

国連とアフリカ開発問題 —新しい国連開発協力のあり方と日本の課題—

山本 和

1. はじめに

アフリカの開発問題は、世界にとって、また国連にとって、21世紀に引き継ぐことになる最も大きな課題の一つである。極端な貧困や飢餓、相次ぐ内戦や民族紛争、教育や経済基盤の脆弱さは、国連の諸機関、ブレトンウッズ機関、そして援助に携わる先進諸国など、国際社会の重大な関心事である。⁽¹⁾ アフリカ重点の取り組みの必要が強調されてきたにもかかわらず、依然として事態は深刻であり、人類が今世紀中に解決することのできなかつた問題であることは誰の目にも明らかであろう。

しかし、事態の改善への希望や展望がまったくないわけではない。1980年代はよく発展途上国にとって「失われた10年」と言われるが、それはアフリカにとってとくに顕著であった。この時期、サブサハラ・アフリカの多くの国々では、実質経済成長率は極めて低く、一人当りの実質国民所得は年率2%程度のマイナスとなった。世界的にみて、もともと低い所得水準がさらに下がり、しかも所得分配が極端に偏っているのであるから、この地域の開発に与える影響は危機的なものであった。しかし、その後、冷戦が終り1990年代に入ると、国連をはじめ国際社会の共通認識として、アフリカ開発に協力して取り組む必要が確認されるようになり、各種の政策協力の枠組みが築かれるようになった。その結果、経済のパフォーマンスの面においても、1994年頃以降、実質経済成長率がかなりの伸び率となり、国民一人当りの実質成長率も緩やかながらはっきりとプラス傾向を示すようになるなど、「アフロ・オプティミズム」への期待も、次第に聞かれるようになった。⁽²⁾

こうしたなかで、日本も、アフリカ開発に積極的な関わりを持つことが大切であるとの認識を強めており、従来はもっぱらアジア中心に据えていたODAの基本方針を見直し、地域としてのアフリカ開発への貢献をわが国の重要な政策目標とすることを打ち出している。その具体的なイニシアティブとして、政府は1993年の第一回アフリカ開発会議に引き続き1998年10月には第二回アフリカ開発会議を東京で開催するなど、アフリカ開発の促進に向けた国際協力の枠組みづくりに力を入れはじめている。

そこで、本稿では、やや長い視点に立って、アフリカ開発の現状と問題点を整理し、それに対して、今後国際社会はどう協力していくべきか、とくに国連の役割はどうあるべきなのか、それを視野に入れて日本はどのような役割をはたすべきか、などについて考えてみることにしたい。

2. アフリカ開発問題の根の深さ

アフリカは、決して自然資源に恵まれない大陸ではない。むしろ、金、ダイヤモンド、銅、石油、ボーキサイト、ウランなどの鉱物資源の埋蔵が豊富なことは良く知られているし、農産物資源（コーヒー、カカオ、綿、天然ゴム、タバコ）、森林資源（木材）、水産資源も豊富なところである。それにもかかわらず、開発問題が長年にわたり停滞し、深刻な状態に陥っているのは、持続的な開発に必要とされる基礎的な条件が、広範な分野にわたって欠如しているからである。

すなわち、まず何よりも必要な、平和と安全が確保されていない地域が多い。冷戦時代の東西対立のあおりを受けた内戦はいまだに紛争の火種として燃えているし、民族・部族間の対立による紛争は、近隣諸国の住民の安全を脅かしてきた。1970年以降、30以上の戦争状態がアフリカで生じたが、その大半は何らかの理由で国内の紛争に端を發し、それが大規模な戦いへと拡大したものである。また、1996年一年だけをとってみても、アフリカの53カ国のうち14カ国が、兵器を使用した紛争下におかれ、世界の戦闘に関連した死亡者の半数以上を出

すにいたり、また800万人以上の難民や住む場所を奪われた人々を生みだした。⁽³⁾ 国際の平和と安全の確保を主要な任務とする国連は、当然のことながら、平和維持部隊の派遣などいろいろな形で、それら紛争解決に携わってきており、最近では安保理の水面下を含めた活動時間の七割方はアフリカ問題に費やされているともいわれるが、それにもかかわらず、アフリカにおける紛争状態はなお続いている。

つぎに、圧倒的貧困状態がサブサハラ・アフリカに集中しており、開発のもっとも基本的な担い手となる草の根レベルの人々のベーシック・ヒューマン・ニーズが十分充たされていないという問題がある。多くの国で所得分配が著しく不平等であるため、絶対的貧困ラインを下回る人口が多く、極端に貧しい環境のなかで、基本的な人権、人道、法秩序の遵守が危ぶまれる状況にあり、それがまた貧困を生みだす原因となっており、悪循環から抜け出しにくい状況となってきた。

