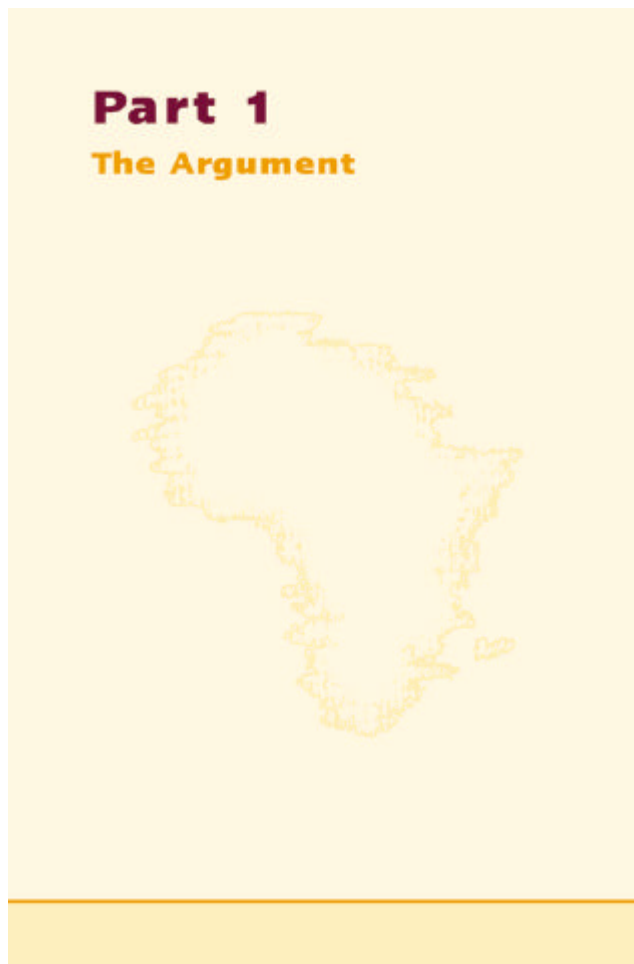




**アフリカ委員会報告書      パート1：論証**



[www.commissionforafrica.org](http://www.commissionforafrica.org)

## アフリカ委員会 報告書      パートⅣ： 論証

知らないことは悪くない、悪いのは知ろうとしないことだ。(アフリカのことわざ)  
靴さえあれば、いばらの上も歩いていける。(アフリカのことわざ)

いまの世界には、歴史上かつてないほどの規模で富があふれている。かつては、ひと握りの特権階級やエリートだけのものだった富が、いまや膨大な数の市井の人びとに共有されている。経済の成長とグローバル化は、何十億という人びとの生活水準を向上させた。

それでも、地球上のすべての人が富を享受しているわけではない。アフリカでは大勢の人が、どん底の貧しさと不潔な環境のなかで日々を暮らしている。飢えに苦しむ子どもたちの身体は、栄養不足のせいで成長が遅れ、変形している。子どもたちは読み書きができない。不潔な水を飲まざるを得ず、言うまでもなく病気にかかっている。アフリカに次々と生まれる貧民街では、人びとは悪臭を放つゴミ捨て場をあさり、汚れた空気を吸って生活している。

新しい薬や医療技術の出現によって、豊かな世界を苦しめてきた病気の多くは根絶した。しかしアフリカでは、5歳未満の子どもが毎年400万人も死んでいる。その3分の2は、ほんの少しのお金で治療できる病気が原因だ[1]。アフリカの子ども最大の死因はマラリアだが、適切な診断を受けて、1回分1米ドルに満たない薬を投与すれば、半数は助かったはずだ。

いまやヒトゲノムの地図が完成し、ヒトのクローンまでつくれるほど技術は進歩した。しかしアフリカでは、年間25万人の女性が妊娠や出産時の合併症で生命を落としている。

いまやインターネットを使えば、人間の脳が持つよりはるかに多くの情報を一瞬にして送ることができる。しかしアフリカでは、学校に通えない子どもが4,000万人もいる。

AIDSは人類史上最も恐るべき病気だが、抗レトロウィルス薬の開発で進行を抑えられるようになった。しかしアフリカでは、2,500万人がHIVに感染しているにもかかわらず、有効な薬が手に入らない。今年も200万人がAIDSで生命を落とすだろう。ザンビアでは2010年までに、子どもの3人にひとりが孤児になる。

豊かな国々は、アフリカ全体の所得に匹敵する補助金を出して、必要のない食べ物をむだに生産しており、その金額は1日当たり10億ドルに達する。いっぽうアフリカでは、すべての感染症による死者よりも、飢えで死ぬ人のほうが多い。

ヨーロッパの牛は、1日当たり2米ドルの補助金を受けている。それはアフリカ全体の平均所得の2倍である。日本に至っては、牛1頭当たりの補助金は4米ドル近くになる。

このように、豊かな国々の暮らしと、アフリカの貧しい人びとの暮らしのあまりの落差は、現代の醜聞と呼んでも過言ではない。この由々しい事態を広く伝えるために、我々は何度となく声をあげる。だが統計データの背後には、かけがえのない子どもの姿がある。今日もまた、そんな子どもたちが生きるために必死で闘い、そして力尽きているのである。

グローバリゼーションとは、地球規模で公正さが実現することを意味するはずだ。人間には、苦しんでいる人を助けようとする本能がある。インド洋沿岸を襲った津波でも、人びとはその本能を発揮した。過去に例を見ない強い地震が、巨大な津波を引き起こした。海岸に到達した波はすべてをなぎ倒し、30万人以上の生命を奪った。それはまるでドラマのような恐怖の場面であり、世界中の人びとがかつてない規模で募金に応じた。

アフリカでは、病気と飢えという死の津波が毎月のように起こっている。この波はひそやかに大陸を飲みこみ、テレビのニュースでもほとんど取りあげられない。犠牲者はみすばらしい家のなかで、誰にも見られることなく静かに息を引きとる。だがその数は、インド洋の津波と変わらない。

いまの世界は、日常的な苦しみから目をそむけがちだ。だが歴史の視線は私たちに注がれている。未来の世代が過去を振りかえったとき、なぜ見て見ぬふりをしたのかと首をかしげるだろう。

### アフリカの困窮は誰もが知っている……

イギリスのトニー・ブレア首相がこのコミッションを始めたとき、多くの人がこう思った。「なぜコミッションが必要なのか？ アフリカに何が 필요한のか、誰でも知っている！」そこで我々は、実際に調べてみることにした。アフリカ各地および世界の豊かな大都市で話を聞き、過去50年間のデータを分析して、援助と開発、経済運営面での過ちを明らかにしていった。その結果、効果的な対策とそうでない対策を区別し、過去の成功と失敗から学ぶことが可能になった。我々のレポートはしっかりした裏づけのある実際的なものであり、そこで提案されていることは、正しい分析と現実を見すえた議論や根拠に基づいている。

我々は徹底的に正直であろうと努めた。17名のコミッショナーは大半がアフリカ人だが、それ以外にも世界の先進国出身者が含まれている。コミッショナーたちは、不愉快な真実を発見したとき、努めてそこから目をそむけないようにした。

我々は、アフリカにおける腐敗、能力不足、利害衝突について率直に語り、先進国に対しても歯に衣着せぬ批判を展開した。貧しい国を置きざりにして、豊かな国にばかり恩恵をもたらすのが先進諸国の貿易方針だ。先進国は、アフリカの日々の負担をいっそう重くする負債の免除に消極的だった。先進国の援助は、アフリカの貧困を解消することもさることながら、豊かな国々の政治的・産業的な利益を後押しすることも目的としている。先進工業国がアフリカに関わってきた歴史を振りかえると、守られなかった約束がそこかしこに転がっている。

だが、非難することばかりではない。我々は、アフリカの地理、気候、歴史がもたらすさまざまな悪条件に注目し、それを克服するために、アフリカと先進工業国にできることを考えた。また、1984～85年に起きたエチオピア飢饉以来の、世界の政治・経済情勢の大きな変化も考慮に入れた。エチオピア基金では、ライブアイドと呼ばれる活動によって、飢え、死、貧困を伝える映像が世界に流され、世界にあるテレビ受像機の98%が受信した計算になる。こうした映像によって、アフリカは依存と絶望の大陸であるというイメージが植えつけられた。似たような場面はいまだに見られるが、基本的にそうした悲劇は過去のものになりつつある。20年間に、アフリカも世界も大きく変わったのである。

冷戦までは、経済発展や貧者の救済などおかしな富を搾取してきた、腐敗したアフリカの独裁者を、超大国が支援する傾向があった。そのため、アフリカに援助をしても、多くの場合むだに終わったり効果が見られないという認識が根強かった。しかし冷戦の終結とともに、そうした傾向も終わりを告げる。また南アフリカのアパルトヘイトが崩壊したことは、アフリカおよび世界全体に、不正は永遠に続かないこ

とをあらためて教え、アフリカに新しい自信をもたらすことになった。いっぽう2001年9月11日にニューヨークとワシントンを襲った同時多発テロは、世界の貧困と自国の安全の結びつきについて、先進世界が深く考えるきっかけになった。世界で最も貧しい国の貧しい市民でも、最も繁栄している国の豊かな市民を直接攻撃することが可能なのである。かつてアメリカ大統領ジョン・F・ケネディはこう言った。「自由社会が貧しい大多数を助けられないとすれば、豊かな少数を救うこともできない」。こうしたことを考えると、この文書は人類共通の利害を宣言するものだと言える。

私たちは日常生活のみならず、身の安全や防衛に関してもかつてないほど相互依存が高まっている。ジョージ・W・ブッシュ大統領はこう言っている。『永続的な貧困と抑圧は、人びとの希望を奪い、自暴自棄を招く。政府が国民の基本的な欲求を満たすことができなければ、その国はテロリズムの拠点となりかねない……国境管理、国内の治安維持、法の遂行を、貧困が妨げている国は世界にたくさんある』今日では、豊かな国の豊かな人びとと、貧しい国の貧しい人びとは、たがいに他人で一度も会ったことがなくても、運命が分かちがたく結びついているのである。

変化はまだ終わっていない。石油の生産・消費パターンが変わっており、アメリカは今後10年以内に、国内で消費する石油の25%をアフリカから輸入することになるだろう。またアジア、とくに中国とインドという2つの大国が経済国として台頭しつつある。アフリカでも、中国資本の投資やビジネスが各地に進出している。工業化と情報革命が競いあうように進行している地域は世界にたくさんあり、それがどんな影響をもたらすのか、まだ誰もわかっていない。先進世界は、アフリカの発展を支援するために何ができるのか、考えなおす時代に入っている。

我々はこのレポートで、ひとつのストーリーを伝えようと思う。このストーリーには数多くの問題が相互に影響していて、個別に切りはなして考えることができないため、いかんせん複雑な話になることは避けられない。最初に、アフリカの視点から問題点がどのように映るのか記す。先進諸国が提案するパッケージ化された解決策は、アフリカ大陸に息づく多彩な文化を脇に押しやる傾向がある。次に、統治と平和と安全においてアフリカがどのように変わらねばならないか、さらに工業先進国もまた、そのふるまいをいかに変化させるべきかということを見ていく。とくに健康面と教育面で、一般の人びとが何を必要としているか、そして貧しい人びとをいかに経済と社会に参加させていくかという問題も考える。アフリカ諸国の経済を成長させ、貧しい人びとが経済成長に参加し、その恩恵を受ける方策を検討する。政策立案者は、政策が貧しい人に及ぼす影響をつねに考慮しなければならない。それから貿易にも目を向け、アフリカの輸出が増えない要因と、その障害を取りのぞく方法を考える。さらに、貿易、支援、債務といった側面から、アフリカと富裕世界との関係にも着目し、援助国がアフリカでの活動をどう変えていくべきかという点を検討する。これらの論点に関して、我々は具体的な提言を行ない、第二部で詳しく説明する。最後に、これらの提言を実現させ、適切に実行されているか監視するという課題を取りあげる。

我々はこのレポートで、アフリカの声にもっと耳を傾けるよう努めている。そして、ここであらためて強調したいのは、変革を進め、政治を良くする責任はまずアフリカ人自身にあることだ。先進世界はアフリカを支援する道徳的な義務を負っているが、同時に自己利益という強力な動機も存在している。

## いまのアフリカを知るために

最初にアフリカの真実をお伝えしよう。それには、成功だけでなく失敗の現実もはっきり指摘しなければならない。アフリカでは、変化の萌芽が現われている国がひとつ、またひとつと増えている。20年前のアフリカでは、独裁国家が当たり前だったが、今日では、そうした国は少数派になっている。民主政権が次々に誕生し、過去5年間に、サハラ砂漠以南のアフリカ諸国の3分の2で、複数政党によるより自由で公正

な選挙が行なわれた。平和的な形で民主主義に移行する例も数多く見られ、多くの場所で戦争が終結した。

変化が起こったところでは、新世代の政治指導者が出現し、人びとの共通の幸福に新しい形で関与する発言を始めるだけでなく、アフリカの制度改革にも着手している。内政への「不干涉」を方針としてきた旧来のアフリカ統一機構は、より強力なアフリカ連合に姿を変えた。後者は、民主主義や人権、平和の必要性を尊重しない近隣諸国に関して、国民が受ける苦難を「見過ごさない」という方針を掲げている。さらにアフリカ連合の1部門として、「アフリカ開発のための新パートナーシップ (NEPAD)」が設立された。アフリカの発展にはより良い政府をつくることが不可欠だと考える NEPAD は、他地域で効果的であると証明された政策や体制を明らかにするために、アフリカ・ピアレビュー・メカニズムを採用している。こうした試みが成功するか否かは、国際社会の支援にかかっている。

世界の他の地域と同様、アフリカでも、政治の発展と経済成長は密接に結びついている。アフリカは大陸全体で経済停滞が30年も続いたが、2003年には、サハラ砂漠以南の24か国が5%を超える経済成長を達成した。起業の機運が高まり、中産層も新たに出現している。さまざまな圧力団体や地域グループが身近な環境を変革しようと活動しており、自国の政府に説明責任を問いかけている。先進諸国に暮らすアフリカ人の役割にも、注目すべきものがある。海外で働くアフリカ人からの仕送りは、他の発展途上地域にくらべるとまだ少ないが、近年めざましく増えてきた。このようにあらゆる面で、本格的な変革の最初の徴候を見ることができる。

もちろん、アフリカにはいまだ抑圧的な体制が残っているし、腐敗もはびこり、武力衝突も後を絶たない。非効率でむだが多く、不必要な官僚主義もいまなお随所に見られる。行政および組織面の能力が不足し、国民が当然の権利として要求するレベルに到達できない国も多い。それでも海外では、新しい楽観論が出現している。調査会社アフロバロメーターがアフリカ人を対象に行なった面談調査によると、向こう1年間に自国経済は「良くなる」あるいは「かなり良くなる」と回答した人は半数以上にのぼった。また、BBC ワールドサービスが行なった「アフリカの脈動」と題された調査では、アフリカのほとんどすべての国で、10人中9人がアフリカ人であることに誇りを持っているという結果が出た。また諸問題を解決する責任は、まぎれもなくアフリカ人自身にあるという認識も広がっている。アフリカ人としてノーベル平和賞を受賞したワングリ・マータイは、2004年12月、授賞式で次のように話した。

*アフリカの人びとに深く関わり、紛争と貧困を減らし、生活の質を高めるための努力をしましょう。民主政体を採用し、人権と環境を守りましょう。困難はかならず乗り越えられると私は確信しています。私たちが直面するほとんどの問題は、私たち自身で解決策を見つけられると信じています。*

またとない好機が訪れた 現場で起こっているこうした変化に接して、我々コミッショナーはそう実感している。アフリカ人および先進諸国のパートナー双方にとっての挑戦は、草の根レベルで変化が始まっているこの機会を、いかにものにするかである。アフリカはいま十字路に立っている。多くのアフリカ諸国にとっては、下り坂を転げ落ちるような未来が待ちかまえているかもしれない。反対に長い上り坂を歩きつづければ、より良い場所に到達できるだろう。このレポートが、アフリカを高みに達するための案内図になることが、我々の希望である。しかしそれが実現するためには、アフリカ人による大胆な決断と、世界の支援が不可欠になるだろう

## 失われた歲月

1960年代、ヨーロッパで帝国の勢いは影を潜め、かつての植民地が独立の準備を進めていたころ、世

界の懸念はアジアに集中していた。アフリカを憂える者はひとりもいなかった。アフリカは豊富な鉱物資源を有し、高い農業生産力を誇る大陸だったのに対し、アジアは人口ばかり多い問題だらけの地域だったのである。不穏なシナリオは、インドを中心とした東が舞台となっていた。

それは、ほんの40年前のことである。今日では、アフリカが世界で最も貧しい地域であり、住民の半数は、1日1ドルに満たない収入で生活している。平均寿命も短くなるいっぽうで、平均46歳までしか生きられない。いっぽうインドやバングラデシュの平均寿命は、それより17年も長い。

アフリカとアジアを比較すると、その差は歴然である。30年前、サハラ砂漠以南のアフリカ諸国の平均所得は、南アジアと東アジアの平均所得の2倍だった。しかしその後形勢は完全に逆転し、いまアフリカの平均所得は東アジアの半分にも満たない。南アジア、ラテンアメリカ、中東と比べても同様である。いまアフリカは、世界で唯一経済が停滞している地域となった。なぜこれほど遅れをとってしまったのか？

豊かな恵みが、かえって災いになることもある。過去40年間を振り返ると、戦争や武力衝突の舞台になっているのは、石油やダイヤモンドなど高価値の天然資源を持つ国ばかりである。紛争はアフリカに見られる典型的な悪循環のひとつだ。平和なくして発展はありえないが、発展のないところに平和は実現しない。

さらにアフリカの豊富な資源は、制度的な問題も引きおこしている。植民地時代に敷設された鉄道や道路は、主にアフリカ奥地で産出した鉱物や天然資源を、ヨーロッパ向けの船が出る港に運ぶためのものであり、大陸内の連絡や、東方面との交通は考慮されていない。アフリカとインドの鉄道地図を比較すれば、ちがいがよくわかる。インドの鉄道は亜大陸各地を結んでいるのに対し、アフリカは鉱業地帯と港を連絡するだけである。アフリカの輸送コストは、地域、国内外を問わずアジアの2倍にもなっている。日本からコートジボアールのアビジャンまで1台の自動車を運ぶコストは1,500米ドルなのに、アビジャンからエチオピアのアディスアベバまでの輸送コストは5,000米ドルもする。

植民地時代は別の問題ももたらした。アフリカ大陸が現在の国々に分割されたのは、アフリカ人の希望ではなく、西洋諸国の利害の結果である。1884年、ベルリンでヨーロッパ列強26か国が設定した国境線は、アフリカに深刻な破壊的結果をもたらした。伝統的な地域社会が2つの国、あるいはそれ以上に分断されたり、共通の言語を持たず、敵対していた集団がひとつに束ねられて不安定な国が生まれたりした。植民地主義に都合のよい集団は、そうでない集団より上位に置かれて階層化が進んだ。こうした分裂は今でも尾を引いている。たとえばルワンダでは、植民地時代に先鋭化したフツ族とツチ族の「部族的」対立が、1994年の大量虐殺を招いた。

ヴィクトリア女王は、ケニアとタンザニアを分けることになったとき、「それぞれに大きい山を与えなさい」と命じたという。こうした領土分割の結果、アフリカでは、地理、民族、政治、経済の面で統一がとれない国家が多数誕生した。インドでは効果的な行政システムが確立されたが、アフリカではそういうことは起きなかった。独立を果たしたアフリカの政治機構とインフラストラクチャは、他の旧植民地よりはるかに貧弱なものだった。政治的な境界線が、そのまま経済障壁になったのである。

こうした過去の遺産のせいで、アフリカは発展に向けた肅ア & Cuネ4 644

げ、スイスの銀行につくった口座に何十億米ドルもの隠し資産をつくった。

1970年代、アフリカの抱える問題は深刻化するばかりだった。南アジアでは灌漑事業を進めて農地を拡大していたが、アフリカでは灌漑された土地の割合がほとんど変わらなかった。南アジアはそうした土地が20年間に40%も増えたのに対し、アフリカは4%前後に留まっている。アジアは地方の道路や電力開発に力を入れ、新しい作物を導入し、科学技術に投資を行なった。ここでもアフリカは遅れをとってしまった。

この時代の重大な失敗のひとつは、経済力の多様化を図らず、主要一次産品への依存から脱却できなかったことだろう。今日のアフリカ諸国のほとんどは、ごく狭い範囲の輸出に頼っている。これでは、長期的な輸出品価格の低下や、産品の世界価格の変動に影響を受けやすい。1980年から2000年のあいだに、砂糖の価格は77%下落した。カカオ豆は71%、コーヒーは64%、綿は47%下がっている。アフリカの輸出品価格は、先進諸国とくらべて乱高下の危険が4倍も高い。

ここでふたたび、アフリカの不利な条件をアジアと比較してみよう。この20年間に、発展途上国は劇的な変化を経験した。輸出に占める製造品の割合は、20%から80%に上昇している。その先頭にあるのがアジアである。アジアが発達させてきた工業面のインフラストラクチャ、技能、それに学習に意欲的な文化は、アフリカに欠けているものばかりだ。さらに、新規市場への参入が難しくなっていることも、新たな悪循環を招いている。

こうした状況が、ドミノ倒し的な影響を及ぼす。国内外の投資家から見たアフリカは、画一的な印象である。1つの国の戦争が、近隣諸国のみならず大陸全体にも長い影を落としている。アフリカは投資対象としての魅力に欠け、金は外に流出してしまう。アフリカ人の貯蓄の約40%は、大陸外に預けられている。東アジアではその割合は6%に過ぎず、南アジアに至ってはわずか3%である。この傾向は金のみならず人にも当てはまる。高等教育を受けたアフリカ人の多くは、高い技能を活用できない不満から母国を出てしまう。外国に行ったほうが収入が高くなり、より良い生活ができるからだ。アフリカは年平均7万人の技能保持者を失っており、先進国への頭脳流出が続いている。ザンビアの場合、1,600名の博士号取得者のうち400名が国を出ている。

経済活動が成功するためには、健康で技能を有する労働力が不可欠だ。健康管理と教育はすべての子どもが生まれながらにして与えられる権利だが、同時に国家の健康にも重要な要素である。エリートだけに教育を受けさせる国は、正しい発展が望めない。国民の健康状態が悪く、教育レベルが低い国は、経済成長を実現できないだろう。

アフリカの人材開発のデータを、東南アジアと比較してみよう。アジア諸国が盛んに投資を行っていた1970年代から80年代は、アフリカにとって危機の時代だった。各国政府は国際通貨基金(IMF)の要請で医療や教育の予算を削減した。IMFおよび世界銀行が1980年代から90年代初頭に採用していた経済政策は、アフリカの貧しい人びとへの影響をほとんど考慮しないものであり、そのためアフリカの保健および教育システムは崩壊しはじめた。そこに追いつけをかけたのがAIDSの蔓延である。これは貧困が招く悪循環のひとつとなった。医療と教育が充実しないと、健康な技能労働者を育てることができず、そうした労働力がいないと経済成長は望めない。そして経済が停滞しないと、医療や学校に予算を割けないのである。

