

TICADプロセスの現段階

望月克哉

はじめに

1993年に東京アフリカ開発会議(Tokyo International Conference on African Development : TICAD)が開催され、その第2回会議の基本的枠組みが合意された1997年以降、TICADのフォローアップと次回開催に向けた取り組みはTICADプロセスと称されるようになった。それはアフリカ開発に対する継続的な取り組みとしての含意を有し、アフリカ諸国が抱える問題を解決するためのイニシアティブと支援を目指すものと解釈されてきた。

本稿では今日に至るTICADプロセスの展開を念頭に置きつつ、2008年5月の第4回アフリカ開発会議(TICADⅣ)開催に向けた日本政府はじめ関係国・機関による取り組みの現状と課題を検討する。まず、その手がかりとして2007年10月から11月にかけてザンビアとチュニジアで開催された2度の地域準備会合における議論をレビューする。この作業により、現段階において

TICADプロセスではいかなる取り組みとその枠組みが提示され、そこでどのような論点が展開されているのか、その一端が明らかになるであろう。

これとあわせて、同時期に筆者がアフリカ2カ国で行ったインタビューを踏まえて当該国政府関係者のTICADに対する見方を紹介することにより、地域準備会合での議論の背景をさぐる。とりわけミレニアム開発目標(Millennium Development Goals : MDGs)の達成という政策課題に注目することで、これをテーマに掲げたTICADⅣに対するアフリカ側参加者のスタンスと、共催者としての日本政府の役割を確認する。

1. 地域準備会合での議論

地域準備会合の目的は、TICADⅣ開催に向けて共催者側より準備状況を説明するとともに、本会議で望ましい結果を生み出すために、とりわけアフリカ各地域の参加者より個別の論点と優先事

項についての見解を聴取し、議論するものとされている。今般、2007年10月30日から31日にかけてザンビアの首都ルサカにおいて東・南部アフリカ会合が、同じく11月21日から22日にはチュニジアの首都チュニスにおいて北・西・中部アフリカ会合が開催された。両準備会合には、当該地域の各国に加えて、域外関係諸国、共催三者をはじめ地域機関や準地域機関、さらにNGOを含めて、それぞれ約200名が参加したことが外務省ホームページで報告されている。

地域準備会合では、TICADⅣの目的とコンセプトの説明にはじまる全体セッションに続き、東部、南部といった地域に分かれてテーマ別に現状と対処を議論する分科会セッション、さらに「パートナーシップ強化」をテーマに、アジア・アフリカ協力、アフリカ域内協力についての討議が行われたという。分科会セッションではアフリカ側参加者が議長となり、共催機関が報告担当者(rapporteur)をつとめる方式がとられた。各分科会では、TICADⅣに向けた4分野での取り組みを主要テーマに討議がなされ、それぞれについてサブ・テーマを設定して問題点(Issues)/現状(Current Status)と採るべき行動(Actions to be taken)が議論された。以下、主要テーマごとに討議の概要を紹介しておく。

まず「成長の加速化」、より正確には持続的経済成長の加速(Acceleration of Sustainable Economic Growth)がテーマに掲げられ、「インフラストラクチャ」、「貿易・投資」、「農業」をサブ・テーマとして討議がなされた。相対的に経済発展の進んだ北アフリカとその他の地域とでは、グローバルな問題、地域大の取り組みといった論点への目配りで差異があるものの、インフラ整備、貿易・投資の促進、農業振興について共通の認識も少なくない。JICA、JBIC、JETROといった政府開発

援助(ODA)実施機関を含めた日本のコミットメントへの期待も大きい。

第2の主要テーマである「ミレニアム開発目標(MDGs)の達成」では、やはり三つのサブ・テーマを中心に討議がなされた。これらのうち「教育」と「保健」はMDGsの中核目標であり、長年にわたりアフリカで取り組まれてきた分野でもあることから、各地域での議論の内容や範囲に大きな差異は見られない。しかしながら「コミュニティを基盤とするアプローチ(Community-based Approach)」をサブ・テーマとする議論は低調であったとみえ、提起された論点も限られている。この点については本節後段でも論及する。

