

---

## 第6章 サハラ以南のアフリカにおける貧困削減と人間の安全保障

---

高橋 基樹

### 6 1 はじめに

人間の安全保障の理念がわれわれに求めているのは、まずは、開発途上国の個々に注目し、彼ら/彼女らの問題を理解することである。

援助の世界に身を置くものにとって、「開発」、あるいは「開発途上国」は、四六時中、目にし、耳にする言葉だろう。日々の多忙な業務のなかで、これらの言葉に疑いをさし挟むいとまはほとんどない。この点、1990年代後半以来、「開発」を圧する勢いで世界的に用いられ始めた「貧困削減」も同様であろう。だが、これらの言葉は、貧困社会のかなり多くの人々にとって、願望ではあっても、決して日常的な現実ではない。貧困な人々の思いの中には、豊かで、明るい未来への希望とともに（あるいはそれ以上に）、より貧しく、闇に包まれた先行きへの不安が混在している。彼ら、彼女らにとって、まずもっての課題は、貧困を削減し、豊かになるという前向きなものであるよりも、さらなる貧困化から逃れ、生きることへの脅威を避けるという、いわば後ろ向きのものである。最低生存水準にある場合には、そうした所為はまさに死活問題である。

「人間貧困」や「人間開発」に比べて、人間の安全保障が、概念としてすぐれているのは、こうした貧困な個人がかかえる問題の二面性を的確にとらえられるからにほかならない。

サハラ以南のアフリカ（以下、単にアフリカ）では、上で述べたような、人々をより貧困な状態、それも生命・生存の危機をはらんだ状態に引き戻そうとする数々のリスクがある。アフリカは人間の安全保障において最も深刻な課題を抱えている地域であるといつて間違いはないであろう。もし、今後の援助が人間の安全保障を重視していくならば、各地域のなかでアフリカにこそ、重点を置かなければなら

ないはずである。

### 6 2 アフリカにおける人間の安全保障をめぐる状況の長期的変化

#### 6 2 1 経済的貧困状態の推移：集計的指標による把握

人間の安全保障は、個々の人々の暮らしの安らかさの問題である。したがって、地域や国ごとの集計的なものではなく、人々の具体的な状況を示すデータを参照することが本来望ましい。しかし、ここではまず、アフリカの諸社会に共通する状況を大まかにとらえるために、あえて集計的なデータを、ほかの地域と比較しながらみてみたい。

表6-1は、地域ごとの1人当たり国内総生産（GDP）と、その1975年から2002年間の年平均成長率を示したものである。さらにこの年平均成長率を用いて、1975年から2002年間にそれぞれの1人当たりGDPが各地域で何倍となったかを計算したものを右端の欄に示した。表6-1が示していることは、平均的に言ってアフリカの人々は世界で最も貧しいばかりでなく、この期間内に年々貧しくなってきたということである。ここで掲げた地域で27年の間に1人当たり生産が低下したのはアフリカだけであり、その下落の程度は、0.805倍＝19.5%低下という深刻なものである。これらのことは、集計的には、アフリカの世界で最も急速な人口増加に、経済成長が追いついてこなかったことを意味している。後で見るように、人々の増加に伴って生活資源が増えてこなかったことは、アフリカの人間の安全保障の状況に深刻な影響を与えている。そして、この集計的な数値の長期的な変化は、個々のアフリカの人々の多くが、経済的な安全保障の面で深刻な脆弱性を抱えていることをうかがわせるものである<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> ただ、1990年代以降になると、アフリカでの1人当たり生産の推移には若干改善がみられたことを付け加えておかねばならない。これには世界で最も急激な人口増加率が1980年代の年平均約2.9%から、約2.6%へと若干低下したこともあるが、経済自体の成長率も「暗黒の10年」と言われた1980年代の年平均約1.7%から約2.4%へとやや回復したことにもよる。1980年代と1990年代のアフリカにおける人口増加と経済成長については、高橋（2004）参照。

表6-1 世界の1人当たり国内総生産（GDP）とその推移（1975 - 2002年）

	2002 (US\$)	2002 (US\$ PPP)	年平均成長率 (1975-2002)	2002年指数 (1975年 = 100)
サハラ以南のアフリカ	469	1,790	- 0.80%	80.5
東アジア・太平洋	1,351	4,768	5.90%	470.1
南アジア	516	2,658	2.40%	189.7
アラブ諸国	2,462	5,069	0.10%	102.7
ラテン・アメリカ	3,189	7,223	0.70%	120.7
高所得諸国	27,638	29,000	2.10%	175.3

注1：高所得諸国以外のグループは、開発途上国だけを含んでいる。  
 注2：「南アジア諸国」にはインド・バングラデシュ以西、イラン以东の9カ国が含まれる。  
 注3：「アラブ諸国」にはイラク・湾岸諸国以西、モロッコ以东の20カ国が含まれる。  
 注4：「ラテン・アメリカ」にはカリブ地域の諸国が含まれる。  
 注5：「高所得諸国」には経済協力開発機構（OECD）加盟の高所得24カ国が含まれる。  
 出所：UNDP（2004）（原データは世界銀行）。2002年指数は年平均成長率を基に筆者計算。

表6-2 開発途上地域の栄養不足人口比率

	1990/92	1999/2001
サハラ以南のアフリカ	31%	32%
東アジア・太平洋		
南アジア	26%	22%
アラブ諸国	13%	13%
ラテン・アメリカ	14%	11%

注1：地域の分類については表6-1の注を参照。  
 注2：東アジア・太平洋にはデータがない。  
 出所：UNDP（2004）（原データはFAO）。

次に、経済的脆弱性の最も深刻な発現形態の一つである栄養不足状態について見てみよう。例えば2004年版の『人間開発報告』<sup>2</sup>はFAOの栄養不足人口比率をその指標として用いている。それを垣間見たのが表6-2である。アフリカの栄養不足人口は相対的に最も多い。そればかりでなく、10年あまりの変化のなかで、栄養不足人口比率が増えているのは、アフリカだけである<sup>3</sup>。

少なくとも、上の2つの集計的数値の中長期的な推移から見た場合には、アフリカでは開発・貧困削減よりも、むしろ貧困の深刻化こそが状況の形容と

してふさわしい。

## 6 2 2 人間開発指数、その他社会開発指標

『人間開発報告』2004年版は、1975年以降2002年までの、各国の人間開発指数の推移を掲げている<sup>4</sup>。同報告の統計解説によれば、人間開発指数が、1980年から1990年の間に低下した国は3カ国（いずれもアフリカ<sup>5</sup>）に過ぎないが、1990年から2002年の間に低下した国は、20カ国にのぼる。人間開発指数もまた国ごとの集計値であることを留保したうえで、少なくとも国の数の点で言えば、同指数の改善状況は1990年以降の方が、1980年代よりも困難に直面しているわけである。その困難の中心にあるのが、アフリカである。同指数を1990年以降悪化させた20カ国のうち、13カ国がアフリカなのである<sup>6</sup>。アフリカの経済成長率は1990年代には、1980年代よりも回復しているにもかかわらず、人間開発の進展により困難が生じているのである。

<sup>2</sup> UNDP（2004）

<sup>3</sup> 脚注1で見た、1990年代の経済成長率の回復は、必ずしも栄養不足人口比率の削減には結びついていないのである。なお、峯は、スウェードベリの議論を引きながら、栄養不良の集計的な数値が、実はアフリカの状況を正確に示したものではないと指摘している。そして、南アジアとの比較では、むしろ問題となるのは、保健衛生状態だという（峯（2004）pp. 166-167）。この指摘はきわめて重要である。が、筆者がここで強調したいのは、ほかの地域と同じ方法論で計測された指標による比較のなかで、アフリカの栄養不足人口比率が唯一増加しているという点である。それは、アフリカの状況が静態的に深刻なだけでなく、動態的に悪化していることを推測させるものである。東アジア・太平洋の数値は、表6-2には示されていないが、これはUNDP（2004）が、同地域の集計値を載せていないためである。しかし、同書p.130に掲げられたグラフでは、同じ期間における栄養不足人口比率の低下が読み取れる。この地域の人口の多数を占める中国での栄養不足人口比率の低下（同じ期間に17%から11%へ低下）も、この傾向を裏付けている。

<sup>4</sup> UNDP（2004）

<sup>5</sup> その3カ国とはコンゴ民主共和国、ルワンダ、ザンビアである。

<sup>6</sup> その13カ国は、ボツワナ、カメルーン、中央アフリカ、コンゴ共和国、コンゴ民主共和国、コートジボワール、ケニア、レソト、南アフリカ共和国、スワジランド、タンザニア、ザンビア、ジンバブエである。ほかは5カ国が独立国家共同体（CIS・旧ソビエト連邦）諸国（カザフスタン、モルドバ、ロシア、タジキスタン、ウクライナ）、2カ国がカリブ地域（パハマ、ベリーズ）である。

図 6 - 1 は、1990年代に人間開発指数の低下したアフリカの13カ国から 5 つの国々を選んでその1975年からの推移を見たものである。比較対照のために 4 つのアフリカ外の国々についても掲げてある。アフリカ随一の経済大国南アフリカ共和国は、1994年までアパルトヘイト=人種隔離体制の下にあり、現在でも大きな社会経済格差を抱え、特に黒人を中心とする貧困層の人間開発状況は、相当に劣悪である。しかし、所得水準の高さのために、その人間開発指数はアフリカの中では比較的高い。1975年、南アフリカ共和国の人間開発指数は、コロンビアとほぼ同等であり、また両国の指数は1980年代までは同じように緩やかな改善を示していた。しかし、特に1990年代後半に南アフリカ共和国の人間開発指数は急落し、2000年には、25年前にははるか低水準にあったインドネシアにほぼ追いつかれてしまった。

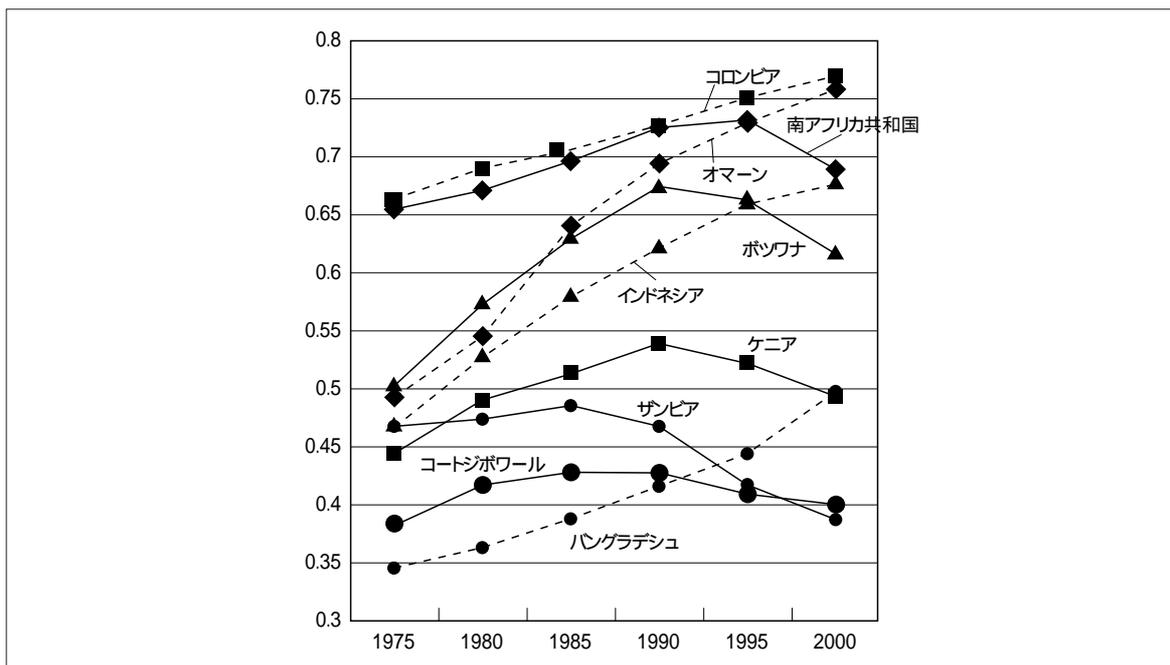
図 6 - 1 のとおり、オマーンとボツワナの人間開発指数は1975年には、ほぼ同水準であり、両国とも1990年までは、非常に順調な人間開発指数の向上が見られた。オマーンはかつてアムルティア・センによって、経済開発と人間開発との間に著しい乖離が

