

アフリカ諸国 開発計画の特徴



犬飼一郎

1 開発の危機に直面しているアフリカ

サハラ以南アフリカ（以下、アフリカと略称）では1960年末までに23の独立国が生まれ、70年末までの独立国数は32になり、80年にはナミビアを除いて45の開発途上国が存在するにいたり、ほぼ完全に植民地支配から脱却したことになる。しかし、この喜ぶべき事実とは逆に、1985年のアフリカは深刻な経済社会開発の危機に直面するにいたった。1986年5月27～31日に、国連史上初めての単一地域を対象とした国連アフリカ特別総会がニューヨークの国連本部で開かれ、「アフリカ経済復興優先計画」と題する5カ年計画（1986～90年）を中心に討議が行なわれたことは、いかにアフリカの経済社会開発の危機的状況が憂慮すべきものであるかを示している。

アフリカの危機的状況は過去約25年間に次第に形成されたものであり、1980年代前半の世界長期不況と83～84年の大飢饉とによって一挙に表面化したのであるが、これを退行的経済成長、民衆の貧困化および飢えの慢性的拡大の三つの指標で象徴的に示すことができる。

アフリカ全体の実質国内総生産の年平均成長率は、1971～75年で4.4%であったが、76～80年には2.6%に低下し、81～84年には-0.9%へとマイナス成長に落ちこんでしまった。エネルギー輸入国では、この3期間にそれぞれ2.6%、1.9%および0.1%へと低下し、エネルギー輸出国（アンゴラ、カメルーン、コンゴ、ガボン、ナイジェリア）でも、

やはり、5.9%から3.1%になり、さらに-1.8%へと実質国内総生産の成長率が激しく低落し続けていた。かかる現象はまさに退行的経済成長と見なすべきものである。

他方において、アフリカの人口は年々成長率が高まっていた。年平均成長率は、1960年代の2.4%から70年代には2.8%になり、1980～2000年では3.3%と加速的に上昇している。退行的経済成長と加速的人口増大とがもたらす結果は、1人当り国民所得の成長率を圧縮してしまう。アフリカにおける1人当りGNPの年平均成長率は、1965～83年の期間において、低所得国では-0.2%、中所得国でもわずか1.9%でしかなかった。すなわち、アフリカでは大部分の国々にの民衆の実質所得は、約20年前の方が高かったことになり、独立達成以来、民衆の貧困化が進み続けていたという皮肉な現象が認められる。

第3の指標は1人当り食糧生産である。1人当り食糧生産の年平均伸び率をみると、1971～75年で-1.7%、76～80年で-1.1%、81～84年では-1.8%となっており、この3期間継続してマイナスの伸び率であった。1960年頃には食糧自給がほぼ可能であったアフリカでは、1人当りの食糧生産量が毎年減少し続け、ますます輸入食糧依存度を高めている。実質所得の低下に加えて、アフリカの国々にの貧困者層は十分に食糧を購入することができず、慢性的栄養不良が拡大してきているのである。

2 計画倒れの開発計画

では、アフリカ諸国は経済社会開発への努力を怠ってきたのであろうか。答えは「否」である。アフリカ諸国は、それぞれ独立以来、数多くの開発計画を繰り返し作成し、その実施に努力してきたことは事実である。たとえば、セネガルは1960年に独立して以来、6回もの開発計画を作成し、現在は第7次開発計画(1985～89年)の実施中である。同じく、1960年に独立したカメルーンも、現在は第5次5カ年開発計画(1981～86年)の最終年度に入っており、次の開発計画の作成が進行中である。1958年に独立したギニアは、1960～63年計画、64～71年計画、73～78年計画を行なった後に、81～90年10カ年開発計画も作成した。また、1961年に独立したタンザニアでは、第3次5カ年計画(1976～80年度)を策定、実施した後に、1980～2000年長期開発計画を採択して、2000年までに所得倍増を目標に掲げ、その具体的着手として1981～85年5カ年開発計画を準備していた。

アフリカの45カ国が独立以来今日までの期間に策定した開発計画の総数は100をはるかに超えるであろう。しかし、これらの開発計画のかなり多くのものは「計画倒れ」に終わり、その都度新しい計画が作られるという状況であった。たとえば、ボツワナでは1966年の独立後移行期間計画(1966～71年)に続き4次にわたる5カ年計画が発表されたが、いずれも長続きせず、計画期間中に放棄された。シエラレオネでも、経済・社会開発10カ年計画(1962～72年度)を策定したが、実施することはできずに放棄してしまった。タンザニアの1981～85年計画も、作成後に棚上げされた。計画期間を完了することのできた開発計画でも、その大部分の実績は目標をはるかに下まわり、数多

