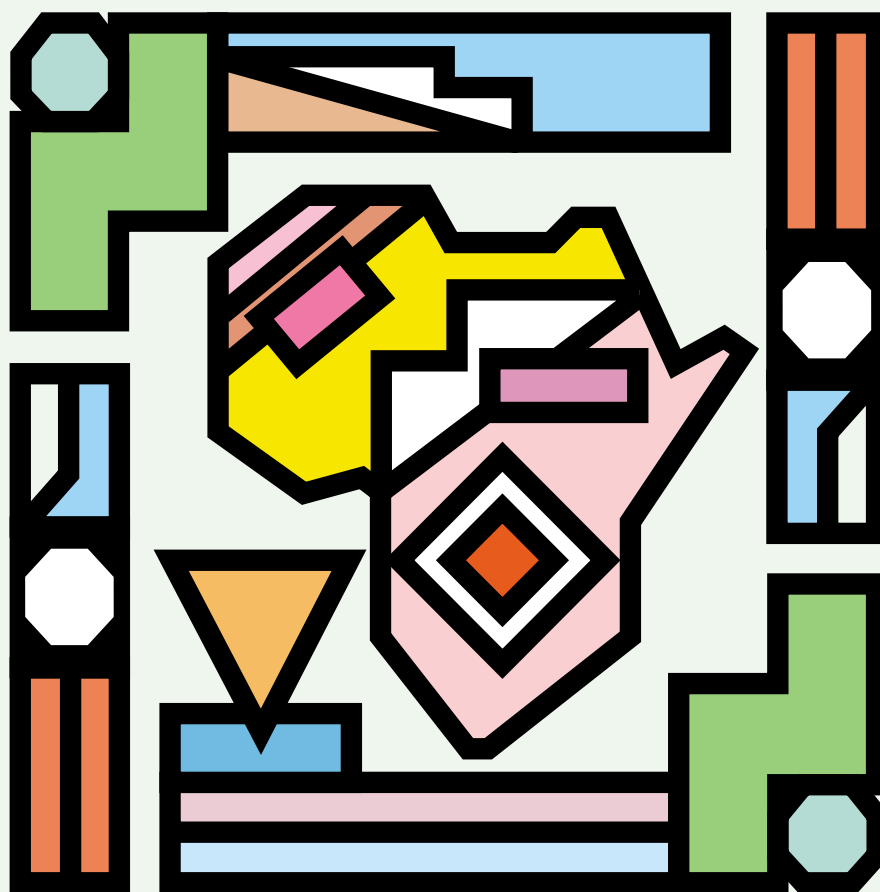


# 南部アフリカ援助研究会

## 報告書

### 第1巻

#### 南部アフリカ地域編



2000年12月

国際協力事業団

総研
J R
00-20

## 序 文

現在、世界では、情報技術( IT )革命による経済成長の恩恵を受けている先進国がある一方で、多くの開発途上国では、依然として13億人が絶対的な貧困状態を余儀なくされ、人口、環境、エイズ、薬物等の地球的規模の課題もますます深刻化しています。

このような中で、トップ・ドナーであるわが国としては、開発途上国の人々の安全や幸福を図るために、各国の特性や開発状況に応じた、よりきめの細かい援助を実施していく必要があります。

当事業団では、開発途上国各国の開発の現状や課題に即した国別の援助アプローチを強化するため、有識者の方々にご協力をいただき、当該国に対する援助をどのように進めていくべきかという方向性を検討するために、国別援助研究を実施してまいりました。これまでに、計33件の研究会を設置し、その研究成果を報告書として取りまとめております。

南部アフリカ地域に関しては、1994年2月に地域別援助研究会報告書を取りまとめましたが、当時は、南アフリカがアパルトヘイトを撤廃した直後であり、ポスト・アパルトヘイトの南部アフリカ諸国の動向については、未だ不透明な時期でした。その後、わが国は、TICAD( Tokyo International Conference on African Development : アフリカ開発会議 )の開催を主導する等、アフリカの開発のために貢献すべく、さまざまな取り組みを実施してきました。

今般、このような取り組みの一環として、新しい南部アフリカ地域の動向を見極め、わが国としての援助のあり方を検討することが重要であるとの認識から、再度、南部アフリカ地域を対象として、本研究会を1999年6月に設置いたしました。本研究会では、同地域のうち、特に、地域の安定と発展の中核を担う南アフリカ、内陸における援助重点国であるザンビア、世界の最貧国の一つであり、内戦復興の観点からも援助ニーズの高いモザンビークの3カ国を対象としております。

本研究会は、小田英郎 / 敬愛大学学長を座長に、計17名の委員の方々により構成され、その運営にあたっては各委員を補佐するために、当事業団の国際協力専門員及び職員等からなるタスクフォースを設けました。

当事業団といたしましては、本研究会で取りまとめられた報告書を、今後の南部アフリカ地域への援助の実施にあたり、貴重な資料として十分に活用すると共に、関係機関に配布し、より広い利用に供していく所存であります。

最後に、本報告書の取りまとめにあたり、小田座長を始めとする委員各位より、多大なご尽力をいただいたことに対し深く感謝申し上げますとともに、ご協力いただいた関係機関の皆様にも心より感謝申し上げます。

2000年12月

国際協力事業団  
総裁 斉藤 邦彦

## はじめに

冷戦後のアフリカでは、依然として多くの国において貧困が深刻さを増しており、他地域との経済格差も拡大の傾向にあります。さらに政治面でも、民主化が進展している国もある一方で、未だに多くの国で紛争が起こっており、永続的平和と安定のための基盤は脆弱な状況です。

わが国としては、このようなアフリカの開発を支援するために、TICAD(Tokyo International Conference on African Development)Iを1993年に、第二次会合であるTICAD IIを1998年に開催する等、アフリカの開発に積極的に貢献するための、さまざまな取り組みを実施してきています。

このような背景のもとで、わが国が今後アフリカ地域の開発により一層の貢献をしていくためには、南アフリカの国際社会への復帰により、大きな社会的、経済的変動が起こっている南部アフリカ地域の動向を把握し、わが国としての援助のあり方を検討することが非常に重要であることから、南部アフリカ地域、特に南アフリカ、ザンビア、モザンビークの3カ国を対象とする本援助研究会を発足させたものです。

本援助研究会は、1999年6月に第1回研究会を開催し、第2回～第7回までは、南アフリカ・モザンビーク分科会とザンビア分科会に分かれて、各国別の具体的な検討を行いました。その間、1999年8月に行った、南アフリカ、モザンビーク、ザンビアへの現地調査を挟み、第8回以降は主に合同研究会を開催し、両分科会での検討結果を基に、南アフリカ、モザンビーク及びザンビア各国への援助のあり方と共に、南部アフリカ地域に対する援助のあり方についての検討も行いました。以上のような検討の成果を、最終的に計7分冊の和文報告書と、計4分冊の英文報告書として取りまとめることができました。

本報告書の取りまとめにあたっては、委員各位のご尽力をはじめとして、外務省並びに現地調査で訪問した南アフリカ、モザンビーク、ザンビアの各在外公館やJICA事務所、各関係機関、さらにはJICA関係事業部及びタスクフォース各位からのご協力をいただいたことを深く感謝すると共に、本報告書が、南部アフリカ地域への援助のための一助となることを、切に希望いたします。

2000年12月

国際協力事業団  
総裁 斉藤 邦彦 殿

「南部アフリカ援助研究会」  
座長 小田 英郎

# 第1巻 南部アフリカ地域編 目次

目次 .....	i
委員リスト .....	v
タスクフォースリスト .....	vi
南部アフリカ援助研究会の概要と執筆分担一覧 .....	viii
南部アフリカ地域編要約 .....	x
略語表 .....	xviii
提言フローチャート .....	xxi
南部アフリカ地域地図 .....	xxiii
第1部 南部アフリカ援助研究会の概要 .....	1
第1章 南部アフリカ援助研究会の概要 .....	1
1. 研究会設置の背景 .....	1
2. 研究会の目的と検討内容 .....	1
3. 研究会の進め方 .....	2
第2章 南部アフリカ援助研究会の特徴 .....	2
1. 研究会の構成と特徴 .....	2
2. 報告書の全体構成 .....	2
第2部 南部アフリカ地域についての現状認識 .....	3
序章 .....	3
第1章 南部アフリカの歴史的形成 .....	5
1. 首長国群の成立 .....	5
2. 白人の入植 .....	5
3. ムフェカネの激動 .....	6
4. ダイヤモンド鉱・金鉱の発見と帝国主義 .....	7
5. アパルトヘイトの確立 .....	8
6. 「白いアフリカ」 .....	8
第2章 1980年代の南部アフリカ .....	10
1. CONSAS 構想 .....	10
2. SACU .....	10
3. SADCC .....	11
4. PTA .....	13
第3章 アパルトヘイトの崩壊と南部アフリカ .....	15
1. SADC と COMESA .....	15

2. 南アフリカとアフリカ諸国との経済関係の変化 .....	16
2 - 1 貿易 .....	16
2 - 2 投資 .....	16
3. アフリカにおける地域枠組みの変容 .....	18
3 - 1 広域電力網構想 .....	19
3 - 2 「ニューフロントライン」 .....	19
第4章 新しい地域枠組みと若干の留意点 .....	22
1. 南部アフリカにおいては包括的アプローチが重要である .....	22
2. 国別アプローチを優先しなくてはならない .....	22
3. 地域公共財の活用 .....	23
補章 南部アフリカにおける地域協力の現状 .....	26
1. 南部アフリカの地域経済協力機構 .....	26
2. 南アフリカと周辺諸国の関係 .....	30
2 - 1 南アフリカの南部アフリカ地域政策 .....	30
2 - 2 南アフリカと周辺諸国の貿易摩擦 .....	31
2 - 3 EU = 南アフリカ貿易・開発・協力協定の影響 .....	34
3. 地域協力の課題 .....	34
3 - 1 域内貿易 .....	34
3 - 2 インフラ関連投資 .....	36
3 - 3 地域安全保障 .....	40
第3部 援助動向 .....	42
第1章 南部アフリカ地域に対するわが国の援助動向 .....	42
1. アフリカ地域への援助動向 .....	42
2. 南部アフリカ地域への援助動向 .....	42
3. 南部アフリカ地域を対象とした援助実績 .....	45
第2章 主要援助国及び国際機関の援助動向 .....	46
1. 南部アフリカ地域への援助の概況 .....	46
2. 主要援助機関別の動向 .....	48
2 - 1 国際機関 .....	48
2 - 2 二国間援助機関 .....	51
第4部 南部アフリカ地域への援助のあり方 .....	53
はじめに .....	53
第1章 対南部アフリカ地域協力を考える基本的枠組み .....	53
1. 対南部アフリカ地域協力と二国間協力 .....	53
2. 新しい状況に対応した新しい対地域協力政策のための基本的視点 .....	54

2 - 1	旧来の地域的枠組みの消失と新しい枠組みの形成への貢献 .....	56
2 - 2	南アフリカと周辺国との微妙な関係への配慮 .....	57
2 - 3	民間経済活動との建設的な補完関係の構築 .....	58
2 - 4	地域の平和と安定化 .....	59
2 - 5	わが国との互恵的友好関係の強化と地域間協力への展開 .....	61
第2章 地域の重点課題への取り組み .....		64
1.	国境を越えた課題への取り組み .....	64
1 - 1	人と物の移動に伴う諸課題への対応 .....	64
1 - 2	域内協力機構の能力強化への支援 .....	68
1 - 3	地域の平和と安定化への支援 .....	70
2.	域内の「資産」を生かした地域共通の課題(特に貧困削減に向けた諸課題)への取り組み .....	73
2 - 1	社会セクター(保健医療、教育等)の諸課題への対応 .....	74
2 - 2	農村の自立的発展、基幹食糧増産、産業開発等への支援 .....	75
第3章 取り組み体制の強化 .....		78
1.	現場主義の推進と知見のネットワーク化 .....	78
1 - 1	責任と権限のある現場体制の構築 .....	78
1 - 2	援助人材の機動的活用と知見のネットワーク化 .....	79
1 - 3	援助協調を通じた「顔の見える協力」の推進 .....	80
1 - 4	新しい情報技術(IT)の活用 .....	82
2.	包括的な政策対話機能の強化 .....	84
《表リスト》		
第2部		
表1	南アフリカの対アフリカ諸国輸出と貿易黒字額 .....	17
表2	南部アフリカ諸国の地域機構加盟状況 .....	26
表3	SADC 議定書の批准状況(1998年1月現在) .....	28
表4	SACUの関税プール額と加盟国間の関税プールからの配分率(1969/70-1992/93年度) .....	29
表5	南部アフリカの二国間貿易協定 .....	29
表6	南部アフリカ諸国の主要指標(1998年) .....	30
表7	ジンバブエの対南アフリカ輸出入額の推移(1981-1998年) .....	32
表8	ジンバブエの対SACU諸国主要貿易品目の推移 .....	33
表9	SADCの域内貿易(1997年) .....	35
表10	南部アフリカ諸国の対SACU主要貿易品目(1996年) .....	36
表11	南部アフリカのインフラ指標(1990-1994年) .....	37
表12	SADC部門別プロジェクト資金状況(1997/98年度) .....	38
表13	南部アフリカ諸国の外国直接投資受入状況と東南アジア諸国との比較 .....	39
第3部		
表1 - 1	アフリカ地域に対するわが国の二国間ODA実績(1989-1998年) .....	42
表1 - 2	南部アフリカ地域に対するわが国の二国間ODAにおける国別・形態別・年度別実績 .....	43
表1 - 3	南部アフリカ地域への地域協力実績 .....	45

表 2 - 1	南部アフリカ諸国への ODA の推移(全ドナー分)(1991-1998 年).....	46
表 2 - 2	南部アフリカ地域に対する国際機関及び DAC 主要援助国の ODA 実績(1998 年).....	47
表 2 - 3	南部アフリカ諸国における対外債務額の変遷と CDF、PRSP 等の進捗 .....	47
表 2 - 4	世銀によるサブサハラ・アフリカ地域への援助動向 .....	49
《図リスト》		
第 2 部		
図 1	南部アフリカの地域送電網 .....	21
第 4 部		
図 2	南部アフリカ地域における主要な紛争 .....	62
《BOX リスト》		
第 3 部		
Box 1.	貧困撲滅戦略ペーパー( PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper )と 包括的開発フレームワーク( CDF: Comprehensive Development Framework ).....	48
Box 2.	Internet Initiative for Africa( IIA ).....	50
Box 3.	USAID による“ Africa Regional Program ”と“ Initiative for Southern Africa ”.....	51
第 4 部		
Box 4.	第二回アフリカ開発会議( TICAD II ).....	55
Box 5.	南部アフリカ地域における回廊開発計画 .....	60
Box 6.	南部アフリカ地域運輸交通分野ワークショップ .....	64
Box 7.	サブサハラ・アフリカの HIV/AIDS 状況 .....	67
Box 8.	アジア・アフリカ投資・技術移転促進センター( 別称：ヒッパロス・センター ).....	70
Box 9.	DAC 新開発戦略 .....	73
Box 10.	アフリカン・バーチャル・ユニバーシティ( African Virtual University: AVU ).....	74
《参考》		
	南部アフリカ諸国の主要指標 .....	87

## 「南部アフリカ援助研究会」委員リスト

座長	お だ ひで お 小 田 英 郎	敬愛大学学長
副座長（ザンビア担当）	お ぐら みつ お 小 倉 充 夫	津田塾大学学芸学部教授

### （南アフリカ・モザンビーク分科会委員）

政治・行政	えん どう みつぎ 遠 藤 貢	東京大学大学院総合文化研究科助教授
モザンビーク経済情勢	はやし こう じ 林 晃 史	敬愛大学国際学部教授
南アフリカ経済情勢	ひら の かつ み 平 野 克 己	日本貿易振興会アジア経済研究所 地域研究第二部主任研究員
社会開発	さ とう まこと 佐 藤 誠	立命館大学国際関係学部教授
都市問題	よし だ えい いち 吉 田 栄 一	日本貿易振興会アジア経済研究所 地域研究第二部研究員
農村開発・環境	いけ がみ こう いち 池 上 甲 一	近畿大学農学部教授

### （ザンビア分科会委員）

政治・行政	かわ ばた まさ ひさ 川 端 正 久	龍谷大学法学部学部長
経済情勢	たか はし もと き 高 橋 基 樹	神戸大学大学院国際協力研究科助教授
鉱工業開発	さか もと こう いち 坂 元 浩 一	浜松大学国際経済学部教授
農林水産業	はん ざわ かず お 半 澤 和 夫	日本大学国際地域開発学科助教授
開発計画 / 貧困対策 と社会開発 / 環境	こ だま や し ろう 児玉谷 史 朗	一橋大学社会学部教授

### （兼任委員）

教育・人的資源開発	さわ むら のぶ ひで 澤 村 信 英	広島大学教育開発国際協力研究センター助教授
保健医療	うち だ やす お 内 田 康 雄	神戸大学大学院国際協力研究科教授
インフラ・エネルギー	いい じま さとし 飯 島 聡	国際協力銀行パリ首席駐在員 （前開発第四部第三班課長）
援助動向	すず き のり こ 鈴 木 規 子	JICA アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課長

### （外部アドバイザー）

南部アフリカ地域協力	にし うら あき お 西 浦 昭 雄	創価大学通信教育部講師
------------	-----------------------	-------------

（敬称略）



## 「南部アフリカ援助研究会」タスクフォースリスト

主査(南ア・モザンビーク  
分科会担当及び)全体総括

と だ たか お 戸 田 隆 夫 国際協力専門員(客員)

(南アフリカ・モザンビーク分科会タスクフォース)

アドバイザー 矢 澤 達 宏 恵泉女学園大学 (ザンビア班と兼務)  
(政治・行政) 非常勤講師

アドバイザー 鈴 木 洋 一 国際協力専門員 (ザンビア班と兼務)  
(経済・産業開発)

農村開発・環境/社会開発(南ア)/ 小 西 洋 子 日本国際協力センター (事務局兼務)  
教育・人的資源開発(モザンビーク) 嘱託研究員

社会情勢 中 村 俊 之 JICA総務部広報課課長代理 (原稿参加)  
(前南アフリカ事務所)

社会開発(モザンビーク) しも 下 平 明 子 JICAジュニア専門員 (原稿参加)

インフラ・エネルギー いわ 岩 間 敏 之 JICA無償資金協力部 (ザンビア班と兼務)  
業務第二課課長代理

教育・人的資源開発(南ア) また 又 地 淳 JICAジュニア専門員 (原稿参加)

保健医療 たき 瀧 澤 郁 雄 JICA医療協力部 (ザンビア班と兼務)  
医療協力第二課

援助動向 あ 阿 部 記実夫 JICAアフリカ・中近東・ (ザンビア班と兼務)  
欧州部計画課

( ザンビア分科会タスクフォース )

主査	た だ ゆう すけ 多 田 融 右	国際協力専門員	(平成11年12月まで)
主査 / アドバイザー (経済情勢・開発計画)	すず き よう いち 鈴 木 洋 一	国際協力専門員	(平成11年12月から主 査兼務)
アドバイザー (政治・行政)	や ざわ たつ ひろ 矢 澤 達 宏	恵泉女学園大学 非常勤講師	
アドバイザー(鉱工業開発)	はぎ の みつる 萩 野 端	国際協力専門員	
アドバイザー (貧困対策と社会開発)	た ぶち しゅん じ 田 淵 俊 次	元ザンビア大使館 専門調査員	
インフラ・エネルギー	いわ ま とし ゆき 岩 間 敏 之	JICA無償資金協力部 業務第二課課長代理	
環境	まつ した かおり 松 下 香	JICA森林・自然環境協力部 森林環境協力課	
農林水産業	お ぶち しん じ 小 淵 伸 司	JICA青年海外協力隊事務局 シニア海外ボランティア課課長代理	
教育・人的資源開発	の だ ひさ なお 野 田 久 尚	JICAナイジェリア事務所 (前無償資金協力部業務第一課)	
保健医療	たき ざわ いく お 瀧 澤 郁 雄	JICA医療協力部 医療協力第二課	
援助動向	あ べ き み お 阿 部 記実夫	JICAアフリカ・中近東・欧州部 計画課	

( 事務局 )

うえ むら り か 植 村 史 香	JICA国際協力総合研修所 調査研究第一課
こ にし よう こ 小 西 洋 子	日本国際協力センター 嘱託研究員

( 敬称略 )

## 南部アフリカ援助研究会の概要

### 1. 研究会設置の背景

アパルトヘイト後の南アフリカの国際社会への復帰による大きな社会的・経済的変動や、冷戦崩壊に伴うアフリカ地域全般の周縁化や不安定化等により、南部アフリカ地域をとりまく状況は根本的に変容しつつある。

このような南部アフリカ地域の動向を把握し、わが国としての援助のあり方を検討することが非常に重要であるとの認識から、南部アフリカ地域並びに、地域の安定と発展の中核を担う南アフリカ、内陸における援助重点国であるザンビア、世界の最貧国の一つであり、内戦復興の観点からも援助ニーズの高いモザンビークの3カ国を対象とする本援助研究会を発足させたものである。

本研究会では、座長である小田英郎・敬愛大学学長を中心とした計17名の委員会においては、南部アフリカ地域の政治、経済、社会状況等についての議論を行い、1999年8月に行った3カ国への現地調査結果と、これまでの援助動向を踏まえ、わが国の援助のあり方についての提言をとりまとめた。

### 2. 報告書の構成

本研究会では、提言を含む和文本編：4分冊、別冊現状分析資料編：3分冊の和文計7分冊、英文4分冊(本編のみ)の計11分冊の報告書を取りまとめた。(下表参照)

本編(和文)	現状分析資料編(和文)	本編(英文)
第1巻 南部アフリカ地域編	-	Volume 1 Southern African Region
第2巻 南アフリカ・本編	第2巻別冊 南アフリカ・現状分析資料編	Volume 2 South Africa
第3巻 モザンビーク・本編	第3巻別冊 モザンビーク・現状分析資料編	Volume 3 Mozambique
第4巻 ザンビア・本編	第4巻別冊 ザンビア・現状分析資料編	Volume 4 Zambia

### 3. 報告書の概要

提言を含む本編4冊の概要は、以下の通りである。

#### (1) 南部アフリカ地域編

まず、南部アフリカ地域の現状を把握するにあたっては、アパルトヘイト政策下における南アフリカと旧フロンタライン諸国との対立、アパルトヘイト撤廃後の新生南アフリカが同地域にもたらした政治・経済面での多大な影響等を踏まえ、このような同地域の新しい状況に適合した新しい地域協力政策を策定する必要がある。なお、対南部アフリカ地域協力においては、各国個別のニーズに対応する二国間協力を補完するものとして、特に、国境を越えた課題への取り組み、域内の「資源」を生かした地域共通の課題への取り組み、を基本とすべきである。さらに、同地域への援助にあたっての基本的視点としては、南部アフリカ地域の新しい地域枠組みの形成への支援、南アフリカとその他諸国との微妙な関係への配慮、民間の経済活動との建設的な補完関係の構築、同地域の平和と安定化への貢献、わが国との互恵的友好関係の強化、を挙げている。

#### (2) 南アフリカ編

南アフリカは、政治・経済両面において並び立つものがない、南部アフリカ地域における大国であるが、未だにアパルトヘイトの負の遺産は大きな足枷となっている。さらに、周辺諸国と南アフリカとの歴史的背景に鑑み、南アフリカに対する協力の理念は、同国一国の安定化と健全な発展に寄与することにとどまらず、これを通じて、南部アフリカ地域の成長と安定、さらにはアフリカ全体とアジアの関係の深化までを視野に入れて設定される必要がある。このため、わが国と南アフリカとの協力は、単なる二国間協力の枠組みを超えて、アジアとアフリカ協力の架け橋としてのポテンシャルを有していることを意識したうえで、両国のグローバル・パートナーシップの下で、これまで積み重ねてきた協力の経験を活かすべきである。

以上を踏まえ、南アフリカに対する援助の重点課題としては、黒人最貧層の基礎生活支援と雇用創出等を通じた社会の安定化、持続的発展システムの核となる州政府・自治体の能力構築支援、ODAの枠組みを超えた協同と役割分担の明確化、を挙げている。

#### (3) モザンビーク編

内戦終結後、モザンビークは豊かな天然資源、肥沃な国土、回廊国としての有利な地勢学上の位置等に恵まれていることにより、外国投資や海外援助主導による開発が進展し、順調な経済発展が進みつつあり、国内状況も比較的安定を保っている。

しかしながら、内戦の影響は未だに深刻であり、急激な社会変動による格差も増大しており、国民の多くは絶対的貧困にあえいでいる。わが国としては、このようなモザンビークの状況を踏まえ、貧困撲滅と社会の安定を確保しつつ、自立発展のための支援を行うことを基本的な理念とすべきである。

以上を踏まえ、モザンビークに対する援助の重点課題としては、最貧層、内戦の被災者、社会的弱者支援を通じた地域間格差是正と社会の安定化、地域の安定化に対する、より直接的な支援、中長期的視点からの自立発展に向けた人材育成・制度構築、を挙げている。

#### (4) ザンビア編

ザンビアは、南アフリカのアパルトヘイト政権に対しては、旧フロンタライン諸国の中において、中心的な役割を担っていた。さらに、コンゴ民主共和国の内戦における和平の仲介等、南部アフリカ地域の国際政治面での評価は高いが、一方で経済面では、銅依存型の経済構造からの脱却が進まず、構造調整や経済自由化のマイナス面により、社会サービスの低下や失業者の増大等、貧困が蔓延している。

このようなザンビアの状況に対し、各ドナーは、援助協調を進めるためのセクター投資計画を導入しており、わが国としても、ザンビアに対するこれまでの援助実績を活用しながら、ザンビア側の援助吸収能力や実施体制に応じた協力アプローチを進めていく必要がある。

以上を踏まえ、ザンビアに対する援助の重点課題としては、貧困の軽減への支援、社会的弱者に対する支援、よりバランスのとれた経済構造に脱却する努力に対する支援、を挙げている。

# 南部アフリカ援助研究会報告書・執筆分担一覧

## 【第1巻】南部アフリカ地域編

項目	主担当
第1部 南部アフリカ援助研究会の概要	事務局
第2部 南部アフリカ地域についての現状認識	平野委員 西浦講師
第3部 援助動向	鈴木委員 事務局
第4部 南部アフリカ地域への援助のあり方	戸田主査

## 【第2巻】南アフリカ・本編

項目	主担当
第1部 現状と課題	
第1章 総論	小田座長
第2章 政治・行政	遠藤委員
第3章 経済情勢	平野委員
第4章 社会開発	佐藤委員
第5章 農村開発・環境	池上委員
第6章 都市開発	吉田委員
第7章 保健医療	内田委員
第8章 教育・人的資源開発	澤村委員
第9章 インフラ・エネルギー	飯島委員
第2部 援助動向	
第1章 わが国のこれまでの援助動向	鈴木委員 飯島委員
第2章 国際機関、他国、NGO等による援助動向	事務局
第3部 日本の今後の援助のあり方に関する提言	
第1章 南アフリカに対する国際協力の視点	戸田主査
第2章 南アフリカに対する援助の課題	戸田主査
第3章 具体的取り組みのための方策	戸田主査

## 【第2巻別冊】南アフリカ・現状分析資料編

項目	主担当
第1章 政治・行政	矢澤タスク
第2章 経済・産業開発	鈴木主査
第3章 社会開発	小西タスク
第4章 農村開発・環境	小西タスク
第5章 保健医療	瀧澤タスク
第6章 教育・人的資源開発	又地タスク
第7章 インフラ・エネルギー	飯島委員
第8章 援助動向	阿部タスク

## 【第3巻】モザンビーク・本編

項目	主担当
第1部 現状と課題	
第1章 総論	小田座長
第2章 政治・行政	遠藤委員
第3章 経済情勢	林委員
第4章 社会開発	下平タスク
第5章 農村開発・環境	池上委員
第6章 都市開発	吉田委員
第7章 保健医療	内田委員
第8章 教育・人的資源開発	澤村委員
第9章 インフラ・エネルギー	岩間タスク
第2部 援助動向	
第1章 わが国のこれまでの援助動向	鈴木委員
第2章 国際機関、他国、NGO等による援助動向	事務局
第3部 日本の今後の援助のあり方に関する提言	
第1章 モザンビークに対する国際協力の視点	戸田主査
第2章 モザンビークに対する援助の課題	戸田主査
第3章 具体的取り組みのための方策	戸田主査

## 【第3巻別冊】モザンビーク・現状分析資料編

項目	主担当
第1章 政治・行政	矢澤タスク
第2章 経済・産業開発	鈴木主査
第3章 保健医療	瀧澤タスク
第4章 教育・人的資源開発	小西タスク
第5章 インフラ・エネルギー	岩間タスク
第6章 援助動向	阿部タスク
Annex . Agricultural Sector	-
Annex . NGO survey	-

## 【第4巻】ザンビア・本編

項目	主担当
第1部 現状と課題	
第1章 総論	小倉座長
第2章 開発計画	児玉谷委員
第3章 政治・行政	川端委員
第4章 経済情勢	高橋委員
第5章 鉱工業開発	坂元委員
第6章 農林水産業開発	半澤委員
第7章 貧困対策と社会開発	児玉谷委員
第8章 環境	児玉谷委員
第9章 保健医療	内田委員、 瀧澤タスク
第10章 教育・人的資源開発	澤村委員
第11章 インフラ・エネルギー	岩間タスク
第2部 援助動向	
第1章 わが国のこれまでの援助動向	鈴木委員
第2章 主要援助国及び国際機関による援助動向	事務局
第3部 日本の今後の援助のあり方に関する提言	
第1章 ザンビアに対する国際協力の視点	鈴木主査
第2章 ザンビアに対する援助の課題	鈴木主査
第3章 具体的取り組みのための方策	鈴木主査

## 【第4巻別冊】ザンビア・現状分析資料編

項目	主担当
第1章 政治・行政	矢澤タスク
第2章 経済情勢・開発計画	鈴木主査
第3章 鉱工業開発	萩野タスク
第4章 農林水産業	小淵タスク
第5章 貧困対策と社会開発	田淵タスク
第6章 環境	松下タスク
第7章 保健医療	瀧澤タスク
第8章 教育・人的資源開発	野田タスク
第9章 インフラ・エネルギー	岩間タスク
第10章 援助動向	阿部タスク

# 南部アフリカ地域編・要約

## 《第1部 研究会の目的》

冷戦後のアフリカは、依然として多くの国において貧困が深刻であり、他地域の途上国との経済格差も拡大の傾向にある。さらに、政治面でも民主化が進展している国もあるが、平和と安定のための基盤は未だ脆弱である。

このような中で、わが国は、アフリカの開発を支援するためのアフリカ各国やドナー機関との協議を行うためのTICAD(Tokyo International Conference on African Development)の第二次会合であるTICAD II会議を、国連及びアフリカのためのグローバル会合(GCA)と共催で開催した。TICAD IIにおいては、今後のアフリカ開発における社会開発や貧困を削減するための指針としての「東京行動計画」が採択され、わが国は、この「東京行動計画」においてうたわれた内容を具現化するためのさまざまな取り組みを実施してきている。

今後、アフリカ地域の開発に貢献するためには、南アフリカの国際社会への復帰による大きな社会的・経済的変動が起こっている南部アフリカ地域の動向を把握し、わが国としての援助のあり方を検討することが非常に重要であり、このために、南部アフリカ地域、特に南アフリカ、ザンビア、モザンビークの3ヵ国を対象とする本援助研究会を発足させたものである。

## 《第2部 南部アフリカ地域についての現状認識》

### 新しい南部アフリカ

1980年代の南部アフリカは、アパルトヘイト体制を維持しようとする旧南アフリカの戦略とそれに反対する勢力とが対峙する闘争の場であり、地域特性は極めて明確であった。しかし、ネルソン・マンデラ政権の成立によって旧来の基本構図が歴史的使命を終え、いまここには新しい時代状況が開かれつつある。それとともに、南部アフリカという地域枠組みも変化しようとしている。

国際制裁の解けた民主化後の南アフリカは、政治経済両面において、南部アフリカ地域に限定されることのないグローバルな展開を示している。一方で、反アパルトヘイトという共闘枠から解放された旧フロントライン諸国は、アフリカに現出しつつある新しい国際関係状況に個別に適応していく中で、ときに利害を対立させ反目し、あるいはまた互いに対する関心を喪失していった、南アフリカに近接しているという意味での「南部アフリカ」的連帯はやはり崩壊している。

アフリカ大陸に並び立つもののない圧倒的地域大国の存在が南部アフリカを特殊たらしめてきた。ゆえに、対等で水平的な経済関係ではなく、非対称で垂直的な極構造が現出した。その一極構造が、南アフリカ民主化を契機として、旧来の南部アフリカ地域の枠組みを超え、大陸全体に拡散しようとしているのである。

### 地域協力機関の変遷

南アフリカの民主化が確定的になった1992年の段階で、SADCCは南部アフリカ開発共同体(Southern African Development Community: SADC)への改組を決定し、1996年に貿易議定書が調印され、域内自由貿易体制を8年以内に達成することが宣言された。その後、南アフリカがSADCに加盟し、1996年にはマンデラがSADC議長に就任した。

一方PTAも、1994年に東南部アフリカ共同市場(COMESA)に改組され、2000年までに関税同盟化して域内自由貿易を実現することが目標に掲げられた。COMESAもまた新生南アフリカの参加を強く希望したがかなえられず、このことが影響してレソトとモザンビークが脱退した。

なお、1992年にCOMESAは両組織の統合を提案したが、SADCによって拒否され、COMESAは新メンバーであるエジプトがリーダーシップをとりつつ、COMESAの優位点である広大な面積を活かして、通信部門の市場を開拓しようとしているようである。このエジプトの動きは、ECA地域構想の破綻とCOMESAの北方シフトを示唆し、さらには、東アフリカ市場をめぐる南アフリカ対エジプトの競争がやがて現出する可能性すら暗示する。グローバリゼーション

を生き残るリージョナリズム戦略という世界的趨勢のなかに位置付けて、アフリカの新しい地域枠組みを展望する姿勢が肝要である。

### 南アフリカとアフリカ諸国との経済関係の変化

南アフリカの対アフリカ域内貿易の特徴は、圧倒的な輸出超過であるという点である。つまり、現在の南アフリカの貿易収支は、先進諸国に対する貿易赤字をアフリカ内黒字によって埋め合わせるという構造を有しているのであって、南アフリカ経済にとってアフリカ市場が不可欠の存在になっているのと同時に、アフリカ各国は、南アフリカ周辺諸国に止まらず、南アフリカ製品への依存を年々深めている。また、投資は、南アフリカ企業による国外投資も極めて活発に行われている。

モザンビークは、SADC 諸国のなかでは突出して巨額の FDI が流入している国であるが、1997 年における南アフリカ FDI を含めた総流入は、GNP が 17 億ドルであったにもかかわらず、29 億ドルにも上った。モザンビークと比較すればザンビアに対する FDI は決して大きくないが、ZCCM の民営化に伴う南アフリカからの投資は、様々な意味合いにおいてザンビアの今後を左右する。

そもそもマプト回廊開発計画は、南アフリカ国内の開発プランとして作られた地域開発戦略(SDI)の一つで、南アフリカが企画し事業を管理するものである。このことは、南アフリカ経済の自己展開が国境を越えるとき、その先にある国に対しては南アフリカを始めとする民間の資金が旺盛に注ぎ込まれるということを意味している。

### アフリカにおける地域枠組みの変容

1960 年のコンゴ動乱はその後のアフリカの国際関係を呪縛したが、現在の「新コンゴ動乱」もまた、アフリカにおける国際関係に重大な転機を与えることになった。

OUA ができて以降、アフリカ世界の中で、ある国が他国の政権交代を演出するなどというケースは前例がなかったため、ザイル政変とそこにおけるウガンダのリーダーシップは、アフリカの自立的な紛争処理能力を示した好例として、国際社会、特にアメリカに高く評価された。

モブツ政権時代、どの地域グループにも属していなかったザイルは、DRC となって、SADC に加盟した。この背景としては、南アフリカの電力公社エスコムが国際送電網を使った買電構想のもと、モザンビーク中部のカボラバッサ発電所や、ジンバブエ・ザンビア国境にあるカリバ発電所との複数連結に続いて、最終到達点として DRC 領内のコンゴ川を主要発電基地とした国際電力網の中に DRC 以南のアフリカ諸国を包み込んでしまうという大事業を計画していることがあげられる。1995 年には南部アフリカ電力プール(Southern African Power Pool: SAPP)が設置され、広域電力網建設計画に基づいて各国の電力需給や電力価格についての話し合いが始まっている。

このように広域電力網ができあがっていくならば、赤道以南アフリカは送電線の維持管理と保守のためのシステムが必要になり、地域としての電力調整を恒常的に行う必要が発生する。南アフリカが SADC に期待するのは、第一に、そのような機能を SADC が果たしてくれることであり、それゆえに、SADC 内に反対があったにもかかわらず DRC の取り込みを主張したと考えられる。

### ニュー・フロントライン

1997 年に成立したカビラ政権は、しかし安定的ではなく、大湖諸国との関係が急速に悪化して、「新コンゴ動乱」は第二局面に突入していった。DRC を舞台として大湖諸国と南部アフリカ諸国が軍事的な対立関係に入り、DRC を取り巻く「ニュー・フロントライン」が形成されようとしている。

新コンゴ動乱が再燃する以前、1996 年に旧フロントライン機能を引き継ぐ形で新設された政治防衛安全保障機関(Organ on Politics, Defense and Security)の性質と指導権をめぐる、同機関の議長となったジンバブエのムガベ大統領と SADC 議長であるマンデラとが対立した経緯があったため、新コンゴ動乱は SADC の分裂を印象付けることになった。SADC 圏が拡大したことによって、従来南部アフリカ地域に属していなかった「地域」問題を原因に、SADC は深刻な内部対立を抱えたのである。

国際社会はアフリカの紛争に対する直接介入を忌避しており、当然DRCについても、国内及び域内での解決を望んでいる。かつてのような「非アフリカ」との対決軸を喪失したアフリカは、アフリカ内部で展開する国際関係と内部対立を処理していかなければならないという使命を背負いながら、そのための能力と機構を未だ獲得できないでいる。そういった能力の欠如と、反アパルトヘイトという国際的大儀の喪失によって、クリティカルな地域問題に一丸となって対処する共同体としての南部アフリカは、既に存在しないと云わざるを得ないだろう。

### 新しい地域枠組みと若干の留意点

1980年代に我々が見ていた南部アフリカは既にある。そこにあるのは、南アフリカとの関係が各国各様に变化した国々であり、北方からやってきた新しい「地域」問題をめぐって対立する国々である。アフリカのなかでもさらに貧しい最貧国が、にもかかわらず急成長するという「モザンビークの奇跡」にこそ、この地域の新しい特性が潜んでいる。

それは、新生南アフリカという、アフリカ世界に比類ない圧倒的経済力と旺盛な投資意欲を持った地域大国が存在しているために、大陸内でこの地域にしか見られない経済現象が現れているということである。その現象は、最貧国集団であり続けてきたアフリカにおいては絶えて観察されなかったものであって、その衝撃がいまアフリカ全体を変えようとしている。それとともに古い地域枠組みが存在意義を失い、アフリカの区画整理がやり直されている。地域協力を支援するのであれば、各国にとってプラスとなる協力形態が何であって、協力可能な地域枠がどこにあるのかを見極めておく必要がある。

#### ・地域公共財の活用

現在の新しい「南部アフリカ」の地域枠組みは、新生南アフリカの国益が展開している領域として定義することができるであろう。また、南アフリカ国益の浸透を受け入れるか否かに関する各国の意志によっても変化するだろう。さらに、アジア的な雁行的経済発展を引き受けられる第二列がアフリカには不在だという点を踏まえたうえで、南アフリカが有している既存の社会的・経済的インフラストラクチャーを、今後の地域開発のための貴重な資産として活用する方策を検討する必要がある。

また、人口の大多数を収容する農村経済が向上しなければ、貧困問題の目に見える軽減は起こりえない。かつて「緑の革命」を推進した部隊である国際トウモロコシ・小麦改良センター(CIMMYT)や国際半乾燥熱帯地作物研究所(ICRISAT)の南部アフリカ支部がジンバブエやマラウイにある。わが国の支援を投入することでその活動を活性化し、これまでこういった組織と関係を持てなかった南アフリカの地場研究と結合させることができれば、各国のアフリカ小農に裨益する成果を生産できるかもしれない。

白人が大量に入植した南部アフリカにおいては、農地改革は重要な政策課題であり、農業技術のみならず、土地政策や農地改革に関する知識と政策経験が、国民経済を安定的に発展させていくうえで必要である。この分野におけるわが国の、そしてアジア諸国の歴史経験を提供していくことは、人種融和と貧困軽減を同時に進めていこうとする賢明なる政権にとって、必ずや歓迎されるべき貢献をなすであろう。

#### ・「国別アプローチ」と「包括的アプローチ」の重要性

現在の南部アフリカに対する援助方針としては、「国別アプローチ」原則への回帰をまず主張したい。各国固有の事情に十分考慮した援助政策が立案されることが、何よりも重要である。その作業のなかで各国経済の発展にとって重要度の高い国際プロジェクトが発見されるならば、そのとき初めて地域協力に対する支援が検討のテーブルに上るという順序が、「国別アプローチ」の筋道であろう。また、地域協力案件が検討される場合は、地域特性を正確に把握しなければならない。特に新しい「南部アフリカ」においては、企業コンソーシアムが民間資金を大量投入して地域開発を進めるといふ新機軸が地域経済全体のダイナミズムを生み出しているのであるから、そのダイナミズムに水を差さない、新機軸と齟齬を来さないことに最大限の注意が払われなければならない。それが「包括的アプローチ」にほかならない。「包括的アプローチ」のなかでODAが成し得る貢献の縁として、南アフリカが持つ地域公共財の活用を提言したい。

## 《第3部 南部アフリカ地域への援助動向》

### 1. アフリカ地域への援助動向

1970年代後半以降、わが国はアフリカ地域に対する援助量の拡大に努めており、同地域への援助は、1989年には二国間援助総額の15.3%に相当する10.4億ドルに達した。しかし、アフリカ諸国の累積債務問題の深刻化に伴う有償資金協力案件の減少、一部の政情不安定な国や地域に対する援助の停止や中断による無償資金協力の落ち込み等のため、1990年には7.9億ドルに低下し、シェアも11.4%に留まった。1995年以降、二国間ODA総額に占める割合は概ね12%強で推移しており、1998年実績では9億5,029万ドルで、そのシェアは11.0%となっている。

### 2. 南部アフリカ地域への援助動向

南部アフリカ地域に対するわが国の二国間ODAは、従来より対アフリカ総額の30-40%程度を占めてきたが、1997年及び1998年実績では、対アフリカODAにおける南部アフリカ地域へのODAのシェアは60%前後に伸びており、金額も増加傾向にある。この主な理由としては、1996年度以降に実施されてきた南アフリカ等への有償資金協力の実績が、以前に比べて増加していることがあげられる。しかしながら、同地域においてもアンゴラ、ザンビア、モザンビーク、マラウイのようにHIPCイニシアティブにより債務削減を検討している重債務貧困国があること、また南アフリカ、ボツワナ、モーリシャスなどのように、中進国か中進国に準じた所得水準の国があり、円借款の対象分野に制約がある国も存在することから、新規供与が困難な国、分野に留意する必要がある。

一方、対アフリカ地域において一般的にシェアの大きい無償資金協力の割合が48.0%(1998年度)と、全世界平均を上回ってはいるものの、アフリカ全体から見れば低い割合に留まっている。これは、上記のように、所得水準が無償資金協力対象基準を上回る国があるためであり、今後、モザンビークやアンゴラ等に対する無償資金協力の拡充は見込まれるものの、南部アフリカ地域全体で見れば大幅な援助供与額の増加は見込まれないと考えられる。

## 《第4部 南部アフリカ地域への援助のあり方》

### 1. 地域協力を考える基本的枠組み

#### ・地域協力と二国間協力

南部アフリカ地域に対するODAは、域内各国固有の事情に考慮し、二国間関係を見据え、民間の経済活動まで視野に入れた総合的な外交政策及び対外経済政策に基づくべきもの(「国別アプローチ」及び「包括的アプローチ」)であり、それを体現した二国間協力が主役となるべきである。

これに対して、二国間協力の枠組みを越えた「地域協力」は、二国間協力と相互補完関係にあるが、地域協力が比較優位を持つ局面、あるいは、二国間協力では適切に対応できずに地域協力が必要とされてくる契機としては、少なくとも次の2つの場合が想定される。

#### (1) 国境を越えた課題への取り組み

地域の平和と安定化に関わる問題、回廊開発、広域運輸・通信インフラの整備、移民などの国境を越えた人の移動や物流に関わる問題、広域環境問題、域内協力機構の能力強化など、問題の性格上、あるいは問題の原因となる事象から実際の問題の発現までのプロセスが国境を跨っているために、域内各国が個別に対処することが困難な課題に対しては、地域協力の枠組みを活用して総合的に取り組むことが望ましい。

#### (2) 域内の「資源」を生かした地域共通の課題への取り組み

教育、職業訓練、中小企業育成、営農普及、公衆衛生その他、本来各国個別に対応すべき課題であるが、課題への取り組みに際して必要とされる施設、人材等の諸資源の性質が域内において共通あるいは類似しているものに対



しては、各国が有する限られた人的・物的資源を用いて個別に対応するよりも、域内の特定国が有する種々の優れた資源をいわば「地域公共財」として活用し、各国の諸資源をネットワーク化してそれぞれの長所を生かしながら機動的に活用することを通じて、より効果的・効率的に対処することが有効であると考えられる。

#### ・新しい状況に対応した新しい地域協力政策

##### (1) 旧来の地域的枠組みの消失と新しい枠組みの形成への貢献

アフリカにおけるサブリージョンとして南部アフリカ地域を今後どのように位置づけるか、という点については、「アフリカの南部アフリカ化」という認識の適否に関する判断を含め、非常に重要な問題提起を孕んでいる。新しい対「南部アフリカ地域」協力政策は、南部アフリカ地域の今後の地域特性を視野に入れながら、今後策定されるべき新しい対アフリカ協力政策に先んじて、その予兆を包含するものとして意義づけられ得るものである。

新しい地域的枠組みの形成過程において、わが国のODAのありうべき役割を問うこと、就中、どこまで当該枠組み形成に対して能動的に関与するかを問うことが、地域協力政策の基軸を規定するものであり、その基本的な部分は、政策過程と実施過程、援助の出し手と受け手の間で共有されることが望まれる。さらに重要なのは、ODA事業を展開するに際して、南部アフリカ地域のより根元的な構造を共通認識し、かつこれに対して、どの程度までわが国ODAが「能動的に(Proactiveに)」関与していくのかを問うことである。

##### (2) 南アフリカと周辺国の微妙な関係への配慮

南アフリカ一極構造に依拠した地域発展に寄与すべくODAによる支援を行うのか、あるいは、たとえ僅かでも多角的な諸関係の構築を慫慂すべく支援を行うのか、という視点から、わが国ODAのあり方についてさらなる議論が必要であるが、南アフリカと周辺国の微妙な関係に配慮した対地域協力として想定されるアプローチは次のとおりである。

###### 1) 社会セクターにおける南アフリカの「地域公共財」化支援

南アフリカが有する如何なる資源を「地域公共財」として積極的に活用しうるか、という点に関しては、特に南アフリカと周辺国の微妙な関係に配慮しつつ、南アフリカの周辺国に対する覇権と受けとられにくい、保健・医療、教育などの社会セクターにおける資源の活用支援に重点を置く。

###### 2) 対等なパートナーシップによる域内ネットワーキングの形成支援

南アフリカ以外の各国のキャパシティ・ビルディングに寄与することを重視する観点からは、南アフリカを中心とする依存関係の定着を可能な限り回避しつつ、域内各所に散在する諸資源の間の対等なパートナーシップに基づく域内ネットワーキングの形成を支援する。

###### 3) わが国の既往の協力拠点の活用

上記1)及び2)に際しては、わが国がこれまで二国間協力の拠点として各国に培ってきた資源を活用することが有効となりうる。ただし、その際、あくまでも各拠点間の関係は、上述の対等なパートナーシップに基づくべきであり、新しい時代のニーズに応じた新しい着想を相互に学びとり、自らを変革していく姿勢が重要であろう。

##### (3) 民間経済活動との建設的な補完関係の構築

地域経済の基幹は南アフリカ民間資本その他の民間経済活動が支えており、これにODAが直接関与する余地は少ない。ODAは、あくまでも触媒として機能するか、民間が立ち入らない社会セクターにおいて投入されるべきである。

特に、重債務国が少なくない域内での広域インフラ整備などの大事業へのODA投入には、慎重な考慮が必要であ

る。また、そのプロセスにおいては、技術協力を活用し、コンセプト作りの段階からわが国が共同形成に参画することが、他のODAの投入との整合性の確保などに鑑み有効であろう。

#### (4) 地域の平和と安定化

地域の平和と安定化は、南部アフリカ地域において最も重要な課題のひとつであり、ODAが本来目的とする当該地域の発展と福祉の向上にとって不可欠の要件である。

この分野の協力のためには、既往の領域における協力の存続・拡充に際して、地域の平和や安定化への影響に従来以上に「配慮」した事業の推進に心がけるとともに、可能な範囲で平和構築に対する直接支援を漸次強化していくというアプローチや、むしろ域内の平和構築への貢献活動への参画を通じて、「わが国が学ぶ」という姿勢が大切である。

#### (5) わが国との互恵的友好関係の強化と地域間協力への展開

わが国と南部アフリカ地域の互恵的友好関係の強化は、両者の「個性」と深く関わるものである。特に、グローバルな視野の中にアジア・アフリカの地域間連関を位置付けることが重要であり、アジアの一員としてのわが国と、南部アフリカ地域の域内大国としての南アフリカの位置付けを踏まえつつ、アジアとアフリカの両地域間の関係深化を模索すべきである。

また、アジアの一部における開発の「成功体験」をアフリカに「移植」という点については、両地域間の諸条件の大きな相違と各地域内の多様性の認識から慎重な留保が必要であり、単にアジアからの一方通行のみならず、アフリカの玄関口であり、かつ域内大国である南アフリカを擁する南部アフリカ地域からアジアへの発信するといった双方向のアプローチが現実的なものであろう。

## 2. 地域の重点課題への取り組み

### ・国境を越えた課題への取り組み

#### (1) 人と物の移動に伴う諸課題への対応

地域協力という枠組みが有効に介入しうる契機としては、次の2つが想定される。

- 1) 資源の最適配分や域内相互依存関係の深化を目的として、人や物の移動を促進するための貢献
- 2) 人や物の移動によってもたらされる弊害を極小化するための貢献

#### (2) 域内協力機構の能力強化への支援

地域の地殻変動に伴い、地域協力機構の流動化が進行していることを踏まえた、わが国の取り組みへの提言は、次のとおりである。

- 1) 対地域協力政策に裏打ちされた地域機構支援
- 2) SADC以外の地域協力機構を視野に入れた対応
- 3) 対地域協力プログラム形成の触媒機能の強化
- 4) アジアの地域機構との連携の強化

