」に近いものである。

集団の長となると、集団のメンバーに優遇され、集団のメンバーを生活させることがその基本的な役目となる。公共サービスの価値観に照らし合わせると、チーフであること、公務員や知識人であることは、権力を行使すること或いはアドバンテージを確保することに他ならない³⁰。

アフリカ諸国の新たなイデオログたちは、民主主義を成功させるためには、それを適用しさえすれば十分であり、簡単に使える普遍的な薬品であると誤って考えている。アフリカ諸国のマージナル化を免れるために、アフリカ大陸に残っている最後のチャンスであり、代用品の利かないものとするのは誤りではない。しかし、アフリカ諸国が歩んできた道のりは必ずしも決して良いものではない。開発論者が行った過ちを政治面で犯してはならない。トップ・レベルでの決定、部分的で奥行きのない改革、アフリカ社会のベースとなる潜在的能力を忘れ、アフリカ諸国の社会構造を質的に不安定化させた。目を見張る

ような派手なイニシアティブ、そのアナウンスの効果は、策定された目的と同様にコミットされた努力と資金目標を正当化するだけである。しかし、実際の行動は、如何なる効果ももたらさなかった。

アフリカ社会においては、数字に表れず、大規模に展開しているインフォーマルな活動が存在する。このインフォーマルな活動は、時には創造性を生み出す。しかし、インフォーマルであるために国家建設の中には統合されない。

西欧の価値観を有し、西欧で教育を受け、西欧のインタレストと結びついている大部分のアフリカ諸国エリートは、自らに都合の良い「部族主義」を利用するために、部族中心主義的傾向を有することが多い。しかし、部族主義はアフリカ式の民主主義を構築することに貢献するかもしれない。「共和国の中の村と村の中の共和国」という概念を提示することによって。

援助は、結局象徴的なものに過ぎない。基本的には制度的なものであり、技術的なものである。即ち、制度や機関を助け、技術的な協力を行うのみである。援助は、選挙を容易にするために、司法や安全保障のサービスを強化するために、議会政治を優遇するために、法案の編集への協力などのための供与される。つまり、表面上の姿勢でありジェスチャーなのである。援助は、アフリカ諸国の制度の表面しか助けることが出来ないということである。

「独立」期の思想は埋没し、行き詰まり、精神が自由に向かっている新たな章が開かれようとしている。民主化及び民主主義は、そのベクトルである。この流れが、アフリカ大陸を古い因習から抜け出し得るのか、それともマージナル化やカオスに陥れてしまうのかは現時点では分からない。しかし、不可逆な流れであることは明白である。

複数政党制のドグマの信奉や「国民会議」の建設が理想ではない。民主主義的機能が、民主主義的制度から少しずつ生じていくことを望みながら、アフリカ諸国は、不変的な文化的なベースの上で制度的な民主主義をプレイしているだけである。

民主主義は、如何なるものであっても、複雑で、技術的で、制度と規範を必要とし、「法の支配」という倫理を有するものであり、全てを一度に作ることは出来なかった。西欧民主主義国の歴史を鳥瞰すれば、それが明白であることが分かる。複数政党制的民主主義は単なる類語反復になっている。複数の派閥や傾向を有する単一政党、つまりキャッチ・オール・パーティの方がアフリカ諸国にはより適応するのかもしれない。ガボンのように、前日までは政治のイロハも知らないグループを複数政党制の名の下に政党として認識することは如何なる意味があるのか。

アフリカは今日までのこうした民主化によって、政治的アカウンタビリティの強化と持続可能な経済発展に必要な諸改革のための適切な枠組みを生み出せたであろうか。

こうしたアフリカ諸国の民主化が、アフリカ社会に根本的な変化をもたらしたという一定の評価を行うことも出来る。即ち、アフリカの政治システムが曲がりなりにも開放され、新たな民主政治の実施は廃止し得ない先例となった、また、民主政治の実施が政治における「善」の観念を変え、非民主的体制が正統性を完全に失ったという二つの論拠からである。しかしながら、結局は「民主主義への移行」は本物でなく、専ら外部から導入され、移植されたもので、欠陥のある見せ掛けだけの複数政党制選挙以上のものではないのである。これまで述べてきたように、表面上は民主的でも単一政党制独裁政権と同様の特徴を見せているためである。

より重要なのは、現在のアフリカの政治的移行と一層の経済発展の間に因果関係はあるのかという問いである。この点については、コンセンサスが形成されてきており、既に착濟みのように見える。つまり、今や、民主主義は経済発展の不可逆な前提条件であり、開発こそが現在の危機を脱する唯一の道だと考えられている。

民主主義や民主化の実態を分析するためには、制度上の進捗状況を吟味するだけではなく、政治的アカウンタビリティに焦点を当てることの方が有益であろう。民主主義とは、政治的アカウンタビリティが第一義的に選挙と議会による監督とチェックを通じ果たされる1つの政治システムである。しかし、選挙と議会、それ自体では必ずしも確固たる政治的アカウンタビリティのシステムを保証するものではない。

従って、アフリカが民主的か否かを問うよりも、効果的で正統な形態の政治的アカウンタビリティが存在するかどうかを問うことの方が重要である。アフリカ人にとって究極的に重要なのは、支配者は被支配者に対し責任を負っているということを知ることなのである。

アフリカにおける政治的アカウンタビリティのメカニズムを評価するための政治分析を考え出さない限りは、民主主義への道筋を見通すのは不可能である。そのような分析の出発点は、アフリカの政治に実際に起きていることについての現実的な理解でなくてはならない。サブ・サハラアフリカ諸国の無秩序の原因を見極めるためには、独立後のアフリカの至る所で出来上がったパトロン・クライアント・システムの中で、政治的アカウンタビリティがいかに多種多様に機能したかを理解することから始めなければならないのである³¹。

