

## TICAD（第3回東京アフリカ開発会議）への政策提言

財団法人 日本国際問題研究所

21世紀を迎えた今日もなお、アフリカは、紛争、貧困、疫病など依然として多くの困難に直面している。アフリカ諸国は他の発展途上国地域と比較しても、国際社会より、多くの援助を受けているにもかかわらず、一人当たりの所得は伸び悩み、貧困層は増加している。

冷戦終結後、援助国は援助のコンディショナリティー（条件付け）の一部として構造調整に基づく政治経済改革を促してきた。そのために経済自由化が進み、複数政党制による選挙も広く行われることになり、一定の成果はあったと評価できる。しかし、経済成長、貧困の削減、社会指標の改善などの視点からは、持続的な成長は全く確保されていない。政治面においては、民主的な制度が導入されているにも拘わらず、権力の集積の一面のみが強調され、権力の行使についての抑制の側面はないがしろにされ、選出される大統領は、相変わらずパトロン クライアント関係に基づく政治を行っている。また、紛争も多発し、開発の基盤を破壊している。「法治国家」の建設や経済開発といった独立以来の基本的な重要課題への取り組みすら進捗していないアフリカ諸国にとって、開発の礎となる平和と安定を破壊する紛争の多発と拡大は、極めて深刻な問題である。

アフリカにおいては、政策決定と行政における透明性、国民への説明責任及び権力の正統性の欠如が顕著である。生産的な資源の配分、整合性のある経済・社会政策の実行が不可能になっている。そのため経済は下降し、悪循環に落ち込んでいる。

このようなアフリカの紛争問題・開発問題への取り組みは、21世紀の国際社会にとって大きな課題となっている。日本は「アフリカ問題の解決なくして21世紀の世界の安定と繁栄はない」との理念に基づき、アフリカへの支援を継続しており、93年来のTICADプロセスは、その我が国の対アフリカ外交の機軸となっている。

2003年現在、アフリカ諸国自身によるNEPADの推進及びAU（アフリカ連合）の設立といったアフリカ諸国のオーナーシップが進展しているほか、「G8アフリカ行動計画」の策定、国連、WSSD及びエヴィアン・サミットでの議論にも見られるように、国際社会におけるアフリカ問題への関心は高まっている。こうした中で、我が国は、アフリカ問題への国際的な関心とアフリカ諸国自身のオーナーシップに呼応してパートナーシップの哲学を

更に高めようと、本年 9 月末に、TICAD の開催を予定している。

アフリカを取り巻くこうした状況を踏まえて、本提言を起草するために、TICAD の推進にこれまで携わってきた実務者、国際機関（UNDP 関係者）、アフリカ問題の有識者等が集まり、アフリカ各国の現状を認識した上で、TICAD の根幹となる重要なテーマを中心に、パネル・ディスカッション形式で忌憚なき議論を行った。二ヶ月間で 7 回に亙る密度の高い会合が繰り広げられ、丁丁発止の意見交換が行われた。これらの会合には、外務省、JICA など現役の実務者もオブザーバーとして議論に加わった。こうした方々は、本提言の起草には参加しなかったものの、その貴重な意見や視点は、議論を収斂し、有意義なものにしていく上で極めて有益であった。

尚、本報告書で示される提言は、下記に記された委員それぞれの個人的見解により起草されたものであり、各委員の所属機関を代表するものではない。

#### 「TICAD」研究会委員

主査：	小田英郎	敬愛大学学長
委員：	青木一能	日本大学文理学部教授
	遠藤 貢	東京大学大学院総合文化研究科助教授
	勝俣 誠	明治学院大学国際学部教授
	黒河内康	（社）アフリカ協会副会長
	堀内伸介	日本国際問題研究所客員研究員
	望月克哉	日本貿易振興会アジア経済研究所主任研究員
	弓削昭子	国連開発計画（UNDP）駐日代表
	片岡貞治	日本国際問題研究所研究員（幹事兼任）

#### オブザーバー：

丸山則夫	外務省アフリカ第一課長
植澤利次	外務省アフリカ第二課長
番馬正弘	外務省アフリカ第一課地域調整官
宮下匡之	外務省アフリカ第二課首席事務官
原田秀明	外務省アフリカ第二課専門官
鍋谷史朗	JICA アフリカ課長

## TICADIII（第3回東京アフリカ開発会議）への提言

### *TICAD プロセスのさらなる発展を目指して*

#### **緒言：総括**

#### **1．全人類共通の課題としてのアフリカ開発**

21世紀の幕開けを告げた2001年1月、初のアフリカ3カ国公式訪問の途上、森喜朗総理（当時）は、「アフリカ問題の解決なくして21世紀の世界の安定と繁栄はない」という画期的なメッセージを世界に向けて発した。これを受けるかのように、同年9月のジェノバ・サミットは、「アフリカのためのジェノバ・プラン」のなかで「アフリカにおける平和、安定および貧困撲滅は、我々が新たなミレニウムにおいて直面している最も重要な課題の一部である」との認識を示した。

また、それより1年遡る2000年9月にニューヨークで開催された国連ミレニウム・サミットにおいては、189の加盟国が21世紀の国際社会の目標として国連ミレニウム宣言を採択し、その宣言と90年代の主要な国際会議で採択された国際開発イニシアティブが統合され、国際社会の共通の枠組みとしてミレニウム開発目標（MDGs）が策定された。このMDGsにおいても、アフリカ諸国の人々が現在直面している諸問題の深刻さが明示されるとともに、それを克服するためのアフリカ開発の重要性が改めて指摘されている。

いまやアフリカ問題（低開発、貧困、紛争、難民、エイズなどの感染症その他）は、単にアフリカという一地域の問題ではなく、国際社会全体が、人類の命運をかけてその解決に取り組むべき最重要課題だというのが、世界共通の認識なのである。

#### **2．NEPADの構築とパートナーシップ**

こうした国際社会の動きに対応するかにように、アフリカ側も2001年7月の第37回OAUサミットで「アフリカの周縁化を防止し、貧困削減、持続可能な成長と開発、世界経済への統合」などを目標とする総合的アフリカ復興戦略「新アフリカ・イニシアティブ（NAI）」（その後、2001年10月に「アフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）」として発展的に改称）を打ち出し、アフリカ問題解決へ向けての積極的な自助努力の姿勢を世界に示した。

前述の「ジェノバ・プラン」及びその具体化である「G8 アフリカ行動計画」(2002年6月、カナサスキス・サミット)は、まさしく NEPAD への協力戦略の重要な一環にほかならない。2003年6月のエビアン・サミットにおけるアフリカ問題への対応も、こうした流れの延長線上にある。

### **3 . TICAD イニシアティブと21世紀のアフリカ開発の流れ**

アフリカと国際社会双方の、アフリカ問題についての認識及び取り組みの21世紀的な枠組み作りに大きく貢献したのは、1993年に始まる我が国のTICAD イニシアティブであった。NEPADの根底にあって規定しているオーナーシップとパートナーシップは、まさしくTICAD I (1993年10月)で打ち出され、定着したものである。

### **4 . TICAD III への期待 外交と開発と**

TICAD イニシアティブには、我が国の外交政策と開発(協力/援助)政策の両面があるとよく言われる。冷戦終結後、90年代に入って西側先進諸国がアフリカ(開発)問題に距離を置く傾向が強まるなかで、TICAD イニシアティブは世界の目を再びアフリカに向けさせ、遂には、アフリカ問題の解決を21世紀の全人類的重要課題とする認識を、国際社会に共有させるのに、大きく貢献した。このことがアフリカ諸国に強い印象を残し、高い評価を生んだ点で、TICAD イニシアティブは対アフリカ外交政策上大きな成功を収めていることは間違いない。

次なる課題は、開発政策面での実績をさらに積み上げていくために、開発協力政策をいかに精緻化していくかである。

### **5 . 政策志向の提言を目指して**

日本国際問題研究所は、TICAD に対する知的貢献を目的として、別記メンバーによる研究会を組織し、短期集中的な意見交換を実施した。ここにまとめた提言は、その成果のいわばエッセンスである。外務省、国際機関(UNDP)などの実務経験者、大学、調査研究機関などに所属するアフリカ研究者などからなる本研究会のこの提言は、アフリカの開発問題を構成する主要な問題群を取り上げて、政策志向的な議論の積み重ねのなかから生み出されたものであり、それ故に、TICAD への知的貢献という目的は、いささかなりとも果たし得るものと考えている。

## **提言要旨：10項目提案**

### **「人間の安全保障」の重要性**

人間一人一人の生存、生活、尊厳に着目した概念である「人間の安全保障」のアフリカにおける実現を目指すことこそが、TICAD プロセスを貫く最も重要な理念である。日本の対アフリカ政策を支える高貴な基本哲学として内外に「人間の安全保障」の理念を明示すべきである。

