

# 我が国の対アフリカ援助の在り方

## ～ 国際的な潮流と援助政策 ～

内閣委員会調査室 くらた やすお  
倉田 保雄

はじめに

1. アフリカ諸国の独立から構造調整レジームの時代
2. 我が国の対アフリカ援助政策とTICADプロセス
3. アフリカの開発をめぐる最近の国際的な潮流：1  
- 構造調整レジームから貧困削減レジームへ -
4. アフリカの開発をめぐる最近の国際的な潮流：2  
- アフリカ自身による開発イニシアティブと新興援助国の登場 -
5. 我が国の対アフリカ援助は如何にあるべきか

むすび

はじめに

本年（2008年）5月28日から30日にかけて、TICAD（第4回アフリカ開発会議）が横浜で開催される<sup>1</sup>。TICADはアフリカへの関心が薄れつつあった1993年に我が国が主導して開催したアフリカの開発についてのフォーラムであり、5年ごとに開催されている。アフリカをめぐる諸問題は2000年の九州沖縄サミット以降、議題の一つに取り上げられており、本年7月の北海道洞爺湖サミットにおいても「開発・アフリカ」がテーマの一つとされている。また、4月にはサミットに関連するG8開発大臣会合も開催され、TICADの議論とサミット及びその関連会議をどのようにして連動させていくか、我が国のリーダーシップが問われている。

アフリカ<sup>2</sup>の開発は国際社会の課題の一つであるが、開発を支える援助政策には新たな国際的な潮流が形成されている。本稿はアフリカの開発の経緯、我が国の対アフリカ援助政策に簡単に触れつつ、この国際的潮流を紹介するとともに、我が国の対アフリカODAの在り方について検討するものである。

### 1. アフリカ諸国の独立から構造調整レジームの時代

アフリカ大陸の多くの部分は長年欧州諸国の植民地とされてきたが、1956年のスーダンを嚆矢に、1993年のエリトリアに至るまで45か国が独立を果たしている（なお、現時点で、西サハラがモロッコに支配されている）。31か国が独立を果たした1960年代は世界経済の好調を受けた一次産品の需要の高まりもあり、独立した諸国の経済は一般に好調であった。しかしながら、1973年及び1979年の石油危機は世界的な景気停滞を招き、一次産品の価格を低下させるとともに、原油価格の上昇が輸入品の価格を押し上げ、物価の

上昇をもたらした。この結果、諸国の輸出収入は輸入品に対する支払額を下回り、これを填補するために対外債務に依存する体質が顕著になっていった。

世界銀行は1970年代前半にはBHN (Basic Human Needs) の充足を主要目的とし、貸出額の増額と支援対象分野の拡大を行ったが、1979年には、マクロレベルの構造的不均衡を解消するため、経済構造の改革を支援する「SAL (Structural Adjustment Loan: 構造改革融資)」を導入した。また、IMFは1986年、途上国の経済安定化・構造調整を中期的アプローチで図る「SAF (Structural Adjustment Facility: 構造調整ファシリティ)」を導入した。SALの供与に当たっては当初、世界銀行と協議の上構造調整計画を策定し構造調整を進めることが、また、SAFが導入された1986年以降はSAFとともにIMF及び世界銀行と共同して3年間を対象とする「PFP (Policy Framework Paper: 政策枠組み文書)」を策定し構造調整を進めることが、供与を受ける政府に求められた<sup>3</sup>。また、各ドナー諸国の援助もこれに連動して供与される「構造調整レジーム」<sup>4</sup>が確立した。

構造調整政策の理論的根拠は新自由主義である。その枠組みは、外国為替(通貨)政策(変動制への移行)、財政・金融の緊縮政策/需要の抑制施策、供給側(生産)の構造改革(国内経済活動の規制緩和、補助金の削減、対外経済活動の自由化、政府・公共部門の合理化、国営企業の民営化)であり、<sup>5</sup>が狭義の構造調整政策とされている。

構造調整レジームはアフリカ諸国の民主化という思わぬ効果をもたらしたものの、開発に必ずしも十分な効果をもたらさなかった。社会的側面への配慮がほとんど行われない中、世界銀行及びIMFの要求を受け入れた諸国の多くは、困窮を深めていった。

1987年にUNICEF(国連児童基金)が「人間の顔を持つ調整」を発表した。これをはじめとして1980年代後半以降、構造調整政策に対して批判が加えられるようになる。そして、世界銀行も自らのアプローチに変更を加えていくことになるのである。

## 2. 我が国の対アフリカ援助政策とTICADプロセス

### (1) TICADプロセス開始前の対アフリカODA

アジア諸国に対する戦後賠償の一環としてODAの供与を開始した我が国は、一貫してアジア諸国に対するODAが供与額、割合とも他の地域を大きく引き離している。供与額の増加に伴い対アフリカODAの供与額は増加してきたものの、ODA全体に占める割合は現在も10%程度で推移している。

TICADを主催するまでの対アフリカODAは必ずしも特定の理念に基づき供与されたとは言いがたい。石油危機を契機とする資源外交、冷戦構造下における西側諸国の一員としての責務の遂行、アフリカで広く発生した飢餓に対する人道的な支援、巨額の貿易黒字の還流策等、時々々の状況に応じ我が国独自の政策として、あるいは国際社会からの要請を受け入れる形で供与してきたといえる<sup>6</sup>。

### (2) TICADの創設とそのプロセスの進展

## ア T I C A D開催時のアフリカをめぐる状況、開催の経緯

政府がT I C A Dの開催に向けた動きを始めたのは1991年である。1989年に冷戦が終焉し、アフリカの戦略上の重要性は相対的に低下した。また、アフリカ諸国に対する援助が十分な効果を上げていない一方、ドナー諸国は財政の悪化・景気の後退に苦しみ、「援助疲れ」がみられていた。さらに、旧東側諸国である「移行諸国」の援助需要の増大に伴い、アフリカの周縁化(marginalization)が叫ばれていた時期である。