#### (3) 地域の平和と安定化への支援

域内でODA事業を進めるに際しては、プログラム形成の前段階から事業の平和への影響を評価しこれに配慮したうえで進めるべきである(「平和への配慮/平和アセスメント」)。さらに、戦略的に、平和構築への間接的な効果を極大化しつつ、種々のプログラムを統合的に進めるといったアプローチによって、地域協力という枠組みを当該地域の平和構築のために有効に活用する可能性が拓けてくる(「戦略的平和アセスメント」)。

・域内の「資産」を生かした地域共通の課題(特に貧困削減に向けた諸課題)への取り組み

(1) 社会セクター(保健・医療、教育等)の諸課題への対応

社会セクターの開発は、貧困削減の観点から域内の二国間協力においてほぼ例外なく重点分野とされている。従って、地域協力支援に際しては、二国間協力によって培われた拠点を活用し、拠点間のネットワーク化を推進するというアプローチが有効となり得る。

(2) 農村の自立的発展、基幹食糧増産、産業開発等への支援

農村の自立的発展及び基幹食糧増産は、すべての域内国において農村の貧困削減を推進するための重要課題とされており、これらについては、二国間の援助の枠組みのみならず、域内外の知見を結集しかつこれらの活用を促進するような地域協力支援が有効である。

産業開発、地域振興等への支援を、地域協力の枠組みにおいて行う場合は、二国間援助との補完性に加え、特に民間経済活動との補完性が前提となる。

### 3. 取り組み体制の強化

・現場主義の推進と知見のネットワーク化

(1) 責任と権限のある現場体制の構築

アセアン諸国などと比べ、援助におけるわが国の協力実績が少ない南部アフリカ地域においては、現地の実状に即応し、現地から評価される質の高い協力を展開するためにも、現場への責任と権限の委譲が求められる。

現場主導の方式による協力を拡充することを通じて、現場の援助実務に係る人材への責任と権限の委譲を進めることは、事業の効率化と迅速化をもたらすのみならず、現場における相手国関係者や他の援助機関との信頼関係の構築を促進する。

(2) 援助人材の機動的活用と知見のネットワーク化

様々なドナーによる援助が行われている南部アフリカ地域において、わが国の協力がそれなりの「存在感」を発揮するには、質の高い人材を特定の任国一国の業務に留めず、複数の国において、より効果的に活用することについて、検討すべきである。

(3) 援助協調を通じた「顔の見える協力」の推進

情報と目的の共有化は積極的に行い、援助手段の共有化については、わが国の強みを発揮できるよう、区別して検討する。

一方、今後は、さらに各セクター、開発課題への取り組みや理念の構築のために目に見える貢献が行えるよう、「理念の見える協力」を目指すべきである。

(4) 新しい情報技術(IT)の活用

新しい情報技術(IT)の活用は、人と物の移動に大きな制約がある南部アフリカ地域において、国境を跨る課題や地域共通の課題への取り組みを積極的に進めるための画期的な突破口を提供する可能性がある。

ITによって、域内のみならず域外における知見の蓄積と共有化が、現行の援助実施体制を補い、協力の質の飛躍的な向上が可能となり、一層機動的な展開が実現する可能性がある。しかしながら、ITは貧困削減その他の援助本来の目的にとって、重要であるがあくまでもひとつの手段に過ぎない。ITを如何なる理念・目的に従って、具体的に如何なるかたちで活用するかといった、いわばITのコンテンツに係るしっかりとした構想が不可欠である。

・包括的な政策対話機能の強化

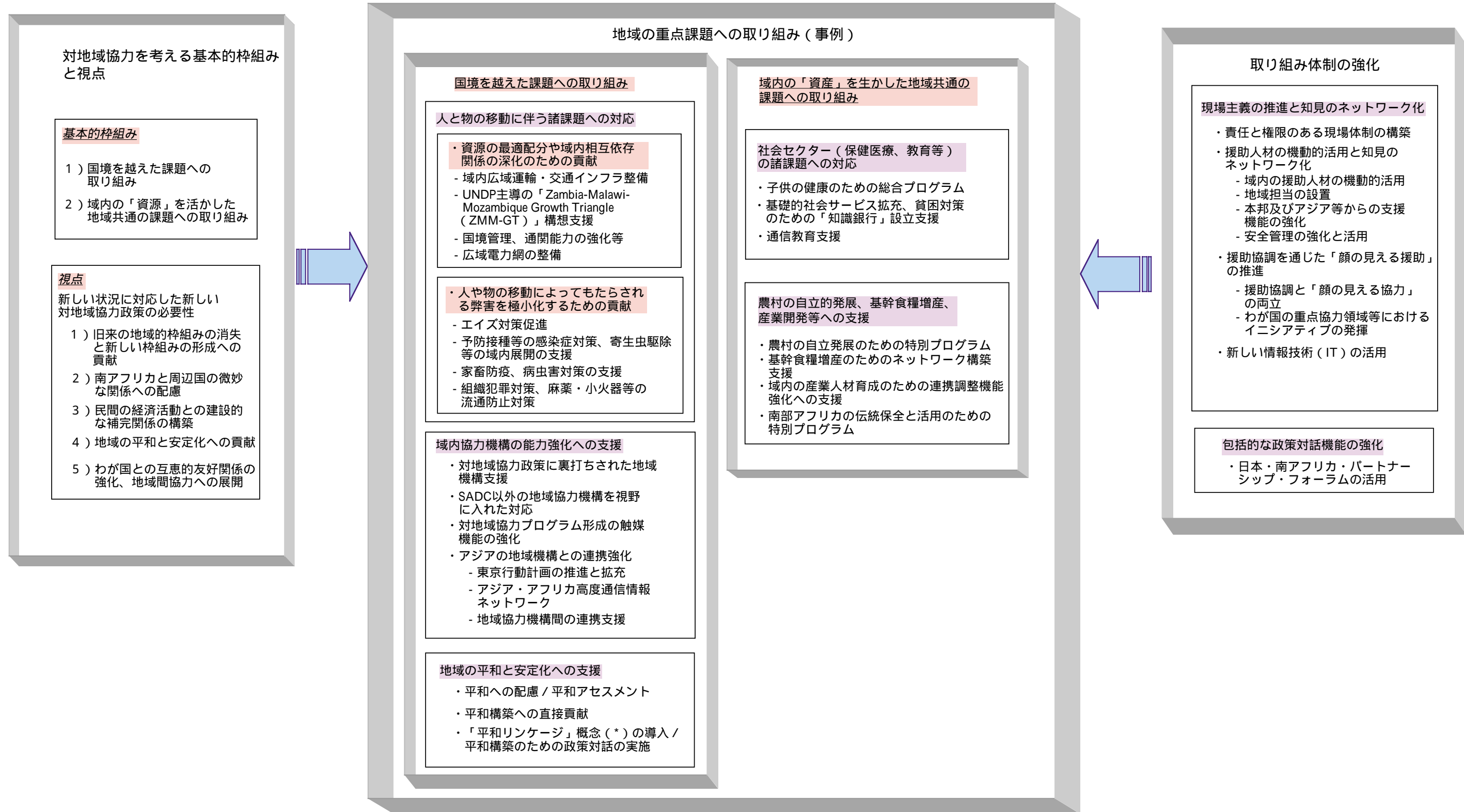
有効な対南部アフリカ地域協力の推進のために必要なことは、わが国の知力を結集して、総合的な視点から状況の変化の先にあるものを見通したうえで、わが国と南部アフリカ地域、ひいてはアフリカ全体との関係について恒常的に考えていく仕組みを構築することである。

その一例として、既存の「日本・南アフリカ・パートナーシップ・フォーラム」などと随時緩やかな連携を保ちつつ、非ODAや民間活動を包摂した総合フォーラムを南部アフリカ地域とわが国の協力のあり方を考えるために設置したり、ITを活用したE-フォーラムのような形式を常設化することを検討すべきである。

## 略 語 表

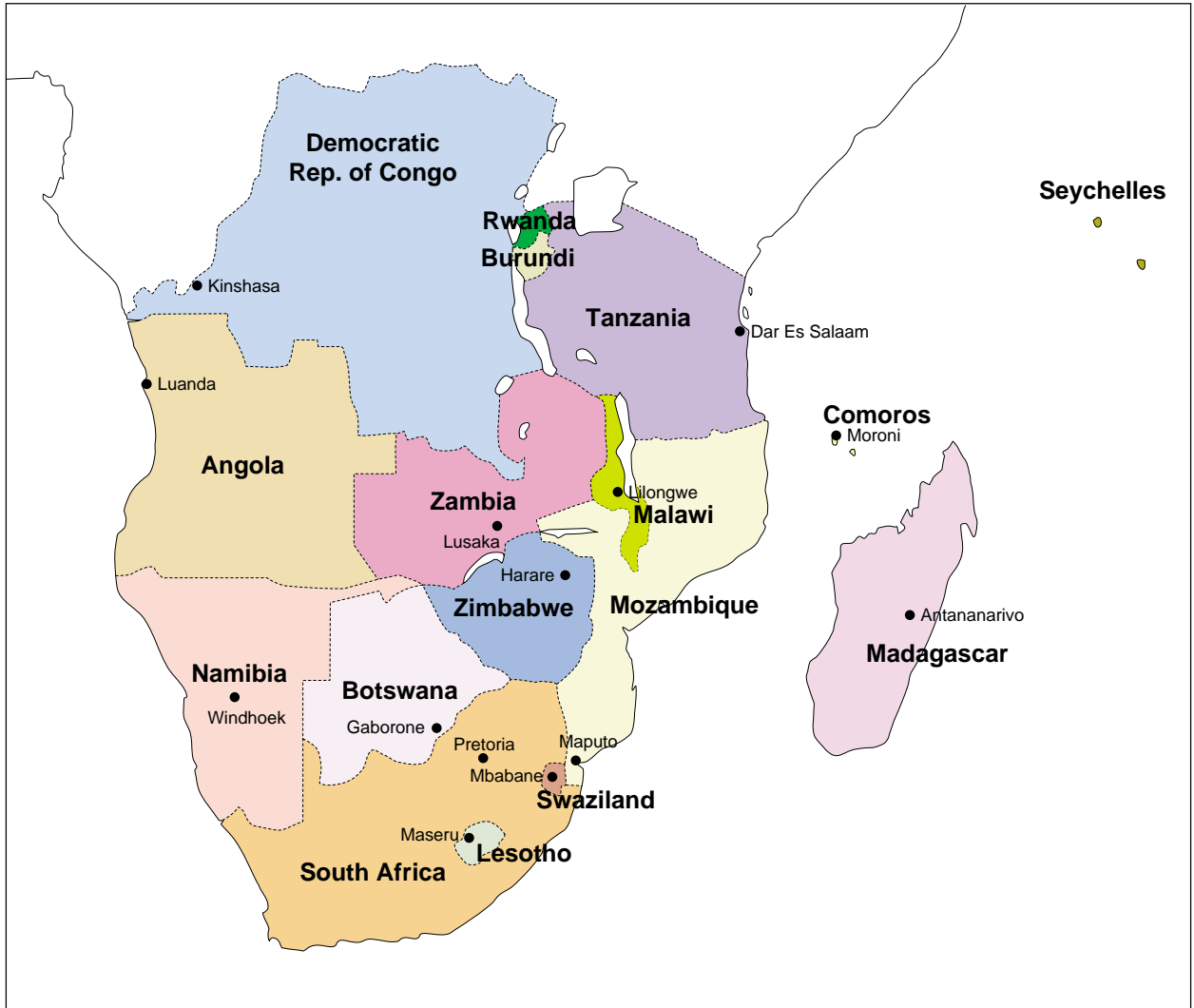
ABET	Adult Basic Education and Training	成人基礎教育訓練
AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
AfDF	African Development Fund	アフリカ開発基金
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome	後天性免疫不全症候群
ANC	African National Congress	アフリカ民族会議
BLNS	Botsuwana, Lethoto, Namibia, Swaziland	ボツワナ、レソト、ナミビア、スワジランド
CAS	Country Assistance Strategy	国別援助戦略
CDF	Comprehensive Development Framework	包括的開発枠組み
CEC	Commission of the European Communities	欧州共同体委員会
CEMAC	Communaute Economique et Monetaire en Afrique Centrale	中部アフリカ経済通貨共同体
CIMMYT	International Maize and Wheat Improvement Center	国際トウモロコシ・小麦改良センター
CMA	Common Monetary Area	共通通貨圏
COMESA	Common Market of Eastern and Southern Africa	東南部アフリカ共同市場
CONSAS	Constellation of Southern African States	南部アフリカ国家連合
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DBSA	Development Bank of Southern Africa	南部アフリカ開発銀行
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
DRC	Democratic Republic of Congo	コンゴ民主共和国
EAC	East African Community	東アフリカ共同体
EC	European Community	欧州共同体
ECA	United Nations Economic Commission for Africa	国連アフリカ経済委員会
ECOWAS	Economic Community for West African States	西アフリカ諸国経済共同体
ESAP	Economic Structural Adjustment Program	経済構造調整計画
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organization	食料農業機関
FDI	Foreign Direct Investment	海外直接投資
GCA	Global Coalition for Africa	国連及びアフリカのためのグローバル会合
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GNP	Gross National Product	国民総生産
GTZ	Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit/ German Agency for Technical Cooperation	ドイツ技術協力公社
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
HIV	Human Immunodeficiency Virus	ヒト免疫不全ウイルス
ICRISAT	International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics	国際半乾燥熱帯地作物研究所
IDA	International Development Association	国際開発協会
IDRC	International Development Research Center	国際開発センター
IFIC	Institute for International Cooperation	国際協力総合研修所
IIA	Internet Initiative for Africa	アフリカのためのインターネット・イニシアティブ
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IOR-ARC	Indian Ocean Rim Association of Regional Cooperation	環インド洋地域協力連合
ISS	Institute for Security Studies	安全保障研究所

JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
LLDCs	Least Less Developed Countries	後発発展途上国
MDC	Maputo Development Corridor	マプト開発回廊
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
OAU	Organization of African Unity	アフリカ統一機構
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	経済開発協力機構
OECF	Overseas Economic Cooperation Fund	海外経済協力基金
OOF	Other Official Flows	その他の政府資金の流れ
PFP	Policy Framework Paper	政策枠組み書
PRGF	Poverty Reduction Growth Facility	貧困削減成長ファシリティ
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
PTA	Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States	東南部アフリカ特惠貿易地域
RDP	Reconstruction and Development Programme	復興開発計画
REPA	Regional Economic Partnership Agreement	地域経済協力協定
RF	Rodesia Frontline	ローデシア戦線
SACCR	Southern African Centre for Co-operation in Agricultural and Natural Research and Training	南部アフリカ農業天然資源研究研修協力センター
SACU	Southern African Customs Union	南部アフリカ関税同盟
SADC	Southern African Development Community	南部アフリカ開発共同体
SADCC	Southern African Development Co-ordination Conference	南部アフリカ開発調整会議
SAPP	Southern African Power Pool	南部アフリカ電力プール
SATCC	Southern African Transport and Communications Commission	南部アフリカ運輸・通信委員会
SCU	Sectoral Coordination Unit	部門別調整機関
SDI	Spatial Development Initiatives	地域開発戦略
SIP	Sector Investment Program	セクター投資計画
SPA	Strategic Partnership for Africa	アフリカのための戦略的パートナーシップ
SWAp	Sector-Wide Approach process	セクター・プログラム
TICADII	Second Tokyo International Conference of African Development	第二回東京アフリカ開発会議
TRC	Truth and Reconciliation Commission	真実和解委員会
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS	国連エイズプログラム
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework	国連開発援助フレームワーク
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNEP	United Nations Environmental Programme	国連環境計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNISA	Univesity of South Africa	南アフリカ大学
UNOPS	United Nations Office for Project Services	国連プロジェクト・サービス機関
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
VCT	Voluntary Counseling and Testing	自発的カウンセリングとHIVテスト
ZCCM	Zambia Consolidated Copper Mines Limited	ザンビア合同銅鉱山会社
ZCI	Zambia Copper Investments	ザンビア銅投資会社
ZMM-GT	Zambia-Malawi-Mozambique Growth Triangle	ザンビア、マラウイ、モザンビーク成長の三角地帯



(\*) 平和構築への努力や紛争との関わり方に応じて、援助のあり方を適宜見直していくこと。

# 南部アフリカ地域地図





---

## 第1部 南部アフリカ援助研究会の概要

---

### 第1章 南部アフリカ援助研究会の概要

#### 1. 研究会設置の背景

冷戦後のアフリカは、依然として多くの国において、貧困が深刻さを増しており、他地域の途上国との経済格差も拡大の傾向にある。さらに、政治面でも民主化が進展している国もあるが、永続的平和と安定のための基盤は未だ脆弱である。

このような中で、わが国は、アフリカの開発を支援するためのアフリカ各国やドナー機関との協議を行うためのアフリカ開発会議(Tokyo International Conference on African Development: TICAD)の第二次会合であるTICAD II会議を、国連及びアフリカのためのグローバル会合(GCA)と共催で開催した。TICAD IIにおいては、今後のアフリカ開発における社会開発や貧困を削減するための指針としての「東京行動計画」が採択され、わが国は、この「東京行動計画」においてうたわれた内容を具現化するための、さまざまな取り組みを実施してきている。

今後、アフリカ地域の開発に貢献するためには、近年、南アフリカの国際社会への復帰による大きな社会的、経済的変動が起こっている南部アフリカ地域の動向を把握し、わが国としての援助のあり方を検討することが非常に重要であるとの認識から、南部アフリカ地域<sup>1</sup>並びに、その中でも地域の安定と発展の中核を担う南アフリカ、内陸における援助重点国であるザンビア、世界の最貧国のひとつであり、内戦復興の観点からも援助ニーズの高いモザンビークの3ヵ国を対象とする本援助研究会を発足させたものである。

なお、JICAでは、アフリカ地域に関する援助研究会として、これまでに、地域別援助研究会として、アフリカ地域別援助研究会(1989年度)、南部アフリカ地域別援助研究会(1994年度)の2つを、国別援助研究会として、ケニア国別援助研究会(1992年度)、タ

ンザニア国別援助研究会(1996年度)、ガーナ国別検討会(1994年度)、セネガル国別検討会(1994年度)さらに、DAC新開発戦略分野別援助研究会の国別検討会として、ジンバブエ国別検討会(1998年度)及びガーナ国別検討会(1998年度)を実施してきた。このうち、1994年度に実施した「南部アフリカ地域別援助研究会」では、南部アフリカ地域を地域的な視点からのみ分析・検討した研究会であり、提言では、同地域の今後の開発における南アフリカの重要性と同国への支援の必要性が特に強調されている。

#### 2. 研究会の目的と検討内容

本援助研究会は、南部アフリカ地域の中でも、相互に政治・経済面で密接な関係を有し、かつこれまで国別の援助研究を実施していない、南アフリカ、モザンビーク、ザンビアの3ヵ国の現状と相互関係を十分に検討、分析することによって、南部アフリカ地域全体の開発の方向性を把握し、そのうえでわが国のこれら3ヵ国及び南部アフリカ地域への援助のあり方を検討することを目的として発足したものである。

本研究会における具体的な検討内容としては、南部アフリカ地域の政治、経済、社会等の各セクターの現状と課題を分析し、同様に、南アフリカ、モザンビーク、ザンビアの3ヵ国についても、開発の現状と課題を分析した。さらに、わが国及び主要ドナー機関による援助の動向分析を併せて、南部アフリカ地域及び南アフリカ、モザンビーク、ザンビアに対する、わが国の援助のあり方について、提言をとりまとめた。

<sup>1</sup> 本研究会において検討の対象とした南部アフリカ地域は、主としてSADC加盟14ヵ国であるが、場合によっては、コモロ、マダガスカルを加えた16ヵ国について検討を行った。

### 3. 研究会の進め方

本援助研究会は、1999年6月に第1回研究会を開催し、その後、第2回～第7回研究会までは、南アフリカ・モザンビーク分科会とザンビア分科会に分かれて、各国別の具体的な検討を行った。

その間、1999年8月に、南アフリカ、モザンビーク、ザンビアへの現地調査を行い、相手国政府や主要ドナー機関、NGO、わが国援助関係者等との意見交換を行い、提言とりまとめに向けた貴重な情報収

集を行った。

さらに、第8回以降は主に合同研究会を開催し、両分科会の立場を踏まえ、南部アフリカ地域に対する援助のあり方についての検討を行った。

以上を基に、本援助研究会の報告書を取りまとめでいったが、各セクター及び援助動向における現状と課題の分析及び原稿の執筆は主に委員が行い、提言については、主査が作成した原案を基に、各委員の意見を踏まえ、最終的な提言としてとりまとめた。

## 第2章 南部アフリカ援助研究会の特徴

### 1. 研究会の構成と特徴

本援助研究会においては、南部アフリカ地域全般に加え、南アフリカ、モザンビーク及びザンビアの3カ国を対象とした国別検討を行うという観点から、学識経験者を中心とした委員会を設置し、南アフリカ・モザンビーク分科会とザンビア分科会の2つの分科会を構成した。なお、一部の委員は、両分科会を兼任した。

また、委員の分野構成としては、両分科会ともに、政治、経済、社会をほぼ網羅的に検討可能な体制としたが、各国の現状を踏まえ、南アフリカ・モザンビーク分科会では都市問題、ザンビア分科会では鉱工業開発を担当する委員を置いた。

各委員は、毎回の研究会での議題に加え、報告書第1巻～第4巻における現状認識の部分について、報告書原稿の執筆を行った。

なお、各委員の担当分野に対応する形で若手研究者やJICA職員を中心にタスクフォースを設置し、随時委員の指導、助言を得つつ、タスクフォース主査が第1巻～第4巻の提言部分についての原稿執筆を行い、その他のタスクフォースは、委員が執筆する原稿の参考資料として現状分析資料編を作成した。

援助のあり方をまとめた第1巻、南アフリカへの援助のあり方をまとめた第2巻、モザンビークへの援助のあり方をまとめた第3巻、ザンビアへの援助のあり方をまとめた第4巻が提言を含む本編であり、第2巻から第4巻には、タスクフォースが作成した本編の内容を補足するための現状分析資料をとりまとめた別冊資料編を作成した。

南部アフリカ援助研究会  
報告書一覧

和文報告書	第1巻	南部アフリカ地域編
	第2巻	南アフリカ・本編
	第2巻別冊	南アフリカ・現状分析資料編
	第3巻	モザンビーク・本編
	第3巻別冊	モザンビーク・現状分析資料編
	第4巻	ザンビア・本編
英文報告書	第4巻別冊	ザンビア・現状分析資料編
	Volume 1	Southern African Region
	Volume 2	South Africa
	Volume 3	Mozambique
	Volume 4	Zambia

### 2. 報告書の全体構成

本援助研究会で取りまとめた報告書は、和文計7分冊、英文4分冊である。

このうち、研究会の概要と南部アフリカ地域への

## 第2部 南部アフリカ地域についての現状認識

平野 克己(日本貿易振興会アジア経済研究所)

### 序 章

本論の目的は、各国編のための背景情報として、南アフリカ、モザンビーク、ザンビアの3カ国がそのなかで結び付き合っている地域情勢を説明することにある。国別の分析からはなかなか抽出し難い地域の経済論理と、地域の国際政治を、各国編に先立って確認しておきたい。

「南部アフリカ」はこれまで独特の意味付けを与えられてきた地域である。1980年代の南部アフリカは、アパルトヘイト体制を維持しようとする旧南アフリカの戦略とそれに反対する勢力とが対峙する闘争の場であり、地域特性は極めて明確であった。しかし、ネルソン・マンデラ(Nelson Mandela)政権の成立によって旧来の基本構図が歴史的使命を終え、いまここには新しい時代状況が開かれつつある。それとともに、南部アフリカという地域枠組みも変化しようとしているのである。変化の震源は新生南アフリカであり、そこから発せられる国境を越えた政治的・経済的影響力なのであるが、その兆候は1990年代初頭には既に始まっており、いまやその動向を見ずしては地域情勢を語れなくなっている。モザンビークやザンビアはこうした影響を最も近くで強烈に浴びる国であり、したがってこれら諸国は各国個別に見るだけでなく、変転著しい地域情勢のなかで観察しておく必要がある。

国際制裁の解けた民主化後の南アフリカは、政治経済両面において、南部アフリカ地域に限定されることのない広範なグローバル展開を示している。それはアフリカ大陸全般を網羅し、遠くアジアやラテン・アメリカに到達し、欧米やオーストラリアとの関係再編を含んでいる。となれば、ある意味では南アフリカとの様々な関係性をもって規定され、それゆえ同国周辺に限定されてきた「南部アフリカ」という地域枠組みは、枠組みとしての境界が拡大し拡散していくことによって徐々に意味を失っていくわけである。これは全アフリカの「南部アフリカ」化だと

もいえるし、また、アパルトヘイトという南部アフリカ問題が解決したいまとなつては、「南部アフリカ」的特性そのものが消滅したともいえる。以後のアフリカの国際関係に残るのは南アフリカ対その他諸国という二国間関係の束であるという些か大胆な予想すら、いまや不可能ではない。事実、民間経済レベルではそうなりつつある。

一方で、反アパルトヘイトという共闘枠から解放された旧フロントライン諸国(後述)は、アフリカに現出しつつある新しい国際関係状況に個別に適応していくなかで、ときに利害を対立させ反目し、あるいはまた互いに対する関心を喪失していった、南アフリカに近接しているという意味での「南部アフリカ」的連帯はやはり崩壊している。

かつて固有の地域環境ゆえに苦しみ、それゆえの連帯に特徴付けられてきた南部アフリカは、全アフリカにおける反植民地闘争の終着点である南アフリカの解放を時代の区切りとして、アフリカ一般のなかに解消され、地理的区画以上の意味を持たなくなるのだろうか。それとも、なにか新しい枠組みが、南部アフリカの新しい特性を生み出すのだろうか。予め結論を述べておくと筆者の考えは後者なのであるが、「新しい枠組みと新しい特性」は、1980年代に顕著であった南部アフリカ像とは当然異なっている。本論が最終的に明らかにしたいのはその相違であり、未だ輪郭のはっきりしていない新しい「南部アフリカ」である。その作業が重要であると考えるのは、旧来の南部アフリカ観に基づいて現在のモザンビーク、ザンビア、南アフリカ3国を解釈すると、場合によっては不適切な援助政策を帰結してしまう危険性があるのと、時代の趨勢にそぐわない対アフリカ外交を進言する結果となるのを恐れるからである。アパルトヘイトの廃絶と周辺諸国の南アフリカからの経済自立という、かつてここに存在した明解な課題は既にない。その後には、まったく文脈の異なる、ア

フリカ世界には前例のない地域動向が立ち現れている。この根本的变化を理解しなければ、新時代の対アフリカ外交と開発協力は演繹されない。

南部アフリカの実相を見てみよう。南部アフリカには国境を越えた経済的紐帯が濃密に存在しており、地域経済圏と呼ぶものが形成されてきた。鉄道網においてこのことは明らかで、アフリカ大陸ではほぼ唯一、周密に発達した鉄道のネットワークが地域全体を覆っている<sup>1</sup>。だが、なににもまして南部アフリカがその他アフリカ地域と決定的に異なっただのは、そこには、南アフリカのヘゲモニーが厳然として成立していたという点である。むしろ、国によって濃淡の差はあるにしても、南アフリカのヘゲモニーに包摂されている領域をして南部アフリカ地域と称した方が、実態としては正確であったかも知れない。アフリカ大陸に並び立つものがない圧倒的地域大国の存在が南部アフリカを特殊たらしめてきた。ゆえに、対等で水平的な経済関係ではなく、非対称で垂直的な極構造が現出した。その極構造が、南アフリカの民主化を契機として、旧来の南部アフリカ地域枠組みを超え大陸全体に拡散しようとしているのである。

南部アフリカ地域を構成してきた各国の様相は、実にバラエティに富む。たとえば人口規模をみると、4,000万人台の南アフリカや1,500万を超えるモザンビークがある一方、200万に満たないレソトや100万にも達しないスワジランドのような小国家が存在する。経済面においても、ジンバブエが比較的発達した産業構造と多彩な商品生産力を持っているのとは対照的に、ザンビア、ボツワナ、アンゴラは特定鉱物資源に依ったモノカルチャー経済を特徴としているし、レソトに至ってはこれといった産業を持たず、その国民経済は出稼ぎ労働者の送金に依存している。また相対的に高い所得に恵まれた国がある一方で、モザンビークの1人当たりGNPは世界最低水準である。政治面では、ボツワナが一貫して複数政党制を維持しているのに対し、アンゴラでは独立以降一度として戦火が絶えたことがない。さらにここには、南アフリカ領土内に埋め込まれたレソトやスワジラ

ンドのような奇態な国家も存在する。

このようにも多様で、経済力も経済規模も異にしている国家群が、ではなにゆえに一つの経済圏を構成してきたのだろうか。また、このようにも歪な経済圏を成立せしめた南アフリカのヘゲモニーとはいったいどのようなものだったのか。まずはこの点から検討するために、80年代型構図に至るまでの歴史的経緯を遡ろう。

<sup>1</sup> 20世紀初頭においてイギリスはインドに次ぐ海外投資を南アフリカに対して行っており、1913年の段階で南部アフリカ地域は、第三世界において、インドには及ばないものの中国を遥かに凌ぐ鉄道敷設距離を有していた。

## 第1章 南部アフリカの歴史的形成

最初に南部アフリカ通史から本論の作業を始めるのは、80年代型構図の形成過程を見ることのほかに、南アフリカ白人社会の歴史観によってこれまで歪められてきた感のある地域史を、改めてここで点検しておく意義があるからである。80年代型構図の暴力的性格は、そこに至った地域の歴史を正確に理解しておかなければ把握できない。その暴力性は、60年代には完成していた南部アフリカの地域経済構造が崩壊していったことの、いわば反作用として捉えられる。

### 1. 首長国群の成立

南部アフリカには紀元前の遙か昔から牧畜民が居住していて、かなり安定した牧畜採集経済が営まれていた。そこに長い時間をかけて農耕文化が浸透し、遅くとも3世紀には、ナタールに至るまでの広範な地域において鉄器を使用した農耕が行われるようになった。10世紀前後にはリンボボ川中流域(現在のボツワナ・ジンバブエ・南アフリカ国境付近)に鉄器文明を持つ都市国家が形成され、インド洋交易圏に参加していた。その精華がグレート・ジンバブエである<sup>2</sup>。

ヨーロッパとの遭遇を間近に控えた16世紀には、一定降水量を持つほとんどの地域に農牧混合経済を基盤とする国家が形成されていた。そのなかには、ヨーロッパからこの地に最初にやってきたポルトガル人と金交易を行っていたモノモタパ王国(現ジンバブエ北部)や、彼らと奴隷貿易で結び付いたンゴラ王国(現アンゴラ)などがある。南アフリカの東側を縁取るドラケンスバーグ山脈と海岸線に挟まれた地域には、バンツー系言語を話すングニ人の首長国群が胚胎されたが、彼らは現在の南アフリカ黒人の始祖である。主に南部ングニがコーサとなり、北部ングニはズールーとなった。これら首長国の多くは19世紀後半まで存続した。

15世紀末から東回りインド航路を求めてヨーロッパ船がこの地を訪れるようになるが、南アフリカ海域は激しい海流に守られているために、大航海時代の先陣をきったポルトガルは南アフリカに拠点を確保することができず、ポルトガル人入植地は、モザンビーク、アンゴラより南下することはなかった。

### 2. 白人の入植

初めてケープ半島への入植に乗り出したのは、17世紀にイギリスと覇を競っていた通商国オランダである。1652年にヤン・ファン・リーベック率いる遠征隊がこの地に足を踏み入れてからは、ケープ半島は、オランダ東インド会社が管轄するインド洋貿易航路の補給基地としてヨーロッパ史に登場するようになる。オランダ人入植者はマレー半島から労働力を導入して奴隷制社会を形成しつつ、徐々にその版図を拡大していった。先住牧畜採集民であったコイサン人は、白人が持ち込んだ天然痘によって大打撃を受け、北方の乾燥地に駆逐されるか、あるいは奴隷として植民地社会に吸収された。その後南アフリカ独特の人種分類として登場する「カラード」は、マレー系、コイサン系を含めた都市解放奴隷の子孫と、僻隅に棲むコイサン人を併せて称するものである<sup>3</sup>。

ファン・リーベック隊がケープに入った1652年は、第一次英蘭戦争が始まった年でもある。このとき既にヨーロッパの覇権はオランダからイギリスへと移りつつあった。オランダを追い落としたイギリスは、次なるライバル、フランスとの覇権争奪戦を繰り広げることになるが、英仏戦争のさなかの1795年に、この地にフランスが進出してくることを恐れたイギリスによってケープ植民地が占領された。イギリスが引き継いだのは、ケープタウン以外には町らしい集落を持たず、人口の半分を奴隷が占めているような前近代的コロニーであった。その周辺には、オランダ本国支配から半ば独立した入植者集団が茫漠と拡散していて、黒人首長国と小競り合いを繰り返していた。

<sup>2</sup> 「石の家」を意味するジンバブエの国名はこの巨大遺跡に由来する。

<sup>3</sup> 未だにこれを「混血」と訳しているものがあるが、誤りである。

しばらくしてイギリスからの計画入植が始まり、その第一陣は「1820年の入植」と呼ばれている。彼らはオランダ系入植者と混交することなく、別個の社会を形成していった。またイギリスの制度が導入され始め、公用語が英語になって、奴隷制が廃止された。これに反発したオランダ系入植者達(彼らはやがてアフリカーナー民族を自称するようになる)は、1830年代から多数の奴隷を引き連れて集団移住を開始する。これがグレート・トレックである。

### 3. ムフェカネの激動

白人入植者社会がオランダ系初期入植者とイギリス人入植者とに分裂していく一方で、黒人社会もまた大変動を経験していた。

次第に高まる人口圧力によって土地支配権をめぐる黒人首長国間の緊張が抜き差しなくなっていた頃、ズールー族にシャカ王が出現する。彼はズールー王国を強大な軍事国家に仕立てあげ、1818年にナタール北部を統一した後、周辺首長国に対する大々的な侵略戦争に乗り出していった。これが「ムフェカネ」<sup>4</sup>といわれる時代の始まりである。内陸部にあった共同体社会は破壊され、ズールー王国に押し出された他の集団が各地に散って行って、そこで新たな国家を建設した。戦乱による大規模な人口移動の影響は遠くジンバブエ、ザンビア、マラウイ、タンザニアにまで及んだ。たとえば、ングニ人の一派は現在のジンバブエ南部に進出してンデベレ王国を築き、旧モノモタパ王国の領域を支配した。他の一派はガザ王国(現モザンビーク南部)を興し、現在のザンビアやマラウイにも新しい征服王朝が成立した。19世紀前半は南部アフリカにとって骨肉相食む戦国時代であった。

アフリカーナーのグレート・トレックはまさにこの時代に始まったのである。彼らに無主の土地と見えた内陸の草原地帯は、実はムフェカネの争乱と人々の難民化が作り出した一時的空白に過ぎなかった。かつてのアフリカーナー正史では、この時代は残虐な黒人と戦ったアフリカーナー開拓民の苦難の歴史として描かれてきたが、しかし同様の苦難は、

人種に関わらずこの地に居住するすべての人々によって共有されていた。白人黒人入り乱れての戦乱が続くなかで多くの共同体社会が消滅し、大勢の人々が殺され、あるいは土地を追われて難民化した。その過程で次の時代が準備されていった。

ズールーとアフリカーナーの主戦場となったナタールは、結局イギリスの支配下に組み込まれた。難攻不落の山岳地帯に集結したソト人の一派は、南アフリカ高原部にアフリカーナーが建国したオレンジ自由国の圧力に耐えかねてイギリスの保護を求め、自ら進んでその植民地(バストランド、現レソト)となることで生き残りを果たした。レソト山中に発するオレンジ川は、パール川と合流して南アフリカの地表水の2割以上を供給する。ここを版図とすることでイギリスは南アフリカの水源を掌中に収めた。オレンジ自由国の北隣には、もうひとつのアフリカーナー国家である南アフリカ(通称トランスパール)共和国があったが、こことナタール植民地とに挟まれるようにして形成されたスワジランド王国は、トランスパール、ナタール双方と友好関係を保つことでズールー人の侵略を免れ、各勢力の均衡点において独立を維持していた。やがてスワジランドは、トランスパールに海への出口を与えまいとするイギリスの思惑からその植民地に併合された。トランスパールの東側に位置し、同共和国の領土拡張によって存亡の危機に立たされていたツワナ人は、やはりイギリスに保護を求め、トランスパールがドイツ領ナミビアと結び付くことを恐れたケープ植民地政府によってイギリス領(ベチュアナランド、現ボツワナ)に組み込まれた。

こうして、ムフェカネの争乱が治まった19世紀後半には、2つのアフリカーナー共和国(トランスパール共和国、オレンジ自由国)、2つのイギリス植民地(ケープ、ナタール)、3つのイギリス高等弁務官領(スワジランド、バストランド、ベチュアナランド)に結実することになる基本的境界線が確定し、現在に至る版図の原型が形成された。もしここにアフリカーナーとイギリスの対立関係が存在しなかったなら、つまり、他のアフリカ諸国と同様に宗主国対現地社会という単一の対立軸だけであったなら、ボツ

<sup>4</sup> ズールー語で「蹴散らし」や「破壊」といった意味。

ワナ、レソト、スワジランドは独立国家としては存在しなかったであろう。この3カ国は、ムフェカネの争乱を母胎として誕生したとはいえ、アフリカーナーと大英帝国の相克が生み出した地政学的産物なのである。これが南部アフリカ独特の小国家の由縁であって、したがってこれら小国家は、大英帝国が消滅すると同時に一方の梃子を失って、南アフリカへの極端な従属を強いられることになる。

またこの時代には、ナタール植民地の農業労働力としてインド人契約労働者の導入が始まっている。彼らはそのまま定着したことから、さらに新しい人種構成要素が南アフリカに加わるようになった。ナタールにおけるインド人人口は、やがて白人のそれを上回るようになる。

#### 4. ダイヤモンド鉱・金鉱の発見と帝国主義

このように激しい社会変動を経た南部アフリカではあるが、世界経済との関係でいえば大した変化は見られなかった。すなわち、ケープ植民地産の羊毛を英本国に輸出し、かわりに雑多な消費財を輸入するという構造が継続していたのである。決定的な転換点は、1867年にキンバリーでダイヤモンド鉱が発見され、続いて1886年にトランスバール金鉱が発見されたことによって訪れた。

膨大な埋蔵量を擁する両鉱脈は、世界中から大量の移民と投資を呼び込んだ。キンバリーとヨハネスブルグという鉱業都市が俄に出現して急速に膨張し、これらと港湾とを結ぶ鉄道網が敷設された。数年にして南アフリカは世界経済の欠かせない一部にまで昇格した。

この事情が、19世紀末のヨーロッパ外交を変質させつつあった帝国主義気運を刺激することになる。列強によるアフリカ分割を決めたベルリン会議(1884-85年)において、アクセスの難しい南部アフリカ中央部、リンポポ川以北に権益の空白が生まれた。ケープ植民地首相であったローズは、リンポポ川以北に新たな金鉱脈を求めて、南部アフリカ中央部の領土権獲得に乗り出す。1889年にイギリス本国はローズに対し、トランスバール共和国以北の統治と開発を認める特許状を発出した。この特許状に基づいてイギリス南アフリカ会社が設立され、ベ

チュアナランド経由で北方への入植が始まった。その結果、トランスバール共和国の背後にイギリス領ローデシア(現ジンバブエ)が誕生し、彼らの手によってンデベレ王国は滅ぼされた。その後ローデシアは北に向かって拡大していく。イギリス南アフリカ会社による鉄道敷設も進み、1899年にはモザンビーク中部のベイラ港とソールズベリ(現ハラレ)が連結された。

南部アフリカ中央部の領土権争いに敗れ、アンゴラとモザンビークの連結に失敗したポルトガルでは、その屈辱に発奮した「1891年世代」による革命政権が成立して、植民地行政の「近代化」が図られた。奴隷貿易という収入源を失ったポルトガル領アフリカは当時破産の危機に瀕しており、アンゴラにおいてはコーヒーの、モザンビークにおいては綿花の強制栽培が始まった。

イギリス本国では、第3次ソールズベリ内閣(1895-1902年)で植民地相に就任したジョゼフ・チェンバレンが南アフリカ高等弁務官にアルフレッド・ミルナーを任命、このコンビによって露骨な帝国主義政策が展開される。ミルナーの挑発的な介入を前にしてもはや開戦は避けられないと判断したアフリカーナー側は、ケープ、ナタール両植民地に対する進撃を開始し、2年半に及ぶ南アフリカ戦争(通称ボーア戦争、1899-1902年)が勃発した。劣勢が明らかなアフリカーナー軍はしかしよく奮戦し、イギリスは45万にも上る兵力動員を余儀なくされた。イギリス軍は焦土作戦を展開して数万人のアフリカーナー子女や黒人を死に至らしめた。ジョン・ホブソンの『帝国主義論』は、彼が従軍記者として実見したこの戦争をもとに書かれたものである。ウィンストン・チャーチルもまた従軍記者の1人で、アフリカーナー軍捕虜となり奇跡的に脱走に成功したことが彼を一躍有名にして、政界進出のきっかけとなった。

この戦争によってイギリスが得たものは、しかしミルナーの当初の意図とはまったく違うものであった。アフリカーナー側が降伏して2つの共和国は大英帝国の版図に吸収されたが、その後に行われた選挙では、アフリカーナー政党を軸とする反帝国主義勢力が各植民地で勝利し、彼らのイニシアティブのもと1910年にイギリス自治領南アフリカ連邦が成立した。連邦には、やがてここがアフリカーナー民族

政府を確立してアパルトヘイト政策を推進していく、そのための法的装置が既に組み込まれていた。イギリス本国にできたことといえば、高等弁務官領であった3つの地域を連邦から除外させたことのみであった。南アフリカ連邦から除外されたゆえの「幸福」と「苦悩」が、後に南部アフリカ開発調整会議(後述)を形成させるのである。

## 5. アパルトヘイトの確立

南アフリカ連邦の成立から第二次世界大戦に至る期間は、一時の例外を除いてヤン・スマッツが国政を指揮した時代である。スマッツはケープ生まれのアフリカーナーで、オックスフォード大学を卒業してからトランスバール共和国の法務長官を務め、ボーア戦争中はコマンド軍指揮官であった。第一次大戦では大英帝国戦時内閣の閣僚に就任して国際連盟創設に関与し、第二次大戦後は国際連合憲章の起草にも参画している。彼はイギリスとの融和政策を推進するとともに南アフリカ経済の復興と発展に尽力したが、一方では黒人差別のための法律を次々に成立させた。いわば、やがて来るアパルトヘイト時代のための準備体勢を整えた時代であった。

スマッツに対して反旗を翻し、南アフリカ在住インド人の権利擁護運動を展開したのが、当時ダーバンで弁護士業を営んでいたモハンダス・ガンジーである。後にインド独立を指導する彼の非暴力抵抗運動は、このとき南アフリカにおいて始まっている。

結局のところ人種問題に関して明確な方針を示せず、頼りになる後継者も持てなかったスマッツ陣営は、1948年の選挙でアフリカーナー民族主義とアパルトヘイト政策の推進を掲げる国民党に敗北した。以後は、ほぼ一直線でアパルトヘイト体制が構築されていく。

## 6. 「白いアフリカ」

かつて1970年代に至るまで、南部アフリカは「白いアフリカ」と呼ばれていた。地域全体を白人入植者の政権が支配していたからである。

南アフリカにおいて独占的権力を掌握した国民党は、黒人解放運動に酷烈な弾圧を加えながら、アパ

ルトヘイト体制を着々と構築していった。南アフリカ経済は膨大な鉱産物輸出収入によって着実な発展を示し、廉価な黒人労働力にも支えられて、産業構造を急速に高度化させていく。山岳地に閉じ込められた結果頼るべき耕作地を所有できなかったレソト人は、アパルトヘイト法制からは逃れたものの、南アフリカ鉱山に出稼ぎに行く以外生活を維持する手段を持てなくなった。出稼ぎ労働形態はモザンビークやマラウイにも構造的に定着して、南アフリカ国内におけるアパルトヘイト型出稼ぎ労働とともに南部アフリカの特徴となった。

南アフリカ連邦の北方では、1920年代から北ローデシア(現ザンビア)の銅採掘が本格化して、南ローデシアの製造業が発展し、1953年にはローデシア・ニアサランド連邦(通称中央アフリカ連邦)が創設された。中央アフリカ連邦は、南アフリカ連邦とは別個の独立した経済単位として成長していった。連邦中央部を流れるザンベジ川に大規模なカリバダムが建設され、発電所が作られて、重工業の発展を支えた。南ローデシアは連邦経済の工業センターであり、北ローデシアの銅輸出収益は南ローデシア製造業の成長原資として活用された。ニアサランド(現マラウイ)は両ローデシアのための労働力供給源として機能した。南アフリカを除けばジンバブエがこの地域で唯一、自立的な国民経済を持って独立したのは、南ローデシアの経済を継承したからである。また、北ローデシアの銅開発が主に南アフリカ資本に依存していたことから、ザンビアは南アフリカとローデシア双方への、重複した従属関係に置かれることになった。

このふたつの連邦国家を後背に持つことで、ポルトガル領アフリカの経営も維持されていた。ポルトガルは、モザンビーク労働者をトランスバールに供給して賃金の一部を植民地財政に組み入れるのと同時に、トランスバール荷扱いの半分をロレンソマルケス(現マプト)港経由とする協定を南アフリカ連邦との間で結んでいた。またローデシア貨物のほとんどはベイラ港ルートで扱われ、植民地歳入の40%は鉄道港湾サービスによって賄われていた。一方アンゴラでは1920年代にダイヤモンドの採掘が始まり、このダイヤモンドと、北ローデシアやベルギー領コンゴの銅を搬出する目的で、イギリス資本の手に



よってベンゲラ鉄道が建設された。1950年代には石油採掘が始まり、アンゴラは「黄金の50年代」を迎えた。しかしながら国力に劣るポルトガルを宗主国に持つ両植民地においては、南アフリカ連邦と中央アフリカ連邦に依存する極めて安上がりの財政運営が行われ、社会資本投資が一向に進まず、国内移動のための交通網が不在であるばかりか、黒人に対する教育はまったく看過された。

このようにして、二つの連邦国家を核とする南部アフリカ地域経済の原型が形成され、それらと深く結びつくことで維持されるポルトガル領アフリカの経済構造が固定された。しかし、その一見安定的な地域経済構造は、膨大な黒人大衆の犠牲のうえに浮かんだ「白い枠組み」でしかなく、当然ながら黒人解放運動の挑戦に曝される運命にあった。ここから先に続く歴史は、この原型が徐々に破壊されていく解体の過程である。

アフリカ人社会は20世紀初頭の段階で一旦は完全に制圧されたが、第二次世界大戦が終了して暫く後には、各地で黒人解放闘争が激化していった。1960年のシャープビル事件直後、南アフリカ連邦は共和国に体制移行し、英連邦から追放された。1964年にはザンビアとマラウイが独立したが、南ローデシアの白人政権は権力移譲を拒否して、宗主国イギリスの意向を無視する形で一方的に独立を宣言し、やはり英連邦から追放されて、ローデシア共和国となった。中央アフリカ連邦という経済基盤を喪失したローデシア経済は、国際的にも完全に孤立して、隣国南アフリカへの依存を急速に深めていった。ザンビアとローデシアの関係は緊迫化し、一時期国境が閉鎖されて、このことが中国の援助によってタザラ鉄道が建設される引き金となった。一方マラウイは南アフリカやローデシアとの融和政策をとり、南アフリカの援助でナカラ鉄道を敷設した。60年代後半に入ると、ボツワナ、レソト、スワジランドが相次いで独立した。このようにしてイギリスの支配権は、南部アフリカ地域から完全に姿を消した。

南アフリカ、ローデシア、ポルトガル両植民地の

白人政権は、各々の領域内で活動する民族解放組織を共同で撃退するための軍事協定を結んでいた。だが、15万人もの兵員をアフリカに送り込み、そのために国家予算の半分を費消し続けたポルトガルは、既に疲弊しきっていた。そのポルトガルで1974年にクーデターが発生、独裁政権が倒れたことで、モザンビークとアンゴラは独立を達成した。モザンビークに黒人政権が成立したため、ローデシアの解放組織はモザンビーク領内に恰好の兵站を確保することができるようになり<sup>5</sup>、ローデシア内戦は一気に激化した。

ローデシア問題が国際化してアメリカが調停工作に乗り出してくると、南アフリカはローデシアにおける白人政権の維持を諦め、地域ブロックとしてのアパルトヘイトは崩壊した。孤立を余儀なくされた南アフリカ白人政権は、アンゴラ内戦への軍事介入に見られる如く、自らの生存を暴力的な手段によって確保しようとし始めるが、1976年には国内でソウェト蜂起が勃発して、時代の流れは明らかにアパルトヘイトの「終わりの始まり」を告げていた。

地域経済システムのなかで連結していた各国は、こうして分断されていき、成長経路を失って、国民経済の自立化を模索せざるをえなくなった。あるいは、アパルトヘイト南アフリカへの苦渋に満ちた従属を受け入れる以外、新生黒人国家には存続の道がなかった。

<sup>5</sup> 独立後モザンビークはGNPの1割にも相当する被害を覚悟の上で対ローデシア国境を閉鎖、現ジンバブエ与党であるジンバブエ・アフリカ民族同盟(ZANU)のゲリラ軍(ZANLA)に基地を提供した。モザンビーク内戦を惹き起こした反政府組織モザンビーク民族抵抗(RENAMO)は、ZANLAを後方で叩くためにローデシア軍が創設したものであり、ジンバブエ独立後には南アフリカがRENAMOを支援した。

## 第2章 1980年代の南部アフリカ

1980年代は、南部アフリカにとっても、またアフリカ全体にとっても苦悩の時代であった。石油危機によってマクロ経済バランスが瓦解したアフリカ諸国を構造調整政策が覆っていくなかで、従来の国家運営方法が厳しい見直しを迫られることになった。南部アフリカにおいても特にザンビアの制度疲労が顕著になっていくが、その一方では、終焉の季を迎えつつあったアパルトヘイト体制による、最後の、しかし激烈な攻勢が展開されるのである。

### 1. CONSAS構想

ポルトガル領アフリカの独立と、それに続いたジンバブエ独立(1980年)によって、アパルトヘイトの同胞を支援して地域ブロックとしての白人権力を維持するというそれまでの緩衝国強化政策を放棄せざるを得なくなった南アフリカは、新しい政策体系として全面戦略(Total Strategy)を策定した。これは、南部アフリカへの共産主義勢力の浸透を食い止めるために、軍事力のみならず、経済力、政治力、情報力といった、南アフリカが有するあらゆる能力を総動員するというもので、最終的には「穏健派自由主義」諸国による地域共同体の構築を目標としていた。これが「南部アフリカ国家連合(Constellation of Southern African States: CONSAS)」である。

