

# TICAD III と TICAD イニシアティブ

平野 克己

## はじめに

東京アフリカ開発会議（TICAD）にこれまでアジア経済研究所が深く関わった経験はなかった。そもそも、“海千山千”の国家元首を揃えるあれだけ大規模な国際会議で、一研究機関がお手伝いできることなどたかが知れている。

しかし2003年のTICAD IIIに際しては、会議をめぐる周辺において幾許かの関わりを持たせていただいた。そして大いに感じるどころがあったのである。得られた情報や知識は断片的で、確証をもって纏まりのある見取り図を示すまでには至らないが、一研究者が垣間見た援助政策の前線を報告しておきたい。

## 1 TICAD III まで

1993年に初のTICADが開かれたとき筆者は、民主化に向けた激しい胎動に揺れる南アフリカに在勤していた。当時TICADのフレームに南アフリカは入っていなかったし、TICADに対する私の関心も薄かった。ODA世界総額が明らかな減少へと転じ始めた90年代初頭において日本政府がアフ

リカ開発のための国際会議を、しかも東京で開催するというニュースは、91年から世界最大のドナーとなった日本の些か無謀な“気負い”としてしか受け止められなかった。そう感じるほど当時のアフリカ情勢は激変のさなかにあったし、経済情勢は深刻で、世界はアフリカ開発への展望を見出しえずにいたからである。

TICAD IIの準備が始まったときには「有識者会議」の末席に加えていただいたが、集められたメンバーの多くはアジアの専門家で、外務省におけるアフリカ理解の程度が会議を支えるものかどうか、正直にいうと不安を感じた<sup>†1</sup>。1994年の南アフリカ民主化とルワンダ大虐殺、97年のザイールの崩壊によってアフリカ大陸政治の構図は根本的な変化をきたして、新しい状況に対応するアフリカの意思もリーダーシップも見えてはいなかったし、アフリカに投入されるODAは減り続けていた。

TICAD IIに先立つ1996年、日本政府はOECD開発援助委員会（DAC）において「DAC開発新戦

---

<sup>†1</sup> 筆者の不安は石川薫中近東アフリカ局参事官（当時）の手になるコンセプトペーパーを見るまで続いた。石川氏のアフリカ理解は見事であり、各ドナーの意向については多くを教わった。

略」<sup>†2</sup>の取り纏めと採択に成功していた。これは開発課題に関する既存の国際合意を体系化したものだが、後の「ミレニアム開発目標」の下敷きとなった。いまにして思えば日本ODAの絶頂期である。

しかしその一方では1996年リヨン G8サミットで現在の重債務貧困国 (HIPC) スキームの原型が形成・合意され、世界の援助政策は日本の思惑とは異なる方向に動きつつあった。すなわち公的債務の帳消しに象徴されるODAの無償化であり、成長志向をひとまず脇に置いたODAの社会政策化である。有償援助のように金融資産をODAに使わない選択は累積債務問題を回避できるが、当然ながらODA減額をもたらす。有償援助は相手国の経済成長への期待をいわば“担保”とするが、アフリカ経済の状況はそのような期待を許すものではなくなっていた。

日本の国内情勢もODAの一方的拡大を許容できなくなっていた。平成不況下で日本経済は成長力を喪失し、行財政改革の必要性が高まって、1996年にODA予算は大幅減額された。ODAの漸減方針が閣議決定され、ODAを積極的に支持する世論も減っていった。援助大国化を目指したODA拡大の時代が終わったのである。

21世紀のODAをどうすべきか。望ましい援助とはなにか。国際社会における援助論が、日本と関係の深い東アジアではなく主にアフリカを想定しながら展開していることを外務省はよく知っている。対アフリカ援助を量的に拡大することは難しいが、それでも然るべき体勢を整えておかなければ、日本は世界の援助論議から取り残されてしまう。「アジアの経験をアフリカに」という南々協力テーゼは、そのような苦悩から生み出された、アジアのドナーならではのアイデアであると理解している。

