

会議名：           ワシントン DC 開発フォーラム **BBL**  
日時：           **2008 年 3 月 10 日 12:30～14:00**  
開催場所：       **JICA 米国事務所**  
講演者：           高橋基樹・神戸大学大学院国際協力研究科教授・研究科長

内容：

（「対アフリカ協力への提言」と題し、高橋基樹・神戸大学大学院国際協力研究科教授・研究科長をメインスピーカーに迎え開催。別紙プレゼン資料に基づく高橋教授の講演後、質疑応答。）

本日は、講演の機会を与えていただき感謝。当職は大学院ではアフリカ経済論を担当しているが、昨年頃から **TICAD IV** に向け俄かに忙しくなっている。**TICAD III** が開催された **2003** 年から、新興ドナーの問題など **TICAD** を取り巻く環境は大きく変わっており、本日は、そのことを踏まえてこれから日本が何をすべきか検討して行きたい。

#### 1. 日本国内の動き

まず、ワシントンに在住する各位におかれては、**TICAD/G8** サミットに向けての日本国内の動きを認知しておくことが重要と思料。国内の動きとして、まず日本政府においては「海外経済協力会議」（直近は **3/6** 開催）、「参議院政府開発援助に関する特別委員会」（昨年中盤に報告書取りまとめ）、「外務省・国際協力に関する有識者会議」、「財務省・アフリカ研究会」（昨年度は高橋教授が主査を務める）等において、アフリカ支援に関する協議が進められてきた。なお、「外務省・国際協力に関する有識者会議」は、標題に「開発援助」ではなく「国際協力」と掲げられている点がポイントであり、途上国と関わってゆくためには **ODA** が全ての解決策とはならないと言うことを、漸く外務省も認識し始めたと言う現れであろう。また、同会議では官民連携がクローズアップされている。**JICA** では、「アジアの経済成長とアフリカ開発」検討会が主催され、アジアの経験をアフリカに活かそうとする検討がなされている。個人的には、アジアの成功の話題を安易にアフリカ支援に持ち出すのは好まないが、日本政府内では依然として関心が高い分野。さらに、マスメディアも **TICAD IV** に向けて大手新聞がアフリカの特集記事を組むなど、関心が高まっている。その他、自民党外交関連部会合同会議で説明を求められるなど政治家の関心も **TICAD III** の時よりも高いと言える。

ただ、日本の援助社会の足元を見つめる必要がある。**TIVAD IV** に向け盛り上がりを見せる一方で、日本は格差社会、ワーキングプア等の深刻な社会問題を抱えている。特に、ここ **1,2** 年で改革が逆戻りしており、円高、株安等の不安材料を含んだ状況に直面している。高齢化、財政逼迫等の問題が深刻化する中で、政治家からは、見たこともない国に対してどうして血税を使わなければならないのか、と **ODA** に対する有権者の理解を得ることが大

変難しいとの意見が出されている。こうしたコメントに対する当職の回答としては、**ODA**は(政治家の後援会とは異なる)よりはるかに広い範囲の多数の人々に少しずつある人間としての共感をベースにすべきもので、結果として日本の名誉と評価を高め、広い意味での安全保障につながるため必要であるというものである。アフリカの問題は一義的にはヨーロッパに責任があり日本は補助的な責任を負うのみで良いのではないかとか、日本はアフリカについて無知である(麻生前外務大臣)等の発言が聞かれるが、それでは日本は過去十数年の**TICAD**プロセスで何をしてきたのかと言うことになるだろう。我々は日本の**ODA**の基礎が極めて脆弱であると言う点を認識する必要がある。援助関係者間で**Action-oriented**な議論をしようとする、そもそも**ODA**は政治過程の中でどのように位置付けられており、またその資金源がどこから供給されているのかという点を忘れがちになるが、これには十分に留意する必要がある、(日本国内での議論と援助関係者による**Action-oriented**な議論の)両方をリンクさせる必要がある。

