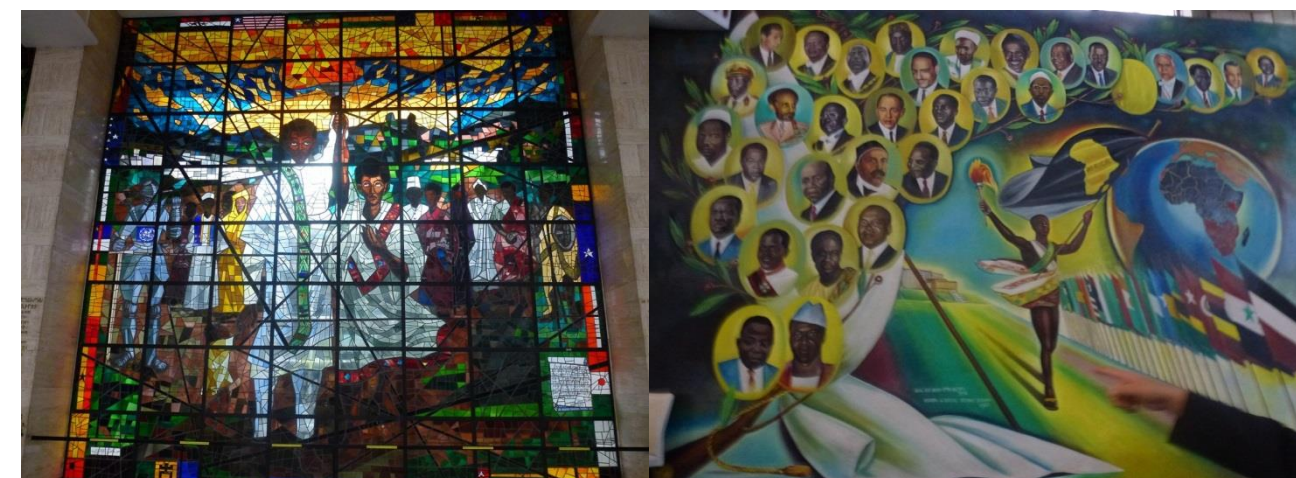




ハンドブック NGOとアフリカ開発 Ⅱ 現場から政策にどうかかわるかⅡ

2015年度外務省NGO研究会(アフリカ開発とNGO)成果物
発行:外務省
編集:特定非営利活動法人 アフリカ日本協議会

2015年NGO活動環境整備支援事業
NGO研究会「TICAD VIに向けて＝アフリカ開発とNGOの役割＝」



ハンドブック
NGOとアフリカ開発
＝現場から政策にどうかかわるか＝



発行:外務省 (編集:特定非営利活動法人 アフリカ日本協議会)

（表紙の写真）

- 左上：国連アフリカ経済委員会（UNECA）「アフリカ・ホール」にあるステンドグラス。エチオピアのガラス工芸作家、故アフェウォルク・テクレ（Afewerk Tekle）、作品名「アフリカの完全解放」（Total Liberation of Africa）（1961-62 年）
- 右上：同じく UNECA「アフリカ・ホール」にある壁画。1962 年以前のものであると思われる。
- 左下：エチオピア・アディスアベバのアフリカ連合委員会（AUC）ビルから見下ろす会議棟とホテル群。
- 右下：第1回 TICAD V フォローアップ閣僚会議（ヤウンデ市、カメルーン）。
いずれも撮影：稲場雅紀（アフリカ日本協議会）

ハンドブック NGO とアフリカ開発 ＝現場から政策にどうかかわるか＝

外務省 2015 年度（平成 27 年度）NGO 活動環境整備支援事業
NGO 研究会「アフリカ開発と NGO＝TICAD VI に向けて＝」
成果物

- 発行日 2016 年3月 20 日
- 発行 外務省（国際協力局 民間援助連携室）
※ 東京都千代田区霞が関 2-2-1
※ 電話：03-3580-3311
- 編集：特定非営利活動法人 アフリカ日本協議会
※ 東京都台東区東上野 1-20-6 丸幸ビル3F
※ 電話：03-3834-6902, Fax：03-3834-6903
※ メール：info@ajf.gr.jp, ウェブサイト：<http://www.ajf.gr.jp>
- 本書に関するお問い合わせは、上記（特活）アフリカ日本協議会
にお寄せ下さい。

目次

はじめに（関泉・外務省民間援助連携室長）.....	2
2015 年度（平成 27 年度）NGO 研究会 実施企画リスト.....	3
第 1 章 TICAD について知る.....	4
1 TICAD ってなに？ アフリカ開発会議（TICAD）の知識と構造.....	4
(1) アフリカ開発会議とは	4
(2) アフリカ開発会議の歴史	4
(3) アフリカ開発会議の構造	6
(4) TICAD の主要な共催者、アフリカ連合（AU）って何？	7
2 アフリカ開発会議（TICAD）と NGO の関係.....	7
(1) アフリカ開発会議（TICAD）と NGO の関係	7
第 2 章 TICAD に参画する市民社会の活動.....	9
1 市民ネットワーク for TICAD（Afri-Can）について	9
2 アフリカの市民社会って何？どんなことをしているの？	10
(1) アフリカ開発に不可欠な NGO／市民社会	10
(2) アフリカの危機と市民社会の取り組み	10
(3) ネットワーク化の進展と国際 NGO の役割	10
(4) 相互協力を進めるケニアの NGO＝共同調査報告＝	11
(5) TICAD に取り組む NGO ネットワーク「アフリカ市民協議会」	12
(6) アフリカ市民協議会（Civic Commission for Africa : CCfA）の歴史と取り組み	13
第 3 章 TICAD 政策提言入門 ～アフリカ・日本の市民の声の反映のために～	14
1. なぜ TICAD への「政策提言」か	14
2. 政策提言を意味あるものにするために	15
3. TICAD に向けた「政策提言」では？	15
4. まとめ：生きた政策提言に必要なのは不断の努力	18
第 4 章 アフリカの課題を知る—TICAD への提言	19
1 経済開発.....	19
(1) 農業・食料	19
(2) インフラ・資源	20
2 社会開発.....	21
(1) 保健	21
(2) 水・衛生	21
(3) 教育	23
(4) ジェンダー	24
3 環境.....	25
4 平和と安定	26
5 アフリカに関わるアドボカシーに必要な、ただ一つのこと	28
(1) 社会開発と「援助の在り方」に特化した 2000 年以降の NGO のアドボカシー	28
(2) 市民社会は時代の変化をつかみ損ねている？	28
(3) 「アジェンダ 2063」＝再定義されたパン・アフリカニズム	29
(4) オーナーシップ＝「主権」を市民社会の提言のもう一つの柱に	30
おわりに.....	32

はじめに

外務省は、NGO 活動環境整備支援事業の一環として「NGO 研究会」を実施しています。本研究会は、受託団体及び協力団体が中心となり、NGO に共通する開発課題についての調査やセミナー等を企画・実施することを通じて、我が国の国際協力 NGO 全体の能力強化を目指すものです。

特定非営利活動法人 アフリカ日本協議会は、平成 27 年度の研究会テーマの 1 つとして、「TICAD VI に向けて：アフリカ開発と NGO の役割」について取り組みました。2016 年 8 月に初めてアフリカで開催される TICAD 首脳会議に向けて、アフリカ開発の方向性及び重点課題を踏まえ、NGO の果たすべき役割について検討してきました。これまで、課題別に勉強会やセミナーを実施し、またアフリカで現地調査を行う等様々なアクターとの連携を図りながら研究会活動を行ってきました。

我が国は、1993 年開催の TICAD I 以来、アフリカ開発への国際的関心を喚起するとともに、基礎的生活分野をはじめとしてアフリカ諸国に対する協力を実施してきており、国際社会から高い評価を得ています。外務省は、本年 8 月に開催される TICAD VI に向けて、官民の連携を更に進め、NGO セクターの活躍に対しても大きな期待をしています。

本研究会報告書は、これまでの研究会活動を通じて得られた成果として、これまでの TICAD プロセス、市民社会の活動、重点課題の背景、及び NGO の取組に対する示唆等を取り纏めた内容となっており、アフリカ開発に関わる国際協力 NGO の皆様の参考となれば幸いです。

外務省国際協力局
民間援助連携室
室長 関 泉

2015 年度(平成 27 年度)NGO 研究会 実施企画リスト

本書は、外務省 2015 年度(平成 27 年度)「NGO 研究会」(TICAD VI に向けて:アフリカ開発と NGO の役割)で実施された以下の企画をベースに作成されました。

枠組み	日時	タイトル	開催場所	内容・講師等
海外調査	2015 年 7 月 7-10 日	海外調査(ケニアおよび エチオピア)	ナイロビ、アディス アベバ	訪問先: IPPF アフリカ地域事 務所、関係 NGO、アフリカ連合 等
「アフリカの 魅力を知る」 4 回連続セミ ナー	2015 年 8 月 8 日	連続セミナー第 1 回「マ ダガスカルー奇跡の島 の魅力と人々の暮らし」	在京マダガスカル 大使館	セデラ・ランジアンジャフィ氏(マ ダガスカル大使館)、リンドラ・ ラコトジョリマリア氏(ウォーター エイド・マダガスカル)
	12 月 5 日	連続セミナー第 2 回「タ ンザニア～アフリカの食 と音楽の出会い～」	東京農業大学	バチルダ・S・ブリアン大使(タン ザニア大使館)、ベナデタ・F・ マリマ全権公使(同大使館) 志和地弘信氏(東京農業大学)
	2016 年 1 月 13 日	連続セミナー第 3 回「ア フリカの次世代を考える ～アフリカの子ども、若 者、そして起業～」	JICA 地球ひろば	アルバート・イェリファ氏(ガー ナ大使館)、荒井由希子氏 (ILO ジュネーヴ本部)、クワ シ・チェイ・アモアベン氏(株式 会社アフエックス)、近藤光氏 (ACE)
	2 月 6 日	連続セミナー第 4 回「ア フリカの女性と躍進 ～ ジェンダーと開発編～」	渋谷区公共施設	ヴェネティア・セブダンディ大使 (ルワンダ大使館)、マリーロー ズ・グイニ・エファ アフリカ連合 議連議長(カメルーン国会議員)、 ルシアン・クアクウ氏(国際家族計画連盟)
深掘りワー クショップ	2015 年 9 月 8 日	アフリカ経済と政治	東京大学	遠藤貢氏(東京大学)
	10 月 16 日	アフリカ・アジア研究	ハンガー・フリー・ ワールド	峯陽一氏(同志社大学)
	11 月 10 日	環境と開発	難民を助ける会	西原智昭氏(WCS コンゴ共和 国)
	2016 年 2 月 5 日・8 日	アフリカの紛争、平和構 築、ガバナンス(2回シリ ーズ)	難民を助ける会	武内進一氏(アジア経済研究 所)
	2 月 24 日	アフリカの食文化と農業	ワールド・ビジョン・ ジャパン	志和地弘信氏(東京農業大学)

第 1 章 TICAD について知る

1 TICAD ってなに？ アフリカ開発会議(TICAD)の知識と構造

(1)アフリカ開発会議とは

TICAD(Tokyo International Conference on African Development、アフリカ開発会議)とは、日本がリーダーシップを取り、アフリカ連合委員会(AUC)、国連アフリカ担当事務総長特別顧問室(UNOSAA)、国連開発計画(UNDP)、世界銀行と共催で、アフリカ諸国や国際機関、市民社会などと協力して開催している、アフリカ開発のための国際会議です。日本のアフリカ外交や対アフリカ援助は、この TICAD を軸に動いています。第1回目の TICAD が開催されたのは 1993 年で、その歴史はすでに 23 年を数えます。