アフリカの問題は、こうしたさまざまな悪循環がからみあっているところにある。それゆえ解決するためには、あらゆるすべての分野で同時に強力な行動を起こす必要がある。

## 豊かな世界との関係

アフリカと工業先進諸国の関係を支配するのは、貿易、債務、援助という3つの矛盾した要素である。世界貿易にアフリカが関与する割合は、過去2-30年間の間では、1980年には6%だったが、2002年には2%未満にまで落ちた。貿易に関しては、工業化諸国はアフリカを助けるどころか、手ごわい障害である。EU、日本、アメリカなどの豊かな国々は農業に多額の補助金を投入し、一次産品の世界価格を押し下げている。つまりG8諸国の農家は、納税者から得ている補助金で支えられており、世界的に競争できる価格では生産できないのである。貧しい国々はこうした不満を世界貿易機関に訴えており、賛同の声も多い。それでもEUの共通農業政策やアメリカの農業政策の改革は遅々として進まない。2002年に先進諸国が農業に支出した補助金は、~~世界貿易機関のルールに違反している~~ 世界貿易機関のルールに違反している。



いで、経済的、社会的、法的な枠組みが整わず、経済成長を促進できないばかりか、貧しい人びとをそこに参加させることもできない。経済成長なしに貧困を解消することは不可能である。だが植物を成長させるのと同じで、経済の成長にも正しい条件が必要になる。植物であれば、それは適切な土壌と温度、十分な水と光だろう。経済の場合、成長の牽引役はもっぱら民間セクターであり、政府の役目は国民、小規模な農家であれ、大工場の経営者であれ、が日々の業務をつつがなくこなす。将来に向けて投資したくなる環境を整えることである。そしてアフリカに欠けているのは、まさにそうした環境なのである。

政府の役割を突きつめて言うならば、投資を誘発する経済環境を確立することだ。具体的には治安を維持し、法にもとづいた健全な経済政策の確立すること、税を徴収し、保健や教育など公的サービスを提供することである。道路や鉄道、水道、電気、通信などの物理的インフラストラクチャを整備することも重要だろう。さらに、基本的財産権や人権を守り、契約を順守する法体系といった抽象的なインフラストラクチャを確立して秩序を保ち、政府の行きすぎを諫める制度をつくることも含まれる。

こうした役割は、政府の直接的な業務を超えて、統治というより広い範囲に及ぶ。それは独立した司法、不偏不党で実効力のある警察および刑務所制度、さらに中央銀行や不動産登記、港湾や税関の管理運営機関など、各種制度を確立することでもある。それには全国および地方レベルで、能力の高い公務員とそれを管理する人材が求められる。また適切な訓練も必要になるし、記録やファイリング、会計システム、電話、コンピュータなどの基本的手段も不可欠である。

今日の世界では、こうした条件がすべて揃っていないと、政府は十分にその役目を果たすことができない。

アフリカに欠けているのは、まさにこうした統治システムであり、それを機能させる能力である。優れた統治を実現するには、政府が行なう各種プロセスを開かれたものにして、精査の対象にしなければならない。国民にとっては、いくら金が入ってきて、いくら使ったのかを知ることが、政府に説明責任を果たさせる手段となる。

優れた統治と能力拡大は、アフリカが直面するすべての問題の核になっている。それが実現するまでは、アフリカは経済停滞から脱却することはできないだろう。

### なぜ、いまやらねばならないのか？

衰退が長く続いてきたアフリカでは、ますます大胆な行動をとる必要はないという意見もあるだろう。しかし、もはや手をこまねいているわけにいかない。我々が提示するプランは、ただちに実行に移す必要がある。

なぜ急がねばならないのか。その最大の理由は、アフリカ全土で毎日大勢の人が死んでいることである。深刻なレベルの欠乏状態が続くと、生命そのものが危うくなる。常識的な感覚としても、これ以上の遅れは許されないはずだ。

だがそれ以外にも理由がある。私たちはいま、困難を蓄積して未来に回そうとしている。アフリカの抱える諸問題は、手つかずでいる時間が長いほど悪化していくだろう。AIDSに対して無策のままだと、感染は拡大するいっぽうだ。結核も同様で、この病気は一般的な風邪と同じくらいの勢いで広がり、1秒に1人の割合で患者が増えている。また貧しさに迫られて、とりあえず生きるために土地を売ったり、木を伐採していると、将来の回復が困難になるだろう。自然環境がとりかえしのつかないところまで破壊されると、今後

の食糧供給も危うなる。

アフリカ各地で急速にスラム化が進んでおり、このまま対策が何も採られないと、今後は社会的な緊張を招きかねない。この無計画な都市化こそ、発展が遅れた代償の典型的なものである。アフリカの人口は、いま爆発的に増えている。そして人口の37%は都市に暮らしており、その割合は今後20年間に50%を越すと考えられる。いまの勢いで行けば、2030年までにアフリカ大陸全体が都会化してしまうだろう。スラム生活者はすでに1億6,600万人に達する。スラムは上下水道や電気、ごみ収集などの公共サービスが欠落しているため、生活状況は悪い。地元自治体はそうしたサービスを提供する能力、または意欲に欠けている。ナイロビでは、全住民の60%がわずか5%の土地に集中している。またスラムに若い世代が増えており、彼らは職もなく、すさんだ生活を送っている。アフリカの都市部は、不穏と不満を秘めた火薬庫になりつつある。

それでもすばやい行動によって、こうした傾向を食いとめることができる。女子の教育を充実させ、所得が増え、女性と家族を対象にしたヘルスケアが利用できるようになって、子どもの死亡率が低下していることを親が認識すれば、出生率の伸びは鈍るだろう。バングラデシュやインドの例からわかるように、こうした課題は比較的短期間で達成できる。

行動を起こさないと、別の危険も生じる。変革に積極的な新世代の指導者たちは、経済や腐敗撲滅など、政治的な困難を伴う改革に着手している。だが国民は、見返りがないと考えるとそうした指導者を追放しかねない。つまり、中長期的に人びとの生活を改善しようとする試みが、まったくの失敗に終わる危険もある。そうなると同じ道を歩もうとする指導者はいなくなる。だからこそ、先進諸国による支援活動が急務なのである。

いまのアフリカは、この数十年間で最も変革の機が熟している。だが将来どうなるかは、まったくの未知数だ。成功の可能性を高め、失敗の危険から離れられるかどうか、豊かな先進世界の関与にかかっている。強固な意志で迅速に行動するリスクよりも、変革を先延ばしにするリスクのほうがはるかに大きい。

## アフリカ人の目で見ること

ここでひとつの疑問を投げかけよう。「発展とは、いったいどういうことなのか？」その答えは、人によってちがってくる。西洋諸国の人びとは、アフリカのようなところが先進世界に「追いつく」ことだと答えるだろう。いっぽうアフリカ人に聞けば、地域社会の繁栄や幸福、参加意識といった答えが返ってくるにちがいない。西洋における発展とは、個人の選択の幅が広がることを意味する。だがアフリカでは、地域社会で人間の尊厳が高まることを重視する。アフリカの発展を推進する人びとが、方針策定にそのことを盛り込まないと、試みは失敗に終わるだろう。

発展をめぐる議論で難しいのは、誰もが同じ言葉を用いているのに、しばしば意味がちがっていることである。文化が異なれば、政治的自由、経済的自由という概念の表明のしかたも変わってくる。そこでコミッションでは、政治的・経済的分析に取りかかる前に、文化的な問題を検討することにした。文化という名のもとに、文学、音楽、舞踏、絵画、彫刻、演劇、映画、スポーツについて話をする。これらはいかなる社会集団においても、生活のなかで人びとが喜びを共有できる楽しみである。だが、芸術活動だけが文化ではない。文化とは、アイデンティティのパターンを共有することであり、社会的価値観をいかに伝え、個人がどんな形で社会の一員になるかということである。文化は、過去と未来の相互作用なのである。

植民地時代以前のアフリカでは、人びとは氏族ごとに集団をつくっていた。文化は血縁と強く結びつき、

集団では構成員がおたがいに責任を持っていた。今日でも、年輩者と年下の者の関係などに、そうした特徴が色濃く残っている。氏族のなかで成功した者が、他の構成員の面倒を見るという「パトロン」的な文化も存在するが、発展政策を立案するとき、そうした面は真剣に考慮されることがない。面倒を見る側、見られる側という関係は、単に縁者びいきや腐敗として片づけるべき問題ではなく、アフリカ的な地域社会のありかたを表している。

その意味で文化は追加的項目ではなく、我々が理解し、分析し、作業を進めるときにぜひとも組みこまねばならない要素である。そのためアフリカ・コミッションでは当初から、アフリカのみならず先進世界でなるべく広範囲に意見を聞くことにした。コミッショナーの1人であり、南アフリカの財務大臣であるトレパー・マヌエルは、「ライオンが口を開くまで、歴史はハンターの側からしか語られない」というアフリカのことわざを引用している。我々は東アフリカのスラム住民から、西アフリカの田舎に暮らす女性、アフリカや先進世界で選挙で選ばれた指導者や、そうでない意思決定者など、多くの人から意見を集めた。我々を対象者全員に、同じ質問を投げかけた。いまこの大陸で起こっていることは何ですか？ そして起こっていないことは？

こうして集まった意見は、2つのメッセージに集約された。ひとつは、アフリカの多様性を認めなくてはならないということ。世界で2番目に大きい大陸であるアフリカは、50以上の国で構成され、民族はもちろん、文化的、経済的、歴史的、地理的に多種多様な要素が混ざりあっている。アフリカのことをフランス語で「les Afriques」と称するように、アフリカには異なる場所がたくさん存在する。そのため「ひとつですべてをまかなえる」解決策などありえない。

もうひとつのメッセージは、アフリカは、外部の人間には見えない社会的ネットワークが強みだということだ。援助を行なう側には無秩序に映っても、実際は組織がきちんと整っている。ただ西洋人は、それを認識する訓練を受けていないだけだ。アフリカ人は、表向きの経済で仕事が見つからず、収入が少なくても生活しているし、なかには豪勢に暮らしている人もいる。それは社会の複雑なネットワークをうまく利用して、ささやかな商売を始める元手を調達したり、緊急時には無利息で金を借りたりしているからだ。あくまで裏のネットワークだが、アフリカ人が目的と方向性をはっきり定めて活動していることがよくわかる。

こうした社会の裏ネットワークが、国家の代わりとして機能している地域も多い。国家が完全に破綻しているソマリアなどが、その典型的な例である。ただしアフリカには、基本的な司法制度や経済的枠組み、医療や教育の公的サービスなどを市民に提供できない「落第国家」も存在する。政治家は皮肉や嘲笑の対象であり、ウォロフ語の「politig」という単語は、嘘をつく、だますという意味になっている。選挙民も失望しており、投票率はアフリカ全土で低下の一途をたどっている。

多くのアフリカ人にとって、国家は不適切な重荷でしかない。人びとが忠誠心を発揮するのは、まず家族であり、氏族や部族である。そして空虚な部分に、別なものが入りこもうとする。それが宗教だ。アフリカでは昔から宗教が盛んに信仰されてきたが、今日では多くの人々が、福音主義に影響されてキリスト教に改宗している。またイスラム教は、厳格な教義を実践するワッハーブ派が、サウジアラビアからの資金援助で信者を増やしている。秘密のイニシエーション協会など、アフリカに古くから伝わる土着宗教も復活しつつある。国家がよりどころになれない地域では、宗教運動が人びとにとって新たな魅力となっている。

宗教は、実際面でも重要な役割を果たしている。国の郵便業務が機能していないコンゴでは、人びとはカトリック教会に手紙を持ちこんで、国内のほかの地域に運んでもらう。全国規模で一貫した活動をする組織は、教会だけなのである。セネガルでは、ムーリッド兄弟会が勢力を拡大しており、信者は全人口の3分

の1に達する。これはイスラム教スーフィー派の流れを汲んでおり、熱心な信者は起業家的な信仰心で、海外から多額の送金を行なっている。宗教、とくにイスラム教とキリスト教は、グローバル化の入口にもなっている。スイス、ウクライナ、ミッド

うは、それを他人に売るのである。つまりテレホンカードは、手数料なしの手軽な方法で、先進諸国からアフリカに送金する手段なのである。

携帯電話はバーチャルなインフラストラクチャを構成しつつあり、アフリカの文化、インフラストラクチャ、政治を想像もつかない形に変貌させる可能性を持っている。国民の20%が携帯電話を持ち、メール送受信もできるようになると、独裁体制や全体主義体制の政府は、権力を維持できなくなるという調査結果もある。こうした現象を見るにつけ、予測不可能に近い新しい発展の可能性を意識せざるを得ない。それは発展に対する従来の思いこみをくつがえすものかもしれない。したがってこのレポートもまた、予想外のことを予想する余地をつねに残しておかねばならない。

文化を軽視する者は、アフリカでは決して成功しない。アンゴラでAIDSのワークショップを運営していた外国人は、最近そのことを痛感した。彼らは病気の伝染と予防の知識を伝えるために、アンゴラにやってきた。だが彼らの教育プログラムや啓発活動では、コンドームを普及させ、感染を減らすことはできなかった。その理由がわかったのは、イニシエーションの儀式、入れ墨、血盟による義兄弟の契り、へその緒を切る方法、一夫多妻、伝統的な結婚形態や治療方法を学んでからだ。彼らは性に関する文化的規範や価値観を十分に理解していなかったのである。

文化を理解する人は、成功に結びつく新しい方法を見つけることができる。ソマリアはいまでこそ内戦によって軍政状態に陥っているが、それ以前は長老たちで構成されるトルという伝統的な法廷が、国の秩序を維持していた。そこでは氏族が構成員の責任を持つことになっていて、誰かがものを盗めば、氏族全体に罰金が科せられた。しかし軍指導者によって、国のほとんどの地域でトルの権限は奪われてしまった。それでも秩序が保たれ、ささやかながら繁栄しているソマリランドでは、トルが維持されているばかりか、国会の第2議会に組みこまれている。古くから続くこの制度が、国の安定の鍵を握っていることは疑う余地がない。ソマリランドのような混合システムは、政治理論の専門家が白紙の状態から考案することは不可能だろう。それでもアフリカと西洋が混ざった統治形態は明らかに機能している。これからは、アフリカの文化をうまく活用して、他の地域でも有効な混合形態を見いだすことが課題である。

外から与えられた処方箋は、アフリカ式のやりかたを採りいれないと成功しない。対象となる人びとの文化的な前提を無視したり、理解しないしていると、失敗は避けられない。国際社会は、アフリカの価値観、規範、義務を理解する努力を重ね、謙虚な態度で柔軟に方針を策定するべきである。

### **有効なシステムを確立する 統治と能力開発**

発展を支える礎石とは、それは、全国民の利益に配慮し、司法および立法から独立した政体を国が持つことである。こうした政体の枠組みのなかで、民間セクターが経済成長を実現させていけば、貧しい人びとの生活も大幅に向上させることができる。具体的には、平和と安全を維持し、国民の自由と人権を守り、ふつうの人がより良い生活を送れる政策を決定し、国民が求める公共サービスを提供する能力があるかどうかである。

統治のあるべき姿は、単に政府単独のふるまいに留まらない。政府が変わっても、議会、司法、メディアなど社会のあらゆる組織、すなわち国のありかたが不変であることが重要だ。また政府の方針も重要である。それには方針を策定し、国民参加のもとでそれを実行するスタッフおよび組織が確立していなければならない。

さらに別の側面も見落としてはならない。それは、政府が政策や行動でいかに国民の期待に応えるか、

つまり国民への「説明責任」をどこまで果たせるかということである。その意味で民主主義は基本中の基本だが、5年ごとに選挙を実施して国の指導者を交代させることだけが民主主義ではない。多くのアフリカ人は、自国の政体が適法かどうか疑問を呈している。独立時に行政、立法、司法のバランスが崩れて行政主体になってしまい、その後の一党支配に道を開いてしまったからだ。なかには制度を無視して、定められた期間以上権力の座に居座る指導者もいる。アフリカ人はこうした問題に正面から取りくむ必要があり、先進諸国からの技術的、資金的な支援が求められる。

当たり前のことだが、政府が説明責任を果たすためには、その方針、行動、システムを開かれたものにして、国民による審査を可能にしなければならない。これはその場限りの対応ではなく、国が事業を展開するシステムそのものに織りこむ必要がある。

幸いにして、こうした認識はアフリカ諸国の政府に広がりつつある。各国政府はアフリカ連合を通じて密接に協力して、この問題に取りくもうとしている。アフリカ連合はNEPADプログラムの一環として、加盟国がそれぞれの弱点を知り、それを正すための行動を探る方法として、アフリカ・ピアレビュー・メカニズムを発足させたが、これにはアフリカの人口の75%を代表する24か国が調印した。このメカニズムは、有効性に関する情報を共有することで、優れた方針や実践例の採用を促進することがねらいである。ピアレビューから受ける圧力は、実行に向けた強力な刺激になる。この試みはまだ始まったばかりだが、すでに有望な効果が出始めており、コミッションとしては富裕諸国に対して支援を求めたいと考える。このメカニズムは、比較的少ない資金で有意義な変化を起こすことができる。ピアレビュー・メカニズムの詳細とコミッションの提言は、このレポートの第2部で紹介する。

## 実現する能力

適切な方針を立てるだけでは良い統治とは呼べない。政府はその方針を実行に移さなくてはならない。アフリカ諸国の方針実行能力は、数多くの実際的要因に制限を受けている。まず、アフリカはこれまで、テクノロジーや保健・教育システム、道路や電力網、通信網の整備、住宅、上下水道に十分な投資を行なうことができなかった。データ収集のシステムも貧弱であるため、政府は適切な方針を立てることが難しく、立てた方針を監視することもできない。また中央政府や地方自治体の公務員は、複雑な情報を分析し、効果的な計画作りや予算策定をする訓練を受けていないことが多い。業務管理システムや奨励策も質が低い。さらにAIDSの脅威もあり、ザンビアではAIDSで死ぬ教師が多く、いくら養成しても追いつかない。

適切なサービスを設計し、実行する能力を育てるために、近年では国際的な支援機関からの投資も行なわれているが、その成果にはむらがある。我々が見たところ、その原因は改革が断片的で、大きな戦略がないところにある。アフリカ諸国の政府も全面的に関わっているわけではなく、国際機関の支援もある意味かえって逆効果だった。各省庁の能力をてこ入れするのではなく、プロジェクト単位の実現ユニットを発足させたからである。これは短期的には機能するものの、外部の人間に仕事をさせたのでは、長い目で見てアフリカ人公務員の技能向上にはつながらない。

そこで求められるのは、まった別の角度からのアプローチである。アフリカ連合のNEPADプログラムは、制度強化に重点を置いており、これにはほとんどのアフリカ諸国から強力な支持が得られている。行政機構全体で能力を構築するには、まず政府が包括的な戦略を立てるところから始めなければならない。そして国際社会はその包括戦略を支持し、援助を行なう個々の国の努力が、その戦略を損なうことがないように配慮する。育成された能力は中央省庁だけでなく地方自治体レベルにも組みこむが、同時にアフリカ各国が協力するアフリカ連合や、地域的な経済コミュニティにも生かされるようにする。

官僚機構の改革は一朝一夕には実現しない。支援する側は、アフリカの国々が変化するには時間がかかり、複雑な過程をたどることを承知しておくべきである。富裕な国々は、アフリカ諸国の政府がいまより長期的な計画を立てられるような形で、支援を行なう。人件費や維持費に充当できる長期的な資金の当てがなければ、政府は学校建設や教師の採用に二の足を踏むだろう。また支援側は、有能な公務員の引き抜きによって、組織が弱体化する危険にも備えなければならない。いっぽうアフリカ各国政府は、脆弱な管理体制、物事を正しく遂行しようという個人レベルでの意欲の低さなど、大きな影響を及ぼしかねない状況に取りくむ必要がある。優れた技能を持つ人材を集め、意欲を持たせて、長く留まらせる努力も同様に求められる。マラウイで行なわれた調査によると、1999年1月に地方で働きはじめた教師の25%は、同じ年の10月までに職を辞していたという。

アフリカでは、技能専門職の不足が重大な問題となっている。その根本的な原因は、危機的状況にある高等教育制度にあるだろう。近年は初等教育に力を入れるあまり、中等・高等教育がおろそかになってしまい、医師や看護師、教師、警官、弁護士、政府職員の養成が後手に回ってしまった。また、大学は技能専門職の養成機関でなければならないが、アフリカの諸問題解決に欠かせない科学関連の技能職がことに不足している。学生や研究者、教師がアフリカで研究活動を行ない、働くことのできる高等教育機関、研究機関がぜひとも必要だが、現状ではアフリカ人科学者、エンジニアの多くは、アフリカではなくアメリカで仕事をしている。アフリカの大学を活性化させ、技術関係の研究所に代表されるような科学、エンジニアリング、テクノロジーのセンター・オブ・エクセレンスを確立するには、長期的な投資計画が求められる。

## 国民の期待に応える 説明責任

良い統治に必要な条件はもうひとつある。それは説明責任。政府が国の運営について、国民の疑問に答え、説明できるシステムである。これまでアフリカ各国の政府は、エリート層や政党、部族など特定集団に対しては説明を行ってきたが、全国民は視野に入れないことが多かった。国民のことよりも、国際的な支援機関の要求を優先させることさえあった。

だが政府は、最も貧しく、弱い立場にある人も含めて、すべての国民の問いかけに答えなくてはならない。だが現時点では、政府側のそうした認識は薄いのが現状だ。コミッションの依頼で実施されたグローブスキャン社の調査では、自国が直面する諸問題をつくりだしているのは、中央政府の責任だと考えるアフリカ人が多かった。政治家を非難する人の割合は49%で、旧宗主国、あるいは豊かな先進諸国のせいだと考える人はそれぞれ16%、11%だった。

この状況を解消するには、すべての国民の声が政府の決定を左右できるようなメカニズムを確立しなければならない。それには優れた経済・財政運営システムが求められ、また社会のなかに核となる能力付与グループも必要となる。アフリカの国会議員には、自国の議会のみならず、これから誕生する汎アフリカ議会での活動に関して、訓練を提供し、監視することが求められる。それを行なうのは、強力な議会を擁する発展途上国や、先進国の他の議員である。また女性の代表を数多く議会に送ることも重要だ。司法制度は、人権や契約、財産権を遂行する役割を持ち、政府に対する抑止力でもあるが、アフリカの司法制度はいま以上に強化しなければならない。そのためには、判事の地位保全や、判例管理のコンピュータ化、裁判官監視の民主的メカニズムの導入など、さまざまな手段を講じる必要がある。ここでも、先進諸国の裁判官が助けになるだろう。

アフリカでは、腐敗や非効率の説明を政府に求めるうえで、メディアとジャーナリストがきわめて重要な役割を背負っている。だがアフリカのジャーナリストは、十分な自由を与えられ、プロフェッショナルとして活動できているとは言いがたい。ジャーナリズムの手法やプロとしての倫理などを教育する必要がある。

ほとんどのアフリカ人は国営ラジオ局から情報を得ているが、政府はメディアの独立性を支援するため、ラジオ局の商業免許を交付して国営ラジオ局と競合させている。この分野でも、外国のジャーナリストやエディターが協力できることがあるはずだ。