「人間の安全保障」の観点から、アフリカのコミュニティーを基盤とした市井の人々の生活の安定、平和共存と信頼醸成を支援していくことを日本としてアピールしていくべきである。

故小渕総理が 1998 年ハノイで行った政策演説の中で、「人間の安全保障」の概念を日本の外交哲学の中に明確に位置付け、「人間の安全保障基金」の設置を提唱したが、日本としては、「人間の安全保障」の理念を掲げた先駆者として、アフリカにおける「人間の安全保障」の実現の重要性を訴え、「人間の安全保障基金」へのコミットメントを TICAD プロセスにおいて国際社会に対して促していくべきである。

「人間の安全保障」の実現には民間の活力も大いに利用すべきである。アフリカの貧困と紛争に対し、すべてを行政主導で取り組むには限界がある。

アフリカにおいて、人間の安全保障が確保されているかいないかを評価・認定できる人材を育成し、「人間の安全保障」担当官として存外公館に配置することを検討すべきである。

### **NEPAD 支援**

TICAD は、NEPAD で謳われた 640 億ドルの一部を肩代わりするのではなく、NEPAD の精神を積極的に支援すべきである。

オーナーシップの証左としてのアフリカ側のコミットメント、パートナーシップの証左としてのドナー諸国・アフリカ諸国双方のコミットメントを明確に打ち出し、その実施過程でレビュー・メカニズム（審査機構）を働かせることを検討すべきである。

アフリカ諸国と国際社会のパートナーシップの拡大・深化（アジア・アフリカ協力の更なる拡大等）の為に、日本は、1996 年に新開発戦略を OECD の枠組みで採択した時のようなリーダーシップとイニシアティブを今こそ発揮すべきである。

## **ガバナンス**

ガバナンス改善を目指し、三権分立制度の確立の為の様々な支援を行うべきである。

立法府機能の強化支援を行う。議員・議会事務局員など専門的人材育成のための研修を行う。

行政府の人材育成のための研修システムを構築する。

市民意識の改善と向上の為に、現地 NGO などと連携した市民意識改善のためのプロジェクトを形成し、実施する。

公正な選挙が実施されるよう様々な支援を行う。選挙プロセスへの支援や監視を強化する。

## **貧困削減**

アフリカ諸国の貧困問題は極めて複雑な問題である。ワシントン・コンセンサスの主張する「市場経済の導入」だけで解決出来ない問題であることを認識すべきである。

植民地型の経済、第一次産品の輸出に過度に依存した経済からの脱却を支援すべきである。

貧困削減のカギを握るのは農業改革、農業の復権である。

農民が自ら計画し、実施を始めた諸活動を支援しなければならない。農民及び農村コミュニティのセルフ・リライアンス (self-reliance : 独立独歩の精神) の育成に向けた支援を行うべきである。

農村における貧困の解消には、農村社会の総合的な開発プログラムが必要である。アフリカ諸国が農業振興政策を推進していくのを支援すべきである。

## **平和の定着**

アフリカ紛争の主体は、正統な権力を有さない「脆弱な国家」、「破綻国家」である。こうした国家の統治のあり方が紛争の大きな要因となっている。したがって、国家権力の正統性を高めることが紛争解決に有効な手段である。

「平和の定着」の基礎となる DDR ( 動員解除、武器回収、元兵士の社会復帰 ) の実施への具体的支援を TICAD としてアピールする。DDR 系の NGO への財政的且つ人的支援の重要性を打ち出す必要もあろう。

稀少資源の不正利用に対する取り締まりの強化を更に推進していくべきである。

アフリカ諸国間同士の地域協力、地域統合、サブ・リージョナル（準地域的）な相互依存関係等の強化の推進、特に AU 諸機構（特に AU 安保理）の強化への支援、アフリカ諸国の紛争予防・解決・平和維持能力の向上イニシアティブへの支援の重要性を国際社会にアピールしていくべきである。

### HIV/AIDS

我が国が二国間の枠組みとして打ち出した「沖縄感染症対策イニシアティブ」における HIV/AIDS 対策の実績を TICAD の中で示すとともに、それ通じて、我が国が最初に HIV/AIDS の問題に対してイニシアティブを発揮したことを国際社会に知らしめるべきである。

HIV/AIDS 等の感染症対策に我が国がリーダーシップを発揮していること、今後も二国間の枠組みでその支援を強化していくことを明確に打ち出すべきである。また、現在のプレッジング大会（財政的なコミットメントの宣言の競い合い）に与せず、南南協力（タイなどでの成功例等）を活用して、地道な草の根の医療援助等を行っていることもアピールすべきである。

HIV/AIDS の問題は、極めて深刻な問題なので、他の感染症の問題と切り離して、我が国の ODA 政策の柱の一つとして位置付けられようとしている「人間の安全保障」を構成するひとつの重要分野として、強調すべきである。

### 「市民社会」

「市民社会」は極めて曖昧な概念として多用されているが、我が国の援助哲学の中で「市民社会」を明確な形で位置付けるべき時期に来ている。

アフリカ諸国には様々な NGO が存在するが、問題のある NGO も多い。「市民社会」を巻き込むことを謳っていくのであれば、開発のパートナーとなりうる NGO の有効性を見極める能力を日本として身に付けて行かなければならない。

アジア・アフリカ協力の一環として、アジアの NGO とアフリカの NGO の連携・協力の枠組みを推進していくべきである。

NGO を TICAD プロセスのパートナーとして、協力機関として関与させていくべきである。

### UNDP の役割

国際社会の共通の枠組みとして策定されたミレニアム開発目標（MDG

s) は、TICAD プロセスの目標と重なり合う部分が多い。

TICAD は、MDG 達成に向けたオーナーシップとパートナーシップを軸にした TICAD プロセスの果たしうる役割を協議する絶好の場である。

TICAD 及びアフリカ開発に関する国内外での広報活動を促進していく。

TICAD 関連事業に関する国連システム内の協調および調整していく。

### **我が国の対アフリカ外交体制・組織**

我が国は、途上国から先進国へ発展した国として、また、アフリカに植民地を持たなかった国として、我が国の対アフリカ政策は欧米諸国のアフリカにおける既得権益を事実上維持するワシントン・コンセンサスの枠を超えたものでなければならない。このような我が国独自のアプローチを TICAD においても改めてアピールしてゆくべきである。

TICAD を我が国独自のイニシアティブとして推進していくためには、オールジャパンで臨まなければならない、外務省のみならず、財務省や経済産業省も巻き込んで行かなければならない。

英米仏はアフリカ公館にアフリカの専門家を派遣し、政務や経済協力を担当している。日本の在外公館における公務員の出向制度を見直し、アフリカ問題に精通した職員を派遣すべきである。また、外務省本省の経済協力局の出向制度も同様に見直すべきである。

シニア専門調査員制度（仮称）を設け、アフリカの紛争問題や開発問題に精通した大学の助教授・教授クラスや研究者を在外公館やアフリカ各種機関に派遣したり、場合によっては、職員として外務本省（アフリカ審議官組織等）或いは在外公館に出向させたりしていくことも検討していくべきである。

AUを始めとしたアフリカの各種機関（ECOWAS、SADC、IGAD 等など）に対して、外務省職員、シンクタンク研究員、学者、専門家、NGO、「市民社会」の担い手などを派遣することも検討に値する。

### **TICAD プロセスの推進**

1993 年の TICAD から 10 年が経過して漸く、「TICAD」という名前が、世界的な認知を受けているという状況である。しかしながら、TICAD を知らない人は、国の内外にも依然として多い。10 年を経過した今日、これまでに以上に、TICAD プロセスの広報活動を日本国内やアフリカのみならず全世界的に行ってゆく必要がある。

今後は、我が国が単独または共催者として実施した TICAD プロセスの



事業については、徹底した PR 活動を行うことが大切である。

日本における TICAD プロセス推進の体制を確立すべきである。その為には、縦割り行政の弊害を最小限とする為に、外務省本省内部に TICAD 推進の為の、全てのアフリカへの援助を所掌するアフリカ援助調整部局を設置することを検討すべきである。

## **1. 「人間の安全保障」の重要性**

### **(1) 理念の明示**

人間一人一人の生存、生活、尊厳に着目した概念である「人間の安全保障」のアフリカにおける実現を目指すことこそが、TICAD プロセスを貫く最も重要な理念である。「人間の安全保障」の観点から、アフリカのコミュニティを基盤とした市井の人々の生活の安定、平和共存と信頼醸成を支援していくことを日本としてアピールしていくべきである。

