

2007. 7. 20

国際協力に関する有識者会議に向けての報告

高橋基樹（神戸大学）

<未定稿>

はじめに

1. アフリカ支援の潮流の変化とその枠組み
2. アフリカ支援の大きな枠組み
3. 政府開発援助の役割と理念
4. TICADIVの課題

はじめに

このメモは、2007年7月に行われる「国際協力に関する有識者会議」における筆者の報告の基礎となる考えをまとめたものである。2008年には日本においてG8開発大臣会合、第4回東京アフリカ開発会議（TICADIV）、北海道洞爺湖サミットなどが相次いで行われる。アフリカの開発とアフリカへの支援は、そこにおいて中心的なテーマとならざるを得ない。

他方、TICADプロセスは4回目の会議を迎えるが、それをめぐる状況は決して芳しいとはいえない。倍増の公約がある一方で、ODA予算は頭打ちであり、アフリカへの予算配分比率の増加には阻害要因も多い。2005年中国はアフリカ諸国の元首・指導者級との協力会議を成功させ、TICADとの競合も懸念されている。TICADには新しい活力と発想の転換が求められている。

アフリカ、日本及び国際社会の多くの関係者が、対アフリカ支援が新しい時代に対応しながら進展を遂げ、さらにはそれに支えられて、アフリカの開発・貧困削減が持続的なものとなることを願っている。このメモはそうした関係者の考えをまとめるのに、いささかなりとも役立つことを願って、したためたものである。

以下では、こうしたことを踏まえて、まずアフリカ支援をめぐる環境の変化を概観したあと、われわれの課題に応じて話を進めてゆきたい。第1の課題は、われわれの究極の課題である「アフリカの貧困」を削減するための支援について、長期的に何をなすべきか、ということである。

第2の課題として、大きなアフリカ支援の枠組みの中での、その中核となるべき政府開発援助の果たすべき役割と理念を語らなければならない。

第3に、TICAD IVにどう取り組むかということが最も差し迫った課題として論じられなければならないだろう。

1. アフリカ支援の潮流の変化とその枠組み

## 1-1 経済成長の再生と「アフロ・ダイナミズム」？

### アフロ・ダイナミズムか、相変わらずの停滞か

本来、この稿の最初に「アフリカの貧困」の全貌を語らなければならないはずであるが、それには一冊の書物でも足りないぐらいの紙幅が必要である。他方で、もしわれわれ開発研究者が医者だとするなら、アフリカを診ている世界中の医者は、誰も正しい診断に成功していないのかもしれない。何故なら、アフリカの停滞と貧困という病はずっと打ち続いてきたのだから。そのこと自体が猛省すべき失敗である。

ともあれ、本稿では残念ながら「アフリカの貧困」の全貌を語ることは省略しなければならない。ここでは簡単に触れるだけにとどめざるを得ない。1990年代に至るまで、アフリカは一人当たりの平均所得が低下するという「窮乏化」に苦しみ、また90年代以降は、HIV/AIDSや紛争など人間の安全保障上の困難にさいなまれてきた。ただ、2000年代になってその状況に一定の変化が見られると言われる。一部の識者によれば、「アフロ・ダイナミズム」が起こり始めている、と言うのである。

この変化が持続的な経済成長とそれを通じた貧困削減につながることを、筆者も願わずにはいられない。しかし、仮に完璧な診断ができていないとしても、過去アフリカの病を診続けてきたものとして、現在のアフリカの経済成長のあり方に対しては懸念を持たざるを得ないのである。

この懸念を裏書するのは、アフリカにおける穀物生産性の著しい停滞である(表1参照)。アフリカ開発の最大問題は、緑の革命が生じていないことだとは、しばしば言われることである。

表1:2005年の穀物土地生産性

単位:kg/ha

アフリカ	977.9
東アジア・太平洋	4532.2
南アジア	2499.2
中近東	1997.8
中南米	3126.1

(出所) Agricultural Data FAOSTAT から筆者計算。

(初出は高橋・小川 2006)

### 階層分化しつつあるアフリカ

詳しい分析は今後の検討を待たなければならないが、表2のようにいくつかのアフリカ諸国では経済成長率の上昇が見られる。だが、これはかなりの部分、紛争後の反動としての成長と、何といても、中国・インドの高度成長によって引き起こされた鉱物資源ブームによるところが大きい。1970年代の石油ショックは先進国経済をスタグフレーションに

陥れると同時に、省エネ・省資源へと向かわせた。クルーグマンはかつていわゆる 90 年代初頭までの「東アジアの奇跡」のことを、高投入により高産出を実現しているだけの非効率なものだと喝破した。それには異論も多いが、中国・インドの工業化には、恐らくクルーグマンの指摘はより当てはまるのではないか。中国・インドの台頭は、エネルギー・資源の使用効率の低い技術を残したまま生じているために、石油ショック以来の世界経済の省エネ・省資源の流れを大きく変えつつあるのである。

表 2 から分かるように、いわゆる経済成長の再生が、全てのアフリカ諸国で起こっているわけではない。各国のパフォーマンスはばらばらである。

表 2：サハラ以南のアフリカ諸国の年平均経済成長率

	1995-2000	2000-2005	備考
Angola	6.4%	10.3%	産油国・ダイヤモンド
Benin	5.3%	4.1%	
Botswana	6.3%	5.8%	
Burkina Faso	4.3%	5.1%	
Burundi	-1.1%	2.2%	ポスト紛争国
Cameroon	4.7%	3.7%	
Cape Verde	6.4%	5.0%	
Central African Republic	2.3%	-0.7%	
Chad	2.2%	13.5%	産油国
Comoros	0.9%	2.8%	
Congo, Dem. Rep.	-4.0%	4.0%	ポスト紛争国
Congo, Rep.	2.4%	4.4%	産油国
Cote d'Ivoire	3.4%	0.1%	
Equatorial Guinea	34.4%	10.8%	
Eritrea	0.8%	3.6%	
Ethiopia	5.2%	5.0%	
Gabon	1.7%	1.7%	
Gambia, The	4.8%	3.9%	
Ghana	4.3%	5.0%	
Guinea	4.2%	3.1%	
Guinea-Bissau	-0.2%	-0.2%	
Kenya	1.8%	3.6%	
Lesotho	2.9%	2.8%	
Liberia	34.7%	-4.6%	
Madagascar	3.8%	2.3%	

