

日本の対アフリカ開発援助——その受動性とイニシアティブ

望月克哉*

はじめに

本報告の目的は、日本のアフリカ諸国に対する政府開発援助（ODA）について、その展開に影響を及ぼした国内外の動きの中で注目すべきものを紹介しつつ、今日に至る経緯を跡づけることである。まず第 1 節では援助理念をめぐる議論を足がかりとして、日本政府が実施してきた開発援助の経緯をふりかえる。第 2 節では二国間援助の様相としてアフリカに対する二国間 ODA の推移をみたのち、その農業分野での取り組みの事例として稲作開発について紹介する。開発援助に新たな変化を及ぼしつつある国際潮流について解説する第 3 節に続いて、第 4 節ではこうした潮流のなかで日本政府が打ち出してきた開発イニシアティブ¹に注目する。最後に、日本のアフリカに対する開発イニシアティブの総体とも言えるアフリカ開発会議（Tokyo International Conference on African Development: TICAD）の政策的な位置づけに言及してむすびにかえる。

第 1 節 援助理念にみる特徴と開発援助の実態

「日本の援助の理念は、開発途上国の自助努力を、政治的条件（コンディショナリティ）をつけることなく、受入国の要請にもとづいて支援するものである。」（渡辺[1991]）これは日本の開発研究の重鎮であり、現在は外務省「国際協力に関する有識者会議」で議長もつとめる渡辺利夫教授が、政府開発援助（ODA）論議のさなかにオピニオン誌に寄稿した論文の一節である。とかく理念の欠如が語られることの多い日本の ODA 論議のなかでも、自助努力の支援とその重視は、一大特長として衆目の一致するところであり²、1992 年 6 月 20 日に閣議決定された旧「政府開発援助大綱」の基本理念にも「開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援することを基本とし」との文言が盛り込まれている。むしろ、ここで注目したいのは、上で引用した一節の後段における含意である。すなわち、「政治的条件

* 日本貿易振興機構アジア経済研究所、新領域研究センター専任調査役。

¹ 2005 年 12 月の WTO 閣僚会合に先立ち、貿易を通じて途上国の持続的開発を支援するための包括的施策として、小泉首相（当時）が「開発イニシアティブ」を発表している（外務省[2006]参照）。これには、「一村一品キャンペーン」といった具体的な取り組みが含まれているが、本稿ではこの用語をより一般的な意味合いで開発に係る政策イニシアティブとして用いている。

² 西垣・下村[1993]は、この「自助努力の重視」と、援助国としての歳入負担が相対的に小さい「小さな政府による援助」を、日本の援助を特徴付けるキーワードとしている。

をつけることなく」という点は政経分離³として、また「受入国の要請にもとづいて」という点は要請主義として、いずれも日本の ODA 批判の対象とされてきた発想に通じるからである。

まず、「政治的条件」は「コンディショナリティー (conditionality)」と言い換えがなされていることから、これが当時は主流であった経済構造調整における援助方式を意識しているのうかがえる。つまり、開発途上国の経済政策はもとより制度改革にまで踏み込んだ IMF・世銀主導のプログラム援助とは異なり、当該政府の自助努力支援であることを強調したものに他ならない。しかしながら ODA 批判の立場からは、プロジェクト型で案件相互の連携が図られていない、また連携があっても分かりにくい援助方式が、受入国政府の恣意を助長したことが指摘された。なによりも政経分離によって、軍事政権をはじめとする強権的な政府を戴く途上諸国にも経済支援を与えてきたことが問題視されたのである。アフリカ諸国の中にも、社会的・経済的問題が昂じて政治的不安定をまねき、モブツ政権下のザイルに象徴される個人支配、あるいはナイジェリアのような軍部支配が継続した国々が少なくないため、開発援助とは言え、こうした政府にも支援を継続することに疑義が生じた。

そこで問題とされるのが、「受入国の要請」である。ODA は国家間の取り決めにより実行されるものであるから、受入国からの要請により援助が供与されるのは至極当然のことである。自助努力重視を標榜する日本が、受入国側の意思決定への関与を避け、要請手続を尊重してきたのもまた当然のことと映る。それにもかかわらず、これが批判的な意味合いを込めた要請主義という言い方で問題視されることになった背景には、受入国側の案件発掘・形成の能力に対する疑念、さらに日本の民間企業のこのプロセスへの関与があった。図式的に言えば、日本政府の援助スキームを熟知した民間企業が、受入国政府に対して情報を提供するとともに、案件発掘・形成においてもその能力を補い、援助要請に至る作業を代行する。いわゆる「ひも付き」援助として、他の援助国からも批判を浴びたことは周知のとおりである⁴。とりわけアフリカ諸国の場合、日本の外交的プレゼンスが限られており、ODA に関する情報が著しく不足していたことから、いっそう民間企業の果たす役割が大きかったと言える。

³ この用語は、かつての「二つの中国」政策をめぐるレトリックとして用いられた経緯がある。たとえば、1965年6月の日米首脳会議において佐藤栄作首相（当時）が発言したとされており、この時の共同声明には「総理大臣は、中華民国政府との間において、正規の外交関係に基づく友好的なきずなを維持するとともに、中国大陸との間においては、政経分離の原則に基づき現在行われている貿易等の分野における民間の接触を引き続き増進して行くことが日本政府の基本政策である旨表明した」（下線筆者）とある。このため、用語としては二重基準（ダブル・スタンダード）にも通じ、ややネガティブな意味合いをもつものと受け取られている。

⁴ 絵所[1994]は、このひも付き制の下における民間企業の関与と要請主義が表裏一体の関係にあったとし、とくに1980年代以降、他の援助国から批判を受けたことが、日本の援助にとっての転機となったと指摘している。

