

## 日本のアフリカ外交－歴史にみるその特質

佐藤 誠\*

### 第1節 日本のアフリカ外交をめぐる議論

本論は、開発援助政策を中心として戦後日本のアフリカ外交を分析し、その歴史的特質を明らかにすることで、21世紀初頭のアフリカ外交を展望することを目的としている。ここでいう外交は、ニコルソンのいう本来の外交としての「交渉」(Nicolson[1963])だけでなく「政策」も含むものとする。

日本のアフリカ外交に対してはこれまでさまざまな特徴づけがなされてきた。例えばシュレーダーは、日本のアフリカ外交を援助の面から分析して、日本のアフリカ援助は他のいかなる外交的目的よりも経済的利益追求を目標としており、日本と被援助国の関係は援助と貿易が新重商主義的な関係にあることを裏付けているという。すなわち、主要な被援助国は、日本の産業に死活的な資源の産出国であるか、日本の輸出進出にとっての地域的拠点のいずれかである、という(Schraeder [1999])。

だが、例えばシュレーダーが対象とする日本が世界のトップ・ドナーであった時代の最後の年、2000年のアフリカ諸国に対する援助をみると、被援助国は44カ国とほとんどサブサハラ・アフリカ全域に及び、援助を受けなかった国は内戦さなかのソマリアなどごく一部にすぎない。援助額の多寡をみても、シュレーダーが新重商主義的な相手と例示した南アフリカ(1,980万ドル)やザンビア(3,190万ドル)に比べて資源産出という点では魅力がないマラウイ(3,850万ドル)やブルキナファソ(2,130万ドル)の額は劣るものでないし、同じ南部アフリカのタンザニア(2億1,710万ドル)やジンバブエ(6,240万ドル)のほうがはるかに援助額が多い(外務省[2002])。あるいは最近の数字で2005年実績をみれば、対日貿易(輸出入合計)額22億円のコンゴ民主共和国は3億7,630万ドル、同51億円のマダガスカルは3,960万ドルの援助を受けているのに、貿易額が9,726億円の南アフリカ(南ア)への援助は1,610万ドルにすぎない(外務省国際協力局編[2007])。

日本は長年、アフリカのほとんどすべての国を援助対象国としてきた。援助を資源産出国に集中したとは言えない。南アの場合はアフリカ政策全体の拠点とすることを日本政府自らが認めているが、それはアパルトヘイト廃絶と民主化が実現していった1990年代以降のことであり、日本が南アの第一の貿易相手国であった1980年代末当時は日本の援助対象国ではなかった。援助対象国を旧植民地に集中したイギリス、フランスや、しばしば戦略的配慮から援助を行なったアメリカなどと比べれば、日本が経済的利益により配慮してきたとはいえ、援助と貿易が直接的に連動したとは言えず、日本の援助政策を援助と貿

---

\*立命館大学国際関係学部、教授。

易の新重商主義的關係とみるシュレーダーの議論は現実を単純化しすぎていると言わねばならない。

実際、シュレーダーはこのため、日本が国連安全保障理事会の常任理事国入り目論んでいることがアフリカ外交の背後にあることを指摘しつつも、そうした政治的な動機と新重商主義論との関連を明瞭に説明できないでいる。シュレーダーの議論の分析上の問題点としては、第一には日本外交をアプリアリに短期的経済利益追求主義として捉えた点にあり、そこでは日本外交を新重商主義の図式に押し込もうとしたその方法論が問われなければならない。第二には、日本とアフリカ（サハラ以南アフリカ全体ないし特定国・地域）の二国・地域間関係のなかでのみ日本のアフリカ外交の特質を把握しようとした分析方法にある。そこから浮かび上がってくるのは、日本のアフリカ外交を国際社会の全体的状況の中に位置付けるだけではなく、そのおりの日本の政策に大きな影響を与えたアフリカ以外の第三国・地域における出来事と日本の関係を的確に理解する必要性である。以上のような仮説的展望にたって以下、本論では援助政策を中心に第二次世界大戦後、世紀の転換点を迎えるまでの日本のアフリカ外交の歴史を概観し、その特質把握を試みたうえで、21世紀のアフリカ外交がどのような課題に直面しているかを検討する。

