



第4回アフリカ開発会議(TICAD IV)から洞爺湖サミットへ

—日本の援助課題—

星山 隆(主任研究員)

5月30日、3日間にわたり横浜で行われた第4回アフリカ開発会議が成功裏に閉幕した。日本は、この会議の議長としてまた7月の洞爺湖サミットの議長として、更に一主要ドナー国として引き続き大きな責任を担うことになった。その責任とは何か、また日本にとって責任を果たす上での課題は何かにつき、開発・援助分野に絞ってまとめた。

1. 日本が1993年にアフリカ支援のための第1回国際会議を開催したのは、冷戦が終了し、先進各国が援助を減らす状況下であった。日本が歴史的にも地理的にも強い関係にはないアフリカへの支援にリーダーシップを発揮し、アフリカの困窮に対する国際社会の関心をつなぎとめた。爾来15年を経て第4回を終えた今、その意味を振り返れば、アフリカにとってのみならず、日本にとっても重要であったことがわかる。アフリカにとっては、当時世界一の援助大国である日本が先進国をリードしたことで、その後、2000年に国連ミレニアム・サミットが開催され、そこでアフリカを中心とする途上国の貧困削減をめざす具体的目標(ミレニアム開発目標「MDGs」:2015年までに、1日1ドル未満で生活する人口の割合を1990年の水準の半数に減少させるとか、全ての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにするといった目標リスト。)が設定されることにつながった。国際社会の援助の中心課題がアフリカの発展という点に収束したのである。また、日本はMDGsの策定過程で、開発援助の目指すべき目標として定量的な指標を設定することを主導したことにより、国際社会の明確な目標設定に貢献した。他方、日本にとっての重要性といえば、遠いアフリカに対する支援強化に関し国際社会をタイムリーに牽引し、グローバル・パワーであることの自覚と実績を示した。今回、アフリカから52カ国が参加し、うち42カ国が首脳級を参加させたことの意味は、援助疲れした日本の援助拡大に対する期待と、一ヶ月後に開催される先進国G8サミットにおいて議長国日本がアフリカへの関心を再び結集するためのリーダーシップをとることへの感謝と期待を示したものとみることができる。

2. それでは、日本はこうしたアフリカの熱い期待にこたえることができるのであろうか。そこにはいくつかの課題が存在する。

(1) 援助の量

今次会議において、日本政府は対アフリカ政府開発援助(ODA)を2012年までに倍増すると約束した。1997年をピークにODA予算が年々減り続け、今や世界第5位にまで落ちた日本としては重要な決意表明であり高く評価できる。しかし、ODA予算総額が減る中でアフリカ援

助を増強するという事は、アフリカ以外の地域への援助を削ることを意味し、今後の世界情勢にもよるが、対アフリカ援助を確実に実行するためには、単なる振替ではなく ODA 予算全体のパイを拡大することが不可欠である。

また、MDGs の目標期間は 2001 年から 2015 年であり、今年は中間年となっているが、目標達成は教育や保健分野を中心に困難視されている。今回の会議でもドナー側と受け手側であるアフリカ諸国が全力でこれを達成する必要性が強調された。すなわち日本が増強すればそれで十分というわけでは決してなく、引き続き拡充する必要がある。MDGs は基本生活分野の最低線の目標を提示したものであり、その後の資金需要はさらに大きくなるのである。

2. 日本国民のコンセンサス

なぜ日本から見て遠いアフリカに対し大きな援助を行う必要があるのかにつき、日本政府が国民に説明していないとの批判がある。日本国民も生活不安にあえぐ中で、援助を増やす余裕があるのかとの疑問である。政府も丁寧に説明する努力を行うべきであるが、それだけでは足りずメディア、学界、経済界を含め国民的な議論を行う時期に来ている。対アフリカ援助の必要性のみならず、より広く援助の戦略的方向性が語られる必要がある。冷戦が終了し世界は新しい秩序の形成を模索しているが、日本として、いかなる国際秩序を望み、そのために援助をどのように使うべきかという問題である。

対アフリカ援助の必要性については、アフリカは天然資源が豊かであり、援助は資源獲得の手段として必要であるとか、日本が安全保障理事会の常任理事国になるには、大票田であるアフリカの支持が必要であるとか、またアフリカは日本製品にとり将来の重要な市場であるといった説明が挙げられる。確かにこうした要素は無視しえないが、国民には、より本質的な理由で理解される必要があると考える。第1に、人間社会の調和ある発展である。国内でもそうであるが、国際社会における格差があまりに広がりすぎることは、そうした社会は持続的ではなく人道上の問題も大きい。MDGs が不成功に終わった場合に途上国側全体に生まれるであろう失望と不満の大きさは想像に余りある。第2に、貧困や不平等がテロや紛争発生の要因となっており、国際社会として貧困削減の試みに失敗すれば国際秩序が不安定化していく恐れが高い。そうなれば日本が享受する民主主義や自由経済が暴力や無秩序にさらされるという意味で安全保障の問題である。第3に、日本が遠いアフリカのために、継続的に貢献することの歴史的、政治的、道徳的意義である。このような国際貢献を粘り強く続けることこそ日本の国柄にふさわしい。国内の財政状況が悪いからとか、援助実施でスキャンダルが起きたからといって国際的責務が影響されることは本来あるべきではない。