上述した政経分離や要請主義に至る「日本特有の援助の履歴」（高橋[2003]）も指摘されている。この議論では、日本の援助がアジアにおける侵略や植民地支配に対する賠償⁵、準賠償⁶から始まった点を重視し、それらアジア諸国との歴史的関係が援助の在り方を規定したとみる。すなわち援助対象となったアジア諸国に対する「道徳的負債」ゆえに、その政治、制度や国内政策への関与は回避され、援助対象となる分野・事項に専心するとともに、援助案件についても要請主義を強調しなければならない歴史的経緯があったとする。また、同様の精神的負債を出発点とした「政経分離アプローチ」を引き摺っているために、日本の援助を通じた関与が、政治、制度はもとより経済政策全般といった次元に及ぶこともなかったのだと主張する。

たしかに、日本の援助の主な対象がアジア諸国であったという現実が、その在り方にも作用している点は見逃せまい。1950年代から1960年代にかけて日本は急速な工業化を推進し、いち早く経済成長を達成した。1964年に経済協力開発機構（OECD）へ正式加盟するのに先立って、のちに開発援助委員会（DAC）となるグループ⁷の活動に参加して、名実ともに開発援助を実施するようになった。もちろんアジア域内のDACメンバーは日本だけで、その意味においては唯一の開発援助の実施国であった。上述した歴史的経緯に加え、自国の経済活動の場であり、重要な市場でもあるアジア地域における開発援助の実施が、いかなる制約を被ったのか、あるいは何らかの動因を得たのかは今後検討に値するテーマとなろう。ともあれ現在に至る援助指針としてアジア重視が掲げられてきた背景には、このような事情があった。

このようにして日本の援助は受入国との二国間ベースで展開してゆくことになる。まず1955年の研修員受け入れと専門家派遣から技術協力が開始され、1958年には有償資金協力（譲許的な条件による円借款）も始まり、1960年代に入ると実施機関を含めた援助体制が整った⁸。この時期に続々と独立を達成してゆくアフリカ諸国へも、日本の外交団の配置とともに援助が開始され、技術協力はもとより有償資金協力⁹、さらに1960年代後半に当初のスキームが立ち上がった無償資金協力¹⁰も実施されている。この時期の非アジア地域にお

⁵ 賠償及び経済協力に関する協定に基づいて、1954年のビルマ（現ミャンマー）から開始され、1977年のフィリピンへの実施をもって完了した。

⁶ 戦後処理の一環として、日本に対する賠償請求権を放棄した諸国や、その他のアジア太平洋の諸国・地域に対して実施された無償資金協力等をこのように称している。

⁷ 1960年1月、米国の提唱により設立が決まった開発援助グループ（DAG）。原加盟国は米国、英国、フランス、西ドイツ、イタリア、ベルギー、ポルトガル、カナダ、EC委員会で、翌61年9月のOECD発足に伴い、その傘下の委員会としてDACに改組された。

⁸ 1961年に円借款の実施機関となる海外経済協力基金（OECF）が発足、翌62年には国際協力機構（JICA）の前身である海外技術協力事業団（OCTA）が設立され、65年には青年海外協力隊（JOCV）が創設されている。

⁹ 円借款だけでなく、この当時OECFが実施していた日本企業向け投融資も行われている。1960年代のナイジェリアで、日本の6大紡績企業の共同出資による工場設立に際して、このスキームが活用されたのは、その一例である。

¹⁰ 1968年に食糧援助が開始され、翌69年には一般プロジェクト無償を中心とする一般無

ける日本の開発援助の展開が、アジア諸国に対するものと大きく異なっていたとは言えない。むしろ、当時は「低開発国」援助と称されていた支援方式が一律に適用されていたと見るべきであろう。技術協力や無償資金協力については、日本の援助資源を利用して行われる「ひも付き」援助であるという批判も常につきまとい、二国間援助の在り方が問われてゆくことになった¹¹。

開発援助を開始した日本にとって、他の援助国との情報交換を行い、自らの援助スキームを見直す場は、もっぱら OECD・DAC、あるいは国連など国際機関やそれらの会合に求められていた。援助受入国など開発途上国の現地での情報収集や検討が本格化するのには、さらに後のことである。とりわけ日本には、国連をはじめとする国際機関重視の風潮があり、これが開発援助の在り方にも反映されている。国連システムの諸機関や世銀グループなどへの資金拠出を通じて行う、いわゆる多国間協力重視の姿勢は一貫しており、これが情報面をはじめとする制約、あるいは二国間援助での限界を補ってきたことは間違いない。しかし他方で、こうした姿勢が先進ドナー諸国あるいは国際開発金融機関への追随といった批判を浴びる原因ともなっており、さらには資金拠出で済まそうとしているといった誤解を生むことにもつながった。ODA 論議の中で展開されてきた批判の中には、必ずしも当を得ていないものも少なくはなかったが、援助国としての日本の姿勢に受動性が見て取れたことは確かであり、これが日本の開発援助に対する評価にも影を落としたと言えよう。

第2節 二国間援助の様相

1960年代に始まった日本の対アフリカ開発援助は、とりわけ二国間援助の面で大きな展開を見せた。1970年時点では全体のわずか2.2%に過ぎなかったアフリカに対する二国間 ODA は、1980年には1割強を占めるまでに増えている（表1）。

1970年代における二国間 ODA の増加は、受け取り国が増えたことによるものであったが、日本の ODA の規模が拡大してゆく中でもアフリカ向けの水準は維持され、アジア諸国に対する供与が変動した1990年代後半以降も、10%前後で推移することになった（図1参照）。

