

2. アフリカの現状と課題

本章では、アフリカの開発についての現状と課題について展望する。まずアフリカの現状や諸問題そして初期条件について概観した上で、これまでのアフリカ開発の軌跡をたどり、次に政治・経済・社会面を中心にこれまでの取り組みと課題を検討したい。

なお、本章では、アフリカ地域全体を対象に包括的・普遍的に検討を行い、アフリカの気候風土、民族、歴史、政治経済社会等の多様性を念頭に置きつつも、アフリカ諸国が共通して抱えていると考えられる開発の主要課題に焦点をあてて整理を試みた。

2-1 アフリカの開発問題（概観）

2-1-1 「世界の開発問題の焦点」としてのアフリカ

(1) 注目されるアフリカへの援助

1990年代特に90年代後半から現在にかけて、世界の開発援助の焦点は「アフリカ」となったといっても過言ではない。ジェノヴァ(2001年)のG8サミット、そしてカナナスキス(2002年)、エビアン(2003年)と過去3回続けて、サミットではアフリカ問題を主要議題の一つとして取り上げた。そして、2000年の国連ミレニアムサミットにおいて採択されたミレニアム開発目標(Millennium Development Goals/MDGs)はその行動計画において、優先的な配慮を要する地域としてアフリカを取り上げ、続く2002年に南アフリカのヨハネスブルグで開催された持続的開発の首脳会合においてもアフリカの開発が中心議題として取り上げられたことなどにそれは象徴されよう。

90年代以降の世界の開発理論を巡る最先端の議論の多くは、このような世界の開発課題としてのアフリカを想定して行われた。開発理論だけではない。現在の低所得貧困国における開発政策の基本的枠組みとなっている貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper/PRSP)やセクター・プログラム、中期支出枠組み(Medium Term Expenditure Framework/MTEF)、さらにはコモン・ファンドなどの新しい援助手法の多くは、アフリカ諸国を主な対象として形成されてきている。

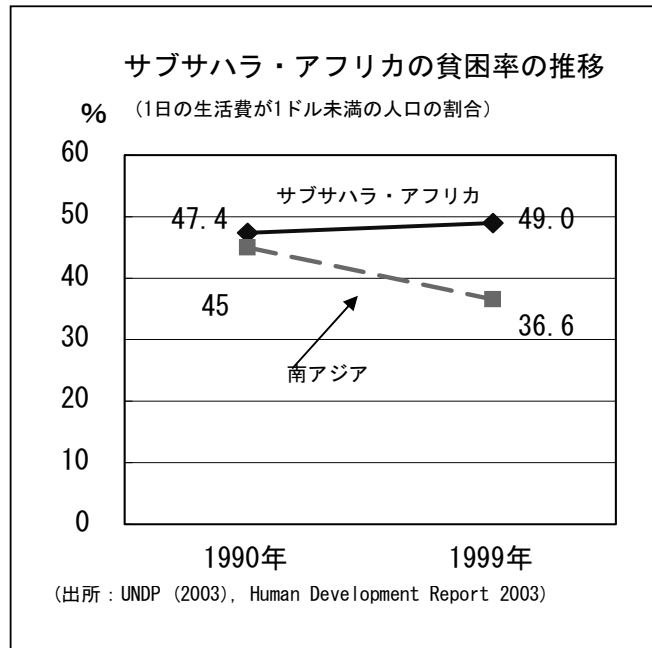
(2) なぜアフリカが注目されるのか？

90年代前半、冷戦後の安全保障上の位置の相対的低下を背景に、「アフロペシズム」という悲観論をもって語られがちであったアフリカへの援助が、なぜ90年代後半よりこれほどまでに注目を浴びるようになったのだろうか。考えうる主な要因は以下の通りである。

① 出口の見えない貧困問題

世界で最も貧困率(貧困層の割合)が高いのがアフリカである。UNDP(国連開発計画)のHuman Development Report 2003によれば、アフリカで1日1ドル以下で生活をする人口の割合は、1999年時点で49%とほぼ半数であり、36.6%の南アジア、中央アジア・東欧・CIS

の 20.3%を大幅に引き離して極めて深刻な状況である。しかも、貧困率は約 10 年前に比べて、改善するどころか悪化すらしている（1990 年時点では 47.4%）。もともと、貧困削減問題は、世界の「開発援助課題の主流」であったが、90 年代における、移行諸国支援やアジア通貨危機などの新たに生じた援助トピックへの対応を経て、90 年代末より世界の関心は貧困問題に回帰し、特にその出口の見えないアフリカに向かうこととなった。



②アフリカの「周縁化」と高い援助依存度

冷戦の終焉を背景に、90 年代は、各分野において技術革新と規制緩和・自由化などが進み、世界の経済および社会の統合すなわち「グローバリゼーション」が急速に進展した。先進国間のみならず先進国から途上国への、民間資金フローすなわち海外直接投資やポートフォリオ投資、銀行ローン等の金額が急速に拡大し、また貿易額も増大した。しかし、アフリカではこれらの金額は多少拡大したとはいえ他の地域に比べて極めて限定的で、グローバリゼーションのプラスの恩恵からは実質疎外されていたのが実情である。アフリカはいまだ、開発に関わる資金は海外からの援助に多くを因っており（2001 年時点で粗資本形成の約 23%は援助に依存。World Bank (2003)）、途上国平均の平均（同約 4%）からすればその援助依存度は「圧倒的」である。貧困という問題が一層深刻で、しかも国際社会の支援すべきニーズが大きいという視点からアフリカに耳目が集まるのは自然の流れであろう。

