

---

# 多国間外交の舞台としてのアフリカ

岡村 善文  
Okamura Yoshifumi

---

## はじめに

多国間外交をとりあげる特集のなかで、なぜアフリカなのか。不思議に思われるかもしれない。ところが実際に対アフリカ外交に従事してみると、アフリカ各国との二国間外交に加えて、大いに多国間外交の局面があるとわかる。まずアフリカ側は、アフリカ連合（AU）がますます前面に出るようになってきた。日本側でも、アフリカ開発会議（TICAD）を基軸に、全アフリカ諸国を集めて外交を進めている。さらに、貧困削減、保健や教育といった社会開発、紛争や難民などの課題の主舞台はアフリカだ。国際連合をはじめ国際機関の場で、これらの課題に取り組む機会が多い。日本が多国間外交を駆使してアフリカを味方に付け、国際社会での外交を有利に導くにはどうするかを論じたい。

## 1 大陸の統合を強めるアフリカ

アフリカのほとんどの国は、1960年前後に独立した。1つの大陸を共有し、植民地時代という共通の歴史的背景をもつ各国は、早くも1963年にはアフリカ統一機構（OAU）を結成するなど、統合を目指す動きをみせた。しかし実際には、50カ国におよぶ国々の間での政治・経済統合の合意達成は困難であり、冷戦時代の大国の関与による内部対立もあって、OAUが実質的な統合への成果を上げてきたとは言えない。

1990年代になり、冷戦終結、南アフリカのアパルトヘイト体制の終焉などを受け、さらに欧州連合（EU）の着実な経済統合を前にして、再びアフリカ統合の機運が盛り上がる。OAUのなかで議論が進められた結果、2002年、OAUを改組しAUが発足した。

AUの規約（Constitutive Act）に挙げられた政策目的には、大きく2つの方向性がある。まずは、政治、経済、社会の統合や、アフリカ共通の立場の推進といった、アフリカの統合と一体性促進の方向性である。すでに、経済・社会開発の枠組みとして「アフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）」を構築（2001年）、大陸全体の統合・開発の構想として「アジェンダ2063」を採択（2015年）、さらに最近では、大陸内の統一市場を目指す「アフリカ大陸自由貿易地域（African Continental Free Trade Area）」の設立協定が署名（2018年）されている。これらは、アフリカ大陸の統合というOAUの時代の目標を踏襲したものだ。

これに加えて、AUは新しい方向を目指した。それはアフリカが抱える問題、すなわち大陸内の紛争、民主主義の欠如、人権侵害、汚職といった問題に、自ら対処する仕組みを作り

上げようという試みである。

AUはその規約に、設立目的として大陸内の平和・安全・安定、民主主義・人権・よき統治の推進を明記する<sup>(1)</sup>とともに、「非憲法的な手段により権力を掌握した政府」はAUの活動から排除されると規定した<sup>(2)</sup>。実際にこれまで、クーデターなどで成立した政府は、加盟資格を停止されてきている。これらは、OAUの内政不干涉原則が、大きく変更されたことを意味している。

AUは2002年に、アフリカ内の平和安全保障を確保するための仕組みとして「アフリカ安全保障アーキテクチャー」の設立を決めた。その中心となるのが、国連の安全保障理事会になった「平和安全保障理事会 (PSC)」である。これによりAUは、大陸内で発生した紛争への対処のみならず、紛争予防のための調停などを、自らの活動として積極的に行なうようになった。さらにこうした活動を支えるため、国連の平和維持活動 (PKO) にならって、「アフリカ待機軍 (African Standby Force)」が設置され、ブルンジ、スーダン、ソマリア、マリ、中央アフリカに各国の混成軍が派遣されてきている<sup>(3)</sup>。

このように、大陸全体の枠組みとしてのAUが、その機能を充実させつつあることと並行して、大陸内の地域ごとに、域内経済統合を目指す地域機関 (Regional Economic Communities) が設立され、活動を進めてきている<sup>(4)</sup>。なかでも、「西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS)」や、「南部アフリカ開発共同体 (SADC)」は、経済政策の統合だけでなく、域内の平和と安定のために独自の平和維持活動を行なうようになってきている<sup>(5)</sup>。