狭義の国益を越えて国際協調を目ざし、「全世界の国民が等しく恐怖と欠乏から免れる」国際社会の実現に貢献するという理念を憲法前文の中で標榜している我が国は、「人間の安全保障」の理念を掲げた先駆者として、我が国の対アフリカ政策を支える高貴な基本哲学を内外に明示していかなければならない。

また、故小渕総理が 1998 年ハノイで行った政策演説の中で、「人間の安全保障」の概念を日本の外交哲学の中に明確に位置付け、「人間の安全保障基金」の設置を提唱したのであるが、我が国は「人間の安全保障」概念を新しい視座として取り入れる先鞭をつけた国家として、アフリカにおける「人間の安全保障」の実現の重要性を訴え、「人間の安全保障基金」へのコミットメントを TICAD プロセスにおいて国際社会に対して促していくべきである。

### **(2) 在アフリカ事務所の統合・連携**

人間の安全保障の実現には民間の活力も大いに利用すべきである。アフリカの貧困と紛争に対し、すべてを行政主導で取り組むには限界がある。民間ビジネスの起業を通じた持続的雇用創出が不可欠である。しかしながら、日本のアフリカ支援体制で ODA による公共事業支援とこの民間ビジネス振興が有機的に結びついていない。在アフリカ事務所の機能を見ると、国際協力事業団事務所は収益性や効率性を一義的に追求しない社会開発中心、JETRO は別事務所で、民間の貿易・投資の調査、アドバイスなどを別々にしている。両事務所があるアフリカの国では、両事務所を統合し、両組織の職員は机を並べて、情報を交換し、社会開発と民間ビジネスをつなぐ知恵を絞るべきである。またこの統合・連携により経費も節約でき、国民の納得のいくアフリカ支援策立案に貢献できるであろう。たとえば、ネリカ米計画一つをとっても生産自体は誰でも出来るが、アフリカ人消費者にとって「安く、安全でおいしい」というネリカ米を市場に普及させるマーケティングが持続的成功のカギである。

### **(3) 人間の安全保障担当の配置**

アフリカにおいて、人間の安全保障が確保されているかいないかを評価・認定できる人材を育成し、「人間の安全保障」担当官として存外公館に配置することを検討すべきである。ある国や地域で人間の安全保障が問題となるのは、当該国の行政サービス体制が極めて貧弱か崩壊している場合なので、相手国政府に照会しても有用な情報は得られない場合が多い。人間の安全保障担当官は、地域社会とのコミュニケーション能力があり、かつ人権や社会開発の基礎知識を持つ人材でなければならない。

### **(4) アフリカ側の専門家の活用**

もっとも日本側だけで、人間の安全保障の状況に対する評価・認定・提言などの作業をするには限界がある。すでに当該地で経験の積んだ民間の非営利団体（NGO）や地元根を張ったコンサルタント会社をより積極的に利用することが望ましい。また人間の安全保障を担当する日本側の人材の現地研修なども委託することもできる。地元団体の活用は地元の雇用創出にもつながることも強調されるべきである。

## 2 . NEPAD 支援のあり方

### ( 1 ) NEPAD の精神

アフリカ諸国の低開発、停滞及びマージナル化（周縁化）は今も進んでいる。こうした状況の中で、アフリカ諸国の指導者たちは、その傾向を何とか変えようと必死である。変化を成し遂げようとする努力に対するアフリカ諸国の指導者の誓約が NEPAD である。NEPAD で確認されていることは、非常に単純なことである。即ち、アフリカ諸国が、集団の力で、夫々の国の政治面及び経済面でのグッド・ガバナンス（「適切な統治」）を強化することを決意したこと、この決意によって、民間及び公共の巨額の資本を引き寄せようというものである。NEPAD は、またアフリカ諸国の持続的な開発分野における公共政策に重要な支援を行っている。その意思を具体化したものが「ピア・レビュー」（相互審査）メカニズムである。

93 年以來の TICAD プロセスの精神は、NEPAD に引き継がれており、NEPAD の多くの目標は、東京行動計画と重複する部分もある。NEPAD で謳われた 640 億ドルの一部を TICAD プロセスで負担するのではなく、TICAD は NEPAD の精神を積極的に支援すべきである。換言すれば、NEPAD の精神が現実化するよう、TICAD は支援を行ってゆくべきである。

NEPAD は、アフリカ諸国と世界の新たなパートナーシップを構築し、そのパートナーシップを通じて新たな関係を築き上げようとしている。TICAD プロセスそのものもパートナーシップの概念に基づく。アフリカ諸国と国際社会とのパートナーシップという考え方は、日本が TICAD プロセスを通じて先鞭をつけたものである。また、TICAD プロセスは、日本固有のイニシアティブであるが、表向きは、このパートナーシップを前面に出す形で、TICAD は、国連機関や GCA との共催という形式を取っている。1993 年の TICAD I の開催より 10 年という歳月を経て、TICAD は、ようやく国際社会の認知を得ているところであり、このことは我が国の外交的成果である。

日本は、TICAD プロセスの成功と認知に自信を持ち、NEPAD の支援に対して、そのイニシアティブを発揮すべきである。NEPAD がアフリカ諸国と国際社会の新たなパートナーシップである以上、欧州の旧植民地帝国や米国とはアフリカに対して異なるスタンスを取り得る日本は、NEPAD 支援の枠組みの中で、独自の役割を果たしていくことが出来る。旧宗主国とアフリカ諸国との新たなパートナーシップ、アフリカ諸国間の新たなパートナーシップ、AU と国際社会のパートナーシップ、アフリカのサブ・リージョナル（準地域的）機関と国際社会のパートナーシップ、アフリカの政治指導者と市

井の人々との新たなパートナーシップ、アジアとアフリカ諸国のパートナーシップ、UNESCO、UNICEF 及びフランス語圏アフリカ諸国に影響力を有するフランコフォニ組織等他の国際的な主要アクターを関与させたパートナーシップ こうした重層的な新たなパートナーシップの構築にこそ、我が国は TICAD プロセスを通じてその外交イニシアティブを発揮していくべきである。1996 年に新開発戦略を OECD の枠組みで採択した時のようなリーダーシップとイニシアティブを日本は今こそ発揮すべきである。特に NEPAD 支援の枠組みで、日本が得意とするアジア・アフリカ協力を更に拡大・深化させていくべきなのである。

具体的な政策としては、これまで二国間か多国間かに限定されてきた日本の伝統的な経済協力方式を越えて、二国間や多国間という視点にとられずに、サブ・リージョナル（準地域）の視点での基礎インフラ整備支援などを行っていくことも必要であろう。

また、NEPAD 支援を謳い、アフリカ大陸に対するイニシアティブである TICAD プロセスにおいては、AU の加盟国ではなく、NEPAD の範疇外にあるモロッコに対しても配慮していかなければならないであろう。

## （２）オーナーシップとパートナーシップ

NEPAD にも明確に示されているこの２つの考え方が、開発の分野で注目されるようになったのは、開発活動における実施主体の役割が重視され始めたことによる。とりわけ開発援助の領域においては、援助実施地域の行政、住民など援助される側の主体性確保が重視されたからに他ならない。援助案件を自らのものと認識し、これに応分の負担をもって主体的に関わる、こうした現地行政、住民の意識を醸成しつつ、ドナー（援助する国）側はそのパートナーとしての責任を果たす、という発想が両者を組み合わせる考え方の原点となっている。

1993 年の TICAD において開発のオーナーシップとパートナーシップの概念が提示され、関係国・機関の受け容れるところとなったのも、それらが時宜にかなった発想であり、援助する側と援助される側の双方にとって合理的な考え方であったからに他ならない。政府間会合における合意ではあっても、それは「宣言」であり、国際約束としての権利義務を伴わないものであったことも双方がこうした概念を容認しやすかった理由である。折しも、構造調整プログラムに伴うコンディショナリティ（条件付け）に対する反発・批判が高まり、実施条件の押しつけが必ずしも望ましい効果を生まないとの判断も背景にあったはずである。

しかしながら、こうした役割分担の不明確さこそが、TICAD の開発イニシ

アティブとしての側面をあいまいなものにしていたのではないか。後知恵ではあるが、プレッジング・ミーティング（財政的なコミットメントを宣言する会合）にしなかったことで、参加したアフリカ各国政府も自らの役割を明確に認識することはなく、また、なんらの責務も負わなかった。TICADにおいて“合意”された「行動計画」の成果が、はかばかしくない理由の一端もここに求められるであろう。

