

アフリカの砂漠化対処で世界を変革する

—サヘル・アフリカの角 砂漠化対処による 気候変動レジリエンス強化イニシアティブ (AI-CD) の取組—

三 浦 真 理¹

1. はじめに

砂漠化とは、乾燥地域、半乾燥地域、乾燥半湿潤地域における、気候の変動や人間の活動を含む様々な要因による土地劣化を指す¹⁾。

アフリカは、砂漠化や気候変動により、食糧不足、栄養不良、貧困悪化といった影響を受けている。さらに、人口増加や人々の活動による土地への負荷、気候変動が与える影響は、すでに人々が対応可能なレベルを超えており、政策やガバナンスの強化、伝統的な知識とその場所に適した新たな土地管理技術の融合などによりレジリエンスを一層高める必要があるとされる^{2,3)}。

2016年8月の第6回アフリカ開発会議 (TICAD 6)^{注1)} をきっかけに、ケニア政府、セネガル政府、国際協力機構 (JICA)、国連砂漠化対処条約 (UNCCD) が共同で「サヘル・アフリカの角 砂漠化対処による気候変動レジリエンス強化イニシアティブ (AI-CD)」^{注2)} を立ち上げた。AI-CD は、砂漠化対処の促進による気候変動レジリエンス強化と、国際社会の砂漠化への関心を高めることを目的とした地域協力の枠組である。オーナーシップとパートナーシップという基本理念の下、ネットワーク化、知識共有、資金へのアクセス強化を活動の柱としている。AI-CD は、2022年に開催予定の TICAD 8 までの予定で実施されているが、本稿では、これまでの AI-CD の取組みと今後について、主にオーナーシップとパートナーシップの視点で述べる。

2. 砂漠化の現状と AI-CD の立ち上げ

(1) 砂漠化の現状

2018年7月、筆者はアフリカ・サヘル地域に位置するニジェールの首都ニアメへ着陸する飛行機の中から地上を眺めていた。薄茶色の大地がどこまでも続いているように見えた。視察したニアメのある村では、男性たちが乾いた土を耕していた。村長に話を聞くと、「最初の雨が降って雨期が始まったと思ったのに、2週間経ってもまだ次の雨が来ない」と言う。40代くらいの男性は、自分が子供の頃はもっと近くに緑があったのに、今は木々を取りに行くのに、あそこまで行かなければならない、と遠くに見える灌木を指さした。ニジェールは、森林率が0.85%⁴⁾、砂漠化に苦しむ国の一つである。

アフリカ全体の45%が砂漠化の影響を受け、人口増加や気候変動により、その多くは土地劣化の進行リスクに直面している。土地劣化により、生態系の機能が低下し、生活を自然資源に依存する人々の脆弱性を増加させている⁵⁾。砂漠化は、複雑で多面的な事象であり、貧困、非持続的な自然資源利用、土地劣化、水の不足などが、負の連鎖となっている。サヘル地域では、8割以上の人口が、生活や生計を農業、畜産、森林に依存しており、自然資源の過剰

注1) アフリカ開発会議：アフリカの開発をテーマとする国際会議。1993年以降、日本政府が主導し、国連、国連開発計画、世界銀行及びアフリカ連合委員会と共同で開催している。(外務省ウェブサイトより)

注2) African Initiative for Combating Desertification to Strengthen Resilience to Climate Change in the Sahel and the Horn of Africa

Mari Miura (2021) Transform the world through combating desertification in Africa: African initiative for combating desertification to strengthen resilience to climate change in the Sahel and the Horn of Africa (AI-CD).

