

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 2 年 6 月 11 日現在

機関番号：34315

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2018～2019

課題番号：18H05670・19K20872

研究課題名(和文)対アフリカ外交の誕生・発展とその変容～証言で辿る冷戦後日本外交の軌跡

研究課題名(英文)The origin, development and transfiguration of Japanese diplomacy for Africa

研究代表者

白戸 圭一 (Shirato, Keiichi)

立命館大学・国際関係学部・教授

研究者番号：30822738

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,000,000円

研究成果の概要(和文)：アフリカ開発会議(TICAD)が1993年に開始された経緯を明らかにすることに注力した。1980年代末から90年代初頭にかけてTICADの立ち上げに関わった9人の元外交官にインタビューし、外交史料館での資料収集、情報公開制度を利用した機密文書の開示も実施した。その結果、TICADが1990年に日本の国連代表部で発案され、同年のアフリカ大使会議で初めて構想が外務省内で共有された事実が明らかになった。また、TICADの当初の目的は、国連におけるアフリカ票の集票という「選挙対策」であったが、外務省内での議論を通じて、日本が世界の開発問題を主導するための具体策へと洗練されていった経緯が判明した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

日本政府の対アフリカ政策は、どのような動機に基づいて計画され、実行されてきたのか。特にアフリカ開発会議(TICAD)プロセスが1993年に開始された経緯については、これまで一次資料に基づく研究が存在しなかった。そこで、本研究では、外交文書の入手と分析、TICADの立ち上げに関わった複数の元外交官にインタビューを行い、TICAD誕生の経緯を初めて明らかにした。その結果、東西冷戦終結後の日本政府が、TICADを通じて国際社会の様々な課題に能動的に働きかける外交を展開しようとしていた事実が判明した。

研究成果の概要(英文)：In this study, I focused on clarifying how the International Conference on African Development (TICAD) was started in 1993. I had Interviews with nine former Japanese diplomats who had worked for creating first TICAD from the end of the 1980s to the beginning of the 90s. I found several diplomatic documents in Diplomatic Archives of Japan. I also found confidential government's documents by applying for national information disclosure system. As a result, it was revealed that TICAD was proposed by the Japanese Permanent Mission to the United Nations in 1990, and the concept was shared within the Ministry of Foreign Affairs at the African Ambassador's meeting in the same year. In addition, It was revealed that TICAD's original purpose was "election tactics" such as the collection of African votes in the United Nations, but through discussions within the Ministry of Foreign Affairs, it was refined into concrete measures for Japan to lead global development issues.

研究分野：アフリカ地域研究及び日本外交

キーワード：対アフリカ外交 TICAD 開発 国連安全保障理事会 日本外交

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

(1) アフリカは日本から地理的に遠いのみならず、歴史的に関係が希薄だったことから、戦後の日本外交において重要視されてこなかった。しかし、日本政府は東西冷戦終結を境に主体的かつ能動的な対アフリカ政策の形成に乗り出し、アフリカ開発会議(TICAD)プロセスという、国際的にも稀有な外交スタイルを生み出して現在に至っている。

私は2018年に立命館大学に教授として着任した者であるが、それまでのおよそ四半世紀の間、新聞記者及びシンクタンク調査員として、アフリカ地域情勢と日本外交に関する取材・調査に従事してきた。その過程で、日本の対アフリカ政策の形成と変化が冷戦後の四半世紀にわたる日本外交の質的变化を端的に反映している事例ではないか、と考えるようになった。

(2) 日本政府は対アフリカ政策の柱に、1993年から5年に一度(2013年以降は3年に一度)の頻度で開催しているTICADを位置付けている。そこで、私は、TICADの性格の変化を追跡することで対アフリカ政策の変化を実証し、変化を生んだ要因について考察すれば、日本の外交政策の規定要因を浮かび上がらせることができるのではないかと考え、TICADについての包括的な研究に着手することを構想した。

そのためには、まず最初に、1993年のTICADがどのような動機に基づいて発案され、計画され、実行されたのかを明らかにする必要があると考えた。なぜならば、TICAD誕生の経緯については、外交文書等の一次資料に依拠した研究成果が存在せず、日本外交研究における一種の空白域となっていたからであった。

2. 研究の目的

(1) 研究の全体目標については、「TICADプロセスが1993年に始まって以降の対アフリカ政策がいかなる外部要素に影響されながら形成され、変容してきたのか」と設定した。

