

TICAD IIに期待されたもの

尾 関 葉 子

第2回東京アフリカ開発会議(以下、TICADII)が終わった。会議開催前後はアフリカ各国政府の首脳インタビュー記事や、会議の報道が目をはびいたが、今ではアフリカに関するニュースは途絶えている。聞こえてくるのは、紛争の状況を伝えるニュースだけである。

アフリカでも同様に、いくつかの新聞がTICAD II前後に関連ニュースを報道していた。しかし残念ながら日本同様、庶民には遠い話のようである。遠いと言うのには、二重の意味がある。アフリカと国際社会(TICAD IIでは「開発パートナー」と呼んでいた)の距離であり、そして政府と人々の距離(隔たり)という意味である。

さて、TICAD IIの共催者の一つである日本がアフリカ支援に対してかなりの資金を拠出していることはよく知られていることであろう。その努力や貢献を無視するつもりではないし、量的に不十分であるとも思わない。いくつかの国や地域では、日本の支援で大きく改善された部分も確かにある。けれども、そうした一部の例外を除き、支援プロジェクトと地域の人々の現状とに大きなギャップを感じるものがしばしばある。その度に、あれほどの努力が「なぜこんなにも現実とずれてしまうのか」という思いがする。残念ながら、

TICAD IIでは、そうしたずれが如実に現れたと言っても言い過ぎではないだろう。

TICAD IIに期待されていたもの、そして今後のTICAD IIフォローアップで期待されているもの、とりわけ日本への期待は何なのか、オブザーバーNGOの一人として、TICAD IIに参加した筆者なりの考えを述べてみたい。

なお、最初にお断りしておくが、これはNGOすべてを代表する意見ではない。NGOを通じてアフリカの草の根活動に関わっている筆者個人の見解である。

1 TICAD II：既存の会議のリポートではなく

TICAD II後2カ月たった頃、ある席でアフリカの高官と偶然話をする機会があった。話題はおのずとTICAD IIになり、私が何も具体的なことを決めなかった会議であると言うと、彼は「それは違う。TICAD IIはフォーラムである。われわれはTICAD IIに国連総会や国連安保理になってもらいたいわけではないし、パリクラブになることを望んでもいないのだ」と答えるのだった。

それは、共催者の日本政府や国際機関そして参加国政府の意図でもあるのだろうか。もしそうだ

としたら、TICAD IIはフォーラムとしての成功をおさめたのだろうか。答えはNOである。

TICAD IIの場で話されたことが間違っているというのではない。しかし、その議論のほとんどはすでに過去において何度も話し合われてきていることであり、結論として出されたことの多くは、すでに国際的に合意されていたことである。

例えば、TICAD IIの具体的な成果である「東京行動計画」では、「多くの国際会議において支持された、アフリカのプライオリティーに基づく特定の測定可能な諸目標を達成することに努力を集中させるという、この戦略をアフリカにおいて実施することを検討する機会を提供する」とあるが、それでは、その再確認のためだけにあだけの規模の会議を開催したのだろうか。そして「戦略の実施」に必要な話し合いがなされたであろうか。残念ながらそうとは思えない。

そもそも、こうした過去の国際会議での合意事項の確認や見直しは、その合意を生んだ機関や場がフォローアップとしてすべきことであって「東京会議」と銘うって行なうものであるのか。むしろ、TICAD IIでは何故その国際的合意に基づく諸目標が今日まで達成できていないのか、その部分にもっと焦点をあてるべきではなかっただろうか。少なくとも、TICAD IIに対して、既存の会議の繰り返しが期待されていたわけではないことだけは、明白である。

2 TICAD IIで見落とされた点

TICAD IIで話し合われなかった重要事項が三つある。まず、1993年の第1回会議（TICAD I）で採択された「東京宣言」のフォローアップおよびレビューがなされたのかという点である。TICAD I以後、数多くのフォローアップ会議が

