

特

集

アフリカ

座談会

日本のODAと対アフリカ民間協力



出席者
(敬称略)
(氏名五十音順)

小板橋 忠志 (こいたばし ただし)
日本貿易振興会 投資交流部長

戸谷 文聡 (とや ふみあき)
外務省 中東アフリカ局アフリカ第2課長

長峰 美夫 (ながみね よしお)
国際協力銀行 秘書室審議役

中山 登 (なかやま のぼる)
伊藤忠マネジメントコンサルティング㈱
欧阿中近東室長

松浦 正三 (まつうら しょうぞう)
国際協力事業団 アフリカ・中近東・欧州部長

水野 由康 (みずの よしやす)
㈱ジャパンウォーター 取締役

司会 三好 哲也 (みよし てつや)
(社)日本貿易会 経済協力委員会副委員長
(三井物産㈱) 業務部国際協力推進室長

座談会・日本のODAと対アフリカ民間協力

特
集

1 アフリカが抱えている問題

三好 アフリカは、長きにわたり日本をはじめ先進諸国から多額の援助を受けながら、経済の後退や停滞に陥り、グローバル化から取り残されている感がある。本日はアフリカ、ことにサブサハラを対象として、ご参加の皆さんのアフリカ滞在のご経験やアフリカ協力業務の現場に携わっておられた知見に基づき、わが国の対アフリカ協力の現状と課題などにつき、お話を伺いたい。

まず、アフリカ駐在のご経験を踏まえ、日本人一般が抱えているアフリカ観などについ

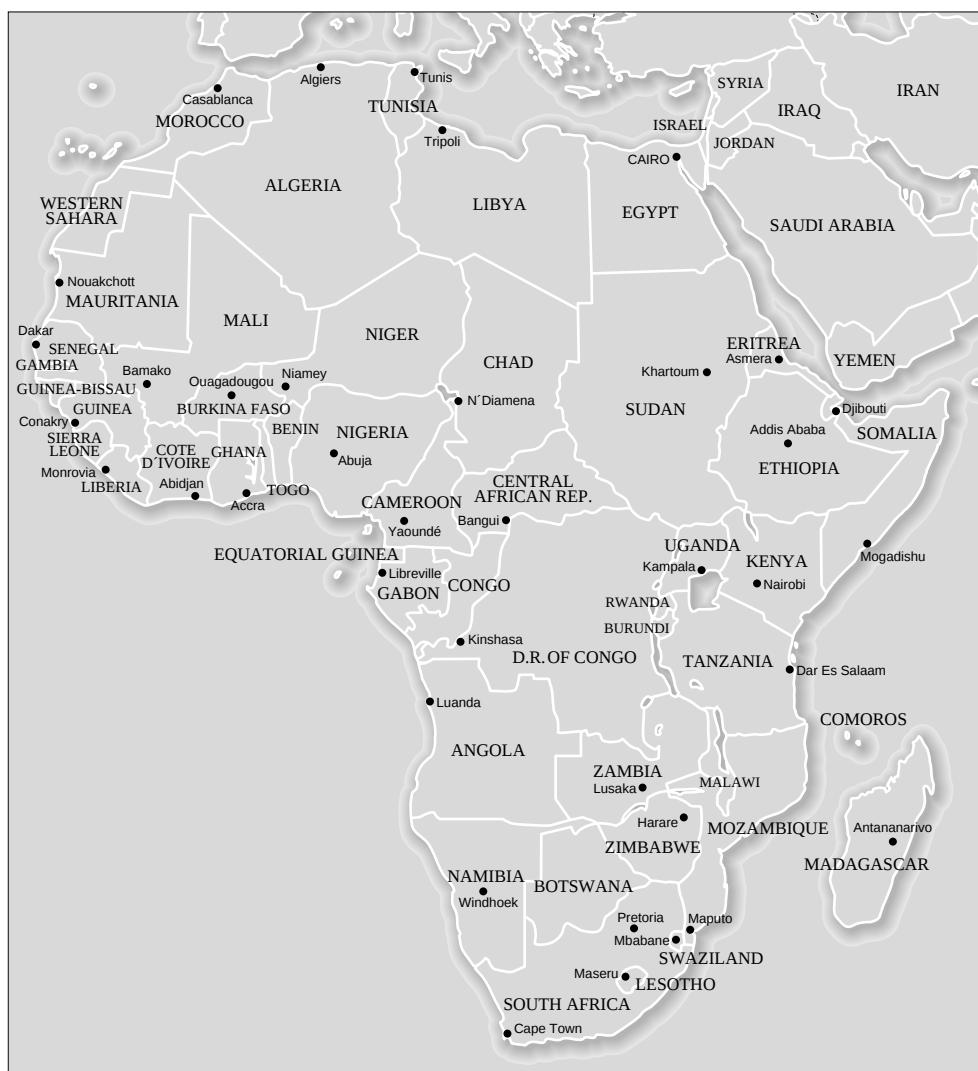
てお一人ずつお話し願いたい。

長峰 一般人にアフリカと云えばどういったことが頭に浮かぶかと尋ねると、決まって返ってくる答えは、貧困、旱魃、飢饉、民族紛争といった

言葉である。一方、アフリカ全体を一括りにして野生動物の国、サファリの国といったように観光の面に限って見ている人もいる。一口にアフリカと言っても実際には日本の80倍



長峰 美夫



の面積を持ち、国の数もサブサハラだけでも48カ国もある。東西南北で、文化、歴史、気候、民族、言語なども非常に違う。ところが、これだけのバラエティに富んだ地域だということを一般の人があまり認識できていないのが実情である。

