

第八章 サブサハラ・アフリカ諸国における経済成長の障害としてのガバナンスと提案

堀内 伸介

1. 要 旨

サブサハラ・アフリカ諸国はボツワナ、モーリシャス、南アフリカなどの優等生を除くと長期的な経済停滞と貧困の増加に苦しんでいる。他の地域に比較して格段高い先進国からの援助も供与されている。何故開発が軌道に乗らないのか。一次産品の価格の長期的低落、冷戦など外部的要因、経済政策の失敗、干ばつ、紛争など内部的要因による説明が可能であろう。しかし、根底にあるのは脆弱なガバナンス—政治のあり方—に行き着く。パトロネジ・システムに基づくインフォーマルな政治のあり方が現在のサブサハラ・アフリカの窮状の根源と指摘できる。最近、アフリカ側から示されている改革へのイニシャティブ（NEPAD）においてもガバナンスの改善が改革の前提条件とされている。パトロネジ・システムとは権力を持つ個人が、その特権を利用して、資源を恣意的な決定によって、自己を支援する集団に分配するシステムである。権力が大統領など個人に集中し、それを用いて国の資源を自己の支援者集団、既得権集団に分配する事により、権力を維持するという政治のあり方がサブサハラ・アフリカに民主的な国民国家の成立を阻害し、資本の蓄積を不可能にし、過去の蓄積は消費され、貧困の悪循環を導いた。アフリカの発展の限界が「貧弱な統治」にあると指摘したい。

サブサハラ・アフリカの開発には、パトロネジ・システムによる政治と決別し、国民全体への説明責任、政策決定の透明性、平等な代表性を維持する民主的な政治体制が築かれなければならない。そのためには、複数政党制の下に権力の蓄積のみならず、権力の行使への制限を備えたチェック・アンド・バランスが機能する民主的な政治システムの構築が必要である。一義的にはアフリカ人自身の手によってこの改革は展開されなければならないし、NEPADに示されている様に同様な問題意識を持った新しい世代のアフリカ人政治家が確実に出てきている。アフリカにおける民主化を支援するわが国としては、今後の援助の優先分野として民主主義、良い統治の促進が強調されるべきであろう。具体的には議会と議員の能力の向上を目的とした議会への援助が有効であろう。

2. サブサハラ・アフリカ諸国における長期的経済の停滞と援助

(1) 長期的経済の停滞と貧困の増加

サブサハラ・アフリカ諸国における経済の長期的停滞、貧困の増加については、多くの国連機関、世界銀行、IMFなどが発表している文書に明らかである。このような危機的状況を踏まえて、2001年にアフリカ諸国によって開発へのいくつかのイニシアティブが示され、それらが統合されてNew Partnership For African Development (NEPAD) となった。今後、アフリカ開発の場面において多く引用され、基本的な方針を示すことになる文書である。ここにアフリカの経済状況の描写として、NEPADの基本文書の一つとなったオメガ計画の一節を引用する。「1970年代以降アフリカは経済的、社会的に困難な時期を経験し、世界の主流から次第に離脱している。恒久的な二桁台の国際収支と財政赤字、高額な債務、低成長などのマクロ経済指標が停滞している経済状況を示している。1960年代にはアフリカの平均的所得は先進国の14%相当であったが、1997年には7%に低下している。1965年と1993年間の平均経済成長率は年0.5%に過ぎず、同時期に2.9%から4.1%に上昇した人口成長率をはるかに下回っている。その結果、1994年には世界の人口の12%を占めるアフリカは世界総生産の1%以下を生産しているに過ぎない。」(オメガ計画第一パラグラフ) 貧困について多くの統計が発表されているが、Compact から1節を引用する。「貧困は広範囲に広がり、厳しい。他の大陸と異なり、一日1ドル以下で生活するアフリカ人は1987年の217百万人から1996年には302百万人—人口の52%に増加した。アフリカの貧困人口の平均所得は一日当たり83セントである。さらに、アフリカは世界最悪の所得分配を記録している。ジニ係数は51%である。」(Compact 55パラグラフ) ¹

(2) 莫大な援助の供与

次に低成長を記録しているサブサハラ・アフリカ諸国への援助受取り額 (ODA) を見る事にする。サブサハラ・アフリカへのODAのGDP比は1960-61年には1.9%、1970-71年には2.9%、1983-84年には5.0%であり、サブサハラ・アフリカの低所得国に限れば、ODA/GDP比はそれぞれ2.5%、3.6%、10.1%となる。同期間のアジアへのODAのGDP比は、1.6%、1.3%、0.8%であり、アジアの低所得国においても、それぞれ1.5%、1.4%、1.0%であり、サブサハラ・アフリカのODA受け取り額ははるかに高い²。1980年以降のODAについて見ると、1980年のサブサハラ・アフリカ諸国 (南アを除く) の一人当たりODA受取額は、1980年で21ドル、1990年には37ドルであり、1990-97年の年平均は32ドルとなっている。年ベースで世銀の統計を追うと、1992年を頂点として一人当たりの受取額は下降

している。ODAのGDP比を見ると、1980年には3.8%、1995年には10.5%と10%を超えている。1990年－97年の平均が9.6%である。これらの数値を他の地域と比較するとサブサハラ・アフリカ諸国へのODAがずば抜けて高い事が明らかである。貧困ではサブサハラ・アフリカに並ぶ問題地域である南アジアのODAの受取額は1990年では5ドル、1998年は4ドル、GDP比は1990年に1.5%、1998年に0.9%に過ぎない³。

