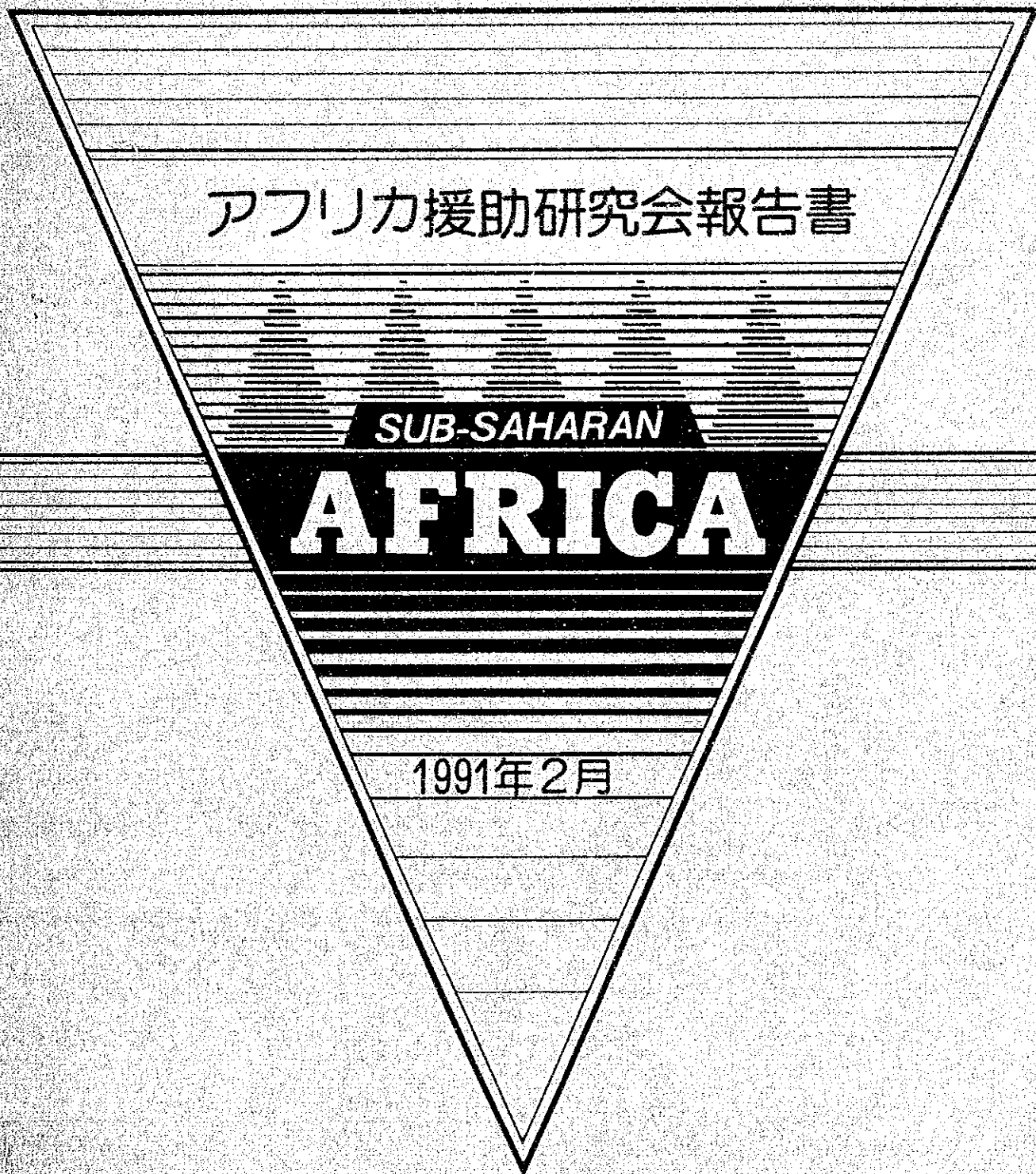


アフリカ援助研究会報告書

1991年2月



国際協力事業団

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY

総研
JR
91-27

国際協力事業団

22238

400
36
TIC

JICA LIBRARY



1089875(7)

22248

序 文

我が国の政府開発援助は年々拡大するとともに、援助受け入れ国の開発ニーズも多様化していることから、援助の計画的・効果的かつ効率的な実施がますます重要になってきております。

このため、国際協力事業団は、今後一層拡大する国際協力に対して、広く各界の専門家、有識者の英知を結集し、国別・地域別援助のあり方について検討することを目的として、サハラ以南アフリカ地域についての援助研究会を設置いたしました。

本研究会は、服部正也元国際復興開発銀行副総裁を座長として、12名の委員から構成され、その運営にあたっては、国際協力専門員および事業団職員等からなるタスク・フォースを設けました。

本研究会は平成2年2月に第1回研究会を開催し、以来、公開討論会を含む9回の研究会により討論を重ねるとともに、アフリカ各地域への現地調査も行ない、その研究成果を本報告書として取りまとめました。

当事業団としては、本報告書に盛り込まれた各種の貴重な提言を、今後の対アフリカ地域への援助の実施にあたり十分活用するとともに、本報告書を関係機関にも配布し、より広い活用に使いたいと考えております。

本報告書の取りまとめにあられた服部座長および各委員の方々のご尽力に深く感謝申し上げますとともに、本研究会での討議にご参加いただいた関係者の方々にも併せて御礼を申し上げます次第です。

平成3年2月

国際協力事業団

総裁 柳谷謙介

まえがき

サハラ以南アフリカ地域（スーダンを含む46か国）は、世界のL L D C 42か国のうち約7割を有しており、同地域の高い人口増加率を考慮すると、今後も開発面での一層の困難が予想される。域内の多くの国は1960年前後に独立を達成し、社会経済の自立・発展に努力を注いできており、先進諸国の援助も質・量ともに寛大であったものの、歴史的、政治的、地理的、気候的な制約要因により、その成果は思うように挙がっておらず、国民の大多数は絶対的貧困から脱却していない。同地域の抱える問題は複雑かつ困難であり、他の援助国・国際機関等の過去の経験に照らしても、その解決には長期間を要し、効果的な援助を実施するには多大な困難がある。こうしたアフリカ諸国の苦境に鑑み、国際機関、D A C 諸国は対アフリカ援助を特に重視してきている。従来アフリカ諸国との関わりが比較的限られていた我が国としても、経済先進国の人道上、国際連帯上の当然の責務として、アフリカ地域に対し援助を一層強化し、アフリカ諸国の自立・発展への効果的協力を実施することが急務となっている。

このような時期において、本研究会は、国際協力事業団総裁の委嘱を受けて、1990年2月に発足してから約11か月にわたりアフリカ地域の経済・社会の現状と問題点、開発課題、我が国の開発援助のあるべき方向と今後の課題などについて、タスク・フォースの協力を得て討議を重ね、また現地調査も行い、本報告書を取りまとめた。なお、本報告書は、援助実施についての具体的な提言に重点を置いたため、アフリカの民主化・人権の問題、南アフリカ問題などと我が国援助の関連については、特に言及しなかったが、援助実施にあたり当然考慮すべき問題であると考えている。この報告書が、今後の我が国の国際協力の一層の効果的かつ効率的な実施に寄与することを願うものである。

平成3年2月

国際協力事業団

総裁 柳谷謙介 殿

アフリカ地域援助研究会

座長 服部正也

< 目 次 >

I. アフリカ地域に対する我が国の開発援助の取り組み方

1. アフリカ地域開発の基本認識	1
1-1. 現状と問題点	1
1-1-1. 開発とは	1
1-1-2. アフリカ地域の現状	1
1-1-3. 過去の援助	1
1-2. 基本的視点	3
1-2-1. 過去の後遺症にどう対応するか	3
1-2-2. 開発の行き詰まり	4
1-2-3. アフリカ的な開発方法とは	5
2. アフリカ地域における我が国援助の基本的方向と課題	6
2-1. 基本的方向	6
2-1-1. 基本的考え方	6
2-1-2. 取り組み方法	9
2-1-3. 実施上の留意事項	12
2-2. 援助課題	12
2-2-1. 農業生産の拡大	12
2-2-2. 工業化政策	14
2-2-3. 貯蓄の増強・動員	16
2-2-4. 人的資源	16
2-2-5. 保健医療	18
2-2-6. 自然環境の保全	20
3. アフリカ地域援助と我が国の援助体制の改善	22
3-1. 体制改善の方向と改善策	22
3-1-1. 開発効果第一の援助	22
3-1-2. 開発政策から自立運営までの一貫性のある援助	25
3-1-3. 所在地域の生産構造を変革するための総合的な援助へ	26
3-1-4. 息の長い援助への転換	27
3-1-5. 厚みのある援助	28
3-1-6. 人的資源の確保	29

3-1-7. 外国政府、国際機関、その他の団体との協調	51
3-1-8. アフリカ地域諸国の地域協力に対する援助の強化	32
3-1-9. 国民の支援の維持強化	32
3-2. 今後の検討課題	33

II. 現状分析

1. アフリカ地域開発の現状と課題	37
1-1. アフリカ地域の開発課題	37
1-1-1. 開発の方向と経済の基本的構造転換	37
1-1-2. 生産力の向上	40
1-1-3. 持続的な開発のベース作り	43
1-1-4. 行政能力の強化	47
1-2. マクロ経済分野	49
1-3. 政治・社会・文化	60
1-4. 農林水産分野	69
1-5. 人的資源分野	78
1-6. 保健医療分野	86
1-7. インフラ分野	100
1-8. 環境分野	110
1-9. 都市開発	116
2. 援助の現状分析	125
2-1. 援助分析（多国間）	125
2-2. 援助分析（二国間）	139
3. 我が国の援助分析と課題	154
<資料1>本報告書で対象とするアフリカ諸国地図	35
<資料2>アフリカ援助研究会委員名簿	174
<資料3>アフリカ援助研究会タスクフォース名簿	175

I. アフリカ地域に対する

我が国の開発援助の取り組み方

1. アフリカ地域開発の基本認識

1-1 現状と問題点

1-1-1 開発とは

現在南北問題の関連でいうときは、「開発」とは、南の住民の絶対的貧困からの解放、その自尊心の確立、その自由の尊重のうえに立つ発展の実現をいう。

1-1-2 アフリカ地域の現状

アフリカ諸国が相次いで独立した1960年代は、国際経済環境に恵まれ、先進諸国からの援助もあって、アフリカ諸国は概して順調な成長を達成をした。しかし、その後開発援助は引き続き増大したにもかかわらず、アフリカ諸国自体の問題や国際環境の変化もあって、大部分の国は成長が停滞し、最近の約10年間は、生産停滞に伴い住民一人当たりの国民所得は減少し、飢餓が慢性的に頻発し、環境劣化が進んでいる。また経済成長の伸び悩みの結果、過去の債務の元利払い負担が重圧となっている国も多い。アフリカに対する開発援助が、住民一人当たりの金額においても、その条件の譲許性の面においても、他の地域と比較にならないほど多額かつ寛大であったにもかかわらず、アフリカの住民の多数が独立当時より貧困であるのは、アフリカ諸国自体の問題を含めて従来の開発政策と援助とが開発に対して効果が少なかったことを示すものである。我が国がアフリカ地域に対して援助を強化するに当たって、過去の援助の失敗を繰り返さず、開発に効果のある援助をすることが、我が国の国民に対してはもとより、アフリカ諸国の住民に対しても重大な責務である。

1-1-3 過去の援助

アフリカ諸国の大多数は、第二次大戦後までは欧州諸国の植民地であって、宗主国の工業の原料供給地、工業製品の市場として経営された。しかし、植民地経営の財政負担は莫大であり、戦争に疲弊した宗主国は、その負担から逃れるため、植民地側の強い要求を受け入れ、その独立を承認したのである。

独立当時のアフリカ諸国は、人為的な国境画定、国内の部族対立等の脆弱な国家的統合や隣国との関係というアフリカ自体の問題に加え、旧宗主国の工業原料である一次製品の生産重視、旧宗主国の工業製品への輸入依存、「近代化した」都市住民および一次産品生産階層の輸入食料品への過度の依存、国内・域内市場の閑却、その結果としての経済の二重構造、旧宗主国からの財政支援を恒常的に必要とする脆弱な財政基盤という経済体制を引き継いだのである。この旧来の宗主国からの財政支援の国際化が、途上国援助の起源である。その国際金融機関として、国際開発協会（IDA）が設立され、先進国が財政資金

から拠出する出資金を長期、無利子で貸し付けることとなった。他方、国際連合でも途上国開発が重要な課題として認識され、国連開発計画（UNDP）を始めとする国連機関がこれに参加することとなり、また、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）でも、途上国に対する先進国からの援助が協議されることとなり、途上国援助が強化された。アフリカに対しては、旧宗主国は旧植民地官吏を技術援助の形で残存させ、また、従来の財政援助も相対的に漸減しつつも継続した。さらにアフリカに旧植民地を多く持っていたフランスは、欧州共同体加盟国とアフリカ・太平洋・カリブ海諸国との数次のロメ協定により、これら諸国に対する援助を拡大、国際化することに成功した。

独立後もアフリカ諸国は、なお欧米諸国の強い影響下におかれ、開発政策も、援助供与諸国、国際機関の助言もあって、先進国の開発理論にその基礎を置くものとなった。独立直後の開発理論は「発展段階的接近」であった。これは、農業を主とする伝統社会から、工業が主力となる近代社会への変化を発展と定義し、外国からの資本導入で国内貯蓄不足を補うことで、その過程を短縮化できるとする、急速工業化の理論であった。アフリカ諸国の多くは、外貨収入増強のために先進国向けの一次製品の生産強化を進めるとともに、一部の国では外国技術者依存の輸入代替や鉱産物の精練加工などを中心に工業化を試みた。援助も、これらアフリカ諸国政府の政策に沿って、インフラ整備、建造物建設などのハード面に主力が注がれ、これに必要な外国人技術者の供給も行われた。この開発政策、援助政策は、当時の経済計画による急速な開発への過大な期待、旧植民地官僚の技術援助員としての現地残存、国際機関における旧宗主国出身者の勢力などの要因と、アフリカ諸国の政府の未熟などもあって、政府主導、政府直営、政府介入の運営体制によって実施され、プロジェクトもアフリカとしては過度に大型の土木工事を伴うものが多かった。また、国際通貨基金（IMF）、世界銀行の政策助言もアフリカ各国を別個に扱う方向が採られ、アフリカ諸国政府の国内統一政策重視の方向と相まって国境管理が強化されたため、植民地時代の広域経済の利点は失われ、アフリカのバルカン化が進行した。

このような政策が採られたため、援助を含む投資も非経済的な方向に使われ、二重経済構造はかえって強化された。経済はますます硬直化し、国際経済環境の変化に対する適応力が失われ、経済は停滞した。その結果として、財政も税収基盤がますます弱体化し、援助債務の累増も加わって苦境はさらに深刻化し、住民の貧困は激化した。

一方、援助の国際化により、カナダ、北欧諸国もアフリカ援助に参加するようになったが、これら諸国は植民地を持っていなかったため、援助要員にNGOなどを活用し、また、旧宗主国側でも援助担当者の世代交代が進むにつれて、援助の原点に返ってアフリカの実情が再検討され、従来の開発政策、援助の効果が挙がっていないこと、その利益が少数の特権階級に独占され、草の根の住民にはほとんど届かない場合が多いことが確認され、開発政策、援助政策の根本的見直しの機運が起こり、ベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN、人間の基本的ニーズ）の充足、絶対的貧困からの解放が問題とされるようにな

った。さらに、英米におけるサッチャリズム、レーガノミックスの採用に伴い、開発は政府主導ではなく市場機能や民間活力の動員を主とすべきであるとの考え方が、援助政策に採り入れられるようになってきている。また、環境に対する世界的な関心の高まりと、アフリカの食料問題の深刻化とにより、アフリカの環境問題も関心を持たれるようになってきている。

