

Kempe Ronald Hope, Sr.,

*African Political Economy :  
Contemporary Issues in De-  
velopment.*

Armonk : M. E. Sharpe, 1997, xiii + 230 pp.

えん どう みつぎ  
遠 藤 貢

I

アフリカ諸国は、冷戦後の国際社会における「周縁化」に言及するまでもなく、1970年代に始まり80年代に深刻化した経済的な危機から抜け出せないままに、21世紀を迎えようとしている。このアフリカの危機に関しては、たとえば、ルイス(Peter M. Lewis)が最近のアフリカの政治改革・経済改革に関する著作を書評した際に議論しているように、多様な解釈が存在する<sup>(註1)</sup>。

本書は、危機の中にあるアフリカ諸国がこれまで直面してきた政治経済的な問題の諸相を取り扱い、その原因を分析した上で一步議論を進め、21世紀に向けての政策変革への提言を行おうとしている。著者のK・R・ホープは現在国連からボツワナ政府に派遣されているチーフ・テクニカル・アドバイザーであり、ボツワナ大学の開発研究の教授も兼任している。また、実務家としていくつかの途上国政府の開発政策へのアドバイザーを務めてきた経歴をもつ。ここに収められている各章の多くは、すでに雑誌論文として単独に発表されたもの、あるいは、各種のシンポジウム等の会議に提出された論文である。これらの中では、現在著者が滞在しているボツワナの事例が引き合いに出されており、興味深い。

ここで、全体の構成を簡単に見ておこう。

本書は2部に分かれており、前半が開発をめぐる問題群、後半が政策的な対応の指針を議論する形に

なっている。

第1部 開発の問題と課題

- 第1章 アフリカにおける経済危機——その起源と性質に関する分析視角
- 第2章 ボツワナにおける成長、失業、貧困
- 第3章 アフリカにおける都市化と都市管理
- 第4章 開発途上社会における地下経済——アフリカからの証拠
- 第5章 アフリカにおけるエイズの社会経済的文脈
- 第6章 アフリカにおける政治腐敗——原因と結果

第2部 政策の改革と変化へ向けて

- 第7章 開発政策と貧困層——アフリカにおける代替的政策枠組みへ向けて
- 第8章 政策改革としての構造調整プログラム——その目標の評価とSADC諸国へのインパクト
- 第9章 ボツワナにおける開発政策の管理——急速な変革をめざして実施された改革
- 第10章 アフリカにおける政治腐敗の制御
- 第11章 アフリカにおける分権、新しい行政、公共部門の役割の変化
- 第12章 アフリカにおける政策改革の挑戦と変化

先にも指摘したように、各章は独立した論文として書かれたものであるため、記述の上で十分に整合的でなく重複した内容も出てくるが、次節でその内容を紹介し、著者がそれぞれの問題をどのように取り扱っているのかをやや詳しくみることで、本書の立場、議論の特徴を明確にしておきたい。

II

第1章は、アフリカにおける経済危機の起源とその特徴、さらにこの危機に対応した政策枠組みについて、南部アフリカ諸国の事例を中心に論じている。特徴として上げられているのは、貧困、所得の不平等、失業、政府のとりわけサービスの提供における能力の欠如、財政赤字、インフレ、経常収支の悪化、

低貯蓄率と低投資などであり、これらが羅列的に記述されている。著者は、外生要因よりも、独立後のアフリカ諸国の政府の政策枠組みという内生要因こそがこの経済危機の主要な原因となっているという、新古典派の主張を踏襲している。特に、1960年代、70年代の介入的な開発政策によって、価格構造が破壊され、比較優位を喪失することになったとし、こうした危機への対応としての構造調整政策(SAP)を評価する立場を示す。

第2章では、ボツワナを事例として、経済成長と失業、貧困、所得格差の関連について分析を行っている。ボツワナは経済成長だけをとりと独立後急速に伸びており、1991年時点における実質的な1人当り国内総生産は独立直後(66年)の9倍に達する。この成長は、主に鉱物資源(特にダイヤモンド)の生産とその輸出に支えられてきた結果であり、また、南部アフリカ関税同盟やヨーロッパ経済共同体市場がボツワナ経済の成長に有利に作用したという。それに伴って政府の財政基盤が確保され、歳出が拡大傾向で推移してきた。しかし、1980年代以降失業率が増大傾向にあり、教育格差に付随して男女間の雇用の上での格差が生じている。著者はその要因は農村部からの急速な労働移動にあるとみて、都市部における雇用が急速に増大する都市労働者を吸収できていない点を問題視する。さらに、成長の下での陰の部分として近年ボツワナ研究者の間でも指摘されている貧困、経済的格差の問題もあり、これらをいかにして政府が解決するかが今後不確実な時代における重要課題になるとしている。