③アフリカ側の主体的イニシアティブの進展

一方、援助を供与する国際社会からではなく、アフリカ自身の発意によるアフリカの改革のための新しいイニシアティブが打ち出された。2001 年、アフリカ諸国により、「アフリカ開発のための新パートナーシップ (NEPAD)」が、アフリカ連合首脳会合 (AU。当時は OAU) で採択されたが、本イニシアティブは、それまで受動的に受け入れてきたガバナンス改革の問題にも踏み込み、それを自ら謳うだけでなく、相互監視 (ピアレビュー) までシステムとして構築するなど、極めて斬新な内容を伴っている。このようなアフリカ自身の改革への姿勢は、国際社会により高く評価されており、一層アフリカへの関心と期待が高まっている。

（詳細は 4-1-5 に後述）

④テロ問題への関心

2001年9月11日の米国同時多発テロ事件の発生とその後のアフガニスタン復興支援などを契機に、貧困問題とテロの関係や平和構築の重要性についての問題意識が国際的に極めて高まることとなった。テロには深刻な貧困問題が背景として横たわっているとして、最も深刻な状況を有したソマリアなど「テロの温床」としての具体名なども挙げられたアフリカは、この文脈においても注目されることとなった(注)。一方、世銀はじめ国際機関や特定のドナーは、貧困問題への取り組みが、テロ問題によって国際社会の関心が薄れ「風化」することを防止し、逆にこれを契機に取り組みを一層活発化させようとした面もあると考えられよう。

(注) さらには、輸入先の多様化などの米国のエネルギー戦略の転換により、アフリカの石油・天然ガス開発への関心が高まっていることも背景にある。

2-1-2 アフリカが抱える諸問題

これまでの援助にも拘わらずアフリカの開発問題が依然として深刻な状況にあることと、アフリカ自身による改革イニシアティブの動きや、9.11以降の世界のテロ問題への関心が、アフリカ援助に改めて世界の注視の目を向けさせたわけであるが、既に述べた諸点も含めて、ここで現在のアフリカが有する主要な問題点を整理したい。

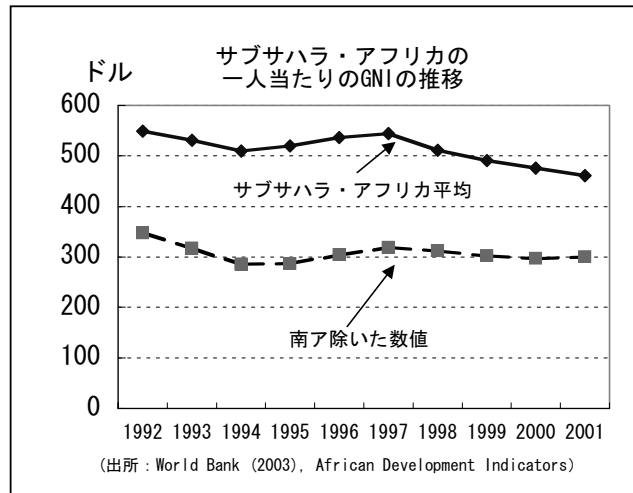
(1) 貧困問題と経済の長期的停滞

経済の長期的停滞と依然高い人口増加率、自然環境、土地や教育レベル、市場や社会サービスへのアクセスなどの様々な格差(inequity)も相俟って、アフリカは依然として膨大な貧困層を抱えており、アフリカの開発問題の中心はまさしく貧困である。1999年の推計によれば、アフリカ地域で一日1米ドル(購買力平価による調整値)の絶対的貧困ライン以下で生活をしている人々は、地域の人口全体のおよそ半分(49%)にあたる約3億2千万人にも及ぶとされており、絶対数では分母が大きい南アジアの方(約4億9千万人)が大きい、その人口比は世界で最も高い(UNDP(2003))。更に深刻な問題は、その貧困状況に一部の国を除き目立った改善が見られていないことである。

2001年の一人当たりのGNIは460米ドルと、人口の多い南アジアの平均値(450米ドル)よりやや高いが、これもアフリカで突出した経済大国である南アフリカを除けば世界最低レベルの300米ドルに低下する(World Bank(2003a, b))。しかも一人当たりGDPの水準は過去30年間にわたって、低迷あるいは実質低下さえしている状況にある¹。一人当たりGNIで中進国に分類されるの

¹購買力平価による一人あたりGNIでは、世界で最も低い地域となっている。なお、国別に見れば、アフリカには、一人あたりGNIで3,000米ドルを越える中進国であるガボンやボツワナから、100米ドル前後のシエラレオネやコンゴ等の最貧国まで存在している。

は、天然資源が豊富なガボン、ボツワナ、繊維産業などの軽工業振興に成功したモーリシャス、さらにはアフリカで飛び抜けた経済力と技術力を持つ南アフリカなど少数の国々に限られる。アフリカ諸国 48 カ国中約 7 割にあたる 34 カ国が、LLDC (後発発展途上国) に分類されている (世銀分類)。アフリカは世界で一人当たりの GNI が長期にわたり低下傾向にある唯一の地域でもある。

