

---

# アフリカ開発の課題と日本の貢献

加藤 宏

Kato Hiroshi

---

## はじめに

この小論は、特に政府開発援助（ODA）の観点から、アフリカの開発およびそのための支援について、過去を振り返り将来を展望することを狙いとする。まずは、アフリカ開発の課題を概括的に展望し（第1節）、次いで、アフリカ開発にかかわる日本の取り組みを、セクターごと（第2節）、全体の特徴（第3節）、およびアフリカ開発会議（TICAD）の歩み（第4節）の観点から振り返る。そのうえで、第5節において、日本のアフリカ協力の今後について私見を述べたい。

なお、国際協力機構（JICA）では、第5回アフリカ開発会議（TICAD V）に向けて、アフリカ協力についての経験や考えをまとめた報告書を編纂した<sup>(1)</sup>。煩を避けて逐一の引用は避けるが、本小論における記述のかなりの部分は、そこで執筆された各論文（参考文献参照）に負っていることをお断わりしておく。ただし一切の文責は筆者にある。

## 1 アフリカの現在と将来：何が課題か

### (1) 空前の経済成長

英国『エコノミスト』誌3月2—8日号は、「台頭するアフリカ——希望に満ちた大陸（Emerging Africa: A hopeful continent）」と題する特集を組んだ。同誌は、2011年にも同様の特集を組み、アフリカの急成長ぶりに注目していたが<sup>(2)</sup>、さらに、ポジティブに評価する方向がより明確となった。いわく——過去半世紀、アフリカがこれほど好調だったことは一度もない。携帯電話は広く普及しており、エイズウイルス（HIV）感染も減少している。過去10年間で平均寿命は10%延び、外国からの直接投資は3倍になった。消費支出は今後10年間でほぼ倍増する見込みだ。民主的な選挙が行なわれるようになり、政府の腐敗も減った——といった評価だ。

確かに、最近のアフリカは調子がよい。北アフリカを含むアフリカ諸国の経済成長率は、3.1%（2009年）、5.0%（2010年）、3.4%（2011年）、4.5%（2012年：推定）と推移している。それは主として、エネルギー・鉱産物・農産物の輸出によるところが大きい。2002年から2008年までの経済成長の32%は、エネルギー・鉱物資源輸出収入と、それらセクターに関連する政府支出の増大によるとの試算がある。そして、今後とも、世界のエネルギー・資源需要が高止まりするとすれば、アフリカの経済見通しも明るいものと言える。2005年には、外国直接投資

が援助額を初めて上回り、アフリカ諸国が援助の対象から投資の対象に変わったと言われた。

貧困削減は着実に進行している。1日1.25ドル以下で生活する貧困層の割合は、1995年の59%から2008年には47.5%に減少している。政治的にも安定化の方向にある。ほとんどの国で、以前より民主的な政治体制が形成されつつあり、選挙が大きな混乱なく実施される例も増えてきた。ガバナンス指標や、経済活動のしやすさを示す指標などにおいても、改善されつつある。

## (2) 課題とリスク

しかし、課題やリスクも多い。第1に、成長し貧困削減が進んでいるとはいえ、あくまで過去との比較の話であり、他の地域と比べるとあらゆる側面において絶対的な低位にあるという事実は変わらない。たとえばサハラ以南アフリカ（SSA）の初等教育就学率は80%に達したものの、中等教育での就学率はいまだ30%程度にとどまっており、世界平均（60%超）との差は歴然である。保健についても、世界の乳幼児死亡の半分、HIV-AIDSによる死亡の3分の2、マラリアによる死亡の90%がSSAによって占められている。アフリカの人口が世界人口の約7分の1であることに鑑みれば、恐るべき数字である。インフラについても、電力、交通、水、灌漑などあらゆる面で整備が遅れている。それもあって、世界銀行の*Doing Business*におけるアフリカ諸国の順位は低いままである。

第2の課題は、産業構造の多角化をいかに実現するかである。エネルギー・鉱業セクター以外の、他の産業は停滞している。たとえば、就業人口の6割を吸収し国内総生産（GDP）の30%以上を占める農業は、2002—06年に年率2.2%、2007—11年に4.4%の成長率を示したが、それは主として耕地面積の拡大によるものであり、単位面積当たりの穀物生産量は1960年代からほとんど変わっていない。製造業についても、GDPに占める割合はもともと低かったが、それが2000年代に入って8%程度にまで低下している。

第3に、人口の増加と人口構造の変化およびそれから派生する課題がある。まず、アフリカの人口は、2012年段階で約10億人だが、2050年時点では約20億人に達して、世界人口の約20%を超えると予想されている。なかでも、アフリカの生産年齢人口は2008年時点で年率2.2%で増加しており、2040年には10.7億人に達し、中国、インドを上回るとの予測もある。これらの人口増は、経済成長を支える一方で、適切な雇用機会が供給されない場合は失業の増大をもたらす、社会不安のトリガーとなる可能性を秘める。都市化の問題もある。アフリカ全体ではすでに人口の40%が都市部に居住し、2050年にはその率は60%に達すると予想されている。膨大な都市人口はスラムやインフォーマルセクターの拡大、失業者の増大へ、ひいては社会不安へとつながる可能性をもたらす。