具体的に現地を訪問した人はどうかと言うと、一般旅行者は観光地という極めて一面的な見方をしているのだが、実際そこに住んでみると、停電や断水は珍しくないし、道路は中心部から少し入るとほとんど整備されていないという実態に気づく。そういう実態を目の当たりにして、それではアフリカではどこに問題があるからこのような状況が改善されないのか。また、それではその実態を改善していくためには具体的にどのような対策をとれば良いのか、といった方向に議論が発展していけば良いのだが、なかなかそこまでの認識を持ち合わせていない人が多い。

中山 1995年の8月に伊藤忠商事のアビジャン事務所（コートジボワール）に赴任し、西アフリカフランス語圏を中心とした約24カ国を担当し



中山 登

た。赴任時の第一印象は、西アフリカのほとんどの国が何らかの要因で、政情不安あるいは紛争問題を抱えており、赴任前に考えていたようなビジネスをやっていけるような雰囲気ではなかった。

振り返って考えると、アフリカでは60年代に民族意識が高揚してそれまで欧米の旧宗主国の植民地に甘んじていた国々が次々と独立を勝ち取った。ところが、それから30年以上も経た近年、なぜ再び紛争が再発し始めたのか、赴任した当初は本当に不思議でならなかった。

しかし、よく考えてみるとこれにはいくつかの要因があげられる。80年代後半に東西冷戦が終結して、アフリカに対する見方、モノの考え方、援助の仕方が構造的に変わったことである。89年に実現した東西ドイツの統一によって、ヨーロッパの国々は当時の西側ヨーロッパ、東欧、旧ソ連が従来のような対立の構図ではなく、東西融和というひとつの構図の中に組み込まれていくとの考えを抱いた。そして、それに続いて90年に勃発した湾岸戦争がヨーロッパの国々をして、自分たちにごく近いところに脅威は存在する、そしてその脅威を取り除くためには、ヨーロッパがひとつになって動いていかねばならないのだとの認識を新たにさせた結果、世界の目をアフリカから引き離してしまったように思う。

アフリカは先進国の注意を引かなくなったわけだが、変化は起きていた。東欧における民主化の影響で、権威主義的なあるいは中央集権的な考え方が崩れていき、民主主義の名のもと、いろいろな欲求を主張できる状況となった。それは制度的なものもあるし、体制についてもある。いずれにしても、東西陣営が何とか自分の陣営につけようということ争ってアフリカに援助してきたのだが、このような変化の中で援助される側の富の分配構造も崩れ始め、アフリカの政府と、それを注視する野党・国民の間での矛盾・不満が表面化して吹き出したのではないだろうか。

例えば、西アフリカは農産品中心のモノカルチャー経済であるが、ヨーロッパは西アフリカから一次産品を購入し、それに見合う程度の製品を輸出するという単純構図で、アフリカで産業を育てる必要性を感じていなかったし、アフリカの為政者もその構図に甘んじてきた。援助の対象分野も必然的に限られており、そういった、言わば援助する側に有利な構図が結局、経済的にもアフリカに富を蓄積することにならず、民主化の流れの中でおかしいということになり、なす術を持たぬ政

権に対する反発が時に騒乱・紛争という形で表れているような気がする。

私の駐在していたコートジボワールは60年に独立したが、一時、象牙海岸の奇跡と言われるほど西アフリカでは突出して豊かな安定した国との評価を得て、フランスの優等生と称された。それが、99年12月に突如クーデターが起こった。このクーデターは中央アフリカへPKO活動で派遣された兵士200人が帰国して大統領に待遇改善を要求したのがきっかけである。時の大統領は兵士の要求を即座に却下したが、まさかクーデターに至るとは考えていなかった。安定した国で兵士の小さな不満など取るに足らぬものと思っていた。だが彼らは出兵して他国の兵士は帰国すれば一階級昇進したり恩賞が得られると知って、自分たちの待遇も改善されるべきであると考えた。一方、国民は経済低下の中で生活苦からはけ口を求め、政治的には大統領選挙を控え、変化を求めている。

このように、アフリカの国の中には、根底にいろいろな不満が渦巻いており、何らかのきっかけがあればそういうものが一挙に噴き出す下地があると言える。

小坂橋 私は、96年からケニアのナイロビに2年、次いで98年から南アのヨハネスブルグに2年弱駐在した。ケニアはモイ大統領が78年以降、20



小坂橋 忠志

年以上もの長い間、大統領の椅子にとどまっており、91年末に複数政党制を導入したとは言いながら民主化は形ばかりである。ケニアについては、中山さんのお話の通り、東西冷戦が終わってアフリカに対する関心が薄くなったことが、経済の面でもうまくいかなかった背景にあると考える。

私は、経常収支や財政収支の改善のために、民営化や経済効率化など厳しい政策の実施を求めるIMFの構造調整策には疑問を持っている。それによって、フォーマルセクターが潰れてしまい、インフォーマルセクターに経済の中心が移ってしまうということがひとつある。また、60年代の独立から30年以上を経てそろそろ政治の季節から経済の季節に移らないといけなのに、依然として政治が問題になっているのがアフリカ最大の問題である。

一方、南アの場合は東西冷戦の終結がプラスに働いている。つまり、南ア独立の立役者となったANCをはじめとする組織は、社会主義を志向する傾向が強かったが、旧ソ連の崩壊から東西冷戦終結に至る流れの中で、やはり社会主義ではもたないということで、市場経済志向を強めたことが、南アには非常にプラスになっていると考える。

