

新たなる改革としてのMDGs？

－ アフリカ研究の視点から －

児玉谷史朗

はじめに

ミレニアム開発目標(以下、MDGsと略称)は、2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択された国際的な公約である。極度の貧困と飢餓の半減、初等教育の普遍化など八つの目標と細分化された18のターゲットから構成されている。

残念ながらサハラ以南アフリカ(以下、アフリカと略称)のMDGs進展状況は芳しくない。2015年までに達成するのが難しい目標が多数ある。たとえば、初等教育の純就学率、5歳未満児死亡率は改善しているが、その速度は遅い。前者は1990年の54%から2001年には62%に上昇したが、依然世界の地域の中では最低で、普遍化には距離がある。後者は1990年の185から2003年には172に下がったとはいえ、目標の61にはほど遠い。所得が1日1ドル以下の人口は、半減するという目標に対して、アフリカでは逆に絶対数、人口比ともに2001年には1990年よりも増加している(UN [2005])。

1. MDGsをアフリカの歴史に位置づける

MDGsとアフリカの関連を考えると、MDGsの目標の多くはアフリカの人々にとって目新しいものではないこと、独立後それらの実現に向けて一定の努力がされてきたこと、の2点をまず確認しておきたい。MDGsが掲げる目標自体が目新しいものではないことは国連自身が認めており、MDGsの意義は具体的な数値と期限を定めて国際公約としたことにある。MDGsは高い理想を掲げたものというよりは、世界の人々が広く享受すべき最低限の水準を示したものだだろう。ここで強調したいことは、目標がアフリカにとっても新しいものではないという点である。HIV/AIDSのように新しく出現した問題やジェンダー平等のように従来軽視されてきた課題もあるが、学校教育や保健医療サービスの充実などは、第二次大戦後の独立運動の時期から要求されてきたことである。たとえば、1950年代にナイジェリアの独立移行政府は、「初等教育の普遍化」を重要な公約の

一つに掲げていた(Cooper[2002 : 111])。宗主国や植民地の白人が享受していた学校教育や医療サービスを自分たちも当然与えられるべきだというのがアフリカの人々の要求であった。

独立後、多くの政治指導者は、経済の近代化・自立を目指しただけでなく、学校や病院の建設など社会開発にも力を入れた。少なくとも、就学率は向上し、病院・保健所の数は増加したのである。たとえば、アフリカの初等教育の粗就学率は、1960年の43.2%から80年には79.5%へ上昇した(World Bank[2000 : 106])。アフリカでは人口増加率が高いので就学者の絶対数の増加は就学率の増加以上に大きかったことにも注意する必要がある。

以上のように、MDGsで掲げられている目標の多くは、アフリカの民衆にとっても政治家にとっても決して新しいものではない。ただ、それが現在でも実現していないということは、MDGsは古くて新しい課題とも言える。

なぜ古くて新しい課題なのか。それは、独立後進展してきた社会開発が1980年代以降停滞し、場合によっては後退したからである。1980年には79.5%に達した初等教育就学率は、90年には74.8%に低下してしまう。東南部や中部アフリカでは、HIV/AIDSの出現が追い打ちをかけた。ボツワナ、ジンバブウェ、ウガンダ、ケニア、ザンビアなど東南部アフリカ諸国では、1950年代には40歳前後であった平均寿命は80年代初めまでの期間に10年から20年ほど伸びたが、その後短くなり、30年間で達成された寿命の伸びが10年ほど失われるに至っている(Cooper[2002 : 109])。ほとんどのアフリカ諸国は80年代に経済が危機的な状況に陥った。開発を主導してきた国家は財政破綻と汚職腐敗の増加で社会サービスを満足に提供できなくなった。80年代の経済危機、構造

調整に始まるアフリカの現代史は、民衆から見れば、政府が公約した学校教育や保健サービスといった近代の象徴が、一度は手が届きそうになったところで再び遠ざかっていく時代であった。80年代以後のアフリカは発展や進歩よりも、挫折や後退、劣化で象徴される。このような危機を克服するために主に外部から提唱された種々の「改革」は、国民の痛みや負担を求めた割には経済成長や社会サービスの改善といった成果は限定的であった。アフリカにとってのMDGsを理解するには、80年代以降のアフリカの「改革」を振り返ってみる必要がある。