償資金協力が始まっている。

¹¹北・西欧型援助との対比から日本の援助の問題点について論じた高橋[2003]は、その特徴とともに日本特有の援助の履歴と事情を考察することから、二国間ベースの援助をめぐって他のドナーとの認識の隔たりを生んだ経緯を明らかにしている。

表1 日本の二国間 ODA の地域別配分 (%)

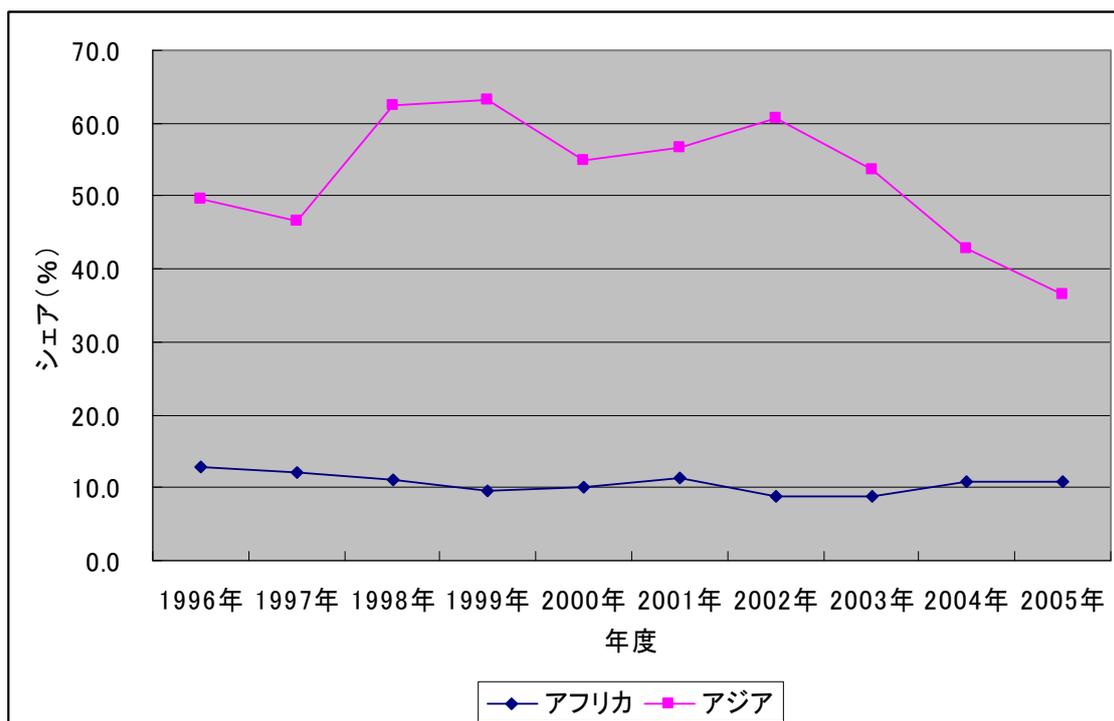
| | アジア | 中近東 | アフリカ | 中南米 | 大洋州 | 欧州 | その他 |
|-------|------|------|------|-----|-----|-----|------|
| 1970年 | 98.2 | 3.6 | 2.2 | -4 | | | 0.3 |
| 1980年 | 70.5 | 10.4 | 11.4 | 6 | 0.5 | | 1.2 |
| 1990年 | 59.3 | 10.2 | 11.4 | 8.1 | 1.6 | 2.3 | 7.1 |
| 2000年 | 54.8 | 7.5 | 10.1 | 8.3 | 1.6 | 1.2 | 16.5 |
| 2002年 | 60.7 | 3.1 | 8.7 | 8.8 | 1.4 | 1.8 | 15.5 |
| 2003年 | 53.6 | 6.9 | 8.8 | 7.7 | 0.9 | 3.6 | 18.5 |
| 2004年 | 42.7 | 17.3 | 10.9 | 5.2 | 0.7 | 2.4 | 20.8 |
| 2005年 | 36.6 | 33.2 | 10.8 | 4 | 0.9 | 3.1 | 11.4 |

注) 数値は支出純額ベース、債務救済分を含む。

「その他」とは、複数国・地域にまたがるものや、分類不能のもの。

出所) 外務省『政府開発援助 (ODA) 白書』2006年版より筆者作成。

図1 日本の二国間 ODA 全体に占めるシェアの推移



出所) 表1に同じ

とくに1980年代後半から ODA の量的拡大が追及されてゆく過程で、対アフリカ援助においても日本が欧米とならぶ供与国となり、国別援助において日本がトップ・ドナーとなるケースも増えていった。従来から日本の ODA が集中したアジアの重点国に加えて、とく

に有償資金協力が展開されたアフリカ諸国では日本が最大の援助国と位置づけられるようになった。この背景には、それまで主要ドナーであった欧米諸国の“援助疲れ”があり、またアフリカ諸国の経済停滞とこれに対処するための構造調整の実施に伴い、援助様式そのものが変化したことも作用したと考えられる。それまでのプロジェクト援助から、構造調整融資に象徴される協調援助など、いわゆるプログラム援助も実施されるようになり、日本のODA供与の態様に少なからぬ変化が生じたのであった。

ODA全体の抑制傾向と相まって、日本が支出純額ベースで最大の援助国となっている国の数も減少傾向をたどる。表2は、2000年以降の動向についてみたものであるが、アフリカについて言えば、2004年に至って日本がトップ・ドナーと位置づけられた国は皆無となっている¹²。

