

カナナスキス・サミットは なぜアフリカについて話し合っ たのか

平野克己

1 グローバル・イシューとしての 「アフリカ問題」

カナナスキス・サミットは2日間しかない日程の半分を、ムベキ（南アフリカ）、オバサンジョ（ナイジェリア）、ブーテフリカ（アルジェリア）、ワッド（セネガル）のアフリカ4元首を交えてアフリカ協議に費やした。「なぜアフリカなのか？」マスメディアからアジ研に寄せられた最初の質問がこれである。「世界中に浜の真砂ほどもある幾多の出来事のなかから首脳が真剣に検討対象とすべき『取るに足る』事項」（石川 [2002: 68]）としてアフリカ支援が選ばなければならない理由は、G8サミットの外務サブシェルパを務めてきた石川薫ならずとも、確かに分かり難いかも知れない。

だが、国際社会がいかにしてアフリカと関わっていくかという問題は、すでに一地域の問題であることを超えていて、かなり以前からグローバル・イシュー化していたのである。世界的課題として「アフリカ問題」があることがまず理解されなけ

ればならない。

2 南北問題からアフリカ問題へ

世界における開発の問題は、永く「南北問題」というフレームのなかで議論されてきた。しかしこの南北問題テーゼは、1980年代に入ると実質上意味を失ってしまう。

1970年代石油危機の激震を被って戦後世界の経済運営は破綻し、経済学もまた大きく変質する。その混乱から胚胎されたのが、経済学における新自由主義（反）革命であり、新自由主義経済学を旗印とする新保守主義政権の一群であった。新保守主義政権の手になる金融ビッグバンは、後に「グローバル化」と呼ばれる新時代の幕を開き、新自由主義経済学は開発経済学と援助論をラディカルに変化させて、「構造調整」を登場させた。市場が働いていないところでいかなる投資を行っても経済成長にはつながらず、成長を促進するためには市場機能を呼び覚ます制度改革が先行しなければならないという市場主義は、低開発経済

を特別視しないモノエコノミクス（絵所 [1991: 3-4, 56]）の復活であり、ネオリベラルの覇権を予感させるものであった。

ネオリベラルの時代は直ぐにやってきた。1980年代後半にはグローバリゼーションが「南」側世界の一部を「新興市場」として包摂し、冷戦終結の後には「移行経済」の大群が湧出する。先進国も開発途上国も旧社会主義国も、世界中が同一の経済思想を追い求め、要請される時代が到来した。開発途上国は肥厚した国際金融網に組み込まれていくものと、そうでないものとに、大きくは二分された。東アジアは前者の代表であり、アフリカは後者の典型である。その結果アジア・アフリカという並列は成立しなくなった。

このようにして、かつて世界の開発論議を吸収した南北問題というフレームは消滅した。これに代わって、世界的レベルでの開発と援助に関する議論を収容しているのが「アフリカ問題」である。今回のサミットは、このことを改めて確認したといえる。

3 アフリカとODA

したがって開発援助は、アフリカでその実を試されることになった。市場主義思想を援助に組み入れることで、最も実績の悪いアフリカを舞台に、ODAの政策的有効性が検証に附されたのである。構造調整の時代は、アジアに代わってアフリカがODAの最大享受地域に浮上した時代である。これを「ODAアフリカ期」と名づけておこう。それまで国際収支バランスの一時的破綻に対処するための、いわば緊急避難的なIMFファシリティであった構造調整は、世界銀行の手によってアフリカ諸国の経済成長政策として再構成された^{†1}。

当初は4、5年で調整コストを払いきり成長効

果が現れると目された構造調整は、しかし一向に効果を発揮できず、世界銀行はアフリカ向け専用基金（SPA）を増設して破格の融資を継続した。だが1990年代に入ってもアフリカ経済は低迷を続け、1人当たり所得が傾向的に低下していく「非成長経済」（平野 [2002: 6-12]）としてのアフリカが、ネオリベラル思想では処方できない貧困の巣窟として残された。

構造調整の失敗は、アフリカに経済成長は期待できないのではないかというアフロペシミズムと、ODAによっては経済成長を実現しえないのではないかというODAペシミズムをもたらした。ODAアフリカ期が生み出した二つのペシミズムは、援助政策そのものを変質させていく。

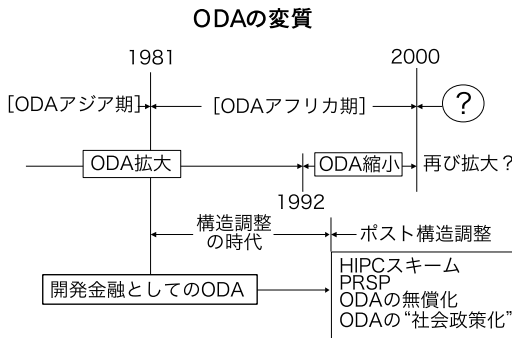
1987年から95年にかけてアフリカに流入したODA総額はGDP総額の10%にも達し、累積債務総額は88年からアフリカのGNP総額を超過するようになった^{†2}。これほど大量の公的対外債務を抱えるに至ったアフリカは、もはや返済繰り延べ（リスケジュール）では対処しきれず、1980年代末から多額の債務削減が優先的に行われている。いわばODAの「不良債権処理」として99年に定式化された重債務貧困国（HIPC）スキームでは、審査対象となった41カ国中33カ国がアフリカである。

