



南アフリカのエイズ政策をめぐる最近の動き

— 新しいリーダーシップのもとでの新しいパートナーシップ —

牧野久美子

はじめに

12月1日の世界エイズデーには、毎年、世界各国でさまざまなイベントが催され、最新の統計情報や新しい政策がこの日に発表されることも多い。南アフリカでも毎年、政府主催のエイズデー・イベントが開催されているが、2006年のエイズデーは二つの意味で例年とは異なる重要性をもっていた。一つは、2007～2011年の「HIV/AIDSおよび性感染症に関する国家戦略計画(以下、エイズ国家戦略計画)」の骨子、および機能不全が指摘されてきた「南アフリカ国家エイズ評議会(South African National AIDS Council: SANAC)」の再編案という、今後の南アフリカにおけるエイズへの取り組みを方向づける新しい政策が発表されたこと、そしてもう一つは、メインスピーチをおこなったプムジレ・ムランボ＝ンッカ(Phumzile Mlambo-Ngcuka)副大統領の口から、エイズへの取り組みにおける政府と市民社会の協力関係が再三にわたり強調されたことである。

南アフリカのエイズをめぐるのは、筆者が別稿でも紹介してきたように(牧野[2006]; 牧野・稲場編[2005])、南アフリカ政府と、そのエイズ政策に批判的な市民社会組織とのあいだの緊張関係が何年にもわたって続いてきたのだが、2006年の最後の数カ月間にその状況は大きく変化し、これまでにない友好・協力ムードのうちに同年は幕を閉じることとなった。以下、本稿では、新しいエイズ政策の概要を紹介するとともに、2006年の後半に生じた、エイズをめぐる政治的リーダーシップの変化と、それに伴う政府と市民社会組織の関係変化の経緯を跡づけていきたい。

1. 新しいエイズ国家戦略計画とSANACの再編

「私たちは皆、エイズが私たちのあいだにあることを知っている」。ムランボ＝ンッカ副大統領は、2006年のエイズデーのスピーチで、南アフリカのエイズが深刻な状況にあることを率直に認



めたうえで、2007～2011年のエイズ国家戦略計画の骨子を公表した^{†1}。同計画は、2000～2005年のエイズ国家戦略計画と、2003年策定の「包括的HIV/AIDSケア・管理・治療実施計画」を引き継ぐものであり、(1)新規のHIV感染者数を減らす、(2)エイズが個人、家族、コミュニティ、社会に及ぼす影響を減らす、の二つを大きな目標とし、(1)予防、(2)治療、ケア、サポート、(3)人権、法律上の権利、(4)モニタリング、研究、サーベイランス、の四つの優先領域を設定している。

二つの目標や四つの優先領域の構成は2000～2005年の計画とほぼ同一である。しかし、タバ・ムベキ(Thabo Mbeki)大統領がHIVとエイズの因果関係を否定する発言を繰り返し、国際的に効果が認められている抗レトロウイルス薬(Antiretroviral drugs: ARV)の利用について、治療どころか母子感染予防プログラムの導入さえ見込みが立っていなかった時期に策定された2000～2005年の計画とは異なり、新しい国家戦略計画には、ARVによる母子感染予防や、エイズ治療の拡大が明示的に盛り込まれている。また、2000～2005年の計画の弱点として、明確な目標とモニタリングの枠組みが欠けていたことを指摘し、明確な目標を立てたうえでその達成のためのモニタリングを重視するとした。ただし、エイズデーの段階では、新しい計画の骨子のみが発表され、

具体的な数値目標を含む計画の細部は、NGOや専門家の意見も取り入れつつ、2007年3月までに詰めることとされた。このほか、新たな感染を予防する方策として、コンドーム使用促進などの行動変革だけでなく、貧困削減や女性のエンパワーメント(性暴力を減らすことを含む)といった社会的な変革を明示的に掲げたことも、2000～2005年の計画にはなかった特徴である。

2006年エイズデーにはまた、SANACの再編案も公表された。SANACは、政府および各セクターを代表するメンバーから構成される、エイズと性感染症対策に関する政府の最高諮問機関である。2000年の設置以来、当時の副大統領だったジェイコブ・ズマ(Jacob Zuma)が5年あまりにわたって議長を務めてきたが、2005年6月、汚職疑惑のためズマが副大統領職を解かれ、代わりにムランボ＝ンツカが副大統領に任命されたのに伴い、SANAC議長職もズマからムランボ＝ンツカに引き継がれていた。