(2) そのうえで、より具体的な研究目的として、当初は次の3点を設定した。

東西冷戦終結後の1990年代以降発展した日本の対アフリカ政策の決定過程に関する資料収集並びに政策当局者の証言の収集。

証言や資料から浮かび上がる「日本の対アフリカ政策」と「日本外交の特質」の抽出。

最終的には日本外交の事例分析を通じた国際政治理論の発展への貢献。この点については将来的に、国際政治学の理論研究者、および日本外交研究者の指導・助力を仰ぐ。

3. 研究の方法

(1) 日本の対アフリカ政策に関する一次資料の収集とともに、アフリカ政策の形成・実行に関わった日本の政策当局者(政治家・官僚)にインタビューすることを重視した。研究開始当初の段階では次のような研究方法を想定した。

日本外務省職員・退職職員に対するインタビュー

外交史料館における資料収集

情報公開制度を用いた関連資料の開示請求

アフリカ連合(AU)職員・アフリカ諸国の政治家に対するインタビュー

先行研究に関連した書籍・論文等の収集

上記の手法によって収集した資料・証言等の分析と事実関係の再構成

(2) 研究を進めるにつれて、上記の～の作業が膨大かつ困難であることが明らかになってきたので、アフリカ連合等関係者へのインタビューはいったん方法から除外し、本研究を進展させた次の研究段階で実施することに方針転換した。

4. 研究成果

(1) 研究は、まず最初に1993年の最初のTICADの発案・企画・実施に携わった日本の外務省職員が誰であったのかを割り出し、その所在を突き止めるところから始まった。TICADの開催は27年前のことであり、その企画と準備はおよそ30年前のことである。したがって、当時の外務省職員はほとんど退職し、高齢であることが予想されたため、その割り出しと所在確認の作業は困難を極めた。

現職の外務省員への水面下での聞き取り作業や、1990年前後の日本外交の動きを報じた新聞記事等の精査を進めたところ、1989年～1992年にかけて、下記の人々がTICADの発案と準備に深くかかわった可能性があることが判明した。

・小和田恒 外務事務次官(次官就任前は外務審議官政務担当)

・波多野敬雄 国連大使

・黒河内康 初代TICAD担当大使

・渡辺允 中近東アフリカ局長

・神谷武 アフリカ第2課長

この5人はいずれも既に外務省を退職していたが、TICAD開催の経緯について証言して欲しい旨を依頼したところ、いずれも快諾していただき、インタビューが実現した。また、TICADの発案と準備に直接的には関わっていない元外務省員、国際協力機構(JICA)職員、現職の外務

省員の計4人に対しても、TICAD 開催時の日本の対アフリカ政策に関連するインタビューを申し込み、いずれも快諾していただいた。この結果、計9人のインタビューが実現した。全てのインタビューは先方の同意を得た上で実施し、発言については同意を得た上で筆記または録音によって記録した。

(2)次に、東京の外交史料館を訪れ、既に開示されているアフリカ外交関連の公文書を閲覧し、TICAD の開催に関連がありそうな文書を解読した結果、1992年及び1994年に開催された在外公館長会議(アフリカ大使会議)の議事録にTICAD 開催に至る経緯を示唆する記述があることが判明した。

その記述内容と先述した9人に対するインタビューの結果を突き合わせる作業を実施したところ、1990年7月17日~19日にかけて東京の外務省で開催された「平成2年度(1990年度)アフリカ大使会議」の場において、「1993年夏ごろを目途に初のアフリカ開発会議を開催してはどうか」という構想がアフリカ各国駐在の日本の大使、栗山尚一外務事務次官、小和田恒外務審議官、波多野敬雄国連大使らの外務省高官レベルで共有された可能性が浮上した。

(3)そこで、平成2年度(1990年度)アフリカ大使会議においてどのような議論が交わされたのかを明らかにするために、情報公開制度を活用し、外務省に対していくつかの公文書の開示を請求した。当初は意味ある記録を見つけ出せなかったが、2019年11月に同会議の議事録が存在していることが判明した。これを開示請求して入手したところ、同会議において波多野国連大使がアフリカ開発会議の創設を提言していたことが確認された。波多野氏にインタビューで確認したところ、次のような証言を得た。