表2 日本が最大のODA供与国となった国

| | 2000年 | 2001年 | 2002年 | 2003年 | 2004年 |
|------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 世界全体 | 53カ国 | 46カ国 | 40カ国 | 30カ国 | 20カ国 |
| アフリカ | 7カ国 | 6カ国 | 3カ国 | 2カ国 | なし |
| | 中央アフリカ | ボツワナ | ガンビア | ガンビア | |
| | ガンビア | モーリタニア | スワジランド | モーリシャス | |
| | ガーナ | セイシェルズ | ザンビア | | |
| | モーリタニア | スワジランド | | | |
| | スワジランド | タンザニア | | | |
| | タンザニア | ジンバブウェ | | | |
| | ジンバブウェ | | | | |

出所) 表1に同じ

もつとも、これが日本の対アフリカ支援の後退を意味しているかと言えば、決してそうではない。表1でもみたとおり、この2004年には中近東へのODA供与額が急増したことにより他の地域が軒並みシェアを落とす中で、アフリカの占める比率はむしろ増加している。こうした二国間ベースのODA供与に加えて、従来から積極的に行われてきた国際機関等を通じた多国間ベースの支援の増加を考え合わせれば、対アフリカ開発援助は相対的に厚くなったと見ることもできる。とりわけ農業開発では、多くのアフリカ諸国についてODAの重点分野と位置づけられ、二国間、多国間の支援を組み合わせた支援が実施されてきた。たとえばアジア諸国への援助で培われた技術、ノウハウを動員したさまざまな取り組みが行われてきた稲作開発はその好例と言えよう。以下では、タンザニアの事例を中心に据え

¹² 2004年に日本がODA供与において2番目に位置づけられていた国は28カ国あり、そのうちアフリカ諸国は、ガンビア、ケニア、モーリシャス、モロッコ、セネガル、セイシェルズ、スワジランド、チュニジアの8カ国であった。

ながら、日本のアフリカに対する稲作協力について紹介する。

2000年時点での北アフリカ諸国を含むアフリカ全体の米作面積と生産量は、それぞれ約800万ヘクタール、1800万トンであった。サブサハラ・アフリカについては、米作面積は730万ヘクタール、生産量は1200万トンであり、収量は1ヘクタール当り1.6トンに過ぎない。アジアから水田稲作が伝播したと考えられているマダガスカルとタンザニア（ザンジバル）を除けば、サブサハラ・アフリカの中心的稲作地帯と言えるのは西アフリカであり、そこでは約450万ヘクタールで750万トンが生産され、収量は1ヘクタール当り1.7トンである。注目すべき事実として、西アフリカにおける生産量が1970年の250万トンから30年で3倍に増大し、他の食料作物の生産の伸びを大きく上回ったことが挙げられる¹³。その後、日本ほかアジア諸国の水田稲作技術協力が継続し、この結果、西アフリカでは灌漑水田等の拡大による稲の生産増が顕著になっている。

1970年代に入り、国際協力事業団（JICA、現国際協力機構）はアフリカへの農業協力を本格化させた。当初はアジアへの協力の経験から灌漑稲作への協力が中心に据えられてきたが、現状では農業、林業、水産業の各分野にわたって協力を進めており、また協力内容としても住民参加による農村開発型の案件も増えてきている。とくに灌漑稲作についての開発協力の事例として、タンザニアのキリマンジャロ州ローア・モシへの協力が挙げられる。ローア・モシへの協力は、1977年、タンザニア政府の要請に基づいて「キリマンジャロ州総合開発計画マスタープラン」を作成したことに始まり、その後は資金協力、技術協力が逐次実施された。以下に案件名と主目的のみ列挙しておく。

1978～1986年 「キリマンジャロ農業開発センター計画」

¹³ 西アフリカにおける稲作は、低地においては氾濫原農耕と深水栽培、アップランドにおいては焼畑陸稲栽培、そして劣化土壌における焼畑陸稲栽培、また内陸小低地集水域では水陸未分化の稲が栽培されている。いずれの栽培形態においても、土地を均平化して畦を造り人為的に水を引いて行う水田稲作農業は、台湾が1960年代に行った水田稲作のパイオニア的技術協力以前はほとんど見られなかった、とされている。（若月・謝 [2003]）

<参考>アフリカにおける台湾の開発協力

1961年から1970年代にかけて、台湾が大規模な水田稲作技術協力を実施した。当時、人口1,200万人程度に過ぎなかった台湾が、最盛期には水田稲作技術者を年間1,220人派遣した。1960年代から1970年代にかけての水田稲作技術協力期に、アフリカ21カ国で灌漑水田約17,000ヘクタールを造成、ダム、ポンプ場とともに灌漑水路2,800キロメートル、排水路1,500キロメートルを開発、あわせて6万戸の農家（普及員を含む）を訓練し、アフリカに適する多数の水稻品種群や陸稲品種群等を試験選抜し、必要な栽培技術も検討し普及させた。しかしながら外交関係の断絶などにより、大半の国での開発協力は中断を余儀なくされた。中断することなく技術協力が継続した国としてはマラウイがあるが、セネガル、ガンビア、ブルキナ・ファソの3カ国では過去の活動が評価され、再度の要請により技術協力が再開された。又、チャド、リベリア等でも再開している。（若月・謝 [2003]）¹⁵ 同じくCGIAR傘下でフィリピンに所在する国際稲研究所（IRRI）で開発された品種（IR種）の改良により、普及のための水稻種（ITA種）が生み出され、その一部はナイジェリア国内で頒布された。