## 2 TICAD III に向けてー農業重視

折からの外務省スキャンダルが災いしたのか、あるいはイラク戦争の影響か、TICAD IIのときに比べTICAD IIIの準備作業は遅れているように見えた。お門違いなのだが、2002年末にはアジ研にも「TICAD IIIがどうなっているか知らないか」という問い合わせがくるようになった。

TICAD 絡みで最初に仕事の依頼がきたのは外務省からではなく、アフリカで食糧増産プロジェクトに従事している笹川アフリカ協会からだった。南アフリカでNEPAD<sup>†3</sup>事務局とアフリカ農業に

---

†2 *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, OECD, 1996. 外務省のなかでTICAD イニシアティブとDAC 開発新戦略は、日本ODAの“世界化”を目指す一連の政策として捉えられていた。JICAは「DAC 新戦略援助研究会」を発足させて6カ国を対象に新戦略遂行の具体策の検討を開始したが、そのなかに「政治が比較的安定している」としてジンバブウェが含まれていたことに筆者は首を傾げざるをえなかった。筆者は同研究会の委員としてジンバブウェを担当したが、土地問題を震源として同国の社会情勢はすでに不安定なものになっており、新戦略の開発目標云々の前に土地

改革に関する政策対話を開始することが第一義であると答申した(詳しくはJICA [1998])。その後ジンバブウェは土地政策を誤って経済崩壊を招く事態に追い込まれた。

†3 *New Partnership for Africa's Development*. 南アフリカのムベキ大統領が副大統領時代に発表したアフリカン・ルネサンス構想を土台にして作成されたアフリカ開発文書。2002年のカナサキス G8サミットに提示され、ドナー側アフリカ側双方ともアフリカ開発についてはNEPADを共通基盤とすることが合意された。その事務局は南アフリカに置かれている。

関する会議を開くから、そこでプレゼンテーションをしてほしいというものだった。

TICAD II が TICAD I と違っていただひとつは、そこに南アフリカがいたことである。南アフリカの参入によってアフリカの経済力は北アフリカを含めても3割増しになった。アフリカの貿易構造も、南アフリカの対アフリカ輸出の急増によって激変した。そして TICAD II と TICAD III の違いは、その南アフリカが大陸政治に影響力を発揮し始めたことにある。したがって、南アフリカと NEPAD に農業開発の重要性を改めて認識させ、その認識を東京に持ち込んでもらおうという戦略は正鵠をえている。ジョハネスバーグでの会議は2002年11月に開かれ、最終日には NEPAD のヌクシュ (Wiseman Nkuhlu) 事務局長の総括があった。そのなかで彼は、「われわれには沢山の協議申し込みがくるが日本からはこれが初めてである。先週もワシントンで USAID との会議があったが、USAID も農業開発が優先されなければならないといていた。われわれは農業の重要性を十分に認識しており、TICAD III でも議題になると考えている」と語った。

9.11テロ以降アメリカは再び ODA を増額する方向に動いていた。2002年3月の開発資金国際会議では ODA 拡大が合意されていた。ヌクシュの話からは、アフロペシミズムや ODA ペシミズムを超えて、アメリカはアフリカにおける経済成長戦略について考え始めていると感じた<sup>†4</sup>。そのころイギリスからアジア経済研究所を訪問したアフリカ研究者は、おしなべて「国際開発省からの資金でアフリカ農村の調査をしている」と話していたことが頭に浮かんた。DAC 新戦略やミレニアム開発目標がうたう貧困人口半減は、アフリカ農村の生

活改善なくしては達成できない。そのためにはアフリカ農業の生産性向上が不可欠であるという認識が、ドナーのなかで急速に醸成されつつあるようだった。農業開発のプライオリティは、むしろアフリカ各国において低かったのである。