また、民主主義の必要条件として急速な経済成長と繁栄に着手することなく、アフリカの民主主義的空間がどのような広がりを見せるのかを予測することは困難である。急速な

経済成長と民主主義的空間の拡大は、西欧において、民主主義と資本主義が同根から出現し、支え合ってきたように、ある程度一緒に進まなくてはならないのである。

民主主義は単なる「参加主義政治」(politics of entrism³²)として理解されるべきではない。参加主義は、権威主義的政治の範囲内での政治的開放を容易に認める。しかし民主主義は「政治的参加」を強化するプロセスという観点からまず理解されなくてはならない。つまり、政策決定(policy making)、決定形成(decision making)、責任や希少価値の共有と分配という観点での統治プロセスへの市民の参加である。要するに決定形成過程、政治過程への市民の参加のことである。市民の権利の水準が低ければ、参加が公正性、正義、社会的連帯、「法の支配」という民主主義的価値を高める可能性は低いのである³³。

次に、「法の支配」とは、民主主義の重要な側面である。換言すれば、参加は、個人的且つ伝統的且つ排他主義的或いは偏狭的なものではない行動規範及び決定形成の規範に基づくべきである。こうした規範は普遍的であり、市民としての個人に適用されるべきで、普遍的基準に基づいて作られない限り、他のどのようなカテゴリーとしての個人にも適用されてはならないのである。

6. 総括：NEPADが機能するための建設的提言

(1) NEPADとアフリカの市井の人々

NEPADは、結局はアフリカ諸国の指導者のショッピング・リストである³⁴。そこには、開発のために必要と思われるありとあらゆる願望が記載され、はめ込まれているのである。全てが満たされることは出来るのか。また、それはアフリカ諸国の市井の人々の望みでもあるのであろうか。

NEPADがアフリカの市井の人々に受け入れられるためには、NEPADがアフリカのそれぞれの国内で民主的变化にも関与し、それによって人々がNEPADを実行する指導者やそのプロセスに信頼を寄せるようにならなければならない。開発の基盤としてアフリカに富を呼び込むような国際環境との間に提携関係も持つべきである。

これまで見てきたように、現在まで、アフリカ諸国において、貿易、外国市場へのアクセス、対外援助、対外投資に関する過去のすべてのシステムは、国内における富の創造と国内市場の成長に関するアフリカのニーズに役立ってこなかった。貧困に対する戦いに勝つことがかくも難しく、アフリカ諸国の歴代政権が、国民の悲惨な状態の責任を「負の遺産」及び国際社会に転嫁するなかで、外部世界こそ敵であると扇動してきたのは、おそらくこういった理由からであろう。不適切な統治は、開発プロセスを悪化させた。アフリカ

が今日抱える問題は、奴隷貿易と植民地主義の500年、貿易における先進国との不平等取引の100年、世界銀行、IMFなど多国間機関による開発モデルの非民主的押しつけの50年にその足跡をたどることができる。過去のこの否定的体験を覆す新しいパートナーシップについて論じるにあたっては、これら過去の不正行為の救済措置としての賠償金の問題もまた議論される必要がある。

ロメ協定とコトヌ協定の下ですら、ACP（太平洋地域諸国）－EUパートナーシップは、公正な貿易関係、アフリカにおけるグッド・ガバナンスの改善、国民への開発還元を前提にした。1975年の第1次ロメ協定の署名から1990年の第4次ロメ協定の期限満了までの25年間、欧州市場におけるACPグループの輸出シェアは、8%近くから約3%まで半減以下に落ち込んだ。この間の主たる受益者は東南アジアなどほかの開発途上国で、ロメ協定ほどではないにしても、EUへの一定水準の特恵的アクセスを享受している。言い換えれば、ACP諸国が「供給抑制」を行うことによって、EU市場への輸出に与えられた特恵措置を十分に利用することができなくなってしまった。

（2）NEPAD成功の国内条件

NEPAD関係国は自らに課した責務を真剣に全うし、それに専心しようとしているだろうか。一方には、NEPADの提唱者であるアフリカの指導者たちがいる。彼らは今や、適切な民主的統治を行うことを誓い、その道にはずれる者は「ピア・レビュー」メカニズムを通じて責任の所在を明らかにするよう求めると主張しているが、そのことを制度的にはどう確保されるのかは今のところ明らかではない。もう片方の当事者であるOECD諸国は、経済的パートナーシップの条件としてこのような民主的統治の必要性にこだわってきたが、過去には、自分たちの国家利害にかかわる場合には例外を設けることも少なくなかった。

NEPADに代表されるように、開発や経済的な解決方法だけで、アフリカ諸国の問題を解決することは不可能である。アフリカ諸国の問題は、政治的な問題であり、社会構造上の問題であり、歴史的且つ文化的問題であるからである³⁵。

これまでみてきた不確実性と問題点がどのようなものであれ、まず、NEPADの提唱者が真摯な姿勢で臨んでいると信じたい。次ぎに、政治的、経済的環境でこれまで指摘してきた困難は克服され得る障害であり、初めからイニシアティブを不毛なものにしてしまうよう政策を行わないことも信じたい。

最後に、要するに、NEPADの成功は以下のような条件によって決まることになるであろう³⁶。

- ①賢明な政治指導者と民主的社会運動が、国内外においてより民主的な政治体制を勝ち取り、「法の支配」と市民権が制度として確立されて、行政府の肥大化した権威主義政権が解体すること。
- ②人的資源を浪費させ、稀少天然資源の略奪を許し、国家安全保障を護るためという名目で無駄な軍事支出をつくり出すもとなる、紛争を撲滅すること。
- ③社会的、物質的インフラストラクチャーに巨額投資し、アフリカ連合（AU）が目指したように地域の経済・政治統合を強化することによって、投資と資本蓄積のための魅力的環境を作り出すことができる国家のキャパシティーを強化していくこと。