第4に、政治の不安定化リスクがある。2000年代に入り、政情は安定し、かつて紛争を経験した国々においてもおおむね沈静化の道をたどっている。しかし、火種が消えたわけではなく、むしろ、周知のように、「アラブの春」における北アフリカでの政治変動やそれに刺激された人と、武器の国境を越えての移動やテロリスト集団の過激化など、不安定要素は決して減じてはいない<sup>(3)</sup>。

第5に、気候変動リスク、食料安全保障関連リスクがある。25万人を超える避難民がソマ

リアからケニアに脱出せざるをえなかった「アフリカの角」の大干魘（2011年）は記憶に新しいが、サヘル地域でも干魘と洪水に交互に見舞われるなど、多くの被害が出ている。

### （3）「発展なき成長」の罠からどう逃れるか

以上のように、アフリカ経済・社会には、明るい展望とリスク要因とが併存している。これを全体としてどうみるか。

第1のポイントとして、この「希望」を実現するのに必要な時間に注目してみたい。アフリカが全体として貧困から脱するには、たとえ年率5%の堅実な経済成長があったとしても、長期間——20年以上——にわたって成長が続く必要がある。アフリカ開発銀行が2011年に発表した『50年後のアフリカ』によると、年率5%で成長した場合、2040年におけるアフリカの1人当たりGDPは3733ドル、すなわち現在のインドネシアないし中国のそれに匹敵するレベルに達するという。しかし20年間にわたって5%の経済成長を続けることは容易ではない。

仮にそれが実現したとしても第2の問題が残る。すなわち、アフリカ開発銀行の同報告書は、2040年時点において、40%弱の貧困層がなお存在するであろうと予測している。これでは、国連ミレニアム開発目標（MDG）の2015年までに貧困率半減という目標すら達成できないことを意味する。そして、着実な1人当たりGDPの増大と多数の貧困層が併存するということは、とりもなおさず、国内および国家間の貧富の格差の問題がより深刻になることを意味しよう。すなわち、アフリカの開発の課題は、これまでとは大きく様相を異にするものとなっている。単純化すれば、かつての課題が停滞と貧困からいかに脱出するかという問題であったのに対して、これからは2つの課題、すなわち、第1にいかに成長を維持するか、そして第2に、成長するがゆえに生じる問題、たとえば格差の問題をいかにコントロールするか、すなわち「発展なき成長」と言われる罠からどのようにして逃れるかという課題に立ち向かわなければならぬ。ポジティブな希望が確かに生まれているが、その実現に向かった舵とりは、これまで以上に難しいと言って差し支えないだろう。

## 2 アフリカ開発と日本：課題とどう向き合ってきたか

次に、セクターごとの課題に関して、日本がどのような取り組みを行ってきたかを振り返ってみたい。

### （1）農 業

アフリカの農業セクターへの支援は、どちらかと言えば軽視される傾向にあった。特に1980年代からの構造調整プログラムの時代には、政府からの農業補助金や技術支援制度などが市場を歪曲するものだと否定され、一方でドナーからの農業への資金供給も減少したため農業部門に対する投資は停滞していた。幸いに、最近では、アフリカ諸国によってまとめられた農業振興への枠組み（CAADP）<sup>(4)</sup>、2012年の主要8カ国首脳会議（G8サミット）において宣言された食料安全保障と栄養に関する新しいアライアンスなど、国際的な合意や枠組みの形成が進んでいる。しかし、長年にわたった低投資の影響の克服は容易ではない。

事態の改善は、単に生産技術のみの改善によって実現するのではなく、農業生産の上流および下流の両方向におけるバリューチェーンの発達を促すことによって初めて可能とな

る。このような考え方にに基づき、日本の対アフリカ農業支援は、おおむね3つの柱に従って実施されている。

第1に、アフリカにおける「緑の革命」を目指して、米（コメ）の生産を2008年から10年間で倍増するというイニシアチブ（CARD）<sup>5)</sup>である。米に着目するのは、アフリカが現実には大量の米輸入に頼っていると同時に、大きな生産性の向上が望めるのが米であるからである<sup>6)</sup>。現在、23の国々を巻き込み、世銀や国際農業開発基金（IFAD）、国際稲研究所（IRRI）などの国際機関と連携しながら、各国における米生産のための計画策定をサポートし、同時に具体的な生産技術の普及などの支援を進めている。

第2の柱は、小農支援である。現在は、園芸作物を対象に特にケニアにおいて「SHEP」<sup>7)</sup>と通称されるプロジェクトにおいて重点的に実施されている。2006年から開始された同プロジェクトは、園芸農業に携わる小農のグループに対して、市場の動向を見極めながら何を作付けし、いつどのように売るかという思考方法を獲得してもらい、並行して、そのような行動を支える技術の獲得を支援しようという試みである。プロジェクトに参加した農家の単位面積あたり純収入が大きく上昇したことを受け、2010年からは全国展開へと活動が拡大されている。

