

TICADはアフリカで どう評価されているのか

－ 政策当局者間の会談から考える －

白戸 圭一

日本政府が主導する東京アフリカ開発会議（TICAD）プロセスに対し、アフリカ側の政策当局者たちはどのような評価を下しているのだろうか。日本とアフリカの政策当局者の間ではTICAD IVの開催へ向けてさまざまな会談が行われ、非公開を前提としたこれらの会談では、当局者同士がしばしば本音で議論を交わしてきた。

本論では、通常は表に出ることのない政策当局者間の会談を関係者の証言などを基に再現し、TICADに対するアフリカ側の「本音」を探り出したい。その作業を通じ、TICADプロセスが直面する課題を明らかにすることが目的である。

なお、本文中には情報源を明示していない箇所が多数出てくる。本誌に掲載される論文としては異例の体裁だろうが、筆者に情報を提供してくれた日本・アフリカ双方の関係者が、それぞれの所属組織内で不利益を被ることのないよう配慮した点をご理解いただきたい。

1. コナレ委員長の肉声

最初に注目したいのは、アフリカ最大の地域機構であるアフリカ連合（AU）のコナレ委員長と佐藤啓太郎アフリカ紛争・難民問題担当大使との会談である。佐藤大使はエチオピアの首都アディスアベバで開かれた第8回AU首脳会議にオブザーバーとして出席した2007年1月26日、コナレ委員長と会談した。佐藤氏はタンザニア大使時代に対アフリカ政府開発援助（ODA）の充実に尽くし、タンザニア政府から入国時には国賓並みの待遇を約束する「永久歓迎賓客」の称号を授与されるなど、アフリカの政府関係者の間で人気が高い。

関係者によると、コナレ委員長はそうした事情に配慮し、会談で佐藤氏に最大限の敬意を表しながら、「一点を除いて日本政府のTICADへの取り組みを支持する」と微妙な言い回しでTICADプロセスへの評価を口にした。コナレ委員長の「一点の不満」とは「AUがTICADの共催者になっていないこと」であった。コナレ委員長は「TICAD

プロセスにAUやNEPAD(アフリカ開発のための新パートナーシップ)を明確な形で取り込むべきだ」と要請したという。

周知のとおり、AUはTICADⅡ(1998年)とⅢ(2003年)の狭間の2002年7月に既存のアフリカ統一機構(OAU)を発展解消する形で設立され、アフリカにおける平和構築や開発の問題で主導的な役割を果たそうと努力している。また、2000年に沖縄で開催された主要国首脳会議(サミット)以降、サミットにAU加盟国の主な首脳が出席する形態は定着した感があり、2002年のカナダ・カナナスクスでのサミットではアフリカ問題が主要議題の一つになった。

AU重視の国際的潮流は会議の形式にとどまらない。スーダンのダルフル紛争やソマリアでの平和維持活動では、AU加盟国の軍が平和維持部隊として派遣され、欧州連合(EU)などが輸送、兵站、財政、装備などで側面支援する形がとられている。両国におけるAUの平和維持活動は治安の改善にほとんど貢献していないという問題に直面しているが、「アフリカの問題はアフリカ人自身が解決する」という意思が実験的にせよ具現化されていることの意味は小さくないだろう。

他方、日本政府が主催するTICADに目を転じると、今回の第4回会議に至るまで共催者は国連のアフリカ特別調整室(OSAA)、国連開発計画(UNDP)、アフリカのためのグローバル連合(GCA)、世界銀行とすべてドナー側の国際機関・組織である。アフリカ諸国の主体的関与を重視する流れが強まるなか、TICADプロセスでは1993年の第1回会議以来、アフリカ側が主体的に会議に関わりにくい構造が続いている。コナレ委員長の発言はこの点をやんわりと、しかし、鋭く突いたものだった。

関係者によると、コナレ委員長は「AUを

TICADの共催者にすべき」との考えを日本側に繰り返し伝えており、2007年11月にAU本部を訪れた小田野展丈TICAD担当大使にも「AUは今やアフリカの声を国際社会に発信できる機関」と述べ、AUを共催者とするよう強く要請した。これに対し、小田野大使は「AUとTICADの連携強化と政策対話」については約束したが、共催者とする方針は表明しなかったという。