ある典型例とされた国であるが、この25年間の努力によって人間開発の遅れをかなり取り戻したようである<sup>7</sup>。またボツワナは周知のように、モーリシャスと並んでアフリカの優等生とされた国であった。しかし、1990年代にオマーンが改善を続けたのに対して、ボツワナの指数は急低下し、両国の間に大きな格差が生じた。

ザンビアの人間開発指数は、1975年にはインドネシアと同等であった。しかし、ザンビアは主要輸出品である銅市況の低迷を一因とする経済不振のために、早くも1980年代から人間開発指数の低下が始まり、2000年には、1975年よりも同指数は低くなってしまった。インドネシアとの間に開いてしまった格差の大きさは悲劇的と言ってもよいだろう。

1970年代まで経済成長率が比較的高く、優等生とみなされたケニア、コートジボワールの、1990年代の人間開発の後退は、かつての評価を全く裏切るものとなっている。2000年に、ケニアは、1975年時点でははるかに低位にあったバングラデシュに追いつかれている。コートジボワールの状況はより深刻で、1990年代にはもともと低迷していた指数をより低く

図 6 - 1 人間開発指数の推移



出所：『人間開発報告書2004』

<sup>7</sup> オマーンは、就学率など知識・教育関連の数値で立ち遅れているものの、この25年間に、出生時平均余命など保健関連で著しい改善を果たした。しかし、所得レベルが非常に高い（購買力平価調整済みの1人当たりGDPが13,340米ドル）こともあって、経済開発と人間開発の乖離を表す1人当たりGDP順位と人間開発順位の差が-32となっている。

表6-3 アフリカ各国の社会開発指標の推移

	出生時平均余命(年)			成人非識字率(%)			初等教育粗就学率(%)		
	1985	1993	2002	1985	1990	2002	1980	1990	1998-2000
アンゴラ	43	47	47	-	-	-	175	92	74
ベナン	50	48	53	78	74	60	67	58	95
ボツワナ	60	65	38	37	32	21	91	113	108
ブルキナファソ	45	47	43	87	84	74	17	33	44
ブルンジ	47	50	42	68	63	50	26	73	65
カメルーン	52	56	48	45	38	26	98	101	108
カーボヴェルデ	63	65	69	43	36	24	114	121	139
中央アフリカ	47	49	42	72	67	50	71	65	75
チャド	44	48	48	78	72	54	-	54	73
コモロ	52	56	61	47	46	44	86	75	86
コンゴ共和国	51	51	52	41	33	17	141	133	97
コンゴ民主共和国	51	52	45	59	53	36	92	70	47
コートジボワール	51	51	48	72	67	49	75	67	81
ジブチ	46	49	44	53	47	33	37	38	40
赤道ギニア	45	48	52	33	27	15	-	-	120
エリトリア	46	51	51	58	54	42	-	-	57
エチオピア	44	48	42	76	71	58	37	33	64
ガボン	50	54	53	-	-	-	-	-	144
ガンビア	45	45	53	79	74	61	53	64	82
ガーナ	55	56	55	49	42	26	79	75	80
ギニア	42	45	46	-	-	-	36	37	67
ギニアビサウ	41	44	45	77	73	59	68	56	83
ケニア	57	58	46	36	29	16	115	95	94
レソト	56	61	43	25	22	16	103	112	115
リベリア	53	56	47	66	61	44	48	29	118
マダガスカル	52	57	55	47	42	32	130	103	103
マラウイ	46	45	38	52	48	38	60	68	137
マリ	45	46	41	81	74	73	26	26	61
モーリタニア	48	52	51	68	65	59	37	49	83
モーリシャス	68	71	73	23	20	15	93	109	109
モザンビーク	44	46	41	71	67	54	99	67	92
ナミビア	55	59	42	29	25	17	-	129	112
ニジェール	44	47	46	90	84	83	25	29	35
ナイジェリア	47	51	45	59	51	33	109	91	-
ルワンダ	48	47	40	53	47	31	63	70	119
サントメプリンシペ	-	-	66	-	-	-	-	-	-
セネガル	47	50	52	76	72	61	46	59	75
セイシェル	69	-	73	-	-	-	-	-	-
シエラレオネ	36	39	37	-	-	-	52	50	93
ソマリア	44	47	47	-	-	-	21	11	-
南アフリカ共和国	59	63	46	21	19	14	90	122	111
スーダン	50	53	53	60	54	40	50	53	55
スワジランド	54	58	44	34	28	19	103	111	125
タンザニア	51	52	43	44	37	23	93	70	77
トーゴ	51	55	50	62	56	40	118	109	124
ウガンダ	48	45	43	49	44	31	50	71	136
ザンビア	50	48	37	37	32	20	90	99	78
ジンバブエ	56	53	39	24	19	10	85	116	95
アフリカ全域	49	52	50	56	50	37	80	74	91

出所：African Development Indicators various years.

している<sup>8</sup>。

表 6 - 3 では、さらに、アフリカの人間開発の健康と教育の側面を詳しく見るために、各国の出生時平均余命、成人非識字率、初等教育粗就学率を掲げた。

アフリカ諸国は独立以来近年まで予防接種や抗生物質の投与の普及により、それなりに国民の健康状態改善に努めてきた。その成果が出生時平均余命の伸長である。しかし、1990年代になり、こうした趨勢を覆す深刻な事態が起こっている。48カ国のうち31カ国で1993年よりも2002年のほうが出生時平均余命が短くなっており、アフリカ全体の平均も52歳から50歳に低下している。この9年間に、27歳も短くなったボツワナをはじめとして、同平均余命が10歳以上の短縮をみた国が9カ国もある。こうした寿命の大幅な短縮は、人々の健康状態の崩壊と呼ぶほかないだろう。この9カ国はすべて東南部アフリカの国々であり、HIV/AIDSが蔓延している諸国と重なり合っている。アフリカで人間開発指数がなかなか向上しにくいことの主因は、HIV/AIDSの蔓延と見てよいだろう<sup>9</sup>。

表 6 - 3 には人間開発指数の一要素である成人非識字率を載せている。成人非識字率は、人々が識字能力を獲得することによって増えていくストックの数値であるため、上昇することは減多になく、表 6 - 3 でもその例は見当たらない。ただ、非識字が人々の生活・生産能力の脆弱性に関係しているとしたら、アフリカ全体で37%、国によっては成人の大半が非識字である状況は人間の安全保障の観点から憂慮すべきものと言わねばならない。

同じ表 6 - 3 に示した初等教育の粗就学率については、子どもの就学状況のフローの数値を示すものである。1980年代アフリカでは、19の諸国で粗就学率の低下がみられ、アフリカ平均でも1980年の80%から1990年には74%に低下した。1990年代になると、初等教育への関心の集中を反映してか、相当数の国で粗就学率の回復がみられ、同年代末にはアフリカ平均は91%まで上昇した。

しかし、1990年代にも10カ国で粗就学率が低下した。1990年代末に、依然として28の国で粗就学率が100%に達していない。なかには1980年代、1990年代と続けて粗就学率が低下している国が4カ国あり、その一つコンゴ民主共和国では、1980年代に92%あったものが1990年代末には47%までほぼ半減している。同国の場合には、政治的意志の欠如、政治的混乱および内戦により、教育サービスが悪化したことがその原因であろう。近年回復がみられるとはいえ、アフリカでは、子どもたちの学校教育を安心して受ける権利、言い換えれば教育上の安全保障が広範囲に阻害されてきたし、その払拭には依然として程遠い状況にあるのだと言わねばならない。

### 6 3 アフリカにおけるリスクと脆弱性の特徴とその歴史的背景

人々の暮らしの安らかさは、それを脅かすリスクとリスクへの脆弱性によって決まる。ここでは、リスクとの関係から、アフリカにおける人間の安全保障状況の特徴を考察してみたい。人々の暮らしへのリスクを「日常に埋め込まれたリスク」と「非日常的で、大きな外的ショック」とに分け、それぞれについてアフリカなりの特徴を明らかにしていこう。

#### 6 3 1 日常に埋め込まれたリスクの今日

この項では、大きく経済的側面と社会的側面とに分けて、アフリカにおける人々の日常に埋め込まれたリスクの現状について、素描していこう。

#### (1) 経済的側面における人間の安全保障状況の特徴

アフリカにおける人々の「欠乏からの自由」を考える際に、まずとらえなければならないのは、アフリカの人々の経済生活がどのように編成されているか、ということだろう。アフリカの農業部門は依然として多くの国で、労働人口の大半を抱えており、

<sup>8</sup> 1999年以降のコートジボワールでは、政治的混乱・内戦が、人間開発状況をさらに深刻なものにしていると推測される『人間開発報告2004』によると、2000年から2002年にかけて、同国の人間開発指数は、0.402から0.399に低下している(UNDP(2004))。

<sup>9</sup> 1990年以降に人間開発指数が低下した13のアフリカの国々のうち、11カ国で成人のHIV感染率が5%を超えている(『人間開発報告』2004年版参照(UNDP(2004)))。同報告に示された推計値が5%を超えていないのは、13カ国のうちコンゴ共和国(4.9%)とコンゴ民主共和国(4.2%)である。2カ国の推計値も誤差のために、実際にはより高い可能性は十分にある。

その多くは、小規模農民であると言って差し支えない。アフリカの社会は、植民地化や近代産業の部分的導入、都市化などによって変化させられてはいるものの、依然として低い生産技術を基盤とする半自給型の農村社会の論理によって規定されている。

加えて、アフリカ経済に特徴的なことは、これもまた人口増加によって急速に形を変えてはいるものの、従来から土地豊富で人口希少な資源賦存のもとで人々の生活が織り成されてきたということである。熱帯や乾燥地域の厳しい環境、感染症の蔓延は、人口の増加を抑制し、その相対的に希少な状況が長く継続してきた。その中で、人々は、相対的に豊かな生産要素である土地をふんだんに用いる土地集約的な生産方法、例えば粗放的移動式耕作や放牧・遊牧を採用してきた。また、災害や疾病、戦闘、厳しい自然条件などを避けるために、広い土地を長い間をかけて移動してきた。

アフリカ農村においては、生産活動の多くの局面は世帯ごとにかなり孤立して展開されてきた。こうした社会では協同生産のための強固な社会組織は形成されず、それを基盤とする巨大な国家行政機構もほとんど成立し得なかった。近代的な意味での国家制度が導入されるのは植民地化以降のことである。生産のための協同行為がないことが一因となって、高コストで技術集約的な生産方法は忌避された。技術水準の低さのために生産水準も低位にとどまり、結果として余剰生産も乏しいままとなっている。このことは人口の希薄さと相まって市場経済の自給経済への浸透を阻んできた。協同行為の欠如は、農業生産の不安定とも関係している。アフリカではもともと年ごとの降水量の激しい上下動や年ごとの降水時期の変動など自然条件が不確実な国が多いが、その影響を緩和するために役立つ灌漑式耕作の普及は著しく立ち遅れている。それには、一定の土地への定住と農民間の協同行為を必要とする灌漑式耕作