さらに、持続的な開発を進めるに当たって不可欠な基本的なインフラストラクチャー、たとえば、基礎的な法体系、民主的で効率的な政府および行政機構、銀行による預金貸出サービスの提供など健全な金融システム、所得の発生に合った徴税制度、人材の育成の基礎をなす教育システムなどが整備されておらず、あっても十分機能していない国が少なくない。このため、伝統的なマクロ経済政策が機能せず、低成長のまま国家財政の赤字、インフレ、経常収支の赤字など基礎的不均衡に陥りがちである。

このように、アフリカ諸国は、もちろん国により事情や程度は異なるが、概してきわめて広範な分野にわたって、成長を達成するために必要とされる基礎条件が満たされていない状況にあるが、その根本には、アフリカ大陸が長年にわたり、西欧諸国によって分割された植民地統治のもとにおかれてきたこと、⁽⁴⁾ 第二次大戦後これらの国々が相次いで独立したあとには、東西冷戦というイデオロギーの対立の構図のなかで、本来の開発問題が、途上国を自らの陣営に取り込もうとする東西対立の拠点獲得競争により、きわめて歪められたものとな

ってしまったという、歴史的な運命がある。換言すれば、アフリカは、冷戦が終結した1990年代になってはじめて、自らの開発問題に主体的にかかわるようになったといっても過言ではなかろう。しかもそれは、これまで援助してきた欧米先進諸国の低成長化や「援助疲れ」が言われるなかで生じているのであって、それだけに、持続的な開発のための基礎条件から整備しなおさなければならないという重荷を負わされているのである。そこで、冷戦の終結にともなって、途上国の開発を巡る環境にどのような基本的変化が生じたか、整理しておこう。

3. 冷戦後の基礎条件の変化と国際社会の対応

東西冷戦の終結は、政治、経済、社会のあらゆる面において、国際社会のあり方に根本的な変化をもたらした。第一にイデオロギーによる各種の対立の構造がなくなったこと、第二に、それに代わり国際社会に支配的影響を及ぼす要因として、市場経済のメカニズムのウエイトが高まったこと、第三に貧困と開発の問題を世界的課題として取り組む枠組みの再構築が必要となったこと、そして第四に、環境、人口、人権など、先進国、途上国を問わずグローバルな視点から取り組むべき課題の解決が重要度を増したこと、が特に大切である。

こうした環境変化のなかにあつて、世界にあつてもとくに深刻な状況にあるアフリカの紛争、貧困、開発、環境問題に対する国際的な取り組みの必要がプライオリティの高い政策課題として急速に認識されるようになっていったが、そのような認識を定着させるうえで、国連および国連の開発関連機関の果たしてきた役割が大きいことは特に注目に値する。すなわち、一方で資本移動の自由化や金融テクノロジーの飛躍的進展を背景に市場経済化の波が国境を超えて影響を及ぼし、他方で先進国の成長率鈍化を背景にドナーの援助疲れが現実の問題となる中で、アフリカに代表される貧しい途上国の貧困や開発に取り組むには、開発に関する明確な問題意識と国際協力の枠組みの構築が不可欠であるという考え方が、相次いで国連諸機関から提唱されていった。

たとえば、1980年代後半にユニセフが、途上国の現場の実情分析に基づいて、IMF等の経済調整プログラムが、開発の担い手である草の根レベルの人々の貧困状態を悪化させ、健康や生命の安全を脅かしていることを指摘して批判した「人間の顔を持った調整を」—“Adjustment with a Human Face”—という主張は、IMF・世銀を含めた開発に携わる関係者の注目を喚起し、その後の開発を巡る考え方の展開の引き金の役割を果たしたと評価されている。⁽⁵⁾ その流れを引き継いで、UNDPは1990年から「人間開発報告書」—Human Development Report—を毎年発行することとなったが、そこで提唱された基本的な考え方は、「持続的開発のためには、まず生命の安全、健康と栄養、基礎教育など人間の基本的なニーズが満たされなければならない」、「開発とは、人間が人間として生きるに当たっての選択肢が確保されることである」、「女性や子どもたちが参加しなければ開発は成り立たない」といった、いわば人間の参加を中心に据えた開発—People Centered Development—が必要であるというものである。⁽⁶⁾

開発を巡るこのような新しいコンセプトは、1990年代の前半に国連の枠組みの中で相次いで開催された一連の世界レベルの会議 —「子どものための世界サミット」(1990)、「国連環境開発会議」(1992)、「世界人権会議」(1993)、「国際人口・開発会議」(1994)、「社会開発サミット」(1995)、「第4回世界女性会議」(1995) など — においても基本的テーマとして検討され、具体的な行動計画として種々な形で意志形成が行われるようになった。たとえば、「社会開発サミット」においては、援助国は国別援助額 (ODA) の20%以上を保健、衛生、水、基礎教育などベーシック・ヒューマン・ニーズに割り当て、また被援助国も自国の国家予算の20%以上をその関係の支出に充てることを国際社会の目標とする「20/20原則」が提案され、大方の支持を得たが、これは国連が新しい環境変化のもとで、開発に関する国際協力の基準ないしは枠組みづくりを試みた良い例である。

