

アフリカ開発会議（TICAD） 10年の足跡

2004年3月

国際問題研究所 客員研究員 堀内 伸介

第1節 要約と結論、提言

要約と結論

1993年にTICAD Iが開かれ、2003年にTICAD10周年を記念してTICAD IIIが開催された。TICAD Iでは、参加者の中に国家元首5人、TICAD IIでは15人、TICAD IIIでは23人が含まれていた。元首の数で会議の軽重を云々することはできないが、23人の元首が東京で一堂に会した会議は、わが国の外交史上初めてではなからうか。TICADは第1回の会合から、新たな資金の約束会議ではなく、アフリカ開発のフレームワークである、あるいは触媒の役を果たすものと明言してきた。開発のフレームワーク、触媒とは何であろうか。何故多数のアフリカの元首がTICADに参加したのであるか。また、日本は何故10年間に渡って、縁の薄いといわれるアフリカの開発会議を主催してきたのであろうか。

国際会議の評価方法

TICADも含めてアフリカ開発に関連する国際会議は多数あり、議論される項目も類似しているものが多い。それでは国際会議は何のために開催されるのであろうか。ここでは主に官ベースの国際会議について考える事とする。国際会議は国際関係とその交渉の一場面と位置付けられる。国際会議ではすでに各国の内外で議論されている課題について討議検討される。国際関係をゲームと規定すると、当然ゲームのルールが考えられる。国際会議は国際関係のルールについて討議する一つの場を提供すると言えよう。

国際会議には法的に拘束力のある条約を交渉するものもあれば、国際的世論を盛り立てる目的で開かれるものもある。ワークショップなど訓練を念頭においた会議もある。官ベースの国際会議の機能を次の4機能に集約できる。

- (1) ルールの確認、決定、変更を行なう、
- (2) 一定のルールのもとで最善の戦略について情報の交換をする、
- (3) 一定のルールのもとで戦う能力を獲得する、
- (4) ゲームの目的、ルールについて問題提起を行ない、将来ルールの変更に繋げる。

TICADも国際会議の一つであり、この10年どのような機能を果たしてきたのであろうか。グローバリゼーションが世界的なゲームであるとすれば、TICADはアフリカ開発と言うサブ・ゲームについての目的と主にルールについて討議してきたと言えよう。

冷戦終了後、アフリカの地政学的な価値の遞減と「援助疲れ」から先進国の関心が旧ソ連と東欧諸国に移ろうとしている時に、1993年にTICAD Iが開催され、アフリカを置き去

りにした世界の平和と発展はあり得ないことを訴えた。アフリカ開発への世界の耳目を集めることが出来た。これは第4機能を十分に果たしたと評価できる。偶然の要素もあるが、1998年のTICAD IIはアジアの金融危機に世界の注目が集まった時であるし、2001年開催のTICAD 閣僚会合は米国でのテロ攻撃の直後であり、2003年のTICAD IIIはイラク戦争と言う世界的な大事件があり、大量の資金が動き、アフリカへの関心が低下する可能性の高い時であった。TICADはそれぞれの危機においても、アフリカ開発の重要性を強調する結果となった。第4機能である。

アフリカの政治・経済体制について

さて、議論をさらに進める前に、TICADプロセスというアフリカ開発のイニシアティブがどのような困難な壁に挑戦しているのかを理解していただくためにサブ・サハラ・アフリカの政治・経済体制（北アフリカ、南アフリカ、ボツワナ、モリシャスなどを除く）を概観したい。サブ・サハラ・アフリカにおける内政のルールである。

独立後政権を握ったアフリカ人指導者、ナショナリスト達は民主的な選挙で選ばれた指導者ではない。内戦も含めて独立解放運動の指導者達である。彼らは植民地行政という非常にゆがめられた行政組織を引き継いだ。主権国の国内行政とは程遠い、宗主国への利益還元のみ集中される行政組織であった。主権国の指導者となり、今まで夢にも考えられなかったほどの権力を手にしたのである。軍事独裁、社会主義独裁、一党独裁などの政治体制は異なるも、基本的には行政政府の長、多くの場合、大統領一人に権限が集中する政治体制を築いている。

法に基づき制度化された政治をフォーマルな政治、指導者による恣意的な決定に基づく政治をインフォーマルな政治と規定すると、サブ・サハラ・アフリカでは後者が圧倒的に優勢である。主権国として憲法をはじめ各種法制も議会もあるが、多くの国においては憲法により大統領一人に権限が集中しているだけでなく、法制的にもチェック・アンド・バランスのシステムが確立していない、あるいは、機能していない。議会も司法も権力者の恣意的な決定にただゴム判を押す機関になっている。権力者とそれを取り巻くエリートは、当然のことながら権力の維持に最大の関心を払う。サブ・サハラ・アフリカにおいて権力を維持するシステムが、ネオ・パーティモニアル・システムとかパトロン・クライアント・システムと呼ばれているものである。

パトロンはクライアントに利益（金品、特権、地位等）を配分し、利益を受けたクライアントはパトロンに盲目的な忠誠を誓うことになる。利益の配分、既得権益保護を軸にした複雑な人間関係のネット・ワークというべきであろう。権力者が利益を配分しつづけるためには、国の財政や地位を私物化するのが一番手っ取り早い方法である。権力と富とは一致している。そのために権力闘争が暴力を伴うものになれば、紛争であり、あるいは内戦に拡大する。利益を配分しつづけて、それを消費しつづけるから、サブ・サハラ・アフリカの権力者の権力をしても、国に資本の蓄積が出来ないという問題が生じる。

独立時の近代化政策の主軸は国家による工業化、輸入代替産業の開発であった。既存の基幹産業の国有化、新たな産業の国営は、社会主義政権は勿論のこと、自由主義経済を標榜する政権においても実施された。急速な工業化には国家の直接の介入が必要であるとの説明は一理あるが、結局はパトロネジ・システムの地位の配分と補助金による経営となり、財政赤字の一因となってしまった。

対アフリカ援助について

多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国における一人当たりの所得は独立当時と比較すると 20-30%減ではないかと推測される。サブ・サハラ・アフリカの人口の半分以上が貧困レベル以下の生活をしており、国内においても持つ者と持たざる者の格差は開いてきているようである。早い人口成長率も一因ではあるが、1973年の第一次石油危機以来アフリカの主輸出産物である一次産品の価格は低落を続け、交易条件は悪化の一步をたどっている。輸出の多様化にも失敗し、依然として植民地時代同様な一次産品輸出に依存している経済構造となっている。

アフリカ側は WTO の会合で繰り返しているところであるが、先進国の市場の開放、アフリカの加工品にたいする関税、非関税障害の廃止、先進国農産物への補助金の撤廃などを求めている。先進国政府がアフリカ諸国を一次産品の生産・輸出国にとどめておく決定をしたわけではない。現に先進諸国から東アジア、東欧への製造業の移転が続いており、アフリカにはそれが見られない。先進国の政府をはじめとして、多国籍企業、業界団体とうの多数の意思決定の積み上げが、現状、一次産品輸出国になっている。また、皮肉に見れば、そのような経済構造を維持することは、パトロネジ・システムの政治、政治指導者にとっては、レント収入の確保につながり、自分達のコントロールできない産業の多様化は必ずしも望ましい改革ではない。

援助国はサブ・サハラ・アフリカに対して、他の被援助国とは比較にならないほどの援助を提供してきた。1990年代の平均は、GDPの10%にも達する(南アフリカとナイジェリアを除くサブ・サハラ・アフリカ)。援助額とGDPの成長率に直接の関連があるか否かの議論は別にして、援助が経済成長に反映していない。勿論、成功している援助プロジェクトも多数あるが、点として成功しても、国全体の面として成功していない。ほとんどのサブ・サハラ・アフリカ諸国において、30年前とは比較にならないほど多くの先進国の政府援助機関、国際機関、NGOが活動しているが、状況は悪化している。何故か。援助の選択、供与の仕方に大きな問題があるが、サブ・サハラ・アフリカ諸国の政治体制、経済運営、行政能力等を含めたガバナンスの問題に行き着くように思われる。TICADが相撲をとる相手は深刻な政治・経済・社会問題が複雑に絡まった巨大な社会、国家である。

TICAD について

TICAD I において特に注目すべきは、オーナーシップとパートナーシップの概念と表

現を国際社会において一般化させたことである。開発のオーナーシップの概念については、厳しく定義はされていないが、TICAD Iの東京宣言には、開発ゲームはアフリカ人の作ったルールで行なうべきであるという主張が表明されている。アフリカのオーナーシップの主張はルールの変更を求めるものであり、高く評価されるべきものである。

TICAD Iにはユニークな新戦略の提案がある。アジアの開発経験のアフリカへの移転である。アジアの開発経験は政府主導であるとして自由市場経済の立場からは異端視され続けてきた。ネオ・リベラルな経済学では政府の積極的な関与、自国産業の保護、国内市場保護などについては積極的な評価は与えられない。しかし、日本政府はTICAD Iに日本を含めたアジアの開発政策に積極的な評価を与え、アフリカ諸国がその政策等をそのまま模倣するのではなく、経験を学ぶことを薦めている。新しい戦略を付け加えることを提案している。

1990年代初頭のアフリカ諸国の経済状況は、根本的な経済と政治改革が必要であった事は明らかであった。世銀、IMFが主導したルールはネオ・リベラルな自由市場経済であり、画一的に構造調整政策の実施を押し進めてゆく戦略、ルールには問題がなかったであろうか。特に、セーフティー・ネットを欠く構造調整政策は多くの深刻な社会問題を引き起こした。構造調整政策の下で財政赤字、貿易赤字、インフレは落ち着いたが、これらは政策の一次的な効果であり、その効果をもたらすと予測された経済構造の改革には繋がっていない。生産構造、輸出構造、財政収支、失業は多くのアフリカ諸国では依然変わらなかった。東京宣言に盛り込まれたアフリカ開発の経済ルールは、ワシントン・コンセンサスを超えているとは思えない。この限りで言えば、TICAD Iの開発戦略は、上記のアフリカのオーナーシップとアジア-アフリカ協力の二点を除いて他の国際的な援助の場で議論され、大方の先進国政府の支持している戦略を確認している。第1機能の既存のルールの確認と言えよう。

ネオ・リベラルな経済原則を批判しているわけではなく、市場そのものが確立していないアフリカ、「市場に取り込まれていない」貧困人口が全人口の半分以上のアフリカに不適切であることを指摘したい。TICAD会合はアフリカ開発の全ての問題を討議する場でないことは確かであるが、見逃されている二点を挙げたい。農業開発とアフリカの先進国経済への従属性からの脱却である。都市化が急速に進んでいるとは言え、人口の80-60%が農村に住み、また、貧困層の大部分が農村におり、食糧を自給できなくなっているのが現状である。農業開発を貧困対策の主軸として取り上げるべきであったと考える。アフリカの従属性からの脱却の問題は容易ではない。

TICAD IIは1998年に開催された。採択された「東京行動計画」は、共同議長声明によれば、「21世紀に向けたアフリカ開発のためアフリカ諸国とそのパートナーの具体的な政策に指針を与えることを目的としている。」とある。アフリカ開発のルールの改定を試みたと評価できる。東京行動計画は民間セクターが良く機能できることは、民間にまかせ、自由主義経済の下での開発を打ち出している。しかし、行動計画の優先3分野—社会開発(教

育、保健・人口、貧困層支援等)、経済開発(民間セクター・工業・農業開発、対外債務問題等)、開発の基盤(良い統治、紛争予防と紛争後の開発)のためにアフリカ諸国に求めていることは政府による積極的な政策と実施である。自由主義経済の建前論から言えば、多くの分野での政府の介入は最低にして、市場原理に任せると言うべきであるにもかかわらず、行動計画に政府の施策を細かく、広汎に規定している根底には、アフリカの開発は市場原理には任せられず、政府の積極的な介入が必要である、との意図が読み取れる。日本とアジアの経験の下敷きからは、当然に打ち出される経済政策であり、アジアの開発経験からの問題提起であった。

東京行動計画においては、TICAD Iとは異なり農業開発がアフリカ経済の発展と貧困開発の重要施策として取上げられている。特に小農民と女性農民の労働環境の向上をとりあげ、小規模灌漑、市場へのアクセス、農村インフラ、農業技術の指導、農村生活の質の向上が取上げられている。いずれも新規な提案ではないが、アフリカの政治指導者に実質上無視されてきた施策である。ルールの変更への提案はそれなりに評価されてしかるべきであろう。

民主化、紛争の解決、良い統治が開発の前提条件であることは、国際場裏で繰り返えされてきた。1998年において、多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国が民主主義への政治改革を標榜したが、権力の集中、弱い立法府、チェック・アンド・バランスの欠如、汚職が広範囲に見られることも事実であった。東京行動計画は公正な民主的選挙、立法機関と司法機関の強化、汚職防止、地方分権、行政改革と質の向上など政治改革の基本の確認を求めている。民主化ルールの確認である。また、開発パートナーに対しては、「政府の立法、司法及び行政部門の人的及び組織的能力を強化するためのアフリカ諸国の努力を支援する」ことを要請している。援助のあり方への提案と理解できる。

2001年12月にTICAD閣僚レベル会合が開催された。同年9月の米国におけるテロ攻撃とにわかにあわただしくなったアフリカ開発への各国の関心を背景に開催された。英・仏といった伝統的パートナーに加えEUとOAUはアフリカ・ヨーロッパ・サミットで「カイロ行動計画」を策定し、米は対サハラ以南アフリカへの貿易投資の枠組みを示す「アフリカ成長機会法(AGOA)」を可決し、中国は「中国・アフリカ協力フォーラムにおける北京宣言」及び「経済・社会開発における中国・アフリカ協力のためのプログラム」を作成した。2000年の沖縄サミットを契機として、OAU、後のAUが、NAI(新しいアフリカのイニシャティブ)、後のNEPAD(アフリカ開発のための新たなパートナーシップ)を発表し、G7においてもアフリカのための特別会合とプログラムを作成することになった。TICADの共催者は、このユニークなフォーラムのイニシャティブを他のプログラムの中に埋没させないためにも、閣僚レベルの会議を開催し、NEPADとTICAD II以降急速に国際社会の注目を集めているHIV/AIDSとITの問題をとりあげた。

NEPADはアフリカ人の手による開発のビジョンと戦略であり、アフリカの指導者達による政治的な決意の表明である。これこそアフリカ人の手によるアフリカ開発のルール

である。しかし、NEPADが発足してから3年経つが、未だ世銀、IMFのコンディショナリティーがアフリカ諸国の政策を大きく影響している。TICAD IとIIを通じて、アフリカの開発はアフリカ人のルールで実施されるべきことを主張してきた日本とTICADの共催者がNEPAD支援を表明したのは当然であろう。