NEPADの188パラグラフでは、最近のサブサハラ・アフリカ諸国へのODAの減少傾向を逆転すべくODAを先進国のGNPの0.7%にまで増加する目標を強調している。Compactの17パラグラフでは2015年までに貧困人口の半減という目標達成のために少なくともサブサハラ・アフリカ諸国へ年間100億ドルの追加的なODA拠出を求めている。これは実質的にGDPの20%に近い額のODAの流れを求めている事になる。ODAの流れが大きくなれば経済成長に繋がるのであろうか。GDPの20%に近い外からの流入資金をサブサハラ・アフリカ諸国は効率的に利用できるものであろうか。

NEPADにおいて先進諸国からの資金の流入に大きな期待というよりは、これからの資金供給は先進国に殆ど全てを依存すると言う姿勢であるが、資金の需要と供給の単純計算による資金ギャップをベースにした議論には終止符を打つべきであろう。NEPADも148パラグラフで指摘しているようにアフリカからは莫大な資本逃避が行なわれている。1999年現在のサブサハラ・アフリカ諸国の債務総額は2276億ドルであるが、国連によれば殆ど同額の資本逃避があるとされている⁴。

ODAは他の地域においてはその量的な貢献よりも、質的な貢献が大切と思われるが、アフリカにおいてのODAはGDPの10%に近い、国によっては30%、40%、50%という量的にも巨大な資金の流入であり、サブサハラ・アフリカ諸国におけるODAを投資として、経済成長との関連で取り上げなければならない。成功しているODAのプロジェクト例を数多く挙げる事が出来る。道路、架橋、港湾、水道、学校、病院等のインフラストラクチャーはもとより、技術協力による保健医療、家族計画、教育、農業、環境等の分野における成功例を容易にあげることが出来る。しかし、これらの成功例はいずれも「点」であり、「面」－国全体の開発への効果、インパクトという視点からは、高い評価を与える事はできない。援助プロジェクトが積極的な成果をあげたとしても政府の政策とその全体的な影響が、それを打ち消してしまう事がある⁵。

(3) 行政能力と援助

行政の能力が援助効果に大きく影響する事は当然である。アフリカの政治指導者の未熟

な行政能力を指摘する事は容易であるが、一国の経済運営の経験も全くない集団が、国の運営とは程遠い植民地行政といういびつな行政組織を引き継いで、先進国並みの経済運営が可能なのはないわけである。さらに、独立を勝取ったアフリカのナショナリスト達の政治的背景、行政能力の実態も理解せずに、援助の低い効率のみを取り上げてみても、的を射た批判とは言い難いし、問題の改善につながるものでもない。サブサハラ・アフリカ諸国の行政の能力については、限界があることは当然の事である。援助の効果は、「投資としての援助が成長につながる」と言った単純な経路ではなく、援助の決定から実施に至る過程における一義的には行政の質を勘案せざるを得ないということである⁶。

3. 長期的経済の停滞をどのように説明するのか

アフリカ、特にサブサハラ・アフリカ諸国の低成長については、多くの説明がなされているし、上記のアフリカ諸国が纏めた文書にも多様な説明が与えられている。経済要因のみを取り上げても、社会主義政策の失敗、輸入代替政策の失敗、農業生産性の低下、人口の急増、公営企業の失敗、一次産品の長期的な価格の低下による交易条件の悪化、干ばつ等が挙げられる。「外国からの資金移転の総量は国民総生産に比して決して少なく無く、その条件もきわめて寛大であった。したがって、アフリカ諸国の経済成長が思わしくないのは、資金移転の量と条件に問題があるとはいえないのである。」⁷

(1) 何故、社会開発、経済成長が停滞しているのか

サブサハラ・アフリカ諸国において、莫大な援助にもかかわらず社会開発、経済成長を他の地域の様に高いレベルに押し上げることができなかつたのであろうか。負けたサッカーのコーチが翌日敗因を的確に指摘する様に、社会政策や経済政策の失敗を後から説明する事はできる。しかし、何故そのような政策を作成し、その様な形で実施したのか、何故、何故と追い詰めて行くと、経済要因や社会要因のみで独立以降のサブサハラ・アフリカ諸国の状況が説明できるほど簡単なもので無い事が判明するし、説明し切れないものが残る。

(2) アフリカ人はどのように説明をしているか

NEPADとその関連文書に幾つかの説明を見る事にする。

「アフリカ大陸における貧困は、植民地主義や冷戦の負の遺産、国際経済システムの影響、ポスト植民地時代での政策の失敗、もしくは欠陥に帰するところが大きい。」

(NEPAD18パラグラフ)

「独立時に全ての新興アフリカ国家には、優れた技能を持つ専門家と資本家が不足しており、資本の蓄積がなされなかった。植民地後のアフリカは、脆弱な国家と機能しない経済を相続し、その上、多くの国における貧弱な指導力、汚職と貧弱なガバナンスがさらに事情を悪化した。この二つの要因が、アフリカが冷戦により分断される中、国民へのアカンタビリティーのある政府の出現を阻んだ。」(NEPAD 22パラグラフ)

「経済活動の下落、社会全体の能力の減少、貧弱なガバナンスが相互に連携して悪循環を創りだし、アフリカは世界経済から周辺化し、影響力を失ってしまった。」(NEPAD 26パラグラフ)

「多くのアフリカ諸国において政治指導者、経済指導者が限られた資源を国内投資、外国投資を引きつける分野に効果的に動員し、利用しなかった失敗を認めなければならない。」(NEPAD 34パラグラフ)