キリマンジャロ州における灌漑開発、実験圃場での奨励作物の栽培試験、研修、普及活動を目的とする協力

1982～1987年 「ローア・モシ農業開発計画」

有償資金協力 33 億円による 2,300 ヘクタールの灌漑排水及び圃場整備工事の実施

1986～1993年 「キリマンジャロ農業開発計画」

ローア・モシ地区に対する農業栽培技術、水管理の確立、普及を目的とする協力

1994年～2006年 「キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画」

灌漑稲作に関し、タンザニア国の研修指導教官、農業改良普及員、水管理職員、中核農民の技術水準の向上を目的とする協力

JICA は、このタンザニアにおける灌漑稲作協力を皮切りに、ケニア、マリ、ナイジェリアなどでも大規模な灌漑地区への協力を実施し、近年ではコートジボワールでの小規模灌漑営農改善計画、ガーナでの小規模農業振興計画など小規模な農民参加型の水田稲作協力も実施している。灌漑開発と並行して、優良品種の導入、栽培管理、収穫後処理、流通、マーケティング等の課題にも取り組む必要性を掲げつつも、すべてを日本の協力でカバーすることは不可能なため、国際農業研究協議グループ (CGIAR) 傘下の国際農業研究機関や他の援助国との連携を通じて総合的なアプローチを目指していく方針が採られている。(北中・西牧 [2006])

実際に稲の試験研究については、CGIAR 傘下の国際農業研究機関への専門家派遣などを通じて継続されてきた。1980 年代には、ナイジェリアに所在する国際熱帯農業研究所 (IITA) の稲プログラムにおいてアジア稲の改良と育種が行われている¹⁵。また、このほかにも西アフリカ稲作開発協会 (WARDA) を中心に陸稲、ないしは低湿地における天水稲作の試みが続けられてきた。WARDA は西アフリカ地域の稲作の振興を図る目的で 1971 年に設立された。当時は西アフリカの 11 カ国が加盟し、本部はリベリアに置かれていた。1987 年に CGIAR の傘下に入り、現在は世界に 16 ある国際農業研究機関 1 つになっている。1989 年には本部をコートジボワールのブアケ近郊に移し、研究戦略・体制の見直しを行った結果、研究対象を天水稲作と灌漑稲作の 2 つに集約し、それぞれに適したイネ品種を新しく育種することを課題の中心に据えたのである。(櫻井 [2003])

その成果の 1 つが「ネリカ (NERICA、New Rice for Africa の略)」であり、アフリカの環境に適した新しいコメの品種・系統群として期待を集めている。「ネリカ」の普及に向けて JICA ほかの取り組みがなされ¹⁶、上述したタンザニアも普及支援の対象国とされている。2002 年に開始された「ネリカ」の陸稲予備試験では 1 ヘクタール当り 3.5 トンの収量を得たとされ、研究推進のためタンザニアの農業省、農業大学、WARDA などが研究ネットワークを結成したことが報告されている (金田 [2005])。現地政府や他の援助国・機関との連

¹⁶ 西牧・後藤 [2005] が JICA について、山本 [2005] が国際農林業協力・交流協会 (JAICAF) について、それぞれの取り組みの概要を紹介している。

携は稲作開発に限らず、広く農業・農村開発では不可欠のものと認識されつつあり、これは開発援助における一つの潮流ともなっている。

日本の二国間援助は、量的側面から見た変化に加えて、質的变化をも伴いつつ展開してきた。伝統的な協力分野である稲作開発における各種スキームの展開もまた、こうした日本の援助の来歴を物語っている。開発援助における協調・連携といった新たな動きも、その延長上で論じられねばなるまい。タンザニアにおける他の開発パートナーとの援助協調の下で農業分野のリード・ドナーとなった日本は、改めてその役割を問われることになった。今後の展開は、少なからず開発援助の国際潮流に配慮したものとならざるを得ない。

第3節 開発援助における国際潮流

日本の二国間援助の変化を大胆に形容すれば、それは量から質への転換であり、背景には開発援助のあり方をめぐる論議とこれに伴う国際潮流の変化があった。ひとつには国際援助コミュニティにおいて「選択的援助」の考え方が有力となっており、「新公共管理 (New Public Management)」の発想に基づく、「選択と集中」が前面にできたことによる (下村[2006])。これによって生じてきたのが援助対象国のシフトであり、これは最貧国支援への特化と、これに伴う中所得国支援の後退を意味している。すなわち債務負担能力の低い最貧国にはグラント (贈与) のみを供与し、国際金融市場にアクセスできる中所得国は基本的に民間資金に任せて譲許的融資を限定するという考え方に基づいたものである¹⁷。

こうした考え方が出てきた背景には、「国際援助のグラント化」(大野[2006])がある。近年、多くの援助国が二国間援助をローンからグラントに転換し、世銀を含む国際開発金融機関も、譲許的融資の一部をグラントへ切り替えている¹⁸。グラント重視の動きそのものは世紀転換期から顕在化してきたもので、2000年に米国の国際金融制度諮問委員会が発表した「国際機関改革に関する報告書 (通称、メルツァー報告書)」の提言が反映されたとも言われる。(白井[2005])しかし何よりもこの傾向を決定的にしたのは国際開発協会 (IDA)

¹⁷この考え方は、日本が特に東アジア諸国に対して実施してきた援助・貿易・投資が「三位一体」となり、ODAは触媒として機能を果たすといった経済協力の在り方に見直しをせまる発想とみなすこともできる。

¹⁸後発開発途上国 (LLDC) に対する援助の原則無償化については、1978年にOECD・DACの勧告が行われて以降、1981年のLLDC国連会議の決議、1987年のUNCTAD総会の最終文書ほか累次の国際会議で確認されているほか、日本も第5次ODA中期目標においてこの方針を表明していた。日本の無償資金協力一般について言えば、依然としてアジア地域に重点があったものの、LLDCに対する援助の原則無償化が基本方針とされたことにより、上記中期目標が発表された1993年当時の全世界のLLDC47カ国のうち32カ国が所在するアフリカに対する援助を押し上げる結果となった。(望月[1994])