T I C A Dにおける細川首相の基調演説(1993年10月5日)は、アフリカ諸国で政治、経済面の改革努力が行われているとの認識を示した上で、国際社会として、他地域の動きによりアフリカへの関心を減少させることは許されず、世界的な相互依存関係が深化し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である、との考えを示し、T I C A Dを開催することとした経緯を述べている。

もっとも1991年2月1日には南アフリカのデ・クラーク大統領がアパルトヘイト廃絶の総仕上げに言及する議会演説を行っており、同年は我が国が同国への経済制裁を解除するタイミングを模索していた時期に当たる。経済制裁解除と連動させ、アフリカへの新たな関与の一步を踏み出すためにT I C A Dを開催した側面があることは否定できない。

仮にこのような事情があったにせよ、我が国が国際社会の目をアフリカの開発に向けさせたという点でT I C A Dを開催した意義は大きい。

## イ T I C A Dの性格とT I C A Dプロセスの進展

T I C A Dの性格について細川首相は、「アフリカ諸国とその開発のパートナーがアフリカ開発の今後の在り方について真剣な政策対話を行う場を提供するものである」と述べている。また、T I C A Dプロセスに携わってきた堀内大使(駐ザンビア、ケニア等アフリカ7か国の大使を歴任)は、「T I C A Dはアフリカ政策を議論する場であり、開発のルールを交渉する場ではない。しかし、T I C A Dでそれらを議論し、新たなルールや戦略を提示することで国際的な注目を集めることが可能である」と述べているが<sup>7</sup>、ここに会議の性格のエッセンスがある。

T I C A Dは2003年までに3回開催され、これをフォロー・アップする閣僚レベル会合、分野別会合等も開催されている(次頁の表を参照)。T I C A Dがアフリカの開発についての国際会議、そしてプロセスとして着実な歩みを進めていることに疑いはない。

## ウ T I C A D に向けて

外務省はT I C A D において、「元気なアフリカを目指して：希望と機会の大陸」を中心となるメッセージとし、経済成長の加速化、人間の安全保障の確立、環境問題・気候変動問題への対処、を三つの優先事項として設定し、国際社会の資金と知恵の結集を図りたい<sup>8</sup>としている。

高村外務大臣は 2007 年 11 月 25 日に東京国際フォーラムで行われた演説「国際保健協力と日本外交 - 沖縄から洞爺湖へ - 」で、TICAD とサミットを主催する外交上の節目において「国際保健分野の課題を取りあげ、国際社会の取組を強化するよう呼びかけたい」と述べている<sup>9</sup>。アフリカの開発において保健分野のプライオリティーが高いことはいうまでもないが、一連の国際会議のプロセスにおける TICAD の戦略的位置づけ自体必ずしも明確でない。残された時間でいかに方向性を出すかが問われている。

表 TICAD 及び関連会議

会議名（開催年月、場所）	概要、成果文書等
TICAD（1993 年 5 月、東京）	「東京宣言」の採択 - 国際社会による積極的な対アフリカ支援の必要性を認めつつも、援助によりアフリカの問題が全て解決されるわけではないことを指摘 - アフリカ諸国の自助努力（民主化、「良い統治」等）も必要 - 将来の南南協力（「アジアの経験をアフリカへ」）の推進
TICAD（1998 年 10 月、東京）	「東京行動計画」の採択 - 「社会開発」「経済開発」「開発の基盤」の 3 分野において数値目標を含む優先的政策・行動を明記 - 基本原則としてアフリカ諸国の「自助努力（オーナーシップ）」と国際社会の開発パートナーの重要性を提唱
TICAD 閣僚レベル会合（2001 年 12 月、東京）	「東京行動計画」に関するアフリカ諸国をはじめとする国際社会の取り組みを総括する / 「アフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）」について意見交換 / ガバナンス（良い統治）、教育、保健、IT（情報通信技術）、南南協力といった分野につき議論を行い、その結果を踏まえて、将来の TICAD の開催に向けた方向性を提示
TICAD（2003 年 9 月、東京）	「TICAD10 周年宣言」の採択、「TICAD 議長サマリー」の発出 - 「平和の定着」「人間中心の開発」「経済成長を通じた貧困の削減」というアフリカ開発の三本柱を提示するとともに、「人間の安全保障」及び「南南協力」の重要性を確認
TICAD アジア・アフリカ貿易投資会議（2003 年 11 月、東京）	成長著しいアジア・アフリカ間の貿易・投資の促進を通じたアフリカ開発を実現するための政策について協議
TICAD 平和の定着会議（2006 年 2 月、アジスアベバ）	紛争終結国に対する支援の在り方を協議。我が国は「アフリカの平和の定着のための新イニシアティブ」を発表
TICAD 持続可能な開発のための環境とエネルギー閣僚会議（2007 年 3 月、ナイロビ）	アフリカの持続的な開発の文脈で環境とエネルギー分野の主要課題へのより効果的な取組を行うことを目的とし、オーナーシップの構築、地域協力の推進、パートナーシップの深化、について合意

（出所）外務省 HP より作成

### （3）我が国の現在の対アフリカ援助政策の基本

2003 年の TICAD で小泉首相は、「人間中心の開発」「経済成長を通じた貧困削減」「平和の定着」をアフリカ支援の三本柱とするとともに、「人間の安全保障」の視点や「南南協力」を重視していくことを明らかにした。外務省の「アフリカの現状と日本の対アフリカ政策」によりそれぞれを若干敷衍すると、「平和の定着」は、開発の前提とな