アフリカ開発におけるオーナーシップの重要性は改めて言うまでもない。アフリカ各国政府は開発における自らの責務を、まずは自らの国民に対して、さらに当該開発を支援する関係国政府・機関に対して明確にコミットすべきである。NEPADの下で、どの政府がいつまでに何をやるのか、これを明確にコミットしてもらうことが肝要である。アフリカ各国政府による、開発目標とそれを実現するための手段に関するコミットメントなくしては、TICADの成果も画餅に帰すであろう。

他方、パートナーシップとは、「開発パートナー」が一定の枠組みを形成し、その旗の下に「一致団結」するだけで発揮されるものではない。投入する資源の内容・配分を明示するとともに、開発過程における短期・中長期の役割分担をアフリカ各国政府と合意しなければならない。それらに基づく開発過程のレビューを実施することが、パートナーとしての責務である。NEPADはアフリカ各国政府によるイニシアティブであり、これに基づくパートナーシップを確認するプロセスとしてTICADは機能すべきである。アフリカ各国政府によるピア・レビュー（相互審査）のみではNEPAD実現には不十分である。APRM（アフリカ相互審査メカニズム）を補完するドナー・レビューの提案の場として、TICADが活用されることを期待する。

### 3．ガバナンス

#### (1) 対象項目

- (イ) 三権分立制度の確立
- (ロ) 議会制度の強化
- (ハ) 行政組織の改善
- (ニ) 市民意識の改善と向上
- (ホ) マス・メディアの自由化と強化
- (ヘ) 選挙の公正化

#### (2) 具体的方法

各項目に対する支援は、基本的には各項目での設備機器などハード面での支援と各領域における人材の育成・能力向上のソフト面での支援とに分けられる。特に重要なのは、人材の能力や技能の向上に焦点を当てていくことである。その場合、基本的には研修システムの構築と運用が考えられるが、地域機関と連携した複数国構成の研修システムを現地の拠点とする大学で作成したカリキュラムに基づいて実施する方法がある。また、従来の JICA による短期研修セミナーの継続・強化、さらには新規に日本国内において大学を拠点とする短・中期の研修システムの構築が必要と思われる。

その他、市民意識の改善などの領域においては、現地で活動する NGO などと連携することで政府レベルから草の根レベルまで多様な意識改革のための支援活動が実施できると思われる。そして最後の選挙の公正化に関しては、従来の選挙監視をより体系的かつ長期的な計画下で行うことも重要であると思われる。以下、下表の通りである。





行政組織の改善・改革	人材育成のための研修システム構築支援 行政監査・会計監査制度の強化支援 透明性・答責性・情報公開向上のための支援	効率的・効果的行政事務の向上 権限の明確化と行政権肥大化の抑制 政策実施の効率化と政治の信頼性の確保
市民意識の改善と向上	NGOなどと連携した市民意識改善のためのプロジェクトの形成と実施	民主政治、グッド・ガバナンス（「適切な統治」）のための基盤整備 パトロン・クライアント・システムの低減
マス・メディアの自由化と強化	メディア従事者の研修支援	国民の政治参加意識の向上 情報公開の機会の拡大と民主主義の定着
選挙の公正化	選挙支援と監視の強化	公正なる選挙の実施 国民の政治参加意識の拡大

#### 4 . 貧困削減

##### ( 1 ) NEPAD の中心課題

NEPAD の中心課題は貧困の削減である。独立以来、貧困の削減が声高に叫ばれてきたにもかかわらず、アフリカにおける貧困層はなおも拡大している。経済的、社会的視点から見ても、貧困は人的資源の無駄遣いであり、犯罪、疾病、収用施設を含む社会保障経費など経済的、社会的コストも莫大である。最低限の栄養摂取、保健医療、水、住環境以下にある人々を無視することは、人権問題としても由々しき課題である。

##### ( 2 ) アフリカの貧困問題の要因

貧困は、単に所得が低く物質的な不足を意味するだけではなく、孤立、疎外、依存、社会と政治への参加の制限、乏しい資産、外的ショックへの脆弱性、差別、暴力の対象となることなど広範な概念を包含する。水平的に見れば、貧困は、経済的且つ社会的且つ政治的要因によってもたらされたものであり、歴史的には前植民地時代の伝統、植民地時代の遺物、独立後の政治、経済、社会政策のあり方などが、複雑に絡まって生じたものである。このように、アフリカの貧困の要因は極めて複雑なものなのである。それぞれの要因を眺めても、貧困層の基本的な人権が守られていないことは明白である。それ故、貧困は人権問題の側面を有するという認識が必要であろう。NEPAD では貧困について、所得の低い事だけを取り上げているが、アフリカ問題の複雑さを指摘する NEPAD は、貧困についても同様にその問題の深さを認識すべきである。単に経済問題としての貧困でさえ、その解決が困難である以上、社会的且つ歴史的な課題も含む貧困問題をワシントン・コンセンサスの主張する「市場経済の導入」で解決できるのであろうか。

##### ( 3 ) 経済成長を通じた貧困削減

日本の方針である「経済成長を通じた貧困削減」について、反対の意見はなかろうが、それでは、何故アフリカにおいて、経済が長期的に停滞しているのであろうか。構造調整政策を始めとして、マクロ経済の安定を計り、インフラの整備、輸出産業の振興、外国投資の増加、先進技術の導入等の政策を適切に行えば、アフリカ経済は持続的な安定成長が期待できるのであろうか。極端な表現となるが、アフリカ諸国は、日本、韓国、台湾、マレーシア等の発展以前の時期と同様な状態にあるのであろうか。ワシントン・コンセンサスに沿った適切な経済政策を実施するならば、数十年後には韓国、台湾のような経済成長を達成するような国家が、アフリカに出現するのであろうか。

##### ( 4 ) アフリカ低開発の問題 = 一次産品の輸出に過度に依存した経済

### （イ）資源集約型経済

1960年代から70年代全般にかけての一次産品価格の上昇は、独立後のアフリカ経済の成長に大いに寄与した。しかし、73年の第一次石油危機を境に、一次産品の価格は下落し、アフリカ諸国の交易条件は悪化の一途を辿る。アフリカ諸国は、一つか二つの一次産品の生産に特化し、輸出を行うという第一次産品依存の経済体制を敷いていた。これは、植民地時代と本質的に変わっていない。こうした資源集約型の経済は、植民地時代から、欧州、特に旧宗主国及び米国の経済の一部となっており、アフリカは安い資源を供給し、アフリカの生産物の付加価値は、その大部分を資本への利潤として、先進国経済の資本の蓄積に貢献した。加工された商品はアフリカに輸出され、市場をほぼ独占する欧米の多国籍企業によって、市場が受け入れ可能な最高価格で提供されることになる。その利益は当然のことながら、欧米の多国籍企業に還元される。

### （ロ）継続される植民地型の経済システム

このような植民地型の経済構造を変えるためにも、独立後のアフリカ諸国は、企業の国有化、公営企業の育成、各種の規制による自国市場と国内産業の保護を目的とした政策を遂行したが、こうした政策は、アフリカ社会に根付くパトロン・クライアント・システムの下で頓挫してしまった。80年代後半以降、構造調整政策の名の下に、経済の自由化（国営企業の民営化、規制の撤廃、農業への補助金や産業保護の撤廃）が実施されてきたが、アフリカ経済を持続的な成長路線に乗せることは出来なかった。逆に、市場開放により先進国及び他の途上国の安い製品が市場を席卷し、国内産業は大きな打撃を受けてしまった。国内市場は小さく、一多国籍企業によって容易に支配されてしまう。また、小規模な製造業でさえ、その企業数は少なく、企業間の競争は実現せず、容易に談合が行なわれる風土である。更に、コーヒー、茶などの一次産品輸出の規制の撤廃は、輸出価格を引き下げ、小規模生産者の所得が減少している。南アフリカ、ボツワナなど幾つかの例外を除いては、アフリカ経済は旧宗主国を始めとする欧米経済の低所得部門と位置付けられるほど、その依存関係は強いものがある。

### （ハ）現行システムからの脱却の必要性

何故、アフリカ諸国は自国の生産する一次産品を加工、輸出できないのか。技術、資本、市場等の制限があることも事実であるが、先進国の政策と多国籍企業の企業戦略が現状を固定している。また、アフリカ諸国の政治的エリートも現状から大きな利益を得ており、現状変更を希望していないという事情もある。自律的な経済発展を目的とするならば、このような

依存関係、従属関係を断ち切る自主的な経済活動により、国内経済の活性化を図り、生産性を上げると同時に生産の多角化を計らなければならない。一言でいえば、アフリカ経済の抱える問題は現在の新古典派経済学の処方箋では解決できないことを認識すべきである。