「植民地後の資本の蓄積率は植民地時代の後進経済を再建するためには、あるいは、生活水準を改善するためには全く不十分なものであった。これが政治過程に悪影響を与え、パトロネジと汚職を増大した。」(MAP 23パラグラフ)

「多くのアフリカ政府は、国民が自らその創造的な可能性を引き出し、開発のイニシアティブを取るよう強化して来なかった。脆弱な国家が持続的な開発の妨げとなっている。実際、アフリカの重大な課題のひとつは、統治能力を強化し、長期的な政策の立案能力を身につけることである。同時に、多くのアフリカ諸国において思い切った改革とそのプログラムを実施することが必要である。」(NAI 23パラグラフ)

(3) サブサハラ・アフリカにおける政治のあり方、[貧弱な統治]が開発の限界

アナン国連事務総長は、その報告書でアフリカの政治体制について次の様に述べている。「多くのアフリカ諸国における政治権力の性質は、・・・多くの場合、政治的な勝利が富と資源、利益誘導、ならびに要職の名誉と特権という点で、[一人勝ち]の様相を呈している。コミュニティの利益、不利益の感覚は、この現象としばしば密接に関連しており、中央集権的で極めて個人的な統治形態によって、これがさらに増幅されることも多い。⁸⁾ 国連事務総長の指摘を待つまでもなく、サブサハラ・アフリカ諸国を知る専門家、外交官は、サブサハラ・アフリカ諸国の問題の根底にあるのは、政治のあり方ではないかという疑問を持ち、直接、間接的に指摘もしてきたが、冷戦中は政治的にも微妙な点でもあり、世銀、IMFが提供する経済的な分析が受け入れられ、政治体制の批判は大きな潮流には到らな

かった。数多い引用となったが、アフリカ人自身が、アフリカの現状の説明として、独立後の政治過程と政治指導者の欠陥について言及している事は、その点からも重要である。すなわち、貧弱なガバナンスがアフリカの発展の限界であることを正面から取り上げたことが大切である。さらに、NEPADによれば、「アフリカの指導者は自らの経験から平和、安全、民主主義、良い統治、人権と健全な経済運営が持続的な開発の条件であることを学んだ。」(NEPAD 71パラグラフ)「アフリカにも世界にも強力なコンセンサスが出来ている。それは貧困を削減するには、統治の質が決定的に重要であるということである。」(Compact 10パラグラフ)「…既に進歩と希望の光が見えている。アフリカには人権保護、人間中心の開発政策、市場重視の経済を志向する民主的体制が増加している。アフリカ人は経済的、政治的にレベルの低いリーダーシップに対する拒絶反応を示し始めている。」(NEPAD 7パラグラフ)。

4. ガバナンスとは何か

(1) ガバナンスの概念と定義

NEPADと関連文書において、ガバナンスが過去の問題と将来への展望の鍵と位置付けられている。ガバナンスについては多様な議論が展開されているが、その概念や定義については、いまだ確立したものがあわけではない。ガバナンスのもっとも狭義の定義は、**IMF**に代表されるもので、マクロ経済運営の安定、効率的な公共セクター、経済成長を阻害する汚職・腐敗の防止など効率的な政府機能を重視している。一方、もっとも広義なガバナンスの定義は、**UNDP**によるものであり、持続的な人間開発の機会と選択を重視する立場から市民社会の形成をも含める。良い統治なしには人間開発は持続不可能であり、人間開発が持続しなければ、ガバナンスは健全であることはできない。この観点から、UNDPは、ガバナンスを国のあらゆる分野におよぶ政治的、経済的、行政的な権力行使と定義する。ガバナンスは、利益の追求や権利・義務の行使にかかわる仕組み、プロセス、制度、組織に及んでおり、ガバナンスの質は、参加型、透明性、説明責任性、効率性で判断される。グッド・ガバナンスは、持続的な人間開発とともに環境保全の実現のために不可欠の前提条件であり、国家（政府機能を含む）、民間セクター、市民社会の3者がともに補完し合っ
てはじめて達成が可能になる⁹。

世界銀行は、1990年代半ばからガバナンス指標やガバナンス診断手法の開発成果をつぎつぎと公表している。1999年の政策研究ペーパーでは、ガバナンスを「一国における公益のために権力を行使する制度・仕組み、および慣習である」と再定義し、「複合的ガバナン

ス指標 (Aggregate Governance Indicators)」を作成した成果を報告している。「複合的ガバナンス指標」は、三群からなる六つの指標を集計する形をとる。第一群は、権力行使の選択と交替の過程にかかわる指標であり、①国民の声および説明責任性、②政治の(不)安定性と暴力の二つの指標からなる。第二群は、良い政策の立案・実施を行う政府能力にかかわる指標であり、③政府の有効性と、④規制等に伴う負担(規制緩和)の二つの指標からなる。第三群は、市民と政府機関との相互作用にかかわる指標であり、⑤法による支配と、⑥汚職・腐敗防止の二つの指標で構成される¹⁰。

(2) ガバナンスとは

世銀はその分類に沿って幾つかの国のガバナンス指標を発表しているが、多様な情報へのアクセスなしに誰でもが作成できるものでもなく、定義、概念として有用であるが、本論のガバナンスの議論には使い勝手が悪い。この他にもDAC等においても援助との関連でガバナンスの概念と実態についての研究がなされているが、次ぎの4要素を含むガバナンスの概念が理解しやすく、アフリカ諸国における政治・経済運営、援助等を評価する上で比較的機能的且つ簡潔であると思われる。NEPADと関連文書におけるガバナンスの概念もこの4要素で解釈しても的を外しているとは思えない。それはガバナンスを、①政治体制のあり方、②国家資源の配分のプロセス、③政府の政策の立案、実施と行政サービスの遂行能力、④企業体(公営企業を含む)のマネジメントの観点から捉える事である。第四の要素は先進国においては第一義的に民間企業の課題であるが、公営企業の多いサブサハラ・アフリカ諸国においては、この要素も政府の統治と深く関連している。

