
序章

エグゼクティブサマリー

2008年5月に横浜で第4回アフリカ開発会議（TICAD IV）が開催され、また7月には北海道洞爺湖周辺地域で先進国首脳会議（G8サミット）が開催される。とりわけTICADは日本が対アフリカ政策に関し、世界的な合意形成のイニシアチブをとろうとするための機構として位置づけられる。TICADの首脳会議とその前後の閣僚会議、高級事務レベル会議などを含めたアフリカ開発への取り組みはTICADプロセスと称され日本のアフリカ外交の根幹を形成している。このプロセス全体の構築を通して、アフリカ開発への日本政府のコミットメントは広く再認識されるようになっており、欧米の援助疲れとアジアの台頭の中でアフリカ諸国の期待を集めてきた。

第1回TICADの開催された1993年は平和協力法（PKO法）施行の直後であり、国連安保理改革に向けた戦略的判断からモザンビークへのPKO派遣も実施されるなど、TICADの発想には政治的意向が強く反映されていた。その後のTICADプロセスではミレニアム開発目標への対応や、アフリカ開発新パートナーシップ（NEPAD）を踏まえて、社会開発や人間の安全保障などの視点を取り入れ、アフリカ援助をめぐる環境の変化に柔軟に対応し続けてきている（大林・石田 [2006; 2007]）。

これまでのTICADプロセスを経て、アフリカ支援の主要テーマは今日、明確になってきている。今回の第4回会議では、主要テーマとして挙げられている、①平和の定着、②キャパシティビルディング、③人間中心の開発（インフラ、農業開発、開発と貿易、疾病対策、水対策などを含む）についてのこれまでの取り組みが評価の対象となることが見込まれ、このテーマを継続して開発支援の主要課題とする意味が再検討される。またこれらの課題に加え、今回は「人間の安全保障」の再検討と「気候変動」に対応する開発の問題が付加的に提起されることが見込まれている。さらにアフリカ経済の成長の加速とコミュニティ開発の両方を担うアプローチとして、一村一品運動の拡大展開についても取り上げられる見込みである。

このような動向を踏まえ、本研究会では、新たなアフリカ開発をめぐるテーマとして、気候変動と砂漠化防止、そして一村一品運動について、さらに、前回の会議から継続して議題となる見込みの産業と貿易開発、平和構築、貧困削減についても、これまでの議論や政策、最近の状況を踏まえ、問題に取り組む新たな視点やアプローチを検討した。そして各テーマのアフリカ各国での状況

を踏まえつつ、これまでの開発政策上の取り組み、開発援助の分野で取り組む上での課題を明らかにし、今後の支援の方向性を展望し、政策論議に必要な視点を呈示することで、研究会としてTICADプロセスに貢献することを目的としている。つまり、本研究会として統一したアフリカ開発援助の新課題について政策提言のアドバルーンをアンビシャスにあげるというよりも、政策論議やその場に近い関係者に必要な情報を提供しようとする試みと理解していただきたい。

そもそも本書で取り上げているテーマは、国家論や環境問題から貧困、政治、経済まで多様であり、それを提言にまとめることは期待されていないかもしれない。しかし、異口同音に研究会委員が指摘したのは次のような点である。それは、アフリカ側の政府の、中央から地方まで、あるいは政府内各部門にわたり援助受容能力をいかに高めるかという問題、それから援助する側が援助国間競争、あるいは援助機関間競争の中に紛れて自らの実施能力を超えた援助額を拠出することの問題、方法論の確立していない援助を無理に拡大しようとしているのではないかという危惧、そして援助をめぐるさらなる援助国間協調への積極的な協力が望ましいという点であった。

日本国内ではTICAD市民社会フォーラム（TCSF）が中心となって、学界を含めた市民社会による政策提言をとりまとめており、その一部はすでに、『アフリカ政策市民白書2006 — アフリカ開発と市民社会』として公表されている。本研究会では、市民白書と相互補完的になるよう、経済的分野についても重点的に取り組んでみた。その一方で残念ながら農業分野、教育、感染症対策といった重要なテーマはカバーできなかった。

以下に各章においての各委員による当該分野に対する現状分析と提言を要約する。第1部では主として、アフリカ開発援助の新課題として大きなテーマを、第2部では、経済分野にしばらく新しいアプローチについて取り上げている。

まず第1章ではアフリカ援助の潮流について取り上げた。

アフリカに対する開発援助は21世紀初頭、資源ブームと援助の増勢によって大きく変わろうとしている。そこでとられるべき日本の援助の対応を考えるために、ここではこれまでの国際開発援助の潮流を「国家の破産」という概念を鍵として読み解くことを試みている。国際秩序の根幹である国家の存立また崩

