

アフリカン・ピア・レビュー・メカニズム(APRM)の進捗と停滞

望月克哉

はじめに

アフリカ諸国のガバナンスをめぐる論議は、1980年代に構造調整プログラム導入とともに提起され、1990年代に入り国家の役割が問い直される中でグッド・ガバナンスを求める声が高まり、それは援助実施のためのコンディショナリティともなった。さらに2000年代になると国際社会における持続可能な開発を目指す動きとともに、民主主義と政治のガバナンス、あるいは経済や企業のガバナンスの改善が求められるようになったのである。本稿では、これら複数領域におけるアフリカ諸国のガバナンス改善を目指した取り組みであるアフリカン・ピア・レビュー・メカニズム(African Peer Review Mechanism: APRM)に注目し、同メカニズムにおけるレビュー作業と関連手続きを確認しつつ、レビュー・プロセスの進捗と停滞を見ることから、その実施をめぐる問題点を考えてみたい。

1. APRMによるレビュー・プロセス

アフリカ連合(AU)加盟国が自己監視のために自発的に導入したAPRMの目的は、民主主義と政治的ガバナンス、経済的ガバナンスとマネジメント、企業ガバナンス、社会・経済開発の4つのテーマ領域での改善に資する政策、法制等の推進である。APRMによってAU加盟諸国が上述の各分野での経験を共有し、それらに係るグッド・プラクティスを見きわめるとともに、能力構築のための政策的な介入を行うことも視野に入れている。直接的な担い手となるAU加盟諸国ばかりではなく、アフリカ経済委員会(ECA)や国連開発計画(UNDP)など関係国際機関やドナー諸国、さらに市民社会を含む民間部門もAPRMのレビュー・プロセスに関与することが標榜されており、実際の運用においても、政府機関から市民社会組織に至るステークホルダーすべての参画を促す仕組みが用意されてきた。

APRMの考え方や仕組みについて規定した基

本文書は、2002年7月に南アフリカのダーバンで開催された第1回AU首脳会議(第38回OAU首脳会議)で「民主主義、政治的・経済的・企業ガバナンスに関する宣言」とともに採択された。翌2003年3月のアフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD)首脳実行委員会でAPRMに関する覚書(Memorandum of Understanding: MoU)が採択され、参加国による署名が開始された^{†1}。このMoUは条約に準じたものであり、首脳実行委員会の時点で署名国が10カ国を超えたことから即日発効した。署名手続きを終えて、締約国首脳で構成される委員会(通称、APRフォーラム)で承認された国々についてレビュー・プロセスに入るとするのがAPRM開始までの手順である。各種のレビュー作業と関連手続きは、各国レベル、大陸レベルの双方で実施されるのだが、そのプロセスは以下の5つの段階に整理することができ、レビュー対象国とAPRMの調整・運営のために設けられた事務局(通称、APR事務局)との共同作業として進められる。

第1段階：自己評価。 各国レベルでの行動計画(Programme of Action: PoA)策定の準備段階として、APR事務局により作成された質問票に基づいて、国別自己評価報告書(Country Self-Assessment Report: CSAR)の起草作業が進められる。他方、大陸レベルではAPR事務局が主とし

て文献調査により準備したバックグラウンド文書と対象国の行動計画草案をもとに、次の段階での作業指針となる 이슈・ペーパーを作成する。

第2段階：国別レビュー・ミッションの派遣。

APRMの国別レビューのために任命される調査団(通称、APRチーム)が対象国を訪問し、資料・情報の収集や広範なステークホルダーとの対話・協議を行う。これらは、第1段階でAPR事務局と対象国により策定されたスケジュールに沿って、かつMoUに則った形で進められる。この段階で重視されるのは各国の主要なステークホルダーを動員して、当該国政府が作成した行動計画(PoA)草案について討議することであり、これを通じて対象国におけるコンセンサスの形成が図られる。

