

## 第九章 アフリカの「国家」の苦難とグッド・ガバナンス

片岡 貞治

### 1. はじめに

現在、国際社会において、紛争問題や貧困・低開発などのアフリカの様々な問題の解決策として、ガバナンスへのアプローチ、ガバナンス改善アプローチが、脚光を浴びている。特に冷戦終結以後の90年代において、ガバナンスに関する議論に大きな焦点が当てられるようになってきた。それは、民主化と並んで、ドナー諸国側の援助提供に関するコンディショナリティーとしても認識されるようになったのである。

アフリカの低開発に対する処方箋、改革案としては、世銀・IMFが主導する構造調整政策が先駆的な役割を果たした。いわゆる80年代の「ワシントン・コンセンサス」によるプログラムである。1970年代末よりアフリカ諸国において顕在化した財政赤字と対外経常赤字の大幅な拡大という状況に対して、債務繰越の交渉開始の前提条件として、世銀・IMFがアフリカ諸国に対して提示した処方箋であった。独立以来のアフリカ諸国の政治経済体制に大きな変更を迫るものであった。アフリカ諸国が独立以来進めてきた非効率的な国営企業による経済政策、その企業を維持させるための保護主義的貿易政策等を改め、国営企業の民営化や規制緩和を推し進め、市場主義的経済原理を導入することによって、慢性的な低開発から脱出できるという希望的観測に基づくものであった。

世銀やIMFの勧告に基づいたこうした構造調整アプローチが長年に亙り実施されたのにも拘らず、アフリカ諸国においては期待された経済成長は実現しなかった。世銀自身も、構造調整政策の実施を総括する形で、「構造調整政策は、経済成長の回復に必要な基礎を創るだけである<sup>1)</sup>」と分析している。市場主義的経済の原理を導入するだけでは持続的な開発を実現させることは出来ないということが認められたのである。

こうした構造調整政策の挫折、80年代後半から90年に掛けての冷戦構造の崩壊という国際政治環境の急激な変化の中で、世界的な民主化プロセスの流れで、アフリカにおける民主化の流れとセットで、開発のための不可欠な要素として「グッド・ガバナンス」が注目されるようになった。つまり、構造調整政策の失敗を踏まえ、ブレトン・ウッズ機関を始めとした国際ドナー社会において、経済開発・発展には政治的な民主化が前提条件、必要十分条件であることが普遍的価値として認められたのである。

言い換えれば、冷戦構造の崩壊後、現代アフリカの諸問題への処方箋として、政治的な側面も重視される「グッド・ガバナンス」が普遍的な価値として認識されるようになった

のである。民主化が経済発展の前提条件と認識されていったのである。

そもそも、「ガバナンス」とは一体何であろうか。「ガバナンス」（公務の適切な管理）というの、極めて複雑な概念を包含している。簡単に定義づければ、国家の統治のあり方、政治のあり方、権力の行使のあり方を巡る問題であろうと考えられる。

世銀やIMFの提示する概念においても、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として定義付けられている。この一般的な定義は、一国の経済的アクターの活動の枠組みの建設過程及び利益の分配に関する決定過程において、公共権力が演じるべき役割、と同時に、為政者と被支配者の関係の本質をも説明しているのである。

ガバナンスを主に簡単に分類すると、政体（ポリティカル・レジーム）の本質、一国の経済社会資源の管理における権力行使のメカニズム、政策を策定し実施するための公共権力の適性度、且つ公共権力機構側に帰すべき職務遂行能力であろうと考えられる。公共権力機構（立法府、行政府、司法府）の機能強化、法の優先、公共セクターの管理、汚職の取り締まりの徹底化、軍事費の肥大化の抑制等が、ガバナンスにおける重要な具体的な側面の一部と言える。

本稿においては、アフリカにおけるガバナンスの問題、その社会的且つ歴史的要因、アフリカにおける国家建設の問題等に対する問題意識を踏まえて、アフリカにおけるガバナンスのあり方について検証していくことを目的としている。

## 2. アフリカ諸国の経済的破綻

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。

また、最近の10年間は、著しい低下及び後退の現象も確認されている。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。

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。

更に、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沢山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。

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、大抵の場合、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。

