

2010年における我が国の援助とJICAの役割に関する基礎研究(研究会報告書)

平成7年1月

2010年における我が国の援助と JICAの役割に関する基礎研究 (研究会報告書)

平成7年1月

国際協力事業団
国際協力総合研修所



総研
J R
94-103

JICA LIBRARY



1116874(7)

国際協力事業団

27022

2010年における我が国の援助と
JICAの役割に関する基礎研究
(研究会報告書)

はしがき

1994年は、我が国政府開発援助（ODA）の一翼を担う国際協力事業団（JICA）にとって、2つの意味で大きな節目の年である。ひとつには、我が国がコロンボ・プランに加盟し技術協力を開始してから40年目に当たること、ふたつめには、JICA設立20周年の節目であることである。

これら節目は、過去から現在、現在から未来へと脈々と流れる時間に10年という単位で刻みを入れて意味づけをしたものであり、高度情報化社会の現代における10年間と40年前の10年間とは、発生した事象や経済社会の変化の度合いにおいて意味合いが大きく異なる。とりわけ、過去10年間の世界の激動・変化は、20世紀から21世紀への推移において、未来への不安と期待を予感させるのに十分な迫力と衝撃とを伴っているといえよう。

本調査研究の命題である「2010年における我が国の援助とJICAの役割」とは、そうした時代的背景と時の流れの中で、我が国ODAの技術協力・無償資金協力の実施機関であるJICAがおよそ20年後の2010年においていかなる機能と役割とを担う組織として存在するのかを解明し、展望しようとする野心的な試みである。

本報告書では、JICA20年の足跡を未来に向かって延長させ、2010年の世界を俯瞰し、そこでの途上国の開発課題を予測し、さらに援助課題を抽出する中で我が国の援助理念の変化を展望した。そしてJICAの役割を、平和の建設と持続的開発の実現を途上国とともに真摯に取り組むという、いわば「共生のためのパートナー」として位置づけ、JICAの取るべき援助アプローチとそれらの実現に向けての方策を論理的に取り纏めている。

2010年の世界と日本との関係を展望した委員会報告書や21世紀を展望した出版物が、多種多様な視点から近未来を予測しているが、本報告書は、JICA職員や国際協力専門員の方々が力を合わせて分析し、検討した成果である点に大きな特徴がある。その意味で我が国援助に係る直接間接の関係者、あるいはJICA事業に期待と関心を寄せている一人でも多くの方々に読んでいただき、御意見、御示唆を多々いただくことにより、JICA事業ひいては我が国援助の効果的・効率的な実施に向けての一助となれば幸いである。

過去10カ月余、物理的かつ時間的な制約のある中で、各課題の分析、検討および報告書の作成に当たられた木下主査をはじめとする作業グループメンバーおよびアドバイザーグループ、さらには研究会の運営、用語の統一や報告書の校正に奮闘した事務局員諸氏の労に敬意を表したい。

最後に、本報告書に記載された内容は、研究会の作業グループおよびアドバイザーグループの責任のもとに取り纏めたものであり、もとよりJICAの組織としての意見を代表するものではないことを申し添える。

平成7年1月

国際協力事業団

国際協力総合研修所

所長 岩波 和俊

目 次

要約

本編

第1章	調査研究の概要	1
第2章	2010年における開発課題をめぐる情勢	7
2-1	開発課題の範囲と内容	9
2-2	世界経済の動向	10
2-3	需要側の課題・ニーズ	12
2-3-1	環境、エネルギー問題	12
2-3-2	都市問題	14
2-3-3	BHN関連（人口、保健・医療、貧困、食糧、教育）	15
2-3-4	新しい課題（難民問題）	17
2-3-5	新しい課題（人権・民主化）	18
2-4	供給側の展開	20
2-4-1	ドナーの動向	20
2-4-2	我が国の援助動向	22
第3章	2010年における我が国の援助理念と展望	29
3-1	国際協力の3つの領域と我が国ODAの対象領域	31
3-2	我が国ODAの対象領域の将来シナリオ	32
3-3	2010年における我が国の援助理念について	33
第4章	2010年における援助課題とJICAの役割	43
4-1	内外の援助環境の変化	45
4-2	我が国の地域別援助課題	45
4-3	我が国の課題別援助対応	46
4-4	実施機関としてのJICAの位置づけ	47
4-5	2010年におけるJICAの役割	48
第5章	2010年に向けてJICAの取るべき援助アプローチ	51
5-1	多様性対応型アプローチ	55
5-2	課題対応型アプローチ	58
5-3	参加型アプローチ	61
5-4	連携型アプローチ	66
第6章	2010年におけるJICA機能の実現に向けての方策	73
資料編		
別表1	2010年における我が国の地域別援助課題と対応	
別表2	2010年における我が国の課題別援助対応	
	2010年における開発課題をめぐる情勢（各論編）	

要約

本報告書は、予想し得る2010年における開発途上国の開発課題とそれらを取り巻く世界情勢の整理を行ったうえで、こうした開発、援助ニーズに対応していくため、我が国に求められる援助の役割と、JICA事業の望ましいあり方を検討した結果を取り纏めたものである。

まず、第1章においては、本調査研究の目的、範囲と内容を定め、実施方法について記述した。

第2章においては、2010年に援助が取り組まなければならない課題の整理を主眼として、2010年時点での世界経済と世界の貿易・投資動向についての分析を試みるとともに、途上国サイドのニーズを「需要側の課題・ニーズ」として取り纏めた。一方、2010年の援助供給サイドの問題を把握するために「供給側の展開」と題して我が国を含めた国際的援助環境を分析、展望した。

2010年時点における世界の開発課題（特に途上国において重要な課題）の設定にあたり、本研究会での基本的なフレームとしては、需要側の開発課題を構成する要素として、経済発展、所得格差、人口移動・労働移動、エネルギー問題、地球環境の悪化、人口問題、貧困、都市問題、医療保健、食糧、難民、政治安定性、民主化、人権、良い統治等を挙げ、この要素を基に、2010年の開発課題を考えるためのイメージ図（図1-1）を作成して、分析作業を行った。特徴としては、世界的な開発課題につき幅広い意見を提示するために、先進諸国を含めた全世界的な開発課題は何か、という観点からの議論を展開している。ただし各課題の視点としては、地域的傾向に配慮した、途上国における開発課題に重点を置いたものとなっている。

ここでは、2010年の世界の経済状況を把握する基礎として、経済成長の展望を行った、2010年までの前期では実質3%弱の成長率、後期では若干減速して2%半ばとの見通しを基に分析を行った。地域別には、東アジアは今後も世界の成長センターとして牽引力としての役割を果たし、中南米とともに今後の世界貿易での有力な輸入需要をつくっていく可能性が大きいものと予想している。一方で途上国間の格差の問題、また、経済発展が進んだ国においても国内の格差の問題は残存し、特に人口、貧困、環境といった相互に因果関係にある開発課題の総合的解決への模索が今後ますます焦眉の急となること、さらには、環境問題、人口移動、難民等の国境を越えて地域的広がりを持った課題への対応がますます重要となっていくであろう。

また、供給側の展開としては、南南協力について韓国、シンガポール、タイ等の援助量は現在より増加するとはいえ、依然としてDAC加盟国がODA供与の主たる担い手としての役割を果たしていく中で、これらDAC諸国の不況や国内問題、援助疲れの現象にみられるように、今後援助量が大きな伸びを示すとはいい難い。むしろ、援助効果の向上、NGOによる援助実施強化といった援助の質の変化が見込まれる。日本は不安定な世界経済状況の中では、引き続き比較的順調に発展を続けるものと予想され、現在

と同程度のODA予算伸び率は期待できないとしても、世界のトップドナーとして政治面でも世界平和のための積極的な貢献が強く求められるであろう。

第3章は、第2章における開発課題を取り巻く状況の分析を踏まえて、2010年ごろまでに我が国援助理念がどのようなものとなっていくのかを、現在の政府開発援助大綱(ODA大綱)を基にして検討した。特に、我が国援助の対象領域に関連して、その援助シナリオがどのようなものになるのか、また援助の重点移行はあるのかという点に関する検討を行った。

2010年における援助理念は、基本的に現在のODA大綱に掲げられた、人道的見地、相互依存関係、地球環境問題を含む環境保全、世界の平和の維持等の基本的枠組みに変わりはないが、その意味合は異なってくるであろう。地域紛争、民族抗争等の多発が予想される中、我が国の平和貢献に資する援助の実施に対する期待も従来よりさらに高まることが考えられる。また、地球環境問題、人口問題、都市問題等の課題に象徴されるように、いわゆる持続的な開発への認識がさらに強まっていく中で、従来の経済開発を優先する援助から、途上国国民の安全や福祉をより重視し、生活基盤としての社会的インフラ整備へと重点が移っていくことが求められよう。このような援助の重点移行のなかで、2010年における我が国の援助のシナリオは、「平和指向・社会開発重点型」となることが想定される(図1-2)。