2. 爆発した不満

コナレ委員長はAUの執行機関トップという立場上、日本政府に対する不満をきわめて抑制した形で表明しているが、委員長の下で実務に当たる当局者は、実はより明確に、TICADプロセスへの不満を日本側に伝えている。

次に、2007年11月2日に行われた小田野大使とAUのタンク貿易産業委員の会談を見たい。タンク委員はTICAD担当責任者として日本政府との折衝に当たるAU高官である。

関係者によると、タンク委員は会談で「TICADが始まった当時はAUが存在しなかったので、日本政府がUNDPなどを共催者としたことは理解する」と前置きした上で、「AUの重要性が国際的に理解されている現在、AUはTICADの主要プロセスに関与すべきだ」と訴えた。小田野大使は「AUが十分に貢献できる能力を持っているのならば、積極的な関与を歓迎する」と答えたが、タンク委員は「TICADⅣの準備は始まっているので仕方がないが、TICADⅤでは必ず最初からAUを窓口にしてほしい」と迫った。

さらにタンク委員は中国、インド、EUなどがアフリカ問題について議論する際には必ずAUと協働していることを挙げ、「AUにも問題はありますが、AUの能力に疑問符を付けているのは日本政

府だけであり、他のパートナーはAUの実力を認めている」と日本政府を批判したという。これはTICADプロセスへの不満表明の域を超え、日本のアフリカ外交への不信の吐露ともとれる辛辣な発言であった。

筆者は、近年の日本外交がAUを軽視した事実はないと考えている。むしろ日本政府は「AU重視」の考えを積極的に発信してきた。小泉純一郎首相(当時)は2006年5月のアフリカ歴訪で、エチオピアとガーナを訪問国に選んだ。エチオピアのAU本部では日本の首相として初めて演説し、日本がAUを重視している姿勢を明確に発信した。ガーナ訪問は、翌年1月に同国のクフォー大統領がAU議長に就任することを早くから見据えた決断で、日本のAU重視を印象づける狙いが込められていた。AUに対する財政支援をみても、OAU時代の1996年からの10年間で計458万ドルが日本政府から拠出されている。

「AU重視」の背景として、国連安全保障理事会の改革問題ではAUの意向が日本の常任理事国入りを左右しかねない現実があり、打算に基づいた関係強化と言える面もある。だが、すべての国が国益に基づく外交を展開している以上、日本政府が特別に歪んだ動機を抱いて対アフリカ外交を展開しているとは言えない。

2005年に安保理改革の機運が国際的な盛り上がりを見せた際に取材に当たっていた筆者は、何人かの日本外交官がAU首脳部や加盟各国の政府に深く食い込んでいることに感心したのを覚えている。限られた予算と人員の下、日本の外交官たちがAU当局者と密接に意見交換してきたことは疑いない。だが、日本政府がこのような「AU重視」の姿勢を掲げてきたにもかかわらず、AUの高官レベル、それもTICADの窓口の人物から不満が噴出しているのである。

3. 欲しいのは具体策

AU側の不満は何に由来しているのか。この問題を考えるには、日本政府とAU首脳部との間の人的、資金的な交流の多寡だけに目を奪われるのではなく、近年のアフリカと国際社会の関係の構造的変容に着目する必要がある。

21世紀初頭のアフリカに起きた大きな変化の一つが域外企業による対アフリカ直接投資の激増であることは、周知のとおりである。これに伴いAUの政策当局者の思考も1990年代までのいわゆる「援助依存」の時代とは大きく変わり、投資と開発援助を組み合わせた経済成長を通じて貧困削減を図るとの考え方が主流となった。

こうした状況を受け、2003年のTICADⅢでは、小泉首相が掲げたアフリカ支援の3本柱に「経済成長を通じた貧困削減」が盛り込まれた。翌2004年11月には東京で「アジア・アフリカ貿易投資会議」を開催し、小泉首相は開会式で「アフリカのダイナミズムに添えていくため、TICADは今後もさらに進化を続け、アフリカと共に前進する」と演説している。