第3章では、植民地時代の政策に端を発している都市化の問題(前章のボツワナの議論でも触れられている)を、その原因と政策的対応の観点から扱っている。都市化の原因として挙げているのは、都市と農村部間の経済バランスの変化とそれに伴う雇用パターンの変化であり、これは都市偏重の開発戦略の帰結である点も併せて指摘している。都市化は、都市における人口の収容能力をはるかにしのぐ速度で生じたために、都市部における失業率を高め、都市部の貧困を発生させ、都市部特有の問題(例えば、ストリートチルドレン)を生み、アフリカの経済危

機を深刻化させる結果となっている。そこで、この問題への対応が肝要になるわけであるが、必要な政策的対応として著者が挙げているのは、(1)インフォーマル・セクター(著者は一貫して地下経済 *subterranean economy* という用語を用いている)での雇用の吸収なども視野に入れた失業の低減と都市部における公衆衛生などのサービスの向上、(2)都市と農村の間の賃金ギャップを抑えるための農村開発の必要、である。とりわけ著者が強調しているのが農業の商業化であり、この点をアフリカ各国政府が考慮すべきであるとしている。

第4章の主題はインフォーマル・セクターである。ここでは、このセクターが途上国における急速な都市化と失業問題に対応し、人々が生き延びるために活動する領域として登場してきたという肯定的な認識が示され、その性格と社会経済的な影響の分析が試みられている。最近つとに指摘されていることであるが、インフォーマル・セクターはもはや都市貧困層の生存のための領域というに留まらず、従来フォーマル・セクターで活動していた専門・管理職といったより高い階層が、企業家精神(*entrepreneurial spirit*)を養成し、よりよい生活を実現するための場という機能を併せ持つようになっている。さらに特徴的なのは、このセクターの企業家グループに女性の参入が目立つ点、またミニ・バスのような交通・運輸分野で見られるように、公共部門をはるかに凌ぐネットワークを確立している点などが指摘されている。そして、これらが評価できるのは、ここで雇用が創出され、生産活動が営まれ、国内総生産・国民総生産に貢献している点、さらに、農村部における金融市場の重要な一部を形成している点であり、特に後者が高く評価されている。他方、次の3つの問題点も挙げられている。(1)熟練労働力がこのセクターに流れる結果、フォーマル・セクターにおける人材不足が生じる点、(2)脱税、麻薬取引、密輸等の不法行為の温床になる可能性、(3)賄賂の源になる点、そして、最後に、(4)インフレへの悪影響、を指摘している。こうした問題点にもかかわらず、著者は、インフォーマル・セクターの経済的合理性を認め、これを国民経済政策の一部に位置づけるという基本

的な立場をとり、むしろ規制緩和を実施してこのセクターの成長を助ける必要にも言及している。

第5章は、アフリカ諸国に蔓延しているエイズ（1996年時点で約3060万人が HIV に感染しているとみられている）の社会経済的影響について議論している。エイズの拡大の原因として指摘されているのは、経済的には貧困と都市部への労働移動、インフラの面では医療設備の不備と性教育の欠如、社会文化的には一夫多妻制など多数の異性との性交渉を容認する文化の存在などである。この問題の拡大とともに、人口構成への悪影響などの人的コスト、エイズによって両親を失った孤児とその養育の問題などの社会的コスト、さらに治療費、労働力の喪失、生産性の減退などの経済的コストが発生している点、今後への不安が指摘されている。そして、この問題への早急な（国際的な）取り組みの必要性が強調されている。

第6章では、アフリカにおける政治腐敗 (bureaucratic corruption) の原因とその結果について論じている。著者が原因と指摘しているのは、次の6点である。(1)家産的な集権国家が権力を独占している傾向、(2)国家の活動領域が拡大し、社会と多様な関わりを持たざるを得ない点、(3)国家が活動領域を広げたにもかかわらず、実際にはほとんど機能していない点、(4)「法の支配」原則と行政上の予測可能性 (administrative predictability) の欠落、(5)政治的なリーダーシップの欠落、(6)人間関係重視主義 (personalism)。この結果、家族、部族、友人の登用といった事態が生じ、腐敗の文化が高じることになったとする。そして、これらの要因を背景とした政治腐敗のために、主に次の3つの結果が生じたと論じている。(1)政治腐敗によって経済成長に多大な悪影響をもたらす、多大の経済的コスト（資本の撤退なども含む）が生じた点、(2)政治腐敗によって政治的不安定、抑圧的な政治体制が構築されるに至った点、(3)官僚制内部のプロフェッショナリズムの形成に対する弊害となり、官僚の不満を高め、士気を低める結果になった点。こうして、今日日常化している政治腐敗は、アフリカの社会経済的發展を阻害してきたのであり、国際社会が援助を行っていく上でも、

