

# アフリカ問題と日本

## はじめに

現在、アフリカが世界中の耳目を集めている。冷戦構造崩壊後の国際社会の秩序において、アフリカは「周縁化」した状態にあるとして、共通に認識されていた。しかし、ここ数年來、その状況に大きな変化が生じ始めている。

まず、アフリカ諸国の政治経済状況が、二〇〇〇年以降、改善されつつあるということである。最近の経済成長は目覚ましいものであり、世銀などの国際機関は、異口同音にアフリカを希望の大陸のように報告書に記載している。資源



片岡貞治

国のみならず、資源を有していない国も今までにない高い成長率を示している。多くのアフリカ諸国が域内の石油産出国や南アフリカをはじめとした南部アフリカ諸国の活況を受け、二〇〇五年には平均五・二パーセント、二〇〇六年には平均五・七パーセント、二〇〇七年には五・八パーセントという高い成長率を記録し、二〇〇八年にはそのレベルを維持し、二〇〇九年には五・九パーセントにまで上昇すると予測されており、輸出額も拡大していた(OECD 2008; ECA 2008)。アフリカ諸国においては、歴史的な高水準での経済成長率の上昇傾向を維持していく兆候を見せ始めている。

また、「アフリカ悲観主義」の象徴であった武力紛争は、

一九九〇年代に頻発し、広域化かつ長期化していったが、そうした数々の武力紛争も、現在収斂しつつある。現在進行中の深刻な紛争は、ダルフル、コートジヴォワール<sup>\*</sup>、ソマリアおよびコンゴ（民）程度であろう。

安全保障、天然資源、移民、貿易・投資、経済協力、感染症など、さまざまな分野で今まさにアフリカが国際社会の注目を集めているのである。つまり、「アフリカ」が国際社会の最前線に躍進し、国際社会の直面する最重要課題のひとつ、また重要地域として認識され始めているのである。それは、国際社会全体がアフリカに対して再び関心を抱き始めたということ、およびアフリカに対して特別な関心を抱く国が増えてきたということをも意味する。そのなかには、中国、ロシアといったかつてアフリカと歴史的に関係の深かった諸国もあれば、ブラジル、ベネズエラ、インド、韓国、トルコ、イランなどの新興国もあり、アフリカは正しく世界規模の関心を引き寄せているのである（片岡 2008: 14-15）。

そうしたなかで、日本もアフリカに対してさまざまな形で取り組んできた。「アフリカの年」と呼ばれた一九六〇年以降、つぎつぎに独立を達成したアフリカ諸国に対して、日本は大使館を開設するとともに、小規模ではあったものの、技術協力や有償資金協力を開始した。また、六〇年代後半以降は、これも小額ではあるが、無償資金協力を

スタートさせている。一九七〇年代からは、アフリカ向けの経済協力を増大させることによって、よりいっそう積極的に展開させた。一九九〇年代以降は、一九九三年に開催したTICADを皮切りに、TICADプロセスを通じて、同プロセスを対アフリカ外交の主軸に据えつつ、積極的な関与を行うにいたっている。

二〇〇八年、日本は一九九三年以来、G8とTICADの両方を開催するという僥倖に恵まれ、五月にTICAD IVを横浜で開催し、その成果をふまえたうえで、環境とアフリカ開発を主要テーマに掲げた北海道洞爺湖サミットを七月に主催した。二つの国際会議を通じて、日本はアフリカ開発に対する大規模なコミットメントを行った。

他方で、アフリカというと、貧困、紛争、独裁政権、感染症の蔓延など暗いイメージと豊富な文化、ライオンやフラミンゴなどのサファリ、マサイ族などの民族衣装、楽弓などの民族音楽器などに代表される明るいイメージというなかば二律背反したイメージが日本では流布している。日本人の社会的な体験や記憶のなかにアフリカがあまり入っていないために、一般の日本人は、「アフリカ」と聞くと、即座に「遠い」という印象をもつ傾向にある。実際に、一般の日本人にとって、アフリカは、遠い大陸であり、地理的にも、心理的にも遠くにあり、然して馴染みのない存在として認識されている。アフリカは遠く、日本および日本

人との関係はきわめて薄いという認識が支配的なのである。

しかしながら、アフリカは、日本や日本人とまったく関係のない地域などではない。じつは、アフリカから輸入された食品<sup>\*3</sup>が、数多く日本人の食卓に上り、日本人の大部分が使用する携帯電話のコンデンサー部分には、アフリカ産の希少金属タンタルが使用されている。それでも「アフリカは遠い大陸」と退け続けるのは、不誠実な対応であり、アフリカを知ろうとしないという知的怠慢を国際社会に曝け出していることにはかならない。本稿では、国際社会の最大の課題のひとつとなっているアフリカ問題を整理・分析しつつ、アフリカと日本との関係を鳥瞰したうえで、地球規模の課題であるアフリカ問題への日本の対応を精査していくことを目的とする。

## I アフリカ問題の分析

### 1 アフリカの現状認識

アフリカの現状をいかに捉えるかという作業は、つねに困難をとまなう。というのも、世界においてアフリカの占める位置について、多くの議論があり、往々にして相反する二つの流派が激突するからである。アフリカにおける紛

争、貧困、汚職、感染症の蔓延、インフォーマルな経済活動、腐敗した政権などのネガティブな暗部を殊更に強調する一派と最近の数年の経済成長を取り上げ、バラ色のアフリカ、将来性のあるアフリカに重きをおく一派とに大別される。

しかしながら、ジェームス・ファアガソン (James Ferguson) が大著『Global Shadows』<sup>\*4</sup>のなかで述べているように、世界におけるアフリカの暗部は世界の一面であり、アフリカと西欧あるいは国際社会との関係の一部分の結果である (Ferguson 2006: 15-22)。アフリカの問題は、アフリカ人およびアフリカ諸国に責任の一端はあるが、西側ドナー諸国にも責任があるのである。アフリカの現状をポジティブに捉えるかネガティブに捉えるかという議論の前に、アフリカの問題は、国際社会全体の問題でもあるという認識から出発すべきであろう。

たしかに、前述のようにアフリカ諸国の最近の数年の経済成長は目覚ましいものである。たんに資源国のみならず、多くの諸国が高い成長率を示している。この成長は、グローバルゼーションの影響や中国およびインドの急速な経済成長と工業化による資源需要の増大によるところが大きくと考えられる。確かに原油価格や鉱物資源の高騰に沸く資源ブームにより活況を呈する国も出てきているが、一日一ドル以下で暮らすいわゆる貧困層がアフリカ大陸の全人

口の大部分を占めるといふ現実を無視することはできない。

ノーベル経済学賞受賞者のジョゼフ・スティグリッツが「現在、世界人口六五億人のうち、およそ四〇パーセントが一日を二ドル以下で生活する貧困状態にあり、およそ一四パーセントが一日を一ドル以下で生活する極貧状態におかれている。とくにアフリカでは極貧者の数が、一億六四〇〇万人から、三億一六〇〇万人に倍増している」旨述べているように（スティグリッツ 2007）、グローバルゼーションの影響により、アフリカでは貧困層の数がむしろ増大している（スティグリッツ 2002）。事実、一九七四年以降サブサハラ・アフリカの一人あたりの所得は減少、貧困人口も増えている。

原油や希少金属価格の高騰による資源ブームと中国とインドの需要増大に後押しされる形での経済成長がポジティブな兆候で、アフリカ大陸全域で貿易、投資および観光の機会が増大しているという短絡的かつ楽観的にアフリカの現状を捉えることは、忌避すべきであろう。高度経済成長国と成長軌道に乗れない国との所得格差の拡大、個々の国においても国内所得格差が拡大している。また、原油産出国のほとんどが、機能する製油所をもたず、石油を精製して輸出することができないでいる。すなわち、加工技術をもたないまま原料を輸出して、外貨を獲得し、高い経済成

長率を維持しているにすぎないのである。また、レアメタルの高騰で鉱物資源国は潤っているが、レアメタル自体の輸出货量と額は限定的なものである（Maury 2007: 68-72）。

したがって、現在の好況は、脆弱なものであり、殊更にそのポジティブ面を強調するのは、真実を隠すことにほかならない。実際に、二〇〇七年に起こったサブプライムローン破綻に端を発した二〇〇八年の世界的金融恐慌の余波を少なからずアフリカも受けているのである（Venne *Afrique* 2008）。

## 2 アフリカの経済問題

アフリカ諸国の経済は、世界経済においてきわめて小さな存在である。アフリカの占める割合は、世界経済全体の二・五パーセント程度である。世銀などの二〇〇八年のデータによれば、アフリカ全体のGDPは、約一兆ドルであり、サブサハラ・アフリカ諸国では、七四四七億ドルである（World Book 2008）。その約四〇パーセントを南アフリカが占め、さらに残りの約一五パーセントをナイジェリアが占めている。それを除く四五カ国のGDPは、三〇兆円程度であり、神奈川県や埼玉県のGDPと同程度である。