他方、アフリカ諸国の首脳の間でも従来の欧米型あるいは社会主義型開発政策への反省が生まれた。アフリカ諸国間の協力と交流を強化し、先進国市場への過度の依存を是正し、住民参加による民間活力を動員すべきであるという、新たな開発モデルが考えられるようになってきており、このモデルとして我が国の経験を参考としている国が多い。我が国のアフリカ地域に対する援助も、このアフリカ諸国の新しい機運と、世界の援助の新方向に調和するものでなければならない。

1-2 基本的視点

1-2-1 過去の後遺症にどう対応するか

アフリカの現在の苦境は、独立以来最近までの経済政策の結果であるといえる。しかしこれらの経済政策は、援助供与国・国際機関の助言に基づくものが多かったことも認めなければならない。従って、アフリカの住民の自立向上を最終目的とする開発政策の責任者はアフリカ政府であることを念頭に置き、アフリカで最近起っている開発政策の見直しの機運に沿って、援助政策を進めることが必要である。

援助が国際連帯を基本とすることは、単に我が国と途上国の関係だけに限ったことではなく、援助供与国・国際機関の間の協力も忘れてはならない。このことは、アフリカに馴染みが少なく知識も乏しい我が国の援助の場合、特に重要である。しかし、これはアフリカの経験が豊かな援助国、国際機関の援助方式に万事盲従せよということではない。例えば、IMF、世界銀行の勧めている構造調整の方策についても、次の諸点には問題がある。

- ① 一国の内外経済均衡回復の一施策として為替レートの変更は有力な手段であるが、その論議自体が資本逃避を促し、外国投資を妨げていること、および、共通通貨圏に属している国の単独為替レート変更は、共通通貨を通じて広域経済を形成していた他の国との交易関係に深刻な影響があり、場合によっては、アフリカ諸国の多くが期待しているアフリカ諸国間の経済協力強化による市場拡大の方向に逆行する可能性もあることなどに対する配慮が不十分と見られること。
- ② 財政引締め負担が、とかく社会の弱者層に過度にかかっていること。
- ③ 政府介入排除が、新しい市場発見・開拓、そのためのインフラ整備、民間活力動員のための環境造り等の、政府の新しい役割の軽視に流れやすいこと。
- ④ インフラ投資については、既存のもの修復を優先すべきであるとの考え方は、輸

出入に偏重したインフラを強化し、遅れていた国内・域内市場のためのインフラとの格差をさらに拡大する結果になりやすいこと。

⑤ 新しい発展のための長期的生産構造の変革に対する考慮が少ないこと。

これらの諸点については、我が国は対話によって是正に努める必要がある。特に、生産構造の変革については、短期間で近代化に成功した我が国の寄与できる面は多いと思われる。また現在、比較的援助側で軽視されている観のある国内市場拡大、アフリカ諸国間の交易と、広域経済の復活・強化と、そのための多国間のプロジェクトについても、援助を提供することが我が国の国際的役割と思われる。さらに、独立以来の問題である財政自立力不足が、過去の開発政策、援助政策の誤りと、国際経済環境の変化に起因する生産の停滞により深刻化している状況に鑑み、条件が寛大で効果的な援助をかなり長期にわたって提供するとともに、現実的な方法で債務返済負担を軽減する配慮が必要である。

1-2-2 開発の行き詰まり

サハラ以南のアフリカ諸国は、1980年代にはほとんど例外なく経済危機に見舞われたが、経済危機は80年代というよりは70年代の第一次オイル・ショックから始まっていたというべきで、アフリカ諸国が外生的ショックに極めて弱いという体質が明白に示されたのはこの頃であった。

アフリカ諸国の経済の貿易依存度は高く、ことに輸出は少数の一次産品に特化しており、1973年以降はその市場である先進工業諸国の経済不況によって需要が落ち、世界市場価格は低迷した。このため、73年から83年までの間にアフリカの平均輸出額は年率5%の低下を記録した。石油価格の当初の急騰によって、ナイジェリア、ガボン、コンゴ、アンゴラ、カメルーンなどの産油国は外貨収入で潤ったが、大多数を占める非産油国では輸出向け一次産品の生産コストの急上昇につながり、特に運送費の上昇は、港から遠いところに産地を持つことの多いアフリカには打撃であった。他方、石油ショックを契機とする先進工業国の省資源技術の急速な進展により、途上国、特にアフリカ諸国の伝統的輸出品である一次産品に対する国際需要は構造的縮小を辿ることとなった。この環境のなかで、東南アジアは一次産品輸出の数量を増加させることによって価格下落を相殺したが、ラテンアメリカと南アジアにおいては一次産品輸出の数量拡大は僅かで、価格下落を相殺できず購買力は低下した。しかしアフリカでは輸出数量も下落したところが多く、その結果同一の産品を生産する他の地域にその世界市場シェアを奪われ、輸出所得は急激に低下した。

一方産油国も、石油ブームの際にインフラ整備や工業化を急ぎすぎ、過大な公共投資を行ない、国内で充足できない資金を利子率の高い国際金融市場で借りて開発を遂行しようとした。このため、82年より石油価格の低落が始まると保有外貨はすぐ底をつき、対外債務は急速に累積した。

加えて、1973~74年および83~85年にアフリカは未曾有の旱魃に見舞われ、これに多く

の人為的な原因が複合的に加わって大規模な飢饉が起こった。ここに至って初めて、これまで食料生産拡大への価格インセンティブが欠如していたことや、有効な農民への生産増強政策がとられていなかったことが反省された。また、輸入代替型大規模工業に国家資金の大きな部分を投下して、しかも生産増強に失敗したことも反省された。

最近アフリカの発展阻害要因として強調されるのは、経営管理および科学技術に関する人的資源の欠如である。ことに近代的な技術体系が外国援助によって導入されることが多いアフリカでは、経験の薄いこれらの技術を使いこなすことができず、計画目標を達成できなかつたり、機械等の保守管理が十分になされず故障が頻発することが多い。このため経営悪化につながる場合がしばしばある。

しかしアフリカの場合、同時に発展のポテンシャルは人的資源にあるともいえる。現在アフリカの人口は約5億人といわれるが、2020年には約11億人に増加すると予測される。この人口の増加は、現在の生産体制を前提とする限り絶対的貧困からの脱却の障害となっているが、保健衛生の整備、合理的家族計画の浸透、基礎教育の普及および生産体制の改善により、人的資源がアフリカ発展の大きな原動力となることが期待される。

1-2-3 アフリカ的な開発方法とは

これまでアフリカ諸国において開発援助の効果が挙がっていない理由の一つは、援助する側・される側にアフリカの開発の対象のとらえ方に問題があったからであると思われる。

例えば、援助側はアフリカ諸国の国家的統合の度合いを暗黙のうちに過大評価してきた面があるが、アフリカ諸国の現実には、国家統合を基盤とする社会関係が必ずしも支配的でなく、固有の利益配分関係、安定生産を主とする生産態度等による経済生活、人的信頼関係が支配する地縁・血縁集団を中心とした伝統的社会関係と、形成されつつある国家と個人との社会関係、さらに、過去の植民地時代の言語圏、通貨圏、自由交易圏、地理などを基盤とする国境を越えた社会関係が重なり合っている。アフリカの発展は、この社会関係の多様性を認識し、これら多様な社会関係の調和・融合の過程のなかで考える必要がある。国家統合形成の過程で注意しなければならないのは、旧来の国境を越えた経済関係の維持・発展で、その方向を誤らなければ、今後のアフリカ発展の重要な一要素となりうるものである。ただし、1980年のアフリカ統一機構(OAU)のラゴス宣言に謳われた集团的自力更生によるアフリカ全域の経済共同体構想が、その加盟国の政治経済的理由により進展していないことを考慮すると、地域協力機構の役割を過大に評価するのは時期尚早であり、当面は隣接国間の地道な協力強化に期待することが現実的である。

また、アフリカ的な開発を考えるに当たっては、民衆参加によるボトム・アップ方式の開発、農村開発による二重経済の解消、伝統的一次産品依存からの脱却、国内・域内市場の整備、適正技術の開発、自然環境の改善と保全などの課題についても重視する必要がある。

2. アフリカ地域における我が国援助の基本的方向と課題

2-1 基本的方向

2-1-1 基本的考え方

(1) 援助理由

「南」の貧困の主な理由は、途上国自体の問題もあるが、歴史的にはこれら諸国の大多数が1960年代までは「北」の植民地、または経済的植民地に近い存在であり、「北」に対する強い依存関係にあったことに起因する。アフリカ地域では、独立後もこの依存関係が継続され、国によっては強化された場合もある。この「北」への過度の依存関係は、「南」の諸国の自主的発展を大きく阻害している。

現行の自由経済体制は、世界経済全体としては極めて効率的なものであるが、資本・技術の「北」への偏在は「北」に有利に作用しており、この体制から受ける利益は国によってかなりの格差がある。また、現行の国際経済体制の運営も、歴史的経緯もあって、必ずしも「南」の立場が十分考慮されていない面もある。

これらの経済与件的・制度的・慣行的事項は、早急には改善が困難であり、その間、「南」の諸国の過度の負担の軽減のため、またその自立発展を促進するために、「北」の諸国からアフリカ諸国への援助が必要である。我が国も、現在の自由経済体制から利益を受ける「北」の一員として、利益を十分に受けられない「南」の諸国への支援として、援助を供与することは当然の責務である。特に世界の最貧国が集中するアフリカ地域への援助については、直接の利害関係が少なく、かつ途上国から急速に近代工業国への変革を行いつつ平等な社会を実現した経験を持つ我が国が、広い意味での経済・社会の構造変革の問題に直面しているアフリカ諸国に対する援助に積極的に参加することは、世界連帯、世界平和を願う我が国の果たすべき、重要な国際的役割の一つである。

(2) 援助の方向

我が国の途上国援助は、国民の負担において行われるものであるから、我が国憲法の、世界連帯による平和の維持、民主主義、個人の尊厳（自由）の理想の実現に資するものでなければならない。アフリカに対する我が国の援助は、この原則に沿いアフリカ指導者の発展政策の見直しと、最近の援助に関する世界の潮流に合わせつつ、我が国の近代化の経験をも採り入れて実施することが必要である。

本来、開発政策の責任はアフリカ諸国の政府が負うものであり、援助に当たっても、上記の原則に沿う限りアフリカ政府の関係者を尊重することが基本である。従来、政府の行政能力の未熟等が発展の大きな障害の一つであったのであるから、政策向上に対する援助は必要である。しかし、開発政策は全体の限られた資源をどの分野にどれだけ配分するかの優先度の選択であり、これは最終的にはアフリカ政府の責任である。従って、援助案件

の選択は、政府の開発政策と整合性のあるものでなければならない。より効果的な開発政策を立案・実施するため、政府との対話を強化し、その過程で援助案件の選定と資源の配分を協議することが必要である。

「北」への過度の依存関係の是正のための生産構造の変革、民間活力発揮への開発政策の変換など、アフリカ諸国は広い意味での構造改革の問題に直面している。我が国の援助は、この広い意味での構造改革の支援に重点が置かれなければならない。特にアフリカ住民の大部分を占める農民の自発的発展と、中小商工業の育成が生産拡大の基本課題である。過去の援助の経験に鑑み、アフリカ政府との対話を強化し、住民の活力の引き出しに役立つ援助の実施が必要である。そのため、要請主義の原則を尊重しつつ、我が国に対する要請の開発への効果、開発政策との整合性、他の援助との相関関係などの諸点で遺漏なきを期するため、開発政策の策定の段階から対話を持ち、より良い要請が出るようにすることが肝要である。

特に、アフリカにおける最近の、民間活力による国内の社会経済発展重視の動向に合わせ、住民の利益を尊重し、住民の積極的参加による自発的向上努力を促進するような援助を実施することが求められる。また、アフリカ諸国間の協力によるアフリカ域内経済発展を重視しなければならないという、アフリカの指導者の最近の考え方に沿って、アフリカ諸国間の対話・協力を支援する援助が必要である。

最後に、他の援助国、国際機関との協調により、援助効果の向上を図ることが必要である。また、これらの援助国との協調が、当該援助国との二国間関係を強化し、国際連帯の実をさらに進めるとの視点も考えられる。

(3) 援助の重点分野

援助の重点分野の決定は、個々のアフリカ諸国の開発政策の枠組の中で位置づけられることになるが、ここではアフリカ地域への援助に際して一般的に重点を置くべきであると考えられる分野を示す。

農村開発、中小工業、インフラストラクチャー、人づくり、保健医療、環境等が、我が国の取り組むべき援助の重点分野である。

① 農村開発

アフリカの人口の8～9割が生活する農村の開発のためには、農村生活の中心をなす農業部門の開発が重要課題である。そして農業開発のためには、農村住民の大多数を占める農民が営む家族的小農経営の育成から着手し、自発的生産増強に発展させていくことが望ましい。農民的生産は、アフリカ農業の中核として農業の安定的生産の基礎をなすとともに、現地の条件に適した農業技術を採用していること、労働集約的で輸入依存度も低く、所得配分の平等化効果も強いことなどに利点がある。従って、農民的生産の近代的育成は、農村と都市の間の二重経済の是正にも役立つことになる。農業の開発には、市場メカニズムを尊重した価格システムの導入のみならず、発展指向の農業システ

ムの開発、肥料・種子の開発も必要であり、そのための試験・研究機関も必要となる。

現在のアフリカは生産・収穫以後の問題に悩まされており、この段階で多くのロスが生じている。従って、農産物の調整・保蔵などの設備・施設のほか、特に物流システムの整備が不可欠であり、倉庫・輸送システムの強化、集荷システムなどの改善は緊急の課題である。農業物流システムについては、内発的な農・商兼業者あるいは協同組合活動の組織的育成を含めて考えなくてはならない分野である。

加えて、農業生産関連だけに留まらず、農業生産物の加工や、農業生産に必要な生産資材や農村生活に不可欠の消費財等を提供する、農村工業の開発も重要であり、アフリカ諸国において高い期待の持たれている分野である。

② 中小工業開発

農村部門の所得増加、生産拡大は、国内市場の形成を促進し、次第にこれを拡大していくが、それは当然関連工業の発展を誘発する。農業向け投入財工業、農産物加工業、そして農村向け消費財生産工業である。その中心は、一般住民向け消費財生産の初期輸入代替工業化であり、この一部は後に輸出向け工業化へ成長することが期待される。

アフリカにとって、まず工業開発の中で重要なのは中小工業である。これは前述の農村工業も含み、現地人がまず取り組める分野であり、アフリカ諸国の政府が重視する分野である。中でも特に、現地資源集約的、労働集約的、伝統技術指向的な、そして輸出力をもつ中小工業は、地元経済に及ぼす開発効果が大きい。また中小工業には、前述の農村関連工業のほかに大規模工業と結びついた関連中小工業があり、工業化を推進し工業の高度化を進める場合には重要な役割を果たす。しかし、農村開発、そして都市と農村の格差是正のためには、農村工業が重要であり、その育成には政府の規制緩和と融資制度の改善が重要である。

③ 輸出の多様化

アフリカ経済の弱点の一つは、伝統的な植民地型一次産品輸出への極端な依存である。これら商品の国際市場は不安定で、長期取引条件は悪化している。ここに新しい輸出農産物、新しい輸出製品の開発が必要となり、またそれを促進する制度の整備が不可欠となるのである。日本を含むアジアの経験などが、十分に活かされうる分野である。

④ 商業・流通システムの整備

この分野の未発達は、アフリカの開発にとって大きな弱点である。植民地時代に形成された商業網は主としてヨーロッパ輸出向けのものであり、国内・域内市場向けの流通網はほとんど整備されていなかった。従って、地場産業の育成による工業化が進み、生産された消費財が末端の農民の手に届くようにするには、新たに流通システムの整備が必要である。

また流通に関して重要なことは、市場メカニズムを正常に働かせる条件を整えることであり、競争原理を取り入れるために、歪曲された価格メカニズムの是正、集荷機構の

独占の排除、市場情報の伝達等に配慮する必要がある。

⑤ 物的・社会的インフラストラクチャーの整備

これらの生産部門の発展には、当然各種のインフラ整備が必要である。まず、物的インフラの道路網や、通信、電力、水道等の整備・補修が不可欠である他に、社会的インフラとしての教育、保健医療等の充実が必要である。