第4章は、第3章で検討された我が国の援助シナリオである「平和指向・社会開発重点型」への軌道修正により、2010年にはどのような援助が求められていくのかについて、地域別援助課題と課題別援助対応の2つの視点から分析した。さらに、そこからJICAがどのような対応を行っていくことが望ましいかを論じ、JICA事業に望まれる役割および機能を検討した。

基本的に、JICAの協力事業は人づくりを中心としていることから、その中身は途上国の経済開発へのインパクトを考慮しつつも、既に社会開発をより重視した協力内容となっていること、また、平和貢献に関わる協力事業としても、地域紛争による難民への緊急援助、復興支援、難民問題、人権・民主化等の問題についても積極的な貢献が行える極めて大きなポテンシャルを有していることから、引き続き、我が国のODAの中核の実施機関としてその位置づけがより強固なものとなろう。こうしたJICAの果たすべき機能としては、(1)途上国の自立発展に向けての自助努力を支援する、人づくりを中心とした「途上国の能力開発の実践的支援機関」、および(2)世界の安定と平和に貢献するべく、他の援助関係機関との連携のもとに的確なニーズ把握および援助プログラムの策定を検討していく、「援助の中核的実施機関」としての役割を果たしていく。言い換えれば、「平和への貢献と途上国の持続的開発をともに推進する役割を担う機関」として、現在の「ドナー」という位置づけから、いわば「共生のためのパートナー」へと移行していくであろう。

第5章は、JICAの取っていくべき援助アプローチとは何かを議論している。J I

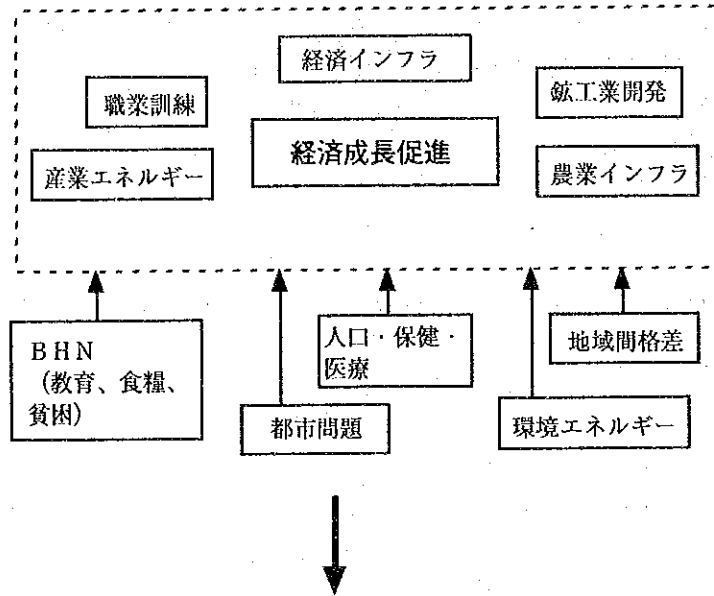
CAが2010年の開発課題に適切に対応していくために、どのような援助手法を確立していくべきかを検討した。すなわち、(1)多様性対応型アプローチ(従来の国別アプローチを基本としつつ、「平和指向・社会開発重点型」の援助シナリオに沿って、多様化する援助課題にきめ細かく対応するためのアプローチ)、(2)課題対応型アプローチ(援助実施側の既存の援助実施枠組みに囚われることなく、途上国の主要な開発課題に最も効果的かつ総合的に対応していく方策を考えようというアプローチ)、(3)参加型アプローチ(開発にあたって、住民を開発の当事者として組み込んでいくことにより、能力向上を目指すアプローチ)、(4)連携型アプローチ(各援助関係機関の優位性を組み合わせて、限られた援助資源を有機的に活用することによって、より効果的かつ効率的な援助の実施を目指すアプローチ)について検討、提起している。

第6章は、まとめとしてJICAがその担うべき役割を果たし、取るべき援助アプローチを実現していくためには、2010年に向けてどのような方策を取っていくべきかを援助実施サイクルの流れに沿って検討した。これらについては、(1)多様化、高度化、複雑化の進む途上国ニーズの的確な把握、(2)開発課題に有効に対処していくための援助メニューの作成および積極的オファー、(3)効果的かつ効率的な援助案件の運営体制および運営方式に関わるもの、(4)上記の3つを可能にするための意思決定の分権化に関わるもの、(5)同じく、援助人材の養成確保に関わるもの、(6)同じく、経験と情報の蓄積に関わるもの、の6つの局面について、提言として取り纏めた(図1-3)。

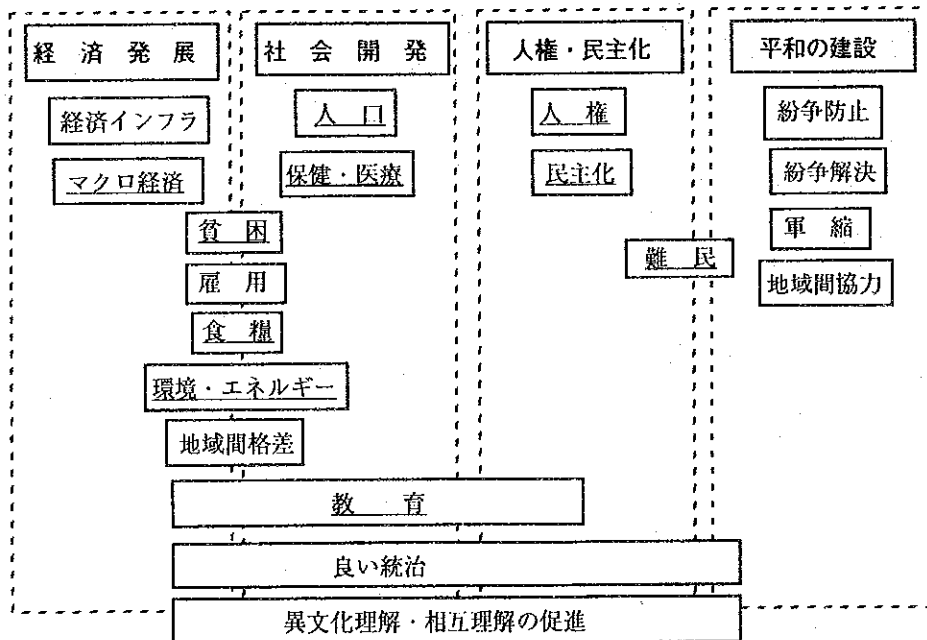
なお、巻末には、「2010年における開発課題をめぐる世界情勢」として第2章の要約の各論編、および第4章の地域別援助課題と課題別援助対応の総括表を付した。

