

## 第5章 アフリカにおける民主化の現状と支援のあり方

### 5-1 民主化の歴史的背景・現況

1970年代中葉以降の世界的な民主化の潮流を「第三の波」と呼んだ政治学者のサミュエル・ハンチントン (Samuel Huntington) は、1984年に公刊された論文「さらに多くの諸国が民主的になるか?」のなかで、「その貧困と政治的暴力のゆえに、ほとんどのアフリカ諸国は民主的方向に進むとは思われない」と記している。すなわち、1980年代中葉当時、ハンチントンでさえ、アパルトヘイト体制下の南アフリカなどを例外とすれば、当面の間アフリカ諸国では民主化が進展しそうにはない、との悲観的見解を有していたのである。ところが、その後の冷戦構造の崩壊とソ連・東欧の民主化という国際環境の劇的な変動を1つの契機として、アフリカでは1989年末ごろから民主化の動きが急速に広まることとなった。アフリカにとって、1960年代が「脱植民地化の時代」であり、植民地主義からの解放としての「第一の解放の時代」であったとするならば、まさに1990年代は「民主化の時代」であり、権威主義からの解放としての「第二の解放の時代」となったのである。

しかし、独立以来のアフリカ諸国の歴史を概観してみると、大きく分けて、これまでに1990年代の民主化を含めて3つの民主化の時期がみられたことがわかる<sup>2</sup>。

#### 5-1-1 第一期(1950年代後半～1960年代前半)

1950年代後半から1960年代にかけての時期、アフリカの諸植民地は次々に独立を達成したが、その過程のなかで、植民地政府側はアフリカ人への権力委譲を平和裏に進めるために、他方、アフリカのナショナリスト側は独立の早期達成とその後の支配の正統性を得るために、ヨーロッパ宗主国の議会制民主主義モデルの導入、特に民主的な憲法や選挙制度の導入を積極的に推進した。かくして、多くのアフリカ諸国は、少なくとも制度的には民主的な国家として独立を達成したの

であった。

しかし、独立後間もなく、アフリカ諸国では軍事クーデタが頻発するようになる。1963年にベニンとトーゴでクーデタが発生して以降、1960年代だけでも、ガーナ、ナイジェリア、シエラ・レオーネ、マリ、オートボルタ(現ブルキナ・ファソ)、ブルンディ、中央アフリカなどの諸国でクーデタが発生し、次々と軍事政権が誕生していった。また、民主的な選挙を経て成立したはずのナショナリスト政権も、独立直後から次第に強権的な性格を強めるようになり、当初は事実上の一党支配体制(一党優位体制)を確立し、次いで憲法を修正して法制度上の一党制へと次々に移行していった。こうして独立期にみられたアフリカ諸国の民主的な政治体制は、その後の軍事政権や一党制といった権威主義的支配体制の台頭に伴って急速に消滅していくこととなったのである。

#### 5-1-2 第二期(1970年代後半～1980年代前半)

1970年代後半から1980年代前半にかけて、アフリカでは、民主化の第二の波がみられた。セネガルでは、独立後にいったんは一党制が導入されていたが、1976年になって政党数を三党に制限した限定的なものながら複数政党制が復活し、さらに1981年には政党数制限が完全撤廃された。また、1979年には、ウガンダのアミン (Idi Amin Dada)、中央アフリカのボカサ (Jean-Bédél Bokassa)、赤道ギニアのマシアス (Francisco Macias Nguema Biyogo) といった独裁的な国家指導者がクーデタや内戦によって次々と打倒された。さらに、1966年以降軍事政権下にあったナイジェリアでは、1979年に初の民政移管が実現し、第二共和制が発足した。また、1982年には、モーリシャスで民主的選挙による政権交代が実現している。特に、独立以来、アフリカ諸国では民主的選挙による政権交代の事例がほぼ皆無であっただけに、モーリシャスの事例は、アフリカにおける民主化移行の可能性を示唆す

<sup>1</sup> Huntington, S.P. (1984) pp.216.

<sup>2</sup> Young, C. (1996) pp.53-68.

表5 - 1 アフリカ諸国の政治制度比較

時期 政治制度	民主化前(1989年6月時点) (47カ国/地域)	民主化後(2001年6月時点) (47カ国)
複数政党制	ボツワナ、ガンビア、モーリシャス、セネガル、ジンバブエ  ＜5カ国＞	アンゴラ、ベナン、カーボ・ヴェルデ、ジブティ、赤道ギニア、エチオピア、ガボン、ギニア・ビサオ、ケニア、モザンビーク、ニジェール、カメルーン、中央アフリカ、象牙海岸、マダガスカル、マリ、馬拉ウイ、サントメ・プリンシペ、セイシェル、タンザニア、トーゴ、ザンビア、チャード、リベリア、ブルキナ・ファソ、ガーナ、ギニア、レソト、モーリタニア、ナイジェリア、ボツワナ、ガンビア、モーリシャス、セネガル、ジンバブエ、南アフリカ、ナミビア、シエラ・レオネ  ＜38カ国＞
一党制	アンゴラ、ベナン、カーボ・ヴェルデ、コモロ、コンゴ、ジブティ、赤道ギニア、エチオピア、ガボン、ギニア・ビサオ、ケニア、モザンビーク、ニジェール、ソマリア、ザイール(現コンゴ民主共和国)、カメルーン、中央アフリカ、象牙海岸、マリ、馬拉ウイ、ルワンダ、サントメ・プリンシペ、セイシェル、シエラ・レオネ、タンザニア、トーゴ、ザンビア、チャード  ＜28カ国＞	
軍事政権	ブルキナ・ファソ、ブルンディ、ガーナ、ギニア、レソト、モーリタニア、ナイジェリア、ウガンダ  ＜8カ国＞	コモロ  ＜1カ国＞
名目的あるいは非民主的な複数政党制	リベリア、マダガスカル、南アフリカ(アパルトヘイト体制)  ＜3カ国＞	コンゴ、ソマリア、コンゴ民主共和国、ルワンダ、ブルンディ、エリトリア(複数政党制を認める憲法を採択済み)  ＜6カ国＞
その他	スワジランド(絶対王制)、ナミビア(南アフリカの不法統治下)、エリトリア(エチオピアの一部)  ＜3カ国/地域＞	スワジランド(絶対王制)、ウガンダ(無党制)  ＜2カ国＞

出所：筆者作成

るものとして大いに注目された。

しかし、こうしたアフリカの民主化における第二の波は、1983年にナイジェリアで軍事クーデタが再び発生し、第二共和制がわずか4年間で脆くも崩壊したことで、突然の終止符を打たれることとなった。

### 5 - 1 - 3 第三期(1989年以降)

アフリカにおける本格的な民主化は、1989年後半に始まり、1990年代を通じてみられた。表5 - 1は、アフリカで本格的な民主化が起きた1990年代を挟んで、その直前の時期と直後の時期のアフリカ47カ国の政治制度をそれぞれ分類し、比較したものである。同表が示すとおり、1989年中葉時点のアフリカでは、一党制国家は28カ国、軍政国家は8カ国を数えた。また、リベリアとマダガスカルでは、制度的には複数政

党制が導入されていたものの、それは名目的なものにすぎず、アパルトヘイト体制下の南アフリカも複数政党制国家ではあったが、国民の圧倒的多数を占める黒人に対しては政治参加の道が閉ざされていたという意味で、極めて非民主的なものにすぎなかった。さらに、スワジランドは絶対王制の下で国民の政治的権利が著しく制限され、また、今日独立国家となっているナミビアも当時はまだ南アフリカの不法統治下にあり、エリトリアもエチオピアの一部であった。こうしたなかで、複数政党制に基づく選挙民主主義がある程度定着していた国家は、事実上、ボツワナ、ガンビア、モーリシャス、セネガル、ジンバブエの5カ国にすぎなかったのである。

ところが、こうしたアフリカ諸国の権威主義的な政治風景は、1990年代に入って、少なくとも制度的

には一変する。一党制から複数政党制への移行、軍事政権から文民政権への移管、南アフリカのアパルトヘイト体制の崩壊といった1990年代の民主化の結果、2001年中葉時点で、複数政党制国家は38カ国に達した。

しかし、コンゴ、ソマリア、コンゴ民主共和国、ルワンダ、ブルンディの5カ国では、いったんは複数政党制が導入されたものの、その後紛争状態に突入し、事実上国家が破綻してしまったり、選挙ではなく武力行使によって政権が成立するといった非民主的な状況がみられるようになった。また、エリトリアでは、複数政党制を認める憲法は採択されたものの、エチオピアとの国境紛争などもあって、2001年中葉時点ではまだ複数政党制に基づく選挙が実施されていなかった。さらに、スワジランドでは、国内外からの圧力を受けて民主化のための憲法見直しが進められてきたが、依然として十分な進展がみられなかった。また、ウガンダでは、事実上競合的で民主的な大統領・国政選挙が実施されてはいるものの、2000年6月に実施された、複数政党制導入の是非を問う国民投票では、複数政党制の導入が当面見送られている。

しかし、こうしたいくつかの例外はあるものの、1980年代までのアフリカ諸国の多くが一党制や軍事政権といった何らかの権威主義的支配体制下にあったのに対して、1990年代の民主化を経た今日、8割近くのアフリカ諸国が少なくとも制度的には複数政党制を導入するに至っている。その意味で、アフリカにおける1990年代の民主化現象は、まさに「民主化の雪崩現象」<sup>3</sup>にほかならなかった。

