

第 1 章 | アフリカ

はじめに

ここに紹介する六つの文書は、独立から今日に至るまでのアフリカ開発史において、そのときどきの時代思潮を最もよく代表していると思われるものである。これらを順にたどることで、アフリカ大陸においてこれまで展開されてきた開発政策と、開発政策をめぐる議論の流れを鳥瞰しようというのが本章の狙いである。

独立後のアフリカ経済史は、わずかな例外を除けば沈滞と混乱の連続であり、世界を魅了した独立当初の思想は、世界経済の辺境へと追い込まれた暗闇のなかで、その輝きを喪失してしまった。途上国世界の胎動と一時期は歩調を共にしながら、なぜアフリカが経済発展に見放され、今の窮状を迎える結果となったかについてはさまざまな要因を挙げなければならないだろうが、そのひとつは、アフリカが、経済開発に関する政策的思慮を深める努力を怠ってきたという点に求めることができるだろう。実際、アフリカの頭脳が開発政策の具体的展開について考え始めるのは、1980年代に入ってIMF・世界銀行主導の構造調整計画が実行に移されてからである、といっても恐らく過言ではあるまい。したがって本章も、構造調整計画をめぐる争われた世界銀行と国連アフリカ経済委員会との議論に焦点を置いている。

なお、ここでは取り上げなかったが重要と思われる文書のいくつかについては、本文中に文書名を明示して言及した。

1. 第1回アフリカ独立諸国会議決議（1958年4月22日）

浦野起央編・著「資料体系アジア・アフリカ国際関係政治社会史
第4巻アフリカII」, パピルス出版, 1981年, 237～247ページ。

(1) アフリカ最初の国際会議

サハラ以南アフリカ地域における植民地独立運動は1957年にガーナ共和国の独立として最初の結実をみたが、初代ガーナ大統領となったンクルマ（Kwame Nkrumah）の提唱により、翌58年4月にガーナの首都アクラでアフリカ独立諸国会議（Conference of Independent African States: CIAS）が開催された。CIASには、南アフリカ連邦（現共和国）を除く当時の全アフリカ独立国（エジプト、エチオピア、ガーナ、リベリア、リビア、モロッコ、スーダン、チュニジア）から代表が出席している。

CIASが開かれた頃のアフリカ大陸はそのほとんどが未だ植民地支配下であり、独立闘争の真最中であった。したがってCIAS決議の力点は植民地制度の廃絶と独立闘争支援に置かれているが、そのなかで唯一、第8節において開発問題が取り上げられている。第8節はわずか12項目からなる短いものではあるが、アフリカが自身の経済開発についてあらわした最初の共同見解なのであって、アフリカにおける開発観を見るうえでやはり見逃せない。

同文書は、アフリカ大陸は植民地制度の下で「恣意的に分割」され各宗主国の経済に「従属」「併合」されており、これは「人民の最上の利益」ではありえないとの認識から、「この分割を認めない」意志をはっきりと表明している。そのうえで、植民地的分割を超克するため、どのようにしてアフリカ諸国間の関係を強化していくかについて、次のような諸方策が提唱された。

- ① アフリカ諸国間の貿易を發展させ奨励する方法や各国経済計画の調整、共同の工業計画について調査するため共同経済調査委員会を設立する。
- ② 共同アフリカ企業を設立する。
- ③ 経済会議およびアフリカ展覧会を開催する。

- ④ 共同して「アフリカ諸国の交通機関の建設」に努力する。
- ⑤ 「労働の移動及び労働情報のための便宜を提供」し、各国「労働組合組織間の協力を奨励」する。
- ⑥ アフリカ共同市場を設立する可能性を調査する。

このように、アフリカ諸国が団結することで自立的な開発経路を開拓し「経済的解放」をはかっていこうというのが、初期アフリカ民族主義のコンセンサスであった。

一方、アフリカ外との関係に関しては、「国際連合の専門機関、特に新しく提案されたアフリカ経済委員会との協力を強化する」と「国際労働機構との協力を強化する」ことが挙げられているほかは、きわめて慎重な態度をとっている。即ち、外部からの資本や専門家の受入れについて共同経済調査委員会の場で統一的な対応を討議したうえ、アフリカ諸国の「独立、主権、及び統一に影響しない」形でのみ「他国との協力」を進めるという、警戒色の強いものであった。

(2) パン・アフリカニズム

さて、CIASが掲げたパン・アフリカニズムとそれに基づく開発理念をさらに詳しく知るためには、全アフリカ人民会議 (All African People's Conference: AAPC) を参照するのがよい。AAPCは、CIAS参加国のほか、まだ独立を達成していない植民地の政党や労働組合をも加えて開かれたもので、第1回会議は1958年の12月にやはりアクラで開催された。その決議は、「アフリカ諸国民の究極の目的は自由アフリカ諸国家のコモン・ウェルス」であるとして、パン・アフリカニズムをより鮮明に打ち出している。

1960年にチェニスで開かれた第2回AAPCは、アフリカ合衆国構想を打ち出すとともに (CIAS修正規約第2条e項)、「経済・社会決議」を採択している。同決議は、植民地主義諸国による経済支配がアフリカの実質的独立を脅かしているとし、また、列強の経済援助はアフリカを分割する手段として利

用されているとも述べている。したがって、まずは政治的独立を獲得し、次に自立的な経済発展を達成しなければ「アフリカ大陸の自由」は保障されないと結論している。そのうえで、自立的経済発展のための方策として、

- ① 協同組合制度を推進する、
- ② 工業化を促進し、農地改革を進めて農業の近代化をはかる、
- ③ 共同アフリカ企業を奨励しアフリカ統一の方向に向かって行動する、
- ④ 独立アフリカ諸国間の関税障壁を除去する、
- ⑤ 「通商取引の漸進的な自由化」をはかり経済交流を促進するため多国籍協定を締結する、
- ⑥ アフリカ共同市場を設け、「アフリカ運輸会社」を創設する、
- ⑦ 開発計画を促進するために「アフリカ投資銀行」を設立する、
- ⑧ 多方面にわたる研究と幹部の養成のために「アフリカ研究所」を創設する、

等を勧告している。

アフリカ外との関係については CIAS 同様きわめて警戒的で、「アフリカ大陸の解放と統一のための運動を、直接であれ間接であれ侵害する列強とのかかわりに立ち入ることを拒否する」としている。

1950年代から60年代初めにかけての植民地独立時代にアフリカ民族主義の昂揚を支えたイデオロギーは、以上のような反植民地主義とパン・アフリカニズムだったのであり、その中心的イデオログはンクルマであった。パン・アフリカニズムの形成は1919年にパリで開かれた第1回パン・アフリカ会議にまで遡ることができるが、ンクルマ自身は、1945年の第5回パン・アフリカ会議（マンチェスター）で組織委員会書記を務めている。著書『アフリカは統一する』（野間寛二郎訳、理論社、1964年）において彼は、「現在アフリカの独立諸国の大部分は、私たちが帝国主義と新植民地主義の危険にさらす方向に動いている。したがって私たちは、経済計画、防衛、対外・外交関係において私たちの政策を統合するための共通の政治的基礎を必要とする」との観点から、「大陸政府」の創設を強く提唱していた。そのもとで「大陸的基礎に立

つ全般的経済計画」を策定し、「統一アフリカの共同市場」を設け、「共通の通貨、通貨地帯、通貨発行中央銀行を保持」する構想であった。

(3) 「穏健派」とロメ協定

パン・アフリカニズムによるアフリカの団結は、しかし、長くは続かなかった。旧フランス領アフリカにおける民族主義運動の中心人物で、西欧との対決姿勢やアフリカ諸国の政治的統合に反対していたコートジボアールのウフェボアニ (Felix Houphoet-Boigny) 大統領は、1959年に西アフリカ4カ国の協商会議を発足させたが、これがいわゆる「アフリカ穏健派」の母体となった。ウフェボアニの開発戦略の基盤はフランスとの緊密な経済関係を維持することにあり、実際、フランスからの援助流入と貿易関係の拡大によってコートジボアールは高成長を達成した。協商会議は「大幅に国際協力に依拠する必要性」を謳い、「外国資本に最大限の保証と安全を付与する」と規定している（「協商会議の相互援助・債務保証基金を設立する協定」1966年6月9日）。

1960年にはアルジェリア独立闘争とコンゴ紛争の解決方法をめぐる対立が契機となって、アフリカ諸国はガーナを中心とするグループ（カサブランカ・グループ）とコートジボアールを中心とするグループ（ブラザビル・グループ）に二分され、CIASも60年の第2回会議を最後に開催不能となった。アフリカの政治統合とコンゴにおけるルムンバ支持に固執する急進的なカサブランカ・グループが孤立化していくなか、61年にブラザビル・グループを中心とする20カ国がリベリアの首都モンロビアに参集してアフリカ首脳会議を開催した（モンロビア派の結集）。同会議決議を受けて翌63年末にアフリカ・マダガスカル機構（Inter-African and Malagasy Organization: IAMO）が発足する。アフリカの統合によって自主開発路線を拓こうとしたCIASと違って、IAMOは、内政不干渉を原則としながら「可能な限り政治行動を一致させ」ようとする国家間の協力機関であり、緩やかな国家連合を目指すものであった。このIAMOにカサブランカ・グループ5カ国（ガーナ、ギニア、マリ、モロッコ、