アフリカ経済において、農業の占める割合はきわめて高い。アフリカの経済構造は、石油やボーキサイトなどの資

源、銅やウラニウムなどの鉱物資源、カカオやコーヒーなどの農作物などの一次産品の生産と輸出を機軸としていた。アフリカ諸国は、一九六〇年代の独立以降、こうした一次産品の輸出と外国からの援助によって、工業化を目指してきた。しかし、一次産品の国際価格の下落や一九七三年のオイルショック等は、一次産品に依存し、二次産品を多く輸入するアフリカ諸国にとって、大打撃となった。貿易収支は悪化し、一九七〇年代末には債務の返済に行き詰まり、経済的にも疲弊していった。また、アフリカ諸国は一次産品の値段をコントロールできないために、一次産品の国際価格にも依存することになり、ますます混迷を深めていった。現在の国際経済システムは、アフリカ諸国経済には不利にできており、それがアフリカ経済の停滞・悪化を助長していった。

勢い、工業化に行き詰まり、ほとんどの国が、農業国として、植民地時代からの換金作物や天然資源に依存するという経済構造には変化もなく、目先の利益のために、換金作物をせっせと生産し、その構造はむしろ助長されていった。

他方で、一口に一次産品といっても、多様であるものの、アフリカ諸国は往々にして同様の運命を共有していった。多くのアフリカ諸国にとって、一次産品の生産と輸出が外貨獲得の手段であった。金銀、ダイヤモンドおよび希

少鉱物資源などの高価な一次産品を有する諸国は、資源需要の飛躍的な増大により、とりわけ、今日、注目され、非産油国などとは異なっているように思われるが、精製などの加工技術を有していないために、農作物同様、国際市場の価格に影響されてしまう。精製などの加工技術は、資源を購入する欧米企業によって行われる。また、国内にその豊富な資源を活かすための産業が育っていないために、資源による富は権力上層部の一部にのみ分配され、それが汚職やバッド・ガバナンスの温床となり、悪循環となっていく。植民地時代の産業構造とまったく変わらない状況が今も多くのアフリカ諸国においては続いているということである。

農業に関しても、ボツワナやモリシヤスを除き、全体として農業の生産性や穀物生産性は伸びていない。アフリカにおいては、南アフリカを除いて、多くの労働人口が農業従事者であり、最大の生産部門が農業である。多くのアフリカ諸国では、貿易に関しては、輸出用換金作物中心に生産を行っているが、農業生産全体においては、農産品輸出の割合は低く、八割以上が国内向けの食糧作物中心の農業が行われている。にもかかわらず、穀物生産性も上がっていない。土地生産性も低い状況で、必然的に慢性的な食糧危機に陥らざるをえない。急速な若年層の人口増加も影響している。ジンバブエのようにかつての小麦の輸出国

が、今は食糧輸入に頼らざるをえないというケースは枚挙に暇がない（平野 2002）。

繰り返して述べているように、現在の状況は、僅かに資源関連の分野の国際価格が上昇し、それによる所得が大きく伸び、他を引き上げているという現象なのである。一次産品を輸出して、外貨を稼いでいるという状況に大きな変化はないのである。新しい技術を取り入れた産業は成長していない。携帯電話の普及と発展は特筆すべきものであり、通信関連では、三次産業として成長しつつある産業となっている。しかし、先進国において経済の中心となっている広範な中小企業や中等技術を必要とする製造業の振興が、アフリカにはいまだにみられない。換金作物、資源依存型および低技術の安価な製造業中心の経済から抜け出せていない。それどころか、八〇年代の構造調整政策の導入以降、自由化の原則と各種規制の順次撤廃、また国内産業保護のための関税の引下げ等の施策の結果、低技術の缶詰などの食料加工産業や日用衣料品などの地場産業部門も、中国やインドなどから輸入されるより安い日用雑貨品に押されて、大きな打撃を受けている。

換金作物以外の新たな輸出産業に関しては、三菱商事などが中心となったモザンビークのモザールのような多国籍企業によって開発された新たな産業のケースも出てきているが、まだ少ない。石油、天然ガスなどの開発を別にする

と多国籍企業による新輸出産業の例はほとんどない。UNCTADの二〇〇八年のアフリカ経済の報告書によれば、アフリカの輸出産業の振興には、そのコスト高（賃金など）の性質により、供給面での問題が数多くある旨指摘されている（UNCTAD 2008）。

八〇年代の後半から、世銀、IMF、ドナー諸国が主導する形で構造調整政策が、多くの国で導入された。ワシントン・コンセンサスにもとづく反ケインズ式経済政策により、たしかに貿易赤字、財政赤字、インフレなどの抑制等のマクロ指標の若干の改善はあったが、経済の再建、飛躍的な経済成長という結果は残せなかった。債務は増加し、所得格差の拡大もみられた。問題は、ドナー諸国、世銀、IMFが画一的な経済政策の導入を援助を与えるためのコンディショナリティとしたことにあった。経済政策のオーナーシップは、ほとんどアフリカ側にはなかったことである。すなわち、オーナーシップを声高に謳う一方で、世銀らは、画一的な政策を押し付けていったのである。ドナー諸国はアフリカのオーナーシップの大切さを異口同音に叫んでいるが、実際にアフリカにオーナーシップがあるかどうかは疑わしい。

また、グローバル化によって、アフリカが豊かになるという神話が流布された。グローバル化とは、あらゆるもののボーダーレス化であり、国際間の輸送・

移動コスト、情報通信コストが低下し、非関税障壁など、国際間の交流を妨げてきた人為的障壁が除去され、その結果、世界各国の経済取引や交流がより緊密なものになっていくという現象と一般的には考えられている。しかし、グローバルゼーションは、現時点では、アフリカにおいては負の部分しか提供できていないように思える。経済面においては勝者と敗者を峻別するシステムとなっている。ワシントン・コンセンサスにもとづく市場優先主義の経済、自由主義経済、各種の規制の撤廃、貿易の自由化の名のもとで行われたものは、一部の国を除いてアフリカでは機能していないのが現状である。前述のように中国やインドからの安い繊維、衣料や日用品が市場を席卷し、関連国内産業は大きな痛手を受けている。また、資源開発関連の大型投資がアンゴラ、ナイジェリア等産油国に集中しているが、それらは資本集約型の投資であり、原産地の住民の所得拡大、雇用対効果は少ない。いわば、外国投資の飛び地が方々にできているのであり、飛び地の間にある大きな空間は開発から取り残されている。グローバルゼーションは依然としてアフリカ諸国に恩恵をもたらしてはいないのである。

### 3 アフリカ政治、行政、ガバナンスの問題

一九六〇年の国連の決議、一九六三年のOAUの決議

は、欧州列強の植民地支配から独立を獲得したアフリカの新興独立国家の国際的な承認であり、脱植民地化 (decolonization) のプロセスにすぎなかった。この段階では、むろん国内的な統治能力があるかどうかは問われず、当時誕生したアフリカの諸国家は、国際的な意味合い主権をもつ主権国家として承認されたのである。アフリカにおいて、こうした国家のなかで、いかなる形式で権力が行使されているのかをつねに観察しておかなければならない。アフリカの政治体制の特徴として、しばしばネオ・パトリモニアル・システムが取り上げられる。ネオ・パトリモニアル・システムは、新産産制とも訳され、個人あるいは少数数のグループへの権力および資源の独占的なメカニズムを指す。たんなる国家の予算の運営みならず、人材の育成、適材適所の人材の配置、適切な法制度の設定と運営などが既得権益化した権力によって適切に行われることはなかった。

近代において想定されている国家とは、「公」の概念から、公務を効果的かつ健全に管理し、公の領域を統治しているエンティティにはかならない。しかし、多くのサブサハラ・アフリカ諸国の国家の場合、近代国家において規定される公の概念は、およそ程遠く、西欧流の「公」とは結びつかず、屢私物化されることが多い。為政者の出身部族という社会集団やその社会集団が生存するコミュニティ

という別の「公」に左右されることが多いのである(片岡2002: 135-137)。世界に類を見ないアフリカ的な国家、近代化が成立していると考える専門家も多い\*。

こうしたアフリカの国家システムにおいては、為政者たる国家元首は、国家資源の配分も国民に対して十分に行わず、国家の代表や国家の統治者ではなく、一定の社会集団の利益の代表者にすぎない。つまり、国内的な権力の基盤は、依拠する社会集団によって有するものの、国内的な公の権力の正統性をまったくもたない元首なのである。このような国民に対して責任を果たせない国家にあつては、公権力や公共の財が私物化され、国家内部の支配的エスニツク集団による希少経済資源の独占状態が続くだけであり、開発や経済発展は望むべくもない。アフリカには基礎的な医療、保健、教育、社会サービスが欠落している国が多い。国家が国民に対して責任を負わず、いわゆる価値を權威的に配分できていない国がほとんどである。また、政府は、移動型のアフリカ住民の存在を捉えきれず、必然的に政府から実態を把握されないインフォーマル・セクターが活発化し、適切な税収を確保することができない状態が続いている。一般国民からも、税を支払っていない一方で、国から社会保障や医療、教育などの公共サービスをまったく受けておらず、国家建設に参加しているという意識を持ってない状況にある。こうしたネオ・パトリモニアル・システム

の国家といかに付き合ひ、いかにして国民に責任を果たす国家と変えていくかというのが課題である。

一九八〇年代後半より、ドナー諸国は、「バッド・ガバナンス」すなわち、政治のあり方が開発を阻害しているとの見方を強め、援助の条件として「グッド・ガバナンス」を求めるようになった。権力の独占から、国民参加による政治、選ばれた者による政治、民主主義こそがアフリカ開発の鍵であるとしたのである。九〇年代の前半には多くのアフリカ諸国は憲法や法制度を変えて複数政党制のもとにおける総選挙を行うことになった。