#### （５）農業の再活性化

このような大問題を抱えているアフリカ経済において貧困の削減は、自律的な経済発展の出発点であり、それは多国籍企業に直接、間接にコントロールされている工業部門ではなく、貧困層の70%を抱えている農村から始まらなければならない。独立以来、農業は軽視され、都市労働者への安い食料の供給源として扱われ、その生産も人口増加率を下回り、嘗ては自給自足を確保し、穀物輸出大陸であったアフリカは、現在南アフリカを除いて穀物輸入大陸となってしまった。農業の停滞、食糧の輸入は目の前の問題であったにもかかわらず、何故、農業に投資が重点的に振り向けられず、農業振興が軽視されてきたのか。現在でも農業開発こそ開発の基礎である旨政治エリートは常に発言しているが、政府の農業への投資は低く、殆どのアフリカ諸国の農村の貧困は目を被うばかりである。農村部の貧困は小規模農家や女性世帯主農家に多く見られる。構造調整政策を選択する国が徐々に増え、政策の枠組みとしての国営のマーケティング企業の廃止、都市における食糧補助金の廃止等は農業生産に大規模な混乱を招いた。そのしわ寄せが、外的ショックに弱い都市、農村の低所得層を直撃し、その生活は苦しくなった。こうした現状に鑑み、今こそ、農業振興政策を復活させるべきであると考えらる。

#### （６）農村コミュニティの積極活用

農村における貧困の解消には、農村社会の総合的な開発プログラムが必要である。各国・地域毎に差はあるが、アフリカの農村部には伝統的なコミュニティが色濃く残っている。コミュニティの指導者、イニシアティブ、団結力等を有効に使うことで、莫大な資金を必要としなくてもコミュニティの自主性を助長して農村の再生を図ることが可能である。

#### （７）農民及び農村コミュニティの self-reliance（独立独歩の精神）

農民にとって必要な時に種子、肥料、労働力など投入財を手に入れ、運転資金も適切な条件で借り入れることができる金融機関が必要である。生産物は市場で適切な利益を得て販売できることが理想的な農家の運営となる。市場の情報も提供されなければならない。農業普及機関の充実、食糧自給のみが生産の目的でなく、市場で売るための生産増加、耕地の改善、農機具の革新、家畜の補充、新たな栽培技術の導入につながる。また、小

規模のクリニックが家族の健康、保健状態も改善し、子供は小学校、中等学校を終了する可能性も出てくる。たとえ、このような理想的な絵を描くことができなくとも、農民が将来への希望を持つことができれば、これこそが開発であり、貧困削減へ前進となる。このような将来への希望を持続させる政策や制度が必要である。単なる農業技術の指導ではなく、農村全体の社会開発施策が必要なのである。農業開発、強いては、貧困削減は農村、コミュニティーの総合開発であると認識しなければならない。アフリカの多くの農村には伝統的なコミュニティーが存続しており、指導者と共同体として活動をする組織力も残っている。農村開発は上から計画を下ろすのではなく、（60年代、70年代に失敗した）コミュニティーとの対話を重ねて、そのイニシアティブを活かす計画を立てて、これを支援するのが有効である。ここで大切なのは、援助の運び方であり、ただ農民が要請するものを与えているだけでは、パトロン・クライアント・システムのパトロンになるだけであり、生産、生産性を上げる活動を刺激することはない。農民が自ら計画し、実施を始めた諸活動を支援しなければならない。援助はsupply driven（供給主導）ではなく、demand driven（需要主導）でなければならない。

## 5 . 平和の定着

### ( 1 ) 紛争予防・解決

アフリカにおける平和と安全保障は、アフリカ開発のための必要不可欠条件である。したがって、「平和の定着」は、TICAD と NEPAD 成功のための鍵である。アフリカ紛争の根本的な要因としては、国家の脆弱性、国家権力の正当性の欠如、権力闘争、リーダーシップの欠如、民族・部族単位の政治、外国勢力の介入、グッド・ガバナンス(「適切な統治」)の欠如、利益の不公平な配分等様々な要因が挙げられる。アフリカの平和と安全保障の為に、国際社会のコミットメントとアフリカ諸国自身の紛争解決に対する決意が必要不可欠である。

AU が前身の OAU と大きく異なる部分は、正にこの平和と安全保障の分野においてである。AU は、紛争予防・解決の為に、革新的で且つ実効性のあるメカニズムを構築しようとしている。現在、G8 アフリカ行動計画の枠組みで、ベルリン・プロセスを経て、アフリカ諸国の PKO 能力、紛争予防・解決能力向上の為に G8 イニシアティブが進行中である。TICAD プロセスにおいても、平和・安全保障問題を改めて取り上げ、「平和の定着」の為に施策を提案していく必要がある。

安全保障の為に、危機を予防する努力をするとともに危機が発生した場合に、国際社会の確固たる関与によって強化された紛争解決のシステムを構築する必要がある。

危機というものは、社会の根深い悪、内的且つ外的緊張の表象であり、しばしば、ある社会が民族間の団結や平和を保障しうる方策を持ち得なかった為に起こるものである。その時、政治レベルでの議論は暴力になり、善隣関係は国境紛争へと変貌してしまうのである。

真の予防には安定した環境が必須である。「グッド・ガバナンス」(「適切な統治」)の原則に導かれ、公共の自由を尊重し、公益や公共財を気遣い、国民の意見に耳を傾け、国を構成する様々な民族間の均衡に注意深い国家が必要である。その場合には柔らかな「市民社会」が開花し、国はそのユニティ(unity)(一体性)と団結(cohesion)を見出し、激動を避けるための最初の答えとなる経済的開発を構築し得る。法、公的秩序、司法を尊重させる術を有し、国民に対して役割を果たす国が必要なのである。

### ( 2 ) 具体的政策項目

TICAD においても下記の諸項目への支援の必要性を声高にアピールしていく必要がある。

#### (イ) 国家権力の正統性を高めるアプローチ

アフリカ紛争の主体は国家である。それも正統な権力を有さない「脆弱な国家」、「破綻国家」である。こうした国家の統治のあり方が紛争の大きな要因となっている。したがって、国家権力の正統性を高めることが紛争解決に有効な手段である。そのためには、「民主主義的諸制度の強化」、「政治権力の透明性の徹底」、「国民に対して責任を有し、責任を果せる政治的リーダーシップの確立」、「政治過程におけるアカウンタビリティ及び政治的アカウンタビリティの徹底（政治的行為に国家及び政府が責任を持つこと）」、「権力機構のチェック・アンド・バランス」、「各国の公共治安機構（Public Security Institution）の強化」といった政治体制、統治のあり方やガバナンス改善が必要である。

#### （ロ）DDR への国際社会の具体的支援

「平和の定着」の基礎となる紛争後の持続的平和構築の面では、DDR（動員解除、武器回収、社会復帰）が不可欠であり、DDR の実施には、国際社会の支援が必要である。具体的には、「DDR 系の NGO への財政的且つ人的支援」を行ったり、「武器売買の監視機能の強化」、「難民や避難民の帰還や再統合への支援」などを促進したりしていかなければならない。また、アフリカ紛争のもう一つの要因として、紛争当事者達が、稀少資源の不正利用で装備をせっせと購入し、紛争を行っている事情がある。したがって、国際社会は「稀少資源の不正利用に対する取り締まりの強化」を徹底的に行う必要がある。更に紛争後の平和持続に大きな障害となっている、いたるところに敷設された対人地雷に関しては、国際社会が積極的に「対人地雷除去への支援」を行っていかねばならないであろう。

#### （ハ）リージョナル（地域：AU）及びサブ・リージョナル・レベル（準地域：ECOWAS その他）での地域協力（経済及び安全保障）の推進

アフリカ諸国間同士の地域協力、地域統合、サブ・リージョナル（準地域）な相互依存関係等の強化は、アフリカの国家間の紛争を回避するために、不可欠となってくるであろう。具体的には、「アフリカ各国の善隣協定の強化」、「AU 諸機構（特に AU 安保理）の構築と強化」、「アフリカ諸国の紛争予防・解決能力の向上」、「アフリカ平和維持軍創設」をアフリカ諸国自身が真剣に行っていかなければならないし、TICAD においては、こうしたアフリカ諸国の自助努力を支援していかなければならない。

国際社会はアフリカ諸国の地域的かつ歴史的なコンテキストを十分に把握した上で適切な支援を行っていくべきである。そして各当事者がその支援を調整していかなければならないであろう。こうしたメッセージを TICAD では前面に打ち出していくべきである。