第3段階：国別レビュー報告書の作成と行動計画の修正。 APRチームによる国別レビュー報告書(Country Review Report: CRR)とりまとめの作業である。この作業は対象国訪問の結果について、APR事務局が事前に行った文献調査と対照させつつ行われる。行動計画(PoA)草案の改善に向けた勧告を出すこともまた作業の焦点となる。このCRRは、まず当該国政府に提示されるが、その対応ぶりも後日コメントとしてCRRに付記される。

第4段階：ピア・レビューの実施。 国別レビュー報告書(CRR)がAPR事務局を通じて7名の有識者で構成される委員会(通称、APR賢人パネル)に付託され、そこでの検討を経て首脳級のAPRフォーラムに対して勧告がなされる。これを受けたAPRフォーラムがCRRの審査を行い、首脳会議としての決定を同フォーラム議長からレビュー対象国の首脳に通知する。

第5段階：国別報告書および行動計画の公表。

APRフォーラムで承認された国別レビュー報告書(CRR)と行動計画(PoA)の公表に係る一

†1 締約国の数は順調に増え、第10回APRフォーラム首脳会議(本文参照)が開かれた2009年1月現在で、アルジェリア、アンゴラ、ウガンダ、エジプト、エチオピア、ガーナ、ガボン、カメルーン、ケニア、コンゴ共和国、サントメ・プリンシペ、ザンビア、シエラレオネ、ジブチ、スーダン、セネガル、タンザニア、トーゴ、ナイジェリア、ブルキナファソ、ベナン、マラウィ、マリ、南アフリカ、モーリシャス、モーリタニア、モザンビーク、ルワンダ、レソトの29カ国に達した。

連の行動である。これはアフリカ地域ならびにサブ地域(東・中部・西・南部・北アフリカ)の関係機関への周知がねらいであり、AUの首脳会議、パン・アフリカ議会、そのほか主要委員会はもとより、レビュー対象国が各サブ地域で加盟している地域機関に対しても通知がなされる。

2. 「モデル国」 ガーナ

締約国の中で第5段階に達した国というのは決して多くない。最も到達が早かったのはガーナで2005年6月に一連の手続きを完了しており、同年11月にルワンダがこれに続いた。以後、2006年にケニア、2007年には南アとアルジェリア、2008年にベナンと、これまでに6カ国のみが一連のレビュー・プロセスを経て、年2回の進捗報告を行うフェーズに入っている。

ガーナのプロセスの進捗度合いはこれら諸国の中でも際立っている。2006年1月に開かれたAPRフォーラム首脳会議で国別レビュー報告書と行動計画に係るピア・レビューが実施され、翌2007年1月にレビュー対象国の責務とされている年次報告をガーナ政府が初めて行い、以後半年ごとの進捗報告も欠かさず行ってきた。この点こそがレビュー・プロセスを担っているNEPAD事務局が強調する成果であり、同事務局のホームページではガーナを「APRMのモデル」と称しており、そのパフォーマンスを賞賛する記事が掲載されている(2007年5月16日付*NEPAD News*)。同記事では、NEPAD事務局長の発言を引用する形で、最初にピア・レビューを完了したガーナの報告書から同国のグッド・プラクティスを学ぶことができる」と強調している。

しかしながら、このようにレビュー・プロセスが順調に進展するケースが例外的であることは、

ガーナに続く国々がスケジュール通りに進捗報告書を提出できていないことから明らかである。締約国の中で2番目に早くレビュー・プロセスを完了したルワンダが、ようやく年次報告を提出できたのは2007年7月であり、基本文書に規定された18カ月という提出期限ギリギリであった。またガーナ同様のペースで年次報告書の提出を目指していた南アについては、2007年5月に第5段階に到達してから12カ月以内に報告書を準備できたものの、APRフォーラム側の事情から首脳会議への提出を見送られた経緯がある。

2009年1月にアディスアベバで開催されたAPRフォーラムの第10回首脳会議では、レビュー・プロセスを完了してピア・レビューの実施対象となる国がなく、上述の南アに加えて、アルジェリア、ベナン、ケニア、ルワンダの4カ国の国別行動計画についての進捗報告が議題に上っただけであった。