図1-1 2010年の開発課題を考えるためのイメージ図

東西冷戦下（1990年以前）の援助の対象課題



2010年において援助対象として想定される開発課題群



(注) _____ は第2章で個別に取り上げた課題

図1-2 2010年におけるODAの援助課題と周辺の課題

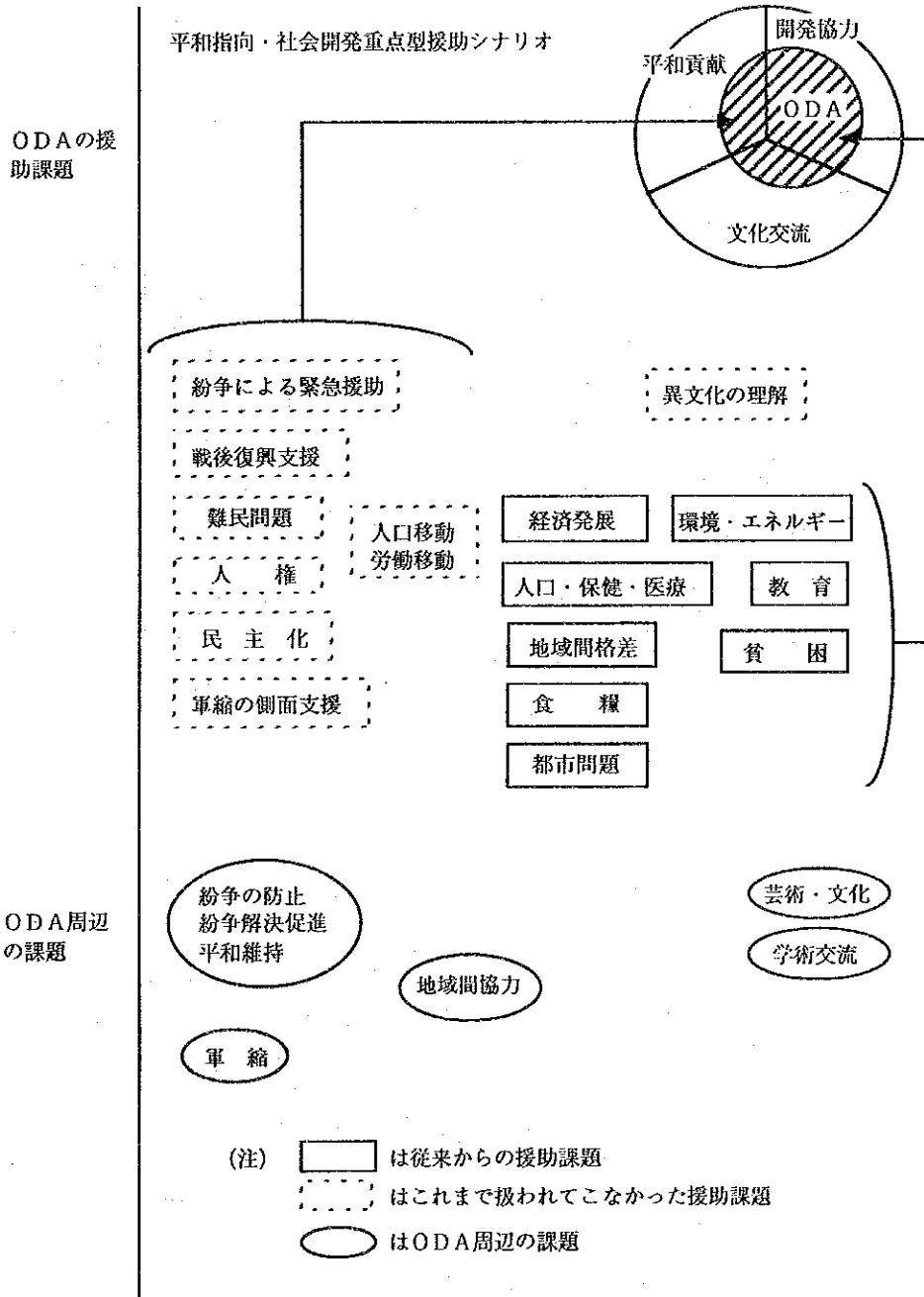
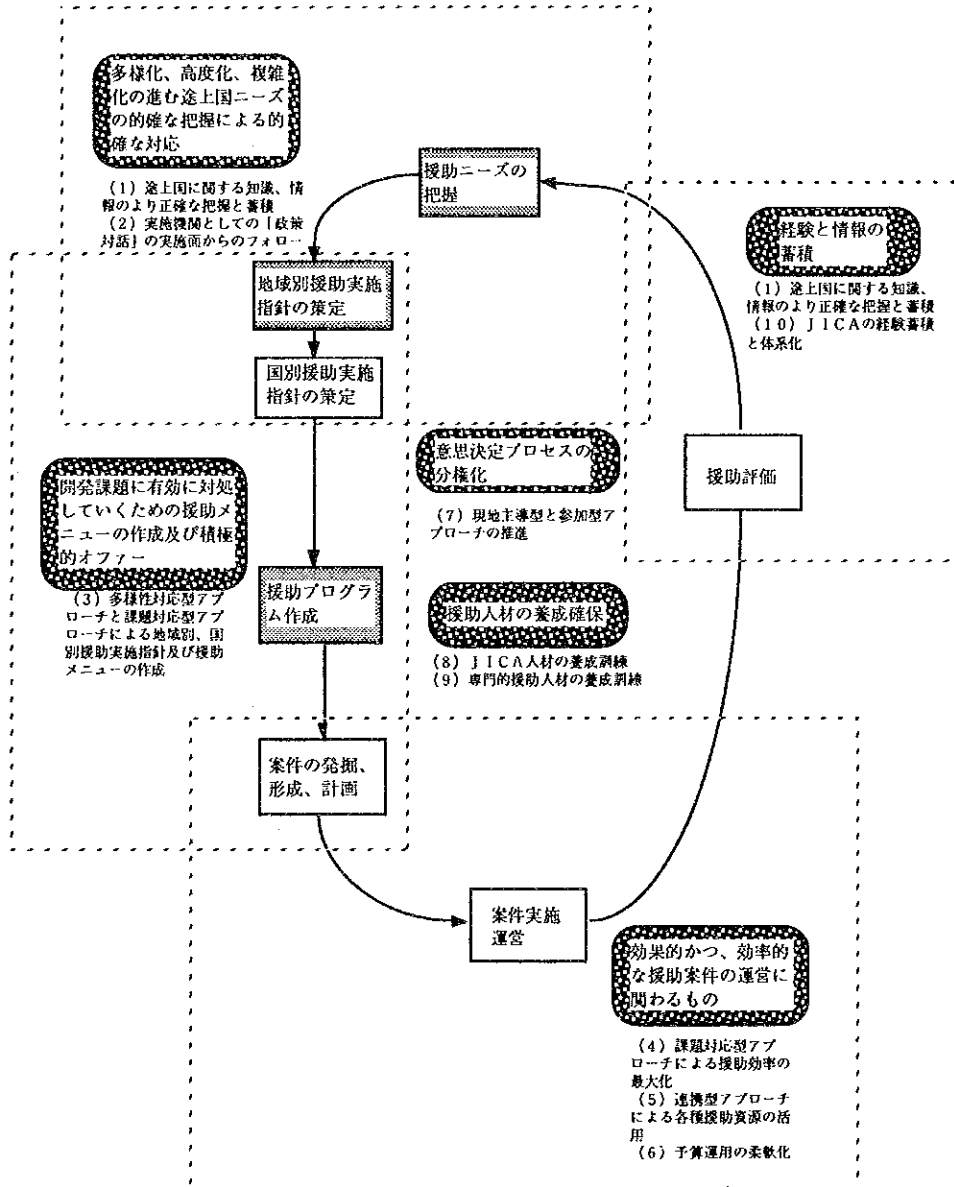


図1-3 2010年におけるJICA機能の実現に向けての方策

(JICAの援助実施サイクルと改善方策)



本 編

第1章 調査研究の概要

第1章 調査研究の概要

1. 背景と目的

近年來の世界の動きをみると、東西両ドイツの統一、ソ連邦の崩壊等東西イデオロギーの対立構造の終焉、旧ユーゴスラヴィアや湾岸戦争にみられるように民族抗争や局地対立の顕在化等、国際政治情勢は急速な変容を遂げている。また、旧ソ連邦内の独立新興国家、インドシナ諸国等の移行経済の問題や、新たな国際分業体制の問題、南南格差等、国際経済も新たな局面を迎えている。さらに、地球環境の保全、人口問題、貧困問題、都市化、開発と女性等、地球規模で取り組まなければならない新たな課題が次々と出現してきている。

東西冷戦構造の終焉は、援助の世界にも多数の課題を与えた。イデオロギーの対立の中で援助は戦略的な意味において行われ、維持されてきたが、今や先進援助国の国民の間には、自国の不況対策や失業対策を開発援助に優先させるべきだとの批判がみられ、いわゆる「援助疲れ」の現象が出てきている。この背景にはアフリカの最貧国の国々や中南米の地域等において、1980年代はマイナスの経済成長を記録し、「失われた10年 (Lost Decade)」といわれるように、多額の援助にも拘わらず、それが発展にうまく結びついていないとの落胆がある。

1960年代以降、累次にわたる「開発の10年」を提唱してきた国連も、P K Oや人間開発 (Human Development) を全面に打ち出し、明らかな方向転換を図っている。開発援助委員会 (D A C) も評価の重視等の援助実施の方法論に加えて、「参加型開発」、「良い統治」、「人権」といった新しい援助課題を取りあげている。我が国においても「政府開発援助 (O D A) 大綱」が閣議決定され、援助理念、援助重点課題等が鮮明に打ち出された。こうした「援助する側」の援助問題を捉える視点や問題意識には明らかな変化がみられる。そこでは、「21世紀にO D AはO D Aとして存続し続けることができるのか」、「平和援助 (P A : Peace Assistance) といったP K O等の安全保障も援助に絡む概念として捉えられるのかどうか」といった問題意識も生まれてきている。