アフリカ諸国が、おおむねAUや地域機関による連携に前向きであることには、背景がある。アフリカが団結して国際社会に訴え立場を強めるべし、との思想だけではなく実益がある。多くの国が、植民地時代に人為的に線引きされた国境により形成されているため、国内の市場規模としては小さい。経済・社会の国境を越えた交流が不可避であり、経済統合、特に流通面やインフラ面などでの地域経済協力を利益を感じている。さらに、各国とも国内行政に手をとられ、国際的な政策課題に対応するだけの人的資源が少ないため、AUなどに政策決定を委ねている、という事情もある。

したがって、日本がAUの意思決定に働きかけるなら、まずその組織や決定過程に習熟し、緊密に意思疎通を図っていかなければならない。そのために、日本政府は、2018年にAU本部のあるエチオピアの首都アジスアベバに、新たにAU代表部を開設し、大使を任命した。

## 2 日本が主導するアフリカ多国間外交

アフリカ諸国首脳を集めて開催される TICAD は、今や日本の対アフリカ外交の支柱となっている。参加国数が50を数える首脳会議を数年ごとに開く<sup>(6)</sup>とともに、毎年のように閣僚会合を開催している。TICADは、日本外交のなかでも特筆すべき、多国間外交の舞台となっている。

しかし、1993年に日本がTICADをはじめて開催したとき、この会議がその後25年以上続くと予想した人はほとんどいなかった。最初のTICADは、1991年に国連で採択されたアフリカの開発目標<sup>(7)</sup>を、日本として後押しする趣旨で企画された。首脳会議として開催されたも

のでもなく、1回限りの開発会議で終わる予定であった。しかし、会議を開催してみると、アフリカ諸国はこれを歓迎し、会議の会期中に、この会議を今後も継続して開催することが決定された。

TICADが歓迎されたのには、時代背景がある。1990年代のはじめ、欧米諸国には援助の効果への失望と財政難からいわゆる援助疲れがあったところに、冷戦時代が終わり旧ソ連・東欧諸国への援助に手一杯となり、対アフリカ援助の継続に陰りがみえていた。アフリカ側でも、自ら進めてきた開発計画の無理や一次産品価格の低迷などで債務に苦しみ、世界銀行・国際通貨基金（IMF）は各国に対し、緊急融資の条件として経済政策の改革を迫る「構造調整（structural adjustment）」を求めてきていた。そうしたなかで、国際社会に再びアフリカへの援助拡大を呼びかけ、アフリカ各国を交えてアフリカの開発計画を再検討するTICADは、こうした流れを変える試みであると受けとられた。

それと同時に、TICADには当初から現在に至るまで、一貫した独自性があった。まず初回において、日本とTICAD参加各国は東アジアの経済成長を背景に、アジア諸国における開発の成功例や経済・政治改革の成果をアフリカにも拡張しよう、という考えを打ち出した<sup>(8)</sup>。アジア諸国が直接アフリカ諸国と協力する、いわゆる「南南協力」も謳われた。実際に、TICADの諸会合では常に、アジア各国の参加を得てきている<sup>(9)</sup>。

次に、TICADの基本原則として、初回以来「オーナーシップとパートナーシップ」を掲げてきた<sup>(10)</sup>。オーナーシップとは、援助を受けとる国自身がよく考えて、責任をもって経済・社会開発を進めるとの決意が、援助供与の前提だ、というものだ。そして、パートナーシップすなわち、援助は被援助国自身の努力を支援することを主眼とすべし、という方針と表裏一体である。