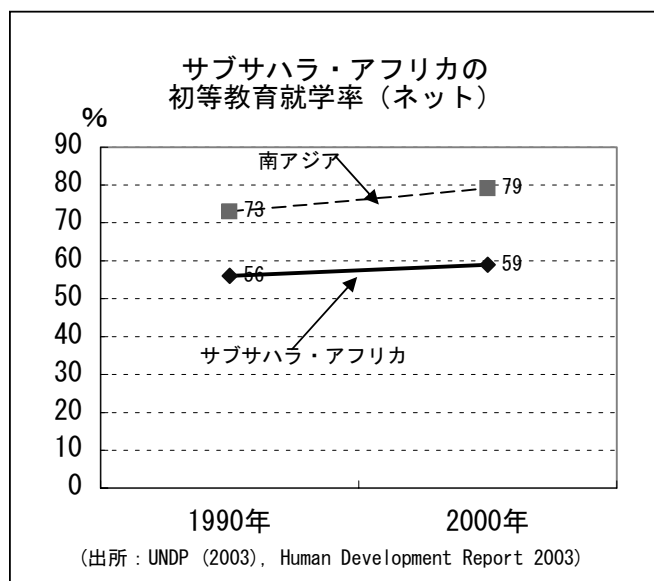


(2) 社会開発／人間開発の遅れ

発展には教育の充実や健康の維持・改善といった、人間／社会開発面の向上が不可欠であるが、アフリカは依然この面でも大きく立ち後れている。このことは、経済的指標に、保健や教育などの社会開発指標を組み合わせた UNDP の人間開発指数 (Human Development Index) の下位 20 カ国が全てアフリカ諸国であることにも如実に示されている (UNDP (2003))。アフリカの人間／社会開発の遅れの問題は、その厳しい現状と共に、経済停滞と低所得なども背景に、代表的な社会指標はおしなべて悪化の傾向にあることであり、主要な社会指標で改善の動向が他地域に遜色ないのは唯一識字率だけである。

人的資源開発の基本とも言える初等教育就学率 (ネット) を見ると、他地域が就学率 100% へ向けて着実な進展を見せている一方で、80 年代以降のアフリカ地域は低下傾向にあった。90 年代後半になると、ようやく地域の平均就学率に上昇傾向が見られているものの、いまだ 59% にとどまっている (2000 年現在。UNDP (2003))。

保健においてもアフリカの遅れは明らかである。例えば、保健分野の代表的な指標と考えられる 5 歳以下の乳幼児死亡率 (2001 年・千人あたり) は、172 と、世界で突出して最も悪い数値を示している (UNDP (2003))。中長期的な傾向を見ると、独立以来、予防接種の拡大などの様々なイニシアチブが取られ、保健指標は最近まで改善傾向にあった。しかし、ボツワナ、ジンバブエなど南部アフリカ諸国を中心とする HIV/AIDS の蔓延により、乳幼児死亡率や平均余命などの指標



は急速に低下しつつある。

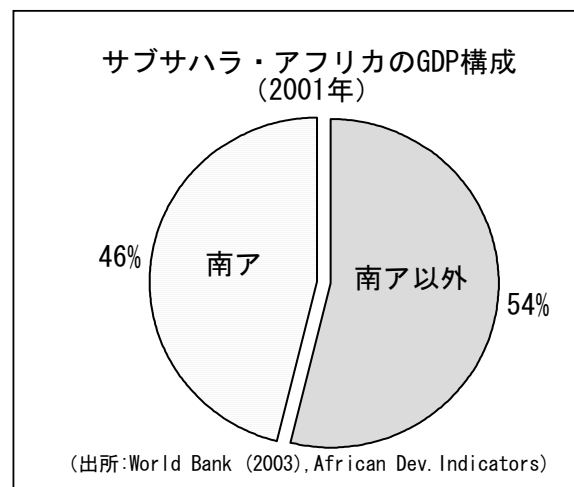
(3) 食糧保障問題と農業の低生産性

アフリカでは、就業人口の6割以上という高い比率の人々が農業に従事しているが（世界平均約45%）、南アフリカとジンバブエを除く全ての国が食料を輸入しており、その極めて低い生産性は、経済そして貧困問題上、最大の問題である（平野 2002）。アフリカの農業生産の大部分は、植民地時代に大規模な入植事業が行われたジンバブエなど少数の国を除き、依然小農によって担われており、穀物を中心とする小農生産は、天水依存で農業投入財もほとんど使わない粗放的農業である。緑の革命以降、労働生産性が大きく上昇したアジアなどの他地域と比べて、アフリカにおける農業部門の生産性は独立以来ほとんど変わっておらず、生産が天候の良否に左右される不安定性も有している。この食糧生産の低迷は、その高い人口増加率も相俟って、アフリカを世界で唯一の栄養状況が悪化傾向にある地域にしている。これまでの穀物生産量の増加は、土地あたりの生産性向上ではなく未耕地への拡大を通じて行われてきたが、耕地拡大による生産の増大も、高い人口増加率による人口圧力の高まりと、土壌悪化など環境劣化が急速に進み、多くの国で限界に達しつつある。

(4) グローバリゼーションの中でのアフリカの周縁化

グローバリゼーションの流れの中で、90年代には、貿易や海外直接投資の開発に果たす役割が世界的に一層注目された。アフリカにおいても、90年代、地域平均で貿易そして海外直接投資とも拡大したが、90年代の世界のそれらの伸びはペースを大きく上回る急拡大を見せたため、アフリカの世界的なシェアは一層低下した。例えば、貿易におけるシェアでは、1950年の時点でアフリカは世界のおよそ3%を占めていたが、90年代中盤にはわずか2%にまで低下した。南アフリカを除くとさらにシェアは小さくわずか約1.2%である（World Bank（2000））。アフリカに対する海外直接投資も、鉱産資源の豊かな一部の国を除き、依然低調である。背景には、政情不安、法制度やインフラの未整備等、依然厳しい投資環境が挙げられる。希少金属²や原油の鉱産物の産出地域としての重要性などを除けば、アフリカ経済は世界経済において極めて周縁的な存在と言わざるを得ない状況である。