⑥ 人づくり

行政・計画能力を初めとして、技術・技能能力、研究・開発能力、経営・管理能力のいずれをとっても、アフリカ地域の今後の開発政策における新しい国づくりを実行するレベルに達するには、格段の努力が必要である。特に、民間部門における実務的な人材養成も重要であり、農業・中小工業向けの技術者、技能者、経営者の養成による生産性、技術水準、管理能力の向上が期待される。

さらに長期的に見ると、教育システムの全般的改革が不可欠である。特に基礎教育は人づくりの中核であり、明確に援助の重点課題として位置づけるべきである。また、農村の開発に大きな役割を果たしている女性の能力強化は、生産・福祉両面に深く関わる問題として重要である。

⑦ 保健・医療・人口

保健・医療の分野は人づくりの立場からも重要であり、特に最も基礎的な、人口・栄養・母子の健康等にも直接関連している。アフリカにおいては、適切な予防対策や簡単な治療サービスさえ受けられない人々が、特に農村部に多くいる。このため、末端に届く医療・予防衛生等を軸にしたプライマリーヘルスケア（PHC）の充実に重点を置くとともに、教育と合せて一般住民の啓蒙を中心とした人口・家族計画の実施を同時に実施する必要がある。また、医療内容の向上のためには、医師のマンパワーの恒常的な不足に対して、研究設備の充足、待遇の改善等、根本的な建直しを必要としている。

⑧ 自然環境の保全

持続的な開発の基礎条件づくりの一環として、地力の保全・強化が重要であり、そのための調査・研究および普及活動を行う必要がある。また、農民の生活周辺から行う植林を進めることが極めて効果的であり、特にサヘル地域においては、急激な砂漠化に対処するためにも植林活動の積極的な推進が不可欠である。

2-1-2 取組み方法

(1) 開発基本計画作成への援助

効果的な開発を実現するためには、適切な開発政策が必要であることは言うまでもない。しかしアフリカの場合は、根本的な国の造り替えを要するので、他の途上国の場合と異なり部分的な経済施策では事足りず、今後の国際関係に基づく新たな国のあり方、経済社会のあるべき姿に関する構想から出発し、その実現のための重点施策、施策実施の順序と方

法、組織の組み立て、資源の動員、具体的施策の実施・運営などの問題を解決しなければならない。新たな国のあり方、経済社会のあるべき姿の構想は、原則的には各アフリカ政府が決める問題である。しかし、その実現のための事項はいずれも高度の経済的識見と技術能力を要し、アフリカ側政府はこれらの事項について、助言と技術の提供とを必要としている場合が多い。従ってまず、この種の要請が出されることを可能にする政策対話の体制を整備し、要請が出された場合は、高度な専門家を派遣することにより、これに積極的に対応することが必要である。このことは、我が国の援助の一貫性を確保するとともに、開発基本計画との整合性、他の援助との調整も保証され、援助効果を更に高めることを可能にする。

(2) 構造調整政策への支援

独立後、多くのアフリカ諸国で採られた政府主導の開発政策と公共部門の拡大は、次第に価格体系の歪みや民間企業、特に中小企業の発展の抑制、経済効率の低下、経済情勢の変化に対する対応力の喪失といった弊害を生みだすようになった。構造調整政策は、市場原理および公共部門の効率改善等を重視し、様々な規制緩和や価格政策の再検討を行うことを通じて、このような弊害を是正しようとするものであった。しかしながら従来の構造調整は、本来非常に時間がかかるものを短期間で実施しようとしたところに無理があり、教育・福祉等社会部門支出の削減など様々な副作用が生じている。今後は経済の基本的構造転換、生産力の向上などの長期的開発課題のなかに構造調整を位置づけるとともに、構造調整に伴う社会的コストに配慮しつつ、継続して実行する必要がある。

(3) モデル普及方式による援助

特定の地域を対象に援助を進めるとき、複数部門を組み合わせた一つのモデル地区を作り、そこから全体への成長波及効果を創出する方法が有力である。ただし、ここでのモデル地区とは近代的な技術や投資を集中するのではなく、広域普及を前提とした試験的な技術導入や技術改良を行う地区であり、自然・社会環境と調和した最も効果的な普及方法を検討する拠点とする。

(4) 適正規模プロジェクトの援助

最貧途上国の多いアフリカにおける開発援助プロジェクトの実施に際しては、住民にとって重要な自然・社会環境へのインパクトや、プロジェクト完成後の維持・管理に必要な経費負担を含めたソフト面に問題が生じないように、特段の配慮が必要である。このため、援助計画の検討に当たっては、住民や行政機関の受入れ能力に合わせた適正規模のプロジェクトを発掘・形成する方向に進むべきである。

(5) 貯蓄の動員

発展のためには投資が必要であり、投資をするためには、貯蓄が必要である。アフリカ諸国では貯蓄が国全体としては不足しているので、外国からの資金が必要であるが、長期的に経済が自立するためには、国内貯蓄の動員・増強は、援助と並行して行われる必要が

ある。特に住民主体の草の根からの発展をするためには、住民の貯蓄を増強して、その投資資金を円滑に、自立的に提供しなければならない。我が国の援助案件の企画にこの考慮をできるだけ取り入れる必要がある。

(6) 地域協力促進への援助

一般に経済的規模、政治体制が多様で、各国の政治基盤が脆弱であるアフリカにおいては、地域によっては国境をまたがって同一民族が存在し、各国の抱える問題が共通している場合も多い。特に、環境、難民、通信、運輸等、国家レベルで問題解決の取組みが不可能な場合が増えてきており、確実に地域協力の必要性は強くなってきている。

我が国が、国別援助に加え地域協力機構に対して援助する場合には、その地域協力機構の発展がその地域の政治的安定及び開発に寄与するか、また、加盟国間の様々な国益の衝突を調整する事務的機関が有効に機能しているかを客観的に判断する必要がある。その上で、他の援助機関との対象機構別、重点セクター別の役割分担を明確にして取り組む必要がある。

(7) 地域開発研究機関創設に対する支援

アフリカ開発銀行においては、「アフリカ開発研究基金」を国際的拠出により創設し、アフリカ各国の各方面の頭脳を動員して、アフリカの開発問題を多面的に研究し、開発政策に監視・提言させる案が検討されている。この構想の概要は、アフリカ開発銀行本部に中枢要員を、アフリカ各地の各種研究機関に研究員を雇用し、アフリカの直面する開発問題について各方面からの検討を加え、開発政策について中立的かつ「アフリカ的」な提言をさせようというものであり、我が国の支援に適するものである。

なお、世界銀行も、アフリカ政府の開発計画立案・実施の能力開発機関の設置を提案しており、その一環として上記提案を支援することも考えられる。

(8) 南南協力への支援

アフリカの開発における重要な留意点の一つは、技術レベルの選択である。アフリカのように先進工業国との技術格差が非常に大きい場合には、先進工業国から直接技術の導入を図るよりも、むしろ他の開発途上国において効果のあった技術・経験を援助国の支援を得て移転する方が効果があることが多い。このような途上国同士の協力は南南協力と呼ばれ、援助国では該当する技術がすでに消滅しており、移転技術の担い手も存在しないような分野の技術移転には特に効果がある。この方法には、技術等を提供する第三国にも我が国の仲介を通じて利益がもたらされる副次効果もあり、今後我が国もアフリカ援助の有効手段の一つとして積極的に検討すべきである。

(9) 国際機関・先進国との援助調整・協力の促進

我が国は、アフリカでは後発の援助国として比較的中立の立場で広く援助を提供しているほか、国際援助の機関にもかなりの拠出をしており、アフリカ地域への関与は年々大きくなっているが、特定地域に対する利害は特に持っていない。

国際機関や他の経験豊富な援助国と協力することにより、我が国の最大の弱点であるアフリカ地域の知識・経験が他の援助諸国と比べて乏しい点を補強し、短期間でアフリカ援助実施の能力強化を図ることも可能になる。

(10) アフリカ政府の新しい役割に対する支援

政府主導から民間活力の活用へ開発政策が転換するのに伴い、アフリカ諸国の政府の役割は自ずから根本的に変化するが、植民地時代から最近までの政府主導になれた政府官僚の意識転換や、新しい役割に必要な技術取得は容易なことではなく、援助によってこれを促進することが必要である。これについては、世界銀行の企画に参加することが効率的である。

2-1-3 実施上の留意事項

対アフリカ援助を実施する上で、次の諸点に留意することが重要である。

- ① 持続可能な開発を促すような援助を実施する。
- ② 援助受入れ国に存在する自然資源・人的資源を、長期的な観点に立って将来に役立つように有効活用する援助を実施する。
- ③ 適正技術の開発、導入を支援する援助を実施する。
- ④ 環境保全に留意し、自然・社会環境を劣化させるような開発への援助を控えるとともに、環境保全を促進する援助を実施する。
- ⑤ 草の根の住民参加の促進に努めるとともに、既存の現地組織を育てる援助を実施する。
- ⑥ 我が国の論理に基づく政策・哲学の押し付けにならぬよう、受入れ国ならびに他の援助機関等と継続的な対話を行い、理解と共感の獲得に努める。
- ⑦ 我が国の援助資源に限りがあることに留意し、効率的な援助の実施に努める。

2-2 援助課題

2-2-1 農業生産の拡大

アフリカ諸国は、国民の7割余りが農耕牧畜民によって占められているだけでなく、国内総生産に占める農業生産部門の割合が一般に最も大きい。また、総輸出額の中で農産物が圧倒的比重を占める国も多い。つまり、農業はアフリカの国々において最も重要な生業であるとともに、最も重要な産業である。しかも近年、爆発的な人口増加に食料生産が追いつかず、一人当たり食料生産が低下しつつある国々もある。それゆえ、農業生産の拡大はアフリカ諸国民の経済的向上と社会的・政治的安定にとって不可欠である。問題は農業生産のいかなる部門を、どのような方式で拡大するかにある。

一般に農業生産の拡大には外延的拡大と内延的拡大の二つの方法がある。外延的拡大と

は農地面積の拡大によって農業生産を拡大する方法であり、内延的拡大とは単位面積当たり収量（単収）の増加によって農業生産を拡大する方法である。アフリカ諸国では全国土のうち、耕地として利用されている率がきわめて低く、また農産物の単収も例えば日本の1/10以下が普通である。つまり、アフリカにおける国土の農業的利用は外延的にも内延的にもきわめて低位である。それにはさまざまな困難な理由があるとはいえ、それらの困難を打開すれば、それだけ農業生産拡大の可能性もまた大きいということである。アフリカの置かれた困難な状況を念頭に置きつつ、以下、その可能性について主として技術、経済、政策の面から検討し、その後に今後の援助課題を明らかにしていく。

(1) 外延的拡大

農地の外延的拡大を阻害している最大の理由は水問題にある。近年における異常気象の影響もあって、特にサヘル諸国では砂漠化による農地の縮小に悩まされている。ザイールのような熱帯降雨林地帯では、豊かな水資源に恵まれていながら、灌漑施設の不備のために農業生産に利用できずにいる。我が国は水問題について多くの技術的ノウハウを蓄積しているが、途上国援助において主流を占めているのはダムや水路などの大型構造物を中心とする灌漑計画である。しかし、構造物が大型化するにつれて自然環境や住民生活へのマイナスの影響がしばしば問題になってきている。大型の灌漑計画においては十分な環境アセスメントを実施することが特に必要である。

環境になじむ水利用としては、井戸、溜池、小規模灌漑施設などの建造が有効である。これらの方法は農民たちによって伝統的に行われているので、その建造は住民の参加によっても可能であり、費用も安上りである。もちろんこの方法だけでなく、畜力・風力・電力などを利用した揚水ポンプや水路などの灌漑設備の普及は、農業生産の外延的・内延的拡大のいずれにとっても不可欠である。

(2) 内延的拡大

農業生産の内延的拡大、すなわち単収の増加のためには、アフリカにおいて広く行なわれている焼畑から脱却し、農用地の常畑化を進めなければならない。焼畑農業は、かつてはアフリカにおいて一定の合理性を持っていたが、休耕期間の短縮が進むにつれてその生産性が低下し、また環境破壊の原因にもなっている。農業生産の拡大と環境破壊の防止を図るためには、農地の常畑化が必要である。そのためにはまず、耕種と畜産との有機的結合を図ることが大切である。それによってマメ科植物の導入（飼料、緑肥）や堆厩肥の利用（有機質肥料の自給）が容易となり、地力の向上と単収の増加が可能となろう。更に、農業生産の内延的拡大のためには新作物・新品種の導入、アフリカの風土に即した栽培方法の改善なども必要である。

(3) 調査研究・開発

これまで我が国の援助は、アフリカ諸国が輸入に頼らざるを得ない農業機械の導入に加えて、化学肥料・農薬を中心とした農業開発を推進してきたが、この方式は技術的・経済

的理由だけでなく、環境保全や住民保健の観点からも見直しを迫られている。農業生産拡大のためには、アフリカの風土に適した新作物・新品種の導入を含む、新農法の開発が探究されなければならない。例えば農業については、分解性で環境になじみ、かつ輸出もできる農薬の原料として、除虫菊の栽培を再検討してもよいだろう。また、農地の適正利用のためには土壌条件を整えることが大事であるが、その基礎になるのは土壌地図の作成である。このような地道な調査研究についても配慮するような援助が望まれる。

(4) 家族的小農経営

一般にアフリカの農業は大別して二つの型に分けられる。一つは輸出用農産物などに特化された「商品生産型農業」であり、もう一つは農民家族によって営まれ、国内自給用に重心を置く「食糧生産型農業」である。

商品生産型農業は、一般に機械化、化学化、施設化に基づく大規模単作経営によって、労働生産性は高いが長期的には土壌劣化や地力低下を招く恐れがある。総じてこの型の農業は自給用の食糧生産型農業を圧迫し、国際市場への国内農業の従属を進めるとともに、農村からの農民の排出、都市への人口の集中を促進し、食糧生産農業の衰退と農村社会の混乱を生み出す要因ともなっている。

食糧生産型の農業は伝統的な農法に依存し、主に農民家族によって営まれている。この型の農業は、現金収入の必要と人口増加の圧力によって、焼畑休耕期間の短縮－環境破壊－地力低下－労働過重－労働力不足－人口増加、の悪循環に苦しんでいる。

伝統農業における悪循環を断ち切って、農業生産拡大の新しいパラダイムを構築するためには、農民家族を中心とする小規模有畜農業による商品生産と食糧生産の両部門を組み合わせた農業方式が、多くの地域において適合的であると考えられる。

また、アフリカにおける共同体的きずなの強さを基盤にして小農による協同組合を育成し、農産物販売や農業金融の組織化を図ることは、農業の生産拡大にとって極めて重要である。

2-2-2 工業化政策

アフリカにおける工業化政策は、国内・域内市場向け初期輸入代替工業化、さらに地元資源を活用した農村工業、中小工業へと広がり、その一部は、ある時は輸出工業へと進む。生活必需品、農業投入財、農産物加工等の発展は、国内・地域内の市場の開発や産業連関の強化を促進し、さらに次の高い段階への工業化へと進む。特に、農業生産や農村生活に必要な製品の生産は、開発課題の重点である農業・農村開発に貢献し、また農業・農村開発の結果創出された需要は、工業の市場を形成する。このようにして農業と工業の有機的連携は、経済の内発的、調和的発展を促進する。さらに、工業の開発は、現在の一次産品依存の不安定なアフリカ輸出構造を多様化していくためにも不可欠な方策である。

(1) 中小工業育成

アフリカの工業化において中小工業の役割は大きい。軽工業や農村工業の中心は中小工業であり、これは地方資源を活用し、適正技術を育て、住民の生活必需品を生産する効果をもたらす。また、中小工業は雇用効果も大きく地方分散も可能で、二重経済の解消にも有効である。中小工業の中心は金属加工、部品生産、衣食住関連の業種である。中小工業の支援策としては、技術指導、融資、工業団地などのインフラ支援、規制緩和などがあるが、アフリカにおいては技術面の隘路が特に深刻である。

