

第2回アフリカ開発会議 を振り返って

国分圭子

はじめに

第2回アフリカ開発会議(TICADII)は、日本、国連(OSCALとUNDP)、およびGCA(アフリカのためのグローバル連合)の共催で、1998年10月19~21日東京で開催された。この会議は、93年に同じく東京で日本の主導によって開かれた第1回アフリカ開発会議(TICAD I)以来展開されてきた“TICADプロセス”の一環として位置づけられる。アフリカからは2カ国を除く全ての国(北アフリカ諸国を含む51カ国)が参加し、基本的には閣僚級の会議であったが、13カ国からは元首・首相が出席した。アフリカの開発パートナーとして参加したのは、北アフリカ諸国、アジア10カ国(首相1名を含む)、16の対アフリカ主要援助国、および6国際機関であったが、援助国側からは5人の開発協力担当大臣が参加するなど、きわめてハイレベルの政治的意味合いの濃い会議であった。さらには、アフリカ大陸全体をカバーし、アフリカの開発問題を広範に取り扱うという大事業に挑んだ会議であった。

TICADIIの主な目的は、TICAD Iの際に確認されたアフリカ諸国の自国の開発に対するオーナーシップと、それを支援する側との対等のパートナーシップの重要性という精神論から前進し、行動志向型の結果を生むべく、21世紀へ向けてのアフリカ開発のための「行動計画」を纏め上げることにあった。ここでは、外務省に国連コンサルタントとして席を置き、この「行動計画」の作成に携わった筆者の経験に基づきTICAD IIを振り返ることによって、今後の日本の対アフリカ支援に参考となる諸点を考察してみたい。TICAD IIは、何より日本のアフリカ支援政策のあり方を変えていくべきものである(なお、会議のサマリー報告書は共催者より近々出版の予定である)。

I 第2回アフリカ開発会議の成果

世界経済のグローバル化が急速に進行するなかアフリカの周縁化が危ぶまれ、アジア金融危機に端を発した国際経済の先行き不安を背景に、アフリカ開発支援に対するコミットメントを幅広い参加者から得られたことは、TICAD IIのひとつの

成果であった。実際、本会合の中で、いくつかのドナー（イギリス、スウェーデン）が対アフリカ支援の拡大を表明している。さらに具体的には、「TICAD II 東京行動計画」が採択されたことによって、各開発分野で掲げられた目標とそれらを達成するための行動に対する政治的コミットメントが確認された。多種多様なニーズ・観点を持つ全ての参加者の意見を調整するのは至難のわざであった。しかし、アフリカ諸国のオーナーシップを強調している以上、「行動計画」の成果物としての斬新さよりも、参加型の作成プロセスが重視される結果となった。「東京行動計画」は、3回にわたって行なわれた「行動計画」起草のための参加国・機関代表から構成される準備委員会会合と広範なコメント依頼を通じての、まさしくコンセンサスづくりの賜物である。この点は、当初援助国側の押し付けを懸念し硬直した姿勢を示していたアフリカ統一機構（OAU）からも評価されるに至った。

第2には、アジア・アフリカ間の協力を深化させていくコミットメントが確認されたことである。前述の準備委員会会合では、TICAD IIの付加価値を何にすべきかが再三議論された。その付加価値として、アフリカ側のアジア・アフリカ協力への期待は高く、本会合でも多数の発言にそれが現われていた。アジア諸国も自国経済の困難な状況の下、アフリカへの技術支援や開発経験の共有に積極的な姿勢を示した。日本も、アジア・アフリカ協力の効果的な触媒となる明確な意思表明を行った。

第3は、ODA以外の資源、特に民間資源の活用の重要性が共有された点にある。アフリカの場合、外国資本の誘致以前の問題で、法制度、金融制度、インフラ、および人的資源等の下地が充分でないという自己分析に基づき、ODAがそのた