## 2. **TICAD**の来し方

これまでの**TICAD**でインパクトが最も大きかったのは、「東アジアの奇跡」が出版された第1回会合(93年)であった。しかし、**TICAD I**から**II**にかけ、アジア金融危機により「東アジアの奇跡」が終焉し、97年からは**ODA**予算の急激な削減が始まり、98年、2003年とモメンタムを失い、そうした苦しい状況の中で2008年の**TICAD IV**が開催されるという背景を知っておく必要がある。しかし他方で、政府に止まらない**TICAD**、アフリカブームがあることも事実である。

1999年ケルンサミットにおける拡大**HIPCs**スキームの発足、及び2005年グレンイーグルズ・サミットにおける国際機関に対する債務の減免により、重債務貧困国の救済スキームは一段落した。一方で、問題として明らかとなったことは、債務を減免した相手と言うのは「破産国家」として取り扱わなければならないということである。クレア・ショート(**DFID**初代長官)の回顧録には、貧困削減戦略(**PRSP**)とは二度と債務危機を起こさず、あるべき目的のために資金を使用するための保証を債権者側に明らかにしてもらうための計画であると説明され、それを条件として付けないと債務減免には応じないというのが**DFID**の理念である。そして、バーミンガム(98年)やケルンでは、こうした動きについていけなかった**G8**で日本が孤立し99年に円借款の債務免除に応じざるを得なくなったと解釈できる。日本には、**PRSP**に関する組織的な知識の蓄積がなされていなかったと言うのが深刻な問題である。そこから、援助の調和化の流れが特にアフリカにおいて活発化したわけであるが、日本は他の先進国に強いて説得され、腰が引けたまま債務免除に応じているため、そうしたことを内在的に理解することがなかった。

その後、2000年の九州・沖縄サミットでは、沖縄の感染症イニシアティブが発せられたが同イニシアティブは高く評価されている。また、同サミットではアルジェリア、ナイジェリア、南アのアフリカ3ヶ国及びタイの首脳が招待されたが、この試みも後に大変高く

評価されている。さらに、同年 **MDGs** が策定された。なお同年に **FOCAC**(中国・アフリカ協力フォーラム)が開催されたが、その当時中国の動きはあまり警戒されていなかった。

その後、**2001**年には **NEPAD** が策定され、**2003**年には **TICAD III** が開催されアフリカ経済全体の急成長が開始された。**2005**年のグレンイーグルズ・サミットでは債務減免が一段落させたことに加えてアフリカへの **ODA** 倍増が約束された。日本は **100**億ドルの **ODA** 積み増しを公約した。日本が財政的に苦しいなか、これらに応じたのは、国連常任理事国入り等の政治的な動機があったのかもしれない。さて、**2006**年に **FOCAC** の首脳級の会合が開催され大成功を収め、**TICAD IV** に向け準備をしていた日本政府関係者に衝撃を与えた。これが **2003**年と **2008**年で **TICAD** が置かれる状況の大きな違いであろう。

### 3. イマージング・ドナーの問題

中国の研究者とは一昨年より意見交換を行なっているが、中国側には北京コンセンサスを目指そうと言う衝動が見え隠れする。平等互惠・内政不干渉を強調し、**DAC** が課すコンディショナリティを中国側は求めないと述べている。しかし、これはスーダン・ダルフル問題の事例で明らかのように、欧米（及び日本）が一致して求めていることを結果的に中国が掘り崩す役割をしているとも見られる。こうした状況に対し北ヨーロッパ諸国等は中国の活動(特にアフリカ援助)への警戒感が強い。また、韓国は **2010**年に **DAC** 入りを果たす計画でいる。新政権になり **ODA** 額が削減される懸念もあったが、先日の演説では、新大統領は(**DAC** 入りを意識し)途上国援助を強化する旨を表明した。なお、**2010**年が韓国にとって特別な年である理由は **1910**年の日韓併合から **100**年後に当たるため。その他、イマージング・ドナーとしては中国だけではなく、インド、アラブ諸国、東南アジア諸国、南アフリカ、ブラジルなどがあり各々無視できない存在となっている。

中国に対する警戒感が強い一方で、中国が「パリ宣言」に署名していることはあまり知られていない。援助の調和化の流れに中国を如何に巻き込んでいくか、あまり好きな言い方ではないが、エデュケーションを受けてもらうことが必要かもしれない。また、ヨーロッパ諸国が中国の活動への警戒を強めているが、アフリカ自身も中国に対する警戒感を強めている。南ア・ムベキ大統領は中国の活動を「新植民地主義」として警告を発したが、アフリカ諸国の至るところで警戒感が高まっている。

