

NIRA 政策レビュー

www.nira.or.jp

December 2008 No. 33

アフリカの制約と可能性

総合研究開発機構(NIRA) 理事長 伊藤元重

アフリカへの関心の高まり

日本の多くの人にとってアフリカは遠い存在であるだろう。日本との経済関係で見てもアフリカとの結びつきは強くない。アフリカ経済そのものの規模が小さいこともあるが、日本との貿易や投資の規模は他の大陸に比べてはるかに小さな規模である。もちろんアフリカの鉱物資源は日本にとっても魅力的な存在ではあるが、そうした面でも日本との関係は希薄であるようだ。日本のある大手非鉄金属会社の経営者が、「アフリカは治安や衛生面で環境が過酷であるので撤退した」と言っていた。こうした発言にも日本とアフリカの希薄な関係が見える。

ただ、最近になってアフリカとの経済関係が話題になることが少なくない。本年、日本でアフリカ開発会議(TICAD)が開かれたこともあるだろう。またサミットの場でアフリカ開発支援が重要な議題として取り上げられ、日本でも広く報道されたこともあるかもしれない。日本の隣国の中国がアフリカと関係を深めていることも多少は関係しているかもしれない。中国の広州にはアフリカからの人が多く滞在し、同国とアフリカの関係の深さを示唆している。

アフリカの成長

この号に寄せられている専門家の方々のデータを見てみると、アフリカ諸国の近年の高い経済成長には目を見張るものがある。もちろん、アフリカとは言っても広い地域に多様な国が混在しているので、すべての国を同列に議論することはできない。ただ、最近のこの地域に対する世界的な関心の高まり、そしてこの地域への投資の拡大と、時期が重なるように高い成長が始まっているのだ。

ただ、専門家の方々が指摘しているように、アフリカ諸国の成長の相当部分が鉱物資源に依存していることに注意する必要がある。最近までの資源価格の高騰がアフリカへの投資を促し、

この地域の成長を後押ししているようだ。もしそうであるなら、世界的金融危機を受けた資源価格の急落がアフリカ諸国の経済成長にどのような影響を及ぼすのか、注意深く見る必要がある。

また、専門家の方々が指摘している「資源の呪い」の問題もある。アフリカに限らず多くの途上国で、資源が豊富であると工業や農業など他の産業が育たない傾向がある。資源が通貨価値や賃金を高くして労働集約的な産業が育たないという問題が起き、資源が政治的不安定化をもたらすといった要因が働くのだ。

非経済的要因の重要性

アフリカの現状について書かれた欧米のジャーナリストの本などには、同地域の悲惨な状況が描かれている。民兵や政府軍も巻きこんだダイヤモンドなどの資源の争奪、エイズやマラリアなどの感染症の蔓延という悲惨な状況、政治権力者による国民の弾圧などである。こうした文献を読むと、非経済的な要素があまりにも大きくて、経済的な観点から考えることの無力感を感じさせられる。しかし、アジアの発展の経験からも分かるように、だからこそ経済的な発展は重要な意味を持っているのだ。

かつてはアフリカよりも平均所得が低く、多くの超貧困人口を抱えていたアジアであるが、最近の経済発展によってその様相は大きく変化した。アジアの経験がそのままアフリカに生かせるわけではないが、経済的な発展によって様々な政治的な問題も好ましい方向に変化していくというアジアの経験をアフリカにどのように生かしていくのか考えてみることは意義深いと思われる。

伊藤元重 (いとう・もとしげ)
東京大学経済学部卒。米国ロチェスター大学Ph.D。
専攻は国際経済学、流通論。1993年東京大学経済学部教授、96年同大学大学院経済学研究科教授、現在に至る。2006年2月よりNIRA理事長。最新著書は『キーワードで読み解く経済』[2008] NTT出版。



アフリカ問題への視座

専修大学 経済学部 教授 室井義雄

非認識の呪縛

しばしば、「なぜアフリカを研究されているのか」と尋ねられることがある。アメリカ研究者やイギリス研究者が、このような質問を受けることはあるのだろうか、ふと思う。

この質問を私なりに翻訳すれば、「日本とはほぼ無縁のアフリカをわざわざ研究されているとは、ずいぶん好きですね」ということになるのか。

加えて、上述の質問は、間違いではないが正確でもない。私の研究対象はアフリカではなく、ナイジェリア連邦共和国なのである。多くの場合、知識人の間でさえ、アフリカは均質的な一つの集団としてしか認識されていないのであろうか。

現在のアフリカ大陸には、53カ国の独立国と5地域の非自治地域・信託統治領があり、その面積は、ヨーロッパ諸国、アメリカ合衆国、中国、インド、アルゼンチン、ニュージーランドがすっぽり入る大きさである（**図表**を参照）。これほど地理的に広大でかつ歴史的・文化的にも多様なアフリカ社会の全体を研究対象にすることは、少なくとも社会・人文科学の領域ではほぼ不可能に近いのではないだろうか。

我々にまず必要なことは、こうした非認識の呪縛から自らを解放することにあるように思われるが、以下では、ナイジェリアを念頭におきながら、初心に戻って、アフリカ問題を考える際の方法論なるものを少し考えてみたい。

