

# 国連アフリカ特別総会 をめぐって



望月克哉

## はじめに——採択内容の骨子

5月27日に開幕した国連第13回特別総会は、7項目の決議を採択して6日間の会期を終了した。その主旨は、付属書「アフリカ経済復興開発行動計画1986—90年」に盛り込まれた一連の活動優先分野・政策の実施について各国のコミットメントを要請することであった。これに必要な資金総額およそ1280億ドルのうち820億ドルはアフリカ諸国が自己負担し、残り460億ドルは外部資金を導入するものとされた。優先分野と必要投資額は、国家レベルにおいて農業開発574億ドル、農業支援部門601億ドル、早魃・砂漠化対策34億1000万ドル、人的資源開発等70億ドル、政策改善の五つをあげ、さらに特定地域およびアフリカ全体のレベルにおける対策を掲げている。

国連システムや関係機関はもちろん、国際社会全体の支援・協力を得るために必要な事項として「援助の質と態様」、「外部環境の改善」、「政策改革」、「経済回復と債務問題」に関する諸点を列挙し、最後に計画の効果的履行のためのフォローアップおよび評価メカニズムの一般原則と国家、地域、アフリカ全体の各レベルで必要な活動が示されている。

## 1 意義と背景

今次特別総会は昨年の第40回総会における第40

号決議を受けて開催されたものである。その目的は経済・社会危機に直面するアフリカ諸国の復興ならびに中・長期的開発の問題につき集中討議を行なうこととされた。手続的には憲章20条に基づく従来の特別総会と何ら変わることはない。しかし「軍縮」のような特定問題ではなく「アフリカ」という特定地域が対象とされたのは、今回が初めてである。経済的・社会的国際協力という課題の性格もさることながら、打ち続くアフリカの危機について各国共通の認識が存在したがゆえの開催と言えよう。この観点からすれば、要請側のアフリカ諸国はもちろんのこと、支援・協力の在り方につき模索を続けてきた援助側各国にとっても意義のあるものであった。また別の見方をすれば、当の国連にとっての意義も大きい。とかく政治化が取り沙汰される総会が、その本来の目的と任務を遂行できるか否か、これは注目に値するポイントであった。

関係各国それぞれの取り組みについては後述するものとして、次に開催に至る経緯を簡単にふり返っておきたい。アフリカ対策としては、これまでも国連システムのなかで幾つかの試みがなされてきた。たとえば、1978年第32回総会で採択された「アフリカ運輸通信の10年」、また1980年にはUNIDOやOAUの決議を追認する形で「アフリカ工業開発の10年」が打ち出されている。しかし現在までのところ限られた成果しか上がっておらず、計画実現の見込みも決して大きいとは言えない。その原因として、計画の内容はさて措くとしても、

組織的な支援・協力体制が確立しておらず、資金調達等に困難が生じた点が大きいと考えられる。自助努力、自立指向を謳いながらも、そこには自ずと限界が露呈してきた。

こうした状況下にあつて、一昨年第39回総会の討議から生み出されたのが、今次特別総会の直接の契機とも言える第29号決議と付属の「アフリカの危機的経済情勢に関する宣言」であった。先進各国による追加拠出など救援策が具体化し、国連システムを通じた、包括的かつ一元的、しかも中・長期にわたる支援・協力につき各国のコンセンサスが生まれたのはこの時点である。

問題の緊急性と国際社会における関心の高まりが作用したことは否めないが、今次総会での討議が上のような経緯を踏まえて進められたであろうことは想像に難くない。それゆえにこそ「アフリカ諸国の開発努力」とともに「国際社会の対応とコミットメント」を決議の主たる要素として掲げ、かつ食料・農業分野に高い優先順位を付与することで広く支援・協力を期待したものと思われる。

## 2 各国の動き

加盟各国のなかで最も活発な動きを見せたのは、他ならぬアフリカ諸国であった。付属書にも記されているように、当事者として「アフリカの開発に対する第一義的責任を有している」ことは当然としても、特別総会開催にむけてOAU議長をはじめ関係者が示した熱意と努力には並々ならぬものが感じられる。何よりもまず討議のたたき台として付託されたOAU、ECA連名の文書にそれが端的に示されている。

この付託文書は本年3月下旬に相次いで開催されたOAU運営委員会、ECA閣僚会議第1回特別会合、およびOAU閣僚会議第15回特別会期の討議

を経た内容となっている。全体が2分冊からなる大部の文書で、それぞれ2部に構成されている。第I分冊は「アフリカ開発の危機および結論と提案の要約」と「アフリカの優先プログラムおよび全体的概観」の2部、第II分冊は「国別プロフィール」と「統計付録」の2部から成る。