（3）曖昧な諸点

NEPADの実施に関しては、曖昧な点が幾つか存在する。NEPADは多くの矛盾点を内包しながらも、見切り発車しているが、この曖昧模糊とした諸点を、クリアしていく努力を怠るべきではない。

最初の大きな曖昧な点は、アフリカ諸国がその開発計画を軌道に乗せることができるのは、もちろんドナー諸国の資金によってであるということである。結局、これまでと同様に、アフリカ諸国は自分自身で行おうとするが、他者の懐で行うことになるのである。アフリカ諸国のニーズは天文学的である。何故なら、NEPADを軌道に乗せるには、非現実的な年7%の経済成長率を達成し、それを確証するためには、15年に亘って毎年640億ドルの資金注入が必要であると謳っているからである。アフリカ諸国は、自助努力とオーナーシップを謳いながら、他者依存構造から脱していないのである。現時点では、NEPADはインフラ、農業、教育、保健の4分野への優先的投資を基本とした経済戦略を定めたものに過ぎず、資金の大部分を国際社会か外国直接投資に求めようとしている。これではアフリカは、グローバリゼーションの錯乱したネオリベリズムを免れないままである。手綱を握っているのは多国籍企業の支配下にあるブレトン・ウッズ機関である。

二つ目は、投資のモダリティについてである。如何にして、インフラ整備を必要とする国に重要な資本のリスクを背負いに来ることを民間セクターに要請できるのか。道路も、鉄道も、信頼できる空港もない中で、如何に民間投資家を引き付け、引き寄せることができるのか。汚職が経済的な現実を歪曲している中で、如何にアフリカを民間の資本を集め吸い上げる大陸に変える事が出来るのか。不安定な政治環境、汚職によって毒された司法環境の中で、如何にリスクを背負うことを奨励することができるのか。

また、7%の経済成長のためには、GNPの30%を投資しなければならない。アフリカ諸

国は現在GNP比15%しか投資していない。アフリカ諸国がこの目的を達成するためには、15-20%より多く投資しなければならない。もしそれが不可能であると考えたら、それは外国の援助によって満たされなければならないであろう。

第三に、NEPADは、それぞれの規範や分野を規定する「NEPAD運営委員会」や地域割りの意思決定機関「NEPAD実施委員会」によって指揮されることである。特に運営委員会はNEPADの創設五カ国によって構成され、それぞれの担当分野が規定されている。

- ①南アフリカは、「グッド・ガバナンス（政治）」、「平和」、「安全保障」、「民主主義」を所掌とする。
- ②アルジェリアは、「人間開発」である。
- ③ナイジェリアは、「グッド・ガバナンス（経済）」と「キャピタル・フライト」である。
- ④セネガルは、「インフラ」、「環境」、「ICT」、「エネルギー」である。
- ⑤エジプトは、「市場へのアクセス」、「製品の多角化」である。

一見して、この選択は矛盾だらけであることが分かる。

かくして、世界で犯罪発生件数の最も高く、国家機構がANCに牛耳られている南アフリカが、「安全保障」と「民主主義」をリードしていくことが出来るのか。30%の国民が失業に喘いでいるというのに、天然ガス、石油の利権を一握りの軍部が独占し続け、その代弁者を大統領に派遣するという政治経済構造が続き、山間部では依然としてイスラム原理主義者による無差別テロが頻発しているアルジェリアが、「人間開発」を担当するのに本当に相応しいのか。

次に、数え切れないほどの悪の構造を内在し、資本の海外流出に関する詐欺、国家破綻及び国家資源の国家による横領・収奪の原型であったナイジェリアが、オバサンジョ大統領の就任以降、良くなっているとはいえ、そのような国が「グッド・ガバナンス（経済）」と「キャピタル・フライト」を如何に改善していくことが出来るのか。

更に奇妙なことに、これらの国々は、NEPADの枠組みでアフリカにディスバースされる巨万の援助の分配をも担当することになっているのである。この五カ国の幾つかは、世界で最も汚職の激しい国に挙げられる国でもある。

他方で、四番目として、経済成長と外国投資は必ずしも貧困を削減しないことが認識されていないことである。たとえば、ラテンアメリカでは、1990~97年に貿易と投資が激増したが、貧困と経済格差は増大した。貧困を削減するためには、「市民社会」、とくに貧しく、社会的に弱い人々の国家建設への参加とその枠組みの構築とが必要不可欠なのである。

民主主義とガバナンスのビジョンを持たない開発計画は、「市民社会」をエンパワーメントしないのである。

最後に、前文において、NEPADは矛盾しているのである。NEPADの創設国は、アフリカ諸国の問題を歴史や国際社会の環境などの外的要因にのみ帰することを止めることを第一義的に謳っているが、実際には、「負の遺産」に対する「呪い」は終わっていない。奴隷貿易、植民地化、資源搾取の歴史。こうした呪文を繰り返すことによって、ドナー諸国の歴史的な贖罪意識を喚起させ、援助の実施に対してより寛大になってもらうことを願うという戦略なのであろうか。

(4) 「供与」から「投資」へ

先進諸国の専門家は、NEPADの真の目的を理解しており、批判を繰り返している。この新戦略が、アフリカ大陸にドナー諸国を戻らせることを意味しているということ。しかしながら、ドナー諸国の指導者は、NEPADを支援しようとしている。結局、これまでのアフリカ諸国に対する援助と大きな違いは、これまでは「供与」してきたが、今後は「投資」ということである。ドナー諸国も、アフリカ諸国においてブレトン・ウッズ機関が進めた構造調整政策が失敗に終わったことを痛感している。その為、アフリカ諸国を見捨てていないことを示すためにNEPADを支援することを決めたのである。