### 3. アフリカの国家建設の苦悩

アフリカは近代以降常に世界システムの波に弄ばれ、国際社会の「対象物」として扱われてきた。つまり、アフリカは、奴隷貿易、欧州列強による植民地分割・支配、欧州列強に人為的に引かれた植民地境界線を引き継ぐ形での独立、冷戦時代の大国の戦略的な関与と冷戦終了後の財政的撤退等、常に国際社会の趨勢に左右されてきたのである。アフリカは未だに脱植民地化の過程にあり、国家のあり方を模索しているのである。こうしたアフリカの歴史的コンテクストを無視して、アフリカ研究を進めることは出来ないし、ましてや政策を立案することは出来ないと考える。

1960年の国連の決議、1963年の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。この段階では、無論国内的な統治能力があるかどうかは問われず、当時誕生したアフリカの諸国家は、国際的な意味合い主権をもつ主権国家として承認されて

いったのである。

近代において想定されている国家とは、「公」の概念から、公務を効果的且つ健全に管理し、公の領域を統治しているエンティティにほかならない。しかし、多くのサブサハラ・アフリカ諸国の国家の場合、近代国家において規定される公の概念は、およそ程遠く、西欧流の「公」とは結びつかず、屢私物化されることが多い。為政者の出身部族という社会集団やその社会集団が生存するコミュニティという別の「公」に左右されることが多いのである。為政者はその立場を利用して、自らの属する社会集団にせつせと奉仕する。そのことが、為政者にとって、その立場を守ることに繋がるのである。

近代国家建設過程においては、主権と人権、国家と個人の相克<sup>2</sup>を経た上で国民が溶解し、近代国家が国民国家として統一していく。言い換えれば、国家と個人、社会の集団化と個人主義という相反する原理が同時に重なり合って止揚していくことが前提条件なのである。しかし、アフリカにおいては、そのような相克や包括の歴史は存在しない。世界に類を見ないアフリカ的な国家、近代化が成立していると考えられる専門家も多い<sup>3</sup>。

こうしたアフリカの国家システムにおいては、為政者たる国家元首は、国家資源の配分も国民に対して十分に行わず、国家の代表や国家の統治者ではなく、一定の社会集団の利益の代表者に過ぎない。つまり、国内的な権力の基盤は、依拠する社会集団によって有するものの、国内的な公の権力の正統性を全くもたない元首なのである。このような国民に対して責任を果たせない国家にあっては、公権力や公共の財が私物化され、国家内部の支配的エスニック集団による希少経済資源の独占状態が続くだけであり、開発や経済発展は望むべくもない。

アフリカの政治システムの研究の多くは、全体の事象を追う余りに、国家統合の意義、社会支配現象などを過大評価することを屢々避けることが出来なかった。伝統の充実性と浸透性、近代化や国民的コンセンサスのしからしむる必要性、強制や依存に立脚した体制などの要素を説明するだけで十分であると考えられてきた。サブサハラ・アフリカ諸国における政治的現実の中にある力学や葛藤については研究されていなかった。一国の政治制度の成立過程、その機能の仕方、社会関連集団との関わり方などまで掘り下げた研究がなされなければならない。大抵の場合、サブサハラ・アフリカ諸国の任意の国に、極めて複雑な政治体型があることが確認される。それは、独立以後の国家が、世界の政治・経済システムに一主権国家として入っているにもかかわらず、植民地時代以前の社会形態と無関係には理解され得ないということである。言い換えれば、植民地時代と旧宗主国への依存という形態はアフリカ社会に固有の歴史性における再展開に過ぎないということである。

独立以後のアフリカにおける国家の建設と解体は、これまで多くの研究の対象とされてきた。それは、アフリカが未だに独立国家建設の過程、強いては、脱植民地化の過程にあると認識されていることと無関係ではない。アフリカの国家に関する様々な理論が打ち立てられ、そうした理論によって、アフリカ諸国が経験し、且つ今も経験しつづけている経済、政治、社会的な困難及び苦難を説明付けられようとした。アフリカは、世界の他の地域よりも、悪政、「悪しき政府」、「悪性の国家」の犠牲になっているのであろうか。

