

アフリカ開発会議の成果と課題

－ 第4回横浜会議を終えて －

吉田 栄一

1. 会議の経緯

アフリカ開発会議(TICAD)は1993年に第1回が開催された。これは、日本が国連安保理の常任理事国入りを目指し、戦略的国際協力の布石を打ち始めた時期であり、国際平和協力法(いわゆるPKO法)の制定(1992年)と、カンボジアPKO派遣の実施(1992年)、ODA大綱の制定(1992年)の延長での開催であった。

第1回会議では、対アフリカ援助事業の重点課題について、人づくり協力の重視、構造調整支援、民主化支援、環境協力とし、同時にその援助戦略も議論された。その戦略とはアフリカ側のオーナーシップとパートナーシップを重視し、アジアの経済成長に生かされた日本の政策移転の経験をアフリカに生かそうというものである。これは日本独自のフレームワークであり、そこには援助疲れの欧米諸国の立場を代替する勢いもあった。

しかしその後、援助の場での「アジアの経験論」への注目はアジア金融危機とバブル崩壊で失速し

た。1998年の第2回会議では、その間に展開した構造調整レジームから貧困削減レジームへの移行によって、社会開発が大きく注目を集めた。具体的には教育、保健・人口、貧困層支援へのフォーカスであったが、同時に民間セクター開発、対外債務など経済問題や、良い統治、紛争予防なども含む 総花的な「東京行動計画」がまとめられた。

その後、感染症対策が注目された九州沖縄サミット(2000年)、国連ミレニアム・サミット(2000年)、途上国産品の市場アクセス問題が取り上げられた世界貿易機関(WTO)ドーハ・ラウンド(2001年)、ヨハネスブルグ環境サミット(2002年)を経て、TICAD以外で、アフリカ援助に関係するフレームワークが議論される機会が増えた。2003年の第3回会議では、国連ミレニアム開発目標の達成に向け、人間中心の開発、経済成長を通じた貧困削減、そして平和の定着が取り上げられた。

そして今回の横浜会議に至ったわけである。第3回会議の後にも、WTO香港ラウンド(2005年)、中国・アフリカ・フォーラム(2004, 2006年)、ア

ジスアベバ平和の定着会議(2006年)、持続可能な環境エネルギー会議(2007年)等、TICAD以外のアフリカ関係の重要な会議は次々と開催されている。その結果、TICADの置かれた立場は変化した。

このような15年間の流れをみると、日本側で設定するTICADの中心テーマには大きな変更はなく、平和構築、社会開発、経済成長、環境と一貫している。その一方で、アフリカ側において開発援助を議論する環境は変わりつつある。たとえば、アフリカ側の自助努力を開発パートナーが支えるべきとする「アフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD)」が発足した。また、この間にはアフリカ経済が実質的な成長に転じた。さらに近年には、アフリカの天然資源の獲得競争が激化している。このようなアフリカ側でオーナーシップに責任を持つとする意識の芽生えと、経済環境の好転、アフリカでの資源外交の活発化によって、アフリカ諸国が援助外交の場でも、より自立した政治主体としての意識を持ち、行動する環境ができつつあるとみることができよう。

2. 第4回横浜会議

今回の会議には、40カ国の首脳級代表と52カ国の代表団、計3000人が参加した。中国・アフリカ・フォーラム(北京サミット)、インド・アフリカ・サミットなどが開催された後ながら、アフリカ関係サミットでは最大規模の参加者が横浜に集まった。この背景には、約1カ月後のG8北海道洞爺湖サミットの主要テーマとして、日米がアフリカ問題をあげていたことがある。つまり、TICADをアフリカ諸国がG8に向けての意見集約の場として認識したことがある。そしてそのG8に伝えるべき問題とは、日本側が準備してき