アラブ連合共和国)が吸収されるかたちで、63年にアフリカ統一機構(OAU)が創設されるのである。

穏健派の開発戦略は、先進国、特に西欧諸国との経済協力を積極的に推進することにその要諦があった。1962年に開かれたモンロビア派の会議では、「アフリカ諸国の経済に対する欧州経済共同体のありうべき影響、並びに、一部のアフリカ・マダガスカル諸国の欧州経済共同体との連合」について、各国が検討し報告するよう要請している(「アフリカ・マダガスカル国家・政府首脳会議決議」1962年1月30日)。

穏健派開発路線の最初の成果が第1次ヤウンデ連合協定(「欧州経済共同体とアフリカ・マダガスカル諸国との連合を設立する協定」1963年7月20日締結)であった。ヤウンデ協定は、アフリカ諸国の「経済の多様化及び工業化」と、EECとの「経済関係を発展させる」ことを目的に、相互の市場開放手続きを規定したもので、併せて、EECによる対アフリカ援助が約束された。欧州開発基金は、これに基づいて設立されたものである。

ヤウンデ協定は、1969年に第2次協定が締結された後、75年にロメ協定へと発展解消した(「ACP諸国と欧州経済共同体間のロメ協定」1975年2月28日)。ロメ協定は、第2次ヤウンデ協定に参加していた19カ国のみならず、英連邦12カ国、カリブ海諸国、太平洋諸国を加えたACP45カ国を含む、EECの包括的な対途上国地域貿易経済協定であった。なかでも注目されたのは、「経済の大半を産品輸出に依存しているACP諸国の利益を保護する」ために輸出所得安定化制度(Stabilization of Export Earnings: STABEX)を設け、輸出所得に著しい減少があった場合には無利子での融資を保証したことである。ロメ協定は現在第4次協定(1990～2000年)を迎えており、EC12カ国とACP69カ国が参加している。

多数の独立国が誕生して各国の意見調整が難しくなり、ンクルマのようなイデオログが失脚した後は、各国レベルを超えたアフリカ大陸全体の経済開発問題に関する発言は、少なくともOAUの場では暫く見られなくなる。この間は、ロメ協定が、一次産品輸出という共通項によって辛うじてアフリカ

総体を括っていたにすぎない。一次産品による輸出所得と海外援助が確保されていればある程度の成長は維持できるという楽観が、この時期のアフリカになかったとは言い切れないだろう。アフリカが再び自らの開発について語り始めるには、1970年代の経済危機を経なければならなかった。

2. 「アルーシャ宣言、及び社会主義と自力更正」(1967年1月26日 タンガニーカ・アフリカ人民同盟全国執行委員会)

Freedom and Socialism/Uhuru na Ujamaa -A Selection from Writings and Speeches 1965-1967, London, Oxford University Press, 1968, pp.231—250.

浦野起央編・著「資料体系アジア・アフリカ国際関係政治社会史 第4巻アフリカⅢb」, パピルス出版, 1981年, 740～753ページ。

(1) 共同体原理とアフリカ社会主義

独立当初のアフリカ諸国において社会主義思想の影響は無視できない。多くの政府が脱植民地化と新しい国家建設のためのイデオロギーとして社会主義を標榜し、「アフリカ社会主義」なる用語が誕生した。ここで取り上げるのは、アフリカ社会主義のなかでもその推移が目されたタンザニアのウジャマー社会主義と、ウジャマー社会主義に基づく開発路線を確定させた「アルーシャ宣言」である。

ウジャマー社会主義自体は、1962年のニエレレ (Julius K. Nyerere) 大統領演説「ウジャマー：アフリカ社会主義の基礎」によって提示された。「ウジャマー」とはスワヒリ語で家族制共同体を意味する。ニエレレは家族的相互依存を基盤とするアフリカの伝統的社会原理をウジャマー社会主義と呼び、階級闘争を前提とするヨーロッパ型社会主義と峻別した。ニエレレによると、伝統的なアフリカ社会では「すべての者が労働者」であり「拡大する家族の一員として見なされる」ため、「われわれは共同体の世話をし共同体はわれわ

れの世話をする」というかたちで社会主義的分配システムが働いている。したがって、その分配システムを信用せずに自らの「富を蓄積しようとする」ことは、アフリカ本来の「社会システムに対する『不信任、投票だと解釈される』ことになる」という。これに対して資本主義とは、「仲間を支配するために富を利用しようとする」行動様式に支配された「人間による人間の搾取を基礎」とする社会システムであるという。

この演説においてニエレレは、社会主義を「心のあり方」として説明したうえで、「われわれの第一歩は、われわれを再教育すること、われわれの以前の心のあり方を取り戻すことでなければならない」と結論している。

(2) ウジャマー社会主義の開発戦略

アルーシャ宣言は、当時タンガニーカ（本土タンザニア）の単一政党であったタンガニーカ・アフリカ人民同盟（Tanganyika African National Union: TANU）が、ウジャマー社会主義の実現に向けて打ち出した政策大綱であった。アルーシャ宣言は、その冒頭において「TANUの政策は社会主義国家を建設すること」であると謳い、「資本主義や封建主義」の要素を排除していかなければならないとしている。そのためには「生産の主要手段を農民と労働者の統制下」に置き、「人民の政府」による「資源の集団的所有」を実現しなければならず、「国の経済活動に対して積極的に介入すること」は国家の責務であると明記している。実際、この方針に基づいて金融・貿易部門や基幹産業の国有化が行われた。

アルーシャ宣言に先行したタンザニアの開発文書としては、世界銀行や外部専門家の協力によって作成した第1次経済社会開発5カ年計画（1964～69年）があるが、これは工業化の進展を主眼とする成長志向の強いものであり、そのため内外から大量の資金投入を期待していた。しかしながら、独立後西側諸国との関係が悪化して援助流入が滞ったことから目標成長率を達成できず、加えて、工業重視の政策は都市・農村間の所得格差を拡大させる結果と

なった。この経験に関してアルーシャ宣言は、「過去においてわれわれは」「現実に所有していない」「誤った武器」を選択したと表現している。

(3) 援助依存からの脱却

「外国の財政援助を通じて貧困から自らを救える」と考えるのは間違いなのであって、「海外から開発のために十分な資金を得ることは不可能」であるばかりか「贈与と借款はわれわれの独立を危うくする」というのが、アルーシャ宣言の援助に対する立場である。そこには、コンゴ紛争やローデシア問題等に関して、援助獲得を犠牲にしても自己の主張を貫いたタンザニアの民族主義的外交姿勢がみてとれるが、そればかりではない。「われわれ自身の努力を弱める贈与は、多くの問題について自問することなしに受け入れるべきではない」という認識からは、援助を受け入れる側として確固たる基準を打ち立てようとした当時のタンザニア政府の、援助に対する自制的対応が窺える。「償還ができないほどの多額の借款によって人民に負担をかけるのは、人民を援助することではなく、人民に苦痛を与えることになる。償還を求められる借款が人民多数の利益とならず、少数のみに利益となる時には、それは悪でさえある」といった指摘は、その後アフリカ諸国を苦しめることになる累積債務問題について考えるとききわめて示唆に富んでいるといえよう。

さらには、第1次5カ年計画の工業重視政策も誤りであったとされた。外国借款を工業部門に優先的に投入し、やみくもに工業化を推進する政策は、社会主義の本義にもとるものであったという。「償還するために外貨を提供するのは農産物の海外への売却」なのであり、「償還の大部分は農民の努力によってなされる」にもかかわらず、都市部への投資は農民に直接利益をもたらすわけではない。となれば、「タンザニアにおける真の搾取者は農民を搾取る都市住民である」ということにもなりかねない、という論理である。

(4) 社会主義と自力更正

以上の反省に立ってアルーシャ宣言が掲げた開発手段が自力更正 (self-reliance) であった。ただし、これは「外国から資金を受け入れない」ということではない。自力更正こそが「発展の基礎」であり、資金は経済発展がもたらす「成果」の一つなのだという認識を忘れてはならないという意味であって、資金さえあれば経済発展が得られると考えるのは本末転倒であるという。

自力更正とはなにか。具体的には先ず勤労 (hard working) が「開発の根源」として挙げられている。これについて宣言は、現在の都市賃金労働者や農民の労働時間はあまりに短く「新生国家にとって適当ではない。最初は長時間労働で始まり、国土が繁栄するにつれてそれを減らすのが適当である」と述べている。そして、「村に住んでいる女性はタンザニアのだれよりも良く働いている」として労働強化を提唱している。

次に、「発展の第2の条件」は「知性の利用」であり、生産技術を絶え間なく改善していく努力だとしている。農器具や耕作技術の改善、栽培品種や土壌の選定等の「知識を農民に伝えるために使った資金と時間」は「他の事に使った資金と多くの時間よりも」生産的であったし、独立後にみられた商品作物の増産は「多額の資金を使ってではなく、勤労と、人民に対する正しい指導によって」達成されたものだという。

また、自力更正による開発はその基盤を農業に置いている。「タンザニアの経済が農業と牧畜に依存し、これからも依存し続けるであろう故に、タンザニア人民は、もしその土地を適切に利用しなければ、外部からの援助に依存することなくして豊かな生活はできない」。要すれば、政府による適切な政策指導のもと、人民の勤勉なる労働によって農業主導型の自立的経済発展を実現する、というのがアルーシャ宣言が示した開発戦略であった。