政府に説明責任を求めるには、先進諸国がもうひとつ重要な分野で、その強化を支援する必要がある。それは市民団体、業界団体、農業団体、ビジネス団体、労働組合、開発機関、女性団体、宗教団体、地域社会集団の組織化である。こうした市民団体は、それぞれの活動領域で社会の要求を反映させるうえで、大きな力を持っている。この10年で市民団体の数は大幅に増えたが、その多くは、疑わしい優先順位、利害衝突、財政の不透明性を自力で追及する能力に乏しい。ここでも、発展途上国や先進国の市民団体の協力が大いに役だつだろう。

## 腐敗と透明性

政治指導者に説明責任を果たさせるには、政府の歳入や予算割当てについて、国民が正しい情報を得ることが不可欠だ。持てる資源を有効に活用するには、開かれた状態にすることが望ましい。反対に透明性に欠けていると、腐敗が進行する。アフリカのみならず世界のどこでも言えることだが、政治家や役人が閉じられた社会を構成していればなおさらだ。石油、鉱物など高価値資源から得られる収入が、大衆から詳細がわからない形で管理されているような場合は、ことに問題が大きくなる。

いまのアフリカでは、腐敗は構造的な問題であり、アフリカが抱える悪循環のひとつである。腐敗は統治改善の努力をむしばむが、そもそも腐敗をなくすためには統治を良くしなければならない。こうした腐敗の悪循環が続くと、最も貧しい人びとにしわ寄せがくる。各種サービスが、それを必要とする人びとに向かわないし、乏しい収入のかなりの部分を賄賂に使わなければならないからだ。しかしアフリカは、この問題を解決するべく動きはじめた。政治家たちはアフリカ・ピアレビュー・メカニズムを通じて、国際的な行動規範や基準(会計・財政に関するものを含む)に反する行為を評価することに同意している。ただしこうした規範や基準は、アフリカより発展した国を対象につくられたものであり、下敷きとなる能力や経済方針なども異なっているので、アフリカの状況に適応させる作業が必要になる。

腐敗や墮落は社会のあらゆるレベルをむしばんでいる。しかし闘う意思を明確に示すには、顕著な例を標的にしたほうがよい。国際社会はこうした闘いに、2つの面から支援することができる。ひとつは墮落した指導者が横領した金の追跡である。そうした金は外国の銀行口座に入っているため、盗まれた国に戻さなくてはならない。これは現在および未来の指導者にとって、非道徳的な行為で利益を得ることは許されないという痛烈なメッセージとなる。そしてもうひとつは、国の財産を盗みにくする手段を講じ、賄賂を贈る行為をやめることである。ザイールを支配していたモブツ前大統領は、かつてこう言ったという。賄賂を受け取る側と、贈る側がいて、はじめて腐敗ははじまる。モブツは腐敗の本質を知っていた。

腐敗には、大変な額の金がかかっている。国庫から横領されて外国銀行の口座に預けられている金は、アフリカ大陸全体が背負う対外債務の半分以上になると推測される。ひどい例では、個人が数十億米ドルもの金を外国口座に隠し持っていることもある。先進諸国は、それぞれの司法権が及ぶ銀行に対し、そうした預金について情報を提供し、本国の担当当局に返金するよう命じるべきである。具体的には次の5つの行動が考えられるが、それぞれはたがいにつながりがある。

予防 まず、資産の横領を防ぐ手段を講じなければならない。制定法に適切な防御手段を盛りこみ、各国の金融機関はマネーロンダリング対策を実施する。



**識別** 口座の金が違法に取得したものであるかどうかを識別するシステムが必要である。先進諸国は、テロリズムや麻薬取引に関連してマネーロンダリング事前防止の対策を開発しており、それがここでも活用できる。銀行は疑わしい取引を発見したら、アフリカ諸国の政府に通知することを義務づける。

**凍結** 犯罪捜査の早い段階で資産凍結を可能にし、資金移動を防ぐよう法律を改正する。

**没収** 有罪判決を待たずして資産没収を可能にするメカニズムをつくる。先進世界の政府は法を整備して、有罪判決を条件としなくても没収を可能にし、時間を浪費する控訴を減らすべきである。

**返還** 資金を預かっている銀行が判明したら、盗まれた国に返還する手段を講じる。

富裕な国々は、アフリカが上記のような行動ができるよう、技術的支援を行なう。

もっとも腐敗は、本国に送還される指導者だけの問題ではなく、あらゆるレベルに存在している。貧しい人びとに直接関わってくるのは、むしろ小さな腐敗だろう。政府が、草の根レベルの腐敗一掃に乗りだす政治的な意思を表明できるかどうか問題だが、国際社会も協力できることがある。ここでは、贈賄者と収賄者の両方に注目しなければならない。腐敗をなくすことをめざして、国際的な贈収賄防止協定がいくつも締結されているので、それらをより厳密に運用する。国連腐敗防止条約は、関係するすべての国が、資産返還に協力する必要性を明記した最初の国際法であるが、G8諸国はまだ1国も批准していない。この条約は30か国の批准で発効する。腐敗に対抗する具体的な手段を採用していない以上、先進世界はアフリカの腐敗を嘆く立場にない。

鉱物資源が豊かな国では、透明性がとりわけ重要になってくる。石油が出る国で富むのは支配階級のエリートだけで、国民の大多数にとって、こうした資源は腐敗と貧困、政情不安をあおるだけである。アフリカの選挙民は、鉱物資源による政府の歳入を公開することを要求して然るべきだ。

ここでも、国際社会が一定の役割を果たすことができる。贈収賄を直接取りしめるのと並行して、発展途上国で活動する多国籍企業に、高水準の行動を求めるのである。外国企業の行動を規定する法律がない国では、行動規範や行動基準を活用する。株主や消費者もまた、そうした規範や基準が守られるように、それぞれの影響力を行使する。

腐敗追放の分野で希望が持てる試みがある。それはアフリカの多数の国が実施している、「資源産業からの資金の透明化」である。この活動は、石油、天然ガス、石炭に関係する企業が、政府に支払った金をすべて公開し、政府もまた企業から受けとった金を公表するというものだ。公表された情報は、市民や団体が自由に吟味することができる。この活動は始まったばかりで、どのような効果が出るかまだ不透明である。すべての問題をただちに解消することは不可能でも、説明責任を向上させる重要な第1歩である。国際社会とアフリカ諸国の政府はこの活動を支持し、すべての資源国が調印するよう呼びかけるべきだ。すでにナイジェリア、ガーナ、コンゴ共和国、サントメ・プリンシペは調印している。この活動には、公務員教育や、体制を機能させる公的システムへの資金援助も含まれる。資金動向を監視する市民団体にも、同様の支援が必要だろう。ただし、管理のまずさと腐敗によって金が浪費されている分野は、石油や石炭だけではない。林業や漁業もまた、歳入の透明化によって恩恵を得られる業種であり、やはり国際社会からの支援を必要としている。

腐敗による損害がことのほか深刻なのは調達部門 政府が物やサービスを購入すること である。

調達システムはさまざまな形で乱用されている。公共部門の契約が密封型入札になった場合は、賄賂「サインボーナス」といった婉曲な呼び名がある の要求や提供がある。見積もり価格は不正に手を加え、虚偽の費用が計上される。これには政治家や公務員だけでなく、公共契約に携わる銀行、弁護士、会計士、エンジニアも関わっている。腐敗がはびこっているために、政府調達コストは最低でも25%は上乘せられ、手抜き工事や不要な物資の調達もしばしば生じる。この状況を打破できるかどうかは、アフリカ人指導者の手にかかっている。彼らは初志を貫徹して腐敗を一掃する意気込みを示さなくてはならないが、同時に国際社会も支援の手を差しのべることができる。国際社会は、アフリカと先進諸国の両方において、ものやサービスの購入過程を透明化するよう努力しなければならない。富裕国が持つ公的輸出信用機関政府支援で、発展途上国との取引に投資または参加する民間企業に、貸付や保証、与信、保険を提供する政府支援の機関 は、贈収賄防止策の順守を条件に資金を提供する。

以上は、より良い統治を達成するために必要な手段である。これらすべての面で改善が見られないと、我々が提言するその他の改革、すなわち国際貿易、債務、支援もまた限定的な成果しか得られないだろう。

### 平和と安全の必要性

世界の注目をほとんど集めていないが、コンゴ民主共和国では毎日1,000人が生命を落としている。これは第2次世界大戦以後、最悪の勢いである。だがこれは、アフリカ各地で起こっている衝突のひとつに過ぎない。近年のアフリカは、世界の他の地域よりも武力クーデターが多く発生しており、長びく内戦で不安定な状態が続いている。そのなかにはダルフール的大量虐殺のように広く報道されるものもある。だがアフリカでは、農民と牧畜民の対立といった小規模な摩擦が無数起こっており、負けず劣らず暴力的な争いが行なわれている。アフリカでは、病気で死ぬ人よりも、暴力で死ぬ人のほうが多い。

これによってこうむる人的損失は計りしれない。すでに何百万という人命が失われている。コンゴ民主共和国だけでも、内戦で4年間に少なくとも300万人が死んだ。またナイジェリアの「地域」紛争では、1999年から2003年までのあいだに少なくとも1万人が死に、推定80万人が国内難民となった。自国を脱出せざるを得なかった人は、世界のどこよりもアフリカで多く発生している。彼らの多くは、すでに人口過多の都市部のスラムに流れつき、栄養不良の生活で病気になる。いちばん被害を受けるのは、貧しく弱い人びとである。戦争は人を傷つけるだけでなく、道路や橋、農器具、通信設備、上下水道を破壊し、病院や学校を閉鎖に追いこむ。公益や経済活動を停滞させ、ときには完全に停止させる。社会が寸断され、まとまりが失われる。

紛争はさらに広い範囲で影響を及ぼす。アフリカの不安定は、世界的な安全をも脅かす。軋轢によって国が弱体化すると、大量の難民が国外に流出する。そうした国は、国際的なテロリスト組織の巣窟にもなる。こうした現状のなかで、楽観主義を語ることは場違いかもしれないが、実際にアフリカでは変化が起こりはじめている。アンゴラやシエラレオネなど、戦争で疲弊しきっていた国にも、平和の希望が見えてきた。コンゴ民主共和国、スーダン、ソマリアでも希望の光がかいま見える。かつては暴力と苦悩の代名詞だったモザンビークでも、すでに10年以上平和が続いている。この良好な状態を、どうやって維持していけばいいのか？

### 治療よりも予防を

これまで国際社会が力を入れてきたのは、軍事的、あるいは人道支援といった形での紛争への介入だった。しかしこのコミッションでは、持続性のある人的安全保障の土台をつくり、アフリカ大陸内の諸制度を支援して、紛争の発生を予防することを重視するべきだと考える。それにはいくつかの理由がある。

武力衝突がひとたび発生すると、その解決は困難で費用もかかり、将来的にさらに摩擦が生じる危険が高まる。たとえ戦闘が沈静化しても、政府は神経をとがらせ、軍事支出をなかなか削減しない。それはつまり、資源が社会の再建に向けられず、紛争の原因に関与する社会問題の解決が進まないということである。ソマリア内戦を1度経験した国では、5年以内に戦いが再発する可能性が高くなる。武力衝突もまた、アフリカの悪循環のひとつである。

アフリカの武力衝突は、国際社会にも重い負担を強いる。援助国は平和維持軍を配備し、紛争終結後は開発協力を行なうが、これには莫大な資金がかかる。アフリカにおける国連の平和維持活動予算は、2005年6月終了年度で28億6,000万米ドルだった。なかでも戦闘地域への支援費用が、最大の支出である。アフリカは1995～2001年に人道支援で70億米ドルを受け取ったが、その多くは紛争を契機に提供されたものである。

戦争が起こると、重要なインフラストラクチャを再建しなければならない。ルワンダの大量虐殺が引きおこした物質的損害額は、約10億米ドルにのぼった。コンゴ民主共和国の再建には200億米ドルがかかると予測され、仮に経済が堅調に成長しても、国民1人当たりの所得が1960年の独立時と同レベルに戻るには数十年かかるとされる。紛争は介入するよりも、予防するほうがはるかにコスト効率が高いことは、いくつもの調査で裏づけられている。たとえばソマリア紛争の場合、介入した場合のコストは73億米ドルだったのに対し、もし紛争を防止できたならコストは15億米ドルですんだという推計もある。ルワンダでは、わずか5,000人の平和強制部隊を投入すれば、50万人の生命が救えたであろう。やはり予防が効果的なのである。

それでは、なぜもっと予防に力を入れてこなかったのか？ その理由のひとつが「CNN要因」である。メディアが緊急事態を大々的に取りあげると、各国の政治家はそれに対応することを迫られるし、それによって政治的な見返りもある。これに対し、武力衝突の危険に対処するメカニズムには派手さがないため、費用的にははるかに安く、また効果的であるにもかかわらず、メディアに取りあげられない。アフリカに発展と繁栄のチャンスを与えるつもりならば、国際社会は紛争防止にもっと投資するべきである。

そのためには、暴力的な事態に至る前に、緊張を緩和するメカニズムを整えることである。個人や集団間の対立を解決するシステムを持つ、有効で強力な国家は、まぎれもなくそうしたメカニズムのひとつだ。その意味でアフリカは二重の困難を抱えている。緊張が高まる要因がたくさんあるにもかかわらず、それを解消するメカニズムがあまりに弱い。

アフリカで緊張や対立が生まれる原因は、地域によって千差万別だが、共通する条件がある。たとえば統治や制度の土台が弱いこと、独裁体制、貧困、不平等、少数派の権力からの排除などはリスク要因になる。腐敗がはびこり、説明責任が果たせない国は、とりわけ暴力が発生しやすい。1、2種類の一次産品に収入の多くを依存する経済も同様である。さらに石油などの鉱物資源と、紛争リスクのあいだには強い関連がある。土地や水など、生活に不可欠な資源をめぐる緊張も、紛争要因になる。そしてもちろん、部族主義、民族意識、宗教など集団としてのアイデンティティが、権力闘争にからんでくると紛争が発生しやすい。

さらに、アフリカ全域で大量の武器が容易に入手できる実情もある。AK-47カラシニコフが、1挺わずか6米ドルで買える国もある。武器は暴力の原因ではないが、暴力を刺激する。緊張が暴力に発展するとき、小火器が豊富にあると、摩擦がすぐに流血を招く。そしてAK-47は、弓矢や槍よりもはるかに多くの人間を

殺せるのである。

紛争のきっかけを未然に防ぐことは難しい。紛糾した選挙、政変、暗殺、近隣諸国からの難民流入、経済の急激な変化などが火種になる。こうした要因が、構造的な「緊張状況」を実際の暴力に変化させるのである。これを解決するには、現象が発生したときに対処するのではなく、むしろ根本的な原因を取りのぞくべきだ。コミッションが他の分野で行なっている提言の多くも、原因レベルでの解決を支持している。

発展への投資は、平和への投資にほかならない。コミッションの提言は、全体として平和に向けた根本的な努力の現われだが、とくに深い関係がある分野を以下に挙げる。

### 援助は事態を悪化させない

緊張を高め、紛争を招く背景要因を減らすうえで、援助は大きな役割を果たす。しかし同時に、援助が図らずも暴力のリスクを増大させることがある。支援活動の多くは短期的で、危機回避に重点を置いているため、紛争の構造的な原因となっている不平等や排除にまで踏みこめない。また、戦闘が停止したあとは、治安維持や正義をめぐる改革がきわめて重要になってくるのだが、援助活動はこの分野も過小評価しがちである。

そのため支援側は、紛争のリスクを監視し、状況に応じて発展戦略を修正していくべきだろう。

### 小火器の取り締まり

アフリカに武器を供給する大手メーカー、輸出業者、ブローカーの多くは、G8およびEU加盟国にある。国際社会は、さまざまな小火器取締り協定に調印しているが、国や企業、武器ブローカーが実際にやっていることとのあいだには大きな開きがある。アフリカへの武器流入を食いとめる手段を、厳密に実行しなければならない。国際社会は何よりもまず、武器貿易条約の交渉を開始するべきだ。そして武器取引に関して実効性があり、法的拘束力のある協定を締結し、監視と遂行のための共通基準を採用する必要がある。さらに援助国は、アフリカ内ですでに流通している大量の武器をなくすプログラムに支援を行なう。輸送機関を対象とした登録制度、国際的な航空貨物検査機関、航空貨物保険の厳密な監視などは、アフリカへの違法な武器輸出や国内での流通を食いとめるのに効果がある。

### 紛争の火種

石油、ダイヤモンド、木材といった高価値産品は、アフリカの紛争の火種となる。政府はこれら産品から得た収入で、国内外の軍事活動に力を入れる。反政府集団は油田や鉱山で略奪を働き、関連企業に金銭を要求する。どちらも、また掘りだしてもいない資源「ブーティ・フューチャーズ」と呼ばれる権利を抵当にして資金を調達し、武器を購入する。こうして戦いは長期化し、解決がいつそう困難になる。

アフリカ各国政府は、鉱物資源で得た収入の使い道を明らかにする、透明性のあるシステムを設けるべきだ。だがそれは、対立する当事者たちが「紛争資源」の取引を行なっている以上、とても難しいだろう。それでも、キンバリー・プロセスという試みがある程度の成功を収めている。これは政府、業界、圧力団体が協力して、「紛争資金源としてのダイヤモンド」の流通を停止させるというものだ。このプログラムは、現在世界のダイヤモンド取引のおよそ98%を網羅している。しかし、新たな「紛争資源」で同じ試みを始めるには、またしても長い交渉プロセスが必要になる。紛争資源の共通定義と、その流通を制御するための国際的枠組みを設けることによって、国際社会はよりすばやく対応できるようになるだろう。国連は紛争資源取引を監視するための常設機関をつくり、制裁措置を実施するべきである。

## 紛争地帯における外国企業の役割

外国企業の正しい行動は、アフリカをより平和で安全な大陸にするうえで大いに役だつ。外国企業が安全を守るために警備会社を雇って、かえって事態を悪化させることがままある。こうした民間軍事組織は、人権侵害に関与することがあるからだ。また彼らの武器が、反政府勢力によって奪われる危険もある。さらに特定の社会集団、人種集団を優遇して雇用することで、緊張を高めることもある。

OECDの多国籍企業ガイドラインのような自主的な企業行動規範も、企業がこうした状況でいかにふるまうべきかとい明確な指針になっていない。こうしたガイドラインを改定して、紛争創出や悪化を避けるための具体的な条項を盛り込むべきである。また前述した国連の常設機関は、ガイドラインの実施状況を監視し、違反に対して罰則を適用する必要がある。

## 紛争を防止し、解決する能力を育てる

紛争解決は、当事者に近い者が行なうのが望ましい。その意味では、地元や国の機関やシステムが紛争の最初の防衛線となるだろう。そこでの解決が不調に終わった場合、地域的、国際的組織が、紛争防止と解決、国民の生命保護の役割を担う。近年では、アフリカの地域経済共同体やアフリカ連合が、その役割を積極的に引きうけるようになってきた。これらの組織は、紛争を発見し、仲裁するだけでなく、必要に応じて平和維持活動を展開する能力を身につけてつある。これまで国際社会は、アフリカの平和維持能力の強化にもつばら力を注ぎ、アフリカ連合の傘下で大陸規模の平和維持活動を行なう、アフリカ待機軍に訓練や物資を提供してきた。しかし今後は、より効果的な予防策や非軍事的な紛争解決手段に投資を強化するべきである。

先進諸国は、初期警戒、仲裁、平和維持を行なう各種システム作りにおいて、アフリカの大陸規模、および地域単位の組織を支援してほしい。さらに仲裁や調停、平和維持など具体的な活動に資源を提供する必要がある。アフリカ連合の平和基金の半額を毎年提供するといった、用途を指定しない定期的な資金援助があれば、必要な時と場所に迅速に資金を投じることができる。アフリカ連合や地域組織は、宗教団体など地元にも密着した集団と協力して、紛争を発見し、仲裁する必要がある。

国連は、こうした地域レベルの努力の支援や、独自の能力で暴力的な紛争の予防と解決に乗りだすなど、重要な役目を持っている。国連の「警威・挑戦・変革に関する高官級パネル」は、国連平和構築コミッションの創設を提言したが、国際社会もそれを支持するべきである。国連平和構築コミッションは、紛争の予防だけでなく、紛争後の平和構築の計画と調整を行なう機関である。国連は平和構築について、紛争予防から、戦争で疲弊した国の体制やインフラストラクチャの再建まで含めると定義しているが、それには経済的格差、社会の不正、政治的抑圧などの紛争の原因から取りくまねばならない。

国連加盟国は、国連平和維持活動の部隊派遣を迅速化させるために、運営と資金の改革を推進する必要がある。平和維持軍の訓練も強化する。また、アフリカ諸国が軍事支援を要請した場合、EUが組織する「戦闘集団」配備のアフリカへの優先順位を高めてもらいたい。

## 戦闘が停止したあと

戦闘が終結しても、それで自動的に平和が訪れるわけではない。武装解除と動員解除が行なわれたあと、新たな問題が生じる。兵士や難民をどう帰還させ、社会へ再統合するか、また自分の家が他人に

占拠されていたらどうするか、といったことである。そもそも紛争の原因となった不平等や怨嗟などの問題も浮上してくる。さらにインフラストラクチャが破壊されており、各種制度は機能せず、貧困は極限まで達しているだろう。だからこそ、紛争から脱却した国の半数は、5年以内に暴力状態に逆戻りするのである。

紛争終結後の平和構築は、数多くの要求がせめぎあう複雑な作業である。これまでは、何よりもまず和平が優先され、経済発展は後回しにするのが典型的なやりかただった。しかし持続的な平和を最善の形で実現するには、別のやりかたがある。むろん安全を確保することが最大の課題だが、戦闘員は武装解除するだけでなく、平和時に生活を営める拠りどころと仕事を与えなくてはならない。難民についても同様である。戦時経済を解体し、その代わりとなる経済的機会を創出する必要がある。まずは、平和プロセスが頓挫することで利益を得る軍事指導者などの動きを封じる。また戦時中に蔓延していたレイブや性的暴力は長期にわたる影響を残すので、女性の要求も考慮する。また子ども兵士についても、特別な手立てが必要だろう。これらのプロセスは長期間に及ぶ複雑な作業になるが、平和維持活動から、社会的・経済的発展が始まるまでのあいだに、できるだけ時間が空かないようにするべきである。

戦争が社会に及ぼした影響を回復するうえで、和解は再建と同じくらい重要になる。調整作業はさまざまな形をとるが、その代表的なものは、虐待や人権侵害の被害者に公正さを実感させることだろう。そのためには、地域の司法部門への支援が不可欠だ。社会を再建する際には、戦前の秩序に存在していて、紛争の原因にもなっていた要素を再現しないことが重要である。平和に向けたプロセスは政治的なものであり、和平協定の締結後でも、持続的な仲介支援が求められる。

紛争後の平和構築が成功するかどうかは、調整・計画、それに資金確保の2点にかかっている。調整・計画は、国連平和構築コミッションが創設されることで、大いに改善されるだろう。紛争終結後の国は、早い段階で社会を再建し、発展を始めるために資金が必要になるが、資金援助は10年間は続けることが肝要である。

以上は複雑かつ野心的な提案である。暴力的な紛争を生み出すプロセスは長期にわたり、しかもきわめて複雑で、「てっとりばよい」解決策など存在しない。この難題に力をあわせて取りくめば、アフリカの子どもたちの未来は、まったくちがったものになるだろう。