社会構造の3類型

かつて、人類学者のP. ボハナンとG. ダルトンたちは、市場の機構と市場交換の法則とは明確に区別すべきであると述べて、アフリカの社会を(1)市場なき社会、(2)周辺の市場をもつ社会、及び(3)市場法則と価格決定機構に支配された社会の3つに分類した。第1の市場なき社会は、さらに「多中心経済」によって特徴付けられるが、各々の経済域には独自の流通財・貨幣・社会的モラルが存在しており、各領域間の交差（転位）は、社会的モラルの流動化を生じさせる。第2の周辺の市場をもつ社会では、市場取引は部分的であり、人々の生計の大半は非市場的領域によって規定されている。周辺の市場では、需給力は作用しているものの、市場価格の決定を阻害する多くの要因が残存しており、市場価格は当該経済の全体を支配する統一

的機能を有していない。第3の市場法則と価格決定機構に支配された社会は、字義通りの近代的な市場経済社会であると考えてよい。

彼らの研究は45年以上も前のものであるが、それが示唆することは、今日のアフリカ社会を考える上でもなお有効であるように思われる。例えば、都市部の大型店などの一部を除いて、アフリカ——そして、多くの発展途上国——はいわば「値札のない世界」であるが、それがもつ経済学的な意味は大きいと言わねばならない。もちろん、値札がないと言っても、売り手たちが相互に他人の販売価格を知っており、各自がそれを基準に販売しているとすれば、また、買い手たちも同一商品に対する複数の価格を見聞・比較しながら購入しているとすれば、およその市場価格は成立していることになる。だが、その場合でさえ、売り手または買い手の個人的な情報に左右されるのであるから、そこで成立する市場価格は局地的・偶然的なものにならざるをえない。

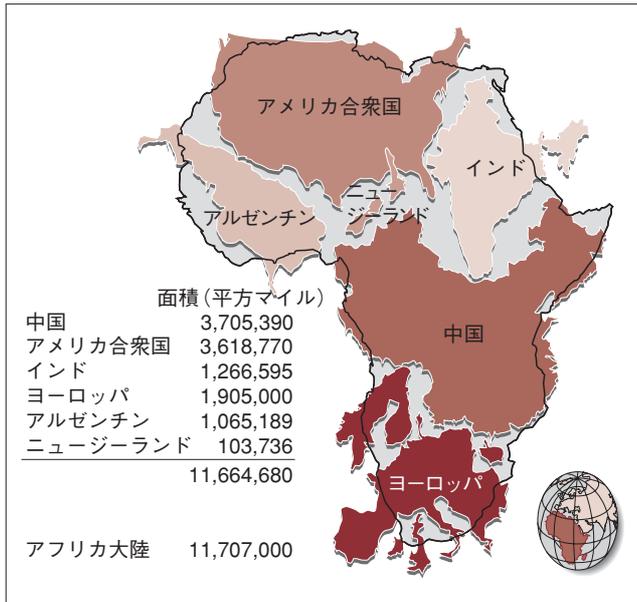
これに加えて、実際の売買手順は、多くの場合「価格交渉」から始まり、最終的な落札価格は、相互の非経済的な関係——親族関係、友人関係など——によって決まってくる。つまり、売り手の個別の超過利潤が、需給関係以外の多様な要因によって決まる場合が少なくないのである。ここに、彼らがあえて値札を付けない理由の一要因があるように思われるが、ボハナン＝ダルトン流に言えば、今日のアフリカ社会には「周辺の市場」が根強く残存していることになる。

接合理論の可能性

それでは、今日のアフリカ社会において、自己調整的な市場メカニズムは機能していないのであろうか。そうとも言えないところが難しいのであるが、ここで重要な示唆を与えてくれるのが「接合理論」の視座である。

「接合」(articulation)という概念は、生物学、材料工学、あるいは音声学でも用いられるが、ここでは、社会科学向けに読み替えて、審級、生産様式、及び社会構造が接合すると理解したい。「審級」とは分析上の第1次水準であり、経済的、政治的、社会的な審級に類型化される。例えば、共同体の土地保有は経済的審級、ムスリムに独自の政治機構は政治的審級、親

◆図表 アフリカ大陸と他の諸国との比較



(出所) W.Bediako Lamouse-Smith and Joseph School, *Africa Interactive Maps*, 1998
 (http://www.africamaps.com/afim_frame.htm)

族関係は社会的審級と呼ぶことにする。これらの諸審級の接合によって、第2の分析水準である「生産様式」の種類が決定するが、自己調整的な市場メカニズムという経済的審級が支配的である場合を資本制生産様式、それ以外の諸審級が支配的であれば、非資本制生産様式と呼ぶ。これらの異質な諸生産様式が接合して、第3の分析水準である「社会構造」が決定される。ここでは、資本制社会と非資本制社会という2類型を想定しておきたい。最後の第4の分析水準は、これらの諸社会構造が接合して成立する「世界資本主義システム」である。

こうした接合理論は、経済的下部構造が政治的・社会的上部構造を一義的に決定すると主張した伝統的マルクス主義（経済至上主義）から訣別して、その逆も有りうるとしたL. アルチュセールの「構造的因果関係＝重層的決定論」、あるいはK. ポランニーのいう「社会に埋め込まれた経済」という視座への接近であると言ってもよい。さらに、各水準は接合して血液が交差し、相互に変容していると理解するのであるから、2つの部門が無関係に併存するのみで相互交流がないと想定したJ. H. ブークたちの「二重社会論」とも異なる。

アフリカを見る眼

このように考えると、今日のアフリカ社会の経済は、周辺的市場と自己調整的市場が「接合」している状態にあると言ってよいであろう。ある農民の年収がおよそ2万ナイラである時に、ラゴスでは1冊2万ナイラ以上の写真集が売られているという状況は、どう考えても、単一の市場機構・市場法則が成立しているとは思えない。しかし、ナイラという単一の「国民的貨幣」＝「接合の血液」は、紛れもなく流通している。