アルーシャ宣言を受けて1967年9月に「社会主義と農村発展」が発表され、69年には第2次経済社会開発計画 (1969~74年) が策定されて、ウジャマー村

政策が本格的に始動した。ウジャマー村政策とは、農民の集団化を推進して社会主義原理に基づいた農村を全国各地に創設し、それをもってタンザニア経済の発展基盤としようというものである。そのため開発資金の半分以上を農業に投下し、大規模な集村化が展開された。その結果、70年代中頃には人口の80%以上がウジャマー村に移住・編入されたのである。しかし、ウジャマー村政策による農村社会の変革は農業増産には結びつかず、製造業部門の稼働率は低下して、タンザニア経済は危機的状況を迎えるにいたった。

(5) アフリカ社会主義がもたらしたもの

独立を達成した後のアフリカ諸国は、タンザニアに限らずほとんどの国が社会主義を掲げた。その思想は、マルクス・レーニン主義を継承するものから、ニエレレのごとくマルクス・レーニン主義を否定するものまでさまざまなバリエーションがあるが、いずれにもアフリカ伝統社会への郷愁が通底している。その、いささか牧歌的ともいえるアフリカ賛美の背後には、伝統への回帰というかたちを通じて植民地体制から脱却しようとする民族主義が息づいており、さらには、アフリカ社会のアイデンティティーを回復したいという願いが込められているともいえよう。

しかし、ここで注目しておかなければならないのは、アフリカ社会主義が現実に作り出した政治形態がほぼ例外なく一党独裁制であったという事実である。共同体原理を国家規模にまで拡張することによって、部族や社会階層といったサブ・グループ間の対立を政治の場から放逐したために、アフリカの政治は社会的調整能力を喪失してしまった。その後アフリカ政治の特徴となったクーデターと長期独裁の原因は、ひとつにはアフリカ社会主義にあったといえるかもしれない。いずれにしろ、アフリカ社会主義をイデオロギーとして、一党制国家による政府主導型の開発路線がアフリカに敷かれたのである。

3. 『アフリカ経済開発のためのラゴス行動計画 1980～2000年』

Organization of African Unity, *Lagos plan of action for the economic development of Africa 1980-2000*, Geneva, The International Institute for Labour Studies, 1981, p.132.

(1) 経済問題の深刻化

アフリカ人の手になる本格的な開発関連文書として先ず挙げられるのが、この『ラゴス行動計画』であろう。同文書は1980年4月にナイジェリアのラゴスで開催された OAU 特別首脳会議で採択されたものだが、この会議は OAU が初めて開いた経済サミットであった。第1次オイルショックとその後の世界同時不況は、ただでさえ脆弱なアフリカ諸国経済に決定的な打撃を与え、アフリカは全般的な生産減退と債務累積の泥沼へ陥っていく。各国政府にとって経済の立て直しは最優先で取り組まなければならない課題となった。その要請に応えラゴス行動計画を準備・作成したのが、国連アフリカ経済委員会 (United Nations Economic Commission for Africa: ECA) である。

(2) ECA の役割

ECA は、国連経済社会理事会決議に基づき、同理事会および国連総会の下部機関として1958年に設立された。以後、アフリカ開発問題に関する調査研究に従事する一方、アフリカ開発銀行や経済開発計画研究所等地域機関の創設にも貢献し、パン・アフリカニズムが衰退した後においてアフリカ域内経済協力を推進する役割を担ってきた。OAU もこと経済問題については ECA との共同関係を前面に打ち出してきたのであり、アフリカ大陸から発せられる経済的発言の背後には常に ECA がいたといっても過言ではない。

世界的にみれば、第三世界独自の経済ナショナリズムは、ECA の姉妹機関

である国連ラテンアメリカ経済委員会、国連貿易開発会議、77カ国グループ等を母体として発展し、やがて1974年の「新国際経済秩序設立に関する宣言」「諸国家の経済権利義務憲章」へと結実したといえよう。その核となる概念は、先進国・途上国間における経済的公正であり、自国経済資源に対する恒久主権であり、第三世界の経済的自立であったが、ECAもこの思潮とともに歩んできた。

ECAは、新国際経済秩序(NIEO)宣言を受けてアフリカ開発戦略の練り直しに着手したが、それを指導したのが1975年から91年までECA事務局長を務めたアデデジ(Adebayo Adedeji)である。彼が担った任務は、アフリカ各国を結集するための新しい経済ナショナリズムを作成することであった。その成果は「NIEO実現に向けての行動原則の見直し」(1977年)に先ず現れ、「NIEO樹立のための社会経済開発における一国的・集团的な自力更正の指針と方策に関するOAU首脳モンロビア宣言」(1979年)を経て、「ラゴス行動計画」に集大成された。

(3) ラゴス行動計画の理念

アフリカは「外部の新植民地主義勢力」によって未だ「直接的に搾取」されており、「植民地主義や人種主義による支配」が経済発展を妨げている、というのがラゴス行動計画の状況認識であった。アフリカ経済の重大な欠陥としては、「一次産品輸出に頼りすぎた経済構造」のため外部変動に対して脆弱であることと、農業生産基盤が弱いために「急激な人口増加とあい俟って食料不足と栄養不良を深刻化させている」ことが指摘された。そして、このような現状を打開する方法として次なる六つの原則が掲げられている。

- ① 域内諸資源をアフリカ人のために優先的に使用する。
- ② 一次産品輸出への依存を止め域内での資源利用度を高める。
- ③ 自力更正原理を確立し域外への過依存を廃する。
- ④ 自力更正の実効を高めるため人的・物的資源の総動員をはかる。

- ⑤ 開発努力とその成果は平等に分担されなければならない。
- ⑥ 一致団結して自力更正を進めるためアフリカの経済統合を促進する。

(4) 農 業

アフリカの食料生産が減退して輸入穀物への依存を高めてしまったのは、農業部門への資源配分やその生産性向上について各国政府がこれまで十分な政策努力を払ってこなかったためである。したがって、農業重視の政策体系を確立し農業生産者の実質所得を引き上げて、農民へのインセンティブ供与をはからなければならないとの勧告がなされている。また、メイズ、ミレット、ソルガムといった在来穀物の増産をはかることで輸入小麦の消費を抑えたいとしている。そのうえで、穀物貯蔵体制の整備や品種改良等農業研究の促進、農業技術普及員制度の強化等諸方策が提示されている。

(5) 工 業

国連工業開発機関第3回総会で決議された「アフリカ工業開発の10年」の開発目標が改めて確認され、1990年までに世界工業生産に占めるアフリカのシェアを1.4%まで高めたいとしている。食品・建設資材・衣料・エネルギーの各産業が重点部門に指定されており、これによって農業投入財や生活用品、住宅建設資材の自給化を達成し、アフリカ経済の自給水準を向上させる計画である。そのためには、

- ① 職業訓練施設を設立して技術職や経営管理職を養成する、
- ② 国内資源の利用計画を作成しその活用をはかって、輸入投入財への依存を軽減する、
- ③ インフォーマル・セクターを含めた中小企業を積極的に育成し、その地方分散化をはかって、農村の人口流出を抑制する、
- ④ 大衆の基本的ニーズや開発ニーズに応えられるような製品構成を選定

する、

⑤ 国内企業の工業部門参入を奨励・支援し工業資本の民族化をはかる、等の政策が各政府によってとられなければならないとしている。また、個別政府レベルにおける対応とは別に、以下のような地域政策を各国が協力して推進する旨合意している。

- ① 大規模工業地帯創設について地域レベルで計画を作成する。
- ② 複数国に跨って賦存する天然資源を調査・開発するため、関係各国が協議して多国間機関を設立する。
- ③ 各国間産業協力を拡大し国境を越えた工業生産基盤を確立する。
- ④ アフリカ製品の消費拡大をはかって製造業製品の域内貿易を振興する。
- ⑤ アフリカ域内の関税・貿易障壁を除去する。
- ⑥ 各国の課税システムを調整する。
- ⑦ 各国で現在過剰になっている工業生産能力があれば、それを地域レベルで活用する方策を検討する。
- ⑧ 各国現有の職業訓練施設を自国民以外にも開放して、その利用効率向上をはかる。

一方、先進諸国に対しては以下の協力を要請している。

- ① アフリカ工業化プロジェクトへの積極的な資金援助。
- ② アフリカの資源賦存状況を考慮した技術移転。
- ③ パテントや技術ノウハウの無料開放。
- ④ 多国籍企業の活動が途上国の国益に抵触しないように監視すること。
- ⑤ 技術移転および多国籍企業に関して、途上国の国益を考慮した国際的行動規則を採択すること。
- ⑥ 保護主義的な関税・非関税障壁を撤廃し先進国市場への自由な参入を保証すること。

(6) 天然資源

現在アフリカ諸国は自国資源に対する恒久主権を有効に行使しているとはいえない。その原因のひとつは、資源の賦存状況についても、また、その採掘にあたっている多国籍企業の活動についても十分な情報を所有していないことである。加えて、資源開発能力を欠いているために多国籍企業に依存せざるをえず、その結果、先進国需要のみを考慮したきわめて幅の狭い範囲に資源開発が限られてしまっているという事情がある。つまりは資源開発が国民経済発展過程に統合されていないとして、次のような開発目標を設定している。