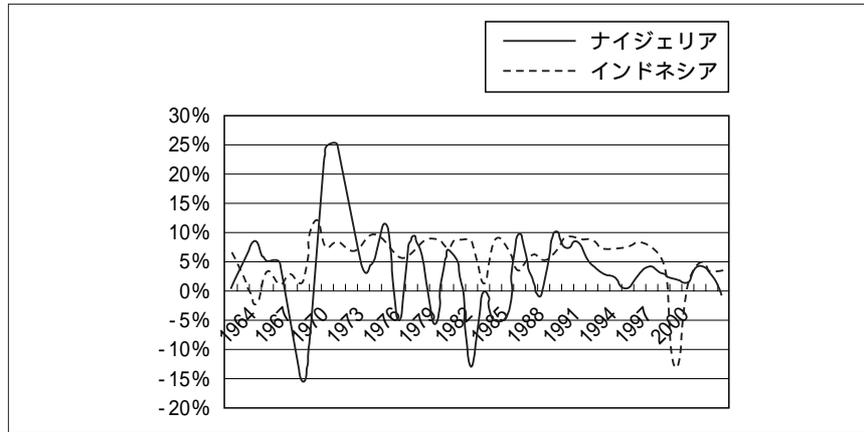
が、移動を重要な要素とするアフリカ農民の従来の暮らし方とは、必ずしも相容れないものであることが作用しているだろう。

自然条件の不確実性、それを克服できないことに加えて、灌漑ほかの革新技術の導入の遅れ、農産物価格の市況の乱高下が相まって、アフリカの農民を取り巻く環境は著しく不確実なものとなっている。それに拍車をかけているのが、マクロ経済環境が不安定なことである。産業構成の農業依存度の高さ、輸出品の一次産品への極端な偏り、経済運営のずさんさ、金融システムの脆弱さなどにより、経済成長率やインフレ率が毎年乱高下する国が多い。こうしたことは、農民のみならず、貧しい国民大衆一般の経済生活を著しく不安定なものにしている。人々の所得は、長期的に減少してきたばかりでなく、頻繁に前年よりも減少し、時にその減少幅は大きなものであった(図6-2参照)<sup>10</sup>。

ここで付け加えておかなければならないのは、1980年代から実施された構造調整政策のために、農民が、消費者とともに農産物価格の変動に直面せざるを得なくなったことである。同政策においては、経済自由化の一環として、農産物や投入物の価格安定政策がおしなべて廃止に追い込まれた。それは、農民にとっては価格インセンティブがより不確実になることを意味した。ザンビア、タンザニア、あるいはケニアなど東南部アフリカ諸国ではメイズ(トウモロコシ)のような主食穀物について公社専売制度・流通への補助金投入と一体となった、生産者価格と消費者価格の安定化措置が取られていた。構造調整政策では、これらが非効率や財政赤字の主因として廃止された。それとともに、生産促進のために供与されていた肥料など投入物への補助金も削減・廃止された。問題は、こうした経済自由化に対してアフリカの農民は、期待されたような生産増加の反応を示さなかったことである。農民は自由化された

<sup>10</sup> 図6-2は、アフリカ随一の人口大国であるナイジェリアとインドネシアの、1961年から2002年までの経済(GDP:国内総生産)成長率を比較したものである。図6-2から、ナイジェリアの経済成長率が、インドネシアのそれに比べて、おしなべて低ばかりではなく(該当する期間の年平均経済成長率は、ナイジェリアが4.1%、インドネシアが7.3%である)より激しく上下に変動していることがみてとれる(試みに経済成長率の標準偏差を計算してみると、ナイジェリアが7.6%、インドネシアが4.2%であり、ナイジェリアの成長率の分散が大きいが分かる)。通常、経済規模が大きい国ほど産業が多様であり、そのために、ある特定のショックの影響が分散されやすいと考えられる。しかし、ナイジェリアは、アフリカ第2の経済大国でありながら、この図に表されているような不安定ぶりを示している。ここに表された数値も、集計的なものであることを断っておかなければならないが、このことは象徴的にアフリカの人々を取り巻く経済環境の不安定さを示していると言えよう。

図 6 - 2 年平均経済（GDP）成長率 - ナイジェリアとインドネシア



出所：World Bank（2004）から筆者作成。

主食の市場向け生産増加に向けて勇躍参加したわけではない。農民のなかにはリスクやコストの増大を忌避して、より自給的な生産に退行したり、別の作物や職種に転換したりしたのも多かったと考えられる。

## （2）社会的側面における人間の安全保障状況の特徴

アフリカにおける学校教育と保健医療の普及は、独立したアフリカ諸国が成し遂げた、最も大きな成果だったと言ってよいだろう。だが、6 - 1 で見たように、その成果は必ずしも盤石なものであるとは言えない。

そのことの背景には、アフリカ社会の歴史がある。近代以前のアフリカにも、もちろん親から子へ、年長の世代から年少者へ、知識・技術を伝承する営みがあった。しかし、アフリカのほとんどの社会は、もともと無文字社会であり、そこでの知識・技術の伝え方はわれわれの慣れ親しんだものとは大きく異なっていた。学校教育の普及が困難に直面している背景には、こうしたアフリカ諸国特有の履歴がある。アフリカにおいて就学率が時に低下するのは、その履歴のために学校教育の歴史が浅いことに大きな要因がある。そして、アフリカでは、学校教育を必要とする雇用が必ずしも十分に創出されていないために、人々の教育に対する期待収益は必ずしも高くない。さらに学校教育の階梯が上がれば上がるほど、貧困な人々にとって教育は必要とは観念されなくなり、選択の余地のある対象となる。そのために、政

府にとっても質の高い教育サービスを行うことは絶対的社会的要請ではない。植民地化によって外生的に生み出された行政機構にとって、先進国におけるような義務教育体系を確立し、しかもこれを急増する学齢人口に対して提供することは、その能力と必然性を超えた事業だった。その意味で学校教育は、未だ広く、深く人々の日常に組み込まれたものとはなっていない、と言ってよいだろう。

また、広範囲の乾燥地域や熱帯地域を抱えるアフリカの自然条件は、往々にして人間の生活にとって過酷であった。感染症の蔓延はほかの地域以上に深刻な課題であり続けてきた。そのために人口の増加も厳しく抑制されてきたことはすでに述べた。このため病にどう対処するかは、人々の安全保障にとって、近代化以前から最も喫緊の課題であり続けていると言ってよい。呪術医（witch doctor）と俗称される伝統的療法者の、アフリカ全体にわたる普遍的存在とそれぞれの村落社会などにおける独特の地位は、そのことを裏付けていると言ってよいだろう。

アフリカの課題は、現在までに達成された予防接種や抗生物質の普及といった近代医療技術の簡易な適用を超えて、保健医療制度をより高度で充実したものへと発展させていくことにある。問題は、アフリカの政府にそうした意思と能力があるかどうかである。

天然痘・ポリオなどすでに先進国において研究しつくされた感染症への対応は、国際機関の協力もあって、大きな成功を収めた。しかし、先進国でも感染例が少ない新興感染症の場合には、著しく対応が

遅れるのが通例である。また、アフリカの政治・行政は、人々の身体の陰の面、特に性感染症やリプロダクティブ・ヘルスの問題に取り組むだけ社会的に強固な正当性を獲得できていなかった。そうした保健サービス制度の弱さを根底から直撃したのが、HIV/AIDSの蔓延だったと考えられるだろう。HIV/AIDSは性感染症であるために、労働人口に広がる面があり、経済的影響も大きい。貧困世帯の働き手がHIV/AIDSに感染する場合は、所得の減少ばかりでなく、症状が重いだけに治療・ケアの負担も大きい。

性感染症やリプロダクティブ・ヘルスはジェンダー間の関係と表裏をなす問題である。センの指摘のように、アフリカでは、南アジアに比べて「喪われた女性たち」の比率が低いなどの評価するべき点があるとされる。しかしながら、女性の地位はアフリカにおいても低く、その状況こそ、日常のなかにリスクを構造化して埋め込んだものだと言わなければならないだろう。女性の外性器切除（FGM問題）に象徴される性的な従属関係は、女性がHIV/AIDSへの感染について自衛することができず、結果としてその蔓延を招いてしまうことと切り離して考えることはできない。また、ジェンダー間の分業関係のために、農村において農業、特に食糧生産を担う人々のなかで女性の占める比率が高くなっているが、このことは、すでに指摘したような農業生産の不安定や低迷の負担が女性の肩により重くのしかかっていることを意味している。

アフリカの多くの世帯・家族関係において、日常に埋め込まれたリスクをより多く受け止めなければならないのは、女性である、と言ってよいだろう。

### 6 3 2 アフリカと非日常的な大きなショック(外的ショック)

アフリカにおいては、非日常的な大きな外的ショ

ックについても枚挙にいとまがない。例えば、それは、アフリカ諸国にとって制御不能な主要輸産品価格の暴落であり、予想できない規模の旱魃や洪水であり、大挙して襲来するバツタの害である。また疾病感染の突発的な広がりもここで言うショックの一種であろう。現在のアフリカにおいて、最も深刻な問題となっているHIV/AIDSについては、その感染の規模と影響の大きさは言うまでもない。ただ、後述の「HIV/AIDSとともに生きる人々」の治療とケアが、アフリカにおいても日常的な社会的課題になっている今日、この問題を「外的ショック」と呼ぶのは既に適切でなくなっているように思われる。

本項では、1990年代のアフリカでとみに問題となってきた紛争、暴力、難民などについて特に言及しておきたい。表6-4は、1990年代以降、顕著な政治暴力事件、局地的武力紛争、全国ないし政権に大きな影響を与える武力紛争、国際的な紛争が生じたアフリカの国々を示したものである。表6-4に掲げた42カ国のうち、38カ国で政治暴力や武力紛争が起こっている<sup>11</sup>。

暴力や紛争の問題は、「欠乏からの自由」とともに人間の安全保障の重要な側面をなす「恐怖からの自由」の範疇においてまずとらえるべきものである。と同時にこれらは、「欠乏からの自由」と密接な関係にある。生活・生産のための資源が相対的に希少化すると、それは人々の間の資源をめぐる競争を激化させることになる。もちろんこうしたことが直ちに紛争や暴力を惹起するわけではないが、競争の激化は、ほかの要因と絡み合せて、個人間、集団間の対立、暴力、武力紛争の温床になりやすい。サヘル諸国での遊牧民と政府との対立や、スーダンのダルフル紛争の背景には、乾燥地帯における生活資源をめぐる異なる社会集団間の軋轢が横たわっていると推測される。またケニアのリフトバレー州の住民襲撃事件の背景には、この州の乾燥・半乾燥

<sup>11</sup> これらの政治暴力的社会現象を選び出し、4つのカテゴリーに分ける考え方について述べておかなければならない。ここでの4つのカテゴリーはすべて政権ないし政権中枢に近い政治家、あるいは有力な野党政治家が何らかの形で当事者となっているケースを含んでいる。そのなかで、政治暴力事件であるか、武力紛争であるかは、突発的あるいは一時的な事件であるか、組織的・継続的なものであるかどうかによって分けている。政治暴力事件が顕著であるかどうかは、政権を動揺させるようなものであったか（クーデターやテロなどの場合）、あるいは多数の死傷者を出す事件（典型的には政権側による集会・デモに対する暴力的弾圧）であったかどうかによっている。局地的であるかそうでないかは、武力紛争の影響が全国に及ぶものかどうか、あるいは政権の帰趨を左右するものであるかどうかによっている。国際的な紛争は、少なくともある一国の政府・政治権力者が他国の国家などの主体と武力紛争状態にあった場合をさしている。いずれにせよそれぞれの境界は必ずしも明確なものではなく、筆者の主観にかなり左右されていることを断っておかなければならない。

