

(第 42 回 : 2022 年 12 月)

途上国への開発協力（南北問題など） ～その 4～ (南アでの経験から)

前回までは、堅い話に終始してしまいましたが、今回は南アで開発協力の担当官として過ごした 3 年半を振り返って、その感想めいたものを雑感としてまとめてみたいと思います。

厳しくも人情味溢れる上司との 2 年半

南アに在勤した 3 年半には、2 人の上司（大使）の下で仕事をしましたが、いずれの大使についてもいい意味で仕事に厳しい上司に恵まれ、十分鍛えられたと思っています。特に、1 人目の大使とは 2 年半目一杯お付き合いしました。この大使は、前職が外務省経済協力局長、いわば政府の開発協力の事務方トップともいえる立場にあり、開発協力に関してはプロ中のプロを自認している人でしたので、中途半端な対応や手抜きに見える担当官の仕事ぶりはすぐに見透かされてしまいました。当方としては、初のアフリカ大陸勤務、そして厳しいと評判の大使の下での仕事ということで多少の緊張はありましたが、過去に本省で 4 年間を開発協力の担当官として勤務した経験もあり、何とかなるだろうと高を括っていました。しかし、案の定というべきか、大使には詰めの甘い仕事ぶりをすぐに見抜かれて、同じ部署の同僚ともども幾度となく大使室に呼ばれては説教を食らい続けることになりました。大使に怒られれば、こちらは意気消沈してしまいますが、この大使の口癖は、小言の最後に必ず「オレは決して怒っているんじゃない、君らの仕事ぶりがただ悲しいだけだよ」とフォローともつかないような言葉を発することでした。最初のうちは、「あそこまで怒っておいて、よく言うよ」などと同僚と愚痴を言い合ったものですが、よくよく冷静になって思い返してみると「大使の仰せのとおり」という指摘ばかりでしたので、結局は納得しては反省という日々の繰り返しでした。最も口うるさく指摘されたのは、南アや兼轄国政府の担当とのコミュニケーションの取り方です。特に、当時の南ア政府や近隣諸国に対する開発協力では懸案事項が山積していたにもかかわらず全く前進がなく、いくつものプロジェクトで停滞が目立っていたのですが、大使に言わせればこれら懸案事項の進捗の遅れは、南アや兼轄国側だけに

問題があるのではなく日本大使館の担当官の怠慢でもあると。つまり、途上国の仕事のペースは日本と比べたら極めてスローペースなので放っておいたら何も進まないのだから、日本側、即ち大使館の担当官が主体的に立ち回って相手国政府の担当をリードしていかなければ物事は動かないのに、君たち担当官は通り一遍の交渉だけやったら終わり、本省からの指示も相手政府の担当に伝えっぱなしで、その後のフォローアップがない、しつこさが足りない。こちらとしてはそれなりにフォローしているつもりでしたが、大使の要求するレベルには達していなかったのでしょう。2年半口酸っぱく叱咤され続けたおかげで、開発協力の仕事に臨む姿勢はどうあるべきかなど様々学ばせてもらい、しまいには南ア側担当課長や局長に毎日電話攻勢をかけ、或いは先方のオフィスに日参するなど、相手が「勘弁してくれ」というほどにまでなったことで、プロジェクトの実施に穴を開けずに済みましたが、とにかくいい勉強をさせられたと思っています。

他方、この大使はゴルフ好きで木曜日や金曜日ともなると週末の予定を尋ねてくるのが常で、空いていれば必ずゴルフに誘われました。また、平日夕方の暇な時にはお酒にも誘われました。当初は、ほんの1時間前に説教をした部下をよくもゴルフや酒などに誘えるものだと思いましたが、大使にしてみれば、説教をすることもゴルフやお酒などで部下と場を共有することも、同じ感覚でコミュニケーションを取りたかったのかも知れません。ある意味で人情味のある人だったとも言えます。平日に怒られては、週末にゴルフというパターンにもいつの間にか慣れてしまい、最終的には離任まで良好な上司と部下の関係が築けました。現在では、大使が退官後も当時の大使館員との間で交流が続いており、場所を大使室から東京の居酒屋に移して昔話に花を咲かせています。