- ① 天然資源の賦存状況と、その資源を域内開発プロジェクトに活用する可能性について調査する。
- ② 資源開発事業を各国の経済開発やアフリカ地域経済開発計画のなかに取り込み、産業連関効果を発現させる。
- ③ 天然資源開発に必要なマンパワー、技術、資本に関して包括的な調査を実施する。
- ④ 各国間の協同作業が行いやすいように、各国の資源開発政策を調整する。
- ⑤ アフリカ地域の天然資源開発に関係しているアフリカ外の組織および国際社会と緊密な連携をはかる。

以上の目標を達成するため以下の勧告がなされている。

- ① 各国政府は、自国資源に関する詳細な知識を入手すべく努力する。
- ② 一次産品輸出に依存している諸国は、国際交渉の場で一致団結した対応姿勢がとれるよう協調をはかる。
- ③ 特に多国籍企業の活動に関して、基本的情報の入手に努力する。
- ④ 情報管理のため各国単位でデータバンクを設置する。
- ⑤ 資源探査・採掘・加工能力を獲得するために、人材の育成や制度の整備に努める。

- ⑥ 国内条件にふさわしい技術によって資源の開発と保全をはかる。
- ⑦ 政策協調と共同事業への参加を通じてアフリカ内協力を推進する。

(7) 大陸内貿易の促進

アフリカ内貿易の拡大は「戦略を支える柱 (mainstay)」であり、その達成のためには貿易障壁を撤廃していかなければならないとして、次のような行動計画が示されている。

- ① 貿易障壁撤廃交渉は基本財の交易に重点を置く。OAU 諸国で生産された食料製品については、1982年1月から非関税障壁を免除するものとする。
- ② 大陸内貿易に課せられているすべての関税について、1984年末までに引下げ措置を実施する。さらなる引下げについては隔年で話し合う場を設定する。
- ③ 1984年末までに各地に特惠貿易地域を創設する。
- ④ その後1985年中に、各々の特惠貿易地域の間で貿易障壁撤廃に向けて交渉を開始する。
- ⑤ 1985年末までに各国の貿易・通商組織による連合体を結成する。
- ⑥ 1985年末までに多国間船会社と船荷引受センターを設置する。
- ⑦ OAU および ECA は、1985年末までに主な大陸内貿易品目の需要・供給状況に関して調査を実施する。また、国境交易の実態調査を行う。
- ⑧ 各国は、1990年までにはすべての障壁を撤廃できるよう努力しなければならない。
- ⑨ OAU 諸国は、互いに最恵国待遇を付与しなくてはならない。
- ⑩ 各国は、域内で産する一次産品を加工し製品化する可能性を常に模索しなくてはならない。
- ⑪ 現在はアフリカの外にしかない中間加工施設を域内に設置して、大陸内貿易の潜在的規模を拡大する。

- ⑫ トレード・フェアを定期的に開催してアフリカ産製品に対する知識の普及をはかる。
- ⑬ 各国は、相互貿易を促進する手段として長期購入・供給契約を結ぶように努める。

(8) アフリカ経済共同体

付属文書にある「最終行動計画 Final Act of Lagos」には、2000年までにアフリカ経済共同体を創設して、「経済的、社会的、文化的統合を確保する」と明記している。これによって、OAU 諸国の自力更正と自立的経済発展を、国を超えた枠組みにおいて進展させるとしているのである。共同体創設に向けては、閣僚レベルの委員会を設置して条約案作成にあたらせるとともに、既存の地域経済機構を拡充しアフリカ共同市場を段階的に実現していくとしている。

(9) ラゴス行動計画の評価

ラゴス行動計画は、ほぼあらゆる分野に関して開発目標と政策勧告を列記している。そのため、アフリカにおける開発方針を包括的に設定したものとして評価される反面、あまりに総花的でシステムティックな政策体系をなしていないとの批判も受けることになった。また、同文書が過去20年間の開発実績について批判的なわりには、これまでの開発方向を踏襲しているだけで、本質的には既存政策の継続にすぎない「極めて保守的な文書」(John Revenhill)であるという評価も下されている。ラゴス行動計画が、アフリカ共同市場の制度的確立を急ぐあまり域外貿易のあるべき姿と国際収支問題について言及していないことや、経済危機の根本的原因を外部に求めている点に関しては、外貨獲得手段を提示せずして国際収支の恒常的悪化と累積債務問題にどうやって取り組むのか、これまでの政策体系を改めることなしにアフリカ

経済の再生ははたして可能なのか、といった疑問を禁じえない。

同計画が登場した1980年の前後は、市場による調整機能を重視する新自由主義へと経済学の思潮が転換しつつあった時代であり、開発経済学においても「計画から市場へ」という流れが支配的になっていった。実際、この年から世界銀行の構造調整貸付が始まっている。そういった時代潮流からみれば、ラゴス行動計画は、第三世界の経済ナショナリズムが国際社会に向けて打ち出した最後の文書であった、といえるかもしれない。

4. 『サハラ以南アフリカの開発促進：行動アジェンダ』

The World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington D.C., 1981, p.198.

(1) 世銀最初のアフリカ報告書

アフリカ経済の危機的な状況を前にして、世界銀行（以下、世銀と略称）はアフリカに関する特別報告書を作成した。それが『サハラ以南アフリカの開発促進』であり、作成にあたったアフリカ戦略検討会のコーディネーターであるエリオット・バーグ (Elliot Berg) にちなんで、バーグ報告と通称される。バーグ報告は、世銀がアフリカという特定地域の経済・開発問題について包括的な見解を発表した最初の出版物であり、当然ながら、前年に出たラゴス行動計画を強く意識している。

バーグ報告は、1980年から始まった世銀の構造調整融資のアフリカにおける正当性を理論的に裏づけるものである。その意味では、国際社会の対アフリカ援助政策は現在もなお同報告書が措定したルールの上を歩んでいるといえるし、また、その後アフリカの開発に関して争われた議論のほとんどは構造調整をめぐるものであった。そういった影響力の大きさから考えれば、バーグ報告は、アフリカを対象とした開発関連文書のなかで最も重要な意味を

有しているといえるだろう。

(2) 経済低迷の原因

ラゴス行動計画では、アフリカにおける低開発の原因は、過去における植民地支配と現在に及ぶ新植民地主義的従属にあるとされていたわけだが、バーグ報告は、その主張を一部認めながらも、根本的要因は独立後に各国政府がとった政策にあるとしている。その要旨は次のとおりである。

アフリカでは、技術部門においても管理部門においても人的資源が著しく不足しているほか、民族集団の分布と国境が一致していないために政治的に不安定で、難民の大量発生や軍事費の増大を招いた。さらには、近代部門と在来部門との格差が著しく、人口の多くは基本的なインフラストラクチャーすらもたない農村地域で自給経済を営んでいる。これら諸条件は植民地支配によってもたらされた構造的なものであり、現在もなお各国の経済発展を阻害しつづけている。

しかしながら、1970年代に入ってから経済危機に関しては、こういった構造的障害とは別の要因が働いているというのがバーグ報告の立場である。

1970年代において、非産油アフリカ諸国の経常収支赤字は、対GDP比でみて2.4%から9.2%まで拡大した。この間ODA受取額のGDP比も2.7%から5%に上昇しているが、赤字幅を補填するには及ばず、結局商業借入れを急増させることになった。交易条件の変化をみてみると、アフリカ鉱物資源輸出国の交易条件は70年代を通じ年平均マイナス7.1%の割合で悪化したが、その他の一次産品輸出国については2.9%の割合で改善していた。非産油アフリカ諸国全体ではマイナス1.5%の悪化である。この数字は、全世界の非産油途上国における交易条件悪化率(-1.8%)よりもましであった。

むしろこの時期のアフリカの特徴は輸出の伸び悩みにある、とバーグ報告は論じている。石油以外の商品の世界貿易におけるアフリカのシェアは、1970年の18.6%から9.2% (1978年) に半減している。その原因として、ひとつに

は、アフリカの輸出が世界需要の低迷している一次産品に片寄っていることが指摘できる。このためアフリカは、製造業製品を中心とした世界貿易の拡大から疎外されてしまった。これは、輸出低迷の構造的な要因といえる。もうひとつは政策的要因であった。具体的には、次の三つの要因がアフリカの輸出実績を貧しいものにしてきた。

- ① 農業部門と輸出に不利な政策がとられてきたため総生産の伸びが抑制された。
- ② 急激な人口増加によって農産品の国内消費が増え、農業部門の輸出余力が縮小した。
- ③ 経済構造が硬直的であるために、成長市場向けに生産をシフトすることができなかった。

(3) 政府の失敗

固定相場制度の下ほとんどのアフリカ諸国において現地通貨は過大評価になっている。その原因は高いインフレーションにあるが、結果として輸出は伸び悩むことになる。外貨不足に対処するにしても、為替の引下げではなく、輸入数量制限や特定品目に対する輸入禁止措置、外貨管理や高関税政策といった輸入制限措置がとられてきた。こういった政策志向は輸入代替工業化政策によってさらに助長されている。この種の政策は農業や輸出に対して抑制的に働くばかりでなく、長期的な工業化にとっても良くない影響を及ぼす。つまり、安い輸入材料を使った最終加工・組立産業にのみ有利な経済環境ができあがって、国内資源の活用や生産性向上へのインセンティブが生じない。加えて、煩雑化する輸入管理業務が希少な人的資源を吸収してしまうし、汚職をはびこらせる原因ともなる。

政府主導型の開発路線にのって巨大な国営企業を設立したり、経済介入を強化していくことも、経済発展にとってはマイナスである。アフリカではGNPの40%近くが政府の手に掌握されているが、この比率は他の途上国と比