こうした問題は、多くの議論を巻き起こした。様々な識者は、アフリカの問題を、植民地行政の杜撰さ及び醜さ、冷戦構造の問題、拙劣な米国の対アフリカ政策、米国企業の中途半端な投資、国連の無関心、WTOの過度に自由な規定、人口の増大、自然環境の問題、アフリカの為政者とその臣下の私欲を肥やしたプレデター的な行動などの原因を求め、代わる代わる非難してきた。

アフリカ諸国が独立を獲得し、植民地というステータスから脱したとき、現代アフリカに対する認識は、欧州の列強から独立を獲得したことの正当化を誇示するために、フォーミュラ（「アフリカの統一」「国境の不可侵性」）を独立したばかりのアフリカ諸国の首脳が使用したことによって、混沌且つ曖昧なものとなってしまった。OAUの創設は、帝国主義時代、植民地時代の終焉という意味で意義深かったが、植民地諸国の対外的な独立を承認・確認したに過ぎなかった。その後、OAUは、アフリカ諸国の首脳が集う労働組合の総会のようなものになっていった。21世紀になって、この「アフリカ統一」「共同行動」という題目がさして前進せず、「絵に書いた餅」に過ぎなかったことは明らかである。

現在、リビアのカダフィ大佐とトリッキ・アフリカ担当大臣<sup>4</sup>の尽力により、OAUは、2001年のシルテ・サミット、2002年のダーバン・サミットを経て「アフリカ連合」（African Union）に移行し、歴史に新たな刻印を記すことになる。これは、極めて画期的なことであるが、こうしたイニシアティブが率先して実施されるようになったのは近年になってからである。

21世紀を迎え、アフリカ大陸に対する認識は、独立当初とは若干変化しているようである。現在では特にアフリカ各国の歴史的且つ社会的特殊性が強調されている。アフリカに関して語ることも、より論拠に基づくようになってきた。膨大なデータ、公務の実施過程における分析、各国政府発表による経済指標や生活水準数値などのお陰で、現実的な実証がなされるようになってきた。「アフリカのコンテキストには適応しない」という口実の元に40年に亙り蔑ろにされてきたグッド・ガバナンスと民主主義は、冷戦構造の崩壊を経て、普遍的な原則及び価値として認識されるようになり、他の地域と同様にアフリカにおいて

も適用されなければならないとされている。たとえ、こうしたグッド・ガバナンスへの努力を通じた政治・社会上の事象は、欧米諸国のそれとは大きく異なるものの、旧態依然の政治手法や政治倫理観に逆戻りすることは出来ず、グッド・ガバナンスが不可逆であることは自明のこととなっている。

#### 4. 数世紀に渡る構造

数世紀にも互り、アフリカ大陸はある種の「家族」を中心とした800以上の文化共同体によって構成されるモザイク大陸であった。その文化的共同体の中の家系構造、取り分け、その父系的構造から、一種の政治的共同体或いは政治社会が生まれた。欧米の文化人類学者はこれらを「首長府」（「部族の政治的権限のある区域」）或いは「王国」と呼称していた<sup>5</sup>。数百から数千平方キロメートル程度の地理的範囲を持つ領土を実効支配しているこうした政治的共同体は、その共同体に所属する人々の軍事的、法制度的、宗教的安全保障並びに食糧及び食糧ストックを確保していた。

伝統的な農業社会の枠外で、季節移動する牧畜民の「組織内」共同体が作られていった。その季節牧畜民の行程は、季節の変化を考慮して、大抵の場合、子午線に沿って行われていた。このような季節牧畜民による「組織内」共同体の動きによって、農業従事者全体の土地の地理的範囲が変化していった。畜産品と農作物の相互補完性に基づく交易関係が、時たま争いの種になることもあり、それがローカル・レベルから地域レベルに発展することもあった。サヴァンナ地域では、穀物、塩、鉄器、陶器、木造品等の普及に基づいた大陸的な広がりを持った商業の流れにより、物流が集まる特権的な「都会の」中心地が作られ、その中心地は、時としてネットワークのコントロール・タワーのような機能を果たしていた。