これは「白いアフリカ」に代わる、南アフリカの新しい地域生存圏として企画され、人種主義に代わって反共が、南アフリカ外交の表看板に掲げられるようになった。ホームランド<sup>6</sup>と周辺諸国を同列なメンバーとして含む、南アフリカのヘゲモニーに包摂された衛星国家群を形成して、国際社会に南アフリカを地域大国として承認させようという構想がCONSASであった。

全面戦略に従って当時の南アフリカは、周辺諸国に対しアメとムチを使い分けた。「南部アフリカ関税同盟(Southern African Customs Union: SACU)」加盟国への資金配分を増やすとともに、CONSAS構想のための金融機関として「南部アフリカ開発銀行(Development Bank of Southern Africa: DBSA)」を設立した。一方、マルクス・レーニン主義を標榜する

アンゴラとモザンビークに対しては不安定化工作を展開し、両国の地域輸送ルートは繰り返し破壊されて<sup>7</sup>、内陸国は南アフリカを経由しなければ貿易できないという状況が政策的に作り出された。1980年代中頃における各国の対南ア輸送依存率は、レソト100%、マラウイ95%、ジンバブエ85%、スワジランド70%、ザンビア55%にも上った。

現南アフリカ与党である「アフリカ民族会議(African National Congress: ANC)」を南部アフリカ地域から放逐するため、亡命ANC要員をターゲットとした破壊工作では、ジンバブエ、ザンビア、ボツワナといった諸国も被害を受けた。このようにして周辺諸国に軍事的脅威を与える一方で、南アフリカは各国に対して相互不可侵条約の締結を提案し、ANCの国外追放を要求したのである。1984年に締結された南アフリカ・モザンビーク相互不可侵条約(通称ヌコマティ協定)は、不安定化工作の主要目標とされたモザンビークが遂に追い込まれた敗北であり、南アフリカにとっては全面戦略の成果であった。

### 2. SACU

CONSASが実現可能性のあるものとして構想された背景にはSACUの存在がある。SACUの発祥はケープ植民地とオレンジ自由国とが1889年に結んだ関税同盟にある。これにバストランドとベチュアナランドが編入され、ボーア戦争終了後にはスワジランドが加えられた。これが、南アフリカ連邦が創設された後、連邦政府とイギリス本国の合意に基づいてSACUに再編された。SACU協定は3保護領の独立後

<sup>6</sup> 南アフリカ国内にあった「部族」別居住地。国民党政権は人口の75%を占める黒人を10の「部族」に分類し、各ホームランドに帰属させることによって南アフリカ国籍を剥奪して、南アフリカ本土における白人優位を捏造しようとした。これをグランドアパルトヘイト政策という。4つのホームランドが「独立」したが南アフリカ以外は国家承認しなかった。

<sup>7</sup> 破壊工作には南アフリカ軍や秘密工作員のほか、各国の反政府ゲリラが使われた。

に改訂され(1966年)、1976年に修正が施されて、現在に至っている。1990年には、南アフリカから独立したナミビアが加盟した。

SACUはまた共通通貨圏でもある。植民地時代の単一通貨制度は、南アフリカが共和国に移行して独自通貨ランドを発行(1961年)するようになってからも継続し、1974年にはランド通貨圏協定が結ばれて、1986年に共通通貨圏(Common Monetary Area: CMA)に改称された。1974年以降CMA加盟国は独自通貨を発行しているものの、各通貨はランドと等価で連結されていて、中央銀行機能は南アフリカ準備銀行が担っている。ボツワナはCMAに加盟していないが、ナミビアは独立後SACUと同時に加盟した。

SACUは域内無関税と域外共通関税を備えた完全な関税同盟であり、共通通貨を有するばかりか域内資本移動の自由が保証されていることから、アフリカにおける地域経済機構としては最も強固である。SACU圏は南アフリカ商品と南アフリカ資本によって維持されているところの、南アフリカ経済の裏庭なのである。

### 3. SADCC

アフリカに最も早くやってきて最も遅く去った宗主国ポルトガルが1975年に退却した後、民族解放の次なる前線となったローデシア問題を解決するため、ジンバブエ解放闘争を一致団結して支援するという目的でフロントライン大統領会議(タンザニア、ザンビア、ボツワナ、モザンビーク)が結成された<sup>8</sup>。タンザニアは地理的に南部アフリカに属していないが、故ニエレレ大統領は独立直後にローデシア問題をめぐる対立から、旧宗主国であり最大援助国であったイギリスと国交を断絶していた。ニエレレはアフリカ統一機構(Organization of African Unity: OAU)解放調整委員会の委員長であり、1960年に非合法化され亡命を余儀なくされたANCに対してタンザニア内に基地を提供した。フロントラインの議長も、引退するまで彼が務めた。

南アフリカが全面戦略を実行に移し始めると、

フロントライン諸国は、CONSAS構想に対抗する地域的な経済機構を設立すべく話し合いを開始する。1979年の設立準備会議を経て1980年にルサカ首脳会議でルサカ宣言「南部アフリカ - 経済的解放に向けて」が採択され、ここに「南部アフリカ開発調整会議(Southern African Development Coordination Conference: SADCC)」が発足した。同会議にはフロントライン諸国のほか、マラウイ、レソト、スワジランド、そして、独立を直前に控えたジンバブエが出席した。

SADCC創設を主導したのはボツワナの故カーマ大統領である。カラハリ砂漠に隣接するボツワナは、1966年に独立した当時は牧畜以外にこれといった産業を持たない貧困国で、イギリスの財政援助に大きく依存していた。ところが、独立後に銅・ニッケル鉱床とダイヤモンド鉱床が相次いで発見され、以後は急成長を遂げる。この過程でボツワナは、南アフリカ資本の手になる経済開発に身を委ねながら、一方で経済の自立化を模索するという二律背反のなかで呻吟し、黒人解放勢力を支持しつつも常に南アフリカとの関係を考慮せざるをえないという、極めて限定的な制約のなかで外交政策を進めてきた。

それでもボツワナはやがて財政自立を達成し、ランド通貨圏からの離脱に成功する。次なる自立化の目標としてカーマ大統領が重視したのが通信・輸送における南アフリカ依存の軽減であり、この認識はカーマ亡き後も(1980年死去)SADCCにそのまま引き継がれた。こういった経緯からSADCC事務局はボツワナに置かれ、SADCCが南部アフリカ開発共同体(後述)に再編されてマンデラが議長に就任するまで、ボツワナが議長国を務めた。

SADCC創設に関する話し合いが始まった1979年は、ローデシア問題が大詰めを迎えていた頃であり、ジンバブエの独立形態をめぐる南アフリカ対フロントラインの戦いに決着がつこうとしていた時期である。南アフリカはジンバブエに穏健派政権を樹立することで、CONSAS構想を実現させようと画策していた<sup>9</sup>。フロントラインの一員であり、かつSACU加盟国でもあるボツワナにとっては、CONSASの実現

<sup>8</sup> アンゴラは独立内戦のため政権樹立が遅れ、翌1976年に加入。

<sup>9</sup> 1980年に行われたジンバブエ総選挙では、南アフリカ及びアメリカが期待した政党が敗北して、彼等が教条的マルクス主義者として最も警戒したムガベ現大統領が勝利した。

は国家のアイデンティティに関わる重大な脅威だった。SADCCは、経済協力機構であると同時に、南部アフリカ解放闘争の一翼を担う存在として発足当初から政治的色彩を濃厚に有しており、南アフリカ対フロントラインという対立図式のなかで登場したところの、南アフリカによる周辺国不安定化工作とCONSASに対するアンチテーゼなのである。

ルサカ宣言の要諦は、

南アフリカの経済ヘゲモニーは南部アフリカ諸国の発展を著しく阻害している、

よって我々は一致団結して経済的解放を勝ち取らなければならない、

就中、南アフリカの地域支配は同国による輸送ルート独占によって強化されていることから、交通運輸網の再建整備がSADCCの中心課題となる、

この目標達成に向け海外の協力を招聘するためドナーとの年次協議を持つ、

の4点であった。

SADCCは国際協定に基づいて創設されたものではない。したがって加盟国政府から(一部を除いて)なんらの権限も委託されておらず、加盟国に代わってドナーと直接交渉にあたることもできない。SADCCの存立基盤は、ルサカ宣言に合意する各国の自発的意思に依っている。

このため設立当初のSADCCは独自の予算を持たず、官僚組織もなかった。そのシステムは、加盟国に担当部門を割り当て、それぞれの担当に関して各国が全地域の開発プロジェクトを統轄して、SADCCプロジェクトを選定・調整するというものであり、その業務は各国政府が、各々の予算と人員を使って行うことになっている。このようなシステムは援助国側、加盟国側双方に戸惑いを生じさせたことから、1981年の首脳会議で機構整備が図られ、サミット、閣僚会議、部門別委員会、常設事務委員会、事務局

の各機能が定められた。しかし基本的システムに変化はなく、加盟国政府のなかに置かれた部門別調整機能(Sectoral Coordination Unit)が飽くまでも中心的役割を担っている<sup>10</sup>。

既存のアフリカ地域協力機構と比べてSADCCを高く評価する議論の論拠は、こういった組織的簡素さにある。運輸インフラを中心としたプロジェクト志向が極めて明解で、域内政治の介入する余地が少なく、組織費用も必要としない点は、目に見える具体的成果に的を絞った「機能的統合」の好例として一部の賞賛を受けることになった。ただSADCCは、その分権的性格から地域統合については積極的でなく、また東南部アフリカ特惠貿易地域(後述)が同時期に設立されていたことから、アフリカ全体の地域統合プログラムとは一線を画していた。

SADCCは、ドナー諸国の積極的な反応を引き出すことに成功した。毎年開催されるドナー年次協議でプロジェクト一覧とその経費が提示されるが、総経費のおおよそ85%は外貨分としてODAの支援を仰いでおり、必要額の半分近いプレッジを順調に確保していた。また総費用の半分以上、多い年には80%が運輸通信部門で占められ、その主軸となるプロジェクトはベイラ回廊再建計画であった<sup>11</sup>。

SADCCプロジェクトに対する援助は、同組織が国際法上の実体を有していないことから通常の供与手続きにそぐわない嫌いがあった。しかしながら、その目的とする開発課題、すなわち南アフリカ経済ヘゲモニーからの脱却が、国際社会の注視を集めていた当時の南部アフリカ情勢においてただならぬ重要性を持っていたことから、欧米諸国の積極的コミットメントを集めることになった。対SADCC援助は、形式上は各加盟国に対する二国間援助の形態をとるわけだが、主要ドナーはSADCC用に別枠予算を用意した<sup>12</sup>。各加盟国の国内開発事業とは違って

<sup>10</sup> したがって援助国側は、A国におけるプロジェクトを支援しようとする場合、そのプロジェクト部門を担当するB国とも協議するよう要請されることになるが、B国は同プロジェクトに関してなんら権限を委託されておらず、援助手続きに関する一切の権限は依然としてA国に帰属している。

<sup>11</sup> ベイラ港はかつて中央アフリカ連邦の主要貿易港であった。鉄道、道路、パイプラインを持つが、モザンビークが独立後に対ロデシア国境を封鎖したことで衰退し、ジンバブエ独立後は南アフリカの不安定化工作のターゲットとされた。当時は同ルートを防衛するためジンバブエ軍が派遣されており、その負担は同国財政が破綻する一因となった。

<sup>12</sup> ECはSADCC事務局と「援助に関する覚書」を取り交わし、案件によっては事務局と交渉できるようにしていた。北欧諸国はSADCC用ODA予算を別建てにし、さらに「ノルディック諸国とSADCC加盟国間の経済文化協力促進に関する共同宣言」を交わした。アメリカは在ジンバブエUSAID事務所にSADCC担当職員を配置、カナダはSADCCを「第1計画対象」地域団体に指定した。イギリスにはもともと二国間援助ODAとは別枠で地域予算があったが、SADCCは特記扱いとされた。SADCCはまた国連オブザーバーの地位を与えられ、国連機関とSADCCとの協力関係に関して事務総長が年一回総会報告を行っていた。

SADCCプロジェクトは、アパルトヘイトの暴力性を病巣とする南部アフリカ問題の文脈から選定されるものであったから、これを支援することは、アパルトヘイト問題に対する自国の政治的コミットメントを高らかに掲揚する効果があったのである。

その反面で極端な援助依存が定着したことは否めない。SADCC組織の特徴が簡素な機構と非集権性にあることから、その空白を埋めるため、SADCCにおける業務が専ら援助する側の負担によって支えられるという結果を招いた。各ドナーはSADCCの組織上の頼りなさを補うため人員を投入し、あるいはSADCC機関に対する技術援助を通じて、プロジェクトの発掘・立案・実施状況のモニターといった内部プロセスへの関与を深めていった。その意味では、SADCCの発展はドナー側の努力によってもたらされたものといえるだろう。基軸プロジェクトであるベイラ回廊再建計画の実施にあたっては、ドナー年次協議のほかにも様々な非公式会合が行われたが、それらもドナー側のイニシアティブに依っていた。つまり、組織運営の枢要までもドナーに仰ぐという点にSADCC成功の秘訣があったのであり、その点で、SADCCをアフリカにおける地域協力のモデルとする一部の議論には、簡単には頷けない。

#### 4. PTA

SADCCとはまったく別の経緯と目的を持った組織として、「東南部アフリカ特惠貿易地域(Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States: PTA)」が1981年に設立された。その基本的な発想は、1960年代に作成された「国連アフリカ経済委員会(United Nations Economic Commission for Africa: ECA)」構想にある。

OAU創設の後、アフリカ経済統合という形でパンアフリカニズムの命脈を継承したECAは<sup>13</sup>、独特の地域経済圏構想を持っていた。それは、アフリカ大陸を北アフリカ、西アフリカ、中部アフリカ、東南

部アフリカの4地域に分け、各々に地域協力機構を設置して共同市場を創成し、それらを糾合して全アフリカの経済統合を実現するというものである。ECAが東アフリカと南部アフリカを一つの地域枠に組み入れていたのは、当時南部アフリカが白人支配の下にあり、開発よりは解放闘争の場であって、いわば「将来のアフリカ」として認識されていたからである。民族解放闘争支援は設立当初のOAUの最大任務であり、そのために設置された解放調整委員会の長であるニエレレがフロントライン議長となって、そのフロントラインがSADCC誕生の母胎になったという経緯は、PTAとSADCCが南部アフリカにおいて重複する淵源が、そもそもOAUのなかにあったことを示唆している。

1965年に、ECAは西アフリカ経済共同体と東アフリカ経済共同体の両構想を提示、西アフリカ構想はビアフラ戦争の勃発(1967年)によって頓挫するが<sup>14</sup>、東アフリカに関しては1966年の仮協定まで進んだ。しかしながら翌1967年に、ケニア、タンザニア、ウガンダによって東アフリカ共同体(East African Community: EAC)が結成される。EACは、植民地時代に構築された精緻かつ包括的な地域統合機構を継承したもので、しかもエチオピア、ソマリア、コンゴ、ブルンジ、ザンビアがEACへの加盟を希望したことから、以後暫く東南部アフリカにおける地域協力スキームは、EACを広域化するという方向で検討されることになった。

ところが深刻な内部対立から1977年にEACが解体、再び旧構想が浮上して、新たな機構としてPTAを設立する方針が1978年に決まった。これを受けて1981年に開かれたルサカ首脳会議では9ヵ国(コモロ、ジブチ、エティオピア、ケニア、マラウイ、モーリシャス、ソマリア、ウガンダ、ザンビア)がPTA条約に調印、その後徐々に加盟国を増やしていった。

PTAの主眼は、その名が示しているとおりに域内関税引き下げによる貿易促進にある。関税同盟から共同市場、そして経済共同体の結成へと進展していく

<sup>13</sup> アフリカ大陸政府の創設を最終目標とする「正統」パンアフリカニズムの理想主義は、現実主義的思考に立つ勢力の前に敗れ、各国主権と国境線の尊重を前提とした緩やかな国家連合体であるOAUが創設されることになった。ECAは1958年に国連経済社会理事会及び国連総会の下部機関として設置されたが、いわばOAU経済局として貢献し続け、パンアフリカニズムが思想として衰退した後もアフリカ域内協力を推進する役割を担ってきた。

<sup>14</sup> ビアフラ戦争終結後ナイジェリアの主導によって、1977年に西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)として実現する。

古典的な地域統合論を組織原理として有しており、これに従って、後に東南部アフリカ共同市場(後述)への改組が行われた。 Lagos行動計画<sup>15</sup>と同時期に調印されたPTA条約には、同計画の作成者であったECAの地域統合にかける熱意と叡智が注がれたのであり、スキームとしては極めて包括的で完成度が高かった。関税引き下げに関する詳細なスケジュールが生まれ、1993年には全商品が特惠待遇になるはずであった。ルサカ事務局のほかナイロビに貿易開発銀行が、ハラレに貿易決済機構が設けられ、域内通商をインフラ面から支援するための道路補修計画や航空計画を持っていた。

問題はこれらが実効を伴わなかったことである。多くの加盟国は関税引き下げ公約を実行していないし、決済機構の利用も進まなかった。域外共通関税の設定に関してはなんの進展も見られなかった。なによりも域内貿易比率が一向に拡大せず、むしろ減少したのである<sup>16</sup>。域内貿易の7割はケニアとジンバブエによって占められており、植民地時代から続く貿易構造はまったく変化していない。もともと経済関係が不在な、エチオピアからジンバブエに至る広大な領域において、関税引き下げインセンティブに頼りながら相互貿易を創成しようとする発想そのものが無理であった。間接税収入に依存している開発途上国では関税の引き下げは死活的財政問題であるから、PTA合意が各国の批准を容易に得られないのは当然であって、その点においてもECAプランに成功の見込みは少なかった。

1980年代の南部アフリカは、アパルトヘイト南アフリカ対フロントライン諸国という明確な対立構図を特徴としていた。その枠組みのなかでSADCCが誕生し、南アフリカ経済ヘゲモニーからの脱却という目標に向かって、様々な地域開発プログラムが組まれていた。SADCCは、かつてここに成立していた地域経済ネットワークを、その中核であった南アフリカを排除する形で再建しようとしたともいえる。

一方の南アフリカは、その努力を妨害し、自国覇権に基づいた一極構造を南部アフリカに実現しようとしたと総括できるだろう。しかしながら、そういった試みは双方とも著しく困難であり、望ましい姿でもなかった。まずなによりもアパルトヘイトが廃絶されなければならず、それによる地域全体の正常化が達成されなければ、地域経済の安定した発展は緒につく見込みがなかったからである。

<sup>15</sup> 1980年のOAU特別首脳会議で採択された包括的なアフリカ経済再建計画で、2000年までにアフリカ経済共同体を創設するとしていた。同計画はしかし、やはり1980年から始まる構造調整プログラムに圧倒されて、なんらの実効も果たせなかった。たった一つの成果がPTAであったともいえる。

<sup>16</sup> 1981年に7.8%であった域内輸出は89年には5.3%となり、輸出入併せた1991年の域内貿易比率は4.6%にまで落ち込んだ。

### 第3章 アパルトヘイトの崩壊と南部アフリカ

実に永きにわたって国際社会を悩ませ続けた「人類に対する罪」アパルトヘイトは、1989年に成立したデクラーク国民党政権の手で廃絶が決まり、その後数年の民主化交渉を経て94年に実施された総選挙でマンデラ ANC 政権が誕生して、遂に南アフリカは民主主義国として再生を果たした。ここに漸くアフリカ民族解放闘争が終結し、全アフリカが解放された。つまりアフリカ世界を呪縛してきた「非アフリカ」との対決軸が消滅したのであり、以後は、アフリカ内の国際関係が最大課題として浮上することになった。

#### 1. SADCとCOMESA

南アフリカの民主化が確定的になった1992年の段階で、SADCCは「南部アフリカ開発共同体(Southern African Development Community: SADC)」への改組を決定し、1993年にSADCが発足した。SADCは新生南アフリカの加入を前提としたうえで、南アフリカを含む新しい南部アフリカの在り方を展望し<sup>17</sup>、生産要素の域内自由移動を実現して共同市場化を図るという、従来にない目標を掲げた。この目標に向けて1996年に貿易議定書が調印され、域内自由貿易体制を8年以内に達成することが宣言された<sup>18</sup>。

マンデラ政権成立直後に開かれたハボローネ会議で南アフリカがSADCに加盟、1996年にはマンデラがSADC議長に就任した。1995年にはモーリシャス、1997年にはコンゴ民主共和国(Democratic Republic of Congo: DRC)とセイシェルが加わって現在の体制となった。この結果SADCの経済規模はSADCC時代の6倍に膨張し、アフリカ地域機構中最大となったが、うち80%は南アフリカである。

一方PTAも、1994年に「東南部アフリカ共同市場(Common Market for Eastern and Southern African States: COMESA)」に改組された。COMESA移行後は、PTA時代の関税障壁引き下げプログラムをさらに発展させ、2000年までに関税同盟化して域内自由貿易を実現することが目標に掲げられた。COMESAもまた新生南アフリカの参加を強く希望したがかなえられず、このことが影響してレソトとモザンビークが脱退した。しかし98年にエジプトが新たに加盟したので、現在の加盟国は21カ国(アンゴラ、ブルンディ、コ

モロ、DRC、ジブティ、エジプト、エリトリア、エチオピア、ケニア、マダガスカル、マラウイ、モーリシャス、ナミビア、ルワンダ、セイシェル、スーダン、スワジランド、タンザニア<sup>19</sup>、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエ)である。

異なる背景と思想をもって設立されたはずのSADCCとPTAは、新生南アフリカのアフリカグループ参入という事態を前にして、まったく同じ目標を持つ二つの組織に再編されたわけである。10カ国(アンゴラ、DRC、マラウイ、モーリシャス、ナミビア、セイシェル、スワジランド、タンザニア、ザンビア、ジンバブエ)が両組織に重複し、南部アフリカ地域においては6カ国が二重加盟している。域内自由貿易による共同市場化という双方共通の目標は、いってみればSADC、COMESAともSACUになることを目指しているわけで、両者の違いは設定範囲にしかない。この事情は、南アフリカ民主化によってアフリカの民族解放闘争が終わり、SADCCを支えてきたOAU解放調整委員会とフロントラインの使命が完了したことを反映しているものであり、さらには、40年前に策定されたECAのアフリカ経済統合プランが既に時代遅れになったことを如実に語っている。

1992年に、COMESAは両組織の統合を提案したが、SADCによって拒否された。南アフリカの参加をえられなかったCOMESAはさらなる沈滞を余儀なくされたが、新メンバーであるエジプトがリーダーシップをとるに至って新たな展開を示しつつある。エジプトは当面の課題を通信部門におき、COMESAの優位点である広大な面積を活かして、モバイルやコンピュータ・ネットワークの市場を開拓

<sup>17</sup> 経済統合のほか、民主主義とグッド・ガバナンス、法の支配と人権保障、貧困撲滅、平和と安全保障が南部アフリカの将来像として掲げられた。

<sup>18</sup> ただし、同協定を批准しているのはボツワナ、モーリシャス、タンザニア、ジンバブエの4カ国のみである。

<sup>19</sup> ただしタンザニアはCOMESA脱退の意向を表明した。

しようとしているようである。これは、電話回線による通信網の拡充に不適なアフリカ大陸で現在携帯電話が急速に普及しつつあることや、南アフリカを拠点とする企業とその市場を独占しつつあることに関係した、エジプトの地域経済戦略として理解できるかも知れない。かつては北アフリカの盟主として期待されていたエジプトが、そういった地域割りを飛び越えて東南部アフリカに進出を図っているという事実は、ECA 地域構想の破綻と COMESA の北方シフトを示唆し、さらには、東アフリカ市場をめぐる南アフリカ対エジプトの競争がやがて現出する可能性すら暗示する。いずれにしろ旧態依然の地域観はもはやアフリカにおいても通用しないのであって、グローバリゼーションを生き残るリージョナリズム戦略という世界的趨勢のなかに位置付けて、アフリカの新しい地域枠組みを展望する姿勢が肝要である。

## 2. 南アフリカとアフリカ諸国との経済関係の変化

### 2-1 貿易

表1は、南アフリカの民主化交渉が始まった1990年と、5年後の96年における、南アフリカの対アフリカ諸国輸出の変化を見たものである。南アフリカ製品にとって伝統的で安定的な輸出市場である SACU 圏に関しては73%の伸びであるが、SACU 以外の国に対する輸出は5倍近い急伸を示しており、輸出総額に占める割合も14%まで拡大して、SACU 内輸出を凌ぐに至っている。ジンバブエ、モザンビーク、ザンビア、アンゴラ、マラウイといった南部アフリカ諸国が上位を占めるが、ザイル(現 DRC)、ケニア、モーリシャス、タンザニアといった国へも南アフリカ製品が浸透していて、大陸全体に万遍なく輸出先を拡大している様子が分かる。

南アフリカのアフリカ域内貿易の特徴は、圧倒的な輸出超過であるという点である。1996年について輸出額と黒字額を見比べるならば、わずかの例外を

除いて南アフリカが一方向的に輸出し、南アフリカ経済の分業体制に組み込まれている SACU 圏以外からの輸入はほとんどない。つまり、現在の南アフリカの貿易収支は、先進諸国に対する貿易赤字をアフリカ内黒字によって埋め合わせるという構造を有しているのであって、南アフリカ経済にとってアフリカ市場が不可欠の存在になっているのと同時に、アフリカ各国は、南アフリカ周辺諸国に止まらず、南アフリカ製品への依存を年々深めている。アフリカ地域機構のなかで SADC の域内貿易が進んでいるように見えるのは、実はこういった全体動向の一端に過ぎず、機構としての SADC とは関係ない。

### 2-2 投資

南アフリカ企業による国外投資も極めて活発に行われており、対象国や投資分野は多岐にわたる。南アフリカの民間調査会社ビジネスマップによれば<sup>20</sup>、1994-98年における FDI 累積額はおおよそ150億ドルで、案件数ではイギリスとオーストラリアが多い。総額の26%は SADC 圏、その他アフリカ諸国42%、EU18%と推測され<sup>21</sup>、対 SADC 諸国投資は全体の4分の1に過ぎない。南アフリカ経済権益が南部アフリカ地域枠からはみ出していく様が明瞭であるが、SADC 圏に関して現在最も注目されている案件は、モザンビークのマプト開発回廊 (Maputo Development Corridor: MDC) と、ザンビア合同銅鉱山会社 (Zambia Consolidated Copper Mines: ZCCM) 民営化に伴う採掘権の購入であろう。

南アフリカの投資活動が近年最も盛んだった1997年の FDI 総額は22.7億ドル<sup>22</sup>で、うち60%がモザンビーク向け(13.8億ドル)<sup>23</sup>であった。モザンビークは、SADC 諸国のなかでは突出して巨額の FDI が流入している国であるが、同年における南アフリカ FDI を含めた総流入は、GNP が17億ドル<sup>24</sup>であったにもかかわらず、29億ドル<sup>25</sup>にも上った。この破格な相対規模を持つ FDI が、南部アフリカ一貧しい国

<sup>20</sup> 投資額の把握は難しく、特にモザンビークのように統計未整備の国においてはなおさらで、文献によってまちまちというのが実態だが、ここでは、南アフリカ民間情報に最も詳しい機関のものに依った。

<sup>21</sup> BusinessMap(1999b)p.72.

<sup>22</sup> South African Reserve Bank(1999)

<sup>23</sup> BusinessMap(1999b)p.61.

<sup>24</sup> World Bank(1999)Appendix, Table 1.

<sup>25</sup> BusinessMap(1999b)p.60



表1 南アフリカの対アフリカ諸国輸出と貿易黒字額（単位：百万ランド）

	1990年	1996年	変化率	1996年の貿易黒字
輸出(黒字)総額	60,928	126,027	107%	10,566
SACU 諸国				
ナミビア	2,840	5,022	77%	3,572
ボツワナ	3,343	4,339	30%	2,258
スワジランド	1,714	4,008	134%	1,784
レソト	1,540	2,958	92%	2,539
小計	9,437	16,327	73%	10,153
(輸出総額に占める割合)	15%	13%	-	-
その他アフリカ諸国				
ジンバブエ	1,100	5,388	390%	4,211
モザンビーク	467	2,377	409%	2,302
ザンビア	513	1,801	251%	1,628
アンゴラ	51	1,524	2,888%	1,263
マラウイ	424	962	127%	667
ザイール	489	961	97%	481
ケニア	10	953	9,430%	830
モーリシャス	312	924	196%	908
タンザニア	22	552	2,409%	531
ガーナ		255	-	240
マダガスカル	52	193	271%	187
ナイジェリア		180	-	142
セイシェル	45	163	262%	160
ウガンダ	2	104	5,100%	102
コートジボアール		99	-	-30
コモロ	22	90	309%	90
スーダン		78	-	74
マリ		73	-	24
コンゴ	6	68	1,033%	65
エチオピア		66	-	65
カメルーン		37	-	9
ガボン	8	36	350%	14
リベリア		28	-	27
トーゴ		26	-	-48
セネガル		21	-	19
ルワンダ	0.4	14	3,400%	14
ブルンジ		10	-	10
ギニア		9	-	9
ベナン		7	-	-26
モーリタニア		7	-	7
赤道ギニア		6	-	6
ガンビア		5	-	5
サントメプリンシペ		4	-	4
カーボベルデ		4	-	4
チャド		2	-	-13
ニジェール		1	-	-10
ジブティ		1	-	1
小計	3,523	17,029	383%	13,972
(輸出総額に占める割合)	6%	14%	-	-
合計	12,960	33,356	157%	24,125
(輸出総額に占める割合)	21%	26%	-	-

出所：Department of Trade and Industry(1996)、Esterhuysen, P.(ed.)(1994)Table 25. SACU諸国に関してはEIU(各号)

が高成長を達成している秘密である。MDCは、鉄道再建や道路建設といった輸送インフラストラクチャーに止まらず、南アフリカのハウテン州からモザンビークのマプトに至る広大な地域を対象とした、観光や農工業プロジェクトを含む総合的開発事業であって、しかも政府出資を仰がない民間事業である。MDCに限らず、南アフリカ企業は中部モザンビークの鉱業開発や電力事業にも関心を示している。

モザンビークと比較すれば、ザンビアに対するFDIは決して大きくないが、将来的意味において注目に値する。ZCCMはザンビア経済の根幹を支えてきた銅産業の独占会社だったのであり、その民営化の行方は、様々な意味合いにおいてザンビアの今後を左右する。ザンビアは、アフリカ諸国のなかでは比較的順調に民営化プログラムを進めてきた国であるが、最大案件であるZCCMに関しては遅れが目立っていた。しかし1999年末になって漸く、同社中核鉱区<sup>26</sup>の売却交渉が基本合意に達した。売却先はアングロ・アメリカン子会社の「ザンビア銅投資会社(Zambia Copper Investments: ZCI)」で、ZCIは購入代金として900万ドルを支払った後、当初の3年で少なくとも2億ドル、銅市況如何によっては5億ドルの開発投資を行う内容である<sup>27</sup>。この合意が軌道に乗ればZCCMの民営化はほぼ完成することになる。

モザンビークとザンビアの事例は、アフリカ域内経済の今後の趨勢をみるにあたってたいへん示唆的である。そもそもMDCは、南ア国内の開発プランとして作られた地域開発戦略(Spatial Development Initiatives: SDI)の一つで、南アフリカが企画し事業を管理するものである。すなわち、SADCの部門調整ともドナー協議とも無関係である。このことは、南アフリカ経済の自己展開が国境を越えるとき、その先にある国に対しては南アフリカを始めとする民間の資金が旺盛に注ぎ込まれるということを意味している。現在8つあるSDIのなかで唯一の「国際」事業がMDCなのであるが、かつて存在した地域経済構造の支柱の一つがトランスバールとロレンソマルケ

スの間にあったことを想起すれば、桎梏を解かれた南アフリカ経済が、自らを再構築する営みの一環としてモザンビークに投資するのは、歴史的にみて自然である。

一方ZCCMのケースは、本論のテーマである「新しい地域枠組み」という観点から眺めると、MDCとは違う方向を示している。というのは、ザンビアが南部アフリカ地域に属していようといまいと、この件は同じ推移を辿ったであろうと思うのと、同じことは西アフリカでも北アフリカでも、あるいは他の大陸でも起こるだろうと思うからである。これは、結果としてザンビア経済の行く末を左右することになるものの、飽くまでもアングロ・アメリカンという一企業の判断なのであって、アングロ・アメリカンが南アフリカ企業であることには関係なく、南アフリカの国民経済とも無関係である<sup>28</sup>。MDCとZCCMの例におけるこの違いが、投資金額の桁の違いとなって現れていると考えられよう。

### 3. アフリカにおける地域枠組みの変容

1960年のコンゴ動乱はその後のアフリカの国際関係を呪縛したが、現在の「新コンゴ動乱」もまた、アフリカにおける国際関係に重大な転機を与えることになった。

ルワンダ大虐殺をもたらしたツチ対フツという対決図式は、ルワンダ難民の扱いをめぐる越境し、瞬間に大国ザイールの政変に結び付いた。その後には、ザイール東部の僻隅に成立した小さな反政府組織を強化して首都に進軍させ、ローレン・カピラDRC政権を実現した、ウガンダを始めとする周辺諸国の積極介入があったのだが、OAUができて以降アフリカ世界のなかで、ある国が他国の政権交代を演出するなどというケースは前例がなく、アフリカ紛争問題に(文字通り)手を焼いていた国際社会の熱い注目を集めた。特にアメリカは、ザイール政変とそこにおけるウガンダのリーダーシップを、アフリカの自立的な紛争処理能力を示した好例として高く

<sup>26</sup> Konkola 鉱区と Nchanga 鉱区。

<sup>27</sup> BusinessMap (1999a)。

<sup>28</sup> ZCCM 民営化交渉はザンビア財務省とZCIの間で行われているもので、南アフリカ政府は関与しておらず、他の南アフリカ企業も関係しない。

評価した。

モブツ政権時代、西側権益の拠点としてどの地域グループにも属していなかったザイルは、DRCとなって当初は、政権交代を支援した大湖諸国との緊密な関係を確認するとともに、なんとSADCに加盟した。その結果、かつてECAが構想した「中部アフリカ」という枠組みは潰え、この地域には、未だ帰趨の明らかでない中部アフリカ経済通貨共同体(CEMAC)が、CFAフラン圏のみに限定された形で残された。

### 3-1 広域電力網構想

DRCがSADCに組み入れられた背景には南アフリカの思惑がある。南アフリカは既に1994年の時点からザイルをSADCに加えるよう主張していたのだが、その主な動機は、国内にこれといった表水源を有しない南アフリカの電力事情だと推測される。電力公社エスコムは、アパルトヘイト時代の経済制裁下では原油調達に苦しんだ経験を持ち、また現在原子力政策の見直しを行っている最中である。当面は火力発電によって国内需要を十分賄えるだけの余力を有しているが、環境問題が付きまとう火力発電施設の増設は想定されていない。そこで策定されたのが、国際送電網を使った買電構想である。図1は、エスコムが現在使用している地域送電網と、これから建設を予定している送電網のあらましである。既にモザンビーク中部のカボラバッサ発電所との送電線が復旧しているほか、ジンバブエ・ザンビア国境にあるカリバ発電所との複数連結も完成している。同構想は遠くタンザニア、ウガンダをも視野に入れており、赤道以南アフリカ全体を網羅しようとしていることが見て取れるが、最終到達点として考えられているのがDRC領内のコンゴ川なのである。大陸随一の発電ポテンシャルを有するコンゴ川の河口にあるインガ発電所を、エスコム起債資金を投入して再建拡張し、ここを主要発電基地とした国際電力網のなかにDRC以南のアフリカ諸国を包み込んでしまうという大事業である。

エスコムは世界有数の電力会社であり、特に長距離送電に関して高い技術力を持ち、発電コストが世界一低い。また、国際金融市場で高い格付けを与えられていることから起債力に優れており、したがっ

て事業展開も積極的で、アフリカ諸国の電力部門民営化計画に強い興味を示している。対モザンビーク投資の大型案件であるアルミニウム精錬工場、鉄鋼工場、チタニウム精錬工場の各建設プロジェクトも、エスコムによる電力供給を前提にしているのであって、このために、エスコムによってモザンビーク送電会社(Mozambique Transmission Company: Motraco)が設立された。上記3工場が完成するとモザンビークは、SADC圏では南アフリカ、ジンバブエに次ぐ電力消費国になる。1995年には南部アフリカ電力プール(Southern African Power Pool: SAPP)が設置され、広域電力網建設計画に基づいて各国の電力需給や電力価格についての話し合いが始まっている。

さて、このようにして広域電力網ができあがっていくならば、赤道以南アフリカは共通の地域特性を獲得していくことになるだろう。送電線の維持管理と保全のためのシステムが必要になるし、地域としての電力調整を恒常的に行う必要が発生するからである。紛争等によって発電送電施設が危険に曝されれば、それは地域全体にとっての脅威となるだろう。南アフリカがSADCに期待するのは、第一に、そのような機能をSADCが果たしてくれることであって、それゆえに、SADC内に反対があったにもかかわらずDRCの取り込みを主張したと考えられるのである。

### 3-2 「ニューフロントライン」

1997年に成立したカビラ政権は、しかし安定的ではなかった。政権が分裂し、大湖諸国との関係が急速に悪化して、「新コンゴ動乱」は第二局面に突入していった。しかも今回は、ウガンダとルワンダが反カビラ勢力を支援し、ジンバブエ、アンゴラ、ナミビアの南部アフリカ3国がカビラを支援して、双方がDRCに派兵するという事態になった。DRCを舞台として大湖諸国と南部アフリカ諸国が軍事的な対立関係に入ったわけで、DRCを取り巻く「ニューフロントライン」が形成されようとしている。

いまやSADCメンバーとなったカビラのSADCに対する支援要請に対しては、南アフリカが和平調停を主張していることから、南アフリカ対ジンバブエの路線対立が明白で、両国関係は一時期緊迫した。新コンゴ動乱が再燃する以前、1996年に旧フロント

ライン機能を引き継ぐ形で新設された政治防衛安全保障機関( Organ on Politics, Defense and Security )の性質と指導権をめぐる、同機関の議長となったジンバブエのロバート・ムガベ大統領とSADC議長であるマンデラとが対立した経緯があったから、新コンゴ動乱はSADCの分裂を印象付けることになった。SADC圏が拡大したことによって、従来南部アフリカ地域に属していなかった「地域」問題を原因に、SADCは深刻な内部対立を抱えたのである。したがって現在のSADCの動向を観察し、その組織力を評価するためには、従来の南部アフリカ枠内だけで見ても不十分なのである。

国際社会はアフリカの紛争に対する直接介入を忌避しており、当然DRCについても、国内及び域内での解決を望んでいる。紛争問題に関する国際社会の支援形態は、アフリカが自ら紛争解決能力を構築するのを側面的に支援するというものであるから、SADCが組織として域内紛争解決にあたる能力を有しない以上、SADCの存在意義が問われることになる。かつてのような「非アフリカ」との対決軸を喪失したアフリカは、アフリカ内部で展開する国際関係と内部対立を処理していかなければならないという使命を背負いながら、そのための能力と機構を未だ獲得できないでいる。そういった能力の欠如と、反アパルトヘイトという国際的大儀の喪失によって、クリティカルな地域問題に一丸となって対処する共同体としての南部アフリカは、既に存在しないといわざるを得ないだろう。

#### 参考文献

BusinessMap ( 1999a ) "Zambia pays the price for pre-privatization on privatization", Ref.No.1999/DF/033/RS, 17 November 1999.

BusinessMap ( 1999b ) *SA Investment 1999*.

Department of Trade and Industry, Republic of South Africa ( 1996 ) *South African Trade Statistics 1996*.

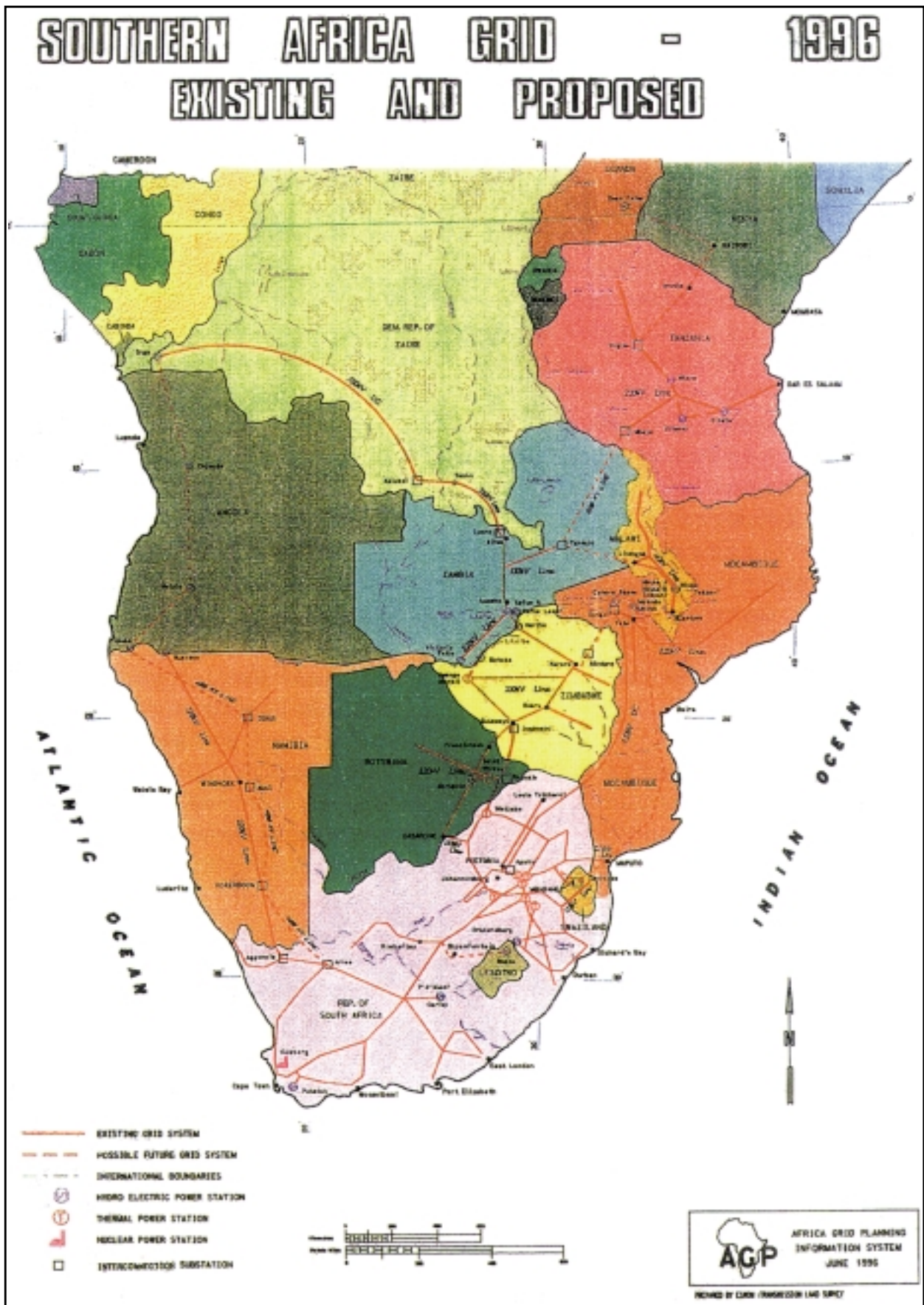
EIU ( 各号 ) Country Report ( 各 SACU 諸国 )

Esterhuysen, P. ( ed. ) ( 1994 ) *South Africa in Subequatorial Africa: Economic interaction*. Africa Institute of South Africa: Pretoria.

South African Reserve Bank ( 1999 ) *Quarterly Bulletin*

No.213.  
World Bank ( 1999 ) *World Development Report 1998/99*.