第3は「平和の定着と民主化」である。これは2003年開催のTICADⅢでも重点分野とされたテーマで、「平和の定着」とともに「ガバナンス」がサブ・テーマとして掲げられた。依然として武力紛争を抱える中部アフリカはもとより、ポスト・コンフリクトの問題に直面する西アフリカでも多くの問題点が提起されているが、どちらかといえば採るべき行動が議論の中心になっていた。国連や(準)地域機関の役割や対処のメカニズムに言及されていることも特徴の一つである。

第4は、TICADⅣで新たに取り上げられた「環境問題と気候変動への対処」である。このテーマは、いまやG8プロセスを含めて国際社会における最大の課題であり、TICADプロセスが開始された1990年代以来の懸案でもある。「適応と緩和(Adaptation and Mitigation)」、「エネルギーへのアクセス(Energy Access)」がサブ・テーマとして掲げられたが、対処すべき問題が多様なだけに採るべき行動の議論もばらついたようである。

各セッションでの議論は日本政府代表団からのプレゼンテーションに基づいて行われた。TICADⅣ開催国である日本には、議論の枠組み



を提示し、これをリードすることが求められてきたが、今般の二つの地域準備会合に見る限り、日本政府は議論の枠組みの設定に苦慮しており、いまだ論点が詰め切れていないのではと思わせる部分が垣間見えた。ここでは一つだけ、その証左と言えるものを挙げておきたい。

上述のとおり「MDGsの達成」のテーマの下で「コミュニティを基盤とするアプローチ」が討議されたものの、あまり議論は展開されていない。アフリカ側参加者から提起された数少ない論点の中で目を引くのは「一村一品(One Village One Product: OVOP)」であったが、これは日本側のプレゼンテーションを受けてなされたものと推察される。OVOPについてコミュニティ(地域社会)の取り組みとして議論することも重要ではあるが、アフリカ側参加者が期待するのはそのプロセスよりも、そこから生み出される産品の潜在的な可能性であり、このサブ・テーマで討議することには疑問が残る。また、コミュニティの役割というテーマの重要性に鑑みれば、議論の枠組みのどこかに位置づけるべきものではあるが、はたして特定のテーマの下に押し込めるのが妥当か否かは改めて問われる必要がある。

この点、国連機関がTICADⅣについて採用しているクラスター・アプローチでは、ジェンダー、市民社会の参加、青年(Youth)といったコミュニティに類したテーマが、横断的イシューとして全クラスター(したがって主要4分野すべて)に関わるものと位置づけられている。ちなみに、このアプローチで「MDGsの達成」のテーマの下に「教育」、「保健」と並んで掲げられているのは「貧困削減/食料安全保障」であり、よりMDGsにひきつけたサブ・テーマと見ることができる。今後の枠組みの修正において、ひとつのヒントになるのではないか。

2. 関係国のスタンスと今後の課題

上で紹介したTICADⅣ地域準備会合と相前後した時期、筆者はウガンダとケニアを訪れる機会を得て、両国政府の関係省庁、国際機関ほかでのインタビューを行うことができた。両国に対する日本の政府開発援助(ODA)という観点から、TICADプロセスに対する現地政府や関係機関の見方を聴取することを目的としたものであった。あらかじめ主要な質問事項を文書で伝えてはいたが、それは訪問趣旨の説明の域を出るものではなく、インタビューは面接者の見解を聴取するものとなった。その結果、時にTICADとその開催をめぐる経緯等を先方に補足説明する必要すら生じたのである。以下では、特にウガンダでの聴き取り内容から興味深いものを紹介してみたい。

インタビュー対象機関の中には、地域準備会合を前にしたウガンダ外務省のように、日本政府によるODAを含めた支援内容を十分理解した上で、TICADプロセスを評価しつつ、TICADⅣでの重点分野を意識して応答するところも少なからずあった。もちろん、それらは決して賞賛に終始するわけではなく、たとえばウガンダ副大統領府では前駐日大使から貿易・投資分野における取り組みの成果に対する辛口のコメントもあり、TICADプロセスのインパクトや結果という点を改めて意識させられることになった。

ODAに関係するライン省庁におけるインタビューでは、ほとんど例外なく日本の二国間援助の重要性が強調され、あわせてTICADⅣに対する期待も表明された。とりわけ職業訓練や中等理数科教育といった人的資源開発、あるいは稲作振興など農業開発は日本の経済協力の重点分野でもあり、担当省庁としてもそれを強く意識していたであろう。しかしながら、そうした発言がTICAD