## 取りのこされる人を出さない 人間への投資

コミッションの関心は、もっぱらアフリカの最も貧しい人びとに向けられている。エチオピアでは、貧困の最下層にある人びとは「氷を煮て食べる」と形容され、ガーナでは「袋を2つ持つ人たち」と呼ばれる。豊かなときに物乞いをするための袋と、乏しいときに物乞いをする袋という意味である。

アフリカ大陸のなかで、サハラ砂漠以南の住民のおよそ6分の1、1億人以上は、慢性的な貧困状態にある。貧困にからめとられている彼らは自力では脱出できず、その日暮らしをするしかない。教育はほとんど受けておらず、財産もない。病気になると、乏しい生計手段さえも売らなくてはならない。かろうじて生きている彼らは、ささいなきっかけで飢餓状態に転じてしまう。

貧困の悪循環に取りこまれている個人や家族は、雨が少なくても失敗が少ないが、生産性の低い作物を選びがちだ。あえてリスクをとれないのである。貧困の悪循環は、らせんを描くように転落する。親が子どもの健康や教育、技能、栄養に投資できないと、育った子どもは不利な状況に置かれ、同じように貧しい生活を送るようになる。こうした困窮のサイクルを、ジンバブエでは「賢しきは卵を産む」と表現する。

もっとも、物質的な欠乏だけが貧困ではない。最下層の人びとは、政府や援助機関、地域社会の非公式な支援システムからも除外されている。

その原因は多くの場合、差別である。女性、障害者、部族や人種グループなど、アイデンティティを理由に除外される人がいる。言語や、AIDSなどの病気を理由に差別されることもある。さらには、若者、孤児、色素欠乏、高齢者、難民、原住民、遊牧民といった要素が差別につながることもある。こうした差別的な除外に抵抗できる者はいない。

ただし女性と若者は少数派ではない。アフリカでは、家族の世話をし、養うのはもっぱら女性であるにもかかわらず、情報やサービスを受けられず、意思決定ができない。年齢が17歳未満の若者は、アフリカ全体の人口の50%以上を占めているが、自分たちに関わる事項の決定に意見を述べるのが許されない。

とりわけ懸念が強いのが女性の立場である。それは人権的見地だけでなく、男性より女性のほうが経済活動への貢献が大きいにも関係している。女性はアフリカ地方経済の屋台骨を支えており、食糧生産の70%、家内生産物販売のほとんど、酪農を含む農業活動の50%を担っている。その合間に食事を準備し、たきぎを集め、水を汲み、子どもや病人や老人の世話をしているのである。女性は収入の大半を家庭内のこと、とくに子どもに使っているのに対し、男性は自分のために使う割合が高い。

ただし女性は、収入を得る機会が男性より少ない。学校に通わせてもらえず、ハラスメントや暴力の対象になりやすく、夫を亡くすと財産も失ってしまう。ナミビアでの調査によると、夫に死なれた女性が夫側の親族と争いになると、44%は牛を手放し、28%は家畜全部を失い、41%は農機具を取られるという。アフリカの多くの国では、夫が死ぬと妻はその土地を耕す権利さえ失う。

女性が排除されている現実を改善しないかぎり、アフリカの課題は事実上解決したとは言えないだろう。女性は社会に完全に参加して、その技能を余すところなく発揮しなければならない。アフリカが抱えるさまざまな問題を解決する鍵は、女性が握っている。社会から取りのこされているほかの人びとについても、同じことが言える。社会参加によって、紛争につながる緊張がやわらぐからだが、それよりも、取りのこされる人をつくらぬこととで、発展は成功することが証明されている。

## すべての人に教育を

すべての人に教育を　これは国際社会が掲げるすばらしい約束のひとつである。2000年、セネガルの首都ダカールで世界教育フォーラムが開催されたとき、2015年までに世界のすべての子どもが受ける初等教育を無料にすることが宣言された。さらに、2005年までに成人の非識字率を半減させ、初等・中等教育における男女差別をなくすことを目標に掲げた。そして2002年には、この目標を実現する資源を提供するために、「ファスト・トラック・イニシアティブ」が開始された。

たしかに多少の前進は見られる。アフリカで小学校に通う子どもの数は、1990年から2001年までのあいだに48%増加した。しかし設備面では地域差が大きく、地方はいまだに遅れている。女子や障害を持つ子ども、孤児はいまだに周縁に追いやられており、学校に通えない子どもが4,000万人はいる。「すべての人に教育を」という大胆なうたい文句にもかかわらず、国際社会はその約束を果たすための資金を提供していない。目標を実現するには、年間70～80億米ドルが必要であり、しかも初等教育から中等教育およびそれ以上、また成人向け学習や職業訓練など、教育分野全体に適切に資金を割りあてる必要がある。そうすれば、アフリカの初等教育は無料化が可能になるだろう。

教育分野への援助金を優先的に使う分野は3つある。

### 教室にもっと多くの先生を

アフリカは教師不足が深刻化している。レソトには、教師が必要とされる数の5分の1しかいない。ガーナの場合、もしすべての子どもが小学校に入学したら、いまの4倍の教師が必要になる。教師不足は、1クラス当たりの生徒数が増えるだけでなく、教育の質の低下も招く。そこで教師の養成と維持、専門技能の開発に多くの費用を投じる必要がある。援助国や国際的な金融制度はその方針を変更して、教師の給与といった反復性の支出に援助金を使えるようにするべきである。

### 教室にもっと多くの女子を

国を発展させるには、女の子を学校に通わせることが不可欠である。経済的な生産性は、女子教育によって押しあげられる。女子の教育が充実すれば、乳児や妊産婦の死亡率が下がり、栄養状態と健康が改善され、HIVの蔓延が食い止められる。女子がいまよりも1年長く教育を受ければ、最終賃金は10～20%上昇するだろう。それによって、次世代の教育に十分な投資ができる。授業料と給食費の無料化、さらに奨学制度で大きな恩恵を受けるのは女子である。ウガンダでは授業料を無料にしたところ、きわめて貧しい家の女子生徒が2倍に増えた。各国が自力で授業料を無料にできるまでは、援助国の支援が必要である。また各国政府は、教育の男女平等を実現する手段を、より体系的に計画するべきである。

### 適切な内容を教える

アフリカでは、教育のカリキュラムを適切なものに是正する必要がある。既存の時間割は学問的な学科に限定されており、起業家的な考えかたを育てたり、仕事を見つけるのに必要な技能が軽視されている。またHIVやAIDSへの対処といった、生活技術の指導も欠かせない。カリキュラム作りは、地域の教育研究所の調査結果をもとに、各国主導で行なうのが望ましい。

### アフリカの保健医療を復活させる

アフリカでは、生まれた子どもの6人に1人が、5歳の誕生日を迎えることなく死んでいる。それは、保健医療への投資が減りつづけて、システムが崩壊寸前になっているからである。保健医療分野での、国民1人当たりの平均支出は2001年に13～21米ドルだった。先進諸国では1人当たり2,000米ドルを超える。それでも希望の光は見える。2000年のアブジャ宣言以後、アフリカ諸国の約45%で保健医療の予算が増加し、政府支出の10%を超えるまでになった国もある。援助国も、2010年までに年間100億米ドル、さらに2015年までは年間200億米ドルに援助額を増やして、保健医療システムの強化を支援することが望まれる。こうした活動がなければ、保健分野への他の投資は失敗に終わるだろう。アフリカ連合のNEPADプログラムがつくった土台を援助国が支援することで、大幅な進歩が期待できる。なかでも優先的に力を入れる分野は次のとおりである。

### 医療従事者の不足

医師、看護師など保健医療サービスの従事者を育成し、維持する努力はこれまで行なわれてこなかった。その結果、医療従事者の数は減り、仕事の質も下がっている。優秀な人材は外国に流出し、そうでない者は、医薬品や医療機器のない状況で活動することに不満を覚え、高賃金の他の仕事に転職してしまう。この流れを食い止めるには、大胆な対策が必要である。アフリカでは、医療従事者を100万人育成し、向こう10年でその数を3倍に増やすことをめざしている。人材が他業種に引きぬかれぬよう、報酬も引き上げる必要がある。



## 医薬品

医薬品やワクチンは、手ごろな費用で確実に入手できることが望ましい。医薬品は大量に購入すれば価格が安くなる。また大手製薬会社に、富裕諸国の病気ばかりでなく、アフリカで人びとが苦しんでいる病気も研究するよう奨励することも重要である。援助国には、法的拘束力を伴う形でアフリカ向け治療薬を購入することで、製薬会社が新しい薬やワクチンを製造する後押しをしてもらいたい。患者の状況を正しく理解しないことには、良い薬は開発できない。女性をHIV感染から守る殺菌ジェルは、男性がその存在を知らないこともあって、後回しになっている。またアフリカでHIVに感染し、AIDSを発症している子どもは500万人にのぼるが、小児向けの抗レトロウィルス薬は充分に入手できない。さらに援助国の政府は、アフリカの科学、エンジニアリング、技術能力を高めるために、アフリカ主導の研究活動に直接資金を提供する必要がある。

## 援助国間の協力

国際的な援助は、それぞれが異なる病気に力を入れる結果、別の種類の薬を使うことにこだわったり異なる提供方法を主張したり、資金提供の目的から逸脱したりと、問題を招くこともある。また資金提供が短期的で、1～2年で打ちきられるため、アフリカ各国の政府はその後プロジェクトを続行することができない。そして支援の効果が見られないと、支援国のみならず受け手も非難される。支援国はこうしたアプローチを変えなくてはならない。アフリカのそれぞれの国の政府との単一協定に従って活動し、約束した資金はきちんと提供する。さらに支援期間を伸ばして、政府が計画を立てやすくする。貧しいアフリカ人にかかる入院費は、平均すると保健医療予算の5%に過ぎない。それを富裕な国々が負担しても、費用は微々たるものである。タンザニアではプライマリー・ヘルスケアを無料化したが、その費用はわずか3,100万米ドルだった。ウガンダでは患者負担をゼロにしたことで、診療所の利用が2倍以上になり、貧しい人びとの利用がとくに増加した。アフリカ各国の政府が自力で免除できるようになるまでは、富裕な国々が基本的な医療費を負担してほしい。貧しい人は、基本的な医療を無料で受けられるようにするべきだ。

## 予防できる病気を追放する

アフリカは、完全に予防可能なさまざまな病気に苦しめられている。アフリカで5歳までに死ぬ子どもの3分の2は、ビタミンA剤、経口補水塩、マラリア対策の防虫処理をした蚊帳など、安価な方法で救うことができる。アフリカの子どもたちがかかる病気の1割は、腸内の寄生虫が原因となっている。寄生虫感染者は2億人と言われているが、子どもならば1人わずか25セントで治療できる。また妊娠・出産時の合併症で生命を落とす女性は、毎年25万人にのぼるが（ヨーロッパは1,500人）、アフリカ各国政府と援助国がセックスと生殖のヘルスケアにもっと力を入れれば、救われる人が増えるはずだ。

## 上下水道を整備する

アフリカでは、人口全体の42%に相当する3億人以上が、いまだに安全な飲み水を確保できない状況にあり、およそ60%が基本的な下水設備のないところに住んでいる。アフリカの女性や女子は、平均6km歩いて水を汲みにいっているが、清潔な水が簡単に手に入るようになれば、その時間を家族や学校、また生産的な仕事に費やせるようになる。清潔な水がないと、AIDSの抗レトロウィルス薬も効果が期待できず、HIVの母子感染を防ぐために粉ミルクに切り替えることもできない。上下水道が整備されれば、マラリアを媒介する蚊の発生を大幅に抑えることができる。しかしこの分野への援助は、1996年から25%も減っている。これは短期的発想による削減であり、上下水道を最も必要とする国を最優先に、ただちに援助を増やすべきである。G8諸国はすでに、アフリカを対象とした総合的な上下水道計画を立案しているが、それを実行に移す時が来ている。

## 弱者を守る

国として貧しい人を助ける方法のひとつに、子どもや寡婦、孤児、障害者、高齢者への手当支給がある。こうした「社会保護策」は金銭支給でなく医療費や教育費、給食費の無料化、雇用確保、技術訓練といった形で実施できる。さらに人権の尊重、とくに女性や子どもの相続権を保障したり、家庭内暴力やレイプから守ったりすることも、弱者保護策となる。

アフリカ各国政府が社会保護策に力を入れつつあるのは、そのほうがコスト効率が高い、つまり危機が起こってから対処するより安上がりだということが明白だからである。ザンビアでは、虚弱児を世話する高齢の保護者に月額6米ドルの児童手当を支給するようにしたところ、就学率が90%に上昇し、栄養状態も改善しつつある。これにかかる費用は、1世帯当たり年間100米ドルだけである。対して食料援助を行なうと、年間250米ドルもかかる。海外の支援機関は、こうした戦略転換を支持し、簡素化した手当に大々的な資金援助を行なってほしい。とりあえず年間20億米ドルの支援があれば、親のいない子どもや、子ども兵士など弱い立場の子どもを救うために、年間50～60億ドルを使うことができる。この援助金は、孤児の90%を世話している世帯や地域社会を通じて支給する。AIDSが広がりつつある現状では、こうしたシステムも支援なしではいずれ破綻するだろう。

## なぜAIDSはアフリカで広がるのか

AIDSという災厄は世界を襲っているが、とりわけ事態が深刻なのがアフリカである。15～24歳のHIV感染者の実に62%をアフリカ人が占めている。AIDS流行の規模は恐ろしいほどで、これまでに2,500万人が生命を落とし、アフリカ南部諸国の平均寿命は1950年代以前のレベルに逆戻りしてしまった。アフリカにおけるHIV感染者は2,500万人で、ボツワナは人口の40%近くが感染している。こうした状況が、人的、社会的、経済的にどんな影響を及ぼすかは、火を見るより明らかである。

AIDSはひとつの世代を荒廃させるだけでなく、3世代にわたって悪影響を残す。HIVやAIDSにかかった人から生まれた子どもや孫は、やはりHIVウィルスを持っているからである。こうした子どもたちが、十分な栄養を与えられ、世話を受けながら成長できる状況にはない。

AIDSは経済にも破壊的な影響を及ぼす。AIDSの打撃が大きいのは、生産力が高い労働人口に属する人びとで、HIV保有者、AIDS発症者の90%は15～49歳である。AIDSが深刻な国々では、労働力の20～40%が失われるという予測もある。さらにAIDSは意外なところにも影響を与えている。ジンバブエのある農村では、灌漑設備が機能しなくなった。調べたところ、真鍮の部品が盗まれて、死者を納める棺の持ち手に使われていたことが判明した。

HIVとAIDSの打撃が深刻なのは、国の発展の重要な担い手である女性たちだ。HIV感染・AIDS発症者はアフリカに2,500万人いるが、そのうち57%近くは女性である(ちなみに他地域の割合は47%)。ザンビアでは、若い女性は若い男性よりも3倍HIVに感染しやすいというデータがある。女性は生物学的に感染症にかかりやすいこともあるが、最大のリスク要因は性行動の若年化や、社会経済的な立場の低さ、コンドーム使用を強く主張できないといった社会的なものである。

こうした現状が、大量の孤児を発生させている。アフリカには2003年現在、4,300万人の孤児がいる。そのうち1,200万人はAIDSによるものだが、その数はコンゴも増えつづけ、2010年には1,800万人、その10年後にはさらに増えると予測される。この事態は、広い範囲にわたって社会的な懸念を生みだしている

たとえばザンビアでは、児童売春をする子どもの71%が孤児である。

HIVとAIDSの社会的・経済的影響は計りしれない。豊かな実りがあった者は、実りの乏しかった者に手を差しのべるが、AIDS患者が急増している地域では、それがまもなくなくなっている。HIV感染者がいる世帯は、貯蓄額が少なく、子どもも学校に通えない。今後20年間、AIDS患者を多く抱える発展途上国の成長率は、そうでない場合の3分の1に落ちこむと考えられる。

HIVおよびAIDS治療は、最近まで海外援助のなかで優先順位が低かったが、徐々に援助額は増えている。だが、国際社会はAIDSを単なる医療問題にとらえるべきではない。この病気を駆逐するには、十分に機能する医療システムと医薬品が不可欠であるが、同時に文化的、社会的な対応も必要になる。我々は各方面から意見を聞いていたときに、ナイロビの女性がこんな話をした。自分がAIDSにかかれば5年後には死ぬが、赤ん坊を飢えさせればわずか数か月で死ぬ。だから赤ん坊に食べさせるために、お金と引き換えにコンドームなしでセックスをするのだという。貧困ゆえの悲しい論理である。

AIDSを根絶するには、文化的な要因を考慮に入れることが不可欠である。それは貧困と選択、伝統と信念、生と死の認識、呪術と祖先のたたり、権力構造と性に関する規範、社会的タブーと通過儀礼、女性のセクシャリティへの締めつけ、男性の精力崇拜などであり、また夫をAIDSで亡くした女性は、すぐに夫の親族と結婚することが強要される風潮もある。医療従事者はこうした課題に正面から取り組み、文化的な側面と、性と権力の関係を深く理解する宗教指導者や民間治療者と協力することが求められる。

こうした努力を続けるには、いま以上の資金が必要になる。しかし「国連HIVとAIDSに関する宣言」で計画された援助すら、いまだに全部行なわれていない。それは、援助国が約束を果たしていないこともあるが、援助機関ごとに禁欲を呼びかけるところもあれば、コンドーム使用を推奨するなど、アプローチが異なることも一因である。また援助国が同じ分野に集中し、ほかの分野とのあいだに差がつくといったこともある。そのため富裕な国々は共通のアプローチを採用し、適切な資金提供計画を立てて、望ましい行動の原則を共有しつつ、援助機関ごとの役割を定めることが重要になる。もちろん、より多くの資金も必要である。現在のところ、予防、治療、ケアサービスといった分野に、十分な資源が割りあてられていない。国際的な援助機関は、緊急のニーズに応えるため援助額を増やし、5年以内に少なくとも100億ドルにすることが望ましい。HIVとAIDS対策は、国際社会のなかで最上位の優先順位を与えられるべきである。

## 良い結果を出すために

変革を実現するうえで、最も多くの資源を必要とするのは人的開発の分野である。我々が提言する追加支援のほぼ半分は、保健医療、教育、HIV/AIDS対策が対象となっている。しかし他の多くの分野と同様、ただ金銭を出すだけでは良い結果は得られない。新たに投入された多額の資金を効果的に活用するには、使いかたを見きわめ、結果を監視する包括的な戦略が求められる。そのためにはアフリカ各国政府が統治の強化に力を入れ、発展に向けた意思決定に一般国民や地域社会を参画させることが重要になる。国際社会がそれに歩調を合わせて約束を果たせば、人的開発の実現、それに経済成長の基盤確立という2つの面ですばらしい成果が達成できるだろう。

## 成長に向けて前進する

いまから30年前、陸に囲まれたボツワナは世界で最も貧しく、援助への依存度が高い国だった。しかしその後、着実な経済成長を続けたボツワナはアフリカ最大のサクセスストーリーを体現し、いまでは「中所得」国の仲間入りを果たしている。

ボツワナにはダイヤモンド資源があるのだから、驚くことではないと多くの人が口を揃える。しかしアフリカには、天からの恵みがかえって災厄を招いた例がいくらかでもある。多くの問題を抱えているのは、むしろ

鉱物などの資源を豊富に持つ国なのである。天然資源が戦争を引きおこした国も数知れない。天然資源はエリートの懐を肥やすが、ほとんどの国民にとっては、腐敗と貧困を助長し、環境破壊と政情不安を招くだけのものである。そうした国では、医療保健や教育への支出も少ない。しかしボツワナは、そんな傾向に逆らってみせた。

アフリカは世界で最も貧しい地域である。過去30年間、アフリカの平均的な国民所得は実質的にまったく増えていない。この事実が伝えるメッセージは明白だ。経済成長なくして、貧困を緩和することはできない。このこともボツワナが証明している。ボツワナでは、正規の経済活動で職を得ている人はとても少なく、ダイヤモンド産業に従事する人はそのなかでもわずか2%に過ぎない。それでも政府は、ダイヤモンド産業から財源に入る金を浪費することなく適切に投資した。その結果経済は成長し、極度の貧困状態で暮らす国民の数は劇的に減少した。(それでもボツワナは、アフリカの成長と発展を妨げる重大な脅威に直面している。HIV感染者とAIDS発症者の割合が、アフリカでも有数の高さなのである。)

つまり、アフリカは停滞が運命づけられているわけではない。それを裏づける証拠はボツワナ以外にもある。サハラ砂漠以南の16か国では、この10年間に平均4%の成長を実現した。5%以上が10か国で、7%を超えた国も3か国ある。このコミッションで示す提言を実行すれば、10年後には7%の成長率が実現し、維持できると我々は確信している。

では、サクセスストーリーにはどんな共通点があるのだろうか？ 我々が調査した結果、やはり統治が鍵を握っていることが明らかになった。経済成長の原動力となるのは、何と云っても民間セクターだが、在野で起業家精神が発揮できる土壌をはぐくむという意味で、国家もまた重要な役割を果たす。我々の分析によると、国家がなすべきことは3点に集約できる。まず国家は、投資を促進する経済的・政治的風土を創出しなければならない。そして農業を含むインフラストラクチャに大きな投資をしなければならない。さらに、保健医療や教育に力を入れ、若年層の失業問題を解消し、中小企業、とくにアフリカで重要な家族経営企業を底支えすることで、貧しい国民も成長に組みこむ戦略を立てなければならない。

### 安心して投資できる環境づくり

安心して投資できる環境とは、さまざまな条件が揃っている必要がある。法律が正しく執行され、契約がまちがいがなく実行されること、そして腐敗した役人の懐を肥やすためにあるようなビジネス規制がないことである。安定した経済政策や、優秀な公的金融管理システム、透明性と信頼性のある課税制度、実効性のある競争関連の法律なども必要だろう。

これらの条件は、アフリカ国内外のすべての投資家が求めるものだ。他の発展途上国と同様、アフリカへの投資は80%が国内からで、海外からの投資は20%である。条件さえ整えれば、成果は現われる。タンザニアでは、投資環境を改善したことで、ここ15年で最高の経済成長を遂げ、モザンビークでは民間投資が2倍に増えた。

この流れを大陸全体に広げるために、アフリカ連合のNEPADプログラムは、投資環境ファシリティの創設を提案している。この提案を支援するのに、巨額の費用は必要ない。援助国と民間セクターが7年間に5億5,000万米ドルを投じるだけでよく、その投資は計りしれない見返りとなって戻ってくるだろう。この援助は、アフリカン・ピアレビュー・メカニズムをはじめとする各種プロセスで明らかになった、ビジネス上の重大な障害を取りのぞくのに役立つ。そして幅広い分野において確固たる方針を形成し、新しいインフラストラクチャの優先順位を決定するうえで、民間セクターに発言権を与えることにもなる。

アフリカへの投資を阻む障壁のひとつに、アフリカ全体がリスクの高いひとつの国と同じという外からの印象がある。これはメディアが煽り、また正しい情報が伝わっていないためにつくられた印象だ。しかし近年の進歩と、大手国際企業から直接聞いた話から、この印象は時代遅れでまちがっていると断言できる。アフリカをよく知る人ほど、投資に確信を持っている。そこでファシリテーターもまた、こうした認識の問題に取り組むべきだろう。さらに先進諸国は、公的なリスク引き受け機関である多国間投資保証機関に資金を提供して、紛争が終結したアフリカ諸国に投資する国内外の投資家の便宜を図る。これは、サハラ砂漠以南の国内投資家を支援することになり、結果として投資額を大幅に拡大できるだろう。