水野 私はタンザニアに6年半ほど駐在しただけなので、アフリカ全体を網羅的に語ることはできない。ただ、アフリカがひとつの経済圏を作



水野 由康

っていく可能性が取りざたされることがあるが、おそらくその可能性はないと思う。これに代わってアフリカの中で非常に大きな存在でありSADC（南部アフリカ開発協力機構）入りを果たした南アの企業を軸に南アフリカ企業経済圏といったものが形成されつつあると考える。実際、タンザニアにいた6年間で政治面、人の往来、投資をはじめとする経済面において大きな自由化の波が現れた。そうした流れの中で、必ずしも国レベルではないが、南アの巨大な資本が自国のリスクヘッジのために、アフリカ諸国に資本を移すといった動きも含めて、ひとつの経済圏が作られて

いくのを如実に感じた。

アフリカ全体としても、タンザニアに駐在していた90年代に、良きにつけ悪しきにつけ大きく変化した。すなわち、プラス面としてはIMF、世銀を中心として非常に積極的なODAが展開された結果として経済の発展を大きく支えたところがあったのは言うまでもない。しかし、他方で非常に大きなひずみがあった。例えば具体例で言うと、一国の大臣の月収がわずか数百ドルの国でODAの現地環境コンサルタントが月2,000ドルもの収入を得られ、優秀な人材が国の行政から出て行くなど非常にいびつな状況が生まれたのである。

とは言いながら、経済面ばかりでなく社会のさまざまな面で自由化が進んだのも副次的ではあるが、援助のひとつの成果だと考える。中でも面白いのは、タンザニアは一党独裁政権であったので、与党の総裁選びがそのまま大統領選びとイコールであった。それが、大変人気のある与党政治家のひとりが野党に下りたことによって、与党側でも自浄作用が起こり、本来であれば密室の中で決まるはずであった総裁選びが非常にオープンな形で行われた。これなどは、当初描かれたシナリオとは大きく違っているものの、自由化政策が政治面でも確実に進展している一例だと考える。

2 ODA支援のあり方

三好 民間企業が対アフリカ協力を考える場合、輸入では天然資源および一次産品の輸入、輸出はどうしても経済協力に乗ったような輸出が主体を占めている。したがって、民間が出かけて行くためには、どうしても治安の問題の解決やインフラの整備が前提として必要であり、そのためには政府開発援助でそういった部分の整備を進めてほしいということになる。

そこで、次にODAについて話を進めていきたい。先ほどから話に出ているように、東西

冷戦の終結によってアフリカに対する関心が薄れ、欧米および国際機関からの援助額が漸減している。そうした中で、気がついてみると日本のODAが欧米に比肩するところまでできている。一昨日(3月10日) アフリカ大使会議の延長線上という形で在アフリカ大使が集まった。その会合のひとつで、あるアフリカの大使が、国際会議の場で日本が世界の有力国としてモノを言うためには、アフリカへの関与度を強めなければいけないということをおっしゃっていた。

そういう流れの中で、日本が対アフリカ援助を若干右肩上がりに増やしているものと考ええる。ただ、あまりに日本が対アフリカ援助で突出すると旧宗主国としては面白くないということもあるだろう。そういう意味で、日本の援助が国際機関や欧米の援助と違った切り口のものを出さないといけないということもある。そこで、わが国の開発援助が目指すべき方向といったことについて、国際協力事業団の松浦さんから口火を切っていただきたい。



松浦 正三

松浦 開発援助において日本が欧米諸国に伍して相当の役割を果たしてきたことは確かにこの10年の歴史的

事実である。ただ、民間の立場ではなく援助する立場からすると、援助というものはやはり相手国がある程度国の形をなしていないと有効でないところがある。事実、60年代以降の40年間、少なくとも前半の20年間は援助する相手国が外交面でもしっかりとしているし、行政組織もちゃんとしている。したがって、そういう国に援助をすれば必ず政府の役割として援助がひとつの刺激となって、当該国の発展に資するのではないかとの考えのもと、われわれは援助をし

できた。

ところが、今になってこの10年間を振り返ってみると、アフリカという地域は果たして国家として援助を受け入れるだけの基盤があったのだろうかとの疑念を抱かざるを得ない。そして、その疑念をよく吟味してみると、やはりそうではなかった、援助資金を出しても開発政策が的確さを欠いていたり汚職が蔓延していて、援助が経済発展に資する形で有効に活用されていない面があった。そういった問題点を認識しながら、今後の援助においていわゆるグッドガバナンスを実現しながらやっていくにはどのようにすればいいのかということを探索しているのが現状かと思う。

もちろん、アフリカ開発に際してインフラ整備は重要であることは言うまでもない。ただ、日本の80倍の面積に6億人しか住んでいないサブサハラにおいて、インフラを整備すると言っても、道路の整備ひとつとっても、10キロ走らないと隣の村が出てこないという広大な環境の中で援助の限られた資金での限られたインフラ整備がどれだけのインパクトを持ちうるのかとの疑問はある。

また、そういったインフラの整備を実施する際に、われわれは受け入れ国側に適切な計画があると思ってプロジェクトを進めるのだが、やはり80年代以降、人口が増えてきた中で国家がきちんとした形でマネジメントできなかったがために、プロジェクトの遂行に支障を来した面があることは否めない。もちろん、われわれの援助が全面的に良くて、受け入れ国側が全面的に悪かったとは言えないが、そういうところを見極めながらやるべきだったというのがひとつの反省点と言える。