Malawi	3.9%	2.6%	
Mali	3.8%	6.3%	
Mauritania	4.1%	4.0%	
Mauritius	5.3%	4.1%	
Mozambique	7.9%	8.9%	
Namibia	3.5%	4.4%	
Niger	2.8%	4.0%	
Nigeria	2.8%	5.6%	産油国
Rwanda	9.8%	5.4%	
Sao Tome and Principe	2.1%	3.8%	
Senegal	5.3%	4.7%	
Seychelles	6.3%	-2.3%	
Sierra Leone	-3.7%	13.7%	ポスト紛争国
South Africa	2.6%	3.7%	資源国
Sudan	6.1%	6.3%	資源国
Swaziland	3.3%	2.2%	
Tanzania	4.2%	6.9%	
Togo	2.2%	2.5%	
Uganda	6.5%	5.6%	
Zambia	2.8%	4.8%	資源国
Zimbabwe	1.9%	-5.6%	

1995-2000: GDP (constant 1995 US\$) WDI2004CD-ROM 版より作成。

2000-2005: GDP (constant 2000 US\$) WDI2007CD-ROM 版より作成。

\* 網掛けは 1995-2000 の期間より、2000-2005 の期間に成長率が上昇したものを意味している。

近年の変化のなかで、アフリカは既に一つではなくなりつつある。たしかにアフリカ全体は決して経済のグローバル化のなかで取り残されるだけではなくなった。南アフリカは G8 の次に世界経済に発言権をもった O5 (拡大 5 カ国) の一つとして認められるようになった。しかし、自らを世界経済と曲がりなりにも連動させることができているのは資源国と一部の例外的な国である。紛争国はもちろん、紛争後の荒廃と混乱から立ち直れていない国々、鉱物資源に恵まれない国々などは依然として深刻な貧困の淵にあえいでいる。それらの国においては、グローバル化のなかのマージナル化 (周辺化) は正に現実である。

## 1-2 ポスト「重債務貧困国救済」の時代

## 岐路に立つアフリカ支援

今、アフリカ支援は大きな曲がり角にさしかかりつつある。そのことを規定している要因の一つは、上に述べた、いくつかの国での経済成長の再生である。

もうひとつ重要なことは、1990年代末から行われてきた重債務貧困国（HIPC）救済が一段落したことである。

1990年代、それまでの世界銀行・国際通貨基金の金融支援、それをサポートした円借款などの公的借款のための返済負担は、アフリカ諸国の国際収支繰りと財政運営を著しく圧迫することになった。多くの国で延滞が発生し、また返済のための支出が政府の最低限の事業にさえ、資金的制約を及ぼすようになった。とりわけ、教育・保健の予算へのしわ寄せによって、人間開発も阻害されるという深刻な状況が生じたのである。さらに、一部の国が行政の破綻や紛争に陥った背景にも債務返済負担、援助の削減に伴う財源の枯渇があったことが銘記されるべきだろう。

## 重債務貧困国救済スキームの影響（HIPC）

この時期、日本のみならず多くのドナー諸国では、援助量の伸びが抑制された。言ってしまうと援助は緊縮措置の下に置かれたのである。こうした状況は、2001年の9.11同時多発テロがなかったら、もっと続いていただろう。援助量が抑制されるなか、二国間においては新規の資金援助は年を追うごとに贈与に限定されていった。援助対象国の選択的絞り込みが行われるとともに、援助の対象分野は、まずもって教育や保健など民間部門が担うことができず、政府の役割にふさわしい最低限の社会分野に限られるようになった。特に欧米のNGOなどによって債務削減が求められた根拠が、上で触れた人間開発の阻害だったこともあり、債務救済後にも教育・保健が重視された。

その反面、場合によって民間が担うことができ、かつ巨額の資金を動員しなければならず、失敗のリスクの大きいインフラなど経済分野は、援助が緊縮措置下にあることもあって、援助の対象として敬遠されることにもなった。

貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy）は、1998年のバーミンガム、1999年のケルンというHIPCの路線を敷いた2つのサミットを経て、債務救済の条件として債務国側に要請されたものである。それは、破綻した企業が債権者から承認を得なければならない再建計画のようなものであり、そこで示されるべきものは、債務減免後に生じた資金的余裕をどのように債権者の満足のゆくかたちで用いるかであった。いわゆる債務減免のために作られた最初の（第1世代の）PRSは、こぞって教育・保健などの人間貧困の削減に焦点が当てられている。

## ポスト HIPC 救済の時代

現在は多くのHIPCで、二国間債務を中心に公的債務の減免に目途が立っている。新規の援助も、アメリカやイギリスを中心に拡大しつつある。他方、貧困削減戦略も、債務減免後の数年間をカバーする第2世代のPRSが策定されている。そこでは、より対象範囲が

拡大され、所得貧困の削減や経済成長をも視野に入れた戦略が語られるようになってきている。

こうしたポスト HIPC の時代において、アフリカの貧困国においてもインフラの重要性が叫ばれている。近年まであたかもインフラを忌避していたかのごとき欧州のドナーも、より積極的にインフラ支援を強化し始めている。それは、日本でやや誤解されているように、欧州のドナーが宗旨がえしたというよりも、HIPC 救済の進捗という時代の要請のなせるわざである。ポスト HIPC の時代は、ドナーとアフリカの援助対象国の双方の重荷を取り除き、両者をより積極的な姿勢に転じさせつつあると言ってよい。

## 2. アフリカ支援の大きな枠組み

### 2-1 包括的アプローチの必要性

#### 多角的な政策手段の必要性

アフリカ支援を考えるときに、最も留意しなければならない点は、援助が経済成長・貧困削減の万能薬である、という幻想を棄てることである。同時に、全く別の次元のもうひとつのことも肝に銘じなければならない。それは、**援助は外交上の国益実現のための万能薬でもない**、ということである。援助額を増やそう、援助額が目減りを少しでも減らそうとする努力（それ自体は貴重なものであるが）の中で、たくさんの目的と意義を援助に付加しようとする議論が見られるが、それは**援助という異文化の他者を相手にしなければならない高度に専門的な事業の趣旨をゆがめ、かえって援助の正当性を貶めること**になる。