日本から最も距離の遠い大陸、アフリカ。なぜ日本は、アフリカの開発に関する多国間の会議を 23 年間も主催し続けているのでしょうか。その理由は、冷戦後の世界の歴史の中に隠されています。

1992 年の冷戦終結で、アフリカをめぐる国際政治の地図は大きく変化しました。冷戦時代には、「東側陣営×西側陣営」の論理が先行し、東西両陣営は、自らの戦略の一環としてアフリカとの関係を重視し、多額の支援を行っていました。しかし、冷戦終結により支援の必要性は低下し、それらの支援に依存していたアフリカ諸国は変革を迫られました。また、国際社会においても、全体としてアフリカ支援の枠組みを変える必要が出てきました。当時世界第 2 位の経済大国であった日本に対して、アフリカへの支援を期待する声内外から高まってきたことを受け、冷戦が終結した直後の 1993 年に日本として初めてアフリカの開発問題を話し合う国際会議である「アフリカ開発会議」(TICAD)が開催されました。TICAD は 1) アフリカ諸国首脳と開発のパートナー間のハイレベルな政策対話を促進し、2) アフリカの自助努力による開発イニシアティブのための支援を結集する、という 2 つを目的としています。

(2)アフリカ開発会議の歴史

1993 年に始まったアフリカ開発会議は、その後 5 年おきに開催され、2013 年に第 5 回が開催された後、第 6 回会議から 3 年ごとに日本とアフリカの持ち回りで開催されることになりました。

① 第 1 回アフリカ開発会議(TICAD I)

- ◎ 日時:1993 年 10 月 5-6 日 開催都市:東京
- ◎ 参加者:アフリカ 48 か国の代表(うちボツワナ、ガーナ、ウガンダ、ブルキナ・ファソ、ベナンの国家元首・首脳が参加)、援助国 12 か国の代表、EC、国際機関(8 機関)及びオブザーバー多数、延べ約 1000 名以上が参加。
- ◎ 成果:「アフリカの開発に関する東京宣言」が採択されました。
 - * 東京宣言のポイント
 - (ア)国際社会による積極的なアフリカ支援と自助努力の促進
 - (イ)アフリカ諸国の民主化、良い統治を重視
 - (ウ)アジアとアフリカにおける将来的な南南協力の推進

② 第 2 回アフリカ開発会議(TICAD II)

- ◎ 日時:1998 年 10 月 19-21 日 開催都市:東京
- ◎ 参加者:アフリカ 51 か国の代表(うち 15 か国の国家元首・首脳が参加)、援助国およびアジア各国 29 か国の代表、国際・地域機関 40 機関の代表、NGO 22 団体の代表が参加。

◎ 成果:「東京行動計画」が採択されました。

* 東京行動計画のおもな目標

(ア) 極端な貧困状態におかれた人々の比率を 2015 年までに少なくとも半減させる

(イ) 2015 年までにすべての国で初等教育を普及させる

(ウ) 2015 年までに妊産婦死亡率を 1/4 に、幼児死亡率を 1/3 に低下させる

③ 第 3 回アフリカ開発会議(TICAD III)

◎ 日時:2003 年 9 月 30-10 月 2 日 開催都市:東京

◎ 参加者:アフリカ 50 カ国の代表(うち 23 か国の国家元首・首脳)および 39 カ国の援助国およびアジア各国の代表、47 の地域および国際機関の代表、民間セクター、NGO 等市民社会の代表 1000 名以上が参加。

◎ 成果:「TICAD10 周年宣言」が採択されました。

* TICAD10 周年宣言のおもな概要

(ア)2001 年に発効した「アフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD)」と TICAD の連携

(イ)過去 10 年間の TICAD プロセスの評価

(ウ)TICAD プロセスの未来への羅針盤

(エ)尊敬と相互信頼に基づく新しいパートナーシップ

④ 第 4 回アフリカ開発会議

◎ 日時:2008 年 5 月 28-30 日 開催都市:横浜

◎ 参加者:アフリカ 51 カ国の代表(うち 41 名の国家元首・首脳)、34 の開発パートナー国およびアジア諸国の代表、74 の国際機関および地域間の代表、民間セクター、NGO など市民社会代表 3,000 名以上が参加。

◎ 成果:これまで開催されてきた東京から初めて開催地が横浜となりました。成果としては「横浜宣言」が採択されるとともに、同宣言に基づき「横浜行動計画」が発表されました。そして横浜行動計画、TICAD プロセスの実施状況を検証するための「TICAD フォローアップメカニズム」が出されました。

* 横浜宣言の主な概要

(ア)成長の加速化

(イ)「ミレニアム開発目標」の達成- 人間の安全保障の経済的、社会的側面

(ウ)平和の定着とグッドガバナンス- 人間の安全保障の政治的側面

(エ)環境・気候変動問題への対処

(オ)パートナーシップの拡大

⑤ 第 5 回アフリカ開発会議

◎ 日時:2013 年 6 月 1-3 日 開催都市:横浜

◎ 参加者:アフリカ 51 カ国の代表(うち 39 名の元首・首脳)、開発パートナー国 31 か諸国およびアジア諸国、72 の国際機関および地域機関代表、民間セクター、NGO など市民社会の代表等約 4,500 名以上

◎ 成果:最終成果物として、今後のアフリカ開発の方向性を示す「横浜宣言 2013」、そして同宣言に基づき今後 5 年間の TICAD プロセスの具体的取り組みを示すロードマップである「横浜行動計画 2013-2017」(別添 4:概要/本文)の 2 つの文書が発出されました。またアフリカ首脳と日本の民間企業の代表が直接対話を行う「民間との対話」セッションが、今回の TICAD 全体会合で初めて実施されました。

* 横浜宣言 2013 の概要は以下の通りです。

(基本原則)

(ア)アフリカ自身の取り組みを支援

(イ)女性と若者のエンパワーメント

(ウ)人間の安全保障の促進

(重点課題)

(ア) 民間セクターの主導の成長の促進

(イ) インフラ整備の促進

(ウ) 農業従事者を成長の主人公に

(エ) 持続可能かつ強靱な成長の促進

(オ) 万人が成長の恩恵を受ける社会の構造

(カ) 平和と安定・グッドガバナンスの定着

⑥ 第6回アフリカ開発会議

◎ 日時:2016年8月27-28日 開催都市:ナイロビ(ケニア)

◎ 意義:TICAD 史上初めてアフリカで開催されます。開催地はケニアの首都ナイロビで、2016年8月27-28日が開催期間となっています。

(3)アフリカ開発会議の構造

アフリカ開発会議は日本政府、アフリカ連合委員会(AUC)、国連開発計画(UNDP)、国連アフリカ担当事務総長特別顧問室(UNOSAA)、世界銀行の5つのアクターが共催者となっています。また主な参加者はアフリカ諸国、開発パートナー国(先進国及び新興国)及びアジア諸国、国際機関や地域機関、民間セクターやNGOなどの代表となっています。在京のアフリカ諸国大使で構成する「在京アフリカ外交団」(ADC)も、TICAD に関わる重要なアクターの一つです。

TICAD 首脳会議の開催に先立ち、関係機関の事務方が集まって準備会合として、高級実務者会合(Senior Officials Meeting (SOM))が行われ、その後外相などの閣僚が集まって話し合う、「閣僚級準備会合」が行われます。また、本会議開催後、会議で謳われた宣言の内容が適切に成果をもたらしているかを確認するため、「フォローアップ閣僚会合」が行われます。なお、いずれのセッションにおいても、市民社会の参画と意見交換の場が設けられています。

*これまで行われた附属会合、準備会合およびフォローアップ閣僚会合一覧(時系列)

- ① 2001年 TICAD 閣僚レベル会合 東京
- ② 2004年 TICAD アジア・アフリカ貿易投資会議 東京
- ③ 2006年 TICAD 平和の定着会議アディスアベバ(エチオピア)
- ④ 2007年 TICAD「持続可能な開発のための環境とエネルギー」閣僚会議ナイロビ(ケニア)
- ⑤ 2007年 TICAD IV 地域準備会合 ルサカ(ザンビア)
- ⑥ 2007年 TICAD IV 地域準備会合 チュニス(チュニジア)
- ⑦ 2008年 TICAD IV 閣僚準備会合 リーブルビル(ガボン)
- ⑧ 2008年 TICAD 閣僚級フォローアップ会合 ハボロネ(ボツワナ)
- ⑨ 2010年 第2回 TICAD 閣僚級フォローアップ会合 アルーシャ(タンザニア)
- ⑩ 2010年 第3回 TICAD 閣僚級フォローアップ会合ダカル(セネガル)
- ⑪ 2012年 第4回 TICAD 閣僚級フォローアップ会合 マラケシュ(モロッコ)
- ⑫ 2012年 TICAD V 高級実務者会合 ワガドゥグ(ブルキナ・ファソ)
- ⑬ 2013年 TICAD V 閣僚準備会合 アディスアベバ(エチオピア)
- ⑭ 2014年 TICAD V 閣僚級フォローアップ会合 ヤウンデ(カメルーン)

上記以外にも、TICAD 官民円卓会議や、ソマリア特別会合など、緊急性を要する会合などが設けられていま

す。また第 4 回(TICAD IV)からは、アフリカに関する医学研究および医療活動の分野において顕著な業績を上げた人物に、野口英世アフリカ賞が贈られており、これまで、コミュニティ・ヘルス促進に尽力したミリアム・ウエレ氏(ケニア)、エイズに取り組むウガンダ最大の NGO を作り上げたアレックス・コーティーニョ氏(ウガンダ)、マラリア研究に尽力したブライアン・グリーンウッド氏(英国)、世界のエイズ対策をリードしたピーター・ピオット氏(ベルギー)が受賞しています。

(4) TICAD の主要な共催者、アフリカ連合(AU)って何？

TICAD の主要な共催者の一つであるアフリカ連合(AU)は、アフリカ 54 か国と地域からなる世界最大の地域機関です。本部はエチオピアの首都アディスアベバに設置されています。1963 年設立の「アフリカ統一機構(OAU)」が発展改組され、2002 年に発足しました。

OAU は将来的なアフリカの統一を目的としていたものの、1970 年代以降の度重なる内戦や紛争に対し、内政不干渉の原則により有効な手立てを持っておらず、十分な役割を果たせていませんでした。その反省から AU は政治的経済的な統合を目指し、さらには紛争解決のためのメカニズムを有しています。

* アフリカ連合のおもな組織

- ① 総会(最高機関) 議長: イドリス・デビ・イトゥノ・チャド共和国大統領(2016 年 3 月現在)
- ② 閣僚執行理事会
- ③ 常駐代表社会
- ④ AU 委員会
- ⑤ 専門技術委員会
- ⑥ 平和安全保障理事会
- ⑦ アフリカ人権裁判所

AU の開発戦略は 2001 年に採択された「アフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD)」を基本戦略におき、TICAD III 以降においても、会議での開発戦略の基本となってきました。そして TICAD VI においては、2015 年の AU 総会で合意した「2063 開発アジェンダ」を、TICAD プロセスに組み込んだ形でアフリカの開発を実現する考えを示しています。

2 アフリカ開発会議(TICAD)と NGO の関係

(1) アフリカ開発会議(TICAD)と NGO の関係

1993 年に始まったアフリカ開発会議は、その後 5 年おきに開催されてきたことは先述したとおりですが、日本の NGO は最初の TICAD から、継続的に活動を続けてきました。