あったが、そこでは何が話されてきたのだろうか。

例えば「東京宣言」の28項には「あらゆるレベルの人々の十分な参加が開発に必要であり（中略）進歩のための主体として行動するよう駆り立てられるべきである」とあるが、この「あらゆる人々の参加」については、TICAD IIの「東京行動計画」ではまったく触れられていない。かろうじて「政府、民間セクターおよび市民社会の継続的な対話」という表現が見つかるだけである。それ以外には、すでにNGOや市民組織との協調が実践において必要不可欠になっている「教育」、「貧困層支援のためのその他の措置」、「紛争予防」の分野に、アフリカ諸国のガイドラインの部分においてのみ「アクター」としてNGOや市民社会という言葉を見つけることができる程度である。

実際、アフリカの中でこの5年の間に「十分な参加」を実現し得た国はどのくらいあるのか。そもそも、「十分な参加」とは何を意味し、どのような尺度でその達成を図るのか。TICAD IIでそうした点に触れられることはなかった。本来は、各国の指導者たちが理念や方針を演説しあうのではなく、自国の具体的な事例を持ち寄り、欧米やアジアも含めた他国の経験を学び合うことで自国の政策を問い直す機会だったのではないか。

もし話があまりに具体的で詳細にわたることがあり、それゆえに代表団たちが“オフレコ”を希望するのであれば、極端には記録を残さない分科会形式にする位のことをしても良かっただろう。大がかりな会議にせず、もっと小さな規模の会議を何度も行なうという工夫もできたはずである。

NGOがTICAD I以来、主張し続けてきた第一の視点が、この「人々の参加」である。今回のTICAD IIには、NGOのオブザーバー出席がかなり早い段階から予定されており、また、NGOに対する会議準備の進行状況の説明会も数回行なわ

れた。このことは、大きな前進と評価しているが、準備会合の時点から提出してきた複数のNGO提言書が、「東京行動計画」にはほとんど生かされることがなかったのは残念である。

3 オーナーシップと例示リスト

二つ目として、TICAD IIではオーナーシップという言葉が全面的に使われていたが、一説には、これはもともと世界銀行が使い始めたと言われていた。構造調整プログラムがIMFや世銀の押し付けであるという批判がおこった時期に、世銀側が「これは押し付けではなく、オーナーシップ、アフリカが自らの責任において推進するべきものである」と主張したと言われている。アフリカが自らの選択で行なうとは、言葉の上だけで、実際は依然として世銀から出されていた“条件付きのオーナーシップ”であった。TICAD IIでは、たとえこの言葉が本来の意味で用いられているとしても、その経緯ゆえに、言葉の真の価値を曇らしてしまったことは否めない。

三つ目として、「例示リスト」(Illustrative List of Ongoing and Pipeline Projects / Programs for African Development as a Reference Document for TICAD II) が挙げられる。これは、準備期間を通じて話されてきたTICAD IIの理念に沿った既存の、もしくは起案中の事業計画をリスト化したものである。その内容や方向性については、アフリカ諸国も含めた準備会合等の場で何度も話し合われたとされるが、計画書を作成したのは「開発パートナー」である欧米、アジア諸国と国際機関であり、提出された事業計画の内容について、全参加者で討議する機会は会議中設けられなかった。

そもそも、何故アフリカ諸国が事業を起案し、それをたたき台に「開発パートナー」諸国と話し

合うという機会を提供できなかったのだろうか。もし、何らかの理由でアフリカ側が起案することが難しかったのであれば、せめてアフリカ側で作られた委員会によって、あるいは会議中の一議題としてアフリカも含めた全参加者で、この「開発パートナー」たちが作成した事業案のどれが、TICAD IIの議論に沿ったプログラムであるか、アフリカが望んでいるものと合致するものであるか、討議をしながら選ぶというプロセスを提供することができなかつたらうか。共催者は他の議題に優先させてでも、そのための時間を作るべきであったらう。重要なことは、誰の意見が正しいとか優れているかではなく、誰が主人公かということである。また、理論や言葉においてではなく、どれだけ実践の場でアフリカが参加しているかということなのである。ところが実際は、文面ではオーナーシップやアフリカのプライオリティーを掲げていても、実践の場になると実は何一つアフリカの手によってなされることはなかった。これこそが最初にあげたアフリカと開発パートナーを含む国際社会との距離に他ならない。