このように近年の国際情勢の急激な変化、地球規模で取り組まなければならない種々の問題が顕在化する中で、中・長期的視点にたつて援助の役割を見直し、今後のJ I C A事業の展開を検討していく必要がある。本調査研究は20世紀の最後の10年を迎え、2010年をひとつの道標として、援助の課題を整理し、これに対するJ I C Aの事業のあり方を中・長期的に検討するものである。

2. 調査研究の範囲と内容

本調査研究は、平成5年度から6年度にかけて2つのフェーズに分けて、予想し得る2010年の世界情勢、グローバルイシューを整理し、こうした援助の課題に対応していくためのJ I C Aの事業のあり方を検討することとした。

(フェーズ1) 平成5年度

— 2010年の世界情勢と援助を必要とする開発課題の整理

- (1) 2010年の世界の状況を予測し概観する。
- (2) 2010年における世界の開発課題の状況を予測し、援助のニーズを整理する。
- (3) 援助する側の状況を予測し、援助の供給サイドの問題を整理する。
- (4) 2010年の援助課題を整理する。

(フェーズ2) 平成6年度

—2010年における我が国援助の役割とJICA事業の望ましいあり方の検討

- (1) 2010年の開発課題に対する日本の援助とJICAの役割と援助戦略の検討
- (2) JICAの援助戦略および方法の検討
- (3) JICAの実施体制の検討および提言

本調査研究を行うにあたっては、まず2冊の基本文献を基に、そこで展開されている21世紀の将来予測を前提として、援助課題を整理した。

基本文献は、経済企画庁『地球化時代の世界と日本』およびポール・ケネディ著『21世紀の難問に備えて』（草思社）である。前者については、「分裂と統合、危機と平和、競争と協調——対立する概念が不思議もなく共存している現代。この混迷の状況をくぐり抜け、快適な21世紀を迎えるためには、何をなすべきか……。』との問題意識のもとに1990年に経済企画庁によって設置された、「経済審議会2010年委員会」の審議結果を取り纏めたものである。全体会と4つの小委員会において、翌年6月にはそれぞれの委員会が、「2010年への選択 メッセージ — 「地球」と「人間」』という共通テーマのもとに報告書を提出した。さらに1992年4月には、全体会と4つの小委員会の委員長を務められた5人の有識者の方々が、上記を取り纏めて、「大予測 2010年の世界と日本」を出版し、現代という時代認識をより鮮明にするために、過去と未来とを連続線の上に置き、何が問題でその対処方針は何であるかを提起している。

後者については、『大国の興亡』を著した著者が、新たな視点から、技術や経済の変化、さらに人口増加という人類の直面する問題、人類の安全と幸福を損う非軍事的な危険性、を解析し、その上で21世紀を迎えるに際し、いかなる「準備」が必要なのかを問いかけている。

「2010年」というのは、遠い未来のようでそれほど遠くはなく、さりとて、近い未来というには予測の困難な中途半端な時間設定ではあるが、2つの基本文献は、マクロな視点から大きな方向性を示唆してくれた。

3. 実施方法

JICA職員、国際協力専門員およびジュニア専門員よりなる内部研究会を設置した。内部研究会は14名の作業グループと7名のアドバイザーグループより構成され、国際協力総合研修所調査研究課が事務局となった。作業グループは主査1名を置き、アドバイザーグループより、将来予測の方向性、対応策の検討にあたり、特に組織機構、人事、予算、事業等の課題の捉え方およびそれら対応策についての指導および助言を得るとともに、研究会での討議を基に本報告書を分担執筆した。

4.実施期間

(フェーズ1)

平成5年11月から平成6年3月まで

(フェーズ2)

平成6年4月から平成6年9月まで

5.研究会メンバー

(1) アドバイザリーグループ

- ・ 岩波和俊 国際協力総合研修所長
- ・ 隅田栄亮 総務部総務課長(平成6年9月まで)
- ・ 椛田幸久 総務部総務課長(平成6年9月から)
- ・ 後藤洋 人事部人事課長(平成6年3月まで)
- ・ 松岡和久 人事部人事課長(平成6年4月から)
- ・ 今津武 経理部財務第一課長
- ・ 神田道男 企画部企画課長(平成6年6月まで)
- ・ 加藤圭一 企画部企画課長(平成6年7月から)
- ・ 金丸守正 企画部地域第一課長(平成6年4月まで)
- ・ 松浦正三 企画部地域第一課長(平成6年4月から)
- ・ 桂井宏一郎 国際協力専門員

(2) 作業グループ(*は事務局兼務)

- ・ 主査兼エネルギー 木下俊夫 鉱工業開発調査部工業開発調査課長代理
- ・ 世界経済 山下雅弘 国際協力専門員
- ・ 貿易・投資 鈴木康次郎 無償資金協力調査部調査審査課
- ・ 環境 今井千郎 国際協力専門員
- ・ 都市問題 保科秀明 国際協力専門員
- ・ 都市問題 本田恵理 企画部企画課
- ・ 保健・医療 角田宇子 医療協力部医療協力第二課
(平成6年6月よりインドネシア事務所)
- ・ 農業・食糧 * 橋本栄治 国際協力総合研修所調査研究課長
- ・ 貧困 * 菅原鈴香 国際協力総合研修所ジュニア専門員
- ・ 教育 内海成治 国際協力専門員
- ・ 難民 * 桑島京子 国際協力総合研修所調査研究課長代理
- ・ 人権・民主化 鈴木規子 社会開発協力部社会開発協力第一課長代理
- ・ ドナーの動向 黒沢啓 国際協力総合研修所人材養成課長代理
(平成6年7月より企画部企画課長代理)
- ・ 我が国の援助動向 松田教男 企画部企画課長代理
(平成6年7月より基礎調査部基礎第二課長)

(3) 事務局

(作業グループ兼務)	橋本 栄治	国際協力総合研修所調査研究課長
(作業グループ兼務)	桑島 京子	国際協力総合研修所調査研究課長代理
(作業グループ兼務)	菅原 鈴香	国際協力総合研修所調査研究課ジュニア専門員
	玉島 恵美	国際協力総合研修所調査研究課研究員 (財団法人日本国際協力センター)

第2章 2010年における開発課題をめぐる情勢

- 2-1 開発課題の範囲と内容
- 2-2 世界経済の動向
- 2-3 需要側の課題・ニーズ
 - 2-3-1 環境・エネルギー問題
 - 2-3-2 都市問題
 - 2-3-3 BHN関連（人口、保健・医療、食糧、貧困、教育）
 - 2-3-4 新しい課題（難民問題）
 - 2-3-5 新しい課題（人権・民主化）
- 2-4 供給側の展開
 - 2-4-1 ドナーの動向
 - 2-4-2 我が国の援助動向

第2章 2010年における開発課題

2-1 開発課題の範囲と内容

本章は、2010年における世界の開発課題をめぐる情勢について詳細な議論を展開した後の要約部分を掲載している。

まず、本章第2節では、本調査研究の基礎条件として、2010年における世界情勢をマクロ的に俯瞰するために、世界経済の動向とODAの方向性につき検討し、またEU（欧州連合）、NAFTA（北米自由貿易協定）、APEC（アジア・太平洋経済協力閣僚会議）等の世界の地域経済圏および地域経済協力の中・長期的動向がどうなるかに焦点をあてて世界の貿易・投資について分析を試みている。

第3節は、要約の図1-1で示した「2010年の開発課題を考えるためのイメージ図」の中で、経済発展以外の構成要素で2010年の開発課題として重要な柱となると考えられる次の4テーマ、8課題について分析を行った。

- (1) 環境・エネルギー問題：環境とエネルギー問題は相互に密接な関係があるのでこれをひとつにくくり、1テーマとし、課題としては「環境」と「エネルギー問題」を個別に取りあげた。
- (2) 都市問題：「都市問題」は人口移動・労働移動、環境問題、貧困問題等と密接に関係があり、複雑かつ重要な問題であることから1テーマ、1課題とした。
- (3) BHN関連：「人口・保健・医療」、「食糧」、「貧困」の3つは開発を議論する際の根本的な課題であることからこれをBHN関連として取り扱うこととした。
- (4) 新しい課題：従来から議論にはなってきたが、近年開発課題として注目され始めた課題として、「難民」および「人権・民主化」の2課題を取りあげた。

その後、これらの課題に含まれていない非常に重要な課題として、最近の援助政策論議の中で2000年までにODAの15%にシェアを拡大すべく努力しようとしている「教育」を追加する必要があるとの結論となり、上記(3)BHN関連の1課題として追加することとした。したがって、本項は、最終的に4テーマの9課題について記述している。