## インフラストラクチャの改善

ビジネス界も、またアフリカ諸国の財務大臣たちも、道路、鉄道、港湾、空輸、エネルギー、通信といったインフラストラクチャが、アフリカの経済成長を遅らせる制約になっていると口を揃える。また貧しい人びとにとっては、灌漑やエネルギー、上下水道の整備が最優先課題である。こうしたインフラストラクチャに投資を行ない、2015年まで7%の成長率を維持するには、年間200億米ドルの資金が必要になる。

最初の段階では、先進諸国が年間100億米ドルを拠出して、アフリカのインフラストラクチャ整備に当てるべきだろう。そして成果の評価をしながら、2010年以降は金額を200億米ドルに引き上げる。過去に何度もむだに終わった巨大プロジェクトへの資金提供は避け、地方の道路や小規模農地の灌漑、発電所、港湾、地域インフラストラクチャなど幅広い範囲を網羅すべきである。また既存インフラストラクチャの維持管理にも資金を提供する。大規模プロジェクトは、民間セクターとの協力で立ちあげ、実行する。インフラストラクチャ投資で発生する時間差を考慮しつつ、10年間で期待されるレベルに到達できるかどうかという判断が求められる。

## すべては農業から

アフリカのすべての国で、農業は経済の中心的な役割を果たしている。幅広い経済のなかで成長を実現するには、農業の発展が不可欠だ。そして農業は、別の意味でも重要である。アフリカでは、住民の80%が収入を農業に依存している。そのため農業分野の成長は、貧困の緩和にとりわけ効果をもたらす。さらにアフリカの農業では女性が大きな存在を占めているので、貧困悪化の一因でもある女性の不利な立場を改善することにもなる。

農業はアフリカの鍵を握っている。世界的に見ても、工業化は農業が成長したあとに訪れることがわかっている。もちろん農業自体も長期的な成長が可能で、ケニア、ウガンダ、エチオピアでは切り花などの新しい作物を採り入れた多角化を急速に進めている。現時点で農業には2つの焦点がある。生命維持が目的のものと、工業化世界への輸出目的のものである。そこにもうひとつ追加するとすれば、慢性的に食料が不足するアフリカの地域のために行なう農業もあるだろう。こうしてアフリカの穀倉地帯は、農業で成長を実現させることができる。農業が発展することで、人口の少なくとも25%が栄養不良であり、国の半数近くが慢性的な食料危機を経験するというアフリカの現状を変えられるだろう。また2002年には、220億米ドル相当の食料輸入と、17億米ドルの食料支援があったが、その割合も減らせるにちがいない。人口増加に伴い、アフリカ農業は今後20年間に主食市場が急速に拡大するものと思われる。現在の支出構造を考慮すると、地方の食料需要は輸出市場の成長を上回る勢いで増えるだろう。

アフリカ農業のサクセスストーリーを見ると、農業の成長の決め手となる「鍵」はひとつではないことがわかる。他の産業でも同様だが、いくつもの分野に並行して介入を行なう必要がある。生産量を増やしても、それを売る市場が狭いままだったり、生産物を輸送するインフラストラクチャが整っていないと、十分な見返りは得られない。相互に関係するたくさんの要素に、同時にとまではいかなくても、総合的に取りくむこと

,<sup>a</sup> d—v/B

YóYòF

%<sub>0</sub>É—š " <A&à •A'óYò •s, <A&ç, 1/2 " 'n ÌÙ<sup>a</sup> •ŹY•«í, í, é, ©, É •, ç •B<sup>1/2</sup> " 'n, í 1" N, ð' É  
Ź •k•i%<sub>0</sub>Á" \, Á•AC•Ú•ðCE, ì %<sub>0</sub>e' ðŽó, É, •A%<sub>0</sub>ç' l, <sup>a</sup> •, ç •i" , ð' À' è, ì, Ä •ŹYÄ, «é •BÜ, 1/2 YóYò' •AK  
•Ø, È~b, ì, ð, Ä •i, ð, è, í •A, 1/4, Ì •...—O<sup>1</sup> È<sup>a</sup>, Ä, È Šg' á, è, ±, Ä, Ä, «é •B2015" N, Ü, Ä, É YóYò" —  
'n, ð2' { É, é, É, í •A'•ÚŽD%<sub>0</sub>ì %<sub>0</sub>±••<sup>a</sup> •K—Ä, é •B—%<sub>0</sub>ç' •K—ÍYóYòÉ•d" , ð' u, ç, Ä •A2010" N, Ü, Ä, É  
YóYò, Ì Ž' à" Š" ü , ð50• " • ä, ±, Ä<sup>a</sup> —Ú•W, 1/4•B

ŽúŠňžs•é, É•o, •F

fAŹŠJ, Ì '1, 'n^æÁí •Žs•êÜÄ %<sub>0</sub>, ÖŽè' i, <sup>a</sup> É, ç, 1/2, ð, É ŽúŠň 50• " <sup>a</sup>, ð, 3/4, É, É, Ä, Ä, ç, é •Bì Š, •±  
í, •A, 1/4, Ì "—" W" r•ã• , Ì 2' { Ä, é •B±Ä fAŹŠJ, Ì 'n•ú" , Ä, i•" , Ì 'TM' •Y" ð" •A" H, a fGfIf, fM, Ç, ÈÇ  
fCfŹf%<sub>0</sub>fXfç%<sub>0</sub>NfŹf, ð•©" ð, , é, 1/2, ð, É •Aæ•i•" , Ì %<sub>0</sub>±••<sup>a</sup> •K—É, É, é •BgfEjff, R, V, ÉCEÄ, Ä, Y, Ä, à •A10  
" NŠČÉ3,000• 5,000—æ•Źf, Ì "ŠŽ', Ä, A%<sub>0</sub>8,000—æ•Źf 'Š"—, Ì ŽúŠň, ð, 3/4, É, É, ç, , É, ð CEvŽZ•B

CE<sup>a</sup>ç, ÄZ•pŠv•V•F

ç, Éé CE<sup>a</sup>çí •s%<sub>0</sub>ÄÇÄ, é<sup>a</sup> •An^æZfÈ " %<sub>0</sub>, Ä•ø, éé —â' è, â fj, fY, ð' 1/4•Ú" l, É%<sub>0</sub>ðCE, Ä, È •d—v  
, Ä, é •BŹfçf, Źf, h•i•" , È, Ç•, %<sub>0</sub>ç' l, Ì Z—@â •ŹY•" , <sup>a</sup> "oê µÄÄ, é<sup>a</sup> •ŽÄ•ÚÉ•ì—p, , é, É, Ü, 3/4 CE<sup>a</sup>ç  
, <sup>a</sup> •K—1/4•Bì " , É, ç, Ä •fAŹŠJ, Ì CE<sup>a</sup>ç%<sub>0</sub>Ü, è—D•æ•±•žÇçCE, ð, Ä, í, É, ç, É, ç •B'•ÚŽD%<sub>0</sub>É, í •A  
fAŹŠJ, <sup>a</sup> •çCEä10" NŠČ, Ä •s, È, ç" <Ä•Z•pŠv•V—"w—ðŽx%<sub>0</sub>Äç, ç, 1/2ç •Bì %<sub>0</sub>±••<sup>a</sup> •fAŹŠJ Še'n  
, É, é CE<sup>a</sup>çç@ŠÖäŠw, É•U, è, ð, ç, éé •B

'â—ç" àì —" ÌÈF

—A•eÚ" l, Ì •i•" , í •CE»•YŠCŠOŽš, éé , ç, ð 'è, ð, Ä, "è •ANŠÖ70%<sub>0</sub>—Źf, Ì Žú" ü, ð, à, 1/2, ç, Ä, éé •Bü  
, ©, µfAŹŠJ 'â—ç" àì Žs•é, í •ANŠÖ00%<sub>0</sub>—Źf <K—í, É, à, Éé •Bn•ú, â'n^æ, Ì Žs•é, ðŠJñ, , é, í •A—K—í  
, ÈŽ©" i" , â, »ì , 1/4, Ì •ŹYŽÇ ŽúŠň" i" , , µ, Ä, É •V, ç Ží—ð" i•" , ð" ±" ü, , é <@%<sub>0</sub>â•Ź, Ü, è, é •Bé  
, É, í 'â—ç" àì —A'—Žè, ð, ŽÄ, 3, é, ÄE "Žž , É•Ž©" i" , â, n, ç • ÑÄÉ Ž' à, ð' Y, µÄ, é 'n^æ, Ì à—Zç@  
ŠÖà•K—É, É, é •B

"y'n , Ì CE—, ÄÜ—LGEF

'n•ú, Ä, à "sŽs" , Ä, à •An, ç • ÑÄÉ "y'n , Ì •Ü—LÖŠm•Ü, ±, Ä, É •An^æ, Ì "ŠŽ' , ð, š—æ, ç, Ä •d  
—Ä , é •B, 1/2, 3/4fAŹŠJ, É, ç, Ä "y'n%<sub>0</sub>üŠví •Ží" l•F•É , <sup>a</sup> "Z, -Aß" N' 1/4, %<sub>0</sub>±••• Ì, ± —â' è, ÉŽè, ð, o, <sup>3</sup>  
, È, ç, Ä, 1/2 •Bü, ç, µ fAŹŠJ •" , Ì ••{ , í •An, ç • Ñ, Ä, Ä, É •—•ç<sup>a</sup> "y'n , ð" üŽè, µ, ä, ç •A»ì CE—, ð  
•ÜCE, é Žè' i, ð•u, Ź, Ä, ç, é •BŽ©" a, Ì "y'n Ä, è, ±, Ä, È —3/4Š, é, É, é, í •AŠŽ' , É, à •ì" É" l, É, É, è, é, µ •Ay'n , ð  
'S•Ü, É—ZŽðŽç, è, ±, Ä, Ä, «é •B

"sŽs%<sub>0</sub>ç %<sub>0</sub>Ü" ÈF

CEo•i•" i•" , ÄEn•ç%<sub>0</sub>ð•Ä, Ź, Ä, É •í—<sup>a</sup>, ð—š, è, Ä, É, í •AsŽs%<sub>0</sub>ç —â' è, ð" ð, Ä 'É, è, É, ç •BfAŹŠJ, Ì •çŠE  
, Ä, Ä, à "sŽs%<sub>0</sub>ç" { }—, É, i, ñ, Ä, ç, é 'n^æ, Ä, A»ì , Ì "Ź f%<sub>0</sub>gf fAŹŠJ , â fAŹWfÄ 2" { , É, É, é •Bì CEä5" NŠÖ  
, Ä, AICEÜ'S' i' , Ì "1/4•<sup>a</sup> "sŽs" , É, •Z , é, æ, É, É, é, 3/4ç •Bç, è, É •fAŹŠJ Ä, í fŹf, fçp , Ä, É, f, fCEfX  
fç, Ì "sŽs%<sub>0</sub>ç" •i•s µÄ, ç, é, É, à, ©, ç, ç, •A» , è, ð Žx, í, é CEo" i" iŠ" Ä, <sup>a</sup> É, ç, 1/2, ð •AŠe'n, Ì "sŽs, í •ú ,  
, Ì "sŽs%<sub>0</sub>ç" É" i" Ä, «É, ç, Ä, ç, é •Bì<sup>a</sup> , ÈCEÜ—èp•o Ä, «é ŽYÄÉ, ç, 1/2, ð •A, 1/2 , Ì , í fX%<sub>0</sub>gfÉç, ç, ð  
< , ç, ç, é, é •\ fAŹŠJ, Ä, í "sŽs•ICEÜ, Ì —ñ72" , Ì fX%<sub>0</sub>gfÉ•Z, ñ, Ä, ç, é •BÇ, ç, 1/2Äì •s^ÀÉÄÉÉ, ç, è •A  
•... "1, à%<sub>0</sub>•...•Y" ä, É, ç fX%<sub>0</sub>gfÉ •ŹŠ^ŠÄ<«í, «, í, ð, Ä ^« , ç •Bffffh, â fGf flfsfA, Ä, í •AsŽs" •Z— , Ì, Ü, Ü

全員がスラムで生活している。ナイロビなどの大都市も同様で、スラムが連なる最大の地域キベラには100万人が暮らしており、社会的に維持できない状態に陥っている。

世界の地域を問わず、都市管理は地方自治体が直接的に責任を負っている。しかし地方自治体は、統治の弱体化や、能力・資源不足の深刻な悪影響を受けている。都市を管理する自治体は、急速な都市化プロセスを管理する十分な人員も資金もなく、その結果数百万単位の住宅不足を招いている。2003年にマプトで開かれたアフリカ連合サミットでも、この問題が優先課題とされた。ナイジェリア、ブルキナファソ、ウガンダ、南アフリカといった国々は、「都市自治キャンペーン」の展開を始めている。またアフリカ連合のNEPAD都市プログラムから、地方自治の強化、集中排除と地域社会のシステム参加が不可欠であることが確認されている。国際社会には、急速な都市化に対するアフリカ諸国の計画を支援してもらいたい。UN-HABITATのスラム向上ファシリティのような計画を推進するには、地方自治体レベルでの能力構築が不可欠である。このファシリティは、都市部貧困者の住宅建築投資のための、融資保証システムになる。

### 環境と気候の変化：

アフリカの今後の経済成長に多大な影響を及ぼす最後の要因は、環境である。環境の重要性がことのほか際だつのは貧しい人びとの生活だ。砂漠化や森林伐採、生物多様性の損失、土壌劣化、新鮮な水の枯渇といった環境問題は、貧困と双方向に関わりあっている。これらの問題に対処するには、環境管理を改善することが不可欠だ。アフリカ各国政府は、貧困解消戦略を立てる際に、環境の持続可能性も考慮に入れる必要がある。また援助機関も、アフリカ連合NEPADプログラムの環境イニシアティブを支援して、アフリカで活動を展開するとき、かならず環境問題に配慮しなければならない。

環境問題でとくに懸念されるのは、気候の変化である。アフリカの気候は、少しずつ不安定になっている。降雨が増えたために、灌漑設備の整備に力を入れざるを得ない。また温暖化も進行しており、今後気温が10年ごとに0.2～0.5度上昇するという予測もある。北部と南部では乾燥が進み、反対に熱帯圏は湿度が高くなっている。また地域や国ごとのばらつきも大きい。気候変動と災害も、より頻度・程度が激しいものになっている。海面上昇、侵食、海水の浸入、洪水などは、沿岸部の社会や経済を大きく揺さぶるだろう。タンザニアでは、海面が0.5m上昇すると、2,000平方kmの国土が水没するという。気候が引きおこす変化は農業生産性、食料確保、水やエネルギーの確保、人びとの健康まで脅かし、アフリカが発展する能力そのものを弱めてしまう。

これに対して無策でいると、高い代償を支払うことになる。ガーナでは、環境悪化の損失が国民所得の2%に達すると推計される。モザンビークで2000年に発生した大洪水は、700人の死者を出し、50万人が家を失った。この年の経済成長率は、8%から2%に落ちている。こうした気候変化による災害が頻繁に起こると、アフリカの政治情勢までもが不穏な状態に陥る。地球温暖化の進行を遅らせないと、アフリカでは何百万人もの生活が悪影響を受ける。そこで先進諸国は、クリーンなエネルギー技術を大いに活用し、温暖化ガスの排出を削減するよう努めなくてはならない。また今後10年間に1億米ドル程度の資金を投じて、世界気候観測システムを通じた気象観測や、アフリカ大陸内の研究機関の能力を高めることが望まれる。さらに2008年までに、気候変動や気象変化といったリスク要因を、プロジェクト立案と評価にかならず組み入れ、アフリカ諸国が気象変化のリスクに対応できるよう資金を援助する。

### 貧しい人とともに成長する：

つまるところ、経済を成長させるだけでは不十分である。所得のばらつきが大きいと、成長の恩恵を受けるのは豊かな者だけになる。貧しい人びとが参加できないと、経済が成長しても貧困はなくならない。そのため成長をめざす政策には、保健医療、教育、雇用の機会に恵まれていない人びとを排除することがな

いよう かならず考慮に入れなくてはならない。そのためには、次のような分野で具体的な行動をとることが重要である。

アフリカで雇用の大半を生みだしているのは中小企業であり、とくに重要なのが家族経営の農場である。こうした事業の多くは、非正規に運営されている。アフリカでは非公式経済が農業活動の大部分を占め、さらには都市の商業活動、輸送、サービス、熟練職業、果ては小規模製造業までも動かしているのである。

小規模な自作農、路上の物売り、タクシー運転手、靴磨きの少年など、国民の大多数を占めるこれらの人びとは、情報を持たず、ビジネスの各種サービスも信用も受けられない。これは女性の周縁化とも関わっている。アフリカの女性は、非公式ビジネスの中心的役割を担っているからである。ベニンの場合、非公式取引による雇用の実に90%以上は女性が従事している。

個人が運営する小規模な事業は、商売を開始して成長する運転資金を親族や社会的ネットワークに頼ることが多い。それでもこの10年間に、銀行が扱わない少額を貸しつけるマイクロファイナンス金融機関(MFI)が成長したおかげで、貯蓄に流動性を持たせたり、短期信用を受けられる人が増えてきた。このMFIは慈善団体、援助機関、その他の非政府組織が始めたものが多い。MFIの成功をさらに拡大するには、豊富な資金を持つ銀行が参加することが不可欠だ。もっとも現時点では、多くの銀行は小規模事業者に対し、リスク回避の短期的な方針を崩しておらず、見込まれる利益があまりに少ないので取引を避ける傾向にある。

ビジネスチャンスを育てるには、外国企業の協力も重要だ。多国籍企業や大手スーパーマーケットは、フィランソपीという企業の社会責任の枠を超えて、それぞれの中核となる事業活動を通じて貧しい人びとに働きかけを行なうべきである。そのために、まずは透明性や腐敗防止について定めた社会的・環境的行動規範に調印してもらいたい。それはレトリックだけの機械的なものであってはならない。また経営システムが、即時支払いなどアフリカの地元業者のニーズに適合しているかどうか確かめる必要がある。

国内外の大企業は、現地雇用のスタッフに重要な管理職を任せ、中小企業の経営者に指導を行なうビジネストレーニングを実施する、融資への垣根を低くするといった試みを通じて、アフリカ人のビジネススキルを育てることができる。援助国政府は、こうしたパートナーシップの仲介に資金を提供するべきだろう。

こうした努力を支援するために、先進諸国には「アフリカ起業チャレンジ基金」に1億米ドルを拠出し、中小企業が融資を受けやすくし、他の企業と結びつく機会を増やしてもらいたい。この新しい基金は、若年層の失業者および女性が直面する経済的障壁を解消することに力を入れている。また国連の「アフリカで成長する持続可能ビジネスのイニシアティブ」は、国内外の起業を対象に、貧しい人に恩恵を与え、なおかつ商業的に成り立つ投資プロジェクトを支援しているが、このイニシアティブに2,000万米ドルを提供してもらいたい。

経済成長と貧困解消をめざすこれらの手段も、これまで概略を説明した他の手段と同様、成長と統治が不可分になっている。この2つを単独で進めようとしたことが、過去の過ちの原因だった。

## 貿易を増やす

過去50年間に西洋世界と日本、最近では中国やインドで達成された経済成長は、貿易が重要な鍵を握



っていた。発展途上国、とくにアジア諸国は貿易をてこに新しい市場に参入し、自国経済の様相を変化させていった。20年前には、アジア諸国の貿易は原材料が70%を占めていたが、いまは製造品が80%を占める。

しかしアフリカでは、そうした動きは起こっていない。アフリカ諸国はこの30年間経済停滞が続いており、国際貿易におけるシェアも、1980年に約6%だったものが、2002年には2%にまで低下している。これはひとつには、アフリカの輸出品構成が基本的に変わっていないことも原因である。競争力があり、活力に満ちた地域が製造業に本格的に移行していくなかで、アフリカはその流れに取りのこされた。そして遅れを取りもどすことは、日々困難になっている。

この状況を分析すると、興味ぶかいことがわかる。貿易面でアフリカが抱える問題は、豊かな国々が設定する貿易障壁が原因だと考える人が多い。たしかにこうした障壁は、いまや完全な時代遅れであり、知性が感じられず、環境破壊につながり、倫理的にも弁解の余地がないもので、まったくもって受けいれがたい。貿易障壁は、粉碎して然るべきである。ただし、こうした一般認識に反して、原因はこれひとつではない。アフリカは貿易できるだけのものを生産していない。生産物の種類、品質、価格が貿易に適していないのである。アフリカを繁栄させるには、貿易障壁のみならず、この問題にも目を向ける必要がある。

成長するためには、貿易もまた経済の他の分野と同じ環境にならねばならない。現在アフリカが、富裕世界の支援を受けながら変革しなければならない分野は3つある。適~~の~~際~~地~~/n更~~の~~時~~い~~u~~の~~

さらに問題なのが、アフリカ諸国間の貿易が少ないことである。アフリカで生産される物品のうち、他のアフリカ諸国に輸出されるものはわずか12%しかない。この割合を引き上げるには、域内貿易障壁を解消する必要がある。具体的には関税システムを削減・簡素化して、自由貿易圏を創出する、規制を緩和し、国境でのさまざまな障壁をなくすことなどだろう。たとえばトラックの車軸サイズと車軸荷重は、ボツワナ、ナミビア、ザンビアで異なり、鉄道線路の軌間も3種類ある。

アフリカ諸国政府は、こうした障壁を撤廃すると収入が減るのではないかと心配する。関税アフリカの政府歳入は、4分の1を関税収入が占めている国もあるからだ。しかし関税を引き下げても、収入を維持することは可能である。たとえばレソトは、付加価値税率を南アフリカと同率に揃えるなどした結果、密輸が減少し、国境での収税作業が簡素化したおかげで、関税収入が3倍に増えた。

アフリカ各国政府は数十年前から、先進諸国に対して貿易障壁を撤廃するよう強く求めてきたが、貿易を抑制している域内障壁をなくす努力がさらに求められる。域内障壁は撤廃することが比較的容易であり、一方的に実施することが可能なため、アフリカでは論を待たない最優先事項とするべきである。実際、モザンビークの税関サービス浄化作戦や、タンザニアのダルエスサラーム港の作業効率を世界標準に改善した例がある。モザンビークでは、物品の税関手続きが改革前の40倍も速くすむようになり、改革の最初の2年間で関税収入は38%も増加した。アフリカ諸国政府は、この分野の改革を緊急課題として取り込む必要がある。

また援助機関にも、アフリカ域内の関税や規制の撤廃に向けた支援が望まれる。税関手続きや港湾運営の改革を支援し、税関システムの自動化などに専門的な知識と経験を提供してもらいたい。これは多大な資金援助を必要としないうちに、経済的な見返りが莫大な分野である。

### 一次産品への依存を減らす

原材料頼みの状態を解消する決め手は、大企業や家族経営農場が、新しい製品や生産活動に挑戦するのを後押しすることだろう。G8およびEU諸国による、インフラストラクチャ整備への強力な支援は、貿易の能力構築に重要な役割を果たすだけでなく、農産物加工能力や、生産性向上、原材料の品質改善にも大いに役に立つ。また、小規模農家の市場進出を後押しする組織を育てることも重要であり、スーパーマーケットは、家族経営の農家が産物供給者になるための有用かつ容易な舞台となる。

