
TICAD VI アフリカ開催の背景と課題

畝 伊智朗

Tambo Ichiro

はじめに

2016年2月1日、第6回アフリカ開発会議（TICAD VI）の開催日程が決定され、発表された^①。TICAD VIは2016年8月27日と28日の両日、ケニア共和国の首都ナイロビ市において開催される。TICADのアフリカ開催の政治的・経済的背景、関係国・機関の戦略、今後の日本外交へのインプリケーションなどにつき、公開資料、関係者インタビューなどをもとに論考する。

1 アフリカ開発会議（TICAD）とは何か——その歩みと特徴

現在、TICADをアフリカ開発会議と称しているが、1993年に最初のTICADが開催された時は、英文名称Tokyo International Conference on African Developmentの直訳「東京アフリカ開発会議」を用いていた。第4回会議が横浜市で開催された2008年当時から、その日本語呼称は「アフリカ開発会議」に変更されている。一方、英語略称TICADは国際社会でそれなりの名声と評価を得ていたので、開催地を東京から横浜に変更したことを理由に、TICADをYICADに変更することはなかった。

TICADは、日本政府が主導する日本・アフリカ首脳会議と誤解されることが多いが、日本政府を含むTICAD共催者が企画・運営し、アフリカ各国から首脳級の参加者を得て、アフリカ開発を議論する国際会議である。その意味で、他の国が開催している対アフリカ・フォーラムなどとは性格が異なる（第1表を参照）。

(1) TICAD創設の経緯と背景

1993年10月、第1回TICADが東京で開催された。日本政府がいつ頃からどのようなプロセスでTICADを開催するという合意形成を行ってきたのかに関しては不明な点が多く、TICADを研究する者にとっては関心事項となっている。一方、TICADのような国際会議を必要としたアフリカを取り巻く政治的、経済的その他の背景に関しては研究がなされている。

① 政治的背景

1990年代初頭は、1989年のベルリンの壁崩壊に象徴される東西冷戦構造の終結とともに、世界的な政治改革の流れのなかで、アフリカ諸国が次々と複数政党制に移行した時期であった。原口^②によれば、1994年末までにサブサハラ・アフリカ48カ国（当時）のうち39カ国が複数政党制に移行した。内訳は、1989年までに移行済みの国が7カ国、それ以降、1990年に

TICAD VI アフリカ開催の背景と課題

第1表 アフリカと主要国との「パートナーシップ」の比較

AUとのパートナーシップ	主なコミットメント	特 徴	課 題
<p>• 日 本 TICAD: Tokyo International Conference on African Development (概要) 1993年より5年ごとに日本にて首脳会議を開催 2013年以降は3年ごとに日本・アフリカ交互開催に移行</p>	<p>TICAD V (2013年6月) • 5年間でODA1.4兆円を含む3.2兆円の官民の取り組み。 • 5年間で1000人の留学生受け入れ (ABEイニシアチブ)、3万人の産業人材育成、アフリカの民間セクター開発のための共同イニシアチブ (EPSA) 20億ドル、5カ所の成長回廊支援、10カ所の戦略的マスタープラン、6500億円のインフラ支援など。</p>	<p>• これら「パートナーシップ」の先駆的・モデル的存在。 • 国際機関との共催 (国連、UNDP、世銀)。AUCはTICAD V (2013年) より共催者。 • 国際機関、先進国・新興国、ビジネス界、市民社会に開かれたフォーラム。透明性は高い。 • 1990年代よりアフリカの自助努力・開発オーナーシップ支援を継続し、アフリカ側の評価・信頼は高い。 • TICAD II (1998年) 後の沖繩サミット (2000年) でのアフリカアウトリーチの開催、TICAD III (2003年) でのアフリカ開発のための新パートナーシップ (NEPAD) 支援・人間の安全保障、TICAD IV (2008年) での広域インフラ支援、TICAD V (2013年) での回廊開発、ビジネス支援など。 • 特にTICAD IV/V以降、アフリカ向け援助の実質的増加とともに、ビジネス・パートナーシップ促進が主要テーマ。</p>	<p>• 対アフリカ外交の主要ツールとして定着の一方、首脳外交の強化が課題。安倍晋三総理アフリカ歴訪 (2014年1月) は小泉純一郎総理歴訪 (2006年4月) 以来8年ぶり。 • アフリカ側のビジネス界への期待の高さとのギャップ。特に中国・新興国との比較において、足が遅いとみられている。 • ビジネスとともに科学技術、技術移転、人材育成への期待が高い。ABEイニシアチブへの評価は高く、さらなる人材育成イニシアチブの打ち出しが必要か。</p>
<p>• 中 国 FOCAC: Forum on China-Africa Cooperation (概要) 2000年より3年ごとに中国・アフリカ交互開催 原則は閣僚級会合だが、2015年12月、第2回FOCACサミットを南アフリカで開催 今後は首脳級会議に移行</p>	<p>第2回FOCACサミット (2015年12月)。 • 3年間で600億ドル (=6兆円)。内訳: ①350億ドルのソフトローン (貸付条件の緩やかな借款)・輸出信用、②100億ドルの生産能力協力基金設立、③50億ドルの贈与・無利子借款、④50億ドルの開発基金増資、⑤50億ドルの中小企業開発特別融資。</p>	<p>• 2000年代半ば以降の急速なアフリカでの経済的プレゼンスの向上とともに、経済的課題 (資源確保、貿易投資促進、援助) が主要テーマに。FOCACへの関心も上昇。 • FOCAC 4 (2009年) 以降は巨額の資金コミットメントで耳目を引き付けるとともに、従来からの対アフリカ首脳外交も引き続き活発。 • モンバサナーナイロビ鉄道 (38億ドル) などの大型インフラ案件に積極的。高速鉄道網、高速道路網、地域航空網への支援を表明済 (李克強首相アフリカ歴訪、2014年5月)。 • 第2回FOCACサミットでは、3年間で600億ドルのコミットメントとともに、「産業化」支援を強調。</p>	<p>• 習近平政権は、資源確保一辺倒から、非資源国も含めた大陸全体のインフラ整備、産業化支援などにシフト。 • 資源価格急落に伴い、中国の対アフリカ貿易・投資も急減。2015年の輸入・直接投資4割減 (対前年比)。 • 透明性欠如、資源収奪、労働力輸出、現地企業排除などのネガティブイメージは残るが、資金力への期待は引き続き大きい。</p>
<p>• 米 国 US-Africa Leaders Summit (概要) 2014年、初の首脳級会合をワシントンで開催 今後の開催予定未定</p>	<p>330億ドル (=3.3兆円) の新規貿易・投資。 • 民間企業より140億ドル (Blackstone Group 50億ドル、コカ・コーラ 50億ドル、GE 20億ドル、IBM 20億ドルほか)。 • 輸出信用70億ドル • Power Africa 120億ドル追加 (世界銀行50億ドル、アフリカ開発銀行30億ドルなど)。</p>	<p>• クリントン、ブッシュ両政権下では、HIV/エイズ対策への巨額拠出、AGOA (African Growth and Opportunity Act: アフリカ産品への特惠関税供与・時限措置) などのアフリカ支援策を打ち出し。 • 2014年、初の首脳会議では、安全保障・テロ対策支援、Power Africa などのイニシアチブを打ち出し。AGOAを10年延長 (2015年6月に米国議会承認)。</p>	<p>• 対アフリカ外交の一貫性の欠如、政権交代に伴う政策転換の可能性。</p>
<p>• E U EU-Africa Summit (概要) 2000年以降不定期に首脳会議を欧州・アフリカ交互開催 2014年、ブリュッセルで第4回首脳会議を開催 2015年11月、マルタで人的移動 (難民など) に関する首脳会議を開催</p>	<p>• 官民による300億ユーロ (=4.2兆円) の投資資金動員。 • アフリカ平和ファシリティーに3年間で7.5億ユーロ (=1000億円)。 • 経済連携協定 (EPAs) 交渉促進のため7年間で8.44億ユーロ (=1200億円)。 • 7年間で30億ユーロ (=4200億円) の農業支援。</p>	<p>• 旧宗主国 (英仏) と旧植民地国との首脳外交、二国間援助、アフリカ・カリブ・太平洋 (ACP) 諸国とのコトヌー=ロメ協定など、従来からの対アフリカ外交の枠組みあり。 • EU-Africa Summitは、それらを包括する一貫したEUの対アフリカ外交の枠組みと位置付けられるが、右記のとおり、難しい局面を迎えている。</p>	<p>• 第4回首脳会議では、難民・移民問題、EPAs、マリ・中央アフリカ紛争などでEUとAUの利害が対立した模様。 • 2015年11月の人的移動 (難民など) に関する首脳会議では、18億ユーロの基金設立で合意したが、同問題への抜本的な解決策はみえず。</p>
<p>• インド IAFS: India Africa Forum Summit (概要) 2008年以降3年おきに首脳会議をインド・アフリカ交互開催 2015年10月、ニューデリーにて第3回首脳会議を開催</p>	<p>第3回IAFS (2015年10月) • 5年間で100億ドル (=1.2兆円) のソフトローン。 • 6000万ドルの無償贈与。 • 5万人の留学生受け入れ。</p>	<p>• インドとアフリカの経済関係は、2000年代以降急速に拡大。貿易・投資拡大を主な目的にIAFS首脳会議を開催。 • 2015年10月の第3回首脳会議には、アフリカより首脳級37名が出席。モディ=インド首相は、5年間で100億ドルのソフトローン、6000万ドルの無償贈与、5万人の留学生受け入れを表明。 • ソフトローンの表明額 (5年間で100億ドル) は、TICAD VでのODA表明額 (5年間で1.4兆円) に匹敵。特筆すべきイニシアチブは見当たらないが、金額は大きい。</p>	
<p>• 韓 国 KAF: Korea-Africa Forum (概要) 2006年以降3年おきに閣僚級会合をソウルにて開催</p>	<p>Action Plan for KAF 3 2013- 2015 (2012年10月) • MDGs目標に沿ったODAの増額。 • アフリカ・インフラ開発プログラム (PIDA)、アフリカ包括的農業開発プログラム (CAADP) などへの支援。 • 人材育成、農業開発、公衆衛生、気候変動対策、貿易・投資、経済開発、平和安全保障など。</p>	<p>• 韓国外務貿易省のイニシアチブによるアフリカ各国の外務大臣を中心としたフォーラム。 • 韓国とアフリカの経済関係も拡大方向にあるが、中国、インドに比べると速度は緩やか。 • 金額的コミットメントはなく、レベルも閣僚級。</p>	