さて、本研究会の討議の中で、従来型の経済発展支援、例えばマクロ経済政策への支援、経済基盤整備（いわゆる道路、鉄道、港湾、通信等のインフラ整備）、灌漑施設等の農業基盤整備等も、今後、相変わらず途上国側の膨大な需要（特に資金需要）があると予測される重要な問題であるのになぜ課題に入れないのかとの意見があった。この点については、途上国側の需要の観点からすれば引き続き重要な課題であるが、途上国の経済発展に伴い、これらは自国の財政資金でまかなうか、または民間セクターによる開発等の可能性も大きくなると考えられることから、2010年に援助の役割として引き続き重要な開発課題といえるかどうかは微妙であろうとの結論となった。したがって、本章の開発課題としては、敢えて取りあげないこととした。

さらに軍縮、PKO、移行経済という冷戦構造終結後の新たな課題および昨今話題とな

っている世界レベルでの「雇用問題」等も取り扱う必要があるのではないかの意見が出た。加えて、アパルトヘイトが撤廃された南アフリカの人種問題を課題として取りあげるかどうかが、問題提起がなされた。軍縮およびPKOについては、2010年にも引き続き重要なテーマとなっていることは間違いないだろうが、国際政治動向と密接に関連するテーマなので、本章の個別のテーマとしては取り扱わないが、第3章および第4章にて、今後、ODAとどのような関係が想定されるのかという観点からの議論の中で取りあげている。民営化への支援を含めた移行経済および世界レベルでの雇用問題については、開発課題のスペンがこれから10年程度のうちに解決がつく可能性もあることから、また人種問題は現下のところ地域限定的な問題であることから、今回の調査研究の個別の課題としては特に大きなテーマとして扱わないこととした。

本章第4節は、2010年のODA供給サイドの問題を把握するために、「供給側の展開」と題して分析している。世界的な援助ドナーの動向が今後どうなるか、また我が国の援助動向がどうなるかについて、過去の実績等を踏まえて議論を展開している。

なお、第3節の2010年における世界が抱える開発課題への対応としては、課題の大きさからして、世界の政治・経済・社会・文化を形成する体制・制度・組織等がすべて関連しており、いわゆる援助で解決できる問題はかなり限定的なものとならざるを得ないといえよう。2010年に向けて、現在の国連を中心とする各国際機関の役割、恒例の先進国サミットの意義、戦後の資本主義陣営の体制を維持してきたブレトンウッズ体制（IMF、IBRD、GATT）、OECD・DACの役割等がどのように変化し、地球規模で抱える膨大で難解な問題に対処することになるのかを検討する必要がある。また、ソ連邦の崩壊とともにコメコン体制が崩壊し、今後、これに変わる経済体制がどのように創造されていくのかも重要な検討課題である。なぜならば、2010年における我が国の援助の動向・方向性を見通す際に、これら世界の政治・経済・社会・文化の情勢変化が援助の実施体制にも強いインパクトを与えることが想定されるからである。しかしながら、本研究会の趣旨として「2010年の日本の援助とJICAの役割」にスポットが当てられており、世界が抱える開発課題をどのように克服するかという広いテーマではないため、本項に示すとおり、本調査研究では、「供給側の展開」として援助を念頭に置いた議論に限定したものとしている。

最後に、本章別添には、参考のために上記第2節および第3節の地域別観点からの要約として表2-1「2010年地域別発展動向」を掲載している。

2-2 世界経済の動向

1990年代は、東西冷戦の劇的な終結、ソ連・東欧の民主化、市場経済化の進展という明るい未来への期待で始まった。一方、対外不均衡の拡大、累積債務問題の深刻化等に対する世界的レベルでの構造調整、保護主義を排し国際経済システムの強化を図るためのウルグアイ・ラウンド等の努力、地球規模の環境問題への取り組み等、国際社会は、さまざま

な地球的課題を抱えながらも進展を見せている。

1980年代以降、国際経済の相互依存の形態も貿易から直接投資、サービス、技術、情報等を含む幅広い形態へと発展してきており、また民主化・市場経済化の潮流も、もはや不可逆的なものとなりつつある。

近年、米国の経済的地位は相対的に低下し、欧州・日本の台頭等により世界経済は多極化が急速に進展しつつある。したがって、世界経済の運営も、新たな国際秩序の模索中であり、日米欧3極を中心とする経済共同運営体制に移行していくものとみられている。この場合、日本のみならず、中国や東南アジア諸国がアジアとしての1極を形成していく可能性もある。

ここで採用された世界経済のシナリオ（経済企画庁他による予測）では、いくつかの前提（大規模な戦争等が生じないこと、来世紀にかけて飛躍的な技術革新の波が到来しないこと、石油価格は上昇してゆくものの大規模な石油危機は生じないこと）を置きつつも、世界経済の成長は、展望前期、1980年代平均と同程度ないし若干低くなる（実質3%弱の成長）と見込まれ、また展望後期には、若干減速する（実質2%台半ばの成長）と見込まれている。特に、地球環境問題への対応如何によっては、地球環境・エネルギー制約が世界経済の成長にとってより厳しいものになるだろうと予想される。

また、この世界経済のシナリオでは、2010年までの展望期間を通じて、南北格差はむしろ拡大し、さらに南南格差の拡大という流れにも明確な歯止めはかからないだろうとしている。展望期間を通じての地域的な経済のシナリオとしては、以下のようなものになるだろうと見込まれている。

- (米国) おおむね安定成長を維持する。
- (西欧) 西欧経済全体としての好調さは後半崩れる可能性が大きい。
- (旧ソ連) 不確定要因が大きいものの緩やかに経済が拡大することが期待される。
- (東欧) 市場経済移行への混乱により、発展する国と取り残される国に二分化してゆく。
- (中国) 高い経済成長を達成することが可能になる。
- (中国以外の東アジア) 中所得国から先進国への移行等、高い経済成長を維持する。
- (その他のアジア) ASEAN、中国に続く国が現われる可能性が大きい。
- (中南米) 一部の国を除き、累積債務問題は軽減する。
- (アフリカ) 先進国の援助や協力なしには、貧困の問題は深刻化する。
- (中東) 安定的な石油収入の確保により、経済も堅調に推移する。

先進国経済は世界貿易におけるアブソーバー機能を今後とも低下させ続けていくものとみられる一方、途上国経済（特にアジア、中南米）は輸入需要が今後とも旺盛とみられ、先進国に代わって世界貿易を牽引していく可能性が大きい。ただし、欧州経済地域（EEA）や北米自由貿易協定（NAFTA）等、新たな地域経済圏の誕生は、これらの地域経済圏が世界貿易の約6割を占める日米欧の3極のうち、米・欧の2極を中心としているため、世界経済・貿易に与える影響が大きいものと考えられる。

今後の先進国経済は停滞が長期化する可能性もあり、保護主義が蔓延するのに加え、新たな地域統合が地域優先主義ともいえる地域経済主義（リージョナリズム）に傾斜する懸念もある。さらに、貿易摩擦の激化、GATT・IMF体制の脆弱化は自由貿易体制の維持に不安を投げかけている。

このような保護主義や地域経済主義に対抗する意味からも、また自由貿易体制の維持・強化の意味からも、GATTの機能強化と拡大（紛争処理機能の強化等）が必要であり、さらに新分野（直接投資・サービス・知的所有権）における共通ルールの設定のためにも、新たな国際機関としての世界貿易機構（WTO）の設立が待たれる。

また、国際経済は、現在、大西洋経済中心から太平洋経済中心へとシフトしており、持続する「東アジア地域の経済ダイナミズム」は今後とも世界経済・貿易に関して発展の鍵となる可能性が大きい。このような大きな流れの中で、今後は、アジア・太平洋経済協力閣僚会議（APEC）の重要性が一層高まってこよう。目下、APECは開かれた地域協力を目指しており、このままでは、アジア・太平洋地域のダイナミズムと開放性が世界的なブロック化（リージョナリズム）の抑止力ともなり、またアジアの中での水平分業化を一層促進し、APECは「世界経済の成長センター」となり続けるものと予想される。

ただし、米国の経常赤字・財政赤字（双子の赤字）に加え、旧東ドイツ地域の再建、旧ソ連・東欧の市場経済化、湾岸地域の復興等のため、国際的資金需要がますます高まる見通しである一方、世界的な景気低迷にも拘わらず、貯蓄不足の可能性および高金利にみられる国際的資金供給不足のため、世界経済への悪影響が懸念される。特に、途上国への資金供給で比重を高めている公的資金の流れへの影響が大きいものと考えられる。すなわち、途上国への資金供給が減少し、忘れ去られる「南」が生じる危険性も存在する。