出張づくめだった南ア在勤

南アで在勤した3年半は、国内の遠隔地や近隣の兼轄国への出張に次ぐ出張の連続で30回ほどに上りましたが、数えてみるとほぼ毎月出張に出かけていたことになります。当時、在南ア大使館は近隣国のボツワナ、ナミビア、スワジランド（現在の国名エスワティニ）、レソト、さらにモザンビークを兼轄しており、これらの国々に対する開発協力も南アの大使館が担当していましたが、相手国との交渉・折衝、交換公文（E/N）の署名、竣工式等々、日本の協力の重要な局面では出張が欠かせませんでした。E/Nへの署名は大使と先方の担当大臣が行いますし、竣工式などでも相手国政府の閣僚が出席しますので、日本側からは大使が出席するのが通例となっており、30回の出張のうち半分は大使に同行しての出張でした。

大使が兼轄国や国内遠隔地に出張する場合、E/Nの署名式や完工式に出席するだけで終わるわけではなく、貴重な出張の機会をとらえて必ず国家元首や閣僚、州首相など5~6名の要人と会談の機会が設けられるのが常で、大使に同行する場合には当然その会

談にも同席することになります。記憶しているだけでも、国家元首ではモザンビーク大統領、ナミビア大統領、ボツワナ大統領、スワジランド国王への表敬（謁見？）が挙げられます。

日々多忙な大使の出張は、ほとんどが1泊乃至2泊の旅程で、その短い時間に要人5～6名と会談を行うことになります。同行者の任務で重要なのは、出張から戻って1、2日の間に5～6件分の会談記録を作成して本省に報告することでしたが、1日の間に幾人もの要人と会談しますので内容を記憶しておくのは困難です。そのため、会談中はメモ取りが欠かせませんでした。ただ、会談の内容は多岐に亘っており、開発協力の話題はほんの一部に過ぎず、国際情勢、地域情勢、その国の内政など担当外のトピックばかりで、僅か1時間程度の会談中にそれらの話題をフォローするには苦勞させられました。

一つ例を挙げると、1999年当時に国連総会の議長を務めていたナミビア外相と大使が会談した際には国連の話題が中心となり、当時の国際情勢や安保理、国連改革等の専門的な分野にまで立ち入った内容でしたが、外務省で国連担当部局の幹部を歴任していた大使はともかく、国連等の国際機関を担当したことがない門外漢の筆者にとっては予備知識がほとんどなく、会談内容をほとんど理解できないままに終始しました。とりあえずメモだけは取りましたが、ホテルに戻ってメモを起してみても全く意味が通じません。止むを得ず、説教されるのを覚悟で会談した当の本人である大使に一つ一つ確認しましたが、案の定「こんなことも知らないのか」と小言を言われるハメになりました。これに懲りて、その後大使に同行する出張では政務関係の分野についても予め最低限の予備知識は仕入れておくなど、一定の準備をするようになりました。これも説教の効用だったでしょうか…

大使との出張では、ハプニングもありました。印象的だったのは、スワジランド国王に謁見した時のこと。会談の途中で、普段から喘息持ちの大使が咳込み出して止まらなくなり、見かねた国王が席を立てて大使に近寄り、「大丈夫か」と言って背中を擦り出したことがありました。そばで見ていた筆者としては、片肌を出した民族衣装（正装）姿の国王がスーツ姿の日本大使の背中を擦っている様は、何とも不思議な光景でした。

また、南アの東ケープ州の村落部において日本の無償資金協力により完成した小学校の竣工式に招かれた時のことも思い出されます。アフリカでは、他の国でも同じかと思いますが、このようなお祝いのイベントでは要人のスピーチの後に必ず歌舞音曲のプログラムがあります。大使と同州教育大臣のスピーチが終わって歌舞音曲が始まった頃合いで、我々は次のアポイントのためにその場を辞去したのですが、車に乗り込んで1時間ほど経った頃に筆者の携帯が鳴り、出てみると同じく式に出席してその場に残っていたJICAの南ア事務所長からで、式が終わりかけていたところで校庭に落雷があり、パフォーマンスを行っていた子供のうちの1人が雷に打たれて亡くなったとのこと。この連絡には、つい先ほどまで現場にいた我々としては肝を冷やす思いがしたのと同時に、

せっかくのお祝いの中で惨事が起きてしまい、大変残念に思ったものです。後日、大使から州教育大臣に弔電を送り、亡くなった子供の遺族あてには見舞金を送ってお悔やみしました。