① TICAD I と NGO

TICAD は、閣僚級間の「外交上の会議」として位置づけられ、NGO の会議への参加は認められていませんでした。そうした中で、会議にアフリカと日本の市民社会の声を反映させるため、日本の市民社会はアフリカ NGO をゲストに迎え意見を聞く「アフリカシンポジウム」を開催。直前にアフリカや欧米、日本の市民社会のオブザーバー参加が認められ、シンポジウムで討議された内容を TICAD 本会議に提言しました。また、これを機に、アフリカの課題に取り組む日本の NGO や市民社会関係者のネットワークとして、アフリカ日本協議会が設立されました。

※アフリカ日本協議会公式ウェブサイト <http://www.ajf.gr.jp/>

② TICAD II と NGO

TICAD I への市民社会の動きを受けて、1998 年の日本の NGO と市民によるキャンペーン・グループ「ACT (Action Civile pour TICAD II/ TICAD II に向けた市民行動)」が結成されました(事務局:(社)アフリカ協会)。

③ TICAD III と NGO

旧 ACT のメンバーが中心となり、「ACT2003 (Action Civile pour TICAD III)」を結成。公式文書にアフリカの人々の声を反映させることを目標に、会議の準備プロセスから積極的にに関わり、外務省と意見交換会を開いたり、準備会合に参加したりなどの働きかけを行う目的がありました。TICAD 首脳会議では提言書を提出し、国内外 NGO を招聘してシンポジウムや討論会を開催しました。

④ TICAD IV と NGO

ACT2003 の後、2004 年に、TICAD IV にむけて取り組む NGO として「TICAD 市民社会フォーラム」(TCSF)が発足。2007 年 3 月には、日本の NGO 間の情報共有や連絡調整を行い、TICAD IV へ政策的に働きかける目的に、日本のアフリカ関係 NGO の連合である「TICAD IV NGO ネットワーク」(TNnet)が発足しました。

⑤ TICAD V と NGO

貧困のない世界の実現を目指し結成された NGO ネットワーク「動く→動かす」のチームとして「TICAD アドボカシー・チーム」設置が提案され、旧 TNnet 加盟団体の承認および「動く→動かす」運営委員会での承認を得て、2009 年 6 月 12 日に同チームが設置されました。その後、TICAD V 本会議にアフリカと日本の市民社会の声を反映させるためのネットワーク「TICADV NGO コンタクト・グループ」が TICAD V が 1 年後に迫った 2012 年に、設立されました。

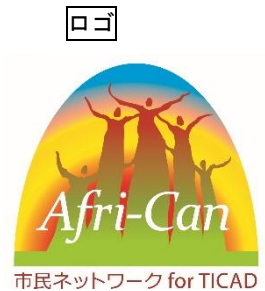
⑥ TICAD VI と NGO

TICAD V への市民社会の取り組みを踏まえ、TICAD V フォローアップ閣僚会議および 2016 年の TICAD VI に向けて、日本とアフリカの市民の声を届けようという趣旨で、2014 年 3 月に新しい市民社会ネットワーク「市民ネットワーク for TICAD (Afri-Can)」を設立しました。現在、日本の NGO 27 団体が参加しています(2016 年 2 月 25 日現在)。

Afri-Can 公式ウェブサイト <http://afri-can-ticad.org/>

1 市民ネットワーク for TICAD (Afri-Can)について

市民ネットワーク for TICAD (Afri-Can)は、2014 年 3 月に設立された市民社会ネットワークです。2013 年の TICAD V での市民社会の活動の成果や反省を踏まえ、2016 年の TICAD VI に向けて新たに発足しました。NGO27 団体(2016 年3月段階)および個人会員が参加し、TICAD が真にアフリカの市民に役立つものとなることを目指して活動をしています。ネットワークのニックネームとロゴを一般公募し、「Afri-Can」(「アフリキャン」と読みます)というニックネームと右図のロゴを採用しました。



Afri-Can の活動内容は以下の通りです。

- TICAD VI に向けた政策提言
- 多様なアクターの TICAD への参加を促進するための啓発活動、ネットワーク活動
- 多様なアフリカの文化や現状、および本ネットワークの活動を周知するためのイベントの開催ならびに広報活動
- アフリカ市民社会とのネットワーク活動
- 上記の活動に必要な計画立案／評価、渉外活動、および資金調達

活動実績：

- 政策提言：アフリカ市民社会と連携した提言書の作成
- 渉外活動：TICAD V フォローアップ会合への参加(2014 年 5 月、カメルーン)、外務省との対話、共催者との会合、在京アフリカ外交団との関係構築など
- 広報・啓発活動：アフリカ重点課題別セミナー開催(計 4 回)、課題別勉強会(計 6 回)、よこはま国際フォーラムでのセミナー開催 (2016 年 2 月)、よこはま国際フェスタ(2015 年 10 月)でのブース出展、ならびにホームページや SNS での情報発信
- アフリカ市民社会とのネットワーク活動：アフリカ・日本市民社会戦略会議(2015 年 2 月ウガンダ)、ケニア市民社会との連携に向けた調査(2015 年 7 月、ケニア)、アフリカ市民協議会(CCfA)総会への参加(2015 年 11 月、ケニア)



ケニア NGO との意見交換 (2015 年)



よこはま国際フォーラムでのセミナー (2016 年)

2 アフリカの市民社会って何？どんなことをしているの？

(1) アフリカ開発に不可欠な NGO／市民社会

アフリカ開発において、NGO、市民社会の存在は不可欠です。政府や民間セクターの機能が脆弱な中、アフリカの NGO は地域、コミュニティをベースに、人々の生活の底上げや紛争の予防、平和構築などに力を発揮しています。TICAD に関わる日本の市民社会は、アフリカ市民社会との連携を積極的に模索する中で、アフリカの NGO の総合力やリーダー層の人材の厚さ、取り組みの多様さから多くを学ぶことができました。

90 年代、日本の市民社会が TICAD への働きかけにおいて連携したのは、セネガル・マリなどサヘル地帯で総合的に農業・農村開発、エネルギーなどに取り組む NGO である「第3世界の環境・開発アクション」(ENDA)¹、およびジンバブエ・ザンビアで同様に農村開発に取り組む「参加型エコロジカル土地利用マネジメント協会」(PELUM)²でした。この二つは、アフリカから生まれた国際 NGO として、実施だけでなく、政策提言の面でも大きな役割を果たしています。

(2) アフリカの危機と市民社会の取り組み

90 年代末、アフリカを襲った巨大な「エイズ危機」。この中で、HIV 陽性者の治療へのアクセスの権利や、差別・偏見の解消のために立ち上がったのが、南アフリカ共和国の HIV 陽性者や支援者で作る NGO「治療行動キャンペーン」(Treatment Action Campaign (TAC))です。TAC の活動に触発され、HIV 陽性者の権利や差別・偏見の撤廃を求める活動家たちの運動がアフリカ全土に広がりました。日本の市民社会は、こうした HIV 陽性者運動の当事者たちを TICAD のたびに日本に招聘し、その声を日本に届けてきました。アフリカでは障害者運動も形成されています。DPI(障害者インターナショナル)日本会議は、JICA と協力してアフリカの障害者のリーダーシップ研修を継続して実施してきました。

紛争の予防や民主主義の定着にも、NGO は大きな役割を果たしています。ケニアでは、2007-08 年の大統領選挙後に国を二分する大きな紛争が起きました。これを教訓に、NGO はマスメディアと連携して平和的で公正な選挙の実現や、国レベルだけでなく社会レベルでの公正なガバナンスの強化に役割を果たしてきました。「アフリカ民主主義リーダーシップ研究所」(IDEA)³は、各団体における民主的なガバナンスの能力向上の支援などを行っています。また、行政機関の能力の向上を旧仏語圏の国々で手掛けているのが、カメルーンに本部を持つ「パン・アフリカ開発研究所」(PAID)⁴です。



「アフリカ市民協議会」の理事選プロセスを取り仕切った「アフリカ民主主義リーダーシップ研究所」(IDEA)メンバー

(3) ネットワーク化の進展と国際 NGO の役割

こうした NGO は、国別、地域別にネットワークを作り、各国政府や、地域経済共同体(RECs)への政策提言などを行っています。効果的な取り組みを行っている NGO 連合として挙げられるのが、「ウガンダ全国 NGO フォ

¹ (英語表記) Environment Development Action in the Third World (ENDA)

² (英語表記) Participatory Ecological Land Use Management Association (PELUM)

³ (英語表記) Institute for Democracy and Leadership in Africa (IDEA)

⁴ (英語表記) Pan African Institute for Development (PAID) *フランス語では IPD となる。

ーラム」(UNNGOF)⁵やエチオピア・キリスト教救援・開発団体協議会(CCRDA)⁶などです。また、東アフリカ国家エイズサービス組織ネットワーク(EANNASO)⁷のように、分野別のネットワークとして、地域経済共同体(RECs)に向けた取り組みを行っている団体もあります。

Oxfamなどの国際NGOは、各国での事業実施に加え、国・地域で取り組む現地NGOの能力強化やネットワーク強化支援、アドボカシーの支援なども積極的に行っています。たとえば、Oxfamは、アフリカ連合とNGO・市民社会のパイプ役としての機能を積極的に担っています。また、アフリカで気候変動に取り組むNGOの広範なネットワークである「パン・アフリカ気候正義同盟」(PACJA)⁸の設立を、Oxfamをはじめ、複数の国際NGOが積極的に支援しました。

アフリカ連合や地域経済共同体も、こうした市民社会の役割を重視し、特に社会開発分野では直接の協力体制を作っています。行政機構であるアフリカ連合委員会(AUC)の中には「市民・ディアスポラ組織局」(CIDO)⁹があり、NGOの認知・登録などを行っていますし、アフリカ全体のNGOネットワークとは覚書(MOU)を結んで連携に取り組んでいます。

(4)相互協力を進めるケニアのNGO＝共同調査報告＝

TICAD VIは2016年、ケニアの首都ナイロビで開催されますが、外務省NGO研究会「アフリカ開発とNGO」の実施団体であるアフリカ日本協議会と、TICADに取り組む日本のNGOのネットワークである「市民ネットワーク for TICAD」は7月7日～10日の4日間、ナイロビにてケニアの市民社会の活動について調査しました。そこでわかったことは、開発に取り組むNGOが全体として、また分野別に、ネットワークを組み、積極的に政策的な働きかけを行っているということでした。ナイロビは、国・地域・大陸レベルでのネットワークの中心の一つを占めています。

開発分野全体に取り組んでいるNGOネットワークとして、「GCAP ケニア」(貧困をなくすためのグローバル・コール ケニア)が挙げられます。GCAP ケニアは、NGOが連合して同国の開発戦略に政策提言を行ったり、腐敗などの問題に市民が声を上げるためのネットワークで、ケニア国内のNGOや国際NGOが共同で取り組んでいます。私たちが訪問した時は、ちょうど翌週にエチオピアで始まる「第3回国連開発資金会議」(FFD3)に向けて、ケニアのテレビ局と共同で番組作りをしており、積極的にメディアと連携する姿勢が見受けられました。

分野別にみると、例えば保健分野では「ケニア・保健NGOネットワーク」(HENNET)¹⁰が、ケニアの国家保健戦略や、保健を支援する援助国・国連機関などへのアドボカシーを行うネットワークとして機能しています。

ケニアを拠点とする大きな保健国際NGO「アフリカ医療・緊急基金」¹¹(AMREF)の事務所の一角にあるHENNETの担当者は、日本がケニアと進めているユニバーサル・ヘルス・カバレッジの取り組みに関心を持っ



ケニアの保健セクターのNGOネットワーク
「HENNET」のメンバー(両端)