幾世紀も続いたこうした農耕・牧畜社会の類型的な分類は、様々な同盟のネットワークの大きさ、集団のヒエラルキー化の度合い、公共財（軍、法、外交、警察、財務）の共同体的な管理機構の有無等に応じてなされ得る。中央集権的権力機構を持たない分節化した社会は余り人口の多くない草原地域や森林などに集中し、それと対峙する形で、より人の集中する地域では「公共」の使命を若干有した機構を持つ「共同体」が存在していた。その最高責任者は往々にして「君主」のようなものではなくて、「兄貴分」的存在であった。その権力も絶対的なものではなく、柔軟性を持つ反対勢力の存在やチェック機能によって中和・緩和されていた。それ故、寿命の長い「首長府」や「王国」が幾つも存在しえたのである。支配家族の交代は伝統的な社会習慣を変質させることはなかったからである。ブ

ルンディでは、最高位のポストの占有は、一部家族の独占的な支配を避けるために、複数の王家間の世代ごとのローテーション・システムの対象となっていた。伝統的なアフリカの政治社会においては、貴族政治的なエッセンスは見られたものの、エチオピアを除いてその政治構造が封建制度に向かっていくのは稀であった<sup>6</sup>。

## 5. 植民地行政の無理解

植民地時代においては、アフリカ人に「文明」をもたらそうとしていた欧州列強によるこうしたアフリカ伝統社会の状況に対するしばしば不完全な分析と植民地行政の自国文化中心主義によって、多くの無理解を生み出した。植民地の独立時に誕生した「国家」は、伝統社会から派生したものではなく、旧宗主国から引き継いだ「政治」や「政府」の技術による産物として登場した。その「国家」を機能させ、指示を出すべき人々が、欧州が入植する前から優先されていた諸原則に影響を受けたままであったにも拘わらず。

他方で、植民地モデルの転換が生じた。嘗て旧宗主国の本土が、植民地化された民族から財政的な利権を引き出していったのと同様に、主権者となった人々は、以前に失った利権を取り戻したり、為政者への忠誠と引き換えに財政的且つ物質的な見返りを得ることを、各々の政府に対して期待していた。国家の合目的性は、国民に対する最小限の徴収ではなく、「民族」(nation)の責任者の周囲に重層的に張り巡らされたネットワークを養うために、最大限の課税を行うことにあった。こうした不正の消費活動が、不公平と不正、汚職の温床となっていたのである。

## 6. 顧客主義、パトロン・クライアント・システム、世襲財産

このようにして、植民地独立以後のアフリカの「国家」は、もともとは先進国社会、欧米社会で機能していた国家のイメージに基づいて作られたものの、独立当初より、絶えず増大していく「顧客」の為の金銭サービスを提供する機関になってしまったのである。公共サービスの規制及び分配の機能を完全に失ってはいないが、「国家」はその責任を全ての国民に対して果たしているのではなく、国を支援するネットワークの利益の為にその責務を果たしているのである。更に、分配や割り当ての機能も、欧米社会で行われているように余剰や利ざやという概念に基づくのではなく、資本そのものに対して行われる。従って、国の富の具体的な根幹となる産業に従事している企業家、農家、手工業者、商人などの資本が往々にして国家より徴収されるのである。

そこにおける「国家」は、国をコントロールする人々にとっては個人の財産として見做



される。その為、「世襲財産」(patrimonial) 国家とかネオ・パトリモニアル国家と形容される。こうした国家は、様々な形式での連帯を呼びかけ、伝統文化の象徴的な規範を使用し、大多数の人々の目にとって正統性のあるものと映るよう努力している。こうしたなかでは、「公共財」に対する意識の萌芽は期待出来ない。

こうした中で、外国からの援助は、開発のプロセスを容易にするために考案されたものであるが、次第に主要な利害関係の争点となっていった。外国からの援助は、国家機構内部においても、自国民への欠陥だらけの課税に対する埋め合わせのための財政補填として流用されたり、横領されたりしている。結果として、国際援助機関は、アフリカのコンテキストに対する十分な知識もないし、公共財の定義に対する教育も出来ないので、公務の管理に関する厳格な規制を押し付ける。ローカルの国家権力側では、国家は国の様々な構成単位間の調停の装置としての機能を停止し、「シビル・ソサイエティー」(市民社会)に強制権を発動する機関となり、次第に強張った抑圧的な装置となる。国家は、その権力の正統性を自国民に求めることは出来ず、国際社会の中で求めるようになる。国を代表して、旧宗主国を始めとしたドナー社会や国際機関に対する陳情やロビー活動を行うことがその国家権力の対外的な正統性を証明することに繋がると考えているのである。