#### 5-1-4 民主化を促した諸要因

こうした1990年代の本格的民主化を促した要因は、国内的要因と国際的要因に大別することができる<sup>4</sup>。

国内的要因(内圧)としては、第1に、1980年代の深刻な経済停滞と構造調整計画の導入に伴う都市住民の不満の増大が挙げられる。1980年代、多くのアフリカ諸国は、「失われた10年」といわれるほどの深刻な経済危機に直面し、世界銀行やIMFなどからの融資や支援に頼らざるを得なくなった。そして、そのコン

ディショナリティとして構造調整計画の実施を受け入れた。しかし、為替レートの適正化(事実上の自国通貨切り下げ)、市場自由化、公共部門の縮小といった、構造調整計画を巡る一連の政策は、インフレや失業の増大というマイナスの側面をもたらし、特に都市住民の生活を直撃した。そして、こうしたなかで、従来の一党制や軍政といった権威主義的政治体制への不満が都市部を中心に蓄積していったのである。

第2の国内的要因としては、住民の組織化の進展が挙げられる。教会指導者、大学教員、医師、弁護士といった、強権的な支配に反発する都市知識人エリートが急速に民衆の支持を集め、その組織化に成功するとともに、そうした動きが従来からみられた労働組合などのストライキや学生のデモと合流した。そして、こうしたエリートから大衆のレベルに至る組織化の進展によって、1980年代末から1990年代初頭にかけての時期、アフリカ諸国の反政府運動は民主化要求運動として従来に類をみないほどの高揚をみせるようになった。

他方、国際的要因としては、第1に、東西冷戦構造の崩壊が挙げられる。冷戦終焉は、国際関係におけるアフリカの戦略的重要性の喪失と援助流入の減少をもたらした。結果として、従来ソ連やアメリカの支援に依存してきたアフリカの強権的政権を著しく弱体化させることになった。また、ソ連や東欧諸国で共産主義政権がドミノ倒しの崩壊したことで、一党支配体制の正統性が失われ、それがアフリカ諸国における一党制の放棄と民主化を促す一因となった。

このほか、欧米諸国ドナーによる民主化要求や世界銀行・IMFによるグッド・ガバナンス要求の高まりも、外部依存性が高いアフリカ諸国において民主化を促進する重要な国際的要因となった。

#### 5-2 アフリカにおける民主主義の特徴と課題

##### 5-2-1 民主的な制度

1980年代までのアフリカにおける選挙制度は、一部の複数政党制の諸国や選挙自体を容認しない軍事政権国家などを除けば、総じて一党制に基づいた非民主

<sup>3</sup> 小田英敏(1993)p.188.

<sup>4</sup> pp.194-199(前掲)、青木一能(1998)pp.4-10.

Box5 - 1 減少傾向を示すクーデタ

表5 - 2は、1960年代から1990年代までの40年間にアフリカ諸国で発生した軍事クーデタの回数を、西・東・中部・南部アフリカの4つのサブ・リージョンごとと全体に分けて示したものである(ただし、クーデタ未遂は除く)。同表が示すとおり、1990年代までにアフリカ47ヵ国では、成功したクーデタ、すなわちクーデタによる政変が合計69回発生している。これを年代別にみていくと、クーデタによる政権交代は、1960年代に20回、1970年代に23回それぞれ発生していたが、1970年代をピークに減少に転じ、アフリカが深刻な経済停滞にみまわれていた1980年代には17回、さらに1990年代には9回へと減少している。このように、今日のアフリカでは、クーデタ発生は明らかに沈静化の傾向を示しているといえる。

他方、これをサブ・リージョン別にみると、これまでのクーデタ発生にはかなりの地域的偏りがあったことがわかる。すなわち、69回のクーデタ成功のうち42回(全体の61%)までが西アフリカ諸国で集中的に発生している。西アフリカでは、独立直後からクーデタが頻発するようになり、1999年までにカーボ・ヴェルデとセネガルを除く14ヵ国がクーデタによる政変を経験した。特に、ベニンとブルキナ・ファソは各6回、ナイジェリア、ガーナ、シエラ・レオネは各5回、モーリタニアは4回のクーデタを経験している。西アフリカ諸国におけるクーデタ発生は、全体的な傾向としてはやはり終息化しつつあるようにみえる。しかし、1990年代の西アフリカでは、ガンビアで1994年に、象牙海岸で1999年にそれぞれクーデタによる初の政変が起きており、これまでクーデタ発生が常態化してきたインド洋の小国コモロや王権が不安定なレソトなどととも、今後とも西アフリカ諸国では、クーデタが散発的に発生し、それによって民主的な政治体制が「突然死」を迎えるといった事態も想定されうる。

表5 - 2 アフリカにおける成功したクーデタ数の推移(1960年代～1990年代)

	1960年代	1970年代	1980年代	1990年代	合計
西アフリカ諸国	14	9	12	7	42
東アフリカ諸国	2	4	3	1	10
中部アフリカ諸国	4	5	1	0	10
南部アフリカ諸国	0	5	1	1	7
アフリカ諸国全体	20	23	17	9	69

出所：筆者作成

注：本表で用いたサブ・リージョン区分は以下の通り。

- 西アフリカ(16ヵ国)：ベニン、ブルキナ・ファソ、ナイジェリア、ガーナ、シエラ・レオネ、トーゴ、ニジェール、マリ、ギニア、ギニア・ビサウ、リベリア、ガンビア、象牙海岸、カーボ・ヴェルデ、セネガル、モーリタニア
- 東アフリカ(9ヵ国)：ブルンジ、ウガンダ、エチオピア、ルワンダ、タンザニア、ジブチ、エリトリア、ソマリア、ケニア
- 中部アフリカ(8ヵ国)：中央アフリカ、コンゴ、コンゴ民主共和国、赤道ギニア、チャード、カメルーン、ガボン、サントメ・プリンシペ
- 南部アフリカ(14ヵ国)：コモロ、レソト、マダガスカル、セイシェル、アンゴラ、ボツワナ、マラウイ、モザンビーク、ナミビア、南アフリカ、ザンビア、ジンバブエ、モーリシャス、スワジランド

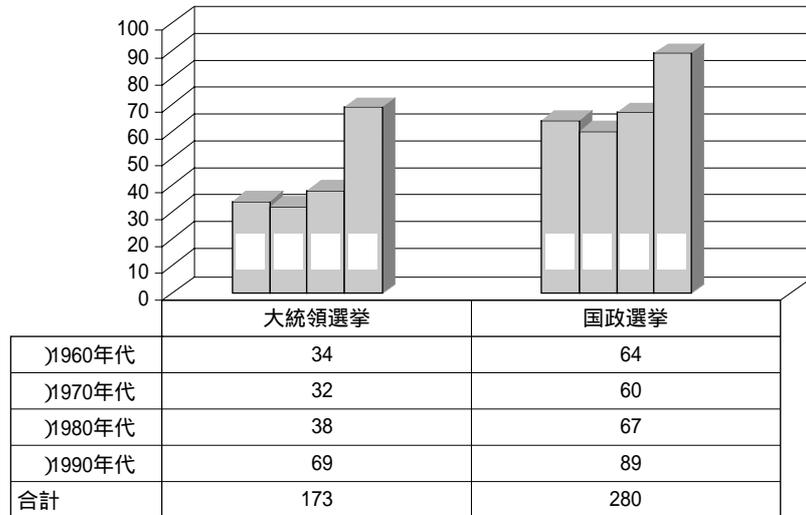
的なものが主流であった。例えば、大統領選挙は、単一政党の候補者1名の立候補しか認めない非競合的なものにすぎず、それは国民の意思を問うというよりも、支配者が支配の正統性を自ら「演出」するために国民を動員するものにすぎなかった。また、国政選挙の場合には、議員候補者が1名しか指名されない非競合型選挙が主流であったが、それに加えて、単一政党の複数の党員を候補者に指名し、その間での限定的な競合を認める半競合型選挙もみられた。半競合型選挙は、単一政党側にとって、選挙結果にかかわらず

権を維持できる一方で、限定的な選択の自由を国民に与えることでその不満を緩和することができるというメリットがあり、こうしたタイプの国政選挙は、タンザニア、ケニア、ザンビアなどで実施された<sup>5</sup>。しかし、多少の選択の幅が与えられているとはいえ、一党制の下で政権交代が不可能であるという意味では、半競合的な国政選挙もまた非民主的であることにはかわりなかった。

しかし、1990年代の民主化によって、多くのアフリカ諸国では、複数政党制に基づく選挙制度が地方から

<sup>5</sup> Nohlen, D., Krennerich, M. and Thibaut, B. (1999) pp.4-8.