第3の柱は、民間投資を巻き込みながら小農にも裨益するようなWin-Winの関係を構築しようとする取り組みである。典型的には、日本とブラジル、モザンビークによる「三角協力」による「プロサバンナ・プロジェクト」において展開されている。農業生産潜在力が高いモザンビーク北部のナカラ回廊地域を対象として、バリューチェーンの全体を視野に入れながら、農業部門への支援と広域的なインフラ整備を同時並行で行なう。そして民間セクターの参加を促しながら、同時に小農の権利を守った農業発展を促そうとする試みである。このプロジェクトの背景には、民間セクターによる「責任ある投資」が農業部門の健全な発展には不可欠であるという考え方がある。すなわち、農業部門における民間投資を、土地の買いあさりによって住民や農民の伝統的な権利が侵されるといった弊害を防ぎながら進めようということである。

なお、以上に加え、アフリカ農業が気候変動から大きな影響を受ける可能性があるため、JICAでは、特に農民の干魃への抵抗性を高めるため、安定的な農業用水の確保を目指して、農民参加による小規模灌漑開発の適用・普及を進めている。

## (2) 製造業

製造業が停滞している現実を踏まえ、アフリカ諸国は、「これまで製造業（工業）セクターの発展なくして繁栄と健全な社会・経済の発展を実現した国はない」との認識のうえに、「加速されたアフリカ産業振興」（AIDA: Accelerated Industrial Development of Africa）を打ち出した（アフリカ連合〔AU〕、2008年）。日本がJICAを通じて行なっている協力は、こういった方針に沿うものである。

代表的な例としては、エチオピアにおける産業開発支援プロジェクトがある。TICAD IVのフォローアップとして、エチオピアのメレス首相（当時）の要請によって始められたこのプロジェクトは2つの要素からなる。第1は、政策策定支援であり、国家のマクロレベルの

計画からセクター別の計画や中小企業振興などの具体的な計画までを含む。支援はメレス首相をヘッドとするエチオピア側の政府関係者との政策対話を繰り返すかたちで進められ、産業振興における政府の役割を探ってきた。その過程で、日本、東南アジア諸国連合（ASEAN）、台湾、香港、韓国、シンガポール、そして中国など、アジアにおける開発の経験が参照されている。

並行して、第2の要素として、民間企業における生産性の向上を目指すプロジェクトも進んでいる。今や国際語になった日本発の「カイゼン」を広めようというプロジェクトだ。カイゼンの指導者（日本人およびエチオピア人）が企業を訪問し、企業側に気づきを促すかたちで指導を行なった結果、企業収益が有意に改善したという成果を踏まえて、エチオピア政府は、カイゼンの全国展開を目指し、2011年にエチオピア・カイゼン・インスティテュート（the Ethiopian Kaizen Institute）を設立した。これは、カイゼンの語を冠した世界初めての政府機関と言われている。

さらに、工業化を支援するため投資促進にも取り組んでいる。代表例は、ザンビアにおける「ザンビア投資促進プロジェクト」（通称「トライアングル・オブ・ホープ（TOH）」）である。2006年から、マレーシアでの投資促進を指導した人材の協力を得て、ザンビアがマレーシアや日本の経験を学ぶというかたちで始まったプロジェクトだ。これまでに、具体的な投資プロジェクトの実現に結びついたほか、鉱業セクター以外への投資の広がりや投資環境整備の進展などの成果を生んでいる。

### (3) インフラ

日本のODAにおいて、インフラ整備は、人材育成と両輪をなす重点分野である。しかしアフリカに関しては、2000年代前半までは累積債務問題があって借款の供与が難しかったことや、地域を覆った政治的な不安定性なども相まって、積極的な支援がしにくかった。しかし、2007年以降、特に2008年のTICAD IV以降は、所得レベルなど国の状況に応じて、借款と無償資金協力を使い分けながら積極的な支援が進められている。これら資金協力に加えて、メンテナンスやインフラの管理運営などに関して技術協力も行なわれている。

インフラ整備で日本が注力しているもののひとつにクロスボーダー・インフラ、すなわち国境をまたぐインフラの整備がある。このテーマはTICAD IVにおいてその重要性が強調されたものだ。日本はJICAを通じ、特に円借款・無償資金・技術協力を総合的に駆使できるという強みを生かした協力を目指している。具体的なアプローチのひとつが回廊開発である。港湾・道路の輸送インフラを総合的に整備しながら、その輸送ルートに沿って地域開発を図ろうとするものである。ケニアのモンバサ港を中心とする回廊開発や、モザンビークのナカラ回廊開発などに代表される。また、ワン・ストップ・ボーダー・ポスト（OSBP）という制度の整備も進めている。国境における入国・通関・検疫などを、両国が共同で管理して輸送コストと時間の節約を目指すものだ。ザンビア・ジンバブエ間、ケニア・ウガンダ間、ケニア・タンザニア間の国境などにおいて取り組みが進められている。

### (4) 人的資本（保健）

保健医療分野においてはアフリカは着実な進歩を遂げ、母子保健に関する指標はもとよ

り、感染症のコントロール（HIV-AIDS、マラリアなど）においても改善が図られている。しかし、依然として課題は大きい。特に課題として浮かび上がってきているのは、個別の指標の改善トレンドの維持および加速に加えて、保健サービスへのアクセスにおける所得や地域ごとの格差の拡大である。