(出所) 公開資料を基に国際協力機構 (JICA) アフリカ部作成。

3カ国、1991年に7カ国、1992年に11カ国、1993年に8カ国、1994年に3カ国が相次いで複数政党制に移行した。アフリカ諸国の経済が落ち込むなか、国内政治的には複数政党制に大きな期待が寄せられた時期と言える。

その期待の半面、東西冷戦構造の崩壊に伴う国家間紛争が減少し、国内紛争が増加した時期でもある。ザイール（現在のコンゴ民主共和国）の国内紛争を含む大湖地域の混乱、ソマリアやスーダンなどを含むアフリカの角地域の混乱などがある。そして、それに伴う難民問題、国内避難民問題が政治的、経済的、社会的な負担となった。

②経済的背景

1990年代初頭のアフリカ経済は、1980年代の低迷が継続していた時期である。1979年の第2次石油危機やそれに伴う世界的な経済不況、コーヒーなどの一次産品価格の下落、旱魃による穀物生産の減少は、アフリカ経済を直撃した。この1980年代はアフリカの「失われた10年」とも呼ばれている。サブサハラ・アフリカの1人当たり名目国民総所得（GNI）は1980年代600ドル前後で低迷し、1990年代前半には、急速な経済成長を実現していた東アジア・太平洋開発途上諸国の1人当たりGNIがサブサハラ・アフリカのそれを上回った（第1図を参照）。