(5) AUと関与と内包する様々な問題

NEPADはAUにエンドースされ、正式にはAUのイニシアティブということになり、旧時代的な汎アフリカ主義の様相も呈してきている。AUの前身であるOAUは、1963年に創設された。OAUの決議は、欧州列強の植民地支配から独立を獲得したアフリカの新興独立国家の国際的な承認であり、脱植民地化（decolonization）のプロセスに過ぎなかったが、当時から既に汎アフリカ主義を主張していたが、OAUは結局如何なる問題も解決できなかった。

AUの目的は野心的である。欧州が行ったようにアフリカ諸国の統合と経済発展を軌道に乗せることを目標としている。その為には、アフリカ諸国は大きなサブ・リージョンに分割され、その中でサブ・リージョナルな統合を推進し、最終的な統合を進めるというもの。既存のサブ・リージョナル機関を最大限利用するという考えに基づいている。

EUは、戦後の「和解」という原動力とド・ゴールとアデナウワーという希代の政治指導者のリーダーシップによって段階を踏んで、統合されていったが、AUは一足飛びに統合を

進めようとしている。拙速感は否めない。また、EUは加盟候補国に対して、政治経済のクライテリアを課し、厳しい審査を施しているのに対して、AUはアフリカであれば全てOKと条件は一切付けない。汎アフリカ主義の現れである。アフリカ諸国には、「和解」という大きな原動力は存在しない。

AUの枠組みを強化するために、加盟諸国は、三つの主要な点で、実効的な力を与えようとしている。政治面では、汎アフリカ議会の創設、経済面では、アフリカ中央銀行の創設、軍事面では汎アフリカ軍の創設である。

しかし、資金の問題は解決困難である。経済的に苦しい台所事情の諸国が、AUの機能強化に資金を提供できるかという問題。アフリカにおける数少ない金持ち国が、最貧国を助けることをコミットすることが出来るかという問題。問題は山積みされている。また、リーダーシップ争いの問題もある。NEPADにおいても同様である。NEPADにおいては、ムベキとオバサンジョ、AUにおいては、AUの実質的な創始者であるカダフィと初代AU議長国である南アフリカのムベキとの間のリーダーシップ争いである。

(6) 紛争問題等

現在進行中の紛争問題も、統合を妨げる。西サハラ問題、コンゴ（民）紛争、コートジボワール、ジンバブエ、中央アフリカらが、NEPADの進展を妨害する。何れの問題も、その根本的な解決の糸口さえつかめていない³⁷。アフリカ各国政府がNEPADの原則に対し忠誠であることを示す最初の一大好機は、3月のジンバブエ大統領選挙³⁸であった。にもかかわらず、このテストにアフリカ諸国は残念なことに失敗した³⁹。

特にジンバブエの問題は、潜在的な外国投資家、それにアフリカがNEPADを成功させるのに必要な多額の資本移転で頼みとする西側諸国に対する危険なメッセージとなり得る。

先進国側は、このような予測不能なリスクの大きい環境に資源を注ぎ込むことはしない。アフリカ諸国は、一方的に契約を修正したり、反故にしたり、政治的義務と自国の経済的利益を切り離したりすることはできない、つまり、自国の都合だけで政策をつまみ食いすることは許されないことを肝に銘じなければならない。「もしアフリカ諸国がジンバブエの不正選挙を黙認するなら、何故部外者は「法の支配」に対する彼らのコミットメントを信ずることができるだろうか。もしそうしたコミットメントに疑義があるとすれば、どうして部外者はNEPADが真の変化をもたらすという期待を持ち続けることができるであろうか」と。アフリカはNEPADが要求する条件を受け入れることができるし、NEPADの利益に預かることもできる。あるいは、ムガベを容認することも可能である。だが、両方を

得ることはできない。これは、アフリカの指導者たちに対して、彼らが長い間避けようとしてきた問いに対峙することを迫る。つまり、彼らはアフリカ大陸に真の変革をもたらす今世最大の好機を台無しにしてまでムガベのような独裁者を許し続けるのか、という問題なのである。

カダフィも大きな問題である。選挙で選ばれたことのない「革命の指導者」が民主主義やグッド・ガバナンスをリードする正統性を有することが出来るのであろうか。

(7) アフリカ諸国のキャパシティーの向上

NEPADの成功のためには、何よりもまず、アフリカ諸国は、国家のキャパシティーを向上させていかなければならないであろう。

エチオピアのメレス首相は、「強い国家」の必要性を訴えた。強い国家が必要かどうかを知ることは然して重要なことではない。これまでに述べてきたように、アフリカ諸国はキャパシティーのある国家「Capable State」を作り上げていくことを目標にする必要がある。現時点では、アフリカ諸国は、開発に向けた国家を有さないということである。人的資源と基礎となるインフラ整備を欠いている。人間開発、それは教育、水、医療である。それは、開発に向けた国家のみが提供できる公共財である。民間セクターに委託できるものではない。教育され、訓練され、健康な国民なしには、開発など不可能である。エイズが如何にアフリカ諸国を苦しめているのか。影響を及ぼしているのか。マラリアも同様である。強い国家のみが決定することが出来る多くの投資を必要とする。インフラ整備に関しては、政府は部分的には民営化できる。事前の巨額の投資に同意していなければならない。民間セクターが活動するためには、他のセクターについても同様である。国家安全保障、司法、警察、国家は、最小限の有効性を得るために、尊敬される法治国家を作り上げる為には、多くの投資を行わなければならない。それは、外国資本を呼び込むための条件の一つでもある。