図1 南部アフリカの地域送電網



出所 : Africa Grid Planning Information System ( 1996 )

## 第4章 新しい地域枠組みと若干の留意点

1980年代に我々が見ていた南部アフリカは既にある。そこにあるのは、南アフリカとの関係が各国各様に变化した国々であり、北方からやってきた新しい「地域」問題をめぐって対立する国々である。南アフリカ介入なき後のアンゴラ内戦は、紛争の性質においてその他アフリカ紛争となんら変わるどころはなく、不安定化工作なき後の各国の貧困は「アフリカ一般」の貧困であって、そこに明確な地域特性を見出すことはできない。他の地域と同様の苦悩を苦しんでいる人々に対しては、同様の支援がなされるべきである。この点については、南部アフリカだけに適用されるような提言を作り出す必然性はもう存在しない。

かつての南部アフリカ枠組みが消滅したとして、ではその後、西アフリカや東アフリカとまったく同質の空間が残されているだけなのかというと、そうではない。その相違は、モザンビークにおいて明らかである。もしこの国が他の地域に立地していたなら、昨今の二桁経済成長は決して実現しなかったろう。アフリカのなかでもさらに貧しい最貧国が、にもかかわらず急成長するという「モザンビークの奇跡」にこそ、この地域の新しい特性が潜んでいる。旧来の地域特性の消滅がアンゴラ内戦を「一般化」した一方で、新しい地域特性がモザンビークに成長機会を与えているのである。

新しい地域特性を一言で説明するなら、80年代型特性の発生源がアパルトヘイトであった如く、ここに新生南アフリカが存在するということである。アフリカ世界に比類ない圧倒的経済力と、旺盛な投資意欲を持った地域大国が存在しているために、大陸内でこの地域にしか見られない経済現象が現れている。その現象は、最貧国集団であり続けてきたアフリカにおいては絶えて観察されなかったものであって、その衝撃がいまアフリカ全体を変えようとしている。それとともに古い地域枠組みが存在意義を失い、アフリカ世界の区画整理がやり直されている。地域協力を支援するのであれば、各国にとってプラスとなる協力形態が何であって、協力可能な地域枠がどこにあるのかを見極めておく必要がある。

### 1. 南部アフリカにおいては包括的アプローチが重要である

加えて、そのような南アフリカの地域的経済展開がすべからく民間の力によっていることも忘れてはならない。この点は、SADCCの主軸プロジェクトであったベイラ回廊再建計画が援助によって動いていたのと、現在のマプト開発回廊計画(MDC)が民間資金を推進力にしている対照によく現れている。そのMDCを機軸とした大量の資金流入がモザンビークの奇跡を起こしたのであり、こうした前例のない新現象が、これからの「南部アフリカ」地域開発を担っていくのである。独立後のアフリカにほぼ初めて現れた地域開発のための新機軸とそのエネルギーを、失わせてはならない。

となればわが国は、新しいダイナミックな経済展開が継続していけるような環境作りに、まずは精力を集中するのが賢明な選択である。それはアジアにおいて日本が行った開発協力と、おそらくは同様のスタンスであろう。アジアがそうであったように、

力強い経済成長の実現によってのみ開発途上国の貧困問題に解決の可能性が開かれる。民間経済の動向を常に注視しながら、それと齟齬を来すことのない開発協力を政府が心がけるという意味では、まさしく「包括的アプローチ」の実践が期待される。現実に展開中の民間による経済開発とODAが発展的共存を図らなければならないという要請は、アフリカにおいては、新しい「南部アフリカ」だけの要請といつてよい。

### 2. 国別アプローチを優先しなくてはならない

1980年代の南部アフリカにあっては、アパルトヘイトの暴力から周辺諸国を防衛するという目的意識に従って、たとえばベイラ回廊再建にも、マゾエ衛星通信局建設にも、十分な支援理由が存在した。こうした経済自立プロジェクトを統轄するSADCCには、制度的困難を乗り越えてでも協力する意味があった。しかしながら現在、地域開発の新機軸として、純粋な経済原則が地域経済を活性化しようとし

ている状況においては、支援の在り方が再考されて然るべきである。ベイラ回廊は、ジンバブエ経済の成長があって始めて費用対効果が改善していく輸送ルートなのであり、ナカラ回廊のそれはマラウイ経済の成長に依存している。となれば、南アフリカ輸送ルート依存からの脱却という時代要請なきいま、ジンバブエ経済の成長、マラウイ経済の成長が優先されるべきであって、そのための国別支援が優先されなければならない。その努力が軌道に乗れば、運輸需要が増進し、ODAの出動がなくても輸送ルートの整備は進むだろう。援助効率を向上させていくためには、当該国の経済発展を阻んでいる根本要因に焦点を絞ったODA投入を行うことが肝要であり、そういった焦点合わせのために「国別アプローチ」が重要なのである。中部モザンビークのモアティゼでコークス炭の大量埋蔵が確認されたことで企業レベルでの採掘事業が始まろうとしているが、それには石炭搬出用のベイラ回廊新線の敷設計画が含まれている。それと重複してまでも従来のベイラ回廊計画にODAを投下するよりは、むしろその資金を他の用途に回す方が、ODAの効率の活用にとって望ましい方向であろう。「包括的アプローチ」が求めている慎重な配慮は、こういうところで試される。

歴史的使命をひとまず終えたSADCに対する支援の在り方も、新しい地域情勢に鑑みて再考されなければならない。前述したようにSADCに地域機構としての凝集力がなく、民間ベースで進むMDCのような地域開発事業が南アフリカの企画によっている以上は、むしろ本来の二国間援助に開発協力のフレームを戻して「国別アプローチ」を尊重する方が、援助政策としては理に適っている。SADCC時代の極端な援助依存体質は改められなければならない。現在のSADCはCOMESAやECOWASと質的に変わらない組織なのであり、これら組織には同様のアプローチが採用されるべきである。SADCの新しい組織方針となった自由貿易は援助によって達成されるものではないし、既に域内自由貿易を実現しているSACUとの関係も考慮されなければならないだろう。SACUの拡大再編を促進した方が早道だからであり、この点で、ザンビアがSACUに加盟申請したことは記憶されておいてよい。また、アフリカの経済地図が流動化している現在、COMESAの新展開にも注意

が必要である。SADCから撤退せよといっているのではない。SADCをその他の地域機構と同様に扱う方が望ましいといたいのである。

「国別アプローチ」は南アフリカについても重要である。国際制裁の軛を解かれた後の活発な国外展開とは対照的に、南アフリカ国内の経済は停滞の様相を強め、治安が悪化し、このことが地域経済にやがて悪影響を及ぼす可能性を否定できない。新生南アフリカの政治的経済的安定は、新「南部アフリカ」のみならずアフリカ総体の発展にとって不可欠である。わが国としても対アフリカ外交の支柱の一つとして、南アフリカの国内問題解決に向けて支援を継続していく姿勢が求められる。

### 3. 地域公共財の活用

地理区分上どの国を北限にして南部アフリカの地域設定を行うかは本論の関心事ではない。あえていえば、北限線をどこで引いても構わない。本論の関心は特定の地域環境を共有する質的な「地域」にあり、その意味で南部アフリカは、常に他と区別される「地域」であった。そして現在の新しい「南部アフリカ」の地域枠組みは、新生南アフリカの国益が展開している領域として定義することができるであろう。ただし、80年代型構図における全面戦略のように、地域を包括的に扱おうとする権力の意志が存在しなくなった以上、新しい地域枠組みは南アフリカ国益の分野によって展開領域が変わり、それを担う主体が(政府であるか民間であるか)誰であるかによっても変わる。また、一方的支配を特徴としていたアパルトヘイト時代とは異なり、南ア国益の浸透を受け入れるか否かに関する各国の意志によっても変化するだろう。もちろん、たとえばジンバブエの国益が政治防衛安全保障機関などを通じて展開する領域として新「南部アフリカ」を規定しても、それはそれで間違いではないが、国際社会の一員として対アフリカ政策を策定しなければならないわが国の立場からみて、どの切り口が最も有効で、将来の展望に繋がっているかという判断を加えるならば、上記の定義が最有力だろうと思うのである。

単なる地理上の区分であるならば、南部アフリカに対する開発協力は国別支援の束である。しかしそ

ここに、枠組みが流動的であったとしてもなんらかの地域特性が存在しているなら、その特性に留意した対地域開発協力の設定が可能かも知れない。その一つとして「包括的アプローチ」を提起したが、前述したように、新しい地域特性がダイナミックに展開する地域開発の原動力は、収益計算に基づいた民間投資である。ここには直接 ODA が出動する契機はない。

対象国経済の自立的発展を側面から、補完的に支援するという本来の任務に、アフリカに対する ODA も自己発見できることは、「オーナーシップ」の尊重という原則からみてたいへん「幸福」である。ただ、アジアの事例と新「南部アフリカ」が異なるのは、アジア的な雁行的経済発展を引き受けられる第二列がアフリカには不在だという点だろう。南アフリカはまったく孤独な経済大国であって、SADCC 時代に最大経済国であったジンバブエすら、GNP 規模ではその 20 分の 1 にしか過ぎない。となれば、南アフリカが有している既存の社会的経済的インフラストラクチャーは、今後の地域開発のための貴重な資産として活用されなければなるまい。

衛星通信を含む南アフリカの通信技術は南半球一である。鉱業部門、金融部門、電力開発、医療等においても、南アフリカには世界レベルの技術力と施設が存在しているし、旧白人用大学は他のアフリカ諸国には望みようもない知的資産と国際的認知を擁している。これらを地域公共財として活用し、希望する国がアクセスできる環境を ODA によって創成できるなら、これはまさしく地域協力支援となるだろう。こういった形態の支援を現実のものとしていくためには、当然ながらまず南アフリカとの政策協議を開始して同国の意思を確認しなければならない。HIV/AIDS 感染率が飛び抜けて高いアフリカにあって、南部アフリカ及び南アフリカの感染状況はさらに突出しているが、感染予防以上の対策について検討するとき、南アフリカ医学との協力は欠かせない。全アフリカを対象とした HIV/AIDS 対策センターを

南アフリカに設置して、世界各国との研究交流のハブをアフリカ大陸に創造することは、実現可能性の高い提案であろうと思う。電力部門や鉱業部門と違って、このような設定は民間ではなし難いからである。

高等教育予算の削減と、黒人学生の受け入れ数の拡大を強いられている大学にとっても、日本の資金によってアフリカ留学生枠が恒常的に設けられるならば、南アフリカの知的資産は地域公共財として活かされることになるだろう。これもまた、市場のなしえない所作である。

ザンビアにおいてもモザンビークにおいても、さらにはその他アフリカ諸国にとって、人口の大多数を収容する農村経済が向上しなければ、貧困問題の目に見える軽減は起こりえない。世界の援助機関が再確認している貧困への挑戦も、アフリカ農村を放置しては成功の目途は立たない。農業技術革新に向けた大胆な取り組みが成されなければならない状況にアフリカはあるのだが、かつて「緑の革命」を推進した部隊である国際トウモロコシ・小麦改良センター (CIMMYT) や国際半乾燥熱帯地作物研究所 (ICRISAT) の南部アフリカ支部がジンバブエやマラウイにある。わが国の支援を投入することでその活動を活性化し、これまでこういった組織と関係を持てなかった南アフリカの地場研究と結合させることができれば、各国のアフリカ小農に裨益する成果を生産できるかも知れない。彼らにはない国際研究機関へのアクセスを提供して、しかもその成果を広く地域に波及させていくプログラムは、南アフリカのみならずアフリカ諸国や地域協力機構の賛同をえられる可能性が高い。南アフリカ政府は現在、アパルトヘイト遺制の清算として土地政策と取り組んでおり、アフリカ人農民による農村の創成を考えている。南アフリカやジンバブエにおいてはかつて白人政権によって土地の強制収用が行われたために、黒人小農が利用可能な土地資源の生産環境が極めて悪く、

<sup>29</sup> この問題については、平野「パラドックスのなかの貧困-ジンバブエにおける農地改革を展望する」(『アジア経済』第 40 巻 9/10 号、1999 年 10 月)にて論じた。また、国際協力事業団『DAC 新開発戦略援助研究会報告書』第 3 巻 国別検討 においても紹介した。詳しくはこれらを参照されたいが、ジンバブエの貧困問題は農村部に集積しており、黒人小農に優良農地へのアクセスを提供しなければ救済できない性質の問題である。一方で、白人農業部門は、アフリカ随一の生産性を有する同国の国富であって、これを損なうことなく農地改革を進めるには、白人所有の未活用地を流通させるための土地市場を創設しなければならないというのが、内外識者の一致した見解であるが、ジンバブエ政府にはそういった政策観が欠如している。



農地改革は重要な政策課題である。ジンバブエでは、ムガベ政権が土地問題や農地改革に関する十分な理解を欠いていたことが<sup>29</sup>、独立後20年にして結局昨今の政策破綻を招いたといえよう<sup>30</sup>。白人が大量に入植した南部アフリカにおいては、農業技術のみならず、土地政策や農地改革に関する知識と政策経験が、国民経済を安定的に発展させていくうえで必要である。この分野におけるわが国の、そしてアジア諸国の歴史経験を提供していくことは、人種融和と貧困軽減を同時に進めていこうとする賢明なる政権にとって、必ずや歓迎されるべき貢献をなすであろう。

このような提案は、南アフリカとの二国間協議を前提としながらも、SADCの本旨にも沿うものではなくである。かつてSADCCが、南アフリカが独占している機能をフロントラインのなかにも作り出そうとしたのとは逆に、南アフリカ既存の機能を地域公共財化するという方向にSADCが転換できるならば、開発効率は格段に向上する。SADCに限らない。機構上は地域公共性を前提としているSACUの望ましい再編にとっても、南アフリカが経済面ばかりでなく社会面においても「公共化」していくことは、プラスに作用するであろう。

現在の南部アフリカに対する援助方針としては、「国別アプローチ」原則への回帰をまず主張したい。各国固有の事情に十分考慮した援助政策が立案されることがなによりも重要である。その作業のなかで各国経済の発展にとって重要度の高い国際プロジェクトが発見されるならば、そのとき始めて地域協力に対する支援が検討のテーブルに上るという順序が、「国別アプローチ」の筋道であろう。その順序を乱してしまうと、「国別アプローチ」が目指している援助の効率性を損なう恐れがある。また、地域協力案件が検討される場合は、地域特性を正確に把握しなければならない。特に新しい「南部アフリカ」においては、企業コンソーシアムが民間資金を大量投入して地域開発を進めるという新機軸が、地域経済全体のダイナミズムを生み出しているのであるから、そのダイナミズムに水を差さない、新機軸と齟齬を来さ

ないことに最大限の注意が払われなければならない。それが「包括的アプローチ」にほかならない。「包括的アプローチ」のなかでODAがなしえる貢献の縁として、南アフリカが持つ地域公共財の活用を提言したいのである。

現在の南部アフリカは過去の南部アフリカとまったく異質であり、他のアフリカ地域とも異質であることを説明した積もりである。援助政策の立案者には、その二つの異質性に対する十分の注意と配慮を期待する。

<sup>30</sup> 2000年に入ってからジンバブエでは、元解放戦士による白人農場の不法占拠が相次いでいるが、政府はこれに対し何ら対策を講ぜず、むしろムガベ大統領はこれを容認している。政策意志そのものが非合法化しているのである。

## 補章 南部アフリカにおける地域協力の現状

西浦 昭雄(創価大学)

本章は、南部アフリカにおける地域経済協力の現状をさらに詳しく見るために、SADC、COMESA、SACU各機構について追加説明を加えるとともに、極めて重要な因子でありながら言及されることの少ない域内の二国間協定に関して、そのあらましを説明するものである。執筆は西浦昭雄氏(創価大学)にお願いした。

地域協力の理念とは裏腹に、南部アフリカ諸国間で展開されている貿易摩擦は熾烈である。南部アフリカ諸国は域内分業関係にあるわけではなく、むしろ同種の産業をもって競争しているのであって、この事情は、地域機構よりも二国間経済交渉の有り様に反映する。したがって、地域経済の実状を見るにあたっては、二国間交渉や二国間協定を注意深く観察する必要がある。

### 1. 南部アフリカの地域経済協力機構

南部アフリカ地域<sup>31</sup>には、南部アフリカ開発共同体(SADC)、東南部アフリカ共同市場(COMESA)、南部アフリカ関税同盟(SACU)、共通通貨圏(CMA)の4つの地域経済協力機構が存在し、それらの加盟国は重複している。表2は各機構の加盟状況をまとめたものであるが、南部アフリカ14ヵ国全ての国が2つ以上の地域機構に属し、ナミビアに至っては4機構全てに属している。

1994年4月に民主化を達成し南アフリカが同年8月にSADCに加盟したことは、加盟国の流動化をもたらすことになった。1995年8月、マダガスカルからさらに東方に800km離れたところに位置するモーリシャスがSADCに加盟した。COMESAのメンバーでもあるモーリシャスが、SADC加盟を強く希望した最大の意図は、COMESAへの加盟意思を示さない南アの市場にアクセスするためであった<sup>32</sup>。続いて、1997年にはコンゴ民主共和国と、セイシェルがSADCに加盟した。マダガスカルもSADC加盟を希

表2 南部アフリカ諸国の地域機構加盟状況

	南部アフリカ開発共同体 (SADC)	東南部アフリカ共同市場 (COMESA <sup>1)</sup> )	南部アフリカ関税同盟 (SACU)	共通通貨圏 (CMA)
アンゴラ				
ボツワナ				
コモロ				
コンゴ民主共和国				
レソト		2)		
マダガスカル				
マラウイ				
モーリシャス				
モザンビーク		2)		
ナミビア				
南アフリカ				
セイシェル				
スワジランド				
タンザニア				
ザンビア				
ジンバブエ				

注：1) COMESAには、その他、ブルンディ、ジブティ、エジプト、エリトリア、エチオピア、ケニア、ルワンダ、スーダン、ウガンダが加盟している。

2) レソトとモザンビークはCOMESAから脱退した。

出所：筆者作成。

<sup>31</sup> ここでは南部アフリカの定義を、便宜上SADC加盟14カ国にマダガスカル、コモロを含めた地域を指す。

<sup>32</sup> 1995年10月、モーリシャス政府関係者へのインタビュー。

望しているといわれている。SADCの対象範囲が従来考えられていた「南部アフリカ」だけには収まらなくなってきたのである。

南アフリカがCOMESAに加盟をしなかったことで、COMESAの求心力は低下した。1997年1月には、モザンビークとレソトがCOMESAを脱退する意向を示し、その後両国は脱退した。1992年12月にCOMESAの前身である東南部アフリカ特惠貿易地域(PTA)が、SADCの前身である南部アフリカ開発調整会議(SADCC)に対して統合を呼びかけて以来、検討されてきた両機構の合併話が、モザンビークとレソトの脱退により現実性を帯びなくなった。1999年7月には、COMESAの域内関税引き下げ案に難色を示すタンザニアがCOMESAから脱退する意思があることを表明した<sup>33</sup>。COMESAの求心力が低下する中、1998年にはエジプトが加盟した。ハズバンド(M. Husband)によれば、エジプト加盟の背景には輸出市場の多角化を図るといった経済的目的とともに、国連安保理入りなどを目指してアフリカ諸国から支援を得ることを目指した政治的意図がある<sup>34</sup>。

SACU、CMAの加盟状況は1990年に独立したナミビアが加盟して以来は変化がない。しかし、1997年以来ザンビアがSACU入りを希望している<sup>35</sup>。1999年11月に南アフリカ大統領のムベキがザンビアのチルバ大統領と会談した際、ムベキはザンビアの加盟が困難である理由として、SACU加盟国の中で拒否する姿勢を示している国があることを指摘した。

SADCの目標には、共同市場の創設とSADCCから引き継いだ分野別協力という2側面がある。共同市場創設については、1996年にマセルで開催された首脳会議で8年間をかけて域内自由貿易圏をつくるという貿易議定書が調印された(域内貿易の課題については後述する)。

次に、分野別協力の推進の鍵は投資誘致である。SADCの機構には首脳会議、閣僚会議の下、部門別開発政策の調整を行う部門別調整機関(Sectoral Coordination Unit: SCU)が設置されている。国別の担当部

門は次のようになっている。

ア	ン	ゴ	ラ	：	エネルギー				
ボ	ツ	ワ	ナ	：	農業調査、畜産・獣疫対策				
レ	ソ	ト	：	水、環境・土壌保全					
マ	ラ	ウ	イ	：	内陸漁業・林業・野生動物保護				
モ	ー	リ	シャ	ス	：	観光			
モ	ザ	ン	ビ	ー	ク	：	文化・情報、運輸・通信		
ナ	ミ	ビ	ア	：	海洋漁業・海洋資源				
南	ア	フ	リ	カ	：	金融・投資			
ス	ワ	ジ	ラ	ン	ド	：	人的資源開発		
タ	ン	ザ	ニ	ア	：	工業・貿易			
ザ	ン	ビ	ア	：	鉱業、労働・雇用				
ジ	ン	バ	ブ	エ	：	食糧・農業・天然資源、食糧安全保障			
コン	ゴ	-	民	主	共	和	国	：	未決定
セ	イ	シ	ェ	ル	：	未決定			

また、モザンビークには「南部アフリカ運輸・通信委員会(Southern African Transport and Communications Commission: SATCC)」が設置され、同委員会は特に内陸国に対し海への輸送ルートを確認し、調整する役割を担っている。開発プロジェクトは、運輸・通信などインフラに関するものが多い。例えば、1997/98年度において認可された404件のプロジェクトのうち、運輸・通信分野に関するものは174件で資金総額の80%を占めた。食糧・農業・天然資源の86件、エネルギーの42件、鉱業の36件がこれに続く。

ジンバブエ、ザンビアのような内陸国を多く抱える南部アフリカでは港湾施設までの道路・鉄道網の整備が重要である。具体的には、モザンビークのベイラ港とジンバブエのハラレ、ザンビアのルサカを結ぶ「ベイラ回廊」と、同じくモザンビークのマプト港から南アフリカのハウテン州を結ぶ「マプト回廊」の整備を目的とした関連プロジェクトが活発に実施されてきている。

SADCは、まず議定書を策定することで共通の政策フレームワークを形成しようとするアプローチをとっている。1995年には、水資源の共同利用を確認

<sup>33</sup> タンザニアは1999年11月にケニア、ウガンダとの間で、東アフリカ共同体(EAC)の設立に関する協定を締結した。

<sup>34</sup> Business Day, 20 August 1998.

<sup>35</sup> ザンビアのカビンデレ商務・通産大臣は、SACU加盟によるザンビア側の効果は年間4,800万ドルになると表明した(Inter Press Service, 17 April 1998)。

表3 SADC 議定書の批准状況(1998年1月現在)

	水資源	エネルギー	麻薬密輸 取締まり	運輸・通信・ 気象観測	貿易	教育・訓練	鉱業
アンゴラ							
ボツワナ							
レソト							
マラウイ							
モーリシャス							
モザンビーク							
ナミビア							
南アフリカ							
スワジランド							
タンザニア							
ザンビア							
ジンバブエ							

出所：Business Day, 6 February 1998.

した水資源共有システムに関する議定書と、電力送配電網の開発を目的とした「南部アフリカ電力プール」に関する覚え書きが調印された。さらに、1996年には、「エネルギー開発」、「運輸・通信・気象観測の開発協力」、「麻薬密輸取締まり」に関する議定書が、翌1997年には「鉱業」と「教育・訓練」に関する議定書が調印された。しかし、各国議会での議定書批准作業は遅れ気味である(表3参照)。すべてに批准しているのはボツワナのみである。議定書が発効するには加盟国のうち3分の2が批准しなければならず、SADCを実効性のある組織にするのは各国の積極的な取り組みが不可欠である。

次にPTAが改組したCOMESAについてであるが、その設立目的は次の6点に要約できる<sup>36</sup>。

- 協調的でバランスのとれた開発推進による加盟国の持続可能な成長の達成
- 域内経済協力の促進
- 投資を誘致できる環境の創生
- 加盟国間の平和と安定
- 域外組織との協力関係の促進
- アフリカ経済共同体(African Economic Community)実現への寄与

COMESAの機構には首脳会議、閣僚会議、中央銀行総裁会議、関連省庁間の次官級会議、決済機構(Clearing House)事務局等がある。また関連機関に

は貿易やプロジェクト面の金融を担当する東南部アフリカ貿易・開発銀行(通称、PTA銀行)がある。

COMESAには貿易、関税・通貨、投資誘致、民間部門の成長という4つの活動目標があるが、その中心は域内関税の引き下げによる貿易の促進である。COMESAは、2000年10月末までに域内貿易の自由化を図り、2004年までには域外共通関税を設け、そして2025年までには通貨同盟を結成するという目標を掲げている。

SACUは1990年に独立したナミビアが加わった他は、基本的には1969年協定の形態を維持してきた。南アフリカにとって、SACUに所属するBLNS(ボツワナ、レソト、ナミビア、スワジランド)諸国は工業製品の主要市場で、経済的にも欠かせない存在である。しかし、南アフリカ政府はSACUそのものを見直しているといわれる。それは関税プールからBLNS諸国に分配する金額が負担になっているからである。

表4は1979年以降の関税プールの分配率をまとめたものである。SACUの新協定が締結され、分配率の決定に新しく変動方式が取り入れられた1969年度の配分はボツワナ0.8%、レソト0.8%、スワジランド1.1%で、3カ国の合計は2.6%であった。残りの97.4%の関税収入を南アフリカが受け取っていた。しかし、ボツワナの対外貿易が増えるにつれてボツワナの分配率が増加し、1992年度の南アフリカへの分配

<sup>36</sup> Common Market for Eastern and South Africa(n.d.)pp.3-4.

表4 SACUの関税プール額と加盟国間の関税プールからの配分率(1969/70-1992/93年度)

年度	関税プール額 (100万ランド)	各国配分率(%)					
		ボツワナ	レソト	スワジランド	ナミビア	BLNS合計	南アフリカ
1969/70	431	0.8	0.8	1.1	-	2.6	97.4
1979/80	2,290	3.9	3.4	3.5	-	10.8	89.2
1980/81	2,246	4.2	3.0	3.6	-	10.8	89.2
1981/82	2,123	3.5	2.2	2.0	-	7.7	92.3
1982/83	2,419	3.3	2.1	3.2	-	8.7	91.3
1983/84	3,168	4.5	3.1	3.4	-	11.0	89.0
1984/85	3,399	4.8	4.0	3.4	-	12.2	87.8
1985/86	3,615	4.8	4.4	3.8	-	13.0	87.0
1986/87	4,118	5.7	3.5	2.9	-	12.1	87.9
1987/88	4,707	6.1	3.4	2.9	-	12.4	87.6
1988/89	6,868	5.3	2.8	2.4	-	10.5	89.4
1989/90	7,675	6.1	3.4	2.4	-	12.0	88.0
1990/91	7,922	8.3	4.5	4.3	8.3	25.4	74.6
1991/92	8,017	12.9	5.3	4.4	9.2	31.8	68.2
1992/93	8,918	15.0	6.1	4.0	8.4	33.6	66.4

出所：Maasdorp, G. A(1994), Mayer, N. and Zarenda, H(1994)

表5 南部アフリカの二国間貿易協定

	アンゴラ	ボツワナ	レソト	マラウイ	モーリシャス	モザンビーク	ナミビア	南アフリカ	スワジランド	タンザニア	ザンビア	ジンバブエ
アンゴラ												
ボツワナ												
レソト												
マラウイ												
モーリシャス												
モザンビーク												
ナミビア												
南アフリカ												
スワジランド												
タンザニア												
ザンビア												
ジンバブエ												

注：コンゴ民主共和国、セイシェル、マダガスカル、コモロを除く。

出所：Kabemba, C.K(1996)

率は66.4%と大幅に低下した。これはBLNS諸国の配分率が、実際の輸入額よりも大きくなるように設定されているからである。BLNSに有利な配分率は政治的な意図によるものであった。1994年頃からSACU加盟国間で、事務局の設置(現在は南アフリカの通産省が代行)や共通経済政策の策定等、機構改組に向けた話し合いが続けられてきたが交渉は難航している。さらに1999年10月に調印された「EU = 南アフリカ貿易・開発・協力協定」は、他のSACU諸国に対して大きな影響を及ぼすと考えられている。

こうした地域機構とは別に、南部アフリカ地域の

諸国間で数多くの二国間貿易協定が結ばれている(表5参照)。農業産品を除くマラウイ産の輸入品を南アフリカが関税免除で受け入れるとするマラウイ = 南アフリカ間の協定から、モーリシャスからの紅茶に対して輸入課徴金をかけないとするモーリシャス = 南アフリカ間の協定まで内容と実効性は様々であるが、実に多くの二国間協定が地域機構と並立している。最も多くの協定を結んでいるのがジンバブエで、SACU加盟国のボツワナ、南アフリカ、スワジランド、レソトを含む10カ国との間で二国間貿易協定をもつ。一方、ナミビアはジンバブエのみと二国間貿易協定を結んでいる。加盟国が重複する各地

表6 南部アフリカ諸国の主要指標(1998年)

国名	人口(100万人)	面積(1000km <sup>2</sup> )	GDP <sup>注1)</sup> (100万ドル)	1人当たりGNP(ドル)
アンゴラ	12	1,247	6,648	340
ボツワナ	2	582	5,690	3,600
コモロ	0.5	2.2	196	370
コンゴ民主共和国	48	2,345	6,964	110
レソト	2	30	792	570
マダガスカル	15	587	3,749	260
マラウイ	11	118	1,643	200
モーリシャス	1.2	2.0	4,288	3,700
モザンビーク	17	802	3,959	210
ナミビア	2	824	3,108	1,940
南アフリカ	41	1,221	116,730	2,880
セイシェル	0.1	0.5	507	6,450
スワジランド	1.0	17	1,384	1,400
タンザニア <sup>注2)</sup>	32	945	7,917	210
ザンビア	10	753	3,352	330
ジンバブエ	12	391	5,908	610

注：1) コモロ、モーリシャス、セイシェル、スワジランドはGNPの値で示している。

2) タンザニアのGDPと1人当たりGNPは大陸部分のみの値である。

出所：World Bank(2000)

域機構ごとに関税に関する取り決めがある上、こうした二国間貿易協定の並立が南部アフリカ諸国の関税構造を一層複雑なものにしている。

南部アフリカ諸国には、経済規模や一人当たりの国民所得水準で大きな格差が存在する(表6参照)。例えば、セイシエルのGDPはジンバブエの12分の1、南アの230分の1であるが、1人当たりのGNPで比べるとセイシェルはコンゴ民主共和国の59倍の水準である。

## 2. 南アフリカと周辺諸国の関係

本節では、南アフリカの地域政策と周辺諸国との二国間関係について言及する。南アは南部アフリカ地域におけるGDPの82%(1995年)を占める地域経済大国であり、南アフリカの地域政策は南部アフリカの地域協力の方向性を検討する上で極めて重要であると考えられる。

### 2-1 南アフリカの南部アフリカ地域政策

1994年4月の総選挙で発足した南アフリカの新政権は、国際社会への復帰を目指した積極的な外交活動を行った。1994年5月の英連邦への復帰とアフリ

カ統一機構(OAU)への加盟を皮切りに、同年6月には20年ぶりに国連への完全復帰を、同年8月にはSADCへの加盟を果たした。また、旧ザイルの内戦や東ティモール問題への仲介など、全方位外交ともいべき外交政策を展開している。さらに経済関係においても、ロメ協定加入をめぐるEUとの交渉、環インド洋地域協力連合(Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation: IOR-ARC)を軸とした対アジア関係、米国との二国間関係、アフリカ諸国との地域経済協力をそれぞれ推進するなど、あらゆる方向に向かって経済関係を強化しようとしている。この試みを、南アフリカでは「バタフライ戦略」と称する。

その中でも、南アフリカは南部アフリカ地域が特別な重要性があるという考えを繰り返して声明している。例えば、1996年に南ア外務省が発表した「南アフリカ外交政策討議資料」によれば、「SADC加盟諸国との関係は最も重要であり、各外交公館はSADC問題に対し優先して全力で取り組む必要がある」としている。そして、同討議資料は、南部アフリカ諸国に対する政策として概要次のように提唱している<sup>37)</sup>。

<sup>37)</sup> Department of Foreign Policy(1996)

南アフリカの復興開発計画(RDP)は、南部アフリカ全体の開発プロジェクトの推進を目指して地域化する

南部アフリカでは、各国が異なるニーズと協定を持っていることを考慮しなければならない

外交目標は、調整機能、貿易と投資の促進、地域開発、そしてSADC諸国と国境を接する南アフリカの各州との交流を考慮すべきである

加盟各国とも相談しながら、湾岸諸国とSADCとの地域間交流も検討する

南アフリカが対南部アフリカ政策を重視する背景として、次の4点を指摘することができる。第1は、南アフリカが国民党政権時代、アパルトヘイトの維持を目的に周辺諸国に行った不安定工作の結果、莫大な人的・物的被害をもたらしたという歴史的な責任である。また、ANCにとっては反アパルトヘイト運動を支援した周辺諸国に対する恩義もある。

第2は、南部アフリカ地域が南アの製造業にとって重要な市場であるばかりでなく、投資先としても有望であるという経済的動機である<sup>38</sup>。南アフリカのアングロ・アメリカン社をはじめとする鉱業会社は、南部アフリカ諸国に巨大な利権をもっている。電力・水資源の確保や道路・鉄道網の整備という観点からも重要である。

第3は、南アフリカがすべての周辺諸国に対して大幅な輸出超過を記録しており、諸国間に不満がくすぶっていること、また、南アフリカの覇権に対する警戒心が根深いことから、それを緩和させるべきであるという政治的な配慮である。1999年8月には、南アフリカの貿易政策が保護主義的だとするジンバブエとケニアの批判に後押しされる形で、COMESA事務局が南アフリカへの報復関税の導入を示唆した<sup>39</sup>。

第4に、南アフリカと周辺諸国との経済格差による南アフリカへの不法移民の増加は、多くの失業者を抱える南アフリカ国内で深刻な社会問題になっていることである。域内における人の移動の自由化を

できる限り避けたい南アフリカは、問題解決のためには周辺諸国の経済発展が不可欠であるという認識を有している。1998年1-8月に逮捕された不法移民は10万人を超えた<sup>40</sup>。

## 2-2 南アフリカと周辺諸国の貿易摩擦

南アフリカは、前述したように南部アフリカではジンバブエ、マラウイ、モザンビーク、モーリシャスとの間で二国間貿易協定を持つ。このうち、近年最も関心を集めているのが、南部アフリカにおける二大工業国、南アフリカとジンバブエ間の貿易関係である。ここ数年来、ジンバブエ政府は南アに二国間協定の改定を求めてきた。この問題の経緯を追うことで、南アフリカの抱えている二国間貿易問題を理解する手助けになるものと思われる。

南アフリカ・ジンバブエ間の二国間貿易協定の成立は、ジンバブエがまだ南ローデシアであった1964年11月に遡る。当時、南アフリカのアパルトヘイト政策の強化に対する国際社会の批判は、国連総会による対南アフリカ経済・外交制裁決議(1962年)、国連安保理による対南アフリカ武器輸出禁止決議(1963年)、国際オリンピック委員会による東京大会への出場停止処分(1964年)にみられるように、厳しさを増していた。

一方、南ローデシアは1953年よりニヤサランド、北ローデシアの英領3植民地で「ローデシア・ニヤサランド連邦(通称、中央アフリカ連邦)を結成し、共同市場を形成した。しかし、アフリカ人民族主義運動の高揚でニヤサランドは1964年7月にマラウイとして、北ローデシアも同年10月にザンビアとして独立し、同連邦は解体した。逆に、南ローデシアは、スミス首相率いる「ローデシア戦線(RF)によって白人少数支配を強化し、1965年11月には英国に対して「一方的独立宣言(UDI)を行った。

よって、こうした国際的な孤立化の渦中に締結された南アフリカ・南ローデシア貿易協定には、両国の貿易販路を確保する戦略的な狙いがあったものと推測できる。同協定によって織物・衣料品、食品、夕

<sup>38</sup> 南アフリカのアーウィン通産相は、「周辺諸国の経済発展なしには、南アフリカは工業国になることはできない」と発言している(Business Day, July 2., 1999)

<sup>39</sup> Business Day, August 2., 1999.

<sup>40</sup> Business Day, September 30., 1998.

表7 ジンバブエの対南アフリカ輸出入額の推移(1981-1998年)

(単位:100万ドル)

	対南アフリカ輸出	対南アフリカ輸入	対南アフリカ貿易収支
1981年	283	362	-79
1982年	190	331	-141
1983年	190	257	-67
1984年	185	184	1
1985年	103	169	-66
1986年	130	201	-71
1987年	112	217	-105
1988年	137	163	-26
1989年	138	295	-157
1990年	131	361	-230
1991年	132	470	-338
1992年	171	488	-317
1993年	188	447	-259
1994年	233	664	-431
1995年	266	1,253	-987
1996年	275	1,239	-964
1997年	293	1,240	-947
1998年	334	1,413	-1,079

注:1988年数値は推計。

出所:IMF(各号)、World Bank(1997)

パコなど特定品目を対象とする特惠関税の相互供与が行われたが、これは、南アフリカが南ローデシアに対して恩恵を与えるという意味合いをもっていた<sup>41</sup>。

5年ごとに協定を更新することが取り決められていたが、注目すべきは南ローデシアがジンバブエとして正式に独立し、フロントライン諸国として反アパルトヘイト運動に携わった1980年代も協定が継続されてきたことである。1982年と86年に同協定は更新されたが(一部改定)、これにはジンバブエ側の積極的な働きかけがあったといわれている。ジンバブエにとって南アフリカは常に最大の貿易相手国であり、1980年代のジンバブエの貿易額に占める対南アフリカ貿易額のシェアは15-21%であった。

1992年末以来、ジンバブエ政府は南アフリカに二国間協定の改定を求めるようになった。ジンバブエ政府の要求の中心はジンバブエ製織物・衣料品への南アフリカの関税引き下げであった。南アフリカにとって衣料産業は13万人の雇用を抱える重要な労働集約産業であるが、ジンバブエへの特惠供与によっ

て織物・衣料産業の雇用喪失が危惧される。一方で、南アフリカは周辺国から貿易不均衡是正への措置を求められている。

ジンバブエ側の要求の背景には、概して3つの要因があったものと考えられる。第1は、ジンバブエの南アフリカに対する大幅な輸入超過である。表7はジンバブエの対南アフリカ貿易の推移を表したものであるが、1994年以降貿易赤字が急激に拡大したことがわかる。1995年実績では、ジンバブエの南アフリカからの輸入額が12億5,300万ドルであるのに対し、ジンバブエからの対南アフリカ輸出額は2億6,600万ドルで、ジンバブエの9億8,700万ドルに及ぶ輸入超過であった。ジンバブエは1998年には全体で5億6,230万ドルの貿易赤字を記録したが、南アフリカとの貿易赤字額は10億ドルを超える<sup>42</sup>。

第2は、1992年に南アフリカの輸入織物・衣料品に対する関税が引き上げられ、実質的に二国間協定による恩恵が薄れたことが指摘できる。表8が示すようにジンバブエにとって織物・衣料品などの繊維関連品は重要な輸出品であり、対南ア輸出額の22%

<sup>41</sup> 南アフリカは1967年にもマラウイとの間で二国間貿易協定を締結した。

<sup>42</sup> IMF(1999)



表8 ジンバブエの対 SACU 諸国主要貿易品目の推移

		1992年	1993年	1994年	1995年	1996年
対 SACU 主要輸入品	1	金属・同製品	金属・同製品	機械類・電気製品	金属・同製品	機械類・電気製品
	2	機械類・電気製品	機械類・電気製品	化学品	機械類・電気製品	金属・同製品
	3	化学品	化学品	金属・同製品	輸送機器	化学品
対 SACU 主要輸出品	1	食品・飲料・タバコ	食品・飲料・タバコ	繊維関連品	食品・飲料・タバコ	食品・飲料・タバコ
	2	繊維関連品	繊維関連品	食品・飲料・タバコ	繊維関連品	繊維関連品
	3	金属・同製品	金属・同製品	金属・同製品	金属・同製品	木材・同製品

出所：Republic of South Africa, Custom & Excise(各号)から作成。

(1994年) 14%(1995年)を占めた。

第3に、ジンバブエの織物・衣料産業の業績悪化による産業界からの圧力が指摘できる。ジンバブエは1990年に経済構造調整計画(ESAP)を導入し、5年間で織物に対する関税率を65%から15%に引き下げるなど貿易の自由化に取りかかった。この結果、国際競争力に欠ける織物・衣料産業の業績が悪化し、1994年11月には6,000人の従業員数を持つジンバブエ最大の織物企業であったコーン・テキスタイル社が倒産した。産業界全体でも1990-1994年間で5万人から2万8,000人に雇用が減少した。

1995年8月、南アフリカ政府はジンバブエ側の要求に従い、ジンバブエからの織物・衣料品に課す関税率を1992年12月以前の水準に戻すとする新協定案を南ア産業界に提示した。南アフリカ通産省の交渉担当官は「地域社会の安定のためには、南アフリカは周辺諸国の雇用面を考慮せざるを得ない」と説明したが、南アフリカ産業界は一斉に反発し交渉は再び暗礁に乗り上げた。1996年5月にはジンバブエ側が南アフリカに対して「貿易戦争」を起こすと警告するなど、ジンバブエの反南アフリカ感情が悪化した。翌6月、南アフリカ政府はジンバブエ側と交渉し、織物・衣料品、農産物、鉱物、自動車の関税に関する作業部会を設置することに合意し、関係修復に向かった。

1996年8月になって漸く、南アフリカ側がジンバブエ製織物・衣料品に対して新たに特惠関税を供与することで合意に達した。合意では9月よりジンバブエ製の糸(yarn)への関税率を14%、織物(fabric)19.5%、衣料(clothing)30%に大幅に引き下げ、さらに2000年までに衣料品の関税を20%に引き下げる<sup>43</sup>

こと、さらに焦点の一つになっていたローカルコンテンツ要求でもジンバブエ側の主張に沿うなど、南アフリカ通産省担当官が「これ以上譲歩できないほどの内容」といったほど、南アフリカ側が歩み寄り形となった。南アフリカ産業界も大勢はこれを受け入れた。南アフリカ国内にある工場を労働コストの低いジンバブエに移転し、そこで生産した製品を南アフリカに逆輸入しようとする企業もある。ジンバブエの政府・産業界は特惠合意に対し歓迎の意を表明、国内株価も上昇した。

両国が織物・衣料品に関する新特惠関税に合意したことにより、他の産業にも同じく特惠扱いが拡大されるかどうかは次の焦点となった。1995年8月の段階では、南アフリカ政府は他の産業には特惠供与を拡大する意思はなかった<sup>44</sup>。しかし、ジンバブエの反南アフリカ感情悪化を緩和させるために、南アフリカはジンバブエ政府の要求を受け入れて農産物や鉱物・自動車に関しても作業部会を設置した。1997年8月には農産品についても合意が成立したが、南アフリカ政府は、ジンバブエを経由して低価格の商品が流入することと、他の周辺諸国に關税引き下げ要求が波及することを危惧している。

実際、1996年8月にザンビア政府は、ジンバブエと同様に織物関税を引き下げる措置を南アフリカ政府に求め、認められない場合は報復措置もあると警告した。南アフリカの対ザンビア輸出は輸入の12倍(1997年)もあり、不均衡貿易が拡大している。ザンビアの産業界は、南アフリカの補助金による輸出促進策が、ザンビアの周辺諸国への工業製品輸出に打撃を与えていると非難した。ザンビアは長らく反アパルトヘイト運動の拠点としてANCを支援してき

<sup>43</sup> 1995年時点の通常の関税率は糸32%、織物45%、衣料90%であった。

<sup>44</sup> 1995年8月、南アフリカ通産省へのインタビュー。

た実績があるが、当初、南アフリカ政府はザンビアの要求を拒否した。二国間協定の締結国をむやみに増やすことは自国産業への悪影響をもたらすばかりでなく、南部アフリカの地域機構に混乱をきたすものと危惧されるからである。しかし、1997年9月にザンビアが南アフリカ産小麦粉の輸入を禁止すると表明したことから南アフリカが譲歩し、翌1998年1月、SACU諸国間でザンビアに特惠を供与することで合意した。タンザニア、マラウイ、モーリシャスといったSADC加盟国も、南アフリカに関税引き下げを要求する動きを見せている。

### 2-3 EU=南アフリカ貿易・開発・協力協定の影響

「EU=南アフリカ貿易・開発・協力協定」は、3年越しの交渉の末に、ようやく調印された。同協定の対象はEU製品の95%、南アフリカ製品の86%に及び、EUは10年の、南アフリカは12年の移行期間内に関税の撤廃化をすすめる。同協定は2つの意味において周辺諸国に影響を及ぼすことになると思われる。

第1は、SACUにおける関税収入の減少である。南アフリカ以外のSACU諸国は関税プールからの配当金への依存率が高い。1995年度の国家歳入に占める関税プールからの配当金の割合は、レソトとスワジランドで50%、ナミビアで30%と非常に高く、最も少ないボツワナでも16%であった<sup>45</sup>。南アフリカのEU諸国からの輸入額は116億5,600万ドル(1998年)で、輸入額全体の43%を占める。南アフリカ財団(South African Foundation)の試算によれば、南アフリカを含むSACU諸国の関税収入の減少は年間4億2,000万ドルに及ぶという。また、SACUの関税収入は1997/1998年が140億ランドであったが、EU=南ア協定により最大で35億ランド減少するという試算もある<sup>46</sup>。影響については諸説があるが、関税プールからの配当金に大きく依存しているレソトとスワジランドの財政状況の悪化は必至である。

第2は、2000年に改定が予定されるロメ協定への影響である。EUと南アフリカによる協定交渉の行方

がACP諸国の注目するところであったのは、協定内容が将来のポスト・ロメ協定をめぐる交渉の土台になるのではないかという懸念からである<sup>47</sup>。ページ(S. Page)らによると、ロメの後継協定として、EU側はSADCに対して、ACP諸国を地域ごとに分割した地域経済協力協定(Regional Economic Partnership Agreement: REPA)を提唱している<sup>48</sup>。ただ、南アフリカ以外のSADC諸国がREPAを受け入れるとしても、発展度の高いモーリシャス、ジンバブエ、セイシェルについては、その他低開発国と分けて対応することも検討しており、南アフリカ以外のSACU諸国は、REPAに入るかEU=南ア協定の同内容で受け入れるかを選択することになっているとしている。いずれにせよ域内貿易自由化をすすめようとするSADCにとってはEU=南ア協定の影響は大きいものと考えられる。

## 3. 地域協力の課題

### 3-1 域内貿易

1980年代を通じ、PTAは域内貿易を増加させることを目標に域内関税の引き下げを試みた。しかし、1984年7月に212に及ぶ品目について10%から70%の関税引き下げを実施して以来、大きな進展はみられなかった。1991年のPTA加盟国の全貿易に占める域内貿易の割合は4.6%と低かった。1993年のPTA首脳会議では、全ての産品に対する関税引き下げを同年10月より段階的に実施し、2000年には関税率をゼロにすることで合意した。COMESAもこの合意を継承し、2000年10月末までの域内貿易自由化を目指しているが、COMESA諸国の域内貿易比率は、1998年現在6.6%と低迷している。

一方、SADC諸国は1996年の首脳会議で8年間で関税・非関税貿易障壁を漸進的に完全撤廃し、最終的には自由貿易圏を創設するという貿易議定書(Protocol on Trade)に調印した。39条からなる同議定書の第2条には、議定書の目的として次の5点を掲げている<sup>49</sup>。

<sup>45</sup> Business Day, January 21, 1998.

<sup>46</sup> Business Day, November 20, 1998/Business Day, October 14, 1999.

<sup>47</sup> 佐藤誠(1999) p.51.

<sup>48</sup> Page, S. et al. (1999) pp. xxiii-xxxii.

<sup>49</sup> SADC(1996).

表9 SADCの域内貿易(1997年)

(単位:100万ドル)

輸出先 輸入先	アンゴラ	ボツワナ	コンゴ- 民主共和国	レソト	マラウイ	モーリ シャス	モザン ビーク	ナミビア	セイ シェル	南アフ リカ	スワジ ランド	タンザ ニア	ザンビア	ジンバ ブエ	域内輸 入額計	輸出額 総計
アンゴラ										45			0	0	45	4,149
ボツワナ				-	10			-		-	-	1	5	57	73	-
コンゴ-民主共和国					0					99		1	12	0	112	1,241
レソト		-						-		-	-			0	0	-
マラウイ		5				3	5			87	0	5	10	6	121	682
モーリシャス					3				4	7	0	1	0	12	27	1,616
モザンビーク					6					36		1	0	8	51	269
ナミビア		-		-						-	-		3	12	15	-
セイシェル							0			1					1	123
南アフリカ	190	-	200	-	246	258	588	-	42		-	208	471	1,240	3,443	31,211
スワジランド		-		-	5	5		-		-		7	12	11	40	-
タンザニア		2	4		2	1	2			4	0		14	1	30	708
ザンビア	1	8	45		55	0	7	7		40	2	13		58	236	1,156
ジンバブエ	15	157	29	3	125	4	97	34	1	293	4	40	71		873	2,526
域内輸入額計	206	172	278	3	452	271	699	41	47	612	6	277	598	1,405	5,067	
輸入額総計	2,274	-	1,031	-	801	2,264	1,280	-	296	28,200	-	1,900	1,071	2,663		

注: SACU間の域内貿易についての記載なし。また、南アフリカを除くSACU諸国の輸出額は記載がないため、相手国の輸入値を使用。

出所: IMF(1998)

公正、公平、相互利益を基本とした、商品とサービスの域内取引に関する自由化を促進する  
加盟諸国の比較優位を反映した効率的生産を実現する  
国内・隣接地域・外国投資のための環境改善に寄与する  
地域の経済発展、多様化、工業化を促進する  
SADC地域に自由貿易地域を創設する

しかし、貿易議定書の批准作業は遅れており、1998年末時点でモーリシャス、ジンバブエ、タンザニア、ボツワナの4カ国が批准しているのみである。現在もSADC内で調整作業が続けられているが、論議を呼んでいるのが織物・衣料品に対する原産地規定(rule of origin)の取り扱いである。通常、織物・衣料産業は、繊維・糸、羊毛、織物、衣料、と作業工程が大きく3段階に分かれるが、自由化対象製品として域内で2段階までの加工が必要だとするグループと、1段階での加工でよしとするグループで意見が分かれている。つまり、南アフリカやジン

バブエといった織物と衣料の両産業を有する国にとっては、原産地規定が2段階加工になることで域外諸国からの輸入を抑えることが容易になる。一方、片方の産業しかない国にとっては、2段階加工が必要になると、域外諸国から安価な材料を輸入して縫製加工を施し域内諸国に輸出することができなくなる。織物・衣料品はSADC内で最も競争する製造業の分野であることから、調整は難航している。ムベキは2000年2月に行った国会演説で、2000年の上半期中には同問題に決着をつけると表明している<sup>50</sup>。

関税・非関税障壁撤廃で期待されるのが域内貿易の促進である。SADCの域内貿易比率は南アの加盟により2.6%から14.5%(1995年)に上昇したといわれるが、依然として高いとはいえない<sup>51</sup>。表9は、SACU域内貿易を除く1997年のSADC域内貿易の実績を一覧にしたものである。まず、輸入でみるとマラウイ、モザンビーク、ザンビア、ジンバブエは域内貿易の割合が50%を超える。これら4カ国の域内輸入額のうち、南アフリカからの輸入額が占める割合は極めて高く、ジンバブエの場合は88%になる。

<sup>50</sup> Thabo Mbeki, "State of the Nation Address at the Opening of Parliament"(2000年2月4日演説)

<sup>51</sup> Business Day, 4 September 1998.