これは、当時の対アフリカ経済協力の考え方に一石を投じたものであった。つまり、アフリカでの開発協力は、欧米諸国を中心として、アフリカ各国の経済政策を「指導」する姿勢に立っていた。そのため国家運営のあり方に、大いに注文を付けることが多かった。とりわけ政治・経済改革を要求する「構造調整」は、その典型と捉えられた。これに対して日本は、政治・経済改革はたしかに必要なが、自ら得心してこれを進めなければ実を結ばない、と考えた。援助供与にあたって自助努力を前提とする、これは日本の開発援助の基本原則であり、TICADを通じて、アフリカにもこの原則を念押ししたものである。

さらに、アフリカの持続的な開発のためには、民間経済活動も原動力になる、という考えを打ち出した。国内の企業活動を産業構造の転換などにより活性化するだけでなく、外国企業による貿易・投資を促進することが経済開発に資する、との考えから「経済成長を通じた貧困削減」を目指すと宣言した<sup>(11)</sup>。経済成長を前面に出す考え方は、開発に関する当時の通説に大いに挑戦するものであった。というのは、私的部門の経済活動は、結局は経済利益追求が目的なので、社会開発に繋がらないどころか、経済的搾取や社会の不公正を増大するものだ、だから国や国際機関などの公的資金による開発援助が必須である、と考えられていたからだ。しかし、日本は東アジアで、経済発展とともに住民の生活水準が向上し、貧困が軽減されるだけでなく、政治や社会が成熟してきた実例をみていたから、経済成長や民間貿

易・投資に期待したのである。

これらの原則を、TICADが先鞭を付け、これまで一貫して追求してきた。今や世界各国やその援助機関も、オーナーシップの基本原則、民間企業活動との連携、といった考え方に倣うようになってきている。TICADにはそうした先見の明があり、それがあってこそ、アフリカは日本がアフリカ開発を主導することに期待してきたものと言える<sup>(12)</sup>。

最近では日本以外の各国による、TICADに範をとったような、アフリカとのパートナーシップ会議が数多く開催されるようになった<sup>(13)</sup>。特に中国が2000年以来3年ごとに開催している「中国・アフリカ協力フォーラム (FOCAC)」とTICADが比較対照されることが多い。中国は、すでに世界経済上の存在感を増し、自国にとっての資源や市場としての重要性から、アフリカとの関係を重視し、インフラ建設などの対アフリカ支援を格段に強化しつつある。これらを背景に報道などでは、支援額の比較をはじめ日中間の対抗の図式で捉えられることが多い。

しかしながら、TICADはこれら各国のパートナーシップ会議とは性格を異にしている。パートナーシップ会議は、各国がアフリカにどのような協力や貿易・投資の関係を構築するかが主眼であり、それゆえに各国とアフリカ側が相対する会議として、協力案件や援助額などが論点となる。一方TICADは、日本とアフリカ諸国だけでなく、関心のある他の各国、国連をはじめとする国際機関、市民社会なども参加して、アフリカの経済・社会開発のあり方について検討する知的フォーラムである。そもそも主催は日本だけでなく、国連、国連開発計画 (UNDP)、世銀、アフリカ連合委員会 (AUC) も共催者となっている。こうした枠組みは、他国のパートナーシップ会議にはみられない。

もちろん、日本の貢献への期待は大きく、TICADのたびに日本から支援策が打ち出されている。しかし日本の貢献も、他の各国、国際機関からの協力案件をとりまとめた「TICAD行動計画」の一部にすぎない。あくまでもTICADはアフリカがどう発展すべきかに知恵を出すための多国間の協議なのであり、例えばFOCACとは会議として同列に論じられないことは、踏まえておく必要がある。

### 3 アフリカは日本にとり助けになる相手

アフリカは日本から遠く1万キロ以上離れている。日本が、安全保障や二国間経済関係について、アフリカとの間で大きな利害を有するとは言えない。もちろん資源供給や貿易の市場として、アフリカ大陸の潜在性は大きく、日本の企業をはじめ関心を高めつつあるところである。しかし、日本の対外政治・経済関係の最前線は、あくまでも米国をはじめ欧州先進国、アジアの近隣諸国である。二国間外交の優先度をみるかぎり、アフリカは必ずしも主要な相手ではない。