3. レビュー・プロセス停滞の背景

これまでにAU加盟国の半数を超える29カ国が、APRMの実施についてMoUを締結してレビュー・プロセスに進んだにもかかわらず、政治的混乱が続くスーダンや、国別レビュー開始時に派遣されるAPRM支援ミッションが成果を挙げられなかったサントメ・プリンシペ、あるいは2008年6月にプロセスを開始したばかりのトーゴなど、現在のところ進捗が見られない締約国も少なくない。これらレビュー・プロセスが遅滞している国々には、それぞれ固有の事情があると考えられるが、APR事務局のニュースレターなどで各国の近況を見る限り、政権をめぐる事情や政治日程が作用していることは想像に難くない。その最たるものが2008年8月の軍事クーデタにより政

権が転覆されたモーリタニアであり、レビュー・プロセスそのものが中断している。またアンゴラのように2008年から2009年にかけて国政選挙が続いたことでスケジュールが乱れた国もある。こうしたプロセスの遅滞というのは、レビューに伴う手続きの複雑さとも無関係ではなく、第5段階に達した国々でも同様の政治的理由から進捗報告が遅れるケースが報告されている。

停滞の理由としてより深刻なのは、締約国政府の財政事情であるように思われる。締約国は自己評価作業や国別行動計画策定のため政府内にAPRM担当部局を設置することに加えて、国内の関係機関の動員も図らなければならない。また、複数回の評価ミッション受け入れに要する人的、財政的コストも大きい。ナイジェリアを例に挙げれば、2004年3月にMoUを締結した後、翌2005年3月のAPRM支援ミッションによる点検作業を皮切りに、2006年後半の2四半期にわたった自己評価プロセス、そして2008年初頭の国別レビュー・ミッションの受け入れなどを経て、国別行動計画を策定した。この間に同国連邦(中央)政府が投入した資金はおよそ16億ナイラ(約1400万米ドル)に上ったことが報告されている。

2008年10月のAPRフォーラム特別会合におけるピア・レビューの完了を受けて、ナイジェリア政府が国別行動計画を実施する向こう4年間のAPRM関連の取り組みに要する資金規模として公表した金額は、およそ5220億ナイラ(約45億ドル)に上ったとされている(2008年11月10日付*This Day*紙)。もとより同政府が歳入実績の一定割合を用途にして関連予算を積み上げたものではあるが、実施機関とされている官庁・政府機関だけでも68に上っており、補正予算を組むとの発言すらなされている。少なくとも2008年までのナイジェリアは石油景気の中で、財政的にも余裕

があったことから、順調にレビュー・プロセスを進捗させることができた。しかし、同国とは対照的に、少なからぬ締約国が財政的に厳しい状況にあることを考え合わせれば、APRMの先行きについて決して楽観はできない。

おわりに

本稿では、アフリカ諸国のガバナンス向上を目指して開始されたAPRMのレビュー・プロセスの展開を跡づけることにより、これを順調に進展させた国のパフォーマンスを見る一方で、その実施に困難をきたす国々の政治的・財政的事情にも言及した。現在の29の締約国のうち、第4段階のピア・レビューを完了したのは9カ国にすぎず、なかにはほとんど進展が見られない国もあった。

他方、レビュー・プロセスが進捗を見せている国々といえども、実質的なガバナンス改善の取り組みが進んでいるかと言えば、決してそうではない。2009年3月、筆者は、ナイジェリアの国別行動計画における実績づくりの一環として企画された2日間のワークショップに出席する機会を得た。これは同国の国民議会に係る調査研究や研修を実施している政府機関(National Assembly Institute)が主催したワークショップで、「国会委員会行事のマネジメント(Managing Parliamentary Committee Events)」をテーマとして、20名余の委員会事務局員を召集して行われた。ナイジェリア国民議会の、とくに委員会活動をめぐってさまざまな問題や対処策が取り上げられ、しばしばガバナンスにも議論は及んだ。しかしながらAPRMや国別行動計画への直接の言及がなされることは、ついになかったのである。

(もちづき・かつや / 研究支援部)