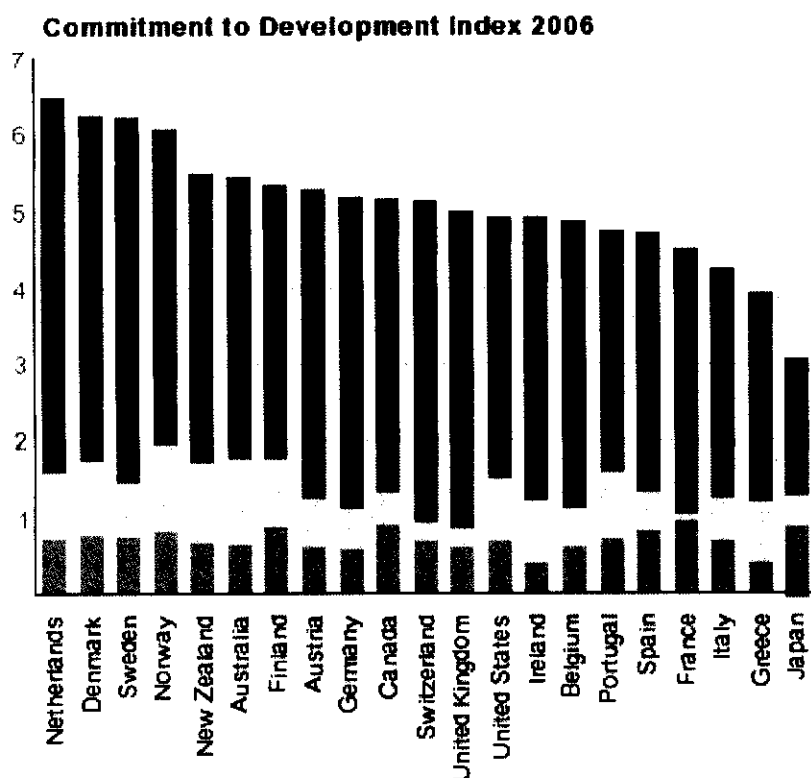
日本の援助が東アジア諸国の高度成長に伴走したことは事実であり、その中で何らかの役割を果たしたことも事実だろう。しかし、同じように供与された日本のアフリカへの援助が、少なくとも東アジアにおけるものと同様の役割を果たしえなかったこともまた、隠しようのない事実なのである。

このことで分かるのは、援助の効果は受入側の途上国によって活かされるかどうかで決まるのであり、**援助が経済成長や貧困削減を一から生み出すことはできない**、ということである。

東アジアでは、経済産業省の掲げる、いわゆる「ジャパン ODA モデル」が示唆するように、貿易や投資があってはじめて、高い経済パフォーマンスが実現された。その貿易や投資のニーズに事前と事後にある程度円借款等が対応したことが、日本の援助の記憶が、かぐわしいものとしてわれわれの脳裏に残っている所以である。

裏返せば、アフリカ支援も、政府開発援助だけで行われるべきではないのである。往々にして忘れられているのは、**経済成長の主役は常に、農民や労働者を含む民間部門**なのだ、ということである。基本的に政府対政府のやり取りである援助は、民間部門を支援するためには不器用な仕組みであると言わなければならない。だからと言って援助を柔軟化し、多様化することで全てをカバーできるわけではない。もともと日本には貿易保険や、輸出

入金融、投資金融、資源金融、事業開発等金融、債務保証、JETROによる調査・アドバイザー機能など民間支援にふさわしい政策手段がたくさん備わっている。それらがもっと駆使されるべきだろう。アフリカにそれらを適用することが現段階で難しいのであれば、ODAとの間で生ずる間隙を埋める作業を行うべきである。重要なことは、ODAにはODAの原理原則があるのであって、ODAを無定見にそうした領域に拡大してはならないということであり、逆に言えばさまざまな手段の包括的な動員を考えるべきだということである。



出所：[http://www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/cdi](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi) (2007. 7. 18)

他方で、日本がもっとも努力を必要としているのは貿易面での支援であろう。アメリカやヨーロッパ諸国には、「アフリカ成長機会法」や「コトヌー協定」などアフリカ諸国からの輸入を増やすための特別のプログラムがある。日本も「貿易促進のための開発イニシアティブ」などの下で、関係者が努力を行っているが、日本の、途上国への貿易支援に対する国際的評価は、残念ながら著しく低い。途上国産品に対する貿易障壁（関税、数量割当、国内産品に対する補助金）が十分に引き下げられていないのが、その理由である。とかく、日本はアフリカ支援を狭い開発援助の枠で考えがちであるが、そうではなく、より広い包括的な視点が必要である。こうした観点が必要であることの一端は、米シンクタンクの発表した「開発貢献度指標（Commitment Development Index）」<sup>1</sup>において日本が、4年連続

<sup>1</sup> 援助、投資、貿易、移民、環境、平和貢献、技術の7つの指標を、合算して21の先進国

最下位という不名誉な位置におかれていることに表れている（上の図参照）。

## 国益論と援助

包括的な視点の欠如は、もう一つの問題をも生んでいるように思われる。それは短期的で即物的な「国益」を政府開発援助の目的に押し込もうとする傾向である。自由化を柱とする貿易支援、貿易保険、輸出信用、民間外交は、営利を目的とする企業活動に関わるものであるから、むしろこれらの短期的・即物的「国益」を重ね合わせても矛盾はしない。

しかし、政府開発援助は国際的な取り決めの上で途上国の開発＝利益の増進を目的として行われるものであり、それに相反したり、役に立たない意図を盛り込むのは、取り決めの趣旨に違反していると考えるべきであろう。途上国の側から見ても、貧困削減のための支援に日本の利己的な意図が露骨にあるいは透けて見えることは、日本への信望を損なうことになる。

むしろ、援助の基礎にあるべきは、途上国における貧困やさまざまな困難に心を痛め、それが解消されることに喜びを見出す人間としての共感である。それは、多くの一般国民の中に普通に備わっているものである。日本の援助サークルは、そうした潜在的には最も広汎で強固な支持基盤を掘り起こすことを怠ってきた。

一体性を強めつつある世界において、貧困やその他の人間の安全保障上の問題は既に途上国・アフリカだけの問題ではなくなっている。こうした国民の人間としての共感を紡ぎ合わせ、すぐれた援助を織り成すことのできる国こそが、援助を通じてしか得られない国際的信望を獲得できるのであり、それこそが援助を通じて実現すべき唯一最大の国益である。

## 2-2 2000年代後半のアフリカ支援の方向性

### アフリカ援助の量的回復から

HIPCsの債務救済の目途がつき、貧困国援助のいわば緊縮措置は解除された。そのことの是非は改めて議論されるべきであるが、ともあれ、米英をはじめとする各国の援助増額が見込まれている。日本もまた、援助の増額を国際公約している。こうした援助量の増額を是非、効果的、効率的にアフリカ諸国の開発・貧困削減に活用していかなければならない。

額が増えてゆき、また後述のように円借款も増額してゆくとすれば、援助の対象として、改めてインフラ開発が問題となるだろう。ここで、求められているのは、アフリカおよびその開発パートナーが過去の失敗を二度と繰り返さないことである。