TICADのNEPAD支援とはどのような形を取るのでしょうか。政府の役割を強調しているTICADプロセスと具体的な戦略はネオ・レバナルな市場経済に沿っているNEPADは、概念的には対立する戦略を掲げているとさえ言える。しかし、開発の現場、特にプロジェクトのレベルにおいて対立することはなく、特にアジア・アフリカ協力の枠組みにおいて生産的な協力が可能であろう。

TICAD IIIは2003年9月29日、30日と10月1日の3日間にわたって、89ヶ国、内23の元首を含むアフリカ50ヶ国、47の国際機関の参加をえて東京において開催された。

TICAD IIIを一言で表現すれば、新しい問題と古くて新しい問題の提起の場であった。国際会議の第4機能を存分に発揮した会議であったと評価する。小泉総理が日本のアフリカ支援の3本柱として、「人間中心の開発」、「経済成長を通じた貧困の削減」、「平和の定着」を挙げた。TICADプロセスの中心課題は常に「経済成長を通じた貧困削減」である。その大前提は「平和の定着」であり、「平和と安全」「民主化と良い統治」がその内容である。

1980年代半ばより始まった経済改革路線は15年以上経ってもその努力の成果は少数の国、ある一時期に限られており、貧困、所得格差、低成長等々の継続的な問題への明るい展望は開けていない。阻害要因として国内と国外（ODAとFDI）からの資源の不足、莫大な債務負担、ITも含めたインフラストラクチャーの不備等が議論された。特に直前に行なわれたカンクンのWTO会議の失敗を踏まえて、アフリカからの参加者は、先進国における市場アクセスの制限、農産品への補助金がアフリカの工業化、一次産品輸出の増加、交易条件の改善を阻んでいることを強調した。これらも古くて新しい問題であるが、アフリカ経済の先進国経済への根深い従属性と構造調整政策やPRSPで十分な対応ができないとの問題提起である。

「経済成長を通じた貧困削減」の他の阻害要因として、「人間中心の開発」に関する個人の能力、HIV/AIDSも含めた医療保健、社会制度、各種組織の能力等が討議された。これらも以前から議論されている課題であるにも関わらず、HIV/AIDSの急速な広がり、初等教育の遅れ、保健医療制度の不備などに代表され、各種の制度が機能していないとの問題提起があった。

TICAD IIIの最も重要な問題提起は、「人間の安全保障」の概念のアフリカ開発への導入である。これは「人間中心の開発」、「経済成長を通じた貧困の削減」、「平和の定着」を総括する概念といえる。人間の安全保障は、基本的な自由を守り、過酷な脅威から人々を守り、尊厳のある生活を送ることが出来る政治的、社会的、経済的、軍事的、文化的なシステムを築くことである。国家の安全保障が開発の中心に置かれたが、人々の安全保障に置

き換える提案である。勿論、それは法による統治に基づいた強力で効果的且つ民主的な国家なしには実現できない。アフリカにおいても国民、コミュニティーによるオーナーシップが確立されなければ、慢性的な不安な状況を克服する努力は持続されないことを強調するものである。アフリカ開発のルールの基本を変える重大な提案である。

TICAD IIIの最も重要な問題提起は、「人間の安全保障」の概念のアフリカ開発への導入である。これは「人間中心の開発」、「経済成長を通じた貧困の削減」、「平和の定着」を総括する概念といえる「平和と安全」においてもコミュニティーの再生が取上げられた。アフリカの伝統を踏まえたコミュニティーの復活への総合的な施策の必要性が認識されたのである。欧米の開発の表面（都市化、工業化）だけを真似る近代化プロセスへの挑戦であり、これも開発戦略、ルールの改定への提案である。

その他にも提起された問題は多い。1) 現在の国際的な援助システムがこれからのTICAD プロセスの大柱である人間の安全保障の視点からの支援に妥当なシステムであろうか。2) アフリカ政府の施策、援助国の支援が何故失敗を繰り返しているのだろうか。3) 依然としてSupply Drivenの援助が続いてはいないか。4) 農業の不振は、構造的な問題であり、持続的な農業への投資の不足が今の問題をもたらしたのではないか。5) 適切な情報の作成、収集、伝達に大きな欠陥があり、国内政策の策定、実施、外国投資の流入にも大きな障害となっていないか。7) 自由主義経済政策、競争原理にアフリカ開発を任せておいて良いのか。

TICAD 10年をその演じた機能から検討したが、少なくとも二つの疑問がありえよう。

(1) TICAD プロセスはルールを変えたのか。(2) TICAD プロセスは、アフリカ開発に具体的に何を貢献したのか。

国際会議で討議される課題は、すでに各国の内外で討議されている課題である。TICAD の場での議論が、ある課題の動向にどれだけ貢献したか特定は難しい。しかし、アジア・アフリカ協力のルールは広く受け入れられ、積極的な施策と結果が見られる。オーナーシップとパートナーシップの表現と概念も普遍化し、アフリカの開発はアフリカ人のルールで行なわれなければならないことも広く認識され、NEPAD の作成に一役買ったと評価出来よう。開発における政府の役割についても、アフリカ指導者の間には次第に市民権を得て来ているように思われる。

TICAD プロセスがアフリカ開発の有力なルールとなるには二つの厚い壁がある。第1に、グローバリゼーションのルールは民主化とネオ・リベラルな自由市場原理である。アフリカ開発はグローバリゼーションのサブ・ゲームと位置付けられ、大柱から大きく外れることは難しい。世銀、IMF、米国財務省が理念上も、実質上も大柱からの逸脱を許さないであろう。二つ目の壁は、アフリカの内政のルールであるパトロネジ・システムである。政治エリートが既存のシステムから利益を得ている間は、体制の実質的な改革を拒むことである。内政ゲームは容易に変わらない。

TICAD を契機として具体的なプロジェクトやプログラムがどれだけ実施されたであ

ろうか。アジア-アフリカ協力の表徴的なプロジェクトはネリカ米の開発である。日本の ODA プロジェクトとして、人材育成センターの設立や TICAD 会合で日本政府の約束した援助などは多数に達する。この論文では触れなかったが、TICAD フォローアップの多くの会合においては、国際会議の第 2 機能の戦略についての情報交換と第 3 機能の能力の向上について検討されている。しかし、具体的なプロジェクトやプログラムの実現が TICAD に求められているものであろうか。TICAD の成果とはあくまでも現実的、効果的なアフリカ開発のルールを提案し、ルールが守られることを見極めることと思われる。23 の元首が参加した理由のひとつは、現行の不利なルールの改正への環境作り、新しい戦略についての討議の場として TICAD を位置づけているのではないか。

提言

1) TICAD のみならず、国際会議を開催する際には、国際会議のどの機能に焦点を定めるのかを明確にして、準備を進めることが会議をより生産的にすることにつながる。例えば、既存のルールに挑戦する場合と既存ルールを確認する場合、ゲームの戦略の討論の場合では、文書一つ準備するにしても、異なる論点、視点に的を絞ることになる。TICAD でいえば、TICAD III で打ち出した「人間の安全保障」という概念を将来国際的にアフリカ開発のルールとして認知してもらうことに焦点を定めたフォローアップを考えるのも大切ではなかろうか。

2) TICAD はアフリカのオーナーシップを主張しつづけてきた。NEPAD のビジョンはアフリカ製であるが、戦略はワシントン製に近い。現状ではアフリカの先進国経済への依存、従属性から抜け出すことは非常に困難である。しかし、アフリカ大陸を置き去りにしたグローバリゼーションはありえない。アフリカ諸国のガバナンスの改善と国家としての能力、政策の立案や実施能力の向上に TICAD のフォローアップとして重点を置く必要がある。このためには立法府、行政府、司法府の強化が欠かせない。

3) アフリカのオーナーシップを尊重することは、アフリカ人がそのイニシアティブで始める努力、自助努力を後押しすることであって、援助国が作成した援助を供与することではない。しかし、援助の現場では先進国の「援助企業」（国際機関、NGO も含まれる）が、争ってプログラム、プロジェクトを作成し、政府に売りこんでいる。結果は援助プロジェクトの氾濫であり、アフリカのオーナーシップはレトリックだけとなる。先進国依存症はさらに進む。TICAD は援助のあり方についても積極的に貢献すべきである。

4) 貧困削減が持続的であるためには、経済成長が必須である。市場に任せておいてはアフリカの現状では最適な成長路線が選択されるとは考えられない。貧困層は市場の一部になっていないからである。政府が介入しすぎたことが、現在の低成長、格差の増加である失敗の経験を踏まえて、政府の積極的な役割を再確認すべきであろう。

5) 貧困削減の第一歩は農業、農村の再建であり、コミュニティーの再建である。コミュニティーの活力、イニシアティブを活かすアフリカ政府の施策に協力すべきであろう。

農村の伝統的なコミュニティは、フォーマルな形で組織化されていないが、実は数百年もかけて組織化されているインフォーマルな組織である。この組織との協力を真剣に検討すべきである。アジア・アフリカ協力枠組みを利用して TICAD プロセスの中で両大陸の農村コミュニティの協力も検討できる。

6) 「平和の定着」は、TICAD と NEPAD 成功のための鍵である。アフリカ紛争の根本的な要因としては、国家の脆弱性、国家権力の正当性の欠如、権力闘争、リーダーシップの欠如、民族・部族単位の政治、外国勢力の介入、グッド・ガバナンスの欠如、利益の不公平な配分等様々な要因が挙げられる。外国が介入できる余地は大きくない。時間は掛かるがグッド・ガバナンスの定着を目的として政治、行政のシステムにチェック・アンド・バランスが入るような支援と我々と価値観を共有する若い政治家の育成に支援を TICAD のフォローアップの重点項目とすべきであろう。

7) アフリカ外交はわが国の国民と国家の存続を脅かすものではないが、国民と国家の繁栄には大きな影響を持つものである。アフリカの課題を深く理解しなければ、アフリカ外交の成功とアフリカへの貢献はできない。そのためには日本はアフリカの経済・政治の専門家を養成しなければならない。単に賢い行政官では勤まらないほど行政は複雑さを増し、専門性を必要としている。大学・研究機関のアフリカ専門家は行政の経験を持たないし、多くの場合非常に限られた分野の研究に没頭している。研究機関と官庁の人事の交流による一種の競争を導入することにより、アフリカ専門家として成長する方策を採るべきである。TICAD の中でアフリカ専門家の養成し、一貫した政策、経済支援を作成させることを検討すべきである。

第2節 分析の枠組み、グローバリゼーションとアフリカ開発「ゲーム」

分析の枠組み

TICAD IIIは9月29日、30日と10月1日の3日間にわたって、89ヶ国、内23の元首を含むアフリカ50ヶ国、47の国際機関の参加をえて東京において開催された。共催者のメンバーであるUNDPによってまとめられた「International Media Coverage」報告書によれば、多くの参加者、政府、国際的なメディアは積極的な評価を与えている。¹ 筆者も会議場で多数の参加者の反応を訊ねたが、大方、会議全体に満足していた。会議の運営から議論の内容、会議場外での二国間の話し合いまで多面にわたる評価であった。元首の参加だけが大切と言うわけではないが、TICAD Iでは、5元首、TICAD IIでは15元首、TICAD IIIでは23元首、回を重ねるごとにより多くの参加者を集めている。参加者による高い評価とは一体何なのであろうか。TICADとは何であろうか。また、このような国際会議とは国際関係の中でどのような役割を占めるものであろうか。

TICADも1993年の第1回から10年が経ち、上記の素朴な問いに答えてみたい。また、別の機会にTICADの10年の記録と評価をまとめてみたいとも考えている。この論文がそのような包括的な研究、調査の一方向性を示す試みでもある。

最初にTICAD、あるいは国際会議を検討するに際しての簡単な分析の枠組みについて述べることにする。世界の主権国、あるいは、EUのようなグループはそれぞれの価値観、ビジョン、理念、国益、あるいは、政権の利益、あるいは、企業や各種のグループの利益を実現する目的のために複雑な国内政治を背景に、長中期的な視点から有利な立場に立とうとする多様な外交を展開している。このようにある目的を達成するための持続的な活動を「ゲーム」と呼ぶことにする。国内政治にしる、外交活動にしる、いろいろなレベルでのゲームが行なわれている。ゲームはプラス・サムゲームもあれば、マイナス・サムあるいは、ゼロ・サムゲームもありえる。最大のマイナス・サムゲームは国家の存亡を賭けた戦争であり、1994年にルワンダで行なわれた内戦とジェノサイドであり、今は国際的なテロリズムである。また、プラス・サムゲームはWTOの交渉であり、二国間の貿易交渉もその例と言えよう。²

どのようなゲームにもルールがあるように国家間のゲームにもルールある。戦争という究極のゲームにおいても、守られるか、否かは別にして、ジュネーブ条約などのルールがある。国家間のゲームの一場面として国際会議がある。最近では動物愛護から核の規制まで多岐にわたる議題についてめまぐるしいほど多くの国際会議が開催されている。TICADもその一つである。国際会議の議題は国内・国家間で継続的に議論交渉されており、会議はそのような流れの一場面である。

国際的なゲームである以上、勝者と敗者に分かれる。プラス・サムゲームの場合には、利益の配分が問題とされよう。単純な図式でみれば、勝者は、自己に有利なルールを策定したものである確率が高い。貿易摩擦の歴史を見れば明らかなことは、ルールを決める力を持ったものが、ゲームに勝つ場合が多い。しかし、一旦ルールが決まってもゲームの勝者は、ルールの中でどのような戦略をとるのか、あるいは、ルールの中で闘う能力が問わ

れる。ゲームの勝者は、(1) ルールを自己に有利に決めた者、国家間のルールをきめる「力」のある国家であろう。(2) ルールの中で良い戦略を立てた者、すなわち政策立案能力のある国家が勝者となる可能性もある。(3) ルールの中で闘う能力のある者、行政を含め 3 権が機能する国家が勝者となることもあり得る。(4) 国際的なゲームの参加者は政府だけではない。民間部門の力が国家の経済力を規定する。民間部門の経営能力、技術開発能力、官民の協力等が大切であることは言うまでもない。最近では IT の分野に多く見られる様に政府抜きで民間部門が国際的な基準-ルールを決めている。しかし、本ペーパーでは官ベースの国際会議を念頭に議論を進めたい。

