

# SRID NEWSLETTER

No. 311 OCTOBER 2001 国際開発研究者協会 創設者大来佐武郎

〒102 -0074 東京都千代田区九段南 1-6-17 千代田会館 5 階 FASID 内

10 月号 内容

アフリカ諸国のガバナンスと地方分権について IdeA 倉又 孝  
ビジネス・マッチングの向こうに ユニコ・インターナショナル(株) 幸田成善  
「非対称の危うさ」と「報復の連鎖」を超えて —テロ問題の新たな視点—  
法政大学法学部教授 後藤 一美

お知らせ 1. 休会よりの復帰 山口 真一さん  
2. 会員異動 不破 吉太郎さん 国際協力銀行(JBIC) 開発金融研究所  
上席主任研究員

幹事会より 1. 1月の新年会の会場、進行についてご意見をもとめています。  
2. 2月23日(土)に今年度第二回の日帰りシンポジウムを予定していま  
す。テーマは中国です。

## アフリカ諸国のガバナンスと地方分権について

IDEA 倉又 孝

IDEA (〔株〕国際開発アソシエイツ)では、サブ・サハラ・アフリカ諸国への開発援助のあり方について、外務省から委託を受けて、昨年度に続いて今年度も調査研究し、それに基づく政策提言を行った。

今年度の主題は、サブ・サハラ・アフリカ諸国(以下、アフリカと略す)のガバナンスである。この主題は、堀内さんの永いアフリカ実務経験のなかで育まれた問題認識が出発点になっている。

アフリカは独立後すでに半世紀もたつのに持続的な経済発展の軌道に乗れず、(3%前後の人口増加が大きな要因であることを考慮に入れたとしても)一人あたりGDPが独立時に比べてかえって低くなっているのはなぜか。また、年平均一人あたり30ドル、GDPの約10%、国内総投資の50%にも及ぶODAを継続的に受けてきたにもかかわらず、十分な成果がみられず、経済発展や貧困削減に役立っていないのはなぜか。

アフリカ開発についてのこれらの基本的問いに対して、真っ向から挑戦してみよ

うとしたのが、今回のアフリカのガバナンス（政治体制のあり方）調査である。

その核心的な部分について、私なりの理解で要約すると次のようになる。アフリカの基層文化に深く根付いていたアフリカ固有のガバナンス・システムともいべきパトロネジ・システムが独立によってできた急造の「国家」のなかに装いを變えて生きつづけているということだ。いわば「国家イコール行政」という形での、行政府の長たる大統領をピラミッドの頂点とするネオ・パトロネジ・システムである。裁量の余地の多い行政に権力が集中し、議会や司法が脆弱であるがためにチェック機能がはたらかない。形式上はともかく、実質的には権力、カネ、地位、名誉など資源が“恣意的”にパトロンによって配分され、援助もまたその対象になっている。

したがって、アフリカに持続的な経済発展への道を構築するには、ガバナンスの改善が不可欠であり、そのためには、ガバナンスの根幹にあるパトロンネイジ・システムによる政治体制を變革しなくてはならない。この面でのアフリカ自らの努力は言うまでもないとして、アフリカへの開発援助は議会や司法のキャパシティ向上・制度整備の支援に向ける必要がある。

以上が私の下手な要約だが、詳しい内容や具体的な政策提言に関心がある方は、ぜひ報告書全体を読んでいただきたい。（問い合わせは、倉又まで Tel および Fax、または e-mail でお願いします。）

ところで、この調査で私が担当したところは、ガバナンス概念の系譜と現状（第3章）とガバナンスと地方分権（第7章）である。具体的な内容は報告書をみていただくとして、ここではアフリカの地方分権の検討過程で気づいた点や感想をいくつか述べてみたい。

第1は、アフリカの地方分権化は90年代後半に急速に進展しているが、アフリカ自らの下からの内発的な要求によるというよりは、世銀・IMF や UNDP 等の主導する枠組みのなかで進展しているらしいという点である。具体的な現れとしては、多くの国の PRSP にガバナンスの改善とならんで地方分権化の推進がかかげられている。ただし、注意を要するのは、政治・行政・財政の3面での分権化のうち、地方政治家が選挙で選ばれるようになったが、行財政の分権化はほとんど実現していないことである。また中央政府のスリム化の要請で中央から出向していた職員を地方政府に転属させるなど、見せかけだけの分権化もみられることである。