---

の途上国の開発への貢献度を測ったもの。その指標の採り方、ウエイトの付け方、計算方法については多くの批判がなされているが、日本の研究者が、批判的検討を踏まえて試みた再計算によっても日本の順位はきわめて低い。



長い間の欧米諸国の援助疲れは、HIPCの救済に追い込まれたことでピークに達した。それから一定の精神的療養期間を経て、現在の援助の増勢があると見なすべきだろう。もし、これから始まる援助の量的回復をうまく開発・貧困削減につなぐことができなければ、将来の援助に対する失望はより大きなものとなるに違いない。

### ビッグ・プッシュ論の陥穽

またミレニアム開発目標が強い関心を集めるなか、ビッグ・プッシュ論が脚光を浴びている。その支持者は、MDGsを推進する国連機関、一部の国際NGO、そしてアフリカの政治行政の指導者の一部に多いようである。それは上記の援助の増勢を促す根拠ともなっている。

いわゆるビッグ・プッシュ論は、主唱者であるサックス氏の言い方を借りれば“はしごの最下段に足をかけること”だという。とにもかくにも成長軌道というはしごの最下段に足をかけさえすれば、後は着実に上ることのできるプロセスが待っているというのである（この考えは2003年の『人間開発報告』にも反映されており、ミレニアム開発目標のための巨額の支援の一気に投入を正当化する根拠になっている）。だが、筆者の実感では、はしごの最下段ははるか高く宙に浮いている。アフリカ諸国がその最下段に無理をして飛びつこうとした場合、もし、はしごに手足をかけ損なえば、地面に落ちて再び大怪我をすることになるだろう。そして、ビッグ・プッシュ論の前提にある、ある段階に達したらそのまま将来の安定成長軌道のはしごが用意されているという想定は、楽観的に過ぎる。それは机上でしか通用しない経済理論か、あるいは一種のミレニアム（千年王国）的救済思想の作り出した幻影という言い過ぎだろうか。

求められているのは、はしごに飛びつくことではない。それがたとえ迂遠な方法であったとしても、アフリカ自身が、着実に持続的な成長のための堅牢な踏み石を、一から積み上げてゆくことである。

### アフリカのバブルを避けるために

過去のアフリカ、たとえば第1次石油ショック以前のアフリカは、資本主義の黄金期にあって、経済が拡大し、一種のバブルを経験した。そのバブルの崩壊は、アフリカ諸国を著しく傷つけた、と言ってよいだろう。教訓を得るべき点は、同じように一次産品ブームによる好景気を経験したはずのアジア諸国が、それほどひどい傷つき方をしなかった一方で、何故アフリカのダメージがあれほど大きくなったのか、ということである。

結論を急ぐようであるが、重要なことは、ブームの際にどれだけ、その報酬（外貨収入等）を生産的に利用し、生産基盤を多様化できるかにある。そしてその多様な生産基盤を支えるすぐれた制度資本、物的資本、人的資本を蓄積できたかにある。鉱物資源は、国際市況に振り回され、代替品の開発によって需要が収縮しやすく、再生不能なために枯渇する（あるいは経済的な可採埋蔵量の限界に達してしまう）。しかし、制度資本、物的資本、人的資本は再生可能であり、多くのセクターに対して波及効果を持つ。とりわけ広汎な人々に宿る人的資本の構築は、それが活用されるなら、貧困削減に直接役立ちえるもの

である。

もうひとつ肝心なことは、外貨収入等を確保し、それを上のような目的に使用しようとする政治的意志とそれを支える仕組みである。端的に言えば徴税機構と財政配分機能の強化拡充は避けては通れない。

### 貧困削減を通じた経済成長

ポスト HIPC の時代に入り、経済成長を通じた貧困削減が語られるようになってきている。そのことは TICAD のアジェンダでもあり、これを前提として「成長の加速化」が論じられている。しかし、上で述べたように、経済成長が、その形態がどのようなものであっても、そのまま貧困削減につながるわけでもないし、バブルのような経済成長はかえって経済ばかりでなく、政治や社会の面においてもダメージを残す。さらに、経済成長が貧困削減を一方的に生み出し、支えるのでもない。

ある貧困国において長期にわたって経済成長が持続することは、隘路を通り抜けてゆくようなものである。そのためには、多くの条件が備わらなければならない。政治的安定、社会的格差の縮小ないし拡大の抑止が必要であろう。またつまるところ生産の増加（＝経済成長）とその基盤の拡大を担うのは人々の能力であるから、教育や保健を通じて人的資本の強化にこそ投資をすることが重要である。個々の人々に宿る人的資本を強化することは、雇用機会が適切に確保されるなら、それらの人々の所得貧困を削減することに他ならない。とすれば、貧困削減自体が経済成長の源なのだと考えるべきである。

経済成長なき貧困削減は持続的でなく、これを無理に進めれば、財政の破綻や援助依存を招くだけである。しかし同時にまた貧困削減なき経済成長もまた持続的ではない。生み出されるべきなのは、貧困削減と経済成長の循環である。

### 環インド洋圏の経済ダイナミズム

アフリカ全域でのダイナミズムはいざ知らず、インド洋には、以前考えられなかった経済的ダイナミズムが動き始めている。そのダイナミズムに依拠するアジア－アフリカの民間協力は、後で述べるアジアの経験の政策的な移転よりもはるかに大きな可能性を、アフリカ開発に対して持ちえるだろう。

モーリシャスに本拠を置く「環インド洋地域協力連合」が結成され、日本もその対話パートナーとなっている。モーリシャス、マダガスカル、南アフリカ、レソト、スワジランドには、アジアからの製造業向け投資が行われている。その一部は、AGOA 等の欧米向け輸出の優遇措置を利用するための衣料産業向け投資である。こうしたアフリカ向け製造業投資の原型は、モーリシャスにある。周知のようにモーリシャスの政治経済を運営し、労働力を提供しているのはインド系の住民であるが、そこへ台湾や香港などの華僑系資本の直接投資が積極的に行われてきた。華僑系の投資はロメ協定による優遇措置をターゲットにしてきたものであった。

日本がアフリカにおける民間企業の振興を唱えるのであれば、AGOA やロメ協定（ないしコトヌー協定）のような貿易支援を積極的に考慮すべきであろう。アフリカに展開

する華僑系企業は目ざとくこれらの輸出機会を捉えてくるだろう。

また、マレーシアの政府系企業のアフリカでの民営化への積極的参入も注目されてよい。日本企業が中核的役割を果たしたモザンビークのアルミ精錬プロジェクト MOZAL はこの経済小国の輸出収入を大幅に増加させるほどのインパクトを持ったが、そればかりでなく、環インド洋協力への日本企業の参画の例として示唆に富む。このプロジェクトは、モザンビーク政府に加えて、オーストラリア、南アフリカとの協力を基盤としたものなのである。環インド洋のダイナミズムの中でアフリカの発展に日本及び日本企業が関わることは必然的に多極間協力のかたちをとらざるを得ない。