⁵ (英語表記) UNNGOF: Uganda National NGO Forum

⁶ (英語表記) CCRDA: Consortium of Christian Relief and Development Associations

⁷ (英語表記) EANNASO: East African National networks of AIDS Service Organizations

⁸ (英語表記) Pan African Climate Justice Alliance

⁹ (英語表記) CIDO: Department of Citizens and Diaspora Organizations

¹⁰ (英語表記) HENNET: Health NGO Network

¹¹ (英文表記) AMREF: African Medical and Research Foundation

ていると述べていました。

また、HIV/AIDS 分野の連合体として「ケニア・エイズ NGO コンソーシアム」(KANCO)¹²があります。ケニアで活動する数百のエイズ NGO の連合体で、ケニアの市民社会を代表してエイズに関わる援助枠組みに参加するほか、国際的な HIV/AIDS 関連の市民社会ネットワークでも活躍しています。

ナイロビにはアフリカ大陸レベルの NGO ネットワークも多く存在しています。「国際家族計画連盟」(IPPF)¹³のアフリカ地域事務所はナイロビに置かれていますし、上にも述べた気候変動に関するネットワーク「パン・アフリカ気候正義同盟」(PACJA)の本部もあります。

2007-8 年の「選挙後暴動」以降、民主主義の定着や法の支配などを社会に定着させる活動をしている前述の IDEA のデニス・コデ所長は、アフリカにおける民主主義定着に関わるアフリカ連合のプロセスや、アフリカの開発に関する指針である「アジェンダ 2063」の実施に大きくかかわっています。政府のガバナンスや民主主義についても、開発の課題についても、NGO は政府に直接働きかけることの限界を熟知しており、アフリカ連合や地域経済共同体を通じたアドボカシーも並行的に行っています。実際、南部アフリカ、東部アフリカでは、それぞれの地域経済共同体に働きかけるための NGO 連合も組織されています。

(5) TICAD に取り組む NGO ネットワーク「アフリカ市民協議会」

こうした多様なアフリカの市民社会の中で、TICAD へのアドボカシーに取り組んでいるのが、2007 年に設立された「アフリカ市民協議会」(CCfA)です。毎年「TICAD 閣僚会議」が開催されるようになった 2009 年以降、CCfA はすべての TICAD 関係の公式会議に出席し、開催国の市民社会との連携も強化しました。現在では、アフリカ5地域の市民社会の代表が理事会を構成して、大陸レベルのネットワークとして、日本の市民社会との協力・連携のもとに、TICAD へのアドボカシーを行っています。(CCfA については、次ページをご覧ください)



新たに選出された「アフリカ市民協議会」の理事メンバー

¹² (英語名称) Kenya AIDS NGO Consortium

¹³ (英語名称) International Planned Parenthood Federation

(6) アフリカ市民協議会(Civic Commission for Africa (CCfA))の歴史と取り組み

1993 年の第 1 回 TICAD から、「アフリカの開発はアフリカの市民社会が主役」という視点で、日本の市民社会とアフリカの市民社会は、連携しながらアドボカシーに取り組んできました。TICAD I からⅢにかけては、ENDA (セネガル、マリ)やPELUM(ザンビア、ジンバブエ)など農村開発系の NGO が軸となって、毎回、個別にアフリカ市民社会による TICAD プロセスへの参加が果たされていた一方、アフリカの市民社会を取りまとめる枠組みがあったわけではありませんでした。

2007 年、アフリカ市民社会の間で恒常的な枠組みや市民社会間のさらなる連携を求める声が高まってきたことを受けて、「アフリカ市民協議会」(Civic Commission for Africa: CCfA)が設立されました。これは、アフリカの市民社会が TICAD に向けて恒常的に政策提言を行っていく NGO ネットワークであり、アフリカの地域別・テーマ別の市民社会の代表が参加しました。その翌年に開催された TICAD IV ではさっそく、日本の市民社会と共同で政策提言文書「アフリカと日本市民社会の声」を作成、さらには CCfA 議長が市民社会を代表して、同提言文書を TICAD の本会議内で公式に発表する機会を得ました。それ以降、CCfA は、アフリカや日本で開催される TICAD 準備会合やフォローアップ会合、本会合など、すべての TICAD 関係の公式会議に出席し、サイドイベントや記者会見の開催、共催者との対話等を通じて、アフリカの市民社会の声を TICAD プロセスに届けることを目指しました。

2016 年に開催される TICAD VI は、はじめてアフリカ大陸で開催される TICAD となることから、CCfA は早い段階から、日本の市民社会と連携しながら政策提言文書を作成するほか、アフリカの他の市民社会とのネットワーク作りに注力してきました。2015 年 2 月には、ウガンダの首都カンパラで、日本の市民社会ネットワークである「市民ネットワーク for TICAD」と共同で会議を開催、TICAD VI に向けた提言書を作成したほか、ウガンダの市民社会との連携を深めました。

さらに、2015 年 11 月には、TICAD VI の開催地であるケニアの首都ナイロビにて総会を開催しました。より幅広いアフリカの市民社会の参加を促すべく、新たな執行部(理事会)を選出したほか、ケニアの市民社会との意見交換を行い、TICAD VI に向けた準備を加速しています。新たな理事会議長として選出されたのは、南部アフリカの市民社会を代表して CCfA に参加しているマウンゴ・ムーキ氏(ボツワナ)です。また、北アフリカ地域理事には、2015 年ノーベル賞を受賞した「チュニジア国民対話カルテット」を構成する一組織、「チュニジア人権擁護連盟」の事務局長アブドゥラザク・ベン＝ハッジ＝ゼクリ氏が就任しました。ムーキ議長は、「TICAD VI は CCfA や市民ネットワーク for TICAD、共催団体だけのためのものではありません。すべてのアフリカ人のためのものです。それゆえ、CCfA は TICAD 共催団体やすべての関係者に対して、アフリカ全土の市民の声をしっかりと提出していく予定です。これが私たちのアフリカへの約束です」と述べました。



総会で選出された CCfA 新執行部
(ケニア・ナイロビ)

1. なぜ TICAD への「政策提言」か

日本でも、アフリカでも、人々は生きていくうえで、様々な問題に直面し、それに対処しながら生活を営んでいます。これらの問題の中には、国の法律や政治、経済の仕組みに深く根差したものが多くあります。こうした問題を解決する方法の一つが、「政策提言」や「アドボカシー」と言われるものです。

国の法律や政治、経済の仕組みは、歴史の流れの中で複雑に絡み合って成立していますが、基本的には、国や社会の中で政治的・経済的に強い力を持っている人々や組織が大きな影響力を及ぼす中で作られたものです。逆に、政治的な力を持っていなかったり、お金がなかったりする人々は、相対的に、弱い影響力しか及ぼすことができず、社会の中で不利な立場に置かれることが多いのです。

国際協力 NGO はこれまで、アフリカなど「途上国」において、貧困だったり、政治的に弱い立場に置かれた人々の生活を改善したり、自立を図っていくために、現地の人々と協力して、教育や保健などのプロジェクトに取り組んできました。それによって、多くの人々が死を免れ、教育を受け、より人間らしい生活を営むことができるようになったことも事実です。しかし、こうしたプロジェクトの実施だけでは、弱い立場に置かれた人々の問題を解決することはできません。これまでの歴史の中で作られた国や社会のルールや経済の仕組みが、これらの人々を弱い立場に追い込んでいるからです。



福田総理(当時)に「ミレニアム開発目標」達成に向けた人々の夢や希望を届けた「100万人の短冊アクション」

また、特定の人々を貧困や弱い立場に追いやっている国や社会の仕組みが、実は国際的な力によって作られたものであることも、よくあります。国際的なルールも、世界の中で政治力や経済力の大きい国や組織、人々が大きな影響力を行使して作ってきたものだからです。

こうした中で NGO は、貧困をなくすこと、環境を守ること、人権を確立することなどを中心に、弱い立場におかれた人々が直面している社会問題を作り出している大本の原因である、「ルール」や「お金の流れ」を、法律や制度に基づいて変えていくことに手を付けるようになりました。今、多くの NGO が、現場で得られた知見をベースにして、国際的、国内的なルールや、「お金の流れ」を変えるという方向に、その取り組みをシフトさせています。国際的な NGO が積極的に「政策提言」「アドボカシー」に取り組み、また、海外の大きな民間財団などが「変化をもたらす」ことを目的に、NGO の中でも「チェンジメーカー」になりうるような組織に資金を提供するようになっているのは、こうしたことが背景にあります。

TICAD は、日本がリーダーシップを取り、国際機関やアフリカ諸国を巻き込んで、アフリカの開発について討議する会議です。日本は世界の主要国の中では、アフリカに対してずば抜けて大きな影響力を持っているわけではありませんが、それでも、経済的に一定の影響を及ぼしています。例えば、アフリカの人々が普段の交通の足に使っている車の多くは日本車です。また、逆に、歴史的なかわりが少なかったために、逆に多くのアフリカの人々が日本に期待を寄せているという点もあります。TICAD に対する市民社会のアドボカシーは、アフリカの人々が日本に寄せている「期待」に日本が正しく応え、これを裏切らないようにすること、TICAD について、これを真にアフリカの人々の期待に応え、アフリカの人々がよりよいアフリカを作っていくための「力」にしてい

とを目指して、アフリカと日本の市民社会が連携して行っているものです。

2. 政策提言を意味あるものにするために

上記にみたように、NGO の政策提言は、人々の生活を左右する「ルール」や「お金の流れ」を具体的に变え、弱い立場にある人々が人権を確立し、生活や環境を変えていくことが目的となっています。そうである以上、政策提言は、「提言のための提言」ではなく、実際に「変化」をもたらさるものでなければなりません。そこで重要なのは、以下の2つです。

(1) 正統性の確立

- a) 提言の中身の正統性: 提言の中身は、ある程度の客観性(証拠に基づくなど)に支えられ、また、多くの人々が共感を持ち、支持するような正統性を持ったものである必要があります。
- b) 提言主体の正統性: 中身がよくても、それを主張する団体の側に正統性がなければ、提言が人々の共感を呼び、支持されることはありません。主張する団体が「なぜそれを主張しているのか」が明確に理解されなければなりません。

(2) 戦略的な関係性の構築

- a) 人々の支持を得る: 正統性のある提言を作るだけでは、社会は動きません。提言の内容をわかりやすく伝え、人々の潜在的なニーズを掘り起こし、人々の支持を作り出していく必要があります。この「人々」というのは、関係者だけでなく、課題に関心を持ち、広く共感してくれる、より広い範囲の「人々」ということです。
- b) 物事を決める立場にある組織・関係者との関係を築く: とりくんでいる課題が、より広範な人々の関心を呼ぶようなものでない場合、一般的に人々の支持だけを頼みにしても物事を変えることはできません。アフリカ外交や援助などの場合、それにかかわる政策を決める立場にある関係者(政府、援助機関、関心のある国会議員、相手国政府や地域機関など)との間に、多面的な、一定の信頼に支えられた関係を築いていくことが、「変える」力を持つ基礎になります。

3. TICAD に向けた「政策提言」では?

では、TICAD に向けた「政策提言」では、こうした「正統性」や「戦略的な関係性」はどのように作り上げられ、何が課題となっているのでしょうか。以下見ていきましょう。

(1) 提言主体の正統性

まず、「政策提言」を行う側のチームの正統性はどう作られてきているのでしょうか。

a) ネットワークによる「提言の正統性の確立」

「市民ネットワーク for TICAD」は、2013 年の TICAD V の教訓を踏まえ、TICAD VI に向けたアドボカシーを新しい形で行うために作られたネットワークです。

NGO が「政策提言」を行う上での正統性は、特定の問題について、NGO が最も現場や当事者に近いところで取り組んできたがゆえに、それらの問題について、意思決定者（行政機関や政治家、一般的な専門家など）とは異なる種類の専門性や知見を持っていることによります。言い換えれば、これらの専門性や知見を有していることが、政策提言を行う NGO にとっての必要条件だということになります。

