

[基調講演] 開発援助の今日的課題

対アフリカ援助と現場主義

庵原宏義

みなさん、こんにちは。JICAの庵原と申します。今回はこのようなアフリカ関係のシンポジウムに参加させていただきありがとうございます。このような機会を与えていただいた事務局のみなさまに厚く御礼申し上げます。

今回このシンポジウムの標語として使われている「まなぶ・かかわる・つくりだす：フィールドワークの現場からみえてくる世界」、これは実は私も開発援助にかかわる者にとってはいままさに求められているもの、という気がいたしました。たいへんタイムリーな企画と感心しております。今JICAは「現場主義」を掲げておまして、最終受益者である住民たちがもっとも望んでいることが何かを知り、そのフレームワークの中でいかに効果的かつ効率的に援助を実施するかを考えております。「まなぶ・かかわる・つくりだす」、フィールドワークの現場で考え、それを実践する開発援助、これがわれわれ実務者の開発援助の今日的課題であると思っております。

「アフリカ問題」は世界のテーマ

紛争・旱魃・貧困に悩まされるアフリカの人びとは、いま大変厳しい環境におかれています。開発援助を考えると、現場主義と人間の安全保障は現在のキーワードだと考えます。難問を抱え苦闘するアフリカについて「国際社会は今後どのように支援し、アフリカの人々を貧困の罠から脱出させていくか」、これは私ども21世紀に生きる人々たちにとって、たいへんに大きな課題となっています。日本の首脳の方々、アフリカの問題を解決することなくして、21世紀の国際社会の平和と繁栄は維持できないと、何度も繰り返しています。「アフリカ問題」は2000年以降、常にG8

サミットのテーマとなっているグローバルイシューなのです。いま世界はイラク問題・パレスチナ問題・アフガニスタン問題などに直面して大きく揺れ動いていますが、それと同じレベルで重要かつ困難な問題が「アフリカの問題」です。今回はよい機会と思いますので、このシンポジウムを通じてみなさんとともにアフリカの問題を考えていきたいと思っています。

アフリカは実に多様な社会です。一口にアフリカという言葉で何かを語ることはたいへん不遜であり適切ではないと思います。私のアフリカでの経験は1983年の大飢饉の際のエチオピアへの出張と、2001年から2年間のエチオピア滞在、そのほかケニア・タンザニア・南アフリカへの何回かの出張、モザンビーク・マダガスカルへの1回の出張があるだけです。このわずかな経験であの広大で多様なアフリカを語る資格があるとは思っていません。ですからアフリカについての書物や深い経験をもつ方々との意見交換を通じて私が出たこと・感じたこともあわせてお話したいと思えます。そしてそれが次のパネルディスカッションへのつなぎとして少しでもお役に立つことができれば光栄と思っております。

アフリカ大陸には53カ国プラス1地域があります。通常アフリカという時にはサブサハラ以南の47カ国のことを言っております。いかに広大かをご理解いただけたと思います。先ほど申し上げたようにアフリカ問題はグローバルイシューであり、貧困・食料危機・HIV/AIDS・ジェンダー問題・テロ・環境問題について、アフリカはいずれの課題においてもたいへん深刻にかかわっています。アフリカ問題にかかわることによって、将来の地球のため、次世代のため、私どもが改善してい

なければならぬグローバルイシューについての解決への糸口を見出すことができるのではないかと、思っています。

アフリカの抱えるさまざまな問題

さて、まず貧困問題について触れてみたいと思います。統計によれば、アフリカに住む人びとの約半数の人たちが1日1ドル以下の生活をしているといわれています。この数字は10年前には2億3000万人だったのですが今日ではそれが3億1000万人に増加しています。つまり数字で比較する限りアフリカではさらに貧困が拡がりつつあるというわけです。1960年代の貧困地域といえば南アジアのことでした。その南アジアは10年前、貧困の割合が45%だったものが現在では36%に減少しています。つまりアフリカを除くと、ほとんどの地域で貧困問題は減少しているのに対して、アフリカはむしろ深刻化しているとみることができますでしょう。