## 第2節 アフリカ外交の歴史

### 1. 時期区分

開発援助を中心にみた戦後日本のアフリカ外交は、およそ5つの時期に分けてみることができる（佐藤誠[2004]）。日本の国際社会復帰後まもなくアジアを対象に援助が開始された1950年代半ばから1970年代初頭までの第一期。この時期にはアフリカ援助は無きに等しく、アフリカ援助の歴史からすれば厳密には前史とでも呼べる時期に当たる。次いで二度の石油ショックを挟んで日本が対アフリカ援助を開始し急速に拡大させていった1970年代大半の第二期。第三期が、日本の援助が大幅に増大し、アフリカ援助も増大した1980年代である。第四期の1990年代、日本は世界のトップ・ドナーとなり、アフリカでは援助政策のイニチアチブを追求し始めた。そして21世紀とともに始まり現在まで続く第五期には、アフリカが国家間格差の拡大を伴いつつようやく経済成長へと転じ始め国際社会の対応も変化するなかで、日本は新たな戦略の打ち出しを求められている。

### 2. 第一期

日本の援助は、東南・南アジアの英連邦諸国に対する資本・技術協力機構であるコロンボプランへ1954年に加盟したことをきっかけに始まり、当初は日本の戦争被害を受けたアジア諸国に対する戦後賠償の一環として実施された。1952年にサンフランシスコ講和条約が発効し日本が主権を回復した直後のことでもあり、日本自身が戦後復興の最中であつた。こうした情勢を背景に、援助の意味を国民に説明する必要に迫られた政府は「輸出市場の

拡大、重要原材料の輸入市場の確保に貢献」(通商産業省編[1958]) するという短期的な経済的利益追求を援助の理由として掲げた。

この短期的経済利益の追求という性格は、後に日本の援助がグローバルに拡大して日本が世界に主導的ドナーとなってからも日本の援助外交の特質としてしばしば言及されることになった。だが、援助開始期のこうした側面だけをもってその後の半世紀にわたる日本の援助外交全体を特徴づけることは誤解を生む。以下にみていくように、援助外交の主たる動機や目的は、そのときどきの情勢に応じて経済的利益、人道主義的世論への対応、経済・エネルギー安全保障への配慮、他のドナー諸国との協調、国際政治のリーダーシップ模索などが複雑にからみあいつつ、変化していったのである。

いずれにしろ、アフリカ援助という側面からみれば、20 年近くにおよんだこの第 1 期の間、アフリカへの援助はごく少数のプロジェクトに限られ、実質的にはほとんどないに等しかった。1970 年にいたっても、日本の援助の 98.2%はアジア地域に向けられていたからである(外務省[2003])。

にもかかわらず、この時期に始まった援助は、二つの点でその後の援助政策全体に影響を及ぼすことになった。第一は、「要請主義」「自助努力」の強調である。当初の被援助国の多くが日本の戦争被害を受けただけでなく、独立ないし解放直後のナショナリズムに沸いていたことから、内政干渉という反発を受けまい、国際社会に復帰したばかりの日本政府は自らの理念に従い計画を被援助国に提示するのではなくて、被援助国が自ら開発計画を立案しそれに基づいて日本に援助を要請する「要請主義」と、事業を管理し開発を推進する主体は被援助国であるとする「自助努力」を強調した。やがてこれらは援助の原則となっていき、後に日本が対アフリカ援助も含め主導的ドナーとなってからも日本の援助政策全体を規定していくことになる。