べて非常に大きい。このため多くの資源が非生産的な政府消費に投入され、人的資源も公共部門に吸収されてしまう。このことは、民間部門の成長を妨げているばかりか、管理業務を肥大化させて行政効率を悪くしている。

(4) 農 業

農業はアフリカの最大生産部門であり、アフリカ経済の停滞はなににもまして農業生産の停滞である。したがって、経済開発促進のためには農業政策を成長志向型に改めなければならない。

サハラ以南アフリカの主要農産品輸出量は1970年代に年率マイナス1.9%の割合で減少した。国内向け食糧生産も1.5%の上昇にとどまり人口増加率を下回っている。一方、食糧穀物輸入は60年代から一貫して年率9%以上のスピードで増えてきた。自国通貨を高め設定する為替政策によって、輸入穀物は割安な食糧供給源になっているのである。

農業生産停滞の原因としては、内戦の勃発や旱魃の影響も考えなくてはならないが、政府や援助国が農業部門を長らく軽視してきた事実を無視するわけにはいかない。従来の農業投資は政府が経営する大規模プロジェクトに重点的に配備されてきたし、農産物に対する価格政策や流通政策は農業増産を促進するものではなかった。

以上の認識に立っただけで、バグ報告は次のような政策提言を行っている。第1に、小農を重視の農業政策をとらなければならない。なぜなら、大規模国営農場を中心とした過去の政策が期待した成果を上げられなかった一方で、小農の潜在能力は未だ十分に活用されていないからである。また、アフリカにおける貧困問題の根底には農村の貧困があることから、これを解決する手段としても、農村小農の所得向上がはからなければならない。

次に、小農の自発的増産努力を引き出すためインセンティブ構造を改革する必要がある。農業一次産品に対する世界需要が低迷しているとはいえ、アフリカのシェアが減少している事実は、輸出の伸び悩みが国内要因によって

もたらされていることを物語っている。輸出用作物に対する過重な課税がアフリカの比較優位発現を妨げているのである。一方、国内向け食糧穀物については、消費者利益優先の政策がとられているために、公定生産者価格は闇市場価格の半分から3分の1になっている。こういった政策を早急に改め、生産者価格の実質引上げを実施して、生産者側に有利な市場環境を作り出さなければならない。

また、通貨引下げによって為替レートを調整する必要がある。それによって輸出用作物の増産をはかると同時に、輸入食糧の相対価格を引き上げて、国産穀物への消費シフトを誘導しなければならない。

さらには、農産物流通機構に競争原理を導入するべきである。政府にしか管理・運営能力が期待できなかった独立直後の状況とは違って、現在では民間部門の能力が向上してきているのであるから、協同組合や民間業者を農産物流通に参加させ、流通コストの低減と効率化を進めなければならない。

(5) 工業

長期的な経済発展にとって工業化は欠かせないものではあるが、アフリカにおけるこれまでの工業開発は望ましい結果を得られなかった。多くの外貨を吸収してきたにもかかわらず、生産性は停滞し、高コスト体質が定着している。行き過ぎた保護政策を改めると同時に、現在は最終消費財を対象としている輸入代替政策を一步前進させて、中間財の自国生産を目指さなければならない。中間財生産にはより大きな規模の経済が働くことから、工業部門の輸出指向を高める必要があり、輸出の受け皿としてアフリカ域内市場の育成が重要である。しかし、そのためにはコストと生産性に対する意識を喚起しなければならない。地域市場が発達するためには各国が競争力のある製品を提供しなければならないのであって、効率的生産の実現を目指す開発戦略だけが地域経済統合と両立できることを忘れてはならない。したがって、政府の直接経済介入を止め、公社も含めて各企業の自主裁量を尊重するような

経済環境を作り出す必要がある。

(6) ドナーの役割

アフリカの再出発のためにはアフリカ諸国政府自身が政策改革に取り組まねばならないが、ドナー各国がこれに協力しなければ成功は望めない。問題が不適切なプロジェクトと開発政策にあったとするならば、ドナー側にも責任の一端がある、とバーグ報告は述べている。アフリカの経済再建に向けてバーグ報告がドナーに求めている支援内容は次のようなものである。

- ① アフリカに対する ODA 供与額を、1980年の水準から90年までに実質倍増すること。
- ② 当事国とドナー諸国が合意した政策枠組みにそって援助活動を行い、各ドナーが競合することなく協調して事にあたること。
- ③ アフリカ諸国の改革努力を支援するため、政策対話や技術協力を通じて望ましい政策の策定に協力すること。
- ④ ノンプロジェクト融資を増額して、より迅速で柔軟な支援体制を確立すること。
- ⑤ 開発支援の枠内で累積債務問題を取り扱い、債務返済が開発を阻害しないよう配慮すること。

(7) バーク報告とラゴス行動計画

アフリカ側からの意見表明であるラゴス行動計画と、アフリカに対する政策勧告といった意味合いの強いバーグ報告とでは、確かに立場としては大いに異なるものの、両者の内容が180度異なっているというわけではない。両者とも農業に重点を置き、過去の農業政策に誤りがあったという認識も共通しているし、また、双方ともがアフリカ域内市場の育成が必要であると考えている。少なくとも明示的には、バーグ報告はラゴス行動計画を否定していな

いし、むしろその精神を尊重しているとさえいえる。

ただ、ラゴス行動計画は、アフリカにおける経済停滞の根元的な原因は、植民地時代から引き継いだ歴史的構造と外部依存性にあるとしていることから、一次産品輸出構造からの脱却を目標に掲げたのに対し、バーグ報告は農業一次産品輸出の役割を重視しており、この点で両者は明瞭な対立関係にある。実際、バーグ報告はアフリカ経済の従属性を永続化しようとするものだという批判がアフリカ側からなされた。しかし、バーグ報告が提唱する農業優先輸出指向型戦略は、何があんでも輸出を拡大して債務問題を解決しようとするものではない。この戦略は「永遠にとられるべきもの」ではなく、長期的開発経路を開くための「然るべき始まり」であって「工業化の序章」であるというのがバーグ報告の立場である。その本旨は、農業部門と輸出にとってきわめて不利なかたちに政策的に歪められている市場条件を早急に改め、市場メカニズムの活性化によって生産部門を刺激しようという点に存する。

このような考え方の背景には、世銀自身における経済開発思想の転換がある。事実、マクナマラからクローセンに総裁が交代したことによって、世銀の開発思想は新自由主義の支配するところとなっていった。その柱は貿易主義であり、市場主義であり、農業革命優先主義である。総投資を重視するマクロ的なツー・ギャップ・アプローチに代わって、各市場の競争条件を重視するミクロ的制度政策(サプライサイド・アプローチ)が台頭し、「市場の失敗」よりも「介入の失敗」が取り上げられ、保護主義的な輸入代替工業化戦略に代わって、比較優位重視の輸出指向型戦略が推奨されることになった。構造調整計画とは、初期の経済開発思想が生み出した中央統制的な途上国経済を、民間主導の市場経済体制に作り変えていくための政策体系である、と位置づけることができるだろう。当然アフリカもこの時代潮流から自由ではありえなかった。

5. 『経済社会的復興と改革に向けた構造調整計画に対するアフリカの代替案』

United Nations Economic Commission for Africa, *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation (AAF-SAP)*, E/ECA/CM.15/6/Rev.3, July 1989, p.60.

(1) 構造調整政策の展開

サハラ以南アフリカに対する世銀の構造調整貸付は、1980年にケニアとセネガルを対象として始まり、その後対象国は続々と増えていった。しかしながら、アフリカにとって1980年代は、70年代に経験した以上に停滞の時代となったのである。特に80年代前半期は世界不況による国際市況の低迷で、アフリカの交易条件はいつそうの悪化を記録した。

例えば、ケニアは為替引下げにもかかわらず輸出を伸ばすことができなかったし、コートジボアールは1981年から構造調整に着手しているが経済成長率はかえって悪化してしまった。ほかにも、財政支出の削減措置によって失業率が増大し、貧困が拡大したり、教育・医療水準が後退した等、さまざまな社会的影響が指摘されている。さらには、世銀側と意見が折り合わず最終的には政権交代によってしか国際的支援を得られなかったタンザニアや、食料価格引上げ措置に反対する暴動で調整計画の放棄に追い込まれ政権交代の一因となったザンビアのごとく、政権の存立そのものを左右するケースすらみられた。

実際のところ構造調整計画が経済にどのような影響を及ぼすのかについては評価は確定していないというべきだろう。世銀の構造調整計画と同時に実施されるIMFの安定化政策は、マネーサプライの抑制と財政赤字削減が成長抑制的に働くことを承知しており、計画実行当初の経済成長率低下にはやむをえない面がある。問題は、一連の政策改革がはたして農業増産や輸出振興

につながり、調整コストを支払ったのちに民間主導の生産拡大が起こるかどうかなのだが、世界需要の変動や気候条件といった外部要因が作用するため、純粋な政策効果を測定することはきわめて難しい。これに関して、1989年に世銀とUNDPは『1980年代におけるアフリカの調整と成長 Africa's Adjustment and Growth in the 1980's』を発表し、そのなかで、構造調整計画を実行した国とそうでない国とでは前者のほうが経済パフォーマンスが優れていたという分析を示したが、この分析に対しては、データの使い方が適切でないとの批判が各方面から加えられている。