の第13次増資におけるグラント供与の決定であった。重債務貧困国（HIPC）救済に関する国際世論が高まる中で、IDA第13次増資（2002年7月から3ヶ年分）は一定の分野、国（ポスト・コンフリクト、災害復興、HIV/AIDS、債務持続能力の低い国など）に対して初めてグラント供与を認めることになり、その比率は全体の18～21%となった。第14次増資（2005年7月から3ヶ年分）はグラント比率を約30%に引き上げ、さらに政策パフォーマンスと債務持続可能性を基準に国別にグラント供与の度合いを判断することが決まったのであった。

いまひとつの背景として貧困削減戦略文書（PRSP）方式の導入と定着による「援助アプローチの変化」（大野[2006]）があった。PRSPは1999年9月の世銀・IMF総会で導入が決定され、貧困削減を開発の最終目標として、途上国の主体性（オーナーシップ）および多様な開発主体の参加（パートナーシップ）を二本柱とし、途上国自身が策定する開発計画であるとの建前であった。しかしながら、拡大HIPCイニシアティブの適用申請国はもとより、依然として世銀・IMFからの資金供与を必要とする低所得国にとっては、債務救済や譲許的資金へのアクセスを得るためにPRSP策定を義務づけられており、選択の余地がないというのが実態なのである。結果的にPRSPが、①援助資金へのアクセスの可否の決定、②開発戦略の策定、③開発アクターの協力（援助協調）の枠組みの規定、④ミレニアム開発目標（MDGs）ほか国際目標達成のための手段とみなされ、最貧国の開発政策に多大な影響を及ぼすようになっていた。

こうしたPRSPのメイン・ストリーム化は、援助効果向上に対する国際的関心の高まりと併せて、援助アプローチの変化を加速させたのである。援助国は従来以上に、戦略・政策枠組みの共有、援助手続の調和化（ハーモナイゼーション）、援助資金の統合（たとえば財政支援、プールファンドといった新しい援助様式（モダリティ）の導入）といった面で、いっそうの協調を求められるようになった。

とりわけ援助依存の高い国（たとえばサブサハラ・アフリカの最貧国）については、次のような指摘がなされることになった。すなわち個別の援助プロジェクトが受入国政府の開発計画、予算、ディスバース、調達などの政府システムと整合的に設計・実施されなければ、無駄な重複を生んでしまい、当該国の開発努力に対するコストが増え、多様な援助手続きに対応する負担が大きくなること。そればかりでなく、援助終了後に対象事業の持続性が乏しくなる傾向があること。こうした点が国際援助コミュニティの認識として共有されるようになったと言える。

いま1つの大きな潮流として、財政支援にも言及しておかねばならない。これは援助資金を政府財政・会計制度を通じて支出する援助様式であり、特定の事業に資金の使途や財・サービスの提供を用途限定（イヤマーク）するプロジェクト型援助とは明確に区別される。PRSP導入に伴い、特にサブサハラ・アフリカ地域で欧州の援助国や世銀等が推進している。財政支援供与においては、優先的な開発戦略（すなわちPRSP）や予算配分について政府と援助国の間で政策対話が行われる。なお、財政支援は、①政府全体の財政や支出枠組みを

対象とする一般財政支援と、②特定セクターのプログラムに含まれる事業全体を対象とするセクター財政支援に分類される。プールファンドは、複数の支援ドナーが資金をプール化してプログラム、ディスバース・調達条件等を共有する援助様式である。ただし、財政支援は導入後まだ数年しか経っていないことから、果たして所期の目的、つまり PRSP に基づく途上国の貧困削減支援努力の支援、援助効果の向上などが達成できるかどうか、いまだ未検証な段階である。

最後に、2003年に開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD、通称ヨハネスブルグ・サミット）」以降の開発潮流の変化として、成長関心のメイン・ストリーム化にふれておきたい。この会議前後の思潮の変化として、「貧困削減をめぐる国際政治の熱狂が WSSD でほぼ収束したと思われる」（大野[2003]）との述懐がある。WSSD 以後、援助国が個別に開発戦略における成長関心のメイン・ストリーム化を追求していくことになり、日本としてもその比較優位を生かした貢献を行う余地が生じている。援助協調や PRSP への対応においても、成長を重点課題として打ち出してゆく可能性が生まれたとの見解である。欧州の援助国や世銀が新しい援助潮流を推進してきた中で、当初は援助協調や PRSP に対して受動的であり、かつ懐疑的でしたらあった日本も、ようやく前向きに取り組む方針を明確にして、重点国の選定や援助体制整備が図られてきている。日本は、タンザニアなどアフリカ諸国についても国別援助計画の策定の遅れなどにより、援助協調に乗り遅れた観があったものの、従来から重視してきた成長関心を前面に押し出しつつ、国際援助コミュニティにおけるポジション確保を迫ることになった。

第4節 日本の開発イニシアティブ

前節で紹介したような開発援助における国際潮流の変化は、日本の対アフリカ開発援助にいかなる影響を及ぼしたのだろうか。たとえば、日本の HIV/AIDS 対策の支援強化として「沖縄感染症対策イニシアティブの枠組みでの取組み」（『外交青書』2002年版参照）が強調されているように、この時期以降の日本の対外政策の中で、イニシアティブと銘打った施策が数多く打ち出されることになった。上記イニシアティブがアフリカ各国での取組みに大きく貢献したことは改めて述べるまでもないが、これらについて特徴的なのは地域・分野横断的な施策としての意義を有しており、さらに累次のイニシアティブ相互の連関が政策担当者に強く意識されていることと言えるだろう。以下2つの事例は、アフリカ諸国に直接に向けられたものではなかったにもかかわらず、それらが対アフリカ支援に係るインプリケーションを有するだけではなく、日本のアフリカへの取組みの中核である TICAD とも関連性を有する点で興味深い。