「私がジュネーブで大使を務めていた1980年代後半、日本政府は国際機関のトップに日本人を就任させたいと考えていた。国際機関のトップを選挙で選ぶ際に重要なのは、アフリカ、南米、カリブ海の国々の票を固めること。特に国の数が多いアフリカの支持は重要で、アフリカ諸国に経済協力を約束し、日本への恩義を感じてもらうのが効果的だということをジュネーブ時代の経験から知っていた。1990年2月にニューヨークの国連大使に着任し、今度は3年に一度行われる安保理(国連安全保障理事会)の非常任理事国選挙で日本を当選させるために各国の支持を得ることが仕事になった。そこで国連大使になって最初の平成2年度のアフリカ大使会議に出席した際、アフリカに対する経済協力をどうすべきかが議論になったので、アフリカの首脳を東京に集めて開発について議論する会議を開いたら日本の貢献を世界に示す機会になるし、アフリカの国々にも感謝されるのではないかと考えて提案した」

アフリカ大使会議の議事録と波多野氏の証言から、TICAD が1990年当時の国連大使だった波多野氏の構想であり、国連におけるアフリカ票の獲得が当初の狙いであったことが日本のアフリカ政策及び日本外交に関する研究史上、公文書と当事者の証言によって初めて確認された。

(4)しかし、国連におけるアフリカ票の集票という波多野氏の構想は、当時の外務省事務方ナンバー2であった小和田恒外務審議官によって否定された。小和田氏は2020年1月14日に実施したインタビューに対し、波多野氏からアフリカ票獲得のためのTICAD 開催という提案があった事実を認めた上で、会議の開催には賛同するものの、アフリカ票獲得という動機には強く反対したことを明らかにした。

小和田氏は、インタビューに対して「国連における選挙対策という波多野さんの提案には反対だったが、アフリカの開発問題で日本が世界の主導権を握って世界に働きかけるとするのは面白いアイデアではないか」と感じ、波多野さんにはそう回答した」と証言した。小和田氏は、会議の開催目的を「開発問題で日本が世界の議論をリードすること」に再設定し、1991年7月の人事異動で事務次官に昇格して以降、事務方トップとしてTICADの準備を指揮することになった。

(5)だが、波多野氏が提案したTICAD 構想は当初、外務省内の担当局である中近東アフリカ局の反対を受け、具体化に向けた作業は進まなかったことが複数のインタビューによって判明した。多数の首脳を招聘する大規模な会議を開催しても、日本にとって如何なる利益があるのか判然としないというのが、中近東アフリカ局の反対理由であった。

ところが、TICAD 構想を巡っては、1991年春ごろから具体化に向けた動きが急激に加速した。当時の中近東アフリカ局長であった渡辺允氏と、アフリカ第2課長を務めた神谷武氏へのインタビューによって、その経緯が判明した。

波多野氏がアフリカ大使会議でTICAD 開催構想を提案した1990年当時、アフリカ大陸では、後に歴史的出来事となる南アフリカ共和国におけるアパルトヘイト(人種隔離)政策の廃止に向けた動きが始まっていた。アパルトヘイト反対運動を主導したとして27年にわたって投獄されていた黒人解放勢力の指導者ネルソン・マンデラが、1990年2月に釈放されたのである。

南アフリカを所管するアフリカ第2課では、課長の神谷氏を中心に、南アフリカが民主化した場合の日本政府の対応についての検討が本格化した。日本政府は1990年当時、南アフリカに対して政治・経済・文化など様々な分野で制裁を課しており、どのタイミングでどの制裁を段階的に解除していくかが外交課題となっていた。

神谷氏の証言によると、ネルソン・マンデラが釈放されたとはいえ、全人種参加の民主的選挙が実施されていない段階での制裁解除については、外務省の国連局及び波多野国連大使が反対

していた。日本が制裁解除に踏み切れれば、アパルトヘイトに強く反対するアフリカ諸国の反発を招き、国連におけるアフリカ票の取りまとめが困難になるとの理由であった。

(6) 外務省内の一方には、国連におけるアフリカ票取りまとめのために TICAD を開催したい波多野国連大使及び国連局がある。他方、対南アフリカ制裁を段階的に解除していきたい中近東アフリカ局は、TICAD 構想の具現化には消極的で、制裁解除に関しては波多野大使と国連局の反対に直面している。

こうした状況を打開するために、1991 年春ごろの段階で、外務省の事務方ナンバー2 であった小和田外務審議官の下では、問題を整理するためのミーティングが繰り返されていたことが一連のインタビューによって明らかになった。