(2) 代替案の模索

構造調整がアフリカを席卷していくなか、国連アフリカ経済委員会(ECA)は、構造調整計画に対抗しうる開発政策体系の策定作業に着手していた。1985年のOAU経済サミットで「経済復興のためのアフリカ優先計画 African Priority Programme for Economic Recovery」が承認され、これがもとになって、翌年の国連総会アフリカ特別会議では「アフリカの経済復興・開発のための国連行動計画 United Nations Programme of Action for African Recovery and Development」が採択された。そのなかで、世銀の構造調整計画やIMF安定化政策が、マクロ指標の均衡回復を政策達成基準としていることに関して、表層的な弥縫策であり反開発的であるとの批判を加え、ラゴス行動計画が指摘したような構造的な発展障害を解決しないかぎりにはマクロ経済バランスは再び失われるであろう、と論じている。

1988年には「ハルツール宣言：アフリカにおける社会経済的復興と開発に関する人間中心のアプローチ The Khartoum Declaration: Towards a Human-Focused Approach to Socio-Economic Recovery and Development in Africa」を発表して、構造調整政策に伴う社会的費用の大きさを指摘している。また、ECAは、世銀・IMFやUNDPとも協力して経済実態調査を開始した。

これらの成果を集大成するかたちで作成され、1989年4月のOAU経済閣僚会議で承認されたのが『経済社会的復興と改革に向けた構造調整計画に対するアフリカの代替案』（以下、代替案と略称）である。

(3) 構造調整に対する評価

まず、ECAが世銀の構造調整計画をどう評価しているかからみていこう。

構造調整計画は古典派的な経済理論を背景とする。そこでは、市場メカニズムこそが最適資源配分をもたらすのであって、需要と供給は価格シグナルに弾力的に反応すると想定される。また、価格水準はマネーサプライ操作によって決定されるとの想定がある。しかしながら、アフリカ経済には構造的な硬直性が内在するため、経済量は市場に対して反動的でない場合が多い。

このような硬直性が存在する経済で財政支出を急激に削減すれば、構造変革のプロセスをかえって遅らせてしまう結果となる。物資不足と所得不均衡が構造化している国では政府の経済介入がどうしても必要であり、社会サービスに対する財政支出削減は国民の厚生水準を低下させることになる。また、投入財が得られない農民は価格インセンティブに反応できないし、さまざまな供給制約が新しい市場機会の実現を阻んでしまう。技術的供給制約によって輸出部門の弾力性は低く、輸入需要は価格に対して硬直であるため、為替切下げや貿易自由化といった政策も経常収支の改善にはつながらない。民間に十分な能力がないところで公共部門の民営化を実施すれば、結局は外国企業への依存を深めるばかりか、生活基本財の供給が厚生原理ではなく利潤原理に従って行われるようになる。

事実として、各経済指標の動向をみるかぎり構造調整計画はその目的を達成できていない。収支バランスや財政バランスに改善がみられた国においても、飢餓や貧困といった問題はむしろ悪化している。同計画の失敗の原因は実はその理論的想定にあるのであり、アフリカの発展を阻害している構造的な欠陥に対して構造調整計画は無力である。以上が代替案の立場である。

(4) 現状認識の深化

次に、ラゴス行動計画と比較して、アフリカの開発状況に関するECAの認識がどのように変化したのかをみてみよう。アフリカ経済の生産・消費・流通形態を規定している構造こそが低開発と後進性をもたらした最大の要因であるとして、以下の諸点が挙げられている。

- ① 自給的な生存経済に覆われている地域が圧倒的である。それ以外の経済領域においては輸出入関連の商業活動が支配的で、生産的活動は二次的な位置しか占めていない。
- ② 生産基盤が狭隘である。製品構成が貧弱で、その生産規模も小さく、各産業間の連関が弱い。伝統的農業生産技術の生産性が低いために工業部門は生産要素の多くを輸入に依存している。生産基盤を拡大しようとしても、資本、技術、人的資源等が決定的に不足している。
- ③ 総生産と総雇用の20%を占めるといわれるインフォーマル・セクターに対して十分な配慮がなされておらず、低生産性と資源不足のまま放置されている。
- ④ 自然環境の悪化が著しく、旱魃や砂漠化の進行によって、現状の技術水準では土地の有効利用が難しくなっている。
- ⑤ 都市・農村間、地域間、社会階層間、産業間の不均衡が甚だしい。各種公共投資は都市や近代部門に集中してきたのであり、農村の伝統的農業はこれまで無視されてきた。
- ⑥ 人口密度の低さに加え、アフリカ全体が小国家に分裂しているため、市場が分散して規模の経済が機能しない。輸送システムが整備されないため地域市場が発達せず、結果として海外市場への依存が強まることになる。
- ⑦ 輸出所得を少数の産品に頼っているため、為替変動や市況の変動といった外生ショックに対し脆弱である。
- ⑧ 経済構造を変革していくための機構が欠如しているか、あるいは効率

的でない。

こういった経済的発展阻害要因のほかにアフリカの開発を妨げているものとして、政治的・社会的要因が挙げられている。即ち、民主主義が欠如しているために政権の指導力や政策決定に信頼性がなく、経済運営が効率良く行われぬことや、経済運営に機構的裏づけが欠けているため、政策に継続性や確実性がなく、長期的な開発展望がみられないことなどである。

(5) 経済開発の目的

代替案は、アフリカにおける開発の推移について次のように総括している。1960年代から70年代にかけて国際的に採用された開発戦略は、期待された均霑効果を生み出せなかったばかりか、一次産品依存の経済構造をそのまま温存した。そこでアフリカ諸国は自力更正開発理念に基づいてラゴス行動計画を作成し、アフリカ経済の構造的変革を目標に掲げた。しかしながら、80年代に入ると経済情勢がいちだんと悪化したことから、各国政府は短期的な危機対応に追われ、ラゴス行動計画の長期的戦略は放棄されてしまった。したがってわれわれは、現在の経済危機から再生するための方策を、長期的な構造変革に結びつく方向に導き、両者の融合をはからなければならない。

以上の認識に立って、アフリカ開発のあるべき方向が示されている。第1に、開発の究極の目標は民衆の全般的な生活向上にある。まずは食料の自給化をはからねばならず、そのためには、輸入穀物に偏った消費パターンを改めるとともに、人口増加を適正水準に保たなければならない。生活基本財へのアクセスが保証されるには、貧困層が土地を始めとする生産要素を入手できるようにしてその雇用機会を創造し、彼らに所得獲得手段を提供しなければならない。

第2に、自立的発展を目指さなければならない。そのためには経済社会構造を変革する必要があるが、それは単なる近代化を意味するものではなく、アフリカの実情に適合した方向にそったものでなければならない。輸入品に

依存した消費行動は改められなければならないが、その観点からみれば、都市型消費を前提とした現在の輸入代替政策では望ましい構造変革は得られない。何を、いかにして生産していくかは、民衆の基本的ニーズと世界経済の動向を見定めて決めていかなければならない。一次産品を海外に輸出することで開発を推進する戦略にはすでに見込みがないのであるから、アフリカ域内貿易の拡大をはかると同時に、輸出可能品目について検討する必要がある。そのなかで、資本や技術の内生化を進めて生産主体を拡大し、生産体制の効率化を推進する。

第3に、アフリカの地域経済統合を進めなければならない。そのためには機構・制度の統一化をはかるとともに、輸送システムを整備していかなければならない。域内貿易を活発化することで地域的な食料自給化を推進するとともに、中間財・資本財の生産拡大を通じて地域レベルでの産業連関効果を発生させる。

以上の目的を達成するためには、アフリカ社会の広範な民主化を進めて、開発戦略の策定過程に民衆を参加させていく必要がある。そうでなければ、構造変革のための貢献と犠牲を民衆に要求することはできないであろう。

(6) 代替案の政策方針

アフリカ経済の構造的ボトルネックを克服し、開発目的の達成に貢献するためには、次のような方針に基づいて新しい開発政策を策定していかなければならない。生産能力拡大に関しては、

- ① 生産拡大と資源の効率的活用を第一命題とし、財政均衡化など他の目的の下に従属させてはならない。
- ② 国内資源をより効率的かつ徹底的に動員する。海外から十分な資金流入が期待できない以上、資本流出や対外支出等の遺漏を止め、投資や財政資金への動員をはかる。
- ③ 人的資源の能力改善。

- ④ 科学・技術基盤の強化。
- ⑤ 生産体系を垂直的にも水平的にも多様化し、国内需要に応えらるとともに、モノカルチャー輸出からの脱却をはかる。

所得分配については次のような方針が掲げられている。

- ① 社会的厚生と経済効率および経営能力水準を考慮したうえで、公共部門と民間部門のバランスを決定する。非社会部門や非戦略部門においては選択的に民営化を検討する。
- ② 自立的発展に必要な社会環境を作り出す。意志決定過程への大衆参加や幅広い合意形成を推進するとともに、平等と正義、治安の安定を確保し望ましい投資環境を維持する。
- ③ 軍事費を削減して生産部門や社会部門への支出にシフトする。
- ④ 所得分配を改善して国産品需要を高め、貧困層の生活向上をはかる。

消費および支出については次のとおりである。

- ① 食料自給の達成。
- ② 輸入依存の軽減。
- ③ 消費パターンを国内生産構成にそったかたちに改変していくこと。
- ④ 債務と債務返済を厳格に管理すること。