ところが、舞台を多国間外交に移してみると、日本にはアフリカが違ってみえてくる。二国間外交では、日本と相手国との1対1の交渉であるのに対して、多国間外交では、多数の関与国のなかでいかに日本の利益や立場を確保できるか、あるいは日本の存在感を示せるかという勝負になる。このゲームにおいては、アフリカは日本にとり大きな助けになる相手である。



第1に、多国間外交の舞台つまり国連をはじめとする国際会議の交渉では、多数決で議論の結果が決まることが多いので、意見を同じくする国数がものを言う。国連加盟国193カ国のうち54カ国に及ぶアフリカ諸国の支持を得られるかどうかは、決定的な要因となる。

国連などでは、地域グループによる交渉を行なう慣例がある。そのなかでも、「アフリカ・グループ」は、他の地域グループと異なり、AUでの過程を通じてアフリカの「共通の立場」を打ち出す。自国独自の立場で交渉に臨む利害が特でない限り、アフリカ諸国の多くはこの「共通の立場」に追随する。逆に言えば、わが国がAUやTICADを通じて、アフリカ全体の賛同を一挙に得られる可能性もある。AUなどとの連携を図り、「共通の立場」にわが国の考え方が反映されるように試みるのが重要である。

選挙は、多数決で物事が決まる典型であり、国際機関関連の選挙で日本の議席（安保理非常任理事国選挙など）や候補者を当選させるため、アフリカ諸国の支持は欠かせない。国連総会決議や多国間条約の採択においても同様である。特に近年は、グローバリズムの進展を受けて、さまざまな規範が交渉され国際条約として合意される。こうした国際的なルール作りには日本の考えを反映させたいなら、アフリカを味方に付けなければならない。

アフリカの支持の有無が決定的な要因となった一例として、2005年の国連安保理改革交渉が挙げられよう。このとき、日本、ドイツ、インド、ブラジルが提出したいわゆるG4枠組み決議案は、最終段階でアフリカの立場との妥協が成立せず、その支持を得る見通しが立たなかったため、採択が見送られて廃案になった。

第2に、国際社会で懸案となっている困難が、アフリカに関連する課題であることが多い。紛争、難民・移民、貧困、疫病、テロ、災害、気候変動などがそれである。それゆえに、日本としてアフリカでのこれら問題の解決に尽力すれば、そうした国際的な課題へのわが国の貢献を世界に示し、日本への評価を高めることになる。

2015年に国連総会で、「持続可能な開発目標（SDGs）」が採択された。ここに掲げる国際目標のうち、貧困撲滅、食糧安全保障、保健衛生、教育向上などは、アフリカでこそ達成が望まれる。日本が、アフリカの経済・社会開発に貢献することは、国際社会の関心に直接応えることになる。いわばアフリカは、日本の国際貢献の舞台である。

しかも、この舞台は欧州の目の前にある。欧州諸国は、アフリカと地理的に近く、歴史的にも強い紐帯をもつ。それだけでなく、アフリカでのさまざまな困難の悪影響は、地中海を越えてただちに欧州に及ぶ。特に不法移民やテロの問題は、欧州の一般市民の強い関心事である。日本にとって遠く離れた対岸の火事であっても、欧州にとっては隣家の火事であり、火の粉が降りかかってくる。欧州は観客席の最前列に座っており、日本がこの舞台で積極的な役割を果たすことを高く評価するであろう。

#### 4 アフリカも日本に期待する

日本がアフリカに対して経済協力を進め、その経済・社会開発を支援するとともに、TICADの回を重ねてきた背景には、以上の考慮があった。一方で、日本にアフリカを重視する理由があるだけでなく、アフリカにとっても日本を特別な相手とみる理由がある。