日本政府は、TICAD IVにおけるコミットメントを踏まえて、アフリカに対する保健医療分野における協力を強化しており、特に、保健サービスへのアクセスの向上と格差の是正に資する協力を注力している。代表例は、ガーナ、ケニア、セネガルにおける地方医療サービスの向上プロジェクトである。これらのプロジェクトでは、人材育成に加え、医療情報・医療人材情報システムの構築にも取り組んでいる。また、通称「きれいな病院」プロジェクトも、保健医療サービスの向上とアクセスのしやすさの改善につながるプロジェクトだ。これは、「カイゼン」の手法を病院経営に応用して成功したスリランカの医師と病院の協力を得て、タンザニアにおいて病院管理手法の改善運動を始めたのが皮切りとなった。今や15のアフリカ諸国が参加する運動へと発展している。

#### (5) 人的資本（教育）

保健と同様、教育についても着実な進捗はみられるが、依然として課題は残る。各国の事情により重点的に取り組むべき課題は異なり、それらに応じてJICAが協力を進め経験を蓄積してきた協力のモデルがいくつかある。

ひとつは、住民参加型の学校運営だ。学校ごとに、住民、生徒の父兄、校長、教師などからなる「学校運営委員会」という組織を作り、住民の学校運営への積極的な参加を促す仕組みだ。「みんなの学校プロジェクト」という愛称で呼ばれるプロジェクト群が、現在、西アフリカのニジェール、ブルキナファソ、マリ、およびセネガルにおいて実施されている。結果は、十分に手応えのあるものとなっており、特にニジェールにおいては、JICAプロジェクトにおいて形成・提案された学校運営委員会のモデルが政府の政策に採用され、世銀の資金を用いて全国展開されるという発展をたどっている。

第2のモデルは、教師のトレーニングを通じて中等理数科教育の質を高めようとするプロジェクト群である。理数科教育改善という言葉の英語の頭文字をとって、「SMASEプロジェクト」と通称されている<sup>8)</sup>。教師が一方的に講義し板書を行ない、生徒はひたすら講義を聞きノートをとるといったような一方的な授業方式ではなく、より活発な生徒の参加や自発的思考を促すような授業方式の導入を目指す。そして、現役の教師に対して、そのような授業の方法を学ぶ研修機会を提供するのが狙いである。このモデルは、ケニアで原型が形成され、それが同様の問題意識をもつアフリカ諸国に広がり、いまや13カ国でその普及を目指すプロジェクトが実施されている。

第3のモデルは、アフリカの産業発展を牽引するような高度な知識・技能をもった人材を育成するための試みである。アフリカ大陸におけるキーとなりうる大学を拠点化して強化し、SSA諸国からの学生の受け入れも強化しようとする方式である。主なものに、エジプト・日本科学技術大学（E-JUST）<sup>9)</sup> や、ジョモ・ケニヤッタ農工大学（ケニア）を拠点とするものなどがある。

## (6) 気候変動

アフリカは、世界で温室効果ガスの排出が最も少ない大陸であるにもかかわらず、その影響を最も強く受けてしまう地域である。2025年までに、約7500万人から2億5000万人が、水ストレスの脅威にさらされ、マラリアのリスクにさらされる人口も8000万人増えると予測されている。

緩和策については、今後の経済成長や人口増加を見込むと、エネルギー・セクターの効率化や交通・都市部門の効率化、それに温室効果ガスの吸収源である森林の保全などを引き続き進めていく必要がある。JICAは、風力発電や地熱発電など再生可能エネルギー開発、サハラ砂漠における太陽光エネルギーの活用、効率的な送配電網整備などについて実績を積んでいる。また、温室効果ガス吸収源としての森林については、住民参加型のアプローチを含む森林保全への協力を、コンゴ盆地、ガーナ、マラウイなどで進めている。

適応策については、農業セクターでの脆弱性を低めることがまずは課題だ（上述）。気候変動に伴う災害対策も重要である。たとえば、ケニアのニヤンド川流域の24のコミュニティでは、ハザードマップの作成、防災訓練、小学生への洪水対策教育、避難所建設など、コミュニティの防災能力向上を目指すプロジェクトを進めている。

## (7) 平和構築・復興支援

JICAの平和構築・復興支援は、支援できる状況になったらできるだけ早く現地に入る、そして、紛争に疲れた住民たちが平和の配当を実感できるように、効果が早く、目に見えて感じられるプロジェクトを実施しながら、同時に長期的な制度構築にも資することを心がけている。たとえば南北スーダンに対しては、TICADの柱の一つである「平和の定着」に貢献すべく、南北包括和平合意（CPA）締結直後の2005年から支援を行ってきた。具体的には交通の大動脈である河川交通整備、ナイル川にかかる橋の整備、輸出入の効率化を目指した税関部門への支援、石油依存経済を脱するための農業支援など、経済開発分野への支援が一つの柱だ。もう一つの柱として、教育、保健、職業訓練、水供給など基礎生活分野における施設の整備や人材育成および制度の構築を並行して行っている。