(7) 「構造変革のための調整」政策手段

現行の構造調整政策のうち変更あるいは停止すべきものとして以下の諸政策が挙げられている。

- ① 急激な財政支出削減。特に、社会サービス関連支出や必需品に対する補助金の廃止。
- ② 在来輸出品の無差別な増産は、世界的な供給過剰を惹き起こして市況低下につながり、国内的には食料生産が阻害される恐れがある。
- ③ 全般的な金融引締政策は生産縮小や企業閉鎖を惹き起こし、基本財の不足をもたらす。

- ④ 為替切下げ措置の一般的適用は、輸入投入財価格の上昇により生産を縮小させるとともに、インフレーションを加熱させてしまう。また、外貨への投機や資本流出を招く。
- ⑤ インフレ率にスライドさせた高金利誘導。
- ⑥ 包括的な輸入自由化措置は幼児産業の崩壊につながり工業化を遅延させるとともに、外部依存を固定化させてしまう。
- ⑦ 行き過ぎた市場化は、硬直的で不完全な市場機構しかないところでは望ましくない消費パターンをもたらす。
- ⑧ 教条的な民営化政策は社会的厚生を悪化させる。

これらに対抗して代替案が推奨する政策は以下のとおりである。生産面に関しては、

- ① 土地改革によって土地の生産的使用を促進する。食料生産部門の近代化に果たす女性の役割を強化する。
 - ② 公共投資の少なくとも25%を農業部門に投下する。
 - ③ 農工業に対する外貨割当を増やし、必要な輸入投入財を確保させるとともに、農工間の産業連関を強化する。
 - ④ 食料および生活基本財生産部門を優先した部門別信用供与を行う。
 - ⑤ 投資法を整備するとともに、小規模産業の育成をはかる。
 - ⑥ 選択的な名目金利を設定して投機活動を抑制し、産業金融を促進するとともに、実質預金金利がマイナスにならないよう配慮する。
 - ⑦ 農村金融制度を整備する。
 - ⑧ 既存生産設備およびインフラストラクチャーの修復を進め、効率的な維持補修システムを確立する。
 - ⑨ 複数為替相場制度を有効に活用して、資本流出傾向に歯止めをかけ、必要な輸入財確保に努める。
 - ⑩ 利子補給のための基金を設立し、特定経済分野を保護する。
- 所得水準と所得分配を改善するための政策として、
- ① 徴税効率の改善と徴税基盤の拡大。

- ② 軍事費、および非生産的な財政支出の大幅削減。
- ③ 社会部門や戦略的基幹産業以外の公社に対する補助金を廃止。
- ④ 輸入品を使わない生産投資・インフラ投資を、赤字幅を拡大しない範囲で推進する。
- ⑤ 戦略在庫政策を通じて食糧穀物の最低価格を保証する。

ニーズ充足に向けた支出構造の変革に関しては、

- ① 教育、医療、婦人の開発参加等、生産性向上につながるような社会関連支出に少なくとも総歳出の30%を充て、人口増加を上回る率で拡大していけるよう歳出構成を変える。
- ② 生活基本財の供給増大をはかるため、補助金や価格政策を選択的に実施する。
- ③ 貿易政策を選択的に展開し、不急品の輸入を抑制するとともに、国産品消費の拡大をはかる。
- ④ 貿易決済システムの確立を始めとして、通貨・金融面におけるアフリカ諸国間協力を推進する。
- ⑤ 経済成長を妨げない水準にDRSを抑える。
- ⑥ 輸出インセンティブを、加工製品や特定一次産品に選択的に与えることで、輸出促進と同時に、輸出品の多様化と国際市況変動に対する脆弱性軽減をはかる。
- ⑦ アフリカ内貿易振興のため、貿易障壁撤廃、バーター貿易の奨励、一部商品への輸出補助等を実施する。

構造変革のための調整を制度面から支援していく政策としては、

- ① 限定担保で農民が資金を借りられるよう、食料生産者のための基金を設立する。
- ② 農業研究機関を強化し、研究成果の普及システムを確立する。
- ③ 農村工業や小規模産業を支援するための制度を農村部に創設する。
- ④ インフォーマル・セクターを含めた各種集団の開発参加を促すため、彼らの法的立場と所有権を明確化する。

- ⑤ 自助計画や NGO といった形態で農村共同体内に開発運動を組織する。
- ⑥ 政策決定や計画実行過程における民衆参加を拡大する。

(8) 政策実施体制について

現在の構造調整計画が国際開発機関によって作成されモニターされているのを改め、あくまでもアフリカの政府と国民が責任主体となって自主的に計画を遂行していかなければならない。したがって、計画の作成・実行過程に民衆の全面的な参加を保証する必要がある。そのためには、意志決定機構を改革して国民の意向が十分反映される政治環境を構築し、国民の発意と開発努力を引き出さなければならない。さらには、計画実施状況についての情報が国民に行き渡るよう努めなければならない。

また、各国政府の間で、同じような生産設備に投資して潜在的需要を越えてしまうことのないよう、互いの開発政策を調整していく必要がある。また、周辺国との間で為替政策や価格政策、金利政策の擦り合わせが行われていないために、構造調整政策がうまく機能しない例が多くみられた。このような事態を繰り返さないために、政府間協議を適宜行っていくシステムを確立しなければならない。

政策効果を測定するにあたっては、従来のマクロ経済指標のほかに、一般大衆の生活水準や生活必需品の供給水準を測定し、さらには、生産や消費パターンの構造変化を評価する指標が是非とも導入されなければならない。また、政策決定過程や開発過程に国民がどれだけ参加しているかをモニターするシステムが求められる。

(9) 代替案への評価

代替案がアフリカ経済閣僚会議で採択されたおおよそ半年後の1989年11月に、同文書は国連総会によってエンドースされ、国際社会に対して代替案を十分

に考慮するよう要請が行われた。同年5月にECAと世銀・IMFおよび国連開発関係機関がワシントンに集まり、アフリカ開発戦略に関する話し合いがもたれたが、その際、世銀とIMFは今後代替案の主要提案を受け入れていく旨の共同声明が出された。

代替案の基本認識がラゴス行動計画と大きく異なっているわけではない。「新植民地主義」であるとか「搾取」といった用語こそ使われていないものの、代替案もまた、アフリカにおける発展阻害要因を歴史的に形成された経済社会構造に求めている。開発路線の基本テーマをアフリカの統合化と経済自立に置く姿勢は、独立当初のパン・アフリカニズムやアフリカ社会主義の時代から変わっていないとさえいえ、その意味では「アフリカの総意」は一貫している。しかし、ラゴス行動計画がアフリカ内の政治経済体制に関して言及していなかったのに対し、代替案のほうは体制改革の必要性を明確に認めている。ECAとOAUにおけるこの変化が、世銀・IMFとの協調を可能にした。世銀側がアフリカの総意を認め、一方アフリカ側は自己改革の必要性を承認するという相互歩み寄りの結果として、ワシントン共同声明が成立したと考えることができよう。その歩み寄りをもたらしたのが、予想を上回るアフリカの経済悪化であった。

6. 『サハラ以南アフリカ：危機から持続的成長へ』

The World Bank, *Sub-Saharan Africa From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*, Washington D. C., 1989, p.300.

(1) バーグ報告から『持続的成長』へ

世銀は、アフリカ諸国に対する構造調整貸付を積極的に拡大していく過程で、バーグ報告（『サハラ以南アフリカの開発促進』）に続いて、1983年に『サハ

ラ以南アフリカ：開発の展望と計画に関する経過報告 Sub-Saharan Africa : Progress Report on Development Prospects and Programs』, 84年に『サハラ以南アフリカの持続的発展に向けて：共同行動計画 Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa』, 86年に『サハラ以南アフリカの成長を伴う調整融資 Financing Adjustment with Growth in Sub-Saharan Africa 1986-90』と、アフリカ報告書を発表していった。これら報告において、アフリカに対する債務救済措置が協調され、ドナーに対していっそうの構造調整支援が要請されてきたが、議論の内容そのものはバーク報告を踏襲してきた。しかし、UNICEF が87年に『人間の顔をした調整 Adjustment with a Human Face』を発表して構造調整政策による社会的厚生水準の低下を指摘したり、国連総会が「アフリカの経済復興・開発のための国連行動計画」を採択して世銀批判の姿勢を示したことは、世銀に対し方針修正を迫る圧力となったのではないかと推測される。世銀は、UNDP と共同で『1980年代におけるアフリカの調整と成長』を発表して構造調整計画の有効性を主張する一方、ECA を含む他機関と協議しながら、90年代における構造調整の在り方について研究を始めていた。その成果が89年11月に発表された『サハラ以南アフリカ：危機から持続的成長へ』（以下、『持続的成長』と略称）であり、アデデジ ECA 事務局長も、「アフリカの開発問題について合意を形成していくための重要な貢献」として高く評価している。『持続的成長』は、バーク報告をはじめとする世銀のこれまでのアフリカ報告書と比べいったいどのように変化したのか。また、ECA 代替案とどの点で一致し、どの点で相違しているのだろうか。

(2) ECA 代替案との共通点

序文においてコナブル世銀総裁は、「この報告書は国連やアフリカの諸機関による研究成果を取り入れて作成された」と述べており、アフリカの開発計画策定に際し「政策対話と合意形成を継続的に進めていく」ために発表されたものだとしている。また、ECA や UNICEF が提唱した人間中心の開発戦略