ズマ前議長のもとでのSANACは、ちょうど同時期にムベキ大統領がHIVとエイズの関係を否定する異端の科学者をメンバーに入れた「大統領エイズ諮問パネル」(Presidential AIDS Advisory Panel)をつくっていたこともあり、影が薄く、活動実績もあまりない状況にあった。副大統領をはじめ大臣クラスのメンバーを多数含むこともあり、会合を頻繁に開催しにくいことも、SANACの活動を不活発にしてきた理由の一つであった。そのため、今回のSANAC再編では、副大統領を議長とする最もハイレベルの評議会のほか、セクター・レベル、プログラム・レベルの合計三つのレベルで活動することとし、調整機能の強化を図ることとなった。また、SANACの構成も一部変更となり、新たに医療専門家の代表などが含まれるようになった(表1)。

†1 “Address Delivered by the Deputy President, Ms Phumzile Mlambo-Ngcuka, at the World AIDS Day Event, KaNyamazane, Nelspruit, Mpumalanga,” 1 December 2006. (<http://www.info.gov.za/speeches/2006/06120112451001.htm> 2006年12月30日閲覧); “Broad Framework for HIV & AIDS and STI Strategic Plan for South Africa, 2007-2011,” 1 December 2006. (<http://www.info.gov.za/issues/hiv/framework.pdf> 2007年1月6日閲覧)

表1 2006年12月に提案された新しいSANACの構成

| |
|------------------------------|
| 政府 (エイズに関する関係閣僚委員会を構成する省) |
| 保健省 |
| 教育省 |
| 運輸省 |
| 鉱業・エネルギー省 |
| 社会開発省 |
| 公共サービス・行政省 |
| 更正サービス省 |
| 労働省 |
| パートナーとなるセクター |
| ビジネス |
| 労働 |
| 宗教 |
| NGO・コミュニティ組織 |
| HIV/AIDSとともに生きる人々の組織 |
| 伝統的指導者 |
| 伝統的治療師 |
| 青年 |
| 医療分野で働く研究者・研究機関 |
| 高等教育 |
| 女性 |
| 男性 |
| 人権分野で働く組織 |
| 医療専門家 |
| 障害者 |
| 子ども |
| スポーツ・エンターテインメント |
| メディア |

(出所) “The Restructuring of the South African National AIDS Council (SANAC): Record of Agreement, Issued by The Presidency,” 1 December 2006. (<http://www.doh.gov.za/docs/pr/2006/pr1201b.html> 2007年1月15日閲覧)をもとに筆者作成。

2. 政府・市民社会組織関係の変化

ムランボ＝ンツカ副大統領は、彼女のエイズデー・スピーチが、政府だけではなく、SANACを構成する市民社会の各セクター代表との「共同のメッセージ」であることを強調した。スピーチのなかでムランボ＝ンツカは、SANACの市民社会メンバーとして、「エイズとともに生きる人々の全国連合(National Association of People Living with AIDS: NAPWA)」、「南アフリカ労働組合会議(Congress of South African Trade Unions: COSATU)」、「南アフリカNGO連合(South African NGO Coalition: SANGOCO)」、「治療行動キャンペーン(Treatment Action Campaign: TAC)」、「南アフリカ教会協議会(South African Council of Churches: SACC)」などの名前を具体的に挙げた。

このうちTACは、南アフリカ政府のエイズ政策をたびたび批判し、政府から煙たがられてきたHIV陽性者らの社会運動組織である。COSATU, SANGOCO, SACCもエイズ関連の活動ではTACと協力関係にある。TACは、南アフリカ政府、とりわけムベキ大統領とマント・チャバララ＝ムシマン(Manto Tshabalala-Msimang)保健大臣が、南アフリカのエイズの深刻さから目を背け、ARVの有効性を疑問視したり、十分な栄養さえ摂ればエイズが治るかのような発言を繰り返すことによって、エイズ政策の混乱を招いてきたことを強く批判してきた。これに対して政府側も強く反発し、TACやTACに属する活動家個人を公然と批判し返すなど、両者の関係は長らく険悪なものとなっていた。とりわけチャバララ＝ムシマン保健大臣とTACとは犬猿の仲であることが知られている。1999年のムベキ政権成立と同時に保健大臣に就任したチャバララ＝ムシマンは、解放闘争期からムベキと近い関係にあり、ムベキ政権