た経済成長、平和構築、環境、社会開発の四つのテーマというよりは、食糧の流通と確保の問題と、原油など資源価格高騰の悪影響の問題であった。

もう一つの背景には、日本の国連安保理改革への取り組みが、2005年にアフリカ連合(AU)の支持を得られず失敗したことで、今回のTICADはより実務的な会議へと転換したとアフリカ側が認識したことがある。つまり参加する側のアフリカ諸国代表も、日本による国連改革を支持するか立場を決めなくともTICADに参加できると位置づけたからではないだろうか。横浜会議は彼らにとっては、その前にあった平和の定着会議、持続可能な環境エネルギー会議の延長にあり、また、その後続く食糧サミットや、WTOラウンドへアフリカの意見を集約する場としてよいタイミングであった。そのプロセスを世界銀行、国連開発計画(UNDP)とも協議できる場として、今回に関しては横浜会議の実質的な役割を認めた国が多かったと思われる。

それでもアフリカ側がTICADに政治的イニシアチブを求めた議題もあった。それは食糧価格の高騰問題である。これについて日本政府は、緊急食糧支援1億ドルの相当部分をアフリカ支援にあてることなどを提案した。同時に、議長である福田首相が食糧サミットへ問題を持ち込むと明言し、つなぎの場を提供したが、TICADが食糧価格問題についての世界的な提案をすることを期待した参加国からすれば不満が残るものであった。

また、今回の会議では、近年のアフリカの経済成長と今後の成長可能性が強調された一方で、貧困対策が軽視された印象も残った。これには日本国内での援助政策見直しに向けた意向が見え隠れする。つまり、他の援助国が二国間協力で重視していないインフラ支援融資を大規模に復活させる意見を醸成させたともみることができよう。多くの指

摘を振り返るまでもなく、アフリカ経済が近年成長した三つの要因は、アメリカによる特惠関税制度(AGOA)と、原油、メタル類など資源市場の高騰、そして中国アフリカ間の貿易投資拡大による部分大きい。しかし、問題は、資源市場の高騰が各国で実質的にどれほど貧困削減に資するのからである。この要因によって裨益する人口に対し、貧困から抜け出せない人口、状況が悪化する人口を見極め、インフラ支援と同時に着実に貧困削減支援を各方面でテンポ良く打っていかねば、日本のインフラ援助が増額されてもアフリカでの評価にはつながらないかもしれない。

ゼーリック世界銀行総裁によれば、食糧価格の高騰は7年分の貧困削減の成果を無に帰するほどのインパクトがあるとされている^{†1}。また、原油高騰によって多くの国々では消費者物価水準が10%以上に上昇するなどインフレ含みの数字で推移を始めており、市民生活は破綻する兆しをみせている。この問題によって、近年の経済成長で恩恵を受けた人口よりはるかに多数が、生活維持の上でマイナスの影響を受け、貧困状況が悪化する恐れがある。そのような点からも、会議では十分でなかった貧困対策がフォローアップの中で具体的に提案されることを望むところである。

3. 積み残された課題

ところで、今回の横浜会議で積み残された課題の一つはアフリカ産品の日本市場への参入障壁である。これは2001年にドーハ・ラウンドが始まっ

て以来の懸案事項であり、具体的な産品アクセス問題の対策と方法を検討してきた2002年以降のドーハ開発アジェンダでの課題でもあった。日本政府は関税引き下げの方法を模索しつつ、一村一品運動による地場産品の輸出支援という対応策を提示し取り組んできたが、抜本的な関税問題への取り組みは先送りとなってきた。

一村一品運動への支持と期待は依然として強く、横浜会議では成長の加速化(経済開発)分科会でレソト首相、ウガンダ大統領などが一村一品運動の効果に期待するという趣旨の発言をした。その他にもアメリカのAGOAに類するものを日本にも求める発言や、あるいはヨーロッパ各国の関税と農産物補助金制度への批判に類する発言が複数あった。しかしながら、議長総括ではこの問題についての指摘にとどまり、具体的にWTOラウンドの議題にあがるようなものは取り上げられなかった。これはWTOジュネーブ閣僚会議を7月下旬に控えているタイミングであったことが理由であろうが、何らかの準備状況なりともアフリカ諸国側に提示して欲しいものであった。