## 6 . HIV/AIDS

### ( 1 ) 「沖縄感染症対策イニシアティブ」の推進

日本は、2000 年の九州・沖縄サミットにおいて、議長国として「沖縄感染症対策イニシアティブ」を打ち出した。これをきっかけに、翌年 4 月のナイジェリアにおける「HIV/AIDS サミット」、5 月の「国連 HIV/AIDS 特別総会」など感染症をテーマにした国際会議が立て続けに開催された。この「沖縄感染症対策イニシアティブ」の枠組みで、日本は、5 年間に総額 30 億ドルを目処とする協力を行っていくことをコミットした。同イニシアティブは、戦後、日本が公衆衛生活動と連携した結核対策を行ったり、沖縄でマラリアやフィラリアの疾患の撲滅に成功したりした経験と見識を途上国において援用することを目的としている。

こうした日本の二国間の枠組みのイニシアティブが多国間の枠組みでの「世界 HIV/AIDS・結核・マラリア対策基金」の創設に繋がっていることも世界に知らしめるべきである。二国間の枠組みでの日本の実績を TICAD の中で示しつつ、HIV/AIDS 等の感染症対策に日本がリーダーシップやイニシアティブを発揮し、今後も二国間の枠組みでその支援を強化していくという意思を明確に打ち出すべきである。無論、世界 HIV/AIDS・結核・マラリア対策基金」と連携しつつ、支援を行っていかなければならないであろう。

また、HIV/AIDS 問題の先鞭を付けた日本は、現在の加熱するブレッジング大会（財政的なコミットメントの宣言の競い合い）には与せず、南南協力（タイなどでの成功例の応用等）を活用して、アフリカの現場で草の根の医療援助を地道に行っていることもアピールすべきである。

### ( 2 ) HIV/AIDS の位置付け

また、HIV/AIDS の問題を、他の感染症の問題と切り離して、日本の ODA 政策の柱の一つとして位置付けられようとしている「人間の安全保障」を構成するひとつの重要分野として、強調を行う必要がある。特に南部アフリカをめぐる深刻な状況に関する、様々な学術研究を踏まえた議論において、HIV/AIDS を「感染症」の一部としてのみ位置付けるあり方では不十分であるという見方が、一般的になってきている。

ここには、HIV/AIDS が、「感染症」という領域を超え、将来的には経済的に大きな負の影響を及ぼすとする予測があるほか、政治家・行政官・知識人といった重要な人材の不慮の、しかも大量の喪失に伴う、民主化の進展にも悪影響を及ぼす可能性も指摘されている。こうした意味においては、HIV/AIDS の問題は、多面的な性格を持ち、さらにアフリカにおける今後の



様々な取り組みとその効果に対する大きな制約条件となることが懸念される。

予算的には、「感染症」の枠組みの中で、多くの支出増を期待できないという現実的制約があることを理解しつつも、少なくとも HIV/AIDS の問題が非常に多面的な問題であることに対する日本の理解を明確化し、多国間レベルでの資金拠出の維持、すでに取り組まれている教育分野での予防教育や、現地 NGO との連携のもとでの所策の実施など、可能な範囲で、日本が HIV/AIDS の問題に真摯に取り組む姿勢を示す必要があると思われる。

## 7. 「市民社会」

### (1) 市民社会

#### (イ) 「市民社会」という概念の位置付け

「市民社会」という概念は、「NGO など」を総称する便利な概念である一方で、それ自体多義的であり、使う側の明確な認識が求められる厄介な言葉でもある。欧米では、政策的にはおおむね、自由民主主義あるいはグッド・ガバナンスを支える上で重要性を認め、その養成に主眼を置いた援助が行われていると考えてよいと思われる。その意味では、「市民社会」は民主化という政策の目標を構成する重要な一部として想定されているし、ある種の援助哲学を体現している言葉でもある。しかし、日本の場合、それほど明確な形で「市民社会」が位置付けられてきたかについては、やや疑問である。むしろ、協力・連携・対話の相手という、非常に実務的な意味での新たなパートナーとしての NGO を言葉の上で読み替えているに過ぎないようにも思われる。しかし、そのような形で認識するという自覚があるのであれば、それでも構わないであろう。

#### (ロ) パートナーとなる「市民社会」(NGO)の見極め方

現実には、日本の援助政策を遂行する上で、日本、さらに相手国の NGO は一定の重要性を有しつつあることも確かであり、一般論として NGO との連携を明確化することは、必要なことではある。ただし、より重要なことは、上記の問題と関連し、何ゆえに、特定の NGO と連携すること、あるいは支援することが重要と判断するかについての明確な説明を行える形で、ある援助の実務が進められているということであり、そのためにもパートナーとなる NGO を見極める、こちら側の「ものさし」を、経験を積む中で、きちんと整備していくことが今後求められると考える。

### (2) NGO

#### (イ) TICAD プロセス開始以来の NGO の躍進ぶり

TICAD プロセス開始後のこの 10 年間を俯瞰すると、大型の国際会議において、NGO の参加が、それ以前より、増加していることが目に付く。会議における議論自体と会議後のフォローアップの面では、もはや NGO の参加と協力とその機動力の活用を抜きにしては、国際会議の成果と展望を語ることは不適切であると見られるような風潮になってきている。

93 年の TICAD プロセスのスタート段階では、NGO の参加は基本構想の中に置かれてはいなかった（しかし、「東京宣言」の中には各種 NGO、CSO あるいは CBO（以下 NGO と総称する）の参加に言及し、協力を求める文言は存在した）。TICAD はあくまで政府間会合であるというのが、当時の霞が関に

おけるコンセンサス（合意事項）であった。

こうした流れは徐々に変わり始めていく。98 年の TICAD においては、会議の直前に、日本の NGO の諸団体が、外務省に対して働きかけを行った結果、外務省の支援を得て、併行行事として、アフリカ等の NGO の参加を得た上で、「NGO によるアフリカ開発へのビジョンと提言」と題した NGO 国際シンポジウムが大阪において開催された。同シンポジウムの成果が、TICAD の全体会議において報告され、議長より「高く評価する」旨の発言を得た。これは、NGO にとって画期的なことであった。

#### （ロ）ACT2003 と TICAD

TICAD においては、日本のアフリカ関連の NGO グループがイニシアティブを発揮して、草の根レベルで活動する人々の問題意識や知恵及び経験を、本会議に反映させようと ACT2003（Action Civile pour TICAD）という NGO ネットワークを立ち上げた。9 月末の TICAD に先立って、8 月上旬に、東京に於いて、再び外務省の支援を得て、この ACT2003 が中心となってアフリカからの NGO 代表を招き、TICAD プロセスの枠組みで「NGO 国際シンポジウム」を開催することになっている。

日本政府を始めとした TICAD の共催者は、NGO が認知されてきたというこうした流れを十分に知悉し、同「NGO 国際シンポジウム」の成果が十分に本会議に反映されるよう、TICAD の議長サマリーの中でも触れられるよう配慮することが期待されている。

#### （ハ）NGO の関与のあり方とその具体的提言

TICAD において議論される予定の重点分野（Priority Areas）については、NGO は、日本であれ、アフリカであれ、それぞれの現場で血の滲むような活動を行い、新たな実験を試みたり、そのレビューも行っていたりする。こうした地道な活動から得た様々な要素の分析等に基づいて、NGO は、効果的な政策のあるべき姿或いはその方向性につき具体的な提言をおこなう予定である。そういうアフリカのコミュニティーに根ざした NGO の視点を取り入れていくことが、TICAD を成功に導くものであると考える。

ACT が企画する NGO 国際シンポジウムが成功するよう政府関係者の理解と支援を要望する。

NGO の提言は、珠玉の現場体験に基づくものであり、場合によっては、アフリカ諸国の政府当局においてすらも、内容が理解され得ないこともある。したがって、委細にわたる NGO の報告を纏めたものを TICAD 議長サマリーの別添参考資料として、作成配布を検討するのも一考に値する。

アフリカに生まれた新しい風とも謂うべき NEPAD は大きな期待を持って見守られているが、いずれは AU との合体 (integration) を視野において検討が進行中である趣である。いずれにせよ、アフリカ開発はアフリカ各国、地域機構、NGO を通して実現されなければならず、TICAD としては、NEPAD において NGO を巻き込んでいくことが肝要であることを訴えていくべきである。

AU は、アフリカを 5 地域に分け、地域的に発展がバランスをもって進展することを狙っているが、発展を下から支え、市井の人々が盛り上がる活動を助長するような各種スキームを、特に貧困地域に創出していくべきであり、そのエージェントとして NGO は不可欠である。このようなプロジェクトに NGO を一層効率的に働かせるような施策を導入していくよう TICAD としてアピールすべきである。