の第1期(1999～2004年)ですでにエイズ政策に関して強い批判を受けていたにもかかわらず、ムベキ政権第2期(2004年～)にも保健大臣に再任された経緯がある。

2006年の前半までは、政府とTACの関係は相変わらず厳しいものであり、同年5月末の国連エイズ特別総会(UNGASS)検証会議への市民社会組織の参加枠から、南アフリカ政府がTACを排除するという事件もあった。風向きが変わったのは、トロントで8月に開催された国際エイズ会議の頃からである。トロント会議の会場に南アフリカ政府が出した展示ブースには、レモン、ピーツの根(beetroot)、ニンニクなど、かねてよりチャバララ＝ムシマン保健大臣が「エイズに効く」と推奨してきた野菜類が並び、ARVを軽視する南アフリカ政府の姿勢を示すものとして、会議出席者やメディアから酷評された。さらに、スティーヴン・ルイス(Stephen Lewis)アフリカ・エイズ問題国連事務総長特使が、南アフリカ政府のエイズへの対応は「ばかげている」(lunatic)ときわめて強い言葉で非難する場面もあった。

その後TACは、チャバララ＝ムシマン保健大臣の更迭を求める運動を開始した。政府は、更迭要求自体は拒否したが、エイズ政策についてチャバララ＝ムシマンが表に出る機会は激減し、代わってムランボ＝ンッカ副大統領が前面に出るようになった。9月には、エイズに関する関係閣僚委員会(Inter Ministerial Committee)が設置され、SANACに加えてこちらの議長にもムランボ＝ンッカが就任した。また、保健省の内部でも、10月上旬にチャバララ＝ムシマン保健大臣が病気で入院したこともあり、それまで公式の場に出ることの少なかったノジズウェ・マジアラ＝ルートリッジ(Nozizwe Madlala-Routledge)保健副大臣の出番が増えるようになった。Health-e(保健問題を

専門に扱う南アフリカの電子メディア)のレポートによれば^{†2}、チャバララ＝ムシマン保健大臣は、TACと良好な関係にあったマジアラ＝ルートリッジ副大臣にエイズ問題を扱わず、公的な場でスピーチすることも許していなかった。しかし、SANAC議長としてのムランボ＝ンッカ副大統領に機会を与えられたことにより、マジアラ＝ルートリッジ保健副大臣は急速に表舞台に出てきたとされる。

10月末には、COSATU、SACC、SANGOCO、TACの4団体が共催した市民社会エイズ会議に、政府代表として、ムランボ＝ンッカ副大統領とマジアラ＝ルートリッジ保健副大臣が出席した。TACら主催団体側が、チャバララ＝ムシマン保健大臣ではなく、この2人を招待したのは、トロント会議後の政府の変化を歓迎し、後押しする意図があったと思われる。会議での両氏のスピーチは、このような主催者側の意図をくみ、期待に応える内容のものであった。すなわち、両氏とも、エイズによる危機を克服するために、政府と市民社会とが対立ではなく一致を求めるべきであるとの認識を強調し、マジアラ＝ルートリッジ保健副大臣に至っては、「南アフリカで安いジェネリック薬が手に入るようになったのは、多国籍企業に対する運動のおかげ」と医薬品アクセスに関するTACの功績を讃えることさえしたのである。

†2 “Deputies Bring New Energy to HIV/AIDS,” Health-e, November 6, 2006.; “Beetroot Gets the Boot As Govt. Drafts New HIV Plan,” Health-e, November 13, 2006. (<http://www.health-e.org.za/> 2007年1月6日閲覧)

結びにかえて

変化の後戻りはあるか

2005年のエイズデーにはスピーチをおこなったチャバララ＝ムシマン保健大臣は、2006年のエイズデーには病気を理由として欠席した。チャバララ＝ムシマン不在の場で、ムランボ＝ンツカ副大統領が政府の「パートナー」としてTACに言及したエイズデーのスピーチは、2006年後半に生じた南アフリカ政府のエイズへの対応の変化を象徴するものであった。すなわち、南アフリカ政府のエイズ政策に関するリーダーシップの重心が、チャバララ＝ムシマン保健大臣からムランボ＝ンツカ副大統領へとシフトし、そしてそれに伴って、政府のエイズ政策に批判的なTACのような市民社会組織と政府との関係も、それまでの互いに相容れない関係から、相互に「パートナー」として認め合う関係へと、大きく舵を切ったのである。