る持続的な平和のための支援を、「経済成長を通じた貧困削減」は、貿易・投資の促進や農業・農村開発を通じた経済成長のための支援を、「人間中心の開発」は、保健医療や教育、食糧支援など、人々に直接裨益する支援、を内容としている<sup>10</sup>。我が国はこの三本柱を具体化するため、分野ごとのイニシアティブを発表し、これを推進している。また、後述するが、アフリカに対するODA増額を公約しこれを実施している。

### 3. アフリカの開発をめぐる最近の国際的な潮流：1

#### - 構造調整レジームから貧困削減レジームへ -

1990年代はグローバリゼーションの進展を背景に、国内及び国家間の不平等が拡大した時代である。開発途上地域全体で1人当たり平均2.6%の経済成長率を達成したものの、貧困人口は減少しなかった。この中で貧困削減が開発における最重要課題と認識され、「貧困削減レジーム」が構築された。貧困者の数及び割合が増加しているアフリカ地域はこのレジームに正面から向き合うことになる。ここでは、貧困削減レジームの確立と我が国の対応をみることにする。

#### (1) 最重要課題としての貧困削減

##### - 「新開発戦略」から「ミレニアム開発目標」へ -

#### ア 新開発戦略の採択

1996年5月、OECDのDAC (Development Assistance Committee: 開発援助委員会)<sup>11</sup> 上級会合は、「新開発戦略」<sup>12</sup> を採択した。新開発戦略は、人間中心の開発、地域のオーナーシップ、地球規模の統合、国際的なパートナーシップ等を強調し、1990年代初めから開催されてきた一連の国際会議の経験と合意を踏まえ<sup>13</sup>、貧困の削減、社会開発、持続可能な開発の3分野について7項目の目標と達成年次を設定している。

#### イ 「ミレニアム開発目標」の採択

2000年9月の国連ミレニアムサミットは、「国連ミレニアム宣言」を採択するとともに、この中の「開発及び貧困撲滅」を具体化するため、「MDGs (Millennium Development Goals: ミレニアム開発目標)」をとりまとめた。MDGsは、新開発戦略で採択された数値目標をその後の国際社会の動向を踏まえて精緻化し、集大成したものであり、極度の貧困と飢餓の撲滅、普遍的初等教育の達成、ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上、乳幼児死亡率の削減、妊産婦の健康の改善、HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止、環境の持続可能性の確保、開発のためのグローバル・パートナーシップの推進、をあげ、このうちからについて18の数値目標を設定し、2015年までに達成するものとしている。

現在MDGsの達成こそが国際社会をあげた開発の最優先課題であるとの認識が共有されており、とりわけ冒頭にあげられている貧困の削減が最重要課題に位置づけら

れるようになっている。

## (2) 貧困削減レジームの確立と援助協調の進展

### ア 貧困削減の手段の中核としての P R S P

世界銀行は 1994 年の報告書「アフリカの調整」において、構造調整政策が十分に機能しないのは、これを受け入れた政府側の問題であるとの議論を展開し、構造調整政策の正当性を強調した。しかしながら、世界銀行総裁にウォルフェンソン氏が就任した 1990 年代後半には、オーナーシップを重視するアプローチに転換する。

1998 年 10 月に行われた世界銀行・I M F の年次総会において同総裁は、「C D F (Comprehensive Development Framework: 包括的開発枠組み)」を提唱した。これは、開発と援助への新たなアプローチであり、経済面のみならず社会面や政治・行政面を含んで長期の開発の全体像を構想すること、途上国が市民社会や民間部門の広範な参加を踏まえて開発の目標や戦略を設定すること、当該国が援助機関との関係や援助協調に主導権を持つこと、開発成果による評価に基本的関心を持つこと、に特徴がある<sup>14</sup>。

途上国の累積債務問題については個別的な対応に加え、1990 年代半ばに包括的な枠組みが導入される。1996 年のリヨン・サミットの際に世界銀行及び I M F は、重債務貧困国 (H I P C s : Heavily Indebted Poor Countries) の国際的な債務救済措置として「H I P C イニシアティブ」を提出して合意を得、1999 年 9 月のケルン・サミットでは「より早く、より深く、より広範な」救済を行う「拡大 H I P C イニシアティブ」が合意された。

また、同月の世界銀行・I M F 総会で拡大 H I P C イニシアティブの適用、あるいは世界銀行・I M F の譲許的融資を受ける条件に「P R S P (Poverty Reduction Strategy Paper: 貧困削減戦略文書)」の作成を求めた。P R S P は C D F に基づく貧困削減のための 3 か年の実行計画である。P R S P は、貧困の現状の確認とその原因の診断、目標と政策措置の提示、政策の効果を判定するための点検と評価の体制、援助効果と必要、策定・実施過程への広範な参加を確保するための方法、により構成される。

さらに、P R S P を実効的なものとするため財政面の裏付けとして「中期支出枠組 (M T E F : Medium-term Expenditure Framework)」が策定されるとともに、「公共支出レビュー (P E R : Public Expenditure Review)」により公共セクター・公共支出の分析・評価がドナーの参加の下で行われる。

P R S P も構造調整レジームにおける P F P 等の枠組が一定程度踏襲されている。しかしながら、社会的側面の重視、国民参加、途上国のオーナーシップの尊重という点に世界銀行及び I M F による政策の押しつけとも評された P F P との決定的な相違を見ることができる。そして、P R S P は貧困削減レジームの中核に位置することになるのである。