たしかに複数政党制のもとでの民主的な選挙の数は増加してきている。結果として、平和裏に権力が選挙で選ばれたものへ移行した場合もあれば、依然として専制的な指導者が再選されるケースも少なくない。あるいは、権力を握った新しい指導者が、新しい独裁者に変身してしまうケースもある。良心的な指導者が選ばれても、アフリカの政治が一朝一夕に民主化するわけでもないという現実もみえてきた。アフリカの伝統的な統治のシステム、植民国家が持ち込んだ各種の統治システム、部族主義(tribalism)、既得権益グループなどが織りなす複雑な統治システムのなかで、西欧型の民主主義が導入された。複数政党制のもとにおける総選挙という形式は受け入れられようが、それがただちに西欧的な民主主義政体への移行ではない。外見と



中身は必ずしも一致しない。

二〇〇七年末に生じたケニアおよびジンバブエでの混乱が示しているように、アフリカ諸国における民主的選挙の実施は、社会的な不満を顕在化し暴力的な対立の可能性も潜んでいる。民主的な選挙実施が「民主主義の定着」のひとつのメルクマールとなっており、国際的に認められる証となることから、権力の座に固執する為政者は、形振り構わず、ひたすら勝利だけを指して選挙戦を行う結果、逆説的に暴力的手段を使うこともある。それは、本来の意味で民主主義が定着していないことの証左にはかならない。

しかしながら、九〇年代から二〇〇〇年代においてアフリカでは数百の「民主的な」選挙が行われ、市民団体、外国の人権団体などによる民政教育の成果は徐々にではあるが、市民のなかに民主主義、政治への参加の意識、選挙の意識を高め、確固たる民主主義的文化が浸透してきているのも事実である。

#### 4 援助——アフリカ援助のあり方

##### 援助の問題点

「後進国」あるいは「低開発国」(underdeveloped countries)と云う言葉は一九四九年一月二〇日のトルーマン大統領の議会における再選就任演説の際にはじめて使わ

れたとされている。この演説のときに米国の発展途上国に対する援助問題は、いわゆる Point Four 構想として打ち出されることになり、以後、米国は資金、資材、技術面において、発展途上国に多くの援助を与えていった。これが、所謂現代的な意味での開発援助の始まりである (Dichter 2003: 56)。時は、冷戦の勃発時であり、開発援助は、同盟国の友好と恭順に報いるための地政学的な補助金のごときものであった。

一九七〇年一〇月二四日に、国連総会は、先進諸国に対して、発展途上国への開発援助供与額は各国のGNP比〇・七パーセントを最低限の数値とする目標を採択する。しかし、現在になっても、この目標をクリアしているのは北欧の数カ国に限定されている。

アフリカは、世界で最もこの開発援助を受けている地域である。アフリカ大陸は、一九八〇年代に、平均して一年に一五〇億ドル、一人あたり三二ドルの援助を受けていた。これは第三世界全体の一人あたりの平均援助受け取り額である一ドルの三倍に相当する額であった。冷戦時代の開発援助の対象となるためのクライテリアは、公的には、民主化が最終目標であると謳っていたとしても、決して「グッド・ガバナンス改善のための努力などではなかった。何よりもまず、忠実な僕である同盟国の「仕事」に報いるための報奨金であった。かくして西側の一員であることを明ら

かにしていたモロッコ、エジプト、ソマリア、コートジヴォワール、ガボン、ケニアなどは多くの援助を享受した。

最も顕著な例は、モブツのザイルであった。同国は、大規模な経済危機の勃発した一九七五年からモブツ元帥が失脚する一九九七年まで九三億ドルの援助を受けており、平均して年に五億二四〇〇万ドルの無償援助や財政支援を受けていたのである。そのうちの五〇億ドルがモブツ大統領の個人資産に流用されていた (Smith 2005: 46-47)。これが冷戦時代の援助の実態であったのである。

### 援助の効果

アフリカには二兆ドルから三兆ドルが援助として、これまで四〇年間に供与されているとされる (Easterly 2006: 3-25)。援助が開発に貢献しているか否かの議論があるが、援助量の増加と経済成長の関係は統計的にはいまだ不確かである。援助の効果は開発指標に現れるものであろうか。援助の効果をどのようにはかるのか。もしこれほど大きな投資、資源の移転が限られた効果しかあげられなかったとすれば、援助プロジェクトの選択も含めた援助側と援助の受け取り側に大きな問題があったと考えることができる。

ウイリアム・イースタリーによれば、援助は機能していません (Easterly 2006: 3-25)。アフリカでは毎年

三〇〇万人の子どもが一二セントのマラリアの治療薬を受けられないために死亡しているという。一二セントの治療薬が、三〇〇万人の子どもに行き渡らない現実がある。背景を説明すると、七億人のアフリカ人は一人あたり二〇〇三〇ドルの援助を受けている。その一部を子どものために使えないのであろうか。また、薬を配布するシステムに問題があるのであろうか (Easterly 2006: 3-25)。援助というのは、まさにそういう側面を有しており、最底辺の人びとに届くまでに、さまざまなアクターが関与するものであり、最終的な弱者にいきわたるときには、その額は微々たる物となっているのである。

はたして、援助額の増大は、経済成長につながるものであろうか。援助が大幅に増加することにより、アフリカ諸国は税金による増収を図ることなく、徴税を含め国家の制度そのものを強化するインセンティブを欠き、国家の援助への依存度を高め「依存症」が悪化する可能性もある。国家の支出の大半を援助に依存することにより、いかに国民とドナー諸国、国民と被援助国政府の対話があろうとも、ドナー諸国を満足させるような支出が多くなることは避けられないであろう。さらに、現在議論されているような大幅な援助が供与されることになっても、MDGsの目標である二〇一五年以降にも続くものであろうか、援助の持続性にも疑義を呈さざるをえない。また、一体いつまでこの

状況を続けていくのだろうか。二〇一五年までに援助にかわる税収をもたらすほどの開発は、今までの経験からも望めないとしたならば、援助で作られた膨大なインフラストラクチャーや組織の維持管理の費用の財源はどこに求めるのであろうか (Moss and Arvind Subramanian 2005)。

援助と経済成長の関連については、いまだに結論は出ていない。最近でも世銀やIMF職員による論文は、両者に積極的な関連を見出せないとしている。しかし、援助は多様な分野に行われ、それぞれの分野での成果物は必ずしも数量的、貨幣価値ではかられるものでもなく、たとえ、代替変数を使っても各プロジェクトやプログラムの成果を生むまでの熟成期間がおおいに異なるわけであり、援助全体と経済開発の間の有機的な関係性を求めることは、生産的な努力には思えない。もちろん、援助が先進国の税金を使っているかぎり、納税者への説明責任が生じるが、別の評価と説明の仕方があるように思われる (Rajan and Arvind Subramanian 2005a; Easterly 2003; Henrik and Tarp 2001; Roodman 2004; ゲスト 2008: 170-172)。

戦後のヨーロッパの復興を目的とするマーシャルプランから始まる「援助」は、被ドナー諸国の不足している資金を補充するものであった。その後、技術、人材の供与が加えられた。日本の援助は、戦後賠償の枠組みで、東南アジア諸国への役務提供を中心とした技術協力が一九五四年に

始まり、次第に円借款による資金の提供と発展し、アフリカへの援助は一九七〇年代に始まった。冷戦下における援助が当該国の経済開発を主目的といえるものではなかったが、援助は基本的には、インフラを整備し、途上国に不足している資金、技術、人材を供与すれば、開発が達成されるという考え方である。この基本原則は今でも変わっていない。援助の供与の方法や対象分野については、国際社会におけるドナー諸国側の開発理論、国民の関心などによって、トレンドや廃れがみられる。さて、足りないものを提供するものが援助であろうか。四〇年以上にわたり、ドナー諸国は援助を供与してきたが、どの分野が成長したのだろうか。

#### 援助の問題点

足りないものを満たすという援助には、大きな問題が隠されていると考える。まず、開発のプロセスは、足りないものを補充することではないということである。足りない技術、人、物、資金を供与することに、なぜそれがないという根本的な問題に答えていないことである。発展途上国は開発のための不足している諸条件を自力で獲得できないから発展途上国なのである。よく言われるように、不足している魚を与えるのではなく、魚の釣り方、船や港湾の整備への手助けを行っていくような援助を考えるべきであ

る。

「援助は発展途上国自身の自助努力に対する支援」として説明されてきた。早魃による食糧危機、感染症の流行で医薬品不足、インフラストラクチャーの不備で貿易が機能しないなど、その度に援助が供与されるならば、最悪の自体は避けられる。しかし、途上国は自らの改革で悲劇を避ける努力をしなくなるといふケースがしばしばみられた。

援助が供与され続けるならば、自らの努力は必要なく、問題は先送りにされる可能性も高い。援助があるために、積極的に問題を自ら克服する努力を怠るといふ可能性もあるのである。これこそが依存症の結果である。