日本が求められるイマージング・ドナーとの関係は、アフリカでのイマージング・ドナーの活動に徒らに反発するのではなく、またそれにすり寄るのもでなく、より直接的に対話するな関係を如何に構築していくか検討する必要がある。すなわち、中国の研究者からはパリ宣言に関するアドバイスを求められたが、こうしたことに見られるように、三角関係を構築しイマージング・ドナーへの支援を積極的に行っていく必要がある。

### 4. TICAD IV と日本の支援

与党内には大ざっぱに言って **2**つの流れがあるようであり、外交効果の観点から **TICAD**

Vが開かれるであろう**2013**年までにアフリカ向け**ODA**を**3**倍増する、という勇ましい議論と、これまでの援助の流れを踏まえて着実に議論すべきであろうという現実論の間での調整が必要になっていると見られる。

ここで**3**倍増と言っても、(日本が財政プライマリーバランスを回復する計画の)**2011**年までは**ODA**予算は減少する見込みのため、そこで登場した計画が円借款主体の支援である。この点については現在、円借款の勘定は償還により黒字化していることが大きく影響しており資金を再び円借款としてリサイクルする計画である。円借款の原資は、税金(一般会計)と財政投融资のミックスであり、援助予算全体の半分以上を占める。しかしアフリカ支援に限ると、無償資金協力が大半を占めてきた。アフリカ援助を円借款主体に変更すると言うことは、援助の構造をガラッと変えるということであり、この点に対する与党関係者の反論は聞かれなかった。他の欧米諸国が贈与によって対アフリカ支援額を増加させている中で、日本のみが円借款で対応するのは覚悟がある。「将来的には円借款の返済を無償資金協力で転用する案を考える必要がある。

そもそも、**DAC**メンバー国の間でなぜ援助改革が叫ばれてきたかと言うと、援助の普遍的なジレンマ、すなわち、対外援助は被援助国がそのリソースを有効に使用し吸収してくれないと効果が得られない、と言うことが明らかになったからである。特にアフリカでは援助を吸収してもらえない現実が顕著であり、何とか援助改革を行いそのジレンマを乗り越えようとしたのが**1990**年代後半からの援助の潮流であったと言える。他方、日本の援助はプロジェクト型で、アジア諸国の間では成功を収めアフリカでもプロジェクト自体は成功した事例は多いと思われる。すなわち、日本の援助はプロジェクトの中の「劇場」として実施されており、空間的にも時間的にも限定されてきており、その中では極めて高いパフォーマンスを上げてきた。この劇場の役者は、日本の専門家、本邦企業、本邦コンサルタント等である。しかし、アフリカの場合は、日本人がいなくなった後にフォローアップができないという問題がある。こうした劇場型のプロジェクト援助を克服する必要がある。

円借款の支援対象はほとんどがインフラであり、円借款の増加はインフラ支援の増加を伴うことになる。ところで、タンザニアでは無償資金協力と円借款による財政支援を実施中であり、これについてはフォーマル、インフォーマルに関わってきている。タンザニアは日本が新しい援助モダリティを試みる場所となっている。同国に対する国別援助計画策定のお手伝いをし、現地の**ODA**タスクフォースと議論を重ねてきた。議論の中でまとまった問題意識として、インフラが整備されていないことがアフリカの発展を妨げていることは確かであるが、インフラを維持管理可能とする体制整備を急ぐ必要があり、そうした社会的、組織的な条件を整える必要があるという議論を日本はしっかりと行ない構想していく必要がある。アフリカ支援は人的資本、物的資本に加え、制度資本を創出する必要がある。