(2) 地元原材料の活用・資源の再利用

植民地主義の遺制もあり、アフリカの基幹工業、特に大規模工業は、技術、部品、原料の面で輸入依存度が高いが、最近の輸出不振、外貨不足はこれらを入手困難にし、企業の稼働率を低下させ、生産の縮小や採算悪化を招いている。これに対処するには、地元資源を活用する産業の育成により、経済の輸入依存度を引き下げ、輸入代替を進め、国内の産業連関を強化することが重要である。このような観点から、農水産物加工業、窯業、代替燃料、建材、家具、スクラップ金属加工業などの育成が重要な分野となる。

(3) 輸出工業の促進

非伝統的な輸出品としては、新しい輸出向け農産物の育成も重要であるが、長い眼で見れば工業品の開発が不可欠である。既存工業からの輸出品の創出、輸出中小工業の育成、輸出振興制度の強化は、重要な援助課題である。

(4) 地方商業の振興

植民地政策は流通機構においても二重構造を作り出したため、都市における輸出入品の流通システムは一応確立しているものの、住民にとって重要な国内流通システム、特に農村のそれは極めて貧しい。流通システムは農村生産物の市場化と域外商品の農村への流通があり、これが整備・改善されなければ、農村工業の発展も農村市場の拡大も難しい。

(5) 技術指導

アフリカの工業開発における最大の隘路は技術問題である。これには機械設備、管理技術、経営技術などが含まれる。これを工業開発実施の観点からみると、新しい工業の導入と既存工業の技術改善とに分けることができる。前者は、アフリカに適した新しい業種を発掘し機械設備を導入して、それを管理・経営する技術者や技能者を育成しつつ、現地に定着させていくものである。後者には、新しい工程の導入、経営者や技術者の研修、さらには経営相談、巡回指導などの方法がある。制度的には、工業技術開発センターのようなものが、技術移転のチャンネルとして効果的である。

(6) 組合

工業開発、特に中小工業開発や輸出工業育成における組合の役割は重要である。組合は異業種・同業種間いずれでも活用できる。同業種の企業が組合を結成することにより政府から融資を受ける、共同で原材料を購入する、内外市場の開拓を行なうなどのことが可能

になる。また、中小工業団地においても組合組織は有効である。団地組合によって共同利用設備、例えば組合員共通の加工工程を設けたり、福祉施設を建てたり、場合によっては共同販売、共同仕入れなども可能となる。輸出との関連では、輸出加工区の開発なども問題となる。

2-2-3 貯蓄の増強・動員

発展に必要不可欠の貯蓄の増強・動員は所得の増加と貯蓄の金銭化に加え、貯蓄を活用する体制の整備とにより行われる。アフリカ諸国の多くが現在選んでいる住民本位の発展の方向は、住民の所得増加、特に金銭所得の増加を意味するもので、その意味でも適当なものである。アフリカでは貯蓄が低いと言われているが、自活農民は常に自活の必要以上に生産をしていて、この過剰生産はとりもなおさず貯蓄である。その余剰生産は、現物で、または簡単な加工を加えて退蔵され、家族で消費されるか、腐敗で消滅しているのが現状である。この過剰生産を金銭化できれば、発展資金源として動員できる。アフリカの零細自活住民の金銭所得の増加分は、消費の増加よりは、農具・工具・改良種子などの購入、家屋改修などの投資、または手持ち資金の増加に振り向けられる例が多い。この持続的に増加していく手持ち資金を安全に保管する機構を整備することが、第一の急務である。また、住民の積極的参加を基本とする発展政策は、住民の自発的投資がなくては実現しないが、そのためには、零細住民に対して、発展投資の資金を円滑に融通する機関が必要となる。アフリカでは、現存の金融機関が立地的な事情で庶民の利用に不便であり、担保の条件が厳しくて庶民に金融しないなどとの批判があることは、庶民の発展資金供給の機関の必要を示すものである。この庶民の貯蓄を動員し、発展投資を融通する機関は、住民に身近なものであることが第一の要件であり、また、返済確保の手段も、物的担保よりは、アフリカで特に強い住民の人的関係を基礎とする保証を利用するなど現地の実情に適したものであることが必要である。現に、アフリカの一部では、我が国の「講」に類似した庶民貯蓄組織があり、また「庶民銀行」の名のもとで独自の機構を造って成功している例も少なくない。我が国の援助案件でも、現存の金融機関の中小融資勧奨、信用保証制度の確立、設備貸与制度の採用・強化、組合の信用機能の育成のほか、零細の農家、商工業者の育成を目的とする案件については、他のアフリカ諸国で成功している貯蓄動員機関の例を参考として、現地の実情に適合した貯蓄動員機関を奨励し、これを直接、または中央機関を通じて、資金的、技術的に支援することが望ましい。

2-2-4 人的資源

「人的資源」および「人的資源開発」という言葉は、それぞれ“Human Resources”と“Human Resources Development”の訳語であり、その中身は、教育(education)と健康医療(health)と開発と女性(women in development)を三つの柱としている。

アフリカの教育の基本的問題について明確に言えることは、教育財政が完全に限界にきていることである。この観点から教育の各段階をみると、高等教育、特に大学は財政力からみるとアンバランスに膨張しており、これが教育財政への重圧の原因となってきたと言える。一方、一番基幹の初等・中等教育などの基礎教育は依然として不備のままであり、当面はこの不十分な基礎教育に、援助の重点を置くのが本筋であろう。

基礎教育はその国の根幹に属するものであり、その意味で本来「自助努力」によって構築されるべきものである。しかし、各国の教育財政が限度にきている現状を考慮するならば、我が国も財政支援を含めた初等・中等教育に対する援助を検討する必要がある。

基礎教育財政への圧迫は、何よりも子供の小学校への入学人口が爆発的に増加したことからきている。仮に3.5～4%近い人口増加があると、これはそのままし詰め教室や、「入学できない子供の群」を生むことになる。限られた財政の中で経費全体の70%を占める教員給与は確保しなければならず、校舎・教室の増築は望むべくもない。このような現状の中で、中途退学（ドロップアウト）という無駄、非効率な部分を改めることに手をつけなければならない。

教育というものは、知識・技能の次の世代への伝達という機能とともに、より基本的には、価値観、行動様式の形成の機能を持っている。国の自立とか自尊心の形成という、最も重要な問題を引き受けるのは各国の基礎教育である。人的資源の開発および人づくり教育には、知識・技能の伝達にも増して、この自立的発展への意志の醸成が一番根幹にななければならない。その意味で、我が国の明治初期の教育経験は、国の近代化のために国民が一丸となって教育の水準を高めた努力の一例として、途上国に参考になる面が多い。

以下、アフリカに対する教育援助の課題として、教育の各レベルごとに問題を指摘する。

(1) 基礎教育（初等教育、中等教育）

初等教育は最も経費の切り詰めが難しく、新規の財源配分が必要な分野である。教育の効率を維持するには、ドロップアウト率を低くすることが重要課題であるが、基礎教育の拡充には財政面への何らかの形での援助が検討されるべきであろう。教材や教科書の提供、特に教科書の自宅への持ち帰りは、親や兄弟の教育への関心と理解を得るためにも効果が高い。また、教員の質と量の向上も重要課題である。さらに学校や教室の施設や電気・飲料水などのスクール・インフラは、多くの地域で極めて緊急な援助課題である。

中等教育は、今後量的な拡大と質的改善が必要な分野であり、教育方法の改善により、資源の節約が可能な分野でもある。教員・教科書・教材の充実を図り、安いコストで質の高い中等教育の機会を広げる方法を工夫する余地がある。なお中等教育における理科・数学の基礎的教育は疑いなく有益であるが、過去25年にわたって500名という多数の理科・数学教員の青年海外協力隊員を派遣してきたことは、我が国のフォーマル・エデュケーションへの協力例であり、一層の拡充が望まれる。

(2) 高等教育

高等教育については、初期の為政者の熱意によりかなりの資金が投入されてきたが、現時点ではこの分野への新規投資は慎重に検討する必要がある。なぜなら投下されるコストに比して生産される人材の質が必ずしも満足のいくものでなく、一般に卒業生が雇用の需要に比べて多すぎる状況を造り出しているからである。高等教育の最大の課題は質の改善だが、それ以前に、高等教育に配分される資源が大きすぎる点が問題であり、必要以上の競争と不満を多数の国民の間に生む原因となっている。従って、高等教育分野に対する協力については、同分野に投下される資源が初等教育に比べて大きいことなどを十分に考慮し、質的改善等を図るための援助が必要である。

(3) 職業・技術訓練

実務的な職業・技術訓練のニーズは、初等・中等教育終了者（ないしドロップアウト）が、実務的な技術をつけることにより、生産的な活動に従事できるようにする必要性のほか、既に生産活動に携わっている人々のレベルを高める必要性が高いことによる。この際、アフリカにおいては農業関連、インフォーマルセクター等の雇用が大きく、またフォーマルセクターでもオン・ザ・ジョブ・トレーニングを提供し得る規模の組織の数が少ないため、特に職業・技術訓練を提供する公共機関等の役割が重要である。

(4) 成人教育

成人男子の識字率が50%を越えたアフリカ諸国においても、農村部の成人、特に女子の識字率はいまだに極めて低い。各国の地方農村に最近できつつある識字教室は、読み書き、計算の習得とともに、殖産の技能を授け生活改善の方法を教える場として注目すべきであり、援助の対象としても検討されるべきである。

(5) 開発と女性

女性の開発に果たす役割は、アフリカにおいては他地域よりも一層重要性を持っている。なぜなら、農業が産業の中でも最も重要なアフリカにおいて、農業資源の事実上の管理者は女性であることが多いからである。また、環境保全における燃料の節約と植林作業、さらに、増加し続ける人口の問題における家族計画についても、女性は主導権を持つことが可能である。このことから、女性に対しては福祉的な意味からより多くの配分を与えるという発想でなく、その労働の軽減に配慮するとともに、いかに開発の担い手として正当な機会を提供し、開発に関与させるかという姿勢が必要である。特に女性の教育、栄養状態、社会活動への参加等は男性に比べて遅れているが、このことが引き起こすマイナスの諸側面を考えると、様々な女性に対する制約は早急に改善されねばならない。

2-2-5 保健医療

アフリカの保健医療システムは、形式的には整っているが、実質的には病院を中心とする治療医学に偏っている。しかも、病院の運営管理体制が確立されていないため、病院と

しての機能が十分に発揮されず、国民全体の保健の向上に必ずしも有効なものになっていない。一方、地方においては適切な予防対策や簡単な治療サービスすら受けられない人も多く、保健医療の不平等が依然として根強く存在しているのである。また、先進国と異なって、アフリカの疾病構造に特徴的なのは、成人慢性疾病の比率が小さく乳幼児死亡率が高いこと、罹病率や死亡原因の上位を感染症、特に下痢性疾病と呼吸器疾病が占めること、ワクチンの普及によって予防できるはしか、新生児破傷風等の感染症疾病が子供達に死の脅威をもたらしていることである。

これまでに我が国が行ってきたアフリカに対する保健医療協力は、病院や大学医学部・研究所を拠点とした技術協力や建物自体を建設する無償資金協力、あるいはその組合わせが中心であった。このような援助は、対象となった病院や研究所のみを捉えると確かに成果を収めているものの、援助対象国全体の保健医療の向上という見地からは、必ずしも目覚ましい成果があったとは言えない。すなわち、援助対象となっている病院や研究所のレベルアップはできて、実際にこれらが直接サービスを提供している裨益人口が国民全体の一部しか占めておらず、国全体へその機能が行き渡っていないのである。

このようなことから、今後は以下に述べる項目を重点課題として援助を進める必要がある。

(1) プライマリー・ヘルスケア（PHC）の推進

「末端に届く医療」や「予防衛生体制の確立」を軸にしたプライマリー・ヘルスケア（PHC）の充実に重点を置くべきである。“Health for all by the year 2000”をスローガンとしたアルマアタ宣言以来、世界保健機構（WHO）、国連児童基金（UNICEF）はPHCを基本戦略とした保健医療協力を推進している。PHCの展開には、まず援助対象国内で拠点となるべき地方医療施設（研究所・保健所を含む）を充実させる必要がある。地方医療施設を充実させることにより、援助対象国内にPHCの拠点のネットワーク作りを行い、特に以下の事項を課題としたPHCを展開していくことが望まれる。

① 疾病の予防体制の確立

予防接種により予防可能な疾病が、依然としてアフリカの子供たちに死の脅威をもたらしているが、予防接種の完全実施は、PHCの主要目標の一つである。予防接種用のワクチンの品質を保持するためには、コールド・チェーン（冷蔵・冷凍品輸送システム）の確立と冷蔵・冷凍設備を備えた地方の保健医療施設の整備、熱に強いワクチンの導入等が課題となる。また、感染を避けるための基礎知識を、地域住民を含め広く普及させる予防衛生教育を同時に行なう必要がある。

② 保健衛生教育・知識の普及

地方の母親、児童を中心とした保健衛生教育をより強化し、自己健康管理の概念を普及させる。これを成功させるためには、保健医療行政機構への参画を含めた十分な指導

が必要と思われる。また他分野の行政機関（教育省、文部省等）との十分な連携も欠かせない。

③ 疾病の早期治療

病院へのアクセスが悪い地方においては、簡単な診断と治療が早期にできずに重症となる場合が多い。従って、診断・治療が可能な人材の育成と簡単な検査器具を備えた地域診療所等の施設の基本的充実が課題である。

④ 栄養状態の改善

アフリカでは経済状況の悪化、旱魃等様々な要因のため、栄養バランスを重視した食生活を送るという意識が広く国民に行き渡っていない。特に乳幼児の食事は、生死とも直結する大きな問題であり、母親を中心として栄養学的見地に立った食生活の指導、教育が重要である。

(2) 人口家族計画の普及

アフリカ地域には、人口増加率が年3%を越える国が多く、世界的にみても人口急増地域となっている。今後、PHCを推進していく上で、当然死亡率（特に乳幼児死亡率）の低下による人口爆発の危険が予想され、人口を適正に保つためには人口家族計画の推進が大きな課題である。人口家族計画の意義、避妊方法等一般住民への教育を中心にこの計画を実施するためには、国民の風俗、習慣を踏まえた上で、援助対象国政府の行政と深く連係して教育計画を策定する必要がある。

(3) 病院・研究所機能の充実

PHCの展開は、これまで我が国が実施してきた中央の病院や研究所への協力の必要性を否定したわけではなく、むしろその役割をさらに強化してPHCを支援することが求められている。今後もこれまでより長期的な計画のもとで、疾病の診断学の確立、治療技術の向上等病院や研究所の機能の充実を図る一方、経営を含め運営管理体制の確立も援助目標として協力を継続することが肝要である。このような技術を移転することにより、周辺地域住民へ裨益することと並行して、施策によるPHCが地方まで行き渡り、「末端に届く医療」や「予防衛生の体制」が確立されることが理想である。

(4) 上下水道等のインフラストラクチャーの整備

アフリカでは、都市部を除き多くの地域で上下水道等のインフラストラクチャーが整備されておらず、地方の住民は井戸水や近くの川や湖の水を生活用水として利用している。そのため、感染症（特に下痢を主訴とする感染症）が水系感染によって蔓延しており、感染症の予防対策として、上下水道等のインフラの整備は欠かせない。

2-2-6 自然環境の保全

アフリカの人口の圧倒的部分は、未だ牧畜、農業、漁業という直接天然資源に頼った生業を営んでいるため、自然環境の破壊はこれらの人々の生活および経済基盤そのものの脆

弱化ないし破壊を意味する。従って今や、開発のためには環境の破壊は必要悪であるという考えから、環境の保全こそ持続的な開発を可能にするという考えへと、開発概念は大きく転換してきている。

この「持続的な開発」をどのようにアフリカで促進できるかが、援助課題の一つとなっているが、環境の悪化の原因には旱魃などの自然条件、生業による自然の利用技術、人口の集中等の要因が相互に作用しており、環境の悪化の現状と原因の解明はいまだ不十分である。しかしながら、アフリカには現在、緊急の対策を要する砂漠化、熱帯林の消滅、都市の汚染などの環境問題が存在している。