4 ODAの変質

援助政策における最大の変化は、1991年をピークとしてODA総額が減少し始めたことである。と

†1 構造調整の理論を説明した世界銀行初の文書は『サブサハラ・アフリカの開発促進』（1981年）と名づけられた。

†2 ここでは南アフリカを除くサブサハラ・アフリカ47カ国を対象としている。



(出所) 筆者作成。

同時に援助の無償化が進行した。いまや有償援助は、マルチの世界銀行とパイの円借款のみというに近い。有償援助は相手国の経済成長を前提に提供されるものである。その期待を担保として、金融的資産を開発協力に投入するという負担に耐えている。アフリカに経済成長が期待できず、有償援助は債務を積み上げるだけに終わるのなら、ODAは無償化しなければならない。

しかしこれはODAが開発金融としての機能を放棄することを意味している。開発金融は民間に任せ、公的支援は貧困対策を軸とする社会政策に任務を限定していく傾向が顕著になった。債務削減はその典型である。債務を減殺した国に再び債務を課すことは政策として矛盾する。HIPCスキームは適用の際相手国に貧困削減戦略 (PRSP)^{†3} の策定を義務づけるが、その基本は債務返済の免除分を各種社会政策に充当させることにある。金融であることを止めるとは、すなわちODAをシステムとして縮小する論理にほかならない。無償化と社会政策化が進むとともに、ODA世界総額は減少してきたのである。

アフリカ諸国に対する制度改革の要請は続いて

†3 PRSPはHIPCスキーム適用国ばかりでなく、第二世界銀行 (IDA) から融資を受けるすべての国に課せられる。

いるが、その力点は成長促進から貧困対策にシフトしている。市場を通じた経済成長の実現を掲げていた構造調整が前面から退き、社会政策を軸に据えたポスト構造調整の時代がやってきた。

5 NEPAD

ところで、カナナスキス・サミットのテーブルには、昨年アフリカの総意として纏められた「アフリカ開発のための新しいパートナーシップ」(NEPAD) が提示された。NEPADは1989年の『アフリカの代替案』^{†4} 以来久しぶりに発せられた、アフリカ人によるアフリカ開発文書である。

しかしNEPADは、開発戦略や開発政策というより、アフリカ再生に向けた意思表示といった趣の文書である。つまりアフリカ低開発の原因は何かという分析が不在で、したがって優先的に取り組むべき開発政策が示されていない。HIV/AIDS対策からIT振興まで、望ましいとされる政策が羅列されており、7%の経済成長を実現するために年間640億ドルの資金流入が必要だという。

640億ドルとは、ODAを含め現状アフリカに入ってくる総資金の4倍であり、アフリカの総輸出(1998年でおおよそ760億ドル)にも匹敵する額である。ODA世界総額(99年516億ドル)や、GNP合計においてアフリカの6倍を優に超える東アジアへの直接投資総額(同年615億ドル)すら凌駕する。アフリカはといった国際社会に対して何を求めているのだろうか。アフリカの経済成長が資金投入の問題なのであれば、破格の投入を受けてきた(平野[2002: 104]) 20世紀末の低成長は説明がつかない。アフリカの低開発は、本質において資金量の

†4 国連アフリカ経済委員会が作成した『経済社会の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』。詳しくは平野 [2002: 23-26]。

問題ではないのである。

今後アフリカに流入する開発資金は、減りこそすれ劇的に拡大することはないと考えなくてはならない。開発政策とは元来、動員できる資金量の限られた開発途上国が実行する政策である。ゆえに何を望むかではなく、いま何を犠牲にできるかという発想に立った峻烈な優先順位をもって整序されていなければならない。自助と自立の文書だという NEPAD に私が感じるの、現実認識とオーナーシップ意識の欠如である。

6 再びカナナスキス・サミットについて

G8首脳はアフリカについて話し合うことで、世界の貧困問題に対するコミットメントを顕示しようとした。また彼らには、そうしなければならない理由があった。

今年3月にモンテレーで開催された開発資金国際会議で、欧米ドナーは年間120億ドルのODA増額を約束している。今回のサミットでは「G8アフリカ行動計画」が採択されたが、そのなかには、ガバナンスに優れたアフリカ諸国に対してはODA増額分の「半分かそれ以上が投入されうること信じる」という文言がある。アフリカ開発に向けて60億ドルのコミットがあったという報道はこれに基づいているわけだが、これはそう解釈してよいのだろうか。むしろ、国を選別して支援を行うという点と、どうやらモンテレー・コン

センサスの本旨はアフリカ問題ではないらしいという点のほうが重要だと思われるのである。

減少傾向にあったODAが再び増加の気配を示している背景には、9・11以降の国際テロ対策がある。グローバリゼーション下で進行する世界の貧困問題をテロ行為の正当化に使わせないためには、特にアメリカは、貧困問題に関して積極的に取り組んでいるという姿勢を示す必要がある。これは、開発途上国の経済成長を促進することで共産主義勢力の浸透を食い止めようとしたかつての逆ドミノ理論が形を変えて復活し、戦略援助の時代が再び到来する兆しなのかも知れない。そのターゲットの一つにアフリカがあるということであって、アフリカこそがODA政策の主舞台だということ従来認識は感じられない。

些か逆説的ではあるが、アフリカ問題のグローバル性を掲げてみせたカナナスキス・サミットは、援助政策の焦点がアフリカから離れODAアフリカ期が終わろうとしていることを示唆する画期であったのかも知れないのである。

〔参考文献〕

- 石川 薫[2002] 「サミットの組み立て——準備、手順と考え方——」(『国際問題』No.507).
絵所秀紀[1991] 『開発経済学——形成と展開——』法政大学出版会.
平野克己[2002] 『図説アフリカ経済』日本評論社

(ひらの・かつみ/地域研究第2部主任研究員)