このように国連の諸機関は、冷戦後の環境変化のなかで、途上国の直面する課題や開発の新しい理念を提示するうえで指導的な役割を果たしたと評価でき

るが、そこで示された新しい開発の課題を、市場経済化というトレンドのなかで、具体的な政策に取り込み、従来の方向を軌道修正していち早く実行に移したのは、むしろIMFおよび世銀を中心としたブレトンウッズ機関であった。前述のように、80年代のIMFや世銀の途上国に対する経済調整策は、マクロ的な政策効果の発現を重視するあまり、草の根レベルの人々の基礎的ニーズを軽視し、弱者の貧困化をもたらすなど、本末転倒の結果をもたらしているといった批判をユニセフ等国連サイドから受けることになったが、こうした批判にIMF・世銀はトップが敏感に反応し、80年代末以降アフリカを中心とする最貧国援助の政策の修正、政策スタンスの明確化が進められることとなったといつてよい。

そこで、アフリカ開発における国連の役割を考えるに先立って、世銀・IMFのサブサハラ・アフリカに対する開発援助政策の見直しと、政策スタンスの特徴について整理しておくこととする。

4. 世銀・IMFによるアフリカ政策の見直しとスタンス

IMFや世銀の調整プログラムが社会問題を十分に配慮していないという批判は、IMF・世銀のトップマネジメントの関心をひくところとなり、トップが音頭をとる形で軌道修正が行われた。たとえばIMFのドラロジエール専務理事は、すでに1986年の国連経済社会理事会での演説で、経済調整政策は、最も弱いグループの人々の健康や栄養や教育上の必要性に十分配慮したものでなければならぬと述べている。⁽⁷⁾ 筆者はかつて1970年代にIMFに勤務したことがあるが、その後90年代初めにはUNICEFに勤務して、何度かIMFや世銀を訪れて途上国援助やアフリカ開発政策に関するブレトンウッズ機関の対応について、幹部職員に面接調査をする機会があったが、この時期、両機関の政策運営の重点がいか

に大きく変わりつつあるかを改めて認識させられた。調整政策の見直しは極めて多岐にわたるが、最も重要な点は、①貧困からの脱却をはかり人間中心の開発を推進するため最貧国のベーシック・ニーズ充足に特に重点をおくこと、②調整プログラム実施に伴う弱者への悪影響を避ける

ため、弱者保護のメカニズム（セーフティーネット）の構築に配慮すること、③市場経済化のもとでの自立のための基盤づくりを目指すという観点から、被援助国の自助努力の促進をはかること、④IMF・世銀の協力関係を確立し、被援助国、他の開発援助機関、ドナー国との連携を深めること、そして、⑤地域的には、特にアフリカ諸国に対する開発協力体制の構築に力を注ぐこと、などの諸点である。

世銀は、アフリカ開発問題に関する多くの報告や提言を行ってきているが、なかでも1989年に発表された「サブサハラ・アフリカ—危機から持続的な成長へ：長期展望に基づく計画」は、アフリカの研究者、民間部門の代表者、政府高官、バイ・マルチのドナー、その他開発に携わる関係者との密接な協力により作成されたものであり、アフリカを貧困の足かせから解放するための必要な事項について、コンセンサスを形成しようとする最初の試みと位置付けられている。⁽⁸⁾ このレポートの中心テーマは、公平で持続可能な開発であり、その目的を達成するため、アフリカは年平均4-5%の実質成長率が必要であると主張する。そして、このような目標を達成するために、以下の主要項目を戦略的課題に組み入れる必要があると主張している。①マクロ経済の安定化と正常化、②人材育成と基本的ニーズの充足を最優先課題とする人間中心の戦略策定、③政府の制度改革と非政府組織（NGO）の支援による能力開発、④適切な政策と効率的なインフラサービスの提供など、民間投資が可能となるような環境の構築、⑤低い農業生産性から急速な人口増加と環境破壊へと至る連鎖反応の克服、⑥地域統合と協力の推進、⑦アフリカ諸国とドナー諸国の協力体制強化、⑧信頼性（accountability）と透明性（transparency）の高い政府の確立。

上記の戦略的課題に組み入れるべき主要項目が示唆しているのは、アフリカの持続的開発のためには、単にマクロ経済の安定を図るというだけではなく、そのための基礎としていかに多様な条件を同時に、総合的に整備する必要があるかということが、改めて確認されたということにほかならない。したがって、1990年代に入ってからIMF・世銀の構造調整プログラムは、こうした基本的な