## イ 援助協調の進展

### 【援助モダリティー（手法）の変化】

ドナーが援助の実施に当たって調整を行う援助協調は、従来、プロジェクトをベースに行われてきたが、P R S Pが貧困削減レジームの中核を占めるようになったことに伴い、これに加えS W A P s（Sector-Wide Approaches: セクター・ワイド・アプローチ）という手法が現れている。これは、教育や保健等特定のセクターで援助受入れ国政府やドナーなどの関係者が、セクター全体の開発政策を行うものがある。この場合、政府とドナーの資金を共通の勘定に入れて運用するコモン・ファンド方式（Common Fund）がとられることがある。この方式を進化させたものとして、資金を途上国政府の一般会計に直接投与する一般財政支援（General Budget Support）がある。このモダリティーは英国が主導し、E U、北欧諸国が歩調を合わせている。貧困削減レジームと極めて親和性が強く、特にアフリカ諸国では広がりつつある。

### 【援助の調和化】

2003年6月、ローマにおいて「調和化ハイレベルフォーラム（High-Level Forum on Harmonization）」（以下「ローマ会議」という）が、2005年3月にはパリでこれをフォローする「援助効果向上ハイレベルフォーラム（High-Level Forum on Aid Effectiveness）」（以下「パリ会議」という）が開催された。これらの会議は、援助実施政策・手続の調和化、援助効率の向上を目的としている。パリ会議で宣言採択された「パリ宣言」ではオーナーシップ、調和化、アラインメント（国家開発戦略への整合性）、相互説明責任等につきパートナー国（被援助国）、ドナーのコミットメントを明らかにするとともに、その進捗状況が国毎に計測され、国際的にモニターされる。

## （3）援助の量 - O D Aの増額 - をめぐる議論

D A C諸国全体のO D A供与額は1992年をピークに減少し、1997年に底を打ったが、その後順調に回復している<sup>15</sup>。しかしながら、M D G sを達成するため開発資金の不足が指摘されるとともに、2001年の9.11を契機にテロの温床に貧困があることが広く認識され、2002年以降米国を始め欧州諸国は援助量の増額に舵を切ることになった。

2002年3月、メキシコのモンテレイで開発資金国際会議（International Conference on Financial for Development）が開催され、「モンテレイ合意」が採択された。「モンテレイ合意」は先進国がO D AをG D P（G N I）の0.7%を振り向けるとした1975年の国連総会決議を確認した上で、ドナー諸国にO D Aの増額を呼びかけている<sup>16</sup>。我が国はこれにコミットしていないが、コミットを行っている米国及びE UのO D A増額は2006年時点で120億ドルとなり、会議当時の額の20%以上の増額となる。

同年6月のカナナスキス・サミットで採択された「アフリカ行動計画」はモンテレイ合意に言及するとともに、「アフリカが強固な政策的コミットメントを示す場合、最近の援助の潮流を踏まえれば、我々の新たな開発援助の内、総額で半分又はそれ以上は、公正な統治を行い、自国民に投資し、経済的自由を促進するアフリカ諸国に向けられることとなりうると信じる」（外務省仮訳による）としている。

#### (4) 国際的な潮流と我が国のスタンス

##### ア 貧困削減レジームにおける援助協調への対応

貧困削減は我が国にとっても優先順位の高い課題である。1992年策定の政府開発援助大綱（以下「ODA大綱」という）では直接「貧困削減」に言及していなかったが、2003年に改訂され、重点課題の冒頭に「貧困削減」を掲げている。

援助協調について我が国は、タンザニアやベトナムでは積極的に関与しているものの、全体としては一定の距離を置いている。ローマ会議及びパリ会議をめぐる外務省の評価にその考え方が現れている。ローマ会議の「調和化ハイレベルフォーラム（概要と成果及び今後の課題）」<sup>17</sup>において外務省は、「我が国、ドイツ・フランス、ADB（アジア開発銀行）等のMDBs（国際開発金融機関）や一部途上国からは、各国毎の状況を踏まえつつプロジェクト型支援を含む多様なモダリティを認めるべきとの意見が出された」とし、調和化についての基本的な考え方を、調和化はそれ自体が目的ではなく開発効果向上のための手段であること、調和化取組における途上国側のオーナーシップの尊重、各国の事情を踏まえた国別アプローチの重要性、援助モダリティの多様性を確保する重要性、としている。また、「パリ援助効果向上ハイレベルフォーラム概要と評価」<sup>18</sup>では、被援助国のオーナーシップが重要である。能力開発が重要である。国家開発戦略へのアラインメントが重要である。モニタリングについて定量的指標と定性的指標の2つをバランス良く組み合わせるべき。との我が国の主張をあげている。なお、パリ会議に先立つ2005年2月、我が国は「援助向上のためのわが国の行動計画」を策定し、2006年以後その実施状況を発表している。

##### イ 援助（ODA）の量

2006年の我が国の援助量はGDPの0.25%とDAC諸国中18位であり、平均値の0.31%を下回っている。GDPの0.7%の援助量を確保するという国連総会決議との乖離は大きい。また、我が国は上述したとおり「モンテレイ合意」にはコミットしておらず、2002年以降DAC諸国がODAを増額している中で、ODA予算は減額され、2006年には1997年に比べ約35%の減額となっている。2006年のODA額は米国、英国に次ぐ3位であるが、DACは2010年には6位になるとの予測をしている<sup>19</sup>。

対アフリカ援助について我が国は2003年のTICADにおいて「基礎生活分野で5年間に10億ドルの無償資金の実施」を、2005年には、「3年間でアフリカ向けODA倍増」を発表しており、援助額の増額については一定のコミットをし、その履行を進めている。また、2005年には「5年間でODA100億ドル積み増し」を発表しており、この結果対アフリカ援助額も増額されることとなる。



#### 4 . アフリカの開発をめぐる最近の国際的な潮流 : 2

##### - アフリカ自身による開発イニシアティブと新興援助国の登場 -

「3 .」では伝統的なドナーの側からアフリカの開発をめぐる潮流を概観した。ここではアフリカによる開発イニシアティブであるNEPADと最近注目を集めている中国の対アフリカ援助について簡単に触れる。