国際会議の機能を上記のゲームの最初の三側面と対比する：

- (1) 国際会議の第 1 の機能は、ルールを作り、外部条件、環境の変更に応じてルールの改正を行なうことである。状況の変化、ゲームの進展に伴ってルールは変更される。国際会議の場ではルールの変更、調整が行なわれ、それぞれ参加国が有利な立場を得ようと交渉することになる。ここには援助会議の様に援助額の約束なども入る。現存のルールの再確認と言う作業も含まれよう。
- (2) 良い戦略を立てるための情報を提供する機能、物事の優先順位の決定などが含まれよう。同じルールの下で戦っても勝敗がつく、勝者は良い戦略を採用し、敗者は戦略面で劣っていたのではなかろうか。経済政策を例にとって考えてみると、良い経済計画でも、その実施順序を間違えば、実効は上がらないであろう。国際会議はこのような戦略について多く学ぶ事が出来る場を提供する。
- (3) 制度的能力を学ぶ機能、多くのワークショップのように具体的な知識、技術の習得が目的となる。例え戦略が優れていても、プレーヤーに、国家にその戦略を効果的に実施する能力がなければ、勝つことはできないであろう。中央銀行が効果的に機能しなければ、金融政策は実施できない。中央銀行の能力向上が必要である。国際会議はこのような制度的な能力向上に役立つ場を提供している。
- (4) ルールの決定には直接あずからないが、その調整のための情報あるいは環境を整える機能、アドボカシーとも言うべき機能も大切である。東西対立、南北対立の時代、環境問題をめぐる NGO の参加、テロを巡る国際会議など等は必ずしもルールの変更の交渉ではなかったが、重大な問題提起がなされ、結果的には、ルールの変更に結びつく。問題提起にはゲームを変える、すなわちビジョンを変える場合もあり得る。

国際会議は公式には、議長の開会宣言で始まるものであるが、よく知られている様に、会議で有利な立場を確保するために参加者は会議開催前に熾烈な前哨戦をいろいろな形で行うことがある。実質的にはこの時点から国際会議は始まっていると言うべきかもしれない。しかし、この前哨戦も (1) あるいは (4) の機能の一部と考えるべきであろう。

法的に拘束力のある合意を目指す国際会議もあるが、ルールは必ずしも国際会議で決定

され、合意された条項だけではなく、歴史的な社会契約、慣習、宗教的な教義、一時期国民を支配する政治思想でもあり、経済理論でもありえる。現在、国際条約があろうが、なかろうが環境保護を否定する国はないであろう。環境を保護しなければならないという概念も一つのルールと言えよう。このようなルールの再確認も(1)の機能であろう。

国家主権、内政への不介入の原則もある時代におけるルールである。ルールは強力な軍事力、経済力を保持する国家が一方的に決定することもある。歴史的には国家間のルールの決定は、強者による一方的な場合が多いとも言えよう。現在においても WTO のルールは米、EU、日本によって実質的な決定がなされていた。ドハー会議は途上国の要請を入れた新たなルール作りの合意が出来たが、メキシコのカンクン会議ではルールの改訂が試みられたが、交渉に進展が見られなかったのはいまだ記憶に新しい。

国際会議への参加、あるいは主催することは、参加国、主催国はそれぞれの目的、自己に有利な条件を実現する、あるいは損害を最低にする意図、思惑、戦略を持ってのゲームにのぞむことになる。国際会議はそれぞれ異なる思惑、戦略を持った国々の集まりであることはいままでもない。TICAD で言えば、参加国、特に 23 人の元首を送りこんできた国の戦略、意図はどこにあるのであろうか。

TICAD の評価

三回の TICAD 会合と 1 回の閣僚会合が 10 年間に開催され、多数のフォローアップ会合、準備会合が開催された。これらの会合を上記の枠組みで検討するとどのような評価が与えられるのであろうか。TICAD の三回の会議文書と閣僚会議の文書等を主に検討して、TICAD の評価を行なうこととする。また、アフリカ開発のイニシアティブは TICAD に限られない。国連本部、国連専門機関、多数の先進国が多様なアフリカ開発の国際会議を開催している。これらの会合と TICAD の比較も大切であるが、膨大な作業を要するのでここでは TICAD が協力を表明している NEPAD との比較に留めたい。

グローバリゼーションとアフリカの「開発ゲーム」

アフリカの政治改革、経済開発は、大きな国際経済、国際政治の流れ、グローバリゼーションの中で、アフリカ諸国の発展、安定、平和を求めるのが目標である。すなわち、先進国、中でも少数の大国が優位を占める国際政治、国際関係、国際経済という大きなグローバリゼーションというゲームの中のサブ・ゲームである。このサブ・ゲームを規定し、ルールを決めるのは誰なのか。冷戦下におけるアフリカ・ゲームは東西による地政学的な陣取り合戦であった。そのルールは東西陣営が布いたものであり、(1)ルールはアフリカ諸国が決めたものではない。東西陣営がそれぞれのルールを決め、行動した。(2)東西陣営は一つでも多くのアフリカ諸国を陣営の中に組み入れるために、経済・軍事援助と政権の支持がルールであった。アフリカの国内政策への介入は最低限であり、その政権が合法的なものであろうと、なかろうと、独裁政権であらうと、なかろうと、汚職に汚れた

盗奪政権であろうと、なかろうと、国民の人権無視が当然視されようと、されなかろうと、東西陣営の決めたルールには、内政への関与は殆ど組みこまれていなかった。(3) アフリカの政権を握る一握りのエリートは与えられたルールの中で最大の利益、政権維持、個人的な利益を得る戦略を選択した。それがどのような社会的政治的混乱と経済的悪化を招いたかは、あえて指摘するまでもなく、70年代後半、80年代のアフリカの状況が雄弁に物語っている。次節で議論するが、アフリカには国内政治のルールがあり、それはアフリカの伝統、植民地行政の経験、独立時のナショナリストの政治手段から作られた「一人勝ち」、あるいは「パトロネジ・システム」、「食べる政治」と言うルールである。民主主義とは正反対にあるルールを先進国は黙認し、アフリカの政治エリートは、このルールから最大の自己利益を引き出す政治を行なった。

それでは冷戦後のゲームは何か。ブッシュ大統領の言葉を借りれば、自由、民主主義、自由経済である。³ 経済的繁栄と平和の維持が先進国の中心課題、ゲームの目的である。そのルールは民主化、自由市場経済、人権尊重、法による統治等を原則的なルールとして上げることが出来る。さらに、その細則は多岐にわたるが、すべて先進国によって決められていると言っても良からう。ルールの変更についての途上国の影響は少ない。途上国の開発、アフリカの開発と言うサブ・ゲームにおいて、途上国、アフリカ諸国の発言権は非常に限られていると言わざるを得ない。経済改革についていえば、サブゲームのルールは、Policy Framework Paper (PFP)、構造調整政策(SAP)、Poverty Reduction Strategy Paper(PRSP)であり、世銀とIMF借款のコンディショナリティーである。いわゆるワシントン・コンセンサスがルールの大枠であり、その根底にある経済開発理論は、先進国経済から導き出された新古典派経済学である。その細則が世銀、IMFの借款条件であり、ここにおいてもアフリカ諸国の発言権はなきに等しい。確かにPRSPは対象国の国民から広く意見を求めて用意する建前であるが、ワシントン・コンセンサスを逸脱することはない。

先進国経済のルールを途上国に適用する妥当性の検討がこの論文の目的ではないが、次ぎのいくつかの問題点をアフリカ諸国についてあげる事が出来る。(1) 国内市場が小さく、同種の企業の数も少なく、市場競争の参加者が極端に少ないことである。競争が成り立たない。競争よりも共謀の方が企業には取っては利益が確実である。(2) マクロ経済政策がいかに優れていても、その実施段階においては、ミクロ・レベルでの政策の調整能力が必須である。1997年の通貨危機において、マレーシャはIMFのアドバイスを受けて、自力でこれを乗り切ったが、文字通り日々のミクロ・レベルの政策調整、運営の能力は高く評価される。アフリカにおいて、行政の組織的能力は、いくつかの例外を除いては未だ劣っている。(3) サブ・サハラ・アフリカ諸国のパトロネジ・システムは、根が深く容易に政治システムを変更することは難しい。透明性と責任ある民主主義への移行には時間が掛かる。

TICAD Iにおいて、パートナーシップとオーナーシップの表現が用いられ、以来、国際社会では広く用いられることとなった。しかし、広く受け入れられている厳密な定義は

ないが、被援助国が主体的に経済計画、開発戦略を立て、援助を受け入れる場合に「オーナーシップがある」と受けとめられている。確かにそのような途上国の主体的なイニシアティブは尊重されるべきであるが、今まで PFP も、SAP も、PRSP も途上国が用意したとの建前である。オーナーシップとは、途上国がルールを決め、ゲームがそのルールに沿って進展することではなかろうか。アフリカ開発のゲームは、サブ・ゲームであるならば、先進国の決めたゲームの大枠を規定するルールを外れることはできないであろう。しかし、サブ・ゲームであるからこそアフリカ諸国が、アフリカの現実に適合し、その利益を確保するルールを布くことも可能ではなかろうか。それが真のアフリカのオーナーシップではなかろうか。アフリカ諸国には、植民地支配の経験から自分達のルールを作らなければ、ゲームには勝てないという認識が独立当時から綿々と続いている。ラゴス計画もその一つであり、最近では NEPAD である。果たしてこれらがアフリカ独自のルールであるのか。アフリカの伝統をふまえた民主化、福祉社会、経済開発、コミュニティ主体の開発のためのルールが必要である。それは同時に、近代化、グローバリゼーションと言う大きな流れとの妥協、調整がなされなければならない。

第3節 TICAD の背景としてのアフリカの政治経済状況

第一回 TICAD 関係者の話しを要約すると、1980 年代のいわゆるアフリカの「失われた 10 年」と援助国の「援助疲れ」が TICAD 開催の背景にある。ニューヨークの日本国連代表部が、1991 年末から 92 年にかけて本省に働きかけ、同時に国連本部、マクナラマ元世銀総裁を通じて彼が創始者の一人である Global Coalition for Africa(GCA)、在ニューヨークのアフリカ諸国の代表にも働きかけて、アフリカについての国際会議の構想がかたちづくられた。最初の三共催者の念頭にあったアフリカの状況、すなわち、TICAD の背景としてのアフリカについて簡単にレビューすることとする。また、TICAD の取り組む相手の難しさを理解していただくために、この一節を用意した。

サブ・サハラ・アフリカ諸国はボツワナ、モリシャス、南アフリカなどの優等生を除くと 1970 年代の第一次石油危機以降から長期的な経済停滞と貧困の増加に苦しんでいる。他の地域に比較して格段高い先進国からの援助も供与されているが、何故か開発が軌道に乗らない。一次産品の価格の長期的低落、冷戦など外部的要因、経済政策の失敗、干ばつ、紛争など内部的要因による説明が可能であろう。しかし、根底にあるのは脆弱なガバナンス—政治のあり方—に行き着くのではなかろうか。アフリカの伝統と植民地行政の混血であるパトロネジ・システムに基づくインフォーマルな政治のあり方がサブ・サハラ・アフリカの窮状の根源と指摘できる。最近、アフリカ側から示されている改革へのイニシアティブ「NEPAD」においてもガバナンスの改善が改革の前提条件と指摘されている。

サブ・サハラ・アフリカにおける政治のあり方（政治ゲームのルール）

アナン国連事務総長は、その報告書でアフリカの政治体制について次の様に述べてい

る。「多くのアフリカ諸国における政治権力の性質は、・・・多くの場合、政治的な勝利が富と資源、利益誘導、ならびに要職の名誉と特権という点で、[一人勝ち]の様相を呈している。コミュニティの利益、不利益の感覚は、この現象としばしば密接に関連しており、中央集権的で極めて個人的な統治形態によって、これがさらに増幅されることも多い。」
4「アフリカ大陸における貧困は、植民地主義や冷戦の負の遺産、国際経済システムの影響、ポスト植民地時代での政策の失敗、もしくは欠陥に帰するところが大きい。」
(NEPAD18パラグラフ)

サブ・サハラ・アフリカ諸国の政治のあり方については、1980年代後半には、経済的な破綻状況を示す国への世銀、IMF、援助国による政治・経済体制の転換が、求められるようになり、冷戦後アフリカの政治のあり方について先進国からの批判が表面化した。アフリカ人自身が、アフリカの窮状の説明として、独立後の政治過程と政治指導者の欠陥について言及している事は重要である。NEPADによれば、「アフリカの指導者は自らの経験から平和、安全、民主主義、良い統治、人権と健全な経済運営が持続的な開発の条件であることを学んだ。」(NEPAD 71パラグラフ)「アフリカには人権保護、人間中心の開発政策、市場重視の経済を志向する民主的体制が増加している。アフリカ人は経済的、政治的にレベルの低いリーダーシップに対する拒絶反応を示し始めている。」(NEPAD 7パラグラフ)。NEPADの指摘が正しいとすれば、アフリカの政治のルールが変化しつつあることを示している。

サブ・サハラ・アフリカは前植民地時代の多様な伝統の上に、植民地行政の遺産、独立時のナショナリストの政治が混在し、更には冷戦と最近のグローバリゼーションの影響を多分に受けての国民国家の形成という困難な過程にある。その中で注目すべきはフォーマルな政治とインフォーマルな政治が混在していることである。前者は法と制度にもとづく政治過程であり、後者は制度化されていない政治過程である。先進国の政治過程においてもこの二者は観察される所であるが、現在のサブ・サハラ・アフリカにおいては、インフォーマルな政治過程が圧倒的に強いことが特徴である。インフォーマルな政治過程の中心は、パトロンとクライアントの関係である。パトロンが既得権集団の頂点に立ち、色々な形の利益を集団の構成員に恣意的に配分する。構成員は利益の配分にあずかる代償としてパトロンに盲目的な忠誠と支持を与える。サブ・サハラ・アフリカ諸国には程度の差こそあれパトロネジ・システムが政治のルールとして存在する。⁵

1980年代後半から援助国、世銀、IMFの圧力と国内からの民主化を求める動きもあり、多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国において政治改革が進められている。複数政党制の下に選挙が行なわれるようになった。ベニン、ザンビア、ケニア、マラウイ、ウガンダ、ナイジェリアなどで「自由な民主的な選挙」が行われたはずであるが、政治のあり方は、依然として専制的な指導者が権力を掌握し、パトロン-クライアント関係をベースとする「一人勝ち」の政治が行われている。選出されるのは、専制的な指導者、汚れた政治指導者である場合も稀ではない。ケニアでは2002年の12月の選挙で野党による政権の交替があっ

たが、大統領の権限を制限する憲法改正は依然として実現されていない。民主主義には二つの側面、ルールがあり、一つは権力の集積と行使であり、もう一つのルールは、権力の行使の制限である。この第二のルールは、欧米社会がその長い民主主義を築く過程の中で、権力への抵抗から生まれたリベラリズムに根ざしている。現在、サブ・サハラ・アフリカにおける民主主義は、第一のルールのみが強調され、第二のルールが守られていない。すなわち、選挙に勝てば、議会において多数を占めれば、権力の行使に制限が無い。「非自由民主主義」がルールとして広がっているのである。⁶ 議会は最大パトロンの恣意的な決定を承認する、[ハンコ]を押す機関であり、三権の間にはチェック・アンド・バランスが働いていない。しかし、多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国に民主化をすすめる新しい問題意識を持った若い政治家が出てきていることも確かである。