5. サブサハラ・アフリカにおける政治のあり方：パトロネジ・システム

(1) サブサハラ・アフリカにおけるインフォーマルな政治

サブサハラ・アフリカは、決して特殊な地域ではなく、他の地域と同様にアフリカなりの近代化の過程をたどっている。遠い将来の話であるが、欧米並みに都市化、工業化、教育の普及が進めば、アフリカにおける近代化は先進国と共通の価値観と制度を持つものとなろう。この点からもアフリカ独自の近代化というものはないと指摘したい。しかし、現在はアフリカの多様な伝統の上に、植民地行政の遺産、独立時のナショナリストの政治が混在し、更には冷戦と最近のグローバリゼーションの影響を多分に受けて、国民国家の形成の過程にある。その中で注目すべきはフォーマルな政治とインフォーマルな政治が混在していることである。前者は法と制度にもとづく政治過程であり、後者は制度化されてい

ない政治過程である。先進国の政治過程においてもこの二者は観察される所であるが、現在のサブサハラ・アフリカにおいては、インフォーマルな政治過程が圧倒的であることが、特徴であり。貧弱なガバナンスそのものなのである。

(2) インフォーマルな政治とパトロネジ・システム：

サブサハラ・アフリカ社会において存在する社会関係の基本は垂直的な人間関係である。西欧的な「個」の存在は弱い、コミュニティの結束は非常に強い。その中にパトロンとクライアントの関係が存在する。パトロンが集団の頂点に立ち、色々な形の利益を集団の構成員に恣意的に配分する。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。パトロネジ・システムが政治の局面で展開されるとインフォーマルな政治活動となる。パトロネジ・システムの基本はしごく簡単のものであるが、これが家族、コミュニティ、部族、政党、軍隊、既得権集団といろいろな社会関係の中で展開されると複雑な様相を呈することになる。パトロネジ・システムは複雑に撚り合わされた既得権益をめぐる人間関係のネットワークである。例えば、権力を握る大統領を最大のパトロンとすれば、閣僚は大統領との関係では、受益者となり、大統領への忠誠を誓う。一方、閣僚もパトロンであり、通常大勢の支持者を抱えている。支持者はそれぞれのパトロンを経由して利益の配分にあずかる。ビジネスマンも、議員も、高級官僚もパトロンであり、同時に受益者でもある。当然の事ながら、パトロネジ・システムは複雑なネットワークであり、全ての国で同じように機能しているわけではない。パトロネジ・システムの展開については、ウガンダのアミン大統領、マラウイのバンダ大統領、最近ではザイルのモブツ大統領、ジンバブウェのムガベ大統領、ケニアのモイ大統領の政治手法が多くのアネクドートとして広く伝えられているが、サブサハラ・アフリカ諸国には程度の差こそあれパトロネジ・システムが張り巡らされている¹¹。

(3) パトロネジ・システムの特徴

① 個人中心の組織

サブサハラ・アフリカ政治組織の特徴の一つは、一人の指導者、個人を中心として組織され、運営される。公表される政治的信条、イデオロギー、哲学、集団の目的はあくまでも表面的なレトリックであり、一人の指導者の個性とパトロンとしての力が、組織を存続させる。個人の個性と力が中心であるために、政党を含め組織は個人を中心に離合集散を繰り返す。複数政党制の下で30、40の政党ができる訳である。

② 既得権集団

大統領を頂点とするパトロネジ・システムでも、基本的には地縁、血縁が中心となるが、既得権集団としての政党を持続するために、地縁、血縁を超えた集団が組織される。権力や特定既得権集団に入る事ができなかった者、あるいは、排除された者は、別の集団を組織せざるを得ない。権力に対抗する集団の極端なケースが軍閥であり、暴力的な紛争、内戦に広がる。しばしば「部族」という言葉がパトロネジ・システムの関連で使われるが、文化人類学的、歴史的な[部族]は存在するが、現在のサブサハラ・アフリカにおける集団は部族ではなく既得権集団と理解した方が、サブサハラ・アフリカにおける紛争、政争を容易に説明することができる。

③ 地位と利益

パトロンがその地位を利用して入手できる資金、地位、特権などが「利益」である。政治家や官僚にとって政府歳入や政府所有の土地は最大の資源であり、報酬の高い、国営企業のトップから門番までの雇用機会も、それを左右することができるパトロンによる配分の対象となる。公共投資、補助金、経常支出の不正が多く見られるが、これも利益の配分の一方法であり、行政の効率と国営企業のマネジメントを大きくゆがめている。政府はしばしば汚職の摘発を進めていると表明しているが、パトロンが大きな権限を持つかぎり、効果は非常に限られているのが現実である。ODAも資金が受取り側の政府に直接渡ることは稀であるが、援助プロジェクトを自己の集団の利益に繋がる様にする事も、「利益の配分」の一形態と支持者には受取られている。最近経済の自由化もあり、政治家が介入できる分野が狭くなってきたこと、さらには、国家の収入が減少してきたために、限られた資源を求めての競争はパトロンの間で熾烈となってきた。