こうした専門性や知見を持つ NGO が「ネットワーク」を組んで提言を行うことは、「提言」の正統性を高めることにつながります。つまり、ネットワークが作った提言は、異なる経験や知見、専門性を有する各種の NGO が共同して練り上げたものということになりますから、それは、課題や経験の違いに左右されない普遍的なものということになるわけです。このように、専門性と知見を持った複数の NGO が共同することで、「正統性を持った提言」を作り上げることができます。

TICAD に向けた政策提言のうち、分野別の提言は、形成の過程で、それぞれの分野に取り組む複数の NGO が共同して練り上げたものになっています。このことで、提言内容の正統性は大きく向上しています。

b) 他セクターとの交流による提言の「質」の向上

また、提言内容の質を高めるためには、NGO とは異なった立場からアフリカに恒常的に触れている、地域研究者やアフリカに関する専門家と意見を交流させることも重要です。市民ネットワーク for TICAD は、本年度、NGO 研究会のカリキュラムの一つである「深掘りワークショップ」により、この交流を実現しました。これにより、今後の政策提言の質を大きく改善させることが可能になりつつあります。

c) アフリカの NGO との協働による「提言主体の正統性」の確立

TICAD に向けた政策提言の特殊性は、TICAD の対象が「アフリカ」であるということです。TICAD はアフリカ開発に関する会議ですから、その当事者はアフリカの人々であり、NGO です。これに鑑みれば、日本の NGO は、TICAD の当事者たるアフリカの人々および NGO と協働することで初めて、主体としての正統性を持つことになります。

もちろん、「アフリカ」と一言と言っても、50 数か国に分かれ、社会的にも都市と地方、富裕層と貧困層、支配民族と被支配民族、などという形で大きな断裂があり、「アフリカを代表して TICAD に働きかける市民社会」などという存在を想定することはむずかしいのが現状です。アフリカにおける市民社会の普遍性を強化していくためには、以下の2点が必要です。



アフリカの保健分野の NGO ネットワーク「アフリカ市民社会保健プラットフォーム」が「国連開発資金会議」で開催したワークショップ（2015 年）。

- ◎ 機会あるごとに、当事国の市民社会が TICAD に関わる各種の会議に参加できるようにし、ネットワークのすそ野を広げる。分野別のネットワークについても同様。
- ◎ アフリカ側市民社会が主体的に取り組むのを支援し、ルールに基づいた民主的な組織づくりを支援することが必要。

「市民ネットワーク for TICAD」は、アフリカ側のカウンターパートである「アフリカ市民協議会」（Civic

Commission for Africa: CCfA)と連携していますが、CCfA は 2009 年にボツワナで第1回 TICAD V フォローアップ会合を開始して以降、TICAD の各会議に代表を送り、また、開催国の市民社会との連携を構築してきました。また、2015 年 11 月、民主的な方法を追求して、2009 年以降新たに参加した人々を中心に、新執行部の設立を実現しました。これらネットワークの拡大と、透明で民主的な選挙の実現によって、CCfA は TICAD VI に向けた、保健問題にかかわるアフリカ側のカウンターパートとしての正統性確保にある程度、成功してきたと言えるでしょう。

(2) 戦略的な連携の構築

TICAD が「中国・アフリカ協力フォーラム」(FOCAC)など、いわゆる新興国等とアフリカの二者間の会議と違うのは、共催者の中に、アフリカ連合委員会(AUC)、国連事務総長アフリカ地域特別顧問室(UNOSAA)、国連開発計画(UNDP)、世界銀行などの開発パートナーが存在する多国間会議の形式をとっており、アジェンダづくりについてもこれらの機関が参加して行っているという点です。

また、これら4団体以外に、重要なセクターとして、東京に大使館を置くアフリカ諸国の大使の連合である、在京アフリカ外交団があります。在京アフリカ外交団は、TICAD 会議の開催国の決定などに大きな影響力を有しているほか、各 TICAD ごとに提言書をまとめて日本政府に提出するなど、独自のアドボカシーも行っています。

TICAD V への取り組み(2013 年)において市民社会は、上記の共催団体等、とくに、アフリカ外交団、およびアフリカ連合との関係づくりに十分な時間を持てないで来ました。その結果、外務省との意見交換会は定期的に行っていても、結局、一部ですでに公開された情報しか得ることができず、働きかけのチャンネルも限定されているため、効果のある政策提言ができない、ということがよくありました。その反省の上に立ち、市民ネットワーク for TICAD では、特にこれまで関係の薄かったアフリカ連合委員会やアフリカ外交団との関係を積極的に作りました。具体的には、

- ◎ アフリカの市民社会と共同し、数度にわたって、アフリカ連合委員会の TICAD 担当責任者であるマイムーナタ・ワタラ＝コンパオレ・TICAD 担当責任者や、その上司であるレヴィ・ウチェ・マドゥエケ・戦略的パートナーシップ局長との会合を重ねました。

- ◎ アフリカ連合との間に「リエゾン・オフィス」を開いて、特に個別課題についてアフリカ連合の担当部局への政策提言を行っている NGO (オックスファム・インターナショナル、アフリカ保健市民社会プラットフォーム、IPPF 等)と、TICAD の会合などの機会に連携・協力しました。



アフリカ連合委員会の戦略的パートナーシップ局長、レヴィ・マドゥエケ氏と。

- ◎ アフリカ連合委員会で、NGO・市民社会団体やアフリカからの移民(アフリカン・ディアスポラ)について管轄する「市民社会・移民事務所」(CIDO)とも関係を深めました。
- ◎ 日本国内でのイベントについて、必ず在京アフリカ外交団の大使に出席・発言を頂き、また、積極的に大使館を訪問して関係強化に努めました。また、在京アフリカ外交団の中の「TICAD 委員会」でリーダーシップをとる各国大使に積極的にアプローチし、連携を強化しました。

こうした取り組みの結果として、アフリカ連合委員会やアフリカ外交団との連携を行うことで、TICAD に関してより多面的に理解し、戦略的なアドボカシーの取り組みが可能になってきました。

4. まとめ:生きた政策提言に必要なのは不断の努力

市民社会として政策提言を行う上で必要な、(1)政策提言の正統性の確保、(2)戦略的な関係性の構築、について、TICAD の実例をもとに述べてきました。これらの実例からわかることは、市民社会の政策提言が「力」を持つためには、提言内容の陳腐化を防ぎ、変化する社会の中で、ニーズに応じて絶えずアップデートさせていくこと、また、戦略的な関係性の構築についても、不断の努力でこれを維持・発展させていくことが必要だということです。

第4章 アフリカの課題を知る—TICAD への提言

これまで述べてきたとおり、TICAD プロセスにおいて、アフリカと日本の市民社会は草の根の活動や専門性を活かし、TICAD への政策提言をしてきました。それらは政府や共催者との対話、TICAD 関連会合への参加を通じて発表しています。

以下では TICAD の課題として①経済開発、②社会開発、③環境、④平和と安定に分け、現在のアフリカが直面している課題と、それに対する市民社会からの提言を提示していきます。

1 経済開発

(1) 農業・食料

アフリカでは5.3億人が農業で生計を立てているにも関わらず、飢餓、栄養不良の割合が多い地域です。気候が変化し、干ばつや洪水などが頻発しているうえ、紛争や政治不安なども加わり、食料安全保障に深刻な影響が出ています。

一方で、農業の生産性向上と基礎インフラ改善への投資を強化した西アフリカの国々は、ミレニアム開発目標(MDGs)の飢餓削減の目標を達成できました。今後、これらの投資が雇用と収入向上、女性の地位向上、環境の持続可能性などにつながる、「人間」を中心に据えたものになるのかを注視していく必要があります。



農業をする女性たち（ベナン）

- ① アフリカにおける農業を収入向上につなげるためには、小規模農家が次の3つのアクセスが得られるかどうかを鍵握っています。資金へのアクセス(借金せずに資金を無理なく借りることができる仕組み)
- ② テクノロジーへのアクセス(最新の大型機械の投入や一時的に収穫量が上がる肥料等のばら撒きでない技術移転)
- ③ マーケット(近隣の市場など)参入の機会を捉えるための情報へのアクセス

また、小規模農家を近隣の市場とつなげることも重要です。アフリカの農業の役割を現状の1次製品の生産のみに特化せず、加工して付加価値をつけるなど農業を商業化し、新たな収入創出源へと転換する必要があります。例えばベナンでは、腐りやすいキャッサバを加工・販売することによって収入改善につながっています。



キャッサバを加工する女性（ベナン）

2015年1月のAU総会では、アフリカ連合創立50周年に合わせ、2063年までのアフリカの政治、経済、社会に関する長期的ビジョン「アジェンダ2063＝私たちが求めるアフリカ」が発表されました。このビジョンでは包括的で持続可能な成長を、アフリカ自身で達成していくことを強く求めています。一方、我々も農業分野の包括的な取り組み、アフリカの食料事情の向上及び人間中心の開発(people-centered)、そして環境面にも配慮したアプローチをアフリカの市民社会と共に構築していく必要があります。(文責：ハンガー・フリー・ワールド 米良彰子)

(2) インフラ・資源

TICAD V が開催された時期は、資源価格が高騰し、中国によるアフリカ投資が旺盛に行われていました。資源価格の上昇を背景に、アフリカでは一定の経済発展が実現した国が多くあります。しかしながら 2015 年からの原油をはじめとした資源価格の下落は、アフリカの経済成長に影をもたらししています¹⁴。近年続くアフリカ各国で財政悪化と現地通貨の下落、驚異的なインフレが実際に各国の人々の生活を直撃しています。

また資源開発の裏で、テロリズムを行う組織に資金が流れたり、資源の奪い合いが紛争を助長したり、さらには鉱山での児童労働などの問題を引き起こすことも報告されています¹⁵。日本は TICAD の共催者とともに、アフリカの人々に広く恩恵を与えられる形での資源開発を促進することが求められます。

日本も TICAD V において経済成長の促進、インフラ整備・能力強化の促進を目指し、アフリカ各地で様々なインフラ開発を行っています（南部アフリカ・モザンビークの「ナカラ回廊」、「西アフリカ成長リンク」等）。インフラの整備は新たな資源開発と流通の促進につながります¹⁶。しかしながらインフラ開発により、環境破壊、そして現地住民の土地収奪などの問題も起こっています。日本はアフリカの草の根の人々に配慮した形でのインフラ整備を進める必要があります。

さらにアフリカに対する投資、貿易を促進するためには、アフリカに進出する企業の社会的責任を問う声が高まっており、これは「持続可能な開発目標」にも謳われています¹⁷。アフリカの成長はこのようなすべての人々に配慮した形でおこなわれることにより、TICAD の宣言が目指す「強靱な社会」をつくることにつながるのです。（文責：ACE 近藤光）

¹⁴ http://www.nikkei.com/article/DGXNASGM2401D_U3A121C1FF8000/

¹⁵ <http://www.ilo.org/ipec/areas/Miningandquarrying/MoreaboutCLinmining/lang--en/index.htm>

¹⁶ <http://www.jica.go.jp/regions/africa/business/index.html>

¹⁷ <http://www.jp.undp.org/content/tokyo/ja/home/sdg/post-2015-development-agenda/goal-8.html>

2 社会開発

(1) 保健

有史以来、健康は人類すべてにとっての課題でした。1948 年の「世界人権宣言」が、保健が万人の権利として定義され、世界保健機関(WHO)と世界児童基金(UNICEF)が 1978 年に開催した国際会議で採択された「アルマアタ宣言」は、2000 年までにすべての人に健康を、という目標を定めました。その後、開発に関する国際的な方針や国際保健に関わる政策の変遷の中で、保健課題は、一進一退を繰り返しながらも、総体としては徐々に前進していると言えるでしょう。