表 6 - 4 援助の減少とアフリカ低所得国の政治経済パフォーマンス

	GDP年平均成長率 (%)			暴力的事件	国内局地紛争	国内紛争	国際紛争
	1986-1990	1991-1995	1996-2000				
アンゴラ	3.3	- 1.3	6.4			*	*
ウガンダ	5.0	6.8	6.1		*		*
エチオピア	5.5	2.2	5.0				*
エリトリア	-	-	1.5				*
ガーナ	4.7	4.4	4.3				
カメルーン	- 2.5	- 1.8	4.7				*
ガンビア	3.1	1.6	4.8	*			
ギニア	-	3.7	4.0				*
ギニアビサウ	4.3	3.1	- 0.2			*	
ケニア	5.6	1.6	1.8		*		
コートジボワール	- 0.7	1.7	3.4			*	
コモロ	1.0	0.2	0.9	*			
コンゴ共和国	- 0.2	- 0.1	2.4			*	
コンゴ民主共和国	0.7	- 7.5	- 3.7			*	*
サントメプリンシペ	0.4	1.4	2.1	*			
ザンビア	1.6	- 0.5	2.7	*			
シエラレオネ	2.6	- 5.0	- 3.7	*		*	*
ジンバブエ	3.5	0.7	1.9	*	*		*
スーダン	1.5	-	6.2			*	
スワジランド	5.2	2.0	3.3				
セイシェル	5.4	2.4	1.0				
赤道ギニア	-	7.4	34.8	*			
セネガル	3.5	1.3	5.3		*		
ソマリア	1.2	-	-			*	
タンザニア	4.0	3.4	4.1	*			
チャド	2.7	2.2	3.1			*	
中央アフリカ	0.8	0.9	2.3	*			
トーゴ	2.5	- 1.2	2.2	*			
ナイジェリア	4.2	2.7	2.7	*	*		*
ナミビア	2.5	4.8	3.5		*		
ニジェール	2.0	0.8	2.8	*	*		
ブルキナファソ	2.6	3.2	4.6				
ブルンジ	3.7	- 1.8	- 1.1			*	
ベナン	1.0	4.2	5.3	*			
マダガスカル	2.8	- 0.4	3.8	*			
マラウイ	3.8	1.7	4.0				
マリ	6.1	2.7	4.8	*	*		
モーリタニア	2.3	3.9	4.3	*			
モザンビーク	5.5	5.5	7.9				
リベリア	-	-	-			*	*
ルワンダ	0.7	- 9.5	9.8			*	*
レソト	7.1	5.8	3.6	*			

注：低所得国とは平均国民総所得745米ドル以下の国である。  
出所：高橋（2004）ほか。

地域での人口と家畜数の増加、また異なる社会集団の流入に伴う社会的緊張があった。この社会的緊張を、選挙区の人口構成を自分に有利に変更するために政権側が利用したと推測されている。

他方で紛争の激化は経済活動に悪影響を及ぼす。表 6 - 4 からは国内紛争の生じた国々のいくつか

が、著しいマイナス成長を記録していることが分かる。そして、紛争は、その直接・間接の被害者には著しい経済的影響を及ぼした。数ヶ月のうちに数十万人が虐殺されたルワンダの事態は言うに及ばず、国家を崩壊状態に陥れ、生活資源の窮乏を招いたソマリア内戦、世界で最も深刻な人道的悲惨とみなさ

表6 - 5 開発途上国における国内避難民・難民の数（2003年、単位：千人）

	国内避難民	受入難民	出国難民
南アフリカ共和国	-	27	-
ガボン	-	14	-
ナミビア	0	20	1
ガーナ	0	44	13
スーダン	0	328	567
カメルーン	0	59	2
トーゴ	0	12	8
コンゴ共和国	0	91	24
ウガンダ	0	231	24
ジンバブエ	-	13	-
ケニア	0	239	-
ナイジェリア	0	9	19
モーリタニア	0	-	26
ジブチ	0	27	-
ガンビア	0	7	-
エリトリア	0	4	11
セネガル	0	21	8
ルワンダ	0	37	66
ギニア	0	184	1
ベナン	0	5	-
タンザニア	0	650	-
コートジボワール	38	76	47
ザンビア	0	227	-
マラウイ	0	3	-
アンゴラ	0	13	313
チャド	0	146	46
コンゴ民主共和国	0	234	428
中央アフリカ	0	45	35
エチオピア	0	130	26
ギニアビサウ	0	8	-
ブルンジ	100	41	525
マリ	0	10	-
シエラレオネ	0	61	78

注：「-」となっている欄は数値が利用可能でないか、きわめて少数であることを示す。  
出所：UNDP（2004）より筆者作成。

れ、多数の難民を生み出しているダルフル紛争、近隣諸国のほとんどが関係し、「アフリカにおける世界大戦」と呼ばれたコンゴ民主共和国の内戦とそれに伴う広汎な飢餓、シエラレオネにおける反政府武装集団による民間人への残虐行為と少年兵の拉致・動員などによって、「恐怖からの自由」とともに「欠乏からの自由」が蹂躪されたことは言うまでもない。

アフリカ全土が紛争に引き裂かれ、アフリカの国民大衆のほとんどが常に政治暴力や武力紛争にかか

わって生きていと見るのは必ずしも、正しくない。表6 - 4で明らかなように、全国的な影響を持つ紛争が発生している国は少数派である。しかしながら、紛争国でない国が紛争と無縁であるということも、これまた正鵠を射ていない。表6 - 5には、国内避難民数、受入難民数、出国難民数のいずれかのデータのある33のアフリカの国を掲げている。ここでみてとれるのは、国内避難民は少数であり（あるいは記録されておらず）、難民受入国が、難民を発生させた国よりも多数にわたっていることである<sup>12</sup>。こ

<sup>12</sup> 表6 - 5の受入難民数と出国難民数をそれぞれ単純に足し合わせると、前者が301万6000人、後者が226万8000人である。アフリカ外の国で受け入れられている難民がいることも考え合わせると、大きな開きがあると言わなければならない。これは、難民の現員の確認の難易度に受入国と発生国とで違いがあることに一つの要因があるものと考えられる。

うしたことに象徴されるように、アフリカにおける紛争などの影響は、時として、その国の外に影響を及ぼす。母国での内戦の長期化によって、難民の在留も長期化し、受入国にとって難民が社会経済的に大きな負担となる場合がある<sup>13</sup>。そして、紛争に追われた人々が国内ではなく、国境をまたいで行き来することは、アフリカの武力紛争への対応について、重要な意味をもっている。それは、武力紛争が往々にして一国の紛争にとどまらず、国際的な広がりをもつこと、武力紛争については国際的な対応が必要なことの 2 つを示唆しているだろう。

こうした1990年代以降の紛争の激化と拡大の要因として、1980年代に進んだ 2 つの大きな政治経済変動を指摘することができる。一つは、構造調整と、政府財政の窮迫である。多くの政治支配者は、構造調整によって財政金融の緊縮措置を求められ、また経済停滞のために財政資源の枯渇に直面した。そのことは、政治体制の動揺を招いた。財政資源の恣意的配分に依拠したパトロン - クライアント関係が政治支配の支柱であった場合は、それを維持することが難しくなった<sup>14</sup>。また、かなりの国で、軍隊、警察などの要員への給与の支払い遅延や不払いが頻発し、政府が合法的に武力を独占するという近代国家の大前提自体が維持できなくなった場合もあった<sup>15</sup>。中央アフリカやコートジボワールでの政治混乱や内戦の要因はそのことにあった。ある国家の経済的欠乏が人間の安全保障への重大な脅威を呼び起こすきわめて分かりやすい例であろう。

いま一つは、1990年前後に大半のアフリカ諸国を席卷する形で始まった複数政党制への移行である。それまでの権威主義体制を廃して、政治・言論活動を自由化したことは大いに評価すべきことである。しかし、それに伴う政治的競争のかなり急速な導入は、有力政治勢力間の対立を激化させた。表 6 - 4 が示唆するように、こうした政治的自由化の過程では、相当程度暴力が行使され、場合によって政治的対立や暴力は武力紛争へと発展したのである。コンゴ共和国では選挙で対立したもの同士が私兵を動員

して、政権の争奪戦を戦った。

こうしたことに、自動小銃などの小火器の拡散が拍車をかけた。その背景には、冷戦期における安価で携帯の簡単な小火器の開発と東西両陣営によるその大量生産がある。内戦の当事者による武器の購入は言うまでもなく、内戦・紛争の沈静化の後には、近隣諸国に武器が流出し、一般社会への武器の蔓延の端緒となった。また、政治体制の変動や軍隊・警察組織の規律の弛緩、機能の低下により、武器がこれらの組織の外へ流出し、武器の蔓延を助長した。

### 6 3 3 ダウンサイド・スパイラル: アフリカにおける構造的脆弱性の理解に向けて

アフリカにおける人間の安全保障問題に取り組むためには、各種のリスクについてだけではなく、そこに関係する事象をなるべく統合的にかつ、長期的な視点に立って理解することが必要である。そうしてこそ、どのような分野に具体的な関与を行うか、という戦略が明らかになる。

#### (1) 人口急増と資源の希少化

アフリカでは、人口の急増は、資源の相対的希少化ばかりでなく、自然環境への負荷を強め、資源の減耗をもたらしている。人々が生活資源を得るための自然環境の利用の拡大、例えば過放牧、開墾や薪炭採集のための森林の破壊、休閑期間の短縮(すなわち耕作負荷の増大)による土壌の消耗・劣化などが生じている。所によって、これに輸出用の木材輸出や鉱物資源の乱開発、産業廃棄物の不適切な処理などのいわば近代的環境破壊が加わって、問題を助長している。

自然環境への負荷の増大は、そこから取り出す資源の利用効率、すなわち生産性の停滞によって起こる。土地単位当たりの生産物(すなわち土地生産性)

例えば既存の放牧地・耕地の生み出す生産物が、増加する人口の需要をまかなうに足るほど増えるなら、放牧地の拡大や開墾は必要ないはずである。

<sup>13</sup> 難民の在留の長期化は、難民自身にきわめて深刻な苦痛となることに加えて、さまざまな複雑な問題を引き起こす。まず、難民の受け入れは、国際社会から受入国への援助に関連して重要な意味を持ち得る。また難民キャンプが国際社会の手厚い支援の対象となる場合、近隣住民との間に格差が生じかねないことにも配慮が必要である。

<sup>14</sup> これは武内のすぐれた論考(武内(2000)参照)によるところが大きい。

<sup>15</sup> 松本(2004)、高橋(2004)参照。

だが、生産性の向上には、技術・知識の獲得が必要である。アフリカの小規模農民の多くは、この意味での技術・知識を欠くため、土地利用の外延的拡大などの環境負荷の増加によらざるを得ない。

技術が低く、労働生産性も低い場合には、土地利用の拡大のために一定の家族労働力を確保する必要がある。こうしてアフリカの小規模農家の世帯主たち（その多くは女性である）は、世帯員数を減らさず、できれば増やしていくインセンティブを持つことになる。特に環境劣化により、水の確保や薪炭の採集が難しくなり、耕地における食糧の追加的生産が低下していくと、女性が役割とする家族の日々の再生産が脅かされることになる。そこで、女性としては、自らの自由になる家内労働力としての子どもの数の確保を必要とするだろう。こうしたことは、アフリカの貧困大衆の暮らしのなかに、人口増加の抑制メカニズムが根付かないことの背景となっている。

生産拡大による環境への負荷の増大は、過放牧、森林減少、土壌浸食など自然資源の劣化を生み、中長期的に生産に対して負の影響を与える。しかし、農民は増加する世帯員数を養うため、より生産を拡大するが、そこで得られる追加的生産物が少ないため、さらに生産を拡大するほかない。こうして環境劣化が生産拡大を惹起し、それがさらに環境劣化を招くという悪循環が準備されることになる。

このように人口増加、環境劣化、および生産（性）の低迷という3つのファクターは、互いに因となり果となる構造的メカニズムを構成していると考えることができる<sup>16</sup>。こうしたいわば「脆弱性の悪循環」は、アフリカ大衆の人間の安全保障状況を、より豊かな国々とは大きく違うものとしている。そして、その中心にある問題が、小規模農民の技術水準の低さと、それと表裏をなす貧困である。

## （2）国家と市場の未発達

生産性の向上、特に技術の進展において大きな役割を期待されるのが政府である。貧困層を主体とするアフリカの半自給型農業の技術革新を進めることは、収益性の観点から、民間企業や市場経済メカニ

ズムのよく成し得るところではない。そうだとすれば、政府こそが適正技術の研究開発や普及に取り組み、脆弱性の悪循環を断ち切る努力の中心にあるべきことになる。

ところで、現代の先進国においては、過去多くの国で政府や公共的団体が、農業はじめ産業の振興に大きな役割を果たした。また、治安、行政サービス、教育、保健さらには社会福祉などの面で政府が、市場と分業・協同しつつ、人間の安全保障に大きな役割を果たしている。新自由主義的な小さな政府論・自己責任論が影響力を増し、産業の振興や規制介入などでの役割が見直されつつあるといっても、政府の役割は基本的なところでは変わっていない。