¹ 独立行政法人国際協力機構 地球環境部森林・自然環境グループ



図1. ニアメで土を耕す住民

採取や非持続的な水利用、農畜産業が、食糧やエネルギーの不足を招き、経済成長や人々の生活を脅かすとともに、紛争や国内外への移民増加の要因となっている⁶⁾。

冒頭に述べたニジェールへの出張の途中、飛行機で隣の席になった十代半ばくらいの男の子に話しかけられた。彼を含むグループは、西アフリカのシエラレオネからイタリアへ渡ろうとしていたが、ニジェールで止められ、国へ戻されるところだという。初めて飛行機に乗れて嬉しい、と自撮りをする明るい様子に多少救われた気持ちにはなったが、彼の今後の生活や将来はどのようなものになるのだろうかと思った。シエラレオネでも土地劣化により特に地方部の貧困や国の経済が悪化し⁷⁾、長年の内戦の影響もあって、最貧国から抜け出せずにいる。

厳しい気候条件、自然資源の劣化、砂漠化、気候変動、貧困、難民、社会的不安定。このようなサブサハラ地域を取り巻く厳しい状況の一方、大規模な干ばつ被害時以外には国際社会の砂漠化への関心や支援、資金動員はその重要性に比較し十分ではないという現状にある。

(2) AI-CD の立ち上げと概要

2016 年の TICAD 6 をきっかけに、ケニア、セネガル、JICA、UNCCD が、砂漠化の影響が大きいサヘル地域 8 か国とアフリカの角地域 7 か国 (図 2) を対象とした AI-CD を立ち上げた。各国が砂漠化対処の促進を通じ、気候変動に対するレジリエンスを強化すること、また、国際社会の砂漠化への関心を高め、一層の支援を得ていくことを目的としてい

る。セネガルがサヘルの、ケニアがアフリカの角の拠点国となり AI-CD を主導する。JICA は、その実施をドナーとして支援すると同時に、AI-CD の円滑な運営のための AI-CD 事務局も務め、UNCCD は、条約事務局としてその活動を支援する。また、国連食糧農業機関 (FAO) や地球環境ファシリティ (GEF) などが公式パートナーとなっている。

脆弱国と呼ばれる国々を含むサヘル及びアフリカの角地域では、人員、資金、対応能力などの不足から、開発事業の案件形成・実施が国際開発機関や NGO などに主導されるというケースもあり、各国のニーズが十分反映されず、国や人々が持つ知識も十分蓄積されていないといった課題が指摘されている。そのため、AI-CD は、アフリカのオーナーシップとグローバル・パートナーシップを基本理念とし、ネットワーク化、知識共有、開発資金へのアクセス強化を活動の柱とする、各国の自助努力を開発パートナーが支援する仕組みとした。

TICAD 6 で立ち上がった AI-CD は、2019 年の TICAD 7 での中間レビューを経て、2022 年の TICAD 8 でその活動を終えることとなっている。これまでに両地域で計 8 回の地域会合 (図 3) を実施し、各国の取組みや優良事例が共有された他、TICAD 及び UNCCD の締約国会議 (COP) でハイレベルサイドイベントを行うなど、砂漠化対処に対する政治的コミットメント強化や重要性の発信に努



図2. AI-CD 対象国 (提供: JICA)

めてきた。資金アクセス強化については、これまでに15か国全てが砂漠化対処の事業案を作成しており、現在は各国がその実現に必要な支援や資金を得るための活動に焦点を当てている。次の項目では、AI-CDが理念としているオーナーシップとパートナーシップを視点の中心とし、これまでの取組みと今後について述べることにしたい。

3. 2030年 持続可能な社会の実現に向けた動き

2015年は、開発協力にとって大きな転換点となった。第3回開発資金国際会議でアディスアベバ行動目標が、国連総会で持続可能な開発のための2030アジェンダ(SDGs)が、国連気候変動枠組条約COP21でパリ協定が採択された。また、1992年に閣議決定された我が国のODA大綱も2015年2月に開発協力大綱となった。筆者は、外務省への出向という立場でこれらのプロセスに関わる機会があったのだが、最も印象的であったことは、開発課題が多様化、複雑化する中、持続可能な社会の実現を目指す上で、開発途上国のオーナーシップや能力強化の重要性は不変のものとされ、一方でこれまで以上に、民間セクターや市民社会組織といった多様な主体とのパートナーシップと資金動員の重要性が強調されたことであった。