を強く支持するとも語っている。『持続的成長』がマクロ経済バランスの回復のみならずアフリカ経済の「構造的変革」を目標に掲げていること、開発過程への人民参加を提唱していること、構造調整計画は各国の国情に合わせて作成しなければならないとしていることなどは、ECA 代替案と平仄を一にしている。

特に第2章「持続的かつ公平な成長」では、アフリカ側の議論を土台にしながらかつアフリカにおける開発の在り方が論じられている。そこには、世銀とECA がかなり細かい議論をした跡が窺われ、ECA 代替案が取り上げていた各項目に関して、両者の意見がどこまで一致しどの点で対立しているかを知ることができる。例えば、代替案が複数相場制を提唱していたのに対し、『持続的成長』はあくまで為替自由化を主張しており、価格政策については「経済的理由や、社会的、政治的理由によって全面的な市場価格制導入が実施できない場合においても、大幅な歪みが生じないよう心掛けなくてはならない」と述べている。また、代替案が教条的民営化政策に反対の意を表明したのに対しては、「アフリカが競争力を望むのであれば」民営化推進へと向かっている「世界の潮流に逆らうべきではない」と明記している。加えて、アフリカにおける政府の行政能力について辛辣な批判を展開している。

(3) 現状分析

バーグ報告が指摘したアフリカ経済の縮小傾向は1980年代に入ってからでも依然続いており、このままいけば、今世紀末にはアフリカ全体の1人当り国民所得はアジアの最貧国と同じくらいになるだろうと推測している。輸出力の低落にも歯止めがかかっておらず、交易条件も悪化を続けている。70年代の中頃から貯蓄と投資が減少傾向にあり、84～85年にはアフリカに対する海外投資が急減した。また、80年以降海外債務が急速に積み上がって88年現在GNP とほぼ同額に達しており、輸出収入の47%が債務返済に充てられた。社会部門に対する財政支出は81～83年くらいから減りはじめ、就学率も低下し

てきている。

経済情勢が一向に改善されない理由として『持続的成長』が挙げている最大の要因は、バーグ報告同様アフリカ各国政府の政策である。資金不足から厳しい財政状況に追い込まれた各国政府が、支出水準を確保するため経済統制手段を強化していることで、市場メカニズムはさらに封殺され、資源配分はますます非効率化しているという。

(4) 農 業

アフリカ開発における重点部門として農業を重視する戦略姿勢は変わっていない。しかし、バーグ報告が輸出作物に焦点を当てて議論していたのに対し、『持続的成長』では輸出作物への言及が少なく、もっぱら食糧穀物について論じている。勧告されている政策は農産物および農業投入財市場の完全自由化で、この点では、生活基本財に対する政府介入を主張する代替案と対立している。農業金融に関しても、金利の設定を市場に任せ民間金融機関の参入を促したほうが成功するとして、政策金融を主張する代替案に反対している。また、生産性の向上について多くの記述を割いており、農業研究と技術普及制度の拡充にこそ政府は努力を集中すべきだとしている。

(5) 工 業

行き過ぎた保護政策を修正し、規制緩和と市場原理の導入を進めることが最もよく工業生産を成長させるという議論に変わりはないが、『持続的成長』では海外輸出の重要性が強調されている。バーグ報告はアフリカ工業の世界進出に関して悲観的であったが、『持続的成長』は、輸出指向型開発戦略によって急成長したモーリシャスや、各国で成功している輸出企業の例を挙げて、産業資本の国際化と世界的な分業体制によって拡大している現在の世界貿易に、アフリカもまた参加するよう努力することが重要だとしている。さらに

は、世界経済の成長センターとなりつつあるアジアに目を向けるよう示唆している。

(6) アフリカ域内協力

『持続的成長』は地域協力および地域統合に関して一章をあて、そのありうべき方向について論じている。食料自給の達成や規模の経済を機能させるためにも地域市場の育成が望ましいという議論は、バグ報告以来世銀が繰り返してきたものだが、『持続的成長』ではこれまでアフリカに存在した地域協力機構を振り返って、共同市場を性急に創設しようとする「市場統合アプローチ」や、地域経済としての生産基盤拡充を目指した「生産アプローチ」といった従来の方法論では成果らしい成果を残せなかったと総括している。したがって今後は、合意が得られた諸国から、利害を共有できる範囲内において、漸進的に経済協力を進めていくことのほうが生産的であり、まずは、現在200以上ある地域協力機関の統廃合に着手し、機構合理化をはかるべきだと勧告している。

ここでも、市場メカニズムの活用こそが地域経済統合を促進する最も効率的な政策であるとされ、事実、インフォーマルな国境貿易においては、完全な競争原理が機能してすでに経済統合効果が現れているという。バグ報告が主として規模の経済の観点から地域市場の重要性を論じていたのに対し、『持続的成長』が強調しているのは、それまで競争相手をもたなかった各国企業が地域市場における競争を通じて体質改善を迫られるという効果である。そのためには、要素市場をも含めて包括的な貿易自由化を実施すべきだとしている。

(7) 能力構築のための新政策

『持続的成長』がこれまでの世銀アフリカ報告書と大きく異なる点は、世

銀構造調整計画はアフリカの構造的発展阻害要因を看過してきたという批判を受けて、新しい政策項目を導入したことである。

第3章「人間に対する投資」では、児童教育の拡充は長期的発展にとって欠かせないものであるとして、1980年代における社会関連財政支出の減少傾向に歯止めを掛け、教育・保健分野に民間資金の導入をはかるとともに、教育コストの軽減化に努めるよう勧告している。「人間こそが開発の担い手であり、その目的である」という表現や、開発指標として「医療サービス、教育、食料へのアクセス」を考慮すべきだという示唆はECA代替案と共通したものである。第6章「アフリカ人企業家の育成」では、持続的な経済成長を支えるのは市場機会を捉えて利潤を実現していく人間の能力であるとして、現在インフォーマル・セクターを形成している小規模企業をフォーマル・セクターに引き寄せ、彼らにより大きな活動領域を提供するよう提案しており、そのためには経済活動に対する諸規制を緩和していく必要があるとしている。

(8) 援助の役割

ドナーに期待される援助として、次の点が提示されている。

- ① 1990年代にアフリカの持続的成長を達成するためには、アフリカ諸国GDPの9%に相当する純移転を確保したうえ、毎年4%ずつ増額していく必要がある。
- ② 構造調整計画については引き続き十分な資金協力が必要である。
- ③ ただし、対アフリカ援助の重点を徐々に人的資源開発やインフラ建設に移行させ、社会部門における支援を強化していくことが望まれる。
- ④ その際はNGOを積極的に活用し、援助効果がグラス・ルーツに行き渡るよう配慮すべきである。
- ⑤ 返済負担が1980年代の水準を超えたものにならないよう債務救済措置を講じること。

(9) 構造調整のさらなる推進

1987年に「調整の社会的側面プログラム Social Dimension of Adjustment (SDA) Program」が世銀・UNDP・アフリカ開発銀行の共同企画として発足し、構造調整計画の枠内で貧困層の保護と社会政策を強化していくシステムが設けられたが（『世界銀行年次報告1989』）、これは ECA と世銀の協調路線がもたらした具体的な成果であった。

1980年代後半における ECA・世銀の意見調整努力は代替案と『持続的成長』という二つの文書を生み出した。このなかで、従来の構造調整計画に修正を加えつつ、90年代も継続してアフリカの政策・制度改革を推進していく路線が双方合意の下で確認されたのである。また、民主化促進がアフリカ開発戦略のなかに新たに導入され、構造調整計画に政治色が加わったことは、90年代におけるアフリカの政治経済情勢に劇的様相をもたらす一因となった。アフリカに要求される変革は、いまや政治体制をも含めた包括的なものとなっており、その要請を無視できる政権は、もはやアフリカ大陸には存在しない。

〔その他重要文献〕

AAPC (All African People's Conference)

1958年12月 アクラ第1回会議決議

1960年 チュニス第2回会議経済・社会決議

ンクルマ、野間寛次郎訳『アフリカは統一する』、理論社、1964年。

「西アフリカ協商会議：協商会議の相互援助・債務保障基金を設立する協定」、1966年。

ECA (UN Economic Commission for Africa)

1977年「NIEO 実現に向けての行動原則の見直し」

1979年「NIEO 樹立のための社会経済開発における一国的・集団的な自力更生の指針と方策に関する OAU 首脳モンロビア宣言」

「UNCTAD 第三回総会：アフリカ工業開発の10年」。

世銀・UNDP：「1980年代におけるアフリカの調整と成長」、1989年。

OAU 経済サミット：「経済復興のためのアフリカ優先計画」、1985年。

UN 総会アフリカ特別会議：「アフリカの経済復興・開発のための国連行動計画」，1986年。

同上：「ハルツール宣言・アフリカにおける社会経済的復興と開発に関する人間中心アプローチ」，1988年。

OAU 経済閣僚会議：「経済社会的復興と改革に向けた構造調整計画に対するアフリカの代替案」，1989年。

世銀：「サハラ以南アフリカ；開発の展望と計画に関する経過報告」，1983年。

世銀：「サハラ以南アフリカの持続的発展に向けて；共同行動計画」，1984年。

世銀：「サハラ以南アフリカの成長を伴う調整融資」，1986年。

UNICEF：「人間の顔をした調整」，1987年。