2-3 需要側の課題・ニーズ

2-3-1 環境・エネルギー問題

2010年の人間活動の様相を工業開発、農業開発、都市開発という3つの開発戦線から展望すると、それぞれが抱える環境上のリスクが見えてくる。こうした環境上のリスクは持続可能な開発という途上国が指向する道筋の前に立ちはだかる大きな障害となる。現時点で既に、経済的、社会的制約から有効な対応を十分に打ち出せない途上国の多くの地域で、工業開発に伴う「健康上の問題（Health Risk）」、土壌・水・森林という地域の「生産活動基盤の劣化（Productivity Risk）」がみられる。「都市が投げかけている問題（Urban Risk）」は健康・衛生問題を包含しつつ、現時点で既に深刻な社会、政治問題へ転化する兆しを見せている。2010年に至る過程で有効な対応を途上国がとり得ない場合、これらのリスクは増大し修復が極めて困難な段階に到達するであろう。さらにこれらのリスクの相互関連（農村の生産基盤劣化が都市への人口流入を助長する、工業汚染が土壌生産性を減じる等）に着目するならば、リスクの相乗効果的増大が予見される。3つのリスクに対応するために途上国の法律・組織・人材の強化が急務である。現時点で途上国の環境問題への取り組みの意識の向上は著しく、具体的な体制の整備が進みつつある。しかし、上述した増大するリスクに対処するという点で十分とはいえない。途上国の組織・制度づ

くり(Institutional Building)が2010年までに抜本的になされるか否かがリスク克服のひとつの鍵となろう。

上述した3つのリスクと組織・制度づくりに対応するために以下の4つの課題が挙げられる。(1)持続可能な工業開発、(2)開発基盤たる地域環境資源の持続的活用と保全、(3)都市部の環境への圧力の低減と環境衛生改善、(4)開発と環境の調和を重視した組織・制度づくり。各々の課題の現状と将来予測を要約すると、以下のとおりである。

エネルギー戦略と環境問題：持続可能な工業開発、持続可能な地域開発のための環境資源管理の成否を左右する要素はいくつかあるが、エネルギー戦略はその根底に横たわる最大の要素である。環境上の視点からは環境負荷の少ない良質のエネルギーの確保と使用が望まれるが、経済的、政治的制約要因の厳しい途上国にあって「費用」、「安全性」、「品質」という選択基準に照らすと、環境上望ましいエネルギーが選択されるケースは極めて限られている。したがって、選択されたエネルギーを前提とし、環境への影響を極小化する戦略が求められる。この点で工業汚染問題に関しては、国家レベルでのエネルギー配分、プロセス近代化、省エネ化が重要な要素となる。特に1次エネルギー使用量の急速な伸びが予想されるアジア、エネルギー燃焼効率の悪い東欧諸国ではエネルギーの産業利用における抜本的な効率の向上(省エネ、熱管理、プロセス近代化)が達成されなければ持続可能な産業開発の深刻な制約要素となる。石炭燃焼の伸びが見込まれる国、地域にあっては特にそうである。途上国における都市周辺、農村地域でのエネルギー問題は該当地域の環境資源管理上の問題と密接に関連している。すなわち薪炭林の確保による森林減少/破壊にみられる環境資源の劣化を伴わないエネルギー源確保と供給の問題である。生活エネルギー供給の場である薪炭林用森林の確保、熱帯/乾燥地帯の豊富な太陽熱を利用した地域太陽熱利用、人糞等によるバイオマスガス製造、ブリケット製造等の小規模な地場資源を活用した適正技術の適用と、地域社会林業等による地域社会の生活/雇用/環境条件改善等の必要性が一層高まるであろう。

持続可能な産業開発と健康上の問題および生活活動基盤の劣化：途上国の重化学工業、ハイテク産業へのシフトを2010年に展望するならば、健康上の問題、あるいは1次産業に対する生活活動基盤の劣化をいかに回避し、産業開発の持続可能性を確保するかが第一義的な命題となる。まずもって、環境保全型生産方式(Cleaner Production)アプローチの徹底化を基本としつつ、2010年時点でG N P 3,000ドルのレベルに到達する国、地域および先進国資本が投入される地域開発、合弁企業に対しては汚染防止技術の適用(ダスト対策、硫黄酸化物対策)を検討する必要がある。この場合であっても対象とする汚染物質の優先度、投資コスト、管理技術水準、運転エネルギーと費用を考慮した適正防止技術の段階的適用が必要である。

地域環境資源の持続的活用と生活活動基盤の劣化：1次産業への依拠が大きく、人口増加との絡みで食糧確保が逼迫する地域では、農林水産業の「生産性」と「持続性」の同時的確保をいかに達成するかが、克服すべき深刻な問題となる。地域環境資源を持続的に活用するためのハードの技術とソフトのシステムを統合して適用していくことが求められる。

特に、土壌の肥沃性の低下は東欧をはじめ途上国の多くの地域で既に顕在化しており、肥沃な土壌の確保は「生産性」と「持続性」の確保の条件として2010年時点でますますその重要性を増すことであろう。肥沃化の阻害要因を取り除き、かつ積極的に肥沃化を図る方策が求められる。農村地域内での物質循環による土壌肥沃化に留まらず、都市域の下水汚泥、生ゴミによる堆肥（コンポスト）の活用といった「農村－都市」地域物質循環システムの復活／形成に取り組む必要がある。

都市部の環境への圧力の低減と都市問題：都市化の速度は途上国で急である。アジアの30の都市圏では2010年までに日本の人口を上回る1億4,000万人の増加が見込まれている。都市への人口流入が、直接的に都市環境の悪化に結びつくという途上国の都市衛生環境インフラの遅れは2010年時点でも改善せず、結果として水質・大気汚染の悪化、都市サービスの劣化／遅延、スラムの増大、治安の悪化という事態を招来し、国家開発／運営上の大きな障壁となるであろう。この障壁を取り除くために、都市域内における各種対策、例えば都市への衛生環境インフラの整備（水質汚染／ゴミ対策）、公共交通輸送システムの導入（大気汚染対策、行政活動の円滑化）等が必要となる。しかし、都市問題が各種要因の相互作用、相乗作用の結果であることを考えれば、個別断片的に問題に取り組んでも期待される効果を上げ得ないであろう。都市内の総合的対策と同時に人口流入をくい止めるための農村地域の活性化が必須となろう。このように都市の内外を同時に視野に入れた対応と、都市域内の総括的対策を行うことが求められるであろう。

開発と環境の調和を重視した組織・制度づくり：2010年時点での途上国における産業開発を展望するならば、民営化、先進国との合併企業にみられるように民間部門の果たす役割が現時点よりはるかに大きくなっていると思われる。現在の環境関連の法律、組織、人材育成は環境部門に特化し、開発部門（政府＋民間部門）の人材の動員／活用という点で弱点を有している。産業開発に伴い現出する環境問題に有効に取り組むためにも開発部門（特に民間部門）が有する知見、技術力を取り込んでいける制度（法律、組織、人材育成）の構築に現在から意識的に取り組んでいかなければならない。また将来の分権化、産業の地域分散の傾向を考慮すれば、中央政府だけでなく地方での法律・組織・人材育成が必要である。この場合も、民間部門との連携を指向することはいうまでもない。

2-3-2 都市問題

1950年当時には39%にすぎなかった世界の都市人口は、増加の一途を辿り、2025年には60%に達する見込みである。都市人口の増加率には歯止めがかかる兆しはみられない。先進国と途上国とを比べると、都市部への人口集中の度合は先進国の方が大きい、都市人口の増加率は途上国の方が大きい。また、今後巨大都市（メガシティ）の数が増え、その大部分が途上国に発生し、大きな問題となると考えられる。地域別にみると、特にアフリカとアジアにおいて都市人口の急激な増加が予測されている。

「都市化(Urbanization)」とは、「都市(Urban)」へ人口が集中する過程であると定義され、「都市問題」とは、急速な都市化によるインフラ整備の不足、失業の増大、環境の悪化、貧

困の増大、治安の悪化等の問題のことをいう。

都市化の最大の原因は、経済的側面からは農村部から都市部への人口移動である。都市では農村におけるよりも容易に現金収入を得ることができるというのが、都市が人々を引きつける要因（プル要因）、人口増加を農業だけでは支え切れないというのが、農村が人々を押し出す要因（プッシュ要因）である。社会的側面からは、農村から都市への流入人口の大部分は、地縁・血縁を頼りとする漠然とした期待感といった、不確実な動機による割合が大宗を占めている。