独立当初から90年代以降の民主化プロセスが実施されるまで、単一政党が「国家の統一」という標語の名に於いて、普遍化していた。行政府の首長である大統領の出身地域や共同体を母体とした政党が、単一政党時代には国民政党として、複数政党制導入以降は、政権第一党として君臨した。政権大政党内では、派閥間の政争が行われる場合もあるが、往々にしてこうした派閥は、ある地域や民族利益集団の代表であるケースが多い。派閥争いの結果、分派していくことも多い。組織が一人の個人を中心に成り立ち、組織内での異なる意見や権力争いの結果は分派行動となるからである。野党のみならず、与党でも派閥が分裂して行くこともある。いずれにしても、こうした個人を中心とした利益集団や政党は、一般市民の利益集団で代表するという意思はなく、公共の概念に基づいた公共の利益を追求するという意思の触媒者の役割を果たすことはなかった。

言い換えれば、独立を宣言した主権国家は、砂漠の中で、無益な議論を行っているような印象を与えているのである。「公共財」に対する倫理が確立されず、法の支配が不徹底であるために、アフリカ諸国の多くの政体は、「世襲財産」(patrimonial) 性の偏執病に執り付かれ腫瘍化していった<sup>7</sup>。一方で、一部の国民は、急速に変化し、世界の趨勢に耳を傾けるようになっていった。就中、世界のマスメディアの急速な発展と欧州や北米に住む多数のダイアスポラのお陰である。専横的な権力機構の拡散と国家の機能や義務と国民の権

利の間の激しい乖離という現実によって、独立当初にセットされた政治機構がアフリカ社会には不適合であるということが証明されているのである。

## 7. ガバナンス改善の為の施策

アフリカの如何なる主権国家においても、官僚機構は重厚で、「シビル・ソサイエティー」(市民社会)の上位に位置している。民主的な進歩を目指すには、公務に就いている者は、国家のセンスを持ち合わせ、且つ民間の利益や私的な利害関係に対しては中立の態度を取らなければならない。しかしながら、大抵の場合、公務員を活気付けるべき連帯的な義務は、家父長的な関係性、即ちパトロン・クライアント・システムの中にしか見出せない。そこで、汚職の可能性を持つ、違法性の高い多くの慣行や職務上の実践は、礼節や慣わしの一つと見なされ、汚職撲滅を声高に叫んだとしても、一朝一夕のうちに廃止できるものではないのである。アフリカのニューリーダーと言われたガーナのローリングスやベナンのソグロ、ブルキナ・ファソのサンカラなどはこうした公務員の職業的実践や行動を修正しようとした。しかし、然したる成果は挙げる事は出来なかった。

こうした状況の中で、アフリカ諸国はもはやホープレスであり、世界から切り離れた方が良いと非現実的な見方を唱えるアフリカ専門家も多くいた。エリート層の改革を推し進め、実践的な方策を見出し、現時点では、支払不能で、重債務の国民及び経済の「瓦解」を防ぐことによって、初めて、アフリカにおける国家が再構築するというチャンスが再浮上してくるものである。様々な社会・職能的なカテゴリーの中での税金のより効果的な配分、インフラストラクチャーのリフォームへの国家資源の全面的な導入、最小限の社会保障の恵みによる最大限の家族の手当てといった具体的な方策の実施によってガバナンスを改善させていかなければならない。

民主主義的な進捗の度合いは、何よりもまず国庫金の適切な管理、そして、社会的弱者を国民総生産に参加させるための彼らに対する支援策等によって測られる。シャドウ経済を支える未公認や無認可の手工業者、いわゆるインフォーマル・セクターにおけるサービスや財の生産者もまた国有の大型産業の従事者同様に保護されなければならない。こうした国有大型企業の幹部や首脳陣の採用は、ローカルのビッグ・マンに従属した官僚機構の中で行われるのではなく、しっかりとした権限と能力に基づき、現代のマネジメントに関する教育を受けた若い世代から行われなければならない。