条件整備を念頭においた、総合的かつ詳細な条件を要求するものへと、内容の充実が図られていった。たとえば、ケニア政府がIMF・世銀と合意した経済改革に関するポリシー・フレームワーク・ペーパー（PFP）の「政策目標と戦略」には、多岐にわたる項目—マクロ経済の目標、金融、財政セクターの改革、予算および財政支出政策、行政改革、公営企業改革、民営化計画、市場の自由化計画、経済の部門別政策、開発における婦人の役割強化、開発における青少年の役割強化、貧困層への支援政策—が盛り込まれているが、⁽⁹⁾他の国の政府との合意も同様の内容を含むものへと変質してきている。

このように、IMF・世銀のアフリカ諸国に対する経済調整プログラムは、市場経済化をはじめとする冷戦後の環境変化を踏まえて、政策の重点をより明確化したものへと変化してきている。またそのようなプログラムを実施した国については、概して成長率が高まるなどマクロ経済のパフォーマンスや、経済全体の効率性向上の面でプラスの評価をしうる状況となりつつある。⁽¹⁰⁾しかし、IMF・世銀の融資を受ける条件が広範囲にわたり、厳しくなっているだけに、プログラム成立に至らずに取り残された貧困国がなお数多いこともまた事実である。たとえば、アフリカ諸国53カ国のうち、貧困国に対するIMFの構造調整融資を受けるに至った国は、30カ国弱にとどまっている。⁽¹¹⁾なかでも、人口が多くアフリカの典型的な重荷を背負っている多くの国々—スーダン、ザイール（Democratic Republic of Congo）、ソマリア、アンゴラ、ナイジェリアなど—が、内戦その他の事情から、取り残された状況にあることは、国連はじめ国際社会にとって、アフリカ開発の課題がなお多く残されていることを物語るものといわなければならない。

5. アフリカ開発のパートナーシップ強化と国連諸機関の役割

アフリカの持続的な開発が成功するためには、前述のとおり、広範な分野にわたる基礎的な条件の構築と整備が必要であり、しかもそれらの条件が相互に関連を保ちながら進められることが大切であるとするならば、アフリカの開発

に関わる各種の主体が、いかに相互の連携・協力体制を深め、無駄のない効率的なパートナーシップを形成するかが決定的に重要である。そのパートナーシップは、まず途上国の政府および国民が開発計画を自国のものとして責任を持つ主体性、オーナーシップの自覚の下に形成されることが大切である。そのうえで、当該政府、国連やIMF・世銀を含む国際機関、二国間援助を供与するドナー国、地域開発機関、そして開発にいろいろな形で関与しているNGOや市民団体が、いかに役割分担を明確にして協力して計画をたて、それらを効率的に実行していくかという、極めて大きなフレームワークの形成が必要だということである。この点、最近世銀のウォルフェンソン総裁が提唱した、開発のパートナーシップを目指したより広範なアプローチと開発プロセスの管理に関するマトリックス作成の提案は、パートナーシップの枠組み作りの一つの具体的な提案として評価できよう。⁽¹²⁾

この提案は、持続的な経済成長と貧困軽減のために、開発に携わる全ての開発当事者がパートナーシップを組んで取組むことを提唱しており、マクロ的経済的な側面と、社会的、構造的、人間的側面を総合して扱う必要があるという考え方に立っている。具体的には、マトリックス形式で一国の開発への取組状況を一望してわかる形で整理しており、横列に持続可能な成長と貧困緩和のための前提条件として、A 構造面の条件（1 良い政府、クリーンな政府、2 有効な法律司法制度、3 組織が確立され監督の行届いた金融システム、4 社会セーフティ・ネット）、B 人的な条件（5 教育と教育機関、6 保健と人口問題）、C 物理的条件（7 水と下水設備、8 エネルギー、9 道路、輸送機関、通信、10 持続可能な開発、環境、文化の問題）、および、D 特定の戦略（11 農村部の戦略、12 都市の戦略、13 民間セクターの戦略、14 国別に配慮を要する事項）の14の項目を取り上げている。一方縦列には開発に携わるプレーヤーとして、A 政府（各国または地域内政府グループの中央政府、地方政府）、B 多国間および二国間機関、C 市民社会（NGOなど）、D 民間セクター（企業など）を取り上げ、このマトリックスに基づいて国別にどのプレーヤーがどう関わっているか、状

況を把握し管理することによって、開発に必要な条件整備とパートナーシップの枠組み作りを強化するよう提案している。

もちろんそのような包括的な枠組みのなかには、地域的な協力強化にともなうアフリカの政府間協力や、アジアなど他地域との南々協力の推進といった途上国間の協力、国連の諸機関同士の協力、さらに、それらとブレトンウッズ機関やアフリカ開発銀行など国際機関との協力体制の強化、さらには二国間ODAに携わるドナー国間の協力体制の構築などが含まれなければならない。さらに、これらのパートナーシップの枠組みは、世界全体の開発計画を中央の政策形成のレベルと、個々の国ないし地域のプログラムの計画、実施、評価など具体的な問題について協力・調整する実行の現場、フィールド・レベルの双方において形成されることが肝要である。