2. MDGsをアフリカの改革と関連させて考える

アフリカ諸国の多くは1980年代以来このかた種々の「改革」を要求されてきた。MDGsはこれらの「改革」の延長線上に位置している。これらの「改革」のなかにはMDGsと同様の目標を目指すものもあるが、逆に「改革」がMDGsの実現を妨げることになった場合もある。

「改革」はまず世界銀行、IMF主導の構造調整から始まった。1980年代に始まった構造調整プログラムは、アフリカ諸国側の反対や抵抗を受けるなど紆余曲折を経ながら、ほとんどの国で実施されるようになる。結果としてアフリカ諸国の経済政策や体制は国家主導のものから市場や民間企業を重視する、開放的なものに転換した。しかし同時に構造調整が解決できなかった問題、あるいは構造調整がつくりだした問題もある。ここでは特に貧困、ガバナンス、債務の三つを挙げておく。

まず1990年前後には貧困とガバナンスの問題が浮上してきた。当初構造調整として経済面での問題に限定されていた改革は、貧困削減という社

会的側面やガバナンスという行政・政治の側面にも及ぶようになる。

1980年代末に世界銀行は、良い統治なしに構造調整は成功しないという主張を展開するようになった。さらに冷戦体制の終焉、東欧などの民主化という国際情勢の変化により、民主化の波がアフリカにも押し寄せてきた。経済危機と構造調整自体が国民の貧困化を招き、政府の正当性を低下させることで、民主化などの政治変動を生み出す要因となったことも見逃せない。

構造調整は、財政支出削減による補助金廃止や公共サービスの低下・有料化、国営企業の民営化や市場開放による雇用機会の減少などを引き起こし、国民の貧困化を招いた。改革の痛みは当初一時的なものと考えられたが、アフリカでは経済回復の足取りが遅かったため、貧困への悪影響が強く出た。教育・保健予算の削減や受益者負担は人間への投資を縮小し、長期的な開発にマイナスとなる懸念が出てきた。1990年代に入って貧困削減が国際的な開発課題の中心になるにつれ、世界銀行やIMFも貧困削減の流れを無視できなくなった。IMFが構造調整融資を貧困削減・成長融資と名前を変えたのは、これを象徴している。

本来構造調整では、債務危機に陥った国に経済改革のための融資をすることで輸出を回復し、債務返済を促進することが期待されていた。しかしアフリカでは構造調整自体に予想以上の時間を要した上に、経済成長・輸出増加の力が弱く、構造調整融資自体が新たな債務を累積させるという悪循環が生じた。「ジュピリー2000」のような国際的な債務帳消し運動もあり、先進国や国際機関はしだいにアフリカなどの重債務貧困国(HIPCs)の債務削減に応じざるを得なくなってきた。重債務貧困国の債務削減スキームでは貧困削減戦略書(PRSP)の作成・承認が債務救済の条件となってお

り、ここに債務削減と貧困削減が結びつけられたのである。

こうして構造調整という経済改革から始まったアフリカの「改革」は、ガバナンスの改革、PRSPによる貧困削減計画の策定へとしだいに政治、経済、社会的広がりをもつようになった。改革の策定・実施も当初の世界銀行・IMFと政治指導者・経済テクノクラートによるトップ・ダウンのやり方から、良い統治・参加型開発・市民社会の重視による国民参加型のものへと転換しつつある。

以上のようにアフリカでは一連の「改革」の延長上にMDGsがある。この点をふまえ、アフリカではいかにMDGsを達成したらよいかを考えてみたい。MDGsは達成すべき目標は掲げているが、各国がそれをどう達成すればよいかは示していない。またMDGsは世界共通の目標であるが、各国、各地域が置かれた状況は多様であり、当然MDGsと関連する現状や達成方法は異なっている。