第二は、この時期の日本の援助が、日本自身が世界銀行など国際金融機関からの借入れを行なうことと併行して進められていったという事実である。それはやがて対外借入によって経済基盤を築き返済努力を積み重ねることで経済成長を実現するという日本型発展モデルとして定式化されていく。それはまた、援助において贈与より借入を重視する考え方ともなった。実際、日本の世銀からの借入は、コロンボプラン加盟 1 年前の 1953 年に始まり 1966 年まで 14 年間続けられ、その債務は日本が主導的ドナーになった 1990 年によりやく完済されている(西垣・下村[1993])。こうして相当期間にわたり援助国であると同時に被援助国であったという日本の経験は、東アジア諸国にたいする援助過程において強調されることになったが、アフリカの場合は、さらにワンクッションおき、日本の援助により経済発展した他のアジア諸国の経験をアフリカに活用するというアジア・アフリカ協力戦略として日本のアフリカ外交で喧伝されることになるのである。

アフリカに対する援助はほとんど無きに等しいにもかかわらず、アフリカ外交にとってこの時期を無視できないのは、アジア諸国に対する援助の中で形成されていった日本外交の基本的性格がその後のアフリカ外交も大きく方向づけていったからである。すなわち、

すでにこの時点から、アジアー日本ーアフリカ、という三者関係の中でアフリカ外交政策が形成されるという構図がみられるのである。

### 3. 第二期

1973 年 10 月の第 4 次中東戦争は、中東諸国による石油の全面的ないし部分的禁輸措置と石油輸出国機構（OPEC）による価格の 4 倍引き上げによって、世界経済に大きな打撃を与えた。とりわけ中東地域からの原油輸入に頼っていた日本は深刻で、日本政府は中東諸国との結びつきを強めて原油を確保する一方、新たな資源供給相手国・地域を求めて危険分散を図る戦略を追求するようになる。このためアフリカも、新たな資源供給相手としてにわかに注目を浴びることになった。1974 年、木村俊夫は日本の外相として初めてアフリカ大陸を訪問し、ガーナ、ナイジェリア、ザイール（コンゴ民主共和国）、タンザニアの 4 か国（ほかに北アフリカのエジプト）を訪れた。同じように第二次石油ショック直後の 1979 年には、園田直外相がナイジェリア、コートジボアール、セネガル、タンザニア、ケニアの 5 か国を訪問している。

後年、木村はこのときのアフリカ訪問の目的として二点をあげている。第一は、日本外交にとっては未開拓地になっている資源産出地であるアフリカとの外交関係を発展させること。第二は、この当時東南アジアで日本の経済進出に反発する反日暴動やキャンペーンが起きたことをふまえ、アフリカ諸国に対しては先制的に友好関係を築くこと（月刊『アフリカ』1976 年 8 月、1975 年 2 月）である。将来の資源供給先となりうるという一般的な可能性が前提にあったとしても、木村外相を直接動かしたのは、アフリカ諸国からの直接的な働きかけやアフリカ諸国での出来事に対する危機感ではなく、中東地域および東南アジアという第三国・地域で生じた出来事に対する危機感であった。すなわち、中東ないし東南アジアー日本ーアフリカという三者関係のなかで、日本のアフリカ接近外交は展開されたのである。

他方、資源供給先の確保による日本の経済的安全保障という目的とは別に、国際政治の場における日本の戦略目標を達成するための手段としても、アフリカ諸国に対する援助が位置づけられるようになる。とりわけこのころから、国連の安全保障理事会の非常任理事国となるために総会の大票田であるアフリカ諸国の間で日本支持国を増やすよう援助を活用する戦略が、意識的に追求されるようになった。この場合も、日本外交の最終目的はアフリカ自体をどうするかということではなく、「国際社会」あるいは特殊には国連における日本のステータス向上にあったのであり、日本ーアフリカー「国際社会」、という三主体の関係を抜きにしてアフリカ外交が語れないという構図は同じである。

こうして石油危機を挟んで日本の援助は初めてグローバルな展開をすることになり、アフリカに対する二国間援助も、1970 年から 1980 年にかけて一般会計予算が名目 5.3 倍増する間に名目 27.5 倍の大幅増をした（通商産業省編[1984]）。