例えば、エチオピアはここ数年国民1人当たりのGDPは約100ドルと言われています。みなさんご存知でしょうが、日本の1人当たりGDPは約3万2000ドルです。この数字が端的に物語っているのはエチオピア人の1年の生産能力と日本人の1日の生産能力がほぼ等しいということです。私はエチオピアでも日本でもさまざまな人生経験をしてきましたが、このように大きな経済格差を放置してよいものだろうか胸が痛んでなりません。これは、グローバルな競争社会においてある国が世界経済の中で周縁化されると、落ちこぼれ社会はますます貧しい状況に取り残されてしまうということを示しているのではないのでしょうか。経済指標だけでみれば世界で最も貧しい国の一つであるエチオピアは今後ますます厳しい状況に置かれる可能性が強いことを意味しているわけです。しかも農村地帯では最近、異常気象による旱魃と飢饉の発生が増加しつつあるとの報告も出されています。

日本の場合は、全人口に占める農業就業人口の割合は4%程度（総務省統計局の公開のデータによれば、農業就業人口は約400万人）だと記憶していますが、エチオピアの場合は約85%、そのうちの60%強が自給自足経済的農業の中で暮らしていると言われております。また、他のアフリカ諸国ではこれより少し下まわるかもしれませんが似たような

傾向にあります。そういう状況でありながら1人当たりの生産指標は137キロであり、毎年平年作であっても約20キロは穀物が不足する状況です。エチオピア全体の60%が農民であるにもかかわらず食料が不足している。日本の場合は全食料エネルギーの5割程度を輸入に依存していますが、それでもわずかに4%程度の専業農家が稲作等の農業にかかわって、主食の米は余剰状態が生じている。こういう統計上の指標を見ると考えるべき課題は深刻だと言わねばなりません。

とくに経済に関して言えば1960年代の前半には、アフリカ経済は東南アジア・東アジアの経済と比較して遜色はなかったようです。その当時の最貧国は南アジアでした。たとえばガーナやザンビアは韓国やタイより1人当たりGNPは高かったし、産業構造の似た農業主体の石油産出国の例で比較すると、ナイジェリアはインドネシアよりも経済状況はよかった。ところがこの10年間のGDP成長率はアフリカの場合2.1%、人口増は2.8%、したがって1人当たりGDPは減少し貧困は増大しているわけです。貿易面でも、1980年代に世界貿易に占めるアフリカの割合は3%だったのですが、それが1998年には1.3%、しかもこのうちの40%は南アフリカが占めています。つまり他の46カ国が残りのわずかに0.8%をシェアしているにすぎない。アフリカは世界経済のなかでほとんど無視されてしまうような状況に置かれてしまったわけです。

そこで私が申し上げたいのはその原因はなにかということです。ひとつはアフリカでは政治が混乱し、紛争が多発したということ。それから旱魃と食糧危機が起きたこと。さらに社会主義の失敗と民主化の遅れ。別の視点から見ると労働生産性の低さ。また民間企業の活動が活発ではないこと。しかも国内の資本蓄積がわずかであるため産業発展させるには海外投資に依存せざるを得ないのですが、海外の投資家から見れば、アフリカは例えば資源は豊富であってもカントリーリスクが高くインフラも未整備のためあまり魅力的に映らず、海外投資もすすまないので投資が入らず、民間企業の活動はどうしても停滞してしまう。最後の点はエチオピアのコーヒー、ガーナのココアなど主要な輸出作物（一次産品）の国際市況が揺れ動くことです。コーヒーの場合、アジアの新興コーヒー輸出国の生産過剰によって国際価格が半分に下落

してしまいました。このような状況がアフリカ経済の成長と発展に大きく影響を与えています。その他に HIV/AIDS, これもアフリカの大きな問題です。世界全体で3600万人が HIV/AIDS に感染しており、そのうちの大半(2500万人)はアフリカと言われていますが、アフリカの経済社会はこれにより大きな打撃を受けています。

エチオピアの魅力

アフリカ全体の話をするとう漠然となりがちなので、ケース・スタディーとして私が深くかかわったエチオピアについての状況をご説明したいと思います。エチオピアの国土は日本の3倍、人口は日本の60%(6700万人)、政治的には社会主義から民主化への道をゆっくりと進んでいるところです。大きな問題はこの数十年間、紛争と政治的不安定のため経済活動がきわめて停滞していたことです。