第2は、北欧諸国は世銀などよりもアフリカの地方分権化に熱心らしいという点である。その背景には、中央政府のガバナンスに対する不信と地方政府の可能性への期待の両面があるようだ。（ウガンダではデンマークがある県に直接に財政支援をしている例がある。）

第3は、私の知る限りでは、途上国の地方分権化（とりわけ、アフリカの分権化）についての研究者や専門家は、わが国にはほとんど皆無だという点である。例外は、ウガンダの地方分権（アフリカで最も進んでいるといわれる）について調査研究を続けておられる斎藤文彦氏（龍谷大学）がいる。第7章をまとめるにあたっては同氏に負っているところが大きい。（ちなみに、アフリカの村役場がどんな建物で、どんな役人がどんな仕事をしているか教えてください。）

第4は、仮説の域をでないが、途上国の地方分権化をみていく上で一途上国の制度設計を支援するという視点でも一、明治国家建設における地方制度の形成過程が反面教師としてあるいは照合すべきモデルとして役立つのではないかという点である。

明治国家の地方制度は、よく山形有朋の「傑作」（岡義武『山形有朋』岩波新書1958）といわれる。プロイセンの地方制度を参考にしつつも、外からの列強による植民地化への脅威と、国内で勢いを得つつあった自由民権派の進出を先取りする形で、「地方名望家」を取りこんだ地方制度（明治21年の市制、町村制、明治23年の郡制、府県制）を敷いてまず地方の安定を図り、それによって国家レベルの統治への不安定さを回避しようとしたのである。いいかえると、地方制度を国家統治のための手段としたのであり、そのことは地方制度の制定が帝国議会の開設（明治23年）に先じたという事実が如実に示している。

なお、途上国の地方（自治）制度の設計にわが国の制度を参考にするには、大島太郎「地方制度（法体制準備期）」（『講座日本近代法発達史』1958）年が必読である。

この文章をまとめているときに、来日中の南アメリカのムベキ大統領によるアフリカのガバナンス改善に向けた自助努力の決意が述べられている。（朝日新聞 10月3日）

同大統領は「アフリカ諸国が世界経済と結びついて経済発展をとげるためには、政治・経済の信頼性を構築することが重要だ」と強調、「大陸全体としての政策を議論する議会や国際司法裁判所を創設する。域内紛争解決のための平和維持軍も発足させたい」と述べ、そしてさらに、アフリカ連合（AU）の基本政策となるアフリカ再生に向けた開発計画『新アフリカ・イニシアチブ』では「政治腐敗根絶が大きな柱になる」ことを明らかにしたという。

このような決意の背景には、1997年から毎年続けられている「アフリカ・ガバナンス・フォーラム（AGF）」によるアフリカ自らのガバナンス改善への努力の積み重ねがあることを忘れてはならない。

以上のことを踏まえるならば、わが国のアフリカ援助の新たな方向も自ずと明らかである。（10月10日記）

## ビジネス・マッチングの向こうに

ユニコ・インターナショナル株式会社 幸田 成善

本年5月に2週間ほど中小企業育成案件のために南アフリカに出張した。従業員数100名以下のプラスチック加工業を対象とし、10数社の企業訪問を行い、事情聴取と工場見学を行った。

この訪問を通して、製品を納めている顧客・市場のレベルによってその企業の技術水準が決まることを、今更ながら納得した。日本市場では買わないような低グレード品でも、安い価格で販売するような市場を持っている場合には技術改善しようと

このような誘因は働かないであろう。他方、先進国企業・市場に納品する開発途上国企業の技術はある水準に達しているため、製品には競争力があり、日本からの技術支援は今更必要ないように思われる。

帰国後、訪問した1社から、「日本から中古の射出成型機を購入したいので日本企業の紹介を頼む」、というファックスが入っていた。

開発途上国の中小企業が先進国に望んでいる援助は技術面に加えて、マーケティング等営業面であろう。製造業の業務を考えると、製品の販売・原料の購入・製造機械の購入に関して業務改善するために、情報をどのように入手し、それをどのように活用するのか、そのためには情報技術(IT)をどのように活かすか、そうした助言が求められているのではなからうか。

今、日本では「ビジネス・マッチング」という言葉がはやり始めている。インターネット上で謳われている「ビジネス・マッチング」とは「日本での取引を希望する海外企業を紹介する、あるいは、日本企業を海外企業に紹介する」というものである。そのインターネット・サイトの機能・サービスの最大公約数として次のものが挙げられる。