**TICAD IV**の**3**つのアジェンダとしては、「成長の加速化」、「人間の安全保障」、「気候変動・温暖化」の**3**点である。まず、「成長の加速化」については、すでにアフリカは**2003**

年から急速な成長が始まっており、すでに加速化していると言ってよい。今後問題になるのは、成長を通じ貧困削減に結びついているかと言う点である。この点こそ政策を必要とすることであり、各国政府による開発とドナーによる援助の一番重要なエントリーポイントであり、もっと議論する必要がある。また、「人間の安全保障」については、**2003**年の新**ODA**大綱にて日本が抱えた重要な課題であるので肉付けしていく必要がある。「人間の安全保障」の観点からは、持続的な成長、成長を通じた貧困削減を実現するためにも、教育こそが最も重要である。日本をはじめとしてアジアでは人づくりを当初から行なってきたが、アフリカでは流入している莫大な資源収入を上手くその方向にチャンネルできるかがポイントである。初等教育に止まらない包括的なアフリカ人づくり計画が必要であり、雇用についても同時に検討する必要がある。また、「気候変動・温暖化」については、アフリカの最も深刻な問題は一般の人々が農耕地を拡張し家畜を増やすことで環境劣化を招いているということである。土地の利用効率向上等が重要であり、アフリカでは環境問題と開発問題が表裏一体を成していると言える。

#### 5. TICAD IV のその先へ

環インド洋圏で大きなダイナミズムが動いており、東南アジアの国々がアフリカとさまざまな関わりを持っているが、今後アフリカが自立していくためには労働集約的・取引集約的な製造業を起こしていく必要がある。長期的にアフリカが資源の呪いに陥りオランダ病を避けるためにはそうした産業の成長が重要である。東アジアにおける華僑のように貿易や投資のパートナーとなりえるのは、東アフリカにおける南アジア系住民や、西アフリカにおける東地中海系住民などの非アフリカ系の中間的商業エスニシティであるが、彼らを大切にしよう話しても、アフリカの知識人にもなかなか理解されない。

南ア・トヨタの企業城下町のコミュニティ支援に見られるように、日系企業が現地で実施する**CSR**に**ODA**を上手く組み込めないか、狭義の**ODA**の世界から離れて民間との連携を考えていく必要がある。

また、(アフリカ支援に向け)日本は農産物はじめより国内市場開発政策を開放していく必要がある。

#### 【席上の意見交換】

(プレゼンター高橋教授以外は匿名表記。Q: Question, C: Comment)

**Q1**: 中国のアフリカ援助の金額・及び内容と理念如何。

高橋教授: 中国のアフリカ援助額は、かなり巨額に上るはずであるが実態がつかめず、それが欧米諸国の不満・懸念の一つの原因となっている。日本のアフリカ援助額とは比較にならない額が動いていることは間違いないが、内容は日本の旧輸銀ローンのようなタ

イドローンが多く、また、借款のみで贈与はあっても微々たる模様。

**C1**：資源で返済させていると言う情報もある。但し、油価も上昇傾向にあり金額は不明。

**Q2**：これだけ資金が余っている中で借款のニーズはあるのか？

高橋教授：リスクマネーの考え方と推察する。石油の価格が暴落するか分からず、また、中国の好景気が今後続くかも不明である。

**C2**：劇場のプロジェクト援助について、アフリカも長く付き合いえばプロジェクトも根付くと考える。これまでの日本の **ODA** で反省すべき点も多いが、アジアは力があつたのですぐに自立できたが、アフリカの場合も劇場型プロジェクトは使えないと言われてしまうと長丁場の **ODA** ができなくなってしまう。

高橋教授：劇場型がだめと言っているのではなく、それがなぜ広がらないかと、根付いたとすればそれはなぜなのかと言った点を比較して考えないといけませんが、日本の **ODA** に限らず官僚機構の組織的な一つの欠陥として、失敗例を客観視できないので、成功例と失敗例を比較してしっかりと評価することが十分でないと思われる。こうした反省と評価を通じて組織的な「知」の蓄積が必要である。

**Q3**：①**TICAD I** が **1993** 年に開始し **5** 年ごとに開催されることが決められた背景、② **5** 年毎の開催の間どういった活動をしているのか、広報・アカウンタビリティに問題があるのではないか、③アジアに比べアフリカのエリート層の頭脳流出が問題となっているが、人づくりの課題についてご教示いただきたい。