#### 4. 第三期

第三期にも日本の援助はさらに量的に拡大し、供与先はさらにグローバル化した。第二期との違いは、経済安全保障を目的に資源供給国に対する外交として展開されたそれまでと異なり、被援助国に対してだけでなく、同じドナーであるアメリカ、ヨーロッパ諸国との国際協調が援助増大の大きな目的となったことである。相対的に順調な経済成長を記録した日本は、他の先進諸国からの貿易や通貨政策をめぐる圧力に曝された。貿易赤字と財政赤字に悩むアメリカは1985年の先進5か国通貨当局者会議でいわゆるプラザ合意を主導し、円の大幅引き上げを行なった。他方、欧米諸国は日本の援助についても、アジア以外への援助を増やすよう圧力をかけた。同年、来日したアマコスト国務次官がアジア以外への日本の援助を増やすように要請、パリにおけるアメリカ国際開発庁長官と外務省経済協力局長会談ではアメリカ側はアフリカという地域を明示し日本の援助増大を求めた（オー[1993]）。日本政府は内需拡大、輸入促進とならぶ貿易黒字対策の一つとしてODAを位置づけ、援助額を増大させていくことになる。対アフリカ援助はODAの10%前後とアジアに次ぐ位置を占めるようになった。この時期のアフリカ援助の増大も、欧米諸国－日本－アフリカという三者関係を抜きにして考えられなかったことになる。

他方、80年代前半にはサヘル地域や東南部アフリカを中心にほとんど全大陸が連続的な旱魃に襲われ、多数の難民や死者が出た。これに対して日本も安倍晋太郎外相が1984年にザンビア、エチオピア、エジプトの難民キャンプを訪れるなど救済活動を展開した。市民社会でも大々的な飢餓救済キャンペーンが繰り広げられ、数多くの開発NGOが組織された。「飢餓大陸アフリカ」というステレオタイプ化されたイメージが生まれたことは否定できないものの、日本の市民社会では初めてとあってよいアフリカに対する関心の高まりは大きな意味をもつ。アフリカ以外の第三国・地域の動向に配慮して政策形成を行なうという構図とは別に、政府が日本の市民社会の世論と動向にも配慮してアフリカ外交政策を形成する可能性が生まれたからである。

#### 5. 第四期

第四期に初めて日本は世界のトップ・ドナーとなり、1989年、ついで1991年から2000年まで連続10年間にわたってドル・ベース実績でODA世界一を記録した。アフリカにおいても日本はフランス、アメリカ、ドイツなどとならぶ主要ドナーとなった。援助の絶対額が増大するだけでなく、日本のアフリカ外交の性格も二つの側面から変化する。変化の第一は政治的な関与の増大である。

すでにみたように、日本の援助は政治的な関与を避けて、被援助国自らの開発計画立案と責任に応じて援助する「要請主義」「自助努力」を原則としてきた。だが、こうした政治的非関与に対しては徐々に国際社会の批判が高まっていき、とくに1986年のフィリピン革命、1991年の湾岸戦争は、日本の援助がフィリピンのマルコス政権、イラクのフセイン政権の長期独裁と政治腐敗を結果として支えてきたのではないかという根本的な疑問を投げ

かけることになった。これに対して政府は1992年、政府開発援助大綱（ODA大綱）を閣議決定し、環境と開発の両立、軍事的用途・紛争助長の回避、軍事支出・大量破壊兵器・武器輸出入への注目、民主化・基本的人権の注目という原則を定める。

実際にアフリカでも ODA 憲章はときに発動された。だがエインラは、1993年にナイジェリアで大統領選挙が無効とされた際に、アメリカの大使が「アメリカの政策に反する」ことを明白に告げて制裁を課したのに対して、日本の大使は「日本がメンバーとなっている G7 の決定である」ことをその理由とした事実を紹介し、ODA 憲章を作成しても依然としてその実施過程においては日本政府がアメリカ、スカンジナビア諸国、EU など他のドナーの圧力にいかに応えるか腐心するいっぽうで、アフリカ諸国に対しては第三国・機関の原則や政策を根拠とすることで反発を避けようとする傾向があることを指摘している (Eyinla [1999])