ここでもう一度、2007年11月の小田野・タンク会談に戻りたい。貿易投資会議の出席者の1人であったタンク委員は会談で、小泉首相の演説を回想しながら「小泉首相の演説には感銘したが、日本はその考え方を具体的な行動で示してほしい。貿易投資会議には日本企業関係者がほとんど来ていなかった」と小田野大使に訴えたという。

この発言からうかがえるのは、5年に1度のTICADやその関連会議の開催自体への不満ではなく、日本の首相が演説で表明した方針への不満でもない。AU側が不満を抱いているのは、対アフリカ投資を後押しする日本政府の施策の欠如だと思われる。言い方を換えれば、会議や演説で示



された方針や理念が、現場で十分に具体化されていないことへの不満である。近年の対アフリカ投資の主役が欧米企業に加えて中国、インド、ロシアなど新興工業国の企業であり、日本からの投資が対南アフリカ投資を除いて低調に推移してきたこと自体も不満の背景になっているだろう。

タンク委員の発言を受け、小田野大使は会談で「冷戦後にアフリカ問題の重要性を最初に訴えたのは日本のTICADであり、日本のアプローチの正しさは証明されている」と述べてアフリカ支援における日本の貢献について理解を求めたという。

4. すれ違う日本とアフリカ

もう一つ別の会談を見ておきたい。情報源の秘匿のため会談当事者の名を明らかにできない点をご容赦願いたい。2007年8月中旬に東京で行われた日本外務省の最高幹部の1人とアフリカのある国の元駐日大使との会談である。元駐日大使はアフリカ各国の駐日大使のTICADⅣに対する率直な要望を取りまとめ、この会談で日本側へ伝えた。関係者によると、元駐日大使は「アフリカ各国は、今回のTICADⅣでは日本が具体的なアフリカ支援策を発表してくれると期待している」と伝えたという。

日本政府は「TICADは政策を議論する場で、個別具体的な開発案件と支援金額を提示する会合ではない」との立場を貫いており、過去3回のTICADではアフリカ側もその点を了承してきた。TICADⅠの細川護熙首相、TICADⅡの小淵恵三首相(いずれも当時)の両演説とも、この原則に則り、新規の支援金額については言及していない。TICADⅢの小泉首相の演説には若干の変化があり、「今後5年間で10億ドルの無償資金協力を行

う」との言及があった。だが、これは日常的に実施されているODAの拠出総額をTICADの場を使って事前に表明したものであり、会議に出席したアフリカ各国首脳へ向けた一種のパフォーマンスであった。

アフリカの低開発は、アフリカに投入された資金量の不足に起因するのではない。アフリカの停滞が投入資金量の問題だというならば、国際社会が1980年代以降に空前の量の援助を投入したのにアフリカが停滞し続けた理由が説明できない。日本政府がTICADをプレッジ会合とせず政策フォーラムとしてきた理由もここにあり、筆者もその位置づけは基本的に正しかったと考えている。

だが、特に中国がアフリカでのプレゼンスを圧倒的な勢いで強め、援助と投資を組み合わせた形でのアフリカ外交を展開している今、TICADが純粋な政策フォーラムとしての位置づけを維持するのは容易ではないだろう。中国の圧倒的なプレゼンスに触発されたアフリカ諸国の間では、政策フォーラムと連動した投資・援助を求める声が強まっている。元駐日大使が取りまとめた駐日アフリカ各国大使の声は、こうしたアフリカ側の変化を表しており、TICADの位置づけをめぐる日本政府の基本姿勢とアフリカ側の思惑との間に食い違いが生じつつあることがうかがえる。

TICADの開催自体については当初、アフリカの政府当局者の間では「東西冷戦終結後に希薄になりかけた国際社会のアフリカへの関心を高めた」と評価する声が一般的だった。だが、各種の会談で日本側に伝えられているアフリカ側の声を見ると、もはやその一点でアフリカ側のTICADへの関心をつなぎ留めるのは難しい。TICADは間違いなく転機を迎えていると言えよう。

(しらと・けいいち / 毎日新聞ヨハネスブルク支局)