こうした教育や人材育成への努力を推進していかなければならないであろう。さもなければ、アフリカは低開発という陋習から抜け出せないであろう。旧来の陋習は、選挙の際

にしばしば散見される。政治に対する問題意識のレベルが十分に咀嚼された市民としての文化或いは市民意識に基づいていなければ、人々は伝統的な忠誠と自己同一性のシステムに応じて投票を行使するであろう。

言うまでもなく、教育システムの開発と発展には、膨大な資本が必要である。この分野に関しては、中・長期的な視点に基づく努力が必要であることを国際社会は同意しなければならないであろう。また、多くの諸国では、ハイレベルの人材育成のコストと投入できる予算とが相容れないケースがしばしばである。コストを削減するために、サブ・リージョナル・レベルでの人材育成プログラムの統合などを考える必要がある。

アフリカ諸国のガバナンスの改善のためには、第一次産品価格安定化公庫の厳格な機能の復活も望ましい。価格安定化公庫は、大抵の場合は、植民地行政時代に創られたものであるが、最も価値の高いものを蓄財し、それを後に生産者間に再配分するという使命を持っていた。国際価格が、国内の価格より高い時、生産者は国家によって保証された値段より低い値段で国際市場に売り出す。

独立直後の10年間は、こうした公庫はよく機能していた。特に73年のオイルショックを契機としたエネルギー危機の間は、資源ブームで沸き、効果的に機能していた。その後、国家機構内の非良心的な責任者による法外な徴収により凋落していった。

現在、食糧の自給自足は保障されるのは程遠く、主要な主食である麦などの穀物は輸入に頼っているものの、多くのアフリカ諸国の国民総生産の40%と輸出の50%は、農業食料品によって構成されており、こうした製品の生産量と交易の増大が、アフリカ経済復興の鍵を握っていると言っても過言ではないであろう。

## 8. おわりに

こうした様々な具体的な措置が、適切な方法で同時に講じられさえすれば、アフリカの国家の再構築、歴史的復権は決して非現実的な目標ではない。ハイレベルの責任者を始めとして様々なレベルは分野の責任者が、その行動を変えていくという努力を行わなければならないであろう。適切な方法で指揮された若返り政策のみが、このプロセスを加速化させることが出来よう。なぜなら、若い世代が、公共財の管理における悪しき陋習に手を染める可能性は、彼らの先達より低いからである。若い世代が充実しているアフリカにおいてこそ、こうした緩やかな世代交代が実現され得るべきである。

大統領や政府首脳陣の重要な役目は、権限と能力のある行政の責任者をよく吟味した上で選び、その行動を支援することである。国家元首はあらゆる情報について知らされてい

なければならないが、命令を出す役割を殊更に増やす必要はない。さもなければ、政策全般を導き、普遍的な規範や価値の番人という主要なミッションを遂行できなくなるからである。また、様々な権限の国家レベル、地域レベル、市町村レベル間のヒエラルキー化と移譲もガバナンスの改善には必要であろう。

アフリカ大陸レベルでの商業政策の調整の為の努力が払わなければならないであろう。サブ・リージョナルな経済的連帯が今芽を出そうとしている。サブ・リージョナルな貿易は商業の相互補完性は、付加価値を提供する。ECOWAS、SADC、COMESA等といった共同市場の建設への努力とその進歩は、良い方向性にあるものである。特にECOWAS間のヒトの移動に関わる査証発給手続きの簡素化と無料化は画期的な第一歩である。

アフリカ諸国はこうした商業活動を通じて国産製品に対して正当な報酬が得られれば、ドナー諸国がアフリカのハンディキャップを補填するために行う援助を当てにする必要性もなくなるであろう。

簡素化し且つ分かりやすい規範に則った機能する国家を構築するために集団の意思が確認されていけば、アフリカの将来をそれ程悲観視する必要はない。アフリカのエリート層の腐敗した行動、特にそれは外的な要因（国際機関の過激な決定、新植民地主義的な旧宗主国や関連企業の関与、国際市場の変動など）によって増幅されるが、そうした行動によって、アフリカの国家はその規制するという役割から脱線させられてしまう。ガバナンスの改善のためにはまずその行動を改めることが求められているのである。