こうした現実、我々は如何に立ち向かえばよいのであろうか。その1つは、接合理論という諸審級が人々の経済的行為に

如何なる影響を与えているのかという、総合的・超領域的研究が先ずは必要であろう。生産様式の水準では、例えば、インフォーマル・セクターの詳細な分析が必要である。ここでいうインフォーマル・セクターとは——ILOの定義とは異なり——、非合法・非保護の世界、端的に言えば「税金を払わない世界」と考えておきたい。非合法であるが故に公的保護の対象から排除されるが、逆に公的統制から自由であるが故に、人々の活力の源泉になっている。いうまでもなく、インフォーマル・セクターはフォーマル・セクターと接合しており、そこに存在する様々な「社会的回路」を内包する社会構造の分析も必要である。これらを踏まえた上で、世界資本主義システムとアフリカ社会との接合の態様を解明せねばならない。いわば、地を這う「虫の眼」に始まり、空を飛ぶ「鳥の眼」に至る、複眼的考察である。

こうして、アフリカ経済の一端を上述のように理解してよいとすれば、日本を含む先進諸国が行なっている経済援助・政策提言の在り方については、抜本的に見直すべきであると言わねばならない。例えば、ラゴスの郊外に巨大な廃棄物処理場を建設するのではなく——燃料不足やゴミの回収・搬入が不定期ゆえ、ほとんど稼動しないままになっている——、不衛生な街中に小規模のバイオ式生ゴミ処理機を多数設置し、感染症対策や堆肥の生産を合わせて行なうべきであろう。我々は、ナイジェリアのI. ガンバリ外相の「IMFは、異なる症状の患者に同じ薬を処方しようとする藪医者である」という20年以上前の批判を忘れるべきではない。また、アフロビート創始者のA. K. フェラが、ベルリンでの公演時（1978年）に聴衆に向けて語った「あなた方が得ている、アフリカに関する情報の99.9%は間違っている」という半ばジョークも印象深い。我々は、状況の本質を衝くような、こうした過去の様々なメッセージを現代に蘇らせねばならない。

最後に、上述の諸審級に絡めて、ナイジェリアの貧困問題について一言いえば、絶大な政治権力・軍事力・経済力を掌握している指導者層こそ、国内における巨大な貧富の格差に敏感でなければならぬ。そして、片足・片腕で物乞いする路上生活者を直視し、それに疑問を感じる「社会的理性」を国民全体が取り戻すことこそ、自律的發展への最短距離であろう。貧困問題は、純粋経済学の問題のみならず、優れて社会的・政治的な問題であるという認識が、これまで以上に必要なのである。

室井義雄（むろい・よしお）

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得満期退学。東京大学博士（経済学）。1989年専修大学経済学部教授、94～95年ナイジェリア国立国際問題研究所客員研究員、2006年専修大学経済学部長・理事、現在に至る。主な著書に『連合アフリカ会社の歴史』[1992] 同文館出版、『ピアフラ戦争』[2003] 山川出版社、等。

アフリカの経済成長と人間の安全保障

大阪大学大学院 人間科学研究科 准教授 峯 陽一

最近まで、私を含むアフリカ研究者の多くは、「アフリカ経済が成長しないのは何故か？」を考えていた。しかし、状況は大きく変わりつつある。過去十年の平均で、アフリカは全体として5パーセント近いGDP成長率を記録した。今後、世界同時不況による減速は不可避であるにせよ、世界経済へのアフリカの再統合の勢いは、1950年代を思わせるものがある。

いまや、「アフリカ経済が成長しても、人びとが貧しいのは何故か？」を問わねばならなくなっている。端的に言って、「成長の質」が問題である。そして、アフリカの民衆に本当に裨益する経済成長を実現するための課題として、「ガバナンスの質」を問うことが重要になっている。

広がる格差と「資源の呪い」

近年のアフリカの成長は資源輸出に牽引されたものである。瞬間風速だが、2004年にチャドは33.7パーセント、赤道ギニアは32.7パーセント、2005年にアンゴラは20.6パーセントものGDP成長率を記録した。これらはいずれも産油国であるが、石油価格の上昇、そして食糧価格の上昇は、輸出する資源をもたない国の人びとの生活を直撃する。さらに、ガバナンスが急速に悪化したジンバブエにおいては、土地占拠の騒乱が始まる直前の1999年から2007年までの間に、年平均5.4パーセントという驚くべき勢いでGDPが縮小している。アフリカの成長は、まだら模様である。

もともと、アフリカは貧しいが平等だと考えられていたが、独立後は不平等が加速している。アフリカ諸国のジニ係数（各国の単純平均）は、1960年の0.378から2000年には0.506に上昇しているというデータもある。生産性が低い「自給自足経済の海」のなかに近代部門の飛び地が存在し、そこでの所得だけが上昇してきたということだ。経済成長の陰で、アフリカでは国と国の格差も、貧者と富者の格差も、拡大している。これはアフリカで調査するフィールドワーカーの実感でもある。

天然資源の輸出によって国民が貧しくなる「資源の呪い」には、いくつかの側面がある。ひとつは、通貨価値の高騰によって農業や製造業など他の産業の競争力が削られる「オランダ病」である。もうひとつは、資源価格の変動および埋蔵資源の有限

性のために、輸出国は長期的な歳入の安定性を期待できないという問題である。だが、ジョージ・ソロスは、資源輸出に依存する国々のガバナンスが脆弱化していくことが、同時代の「資源の呪い」の最大の問題だと強調している。