表 10 南部アフリカ諸国の対 SACU 主要貿易品目( 1996 年 )

( 単位 : 100 万ランド )

	対 SACU 主要輸出品	対 SACU 主要輸入品 *
南部アフリカ	鉱物性産品 : 440.3 繊維関連品 : 362.4 食品・飲料・タバコ : 354.7 計 : 1980.9	機械類・電気製品 : 2481.4 化学品 : 1531.2 輸送機器 : 1396.0 計 : 12052.1
ジンバブエ	食品・飲料・タバコ : 292.4 繊維関連品 : 137.0 木材・同製品 : 128.1 計 : 1176.9	機械類・電気製品 : 1144.7 金属・同製品 : 717.5 化学品 : 715.8 計 : 5388.3
モザンビーク	繊維関連品 : 37.1 動物・動物性産品 : 9.0 植物性産品 : 7.3 計 : 74.9	鉱物性産品 : 527.7 食品・飲料・タバコ : 374.9 金属・同製品 : 202.1 計 : 2376.7
ザンビア	鉱物性産品 : 82.3 金属・同製品 : 32.1 植物性産品 : 21.5 計 : 173.1	機械類・電気製品 : 427.2 化学品 : 323.4 金属・同製品 : 197.4 計 : 1800.1
アンゴラ	鉱物性産品 : 258.1 繊維関連品 : 1.6 金属・同製品 : 0.5 計 : 260.7	機械類・電気製品 : 565.6 植物性産品 : 441.5 食品・飲料・タバコ : 239.8 計 : 1524.2
マラウイ	繊維関連品 : 177.6 食品・飲料・タバコ : 53.1 植物性産品 : 30.1 計 : 295.3	化学品 : 191.9 輸送機器 : 155.9 機械類・電気製品 : 143.7 計 : 962.0

出所 : Republic of South Africa, Custom & Excise( 1996 )より作成。

しかし、南アフリカの域内輸入額の比率は2.2%と低い。一方、輸出は域内輸出割合が高いジンバブエが34.6%、ザンビアが20.4%、モザンビークが19.0%、マラウイが17.7%で、南アフリカも11.0%と比較的高い。それ以外の国の域内輸出割合は10%にも満たない。したがって、SADCの域内貿易は、SACUを除くと未だ活発とはいえず、あくまで南アフリカを軸にしている状況が理解できよう。

域内貿易がそれほど活発とはいえない理由の一つは、輸出できる品目が加盟国間でかなり重複していることである。表10は、南部アフリカ諸国の対SACU貿易品目とそれらの貿易額を上位3位まで示したものであるが、南部アフリカからSACUへの輸出品目は、鉱物資源や繊維・食品類などの軽工業品が中心である。注目すべきは、それらSADC諸国が得意とする食品類にしても、南アフリカを中心とするSACUはモザンビーク、アンゴラに大量に輸出している。つまり、SACUは機械類・電気製品、化学品、金属製品に強いばかりでなく、食品や繊維関連産業

にも高い生産能力をもち、他のSADC諸国と競合する立場にある。こうしたことから、域内貿易自由化は域内協力で重要な鍵を担っていることは確かであるが、それによって域内貿易がどこまで活発化するかについては疑問が残る。

南アフリカ政府は、同国の貿易収支が他のSADC諸国に対して大幅な輸出超過であるために、ジンバブエの例が示すように二国間交渉で一定の譲歩(主に特惠供与)を示すことで不満を和らげようとしているが、域内関税撤廃に伴い、むしろ貿易不均衡が一層広がる恐れがある。したがって、南アフリカ企業や外国企業による周辺諸国への直接投資が期待されている。

### 3-2 インフラ関連投資

6カ国の内陸国を抱える南部アフリカ地域にとっては、輸送網整備を核としたインフラ整備は極めて重要な課題である。表11は、南部アフリカの電気、輸送、通信状況をまとめたものである。南部アフリカ

表11 南部アフリカのインフラ指標(1990-1994年)

	電 気			輸 送					通 信	
	発電能力(MW)			鉄 道 (km)	舗装道路		航 空		港 湾 (100トン)	電 話 主電話回線数 (1000回線)
	合 計	火 力	水 力		(km)	舗装道路率 (%)	人員輸送人 キロ(100万)	貨物輸送ト ンキロ(100万)		
アンゴラ	523	199	324	2,900	8,600	12	1,241	42	22,500	75
ボツワナ	174	174	-	1,100	1,600	14	73	-	内陸国	48
コンゴ民主共和国	2,584	51	2,533	4,000	2,800	2	384	33	4,000	40
レソト	5	2	3	2	570	8	14	-	内陸国	19
マラウイ	190	25	165	780	2,400	18	87	1	内陸国	50
モーリシャス	313	253	60	-	1,700	91	2,464	81	3,000	75
モザンビーク	252	157	95 <sup>2)</sup>	3,150	4,600	17	465	9	6,000	66
ナミビア	360	120	240	2,380	4,100	8	423	2	700	92
南アフリカ	39,905 <sup>1)</sup>	35,945	2,120	21,245	58,000	31	8,413	191	111,500	5,200
スワジランド	51	10	41	370	510	18	45	-	内陸国	25
タンザニア	351	-	351	3,570	3,600	4	284	4	7,000	140
ザンビア	1,633	-	1,633	2,190	6,500	18	655	22	内陸国	92
ジンバブエ	1,966	1,300	666	2,745	15,800	19	817	64	内陸国	300

注：1) 原子力発電(1,840MW)を含む。

2) カボラバッサの水力発電を含まない。

出所：Toit, J. and Jacob, A. J.(1995)

には水力発電が可能な河川がいくつかあることから電源開発への潜在力は極めて高く、水力発電の比重が高い国も多い。しかし、地域全体で見ると、水力発電可能量の1%程度しか開発されておらず、現時点では域内電力発電の約8割を火力発電に依存している。これは、主として資金不足と開発後の管理運営上の問題からくるロスの発生、そしてアンゴラ、モザンビーク、コンゴ民主共和国の内戦による遅れが影響したものであると考えられる。

コンゴ川下流に計画されているインガダムは3万5,000MWの発電能力を持ち、南部アフリカのみならず北部アフリカにまで供給できる潜在力がある。また、ザンベジ川のカリバ発電所(ザンビア、ジンバブエ)とカボラバッサ発電所(モザンビーク)の修復と送電線の整備が行われている。こうした水力発電を積極的に推進しているのが、南アフリカの電力公社でアフリカ大陸の電力消費量の半分以上を供給する Eskom( Eskom )社である。Eskom社は南アフリカを拠点にインガダム発電所等を結ぶ中・南部アフリカ一帯にわたる電力配給システムの創設を構想している。

南部アフリカの主要鉄道路線は、南アフリカのケープタウン、ポートエリザベス、ダーバン、リチャードベイの各港から内陸部に北上する路線、モザンビークのマプト、ペイラ港と南アフリカやジン

バブエを結ぶ路線、タンザニアのダルエスサラーム港とザンビアのルサカを結ぶ路線、アンゴラのロビト港とルサカを結ぶ路線であり、鉄道網は主要港と内陸部の主要鉱山・都市と結ぶように張り巡らされている。これらの鉄道網で南部アフリカ諸国が独立後に敷設した路線は、南アフリカ以外では、中国が支援して建設されたダルエスサラームとルサカを結ぶタザラ鉄道のみであり、既存路線についても老朽化が進んでいることから鉄道網の整備が望まれている。また、道路輸送の重要性は年々高まり、貨物輸送のかなりの部分を担うまでになっているが、劣悪な道路管理が輸送コストを引き上げていると指摘されている。表11によれば、南アフリカ、ジンバブエ、アンゴラ、ザンビアの舗装道路距離が長い、南部アフリカ地域の舗装道路の割合は概して低い。

SADCはSADCC時代から域内輸送網の整備を重視してきた。表12は1997/1998年度のSADC部門別プロジェクトの資金状況をまとめたものである。計画された80億5,405万ドルに及ぶプロジェクトのうち、実際に確保された資金は39億8,410万ドルと半分にも満たない。SADCの資金状況で特筆できるのは、先進国や国際機関からの援助を中心とする外国資金の割合が極めて高いことである。必要資金に占める外国資本の比率は、1987-89年が88%、1991/1992年度も88%であったが、1997/1998年度も86.6%と

表 12 SADC 部門別プロジェクト資金状況(1997/98年度)

(単位:100万ドル)

部 門	必要資金(1)(割合%)				資金調達(2)	資金ギャップ(1)(2)
	件数	合計	外国資金	現地資金	(確保された資金)	(未定資金の割合:%)
食糧、農業、天然資源	86	618.44	540.25(87.4)	78.19(12.6)	311.56	306.88(49.6)
農業調査・訓練	14	120.44	94.62(78.6)	25.82(21.4)	77.16	43.28(35.9)
内陸漁業	8	63.26	61.49(97.2)	1.77(2.8)	26.17	37.09(58.6)
林業	15	125.94	115.7(91.9)	10.24(8.1)	46.71	79.23(62.9)
野生動物保護	11	94.30	93.30(98.9)	1.00(1.1)	81.99	12.31(13.1)
食糧安全保障	11	71.21	66.17(92.9)	5.04(7.1)	22.35	48.86(68.6)
畜産・獣疫管理	16	96.27	93.00(96.6)	3.27(3.4)	54.44	41.83(43.5)
環境・土壌保全	6	7.80	6.55(84.0)	1.25(16.0)	2.03	5.77(74.0)
海洋漁業・資源	8	39.22	9.42(24.0)	29.80(76.0)	0.71	38.51(98.2)
鉱業	36	18.51	12.48(67.4)	6.03(32.6)	10.15	8.36(45.2)
水	3	11.55	9.24(80.0)	2.31(20.0)	9.75	1.80(15.6)
工業、貿易	19	20.01	15.33(76.6)	4.68(23.4)	10.45	9.56(47.8)
エネルギー	42	843.60	806.20(95.6)	37.40(4.4)	625.97	217.63(25.8)
観光	11	4.96	4.21(84.9)	0.75(15.1)	2.95	2.01(40.5)
運輸・通信	174	6,474.4	5,528.1(85.3)	946.3(14.6)	2,991.7	3,482.7(53.8)
金融、投資	10	1.92	1.54(80.2)	0.38(19.8)	0.38	1.54(80.2)
人的資源開発	16	44.76	44.76(100)	0	16.27	28.49(63.7)
文化、情報	7	15.90	15.90(100)	0	4.95	10.95(68.9)
合 計	404	8,054.05	6,978.01(86.6)	1,076.04(13.4)	3,984.1	4,069.95(50.5)

注:「確保された資金」には国内・外国資金を含む。また「交渉中の資金」は見通しがあり、近く合意に達する可能性の高い資金を指す。

出所:SADC(1998)より作成。

高く、SADCC時代に顕著であった援助の受け皿としての性格から依然として脱していないことが分かる。

運輸・通信関連プロジェクトは、404件中174件であり、約65億ドル(全体の80%)と群を抜いている。これは、全プロジェクトの資金調達額の75%を占めており、運輸・通信分野にSADC加盟諸国の高いプライオリティがあることが推測される。SADCC時代の運輸・通信関連プロジェクトの割合も高かった。必要資金合計のうち、運輸・通信関連プロジェクトの占める割合は、1987-89年には必要資金の63%を占め、1991/1992年度には66%であった。

しかしながら、南部アフリカに対する外国直接投資は満足できるものではない。表13は南部アフリカ諸国の外国投資受入状況をまとめたものであるが、外国直接投資の受入が1994年の民主化以降南アで回復し、タンザニア、モザンビークでは急増しているものの、南部アフリカ全般として外国直接投資は低水準である。インドネシア、マレーシア、ヴェトナム等の東南アジア諸国と比較すると、外国直接投資や同残高が1桁から2桁ほど低いことが歴然としている。また、南部アフリカ諸国の外国直接投資の

多くは鉱業資源開発関連である。これに対し、南部アフリカ諸国は投資促進機関を通じて投資誘致を試み、SADCも南アフリカに金融・投資分野の部門別調整機関(SCU)を設置した。

現在、南部アフリカ地域で期待されているのが、ベイレ回廊とマプト回廊である。特に、後者は「マプト開発回廊(Maputo Development Corridor: MDC)」と呼ばれ、南アフリカ-モザンビーク両政府の共同計画として、南アフリカ商工業の中心地でヨハネスブルグやプレトリアを擁するハウテン州と、モザンビークの首都マプトを結ぶ広大な地域を対象とする。南アフリカ政府が力を入れている「地域開発戦略(Spatial Development Initiatives: SDI)」8件の中でも最も重視されている。SDIは、潜在力があると期待される地域の経済インフラを整備し、そこに製造業、農業、観光等のプロジェクトを実施することで総合的に地域開発を推し進めようとする計画である。

当初のMDC計画では、インフラ、鉱産物、エネルギー、農業、観光関連等135件のプロジェクトによって最初の4年間で約50億ドルの投資が行われ、8万人の新規雇用が創出されると見込まれていたが、

表13 南部アフリカ諸国の外国直接投資受入状況と東南アジア諸国との比較

(単位: 100万ドル)

	外国直接投資(FDI)受入額						FDI残高	FDI受入/固定資本形成
	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1998年	1997年(%)
アンゴラ	302	170	472	181	412	396	3,911*	65.6
ボツワナ	-287	-14	70	71	100	168	1,135	8.8
コモロ	-	-	-	-*	-*	-*	19*	1.4
コンゴ-民主共和国	7*	-2*	-22*	25*	-7*	-*	289*	-2.7
レソト	15	19	-*	19*	12*	30*	183*	1.7
マダガスカル	15	6	10	10	245*	100*	504*	55.2
マラウイ	11	9	25	44	22	70	355*	8.9
モーリシャス	15	20	19	37	57	13	354*	5.0
モザンビーク	32	35	45	73	64	213	551*	6.8
ナミビア	55	98	153	129	91	96	1,473	13.3
南アフリカ	-17	334	993	760	1,705	371	18,716*	7.6
セイシェル	4	15	41	30	44	55	404*	23.2
スワジランド	72	63	52	17	-10	19	426*	6.8
タンザニア	20	50	120	150	158	172	775*	-2.8
ザンビア	2*	40	97	117	207	222	1,446*	14.3
ジンバブエ	38	41	118	81	135	444	817*	7.8
インドネシア	2,004	2,109	4,346	6,194	4,673	-356	61,116	7.0
マレーシア	5,006	4,342	4,178	5,078	5,106	3,727*	41,005*	12.2
フィリピン	1,238	1,591	1,478	1,517	1,222	1,713	10,133*	6.1
タイ	1,805	1,364	2,068	2,336	3,733	6,969	19,978*	6.8
ヴェトナム	1,002	1,500	2,000	2,500	2,950	1,900	12,919	-

注: \*推計値

出所: UNCTAD(1999)

1998年12月時点でコミットされたプロジェクトは既におよそ40億ドル分に達し、1万2,000の新規雇用が創造される<sup>52</sup>。南アフリカの最大産業集積地であるハウテン州から最短距離にある港湾へのアクセスが整備されることで、多大な経済効果が期待できる。

南アフリカはSDIを他の南部アフリカ地域へ拡大することを意図している。ムベキ副大統領(当時)は1998年7月に、南部アフリカのインフラ開発で大きな役割を担うものと期待されている南部アフリカ開発銀行(DBSA)における講演で、Lubombo Initiative(南アフリカ-スワジランド-モザンビーク:アグロ・ツーリズム)、Trans-Kalahari(南アフリカ-ボツワナ-ナミビア)、Beira Development Corridor(モザンビーク-

ク-ジンバブエ)、Nacala Corridor(モザンビーク-マラウイ-ザンビア)、Tazara Corridor(タンザニア-ザンビア)、Benguela Corridor(アンゴラ-コンゴ-民主共和国-ザンビア)の6つのSDIを検討していることを表明した<sup>53</sup>。また、ムベキ大統領は、1999年7月の南部アフリカ経済フォーラムで、近々に経済インフラ建設、人的資源開発、企業家育成を柱とした地域開発5カ年計画を提示する用意があると発言している<sup>54</sup>。

公社である南部アフリカ開発銀行は、1997年には約10億ランドに及ぶインフラ投資を南部アフリカ地域で行った。また、運輸部門の公社であるトランスネット(Transnet)社、電力公社であるエスコム社、産業開発公社(IDC)も南部アフリカ地域に積極的に投

<sup>52</sup> Development Bank of Southern Africa(1998)

<sup>53</sup> Thabo Mbeki, "Infrastructure and Development in Southern Africa"(1998年7月31日のDevelopment Bank of Southern Africaにおける演説)。SADCの運輸・通信委員会(SATCC)も同様の地域を交通回廊(transport corridor)や開発回廊(development corridor)と呼んでいるが、「SATCC等でも南アフリカSDIなのか開発回廊なのかを厳密に区別せず、同じコンセプトとして議論される事が多い(開発援助研究所(1999)p.50)」という。しかし、外国からの援助に大きく依存するSADCのプロジェクトと民間投資主導のSDIとは根本的な違いがあるように思われる。

<sup>54</sup> Thabo Mbeki, "Welcome Address at the Southern Africa World Economic Forum"(1999年7月4日演説)

資を行っている。南アフリカの公社が民間企業の先導役を果たしたり、合併事業を行うことが南部アフリカ地域の開発において見られるが、SDIの成否の鍵を担っているのは民間企業である。ムベキ大統領自身、SDIでは官民協力が極めて重要になると強調し、民間企業の役割を高く評価している。

### 3-3 地域安全保障

安全保障面での地域協力も見逃してはならない視点である。1970年代から1980年代にかけての南アフリカの不安定化工作、モザンビークとアンゴラにおける長年の内戦、近年のコンゴ民主共和国における紛争等、これまでの経験からも地域の秩序維持は南部アフリカ経済にとって重要な課題である。

冷戦終結に伴う国際秩序の変化に対応するため、アフリカ統一機構(OAU)は、1993年に「紛争防止中央機構(Central Mechanism for Conflict Prevention)」を設置した。SADC内でも紛争防止・調停機関を創設することが提案され、1996年6月に首脳レベルの機関として「政治防衛安全保障機関(Organ on Politics, Defence and Security)」を設置することが決定され、初代の議長にはジンバブエのムガベ大統領が選出された。同機構の目的は、国家の領土的主権と独立を尊重しつつ、地域の平和と安全保障を維持し、公正な経済発展を促進することにある。さらに同機関の機能は、軍事防衛、犯罪防止、治安情報、外交政策、人権の5部門にわたり、小火器の密輸入等、地域の治安に関することまで視野に入れている。

1997年には、SADCの議長(3年任期)を務める南アフリカのマンデラと政治防衛安全保障機関のムガベ議長(1年任期)との間で主導権争いが表面化した。同機関はあくまで安全保障に関わる問題を協議するSADCの一部門であると位置付けるマンデラの主張と、政治・安全保障に関する問題については同機関がSADCから独立した権限を持つとするムガベ議長の主張の違いが対立点になったが、その背景には、かつてSADCCにおいて反アパルトヘイト運動の一角を担ったジンバブエとムガベ議長自身の、影響力喪失に対する危機感があるものとみられた。

こうした南アフリカとジンバブエの主導権争いが

反映したのが、1998年8月に勃発したコンゴ民主共和国での内戦をめぐる両国の対応である。ジンバブエ、アンゴラ、ナミビアの3カ国はコンゴ民主共和国に出兵したが、南アフリカ、モザンビーク等は交渉による解決を主張し、軍事介入には否定的な立場をとった。同年9月にはレソトで兵士による暴動が発生したが、その際には南アフリカとボツワナが軍事介入を行った<sup>55</sup>。これらはSADC内にみられる利害の相違を政治防衛安全保障機関が調整しえないことを示すこととなった。

1999年8月のSADC首脳会議においてSADC議長職が南アフリカからモザンビークに移ったこともあり、同年10月に開催されたSADC外相・防衛相閣僚会議では同機関がSADCの一部であることが了承され、ムガベもこれを受け入れた。周辺諸国には南アフリカの支配に対する警戒心を持つ国も少なくない。地域大国としての南アフリカは、期待と警戒心という相反する課題への対処が求められている。

### 参考文献

- 開発援助研究所(1999)『南部アフリカ地域経済圏の交通インフラ整備』OECD Research Papers No.34  
 佐藤誠(1999)『新生南アフリカの外交政策』平野克己編『新生国家南アフリカの衝撃』アジア経済研究所  
 林晃史(2000)『1999年南部アフリカの回顧と展望』『月刊アフリカ』第20巻第1号  
 COMESA(n.d.)"COMESA in Brief."  
 Department of Foreign Policy(1996)『South African Foreign Policy. Discussion Document.』  
 Development Bank of Southern Africa(1998)『MDC Summary Report』  
 IMF(各号)『Direction of Trade Statistics.』  
 IMF(1998)『Direction of Trade Statistics Yearbook.』  
 IMF(1999)『Direction of Trade Statistics Quarterly, December 1999.』  
 Kabemba, C.K.(1996)『Bilateral Agreement on Trade Concluded by SADC Member States. Development』

<sup>55</sup> 佐藤誠(1999)p.54., 林晃史(2000)pp.5-7.



Bank of Southern Africa.

Maasdorp, G. ( 1994 ) *A Vision for Economic Integration and Cooperation in Southern Africa*. Department of Trade and Industry.

Mayer, N., and Zarenda, H. ( 1994 ) *The Southern African Customs Union: A review of costs and benefits*. Development Bank of Southern Africa.

Page, S. et al. ( 1999 ) *SADC-EU Trade Relations in a Post Lomé World*. Overseas Development Institute.

Republic of South Africa Custom & Excise( 各号 ) *Monthly Abstract of Trade Statistics*.

Republic of South Africa, Custom & Excise ( 1996 ) *Monthly Abstract of Trade Statistics*, January-December.

SADC ( 1998 ) 1997/98 SADC Annual Report.

Southern African Development Community ( SADC ) ( 1996 ) "Protocol on Trade," Maseru, August 1996.

Toit, J. du and Jacob, AJ ( 1995 ) *Southern Africa: an economic profile*. ABSA Bank.

UNCTAD ( 1999 ) *World Investment Report*.

World Bank ( 1997 ) *Zimbabwe: Achieving Shared Growth*.

World Bank ( 2000 ) *World Development Report 1999/2000*.

## 第3部 援助動向

(事務局)

### 第1章 南部アフリカ地域に対するわが国の援助動向

#### 1. アフリカ地域への援助動向

1970年代後半以降、わが国はアフリカ地域に対する援助量の拡大に努めており、同地域への援助は89年には二国間援助総額の15.3%に相当する10.4億ドルに達した。しかし、アフリカ諸国の累積債務問題の深刻化に伴う有償資金協力案件の減少、一部の政情不安定な国や地域に対する援助の停止や中断による無償資金協力の落ち込み等のため、90年は7.9億ドルに低下し、シェアも11.4%に留まった。95年以降二国間ODA総額に占める割合は概ね12%強で推移し、98年実績では9億5,029万ドルで、そのシェアは11.0%となっている(表1-1)。

また、わが国の対アフリカ援助の特徴としては、わが国の二国間ODAに占める無償資金協力の割合が全世界平均で30.5%(97年)であるのに対し、同地域では67.0%(98年)と非常に大きなシェアを占めている。一方、有償資金協力は全世界平均の23.8%に対し、12.6%に留まっている。

#### 2. 南部アフリカ地域への援助動向

南部アフリカ地域に対するわが国の二国間ODAは、従来より対アフリカ総額の30-40%程度を占めてきたが、97年及び98年実績における対アフリカODAにおける南部アフリカ地域へのODAのシェアは60%前後に伸びており、金額も増加傾向にある(表1-2)。この主な理由としては、96年度以降、実施されてきた南アフリカ等への有償資金協力の実績が以前に比べて増加していることがあげられる。

この有償資金協力については、南アフリカ、ザンビア、ジンバブエ、ボツワナを始め、多くの南部アフリカ諸国に供与された実績があり、98年における全ODAに占める割合も35.7%と高い割合を占めている<sup>1</sup>。今後も、南部アフリカが他のサブサハラ諸国に比べ、債務削減すべき国が少なく、また南アフリカを中心に地域経済の底上げがなされつつあることから、引続き円借款供与の対象地域として考えていくことが出来る。

表1-1 アフリカ地域に対するわが国の二国間ODA実績(1989-1998年)

(支出純額、単位：百万ドル)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	累計
無償資金協力 (注)	518.59 49.9%	423.23 53.5%	480.13 52.8%	552.39 64.3%	575.83 59.6%	702.27 61.4%	817.44 61.3%	659.59 61.8%	519.87 64.8%	636.38 67.0%	7,591.85
技術協力 (注)	113.46 10.9%	124.89 15.8%	131.27 14.4%	136.27 15.9%	186.77 19.3%	210.34 18.4%	245.21 18.4%	221.26 20.7%	209.11 26.0%	193.97 20.4%	2,389.90
贈与小計	632.05	548.12	611.40	686.66	762.60	912.61	1,062.65	880.84	728.98	830.35	9,981.75
政府貸付等 (注)	407.59 39.2%	243.63 30.8%	298.37 32.8%	170.15 19.8%	203.50 21.1%	231.60 20.2%	270.28 20.3%	186.40 17.5%	73.84 9.2%	119.93 12.6%	3,663.19
政府開発 援助合計	1,039.64	791.75	909.77	858.81	966.10	1,144.22	1,332.93	1,067.24	802.82	950.29	13,644.95
全ODAに占 める割合(%)	15.3%	11.4%	10.3%	10.1%	11.8%	11.8%	12.6%	12.8%	12.1%	11.0%	-

注：網掛け部分は、対アフリカ地域ODA全体に占める各援助形態別の割合。

出所：外務省経済協力局編(1999)

<sup>1</sup> これまでインフラ型案件では運輸、通信、上下水道が主体、また国際収支支援のため、構造調整融資も80年代後半から90年代半ばにかけて供与された。

表1-2 南部アフリカ地域に対するわが国の二国間ODAにおける国別・形態別・年度別実績

## (1) 有償資金協力

(単位：億円)

国名	94年度	95年度	96年度	97年度	98年度	累計
アンゴラ	-	-	-	-	-	-
ボツワナ	-	46.85	-	-	-	132.46
コモロ	-	-	-	-	-	-
コンゴ民主共和国	-	-	-	-	-	497.54
レソト	-	-	-	-	-	-
マダガスカル	-	-	-	-	104.05	411.01
マラウイ	-	-	53.76	-	-	341.36
モーリシャス	-	-	-	-	45.38	91.34
モザンビーク	-	-	-	-	-	40.51
ナミビア	-	-	-	-	-	-
南アフリカ	-	-	78.31	62.30	60.84	201.45
セイシェル	-	-	-	-	-	-
スワジランド	-	-	-	-	-	-
タンザニア	-	-	-	-	-	403.01
ザンビア	136.46	-	-	65.19	-	965.43
ジンバブエ	-	52.09	114.51	-	-	380.65
南部アフリカ全体(1)	136.46	98.94	246.58	127.49	210.27	1,346.08
対南部アフリカODAに占める各援助形態の割合	29.4%	21.9%	41.1%	23.9%	35.7%	-
アフリカ全体(2)	292.46	426.74	453.67	243.16	306.78	8,688.81
(1)(2)%	46.7%	23.2%	54.4%	52.4%	68.5%	15.5%

## (2) 無償資金協力

(単位：億円)

国名	94年度	95年度	96年度	97年度	98年度	累計
アンゴラ	6.00	11.48	11.76	22.83	25.26	90.78
ボツワナ	1.10	1.10	1.59	2.11	3.43	15.19
コモロ	2.50	-	5.69	1.80	1.50	59.89
コンゴ民主共和国	0.69	0.61	0.44	0.08	-	251.31
レソト	3.00	9.87	5.28	2.99	0.39	36.12
マダガスカル	25.61	36.43	28.50	31.30	16.34	447.33
マラウイ	19.39	31.04	24.29	45.10	31.51	320.43
モーリシャス	7.14	-	0.10	-	0.49	48.40
モザンビーク	47.06	22.00	48.84	35.67	47.96	526.49
ナミビア	3.00	3.50	3.00	3.11	0.22	56.66
南アフリカ	0.89	1.77	2.12	2.94	11.83	36.54
セイシェル	2.01	2.62	-	4.52	-	23.79
スワジランド	3.07	11.16	4.83	12.30	2.10	55.95
タンザニア	50.56	49.94	48.67	75.71	100.97	1,017.23
ザンビア	35.88	34.54	33.83	23.18	20.56	741.80
ジンバブエ	39.22	45.26	28.68	32.00	20.17	430.61
南部アフリカ全体(1)	247.12	261.32	247.62	295.64	282.73	4,067.74
対南部アフリカODAに占める各援助形態の割合	53.3%	57.7%	41.3%	55.5%	48.0%	-
アフリカ全体(2)	654.82	716.39	634.13	792.46	703.60	10,749.94
(1)(2)%	37.7%	36.5%	39.0%	37.3%	40.2%	37.8%

(3) 技術協力

(単位：億円)

国名	94年度	95年度	96年度	97年度	98年度	累計
アンゴラ	0.06	0.65	1.70	3.08	4.71	10.43
ボツワナ	1.46	2.45	3.73	3.31	2.76	20.21
コモロ	0.39	0.58	0.16	0.13	0.05	6.99
コンゴ民主共和国	0.19	0.46	0.59	0.04	-	65.44
レソト	0.74	0.27	0.28	0.30	0.37	2.79
マダガスカル	6.14	6.48	3.22	4.85	6.84	69.51
マラウイ	8.50	12.31	14.25	15.35	16.77	169.93
モーリシャス	1.13	1.95	5.08	1.98	1.86	36.92
モザンビーク	1.71	2.77	3.82	4.28	5.48	24.35
ナミビア	1.02	0.56	1.45	2.19	0.72	7.92
南アフリカ	0.41	2.22	4.08	5.54	4.05	16.47
セイシェル	0.68	0.80	1.07	0.70	0.63	8.63
スワジランド	0.77	0.89	0.86	0.92	0.73	19.11
タンザニア	26.19	27.79	31.20	34.77	21.92	408.55
ザンビア	20.97	22.37	20.52	18.08	15.56	298.16
ジンバブエ	10.06	9.91	14.01	14.32	14.14	101.37
南部アフリカ全体(1)	80.42	92.46	106.02	109.84	96.59	1,266.78
対南部アフリカODAに占める各援助形態の割合	17.3%	20.4%	17.7%	20.6%	16.4%	-
アフリカ全体(2)	196.10	202.80	220.17	236.38	221.11	2984.16
(1)(2)%	41.0%	45.6%	48.2%	46.5%	43.7%	42.5%

(4) ODA総計

(単位：億円)

国名	94年度	95年度	96年度	97年度	98年度	累計
アンゴラ	6.06	12.13	13.46	25.91	29.97	101.21
ボツワナ	2.56	50.40	5.32	5.42	6.19	167.86
コモロ	2.89	0.58	5.85	1.93	1.55	66.88
コンゴ民主共和国	0.88	1.07	1.03	0.12	-	814.29
レソト	3.74	10.14	5.56	3.29	0.76	38.91
マダガスカル	31.75	42.91	31.72	36.15	127.23	927.85
マラウイ	27.89	43.35	92.30	60.45	48.28	831.72
モーリシャス	8.27	1.95	5.18	1.98	47.73	176.66
モザンビーク	48.77	24.77	52.66	39.95	53.44	591.35
ナミビア	4.02	4.06	4.45	5.30	0.94	64.58
南アフリカ	1.30	3.99	84.51	70.78	76.72	254.46
セイシェル	2.69	3.42	1.07	5.22	0.63	32.42
スワジランド	3.84	12.05	5.69	13.22	2.83	75.06
タンザニア	76.75	77.73	79.87	110.48	122.89	1,828.79
ザンビア	193.31	56.91	54.35	106.45	36.12	2,005.39
ジンバブエ	49.28	107.26	157.20	46.32	34.31	912.63
南部アフリカ全体(1)	464.00	452.72	600.22	532.97	589.59	8,890.06
アフリカ全体(2)注6	1,235.76	1,439.56	1,152.62	867.05	1,026.31	14,736.55
(1)(2)%	37.55%	31.45%	52.07%	61.47%	57.45%	60.33%

注1：「南部アフリカ地域」とは、表中の14ヶ国の合計。

注2：「年度」の区分は交換公文日による。

注3：「金額」は交換公文ベースで、債務繰延を含む。

注4：中の数字は、アフリカ地域における順位。

注5：ODA総額は、表(1)~(3)の合計。

注6：アフリカ全体の合計は、1ドル=108円で換算。

出所：外務省経済協力局編(1999)より作成。

表1-3 南部アフリカ地域への地域協力実績

	案件名	実施年度	金額	その他
1. SADCに対する協力	SADC農業研究・訓練センター (SACAAR)	1995	20万ドル	
	「伝染性牛肺炎対策(注1)及び産業研究開発(注2)ワークショップの開催」	1996	20万ドル	(注1)ザンビア大学獣医学部プロジェクトに派遣中の専門家を講師として派遣した。 (注2)セミナー専門家を本邦より派遣した。
	「観光部門マーケティング戦略」及び「中小企業振興対策」ワークショップの開催	1997	18万ドル	
	「SADC観光ユニビザワークショップ」の開催	1998	8.5万ドル	
	SADC事務局に対する専門家派遣(地域開発計画アドバイザー)	1996～	-	
2. 地域プロジェクトに対する協力	チルドゥ橋建設計画(ザンビア-ジンバブエ間)	1997～	14.78億円	1997: 開発調査、1999: 無償E/N締結、2000年2月「橋梁工学セミナー」
	ザンベジ川カズングラ橋建設計画(ボツワナ-ザンビア)	1999～	未定	「南部アフリカ運輸・交通ワークショップ」(1999年3月)によって形成された案件。
	広域協力案件の発掘を目的としたプロジェクト形成調査(南アフリカ、ザンビア、ボツワナ、ジンバブエ、マラウイ、タンザニア)	1999	-	
	カラハリ道路建設事業	1991	36.61億円	ナミビア-ボツワナ-南アフリカ-ジンバブエを結ぶプロジェクト。
3. 南部アフリカ地域を対象にした地域特設セミナー及び第3国研修	(地域特設)			
	「南部アフリカ中小企業育成」	1997～	-	
	「南部アフリカ野菜畑作技術」	1999～	-	
	「南部アフリカ観光振興セミナー」	1999～	-	
	「南部アフリカ投資促進センター」(第3国研修)	1999～	-	UNIDOとの連携案件
	「社会林業推進訓練(ケニア)」	1995～		
	「生産性向上(シンガポール)」	1997～		
	「途上国における農業工学・技術(インドネシア)」	1998～		
	「熱帯地域家畜疾病診断・予防とコントロール」	1999～		

出所: JICA内部資料

しかしながら、同地域においてもアンゴラ、ザンビア、モザンビーク、マラウイのようにHIPCイニシアティブにより債務削減を検討している重債務貧困国があり、また南アフリカ、ボツワナ、モーリシャスなどのように、中進国か中進国に準じた所得水準の国があり、円借款の対象分野に制約がある国も存在することから、新規供与が困難な国、分野に留意する必要がある。

一方、対アフリカ地域において一般的にシェアの大きい無償資金協力の割合が48.0%(98年度)と、全世界平均を上回ってはいるものの、アフリカ全体から見れば低い割合に留まっている。これは、上記のように、所得水準が無償資金協力対象基準を上回る国があるためであり、今後、モザンビークやアンゴラ等に対する無償資金協力の拡充は見込まれるものの、南部アフリカ地域全体で見れば大幅な援助供与

額の増加は見込まれないと考えられる。

### 3. 南部アフリカ地域を対象とした援助実績

今後の南部アフリカ地域に対するわが国の二国間ODAに関しては、技術協力を中心とした事業展開となっていくことが想定されるが、南アフリカを核とした南部アフリカ地域全体を視野に入れた効果的・効率的な協力を実施していくことも重要であるところ、域内協力や広域な裨益効果の観点からの広域無償資金協力の適用も検討されることとなろう。

また、南部アフリカ地域を対象とした域内協力支援及び広域な裨益効果の観点からの援助実績としては、表1-3の通り、SADC事務局に対する協力や、地域プロジェクトに関する協力、南部アフリカ地域を対象にした地域特設研修等を行っている。

## 第2章 主要援助国及び国際機関の援助動向

### 1. 南部アフリカ地域への援助の概況

表2 - 1の通り、1991年以降、全ドナーによる途上国へのODA 供与額は漸減傾向にあり、91年には618.65億ドルであったODA 供与額が、98年には500.69億ドルと、100億ドルも減っている。同様に、対アフリカ地域への全ドナーによるODA 供与額は、91年の246.83億ドルから98年には172.91億ドルへと大きく減少しており、全ODAに対するシェアも91年の39.9%から98年の34.5%へと縮小しており、冷戦構造の崩壊により、開発資金がアフリカから、旧東欧等の他地域へ流れていったことがうかがえる。

しかしながら、南部アフリカ地域に限ってみると、ODA 供与額は91年の58.22億ドルから98年の50.48億ドルへと減少しているものの、全アフリカ地域へのODAに占める南部アフリカ地域へのODAのシ

アは91年以降拡大傾向にあり、98年には、全アフリカ地域へのODAにおいて29.2%を占めるほどになっている。また、全途上国へのODAに占める南部アフリカ地域へのODAのシェアも、91年以降10%前後を推移しており、南部アフリカ地域へのODAは、全アフリカ地域向けODAほど急速に落ち込んでいない。その要因としては、アパルトヘイト撤廃後の南アフリカを軸とした開発の進展により、特に、南アフリカ、モザンビーク、タンザニアへのODA 供与額が、96年以降、大きく増加していることがあげられる。

表2 - 2は、各国際機関及びDAC主要援助国による、南部アフリカ地域へのODA 供与実績(1998年)

表2 - 1 南部アフリカ諸国へのODAの推移(全ドナー分)(1991-1998年)

(支出純額、単位：百万ドル)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
アンゴラ	279.7	351.1	298.0	449.7	417.8	473.1	354.6	335.2
ボツワナ	136.0	113.6	133.5	85.6	90.1	74.6	121.6	106.4
コモロ	64.9	48.6	50.2	38.8	41.7	39.4	27.2	35.3
コンゴ民主共和国	476.2	268.1	178.2	245.5	195.5	165.8	157.3	125.6
レソト	126.2	144.3	142.9	116.0	113.5	104.0	91.6	66.2
マダガスカル	455.9	361.8	363.1	289.2	301.1	356.7	833.4	494.2
マラウイ	524.6	569.8	497.7	466.6	432.3	492.4	345.1	433.7
モーリシャス	67.5	45.3	25.9	14.2	23.3	19.5	41.7	39.6
モザンビーク	1,072.6	1,470.6	1,187.6	1,199.9	1,064.1	888.0	946.8	1,039.3
ナミビア	184.4	143.4	154.7	137.1	191.6	187.9	164.6	180.1
南アフリカ	-	-	275.3	294.6	385.9	358.1	495.1	512.3
セイシェル	23.0	19.2	19.4	12.9	12.9	18.9	14.9	23.2
スワジランド	53.9	52.6	53.0	55.9	55.5	30.4	26.6	30.4
タンザニア	1,080.7	1,343.1	953.2	965.3	877.1	876.6	944.1	997.8
ザンビア	883.3	1,034.8	871.9	718.1	2,033.6	609.5	609.8	348.7
ジンバブエ	393.3	792.6	500.1	560.4	491.5	371.4	335.3	280.0
南部アフリカ計(1)	5,822.2	6,758.9	5,704.7	5,649.8	6,727.5	5,066.3	5,509.7	5,048.0
アフリカ計(2)	24,683.7	24,484.3	21,067.3	23,423.4	21,932.4	19,961.8	17,907.6	17,291.0
アフリカ地域へのODAに占める南部アフリカ地域へのODAの割合:(1)(2)%	23.6%	27.6%	27.1%	24.1%	30.7%	25.4%	30.8%	29.2%
途上国計(3)	61,865.2	61,436.8	57,061.0	60,648.6	59,610.0	56,372.5	48,144.6	50,069.7
全途上国へのODAに占めるアフリカ地域へのODAの割合:(2)(3)%	39.9%	39.9%	36.9%	38.6%	36.8%	35.4%	37.2%	34.5%
全途上国へのODAに占める南部アフリカ地域へのODAの割合:(1)(3)%	9.4%	11.0%	10.0%	9.3%	11.3%	9.0%	11.4%	10.1%

注:「アフリカ全体」は、OECD統計における“North of Africa”と“South of Africa”をあわせた55カ国を指す。

出所:1991-1993年:OECD(1997)、1994-1998年:OECD(2000)

表2-2 南部アフリカ地域に対する国際機関及びDAC主要援助国のODA実績(1998年)

(支出純額、単位：百万ドル)

国名	国際機関								DAC主要援助国								
	AfDF	EC	IDA	IMF	UNDP	UNHCR	その他 マルチ	全マルチ 合計	日本	フランス	米国	ドイツ	イタリア	スウェー デン	オランダ	英国	DAC 合計
アンゴラ	-	65.4	35.8	-	7.6	0.5	11.4	120.7	17.9	7.1	28.8	11.8	11.0	22.5	-	10.6	214.5
ボツワナ	4.6	29.1	-0.5	-	0.6	0.5	1.6	35.9	34.0	0.7	3.8	14.2	-	3.8	4.6	5.2	73.1
コモロ	-	10.3	2.8	-	1.0	-	2.5	16.6	4.2	13.3	0.0	0.6	-	-	-	0.0	18.6
コンゴ民主共和国	0.1	12.6	-	-	13.8	5.8	11.2	43.5	0.0	9.8	0.1	2.8	1.5	4.2	8.1	13.5	79.7
レソト	2.8	12.9	12.5	-	2.5	-	4.2	34.9	-	5.7	2.0	7.4	3.6	0.2	0.4	8.7	32.5
マダガスカル	8.5	66.8	64.8	-	4.3	0.0	16.6	161.0	52.0	68.9	30.3	28.7	134.2	-	3.6	0.9	333.1
マラウイ	15.0	75.7	119.7	0.7	9.7	1.0	8.3	230.1	47.4	0.6	19.7	25.5	0.6	0.2	4.6	56.7	203.5
モーリシャス	0.0	19.8	-0.6	-	0.4	-	1.5	21.1	5.7	8.1	-0.7	0.7	-	-	0.1	1.7	19.6
モザンビーク	67.8	84.1	128.4	9.6	14.6	0.8	23.9	329.2	40.6	37.1	70.5	85.2	110.6	31.9	48.5	53.0	712.6
ナミビア	3.0	40.7	-	-	0.8	1.0	6.0	51.5	3.0	10.6	13.4	36.1	0.0	12.5	9.7	6.4	128.7
南アフリカ	-	80.8	-	-	3.7	3.3	3.8	91.6	30.8	36.7	83.0	42.1	1.1	31.1	42.0	54.1	420.7
セイシェル	-0.1	5.3	-	-	0.0	-	0.6	5.8	3.1	-0.2	0.1	0.1	12.8	-	0.7	0.4	17.2
スワジランド	2.7	8.0	-0.3	-	0.7	0.5	2.0	13.6	6.2	-1.8	10.3	-2.3	-0.1	0.1	0.4	4.3	16.8
タンザニア	56.4	43.2	84.7	10.7	13.3	0.7	19.4	228.4	83.4	7.5	29.4	109.9	3.4	59.8	80.3	158.6	769.0
ザンビア	13.2	20.5	39.6	-	5.9	2.8	11.2	93.2	33.6	10.4	12.1	50.0	2.3	13.9	22.5	33.4	256.5
ジンバブエ	5.3	21.9	28.2	-	3.2	0.8	5.1	64.5	26.8	-0.8	24.2	15.9	5.4	19.7	28.0	36.7	216.3
南部アフリカ地域小計(1)	179.3	597.1	515.1	21.0	82.1	17.7	129.3	1,541.6	388.7	213.7	327.0	428.7	286.4	199.9	253.5	444.2	3,512.4
全マルチ/DAC諸国に対するシェア	11.6%	38.7%	33.4%	1.4%	5.3%	1.1%	8.4%	-	11.1%	6.1%	9.3%	12.2%	8.2%	5.7%	7.2%	12.6%	-
アフリカ全体(2)	569.3	2,418.3	1,777.8	132.5	255.1	142.0	510.7	5,805.7	1,102.3	2,317.0	1,886.1	1,115.2	447.8	381.5	692.1	840.3	17,567.4
(1)(2)%	31.5%	24.7%	29.0%	15.8%	32.2%	12.5%	25.3%	26.6%	35.3%	9.2%	17.3%	38.4%	64.0%	52.4%	36.6%	52.9%	20.0%

注：「アフリカ全体」は、OECD統計における“North of Africa”と“South of Africa”をあわせた55カ国を指す。

出所：OECD(2000)

表2-3 南部アフリカ諸国における対外債務額の変遷とCDF、PRSP等の進捗

(単位：百万ドル)

国	1980	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	HIPCイニシアティブ	PRSP	CDF
アンゴラ	-	9,002	10,061	10,575	11,296	11,515	10,541	10,160	-	-	-
ボツワナ	147	620	612	660	689	703	614	562	-	-	-
コモロ	44	180	188	185	192	204	206	197	-	-	-
コンゴ民主共和国	4,770	10,826	10,964	11,270	12,322	13,241	13,826	12,330	-	-	-
レソト	72	448	495	541	620	677	670	660	-	2000年末までにInterim-PRSPを策定する予定。	-
マダガスカル	1,250	3,908	3,911	3,805	4,097	4,322	4,145	4,105	-	2000年末までにInterim-PRSPを策定する予定。	-
マラウイ	830	1,665	1,709	1,826	2,025	2,242	2,312	2,206	2000年末までにDecision Pointに達するような施策を進めている。	2000年半ばまでにInterim-PRSPを策定する予定。	-
モーリシャス	467	1,043	1,051	1,008	1,382	1,756	1,818	2,472	-	-	-
モザンビーク	-	4,718	5,130	5,195	5,622	5,726	5,782	5,991	1998年3月に1st Decision Pointに、2000年4月に2nd Decision Pointに達した。	2000年半ばまでにInterim-PRSPを策定する予定。	パイロット国ではないが、CDFの原則を優先開発分野の選定に取り入れている。
ナミビア	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
南アフリカ	-	-	-	-	21,671	25,358	26,050	25,222	-	-	-
セイシェル	84	173	164	157	171	159	148	149	-	-	-
スワジランド	210	245	222	208	220	235	222	368	-	-	-
タンザニア	5,322	6,568	6,690	6,807	7,270	7,447	7,412	7,177	2000年4月にDecision Pointに達した。	2000年半ばまでにInterim-PRSPを策定する予定。	-
ザンビア	3,261	7,336	6,972	6,791	6,583	6,859	7,182	6,758	2000年末までにDecision Pointに達するような施策を進めている。	2000年5月にInterim-PRSP策定済み。	パイロット国ではないが、CDFの原則を優先開発分野の選定に取り入れている。
ジンバブエ	786	3,437	4,071	4,299	4,537	5,053	5,005	4,961	-	策定準備中	-

出所：World Bank(1999a)及び世銀ホームページ

**Box 1. 貧困削減戦略ペーパー( PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper )と  
包括的開発フレームワーク( CDF: Comprehensive Development Framework )**

昨年9月のIMF・世界銀行合同開発委員会での決定を受けて、現在、HIPCをはじめとするIDA融資適格国において貧困削減戦略ペーパー( PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper )の策定作業が進められている。

PRSPが導入された背景としては、永年にわたる途上国援助の実績にもかかわらず、途上国の貧困状況があまり改善されていないこと、さらには、重債務に苦しむ途上国の負担を解消し、より一層貧困削減に向けた取り組み体制を強化するために、新しい枠組みが必要とされていたこと等があげられる。

また、世界銀行のウォルフエンソン総裁は、1998年10月のIMF・世界銀行総会にて、国際的な開発目標を達成するためのより包括的なフレームワークとして「包括的開発フレームワーク( Comprehensive Development Framework: CDF)」を提示した。CDFは、持続可能かつ社会的平等を実現する開発のため、マクロ経済面と構造的、社会的、人間的な側面のバランスのとれた発展を同時に達成する必要があるとの認識に基づき、多くの開発課題を包括的に取組むことを目的とした開発アプローチであり、情報共有及びパートナー間の調整を図るためのツールとして、当該国の優先開発課題及び開発のそれぞれの課題に対する開発パートナーの取組みをとりまとめたマトリックスを作成している国もある。

PRSPは、このCDFを具現化するためのアプローチとして、貧困削減の達成を目的とする包括的な開発戦略として位置付けられており、CDFと同様、当該国政府のオーナーシップのもと、開発のパートナーとの対話を通じて策定することを基本原則としている。主要な策定プロセスとしては、貧困の現状及び要因の把握、最も効果的な貧困削減政策の選択、指標の設定、モニタリング、計画修正となっている。さらに、実施されるべき政策としては、貧困層の市場へのアクセスの増加、基本的サービス(教育、医療等)の改善、参加の機会拡大、セキュリティの確保などが想定されている。指標はその国の状況に合わせて選択されることが原則であるが、DAC新開発戦略で設定された国際開発目標の達成を視野においた指標設定が望まれている。

PRSPは、HIPCイニシアティブ適用において、また、IMFの貧困削減成長ファシリティ( PRGF : Poverty Reduction and Growth Facility )の判断材料とされるものであり、これまで、世銀/ IMFが各国との間で作成してきたPolicy Framework Paper( PFP )に代わる政策文書として位置づけられている。各途上国政府はPRSPの進捗状況について年次報告を作成し、進捗状況を見つづ計画を見直すことになっており、3年に1度全面改訂される予定である。

なお、PRSPはIDA融資適格国のうち、72カ国が策定対象国とされており、大半の国では2000年内にInterim PRSPを、2002年末までにはほとんどの国が最終的なPRSPを策定すると予想されている。

出所：IMF and International Development Association( 1999 ), IMF and World Bank( 2000 ), World Bank( 1999 )

であるが、国際機関の中では、EC、IDAの2機関のみで約70%を占めている。特に、モザンビークへの供与額が他国と比べて突出している。

DAC主要国の中では、イギリスによる供与が最も多く、DAC諸国の中で12.6%を占めており、わが国はドイツに続いて第3位の供与額となっている。さらに、DAC諸国のODA供与額においても、タンザニアとモザンビークへの供与が集中しており、次いで、南アフリカ、マラウイの順となっている。

また、対外債務の累積が、南部アフリカ地域へのODA供与にあたって、大きなボトルネックとなっているが、表2-3の通り、モザンビーク、タンザニアに関しては、2000年4月にHIPCイニシアティブによる決定点( Decision Point )をクリアし、マラウイ、ザンビアに関しては、2000年中のDecision Point達成を目標としている。また、この4カ国以外にも、レソトやマダガスカルにおいて、今後のIMFや世銀によるHIPCイニシアティブの前提条件とされる貧

困削減戦略ペーパー( Poverty Reduction Strategic Paper: PRSP )の策定が進められている。

**2. 主要援助機関別の動向**

**2-1 国際機関**

**(1) 世界銀行( World Bank )**

世界銀行は、アフリカ地域の経済成長を促進し貧困を削減するためには、政治的安定及び平和の実現、社会開発、人材育成、政府のキャパシティ強化を進めていくべきであるとしている。これらを進めていくためには、改革する意志のある国に対して、優先的な支援をしていく方針を打ち出している。特に、アフリカ諸国の政府や関係機関との協議の場として、「アフリカのための戦略的パートナーシップ( Special Program of Assistance: SPA )<sup>2</sup>」や「包括的開発フレームワーク( Comprehensive Development Framework:

<sup>2</sup> SPAは、サブサハラ・アフリカ地域の債務負担に苦しむ各国の経済改革を進めるためのドナー及び各国政府間の非公式会合であり、1987年に設立された。現在は、サブサハラ・アフリカの30カ国と22のドナーが参加しており、これまでにSPAにより、約15億ドルが拠出された。



表2-4 世銀によるサブサハラ・アフリカ地域への援助動向

分野	1998年		1999年	
	プロジェクト数	承認額(百万ドル)	プロジェクト数	承認額(百万ドル)
農業	97	2,321.0	77	1,863.1
教育	46	1,590.0	47	1,650.7
電力&エネルギー	28	1,686.0	25	1,611.3
環境	25	390.0	19	360.9
財政	16	382.0	18	405.4
産業	7	184.0	4	97.6
鉱業	6	69.0	7	84.4
マルチセクター	33	1,966.0	26	1,836.7
石油&ガス	9	250.0	7	258.7
人口、保健医療&栄養	50	1,494.0	46	1,504.3
公共セクター管理	43	1,352.0	39	1,006.1
社会保護	33	744.0	34	790.0
電気通信	2	87.0	3	98.0
運輸	50	3,072.0	48	3,121.7
都市開発	30	1,206.0	31	1,219.7
水供給&衛生	28	1,478.0	22	1,220.1
計	503	18,274.0	453	17,128.7

出所：世銀ホームページ

CDF)」等での議論を重視するとしている。また、HIPCイニシアティブにより、今後モザンビークをはじめとしたサブサハラ・アフリカの数カ国で、IDA (International Development Association) による債務救済が実施される見込みである。

さらに、1998年から導入された、学習革新貸付 (Learning and Innovation Loans : LILs)<sup>3</sup> や適応可能貸付 (Adaptable Program Loans : APLs)<sup>4</sup> 等の新しいローンにより、これまでよりも、より小規模で住民密着型の開発プロジェクトへの支援を進めている。

世銀は、表2-4の通り、1999年にサブサハラ・アフリカ地域<sup>5</sup> に対して、17億ドル、合計453件のローンを供与してきており、そのほとんどが、最貧国を対象としたIDAを通じたローン<sup>6</sup> である。

分野としては、農業が77件と全体の約17%を占めており、次いで、運輸48件、教育47件、人口・保健医療・栄養46件、となっている。

また、国別では、ガーナ(15.3億ドル)、エチオピア(13.8億ドル)、タンザニア(13.4億ドル)、ウガンダ(11.9億ドル)、ナイジェリア(10.4億ドル)、モザンビーク(8.7億ドル)の順となっている。

## (2) 欧州連合(EU)

EUは、71のアフリカ諸国、カリブ・太平洋諸国(ACP諸国)20の海外領土への開発協力を行っており、南部アフリカ地域<sup>8</sup> に対しては、1976年以降、約490百万ユーロ(約500億円、1ユーロ=102円で計算)の支援を行ってきた。EUとしては、特に、地域

<sup>3</sup> LILsは、途上国の地方において短期的な成果を上げる必要のある小規模なキャパシティ強化のためのプロジェクトのためのローンであり、供与額は500万ドル以下とされている。

<sup>4</sup> APLsは、世銀と相手国双方が合意した長期的な開発目標に基づき実施されるプロジェクトに対し供与されるローンであり、最初のローン供与後、一定の開発目標が達成されているかどうかによって追加的な供与が決定される。

<sup>5</sup> 世銀におけるサブサハラ・アフリカとは、ガーナ、ウガンダ、マダガスカル、タンザニア、モザンビーク、マラウイ、セネガル、象牙海岸、マリ、ザンビア、ベニン、ギニア、ケニア、ブルキナ・ファソ、エチオピア、モーリタニア、ナイジェリア、ルワンダ、アンゴラ、チャド、ジンバブエ、カメルーン、カーボ・ヴェルデ、ニジェール、シエラ・レオーネ、レソト、モーリシャス、トーゴ、ブルンディ、コモロ、ガンビア、エリトリア、ガボン、ジブティ、中央アフリカ、サントメ・プリンシペ、コンゴ(民)、赤道ギニア、セイシエルの計39カ国を指す。

<sup>6</sup> IDAの供与対象国となるためには、1人あたりGNPが895ドル以下であり、かつ市場からの資金調達が困難なこと、さらには、経済成長と貧困削減に資するための経済社会政策を適切に実施することが条件とされている。

<sup>7</sup> <http://www.europa.eu.int/comm/dgs/development>

<sup>8</sup> EUは、アンゴラ、ボツワナ、レソト、マラウイ、モザンビーク、ナミビア、南アフリカ、スワジランド、ザンビア、ジンバブエの10カ国を南部アフリカ地域と位置付けている。

**Box 2. Internet Initiative for Africa( IIA )**

UNDPは、1997年より、サブサハラ・アフリカ地域のインターネット環境の改善や情報アクセス向上のためのキャパシティ強化等を目的とした、“ Internet Initiative for Africa( IIA )”を開始した。対象国は、ブルキナ・ファソ、エチオピア、ガンビア、モーリタニア、ナミビア、ナイジェリア、スワジランド、の計7カ国である。

IIAでは、各国の開発課題である、貧困削減や環境・天然資源管理、ガバナンス改善のための市民参加、小規模/中小企業支援、貿易促進、女性のエンパワーメント、多様な文化の保全等のためには、IIAを促進することにより様々な情報を提供していくことが重要であるとしており、特に、能力構築、参加、パートナーシップ、持続性、の4つを基本方針として、各国で協力を進めている。

協力の内容としては、特に、各国の首都におけるインターネット・ゲートウェイとしての環境整備や関係省庁、民間セクターの技術や管理能力向上のための訓練、法的整備等が重視されており、今後は、パイロット・プロジェクトの実施等も順次行われる予定である。