④ 恣意的な決定

パトロネジ・システムはインフォーマルなシステムであり、法に拠り設置された制度ではないので、権力の行使はパトロンの恣意的な決定により行なわれる。「恣意的」というのは、制度化されたルールに従わないことであるが、決して無原則と言うわけではなく、パトロンは自己の権力の維持に最大限有効な資源の配分を決定する。パトロンが政権を保持するものであれば、その決定は法に沿った決定として説明される。法に沿って既得権集団に利益を与える事は先進国においても観察される政治過程ではあるが、厳密な法的な検討に耐えられるものではなく、あくまでも恣意的な決定と言わざるを得ない事例が多い。議会で承認された予算、実際に大蔵省から配分された予

算、各省において実際に使用された予算を比較してみれば、如何に恣意的な政治的決定が日常なされているか、明らかである。行政のトップから最下位の官僚まで自己の権限を最大限利用し、利益に繋ぐように行動するので「恣意的な決定」は政治、行政の全てのレベルで見られ、最大の問題は公私の区別がつかなくなっていることであり、蔓延している汚職の源になっている。

⑤ 配分、正当性、資本の蓄積

パトロンは地位を利用して手に入れた利益を自分の集団に配分する。受益者はその代償としてパトロンへの忠誠、支持を誓う。その忠誠は配分がある限り続く。また、その利益は、不正な手段によって得られたものであっても、受益者が良しとする限り、不正な手段は正当化される。また、パトロンは全ての利益を配分するものではない。パトロンにとって壮大な官邸や贅沢な私生活は、権力の誇示として大切な要素であり、受益者はパトロンのそのような私生活、富の蓄積を目の当りにして、パトロンへの信頼を増すことになる。権力者が壮大な建物や行事を行ない、権力を誇示することはわが国の歴史にも多くの例を見ることができる。パトロネジ・システムによる資源の配分は、配分することに意味があるので、それが生産的目的に使われるか否かは問題とされない。受益者もパトロンへの忠誠の代償として利益をもらうのであって、何らかの生産活動への代償として利益に預かるものではない。パトロン－クライアントの関係が続くかぎり、配分を期待できる。そのために配分される資源は殆ど消費される。ここで問題となるのは、パトロネジ・システムにより、国の資源がパトロンの集団に配分されるために国の資本の蓄積が妨げられている事である。別の角度から見れば、パトロンは独裁的権限を持つものではあるが、パトロネジ・システムを通して利益を常に配分し続けねばならず、国としての資本の蓄積を達成できない事である。ザイールのモブツ大統領は莫大な海外財産を蓄積していたとされていたが、実際はその殆どを配分しており、残っている財産は少ないといわれている。

(4) パトロネジ・システムの根源は何処にあるのか。

パトロネジ・システムは、アフリカの伝統、植民地行政、独立時のナショナリストの資質と言う三要素が組み合わされできあがったものである。それ故に簡単に改革できる社会制度ではない。

① アフリカの伝統

サブサハラ・アフリカ社会の人間関係は、上下の垂直的な関係が圧倒的であり、水

平的な関係は稀であった。ボツワナのツワナ族社会の伝統的なコトラのように 村単位の集会、平等な発言の伝統は他の地域からも報告されている。しかし、家族においても年寄りには尊敬され、コミュニティーのレベルでも長老の発言権は強い。ルワンダのガチャチャのように長老が争いごとを調停し、当事者はそれに従う習慣は、広く見られるものである。この基本的な垂直的な社会関係の極端な例が、大量虐殺に繋がったルワンダ、ブルンディの高度に階層化した社会である。サブサハラ・アフリカには無頭制の緩やかな部族連合が存在していたことも事実であるが、地縁、血縁によって結ばれた拡大家族、サブ・クラン、コミュニティー、部族への帰属意識は容易に消えない伝統であり、パトロネジ・システムの根底にあるアフリカの伝統である。

② 植民地行政の遺産

植民地行政は、部族の長に末端の行政を任せていた。特に英国の植民地では、部族を使った間接統治であり、部族の長が大きな権限を享受した。植民地統治は伝統的な支配者を温存したのである。植民地行政は、本国に対して説明責任を持ち、その正当性は植民地の治安を維持し、何がしかの収益をあげる経営が旨くおこなわれることにあった。フランス、英国、ポルトガル、ベルギーの植民地官僚は、治安維持とアフリカを文明化するために強制的な権力の行使を法で認められていた。小さな行政組織で日々の雑多な問題に対応せざるを得ず、現実的な対応、すなわち、恣意的な決定が司法官としても、行政官としても行われていたのが事実である。これは、強制力としての暴力、行政に従わせるための買収、汚職、特権をあたえたアフリカ人との共同謀議をふくむものであり、強制的な権力の行使を許す法、支配者の恣意的な意思決定、権力の行使という要素が、アフリカの伝統と結びつき、法による統治には程遠い行政が独立後に引き継がれた。パトロネジ・システムと暴力は植民地行政の遺物でもある¹²。

③ 独立と新しい指導者

植民地を宗主国政府から引き継いだのはナショナリストであった。独立運動を闘ったナショナリストは、部族を超えて「独立」と言う目的にむけて団結していた。近代的国家建設と言う理想のみを持ってナショナリストの政府は出発した。宗主国も自国の民主主義に沿った民主主義体制のルールをひき、国民国家の建設に努力したが、ボツワナを除いて民主主義国家の誕生は見られなかった。独立は「改革なき革命」であったとも言われている。選挙に抛らず支配者と被支配者の関係が逆転したわけであり、革命と言う表現が適切であろう。アフリカ人が政権を担い、権力を持つことの正当性は独立を勝取ったと言う事実であり、国民に選ばれた者ではない。そのために国民全