4 TICAD IIフォローとして期待されること

もう一つの遠さである「政府と人々の距離」は、例えば日本政府がTICAD II直後に発表した「TICAD II行動計画を踏まえた我が国の新たなアフリカ支援プログラム」に見られる。日本政府は其中でアフリカにおける稲作振興のための援助をあげており、「適切な技術の試験およびデモンストレーション」を行なうとしている。

対象となっている国では、それまでは雨期に河川から氾濫する水を利用して稲作を行なっている地域があり、日本政府は莫大な費用を投入して大灌漑プロジェクトを進めている。そこでは、一見

住民が灌漑施設の利用できる日を待ち望んでいるように思えるが、現実はかなり違う。この地域の人々は米を常食としない。彼らには「田植」が「泥の作業」に映る。そこまでして自分たちが食べない米を作ろうとは思っていない。人々が考えているのは、近隣国からの出稼ぎ労働者を雇って稲作をさせるというものである。

相手国政府にしてみれば、日本政府が稲作振興に力を入れていることを知ったの上での、また、おそらく幾つもあるプログラムの一つとしての要請であろうが、こうしたプログラムがどこまで現地の人々のニーズに合っているのか、相手国政府の要請だけで判断するべきではないだろう。

また、日本政府の言う「適切な技術」とは何か。例えば、セネガルでも稲作が行なわれているが、人々は国産の米はまずいという先入観をもっており、タイ等からの輸入米がおいしいと信じている。国内でどんなに作っても、多くの人は輸入米を食べようとする。「新品種開発研究」も重要であろうが、農民たちが作る米がどうしたら「うまい米」になるのか。農民が参加できる品種改良、流通や広報等、方法は他にもあるはずである。

また、近年援助としてアフリカに日本やアメリカの米が大量に入ってきている。そのためタイやベトナムからの米輸入量の制限が行なわれている国もあるほどである。そのことが国の経済だけでなく、米を作る農家に対してどれだけの打撃を与えているか、早急に現状把握を行なうべきである。

こうした情報は、相手国政府との話し合いだけでは入手できない。「開発パートナー」が独自のそして複数の情報のパイプを持つ必要がある。そ

の相手は何もNGOだけに限らない。政府関係者であっても草の根レベルで活動をし、人々の状況を把握している人は多い。そうした人がどれだけ所属組織の中で声を上げることができ、その声を汲み上げることができるシステムを政府の中に作っていくかがこれからのODAの鍵になるだろう。

TICAD IIでは実現されなかった点も、今後のフォローアップの中で行なうことができるはずである。日本政府は、すでに「アジア・アフリカ・ビジネス・フォーラム」や「南南協力下での研修支援」等を打ち出している。こうした「話し合い」「学び合い」の場の提供は非常に有益であるし重要であるが、それがもしTICAD II同様、アフリカ以外の機関や国がプログラムを作成し、参加者が自らの視点でのプログラム作成に参加することがなければ、決して成果は得られないだろう。

同時に、アフリカや日本で、政府とNGOや市民組織との対話が並行して設定される等の工夫、支援方法の見直しといった、さらに柔軟なNGO支援が必要であることは言うまでもない。

日本政府はTICAD II後、発表されるアフリカ関連事業全てをTICAD IIフォローアップと呼んでいる。なかにはTICAD II開催よりずっと以前から予定されていたものもあるが、TICAD IIフォローアップという旗のもとにさらに推進する予定らしい。そうであれば、TICAD IIで掲げた目標や理念をどれだけ既存のプロジェクトに反映できるか、ただTICAD IIという帽子をかぶせるのではなく、中身をどう作っていくか。今後の日本のODAの質が変革されていくことを期待したい。

(おぜき・ようこ/アフリカ日本協議会)