1960年に設立されたOPECの活動によって、世界の石油会社と産油国の間では、情報と交渉力の非対称性はかなり解消された。現在は、エージェンシー問題の非対称性が重要である。エージェントとしての石油会社はプリンシパルとしての株主の意向をふまえて利益を最大化させようと行動するが、エージェントとしての産油国政府はプリンシパルとしての国民の利益を考慮しない。産油国政府の収入源は、国民の経済活動に対する課税ではなく、地下資源から発生するレントだからである。同じことは石油以外の鉱物資源にも当てはまる。

アフリカの資源輸出国のガバナンスを改善し、レントが人的資源に生産的に投資されていく状況を創り出すためには、粘り強い政策対話とともに、資源を買い付ける側と資源を切り売りする側の双方に透明性と説明責任を要求する国際的な取り決めが重要になるだろう。その意味で、中国、ロシア、インドといった、国際的合意の拘束が弱い国々の動向が懸念される。とりわけ中国は、深刻な人権侵害が起きているスーダンやジンバブエなどの権力者を支えながら、アフリカ各地への投資、貿易、援助を増大させてきた。歴史あるアジアのOECD加盟国としての日本は、中国を非難するだけでなく、国際的な土俵へと積極的に引き込んでいく役割が求められるのではないかと。

紛争と感染症

「小さな政府」を求める経済哲学が世界の経済格差を拡大させたことは、もはや常識の部類に入るのかもしれない。今では、どの程度の格差であれば倫理的に認められるのが論点になっている。しかし、1980年代の構造調整の時代以降、アフリカでは格差の拡大よりも一層深刻な事態が起きていた。アフリカ紛争研究者のウィリアム・レノは、政府機能が縮小するなかでアフリカ各地に「影の国家」が形成され、冷戦の重しが外れると同時に、利権をもつプライベート集団が内戦に突き進んでいったと論じている。

2002年から2005年までのアフリカの紛争のうち、政府が当事者になったものは17件であるのに対し、非政府集団間の紛争は77件に達している。「紛争ダイヤモンド」のケースに典型的に見られるように、西アフリカや中部アフリカでは資源密輸による収入が武装集団に流れ、紛争の解決を遅らせた。アフリカでは、政府機能の削減が文字通りの無政府状態をもたらし、国境を越えた活発な財の取り引きが紛争を永続化させるという因果律が、確かに存在していたのである。

政策科学のトレンドに敏感なフランシス・フクヤマが『ステート・ビルディング（国家建設）』を著したのは、2004年だった。脆弱国家や失敗国家、あるいは破綻国家や崩壊国家の候補がひしめくアフリカでは、国家機能の縮小、規制の撤廃を求めただけでは事態が悪化することは、もはや明らかである。社会関係資本の役割に注目し、知識の移転が可能な領域を絞り込みつつ、ガバナンスの質を強化し、紛争の再発を予防していくアプローチが必要であろう。

アフリカの人的資源と制度に広範な打撃を与える脅威としては、紛争だけでなく、エイズをはじめとする感染症の流行も重要である。UNAIDS（国連合同エイズ計画）の最新の報告書によれば、2007年の世界のエイズ感染者の67パーセント（2,200万人）、エイズによる死者の75パーセント（150万人）は、アフリカが占めている。親の片方または両方を失ったエイズ孤児は1200万人に達しているが、そのなかで何らかの公的支援を受けている者は15パーセントにすぎない。エイズ治療薬が不足するなかで、政府の有力者が縁故者に薬を配分するというケースも見られる。

経済成長がもたらす税金によってアフリカ諸国の保健衛生セクターが機能するようになるという好循環が必要である。しかし、平和時に経済活動が活発化することで感染症が拡大するという構図も、忘れてはならない。エイズは国境を越える人の移動と接触によって、広域的に拡大してきた。エイズ感染率が高かったのは、相対的にインフラがよく整備され、出稼ぎが盛んな南部アフリカ地域である。この地域のなかでも、経済の優等生のボツワナの感染率は高く、内戦で交通網が寸断されていたモザンビークやアンゴラの感染率は、和平が実現するまでは相対的に低かった。

アフリカの持続的成長にとって、農業支援、投資拡大、インフラの整備、そして国境を越えた流通の拡大は必要不可欠であ

る。ここで問題なのは、そのような方向での支援は広域的なエイズ対策と組み合わせる形でデザインされているかどうか、そして、成長極と停滞極の格差が未来の紛争要因になる可能性が自覚されているかどうか、といった問題群である。成長の負の影響をすべて予見することは不可能である。だが、開発協力の意図せざる影響を事前に考慮するかしないかという姿勢の違いは、後になって重大な帰結をもたらすかもしれない。

アフリカにおける人間の安全保障

本年5月に横浜で開催されたTICAD IV（第4回アフリカ開発会議）の主要議題は、①経済成長の加速化、②人間の安全保障の確立、③環境・気候変動問題への対処であった。人間の安全保障はさらに二つに分かれ、「欠乏からの自由」に対応するものとして、感染症対策をはじめとするMDGsの達成が議論され、野口英世賞が設置されたことは周知の通りである。さらに、「恐怖からの自由」に対応するものとして、アフリカの紛争問題とガバナンスが議論された。