エチオピアは地勢学上、また歴史的にも非常にユニークな国でして、私にとりましてもたいへん魅力的な国であります。われわれの想像を越えた興味深い多くの歴史と文化をエチオピア社会はもっています。私が見てきた40から50カ国ほどの開発途上国のなかで、こんなにユニークで興味深い国は初めてでした。

エチオピア文化のユニークさについては、まず食に関してはインジェラというものがあります。またモロコシ(ソルガム)やトウモロコシ(メイズ)も食べます。言葉はアムハラ語が公用語として主に用いられてきました。カレンダーはジュリアン暦といいまして普通の西暦とは8年ずれていますし、1年が13カ月あります。もうひとつ多くのエチオピア人がたいへん誇りとしているのはエチオピア正教、つまりカソリック教会ができる前からあったキリスト教です。彼らは非常に信心深い人びとです。断食や安息日がたくさんありましてそれが労働生産性に影響を与えているかもしれません。教会への寄付も非常に名誉なことだと考えられています。ここで紹介した言葉・主食・暦・宗教のいずれをとってもエチオピア以外の国で用いられていることはありません。このように、キリスト教の歴史が長い国ではありますが、近年除々にイスラム教徒も増えてきて、現在では人口の約半数を占めるにいたっています。

もうひとつ興味深い点は、人類祖先の揺りかごといわれている点です。ルーシーという類人猿の

300万~400万年前の骨の化石が立派に残っています。エチオピアのリフトバレー近くで発掘されています。エチオピアはまた、非常に古い歴史をもっています。モーゼの十戒や旧約聖書にも書かれています。また皆さんご存知のソロモン王とシバ女王の話も伝説として残っています。この国の歴史はこのようにたいへん古くから記録が残っています。

この国はアフリカ大陸の中で陸の孤島のようなところに位置しており、外国から伝えられた文化・宗教はエチオピア社会のなかで反すうされ、文化や社会が醸成されていく過程がありました。実はこれは極東に位置し海に囲まれた日本にも地勢学上似ているところがあるのではないのでしょうか。そういったところが実はこの国を私にとって大変魅力的なものにしている点だと思います。

エチオピアといっても一口で語ることはできません。東側は半砂漠地帯ですし、北部は高度2400メートル程度の高地、京都大学の研究者がよくフィールドとしている地域は南部側から南西部のあたりに位置しています。この三つの地域は自然条件、居住する民族、社会条件の点でかなり違っています。もうひとつ興味深いのはエチオピアがナイル川の主な源流の一つだということです。ナイル川の60~70%の水はエチオピアを水源としているということです。

エチオピアの「貧しさ」

それではなぜ経済格差がこのように大きくなってしまったのかという点ですが、近代史のなかで、エチオピアは常に紛争と内乱に明け暮れて、国民の生活に焦点を当てた政策がとられていなかったことがあり、そのため経済は停滞し、農村は疲弊していった、と私は考えています。エチオピアにやっと平和が訪れたのは、私の赴任する7カ月前の2000年12月エリトリアとの和平協定を締結して以降のことです。

エチオピアの貧困の原因についてももう少し詳しく分析しますと、2000年までエチオピアとエリトリアで国境紛争をしていました。紛争自体が大問題なのはもちろんですが、紛争により農民が兵士にとられてしまうし、また政府の財政支出のなかで軍事費が増大して経済開発・貧困対策に予算が回らなくなる、戦争はそういった多くのマイナスの影響を社会に与えるわけです。また戦争をし

ている国には国際社会は援助を止めてしまうし、資本を投資しようなどという外国企業もありません。したがってエチオピアでは農村でも都市でも産業が停滞してしまったわけです。

もうひとつ不幸なことにエチオピアは定期的に旱魃に見舞われてきました。ノーベル経済学賞を受賞したセン教授によりますと、これまで8~10年に一度は食糧危機が起こっているそうです。近年農村地帯の土壌がますます疲弊しているといわれ、それに異常気象とあいまって今後さらに旱魃や食料不足の頻度が増してくる恐れもあります。また政治・社会の安定に関わる要因としては、大部分の地方行政単位が民族集団を構成単位とすることが求められていることや、教育制度の改革によって急激に数が増えた学生の存在も挙げられます。またキリスト教とイスラム教との対立問題が将来浮上する可能性も低いとはいえ完全に否定することはできません。