砂漠化の定義は必ずしも一定していないが、土地が旱魃や人為的な理由によって不毛化する現象とすると、砂漠化はアフリカにおいて今日きわめて広範に見出され、かつ拡大している環境破壊の顕著な現象である。とりわけ、1970年代前半および1980年代初めから半ばにかけてサヘル地域を直撃した大旱魃は、牧畜、農業に大きな被害を与え、生業を失った人々は南部に移動したり、難民化して都市に流入したりした。しかし、この旱魃の被害が深刻化した背景には、土地を不毛化させる過放牧、休耕期間をおかない同一農地の酷使、農地拡大のための森林伐採などの自然略奪型農業などの人為的原因も見い出される。

従って、牧草の再生産のサイクルに見合った牧畜経営や、地力を維持・回復させることを可能にする営農システムの確立、更には農民が土地を酷使しなくても済むような安定した所得の確保などの分野において援助を実施すべきである。

熱帯林は赤道を挟むギニア湾に面する地域に集中しているが、耕地拡大と木材伐採によって著しい減少を遂げている。今後、地球規模でみた酸素や種の多様性の保存のための生物遺伝子の供給源としての重要性と、地域住民の経済的動機による熱帯林伐採の必要をどう調整し、熱帯林を保護しつつ地域の福祉を向上させるかが、援助課題のポイントになる。

都市集中は、大気や水の汚染、さらには、大量の薪炭需要による森林の伐採など環境に与える要因は多岐にわたる。スラム地区のインフラの整備、適切な燃料の開発・普及、強制的手段に頼らず、移住によって不利益を蒙らない住民の再定住計画など多くの課題が残されている。

これら全ての環境保全の関する援助に対して強調されるべきことは、周到な環境悪化メカニズムの解明と住民のその他の面でのニーズの把握、さらには、環境に対する住民の危機感の度合いの調査などによって、住民が納得して参加ないし管理できる援助内容を策定することが不可欠であるということである。

3. アフリカ地域援助と我が国援助体制の改善

3-1 体制改善の方向と改善策

途上国の社会・経済の在るべき姿に関する構想、すなわち開発構想は、本来その国が自主的に決めるべき問題である。その開発構想を実現するための諸施策が開発政策であり、援助は開発政策の実施を支援するものである。従って、開発援助も開発効果の実現に資するものでなければならない。しかるにアフリカ諸国に対する既往の開発援助は、全体として必ずしも効果があったとは言えないので、我が国が今後同地域に対して援助を強化するに当たっては、援助金額の量、譲許性、あるいはアンタイド率等にも増して、援助効果の向上を第一の目標としなければならない。アフリカ諸国の開発問題は他の地域の諸国よりも遥かに複雑深刻であり、我が国の対アフリカ援助も、開発効果を挙げるためには他の地域とは異なった援助の実施体制が必要である。

今後の体制改善の実施に当たっては、以下の9項目に示される方向に沿った改善が望まれる。

- ① 開発効果第一の援助
- ② 開発政策から自立運営まで一貫性のある援助へ（点から線の援助へ）
- ③ 所在地域の生産構造を変革するための総合的な援助へ（点から面の援助へ）
- ④ 息の長い援助への転換
- ⑤ 厚みのある援助
- ⑥ 人的資源の確保
- ⑦ 外国政府、国際機関、その他国内、国外、現地民間団体との強調
- ⑧ アフリカ地域諸国の地域協力に対する援助強化
- ⑨ 国民の支援の維持強化

3-1-1 開発効果第一の援助

いかなる社会行動であっても、犠牲を伴わないものはなく、開発および開発を支援する援助もその例外ではない。問題は、開発の成果がそのための犠牲を上回ること、すなわち開発効果が挙がることである。開発効果とは、住民の絶対貧困からの解放、その自尊心の確立、その自由の尊重の上に立つ発展の実現の成果であり、いわゆる費用・便益の考え方よりは広いものである。アフリカの開発においても、費用・便益を考えなければならないが、アフリカ地域の開発で必要とされる開発投資は、教育、衛生など、長期的には開発目的に対する寄与が多大ではあるが、便益として計量困難なものが多く、また犠牲についても、環境や住民の生活基盤に対する影響など、費用として計量できないものが多い。アフリカに対する援助は、特にこの計量困難な開発への寄与と、その犠牲との双方を考慮する

ことが必要である。また、援助は国際連帯の責務であり、今後も増強しなければならないが、援助は国民の税金または貯蓄により賄われるものであるから、その全体の運営についても、個々の案件の実施についても、効果的、経済的であることが必要である。

援助を受ける国民の犠牲は計量困難なためとかく見落とされるものであるが、その第一は、住民の生活基盤の変革である。その例としては、開発案件の予定地周辺の住民の立ち退き等が挙げられる。第二には、環境に対する影響である。アフリカにおける環境無視の開発は、住民の大多数の唯一の生産資本である農用地の回復し難い荒廃をもたらす危険が大きい。第三には、援助案件が完成しても、完成後の運営には費用がかかり、ただでさえ財政基盤の弱いアフリカ諸国の新しい財政負担となる。第四には、技術協力、無償資金援助の実施に当たり、すべての財貨・サービス等を国外より持ち込むことは、現地で調達可能なサービスの提供、財貨の生産といったアフリカ諸国の総合開発目的の達成に悪影響を及ぼす恐れがある。さらに、第五には、アフリカに対する援助は息の長いものである必要があるが、援助依存が必要以上に恒久化することは自立の目的達成を妨げることとなる。これらのアフリカ国民の犠牲を最小にするよう、開発効果の高い案件に重点的に配分することが肝要であり、そのためには、案件を厳選することが必要である。

我が国の援助は、有償資金援助、無償資金援助、技術協力の3形態を採っていて、それぞれ担当の官庁・機関がこれを実施している。

(1) 有償資金援助

開発は、国民の自立発展を目指すものであり、開発投資は開発効果が挙がるものでなければならず、長期的には開発効果により、開発投資を回収できることが最低条件である。開発投資の一形態である援助についても同様であり、援助の経済性を確保する意味で有償資金援助は有意義である。しかし、有償資金援助は元利払いの負担が生じるので、財政再建に悩むアフリカ諸国に対しては、開発効果が直接、比較的短期に期待できる案件に重点的に配分されるべきである。殊に住民の社会・生活の基盤、環境に対する影響が大きいと思われる大型な土木工事を伴う新しい案件は特に慎重に取り扱い、生産構造の変革に必要な案件と、既存の案件のうち先方政府とも協議のうえ、今後も必要と認められるものの補修・再建に一層重点的に配分することが望ましい。生産構造の変革に必要なものとしては、国内・域内流通のインフラ等が考えられるが、そのほかにも、技術協力その他の無償案件の成果を周辺住民に広く利用させる波及効果促進のための小規模な信用機構に対する援助は、収益性が高いので有償にするなど、総合開発効果の確保のための有償資金援助の新しい活用を考える必要がある。

現在、我が国の有償資金援助の相当部分が国際機関との協調融資の形態で、アフリカ諸国の構造調整のための融資に振り向けられているが、調整が進む過程でプロジェクト援助の必要性が再度高まってくると思われる。

なお、現在のアフリカ諸国の財政の窮状に鑑み、財政再建ができるまでの間、元利払い

負担をできるだけ実質的に軽減する工夫を続ける必要がある。

(2) 無償資金援助

現在のアフリカの開発が、根本的な国の作り直しともいうべき複雑、困難な問題を抱えており、必要とされる開発案件は、直ちに収益につながらないものが多いことに加え、アフリカ諸国が財政苦況にもあるので、無償資金援助はさらに増強されることが望ましい。その際、我が国の援助案件で先方の財政的理由から運営資金の確保難にあるもののうち、開発効果の特に高いものに限り、将来の自立のめどを立てて、過渡的にこれら運営資金を対象とすることも考慮されるべきである。しかし、無償資金援助の財源に限りがあるばかりでなく、無償といえども、援助には住民の負担が生じることは銘記しなければならない。

① 一般無償援助（食糧援助等を含む）

一般無償援助は、特定プロジェクトを対象とするプロジェクト援助であり、アフリカ地域各国に対する援助手段として必要不可欠であるので、今後の一層の拡充が望ましいが、技術協力、有償資金援助との組み合わせを工夫するなど、限りある無償援助資金の効率的運営と、開発効果の向上に努める必要がある。

なお、食糧援助は、アフリカの主要開発課題である食糧生産増強の努力に対して逆効果をもたらすことが無いよう、慎重な活用が肝要である。

② ノン・プロジェクト無償資金援助

ノン・プロジェクト無償資金援助は、累積債務の増大、国際収支の赤字拡大などによる経済困難が深刻化するアフリカ地域の諸国に対し、その経済構造改善努力を支援することを目的として導入され、経済の構造調整のため緊急に必要とする商品（機械・資機材など）の輸入代金の支払い支援を行う一方、この商品売却の内貨代金の積み立て義務を先方政府に課し、財政再建支援も意図している。しかし、商品リストの作成と購買手続きが複雑であり、また、商品使用者が政府・政府関係機関の場合は内貨積み立てに困難が伴うなど、実務的問題も少なくない。構造調整の最大の困難は、財政均衡に急ぐあまり、長期的に開発効果の高い教育、保健衛生などの社会支出がとかく犠牲となっている実情に鑑み、ノン・プロジェクト無償援助は、先方政府と協議のうえ、かかる財政支出削減の直接救済に向けることが、構造調整政策支援の本旨に沿うものと思われる。

(3) 技術協力

技術協力についても、技術の現地移転の目的を主とすべきであり、現地での技術者不足を長期的に補うという形にした援助要員の派遣は、自立の本旨に反する場合が多く、必要やむを得ない場合に限るべきである。

また、研修員の受入れによる技術移転の効果をより一層向上させるためには、政府機関だけでなく、関連する民間企業の協力をも得やすい体制を考案すべきである。

今後の技術協力活動を効果的に推進するための具体策としては、主要国についてはできるだけ国別に、先方政府と協議して長期技術協力方針を策定し、その方針に沿った技術協

力案件の策定と効果的な実施方法を検討することが望ましい。

3-1-2 開発政策から自立運営まで一貫性のある援助へ（点から線の援助へ）

多くのアフリカ諸国では、国の造り直しともいえるべき、開発政策の根本的立直しの問題に直面しているので、まず、開発構想に始まる政策対話を強化することが重要である。さらに、開発構想に基づいた効果の高い開発政策の作成と実行についても、先進国の技術援助を必要とする場合が多い。こうした要請がある場合は、開発政策まで遡って対応し、また具体的な施策についても、単にその案件の完成に留まらず自立運営までの見通しを立て、その実現まで援助を継続して実施する体制が必要である。

(1) 政策対話の重視

アフリカ地域に対する援助の開発効果の確保のためには、「要請」される援助が、当該政府の開発政策の内でもどう位置付けられているかを確認することが肝要であり、開発政策を理解するためには、開発構想を的確に把握することが必要である。このためには、開発構想、開発政策に関する相手国側との対話が重要である。また、開発政策に関する援助、助言における国際機関、特に国連開発計画（UNDP）の重要な役割に鑑み、現地所在のUNDP事務所との対話を一層重視する必要がある。

(2) 開発政策および開発予算作成への援助

多くのアフリカ諸国の選択している開発の新方向を具体化する開発政策と、その政策に基づく諸施策の実行を定める開発計画、およびその計画の諸施策に対し援助も含めた動員可能な資源を優先度により時間的に配分する開発予算の作成にあたり、公正で有効な助言、援助を日本に期待する国が少なくない。

こうした期待に対しては、日常の政策対話を通じて、開発政策、開発計画に関する情報を入手し、我が国の援助の方向性に関する情報を提供し、この分野の援助に対する「要請」が出やすいようにすることが望ましい。また、UNDPなどの国際機関が企画実行する政策援助案件に参加することも有用である。このような対応を積極的・計画的に行なうことを可能にするためには、高度の専門家の養成・確保などによる我が国の援助体制の整備・強化が必要である。

(3) 要請案件に対する審査・企画機能の強化

アフリカ諸国から援助要請が予想される、または要請のあった案件について、まずその案件を審査し、援助の開発効果を確保するために有効な対応策を企画・調整するための、体制改善・強化が必要である。

この審査・企画機能としては、案件の開発政策、開発計画における位置づけを確認し、アフリカ政府の負担経費に係る開発予算の計上を確保することと、案件自体の成功見込みや自立運営への見通しなど、開発効果を最大にする援助構成を企画することである。この最適な基本となる企画に基づいて、当該案件の細目について各分野の企画を行い、これら

の調整・統合を図るための体制を確立することが重要である。

JICAの事業体制は、分野別、事業形態別のいわゆる縦割り体制に編成されているため、横断的調整機能が不十分であり、地域別、国別の特殊性をも考慮に入れた、適切できめの細かい対応を行うことが困難な状況にある。特に、アフリカ地域に関しては、当該地域の特殊性と地域内の共通性、開発の困難性、および事業規模の拡大傾向等を勘案すると、当該地域に係る企画・調整機能の強化が必要である。

3-1-3 所在地域の生産構造を変革するための総合的な援助へ（点から面の援助へ）

多くのアフリカ諸国が実施している国の造り直し、すなわち生産構造の変革を内容とする開発の新方向は、当然、開発構想を基にして社会・経済の各方面が密接に相互関連する統一性と整合性をもった諸施策を必要としている。その実現の方法は、住民の自主性尊重に立った積極的な住民参加による活力の発揮によるものであるから、従来のようなハードのみの供与や単発の技術援助に偏った援助では十分な効果は期待できず、関連する他の分野や地域の住民と周辺環境条件などを常に考慮したものでなければならない。これに伴い、援助実行の組織面の工夫として、援助受入れ側が主体で行う住民との根気強い対話の促進に対する協力や、関連政府機関との密接な連絡の確保などが不可欠であり、これを可能とする我が国援助の実施体制の改善が必要である。

(1) プロジェクトの管理・支援体制の強化

開発政策の実行を支援する援助も、個々の案件ごとに住民との対話と関連する分野などを常に考慮して企画しなければならないが、このためには、プロジェクトの管理・実施体制の確立が必要である。特に、広範な視野に立って柔軟な発想のできるプロジェクト・リーダーの選定・確保は重要であり、技術協力案件の企画にも参加させるほか、現地での活動に対しては十分な支援策を講ずる必要がある。

また、必要に応じて住民との意志疎通を図るための援助要員を確保することとし、これを現地職員または現地のNGOに委託することが効果的な場合も多いと思われるので、その体制を整える必要がある。特に、技術改善を目的としたプロジェクトにおいては、現地の住民の協力を確保することが開発効果の実現に有効である場合が多いので、それぞれの場合に応じて、最善の方策を工夫する体制が必要である。

(2) 地域別・国別の援助体制の強化

対アフリカ援助は、アジア諸国に比較して、援助案件の相互関連が少ないという我が国援助の分野別縦割り援助に起因する問題が見られる。これは情報量の不足とともに、現地での援助を企画・調整・管理する組織力が不足していることにもよる。このための組織的な対応策としては、関係省庁間の密接で時機を失しない協議、迅速な意志決定、政府と援助実施機関との間の業務分担の明確化のほかに、JICAにおける地域別・国別の対応・管理を可能とする組織体制の改善・強化が必要である。

3-1-4 息の長い援助への転換

アフリカ諸国が目指している開発は、当然ながら短期間で実現するものではなく、これに対する援助も息の長いものである必要がある。開発政策実施における住民の積極的参加は、当該政府が住民との根気強い対話による開発案件に対する理解の獲得から始まり、実施段階でも、住民の自主性を尊重し、その積極的参加を確保することを意味する。従って、開発政策の実行を実行する援助も、この住民との対話を充分考慮したものでなければならない。例えば、技術協力にしても、援助側から見て優れている一つの技術の押し付けではなく、数種の代替技術を展示・実施して、それぞれの成果に基づいて住民が自主的に選択する方法を採るなどの工夫が必要であり、これに伴い援助の実施サイクルも長期化する。