1994年のルワンダにおけるジェノサイドは、われわれの記憶から容易に消えることはないが、旧ザイール、シエラ・レオーネ、リベリア等々内戦と小規模な紛争は、サブ・サハラ・アフリカで繰り返されている。紛争の原因について多様な説明が可能であるが、パトロネジ・システムにより権力と富みが一致しているサブ・サハラ・アフリカにおいては、根底には権力闘争が、暴力と武力を使って行なわれていると見る事が出来る。部族、地域、宗教、貧困が紛争の原因とも指摘されているが、それはあくまでも武力の行使を正当化する美名であるに過ぎない。貧困が紛争を招くのではなく、紛争が貧困を悪化させていると見るべきであろう。平和な選挙による権力の移譲が90年代に入って見られるようになったが、武力の行使が未だに権力闘争のルールの一つになっていることも現実として受け入れなければならない。平和の構築、和解、安定が経済発展の前提であることをアフリカ人が繰り返しているにもかかわらず、これからも紛争を見る事になろう。それが政治のルールの一つであるからである。

アフリカにおける経済状況（経済のルール）

アフリカの経済状況を説明するアフリカ人自身による文書から三つの引用をしたい。何よりもアフリカの状況を的確に描写しているからである。「政治的独立以降ほぼ五十年が経ちアフリカは21世紀に入ったが、独立後解決されると期待していた生存の基本問題に未だ直面している。独立時に殆どのアフリカ諸国は三つの敵—貧困、無知、疾病—に宣戦布告した。現在われわれは40年以前より貧乏である。われわれの多くは近代的な知識へのアクセスはなく、読み書きも出来ない。戦後、近代的科学の発展により他の地域では絶滅された疾病が、アフリカが近代世界の一部ではないように猛威を振るっている。」⁷ 次ぎにNEPADの基本文書の一つとなったオメガ計画の一節を引用する。「1970年代以降アフリカは経済的、社会的に困難な時期を経験し、世界の主流から次第に離脱している。恒久的な二桁台の国際収支と財政赤字、高額な債務、低成長などのマクロ経済指標が停滞している経済状況を示している。1960年代にはアフリカの平均的所得は先進国の14%であったが、1997年には7%に低下している。1965年と1993年間の平均経済成長率は年0.5%に過ぎず、同時期に

2.9%から3.1%に上昇した人口成長率をはるかに下回っている。その結果、1994年には世界の人口の12%を占めるアフリカは世界総生産の1%以下を生産しているに過ぎない。」(オメガ計画第一パラグラフ) 国連アフリカ経済委員会は Compactのなかで貧困につき次の様に述べている。「貧困は広範囲に広がり、厳しい。他の大陸と異なり、一日1ドル以下で生活するアフリカ人は1987年の217百万人から1996年には302百万人—人口の52%に増加した。アフリカの貧困人口の平均所得は一日当たり83セントである。さらに、アフリカは世界最悪の所得分配を記録している。ジニ係数は51%である。」(国連アフリカ経済委員会 (ECA) Compact for African Recovery Compact 55パラグラフ)

サブ・サハラ・アフリカの経済問題の一つは、低成長と人口の半分以上の貧困である。貧困の削減がアフリカ開発の大テーマになっているが、人道的な考慮もあるが、「貧困の削減」という国際ルールは、人口の半分の貧困層を置き去りにしたアフリカ開発はないことを明示していると理解すべきであろう。サブ・サハラ・アフリカと南アフリカを除くサブ・サハラ・アフリカの実質GDPの成長率を世銀の統計に見ると次の様になる。

1980年-1990年と1990年-2000年のGDPの成長率と人口成長率を比較してみると、両期間ともに人口成長率がGDP成長率を上回っている。90年代にはGDP成長率が僅かに上がり、人口成長率が下がっているために 両者の差は少なくなっているが、一人当たりのGDPは1980年から2000年に減少し続けているということである。しかし、1995年以降ではGDP成長率が人口成長率を上回り、一人当たりGDPは上昇していることを示している。上の数字は地域平均であり、すべてのサブ・サハラ・アフリカ諸国が同様に一人当たりのGDPが減少しているわけではない。1980年代の「失われた10年」を見てみると、一人当たりGNPは25%の減少である。GNPの配分がより平等になっているという数字はないので、この減少は貧困の増加と所得格差の拡大と理解して良いものであろう。⁸ 急激な都市化が進んではいるが、サブ・サハラ・アフリカの人口の多くは未だに農村に住んでいる。農業が経済のバックボーンであるにもかかわらず、農業の成長率は2—3%であり、南アフリカを除いてサブ・サハラ・アフリカは食糧の輸入国となってしまった。農産品の価格とマーケティング、生産の多様化、農村インフラ、農業普及サービスと研究、小農への支援等々数多くの問題点を抱えている。政府は農業の振興に優先順位を与えていると表明しているが、農業部門への公共投資は少なく、何故か農業が軽視されている。農業部門の軽視という消極的な経済ルールが機能していると考えざるを得ない。

サブ・サハラ・アフリカの最大の問題点と思われるのは、植民地時代も独立した現在も一次産品の輸出国である事である。一次産品の輸出は僅かに伸びているが、価格が下がり、交易条件は悪化している。何故産業構造の多角化、輸出の多角化が出来ないのであろうか。簡単に答える事は出来ないが、あえて多大な批判を覚悟で言えば、先進国の経済ルールの結果はアフリカを一次産品の供給者として位置づける事が先進国の利益であり、また、アフリカの政治指導者はそのようなルールに従う事により大きな個人的な利益を得る政治ルールとゲームに従事しているということである。旧宗主国経済への従属である。この従属構造は結果で

あって、先進国がその様なルールを作ったわけではなく、先進国の経済運営の中で、政府を構成する各省の決定、多国籍企業の決定、農民団体の決定等々多数の既得権益グループがそれぞれの利益を求めて行動する結果として、アフリカ諸国が一次産品の輸出国に留め置かれ、工業製品の輸出国になれないわけである。製造業は先進国から東アジア、東ヨーロッパに急速に移転しているのが現実であり、旧宗主国や他の先進国が政府の政策、ルールとして決めたわけではない。

累積債務も大きな問題である。多くのサブ・サハラ・アフリカの貿易収支は赤字であり、輸出が伸びない限り、債務が増加する。また、1970年代のオイル・マネーが豊富な時期には国際金融機関は、大きな融資を安易に行なった。その他にも輸出信用、援助による債務も同時期に増加し、債務の繰り延べとそれに伴う利子の蓄積は、結果として莫大な債務の蓄積となっている。公的債務については多くのスキームが合意され、債務の帳消し、延べ払いが行なわれているが、債務支払いが、開発に必要な資金の流れに大きなマイナスとなっている事は確かである。アフリカの債務と裏腹にあるのが、アフリカからの先進国への巨額な資本の逃避である。その残高は債務総額に等しいとさえ言われている。これはアフリカの「パトロネジ・システム」ルールがその様な資本の流用を可能にしている。汚職の根源でもある。

さらにパトロネジ・システム・ルールの経済に及ぼす影響についていえば、パトロンは常にクライアント、支持者に利益を配分し続けなければならない。最大の資金源は財収であり、「一人勝ち」の政権はこれを支援者に配分する事になる。国家予算の流用である。受け取った支援者はその資金を投資に回すことはなく、使い切ってしまう。消費である。パトロンの力をして、資金の蓄積による開発が出来ないということである。

サブ・サハラ・アフリカのインフラストラクチャーが物理的にも劣化している上に、絶対的に不足している事が指摘されている。通信設備、道路、橋などが貧弱な維持管理のために劣化しているの確かであるが、インフラストラクチャーの必要量、設備はどの様に判断されるべきものであろうか。何を持って十分なインフラストラクチャーがあると規定できるのであろうか。皮肉に見るとサブ・サハラ・アフリカは先進国が必要とする一次産品輸出のためのインフラストラクチャーは整っているのである。開発に必要なインフラストラクチャーはどの様な基準で決める事が出来るのか。その時のコストと便益はどの様に算出されるのか。ルールがないように思われる。

問題点は指摘し切れないが、最後に援助について簡単に述べることにする。サブ・サハラ・アフリカ諸国(南アフリカとナイジェリアを除く)への援助について見ると、1980年には76億ドルで増加を続け、1992年の193億ドルをピークとして逡減し、2001年には132億ドルである。90年代の年平均受取り額は160億ドルである。これをGDPと比較すると、1980年には6.6%、1992年には13.4%、2001年には、8.4%であるが、90年代の年平均は10.8%である。GDPの10%という額は決して少ない額ではない。一人当たりのODA受取り額を世銀のAfrican Development Indicators 2003に見ると、1980年には27ドル、1992年には49ドル、2001年には26ドルに減少しているが、90年代の平均は37ドルである。少々援助の定義が異なるが、同じ世銀のWorld Development Indicator 2003によると、「Aid per capita」のサブ・サハラ・アフリカの受取り額は、

2000年に20ドルであるが、東アジアは5ドル、貧困ではサブ・サハラ・アフリカ諸国と肩を並べる南アジアは3ドル、ラテン・アメリカが10ドルとなっている。サブ・サハラ・アフリカ諸国の援助への依存度がいかに高いかが明らかである。

アフリカ人によるルール作りとイニシャティブ

アフリカの知識人、学者、政治家は、アフリカ発展の夢が崩れ去って行くのを経験し、その経験を分析し、持続的な開発のための戦略、政策、実施の方法、すなわちアフリカ自身の建設的なルールを常に捜し求めている。

1970年代の早い時期から、自らの分析と認識に基づくアフリカ独自の開発の枠組みを作る動きがあり、1976年にはRevised Framework of Principles for Implementation of the New International Order (1976) がECAより発表され、後のラゴス計画などの理論的な枠組みを提供するものであった。アフリカ開発戦略の四つの原則が明記されていた。自助努力、自立的持続性、開発過程の民主化、失業と貧困の減少を通じての開発成果の公平な分配であった。1980年代と1990年代初頭にアフリカ指導者により五つの計画が提案された。アフリカ人自身による開発のルールの提案である。

1) The Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa, 1980-2000と the Final Act of Lagos (1980)

2) Africa's Priority Programme for Economic Recovery 1986-1990 (APPER) 、後に United Nations Programme of Action for Africa's Economic Recovery and Development (UN-PAAERD) (1986) となる。

3) The African Alternative Framework to Structural Adjustment Programme for Socio-Economic Recovery and Transformation (AAF-SAP) (1989)

4) The African Charter for Popular Participation for Development (1990)

5) The United Nations New Agenda for the Development of Africa in the 1990s (UN-NADAF, 1991)

ラゴス行動計画は少なくとも四年間をかけて作成したものである。ラゴス計画は政治問題には触れず、地域協力の拡大、地域統合を成長の戦略と位置付けた。文書3と4は世銀、IMF主導による構造調整政策に対するアフリカによる代替案として用意されたものである。これらの計画は世銀、IMF等国際金融機関に受け入れられず、自分自身の将来を計画、決定する基本的な権利さえアフリカには事実上認められないことになった。また、アフリカの政治指導者もこれらの計画を実施しようとする政治的意思に欠けていた。1980年代に入ってもアフリカの政治指導者は、植民地行政の経済運営を受け入れた独立直後のナショナリストと変わらなかった。援助への大きな依存があるうちは、政治指導者は改革路線を取ることを怖れたか、改革しないほうが自己の権力を守ることができると判断したのであろう。

アフリカ人による計画の底流にあるものは、一次産品の先進国への供給者であり、その他の経済部門は低生産性で深く先進国に依存している経済体質、すなわち、植民地経

済と本質的には変わらない経済構造からの脱却である。それに成功しない限りアフリカの経済、社会改革も政治システムの転換、持続可能な成長も起こらないと言う認識である。構造調整政策は、インフレ、貿易赤字、財政赤字を管理することに成功するかに見えたが、貧困層は増加し、一握りのエリートに権力と経済力が集中し、国民の大多数は貧困により経済活動への参加も、政治への参加からも排除されているという認識である。このような基本的な認識を内蔵する計画を援助国も世銀、IMFも左翼思想として一蹴した。援助を決定する先進国の首都は理論に振りまわされ、援助の現場では援助企業、援助団体も開発の主導権を被援助国に渡すことを拒みつつ拒んでいる。アフリカ人が選んだ開発のビジョン、優先順位、戦略でないものは、有効でもなければ、正当性を欠いているとの議論は、実際にはことごとく援助国、国際機関に無視された。アフリカ開発というサブ・ゲームはアフリカ人の手によるルールで動いていない。NEPADが認知され、アフリカ人の手による、アフリカ人のルールが導入されたかに見える。NEPADはワシントン・コンセンサスと言うルールを替えることが出来たのであろうか。

第4節 TICAD I

1993年10月5日、6日の両日、アフリカ48か国、12援助国、EC、8国際機関と多数のオブザーバーの参加を得て開催された。また、アフリカより5名の元首（ボツワナ、ガーナ、ウガンダ、ブルキナ・ファソ、ベナン）の参加があった。

何故 TICAD が開催されたのか。

細川総理大臣は開会演説で次の様に述べている。「アフリカ以外の各地の動き故に、アフリカへの関心を減少させることは許されません。世界的な相互依存関係がますます深まりを見せている中で、アフリカが直面する問題は国際社会全体にとっての問題なであります。」「自助努力に対するアフリカ諸国の確固たる意思が示され、また、それを支援する政治的コミットメントがアフリカの開発パートナーより示されることを強く期待したいと思います。」TICADの公式文書である東京宣言はその目的をパラグラフ1に明らかにしている。「TICADは「1990年代のアフリカ開発のための国連新アジェンダ（UN-NADAF）」を考慮に入れつつ、これらの改革に一層の弾みを与えることを意図するものである。」

冷戦終了後援助国はアフリカの地政学的な位地の後退、「援助疲れ」から旧ソ連や東欧諸国へと援助のシフトが見られるようになった。TICAD Iに出席した米国のムース国務次官補（アフリカ担当）は、日本経済新聞のインタビューで「今後アフリカ地域への援助予算は減額になるだろう」と述べている。さらに、英国のチャーカー海外開発担当大臣も「英国の財政はかなり苦しく、アフリカ援助を増やすわけにはいかない。」と語っている。⁹ また、ガーナのローリングス大統領は6日読売新聞と会見し、今回のTICADについては「アフリカに国際社会の目を向けさせる契機となった」と語っている。¹⁰ TICADは1992年にアフリ