### フェア・トレードをめざして

医師が誓うヒポクラテスの宣誓は、「まず患者に害を及ぼさない」ことがうたわれる。この金言は、豊かな先進諸国がアフリカに対するときにも適用されるべきだ。先進世界と発展途上世界の貿易は、複雑にからみあった規制や租税、関税、割り当てなどに縛られ、国際貿易全体が豊かな国に圧倒的に有利な形で長いあいだ行なわれてきた。G8およびEU諸国は、アフリカの貿易能力を伸ばすだけでなく、自らもより公正な立場で競争するべきである。これに関して先進諸国が努力できる点は3つある。まず世界貿易機関ドーハ・ラウンドで、アフリカの発展を真の意味でうながす話し合いを行なうこと。そして既存の「貿易特惠」を十分に機能させること。さらに、アフリカ諸国が新しい貿易機会に適応できるよう、資金援助を行なうことである。

アフリカの最貧諸国の多くは、農業を存続の柱としている。いっぽう先進諸国になると、農業の経済的重要性は低下するいっぽうで、国民所得の数%かそれ以下でしかない。それでもG8およびEU諸国は、農業部門に多額の補助金を投じ、工業化の進んだ経済社会のなかで農業を保護している。先進諸国の農業

保護策および補助金は年間3,500億米ドルにのぼり、これはアフリカ援助の16倍になる。最も手厚く農業を保護しているEUはその35%を占め、さらにアメリカの27%、日本の22%と続く。

こうした農業保護政策は、貧しい世界と豊かな世界の両方に悪影響を及ぼす。納税者や消費者は、農家への支援分を負担しなければならない。しかし皮肉なことに、EUやアメリカで補助金の恩恵を受けているのは小規模農家ではない。彼らが受けとるのは補助金全体のわずか4%に過ぎない。補助金の70%以上は、全体の4分の1を占める大規模農家、土地所有者、アグリビジネス企業が受けとっている。その結果、EUのサトウダイコン補助金は世界最高レベルに達し、経済的にも不適切で効率の悪い土地でサトウダイコンが栽培されている。またアメリカでは、綿花農家2万5,000軒が、世界市場価格の2倍もの補助金を受けており、逆に市場価格の3分の1で綿花を栽培している西アフリカの1,000万人以上の農民を圧迫している。

EUの共通農業政策を改革することは必須であり、アメリカおよび日本の農業保護と補助金も改革が必要である。先進諸国が地方を支援する策はほかにもあり、たとえば農家への直接的な所得支援、地域開発や環境への投資などが考えられる。農業保護の名目で、数百万人のアフリカ人の生活を破壊することは、道徳的にも許されない。

貿易不均衡を正すためには、次のような分野で行動を起こす必要がある。

### 関税を撤廃する

発展途上国は、先進世界の市場で不名誉な障壁に直面する。アフリカの貧しい国では、農業が最も重要な輸出分野だが、ヨーロッパ諸国は輸入農産物に対して、製造物の3～4倍もの高い関税を課している。関税は、アフリカの利益製品 (products of interest) になるとさらに高くなる。富裕諸国は、アフリカが比較的有利な立場にある数少ない物品に対して、差別的な扱いをしないことが肝要である。またG8およびEU諸国は、アフリカに輸出拡大の機会を与えるために、自国の貿易障壁を撤廃するプロセスを加速させるべきであり、2015年までにすべての関税をゼロにするよう段階的に調整することが望まれる。これは、世界貿易機関のドーハ・ラウンドで最優先議題とするべきである。

また、衛生や安全関連の基準など、対策を必要とする新しい種類の障壁も存在する。たとえば、バナナに使用する農薬に関して、EUが独自基準ではなく国際基準を採用すれば、アフリカのバナナ輸出は4億1,000万米ドル増加するだろう。G8およびEU諸国は、わずかな利得のために発展を損なうことのないように、各種基準を設計・設定する際に「発展評価」を適用するべきである。さらに先進諸国は、これら新しい基準をアフリカが満たせるよう、資金面でも協力する必要がある。

### 補助金を廃止する

富裕諸国は、自国の農家に補助金を出して生産過剰を招き、農産物の世界価格を破壊し、余剰生産物をアフリカ市場に押しつけるのをやめるべきだ。今年12月には、貿易担当相の会議が香港で開かれるが、G8およびEU諸国は、2010年までに輸出補助金や貿易にひずみを与える支援をすべて廃止することを明言するべきである。その第一歩として、綿花や砂糖に対するゆがんだ支援を即時廃止することが望ましい。これに加えて関税を引き上げること、むだな支出の多くが抑えられ、自国民のみならず、アフリカをはじめとする発展途上諸国に多大な恩恵が与えられる。この改革は、関係者すべてが得をするものだ。節約できた資金は、先進世界では地方の開発や環境保護に、またアフリカへの支援強化に活用できる。

## 特恵を利用して前進する

世間的には、アフリカは富裕諸国の市場から完全に締めだされていると思われているが、実際は「特恵関税」というスキームで収入の多い国が、発展途上諸国に対して自国市場への部分的アクセスを優遇するシステムを通じて先進国市場に参入している。

しかし特恵関税は、本来の目的が十分に果たされているわけではない。特恵関税は暫定的なものであり、しかも不必要に複雑であることが多い(スキーム入りの条件を満たすだけで、物品の価格が10%高くなる)。また意図的に妨害するような形で規則を適用する例もある。アフリカの貧しい国で本当に製造され、輸出された物品かどうかを判断する「原産地規則」は、滑稽なほど厳密に適用される。たとえばガーナの船がとった魚でも、船長が南アフリカ人だと原産地規則の適用外になるのである。ただし繊維関係では、アメリカのシステムが有効に機能している国もある。このシステムでは、アフリカの貧しい国々は、別の国で製造された衣料品でも輸入することができる。「原産地」は、組立て品にのみ適用されるからである。この方式によって、レソトの繊維産業では4万人分の雇用が創出された。

G8およびEU諸国は最初の1歩として、アフリカの低所得国すべてを網羅するようスキームを拡大し、ガーナやコートジボアール、ケニアといった貧しい国が除外されないよう配慮するべきである。また原産地規則の適用についても、世界中から競争力のある価格で調達できるようにし、製造業または加工業で10%しか上乗せしないことを求める必要がある。

こうしたスキームをより正しく機能させることで、アフリカ人の所得は年間最高50億米ドル増え、大陸全体の成長率も1%押し上げられるだろう。

## 変化を後押しする

ただし特恵関税は恒久的なシステムではない。いずれアフリカは、世界と開かれた形で競争しなければならないだろう。それに向けた適応は、世界貿易機関の交渉などで徐々に進めていかねばならない。ただしこうした変化を起こすには、費用がかかる。先進世界には、この変化を円滑に進めるために資金を提供することを期待する。具体的には、貧しい人が新たな機会から恩恵を得られるよう配慮し、所得が減る人には支援を行なう。貿易歳入が減る政府を支援し、食料品価格の上昇が輸入国に与える影響を緩和する。先進国の貿易障壁が緩和されたとき、特恵関税分の損失が出る国に対しては、それを補う形で援助を提供する。

## ドーハの交渉

最後になったが、アフリカに最も必要なのは、ドーハ・ラウンドでの野心的な協定を2006年末までに実行に移すことである。そのためには、先進諸国が農業分野への補助金を大幅に減らし、貿易障壁を緩和するという合意が必要である。さらに、貧しい国々は豊かな国のために互恵的譲歩を図るべきだという考えは捨てたほうがよい。そもそも両者は同じ土俵に立っていないからだ。貿易の自由化は、貿易や援助交渉の条件としてアフリカに押しつけるものではない。いっぽうアフリカ各国が貧困解消と経済発展の計画に足並みを揃えながら、一連の貿易改革を推進できるようにしなければならない。生まれたばかりの産業を損なうような条件で、外国からの産品に市場を開放する必要はない。世界貿易機関は発展途上国に「特別措置」を認めているが、これは前述のように、もっと活用されなくてはならない。そして先進国は、アフリカが開放市場により適応できるよう、必要な支援に力を入れるべきである。

ドーハで取り決めたことは、アフリカに強制するのではなく、アフリカ側も合意したペースで進めることが重要である。世界貿易機関の基準よりも透明性が高く、包括的な意思決定が行なわれるのが望ましい。

またアフリカの政府は優秀な人材が不足している。複雑な規則に基づいた貿易交渉の席には、富裕な国々の代表には高い報酬の法律家がつく。これに対してアフリカ諸国が不利な扱いを受けないように配慮しなければならない。

ドーハ・ラウンドは多国間交渉だが、アメリカとEU、およびアフリカの自由貿易協定に代表されるような2国間交渉は、追加的な要求を押しつけることで害が生じる危険性がある。EUは、現在アフリカと交渉中で、主に開発を目的とした経済パートナーシップ協定について、ドーハ・ラウンドと同じ原則に従うこと、そしてアフリカの産品がEU市場に完全に参入できる便宜を図ることを確認するべきである。また見返りとしてアフリカに譲歩を要求せず、アフリカの貿易能力向上に必要な援助を提供することも必要になる。こうした交渉では、かならず貧困に及ぼす影響を十分に考慮に入れなくてはならない。

貿易機会を拡大し、貿易への制限を取りはらうといった方針は、総合的に遂行しなくてはならない。これは確かに野心的な課題ではあるが、現実離れしているわけではない。こうした課題を達成しないことには、アフリカが伝統的な産品や新しい産品で貿易を拡大する機会を得られないだろう。そして貿易の問題は、このコミッションが行なう他の提言と切りはなして考えるべきではない。断片的な解決策、一貫性のない方針で動いていては、複雑にからみあった悪循環を断ちきることはできないのである。

### お金はどこから来るのか？

アルバート・アインシュタインは、本当に難しい問題に突きあたったら、気持ちをがらりと切りかえなさいと言った。同じことをいくら繰り返しても、成果は得られない。思考を違う次元に切りかえなくてはならない。

同じことがアフリカにも言える。アフリカに必要な変革に、どんな形で資金を援助するか。我々が取りくんでいる問題は、30年間にわたる経済停滞がもたらした結果であり、かなり大きな難問である。すでにたどってきた道筋に沿って、ちくはくな展開を考えるだけでは何の変化も期待できない。変革には思いきった飛躍が必要だ。そこで我々は、向こう3～5年間にアフリカへの援助を2倍にすることを提案する。

それには多額の資金が必要になる。だがためらっている場合ではない。いまずく行動を始めれば、20年後には力強く成長するアフリカの姿を見られるだろう。そうすればアジアのように、多くの援助は必要なくなるはずだ。しかしこれをやらなければ、アフリカの多くの子どもたちは、親世代と同じ絶望的な暮らしを送ることになり、事態はさらに悪化しているだろう。

いまずく必要な変化は、次の3つである。第1に、アフリカの統治を継続的に改善すること。第2に、国際社会からの援助を大幅に増やすこと。そして第3に、援助国や機関がアフリカで活動するやりかたを変えること。

統治、公共投資、社会支出という3大改革プログラムの概略はすでに述べた。これらのプログラムを実施するには、年間750億米ドルの費用が必要だと推計されるが、アフリカが単独で負担できる公算はまったくない。アフリカの人びとはすでに、他の低所得国の国民と同等、あるいはそれ以上の税金を所得に応じて払っているが、現状を打破するにはとてもそれでは足りない。ではどうやって、必要な投資や支出をまかなえばよいのか？

ここで我々は2段階のアプローチを提案する。第1段階は、アフリカ各国政府と援助国が、今後3～5年間に目標の半分まで到達する。つまり必要とされる当初資金の3分の1（約125億米ドル）を、アフリカ自身が税収増からまかなう。そして3分の2（250億米ドル）は、援助資金を充てる。進捗状況は逐一評価を行ない、

アフリカ諸国政府の管理・運営能力、および援助提供方式の改善が見られれば、さらに年間250億米ドルの支援を行う。援助額増加分は、国内貯蓄や国内外の投資を含む資金調達源を強化したり、より効率的で透明性の高い公共財政の運営に充てる。

追加援助をこれ以上迅速に提供することは、実際的ではないと思われる。現時点では、アフリカには追加援助を効果的に扱う能力がないからだ。だがこの点をあまり誇張して考える必要はない。2段階アプローチは十分に現実的かつ实际的であり、これ以下の方法ではアフリカ経済にはずみが見つからないだろう。

そもそも援助自体が正しい解決策なのかという疑問の声もあがるとされる。たしかに、支出増加分はアフリカが負担するべきであり、それは不可能ではない。しかし変革を引きおこすに十分な資金はかなりの金額になるため、その多くは豊かな先進諸国に頼らざるを得ない。援助は、信頼できる唯一の資金源なのである。それに第1段階で必要となる250億米ドルは、豊かな国々の所得100ドル当たりわずか10セントに過ぎず、0.1%支出が増えるだけである。

### 援助は効果があるのか？

近年広範囲に行なわれた調査では、統治改革に強力な関与を行なう場合は、援助が効果的だという結果が出ている。援助は教育をもたらす。タンザニアでは2002年に、160万人の子どもの教育費が無料になった。援助は保健医療を充実させる。ウガンダでは2000年以来、貧しい外来患者の数が87%増えた。援助は病気を駆逐する。天然痘対策に使われた1億米ドル強の援助で、天然痘は撲滅した。援助は成長を実現させる。モザンビークは1990年代に12%という驚異的な成長を遂げたが、国民所得のおよそ50%は援助によるものだった。こうした例は枚挙にいとまがない。世界銀行の分析でも、アフリカへの援助プロジェクトは平均収益率が20%を超えるという。

とはいえアフリカ諸国への援助金は、いまだに無秩序で調整が取れておらず、めりはりのないシステムが割りあてられている。誤った援助によって効果が薄れている例もあり、さらに悪い場合になると、援助対象の国の長期発展の可能性すら削いでいる。富裕な国々は独自の思いこみや気まぐれで援助を行ない、対象国の政府が優先している事項を無視することも多い。また援助額も予測ができず、年ごとに40%も変動があったりする。また条件が厳しく、援助国産の製品やサービスしか購入できない「ひもつき援助」もあり、結果的に援助の価値が30%も減じていることもある。ひもつき援助は撤廃しなければならないが、援助パッケージに不必要な条件を付加することは、いまだに行なわれている。援助国は、わずらわしく時間を浪費する会計および監視システムに固執し、受取国のシステムと連動させることを拒絶する。また援助形態が柔軟性に欠け、緊急事態に際して優先順位が変更になっても、資金用途を変更することができない。旱魃や洪水といった天災、また原油価格の高騰や一次産品価格の暴落といった経済的に不測の事態が発生したとき、迅速かつ適切に対応できない。

こうした悪い援助は、そろそろ良い援助に変えていくべきである。しかも改革は断固とした態度で迅速に行なわねばならない。G8およびEU諸国政府は、以下の主要分野でただちに改革に着手してもらいたい。

貸付金ではなく無償資金を増やすこと。さもなければ、アフリカがすでに抱える債務負担がさらに大きくなる。また無償資金ならば、地域組織、地方自治体、宗教団体のように、貸付金がなじまない対象にも援助ができる。

援助は長期的に、予測できる形で行なうこと。アフリカの教育関連支出の80%は教師の給与に使われている。教師に3年、5年、あるいは10年といった期間給与を保証できる当てがないと、政府も教師を要請

し、採用することができない。

援助は、提供国ではなく、アフリカ各国政府が定めた優先順位とシステムに従って割りあてること。すでに統治が確立している国であれば、援助金は政府国庫に直接入れればよい。そうでない場合は、政府を経由するのではなく、地域の各種システムを向上させる形で投入する。

先進諸国は、アフリカ各国政府にすでにのしかかっている負担を減らす方向で、援助方針と提供システムを調整すること。

援助国は、アフリカ各国政府が国際社会の拘束やプロセスにとらわれず、国民のニーズを最優先することを奨励する。援助が効果を発揮するには、恩恵を受けるべき国民に対して説明責任を果たさなければならない。

年間40億米ドルの基金をアフリカ開発銀行につくこと。この基金は、天災や一次産品価格の暴落といった不測の事態が発生したとき、緩衝材の役目を果たす。一次産品の暴落は不公正な国際貿易体制も一因であり、経済の安定性を損ない、国民所得を最高で3%減らす。

### **アフリカは援助をどこまで吸収できるのか？**

さらに重要な問題がある。アフリカでは、道路やダム、学校、診療所のニーズが高いが、1年に建設できる数や、提供できるサービスは限られている。また計画を立案し、予算を確保して実行に移すだけの専門家やマネジャーも充分にいない。そのほかにも、マクロ経済的、制度的、物理的、人的、社会的、文化的、政治的な要因がからんで、アフリカが援助を吸収して効果的に使える額には限界がある。経済学ではこの能力を「吸収能力」と称しているが、援助分析にはこの問題を避けて通ることができず、コミッションでも慎重に検討している。

吸収能力は、基本的に2つの要素に左右される。それはアフリカ域内の統治と、先進世界の援助の質である。すでに述べたことだが、援助国は統治の改善を支援すると同時に、援助の質の向上にも力を入れなければならない。すでにアフリカ域内の統治は改善が進み、援助の質も高くなっており、250億米ドルの追加援助であれば活用できるまでになっている。この流れが今後も続いて、外部からの支援が機能すれば、5年後のアフリカはさらに同額の追加援助を吸収できるものと思われる。

### **追加援助は永遠に続くのか？**

援助は無条件に依存度を高めると恐れる意見もある。だがそれは、経済成長が起らなかった場合にかぎられる。経済が成長すれば、援助はしだいに減少していく。これは世界各地で見られる現象であり、たとえば1960年代に援助を受けていた韓国は、1990年代に入って援助国に立場を転じた。

アフリカでも、ボツワナはかつて援助への依存度が最も高い国のひとつだったが、いまや中所得国へと成長した。多額の外部援助はもはや必要がなくなり、援助国もボツワナへの援助を削減しつつある。ボツワナは、強力な政治指導力と健全な国家運営を通じてこの段階に到達した（ボツワナ政府は、自国の方針や優先順位にそぐわない援助は拒絶することもあった）。極度の貧困状態におかれている人の数も劇的に減少し、高い経済成長率を実現したボツワナは、援助が徐々に必要でなくなることを証明してみせた。

## 債務はどうか？

後ろ向きな援助はアフリカに必要なものではない。それは債務に奉仕する、つまり債務を構成してしまうような資金投入である。サハラ砂漠以南のアフリカ諸国が抱える対外公的債務は、2003年現在で1,850億米ドルである。この重荷は巨大な寄生虫となって、土を耕す男たち、井戸で水を汲む女たち、学校へ通えない子どもたちの背中にとりついていて、債務が大きいと、前進が遅くなる。多額の公的債務を抱えている国は、一般に経済成長率が低い。

現在の経済状況を考えると、アフリカの債務の多くは返済不能である。国際社会はこれまでもこの事実をある程度認識して、債務削減のプログラムを実施してきた。だが、債務返済が不可能な場合には、債務「軽減」は債権国をバランスシートの幻想から解放するだけの意味しかなく、民間投資が阻害され、アフリカ諸国から資金が逃避する事態は続くのである。

そのうえ債務軽減の決定は、その国の債務がどれだけ「持続可能か」ということを考慮して行なわれてきた。経済として機能しながら、どれほど多くの債務を返済できるかということである。だがこれは現実から乖離している。HIPC債務軽減プログラムの厳しい基準に従って、「持続可能な」レベルを達成している国は4か国しかない。

債務軽減の決定は、援助決定に用いられるのと同じ貧困解消基準に従うべきである。すなわち経済成長と、貧しい人の成長参加を促すことで、貧困解消に役立つかどうかを考慮するのである。

サハラ砂漠以南の貧しい国々に必要なものは、できるだけ早く債務の全額免除を実施することだろう。これは、モンテレーおよびカナナスキスで合意されたMDG達成のための資金調達パッケージに含める必要がある。その基準は、積極的に統治改善の努力を続けながら、発展と経済成長、貧困解消をめざす国々に資金を投じるとのことだ。そこで、サハラ砂漠以南のアフリカ低所得国や、現行のスキームから除外された国々を取りこんで、透明性のある債務圧縮をただちに実施する必要がある。多国間および2国間債務も含めて、債務ストックおよび債務返済を最高100%まで帳消しにする。MDG達成のために必要とあれば、多国間債務を100%帳消しにするための資金をただちに投入する。

最後に、債務解消は2015年までに終了させる。さもなければ、帳消しを期待して新たな貸付を受ける危険性が出てくる。

## 資金を集めるために

追加援助の資金を調達する方法はたくさんある。G8およびEU諸国のなかには、国民所得の0.7%を援助に向けるという国連の目標を達成したところもあり、その前例に従って、0.7%目標を達成するべく予定表を発表した国もある。こうして得られる援助予算や、世界的に500億米ドル増加すると思われるが、それを中所得国ではなく、貧しい国々に割りふることが重要である。ことにアフリカは貧しく、世界のなかでまだ成長が始まっていない唯一の地域である。

もちろんそれだけでは不十分である。アフリカに成長のはずみをつけさせるには、さらに多くの支援が必要となる。子どもの教育に投資する、保健医療の水準を引き上げる、インフラストラクチャを整備する、統治を改善し、雇用創出に投資しやすい環境をつくるといった努力は、今日の貧しい人びとを救う有効な手段であると同時に、将来の経済成長のための強力な基盤にもなる。しかもこれらの手段は、成功の可能性を相互に高めてくれるため、総合的に取りくむことで、悪循環どころか相乗効果が期待できる。



しかし長期にわたって、行き当たりばったりで断片的な努力ばかりしていると、相互強化的な効果は失われる。だからこそ次の10年に向けた援助金を、初期段階で大量に投じることが必要なのである。さもないと過去の教訓を学ばなかったことになる。

この前倒しの援助は、目の前の貧困にすばやく対処できるという意味で人道的に正しいが、経済的な意味でも合理的である。投資は、いまずく多額に行なえば、それだけ見返りが大きくなるのが原則である。G8およびEU諸国が援助を前倒しすれば、実効性が発揮できるだけの資金をいまずく配備できる。先進諸国は、「国際開発資金調達制度 (IFF)」をただちに発足させ、アフリカを対象とした段階別援助倍増計画にいまずく参加すべきである。この制度のもとで、援助国は長期的かつ拘束力のある資金提供を行なうことになる。IFFは、先進諸国の関与を一種の担保として債券を発行し、さらに資金を調達する。償還は、援助国が行なう将来の援助を充てる。IFFは、援助国の援助予算を増大させることがない。多くの国、とくに0.7%目標の達成をめざす国が将来のために拠出した追加援助を基盤にしている。また既存システムを利用して、アフリカ政府の予算に直接資金を入れるため、援助組織が2倍に膨れあがることもない。

これを補足する追加アプローチとして、国際的な税金や宝くしを利用して資金を集めるやりかたがある。二酸化炭素排出量に応じた、航空料金への自発的課税がその一例だろう。資金目標額に到達するために、斬新な提案がいくつもなされており、そのなかから具体的かつ現実的な方法を見つける必要がある。

アフリカへの援助を2倍にするという案は、大胆にも思える。しかし実際には、アフリカ大陸に住むすべての人に、1日10セントだけいかに与えるだけである。いま十分な努力を行なわず、効果的な調整もしなければ、世界は永遠にアフリカへの援助プログラムを続けなくてはならないだろう。