アフリカは、国際保健に関わるアドボカシーの焦点です。アフリカの一部諸国では、いまだに、生まれてきた子どもの 5 人に 1 人が 5 歳まで生きることができません。また、妊娠・出産が原因で亡くなる女性の割合が、先進国の数千倍に及ぶ国もあります。南部アフリカの国々では、成人の 5 人に 1 人が HIV 陽性、という国もあります。アフリカ諸国は、究極的な「保健危機」に追い込まれた状態にあります。また、2014-15 年にかけては、シエラレオネ、リベリア、ギニアの三か国を中心に「エボラ・ウイルス病」(Ebola Viral Disease、「エボラ出血熱」)が蔓延し、国際的な危機を引き起こしました。こうした課題をどのように克服していくのかが、大きな課題です。

アフリカをめぐる国際的な保健のアドボカシーには、いくつかの流れがあります。一つは、アフリカにおける個別の保健課題、たとえば、HIV・結核・マラリアなどの感染症、「顧みられない熱帯病」、子どもの生存、妊産婦の健康改善といった課題について、十分な資金を確保し、国レベルでの政策を作って取り組んでいく「個別疾病・課題対策」の流れ、もう一つが、国レベル、地方レベルで、必要な保健サービスを、質が担保された形で、全ての住民に提供できるようにしていくための横断的な「保健システム強化」の取り組みです。



ケニアの首都ナイロビのスラム街「キアンビウ」地区にある HIV 陽性者のためのドロップインセンター（写真：稲場）

前者について、市民社会は、これらの課題をつかさどる国際機関や資金拠出機関に対する十分な資金拠出を先進各国に働きかけたり、これらの機関の政策が人々の健康改善にとって適切なものになるよう、政策アドボカシーを行っています。また、後者については、「保健システム強化」の枠組み設定や国際的な政策の形成などについて、国連や国際機関、各国政府などに働きかけています。

また、アフリカの国・地域レベルでは、各国政府が保健に必要な予算をきちんと確保し、きちんとした政策・戦略をもって保健サービスを展開できるようにするためのアドボカシーが必要です。アフリカの各国にある保健に関わる市民社会のネットワークでは、こうしたことについて、政府へのアドボカシーを積極的に行っています。（文責：アフリカ日本協議会 稲場雅紀）

(2) 水・衛生

世界で安全な水にアクセスできない 6 億 6300 万人のうち、約半数がサハラ砂漠以南のアフリカ(サブ・サハラ・アフリカ)の人々です。サブ・サハラ・アフリカが MDGs の衛生設備のゴールを達成するのはこのままいくと 100

年以上後になると試算されています¹⁸。水・衛生のアクセスの欠如は、保健、栄養、ジェンダー等、多くの課題に密接に関わっています。保健分野では、コレラや下痢の直接的な原因であるのみならず、低栄養、肺炎、トラコーマなどにも関連しています。新生児の死亡や、エボラ・ウイルス病の流行の一因でもあります。

サブ・サハラ・アフリカにおいて命を落とす新生児のうち 20%は敗血症によるものです¹⁹。汚れた道具でへその緒を切ったり、ベッドなど出産する環境が不衛生であったりすると、新生児が敗血症にかかるリスクは非常に高くなりますが、水と衛生習慣がなければ、出産時の道具や環境を清潔に保つことは困難です。2014 年、西アフリカでエボラ・ウイルス病が大流行した際にも、水と衛生のアクセスが欠如していることが感染拡大の一因となりました。



妊娠中も水くみ続ける女性（エチオピア・コンソ）
© WaterAid/ Mustafah Abdulaziz



病院の分娩棟で手を洗う助産師（タンザニア・イランバ）
© WaterAid/ Anna Kari

2015 年に WHO が出したレポートでは、保健医療施設でさえ、水・衛生が確保されていない事実が浮き彫りになりました。サブ・サハラ・アフリカでは、給水設備のない保健医療施設の割合は 42%にのぼります²⁰。これでは、病院で出産することが安全ではなく、病院がエボラ・ウイルス病を拡大する場所になりかねません。

保健課題が議論されるときに、水・衛生が抜け落ちていることがあります。国際的な保健の議論から、現場での保健に関するプロジェクトまで、水・衛生へのアクセス確保を組み込むこと、また必ずそれらに予算を配分し実行されることが重要です。（文責:WaterAid Japan 高橋郁）

¹⁸ WaterAid (2013) Keeping promises: why African leaders need now to deliver on their past water and sanitation commitments

¹⁹ WaterAid (2015) Healthy Start: the first month of life

²⁰ World Health Organization (2015) Water, sanitation and hygiene in health care facilities Status in low- and middle- income countries and way forward

(3)教育

2000 年に採択されたミレニアム開発目標(MDGs)及び「万人のための教育(EFA)」という 2 つのグローバルな目標に向けて、各国政府や市民社会が尽力した結果、2000 年から 2013 年の間に、サハラ以南のアフリカ地域(サブ・サハラ・アフリカ)における就学率はめざましい進歩を遂げました。アフリカ地域には、2000 年当時、初等教育を受けるべき年齢に属しながらも学校に通えない子どもが約 4 千万人いましたが、2013 年にはその数は約 3 千万人まで減少しました²¹。しかし、世界全体で学校に通えない子どもの数は世界全体で 6 千万人弱とされており、その半数はサブ・サハラ・アフリカにすることになります。憂慮すべき点は、アフリカ地域では 2008 年までは学校に通えない子どもの数は減少傾向にあったのが、それ以降、高い人口増加率のため、逆に増加している点です²²。



(エチオピアにて撮影)

© Susan Warner/Save the Children

また、多くのアフリカ諸国では、教室の整備や教員の増員・強化といった準備が十分になされないまま、MDGs や EFA によって公立学校の授業料の徴収が廃止され、就学が促されたため、教室に生徒があふれ、十分な資格を持たないまま教壇に立つ教員も増え、教育の質が急激に悪化しました。就学率は上昇したものの、基礎的な読み書き計算能力がない子どもは膨大な数になるとされています²³。

基礎的な知識やスキルを習得することができないことは、現在の格差の“結果”であり、将来における格差の“始まり”でもあります。格差の問題は各国で深刻化しており、例

えば、タンザニアでは富裕層で学校に通っていない子どもの割合が 5%であるのに対し、貧困層ではその割合が 30%にもなります²⁴。また、アフリカ地域は教育におけるジェンダー格差が世界で一番高い地域であり、学校に通えない子どもの 55%は女児です(南西アジアでは 47%)²⁵。子どもたちだけではありません。サブ・サハラ・アフリカでは、非識字率が成人女性では 40%、15 歳から 24 歳の若者では 30%にも上ります²⁶。

教育予算に占める海外からの援助の割合は国によって大きく異なりますが、基礎教育に対する政府開発援助(ODA)は、近年、援助額自体は増加傾向にあるのに対して伸び悩んでいます。2013 年の援助額全体に占める教育支援の割合は 8%に過ぎませんでした²⁷。また、アフリカ地域には世界の未就学児の半数がいるにも関わらず、世界全体の基礎教育援助の 33%しか投下されていません²⁸。



(ルワンダにて撮影)

© Colin Crowley/Save the Children

近年、教育学の専門家や市民社会関係者の間で強い懸念とされているのは、アフリカを含む途上国で、貧困層をターゲットにした「低価格私立学校」が増加傾向にあることです。いかなる国でも私立教育は存在しますが、現

²¹ UNESCO Institute for Statistics and Education for All Global Monitoring Report Policy Paper 22 (July 2015)

²² 同上

²³ UNESCO Education for All Global Monitoring Report 2013/2014

²⁴ <http://www.education-inequalities.org/>

²⁵ UNESCO Institute for Statistics and Education for All Global Monitoring Report Policy Paper 22 (July 2015)

²⁶ UNESCO Institute of Statistics (UIS) Fact Sheet No. 32 September 2015

²⁷ UNESCO Institute for Statistics and Education for All Global Monitoring Report Policy Paper 22 (July 2015)

²⁸ 同上

在の途上国における問題は、政府が質の高い教育を十分に提供できずにいるところ、本来は無償で義務であるはずの教育がビジネスの対象になってしまっている点です。ビジネス目的の学校が万人の持つ教育の権利に対する義務や説明責任を果たすことができるのか、国連の人権委員会でもこの問題は取り上げられています²⁹。

世界全体で就学率自体は上昇するなか、遠隔地に居住する子ども、言語の異なる少数民族の子ども、障がいのある子どもが質の高い教育を受けられるようになるためには、今までよりもより一層きめ細かな教育計画の策定や実施体制の整備が求められています。アフリカ地域も同様です。（文責：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン 塩畑真里子）

（4）ジェンダー

アフリカにおけるジェンダー格差は、経済、教育、健康、政治参画などあらゆる面で深刻です。例えば、農村部では家事・育児・農業などの多くを女性が担っていても、女性には現金収入がなく、そのために家庭内での発言権がなかったり、自由な行動が妨げられることがあります。

また、教育面の格差も見逃せません。女子は母親の家事・農業などの手伝いのために、男子に比べ就学率が低くなっています。十分な教育を受けられないために、雇用への機会を失う、また政治などの意思決定過程への女性の参画も限られることがあります。これらの問題は、国連開発計画（UNDP）が発表しているジェンダー不平等指数（GII：Gender Inequality Index）からも明らかで、下位 30 か国中、アフリカが 26 か国を占めます。そのほとんどが西アフリカの国々です。



© Miki Tokairin / JOICFP



© Miki Tokairin / JOICFP

多くの国では、女性の国会議員の割合の低さ、労働力率の低さ、女子の中等教育就学率の低さ、などが目立ちます。また妊産婦死亡や若年妊娠・多産などのセクシュアル/リプロダクティブヘルス/ライツの問題も大きく影響しています。女性が健康で、自分の健康や幸福、性に関する選択ができるようにならなければ、妊娠・出産で命を落とす危険性や、暴力被害が高止まりするだけでなく、教育を受け、社会で活躍することが望めないからです。

ジェンダーの課題の重要な政策提言の柱は、以下の6つとなります。

- ① 女性のエンパワーメントとジェンダーを左右する重要項目に関する詳細データの収集
- ② 女子の就学率の改善
- ③ 女性の経済活動への参加促進
- ④ 女性の政治活動の支援・拡大

²⁹ 2015 年 7 月 1 日国連人権委員会（ジュネーブ）は、民間セクターによる教育拡大に関し国家による規制を勧告した（<http://www.ijrcenter.org/2015/07/22/human-rights-council-adopts-landmark-resolution-regulating-private-education-providers/>）。

- ⑤ ジェンダーの格差解消のためにパートナーとして男性の関与・関心の増大
- ⑥ 女性のセクシュアル・リプロダクティブヘルス/ライツの情報と質の高いサービスの提供

参考:「Human Development Report 2015」 United Nations Development Programme

(文責:ジョイセフ 神谷麻美)

3 環境

「野生生物保全の観点から見た資源開発と国際支援～アフリカ中央部・熱帯林の事例から～」

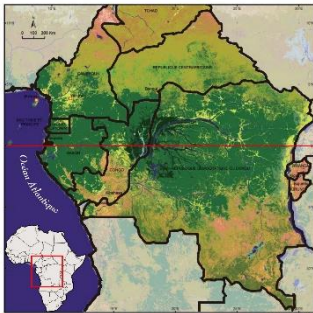


図 1. アフリカ中央部熱帯林分布
地図: 深緑色の地域が熱帯林である
© OFAC・西原恵美子改変

昨今、野生生物の絶滅が進行する中、地球規模での環境保全にも多くの人の関心が寄せられています。それが経済発展に向けた資源開発や国際貢献がどのように野生生物保全に影響を及ぼしているか具体例で考察される機会は多くありません。それには、分野を超えた多角的な情報共有と対話・議論が肝要です。また、「保全」の立場はいわゆる「動物愛護至上主義」とは一線を画すものであり、それは自然環境とその周囲での人間の諸活動(開発、経済、地域住民や先住民の暮らしなどを含む)をも鑑み、どこでバランスをとっていくかが課題となっていることに留意する必要があります。