図5 - 1 アフリカ諸国における大統領・国政選挙実施回数の推移(1960年代～1990年代)



出所：筆者作成

中央にいたるレベルまで広く導入されるようになった。また、1990年代以降、アフリカ諸国では、選挙の実施回数が大幅に増加した。図5 - 1は、1960年代から1990年代までにアフリカ諸国で実施された大統領選挙と国政選挙の回数をグラフ化したものである。同図が示すとおり、1960～1999年の40年間にアフリカ諸国では大統領選挙が合計173回、国政選挙が少なくとも280回実施されており<sup>6</sup>、それを年代別にみると、大統領選挙の実施回数は1980年代には38回であったが、民主化が生じた1990年代には69回へと約80%増加している。また、国政選挙の実施回数も、1960年代から1980年代までの時期にはそれぞれ60～70回程度であったが、1990年代には89回へと約30%増加した。そして、これに伴い、それまでクーデタのような非合法的手段が国家指導者の死去や引退による権力継承を通じてしか実現していなかった政権交代が、1990年代以降、ベニン(1991年、1996年)、ザンビア(1991年)、カーボ・ヴェルデ(1991年)といったアフリカ諸国においては、選挙という合法的手段によって実現するようになった。それは、アフリカにおける制度的な民主化にとって、1つの大きな前進で

あったといえる。

しかしながら、アフリカ諸国における選挙制度自体が大枠において民主化され、選挙が民主化以前の時期に比してより頻繁かつ定期的な実施されるようになり、さらには選挙を通じた政権交代の事例がいくつかみられるようになってきたとはいえ、いまなおアフリカ諸国のなかには、民主的な制度に基づいた公正な選挙が実施されていないケースが散見される。例えば、象牙海岸では、選挙を巡って、政権与党側が法律を改正して有力な大統領候補者の被選挙権を剥奪したり、警察や治安部隊などを用いて野党勢力を弾圧したりするといった状況がみられた( Box5 - 2 参照 )。研究者のなかには、複数政党制が導入され、野党の存在が制度的には一応認められてはいるものの、実際には公正な選挙が実施されていない一部のアフリカ諸国の名目的かつ表面的な選挙民主主義のことを、ドナーからの援助獲得を主な目的とした「ヴァーチャル民主主義」( virtual democracy )と呼んで批判する者もいるほどである。

もちろん、どのような社会であれ、選挙制度と実際の運用との間には少なからず乖離が存在する。た

<sup>6</sup> ここでいう選挙実施回数には、選挙実施後に結果が無効とされた選挙、開票作業が途中で中止された選挙、制憲議会議員選挙を含むが、不正などによる一部選挙区のみやり直し選挙、議員欠員に伴う補欠選挙、国会議員や地方議会議員などによる上院・制憲議会、地方議会選挙などは含まない。本投票のほかに決選投票が行われた場合には、両者を合わせて1回に数えた。独立前であっても1960年以降に実施された選挙を含む。ただし、1960～1984年の間にリベリアで実施された国政選挙などは含まれていないため、アフリカ諸国における実際の国政選挙実施回数は280回を若干上回る。

<sup>7</sup> Joseph, R( 1998 )pp.3-17.

## Box5 - 2 象牙海岸の選挙を巡る国家指導者の権力濫用

象牙海岸(コートジボアール)では、1980年代末まで、ウフェ=ボワニ(Félix Houphouët-Boigny)大統領率いる象牙海岸民主党(Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire: PDCI)の一党支配体制の下で、比較的安定した政情がみられた。特に、同国では、国民の約30%が隣国のブルキナ・ファソなどからの移住者あるいはその子孫であり、ウフェ=ボワニ大統領はこうした移民との融和を説くことで国内の政治的安定を維持していた。しかし、複数政党制移行後の1993年12月、同大統領が任期半ばで死去し、これを受けて大統領に就任したベディエ(Henri-Konan Bédié)は、やがて「イボアリティ(ivoirité:イボアール人性)」という概念を提唱し、外国人排斥の気運を煽るようになる。こうしたベディエ大統領による外国人排斥キャンペーンの背景には、偏狭なナショナリズム感情を煽ることで、ブルキナ・ファソ人系であるワタラ(Alassane Ouattara)元首相との権力闘争に勝利しようとする目論みがあった。そして、ついにベディエ大統領は、1995年の大統領選挙にあたって、あらかじめ選挙法を改正し、ワタラの父親がブルキナ・ファソ人であり、ワタラ自身もかつて同国の国籍を有していたことを理由に、ワタラの被選挙権を剥奪してしまったのである。また、1999年12月のクーデタで政権を奪取したゲイ(Robert Guéi)将軍も、民政移管のために実施した2000年10月の大統領選挙に自ら出馬し、選挙翌日には選挙管理委員会を解散させて、捏造した選挙結果に基づいて勝利宣言を行った。さらに、ゲイ政権の崩壊後に大統領に就任したバボ(Laurent Gbagbo)は、国籍条項上問題がないはずの、国政選挙へのワタラの立候補を最高裁判決の形で実質的に妨害し、また、2000年12月には治安部隊を用いてワタラ支持者約50人を虐殺している。

出所：佐藤章(2001)pp.3-8.

とえ民主的な選挙制度が導入・整備されても、実際には公正な選挙が実施されていない事例は、アフリカ以外の開発途上国においても枚挙にいとまがない。しかし、特にアフリカには、法制度に基づいた公正な選挙の実施、あるいはより広くいえば、法の支配の確立全体を阻害するような要因がいくつか存在している。例えば、アフリカ諸国における民主主義の歴史の浅さもその一つである。中南米やアジアとは異なり、アフリカが植民地化されたのは主に19世紀末から20世紀初頭にかけてのことであり、多くのアフリカ諸国で普通選挙が導入されたのは植民地支配末期の20世紀半ば、特に独立直前の1950年代後半から1960年代前半にかけての時期にすぎない。それでも、独立前のナショナリズム期から独立後しばらくの間は、各国とも議会制民主主義に基づく選挙と政党政治が展開されたが、そこにおける政党とはしばしば民族集団に依拠した組織であり、異なる社会文化集団を結びつけるような国民横断的な政党はあまりみられなかったし、たとえ存在した場合であっても、それは必ずしも有力な政治組織ではなかった。その後、多くのアフリカ諸国が軍事政権や一党支配体制へと移行すると、一部のエリートなどを除けば、多くの国民にとって、もはや政治参加とは「下からの参加」ではなく「上からの動員」と化してしまった。このように、アフリカにおいては民主主義の経験が相対的に浅く、民主主義が社会のなかに十分に根付いているとは到底いえない状況にある。そして、そうした歴史的背景が、選挙を巡る腐敗、不正、暴力の1つの遠因となっている。

また、アフリカにみられる個人支配の政治文化も制度的民主化を阻害する一因といえる。一般に、従来のアフリカの権威主義体制は、他の第三世界諸国のそれと比して総じて官僚支配の傾向が弱く、逆に大統領個人への権力集中の度合いが強いられてきた。そして、こうしたアフリカにおける個人支配体制を分析するための概念として、現代アフリカ政治研究においては、しばしばネオ・パトリモニアリズム(neo-patrimonialism: 新家産制)という概念が用いられてきた。パトリモニアリズムとは、支配者が権力、財産、権益を独占し、それらを私物化する一方で、支配者の私的隷属者から成る統治機構を用いて領土や人民を支配しようとする伝統的支配の一類型のことであり、ネオ・パトリモニアリズムとは、そうした古代や中世にみられた伝統的なパトリモニアリズムが、合理的=合法的な諸機構や近代国家の枠組みのなかに見出される政治状況を指している。ここでは、ネオ・パトリモニアリズムという概念の妥当性や限界について論じることはできないが、確かに独立後のアフリカ諸国には、ネオ・パトリモニアリズムともいえるような、大統領個人が政策決定や資源配分において大きな影響力を行使してきた伝統があり、また、そうした個人支配を官僚や国民が受け入れる政治文化風土がみられた。そして、その政治体質は、実は一党制や軍事政権といったアフリカの権威主義体制を特徴づけ、規定してきたものではあるものの、それは必ずしも権威主義体制とのみ共存しうるものではなく、実は多くのアフリカ諸国が権威主義体制を放棄し、複数政党制に基づいた、よ

り民主的な体制に移行した後も、その国家運営や政党政治のあり方に大きな影響を与えているといえる。ザンビアにおける複数政党制移行後初の選挙(1991年)において誕生したチルバ(Frederick Chiluba)大統領が、その後、大統領個人への権力集中の傾向を強めたり、あるいは、政敵カウダ(Kenneth Kaunda)の大統領選挙再出馬を妨害するために国家権力を濫用したりしてきた事実は、たとえ選挙制度が一党制から複数政党制に移行しても、その個人支配的な政治運営手法はある程度通底していることを物語っている。

アフリカにおける民主的な制度の課題とは、これまでの法制度の整備を一層推進しながらも、今後はその運営体制を強化し、民主的な制度に内実を与えることであろう。具体的には、公正な選挙の実施を推進するために、透明性が高く中立的な選挙管理体制の確立、住民参加型の選挙監視システムの導入と促進、選挙活動における不正行為の防止と摘発、選挙を巡る政府の権力濫用を抑制する司法府の強化、市民に対する選挙啓蒙活動の促進などを行っていく必要がある。