##### ( 1 ) NEPADの策定

2001年7月、アフリカの指導者達は「NAI (New African Initiative: 新アフリカ・イニシアティブ)」を採択し、同年10月に「NEPAD (New Partner for Africa's Development: アフリカ開発のための新パートナー・シップ)」と改称された<sup>20</sup>。事実上初めてアフリカ指導者が自らの開発に向けた構想を明らかにしたものである。

NEPADは8章、205パラグラフの膨大な文書であるが<sup>21</sup>、開発に向けた行動計画を示すとともに、その実施を検証するメカニズムが想定されており、単なる政治的宣言文書以上の意味を見ることができる。行動計画では持続可能な開発のための条件、分野別の優先順位付け、資源の投入について詳細に述べられている。また、「APRM (African Peer Review Mechanism: アフリカ相互審査メカニズム)」が創設され、民主主義及び政治ガバナンス、経済ガバナンスと経済運営、コーポレート・ガバナンス、社会・経済開発、の各分野につきNEPADの実施状況が検証されている<sup>22</sup>。

2002年のカナナスキス・サミットではNEPADを支援する枠組である「G8アフリカ行動計画」が採択された。また、2003年のTICADの「TICAD 10周年宣言」は、「TICADプロセスはNEPADとともに、自立的かつ持続可能な開発に向けてアフリカの豊富な天然資源及び人的資源を最大限に活用し、また世界経済への統合を通じた貿易・投資の利益を享受して、21世紀をアフリカの世紀にするというアフリカのビジョンを実現するという新しい挑戦に乗り出そうとしている」として両者が車の両輪との認識を示している。NEPADはドナーからもアフリカの自身の取組として評価されている。

NEPADに対しては「『政治指導者』の政治意思の表明であってもアフリカ市民の意思でない」などの批判が加えられている<sup>23</sup>。批判に応えるためには各国がNEPADを実施していく過程で国民の参加を確保していくか問われている。APRMの中で十分な検証が行われ、その結果がフィードバックされていくことが必要となる。NEPADの取組はスタートして日も浅く、現時点で評価を下すのは早計である。今後の実施状況を注視しつつ、パートナーであるドナー・コミュニティの適切な関与によりアフリカのオーナーシップを高めることが求められるといえよう。

##### ( 2 ) 中国の対アフリカ援助の動向

2000年、中国は北京で第1回の「FOCAC (Forum on China-Africa Cooperation: 中国・アフリカ協力フォーラム)」を開催した。FOCACは2003年にアジスアベバ、2006年は北京で開催され、2006年には首脳会議も併せて開催された。2006年の会議において

中国の胡錦濤総書記は「2009年の対アフリカ援助額を2006年の倍とすること」を始め8項目を提示し、現在これを履行している。

中国のアフリカ政策は、「中国の対アフリカ政策文書(2006-01-14)」(以下「政策文書」という。)<sup>24</sup>に示されている。政策文書は政治、経済、安全保障等を含む包括的な文書であり、援助については「経済分野」の中の「経済援助」において「中国政府は自国の財源と経済状況に基づいて、引き続きアフリカ諸国にできる限りの、政治的条件のつかない援助を提供するとともに、徐々に増やしていく」と記述されている<sup>25</sup>。この考え方は伝統的ドナーの考えとは相容れないものであるが、人権・ガバナンスに問題を抱える国の指導者には歓迎されるものである。もっとも、現地社会がこれを完全に受け入れている訳ではない。また、アフリカ諸国における民主化が進展している中、かかる考え方を今後とも維持することができるか疑問である。中国現代国際関係研究員アフリカ研究主任の徐偉忠氏によれば、中国のアフリカに対する開発援助の主な目的は「政治的利益」「経済的利益」「中国の再統一(台湾問題)」であり<sup>26</sup>、自らの利益を実現するために援助を活用するスタンスを明確にし、それを強力に推し進めている。

伝統的なドナーによる中国の対アフリカ援助の評価は必ずしも一様でない<sup>27</sup>。様々な批判がなされる中国の援助であるが、そのプレッジはアフリカ諸国に大きなインパクトを与え、アフリカ諸国の国民に裨益する側面を無視することはできない。

## 5. 我が国の対アフリカ援助は如何にあるべきか

### (1) ODAの理念と対アフリカ援助

政府は2003年8月29日、ODA大綱を改定した。政府開発援助白書2003年版は、改定の主眼の1つは「『なぜODAは必要なのか』という問いに対する答えを提示すること」であったとしている(20ページ)。そして「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資すること」との一文がODA大綱の冒頭に盛り込まれた。「国益」との関係でODAを位置づけたとされる部分である。地域配分については、アジア重視を明確にした上で、「各地域の援助需要、発展状況に留意しつつ、重点化を図る」として「アフリカは、多くの後発開発途上国が存在し、紛争や深刻な開発課題を抱える中で、自助努力に向けた取組を強化しており、このために必要な支援を行う」と述べている。

ODAの原資が基本的に国民の税金であり、「国際貢献を通じて国益を実現していく我が国にとって、ODAが最も重要かつ有効な外交手段の一つである」とする我が国のスタンスからすれば<sup>28</sup>、ODAと国益を直接結びつけることは当然である。しかしながら、我が国において国益の概念が明確に示されたことはなく<sup>29</sup>、安易に国益を強調することには危険が伴う。2004年のDAC対日審査報告書は、「ODA大綱の実施に当たり日本は、ODAの第一の目的が被援助国の開発にあることを明確にすべきであり、狭い国益がこの目的に勝るものではないことを保証すべきである」と勧告している<sup>30</sup>。