現在、上記のように、世銀を始めとしたドナー社会は、「アフリカにおける市場経済」「アフリカにおける民主化」「新しい風」の到来を声高に喜んで迎え、「グッド・ガバナンス」の美德を誉めそやし、うら若き「アフリカ市民社会」の創設と育成を助けようとする。しかし、アフリカ諸国の権力と社会の関係を紐解いて見ると、アフリカ諸国は、世銀を始めとしたドナー社会が称揚する「グッド・ガバナンス」を実施しているどころか、不正取り引きが日常化し、嘗ての「暗黒の中心地」に戻りつつあるのが現状である。経済的には大規模な不正取り引き、略奪経済、希少天然資源の大胆な搾取が横行し、政治的には、為政者による国家機構の私物化が行われ、権力行使の過程で「犯罪化」が行われ、場合によっては、権力闘争から、紛争に発展するケースも屢である。こうした場合、武装私兵・民兵・傭兵が増大し、戦争が国境を超え拡大することもある

こうしたアフリカの国家は、「脆弱な国家」といわれる。国家としての権力の正統性とガバナンス度が低く、国民の多数の生活や安全の保障さえできない脆弱な国家である。アフリカは未だ民族国家/国民国家形成の過程にある。近代ヨーロッパ初期の状況と似た状

況にあると考える。現在は、一党独裁制や軍事政権の形態をとるアフリカの国家はごく少数になっている。しかし、外見の一致は、中身の一致を意味しない。国によって程度の違いはあるにせよ、アフリカには縁故主義や腐敗・汚職が蔓延しており、官僚制は存在するが、役職は個人化、私物化されている。従って、国家のシステムは、近代西欧のモデルのように機能していない。国民にとっては、国家の公正性は低く、自分たちが国家の主権者であり、国民として平等な権利を保障されているという感覚は抱きにくい。

こうした国家においては、屢、暴力が蔓延し、紛争や危機が勃発し易くなる。危機の予防は平和、安定、進歩の礎石である。しかし、それは持続力の要る長い戦いである。緊急の処置は一息つかせるに過ぎず、悪の根源を断つには至らない。危機というものは、社会の根深い悪、内的且つ外的緊張の表象であり、しばしば、ある社会が民族間の団結や平和を保障しうる方策を持ち得なかった為に起こるものである。その時、政治レベルでの議論は暴力になり、善隣関係は国境紛争へと変貌してしまうのである。真の予防には安定した環境が必須である。「グッド・ガバナンス」の原則に導かれ、公共の自由を尊重し、公益や公共財を気遣い、国民の意見に耳を傾け、国を構成する様々な民族間の均衡に注意深い国家が必要である。その場合には柔らかな「シビル・ソサイエティー」が開花し、国はそのユニティ（unity）と団結（cohesion）を見出し、激動を避けるための最初の答えとなる経済的開発を構築し得る。法、公的秩序、司法を尊重させる術を有し、国民に対して役割を果たす国が必要なのである。安定の為のこうした礎を築き上げるために、世界中の如何なる国も様々なトラブルを経験してきた。アフリカもガバナンスというアプローチで、こうした過程を通過していかなければならないのである。

アフリカの様々な問題解決に対するアフリカ諸国のオーナーシップと先進諸国とのパートナーシップを確約したNEPADにおいてもガバナンスの改善は最重要事項である。NEPADは、21世紀におけるアフリカの挑戦である。

ガバナンスという概念のアプローチの導入、アフリカにおける国家のあり方や国家の統治を見なおし、政治権力が行使される方法を改革させ、国家権力の正統性を高めることによって、紛争を防止し、開発を促進することに役立つような政策が行われていかなければならない。

より具体的にガバナンスを改善していく為には、アフリカ諸国の最大の問題点であるインフォーマルな政治、恣意的な政策決定、意図的に制度化されない行政の改革に取り組んで行かなければならない。そのためには、まず、チェック・アンド・バランスのシステムを政治体制、行政の組織・運営の中に可能な限り導入することである。国民への説明責任

と意思決定の透明性を確保し、且つ国民が参加している、或は国民の声が反映されていると認識できる政治と行政のあり方が確立されなければならない。そこで初めて、アフリカは歴史の主体、国際社会における主体となり得るのである。