先ほど述べたとおり、アフリカに強く関与してきたのは欧州諸国、とりわけ英国、フランス、ベルギーなどの旧植民地宗主国である。アフリカは独立以降も、国家や経済の運営を、これら旧宗主国に大きく依存してきた。一方で、これら旧宗主国が強い影響力を行使することには、植民地時代の歴史もあり、反発や警戒心がある。旧宗主国がアフリカに行なう支援にも、その裏に「隠れた意図」がある、すなわち政治や経済への影響力を維持・強化しようとしている、と捉えられることがある。実際に1990年代の世銀・IMFの「構造調整」や、債務返済繰り延べ条件（conditionality）が、アフリカ側の猜疑心を高めた。

これに対し、日本は植民地時代の旧宗主国ではない。日本が行なう支援には、そうした「隠れた意図」が疑われることはない。アフリカ諸国は、純粹に経済・社会開発を目指した支援であると捉え、警戒心をもたない。それに加えて、日本への好意的姿勢には、そうした歴史的背景（の不存在）だけでなく、文化的な要因がある。筆者は大使としてアフリカで生活し、外務省や国連代表部でアフリカ関係の業務に携わってきた。その経験から、日本の支援や立場がなぜアフリカに好意的に受け取られるのかを論じたい。

欧米諸国はアフリカのさまざまな問題に対処するにあたって、どうしてもキリスト教的な心情、端的には「慈善」と「宣教」が顔をのぞかせる。貧しいアフリカに施し、無知なアフリカを啓蒙する、という姿勢が垣間みえる。それらはアフリカには、欧米文明の物質的・精神的な優越意識にみえる。特に民主主義、人権、よき統治といった価値について、アフリカ自身その重要性を認識しつつも、欧米諸国が口にする、これを上からの押しつけと感じる。

日本がアフリカに対するにあたり、そうした心情とは縁遠い。あっても露骨にはみせない。相手を対等に扱うのが礼儀、というのが日本の社会文化だ。むしろ与えられるのを待つ、教わるのを待つという上下関係を否定する。日本が「オーナーシップ」を強調する背景には、まず援助される側が自助努力しないなら日本は助けない、自分で解決を考え出そうとしないなら日本が教えても無駄だ、と考える。これは一見冷たい、突き放した姿勢である。ところがアフリカはこれを歓迎した。アフリカが自分でできるはずだという前提があるからだ。アフリカの能力を信じる姿勢は、アフリカ人たちの自尊心に訴えた。

意思決定過程についても、欧米諸国と日本との間に本質的な違いがある。アフリカの各地で、「カイゼン」が燎原の火のごとく広がっている。エチオピアなど国立の「エチオピア・カイゼン機構」を設立し、国家戦略として「カイゼン」に取り組んでいる。トヨタなど日本の主要企業が品質向上の経営手法として生み出した「カイゼン」が、なぜ今アフリカで歓迎されるのか。アフリカの友人に聞いたところ、次のような説明を得た。

植民地時代を通じて、欧州はアフリカにこう教えてきた。優秀な人材というのは自分たちボスの指示をよく聞いて、着実に実行する人間だと。つまりトップダウンだ。しかしその結果、皆が上の指示をただ座って待つ、という姿勢が定着してしまった。ところが「カイゼン」は、現場の担当各人が、自分の持ち場の範囲でできること、提案すべきことを探す。それを上に持ち上げていく。つまりボトムアップである。1人1人が自分の能力を発揮し、それが重なって組織全体が強くなる。この発想が、今のアフリカに欠けており、それが弱さに繋がってきた。だから、「カイゼン」は精神革命なのだ。

欧米諸国の組織運営は、たしかにトップ主導である。一方、日本の組織では現場をより重んじる。これは公的な開発援助事業だけでなく、民間の企業活動にも色濃く表われる。海外に出た日本人ビジネスマンは、現地の人々と一緒に働くことを重視する。そして、自国のやり方・基準が成功しているからと言ってそのまま現地に持ち込むのではなく、現場の事情や条件に適合した現地のやり方・基準を見つけ出す。この「日本流」のほうが、長い目で見て事業の成功に繋がる。これらは、多くの日本人には日々自然に行なっていることなので、自身がその特質に気づいていない。でもアフリカの人々は気づいていて、日本および日本人を歓迎している。