壊の考察には、従来多く語られてきた政治的条件だけではなく、財政という経済的条件を考慮に入れる必要がある。

1970年代の国際的な資金還流の活性化に伴い、アフリカ低所得国にも巨額の民間資金と借款援助が流入し、債務危機が発生した。この対応として1980年代から進められた構造調整は、若いアフリカ国家に債務者としての規律を持たせようという意図をはらんでいた。構造調整のこうした破産处理的側面が皮肉にも生じさせた国家の破綻や新しい貧困の発生は、1990年代以降に貧困削減の最重視という反動を生んだ。1990年代末以降には、低所得国に対する公的債務の全面救済のための措置が相次いでとられたが、そのなかでも常にドナーは、アフリカ低所得国に債務者・受益者としての規律を求めてきた。つまり、貧困削減戦略の策定を中心とする国家改革の要求は、その体系化された方法論として理解することができる。

近年の国際援助潮流は、アフリカ諸国に資金の受け取り手としての規律を求める方向性と、贈与によってアフリカに恩恵を及ぼそうという方向性の両方はない交ぜにし、あるいはその間を揺れ動いてきた。だが、時に財政逼迫は、国民・公務員・兵士・警官というもう一方の債務者からの圧力によって国家の存立を危殆に瀕せしめている。国家という至上の公共性を体現すべきものが、財政的事情によって「破産」してしまうという事態は、現代の国民国家秩序の根底にある脆弱さが露呈したものと言える。そのことを修復するための方法論は今のところ国際援助方法論の中に用意されず、現実の国家再建の過程も決して楽観はできない。にもかかわらず、国際援助の増勢はそうしたことを覆い隠す形で進んでおり、そこには深刻な危うさが潜んでいる。日本もそのことを念頭において、過去の反省のない借款の無闇な増加は避けるべきである。

第2章では地球温暖化問題と砂漠化問題を取り上げた。

アフリカ諸国にとって地球温暖化問題は、自らの排出の抑制よりは温暖化のもたらす干ばつや、大雨の深刻化等の影響にいかに対処するかという問題となっている。しかし変化への適応能力には差があり、適応できない脆弱な社会ゆえの問題も生じる。そのためにはローカル・コミュニティと政府の両方の能力向上が不可欠である。

そもそもアフリカ社会の脆弱性や対処能力の不足は、広く既存の開発問題の一部でもある。したがって、アフリカの地球温暖化問題やそれに密接に関連す

る砂漠化問題（実際上は干ばつへの対処能力の向上）は、幅広く開発問題への対処能力の向上の中で図ることが妥当である。その際、対処能力構成要素の数値が国ごとに相当に異なるため、国別に、社会の実態に即して計画し、実施していくのが妥当であろう。

また、干ばつ等の現象自体も地球温暖化に特有のものではない。しかもそれはアフリカにおいてもともと深刻であった問題である。したがって、干ばつ等に対する地球温暖化の寄与度の解明を待って、それに応じて対応するような問題ではない。これまで不十分であった既存問題への対応を強化するという方向であるべきものである。

環境に関連する地球的多国間交渉の中で強調された「持続可能な開発」、即ち開発途上国の開発問題も、さらには先進国による環境負荷により地球の収容力の限界に達している問題も、先進国、開発途上国の人間が共通に直面する未来の問題であることに気づくべきである。また、市民が「地球環境問題」と捉えている課題は実は「人類環境問題」であるとの認識が重要であろう。

第3章ではアフリカにおける平和構築支援と開発援助を取り上げた。

開発援助を用いたアフリカへの平和構築支援については多様な議論があるが、既存の個別論が「平和構築と開発援助」という全体の枠組みの中で、どのように位置づけられるのが不明確であるがゆえに、結局、支援において何が求められるのか明らかになっていない。本章では既存の議論を統合するひとつの視座を示すことによって、アフリカで平和構築支援を行う際の具体的な指針を提示することを試みた。第1節では、既存の議論を概観し「平和構築と開発援助」の中核要素を「直接支援」、「間接支援」、「do no harm」の3つの視点から分類した。続く第2節で「権力闘争」、「地域的な支配」、「天然資源」というアフリカの紛争の3つの特徴を提示した上で、第3節ではこれらの3項目を具体的に論じている。もちろん平和構築は本来、優れて政治的な試みであり、開発援助のみで達成できる事業ではない。他方で、一般に紛争後に「平和」が構築されている国では、「直接支援」、「間接支援」、「do no harm」という3要素がうまく織り込まれる形で支援が行われていることが多い。開発援助は平和構築の十分条件ではないにしても、必要条件ではある。平和構築が主要課題のひとつとなっている多くのアフリカ諸国においても、こうした3要素を念頭に置いた包括的な支援が求められている。