アフリカは一九八〇年のラゴス行動計画をはじめとして NEPAD にいたるまで、独自の開発計画を国際社会に示してきた。しかし、これまでの多くのアフリカ開発の国際的イニシアティブは、西欧の近代化の過程を基盤としたものであった。民主化、市場経済の原則は、西欧的な近代化の基礎である。アフリカは先進国の資金、技術、人材に依存しなければならぬという依存症により、先進国の指導に従わなければならないとの先入観、政治的、経済的な圧力に押されて、先進国の作成した計画からプロジェクトまでを容易に受け入れてしまった。それがアフリカに適応するのかどうかを検証することもせずに。

他方で、先進国側には根底にその開発と発展の経験と植

民地時代の歴史から、優越意識をもって、アフリカを指導するとの態度をもって接してきた。先進国はその近代化に途上国の同化を求めてきた。根底にあるのは、援助する側が援助される側に対して開発を指導できるという誤った知的傲慢である。国際的な援助機関の基本方針は、ドナー諸国が大きな影響をもつ理事会で決定されている。西欧的な近代化の過程への同化が求められ、ドナー諸国により牛耳られているのが実情である。アフリカの苦難に満ちた近代化の過程をまなび、その中から積極的な解決策を導き出すという姿勢に欠けている。

開発の主たるアクターは、アフリカおよびアフリカの市井の人びと自身でなくてはならない。外部から与えられた押し付けられた行動であってはならない。今のアフリカに対する援助をみると、プロジェクトにしる、プログラムにしる、援助事業を行っているのは、直接の受益者ではない、援助機関かそこから請け負った NGO などである。開発自体に利益を見出さない第三者、すなわち援助業界の関係者が、開発ビジネスの一環として、自分達の豊かさを共有するために言う援助であり、アフリカ人は傍観者である。アフリカの開発はアフリカ人の責任であると謳いながら、援助においては、その策定から実施にいたるまで、アフリカ人は脇役に置かれている。援助の策定段階から、アフリカ政府および直接の裨益者である市井の人びとの対話を推し

進めていくべきなのである。

### 国際社会における対アフリカ援助増額ブーム

二〇〇四年には英国はブレア首相直属のアフリカ委員会を組織し、その報告書はグレンイーグルスの二〇〇五年のG8サミットの議題となり、政府開発援助への新たなコミットメントがなされた。サミットに先立つG7蔵相会議においては、重債務国の世銀、IMFへの債務の帳消しが決定され、二〇〇五年の国連特別首脳会議においてはMDGsのレビューが行われた。国連はミレニアム・プロジェクトとして、ジェフリー・サックスをヘッドとした多数の専門家によるMDGsの途上国における進捗状況、問題の所在、解決への政策提言を含む膨大な報告書を提出した。G8では五年間で四八〇億ドルの政府開発援助の増加、そのうち二五〇億ドルがアフリカに供与されることを約束している。アフリカ委員会報告書は二〇一〇年まで政府開発援助の年二五〇億ドルの追加的拠出、その後二〇一五年までさらに二五〇億ドルの増加を勧めている。ミレニアム・プロジェクト報告書は二〇〇六年には少なくとも八五〇億ドル、二〇一五年までにさらに六〇〇億ドルの追加を勧めている。さらに両方報告書は外国直接投資がアフリカ開発の主役とならなければならず、政府開発援助を超える外国投資としての資源の流入を期待している(UN

Millennium Project 2005; Commission for Africa 2005)。

二〇〇四年の米国、シーアイランドにおけるG8会合に先立って、米国の権威あるシンクタンクがアフリカの米国にとっての重要性を強調する報告書を発表している。九・一一テロ攻撃以降の米国の治安に対する強い関心もアフリカ重視の理由ではあるが、アフリカの石油への米国の依存度が近い将来総供給の二五パーセントに達するといふ資源獲得への強い関心の反映であるように思われる。実際に、米国はテロ対策の一環で対アフリカ援助を増額させているが、赤道ギニアなどの新規産油国に対しては莫大な投資と援助を行っている。

二〇〇五年一二月にも、世界的なシンクタンクCFRは新たな報告書を発表し、アフリカ支援の重要性を強調している。資源、とくに石油の重要性があげられているが、そのほかにもテロ対策、民主化も米国の強い関心事項であるべきことを指摘している(CSIS 2004; CFR 2004; 2005)。九〇年代初頭のアフリカへの「援助疲れ」のころとはまさに様変わりである。アフリカはNEPADを発表し、二〇〇〇年の沖繩サミットから、アフリカの首脳とG8首脳との対話が制度化され、アフリカ支援がG8の議題となったことは、アフリカ支援への世界的な世論を呼び起こすうえで有効であった。アフリカの貧困の削減が世界的な関心を呼び起こしている。

六〇年代に経済計画の策定による開発路線が広く受け入れられていたときに、開発に弾みをつけるために、一定の限界線をこえる投資が必要であるとの議論が「ビッグ・プッシュ (Big Push)」としてもはやされた。その限界線については、明確な線引きはなかったが、六〇年代、七〇年代と大規模な灌漑事業や工業化が進められた。M D G s 報告書とアフリカ委員会報告書、さらには N E P A D、国際機関の報告書はすべて政府開発援助と外国直接投資の大幅な増加を求めている。新しい「ビッグ・プッシュ (Big Push)」である。アフリカは「貧困の罠」に捉えられており、それからの脱出は政府開発援助の大幅な増加、債務の帳消し、外国直接投資、輸出市場の開放が必要とされている。さらに、現在の援助のあり方の変更を要請している。

国連ミレニアム・プロジェクトのリーダーであるジェフリー・サックス教授は『グッド・ガバナンス』だけでは、ビッグ・プッシュを引き起こすことはできないし、貧困の罠に陥ってしまう」とアフリカの開発にはグッド・ガバナンスでは不十分であると説く (Sachs 2005)。サックスによれば、途上国は開発援助のビッグ・プッシュによって「貧困の罠」に陥った状態から脱することが可能であると説明する。

古典的な経済成長理論では、経済が成長すると、家計所

得が増え、購買力も増加し、消費が増える。家計所得の一部は貯蓄にまわり、投資の機会を増やす。家計所得が潤えば、税金も増え、政府の歳入も増加し、その一部が公共投資となる。その結果、人口増加分や減価償却分以上の投資が行われ、一人あたり資本蓄積と国民所得が増加し、経済が成長する。貧困の罠とは、成長しない経済を抱えている状態のことである。

サックスは、開発援助の大規模な増額によって、一人あたり資本が増加し、経済が成長し、家計所得は豊かになると主張する。まず、人道援助は B H N 支援で貧困家庭の家計を直接に支援し、家計貯蓄を増やす。つぎに、現在のトレンドとなりつつある財政支援による援助で裨益国の国家財政を支援し、公共投資の機会を増やす。援助資金も民間投資を増やす。こうして全体の投資が増え、資金が循環し、一人あたり資本が増えることによって経済が成長し、貧困から脱出するとサックスは説く (Sachs 2005)。はたして、本場にビッグ・プッシュだけで、アフリカの開発は可能なのであるか。

サックスが言っているように新たなビッグ・プッシュで一朝一夕に解決できるものとは思われない。しばしば要求される「アフリカのためのマーシャル・プラン」ではサブサハラ・アフリカ諸国の問題を解決することは現実的に不可能である。アフリカは一九九六年に G N P の一三パーセ

ントを開発援助という形で受け取っているのに対して、フランスとドイツが「マーシャル・プラン」で受け取った援助額は当時のGNPの二・五パーセントにすぎなかったのである。

当然のことながら、MDGs報告書とアフリカ委員会報告書は現在の援助のあり方を批判している一方で援助の増加が開発につながるのと立場をとっている。アフリカ委員会報告書は「多くの調査では、財政・プログラム支援、インフラストラクチャー、農業、その他の生産的部門への支援の短期的なインパクトは、アフリカの成長を一パーセント以上押し上げている。援助無しでは、アフリカは厳しい低落を経験することになったであろう。援助が効果的であるという観察は、各国の状況に大きく左右されないが、よい政策、制度、ガバナンスのある国ではより効果的である」と指摘している (Commission for Africa 2005: 300)。

開発援助は途上国の国家体制を支え、同時にその国家を弱いままにし、開発を先に進めることを不可能にしてしまったのであると現在では多くの研究者が同意している (Van de Walle 2005: 38-39)。すなわち、結局は途上国の為政者と援助業界の結びとを潤おしたにすぎなかったのである。

ドナー諸国は、いかなる制度改革も強要することなく、これまでに多くの資源を腐敗しかつ能力を欠く国家に与

えてきた。結果、多くの低所得国が、「援助依存症」(aid dependency)に苦しんでいった。援助依存症においては、大量の援助およびドナーのプロジェクトによって、開発プロセスにおける現場のオーナーシップやself-relianceの能力や制度上のキャパシティの自発的な誕生の機会が侵食されてしまったのである (Van de Walle 2005)。

## II 日本とアフリカの関係\*

前章では、アフリカ問題、とりわけ開発の問題にページを割いた。本章では、日本とアフリカの関係を簡潔に鳥瞰したうえで、現在の地球規模の課題となっているアフリカ問題への日本の対応を整理・分析することを目的とする。

### 1 黎明期

日本とアフリカとの交流は、一六世紀に遡る。イタリア人宣教師ヴァリニャーノが上洛した際に黒人従者を連れてきており、その黒人従者を織田信長が気に入り、黒人従者「彌介」として本能寺に招き入れたという (藤田 2005: 3-9)。また、日本人として、最初にアフリカ大陸に足を踏み入れたのは、天正遣欧使節団の四名であったとされる。