かで地域別の準備会合を開催し、その際にも新たな援助のプレジング会議でないことを繰り返し説明している。冷戦終了までのアフリカへの援助の目的は、アフリカ諸国の経済発展というよりは東西両陣営の陣取り合戦であり、そのルールも両陣営が定めたものであった。アフリカの地政学的な重要性が相対的に降下するにしたがって、欧米諸国はそのゲーム・プランを変え始めたのである。それに対して TICAD はアフリカへの関心と呼び戻す機会を提供した。この限りでいえば、TICAD は国際会議の第 4 機能、アドボカシーを果たしとことになる。

TICAD I のアフリカ開発戦略

TICAD I で最も注目すべきは、「開発パートナー」という表現と共にアフリカによる開発の「オーナーシップ」が強調されたことである。東京宣言パラグラフ 5 には、オーナーシップの概念が表明されている。「我々は、政治、経済及び社会の改革は、アフリカ諸国自身によって、彼らのビジョン、価値及び個々の国の社会経済的背景に根ざして、開始され、また実行されなければならないことを認識する。したがって、アフリカの開発パートナーは、こうした分野におけるアフリカのイニシアティブを支援するべきである。」これはアフリカの開発はアフリカ人の手によるルールで行なわれるべきであることを主張しており、重大な問題提起である。¹¹

今でこそパートナーシップとオーナーシップという表現は国際社会で一般的に使われるようになったが、1990 年代初頭には、新鮮味を持った表現であった。アフリカ諸国の中ではアフリカの開発が先進国のルールにしたがって進んでいることへの不満が強くなってきており、アフリカの指導者は、オーナーシップの表現と概念に飛び付き、自国の開発は自己の計画、オーナーシップを持って行ない、援助国は開発のパートナーであるとの説明を国内的にも行なった。パートナーシップとオーナーシップという概念も開発のルールである。しかし、当時それはレトリックであって、真実このルールが守られ、アフリカ諸国にオーナーシップがあったとは思えないが、TICAD I は真剣にアフリカのオーナーシップ、すなわち、アフリカ人によるルールで開発が進められるべきであることを強調したことが大切である。ゲームのルールの変更を提案したことになる。

政治・経済改革、特に民主化、人権の尊重、良い統治、人的・社会的開発、経済の多様化並びに自由化が東京宣言の開発重点項目と指摘できよう。経済改革は最終的には貧困の削減と福祉の向上であり、そのためには雇用機会の創造と貧困層への社会サービスを配慮した構造調整政策の継続を強調している。政府開発援助を量的には民間投資の補完的なものと位置付け、民間企業によるアフリカへの投資、輸出の多様化と世界市場へのアクセス、地域統合を念頭においたインフラストラクチャーの整備に高い開発優先順位を与えている。さらに、援助国側に援助、貿易、債務戦略及び投資を含む包括的アプローチの採用を要請している。特に、アフリカ諸国の債務負担が深刻である事を認め、債務救済と新たな資金供与を全体的に捉えての債務問題への取り組みを求めている。さらに、参加国全部

が農業、人口及び環境政策間のバランスのとれた開発を進めることをアフリカに要請している。

先進国からみた冷戦後のアフリカ開発というサブ・ゲームの目的は、アフリカ諸国の政治と経済の改革、すなわち民主化と自由市場経済と言うルールに従う開発である。そのルールは先進国によって設定されている。ワシントン・コンセンサスと呼ばれるもので、米国財務省、世銀、IMF が中心となり、他の先進国も支持しているものである。その具体化されたものが、世銀、IMF が借款供与のときに要請する政策構成ペーパー（PFP）、経済構造調整政策（SAP）、貧困削減計画（PRSP）等であり、それが各国ごとにさらに細分化され借款の条件、コンディショナリティーとなる。1990年代初頭のアフリカ諸国の経済状況から、誰の目にも基本的な経済と政治改革が必要であった事からも新しいゲームの目的は正当化されよう。しかし、画一的に構造調整政策の実施を推し進めてゆく戦略、ルールには問題がなかったであろうか。特に、セーフティー・ネットを欠く構造調整政策については多くの批判がある。

80年代から始まった構造調整政策の下で財政赤字、貿易赤字、インフレは落ち着いたが、これらは政策の一次的な効果であり、その効果がもたらすと予測された経済構造の改革には繋がっていない。生産構造、輸出構造、財政収支、失業は多くのアフリカ諸国では依然変わらなかった。東京宣言に盛り込まれたアフリカ開発の経済ルールは、ワシントン・コンセンサスを超えているとは思えない。先進国の決めたルールを適応することを主張している。換言すれば、ネオ・リベラルな経済学が圧倒的な優位を保っているということであろう。ネオ・リベラルな経済学は先進国経済にこそ妥当するものであり、先進国と途上国間の経済関係を律するには不適切なルールではないかとの問題提起をしたい。

東京宣言にはユニークな新戦略の提案が含まれている。アジアの開発経験のアフリカへの移転である。かつて世銀が日本を含むアジアの経験の分析をし、輸出主導の政策が高度成長に貢献したことは認めたが、それ以外の政策、政府の関与、国内市場保護などについては積極的な評価を与えなかった。しかし、日本政府は TICAD I に日本を含めたアジアの開発政策に積極的な評価を与え、アフリカ諸国がその政策等をそのまま模倣するのではなく、経験を学ぶことを薦めている。同時にアジアとアフリカの協力の促進を提案している。「東アジア及び南東アジアの顕著な実績に寄与した政策要因には、(1) マクロ経済政策の合理的適用及び政治的安定の維持、(2) 社会経済開発の堅固な基礎として技術研究及び革新を通じる農業生産の促進、(3) 開発戦略の優先分野としての教育及び人的資源の開発への長期的投資、(4) 貿易及び経済成長の機会増大のため生産様式の促進及び適応といった市場指向かつ輸出主導の政策、(5) 財政的介入の発展及びコミュニティー・レベルでの銀行サービスの拡大による国内貯蓄及び国内資本形成を刺激するための方策、(6) 成長及び開発の動力として民間セクターを強調する政策、(7) 土地改革の早期実施、が含まれることに留意した。」(パラグラフ 24) 今となっては珍しく

もない七つの施策の提案であるが、欧米志向の強いアフリカ諸国にこれまで明確に新しい戦略を提案したのは TICAD I が始めてであろう。これは国際会議機能の第 2 の戦略についての情報の供与と第 4 のアドボカシー機能と評価できる。

TICADI、東京宣言と将来の課題

東京宣言は 35 パラグラフの短い文書である。議場で議論された項目が全て東京宣言の中に含まれているわけでもなく、会議の詳しい記録を調べることなしに TICAD I の過不足を論ずることは不適切であることを十分に承知の上、東京宣言に示された開発戦略についてコメントする。

第 1 点は、農業開発である。東京宣言で農業は環境、人口との絡みで言及されているのみである。農業はアフリカの背骨でもあるにもかかわらず、また、アフリカ政府は農業は開発重点項目であると表明しつつながら、事実上農業振興のための施策は軽視されつつけている。農業振興、農村開発は貧困削減の中心的戦略であるにもかかわらず、農業の低成長に対する戦略が示されていない。アフリカ開発ルールとして強調されるべきではなかったか。

第 2 点は、アフリカの基本的な問題であるアフリカ経済の従属性と先進国の現状維持体制である。従属性の一端は援助への依存体制である。従属的な経済体制を維持するというルールを守ることより利益を得ているアフリカの政治的エリートのゲームである。さらに、資金的な投入が産出に必ずしも繋がっていない事実を認めずに、より多くの援助が開発をもたらすと主張し、援助に依存するルールである。自助努力をうたいながら、事実は援助に依存している。先進国はその利益を最大にするグローバリゼーションというゲームの中での競争をおこなっており、アフリカ諸国を経済的に従属させると言うルールを計画的に作った訳ではないが、先進国経済における多数の意思決定の蓄積がその様な結果を導き出していると言うべきであろう。アフリカ諸国はオーナーシップを主張しながら、先進国が布いたルールを甘んじて受け入れている。オーナーシップとはアフリカ人の作ったルールによるゲームであるが、東京宣言はそこまで入りこんでいない。先進国、国際機関も加わった参加者全員のコンセンサスとしての宣言の限界であろうか。

第 3 点は、第 2 節で議論したアフリカ諸国の政治経済のあり方の問題である。民主化、政治改革の重要性は指摘されているが、権力を持つ者を頂点とした経済利益の分配構造、あるいは、その分配構造を乱す内的外的要因はあらゆる手段で排除する国内政治の改革に踏みこんでいない。行政改革、汚職、ガバナンス等の改革が多くの中で遅滞として進まないのは、この権力構造に触れるからである。民主化、良い統治などの表現で政治改革を促すのが、TICAD のような国際会議の限界であるかもしれないが、第 4 の機能、国内政治ルールの変更への環境の醸成を十分に果たし得なかった。

第 4 点は、第 2 点に関連するが、アフリカからの輸出の多様化等が望ましいとの言及はあるが、事実上アフリカの輸出は多様化に成功していない。構造調整政策の下での市場

開放、自由化は先進国あるいは、アジアからの製品の輸入の増加を招き、アフリカの製造業が後退させている。また、アフリカによる一次産品の加工製品は高い関税・割り当てに阻まれて先進国市場への足がかりを築けないでいる。先進国の貿易ルールが障害となっている。この点を明確に示すべきではなかったか。

第5節、TICAD II

TICAD II は 1998 年 10 月 19 日～21 日、日本、国連(UNDP, OSCAL)及び「アフリカのためのグローバル連合 (GCA)」四者の共催の下に開催された。アフリカから 51 ヶ国 (元首 14 名)、アジア 10 ヶ国(首脳 1 名)を含む 80 ヶ国、40 国際機関、NGO22 団体が参加した。

何故 TICAD II が開催されたのであろうか。1994 年には南アフリカにおいてマンデラ大統領が選出され、アパルトハイトのくびきから脱出した明るいニュースと共にルワンダにおける大虐殺、それに続く内戦、紛争、大量の避難民など暗いニュースも世界を駆け巡った。TICAD I においてはアフリカへ支援の再確認が行なわれ、世界のアフリカ開発、支援への関心は高まった。1997 年には金融危機がアジアの新興国を直撃し、わが国からもその支援に多額の資金が流れた。アフリカ問題は金融危機の影に隠れる可能性もあったが、TICAD II の開催は、その様な憶測を払拭するものであった。TICAD I と II の間には、アジア・アフリカ・フォーラムをはじめとして多数の専門家会合が日本の経済協力の中で開催され、TICAD という開発のためのフォーラムあるいは、開発のための触媒としての「TICAD プロセス」とよばれる一連の活動が、国際的にも認識されるようになった。

TICAD I という国際会議はアフリカ開発ゲームのルール大きくを変えるものではなかったが、第4のアドボカシー機能が、いくつかの目に見える結果、成果を生み出した。アフリカ諸国の期待に十分に応えるものであったか、否かは別にしてアフリカ諸国は評価し、国際機関、先進国も TICAD プロセスの継続に強い関心を持ったと解釈できよう。アジア諸国から、特にマレーシアのマハティール首相の参加は、TICAD I においてアフリカ - アジアの協力をアフリカ開発の戦略として打ち出し、金融危機はあるものの、アジアの新興国がアフリカ開発へ一役買う意思を表明したものと理解しても良からう。

日本にとって TICAD I 以降の 5 ヶ年間は、TICAD を契機としてアフリカ諸国との関係を一層深くすることが可能となり、外交的な財産となったことは確かであろう。二国間関係のみならず、アフリカ地域と日本の関係の改善にも配当があったことは確かであろう。日本がこの TICAD プロセスを継続しない理由は見出せない。同様に各参加国もそれぞれの外交ゲームの中で TICAD を評価して参加しているわけである。TICAD を契機として日本から援助を引き出すことを期待したアフリカの国々もあろう。国際機関の中にも TICAD プロセスに参加することにより、日本からの特別な資金の提供、あるいは、共同プロジェクトを実施することを計画した機関もあろう。先進国もアフリカには関係の薄い日本のイニシアティブの動向を見極める目的で参加した国もあろうし、小さな援助国は日本との共同プロジェクトを計画した国もあろう。それぞれが自己の利益を見出し、利益になるように行

動し、意思決定を行なつての参加である。逆説的に言えば、TICAD プロセスはそれぞれが利益を見出すものを提供しているということであろう。

小渕総理は開会演説で TICAD II の開催理由について、次のように述べている。「我々アジアの国々は、現在大変な経済的苦境に置かれておりますが、「苦しい時の友は真の友」と言う通り、かかる時期であるが故に、第2回アフリカ開発会議の開催はより意義深いものであると考えます。―― 今回の会議は、我々の決意（東京宣言は、アフリカに明るい未来が必ず来るとの明確なメッセージを發し、アフリカの繁栄と安定のためにアフリカ諸国とアフリカの開発パートナーが最大限の努力を払う）を再確認するだけではなく、更に一歩進んで具体的な行動計画を策定し、アフリカ諸国の経済・社会開発の発展と国民の福祉の向上に向けて国際社会の努力を結集することを目的と致します。」（（ ）括弧内は演説の他の部分から引用）

総理演説の文脈で見ると、ここに意図されていることは、非常に重要なことである。TICAD は法的拘束力を持つ合意を目的とする会合ではないが、TICAD II はアフリカ開発のルールを確認し、決定しようとした。TICAD II において、共催者はそれぞれの思惑から共通のアフリカ開発のルールと戦略を明確にしたいと考え、参加したアフリカ諸国も「東京行動計画」に賛同したことである。アフリカ開発のルールの改定を試みたことになる。TICAD II 会合の最終日に発表された共同議長声明がこれを裏付ける。「東京行動計画」は21世紀に向けたアフリカ開発のため、アフリカ諸国とそのパートナーの具体的な政策に指針を与えることを目的としている。」

TICAD II の「東京行動計画」の開発戦略と優先分野

1996年5月 OECD の DAC は、文書「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」(Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation) を採択し、OECD としての途上国援助の開発目標と戦略と位置付けた。この文書の作成には日本のイニシアティブが重要な役割を演じた。日本としてはこの文書の開発目標と戦略にそつたアフリカ開発を念頭に TICAD II の用意をした。3回開かれた準備会合においても、アフリカ諸国の主張を取り入れながらも、DAC 文書の基本原則と数値目標が TICAD II の最終文書「東京行動計画」に反映されている。