アマルティア・センは、経済成長は目的ではなく、人間の自由を拡大し、ひとりひとりが自分にとって価値ある生を営んでいくための手段であると喝破している。経済成長によって国民経済のパイが増えることは望ましい。だが、経済成長は、自動的に多数派の人びとの生活の質を向上させるわけではない。現在のパターンのままだと、アフリカの経済成長は、各国のガバナンスを悪化させ、紛争や疾病を広げ、自己求心的な発展を阻害する形で作用していくことになるかもしれない。

経済成長の量よりも質に着目しながら、人びとに恐怖と欠乏からの二重の自由を保障していくことが、人間の安全保障の実践である。「日本の経験」や「アジアの経験」をモデル化し、アフリカに向かって発信することも重要であるが、ローカルな経験に限定されない普遍的なメッセージもあっていい。私たちは、成長のための支援、人びとの福祉のための支援、そしてガバナンスの安定のための支援を、ひとつの統合されたアジェンダとして推進していくことができるのだろうか。アフリカで問われているのは、まさにここである。

峯陽一（みね・よういち）

京都大学文学部卒、同大学院経済学研究科博士課程修了。現在、大阪大学大学院人間科学研究科准教授。著書・編著に、『現代アフリカと開発経済学』[1999] 日本評論社、『憎悪から和解へー地域紛争を考える』[2000] 京都大学学術出版会、など多数。

論点の背景

資源の呪いか、開発の始まりか

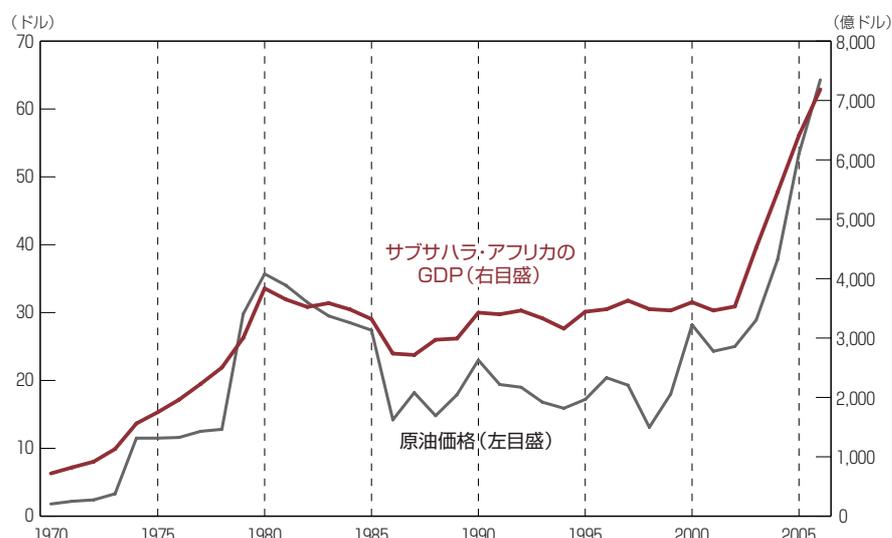
日本貿易振興機構アジア経済研究所 地域研究センター長 平野克己

成長反転

サブサハラ・アフリカ地域のドル建て GDPの推移を見ると、2003年から突如として成長反転していることがわかる(図表1)。この年から資源価格が急騰し始めたためである。2003年以後の名目成長率は年平均でおよそ19%にも達しており(名目において)中国をも凌ぐ。図表1からも見て取れるようにアフリカのGDPは原油価格の推移と驚くほど連動している。総輸出に占める原油の割合はアフリカ全体でおよそ50%、鉱産物の比率は10%で、一方農業一次産品は3%にすぎない。アフリカは原油を軸とした鉱物供給地として世界経済とつながっているのであり、したがって原油や鉱物資源の価格が上昇するとアフリカの名目GDPは膨張する。それだけではない。資源価格の高騰はアフリカに直接投資(FDI)を呼び込んでおり(図表2)、アフリカの生産力を毎年5~6%のペースで拡大させている。これがアフリカの実質経済成長率になっているのだが、新規投資がアフリカに入り、それに伴ってインフラ建設が行われるというのは植民地時代以来の現象である。

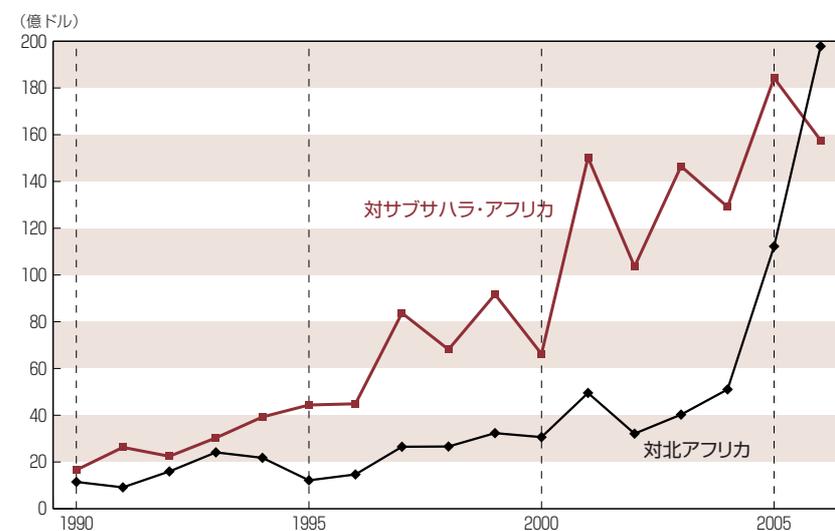
現在のFDIは以前とは桁違いに大きいメガ・プロジェクトが主体になっているから、経済規模の小さいアフリカ諸国ではFDIが受入国の経済構造を変えてしま

◆図表1 アフリカの成長反転



(出所) 国連およびIMFのデータから筆者作成。

◆図表2 アフリカに対する外国直接投資



(出所) UNCTAD, FDI Databases.