しかし、アフリカにおける国家のあり方は、先進国とは大きく異なっている。現代のアフリカ国家には、社会福祉はおろか、基本的な治安や行政サービスの役割も十分に果たし得ていない組織能力の低いものが多い。こうした政府の能力の低さは、近代以前に人々の生産共同体に根拠を持つ国家が形成されず、行政機構は植民地化によって初めて外から持ち込まれたという歴史とかかわっている。別の面から言えば、政府の機能の弱さの背景には、それを補完すべき市場が未発達なことがある。例えば、アジアにおける緑の革命は政府や公共研究機関による革新技术の研究開発なしに起こり得なかったが、同時に新しい技術の要素である投入財（改良品種、肥料、農薬ほか）を安定的に供給する市場経済システムなしに広がり得なかったのである。そして農民がこうした投入財を日常の生産活動に導入していくためには、それを用いて作られる生産物自体が市場性を持たなければならない。しかし、アフリカでは、農業生産物、特に穀物の国内市場も、農業投入物の国内市場もともに大きく未発達である。

## 6 4 アフリカにおける人間の安全保障に向けた取り組み

ここまで述べたようなリスクや脆弱性に取り囲まれた状況のなかで、アフリカの人々はただ単に手をこまねいてきたわけではない。生存の可能性を高め、

<sup>16</sup> 世銀アフリカ局のエコノミストCleaverとSchreiberはこうしたメカニズムをNexusと呼び、その内実を詳細に明らかにしようとした（Cleaver and Schreiber（1994））。

暮らしを安らかにするための努力が積み重ねられてきた。アフリカの政府とそれを支援する援助に求められているのは、こうしたアフリカに内在する自助努力を見つめることである。それらと接合されない限り、人間の安全保障と貧困削減の営為は持続可能なものにならないだろう。

#### 6 4 1 日常レベルにおける予防・緩和のための選択と行動

アフリカの農民は、貧困であるがために、彼らを取り巻く不安定な環境自体を根本から変える力を持たない。しかし、彼らは、自らを取り巻くリスクに対する脆弱性を緩和すべく、さまざまな工夫をこらして、暮らしを編み上げている。ここではその工夫のすべてを紹介することはできないので、特筆に値すると思われる事例を、世帯レベルと地域社会レベルに分けて触れていくことにしたい。

##### (1) 世帯レベルのリスク分散行動

ここでは、「移動」、「多角化」、「相互扶助」の3つを切り口として世帯レベルの脆弱性緩和の工夫について考察を進めていこう。

アフリカに住むかなり多くの人々は、人口希少・土地豊富な条件の下で移動を頻繁に繰り返してきた。すでに紹介した遊牧、半遊牧、あるいは移動式耕作などは、各世帯が移動を通じてリスクを飼いならした末に選り取られた生活・生産形態と見なすことができる。センが『貧困と飢饉』で紹介しているように、西アフリカからスーダンにかけてのサヘル地域の遊牧民は、季節的な降雨の変動に合わせて毎年移動を繰り返して生き延びてきた。これも暮らしに織り込まれた生存・生活のための知恵である<sup>17</sup>。

世帯や親族の紐帯・ネットワークは、移動と関連しながら、機能している。まず、各世帯は一部の成員の移動を織り込むことによってリスクの分散を図る。出稼ぎがその典型的な例であり、出稼ぎは、貧

しい農村の世帯にとって、食糧供給への負担を減らす意味（いわゆる「口減らし」）をもつと同時に、収入源を多角化するという意味をもっている。また、内戦のような突発的なショックに対して人々が避難する場合、異なる地域に住む親族のネットワークを頼ることが、頻繁に見られる<sup>18</sup>。

アフリカの農村住民は、世帯や親族の紐帯、出身地の地縁を通じて都市の貧困層と密接な生活ネットワークを形成していることが多く、農村の貧困は都市の貧困と連動している。他方、いったん離農した都市住民は、深刻化する雇用情勢に身を委ねており、より不安定な立場にある。これを克服するため、近年、都市農業と呼ばれる現象がスラムの貧困層などに広がっているが、これはアフリカにおける新しい世代の都市貧困層による脆弱性低減の営みとみることができよう。

移動とともに、農村の世帯にとって重要な意味をもっているのが、営農における多角化である。モノカルチャー＝単一栽培という言葉が流布しているため、アフリカの農業は特定産品に偏っているというイメージが強い。しかし、特定産品に偏っているのは輸出であって、農業ではない<sup>19</sup>。その意味ではモノカルチャーではなく、モノエクスポート（単一輸出）などの呼称を与えるほうが適切であろう。

アフリカの国家レベルの経済は、モノエクスポートに象徴されるような脆弱性を抱えているが、アフリカの個々の農民はそれに大きく影響されながらも、営農のなかで、脆弱性を減らすための多くの工夫をこらして生き抜こうとしている。その典型的な形が、多くの作物や生産形態を複合させる営農形態である。アフリカの、例えば西ケニアの小規模農民の畑地を観察すると、雑然という形容がふさわしいほど、さまざまな作物が植えられていることに気がつく。作物のなかには商品作物から、主食作物、また補助的な野菜類が含まれる<sup>20</sup>。さらに、多くの農民が牛やヤギなどの牧畜を同時に行っている。これ

<sup>17</sup> センの指摘のような植民地化以降の国境画定、また独立以降の政府の定住化政策がこうした知恵の発揮を阻害している面がある。なお、より詳しい検討が必要であるが、サヘル諸国での政府と遊牧民の対立の背景には国境を越える「移動」をめぐる軋轢がある、と考えることができよう。

<sup>18</sup> 松本（2004）参照。

<sup>19</sup> 平野（2003）参照。

<sup>20</sup> 試みに、作物の多様性の指標として、作付面積に占める主食の平均割合を計算してみると、日本ではコメの作付面積が65%を占めるのに対して、ウガンダではメイズの作付面積が30.8%、ナイジェリアではソルガムのそれが26.6%である（いずれ2002年。FAOのデータサイトFAOSTAT <http://faostat.fao.org/> による）。この指標で見ると、日本のほうがはるかにモノカルチャーに近い営農形態をとっており、アフリカの農民がそれに比べて作物の分散を愛好していることが窺える。

は言うまでもなく、それぞれの作物や家畜がかかえる市況や、旱魃・多雨・虫害などに対する脆弱性・不安定性を見込んで、収入源を（したがってリスクを）分散させようとの生活戦略に基づく行動だといっている。ただ、こうした合理的な営農多角化行動は、単作の場合に比べて効率性に劣り、一つ一つの作物の国内市場の発達や、農民による品質向上のためのノウハウの蓄積、さらには近代的技術への革新を妨げている面があるかもしれない。

上記のように、アフリカでは、各世帯が地理的な移動を織り込みながら、農村に残った者と都市に出て行った者が相互に依存し、さらにそれぞれの場所でリスクを分散する、といった重層的な脆弱性低減の営みを積み上げている。

## （２）地域社会としての安全保障の営み

世帯レベルにおける脆弱性低減の営みに加え、より広い人的ネットワークや地域社会のつながりが、現代のアフリカでは大きな役割を果たしている。政府が期待された役割を果たせないでいるなか、こうした中間レベルの社会集団の役割が重要な意味をもつようになっている。

アフリカの農村社会の観察において、注目を集めてきたものが、世帯間の相互扶助ネットワークである。アフリカの多くの農家は、生産形態においてはかなり孤立した営農を行っているが、消費や分配の面での相互扶助では緊密な結び付きを持つといわれる。同じ農村や民族集団のなかで、各世帯が自らの貯蓄を残さないまでに互いに供給し合う、いわゆる共食行動などがその典型である<sup>21</sup>。

こうした共食行動をはじめとする再分配は、より成功したものの貯蓄を妨げる面があるため、平準化作用と呼ばれ、技術革新や貯蓄・資本蓄積を阻害するものと見なされてきた<sup>22</sup>。だが、最近では、平準化作用を人間の安全保障の面から再解釈する理解が生まれている。アフリカの農民にとっては、厳しく

不安定な環境のなかで、物的、金融的貯蓄を用いる投資の期待収益は限られている。彼ら／彼女らの問題関心はそうした通常の意味での投資の収益よりもむしろ、農村社会における地位を確保し、将来に起こり得る生活・生存への危機の際の他人からの扶助の可能性を高めておくことにある。そのためにアフリカ農民は物財や金融システムに投資をするのではなく人間関係に投資をするのだと考えることができる<sup>23</sup>。この相互供給による人間関係への投資は、高い生存・生活へのリスクにさらされる貧困な人々にとって、保険制度に代替する役割を果たしているとの解釈ができるであろう。

貧困状況の深刻化のなかで、相互扶助、相互保険の営みが、アフリカの大衆の間に、大きく広がっている。セネガルなど西アフリカでは、従来からトンチンと呼ばれる回転式貯蓄信用組合（Rotating Savings and Credit Associations: ROSCAs）が庶民の相互扶助手段として根付いてきた。ケニアの庶民の間でも、メリー・ゴラウンドと呼ばれるROSCAsや、葬式講などの急速な広がりが観察されている。

こうした地域社会や人的ネットワークを基盤としたインフォーマルな組織が、機能不全に陥った政府の役割を代替するような例も見られる。アパルトヘイト下、民衆が政府のサービスから排除されていた南アフリカ共和国では、NGOが貧困対策・社会福祉などにきわめて大きな役割を担ってきた。ザンビアでは、政府の学校建設が急増する学齢人口の収容に間に合わないため、地域社会によって建設され、運営されるコミュニティ・スクールが広がっているし、エイズによる保護者の死亡増加を背景に、民間人による孤児院の運営が増えている。ブルキナファソの農村では、識字教育、小口融資から、水利インフラ建設まで幅広い活動を行うナム・グループというNGOが伝統的な農民組織を基盤として発展し、全国組織を結成するほどに広がっている<sup>24</sup>。

<sup>21</sup> 掛谷の報告によれば、タンザニアのトングウエという民族では、各世帯の調理した食事のうち3分の1は、他人のためにふるまわれたという。トングウエの人々は各村落を互いに訪ね合い、食事を供給し合うことを日常的な行動にしていたとされる（掛谷（1974））。

<sup>22</sup> たしかに農村社会内の平準化と呼ばれる行動に関連して、「制度化された嫉妬」と呼んだほうがいような破壊的なものもあることは事実である。新しい品種や畜種の導入に成功した人々への集中的なたかりや盗み、社会的攻撃（嫉妬、呪詛など）はしばしばアフリカの農村社会で観察されている。

<sup>23</sup> この点の解釈については、島田（1999）を参照のこと。

<sup>24</sup> 竹下（2000）参照。

暴力や紛争状況への対処においても、地域社会や伝統的社会関係を基盤にしたインフォーマルな組織の役割が強まっている。南アフリカ共和国では、政府が犯罪活動を抑え込むことができないために、インフォーマルな安全保障提供者としての自警組織が生まれ、民衆の間に一定の支持を得るようになって<sup>25</sup>。リベリア内戦に現れた「ロファ防衛軍」、あるいはシエラレオネ内戦に現れた「カマジョー」などは、伝統的指導者や秘密結社のもとで結成された、村落・国内避難民キャンプの自衛組織であったという<sup>26</sup>。

これらは、人間の安全保障が損なわれた際に、アフリカの民衆社会がただ個人的な解決に走るだけでなく、集会的な努力によってこれを乗り越えようとする反応力を秘めていることを示したものだといえるだろう。その際には、近代的国家制度の外にある社会組織・社会関係がむしろ、努力の基盤を提供した。その文脈における注目すべき例は、ソマリア内戦を部分的に終わらせたソマリランドの例であるかもしれない。ソマリア北部のソマリランドは、いち早く内戦を終わらせ、国家破綻状態の続く南部・東部を見限って独立宣言を行った。国連などの支援があったとはいえ、内戦の終了に最も大きな意味をもったのが、停戦・平和回復に向けた長老間の合意であったという<sup>27</sup>。アフリカの破綻国家の再建だけでなく、国家建設そのものにおいても、こうした既存のインフォーマルな社会関係や権威が大きな意味を持ち得ることをこの例は示唆しているように思われる。