東京行動計画を一貫して流れている指針は、政府の開発への大いなる関与である。TICAD は官ベースの会議であるから、合意される方針、計画なども政府の施策であり、政府の開発への関与を特に強調するものではない、との反論も可能であろう。東京行動計画は民間セクターが良く機能できることは、民間にまかせ、自由主義経済の下での開発を打ち出している。しかし、行動計画の優先3分野―社会開発（教育、保健・人口、貧困層支援等）、経済開発（民間セクター・工業・農業開発、対外債務問題等）、開発の基盤（良い統治、紛争予防と紛争後の開発）のためにアフリカ諸国に求めていることは政府による政策と実施である。「民間セクターのよく機能できる」についても詳しい言及はない。自由主義経済の建

前論から言えば、多くの分野での政府の介入は最低にして、市場原理に任せると言うべきであるにもかかわらず、行動計画に政府の施策を細かく且つ広汎に規定している根底には、アフリカの開発は市場原理には任せられず、政府の積極的な介入が必要である、との意図が読み取れる。これは日本と東アジア、東南アジアの開発経験からの問題提起であり、TICAD IIの大きな流れを作った。

東京行動計画の策定に関与した人々の意図がどのようなものであったかは、人それぞれが異なる説明を与えている。政府の介入の必要性を強く意識していた人々もいれば、アフリカにおける制度的な市場の欠陥からその整備の必要性を主張しただけであるとの説明もある。しかし、最終的な絵が東京行動計画であるかぎり、それはワシントン・コンセンサスとは異なる政府の開発プロセスへの介入を求めていることになる。ルール of 全面的な変更ではないにしても、基本的なところでの方向転換を求めていることになる。国際会議の第一機能ではなく、明確な進路の転換を求めている第四機能ではあるが、その要請する所は明確でもあり、説得力を持つといえるのではなかろうか。

東京行動計画のパラグラフ 8 によると、「主体性（オーナーシップ）とパートナーシップは、本行動計画の基本原則である。」また、パラグラフ 9 は「主体性（オーナーシップ）が発揮されるのは、アフリカが定めた開発のプライオリティーが追求される場合である」と述べている。オーナーシップの概念が明確に規定されている。すなわち、アフリカの開発はアフリカ人の手によるルールでなければ、効果がないと主張している。援助国や国際機関のレトリックは別にして、実際には所謂ワシントン・コンセンサスで縛られているのがアフリカの開発プロセスであり、これほど明確なメッセージ、問題提起が合意文書の中にあることは貴重である。

問題とすべきは 1995 年に OAU と EU が定めた経済、社会開発のプライオリティーを明らかにしたカイロ行動計画も援助国、国際機関に実質的に支持されていないことである。アフリカ人のルールが必ずしも尊重されていない。東京行動計画も準備会合を経てアフリカ人の意見を反映しているし、「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戦略」（パラグラフ 9）である。提案されたルールの変更が実施に移されるか否かが、東京行動計画の価値を最終的には決定するものであろうが、ルールの変更の問題提起自体もそれなりに評価されるべきであろう。

TICAD プロセスの主題は持続的な経済成長を通じての貧困の削減である。東京行動計画では、マクロ経済政策において公共投資の合理化による雇用創出への資源の動員、所得の分布の改善、農村経済の再活性化、政府支出の水準を向上し、社会サービス、特にセーフティー・ネットの必要性を強調している。日本とアジアの経験の下敷きからは、当然に打ち出される経済政策であるが、画一的な構造調整政策とは異なるアプローチであり、経済ルールの変化を求めている。

東京行動計画においては、TICAD I とは異なり農業開発がアフリカ経済の発展と貧困

開発の重要施策として取上げられている。特に小農民と女性農民の労働環境の向上をとりあが、大規模商業農業については間接的な言及に留めている。小規模灌漑、市場へのアクセス、農村インフラ、農業技術の指導、農村生活の質の向上が取上げられている。いずれも新規な提案ではない。IFAD、FAO の調査では繰り返されてきた提案であるが、アフリカの政治指導者に実質上無視されてきた提案である。TICAD という大勢、かつ多様な参加者を集めてのルールの変更への提案はそれなりに評価されてしかるべきであろう。

民主化、紛争の解決、良い統治が開発の前提条件であることは、国際場裏で繰り返されてきた。多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国が民主主義を標榜し、複数政党制の下での選挙による平和的な政権の移譲も見られ、10年以前に比べれば格段の政治環境の改善が見られるものの、1998年においても、政権への権力の集中、弱い立法府、政府内部でのチェック・アンド・バランスの欠如、汚職が広範囲に見られることも事実であった。東京行動計画は、公正な民主的選挙、立法機関と司法機関の強化、汚職防止、地方分権、行政改革と質の向上など政治改革の基本の確認を求めている。民主化ルールの確認である。また、開発パートナーに対しては、「政府の立法、司法及び行政部門の人的及び組織的能力を強化するためのアフリカ諸国の努力を支援する」ことを要請している。しかし、この分野での能力向上への協力は今だ限られており、その上、効果的な協力についても試行錯誤である。特に、立法府、司法府への援助について、日本は他の先進国との比較で遅れている。TICAD II以降においても日本の経済協力がこの分野で拡大しているとは思われない。日本が提案したルールの確認が積極的に実施に移されていない。

紛争について多くの提言がなされているが、小火器の不法な所持及び移転、非合法取引及び蓄積とモニタリングが特記されている。(パラグラフ 31)小火器が氾濫し、その多くを安全保障理事国のパーマネント・メンバーが提供しているアフリカの現実を踏まえての提案である。これもルールの確認のみに終わらせないでほしいものである。

共同議長声明は興味ある歴史について述べている。「アジアとアフリカの活発な交流は約 500 年前に消滅してしまった。」TICAD I でアジアの経験のアフリカへの南南協力を通じての移転を提唱し、そのフォローアップとしての 1994 年のバンドン及び 1997 年のバンコックにおけるアジア・アフリカ・フォーラム以来、アジアの経験をアフリカ諸国と分かちあうことに両大陸の国々が大きな可能性を見出し始めた。TICAD II においても、南南協力、特にアジア・アフリカ協力を強く推奨している。国際的にも認められた TICAD プロセスの重要な一部になった。ここにも TICAD I でのルールの提起が定着し、確認され、実行されていることが確認できる。TICAD の貢献である。

東京行動計画は包括的なプログラムであり、全ての項目についてのコメントは紙面が許さないで、最後にユニーク試みについて述べる。参加各国がフォローアップ活動を計画・形成する際のよい事例となる「東京行動計画」の目標、行動に即した、実行中の 370 の開発プログラムとプロジェクトを記載した「例示リスト」が作成された。後にこれが TICAD プログラム、プロジェクトと受け取られ、その実行状況のモニタリングが求められ

ルなど誤解を招いているが、アフリカ諸国の中にはこの資料を参考にプロジェクトを作成したところもあるとのことである。「例示リスト」の利用状況は定かでないが、国際会議の第3機能である行政の能力の向上に役立ったのではないと思われる。また、TICAD IIはその幅広いフォローアップについても明確な指針を提示している。これも第三機能に繋がるものである。このように見ると TICAD IIは国際会議の四つの機能を備えていたと評価できる。

TICAD II、東京行動計画と将来の課題

東京行動計画は東京宣言に比較して、より包括的であり、詳細にわたる議論がなされている。しかし、アフリカの欧米経済への従属性の改善については、本質的には触れていない。「アフリカ諸国と開発パートナーは、貿易取り決めに自由化」(パラグラフ 12)、「アフリカ諸国への技術の移転」(パラグラフ 25)、「労働集約的な技術を含む適正技術の適用を拡大することにより、交易可能な商品とサービスの国際競争力を強化」(パラグラフ 28)等がアフリカ諸国の工業製品輸出の機会を与えることを期待している。アフリカ諸国は欧米諸国とは平等な競争の出来る平らなグラウンドに立っているわけではなく、先進国に有利に傾いた斜面の下方に立ってグローバリゼーションの大きな流れに巻き込まれている、と見るのが正確であろう。平等な競争を前提とした施策は、アフリカ諸国を効果的には支援しない。先進国諸国はアフリカからの工業製品への関税、非関税障壁を大幅に減少し、農業加工製品に対して市場の開放を行なう必要がある。また、アフリカ諸国も一次産品の輸出への依存体質に利益を見出す政治エリートによる政治からの決別を民主的に行はなければならない。アフリカを一次産品の輸出国に留めておくと言うルールを先進国政府が決めたわけではない。先進国経済のなかの政府、多国籍企業、各種の団体など多数の政治的、経済的、社会的、経営的意思決定の結果として、アフリカが一次産品の輸出国になっているわけであり、アフリカ自身の努力によってそのような意思決定を覆す条件、環境を創造しなければならない。同時に先進国政府は積極的にアフリカ諸国がその様な環境を作る努力を支援しなければならない。アフリカという大陸と八億人の人々を置き去りにしたグローバリゼーションはあり得ないわけであり、TICAD IIももう一步踏み込むことが出来なかった。

TICAD IIの東京行動計画は政治改革について、民主化ルールを確認した。しかし、1998年においてもそのルールが守られているとは言い難い。政治体制の改革が一朝一夕に実現するわけではないが、アフリカの内政ルールを変えることは容易でない。しかし、それが変わらなければ、援助国への依存体質も、経済開発、社会開発も遅滞として進まないことは明らかである。忍耐強く変わるまで待つのであろうか。先進国が経済的にも大きな譲歩を与え、経済事情が好転すれば、変化は様相より早く起きるのではなからうか。政治改革も外からのイニシアティブが効果的に作用するとは思われない。確かに、援助国、世銀、IMFの圧力で政治改革が形式的には進んでいるが、内容は形式について行ってはいない。アフリカ国内には民主化を求め、経済の機会を求める若い世代が出てきている。この世代の努力

を後ろから押す支援が必要である。TICAD プロセスのフォローアップに期待したい。

第6節 TICAD 閣僚レベル会合

TICAD 閣僚レベル会議は2001年12月3日及び4日に日本、国連(UNDP、OSCAL)、GCA(アフリカのためのグローバル連合)及び世銀の主催により東京において開催された。アフリカ 52ヶ国(ソマリアを除く全アフリカ諸国)、アジア・欧米 27ヶ国、及び 32の国際・地域機関より閣僚、首席代表が参加した。さらに、日本の指導的財界人を交えた官民交流セッション及び NGO 関係者を含む市民社会との対話セッションをも開催した。東京会議に先立ち、2001年10月30日及び31日にダカールにおいて日本政府及びGCAを共同議長として準備会合が開催され、48アフリカ諸国、19パートナー諸国(アジアからの5カ国を含む)、及び25国際機関、地域・サブ地域機関から次官、局長級の代表が参加した。ダカール会議での議長サマリー・リポートが閣僚会議での議論のベースとなるものとして閣僚会議で承認された。

閣僚会議は何故開催されたのか

1990年代の後半からアフリカ問題は、国際社会の関心事項として定着し、アフリカを巡る動きも活発となってきた。TICAD プロセスがその一端を担っている、と言っても良いのではなかろうか。英、仏といった伝統的パートナーに加え EU と OAU はアフリカ・ヨーロッパ・サミットで「カイロ行動計画」を策定し、米は対サハラ以南アフリカへの貿易投資の枠組みを示す「アフリカ成長機会法(AGOA)」を可決し、中国は「中国・アフリカ協力フォーラムにおける北京宣言」及び「経済・社会開発における中国・アフリカ協力のためのプログラム」を作成した。しかし、これらの会議が TICAD と異なる点は、TICAD にはアフリカ諸国はもちろんのこと、多数の先進国、アジア諸国、国際機関、市民団体が参加していることである。

2000年7月の九州・沖縄サミットでは日本のイニシャティブで南アフリカ、アルジェリア、ナイジェリアの3ヶ国大統領を招き、G8首脳との対話を実現し、これが契機となり、アフリカの開発ビジョンと計画が具体化することとなり、最終的に NEPAD が作成された。また、G8サミットにおいてもアフリカ特別会合が開かれることとなった。2001年7月のOAUサミットでは、AUの設立の条約が正式に批准された。2000年の国連総会ではミレニアム宣言が採択され、河野外務大臣は国連演説で2001年に閣僚レベルのTICAD会合の開催を表明し、2001年の1月には森総理が現職総理としては始めてアフリカを訪問している。アフリカ側の動きと国連、サミット等のアフリカに対する活発な動きを踏まえて、日本の外務省は日本のアフリカへの積極的な外交を印象付けるためにも、TICADの本会議は無理としても閣僚レベルの会議を開催することを決定したと考えられる。森総理は1月のアフリカ訪問の際に閣僚会議の開催を約している。

新しいAU、NEPAD作成等のアフリカ側の動きに加えて、TICAD IIでは最重要課題としては取上げられなかった HIV/AIDS 問題と技術的に急速な進歩と利用の広がりを見

せる IT とそれに取り残されるアフリカのデジタル・ギャップが問題として浮上してきた。TICAD プロセスでもこれらの課題を取上げる必要があるとの判断があった、と考える。

小泉総理はその開会演説で次のように述べている。「米国におけるテロの政治・経済面での影響もあり、厳しいものがあります。しかし、そうした状況にあっても、国際社会はアフリカの直面する紛争や貧困等の問題の解決のため共同の努力を強化する必要があります。 - - - 政治面でも「アフリカ統一機構」から「アフリカ連合」への移行が予定されています。明年カナダで開催される G8 サミットでも、アフリカ開発が主要な議題の一つとなると考えられます。」田中外務大臣も次のように述べている。「エイズの加速度的な蔓延や、IT の普及に伴う格差拡大など、新たな課題にも直面しています。 - - - 二十一世紀の出発にあたる本年、二つの大きな決定がありました。第一に、アフリカ連合 (AU) 設立が決定されました。第二に、開発計画の青写真となる「アフリカ開発のための新パートナーシップ」(NEPAD) が策定されました。 - - - TICAD と NEPAD という両プロセス間のより有機的な連携を念頭に置き、両イニシャティブの関係者間の対話を深めていくことを提案します。」閣僚会議は TICAD のレビュー会合との位置付けであるが、実際は TICAD プロセスを国際的に再確認する目的である、と言えよう。国際会議の第 4 の機能である。

閣僚会議のメッセージ

ダカール会議の議長サマリーは優先分野として、1) ガバナンス、2) 平和、3) 人への投資、4) 保健、感染症(HIV/AIDS)、5) 農業開発、6) インフラストラクチャー、7) 民間セクターの育成、8) IT 開発等を挙げている。沖縄サミットにおいて、「デジタル・オポチュニティー・タスク・フォース (dot force)」の立ち上げと HIV/AIDS、結核及びマラリア等の感染症の問題について、具体的目標値を掲げ、イニシャティブを取った経緯もあり、閣僚会合においてもこの 2 点が強調されている。