日本政府も TICAD III に向けて農業開発、特に食糧増産に焦点のひとつを置こうとしていた。それはネリカ (New Rice for Africa の略称) という“実弾”があったからである。ネリカは1996年に西アフリカ稲開発協会 (WARDA) で開発されたアフリカ稲とアジア稲の交雑種で、日本はこの事業を積極的に支援してきた (坂上 [2003])。

外務省のある高官の言葉を借りれば「アジア遺伝子とアフリカ遺伝子が結合したネリカは南々協力を体现するもの」であり、日本の「成長を通じた貧困削減」理念やアジア経済発展史とも共鳴する。2002年にジョハネスバーグで開催された「持続可能な開発に関する世界会議」(WSSD) で表明された小泉構想のなかにも、Green Innovation としてネリカの普及が言及されている。ネリカ事業に参画しているためだろうか、国際農林水産業研究センター (JIRCAS) もアフリカに対する関心を深めているようで、JIRCAS シンポジウムでも話をさせていただいた。アフリカにおける農業開発との関連では、政策研究大学院大学 (GRIPS) が進めている大規模なアフリカ調査は、従来日本にはなかったタイプの研究としてたいへん興味深い<sup>†5</sup>。

### 3 アジア経済研究所初の取り組み

筆者自身 TICAD III に期待するところがあった。TICAD II のときの経験から会議前になるとアフ

<sup>†4</sup> アフロペシミズムや ODA ペシミズムについては平野 [2002]。

<sup>†5</sup> 詳しくは GRIPS にあたられたいが、同事業の簡便な紹介は<sup>†6</sup>のサイトにて、大塚啓二郎・山野峰「アジアの経験をアフリカに」として掲載している。

リカに関する情報需要が盛り上がりを見込んでいたので、その機会を捉えアフリカ連続講座を組むことを企画していた。アフリカ講座は集客力が弱く、夏に開く公開講座以外当所ではほとんど行われてこなかったからである。対象はアフリカ研究やアフリカ関連業務に携わる日本人におき、アフリカの現状とアフリカ研究の前線を TICAD III の予定議題に合わせて解説しようと考えた。

連続講座を開催するためには、会場や講師陣の確保のほか集客見込みをたてなければならないが、官民各機関に打診しても TICAD III に向けて特段の準備を考えているところは少なかった。見込み違いであったかと一時は落胆したが、最終的には国際開発高等研究機構 (FASID) と JICA の協力をえて、2003年6月に4日間の日程で開催することができ、受講申し込みは会場のキャパシティを遙かに超えた<sup>†6</sup>。そのなかに自由民主党の議員がいて熱心にノートをとっておられたのが印象的だったが、その理由はあとで明らかになった。

われわれは研究機関として、TICAD III 本会議に関わるよりも、そのために役立つと考える専門情報の提供と会議コンテンツへの貢献を志した。したがって、この連続講座を開いた6月の段階でアジ研における TICAD III は終わった。

#### 4 TICAD III にて

2003年に2度自民党の総合政策研究所でお話をした。聞いたかぎりでは初めてアフリカの勉強に取り組むとのことであった。2度目に呼ばれたときは森喜朗元首相が議長で、TICAD III と日本

アフリカ議員連盟創設に向けた準備であることが分かった。さまざまな議員から出た質問では「日本にとってアフリカはどのような意味を持つのか」「日本にとってODAはどれほど必要なものか」の二つが印象に残っている。

7月には外務省の方々とロンドンに出向いた。王立国際問題研究所 (RIIA) が主催する TICAD III の意義を検討する会議でプレゼンテーションを行うためである。堂道秀明審議官 (当時、TICAD III 時は中近東アフリカ局長) の議論は切れ味が鋭く、在英のアフリカ研究者たちの評価も高かった。外務省における本会議に向けたイベントはこれで終わり、以後は東京での会議準備に専心するとのことであった。