この様にして、援助の実施内容を点から線へ、また点から面へと拡大することは、必然的に援助実施期間の長期化するなわち息の長い援助への転換を求められることを意味する。

特にプロジェクト企画面では、自立運営ができるまでの見通し（サステナビリティ）を立てること、プロジェクトの波及効果（スプレッド・エフェクト）を考えること、その経験と教訓とを、他の類似のプロジェクトに活用（リプロダクタビリティ）すること、プロジェクトの長期化に備えること、などの考慮が必要になる。

この息の長い援助への転換に伴って派生する種々の課題への対応を可能とするためには、我が国の援助実施体制の改善・強化が必要である。

(1) 自立運営までの見通し

要請案件の審査に際し、その案件の自立運営までの見通しを立て、必要な事項については相手国政府との協議により対処するのが当然である。しかし、現実に様々の問題が生じるのは、援助案件のアフリカ側が分担すべき予算、用地提供その他の事項が実行されなかったり、案件完成後の所要人員、資機材調達の前算が計上されなかったりした事により、案件の完成後に操業、運営が停滞する事例が多かったことによる。

この問題の発生理由として、

- ① 当該案件が政府の開発計画全体の中で、優先度が低かった事によるか、または、その後の情勢変化により優先度が低下した事によるのであれば、事前と事後における政策対話の不足によるものである。今後は政策対話の強化により是正されるが、既往のものについては、アフリカ側と協議して案件の縮小も考慮すべきである。
- ② 多くの場合は、アフリカ側政府の企画力不足によるものであり、我が国でこの企画力不足を補って、最終的には自立運営できるような案件企画に協力し、それまでの見通しを立て、これに応じる援助を企画する必要がある。

(2) 波及効果の利用

援助案件企画の際、その案件自体の成功のほかに、その案件の関連部門および周辺住民に対する開発効果を最大とするよう工夫がされなければならない。援助案件は、できるだけモデル・プロジェクトの機能を発揮し、周辺住民の技術の習得を支援できるよう企画さ

れなければならない。

(3) 経験・教訓の活用

援助案件実行から得られた経験や教訓は、できるだけ活用する体制が必要である。特に、成功した案件の経験・教訓は他の類似案件に再利用でき、援助の効率化に貢献するばかりでなく、アフリカ側の企画能力向上にも大きく寄与するものと考えられる。このため、専門家、協力隊の報告書を整理・分析・活用するシステムを確立する必要がある。

3-1-5 厚みのある援助

アフリカ地域に対する援助は、アフリカの実情に適したものであるばかりでなく、開発行政、開発実行の面でも広範な国造りを支援し、更に地域協力を支援するものでなければならない。その場合最大の障害となるのは、アフリカに関する知識・情報の不足であり、アフリカ開発に関する研究の強化はもとより、情報の利用体制を整備することが必要である。また、我が国の現在の技術そのままの移転は困難であり、アフリカの現状を出発点とし、最新の技術進歩の成果も可能な限り取り入れた改良技術（適正技術）の共同研究・開発・移転を促進するための体制が必要となる。また、開発行政能力を含めての管理能力の育成、アフリカ地域諸国の協力促進のための我が国の援助体制の整備とともに、地域協力のためのアフリカ側の調査・研究への支援などが必要である。

アフリカ開発は広範にわたる複雑な面をもっており、これに対する援助も、他の地域と異なった厚みのあるものでなければならない。

(1) 開発に関する政府の掌握能力の育成

アフリカ地域に対するあらゆる援助は、本来、総合開発計画の一環として、最終的にはアフリカ側で掌握、執行、管理すべきものである。現実的には種々の制約はあるが、長期的にはこのことを実現するよう、当初からアフリカ側の関与を与え、漸進的にこれを増大する方向で、プロジェクトを企画することが望ましい。すなわち、単にカウンターパートの確保に留まらず、援助の実行をアフリカ側の行政機構に取り入れ、援助案件の実行をアフリカ側に漸進的に移すよう企画することが必要である。アフリカ側の開発施策全体の掌握能力の育成のために重要なのは、開発予算の一体性の確保である。資金援助（有償、無償）を開発計画、開発予算に可能な限り組み入れて、ローカル・コストを含めた援助の実行は開発計画、開発予算の執行とすることにより、アフリカ側において、開発政策の一貫した実行を管理させるよう企画する体制を今後検討する必要がある。

(2) アフリカ開発に関する調査・研究・提言能力の充実

アフリカ地域の開発援助に役立つ基礎的な調査研究の成果を組織的に集積し、活用する努力の不足を勘案すると、本研究会を契機に、援助政策立案、実施機関の国別援助戦略策定の基礎となる各種の基礎的調査・研究を継続的に実施していくための体制を確立する必要がある。この活動の拠点として、JICA国際協力総合研修所の体制を強化するととも

に、これを中核として援助担当省庁・機関、各研究所、学会、経済界のアフリカ研究のネットワークを組織して、情報の活用を図ることが望ましい。

このため、国内・国外で入手したアフリカ開発に関する情報を各機関で整理し、援助関係方面の共同利用を可能とする広域のネットワーク造りを推進することが望ましい。

また、アフリカ開発銀行で、アフリカ各地の研究機関に散在しているアフリカの頭脳を動員して、アフリカの開発についての研究をし政策提言をする機構の創設が論議されたが、このようなアフリカ側の発意は、支援する価値のあるものと思われる。

(3) 適正技術開発の推進

適正技術は、現地の実情、特に現在の技術吸収能力に適したものでなければならないが、現地の実情は変わるものであり、特に技術吸収能力は、時とともに増大していくべきものである。従って、適正技術を導入する際、単に生産性を上げることばかりでなく、従来の技術とは異なったものを試し、今後も技術を改良していく意欲を養成する見地で実施されなければならない。そのためには、アフリカ諸国とも協力して、技術の段階的改良の適正技術開発の体制を造る必要がある。

特に、我が国とアフリカとの技術格差が非常に大きく、かつ現地の自然・社会的条件にも質的に大きな差異がある分野では、援助方法も含めてアフリカ側と共同で研究・開発する拠点を現地に設けると同時に、我が国内にも現地のニーズと要求条件に適合し、広く普及・定着できる適正な技術を開発・支援する拠点を設ける必要がある。

(4) アフリカ側の開発要員の養成

アフリカの政府官僚、マネージャーなどを、新開発方向に沿った新しい役割を果たすよう再教育するプロジェクトが世界銀行で企画されているので、我が国としては、これに対して協力するほか、実務担当者、技術者の研修受入れなどの実施体制を強化することで補完することが望ましい。この場合、開発政策に対する援助と、援助案件実施の先方政府機構への組み入れは、特に、アフリカ側開発担当者の実務訓練の効果が大きいと思われる。

3-1-6 人的資源の確保

上記の援助の強化を図るためには、何よりもアフリカ援助に対する我が国の人的資源の不足が最大の障害となるので、これを克服する体制を整備することが必要である。

(1) 高度の専門家の発掘

政策助言を行い得る高度の専門家は数が少ないと思われるが、需要に比べて必ずしも不足しているとは考えられない。これらの人材は、援助関係国際機関の勤務経験者などに限らず、開発問題関係の学界、途上国に経験の長い民間など未だ発掘がされていない分野で存在すると思われる。特に、第一線から退いた年配の層に、時間的自由もあり新しいチャレンジを歓迎する人材があるように思われ、これを発掘する工夫が望まれる。最近企業の社会責任が経済界で認識されだしているので、経済団体などに協力を求めることが有

効と思われる。この人材を発掘し、発掘された人材をプールし、必要に応じて適任者を派遣する機能をJICAに置くことが望ましい。

(2) チーム・リーダーの人選

今後の我が国の技術協力では、チームを編成することが必要な場合が多いので、チーム・リーダーの人選が重要な問題となる。この問題は、緊急に解決する必要がある。チーム・リーダーの必要とする資質としては、政策助言を行い得る専門家の資質に加え管理能力をも求められるが、上記(1)の機能を拡張することにより、対応できる。

(3) アドバイザリー・グループの活用

援助受入れ国や地域協力機関等との対話を長期的・継続的に維持するための方策の一つとして、アフリカの有識者、専門家からなるアドバイザリー・グループをJICAに設置し、その活用を図ることが望ましい。このアドバイザリー・グループは、開発政策と整合性のある優良プロジェクトの発掘提案にも有効な役割を果たすことが期待される。

(4) 中小農商工業の指導要員の確保

中小農商工業の指導要員は、いわば企業家精神や経営感覚の育成ができることが肝要であり、これを官僚経験者に限らず、我が国の民間企業等の経験者からも広く求めるのが適材を得る道である。その人材源としては、第一線から退いた農業を含む中小企業主、途上国経験豊かな企業従業員などがあり、その発掘を考えるべきである。そのため、経済団体の協力を求めるのが便宜と思われる。

(5) 一般援助要員の確保

我が国の今後のアフリカ地域において、援助要員の絶対不足が問題である。従って、その養成と確保が重要課題であるが、これには最近発足したFASID（高等教育開発機構）等が役立つであろう。同時に、我が国以外の人的資源を活用すること、および外国の援助との協調により、人的資源の利用の効率化を図ることが解決の方向である。

(6) 青年海外協力隊の組織的活動の推進

青年海外協力隊は、草の根に届く我が国技術援助の重要な役割を担っており、その成果も大きい。今後、我が国の対アフリカ援助が従来より組織的、継続的になることが望まれ、それに伴い、協力隊の活動も、従来の隊員の単独活動を主とする形態から、徐々にチームの一部として活動することが必要になるので、協力隊の特色を保持しつつ、これに対応する体制を整備することが必要である。このため、現行のチーム派遣方式については、支援体制を整備して、今後拡大することが望ましい。また、公募制を前提としている事業のため、受入れ側の要請に合致する適格な人材の確保が最大の課題であり、各国の開発政策を踏まえた重点分野を提示する国別の長期派遣方針に沿って人材の確保を実施する必要がある。

(7) 我が国援助関係者の安全確保対策の充実

アフリカ地域において、我が国の援助関連業務に従事する現地派遣者が安心して業務に

専念できるように支援するため、アフリカ各国の医療事情を十分に踏まえ、また同地域でのエイズ等の感染の危険性なども考慮しながら、現在JICAが加入している緊急医療システムを有効に活用しつつ、生命に関わる病気・事故・内乱等の際に不可欠な安全確保対策（例えば、緊急事態の場合の自力脱出の準備、緊急医療体制の充実、情報伝達方法、他先進国の緊急避難計画への参画・連帯等）を、より一層徹底・充実・改善する必要がある。

(8) 在外事務所の機動的処理体制の充実

アフリカ地域における極めて顕著な問題点は、在外公館、JICA、OECF海外事務所の機能の重要性に比べ、その窓口の組織体制が必ずしも整備されていないことである。このため、特定の国・地域に対する我が国の援助効果の向上にとって、最も有効な手段となりえる場合には、既存の在外事務所の定員拡充とともに在外事務所の新設（特に、無償資金協力関係業務等）を早急に実施する必要がある。また、地域別援助のアプローチを重視する観点から、アフリカ地域事務所としての機能を有するJICAフランス事務所の役割も強化する必要がある。将来的には、アフリカ地域のサブ・リージョン別にJICA地域事務所を設置することが望ましい。

特に、無償資金協力・技術協力業務は、在外での機動的処理が要求されることが多い点を考慮して、ある程度の範囲の権限を現地に委譲し、実施段階における案件について、既定計画の枠組の中で、現地の実状に即して必要のつど手直しできるようにすることが望ましい。

3-1-7 外国政府、国際機関、その他の団体との協調

アフリカ地域に対する援助は、我が国の政府開発援助だけで需要に応えられるものではなく、世界的な協調によって初めて効果を上げられるものであるから、援助供与者間の政策対話を密にし、その相互間の役割分担を行い、重複・競合・間隙の弊害を避けることが肝要である。これは、我が国のアフリカに関する知識、経験の不足を補う上でも、要員難を緩和するためにも重要である。

(1) 外国政府、国際機関の援助に関する情報収集の強化

外国各政府、各国際機関の間の連絡、協調は、現在も決して密接ではないので、対アフリカ地域援助を行っている各国政府、各国際機関の援助に関する情報については、それぞれの担当省庁で情報を集め、これを交換して、我が国として整合性のある援助を行うことが必要である。

なお、ECについては、ロメ協定により援助を総合的に実施しているので、同協定の策定・実施に関する情報収集を強化する必要がある。

(2) 民間団体（NGO、経済団体）の活用・支援

アフリカ地域におけるNGOの役割は極めて大きい。しかしNGOは多種多様であり、画一的に取り扱うことには問題がある。またNGOの独立性を尊重しつつ、政府援助の補

完に役立てる工夫が必要である。さらに、アフリカ現地のNGOで草の根に密着した活動をしているものがあるので、その独立性を尊重しつつ、我が国の政府援助の補完に活用する工夫をする必要がある。

このため、以下のような支援策の拡大を検討する必要がある。

- ① 現地でのNGOの活動を支援するための小規模無償援助の強化と理念の徹底およびその実施体制の充実を図る。
- ② 我が国NGOの活動を支援するための補助金の増額、および現行方式の強化を図る。
- ③ 補助金を交付したNGOからの関連業務情報を積極的に収集し、活用するシステムの確立を図る。
- ④ 事業補助金制度のモニター・評価のためのNGOとの協力を行う。

また、最近の経済界における企業の社会的責任の意識の高まりを契機に、アフリカ援助をその行動計画に組み入れ、例えば、経済界拠出のアフリカ援助基金を創設するなど、民間資金の対アフリカ地域援助への動員を検討することが考えられる。

3-1-8 アフリカ地域諸国の地域協力に対する援助の強化

アフリカ諸国で、一次産品の先進国に対する輸出への過度の依存を是正するため、アフリカ地域の域内協力を強化しなければならないという機運が最近起こっている。我が国としても、これを支援することが望ましいが、この地域協力の実行は未だ緒についたばかりであるので、当面は、次のように対応することが適当と思われる。

- ① アフリカ開発銀行、国連開発計画（UNDP）その他の国際機関とのアフリカ地域協力に関する対話を一層強化すること。
- ② アフリカ諸国に対し、地域協力を勧奨すること。
- ③ アフリカ地域の複数の国で組織されている地域協力機構の構成国政府との政策対話を通じて、機構、人事などよりは、小規模ながら地域協力の実効の挙がる施策の実行に重点を移した、現実路線への転換を奨励すること。
- ④ 地域協力に対する援助を国別に、または、国際機関を通じて実行するための準備をすること。

3-1-9 国民の支援の維持強化

我が国の対アフリカ地域援助に対する国民の支持の維持強化を図る工夫が必要である。特に、民間ベースの援助を強化するためには、アフリカと我が国の援助に対する正しい情報を、国民に常時公開することが必要である。政府援助は、国民の善意に基づいて、勤労の果実の一部である国民の税金、または貯蓄から支弁されるものであることを銘記し、その有効な使用状況につき、国民に正確な情報を常に提供する努力を怠ってはならない。

3-2 今後の検討課題

本研究会は、サハラ以南アフリカ地域46か国（スーダンを含む）を対象地域とした地域研究であり、従来の国別研究とはかなり趣を異にしている。すなわち、本研究会では検討の方法として、常にアフリカ全般を念頭に置きながら、個別のケースや経験から指摘された問題点や課題を一般化させる方法で検討し、最終的にアフリカ地域が共通に抱える問題点と対策を我が国援助の立場から明らかにすることに努めた。従って、導き出された結論は、必ずしも個々の国や特定セクターの状況に即した対応策を示しているわけではない。

このため、アフリカ地域において、今後、我が国援助体制の改善を図り、より一層効果的、効率的な援助を実施するに際しては、本研究会では十分に検討しきれなかった多くの個別の課題や改善策について、引き続き取り上げて検討を重ねていく必要がある。特に、JICAの計画段階に標準的手法として今後採用しようとしている「国別援助実施指針」、「国別援助基本計画」の策定につなげるためには、以下のような課題について更に詳細な調査研究を実施する必要がある。