高橋教授：まず、**TICAD** について、欧米諸国の冷戦終了後の援助疲れで資金が出ない中、**1993** 年から日本はトップドナーとなったが。このとき援助額の大きさに加えて「東アジアの奇跡」の議論もあり、日本への潜在的期待が高かったことをうまく活用したと考えられる。また、外交的には冷戦後日本の独自外交の余地が生まれ、また国連の常任理事国入りを目指すあたり、それまでパイプの細かったアフリカ関係を強化しようと言う案が出てきたのだろうと思う。**5** 年間の準備期間には **TICAD** のための閣僚級会合や、東南アジア諸国も巻き込んだ実務者会合は継続されているがあまり知られていない。

人づくりについて、小学校教育については拡大されているが、それが雇用の増大につながっていないことが問題である。これが教育への幻滅につながるものが非常に心配される。そこで包括的な人づくりが必要と主張している。頭脳流出の問題は強制的にストップさせることは不可能ですぐに解決策はないが、アフリカの優秀な人材をアフリカの中で雇用する体制を築く必要がある。国際移民機関 (**IMO**) はそうした取り組みを小規模ながら始めている。最終的には政府職員の待遇を良くするなどの措置が大切だろう。

**Q4/C3**：①日本政府が農産物市場開放に応ずるきっかけ、入口はどこにあるか。②アフリカ

にいるドナー間では **TICAD** があまり認知されていないようであるが如何。③その他コメントとして、中国の援助とパリ宣言について、中国大使館関係者のコメントとしてアフリカに対する中国の活動はパートナーシップとして互惠のために出しているのであり援助ではないのでパリ宣言には抵触しないと言うものであった。そのため、パリ宣言では中国は縛れないと思う。

高橋教授：農作物の市場開放の問題はどこが入口か分からないほど複雑であるが、例えば **JETRO** がケニアで実現した生花輸入、タンザニアからの淡水魚輸入等の事例に見られるように、地道な努力が重要と思う。

ドナー間の **TICAD** の認知度について、**TICAD** は外交的には宣伝効果があるが、開発のそれこそ **Action-oriented** な議論は乏しい会議なので現場で活動するドナーには知られないのだろう。アフリカにいるドナーは外交的に物事を考えないので、**TICAD** の議論の中から中身が伝わるようになればよいと思う。

**C4**：新聞でアフリカ全域を網羅するインフラ計画を日本がイニシアティブを取って打ち出すと言う記事を読んだが、**NEPAD** が **regional integration** で詳細な地図を作成しているので連携すればよいと考えたが、そうした人たちに **TICAD** の話をしても認知されていない。

高橋教授：日本の **ODA** 支援額がバイの中で **1/4** 程度を占めていた頃があったが、そうした時代ではドナーの間でも日本の活動を熱心にフォローアップしようと言う機運があった。中国については、社会科学院の研究者も自分たちの活動のどこが **ODA** なのか分かっていない。詳細は確かめる必要があるが、「中国の支援は **ODA** ではない」というのはおそらく正しくなく、そうした部分を他と切り離さずに供与しているのが実態だと思われる。

**Q5**：アフリカへの援助額を増加させると言うことであるが、新 **JICA** はアフリカに張り付ける職員数、駐在員数を増やす必要があると考えるが如何。

**C5**：緒方理事長の就任後、職員の海外駐在員シフトが進んでおり、対アフリカオペレーションにこれ以上張り付ける人を増やすことは難しい状況である。

高橋教授：与党の一部が計画するように対アフリカ援助、なかでも円借款を **3** 倍にするならば、援助一般、あるいは円借款のアフリカ担当班の職員数を **3~4** 倍にする必要がある。職員数を増やさずに実現するのは大変リスクが高い。

**C6**：**TICAD** へのドナーの認知が足りないと言う点について一点補足したい。**3** 月末にインフラ関係の集まりをして **TICAD** に向けて世銀との連携策について検討予定。農業分野についても実施する予定であり、また、保健分野については先日会合実施済み。環境についても今後取り進め予定。もう一つの視点として民間の活力を如何に活用していくかという点も大切にしたい。

高橋教授：日本の援助関係者が非 **ODA** による国際協力ツールをわざと無視しているふしがあるが、官民の協力と言う意味ではそういう部分をより重視する必要がある。そうした部分を認知しないために **ODA** を短期的・即物的な国益に使うという議論になりがちである。こうした **ODA** への視野狭窄から抜け出す必要がある。

以 上