IT については世界とアフリカの間の格差、アフリカ内での格差を指摘し、IT の普及には特に民間の活力を主体とし、政府はそのための政策・制度の整備や人作り、基礎的な通信インフラストラクチャーの整備を通じて IT 産業の発展のために環境整備を図ることを指摘している。閣僚会議の文書で見ると、IT 産業の振興のルールは多くの先進国と同様に主に民間セクターの活力に任せることとしている。多くのアフリカ諸国では通信産業は国営企業が独占的に経営し、市場経済導入と共に民営化を進めている所であるが、民間セクターにおける資本、人材、技術の不足は満足に行くサービスの提供をしていないのが現実である。また、国営企業はパトロネジ・システムの重要な一環であり、容易に民営化を許していない。デジタル・ギャップを早急に埋めるためには、政府、国内民間資本、外国資本の三者による協調のルールの確立が必要であろう。

HIV/AIDS を重要課題として取上げたが、「HIV/AIDS、結核、その他の感染症に関す

るアブジャ宣言」に沿った各国の経験に基づく協力と コミュニティ・レベルでの対応、予防のための教育、情報提供等のサービスへのアクセス、母子感染の予防、感染者の治療へのアクセスを可能とするための保健システムの強化、感染者への廉価な薬品の供給体制構築、AIDS 孤児への対策を含む感染者対策、感染症対策と併せて全ての人々の基礎的保健サービスへのアクセス確保が確認された。これは従来の対応、ルールの確認であり、HIV/AIDS 対策としての新しいルールのプロポーザルではない。強いていえば、感染者への廉価な薬品の供給体制は 2001 年当時では争点であったので、この点だけは新しいルールのプロポーザルと言えないこともない。

閣僚会議の最重要課題は、TICAD の NEPAD への支援コミットメントである。NEPAD はアフリカ人が作ったアフリカ開発のビジョンとルールである。アフリカ指導者の政治的意思表示でもある。アフリカ人による多数の開発イニシャティブが先進国には無視され続けてきたが、G8 もその支持を表明している。文字通りアフリカのオーナーシップが実現した。今後はアフリカ開発がアフリカ人の作ったルールによって運ばれるのであろうか。NEPAD が発足してから 3 年が経つが、未だ世銀、IMF のコンディショナリティーがアフリカ諸国の政策を大きく影響している。

NEPAD はアフリカ人が作った開発ルールであるが、その底流は民主化であり、自由市場経済原理である。開発戦略も他の多くのイニシャティブに示されているものと変わらない。アフリカの現状において自由主義経済、市場における競争を導入したために起きている混乱、困難をアフリカの指導者は見ているにもかかわらず、NEPAD を作成し、支持している。アフリカ諸国の自助努力が強調されてはいるが、莫大な外部資金の流入を求めているし、先進国依存体質が見え隠れする。皮肉にとれば、先進国が NEPAD を支持した理由であるかもしれない。NEPAD の議論は別途行なうとして、NEPAD を TICAD が支援すると言うことは、何を意味するのであろうか。¹² 閣僚会議の議長声明は NEPAD と TICAD の関係について次の様に述べている。「NEPAD の精神及び目標は TICAD により提唱されたものと軌を一にするものである。会議は、NEPAD と TICAD の相互協力関係にテーク・ノートし、TICAD プロセスの強化を通じて NEPAD を支援する必要性を認識した。」NEPAD はアフリカ人によるアフリカのためのルールであり、オーナーシップはアフリカ人にあるが、実質ワシントン・コンセンサスとアフリカ人の開発ビジョンが混在すると言えよう。しかし、TICAD は 東京行動計画で明らかにした様に、その開発戦略は政府の役割を大きく取りこんだルールを提唱している。開発パートナーの役割はアフリカの自助努力を支援するものであり、開発の主導権を握るものであってはならない。概念的にはアフリカの提唱する開発ルールと開発パートナーとしての TICAD の提唱するルールは、対立するようにさえ見える。しかし、開発の現場、各国の開発はネオ・リベラルな経済政策が満足すべき結果を出してはいない。TICAD の提唱するルールの活躍する場は多いと見受けられる。

NEPAD についての国際会議、ワークショップ、セミナー は数え切れないほど開催さ

れ、議論されているが、現在に至るも国レベルで成果を上げていない。国レベルの経済計画、経済政策に取り込むことがかなり難しい様である。NEPAD の下に地域レベル、サブ・地域レベルでのプロジェクトが数多く提案されているので、これらのプロジェクトは近々動く可能性もあろうが、包括的な経済政策として国レベルにおいて取上げられる可能性は少ないと思われる。一つには多くの国が世銀、IMF の借款条件に従わざるを得ないからであろう。また、援助国も世銀、IMF の条件が満足されないと、新たな援助を提供していない。NEPAD も TICAD もアフリカ開発のフォーラムであり、実施主体ではない。これが限界であろう。しかし、閣僚会議は NEPAD の支援、IT と HIV/AIDS についてアドボカシーの機能を果たしたと評価出来よう。

第7節 TICAD III

TICAD III は 2003 年 9 月 29 日、30 日と 10 月 1 日の 3 日間にわたって、89 ヶ国、内 23 の元首を含むアフリカ 50 ヶ国、47 の国際機関、内 22 の総裁、事務局長の参加をえて東京において開催された。全体会議の議長は森前総理が務め、小泉総理をはじめとする共催者、AU 議長の基調演説によって、会議全体の方向性が打ち出され、各国元首による幅広い問題提起、現状分析、NEPAD 支援の政治的決意が表明され、分科会においても内容のある議論が行われ、「TICAD III 10 周年宣言」を採択し、森議長による「議長サマリー」が発表され TICAD III を終了した。

アフリカの深刻な問題とアフリカへの支援の必要性については、TICAD I の時とは異なり、国際社会において広く認識されているところである。しかし、イラクの戦後処理と復興のための莫大な資金需要が国際的な大きな課題となっているときにアフリカ問題を再度提起し、援助国も大臣級の代表を送り込み、国際的なメディアにおいても大きく取り扱われたことは、TICAD III が過去 2 回の TICAD 会合と同様にアフリカ開発に国際的な耳目を集める役割を果たした。国際会議の問題提起、アドボカシーの機能を果たした、と評価出来よう。

TICAD III の開催に先立ち、共催者は 3 回のアフリカ全体と地域別の準備会合をアフリカにおいて開催し、開発優先分野に沿った議題の選定を行なった。また、モンテレイで行われた開発資金国際会議、G 8 サミット、WS SD、第 3 回世界水フォーラム、ドハ -、カンクンの WTO 会合等一連の国際会議において議論された課題も取上げられた。各議題は別の国際フォーラムにおいても取上げられ、各国の内でも議論されているものであり、各議題について検討するのは別の機会に譲るとして、TICAD III の特徴としては、多くの問題が提起された会合との認識である。

小泉総理は基調演説で、「自分なりに TICAD の意義を要約すれば、アフリカの開発へ国際社会の知識と経験を動員し、NEPAD を支援することである」と述べ、TICAD III の主要議題に触れたうえで、わが国のアフリカ支援の 3 本柱として、「人間中心の開発」、「経済成長を通じた貧困の削減」、「平和の定着」を挙げた。TICAD プロセスの中心課題は常に「経済成長を通じた貧困削減」である。このアプローチは欧米型の各種社会サービスの増

加などを通じての貧困削減アプローチを否定するものではないが、持続的な貧困削減施策は結局、経済成長を通じたより大きな資源の動員により可能とする点を強調しており、貧困削減のルールに一石を投じている。

「経済成長を通じた貧困削減」の大前提は「平和の定着」であり、「平和と安全」「民主化と良い統治」である。内戦、紛争、ガバナンスなどアフリカ諸国の内部的な要因が貧困の悪循環を招いていることをアフリカ指導者は率直に認め、AU の汎アフリカ議会、平和と安全委員会、経済社会委員会の設置によるアフリカの政治経済問題の改善と期待が表明された。行政府、議会、司法府等の上から下までの組織の能力としての政策立案、調整、実施、監視の能力と政治指導者の効果的な指導能力の重要性について広く認識されているにもかかわらず、アフリカ政府の自助努力も、援助も十分な成果を達成していない。何故か。ここでも古くて新しい問題提起がなされた。NEPAD の一部である「ピア・レビュー」によって、内政問題への介入をも視野に入れた監視、監督機能への大きな期待が表明された。透明性と説明責任のある民主主義体制の確立に結びつくものである。「ピア・レビュー」は法的拘束力を持つものではないが、実施されればアフリカにおいて新しい政治ルールが展開することになる。

1980年代半ばより始まった経済改革路線は15年以上も経ってもその努力の成果は少数の国、ある一時期に限られており、貧困、所得格差、低成長等々の継続的な問題への明るい展望は開けていない。「経済成長を通じた貧困削減」施策の阻害要因として、国内と国外（ODA と FDI）からの資源の不足、莫大な債務負担、IT も含めたインフラストラクチャーの不備等が議論された。特に直前に行なわれたカンクンの WTO 会議の失敗を踏まえて、アフリカからの参加者は、アフリカ諸国が生産、あるいは加工する產品、小麦、砂糖、牛肉、乳製品、とうもろこし、木綿等の先進国における市場アクセスが制限されており、先進国における農産品への補助金がアフリカの工業化、一次産品輸出の増加、交易条件の改善を阻んでいることを強調した。債務救済、ODA、あるいは FDI の資源の流入増加ではカバーできないほど大きい阻害要因であると指摘した。これらも古くて新しい問題であるが、アフリカ経済の先進国経済への根深い従属性の指摘であり、構造調整政策や PRSP で対応できる課題ではないとの問題提起である。

もう一つの阻害要因として農業の低成長が議論された。アフリカの農業、食糧事情について危機的な状況にあることが、国際機関から報告され、アフリカ経済の基本である農業が多くの問題を抱えていることには共通の認識があった。貧困削減において農業部門の重要性について全ての参加者が強調する所であったが、何故未だに多くの問題をかかえているのか、と言う問題提起には、答えの分かれる所であった。先進国市場へのアクセスと補助金、時期尚早な市場開放、農民の資金、土地、技術へのアクセスの不備などが指摘された。援助国はアフリカ政府の農業への長期間に渡る投資の不足を指摘し、現在の農業問題はアフリカ農業の構造的な問題であるとの鋭い問題提起があった。

「人間中心の開発」の下では、教育を通じた人間の能力の開発、社会制度、組織の能

力の開発、保健衛生等社会的インフラストラクチャー、特に HIV/AIDS の経済的、社会的な影響の大きさに対応する緊急な施策が議論された。具体的に採るべき施策については、多数の提案がされて、実施もされているが、何故初等教育への登録児童の数が減り、HIV の患者が増えつづけているのか、何故、いろいろな施策は失敗しているのか、という問題提起に明確な答えは与えられなかった。

TICAD IIIで他の国際フォーラムでは、未だ突っ込んだ議論がされていない非常に重要な問題提起があった。「人間の安全保障」である。森議長は開会の挨拶の中で「人間の安全保障」が日本外交の主要ビジョンの一つであり、TICAD プロセスに新たな視点を与えるものであると述べた。「人間の安全保障」は国際社会で未だ広く理解されていない概念であり、従って TICAD IIIでこの概念が取上げられたものの他の議論の中に埋没した感もある。しかし、筆者はこの概念こそ今後のアフリカ開発、途上国開発と言うサブ・ゲームの基本的なルールになるものであると考える。国家ではなく国民、人々が中心となる開発のあり方が提案されている。TICAD IIが国家の経済政策における積極的な役割を提起したように、TICAD IIIにおいては、「人間の安全保障」という大きな哲学、概念の中に小泉総理の3本柱、「人間中心の開発」、「経済成長を通じた貧困の削減」、「平和の定着」が「人間の安全保障」に総括される。

人間の安全保障委員会の共同議長である緒方貞子は、「人間の安全保障」が TICAD プロセスの戦略的な指導大綱と認められたことを評価した。人間の安全保障は、基本的な自由を守り、過酷な脅威から人々を守ることであり、人々の力と希望に基づいた生活を作り上げ、さらに尊厳のある生活を送ることが出来る政治的、社会的、経済的、軍事的、文化的なシステム 築くことである。国家よりも国民、人々が人間の安全保障の中心であるが、それは法による統治に基づいた強力で効果的且つ民主的な国家なしには実現できない。アフリカにおいても国民、コミュニティによるオーナーシップが確立されなければ、慢性的な不安な状況を克服する努力は持続されないことが強調された。

さらに、緒方は援助のあり方について非常に重要且つ根源的な問題提起を行った。開発、貧困撲滅、社会的平等、紛争解決、平和の構築は全て複雑に絡み合っているものであり、分離することは困難である。このような課題と現在の国際協力のメカニズムは不適合ではないか。国家の卓越した権威、主権などが根底にある国際協力のメカニズムは、現在でも妥当なものであろうか。緒方の問題提起に今後の国際協力、特に TICAD プロセスの中でどのように応えて行くのかは大きな宿題である。すなわち、新しいルールが提案されたという事である。

TICAD IIIの各議題を横に貫くもう一つの概念を認めることが出来る。コミュニティに基礎をおいた開発である。農業振興においても当然のことながら コミュニティのオーナーシップによる農村開発であり、保健衛生、安全な水の確保も上から下への指示による行政ではなく、コミュニティが自主的に行動する手法が尊重されている。インフラストラクチャーも大規模な建設よりも コミュニティの間を結んで行くことに重点が置かれている。ITにして

も コミュニティーの生活改善に繋がる開発を優先すべしとの提案もあった。「平和と安全」においても コミュニティーの再生が取上げられた。アフリカの伝統を踏まえたコミュニティの復活への総合的な施策の必要性が認識されたのである。都市化の進むアフリカにおいて、伝統的なコミュニティの役割は減少しているかもしれないし、容易に達成できる課題でないことは明らかであるが、**Social Capital** の蓄積、**Social Cohesion** の紛争問題における重要性から コミュニティーの再生への提案は、国際社会も支援の中で正面から取り組むべきものであると考える。 コミュニティーの再生を開発の軸に据える提案は、欧米の開発の表面（都市化、工業化）だけを真似る近代化プロセスへの挑戦であり、アフリカの現状と伝統を踏まえれば当然のことであるにもかかわらず、今まで軽視されてきた。これも開発戦略、ルールの変更への提案である。

アジアの経験に学ぶ南南協力は **TICAD** プロセスの中で **TICAD I** 会合から強調されてきた。ネリカ米の成果はアジア・アフリカ協力の表徴的な成果である。**TICAD III** においても、農業、能力開発、技術移転、貿易・投資、地域協力構築の分野でのアジアとアフリカ間の協力を一層拡大するためにも協力のためのネット・ワークの構築が提案され、アジア諸国からの積極的な協力への意思表示がなされた。これは開発パートナーの拡大を意味するものである。同時に、アフリカ内での協力の有効性についての指摘もあり、域内協力の進展が期待される。