複数回にわたるミーティングと省内の調整の結果、対南アフリカ制裁解除に合わせて TICAD の開催を発表するという方針が決まった。南アフリカの民主化によってアフリカ大陸の開発問題が新たな段階に入ることを見据え、日本はアフリカの開発問題で世界の議論を主導する覚悟であり、その覚悟を具体的に示す施策が TICAD である、という論理が小和田氏の下で構築されたのである。そこには、この論理をアフリカ諸国に向けて説明することで、対南アフリカ制裁解除に対するアフリカ諸国の反発を回避し、国連におけるアフリカ票の「日本離れ」を防ぐという狙いがあった。

(7) TICAD 開催の経緯に関するこれまでのアカデミズムの世界における通説は、「国連におけるアフリカ票の集票」というものであった。他方、日本政府は「冷戦終結後、欧米ドナー諸国のアフリカに対する関心が低下する中で、アフリカの開発問題に関する議論を日本が主導した」という公式見解を発信していた。

本研究においては、TICAD の立ち上げに関与した複数の元外務省員等へのインタビュー及び外交資料等の分析を通じて、対南アフリカ制裁の解除問題という要素が TICAD 構想の形成に大きく影響していたことが初めて明らかになった。

(8) 本研究は、研究開始前の段階では、1990 年代初頭の TICAD プロセスの立ち上げから 2000 年代に至るまでの TICAD の性格の変化についても射程に含めて研究する計画であった。

しかし、立ち上げの経緯についての研究だけでも、往時の外務省関係者の特定やインタビューなどに膨大な時間と労力を要し、TICAD 立ち上げに関係する未公開の外交文書の特定、開示請求、分析に多大な時間を要した。このため研究の途中からは柔軟な対応が必要と考え、1990 年代初頭の TICAD 立ち上げに関する調査と分析に焦点を絞って研究を展開した。

そのことにより、立ち上げの経緯に関する分析は詳細で深い内容とすることが可能となった。その反面、研究開始前に想定した研究目的のうち、1993 年の TICAD プロセス開始後の対アフリカ政策の変容の部分についての研究が未着手となってしまった。この残された課題については、今後も研究を継続していく所存であり、既に具体的な準備作業を開始している。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 2件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 6件）

1. 著者名 白戸圭一	4. 巻 31-5
2. 論文標題 日本メディアの戦争報道 アフリカ紛争報道の特質に関する考察	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 立命館国際研究	6. 最初と最後の頁 1-21
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 白戸圭一	4. 巻 53
2. 論文標題 TICAD に向けた日本のビジネス戦略	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 外交	6. 最初と最後の頁 90-91
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 白戸圭一	4. 巻 667
2. 論文標題 日本企業のアフリカ進出はなぜ進まないのか	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 公研	6. 最初と最後の頁 101-102
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 白戸圭一	4. 巻 -
2. 論文標題 アフリカ外交の「誕生」～TICAD開催の内幕に迫る	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 新潮社国際情報ウェブサイト フォーサイト	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 白戸圭一	4. 巻 17
2. 論文標題 対アフリカ投資の動向と日本	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 SRIDジャーナル	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 白戸圭一	4. 巻 64-2
2. 論文標題 日本企業のアフリカビジネス：その可能性と課題	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 世界経済評論	6. 最初と最後の頁 71-80
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 白戸圭一
2. 発表標題 日本メディアの戦争報道：アフリカの紛争に関する特質について
3. 学会等名 日本アフリカ学会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 落合雄彦 (編者)、白戸圭一、神宮司覚、古澤嘉朗、佐藤千鶴子、武内進一、遠藤貢、岩田拓夫、渡邊祥子、杉木明子、小林周、保坂修司、久保田徳仁、加茂省三、渡辺紫乃、ファン・ギョドック、山口正大、篠田英朗、セドリック・ドゥ・コニング、ダニエル・バック、佐藤裕太郎、峯陽一、坂梨健太、西川芳昭、佐藤史郎	4. 発行年 2019年
2. 出版社 晃洋書房	5. 総ページ数 322
3. 書名 アフリカ安全保障論入門	

1. 著者名 白戸圭一	4. 発行年 2019年
2. 出版社 筑摩書房	5. 総ページ数 251
3. 書名 アフリカを見る アフリカから見る	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----