この都市問題にはさまざまな側面があるが、ここでは都市と貧困、都市と環境、都市と参加型開発という、3つの側面から現状分析を試みた。

都市と貧困：都市の貧困層とは、スラムや不法占拠による住宅に居住し、インフォーマル・セクターに働く、行政上明確には認知されていない人々であり、その多くは農村から都市への移住者である。都市における急激な人口増加がもたらす失業の増加とともにインフラや社会サービスの質の低下は、特に貧困層に深刻な影響を及ぼしている。

都市と環境：人口増加とそれに伴うさまざまな活動の都市集中により、上下水道、生活廃棄物処理等にかかる設備の不足からくる衛生状況の悪化、工場からのばい煙、廃液、有毒産業廃棄物、自動車の排気ガス等による大気汚染、水質汚染が、深刻な問題となっている。

都市と参加型開発：都市の開発と管理をめぐる政府、民間セクターおよびNGOの役割の明確化を図り、住民の意志が反映されるような都市問題の解決が重要であり、また行政の分権化とともに参加型開発がその要諦をなしている。政府による分権化の推進、地方自治へのNGO活動による住民参加の促進、社会サービスの充実（住宅供給、廃棄物の収集、上下水道等）のための民間セクターの活用等が効果ある方策である。

こうした都市化が引き起こす諸問題に対して採られるべき方策としては以下の3点が指摘される。

課題対応型アプローチ：上下水道、都市廃棄物、都市交通等のプロジェクトを個々の案件として切り離して実施するのではなく、都市の開発・管理という視点から、総合的計画の一部をなすものとして幅広く捉え、対策を講ずることが必要である。

農村開発との関連：農村から都市への急激な人口流入を抑えるためには、農村での生活の安定を確保するための農村開発および地方都市の開発が有効である。

新たな方向性：都市問題は政治、経済社会問題の重層化した現象として捉えられることから視点の多角化、アプローチの多重化、参加の多様化を図り、解決策を模索していくことになろう。

2-3-3 BHN関連

途上国における人間の基本的ニーズ（BHN）にかかる課題として、貧困、人口、保健医療、食糧、教育の5つの課題として整理したが、特に深刻な課題は貧困問題と人口増加であり、これらの課題は相互に密接に関連している。

すなわち、貧困家庭では、家族、特に乳幼児の疾病率、死亡率が高く、医療費が増大し、また、収入の低下により、貧困が一層進む悪循環が繰り返される。

また、貧困家庭では、基礎教育の普及が遅れ、特に女子教育の遅れが著しい。これは、一般に家庭において家族（特に乳幼児）の栄養、健康に携わっている母親の健康改善知識の不足につながり、不衛生な環境、栄養の不足・偏り、高い疾病率、高い乳幼児死亡率の原因ともなっている。さらに、高い乳幼児死亡率は、子供を多く生む傾向につながるため、公衆衛生の改善によって死亡率が低下しても出生率が特にアフリカにおいてあまり低下していない。このため貧困家庭での労働力としての子供の必要性、正しい避妊知識の不足、女性の地位の低さと相俟って結果として著しい人口増加を招いている。

このままで推移すると、世界の人口は2150年まで増え続け116億人にまで達すると予測されている。人口増加は主に途上国で生じ、1990年から2010年の間、世界全体で19億人の人口が増加するが、そのうち18億人は途上国の増加人口とされている。特にアフリカの人口比が増大し、1990年の世界人口の12%から2025年には19%に達するとされている。

途上国における著しい人口増加は、年少人口による重い経済的負担をもたらしている。経済社会開発によって国民生活の水準を高めようとしても、生産の余剰は人口増加分に吸収されてしまい新たな投資に回すことが困難であり、これが経済社会開発の阻害要因となって、貧困を再生産している。また、労働者人口増に見合うだけの雇用機会が得られず、高い失業率に結びついている。

一方、貧困と人口増加によって、途上国、特にアフリカにおいては食糧不足が生じ、食糧を先進国から輸入しなければならない状況になっている。既に先進国と比較し、1人当たりカロリー摂取量に大きな格差が生じている。農業生産は1950年代から1980年代までの「緑の革命」によるような飛躍的な進歩および農地の開発による増産はこれまでのようには望めないため、栄養不足は最貧国、特にアフリカ最貧国では人口増加により一層深刻となることが懸念される。栄養失調による疾病、死亡はアフリカにおいては今後もなくなるにばかりか、悪化するおそれもある。

人口増加と貧困と農業知識の不足は、連作による土壌の疲弊、過剰放牧、薪炭材の過剰伐採を招き、砂漠化や、熱帯林の消失等の環境破壊の原因となっている。さらにこれらの環境の悪化が特に貧困層の生活条件の悪化の誘因となっている。

さらに、人口増加の著しいアフリカ、南アジア等の地域では、経済開発の原動力であり、人間の権利である基礎教育（特に女子教育）の普及が遅れ、また教員の不足等により教育の質の低下が生じ、結果としてこれらの地域での経済開発をより困難なものとし、貧困と人口増加とに結びついている。特に女子教育の普及の遅れは、女性の地位の向上を阻害するのみならず、上述のように子供の健康改善の阻害、人口増加、環境破壊等の要因となり、貧困の誘因となっている。

このような貧困の再生産ともいべき悪循環により、豊かな者がさらに豊かになっていく（良い健康状態、高い教育水準、高い収入）のに対し、貧しい者はますます貧しくなっていく（不健康な状態、低い教育水準、低い収入）現象が起こっている。すなわち、途上

国のBHN問題において深刻なことは、貧富の格差が増大していることである。これは、先進国と途上国、途上国間（特にアフリカ、南アジアとそのほかの途上国）、途上国内（富裕層と貧困層、都市と農村、男性と女性）の間に存在する格差が縮小するどころか、過去さらに将来にわたって拡大する傾向にあるということを暗示している。このため、途上国の「絶対的貧困」（栄養不良、非識字率、高い疾病率、乳児死亡率、短い平均寿命の水準を脱却できない状態としての貧困）は、高い人口増加が予想されるアフリカを除いて、全体的には改善が期待されるのに対し、「相対的貧困」（富裕層との格差からみた貧困）は今後も拡大していくことが予想される。

2-3-4 新しい課題（難民問題）

難民問題は、基本的に「人権」の問題であり、人々が居住地に安全に留まれる権利を奪われ、また安全な避難先を求めていることに対して、その人権をどう守るか、または流入先および帰還先での保護をどうするかという視点から捉えることが必要である。

難民の保護・救済の適用範囲は時代をおって拡大してきているが、実際にはどのような定義の難民を保護の対象とするかについては各国の裁量に委ねられている。国際的には「人種、宗教、もしくは特定の社会集団の構成員であることまたは特定の政治的意見をもつことを理由に、迫害を受ける恐れがあるという十分に理由のある恐怖を有するために国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることのできない者、またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者」が「定義難民」と呼ばれている（「難民条約」1951年）。

UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）によれば、1993年11月現在、世界に1,970万人の難民が存在し、その他UNRWA（国連パレスチナ難民救済事業機関）の管轄するパレスチナ難民は250万人存在している。また、1970年代後半から15年間はインドシナ難民、アフガニスタン難民等の大量発生化が著しく、最近では、国内紛争、飢餓等の理由により、途上国から周辺の途上国に移動する例が多くなってきている。

1980年代後半以降、難民の大量帰還も実現されつつあるが、冷戦構造の崩壊に伴い民族紛争が顕現し、途上国および旧東側諸国からの難民発生は依然として続いている。

こうした深刻化する難民問題に対する取り組みとしては、「難民条約」等に基づき各国およびUNHCR等が実施している一時的な救済措置としての保護がある。これは難民としての地位を確立し、保護（認定）すること、および難民の生存と安全に必要な最低限の権利を確保することである。難民キャンプへの食糧、医薬品の供与がこれにあたる。

難民問題の「恒久的解決」のための方策としては、まず、現地定住の促進があり、難民が最初の投宿地において、自力で生活できるようにするため、資金援助、職業訓練、教育等の援助が行われている。難民が自国帰還することはもちろん、避難先においても安全な状況で留められない場合には、定住先を斡旋し、第3国への移住支援を行う第3国定住も採られるが、第3国側の受け入れ能力が影響し、1992年の実績では総難民数の0.2%にも満たない難民しか第3国に定住していない。1985年以降、UNHCRは、難民問題の「恒久

的解決」のために最も好ましい方策として難民の自発的帰還を促進するため、UNICEF、UNDP等と協力して、本国にて必要な道路・学校等の修復、食糧・資金等の供与等を実施している。