三好 今後のわが国の援助スタンスは財政状況が厳しい中で当然選択と集中ということになると思うが、そのあたりを踏まえて戸谷課長にお話を伺いたい。

戸谷 まず、森総理のアフリカ訪問の意義という点から話を始めたい。わが国は、対アフリカODA援助も実施してきたし、民間部門においても貿易、投資などで



戸谷 文聡

一定程度の経済的交流を進めてきた。ところが、外交面では日本の総理のアフリカ訪問は、過去にエジプトが2回あるだけでサハラ以南については一度も行ったことがなかった。そういう意味で、1月の森総理のサブサハラ3ヵ国訪問は非常に画期的な出来事であったと考える。事実、アフリカに駐在されていた邦人企業の方々も日本とアフリカの関係促進というのであれば、政府の首脳が来てほしいとおっしゃっていた。今回、サブサハラについて3国ではあるが、総理の訪問が実現したことは、日本が政治的にアフリカは大事だと考えていることを内外にアピールしたという意味で非常に重要な出来事であったと考える。

森総理のアフリカ訪問については、欧米のブレスの報道が通常の外遊と比較して極めて大きかったことが注目された。これは、先ほどからお話が出ているように、東西冷戦の終結と湾岸戦争、旧ユーゴ危機などによって欧米のアフリカへの関心が薄まり、日本が援助の部分でトップ・ドナーになったばかりでなく、政治的にも日本の総理が初めて訪問したことが、欧米にとって良い意味でひとつの脅威に映ったということだと考える。

また、欧米だけではなく中国もわが国の対アフリカ外交に大きな関心を寄せている。中国は2000年にアフリカの首脳を集めて大きな会議を開いたが、2003年にさらに閣僚レベルもしくは首脳レベルの会議を構想している。同時期に、わが国もアフリカ開発会議の3回目を2003年あたりに開催する構想があるが、そ

れだけ中国も日本もアフリカという地域を重要視しているわけだ。

3 日本の援助、欧米の援助

三好 私自身はアフリカに2、3回しか行ったことがなく、同等な状況にあるパキスタン、インド、フィリピンとの比較でしか言えない。しかし、



三好 哲也

どうも同じ金額の援助をアフリカにした場合に、旧宗主国の援助と日本の援助の捉えられ方に大きな乖離があるような気がしてならない。先ほど、欧米が森総理のサブサハラ訪問に懸念を抱いているとお話があったが、OECDのDAC（開発援助委員会）の場でもLLDC向けの日本の援助が欧米諸国から批判を受けている。

長峰 私が赴任していたのはケニアなので、東アフリカのことを中心に見ることになるが、旧宗主国と日本に対する被援助国の接し方の違いは私も非常に感じている。私は84年から3年間で93年から4年弱の2回ケニアに駐在したが、やはり2回目の駐在の方が最初に行ったときよりも、IMF、世銀の影響度は比べものにならないほど大きくなっていたし、ドナー国の協調、横の連携も強くなってきていた。

ところが、いろいろな話し合いの場で見てみると、やはりケニアの当局者が欧米諸国の担当者と話すときと、日本の担当者と話すときとではやはりその接し方に違いがある。これは、日本とは過去の利害関係がないことや、日本自身がかつて被援助国であり、世銀等の援助も受けながら経済的に発展してきたところがあるので、日本に対しては率直にモノが言えるところがあるからだと考える。実際、

私自身も現地でケニアの当局者やIMF、世銀の人からいろいろと話を聞いているうちに、いつのまにか双方の仲介役のような役回りを担ったことがしばしばあった。

このように、アフリカの被援助国のわれわれに対する接し方と、旧宗主国に対する接し方には大きな違いがあるのだが、その違いをうまく使えば逆に日本の存在をプレイアップでき、アフリカ援助における日本の重要性をアピールできるものと考ええる。

いずれにしても、わが国の財政状況あるいは被援助国の債務負担状況を考えると、簡単に円借款のような援助を出せる状況ではなくなっている。重点国家、重点地域、あるいは周辺諸国への波及効果も考慮して援助をするという姿勢が必要である。ただ、ブランド絡みの大型援助だけが援助ではないのであって、必要であれば10億円でも20億円でもいい、メニューはできるだけ豊富にそろえて対応することが重要である。また、被援助国側も例えば円借款については返済する必要がある。自分たちの力で国の経済を発展させるのだとの心構えを持つことが重要である。

水野 私が6年間いたタンザニアでは、旧宗主国と日本の違いというより、北欧諸国と日本という位置付けであった。タンザニアの最大援助国は日本である。日本と同じくファースト・グループに位置するのはノルウェー、スウェーデン、デンマークといった北欧諸国であり、米英はセカンド・グループ、サード・グループである。北欧諸国と日本の援助は際立って違っている。つまり、日本の援助は道路や港の建設といった大きなインフラの建設が主体で、北欧諸国の援助は医療や教育に重点を置いた非常にマンパワーのかかる地道なものである。

その中で、日本の援助は経済のパイそのものを大きくするので、非常に被援助国側の評



今年1月のナイジェリア訪問時、オバサンジョ大統領と懇談する森総理。
左は同行の緒方・前国連難民高等弁務官（提供：内閣総理大臣官邸写真室）

価が高い。一方、医療や教育といった草の根的な援助ももちろん重要であるが、経済の発展に直接結びつかないので、なかなか難しいところがある。

私もタンザニアに駐在している間、国の生産力そのものを上げることが最優先との観点でお手伝いしていたが、何年も経って考えてみると、果たしてインフラ整備を中心としたわが国の援助スタンスが良かったのかとの疑問も感じている。確かに、インフラ整備型の大型援助は必要であることは間違いないし、人道的な援助だけで国の経済をかさ上げできないことも事実である。その一方で、NGO的な援助、人道的な援助は持続的な伝播力を持っており、こういった援助が伴わないことにはアフリカの国はなかなか良くならないのだとの感を最近になって強くしているところである。