まず第1は、2002年8月の「東アジア開発イニシアティブ（Initiative for Development in East Asia: IDEA）」である。これは日本政府が主催したアセアン諸国ほか関係13カ国（い

わゆる「ASEAN+3」)の外相及び開発担当相による閣僚会合の場で発表されたものである¹⁹。同年3月の開発資金に関する国際会議(通称「モンテレイ会議」)などを踏まえ、ODAを活用して開発に取り組んできた東アジア諸国の取り組みをレビューする作業を通じて、その成果とともに開発の経験と知見をその後の協力に生かそうとするものであった。すなわち、東アジア諸国の開発努力が経済発展を実現した中で、政府開発援助(O DA)が果たした役割を振り返ると共に、東アジア地域の今後の繁栄と安定に資する開発戦略およびODAを通じた開発協力のあり方について、自由に意見交換を行うことが意図されていた。また、同閣僚会合では、開発への取り組みが国際的にも高い関心を集めていることを踏まえて、南アフリカのヨハネスブルグで開かれた「持続可能な開発に関する世界首脳会議(WSSD)」、および翌2003年に開催された「第3回アフリカ開発会議(TICAD III)」を念頭に、東アジア地域の開発戦略・開発協力に関する知見を、アフリカを含む他の地域と共有し、開発に関する国際的な議論に貢献することも企図されていたのである。共同声明にも盛られた「南々協力を通じた開発経験の伝播」といった点は、たしかにTICAD IIIにおける議論に反映されたものの1つと言えよう。

第2は、いわゆる「日米コモン・アジェンダ」の枠組みで提示された、日米両国による「きれいな水を人々へ」イニシアティブである²⁰。イシューとしての水は、WSSRでも主要議題の1つとなり、また、日本で開催された第3回世界水フォーラム及び閣僚級国際会議の焦点でもあった。この「きれいな水を人々へ」イニシアティブの具体的な内容は、淡水資源の持続可能な管理を改善するとともに、2015年までに安全な飲料水に接し又は購入することのできない人の割合を半減するという国連ミレニアム開発目標を達成するための国際的な努力と、衛生に係る同様の努力を促進し、拡大するためのパートナーシップと規定された。米国政府の活動には「西アフリカにおける水イニシアティブ」、「都市給水イニシアティブ」、「きれいな水のための投資保証」プログラムなどが含まれている。ちなみに、「西アフリカにおける水イニシアティブ」とは、マリ、ガーナ及びニジェールの地方及び都市に隣接する地域において、小規模の水供給、公衆衛生及び統合的な水資源管理に関する活動に投資している10の公的及び民間団体の同盟である。米国は、このモデルをアフリカの他の諸国に拡大する、もしくはアジアにおける貧困地域に同様のモデルを構築するために

¹⁹ 2002年7月31日付けの外務省によるプレスリリース「東アジア開発イニシアティブ閣僚会合の開催について」、その他によれば、このイニシアティブは同年1月に小泉首相(当時)が東南アジア諸国を歴訪した際に表明した「共に歩み、共に進む」との構想の下に、開発分野で打ち出された新しい外交イニシアティブである、と解説されている。

²⁰ 2001年6月に日米両首脳が「安全と繁栄のためのパートナーシップ」を共同発表し、地球規模の課題に取り組むため二国間協力を拡大する旨のコミットメントを行ったことを受けて、2002年9月のWSSDに際して共同発表されたもの。このイニシアティブにおいて、米国政府は、水及び衛生へのアクセスを改善し、流域管理及び適切な衛生事業を促進するとともに、水の生産性を向上させるために、3年間にわたり9.7億ドルを提供した。さらに同政府は無償の支援に加え、水サービスへの民間投資を奨励するために、現地通貨での投資保証を供与するとしている。

努力することを表明している²¹。他方、日本政府は従来からの安全かつ安定的な水、及び衛生的な下水道へのアクセスを改善する努力を継続するものとし、2006年3月にはメキシコで開催された第4回世界水フォーラムの場で、「水と衛生に関する拡大パートナーシップ・イニシアティブ」²²として発表するに至った。

これら以外にも、2000年以降に日本政府が打ち出した開発イニシアティブは少なくない。それらに対アフリカ開発援助への取り組みとしての側面を有し、したがってODAの展開にも影響を及ぼしたとすることができる。たとえば、2002年に発表された「成長のための基礎教育イニシアティブ (Basic Education for Growth Initiative: BEGIN)」が教育の機会確保、質の向上、マネジメントの改善などを重点分野に掲げて、とくに南々協力の支援を通じアフリカでの取り組みを推進してきたことはよく知られている²³。BEGINもまたアフリカのみを対象にしたものではなかったが、基礎教育分野で困難に直面する国が多いこの地域での展開には注目すべきものがある。さらに別の例としては、2005年に打ち出された「開発イニシアティブ」(注1参照)の下で、「一村一品」キャンペーン、上述した「ネリカ」の普及、さらに地域社会の課題やニーズに応じて分野横断的な協力を組み合わせる「アフリカン・ビレッジ・イニシアティブ」が推進されており、アフリカ諸国での開発援助の展開に新機軸をもたらしたと言える。

こうした一連の取り組みが、日本のアフリカに対する開発イニシアティブの総体とも言えるアフリカ開発会議 (TICAD) といかなる形で関わり、またそこにどのように集約されてゆくのか、こうした視点は日本の対アフリカ開発援助を考える上で興味深いものとなるであろう。

むすびにかえて～TICAD プロセスへの配慮

平成19(2007)年度の「我が国の重点外交政策」として掲げられた4つの柱の1つ「日本外交の基礎体力の強化」の(1)「外交実施体制の強化」には、「アフリカ等におけるODAの現地実施体制の抜本的強化、NGO・民間との連携強化(能力強化を含む。)」という項目が挙げられている。また、3つめの柱とされた「アジア外交の強化と望ましい国際環境の確保」にも、(2)「地域外交における幅の拡大」には「アフリカ開発会議(TICAD)