そこでは、この世界で縦横に活躍の場を広げつつある、華僑・華人、印僑（南アジア系経済人）との連携が鍵となるだろう。環インド洋から転じてアフリカ内部に眼を向けるなら、印僑などの中間的非アフリカ系民族集団との連携はほとんど不可避であろう。官民パートナーシップの構築

多極間協力の実践が、もし一企業のよく成し得ないところだとすれば、日本のお家芸である官民共同での枠組みづくりが考慮されてよいのではないか。

ただ、アフリカ側が環インド洋をはじめグローバルな経済ダイナミズムに参画するには、主体的条件が未整備であることが改めて認識されなければならない。それは、グローバルな市場取引ルールに沿った制度の未整備であり、インフラの未整備であり、人的資本の未整備である。それらとともに、アフリカ諸国では必ずしも規律と熟練度が高いとはいえない労働者の賃金が国際的には相対的に高く、その背景には食糧生産性の低さとそれに起因する生活費の高さがある<sup>2</sup>。そのままではチープ・レーバー型の輸出指向型製造業発展に限界があることも認識されなければならない。

インフラや人的資本の構築支援については、日本の ODA でも長年取り組まれてきたことである。しかし、制度の未整備への対応については、むしろ伝統的な ODA の範疇にはうまく当てはまらない。市場取引制度は、本来正当な営利追求活動を円滑化するためである。とりわけ、開発に資する外国直接投資は、そうした制度が未整備などところにはなかなか行われぬ。このことにまず悩むべきなのは、アフリカ諸国の政府である。もしアジアあるいは近隣のアフリカ諸国と比べて直接投資が少ないとすれば、どのように自らの投資環境に問題があるのか、制度の面で外国民間企業に対してどのような制約や負担を課しているのかが、調査され、アフリカの政府自身によって認識されなければならない。

南アフリカを除くアフリカ諸国の政府には、基本的に民間企業との対話と連携の歴史的経験がひどく欠如している。そうした中では、外国企業に対してフレンドリーな制度設計と構築を行うことは難しい。

---

<sup>2</sup> それに加えて、アフリカの製造業の資本装備率の高さ、扶養人口比率の高さなどを指摘できるだろう。アフリカの工業化・持続的経済成長のためにはこうした阻害要因が克服されてゆく必要がある（平野 2005 参照）。

ここにおいてこそ、日本からの支援の余地があるように思われる。日本の企業のいくつかは過去にアフリカに進出しながら撤退をした苦い経験を持っている。他方で一部の企業は辛酸をなめるような思いで営業を続けている。そうした現実の経験を、アフリカ諸国の政府が汲み取り、実際の制度に反映させてゆく努力を促してゆくことが求められよう。

また、一部の例などで見られるのは、進出企業が操業している地域社会との融和を目指して CSR を果たそうとする例である。それに失敗した場合にはナイジェリアで操業する石油メジャーのように、地域住民との深刻な対立に直面することになる。日本政府やビジネス・コミュニティとして、アフリカにおける CSR のグッド・プラクティスを広げてゆくことが求められる。

### 3. 政府開発援助の課題

#### 日本の援助に関する発想の転換の必要性

日本の援助外交は国民の深い関心にしっかりと根ざしたところから発想されていないこともあって、多分に受動的 (reactive) である。そのために、かえって相手国にとっての結果や影響を多面的に考慮せずに自己の思惑や都合だけを優先する面がある。主体的に援助という行政行為の中身を大切にしつつ援助活動に取り組み、客観的に自らの活動を自己評価し、かつ相手国政府および他のパートナーに対して説明でき、自己評価を不断に援助効果向上につなげることのできるプロフェッショナリズムの確立が必要とされている。

ところで、アフリカ向けの政府開発援助 (ODA) についてしきりになされるのは、「日本の援助に何ができるのか」、「(日本は東アジアで成功したが、ヨーロッパはアフリカで失敗しているので) 日本独自の援助アプローチを試してみたら有効ではないか」という問いかけである。

これらの問いかけに対して、まず援助は万能薬ではなく、多くの支援のあり方の中に位置づけられてこそ意味を持つという、既に述べたことが思い起こされるべきだろう。

そして、多くのドナー諸国が集まるアフリカにおいて、日本だけで、何かができるという独りよがりの発想を棄てた方がよい。量的な拡大が難しいなかで、現状のままでは日本の援助額は各国向けの援助全体のせいぜい数分の 1 にしかならず、現地事務所等のスタッフの能力を考えるなら、その影響力は、世界銀行や英国国際開発庁に比べて著しく限られざるを得ない。そこで日本が我流をあくまで押し通そうとすれば、閉鎖的な孤立したプロジェクトを実行するしかないが、そのことがほとんど無意味であることは、近年の援助モダリティをめぐる議論が示しているところである。

むしろ、日本は多くの関係者で構成される援助コミュニティの一員として自らを位置付

け、その連携のなかでプレゼンスを発揮することを目指すべきだろう。

#### 援助予算の抜本的見直し

アフリカ援助の世界的増加傾向の中で、日本政府はアフリカ向け援助の3年間で倍増を国際公約した。それを遵守するかどうかは、日本の国際的信望を左右するものである。

日本は奇妙な国であり、こうした国際公約がありながら、一般会計においてアフリカの割合を画期的に増やそうなどの動きは見られない。むしろイラク等中東向けの予算の割合が他を圧迫したままである。これでは、アメリカの対テロ政策には忠実に付き合うが、国際社会一般とアフリカに対する公約はおろそかにしていると批判されても止むをないだろう。

一般会計分が伸びないことで期待されているのが、円借款である。現在円借款の勘定はアジアを中心とする在来の主要対象国の返済がきちんと履行されていることもあって、潤沢な資金をかかえるようになりつつある。それをアフリカ向け援助倍増の公約を果たすのに活用することが検討されているのである。既に日本政府・国際協力銀行は「アフリカの民間セクター開発のための共同イニシアティブ（EPSA）」の下、アフリカ開発銀行への融資と協調融資を取り決め、タンザニアなどのHIPCに対して長い間のブランクをやぶって融資再開を決定した。