2003年には多くのアフリカ政府関係者がアジア経済研究所を来訪したが、彼らの自国理解アフリカ理解には感心しないことのほうが多かった。厳しくいうと足下を見ずに TICAD III だけを見ている。「アフリカに投資を」「もっと貿易を、援助を」が、煎じ詰めれば彼らの主張で、これにどこまで日本が応じてくれるだろうかだけを知りたがっていた。

TICAD III の開催時期は、アジア経済研究所と JETRO においても JICA においても独立行政法人への移行と重なっていたが、可能なかぎり会議を傍聴した。会期中に世界銀行東京事務所で行われたアフリカ貿易投資セミナーにはディスカサントとして出席した。

このセミナーは TICAD III のサイドイベントとして以前から計画されていたものだが、セミナーでの議論は実り多いものとはならなかったように思う。アフリカにおける貿易促進、投資誘致は手が打ちにくい分野で、そのことは世銀もよく認識している。原油以外に輸出を伸ばしうる財、投資を呼び込める比較優位が見出し難いからである。

<sup>†6</sup> 本講座の模様と全13講義のプレゼンテーションはアジア経済研究所のホームページで公開している ([http://www. ide. go. jp/ Japanese/ Lecture/ Report/ africa. html](http://www.ide.go.jp/Japanese/Lecture/Report/africa.html))。

ただ、小泉首相自ら TICAD III フォローアップの一環として2004年にアフリカ貿易投資会議をもつことを言明しているので、なんらかの新しい、実効的なアイデアを用意しなければならない。そのための準備作業は外務省・経済産業省共同ですでに始まっており、JETRO には素案作りの役割が期待されている。

#### 4 TICAD の意義とは

TICAD については「具体策を決めない会議に意味はあるのか」という指摘がありうるだろう。だが、政策指向や思惑を異にするアフリカの元首を集めた会議で、アフリカ内部ですら困難な合意の形成を目指したら、そもそも TICAD は開催できない。

中国は2000年から「中国・アフリカ協力フォーラム」<sup>†7</sup>という閣僚級会議を開いている。TICAD III があった2003年の12月に、アフリカ40数カ国を集めアディスアベバで2日間の会合を持っているが、その議題や構成は TICAD III に酷似している。違っているのは、中国の場合会議の主眼がビジネス展開にあり“商談”という成果を残すことである。これは日本政府のなしうところ、なすべきところではない。中国には中国の国益があり、日本には日本の国益がある。

TICAD I は“孤独”な国際会議であったように思う。欧米の関心は薄く、国際メディアのカバーもほとんどなかった。TICAD III は、国内的には

逆風のなかで開催された。アジア通貨危機で日本 ODA のアジア重視は再確認されたし、日本にも援助疲れが顕著になって ODA 予算の拡大は期待できなくなった。外務省に対する世論は批判的である。しかしながら、対アフリカ政策におけるドナーコミュニティの足並みは揃いつつあるように思う。中国に代表されるようにアジア諸国のアフリカに対する関心も高まっている。TICAD は、もはや孤独ではない。

30年近くにわたって停滞するアフリカ開発について抜本的な思考変革を期さなければならないのは、いうまでもなくアフリカ諸国自身である。政府と国民との関係を再構築するアフリカ政治の在り方や、望ましい開発政策についてのアイデアは、アフリカ側から提示されなければならない。その提示要求を TICAD は繰り返し発しているのである。日本の国民が TICAD の継続を許すなら、その意義は大きい。世界中がアフリカの発する答えを待っているのだから。

#### 〈参考文献〉

- JICA [1998]『DAC 新開発戦略援助研究会報告書』全4巻。  
坂上潤一 [2003]「ネリカ稲の研究開発と問題点」(『アフリカレポート』No.37)。  
平野克己 [2002]「カナナスキス・サミットはなぜアフリカについて話し合ったのか」(『アフリカレポート』No.35)。

(ひらの・かつみ／アジア経済研究所)

<sup>†7</sup> China-Africa Cooperation Forum. <http://www.china.org.cn/english/features/China-Africa/81869.htm> にホームページがある。