#### 6 4 2 国家レベルにおける予防・緩和・保護

ここまでアフリカの国家・政府に対して批判的な目を向けてきたが、政府の政策努力に人間の安全保障にかかわる成果が全くないわけではない。また、政府開発援助の主要な受け取り手が政府である限り、その役割を正当に評価することは大切であろう。以下、1990年代以降のアフリカの政府のなし得たこ

とを瞥見していこう。

#### (1) 国家レベルの貧困削減への取り組み

現在、アフリカなどの貧困諸国の多くで、国家レベルの開発戦略の中核としての位置付けを与えられているのが、貧困削減戦略 (Poverty Reduction Strategy: PRS) である。PRSは、1999年のケルン主要先進国サミットで合意された拡大重債務貧困国 (Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) イニシアティブを実行に移すために、IMF・世銀によって各対象国政府に策定が要請されるものである。以来 HIPC に加え、国際開発協会 (International Development Association: IDA) 融資対象国、およびそのほかの国々計81カ国を対象として、順次PRSが策定されてきた。

PRSでは構造調整政策の反省に立って、開発途上国側の自主性によって策定することが重視されているが、やはり実際の策定作業は、IMF・世銀の助言と影響を大きく受けると考えてよい。PRS制度の発足当時のIMF・世銀の方針に、人間の安全保障は、公式的に取り入れられてはいなかった。したがって、各国のPRSにこの理念を反映させられるかどうかは、今後の問題となろう。ここでは、その反映の可能性を探ることを念頭に置いて、具体的なPRSの例に書かれた開発・貧困削減政策が、人間の安全保障の観点からいかに評価できるかを中心に述べることにしたい。

例として主に取り上げるのは、貧困削減に向けた開発協調<sup>28</sup>の進展において、焦点の一つとなっているタンザニアである。タンザニアは、HIPCイニシアティブの適用が2000年に認められ、その条件の一つとして同年3月暫定PRSが、また同年10月には正式なPRSが完成された。翌2001年11月には、条件の達成を認定されて、HIPCイニシアティブの完了時点 (Completion Point: CP) に到達している。このPRSのもとでは、教育、保健、農業・農村、地方政府改革の4分野に重点が置かれており、各々にPRS

<sup>25</sup> 遠藤 (2003)

<sup>26</sup> 落合 (2003)

<sup>27</sup> 松本 (2004) 参照。

<sup>28</sup> 従来、開発の現場における諸々の主体間の連携は援助協調と呼ばれてきた。だが、開発途上国政府がその中心に立つべき連携を呼ぶのにはふさわしくない。本論では開発協調で置き換える。

に基づくセクター戦略ないしプログラムがある。

これらのうち、最も目覚ましい成果を挙げたのは、おそらく初等教育サブセクターであろう。セクター全体をカバーする教育セクター開発プログラム（ESDP）のもとに、特に初等教育開発プログラム（PEDP）が策定された。授業料の無料化、生徒1人当たりの定額予算の確保、参加型学校運営委員会の設置、教員養成の拡充などを内容とするPEDPによって、初等教育の就学率は大幅に改善したとみられている。

農業・農村開発については、PRSにおいて農村開発戦略（RDS）、農業セクター開発戦略（ASDS）の策定が義務付けられた。国民の大半を農業・農村人口が占めるタンザニアにおいて、この2つは、重要な位置付けを与えられた。特に、RDSは、農村におけるPRS全体の具体化という側面を持つものである。RDSにおいては、地方道路の整備など小規模農民の市場参加の促進のための措置がうたわれた。これらをもとに農業セクター開発プログラム（ASDP）が編成され、日本をはじめとするいくつかのドナーが支援メンバーとして参画した。ASDPの大きな課題の一つは、教育・保健と同様、実際の活動が行われるべき地方のイニシアティブをどのように支援するかであった。地方の財源が乏しいなか、政策の実施は、結局のところ、中央からの資金配分にかかっているが、その一方で地方の自主性に基づき、その実情に合わせた政策策定が求められたのである。中央の政策策定・資源配分と地方の自主性とをどのように接合するかが、ASDPにおいて一貫した課題となっている。地方の自主性を発揮するため、県農業開発プログラム（DADP）の策定と、自治体の行財政運営能力の構築が進められることになった。この意味で、ASDP - DADPは、地方行政府改革と密接にかかわり、政府の機能強化をその不可欠の要素とすることとなった。

ASDPの策定過程では、小規模農業の発展の方向性として、市場向け生産の振興と、農民への公平な資源配分・食糧安全保障とのどちらを優先するか、について議論がたたかわされた。このことは、タン

ザニアにとどまらず、広くアフリカ・貧困国に共通の問題なので、後段でやや詳しく論じよう。

## （2）人間の安全保障における政府の努力

PRS推進とは別に、アフリカ諸国の政府が1990年代以降に挙げてきた、いくつかの人間の安全保障上の成果を指摘することができる。

エチオピアは、1980年代まで、飢饉の発生が悪名高い国であった。特に1984年前後の旱魃の際の大飢饉は、内戦に加えて、政府の対応の遅れ・ずさんさや当時のメンギスツ政権の集団化・移住政策による農業生産の低迷が引き起こしたものと批判された。このため、メンギスツ政権を倒し、内戦を収拾して成立したメレス政権にとって飢饉の防止は、政治的に重要な課題であった。1990年代以降、エチオピア各地は深刻な旱魃に度々襲われているが、1980年代のような大飢饉の発生は何とか予防されている。

もちろん、内戦状態にないこと、国際社会がすばやく対応していることなどが大きな要因ではあるが、旱魃など自然災害の食糧安全保障に与える影響についての早期警戒システムの作動、食糧備蓄の機動的活用と分配などエチオピア政府の措置が功を奏しているのも、事実である。こうした飢饉予防システムの効果を高めているのがメレス政権下で進められた地方自治制度の改革であり、それにより地域社会の緊急ニーズがより政策に反映されやすくなったとの見方もある<sup>29</sup>。

自然災害の影響についての早期警戒システムは、そのほかのアフリカ諸国でも一定の成果を挙げてきている。その反面的な証拠となっているのは、1990年代以降、アフリカで飢饉が発生するのが、ソマリア、コンゴ民主共和国東部、スーダンのダルフル地方などいわば政府機能が破綻状態に陥った場合に限られていることである。また、モザンビークでの洪水への対応も、早期警戒システムの作動した例として特筆に値しよう。これについてはケース・スタディを参照されたい。

HIV/AIDS問題への政府の対応は紙幅をさいて論ずるに値しよう。アフリカで、いくつかの諸国の平

<sup>29</sup> エチオピア政府は、そのPRSである「持続的開発貧困削減プログラム」のもと、食糧安全保障を国内食糧生産の刺激によって達成しようとする「生産的セーフティ・ネット・プログラム」、生産側の幅広い政策を組み合わせた「新食糧安全保障連合」を打ち出している。

均余命を大幅に短縮させるほどHIV/AIDSの感染が広がってしまった背景には、アフリカの政治・行政が性など人間の身体にかかわる問題を、正面から議論し、取り扱う社会的正当性を獲得できていないことがある、とすでに述べた。HIV/AIDSの問題は、国民に恐ろしい病として知られながら、その感染経路や状況、予防措置を詳しく公に語ることは、政治指導者にとって一時タブーであった。

こうしたタブーを恐らく最初に破ったのが、ウガンダ政府である。ウガンダでHIV/AIDSの最初の症例が確認されたのは内戦下の1982年であった。1980年代を通じて、成人人口の数十%が感染したとされるほど、急激な拡大がみられた。しかし、1990年代に入ってから、ウガンダのHIV/AIDSの感染者数は減少を開始し、特に若年層や都市地域で減少が顕著になり、農村でも拡大が止まったと考えられている。こうした成果は、アフリカでも最も成功した事例と考えてよい。その直接的要因は、HIV/AIDSの感染経路の正確な知識が広がり、それによって人々の性行動が大きな変化を遂げたことだとされる。

その性行動の変化には、政府による、いち早い取り組みが寄与していた。1986年に内戦を終結させて発足したムセヴェニ政権は、ただちにHIV/AIDSを国家開発上の一大問題であると正式に認め、迅速な政策措置をとった。そのなかで、重点が置かれたのは、マスメディアによる率直な報道を奨励し、さらにこの問題を地域社会、宗教界、NGOなど民間の人々と積極的に共有することであった。ウガンダ政府による、こうした積極的な取り組みは終始一貫持続してきた。

ウガンダ政府によるHIV/AIDS問題の公式の認知、民間との連携による情報周知、持続的な取り組みといった先例の教訓は、近年ようやくほかの近隣諸国によって顧みられるようになったと考えられる。

HIV/AIDSの予防とともに深刻な問題となっているのが、アフリカでは数千万人にのぼる感染者・発病者(「HIV/AIDSとともに生きる人々(PLWHA)」)のケアと治療である。すでに先進国では、治療薬・治療法が開発され、HIV/AIDSは即座に死を意味する病ではなくなった。しかし、先進国で開発された

HIV/AIDS治療にはコストがかかり、貧困国の人々にとって耐え難い負担となることが指摘されていた。そこで問題となったのが、アジア諸国などで製造された安価なジェネリック薬(すでにある企業によって開発された薬剤の製法を用いて別の企業が製造した薬剤のこと)の導入である。南アフリカ共和国政府は、ジェネリック薬の並行輸入の緊急措置によって薬価水準を引き下げ、貧しいPLWHAにとっても手の届くものにしようと試みた。これに対して治療薬を開発した製薬企業が、特許権の侵害にあたるとして、同国政府を相手取り、訴訟を提起した。この提訴は、南アフリカ共和国の世論や国際社会の猛反発を買い、製薬会社は、結局HIV/AIDS治療薬の途上国向け薬価を引き下げ、南アフリカ共和国政府との和解に応ずることとなった。南アフリカ共和国政府の一連の対応は、HIV/AIDSという国際社会全体にかかわる人間の安全保障上の危機の打開に向けたきわめて重要なものだったと言ってよい<sup>30</sup>。

### 6 4 3 超国家レベルにおける取り組み

アフリカにおける人間の安全保障問題への取り組みとして最後に論じなければならないのは、国際的なレベルでの公共行動である。「欠乏からの自由」に関わる開発援助などの取り組みは、本稿でわざわざ論ずる必要もないだろう。以下では、アフリカの内と外とに分けて、人間の安全保障にかかわる国際的な取り組みについて、簡単に述べることにしたい。

#### (1) アフリカ内における国際的取り組み

アフリカ諸国が共有する開発・貧困削減の方向性を示した文書としては、2001年にアフリカの首脳たちによって採択されたThe New Partnership for Africa's Development (NEPAD) をおいてほかにない。

NEPADは、アフリカ外のドナーからの援助を期待する一方で、アフリカ内の国際協力やネットワーク構築を提案している。これらについては今後アフリカ諸国自身の真摯な取り組みが期待されるのである。なかでも注目されるのは、アフリカ相互検証メカニズム (African Peer Review Mechanism:

<sup>30</sup> 落合 (2004) 参照。

APRM)であり、アフリカ諸国同士の検証を通じて相互のガバナンスなどの改善を図ろう、というものである。ドナーからの圧力によってではなく、より平等な立場で、似通った状況と悩みを抱える近隣諸国との相互のやりとりを通じて改革への動きを担保しようというのである。その文脈では、近隣諸国同士の相互学習が重要な意味をもってくるだろう。上でタンザニアにおけるPRSほかセクター開発プログラムの策定の例を紹介したが、先行する近隣諸国の開発プログラムやドナーとの協調の仕組みを移入しようという動きが、最近ではさかんになっている。

突発的な大きなショックに対して相互に支援し合う例も見られる。特にモザンビークの洪水における南アフリカ軍の救援活動は、アパルトヘイト廃止により訪れた両国間の友好関係がもたらした「平和の配当」の一つとして注目された。