出所：UNDPホームページ

協力促進の観点から SADC との協力を重視しており、1996年には、SADC と“ Regional Indicative Programme ”を締結し、SADC諸国の住民の生活水準向上を目指すための社会経済開発を進めるために、「第8次 Euporean Development Fund」により、今後5年間に121百万ユーロ(約123億円)を拠出する予定である。重点協力分野としては、インフラストラクチャー、貿易、サービス、投資をあげており、その他に食糧、農業、自然資源、人的資源開発、さらにドラッグ・コントロール、HIV/AIDS、SADC組織の強化等もあげられている。

また、EUは、この他に、各国別に、“ National Indicative Programme ”を締結し、持続可能な開発と貧困削減を主な目的として、国毎の協力のフレームワークを決め、多様な協力を実施している。

**(3) 国連開発計画( UNDP )**

UNDPは、アフリカ地域に対して、ガバナンスや貧困及び生活環境の改善等を中心に、持続可能な人間開発( Sustainable Human Development: SHD )を目指し、各国と個別に国別の協力フレームワークである「国連開発援助フレームワーク( United Nations Development Assistance Framework: UNDAF )」を策定して、様々な協力プロジェクトを実施している。

さらに、地域協力の観点からは、OAU、ECA、COMESA、ECOWAS、SADC等と協力しつつ、アフリカ地域の経済統合を促進するための“ African Economic Community ”プロジェクトや TICAD II のフォローアップとしてのワークショップ等を実施している。また、他の国連機関と協力して、アフリカの抱えるさまざまな課題に対処するためのプログラムである“ Special Initiative for Africa( AGF II )”<sup>9)</sup>によるガバナンス促進のためのワークショップの開催や、1997年から始まった“ Internet Initiative for Africa ( IIA )”( Box 1 参照 )等を実施している。

リカ地域の経済統合を促進するための“ African Economic Community ”プロジェクトや TICAD II のフォローアップとしてのワークショップ等を実施している。また、他の国連機関と協力して、アフリカの抱えるさまざまな課題に対処するためのプログラムである“ Special Initiative for Africa( AGF II )”<sup>9)</sup>によるガバナンス促進のためのワークショップの開催や、1997年から始まった“ Internet Initiative for Africa ( IIA )”( Box 1 参照 )等を実施している。

**(4) アフリカ開発銀行( AfDB )及び  
アフリカ開発基金( AfDF )**

AfDBは、アフリカにおけるメンバー国( Regional Member Countries: RMCs )の経済社会開発を促進するための地域開発銀行であり、1966年に象牙海岸共和国の首都であるアビジャンに設置された<sup>11)</sup>。AfDFは、AfDBグループの一員として、より低所得国向けで金利の低いローンを扱っている。

AfDBは、これまでの約30年にわたる援助の経験から、アフリカにおける長期的かつ持続可能な開発には、相手国との真のパートナーシップが重要であり、そのためには、世銀や国連各機関、他の二国間援助機関等とも連携をとるべきであるとしている。

なお、今後のアフリカにおける援助の重点分野としては、農業・地方開発、人的資源開発、民間セクター開発、ガバナンス、経済統合・協力、環境・ジェ

<sup>9)</sup> <http://www.undp.org/rba/vision/vision.htm>

<sup>10)</sup> UNDP以外に、FAOやUNESCO、UNICEF、世銀等が参画しており、水( UNEP主導 )、食糧安全保障( FAO主導 )、ガバナンス( UNDP主導 )、社会/人間開発( UNESCO主導 )、資源活用( 世銀主導 )、の5つのワーキング・グループに分かれて、活動が行われている。

<sup>11)</sup> RMCsは計53カ国であり、この他、ヨーロッパや北米等の24カ国が Non-Regional Member Countries( NRMCS )として参画しており、わが国もNRMCSに含まれている。

## Box 3. USAID による“ Africa Regional Program ”と“ Initiative for Southern Africa ”

“ Africa Regional Program ”は、従来の二国間援助を補完するために、アフリカ地域特有の技術的専門性や複数国にまたがる課題に効率的に対処するための地域プログラムである。プログラムの内容としては、主に 各国の持続可能な開発に資するための政策や案件実施能力を高めるための知的貢献、 アフリカ人自身による開発を進めるためのキャパシティ構築、 経済技術協力を促進するためのより効果的な地域間活動の促進、の3つの内容に分けられている。2000年には約14のプロジェクトを予定しており、その多くが、域内の研究機関や大学等における研修、訓練を中心としたものである。テーマとしては、ガバナンス促進や経済運営、農業技術向上、環境管理、HIV/AIDS対策等、USAIDの6つの重点援助分野に即した内容となっている。

“ Initiative for Southern Africa ”は、地域・経済協力が進みつつある南部アフリカ地域において、より一層の経済的・政治的な協力活動を推進するために、南アフリカ共和国の産業、経済面での南部アフリカ地域への統合を支援しながら、同地域の成長に向けた改革を促進することを目的としているプログラムである。プログラムの実施にあたっては、特に、SADCとの連携による実施や、USAIDがボツワナ国ハポロネに設立したRegional Center for Southern Africa (RCSA)を拠点とする等、さまざまな活動が行われている。2000年度においては、民主化、経済成長、環境等の分野で5つのプロジェクトの実施が予定されている。

出所：USAIDホームページ

ンダー、等をあげている。

## 2-2 二国間援助機関

### (1) 英国 (DFID)

DFIDは、アフリカ地域の貧困層は他地域に比べ非常に深刻な状況であるとし、1998/99年の二国間援助予算の内、約438百万ポンド(約39.6%)を南部アフリカ地域<sup>12</sup>向けに支出した。この内訳としては、技術協力約145百万ポンド、プログラム援助約126百万ポンド、無償協力約54百万ポンド、プロジェクト/セクター援助49百万ポンド、等となっている。

なお、アフリカ地域における全般的な課題として、低い経済成長、民主的かつ責任のあるガバナンス、紛争の削減、持続可能な生活環境の構築、HIV/AIDS、等をあげており、特に、貧困削減のために、相手国政府や他の二国間援助機関、住民、アフリカ自身の地域機関もしくはサブ地域機関と連携を強めていく、としている。そのためには、“Sector-wide Adjustment Programmes”が有効な手段であるとし、今後も重視していく方針を打ち出している。

### (2) アメリカ(USAID)<sup>3</sup>

USAIDは、サブサハラ・アフリカ地域<sup>14</sup>に対して、グローバル経済への統合と複数国にまたがる安全保障への脅威への対応、の2点を外交政策上の重点としており、特に貿易相手先としてのアフリカ地域の開発を重視している。

また、アフリカにおける開発の課題としては、USAIDの6つの重点援助分野である、経済成長と農業開発、民主化/ガバナンス、人的資源開発、人口/保健医療/栄養、環境保全、人道援助、の6分野の中でも、特に農業セクターと民主化/ガバナンスへ特に配慮している。

さらに、特徴的な点として、2000年からは、通常の開発援助予算としてではなく、“Development Fund for Africa(DFA)”というアフリカ地域向けの援助予算枠を確保しており、2000年においては、513百万ドル(内、二国間援助分：337百万ドル、地域プログラム分：176百万ドル)の予算を計上している。その他、“Child Survival and Disease”に約232百万ドル、“Economic Support Funds”に約73百万ドル、食糧援助である“P.L.480”に約134百万ドルの予算を計上し

<sup>12</sup> DFIDは、アンゴラ、ベニン、ボツワナ、ブルキナ・ファソ、ブルンディ、カメルーン、カーボ・ヴェルデ、中央アフリカ、コモロ、コンゴ、コンゴ民主共和国、象牙海岸、ジブティ、赤道ギニア、エリトリア、エチオピア、ガンビア、ガーナ、ギニア、ギニア・ビサウ、ケニア、レソト、リベリア、マダガスカル、マラウイ、マリ、モーリタニア、モーリシャス、モザンビーク、ナミビア、ニジェール、ナイジェリア、ルワンダ、セネガル、セイシェル、シエラ・レオーネ、ソマリア、南アフリカ、セントヘレナ、スーダン、スワジランド、タンザニア、トーゴ、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエ、の計46か国およびEACとSADCへの援助を合わせてサブサハラ・アフリカ地域への援助としている。

<sup>13</sup> <http://www.usaid.gov/regions/afr/regactiv.html>

<sup>14</sup> USAIDは、アンゴラ、ベニン、コンゴ民主共和国、エリトリア、エチオピア、ガーナ、ギニア、ケニア、リベリア、マダガスカル、マラウイ、マリ、モザンビーク、ナミビア、ナイジェリア、ルワンダ、セネガル、南アフリカ、タンザニア、ウガンダ、ジンバブエ、の21か国をサブサハラ・アフリカ地域としている。

ている。

なお、USAIDは、アフリカ地域においてさまざまな地域プログラムを実施しているが、サブサハラ・アフリカ地域における主要な「地域プログラム」としては、“Africa Regional Program”と“Initiative for Southern Africa”の2つのプログラムがあり、それぞれ、国際援助機関や研究機関等と協力しつつ、複数国にまたがる協力プロジェクトを多数実施している。

### (3) フランス

フランスは、対外援助の実施において最貧国支援を最優先としており、重点分野としては、途上国の経済自立とグローバル経済への参画、政府機関と民主化基盤の強化、貧困削減と社会サービスの提供、研究機会と科学情報アクセスの改善、地域協力・統合の継続、の5つの分野をあげている。

このような援助方針を背景として、フランスの対外援助においては、サブサハラ・アフリカへの援助が42.21%(12,426百万フラン、1996年)と圧倒的なシェアを占めており、サハラ北部:15.56%(4,581百万フラン)、オセアニア:14.54%(4,279百万フラン)等、と続いている。

### (4) オランダ(Neda)

オランダは、対外援助の実施にあたり、貧困緩和、環境、ガバナンス、紛争抑止を重点としており、援助の実施においては、援助額の20%を基礎的社会サービスにあてること、援助額の4%をリプロダクティブ・ヘルスにあてること、GNPの1%を環境保全にあてること、年間50百万ギルダを熱帯雨林保護にあてること、少なくともGNPの0.25%をLLDCsへの援助にあてること、の5つの指標に基づいて実施することとしている。

地域別では、アフリカ地域への援助額が1,253百万ギルダ(1997年)と約45.6%を占め、次いで、ラテン・アメリカ:696.726百万ギルダ(約25.3%)、アジア/オセアニア:599.249百万ギルダ(約21.8%)、東欧:201.931百万ギルダ(約7.3%)となっている。

### (5) ドイツ(GTZ)

GTZのアフリカ地域への援助額<sup>15</sup>は、1997年の549.4百万ドイツマルク(35.9%)から1998年の502.5百万ドイツマルク(約31.9%)と、援助額、シェア共に減少した。

また、南部アフリカ地域に限ってみると、ルワンダへの援助額は最も多く、37.8百万ドイツマルクにのぼり、以下、タンザニア:28.5百万ドイツマルク、マリ:27.4百万ドイツマルク、モザンビーク:22.9百万ドイツマルク、マラウイ:22.4百万ドイツマルク等と続いている。

### 参考文献

- 外務省経済協力局編(1999)『我が国の政府開発援助』国際協力推進協会
- 世界銀行(1999)『年次報告1999』
- African Development Bank(1999)“*African Development Report - Infrastructure Development in Africa*”.
- DFID(2000) *DFID Departmental Report 2000*.
- GTZ(1999) *Annual Report 1998*.
- IMF and International Development Association(1999), *Poverty Reduction Strategy Papers 3 Status and Next Steps*, Oct. 1999.
- IMF and World Bank(2000), *Progress Report on Poverty Reduction Strategy Papers( PRSPs )*, Apr.2000.
- Neda(1999) *Netherlands Development Assistance 1997/1999*.
- OECD(1997) *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1991-1995*.
- OECD(2000) *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1994-1998*.
- UNDP(1998) *UNDP Africa Quarterly Report*.
- World Bank(1999a) *African Development Indicators 2000*.
- World Bank(1999b) *World Development Report 1999*.
- World Bank(1999), *Poverty Reduction Strategy Papers: Internal Guidance Note*, Dec.1999.

<sup>15</sup> 公共セクターに裨益する分のみの合計。

## 第4部 南部アフリカ地域への援助のあり方<sup>1</sup>

戸田 隆夫( JICA 国際協力専門員 )

### はじめに

アパルトヘイトの歴史を乗り越えて民主南アフリカが誕生する前夜の1994年2月にとりまとめられた「南部アフリカ地域援助研究会報告書」は、南部アフリカ地域について「新しい地域を構築するための基礎固めの時期にある」との認識に立ち、わが国援助の基本的方向として、「新しい地域経済圏構築への貢献」を第一に掲げ、経済自由化支援、セクター開発課題への支援とともに、地域機構に対する支援の強化を提言した。さらに同報告書は、地域の安定と発展を求めて、地域の地殻変動の中心である南アフリカに対する支援と、域内のLLDC諸国に対する支援継続の双方の重要性を強調した<sup>2</sup>。

以来、6年余の歳月を経て、わが国の同地域に対するODAはどのように進展したであろうか。わが国は、南部アフリカ地域全体を対象とした研修コースや無償資金協力による橋梁の建設、SADC事務局への専門家派遣等を行ってきた。さらに、1993年に続いて1998年に第二回アフリカ開発会議(TICAD II)を主導し「東京行動計画」を通じて対アフリカ協力全体の枠組み造りと具体的なプログラムの進展に貢献するとともに、1999年には、ムベキ新大統領就任に合わせて対南アフリカ支援策第二弾を発表した。これらの事業展開を支えるために、1997年のJICA南アフリカ事務所開設、1999年のモザンビーク大使館開設などによって、現地の体制も漸次強化されてきているが、より質の高い協力を企画立案し実施していくためには、依然として多くの重要な課題が残されている。

第2部では、主に、新生南アフリカがもたらした新しい地域の枠組みに対応した新しい地域認識が提示されたが、本稿では、これを踏まえ、対地域協力を考える枠組み、新しい協力政策の視点、重点課題への取り組みの方向性と具体的構想の例、及び取り組み体制の強化について、中長期的な提言を含めて、その要点を整理して述べる。

### 第1章 対南部アフリカ地域協力を考える基本的枠組み

#### 1. 対南部アフリカ地域協力と二国間協力

対南部アフリカ地域協力は、各国個別のニーズに対応する二国間協力を補完するものと位置付ける。

対南部アフリカ地域協力は、特に次の2つの課題に対して、二国間協力よりも有効である。

- 国境を越えた課題への取り組み
- 域内の「資源」を活かした地域共通の課題への取り組み

南部アフリカ地域に対するODAの投入は、他の多くの途上国地域に対するものと同様に<sup>3</sup>、あくまでも域内各国の自立発展を阻んでいる根本要因の解決のために集中的に投入されることが肝要である。なお、この場合、域内各国固有の事情に考慮し、二国間関係を見据え、民間の経済活動まで視野に入れた総合的な外交政策及び対外経済政策に基づくべき(「国別アプローチ」及び「包括的アプローチ」)であり、それを体現した二国間協力が主役となるべきことは「現状認識」の部で述べたとおりである。

<sup>1</sup> 第4部については各委員の意見を踏まえ、主として主査が執筆を行った。

<sup>2</sup> 国際協力事業団(1994) pp. iii ~ iv.

<sup>3</sup> 二国間協力との比較における対地域協力の重要性は、域内各国間の相互依存関係の現状と今後の趨勢、及びこれらを規定する各国の特性、人口・経済規模等により変化する。たとえば中米・カリブ共同体地域や大洋州の諸地域などに関しては、従来から対地域協力の展開が重要な役割を果たしてきた。

これに対して、二国間協力の枠組みを越えた「地域協力」は、二国間協力と相互補完関係にあるといえるが、南部アフリカ地域において、地域協力が比較優位を持つ局面、あるいは、二国間協力では適切に対応できずに地域協力が必要とされる課題としては、次の2つがあげられる。

#### 国境を越えた課題への取り組み

問題の性格上、あるいは問題の原因となる事象から実際の問題の発現までのプロセスが国境を跨っているために、域内各国が個別に対処することが困難な課題に対しては、地域協力の枠組みを活用して総合的に取り組むことが望ましいと考えられる。(地域の平和と安定化に関わる問題、人畜の感染症への対応、国際河川管理、回廊開発、広域運輸、通信インフラの整備、移民などの国境を越えた人の移動や物流に関わる問題、広域環境問題、あるいはこれらに関わる域内協力機構の能力強化等)

#### 域内の「資源」を生かした地域共通の課題への取り組み

教育、職業訓練、中小企業育成、営農普及、公衆衛生その他、本来各国個別に対応すべき課題であるが、課題への取り組みに際して必要とされる施設、人材等の諸資源の性質が域内において共通あるいは類似しているものに対しては、各国が有する限られた人的・物的資源を用いて個別に対応するよりも、域内の特定国が有する種々の優れた資源をいわば「地域公共財<sup>4</sup>」として活用することが有効である。特に、各国の諸資源をネットワーク化してそれぞれの長所を生かしながら機動的に活用することを通じて、より効果的・効率的に対処することが可能となる

場合もある。

## 2. 新しい状況に対応した新しい対地域協力政策のための基本的視点

冷戦構造の崩壊とアパルトヘイトの解消を含むここ数年来の域内外の情勢の変化が、かつてない地殻変動を当該南部アフリカ地域にもたらした。

新しい状況に対応した新しい南部アフリカ地域についての認識と対地域協力政策のための基本的視点は、以下の5点に総括できる。

- ・ 旧来の地域的枠組みの消失と新しい枠組みの形成への貢献
- ・ 南アフリカと周辺国との微妙な関係への配慮
- ・ 民間の経済活動との建設的な補完関係の構築
- ・ 地域の平和と安定化への貢献
- ・ わが国との互恵的友好関係の強化、地域間協力への展開

本研究会においては、南部アフリカ地域認識の基点となる同地域の凝集性に関する考察を含め、それぞれの専門の立場から闊達な議論がなされたが、すべての主要な論点において議論が収斂するには至らなかった。しかし、少なくとも、冷戦構造の崩壊とアパルトヘイトの終焉を含むここ数年来の域内外の情勢の変化がかつてない地殻変動を当該地域にもたらしたこと、これらの2つの桎梏の消滅が地域の将来に対する楽観論を必ずしも裏づけるに至らなかったこと、そして、新しい状況に対応した新しい地域認識と対地域協力政策が不可欠であるということなどについては概ね見解が一致するところであった<sup>5</sup>。

本稿では「現状認識」の部で総括されている新しい地域認識に基づき、新しい対南部アフリカ地域協力

<sup>4</sup> 本稿において、「地域公共財」とは、第一に、消費の非競争性と非排除性によって特徴づけられるところの「便益の公共性」と、第二に、便益が特定の国にとどまらず域内の多くの国において共通のものであることという「便益の普遍性」の2つによって定義する。但し、非排除性と非競争性が同時に成り立つ厳密な意味での純粋公共財に限らず、いずれかを相当程度満たす不純公共財(in-pure common goods)を含むものとし、また、便益の普遍性において、可能性としての「地球公共財」(便益が地球規模かつ将来世代にわたっての普遍性を持つもの)を包含するものとして考える。(インゲ・カール他編(1999)pp.29-44.)

<sup>5</sup> 例えば、白人人口の高い南アフリカの「アフリカにおける非アフリカのプレゼンス」や、あるいは、内陸国の存在等、南部アフリカ地域が従来から有していた特性で今も変わらない点を改めて認識し、新しい文脈において問い直すべきであるとの意見もあった。

## Box 4. 第二回アフリカ開発会議(TICAD II)

第二回アフリカ開発会議(Second Tokyo International Conference of African Development: TICAD II)は、日本、国連(アフリカ及び最貧国特別調整室(OSCAL)とUNDP)、およびGCA(アフリカのためのグローバル連合)の共催で、1998年10月19-21日東京で開催され、80カ国、40国際機関、22NGO団体が参加した(うち元首・首脳15名)。

TICAD IIは93年のTICAD Iで確認されたアフリカ諸国の自国の開発に対するオーナーシップと、それを支援する側のパートナーシップの重要性という精神論から前進し、アフリカ諸国の経済・社会開発や貧困削減と国民の生活水準向上を促すことを目的として行動志向型の結果を生むべく関係者が集結・協議し、その結果、「TICAD II 21世紀に向けたアフリカ開発 東京行動計画」が採択され、幅広い参加者からアフリカ開発支援に対するコミットメントを得た。

## 「東京行動計画」の概要

主題:「経済成長の加速化と持続可能な開発による貧困削減およびアフリカのグローバル経済への効果的な統合」

基本原則:「主体性(オーナーシップ)」、「パートナーシップ」

アプローチ:

ドナー協調の強化、 地域的な協力と統合、 南南協力(アジア・アフリカ協力)

分野横断的課題:

途上国の能力構築、 ジェンダー、 環境

優先的政策・行動計画(具体的な数値目標を含む):

教育、保健・人口、貧困層支援等の社会開発、

民間セクター・工業・農業開発、対外債務問題等を内容とする経済開発、

ガバナンス、紛争予防と紛争後の開発

この「行動計画」の考え、内容は、DAC新開発戦略の考え方をアフリカ開発に具体的に適用したのものである。

TICAD IIにおいては、「行動計画」の目標に沿った370以上の開発プログラム及びプロジェクトを記載した「例示リスト」が作成され、日本側も、「行動計画」を踏まえた日本の新たな支援プログラムを発表した。

## TICAD II 行動計画を踏まえた日本の新たな支援プログラム

## 1) 社会開発

教育・保健医療・水供給分野で向こう5年間を目処に900億円程度の無償資金協力を目指す。

寄生虫対策センターの設置

ポリオ根絶の推進

## 2) 経済開発

「ヒッパロス・センター(アジア・アフリカ投資・技術移転促進センター)」の設置

「アフリカ・アジア・ビジネス・フォーラム」の開催

アフリカにおける稲作振興のための援助

債務管理に関するキャパシティ・ビルディング

債務救済無償資金協力

## 3) 開発の基盤

UNDP アフリカ・ガバナンス・フォーラム支援

南部アフリカの地雷除去支援

## 4) 南南協力

今後5年間南南協力の下で2,000名のアフリカ人の研修を支援

アジア・アフリカ・フォーラムの開催

「日・仏・マレーシア三国協力」による研修事業

## 5) アフリカ人造り拠点設置構想

## 6) TICAD ファシリティー

国分(1999)は、各開発分野で掲げられた目標とそれらを達成するための行動に対する政治的コミットメントの確認とその調整プロセスにおけるコンセンサスづくり、アジア・アフリカ間協力の深化へのコミットメント、民間資源活用の重要性を認識した包括的アプローチの確認、をTICAD IIの成果として評価している。一方、これまで同様、アフリカ政府と援助国双方の農業開発に対する政治的コミットメントが低く、「多角的な農村開発」の必要性に対する認識も薄いこと、アフリカがアジアから具体的に何を学びたいかが不明確である点、地域協力の方向性を明確に打ち出せなかった点を今後の課題として指摘している。今後は、「行動計画」の実施のベスト・プラクティスの収集・分析とその共有や、TICAD IIの中身をどう作っていくかが問われるであろう。

参考文献: 外務省経済協力局編(1999)、国分圭子(1999)。

政策が当然内包すべき基本的な視点あるいは分析軸<sup>6</sup>として、次項以下で順次略述する。

## 2-1 旧来の地域的枠組みの消失と 新しい枠組みの形成への貢献

南部アフリカ地域における新しい地域的枠組みの形成過程において、わが国のODAがどこまで能動的に関与するかを問うことが、今後の対南部アフリカ地域協力政策の基軸を規定する。さらに、その基本的な考え方は、わが国の政策レベルや実施レベルのみならず、わが国と援助の受け手側との間で共有されることが望まれる。アフリカにおけるサブリージョンとして南部アフリカ地域を今後どのように位置付けるか、という点については、南部アフリカ地域の今後の地域特性を視野に入れながら、わが国ODAの役割を問うことが重要である。

第一の視点は、冷戦構造の崩壊とアパルトヘイトの解消によって、それまで南部アフリカ地域を規定してきた大きな枠組みが消失し新しい枠組みが形成されつつある現実に対応して、わが国はODAを通じて如何なる関与をすべきか、あるいは、すべきでないかという点に関するものである。冷戦構造やアパルトヘイトを巡る南アフリカと旧フロントライン諸国間の対立構造は、域内の各アクターの行動を規定し、更に、これに対応した形でわが国の対地域協力政策の方向性を規定してきたと考えられる<sup>7</sup>。この時期においては、地域認識と対地域政策の間にさしたる距離はなかった。すなわち、冷戦やアパルトヘイトに対して、わが国としていかなるポジションをとるべきか、という点については、大きな選択の余地はなかったと言える。

しかし、これらの枠組みが消失した現在においては、いかなる新しい枠組みが形成されようとしているのかを見極め、多様なオプションの中でいかなる

枠組みの定立を、より能動的にわが国がいかに支援すべきかという視点が対南部アフリカ地域協力政策の基軸を規定する。就中、「わが国は、南部アフリカ地域にどうあってほしいのか」、「わが国は、南部アフリカ地域とわが国の間においてどのような関係を構築したいのか」そして「なぜわが国がそれらを望むのか」ということを自ら厳しく問い続け、かつそれらを援助の受け手側や援助の実施に関わる実務者との間で、基本的な認識を共有していくことの重要性をここであえて再確認しておきたい。

DACの新開発戦略やTICADプロセスを通じて培われてきた、わが国の援助哲学としての「オーナーシップとパートナーシップ」とは、先方の開発理念とわが国の援助の理念を政策協議や事業の共同企画・形成の場などを通じてぶつけ合い、その成果として「顔の見える協力」を具体化していくことであると理解する。わが国の技術協力の修辞を借りるとすれば、「国造り」、「人造り」に加えて、「地域造り」に関与しようとする協力政策や理念が、わが国の政策レベルと実施レベルの間で、さらにはわが国と援助受け手側の間で共有されることが重要である。

具体的に、対南部アフリカ地域協力施策が包摂すべきものとしては、次項以下で述べる南アフリカと周辺国の関係、国境を越えて活性化しつつある民間経済の諸活動との関係、地域の平和と安定化に対するスタンスに加え、アジアの一員としてのわが国と当該地域との関係をどのように構築するか、などの視点が鍵となる。もちろん、更にこれらに加えて、地域の地理的あるいは地政学的特徴や天然資源の賦存状況や人口、債務の状況等も無視できない。しかし、重要なのは、これらの多様な視点、分析軸を統合して、精緻を極めた認識論を展開することでは必ずしもなく、むしろ、ODA事業を展開するに際して、南部アフリカ地域のより根元的な構造を共通認識し、かつ、これに対してどの程度までわが国のODAが「能動的に(Proactiveに)」関与していくのかを問うことである。

<sup>6</sup> 「対南部アフリカ地域協力政策」の具体的なイメージについては、「現状認識」の部でも触れられており、ODAの枠組みを越えた包括的な外交政策及び対外経済政策全体と密接不可分なものとして策定されるべきものである。ここでは、あくまでも、ODAを通じた対地域協力政策の策定過程及び当該政策のエッセンスに関する視点、分析軸の提示にとどめる。

<sup>7</sup> その代表的な事例は、当時のフロントライン諸国に対するODAを通じた支援であろう。



さらに、本研究会でも大いに議論となった、アフリカにおけるサブリージョンとしての南部アフリカ地域を今後どのように位置付けるか、という点については、「アフリカの南部アフリカ化<sup>8</sup>」という認識関する判断を含め重要な問題提起を孕んでいる。

本研究会では、南部アフリカ地域を、「南アフリカを核とし同国の国益の展開する領域」、あるいは「同国民間経済の旺盛な投資活動の領域<sup>9</sup>」と捉え、究極的には、南部アフリカ地域を規定する枠組みの消失が同地域の凝集性を消失させ、結果として対「南部アフリカ」地域協力政策は、将来に向かって対「全アフリカ」協力政策に溶け込んでしまうという見方があった一方で<sup>10</sup>、特に、南アフリカの政治問題の解決と経済自由化の流れの中で同地域の「経済的な」凝集性はむしろ高まっているとの認識も示された。

これらのいずれの見方に依って立つとしても、そのプロセスに対してわが国が如何なるスタンスを有すべきか、そしてそこにおけるODAの役割は何かを問うことの意義は、益々重要性を持つことになる。なぜなら、それは、今後のアフリカにおいて、漸進的に普遍性を増していくと思われる新しい南部アフリカの地域特性に対して、わが国のODAのあり方を問うことに他ならないからである。新しい対「南部アフリカ」地域協力政策は、南部アフリカ地域の今後の地域特性を視野に入れながら、今後策定されるべき新しい対「アフリカ」協力政策に先んじて、策定していく必要がある。

## 2-2 南アフリカと周辺国との微妙な関係への配慮

南部アフリカ地域において、南アフリカと周辺国の「望ましい」関係が如何にあるべきか、そしてその関係を構築するために如何なる支援が効果的かという視点から、わが国のODAのあり方についてさらなる議論が必要である。

南アフリカと周辺国の微妙な関係に配慮した、対南部アフリカ地域協力として想定されるアプローチは次のとおり。

- (1) 社会セクターにおける南アフリカの「地域公共財」化支援
- (2) 対等なパートナーシップによる域内ネットワークの形成支援
- (3) 上記支援に際してのわが国の既往の協力拠点の活用

第二の視点は、前述の視点に関し、今後の南部アフリカ地域の地域特性を規定する上で中心となる南アフリカに焦点を当てるものであるが、今後の南部アフリカ地域の基本枠組みの構築に際して、南アフリカと周辺国の「望ましい」関係が如何にあるべきか、そしてその関係を構築するために如何なる支援が効果的か、ということ問うものである。

南アフリカが、域内はもちろんアフリカ大陸において比類なき圧倒的経済力を持った地域大国であること、そしてアジアの場合と異なり、雁行的経済発展の一翼を担うべき第二列が、南アフリカの周辺あるいはアフリカにおいて不在であることは疑念の余地がない。問題はこのような認識を所与としつつ、南アフリカ一極構造に依拠した地域発展に寄与すべくODAによる支援を行うのか、あるいは、たとえ僅かでも多角的な諸関係の構築を慫慂すべく支援を行うのかという点に関する判断である。

わが国のODAがアフリカ及び南部アフリカ地域に対して与え得るインパクト<sup>11</sup>を踏まえ、より現実

<sup>8</sup> 第2部参照

<sup>9</sup> 第2部参照

<sup>10</sup> ちなみに、アフリカ全体に対してはTICADプロセスが進展し、「東京行動計画」に基づくフォローアップが地道に行われてきており、その中で域内協力の推進は重要課題として位置付けられているが、南部アフリカ地域を含めたサブ・リージョンごとのわが国の援助政策は、必ずしも援助関係者の間で共有されていない。

<sup>11</sup> 南アフリカを含むSADC加盟14カ国のGNP総額に占めるODA受取額のシェアは、8.5%(1997年)であるのに対し、南アフリカ一国のGNP総額に占めるわが国二国間ODAのシェアは、その約14分の1である0.6%である。

的な思考から南アフリカ一極構造を容認しつつ、同国の諸資源を域内の経済社会的発展のための「地域公共財」として活用するのか、あるいは、対南部アフリカ地域協力という文脈においては、南アフリカと一定の距離を保ちながら、むしろ南アフリカ以外の各国間の域内協力を尊重し育むことを含め、多極分散型のバランスのとれた域内各国の諸関係の構築に貢献するのか、という点に関し、より一層の議論が求められる。

特に、実際の援助の企画・立案及び実施・評価の各局面において、一極構造(あるいは南アフリカ牽引型)か多極構造かという分析軸を援助関係者が共有することが重要であると考える。

この視点に関し、本研究会では概ね次の3点について、共通理解が形成された。

(1) 社会セクターにおける南アフリカの「地域公共財」化支援

南アフリカが有する如何なる資源を「地域公共財」として積極的に活用しうるか、という点に関しては多様なオプションがあり得るが、特に、南アフリカと周辺国の微妙な関係に配慮しつつ、周辺国に対する覇権と受けとられにくい保健・医療、教育などの社会セクターの資源を南部アフリカ地域において活用するための支援に重点を置く。

(2) 対等なパートナーシップによる域内ネットワークの形成支援

南アフリカ以外の各国のエンパワーメントに寄与することを重視する観点からは、南アフリカを中心とする「放射型依存関係(Hub & Spokes Structure)」の定着を可能な限り回避しつつ、域内各所に散在する諸資源間の対等なパートナーシップに基づく域内ネットワークの形成を支援する。

(3) わが国の既往の協力拠点の活用

上記1)及び2)に際しては、わが国がこれまで二国間協力の拠点として各国に培ってきた資源を活用することが有効となりうる。ただし、その際、あくまでも各拠点間の関係は、上述の対

等なパートナーシップに基づくべきであり、これまでの協力期間の長さや規模に応じた特別な取り扱いは、各拠点のモラル(志気)を維持する観点からも絶対に避けるべきであろう。逆に、長年の協力実績があるプロジェクトについては、プロジェクト黎明期のアプローチに固執せず、新しい時代のニーズに応じた新しい着想を、相互に学びとり、自らを変革していく姿勢が重要であろう。

2-3 民間経済活動との建設的な補完関係の構築

地域経済の基幹は南アフリカ民間資本その他の民間経済活動が支えている。これにODAが直接関与する余地は少ない。ODAは、あくまでも触媒として機能するか、あるいは、民間が立ち入ることが困難な社会セクターにおいて投入されるべきである。

重債務国が少なくない域内の広域インフラ整備などの大事業へのODA投入には慎重な考慮が必要であり、無償、円借款、OOFから民間、マルチ/バイのチャンネルなど、可能な限り多様なオプションを鳥瞰し、しかもこれらを適宜ミックスさせることによって、最適解を求めていくというアプローチが望まれる。また、そのプロセスでは技術協力の役割が重要となる。

第三は、民間の諸活動とODAによる協力との重複を避けつつ、建設的な補完関係をいかに構築するかという視点である。

特に経済面では、南アフリカの民間資本による投資活動が地域経済を牽引しており、わが国のODAがこれらとの重複を避けることは当然のことながら、問題は、その補完性の有り様である。一方では、民間の経済活動により近接したところで民間の経済主体がより円滑に活動できるような環境整備や誘い水的支援をより重視するというアプローチがあり得るのに対し、他方では、民間経済活動から取り残された地域や分野/領域への支援を重視するというアプローチもある。これは、特に貧困緩和を目的としたODAのあり方として、経済成長、基幹産業開発、経済インフラ整備重視か、あるいは基礎的な生活の需

要を満たすための社会セクターへの支援を重視するか、という議論でもある<sup>12</sup>。

南アフリカが主導する「地域開発戦略(Spatial Development Initiatives: SDI)」やマプト回廊開発のように、開発対象として経済収益性の明らかなものには、南アフリカ資本の旺盛な投資活動が見られ、BOT方式も含む民間資本主導で動いており、後背地の開発などを除いて、そこにODAが有効に関与する余地を見つけることは必ずしも容易なことではない<sup>13</sup>。

他方、UNDP主導の「ザンビア・マラウィ・モザンビーク成長の三角地帯構想(ZMM-GT)」のように、経済収益性が近い将来確証を以て見込めず、民間の自律的投資活動が未だ活性化していないものについては、ODAを含む公的介入の必要性が求められており、現に、UNDPが触媒としての機能を担おうとしている。問題は、経済収益性に確証がない場合におけるODA投入の正当性に関する判断である。

一般論としては、第一に、ODA投入(資金、技術、さらにはこれらに付随する政治的モメンタムの投入)が結果として民間主体の開発への移行を実現する蓋然性がある場合、第二に、財務的収益性は極めて低いが、経済的収益性及び社会的効用が十分に高く、ODAの他所への投入の機会費用を上回る場合、の2つの場合が想定される。これらを判断するには、当該地域の開発のボトルネックに対する深い洞察と事業評価に関する総合的な分析が不可欠であり、それを欠いては、経済合理性を欠くのみならず、他所にて得られたであろう経済的・社会的効用の多大な損失を招く恐れがある。しかしながら、民間活動との補完関係においては、特に、意志決定のタイミングとスピードに留意すべき点を併せて確認しておきたい。

いまひとつ言及すべきは、重債務国が少なからず存在する南部アフリカ域内における広域インフラ整備等の事業展開のあり方である。例えば、域内の重要なイシューである広域運輸・交通インフラの整備に関しては、特に本体事業において円借款が有効な

手段であるとされてきた。南部アフリカ地域における重債務貧困国とそれ以外の国に跨る国際プロジェクトへの取り組みに際しては、すでに検討の俎上にもぼっている南部アフリカ開発銀行(DBSA)及びその出資者としての南アフリカの保証機能活用などの対応や、円借款の融資条件の弾力化を含めた柔軟な対応が検討されなければならない。

考え方としては、円借款単体としての議論に替えて、無償資金協力からOOF(特に国際協力銀行のアンタイドローン<sup>14</sup>)、民間資本、及びマルチ/バイのチャンネルに至るまで、幅広いメニューを改めて鳥瞰しながら、かつこれらを適宜ミックスさせることによって最適解を求めていくというアプローチが望まれる。また、そのプロセスにおいては、技術協力を活用し、上流のコンセプト作りの段階から、わが国が共同形成に参画することが他のODAの投入との整合性の確保などに鑑み有効であろう。

さらにこれらの検討に際しては、わが国が東南アジアにおいて拡大メコン地域のプログラムの下で進めてきた、種々の経験を活用する余地もあり得であろう。

## 2-4 地域の平和と安定化

地域の平和と安定化は、南部アフリカ地域において最も重要な課題のひとつであり、地域の発展と福祉の向上のための大前提であると同時に、それ自体が協力の目的、あるいは協力実施に際して配慮すべきものとなっている。

地域の平和と安定化という「視点」を、南部アフリカ地域に対するわが国のODAの実施に際して積極的に取り込んでいくことは、これまで積み重ねてきた協力の方法とは別の何かまったく新しいものを導入するというものでは必ずしもなく、むしろ、種々の領域におけるこれまでの協力を平和構築の視点から「再構成」ということである。

<sup>12</sup> この点について本研究会での議論は収斂せず、そもそも、これらの議論がそれぞれ二項対立しているとの与件による問題設定そのものが生産的でないとの見解もあった。

<sup>13</sup> スワジランドに対しては、現在マプト回廊につながる北部道路整備に対し円借款供与が進められようとしている。

<sup>14</sup> 例えば、国際協力銀行のアンタイドローンによって、南ア国内の火力発電所からモザンビーク、スワジランドまでの送電線整備に対して資金協力を行ったが、これには、南アフリカのESKOM(国営電力公社)が保証を賦与している。

第四は、南部アフリカ地域の最も基本的かつ重要な課題のひとつとしての、地域の平和と安定化の問題であり、これに対して、わが国がODAを通じて如何なる対応をとるべきか、あるいは取り得るかということを開く視点である。冷戦構造の崩壊とアパルトヘイトの終焉は、東西陣営の代理戦争というかたちの紛争や、旧フロントライン諸国と白人南アフリカ政権との対立の終結をもたらしたが、結果として、域内の人々すべてに平和と安寧をもたらすところまでには至らなかった。むしろ、既往の枠組み崩壊は、域内各国の脆弱な統治機構の間隙を縫った国内紛争、あるいは地域紛争の契機を提供すると同時に、他方で、域外各国が当該地域に対し介入するインセンティブを減衰させ、当該地域の周縁化が進んだ。アンゴラや大湖諸国における国内武力紛争の慢性化などの状況が続き、かつ、これらに対する国際社会の

支援が不十分な中で、域内諸国は自らの努力による自立的な取り組みを迫られている。

このような状況に関して、ODAも無関係ではありえない。なぜなら、第一に、地域の平和と安定は、ODAが本来目的とする当該地域の発展と福祉の向上にとって不可欠の要件であり、これらが保障されない限り本来の開発目的は達成できないからであり、第二に、同地域内の紛争の根本的な原因として、貧困やガバナンスなどの地域の開発を巡る諸問題が根深く関係しており、これらの開発の諸問題を扱うODAは、その意図に関係なく、紛争に対して、正あるいは負の影響を与えているものと推察されるからである。

アフリカ地域に対してわが国が関与してきた歴史は、旧宗主国を含む他の援助国との比較において極めて浅く、特に、平和構築への直接支援<sup>15</sup>に関して

**Box 5. 南部アフリカ地域における回廊開発計画**

南部アフリカ地域においては、多くの鉱物資源を有する内陸国の域内及び国際貿易に必要とされるさまざまな運輸交通網としての「回廊(Corridor)」の整備を進めることが、これらの国々の経済発展に必要不可欠であるとの議論が、1970年代からなされてきた。

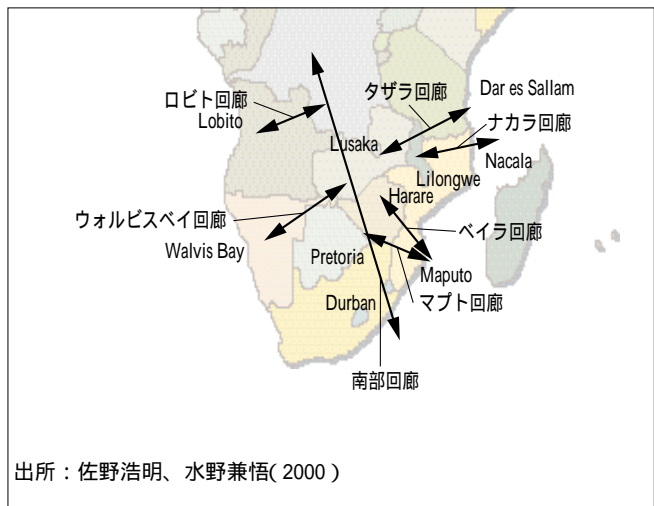
特に、南アフリカがアパルトヘイト体制にあった時代には、南アフリカ以外のルートの整備が政治的に必要とされ、1980年代以降、ジンバブエの首都ハラレからモザンビークのベイレ港を結ぶ「ベイレ回廊」や、マラウイの首都リロングエからモザンビークのナカラ港を結ぶ「ナカラ回廊」の整備が進められてきた。

この時期には、SADCの前身であるSADCC諸国による回廊整備プロジェクトが進められていたが、現在SADCは、SADC運輸通信気象議定書(SADC Protocol on Transport, Communications and Meteorology)を策定し、各回廊計画を進めていくとの立場を明らかにしている。

これらのうち、現在最も活発に整備が進められてきているのが、「マプト回廊」開発計画である。「マプト回廊」は、南アフリカの産業中核地域であるハウテン州とモザンビークのマプト港を結ぶ交通網を整備することを目的としており、マプト港のリハビリテーション、有料高速道路の建設、鉄道の整備等、約180のプロジェクトに7億ドルの経費が支出されてきた。これらのプロジェクトには、南アフリカ及びモザンビーク両国政府の積極的な支援に加え、世銀からの融資や南アフリカの民間企業等、さまざまなアクターが参画している。特に、「マプト回廊」開発に関する、交通インフラ整備や工業団地等のプロジェクト情報、潜在的な地域資源や地理的特性に関する情報をパッケージ化した、「Bankable Package」が作成され、内外の企業に情報提供を進めたりしたことやBOT方式の導入等により、公的資金のみならず、民間資金も適宜組み合わせられた様々な形態により実施されてきている。

このようなフレキシブルな実施方式がこのプロジェクトの成功につながったとの指摘もあり、他の開発回廊計画でも、「マプト回廊」をモデルとした開発が進められていく見込みである。

南部アフリカ地域の回廊計画



出所：佐野浩明、水野兼悟(2000)

<sup>15</sup> ODAを通じた平和構築支援の枠組みは、直接支援と、平和配慮を通じた間接支援に大別される。さらに、直接支援は、緊急援助、復興開発援助及び紛争予防・再発防止のための援助に分けられる。(本研究会とほぼ同時並行して進められている「事業戦略調査研究：平和構築 - 人間の安全保障の確保に向けて -」に係る報告参照。)

は、限定的なものにとどまっていたと言える。また、同地域に限らず、一般論としてODAの枠組みにおける平和構築に対する直接支援は、未だ緒についたばかりであり、そのための人材も事業の仕組みも十分とは言えない。

他方、貧困緩和などを通じた平和構築への間接的な貢献の面では、わが国のODAは、モザンビークの内戦からの復興や民主南アフリカの支援などに貢献することを企図して実施されてきた。また、近隣国が相次いで戦火にまみれながらも「地域の安定化要因<sup>16</sup>」として重要な役割を担ってきたザンビアに対しても、わが国は、同国を域内の援助対象重点国として支援を行ってきており、同国の平和と安定化に対して、間接的に貢献してきたとも言えるであろう。

こうした状況に鑑みつつ、かつ、南部アフリカ地域とわが国の間の現在の「距離感」や歴史の浅さを冷静に測れば、平和構築への直接支援の充実を急ぐよりは、わが国の経験が比較的豊富な経済インフラの整備や各種社会サービスの提供を中心に地道な協力を続けることがより重要であり、平和構築支援のような新しい協力の理念や領域に新たに手を染めることは得策ではないという見方もあり得る。

他方、平和と紛争に係る諸問題が当該地域の歴史や文化に深く根ざしたものであるという理解に基づけば、ODAを通じた貢献は一筋縄ではいかないとの指摘もあった。また、南アフリカや周辺国がこれまでの過程で育んできた知見に鑑みれば、むしろ域内の平和構築への貢献活動への参画を通じて、「わが国が学ぶ」という姿勢が大切であるという強い議論も展開された。

これらを総合すると、少なくとも、「平和と安定化」という課題に対する取り組みの第一ステップとしては、既往の領域における協力の存続・拡充に際して、地域の平和や安定化への影響に従来以上に「配慮」した事業の推進に心がけるとともに、可能な範囲で平和構築に対する直接支援を漸次強化してい

くというアプローチが考えられる。前者の作業は、これまで積み重ねてきた協力の方法とは別の何かまったく新しいものを導入するというものでは必ずしもなく、むしろ、種々の領域におけるこれまでの協力を平和構築の視点から「再構成」という作業に重点が置かれるべきである<sup>17</sup>。このようなアプローチは、わが国のODAの実施体制の現状に鑑みても現実的な検討が可能であろう。その上で、2-1-2で後述する平和構築への直接支援についても、周到な考慮のもとに魅力的なアイデアの具体化が可能であれば、積極的に挑戦すべきであると考えられる。

## 2-5 わが国との互恵的友好関係の強化と地域間協力への展開

わが国と南部アフリカ地域の互恵的友好関係の強化においては、アジアの一員としてのわが国と南部アフリカ地域の域内大国としての南アフリカの位置付けが重要であり、これがアジアとアフリカの両地域間の関係深化の基軸となり得る。

アジア・アフリカ両地域間の関係深化それ自体は手段であり、それが目指す理念が必要である。例えば、グローバルな視野から、平和主義の理念に基づく国際社会への貢献という展望が拓ける。

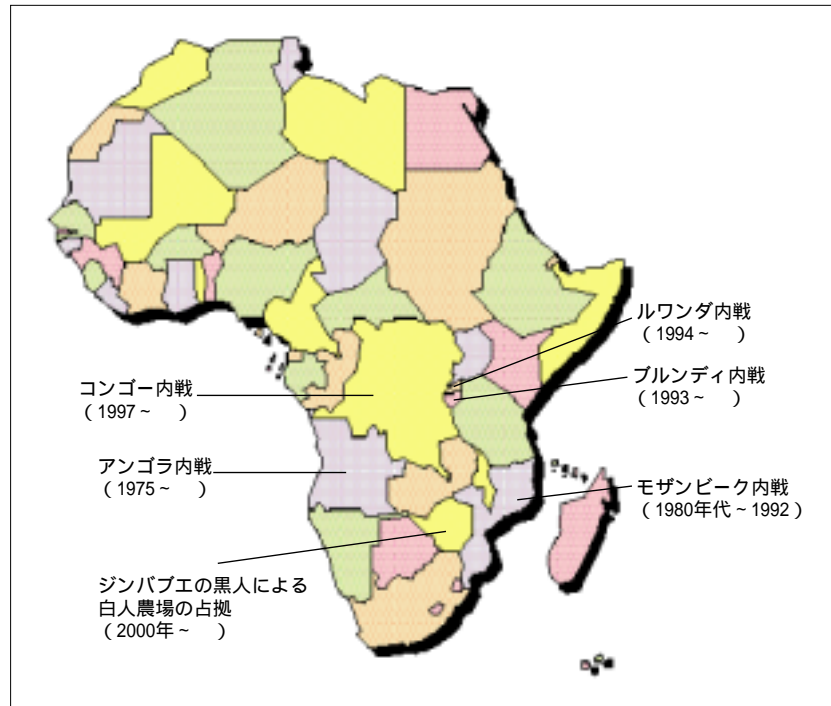
最後に、これまで述べてきた援助理念や平和の視点などと密接に関係するが、わが国が如何にして南部アフリカ地域との互恵的友好関係を強化していくべきかという視点に言及したい。この視点は、他の援助国や多国間援助機関などとの比較において、わが国がどのような形で「個性」を発揮していくかという問題と密接に関係している。

これは、わが国の歴史、文化、経済、社会、そして地政学的地位から派生するところの、わが国ODAの理念が全体として醸し出す個性、さらに言えば、

<sup>16</sup> 近隣国の不安定な状況にも拘わらず、ザンビア自体は戦火にまみれなかった、という事実のみを以て、即、同国が「地域の安定化要因」であると断じるのは誤りであるが、同国の平和と安定化が域内において非常に大きな意味を持つという点では異論なきところであろう。南部アフリカ地域あるいは赤道以南アフリカ地域の中央に位置し、域内の多数の国々と直接国境を接している同国の平和が危機に瀕したならば、それはすなわち地域全体の平和にとって大きな脅威となることは疑念の余地がない。

<sup>17</sup> 平和と安定化の視点に関するこのような議論は、アフリカの安全保障に係る有力なシンクタンクである南アフリカのISS (Institute for Strategic Security) の所長 Dr.Cillier なども強調している。(2000年3月31日同氏との意見交換より)

図2 南部アフリカ地域における主要な紛争



出所：毎日新聞外信部編(1999)

わが国と域内大国としての南アフリカを擁する南部アフリカ地域との「関係性」が有する個性が、如何にすれば、より有効にお互いを益する形で発揮されるか、という議論である。

TICAD II では、日本とアフリカの関係における、いわゆるアジアカードの有効性を踏まえ、アジア・アフリカ・投資・技術移転促進センター、アフリカ・アジア・ビジネス・フォーラムその他、新たな国際協力の展開可能性を示す構想を打ち出しており、その方向性は少なくとも近未来に関する限り正しい<sup>18</sup>。しかし、これらが仮に、地域間の関係の深化というテーマ設定の自己目的化に留まるとすればそれは政策理念として十分ではない。最も大切なことは、グローバルな視野の中に、アジア・アフリカの地域間連関を位置付け、両地域間の関係の深化のた