- ① サブ・リージョン別（東部・南部・西部・中部アフリカ等）
- ② セクター別（農業、工業、インフラストラクチャー等）、更に詳細なサブ・セクター別（農村工業、運輸、通信、水資源、教育、保健医療、エネルギー等）
- ③ 課題別（環境保全と砂漠化防止、貧困問題、女性と開発、飢餓と難民等）
- ④ 国別
- ⑤ 類似プロジェクト別（キリマンジャロ等の農村・農業開発等）
- ⑥ 特定調査事項例（アフリカ開発・援助に関する情報の共同利用システム、開発予算の一体性確保の検討に必要なアフリカ各国の行政、予算、会計等のシステム、アドバタイザー・グループの活用体制、地域事務所の役割）

これらの内、類似プロジェクトの事例研究は、既存プロジェクトを再検討し、実状に合わせて再生を図ることにより、プロジェクトの有効性を高めることに役立つだけでなく、我が国援助をより効果的、効率的に実施するための一般的な改善策の検討にも役立つことが期待されるので優先的に実施することが望ましい。

II. 援助分析

1. アフリカ地域開発の現状と課題

1-1 アフリカ地域の開発課題

1-1-1 開発の方向と経済の基本的構造転換

(1) 一次産品依存経済からの脱却

アフリカ諸国は、独立時に植民地経済構造を引き継いだ。その特徴は、輸出が少数の一次産品で占められていることと、経済が開放的で貿易依存度が高いことである。このような経済は、特定の一次産品の世界市場価格の変動に経済全体が影響を受けやすいので、外的変化に対して脆弱な経済構造である。また先進工業国に一次産品を輸出し、先進工業国から工業製品を輸入するという貿易構造はアフリカの従属的な経済的地位を反映している。

独立後の開発戦略の基本は、一次産品の輸出で得た外貨で輸入代替工業化を図るというものであったので、一定の工業化の進展にもかかわらず、少数の一次産品の輸出に依存した経済構造は基本的に変化しなかった。植民地型の一次産品は将来性のある産品ではない。一次産品の主要輸出先である先進工業国における技術革新等により、一次産品の需要や価格は低迷し、交易条件が悪化する傾向にある。多くのアフリカ諸国は、このような一次産品の輸出に依存した経済構造から脱却できなかつたために、一次産品の価格の低下や輸出量の減退によって、工業部門を始めとする経済が外貨不足のために停滞するという問題を抱えている。アフリカ諸国が1980年代に経済危機に陥った背景にはこのような問題があった。

従ってこのような経済の基本的構造を転換することが重要な開発課題である。一次産品の輸出に依存した経済構造から脱却するには、輸出の多様化と輸入依存度の低減が必要である。そのためには、生産力の強化と生産の多様化、国内の産業連関の強化が重要である。

(2) 規制緩和・構造調整政策の継続

様々な政府による規制や実態と遊離した価格政策による歪みから、経済が弱体化しており、構造調整等により時間をかけて是正する必要がある。アフリカ地域における産業関連の法律や条例は、旧宗主国に準拠したものが多く余りにも複雑で煩瑣なため、民間の活力を規制している面が強すぎるので、見直す必要がある。これにより中小企業の育成などに役立てることができる。

また、農産物価格の自由化、流通に係る規制緩和等、政府による過度の規制を緩和し、農民へのインセンティブを高める必要がある。以上の他に構造調整政策の対象として、継続的に実行すべき課題も多い。例えば、国営企業の整理・統合や民営化、政府部門の過剰雇用、民間活力を阻害している政府規制緩和等である。

(3) 過去の工業・都市重視政策の見直し

現代工業化社会の一般的価値目標は、産業革命以来の不断の工業化によって物的生産物の効率的極大化を達成することであった。この目標を実現すべく現代社会は経済支配、工業技術支配、官僚支配を基本的枠組とする支配のネットワークを形成している。工業先進国において確立されたこのような生産力主義のパラダイム（価値体系）はアフリカにおいて、ますます堅固に構築されている。このようなパラダイムのもとでは、開発の方向が農業及び農村の軽視、都市及び工業を重視するものとなっている。

しかし、近代社会の体質としての大量生産主義、巨大化主義を含むこのパラダイムはアフリカの風土には馴染まず、アフリカの選ぶべきパラダイムではないと考えられる。工業振興を図る前に、まず食糧確保を目標に農業を離陸させるべく農村開発を念頭におくべきである。そしてその際、もともと家族や村落共同体の絆が強いアフリカでは、家族的小農経営と協同組合の組織化に視点を置くべきである。

(4) 難民・飢餓等の緊急対策

難民とは自国において、あるいは住慣れた定住地において自己の生存を確保する条件がなくなるか、なくなる可能性があると思い込んで大量に未知の他所へ移動する人々を言う。難民発生の原因は、①政治的なもの、②宗教的なもの、③社会的・人種的なもの、④経済的なもの、⑤生態的なもの、などがある。①から④までの原因で発生した難民は広義の難民であり、⑤は災害被災民である。

しかしながらアフリカにおいては多くの場合、両者は明確に区分し難い。また③社会的・人種的なものとして最近のリベリア、ルワンダにおける部族間の争いやニジェール、マリに見られる遊牧民と農耕民の対立も含まれる。

難民・飢餓発生への緊急対策としては、食料・車輛や毛布等を含む衣料品の援助が典型的である。与える側として常に留意すべきは、これらの援助物資が最終需要者の手に公平に分配されるよう監視する責任を伴うということである。港湾の荷揚げ・倉庫・内陸輸送等の許容量、ゲリラによる破壊・強奪の恐れ、政争の道具への流用等々に留意しなければならない。更には食料の種類、衣料品のサイズなどは、受け手の文化・習慣からみて適切なものであるかを考慮する必要がある。

しかしながら受益国側に対する性悪説に基づく偏見は避けるべきである。例えばエチオピアのRRC（救援・復興委員会、エチオピア政府の援助受入れ窓口）等は立派に業務を遂行していると諒解されている。

(5) 一次産品の短期・長期対策

一次産品輸出中心の生産構造を世界で求められている商品の生産に転換することが、アフリカ地域の諸国にとって苦境を脱出するための根本的な方策であり、開発戦略の基本であるといえる。しかし、先進国の需要はますます高度化しており、当面アフリカ諸国が競争の激化している世界に進出するのはかなり困難である。従って、競争条件で有利に立つ

このことのできる自国市場の拡大とアフリカ地域内諸国の域内貿易の増強に努めることが現実的な方策といえる。

このような国内・域内市場の拡大には時間がかかるので、その間の短・中期的な対策としては、世界市場において比較的需要の高い一次産品の輸出振興にも努力する必要がある。一次産品の全てが、世界市場で供給過剰にあるためにアフリカからの輸出ができないということは必ずしもなく、アフリカの供給サイドの問題から世界市場での競争に勝てないという場合が多い。競争力を向上させるためには、生産物の買い付け資金不足、病害対策の遅れ、非能率的な国内流通業者、きめ細かいマーケティング戦略の欠如などといった問題点を早急に改善する必要がある。

このような問題点の改善を図ることができれば、一次産品の長期対策として、少数の一次産品輸出の依存構造から脱却し、一次産品輸出の多様化を実現することが可能となろう。

(6) 構造調整と社会福祉・基幹産業育成のバランス

1980年代に多くのアフリカ諸国で行なわれた構造調整政策は、価格体系の歪みの是正、政府の過度の経済介入の削減などの成果を挙げた。しかし、他方で一次産品輸出依存の経済構造など基本的経済構造の転換や生産力向上のための長期的対策は必ずしも充分考慮されなかった。また調整政策は、為替レートの切下げによる輸入インフレ、公共部門の合理化による人員削減、賃金凍結による実質賃金の低下などをもたらす。このような調整は必要であり、長期的には望ましい効果をもたらすが、短期的には失業の増大や都市住民の生活水準の低下といった社会的費用を伴う。また財政面で社会支出や教育支出が削減されるために、社会サービスの劣悪化、教育水準の低下、栄養不良の増大といった社会的悪影響をもたらす。

このような問題を緩和するために、構造調整を継続するとともに、長期的・持続的な経済発展の基盤を作るために、長期の開発戦略を策定し、生産力の向上を図ることが必要である。また社会的悪影響を緩和するためには、例えば、教育に対する投資や財政的手当を援助によって支援するといったことが考えられる。

(7) 長期開発戦略の策定

これまでみてきたように、アフリカ経済の基本構造は植民地型二重経済であり、特定一次産品（コーヒー、ココアなど）輸出依存の経済で、常に国際市場の不安にさらされ、経済の成長は低迷している。従って、アフリカ経済の開発の基本は、このような歪んだ構造を変革するものでなくてはならない。

農業部門では、小農を中心に食料や輸出作物の増産、農民の所得増加、これによる国内市場の拡大、更にこれを基にした生活必需品の輸入代替工業化となる。必需品生産、軽工業の発展は、一部は輸出工業力をもち、新しい輸出品を造る。これらの製品は、輸出農産物の多様化と相まって非伝統的輸出品を構成し、外貨収入の安定化をもたらす。初期輸入代替工業化、それを基にした一部の輸出工業の発展で、国内の工業基盤は強化され、次の

高い段階の輸出向け工業化へ進むことになる。アジア諸国の工業化の経験からすると、輸出向け電気製品や輸送機械の組立工業が外国企業との協力で進められ、工業化は拡がり、国内の産業構造も高度化する。これに伴い、物的・社会的インフラに隘路が生ずるが、公的投資に民間投資も加わり、インフラ全体も強化され、次には重化学工業も発展することになる。地域的観点からみると、これまでの都市中心の発展は、地方へのインフラの整備にともない次第に地方にも波及することになる。

1-1-2 生産力の向上

(1) 基幹インフラストラクチャー整備（運輸・通信）

アフリカ地域内諸国の多くは、国家として存立するための基本的要件ともいえる運輸・通信等のインフラが極めて未整備な現状にある。このため、アフリカ地域内の近隣諸国間の連絡が非常に不便であったり、また各国内でも都市部と農村部では整備水準に大きな格差があり、多くの農村部が孤立した状況に置かれている。アフリカ地域の抱える重要な開発課題、例えば食糧安定確保、地場産業育成、地域経済統合などを解決し、国内・域内の経済・社会発展を図るためには、人・物・情報などを効率的に流通可能とする運輸・通信等のインフラ整備が不可欠である。

このため、投資効果の観点からは、当面大規模な新規インフラは抑制し、既存インフラの有効利用促進のための維持・補修を重視し、優先的に実施する必要がある。また、国内・域内の市場拡大に資するネットワークの統合化に必要な新規インフラ整備については、総合的なマスタープランの策定と整備方針の確立を行ない、各種の観点（投資効果、当該国の経済規模、財政負担能力、対外債務残高など）からフィージビリティを十分に確認したうえで、促進することが望ましい。

(2) 生産に関わる実務的人材育成

アフリカの生産人口は、農業が1983年で75%であり、1960年の81%からやや減少したもののまだ大多数を占めている。（ちなみに、工業はこの間7%から9%へ、サービス業は12%から16%へと増えた。）すなわち、アフリカの主要な雇用吸収分野は、今後も当分の間農業であり続けることから、実務的な人材育成も、農業関連分野に最も力を投入すべきである。

農業に携わるものは、初等教育で終える者が大部分であるから、初等教育において農業の基礎的知識を教えるのは理にかなっている。また、中等教育においては、科学技術を農業生産・農業関連の工業に即して教える工夫が必要である。さらに高等教育も、基礎科学とともに応用科学技術に力を入れ、農業・工業・経営等の実学を奨励する必要がある。これらはできれば一貫した教育体系となるようにして、教育・訓練効果を実社会に還元することを第一目的に、既存の教育制度と異なった精神で運営されるようにする。

訓練・OJT（on-the-job training）は、すでに実務に携わる者にとって重要である。

製造業・サービス業の内、フォーマル・セクターに対しては、組織内訓練を奨励し補助をする。また、農業やインフォーマル・セクターに対しては、営農・経営コンサルティングの試み、技術普及の企画等に対して奨励・補助を行なう。ここで大切なのは、受益者の主体的な参画であり、そのような意志表明があったとき、適切な支援措置が採れるようにしておく。このような実務的人材の育成に、上記の学校卒業者を組織して活用することが考えられる。

(3) 融資制度の改善

アフリカ地域の（政府）金融機関が、直接あるいは農協を通じて末端の零細農民に、必要な農業資金を貸付ける方式は、資金量の制約、貸倒れのリスク、取扱いコスト、担保・保証、金融機関との付き合いの薄さ等の問題のため、必ずしも有効に機能していない。今後は、これを補完する方法として、いわゆるインフォーマル・セクターに属するような民間の自生的な農業開発金融組織、あるいはNGO（外国・国内）などをも仲介者として位置付けて、融資を促進するための方策を検討する必要がある。また、農業投入物の輸入業者などの中間業者を敵視せず、その役割をもっと肯定的に見て金融面でも活用を図る必要がある。

(4) 適正技術の研究開発

生産基盤の強化にとって、適正技術の導入は基本問題である。特にこれは、社会経済条件の厳しいアフリカ諸国にとってはなおさらである。現地の自然条件、社会経済条件にあった適正技術が導入されてこそ初めて、その技術が現地に受け入れられ、産業化され、波及・定着していくことになる。

これを農業部門の例でみると、現地に適した種子や肥料の開発があり、また灌漑の方法や農業機械についても同じことがいえる。これらの設備が、あまりにも大規模であり近代的なものであると、現地の条件からしてその管理や保守は困難となり、設備の部品も調達は難しく、結局その生産技術は現地に定着しないことになる。

工業の分野、例えば中小工業の例をみても同じで、現地の発展段階、資源条件にあった技術や業種でないと、現地では受け入れられず、産業化されないことになり、結局技術援助が終わったあとは、その計画は消滅することになる。以上のような適正技術を開発するには、供与国側に、それなりの研究開発がなされなくてはならない。

(5) 小農育成・常畑化と畜産振興

アフリカの農業の主流は家族労働力に依存する伝統的な小農経営であり、まず家族の食糧を確保するために自給用の食用作物の栽培を主とし、現金収入を目的とする輸出向け商品作物をいくらか取入れた形態が多い。また、伝統的栽培方法の基本は焼畑である。焼畑は火を労働手段として特別な施肥なしに継続的に食料を生産できるが、農地拡大のための休耕期間の短縮につれて過剰耕作となり、収量の低下に陥っている。伝統農業を基本として耕作方法や栽培方法の改善によって収量の向上を図り、土地生産性のより高い常畑農業

への転換を図る必要がある。焼畑において2～3年の耕作期間後、地力が低下したとき休耕するが、その際家畜の放牧地として利用するほか、マメ科の牧草を栽培し、畜産の振興を図る。従来、牧畜は行なわれているものの、一種の家財として考えられており、牛を役畜として利用したり、糞尿を肥料として利用することは考えられていない地域も多い。畜産との有機的連係を強化することによって農地の地力向上と単収の増加を図る必要がある。このように、緑肥、堆肥、家畜の糞尿の利用により地力の維持・向上を図ることによって常畑が可能となるであろう。

(6) 農業インフラ・市場・組合化

農村・農業開発のために、農業インフラ整備、マーケティング、組合化等を推進する。農村道路、フィード・ロードのような、農村に重点を置いたインフラ整備が、農業の改善に寄与する。農業インフラ整備は、開発の基礎条件づくりのための基幹インフラ整備の一部をなす。インフラ援助においては、経済性、管理能力、制度面での持続性を十分考慮すべきである。

また、農民に生産意欲を与え、農業流通を効率化するために、農業流通システムの改善と強化に努める。マーケティング・ボードの独占の排除、農民と商業者の競争条件を揃えることが必要である。

農村開発にあたっては、家族的小農経営と協同組合の組織化に重点を置く。村落共同体を基盤とする協同組合を育成し、農業技術の改良、普及、農産物販売の組織化、農村金融制度の整備、農民教育を行なう。協同組合は共同体を基礎にして、異質なものと組合せるので、異質な集団・組織間のネットワーク形成に資する。