そうした社会・文化的な観点から、いわば「欧米流」を脱して「日本流」に学ぶ意味でも、アフリカは日本に期待している。この期待に応えることに、アフリカの好意的立場を引きつけるための、外交上のひとつの鍵があろう。経済・社会開発の分野では、日本は個別の経済協力やTICADの推進、さらには民間企業活動を通じて、「日本流」を示してきた。

## 5 アフリカの平和と安定には特有の困難あり

国連安保理が扱う議題の大部分がアフリカ関連であり、PKOについてもアフリカにPKOを派遣する人的・資金的な負担は大きい<sup>(14)</sup>。平和・安全保障の側面から、アフリカは国際社会の大きな課題である。アフリカの平和構築についても、日本として独自の取り組みを進めて積極的貢献を示す余地があろう。

1960年代、1970年代当時、アジアはアフリカ以上に貧困、強権政治、人権、民主主義のうねりで大きな問題を抱えており、さらに紛争や戦争が生起することも珍しくなかった。そのアジアが、今や平和と安定、さらに民主主義による政治を達成した結果、貧困を克服し経済繁栄にまで至っている。この対比には、さまざまな要因が考えられるとしても、アジアの各国がたどった平和と安定への道筋はアフリカにとって参考になりうる。日本がそれを手引きできないか。

筆者は、国連代表部の次席常駐代表として国連安保理での協議に参画する機会を得、また実際に紛争の現場に立ち会った経験から、国際社会によるアフリカの紛争問題への対処には、多くの問題点があると感じている。

そもそも安保理の平和・安全保障活動には、任務上の限界がある。現実には紛争が生起するか、あるいは紛争の危機が目前にならないと動けず、とりうる措置も、武力衝突、人道危機、人権侵害といった事象への対症療法の域を出ない。紛争の構造面や根本原因への対処、いわば体質改善には取り組めていない。また、紛争の周辺国の紛争予防には手が及ばない。紛争当事国についてさえ、危機が一段落するや関心を喪失し、平和と安定を長期的に確保していく努力は不得手である。

また、安保理は声明や決議により、紛争当事者を非難し、制裁などの圧力を加える。ところが、紛争当事者は自らの意思だけでなく、現場の経済・社会・文化的な利害対立から行動する。こうした背景に踏み込まなければ、状況の是正につながらない。さらに、紛争当事国に派遣され、平和と安定の維持に重要な役割を果たしているPKOにも、派遣原則、任務、現

地における意思決定過程に数々の制約があり、また、派遣された各国部隊にも派遣条件・活動の限界がある<sup>(15)</sup>。

さらに国際社会の考え方や方法論が、アフリカの現実に即していない場合がある。例えば、紛争や対立の解決として、選挙の実施を求める。ところがアフリカではこの選挙が曲者で、選挙のたびに紛争や対立が再燃する。なぜならば、アフリカでは選挙は政策の選択、ヒラリーかトランプかという政策の選択ではない。自分の部族の候補者が勝つか、他の部族が勝つかの勢力争いである。しかも大統領制度では、勝った候補者が全権を握る。いわゆる勝者総取りになり、生殺与奪がかかるから選挙運動は必死の戦いになる。相手陣営つまり相手部族への誹謗中傷、さらに昂じて暴力を伴う部族抗争になると、選挙のたびに国民が分断される。

日本をはじめ先進諸国は、国家の一体性に疑問をもつことがない。ところがアフリカでは、国境が人為的に引かれて、そもそも皆が同じ国の国民だという意識に乏しい。国民の一体性を築き上げた国では、選挙という多数決による決定でも皆が納得する。しかし国民の一体性が乏しい国では、選挙後の政治運営（権力分掌など）を視野に、相応の注意を払いつつ選挙を実施しなければ、混乱がむしろ増幅する。