この問題をいかに制御していくかを課題とする必要があるとしている。

政策改革の指針を示す第2部は、貧困問題への対応を扱う第7章から始まる。新しい開発政策として求められるものとして次の3点を指摘している。(1)より多くの人々が開発の恩恵が得られるような政策の拡張の必要性、(2)生活水準向上に資する必要性、(3)少なくなりつつある資源の下でより多くのことを達成する必要性。

著者は基本的に新古典派の立場に立ち、経済の自由化の必要性を主張する一方で、国家によってしか提供されない公共財が、貧困解消の上で大きな意味を持つとする主張を併せて行っている（また、NGOの役割にも一定の評価を与えている）。要は、国家は「引くべきところは引き、出るべきところは出る」という均衡の上で、その役割が特定される必要があるということであり、特に社会面では貧困解消のためにより積極的な活動を展開する必要があると述べている。

第8章では南部アフリカ諸国における構造調整の評価を行っている。構造調整に関する評価の議論は非常に多様であるが、著者によれば、南部アフリカ諸国における構造調整の影響は、よく知られるように経済状況によってかなり複雑な（一部悪い）結果をもたらすことになったが、経済危機への政策的対応としては、構造調整以外に代替する対応措置は今もってない。そして、長期の視点に立てば構造調整は不可避であり、問題は構造調整のパッケージの中に含まれる具体的な政策であると、南部アフリカ諸国に求められる政策を提言する。すなわち、構造調整の枠組みを生かしながら主体的な開発を行うにあたって、自立 (self-reliance) のための枠組みを作ることであり、人的資源の確保、資源利用の最適化、貧困層の開発過程への参加、雇用創出を通じた貧困層の所得の向上が挙げられている。

第9章では、ボツワナを事例として、急速に成長する経済に対応した開発政策の改革プロセスを論じている。改革の契機となる要因として著者が挙げているのは次の点である。(1)急速な経済成長の結果、政府が最大の雇用の場であるにもかかわらず、(皮

肉にも他のアフリカ諸国と異なり) 政府等の公職は相対的に民間よりも低く見られ、開発政策を担う政府機構の人材が欠如するという問題を生んだこと(この問題に対応するために政府の主要ポストには外国人を登用してきたわけだが)、(2)さらにそれに伴う政府の効率性(生産性)、(3)政治腐敗が蔓延する兆しを見せていること。これらに対応するためにボツワナでは開発政策のマネージメントの教育・訓練を行う諸機関が設置され、人材育成と効率性の評価・改善の方法が発達してきたことが示されている。

第10章では、政治腐敗への対応メカニズムが示されている。基本的には、(1)汚職に対する懲罰のメカニズムと、(2)公務員の倫理向上と公的なアカウントビリティの改善を実現するメカニズムの2つが中心であるが、とりわけ後者の重要性が主張されている。後者の事例としては、公務員の倫理規定導入、風紀委員会等の汚職防止制度導入の他、給与の改善、公務員の訓練などである。そして再びボツワナの実例を引きながら、アフリカにおいてグッド・ガバナンスが実現されることによって公務員の活動領域が「非政治化」され、汚職防止につながるだろうと結んでいる。

第11章では、新たな行政のあり方(new public administration)の重要な構成要素としての分権化(decentralization)と公共部門改革との相互連関を議論している。分権化は中央政府がこれまで担ってきた意思決定、計画立案、資源分配等の権限を、地方政府あるいは民間に委譲することであるが、よく知られているようにこの概念はさらにいくつかの下部概念に分類される(deconcentration, delegation, devolution, privatization)。著者は、公共部門の効率性は維持しつつも規模を縮小することの必要性を主張している。肥大した公共部門がこれまで汚職等の問題の原因になっているという前章での主張と軌を一にする。そこには、行政の効率性は受益者の「参加」によって促進されるという、近年の開発研究者間の共通認識がある。結論として、分権化がよりよいガバナンスを実現する重要な改革であると位置づけている。

最後の第12章では、アフリカのためのグローバル・

コアリション(GCA)での近年の議論を援用しながら、これまでの議論をまとめている。今後の重要な課題として、腐敗していないリーダーシップ、民主的制度の確立、「市民社会」の強化の必要性、地域統合へ向けての取り組み、が挙げられている。そして、基本的な主張であるアフリカの今日の問題は政治ないし政府の過剰介入の結果であるとの認識のもとに、より市場主導的な、援助に過度に依存しない自立のためのアプローチ(非市場指向型、自立のアプローチとしてのウジャマー社会主義と対比している)を採用し展開すべきことを強調し、そのための重要な領域として、政府の能力構築(capacity building)、科学技術力の強化、経済改革とそのための国内資源の動員、環境への配慮を挙げている。