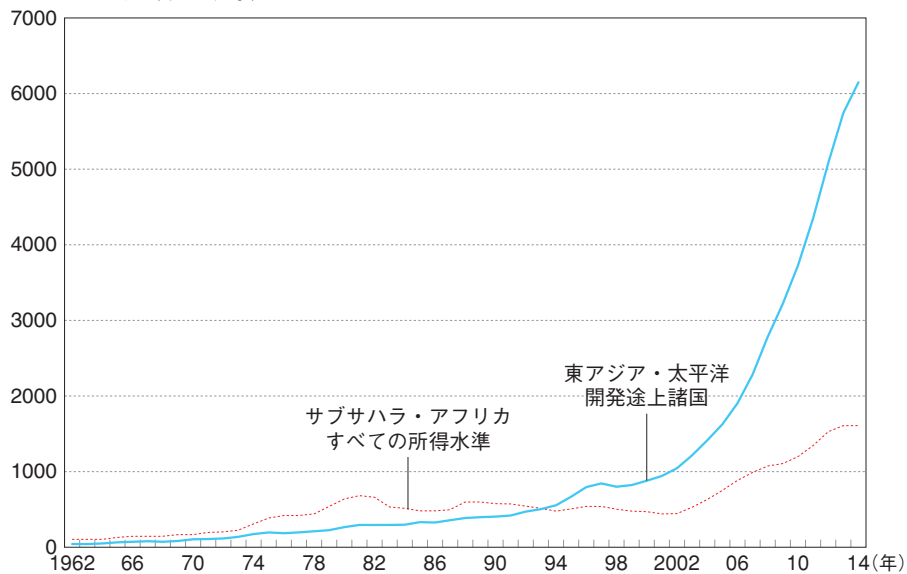
③国際的背景

1991年の湾岸戦争などを契機として石油資源豊富な中東地域への関心がいっそう高まった時代であり、欧米諸国は歳出削減のためアフリカ向け政府開発援助（ODA）を大幅に削減した時期でもあった⁽³⁾。ソ連邦の崩壊も加わり、アフリカが政治的、経済的に苦境に立たされている状況において、世界の関心がアフリカに向かなくなっていた。その余裕がなかった。

④日本の状況

その一方で、1989年にODAトップ・ドナーとなった日本は、東アジアでの経済成長に貢献した実績と自信のもとに、アフリカ諸国への支援強化を模索していた時期とも言える。その

第1図 1人当たり名目GNIの推移：サブサハラ・アフリカと東アジア・太平洋開発途上諸国の比較
アトラス・メソッド(米ドル表示)*



(注) 価格や為替レートの変動を軽減するため世界銀行が使用している為替レートの換算方法。
(出所) World Data Bank.

背景には、日本政府がポスト冷戦における新たな国際的な役割を模索するとともに、欧米諸国との外交・経済関係では、貿易摩擦、経常収支黒字の解消などが外圧として求められていた。

国際社会でのアフリカ票の重要性が認識された時期でもある。1980年代後半から1990年代初頭にかけて、国際司法裁判所（ICJ）判事、国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）、世界保健機関（WHO）など国際機関の選挙において、アフリカ諸国の賛同を得て日本人がポストを確保できた時期である。

また、湾岸戦争において、日本が多くの資金的な貢献をしたにもかかわらず、目に見える人的な貢献をしなかったため、国際社会から相応の評価が得られなかったトラウマ的経験をした時期である。

⑤複合的な理由

アフリカを取り巻く状況、国際社会の関心、日本自身の事情が重なり、第1回TICAD開催に向け準備が進められた。

経済の低迷が継続していた時期に、複数政党制の導入、その結果としてのアフリカ諸国の大統領が新しいリーダーに交替しつつある政治的転換期を迎えたアフリカに対して、世界の関心が薄れるなかで、日本が対アフリカ支援の強化を印象付けることは、日本外交として重要であった。アフリカ首脳、アフリカの在京大使ほかは、各種協議の場において、「アフリカが困っていた時に、国際的関心を高めるべく、TICADを開催してくれた日本のことは忘れない」とよく言われる。この「困った時に頼れる日本」がTICADを通じた日本のアフリカ外交の資産である。その源泉がここにある。

(2) TICADの歩み

①概 観

TICADは1993年第1回会議が開催されて以来、2013年の第5回会議で20周年を迎えた。その歩みを成果の視点でまとめると、第2表のとおりである。

2003年の第3回会議までは、貧困削減を必要とするアフリカ大陸に国際社会の関心を維持、向上させることが底流にあった。アフリカ首脳および外交団から強い要望があったにもかかわらず、経済成長アジェンダではなく、社会セクターを中心とする貧困削減、ベーシック・

第2表 TICADの主要成果

会議名	主要成果
TICAD I (1993年)	「アフリカ開発に関する東京宣言」を採択。「アフリカ開発は国際社会が取り組むべき優先課題」として合意。
TICAD II (1998年)	「東京行動計画」を採択。社会開発、経済開発、良い統治・紛争予防と紛争後の開発の政策が提示された。
TICAD III (2003年)	「TICAD10周年宣言」と「TICAD議長サマリー」を採択。平和の定着、人間中心の開発、経済成長を通じた貧困削減が提示された。
TICAD IV (2008年)	「横浜宣言」を採択。インフラ開発、農業開発、貿易・投資・観光の促進、産業開発、人材育成などに注目。5年間のアフリカ支援ロードマップ「横浜行動計画」を発表。
TICAD V (2013年)	「横浜宣言2013」「横浜行動計画2013—2017」を採択。「強固で持続的な経済成長」「包括的で強靱な社会開発」「平和と安定」の三本柱のもと、アフリカ諸国およびその他パートナーが一致団結した行動をとることに合意。

(出所) 公的資料を基に筆者作成。

ヒューマン・ニーズ (BHN) 対応が中心であった。この社会開発重視の流れは冷戦後の国際的援助潮流を踏まえたものであったが、経済成長重視を主張するアフリカの指導者からは必ずしも好意的には受け取られていなかった⁽⁴⁾。

大きな転換点は、2008年の第4回会議 TICAD IV である。この TICAD IV において、「元気なアフリカ——希望と機会の大陸」をテーマとして、インフラ開発、貿易・投資・観光、農業・農村開発の促進を通じた経済成長を基軸としたアフリカ開発が前面に出され、成果文書「横浜行動計画」に明記された。要は、民間投資、民間連携などを通じた経済成長の重視である。この成果文書には、フォローアップメカニズムも記載された。この基調は2013年の第5回会議 TICAD V においても維持され、「躍動のアフリカと手を携えて」をテーマに議論され、成果文書「横浜宣言2013」、「横浜行動計画2013—2017」が採択された。

開発の大前提となる「平和の定着 (紛争予防、紛争解決、平和構築など)」という項目は、日本政府などの共催者は開発の前提となる重要課題であると主張し、アフリカ側としては、各国の国内政治問題であり、開発を議論する TICAD にはなじまないとして、成果文書交渉において議論があったようである。この課題は TICAD プロセスの対話を通じて考え方の溝が解消され、第3回 TICAD からは「平和の定着」が成果文書において定着した⁽⁵⁾。