1) 対象が中小企業である。2) 国際取引に主眼を置いている。3) 各会社の製品を Web 上に展示している。4) 各会社の詳細なプロフィール情報を掲載している。5) 会社同士のビジネス・ニーズをマッチングさせる。6) ビジネスで活用するための情報リソースを提供する。

このサイトの背景を分析すると、日本の製造業・中小企業にとって、国内市場に逼塞感がある。日本という市場のニーズを満足させてきたため、技術には自信を持っている反面、英語力に欠け、また海外市場に対するマーケティング力がない、という一般的な事情がある。商事会社が従来行ってきた情報供給・マーケティング・マッチングの機能がインターネットのビジネス・マッチングという IT に肩代わりされつつある、ということであろうか。

他方、開発途上国の中小企業を考えると、同じ国内でもビジネス・マッチングを用いれば業務の合理化・生産性の改善は可能であろう。まず企業協会(企業組合)を組織し、その活動を活発にすべくインターネット上にホームページを運営する。国内市場の拡大に伴って要求される多品種・少量生産も、原料の共同購入等により原料価格を下げることで、対処することができよう。製品情報の交換により、新たな製品の共同発掘が可能になり、製品の品質の向上につながっていく。こうした製品供給側の努力によって国内市場は拡大し、輸入品に対する競争力を企業は持つことができる。

国際的なビジネス・マッチングを通して途上国企業はさらに飛躍することができる。そのためには、ビジネス環境を国際的に通用するものに整備しなければならない。国家によって整備されるべき環境は工業規格・計量などの標準化あるいは統計データ・関連する法制度の整備などである。一方、企業活動・内容を透明化することに企業は努力するであろう。お見合いの釣書はあくまでもわかりやすく、美し

いものでなければならないのだ。

いま私はビジネス・マッチングをひとつの道しるべとして、IT 利用による中小企業育成を模索している。

## 「非対称の危うさ」と「報復の連鎖」を超えて

### —テロ問題の新たな視点—

法政大学法学部教授

後藤 一

美

1946 年生まれ。慶應義塾大学卒。海外経済協力基金 (OECF) を経て、99 年 9 月から現職。専門は国際開発協力論。

(1) アメリカ中枢部同時多発テロの発生とテロ集団に対する軍事報復は、「非対称戦」という新たな脅威の序幕である。かかる脅威に対する安全保障構想の再検討に際しては、これまでの戦時における通常戦と対極にある複合的な防衛戦略のみならず、外交・政治・経済・文化・社会面における総合的な対応が求められる。

(2) また、テロ対策の検討に際しては、グローバル化の進展する現代世界における「不釣り合い」とその「危うさ」への多面的な目配りも忘れてはならない。この不釣り合いのもつ危うさを軽減させるための有効な施策を伴わないかぎり、テロ撲滅という国際協調行動の最終目的の達成と安全保障の確保は難しい。テロリズムがウィルスのごとく徘徊するような社会においては、見えないものを観る眼を自ら涵養しておくことがこれまで以上に重要となってくる。

(3) テロ集団封じ込め作戦の世界的展開と関連施策の検討に際しては、主要先進諸国 (G7) が現在展開中の行動計画に加えて、次の三点の視点と取り組みが重要である。第一に、「地球公共財」と「シビル・ミニマム」を提供するという観点から捉えること。第二に、「人間の安全保障」を実現するための「国際協力総合政策」として展開すること。第三に、「多元的な地球共生社会」の創成を求めて、「グローバル・ガヴァナンス」の観点から取り組むこと。

#### 1. 非対称戦という新たな恐怖

グローバル化という大きな歴史のうねりの中で、テロリズムというウィルスが増殖している。手負いの巨象が、「正義」と「自由」いう不確かな錦の御旗を掲げて、仲間を引き連れながら、アンチ・ウィルス・ワクチンを軍事報復という形で撃ち込んだ。事態は新たな段階に突入した。

世界を震撼させたアメリカ中枢部同時多発テロの発生は、21 世紀型の新たな脅威の序幕である。今回の事件の特徴のひとつは、小が大をゆさぶるという「非対称戦」の考え方である。この戦術が、不幸にも、大勢の一般市民の犠牲を伴う形で、テロ集団によって改めて実証される結果となった。