アフリカ熱帯林地域(図 1)では、他の多くのアフリカ地域と同様、経済貧困が問題であり、それは食料安全保障の課題や貧相な医療保健事情とも大きく関わります。経済対策には雇用創出が不可欠ですが、熱帯林地域の多くの国家では資源開発以外には特定の産業は少なく、特に世界の熱帯材需要に応じた熱帯林伐採事業が主流となっています(図 2)。雇用の大半も伐採企業に流れるのが実情である。しかも、国家の資金難や技術難で、多くの伐採企業は外資系であり、その点、経済効果をもたらす一種の国際技術支援ともいえます(写真 1)。

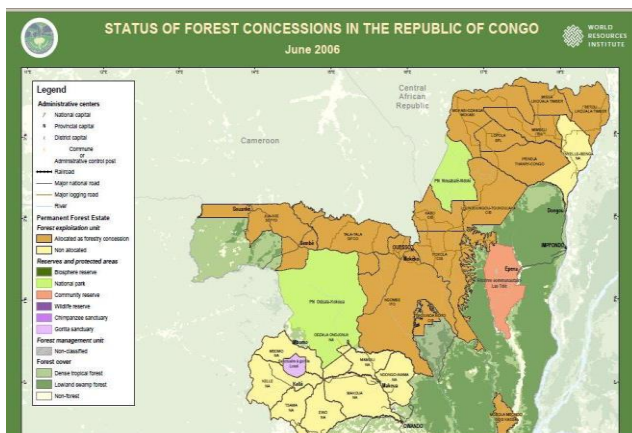


図 2. コンゴ共和国北部の伐採区(黄緑色・薄紅色: 保護地域、茶色: 伐採区); 多くの地域が伐採区であることがわかる © コンゴ共和国



写真 1. 大木の丸太を運び出すトラックと熱帯林の中に創出された搬出道路 © 西原智昭

そうした雇用は、庶民の経済貧困を救い、したがって彼らの定常的な食料購入を可能にし、また伐採会社の社会貢献の一環としての、地域住民が利用できる病院や道路も確保されます(写真 2)。こうした伐採会社の存在は国際貢献として多くの課題を解決するかにみえますが、最大の問題は熱帯林そしてそれが保有する地球上の財産である豊かな生物多様性を損なうことです。また熱帯林に強く依存してきた先住狩猟採集民の生活基盤をも奪うこととなります。ここに、環境保全と経済発展の狭間における最大の矛盾点が存在します。エコツーリズムの発展の可能性があれば、経済効果と保全両者の解決は可能にみえますが、残念ながら



写真 2. 伐採会社の基地に、建てられた近代的病院 © 永石文明

ら熱帯林地域では、ツアーの発達するアフリカ東部・南部のサバンナ植生の諸国に比べ、その大規模な発展は見込めません。

ツーリストへのアクセスをよくするには道路開発が必要ですが、それは熱帯林破壊を前提とする上に、密猟者や彼らの武器の移動に拍車をかけます。またロッジを多数建てるにはこれまた熱帯林開発が必要となるためです。アフリカ熱帯林地域までの航空運賃が高いという現実的なネックもあります。

経済発展のための熱帯林開発と環境・野生生物保全へのバランスをとる今現在での唯一の方途は、環境配慮・社会貢献型を目指す FSC 認証の元での持続的な森林業です(写真3)。現状では、FSC 認証を持つ伐採会社の存在はまだ少なく、途上の過程にあるだけでなく、日本人を始め熱帯材需要のある国民の間では、FSC 認証付き製品(家具や紙など)の普及と購買がいまだ十全ではありません。



写真3. トラックに積まれたFSC認証マーク付きの木材
© 西原智昭



写真4. 農作地のために切り開かれる森林
© 西原恵美子

さらに、われわれは近い将来にも目を向けるべきです。仮にFSC認証の林業などが広まり、雇用も増え環境も保全され、しかも食料や医療も確保されたとしても、アフリカでのさらなる人口増が懸念されます。急激な人口増はさらなる食料の需要を生み、農作地確保のための森林開発(写真4)や蛋白源確保のためのブッシュミート狩猟も加速しかねません(写真5)。これは、熱帯林と野生生物の早期消失をも招きます。そうした時間軸に立ちかつ一面的でない視点からも、林業などによる国際貢献事業を検討していく必要があることを強く喚起したいと思います。(文責:WCS コンゴ共和国自然環境保全技術顧問 西原智昭)

4 平和と安定

植民地からの独立以降、アフリカ諸国はさまざまな紛争を経験してきました。1990年代にはルワンダのジェノサイドやコンゴ紛争など大量の犠牲者を出す紛争が相次ぎました。2000年代に入り、紛争の件数や犠牲者の数は減少しましたが、ケニアのような選挙時の暴動やテロリズムなど性格を変えて紛争は続いています。現在も、スーダンのダルフルや中央アフリカ共和国、マリ、ブルンジなど、継続中の紛争や情勢が不安定な地域が多数存在します。これらの紛争は、アフリカの開発における非常に大きな障壁となってきました。国際社会の対応も、国連やアフリカ連合によるソマリアやルワンダでの軍事介入の苦い経験なども経て、アクターの多様化など変化を遂げてきています。

アフリカの紛争解決と平和構築の分野において、2013年のTICAD Vにて採択された横浜行動計画(2013ー2017)では、「平和と安定、民主主義、グッドガバナンスの定着」が柱の一つに据えられています。さらに近年のソマリアのアッ=シャバーブやナイジェリアのボコ・ハラムといった暴力的過激主義組織の台頭を受け、来る

TICAD VIにおいても、テロリズム対策を含めたアフリカの平和と安定が重要課題の一つとして取り上げられることは確実です。



写真：ケニア・カクマ難民キャンプに暮らす南スーダン難民（2014年）©難民を助ける会

紛争の被害者として、現在アフリカ全体で、約 400 万人の難民と約 1,000 万人の国内避難民が故郷を追われて生活しています。彼らに対し、生命を守る人道支援に加え、安定した国づくりのために不可欠な人材育成やレジリエンスを高める支援の強化が必要です。また、テロ対策や平和構築においては、力に力に対抗するハードパワーの支援ではなく、開発協力大綱にも示されている通り、「非軍事協力によって、世界の平和と繁栄に貢献してきた」日本のソフトパワーを活用した支援が求められています。

（文責：難民を助ける会 雨宮知子）

5 アフリカに関わるアドボカシーに必要な、ただひとつのこと

＝人々に基礎を置くアフリカの「主権」の確立と自立のために必要な NGO の認識の転換＝

(1) 社会開発と「援助の在り方」に特化した 2000 年以降の NGO のアドボカシー

日本とアフリカの市民社会は、1993 年の TICAD プロセス開始当初から、共同で TICAD へのアドボカシーに取り組んできました。それから 23 年、日本も、アフリカも、また双方の市民社会も大きく変化してきました。

90 年代、アフリカと世界の市民社会の、アフリカにかかわるマクロな経済政策へのアドボカシーは、80 年代中盤以降に途上国を席巻し、民営化と債務返済を最優先としてきた IMF(国際通貨基金)と世界銀行の「構造調整政策」を終わらせ、債務免除により各国の資金を開発に充てられるようにすることを主眼にしてきました。90 年代中盤には、「構造調整政策」の失敗と、それがアフリカなどの貧困にあえぐ国々にもたらした悲惨は誰の目にも明らかになり、2000 年前後には「構造調整政策」は「貧困削減戦略」へと変更され、破壊されたアフリカの国家基盤の再建と社会開発を中心とした「ミレニアム開発目標」(MDGs)がアフリカ開発の中心に据えられました。

この変化により、市民社会の政策提言の在り方も大きく変わりました。この時代以降、市民社会の政策提言は社会開発と「援助の在り方」に特化するようになり、保健、教育、水・衛生、ジェンダーといった社会開発分野の中で何を優先順位とすべきか、何に資金を配分し、どのような方法で実施すべきか、といったことに集中するようになりました。もちろん、その中でも、アフリカからの多額の不正資金の流出や税逃れを問題にし、また、「国際連帯税」などの導入によって「援助」以外の資金の流れを変えようという、マクロな資金の動きに関わるアドボカシーもなされていますが、そこに割かれる労力や資金は相対的に小さくなっています。

(2) 市民社会は時代の変化をつかみ損ねている？

「援助の在り方」と社会開発への特化...しかし、私たちは 2000 年以降、アフリカに関わるより大きなパラダイム変化を経験していないわけではありません。2008 年の「リーマン・ショック」とそれに続く世界金融危機は、経済のけん引役として、中国をはじめとする BRICs などの「新興国」を台頭させました。これらの国々における急速な開発の進展とリーダーシップ、天然資源需要の急増は、アフリカ諸国を急速な「経済成長」へと駆り立てます。しかし、一方でアフリカ諸国のこの経済成長は、アフリカ諸国の「産業化」「工業化」とは必ずしも結びつきませんでした。アフリカ諸国の「経済成長」を生み出したのは、資源価格の高騰と、それに結びついた一部富裕層の旺盛な消費需要、そして第三次産業の発展でした。2014 年以降、パラダイムは再び変化しました。中国経済の失速をはじめとする各新興国の経済停滞により、アフリカ諸国の経済も失速、いまアフリカは、南アフリカ共和国やナイジェリアなど地域大国も含めて、経済危機の局面を迎えています。

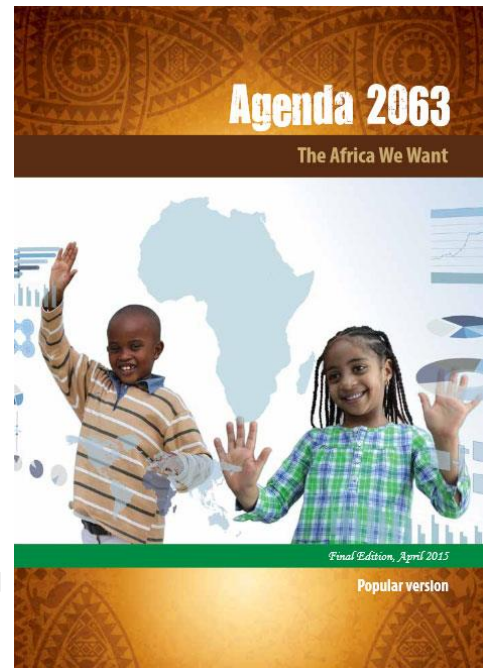
こうした経済パラダイムの変化は、アフリカの人々の生活に直接、大きな影響を与えています。現在のアフリカの経済危機が浮き彫りにしているのは、アフリカの経済がいまだに一次資源の輸出に依存しており、さらに、これら資源の価格に関して、アフリカはいまだにわずかな規定力しか持ち得ていない、ということです。アフリカの人々の生活が、「社会開発」の如何だけでなく、むしろ、より大きなグローバル経済のありかたの問題に規定されていることが、パラダイムの変化の中でますます明らかになっているにもかかわらず、NGO のアドボカシーは、MDGs 開始以降の「社会開発」や「援助の在り方」に特化したままです。NGO・市民社会は時代の変化をつかみ損ねている...このように指摘されても、文句は言えません。