②参加首脳数、参加者総数などの推移

第1回から第5回 TICAD までの参加者数、参加国、国際機関・地域機関などの推移をみてみよう。外務省の発表資料によれば、第1回 TICAD のアフリカ元首・首相級参加者は5名であったが、第2回15名、第3回23名、第4回40名、第5回39名に増加している。代表を派遣したアフリカの参加国数は、48カ国、51カ国、50カ国、51カ国、51カ国と大きな増減はなく平準化されている。アフリカ以外の欧米、アジア諸国の参加国と参加した国際機関・地域機関の総数は、第1回が21カ国・機関だったものが、第5回では100を越す国・機関が参加している。参加者総数は、第1回から第3回までは約1000人であったものが、開催地が横浜になった第4回会議から大幅に増加し、第4回で約3000人、第5回で約4500人が参加した。参加者総数が増大した理由は、要人警護も含め、東京では開催施設の制約で人数制限をする必要があったが、開催地を横浜にすることにより、開催施設⁽⁶⁾の受容規模が拡大したためである。また、横浜市もアフリカ・TICAD への関心喚起に積極的に取り組んだ。これらの数字からも TICAD に関するアフリカ諸国首脳のコミットメント、国際社会の関心の高さとともに、日本国内におけるアフリカへの関心の高まりがうかがえる。

③共催者の推移

TICAD はアフリカと日本のフォーラムではなく、他の共催者と協力して企画・運営を行ってきた国際会議であり、その準備プロセスは共催者の閣僚級など各層レベルで協議され必要な意思決定がなされてきた。どのような変遷を経て現在の共催者となったのであろうか。TICAD の開催ごとに共催者の推移をみると次のとおりである。

1993年第1回：日本、国連、アフリカのためのグローバル連合 (GCA)⁽⁷⁾

1998年第2回：日本、国連、GCA、国連開発計画 (UNDP)

2003年第3回：日本、国連、GCA、UNDP、世界銀行

2008年第4回：日本、国連、UNDP、世銀

2013年第5回：日本、国連、UNDP、世銀、アフリカ連合委員会（AUC）

第1回TICAD後の1994年にUNDPが、第2回後の2000年に世銀が共催者となっている。これら国際機関が共催者となったのは、UNDPならびに世銀が国際開発コミュニティーの議論をリードしていることがその理由である。その後、GCAがその設立目的を全うしたとして解散したため、2007年に共催者から離脱した。AUCは2010年8月の「日・AU（アフリカ連合）協力強化に関する共同コミュニケ」⁽⁸⁾にて共催者となり、第5回から共催者としてデビューした。

(3) TICADの特徴——他のアフリカ・フォーラムとの比較を通じて

TICADの特徴を、主要国が実施しているアフリカに関するフォーラムなどとの比較の視点で整理してみよう。AUは全アフリカを対象とした各会合を「パートナーシップ」と呼称している。TICADを含め主要国とのパートナーシップの比較を第1表にまとめた。

他のフォーラムと比較して、明確に言えるTICADの第1の特徴は、二国間ベースのアフリカ開発会議ではなく、日本政府が国連ほか共催者と共に開催する首脳級の国際会議であることだ。そして、先進国、新興国、国際機関・地域機関、民間企業、市民社会に門戸は広く開放されており、透明性が高い。

次に、TICADが扱うテーマは包括的である。純粋にアフリカ開発だけではなく、その開発を推進するための前提条件である「良い統治」、「平和の定着」であったり、開発の成果をよりいっそう定着させ、国、地域、大陸全体の経済成長を促進する貿易・投資であったり、その経済成長を下支えし、持続性の高いものにする環境・気候変動対策、広域インフラ整備、科学技術、人材育成などを包括的に議論する国際会議である。

さらに、他のフォーラムと異なり、TICADはその創設以来、国際社会に開発の基本的な概念を発信してきたことだ。「自助努力」「オーナーシップとパートナーシップ」「南南協力」「人間の安全保障」「質の高い成長」などはよく知られている。また、第2回TICAD（1998年）で採択された「東京行動計画」⁽⁹⁾では、「2015年までに普遍的基礎教育の達成、2015年までの5歳未満の幼児の死亡率を1990年水準の3分の1に低下」など、ミレニアム開発目標（MDGs）⁽¹⁰⁾の枠組み・数値目標を先取りしている。

そして、他のフォーラムとは異なる点は、参加者がコミットメントの実施状況を報告し、それぞれが相互にモニターするフォローアップメカニズムを有していることである。これは、2008年の「横浜行動計画」に明記され、毎年閣僚級のフォローアップ会合が開催されている。また、外務省を中心にプロGRESSレポートが作成・公表されている⁽¹¹⁾。

東京駐在のアフリカ大使などで構成されている在京アフリカ外交団（ADC: African Diplomatic Corps）関係者は、最もフォローアップに力を入れているのは安倍晋三首相であると証言している。閣僚レベル、事務レベルでのフォローアップも重要であるが、安倍首相はアフリカの首脳に約束した「アフリカへの早期訪問」を、第5回TICAD終了後の2014年1月に実現させ、コートジボワール、モザンビーク、エチオピアの3カ国を歴訪し首脳レベルでの開発対話を行なった。さらに、国連総会のマージンにおいて、2013年9月に「日・アフリカ地

域経済共同体（RECs）議長国首脳会合」を開催し、AU、RECsの議長国首脳との対話を図っている。この取り組みは、テーマを変え、2014年ならびに2015年の国連総会でも継続的に行なわれていることを、ADC関係者は一様に評価している。

2 TICAD アフリカ開催の経緯、その意義と課題

第6回TICADのアフリカ開催はどのようなプロセスで決まったのであろうか？ 仮にAUCが共催者とならなければ、アフリカ開催という決定はなかったのではないかと、というのが大方の見方である。

(1) AUCの共催者化の経緯と背景

第4回TICADを成功させた日本政府は、アフリカを代表する共催者として、AUCの共催者化を模索し始める。第4回TICADの直前の2007年9月、第1回からの共催者であったGCAが解散し、共催者グループにおいてアフリカ全体の声を代表する者がいなくなったことがその契機となった。

当時日本政府は、1963年に設立されたアフリカ統一機構（OAU）が2002年にAUに改組され、アフリカの政治経済の統一機構として成長してきたAUとの関係強化を模索していた。国連外交など多国間交渉においては多数派の理解、支援を得ることが必要である。日本の外交方針としては、存在感を高めつつあるAUとの関係強化を図ることが重要となる。その一環として、AUの事務局であるAUCを共催者にすることを検討し始める。

2009年末、この提案が共催者ならびにADCに提示されたが⁽¹²⁾、共催者、ADCその他関係機関は、人員・体制が必ずしも十分でなく、意思決定に時間のかかるAUC⁽¹³⁾を共催者に加えることに疑問を有していた。