めのグローバルな展開の可能性を常に模索するということであろう。これには、グローバリゼーションに対する地域主義の拡大という「外向きの」文脈に対して、環境、人口その他地球規模の課題やグローバル経済への統合などに対して両地域が協同して取り組むことを支援するといったアプローチがある。また、域外からの各種の圧力や特定の経済社会システムの普遍化の流れに対する拮抗力、あるいは緩衝帯の形成という「内向きの」文脈においては、未成熟な地域経済を保護するための協同を支援したり、伝統・文化の多元的共存の理念を追求するものとしてアジア・アフリカ間連携を意義づけ、わが国と南部アフリカ地域の間の連帯はその地域間連携の中核として位置付ける、といったアプローチも含まれる<sup>19</sup>。特に、「外向きの」文脈において、両地域間の個性

<sup>18</sup> ここでアジアカードとは、主に、日本が欧米先進国との比較において、アジアの経済大国としての域内諸国との密接な関係(特に経済関係)を有していることから派生するところの優位性を指す。ただし、この優位性が経済活動等のグローバル化が急速に進展する中で、遠い将来にわたって堅持されるかどうかは不明である。例えば、南アフリカ政府が日本に対して期待するものは、必ずしも欧米諸国に対するものと同一ではなく、その背景には、かつて途上国であったという歴史も含めた日本の特殊性にあるが、仮に、今後、日本が、欧米先進国と異なる理念やそれに基づく枠組み構築をアジアにおいて打ち出すことなく、アジアにおける「個性的存在感」を減衰させてしまったならば、いわゆるアジアカードも同時に色あせたものになってしまうであろう

<sup>19</sup> ただし、この場合、当然のことながら単なる地域エゴや伝統保存の名を借りた搾取構造の温存などに陥ることは避けなければならない。可能な限り内向きの発想を避け、種々の領域でグローバリズムが進む状況下で、伝統や価値多元性、個性ある地域社会の創出などの理念に基づき、アジア・アフリカから地球市民社会に発信していくという「外向きの」志向が望まれる。

化という点から、最も有力な理念のひとつは、「平和主義」の理念である。対地域協力政策の視点としてこの点の重要性は、前項で述べたとおりであるが、アパルトヘイトの歴史を平和裡に克服しつつある南部アフリカ地域と、半世紀にわたって平和主義に基づく国際貢献を模索し続けてきたわが国との間には、平和、就中、武力によらない平和の構築をキー・コンセプトとして連帯協調するための潜在的な共通基盤がある<sup>20</sup>。これをODAを活用して、平和の理念の下に世界に発信できるとすれば、それは、新世紀における世界平和に対するわが国による貢献の有力な方途であるのみならず、いわば平和のための地球公共財として国際社会において貴重な資産となるであろう。

もちろん、平和構築のための総合的な取り組みや対南部アフリカ地域協力において、ODAが現実にどの程度寄与しうるかという点を考えると、実施体制やわが国のODAが、南部アフリカ地域に対して投入し得る限られた援助資源に鑑みれば、新しい理念を肉づけるためには相当の工夫と努力を要する可能性がある。しかし、他方で、平和構築というイシューに関しては、アイデア次第でアジア・アフリカ地域間の経験・交流を深めていくことができると考えられる<sup>21</sup>。

最後に付言すれば、アジアの一部における開発の「成功体験」をアフリカに「移植」という観点からの議論については、第一に、当然のことであるが、両地域間の諸条件の大きな相違と各地域内の多様性の認識から慎重な留保が必要となるという点、第二に、単にアジアからの一方通行のみならず、アフリカの玄関口であり、かつ域内大国である南アフリカを擁する南部アフリカ地域からアジアへ発信するといった双方向のアプローチが現実的なものとしてあり得るという点をここで改めて確認しておきたい。

<sup>20</sup> 勿論、このような共通の基盤が見出せる一方で、南アフリカがアフリカ有数の軍隊を有し、かつ軍需産業を抱えていることを踏まえて置かねばならない。

<sup>21</sup> 例えば、TICADプロセスにおいて、地雷除去等に関するブノンペン国際フォーラムへの南部アフリカ地域からの参加の慫慂というコンセプトが俎上にのぼっているし、本研究会においても、これとは逆に、南部アフリカが有する平和のための諸資源をアジアの紛争経験国などにおいて共有すべきであるとして、南アフリカの真実和解委員会（TRC）や寛容教育（tolerance education）、地雷除去産業などを南部アフリカ域内の「地域公共財」として活用すべきであるという、アイデアも出された。

## 第2章 地域の重点課題への取り組み

前項では、対地域協力を二国間協力を補完するものとして位置付け、対地域協力が優位性を発揮する局面として次の2つの場合があると述べた。

- ・ 国境を越えた課題への取り組み
- ・ 域内の「資源」を生かした地域共通の課題(特に貧困削減に向けての諸課題)への取り組み

本節では、この整理に従って、それぞれ次項以下で、中長期的な取り組みの方向性を示し、さらに、その一部に関連して想定される具体的構想の「参考例」を適宜示すこととする。

### 1. 国境を越えた課題への取り組み

#### 1-1 人と物の移動に伴う諸課題への対応

対地域協力という枠組みが有効な介入しうる契機としては、次の2つが想定される。

- ・ 資源の最適配分や域内相互依存関係の深化を目的として、人や物の移動を促進するための貢献
- ・ 人や物の移動によってもたらされる弊害を極小化するための貢献

南部アフリカ地域においては、「南アフリカと周辺国」という軸、「内陸国と沿岸国」という軸、さらに「資源保有国と資源需要国」という軸などが交錯しつつ、人の移動及び物流に対するニーズを生み出して

いる。特に、南部アフリカ地域の特性として、域内に多くの内陸国を抱えている点に着目すれば、経済のグローバル化の流れの中で、同地域が競争力を確保するためには、これらの内陸国から沿岸国に至る輸送経路の確保は重要な課題であるが、他方、同時に、これらの人や物の移動が、域内に新たな課題を生み出している。

これらに鑑み、ここでは、対地域協力という枠組みが有効な介入をなしうる契機として、(1)資源の最適配分や域内相互依存関係の深化を目的として、人や物の移動を促進するための貢献と、(2)人や物の移動によってもたらされる弊害を極小化するための貢献、の2つに大別して、想定される協力テーマやアプローチについて略述する。

#### Box 6. 南部アフリカ地域運輸交通分野ワークショップ

TICADIIのフォローアップの一環として、1999年2月24-26日の3日間、南アフリカのヨハネスブルグにおいて、JICAとSADCの交通・通信委員会(SATCC)の共催により「南部アフリカ地域運輸交通分野ワークショップ」が開催された。

このワークショップは、特定分野域内協力ワークショップの一つであり、複数の国々が協力して解決すべき特定の開発課題について、被援助国、他の援助機関、国際機関などが、当該分野にかかる域内の現状と課題の全体像につき共通の理解を形成し、その後続くプロジェクト形成調査を経て、わが国として最終的に開発調査や無償資金協力などの二国間協力案件の発掘・形成につなげることを目的とする。南部アフリカ地域では、南ア-ジンバブエ間国境での出入国業務による遅延とともに輸送コストが製品価格の3-4割を占める現状や、南部アフリカ地域が地域経済圏の確立のため運輸交通網の整備が必要であることを受けて、「物流と効率化及びコストの低減」をテーマとしたワークショップが開かれることとなった。

南部アフリカ域内諸国12カ国の運輸省関係者、他ドナー、OECF、JICA関係者らが出席して、「域内の道路及び道路輸送の改修と改善」、「複合一環輸送サービスを目指した鉄道の改修と改善」に関する報告と討論が行われ、最終日には議論をとりまとめ「候補プロジェクト/プログラム」について話し合われた。このワークショップ開催にあたっては、プログラムをJICAとSATCCが共同作成・調整し、3人の次官級代表者が交替でワークショップの議長を務めるなど、SADC諸国のオーナーシップにも配慮がなされた。



### 1-1-1 資源の最適配分や域内相互依存関係の深化を目的として、人や物の移動を促進するための貢献

#### ・域内広域運輸・交通インフラ整備全般

この領域においてわが国が本腰を入れるのであれば、後述する通り、SADCの部門別調整機関(SCU)あるいは南部アフリカ運輸通信委員会(SATCC)に対する技術協力を通じて、地域開発構想の上流部分から関与していくことが期待できる。また、UNDPが推進している運輸・交通データ整備への貢献も、地域のニーズに対応した適切なプロジェクト構想を検討する基盤を整備するものとして有益であろう。

なお、多額の投資を必要とするインフラ整備本体事業に関する一般的留意点としては1.で言及した広域インフラに関する議論にあるとおり、民間活動との重複の回避、公的資金を誘い水として投入した場合に確保される社会経済的便益、多額の資金の投入に際してこれを他の目的に充当した場合に得られる便益に相当する機会費用、資金借り入れ国の債務ポジションなどを総合的に踏まえつつ、慎重に検討を進める必要がある。

#### ・UNDP主導のZMM-GT構想支援

ZMM-GT(Zambia-Malawi-Mozambique Growth Triangle)構想は、ザンビア、マラウィ及びモザンビークの3カ国を成長の三角地帯と模して、テレセンター、貿易振興、市場拡大等のための官民連携及びこれらのための人材育成などを含む総合的な拠点開発を展開する構想である。南部アフリカ地域におけるバランスのとれた多極構造の定立を目指す方向性は評価できるが、他方で、投資回収や持続可能性の点で不安が残り、構想倒れになる危険性も排除できない。

この構想に関しては、当該内陸国各国の経済発展に係るボトルネックの分析を通じて、この構想

の具体化がこれらの解消にどの程度貢献するのか、あるいは、この構想が現実性を持つために関係各国においていかなる開発を進める必要があるのか、という視点、すなわち国別アプローチと地域アプローチの双方からのアプローチによる分析が必要であろう。そしてこれらの分析の結果、民間資本の誘い水的な役割を含め、わが国ODAによる介入の合理性が認められる場合は、積極的な取り組みを検討すべきであろう。

#### ・国境管理、通関能力の強化等

これらの課題については、将来における地域共同化への動きを踏まえ、SADC等ですでに議論の俎上にのぼっているが、自ら域内加盟国間の国境管理について豊富な経験を有するEUの存在が無視できない。また、通関の迅速化とエイズ伝播の防止という2つのテーマを掛け合わせたアイデア<sup>22</sup>に基づき米国がわが国に連携協力を打診している。わが国は、これらのドナーの動向を踏まえつつ、わが国の協力のあり方を検討していく必要がある。

#### ・広域電力網

これは、コンゴ民主共和国(DRC)から南アフリカへと域内を南北に貫流する壮大な水資源開発(電源開発)プロジェクトであり、南アフリカ電力公社エスコムが関心を示している。この電力網の整備は、単に域内の電力需要の充足にとどまらず、南部アフリカ地域、あるいは赤道以南アフリカ地域の域内相互依存関係の深化を通じた地域の安定化への貢献に繋がる可能性を秘めたものである。従って、累次述べてきた地域の平和と安定化という政策理念に合致するものと考えられるが、ODAが単体として有効に作用する余地は僅少であると推察され、域内及びわが国の民間経済活動やOOFを包含した総合的なアプローチが必要である。

<sup>22</sup> 南部アフリカ地域においては、国境通関が一般に円滑に行われないうえに、通関待ちの運送業者が国境地帯に滞留し、これがエイズ伝播の一因になっているといわれており、米国のアイデアは、その原因としての国境通関の円滑化を促進することによってエイズ伝播に対しても抑制効果をもたらそうというものである。

### 1-1-2 人や物の移動によってもたらされる弊害を極小化するための貢献

#### ・エイズ対策促進

UNDP などによる域内セミナーの開催等、すでに他国間あるいは二国間において多くの協力が実施されてきており、これらを踏まえた参入が必要であるが、特に、未だ十分に活用されていない南アフリカの研究機関等の知的資産の活用を促進することは、後述の南アフリカの「地域公共財化」の観点から有効である。ちなみに、第13回世界エイズ会議は2000年7月に南アフリカで開催され、日本からはNGOも参加したが、南アフリカによるこれらのイニシアティブへの具体的な支援を検討していくことが今後の協力案件形成における課題となろう。

ザンビアやタイでは、全国及び地域レベルでの対策に取り組んだ結果、感染率が下がりつつある<sup>23</sup>が、その過程でザンビア政府が培ってきた知見を域内各国に生かしていくことをわが国が支援するといったアプローチも検討に値するであろう。また、わが国が1994年来推進してきた「人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブ(GII)」の延長において、南部アフリカ地域では1998年にジンバブエに対してプロジェクト形成調査を派遣するなどして取り組みの可能性を検討してきたが、これらの成果を踏まえつつ、域内への協力の展開を図っていくことも検討の対象となろう。

#### ・予防接種等の感染症対策、寄生虫駆除等の域内展開の支援

これは、特に子供を対象として、国境地帯などに焦点を当てつつ、WHOやUNICEFなどと連携した展開を目指しながら、感染症対策や寄生虫駆除等への支援を行うものである。これらについては

必ずしも形式としての対地域協力に限らず、域内各国に対する同分野における二国間協力の実施に際して、相互に連携を保って協調した取り組みを行うという対応もあり得る。

なお、これらの構想の具体化に際して特に留意すべき点としては、次の3点である。

- ・WHO や UNICEF などとのコミュニケーションを密にして、南部アフリカ地域での重要イシューの同定過程に参画し、常に「先を見越した」対応を心がけること
- ・既往の協力拠点の活用(各拠点が、その役割認識を限定的に解釈せず、地域に対して開かれた情報拠点として自らを位置付け直すための意思と能力が備わっていることが前提となる。)
- ・情報伝播の迅速性と確実性を確保するための、新しい情報技術(IT)の導入(これについては、域内各国の拠点をネットワーク化したうえで予警報システムの確立と早期対応のための体制の強化を目指すというコンセプトのプログラムなどが有望であると考えられるので、わが国としても積極的に取り組み、有効な提案については早急に具体化を検討することが望まれる。)

#### ・家畜防疫、病虫害対策の支援

基本的には、上記の感染症対策などと同様のコンセプトに基づくが、家畜防疫や病虫害対策ならではの問題もある。人間の場合と異なる問題として、家畜等の移動の制限、屠殺等に係る強制措置の発動の問題、強制措置の発動に伴う補償の問題などが挙げられる。これらの問題の取り組みに際しては、強制措置を発動するための執行力の正当性を担保する仕組みや財政基盤の確保などの課題に加え、国境を接している国の過剰負担を解

<sup>23</sup> 本研究会報告書第4巻別冊・ザンビア現状分析資料編第9章(保健医療)参照。更に、1999年8月、本研究会がUNDPの南アフリカ駐在代表Mr.Whaleyにインタビューしたところによれば、「自分の当地におけるこれまでの取り組みのうち最大の成果のひとつは、南アフリカの保健大臣にザンビアを訪ねてもらい、同国のエイズに対する取り組みを視察させたことである。帰国後、同大臣は南アフリカはエイズ対策の分野でザンビアから多くの学ぶべきことがあると述べていたことが大変印象的であった。つまり、域内大国である南アフリカも周辺国から学ぶべきことがあることを認識したのである。」と述べている。ちなみに、南アフリカは1994年、世界で最も包括的であるエイズ対策を策定したが、資金不足その他の理由でこの対策は殆ど実施されていない。(CNN World Report, 4 July 2000)

## Box 7. サブサハラ・アフリカの HIV/AIDS 状況

エイズは現在、サブサハラ・アフリカの主要死因となっており、1999年までに約1,400万人のアフリカ人がエイズが原因で死亡している。1999年末現在、世界のHIV感染者数は3,430万人、そのうちサブサハラ諸国の感染者は2,450万人にのぼり、1,210万人のエイズ孤児がいると推定される。さらに1998年にはサブサハラ・アフリカで約53万人のHIV感染新生児(全世界同新生児の90%)が誕生している。

サブサハラ諸国の1999年の新規感染者は400万人にのぼる。中でも南部アフリカはHIV/AIDSの広がりが最も早い地域であり、生殖可能年齢層(15-49歳)以下、成人)感染率上位8カ国は南部アフリカ諸国である。サブサハラ諸国では、成人人口の10%以上がHIVに感染している国が16カ国もあり(下表参照)、ボツワナのHIV感染率は35.8%に達している。南アフリカでは、1997年12.9%だった感染者の割合は1999年には19.9%と急増しており、3,960万人の国民のうちHIV感染者は420万人と世界最大の感染者人口を抱える国となっている。南アフリカやジンバブエのように国民成人の約2割が感染している国では今から予防キャンペーンに取り組んでも現在15歳の男女の半分(ボツワナでは約3分の2)はいずれエイズで死亡するという。ジンバブエのある地域では、妊婦の半数がHIVに感染しており、ボツワナ、ナミビア、ザンビアでも妊婦感染率は20-40%と推定されている。ザンビアとジンバブエの幼児死因のトップがエイズである。マラウイやザンビアの教師の30%以上が、南アフリカの鉱山労働者の5分の1がHIVに感染していると報告されている。ザンビアでは、2000年中に子供の3分の1がエイズ孤児になると推測されており、その多くがストリート・チルドレンになると言われている。

エイズ感染・死亡の影響は、まだ1割のみしか現れていないと言われる。HIV成人感染率10%以上のアフリカ9カ国では、出生時平均余命が2010-15年までに約17年下がり、さらに1990年時点で、エイズは感染症による死亡の8.6%に過ぎないが、2020年には37.1%にのぼると推測されている。乳幼児死亡率の上昇、若年層(特に女子)の感染増加、生産性の高い年齢層の感染、エイズ孤児の増加、国内生産および地域経済への影響が今後懸念される。

エイズの影響の大きい国は、往々にして保健医療費用の負担の増加ができない国でもある。象牙海岸、ザンビア、ジンバブエでは、HIV感染患者は都市病院病床の80%を占めているものの、その他の緊急性が高いものやPHC支出に押されて、費用のかかるAIDS治療はあまりなされていない。また、ナミビア、ケニア、タンザニアではエイズの影響によりGNPが8-25%減少することも見られている。

一方、VCT(自発的カウンセリングとHIVテスト)、コンドームのソーシャル・マーケティング、健康教育、性感染症の早期診断・治療、抗ウイルス剤の短期投与による母子感染予防、血液スクリーニングの徹底<sup>1</sup>による輸血感染予防等によって危険行動(の変化)やその他のHIV感染リスクが減少したという研究事例が報告されている。効果的な介入によりHIV感染の広がりを押さえ、影響を最小にすることは可能であり、セネガルでは、タイミング良く各関係者一丸となって予防キャンペーンを行った結果、HIV感染率は1.77%と低い。タイウガンダでは、全国および地域レベルでの予防努力を行い、HIV罹患および性感染症が大きく減少した。

UNAIDSやドナーでは、サブサハラ・アフリカのHIV予防だけで最低6億ドル(年間2ドル/成人)が必要であるとの認識に至っている。世界銀行は、エイズに取り組む際に困難な点として、エイズに対する政治的コミットメントの低さ、他の課題に押されて後回しにされがちな点、対応のためのリソース、キャパシティ不足、文化・宗教の壁等をあげている。途上国政府に市民社会、民間部門を含めて行動を起こすよう呼びかけ、世銀側でもHIV/AIDSを世銀のサブサハラ・アフリカの開発アジェンダの中心に置き、行動のための能力を育成し、エイズ対応のためのリソースの拡大、マルチセクター・アプローチの採用、国際的取り組みへの呼びかけ、知識・予防策の蓄積を行う予定である。USAIDでは、2000年度に、エイズ予防、ケア、エイズ孤児支援、途上国政府のエイズ政策実施能力構築支援など1億ドル相当の支援を行う予定である。

国名	HIV/AIDS感染者(1999年末現在)					エイズ 孤児総数	エイズによる 死者数 (99年)
	全感染者数	15-49歳 感染者数	15-49歳 感染率	15-49歳女 性感染者数	0-14歳 感染者数		
アンゴラ	160,000	150,000	2.78	82,000	7,900	98,000	15,000
ボツワナ	290,000	280,000	35.80	150,000	10,000	66,000	24,000
コンゴ民主共和国	1,100,000	1,100,000	5.07	600,000	53,000	680,000	95,000
レソト	240,000	240,000	23.57	130,000	8,200	35,000	16,000
マダガスカル	11,000	10,000	0.15	5,800.0	450	2,600	870
マラウイ	800,000	760,000	15.96	420,000	40,000	39,000	70,000
モザンビーク	1,200,000	1,100,000	13.22	630,000	52,000	310,000	98,000
ナミビア	160,000	150,000	19.54	85,000	6,600	67,000	18,000
南アフリカ	4,200,000	4,100,000	19.94	2,300,000	95,000	420,000	250,000
スワジランド	130,000	120,000	25.25	67,000	3,800	12,000	7,100
タンザニア	1,300,000	1,200,000	8.09	670,000	59,000	1,100,000	140,000
ザンビア	870,000	830,000	19.95	450,000	40,000	650,000	99,000
ジンバブエ	1,500,000	1,400,000	25.06	800,000	56,000	900,000	160,000
南部アフリカ計/平均	920,077	880,000	16.49	491,523	33,227	4,379,600	992,970
サハラ以南アフリカ計/平均	24,500,000	23,400,000	8.57	12,900,000	1,000,000	12,100,000	2,200,000
全世界計/平均	34,300,000	33,000,000	1.07	15,700,000	1,300,000	13,200,000	2,800,000

参考文献：UNAIDS(2000)。The World Bank, Africa Region(1999)。The White House(1999)。

<sup>1</sup> ちなみに、ケニアでは1999年度より血液スクリーニングに関する第三国研修を実施している。

消し、域内諸国のフリーライダー化を防止する<sup>24</sup>といった対応の必要からも、地域的な取り組みが重要となる。

また、家畜防疫に関しては、南アフリカにおいて蓄積されてきた知見の活用に加え、これまでわが国の技術協力の拠点の一つであったザンビア大学獣医学部が、例えばタンザニアのソコイネ大学獣医学部やその他の研究教育機関などとの連携を進める過程で、域内協力支援の糸口を模索していくといったアプローチも検討に値するであろう。

・組織犯罪対策、麻薬・小火器等の流通防止対策などの支援

これらの問題は、地域の平和と安定化に直接関係するものであり、すでにSADC等において域内の重点課題として議論の俎上にのぼっている。わが国はこれらの領域で必ずしも豊かな経験を有するものではないが、例えば、麻薬に関しては、ODAの枠組みにおいて代替作物奨励などに立ち入って問題の根本的な解決を試みているもの(ミャンマーのそば栽培)や、小火器に関しては、わが国のNGOがモザンビークなどで武器を回収する運動に参画した経験があることなどを踏まえ、広い視野から協力の可能性を探っていくことが望まれる。

また、南アフリカとモザンビークの警察が共同で実施した「レイチエル作戦(Operation Rachel)」<sup>25</sup>は、小火器の密輸やモザンビークにおける治安の改善に成果を挙げているが、このような既に一定の成果を上げている域内の取り組みに対して側面から支援するといったアプローチも現実的であろう。

なお、これら以外に、今般の研究会では十分な情報が得られなかったが、国際河川の保全、国境

地帯における森林・生物資源の保全など広域環境に関する問題についても検討の余地があり得る。

1-2 域内協力機構の能力強化への支援

地域の地殻変動に伴い、地域協力機構の流動化が進行している。

これを踏まえたわが国の取り組みへの提言は、次のとおり。

- ・ 対地域協力政策に裏打ちされた地域機構支援
- ・ SADC 以外の地域協力機構を視野に入れた対応
- ・ 対地域協力プログラム形成の触媒機能の強化
- ・ アジアの地域機構との連携の強化

南部アフリカ地域における代表的な地域機構としては、南部アフリカ開発共同体(SADC)、東南部アフリカ共同市場(COMESA)、南部アフリカ関税同盟(SACU)、共通通貨圏(CMA)などがあるが、近年、民主南アフリカの誕生などに起因する同地域の地殻変動に伴って、域内協力機構のメンバーシップや位置付けなどについての流動化が進み、さらには、域外の諸機構との関係も複雑化の様相を呈している<sup>26</sup>。また、アフリカ全域の経済統合を将来課題として念頭に置いたサブ・リージョン間の交流も僅かずつながら進捗してきている<sup>27</sup>。これらを踏まえ改めて総括すると、「アフリカ地域内の地域協力機構は、そう遠くない将来迎えるかもしれない抜本的再編の時代に備え、流動化を開始した」と言えるかもしれない。

このような認識を踏まえ、わが国の取り組みに基本的な論点としては、以下の4点が想定される。

<sup>24</sup> 例えば、万一ボツワナの畜産業において問題が発生した場合、家畜の処分に伴う当該国の負担と国境を接している南アフリカ等における防疫措置に係る負担が想定されるが、これらの措置は、域内に裨益するものであり、域内諸国において費用負担の合理化が求められる。

<sup>25</sup> 本研究会報告書第2巻別冊・現状分析資料編第2章(政治・行政)参照

<sup>26</sup> 本項においては、本報告書の第2部に加え、JICA 客員研究員による2つの論文、すなわち、坂本喜久雄(1999)、田淵俊次(2000)から多くの示唆及び事実関係に関する情報を得た。

<sup>27</sup> アフリカ地域共同体(African Economic Community: AEC)構想やその先にあるアフリカ合衆国(United States of Africa)構想については、1991年のAEC共同体設立条約のOAU加盟48カ国による署名されて以来、OAU、ECA及びアフリカ開発銀行の3機関の合同事務局の設置、SADCなどの地域機構を交えた定期協議の開催などを経て、2034年を最終目標年次とする統合計画の具体化に向けての検討が進められている。また、サブ・リージョン間の交流(例えば、SADCと西アフリカ諸国開発共同体(Economic Community of Western African States: ECOWAS) SADC Today vol.3, No.4, 2000年2月)なども継続されてきている。これらの動きのみから、AEC構想が具体化に向けて加速したと理解するのは早計であるが、アフリカ・サブ・リージョンの流動化を示すひとつの現象として興味深い。

### 1-2-1 対地域協力政策に裏打ちされた地域機構支援

今後、SADCへの支援等を継続する場合において、それが、TICAD IIIや新しく策定されるであろう対南部アフリカ地域協力政策において、どのような意義が与えられているのかが明確にされていることが望まれる。

例えば、南アフリカにおける種々の「資源」を活用して、特に社会セクターでの域内の福祉の向上と相互依存関係の深化を図るべく、その戦略目的に適した機構のひとつとしてSADCを位置付け、南アフリカをはじめとする域内国が持つ既存の機能・施設を「地域公共財」として活用していく際の手段としてSADCが有効に機能するように支援していくといったようなアプローチもある。SADCがこのように機能するならば、同機関への協力の強化を通じてわが国の限られた援助資源を更に有効に活用することに繋がる<sup>28</sup>。また、その際、新しい情報技術(IT)の活用もあり得る。

### 1-2-2 SADC以外の地域協力機構を視野に入れた対応

これまで、南部アフリカ地域における地域機構に対するわが国のODAによる支援は、主にSADCに対するものに限られてきた<sup>29</sup>。今後は、域内外の情勢の流動化に伴って、SADC以外の他の域内外の協力機構にも目配りしつつ、特に、複数の機構の間において形成されつつあるネットワークの構築を支援することを含め、より一層柔軟性と機動性を持った対応の検討が望まれる。

具体的には、例えば、次のようなアイデアが想定される。

- ・ SADC以外の域内機関への人材の派遣(特に、短期かつ反復型。これらの諸機関を短期で巡回するような方式を含む。)
- ・ SADC、COMESA、ECOWAS等の機関、及びこ

れらとOAU等の大陸レベルの諸機関とのネットワーク化支援(合同セミナー開催支援その他ネットワークのための諸インフラの整備等、これらの連携調整を促進する触媒としての人材派遣等)

### 1-2-3 対地域協力プログラム形成の触媒機能の強化

例えば、SADCの場合、具体的な事業の計画調整は、加盟国所管省内に設置される部門別調整機関(Sectoral Coordinating Unit: SCU)において実施されるが、わが国が、対南部アフリカ地域協力においてダイナミックな展開を政策的に志向する場合、そして将来的にわが国による協力プログラムの具体化に向けて可能な限り上流の構想段階から有効な関与を行う必要がある場合は、当該セクターのSCUに対して人員を派遣することは、援助政策の策定や優良案件の形成に結びつきうる情報の収集などの上で有効な手段となる。さらに、重要セクターと位置付けられている運輸通信及び農業に関しては、それぞれ、運輸通信セクター、マプト回廊開発計画、南部アフリカ運輸通信委員会(Southern African Transport and Communications Commission: SATCC)及び南部アフリカ農業天然資源研究研修協力センター(Southern African Centre for Co-operation in Agricultural and Natural Resources Research and Training: SACCAR<sup>30</sup>)などへの派遣可能性も検討の余地がある。ただし、これらはいくまでも、わが国として当該セクターにおける対地域協力に対する強いコミットメントの用意があることが前提となる。

### 1-2-4 アジア・アフリカ間の連携協力の促進

アジアとアフリカの地域間関係の強化のために、すでに、TICADプロセスにおいて、アジア・アフリカ・フォーラムという枠組みが設けられているため、ここでは、その枠組みの内実を強化するための各論

<sup>28</sup> ちなみに、EU、アメリカ、ノルディック諸国などは、それぞれ、地域指向プログラム(Regional Indicative Programme: RIP)、US/SADC フォーラムや南部アフリカ地域センター(USAID Regional Center for Southern Africa: USAID RCSA)、Nordic/SADC イニシアティブなどの枠組み及び体制を構築し、SADC支援を推進している。(田淵俊次(2000)pp.35-37.)

<sup>29</sup> 民主南アフリカ誕生前の状況におけるSADC支援は、旧フロントライン諸国への支援として位置付けられていた。

<sup>30</sup> SACCARに関しては、1996年のSADC閣僚会議での決定に基づき、縮小整理され、ボツワナ所管の農業研究部門の調整機関に整理されている模様。(坂本(1999)p.15.)

**Box 8. アジア・アフリカ投資・技術移転促進センター(別称：ヒッパロス・センター)**

1998年10月に開催された「第2回アフリカ開発会議(TICAD II)」において、小淵総理(当時)は、民間部門の役割を重視し、アフリカの民間部門の発展を、特にアジアとの貿易・投資促進を通じて実現することを支援するため、「アフリカ投資情報センター(仮称)」を設置するという構想を発表した。これを実現するために、我が国は国連工業開発機関(UNIDO)への拠出金により、インターネットを通じた開発途上国間の投資情報交換に実績のあるサイベックスリンク社(在マレーシア)の協力を得て、1999年8月に「アジア・アフリカ投資・技術移転促進センター(Asia-Africa Investment & Technology Promotion Centre: 別称ヒッパロス・センター)」をマレーシアのクアラルンプールに開設した。

このセンターの活動内容は、以下の通りである。

外国投資を求めるアフリカ諸国の経済状況、投資環境(法制度、労働力等)、投資機会等に関する情報をインターネットを通じて紹介(URL: <http://www.unido-aaitpc.com>)

アフリカ諸国の投資誘致能力の向上のための技術協力の実施

対アフリカ投資を考えるアジア企業へのアドバイス提供やアジア民間投資家によるアフリカ産業の視察の実施

として、若干の参考例を略述するに留める。

**1-3 地域の平和と安定化への支援**

・東京行動計画の推進と拡充

生産性向上、投資貿易促進、研究開発機関間のネットワーク構築などについて、アフリカにおける拠点の強化を支援するなど、TICAD IIの東京行動計画の構想の推進を図るとともに、その延長線上において、新しい地域間連携強化のための方策の多様化を図る。

・アジア・アフリカ高度通信情報ネットワーク

UNDPによるインターネット・イニシアティブ(Internet Initiative for Africa)への支援などを通じて、域内最貧国の開発支援の観点からコンセプト作りに参加し、特に経済社会発展への寄与度の高い部分に対して支援するもの。平和教育の推進、紛争予防と早期警報、防疫などの観点からのITの活用も含み得る。

・地域協力機構間の連携支援

すでに一部試みられていることであるが、「ASEAN-SADC 連絡協議会」、「APEC-SADC 連絡協議会」等の設置支援や活動支援等を行う。

域内でODA事業を進めるに際しては、プログラム形成の前段階から事業の平和への影響を評価しこれに配慮したうえで進めるべきである(「平和への配慮/平和アセスメント」)。

平和構築への直接貢献は、TICAD II 東京行動計画における「開発の基盤」構想の推進を最優先したうえで、この構想を、例えば、「地域の平和のための特別プログラム」といったコンセプトの下に拡充していくことが望まれる。

域内各国への援助のあり方は、当該地域の情勢を鳥瞰したうえで、その中でも各国の位置付け、各国の平和構築への姿勢や紛争との関わりに応じて検討されるべきである。(「平和リンケージ」)

1-2で述べたとおり、地域の平和と安定化は、南部アフリカ地域において最も重要な課題のひとつであり、地域協力が目指す地域の発展と福祉の向上のための大前提であると同時に、それ自体がODAによる協力の目的、あるいは協力実施に際して配慮すべきものである。

ここでは、ODAの枠組みにおいて想定される平和構築への取り組みについて、以下の3点について述べる。

## 1-3-1 「平和への配慮/平和アセスメント」

南部アフリカ地域に関しては、域内及び周辺において、武力紛争が頻発しかつ恒常化していることに加え、武力紛争が顕在化していないところでも、潜在的脅威に対する抵抗力が不十分である国・地域がほとんどであることから、ODAの開始に先立って、それが、少なくとも地域の平和にとって不安定要因を助長したり、脅威とならないように配慮する必要性は特に高いものであると言える。

「平和への配慮」や「平和アセスメント(Peace Impact Assessment)<sup>31</sup>」という概念は国際社会において未だ確立されたものではなく、就中わが国のODAにおいても定着しているものではない<sup>32</sup>が、端的に言えば、「環境アセスメント」と同様の作業に基づく配慮を、平和についても行うという趣旨である。南部アフリカ地域については、上述の理由から、この「平和への配慮」や「平和アセスメント」についての検討を進め、これらの概念を具体的な実務の過程に反映させていくことが望まれる。

さらに言えば、単に、各案件ごとに個別に平和アセスメントを行うのではなく、地域に対する協力プログラム等の形成過程において、地域社会の安定化や平和促進への貢献度が高いと考えられるもの、あるいは、平和への悪影響の少ないと推定されるものを予め構想した上で、それらを優先的に具体化していくといった、いわば「戦略的平和アセスメント(Strategic Peace Assessment)<sup>33</sup>」にまで取り組むことができれば望ましいであろう。

このような視点を取り入れることで必然的に域内交流の活性化を指向する対地域協力の大きな可能性が拓けてくる。例えば、特に教育施設の共有等による域内の人的交流の促進、基幹エネルギーの域内共同開発と相互依存関係の深化などに対して積極的に関与していくことは、結果として域内の平和と安定

化に貢献しうるものである。

## 1-3-2 「平和構築への直接貢献」

TICAD II東京行動計画の中で、UNDPのアフリカン・ガバナンス・フォーラムやOAU紛争予防管理解決メカニズム、UNHCRへの支援等の構想が掲げられているが、まず第一には、これらの構想の相互間の連携を密に図りつつ、着実に履行していくことが重要であろう。そして、これらの諸過程においては、単に、多国間協力機関への資金の拠出を通じた協力を留まらず、極力、二国間技術協力と連携させることを通じて、わが国の援助機関や人材が、その方法論やアプローチについて「学んでいく」ことが、今後の協力の更なる質的向上に繋がるであろう。

なお、上記東京行動計画にある「開発の基盤整備」という概念は、あくまでも「開発」に資する基盤を整えるための諸活動として、あるいは、下位の目的として、ガバナンスや紛争予防等を位置付けている。これに対して、「平和」という価値の実現を「開発」と等価のものとして前面に出し、今後新たに加えられる構想で平和貢献に関わるものを含めて、ひとつのプログラムとして統合したうえで、例えば、「地域の平和のための特別プログラム(Special Programme for Regional Peace、あるいは、Special Programme for Peace in Southern Africa)」などの概念をわが国が率先して打ち出し、上述の取り組みを拡充していくことも考えられるであろう。

一般に、平和構築を直接の目的としたものは、「紛争予防、再発の防止への貢献」、「緊急人道援助」、「復興開発支援」の3つに大別し得るが、それぞれの紛争の要因や状況は異なっていることに鑑みると、これらの援助の枠組みにこだわることは、各枠組み間において捕捉できない隙間<sup>34</sup>を生じ、かえって望ましくない結果を招くおそれがあるため、

<sup>31</sup> 平和アセスメントに際して、考慮の対象となる一般的なメルクマールの例は次のとおり。地域間格差への影響、民族・社会階層・社会集団間の格差への影響、相互依存・交流関係の深化への寄与、その他緊張緩和への寄与、紛争地域・ポスト紛争地域、(ポスト)紛争緩衝地帯等の区別、武装解除、復興開発等への寄与、等。また、アセスメントの際には、対象となる事業の性格、規模に応じつつ対応を柔軟に行う必要があるが、基本的には、いかなる事業であってもすべて何らかのアセスメントの対象とすべきであろう。

<sup>32</sup> このような平和アセスメントの必要性については、前掲の「平和構築」の報告書においても言及される予定である。

<sup>33</sup> ここでは、「ODA事業の実施に先立って、当該事業が、対象となる地域社会の安定化や平和の促進に与える正負の影響を予め評価すること」を指して用いている。

<sup>34</sup> 特に、緊急人道援助と復興開発援助の間の円滑な連携の必要性については、「コンティニウム(continuum)の確保」というテーマでDAC等の場で議論が重ねられてきた。この点については、前掲の「平和構築」研究会報告書を参照されたい。

個別の状況に応じて、機動的かつ総合的に対応していくことが望まれる。

上述の東京行動計画における構想に加え、この領域において考えられる協力内容としては次のとおり。

- ・南アフリカの真実和解委員会( TRC )その他による和解プロセスの知見の集積と活用
- ・南アフリカにおける寛容教育( tolerance education )等の教育カリキュラムの活用・普及
- ・平和構築のための研究支援( 既存の研究機関助成、ネットワーク化支援、中核研究施設の新設 )
- ・南アフリカを中心とする通信教育・知識普及ネットワーク等を活用した平和教育の推進
- ・組織犯罪防止、小火器流通取り締まりなどに関する警察・司法制度の整備・強化
- ・市民団体等による平和推進活動の助成、基金創設支援等の強化
- ・メディアの活用( 和解、信頼醸成のための番組作成等支援 )
- ・上記に関する域内連携支援( 特にサブ・リージョン・レベルの地域協力機関の連携支援<sup>35</sup> )、アジアとの地域間連携の支援

### 1-3-3 「平和リンケージ/平和構築政策対話」

域内の各国による平和構築への努力、あるいは、紛争との関わり方などに応じて、当該国への援助の多寡や方法を適宜見直していくことを、仮に、「平和リンケージ<sup>36</sup>」と呼ぶこととする。平和リンケージの発動を検討するに際しては、単に、当該国を個別に見ていくことでは不十分であり、南部アフリカ全体を鳥瞰しながら、その中で当該国の状況を評価していく作業が必要である。

この「平和リンケージ」の概念をODAに取り入れるならば、例えば、域内において平和構築への努力を重ねている国に対しては、その傾向を助長すべく

ODAに関しても積極的な支援を行うことになる( ポジティブ・リンケージの適用 )。アパルトヘイトを廃止し、民族融和と民主化に努めている新生南アフリカ、あるいは和平を達成して戦後復興に努めているモザンビークに対する支援パッケージはこのケースに該当するであろう。また、ザンビアその他の紛争周辺国で、当該紛争の拡大防止に貢献している国(あるいは貢献しうる国)に対しては、これを「地域の安定化要因」として積極的に支援することも考えられるが、当該紛争周辺国が紛争に直接間接に関与している場合は、支援強化が逆効果を招くことも十分にあり得るので注意を要する。

他方、平和構築に向けての努力が見られない国、あるいは、紛争の危険性を助長するような行動が見られる国に対しては、援助を抑制するという対応(ネガティブ・リンケージの適用)が理論的には想定され得るが、その効果については議論がある。むしろ、紛争国あるいは紛争に何らかのかたちで関与していると推察される国に対しては、プロモーション・リンケージ<sup>37</sup>、すなわち「平和構築政策対話」などを域内協力機構等とともにに行い、紛争解決や紛争の惨禍を極小化すべく、上述の直接支援の可能性を踏まえつつ、ODAの枠組みにおける対応も念頭に置いた対話を重ね、望ましい方向を支援、助長していくことが重要である。

無論、当該地域における経験、人脈等に乏しいわが国が、これらの局面においてイニシアティブを発揮することは少なくとも現時点では困難であり、また、域内のオーナーシップ尊重の趣旨からも慎重を要する。当面の、現実的な取り組みとしては、SADCやOAUの「紛争防止中央機構( Central Mechanism for Conflict Prevention )」などの活動を側面から支援することに重点が置かれるべきであろう。

<sup>35</sup> 2000年3月、東京にて、外務省と(財)世界平和研究所が「アフリカの紛争の予防と平和イニシアティブにおける準地域機関とNGOの役割」という国際シンポジウムを開催した。これは大変に質の高い有意義なものであったが、今後は、このようなテーマに関し、ODAを含む「開発援助」の視点からの議論がより積極的になされていくことが望まれる。

<sup>36</sup> 近年では、インセンティブ(民主化、平和構築などの努力を恣意すること)とディスインセンティブ(人権抑圧、軍事化などの悪い傾向を改めさせるようにすること)が用いられることも多い。

<sup>37</sup> 国際協力事業団(1995)プロモーション・リンケージという考え方は、同報告書が、「良い統治」のための支援の中で初めて概念化し、かつ提唱したものであるが、これは、いわゆる非民主的途上国に対するわが国の支援のあり方を特徴づけるものとしても興味深い。



## Box 9. DAC 新開発戦略

1996年5月にOECDの開発援助委員会(DAC)上級会合で採択された『21世紀に向けて:開発協力を通じた貢献』(通称「DAC新開発戦略」)は、「すべての人々の生活の質の向上」を最も重要な開発の課題とし、貧困軽減や社会開発・環境の持続可能性の改善と再生(「社会開発と環境改善」)、中長期的な視点からの途上国のグローバリゼーションへの参画を通じた「経済成長」、そしてそれを支える適切な「政府の役割」を3つの柱として重視する開発のビジョンを示すものである。そして、このビジョンを明確にするために、「経済的福祉」「社会開発」「環境の持続可能性と再生」の各項目で達成されるべき目標を設定している。

## DAC 新開発戦略による国際開発目標

- ・2015年までに極端な貧困人口割合を1990年の半分に削減する。
- ・2015年までに全ての国で初等教育を100%普及する。
- ・2005年までに初等・中等学校の男女格差を解消する。
- ・2015年までに乳幼児死亡率を1990年の1/3に削減する。
- ・2015年までに妊産婦死亡率を1990年の1/4に削減する。
- ・2015年までに性と生殖に関する基礎保健サービスを普及する。
- ・2005年までに全ての国で持続可能な国家戦略を策定し、2015年までに環境資源の減少傾向を逆転させる。

また、これを実現するための方策として、途上国の自助努力(オーナーシップ)とそれを支援する先進国との協調(パートナーシップ)、開発に対してあらゆるレベルの政府、民間および非政府機関(NGO)を動員する包括的アプローチや各途上国の事情に個別に対応する個別アプローチ、成果重視のアプローチなど、包括的な開発と援助の考え方を示すものである。

国際協力事業団では、1996年11月に「DAC新開発戦略援助研究会」を設置し、DAC新開発戦略の実現に向けて、わが国の本課題に対する取り組み、効果的かつ的確に実施していくための方針を検討し、提言として取りまとめた。DAC新開発戦略実施に向けた基本的な考え方は以下の通りである。

- 途上国を新開発戦略実施の中心に置き、途上国のオーナーシップを重視
- グローバリゼーションの中で「国際的な援助協調」の重視
- 途上国の成長と分配面の「バランスある発展」を支援
- 途上国における「ガバナンス」の確立と強化を重視
- 途上国の個々の状況に合う「国別アプローチ」を重視
- DAC新開発戦略の「実施意思の表明国」を優先
- DAC新開発戦略の実施に向けたわが国の「援助実施体制」の整備(特に国別アプローチの強化とセクター横断的なパッケージ援助により貧困軽減を目指すマルチセクター・アプローチを可能とする援助体制の整備)

## 2. 域内の「資産」を生かした地域共通の課題(特に貧困削減に向けた諸課題)への取り組み

1-1で述べた通り、各国がそれぞれ抱えている開発課題の中にも、各国が有する限られた人的・物的資源を用いて個別に対応するよりも、域内の特定国が有する種々の優れた資源をいわば「地域公共財」として活用したり、あるいは、各国の諸資源をネットワーク化してそれぞれの長所を生かしながら機動的に活用することを通じて、より効果的・効率的に対処することが可能となる場合があり、その際には、地域協力が有効である。

南部アフリカ地域において、ODAによる対地域協力支援の枠組みの中で最も高い優先度をもって取り組むべき地域共通の課題について、本研究会において完全な意見の一致をみることはできなかったが、南部アフリカ地域において、最も重要な課題である貧困削減を巡る諸課題、特に、より貧しい人々に対する支援に焦点を当て<sup>38</sup>、上述の各国個別の実状に対応する二国間援助を補完するものとして、次の2点について述べる。

<sup>38</sup> ちなみに、1999年のIMF・世銀合同開発委員会での決定を受けて、現在、重債務貧困国を含むIDA融資適格国等において、貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)の作成が進められつつある。PRSPは直接的には、IDA融資等の判断材料となるものであるが、1996年にわが国のイニシアティブによりDAC上級会合で採択された「新開発戦略」における貧困削減目標達成に向けての動きとも相俟って、現在、貧困削減、特に、絶対的貧困層を含むより貧しい人々に対する支援に対する重点的な取り組みを慫慂するモメンタムとなっている。(第3部援助動向参照)

## 2-1 社会セクター(保健医療、教育等)の諸課題への対応

社会セクターの開発は、貧困削減の観点から域内諸国への二国間協力においてほぼ例外なく重点分野とされている。地域協力支援に際しては、二国間協力によって培われた拠点を活用し、拠点間のネットワーク化を推進するというアプローチが有効となりうる。

保健・医療及び教育等の社会セクター、貧困削減の観点から、LLDCである域内各国のみならず、南アフリカを含めほぼ例外なく、重点課題とされている。このような領域における取り組みは、基本的には各国の個別の事情に応じてきめ細かい対応が必要とされるが、一方で、他の域内国の取り組みが有益な知見や教訓を提供する可能性も少なくないものと

推定される。また、高等教育の拡充には、莫大なコストが必要であるのに対して、各国の狭隘な教育市場において、貴重な公的資源を割いて、各国個別に施設等を整備することは、規模の経済を享受し得ず合理的でない場合が少なくない。

地域協力においては、これらの領域への二国間援助の動向を踏まえ、これらとの補完性を重視しながら、そして、既往の援助によって整備された拠点を活用することが有効となりうる。社会セクターにおいて、地域協力が効果を発揮しやすいと想定されるものは以下のとおりである。

### ・子供の健康のための総合プログラム

前項で述べた、エイズ対策、感染症対策などについて、エイズ孤児、戦災孤児などの課題も包含しつつ特に子供に焦点を当てて域内展開を図り、南アフリカが有する機関と域内各国の拠点とのネットワーク化を推進する図るものである<sup>39</sup>。こ

### Box 10. アフリカン・バーチャル・ユニバーシティ(African Virtual University: AVU)

アフリカでは、現在、教育予算(特に高等教育)の減少、質の高い講師の不足、地元のニーズに沿わない遅れたアカデミック・プログラムなどの問題に直面している。

世界銀行は、1997年に African Virtual University をエチオピアの首都、アジスアベバを拠点として立ち上げた。African Virtual University とは、衛星を利用した遠隔教育プロジェクトであり、インターネット機能を利用したウェブサイトネットワークである。つまり、Eメールなどで送られてきたテキスト・資料とともに、生の、あるいは録画された授業をTVスクリーンなどで受けることができるのである。

98年の4月から英語圏アフリカの12大学(エチオピア、ガーナ、ケニア、タンザニア、ウガンダ、ジンバブエ)がAVUを通して欧米の大学とネット上でつながった。98年の6月末までには、フランス語圏アフリカ(ベニン、ブルキナ・ファソ、コート・ディボワール、モーリタニア、ニジェール、ルワンダ、セネガル、トーゴ)を含めた25の大学がAVUプログラムに参加している。欧米側では、マサチューセッツ大学、ニュージャージー工科大学、アイルランドのドルウェイ大学が参加している。

パイロット・フェーズでは、アフリカの大学にある理数学部、工学部のコースの一部を対象にビデオ講義、インターネット、Eメールを活用した授業が行われた。99年1月からの第2フェーズでは、学士取得のためのカリキュラムが提供された。第3フェーズでは、アフリカ大学側がプログラムを作成していくことが予定されている。世銀のホームページ<sup>1</sup>によれば、これまでに約12,000人の生徒が1学期のコースを修了している。また、電子図書館では、1000の雑誌を見ることができる。AVUは、世銀のプロジェクトから、ナイロビを拠点とした独立したNPOに移行しつつある。今後は、コンピュータ関連の学士コース、IT、外国語の短期コース、MBAコースを設ける予定である。

しかしながら、Okuni(2000)<sup>2</sup>は、時間と物理的距離を克服し、アフリカでの理数系を勉強する人口を増やすであろうAVUを評価しながらも、AVUへのアクセスは、国の通信システム状態によること、利用者の料金が高くなること、コンピュータへのアクセスがあり、使える能力があることが基本であること等を指摘している。アフリカでは、IT普及は質・量ともに他国に大きく遅れており、教育やインターネットへのアクセスのコストが高い限り、工業国とアフリカの差は縮まりにくいと見られる。

<sup>1</sup> <http://www.avu.org/>

<sup>2</sup> Okuni, A.(2000).