国際社会は、紛争当事国の指導者に、和平合意履行や人権侵害防止などを求める。しかし、アフリカの紛争国や脆弱国においては、指導者がたとえ国際社会の要請を理解し、それを実践しようとしてもできない。警察には治安を維持する規律も能力もなく、行政組織には全国の国民に行政サービスを提供する体制がない。ようするに、その国に制度上の実施能力がないならば、たとえ大統領が号令をかけても物事は動かず、政策は実行されない。

表現の自由や市民参加といった自由民主主義の基本的価値についても、アフリカでは注意が必要だ。アフリカでは、野放図な表現の自由は、デマの伝播や扇動につながりかねない。そして、市民社会が時に政治に使われ、扇動者となり対立を助長する。1994年のルワンダの虐殺は、ある種の市民団体による反ツチ族の政治運動がその根底にあり、最後にはラジオ放送が虐殺を呼び掛けた。アフリカでは、市民運動や自由を尊重すれば直ちに社会正義を導くと考えてしまうと、そこに思わぬ陥穽がある。

アフリカは、歴史的にも地理的にも、欧米諸国が責任をもつべき地域であると考えられてきた。そのため、紛争解決や平和と安定の問題についても、欧米主導で進められてきたところである。しかし、「欧米流」が必ずしもアフリカに持続的な平和と安定をもたらしていないとすれば、日本とアジア諸国との間での経験と実績が、アフリカにも新たな解決の方向性を与える余地があるのではないか。

## 6 アフリカを通して「日本流」を訴える

その余地を探るために、日本が音頭をとって、2018年8月に、東京にて「アフリカ賢人会議」の初回会合を開催した。アフリカ側から、自ら統治の実績があり、現在もアフリカの紛争解決に尽力している賢人として、シサノ（モザンビーク）、ソグロ（ベナン）、ムカパ（タンザニア）、オバサンジョ（ナイジェリア）、ムベキ（南アフリカ）のそれぞれ元大統領たちを招待し、日本側賢人の森喜朗元総理大臣、笹川陽平日本財団会長との間で、意見交換を行なっ



た。

会合では、(1)国民の一体性確保、(2)当事国の解決への自助努力、(3)統治の脆弱さを克服する制度構築、(4)農民や市民の能力強化、(5)伝統社会の価値・制度の強靱さの活用、(6)紛争に乗ずる組織の撲滅、(7)開発計画のあり方、といった論点から、国際社会による対応のどこに至らない点があるか、平和と安定の新しいアプローチはどうあるべきか、を討議した。

元首脳たちからは、克服すべき課題として、奴隷貿易、植民地支配、大陸の細分化といった歴史的・文化的な背景、民族や宗教による排他主義のために国民国家が建設できないこと、信頼に足るリーダーシップが欠如していること、意思決定過程への市民参加の不足、教育・職業訓練・インフラ・エネルギー・食糧生産への投資不足、国家の機能を支える制度の弱体、資源独占など富の不適切な配分を生む開発、などが具体的に挙げられた。結局のところ、武力衝突や人道危機という現象面への対応だけでは持続的な平和と安定はもたらされない、国造りを手助けしてしっかりした国と社会を築くことが、何より肝要だということになる。今回の会議で提起された課題を、アフリカ側が持ち帰り、課題を克服するための具体的な方策をまとめていこう、という段取りになっている。

このアフリカ側の作業が進展し、アフリカに持続的な平和と安定をもたらすためには何をすべきかが明らかになることを期待する。そのなかで、日本がアジアなどでコツコツ築いてきたことが有効だ、ということがわかるだろう。開発途上国に対して、国際協力機構(JICA)を通じて技術協力を行ない、治安制度、司法制度、行政制度、徴税制度といった制度構築を図る、法律を整備する、若手官僚を研修に呼ぶ、といった、国造りや人材育成の協力をしてきている。また、「人間の安全保障」という視点から、教育や保健をはじめ、一般市民や農民一人一人の能力強化を図る案件を、こまめに実施してきている。