3 . MDGsと経済成長、政治、国際的要素

MDGs自体は、貧困削減のための社会開発的な内容になっている。しかし、MDGsという貧困削減、社会開発を実現するには、(1)経済成長との関係、(2)政治、ガバナンスとの関係、(3)援助や貿易、投資など国際的な要因との関係の3点が重要になってくる。

貧困削減や社会開発には経済成長、経済開発が不可欠だ。アフリカの貧困問題のかなりの部分は経済成長が失速したことによって生じたと言えよう。所得分配の問題やトリクルダウンの有効性の問題があり、経済成長が自動的に貧困削減につながるわけではないが、アフリカの貧困の現状では相当程度の経済成長が持続しなければ貧困削減は

不可能である。したがってアフリカでMDGsを実現するには、いかに経済成長を実現、維持し、貧困削減につなげるかが重要な課題である。

懸念材料はアフリカの経済回復が概して緩慢なことだ。ガーナ、ウガンダ、タンザニアのように、経済やガバナンスの改革の優等生であるとして多額の援助が流入している諸国でも1990年代と2000年代前半の年平均成長率は4から7%程度だ(Nugent[2004 : 337]; World Bank[2005])。90年代に新政権の下で構造調整を実施し、やはり多額の援助を受け取ったザンビアの場合は、1990～97年平均でマイナス0.5%のマイナス成長であった。

確かにこれらの国々では商店には各種商品が豊富に並び、首都の道路は多数の自動車で渋滞し、携帯電話は急速に広がっている。物不足、インフレ、闇市場、いくら待ってもこないバス、通じない電話に苦しめられた1980年代とは隔世の感がある。しかし農村部、特に遠隔地の農村はこれらの恩恵にほとんどあずかっていないし、貧富の差は目に見えて拡大している。スーパーマーケットや自動車、携帯電話に象徴される輸入品や外国投資は経済的、物質的な改善はもたらしても貧困削減、MDGs実現に直接結びつくわけではない。民間の外国資本が首都にスーパーマーケットを開店しても、農村の僻地に小学校や、HIV/AIDS治療のできる診療所を開業するとは考えにくい。

ガバナンス(良い統治)・民主主義と経済発展は調和的ないしは相互促進的であるというのが、現在の支配的な考え方であろう。民主化と貧困削減の関係で重要な一つの点は、民主主義的な体制では、MDGsを含む社会開発の実現が選挙の争点になる可能性である。ウガンダでは1997年に初等教育の普遍化(Universal Primary Education : UPE)が開始されたが、これはNRM政権成立後初めて

行われた大統領選挙においてムセベニ大統領が初等教育の無償化を選挙公約としたことによる。ケニアでは2002年に独立後初めて選挙による政権交代が実現したが、このとき勝利したNARC側の公約は憲法改正と並んで初等教育の無償化、医療費の負担軽減、新規雇用の創出であった。もちろん社会開発が争点にならなかった選挙も多数あるが、選挙が政府による貧困削減や社会開発の努力を後押しする力となる可能性はある。学校や診療所の建設、授業料や診療費の無料化は集票効果が十分あるだろう。

アフリカのMDGs実現には、先進国や国際機関からの援助が不可欠である。アフリカの現状では、経済や輸出の持続的な高成長によって広く国民の所得や雇用が増え、国家レベルの税収や外貨収入も増加し、それが社会開発を支えるという好循環はすぐには起きそうもない。少なくとも当面の間は、先進国や国際機関からの援助によって貧困削減のための社会開発を支える必要があるだろう。他方で投資と貿易で経済成長を支援するのがよいであろう。

4 . 普遍主義とアフリカ特殊論を越えて

最後に指摘しておきたいのは、MDGs実現に向けて、偏狭なアフリカ特殊論・例外論に陥らずにアフリカの特別なニーズにどう応えるか、という問題である。上述のように、MDGsへの進展状況においてアフリカは他の地域に比べて特段に厳しい状況にある。国連ミレニアム・サミットでも、国連ミレニアム・プロジェクトの報告書(Millennium Project[2005])でもアフリカの特別なニーズに言及されている。