<sup>39</sup> 第2巻別冊<南アフリカ・現状分析資料編>第5章BOX「保健医療セクターにおける「地域公共財」としての南アフリカの役割に関して」参照。

これらの領域においては、すでに各援助機関が多様な試みを展開しているため、それらとの競合・重複を避け、UNICEFなど当該分野の専門機関との積極的な連携のもとに、総合的なアジェンダ・セッティング(課題や取り組みのためのアプローチの同定)やネットワーク化に必要な情報交換のための設備やシステムの整備などに重点を置く。また、既往の基金の拡充や新設なども検討する。

#### ・基礎的社会サービス拡充、貧困対策のための「知識銀行」設立支援

公衆衛生、栄養改善や、初等教育等の基礎的な社会サービスに関し、さまざまな援助機関によって実施されている協力事業に関する知見や教訓を、域内の高等教育機関や研究機関、あるいはNGOなどを活用しつつ集積し、域内に還元していくという構想である。しかしながら、膨大な情報を体系化することは容易ではなく、また、各国の取り組みからどの程度有益な知見が得られるかも不明であることから、費用対効果の予測も困難である。従って、特に初期段階においては、あまりコストをかけないようにして、「域内知識銀行」的な情報集積のための核<sup>40</sup>を結成し、例えば、乳幼児の栄養改善、地方給水などのサブ・テーマごとに各国の多様な試みについてのインベントリーを作成したうえで、これらの試みとのリンクを形成していくようなアプローチが想定される。

#### ・通信教育支援

域内に対する高等教育の通信教育を長年にわたり行ってきた南アフリカの南アフリカ大学(UNISA)<sup>41</sup>などを活用し、同大学設備の拡充(域内

の学習センターの整備など)、域内LLDC諸国からの就学生への補助、日本の技術協力によって整備された域内外の高等教育施設(ザンビア大学、ジョモケニアツタ農工大学など)との教員交流、単位・学位相互認定等の連携促進を図る構想である。

例えば、南アフリカで試みられている「成人基礎教育プログラム(Adult Basic Education Programme: ABET)」<sup>42</sup>やその他の基礎教育に関する教員養成カリキュラムやその速成コースの整備(無資格教員の再訓練を含む。)などを通じて質の高い教員の養成や再訓練を図ることは、域内で高いニーズがあるものと推定される<sup>43</sup>。

### 2-2 農村の自立的発展、基幹食糧増産、産業開発等への支援

農村の自立的発展及び基幹食糧増産は、すべての域内国において農村の貧困削減を推進するための重要課題とされており、これらについては、二国間の援助の枠組みのみならず域内外の知見を結集し、かつこれらの活用を促進するような地域協力支援が有効である。

産業開発、地域振興等への支援を、地域協力の枠組みにおいて行うに際しては、二国間援助との補完性に加え、特に民間経済活動との補完性が前提となる。

農村の自立的発展及びメイズ等の基幹食糧増産、就中、これらの鍵となる小農に対する支援は、すべての域内国において農村の貧困削減を推進するための重要課題とされている。これらについては、これ

<sup>40</sup> この場合の「核」とは必ずしも新たな施設の建設等を意味するのではなく、既存の技術協力の拠点を活用したり、あるいは、SADC内の関連部会においてそのような機能を担わせるべく能力強化のための支援を行うといったアプローチがより現実的かつ効率的であろう。

<sup>41</sup> UNISAは、すでに域内各国のみならず世界全域に対して広く通信教育サービスの提供を行っており、特に、SADC域内の学生に対しては、南アフリカ政府が学費補助を行っているなど、すでに「地域公共財化」は既成事実化している。なお、UNISAが、当該構想の拠点としてわが国協力対象となりうるか否かは、別途現地における検証を必要とする。

<sup>42</sup> 成人に対する初等教育における取り組みのひとつ。成人の社会参加能力の向上という観点から、教育と職業訓練の双方の視点を統合し、就学者のインセンティブを保持させようとしている点に特徴がある。

<sup>43</sup> 例えば、モザンビークでは、教員の養成と質の向上が急務であり、わが国の無償資金協力によって師範学校の建設などの協力を行っているが、域内の膨大なニーズに対して、効率的に応えるには、国別アプローチに加えて地域的なアプローチを併せて活用することが有効であろう。例えば、初・中等教育施設や核となる教員養成施設などは国別アプローチによって対応しつつも、短中期的に相当程度の教員の養成を図るべく、域内周辺国の施設を活用した通信教育を拡充するなどといった地域的なアプローチによって補完していくことも検討に値するであろう。

まで二国間協力により、参加型農村開発などを含め種々の試みが展開されているが、これら試みから得られた域内の知見、あるいはアフリカ全土や他の地域(特にアジア)における知見を結集し、かつ活用を促進するような地域協力支援が有効であると考えられる。これには、南アフリカやジンバブエなどにおける先進的な技術や研究成果の普及に加え、域内各地に存在する伝統的な知見から新たな展開を模索するものが含まれる<sup>44</sup>。

産業開発、特に地域の基幹産業に関しては、基本的に民間の経済活動に委ねるべきであり、ODAの役割は補完的なものに留まるという点はすでに述べてきたとおりである。他方、中小・零細企業や小農の育成・振興に関しては、域内の現況に鑑み民間資本の自立的な活動が必ずしも期待できないために、ODAに対するニーズは比較的高く、南部アフリカ地域においても、二国間協力によって、すでに種々の試みがなされてきた。

この分野において有効と思われる協力アプローチとは、前項(2-2-1)と同様に、域内知見の共有と活用及び域内資源の公共財化、ネットワーク化であり、以上の視点から想定される取り組み方としては、以下のとおりである。

#### ・農村の自立発展のための特別プログラム

SADCの「南部アフリカ農業天然資源研究研修協力センター(Southern African Centre for Co-operation in Agricultural and Natural Resources Research and Training: SACCAR<sup>45</sup>)」などを拠点として、農村開発に関する研究機関、行政機関及び援助団体などのネットワーク化を進め、農業開発や農村環境保全などを含む農村共同体支援のための成功事例、教訓等を集積し域内に還元するという構想である<sup>46</sup>。基礎的社会サービスの供給、栄養、衛生などに関する生活の知恵から所得創出活動まで幅広く視野に入れた「セクター横断的な」開発の知見の集積・活用を目指すところがポイントとなる。

集積された知見を還元するプロセスにおいては、前項(2-2-1)で言及した通信教育施設、メディアやITの活用が想定される。

また、その具体的展開に関しては、将来的に広くアフリカ全域においてネットワーク化を進めることを念頭に置きつつ、とりあえず南部アフリカ地域内での具体化を進めるといったアプローチが望まれる。

#### ・基幹食糧増産のためのネットワーク構築支援

これは、基幹食糧増産のための域内連携を促進しようとする構想である。「現状認識」の部で言及があったが、「国際トウモロコシ・小麦改良センター(CIMMYT)(ジンバブエ支部)」「国際半乾燥熱帯地作物研究所(ICRISAT)(マラウィ支部)などと、南アフリカの研究諸機関とのネットワーク化によって、域内の知的資産を効果的に動員し、域内の基幹食糧増産に関する営農改善や技術革新を狙うものである。

#### ・域内の産業人材育成のための連携調整機能強化への支援

SADCにおいて南アフリカが担当する人的資源開発部会、資格認定技術委員会などが、域内の産業人材育成や職業訓練の促進に資する連携調整機能を強化すべく支援するという構想である。産業人材育成や職業訓練については、基本的には、民間経済主導で行われるべきであり、不用意な公的セクターの関与はかえって資源分配の非効率を招く危険性がある点に留意しつつ、この分野におけるSADCの機能を、情報提供や連携調整機能に限定したうえで、当該機能の強化を目指すものである。

ちなみに、TICADプロセスでは、アジア・アフリカ投資・技術移転促進・センターや、アフリカ・アジア中小企業ネットワーク、南部アフリカ地域における観光開発などの構想が挙げられてい

<sup>44</sup> これに対しては、本研究会においては、域内各国における農村及び農業事情の多様性への対応こそが重要であり、域内で共有化しうる知見には自ずと限界があるとの議論もあった。

<sup>45</sup> SACCARに関しては、既述のとおり1996年のSADC閣僚会議で縮小整理されていること、及び農業以外の分野で農村開発に密接に関わるものに対する関与の度合いが不明であることなどからして、本件構想の拠点とするか否かという点については現地事情の確認を踏まえる必要がある。

<sup>46</sup> モザンビークの農村開発については南アフリカが自ら支援を行っている。

るが、これらの構想の具体化に際しては、南アフリカその他の域内各国における既往の資源(特に組織制度)の活用やSADCをはじめとする域内協力機関の活用とこれらの機関間のネットワークの構築が鍵となる。

#### ・南部アフリカの伝統保全と活用のための特別プログラム

伝統的共同体、生活様式、生産様式等に関する情報集積、研究活動支援、伝統的知識の見直し・活用、近代的知見との融合などに関する活動支援、伝統的共同体システムその他伝統的知見活用による開発成功事例・教訓の集積と活用及びこれらの諸活動の拠点となる研究所/データベース等の設立支援を目指す構想である。

伝統的知見を重視することは、将来に向けたアフリカ乃至南部アフリカにおける「個性ある内発的発展」を指向するためである<sup>47</sup>。このような営みをわが国ODAによって支援する試みは、未だ緒についたばかりである。しかしながら、このような新しい試みを、地道に続ける過程において、単に個別のプロジェクトの推進のみならず、これらの努力を繋ぎ合わせ、サブ・リージョナルな規模に高めて行うことを通じて、域内住民が各自の伝統文化を再認識するところから、自らの発展の今後の方向性を模索することに資するというのが本構想の狙いである<sup>48</sup>。

<sup>47</sup> 例えば、タンザニアのソコイネ大学においては、わが国の協力で「地域開発センター」が設立され、環境親和型伝統農法その他伝統的知見の集積と活用に関する研究が進められようとしているが、これは、アフリカの伝統社会の知識を再発見し、それを活用することを通じてアフリカ人自身による内発的な発展を目指すものである。

<sup>48</sup> 南アフリカにおいては、アパルトヘイトの歴史の過程で、およそ農村伝統社会というものは破壊し尽くされたかの感がある。僅かに残存するかもしれない伝統社会の知見を再発見するという作業は、南アフリカの農村創生という課題に資するものとして喫緊の課題のひとつである。このような域内各国における種々の努力を集結していくことによって、南アフリカ農村の「伝統」も再活性化される可能性があるだろう。ちなみに、南アフリカでは、日本のNGOも含め、各地方の伝統的農法を活用した村落振興のための活動を展開しているケースもある。

### 第3章 取り組み体制の強化

前項まで述べてきた、地域協力政策のための視点や地域の重点課題への取り組みについては、いずれも何らかのかたちで、従来の事業の進め方に対して新たな視点の導入その他の知的付加価値を求めたり、あるいは事業の企画や実施方法に際して工夫が必要である。

他方、当該地域におけるわが国ODAの実施体制については、厳しい行財政状況を反映して、大幅な人員の増加は望めない状況にある。

このような状況認識を踏まえ、その中でもより質の高い協力を「対地域協力支援」という枠組みの中で行っていくためのアプローチは、現場主義の推進と知見のネットワーク化と、包括的な政策対話機能の強化、の2つに大別されるであろう。

これらについては、南部アフリカ地域における固有の問題というよりは、一部を除けば、むしろわが国のODA全体が抱える問題に通ずるところがあり、すでに他所にて累次論じられてきているものもある。したがって、ここではその要諦をごく簡単に整理する。

#### 1. 現場主義の推進と知見のネットワーク化

##### 1-1 責任と権限のある現場体制の構築

アセアン諸国などと比べわが国の協力実績が少ない南部アフリカ地域においては、現地の実状に即応し、現地から評価される質の高い協力を展開するためにも、現場への責任と権限の委譲が求められる。

現場主導の方式による協力を拡充することを通じて、現場の援助実務に係る人材への責任と権限の委譲を進めることは、事業の効率化と迅速化をもたらすのみならず、現場における相手国関係者や他の援助機関との信頼関係の構築を促進する。

力の実施を担う部署、人材の権限と責任の強化である。アセアン諸国などとの比較において、わが国の協力実績が少ない南部アフリカ地域においては、援助受入れ国側の理解を深める努力も必要ながら、地域の実情に応じた形で、現地から評価される質の高い協力を展開するためにも、現場への責任と権限の委譲をこれまで以上に積極的に拡充すべきである。

この点で、南アフリカにおいてすでに活用されている草の根無償資金協力に加え、技術協力の分野においても、「開発福祉支援<sup>49</sup>」や「開発パートナー事業<sup>50</sup>」などの現場主導の方式は、特に手続きの簡素化を図りつつ、拡充することが望まれる。加えて、「社会開発総合プログラム<sup>51</sup>」のように現場のイニシアティブで多分野にわたって総合的な事業を進めるための核となる予算、あるいは、在外専門調査員の確

質の高い協力実現のための第一の鍵は、現場で協

<sup>49</sup> 1966年のリヨン・サミットで橋本首相(当時)が提唱した「世界福祉構想」を受け、途上国における福祉向上を図るJICA事業のひとつであり、かつ、DAC新開発戦略の開発目標(貧困人口割合の半減等)の達成のために1997年度から予算措置を認められたもの。地域住民に直接裨益することを目的とした事業であり、現地で活躍するNGO(ローカルNGO、わが国NGO、国際NGOを問わない)を実施のパートナーとする。

<sup>50</sup> 途上国の自助努力支援のためにわが国のNGO、大学、自治体等の知見や活力を広く活用することを目的として、1999年度からJICA事業として予算措置を認められたもの。JICAが指定する国について広くプロジェクト案を募集する公募型と、先方政府からの要請に基づきJICAがプロジェクトの計画を予め示したうえで受託者を募集する公示型の2種類がある。

<sup>51</sup> 1997年のデンバー・サミットにおいてサブサハラ・アフリカの貧困削減に向けた能力構築の必要性が確認されたのを受けて、1998年度に新たに予算化されたJICA事業のひとつである。貧困対策等の多分野に跨る社会セクターの課題に対して、現場において、中央から地方までの行政システムの整備への協力から地域住民の参加促進のための協力に至るまでの種々のプロジェクトを組み合わせながら複数年次にわたり、総合的に事業を展開していくものである。ただし、現在ではガーナ1国において実績を有するのみであり、平成13年度以降に向けて、新たな制度の構築が検討されている。

保経費など、「情報を入手する」ために現場の創意工夫が生かせるような予算については、重点セクターに関する援助国会合において、わが国にとって有益な現場からの知見をもたらすための貴重な資源として拡充が求められる。

また、これは、南部アフリカ地域に限ったことではないが、事業を効率的かつタイムリーに実施するためには、できるだけ現地に判断権限を委譲することが重要であり、それによって、最前線の人材と相手国関係者や他の援助関係者との信頼関係の構築を円滑にすることが可能となる点を留意すべきである<sup>52</sup>。

## 1-2 援助人材の機動的活用と知見のネットワーク化

様々なドナーによる援助が行われている南部アフリカ地域において、わが国の協力がそれなりの「存在感」を発揮するには、質の高い人材を特定の任国一国の用務に留めず、複数の国において、より効果的に活用することについて、次のようなアイデアを含め、検討すべきである。

- ・ 域内における援助人材の機動的活用
  - ・ 地域担当の設置
  - ・ 本邦及びアジア等からの支援機能の強化
- 広域安全管理についても、援助人材の保護及び平和と安全に対する課題への取り組みの強化などの観点から人員体制を強化すべきである。

### 1-2-1 域内における援助人材の機動的活用

援助協調に際してイニシアティブを発揮することを含め、質の高い協力にとって不可欠なのが、質の高い援助人材の確保活用であるが、厳しい行財政状況を踏まえ、少なくとも現況においては現地事務所員の定員増を含め人材の大幅な「量的」拡大は望めな

い。

また、援助の新たな課題としての「平和と安定化」や、域内共通の課題に取り組むに際しての域内の諸資源の「地域公共財」としての活用や地域間連関の強化のための取り組みが必要とされるなど、南部アフリカ地域への援助の目的及び方法の双方が今後益々高度化、多様化することを考慮すると、従来の取り組み方を再検討し、新しく工夫していく必要がある。

また、特に南アフリカにおいては、官民に人材が豊富であり、質の高い人材を民間や諸外国から採用することも可能であるため、これらの人材との比較でわが国の技術協力専門家のレベルが測られることとなり、わが国からの専門家を受け入れるインセンティブに乏しい。そのような状況においてわが国による協力が「存在感」を示すためには、相当に質の高い専門家の投入が必要となる。また、外国援助への依存度が高いモザンビークやザンビアなどの国、あるいは、SADCなどの域内協力機構においても、ドナー間の競争が熾烈であり、そこにおいて遜色のない人材を投入しなければならない<sup>53</sup>。

また、質の高い協力を実現するための取り組みのための第二の鍵は、「援助人材の機動的な活用」、特に、将来性のある人材もしくはこれまでの協力実績に高い評価を得ている質の高い人材の「機動的な」活用を徹底することである。このためには、域内各国に個別の業務のために配置されている人材を「地域において共有すること」が重要である。例えば、一国に配置された限られた人員・体制では対応困難であっても、域内全体の人員・体制をうまく活用すれば、主な重点領域についての専門性のある程度カバーすることが可能となったり、一国の特定プロジェクトに専念することからは得られなかった知見を複数の国を経験することを通じて得ることができ、それをさらに元のプロジェクトにフィードバックすることによってより質の高い協力が展開できる。こ

<sup>52</sup> この点に関しては、経理処理を含む業務の適正処理、公平性確保の観点からの国ごとの業務処理形態の統一などの要請を踏まえ、現場への思い切った権限委譲は難しいとの議論があるが、今後一層配慮すべきは、権限委譲の是非のみを云々するのではなく、「権限とともに責任を併せて委譲する」という点であることを改めて確認しておきたい。

<sup>53</sup> この点に関し、そもそも日本人の専門家を派遣するという点について固執する必要はないという議論もある。確かに、「顔の見える協力」と言う場合の「顔」とは、必ずしも日本人の顔そのものではなく、むしろ、協力の理念やそれに対するアプローチがはっきりと受け手の側に伝わるということによって確保されるという認識は重要であろう。ただ、いずれにせよ、そのような理念やアプローチを構築するためには、日本の協力の枠組みに置いて、質の高い人材が確保されることが不可欠であることには変わりはない。

のように、域内において、人材を国境を跨って活用すること(域内巡回方式<sup>54</sup>(仮称))に関しては、広域企画調査員の拡充その他、場合によっては、旧来の二国間協力の制度的枠組みを超えて検討を進めるべきである<sup>55</sup>。

#### 1-2-2 地域担当の設置

人材の「域内における共有」という発想を更に進め、域内の専門家や事務所スタッフを、当該分野の「地域担当」として位置付け、対南部アフリカ地域協力支援についての知見を深めることができれば、大幅な質の向上が期待できるであろう。この点は、本邦における体制についても同様であり、本邦においても「地域担当」を設け、さらに、すでにJICAなどにおいて検討が進められている「地域別の協力指針」の策定を進めることは有益である。

#### 1-2-3 本邦及びアジア等からの支援機能の強化

本邦やその他の地域からの人材を「出張方式<sup>56</sup>(仮称)」で活用していくことも検討すべきである。これについては、長期滞在のベースとなる任国あるいは本邦における業務にメリハリを付けたうえで、可能な範囲にて、他国において同分野の業務にも従事することにより現実的な対応が可能となる。複数の国の同分野での業務を通じて、分野に共通する知見の集積と多角的な視点からの把握が可能となるという「シナジー効果<sup>57</sup>」を期待しつつ、これらの複数の途上国における知見を集積することによって、当該国のニーズにより一層適した提言を行うことが期待で

きる。特に、アジアにおけるわが国の経験を南部アフリカ地域に対し活用していくという点で、わが国の協力がその個性を発揮することも期待される。

#### 1-2-4 安全管理の強化と域内における人材の活用

域内において武力紛争が絶えず、また、内戦等からの復興過程にある国においても、有り余る小火器の流通などによって治安が不安定な国が少なくないこと、域内大国である南アフリカは世界最高水準の犯罪多発国であることなどに鑑み、南部アフリカ地域における協力の展開に際しては、治安状況の変化に対する情報収集の徹底と不幸な事態を未然に回避するための周到な体制の整備が重要であり、特に、安全管理を専門とする人材を域内において機動的に活用していくことの必要性は高い。援助人材の保護及び平和と安全に対する課題への取り組みの強化の両方の観点から、安全管理に関する人員体制の強化は高い優先度をもって対応すべきである。

#### 1-3 援助協調を通じた「顔の見える協力」の推進

援助協調と「顔の見える協力」との両立

- 情報と目的の共有化は積極的に行い、援助の手段の共有化については、わが国の強みを発揮できるよう、区別して検討する。
- わが国の「理念の見える協力」を推進する。わが国の重点協力領域等におけるイニシアティブの発揮(計画過程における積極的貢献、Pro-activeな参画)

<sup>54</sup> 例えば、ザンビア大学の獣医学部へ派遣された専門家は、そこを拠点としつつも、同国内及び域内の畜産分野の案件発掘形成やモニタリングなどにも適宜参画し、集積された知見は、ザンビア及び場合によっては他の域内国における援助国会合等への出席などにおいても生かされる。これまで任国外での活動はあくまでも例外として認められてきたものであるが、今後は、周辺国における同様の活動に参画することを当然の前提とし、そこから得られる多角的な視点から、より質の高い協力を目指すものである。

<sup>55</sup> これに関し、域内の現場事務所及び専門家等の連携、情報交換等の強化という策も挙げられる。しかし、実際の「責任と権限」が伴わなければ、逆に手間暇がかかり、インセンティブが欠如する場合も考えられる。

<sup>56</sup> 基本的には、本邦あるいは域外国にベースを置きつつも、電子メールのやりとりや年数回短期間の出張などを通じて、南部アフリカ地域における特定 이슈を継続的にフォローするような方式。特に、本邦における職務の都合で長期間日本を離れることが許されない人材であっても、短期間の出張を継続する方式によって活用が可能となることもある。また、長期に本邦を離れることによって、得られる情報が限定されてくるという長期派遣専門家制度の課題も、本邦からの「出張方式」の場合は解消される。ちなみに、JICAでは2000年1月の組織改革を経て、援助人材の確保機能の強化及び国・地域別の軸と課題・分野別の軸に沿った専門性の深化が期待されているが、そのような流れの中で、この方式は現実味を帯びたものとなりうる。

<sup>57</sup> 例えば、これまでA国のX分野のことしか知らなかった専門家を、B,C及びD国のX分野に対して、短期専門家などの位置付けで部分的にせよ参画させることを通じて、A~D国のX分野に共通する知見を集積することができるのみならず、各国間の比較を通じて、それぞれの国のX分野における問題の個性についても多角的な視点からの把握ができるようになる。



## 1-3-1 援助協調と「顔の見える協力」の両立

援助協調と「顔の見える協力」の2つを両立させることの重要性については、従前より援助関係者の認識するところであり、また、南部アフリカ地域に限った課題でもない。特に、ザンビアやモザンビークなど、域内の援助重点国において援助協調が積極的に進められている状況に鑑み、この課題については、域内の援助の現場において共通する重要な課題として、本研究会においても累次議論がなされた。現在、南部アフリカ地域では、セクターや開発課題ごとのドナー会合等が頻繁に開催され、協力のあり方についての関連情報の交換や協力量針の検討が行われている<sup>58</sup>が、これらのプロセスにおけるわが国のプレゼンスは、わが国が実施している協力の規模との比較において必ずしも十分なものではない。

本研究会においてはその原因を詳細に分析するに至らなかったが、現地調査の結果等を踏まえ、援助協調と「顔の見える協力」の両立についての基本的考え方や戦略に関する共通認識の問題と援助協調プロセスに積極的に参画するための援助実施体制の2つの観点から述べる。

通常、援助協調は、次の3つのレベルで行われる。

- 「情報」の共有
- 「目的・理念」の共有
- 「手段」の共有

本研究会では、上記の「情報」及び「目的・理念」の共有と「手段」についての共有を峻別し、前者には積

極的に推進するが、後者については、他のドナーとの相互補完性に留意しつつ、わが国の個性と強みを生かした対応をすることを提案する。具体的には、モザンビークのSWAp( Sector-Wide Approach process ) やザンビアのSIP( Sector Investment Program )<sup>59</sup>などの既往の援助協調の枠組みが目指す「目的・理念」を共有しつつも、その執行手段としてのコモン・バスケット方式<sup>60</sup>や財政支援については、必ずしもすべてに対して歩調を合わせるのではなく、状況に応じて無償資金協力の見返り資金を活用したり、従来のプロジェクト型のアプローチを含め、わが国の「強み」を生かして独自のアプローチをとることで差し支えないと考える。しかし、この場合、被援助国側と援助国側が構築してきた枠組みにそぐわない協力を行うことは論外であり、また、援助資源の分断や細分化( fragmentation )に対する配慮は不可欠である。これらの弊害を極小化し、かつ当該セクター等における援助協調の枠組みを理解し尊重したうえでわが国が独自の味を出していくことは可能であろう<sup>61</sup>。

さらに、今後の「顔の見える協力」のあり方としては、自国の協力プロジェクトを際立たせるといったアプローチでは自ずと限界がある。すなわち、援助全体の効果効率を高めるために、今後、援助協調が益々重要となっていく中で、援助協調の推進と「顔の見える協力」の両立を図っていくためには、援助協調のプロセスにわが国がより一層積極的な貢献を行うこと、つまり、各セクター、各開発課題への取り組みや理念の構築への貢献を含む、いわば、「理念の見える協力」を推進していくことが重要である<sup>62</sup>。

<sup>58</sup> 特にザンビアやモザンビークにおいては、ドナー会合というかたちで検討が行われることが比較的多いのに対し、自らのオーナーシップを意識する南アフリカにおいては同国政府主導のかたちで、ドナーを招聘したうえで開発課題ごとに議論の場が設定されることが多い。

<sup>59</sup> SWApやSIPはともに、多数の援助国・機関からの援助と被援助国自身による開発事業がそれぞれの開発セクターごとに整合性をもって効率的に実施されるように、セクターごとに策定される計画のことを指す。

<sup>60</sup> あるセクターの開発需要を賄うために、各ドナーが個別にプロジェクトを実施するのではなく、共通の口座に資金をプールして各種事業を進めようとする方式。北欧、英などが提唱しているが、被援助国のオーナーシップが十分でない状況においてこれを進めることは、資金の適切な管理による透明性( transparency )の確保が困難であり、結局は発言権の強い一部のドナーの主導によって事業が進められる可能性が高いこと、その結果、その他のドナー( 国・機関 )がその費用の最終負担者( 各国の納税者等 )に対する説明責任( accountability )を果たすことが難しくなること、などの指摘がある。

<sup>61</sup> 例えば、保健医療や教育の分野の基礎的なサービスを提供するための施設の整備のためにわが国の援助が貢献することそれ自体として援助協調の枠組みに背馳することではない。しかしながら、施設建設後に生じる被援助国側の財政負担や人員の配置がセクター全体に与える影響については、十分な吟味が必要であり、いわゆる初期投資支援型の協力に関しては、後年度財政負担の極小化及び裨益対象による自立運営への支援が今後益々求められる。

<sup>62</sup> 本件研究会による現地調査などを通じ、わが国のODAに関する率直な印象として、南アフリカ政府関係者及び他の援助機関関係者からは、「わが国のODAが本当のところは一体何を狙っているのか理解できない」というコメントに遭遇することが少なからずあった。

この観点から、例えば、援助協調の枠組みについてわが国として仮に異論がある場合は、独自のプロジェクトを実施する前に、まず、既往の枠組みについての具体的な問題を指摘しかつわが国としての代案を提示することなどにより、途上国の現実により即した協力の枠組み構築に貢献していくべきであろう。

これらを総括し、援助協調と顔の見える協力の両立に向けての本研究会としての基本的な考え方は、次の2点に集約される。

援助協調に際しての「情報」と「目的・理念」の共有は積極的にいき、特に援助協調の目的・理念に十分に留意することを前提としたうえで、具体的な「手段」については、わが国の個性を發揮するよう検討する。

今後は、さらに援助協調の上流部分、すなわち、各セクター、開発課題への取り組みや理念の構築のために目に見える貢献を行っていくことを通じて、「理念の見える協力」の推進を図る。

### 1-3-2 わが国の重点協力領域等におけるイニシアティブの發揮

上述の「理念の見える協力」を具体化するための方策に関し、援助協調の上流部分でわが国が貢献を行うためには、実施体制、援助人材の確保、知見の蓄積などに関して、相当の努力が必要であり、これらをすべての国のすべての開発課題において追求することは当然のことながら現実的ではない。また、現場の人材の絶対数が他のドナーと比較して少ないわが国はこの点で少なからぬハンディを負っていると言える。

したがって、まず、わが国が積極的に参画すべきセクター・開発課題を絞り込んでいくことが不可欠である。特に、2-2で述べた通り、域内共通の課題に効率的に取り組むためには、域内共通の重要課題に対して、援助人材を選択的かつ集中的に活用することにより、目に見える形での改善が可能となる。

特に南部アフリカ地域のすべての域内国にとっての課題である、貧困削減のための社会セクターの開発及び農村開発等の「地域共通の」重点課題に対しては、援助協調の局面においても、域内の人材の共有

化などを含む「地域としての」体制の整備によって応えることが効果的であると考えられる。もちろん、その際に、各国の多様性を重視した協力の展開が期待されることは言うまでもない。さらに運輸、交通、通信の分野に関しては、まさに、域内各国の開発に際して「地域開発」の視点が不可欠となっており、これらについても援助協調に際しての地域的アプローチが効果的であると考えられる。

現時点においては、援助協調は、域内各国に対する協力を主たる対象として進められており、対南部アフリカ地域協力など、いわゆる協力の地域的展開に際して、援助協調の具体的な仕組みの構築を議論するには至っていない。早晩、このような事態が現出することを想定し、これに先駆けて、わが国としての考えを整理し、かつ具体的な体制の強化を進めていくことが強く望まれる。また、その一環として、従来から実施してきた域内運輸交通セミナーなど、域内の重要課題について当該地域の視点から対応を検討するための機会を、今後はより積極的に開催していくことは有効であると考えられる。

### 1-4 新しい情報技術(IT)の活用

新しい情報技術(IT)の活用は、人と物の移動に大きな制約がある南部アフリカ地域において、国境を跨る課題や地域共通の課題への取り組みのために、画期的な突破口を提供する可能性がある。

ITによる域内・域外における知見の蓄積と共有化が、現行の不十分な援助実施体制を補って、協力の質の飛躍的な向上と、より一層機動的な展開を実現する可能性がある。

しかしながら、ITは、貧困削減その他の援助本来の目的にとって、重要であるがあくまでもひとつの手段に過ぎない。ITを如何なる理念・目的に従って、具体的に如何なる形で活用するかといった、いわばITのコンテンツに係るしっかりとした構想が不可欠である。

#### 1-4-1 ITの活用が拓く新しい可能性

途上国における新しい情報技術(IT)の活用については、九州・沖縄サミットにおける議論を含め、昨

今一段と脚光を浴びているが、南部アフリカ地域においては、少なくとも次のような地域的諸課題の取り組みに際して、ITの活用に関する潜在的な可能性は大きく、その構想如何によっては画期的な突破口となる可能性を有していると言える。

- ・南アフリカの諸都市を拠点として、すでにアフリカ有数のIT関連の基礎的なネットワークが整備されかつ利用されているが、これらを効果的に活用しつつ地域展開していくことが可能である。
- ・広大な域内において人口が分散しており、かつ域内の内陸国と沿岸国との間の運輸・交通インフラなどの整備が、必ずしも円滑に進められない状況において、これらに一部代替する形での通信インフラの整備及びこれを活用したITに対しては潜在的に大きな需要がある。
- ・国境を越えた課題への取り組み(2-1)及び域内の「資産」を生かした地域共通の課題への取り組み(2-2)のいずれにおいても、人と物の移動に代替する情報の移動、共有化によって、かなり多くの部分が対応できる可能性がある。

これらの認識を踏まえて、ITを活用した取り組みの主な事例を改めて整理すると次のとおりである。

- ・E-フォーラムの設置・拡充支援等を通じた域内機構(SADC等)の機能強化支援<sup>63</sup>(1-2参照)
- ・アジア・アフリカ高度情報通信ネットワーク(1-2-4参照)
- ・地域協力機構間の連携強化支援(ASEAN、APEC等と南部アフリカ域内機構との連携強化支援。1-2参照)
- ・南アフリカを中心とする通信教育・知識普及ネットワーク等を活用した平和教育の推進(1-3参照)
- ・平和構築対話等を推進するための情報通信ネットワークの整備(1-3参照)
- ・感染症対策、防疫などに関する予・警報システ

ムや早期対策のための情報通信ネットワークの整備(1-1-2参照)

- ・子供の健康、基礎的社会サービス拡充、貧困対策のための「知識銀行」の設立支援、通信教育支援などに係る情報通信ネットワークの整備(2-2参照)
- ・農村自立支援、基幹食糧増産その他産業開発などに関する情報通信ネットワークの整備(2-2参照。TICAD IIにおけるアジア・アフリカ間の投資促進や中小企業ネットワーキング支援もこの範疇に含まれる。)

#### 1-4-2 援助実施体制の強化と具体的な事業展開との結びつき

このようにITは、今後の対南部アフリカ地域協力で新たな展開をもたらさう大きな可能性を有しているが、他方、これらがもたらすであろう具体的な成果について見通すことは必ずしも容易ではない。しかしながら、確実に言えることは、ITによって、域内のみならず域外における知見の蓄積と共有化が、しかも、官民の垣根を越えて容易になることから、現行の援助実施体制を補って、協力の質の飛躍的な向上とより一層の機動的な展開が実現する可能性があるという点であろう。このようなITの特性を活かすことにより、3-1-2で提起した援助人材の機動的活用が可能となる。さらに南アフリカの高等教育・研究機関は、わが国と遜色ないほどにITを活用しているが、これらの諸機関とのネットワークを形成していくことを通じて、域内におけるITの功罪と限界を測りつつ、具体的な案件形成に繋げていくという発想は現実的であろう。

#### 1-4-3 コンテンツの重要性

しかしながら、上述のような可能性を現実のものとしていくためには、ITを如何なる理念・目的のもとに、如何なる形で活用するか、といった、いわばITのコンテンツに係るしっかりとした構想が不可欠

<sup>63</sup> 2-1-2で述べたような域内各国の地域公共財の活用的手段として域内機構を位置付け、当該機構と地域公共財の連携強化を図るといったアプローチに加え、これらのプロセスにおいて、わが国を含む域外各国の種々のアクターの積極的な参画を誘導するといったかたちでITを活用するといったアプローチも有効である。また、この際、EUの地域指向プログラム(Regional Indicative Programme: RIP)、米のUS/SADCフォーラムや南部アフリカ地域センター(USAID Regional Center for Southern Africa: USAID RCSA)、ノルディック諸国によるNordic/SADCイニシアティブ、などの既往の取り組みとの重複を回避する必要がある。

である。ITはあくまでも貧困削減その他の援助の目的に資するためのひとつの手段に過ぎないのであり、維持管理、ハード・ソフトのバージョン・アップ、あるいは、頭脳流出の問題など、種々の問題があることを踏まえたとうえで、他の手段との比較優位を論じなければならない。安易な発想に基づくITの活用は、他に用いれば有効であったかもしれない、限られた援助資源と援助を受け入れる側の能力を空費することになりかねないという点を特に注意しなければならない<sup>64</sup>。

これらの危険を回避するためには、全く新規の取り組みよりも、すでにある程度の実績なり成果が確認されている情報ネットワーク<sup>65</sup>などの拡充のために、ハード面のみならずコンテンツの支援についても、具体的な構想特に裨益対象と裨益の有り様についての明確なイメージを形成したうえで支援していくといったアプローチがより現実的である。他方、ITの特性を生かすには、当初から構想を固めきってしまうのではなく、状況に柔軟に対処しながら発展させていくといった方式(Learning Process Approach)が望ましいといった見方もある。上述の諸点を踏まえつつ基本的なアプローチを例示するとすれば、次のとおり。

- ・ 現場の援助実施体制を強化するために、より積極的にITを活用していく中で形成されていくネットワークなどの延長から、具体的な事業のアイデア造りに繋げていく。
- ・ IT導入に際しての理念としては、民間のみに委ねては裨益しない貧困層への直接的な裨益を最優先する。
- ・ 地域住民・共同体による具体的な目的意識やイニシアティブを重視し、コンテンツを十分に検討することにより、具体的協力内容を固めていく。(住民等の具体的な要請に根ざしたもの、特

に、基礎的な社会サービス向上や零細企業、コミュニティ・ベースの所得創出支援への貢献などを、住民等の主導でより効果的・効率的に進めるための手段としてIT導入を協力の構成要素として位置付けていく。)

- ・ 他の手段との比較優位を確認する。(IT導入は、南アフリカ以外においては、長期に亘る包括的な支援が必要となる可能性が高い点に留意。加えて、上述の種々のリスクにも配慮したうえで、IT導入に比較優位が認められることが必要。)

## 2. 包括的な政策対話機能の強化

有効な対南部アフリカ地域協力の推進のために必要なのは、わが国の知力を結集して、総合的な視点から状況の変化の先にあるものを見通したうえで、わが国と南部アフリカ地域、ひいてはアフリカ全体との関係について恒常的に考えていく仕組みを構築することである。

その一例として、既存の「日・南アフリカ・パートナーシップ・フォーラム」などと随時緩やかな連携を保ちつつ、非ODAや民間活動を包摂した総合フォーラムを、南部アフリカ地域とわが国の協力のあり方を考えるために設置し、かつITを活用したE-フォーラムのような形式を含め常設化することを検討すべきである。

南部アフリカ地域に対する協力は、ODAの枠組みを超えた協同と同時に、その中でODAの役割分担を明確化するというプロセスを経てとり進める必要がある。特に、域内の共通の課題への対処に際しては、本稿で累次述べてきたように、対地域外交政策から民間経済の動向までを視野に入れた、総合的な取り組みの中でODAを位置付けていくという作業が求

<sup>64</sup> 2000年7月に東京で開催された「国際シンポジウム - ITと国際協力」において、途上国におけるITの活用について造詣の深いMr.Rovert Valantin(カナダ国際開発センター(IDRC)上級アドバイザー)は、途上国でのIT活用に関する懸念として、IT活用が途上国の発展に必ず寄与するという確証(empirical evidence)は誰も持っていないこと、現時点では、途上国の多くでは、ITへの継続的な外部からの支援なしに持続可能性を確保することが難しいこと、導入の方法如何によっては、特定の言語なり文化の支配に繋がること、などを挙げている。また、同シンポで、わが国外務省は、ITを「チャンス」と捉えるべきであるとの基本的認識を示しつつも、同時に、IT導入がもたらし得るリスクに触れ、特に、途上国の地理的、歴史的なハンディや途上国の多様性に対する認識の重要性を指摘した。

<sup>65</sup> すでに世銀主導によるAfrican Virtual UniversityやUSAIDによるRegional Telecommunication Restructuring Program for Southern Africa、UNDP等によるNet-Aidなどの試みが先行している。

められる。それは各界の知見の単なる寄せ集めではなく、また、時代状況に「反動的( reactive )」に適合していくこと<sup>66</sup>でもなく、これらの知見を総合したところから生まれてくるダイナミックな構想力、「時代の先を見据えた企画力」が求められているのである。

南アフリカを含む南部アフリカ地域が、総体としてわが国のODAを必要とし、わが国との信頼関係の深化を指向するとすれば、他の欧米先進国にないわが国としての「個性」を体現した理念に基づく協力を行うべきである。

この点で、1998年のムベキ大統領訪日を契機として具体化された「日・南アフリカ・パートナーシップ・フォーラム」は、まさにこのようなアプローチを実践しようとした試みとして高く評価される。これが土台となって、南部アフリカ地域とわが国の対話が進展する可能性も内包している。

本稿では、「平和主義」の理念に基づく今後の協力の展開の可能性などを例示したが、肝心なのは、これらの理念なりアプローチを恒常的に拡大再生産していくためのわが国の知力の結集である。そのような観点から、例えば、NGOや学識者、民間経済主体を含め、総合的な視点からわが国と南部アフリカ地域、ひいてはアフリカ全体との関係について恒常的に考えるための枠組みとして、「南部アフリカ地域とわが国の関係を考える総合フォーラム」を設置することも検討に値するであろう。その際、このような枠組み自体の維持管理に要するコストを勘案すると、ITを活用したE-フォーラムのような形式が現実的であるかもしれない。但し、当該フォーラムの存置そのものが自己目的化することのないよう、あくまでもフォーラムの位置付け及びその枠組みは、非公式ベースで、かつ柔らかな構造のものとするべきである。また、既往の「日・南アフリカ・パートナーシップ・フォーラム」や「アジア・アフリカ・フォーラム」などと随時、緩やかな連携を保ちつつ、状況に応じて変化させていくことが大切である。

南部アフリカ地域は、わが国から最も遠く、最もなじみの薄い地域のひとつである。そしてアパルト

ヘイトに対する闘争や、東西陣営の代理戦争、内戦などの凄惨な歴史を通じて、人々の人権が蹂躪され、尊い命が失われてきた地域でもある。しかし、アフリカの南端から新たな発展の契機が胎動を始めたこと、そして、数多くの課題に喘ぎながらも自立に向けての道を模索していることに対し、わが国のODAの量的拡充や援助人員の増などが見込めない現況において、既成概念に囚われない新しい思考により、この地域の希望を現実のものとしていけるよう、そして、その過程において、アジアとアフリカの間の信頼と友好関係を地道に築いていくよう努力すべきである。

#### 参考文献

- インゲ・カール他編(1999)『地球公共財』FASID 訳、日本経済新聞社
- 外務省経済協力局編(1999)『我が国の政府開発援助 ODA 白書』
- 外務省(1998)『TICAD II 21世紀に向けたアフリカ開発東京行動計画』
- 国際協力事業団(1995)『参加型開発と良い統治 分野別援助研究会報告書』
- 国際協力事業団(1999)『南部アフリカ地域援助研究会報告書』
- 国分圭子(1999)『第2回アフリカ開発会議を振り返って』『アフリカレポート』No.28, アジア経済研究所
- 坂本喜久雄(1999)『わが国の南部アフリカ地域諸国に対する政府開発援助に関わる調査研究報告書』
- 佐野浩明、水野兼悟(2000)『南部アフリカ地域経済圏の交通インフラ整備』国際協力銀行『開発金融研究所報(2000年4月号)』
- 田淵俊次(2000)『SADCの動向』
- 毎日新聞外信部編(1999)『図説 世界の紛争がよくわかる本』
- UNDP(国連開発計画)(1999)『人間開発報告書』
- UNICEF(国連児童基金)(1999)『世界子供白書』

<sup>66</sup> ちなみに、K.Calderは、日本の経済外交政策の特性を「能動的( proactive )なものではなく、反動的( reactive )なものである」と分析している。(Calder, K.(1988))

Calder, K.( 1988 )『 Japanese Foreign Economic Policy 』,  
*World Politics*, vol XL, no.4, July 1988

Okuni, A.( 2000 )Higher Education through the Internet:  
Expectations, Reality and Challenges of the African  
Virtual University. D+ C.No.2.pp.23-25.

UNAIDS ( 2000 ) *Report of the Global HIV/AIDS Epi-  
demic.*

The World Bank, Africa Region( 1999 )*Intensifying Ac-  
tion Against HIV/AIDS in Africa: Responding to a  
Development Crisis.*

The White House( 1999 )*Report on the Presidential Mis-  
sion on Children Orphaned by AIDS in Sub-Saharan  
Africa: Findings and Plan of Action.*

《参考》

## 南部アフリカ諸国の主要指標

## (1)人間開発

国名	人間開発指数	ジェンダー開発指数	成人の総識字率(女性)	成人の総識字率(男性)	初・中・高等レベルの総就学率	人間貧困指数(HPI-1)	貧困層下位20%の1人当たり実質GDP	1人当たり実質GDP	1人当たり実質GDP順位 - HDI順位
	HDI値	GDI値	(%)	(%)	(%)	(%)	(PPPドル)	(PPPドル)	
	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997	
アンゴラ	0.398	-	-	-	27	-	-	1,430	-17
ボツワナ	0.609	0.606	76.9	71.7	70	27.5	-	7,690	-70
コモロ	0.506	0.500	48.2	62.9	39	34.6	-	1,530	-1
コンゴ民主共和国	0.491	-	-	-	39	-	-	880	21
レソト	0.582	0.570	92.5	71.5	58	23.0	137	1,860	-2
マダガスカル	0.453	-	-	-	39	-	203	930	13
マラウイ	0.399	0.390	43.4	72.8	75	42.2	-	710	10
モーリシャス	0.764	0.754	79.2	86.9	63	12.1	-	9,310	-15
モザンビーク	0.341	0.326	25.0	56.7	25	49.5	-	740	-2
ナミビア	0.638	0.633	78.5	81.2	82	25.0	-	5,010	-44
南アフリカ	0.695	0.689	83.2	84.7	93	19.1	516	7,380	-47
セイシェル	0.755	-	-	-	61	-	-	8,171	-18
スワジランド	0.644	0.636	76.3	78.9	73	27.6	-	3,350	-15
タンザニア	0.421	0.418	62.0	81.7	33	29.8	217	580	16
ザンビア	0.431	0.425	67.5	83.3	49	38.4	216	960	8
ジンバブエ	0.560	0.555	87.6	94.3	68	29.2	420	2,350	-16
南部アフリカ	0.543	0.542	68.4	77.2	56	29.8	285	3305	-11
サブサハラ・アフリカ	0.463	0.454	49.6	65.9	44	34.6	-	1534	-

注：第9列では、正数はHDI順位が1人当たりGDP(PPP)順位よりも高いことを示し、負数はその逆を示す

## (2)援助と債務状況

国名	ODA受取額	ODA対GNP比	1人当たりのODA受取額	日本のODA供与額	1人当たりの日本のODA受取額	対外債務総額	対外債務対GNP比	対外債務返済比率
	(100万\$)	(%)	(\$)	(100万\$)	(\$)	(100万\$)	(%)	(%)
	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997
アンゴラ	436	9.9	45.5	11.98	1.0	10,159.8	231.8	15.9
ボツワナ	125	2.6	95.1	9.75	6.3	562.0	11.5	5.2*
コモロ	28	14.5	63.1	0.43	0.7	197.4	101.9	3.9
コンゴ民主共和国	168	3.2	4.4	5.76	0.1	12,329.6	232.3	0.9
レソト	93	7.3	52.8	5.74	2.8	659.8	51.9	6.4
マダガスカル	838	24.3	70.5	29.46	2.0	4,104.7	119.2	27.0
マラウイ	350	14.1	40.0	35.13	3.5	2,206.0	89.0	12.4
モーリシャス	42	1.0	39.4	3.47	3.1	2,471.6	56.7	10.9
モザンビーク	963	37.4	66.8	38.12	2.1	5,990.6	232.9	18.6
ナミビア	166	5.0	119.7	4.94	3.0	85.0*	2.6*	-
南アフリカ	497	0.4	13.8	28.91	0.7	25,221.6	20.0	12.8
セイシェル	15	2.8	212.0	0.64	8.5	149.1	28.2	4.0
スワジランド	27	1.9	34.0	9.34	10.1	368.2	25.4	2.5
タンザニア	963	13.0	36.6	55.37	1.8	7,177.1	97.2	12.9
ザンビア	618	16.9	77.0	43.50	5.1	6,757.8	184.6	19.9
ジンバブエ	327	3.9	32.6	38.67	3.4	4,961.3	58.5	22.0
南部アフリカ	354	9.9	62.7	20.08	3.4	5,554.4	102.7	12.2
サブサハラ・アフリカ	13,726	6.7	33.5	802.8	-	198,224.2	66.3	13.70

注1：\*は1996年のデータ

注2：日本のサブサハラ・アフリカへのODAの供与にスーダンは含まれない。支出純額である。

(3)人口・保健

国名	総人口	人口密度	都市人口比率	出生時平均余命	乳児死亡率(IMR)	5歳未満児死亡率(U5MR)	妊産婦死亡率(MMR)	国民1人当たりカロリー供給量	安全な水を利用できない人口
	(千人)	(人/km <sup>2</sup> )	(%)	(歳)	出生千人当たり	出生千人当たり	出産10万件当たり	(Cal/日)	(%)
	1997	1995	1997	1997	1997	1997	1997	1996	1990-97
アンゴラ	11,715	9	11.5	46.5	170	292	1,500	1,933	69
ボツワナ	1,541	3	66.1	47.4	39	49	250	2,272	10
コモロ	640	271	31.5	58.8	69	93	n.a.	1,824	47
コンゴ民主共和国	47,987	19	29.2	50.8	128	207	870	1,815	58
レソト	2,016	63	25.6	56.0	95	137	610	2,209	38
マダガスカル	14,620	23	27.6	57.5	96	158	490	2,001	74
マラウイ	10,067	82	14.2	39.3	135	215	560	2,097	53
モーリシャス	1,133	546	40.7	71.4	20	23	120	2,952	2
モザンビーク	18,443	22	36.5	45.2	130	208	1,500	1,799	37
ナミビア	1,622	2	38.0	52.4	58	75	370	2,168	17
南アフリカ	38,670	31	49.7	54.7	49	65	230	2,933	13
セイシェル	75	n.a.	33.3	n.a.	14	18	n.a.	2,424	n.a.
スワジランド	925	50	33.0	60.2	66	94	n.a.	2,529	50
タンザニア	31,417	32	25.7	47.9	92	143	770	2,028	34
ザンビア	8,585	11	43.6	40.1	112	202	940	1,939	62
ジンバブエ	11,215	28	33.2	44.1	53	80	570	2,083	21
南部アフリカ	200,671	-	33.7	51.5	83	129	675	2,188	39
サブサハラ・アフリカ	595,687	23	32.4	48.9	105	169	979	2,205	50
全世界	5,823,143	42	46.1	66.7	58	85	437	2,751	-

注1：第1列および第2列は国連人口部推計(1998改訂)の中位推計により、その他の列はUNDP(1999)による。

注2：サブサハラ(サハラ以南)アフリカの定義は、国連人口部と人間開発報告では異なっている。

注3：\*はデータが指定の年次や期間以外のもの、標準的な定義によらないもの、あるいは国内の一部の地域のものであることを示す。

《用語》

人間開発指数：出生時平均余命、成人識字率(2/3)と就学率(1/3)、1人当たりの実質GDP(PPS\$)で測定される生活水準より算出。

ジェンダー開発指数：GDIはHDIと同様の変数を使用して計測されるが、GDIでは、女性と男性の達成度の差に合わせて、寿命、教育達成度、所得における国別平均達成度を調整している。

成人識字率：15歳以上で読み書きのできる人の比率。

初・中・高等レベルの総就学率：就学該当年齢にかかわらず就学する生徒の就学該当年齢人口に対する比率。

人間貧困指数(HPI)：開発途上国の人間貧困指数(HPI-1)はすでにHDIに反映されている人間の生活の基本的側面における剥奪状況(長命、知識、人間としてのまずまずの生活)に注目し、比較的若年に死亡する可能性の高さ、読解やコミュニケーションによって成立する世界からの排除、全体的な経済資源供給という点からみた人間としてまずまずの生活水準を示す。

1人当たりの実質GDP(購買力平価、PPPドル)：購買力平価の交換レートを基準にしたUSドルに換算したある国の1人当たりのGDP。

5歳未満児死亡率：出生時から5歳になるまでに死亡する確率で、出生1000人当たりの死亡数で表す。

乳児死亡率：出生時から1歳になる日までに死亡する確率で、出生1000人当たりの死亡数で表す。

1人当たり1日のカロリー供給量：その国の純食糧供給量(国内生産量に輸入量を加え輸出量を引いたもの)をカロリーに換算し、それを人口数で割った1日当たりの量。

出所：外務省経済協力局編(1999)、UNICEF(国連児童基金)(1999)、UNDP(国連開発計画)(1999)