しかし、ここで問題となるのは、長い間アフリカの貧困国に対して取られてきた、一般会計からの贈与分（無償と技術協力）で対処するという方針との整合性である。HIPCの債務負担が軽くなったことは事実であるが、それ以外のことがこれらの国で何か質的に変化したのだろうか。それらの国が将来にわたって円借款を、過去の例とは違ってきちんと返済するという保証は果たしてあるのだろうか。円借款を含む公的債務の管理体制の改善について審査は行われたのだろうか。一般に円借款プロジェクトの受益者からの費用回収はアフリカにおいては著しく遅れてきたが、そのための制度的手当てはなされたのだろうか。

もちろん無償や技術協力も経常費用などの面で対象国の財政にストレスを及ぼすものであり、贈与＝よい援助というわけでは全くない。けれども円借款は規模が大きいだけに、将来にわたって開発途上国財政により重い負担となることは確実である。そのことを顧慮せずに、国際公約の形式的遵守のために円借款を増加させることは、供与側の手前勝手な都合を優先したものであるということにならないだろうか。

一般会計の中の地域的組み換えをいま一度真剣に検討すべきであるし、また田中均元外務審議官が提唱した円借款のリボルビング分の一部無償化も一考に値するだろう。同時に、円借款案件の持続性を向上させ、債務管理を徹底し、返済能力を確保するための制度的措置を施すようアフリカ諸国に働きかけてゆくべきである。

なお、アフリカ内の国際的インフラ・ネットワーク整備を支援するいわゆる「NEPAD案件」については、アフリカ開発銀行を通じたEPSAによって支援されるべきなのか、それとも二国間円借款によって支援されるべきなのか、方針の整理と徹底が必要になるだろう。

## アフリカ援助の重点化

アフリカ諸国のいずれを重点国とするべきかについては、より援助吸収効果の高い状況のよい国を対象とするか、はたまたガバナンスが崩壊して国民がより貧困・飢餓にあえぐ国を対象とするか、というジレンマを直視しなければならない。

ここであえて中間をとるのなら、**広範な貧困・飢餓があり、行政機構等もまだまだ脆弱であるが、貧困削減と国家行政機構の改革に対して、強い政治的なコミットメントを持つ国**を対象とすべきであろう。

ところで、日本のアフリカ援助は決して今、ゼロから始まる訳ではない。それなりに長い今までの来歴があることを無視してはならない。タンザニア、ケニア、ザンビア、セネガルなどでは**今までの援助の経験、成功例と失敗例の積み重ね、さまざまなレベルでの知見**がある。それらのことは無視して、机上で重点国を決めることは不毛である。

ところで、重点化においてもうひとつ重要な視点は、日本側の援助リソースの制約を考慮した分野の絞り込みである。日本の各国援助方針は、それぞれにおいて利害関係者（特に日本の諸官庁）の多様な利害に配慮して、多数の、それも似たり寄ったりの重点分野を掲げてきた。今後はこうした発想を棄てるべきである。そして、思い切って**それぞれの対象国での重点分野を絞り、各分野の日本の援助リソースをどこか特定の国に集中することを考えるべき**だろう。例えば、日本の農業援助のエキスパートを、タンザニアやエチオピアに集中させ、その部門全体に対する政策的支援を展開する、その代わり、医療や教育のエキスパートは別の国に集中させるということである。また、医療保健のエキスパートは、HIV/AIDSの蔓延がはなはだしいのに、他のドナーの活動が微弱な国などを選ぶことが考えられよう。こうすれば、**援助のパートナーシップの中で、日本のプレゼンスが埋没することはない。それどころか、日本の援助の成果が、対象国の各部門全体の成果に限りなく近づくことで、日本の支援の成果主義的運営が可能になる。**

## アジアの経験

この点については参議院のODA特別委員会でも陳述した。要点は4つある。

第1に、それが優れているからと言って、**アジアの経験から説き起こされるべきではない**。全ての始まりにあるべきは、アフリカの側の困難であり、ニーズである。

第2に、アフリカのニーズに対応したアジアの経験を語る前に、アフリカ自身が条件のそれほど違わない同じアフリカから学ぶべきことはないかを精査すべきである。

第3に、アジアの経験をたとえ伝えるとしても、それはアフリカ側の種々の条件から吸収可能な適正なものでなければならない。

第4に、上記の条件を満たすために、最も有効な方法は、アフリカ人自身がアフリカの内外の経験を熟知し、自分たちにとって有益で適正な実例・教訓を自ら引き出すことである。アフリカにおけるアジア理解は、客観的に言ってまだまだ浅く、それを深化させることはもちろん重要である。しかし、忘れられてはならないのは、開発・貧困削減一般と同様、**アジアの経験の建設的吸収においても主導権をとるべきはアフリカ人自身だ、**という

ことである。そのことをはき違えると、単なる自慢話の押し付けになることをよくよく自戒することが重要である。

#### 4. TICADIVに向けて

##### 4-1 TICADIVを取り巻く客観情勢から

###### 世界の政治経済の構造変革に応じて

第4回東京（横浜）アフリカ開発会議（TICADIV）、そして北海道・洞爺湖での主要国首脳会議と同じ年に開かれることは、千載一遇のチャンスである。

世界は今大きく変わりつつある。北海道・洞爺湖サミットは当然のこと、TICADIVもまたその変化に対応していかなければならないだろう。特に注目しなければならないのは、BRICsあるいはISAB（インド、南アフリカ、ブラジル）の台頭であろう。ここでは、便宜的にBRIC四か国にSouth Africaを加えてBRICSと呼んでおこう。ハイリゲンダムではG8に加えてO5（B、I、C、Sに加えてメキシコ）が招聘され、これらの国々が、「次なる大国」としてグローバル・ガバナンスの柱となる側に参画するという方向性が浮き彫りになった。途上国やアフリカの階層分化の一端があらわれたと言ってもよい。本論の問題意識にとって重要なことは、アフロ・ダイナミズムの中心にあると考えられる南アフリカがO5すなわち、「次なる大国」の一角を占めていることである。

2000年の九州沖縄サミットの際に、アフリカ3か国（南アフリカ、ナイジェリア、アルジェリア）の首脳が呼ばれている。このとき、南アフリカなど3か国は途上国とアフリカの代表として同サミットに参画したものである。アフリカ・途上国のサミットへの参画への道を開いたのは実は日本であったことは日本人自身であったことは銘記されてよい。ハイリゲンダムにおいてもドイツ政府は、O5、南アフリカとは別にアフリカのいくつかの国の首脳および関係機関の指導者を呼んでいる。TICADIVは、九州沖縄サミットでの静かな偉業に鑑みて、アフリカでの階層分化を超えて、貧しい多数の国々の声を北海道・洞爺湖サミットに反映させるためのチャンネルとして機能すべきである。中国ほか新興ドナーへの対応