めの環境整備を補完的に支援すべきであるという包括的アプローチが確認された。

2 「東京行動計画」の特色と残る課題

3回の準備委員会会合を経た「東京行動計画」策定過程は、現在のアフリカ開発における弱点を露呈しているかのように興味深くもあり、遺憾もあった。「東京行動計画」の主要テーマは、“経済成長の加速化と持続可能な開発による貧困削減およびアフリカのグローバル経済への効果的な統合”である。貧困は、経済指標のひとつにすぎない所得のレベルによってのみ定義され得るものではないが、アフリカでは、ヘッドカウント指標として示される1日1米ドルの貧困ライン以下の人口割合が南アジアに次いで高く（約40%）、貧困の深さを示す貧困ギャップは、世界で最も高い。さらに、これまでの経済成長のパターンが、経済成長による利益が貧困層に最も届きにくい構造であると言われている。したがって、アフリカにおいては、貧困層自らが経済成長の担い手となれるような戦略を用いなければ、経済成長そのものが持続的ではあり得ない。1990年代に入ってアフリカ各国で実施されてきた政治改革により可能になった住民参加を基に、TICAD IIが一般の地域住民の潜在能力実現を支援する立場を取ったのはこうした所以である。

貧困は諸要因が複雑に絡み合って引き起こされた結果としての現象であり、その原因の分析にはマルチセクター的な視点が要求される。「東京行動計画」では、貧困削減が総体的目標であり、かつ経済・社会開発のサブセクターのいずれにおいても究極の目標として統合されることが重要とされた。したがって、教育および保健分野では、貧困層の生産活動能力を高めるため、初等教育や識

字教育、および基礎保健医療へのアクセス向上、民間セクター開発では、貧困層対象の雇用の創出を目指し、インフォーマルセクターを含む零細・中小企業の育成、農業開発では小農の生産性向上に力点が置かれている。しかしながら、貧困削減を社会開発の一部として捉える参加者も残り、環境やジェンダーと同様、統合的アプローチの推進の難しさを痛感した。貧困問題に対するマルチセクター的視点の重要性は本会合でも指摘され、社会開発と経済開発を別個に議論することへの疑問として表明された。高度な実施・調整能力が要求される複雑なプロジェクトの形成は避けるべきであるが、貧困問題の分析時点では、マルチセクター的視点が不可欠である。

次に、開発の基盤として定義されたガバナンスと紛争予防および紛争後の開発が、「東京行動計画」の最後に論じられることになった経緯について簡単に触れたい。当初、ガバナンスと紛争問題の分野でどれだけ具体的な目標と行動を明らかにできるか今一つ明確ではなかったが、これらは準備委員会メンバーの高い関心により練り上げられていった。実際、TICAD IIの準備過程で、コンゴ民主共和国をめぐる武力紛争、ギニア・ビサウの内戦、エチオピア・エリトリア国境紛争などが勃発した。本会合でも、社会・経済開発の議論の際ガバナンスと紛争問題がたびたび言及され、これらの問題を避けてアフリカの開発を語れないことを改めて認識させられるかたちとなった。

「東京行動計画」では、アフリカ諸国と開発パートナーが取るべき行動が分かれており、開発パートナーの行動は、DAC新開発戦略(1996年採択)の精神に基づき、アフリカのキャパシティービルディングを支援するものを中心に選択するのが趣旨であった。しかし、この目的に見合う開発パー

トナーの具体的行動の見極めが不十分であった。TICAD IIでは、アジアの経験に鑑み人造りが強調されたが、キャパシティービルディングと人づくりは同義ではなく、各分野において中央と地方の両レベルで、政府機関、民間および市民団体の“制度・組織造り”に対する支援の強化も同様に重要である。

「東京行動計画」では、農業開発と工業開発の相乗効果に留意し、アグロインダストリーの開発や都市開発と農村開発のシナジーを推進する内容になっているが、工業開発に比較して、農業部門に対する関心は押しなべて低かった。短・中期の経済成長および貧困削減対策を考えるにあたり、多数のアフリカ諸国において農業の戦略的重要性は明らかであるが、これまで同様、アフリカ政府と援助国双方の農業開発に対する政治的コミットメントが弱かったように感じられる。また、農業という一産業セクターの開発ではなく、“多角的な農村開発”の必要性に対する認識も薄かった。