小坂橋 私もケニア駐在の経験から言うと、日本の援助が末端の国民まで豊かにしているのかといった疑問は常に抱いていた。そういう意味で、北欧諸国のように本当の末端の国民まで草の根的な援助を実施することは、重

要なことであると思う。

一方、旧宗主国の援助スタンスはどちらかと言えばビジネスに結びつけるという観点があるように思う。ケニア駐在当時、月1回、フランス、英国、デンマーク、オランダ、インドなどの大使と会合を持っていた。その中で、フランスや英国の援助スタンスはどちらかというとビジネスオリエンテッドでやっていくという色彩が強かった。また、南アにいた当時も、シラク・フランス大統領率いるミッションをはじめとしてフランス語圏の国を含め、100人以上のミッションが入れ代わり立ち代わり訪れたものである。

いずれにしても、先ほどもお話が出ていたが、わが国の援助は欧米のように旧植民地時代のしがらみがなく、非常にクリーンなところがあり、また、評価も非常に高いというのが一般的な捉えられ方であると思う。

松浦 先ほどお話が出たように、タンザニアでは北欧諸国が人道的支援を中心に頑張っている。一方、わが国の援助は無償援助でフルターンキーに近いもので提供しているので、受け入れ国側がいろいろと自分で資金管理を

したりといった手間がかからないので、非常に効率がいいということで高い評価を得ている。

ただ、当然のことながら一国の発展をすべて援助で面倒見ることは不可能であるので、受け入れ国側の自助努力が当然必要となる。残念ながら、その点に関してはアフリカ諸国はまだ力不足であるので、そうした自助努力を促すためにはどういった形で支援していけばいいのかということは今後の課題であろう。

戸谷 被援助国側は、日本が戦後目覚ましい経済発展を遂げたことに対して強い関心を抱いている。ただ、実際には当時の日本の状況とアフリカの今の状況が大きく違うことも確かである。逆にその比較において、今アフリカが置かれている状況でどこが問題かということも分かるのかもしれないが。

アフリカが日本以外のアジア諸国とどの程度協力して開発をやりたいと思っているかは、自分ははっきりした評価はないが、アジア諸国の方が所得水準、物価水準などから考えてアフリカに進出しやすく、南南協力推進の意義がある。

いまひとつ申し上げたいことは、アフリカ自身が何をしたいのかということが今まであまり議論されなかったことである。例えば、DACなどの場でも援助のやり方についてプロジェクト型がいいか、プログラム型がいいかといった議論はされてきたが、アフリカが何を求めているかについてはあまり議論されてこなかった。というのは援助されるアフリカの国にとっても、援助してくれる個々の国に対して具体的にここをこのように改善してくれということはなかなか言いにくいところがあったからである。

ところが、ここに来て、アフリカ自身の手でどのように開発を行っていくかプラン作りをしようとの視点が出てきた。現在、南アのムベキ大統領を中心にミレニアムアフリカ再

生計画を策定中である。

森総理のアフリカ訪問の際に、TICAD（アフリカ開発会議）の第3回会合の準備として、今年の12月に東京でアフリカ開発についての閣僚レベル会合をやろうとの提案を、政策スピーチで発表した。したがって、うまくいけば12月の会議にミレニアムアフリカ再生計画についての議論が行われる可能性がある。そういうやり方で、日本がアフリカの声を直接聞くことができれば、対アフリカ援助はこうあるべきだとの議論もかなり説得力を持つてくるのではないだろうか。

4 対アフリカ援助におけるわが国の役割

三好 アフリカがどういった援助を求めているかについて、対話不足で効率的な援助できなかった背景には、わが国が自らの持っている援助のノウハウを自由に発言できていないというところがひとつあると考える。また、繰り返しになるが、EU統合の流れの中でヨーロッパの資金がどちらかというとEU域内の後進地域および東方支援に向かい、結果として日本が対アフリカ支援において米国と肩を並べるドナー国となっていることに対して、非常な牽制があることも事実である。

一方、わが国の財政状況が厳しい中において、ODAをはじめとするわが国の対外援助に対する国民の目には厳しいものがある。ことほどさように、アフリカに対する援助というものはともすれば非効率的で、なかなか目に見えてアフリカ諸国の経済がさ上げに資するものとはなりにくい。そうした中で、もちろん対アフリカ援助は続けなければならないのだが、なぜ続けなければならないのかという理念を国民に対して明らかにし、国民の理解を得るためにはどうすればいいのかといった点についてお話を伺いたい。

長峰 やはり、一国の経済を発展させるため

に民間投資が必要であるとすれば、とりあえずインフラはコストがかかってもある程度のものは作らねばならない。水がない、電気がこない、電話がないというのでは商売にならないからである。

ただ、タイムフレームワークで気がかりなのは、IMFや世銀の協調融資は構造調整プログラムをはじめ、いろいろなものをパッケージしてお金を出すようにしているが、向こう何年間でこういうメニューを実行しなさいといったものが多い。こうした手法は、受け入れ国側にすれば、何か押しつけられたようなところがあるし、実際問題としていくつかの弊害が最近になって指摘されている。もちろん、一連の構造調整プログラムの実行を受け入れ国側は納得したうえでのことなのだろうが、援助を望むあまり無理をして受け入れているところもあるだろう。また、先ほど政策的な対話が不足しているとの話が出たが、IMFも世銀もあれだけいろいろなペーパーを出しているが、やはり根源的に必要なところが抜けているような気がする。そこに日本が果たす役割があるのではないだろうか。