²¹ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/wssd/clearw.html>

²² Water and Sanitation Broad Partnership Initiative (WASABI)と称され、「人間の安全保障の視点の重視」ほか5つの基本方針を掲げ、「統合水資源管理の推進」など5つの具体的取組を掲げている。(外務省『政府開発援助(O DA)白書 2006年版』、79～80ページ)

²³ 日本は同イニシアティブ発表以前からのプロジェクト(「中等理数科教育強化計画」)を核としたアフリカ域内の連携ネットワークを設立するとともに、2004年にはアフリカ教育開発連合(ADEA)に加盟して理数科作業部会を立ち上げるなど、この分野での知見・経験の共有化、援助潮流の形成を目指してきたことが報告されている。(外務省『政府開発援助(O DA)白書 2006年版』、85ページ)

プロセスを通じたアフリカ開発への協力の推進」の項目があり、さらに (3) 「日本外交の深化によるグローバルな課題への対応」には「ODA の戦略的拡充とバイ・マルチの連携の強化 (MDGs 達成への貢献 (2007 年までにアフリカ向け ODA 倍増、2009 年までに ODA 事業量 100 億ドル積み増し等)、経済成長を通じた貧困削減、南々協力)」が盛り込まれている。

TICAD プロセスへの具体的な言及がなされた例としては、平成 16 (2004) 年度に同じく「我が国の重点外交政策」の第 3 の柱とされた「豊かな世界と日本の繁栄のための外交」の (2) 「国際的開発課題への取組み」の項目として「アフリカ開発会議 TICAD プロセスのフォローアップを通じたアフリカ支援」が挙げられて以来となる。ちなみに、この年については「付論：主要国・地域との関係」が加えられており、その中の「アフリカ」の項目にも「アフリカ開発会議 (TICAD) プロセスを通じた「アフリカ開発のためのパートナーシップ」(NEPAD) 支援」が記載されている。文言としては従来型の発想が強く反映してはいるものの、アフリカ地域が前面に出ており、しかも昨今の開発援助の潮流と、その中での課題を意識している点もうかがわれた。

このように対アフリカ ODA、そして TICAD プロセスといった事項が日本の外交政策における重点と見なされるようになったこと自体、画期的なことである。飢餓キャンペーンをはじめアフリカ問題への関心の高まりはこれまでも幾度か訪れており、その都度、対処がなされたとは言えるものの、それらを日本政府がリードするという場面はまれであった。しかしながら、TICAD 開催を契機としたアフリカの開発問題への取組みが、ドナー諸国のあいだで失われつつあった開発援助のモーメンタムを維持し、結果的に「G8 アフリカ・プロセス」²⁴を先取りすることにもなった。ODA は外交の手段といった風潮が依然として残る中で、従来の二国間援助の展開をこえたアフリカ開発のイニシアティブが打ち出されたことをもって日本政府の能動的姿勢への転換と見ては早計であろうか。

<参考文献>

絵所秀紀 (1994) 『開発と援助—南アジアの構造調整・貧困』 同文館

大野 泉 (2006) 「無償資金協力の戦略性と有効性向上に向けて—包括的な経済協力の形成を」 秋山孝允、笹岡雄一編著 『日本の開発援助の新しい展望を求めて』
FASID : 131-170.

大野 泉 (2003) 「援助協調に日本はどう取組むか? ~ 「東アジア型」と 「サブサハラ・アフリカ型」 モデルで参画戦略を ~」 『IDCJ FORUM』 No.23 : 44-60.

外務省 (2006) 『政府開発援助 (ODA) 白書 2006 年版』

金田忠吉 (2005) 「東南部アフリカにおけるネリカ稲栽培の現状」 『国際農林業協力』
Vol.28、No.3 : 31-33.

²⁴ http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/africa/g8_af_p.html

- 北中真人、西牧隆壯（2006）「TICAD III と JICA のサブサハラ・アフリカ農業・農村開発協力」『国際農林業協力』 Vol.29、No.1 : 18-22.
- 櫻井武司（2003）「西アフリカ稲作協会（WARDA）の成果と今後の展開方向」『ARDEC World Agriculture Now』 第 28 号 : 5-10.
- 下村恭民（2006）「日本の役割の再発見—国際援助潮流の「影の部分」への「対抗力」」秋山孝允、笹岡雄一編著『日本の開発援助の新しい展望を求めて』 FASID : 35-57.
- 白井早由里（2005）『マクロ開発経済学—対外援助の新潮流』 有斐閣.
- 高橋基樹（2003）「援助協調—日本の対貧困国協力への問い」『IDCJ FORUM』 No.23 : 29-43.
- 西垣 昭、下村恭民（1993）『開発援助の経済学—「共生」の世界と日本のODA』 有斐閣.
- 西牧隆壯、後藤明夫（2005）「ネリカ（NERICA）に対する国際協力機構（JICA）の取り組み」『国際農林業協力』 Vol.27、No.5 : 8-12.
- 望月克哉（1994）「日本の ODA とアフリカ」川端正久編『アフリカと日本』 勁草書房.
- 山本克幸（2005）「アフリカにおける AICAF の稲作開発調査事業と JAICAF のネリカ普及への取り組み」『国際農林業協力』 Vol.27、No.5 : 13-21.
- 若月利之、謝順景（2003）「アフリカ稲作開発史—その 1 台湾—」『国際農林業協力』 Vol.26、No.3 : 17-29.
- 渡辺利夫（1991）「自助努力支援の理念を高く掲げよ」『中央公論』（1991 年 10 月号）.