アフリカにおける政治的関与は、自衛隊のアフリカ派遣と東京アフリカ開発会議(TICAD)開催の二点でとりわけ顕著になった。自衛隊の派遣はまず1993年、フレリモ政権とアパルトヘイトの南アが支援するモザンビーク抵抗運動 (RENAMO) との間で内戦が続いていたモザンビークで停戦協定が成立したのにもなう国連の平和維持活動の一環として行なわれた。自衛隊の PKO 派遣としては1992年のカンボジアについて二度目である。次いで1994年にはルワンダの紛争にたいして隣国ザイールの難民キャンプに自衛隊を派遣し、人道的支援活動を行なった。だが、モザンビークの和平仲介は、日本との通商関係の深い南ア政府を通じてもっと早く実行することも可能であったはずだし、ルワンダの場合も他の国々による救援活動が終わりつつあるころの派遣であった。日本政府にとって重要なことは、現地の情勢よりも日本の「国際貢献」を「国際社会」にアピールすることにあつたのである。

東京アフリカ開発会議は、1993年、アフリカ諸国とドナー諸国・国際機関代表を招いてアフリカ開発について話し合うために開催された。日本は財政的な支援だけでなく、アフリカ開発支援の方向性について国際的なイニシアチブをとろうとしたのである。5年後の1998年には、第2回アフリカ開発会議 (TICAD・II) が開催され、アジアの経済発展の経験のアフリカ諸国が学ぶ南南協力を支援するために日本の ODA を活用するなどの政策提起がなされた。TICAD その後、21世紀に入って2003年に TICAD-III が開催され、2008年には TICAD-IV が予定されている。

こうした政治的な関与増大とは別に、日本のアフリカ政策の方向を大きくかえたもう一つの出来事は、南アのアパルトヘイト廃絶と政治的民主化の達成である。アパルトヘイトに反対する黒人大衆の運動と国際社会の経済制裁によって追い詰められた南ア国民党政権は1990年、アパルトヘイト廃絶宣言、解放組織「アフリカ民族会議 (ANC)」の合法化、指導者ネルソン・マンデラの釈放に踏み切り、その後の話し合いの結果、1994年に初の全人種参加総選挙が実施されて、マンデラ大統領のもとで新生南アが誕生した。

国連など公式の場ではアパルトヘイトを批判し、また直接投資や文化交流などを規制し

てきたものの、貿易については南アをアフリカにおける最重要相手国としてきた日本は、1987年に南アの第一の貿易相手国となって国際社会の批判を浴び、1988年には貿易自粛措置をとった。この場合も日本政府を動かしたのは、刻々と変化する現地の情勢よりは、欧米諸国の反応であり、欧米の市民社会における日本批判であった。やがてデクラークのアパルトヘイト廃絶宣言が出されると、1991年、日本は経済制裁を解除、1992年には正式に国交を再開する。新政府が発足すると、日本はアフリカの中核国としての南アを支持する姿勢を明確にした。