SDGsでは、世界を変革するための行動計画が示されているが、アフリカ諸国は、未だ多くの開発課題が残り、一層の支援を必要としているとされる⁸⁾。2030年までの17目標の達成を見据え、AI-CDでも、開発課題への対応能力やリソースの不足が深刻なアフリカの国々自身が開発プロセスを主導するための

オーナーシップと、限られたリソースを最大限活用するためのパートナーシップを強化することが鍵と考えている。

4. AI-CDにおけるオーナーシップ：主に知識共有の活動から

(1) オーナーシップを高めるための工夫

AI-CDにおけるオーナーシップ重視の姿勢は、African Initiative for Combating Desertificationというタイトルに最も表れているかもしれない。愛称とロゴは、参加国が複数のアイデアから投票を行い、愛称はAI-CD、ロゴは、アフリカ大陸に人や自然が共生し、明るい太陽の下、緑の大地にしようとするデザイン(図4)に決定した。

AI-CD運営の特徴は、地域拠点制を取っていることである。前述のとおり、参加国のうち、サヘルはセネガルが、アフリカの角はケニアが、それぞれの地域拠点となり、ケニアは、持続的森林管理のJICA技術協力における地域協力コンポーネントを通じその活動を主導している。さらに、AI-CD全体の活動の促進や、両地域の調整は、AI-CD事務局を務めるJICA地球環境部が業務実施契約((株)オリエンタルコンサルタンツグローバルと(株)アースアンドヒューマンコーポレーションとの共同企業体)により参加国を支援する体制としている。これにより、AI-CDの運営は、両拠点国がそれぞれの地域を引っ張り、AI-CD事務局が活動促進・調整機能を担い、運営資金を負担するJICAを含めて意思決定を行っていく形となっている。この地域拠点制は、アフリカの主体性を維持しつつ、意見調整や合意形成を効率的に行っていく上で良く機能してい



図3. 2018年アフリカの角地域会合(ケニア)



図4. AI-CD ロゴ

ると感じる。なお、日本・JICA のケニア、セネガルへの自然資源分野の協力は長く、特にケニアとは第三国研修実施を含め約 35 年間の協力実績があり、この間に構築された関係性やプラクティスが AI-CD 運営の土台となっている。

AI-CD における各国支援の一つとして、2018 年に各国が砂漠化対処を推進するための国内ワークショップを、拠点国を除く両地域を対象とした公募制で実施した。計 3 か国の応募があり、各国において、複数の省庁や民間企業の参加を得て、自国の開発マスタープランから優先度の高い事業を合意したり、新たな事業案を策定するなどした。公募制は、募集要項や選定基準作成などの手間はかかり、参加国側も提案書の作成に労力が必要だが、AI-CD のような地域枠組において、公平性を維持しつつ、参加国の主体性に基づく支援を行うアプローチとして有益と感じた。昨年末に第 2 回の公募を行ったところ、7 か国から応募があった。2 年前に比較し、AI-CD への理解や期待、各国の事業形成への意思の高まりがここにも現れているように思う。

(2) オーナーシップの発現

AI-CD の実施において、参加国のオーナーシップが強く示された事例の一つに、2017 年にケニア環境森林省による提案で開催されたアフリカの角の環境大臣級会合がある。スーダン環境大臣を含む各国代表がナイロビに集い、AI-CD の進捗を確認した上で、砂漠化や干ばつと闘うための更なる取組を推進することを確認し、「ナイロビ宣言」として全ての国が署名した。砂漠化対処の促進には、政治的リーダーシップが必須であり、このようなアフリカの国々による主体的な動きが、African Initiative を形作っている。

もう一つは、知識共有を通じた事例である。当初の地域会合では、各国が砂漠化対処に関する優良事例を発表する機会をもった。第 2 回のサヘル会合では、各国の優良事例のうち、参加者が最も優れていると思うものをその理由とともに投票を行った。その結果、ニジェールの天然更新技術が最優秀賞、ブルキナファソの「ザイ」（乾季の間に穴を掘り、堆肥と種子を入れることで少ない雨量でも生育する伝統技術）が次点となった。知識を共有するだけでな