プロセスの十分な理解の上になされたものであったか否かは判然としない。

それらとは対照的なコメントとして印象に残ったのは、援助協調の最前線に立つ予算担当の若手幹部が、「目に見える結果(tangible effects)」といった表現でTICADに具体的なコミットメントを求めたことであった。ウガンダもまた貧困削減戦略文書(PRSP)方式の下で、常に結果を要求されている。そうした立場にある彼が語ったTICADの有用性とは、首脳会合としての存在意義ではあったが、政策枠組みとしての有用性ではなかったようである。

こうした聴き取り内容が示唆するのは次のことである。まず、日本の対アフリカODAの大きな部分が二国間ベースで供与されていることから、それが被供与側で日本のアフリカ援助政策の一環と受けとめられることはまれであり、いわんやTICADプロセスといった政策枠組みでとらえられることはないという事実である。実際のところ、日本側担当者を含めて供与手続きなど実務に忙殺されている状況では、当該案件の政策枠組みにおける位置づけを意識することすら容易ではあるまい。それよりは、支援策としてのインパクトあるいは成果・結果という観点から、TICADプロセスの政策枠組みなり理念・哲学を語ることの方が自然である。たとえそれが事後的、後追的なものであっても議論する価値はあると思われる、TICADプロセスのレビュー作業が求められるゆえんでもある。

いま一つ、開発イニシアティブとしてのTICADプロセスが、世界大でのアフリカ支援の潮流に飲み込まれてしまっている現実がある。1990年代の欧米ドナーの“援助疲れ”の中で、アフリカ開発に対する国際社会のコミットメントを再確認することがTICADの当初の目的と説明

されてきたが、いまやアフリカをめぐる諸問題は、従来の援助国・機関にとどまらず国際社会全体にとってのチャレンジとなった観がある。さまざまな援助の様式(モダリティ)が展開される一方、中国やインドなど新たな開発パートナーもアフリカに殺到しており、TICADⅣにおける政策枠組みや実施手法もそれらと比較対照されることになるからである。

すでにウガンダでも保健分野などでセクター・ワイド・アプローチが導入されており、地方レベルまでの介入が制度化されているのみならず、年々のレビューにより支援内容が変動する状況にある。こうしたメカニズムを定着させた上で、さらにタンザニアのように一般財政支援に展開する可能性も大きい。こうした過渡期にあるアフリカ諸国への支援としてTICADプロセスもその真価を問われることになる。プレッジング会合にしないという当初からのTICADの位置づけ、合意事項のフォローアップといった問題も改めて浮上してきている。

TICADⅣに向けて打ち出された重点事項とそのための手法・アプローチの中で、最も差し迫ったテーマと言えるのは「MDGsの達成」である。上で紹介したウガンダの若手財務官僚は、MDGsを約定(contract)と表現し、そのレビューが行われることに言及して、TICADプロセスとの違いを強調した。2008年はまさにMDGsの中間レビューの年にあたり、アフリカ諸国の多くがそれらの目標を達成できないと言われている。そのようなタイミングで「MDGsの達成」を打ち出すからには、TICADⅣにおいて具体的方策を示すことはもちろん、参加国・機関に対しても実施に向けた意志表明をせまらねばなるまい。



むすびにかえて

二つの地域準備会合での議論に見る限り、「MDGs達成」ほか主要テーマに取り組むための具体的な枠組みはいまだに固まっていないようである。またアフリカ側関係者へのインタビューでは、TICADに具体的なコミットメントを求めるコメントも耳にした。TICADプロセスがすぐれて政策のそれである以上、問題対処のための具体的な方策を示すことはもちろん、目に見えるイン

パクトや結果が要求され、何より取り組みを実施に移すために政治的意志を引き出すことが必要となる。TICADⅣに求められるのは、実施可能な枠組みを示すことだけではなく、参加国・機関に具体的な取り組みを促し、協力の成果に結びつけることにほかならない。開発イニシアティブとしてのTICADプロセスが、世界大でのアフリカ支援の潮流の中で、その存在意義を問われていることを重ねて強調しておきたい。

(もちづき・かつや / 新領域研究センター)