### 第3節 21世紀初頭のアフリカ外交

21世紀とともにアフリカ外交の新時代（本論でいう第五期）は到来した。まずアフリカを取り巻く環境そのものが変化した。第一に、アフリカ各地で頻発した地域紛争が、スーダンなど一部地域ではいぜん深刻であり国際社会の大きな課題になっているものの、一時期に比べれば減少して多くの地域で終息しつつあるいっぽうで、9/11テロ以後、イスラム過激派がアフリカで活動し始めるなど、平和と安全保障をめぐる状況が変化した。第二に、70年代半ば以降続いてきた経済縮小がようやく終わり、経済成長の兆しがみえてきた。国ごとの格差が広がり貧困を脱出できない国の一方で、石油などのエネルギー・鉱物資源産出国を中心に持続的成長をする国もでてきた。第三に、アフリカに対する国際社会の対応が変化してきた。その背景には、上述の安全保障、経済両面にわたる環境変化に対応して、先進国がアフリカに対する国際安全保障上の関心を深めたこと、エネルギー・鉱物資源産出地域としてのアフリカを再評価したこと、他方で国連のミレニアム開発目標の達成がアフリカで困難になりつつある現実をふまえて、国際機関とドナー諸国が再び援助を強化する姿勢を示し始めたことがある。2000年の九州・沖縄サミットで初めて南ア、ナイジェリア、アルジェリアの大統領が招待されたのに続いて、2002年のカナキス・サミットでは「アフリカ行動計画」が採択され、2005年のグレンイーグルズ・サミットではアフリカ問題がG8の議題の一つとして取り上げられた。アフリカの指導者の呼びかけにより2002年7月のアフリカ連合（AU）発足とともにその主要計画となった「アフリカ開発のための新パートナーシップ」（NEPAD）などアフリカ諸国の働きかけも先進国の対応変化を促した要因として見逃せない。

日本の援助外交を取り巻く環境も、援助予算の削減、ODA改革、平和構築と人間安全保障への着目、などにより変化した。不況と財政赤字に起因するODA予算の削減は急速に進み、2001年のODA実績は前年比27%（ドル・ベース）の大幅減少となった。その後も削減は続き、2005年には回復したものの、そのかなりの部分は債務救済分である。懸案であったアフリカなど重債務貧困国に対する債権放棄を、日本は2003年のTICAD-IIIに前後して認めた。予算削減と連動してODA改革も取り組まれ、2003年8月のODA大綱改訂では、ODAの目的を「国際社会の平和と発展」への貢献により日本の「安全と繁栄の確保

に資する」こと、「人間の安全保障」の視点を取り入れて貧困削減・持続的成長・地球規模問題・平和構築という重点課題に取り組むことがうたわれた。

以上のようなアフリカと日本の援助を取り巻く環境の変化は、日本のアフリカ外交に次のような課題を提起している。第一は、ミレニアム開発目標に集約される教育、保健などの社会開発にいかに関与するのか。第二に、全体として紛争が減少しているとはいえ、いぜん一部地域では紛争が続き、また紛争の終焉した地域も和解と統合という課題に直面するなか、日本はどのように平和構築に貢献していくのか。第三に、不均等で鉱物資源輸出に偏ったものであれ成長を始めたアフリカとどのような経済的関係を築いていくのか、である。

現在までのところ、社会開発に対する日本の寄与は着実であるものの、貿易と投資を通じたアフリカとの結びつき強化は中国などと比べれば遅れている。平和構築では人間安全保障を外交の重要な視点の一つ、ODA 政策全体にわたって踏まえるべき視点と位置づけた。日本はとりわけ紛争後の「平和の定着」をめざす取り組みに力を入れ、小型武器削減問題などでは国際的に先導的な取り組みも示したものの、紛争さなかの難民支援などの取り組みはまだモデルを模索中である。他方で、2003 年のイラク戦争開戦に際しては大量破壊兵器を理由とする米英の先制攻撃を支持し、その後に自衛隊を人道復興支援活動のためにイラクに派遣することで、日米安全保障体制を機軸とする国家安全保障と人間安全保障という日本の安全保障政策の二重性が示された。人間安全保障の実現のためにも日本を安保理常任理事国にする国連改革が必要だと日本は主張したが、2005 年 7 月に日本、ドイツ、ブラジル、インド 4 カ国が提案した国連改革案をアフリカ諸国は支持しなかった。

#### 第 4 節 アフリカ外交の特質と今後の展望―「反応性」と「三者関係性」

援助を中心に日本のアフリカ外交を歴史的に通観して、どのような特質が明らかになったであろうか。日本の経済外交を分析したカルダーは、独自の外交経済政策のイニシアチブをとらず、外圧に応えることで一貫性と系統性を欠きつつ政策を変化させていく「反応国家」として日本の特徴をとらえた (Calder [1988])。アフリカ外交においても、援助「要請主義」への立脚など日本に「反応国家」と呼ぶべき側面があったことは否定できないだろう。