これらプロジェクトの実施においては、長期的観点からは、公的セクターの能力向上が重要である。復興途上にある国においては、住民を早く支援しようとするあまりに、非政府組織（NGO）などを通じて直接的にサービスやものを提供してしまう事例もあるが、それでは行政の力量が向上せず、政府の正統性の確立にも結び付かない恐れがある。そのような弊害を避けるためにも、たとえばコンゴ民主共和国の村落開発プロジェクトでは、行政官に、村民と十分なコンタクトをもつことで現場の情報を自ら得て、かつ住民のために働こうとする動機をもってもらおうよう取り組んでいる。そのような行政担当者の能力向上とそれに伴う現場の情報の収集は、中央レベルの政策立案にも役立っている。

## 3 日本の協力の特徴は何か

以上のようなJICAの取り組みにみられる日本の協力の特徴として、以下の4点を指摘することができる。

① ビジネスモデルとスケールアップ

今回紹介した事業例の多くは、比較的長期に実施され、その過程でいわばビジネスモデルとして洗練の度を加えてきたものである。有効性が検証されたものをビジネスモデルとして洗練し、各国の異なった事情に応じてカスタマイズしながら導入し、スケールアップを図る、という流れが広がっていると言える。

アフリカは急速に発展しつつあるとはいえ、ODAが動員しうるツールやリソースと、立ち向かうべき課題との間には、とてつもなく大きな隔たりがあるので、スケールアップは非常に重要である。スケールアップを実現するには、当該国政府、あるいは日本以外のドナー（たとえば世銀、アフリカ開発銀行など）、あるいは民間企業とのパートナーシップが欠かせない。特に民間企業とのパートナーシップには開拓の余地が大きい。これについては後述したい（第5節参照）。

② 「そこにあるものを活用」「当事者のオーナーシップの重視」

かつて片岡（2009、240-241ページ）は、アフリカへのODAを論じ、「足りないものを満たすという援助には、大きな問題が隠されている」としつつ、「今のアフリカに対する援助をみると、（中略）援助事業を行なっているのは、直接の受益者ではない、援助機関かそこから請け負ったNGOなどである。開発自体に利益を見出さない第三者、すなわち援助業界の関係者が、開発ビジネスの一環として、自分たちの豊かさを共有するために行う援助であり、アフリカ人は傍観者である」と述べ、ODAを強く批判した。しかし、実際の日本の技術協力は、受益者を脇役の位置において実施してしまうというモデルからは、すでに相当遠いところに到達していると感じる。むしろ、相手国に「ある」もの——顕在的であれ、潜在的であれ——をとともに見つけ出し、それらを基盤に新しいものを作り上げるような協力モデルが、標準化つつある。たとえば農業分野で紹介したSHEPプロジェクト、エチオピアの産業振興政策対話、きれいな病院、みんなの学校、SMASEなどはいずれも、相手国との丁寧な対話を繰り返しつつ、相手の求める情報を提供するというかたちで支援を行なっている。

③ 南南協力と相互学習の重視

日本のアフリカ協力の特徴のひとつは、南南／三角協力を重視していることであろう。TICADでは、1993年開催の第1回会合から、南南協力、特にアジアとアフリカの間の協力を重視し、それを支える三角協力（南南協力を「北」のドナーが支える協力）を進めてきた。工業化・産業振興のところで紹介したザンビアでの投資促進プログラム（TOH）や、保健医療との関連で言及した「きれいな病院」、教育分野での「SMASE」などはその代表例である。そのほかにも、北アフリカのエジプト、チュニジア、モロッコを拠点とした技術協力など、事例には事欠かない。これらの事例においては、相対的に貧しい国であっても、相互学習の過程で能力を高め、同胞のアフリカ諸国に対して経験や知識を移転する立場に立つ場合がある。たとえばやタンザニア、ケニア、ガーナ、セネガルなどはその例である。南南協力は、BRICS（新興5カ国）などの一部の独占物では決してなく、幅広く展開されているのである。

④ 官民連携が課題

民間セクターの活性化なくしてアフリカの持続的な発展がありえないことは明白である。

幸い、アフリカでも、近年においては、民間セクターを巻き込んでの動きが盛んだ。一例としては、第2節で紹介したプロサバンナ事業がある。2012年に、大手商社や農業機械メーカーなど30社が参加する大規模な官民合同ミッションがアフリカのモザンビークに派遣された。大手商社もアフリカへの拠点構築に動きつつある今日、官民連携について、いっそう、その可能性を貪欲に追求する必要がある。TICAD Vの横浜宣言の案でも官民連携が大きくハイライトされることが想定されており、大きなテーマとなろう。

#### 4 アフリカ協力を振り返る

本節では、TICAD Vの課題を、これまでの日本の対アフリカ援助の経験を踏まえて考えるに当たって、TICADの歴史を振り返ってみたい<sup>(10)</sup>。