「非対称戦」の特徴としては、文字どおり、テロ集団によって非対称的な手段が用いられることである。その手段としては、世界各地の重要施設への接近の遅延・妨害にとどまらない。各種ネットワーク (指揮・統制・通信・コンピュータ・情報・監視・偵察) の混乱に加えて、その他の重要な国防関連インフラ (後方支援・輸送・

宇宙システム)への攻撃等も含まれよう。

この戦術は、アメリカおよび同盟国(わが国を含む)による目下進行中の大規模な包囲網展開作戦への対抗手段として、際限なく発動される可能性も否定できない。かかる懸念は、アフガニスタンへの軍事行動によって、規模の大小を問わず、早晚、現実のものとなろう。

こうした非対称戦への対応策を含め、新しい脅威に対する安全保障構想の再検討に際しては、某国やテロ集団が生物化学兵器や核兵器を手に入れることによって予想される潜在的脅威も相俟って、これまでの戦時における通常戦と対極にある複合的な防衛戦略のみならず、外交・政治・経済・文化・社会面における総合的な対応が求められる。

他方、軍事報復を行った側にも、「非対称」という共通性が認められないだろうか。それは、国家が非国家主体を相手にするという意味である。こうした「非対称」を特徴にした双方の行為が、相互に多数の死傷者を発生させたことは、いずれも罪深い人間の愚かな業といわざるをえない。また、報復攻撃を受けた側に大量の難民を発生させたことも、胸の痛む事実である。

そして、「正義」と「自由」という多義性をもつ政治的スローガンの高まりが、「報復の連鎖」という更なる危険性を増幅する。

まさに、テロリズムがウィルスのごとく徘徊する状況の中で、不確かな「正義」と「自由」がお互いの正当性を罵りあう泥沼戦の序幕がきって落とされた。未知なる世界への新たな政治的営みが始まった。

## 2. 不釣り合いのもつ七つの危うさ

ところで、「非対称」という言葉は、英語の「エイシンメトリー」(asymmetry)の訳である。本来、「不釣り合い」を意味する。この「非対称」をキーワードとしながら、グローバリゼーションの進展する現代世界における「不釣り合い」とその「危うさ」について、国際協力論の観点から、少なくとも、次の七点を指摘しておきたい。

何故なら、この不釣り合いのもつ危うさを逡減させるための有効な施策を伴わないかぎり、テロ撲滅という国際協調行動の最終目的の達成と安全保障の確保は難しいと考えられるからである。

第一に、グローバリゼーションの恩恵を受ける国・集団とマージナリゼーションの悲哀を被る国・集団の間にみられる不釣り合いがみられる。その中で、両者の相互理解と相互利益と相互依存の欠如という危うさがある。

第二に、富める国々と貧しい国々の格差拡大という不釣り合いの中で、前者による後者への関心の低下とご都合主義(人道援助という名の政治的営みを含む)という危うさがある。

第三に、自由・民主主義的価値の信奉と単純な白黒二分法的発想という不釣り合いの中で、ある種の普遍主義が大手を振ってまかり通る危うさがある。

第四に、アメリカの対中東政策の非連続性と同地域にもたらした亀裂という不釣り合いの中で、問題解決の難しさと泥沼状態の長期化という危うさがある。

第五に、多様なイスラム世界の存在と単純なイスラム理解という不釣り合いの中で、アメリカと同盟国の今後の政策展開如何によってはイスラム世界全体に精神的紐帯の亀裂と政治的・社会的不安を増殖する危うさがある。

また、この問題は、イスラムとの共存問題を超えて、現代資本主義システムのもつある種の脆弱性を突く形で、政治・経済の両面において、不安定要因の世界的伝播という負の連鎖をもたらす危うさがある。

第六に、アメリカのユニラテラリズム（一国主義）と世界の多極システムという不釣り合いの中で、国連システムの制約と限界をこれまで以上に露呈する危うさがある。

第七に、とりわけアメリカ社会のセンセーショナルな好戦ムードと軍事行動にともなう費用対効果の不確実性という不釣り合いの中で、報復軍事行動の国際法的根拠を欠いたまま、国際協調の名のもとに、軍事同盟の絆がエンドレスに発動される危うさがある。また、対テロ軍事作戦が周辺イスラム諸国の反米意識の高揚と報復の連鎖（更なる罪なき被害者と難民の大量発生を含む）をもたらしかねないという危うさがある。