— 注 —

- 1 World Bank, *Adjustment in Africa Reforms, Results, and the Road ahead*, New York, Oxford University Press, p.219.
- 2 アフリカにおける近代国家の成立の問題を検証するにあたり、参考になるので、多少長くなるが、藪野祐三は「近代市民社会は実態的な所有に代えて、機能的な所有を前提とする仕組みを創造。王権は「王」という実態的な存在が支配を司るシステムを鋭角的に意味した。王権の正統化には、王という具体的な支配者の存在の上にいるシステムからの権限委譲である。ナショナルというシステムは、主権という機関によって担われる。しかし他方、主権は人民によって担保されている。この無限円環は、主権と人権が同一物の二側面であることを語っている。イデオロギー的には、まさに主権と人権が同一物であるという条件を成立させたのが、国民国家というフレームであった。王でもなく、貴族でもなく、まさに国民自身によって構成されている国家こそ、近代の国家そのものに他ならない。図式的に言えば、主権は人権によって創造され、人権は主権によって保護されるというイデオロギー的構図に、近代を見ることができる。そのことから言えば、システムの終極が主権であり、同じくアクターの終極が人権であるという認識を、とりもなおさず近代の政治構造の中に位置付けて置かなければならない。そしてまた、このシステムの極限としての主権と、同じくアクターの極限としての人権が、あたかも調和的に存在するとみなされ始めたのが、近代そのものであったに違いない。しかし問題は、この時点から発生してくる。現実には、主権と人権は、それほどイデオロギー的であっても、相互依存的でありうるのか。確かに、主権と人権は相互依存の関係にあるものの、主権は人権を抑圧し、人権は主権を破壊しようとする。このように主権と人権が相互に対立し、その働きの齟齬をきたすケースこそ、経験的事象に違いない。この両者の対立は、経験的な用語を使うなら、主権はナショナリズム＝民族主義に変容し、人権はインディビデュアリズム＝個人主義に

結実していったのが、まさに近代であった。そのため、問題は、ナショナリズムと個人主義は、並存可能なのか否かという形で、整理することができる。確かに、ナショナルな運動を可能にする装置としてナショナリズムが誕生した。そしてまた、わたしたちは、このナショナリズムの運動の中に、多くの国民が溶解していく事例を、数多く知っている。例えば、植民地独立運動に典型的に見られるように、敵すなわち宗主国に向かっては植民地住民は団結する傾向が強い。民族自立の原則の下に、人々は団結する訳だ。しかし、一旦独立が完成すると、主権の名の下に宗主国と戦った主権者は、今度は逆に国民を抑圧するケースが頻繁に起こったし、現在でも起こってくる。この場合、主権は国民によって担保されるのではなく、主権者＝支配者という構図を描く。さらにこの構図は、外に向かっては開放の作用を果たすが、逆に内に向かっては抑圧の機能を果たす。」と論じている。(藪野祐三「政治的アリーナにおけるシステムとアクターの相克」、*法政研究*、九州大学法政学会、第67巻第1号、2000年8月、146-149頁)

- 3 ロンドン在住のフランスの歴史学者シャバルがその代表例であろう。Patrick Chabal and Jean-Pascal DALOZ, *Africa Works: Disorder as political instrument*, Oxford James Currey; Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1998, op. cit., p11-16 and p26-30.
- 4 トリッキは、駐仏リビア大使等を歴任した後、カダフィによって新設されたアフリカ担当大臣に抜擢された人物で、カダフィの信任が厚く、「アフリカ連合」創設の影のフィクサーと言われている。
- 5 Bernard NANTET, *Dictionnaire d'Histoire et Civilisations Africaines*, Paris, 1999, Larousse.
- 6 Sous la direction de Philippe LEMARCHAND, *L'Afrique et l'Europe Atlas du XXème siècle*, Paris, 1994, Editions Complexe.
- 7 フランスの政治学者のジャン・フランソワ・バイヤールは、こうした国家を「収奪国家」「犯罪国家」と論じている。(Jean-François BAYART, Stephen ELLIS et Béatrice HIBOU, « De l'Etat kleptocrate à l'Etat malfaiteur ? », *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Paris, Editions Complexe, Editions Complexe p17-55.)