注目すべき点は、第I分冊の第2部に「経済復興のためのアフリカ・優先プログラム1986—90年 (APPER) の分析」と題する一項が設けられ、昨年のOAU首脳会議で採択された「アジスアベバ宣言」の内容を前面に押し出したことである。ここに至る経過を図式的に示してみるなら、

1980年 OAU経済首脳会議「ラゴス行動計画」→85年 OAU首脳会議「アジスアベバ宣言」→86年 国連アフリカ特別総会となり、この間84年に開催されたFAO地域総会における「ハラレ宣言」も同じ路線に沿うものと言することができる。

以上より今次特別総会の成果は、1980年代初頭からアフリカ諸国が続けてきた努力が実を結んだものと言って差し支えあるまい。さらにこの評価のうえに立てば、今回アフリカ諸国が果たした役割は他のどの国、機関よりも大きかったと考えられる。

セネガルを中心として協調行動をとったアフリカグループに対し、先進諸国の動きはきわめて不明確である。旧植民地国と旧宗主国という歴史的経緯もあつて、欧州諸国はアフリカ援助について一定の実績を有している。しかし、それらも決して十分な対応とは言えず、互いの足並みも乱れがちであった。今次特別総会の背景をさぐる意味で、一昨年来の世銀による「サブ・サハラ特別基金」設立をめぐる動きを見ておこう。

同基金の設立構想が浮上してきたのは1984年のことである。1980年代初頭以来の旱魃による食料

危機や経済破綻により疲弊したサブ・サハラ諸国に対する資金援助の提案が、同年のIMF・世銀総会で可決された。この決定に基づき、具体的な援助資金について協議を行なうべく、パリで国際会議が開かれたのは1985年1月末のことである。世銀の呼びかけに応じたのはIDA加盟の23カ国であった。

協議の末、約11億ドルの特別援助基金が設立され、むこう3年間にわたりサブ・サハラ諸国を援助することで一応の合意をみた。しかし各国間の意見の相違が解消されたわけではなく、特に会議そのものに批判的であった米国は拠出を拒み二国間援助の形で資金供与を行なう方針を示した。これ以外の主要国のうち基金設立に消極的だったのは日本、西ドイツ、イギリス等である。米国の場合UNESCO脱退にも顕著にあらわれた国際機関不信が作用したとも言えるが、これらはいずれも従来から二国間援助を重視してきた国々である。それとは対照的に、設立に強い熱意を示したのがフランスである。国際機関を通じた対アフリカ援助はフランスなど欧州の一部の国が独占している状態で、恐らくこのあたりの事情も各国の態度に微妙な影響を与えたであろう。また世界不況下で各国とも財政立て直しが焦眉の急であり、既存の援助機関への増資要請もあって、新規拠出には慎重にならざるを得ない事情も作用していた。

総会の場では、いつもながらの地域グループ間のかげひきが先行し、上述のような先進諸国間の対立は表面化しなかったようである。行動計画の内容をめぐるアフリカグループとの対立、債務に関する中南米グループとの調整、開発路線についてのソ連・東欧グループとの論争等により覆い隠された形にはなっているが、グループ内部の調整がついたわけではない。今後、諸決議や行動計画履行の段階で問題化する恐れは多分にある。

### 3 日本の対応——むすびにかえて

国際社会に連動する形で進められてきた日本の対アフリカ援助ではあるが、1984年以降独自の方針を打ち出しつつある。同年初めの食料を中心とする1億ドルの緊急援助。同11月には5000万ドルの追加援助を決定。翌1985年に入ると、これらに無償援助、技術協力、円借款等を組み合わせた総合援助対策が目指されることになった。その一方WFP、UNICEF、UNHCR等の国際機関が行なう救援活動への拠出にも積極的姿勢を示し、対アフリカ援助をODAの中心に据えるむねの政府方針表明とともに大いに期待を抱かせた。

今次特別総会における大来佐武郎代表の演説も上記の方針の延長上に位置付けることができる。たとえば今年度の対サブ・サハラ二国間援助は、ODA第三次中期目標達成に沿う形で昨年度実績を上回る額を目指すとしている。また、従来からひもつきとの批判が強かっただけに、より基本的な生活ニーズの高い分野や人的資源の開発に対する援助の重視が強調された。とりわけ注目したいのは他の諸方針とともに演説に加えられた「アフリカ緑の革命構想」である。これは昨年先進国首脳会議のフォローアップとして提案されたもので、次の5項目を柱とし、関係機関との協力の下に支援と資金供与を行なう提案である。すなわち、(1)アフリカ農業研究の強化、(2)緑の回復、(3)適切な開発計画の策定、(4)農村・農業生産の基盤整備、(5)農村開発・小農重視の政策改善。

実現性を疑問視する向きもあろう。しかし農業重視はアフリカ諸国のニーズにも適合しており、一定の評価を与えるべきものと考え。今後、政府によって示される具体的方策に期待したい。

(もちづき・かつや/調査研究部)