中山 日本が円借款を出してきたにもかかわらず、経済が破綻に瀕し、円借款の返済ができない国が増えており、そういう債務超過に陥った国をどうやって立て直すかが問題となっている。もちろん、一番手っ取り早いのは債務カットであろうが、わが国の状況などを考えるとなかなかそういうわけにはいかない。そうであれば、やはり出したお金がタレ流しにならないような何らかの歯止めをつけて援助を根付かせる工夫をすべきと思う。例えば、井戸の無償案件の取り組みでは、農村の井戸建設に際しその井戸水を利用する住民が一定の利用税を出しあってプールして井戸の保守部品の購入に充てるシステムを採用させているが、こういう仕組みは評価できる。相手側が援助された物を自分たちの財産として生か

していく努力を実施しているかどうか、援助する側は注視していく必要がある。また、これには教育と深い関係があるので教育水準を高める支援は実施していくべきと思う。ただ、そうして教育を受けた人間の数が増えて、その人たちが国造りを考えられるようになるまでには、20年にかかるかもしれないが。

アフリカの多くの国は、国家予算の3分の1あるいは4分の1なりを援助を当てにしているのが実情であり、その空白を埋めてくれる援助であればどんな援助でもいいといった安易な態度になりがちなので、援助する側の質の高さが重要になってくる。

旧宗主国の対アフリカ援助スタンスの違いということと言うと、英国にはいわゆる援助疲れが出ており、他の国の援助内容に口を挟む姿勢はなくなってきている。ところが、フランスはこと西アフリカのフランス語圏では最大のドナーであり、対外政策と深く関わりあっており、出した金は自国の政策に利すべきとの姿勢が強い。したがって他の国の援助がフランスにどんな影響を与えるかにも興味を示し、時として口を差し挟む傾向がある。フランスは今までは総合病院の建設をはじめモノにお金を出してきたが、最近は同じ病院でも地方の小さな病院をいくつかネットワーク化して裨益効果を上げるようソフト面に力を入れている。日本の援助対象がフランスの援助対象ネットワークに想定されているような場合、調整が必要になってくる。

また、教育に関する援助についても感覚が違う。例えば、ガーナでは、小学校建設は世銀との協調が前提となるので、いいモノを作るより数多く欲しいという話になる。日本が建設する小学校は世銀の基準の3倍も金がかかるので話が進まない。むしろ高等教育分野での協力が望まれる。ところが、フランス語圏はニジェルにせよコートジボワールにせよ、日本の学校プロジェクトは高すぎてだめだといった話は一切出てこない。日本はフル



ケニアのトマト畑。小枝を組み合わせて支柱とし、サイザル麻で幹や枝を結んでいる

ターンキーで責任を持って全部やってくれるので、日本がやることには間違いがないとの高い評価を受けているわけである。

このように旧宗主国がどこかによって、日本の援助の受けとめ方に違いがある。お金がいくらかかるかは別にして、受け入れ国側から信頼感と満足感を得られるようなプロジェクトを見つけて協力していくことが重要だと考える。

5 なぜアフリカ援助なのか

三好 今、年間で日本からアフリカに対する援助は有償、無償、技術協力を含めて10億ドル程度ある。これを今後継続していくといった場合に、対アジアということでは日本の国益につながるところもあるし、第2次大戦時における日本のアジアにおける行動を考えるとやはり援助は必要だということは間違いのない。ところが、アフリカの場合、直接の国益に結びつけ難いところがある。そこで、今後わが国が継続してアフリカを支えていくといった場合に、どのあたりに援助のエネルギーといったものを求めていけばいいのかということについてお話を伺いたい。

松浦 今まで先進国がやった援助の中で一番

うまくいっていないのはアフリカであるというのはひとつの常識になっている。しかし、もともと援助が必要でなくなるように途上国を支援するというのが援助の原則である。事実、アジアの国はかなりそういうところに近づいているし、マレーシアやタイなどはかなり上級コースの援助をやっているのが実情である。

アフリカについては、民間投資活動の芽が出て、貧困で苦しんでいる人々の生活もある程度改善されるまでには少なくとも10年くらいはかかるのではないだろうか。そこから、さらに本格的な成長軌道に乗せるためにはさらに10年もしくは20年かかるとすれば、21世紀の前半はおそらくアフリカはわれわれの援助がなくてはやっていけないと考えている。

小板橋 アフリカの経済が悪くなると、世界経済に対して大きなマイナスの影響が出てくる。そうならないためにも、日本を含めた先進国がアフリカを支援していくことがひとつの義務であると考え。もちろん、旧宗主国ではないので日本とアフリカの関係は薄い。そういう中で、経済援助が必要であると言っても、わが国の財政状況を考えるとそれほど余裕はないのではないかと批判の一部にあるのも無理からぬことである。まして、アフ



南アフリカ ヨハネスブルグ（提供：南アフリカ観光局）

リカの場合は対アジア援助におけるように経済援助を実施した結果、当該地域のインフラが整備され、民間投資が増えて、それが相乗効果を生んでわが国経済にとってもプラスとなっていくという構図がなかなか描けないところがある。そうしたいわば将来像が見えてこないまま、10年、20年と援助を続けていったとして、果たして期待されるような効果を生むことができるのか、なかなか不透明である。