また、あまり注目されていない点であるが、アフリカの選挙制度を巡る課題の1つとして、選挙管理コストの問題がある。当然のことながら、民主的かつ公正な選挙を実施するためにはコストがかかる。一般に、選挙管理コストは政府予算のなかで十分に賄われるレベルのものと考えられがちであるが、アフリカ諸国、特に最貧国や紛争終結直後の国では、選挙管理コストを自国で負担できないことも決して珍しくない。例えば、モザンビークにおける紛争後最初の大統領・国政選挙(1994年)の場合、有権者登録や投票のためのシステムを新しく構築する必要などがあったために、選挙管理コストの総額は、同国のGDPの4.4%に相当する6,450万米ドルにものぼった。また、ガーナの民主化後2度目の大統領・国政選挙(1996年)の場合、選挙管理コストの総額は、国家予算の教育関連支出の25%、保健医療関連支出の実に40%に相当する額にまで達した。そして、この2つの選挙では、選挙管理コストの半分以上がドナーからの援助によって賄われていたのである<sup>8</sup>。このように、民主的な制度を支える経済基盤が極めて脆弱な一部のアフリカ諸国では、

あくまでアジアや中南米の諸国との比較という相対的な意味においてはあるが、コストの問題が公正な選挙の実施を阻む1つの要因となっている。逆をいえば、貧困削減や経済開発のためにより多くの資源を投入する必要があるアフリカ諸国では、限られた予算内で公正な選挙を実施できるような効率的かつ適正なシステムの確立がより強く求められているといえよう。

## 5-2-2 民主化を機能させるシステム

### (1) 国家権力バランスの改善

アフリカにおける1990年代の民主化は、主に一党制から複数政党制への移行という形態で表出したが、ある意味でそれは、選挙制度というルールの変更ではあったものの、民主化を機能させるシステムの十分な形成と変容を必ずしも伴うものではなかったといえる。例えば、1994年12月までに民主的体制への移行を実施した35のアフリカ諸国の場合、民主化要求の表面化から新政権の成立までの平均所要期間は35ヵ月間(3年間弱)にすぎず、象牙海岸にいたっては実に9ヵ月間でしかない<sup>9</sup>。これは、中南米やアジアの諸国の民主化プロセスが比較的長期の移行過程を経たのとは対照的である。つまり、アフリカにおける民主化は比較的短期間のうちになされたものであり、このために、変容が比較的容易な制度面では急激な変化が生じたのに対して、変容に長い時間を要するガバナンスの強化においては、必ずしも十分な変化が生じていないのである。

アフリカにおいて民主化を機能させるには、何よりもガバナンス強化が必要不可欠であり、その課題としては、第1に、国家権力バランスの改善が挙げられる。アフリカ諸国の司法府と立法府の置かれている状況や直面している問題は実に多様であり、それらを過度に単純化すべきではない。しかし、あえてその状況を総括するというならば、依然として多くのアフリカ諸国では、司法府の独立性が低く、また十分な設備、人材、予算を与えられていないために、司法府は行政府の権力濫用を十分に抑制できていない状況にある。また、立法府についても、同じく人材や予算が限定され

<sup>8</sup> Ottaway, M. and Chung, T.(1999) p.102.

<sup>9</sup> Bratton, M. and van de Walle, N(1997), pp.4-5.

ていることに加えて、議会運営の経験が浅いことなどもあって、委員会活動などを通じて予算案や法案を十分に審議することができなかつたり、行政府に対する監視機能を十分に果たせていない事例もみられる。アフリカにおける民主化を機能させるためには、このように行政府や政権与党に対して相対的に脆弱な司法府と立法府の機能を強化し、国家権力バランスを改善することが肝要といえる。

また、国家権力バランスの改善のためには、中立的なメディアの育成が有用である。これまでアフリカ諸国のメディアは、一党制や軍事政権といった権威主義体制の下で様々な統制を受けてきた。ラジオとテレビは国営であり、新聞も政府公認の一紙あるいは数紙しかないといった国は、アフリカでは決して珍しくなかった。そして、そこで報道されていた内容とは、その多くが大統領や政府の宣伝にすぎなかった。これに対して、近年、新聞や雑誌といった印刷媒体メディアに対する国内の規制はかなり緩和されつつある。しかし、その一方で、新聞ジャーナリストのなかには、政府、政党、企業、外国政府などからの経済的利益や便宜の見返りとして事実を反した記事を捏造する「売文家」や特定の政治目的達成のために読者感情を煽るような記事を書く「煽動家」が散見されるなど、新聞報道の質は必ずしも高いとはいえない。また、海外からのラジオ放送や衛星放送は、機器さえあれば比較的自由に受信することができるが、国内の電波媒体メディアに対する規制は依然として広くみられる。国家権力バランスの改善のためには、今後は、印刷媒体メディアの質の向上や電波媒体メディアへの規制緩和の促進などを通して中立的なメディアを育成し、国家機構、特に行政府の権力濫用、腐敗、汚職、差別、暴力、人権侵害などへの監視体制を強化していくことが肝要であろう。

## (2) 政府の能力向上

アフリカにおいて民主化を機能させるためには、行政府の能力を向上させる必要がある。これは、行政府に対する司法府と立法府の監視機能強化という第1の点と一見矛盾するようにもみえるが、もちろんそうではない。アフリカ諸国の行政府は他の国家機構や市民社会に対して権力濫用ともいえるほどのかなり大きな権力の行使を行えるが、それは必ずしも行政府の能

力の高さを意味するものではなく、民主化の進展のためには、依然として行政府の機能強化と能力向上が肝要といえる。行政府の機能は多岐に及ぶが、中央政府における政策立案能力の向上はもちろんのこと、今後のアフリカにおける行政府の機能強化にあたっては、住民の日常生活に深く関わる警察などの行政サービスの向上を図ることも重要であろう。一般に、多くのアフリカ諸国では、警察は犯罪や危険から住民の生命や財産を守るのではなく、むしろそれらを脅かす存在とみなされている。もし、警察のような身近な行政サービス機関の権力濫用が抑制され、その中立性、信頼性、効率性が高まれば、それがアフリカ諸国における民主化の進展に与える影響は大きい。このほか、地方分権化を促進するために、地方政府の一層の能力向上を図る必要がある。

## (3) 利害調整メカニズムの整備

アフリカにおいて民主化を機能させるためには、地方から中央にいたる様々なレベルにおいて、フォーマルあるいはインフォーマルな利害調整メカニズムを整備・強化する必要がある。今もアフリカには、裁判所のような仲介・調停・仲裁機能をもったフォーマルな機関のほか、伝統的首長、秘密結社の指導者、宗教的指導者、政治家、地元有力者、実業家、いわゆる「ビッグマン」らによるインフォーマルな利害調整メカニズムが広く存在している。しかし、民主化は、これまで権威主義体制の下で抑制されてきた様々な期待、権利要求、不満、異議申し立てを必然的に顕在化させるばかりか、ときには社会的に疎外されてきた若年層や少数民族集団などの不満感を必要以上に増大させることにもなりかねないため、そうした高まる利害関係を深刻な対立へと発展させないための適切な調整メカニズムを補強しておく必要がある。特に、ナイジェリアのように、多くの民族集団を抱えていたり、ムスリムとクリスチャンの間の深刻な対立関係が存在する諸国では、土地や儀礼などを巡る住民同士の小規模な対立が民族集団や宗教集団間のより大規模な暴動へと発展してしまう危険性がある。アフリカにおいて民主化を定着させ、機能させるためには、民主化がもたらす政治体制がある特定の階層や社会文化集団だけを利するものではなく、それは本質的にすべての個人と集団にとって有益であり、かつ公正で開かれたシス

テムであるということ国民に示さなければならない。そのためには、例えば裁判所、公聴会、行政審査制度、住民説明会、異議申し立て委員会、人権擁護委員会、真実和解委員会、専門家諮問委員会、労働争議調停制度といった、個別具体的な利害調整を図る様々な組織や制度のあり方がより広範に検討されるべきである。

#### (4) 市民のエンパワメント

アフリカにおける民主化促進のためには、行政府や立法府のような国家機構のガバナンス改善に加えて、市民社会のガバナンス改善にも注目する必要がある。そして、その課題としては、第1に、様々な市民組織のエンパワメントと連携の強化が挙げられよう。アフリカの社会には、既に労働組合、農業協同組合、生産者組合、宗教組織、互助組織、秘密結社、NGO、民族的結社、住民組織など多種多様な組織が存在し、広範な活動を展開している。アフリカの民主化を促進するためには、必要に応じてこうした諸組織をエンパワメントするとともに、それらの相互関係を促進し、ネットワーク化する試みが模索されるべきであろう。

第2に、市民の意識向上・改革が肝要である。政治参加意識の向上、公共性の意識の醸成、性別や民族などを巡る差別意識の改善、児童の権利などの人権意識の向上、男女参画型社会の認識強化といった意識改革が広く推進され、市民社会のなかに民主的な政治文化が醸成されなければならない。

第3に、「社会関係資本 (social capital) の蓄積が必要である。一般に、社会関係資本は民主主義の浸透に貢献する「資本」とみなされているが、それには大きく分けて、「グループ内の結束を強める社会関係資本」(“bonding” social capital)と「グループ間の結びつきを強める社会関係資本」(“bridging” social capital)があり<sup>10</sup>、アフリカの社会では、前者の「グループ内の結束を強める社会関係資本」が強く、それがしばしばパトロン＝クライアント関係(いわゆるクライエンテリズム)、ネポティズム、腐敗の1つの温床となってきた。従って、アフリカの市民社会においては、前者の「グループ内の結びつきを強める社会関係資本」が縁故主義や政治腐敗へと転化することを防止する一方