MDGsは国際的な、普遍的目標であり、一般化、単純化されている。それを実現するには、各地域

の事情に合わせて具体的な方策を編み出さなければならぬ。一例を挙げると、初等教育の普遍化は、小学校を建設し、子供たちを学校に通わせて、公式教育を普及させると一般的には理解される。しかしこのような形態が難しい場合もあり得る。

たとえばケニアの小学校の州別純就学率を見ると、北東部州と首都のナイロビで就学率が著しく低いことがわかる。北東部州の場合、人口密度が低く、遊動性の高い牧畜民が住民で、地理的にも辺境の地である。ナイロビは逆に都市計画やインフラ整備がないまま人口が急増した結果である。それぞれ理由は異なるが、両方の場所とも学校建設や教師派遣のコストは高くなり、住民からの資金動員も国家からの資金調達も難しい。ノンフォーマル教育や遠隔教育も活用して教育を普及しない限り、全員に教育機会を与えることは困難であろう。それぞれの地域の実情にあった具体策を講じる必要があるのだ。

このように地域の実情に合わせることが大事なのだが、偏狭なアフリカ特殊論・例外論にも注意が必要だ。それぞれの地域や社会は独自の文化や歴史や地理的特徴を持っているという意味でなら、アフリカも特殊である。しかしアフリカだけが世界の他の地域とは異なっている(例外論)とか、アフリカは西洋あるいはヨーロッパ社会とは対照的な、反対の世界であるという特殊論は、アフリカの見方として適切であろうか。特に、アフリカ特殊論・例外論がアフリカ・ベシミズムと結びつくと、アフリカは発展できないという運命論に陥りがちだ。

アフリカ政治の研究者であるシャバルの主張はそのような例の一つであろう(Chabal & Daloz [1999])。アフリカは国家と社会の未分離、パトロン・クライアント関係に基づく資源配分、呪術の横行など、西洋・ヨーロッパとは対照的な社会で

あることを彼らは強調し、構造調整や民主化、市民社会の強化、援助によってアフリカを西洋的な近代社会にすることはできないと主張している。

これまでアフリカの改革は、先進国や国際機関の専門家が普遍主義的な理論や概念に基づいて書いた処方箋で行われ、しばしば想定外の期待はずれの結果に終わってきた。しかしだからといってアフリカ特殊論・例外論を持ち出すのは、逆の極端に走ることになる。MDGsの推進に当たっては、先進国や国際機関は、外部者の書いた普遍主義的な一般的処方箋の押しつけがアフリカ特殊論に基づく悲観論かという過去の失敗を繰り返さないようにすべきだろう。

最初に書いたように、MDGsのいくつかはアフリカ人民衆が植民地時代末期から自分たちにも当然の権利として要求し、期待してきたものである。アフリカの人々は伝統を捨ててヨーロッパ人と同じようになることは求めなかったが、他方でヨーロッパなど外部がもたらした多くのものや制度を取り入れて伝統を柔軟に変えることも頻繁にしてきた。その経験の上にアフリカの改革を構想すべきであろう。

【参考文献】

- Chabal, P. & Daloz, J. P. [1999] *Africa Works : Disorder as Political Instrument*, Oxford : James Currey.
- Commission for Africa [2005] *Our Common Interest : Report of the Commission for Africa*.
(www.commissionforafrica.org)
- Cooper, F. [2002] *Africa Since 1940 : The Past of the Present*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Government of Kenya [2005] *MDG Status Report for Kenya 2005*, Nairobi.
- Millennium Project [2005] *Investing in Development : A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Report to the UN Secretary General, London : Earthscan.

Nugent, P. [2004] *Africa Since Independence : A Comparative History*, New York : Palgrave.

United Nations [2005] *The Millennium Development Goals Report*, New York.

World Bank [2000] *Can Africa Claim the 21st Century ?* Washington D.C.

[2005] *World Development Report 2006*, Washington D.C.

(こだまや・しろう / 一橋大学大学院社会学研究科)