### III

全体を通読してみると、アフリカにおける政治経済の諸問題が網羅的に扱われているが、残念ながら個々の問題が有機的に結びつけられた上で体系的に論じられてはいないという印象を受ける。論点が多岐にわたっていることもあり、全体に一貫した議論がなされているという印象は薄い。これは、それぞれの章が独立の論文として書かれ、それをまとめた論文集としての性格を持つことに由来するものであろう。たとえば、前半部の問題群の提示の際にも政策的対応に触れられているが、前半と後半の区別が不明確で、重複した議論が行われる結果になっている。しかも、本書で取り上げられた問題群は必ずしも目新しいわけではなく、また斬新な分析が行われているわけでもないため、内容的にも新鮮味が乏しいといわざるを得ない。網羅的であることによって、本書が目指そうとしている改革への提言という点においてもかなり総花的になっており(特に最終章)、この結果、学術的な分析に基づいたメッセージ性ともいえるべきものは薄められてしまったのではないだろうか。

確かに著者は、基本的には新古典派経済学の立場にたち、政治経済の危機の起源を独立後の国家の経済政策の失敗に帰し、従来の政策を構造調整の何ら

かのパッケージ（という今日唯一の代替政策）を通じて改革していくことの必要性を説いている。この点においては、世銀、IMFの立場と大きくかけ離れてはいない。ただ、政治腐敗等の政治学的な説明を入れながらやや修正している点も観察される。しかしながら、この問題に関しては初めにも指摘したように様々な解釈・議論が存在しており、自説を一定の学問的な文脈において述べなければ十分に説得力を持った議論にはならないことも、読後の「物足りなさ」に結びついているかも知れない。

こうして、本書は、それぞれの課題を体系的に論じていないという限界を通じて、これらの課題に対して体系的に政策対応を行うことの難しさを逆に示す結果ともなっている。著作それ自体を通じて、アフリカにおける危機の根深さを感じさせずにはおかないのである。ただし、次に述べるように、評者は本書をいくつかの点で評価できるとも考えている。

まず、ボツワナにいささかの知見のある評者からみれば、著者が現在ボツワナ在住であることから得られた有用な情報を本書の中に含めている点は評価できる。第2章の近年の経済動向に関しては最近の資料に基づいており、ボツワナ経済の今後の課題が示されているし、第9章では、ボツワナにおける開発のマネージメントの問題を最近の動向をふまえた上でよくまとめている。ボツワナにおける、アフリカでのユニークな政策上の特徴をまとめて指摘することについてはその意義を十分に認めることができる。

そしてまた、本書を評価する上では次のことを十分考慮すべきであろう。本書の重要性を判断する基準は、必ずしもその内容の斬新さとか問題設定の新しさに求めるべきではないのかも知れないという点である。内容紹介からも明らかなように、ここで扱われる論点は、基本的には、アフリカの政治経済に

おける問題としてこれまでも指摘され議論されてきたものである。したがって、これらの問題をこのようにまとめてもらうことによって、読者が問題群を概観する、あるいは、新しく勉強する上では、アフリカ諸国における政治経済的な問題の広がりを知るための手引きとして恰好の著作となっており、この点で十分な価値を持っている。タイトルが示すように、今日のアフリカ政治経済において何が論点として存在するのかを確認する上でのよくまとめられたテキストであり、問題解決のための改革への一つの可能性を考えさせるたたき台として読まれることによって、その意味を見出すことができるということである。

アフリカにおける開発の問題は、政治的な「民主化」の問題、地域の経済統合、地域的安全保障等の問題とも深く関わる重要な問題である。これらの問題の解答は本書では十分には与えられていない。しかし、本書は、それ自身を入り口にし、さらに問題の核心に向かう議論が積み重ねられることによって、よりよい問題解決の道を模索できる可能性を開くものとなれば、その存在意義を確立できることにはなるであろう。

（注1） P. M. Lewis, "Economic Freedom and Political Transformation in Africa: The Quest for a Politics of Development," *World Politics*, vol. 49, no. 1, Oct. 1996, pp. 92-129. 彼によれば、アフリカの経済危機の原因論には2つの立場があるとする。第1は新古典派の立場で、基本的には独立後の政治体制における経済政策の失敗に原因を求める立場であり、第2は、「構造論者」（従属論者）の立場であり、植民地遺制と国際的労働分業におけるアフリカの位置に原因を帰する立場である。このほかにも新家産主義的（neopatrimonialism）な国家の問題を原因とする政治学 の立場をも指摘している。

（東京大学大学院総合文化研究科助手）