体への説明責任を強く認識していたと言うよりは、解放闘争を支えてくれた人々、支持者への説明責任を意識していた。すなわち、国民の一部のみに責任を持ち、政権の正当性は独立を勝ちえたという事実のみを拠り所とする政治指導者と国家が生まれたのである。具体的な政府と政策の青写真は持っていなかった新しい指導者達は、国家権力と言う今まで想像もできなかった強大な権力と資源を手中に収め、政治はその権力の行使に集中される事になった。一方で独立後への国民の非現実的なまでに膨れあがった期待に応えるには、行政能力も、財政も限られたものであった。その上、彼らの意識の中にあるのは限られた説明責任であり、結果的には、アフリカの伝統と結びついた権力を行使しての利益を獲得し、配分する、パトロネジ・システムとなった。サブサハラ・アフリカのパトロネジ・システムは、伝統、植民地行政、独立後政権を握ったナショナリストと言う要素が絡み合っただけで現在に到っているわけであり、そのシステムが容易に改革できない事は明らかである。

6. パトロネジ・システムの最大の問題点と民主主義：

このシステムの最大の問題点は、権力の保持者は、自己の集団、既得権益集団を代表するという意識が強く、国民に対する権力の正当性 (legitimacy)、説明責任 (accountability) と代表性 (representation) を欠くことである。パトロネジ・システムの運営が法に照らして不正があったとしても、自己の集団に利益を配分し、支持される事により、その権力は正当化 (legitimacy) されるのである。

(1) 現在進行中の民主化は本物か

1980年代後半から援助国からの圧力と国内からの動きもあり、多くのサブサハラ・アフリカ諸国において新しい問題意識を持った世代によって政治改革が進められている。これは引用したNEPADとその関連文書にも明らかである。しかし、権力に挑戦する者に対して、容赦ない措置と行政の透明な制度化への抵抗が繰り返されている。例えば、ケニアにおいては1997年の選挙以降、憲法改正が政治の大きな課題であり、活発な議論が文字通り社会のあらゆる層を巻き込んで重ねられた。当初予定された広く国民の参加を得た起草委員会は成立せず、市民団体の参加も実現していない。与党の議員に有利な委員会が成立しているが、未だに原案も起草されていない。本年予定されている総選挙は結局、旧憲法のもとで行われることになる。憲法改正に対する権力側の自己保全と強い反対の現れである。憲法改正をしてまでのモイ大統領の三選は消えたが、与党は党の綱領を変更し、党

の総裁に人事、政策を決定する権限を与え様としている。もし、現在の与党が、2002年の総選挙で過半数を獲得すれば、党の総裁が実質上の最高権限を持ち「院政」を布くことが可能になる。政党という民主主義の形式を使った、民主主義とは程遠い政治過程が与党の中から提案されていることが問題である。これはケニアだけの事例ではない。最近のザンビアの選挙をめぐる権力者達の行動、ジンバブエの現状からも権力を持つ側のこのようなインフォーマルな政治のあり方を変えることに対する強い反発があり、「法による統治」には程遠い「人治」－「人による統治」と言える。

1980年代後半より複数政党制の下に選挙が行なわれるようになった。ベニン、ザンビア、ケニア、マラウイ、ウガンダ、ナイジェリアなどで「自由な民主的な選挙」が行われたはずであるが、政治のあり方は、依然として専制的な指導者が権力を掌握し、パトロン－クライアント関係をベースとする「一人勝ち」の政治が行われている。選出されるのは、専制的な指導者、汚れた政治指導者である場合も稀ではない。民主主義には二つの側面があり、一つは権力の集積と行使であり、もう一つの側面は、権力の行使の制限である。この第二の側面は、欧米社会がその長い民主主義を築く過程の中で、権力への抵抗から育まれたリベラリズムに根ざしている。現在、サブサハラ・アフリカにおける民主主義は、第一の側面のみが強調され、第二の側面が著しく欠けている。すなわち、選挙に勝てば、議会において多数を占めれば、権力の行使に制限が無い。「非自由民主主義」が広がっているのである¹³。議会は最大パトロンの恣意的な決定を承認する、[ハンコ]を押す機関になっている。

西欧における国民国家－Nation-State－の成立の条件は個人の集合体としての社会であり、議会は個人を代表する人々による政治制度である。しかし、サブサハラ・アフリカにおいて個人は コミュニティーに同化し、「個」が主張されることはまれである。現段階では コミュニティーが政治の基本単位であって、個人ではない。議会は コミュニティーの代表による政治の場であり、個人の国家との繋がりには、 コミュニティーを通じることとなる。議会選挙は、個人の競争のプロセスではなく、コミュニティの利益を代表する者が、コミュニティによって議会に送り込まれ、 コミュニティーへの利益の還元が期待されている。「個人」が選ばれる選挙ではなく、 コミュニティーの代表であれば内閣の構成に当たって、「部族」間のバランスが大切となるのも頷ける。複数政党制への移行が、民主化の進展と受け止められているが、コミュニティの代表が選ばれる選挙にあっては、必ずしも民主化の具現とは認識できない。大衆も政治指導者も国民国家の一員としての意識は希薄であり、パトロネジ・システムを通じて利益の配当を受けた時、パトロネジ・システムのネットワークを通して国を意識すると言った方が正確であろう。パトロネジ・システム