資源の獲得という「国益」に資するODAの必要性は認めるが、アフリカに対するOD

Aであからさまな国益を強調する意味は少ない。国際社会の最重要課題の一つであり、ODA大綱の重点課題の冒頭にも掲げられている「貧困削減」に取り組むというメッセージを国際社会に伝え、これを実践することこそが長期的に見た場合我が国の国益に資することを銘記すべきであろう。英国は、援助の目的が貧困削減であることを明確に規定し<sup>31</sup>、外交政策と一線を画している。クリアなメッセージを国際社会に発する援助政策は結果として英国のソフト・パワーを高め、国益を増進していると考えられるが、ODAを外交のツールとする我が国もこの考え方から学ぶところは大きいと考える。

## (2) 援助協調への対応

貧困削減レジームの下では、財政支援の普遍化と調和化が加速することが想定される。我が国が国際会議で主張している「援助モダリティが多様であるべき」「調和化とは手続の調和である」は正論ではあるが、国際的な潮流の中で必ずしも多数派とは言い難い。MDGsの達成が最大の課題となっている今日、このレジームの射程は2015年までであると思われる。事実、拡大HIPCイニシアティブによる債務救済を受けたウガンダ、ガーナ等は第二次のPRSPを策定しており、援助協調の流れは不可逆的である。また、その際忘れてはならないのは、援助協調の背後には、限られた援助資金の効率的な使用、と同時に、「援助案件の氾濫」がドナー、被援助国にもたらす非効率の是正、という考え方があり、開発の主役である途上国に大きなメリットがあるという事実である。我が国も援助協調への対応について真剣な検討が求められるゆえんである。

援助協調の潮流を正面から受け止め、積極的にコミットするのが第一の方法である。このアプローチは、プロジェクトに対する援助を中心としてきた我が国の援助政策に大きな転換をもたらす。この結果「顔が見える」援助の観点から懸念が示される可能性もあるが、実際に目に見えるもののみをもって「顔が見える」か否か判断すべきではない。PRSPの策定から実施に至る過程において我が国が積極的な役割を果たし、政策面で「顔が見える」ようにすることが肝要ではなからうか。この際重要なのは、援助対象国の選定、我が国の得意分野による優位性の確保、各国のニーズに合わせた重点分野への援助の投入等により「めり張り」をつけ、強いメッセージ性をもった援助政策を打ち出すことである。「選択と集中」をどのように具体化するかということに帰着する。

第二の方法は、援助協調から若干の距離を置いて対応するという現在の手法を続けることである。この場合、何をもって我が国の援助の優位性を発信できるかが鍵となる。

援助協調への対応は国際社会との関連のみならずODAをめぐる国内の議論と密接に関係している。プロジェクト・ベースの援助の場合に容易なアカウントビリティについては、公共支出レビューをもって十分とする等発想の転換も必要とされよう。いずれにしても、仮に援助協調の流れに積極的に身を投じる政策判断を行う場合、国民の理解を得ることは必ずしも容易でなく、我が国の予算制度との整合性等解決を要する問題も多い。

第一の方法が理想であるにしても、現在より少しなりとも積極的に関与していくというスタンスが現実的であろう。しかしながら、援助量の増加が見込み薄の中で政策面で国際社会をリードすることができない場合、我が国の国際社会におけるプレゼンスの低下は否

めない。貧困削減レジームの中で我が国のプレゼンスをいかに維持するか、そして「ポスト貧困削減レジーム」に向けて何ができるか、我が国に課されている課題は大きい。

なお、貧困削減レジームへの対応については、ODA総額のある特定の比率を一般財政支援又はコモンファンドに支払って、戦略とその実践は北・西欧諸国に委ねる、最貧開発途上国の中から特定の「小国」を選んで、日本が独自のPRSP戦略を編みだしこれを包括的に展開する、日本型ODA（大規模インフラ事業）がPRSP体制を補完していることをねばり強く発信しつづける、のいずれかということにならざるを得ないとの指摘がある<sup>32</sup>。PRSPの性質上「我が国が独自のPRSP戦略を編みだして包括的に展開する」ことは困難と考えられるところ、については疑問があるものの、極めて示唆に富んだ指摘である。

### （３）援助の量

ODAについて量と質の双方が重要であることはいうまでもない。しかしながら、厳しい財政状況の中ODAの増額に国民のコンセンサスが容易に得られる状況ではない。その結果、質の向上をめぐる議論に焦点が当てられがちであるが、「初めにODA予算の削減ありき」の議論が行われれば方向性を誤ることになる。量と質は相反する関係ではなく、両者が相まって初めて十分な効果を生じる。援助にどのような理念を持ち、援助協調に如何に対応しようとも一定以上の援助額がなければ我が国のメッセージを国際社会に伝えることはできない。このことはアフリカ援助の論点というよりも、我が国のODA政策全体に関わる問題である。ODAを外交政策の主たる手段としながら、削減がもたらすマイナス面にも踏み込んだ議論がされていないのは憂慮すべき状況である。

対アフリカ援助においては、まず国際的な公約を着実に果たすことが肝要である。TICADにおいて、対アフリカODAについて我が国が引き続き十分な援助量を確保することを表明することが検討されて然るべきであろう。アフリカへの関心が薄れていた時期にTICADを開催した我が国がとるべき選択肢は限られている。

### （４）我が国の対アフリカ援助を考えるに当たっての視点

#### 【人間の安全保障概念に基づく援助の積極的展開】

我が国のアフリカ支援の三本柱は「人間中心の開発」「経済成長を通じた貧困削減」「平和の定着」であるが、重要なのは「人間の安全保障」の視点を重視している点である。「人間の安全保障」概念の定着には我が国が積極的な役割を果たし、我が国の外交政策において重要な位置を占めている。我が国は2002年には国連に「人間の安全保障基金」を設立し、2003年度には「草の根無償資金協力」を「草の根・人間の安全保障無償資金協力」と改称した。このスキームは草の根レベルに直接裨益する、きめの細かい援助を行うことが可能なものであり、真に人間の安全保障を具体化するものと評価される案件に供与されることが必要である。人間の安全保障の概念は人権概念と近いものの、より普遍性を持っており、これを援助政策全般の中核とすることによって我が国援助政策の強力なメッセージとなることを銘記すべきであろう。