くの投資プロジェクトが次期計画に繰り越されていた。アフリカでは、すでに25カ年にもわたって開発計画の策定、実施の経験が蓄積されているにもかかわらず、相変わらず「計画倒れ」が繰り返されている。開発計画の経験のなかでの最大の悲劇は、これらの計画の策定、実施のアフリカ人当事者の間に、失敗のなかから何かを学びとる「学習効果」あるいはLearning-by-doingの姿勢が欠如していることにあると考えざるを得ない。

3 外国人アドバイザー依存の計画作り

アフリカの国々はすべて先進国からの資金協力と技術援助を受けて開発を進めてきている。開発援助を受けるためには、被援助国政府が開発プロジェクトを策定し、優先度を決定して援助供与国や世界銀行などの国際機関と交渉しなければならない。さらに、このプロジェクト策定と優先度決定に当っては、開発過程を長期的視座から展望し、それぞれの国が当面している経済・社会問題を総合的に分析して行なうことが必要である。このためには、有能なテクノクラート的人材と分析の基礎になる、信頼しうる統計資料や情報の存在が不可欠である。しかし、独立以来のアフリカ諸国ではこれらの条件に欠けている。多くのプロジェクトは開発計画作成の政権によって恣意的に決定され、クーデター等で政権が交替すると、あるプロジェクトは放棄され、新たなプロジェクトが加えられ、プロジェクトの優先度が一変してしまうことがしばしば起こっていた。

アフリカ人テクノクラートの不足を補ったものが外国人アドバイザーたちであった。アフリカ諸国政府と外国人アドバイザーたちとの関係は、日本の明治初期の「お雇い外国人」たちの場合と決定的に違っている。お雇い外国人たちは日本政府

が高給を払って雇用した。その目的は彼らの持つ専門的知識、技能を一日も速く吸収することであって、政策決定には関与させなかった。しかし、アフリカ諸国の外国人アドバイザーたちは、先進国や国際機関から、援助の一部として無償で派遣されている。アフリカ諸国政府はただ同然で彼らのサービスを利用できるから、コスト感覚は全く生まれてこないし、彼らからの技術移転についても緊急感覚も生じない。したがって、アフリカ人官僚の多くに、彼らとともにプロジェクト策定・優先度決定プロセスに積極的に参加して、技術・技能を急速に吸収しようとする姿勢が生まれてこないのは当然だろう。

こうして、アフリカ諸国では、外国人アドバイザーたちが直接に政策決定に参加し、開発計画の作成すら行ってしまうことになる。外国人アドバイザーはしばしば「バックシート・ドライバー」と呼ばれる。ハンドルを握り、車を運転するのはアフリカ人であっても、その方向や速さを決めるのは後部座席で見えないように座っている外国人アドバイザーの指示だからである。

彼らの帰属意識は、往々にして彼らを派遣した本国あるいは国際機関にあり、派遣されたアフリカ諸国にはない。したがって、本来は中立的であらねばならないアドバイザーたちは、究極的には派遣元の利益を求めることになる。プロジェクトの重複や奪い合いも起こり、さらには地位保全のために受け入れ国にとって不適切であることを知りながら、アフリカ人上司におもねったり、派遣元の顔を立てたりする結果を生みがちである。

さらに重要なことは、多くのアドバイザーには専門馬鹿的傾向が認められる。マクロ開発経済学や開発計画作成手法や、プロジェクト評価の手法についての専門家であっても、派遣先のアフリカ諸国の歴史、社会文化、価値体系などの知識をほ

とんど持ち合せてはいない。たとえば、西欧的な意味での度量衡が存在していない世界に暮していることに気がつかない。この世界でのインセンティブの体系が西欧のそれとは異なることを無視する。そのうえに信頼度の全く低い統計資料に基づいて、つじつま合せの開発計画を作ってしまうのである。このような開発計画はいくら作られても、その実効性は少なく、計画倒れに終わらざるをえない。