アフリカは、TICAD プロセス当初の拒否的反応を脱して、今やアジアの開発経験に学び、開発の契機を把もうという意味が徐々に芽生えてきたようである。NGO の活動の面でも、例えば、民間部門のアジア・アフリカ協力が徐々に進展してきたし、マイクロファイナンス (途上国の貧しい人々に小規模の融資や貯蓄等の金融サービスを供給するもの) についてのアジアの経験と手法や資金を求めて、協力と交流を希望するアフリカの声も挙がってきている。こうした NGO のアジア・アフリカ協力の萌芽に対し、TICAD においては、TICAD プロセスの成果の一つとして、側面的支援を行ってゆくべきである。

時として、権力的な姿勢で国内外の NGO に臨むアフリカ諸国が多いことにも配慮しながらも、NGO が自主性を育み、アフリカの市井の人々との幅広く親密なコンタクトの重要性を考慮して、各種の開発イニシアティブの企画、実施、事後評価の面で、NGO を開発パートナーとして取り込み、関与させていくよう TICAD の中で訴えてゆくべきである。

## 8. UNDPの役割

### (1) MDG とアフリカ

2000 年の国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言をもとに、国際社会の共通の枠組みとして合意されたミレニアム開発目標 (MDGs) は、極度の貧困と飢餓の撲滅、普遍的初等教育の達成、ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上、幼児死亡率の削減、妊産婦の健康の改善、HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止、環境の持続可能性の確保、そして開発のためのグローバル・パートナーシップの推進の 8 つの開発目標に対して、2015 年という達成期限と具体的な数値目標を定めている。2001 年 12 月にコフィ・アナン国連事務総長は、マーク・マロック・ブラウン国連開発計画 (UNDP) 総裁兼国連開発グループ (UNDG) 議長を MDGs の「キャンペーン・マネジャー」兼「スコア・キーパー」(記録係) に任命しており、UNDP は MDGs 達成に向けた国連の取り組みを進める上で主導的な役割を担っている。

本年 7 月に UNDP が発表した「人間開発報告書 2003」のテーマは「ミレニアム開発目標：人間貧困のない世界を目指して」であり、最新のデータをもとに世界各国における MDGs 達成の進捗状況と目標達成を阻む様々な原因について分析している。中でも、アフリカに関してはその直面している厳しい現実を如実に描き出しており、例えばサハラ以南アフリカでは、現在の速度が変わらなければ、貧困削減に関する目標は 2147 年まで達成できないばかりか、乳幼児死亡率に関する目標も 2165 年まで達成されないであろうとしている。また、HIV/AIDS と飢餓に関しては減少どころか増加傾向にあることが報告されている。

「人間開発報告書 2003」では、緊急に対応策がとられない限り、MDGs の達成が不可能な国として 59 カ国を優先国と特定している。その中でも、31 カ国の「最優先国」では所得その他の人間開発指標は依然として非常に低く、目標に向けての進歩は停滞しているか、後退し始めており、そのうち 25 カ国はサハラ以南アフリカ諸国である。また、28 カ国の「上位優先国」では、前進が見られる分野もあり、状況はそこまで厳しくないが、資源不足や政策の欠陥のためにいくつかの主要目標への前進が停滞している。このうち 13 カ国はサハラ以南アフリカ諸国である。

TICAD は、MDGs 達成に向けたオーナーシップとパートナーシップを軸にした TICAD プロセスの果たしうる役割を協議する絶好の機会である。1993 年の TICAD の開催以来、TICAD プロセスはアフリカ開発の重要性を世界に訴えつづけることにより、アフリカの持続的開発に向けたグローバル・パー

トナーシップの推進に大きな役割を果たしてきている。UNDP は共催者団体の一員として、10 年間の TICAD プロセスの成果を高く評価するとともに、TICAD プロセスを通じたアフリカ開発支援を今後とも促進していく。

( 2 ) TICAD プロセスにおける UNDP の主な役割として、次の 5 点が挙げられる。

#### **(イ) TICAD プロセスにおける開発戦略の策定の推進**

UNDP は TICAD プロセスを通じた NEPAD 支援の強化を提言していく。また、UNDP は、アフリカにおけるミレニアム開発目標の達成に向けたアフリカ主導の行動計画の実施を支援する。このために必要な情報や政策対話・提言を行い、TICAD プロセスを通じて国際社会の支援を促進する。

#### **(ロ) アフリカ開発へのグローバル・パートナーシップの促進**

UNDP は国連システムのグローバル開発ネットワークとして、TICAD を通じ様々な形のアフリカ開発のためのパートナーシップを推進する。このパートナーシップは、日本をはじめとした先進国とアフリカ諸国の関係の他、開発途上国間協力、特にアジア・アフリカ協力、他の国連機関や国際・地域機関とのアフリカ開発ネットワークを広げていくべきであると考えている。

#### **(ハ) UNDP 途上国事務所を通じた現地のニーズに合ったアフリカ支援の実施**

UNDP はアフリカにある TICAD の対象国 53 カ国の途上国に常駐事務所をもっており、TICAD などで行われるハイ・レベルな政策対話のフォローアップ活動を、現地レベルでアフリカ諸国のオーナーシップに基づきながら実施するのに大きな役割を果たすことができる。

#### **(ニ) TICAD 及びアフリカ開発に関する国内外での広報活動の促進**

UNDP は国内外で TICAD およびアフリカ開発に関する認識と理解を深めるための広報活動を展開している。TICAD 共催団体との協議の結果、TICAD 広報戦略 (TICAD Communication Strategy) を 2002 年 10 月に発表し、他の国連機関にも広く呼びかけ、日本政府や他の共催者と協力してパンフレット、ポスター、ウェブ・ページ、TV ドキュメンタリーなどの作成を進めている。また、UNDP は 2003 年には国連広報グループ (United Nations Communication Group) の議長を務めており、今年 6 月に開催された第 2 回 UN 広報グループ年次協議では TICAD とアフリカ開発の広報について UNDP 主導のもとで話し合いが行われた。また、2003 年 8 月には、紺野美沙子 UNDP 親善大使のガーナ訪問が企画されており、アフリカでの UNDP、日本の ODA、そして TICAD の活動についてメディアを通じて広く報道されることが計画されている。

**（ホ） TICAD 関連事業に関する国連システム内の協調および調整**

UNDP は本部の TICAD 特別対策室を通じて、TICAD 共催者委員会の事務局の役割を務めてきた。また、近年では共催団体ではない国連機関でも、TICAD の趣旨に賛同し、様々な TICAD 関連活動を実施しているところが多くみられる。UNDP はそのような取り組みを歓迎し、それぞれの活動が最大限の成果をあげられるように国連常駐調整官（UN Resident Coordinator）システムおよび国連開発グループ（UN Development Group）の議長として、国連システム内での協調を進めている。

## 9．我が国の対アフリカ外交の体制・組織

### (1) 我が国の対アフリカ政策の独自性

日本の対アフリカ政策は、途上国から先進国へと発展した国として、また、アフリカに植民地を持たなかった国として、欧米諸国とは異なり、アフリカ諸国と同じ高さの目線で、アフリカに接しているという点で、独自性を有している。この点は、これまでの総理及び外務大臣の一連のアフリカ政策関連のスピーチ等で明らかにされている。そして、このような我が国独自の対アフリカ政策は、欧米諸国のアフリカにおける既得権益維持を事実上正当化しているワシントン・コンセンサスの枠を超えたものでなければならない。というのは、日本は、欧米と異なりアフリカにおいて既得権益を有しているわけでもなく、欧米主導のシステムを守る必要もないからである。

### (2) アフリカの本質的問題と日本

裏を返せば、アフリカ諸国の経済は、旧宗主国を始めとした欧米の経済の一部として組みこまれていると理解するほうがアフリカの現状や問題を容易に理解できる。また、アフリカ諸国に内在する問題として、政治、経済、社会の根底にあるパトロン・クライアント・システムが大きな影響を持ち続けている限り、ガバナンスの重要性を過小評価してはならない。アフリカ諸国が自律的且つ持続的経済成長の軌道に乗ることが、日本としては政治的にも、経済的にも利益になるからである。東アジア、東南アジアの経験と照らし合わせると、国際的市場メカニズムにアジアの経済を任せ切ることなく発展を経験した事実からも、アフリカ諸国の個々の政府の役割を強調する経済政策とグッド・ガバナンスを実現する政治的なコミットメントを日本としては対アフリカ政策の柱として求めて行くべきである。