(7) 農村工業（農村必需品・農産物加工）

農耕民に必要な農具、例えば鋤、斧、鋸、鉋ですら満足に所有しているとは言えない現状がある。このような農具でさえ自国で生産できず、輸入に頼っている国もあるので、農村において小規模生産を助長することにより農具をはじめとする生産用具や日常生活用具の普及の拡大が望まれる。既に「村の鍛冶屋」が存在しているところでは、その技術を一步前進させるような協力（強力なふいご等）が望ましい。このような農業生産に必要な器具、資材を製造する部門をベースとして、さらに農産物の生成・加工に係る小規模工業をも育成し、農業と工業とを有機的に連係させながら徐々に農工の内発的、調和的な発展を図っていく必要がある。家内工業の規模が次第に工業へ展開できれば、雇用の増大にも寄与する。食品加工、竹、籐の籠等の民芸品・細工物に始まり、綿の栽培地域であれば、製糸への加工処理工場が考えられる。

(8) 地元資源活用産業（建材・家具等）

アフリカの工業は、部品・技術などの面で輸入依存度が高く、外貨不足の影響で稼働率が低下しやすい。このような問題を改善するには、地元資源を活用する産業を促進することが必要である。特に農産物加工や農産物を原料とする工業は、農業と工業の有機的連携

を作り出し、農工の内発的、調和的な発展を促進する。アフリカにおいても自国資源を利用する中小企業を起こす可能性は高い。

国内資源利用工業としては、建材・瓦・木材・家具等を生産する工業や農産物加工、農産物を原材料とする工業が考えられる。例えば、セメントは多くの国で自国生産しているが、それを使ったセメント・ブロックのプレキャスト水路は技術も簡単で需要があり、灌漑の水路等に利用できる。また粘土で作った屋根瓦は、材料である鉄板を輸入しなければならないトタンの代りになる。

(9) インフォーマル・セクター、中間業者活用

現存するインフォーマル・セクター、中間業者等を規制の対象でなく人的資源とみなし、現実的な企業育成を図る。例えば、これまで生産者を搾取するとして否定的に扱われてきた中間業者の役割を見直して、積極的にそれを活用する。それによって流通システムの改善・強化を図ることができる。

インフォーマル・セクターは、雇用の創出、地元資源の活用、新しい経済環境への適応、新企業の創設などの点で優れている。またインフォーマル・セクターの振興は、二重経済構造の解消につながる。

現在まで支配的であった公用部門・近代部門の優遇をやめ、種々の規制緩和を行なうだけでも、インフォーマル・セクターの発展を促進できるであろう。さらに資金援助、技術援助により、これを支援することが望ましい。

1-1-3 持続的な開発のベース作り

(1) 保健医療施設の改善

アフリカ地域では、首都や主要都市の最終基幹病院（教育病院も含む）・総合病院に保健医療関係予算や人的資源が集中する傾向が強く、国民に大きな不平等をもたらしている。すなわち、当該国内での地理的なアクセスの不平等（特に都市と地方）や貧富の差から生じるサービスの質の不平等などである。その不平等をなくす意味でも、地方を中心として保健医療施設を改善し充実させることが重要な課題となっている。

アフリカ諸国には、地方では病院のような医療施設は少ないが、保健所を始めとする保健衛生施設は存在し、保健医療施設の国レベルでのネットワークは一応できている国が多い。ただし、そのような地方の保健所はうまく機能していない場合が非常に多く、「予防衛生体制の確立」をひとつの大きな柱とするPHC（プライマリー・ヘルス・ケア）を展開し推進していくためには、保健衛生施設の機能強化・改善が不可欠である。このような施設には、医師はむしろ必要ではなく、地域住民に対する保健衛生教育や食生活の改善による栄養状態の改善を行なうことが可能な人材の育成と体制の確立ができればよい。これには長期的計画と援助対象国政府との行政面での関係が必要であるが、うまくいけば比較的廉価で実施可能な援助である。

(2) 人口・家族計画

アフリカ地域は「多産多死」の社会であるが、人口増加率が3%程度と高い値を示し世界的にみても人口急増地域である。アフリカへの援助（特に保健医療協力）にあたって留意しなければならないことは、経済状況や保健衛生状況の改善によって起こる人口爆発の危険性である。経済状況の好転、栄養状態の改善、保健医療施設の改善、そして予防衛生体制の確立により死亡率の低下、特に乳幼児死亡率の低下がもたらされ「多産・少死」となって人口が爆発し、再び食糧難、就職難等が起こり社会経済状態の悪化を招く恐れが十分にある。そこで、人口家族計画は非常に重要な課題である。

現在、アフリカ地域が多産なのは人口家族計画の意義の理解がされていないことと、避妊等の手段や方法が一般住民に広く行きわたっていないことが、最も大きな原因と考えられる。そこで、人口家族計画を実施するためには一般住民への教育に最も重点を置くべきである。都市のみならず地方に在住する地域住民への教育を行なうためには、そのための拠点が必要となってくるが、それには前記(1)で述べた保健衛生施設やあるいは学校を拠点とすることが可能である。いずれにしても、このような人口家族計画を実施し促進するためには援助対象国の施策・行政に深く立ち入る必要があり、計画策定の段階から対象国政府との十分な協議と関係が不可欠である。

(3) 飲料水・燃料の確保

乾燥、半乾燥地帯において、生存権を保障する最低限の条件としての飲料水の質・量の確保には、これまでも地下水の調査と並んで井戸掘削のための協力が各地で進められてきた。今後も一部の豊富な水量に恵まれた大河川流域を除いては、地下水への依存は続くであろう。この際、人口の増加や定住化とパラレルな関係にある灌漑農地の拡大や家畜飼育数の増加との、水の配分をめぐる競争関係はより深刻なものとなることが予想される。

アフリカの住民の圧倒的多数は、その生活エネルギーとして薪炭に依存している。そして半乾燥地帯においては、ただでさえ少ない緑が、生木を採取することによってますます少なくなる傾向にあり、調理や暖房（アフリカでも標高の高いところなどでは朝夕暖房を必要とするところが少なくない）のための薪を集めるのに、婦人や子供が遠距離まで足を運んでいる状況である。また、アフリカにおいても進んでいる都市化は、局所的な薪炭の需要を増大させ、緑の減少に拍車をかけている。

薪炭に代わるエネルギー源として石炭や灯油があげられるが、価格の面などから一般への普及は望みにくい。生活のエネルギーとして、アフリカの多くの国々では、今後も相当長期間にわたって薪炭に頼らざるを得ないであろう。限られた資源を可能な限り有効に利用するためには、農村部においてはかまどの改良による熱効率のアップが考えられ、都市部のエネルギー源としての炭焼き方法の改良があげられる。特にかまどの改良は、婦人の薪集めの重労働の軽減にもつながるものである。

(4) 基礎教育の充実

基礎教育は、通常初等教育と前期中等教育を指すが、アフリカにおいては基礎教育に多くの問題を抱えている。初等教育の就学率は1960年の31%から1970年40%、1980年60%と急速に伸びたが（いずれもネット）、それ以降は伸び悩んでいる。すなわち、人口の急速な伸びと、経済状態悪化による教育費の切詰めが、この結果となったのであり、アフリカ経済の好転が短期に望めない以上、就学率の向上は難しい状態である。男女の就学率の差も、1960年の40%と23%から1980年には69%と51%まで縮まってきているものの、他の地域と比べるとまだ開きがある。

次に、教育の成就率だが、同じ学年を繰り返す生徒の割合は1983年で約14%あり、これは70年の約17%と比べるとやや減少しているが、まだ高い率である。また、初等教育を終了する生徒の割合をみると、1983年で男女ともに約60%であり、40%は途中で中退してしまう状況である。この割合は低所得国において特に高い。貴重な教育投資が成果を挙げられないことになるため、中退率を下げるのが大きな課題である。

これらの対策としては、新規の学校設立のための資本投下が必要であるが、現在の財政状況からすると困難であることから、新規の学校建設は援助に頼らざるを得ない。教育の質の向上に関しては、教員の充足と教科書・教材の充実が効果が高い。更に、学校設備の改善による給食制度や保健・医療プログラムの実施は効果的である。一方、近年の高い人口増加と学齢人口の更に高い伸びを考えると、年率3%の基礎教育予算の伸びが必要だが、これは他の教育支出を合理化して捻出するか、援助に待つ以外になく、教育政策・財政の抜本的見直しが必要となる。

(5) 共同体ベースの農村組織作り

アフリカにおいては、未だに人口の8割近くが農村部居住者といわれている。従って経済開発の受皿としての農村部の比重は途上国の中でも特に大きい。しかも家族や村落共同体の絆はもともと強い地域であるから、開発について協同組合など農村の組織化に視点を置くべきである。この場合、その地域の公共機関との関係を良好に保ちつつも、組織のマネージャーは、外部から役人などを呼ぶのではなく、農村の実態をよく把握している地元人間になることが望ましい。協同組合の育成により、農業技術の改良・普及、農産物販売の組織化、農村金融制度の整備、農村教育の向上を図るとともに、地域ごとに経済の自立化を進める拠点とすることができる。

(6) 住民参加によるBHN（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）充足活動

「民主化」、「草の根」、「住民参加」、「BHN」といった諸理念は、途上国の多くにおいて強力な指導力による上からの近代化が行詰まる中で、いわばアンチテーゼとして注目されるに至った。長い目で見ると、BHNの充足が持続的な開発のための基礎条件であることは間違いない。しかしながら、強力な指導力（強制力）不在のアフリカ諸国において、各地域、各部族、あるいは都市と農村といった社会的グループ間の利害や、教育・医療・衛

生といったセクター別に限られた資源（人・物・金・時間）をいかに配分していくかは困難を窮めた問題であろう。総論としては誰も異論をはさむ余地のないBHNの充足を、住民の主体的意志決定の結果としていかに実現するかは、今後の大きな課題である。

(7) 女性の開発への参加

アフリカの開発における女性の役割の重要性は、食糧生産の80%以上が女性の手によることに明確に現れている。しかし、女性の農業における支配的な役割にもかかわらず、土地所有・信用供与・教育・技術等へのアクセスの制約により、女性の活動の拡大は制限されているのが現状である。また、女性は食糧生産者・水や木の採集者として、自然資源の主要な管理者であるが、環境管理に関する計画の企画・実施から女性はしばしば締め出され、女性の関心・ニーズ・能力は無視されてきた。

女性の教育は、出生率の低下、家族の健康と栄養の向上、収入の増大につながるが、女性の就学率は男性に比べてまだ低い。また女性は、頻繁な妊娠・流産・標準以下の栄養摂取等のため、男性と比べて健康状態は一般的に良くない状況に置かれている。

このような状況を省みて、まず不利な状況に置かれている女性に、より公平に資源や機会を提供するとともに、更に進んで、女性の能力を一層発揮させることにより、開発による効果的な役割を果たさせ得るようにする必要がある。このため、開発プロジェクト・プログラムに対する女性の企画段階からの参加、利益へのアクセスの障害の除去等が重点課題である。

(8) 地力の保全・強化

伝統的な農業の基本は焼畑であり、耕作期間の周期はおおよそ20～30年であったが、近年農地不足によりこの周期が短くなっている。従来であれば、自然になされていた地力の回復が困難になっている。水田稲作であれば、水により養分補給されるが、畑作で無肥料連作をすると急速に収量が下がるから、地力保全のためには施肥が必要である。肥料としては金肥である化学肥料だけに依存せず、有機肥料を利用することが望ましい。そのためにはマメ科植物の緑肥、家畜の糞尿の利用を促進する必要がある。

重要なのは、その地域の土壌状態を調査し、地力維持と農業生産拡大のための方策を研究し、その成果を地域農民に対して講習、普及にあたる地力維持開発センター（仮称）を建設し、焼畑から常畑移行をスムーズにできるよう協力することである。

(9) 農村における生活周辺からの植林

アフリカの農村地域において植林を進めていくことは極めて重要であり、特にサヘル地域においては、急激な砂漠化に対処するという意味でも必要不可欠である。植林の形態としては、ある区画を囲い込んだ大規模な植林が多く行なわれているが、これとは別に農民の生活の周辺から行なう小規模植林も効果的である。この場合植林を単独で行なうのではなく、村での小規模農業と併行させることで、農民たちの植林に対する意欲を喚起させることができる。例えば、畑の防風林、作物と樹木の混植（アグロフォレストリー）、村の

緑陰樹などの方法である。薪炭材としての有用性の他に、樹種によっては家畜飼料にもなるし土壤改良の役割を果たすものもある。

大規模植林地を立ち入り禁止としたような場合は、畜害からは樹木を守れるが、従来その土地で家畜放牧などを行っていた遊牧民や近隣農民の土地利用の機会を奪ってしまう。地元の住民と断絶したような植林は、植栽後の管理に多大な労力がかかるか失敗することが多い。農村の生活に密着した、何らかの形で住民の利益になるような植林形式が望ましい。

1-1-4 行政能力の強化

(1) 計画立案・実施能力の強化

アフリカにおける近年の開発政策の失敗は、政治家・行政官の個人的な資質の欠如にもよるが、むしろ主な原因は、行政機構の不合理、未発達によるものと言うことができよう。植民地支配の下で形成された行政制度は、もちろん新興国家の開発に適したものではなかったが、独立後、伝統的な部族主義に基づくプリミティブなコネ・人間関係をベースとした仕組みが幅をきかすようになったのは不幸であった。このため、未だに腐敗や人種のフェイバリズムといった近代国家には不向きな慣習によって、行政が歪められている国が多くある。

行政能力を高めるには、西欧式の行政機構を取り入れつつも、アフリカの国情に合った優れた官僚制度を整えるべきであろう。それと共に、個々の官僚の質を高める必要がある。アフリカの指導者や官僚には、欧米指向が強く、自分の国の民衆のことを、特に農村の実態などをあまり知らない者が少なくない。アフリカ諸国が今の苦境を克服するには、その国の実情を的確に把握し、それに対する適切な政策を自ら立案、実行していかななくてはならないのである。

(2) 行政・財政システムの近代化

独立後のアフリカ諸国は、いずれも、まず国家統合を第一目標に掲げ、中央集権的な官僚体制を敷いた国も多かったが、いずれも行政能力・情報処理能力に欠けたため経済政策面で失敗し、急速に崩壊へと向かった。また、辛うじて指導力を維持している国も、人間の本性としての自由への意志に抗しきれずに、最近のソ連・東欧の体制変化の影響を受けて、体制が不安定化しつつある国も少なくない。

現在多くのアフリカ諸国に必要なのは、現実的な開発政策を立案し、実施していく能力をもった近代的な行政システムの確立であり、またそれを支えていく近代的な財政システムの整備であることは疑いない。これは中央の政府・官僚組織に留まらず、地方の行政体・自治体についても同様である。むしろ健全な住民参加の体制を将来にわたって築くためには、地方の行政・財政システムを見直して強化し、中央に頼らずとも地方の開発が進められるようにすべきである。

(3) 頭脳流出防止策

アフリカ諸国における頭脳流出の問題は、アフリカ諸国が優秀な人材を養成・確保し、行財政制度を近代化していこうとする場合に、一つの大きな障害となる。この問題の直接の原因の一つは、アフリカ諸国の教育システムが旧宗主国の制度の影響を強く受けており、高等教育終了者の能力が、現地よりも先進工業国の需要に適したものになっている事にある。またかなりの国では、高等教育そのものを留学という形で先進工業国（旧宗主国が多い）にすべて依存している場合さえある。このような状態に対して、流出する人材に様々な形で制限をつけ、国内定住を図ろうとしているが、なかなか根本的解決策になっていない。

これに対する有効な解決策は、流出の少ない（少なかった）国において見られるように、先進工業国と自国の間に言語・文化・習慣等の違いを大きく保ち、流出の圧力を減らすことだが、これは意図的に実行するのは難しい場合が多い。そこで、むしろ流出を食止めようとするよりも、一旦流出して海外で経験を積んだ人材を呼び戻して活用する方法を工夫する方が効果的であろう。このために、国内に待遇・名誉・地位等各種のインセンティブを設けるとともに、これらの帰国した海外の頭脳を積極的に活用するための、やりがいのある仕事を確保する必要がある。