また実務的には、ADCがあるため、日本政府はアフリカの主要諸国との連絡調整に困ることはなかった。ADCも実質的に自分たちが日本政府を含む共催者グループと協力して、AUCや自国首脳などとの連絡・調整を通じてTICADを促進してきたという自負もあった。東京に大使館をもたないアフリカの国もあるため、ADCがアフリカ全体を代表しているとは言い難いが、アフリカ内地域バランスに配慮した閣僚レベル準備会合などの開催国決定、本会議の議題案の策定などにおいては重要な役割を果たしてきた。

これに対し日本政府は、GCAの抜けた後のアフリカの声を代表する組織の必要性などを説得材料とし、合意形成に努めた。また、AUCが共催者になったとき、AUのメンバーでない国の取り扱いをどうするのか、他のフォーラムで適用されている共通ルール（参加する国家元首数の制限⁽¹⁴⁾や、主催国とアフリカでの交互開催原則など）がTICADにも適用されてTICADの存在意義が相対的に減少するのではないかと、AUは開発問題を扱う機関ではないなどの論点で、日本政府とADCとの協議がなされた。

AUCにとってのTICAD共催者になるメリットは、「TICADにおけるアフリカ自らのオーナーシップの強化」と言われているが、実態はどうだろうか。

AUCとしては、多くの政治、経済、安全保障、開発などをテーマとして、AU総会、常駐代表委員会など複雑な意思決定メカニズムを通じて行なわれており、加盟国間の利害調整、

合意形成に膨大な労力を費やしている。TICAD プロセスを通じて、日本政府ほかから多くの支援パッケージやコミットメントを得られれば、そして、加盟国間との仲介をAUCが担うことにより、加盟国との調整においてAUCがリードできるのではないかと考えたようである。また、TICADの実態を十分に把握していなかったため、他のバイラテラルのパートナーシップと同様に、主催国がロジスティックス、サブスタンスとも準備してくれているので、AUCとして業務負荷がかからないと考えていた節がある。確証はないが、筆者の個人的見解である。

この時期、AUCは、第1表でみたとおりの乱立気味のパートナーシップ⁽¹⁵⁾を一定の方向で整理し、AUCの影響力を強化しようとしていた。例えば、中国(FOCAC)、欧州連合(EU、EU-Africa Summit)とは、開催地を主催国とアフリカで交互に開催する原則が確立していたが、日本(TICAD)は日本開催が既成事実化していた。また、TICADを他のバイラテラルのパートナーシップと競わせることで、日本政府からより多くの支援パッケージ・コミットメントを引き出そうと考えていた節が見受けられる。

AU内でも変化があった。2010年1月、アフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD)事務局⁽¹⁶⁾をAUに統合し、NEPAD企画調整庁(NEPAD Planning and Coordination Agency)とし、NEPADから派生・発展したアフリカ・インフラ開発プログラム(PIDA)、アフリカ包括的農業開発プログラム(CAADP)などの実施機関とした。こうして、アフリカの政治経済、安全保障が中心的機能だったAUは、NEPAD事務局を取り込むことにより開発問題の責任と役割を相対的に増加させた。日本政府を含む共催者グループにとって、AUならびにAUCの重要性がよりいっそう認識されるようになった。

2010年8月、ピンAUC委員長が訪日した。この訪日の成果文書「日・AU協力強化に関する共同コミュニケ」において、AUCがTICAD共催者となった。日本とAU双方にとって、これは、ピン委員長訪日の重要な成果となった。2012年7月のAUC委員長選挙で、南アフリカのドラミニ・ズマ氏が選出された。その際の外務省報道官談話⁽¹⁷⁾では、「我が国は、アフリカの自助努力の表れであるAUの取組を今後とも後押ししていくとともに、来年6月の第5回アフリカ開発会議(TICAD V)に向け、共催者であるAU委員会の新執行部と密接に協力していく考えです」と期待を込め意思表示をしている。

その後、第5回TICADに向けてのTICAD共催者間の協議などにおいて、新たにAUCを共催者として迎えて、ADCが懸念を表明していた他のフォーラムと同様の共通ルール(参加する国家元首数の制限、主催地の交互開催原則など)のTICADへの適用などに関する協議が続けられた。

(2) アフリカ開催に向けた決定プロセス

2012年12月16日、日本の国内政治が大きな転換をした。衆議院選挙において、自民党、公明党が過半数の議席を確保し安倍政権が誕生した。第5回TICADの横浜開催まで時間的な余裕は6ヵ月であった。安倍首相がホストを務める最初の一大国際会議である。その成功に向け共催者の結束が必要であった。そのためAUCの協力を取り付けるべく、AUCの意向をくみ取りながら、日本政府を含む共催者が慎重に対応策を検討し、水面下での交渉が進められた。

この過程で、参加する国家元首数の制限については、他のフォーラムとは異なり TICAD は国際機関を共催者とするマルチフォーラムであるという理由で、適用外とすることで合意された。その結果、第5回 TICAD はアフリカから 39 名の元首・首相級の参加を得て成功した。ズマ委員長をはじめとする AU 関係者は、TICAD の質の高い議論や有効性、参加者数の多さなど、AU にとっての TICAD の利用価値を確信した。

一方、交互開催原則については AUC と日本政府の立場が折り合わず、第6回 TICAD のアフリカ開催に関しては、第5回 TICAD の後も交渉が続けられた。ズマ委員長と安倍首相の直接交渉は、2014年1月の安倍首相のアフリカ3カ国歴訪の際に行なわれた。その後、閣僚レベルでは、2014年5月にカメルーンで開催された第1回 TICAD V 閣僚会議で交渉された模様である。

2014年9月、国連総会に出席した安倍首相は、第2回目・RECs 議長国首脳会合で基調講演し、「それから TICAD のことです。次回の会合はアフリカで開くべきだという、皆様のご要望に応じていくつもりです。日本とアフリカ、持ち回りでできたらいいと考えています」⁽¹⁸⁾と発言している。この首相発言こそ、TICAD アフリカ開催を決定付けたと言えるだろう。

この発言を受け、AU 内で開催国の調整が図られたが、最後までケニアとガンビアが譲らず、最終的には、2015年7月にケニアのルト副大統領がガンビアを訪問し、調整がつけられた。2016年2月1日の官房長官記者会見⁽¹⁹⁾で、TICAD のケニア開催、開催周期も5年に1度から3年に1度とし、日本とアフリカでの交互開催となった。