第4章では貧困削減問題を取り上げる。

貧困削減は経済成長や社会開発、それに貧困者直接支援が総合的に整合的に実施されてはじめて有効に行われる。アフリカの経済成長、貧困削減と社会開発との良い循環を作るためにテイラーらは貧困削減・社会開発・経済成長の好循環、および社会セクター内部の政策と成果のシナジー効果を通じて社会開発が前進することが必要であると述べている。その主張によれば、政府は貧困層の基本的な生活能力を健康、栄養、教育等を通じて拡大し、貧困削減・社会開発・経済成長の間のシナジー効果を形成できるような制度的枠組みを作る仲介者でなければならない。この章では経済成長と社会開発のシナジーという視点から、これまでのアフリカの貧困削減をめぐる考え方を整理した。その上でアフリカの貧困削減戦略の流れを整理し、テイラーらのシナジー効果のモデルを利用した数値例の試算を行って、「貧困の罨」から「貧困層を助ける成長」(pro-poor growth)に移行するための開発戦略のあり方を考察した。

第5章以降第2部は経済分野の問題に関する各論で、貿易政策、産業政策と地域開発政策を取り上げている。

第5章ではアフリカ開発の基本課題である経済開発と貿易に焦点を当て、1990年代以降の国際開発援助における新たなアプローチであるキャパシティディベロップメントという視角から検討した。その際、東アフリカのケニアを事例として考察し、特に輸出志向経済開発戦略の中核に位置する貿易分野におけるキャパシティディベロップメントを、社会的能力アセスメント(SCA)という方法によって分析した。ケニアにおいては、1990年代以降の輸出志向戦略の本格化以降、基本的な法制度や計画の整備が進んでいるものの、依然としてドナー頼みの計画策定が続いており、輸出志向経済開発システムが稼働する能力レベルとは評価できず、いまだシステム形成期の第1ステップにとどまっている。国際開発援助としては、DFIDなどが民間セクター開発戦略(PSDS)を作成し、ドナー協調とケニアの公民のパートナーシップによりキャパシティディベロップメントに取り組んでおり、オーナーシップ、包括性、持続性というキャパシティディベロップメントの3原則を具体化するアプローチとして注目される。こうした考察の結果から、アフリカ開発の新課題としてキャパシティディベロップメントの重要性とその具体化のための能力要素や社会的アクターの関係性を重視したアプローチの必要性を指摘した。特に、21世紀に入ってから

のアフリカ援助の急激な増大が援助氾濫現象を引き起こさないためにも、ケニア社会における公民パートナーシップやドナー協調により、輸出志向経済開発システムを機能させる社会的能力の向上が大きな課題となっている。こうした点を踏まえ、日本のアフリカ支援はアフリカ側の能力も冷静に見極めながら、従来型の枠組みの中で援助額を増大させるのではなく、輸出志向開発戦略のための途上国の社会的能力形成に資する支援のあり方に転換すべきである。

第6章では産業政策、なかでも外国直接投資（FDI）に対する政策に注目し、アフリカで課題となっている外資とローカル企業の連携の弱さ（いわゆる「飛び地経済」的性質）を解消するための政策の方向性を示している。

1990年代後半以降アフリカへのFDIが増加している。アフリカへのFDIは、鉱業関連が多いことは明らかであるが、長期にわたって停滞していた非鉱業部門への投資も製造業から農業、小売業、情報通信産業まで幅広く行われるようになってきた。FDIを活用することで産業発展を実現してきたアジアの経験にみられるように、技術水準の低さが指摘されるアフリカにとってもFDIを梃子にした経済成長が期待されている。しかし、アフリカにおいてはFDIによる現地経済への波及効果が限定されていることから、FDIとローカル企業との連携をいかに図っていくかというのが、アフリカFDI政策の新たな課題であるところの章では結論づけている。