##### ① TICAD I (1993年)：TICADプロセスの出発点

TICAD Iが開催された1993年当時、冷戦終結とともに欧米のアフリカ諸国への関心は低下し、援助は減少傾向にあった。一方で、日本は1989年以来、世界最大の援助国となっており、アフリカ支援に関して日本に対する期待が高まっていた時期であった。TICAD Iの開催された当時、開発をめぐる国際社会の関心事は、債務危機への対応策としての構造調整・経済改革と、冷戦終結後に浮上してきたグッドガバナンスの考え方に基づく政治改革・行財政改革であった。しかし、日本政府は、その独自の援助政策である「自助努力」「南南協力支援」「アジアの経験をアフリカの開発に生かす」といった考えを東京宣言に盛り込んだ。いわば、構造調整やグッドガバナンスといった欧米型の開発アジェンダと日本の開発アジェンダを接合したものであったと言ってもよいだろう。

##### ② TICAD II (1998年)：社会開発を柱に

日本政府は、第2回会合までの間に、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)上級会合で合意された「DAC新開発戦略」の策定において主導的役割を果たしていたが、TICAD IIではこのDAC新開発戦略を意識した支援表明と合意形成が進められた。すなわち、教育・保健・貧困層支援などの社会開発が第1の柱とされ、DAC新開発戦略を踏まえた数値目標が「東京行動計画」に盛り込まれたほか、370の開発プロジェクト・プログラムの例示リストが作成された。この第2回会合では、オーナーシップとパートナーシップというTICADの基本原則が定式化された。TICADが継続的なプロセスとして意識されるようになったのも、TICAD IIの頃からである。

##### ③ TICAD III (2003年)：成長重視の視点を盛り込む

2003年のTICAD IIIの最大のテーマは、「アフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD: New Partnership for African Development)」に対する支援策であった。NEPADは、アフリカ自身のオーナーシップによる開発を強調した点でTICADの基本原則と一致しており、会議では、NEPAD支援のための国際社会からの支援の結集とパートナーシップの拡大について合意された。

TICAD IIIの開会において、小泉純一郎総理大臣(当時)はその基調演説で、日本によるアフリカ支援の方針として、①平和の定着、②人間中心の開発、③経済成長を通じた貧困

削減の三本柱を打ち出した。①は人間の安全保障の概念の導入である。また、柱として経済成長が強調されることになったこと背景には、当時、すでにエネルギー・鉱物資源の輸出に牽引されたアフリカ経済の加速化が始まっていたことがある。経済成長は、TICAD III以降、TICADの中心的なアジェンダとなるに至り、TICAD IVおよびVにおいても引き継がれることになる。

#### ④ TICAD IV (2008年)：成長の加速化が第1の柱に

2008年のTICAD IVでは、「経済成長の加速化」が第1の柱とされた。これは第1回以来の社会開発・人間開発中心の開発アジェンダと比べて力点のおきどころが大きく変わったことを意味する。これに伴い、インフラ開発、貿易投資促進、民間連携などが主要テーマとなり、TICAD IIIで提起されたNEPAD支援のための具体策として、「広域インフラ・OSBP支援」(前述)、「アフリカインフラ開発プログラム (PIDA)」などが合意された。さらに環境・気候変動対策がTICADの柱に加わった。

このようなアジェンダを踏まえて、TICAD IVにおいて日本政府は、厳しい財政事情ではあったが<sup>(11)</sup>、「アフリカ向けODA 倍増」、「5年間で最大40億ドルの新規円借款供与」を表明した。アフリカ向けODA 倍増は、それまでの日本のODAの地域配分を大きく変えるものであった。また、40億ドルの新規円借款のコミットメントは、特に域内の統合促進に資する広域インフラ支援を意識したものであり、それまで、無償資金協力・技術協力によって社会開発系の分野に注力されていた日本の対アフリカODAのポートフォリオの大きな変換点であったと言える<sup>(12)</sup>。

TICAD IV以降は特に、フォローアップ・プロセスが重視され、公約・行動計画のモニタリング・メカニズムが導入された。

このように過去4回のTICAD会合のアジェンダや成果を通観すると、5年ごとの時代の流れが反映されていることがみてとれる。社会開発から成長重視への力点の移動や人間の安全保障概念の導入はその例である。同時に、自助努力・南南協力・成果重視、政府の役割の重視、インフラ整備の重要性の強調には、1990年代に支配的であった国際援助潮流に對置される日本の長期的な「開発観」が色濃く出ている。

欧州連合 (EU)、中国、インド、韓国などもアフリカとの首脳レベル会合を開催するようになり、TICADの意義が相対的に低下しているという声もあるが<sup>(13)</sup>、TICADは、日本政府、国際連合、世銀、およびTICAD Vから加わったアフリカ連合委員会 (AUC) の共催による開かれたフォーラムであり、TICAD IV以降モニタリング・システムが強化されたこととも相まって<sup>(14)</sup>、アフリカ開発を広く語る地球的公共財として成長してきたとみるべきであろう。