で、後者の「グループ間の結びつきを強める社会関係資本」を民主主義の基盤として蓄積していく必要がある。

#### 5-2-3 民主化を支える社会・経済基盤

アフリカでは、制度的な民主化がある程度進展してきた一方で、民主化を根底で支える社会・経済基盤の脆弱さのゆえに、民主化の定着が阻害されたり、民主化が「後退」したりする状況がみられる。アフリカにおける民主化をより力強く推進していくためには、アジアや中南米の諸国と比してより多くの関心と資源を、平和構築、ベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)の充足、貧困の削減、経済の安定といった社会・経済基盤の整備に対して傾注する必要がある。

アフリカにおける民主化の社会・経済基盤を考える上で最も深刻かつ火急の対応を必要としているのは、紛争問題であろう。独立直後からアフリカでは、数多くの紛争が発生してきた。たしかに、国際的な冷戦構造の崩壊に伴って、モザンビーク紛争といった一部の紛争は既に解決をみたが、今なおアンゴラ紛争やスーダン紛争は解決しておらず、そればかりかさらに冷戦後になって、ソマリア紛争、ブルンディ紛争、コンゴ民主共和国紛争といった新たな紛争がみられるようになった。つまり、アフリカにとっての1990年代とは「民主化の時代」であるとともに、それはまた「新たな紛争の時代」でもあったといえる( Box5 - 3参照 )。

いうまでもなく、強制されない自由を尊重する民主的状态と強制としての暴力が跋扈する紛争状態とは相容れない関係にある。また、一般に、異議申し立てと競合のための公的なシステムを整備しようとする民主化は、人々の不満や利害対立を公的な場に出ささせて処理することで、武力紛争を予防したり、それを解決したりする機能を果たすとみられがちである。しかし、民主化と紛争化の関係はそれほど単純なものではない。1990年代にアフリカの民主化を促した要因

例えば、従来の権威主義体制や1980年代の経済停滞に対する不満の高まりは、実は1990年代に新たなアフリカ紛争を生ぜしめた要因でもあった。つまり、一見「水と油」の関係にあるようにみえる民主化

<sup>10</sup> Narayan, D( 1999 )

Box5 - 3 アフリカ紛争の「プライベート化」

今日みられる新たなアフリカ紛争の1つのキーワードは、「プライベート化」であろう。例えば、冷戦時代のアフリカの主な紛争主体は、国軍、ゲリラ組織、傭兵、そして、フランスやキューバといった東西両陣営諸国が派遣した外国部隊などであった。しかし、冷戦後のアフリカ紛争においては、それらに加えて、民兵、私兵、ウォーロード(warlord)そして、エグゼクティブ・アウトカムズ社(Executive Outcomes: EO)といった民間軍事企業などが新たな紛争主体として登場するようになった。これは、紛争主体の「民営化」ともいべき現象である。また、小型武器の流通が拡大するなかで、紛争手段としての武器の「私有化」が社会のなかにかかなり広く浸透し、それがアフリカ紛争の拡大と長期化の一因ともなっている。さらに、かつてのアフリカ紛争は、例えばエリトリア人民解放戦線(Eritrean People's Liberation Front: EPLF)のように、明確な目的やイデオロギーを有する武装勢力によって展開される傾向がみられたが、今日の紛争は、例えばリベリア紛争のテイラー(Charles Ghankay Jarkpana Taylor)のように、個人的な権力欲や天然資源などの経済的利益を追求する一部のウォーロードによって展開される傾向がみられる。それは、紛争争点の「私物化」といえよう。

このように今日の新たなアフリカ紛争は、主体の「民営化」、手段の「私有化」、争点の「私物化」といった、総じて「プライベート化」とも呼ぶべき傾向を示している。

出所：武内進一(2000)pp.20-27.

Box5 - 4 ケニアにおける住民抗争

ケニアでは、内外からの民主化要求を受けたモイ(Daniel arap Moi)政権が、1991年12月に一党制から複数政党制への移行を決定し、翌1992年12月には複数政党制に基づく大統領・国政選挙が実施された。しかし、この民主化移行プロセスと相前後して、1991年10月から1992年12月にかけて、ケニア西部のリフトバレー(Rift Valley)州を中心に住民抗争事件が頻発するようになり、死者1,500人、国内避難民30万人を出す事態となった。この一連の住民抗争事件は、モイ政権・与党ケニア・アフリカ全国同盟(Kenya African National Union: KANU)の指導層が、リフトバレー州とその周辺の「旧住民」であるカレンジン人などを煽動し、民主化勢力や野党側を支持する「新住民」の非カレンジン人(キクユ人、ルオ人など)を襲撃させたり、警察や軍隊の介入を故意に遅らせたりすることによって拡大・長期化させられたものであった。与党政治エリート層の住民襲撃事件への具体的な関与形態は、襲撃者の訓練・輸送・報酬支払い、特定の民族集団の排斥を鼓舞する煽動演説の実施、警察や治安部隊による襲撃者の取り締まりの放置などであったといわれている。

出所：津田みわ(2000)pp.101-109、津田みわ(2001)pp.260-261.

と紛争化は、目指す方向性こそ全く異なるとはいえ、実はともに既存の政治体制の変容や問題の解決を求めるダイナミズムなのであって、それゆえに1990年代のアフリカ諸国においては、民主化と紛争化が同時並行的にみられたのであった。

また、アフリカでは、大規模な武力紛争ではないものの、民主化の始まりとほぼ時を同じくして小規模な住民抗争事件が各地で頻発するようになっている。伝統的に人口移動が活発なアフリカ諸国では、これまでも土地、水、利権、首長位などを巡る「旧住民」と「新住民」の間の対立がしばしばみられたが、従来それらは権威主義体制や個人支配体制のもとで封じ込められていたり、インフォーマルな人的ネットワークや公的暴力装置などを通じてコントロールされていた。しかし、1990年代に民主化の動きが始まると、それまで抑えられてきたこうした住民の権利主張や異議申し立てが噴出するようになり、また、政権側が選挙に勝つために住民の対立感情を煽ったりするといった状況がみられるようになった。そして、それに伴って、

警察や治安部隊と住民の衝突ばかりか、住民同士の激しい抗争事件がナイジェリアやケニアなどで多発するようになった(Box5 - 4参照)。

今日のアフリカでは、一方でクーデタ発生が明らかな減少傾向を示しているのに対して、紛争の発生は依然として沈静化する気配をみせていない。アフリカの民主化を推進するためには、利害調整メカニズムの整備、小型武器の規制、治安維持の強化などによって紛争発生を予防するとともに、紛争がいったん勃発してしまった場合には、難民や国内避難民の支援、紛争の解決などを図り、紛争終結後は、民主的な選挙の実施、国民和解の醸成などを推進する必要がある。

他方、社会経済開発が遅れたアフリカ諸国では、水、食糧、住居、教育、保健医療といったBHNが確保されていない人口の割合が相対的に高い。こうした基礎生活分野の充足は、単に社会経済開発ばかりか、より開かれた住民参加型社会の形成や民主化の進展にとって礎となるものである。こうした貧困削減やBHNの充足に対する支援は社会・経済開発支援であ

り、必ずしも狭義の民主化支援の範疇に入るものではないが、民主化を支える社会・経済基盤が脆弱なアフリカでは、民主化促進の観点からも、貧困削減やBHNの充足を重視した政策の推進が奨励されるべきであろう。

#### 5-2-4 小括

アフリカにおける選挙制度の整備は、1990年代の民主化によってルールの面ではある程度の進展をみせている。しかし、その一方で、政府の権力濫用などによって公正な選挙が実施されていない事例もみられる。今後は、より具体的かつ実践的な選挙実施体制づくりを進めていく段階にあるといえる。これに対して、立法府と司法府の強化、行政府の能力向上、地方政府の機能強化、腐敗の防止、市民の意識改革、市民組織のエンパワメントといったガバナンス関連分野の課題は山積し、1990年代の民主化後も制度面ほどには大きく改善されていない。さらに、紛争問題の克服やBHNの充足も、アフリカの民主主義を促進する上で重要な課題といえる。今後は、「民主化を機能させるシステム」としてのガバナンス強化を最優先分野としながら、それを補完する観点から「民主的な制度」の促進と「民主化を支える社会・経済基盤」の整備を進め、アフリカの民主主義を持続的に発展させていくべきであろう。

### 5-3 わが国の支援動向

#### 5-3-1 わが国の民主化支援の方針

わが国の対アフリカ支援は1998年10月の第2回東京アフリカ開発会議(Tokyo International Conference on African Development II: TICAD II)<sup>11</sup>にて採択された「東京行動計画」に基づいて行われている。この行動計画は「貧困削減と世界経済へのアフリカの統合」を基本テーマとしており、成果主義を担保するために以下の通り3つの優先分野を策定し、優先的に協力を行っていくことで合意している。