アフリカの生産規模で見ると、地域の人口は世界全体の約10%（6.7億人）を占める一方、その生産高は世界のわずか約1%に過ぎず、わず



²近年、コンゴ周辺のタンタルが注目されている。

か人口1千万人のベルギーとほぼ同じ経済規模であることから、如何にその経済規模が小さいかが分かるだろう。さらには、このアフリカの生産額のうち、46%は南アフリカによるものである。

(5) 変わらぬ経済構造

2-2-1 に後述するように、70年代から80年代初頭にかけて行われた国家主導型工業化策も、80年代以降の経済自由化を通じた経済開発プログラムも、これまでアフリカ経済の脆弱性を規定してきた経済の基本構造を変えるには至っていない。投資率や貯蓄率は依然低く、貿易構造は少数の一次産品の輸出に依存し国際市況に大きく左右されるモノカルチャー的構造となっている。このような脆弱な貿易構造により、大きな貿易収支赤字が恒常的となっている。経済構造については、農業部門が依然、生産・雇用で大きな役割を果たしていることに大きな変化は無いが、特徴的なのは、農業部門、並びに競争力が低いため近年の経済自由化で縮小傾向にある工業部門（製造業含）が、それぞれ徐々にGDP比を減少させている一方、サービス部門のGDP比が拡大していることである。脆弱な経済・貿易構造、政府歳入構造や財政規律の問題から、アフリカ各国の財政状況も厳しい（2000年の平均財政収支赤字は、対GDP比5.4%（World Bank（2003））³）。

(6) 高い援助依存と累積債務

脆弱な経済財政構造と、低調な投資動向から、アフリカ諸国はその開発リソースの多くを今もって公的援助に大きく依存しており、粗資本形成額の約23%、海外からの資金流入額の約9割（南ア除く数値）が援助によるものと推計されている（World Bank（2003））。80年代初頭のアフリカ経済の低迷に対応して進められた構造調整政策による経済自由化も、市場が未発達なアフリカにおいては民間セクター主導によるダイナミックな経済成長プロセスには繋がらなかった。対アフリカ公的借款の多くは極めて条件の良い譲許的融資であったが、低成長により返済が滞る中、90年代までに多くのアフリカ諸国が累積債務を抱え込むこととなった。

アフリカにおける債務問題の核心は、必ずしもその累積債務の絶対的な規模とは言えず、その対GDP比ではアフリカは南米諸国より低い（平野 2002）。その問題の根幹は、規模というより、現在のアフリカ経済の低迷を背景とした返済能力の低さにある。90年代を通じて、アフリカの債務削減への取り組みが進められ、その取り組みは90年代末の「拡大重債務貧困国（HIPC）イニシアチブ」で形式的にはひとまず決着したといえそうであったが、その後、近年の一次産品価格の世界的な下落により、それら産品の輸出に依存するHIPCイニシアティブ適用国では、再度困難な状況に陥っている国が多い。

³データは grant を加算 (including) した上のもの。

(7) 紛争・平和構築

70年代より紛争の多発に苦しめられたアフリカも、90年代以降、モザンビーク、アンゴラ、シエラレオーネなどにおいて内戦が終結し、さらには周辺国を巻き込み“アフリカ大戦”とも呼ばれたコンゴ内戦における平和協定が締結されるなど平和構築においては大きな成果が見られた。しかし、その一方で、ソマリアにおける紛争終結の苦闘は続き、アフリカにおいて数少ない安定した国家として見られてきた象牙海岸での内戦状態など、アフリカが依然紛争多発地域である状況に変わりはなく、直接の戦闘被害者だけでなく、膨大な難民や国内避難民を生みだして、地域の発展の最大の障害であり続けている。欧米諸国が、ソマリア内戦やルワンダ内戦における軍事介入の失敗から、直接的な介入により消極的になる中で、アフリカ統一機構（OAU）や西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）などの地域機関による平和構築の試みが90年代より進められている。

(8) 民主化プロセスの実態

90年代初頭より急速に進んだ民主化プロセスにより、大部分のアフリカ諸国は少なくとも制度的には民主国家となった。しかし個々には、選挙を通じた政権交替が実現するなど、民主制度の定着が進んでいると見られるガーナやセネガルの例がある一方、選挙の実施により、かえって国内対立が激化したり、制度上は民主国家の体を取っているものの、その実態は強権的政治が続いている国々も存在するなど、その実態は様々である。アフリカ政治研究者の間には、民主主義という体裁は整えたが、アフリカ政治の特徴とも言われてきた地縁・血縁などに立脚したパトロネージ・システムの実態にはほとんど変わりが無いとの厳しい見方も強い。

(9) 脆弱な国家機構

90年代、多くの国がドナーの支援を受けつつ、汚職対策を含む行財政改革に取り組んできているが、依然、深刻な行財政上の諸問題が残されている。汚職の面では例えば、Transparency International の2002年度報告によれば、汚職・腐敗度指数調査（Corruption Perception Index：CPI）では、154カ国中下位10カ国のうち5カ国がアフリカ諸国であり、ナイジェリアが最下位のバングラデシュに次いでCPIの悪い国となっている。