2人目の大使の下では約1年と短い期間でしたが、前任大使の下での経験を生かすことができ、大きな失敗もなく順調に仕事ができたと考えています。この大使の下で、貴重な体験をしました。それは、ボツワナにおいて大使の信任状奉呈式という儀式に同席したことです。大使は、駐在する国に着任するとその国（接受国）の国家元首に天皇陛下から託された信任状（信任状とは、天皇陛下が日本国特命全権大使を信任する意思を示した、接受国の元首に提出する公文書）を提出して初めて正式な日本大使として認められます。これは、兼轄国（実際の大使館を設置していない場合に近隣の日本大使館が大使館の役割を兼ねている国）に対する場合も同様で、信任状奉呈の儀式を経ることになります。当時、在南ア日本大使館がボツワナを兼轄しており、ボツワナの首都ハロボロネに飛んで大使の信任状奉呈式に同行し、当時のモハエ大統領と対面したというものでした。その時の記憶を辿ると、我々が滞在するホテルにボツワナ政府から遣わされた車で大統領官邸に到着して外務次官の出迎えを受けました。儀仗兵による栄誉礼を受けたかどうかは記憶が定かではありませんが、その後に案内された大統領官邸の謁見の間で奉呈式が行われました。式そのものは、大使が天皇陛下の信任状を読み上げ、大統領がその信任状を受け取って短い言葉を述べるだけの儀礼的なもので淡々と終了しましたが、式の直後にその場で大統領と大使の間で30分程度の会談の時間が持たれました。信任状奉呈式では、通常同行者は控えの間で待機するしきたりと聞いていましたが、この時は何故か同行者も入室を促され、式と会談に同席することになりました。儀礼的な場でしたので、さすがに会談のメモを取るのも憚られ、悪い頭で必死に会談内容を記憶したことを覚えています。とにかくだるい経験でした。

総理の南ア訪問

南アでは、総理や元総理など我が国政府要人の南ア訪問の受入れも経験しました。その中で最も記憶に残っているのは、2001年1月の森総理（当時）の南ア訪問です。森総理は、初めてアフリカ大陸を訪問した日本の総理で、南アにその第1歩を標しました。この時は、総理訪問が実現するのかどうか直前まで決まらず、正式決定したのはクリスマスの数日前でしたが、実際の訪問日は確か1月8日頃だったと記憶しています。南アのクリスマス休暇と日本の年末年始休暇を間に挟んで、わずか2週間程と極めてタイトな日数の中での訪問受け入れ準備となりました。

総理の外国訪問ともなれば、現地の大使館は総力を挙げて受け入れ準備に取り掛かります。最も重要なのは、首脳会談で話す中身ということになり、この部分は、外務省が中心となってハイレベルで調整を行い官邸（総理）の了解を得て決定されます。一方、

現地大使館に求められるのは、首脳会談の中身を先方政府と調整することも重要ですが、作業の中心となるのは首脳会談を含む滞在中の行事などの日程調整、政府専用機の離着陸や駐機の許可、総理一行の出入国等を含む空港周りのケア、総勢 60~70 名に及ぶ一行のホテル、車両等の手配等いわゆるロジスティクス、さらにはプレス対応が最も重要な要素になります。ただ、在南ア大使館のような館員 20 数名という中規模の公館ではこれだけの業務をこなすにはとても人数が足りませんので、近隣の公館や外務本省から 20 数名の応援も得て受け入れ体制を整えることになります。