(8) ドナー諸国の役割

アフリカ諸国が「Capable State」になろうとする努力を、ドナー諸国は側面から支援していかなければならない。この協力関係がNEPAD成功の一つの鍵でもある。

アフリカ人の約20%近くが紛争環境に疲弊している。物質的な損失、経済的なコストのみならず、アフリカ社会に残す爪痕、心的外傷、暴力とimpunityの文化、普遍性となってしまう。紛争地域の青年層は紛争に直接に関与してしまっている。その重要な将来に対す

る投資（教育と医療）の恩恵に浴することが出来ないでいる。紛争の解決及び防止、予防、再発の防止は喫緊の課題である。

アフリカにおける紛争の解決・防止、平和の解決、平和の定着には、ドナー諸国の関与が必要である。ドナー諸国はアフリカ諸国のイニシアティブやメカニズムに効果的にサポートする必要がある。アフリカ諸国の紛争を解決し、予防していく為の、国際機関の意思やキャパシティーを強化していかなければならない。武器の拡散を防ぐ為には、ドナー諸国の積極的な役割が求められる。ドナー諸国は、武器の売買の仲介活動を規制するための国際協定の採択に関する議論を進めている。EUの「everything expect weapons/ tout sauf les armes」イニシアティブも歓迎される。交易の自由活動の範囲を制限し、その適用を監視しようとしている。稀少資源と紛争の関係を考慮して、ドナー諸国は、紛争に間接的に関与している大企業⁴⁰の活動に対しても監視しなければならない。

現在、AUが行っている、軍事クーデター或いは憲法規定以外の力によって権力を奪取した指導者のアフリカ首脳会議からの排除という施策は評価すべきである。このイニシアティブも徹底的に適用する必要もあるが。

ガバナンスという概念は、民主主義、人権、法的且つ司法の枠組み、汚職対策、経済・社会分野における共通法制化、あらゆる分野における性差別の撤廃なども包含する。ガバナンスに関しては、ドナー諸国の活動は、政治的であると同時に技術的でなければならない。選挙プロセスの透明性の強化、司法制度の権限と能力の強化、犯罪の抑圧に対する協力、マネーロンダリングなど専門的な部分への関与も必要となってくるであろう。「ピア・レビュー」が大きな役割を演じるであろう。

医療におけるドナー諸国とアフリカ諸国の差は、近年増大し続けている。エイズ、マラリア、結核、髄膜炎等々の感染症に対する予防とヘルスケアにおける先進国とアフリカ諸国との格差は広がりつつある。独立以来、アフリカ諸国の首脳は、病気になると、欧州で治療を受けてきたという事実は、一向に変わっていない。開発の基盤となる医療・保険のインフラの整備は、不可欠である。NEPADにおいてもその重要性は謳われているが、最重要課題としてアフリカ諸国の指導者は認識しなければならない。

医療・保険の拡充には、ドナー諸国の協力が必要不可欠である。ドナー諸国や「市民社会」の技術協力、現場での活動の一層の強化が求められる。お金は万能薬ではないが必要である。また、病気に対する予備知識、予防教育の強化、医療（感染症、細菌、薬品など）情報の普及、医療に携わる人々の権限や能力の強化、医薬品へのより容易なアクセスなども。これは、アフリカ諸国の政府及びドナー諸国の政府のみならず、病院、大学、

医療研究所にも関係する問題である。

医療に関しては、製薬業界にドナー諸国は関与していかなければならない。民間セクターとのパートナーシップの確立が必要である。教育に関しては、ハイテクノロジーへのアクセスが疎かにならないように、有効なサポートをする必要がある。極となるアフリカの大学を見出す努力も必要である。民間セクターの投資に関しては、民間投資を刺激するための大きな活動範囲をドナー諸国は有している。金融構造の改良、信頼性と有効性の強化、アフリカ諸国製品の競争力を増大させるために行われる活動への参加、ハイテクノロジーの導入の支援、農業技術の改良、技術移転の支援、関税への特別待遇措置などを講じていく必要がある。

「ピア・レビュー」に関しては、ドナー諸国も「ピア・レビュー」のメカニズムの具体的な実施に貢献しなければならない。有効的な技術協力をもたらすことが出来る。何故なら、ドナー諸国は経験を有しているからである。しかし、「ピア・レビュー」の内部には関与すべきではない。寧ろ「ピア・レビュー」の外部で平行したレビューを行うべきである。開発の国際的な目的を尊重しながら、活動や援助や順応性の有効性を定期的にレビューすることである。金銭は万能薬ではない。特に公共資金の投入は全てを解決する訳ではない。NEPADを新たな「マーシャル・プラン」と同一視してはならないのである⁴¹。アフリカ諸国とドナー諸国の平行した「ピア・レビュー」メカニズムを構築することによって、相互義務の原則を構築することが出来るであろう。パートナーシップの現実を明らかにしてくれるであろうし、重要であるが、政治的にも心理的にも極めて困難なこのイニシアティブに対するアフリカ諸国のインセンティブを高めるであろう。

援助の増額に関しては、現在はGNP比0.22%。NEPADの目標であるGNP比0.7%には大きな開きがある。例えば、フランスは現在0.33%であるが94年には0.57%であり、93年には0.67%であった。アフリカ諸国の経済状況は悪化しているにもかかわらず、ドナー諸国の援助は減少傾向にある。アフリカでも、1人当たりの開発援助額が1990年の32ドルから1998年には19ドルへと減少している。多くのドナー諸国は、押しなべて、援助の増額をコミットメントしているが、果たして本当に実施されるのだろうか。注視していく必要がある。