FDIを通じたローカル企業の成長は、東アフリカの園芸産業、南アフリカ共和国の自動車産業、南部アフリカの小売業で見られている。またモザンビークのアルミニウム精錬産業でも関連業種への連関効果が生じている。一方、園芸、自動車、小売業のローカル・サプライヤーは、技術や品質の向上、生産規模の拡大といった課題に直面している。他方、繊維、携帯電話産業ではローカル企業への波及が限られている。これまで、多くのアフリカ諸国ではFDIの誘致には力を入れてきたが、誘致した企業とローカル企業との連携については積極的ではなかった。増加する非鉱業部門の直接投資を有効に活用するために、まず多国籍企業との取引をすることが重要で、そのための支援が求められる。具体的には、①ローカル・サプライヤーを利用するインセンティブの付与、②多国籍企業とローカル企業のマッチング、③マーケティングを意識した技術向上の支援のような政策的支援の方向性が考えられる。

第7章では、地方分権化の時代における地域開発政策をマラウイ一村一品運

動の導入を例に取り上げている。

地方分権化と多党制への移行がアフリカにおいても進展するにつれて、地方開発への国民からの要求と政治的対応を模索する動きが高まっている。それによって地域の意向を重視した開発と、そのための意思決定の方法が模索されている。

マラウイにおいては、周辺国に先んじて地方分権化とほぼ同時に地域開発行政の地域化が進められようとしている。県別の開発計画書には保健医療や教育セクターなどの公的サービスだけでなく地域の経済開発の課題と事業計画が扱われるようになった。開発計画書には多様な開発テーマが記載されるのだが、実際の開発資金を援助機関に頼らざるを得ない状況は依然として続いており、その結果、援助供与国の持ち込むコンセプトである女性グループ支援や、適正技術アプローチ、零細企業融資事業といった既存の方法を、地域ニーズにマッチさせる調整機能が地域の開発行政の最大の任務となっている。マラウイに導入された一村一品運動でも同様で、その地域開発行政における位置づけは定まっておらず、地域の開発行政を飛び越えて活動が行われたり、また地域の開発ニーズとは無関係に、支援活動が決定されることもある。地域の開発ニーズを無視して事業の意思決定が行われるならば、潜在的には有意義なプロジェクトが逆に、開発行政の地域化の足かせになる可能性がある。いずれにせよ、現在の地域開発行政がくみ上げている地域ニーズ、そしてそれに基づく活動プランやその優先順位が適切なものであるかを確認する機構も未整備な状況では、開発ニーズと事業がマッチしているかどうか、判断にしにくい。したがって、地方の開発予算を実質的に担っている援助機関は地域ニーズの中にどのようにプロジェクトを位置づけていくかという点について、配慮が求められるだろうし、地域の開発行政による調整能力の向上や、意思決定をめぐる透明性確保のための支援を同時に進めないと、中央で起きた資源配分をめぐる混乱は地方に下ってさらに大きな混乱となる可能性がある。

以上が各章に分析、提言されたものの概要である。

現状では、TICADで取り上げられる議題はTICADプロセス以外のG8サミットや、WTOラウンド、環境サミットなどに規定される部分が大きく、それ故にTICADの機会に日本政府が全く新しいアフリカ援助の方向性や提言を出す

ことは難しくなっている。また、TICADを推進してきた政治的背景にある国連安保理改革が達成されず、中国、インドなど新興国のアフリカ進出がアフリカの政治経済地図を塗りかえつつある段階で、確たる総論と哲学が見えにくいままTICADが進み続けることを、参加するアフリカ諸国はどう見るだろうか。アフリカ諸国側も総論と哲学の議論はあえてせず、援助拡大と貿易投資優遇措置を確約させる「成果達成」にさらに集中してくるのではないか。そう考えると、日本のアフリカ開発援助の最大の新課題は先ずはアフリカ開発援助の総論を描くことではないか。そしてそれは、先ず日本がアフリカと世界を開発の場を通して結ぶ優れた仲介者となり、公正な仲裁者となり、強力な牽引車となる責任を負うことを宣言するものでなくてはならないはずである。

本書編集の元となった研究会は初回を除き一般公開とし、報道各社、関係省庁、実施機関、NGOなどから広く参加をいただいた。これら研究会委員以外の参加者から、研究者の気づかない視点をご指摘いただき、本書の執筆に非常に有用であった。関係各位に深く感謝したい。

なお、序章は研究会委員による各章の要約をもとにして、またそれ以外の部分は編者が取りまとめた。

〔参考文献〕

- 大林稔・石田陽子編 [2006]『アフリカ政策市民白書2005——貧困と不平等を超えて』晃洋書房。
—— [2007]『アフリカ政策市民白書2006——アフリカ開発と市民社会』晃洋書房。