次に農業問題です。都市から遠く離れた農村地帯では86%の農民うちの60%がほぼ自給自足に近い農業を営み、主要穀類であるテフの生産量は1ヘクタール当たり平均で0.7~1.1トン程度とかなり粗放的な農業をおこなっています。農村地帯では生産量を上げようとする、とどんどん森林を伐採して農地を拡大し収穫量を増大させていました。また燃料のない農民は伐採した木材を薪に利用します。数年農地として利用して生産性が落ちてくると、それを放牧地にします。そうすると放牧されたヒツジが草を食べつくしてしまうので草が生えてこなくなる。このため土壌流出がおきて肥沃な表土が流出してしまう。エチオピアの農耕地域は、あまり暑くないのですが、太陽の日差しが非常に強いので、いちど裸地になりそこに強い日差しが入ると、土壌構造が崩壊し強い降雨によって肥沃な土壌がどんどん流出してしまうようです。そのような土地の状況を至るところで見ました。そういう点でエチオピアでの森林と土壌の保全は大変重要な課題だと思っています。したがって、今、土地生産性と労働生産性を念頭においた集約的農法の導入が求められています。

それから彼らの農村地帯での財産は家畜です。家畜は冠婚葬祭の際に売却したり贈与したりする重要な財産です。小さな旱魃のときはそれを売って食料を得ることができますが、大旱魃が発生すると家畜も一緒に死んでしまい、財産が全くなく

なってしまう。このような干魃と大飢饉が古来より定期的にエチオピアを襲って農村地帯の資本の蓄積や発展がほとんど見られなかったようです。

またエチオピアは社会主義的な制度が一部残っていて、土地は国有とされています。農民は耕作権しかないため、あまり熱心に土地の維持管理をしないとも言われ、これも農村疲弊のひとつの要因だと考えられています。また、多くの地域では市場へのアクセスが困難で、車が通る道路まで半日かかる地域はざらです。貨幣経済も十分に浸透していません。私が北部のある地域に行った時には地方の中規模な市場で物々交換をしている多くの人びとを見ました。そういう点で各農家は農業生産性を向上させ、余剰生産物を市場に売り、現金収入を得るようなメカニズムを作ることが大切です。さらに飢饉のときは食糧援助によって助けられるわけですが、農産物の価格は不作でも豊作でも常に低く抑えられてきたため、農民の生産意欲は失われ、生活は常に貧しいままになっていたといえます。

次に都市の問題について述べます。エチオピアでは社会主義時代を通じて多くの国営企業が存在し、なかなか民営化が進まず経営も非効率であったと言われていました。また社会主義的な見えないビジネス上の障壁が今も多く残されており企業家の進出意欲を削いでいます。また社会主義時代に外国企業を国が接収してしまったため、その苦い経験と思い出が海外企業の進出を妨げているとも言われています。国内市場は人口の割に購買力がきわめて小さいです。国境地帯では密貿易も多い。日本の民間企業によれば、まじめに生産活動をして規模の点、価格の点で密輸入品とはとても競争できないという話もありました。またエチオピアの優秀な人たちは海外で勉強しても自国には職がなく、賃金も安いのでエチオピアには戻ってこない。いわゆる「頭脳流出」してしまうことも大きな問題のひとつでしょう。

またコーヒーについてですが、先ほど申し上げたとおり国際市場での価格が暴落して、いま日本のスーパーマーケットで1キロ当たり約1000円で売られているものは、農民の手取り(庭先価格)が0.8~0.9ドル程度と以前の半分近くに減ってしまっています。一部の農民たちはコーヒーから別の作物、例えばチャットという軽い覚醒作用をもつ嗜好品作物への転換を図っています。