TICAD IIの付加価値としてのアジア・アフリカ協力については、世界銀行の『東アジアの奇跡』で分析されたアジアの成功を導く要因となった諸政策を超えて、アフリカがアジアから具体的に何を学びたいのかは、今一つ不明確である。また、アジアとアフリカの比較を通じて、アジアの経験のアフリカでの適用を分析している研究は非常に少ない。準備委員会でのアフリカからの発言にもあったように、アジア・アフリカ協力の主体もあくまでアフリカであり、アジアから何を吸収し応用していくのかは、受け入れ側の能力にかかっている。

TICAD IIで強調された協力形態のもうひとつはアフリカ内での地域協力であったが、開発パートナー側の地域協力に対する支援体制の弱さと、南部アフリカ開発共同体(SADC)を除くアフリ

カの地域協力機関の力不足もあり、具体的な今後の協力の方向性を明確に打ち出せないまま終わってしまった。地域協力が比較優位を持つ分野における具体的な支援内容や援助側の体制強化など再考を要する。

3 フォローアップに寄せる期待

第1回と第2回のTICADは、双方ともに、アフリカ開発で何をすべきかの議論で終わっている。今後は、“what”から“how”に議論が進展する必要がある。「行動計画」として目標・行動を掲げることは易しいが、実施には多数の困難が伴う。それらがどう克服され得るかについて“ベスト・プラクティス”を収集・分析し、形成されつつあるTICADの人の輪を通じ、知識・経験の共有の触媒となるべきである。

多数のアフリカ開発関係者のコンセンサスの賜物である「東京行動計画」が、今後日本の対アフリカ支援政策の真髄となっていくのであるなら、その実施へ向けて日本の援助体制がどう変わるべきか、早急に見極めが必要である。金太郎飴式の開発処方箋の見直しが叫ばれ、DAC新開発戦略にも謳われているように、各国の特殊なニーズや政治・経済・社会・文化事情に即した開発戦略の策定と支援が推進されるなか、アフリカ共通の「行動計画」を策定する意義に対する疑問がいささか残りはした。今後「東京行動計画」が個別アプローチへの踏み石となっていくことを期待したいが、そのためには、まず各国の開発問題に関する分析能力・体制強化が不可欠である。その上に立った国別支援政策の策定・実施が、“supply-driven”から“demand-driven”の開発支援に繋がることを望みたい。さらにもう一步進んで、この問題分析の時点から、受益者の効果的な参加が

可能となるような体制を強化していくべきである。

今後フォローアップとして、「東京行動計画」の分野別の目標達成度を、数値目標も含めてモニタリングしていくことになっている。セクターレベルの評価も大事だが、TICAD IIが一般の地域住民の潜在可能性に着眼したことを尊重すれば、個々のフォローアップのプロジェクト・プログラムにおいては、受益者レベルのモニタリングの強化が必要である。特に、何をもって成功とし得るかの基準は、最終的な受益者レベルでいかに貧困削減の目標が達成されているかどうかにあるべきである。それぞれのプロジェクト・プログラムの目的に添って指標を選定し、モニタリング、フィードバックを実施していく“受益者レベルでの成果重視型”のアプローチが強化される必要があろう。さらに、貧困削減をアフリカ開発の究極目標として受け入れるならば、プロジェクト・プログラム企画段階の査定基準のひとつとして、貧困削減の目的が組み込まれているかどうか、貧困削減への直接・間接の寄与度はどうか等を基にスクリーニングを実施することも考えられる。

貧困層へ届くきめの細かい援助は、確かに労働集約的で時間のかかるものであり、コストの多いことが多い。しかし、NGOとの連携拡大や、地方自治体の企画・運営能力の強化、または、地域住民のイニシアティブの活用など、実施の形態を工夫することにより解決できる問題もある。「東京行動計画」の実施を通じて、今後日本の対アフリカ支援がより効果的に貧困削減へ繋がっていくことを強く期待する。

〔付記〕 なお、本稿の執筆には、同時期にJICAから外務省にTICAD IIのために出向していた加藤隆一氏からの的確な助言を頂いており、ここに謝意を表したい。

(こくぶん・けいこ/JICA専門家)