## 5 これからのアフリカ協力のあり方

### (1) あらためてアフリカとのかかわりを考える

21世紀中葉の世界人口は、およそ80億人に達している (現在は約70億人)。中国、インド、ブラジル、インドネシアは、人口はもとより所得においても、今日の先進国を上回ると予測されている<sup>(15)</sup>。エネルギー消費もそれに伴って上昇しよう。そして、気候変動は、すでにそ

の影響が出始めていることはほぼ確実である。すなわち、21世紀中葉における世界は、欠乏感とリスクと脆弱性に日常的に支配され、気候変動の影響もより強く感じながら生きていかねばならない世界である可能性が高い。一方、日本はといえば、急速な少子高齢化もあって、長期的に経済大国の地位を保持することには相当の努力が必要だ。世界に広く市場を確保し安定的なエネルギー・食料などの供給の方策を確保すると同時に、多くの国々との友好的な関係を維持していくことが不可欠である。

国際的にはグローバルな課題がより先鋭化し、国内的にも諸問題が深刻化していく——日本は、そのような認識をもって、ODAと、アフリカとのかかわりを考えていく必要がある。かつてODAは、「開かれた国益」の増進のための開発協力の中核として位置付けられた（外務省 2010）。時代は変わり、政権も変わり、ODA政策も今後さらに変遷を遂げていくであろうが、長期的な国益増進のツールとしてのODAの基本に揺らぎがあるはずはない。TICAD V以降の「アフリカに対するODA」も、そのような思考の枠組みのなかで定義されるべきである。以下はそのような方向での私見である。

## (2) なにを重点とすべきか

すべての課題が重要であることを認識しながらあえて単純化するとすれば、究極的な重要度をもつ課題は、おそらく農業の振興と農村の開発であろう。なぜなら、アグロビジネスを含む広義の農業振興と農村開発は、第1節で論じたアフリカの2つの基本的課題——長期的な成長と格差拡大の防止——への対処に結びつくからである。すなわち、資源輸出に依存しすぎない経済構造への転換、貧困の削減、就労機会の創出と都市への過度な人口集中の防止等々に、農業および農産加工業の発展と農村開発は貢献しうる。逆にそれらなくして、その他のセクターの発展や課題の解決もおぼつかない。同時に、世界と日本の食料安全保障とのかかわりからも、アフリカ農業のもつ意味は大きい。

幸いに日本には、この分野において地道に取り組んできた歴史と成果とがある。これをさらに発展させることは可能である。同時に、いかに農業・農村開発が重要であると言っても、その一点突破を狙うというわけにはいかない。農業・農村開発の重要性を基本としながら、これまで日本が行ってきたインフラ整備、人材育成、保健、産業振興への支援などを連結させていくことが重要である。

## (3) スケールアップと民間セクターとの連携

事業効果のスケールアップに関連するキーワードは民間セクターとの連携の強化であろう。すでに日本の経済界からも、市場および資源供給基地としてのアフリカへの期待が表明されており<sup>(16)</sup>、民間企業の活動を容易なものとするをODAの活動の基本に据える必要がある。ここでも、幸いにして、すでに具体的な取り組みが進みつつある。それらを先鞭としながら、同種の取り組みを強化していくことが望まれる。ODAの基本の趣旨が、そもそも「市場の失敗」を補うところにあるとすれば、初期リスクの負担や情報の提供、社会不安の防止や投資環境の整備などはODAの基本の役回りだ。

## (4) 資産の活用

ここで言う資産の多くは無形資産だ。たとえば、日本が育て上げた拠点としての機関が

それに当たる。日本の協力によって育った機関を利用して、そこを拠点として協力を進めていけば、直接的なコストを節約し、しかも日本の「旗」も掲げながら、協力を進めることが可能だ。その拠点たる機関との友好的な協力関係も維持できる。ときには、日本側が、いまや力をつけた南の機関から学ぶこともあろう。

開発を支援するための「ビジネスモデル」のストックも活用すべき資産の一つである。日本のODAは、アジアでの成功体験の呪縛から逃れられていないという意見を聞くが、必ずしもそうではないように思う。先にいくつかの例を紹介したが、有効性が検証されたモデルを他のアクターと協力して進めていくことは十分に可能だ。さらには、これまでの対アフリカ協力の過程で、現場で鍛えられた「アフリカ通」の人材が増えているのも大きな資産と言える。「アフリカは遠い」というのが多くの日本人にとっての実感であろうが、アフリカで活躍する日本人の人材は青年海外協力隊の経験者たちをはじめとして、着実に育っている。そして、最後に、なんとと言っても、TICADという枠組みを、国際公共財として主導してきたという積み重ねは、日本にとって大きな資産である。

このような資産を生かしながら、アフリカの課題を見極め、日本にとっての意味づけを明確に意識しながら対アフリカ協力を進めることは、日本が、21世紀中葉にかけてのグローバルな課題に貢献し、かつその繁栄を維持するために役立つだろう。TICAD Vとそれ以降、引き続いて議論と活動とが活発化することを期待したい。