それでは、このような開発のパートナーシップの枠組みが必要であるという観点から、国連がこれまで果たしてきた役割はなにであり、今後どのような分野を担うのがよいのであろうか。第一に、国連の中心的役割の一つが、国際の平和と安全の維持、紛争の解決にあることはほぼ万人の認めるところであろう。前述のように、近年国連は紛争解決のために平和維持部隊を派遣するなど、多大のエネルギーをアフリカのために費やしてきた。その結果ナミビアの独立、モザンビークの内戦終結と民主化、南アフリカの人種差別政策の撤廃など、多くの成果を挙げてきた。しかし、一方でソマリアの人道配慮に基づくPKO派遣は、混乱状態のなかで多くの犠牲者を出したことから目的を達成しないまま引き揚げられることとなり、それを契機にPKO派遣に対する国際社会の支持が後退した。このため、その後発生したルワンダの内戦の際には、国連は迅速な紛争防止の行動をとることができず、結果として内戦による大量虐殺の悲劇を未然に防止することができなかった。しかし、いずれにせよ、開発の大前提である平和と安全の維持、紛争の解決が国連の欠かせない役割であることは異論のないところであろう。

第二に、開発に関する新しい概念の構築や、基本的政策のあり方など、規範

の提示—Norm Setting—の面で国連、とくにUNICEF、UNDP、UNFPAなど国連開発機関の役割が大きかったことはすでに述べたとおりである。IMF・世銀はそれをいち早く取り入れて貧困層への配慮やセーフティネットの構築など自らのプログラムの軌道修正を行ったが、基本的な問題意識や政策提言を行ってきたのは、途上国の現場の問題解決に深く携わってきた国連機関であり、またそれらと密接な協力関係を持つNGOであったわけであり、国連のこの分野における役割は、今後とも重視されるべきであろう。

問題は、開発の前提となる紛争のない状態が一応確保されたあとの、具体的な開発プロジェクトの計画や実行の過程において、国連機関がどのような役割分担をして効率的に開発のプロセスに関わるのかという点について、必ずしも明確な考え方やビジョンが示されていないことである。とくに、国連機関相互間の重複事務の回避とコーディネーションの強化が求められるなかで、主としてその任に当たるUNDPの役割が、ともすれば開発に関わることに及んで、かえって専門性を欠き機能不全に陥るなど不明確となっている。また、前述のように、IMF・世銀は1990年代に入って、市場経済化という枠組みのなかで、最貧国の救済をどう進めていくかについて、包括的な融資メカニズムを確立しつつあるが、その場合のかなり厳しい条件をクリアできないアフリカ諸国が多数取り残されている。換言すれば、戦争や紛争状態にはないが、種々の厳しい条件を満たしてIMF・世銀の調整プログラムの対象となることのできない国や人々の層がなお厚いということであり、その間のギャップをどう解決するか、その過程において、国連機関がどう関わるか不明確である。論者のなかには、国連の開発業務とIMF・世銀の開発業務を一体化する方向を主張する立場もあるが、筆者は、IMF・世銀のようにマクロのコンディショナリティを重視する機関と、国連のようにタックスマネーを使ってテクニカル・アシスタントを行う機関とでは、プログラムの性格や目的が異なるのであるから、国連機関は基礎的ニーズの充実やキャパシティ・ビルディングなど得意とする分野に集中して、IMF・世銀の対象とならない国を含めて、いわゆるギャップの縮小に貢献するといっ

た役割をもっと明確にした方が良いのではないかと考える。

つぎに、開発に携わる当事者間の連携・協力の現状について見ると、まず途上国のフィールドレベルについてはほぼ以下のものであろう。すなわち、国連の諸機関相互間の連携や役割分担の強化については、ここ数年、国連改革の一貫として全体に認識が強まっており、かなり改善努力が浸透しつつあるし、国連およびブレトンウッズ機関との連携体制も以前に比べればかなりよくなっているようである。しかし、協力援助の額としてウエイトの高い主なドナー国相互間の連携や、これらドナー国と国連機関やブレトンウッズ機関などの国際機関との連絡調整の場、さらには、途上国政府が国際機関やドナー国と一堂に会して当該国の開発プログラムについて検討する場は極めて少ないのが実情である。⁽¹³⁾