貿易に関しては、アフリカ諸国の製品の輸出に対する障壁を廃止することである。コトヌ協定の精神がそれである。しかし、限界も存在する。アフリカ大陸に存在する内的障壁が問題である。市場への最良のアクセスからの恩恵を妨げる輸送やロジスティックの不備。料金に関する障壁と同様に料金と関係のない障壁も存在する。大抵の場合、隠された保護

主義的障壁なのである。ところで、アフリカ諸国の製品を優遇させるために、国際的な規範や規則も柔軟化する必要があるのであろうか。

輸出の増大の発展は、外国市場へのアクセスよりも内部のコンテキストに関わっている。人材育成の強化とインフラ整備に関わっている。アフリカ諸国の輸出の開放には、現在の製品と輸出の現在のレベルでは、経済成長には疑問符をつけざるを得ないことを認識しなければならない。

外部の財政資源のインパクトは最大限にならなければならない。負債の返済に充てられてはならない。拡大HIPCイニシアティブやPRSPイニシアティブなどの既存のメカニズムをアフリカ諸国は活用していかなければならない。

(9) NEPAD=分岐点

NEPADはアフリカ諸国の将来に決定的な転機を画するものである。これは否定の仕様がなない。また、ドナー諸国にとっても転機である。アフリカ諸国の問題の重要性を再認識するという観点で。グローバリゼーションからのアフリカ諸国のマージナル化を避けることは国際社会の使命でもある。ドナー諸国にとって、NEPADの失敗は、アフリカ問題の放棄を意味する。それ故、NEPADは、アフリカ問題解決の為の最後のチャンスかもしれないのである。

NEPADは、アフリカ諸国が自らの開発の運命を自分自身で責任を有するという必要性を自身で認識したものであり、何よりもまず、アフリカ諸国を見捨てない必要性をドナー諸国に認識してもらおう新たな戦略である。

NEPADは、アフリカ諸国の経済の構造改革とグッド・ガバナンスの実施を結び付けて活用して外国の投資を促進するという考えの上に立脚するイニシアティブである。主たる目的は、アフリカ諸国の未来は、もはや国際社会の援助に依存されないということである。NEPADの創設は、アフリカは、歴史や列強に対する非難の呪文とは決別し、低開発の原因に対する現実的な検証を始め、外国に助けを求めることを止め、自ら引き受けることを決めたということをも意味しようとしている。アフリカ諸国は、NEPADを通じて、「ワシントン・コンセンサス」の呪縛から自らを解放し、現在も続いている宗主国・植民地時代の悪しき資源集約・搾取型の経済構造からの脱却を図っていかなければならないのである。

- 1 「New Partnership for African Development」の略語のNEPADが、現在完全に一般化している。因みに、仏語では「Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique」で、「NOPADA」との略称で呼ばれていたが、次第にフランス語の略称は使用されなくなり、フランス及びフランス語圏アフリカ諸国においても、英語のNEPADが完全に定着している。
- 2 NEPADのパラグラフ147において、「国際社会で認められた開発目標である年間7%の経済成長率を達成し、2015年までに貧困を半減するためには、アフリカの年間GCPの12%、即ち年間640億ドルの資金ギャップを埋めていかなければならない」旨記載されている。
- 3 アンゴラなどは消極的である。
- 4 それは、IMF・世銀による構造調整政策におけるコンディショナリティーであり、ドナー諸国が援助の条件として時に義務付けたコンディショナリティーのことである。因みに、ミッテラン大統領は、1990年のラ・ポールでの第16回「仏・アフリカ首脳会議」において、援助の最重要条件として民主化を義務付けた。フランスの厳格なコンディショナリティーを画したものであり、「ラ・ポール」宣言として人々の記憶にとどめた。
- 5 こうしたアフリカ諸国とのパートナーシップという概念を打ち出したのは、寧ろ日本が先駆者であった。冷戦後の欧米諸国の「援助疲れ」が世界の趨勢となりつつある状況下で、93年の東京サミットにおいて開発問題の重要性と発展途上国とのパートナーシップを日本は議長国として謳いだした。それが93年秋のTICADに繋がったのである。
- 6 教育は、NEPADでは十分に触れられてはいないが、アフリカ諸国が教育システムに多額の資金を掛けながらも失敗した教訓は肝に銘じるべきである。アフリカ諸国は独立当初、多くの予算を教育システムにかけた。6年間の初等教育を終える児童は、教育システムの入った児童の60%未満である。年3%の割合で文盲率は増大している。現在、アフリカ諸国の人口の半分近くが文盲である。このままいけば25年後には世界最大の文盲人口を有することになる。
- 7 G8アフリカ行動計画に関しては以下を参照。 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/>

summit/kananaskis02/g8_africa2.html

- 8 K. Y. AMOAKO, « NEPAD: pour faire la différence », *Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2002, p. 15-21.
- 9 ユーロ加盟国の財政赤字がGNP比3%以内に抑えなければならないというEUのユーロ圏の「ピア・レビュー」
- 10 Jean-Pierre PATAT, « Le Nepad n'est pas un nouveau plan Marshall », *Géopolitique Africaine*, Printemps 2002 N°6, ORIMA International, p.81-88.
- 11 Adebayo ADEDEJI, “From the Lagos Plan of Action to the New Partnership for African Development and from the Final Act of Lagos to the Constitutive Act: Wither Africa? ”, *NEPAD: A new path*, African Academy of Sciences, Heinrich Boll Foundation, 2002, op. cit., p37.
- 12 1980年に初のアフリカ統一機構（OAU）経済首脳会議が開催され、2000年までにアフリカ共同市場を設立することや、農業向け政府支出を拡大することを内容とするラゴス行動計画が採択された。理念優先で具体的政策を伴っていないことが批判の対象であった。
- 13 Adebayo ADEDEJI, *Ibidem*, p35.
- 14 The Lagos Plan of Action(LPA) for the Economic Development of Africa, 1980-2000, and the Final Act of Lagos(1980)
- 15 Africa's Priority Programme for Economic Recovery 1986-1990 (APPER) which was later converted into the United Nations Programme of Action for Africa's Economic Recovery and Development (UN-PAAERD)
- 16 The African Alternative Framework to Structural Adjustment Programme for Socio-Economic Recovery and Transformation (AAF-SAP)
- 17 The African Charter for Popular Participation for Development
- 18 The United Nations New Agenda for the Development of Africa in the 90's (UN-NADAF)
- 19 CSSDCA : Calabashes (Conferences)on Security, Stability, Development and Cooperation