が政治の実態であり、国民国家は政治の実態と認識されていない。

(2) パトロネジ・システムと経済運営

1980年後半からサブサハラ・アフリカ諸国は経済構造改革に取り組んだ。経済の自由化、諸規制の撤廃、民営化、物価の安定、財政赤字の縮小など広汎な政策が採択された結果、いくつかの国においては1990年代の後半に年5%を超える成長も見られたが、持続されていない。経済構造の顕著な変化、例えば、輸出の増加、産業の多様化、農業の生産性の向上、失業の減少なども見られない。経済運営の不調をパトロネジ・システムのみを求めるのも論理の飛躍があることは十分承知している。経済政策の内容、その実施の順序、官僚の効率性等多くの要因を挙げることができる。パトロネジ・システムの最大の問題点は、国の資源がインフォーマルな決定によって配分される時に、資源が投資ではなく、資本の逃避も含めて消費に使われているということである。

さらに、パトロネジ・システムでは頂点に立つ者は、常に配分のための資源を調達しなければならない。資源輸出国にあっては資源の生産と輸出のコントロールであろうが、通常、最大の資源は国の財政収入であり、政府、国営企業の雇用機会でもある。すなわち、パトロンは国家に依存する。また、外国からの援助資金が直接パトロンのポケットに入ることは稀であるが、援助もパトロンの支持者への支援であり得るし、パトロンの権力の表徴としてパトロンを直接、間接に支持する事もあり得る。最近の厳しい経済情勢の下では、殆どのサブサハラ・アフリカ諸国は外からの援助に依存しなければ国家経済の運営、経済発展の計画が動かないところまで追い詰められている。皮肉なことに援助国はパトロンの役割を期待されている。援助国への依存の構造である。パトロネジ・システムの着地点は、資本蓄積ではなく消費であり、受益者はパトロンの、パトロンは援助国への依存の構造である。消費と依存からは経済の成長は期待できない。

7. 結 論

経済要因を軽視するわけではないが、サブサハラ・アフリカ諸国における長期的経済の停滞の原因は、究極的には独立以来の政治のあり方に求められるべきであろう。アフリカの伝統、植民地行政のいびつな遺産、独立時のナショナリストの政治的背景が渾然として出来あがったパトロネジ・システムがインフォーマルな政治手法と結びついて、国家の資源の浪費と自助努力とは対照的な依存の構造を作り上げた。この「貧弱な統治」がサブサハラ・アフリカ経済発展の限界となった。

サブサハラ・アフリカの開発には、パトロネジ・システムによる政治と決別し、政策決定と行政における透明性、国民全体への説明責任、平等な代表性を維持する民主的な政治体制が築かれなければならない。そのためには、複数政党制の下に権力の蓄積と権力の行使への制限を備え、立法、行政、司法の三権の間とそれぞれの組織中にチェック・アンド・バランスのシステムが作動しなければならない。一義的にはアフリカ人自身の手によってこの改革は展開されなければならないし、NEPADに示されている様に同じ問題意識を持った新しい世代のアフリカ人政治家に期待がかかる。これら新しい世代を強力に支援することが大切である。アフリカにおける民主化支援を掲げているわが国としては、今後の援助の優先分野として民主主義、良い統治の促進が強調されるべきであろう。

民主化を進める上で大切な事は、行政をチェックする観点からも、議会、議員の能力の向上である。大統領府の決定を承認する機関から、国の政策を決定し、行政を監視して行く機関にならなければならない。今までこの分野への援助は非常に限られていた。民主化の促進、ガバナンスの改善の観点からも、効果的、且つ、速効性のある援助プロジェクトを検討する価値がある。議会、議員の能力を強化する施策は多々あろうが、援助の領域内で検討すると幾つかに絞られる。議員の専門性の強化もその一つである。議員には大学以上の教育を受けた者もいるが、議員には教育レベルも低くコミュニティーの世話役も多い。知的能力は高いが基礎的教育、専門教育を受けていない。また、例え大学以上の教育を受けていたとしても、急激な技術と国際経済の変化について行くには更なる教育が必要である。そのために専門教育と議員立法等に必要な基礎的な法的教育、情報の提供、IT機器の操作訓練の必要性が高い。具体的には、次の事項を提案する。

- 1) 議員が必要とする情報、(一般情報、行政情報、専門分野情報)の提供、
- 2) 議員立法に必要な基礎的な法的教育と調査能力の向上、
- 3) 政策作成のための基礎的な教育、
- 4) 専門委員改正の運営のノウハウ、
- 5) 議会の進行をリアルタイムでTV放送するための設備と要員の訓練、
- 6) 近隣諸国との議会の情報ネットワークの構築、IT機器とITの訓練の提供、
- 7) これらの機能を効率的に遂行するための組織と要の訓練である。

非常に具体的な提案を行ったが、NEPADにおいては、四分野—平和、良い統治、成長、教育と保健が強調されている。確かにいずれの分野が欠けても調和の取れた国の発展に結

びつかないことであろう。しかし、蛇足になるが、現在の多くのサブサハラ・アフリカ諸国は、生産性の低い農業から食料を調達し、都会のインフォーマル・セクターに雇用機会を依存して生存しているのが現状であると言っても誇張ではなかろう。すなわち、非常に伝統的な生産活動によって支えられているとも言えよう。民主主義も「個人」が基本ではなく、コミュニティーが基本である。換言すれば、サブサハラ・アフリカにおいてはコミュニティーが生活の中心であり、そこにこそ組織力と指導力が隠されていると考える。議会への支援と共に検討すべきは、コミュニティーを活動の基盤とする支援、援助が効果的であるといえよう。この点については別の機会に議論したい。

