

2005年3月20日 TICAD 市民社会フォーラム西日本部会
「日本のアフリカ外交政策 概論」 講師：杉木明子（神戸学院大学法学部）

【はじめに】

外交 = 「国益」の追求の一手段

日本のアフリカ外交、事実上外務省当局者の専管事項である。

しかしアフリカ国際関係の外部アクターとして日本の地位・役割が高まり、変わりつつある。特に日本の援助に対する期待が高まりつつある

1、日本のアフリカ外交

(1) 日本の政策枠組み

対外政策決定過程に關与する主要なアクター 水平的相互作用

内閣総理大臣・政治家（特に自民党）・官僚・財界（特に4大経済団体）

* 最終決定単位...閣議 案件の承認、せいぜい修正の機能のみ。

実質的な決定...首相、外相、有力閣僚、場合により高級官僚、与党指導者、「族議員」

重要な案件で關与が高い。重要な決定権を握っているため、大きな役割を果たしている。

「族議員」も影響が強いと言われるが、アフリカの場合は族議員があまりおらず、官僚任せの場合が多い。森首相以前は歴代の首相がアフリカを訪問したことがない。

* 官僚 ・経済産業省...通称と貿易の關係維持・増進

・財務省...経済協力

・宮内庁...皇室外交による人的交流

・外務省...省庁間の意向や利害を調整・統合する対外的役割。一番影響力が強い。

しかし実際外務省に中近東アフリカ局に、人材不足という問題がある。

重要性が高まるにつれて、政治的な影響が高めるために他のアクターも關与してくる。

(2) 対アフリカ外交と特徴

欧米協調主義

顕著みられる。

拠点国主義

英語圏では、南ア・ナイジェリア・ケニア・タンザニア・ガーナ

仏語圏では、セネガル・コンゴ民主共和国（旧ザイール）

対外政策に關わるリソースが限られているので、少数の国を重視している。実際は援助を必要としている国を重視してきたというわけではない。

歴史的に南アを重視してきた。レア・マテリアル。批判を懐柔するために、アパルトヘイ

トに批判的な国も支援。タンザニアなど。

官民一体主義 「オール・ジャパン論」 「市民社会」の関与あまりない
対外政策において財界の意向の影響が強い。

(3) 日本のアフリカ政策の推移

第一期 (1951 - 60) 二元外交形成期

第二期 (1960 - 75) 二元外交確立期

第三期 (1975 - 89) 二元外交の動揺・解体

第三期において対アフリカ政策の批判が生まれる。

当時の背景において、親南ア政策の非難が強まる。1981, 82年日本は南アの最大の輸出国に。

しかしアフリカ票に離反で1978年安保理落選、1986年辛勝。

これは日本の国益、安全保障理事会非常任理事国になることを危うくする動きだった。

日本が国際政治においてどういうプレゼンスを示していくかという問題が出てくる。政策を転換せざるをえなくなる

第四期 (1990 -) アフリカ外交の再構築を模索 (?)

1990年代冷戦が終わった時期であり欧米の「援助疲れ」が見られた。

その流れで日本のODAが日本一になった。

主体的に行うという方向性がアフリカ開発会議を開催するに至る。

しかしイニシアチブは高まりつつあるものの、外交方針は変わったわけではない。

2、戦略としてのアフリカ援助

(1) 国際政治における援助

援助 = 人道的かつ政治的行為

援助供与国 政治的動機に基づく予算配分

(2) アフリカ援助とODA

指標は経済援助で見ることができる。

経済援助の中身よりは、外交上どのような扱いをなされてきたのだろうか。

政治的な政策が強い、日本の政策とODAがどう関わってきたのだろうか。

2001年 ODA実績

国際機関への拠出金 24%、借款 27.6%

贈与 (無償資金協力 19.3%、技術協力 28.8%) 48.2%

特色：現在の主流は贈与だが、他国に比べると借款が多いという批判が多い。世界的に見ても借款の割合が高い。

ボランティアによる青年海外協力隊の数が多。特にアフリカのほうが多い。2000年に342人、これまでの派遣累積人数は6727人。

またアフリカを対象に活動するNGOも増えた。118団体(また増えたかもしれない)。

援助政策の変遷 五期に区分(表参照・詳細は本を)