それから三〇〇年後に万延元年の遣米使節団が、アフリカを訪問している。当時の日本人は、素朴な好奇心から「アフリカ」および「黒坊」を見てたんに驚いていたようである。蔑視の感情があったかどうかは確かではない。しかし、江戸期になると中国からの文献などの影響で、次第に奴隷として扱われる黒人への蔑視の感情が芽生えていった。江戸時代末期には、マダガスカル人殺害事件も起こっている(青木 2000: 46)。

明治維新以降、欧州からの間接的な情報を通して、アフリカに触れるようになると、次第に欧州のフィリターを通じたアフリカ観が形成される。日清戦争、日露戦争に勝利し、第一次大戦にも参戦した日本の勇ましさのアフリカの関心を引くようになる。とくに、欧州列強に抵抗し続けたエチオピアとの交流がさかんになっていった。一九二七年に、武者小路公武駐ルーマニア公使が、アデイス・アベバを訪れ、摂政のラス・タファリと修好通商条約を結んだ。

同年、外務省の調査団もエチオピアを含む東部アフリカ諸国を訪問する。一九三〇年のラス・タファリの戴冠式には、日本の代表が参加している。一九三一年に、日本への答礼として、ヘルイ外相一行が国賓として来日するとエチオピア・ブームが起こった。ヘルイは、帰国後、日本の印象を綴った『大日本』という本を著した。同書は、アフリカ人による最初の「日本」および「日本人論」であった。

二年後には、ヘルイ一行に同行したエチオピアの皇族(アラヤ公)が日本人女性を気に入り、花嫁を募集するという事態になった。結局は破談となったが、アラヤ公と黒田子爵の令嬢黒田雅子との婚姻話は当時の日本では大きな話題となった(藤田 2005: 178-209)。

## 2 日本の対アフリカ外交とTICADプロセス

第二次世界大戦が終了した一九四五年には、アフリカの独立国は、エジプト、エチオピア、南アフリカ、リベリアの四カ国のみであったが、「アフリカの年」と呼ばれたあの一九六〇年には一七の植民地が欧州列強より独立した。その「アフリカの年」から早くも五〇年近くが経過した。現在、アフリカ大陸には五三の独立した主権国家が存在し、実に国連加盟国の四分の一以上を占めた存在となっている。

戦後の日本とアフリカの関係は、この「アフリカの年」以降に開始したが、深い関係にあったとは言いがたいものであった。当時のアフリカ大陸における日本の大使館は、エジプト(当時はアラブ連合)、エチオピア、ナイジェリア、コンゴ、ガーナの五館のみで、南アフリカ、ケニアとモロッコに領事館、スーダンに公使館が設置されていたにすぎなかった。館員も三〜五人程度で、きわめて小規模の公館で



あった。

こうしたことからみられるように、アフリカ諸国の独立時期における日本の対アフリカ政策は、きわめて消極的なものであった。小規模の技術協力がある程度であった。他方で、総合商社をはじめとした民間レベルでのアフリカの関係は、政府の対応よりはより活気があったものの、あくまで繊維製品などの輸出市場としてアフリカを捉えられていた。このなかには、便宜置籍船制度をおくりベリアに対する船舶輸出も多く含まれていた。日本からの輸出品の多くは繊維製品で、すぐに日本の輸出超過が目立つこととなり、片貿易としての貿易摩擦の兆候が現れた。ナイジェリアは、一九六三年には、日本からの繊維製品の輸入をライセンス製に切り替え、対日輸入制限に踏み切った。こうした商社の貿易による輸出超過の片貿易に対するアフリカの不満に対応するために、日本政府は円借款の供与を一九六〇年代なかばに開始したにすぎなかった。戦後賠償によるヒモつき援助で、官民が積極的に進出して行ったアジアの状況とは様相を異にしていた。

こうした状況の変化の兆しをみるには、一九七四年一月三十一日から二月九日にかけての木村俊夫外相のアフリカ五カ国訪問（ガーナ、ナイジェリア、ザイール、タンザニア、エジプト）まで、待たなければならなかった（小田 1994: 80-96）。これは前年の石油ショックによる資源に対

する危機感から、アフリカに関心を示したものであった。

この時期よりさらに変化をみせ、より本格的になるのは、一九七九年七月の園田外相のアフリカ訪問以降であった。

日本の対アフリカ政策のツールは、貿易・投資ではなく、経済協力、すなわち二国間ODAで、とりわけ技術協力と無償資金協力が中心であった。一九八〇年代に、バイのODAを中心とする対アフリカ向け援助を急激に拡大し、アフリカのシェアは全体の一〇パーセントを維持するようになっていった。

一九八〇年代前半は、アフリカでは早魃が猛威を振るい、一九八四年には多くの難民や国内避難民を生じせしめた。こうした深刻な危機に対して、日本はいち早く反応し、食糧関係の緊急援助を行った。一九八四年一月には安倍外相が、ザンビア、エチオピア、エジプトを訪問する。安倍外相は帰国後もアフリカ支援の必要性を訴えた。同年に「アフリカ月間」が開催された。他方で、ジェームス・グラントUNICEF事務局長の毛布二〇〇万枚の緊急支援の呼びかけに呼応し、日本は一〇〇万枚の毛布援助を表明し、官民合同の支援活動として、森繁久彌氏を会長とした「アフリカへ毛布を送る会」が発足し、日本全国から一七二万枚以上の毛布が寄せられ、エチオピアをはじめとするアフリカの国々へ届けられた。<sup>\*10</sup>このように、「アフリカへ毛布を送る運動」も大きな盛り上がりを見せた。

経済協力に関しては、日本は一九七八年に第一次政府開発援助（ODA）中期目標を策定して以降、一九八一年に第二次中期目標、一九八五年に第三次中期目標、一九八八年六月に第四次中期目標と夫々策定してODAの量的拡大を図り続け、一九八九年にはODA支出純額が米国を抜いて世界最大の援助供与国となっていた。

一方、アフリカ諸国は、一九八〇年代は「失われた一〇年」と形容されるほどの長期的な経済停滞に陥り、社会部門にも大きな影響を与え、貧困層の増加に苦しんでいた。八〇年代後半以降、多くのアフリカ諸国は政治的には、民主化への舵を取り、経済的には世銀・IMF主導の構造調整政策を取り入れ、ネオ・リベラルな市場経済メカニズムを取り入れていったが、希望された成果を得ることはできなかった。

欧米の主要ドナー諸国は、冷戦構造のなかで政治の道具として行われていた対アフリカ向けの経済協力を、冷戦構造の崩壊を理由に、大幅に減少させ、中東欧諸国への関心を高め、相対的にアフリカに対する関心を低下させ、アフリカ諸国からは財政的な撤退を図っていた。また、欧米諸国は、長期にわたる援助にもかかわらず成果がみえないという状況で、援助に対する国民世論の関心も低下し、いわゆる「援助疲れ」という現象をみせていき、結果的にアフリカのマージナル化に拍車がかかっていく状況にあった。

た。アフリカ諸国自身もECCAのラゴス計画以降、さまざまな開発イニシアティブにコミットしてきていたが、思うような成果を得られず、世界経済からの疎外化に危機感を募らせていた。

こうしたアフリカを取り巻く国際環境と日本の経済協力政策環境の変化のなかで、アフリカの開発問題に対処する国際会議を開催するというアイデアを最初に考え出したのは、在ニューヨークの国連日本政府代表部であった。同代表部が、一九八九年以降外務本省に働きかけて実現に漕ぎつけたものであった。同代表部は、同時に国連本部やマクナ马拉元世銀総裁を通じて、マクナ马拉が創始者の一人であるGlobal Coalition for Africa (GCA)、在ニューヨークのアフリカ諸国の国連代表にも働きかけて、アフリカ開発に関する共同の国際会議の開催という枠組みが合意形成された。こうして、九一年五月、アフリカ開発会議を九三年に開催する方針を打ち出し、九一年九月の国連総会における「アフリカ経済復興と開発のための国連行動計画（一九八六―一九九〇）<sup>\*11</sup>」の特別委員会の場で、一九九三年秋のアフリカ開発会議の開催を発表した。

このTICAD開催のイニシアティブが、八〇年代末の国連日本政府代表部からのアイデアが発端であったことからみられるように、アフリカ開発が表向きのテーマではあったが、その裏の目的としては、アフリカ開発へのイニ

シアティブを發揮することによって、アフリカ諸国との友好関係を強化し、国連における責任ある地位の獲得という側面があったのである。とりわけ、当初は国連安保理非常任理事国入りのための選挙用のツールのひとつでもあった。

TICADは、日本が主導し、国連、UNDP、世銀（二〇〇〇年より）と共同で開催するアフリカ開発をテーマとする国際会議となっていた。冷戦終結後、アフリカ問題に対する関心が低下し、「援助疲れ」が叫ばれていたなかで、日本が独自のイニシアティブを發揮し、九三年に開催したものである。TICADは、東西冷戦構造から開発問題およびアフリカ問題を解き放ち、アフリカへの国際的な関心喚起に大きな貢献を果たした。