アフリカの新しい動き

エチオピアの例を見てもわかるように、アフリカはたいへん厳しい状況にあります。21世紀になって新たな動きもでてきました。これはアフリカ統一機構(OAU)からアフリカ連合(AU)への機構の移行です。OAUは1963年に設立されアフリカの連帯と残存植民地の解放を目指していましたが、その役割を終えたということで、新たにEUのような機構を念頭に置いたAUが設立されました。2002年に開催された設立式典総会に私も参加しましたが、たいへん熱気にあふれるものでした。夢は大きく、議会や最高裁判所、安全保障理事会のような機能を新たに加えた大改革案をつくるというのですが、機能を大きくすればするほど費用がかかるわけで、アフリカ各国は貧しくてとてもその費用を拠出できそうもない、という矛盾も抱えています。

また同じ時期にNEPAD(New Partnership for African Development)という、アフリカ人自身がオーナーシップをもって自分たちの手でアフリカを開発しようという計画をアフリカのリーダーたち(南アフリカのムベキ、ナイジェリアのオバサンジョ、セネガルのワット大統領など)が企画し、そのプログラムを発表しました。このような動きに先進各国も前向きに対応しようとしています。

ちょうど同じころに国連がMDGs(Millennium Development Goals)を策定しました。これは貧困を2015年までに半分にしよう、つまり食糧不足人口を半分にしよう、小学校には全員就学させるようにしよう、という具体的なターゲットを掲げた貧困削減プログラムを提唱したものです。現在、先進国側がこの目標の達成を目指して協力を開始しているところです。また2000年以降のG8サミットでもアフリカ問題がかならずテーマのひとつとしてあがっています。

そのような流れの中で日本は昨年TICAD(アフリカ開発に向けた東京国際会議)の第3回目を開催し、これからのアフリカ支援へ積極的な対応を約束しております。また新しいJICAも緒方さんをお迎えして現場主義・人間の安全保障・復興支援などを軸にアフリカへの援助を強化しようという方向で動いています。

まとめ—いま開発に求められるもの

最後になりましたが、自分自身のアフリカでの

体験を通じて学んだことをもう一度整理して申し上げたいと思います。

まず開発には政治的な安定(平和や民主化)が不可欠だということです。紛争や政治的な混乱があるところに国際援助をしてもなかなかうまくいきません。しかも紛争や混乱がどれだけ社会的弱者を苦しめているのかという点が私の心をひどく痛めました。シカゴ大学のドナルド・レビン教授は、日本とエチオピアが歴史的に類似しているのに、なぜ日本は発展してエチオピアは発展しなかったのかという点について論文で触れています。教授は日本が終戦後の50年間、政治的に安定し常に平和であったのに対して、エチオピアは常に紛争と内乱と混乱の中にいたことがエチオピアの発展を遅らせた最大の原因ではないかと指摘していますが、それほどに政治的な安定と紛争防止、平和構築が開発にとって大事なわけです。

二番目の点ですが人道援助は人間の安全保障の視点からたいへんに重要であり、とくに緊急支援としては必要不可欠です。しかし人道援助を長く続けると被災民の自立的な発展を損なう恐れがあります。私もソマリア国境の難民キャンプを訪れたことがあります。そのとき難民たちへの支援でUNHCRは一生懸命仕事をしていました。ところがUNHCRの所長に話を聞くと「難民の数が減ったのでUNHCRは手を引きたいと思っている。しかしこの地域の人々は援助に依存してしまっただけで自立する意欲がみられない。UNHCRがでていくと小学校の先生への給料も払えない等プロジェクトの維持管理ができなくなるといわれるのでUNHCRも引くに引けない」と援助の難しさを語っていました。また先ほど申し上げたとおり人道援助のもうひとつの課題である食糧援助も、長期的に続けると農民の生産意欲を削ぐ点に注意する必要があります。

三番目の点ですが、開発援助の目標はその援助により直接具体的な成果をあげることだと思います。更に本当の目的はそのプロセスを通じて、社会のシステムが向上することにあると思います。つまり人間開発(human development)であり、また当該国の実情に沿った組織・制度の改善であるとも言えます。開発援助がうまくいった、いかないという議論がありますが、本当に重要なのは援助を通じてその社会のシステムが強化され、エンパワーされることにあると思っています。そういう