開発計画がプロジェクトのショッピング・リスト的内容が濃いにもかかわらず、各種プロジェクト間の整合性に欠けている場合が多い。たとえば、教育普及は急務であり、そのための校舎増築が行なわれねばならない。人造り援助と称して学校増設の資金援助が行なわれ、校舎は完成しても、教員や教材の供給には十分な配慮がなく、児童や生徒たちには教科書が渡らない。医療援助の名のもとで病院や診療所が新築されても、そこに医師も看護婦も不足し、医薬品すらほとんど入手できない。経済社会基盤整備のためのインフラ建設援助として道路工事が完了しても、道路破壊の最大原因であるトラックやバスの過剰積載の取り締りは野放しの状態であり、新しい道路は穴ぼこだらけになる。ちなみに、道路のメンテナンス費用は建設費の2倍近くも高いものである。このプロジェクト整合性の欠如の一因は、各プロジェクトが異なる援助供与国、国際機関からの援助で行なわれ、これら援助機関の間での調整が十分になされていないことにある。

さらに、開発計画のプロジェクトの実施は、援助供与国側の資金ディスパースメント、派遣専門家の確保、機器・器材の調達がタイムリーに行なわれることを必要とする。仮りに数種のプロジェクトが整合的に組み合わせられた開発プロジェクト（たとえば農村開発計画）が準備されたとしても、

これに援助を約束した国々のなかの1カ国がタイムリーに援助実施を行なえなかったために、プログラムの期間内実施が不可能になり、プログラム自体が失敗に終わるか、次期開発計画に繰り越してしまう場合がアフリカ諸国では多く認められる。

開発計画を援助依存で実施するとしても、アフリカ諸国はローカル・コストを負担しなければならぬ。現地工事にかかわる人件費や現地調達の一部に要する現地通貨建ての費用を準備する必要がある。援助の肥満化は、ただでさえ苦しい政府財政にとって大きな負担となっている。最貧国の多いアフリカでは、開発計画の実施がローカル・コスト・ファイナンスの遅延のために困難な状況に追い込まれることが起こってきている点も看過してはならないだろう。

4 現実的開発計画を求めて

ここで一例としてあげるタンザニアの1980～2000年長期計画は、期間内年平均国民総生産成長率を6.0%に設定し、この間の年当り人口成長率を2.5%と見込んだ。過去の実績は、前者の場合、1965～73年で5.0%、73～83年で3.6%であったからかなり高めに決められている。しかし、達成不可能とは断言できない。人口成長率の動向は、1965～73年で3.1%、73～83年で3.3%、今世紀末にかけてはさらに高い3.4%になると予測されている。長期計画の2.5%という数値は全く非現実的なものと言わねばなるまい、かかる数値を用いて所得倍増計画と称し、国民に期待を抱かせるのは、むしろ国民を愚民扱いするものと同然である。実際には同計画は構造調整プログラムにとって替わられた。

1970年代を通じて、アフリカ諸国のなかには開発計画作成に必要なテクノクラートが次第に育成されてきている。彼らの多くは欧米諸国に留学し、博士の学位すら取得してきた。さらにより多くのアフリカ人若手官僚たちは国際機関や先進国で実施されている短期(平均3カ月)研修に参加してきている。これらの人々のなかから有能な人材が生まれ、バックシート・ドライバーたちに取って替わるようになりつつある。しかし、その数はいまだに致命的に少ないのが現状である。アフリカの開発計画がより現実的かつ実効性をもつようになるためには、かかる人材の急速な養成こそが緊急要件であるだろう。

さらに、これらの人材は、開発計画の本質が民衆が何を求めているのかを理解して、民衆にどうすればそのニーズを充足しうるのかを示すことにあるということ、そのために政府は何ができて、何ができないかを平明かつ率直に語りうるものでなければならないという認識を新たにすることが必要である。開発計画を作るのはプランナーとしてのテクノクラートであっても、開発計画を実際に行なうのは民衆である。もちろん、開発計画を膨大な文書として発表する時、難解な用語や論理が用いられるのは止むを得ない。ハーバードPh.DのプランナーがプリンストンPh.Dの世界銀行代表と開発計画について議論し、援助の交渉を行なう時には「プランナーの世界の経済」に立たねばならないからだ。しかし、プランナーが直正に「民衆の世界の経済」を認識しているならば、その交渉は民衆を代表して行なう姿勢をもつだろう。アフリカ諸国の開発計画には、この二つの世界のギャップが大きすぎるのである。このギャップを埋めることこそ、アフリカのプランナーの責任であろう。

(いぬかい・いちろう/国際大学大学院国際関係研究科教授)