## 計画を現実のものにする

コミッションの提言を、世界はどのように実現していけばよいのだろうか？

まず、アフリカの発展はアフリカ人自身が作

アフリカでは、能力を構築して、一般国民への説明責任を果たせるように制度を強化することだ。だがそれには、富裕な国々からの資金援助が欠かせない。

そうした支援を提供する最善の方法は、アフリカ諸国政府の予算に援助資金を組み入れ、支出の優先順位は政府に決めさせることである。直接的な予算支援によって、政府が合意した優先順位の高い発展分野に、援助金を効果的に投入することができる。また政府が負担する追加監視や報告費用も最小限度ですむだろう。援助は長期にわたって予測可能なものでなければならないが、内部事情が急激に変化したときのために、明確な解約条項は設けておく必要がある。

もっともこの方法が効果を発揮するのは、具体的な発展戦略が定まっており、しかも予算システムが透明性のある、開かれたものである場合だけである。そうでない状況では、教育や保健医療といったセクターごとに援助を行なうほうが適切だろう。また統治が整っておらず、セクション単位のアプローチに信頼が置けない場合は、援助機関やその他の非政府組織が実施するプロジェクト単位で援助金を提供するのが望ましい。こうしたプロジェクト支援は草の根レベルで目ざましい変化をもたらすが、長期発展の必須条件である政府内の能力構築には貢献できない。そこで我々は援助国に対し、プロジェクト単位からセクター単位、さらには直接予算支援へと援助のレベルを上げることを奨励する。また援助国は、少なくとも実施するプロジェクトが政府の発展予算面の優先順位に反しないよう慎重に判断する必要がある。政府象徴の能力を改善しようというアフリカ側の努力を無にするようなことがあってはならない。

アフリカの多国間組織もまた支援を必要としている。地域経済コミュニティは、アフリカ連合の「礎石」として大きな可能性を秘めているが、まだ十分な能力が育っておらず、さまざまな危機や摩擦のせいで、長期発展の課題に取りくめないでいる。アフリカ連合やNEPADプログラムと同様、地域経済コミュニティにも国際社会の支援が不可欠だ。アフリカ経済コミッションやアフリカ開発銀行の関係者は、アフリカ随一の金融機関になるというビジョンを確立し、それに向けて前進しなければならない。アフリカの新しい希望である「変革のための計画表」を策定したのは、これらの団体である。

先進世界の機関にも変革が必要である。援助国はいままで以上におたがいの仕事を調整し、さらにアフリカの貧困対策とも歩調を揃えなければならない。世界銀行、IMF、世界貿易機関、国際連合は、アフリカに対する施策を改善する必要がある。

世界銀行は、人材を含む手持ちの資源をもっとアフリカに投入し、貧しい国々には貸付ではなく無償資金を多く提供するべきである。とくに脆弱で不安定な制度しかない国には、人材を多く送りこんだほうがよい。また長期的な援助を行ない、援助の流入が予測できるようにする。さらに、国連の他の機関を含めた他の援助機関と連携を強める。国連機関は、国レベルでの調整に力を入れる。

IMFが発展途上国を手助けする方法は、予算や会計を評価し、その情報を公表することである。それによって政府の説明責任が果たされる。国民はさらに、債務交渉などの外部評価も知ることができる。これによって国の支出に誤った制限をつけることが避けられ、無償資金を貧しい国に適切に割りあてることが可能になる。IMFは組織風土を改革して、より柔軟な対応をするべきである。

世界銀行もIMFも、貧しい国に課す条件を減らし、細部にわたる管理を緩める必要がある。設けるべき条件は、アフリカ諸国の政府が発展と成長、貧困解消の的を絞った政策を実施すること、予算運営において有権者に対して透明性を維持し、説明責任を果たすこと、その2点だけである。困難な決定はあくまで政府に任せるようにすれば、しだいに自発性が現われて、改革が着実に進むだろう。タンザニアのことわざ

にはこうある。「冷たい水に自らつかる者は、冷たさを感じない」

世界貿易機関 (WTO) の交渉では、富裕な国々が大幅に譲歩する場合でも、貧しい国々に求める譲歩は最小限度に留めるべきである。互惠主義は貿易交渉の伝統だが、それではアフリカが直面する大きな障壁を克服する助けにはならない。また貧しい国々には、WTO加盟の条件として、複雑きわまりない協定の受け入れを強制することがあってはならない。次回WTO会合では、これに関する宣言が富裕国首脳からなされるべきである。

世界銀行、IMF、WTOは、以上の点を踏まえたアフリカ戦略を立案し、できれば2005年度年次総会で発表すべきである。WTO戦略は2005年閣僚会議で合意される。これら機関が、関係者およびクライアントへの説明責任を高めることが、何よりも重要である。ひとつの選択肢として、各国への支援内容の質を評価する監視グループの創設が考えられる。これは独立体でも、あるいは被援助国政府と援助国の代表で構成してもよい。ただ、こうした多国籍機関において、アフリカ側に意思決定の発言権を大きく与えることが何よりも重要である。国連の安全保障理事会にアフリカの代表を増やし、世界銀行やIMFの理事会でも発言権を拡大するべきだ。さらにこれら機関の戦略的方向性を、意思決定を行なうカウンスルにゆだね、そのメンバーが加盟国に代わって発言する権限を持って、政治指導者に説明する必要がある。

国際的な金融組織の改革を遂行する責任は、加盟国の政治指導者にある。これらの組織は、もっと開かれて、一般に説明責任を果たせる機関にならねばならない。その手始めとして、IMFおよび世界銀行のトップの座はヨーロッパとアメリカの候補者から選ぶのではなく、もっと開かれた競争を通じて選定すべきである。もし改革が前進しなければ、第二次世界大戦後に創設されたこれらの組織は、ポスト冷戦、ポスト・アパルトヘイト、ポスト9.11の世界のなかでしだいに不適當な存在になると言わざるを得ないだろう。

我々の提言は詳細な青写真を描いているが、それを監視するメカニズムなしではほとんど意味がない。職務を与えられながら、それを遂行する権限を制限されている機関はたくさんある。そこで、これまでの提言にさらに効力を持たせるため、コミッションは計画の実施状況を監視する独立したメカニズムを提案する。このメカニズムは、たとえば国際社会に大きな影響力を持つ2人の人物 (1人はアフリカ人、もう1人は援助コミュニティ代表) が率いて、焦点を絞った簡潔な報告書を作成・公表する。2人の代表者を支える小規模な組織は、既存の国際機関あるいはアフリカ域内機関のなかに設ける。

しかし、いくら提言が具体的で、入念な監視プロセスを用意しても、政治的な意思がなければ何も起こらない。過去を振りかえると、掛け声と実行のあいだに大きな開きがある例ばかりだが、それを縮めるのは政治的意思だけである。それにはG8諸国の国内政策のなかで、アフリカが無視できない課題になることだろう。

それは、議会、メディア、援助機関、教会などの宗教団体、労働組合、海外在住のアフリカ人、実業界の助力があれば実現可能である。また個人の声や、草の根レベルでの活動も、積みかさなれば大きな動きを起こせるだろう。ジュビリー2000キャンペーンはそのことを証明した。貧しい国々の債務を免除するよう求めるこの運動は、わずか2人が始めたものだが、世界各地で計100万人の大行進へと発展した。先進世界の各国政府はその声に耳を傾けざるを得なくなり、1,000億米ドル相当の2国間債務が帳消しになったのである。

今年の「行動のための地球規模の呼びかけ (貧困を過去の歴史にしよう)」キャンペーンは、その意味でもとても重要である。2005年は、多国間債務の残りがすべて帳消しになる年にしたいと我々は考える。この

キャンペーンは2月にロンドンで開始されたが、このときネルソン・マンデラはトラファルガー広場の群集にこう呼びかけた。新しい世紀に入ったいまでも、世界で最も貧しい国では、大勢の人びとが貧困という牢獄に入れられ、鎖でつながれて奴隷にされている。彼らを解放する 때가来た」

自国の政治家たちに必要な決定をさせるには、こうした義憤の感情に訴えるしかない。そして今度こそ、最後まで前進をやめないことだ。

### 守られなかった約束と踏みにじられた機会

このコミッションが提案するような大がかりな行動プログラムを策定すると、あることを痛感しないではない。それは、アフリカと先進世界の関係である。両者の関係は、希望が掲げられては打ちこわされた歴史——守られなかった約束と踏みにじられた機会の歴史なのである。だが、アフリカ諸国の指導者たちに責任がないわけではない。アフリカもまた、努力を怠ってきた。国家予算の15%を保健医療に投じるという約束は、いまだ実現していないし、男女平等への包括的な取り組みも実行に移されていない。それでも豊かな先進世界の指導者たちが高々と掲げたまま、実行されていない試みを並べてみると、恥ずかしさを覚えずにはいられない。

「すべての人に教育を」という約束にしても、HIVおよびAIDSの対策にしても、必要な資金が提供されていない。腐敗追放をめざす試みは承認を受けられず、実現しなかった。大規模な残虐行為が起こるたびに、世界は「二度と起こさない」と誓うが、小火器取引には見て見ぬ振りである。

多国籍企業の行動規範は、単なるPR手段に過ぎない。貿易上の規則は、腹立たしさを覚えるような運用がなされる。援助の約束は、実現不可能な目標という扱いである。債務帳消しのスキームには、手に負えない制限が課せられる。富裕な国々は、国際会議の席で善意の約束をいくつも取りつけるが、あとになってその約束は無理だとか、予定通りに実行できないと言う。何度となぐ設定しなおされ、変更される目標は、先進諸国がやれなかったことに弁解の余地を与えるだけになっている。こうして約束と現実の距離は、少しも縮まらなかった。

今日、国際社会はまたも大きな約束を掲げている。5年前、ニューヨークに世界各国の政府、国際機関の指導者が集まり、「ミレニアム宣言」という歴史的な宣言に署名した。これは、現代の最大の過ちを正すために人類が力をあわせて努力するというものである。そして、2015年までにすべての子どもが学校に通えるようにし、避けられる乳幼児の死を未然に防ぎ、貧困を半減させるという壮大なミレニアム発展目標が設定された。

しかしこの崇高な目標も後退しつつある。必要な資金源を見つけることが明言され、2002年のモンテレー開発資金国際会議で協力方法の刷新が決まったにもかかわらず、アフリカはすべての目標において達成からはほど遠い状況にある。国連ミレニアム・プロジェクトの報告書「開発への投資」が2005年1月に刊行されたが、それを見ると、いかに目標から遠いかがははっきりわかる。

現在の予測では、貧困の半減が実現するのは2015年ではなく2150年となっており、実に135年の遅れが出ている。忍耐が必要なことはアフリカ人も承知しているが、135年ではとても待てと言うことはできない。必要な薬が存在しているにもかかわらず、アフリカの子どもたちが次々と死んでいく現在、135年という時間は正義が行なわれるのを待つには長すぎる。

コミッショナーのひとりで、イギリス蔵相のゴードン・ブラウンの言葉を借りれば、ミレニアム・プロジェクト

は「富者と貧者のあいだで結ばれた、最大の信頼の絆」ということになる。だが貧者との約束は、とりわけ果たされるべきである。マーティン・ルーサー・キングが言ったように、国際社会の正義に出された小切手は、「残高不足」と書いて突きかえされてはいけない。我々がいま直面している危険は、富者と貧者が結んだ最大の信頼の絆が、富者による最大の裏切りへと姿を変えようとしていることである。

だがミレニアム・プロジェクトの約束がまちがっているわけではないし、関与することが非現実的で不必要だというわけでもない。問題は約束を果たす手段を開発するのが、あまりに遅いことである。充分に関与するには、強力で緊急の行動が求められる。アフリカ・コミッションの行動プログラムは、アフリカの統治とインフラストラクチャを改善し、債務を大幅に削減し、貧困を半減させて貿易機会を増やすために援助を倍増させることを提案しているが、これにはいずれも実現のための現実的な方法がある。そうした実現性のあるプログラムなしでは、ミレニアム・プロジェクトもまた崇高な目標だけで終わってしまうだろう。そしてアフリカは、コミッションの議長の表現を借りるなら

「世界の良心についた傷跡」になるだろう。

### なぜやらないのか？

我々は野心に走りすぎて、現実から乖離しているという意見もあるだろう。全体像の把握ならすでに行なわれているという指摘もあるかもしれない。1970年代後半、プラント委員会は7年の歳月をかけて世界の貧困問題を分析した。「南と北」と題された委員会報告書は、第三世界諸国をグローバル経済に統合するために、世界経済システムが行なうべき数々の改革を提示していた。その後起こった変化は断片的でしかなかったが、この種の試みはかならずそうなる運命というわけではない。第二次世界大戦後にマーシャル・プランが発表されたときも、人びとは冷笑したものだ。1948年、アメリカのマーシャル国務長官は荒廃したヨーロッパの現状を目の当たりにして、広範囲な再建計画を提案した。マーシャルは、最初は緊急援助という狭い範囲だけ想定していたが、すぐにもっと深いレベルで社会的・経済的課題に取りくまねばならないと判断した。

その結果、世界で最も裕福な国　アメリカ合衆国　が、国民所得の1%を4年間にわたって拠出し、戦後の荒廃したヨーロッパ復興に充てることに同意した。その後豊かな国はさらに富み、いま我々が第1段階として提案している年間250億米ドルの援助額は、豊かな国々の国民所得のわずか0.1%に過ぎない。この援助金は、マーシャル・プランのときと同様、幅広い分野で同時に行動を起こすために使われなくてはならない。そしてマーシャル・プランは効果をあげたことを忘れてはならない。

アフリカの要求は明確である。アフリカが必要としているのは、質の高い統治であり、国家が国を運営していく能力を構築することである。平和を実現し、政治的・経済的安定を手に入れて、成長できる環境をつくりたい。それも貧しい人びとが参加できる形で。インフラストラクチャや、保健医療、教育システムに投資して、健康で技能を持つ労働力を育て、国民を幸福で満たされた状態にしたい。富裕な国々がいま設定している条件よりも、もっと公正な形で貿易を増やしたい。債務を帳消しにしてもらいたい。現状よりも質の高い援助が欲しい。援助の額を2倍にしてほしい。

このように多岐に渡る分野で、足並みを揃えながら同時に行動を起こさないかぎり、アフリカの経済再生は、たとえ始まったとしても不完全なまま終わるだろう。しかし、我々が提言するような「大きなひと押し」をすれば、多くの人が考えているより早く状況は改善し、アフリカは自分の足で立てるばかりか、遅れている地域に援助までできるようになる。

こうした努力のすべてにおいて、主導権を握るのはアフリカである。だが豊かな世界からの多大な支援も必要である。先進世界はより多くのものを提供すると同時に、国際貿易、債務解消、さらに国際機関へのアフリカの参加などに関しては、自らの行動も変えなくてはならない。

豊かな世界はなぜためらっているのだろうか？ ひとつには、自己利益を考えるからだ。アフリカの情勢が安定して、経済が成長しはじめたら、世界が物品やサービス売りこめる数億人規模の市場が出現する。アフリカは欠乏の場所から、輝かしい機会の場所に変身する可能性を秘めている。さらに、安定した資源供給地にもなるだろう。アフリカは、世界の石油資源の7%を保有し、2000年には世界の石油輸出の11%を占めていた。2015年には、アメリカが輸入する原油の25%が西アフリカ産になるだろう。豊かな天然資源は、伝統的な一次産品だけに留まらない。携帯電話に欠かせない鉱石コルタンの資源も豊富である。世界が変化し、成長するにつれて、アフリカの天然資源はますます世界の繁栄に不可欠なものとなるだろう。

しかし、もし不安定で経済が停滞した状態が続くようであれば、アフリカ人だけでなく、世界全体に悪影響を及ぼすことになる。合法・非合法を問わず住民の流出が止まらなくなるだろう。病気の蔓延を食い止められず、数えきれないほどの子どもや大人が生命を落とす。またグローバル化の時代にあって、アフリカは世界にとって病気の巣になるだろう。

さらに、2001年9月11日の事件が如実に示すように、アフリカの国々が行きつまずき、深い恨みが積もると大陸内で紛争の火種が発生し、それが国際的なテロや犯罪にまで広がりがねない。事実、アルカイダとつながっている集団の下部組織は、ケニアやエチオピア、ソマリア、スーダンで活動していると考えられ、東アフリカではすでにテロ攻撃も起きている。アルカイダによる最初の破壊活動は、ナイロビとダルエスサラームにあるアメリカ大使館の爆破だった。また、アルジェリア、モロッコ、マリなど、北アフリカと西アフリカのテロリスト集団が連携を強めていることも懸念のひとつである。これらのテロリスト集団は、政府が無力なのをいいことに姿を隠して陰謀をたくらみ、アフリカ域内の安全と繁栄を脅かしている。すでに多くのアフリカ人が攻撃で死亡し、観光をはじめとする投資が逃避する結果になっている。こうした集団は、国際社会全体の脅威でもある。

だがコミッションは、私たちをもっと深いところから動かす何かがあるはずだと考える。共通のニーズや運命というだけではない、もっと大きくて崇高な何かがある。このレポートのタイトルにあるように、私たちの共通の利害は、私たちの人間性が決めるのである。

これに関しては、コミッショナーがそれぞれの言葉で語っている。議長であるイギリスのトニー・ブレア首相は「人間性の共通の絆を認識する」重要性に触れた。活動家でミュージシャンのボブ・ゲルドフはこう語る。「共感と人間性の輪を広げて、すさまじい轟音を乗り越え、向こう側にいる人間に手を触れる」エチオピアのメレス・ゼナウイ首相は「連帯」という言葉を使う。あいまいな同情ではなく、共通の善に向かって全員が力を注いでいこうという断固たる決意のことである。なぜなら、善を実現する責任はひとりひとりにあるからだ。

それは、見知らぬ人間の情けだけでは実現しない。慈善を脱却していかに正義に至るかということでもある。ズルーをはじめとするバントゥー諸語で言う「ウブントゥ」とは、地域社会のなかで、各人のアイデンティティがほかの仲間のアイデンティティと密接に結びついていることを意味する。「私は、我々みんなであるからゆえに、私である」ということだ。グローバル化の進む世界のなかでは、ウブントゥの感覚は世界全体に広げなくてはならないだろう。市場がグローバルになればなるほど、連帯の文化によってバランス



## 能力構築に投資する

・全アフリカの組織や地域組織、またアフリカ・ピアレビュー・メカニズムなどのプログラムを強化する努力に対し、先進諸国は、強力な政治的・経済的支援を提供する。

・アフリカ各国政府は、包括的な能力構築戦略を策定する。援助国はその戦略に投資し、自国の優先順位や手順ではなく、戦略に完全に歩調を揃えた努力を行なう。

・アフリカに欠けているのは、行政能力や専門能力を改善するうえで重要な役割を果たす専門職の存在だ。国際社会は2005年から10年間、毎年5億米ドルを拠出して、アフリカの高等教育制度の再生を図る。また10年間に最高30億米ドルを投じて、アフリカ技術研究所など、科学技術分野の卓越した研究拠点を設立する。

## 説明責任と透明性を高める

・先進国および発展途上国の議会が手を組んで、汎アフリカ議会を設立するなど、アフリカにおける議会制度の強化をめざす。

・政府の支援を得ながら、独立系のメディア機関、公共放送機関、市民団体、民間セクターがアフリカ内外でコンソーシアムを設立し、アフリカのメディア発展のために資金と専門知識を提供する。

・先進国の政府、企業の株主、それに消費者は、発展途上国で活動する企業に透明性を高め、国際的な行動規範や行動基準を順守するよう圧力をかける。

・国際社会は、資源産業からの資金の透明化（EITI）」のようなスキームを政治的・資金的に強力に支援し、政府に支払われる、また政府が支払う金の透明性を高めると同時に、豊かな資源を持つアフリカ諸国にスキーム受け入れを奨励する。EIT実施を確認する手段と基準をつくり、EITマルチドナー信託基金への拠出を通じて、公務員のみならず市民団体の能力構築を支援および資金供給を行う。

・EITIのような透明性の原理を他の天然資源セクター（森林や漁業など）にも拡大する。

・木材輸入国は、違法に獲得した森林製品を取引していないことを確認し、法的に供給源が明示された木材や製品のみを調達するようにする。

## 腐敗と戦う

腐敗は、アフリカ諸国の指導者が戦わねばならない制度的な難問である。政治指導者は、経済と社会のあらゆるレベルで腐敗と戦う政治的意思を新たにしなければならない。すでに多くのアフリカ諸国がこの課題に取り組みしており、政府による透明性を高める努力もそれを後押ししている。だが腐敗をなくすには、賄賂を贈る側だけでなく、受け取る側も取りしまらなくてはならない。

・先進諸国は、公的輸出信用機関（ECA）の透明性を高め、発展途上国で展開するプロジェクト支援において、より高い基準の透明性を要求する。それと同時に、工業化諸国の集まりであるOECD加盟国が合意した、「賄賂および公的支援輸出信用に関する行動宣言」を完全に実施しなければならない。

・重要な金融センターを持つ国や地域は、違法に獲得したステートファンドや資産を送還するうえで、必要



な法的・行政的手段を緊急に採用するべきである。G8諸国には2005年に具体的な関与を行ない、2006年には送還した総額を含めて進捗状況を報告することを要請する。

・すべての国は、2005年中に国連腐敗防止条約を批准し、実行すること。またアフリカおよび先進世界の両方において、特に建設とエンジニアリングの分野で透明性の高い調達方針を採用する。

### **情報システムを強化する**

・根拠のある政策を立案し、効果的に実行するには、質の高い情報が欠かせない。援助国は、アフリカが統計データを収集・分析するシステムを改善し、最低限受け入れられる基準を満たすために、追加援助を行なうべきである。(追加額は年間およそ6,000万米ドル。)

### **B: 平和と安全に関する提言**

生命と安全が保障されることは、人権の最も基本的なものである。紛争防止のための投資を増やさないと、アフリカは人びとが求める発展を加速させることができない。紛争解決の責任はアフリカ人自身が負うべきだが、先進世界の側も紛争防止を強化するためにできることがたくさんある。発展への投資は、すなわち平和と安全への投資である。

### **紛争の原因をなくし、調整能力を構築する**

・紛争を減らすための援助を効果あるものにするには、すべての援助国、国際金融制度、そして国際連合が暴力紛争リスク軽減の評価を活用し、国や地域を対象にした支援戦略を策定し、安全を確かなものにする必要がある。

・優先順位で言うならば、国際社会は2006年までに武器貿易条約 (ATT) の交渉を開始する。

・また国際社会は、領土内および領土外の武器ブローカー活動について、より効果的で法的拘束力のある協定を採択し、武器取引の監視と遂行に関する共通基準を設けるべきである。こうした協定は、包括的ATTに統合することも可能である。

・戦争資金となる天然資源取引を迅速に取りしめるために、国際社会は次のことを行なう。

・「紛争資源」の共通定義について合意し、国連を通して世界的に承認を受ける。

・国連に専門家パネルを常設して、天然資源と武力紛争の関係を監視し、制裁を実施する。専門家パネルは、国連安全保障理事会に対して、強制的手段を提言する権限を持つ。

・OECD加盟国は、紛争危険地域で操業する企業のための、明確で総合的なガイドラインを策定し、それを完全に実行する。そのガイドラインは、OECDの多国籍企業に関するガイドラインに組みこむ。