アフリカ内部での人間の安全保障にかかわる国際協力として銘記すべき例は、むしろ「恐怖からの自由」の側面に多い。1990年代以降、アフリカ諸国の国際紛争、国内紛争の両方で、ほぼ必ず近隣諸国を中心とするアフリカ内部の解決・調停努力が行われた。ソマリア内戦におけるケニア、ブルンジ内戦におけるタンザニアあるいは南アフリカ共和国、アンゴラ内戦におけるザンビアの努力など枚挙にいとまがない。また西アフリカの諸紛争の平和監視・維持活動では、ナイジェリアを中心とした西アフリカ諸国経済共同体(Economic Community of West African States: ECOWAS)による平和監視部隊(ECOWAS Monitoring Group)が大きな役割を果たした。

## (2) アフリカ外の超国家的取り組み

超国家レベルについて言えば、アフリカの人間の安全保障にかかわるさまざまな深刻な事態に対して、むしろアフリカの外の国際社会において、多くの対応が行われてきた。そして、アフリカの外の超国家的な支援枠組みは、各々の問題への対応において、不可欠のものであったことを指摘しておかなければならない。それは、アフリカにおける人間の安全保障の危機のいくつかが、アフリカ諸国の政府の

能力を超えた深刻なものであったことによる。エチオピアにおける食糧安全保障における一定の前進も、モザンビークの洪水への対応も、広くアフリカ外の国際社会の支援なしにはあり得なかった。HIV/AIDSへの対応では、世界エイズ・マラリア・結核基金が国際社会全体の支援スキームとして創設され、その多くの努力は、3つの疾病の影響が甚大なアフリカに向けられている。

HIV/AIDSへの国際社会全体の対応として特筆すべきは、ドーハ宣言であろう。この宣言は、南アフリカ共和国などでのジェネリック薬の導入を念頭に、国民の健康状態の危機の際における、知的所有権に対する制限を認めた。まさに、これはアフリカにおけるHIV/AIDS問題の深刻さを受けて、人々の健康に対する権利の、「知的所有権」への優先を認め、経済のグローバル化のもとでの国際社会の良心のありかを指し示した「画期的文書」であった<sup>31</sup>。その背景には、先に示した南アフリカ共和国政府の個別の努力があったことは付言しておくべきであろう。

## 6 5 現在までの取り組みの問題点と日本の対応

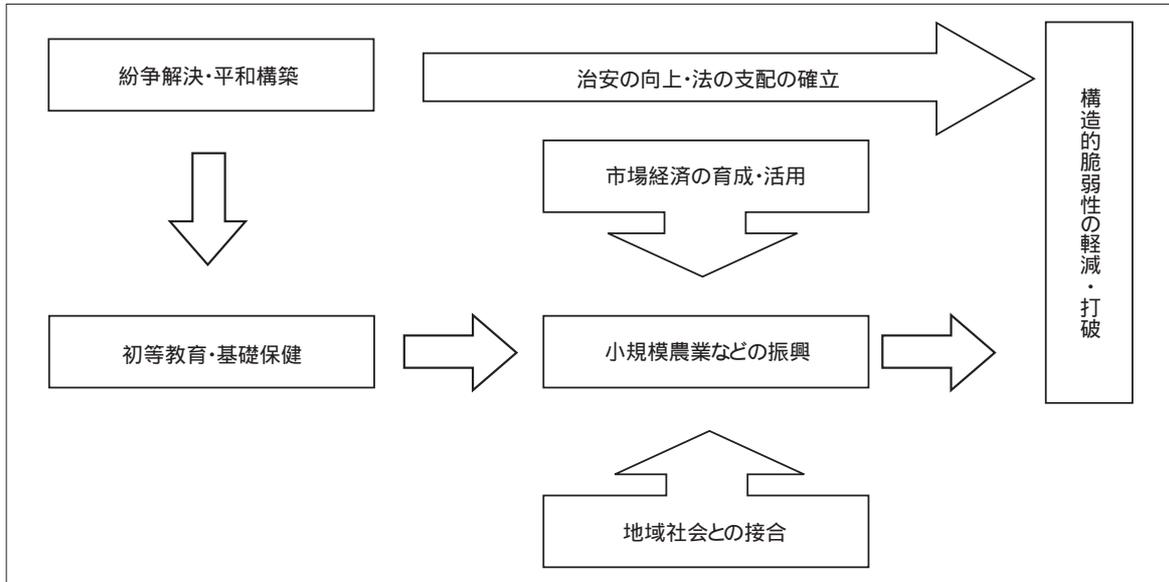
### 6 5 1 アフリカにおける取り組みの再構築に向けた処方箋について

本稿の最後に、6 - 1から6 - 3までの検討を踏まえ、「何をなすべきか」を論じておくことが必要であろう。その議論の出発点としてはっきりさせておかなければならないことは、政府開発援助である限り、主に対象となるのはアフリカ諸国の政府だということである。そしてアフリカにおける人間の安全保障問題が、政府の能力やあり方と大きくかかわっているのなら、まず語られなければならないのは政府の再構築であろう。

アフリカ諸国の政府は、外生的な起源と統治能力の未発達にもかかわらず、独立後、国家建設や開発・貧困削減を進めるといふ大きな試練を課せられ、そのテストに多くの政府が失敗してきた。そこで、現在乏しい能力の政府でもなしうる最低限の役割と

<sup>31</sup> *Ibid.*

図 6 - 3 人間の安全保障と政府の役割のシナリオ



出所：筆者作成。

して選び取られているのが、初等教育や基礎保健であり、それらの役割が21世紀初頭の“貧困削減”政策の主体となっている。人間の安全保障の観点からも、治安の維持、教育や保健といった最低限の国家機能が重要であることは言うまでもない。加えて、教育・保健は人的能力の強化を通じて小規模農民の技術水準の向上に貢献できるだろう。脆弱性の構造的悪循環の打破、小規模農民の生産振興のためには、アフリカの政府は、こうした最低限のものを越えた役割を果たしていく必要がある。

この点で、2つのことが重要であろう。一つには、未発達市場を育成し、市場と政府との相互補完的な分業・協同の関係を作り出していくことである。緑の革命の例について述べたように、政府の努力が人々の脆弱性の克服に結びつくか否かは、逆説的であるが、市場がどれだけ人々の暮らしに結びついているかにかかわっている。構造調整が残した市場原理の導入とその活用という課題への取り組みは、こうした新しい観点から編成され直す必要がある。

いま一つ重要なことは、政府の所為が、6 - 3で述べたような個々人の安全保障に向けた営みや、人々が暮らす地域社会の取り組みと接合されていくことである。個人・世帯、あるいは地域社会や人的ネットワークのレベルでの懸命の努力は、“インフォーマル”なものとなされ、国家レベルの営為とは切り離され、時に軽視されてきた。しかし、アフリカ

の政府が、現場の生産共同体に根拠を持たない国家という歴史的ハンディキャップを乗り越えていくためには、こうしたいわば草の根の努力と呼応しながら、自らの役割を再構築していくことが必要である。近年、PRSプロセスと並行して進んでいる地方分権と地方自治体の能力強化、参加型意思決定プロセスの広がりなどの動きは、そうした国家の再構築のために活かされるべきである。

上のようなシナリオは、武力紛争によって社会が引き裂かれているような状況では、作働し得ない。平和構築は人間の安全保障に向けた政府の活動の大前提とされるべきである。そして、武力紛争の解決に引き続き、治安の回復、法の支配の確立、犯罪の減少などの治安向上のための努力が行われなければならない。こうしたことを図示するなら、図 6 - 3 のようになる。

### 6 5 2 PRS・開発協調と人間の安全保障

今後、人間の安全保障の理念をアフリカや最貧国の開発・貧困削減の現場において活かしていくためには、各国のPRSの方向性のなかに、これを組み込んでいく必要がある。そのための働きかけは、日本なりの重要な貢献となり得るだろう。その貢献のなかで、人間の安全保障の理念に基づいて、既往の貧困削減の考え方を豊富化し、よりすぐれたものにしていくことが求められる。

貧困削減といえば、ミレニアム開発目標のように高い到達点を掲げ、前向きの活動を奨励する傾向が強い。だが、これらと並んで重要なことは、現在までの貧困削減の成果を維持・確保するために、人々の脆弱性を軽減してさらなる貧困化を防ぐいわば“後ろ向き”の措置である。エチオピアなどでは、その歴史的経緯からPRSにおいて食糧安全保障が強調されているが、ほかの国においても、脆弱性軽減・貧困化防止のための政策を種々議論していくように促していくことが望ましい。

PRSは、すでに述べたようにIMF・世銀の強い影響下で作られる面がある。そこで、両機関の基本的な立場である市場志向が反映されることが多い。例えば、農業開発などにおいても、市場向け商品作物生産の振興が強調されることがしばしばである。これに対して、タンザニアで見られたように、途上国側政府、特に農業担当省の一部からは、農民の食糧安全保障をより重視すべきだとする反発が起こることがある。これは、アフリカ諸国では、潜在的に広く見られる論争である。こうした論争を乗り越えるために、本稿で検討した人間の安全保障の考え方が役に立つであろう。市場向け生産振興と食糧安全保障とは、二元的に対立させられるべきものではない。市場機能を賢明に活用した形での技術革新・食糧増産、および食糧の安定供給を、個々の農民の所得と食糧購買力の向上（したがって貧困の削減）と相乗的に進める途、すなわち市場経済の振興と食糧安全保障が相互補完的に実現される方向性を探っていくべきである。こうした戦略的オルタナティブを提示することが、人間の安全保障理念をPRSプロセスに生かすうえでの、最も有益な貢献であろう。

PRSプロセスが過去の類似例と異なる点は、できる限り民間を含む利害関係者の意見を取り入れ、参加型の開発を進めようとするところにある。したがって、政府の行うことを、地域社会などの営為に接合し、個々の人々の暮らしに届くようにしていくための端緒は与えられていると考えてよい。しかしな

がら、現実のアフリカ諸国におけるPRSなどの開発プログラムでは、中央政府がドナーと協議のうえ作成した案を、トップダウンで各自治体などに受け入れさせようとすることが多い。あるいはタンザニアで見られるように、地方からのボトムアップを重んずるために、自治体に思うようにプログラムを策定させ、結果として中央と地方とで必ずしも整合的でない地方開発プログラムが作られてしまう、という場合もある。どちらの場合も地域社会の営為と中央政府の政策はお互いの接点を見つけれない結果に終わる。

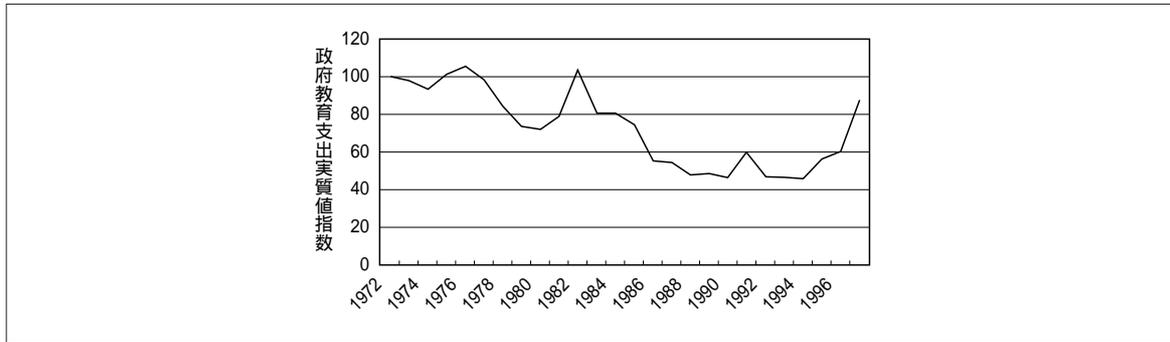
この点こそ、人間の安全保障アプローチの試金石である。ここで、重要なのは、政府やドナーの側が、アフリカ諸国の地域社会は、貧困と脆弱性で蝕まれているばかりではなく、そこに開発と人間の安全保障に向けた自立的な営為があることを認め、それに学び、そうした営為を貧困削減に活かしていく謙虚な姿勢をとることであろう。PRSを政府の会議室でつくるのではなく、草の根の知恵に耳を傾けながら、社会の現実の中で策定していくことが必要である。実施においては、なおさら地域社会のイニシアティブが大切にされなければならない。この点でタンザニアでは学校ごとに地域社会が参加した運営委員会が設けられており、その経験は参照に値しよう。