では、アフリカ外交に限ってみた場合、この「反応性」にはどのような特殊性がみられるのだろうか。すでに第一期から第四期までアフリカ外交の歴史を概観するとき具体的事実 に即して述べたように、日本のアフリカ政策はアフリカ以外のアクター、第三国・地域の事件・出来事・行動に対応して形成されていった例が多い。

例えば、アフリカ諸国にも適応された「要請主義」「自助努力」の強調は、第一期に日本の援助をほとんど独占的に享受したアジア諸国に対する配慮から生まれた。第二期のアフリカ諸国に対して援助が実質的に開始されたことを象徴する外相のアフリカ訪問は、中東

諸国による第一次石油ショックと東南アジアにおける反日暴動への反応として実現された。あるいはこのころから顕著になってくる国連総会での大票田としてのアフリカ諸国への援助という戦略も、国連という「国際社会」での支持取り付けを目的として生み出された。

さらに第三期におけるアフリカ援助の拡大は、アフリカ諸国の要請に応えるという以上に、「援助疲れ」した欧米ドナー諸国によるアジア地域以外での日本の援助を増大させよという要求に応えたものであった。また第四期に、日本がそれまでの「要請主義」を修正して ODA 大綱を制定し援助の軍事目的禁止などの政治的立場を明らかにし、ケニアやナイジェリアに対して民主化を求めることになったのも、当該諸国の実情を長期間観察した結果というよりは、フィリピン・マルコス政権崩壊や湾岸戦争でそれまでの日本の対フィリピン、対イラク援助が欧米諸国で批判されたためであった。あるいは南アのアパルトヘイト政権に対する制裁も、南アの現状以上に日本が世界一の南アの貿易相手国となったことで急激に高まった欧米諸国や国連での日本批判への対処策としてとられた側面が強い。

以上のような諸事例が明らかにしていることは、アフリカ外交における日本の「反応性」とは、カルダーが想定した日米経済交渉などの場合とは明らかに異なっているということである。例えば日米経済交渉において日本政府は、アメリカ政府、アメリカ議会、あるいはメディアに表れたアメリカの世論を注意深く追いつつ、それに「反応」して次の政策を決めていくであろう。だが、アフリカ政策において日本政府が注意深く見つめているのは、当該アフリカ諸国以上に、欧米諸国の政府や市民社会の世論であり、国連に代表される「国際社会」であり、国際的なメディアなのである。したがって、日本政府のアフリカ政策は、アフリカー日本の関係だけをみても理解できない。そのときどきで変わるアフリカ以外の第三アクター（欧米、アジア、「国際社会」）ー日本ーアフリカを結ぶ三者関係の中で初めて理解されるものなのである。その流れは、上述の諸事例が示すように、多くはアジア、中東、欧米といずれもアフリカではない第三国・地域から発信された情報に日本が反応し、その反応結果がアフリカで実践されるという経過を辿る。またときには、ナイジェリアに制裁を課したときに G7 の決定への同調を口実にしたように、欧米への意識的な同調がアフリカで実行されたり、アフリカ諸国の支持が国連総会での投票に活用される場合もある。すなわち、歴史的にみた日本のアフリカ外交は、アフリカ以外の第三アクターー日本ーアフリカ、という複合的な三者関係(multiple triangle relationship)の中においたとき、初めて理解することができるのである。

だが、今後も日本のアフリカ政策は三者関係の中で形成され続けるのだろうか。1990 年代以降、日本は TICAD 開催などを通じてアフリカ援助の国際的なイニシアチブをとろうとし、アジア開発モデルのアフリカへの適用の支援などといった実験的な提起もしてきた。だが、現在までのところ、新たな対アフリカ経済関係を構築しえたとはいえない。何よりも、南アなどを除けば多くのアフリカ諸国にとって日本は、貿易や投資の相手ではなくいぜんドナーである。日本の関与自体が第三者的であって、アフリカとの二者関係におけるパートナーとなっていない。日本とアフリカの関係を援助と貿易を通じた新重商主義関