3番目の課題は、援助の質の問題である。アフリカでは、人道支援と同時に経済成長のためのインフラ整備が必要なことは今回の会議に限らず国際社会のコンセンサスとなっているが、財政的困難を抱えるアフリカ諸国は肝心の大規模借款を受けることがむずかしい。したがって、日本政府としても無償資金協力を中心に対応することになるが、その分 ODA 予算を圧迫

することになる。こうした状況の中で、援助効果を上げるには従来とは異なる援助実施上の工夫が必要となる。例えば、(1)効果的な援助案件を発掘する、(2)借款と無償援助を効果的に組み合わせる、(3)他の援助国との協調の強化、(4)無償資金協力スキームにおける財政支援の拡大(例えば、小学校の教師の給料を直接財政支援するといったやり方。日本政府はこれまで援助哲学や援助資金の適正使用の観点から消極的であった。)といった点である。こうした課題に対応するためには、日本の援助体制、特に人的体制が飛躍的に強化される必要があるが、アフリカにおける現行の日本の援助体制は極めて脆弱である。大使館数も27にすぎず、JICA や JBIC といった援助機関や援助プロジェクトの発掘や実施の一翼を担う日本企業や NGO をサポートする体制が不十分である。大使館、援助機関、企業の体制がそれぞれ拡充され、有機的に連携できなければ、自前の質の高い援助実施は困難であり、国際機関や他のドナーに全面的に頼るということになる。

4番目の課題は、貿易と投資の問題である。アジアの経験を見ても、援助だけでは経済成長は不可能であり、投資と貿易とが相俟ってはじめて発展が可能となる。この点、日本企業のアフリカにおける存在感は残念ながら極めて低い。今回の会議でも多くの国から日本ビジネスの積極的進出への期待が表明された。日本政府は、2008年から2012年の間に日本の民間セクターの直接投資を倍増することを公約したが、総合商社をはじめとする日本のビジネスがアフリカで地盤を固めるには、貿易保険や低利ローンといった政策金融のほか、援助事業から派生するビジネスが安定的収入をもたらすことが重要であり、そのための方策につき、政府と民間企業が緊密に協議して、アフリカ諸国における重点援助分野等を共に探っていくような新たな官民協力の援助方式を確立する必要がある。

以上を要するに、日本は MDGs の成功を国際社会の秩序ある発展の一里塚と位置付け、国際社会と協調し、かつ日本自身としても最大限の努力を行う責務を負ったと考えるべきである。サミットの議長国として、G8 諸国の結束を固め、同時に、援助余力のある途上国にも最大限の努力を促していく必要がある。例えば、アフリカで援助を展開する中国と援助協調を行うことは、先般福田総理と胡錦濤国家主席の間で確認された戦略的互惠関係を促進する上で有意義であろう。

また、MDGs は最終目標ではなく通過点に過ぎないことから、日本としては国民のコンセンサスを得て援助予算を反転拡大していく必要がある。軍事的役割に制限がある世界第2位の経済大国日本が、援助では第5位というのは国際的な説得力をもたない。アフリカの援助は増やしたが、他地域に対する援助や国際機関への拠出が大幅に減ることになれば、折角の対アフリカ支援の意義が薄れてしまう。先進主要国の多くが ODA の対 GNP 比 0.7%の達成の期限を公約するに到っている現在(英国 2013年、仏 2012年、独 2015年、伊 2015年)日本としても GNP が大きいことを理由に(2006年 GNP 比 0.25%)、単なる長期目標にとどめおくことは望ましくない。国連事務総長の諮問に対し 2005年に提出された報告書(ミレニアム・プロ

ジェクト)によれば、MDGs の達成のためにはドナーは GNP 比で最低 0.5%を達成する必要があり、最終的には 0.7%が必要としている。日本としては来月のサミット開催を契機に、今後対アフリカ支援の公約を達成するために、如何なるアフリカ仕様の援助体制を整えるのか、同時に、アフリカのみならず、日本の長期的な援助政策を如何にするのかにつき国家挙げての議論を行うべきであろう。

(2008 年 5 月 30 日記)