日本政府、アフリカ各国の代表、国際機関の代表のみならず、ドナー諸国およびアジア諸国の代表が日本においてアフリカ開発問題を議論するというのがTICADのモダリティである。TICADは、日本独自のイニシアティブでありながら、日本政府単独の主催ではなく、GCA、国連（UN/OSCALおよびUNDP）、世界銀行との共催という形式になっており、いわば国際社会の開発パートナーを巻き込む形で開催されている。その意味で、TICADは、アフリカ大陸の二大旧宗主国であるイギリスとフランスがそれぞれ定期的に行っている「英連邦首脳会議」「フランス・アフリカ首脳会議」（現在はアフリカ・フ

ランス首脳会議）および「フランス語圏諸国首脳会議」等とは一線を画する。TICADは厳密には日本が主導する「日・アフリカ会議」ではなく、日本のイニシアティブのもとで日本と国際機関とが共催する会議ということになっている。

TICADIでは、細川総理の基調演説および採択された「アフリカ開発に関する東京宣言」でのメッセージにみられるように、日本政府は、アフリカ問題への関心を再喚起しつつ、「オーナーシップ」と「パートナーシップ」の開発哲学の提唱、アジア・アフリカ協力の推進を提唱した。

TICADIの意義は、大きく分けて二つある。まず、最大の意義は、冷戦構造崩壊後の新たな世界のなかで、日本のイニシアティブにより、国連などを巻き込む形で、アフリカ開発問題の重要性を国際社会に再喚起したことである。これは、その後のG8や国連等の国際場裡でアフリカへの議論が高まる契機となったことである。さらに、つぎに注目すべき第二の意義は、「開発パートナー」という表現とともにアフリカによる開発の「オーナーシップ」の強調である。東京宣言の前置きでは「アフリカ諸国の自助努力およびアフリカの開発パートナーの支援にもとづく持続可能な開発に向けて、現れつつある新たなパートナーシップの強化に役立つことを期待しつつ、この宣言を厳粛に採択する<sup>\*12</sup>」とされ、「パートナーシップ」の強化の必要性が

言及された。これはアフリカの開発はアフリカ人の手によって行われ、その自助努力に開発パートナーは支援すべきであるという主張であった。これは、画期的な問題提起であり、これこそが、その後のTICADプロセスを支える理念となっていたのである。

その後、このownershipとpartnershipという二つの原則を基盤とした理念は、DACの「新開発戦略」の中心的概念として取り入れられていく。実際に、日本は、この面での先進国間の共通の戦略を作り出すために、OECDにおけるコンセンサスの形成にも積極的に努力し、その結果、OECDによる一九九六年「新開発戦略」の採択に主導的役割を果たした。「新開発戦略」の多くの部分は、M DGs(ミレニアム開発目標)にも継承されている。さらに、一九九七年には世銀のCDF(包括的開発枠組み)の策定にも日本は積極的にイニシアティブを發揮した。

一九九八年に行われたTICAD IIでは、五年前のTICADで採択された「東京宣言」からさらに踏み込み、アフリカ開発への行動指向型の支援策やクライアントを盛り込んだ「東京行動計画」を採択した。同行動計画は二世紀のアフリカ開発に向けて、「貧困削減と世界経済へのアフリカの統合」を主題とし、より戦略的な指針となった。

オーナーシップとパートナーシップという基本原則を設定し、アフリカ開発を効果的に進めるための基本姿勢(ア

プローチ)として、①協調の強化、②地域的な協力と統合、③南南協力、共通課題(横断的テーマ)として①キャパシティ・ビルディング、②女性の社会・経済参画、③環境の保全を示した。

しかし、経済協力政策においては、バブル経済崩壊後の長引く日本経済の停滞を背景にODAの量的拡大を見直す動きが顕在化し、ODAも「量から質への転換」を迫られる時期での開催となった。事実、日本のODAは一九九七年をピークに一九九八年以降の漸減を余儀なくされ、TICAD IIは、ODA予算が減少傾向に移る初年度に開催されたものであった。

TICAD IIが提示した重要点は三つある。まずは、アフリカ開発のための達成すべき具体的な数値目標を掲げたことである。第二は、民間セクターを含め経済開発に関する政府の積極的な関与を積極的に奨励した点である。これは、TICADで示されている開発目標が、ワシントン・コンセンサスにもとづく開発イニシアティブおよび構造調整政策などとは一線を画することを意味している。最後の重要点は、アフリカ開発の推進の新たな方策としての、アジアの発展に学ぶ南南協力の強調である。ここにアジアの一員としての日本のアフリカ開発政策の独自性を見出すことができるからである。

TICAD II以降のアフリカと日本を取り巻く環境は世

紀をはさんでさらに大きく変化した。二一世紀を迎えたアフリカ諸国では、一九九〇年代に頻発した多くの武力紛争（アンゴラ、リベリア、シエラ・レオネ、ルワンダ、ブルンディ、コンゴ民主共和国（旧ザイール）、コンゴ共和国など）が次第に収斂していった。アフリカ諸国自身は二〇〇一年以来、OAU（アフリカ統一機構）をAU（アフリカ連合）に改組・発展させ、史上初のアフリカ諸国自身のイニシアティブであるNEPAD（アフリカ開発のための新パートナーシップ）を採択し、アフリカの問題に対してオーナーシップを発揮し、対処しようとしていた。他方で、二〇〇〇年の国連ミレニアムサミットでのMDGsの採択、「G8 アフリカ行動計画」の策定、二〇〇二年のWS SDや二〇〇三年のエヴィアン・サミットなどでの議論などにもみられるように、国際社会におけるアフリカ問題への関心も年々高まっていった。九・一一テロ攻撃事件を背景に、テロ対策の観点から米国も対アフリカ向け支援を急増させ、主要ドナー諸国もアフリカ向け援助を増額させた。また、イラク戦争の影響で、ありとあらゆる場でアフリカ開発がMDGsの達成、ODAの増額、債務の削減、貿易障害の撤廃、外国投資の増加などとのコンテキストで議論されている時期であった。

日本も、二〇〇〇年に行われた九州・沖縄サミットにおいて、サミット史上はじめて、枠外ではあるが、アフリカ

諸国の首脳を招待し、アフリカ問題を議論した。以来G8の場でアフリカのリーダーを呼び、アフリカ問題を議論することは定例化している。つまり、アフリカ問題をサミットで議論するという慣例は日本が先鞭をつけたのである。また、二〇〇一年初頭に森喜朗内閣総理大臣が現職の総理としてはじめてサブサハラ・アフリカ諸国（南アフリカ、ナイジェリア、ケニア）を訪問し、「アフリカ問題の解決なくして二一世紀の世界の安定と繁栄はない」との理念を掲げた。その理念にもとづき、日本はアフリカへのコミットメントを継続している。

こうしたなかで二〇〇三年にTICADⅢが開催された。TICADⅢでは、一九九三年からの一〇年を記念して、「TICADⅢ一〇周年宣言」を採択、森議長による「議長サマリー」が発表された。また、そして「平和の定着」、「経済成長を通じた貧困削減」、および「人間中心の開発」の三本柱を日本のアフリカ開発政策の支柱とした。TICADⅢの意義は三点あった。第一の意義は、NEPADに対する支援を、国際社会全体を巻き込む形で打ち出したことにあった。

TICADⅢの重要な要素は三つあった。ひとつは、TICADとしてアフリカ諸国自身のイニシアティブであるNEPAD支援を打ち出したことであった。NEPADへの国際社会の支持とパートナーシップの拡大という主要

テーマについて、T I C A D IIIの場において、アフリカおよび国際社会のコンセンサスを獲得したことは、アフリカ開発問題を扱う世界最大級の政策フォーラムとして大きな役割を果たしたといえる。しかし、政府の介入や役割を強調しているT I C A Dプロセスとネオ・リベラルな市場経済主義に則っているN E P A Dは、概念的には相反するものであった。

二つ目は、日本が推進する「人間の安全保障」の概念の「アフリカ開発への導入である。「人間の安全保障」は、人間の有する基本的な自由を護り、過酷な脅威から人間を守り、人間が尊厳のある生活を送ることができるよう、政治的、社会的、経済的、軍事的、文化的なシステムを築くことである。国家の安全保障がこれまでの開発政策の中心におかれたが、それを人間一人ひとりの安全保障に置き換えるという画期的な提案であった。

最後は、これまでのT I C A Dプロセスにおける三大優先分野（①社会開発〔教育、保健・医療、女性の参画など〕②経済開発〔民間セクター・工業・農業開発、対外債務問題など〕③開発の基盤〔よい統治、紛争予防と紛争後の開発〕）に対する支援のあり方を、「人間中心の開発」「経済成長を通じた貧困の削減」「平和の定着」という分かりやすい三本柱に整理して、より明確な形にして国際的に表明したことである。

二〇〇八年五月に行われたT I C A D IVは、まったく新しいコンテキストのなかで行われた。アフリカ開発を取り巻く状況はT I C A D III以来、激変していた。冒頭に述べたように、伝統的なドナー諸国のみならず、中国やインドをはじめとした多くの諸国がアフリカに関心を抱き、「アフリカ争奪戦」が繰り広げられていたからである。また、経済的には、多くのアフリカ諸国が歴史的な高水準での経済成長率の上昇傾向を維持していく兆候を見せ始めていた。