ところで、PRSのもう一つの重要な側面は、開発・貧困削減にかかわる資源の配分管理を予測可能で、安定的なものにしようということにある。

図6-4、図6-5は、アフリカのザンビアと、アジアのタイとにつき、政府の教育支出（実質値）の推移を、同じ期間（1972-1997）についてみたものである。タイのきわめて順調な拡大に比べて、ザンビアの教育支出は長い間安定せず、しかも長期的に下落していることがみてとれるであろう。ザンビアにおいて、人口の急増があるなか、図6-4のように教育支出が低迷していることは深刻なことである。それに加えて、同国の教育支出の著しい上下動自体が問題であろう<sup>32</sup>。このことは、端的に言って、

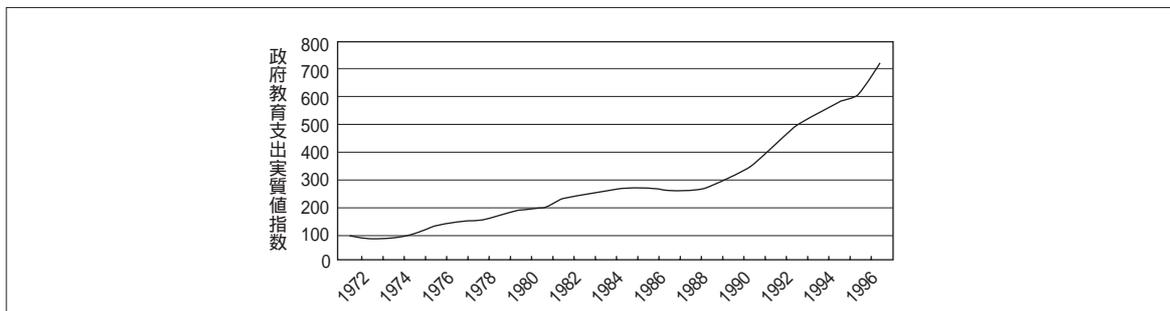
<sup>32</sup> 試みに、両国の教育支出推移線の標準誤差をとってみると、ザンビアは約5.1、タイは約2.8である。両国の指数の平均が、ザンビア72.6、タイ293.57と、後者のほうが著しく大きいにもかかわらず、ザンビアの標準誤差のほうが大きくなっている。なお、ここでの標準誤差とは、暦年と政府教育支出実質値との関係を表す回帰直線から、教育支出実質値がどれだけはずれているかを示す数字である。すなわち、年とともに教育支出実質値が、一定の比率で伸びているとした場合の数値からどれだけ、ばらついているかを示している。

図 6 - 4 ザンビアの教育財政支出の推移 (1972 = 100)



出所：IMF (2004) から筆者作成。

図 6 - 5 タイ教育財政支出の推移 (1972 = 100)



出所：IMF (2004) から筆者作成。

ザンビアでは、保護者や児童が、公的教育サービスの量や質に抱いた期待を頻りに裏切られてきたということを示している。その背景として考えられるのは、ザンビア政府の税収ばかりでなく、教育援助流入額がやはり不安定なことである。

教育に限らず、あらゆる政策において、政府支出およびそれに裏付けられたサービスの量と質が安定しなければ、政府がいかに力こぶを入れようと、国民の信頼を勝ち得、成果を出すことが難しいのは、火を見るよりも明らかであろう。しかも援助依存度の高い貧困国の教育や保健の各セクターへの援助流入が不安定であることは、開発援助自体が人々、特に脆弱な社会グループのサービスへのアクセスを不確実にしてきたということにほかならない。PRSP、MTEFや各種セクター・プログラムにおいて、財政の中期の予測可能性が常に強調されるのは、こうした過去のアフリカ貧困国での政府のサービスの動揺への反省によるものであり、この点は人間の安全保障に資する日本の援助を考えるにあたっても注意しなければならないものである。

### 6 5 3 日本の援助アプローチについて

本稿の最後に、日本の対アフリカ政府開発援助の今後につき、ここまでの考察を踏まえながら、述べておこう。要点は次の4点に尽きる。

- 第一に、人間の安全保障は、人々の個別の状況に対応すべきものであり、援助のアプローチやモダリティも柔軟に案出・運用されなければならない。また、人間の安全保障の問題状況を最も熟知しているはずの現地のイニシアティブをより強める必要があるし、特にアフリカの諸社会の個別の状況に対して、現地ばかりでなく、日本政府・実施機関が深い知見を持つ必要がある。
- 第二に、草の根に届くことと、包括的な行政制度の構築を支援することとをアプローチのなかで接合しなければならない。人間の安全保障は、人々の暮らしの状況にかかわるものであるから、「現場」に届くべきものである。しかし、その際には、途上国側政府・地方自治体、あるいは地域社会の機構や既存の仕組みをできる限り尊重

し、それを用いて、その制度や能力の構築を支援しながら、「現場」に届く回路を確保、強化していくべきである。同時に、政府の行政機構ほか、先方のさまざまな既存のメカニズムを通じたインパクトの広がりを常に念頭に置かなければならない。その意味で悪しき「現場主義」「プロジェクト至上主義」とは訣別しなければならない。

- 第三に、小規模農業振興とそこにおける政府の役割の再考・再認識を進め、これらを支援することが考えられる。
- 第四に、援助の供与とコミットメントを長期的に予測可能で、かつ安定的なものとしていく必要がある。近年予算の減額に見舞われたとはいえ、日本の援助の案件ごとの額は、依然として巨額であり、しかも物資供与型の単体プロジェクトとして行われる場合が多く、途上国政府側の財政運営を不安定、不適切にする可能性が高い。この観点からは、財政支援やコモン・ファンド支援によりメリットがある、というべきであろう。また、プロジェクトを行うとしても相手方の中期支出計画、毎年予算に反映し、そこでの実質的な資金の配分と連動した形で、できる限り予測可能な供与を行うべきである。

第一の点について言えば、日本の援助は、近年さまざまな努力が行われているとはいえ、依然としてきわめて硬直的なモダリティに拘束されている。これは個別の、時に緊急の状況に対応すべき人間の安全保障アプローチには大きくもとるものである。日本の援助はとかく、具体的なモノやヒトを対象とし、人々の貧困・脆弱性を規定している社会経済的な構造的メカニズムを軽視してきた。今後は、日本政府・実施機関の担当者が途上国社会の状況を草の根まで踏み込んでよく理解をし、そこでの包括的な営為のなかに、日本の援助を位置づけていく必要がある。PRSPは、策定・実施の仕方によっては、そうした包括的枠組みを提供し得るものであるが、日本ではそうした認識はきわめて希薄である。

第二の点にかかわって、草の根に届かなければならないからといって、現場で展開される単体プロジェクトや物資供給を繰り返し繰り返せばよいという

ものではない。あるべき途は、むしろ逆で、特にアフリカの社会において切り離された人々の生活・生産の場と政府・行政機構とをどのように相互補完的に結び付けていくかに意を用いていかなければならない。そうでないアプローチは面的な広がりを持続性を欠いたものになる。

第三の点について、日本は知ってか知らずか、近年主要ドナーのなかで最も農業の振興に軸足を置いて、アフリカと向き合ってきた。そこに、日本として人間の安全保障における小規模農業の重視と、それに対する政府の役割の再評価にイニシアティブを発揮する一定の可能性が存在する、と言ってよいだろう。ただ、こうしたイニシアティブは、現場で形づくられている政府と他ドナー・NGOなどのパートナーシップの外で進められるのではなく、PRSPなどの政策枠組みにきちんと組み込まれていく必要がある。

第四の点については、前項で言及した政府支出の不安定さを解消し、サービスへのアクセスの面における人々の安全保障を直接的に強化するために、まことに重要な点である。

同時に、予測可能性の確保は、日本の援助モダリティ改革の焦点である、単年度主義の見直しにかかわる問題であり、アフリカ援助の現場における喫緊の課題でもある。ここで重要なことは、日本国民の資金協力が注がれた貴重な税金を先方政府の財政資源にきちんと結びつけ、その活用を促進していくことである。そのためにはMTEFや各年度予算の外で資金供与が行われているという事態は即刻解消されなければならない。同時に予算などに組み込みやすい援助を供与することは、日本の相手国の政策形成過程における発言権・プレゼンスの確保にもつながり、アフリカ援助のメインストリームに欠けているものを、自己の立場や理念に照らして補っていく、という日本のスタンスの発揮のためにも重要な点である。

いずれにせよ、上記4点は、日本の現在のアフリカ援助のあり方を改変するつらさを伴うものである。しかし、常に深刻な人間の安全保障への脅威にさらされているアフリカの人々の痛みに寄り添うためには、不可欠な作業でもある。

## 参考文献

- 遠藤貢 (2003) 「新生南アフリカにおける『紛争』の様式  
再生産される 暴力の文化 」武内編 『国家・  
暴力・政治 アジアとアフリカの紛争をめぐって』  
アジア経済研究所
- 落合雄彦 (2003) 「シエラレオネ紛争における一般市民へ  
の残虐な暴力の解剖学 国家、社会、精神性 」武  
内編 『国家・暴力・政治 - アジアとアフリカの紛争  
をめぐって』アジア経済研究所
- (2004) 「HIV/エイズ問題」北川勝彦・高橋基樹編  
『アフリカ経済論』ミネルヴァ書房
- 掛谷誠 (1974) 「トングウェ族の生計維持機構 生活環  
境・生業・食生活」『季刊 人類学』5 卷 3 号
- 島田周平 (1999) 「新しいアフリカ農村研究の可能性を求  
めて ポリティカル・エコロジー論との交差から 」  
池野旬編 『アフリカ農村像の再検討』アジア経済研  
究所
- 高橋基樹 (2004) 「激動するアフリカ 1990年代以降の変  
化」北川・高橋編 『アフリカ経済論』
- 武内進一 (2000) 「序章 アフリカの紛争 その今日的特  
質についての考察 」『現代アフリカの紛争 歴史と  
主体』アジア経済研究所
- (2003) 「ブタレの虐殺」武内編 『国家・暴力・政  
治 - アジアとアフリカの紛争をめぐって』
- 竹下麦穂 (2000) 「ブルキナファソの農村開発における現  
地 NGO と地方行政 ナームグループ全国連合  
(FNGN) を事例として」『アフリカレポート』No. 31
- 国連開発計画 (2004) 『人間開発報告書2004年版』国連開  
発計画
- 人間の安全保障委員会 (2003) 『安全保障の今日的課題』  
朝日新聞社
- 平野克己 (2003) 『図説アフリカ経済』日本評論社
- 松本仁一 (2004) 『カラシニコフ』朝日新聞社
- 峯陽一 (2004) 「現代アフリカ研究とセン」絵所秀紀・山  
崎幸治編 『アマルティア・センの世界』晃洋書房
- African Development Indicators ( various years ),  
Washington, D. C.: World Bank.
- Cleaver, KM and Schreiber, GA (1994) *Reversing the  
Spiral. The Population, Agriculture, and Environment  
Nexus in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: World  
Bank.
- International Monetary Fund (IMF) (2004) *Government  
Finance Statistics Yearbook 2004*. Washington, D. C.:  
International Monetary Fund.
- Sen, Amartya (1981) *Poverty and Famines: An Essay on  
Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press  
(黒崎卓・山崎幸治訳 (2000) 『貧困と飢饉』岩波書  
店).
- (1989) “Food and Freedom,” *World Development*.  
17(6): 769-781.
- UNDP (United Nations Development Programme)  
(2004) *Human Development Report 2004: Cultural  
Liberty in Today's Diverse World*. Oxford.