これらこそは、平和と安定の分野における「日本流」と言えないか。日本が自ら「日本流」の考え方と方法論を論じて、自画自賛としか受けとられない。しかしアフリカを通して打ち出せば、世界は聞く耳をもつだろう。この試みを通じて、国際の平和と安定に、日本は独自の役割を果たせると、世界に明らかになる。国連安保理改革で一番欠けている議論、日本が常任理事国になれば何がよくなるのか、にも答えを用意するだろう。

- (1) Constitutive Act of African Union, Article 3 (f) (g).
- (2) *Id.*, Article 30.
- (3) ブルンジには「AUブルンジ・ミッション (AMIB)」(2003—04年)、スーダンには「AUスーダン・ミッション (AMIS)」(2004—07年)、ソマリアには「AUソマリア・ミッション (AMISOM)」(2007年)、マリには「AU主導マリ支援ミッション (AFISMA)」(2013年)、中央アフリカには「AU主導中央アフリカ支援ミッション (MISCA)」(2013—14年)を派遣。
- (4) 西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS)、南部アフリカ開発共同体 (SADC) のほか、アラブ・マグレブ連合 (AMU)、アラブ・サヘル諸国国家共同体 (CEN-SAD)、中部アフリカ諸国経済共同体 (ECCAS)、東アフリカ共同体 (EAC)、政府間開発機関 (IGAD)、東南部アフリカ市場共同体 (COMESA)、がある。
- (5) 例えばECOWASは、ギニアビサウに「ECOWASギニアビサウ・ミッション (ECOMIB)」を派遣

- (2012年—)、ガンビアの選挙後の混乱(2017年)に軍事介入。SADCはレソト(1998年)やジンバブエ(2007年)の政治的混乱収拾のために介入している。
- (6) TICAD I—Vは5年ごと、TICAD VI以降は3年ごとの開催。
- (7) 「アフリカ開発のための国連新アジェンダ(UN-NADAF: United Nations New Agenda for Development of Africa in the 1990s)」。
- (8) TICAD I「アフリカ開発に関する東京宣言——21世紀に向けて」、パラ22–25。
- (9) 例えば、TICAD VI(2016年、ナイロビ)では、シンガポール、中国、韓国、ベトナム、パキスタン、フィリピン、マレーシア、バングラデシュほかが参加している。
- (10) 「アフリカ開発に関する東京宣言」、パラ26。
- (11) TICAD III(2003年)議長声明のGeneral Overview 3。
- (12) 過去のTICADの進展について、高橋基樹「TICADの変遷と世界——アフリカ開発における日本の役割を再考する」『アフリカレポート』No. 55(2017年)、アフリカ側の見方について、Bertha Z. Osei-Hwedie and Kwaku Osei-Hwedie, “Japan’s TICAD: Alternative Global Framework for Africa’s Development?” *Zambia Social Science Journal*, Vol. 1, No. 2 (2010), Article 3参照。
- (13) 中国(FOCAC)のほか、フランス(フランス・アフリカ首脳会議、1973年)、EU(EU・AU首脳会議、2000年)、韓国(KOAFEC、2006年)、インド(インド・アフリカフォーラム、2008年)、トルコ(トルコ・アフリカ協力会議、2008年)、イタリア(イタリア・アフリカ閣僚会議、2016年)などの国が定例開催している(括弧内はそれぞれ最初の開催年)。また米国は2014年に米アフリカ・リーダーズ首脳会議を、インドネシアは2018年4月にインドネシア・アフリカ・フォーラムを開催。
- (14) 在アフリカのPKO(7カ所)はPKO全体(14カ所)のうち、人員で約85%(2018年9月現在)、予算で約87%(2017—18年度予算)を占める。
- (15) これらの問題点について、国連の「平和活動についてのハイレベル独立パネル(HIPPO)報告書」(2015年)参照。

---

おかむら・よしふみ 平和と安定に関する国際協力担当日本政府代表／  
TICAD担当大使  
yoshifumi.okamura@mofa.go.jp