(10) 高い人口増加率

アフリカは世界で人口増加率もっとも高い地域である。これは、60年代の高い増加率が70年代に入って急速に低下したアジア（南アジア除く）や、中南米と好対照である。これはアフリカが、人口転換過程の初期/中期の段階にあり多産多死の構造となっているためである。高い出生率は、総人口における15歳未満の人口を大きくし、人口構成は典型的なピラミッド型となっている（早瀬 1999）。アフリカは、アジアなどと比して人口密度は低く、土地への人口圧力は低いが、天水に依存し、焼き畑などの粗放的農業形態が中心であることや都市化の問題などを考えれば高い人口増加率への対応は重要である。

(11) 環境の悪化

アフリカにおける環境問題は、同地域の貧困問題と密接に絡み合いながら、急速に悪化している。多様な自然環境を持つアフリカにおける主要な環境問題としては、1) 砂漠化に代表される土壌劣化及び植生の後退、2) 森林（熱帯林）の減少、3) 生物多様性の減少、4) 都市人口の急増に伴う都市環境悪化が指摘されよう。森林減少においては、人口増と農地拡大や過剰耕作を背景に1990年から1995年までの5年間の間に約1.9千万haに及ぶ森林が消滅したと推定されている他、土壌劣化においては、アフリカ全体で全耕作地の約60%を占める約5億haがその影響を受けている（UNEP）と見られている。また、アフリカにおいては他地域と比較して都市人口比は小さいが、農村荒廃と結びついた都市人口膨張は進んでいる。都市部におけるスラムの拡大や、安全な飲料水、衛生設備、電気などの基礎的サービスなどにも大きな問題がある。

2-1-3 発展を阻害する初期条件

多くの国が1960年代に独立を果たしたが、旧植民地時代からのあるいはそれ以前からの「遺産」も引き継いだこととなった。現在のアフリカの低開発性の諸要因は様々のものが絡み合った複雑なものであるが、底流にある初期条件としては幾つかの共通点が見られる。BOXに、アフリカの発展を阻害する主要な初期条件を整理する。

BOX 発展を阻害するアフリカ開発の初期条件

(1) 厳しい自然条件

アフリカ開発を進めていく上での大きな障害として、まずその厳しい自然条件が挙げられる。

地質的には古い大陸で、痩せた土壌や干魃などの大きな気候変動などから、アフリカの自然環境は地域の基幹産業である農業、特に食糧生産にとって非常に厳しいものとなっており、農業部門の低迷や、各地で頻発する食糧危機や飢餓の問題など、地域の脆弱な食糧保障（food security）に帰結している。

また、熱帯地域ゆえのマラリアなどの風土病の蔓延という問題もある。これらの疾病は、乳幼児などの死亡率を高め、さらには高い出産率にも繋がり、またこれら病気による健康への悪影響や短い平均余命は労働生産性の低下をもたらしていると考えられる。家畜への問題も大きい。世界銀行の「貧困者の声（Voice of the Poor）」においても、家計の主要な稼ぎ手の病気により、家計が貧困状態へ陥る直接の原因となっていることが報告されている。

(2) 地理的・地政学的初期条件

アフリカの地政学的な特徴の一つとして、歴史的経緯から国境線が多く引かれ世界で最も分断された地域となっていることが挙げられる。多くの国において、その人口規模が小さいことは、貧困も相俟って国内市場が狭小であることに繋がる。第二に、内陸国が多く、また人口の配置が内陸に偏っていることがある。内陸国は、輸出入に係る輸送コストの上昇につながり、また他国を経由して輸送することが必要となることから、隣国との政治的な関係や通関手続きの必要性など、経済における取引費用を上昇させることに繋がると考えられる。

(3) 植民地以来の経済構造

政治的独立を果たしたアフリカ諸国の多くが第一の課題として掲げたのは、モノカルチャーに代表される植民地経済構造の克服である。植民統治期において宗主国への原料供給地として位置付けられてきたアフリカ諸国には、近代的な製造業は独立時ほとんど存在せず、あったとしてもそのほとんどが元宗主国の企業資本によるものであった。商業・流通などにおいても多くの場合、植民地期に各地に定着したインド並びにレバノン系移民が担っていた。植民統治下においては、土着の家内制手工業や流通は破壊された。限られた国内の運輸インフラストラクチャーも輸出向け一次産品の搬出を第一の目的に整備されたものであった。

(4) 脆弱な国家基盤

アフリカの発展停滞の主たる原因は、「良い統治 (グッドガバナンス)」の欠如にあるとする考え方が主流となってきた。弱体化が進んできたアフリカの国家に対しては、「解体国家」もしくは「破綻国家」と呼ぶ向きさえある⁴。このアフリカの劣悪なガバナンスの現状の背景としては、植民統治期にその多くが由来する以下のような要因があったことが指摘される。まず、ヨーロッパ列強により人為的に引かれた植民地の境界線を事実上そのまま引き継いで独立したため、言語・宗教・エスニックグループが極めて多様で、また多くの場合国民意識の希薄な人々を内部に抱え込んだことがある。このため、独立後の政権は、最低限のまとまりを持った「国民国家」形成という困難な課題に、開発推進と同時に取り組まねばならなかった。

国家統治上のもう一つの問題は、国家運営に必要な教育と経験を持った人材が決定的に不足していたことである⁵。背景には、植民統治期の教育軽視に加え、植民地行政への現地人の関与が限られていたこと、さらには独立プロセスが短期間に進められたため人材育成を含む独立へ向けた十分な準備が出来なかったことが挙げられる。

独立後の国家運営と開発行政推進をより困難なものとしたその他の要因としては、独立のリーダー達の多くが西欧で教育を受けた都市エリートであり国内に強固な支持基盤を持っていなかったことや、治安維持的性格の強い植民地期の中央集権的官僚機構を多くの国がほぼそのまま引き継いだことなどがある(杉山・米山 2000)。