CSSDCAの創設に関する規定が最初に採択されたのは1991年4月に行われたカンパ

ラでの会議においてである。CSSDCAの提唱者は、ナイジェリアのオバサンジョ大統領（当時も大統領）であった。CSSDCAは1999年の9月のシルテ・サミットで設置され、第一回会議の開催の呼びかけがシルテ・サミットの文章の中で明記された。2000年5月のナイジェリアのアブジャにおいて、第一回会議が開催され、「CSSDCAに関する宣言」が採択された。CSSDCAは、AU設立のためのConstitutive Act第9条において規定されている原則の適用を促進していくことを目的としている。CSSDCAプロセスは、戦略的且つグローバルなフォローアップ・評価・報告のメカニズムとして見做されている。また、CSSDCAプロセスにおいて、OAU内部で二年毎に常設のCSSDCA会議を開くことを予定し、その会議において、レビューの報告書をOAU首脳に提出することになっている。CSSDCAは戦略的ガイドとして位置づけられている。CSSDCAプロセスは、NEPADの枠組みの中で適用されていることが望まれている。

20 Adebayo ADEDEJI, “Africa must invest more”, African Geopolitics, Spring 2002, N6, Paris, ORIMA International, op., cit, pp76.

21 Thandika MKANDAWIRE, “Thinking about Developmental States in Africa”, *Research for Proposal on the Sustainable Development to be made at the WSSD*, occasion of the Symposium of August 31st 2002 at Johannesburg “Sustainable Development and Governance in Africa: Governance for Africa by Africans”, Tokyo, 2002, The Japan Institute of International Affairs, pp71-74.

22 拙稿「アフリカの『国家』の苦難とグッド・ガバナンス」、『サブサハラ・アフリカ諸国におけるガバナンス研究調査』、日本国際問題研究所、2002年、133頁。

23 拙稿「アフリカの『国家』の苦難とグッド・ガバナンス」、134頁。

24 基本的には、緊縮財政、民営化、市場開放である。アフリカ諸国に関連する部分を列挙すると、

- ①政策目的全般としては、インフレ抑制、国際収支の均衡、経済成長、所得分配の是正からなる経済目標の実現、市場ベースの経済を支援し、開発と貧困削減を促進し、同時にマクロ経済の安定を確保するための制度改革を行う。
- ②緊縮財政としては、インフレ誘発的な課税に頼らない程度の規模に公共支出を抑える。財政手段を通じて国内貯蓄を高める。
- ③民営化としては、国営企業の民営化の推進、競争制限的な各種規制の撤廃。民営

化並びに労働市場を含む自由化の推進を通じて競争的な市場経済の創出を図る。

- 25 株式市場が存在しているのは、南アフリカ、コート・ディヴォワール、ガーナ、ナイジェリア、ケニア、ナミビア、ジンバブエ、モーリシャス、ウガンダ、タンザニア程度であろう。しかし、その内実質的に機能しているのは、モーリシャスと南アフリカくらいである。
- 26 構造調整政策を導入し、国营企業を民営化しても、旧宗主国の企業がその民営に名乗りを上げるというケースは多い。たとえば、コート・ディヴォワールでは、電力会社の民営化には、フランスの電力公社であるEDF、電話にはフランス・テレコム、水道にはブイグ（フランス最大のゼネコン）がそれぞれ落札している。
- 27 ガバナンスの定義づけに関しては、拙稿「アフリカの『国家』の苦難とグッド・ガバナンス」、2002年3月、日本国際問題研究所。
- 28 Pierre DABEZIES, « Vers la démocratisation de l'Afrique », *Défense Nationale*, Mai 1992, Ministère de la Défense, Paris, 1992, op., cit, p.23-24.
- 29 アフリカの部落単位での集会、議論、長話式交渉・商談などを意味する。仏語では palabre。
- 30 これがいわゆるインフォーマルな政治の構造である。このインフォーマルな政治のあり方、即ち統治のシステムがパトロン・クライアント・システムである。一人の個人がある集団の頂点に立ち、色々な形の利益を集団の構成員に恣意的な決定に従って配分する。構成員は利益の配分にあずかる代償としてパトロンに盲目的な忠誠と支持を与える。パトロン・クライアント・システムはアフリカの伝統、植民地行政の遺物、独立時のナショナリストの政治哲学、権力闘争等が絡み合って出来あがったシステムであり、容易に解体出来るものではない。アフリカ固有のパトロン・クライアント・システムは、アフリカの社会・経済に重層的に深く根ざしており、政治・経済のシステム、即ち議会、行政、さらに司法の実効上の機能に大きな影響を及ぼしているのである。行政権の突出を許しているアフリカ固有の社会・政治の実態上の制度がパトロン・クライアント・システムであると言える。行政の長をパトロンとし、中央省庁の官僚、政治家、国营企業の幹部、さらには地方のチーフへと広がるパトロン・クライアント・システムのヒエラルキーは、インフォーマルな政治の支配とパトロン・クライアント・システム自体の維持強化にとって極めて好都合な政治・経済のメカニズム

である。これがアフリカの現在の政治形態のバックボーンであり、それを壊そうとする力と動きは、時には暴力的に排除される。さらに、こうした統治のルールそのものが容認される限り、現在はパトロン・クライアント・システムに組み込まれていない人々も、行政のトップが交代する事によって、新しいパトロンの下で利益享受のチャンスがうかがう事が出来る。より詳しくは、「アフリカ（サハラ以南）の開発とガバナンスについての研究調査」報告書、平成13年3月、国際開発アソシエイツ、第四章1－34頁或いは「International Symposium on the States(Political Entity) and Governance in Africa」日本国際問題研究所、平成14年3月、51－60頁。

31 Patrick CHABAL, “A few considerations on democracy in Africa”, *International Affairs*, April 1998, vol 74, op., cit, pp289-303.