### **地域と世界で紛争を予防し、解決する能力を構築する**

国際社会は、アフリカの平和維持能力を強化するために、人材育成や物流支援といった既存の努力をさらに続ける。またそれだけに留まらず、より効果的な防止策や、紛争解決のための非軍事的手段への投資を増やすべきである。

・アフリカ連合が、武力紛争を効果的かつ迅速に防ぎ、解決するために、援助国は2005年から、アフリカ

連合の平和基金の少なくとも50%を負担する必要がある。そしてアフリカ連合が財政面の説明責任を果たせる場合には、この拠出金は可能なかぎり用途を指定せず、年間ベースで提供する。アフリカの地域経済社会に直接資金を投入する場合も、必要な調整を行ない、できるだけ用途を指定しないことが望ましい。

・国連と地域組織は2005年中に、それぞれの責任と役割を明確化し、紛争予防と解決のための行動基準を定めなくてはならない。それと同時に、実効性のある協調メカニズムも確立する。

・国連安全保障理事会は2005年中に、脅威・挑戦・変革に関する高官級パネルが提案した国連平和構築コミッションを設立する。このコミッションは、武力紛争の防止、紛争後の再建調整に権限を発揮するために必要な力と資源を有する。

### **紛争後の平和構築**

紛争後の平和構築の調整活動については、国連平和構築コミッションを支援するだけでなく、次の手段を提案する。

・援助国はアフリカで紛争が終結した国々において、遅れを急速に解消するべく資金を提供し、国際金融機関から早期に融資を得られるようにする。また援助の質に関するこのレポートの提言に合わせて、紛争終結国の再建ニーズを満たすだけの、長期的で信頼できる無償資金の提供も行なう。

## **C: 取りのこされる人を出さないための提言**

### **人材への投資**

教育、保健医療、社会保護の分野では、慢性的に財源不足の状態が長年続いてきた。この流れを逆転させるには、投入する資金を大幅に増やす以外にない。

新たに投入される多額の資金を効果的に使うには、目標達成のための包括的な計画を立案し、その結果を監視することが重要である。そのためにアフリカ各国政府は、統治を強化し、意思決定に一般国民や地域社会を参加させる必要がある。そして国際社会は、すでに行なった約束を果たすことが重要だ。アフリカ諸国政府と海外の援助国は、すべての人に機会が与えられるよう努力しなければならない。

### **教育**

・援助国とアフリカ各国政府は、すべての人に教育を提供する目標を達成し、アフリカのすべての子どもを学校に通わせるために努力する。援助国が年間70～80億米ドルの追加拠出を行なういっぽう、アフリカ各国政府は質の高い教育を行なうための包括的な計画を立案する。

・アフリカ諸国政府は、国家計画のなかで、男の子のみならず女の子も学校に通わせるために、資源を適切に配分する。そこで発生する追加コストは、援助国が負担する。

・アフリカ諸国政府は、基本教育の授業料を免除とする。そのコストを政府が自力で負担できるようになるまでは、援助国が支援する。

・質の高い教育を提供するために、アフリカ諸国政府は教師の養成と人材の保持、専門技能育成に投資する必要がある。教師と生徒の比率は、基本教育で1対40以下に抑えるべきである。そして援助国は、これを可能にするために長期的に信頼できる資金援助を行なう。

現代アフリカに適した教育を行なうために、援助国は地域ネットワークに資金を援助し、あらゆるレベルで適切なカリキュラムを組む政府の試みを後押しする。

## 保健医療

・アフリカ各国政府は、公的な保健医療サービスを実現するシステムを再建しなければならない。援助国はそのために、アフリカ連合のNEPADプログラムが実施する保健医療戦略および初期行動プログラムに5年間で70億米ドルを提供する。

・援助国とアフリカ各国政府は、2015年までに保健医療従事者を100万人増やす目標を実現するために、人材育成とその維持に早急に投資を行なう。

・アフリカ諸国政府は、年間国家予算の15%を保健医療に当てる目標を達成し、保健医療サービスの効果的な提供戦略を立案する。援助国はそうした戦略を支援し、ただちに援助額を年間100億米ドル増額し、2015年までにその額を200億米ドルまで引き上げる。この支援は主に国家予算を通じて行なう。

- アフリカ諸国政府は改革の一環として、基本的な保健医療を無料とする。また援助国は、アフリカ諸国がそのコストを自力で引き上げられるようになるまで、長期にわたり財政的な不足分を補う。
- 援助国は「AIDS、結核、マラリア撲滅のためのグローバルファンド」に全面的に資金を提供する。
- 援助国は世界予防接種資金ファシリティを通じて、「ワクチンと予防接種のための世界同盟(GAVI)」への十分な資金提供を行なう。また2005年にポリオを撲滅するために、ポリオ撲滅イニシアティブへの関与を行なう。
- 結核とHIVの治療を総合的に行なうという世界保健機関の2つの病気、1人の患者 戦略に支援を行なう。
- アフリカ諸国政府と援助国は、すべての妊婦と子どもが長期防虫処理を施した蚊帳を使い、効果的なマラリア薬を投与されるよう共に努力を続ける。
- 援助国は、寄生虫性疾病および微量栄養素欠乏の治療と予防のために、適切な資金援助を行なう。各国政府と世界的な保健医療機関が協力して、2006年までにこの活動を保健医療キャンペーンに組みこむ。
- アフリカ諸国政府は、性と生殖に関する男女の権利を促進するうえで、強力なリーダーシップを発揮する必要がある。そして援助国は、性と生殖の保健医療において世界共通のサービスを提供するよう、可能なかぎり協力する。
- 援助国はアフリカのニーズに合った保健医療を研究し、開発するための奨励策を実施する。また医薬品の事前購入協定を定める。地域経済社会が調整し、世界的な保健医療パートナーシップと協調しながら、アフリカが主導で行なう研究活動への直接資金を増額する。

## 上下水道

・上水道と下水設備への援助は減る傾向にあったが、援助国は2005年からこの流れを逆転させなくてはならない。「アフリカ・ウォーター・ビジョン」を達成し、安全な飲み水と下水設備が得られない人の割合を2015年までに75%削減するというアフリカ各国政府の努力を後押しする。G8諸国は2007年までに、2003年に合意した「G8ウォーター・アクション・プラン」の実施状況について報告する。

## HIVとAIDS

・国際社会のHIVとAIDSへの対応はばらつきがある。2005年にはその足並みを揃え、世界的な合意に達するべきである。そして、男性と女性、さらに若年層の力関係まで考慮に入れるアフリカ各国政府の大胆かつ包括的な戦略を支援する。

・UNGASSの「HIVとAIDSに関する努力宣言」に従って、アフリカ各国政府と国際社会は協力しあい、人びとが予防と治療と看病を受ける権利を早急に実現しなければならない。援助国は今後5年間、拠出額を最低でも年額100億米ドル増やし、この緊急のニーズに応える。

## 最も弱い人を守る

・アフリカ各国政府は、孤児や心身ともに傷つきやすい子どもたちを保護するために、親族や地域社会を支援する戦略を立てなくてはならない。援助国もこの努力に長期に関与し、いますく年間20億米ドルの資金提供を行ない、さらに2015年までに年間50～60億米ドルに援助額を引きあげる。

- 援助国はアフリカ連合のNEPADプログラムを支援して、権利と参加の枠組みをつくり、各国が2007年までに社会保護戦略を立てる後押しをする。
- 援助国とアフリカ各国政府は、国連の「孤児および心身ともに傷つきやすい子どもたちの保護、ケア、支援のための枠組み」を批准し、実行に移す。
- 援助国とアフリカ各国政府は、汎アフリカ組織の予算に直接的な支援を行ない、女性と子どもの権利を守る活動を支える。

## D: 経済成長と貧困緩和に関する提言

飛躍的な経済成長　それも、貧しい人びとが参加できる形で　を実現しないかぎり、アフリカの貧困は悪化するだけである。経済成長には、除外される人をひとりとして出すべきではない。政策立案者は、政策が貧しい人びとに及ぼす影響をつねに考慮する必要がある。ここで示した提案のパッケージは、サハラ砂漠以南のアフリカ諸国が、2010年までに7%の成長率を達成し、維持することを可能にするものだ。さらに成長が生まだす機会には、貧しい人びとも参加できるようになる。その結果、所得格差が縮まることになり、成長が貧困に及ぼす影響を緩和することができる。

我々の提案は大きく2種類に分けられる。ひとつは、主として成長促進に関係するものだ。成長を加速し、貧困を大幅に減らすには、インフラストラクチャや農業、都市開発に多大な投資を必要とする。投資を促すための環境づくりも求められるし、環境や気候の変化を考慮した政策も立てなければならない。成長の牽引役は民間セクターだが、そのための条件を整えるのは政府の仕事であり、両者の強力なパートナーシップが課題となる。

もうひとつは、貧しい人びとを成長に参加させるための提案である。中小事業の成長の鍵を握るのは女性であり、ここでの提案は、女性の機会を増やし、権利を拡大することに力点を置いている。また若者は雇用機会を求めている。こうした分野では、実業界もまた重要な役目を果たすことができる。

## 成長を促進する

アフリカは、インフラストラクチャの投資に年間200億米ドルの追加資金が必要だ。それをまかなうために、先進諸国は2010年まで毎年100億米ドルを拠出し、結果したいではさらに5年間、毎年200億米ドルを出す。この資金は、アフリカの国や地域、都市や地方で優先されるべきインフラストラクチャ、すなわち地方の道路やスラムの改善、情報通信技術の充実に使われる。さらには地域の統合や、世界市場参入を可能にするためのインフラストラクチャの整備にも振りむけられる。

アフリカ各国政府は、国民に起業家精神を發揮させなくてはならない。そのために援助国政府と民間セクターは、アフリカ連合のNEPADプログラムが提案する投資環境ファシリティのもとで、それぞれの努力を協調させる必要がある。援助国と民間セクターがビジネスを阻む障壁を確認し、克服するためには、7年間に5億5,000万米ドルが必要になる。さらに先進諸国は、公的なリスク引き受け機関である「多数国間投資保証機関」に資金を提供して、国内外の投資家が、紛争解決後のアフリカ諸国に投資をしやすくする。こうした支援は、サハラ砂漠以南のアフリカ諸国の国内投資家にも拡大する。

農業および地域開発を促進する幅広い手段の一環として、アフリカは2015年までに、灌漑されている耕作可能な土地面積を2倍にする。援助国もこれを支援するが、当初は2010年までに援助額を50%増額して、小規模な灌漑に力を入れる。投資環境を改善することも、手段のひとつである。地方のインフラストラクチャを整備し、新しい農業技術を研究・普及させること、とくに女性に関して、土地の保有権や所有権を確保すること、小都市に投資をして地方や地域の市場を拡大することもこの試みに含まれる。

## 貧しい人びとを成長に参加させる

先進諸国は、小規模事業の発展を促す民間セクターの試みを支援するために、1億米ドルの「アフリカ事業チャレンジ基金」を設立し、中小事業者の市場アクセスを改善する。この基金は、金融および非金融セクターの新しいパートナーシップを育て、若年層の雇用を増やし、女性の起業活動を盛んにするというアフリカ連合の目標に貢献する。

アフリカ各国政府は、成長政策のなかで男女を問わず若年層の雇用を促進しなければならない。そして援助国は、アフリカ各国政府がアフリカ連合の批准による若年者雇用ネットワークを通じて、雇用の行動計画を策定し、実施するのを支援する。

## ビジネスの役割を高める

国内と国際とを問わず、ビジネス社会のありかたを根本的に変えて、アフリカの発展プロセスに関与することをコミッションは求めている。企業は、社会的・環境的に望ましい行動基準に調印しなければならない。それには、腐敗防止や透明性向上、貧困をなくすための協調行動——援助国、政府、労働組合などの市民団体とのパートナーシップ——に関するものも含まれる。先進諸国はその努力を支えるために、国連開発計画が「持続可能な成長を遂げるビジネス」と名づけた各地域内の試みを支援する。援助国と政府は、民間セクターとの効果的なパートナーシップを確立するべきである。

## 環境と気候の変化

アフリカ連合NEPADプログラムの環境イニシアティブを支援するために、援助国はすべてのプログラム

において環境面への配慮を強化するべきである。援助国政府と、世界銀行や国連環境プログラム (UNEP)、国連開発計画 (UNDP) などの国際機関は、アフリカ政府が実施する貧困解消戦略に、環境面の持続可能性を含めるよう後押しする。それには、環境パフォーマンスの監視指標も含まれる。

先進諸国は、グローバル市場に刺激を与え、発展途上国でよりクリーンなエネルギーの新技术を利用するために、そうした技術の幅広い活用を目標に定める。援助国は、2国間支援を通じた気候観測ネットワークを改善し、援助国とアフリカの研究機関が協力する能力構築プログラムを設ける。2008年からは、援助国は気候変動と気象変化といったリスク要因を、プロジェクトの主要項目として立案と評価に組み入れる。さらに援助国は、アフリカ諸国が気象変化のリスクや影響に適應するための資金提供にも応じるべきである。

## E: 貿易に関する提言

成長を促進するには、貿易を拡大することが不可欠である。世界貿易に占めるアフリカのシェアは、20年前の6%から2%にまで落ちこんでおり、アフリカは他国に大きく遅れをとっている。この状況を打破し、諸外国に追いつくためには、困難な課題を克服しなければならない。アフリカ各国政府はそのプロセスを推進し、自国の貿易方針を確立する必要がある。そのために、アフリカ諸国および国際社会が歩調を揃えて取りくむべき主な分野は3つある。まず、貿易能力を構築するためのアフリカ主導の戦略を支援すること。次に、ドーハ・ラウンドを通じて先進世界の貿易障壁を取りはらうこと。そして、アフリカが新しい貿易体制に適應するために、移行支援を行なうことである。

### アフリカの貿易能力を改善する

・アフリカは貿易能力を向上させる必要がある。それにはアフリカの国どうしに存在する域内貿易障壁を撤廃しなければならない。関税をはじめとする各種規制の改革など、貿易促進策も鍵を握る。さらに地域内の統合と協力を進めて、経済効率を大幅に高める努力も必要だ。これらの努力は、比較的 low コストで、容易に実現できる。

・アフリカは、海外からの大がかりな援助の後押しを受けながら、農家や企業を取りまく経済環境を改善し、貿易競争力を伸ばすことが重要だ。インフラストラクチャへの支出も、輸送や通信に相当分を割りあてて、コストを抑える必要がある。

### 先進世界の市場へのアクセスを高める

・先進諸国は2005年12月に香港で開かれるWTO会合で、発展問題をドーハ・ラウンドの最優先課題にすることを決定する。ドーハ・ラウンドは、アフリカおよび他の発展途上国で早々に成果を出すために、2006年末までに結論を出さねばならない。

・富裕な国々は、健全な貿易を歪める綿花および砂糖への補助金をただちに廃止する。さらに2010年の香港会議までに、すべての輸出補助金と貿易を歪める農業補助金を廃止する。ドーハ・ラウンドの結論に従って、2015年までにすべての関税を段階的に減らしてゼロにするとともに、非関税障壁も緩和する。これによってむだな支出を大幅に削減し、自国民のみならず、アフリカなどの発展途上国に巨額の援助を提供できる。

・高所得の発展途上国は、アフリカとの貿易において関税を引き下げ、その他の障壁を緩和する。

・ヨーロッパが現在アフリカと交渉している新貿易協定を含め、貿易に関する話しあいで発展問題を最優

先課題とすることが重要だが、そこでは互恵的な要求は最小限に留め、貿易や援助の条件としてアフリカに自由化を強制してはならない。アフリカ各国は、貧困解消計画や発展計画をにらみつつ、貿易改革を自国のペースとやりかたで進めることができる。発展途上国が、貿易能力を構築し、より開かれた市場に対応できるようにするための追加金融支援が必要である。

・アフリカをはじめとする発展途上国がより良く活動するために、発展問題の評価に従って、法的議論にも頼りつつ「特別かつ異なる待遇」を採る必要がある。たとえば互恵主義の要求を減らし、発展問題を最優先にするためには、関税と貿易に関する一般協定 (GATT) の第24項の見直しが有効だろう。

・アフリカは先進国の製品基準を満たすことを希望しているが、そのためのコストをまかなうのは容易ではない。先進諸国は製品基準を定める際に、それが貿易障壁となる可能性を最小限度に抑え、アフリカ諸国への支援とするために、影響評価などの判定試験を実施する。

### 新しい貿易体制への適応を促進する

アフリカの貿易能力を育て、ドーハ・ラウンドで定めた改革を実現するには時間がかかる。それまでの期間、アフリカが確実に前進するためには、移行支援が必要になるだろう。

・先進諸国は、サハラ砂漠以南の低所得国からの輸出品に対してすべての障壁を撤廃し、割り当てを拡大して免税措置を実施する。これは、先進諸国にかかるコストがきわめて少ない方法である。またアフリカの輸出業者を阻害する形になっている原産地規則の適用をやめて、アフリカが世界中から原材料を調達できるようにし、加工に最小限の10%上乘せすることのみを要求する。ヨーロッパとアフリカが結ぶ新貿易協定は、この点を早急に取りきめる必要がある。すべての先進国が、サハラ砂漠以南の低所得国からの輸出品割り当てを拡大し、免税措置を実施したら、低所得国の年間国民所得は最高50億米ドル増加するだろう。

・また富裕な国々は、アフリカ経済がより開かれたグローバルな経済体制に適応して、貧しい人びとに恩恵を与え、不利益な影響を排除するように手を貸すべきである。

### F: 資源に関する提言

アフリカの成長を促進し、ミレニアム・プロジェクトが掲げた目標に向かって確実に前進するには、サハラ砂漠以南のアフリカ諸国に対する海外援助の量と質を思いきって変えなければならない。これらの国々への支援は、今後3～5年間に年額250億米ドル増やす必要がある。さらに、援助国の支援行動も内容を大きく変更し、アフリカ諸国の統治改善も引きつづき行なう必要がある。こうした条件が整って初めて、増額した援助金は有効に使われるだろう。追加援助の資金調達には、国際開発資金調達制度 (IFF) の即時発足など、さまざまな方法がある。

### 援助の質を高める

・援助の質を向上させるために、OECD開発閣僚とアフリカ諸国蔵相のあいだで、年1回話し合いの場を設ける。それには市民団体や国際組織の代表も出席する。この席では、援助分配基準を検討して、中所得国と低所得国の配分など、より良い割り当ての提案を行なう。統治能力が弱く、制度が整っていない国では、国のシステムや長期的な持続可能性を損なわないよう配慮しながら、適切な経路を通じて適切かつ効果的に援助が届くよう努める。

・援助はひもつきでなく、予測性が高く、調和がとれていて、受けとる国の意思決定および予算システムと

連動していなければならない。また関与期間は、目的に応じて変える。たとえばインフラストラクチャや公的支出への援助は、技術支援のための援助より長期にわたるべきである。

・アフリカへの援助は、基本的に無償資金の形をとる。

・海外支援への政策的条件付加は極力避ける。また相互の説明責任を強化し、実施状況を監視する手段を確立する。国際的な金融機関および援助国の活動は、国際的な行動規範の徹底や、報告の重荷を軽減する方向に働くべきで、アフリカ諸国の各種制度や説明責任を損ねることがあってはならない。

・援助国は、アフリカ諸国が一次産品関連の変動や天災による問題に自力で取りくめるよう協力する。

### **援助の量を増やす**

・サハラ砂漠以南のアフリカ諸国への援助額を倍にする。具体的には、向こう3～5年間で年額250億米ドルを追加して、経済成長や統治改善で得られる歳入に上乘せする。期末の進捗状況評価に基づいて、援助の質が向上し、統治が改善されれば、さらに年額250億米ドルを追加する。

### **債務帳消し**

・サハラ砂漠以南の貧しいアフリカ諸国に関しては、できるだけ早く債務の100%帳消しを行なうべきである。これはモンテレーおよびカナナスキスで約束されたように、ミレニアム・プロジェクト目標達成のための資金提供パッケージの一環とする。重要なのは、統治改善に積極的に努力している国が、発展や経済成長、貧困解消するために資金を使うことである。

・したがって、現在のスキームから除外されている国も含め、サハラ砂漠以南の低所得国がすべて対象となる、透明性の高い債務圧縮計画をただちに実行しなければならない。債務ストックおよび債務返済を最高100%まで帳消しにし、多国間および2国間債務も対象にする。

・緊急手段として、MDG達成に必要な場合は、多国間債務サービスの100%帳消しをただちに実施する。

### **資金調達メカニズム**

・援助国はアフリカに対し、必要とされる年間250億米ドルの追加支援をただちに行なう。

・アフリカへの援助額を増加させる手段のひとつとして、国際開発資金調達制度 (IFF) を至急発足させる。

・富裕な国々は、年間国民所得の0.7%を援助に回すことを目標に、それを実現するための具体的な計画を策定する。

・追加援助の資金を調達するために、実行可能な国際的な税徴収提案を具体的に開発する (航空料金への強制的、自発的課税など)。

### **G: すべての提案を実現するための提言**

アフリカが自らの発展の責任を引きうけるのであれば、アフリカに直接的に作用する意思決定の場に、これまで以上の影響力を発揮しなければならない。国際的な機関で発言力を増し、貧しい人びとへの関与を高めるよう先進世界に圧力をかける。さらに独立した監視システムを設置して、進捗状況を見守る必要がある。



## **アフリカの多国間機関を強化する**

・アフリカ開発銀行の株主は、この銀行を今後10年以内に、アフリカ第一の金融機関に育てることをめざす。総裁は就任から6か月以内にそのための提案を行ない、株主はその実現に向けて強力な支援を行なう。

・アフリカ経済コミッションの役割をさらに高め、十分な支援を行なう。

## **アフリカの多国間組織を強化する**

### **戦略**

・世界銀行、IMF、WTOは、アフリカの開発促進を優先課題とする。世界銀行とIMFに関しては2005年の年次総会で（2006年春の総会より遅くならない）、WTOに関しては2005年の代表会議でそのための提案を行なう。

・国連安全保障理事会と国連開発グループは、国連の各機関と、国レベルでの基金やプログラムの歩調を合わせて、影響力をさらに強める。

### **発言権**

・アフリカ諸国は、多国間機関でより大きな発言権を与えられるべきであり、とくに世界銀行とIMFの理事会に出席する代表を増やす。

・IMFと世界銀行における戦略的な主導権と意思決定は、加盟国の政治指導者が責任を負うべきである。そのために、加盟国の政治的代表者で構成され、意思決定を行なう理事会を各機関に設置する。

・国際機関のトップは公開選出とし、国籍で制限する伝統を離れ、最も適した人材を就任させる。

・被援助国においては、政府と援助国が監視グループを設置して、支援と協調の質を評価する。

・国連安全保障理事会は、アフリカの代表をさらに多く参加させる。

### **実効性のある独立した監視メカニズム**

・コミッションの提言実行にさらにはずみをつけるために、コミッションの諮問的手法を反映させた独立メカニズムを確立し、進捗状況を監視・報告する。このメカニズムは、国際社会で重要な影響力を持つ傑出した人物2名が代表を務め（1人はアフリカ人、もう1人は援助側代表）、簡潔な年次報告書を作成する。また支援組織として、既存のアフリカ域内、あるいは国際機関に小規模ユニットを設置する。