— 注 —

- 1 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は、OAUの委嘱をうけて、2000年に開催されたG8沖縄会合出席者にアフリカの経済問題を説明にきた。特に、債務の救済について強いアピールを行った。このチームがムベキ大統領のイニシャティブで、Millennium African Programme (MAP) を2001年初頭に作成した。別にセネガルのワド大統領のイニシャティブでオメガ・プラン (Omega Plan for Africa) が作成されていた。ほぼ同じ時期に国連アフリカ経済委員会 (ECA) がCompact for African Recovery 用意した。OAUの下で、起草委員会を8ヶ国、後に15ヶ国に増やして、MAP、Omega と Compactの3プランを下敷きにしてNew African Initiatives (NAI) が起草され、2001年ルサカにおけるOAU首脳会議に提出され、エンドースを得た後に、G8ジェノワ会合に提出され、G8は原則的にNAIを支持する旨の発表を行なった。G8の支持を受けたことから、NAIはNew Partnership For African Development (NEPAD) とその名を変えた。NEPADがOAUにより、さらに、今後はAUでその実施がモニターされる事になっているので、NEPADが今後のアフリカ開発の重要な基本方針を示す文書となろう。モニターの仕組みについては、別に述べることにするが、この文書の最大のメリットは、アフリカ首脳によるPeer Reviewの設置である。NEPADが2001年にアフリカ人により起草されたので、その内容は債務とICTについて1998年のTICAD IIを超えているが、内容、現状認識、行動計画においてTICAD IとIIを超えていない。MAP、Omega、NAI、Compact、NEPADの文書は、異なる時期に数回の編集が行なわれているので、最終版が確定され

ていない。ここに引用したものは、国連アフリカ経済委員会（ECA）のウェブサイトに掲載された文書である。

- 2 World Bank , *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth*, 1989. pp.221 - 222, ナミビア、南アフリカを除く,
- 3 World Bank, *African Development Indicators 2001* と *World Development Indicators*.
- 4 United Nations, *Implementation of the United Nations New Agenda for the Development of Africa in the 1990s*, A/55/350, September 2000, p. 8.
- 5 1980年代中期までの経済政策は、結果として、赤字財政、インフレ、経常収支赤字、実質的に過大評価された為替レートという状況を作り出していた。そのような状況での援助の効果は著しく限定される。
- 6 本稿においては、サブサハラ・アフリカ諸国のガバナンスと経済開発について検討するが、この課題の詳細な背景等について、十分に議論するスペースがない。国際開発アソシエイツ、「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」外務省委託、2001年3月において、幾つかの背景はカバーされているので、ODAと行政については、筆者が執筆した同報告書 第2章を参照ありたい。
- 7 服部 正也、「援助する国、される国、アフリカが成長するために」中央公論評社、2001年, p.74
- 8 国連、「アフリカにおける紛争の原因と恒久的平和および持続可能な開発の促進、国連安全保障理事会に対する国連事務総長報告」、1998年4月、非公式日本語訳、p. 4,
- 9 UNDP, *Governance: Experiences and Lessons Learned*, UNDP, October, 1998
- 10 D. Kaufmann, A. Kraay and P.Z. Lobaton, "Aggregating Governance Indicators" *Policy Research Working Paper 2195*, World Bank, October 1999
D. Kaufmann, A. Kraay and P.Z. Lobaton, "Governance Matters" *Policy Research Working Paper 2196*, World Bank, October 1999
- 11 最近の出版物としては、George B.N. Ayittey, *Africa in Chaos*, New York, St. Martin's Griffin, 1999, Michela Wrong, *In the Footsteps of Mr. Kurtz, Living on the Brink of Disaster in Mobutu's Congo*, New York Harper Collins, 2001,に詳しい。
- 12 植民地時代の行政組織は独立後に国民の大きな期待に応える国民国家の行政府としては、全く不十分なものであった。独立時に不完全ながら旧宗主国の法体系を受け継ぎ、また、憲法を始めとして各種の法律が加えられ、立法府、行政府、司法府が設立

され、主権国家として、法治国としての外観は整った。しかし、国民国家としてのシステムは十分に機能していない。独立以来多くのサブサハラ・アフリカの議会や行政は、非効率で悪くなる一方であるとの批判があるが、悪くなっているのではなく、独立以来、不完全なまま運営されているのである。加えて、パトロネジ・システムに組み込まれた立法府は、権力者、パトロンの決定を承認する機関となってしまった。

13 非自由民主主義については、Fareed Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, Foreign Affairs, November/December 1997, pp. 24-43を参照。

参考文献

- Ayittey, George B.N, *Africa in Chaos*, New York, St. Martin's Griffin, 1999,
- Bayart, J-F, *The State in Africa: The Politics of the Belly*, London, Longman, 1993
- Bayart, J-F, Ellis, S, Hibou, B, *The Criminalization of the State in Africa*, Oxford, 1998
- Chabal. P., *Power in Africa*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1994
- Chabal, P. & Daloz, J-P, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Indiana Univ. Press, 1999
- Diamond, L. and Plattner M.F ed. *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins Univ. Press, 2001
- ECA, *Transforming Africa's Economies*, Overview 2001,
- Herbst, J, *States and Power in Africa*, Comparative Lessons in Authority and Control Princeton, Princeton Univ. Press, 2000
- Reader, J, *Africa: A Biography of the Continent*, London, Penguin Book, 1997
- UNCTAD, *Economic Development in Africa: Performance, Prospects and Policy Issues*, 2001
- Weaver K. and Stares P.B. ed. *Guidance for Governance: comparing Alternative Sources of Public Policy Advice*, Tokyo, Japan Center for International Exchange, 2001
- Wrong, Michela, *In the Footsteps of Mr. Kurtz, Living on the Brink of Disaster in Mobutu's Congo*, New York Harper Collins, 2001