- (1) Japan International Cooperation Agency Research Institute (2013).
- (2) “Africa Rising,” *The Economist*, December 3rd–9th, 2011, pp. 76–78.
- (3) JETRO『在アフリカ進出日系企業実態調査（2012年度調査）』でも、政治的・社会的な不安定性が日本の投資家にとって最大の懸念材料であることが示唆されている。
- (4) CAADP: Comprehensive Africa Agricultural Development Programme（包括的アフリカ農業開発プログラム）。
- (5) CARD: Coalition for African Rice Development（アフリカ稲作振興のための共同体）。
- (6) 詳細については、本特集の大塚啓二郎論文およびOtsuka（2013）を参照。
- (7) SHEP: Smallholder Horticulture Empowerment Project（小規模園芸農民組織強化計画プロジェクト）。
- (8) SMASE: Strengthening of Mathematics and Science Education（理数科教育改善）。
- (9) E-JUST: Egypt-Japan University of Science and Technology（エジプト・日本科学技術大学）。
- (10) この節の記述は、JICAアフリカ部の吉澤啓作成のペーパーに依拠している（Yoshizawa 2013b）。なお、より詳細な議論が、片岡（2009）およびCornelissen（2012）などにおいてなされているほか、外務省による第三者評価が2008年に出されている（外務省 2008）。
- (11) ただし、もともと、日本のSSA向け援助額は、TICAD III以降、増加傾向にあった。
- (12) ただし、社会開発・人間開発分野は、無償資金協力・技術協力によって引き続き手当てされており、それらが軽視されているわけではない。
- (13) 例として、Cornelissen（2012）を参照。
- (14) Cornelissenも、TICAD IVにおけるフォローアップ・システムの強化を評価している（Cornelissen 2012, pp. 213–214）。
- (15) Keohane（2011）。
- (16) 日本経済団体連合会（2013）。

■参考文献

[日本語文献]

- 外務省 (2008) 「『TICAD プロセスを通じた対アフリカ支援の取り組み』の評価報告書」 ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/ticad/jk07\\_01\\_index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/ticad/jk07_01_index.html))。
- (2010) 「開かれた国益の増進——世界の人々とともに生き、平和と繁栄をつくる」 ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/arikata/pdfs/saisyu\\_honbun.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/arikata/pdfs/saisyu_honbun.pdf))。
- 片岡貞治 (2009) 「アフリカ問題と日本」『地域研究』第9巻第1号 (総特集 アフリカ——〈希望の大陸〉のゆくえ)、230–258 ページ。
- 日本経済団体連合会 (2013) 「サブサハラ・アフリカの持続可能な成長に貢献するために—— TICAD V に向けた経済界のアフリカ戦略」(1月31日) (<http://www.keidanren.or.jp/policy/2013/007.html>)。

[英語文献]

- African Development Bank (2011) *Africa in 50 Years' Time: The Road Towards Inclusive Growth*.
- Cornelissen, Scarlett (2012) “TICAD’s Directives for Southern Africa: Promises and Pitfalls,” *Japanese Studies*, Vol. 32, No. 2, pp. 201–218.
- Keohane, David (2011) “Goldman Sachs Brics in 2050 (Accessed at <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2011/12/07/goldman-sachs-brics-in-2050/#axzz2O3yqNsnR>).
- Japan International Cooperation Agency Research Institute (2013) *For Inclusive and Dynamic Development in Sub-Saharan African*.
- \* この資料に以下の論文を所収。
- Aikawa, Jiro (2013) “Initiatives of SHEP and SHEP UP—Capacity Development of Small Farmers Responding to Market Needs.”
- Fujita, Yasuo (2013) “Policy Challenges for Infrastructure Development in Africa—The Way Forward in Japan’s Official Development Assistance (ODA).”
- Honda, Shunichiro, Hiroshi Kato, and Yukimi Shimoda (2013) “South-South and Triangular Cooperation for Sub-Saharan Africa’s Development—with Special Emphasis on Knowledge Exchange and Co-creation.”
- Makino, Koji (2013a) “Boosting Stable Agricultural Growth in Sub-Saharan Africa.”
- (2013b) “The Win-Win-Win Approach among Farmers, Private Partners and Governments through the Promotion of Responsible Investment for Agricultural Development.”
- Matsushita, Kaori (2013) “Cross Border Transport Infrastructure (CBTI).”
- Murotani, Ryutaro (2013) “State-building and Conflict Prevention in Africa.”
- Otsuka, Keiji (2013) “How Promising is the Green Revolution in Sub-Saharan Africa?—Evidence from Case Studies in Mozambique, Tanzania, Uganda and Ghana.”
- Shimada, Go, Toru Homma, and Hiromichi Murakami (2013) “Industrialization of Africa—JICA’s Commitment at TICAD IV and its Follow-up.”
- Sudo, Tomonori (2013) “Countermeasures Against Climate Change in Africa.”
- Takizawa, Ikuo (2013) “Toward Universal Health Coverage in Africa—Achieving MDGs with Equity, and Beyond.”
- Yoshizawa, Kei (2013a) “Achieving Economic Transformation for Inclusive and Sustained Growth in Africa: Prospects and Challenges.”
- (2013b) “The TICAD Process and Japan.”

かとう・ひろし JICA 研究所所長  
<http://www.jica-ri.jica.go.jp/index.html>  
 Kato.Hiroshi@jica.go.jp