一方、これまで我が国援助の主要対象地域となっていたアジア諸国においては、中国に象徴されるように植民地以前から非常に長い国家統治と行政運営の経験を持つ国が多く、植民統治下においても、インドの例のように官僚上層部を含む植民地行政機構に多くの現地人が登用されていたことが大きな相違点であろう。また、アジアの多くも多民族国家であるが、民族や宗教その他の多様性においては、アフリカが世界でも最も多様な地域と考えられる。

⁴ NIRA・横田 (2001) 第二部第一章 P191 (勝俣)

⁵ 国際協力事業団 (1991) を参考。

2-2 これまでの開発への取り組み

2-2-1 アフリカ開発の軌跡と挫折

(1) 独立から 70 年代頃まで：国家形成の試みと国家主導型経済の破綻

独立後、アフリカ諸国は上記で挙げたような多くのハンディに直面しつつ、国家形成と開発の二つの難事業に同時に取り組んできた。

独立当初、多くの国はヨーロッパ宗主国を範として議会制民主主義制度を導入したが、独立の熱気が冷めはじめると、支持基盤の脆弱さなどにより政権の正統性は早くも危機に直面する。独立後数年にしていくつかの国で軍事クーデターが勃発、その他の国々も権威主義的な一党制政治へと急速に移行していくことになる。権威主義的な政治体制と後述する国家主導型開発政策は、アフリカ元来のパトロネージ・システムとも結びついて、国家の肥大化・非効率化に繋がっていた。

開発政策面では、70 年代後半頃まで、当時の民族主義的風潮や当時主流であった構造主義の開発経済理論を背景に政府主導型の開発路線を推進した。より具体的には、未発達な市場、未整備のインフラ、未成熟な民間部門等発展途上国経済が硬直的であることや輸出の困難などを根拠として、価格メカニズムに因らない計画的経済の手法、公的援助を含む大規模の外国資金リソースの動員、急速な輸入代替的工業化政策などの開発戦略を採用した（大林 1992）。また、立ち後れていたインフラストラクチャーの整備や、教育、保健サービスの提供なども政府主導により急速な拡大が図られた。

なお、60 年代頃までのトリクルダウン仮説にもとづく経済開発優先策は、その後 70 年代に入り同仮説の有効性が揺らぐに従い保健や教育を含むベーシックヒューマンニーズ（BHN）重視への戦略に転換していき、またそれまでの農業・農村開発の軽視への反省が 70 年代の総合農村開発事業の導入の背景となっていくが、軸となる国家主導型の開発政策自体はアフリカ経済が破綻する 80 年代初頭までアフリカの開発政策スタイルであり続けた。

70 年代前半頃までアフリカ各国は良好な一次産品価格に支えられて比較的高い経済成長率を記録したが、他方、輸入や開発投資をはじめとする政府歳出を急速に拡大させたため貿易収支と財政収支が悪化、またオイルマネーなどの借入れを増大させたことにより債務が累積した。そして、70 年代中頃から 80 年代前半のオイルショックと、世界的な金利の上昇や世界経済の冷え込みに伴う途上国向け資金の縮小により、アフリカ諸国は収支危機に陥り累積債務と非効率で肥大化した政府を有したまま事実上経済的に破綻する。以降、アフリカ開発は長い低迷期に陥る。

(2) 80 年代：構造調整政策の推進と行き詰まり

国家主導型開発政策が破綻した 80 年代初頭から、世銀・IMF 融資受け入れの条件として構造調整政策がアフリカ各国に急速に導入された。初期の構造調整政策は、「政府の失敗」の観点から、緊縮財政金融政策を通じたマクロ経済安定化と同時に、急速な経済自由化や規制緩和、民営化などからなる経済改革を断行し、政府主導ではなく市場メカニズムを通じた経済成長を実現しよう

とするものであった。これ以降現在に至るまでのアフリカの開発政策の中心課題は、この国家主導型開発体制を、いかに市場主導型の経済体制へと移行させていくかが最大の焦点であった。

しかし、ビッグバン方式による急速な市場経済化を指向した初期の構造調整政策は、混乱したマクロ経済安定化においては一定の成果を挙げ得たものの、各国の政治経済社会状況や市場経済の成熟度を十分踏まえずに画一的かつ拙速な経済自由化を断行したことや、また被援助国側の政治的コミットメント不足や行財政能力不足から、当初期待されたような民間セクター主導によるダイナミックな経済発展に繋がらなかった。また、ビッグバン方式を指向する初期構造調整政策に対しては、経済成長を優先するあまり、社会的側面への配慮が欠けているとの批判がUNICEF(Adjustment with a human face)など国際機関から出された。これらに対し、世銀は構造調整の社会的側面(Social Dimensions of Adjustment)の視点を開発プログラムに導入して対応したが、これら施策は対処療法的なものでありその成果は限定的な側面があった。緊縮財政や非効率な社会サービス体制などもあり社会指標は一部を除き急速に悪化していった。当初数年で終わるはずであった構造調整政策は、漸進的な改良を加えつつも80年代から90年代に入っても継続し、アフリカ諸国の経済低迷の中で各国の累積債務はさらに拡大した。90年代以降のアフリカ開発においては、まさに「失われた10年」となったこの80年代の開発停滞からの脱却が焦点となっていくのである。