一方、日本のアフリカ政策の基軸である経済協力を取り巻く環境は、深刻な財政赤字と財政再建政策の影響できわめて厳しい状況に直面していた。日本のO D A予算は、ピーク時であった一九九七年の一兆二〇〇〇億円から四〇パーセント減の七〇〇〇億円程度にまで落ち込んでいた。日本の対アフリカ向けのO D Aも横ばいか減少傾向にあり、かつては対アフリカ向け援助第二位グループに位置していたが、二〇〇三年以降は四位から五位の位置に甘んじており、アフリカにおける日本の存在感は年々薄れている状況にあった。

こうしたなかで開催されたT I C A D IVは、アフリカの政治経済的な好況ぶりを反映して、「元気なアフリカを目指して」というスローガンのもとで、アフリカの「明るい兆し」を後押しするものであり、一五年前にT I

CADを開催した日本にとって、アフリカにおける日本の存在感を再びアピールするための反撃の足がかりという重要な役割も担っていた。

今後のアフリカ開発の取り組み・方向性に関する政治的意思を示す「横浜宣言」、同宣言にもとづき今後のTICADプロセスの具体的取組を示すロードマップである「横浜行動計画」、TICADプロセスの実施状況の検証を行うための「TICADフォローアップ・メカニズム」の三つの文書が発出された。TICADVまでの五年間の実績の平均値を基準とし、二〇一二年に対アフリカ向けODAの総額を倍増するというものである。また、五年間で最大四〇億ドルのインフラ整備のための円借を実施することを発表した。

他方で、横浜行動計画はアフリカ開発の方向性および取り組みのための政治文書である横浜宣言に則り、①成長の加速化（インフラ、貿易・投資・観光、農業開発）、②MDGs達成（コミュニティ開発、教育、保健）、③平和の定着・グッド・ガバナンス（平和構築、紛争予防、人道・復興支援）、④環境・気候変動への対処、⑤パートナーシップの拡大（官民連携、NGOや学界との連携）を主要テーマに、TICADV後の五年間にとるべき行動指針と具体的数値目標を明示したものと採択された。また、TICADプロセスの実施状況の検証を行うための「TICADフォ

ローアップ・メカニズム」が採択され、今後のフォローアップやモニタリングのモダリティなどが明らかにされた。

TICADVの成果は、四つある。最大の成果は、アフリカ諸国より多くの元首クラスが参加し、日本が主張してきた「オーナーシップ」と「パートナーシップ」という概念にもとづき、アフリカの成長を国際社会全体で後押しするコンセンサスが改めて得られたということである。第二の成果は、厳しい財政状況にもかかわらず、アフリカ開発のために、二〇一二年までに対アフリカODAの倍増、対アフリカの民間投資の倍増支援を発表し、正しく「反転攻勢」の足場を作ることができたことである。とくに、日本の民間セクターのアフリカにおける活動の促進とインフラ整備への確固たるコミットメントがなされたことはきわめて重要であった。第三の成果は、「横浜行動計画」の採択により、MDGs達成に向けて、今後のTICADプロセスの具体的な行動指針を示すロードマップを明らかにしたことである。最後は、TICADフォローアップ・メカニズムの創設である。これまでTICAD以来、さまざまなイニシアティブが発表され、実施に移されてきた。しかし、それをモニタリングする機関もなかったし、政府もその枠組みで定期的に発表を行ったり、レビューをしたりすることはなかった。このメカニズムの創設により、これまでの多岐にわたるイニシアティブの具体的な成果について関係

当事者間で共有し、議論することができるようになり、TICAADプロセスの透明性の向上に資することになるからである。TICAADは、結果やアウトカムを重視したという点で、これまでの三度の会議とは異なっていた。

TICAADの結果をふまえて開催された二〇〇八年七月の洞爺湖サミットでは、TICAADVのスローガンであった「元気なアフリカ」の実現に向けては、アフリカの成長とMDGs目標達成のためにインフラ整備、医療・保健、水・衛生、教育分野での取組の強化、食糧作物の生産量の倍増や農業支援、グッド・ガバナンスなどが重要であるとの認識がG8メンバーのなかで共有された。これは、議長国としてアフリカ問題の議論をリードした日本にとっても歓迎すべきことであった。このことは、アフリカ開発のためには、アフリカ諸国のオーナーシップとG8や国連機関、ひいては国際社会全体を巻き込むというパートナーシップの重要性を冷戦構造崩壊直後から訴えてきた日本の面目躍如であり、TICAADVとG8を同年に開催するという僥倖を巧妙に利用した外交成果ともなった。

また、TICAADVのフォーアアップの枠組みで外務省、経済産業省、国土交通省、JICAやJBICなどの関連機関と六〇社以上の民間企業が参加する貿易投資促進合同ミッションが二〇〇八年八月末から九月下旬にかけ、南部アフリカ（ボツワナ、モザンビーク、マダガスカル、

南ア）、東部アフリカ（ケニア、ウガンダ、エチオピア、タンザニア）、西部アフリカ（ナイジェリア、ガーナ、セネガル、コートジヴォワール、カメルーン）を訪問した。正しく、政官民が一体となってオールジャパンでアフリカとの民間セクターレベルの経済関係の強化に乗り出したことを意味する。

## おわりに

アフリカ問題がクローズアップされると、日本のマスメディアは「なぜ、今アフリカなのか」という疑問を必ず投げかける。内閣府が毎年一〇月に実施する「外交に関する世論調査<sup>※3</sup>」においても、アフリカへの関心は相対的に高くない。以前よりは、関心は高まっているものの、最近の調査（二〇〇六年）でもだいたい六割くらいの人びとが、「アフリカに対して親しみを感じていない」としている。

ところが二〇〇六年七月に「今後の対アフリカ政策の在り方について」と題した世論調査では、約七割の人がアフリカに関心をもっており、九割近くの人が日本が積極的な役割を果たし、国際社会の信頼を得るべきであると答えている<sup>※4</sup>。一般的な日本国民の感情としては、親しみを感ずるほど近い存在ではないが、関心は有しており、日本が積極



的な役割を果たしていくことには同意しているということであろうか。これは世界的なアフリカ問題への意識の高まりと無関係ではない。

また、外務省のアフリカ関係者は、アフリカ支援の理由に関する具体的な説明を試みている（大森 2005: 40, 56; 賀田 2008: 27-31）。その内訳としては、以下の三点に集約されている。

第一は、国際社会の喫緊の課題であるアフリカ問題解決のために、国際社会の責任ある一員としての責務を果たすことにより発言権を強化し、かつ信頼を得ること、そしてそれを日本の国益として捉えることである。第二は、アフリカ諸国との友好関係の促進により外交基盤を強化すること、これにより日本にとって有利になるようなルールを国際社会において実現することができるということである。国連や国際機関における各種選挙などがその一例である。九〇年代後半の内海 I T U 事務局長選挙、松浦 U N E S C O 事務局長選挙、B I E の選挙（愛知万博）および二〇〇〇年以降の小和田国際司法裁判所判事選挙など、アフリカ票によって助けられたケースは枚挙に暇がなかった。第三は、経済的利益、とくにレアメタルの供給源としての重要性である。しかし、この三点だけで、日本は国際社会の信頼、ひいてはアフリカ諸国の信頼を勝ち取ることができるであろうか。

アフリカ外交を展開していくべき理由としてさらに付け加えるべきものは、二点ある。第四の理由は、「貧困」への対応についてである。「貧困」とは一人あたりの一日あたりの所得にのみはかられるのではなく、より深刻な問題を包含する。そこでの「貧困」とは、選択の自由と自由そのものがないということである。

日本の開発理念は、今日「貧困削減」「人間の安全保障」を中核としてきた。援助の重点は国民国家の基盤造りから人間中心の援助に移ってきている。アフリカでは、四億人の人びとが人間としての尊厳に欠ける生活を送っている。援助はたしかに国益追求のツールであり、政治の道具であるという側面をもっている。しかし、それだけでなく、「貧困」に喘ぐ遠い地域の人びとを日本として、同じ人間として、助けていくということを国際社会の場で堂々と訴えていくことも必要なのではないであろうか。また、日本はアフリカをたんなる援助供与先としてみるのではなく、援助する側と援助される側という固定観念から脱却して、重要なパートナーとして捉える視点をもつべきであろう。

最後の理由は、日本がグローバル・パワーであるのかたんなるアジアの規模国であるのかという問いに対する回答という点である。アフリカ大陸との日本と関係は政治的にも、経済的にも、文化的にも、歴史的にも疎遠であったことは認めざるをえない。経済的には世界第二位の国家で

ありながら、資源が乏しく、他の諸国との貿易によつてしか、また、世界の繁栄と平和のなかにしか、わが国の繁栄と平和を見出すことができない国家としては、いかなる外交関係を他の地域や諸国と結んでいくべきなのであろうか。まさに日本の外交戦略が問われているのである。「中規模の高品質国家」として、世界中のさまざまな国々とのパートナーシップを拡大しつつ、問題解決に積極的に取り組んでいくことが、日本の正しい外交戦略であろう。