(3)「アジェンダ 2063」=再定義されたパン・アフリカニズム

アフリカをめぐる市民社会のアドボカシーに「革新」が必要ではないか、という思考にとって、大きな変化となるのが、アフリカ連合が2013年に発表した「アジェンダ 2063=私たちが求めるアフリカ」という文書です³⁰。

2000年に再編された、北アフリカも含むアフリカ全体を包含する地域機構「アフリカ連合」(AU)の前身である「アフリカ統一機構」(OAU)が設立されたのが1963年。このOAUの設立50周年を記念し、アフリカ連合が今後50年をかけたアフリカの自己変革の方針として発表したのが、この「アジェンダ 2063」です。

「アジェンダ 2063」では、アフリカの独立期にアフリカを席卷した「パン・アフリカニズム」の思想を、冷戦終了後のアフリカにおいて、国際社会との連携による新たな開発トレンドをリードした「アフリカの復興」(Africa's Renaissance)を接ぎ木する形で再定義し、これから50年のアフリカ開発の主軸として位置付けています。そのうえで、50年先のアフリカに関する「大志」(aspiration)として、以下の7つを掲げています。



「アジェンダ 2063」の表紙

1. 包摂的成長と持続可能な開発に基づいた繁栄するアフリカ
2. パン・アフリカニズムの理想と「アフリカの復興」のビジョンを基礎とする、政治的に団結し、統合された大陸
3. 「良い統治」、民主主義、人権の尊重、正義と法の支配に貫かれたアフリカ
4. 平和で安全なアフリカ
5. 力強い文化的アイデンティティ、共通の遺産、価値、倫理を持つアフリカ
6. アフリカの人々が開発を主導し、子どもたちをケアし、人々の潜在能力、特に女性と若者に信を置くアフリカ
7. 強く、団結し、強靱で影響力のある、地球規模のプレイヤーにしてパートナーでもあるアフリカ

アフリカ連合は、「アジェンダ 2063」を、各種のアフリカ開発のイニシアティブの中軸に据えようとしています。

「アジェンダ 2063」のパースペクティブには、もちろん、社会開発も含まれます。上記の「大志 1」の最初の項目には「我々は、我々の世代で貧困を解消し、大陸において社会・経済的な変革を成し遂げることによって共有された繁栄を作り上げることを決意した」とあります。「貧困の解消」が最初に挙げられているわけです。

一方、私たちは「大志 2」や「大志 5」の記述にも注目しなければなりません。「大志 2」では、1963年のアフリカ統一機構(OAU)設立以来、アフリカの解放と政治的・経済的独立の実現に向けてパン・アフリカニズムが果たしてきた肯定的役割が明記され、旧スペイン領サハラ³¹を含むアフリカの人々の自己決定の権利の保障と、全

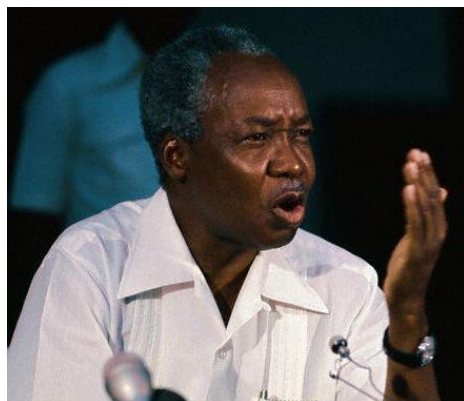
³⁰ 「アジェンダ 2063」は以下のサイトからアクセスできます (Agenda 2063 (African Union) <http://agenda2063.au.int/> ドキュメントは以下から (英語)

<http://agenda2063.au.int/en/documents/agenda-2063-africa-we-want-popular-version-final-edition>

³¹ いわゆる「西サハラ」(Western Sahara)。当地に住むサハラウィ (Saharawi) の人々は独立を求めてきましたが、1975年、同地を放棄したスペインに代わりモロッコが当地の大部分を占領。アルジェリアに逃れたサハラウィの人々が設立した「サハラ・アラブ民主共和国」はアフリカ連合の加盟国の一つです。(日本は同国を国家承認していません)。

ての植民地主義の終結が謳われています。「展望 5」では、アフリカの文化的遺産や言語、社会的・宗教的・芸術的伝統の復興と人々への教育の必要性が謳われています。

「アジェンダ 2063」における、アフリカのオーナーシップ称揚の傾向について、これを「アフリカのオーナーシップ」（日本はこれを常に『自助努力』と訳してきました）と「援助国のパートナーシップ」を掲げた TICAD によるものだ、と指摘する向きも一部にあります。しかし、当たり前ですが、パン・アフリカニズムは、TICAD や日本が提唱してできたものではありません。プレ植民地期、植民地期を通じて、アフリカでは、また、奴隷としてアフリカから連れ去られた人々やその子孫で構成されるアフリカン・ディアスポラの社会では、アフリカの独立と自立を求める思想は、時代とともに連綿として形成されてきました。その思想の政治的な具現の在り方については、例えば、1967 年にタンザニア連合共和国のアルーシャで採択された「アルーシャ宣言」に見ることができます³²。現在にいたるタンザニアの安定に大きな政治的遺産を残したジュリアス・カンバラゲ・ニエレレ・タンザニア初代大統領が自ら筆を執った、この宣言には、アフリカの発展は貧農と労働者が主導すべきこと、外国の援助に頼ることなく、自らが持つ資源と労働によって自立を果たしていかなければならないことが、丁寧に記述されています。



タンザニアのニエレレ初代大統領

冷戦期の様々な政治的暴力、新植民地主義、そして独立後のアフリカ諸国政府の脆弱性と内紛や腐敗といった厳しい現実の中で、パン・アフリカニズムは、依って立つ物質的基盤を喪失し、OAU も弱体化していました。しかし、2000 年の「アフリカ連合」への再編や、南部アフリカ諸国開発共同体 (SADC)、西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) といった地域経済共同体 (RECs) の強化により、パン・アフリカニズムは 21 世紀になって、新たな形で再定義され、蘇ってきました。実際、アフリカ域内の紛争やクーデターなどへの AU や RECs の対応機能は大きく強化され、RECs 内における「人の移動」の自由もかなり保障されてきました。現代のパン・アフリカニズムの 60 年代との違いは、それを実現するための「具体的な方法論」がある程度存在していることです。

(4) オーナーシップ＝「主権」を市民社会の提言のもう一つの柱に

2000 年以降の「MDGs」の時代、日本を含む先進国の市民社会は、教育、保健といった必須社会サービスの拡充、人々の「いのち」を守ることを中心に、社会開発と「援助」の在り方を対象にアドボカシーを行ってきました。しかし、そこには一つの欠落があったように思います。それは、アフリカの＜主権＞としてのオーナーシップの尊重、即ち、「アジェンダ 2063」の「大志 7」に掲げられているような「強く、団結し、強靱で影響力のある、地球規模のプレイヤーにしてパートナーでもあるアフリカ」を、アフリカが自ら構築していくことについて、アフリカ開発のパートナーとして協力していく、という考え方です。

この視点が抜けていては、いかに「いのち」を守ろうと呼号しても、例えば植民地時代の欧米キリスト教会の主張と同じになってしまいます。彼らも、「いのち」を守ろう、人々を「文明化」しよう、といって学校や病院などを建てていたわけで、やっていたことの大枠は現代の NGO とそれほど変わりません。しかし、それが、植民地権力がアフリカの人々を支配し、搾取し、場合によっては殺戮することとみごとに連動してきたことについて、21 世紀を生きる私たちは歴史として知っているわけです。

AU や RECs を中心とする経済統合は、今後、曲がりくねった道を通って行くにせよ、より強化され、地域経済圏

³² アルーシャ宣言のテキストは以下のウェブサイトから見るができます。

The Arusha Declaration <https://www.marxists.org/subject/africa/nyerere/1967/arusha-declaration.htm>

を形成していくでしょう。これらの経済圏は、中長期的には、植民地時代に根を持つ現在のアフリカの擬制的な国民国家体制を越えるものとして成長していくものと考えられます。一方で、現在、こうしたアフリカの自立的な発展の足かせとなっているのは、適切な産業化・工業化や技術移転に関わる国際的な政策がないこと、資源価格がほぼアフリカの域外で決められ、アフリカの規定力が極めて小さいこと、多国籍企業の税逃れやアフリカの国家の執行能力の低さによって、開発のための国内資金動員が十分にできないことなどです。その結果、アフリカは、資源価格の高低によって経済が大きく左右される脆弱性からいまだに脱却できていないのです。

私たち先進国の市民社会は、アフリカの市民社会と連携して、もちろんこれまでと同様、アフリカの人々の生活や、弱い立場に置かれた人々の「いのち」を守るためのアドボカシーを継続しなければなりません。しかし、それに加えて、私たちが持たなければならないのは、より長期的な視点から、アフリカの政治的・経済的な自立とアフリカの人々や社会を基礎としたアフリカの「主権」の確立、という視点です。AU の「アジェンダ 2063」が、私たち市民社会のアドボカシーにとっても重要なのはその点です。私たち日本の市民社会は、この点を自覚することで、アフリカの市民社会や人々との「連帯」において最先端の位置に立つことができるはずです。（文責：アフリカ日本協議会 稲場雅紀）

おわりに

本書は、外務省 2015 年度(平成 27 年度)NGO 研究会「TICAD VI に向けて:アフリカ開発と NGO の役割」の取り組みを踏まえてまとめた成果物です。

本書冒頭にみたように、アフリカを取り巻く世界は、時代の流れの中で大きな変動を見せています。2008 年の世界金融危機以降、アフリカは、「最後のフロンティア」と呼ばれて欧米諸国や新興国などから、いわゆる「援助の対象」から「投資の対象」として認識され、大規模な投資の対象となり、一定の経済成長をみました。しかし、ここ数年、資源価格の下落を受けて、アフリカ経済は再び低迷状況に陥っています。こうした中で、「富の分配」の仕組みが弱い多くのアフリカ諸国では、国内の経済・社会格差が増大し、もともと存在していた社会の断裂が顕在化してきました。昨今、アフリカの一部地域で目立つテロリズムは、こうした社会の断裂に付け入る形で暴力や過激主義が増大していることによるものです。

一方、2015 年 9 月に採択された「持続可能な開発目標」(SDGs)は「誰一人取り残されない」社会を掲げています。同目標により、包摂的で持続可能、かつ、強くしなやかな社会、経済、政治の構築が謳われる中、アフリカの開発や援助のあり方についても、見直しが必要とされています。SDGs と並んで、私たちは、アフリカが自らの開発の長期目標として定める「アジェンダ 2063」について、アフリカのオーナーシップの再確立に向けた試みとして認識していく必要があります。

新たな SDGs 時代において、グローバルな社会で、アフリカ諸国がどのように、安定した社会を築いていくか。また、そこで NGO はいかなる役割を果たしていくべきか。アフリカの現場で、草の根の人々・コミュニティとともに、地域開発や社会サービス、環境保全など様々な分野に取り組んできた NGO にこそ、これからの時代のアフリカ開発に向けた、新たなビジョンを切り開くヒントがある、と私たちは考えています。

本研究会を主催した外務省、研究会実施にあたりセミナーや勉強会の開催並びに本書の執筆にご協力くださった市民ネットワーク for TICAD (Afri-Can)の世話人・加盟団体の皆さま、そして TICAD 共催者との関係構築にあたり本研究会のセミナー実施にご協力くださった在京アフリカ外交団の方々、勉強会の講師にお越しくくださった東京大学の遠藤貢先生、同志社大学の峯陽一先生、アジア経済研究所の武内進一先生、東京農業大学の志和地弘信先生、WCS コンゴの西原智昭さんに感謝申し上げます。

特定非営利活動法人 アフリカ日本協議会
代表理事 津山 直子
事務局長 斉藤龍一郎
国際保健部門ディレクター 稲場 雅紀