(3) 90年代：冷戦の終焉と開発戦略のレビュー

冷戦構造の終焉を受けて、90年代、アフリカの政治経済は大きく変動した。まず政治面においては、複数政党制による選挙実施を軸に民主化の試みがアフリカ全土で進展、また悪名高き南アフリカのアパルトヘイト体制が崩壊して新しい民主国家として再出発した。それまでのイデオロギーの対立を背景とした東西代理戦争、そしてアパルトヘイトを巡る南アフリカと周辺諸国との対峙といった構造は消滅した。経済開発においては、80年代の構造調整政策以来の経済自由化が、アフリカ全土に広がり、アフリカにおいて事実上唯一の政策オプションとして定着した。為替や貿易・投資・金融の自由化、さらには国営企業の民営化と規制緩和が多くの国で進められてきている。

このような変動の世界的な背景としては、冷戦構造の終焉と、それに伴う世界的な市場開放と情報技術革新などにより加速したグローバリゼーションの流れがあり、開発における貿易や海外直接投資の役割重視に繋がり、またそれ以前は不問とされてきた政治体制や紛争問題が、“ガバナンス”の名の下に開発の最重要課題として位置付けられることとなった。

もう一つの背景としては、80年代の構造調整政策の失敗がある。アフリカを中心とする途上国において構造調整政策を主導してきた世銀・IMFなどは、その失敗の原因はワシントンコンセンサス以来の市場経済化路線の問題ではなく、むしろ、①その政策実施のプロセス(段取り)が適切かつ明確では無かったこと、②マクロ経済が十分安定していない状況で急激な改革を進めようとしたこと、③構造調整の社会的側面への配慮が不十分であったこと、並びに④被援助国の行政

及び政治面において改革へのコミットメントと「遂行能力」が欠如していたことなどに求めた。このような認識を背景として、90年代の開発援助の取り組みは、市場経済を通じた経済成長路線を前提としつつ、人的資源を中心とする社会開発、さらには東西冷戦後主流化したガバナンスの改善へと広がっていくこととなる。

2-2-2 政治・経済・社会面での試み

(1) 政治・行政面

アフリカにおける 80 年代以降の構造調整の失敗の主原因がアフリカ諸国の劣悪なガバナンスに求められたことや、東アジア諸国の成功の大きな要因として、“開発指向国家(Developmental State)”の存在が注目を集めたこともあり、「効果的な政府 (Effective State)」の重要性が強く認識されるようになった(高橋 2001a)。加えて、開発の大前提としての国家の安定、すなわち、紛争国における平和構築、復興並びに復旧の問題がクローズアップされてきた。

政治・行政においては、民主化と市場経済化の流れを背景としつつ、地方分権化や公共支出管理など、世銀などが第二世代の改革(Second Generation Reform)と呼称するより抜本的な行財政改革が英語圏アフリカ諸国などを中心に試みられることとなった。これは、構造調整政策以来の経済自由化と政府の縮小の流れ、さらには、英国やニュージーランドなどから発するニュー・パブリック・マネージメント(NPM)と呼ばれる改革の進展などを背景としたものである。その改革の一つの核は、公共支出管理面を中心とする公共支出改革である。

アフリカにおいて多発し開発の進展の障害となってきた地域の紛争は、イデオロギーを前面に押し出した東西代理戦争や反アパルトヘイト闘争と言った意味合いが 90 年代消滅したことで沈静化するのではとの期待が一時高まった。しかし、モザンビークにおける内戦終結といった明るい動きもあった一方、コンゴやリベリアなどでの内戦は周辺国も巻き込んでこれらの国々の豊富な天然資源へのアクセスを巡る争奪戦の様相も見せた結果、戦闘による直接の被害に加え難民、国内避難民など膨大な被害を生み出すこととなった。ソマリアにおける米国を中心とした国連軍介入やルワンダへのフランス介入の失敗などもあり、90年代の平和構築においては先進諸国はより慎重なスタンスを取るようになった(勝俣 1999)。それに代わって、OAU 紛争監視メカニズム機構の設置や西アフリカ経済共同体によるリベリア・シエラレオーネへの PKO 派遣など、平和構築における地域機関などの役割が相対的に高まってきたが、これら諸組織の財政的・技術能力不足やリベリアにおける PKO の主軸となったナイジェリア軍自体が紛争の当事者化してかえって内戦を混乱させた例を含み複雑な利害関係問題など多くの課題を抱えている。

(2) 経済開発面

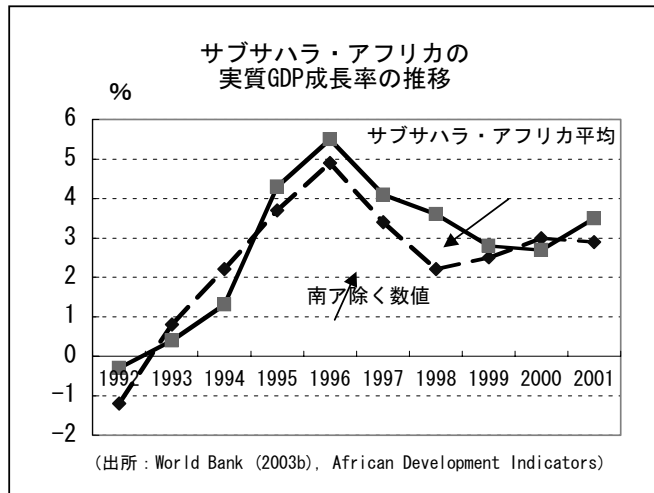
アフリカ経済は長期にわたって、低迷している。世銀の 2003 年版 World Development Indicators によれば、1980～90 年そして 1990～2001 年のアフリカの平均実質 GDP 成長率は、各々 1.6%、2.6%であり、高成長を続ける東アジア諸国とはもとより途上国平均(各々 3.2%、