く、コスト、再現性、結果の科学的根拠などの視点で、参加者がどのように優れているのか、優良事例をいかに自国に適用できるのかを考えることは、共有された知識を各国での適用に繋げていく上で有益だと感じた。

アフリカの角地域でも、毎回優れた優良事例が発表されていたため、筆者はそれらを政策・実施に繋げる方策として、砂漠化対処のためのガイドラインを作ることはどうだろうかと考えた。そこで、各国の発表資料から、砂漠化対処として重要と思われる項目や内容のポイントを抜き出しガイドラインのイメージを作成した。それをもってケニアに提案したところ、前向きな反応があり、ケニアは地域会合において、各国にガイドライン案へのインプットを求め、さらに、各国の優良事例をケニアに送ることを要請した。その結果、約 3 か月後の UNCCD の COP14 の AI-CD サイドイベントにおいて、全参加国が寄稿し、ケニアがまとめた「効果的な砂漠化対処のためのガイドライン」と「優良事例集」が発表され、参加者に配布された。これらのプロセスは、各国が持つ知識や経験が地域内で共有されるために言語化・形式化されたことに加え、イニシアティブにおける一体感や達成感の醸成という点でも意義があった。また、アフリカ側の自発的な行動を待つだけでなく、ドナー側からアイデアを提案し、双方で協働することでも、アフリカの国々の主体性を引き出し、さらに、新たなものを共創できるということを改めて実感した。

なお、このサイドイベントでは、UNCCD のイブラヒム・ティヤウ事務局長がスピーチをしてくださった（図 5）。母国モーリタニアや砂漠化の影響を受ける地域での長年の勤務経験を振り返り、砂漠化は複雑で深刻な課題であり、長い間ネガティブなメッセージが出されがちであったが、サヘル地域などには大きな機会があり、国や住民と協働した土地の回復は良いビジネスに繋がり、経済社会開発に資する、という前向きなメッセージでより多くの投資を呼び込み、連帯と包括的なアプローチで砂漠化に取り組むべきである、AI-CD の成功を祈念したい、と結んだ。COP 期間中の多忙なティヤウ事務局長の参加を得たことは、AI-CD のモメンタム維持の



図5. 挨拶するティヤウ UNCCD 事務局長

上でも大きなことであり、UNCCD や各国とのネットワーク強化という目的も進んでいることを実感した。

5. AI-CD におけるパートナーシップ：主に資金アクセス強化の活動から

(1) 各国の資金アクセス強化への動き

「資金アクセス強化」は、資金を提供する機関に JICA 以外のドナーや基金を想定しているとの外部条件もあり、AI-CD の中でも難易度の高い活動である。AI-CD 参加国が資金を獲得し、砂漠化対処の事業を実現していくために、当初は、地域会合で国際機関や基金から各国が活用可能な資金や、案件形成のプロセスなどを共有してもらっていた。さらに取組を進めるためにはどうすべきかとの議論が行われ、ケニアの提案により、各国が事業提案書を作ることとなり、AI-CD 事務局で記入要領や様式を整備した。その後全ての国が作成し、AI-CD における資金アクセスはより具体的な活動として動き出した。

(2) 資金アクセスの取組とパートナーシップ

各国の事業提案書の実現に向けて、各国支援を強化していこうという中、新型コロナが世界を襲った。AI-CD でも現地での地域会合や海外出張ができなくなった。そのような中、15 か国全てと Zoom などのオンラインツールを活用して、個別協議ができる体制ができた。それまで拠点国以外とのやり取りは主に地域会合や COP などであうときに限られていたが、コロナにより、オンラインで常時コミュニケーションを取ることが当たり前になったことは大