最近の世界の政治経済の構造変化の中でも、最も顕著な現象は、中国の影響力の拡大である。それを象徴するのが、2006年の中国・アフリカ諸国首脳会議であり、07年の上海におけるアフリカ開発銀行の総会の開催である。前回のTICADIIIを取り巻く状況と比べて最も異なる点は、中国のアフリカ外交の一見華々しい展開だろう。

たしかにアフリカの一部の資源国は、中国という資源に飢えた大国をドナーとして迎え入れ、後述のようにOECDドナーに対する交渉カードを新しく手に入れたようである。そのことが中国・アフリカ会議の成功のひとつの理由であると言ってよいだろう。ただ、中国のアフリカへの接近の動機が資源の確保であることは余りにも明らかである。そのことは

スーダン・ダルフルの問題での孤立や、鉱物資源に恵まれないアフリカ諸国からの冷たい視線などの問題を生んでいる。外交に巧みな中国がこのことを意識しないはずはなく、だからこそ、TICADと同様にアフリカ全体を協力の対象とし、非同盟運動への連帯の記憶も喚起しながら、上記会議を開催したのであろう。

一部で中国は、欧米の自由民主主義の拡大というアジェンダに対抗し、途上国を糾合して政経分離の「北京コンセンサス」を打ちたてようとしているという観測がささやかれている。アフリカの一部の指導者は、中国がこうした面で欧米のドナーへの対抗軸を作り、自らの擁護者になることをひそかに期待しているかもしれない。

### Views of Japan's Influence





## Views of China's Influence



[http://www.globescan.com/news\\_archives/bbc06-3/index.html](http://www.globescan.com/news_archives/bbc06-3/index.html) (2007.7.18)

だが、もし本当に中国がそのような野望を持っていたとしても、今のような中国のアフリカ支援のあり方では、成功は覚束ないだろう。違法コピーを含む中国製品のアフリカ市場への進出はすさまじく、アフリカ諸国の国内製造業に脅威を与えている。日本のように移民を受け入れないどころか、中国は積極的に移民を送り出し、アフリカでの建設プロジェクトにさえ多数の労働者を送り出している。

そればかりでなく、実際にアフリカ諸国では中国への反感が高まっている。いくつかの途上国において日本と中国への好感度は余り変わらないが、反感度は中国の方が高いことが目を引く(上図参照)。アフリカで最も中国への反感度の高い南アフリカのムベキ大統領

は、中国に対して過去の「植民地的関係」を繰り返すリスクを冒しているという強い言葉で警告を発しているが、それは多くの民主体制をとるアフリカ諸国の新世代のリーダーに共通の思いであるように思われる。少なくとも民主政体と人権の面ではいくつかのアフリカ諸国のほうが中国よりも進んでいる。中国がこれらの国々に対して指導者然として振舞うことは、自国の中にかかえている政治問題とともに大きな矛盾を引き起こすことになる。

こうした状況において日本は何をなすべきか。中国のアフリカ支援をめぐる対応は、日本が国際社会のなかで実現しようとしている価値、その掲げるべき理念についての試金石だと考えるべきだろう。それは、単なる短期的・即物的な国益なのか、それとも民主的価値や人権を度外視した開発独裁主義への支持なのか、そうではなく、開発を、個々人にとっての安全保障と選択肢の拡大と捉える、人間中心の開発理念なのか。その選択とそしてまさに「人間中心の開発」の中身が問われることになる。

次に述べるように、日本は、5つの面で中国の二者間関係をもっぱらとする対アフリカ支援とは異なる優位性を構築しえるのである。

#### 新しいアフリカとのグローバル連合に向けて

中国に勝ることが、TICADIVの目的ではないことはもちろんであるし、できるならば、中国自体をTICADIVのパートナーの一つとして迎えることが追求されてよい。が、上の5つの優位性を語ることは、日本の今後のアフリカ支援そのものの方向性を語るうえでも有益と考えられるので、以下で議論することとしたい。

第1は、**欧米・国際機関とのパートナーシップ**である。日本は、OECD-DACの長きにわたる正統なメンバーであり、日本の援助に対しても専門的な批判はあっても、アフリカ支援の強化拡充については欧米も評価をしている（逆に中国のアフリカ諸国へのアプローチが特に欧州ドナーの間に懐疑と反感を呼んでいることは周知のとおりである）。こうした観点からは、内向きの理由で調和化やドナーの相互連携を忌避するべきではないし、むしろ積極的にドナー協調を主導する姿勢に転換してゆくことが求められる。加えてより欧米のアプローチに対して関心を持ち、建設的で専門的な批判を行うことも重要だろう。

第2は、曲がりなりにも自由民主主義の国家である日本には数多くのNGO、市民団体、メディアが存在し、政府に対して批判の自由がある。こうしたいわゆる「**市民社会団体**」による**自発的なアフリカ支援や交流**は、中国にはその体制から言ってあり得ないものである。同時に中国のアフリカ支援のモチベーションからは、アフリカ側のNGO・市民団体への支援もまたそのスコープは著しく限られるだろう。

言うまでもなく、アフリカ諸国においても、**民主主義や人権に配慮**することは、きわめて重要な意義を持つ。その意義のひとつは、ナイジェリアでの地域住民による石油メジャーへの反発が世界の石油価格に影響を与えることを考えれば容易に想像がつく。

第3は、**中国を含むアジア諸国と、アフリカ支援のための連携関係を構築する可能性**を持つことである。おそらく中国には、現時点でアフリカ支援において、日本、韓国、

東南アジア、インド、中東などの新興ドナーと連携することに関心がない（ただ、華僑・華人のネットワークを通じたビジネス・パートナーシップはまた別である）。それは、中国のアフリカ支援の目的を考えれば窺えることであろう。逆に、日本にとって中国をアフリカ支援のパートナーとし、国際社会の枠組みの中に加わるよう促すことは、外交上にも大きな得点になる。

こうした構想のなかに、2で述べた環インド洋圏の経済ダイナミズムをうまく組み入れてゆくことができれば、アフリカとアジアの距離はいっそう縮まるであろう。

第4に、日本にあって中国には未だないもの、それは高い環境保全、省エネ、省資源の技術である。その意味で地球環境と資源の世界的な連携の枠組みを牽引する位置に中国はまだ達していないのである。アフリカにおける技術の低さと人口圧力による自然環境・資源の劣化を考えれば、日本のポテンシャルを発揮しえる未開拓の分野が大きく残されている。