うケースが多い。メガ・プロジェクトは必要とするインフラをみずから建設し、周辺コミュニティに対する開発事業も実施するので、世界銀行や国連開発機関をはじめとした援助機関が協力者として名を連ねていることが多い。2000年以降は中国のアフリカ攻勢が始まり、インドやブラジルといった新興投資国も参入してきた。多額の探鉱投資もアフリカ大陸に投入されており、新産油国が続々と生まれ、アフリカではほとんどの国になんらかの資源が発見された。資源価格の動向と無縁の国はなくなったとさえいえるのである。

アフリカに入ってくる投資は資源分野だけではない。20年以上にわたって経済成長がなかったアフリカではいま消費爆発が起こっており、これに誘引されて金融、流通小売、携帯電話、建設、自動車、観光業などに外資が流入、急成長したアフリカの現地企業も存在する。これらの分野では南アフリカ企業の進出がめだっているが、この種の企業に共通しているのはアフリカの低所得層を顧客として取り込めるBOP (Bottom of the Pyramid) ビジネスに精通しているという点である。

現在のアフリカは内発的な要因によって成長しているのではない。資源価格の高騰でアフリカの高い投資コストを賄え

るようになり、高いリスクをマネージできる能力とビジネスモデルをもった企業が登場したということなのである。世界の資源需要は20世紀以上のスピードで膨らんでいこう。世界経済はアフリカの資源を必要とするようになったのであり、このようなグローバルな要請に基づく外生要因によって現在のアフリカは経済成長しているのである。

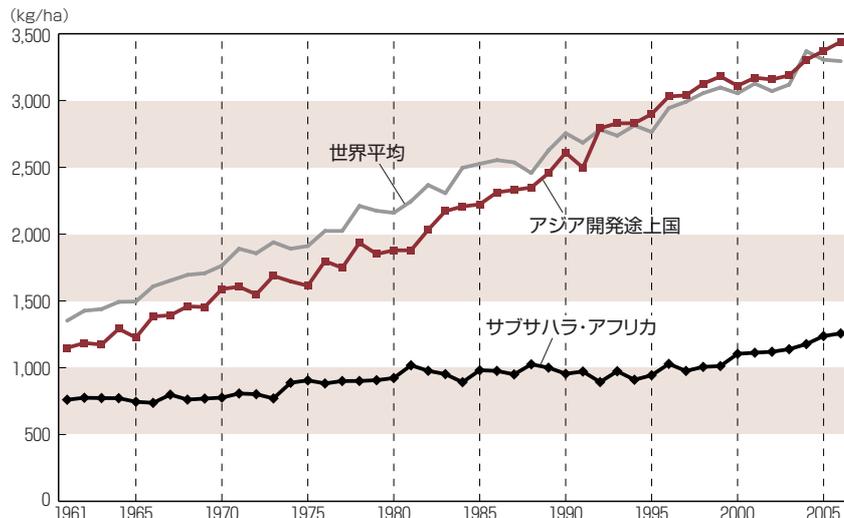
国際社会はアフリカに“安定した資源供給地”になってほしいと望んでいる。しかしながらアフリカの政治経済環境はいまだに劣悪だ。政府や公的機関が脆弱で治安は悪く、インフラは未整備であり、保健衛生は著しく後れている。アフリカに進出した企業はこういった問題に対処しなければならず、投資者であると同時に開発主体であることを求められる。世界の公的援助機関が企業に協力するのはそれゆえであり、ようやくにしてビジネスが経済の主役になった現在のアフリカにおいては援助機関と企業が利害を共有できるようになった。援助効率を上げるためにも、企業の意向を汲み取ったかたちでの機動的な援助が求められている。アフリカの水は待っていても澄まない。飲むとする分は自分の力で浄化しなくてはならないのである。

貧困問題は改善されていない

しかしながら、経済成長下においてもアフリカの貧困問題はいっこうに改善されていない。1日1ドル未満の所得しかない貧困層はアフリカ総人口の40%に達する。資源中心の経済成長がかえって開発を後退させる現象を「資源の呪い」というが、資源輸出はその国の通貨を引き上げてしまう効果があり、ほかの輸出産業には不利に働く。アフリカの資源国にはすでにその症状が現れている。また資源収入はレント優先の経済行動を促して、生産主体の利潤行動を沈滞させ、ひいては汚職を蔓延させる。アフリカに限らず世界各地で資源開発が進む21世紀経済にあっては、この「資源の呪い」を克服する開発装置の創出が求められている。

資源を軸とした急成長の結果アフリカの産業構造は鉱業中心に変化した。2006年には製造業部門がGDPに占めるシェアは10%まで低下し、農業も18.5%にとどまるが、鉱業部門は19%まで拡大している。鉱業が農業を凌駕したのはアフリカ史上初めてである。アフリカでは総労働力の半数近くが食糧穀物生産に従事しているものと推定されるが、その土地生産性も労働生産性も世界平均の3分の1以下である(図表3)。生産力が伸びないため農村部はほとんど自給自足の段階に閉じ込められており、膨張する都市へ