森総理の南ア訪問では、青年海外協力隊（JOCV）派遣取決め署名式や南ア大統領主催の昼食会等いくつかの行事を担当しましたが、クリスマス休暇の前後は南ア政府の担当者もほとんどが休暇を取っていて不在だったため（南半球のクリスマス時期は夏季でバカンスシーズン）、実質的には 1 週間程度しか準備期間がない中で調整は困難を極めました。特に、JOCV 派遣取決めについては技術協力担当だった筆者にとって長年の懸案で、数年にわたって取決め案文の交渉を行っていましたが、いくつかの条文で南ア側が難色を示していて合意に至らず妥結を見ないままになっていました。そのため、両国首脳同席の下に署名式を行うというアイデアは、とても実現困難だと考えていました。しかし、東京サイドから何とか実現せよとの強い指示があって、南ア外務省との案文交渉を再開することになり、昼夜を問わず交渉を行った結果、懸案だった多くの条文は南ア側が折れる形で僅か数日のうちに何とか合意にこぎつけました。細かいことは省きませんが、派遣取決めのような国際約束については、先方政府との合意後に最終案文を閣議決定する必要があり、南ア側でも大統領の承認という手続きが必要でした。クリスマスと年末年始を挟んで実質 1 週間足らずの交渉でしたが、日本側の閣議決定、南ア側の大統領承認ともに署名式の僅か 4 日前というぎりぎりのラインで、綱渡りの調整でした。長いこと動かなかった交渉が僅か数日で妥結という結果になったことについては、ホッとしたという思いもありましたが、その一方でそれまで数年間の交渉でのらりくらりと“暖簾に腕押し”のような状況だった南ア政府の対応には少し腹も立ちました。ただ、結果良ければすべて良しということで、署名式は森総理とムベキ大統領が笑顔で握手する中で華々しく行われ、大成功の裡に終了したという次第でした。

まとめ

南アは、前回コラムでも述べたように先進的な社会インフラを有し、いくつもの世界的企業があるなど、当時からアフリカ諸国の中でも最も経済力のある国の一つでした。また、長く続いたアパルトヘイト（人種隔離政策）の間には抵抗運動によって過去には幾多の黒人の血も流されましたが、アパルトヘイト撤廃後の 1994 年には全人種が参加する制憲議会選挙（アフリカ民族会議（ANC）が勝利してマンデラ政権が発足）が実施されるなど民主主義も定着しつつありました。

他方、南アの行政機関はといえば、当時はアフーマティブアクションによって政府職員の多くが白人から非白人に入れ替わっていた過渡期にあり、政府各省の多くの黒人職員は次官以下それまで行政経験の少ない中で重要な実務を任されることになり、当初は相当の苦労があったことは想像に難くありません。もちろん、職員個々人については適材適所で教育レベルの高い人たちが配置されていまして、その能力を疑うことはありませんでしたが、組織として機能するまでにはある程度の時間が必要という状況でした。そうは言っても、相手の政府と様々な交渉を行わなければならなかった大使館の担当としては、ODA 予算執行のプレッシャーもあって、南アや兼轄国政府のローなペースには苛立ちやストレスが積り、特に上記の総理訪問時に経験した JOCV 派遣取決め交渉のようなケースでは胃が痛くなるほどでした。

筆者が南アに在勤していたのは 1998 年後半から 2002 年前半まででしたが、離任後の 2002 年から現在までの約 20 年間に、南アは経済的にさらなる拡大がみられ、サハラ以南のアフリカ経済の 2 割を占めるアフリカ屈指の大国になっています。政治的には、アフリカで唯一の G20 メンバー国としてアフリカ大陸の発展をけん引しています。また、紛争やテロ、貧困、難民、人権、気候変動、感染症、持続可能な社会の実現等々、世界が抱える諸課題解決の取組みにおいて、南アは欠くことのできないプレイヤーに成長しています。そして、2002 年には国連加盟国のほとんどと多数の NGO が参加したヨハネスブルグ地球サミットを開催、2010 年にはサッカー・ワールドカップの開催を成功に導くなど、国際的にその存在感を増しています。そのような観点から、現在の南アは行政府の実務能力も 20 年前とは比較にならないほどに向上していることは容易に想像できると思います。また、格差是正や人材育成など国内の課題だけではなく南部アフリカ地域に共通する課題の解決に向けてもイニシアティブを発揮していますので、今後南アが国際社会で果たす役割についてさらに注目していく必要があると思います。

おわり

(公財) 栃木県国際交流協会 参与 石塚勇人 (略歴)

1977 年外務省入省。外務本省では主に経済協力局、国際協力局で途上国の開発協力を担当。海外勤務歴は、在イスラエル大使館に始まり、在アンカレッジ総領事館、在モントリオール総領事館、在連合王国 (英国) 大使館、在南アフリカ大使館、在ギリシャ大使館、在ドイツ大使館、在インド大使館、在ニューヨーク総領事館の 9 公館で計 29 年間。ギリシャ、ドイツ、インドの各大使館で領事班長を歴任。在ニューヨーク総領事館領事部長を最後に 2019 年 3 月退官。同年 5 月より現職。