- 1) 社会開発: 教育、保健と人口、貧困層を支援す

る施策

- 2) 経済開発: 民間セクター開発、工業開発、農業開発、対外債務
- 3) 開発の前提: 良い統治、紛争予防と紛争後の開発

また、上記優先分野における協力を実施していく上で、以下の3点に配慮することとしている<sup>12</sup>。

- 人づくり、国としての制度づくり
- 女性の社会経済活動への参画
- 環境保全

また、「東京行動計画」を受けて発表したわが国の「新たなアフリカ支援プログラム」では、以下の通り5つの分野における支援策が示されている。

- 貧困対策や社会開発への支援及び砂漠化対策等に対する支援
- 人材育成及び政策立案・実施能力構築への支援
- アフリカの経済的自立へ向けた民間セクター・工業・農業等の開発への支援
- アフリカの安定の基盤となる民主化・紛争予防や紛争後の復興に対する支援
- 債務負担の軽減に資する支援

上記の通り、民主化・ガバナンス支援は、「東京行動計画」及び「新たなアフリカ支援プログラム」双方に重点分野として含まれており、そこには、日本政府がTICAD IIフォローアップのプロセスの一環として、アフリカにおける新たな課題である民主化・ガバナンス支援に積極的に取り組んでいく考えが示されているといえる。

#### 5-3-2 わが国・JICAの民主化支援の取り組み

アフリカ地域におけるJICA事業の重点課題は、上述のTICAD IIにて策定された援助方針に基づき、アフリカ開発の目標を「貧困削減」とし、以下の通り重点分野を決定している<sup>13</sup>。

- (ア) 社会開発
- (イ) 農業開発
- (ウ) 民間セクター開発
- (エ) 対外債務管理

<sup>11</sup> 1998年10月に国連、日本政府等の共催で東京で開催。世界80カ国、40の国際機関、22のNGOが参加。この会議においてアフリカ開発の重要性を再認識するとともに、アフリカ協力の基本方針となる「東京行動計画」を採択した。

<sup>12</sup> 外務省経済協力局(2000)pp.398-400

<sup>13</sup> 国際協力事業団(2001) p.79.

(オ)「良い」統治と平和構築

JICAとしては、これらの重点分野において、政策を具体的に実施に移していく実務者や技術者といった、開発の核となる人材の育成、及び政策立案から実行に至る一連のプロセスを円滑に機能させていくための制度・組織づくりに関する協力が重要と認識しており、これらを支援する息の長い協力を行っていく考えである。

しかしながら、他の援助重点分野と比較すると、分野別のJICA経費実績ベースでは民主化・ガバナンス支援が含まれる「開発計画・行政」分野への支援は、この分野が重要課題であるにも関わらず、実績はそれほど多くない<sup>14</sup>。理由としては、アフリカにおいてはベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)に対するニーズが非常に高く、この分野に協力が集中していることと、民主化・ガバナンス支援は協力にあたっての横断的視点(詳細は後述)となっていることが挙げられる。

また、JICA 国別事業実施計画の援助重点分野における民主化・ガバナンス支援の位置づけであるが、アフリカ地域において2001年10月時点で国別事業実施計画を作成済みの国は10カ国であり、各国の援助重点分野は表5-3の通りである。太字・下線部分が民主化支援と関連するものである。

上記の通り、アフリカにおいては基礎生活分野(保健、教育、水、地方インフラ)及び収入創出分野(主に農業)に対する協力を優先しており、民主化・ガバナンス支援を援助重点分野としている国はない。さらに国別事業実施計画においては、民主化は援助実施上の横断的な留意点の視点となっている例が多く(例：ナイジェリア、ケニア等)また、地方分権化、行政能力向上における支援を通して民主化・ガバナンス支援に協力している場合が多い。

5-3-3 JICA協力実績

民主化の3つの構成枠組みに沿って主な実績は以下の通りである。

(1) 民主的な制度

この分野の協力は外務省を通じた複数政党制選挙

に必要な機材等の供与及び選挙監視員の派遣が中心であり、過去の協力実績がある国としてはリベリア(1997年)、ナイジェリア(1998年度)、レソト(1998年度)、中央アフリカ(1998年度)、ジブティ(1999年度)、南アフリカ(1999年度)、ギニア・ビサオ(1999年度)、ジンバブエ(2000年度)がある。

(2) 民主化を機能させるシステム(ガバナンスの強化)

全体な特徴としては、行政能力向上のための人材育成、及び地方分権化支援が中心となり、ガバナンス強化を目指している。主な実績としては以下の通りである。

- タンザニア地方行政能力向上プロジェクト形成調査(詳細は後述)
- セネガルにおける司法関連分野在外プロジェクト形成調査
- 南アフリカ国別特設研修「地域開発行政セミナー」「警察行政」及び「地方自治体行政」

(3) 民主化を支える社会・経済基盤

平和構築分野については、これまでモザンビーク等のポスト・コンフリクト(紛争終結後)国における復興努力を支援してきたが、「開発協力」の実施機関であるJICAにとって協力実績はあまり多くない。最近の代表例としては、UNHCR(United Nations High Commissioner for Human Rights: 国連難民高等弁務官事務所)と連携したタンザニアにおける難民受入地域の負の影響を軽減するための支援が挙げられる。平和構築分野における開発については、国際的な議論の場においても緊急人道援助と長期的開発との連携のあり方が議論されており、組織的には人道援助を行うUNHCRと開発援助国・機関との間でどのような協力が可能かが大きな課題となったことから、協力が開始されたものである。本件は難民受入地域における社会・経済基盤整備への支援であり、このような協力は民主化の基盤整備に資するものである。

ベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)充足のための協力実績については、多数あるため、個々の案件の記載は省略するが、支援の傾向としてはTICAD II

<sup>14</sup> 2000年度分野別のJICA事業経費実績は以下の通り。

1. 農林水産業 約24%、2. 公共・公益事業 約23%、3. 人的資源 約17%、・・・5. 開発計画・行政 約9%

表5 - 3 JICAにおける民主化支援プログラム(アフリカ)

国名	援助重点分野 (太字・下線部が民主化支援と関係が深いもの)	民主化関連の協力プログラム名
ガーナ	農林水産業における持続的な生産・収入向上への支援 基礎生活基盤の拡充(基礎教育、保健・医療、安全な水の供給) 産業育成のための技術支援 社会経済開発のための基盤整備	
ケニア	<b>人材の育成</b> 農業開発 経済インフラの整備 人口・エイズ、保健医療 環境保全	ガバナンス支援 青少年矯正保護
マラウイ	基礎生活支援 経済インフラ整備 中小・零細企業育成 <b>開発行政実務者・専門技術者の人材育成</b> 持続的開発のための資源保全・環境保護	行政・専門技術者養成
ニジェール	教育分野(基礎教育の普及) 保健・医療分野(保健医療サービスの改善と都市衛生環境の整備) 水供給(安全な水へのアクセスの改善) 農林業分野(農業農村基盤強化、砂漠化防止対策)	
セネガル	基礎生活の向上(水供給、教育・人的資源開発、保健医療) 環境(砂漠化防止) 農水産業(農民の収入向上、稲作技術の改善・普及、水産資源調査)	
タンザニア	農業・零細企業の振興 基礎教育支援 人口・エイズ及び子供の健康問題への対応 都市部における基礎インフラ整備等による生活環境改善 森林保全	
ザンビア	農村開発を中心とする貧困対策への支援 費用対効果の高い保健医療サービスの充実 均衡のとれた経済構造形成の努力に対する支援 <b>自立発展に向けた人材育成・制度構築</b> 地域相互協力の促進	行政能力向上と制度構築
ジンバブエ	所得向上に結びつく産業振興のための条件整備 保健医療 共同体地域及び再入植地域の農業 水を含む環境保全	
ナイジェリア	基礎教育 保健医療 水供給	
南アフリカ	<b>人種間・地域間格差是正</b> 起業家支援と雇用機会の拡大(雇用創出に向けた制度確立と技術開発への取り組み) SADC 諸国支援への取り組み	地方政府・自治体キャパシティ・ビルディング

出所：2001年度のJICA国別事業実施計画を基に筆者作成。

にて打ち出された初等教育及びプライマリー・ヘルス・ケアの推進及び水供給が中心となっている<sup>15</sup>。初等教育の推進は民主化・ガバナンス推進の基盤となる

ものであり、また、水供給促進も住民の最低限のベーシック・ヒューマン・ニーズを満たすことから、民主化の基盤整備には重要な要素である。

<sup>15</sup> TICAD IIにおいてわが国は「教育・保健医療・水供給分野で向こう5年間を目処に900億円程度の無償資金協力を目指す」旨表明。2001年9月末での実績は教育：185.60億円、保健医療：141.64億円、水供給：204.62億円となっている。(外務省中東アフリカ局「第2回アフリカ開発会議(TICAD II)わが国の主要なフォローアップ策」2001.11より)

Box5 - 5 協力事例1：タンザニアセクタープログラム開発調査

タンザニア政府は、長期開発計画として「THE TANZANIA DEVELOPMENT VISION 2025」を、3ヵ年計画として貧困削減戦略ペーパー( PRSP )を策定し、右計画を実効性のあるものとするべく、公共支出レビュー( Public Expenditure Review: PER )及び中期支出枠組書( Mid-Term Expenditure Framework: MTEF )の下、予算を組み、セクター・プログラム等を通じて実行に移すべく次の事項に努力を払っている。

- ・実施中の構造調整政策における短期の需要管理政策( 財政政策、為替政策、金融政策等 )と中長期の供給サイドの管理政策( 制度改革[ 経済の自由化、民営化、公務員改革、地方政府改革 ]等 )への取り組み
- ・優先重点分野として、保健、教育、水、道路、農業分野、エイズ及び司法制度への重点的な取り組み