### 【アジアの経験をアフリカに移植するための基盤整備】

我が国のODAは多くの批判を受けながらも、主として東南アジア地域の成長に大きく貢献してきた。このため、TICADプロセスの中で常に主張されてきた「アジアの経験をアフリカへ」は、我々日本人が受け入れ易い考え方である。東南アジア諸国が発展した要因としては、政治的な安定、有能な人材が豊富に存在すること、旺盛な企業家精神、適切なマクロ経済政策、ある程度すぐれた官僚体制、高度経済成長に対する強い政治的な指導力、等をあげることができるが<sup>33</sup>、アフリカ諸国にはこのような前提が欠けている国もある。我が国は自らの経験及び東南アジアでの成功から、「自助努力支援」は現在でも我が国ODAの基本的な考え方の一つであるが、自助努力をするための前提として公的部門、民間部門双方の開発能力が不可欠である。「アジアの経験をアフリカへ」のテーゼを実現するための発展段階に応じた能力開発への支援は極めて重要である。

### 【有償資金協力の再開】

政府は2007年、サブサハラ・アフリカへの有償資金協力の供与を本格的に再開した。これは、アフリカ開発銀行をパートナーとする2005年6月の「アフリカに民間セクター開発のための共同イニシアティブ(EPSA: Enhanced Private Sector Assistance for Africa)」に基づく。有償資金協力は途上国の自助努力を支援する我が国に特徴的な援助形態であり、東南アジアの成長に大きな役割を果たしてきた。しかしながら、拡大HIPCイニシアティブの適用による我が国を含むドナーの債務放棄により累積債務問題は解消しつつあるものの、途上国の状況が根本から改善したわけではない。資金供与の形態の主流がグラントになっている点を別にしても、有償資金協力の供与は慎重であるべきである。

ODAは貿易及び投資と並び途上国の開発手段一つであり、アフリカについては貿易や投資を受け入れるための基盤となるインフラの整備という役割が今後重要となることを看過してはならない。そのための有償資金協力の活用は考えられて然るべきであるが、それが唯一の選択肢であるか十分検討が必要であろう。DAC対日審査報告書の「貧困債務諸国に対するローンの供与が多額の債務放棄を招いた教訓を将来の有償資金協力に関する政策に活かすべきである」とする勧告<sup>34</sup>は今日も妥当している。

### 【国を超えた地域を対象とした援助政策】

対アフリカ援助を考えるに当たり避けられない問題は、植民地としての過去である。事実、現在のアフリカ諸国の国境線が確定されたのは、1884年から1885年にかけて開催されたベルリン西アフリカ会議の結果ということができる。53か国があるアフリカの人口はわずか9億3千万人程度にすぎない。各国を対象とするきめの細かい援助と同様、地域を一体とした開発を支援する必要がある。

我が国のODA政策は「ODA大綱」「政府開発援助に関する中期政策」「国別援助計画(ないし国別の援助政策)」という縦軸に分野別のイニシアティブが織りなされて個別案件が形成されている。むやみに縦軸の段階を増やすことは避けなければならないが、地域援助計画を策定することは無意味ではあるまい。特に経済成長を支えるインフラ整備は国境線を超えた地域を対象とすることが不可欠であり、積極的に進められて良い。アフリカには「AU(African Union: アフリカ連合)」を始め、南部アフリカにおけるSADC

(Southern African Development Community: 南部アフリカ開発共同体)等、多くの地域的な組織が存在する。これらの組織を核に援助戦略を樹立することが可能と考える。

#### 【新興援助国への対応】

中国の援助は独特な政治的意図を別とすれば、専ら自国の成長を維持するための手段としての側面が大きい。我が国は中国を伝統的なドナー・コミュニティによるルールの中に取り込んでいく努力をする必要がある。他方、中国の援助にはインフラを重視する等、我が国が行ってきた援助と近い部分もあり、両国が協力できる分野を探ることが必要な局面が生じることが想定され、これに予め備えておく必要がある。

#### むすび

以上、援助をめぐる国際的な潮流の中で我が国の対アフリカ援助について検討してきた。T I C A D、サミット及び一連の関連会議を我が国が主催する 2008 年は、我が国の対アフリカ援助政策及び援助政策全般の在り方を見直す又とない機会である。援助が途上国の開発を側面から支えるものであるという基本にさかのぼり、我が国の外交戦略、そして国家戦略の中での O D A の位置づけを踏まえた議論が必要である。

1993 年に国際社会の関心をアフリカに向けさせた T I C A D は、我が国が国際社会に誇ることのできる偉業である。それから 15 年を経て T I C A D プロセスは根付いているものの、我が国の対アフリカ援助が開発のパートナー及びドナーを含む国際社会からどのように評価されているのか、今後の T I C A D の在り方も含め、大局的な観点から検証を行う時期が来ている。

---

1 T I C A D は "Tokyo International Conference on African Development" の略称。

2 議論の対象は原則としてスーダンを含むサブサハラ・アフリカ 48 か国としているが、アフリカ大陸全体に言及している部分もあることをお断りしておく。

3 世界銀行及び I M F の構造調整政策については、林晃史「世界銀行の対アフリカ政策と貸付実績」、高橋基樹「国際通貨基金の国際収支支援政策とサブサハラ・アフリカ」林晃史編『冷戦後の国際社会とアフリカ』（アジア経済研究所 1996.3）を参照した。