一方、中央レベルにおける開発関係当事者の政策決定・評価等の枠組みについて見ると、ガリ前国連事務総長、アナン現事務総長の国連改革案を受けて国連開発関連機関の相互連絡体制が強化され、また国連諸機関とブレトンウッズ機関との事務レベルにおける協力、連絡体制も整備されるなど、問題意識と協力体制の改善が図られつつあることは事実である。⁽¹⁴⁾しかし、国連機関、ブレトンウッズ機関、OECD、主要なドナー、そして途上国の代表を含む、包括的なパートナーシップ形成の場を、たとえば国連経済社会理事会の改組等によって設立するといった抜本的改革の展望は全くひらけておらず、アドホックな場が時折設けられるにとどまっている。しかし、こうしたなかであって、アフリカ開発については、次節で概観するように日本のイニシアティブによって、1993年と1998年の2回にわたり「アフリカ開発会議」が東京で開催され、アフリカ開発にかかわる当事者のパートナーシップ作りが進められつつあることは、注目に値する。フランスなど欧州のドナーもアフリカ開発をテーマとした会議を開催しているが、日本が主導した TICAD PROCESS は、国連等の場における開発問題討議の場作りのメドがたない現状において、緊急性の高いアフリカ開発のパートナーシップ形成に、実質的な進展をもたらすものと評価することができる。

6. アフリカ開発問題への日本の取組みと課題—TICAD PROCESSの位置付け—

わが国は、冷戦後の国際協力の柱として、貧しい発展途上国の持続的な開発を促進する方針をいち早く打ち出した。1992年6月に閣議決定された「政府開発援助大綱」の四原則においては、①環境と開発の両立、②ODAの軍事的用途および国際紛争助長への使用の回避、③国内資源を自国の経済社会開発のために優先配分すべきとの視点の重視、④途上国における民主化の促進と市場指向型経済導入の努力ならびに基本的人権と自由の保証をとくに重視する方針を打ち出し、重点事項として、環境問題、人口問題など地球的規模の問題への取り組み、基礎生活分野（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）の充足、人づくりおよび研究協力等技術の向上・普及をもたらす協力の推進を強調した。⁽⁴⁵⁾そして、こうした開発協力に対する一般的な考え方に立って、地域的には極度の貧困をはじめ最も困難な問題をかかえるアフリカの開発を促進するために、1993年と1998年の二回にわたりアフリカ開発会議を開催し、アフリカの開発にかかわる当事者間の連携と国際協力の枠組みづくりを進めてきた。

1998年10月開催の第2回アフリカ開発会議（TICAD-II）には、80カ国（アフリカ51カ国、アジア11カ国、北米及び欧州18カ国）、国連や世銀を含む40の国際機関、NGO22団体が参加、アナン国連事務総長も参加して「貧困の削減と世界経済へのアフリカの統合」を基本テーマとした「21世紀に向けたアフリカ開発：東京行動計画」が採択された。「東京行動計画」に盛り込まれた基本的な考え方と行動計画の概略は次の通りである。⁽⁴⁶⁾

まず、アフリカ開発を進めるにあたっては、アフリカ諸国の「自主性（オーナーシップ）および開発に携わる関係者（ドナー国、国際機関）との「パートナーシップ」の強化が必要であるということの基本原則として重視するとした。そして、アフリカ開発を効果的に進めるための基本的なアプローチとして、①援助国（ドナー国）間の協調の強化、②アフリカの域内協力の強化の推進、③南々協力（とくにアジア・アフリカ協力）の拡大を重視することをうたっている。さらに、開発計画を推進するにあたっての共通の課題（Cross-cutting Themes）

として、①人づくり・国としての制度づくり (Capacity Building)、②女性の社会・経済参画 (Gender Mainstreaming)、③環境保全 (Environmental Management) への配慮がとくに重要であるとの認識を確認した。

こうした基本的な考え方に基づいて、具体的な行動計画として、三つの優先分野についてそれぞれ具体的目標と行動計画を示している。すなわち、①社会開発と貧困削減の分野では、教育レベルの向上、保健・医療・人口問題への取り組み、女性の開発プロセスへの参加の促進をはかり、②経済開発の分野では、民間セクターの支援強化、農業開発の推進、工業開発の推進や対外債務の削減を推進し、さらに、③開発の基礎条件の整備の分野では、「良い統治」—good governance—の確立と紛争の予防体制の強化、紛争後の開発体制の強化を図るための措置が、アフリカ諸国および開発パートナーそれぞれの行動計画として示されている。

以上の主要項目からも明らかなように、TICAD-IIの「行動計画」に盛り込まれたアフリカ開発の課題は、1990年代初頭以降の国連の諸会議や分析において明確にされてきた事柄や、IMF・世銀の政策実施過程において認識された事柄、さらにはアフリカの開発パートナー間の協力調整の必要等の認識をいわば集大成して取り入れた形となっている。この会議が、日本政府、国連および「アフリカのためのグローバル連合」の共催によって行われ、アフリカの開発に関する広範なアクターが参加して、必要とされる行動についての合意形成にかなりの成果を挙げたことは興味深い。前述のようにアフリカの開発には、紛争の予防と解決、絶対的貧困の除去、民主的政府による良い統治、人づくりと制度づくり、適切なマクロ経済政策など、ことのほか多くの基礎的条件を整える必要があり、それだけに関連する多くのパートナーの力をいかに結集するかが決定的に重要である。そのような枠組みが未成熟な状況のなかで、日本のイニシアチブにより、国連が参加してその方向に向って一歩前進したことは、ともかく評価に値すると言えるであろう。