タンザニアは、アフリカの中でもPRSPの策定プロセスが急速に進んでいる国の1つであり、「プロジェクト援助から財政支援型援助への移行」、「援助手続きの共通化」、「コモンファンドの設置」等がPRSP策定プロセスにおいて議論されており、今後、わが国の協力が周縁化されないためにも、積極的にプロセスに関与して、わが国の立場を表明していくとともに、具体的な貢献を行うことが求められている。

PRSPは、各セクターごとの開発計画( Sector Program: SP )を通じて実施に移されるところ、わが国としても主要なSPに積極的に関与するのみならず、SPの策定プロセスにおいて、主導的な役割を果たしていく必要がある。

このような背景の下、PRSPの重点分野である地方開発及び農業開発分野におけるSP策定において、わが国が主導的役割を担い、援助協調におけるわが国協力のモデルケースとして、開発調査のスキームを通じて「タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援」を行うこととし、2000年11月下旬より事前調査団を派遣し、タンザニア国において現在策定中の農業分野開発戦略ならびに、地方開発戦略( 4つの戦略の中の1つが「グッド・ガバナンス」 )ならびに農業セクタープログラムの策定支援を目的とした本格調査を2001年3月から開始した。

Box5 - 6 協力事例2：民主化セミナー

TICADの重点分野である民主化支援の一貫として行われるものであり、1999年度よりアフリカ国会議員を対象として実施してきている。既に4コースを実施し、44名の国会議員を受け入れている。このセミナーではわが国のたどってきた近代化及び民主主義の道程と現状を紹介することにより、アフリカの各国が取り組んでいる民主化政策の下での経済開発、社会開発の努力の一助に資することを第一の目的とし、各国の開発事業の計画・実施につき、当事国としての一層のオーナーシップの推進に資することを目的としている。

対象者は閣僚を除く与野党国会議員であり、応募勧奨にあたっては、与野党双方からの参加者が得られるように人選面で先方政府へ申し入れている。

本セミナーは国会議員を対象としたものであるため、期間は10日間程度と短期間である。しかし、研修のなかで、日本の近代化と民主主義の発展、日本の政治( 政策決定 )、良い統治などに関するわが国の大学研究者の講義やセミナーの他、日本側議員との懇談会、地方視察( 小学校、裁判所等 )、マスメディアの視察、アフリカ関係国会議員や市民との交流会等を行い、アフリカ各国の民主化の促進に貢献している。

Box5 - 7 協力事例3：国連難民高等弁務官事務所( UNHCR )との連携による難民受入地域復興開発支援プロジェクト形成調査

アフリカの難民受入国の1つであるタンザニアを対象として、難民受入地域( Refugee Affected Area: RAA )の開発に資する協力を二国間ベースで行うことにより、受入国の難民受入に伴う負担の軽減を図り、もって当該国が地域安定勢力としての役割を継続的に果たしていくことを恣意することを目的としている。2000年7月に行われたUNHCR-JICA第1回定期協議における合意に基づき、具体的な案件の形成を行うことを目的としたUNHCRとの合同プロジェクト形成調査を2000年12月に実施した。

本件調査において、RAA開発に関する優先度、同地域における開発ニーズ、治安状況、安全確保措置等の確認、わが国としての協力方針、協力可能性につき検討した。この調査成果として、現時点では、RAAの診療所改修や給水改善等のための草の根無償案件3件、保健・医療サービス改善のための開発福祉支援事業1件が実施段階に入っている。

この調査のフォローアップとして、「紛争後処理・紛争予防」の企画調査員( 広域 )を2001年3月21日から1年間派遣した。

これはUNHCRとの初めての連携案件であって、その実施意義については次の通りにまとめることができる。

短期的インパクト	難民受入により生じた社会基盤上のダメージを回復させるとともに、難民と地域住民間の摩擦緩和に貢献することができる。
中・長期的インパクト	受入国当該地域における開発・貧困軽減に資することができる。
日本/JICAにとってのメリット	難民支援において国際的認知を得ているUNHCRとの相互補完型の案件を実施することにより、TICAD IIにおいても強調された「平和構築/紛争予防に資する協力」に関連した努力を行っていることを国内外に強く訴えることができる。

#### 5-3-4 小括

JICAの協力実績としては「民主化を機能させるシステム」及び「民主化を支える社会・経済基盤」の中の「最低限のベーシック・ヒューマン・ニーズの充足」に対する協力が集中しており、今後もこの傾向は続く見込みである。

#### 5-4 今後の支援のあり方

アフリカは、世界で48カ国ある国連認定LLDC(後発開発途上国)のうち32カ国が集中し、絶対的貧困層(1日1ドル以下で生活)が全人口の40%にも達する、世界的にみて最も低開発の地域の1つである<sup>16</sup>。また、急激な人口増加、低い農業生産性、HIV/AIDSとともに生きる人々の増加、低い成人識字率といった多くの社会・経済開発上の問題を抱えており、こうした状況に鑑み、これまでのJICAの対アフリカ協力の内容も、貧困削減、中小企業育成、農村開発、BHNの充足といった社会・経済関連セクターへの支援が中心となってきた。

しかしながら、たとえアフリカが低開発であり、その民主化の社会経済的基盤がかなり脆弱であるとしても、それだからといって、アフリカでは社会的混乱を招来するので一層の民主化は望ましくないとか、それはもともと実現不可能であるとか、といった短絡的な議論に与するべきではない。今日、民主主義はグローバルな価値であるとともに、それはまたアフリカの指導者が受容し、かつアフリカの多くの国民が実現を望んでいる価値でもある。例えば、2001年10月にまとめられた「アフリカ開発のための新パートナーシップ(New Partnership for Africa's Development: NEPAD)」のなかで、アフリカの国家指導者たちは、「民主主義のグローバル・スタンダードを尊重する」と明言した上で、民主主義、透明性、人権尊重、法の支配の促進といった諸原則に沿いながら、政治的・行政的枠組みを強化し、グッド・ガバナンスの推進にコミットすることを誓約している。そして、アフリカの国家指導者たちは、こうした政治的ガバナンスと能力向上のために、行政改革、議会の監視機能の強化、参加型

意思決定プロセスの促進、汚職撲滅対策、司法改革の5項目を重点分野とした改革を推進すると表明している<sup>17</sup>。

確かにアフリカには民主化を阻害する要因が多いが、それは逆をいえば、民主化の必要性の証左でもある。また、民主化は、アフリカ自身が現在推進しようとしている重要な改革の1つといえる。わが国は今後、一方において貧困削減やBHNの充足といった従来の支援アプローチを継続しながらも、他方においてTICAD IIの「東京行動計画」や「新たなアフリカ支援プログラム」に則り、NEPADにおいても表明されたアフリカ自身の民主化イニシアティブを支援していく必要がある。

日本の民主化支援の策定・実施にあたっては、類型化が1つの試みとして有用である。日本の対アフリカ民主化支援の類型としては、以下の4つが考えられる。

#### (1) 紛争復興支援型

第1のタイプは、アフリカの紛争経験国に対する紛争復興支援型である。このタイプの民主化支援は、紛争中の国に対する支援と紛争後の国に対する支援の2つの種類に大別される。紛争中の国に対する民主化支援の場合、その基本方針は、紛争が終結し、民主化の進展が可能となるまでの間、人道緊急援助などによって最低限の社会・経済基盤を維持することにある。紛争が継続されているため、日本がなす民主化支援の具体策は、食糧援助、難民・国内避難民支援、社会インフラ整備支援などに限定される。対象国としては、紛争下にあるアンゴラ、コンゴ民主共和国、ソマリアなどが挙げられる。

他方、紛争後の国に対する民主化支援の場合、その基本方針は、紛争後の復興段階における民主的な国家建設を支援することにある。支援の重点分野は、民主化の3構成要素のうち「民主的な制度」と「民主化を支える社会・経済基盤」の2つであり、特に前者の「民主的な制度」を力強く支援することが肝要である。具体的な支援策としては、選挙制度の構築・改善支援、立

<sup>16</sup> 国際協力事業団(2001)

<sup>17</sup> *The New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*, October 2001, par. 79-85. なお、NEPADという呼称は、2001年10月のアブジャ(ナイジェリア)における会合で正式に用いられるようになったもので、それ以前は「新アフリカ・イニシアティブ」(New African Initiative: NAI)と呼ばれていた。

法・行政・司法制度の構築・改善支援、基本的人権を保障する法制度の構築・改善支援、帰還兵士の社会復帰支援、真実和解委員会などの国民和解制度整備支援、BHNの充足支援などが挙げられる。対象国は、1990年代に大規模な内戦を経験したリベリアやシエラ・レオネなどである。

## (2) PRSP 支援型

第2のタイプは、PRSPを策定または実施している国に対するPRSP支援型である。その基本方針は、貧困削減を目標に掲げる国のPRSP策定/実施支援を通じてガバナンス強化と社会・経済基盤の整備を図り、民主化を促進することにある。具体的な支援策としては、PRSPのための参加型対話プロセス促進支援、貧困アセスメント能力向上支援、公共支出レビューに関連する能力向上支援、汚職や環境悪化を防ぐセーフガード能力向上支援、マクロ経済政策策定支援、BHNの充足支援、情報通信技術(IT)促進支援<sup>18</sup>などが挙げられる。対象国は、PRSP策定または実施国であるタンザニア、セネガル、ザンビア、マリ、エチオピア、モーリタニア、モザンビークなどである。