3.4%)と比べても、極めて低い数値である。これを人口増加率(80-2001年平均2.7%)で除せば、1980年から2001年にかけての一人当たりのGDP成長率は平均で-0.6%と算出され、長期にわたってアフリカの人々の所得が低下しているという、極めて深刻な事実直面する。

90年代後半には一時、アフリカ諸国でも広く経済成長の回復が見られたが、これは折から進められている経済改革の成果が主たるベースとなっているというよりも、良好な天候、世界的な好景気、CFAフラン圏の通貨切り下げ効果などの流動的な要因に助けられた面が強かったことは否めない。事実、この時期もアフリカ平均の国内投資並びに貯蓄率が引き続き低迷を続けており、またその後の世界経済低迷とそれに伴う一次産品価格の一層の下落などから成長率は再度鈍化したことは、アフリカ経済の脆弱性は依然根本的には変わっていないと言わざるを得ない。現時点では、世界経済が一層低迷する中で、アフリカ諸国の平均成長率は比較的安定しているが、これは裏返せば、それだけグローバル化が進展した世界経済から孤立していることを示している。90年代拡大を見せた対アフリカ海外直接投資についても、その大部分が産油国もしくは希少金属産出国に集中している他、貿易においても少数の一次産品輸出への依存度は依然極めて高いのが現状である(UNCTAD 2001)。

また現在もアフリカの援助依存構造も変わっていない。上記のような脆弱な経済構造と膨大な開発ニーズから、今後当面大きな公的援助を必要とする状況は続くことは間違いない。アフリカにとってのジレンマは、90年代のアフロペシミズムやアフリカにおける戦略的援助の意味合いが薄れたことなどから、対アフリカ援助が急速に減少する傾向にあることである。また、累積債務の問題も依然深刻であり、政府財政支出の多くがその返済に費やされている。しかし、債務のGDP比は南米諸国などより低いことに示されるように、アフリカの累積債務の問題はその絶対額だけの問題ではなく、むしろ、アフリカの脆弱な生産力と輸出力がその最大の問題であると言える。

その90年代は、アフリカを含む低所得国における債務問題に対し、数次に亘る債務削減に係る合意が成され、1999年にはそれまでのイニシアチブと比して大幅な債務削減の範囲の拡大や条件の緩和を含む拡大HIPC(重債務貧困国)イニシアチブが導入された。この拡大HIPCにはウガンダなど数カ国に対し適用が開始され、債務状況の一定の改善が実現してはいるが、その後の一次産品価格低迷による輸出能力の低下などから債務状況の根本的な解決には至っていない。これら諸国に対しては、債務削減枠の一層の拡大さえも議論されている。



農業、特に食糧作物については、天水に依存する粗放的な生産形態が中心となっていることから、低生産性と不安定性が特徴となっている。依然高い人口増加率もあり、かつては多くの国が食糧を自給していたアフリカは今や純輸入地域となっている。この食糧の低生産性や不安定性は、国内の流通システムの未発達や貧困とエイズの蔓延、さらには脆弱なガバナンスなどと相俟って、アフリカ各地で食糧危機が頻発している。労働力の質に比して高い賃金もあり、アフリカにおける製造業の競争力は全般的に低く、近年の貿易自由化などの流れの中で、アフリカにおける工業は低迷を続けている。

世界的な情報のグローバル化の中で、南アフリカを除き、インターネットなどに代表される情報通信技術（ICT）でアフリカは大きく出遅れた。この背景には、電話網など、ICT普及の基盤となる基礎的なインフラの未整備が大きな障害となっていることもあるが、そもそもアフリカ地域における根深い貧困の中で、コストもかかる ICT は、各国首都など主要都市を除きユーザーが容易に増加しない現状があろう。ただし、近年主要都市部においてインターネットカフェが急速に増えていることや、民間企業や主に援助を通じ政府官庁における ICT 利用が拡大していることなど、ICT は徐々にではあるが、アフリカ諸国でも広がってきている。

(3) 社会開発・貧困削減面

1980年代の構造調整政策のもとでは、貧困問題への取り組みや社会開発は経済開発の補完的な役割しか与えられない傾向にあった。NGO などにおいては、既に参加型手法によるコミュニティ開発の試みが始まっていたものの、これらの活動は点にとどまり、一方国際機関や二国間援助機関では開発アプローチとして本格的に受け入れられていたとは言い難かった（勝俣 2001）。そのような貧困や社会開発への取り組みも、90年代に入ると次第に大きな注目を浴びようになった。

しかし、長期的な低下傾向にあった就学率が90年代に入って上昇を記録するなどの成果も見られたが、南部アフリカを中心とする HIV/エイズの蔓延による保健指標の悪化等全般的な状況は依然厳しい。経済的貧困においても、ウガンダやガーナ等少数の国において改善が見られたものの、アフリカ全体としては大きな改善は見られていない。

一方、コミュニティレベルを中心とする住民参加開発の取り組みが拡大していったことも特筆される。参加型による開発活動の広がりの背景には、民主化プロセスの進展と、NGO に代表される市民社会組織の活動の活発化、そしてそれまでのトップダウンアプローチによる大規模開発手法への疑義などが考えられる。しかし、住民参加によるコミュニティ開発の成功例も多いが、いまだその成果の多くは点にとどまっているのが現状ではないだろうか¹。

¹国問研（2001）勝俣