ひとつは、アフリカの中で別格とも言える南アを起爆剤として、南アから他のアフリカ諸国へ投資をするといった手法が考えられる。その場合、南ア政府とわが国政府が協力して貿易保険、投資保険をつけるといった構想もあるし、第三国協力という話もある。いずれにしても、悲観論に走るばかりでなく、いろいろな手法を模索して何とかサクセスストーリーを描いていくということが大事である。

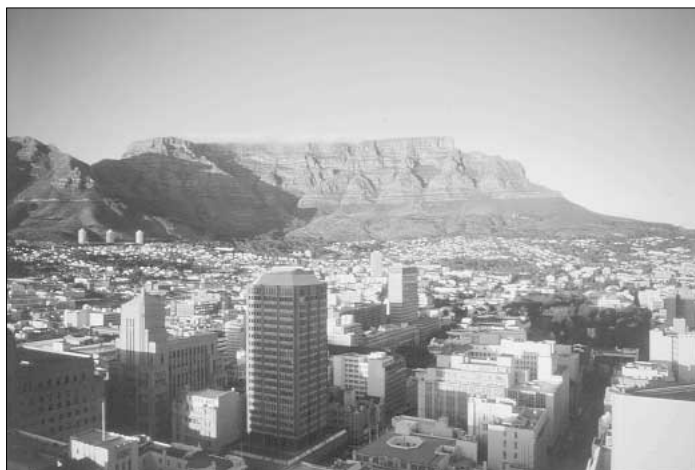
三好 アジアについては、民間企業であるわれわれが当該国の経済を支えるために円借款をつけてくれといったことは比較的言いやすい。また、中東や中南米にしてもエネルギー政策の観点から政府のODAをつけてくれといった話は出しやすい。ところが、アフリカの場合はあれだけ政変があり、せっかくインフ

ラを作っても民族紛争や戦争などで破壊されてしまうというのでは、民間の投資活動を活性化するためにお金を出してくれとは言いがらいところがある。

しかしながら、もう少し大局的な視点に立って考えれば、榎南ア大使が言われたように、世界経営のコミットメントをG8の場で力強く発言するためにも、アフリカに日本が存在感を示さないと言えない。そういう高邁な理念を国民に理解してもらうには、やはりアフリカに対してはアジアに対するのとは違った別の開発援助理念が必要であると考える。

戸谷 小板橋さんがおっしゃったように、南アを中心に南部アフリカ共同体という枠組みでうまくいって、日本側だけでなくアフリカ側も関心を持って投資の誘致に動き、投資がさらなる投資を呼んで拡大していくとすれば、ひとつの望ましい姿だと考える。その意味では、成功例を作るということが大事なのではないだろうか。

ただ、わが国としてはこれ以上援助の絶対額を増やしていくことは、今の経済情勢から考えても難しいと思う。その意味で、今後の経済協力は内容重視で重点的にやっていかねばならない。そういう中で、アフリカが持続的な成長を維持するためには最低限のインフ



南アフリカ ケープタウン（提供：南アフリカ観光局）

ラが必要であるということは避けて通れない事実であろう。

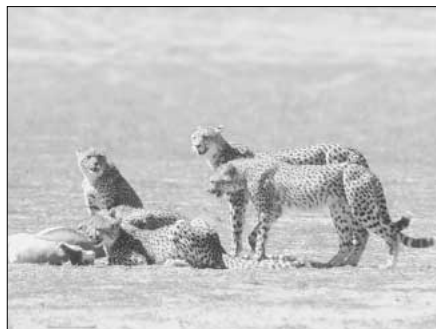
また、いまひとつの視点として、アフリカをひとつのポリティカルパワーとして捉えようと、途上国対先進国という構図では130数ヵ国ある途上国のうち53ヵ国がアフリカである。そうすると、ポリティカルパワーとしてのアフリカは経済分野においても無視できない。具体的には、例えばWTOでの議論を進める時にナイジェリアや南アを無視して話は進められないのである。そういったポリティカルパワーとしてのアフリカの存在がある以上、わが国もアフリカに対して政策的に一定の援助を続けていくことも重要であるとする。

長峰 戸谷課長のおっしゃった成功例を作るというご意見に同感である。やはり、どこかの国であるプロジェクトをやって成功すれば、隣の国でもやらないといけないうのの気概が出てくるであろう。円借款についても、これから限られた資金を有効に使わなければならない中で、援助を受け入れる側の心構えといったものも念頭において援助政策を進めていくという観点も必要かと思う。

先ほどのようなお話にも出ていたが、かつてルワンダの中央銀行総裁を経験された服部正也氏が『援助する国される国』という本でアフリ

カに対する偏見が依然として強いことにつき警鐘を鳴らしておられる。実際、地理的に離れている日本だけでなく、欧米諸国でもかなり偏見があるようである。また、実際に現地で長く暮らしている人でも、最初からステレオタイプ化された先入観をもっているとなかなか偏見を払拭できないとのことである。そういった偏見を拭い去って、援助する側もされる側も同じ目線で話し合えてこそ、援助政策というものがスムーズに動いていくのではないだろうか。

松浦 確かに円借款をやることによって、この国の経済がうまくいくようになったんだとのサクセスストーリーを作り、そこに集中的に援助をするというのもひとつの考え方もかもしれない。いずれにしても、国際協力銀行がやってきたような、インフラを中心として成長を引っ張っていくという手法がアフリカでもうまくいくようであれば、ひとつの方向性が出てくるのではないだろうか。また、そうした日本の手法に対して欧米の旧宗主国に日本がひとり勝ちになるのではといった警戒感があるとすれば、そうした警戒感を逆手にとって日本と手を組んで援助をしようといった方向に持っていければ、ひとつのきっかけになるのではないだろうか。