## (3) ガバナンス強化支援型

第3のタイプは、少なくとも大規模な紛争はなく、民主的な制度自体はある程度整備されているものの、それを機能させるシステムとしてのガバナンスが脆弱な国の民主化を支援するガバナンス強化支援型である。その基本方針は、貧困削減を含む広範な開発ニーズを念頭に置きながら、国家機構と市民社会双方のガバナンス強化を通じて民主化の促進を支援することにある。具体的な支援策としては、立法府と司法府の監視機能強化支援、研修などを中心とした行政府能力向上支援、地方行政能力向上支援、警察行政改革支援、中立的なメディア育成支援、住民の政治意識の啓蒙促進支援、住民組織のエンパワメント支援、女性自立支援、腐敗防止対策支援、IT促進支援、利害調整メカニズム整備支援などが挙げられる。ガバナンス強化支援型の対象国は、PRSPを策定または実施していないガボン、ナイジェリア、ボツワナ、南アフリカ、ナミビ

アなどである。

## (4) 地域機構パートナーシップ型

以上3つのタイプの支援がすべて二国間関係を前提としたものであったのに対して、第四のタイプは、アフリカの地域機構との協力を通じて加盟国の民主化を促進しようとする地域機構パートナーシップ型である。その基本方針は、地域機構と協力しながら非民主的国家への継続的な働きかけを試み、その民主化を促すとともに、民主化経験の地域的な共有と普及を支援することにある。このタイプの民主化支援の場合、絶対王制のもとで民主化が遅れているスワジランドのほか、すべてのアフリカ諸国がその対象国となる。

アフリカには実に数多くの地域機構が存在するが、そのなかでも、これまで加盟国の民主化促進や紛争対応に積極的に取り組んできた、あるいは今後取り組むことが可能と考えられる機構は、以下の通りである。

- ・ アフリカ統一機構( Organization of African Unity: OAU ) / アフリカ連合( African Union: AU )
- ・ 西アフリカ諸国経済共同体( Economic Community of West African States: ECOWAS )
- ・ 南部アフリカ開発共同体( Southern African Development Community: SADC )
- ・ 政府間開発機構( Intergovernmental Authority on Development: IGAD )

こうした諸機構は、これまで民主主義の尊重を謳った政治宣言の採択、クーデタで成立した軍事政権の会議出席拒否、選挙監視団の派遣、紛争の仲介・調停などを通して、直接的あるいは間接的に加盟国の民主化を促してきた。しかし、総じてアフリカの地域機構は脆弱であり、例えば米州機構( Organization of American States: OAS )が中南米諸国の民主化促進において果たした役割に比べれば、アフリカの地域機構のそれは極めて限定的なものにすぎなかったといえる。とはいえ、2000年7月のAU制定法調印にも象徴的に示されているように、アフリカは今、新たな地域協力の時代を迎えており、今後の対アフリカ支援においては、地域機構が1つの重要なパートナーとして台頭してくる可能性もある。その意味で、日本の今後の対ア

<sup>18</sup> 2001年1月現職総理として初のアフリカ訪問を行った森首相(当時)は日本の対アフリカ協力における重点課題として「感染症」と「IT」を挙げた。沖縄サミットで発表された150億ドルのIT協力計画での協力可能性を検討することとなった。

フリカ民主化支援もまた、二国間の協力関係ばかりか、地域機構とのパートナーシップを通じて、非民主的な国家への働きかけや地域的な民主化促進プログラムの立案・実施などを模索すべき段階を迎えつつあるといえる。

を取り入れ、平和の維持に対して十分な配慮を行う。

## 5-5 民主化支援における留意点

### 5-5-1 民族問題への配慮

民族集団間のバランスを考慮した協力計画の策定を行う。

### 5-5-2 「協調型支援」への対応

PRSP及びセクタープログラム等の開発計画を他ドナーと共有しつつ、PRSPと整合性をもたせた形で日本の協力を行っていく必要がある。民主化支援にあたっては「協調型支援」を重視し、他ドナーと連携しつつ、日本の得意分野(例えば、行政能力向上支援等)における協力を引き続き行っていく。

### 5-5-3 地方分権化の進展状況の把握

民主化を機能させるシステムの1つである地方分権化の推進状況に留意し、分権化が円滑に行われるように地方政府への支援を行っていく。

### 5-5-4 援助の予測性の改善

アフリカにおいては中期支出枠組み(3年間の支出計画)の策定に伴い援助の予測性が求められている。国別予算規模の策定、中期的予算的裏付けを持った国別事業実施計画の作成、アフリカ政府の予算サイクル・システムを尊重した対応を行い、民主化・ガバナンス支援も同様に対応していく。

### 5-5-5 LLDCへの配慮

低経済開発国に対しては、軍事クーデタ等に対する援助制裁を行うにしても、BHN支援と同様に民主化支援が影響を受けないようにする。

### 5-5-6 平和配慮

アフリカでは集団間の不満や利害対立が武力紛争へと転化しやすいことに留意し、民主化支援の策定・実施にあたっては、紛争の予防・解決の視点や仕組み

表5 - 4 アフリカに対する民主化支援の類型化

形態	類型(対象国)	基本方針	民主化の構成要素に基づいた支援策(□は各類型の重点分野を示す)		
			民主的な制度	民主化を機能させるシステム	民主化を支える社会・経済基盤
二 国 間	1) 紛争復興支援型 <紛争中の国> (アンゴラ、コンゴ民主共和国、ブルンディ、ソマリア)	紛争が終結し、民主化が可能となるまでの間、人道緊急援助等によって社会経済基盤の維持を支援する			武装解除・動員食糧援助 解除・社会復帰 難民・国内避難 (DDR)支援 民支援 基礎教育支援 保健医療支援 女性自立支援
	<紛争後の国> (シエラ・レオネ、コンゴ、リベリア)	紛争終結後の復興途上の国において民主的体制の基盤構築を支援する	選挙制度構築改善支援 ・公正な選挙実施 ・選挙啓蒙活動 立法制度構築改善支援 司法制度構築改善支援 行政制度構築改善支援 基本的人権を保障する 法制度の整備改善支援	中央政府の能力向上支援 地方政府の能力向上支援 汚職防止対策支援 警察行政改革支援 住民組織のエンパワメント支援 中立的なメディア育成支援	地雷除去支援 社会インフラ整 帰還兵士・帰還 備支援 民社会復帰支援 小型武器規制支 平和教育支援 援 治安維持支援 真実和解委員会 整備支援 経済インフラ整 備支援
	2) PRSP 支援型 (タンザニア、セネガル、サントメ・プリンシペ、ウガンダ、ブルキナ・ファソ、ベナン、チャード、ケニア、ザンビア、ガーナ、マリ、カメルーン、ギニア・ビサオ、ガンビア、マダガスカル、ニジェール、マラウイ、ギニア、中央アフリカ、モーリタニア、ルワンダ、レソト、エチオピア、モザンビーク、ジブティ)	PRSP 策定 / 実施支援を通じてガバナンス強化と社会経済基盤整備を図り、民主化の促進を支援する	選挙制度改善支援 ・公正な選挙実施 ・選挙啓蒙活動 立法制度改善支援 司法制度改善支援 行政制度改善支援 基本的人権を保障する 法制度の整備改善支援 複数政党制育成支援	PRSP の参加型対話プロセス促進支援 貧困アセスメント 能力向上支援 公共支出レビュー 関連能力向上支援 汚職や環境悪化を防ぐセイフガード 能力向上支援	行政府能力向上支援 ・評価制度 ・会計検査 ・汚職防止 立法府監視機能強化支援 ・職員人材育成 ・議員能力向上 司法府監視機能強化支援 ・職員人材育成 ・法曹人材育成支援 地方分権化支援 ・地方政府能力向上 警察行政改革支援
多 国 間	3) ガバナンス強化支援型 (カーボ・ヴェルデ、赤道ギニア、ガボン、象牙海岸、セيشェル、トーゴ、ナイジェリア、ボツワナ、モーリシャス、ジンバブエ、南アフリカ、ナミビア、エリトリア)	貧困削減を含むより広範な開発ニーズを念頭に置きながら、特にガバナンス強化を通じて民主化の促進を支援する		中立的なメディア育成支援 ・電波メディア基盤整備 ・ジャーナリスト養成 住民組織のエンパワメントと連携強化支援 住民監視システム整備支援 ・行政審査請求制度整備 ・異議申立委員会整備 情報公開システム構築支援 IT 促進支援	
	4) 地域機構パートナーシップ型 (スワジランド、コモロ、その他すべてのアフリカ諸国)	地域機構と協力しながら非民主的國家への継続的な関与を試み、その民主化を促すとともに、民主化経験の地域的な共有と普及を支援する		利害調整メカニズム整備支援 ・労働争議調停制度整備 ・人権委員会制度整備 ・オンブズマン制度整備 ・住民投票制度整備 ・裁判費用立替制度整備 人権意識向上支援	

出所：筆者作成