32 「entrism」は仏語では、他の政治組織への侵入工作という意味で使用される。ここでは、「政治への侵入（進入）」という意味をこめて使われている。

33 Peter ANYANG NYONGO, “Democracy and Political Leadership in Africa in the Context of Nepad”, *Research for Proposal on the Sustainable Development to be made at the WSSD*, occasion of the Symposium of August 31st 2002 at Johannesburg “Sustainable Development and Governance in Africa: Governance for Africa by Africans”, Tokyo, 2002, The Japan Institute of International Affairs, pp64-65.

34 Adebayo ADEDEJI, “Africa must invest more”, *African Geopolitics*, Spring 2002, N6, Paris, ORIMA International, op., cit, pp79.

35 Bernard LUGAN, *God Bless Africa*, Editions Carnot, Cahors, 2003, p.292-300.

36 Peter ANYANG NYONGO, *Ibidem*, pp65.

37 アフリカ大陸を揺るがすコンゴ（民）紛争は、昨年プレトリア合意が締結されたが、その履行状況は芳しくない。依然として全く予断を許さぬ状況である。コートディヴォワールは、マルクシス会議など、フランスのイニシアティブで和平に進展があったが、停戦合意も、小規模の戦闘は続いている。リベリアやブルキナ・ファソの傭兵の関与も明るみになり、地域の安全保障に大きな影を落としている。

38 3月9日～11日に投票が行われたジンバブエ大統領選挙は、4選目を目指す現職のムガベ大統領と野党民主変革運動のツァンギライ党首の事実上の一騎打ちとなった。

結果はムガベ大統領が過半数の票を獲得して当選したが、ツァンギライ候補は選挙は不正だったとして結果の受け入れを拒否し、欧米諸国も相次ぎ選挙の公平性に疑問を表明した。ムガベ大統領はツァンギライに対して大きく有利な立場に立つため国家権力を行使したことが問題である。ムガベは、ジンバブエの貧困層や土地を持たない層に非常に受けがいい問題、つまり土地のない国民に土地を与えようという問題を擁護して活動していた。土地を生産的に利用していた人から力づくで土地を奪取することは、道理をわきまえた人には理解できないことだったが、ムガベは政治的支持が得られることを知っており、軍事独裁がするような大統領令ではなく選挙を通じて実行して見せた。

39 ジンバブエの問題は、深刻である。アフリカ諸国は一方でNEPADで高らかに高遠な理想を掲げ、その実現に向けての決意を表明しているのに、ジンバブエにおいては、全く逆方向のことを行っている。先進国側は、あからさまな暴力と不正がまかりとおった選挙におけるムガベの「勝利」の認定をこぞって拒否した。ところが、アフリカ側の反応は、「あいまい」から「支持」に至る容認的なもので、ムガベの乱暴狼籍を批判したのは独立系メディアと草の根組織だけであった。アフリカ諸国の大統領の中で、選挙を批判した例外的存在は、セネガルのワドとガーナのクフォーのみであった。これは、NEPAD以前の昔の思考への後戻り、すなわち、それがいかに弾圧的であろうと、別のアフリカ体制に対する連帯の本能的な表明であり、ムガベが奨励してきた不毛ではあるにせよ、伝統的な反帝国主義的姿勢への回帰にも見えた。それはまた、NEPADの基本原則からの根本的な離反を表している。ムガベによるジンバブエの組織的破壊は、あらゆる面で原則違反を犯している。そうでなくとも荒廃した経済への悲惨な結末と相まって、ジンバブエはいまや紛れもなく国際社会ののけ者に分類されようとしている一方で、アフリカ各国政府がムガベを「民主主義の擁護者」と表現したり(タンザニア)、「ジンバブエ人民の意志が勝利した」と言ったり(南ア)、選挙手続きを「透明性且つ信頼性があり、自由かつ公正なもの」と称賛(OAU(当時))したという事実は、NEPAD構想の将来に深刻な意味合いを持つことになりそうである。

40 トタルフィナエルフやデビアスなどである。

41 マーシャル・プランは、アフリカ諸国が始め、準備したNEPADと違って、4～5年の期間、戦争で荒廃した欧州諸国(被援助国)と米国(供与国)とが共同で推進した

プログラムである。欧州が第2次世界大戦前から先進国であり、市場経済も発達していたのに対し、アフリカの大半は依然として農業国であり、工業化も部分的である。欧州は生産能力、インフラストラクチャー、人的資源という観点では既にあったものを復興すればよかったが、アフリカの場合は生産能力、インフラストラクチャーを構築し、教育と健康にも大規模に公共投資をし、人的資源を開発する必要がある。NEPADには実施スケジュールがないばかりか、本物のマーシャル・プランの成功に中心的役割を果たした欧州経済協力機構（OECD（当時のOECE））のような実施機関も設置しようとしていないことである。その点で、マーシャル・プランとは大きく異なるのである。