第5に、日本には、普遍的な意味を持ちえる平和主義の理念がある。人間の安全保障の理念の下、それを積極的に展開することはアフリカにとってきわめて重要である。中でも、武器禁輸三原則は小火器・地雷等の流通によって紛争の潜在的要因が蔓延しているアフリカにおいては、重要な意味を持ち得るものである。また南アフリカやリビアの例のようにアフリカにおいても核武装を試みた国がある。非核三原則の徹底・不拡散への協力の意義は大きい。中でもペリンダバ条約（アフリカ非核兵器地帯条約）の発効・徹底や、核兵器を持ちながら、世界で初めてその廃絶に踏み切った南アフリカとの協力は重要である。

以上のことを敷衍するならば、TICADIVは、アフリカのための新しいグローバル連合を再構築する機会<sup>3</sup>にできるのではないか。そこには旧来の OECD-DAC・国際機関に加えて、日本とアフリカの NGO・市民団体、東アジア・大洋州から中東にいたる新興ドナーが参画するべきであり、そこで日本が触媒の役割を果たすのであれば、TICAD プロセスは全く新しい局面に入ることができるだろう。そしてインド洋を共有し、自然環境・資源の上で、あるいは地政学的に近接するアジアとアフリカには多くの共通の問題が生まれつつある。その解決に日本が積極的に貢献することを目指すべきであろう。それは、恐らくは日本こそが担い得る役割ではないだろうか。

#### 4-2 TICADIVで打ち出されるべきアジェンダ案

##### 2003TICAD10 周年宣言を踏まえて

TICADIIIにおいて決議された 10 周年宣言は、「リーダーシップと国民参加」、「平和と

<sup>3</sup> アフリカのためのグローバル連合（Global Coalition for Africa）は、欧米ドナー・国際機関とサハラ以南アフリカ諸国で構成されるグループであり、TICAD の共催者であった。しかし、2007 年 6 月をもって解散した。

ガバナンス」、「人間の安全保障」、「アフリカの独自性と多様性、アイデンティティの尊重」を謳っており、これらのアジェンダの重要性はいささかも色あせていない。むしろ TICADIVにおいて重要なことはこれらのアジェンダの意義を再確認し、これらの理念を実行に移すための東京行動計画の進捗と到達状況を自己評価し、着実に前進をはかることである。

#### 日本のコミットメント

- (1) **援助の量と質** ODA の量については一介の研究者の云々するべきところではない。が、2007 年までの倍増の国際公約は満たさざるを得ず、2008 年以後はそれと同等ないし上回るようなコミットメントは不可避である。同時に中国のことを考えても、贈与比率を極力高くする努力が求められる。また徹底した選択と集中を行い、ある国の公共行財政運営全体やセクター政策全体を対象とすることが重要であろう。セクターとしては、やはりアフリカ開発の阻害要因である農業分野への注力が必要であろう。3つの資本（制度資本、物的資本、人的資本）の整備への協力の重点化。
- (2) **非 ODA 資金協力** もし真にアフロ・ダイナミズムを発揮している国が増えているのであれば、その国の民間部門を支援するための資金枠の設定等が検討されてよいだろう。
- (3) **貿易投資支援** もし「貿易促進のための開発パートナーシップ」からより踏み込み、日本の面目を一新できるような貿易投資促進枠組みを打ち出すことができれば、そのインパクトは大きい。
- (4) **官民パートナーシップと環インド洋圏多極協力の強化** (3) のことと連動して官民のパートナーシップによる環インド洋圏の経済ダイナミズムへの参入や、アフリカにおける政府と内外の民間経済主体の協議チャンネルの構築への協力が求められる。
- (5) **アフリカの自助努力の顕彰** アフリカ側のポジティブな経験を顕彰することが、アフリカの自助努力の発揚のために有意義であろう。「野口賞」はできる限り、アフリカの人びとに与えられるべきであるし、よりスコープを広げた「アフリカ開発平和賞」の創設が望まれる。それ以外にも日本やアジア、あるいは欧米でさえ知られていない、アフリカ人のすぐれた業績や才能を国際社会に知らしめる努力が求められる。
- (6) **平和構築支援** グローバルなレベルでは小火器・地雷等武器および紛争関連の資源の国際流通の規制・禁止、リージョナルなレベルでは、アフリカ非核兵器地帯化の推進、ダルフル紛争・ソマリア紛争・大湖地方での緊張の解決のための国際枠組の強化、また国レベルでは DDR（武装解除、動員解除、元兵士の社会再統合）、及び難民・避難民の帰還及び地雷除去が重要となる。特にミクロのレベルでは、日本がアジアのポスト紛争国で積み重ねてき

た支援をアフリカの状況に合わせて有益に活かすことが求められる。グローバル及びリージョナルなレベルでは、平和国家日本としてコミットメントを強め、ノウハウを磨くべき分野であろう。

#### 全体的決議事項（アフリカにおける人間の安全保障の確立に向けて）

10 周年宣言の精神を引き継ぎつつ、次のようなアジェンダを検討することが考えられる。特に、羅列を避け、国際的な合意が広がりつつある「人間の安全保障」の概念を中心的な理念として再構成し、日本での会議ならではの強いメッセージ性を打ち出すことが望ましい。

- (1) **アフリカ諸国による自助努力の責務の再確認** 特に自力での開発基盤（制度資本、物的資本、人的資本）の創出、平和構築、相互検証メカニズムによるガバナンスの改善。
- (2) **アフロ・ダイナミズムの兆候、資源ブームを真に持続的な経済成長・貧困削減につなげるための基盤（上述の制度資本、物的資本、人的資本）の構築および、経済成長と貧困削減の循環の形成。これらのことと相互補完するかたちでの、貿易投資機会の拡大。**
- (3) 平和、自由、人権、民主主義に基づき、日米欧・国際機関に加えてアジア・大洋州のパートナーを加えた**新しいアフリカのためのグローバル連合（GCA）の創設**、その枠組みの下での環インド洋圏における国際協力の強化。
- (4) 地球環境・生物多様性と同時に多くの貧困な人々の生存・生活を支える**アフリカの環境と資源の持続的利用**

以上

#### <参考文献>

- 小浜裕久・澤田康幸・高野久紀・池上宗信 2004. 「開発貢献度指標（Commitment to Development Index: CDI）の再検討」FASID Discussion Paper Number 1 .
- 高橋基樹・小川いづみ 2006. 「アフリカにおける食糧問題と政府の役割—マルサスの危機の克服のために—」『国際開発研究』15 卷 2 号.
- 平野克己 2005. 「第 4 章 農工間貧困の連関」『アフリカ経済実証分析』アジア経済研究所.