日本の対アフリカ外交の基軸となったT I C A Dの開催から、一五年が経過し、日本政府内におけるアフリカの位置づけも大きく変わった。まだ、欧米や中国と比べると圧倒的に数は少ないが、総理や外相、また副大臣や政務官がアフリカを訪問するようになった。これまで外相のアフリカ訪問は木村、園田、安倍、池田（国際会議）、川口、高村の六回、総理のアフリカ訪問は、森、小泉（二回）の三度という実績である。議会に目を向ければ、日・A U 議連が誕生し、議連の議員は毎年夏になるとチームを組んでアフリカ各国を訪問している。外務省内においても、省内における「アフリカ」の位置づけは大きく変わった。二〇〇一年にはアフリカ審議官組織が中近東アフリカ局から半独立する形で創設された。人員数は三四人と微増しただけでそれほど増えていないものの、アフリカ審議官組織に優秀な行政官が異動するようになった。四回のT I C A

Dを経て、重要なキャリアパスのひとつである官房長官秘書官職を過去に経験した者が二人（河野雅治、木寺昌人）、アフリカ審議官に任命されている。これまでにアフリカ審議官（小田野展丈、堂道秀明、河野雅治、小田部陽一、目賀田周一郎、木寺昌人）を務めた六人は、その後、それぞれ儀典長（その後ミャンマー大使、T I C A D IV担当大使、現E U 大使）、中東アフリカ局長（その後駐イラン大使、現駐インド大使）、総合外交政策局長（その後外務審議官）、経済局長（その後外務審議官）、駐ペルー大使、国際協力局長にそれぞれ「昇進」している。かつてはアフリカ一課および二課の課長のポストは、それ程重要なキャリアパスではなかった。しかし、T I C A Dプロセス以後、アフリカ一課長を務めた後に官房長官秘書官、総理秘書官、総務課長と上り詰めている行政官（石兼公博）も出てきている。T I C A D以前にはまったく考えられなかった外務省人事である。また、T I C A D IV以後、局長に昇進する可能性があり、本省では中二階人事となる、将来有望な中堅のキャリア外務官僚（元人事課長の片上慶一など）が在アフリカの大使として任命された。これも画期的なことである。さらに、現在二四カ国の在アフリカの日本大使館も、政治家の後押しもあって、増設される方向にある。すでにボツワナ、マリ、マラウイ（二〇〇八年一月より）が開館し、今後モーリタニア、ブルキナファソ、ベナン、ルワンダと開

館予定で、二〇〇九年には三二の実館をもつことになる。

この政府内のアフリカに対する位置づけの大きな変化が、一般国民にまで浸透していくまでには、まだまだ多くの時間を要するであろうが、いずれは変わってくるであろう。世論調査にみられるように、一般国民もアフリカへの支援とアフリカの繁栄が、アフリカのためだけではなく、将来的にはアジアの一員である日本にも有益となってくるという純粹な「情けは人のためならず」という発想に理解を示し始めているからである。

### ●注

\*1 冷戦構造崩壊後に勃発した紛争としては、アンゴラ（冷戦時代から続いていたが）、エチオピア・エリトリア、ギニアビサオ、コートジヴォワール、コンゴ共和国、コンゴ民主共和国、シエラレオネ、ソマリア、チャド、中央アフリカ、ブルンディ、モザンビーク、リベリア、ルワンダ、ダルフルなどである。

\*2 紛争自体は、収斂しているが、紛争終結の象徴となる大統領選挙はいまだに行われていない状況にあり、不安定な状態が続いている。

\*3 「たこ」や「カカオ」など。外務省のホームページによればアフリカ産のたこが全輸入の八三パーセントを占めるという。http://www.mofa.go.jp/Mofaj/comment/faq/area/africa.html

\*4 ファーガソンは“An Africa-in-the-world”と形容している。

\*5 「ノーベル経済学賞」は、アルフレッド・ノーベル記念経済学スウェーデン銀行賞とされ、厳密な意味でのノーベル賞ではない。

\*6 「社会実績データ図録」(http://www.2.ttcn.ne.jp/honkawa/)より。

\*7 ロンドン在住のフランスの歴史学者シャバルがその代表例であろう (Chabal and Daloz 1998: 11-16, 26-30)。

\*8 実際には、「タッド・ガバナンス」という用語も、冷戦構造崩壊後に、世銀によって使用され、広範に広まっていた。冷戦構造後の概念なのである。

\*9 本稿は、片岡貞治「TICADプロセスと日本の対アフリカ外交」(上)(下)『海外事情』二〇〇八年九月号および一〇月号を大幅に加筆修正して作成した。

\*10 「アフリカへ毛布を送る会」のホームページ (http://www.mofu.org/why.html) より。

\*11 Africa's Priority Programme for Economic Recovery 1986-1990 (APPER) の及び United Nations Programme of Action for Africa's Economic Recovery and Development (UN-PAAERD) (1986)

\*12 外務省ホームページ (http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc\_senge.html) より。

\*13 内閣府のホームページ (http://www.8.cao.go.jp/survey/index-gai.html) より。

\*14 外務省のホームページ (http://www.8.cao.go.jp/monitor/kadai/1809\_aturika.pdf) より。

●参考文献

- 青木澄夫 (2000) 『日本人のアフリカ発見』山川出版社。
- イースタリー、ウィリアム (2003) 『エコノミスト 南の貧困と闘う』小浜裕久・織井啓介・富田陽子訳、東洋経済新報社。
- 大森茂 (2005) 「日本のアフリカ外交と今後の支援のあり方」『国際問題』二〇〇五年一月、第五四八号、日本国際問題研究所。
- 小田英郎 (1994) 「日本のアフリカ政策」川端正久編『アフリカと日本』勁草書房。
- 片岡貞治 (2002) 「アフリカの『国家』の苦難とグッド・ガバナンス」『サブサハラ・アフリカ諸国におけるガバナンス』日本国際問題研究所。
- (2008) 「TICADプロセスと日本の対アフリカ外交」(上)(下)『海外事情』二〇〇八年九月号および一〇月号、拓殖大学海外事情研究所。
- 川端正久編 (1994) 『アフリカと日本』勁草書房。
- ゲスト、ロバート (2008) 『アフリカ 苦悩する大陸』伊藤真訳、東洋経済新報社。
- コリアー、ポール (2008) 『最底辺の一〇億人』中谷和男訳、日経BP社。
- ステイグリッツ、ジョセフ (2007) 「格差社会解消の処方箋」中谷和男訳『月刊現代』二〇〇七年四月号。
- (2002) 「世界を不幸にしたグローバリズムの正体」鈴木主税訳、徳間書店。
- 平野克己 (2002) 『図説アフリカ経済』日本評論社。
- 藤田みどり (2005) 『アフリカ』発見』岩波書店。
- 目賀田周一郎 (2008) 「TICADに託す国益」『外交フォーラム』

二〇〇八年一月号、都市出版社。

- CFR (Council on Foreign Relations) (2004) *Freedom, Prosperity and Security: G8 Partnership with Africa: Sea Island 2004 and Beyond 2004*, NY.
- (2005) *More Than Humanitarianism: A Strategy U.S. Approach toward Africa*, NY, December.
- Chabal, Patrick and Jean-Pascal Daloz (1998) *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford Bloomingdon and Indianapolis: Indiana University Press.
- Commission for Africa (2005) *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*.
- CSIS (Center of Strategic and International Studies) (2004) *Rising U.S. Stakes in Africa: Seven Proposals to Strengthen U.S. African Policy*, Washington: CSIS.
- Dichter Thomas W. (2003) *Despite Good Intentions Why Development Assistance to the Third World Has Failed*, Massachusetts, University of Massachusetts Press.
- Easterly William (2003) Can Foreign Aid Buy Growth? *Journal of Economic Perspectives* 17(3).
- (2006) *The White Man's Burden*, NY, Penguin Press.
- ECA (2008) *Economic Report on Africa 2008*, Addis Ababa, ECA.
- Ferguson James (2006) *Global Shadows*, London: Duke University Press.
- Hansen Henrik and Finn Tarp (2001) Aid and Growth Regressions, *Journal of Development Economics* 64.

- Jeune Afrique* (2008) N°2491. Paris: Groupe Jeune Afrique.
- Maury Frédéric (2007) Des atouts à faire valoir. *L'Etat de l'Afrique 2008*, Jeune Afrique Hors Série N°18, Paris: Groupe Jeune Afrique.
- Moss Todd and Arvind Subramanian (2005) After the Big Push? Fiscal and Institutional Implications of Large Aid Increases. NY: CGD.
- OECD (2008) *African Economic Outlook 2008*. Paris: OECD.
- Rajan Raghuram G. and Arvind Subramanian (2005a) Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show? *IMF Working Paper*, WP/05/167.
- (2005b) What Undermines Aid's Impact on Growth? *IMF Working Paper*, WP/05/126.
- Sachs Jeffrey D. (2005) *The End of Poverty*. New York: The Penguin Press.
- Smith Stephen (2005) *L'Atlas de l'Afrique*. Paris: Autrement.
- Truman Harry. S. (1956) *Years of Trial and Hope*, vol.2 of *Memoirs*. Garden City, New York: Doubleday.
- UNCTAD (2008) *Economic Development in Africa 2008*, Geneva: UNCTAD.
- UN Millennium Project (2005) *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Report to the UN Secretary General. London: Earthscan.
- Van Nicolas van de Walle (2005) *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries*. Washington: Center for Global Development.

World Bank (2009) *The little Data Book Africa 2009*, Washington.

(かたおか・さだはる／早稲田大学国際教養学術院)