(3) アフリカ開催の意義と課題

TICAD のアフリカ開催については、AUC の主張を借りれば、「アフリカ自らのオーナーシップの強化」の観点から意義があると言える。この点については、TICAD 創設時より、オーナーシップとパートナーシップを主導してきた日本は歓迎である。しかし、開催国決定までの過程で、AUC が十分な調整能力を発揮できず、開催候補国同士での調整に委ねざるをえなかった事実を鑑みると、ケニア開催に不安が残ることも確かである。準備会合などでの開催国ケニアと AUC の努力が期待される。

ADC 関係者によれば、アフリカ開催の決定はアフリカ諸国に好意的に受け止められている。「TICAD という成熟したパートナーシップにおける新たな1ページ」と表現する在京大使もいる。5年ごとの首脳レベル会議を日本で行なうという TICAD の慣習を変更したことは、日本政府が「アフリカの要望と期待」に真摯に耳を貸し、実現してくれた成果だと絶賛している。国際会議開催に慣れているケニアがホストを務めるのであれば、TICAD 開催自体に大きな問題は生じないであろう。しかし、何をもってアフリカ開催が成功したと言えるのか、事前によく検討しておく必要があること、また、成果文書を着実に取りまとめる必要があるという声もあった。

日本政府ならびに国連機関など共催者としては、他の主要国の対アフリカ・フォーラムと同様な開催周期と交互開催方式となったことから、これまで以上に、TICAD ならではの成果を示すべく模索する必要が高まった。この点に関する ADC 関係者の見方は多様で、アフリカ各国首脳の見点では他のフォーラムとの関係で、日本政府がもっと資金協力支援を打ち出す

べきだとする意見もあれば、FOCACのような資金協力のプレッジ会議を否定するわけではないが、もっとTICADの良さや日本の強みやアドバンテージを双方の国民によりよくみえるかたちで示すべきだとする意見もある。TICADの認知度を高めるためには、人的交流が重要で、アフリカ産業人材の育成を目的としたABEイニシアティブ⁽²⁰⁾の拡大、充実を望む声が強いの。

アフリカは現在、TICAD創設期の政治経済情勢を彷彿させるような課題に直面しているのではないかと。米国大統領選挙と同じく今年、アフリカでは17カ国⁽²¹⁾において大統領選挙が予定されている選挙年である。選挙が紛争の引き金となりうる国もある。アラブの春以降不安定化したサヘル地域の情勢は楽観視できない。アフリカでは、2000年以降、石油を含む一次産品の輸出による経済成長が続いてきたが、2015年からの資源価格下落により資源輸出国経済の悪化が懸念されている⁽²²⁾。中国経済の減速もアフリカ諸国にとっては貿易・投資の大きな痛手になる。世界を見渡すと、シリア情勢の悪化により大量の難民が発生し、周辺諸国、欧州に押し寄せている。中東では、シリア以外にもいくつかの紛争が起きている。テロ事件がバリエーションで発生したりするなど楽観できない情勢が続く。そして世界経済の成長が鈍化しつつある。

そのなかで、1990年代前半と同様、アフリカに対する世界の関心が低下していることは否めない。アフリカのリーダーたちはそれを懸念している。アフリカに対する関心が薄れている現在に、日本政府を含む共催者がTICADを通じて「アフリカの成長なくして世界の繁栄はない」といったメッセージをどれだけ効果的に発信できるのか、という政策課題がある。さらに、このような政治経済情勢の変化を受けて、2013年のTICAD Vで合意した「横浜宣言2013」や「横浜行動計画2013—2017」をベースとし、それに追加・補足するかたちで、どのような成果文書を取りまとめて国際社会に発信していくのか、などの課題もある。

他方、これまで5年ごとの開催であったため、日本国内においては、TICADは開催後3年ぐらいで存在感が薄れる傾向にあった。TICAD Vから通常より短い3年でTICAD VIがケニアで開催されるとなれば、TICAD Vの熱気とモメンタムが維持できるという点で、日本国内における政策広報にとってメリットが多い⁽²³⁾。日本におけるTICADの認知度の維持の点で、3年ごとの開催は有効である。国連、UNDP、世銀の関係者も同様の認識を有しているものと推察できる。

ADC関係者によれば、最初のアフリカ開催ということもあり、アフリカ側の期待はきわめて高い。ADC関係者は、開催国にこだわらず、TICADが広くアフリカにおいて認知されること、そして、本年8月には、多くの日本人がアフリカ各国を訪問することを期待している。日本政府関係者、国会議員などが中心となるが、ビジネス関係者の訪問を特に歓迎する発言が多い。アフリカでは国によりTICADの認知度が異なるようであるが、アフリカ開催のこの年に多くの日本人がアフリカ諸国を訪れることを通じて、日本人のアフリカへの理解が進み、貿易・投資・観光、インフラ整備、人材育成などの協力が進むことを期待している。

3 アフリカ開発の課題

このテーマに関しては多くの論考があり、包括的にはできないが、筆者の考えを次のとお

り述べる。

(1) 質の高い成長に向けて

ADC関係者の意見としては、①雇用を増やす協力を強化してほしい、そのためにも、貿易・投資・観光の促進が必要で、②地域経済の統合を促進する国境を超える広域インフラ整備、人材育成が重要である、③経済成長を持続可能性の高いものにするため、科学技術・イノベーションを推進する必要がある、などである。要は、経済成長アジェンダ重視である。日本自身が戦後復興期に取り組んだ産業政策、日本のアジアでの協力における産業政策支援などを学びたいとの意見もある。鉱物資源、農業を基盤とした経済から第二次産業、第三次産業への経済構造転換をしたい。人口増加に伴う若年失業問題という課題に直面しているアフリカにとっては喫緊の課題であろう。そのためにも、安全で安心して働ける環境作りとして、エボラ出血熱などの感染症対策、平和と安定（テロ対策を含む）への取り組みの必要性があるとのADC関係者の認識であった。

以上の点は、日本の開発協力大綱⁽²⁴⁾にある「質の高い成長」に通じる考えであり、質の高い成長を支える概念としては、包摂性、持続可能性、強靱性である。一般論として議論するのではなく、「サブサハラ・アフリカ諸国にとっての質の高い成長とは何か」という、より具体的な議論が求められる。