4 本稿における「レジーム」とは、「ドナー間の約束事の枠組み」という意味で用いている（高橋基樹「国際開発援助の新潮流」西川潤ほか編著『国際開発とグローバリゼーション』（日本評論社 2006.6）246 頁参照）。

5 高橋基樹「構造調整政策」北川勝彦ほか編著『アフリカ経済論』（ミネルヴァ書房 2004.11）98～99 頁

6 佐藤誠「日本のアフリカ援助外交」北川勝彦ほか編著『アフリカ経済論』（ミネルヴァ書房 2004.11）245～251 頁

7 堀内伸介「アフリカ問題にどう取り組むか - T I C A D に向けて」『外交フォーラム』（都市出版 2007.4）

8 目加田周一郎「T I C A D に託す国益 - 日本外交におけるアフリカ」『外交フォーラム』（都市出版

2008.1) 30 頁

- 9 演説全文は、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/ekmr\\_1125.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/ekmr_1125.html) を参照。
- 10 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/africa/monitor\\_shiryo.htm](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/africa/monitor_shiryo.htm)
- 11 D A C は 1961 年 6 月 31 日に O E C D の下に設置された委員会、ドナー間の情報の交換、政策の調整、相互審査を通じた援助国の援助の評価等を実施している。
- 12 "Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation" (21 世紀に向けて：開発協力を通じた貢献)
- 13 国連経済特別総会、L L D C 会議 (以上 1990 年)、第 8 回 U N C T A D 総会、国連環境開発会議 (以上 1992 年)、世界人権会議 (1993 年)、世界人口・開発会議 (1994 年)、国連社会開発サミット、第 4 回世界女性会議 (以上 1995 年) 等がある。
- 14 C D F 及び P R S P についての記述は、後藤一美監修「国際協力用語集 第 3 版」(国際開発ジャーナル社 2005.6) によった。
- 15 "FINAL ODA FLOW 2006" (D A C) 9 頁
- 16 D A C 諸国中、2006 年に目標を達成しているのは、スウェーデン、ノルウェー、ルクセンブルグ、オランダ、デンマークである ("FINAL ODA FLOW 2006" 13 頁)。
- 17 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/chowaka\\_gh.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/chowaka_gh.html)
- 18 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/hl\\_forum\\_gai.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/hl_forum_gai.html)
- 19 "FINAL ODA FLOW 2006" (D A C) 12 頁
- 20 この構想は、"African Renaissance" を唱えていた南アフリカのムベキ大統領が提唱し、1999 年頃から南アフリカ、ナイジェリア、アルジェリアを中心に策定が進められ、その後エジプト、セネガルが共同提案国に加わった。
- 21 序文、 今日の世界におけるアフリカ：貧困と繁栄の狭間、 アフリカのリーダー達による政治意思、アフリカの諸国民に対するアピール、 行動計画：21 世紀において持続可能な開発を実現するための戦略、 新たな地球規模のパートナーシップ、 N E P A D の実行、 結論
- 22 A P R M には 25 か国が参加している。そのプロセスは、 対象国による自己評価の提出、 審査チームによる対象国の訪問、 報告書案の作成、 アフリカ相互審査委員会による審議と結果の対象国への伝達、 報告書の公表、となっている ("ANNUAL REPORT, 2006 AFRICAN PEER PREVIEW MECHANISM" による)。
- 23 N E P A D への批判については、堀内伸介「NEPAD: そのビジョン、開発戦略とアフリカの政治・経済の実態」([http://www.jiia.or.jp/pdf/global\\_issues/h14\\_nepad/horiuchi.pdf](http://www.jiia.or.jp/pdf/global_issues/h14_nepad/horiuchi.pdf)) 等を参照。
- 24 「前文」「アフリカの地位及び役割」「中国とアフリカの関係」「中国のアフリカ政策」「中国アフリカ (ママ) の全方位の協力強化」「中国アフリカ協力フォーラムとフォローアップアクション」「中国とアフリカ地域機構の関係」から構成。<http://www.chn-consulate-sapporo.or.jp/jpn/zqzt/t231021.htm> (中華人民共和国駐札幌総領事館)
- 25 中国の援助政策については、小林誉明「中国の援助政策 - 対外援助改革の展開 - 『開発金融研究所報』第 35 号 (2007.10) 109 ~ 147 頁に詳しい。
- 26 日本貿易振興機構アジア経済研究所主催公開セミナー「成長するアフリカ - 日本と中国の視点」(2007.9.13) における発言。
- 27 小林誉明・前掲 109 ~ 110 頁等

- 28 第 168 回国会参議院政府開発援助に関する特別委員会における高村外務大臣の発言（会議録第 3 号 9 頁（平 19.11.14））
- 29 「21 世紀日本外交の基本戦略 - 新たな時代、新たなビジョン、新たな外交 -」（平成 14 年 11 月 28 日対外関係タスクフォース）は我が国の国益を、日本の平和と安全を維持し続けること、自由と民主主義、そして人権の擁護、自由貿易体制の維持（日本の国益の根幹）、学術文化教育を始めとする国民間の交流の積極化、としている。<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.html#1> 参照。
- 30 "Peer Review JAPAN" ( D A C ) 11 頁
- 31 2002 年国際開発法 ( International Development Act 2002 ) 第 1 条参照。
- 32 渡辺利夫「援助理念」後藤一美ほか『日本の国際協力』（日本評論社 2005 年 6 月）65 頁
- 33 第 140 回国会参議院国際問題に関する調査会における廣野良吉参考人の発言（会議録第 2 号 5 頁（平 9 .2.12））。
- 34 "Peer Review JAPAN" ( D A C ) 12 頁