チャバララ＝ムシマン保健大臣は、10月中には退院し、11月にはいったん職務復帰したものの、上述のとおり、12月1日のエイズデー・イベントには欠席した。「肺の感染症」という以外、詳しい病名や病状は明らかにされておらず、今後、本格的に職務復帰できるのかどうか、また、復帰したとして、ムランボ＝ンツカ副大統領やマジャラ＝ルートリッジ保健副大臣との役割分担がどのようになるのかは現時点では不明である。このように不確定な要素は多いが、今後について考えをめぐらせるのに、ムベキ大統領のエイズ関連発言の幕引きの経緯を思い起こしておくのも有効であろう。2000年前後にHIVとエイズの因果関係を疑う発言を繰り返したムベキ大統領は、やがてエイズに関する公的な発言を控えるようになった。与党アフリカ民族会議(African National Congress :

ANC)の内情に詳しいロッジによれば、その背景には、ムベキ発言に対してはANCの内部からも強い批判が出て、エイズについて沈黙するよう、他のANC幹部がムベキを説得した経緯があるという。しかし、ムベキ自身も、またANCも、ムベキの発言に誤りがあったと公式に認めたことはなく、表向きはムベキへの批判は、いわば「悪意による誤解」に基づくものであるとして処理された。たとえば、2000年10月3日付でANC全国執行委員会は以下のような声明を出している。すなわち、ムベキのエイズ見解をめぐる論議は、ANCや南アフリカ政府に対する「大規模な攻撃」の結果であり、その主要な責任は、(ARVを製造・販売する海外の)製薬企業にある。そして南アフリカ政府の政策は、常にHIVがエイズの原因であるという理論に基づいてきた、と(Lodge[2002 : 259])

チャバララ＝ムシマン保健大臣は、退院後の2006年11月に、ANCのオンライン・ニュースレターに寄せた文章(Tshabalala-Msimang[2006])で、自身の病気という「機会」を利用しようとした人々への不快感を表明した。また、トロントの国際エイズ会議などで南アフリカ政府に向けられてきた数々の批判を、エイズ対策について「北」のやり方を踏襲しなければならないと考える人々による「攻撃」ととらえる見方も表明した。このような従来どおりの反批判の内容からは、職務復帰したチャバララ＝ムシマン保健大臣が反撃に出て、ムランボ＝ンツカ副大統領とマジャラ＝ルートリッジ保健副大臣のコンビからの主導権奪回を狙っているようにも読みとれる。しかし、ここまで述べてきたような一連の変化は、チャバララ＝ムシマンの入院前からすでに始まっていたこと、そして新しいエイズ国家戦略計画の細部を詰める作業がすでに副大統領/SANAC主導で進んでい

ることを考えれば、まったく元どおりになるとも考えにくい。そのことを示唆するかのように、チャバララ＝ムシマンのこの文章のタイトルは「新しいパートナーシップと進歩の時代に向けて」であり、文末ではSANACによるマルチセクター間の調整とパートナーシップの重要性も強調されている。公式には一度も過ちを認めることなく、いつしか「HIVとエイズは無関係」とムベキ大統領が言わなくなったのと同じように、チャバララ＝ムシマンもまた、過ちを認めず保健大臣の地位を維持しつつ、静かにエイズ政策の表舞台から退場することになるのだろうか。

(2007年1月16日脱稿)

【参考文献】

牧野久美子 [2006] 「エイズ政策にみる南アフリカの国家と市民社会」(川端正久・落合雄彦編『アフリカ国家を再考する』見洋書房) pp.319-335。

・稲場雅紀編 [2005] 『エイズ政策の転換とアフリカ諸国の現状 包括的アプローチに向けて』(アジア研トピックリポートNo.52) アジア経済研究所。

Lodge, Tom [2002] *Politics in South Africa : From Mandela to Mbeki*, Cape Town : David Philip.

Tshabalala-Msimang, Manto [2006] “HIV/AIDS : Towards a New Era of Partnership and Progress,” *ANC Today*, Vol.6, No.45, 17 November. (<http://www.anc.org.za/ancdocs/anctoday/2006/at45.htm> 2007年1月15日閲覧)

(まきの・くみこ/アジア経済研究所地域研究センター)