(2) 持続可能な開発目標 (SDGs)⁽²⁵⁾ の取り組み

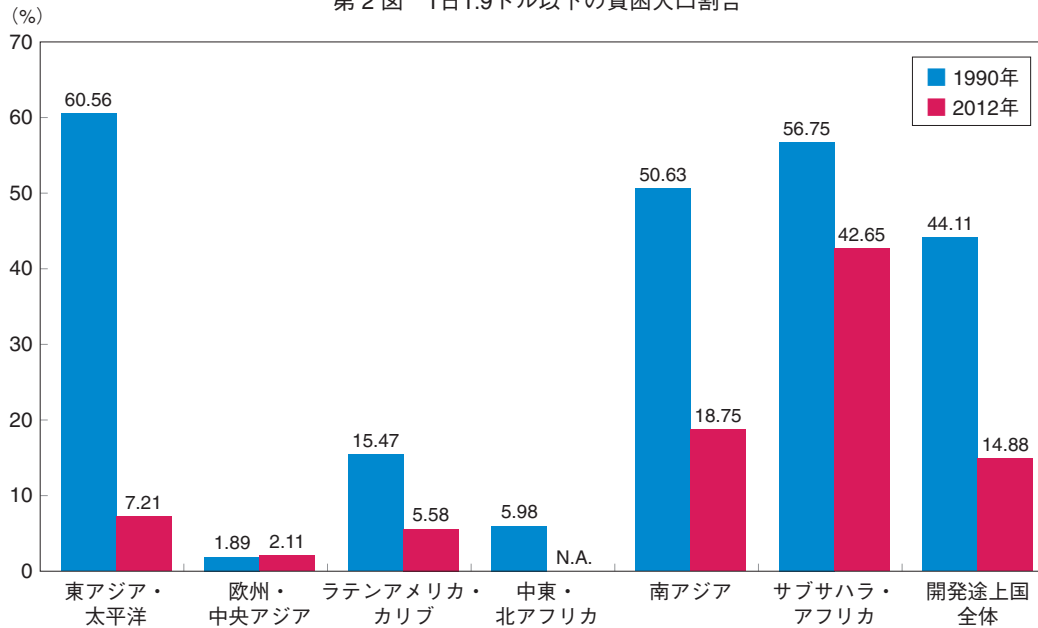
TICAD V以降、新しく出た課題としては、いくつかあるが、最も重要なのは、2015年9月に国連総会で決議されたSDGsへの取り組みではないだろうか。SDGsは目標達成を2015年とするMDGsの後継として、2016年から2030年までの開発目標を定めたもので、17のゴールと169のターゲットから構成されている。MDGsの8ゴール、21ターゲットに比べ、SDGsはより包括的である。2015年までのMDGsの達成に関し、サブサハラ・アフリカの達成状況は芳しくはなかった。具体的には、貧困人口の削減において、世界のほかの地域と比べて減少率は低くなっている（第2図を参照）。ゴール、ターゲットが多くなったSDGsにおいて、多くの制約条件を有するアフリカ諸国はどのような戦略で取り組むのか、一律に対応できないとすれば、どのターゲットがより効率的で効果的に成果達成が望めるのか、などの重点化に関し、国際社会でエビデンスに基づく議論、経験共有、共同での課題解決を行なう必要がある⁽²⁶⁾。

この点で、TICADはよいプラットフォームと言えよう。そして、TICADの歴史において新しい1ページとなるTICADアフリカ開催の議題としても適切であると考えられる。ただし、アフリカ諸国の課題は単純ではない。国家としての重要な国勢統計（国勢調査）がない国が多い。仮にあったとしても30年前のものであったりする。基本的な統計、データなどが不足しており、政策策定、そのモニタリングも含め支障がある⁽²⁷⁾。

(3) アフリカの長期ビジョン

次の政策的課題が示されているのは、AUがOAU設立50周年を記念し、アフリカの政治・経済・開発目標を取りまとめた“Towards Agenda 2063: The Africa we want”（「アジェンダ2063」に向けて——われわれの望むアフリカ）という長期ビジョンである⁽²⁸⁾。この取り組みに対し、TICAD VIの場で国際社会として賛辞を示すことが重要である。ビジョンに盛り込まれてい

第2図 1日1.9ドル以下の貧困人口割合



(出所) World Bank PovcalNet (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?0>) より筆者作成。

ることの多くはTICADにおいて議論されてきたことでもある。この長期ビジョンのもと、中期的な実施計画と現実的な目標の設定、モニタリングなどに関し、TICAD共催者が一致して支援することを打ち出すべきではないかと考える。

(4) 平和の定着

最後に、アフリカ開発の前提となる平和の定着が確立されていない。長く続くソマリアの内戦、南スーダンの混乱、スーダンのダルフル問題その他、西アフリカ・サヘル地域の不安定化、リビア問題、ナイジェリアおよびその近隣国における「ボコ・ハラム」のテロ活動など、多くの混乱、紛争を抱えている。国連の平和維持活動 (PKO)、AUとRECsによる平和維持部隊などの派遣も行なわれているが、平和構築には時間を要する。前JICA理事長の田中明彦東京大学教授は、中東・アフリカ地域において、脆弱地域の縮小を急ぐ必要があること、テロや脆弱国対策には複層的な国際協力を必要としていることを主張し、今年主要7ヵ国 (G7) 議長国であり、国連安全保障理事会非常任理事国である日本の積極的外交努力が期待されている⁽²⁹⁾と述べている。これこそ、アフリカの広い意味での開発課題であり、TICAD VI ナイロビ会議での重要な議題となろう。

おわりに

TICAD研究者のリーズ大学アンピア准教授 (ガーナ出身) によれば、TICADはアフリカ開発にフォーカスしたユニークな国際会議であり、それを創設した日本政府の積極的外交政策として誇るべき資産であるとよく言う。

政治・経済的な困難、国際社会の関心の薄れなど世界から取り残されるのではないかと、アフリカ諸国の危機感が強い今日、日本はTICAD VIの準備プロセスとアフリカで開催される最初のTICADの成功に向け、積極的に貢献すべきである。それにより、「困った時の頼

れる友人」日本としての存在感を示すことができる。

[謝辞] 本論考執筆にあたり、2016年1月、5年近く東京に駐在されている在京アフリカ大使4名にインタビューの協力をいただいた。マルコス・タクレ・リケ在京エチオピア連邦共和国特命全権大使閣下(19日)、アホメド・アライタ・アリ在京ジブチ共和国特命全権大使閣下(20日)、ジェローム・クロー・ウェア在京コートジボワール共和国特命全権大使閣下(22日)、ピエール・ンジェンゲ在京カメルーン共和国特命全権大使閣下(27日)に感謝したい(カッコ内日付は、インタビュー実施日)。その他、TICADに関係したJICA職員などからも貴重な情報とコメントをいただいたことに感謝します。