7. 新しい国連開発協力の方向

最後に、複雑な要因が絡むアフリカ開発問題を効果的に進めて行くために、国連として特に力を入れるべき分野について、上記の検討を踏まえて整理しておくこととしたい。

まず第一に、国連が今後とも貢献し、リーダーシップを発揮すべき分野は、開発に関する考え方や規範の設定 (norm-setting) に関してであろう。これまで国連は、貧困の解消、人間中心の開発、貧困・人口・環境の悪循環の解消、人間の安全保障を重視した開発戦略の必要などを指摘し、たとえば二国間ODAの20%および被援助国財政支出の20%をそれぞれ基本的人間開発ニーズのための基礎的支出に充当すべきであるとする20/20イニシアティブなどの具体的な基準を提示してきた。今後とも、環境、開発、貧困などの分野での考え方や基準設定などの面で、中心的役割を担っていくべきであろう。

第二の分野は、紛争の予防・解決、平和と安全保障の維持、難民の救済・保護、民主的選挙の実施など、安全保障の確保にかかわるものである。国連はこれらの分野で多くの実績をもっており、これらは安定した開発の前提条件として、今後とも国連が役割を果たすべきである。

第三は、紛争状態がなくなり、持続的な開発や極端な貧困からの脱却をはかる、本来の開発プロセスへの参画である。IMF・世銀を中心とする国際金融機関は、市場経済化の枠組みのなかで、セーフティネット構築にも配慮した積極的な開発協力体制を整えつつあるが、構造調整融資の条件はかなり厳しく取り残されている国も多い。しかし、開発はすべての人々が享受すべき普遍的な権利であるという、UNDPの「人間開発報告書」などに盛り込まれた人間中心の開発という考え方からすれば、国連の開発機関は、IMF・世銀や二国間ODAが行届かない国についても、有効なプロジェクトを選んで関与するという考え方を積極的に打ち出して、援助機関としての役割分担を明確にしたほうが、理にかなった考え方であろう。

第四は、アフリカの開発にかかわる全てのアクターのパートナーシップの中

核として、国連がもっと機能するようになるということであろう。本来国家という枠組みを超越した立場にたち、しかも、市場経済のメカニズムだけでは対応できない問題を扱うのに最もふさわしいのは国連であり、それが中核となってパートナーシップ形成の強化を図っていくことが、最も望ましい姿であろう。したがって、順調にスタートしたTICAD プロセスを当面は大切にしつつも、やはり国連を中心にして全ての開発アクターが力を結集し協力する場を育ていくことが期待されているのである。この過程で日本の果たすべき役割が大きいことは言うまでもない。

注

- (1) 本稿では、「国連」または「国連諸機関」という場合には、国連本体または UNDP、UNICEF、UNHCR など国連総会によって設立された機関を指すこととし、IMF、世界銀行などのブレトンウッズ機関は意志決定メカニズムや市場経済との関わりがかなり性格を異にするので、国連とは切り離して論ずることとする。
- (2) たとえば、IMF専務理事のカムドッシュは、1996年5月に開催されたヨーロッパ・アフリカ会議において、グローバル化の傾向のなかでアフリカの将来を疑問視する見方も根強いが、アフリカは1994年から一時的でない成長軌道に乗っており、われわれが新しいパートナーシップを築くことができれば、「アフロ・ペシミズムはもはや流行ではない」と述べている。(Statement by Michael Camdessus at Euro-African Convention, Bordeaux, France, May 1996)。さらに、1998年秋に開催された第二回アフリカ開発会議において、日本の小渕総理は、最近アフリカが達成した経済的、政治的進展にかんがみ「アフリカの将来については、アフロ・オプティミズムで臨むべきである」と主張した。(TICAD-II、共同議長によるプレスステートメント、1998年10月)。
- (3) United Nations, "The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and

Sustainable Development” (A/52/871-S/1998/318), 1998, p. 3.