その一方で、農産物補助金や保護政策に関して、アフリカ側の発言は具体性を欠き、またヨーロッパの国内農政の差を踏まえた主張とも言いえない漠然としたもので、アフリカ諸国の準備不足の感は否めない。参加する側のアフリカ諸国がどのような準備をしているのかといった視点は欠けがちであるが、アフリカ側が具体的な交渉テーマや、提案を持ち込んでいるのかといった問題はもっと取り上げられるべきであろう。これはアフリカ側の対外交渉能力の問題であり、他の分野も含めた政府のキャパシティビルディングをどう支援するかという援助のテーマにも関わる^{†2}。今回の横浜会議においても、そのような観点から、アフリカ各国の担う責任や目標についても積極的に議題に

†1 4月11日付世界銀行ニュースウェブサイト 'Food Price Surge Could Mean "7 Lost Years" in Poverty Fight Zoellick Says' (2008年7月28日アクセス)

されるべきではなかつたらうか。

4. 評価と今後の課題

今回のTICAD IV 開催で評価されるのは、会議をインターネット中継してオープンなものにしたことであろう。会を重ねるにつれ規模が拡大してきたTICADには、報道関係や市民社会の関心も拡大し、会議事務局もそれらの参加の方法を模索したと思われる。一部中継されない分科会があったり、同時通訳の音声流れなかつたりしたが、結果として、この規模の首脳、参加者を集めた国際会議をライブ中継する試みは斬新であった。ライブ中継のおかげで議事運営自体が衆目を集めることとなり、それが各国代表の意見表明演説と議長総括の繰り返しであり、実質的な議論の場は会議場内ではないこともわかった。

他方、会議に残された課題については、北京サミットとの比較から見えてくる。多くの報道が北京サミットとの比較を試み、首脳クラスの出席者数や確約された援助規模、資源外交の成果を検討した。しかしながら、そもそもTICADは世界銀行、UNDPを共催者として、世界的に取り組んでいくべき課題、枠組み、方法を提案していくものである。北京サミットは資源外交と政治的象徴主義の対アフリカ援助の議題が中心となっていて、この二つの会議を主導する両国政府が掲げている方向は明らかに異なっている。

北京サミットが二国間協議を中心においていることについて異論はないと思うが、TICADが多国間協議の場としての役割をどう拡大するかは今

後の課題であろう。実際、アフリカ側ではTICADを日本との二国間協議の取りまとめの場と認識している側面も強い。開催期間中に福田首相が挑んだ40の首脳級会談の話題が、国連改革への支持要請や世界税関機構事務局長への日本人候補支持要請にあって、それに付随するアフリカ税関制度支援の提案であり、また北朝鮮拉致問題解決への協力要請、そして一般論としての援助倍増と投資基金設置の説明であったならば^{†3}、52カ国の首脳、代表に一堂に会してもらうことの意味は何だろうか。この点はアブデルナセル在京エジプト大使が「……多国間的な性格を維持するのか、日本とアフリカによる二者間の場とするのか、5年ごとに会議を開くのか別の形式でやるのか……」と指摘している点にも表れている^{†4}。TICADが、食糧価格問題のようなテーマに取り組み、対策を世界へ提案することが難しいのであれば、相当な労力を費やしてこの規模の首脳数を一堂に集めるよりも、先にあげた四つの主要なテーマで分割してそれぞれを世界中の関係機関が参加できるような実務会議に発展させていく方が現実的であろう。

それでも会議が維持されるのであれば、TICADは世界が納得し参加するに値するフレームワークと方法論を提示せねばならない。そのためには、世界中のアフリカ開発に知見をもつ市民社会、学界の実質的な参加方法を真摯に考慮すべきであろう。

(よしだ・えいいち / アジア経済研究所地域研究センター)

†2 吉田栄一編 [2008] 『アフリカ開発援助の新課題 アフリカ開発会議TICAD IV と北海道洞爺湖サミット』アジア経済研究所を参照。

†3 たとえば、ウガンダでの報道では5月30日付 *New Vision*紙の記事 'Japan appeals to Uganda on N. Korea' など参照。

†4 「私の視点」(『朝日新聞』2008年5月27日付朝刊)