[お断り] 本稿の内容は筆者の所属組織の見解を代表するものではありません。

- (1) 内閣官房長官記者会見のURLは、〈http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201602/1_a.html〉、2016年2月28日アクセス。
- (2) 原口武彦『〈研究双書〉部族と国家——その意味とコートジボワールの現実』、1996年、アジア経済研究所、「第6章 多部族国家と複数政党制」参照。
- (3) 経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)統計によれば、全DACドナーによるサブサハラ向けODA供与額(ネット)は、1991年の165億ドルをピークに減少に転じ、2001年の101億ドルまで漸減した(その後急増に転じ、2014年は292億ドル)。また、筆者が1993年から1995年までJICAケニア事務所に勤務していた際、欧米ドナーから、事業を縮小、撤退するので、当該事業をJICAで引き継いでもらいたいとの要望が複数持ち込まれた。
- (4) ただし、2003年の第3回TICADでは、アフリカ開発のためのNEPAD支援をメインテーマに据え、小泉純一郎総理基調演説においては、3本柱の一つ「経済成長を通じた貧困削減」として、農業開発、インフラ整備、貿易・投資促進への取り組みを表明するなど、日本政府は経済成長アジェンダの重要性をアピールした。小泉総理基調演説に関しては、外務省URL〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/15/ekoi_0929.html〉(2016年3月3日アクセス)を参照。NEPADに関しては、注16などを参照。
- (5) 第3回TICAD(2003年10月)の前後、日本国内では、アフガニスタン復興支援を通じた平和構築・復興支援への機運の高まり、JICA法の改正(復興支援を事業目的に追加)、緒方貞子元国連難民高等弁務官のJICA理事長就任などがあった。また、アフリカ側でもAUの発足により、アフリカ自身の努力による域内紛争解決への機運の高まりがあった。
- (6) 第1回から第3回までは東京都心のホテルでの開催。第4回会議から、日本最大の複合コンベンションセンターと言われているパシフィコ横浜が会場となった。
- (7) GCA(Global Coalition for Africa)は「アフリカのためのグローバル連合」と訳されている。アフリカ諸国の指導者などを中心とする非政府組織(NGO)。アフリカの開発に関する重要事項に関し国の枠を超えて議論する場を提供している(Hatena Keyword〈URL: <http://d.hatena.ne.jp/keyword/%A5%A2%A5%D5%A5%EA%A5%AB%A4%CE%A4%BF%A4%E1%A4%CE%A5%B0%A5%ED%A1%BC%A5%D0%A5%EB%CF%A2%B9%E7>〉、2016年2月28日アクセス)。1991年にR・マクナマラ元世銀総裁のイニシアティブで発足した組織であったが、2007年9月に設立目的を果たしたとして解散した。
- (8) AUCが共催者となったのは、「日・AU協力強化に関する共同コミュニケ」を根拠としている。URLは、〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/22/8/PDF/080204.pdf>〉(2016年2月28日アクセス)。
- (9) 外務省URL〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/kodo_1.html#4〉、2016年3月3日アクセス。
- (10) 外務省URL〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs.html>〉、2016年3月3日アクセス。

- (11) 外務省 URL <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc4_sjk.html>、2016年3月3日アクセス。
- (12) ある在京アフリカ大使は、AUCを共催者にする提案は、ADCが外務省に要望したことが原点だと発言したが、他の大使は外務省からの提案だったと発言している。
- (13) AUCはAUの事務局（Secretariat）であり、通常の意味決定はAU加盟国の常駐代表よりなる委員会が、重要事項は執行理事会や総会が決定する。
- (14) アフリカ域外での首脳会合に参加する首脳級の数をも10名程度に抑えるとの合意（バンジュール合意）。
- (15) 日本、EU、中国に続き、韓国（2006年）、インド（2008年）が首脳級・閣僚級のフォーラムを開催。第1表を参照。
- (16) NEPADに関しては、外務省 URL <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/new_afi.html>（2016年2月29日アクセス）などを参照。
- (17) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/24/dga_0717.html>、2016年2月29日アクセス。
- (18) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/af/af2/page1_000068.html>、2016年2月29日アクセス。
- (19) <http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201602/1_a.html>（2016年2月29日アクセス）では、開催周期の点は触れられていないが、この記者会見が根拠となっているとされている。
- (20) ABE イニシアティブについては、次の URL に詳しい <<http://www.jica.go.jp/regions/africa/business/internship.html>>。
- (21) 17カ国とは、選挙月・選挙予定月の順に、中央アフリカ、ベナン、ニジェール、ウガンダ、ジブチ、チャド、コモロ、コンゴ共和国、ザンビア、サントメ・プリンシペ、ガボン、カーボベルデ、ソマリア、赤道ギニア、ガンビア、コンゴ民主共和国、ガーナである。
- (22) アフリカの経済見通しなどは、次の論考を参照。平野克己「TICAD VIの課題——成長が止まるアフリカに対応を」『国際開発ジャーナル』3月号（No. 712）、2016年、国際開発ジャーナル社。
- (23) TICADに関与する日本人からのヒアリングなど。
- (24) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou_201502.html>、2016年2月29日アクセス。
- (25) SDGsの詳細に関しては、外務省 URL に詳しい <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/p_mdgs/index.html>、2016年3月3日アクセス。
- (26) 政策研究大学院大学の太塚啓二郎教授らは「ビッグ・ドナーからスマート・ドナーへ」の概念を TICAD VI に向けて推奨し発信している。概要は次の URL を参照。<http://jica-ri.jica.go.jp/ja/topic/post_268.html>、2016年3月1日アクセス。
- (27) この点に関し、2015年11月に南アフリカで開催された、OECDほか主催の「アフリカの幸福（wellbeing）と発展の指標に関するハイレベル専門家会合」において、アフリカ諸国の統計官から指摘があった。会合の概要は次の URL を参照。<http://jica-ri.jica.go.jp/ja/topic/post_241.html>、2016年3月1日アクセス。
- (28) AUCが専用ウェブサイトを開設しており、主要な関係文書・情報の入手が可能（<<http://agenda2063.au.int/>>、2016年3月1日アクセス）。JICAほか主催した関連イベントに関する情報は次の URL を参照。<http://www.jica.go.jp/information/seminar/2014/20150210_01.html>、2016年3月1日アクセス。
- (29) 田中明彦「経済教室：分断危機を超えて③ 統治空白、超域テロ生む」『日本経済新聞』2016年1月6日、参照。

たんぼ・いちろう JICA 研究所所長

<http://jica-ri.jica.go.jp/ja/index.html>

tambo.ichiro@jica.go.jp

（4月より吉備国際大学教授 tanbo@kiui.ac.jp）