きな収穫であった。現在、AI-CD 事務局に加え、ケニアとセネガルも可能な限り各国との協議に参加しており、各国の事業提案書の質の向上へのコメントなどを行っている。可能性のある資金へのアクセスも基本的に各国が行うが、その各国の取組を支援するため、AI-CD 事務局では関連する国際機関やアフリカ連合が主導するグレート・グリーン・ウォール・イニシアティブなどとこれまで対話を行っており、AI-CD との連携に前向きな反応を得ているところである。また、日本政府の草の根無償や国際機関を通じた支援といった資金の活用も検討すると同時に、より大きな資金を獲得するための基礎調査の実施や事業のパイロット実施のため、JICA の課題別研修のフォローアップ協力制度の活用などを含め、可能な支援を行っている。

JICA にとってもこれまでにあまり経験のない資金アクセスの支援は、試行錯誤の日々であるが、参加国の主体的な取組や国際機関などの前向きな反応を受けいくつか芽が出始めたと感じている。TICAD 8 に向けて、各国のイニシアティブが開くよう、支援を強化していきたいと考えている。

6. TICAD 8、そして 2030 年に向けて

地域協力型プラットフォームである AI-CD は、定型や前例があまりなく、これまで実施上の困難に直面することもあったが、理念とするオーナーシップとパートナーシップ、そして関係者の尽力に支えられ、今日まで活動が進んできている。参加国が会合の中で、AI-CD は自分達のものである、ドナーに何をしてもらえるか聞く前にまずは自分達は何をすべきか考えよう、など発言する様子を見ると、AI-CD の成果はすでに発現しつつあると感じる。

そして日本が、JICA が AI-CD を通じて支援する意義を改めて考えてみると、砂漠化対処に有効な土地劣化対策、農業、林業、参加型開発といった知見や技術に加え、オーナーシップ重視と現場主義という理念に基づく日本の協力は、アフリカが砂漠化や気候変動と闘うプロセスに大きく貢献できるからではないかと考える。

2022 年にチュニジアで行われる予定の TICAD 8 まであと 1 年数か月となった。砂漠化は、自然環境、

農業、栄養、ジェンダーなど人々の生活や生計に密接に関係している。サヘル・アフリカの角地域における砂漠化への対応は、SDGs で目指す「誰一人取り残さない」世界を達成する上で大きな鍵である。AI-CD がアフリカの砂漠化対処を通じて世界を変革させるための一助となるよう取組を加速していきたい。

[謝辞]

この場をお借りして、AI-CD の実施に協力くださっている国内外の関係者の皆様に深く御礼申し上げます。なお、本稿は筆者自身の意見を述べたものであり、必ずしも JICA の意見を代表したものではないことを申し添えます。

[引用文献]

- 1) UNCCD. (2021) UNCCD Terminology. UNCCD. <https://knowledge.unccd.int/taxonomy/term/1338> (アクセス 2021 年 1 月 23 日)
- 2) Mirzabaev, A., J. Wu, J. Evans, F. García-Oliva, I.A.G. Hussein, M.H. Iqbal, J. Kimutai, T. Knowles, F. Meza, D. Nedjraoui, F. Tena, M. Türkeş, R.J. Vázquez, M. Weltz. (2019) Desertification. In: Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendía, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)]. In press. pp. 270–292.
- 3) Dupar, M. (2019) IPCC's Special Report on Climate Change and Land: What's in it for Africa?. Climate and Development Knowledge Network, Overseas Development Institute and SouthSouthNorth. pp. 10–14.
- 4) FAO. (2020) Global Forest Resources Assessment. <https://fra-data.fao.org/NER/fra2020/home/> (アクセス 2021 年 1 月 16 日)
- 5) United Nations Convention to Combat Desertification. (2019) The Global Land Outlook, East Africa Thematic Report. p.15.
- 6) United Nations Convention to Combat Desertification. (2019) The Global Land Outlook, West Africa Thematic Report. pp. 4–8.
- 7) Global Mechanism of the UNCCD. (2018) Country Profile of Sierra Leone. Investing in Land Degradation Neutrality: Making the Case. An Overview of Indicators and Assessments. pp. 4–6.
- 8) UN General Assembly. (2015) Transforming our world : the 2030 Agenda for Sustainable Development. p. 5.