係と誤解したシュレーダーは、逆に今後の日本とアフリカのあるべき二者関係性の一面を指摘したといえるかもしれない。

援助を軸に日本のアフリカ外交を通観してみても明らかなことは、アフリカ外交が、それ自体、孤立して存在してきたわけではなく、その時々日本の外交全体の課題に大きく規定されてきたということである。われわれが特徴付けを試みたアフリカ外交の三者関係性も、それを前提に理解しなければならない。

まず三者関係性の前提となる外交の「反応性」そのものは、国際社会における交際にとってはむしろ不可欠な要素といえる。自国の要望にかぎらず国際社会で広く支持される理念の実現を相手に求める場合ですら、相手の受け止め方と理解を注意深く見守りそれに適切に対処することでしか目的は達成できないからである。だが、それが「反応性」からカルダーのいう「反応国家」、すなわち独自の外交政策イニシアチブをとらず、外圧に応えることで貫性と系統性を欠いたまま政策を変化させていくものとなったとき、相手側は日本の主体的かつ一貫した意思を把握することすら困難になる。

三者関係性そのものについても、アフリカ外交が日本外交全体に大きく規定され、その日本外交は環太平洋圏のアジア、北米地域との関係に大きく条件付けられている以上、アフリカ外交がある程度まで対第三者、とりわけ対アジア、対北米外交に対する「反応」の結果としても形成されることは、必ずしも不正常であるとはいえない。問題になるのは、「反応性」が第三者に対してのみ向けられ、肝心のアフリカに大して敏感に発揮されていないときである。

したがって、対アフリカ関係に限定するならば、問題は日本が対アフリカとの二者関係性において、いまだ十分に「反応性」を発揮しえていないことにある。その克服は、政府だけでなく、民間企業や市民社会が担うべき課題でもある。すなわち、現状の複合的三者関係に対して、それとならんで構築されていくべきは、日本とアフリカの複合的二者関係(multiple bilateral relationship)であるといえる。忘れてならないことは、国連などでも繰り返し確認されたように、感染症一つをとってもアフリカが直面する課題はアフリカ大陸という地域だけにとどまらない人類的な課題でもあることである。したがって、日本ーアフリカ間に豊かな複合的二者関係を構築することは、現在の三者関係性とはまったく異なる意味で、アフリカを軸に日本が人類社会との新たななかかわりを築く新たな三者関係性を構築することでもある。

#### <日本語引用文献>

オアー、ロバート (1993) 『日本の政策決定過程』 東洋経済新報社。

外務省国際協力局編 (2007) 『政府開発援助 ODA 国別データブック 2006』。

外務省 (2003) 『政府開発援助 (ODA) 白書 2002 年版』。

外務省 (2002) 『政府開発援助 (ODA) 白書 2001 年版』。

月刊『アフリカ』。

佐藤誠（2004）「日本のアフリカ援助外交」北川勝彦・高橋基樹『アフリカ経済論』ミネル  
ヴァ書房、pp.241-259.

ニコルソン、ハロルド（1968）『外交』東大出版会.

西垣昭・下村恭民（1993）『開発援助の経済学』有斐閣.

通商産業省編（1958）『経済協力の現状と問題点 1958 年版』.

通商産業省編（1984）『経済協力の現状と問題点 1983 年版』.

<外国語引用文献>

Calder, Kent (1988) “Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the  
Reactive State”, *World Politics*, vol.XL, no.4, pp.517-541.

Eyinla, Bolade (1999) “The ODA Charter and changing objectives of Japan's aid policy in  
Sub-Saharan Africa”, *The Journal of Modern African Studies*, vol.37, no.3,  
pp.409-430.

Schraeder, Peter (1999) ”Japan's Quest for Influence in Africa”, *Current History*,  
vol.98, no.628, pp.232-234.