### (3) 貿易政策

日本の対アフリカの貿易・援助政策において、上記の政策が必ずしも忠実に反映されているとは言えない。貿易について言えば、アフリカ諸国は、日本の総貿易量の約1%を占めているに過ぎない。その1%の内の5割以上が、南アフリカとの貿易であり、4割が便宜地籍船制度を採用するリベリア（したがって、日本の船籍が勘定されるだけのことである）とのものである。アフリカ諸国の貿易の主要品目である農産物に関しては、日本は、量的には僅かであるにもかかわらず、各種の輸入規制を実施している。アフリカの成長は、先ず農業であるにもかかわらず、日本はアフリカからの農産物に対して優遇措置を与えておらず、アフリカの農業の発展に対して、



技術協力とは別の問題として、極めて消極的なサインを送っているのである。欧米諸国は、自国の農業には過剰な保護主義政策を遂行しており、ダブル・スタンダード（二重基準）と非難されているが、実質的な影響が少ない品目については、巧みに市場を開放し、アフリカ諸国への PR 効果を狙っている。

#### （４）対アフリカ経済協力政策の課題

日本の経済協力政策においては多くの課題があると考ええる。日本の東南アジアへの援助が、アジアの急速な成長に繋がったとの認識があり、アフリカへの援助も大方アジアへの援助を繰り返すことで良い結果が得られるものという短絡的な考え方が基本的には根深い。インフラを整備し、ハードを中心にし、技術の移転を図るというパターンである。このような援助のパラダイムは、東南アジアの政治・経済・社会的な条件とたまたま調和し、援助が東南アジア諸国の成長に積極的な貢献が出来たと見ることが妥当である。更に、東南アジアにおいては日本の市場拡大という戦略もあり、政府の経済協力と民間の貿易・投資が歯車の様に絡み合っていたという側面があったことも見逃してはならない。こうした東南アジアに対する援助パラダイムは、アフリカでは旨く機能していない。個々のプロジェクトについては成功例もあるが、それはあくまでも「点」であり、援助の「線」や「面」（国の成長）への広がりはない。これは日本の援助に限られるものでなく、援助国、国際機関のアフリカへの援助についても言えることである。

#### （５）経済協力実施体制の問題

他方で、アフリカの特異性の認識の欠如、日本の援助パラダイムの不適用性に加えて、援助の実施体制にも深刻な課題があると考ええる。TICAD はアフリカ開発のビジョンと枠組みを示す国際的な合意文書であり、日本のイニシアティブで成立したものである。果たして、TICAD が日本のアフリカ経済協力政策の現場での基本方針となっているのであろうか。経済協力局の全ての事務官、日本の大使館の経済協力担当官、JICA のアフリカ担当部局職員、各省の援助担当部局職員、数多くのプロジェクト・形成調査団員が、アフリカへの援助を立案する時に TICAD の枠組みで考えているのであろうか。多くのアフリカ諸国に国別経済協力総合調査団が派遣され、国別援助方針が確定される筈であるが、その内容は各省の興味を持つプロジェクトの総花的な推薦や承認であることが多い。日本の経済協力局と大使館の担当官には各省からの出向者が多く、必ずしも援助の専門家でない上に各省の利益に沿ったプロジェクトの選定、援助方針の決定をする傾向が強い。また、経済協力局は機能別の各課による意思決定が必ずしも調整されていないよ

うに思われる。経済協力局の出向制度や在外公館における公務員の出向制度は今一度見直すべきであろう。英仏米のアフリカ公館には、アフリカの歴史や政治経済に精通した専門家が派遣され、政務や経済協力を担当しており、各国の対アフリカ政策に則った、即ち国益を尊重した政策が遂行されやすい体制となっている。日本の公館には、アフリカを全く知らない各省庁の技官等が経済協力を担当する傾向にあり、TICAD プロセスすら知らない者が経済協力案件を動かしていたりする。

また、JICA は独自の職員を援助の専門家として育ててきたし、一定の成果を挙げているものの、JICA を所管とする外務省経済協力局の主管課の意思決定を行う担当官が出向者であり、援助について精通していない時には、JICA 職員の専門性を活かした決定がなされていないのではなかろうか。援助やアフリカの専門家のみが優れた意思決定をし得ると限られている訳ではないが、アフリカへの援助については TICAD という優れた枠組みが十分に活かされていない様に思われるのである。経済協力の実務や現場における国家公務員の出向制度を今一度見直すべきである。

#### (6) ダイナミックな人材派遣

日本としては、TICAD プロセスの枠組みでの援助哲学の中で、アフリカ各国や、AU 及びアフリカのサブ・リージョナル（準地域）機関に対する財政的なコミットメントだけではなく、まず現場レベルでの対話・意見交換の強化を図り、開発、紛争予防や紛争後の平和構築などに様々なアイデアを提案していくべきであろう。そのためには、アフリカ各国、AU、各サブ・リージョナル（準地域）機関と人的ネットワークを構築する必要がある。そうした努力が顔の見える外交の構築に繋がるのである。

TICAD を契機として、TICAD の枠組み並びに経済協力の実施体制を徹底的に見直すべきであろう。TICAD プロセスの実施過程の中で、オールジャパンとして、財務省及び経済産業省を関与させることも必要である。上記の通り、現行の在外公館における国家公務員の出向制度を改め、経済協力のみならず、政務問題にも精通したアフリカ専門家を育て、在外公館に勤務させる必要もある。欧州諸国の外務省や援助機関には、AU やアフリカのサブ・リージョナル機関に人材を派遣しているところもある。日本は技術協力の枠組みで JICA 専門家を SADC に派遣しているが、それでは不十分である。AU を始めとしたアフリカのサブ・リージョナルの各種機関（ECOWAS、SADC、ICAD 等など）に対して、外務省職員、シンクタンク研究員、学者、専門家、NGO、「市民社会」の担い手などを派遣することも検討に値する。また、シニア専門調査員制度（仮称）を設け、アフリカの紛争問題や開発

問題に精通した大学の助教授・教授クラスや研究者を在外公館やアフリカ各種機関（JICA 専門家の身分でも可能であろう）に派遣したり、場合によっては、職員として外務本省（特にアフリカ審議官組織等）或いは在外公館に出向させたりしていくことも検討していくべきである。

現在、財政事情の悪化から、日本の ODA は質的な転換を迫られている。財政的なコミットメントのみに固執する時代は終わったと言える。アフリカ諸国に対する協力という面でも、伝統的な経済協力のスキームに則った財政支援だけではなく、アフリカ諸国の特殊性、地政学的なダイナミックスを踏まえた上で、ダイナミックな人的貢献、知的貢献を行っていくことが検討されていかなければならない。

## 10 . TICAD プロセスの推進

### ( 1 ) PR 活動の重要性

TICAD の名の下に、10 年に亘ってアフリカ開発の重要性を訴え続け、旗を振り続けてきた日本に対するアフリカ諸国の信頼は蓄積され、それは、日本アフリカ外交の最大の財産となっている。しかし、アフリカ諸国、国際機関においても未だTICADを開発基金かプレッジング会合と誤解している。1993 年の TICAD から 10 年が経過して漸く、TICAD プロセスそのものが、また「TICAD」という名称が、世界的な認知を受け始めているというのが今日の状況である。その具体的な内容について精通している者はまだ少ないということである。内外を見渡しても、まだ「TICAD」を知らない人々は多い。したがって、10 年を経過した今日、これまで以上に、TICAD プロセスの広報活動を日本やアフリカのみならず、全世界的に行ってゆく必要がある。TICAD は具体的なプロジェクト実施の機関ではないが、TICAD の名の下に各種のプロジェクトが行なわれている。今後は TICAD の旗印を鮮明に打ち出して、我が国が単独または共催者として実施した事業については、国内及び海外で徹底した PR 活動を行うことが肝要である。例えば、サミット等で約束した ICT、HIV/AIDS への拠出がアフリカでは、どこに、どれだけ行なわれた等の具体的な情報等は、より分かり易く公開し、広報活動に力を入れるべきであろう。

### ( 2 ) TICAD プロセス推進の体制と優先順位

- (イ) 日本における TICAD 推進の体制を確立すべきである。外務省内部に、TICAD 推進を目的とした、アフリカ援助の調整部局を設置し、全てのアフリカへの援助はそこを通るようにする。縦割り行政の弊害を最小限とするのが、主たる目的である。
- (ロ) NEPAD の実施は遅れているが、国レベル、地域レベルにおいては、一種のプロジェクトであり、TICAD の枠内と日本の国別援助方針に入るプロジェクトであれば、これを積極的に取り上げる。
- (ハ) アフリカ諸国においてはすでに多くの経済協力プロジェクトが実施されているが、新規案件については、(イ)のシステムの検討を経た上で、「経済成長を通じた貧困削減」の最重要分野として農村の総合開発を積極的に取り上げていくべきであろう。

(了)