◆図表3 穀物の土地生産性



(出所) FAOのデータから筆者作成。

の食糧供給は輸入に頼ることになる。アフリカの食糧自給率は都市化の進展とともに一貫して低下していて、現在ではサブサハラ・アフリカで75%、アフリカ全体では65%にまで下がった。食糧生産力の弱いところでは食糧価格が高くなり、賃金が高くなる。事実1980年代から一貫してアフリカの物価水準と平均賃金はアジアのほぼ倍であった。つまりアフリカには労働に関する比較優位がない。それゆえアフリカには労働集約産業が興らず、雇用が増えないから、経済成長は所得の不平等分配を激化させるのである。

アフリカ貧困層の80%は農村にいる。つまり、アフリカの貧困の主病巣は低所得農業にあり、貧困削減のためには食糧生産農業の生産性向上が図られなければ

ならない。食糧生産力が向上すれば彼らの生産物は輸入を代替し、都市の食糧市場を経由して所得が農村にもまわるようになるだろう。つまり経済成長が貧困削減効果をもつようになる。もしそのようなシステムがアフリカに存在していたら、昨今の食糧価格の高騰は所得均等化と貧困削減のチャンスでもあった。こういった社会経済システムを作ることこそが開発政策である。

アフリカの課題

付加価値配分が製造業国から資源国にシフトしていくなかで、その変化の影響をもっとも被っているのが日本である。2007年にはおよそ20兆円が日本から資源国に流れた。その意味でアフリカの成長

反転は日本経済の利益と背反しているのだが、一方では、資源国との安定した関係を構築することなくして日本経済と世界経済の最適化はえられない。資源価格の上昇はいつまでも続きはしないが、20世紀末のような低価格に戻ることもありえないだろう。南北問題の時代以来、資源価格は開発問題のキーワードである。資源価格の上昇はODAとは比較にならない資金を開発途上国にもたらすからである。かつてプレビッシュ＝シンガー・テーゼが主張したように、資源輸出からあがる収入を開発のために使うことがますます重要になる。

しかし、資源価格高騰で突如として潤い、いまや投資獲得に関心を集中させているアフリカの諸政府は、貧困削減のための経済装置作りに政治意欲を發揮するであろうか。アフリカ開発の次なる焦点はアフリカの政治力学がはたしてそのような政策を志向するかどうかである。アフリカは再び政治の時代を迎えようとしている。

平野克己(ひらの・かつみ)
早稲田大学大学院経済学研究科卒。外務省専門調査員、笹川平和財団をへてアジア経済研究所。2007年までJETROヨハネスブルグセンター所長。2008年より現職。著書に『図説アフリカ経済』[2002] 日本評論社、『アフリカ経済実証分析』[2005] アジア経済研究所、『アフリカ経済学宣言』[2003] アジア経済研究所、等。

政策研究の最前線

「NIRA型BM」を活用した「都市行政評価ネットワーク会議」における研究と今後

総合研究開発機構（NIRA）リサーチフェロー 新井直樹

都市自治体の行政経営改革支援のツールとして開発された「NIRA型ベンチマークモデル（以下、BM）」の実践の場として設立された「都市行政評価ネットワーク会議」は、今年度（2008年度）をもって、NIRA事業としての研究を終了し、来年度以降、参加自治体を中心とした自立的な運営組織に移行する予定である。本稿では、これまでの研究経過や概要についてまとめた。

1. 「NIRA型BM」と「都市行政評価ネットワーク会議」

平成の大合併後、わが国は都市を中心とした内政構造に大きく転換し、都市自治体の行政運営のあり方の重要性が増している。

こうした中、事業や施策の事後チェックを行い、効率的で質の高い行政、成果重視の行政、住民へのアカウンタビリティの確保等を目的とする行政評価が、全国都市自治体の6割以上で導入されており、導入自治体は年を追うごとに増加している。

しかしながら、行政評価のデータをもとにして行政改革へと発展させる一部の自治体がある一方で、行政内部の「自己完結型」の評価のシステムに終始し、有効に機能していないケースも多く、自治体の行政評価は転換期を迎えているとされる。

こうした現状から、行政評価の課題や改善策が様々に提言されているが、NIRAでは、2001年度から、都市自治体を対象にしたニュー・パブリック・マネジメント研究の一環として行政評価に関する研究を蓄積させてきた。その結果、都市自治体の行政評価においては、客観的に都市間の行政運営の比較分析を可能とするベンチマークが必要であるとの考えから、コスト情報を重視した都市自治体向け業績測定モデル、「NIRA型BM」を2003年に開発し、以後、その改良と普及に努めてきた。

一方で、2005年には、NIRA、(財)日本都市センター、地方シンクタンク協議会が発起団体となり15の自治体とともに、「NIRA型BM」の実践の場として「都市行政評価ネットワーク会議」（以下、「ネットワーク会議」）を発足させた。同会議設

立の目的は、「NIRA型BM」を活用した行政評価による、参加自治体の相互の交流を通じて行政運営の改善を図ることであり、共通の場、ツールを用いて行政経営改革のための糸口を見つけることにある。

具体的には、年度ごとに参加自治体から行政評価データの提供を受け、「NIRA型BM」を活用した全体分析を行い、年次報告書や大会等において得られた知見を発表するとともに、各都市には参加都市の中での相対的な位置づけを把握することのできる個別分析の結果を報告している。

「ネットワーク会議」は、順次、参加都市を増やし、2008年11月現在で、全国、都市自治体の1割以上の86自治体が参加する組織となり、定量・定性的な研究成果が蓄積されている。