点でわれわれの仕事は途上国社会にしっかりと足・腰を据えて長期的な対応をしていく必要があるでしょう。

四番目ですが、アフリカ貧困問題の解消を目標とするプロジェクトの場合、コミュニティ支援の視点を忘れてはなりません。直接の裨益対象はコミュニティまたは社会的弱者にしぼるのが望ましい。技術協力の実施段階でいわれる、先方の上流中枢部に技術指導し、その上流部から先方の下流の実務組織にその教えが伝わっていくというトリックルダウンセオリーは政府の機能が脆弱なアフリカでは通用しない、と思いました。コミュニティとの対話は不可欠です。その意味で「まなぶ・かかわる・つくりだす」、この姿勢がたいへん重要だと思っています。アフリカの伝統的農村社会は政府の行政システムとのかかわりが薄く、社会を実効的に支配している規範や有力者はその伝統的なコミュニティにむしろあるのではないかと考えられます。そういう社会にわれわれが援助でかかわるとき、中央政府経由で地方行政システムとやりとりしてしまいがちですが、その行政システムは形としてはあるのですが、実効力がないため援助の成果が薄いものになってしまいかねません。そのためコミュニティとのかかわりあいがあるアフリカの場合非常に大切なわけです。

五番目は、アフリカのように農業が住民の主要な生活基盤である地域では土地の管理がもっとも大切です。粗放農業・森林伐採・過放牧は肥沃な土壌を痛め表土を流出させ、もっとも重要な生産手段である土壌を疲弊させます。土壌流出は自然破壊（環境問題）に結びつきます。さきほど人材のところでも頭脳流出といいましたが、土壌に関しては土壌流出という、たいへん深刻な問題があるのです。

六番目ですが、オーナーシップと志気（意欲）は援助の受け手の受容能力のうちもっとも重要な要素だということです。みなさんが勉強するときやる気があることが一番大切なと同じように、コミュニティが援助を受けてやる気を起こすことが大切なことだと思います。いまアフリカが貧困の悪循環から抜け出していくためには、立派なリーダーの下、改革への意欲をもって自助努力することが非常に大切です。それにあわせて国際社会

の支援も不可欠です。いまの状況ではアフリカだけで自ら解決することは容易ではない、そういう認識もっています。

七番目は、いま国際社会が援助協調の方向へ動いているということです。各ドナーが一国だけでできることはたかがしれています。援助の成果・効率を高めるために援助協調は重要です。

八番目に、農村の問題と同じように大事なのが都市の問題です。経済成長を5～10%に維持し、経済発展させるには、都市での民間企業活動を活性化させることが不可欠です。そうすれば雇用の機会が増加し、都市の失業者・農村の余剰労働者等多くの人びとが仕事につくことができるし、その生産物は国内市場で売ることができます。経済発展の原動力は民間の企業活動の活性化にあると私は思っております。ところがアフリカへの外国投資は微々たるものです。外国から流入するお金の80%ぐらいはODAなのです。しかしODAは民間企業の活性化には間接的にしか機能しません。アジアの場合は、全外国投資の20%ぐらいがODAで主役は民間投資です。アフリカが経済的に発展しない大きな理由のひとつはこの点にあると思います。民営化があまり進まない、外国資本にとって魅力がない、国内資本は育っていない、国内マーケットの購買力はない、そういう点が非常に大きな経済の足かせとなっています。ではODAとしてはどうすればいいのかというと、民間投資を促進するためビジネス環境をどう整えるか、またビジネス活性化のための刺激剤、いわば触媒機能のような役割としてもっと活用できないのか、と私は考えています。

最後に九番目です。何度もお話ししてしまうのですが、フィールドワークの現場で「まなぶ・かかわる・つくりだす」が大事であるように援助の実施においても、このプロセスを大切にすること、これはたいへん重要だと思っています。これは私流に言えば act locally ということです。そしてこのプロセスを通じてグローバルな視点にたつて知見を概念整理する、こういうことが自分にとっての関心事です。つまり act locally, think globally, と言うことでしょうか。これが私の最近のキーワードです。

ご静聴ありがとうございました。

（いはら・ひろよし／前エチオピア大使・JICA 監事）