(提供：南アフリカ観光局)

三好 アフリカに対する援助というのは、過去30年間、どちらかと言えば援助国主導で、被援助国はただ援助されるのを口を開けて待っているというところがあった。それを今、日本が、オーナーシップ、パートナーシップと言われる中で、本当に相手国側が何を欲しているかを対話方式でやろうという方向は正しいと考える。

そうした中で、本当に必要なのはまずハコとしての道路であったりするのだが、一般的にはそうしたハコを作るのは援助ではないということで排除されるムードがある。そうすると、せっかく内陸国に食糧援助をやろうとしても道路がないために援助ができないということにもなりかねない。

松浦 その点は、先ほど話題に出た世銀と欧米諸国の援助とは若干考え方が違っているのではないだろうか。世銀が提唱しているセクタープログラムというのは、援助の中身をアフリカ側がきちんと見られるようにしたいということである。つまり、欧米諸国の援助スタイルというのは40も50ものスモールプロジェクトがたくさんでき、それをまた地方政府やNGOと直接実施したりするので、中央政府からは何をやっているか全く見えない。そして、1年経てみたらその国の予算は4割がドナー国が好きなようにやっていたということになりかねないので、そういうことがないよ

うに自分の国のことは政府として分かるようになりたいというのがセクタープログラムの根っこにあるようだ。

今年の初めに世銀のアフリカ部の担当者が国際協力銀行を訪ねてきた際に、アフリカでは1年に5,000億円程度のインフラニーズがある、そういうところは最貧国だからと言って手を打たないでいると、道路がないと学校にも行けないので、そのためにもインフラの整備が不可欠であるということを強く主張されていたようだ。

そういうところへ日本が出すぎると困るといのが旧宗主国の考え方もかもしれないが、今回の森首相の訪問なり、日本が出て行ったときに警戒感を持つのではなくて、アフリカの成長にどう国際社会がかかわっていくかというひとつのメッセージと受け取っていただければいいのではないだろうか。

長峰 円借款自体の性格もだんだん変わってきている。かつては、ハコもの、ハコものと言われていたが、私どもは海外経済協力基金の時代から円借款については事後のフォローアップを実施している。事前の調査についてもフィジビリティ・スタディで不十分であればそれに加えて必要な支援を行っているが、オペレーションについても十分あとあとまで悔いを残さない形でやっていこうということでワークしており、かなり前の段階から国際

協力事業団とも十分に協力しながら対応するようにしてきている。

三好 最近、外務省で官民がプロジェクトファインディングでどのように連携をとっていくかについて、3回にわたってミーティングが開催された。ことに、アフリカについてはプロジェクトの遂行において官民連携が有効であると思うが、アフリカの場合、プロジェクトファインディングにおいて民間が表に出てこない場合が多い。したがって、こういうふうにやればいいとの民間のアイデアをもう少しシスマティックに吸い上げられるようになればということで、現在いろいろと提言を続けているところである。もちろん、プロフェッショナルでないと分からない部分というのがあって、そういったところへ素人が出てこられては困るというところはあると思う。しかし、アイデアをどんどん出して、その中から拾い上げていく柔軟性があれば、日本のアフリカに対する発言力も強まっていくのではないだろうか。

中山 日本の資金でプロジェクトが実現して、それがどういうふうに運営されて、その効果がどういう形で出てくるのかが、アフリカの場合は非常に見えにくい。5年、10年経って本当は成長の基礎になっていないのではないかというケースに対し批判がある。周到に準備されたプロジェクトに金を出し、技術を出してなおかつうまくいっていないケースで一番欠けているのはマネジメントではないだろうか。どんなに小さな案件でもコストを意識した経営管理が必要。そういうマネジメントの面で、日本が何らかの形で手助けができるのではないだろうか。

戸谷 紛争分野として日本政府ができることは限られていて、グッドガバナンスということは常々言っているが、これは相手国側の政

治的な要因が大きく、なかなか難しいところがある。したがって、開発協力というのはそういったマネジメントの部分の改良するということと、被援助国の経済成長の底上げするという2つの目的があり、それらをミックスしてやっていくということが必要であると考ええる。

外務省では、米国なり、フランスなり、英国などの主要ドナーとTICADを中心としたアフリカ援助についてのハイレベル協議をやっているとしている。それで、いかなる成果が出るかは分からないが、あまり受身にならないでやっていこうというのがわれわれのスタンスである。

水野 先ほどアフリカではマネジメントの部分が欠けているとお話があった。世銀、IMFは早くから民間による運営を強く言ってきたが、すべてのケースにこれが当てはまるかには現地を見てきた者としては多分に疑問なしとしない。しかしマネジメント能力の向上には民間事業者の育成が有力な手法であり、先ほど電気設備を作ったあとのオペレーションの支援まで手を伸ばしているとお話が国際協力銀行からあったが、そこでさらに手を伸ばして優秀なマネジメントができる民間企業を日本から連れて行ってインセンティブとしてオペレーションした果実の何パーセントをリターンとしてあげますよといったスキームを用意し、結果として現地の人材・企業育成につなげるというのもひとつの方法ではないだろうか。

三好 今日は、ODAに直接携わっておられる方に集まっていただき、わが国の対アフリカ協力についていろいろご意見を伺い、活発な議論ができた。お忙しい中、お集まりいただいた皆さんに今一度お礼を申し上げたい。■
(3月12日 当会会議室にて開催)