このような見方にたてば、テロ撲滅という国際協調の最終目的を達成するためには、現代世界の不釣り合いのもつ危うさを逡巡させるための有効な施策についても、多面的な目配りが不可欠であるといえよう。

テロリズムがウィルスのごとく徘徊するような社会においては、メディア報道の重要性もさることながら、見えないものを観る眼を自ら涵養しておくことがこれまで以上に重要となってくる。

### 3. テロ対策における新たな視点と取り組み

こうしたテロ問題をめぐるウィルスとアンチ・ウィルス・ワクチンの果てしなき戦いにおいて明らかなことは、軍事報復という単一の対応策だけでは有効な手段とはならないということである。

このため、テロ集団封じ込め作戦の世界的展開と関連施策の検討に際しては、主要先進諸国（G7）が現在展開中の行動計画に加えて、次の三点の視点と取り組みも併せ忘れるべきではないと考える。

第一に、「地球公共財」（多くの国々や人々や世代に対して普遍的な恩恵をもたらす公共財）と「シビル・ミニマム」（市民が生活していくのに最低限必要とされる社会的安全保障）を提供するという観点から捉えること。

このため、わが国としては、アメリカの軍事行動支援を主眼とした特別措置法（時限立法）の制定よりも、地球上のテロ行為を防御・制裁するとともに、自国民の生命と財産を守るために、国際社会の協調行動と国内テロ対策強化の両面をカバーする「テロ撲滅国際協力法」と関連制度・政策の整備を恒久的に図る必要がある。

第二に、「人間の安全保障」（「人間らしさを求める自由」「欠乏と貧困からの自由」「恐怖と紛争からの自由」という「三つの自由」を確保するための総合政策プログラム）として展開すること。

これら「三つの自由」のうち、「人間らしさを求める自由」とは、人権民主、環

境保護、知識文化の三つの領域からなる。「欠乏と貧困からの自由」とは、貿易金融、持続的成長、貧困削減の三つの領域からなる。「恐怖と紛争からの自由」とは、安全保障、紛争予防、感染症予防の三つの領域からなる。

このため、わが国としては、従来の政治協力論と経済協力論のみならず、地球公益論の観点も加味した「21世紀の国際協力総合政策」を策定し、世界に向けて展開すべきである。

ここでいう「国際協力総合政策」とは、「多元的な共生地球社会」の創成を上位の政策目的として掲げながら、多岐にわたる政策分野（世界経済、国際金融、貿易、開発、環境、通信技術、文化の多様性、地域問題、紛争予防、紛争後復旧、武器輸出、軍縮、テロリズム、犯罪・薬物、保健衛生、食糧・エネルギー、人口、高齢化、生命科学、教育、等）を政策手段として総合的に包括する重層的な体系である。

また、現下の自衛隊海外派遣論議（PKOを含む）や従来の政府開発援助（ODA）も、こうした観点から、「地球公共財」「地域公共財」「シビル・ミニマム」を組み合わせた「新たな国際協力構想」のもとで、再検討する必要がある。

第三に、「多元的な地球共生社会」を創成するという政治的意思と地球市民による連帯の営みに裏打ちされた形で、国境を越えた多様なアクターによる「グローバル・ガヴァナンス」（地球規模の問題群に対する中央政府なき国際社会秩序の形成）の観点から取り組むこと。

このため、わが国としては、ひとつの方策として、立法府に国際協力総合政策を恒常的に議論できる特別委員会を創設することが有効である。そこで、国際協力関連分野の各アクター（政党・政府のみならず、国際機関・企業・メディア・研究者・NGO・市民を含む）による多様な連携方策について奥行きと広がりのある議論と相乗効果を確保することが重要である。

また、世界の多様な社会と文化への理解を深めるための地域研究と世界的な市民ネットワーク形成をとおした社会的学習効果と地球市民意識を醸成するための教育といった息の長い取り組みについても忘れるべきではない。

要するに、「非対称の危うさ」と「報復の連鎖」を超えて、多元的な地球社会を創成するためには、歴史的実在への複眼的視野と研ぎ澄まされたバランス感覚と総合的かつ中長期的対応の三点セットが求められている。

＜アフガン空爆が始まった日に記す＞

ニュースレターには後藤さんの原稿の要約版を掲載させていただきました。原文 (word file 28.9KB) をご希望の方は、[sridjimu@par.odn.ne.jp](mailto:sridjimu@par.odn.ne.jp) か 03-5226-0620 に御連絡下さい。