援助政策は戦略的な形ではどう進められてきたか。

日本の輸出市場を拡大という点も兼ね合わせてきた。欧米諸国と協調。

また戦後責任・賠償の傾向で、援助は要請主義をとってきた。

しかし1985年以降日本の援助政策の転換を迫られる。

<第四期>

日本ODA世界一になった。トップ・ドナーに。

1989年第1位 ODA 供与国

91~2000年まで ドル・ベース実績でODA世界一

ODAの持つ政治的な意味を改めて問われることに。フィリピンのマルコス政権崩壊や湾岸戦争などの例で、お金だけの援助に批判をあびたため。

要請主義から一歩踏み込んで取り組んでいくことが求められる。

92年 政府開発援助大綱(OA大綱)

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・基本的人権への注目

アフリカに対する政治的関与も高まる

* 平和維持活動や人道支援を目的とした自衛隊の派遣

92年カンボジア・93年モザンビーク

94年ルワンダ紛争に対して、隣国のザイールの難民キャンプへ自衛隊を派遣、人道的支援活動を行う

* 93年東京アフリカ国際会議(TICAD)開催

98年TICAD ・2003年TICAD

<第五期>

21世紀初頭のアフリカ援助外交の転換 援助外交の新段階 新たな要素

* ODA 予算削減

2001年前年比27.1%の大幅な予算減少。 USでは10年ぶりに世界一に

他国もODA停滞。しかし2000年9月国連ミレニアム・サミットで多面的貧困の削減、ミレニアム開発目標の採択後、ODAが再び増加の傾向にある。

* 外務省のODA改革

詐欺、横領、衆議院議員・企業の汚職などのスキャンダルが発覚し、マスコミや国民間で政府のODA執行に対する不信感・批判が高まった時期。

外務省2002年7月ODA改革方針発表

監査 評価 NGO との連携 人材の発掘・育成・活用 情報公開・広報

2003 年新 ODA 大綱

従来の原則（環境と開発、軍事支援、民主化と人権等）の原則維持。

従来からの自助努力支援を確認。

ODA の「戦略的」実施

従来は要請主義が重視され ODA の戦略性が主張されてこなかった。援助政策において要請主義からの離脱が見られる。要請を受ける以前に政策協議し、日本の方針を示す。

人間の安全保障の視点から平和構築などの新課題に取り組む。

国際社会との援助協調。

* 開発援助と平和構築

平和構築を援助の中に取り込むという動きは従来にはなかった。

平和構築 紛争の永続的解決と原因の除去を目指す。

紛争の発生前、発生中、発生後にまたがる予防、緊急援助、復興などの活動を含む。

Cf. 従来の日本の開発援助活動 地域紛争解決に関わることなし

紛争解決と開発援助の一体化 高度な政治的判断求められる。

いい面もあるが、政治的判断を求められる活動なので、一歩間違えれば戦争の主体者を支援してしまう場合も起こりうる。

* ドナー諸国との援助強調

重債務貧国の債務問題。日本も参加しようという動き。

(3) NGO と今後のアフリカ政策

国民がどう関わっていけばいいのか。

アフリカから見た日本の援助は、第 3 のドナー国とみている。

今後外交政策では NGO や市民活動に、援助政策にどう関わらせるかが重要になってきている。徐々に進められてきているはず。

* NGO の外交政策形成への関与をめぐる論議

1996 年外務省・NGO の定期協議の制度化

2003 年 3 月ジャパン・プラットフォーム始動。

関与する場合、NGO がどのような部分に関わるか。限定された部分的関与。

関与に関して民主主義的な政策が求められている。

<主な参考文献>

大林稔編『アフリカの挑戦』昭和堂、2003年

北川勝彦・高橋基樹編『アフリカ経済論』ミネルヴァ書房、2004年、第11章

服部正也『援助する国 される国 アフリカが成長するために』中央公論新社、2001年

森川純「日本のアフリカ外交」『国際政治』(123、転換期のアフリカ)日本国際政治学会、2000年

森川純「日本のアフリカ外交とNGO」岡倉登志編著『ハンドブック 現代アフリカ』明石書店、2002年