今後のアフリカ開発においては、アフリカの民間部門と先進国からの民間企業、投資が大いに期待されている。アフリカの民間企業の振興には技術移転、中小企業の振興を中心とした国内産業基盤の育成が提案された。アフリカへの海外直接投資が未だに少なく、それも資源開発に集中している。海外投資の増加につながる経済環境と国内市場の制度改革を実施し、高付加価値産業を育成し、世界市場への参入を期待している。また、海外の民間投資による水道、電気、通信などのインフラストラクチャー建設への期待が表明された。長期的には **ODA** の増加が期待できない昨今では、技術、市場と密接に繋がっている外国投資への期待が **NEPAD** にも表明されている。国内民間投資、外国投資に共通しての問題提起は情報の不足、特に投資条件と機会についてであった。通信等のハードウェアの不備が指摘されていたが、適切な情報の組織的な作成段階から提供手段も含めた情報産業の育成を含めた施策が大切であり、この問題提起はアフリカ経済の基本的問題提起と理解するのが妥当であろう。

TICAD III においてもオーナーシップとパートナーシップの表現が多用されていた。特に、**NEPAD** はアフリカ開発のオーナーシップの表徴として取上げられた。アフリカのオーナーシップ、すなわちアフリカ開発はアフリカ人の手によるルールに基づかなければならないことを **TICAD** プロセスは主張しつづけてきた。当然のこととして閣僚会議では、**TICAD** プロセスの **NEPAD** 支援が打ち出された。**TICAD III** においても **TICAD** プロセスの **NEPAD** 支援の原則は参加者全ての強調するところであり、**NEPAD** のピア・レビューに対する **OECD** の具体的な支援、ムベキ南アフリカ大統領による農業、教育、保健、イン

フラストラクチャー、貿易、投資、能力向上等における広汎な協力を提案もあったが、全体としては両者の具体的な協力イメージは浮かび上がって来なかった。NEPAD もプログラム、プロジェクト実施の入口にあり、具体的な協力は今後試行錯誤で決まることになる。先進国、国際機関も NEPAD 支援を打ち出してはいるものの、果たして現状では未だ Supply Driven の援助が大勢を占め、Demand Driven とは言えない、との問題提起もなされた。アフリカ開発を真実アフリカ人の手に戻し、現状の行き詰まりを打破する方策として NEPAD が提唱され、このアフリカ指導者の政治的コミットメントを支援する位置付けで援助の方法、優先課分野、相互の尊敬と信頼に基づいた新しいパートナーシップについての再検討が求められている。

TICAD III においては、当然のことながら他の国際フォーラムで議論されている議題との重複も多いが、「人間の安全保障」を中核に据えたことは、アフリカ支援の 3 本柱である「人間中心の開発」、「経済成長を通じた貧困の削減」、「平和の定着」を総括する貧困削減のための重要な新たな枠組みを提案したことである。農業、農村開発、コミュニティーの再生、情報と情報インフラストラクチャーの構築、経済改革の進展、先進国の貿易障害等多くの議題についての議論の中で問題提起がなされた。いずれもアフリカの開発という、グローバリゼーションの中のサブ・ゲームのルールの改正を求めるものである。特にアフリカ・ユニオンの開発ビジョンと戦略とされている NEPAD の支持と支援を決めた国際社会は、アフリカ諸国を一次産品の輸出国に留めておく経済システムについての改革が必要である。この点についてウガンダのムセベニ大統領などからの問題提起があったが、議論は掘り下げられなかった。TICAD II の第 5 節でも取上げたところであるが、先進国側だけではなくアフリカ側にもガバナンスの改革が要請される。

グローバリゼーションに取り残されるとのアフリカ側の強い思いこみが多くの議論の中から滲み出てきていたが、グローバリゼーションに飲みこまれることこそ、アフリカ側は警戒すべきであろう。世界規模の市場経済に統合されることは、先進国経済システムへの従属性を高めこそすれ、低くすることはない。さらに、アフリカの自助努力の必要性が NEPAD においても強調されながら、未だに外からの資源の流入に多くを期待する先進国依存症が見え隠れしていた。資源の不足について理解するものであるが、資源があれば問題が解決するほどアフリカの問題は単純でないことは、経験済みである。先ずアフリカ側がなすべきことが多くあるはずである。しかし、そのような改革を可能にしない既得権集団が政権を左右しているのがアフリカであり、TICAD プロセスも含めアフリカ開発の難しさとその困難を克服するための時間と努力が容易でないことを再認識しなければならない。TICAD III の議論を悲観的なメッセージで終わるのではなく、TICAD というユニークなフォーラムが、どのような国際会議の持つ機能に焦点を合わせて今後のフォローアップを用意し、次ぎの TICAD 会合を計画すべきかを検討する材料を提供するものである。

Footnotes と参考文献

- 1 International Media Coverage , United Nations Development Programme, Communication Office, Office of the Administrator, 2003
- 2.各国の外交白書等に目的、ビジョンが明らかにされている。例えば、The National Security Strategy of the United States of America, Office of President, Sept, 2002 は好例であり、アメリカ外交の目的を非常に率直に表明している。
3. ibid. in Foreword
- 4 国連、「アフリカにおける紛争の原因と恒久的平和および持続可能な開発の促進、国連安全保障理事会に対する国連事務総長報告」、1998年4月、非公式日本語訳、p.4.)
- 5 パトロネジ・システムの基本はしごく簡単のものであるが、これが家族、コミュニティー、部族、政党、軍隊、既得権集団といろいろな社会関係の中で展開されると複雑な様相を呈することになる。パトロネジ・システムは複雑に撚り合わされた既得権益をめぐる人間関係のネットワークである。パトロネジ・システムの展開については、ウガンダのアミン大統領、マラウイのバンダ大統領、ザイールのモブツ大統領、ジンバブウェのムガベ大統領、ケニアのモイ大統領の政治手法が多くのアネクドートとして広く伝えられている。
- 6 Fareed Zakaria, “ The Rise of Illiberal Democracy ” , Foreign Affairs, November/December 1997, pp. 24-43
- 7 Peter, Anyang’Nyong’o, “Unity or poverty: The dilemmas of progress in Africa since independence” p.16 in 「NEPAD: a NEW Path?」 ed. P. Anyang’ Nyong’o and others, Heinrich Boell Foundation, Nairobi, 2002,

8

サブ・サハラ・アフリカ

1980-90年	実質GDP成長率 1.8%、	人口成長率 3.0%
1990-95年	1.2%、	2.6%
1995-2000年	3.1%	2.6%
1990-2000年	2.2%、	2.6%、

サブ・サハラ・アフリカ(南アフリカを除く)

1980-90年、	2.2%、	3.0%
1990-95年	1.5%	2.7%
1995-2000年	3.6%	2.7%
1990-2000年	2.5%	2.7%

2001年の成長率は2.9%であり、国連、国連アフリカ経済委員会等の報告書では2002年以降も3%前後の成長率が予想されている。サブ・サハラ・アフリカGDPの約50%(1980)を占める南アフリカを除くと、GDP成長率は僅かではあるが、サブ・サハラ・アフリカ全体よりも改善しており、南アフリカの成長率は地域平均を下回ったということである。

一人当たりGNPで見ると、ボツワナのように80年の1,190ドルから2001年には3,070ドル、モリシャスは同期間に1,240ドルから3,830ドル、南アフリカは2,540ドルから1991年には3,050ドルに、1996年には3,770ドルに達したが、以後減少を続け2001年には2,820ドルとなっている。サブ・サハラ・アフリカの平均は、1980年に662ドル、2000年には476ドルであり、南アフリカを除くと一人あたりGDPは大幅に下がり、1980年の526ドルから2000年には297ドルに減少している。

80年代後半から多くの国が世銀、IMF指導の下に構造調整政策を採用している。そのかぎりでは赤字財政、インフレ、貿易収支の改善が見られるが、それらの政策が特に貧困層にもたらした負の結果についても評価されなければならない。構造調整政策に伴う自由市場経済、国営企業の民営化、貿易の自由化などの経済ルールの変更が外から強制された。その結果の評価は時期尚早かもしれないが、1995年以降数カ国が5%台の成長を記録したに留まる。統計資料 世銀「Africa Development Indicators 2003, と 2001」、世銀「World Development Indicators 2003」、国連「World Economic Social Survey 2003」、国連アフリカ経済委員会「African Development Report 2002」)

一人当たりGDP(PPP in International \$)を他の地域と比較する。

	1980	1990	2000
サブ・サハラ・アフリカ	1,221	1,585	1,808
南アジア	732	1,504	2,493
東アジア・太平洋	593	1,526	3,651

数字は購買力を示すものであり、1980年にはサブ・サハラ・アフリカ(南アフリカを含む)は南アジア、東アジアを超えていたが、1990年には追いつかれ、殆ど同じレベルとなり、2000年には、大きな格差が出来たことを示している。これがアフリカの「失われた10年」あるいは、「20年」を如実に示している。

9 日本経済新聞、1998年10月9日、

10 読売新聞、1998年10月7日、

11 オーナーシップ (Ownership) と言う表現は東京宣言に使われていない。その前文には、[Emerging new partnership for sustainable development of Africa based on self-reliance of African Countries and the support of Africa's development partner] という字句がる。この場合の自助努力は本文で引用したパラグラフ5の文章から見てもアフリカの自主性も持った努力と理解できる。第2回全体会議(10月5日)における松浦外務審議官のスピーチには、Ownershipの表現が用いられ、それは、「represent the attitudes to take charge of one's affairs and to take responsibilities for the consequences」を意味すると述べている。TICAD Iにおいてオーナーシップの表現は多用されておらず、それが普遍的に用いられることになったのは、1996年5月OECD、DAC文書「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」(Shaping

the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation) 以降であると言える。しかし、筆者は TICAD I における東京宣言の趣旨、数々の演説等全体の討議の論調より、アフリカのオーナーシップの概念が生まれたと解釈する。

12. NEPADについては、多くの論文、書籍が出版されているが、国際問題研究所から下記の平成14年度外務省委託研究報告書が提出されている。堀内伸介、片岡貞治、「アフリカ開発のためのパートナーシップ (NEPAD)の再検証」

基本文書

1. 外務省、第1回アフリカ開発会議(TICAD-I) 公表文書、1993年10月、
2. 外務省、第2回アフリカ開発会議(TICAD II) 公表文書、1998年10月、
3. 外務省、第2回アフリカ開発会議(TICAD II)公表文書、(別冊：報道記事集)、1999年1月、
4. アフリカ開発会議閣僚レベル会合、小泉総理大臣演説、2001年12月3日、
5. アフリカ開発会議閣僚レベル会合、田中外務大臣演説、2001年12月3日、
6. アフリカ開発会議閣僚レベル会合に向けたダカール準備会合、議長サマリー・レポート(仮訳)、2001年10月31日
7. アフリカ開発会議閣僚レベル会合、合議長声明(仮訳)、2001年12月4日、
8. 第3回アフリカ開発会議、TICAD 10周年宣言(仮訳)、2003年10月1日、
9. 第3回アフリカ開発会議、議長サマリー(仮訳)、2003年10月1日、
10. 第3回アフリカ開発会議、森議長による開会宣言、2003年9月29日、
11. 第3回アフリカ開発会議、小泉総理大臣基調演説、2003年9月29日、
12. 第3回アフリカ開発会議、緒方貞子演説、2003年9月29日、

参考文献

1. Adebayo Adedeji, From the Lagos Plan of Action to the New Partnership for African Development and from the Final Act of Lagos to the Constitutive Act: Wither Africa? in NEPAD :New Path? Ed by Anyang’Nyong’o and others, Heinrich Boell Foundation, Nairobi, 2002,
2. Peter Anyang’Nyong’o, ‘Democracy and Political Leadership in Africa in the context of NEPAD’, paper presented at Symposium on Sustainable Development and Governance in Africa; Governance for Africa by Africans, supported by Ministry of Foreign Affairs and JIIA, August 31, 2002,
3. Patrick Bond ed, Fanon’s Warning, A Civil Society Reader On the New Partnership for Africa’s Development, Africa World Press, 2002,
4. Patrick Chabal, “The quest for good governance and development in Africa: is NEPAD the answer?” International Affairs, 2002, 7, pp. 447-62,

5. G 8 African Action Plan, 2001,
6. 外務省、Draft Reference Paper for TICAD III Discussion、2003年 9月、
7. Global Coalition for Africa, Policy Forum: NEPAD and Security, GCA Document /01/22-23/2003,
- 8 Global Coalition for Africa (GCA)、Review of TICAD、2003年9月、
9. M. Jazairy, el, The State of World Rural Poverty, IFAD 1992、
10. 南アフリカ政府、The Millennium Partnership for the African Recovery Programme (MAP)、2001、
11. The Japan Institute of International Affairs, Policy Recommendations for the Third Tokyo International Conference on African Development (TICAD)、 2003年 6月、
12. NEPAD事務局、The New Partnership for Africa's Development (NEPAD)、2001、
13. NEPAD事務局、The African Peer Review Mechanism (APRM)、2003、
14. セネガル政府、OMEGA PLAN FOR AFRICA 、2001
15. Statement by H.E. Joaquim Alberto Chissano, President of the Republic of Mozambique, Chairman of the African Union, 2003年9月29日、
16. Statement by H.E. Ato Meles Zenawi, Prime Minister of the Ethiopia, Co-Chairperson of the Global Coalition for Africa, 2003年9月29日、
17. Statement by H.E. Yoweri Kaguta Museveni, President of the Republic of Uganda, 2003年9月29日、
22. UNDP、Special Unit/TICAD、Review of Implementation of Tokyo Agenda for Action(TAA): Achievements of Goals and Objectives: Actions by Africa and Its Partners、2003年9月、
18. UNECA, Compact for African Recovery, Operationalising the Millennium Partnership for the African Recovery Programme, 2001,
19. . United Nations, Implementation of the United Nations New Agenda for the Development of Africa in the 1990s, A/55/350, September 2000,
20. United Nations Millennium Declaration
21. United Nations, Resolution; Final Review and appraisal of the United Nations New Agenda for the Development of Africa in the 1990s and support for the New Partnership for Africa's Development, 57/7, 20 November 2002,
22. United Nations, Final review and appraisal of the implementation of the United Nations Programme of Action for African Economic Recovery Development A/RES/46/151, 18 December 1991,
23. United Nations University, TICAD III : United Nations University's Policy Brief, 2003年、

24. Wiseman Nkuhlu, “ New Partnership for Africa’s Development: the Principle, the Goals and the Expectations” Paper presented at African Leadership Forum, April 2002.