2. 研究内容と得られた知見の事例

現在、「ネットワーク会議」における「NIRA型BM」の測定対象は、**図表1**の通り、4つの分野、11の政策領域から施策の

◆図表1 「NIRA型BM」の測定対象（2008年10月現在）

分野	政策	測定対象の施策
健康で安心な社会基盤の構築	健康増進	①成人基本健診 ②妊婦一般検診、1歳半・3歳児健診
	子育て支援	③保育所サービス ④学童保育サービス
	高齢者支援	⑤介護保険事業
生涯にわたる自己実現機会の充実	生涯学習・生涯スポーツ推進	⑥市立スポーツ施設管理運営事業 ⑦図書館サービス ⑧公民館活動
	芸術文化活動支援	⑨文化会館管理運営事業 ⑩博物館・美術館管理運営事業
	生活環境保全	⑪ごみ収集・処分サービス ⑫污水处理施設管理運営事業
快適で安全な都市環境の整備	消防・救急	⑬救急・搬送サービス
	都市基盤整備	⑭市道の維持・管理事業
市民と行政の協働社会の形成	情報公開	⑮広報・市公式サイト等サービス
	対人サービス	⑯住民票等諸証明交付サービス ⑰国際理解・在住外国人支援事業
	協働基盤形成	⑱男女共同参画社会づくりの普及・啓発

平準化が進んでおり市民生活に密接な18の基礎的な施策を対象にして、データの収集、分析が行われている。具体的には、各施策のデータから事業費の平均値や標準偏差等を推計し一定の基準を示すとともに、相関分析や回帰分析によって指標間の因果関係、相関関係を析出し、参加自治体の施策改善に向けた報告を行っている。

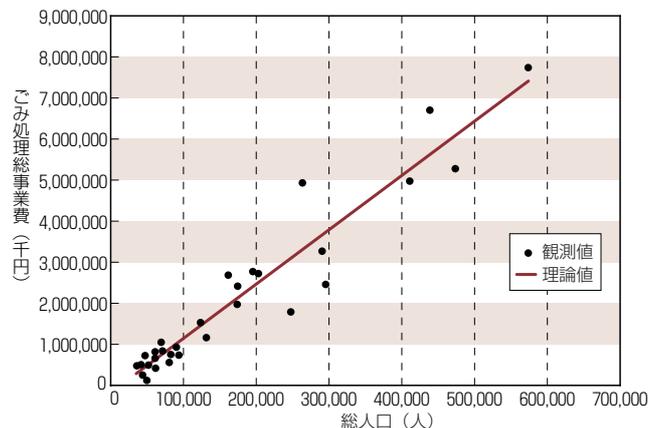
現在、対象となっている18の施策の分析結果から様々な知見や成果が得られているが、代表的なものとして住民生活に身近で参加自治体の関心も高い⑩ごみ収集・処分サービスの分析について、ポイントを紹介したい。

このケースでは各市が毎年環境省に提出する一般廃棄物処理実態調査をもとに、事業系と生活系に分けて市民1人当たりのごみ排出量、ごみ処理量、ごみ処理コスト、手数料等の負担やリサイクル率などを比較している。その結果、市民1人当たりのごみ排出量、処理コストは年々低下していることが確認されたが、事業系ごみの減量に自治体として積極的に関わっているかどうかで数値に開きができること、分別種類を増やせば、それだけで、ごみ減量・リサイクルが進むわけではなく、集団回収や直接資源化などの手法を地域実態に合わせて政策的に進めている自治体のリサイクル率が高くなっていること、ごみ収集の民間委託率とコストとの間には相関は見られず形式的な民間委託に留まっていることなどが判明し、各市の施策改善の筋道を明確にすることができた。

また、**図表2**の通り、ごみ処理総事業費と総人口の相関関係を図表化すると正の相関関係の理論直線が得られるが、これによって各市の置かれている状況が一目瞭然となり、自ずから業務改革の糸口が見出せる。つまり、同程度の人口規模でありながら理論値より高い観測値にある都市は同程度の人口で理論値よりも低い観測値にある自治体の施策を参照し、学ぶことが有効な行政経営改革の手段となりえるということである。

こうした手法に基づいて、ネットワーク会議に参加する都市は、施策ごとに全体分析をふまえた個別の分析結果をもとに、

◆図表2 ごみ処理総事業費と総人口との相関



(出所)「都市行政評価ネットワーク会議平成18年年次報告書」p.68

全体的、相対的な位置を把握し、施策改善の目標となる都市が示される。

3. おわりに

このように、「ネットワーク会議」は、「NIRA型BM」を活用した実践的な研究成果を蓄積させてきた。参加都市も全国都市自治体の1割を超え、定量的なデータ収集に基づく定量的な基準値や理論値等も得られるようになったことから、都市自治体の共同組織へと飛躍する時を迎えている。来年度以降、NIRA事業としての研究は終了するが、今後も「ネットワーク会議」の参加都市の自立的な活動の展開に期待したい。

新井直樹 (あらい・なおき)
群馬県高崎市出身。早稲田大学社会科学部卒業後、日本放送協会(NHK)報道局記者、読売新聞社編集局記者を経て、2005年、高崎経済大学大学院地域政策研究科博士後期課程修了、博士(地域政策)。高崎経済大学附属地域政策研究センター研究員を経て、2007年、NIRAリサーチフェロー。共著として『自治体職員のための政策形成セミナー』[2003]ぎょうせい。高崎経済大学地域政策学部・高崎健康福祉大学非常勤講師。

〈NIRAホームページ〉

NIRA政策レビューのバックナンバーをはじめ、NIRAの諸活動を紹介するホームページをご利用ください。
<http://www.nira.or.jp/index.html>