- (4) 1885年のベルリン会議において、植民地支配国はアフリカの植民地としての領有領域を決定し、それが現在の国境を画することとなったが、その領域を確定する線引きは、アフリカ先住民族の国家、民族、社会分布の実情とは殆ど関係なく、恣意的 (arbitrarily) に実施された。
- (5) Jolly, Richard, “Adjustment with a Human Face : A UNICEF Record and Perspective on the 1980s”, World Development, Vol. 19, No. 12, 1991, pp.1807-1821.
- (6) UNDP, “Human Development Report”, 1991 to 1998.
- (7) Address By J. de Larosiere, Managing Director of the International Monetary Fund before the Economic and Social Council of the United Nations, Geneva, 1986.
- (8) World Bank, “Sub-Saharan Africa—From Crisis to Sustainable Growth : Long-Term Perspective Study”, 1989.
- (9) Government of Kenya in Collaboration with the International Monetary Fund and the World Bank, “Kenya : Economic Reforms for 1996-1998, The Policy Framework Paper”, 1996.
- (10) IMF, “The ESAF at Ten Years : Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries” (Occasional Paper 156), 1997.
- (11) IMF Survey, Oct. 19, 1998.
- (12) Wolfensohn, James P., “A Proposal for a Comprehensive Development Framework, A Discussion Draft”, January 1999.
- (13) 筆者は、1997年3月「途上国の開発に関する国連システムの役割」についての日米共同研究の一貫として、ジンバブエ、モザンビーク、ナミビア、ボツワナ、南アフリカの調査団に参加し、これらの国における主要な開発当事者がどのような連絡、協調体制をとっているか、その実情を聞き取り調査する機会を得たが、本文の見方はその時の調査に基づくものである。われわれの調査結果はその報告書 “A Call for U.S.-Japan Joint Action : Strengthening the United Nations’ Capacity for Development Cooperation”, East Asian Institute,

Columbia University and The Japan Institute of International Affairs, 1998, にまとめられており、問題点の指摘と提言がなされている。

- (14) United Nations, General Assembly “Triennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities of the United Nations System”, Report of the Secretary - General (A/53/226) 1998.
- (15) 日本政府は、対外経済協力審議会の提言に基づいて、1992年6月「政府開発援助大綱」を政府開発援助に関する基本原則として閣議決定した。
- (16) 第2回アフリカ開発会議（TICAD-Ⅱ）「21世紀に向けたアフリカ開発：東京行動計画」1998年10月（Second Tokyo International Conference on African Development, “African Development Towards the 21st Century, The Tokyo Agenda for Action”, Oct. 1998.）

**The United Nations and African Development:
New Directions for Cooperation and Issues for Japan**

< Summary >

Kano Yamamoto

Africa's development will continue to be one of the biggest issues for the United Nations and for the world as a whole as we move into the twenty first century. The problems of the continent, such as extreme poverty and hunger, successive civil wars and ethnic conflicts and underdeveloped educational and economic infrastructure, are serious concerns for international community in general and, more specifically, for the U.N. organs, the Bretton Woods institutions, and industrial nations involved in the provision of development aid. Though the need to devote special attention to Africa has been repeatedly stressed, the situation remains serious, and it is obvious to all that Africa's problems are ones that humanity has failed to solve during the course of the present century. This essay considers how the international community should cooperate and in particular what role the U. N. should play, as well as the proper role for Japan.

The areas to which the United Nations should devote special efforts in order to achieve effective progress in the cause of African development are summarized as follows. First, a key area in which the U. N. system should continue to exercise leadership is that of norm setting for the development process. The U. N. has already been instrumental in pointing out the importance of development strategies that emphasize the eradication of poverty, people-centered development, breaking of the vicious circle of poverty, population growth, and environmental degradation, and guarantees of human security. It has promoted the "20/20 compact" that calls on both aid donors and recipient countries to devote 20% of their outlays to basic human development needs. And it should continue to play a central role in clarifying concepts and setting standards concerning

such matters as the environment , development and poverty.

Second, the U. N. can play a key role in preventing and settling conflicts, maintaining peace and security, aiding and protecting refugees, implementing democratic elections, and dealing with other security related matters, which are prerequisites for stable development. It has an extensive track record in these areas, and it should continue to build on this record.

Third, the U. N. should be directly involved in the development process for countries emerging from conflict and seeking to break the shackles of poverty and put themselves on the path of sustained development. The IMF, the World Bank, and other international financial institutions have been moving in the direction of enhancing their development cooperation setups by paying attention to the need for safety nets in the context of the market framework in which they operate, but many countries are incapable of meeting the strict conditions of eligibility for structural adjustment aid. If we accept the idea that development is a universal human right-part of the concept of people-centered development set forth in UNDP's Human Development Reports and elsewhere-then it seems appropriate for the development agencies of the U. N. to devote special attention to those countries that are not adequately served by the Bretton Woods institutions or bilateral donors. By selecting effective projects and becoming closely involved in their implementation, U. N. agencies can clarify the role they have assumed as developing agencies.

Finally, the U. N. should play a greater role as the central actor in the framework of partnerships among all the actors in the African development process. After all, the U. N. transcends the confines of the nation-state and also ideally positioned to deal with issues that can not be handled solely through the market mechanism. The Japanese government has been devoting efforts to the strengthening of the framework for international cooperation to promote African development through such moves as hosting of the two Tokyo International Conference on African Development. So while

we should continue to maintain the momentum that the Japan-initiated TICAD process has achieved, we should look to the U. N. to take the lead in fostering arrangements that bring all the actors together in a comprehensive development framework. Needless to say, Japan will have a major part to play in this endeavor.