国際社会全体として紛争が解決し、人権が保障され、経済的不平等が解決することによって難民問題は未然に防止され得る。潜在的な難民流出国において、経済的・政治的混乱を起こす外的勢力がなくなり、良い統治が確保されることが重要である。

難民を発生させる原因には、過去のような大国の代理戦争（アフガニスタン、ベトナム等）、民族的・宗教的紛争（インド・パキスタン戦争、旧ユーゴスラヴィア等）、経済的理由、環境要因（エチオピア等）が挙げられる。

今後も途上国の軍備拡張傾向、政治的・経済的不安定の高まり、自然破壊の拡大等が見込まれるため、各々の要因による難民発生の可能性は、将来的にも高いものと予想される。

地域的には、紛争が続く、民族的に複雑で経済基盤の脆弱なアフリカ、南アジア、旧ソ連、東欧が難民発生国として挙げられる。国際機関等の平和維持活動等により内戦の終結が期待され、難民の大量の自主帰還が進展すると予想されるが、新たな民族紛争等による難民の流出も同時にあり得ることから難民の全面的帰還およびその持続は期待できない。

難民問題は政治的不安定と貧困に起因することが多く、対応も政治的色彩を帯びがちであるために、国際機関、NGOが中心となってその解決に取り組んでいくこととなる。我が国を含めた2国間援助としては、受け入れ先の地域社会の福祉向上を目的とした避難先国への支援（対症療法）、再定住のための農村整備、生計向上、行政機構の修復等を行う難民帰還促進のための支援（解決策）、難民流出国における良い統治の条件整備や経済・社会的開発の促進等を通じた難民発生国に対する難民流出のための間接的支援（予防策）が求められる。

2-3-5 新しい課題（人権・民主化）

新たな援助課題として人権、民主化が議論され始めた背景としては、冷戦終結を契機とした各国における複数政党制化、市場経済化への動きが根底にある。いかにかかる動きを支援するか、限られた援助量を配分するうえで新たなコンディショナリティをいかに設定するかがドナーの関心事となってきたためである。また、人権擁護、民主化が対象地域の安定と繁栄に不可欠との視点を持ち、被援助国側の民主化（人権）に対する対応を援助のコンディショナリティとする動きもみられている。

国際社会において、人権は、国連の基本目標である人権の国際的保護と伸長を打ち出した「世界人権宣言」（1946年）を中心とする国際人権章典によって定義されている。

援助課題として人権を考える際には、その国において緊急に確保しなければならない人権のレベルを考慮すべきである。人権は、飢餓、暴力等から保護され、人間らしく生きていくための保健医療、安全な水といった最低限必要な権利（BHNの権利）、参政権、被選挙権のように人間が主体的に生きていくために必要な高次の権利（西欧型人権）と段階的に保障されていくと考えられる。同時に、その国の文化、宗教的背景、価値観等も確保

すべき「人権」に影響を与える。かかる各国の事情は達成すべき「民主化」についても同様である。

人権と民主化は表裏一体であり、いずれかだけが高度に発達することはあり得ず、民主化の進展した国では人権も十分擁護されている。

経済の発展は中間層を創出し、ゆくゆくは民主化の要求に繋がる。そして経済社会開発には何よりも国家レベルの持続的安定、平和が必須である。したがって経済社会開発をある程度達成するまでは、人権・民主化を尊重しながらも、ある程度政府によるコントロールも必要とされるケースがある。

民主化は、国ごとに長期的なプロセスを経て経済開発や政治的自由化がともに進展しなければ、達成し得ない。途上国は、ただちに西欧型民主主義を自国の民主化のモデルとして選択する必要はなく、自国の社会・文化・歴史的背景を踏まえつつ国民の政治、経済、社会活動への参加を促す体制としての民主化を推進していくことが重要であろう。

人権の伸長・民主化の達成の潮流は世界各国においてさまざまな背景・特徴を有している。

独裁に対する民主化を求め、西欧型人権の要求に向かいつつある東・東南アジア、いまだに生存の権利、BHNの権利の確保が命題となっている南西アジアがあり、反共の盾として軍事援助・独裁が行われ、その下で西欧型人権が抑圧されてきた中南米がある。アフリカでは民族紛争の中でBHNの権利、生存の権利も抑圧され、旧宗主国からは援助のコンディショナリティとして複数政党制による民主化への移行が促されている。東欧では、複数政党制への要求が民主化への動きに繋がり、現在では民主化がさらに民族自決の要求へと派生し、民族紛争を惹起している。

OECDは、経済社会開発と「人権・民主主義」の因果関係は明確にしていないが、「人権・民主主義」は正当な概念であり、ドナーは援助政策を立案するうえで人権・民主主義の伸長を盛り込むことが望ましいとしている。他方、米国は民主化支援を明確に打ち出し、米国型民主主義の価値観の醸成等を援助の中心に据えている。その他人権と民主化の達成度を援助実施にあたってのコンディショナリティとする動きもあるものの、統一された見解は提示されていない。

人権の伸長・民主化の推進は、経済社会発展とともに当該国・地域の安定と繁栄に不可欠の要素であり、かかる基本原則は今後とも堅持し、その重要性を国際的に明言していくことが重要である。しかしながら、具体的な協力の実施にあたっては、途上国自身の発展段階および自助努力を尊重し、慎重に行っていくことが肝要である。BHNの権利を保障し得ないLLDCには、BHNの権利を最優先してBHN分野を中心とした援助に取り組むことが求められよう。BHNの権利のレベルを越えた途上国に対しては、当該国の人権・民主化の伸長に対する方向性を明確にし、さらに高次の人権・民主化の達成に向けた意識啓発が必要となろう。具体的には法制度整備に対する協力、参加型アプローチの一層の推進等が挙げられる。また、人権・民主化の達成度を援助実施のコンディショナリティとす

る動きが今後顕著となった場合、我が国としては、各途上国の伸長度に合致した、無理のない、『段階的な人権・民主化』を援助のコンディショナリティとして導入していくことは可能であろう。

2-4 供給側の展開

2-4-1 ドナーの動向

東西冷戦の終焉に至る急激な国際環境の変化に伴い、世界のODAは新たな局面を迎えることになった。新たな援助対象国の増加、地球的規模の課題への取り組み等、多様化する開発援助を行っていくためには、援助の量および質の拡充を図っていくことが必要になっている。

こうした認識に基づき、ODAの将来予測（援助量）と変動要因について、DACあるいは主要援助国年報等の論調から判断すると、中・東欧諸国およびアラブ諸国のODAは今後とも増加は見込めず、また、南南協力については、韓国、シンガポール、タイ、トルコ等につき、援助供与国へ転換していく国が増え、現在以上に援助量は増加するが、全体のODAに占める割合はそれ程大きくはなく、依然としてODAについてはDAC加盟国が大きな役割を果たしていくものと考えられる。しかしながら、2010年のODA量は、途上国の政治経済状況、新たな援助課題、援助対象国への対応、先進国・国際機関等の動向、ODAの定義の変更等、さまざまな要因により左右されることになり、その変動要因を分析し、予測することは困難である。

DAC加盟の主要援助国および主要国際援助機関の2010年における取り組みについては、これまでのところ、長引く不況や国内問題、援助疲れといった現状をさらに一部引きずり続けるとの予測もあり、援助量が大きな伸びを示すとは考え難い。むしろ、援助効果の向上、NGOによる実施強化といった援助の質の変化が見込まれる。

(1) 米国

冷戦の終焉により援助の戦略的意義が喪失し、援助の必要性についての国民の理解が得にくくなったことや、対ロシア支援および環境、人口等の地球的規模問題への財源を確保するため、途上国援助予算の削減が不可避となっている。米国の経済が最近持ち直しているとはいえ、依然として膨大な財政赤字と貿易赤字を抱え、国家予算が伸び悩んでいるといった国内的事情に加え、DACにおける米国の占める援助の割合の減少や地域経済圏設立に伴う経済のブロック化の動きの中で米国の発言力も低下傾向にあるものと予想される。

(2) 英国

過去10年間のODAの低い伸び率や英国の現在の財政状況、また、旧植民地重視政策からみて、2010年における英国のODAの量やDACにおける役割については、あまり多くを期待できないものと考えられる。

(3) フランス

フランスの1992年の対GNP比率は0.63%とDAC平均(0.33%)を大きく上回っていること、1992年6月のUNCEDにおいて2000年までに0.7%目標を達成することを明らかにしていること、2国間ODAの5割以上が旧植民地対策に使われていることから判断して、他のDAC諸国が一般的にODA増に伸び悩み中で、フランスはある程度順調にODAを増やしていくものと考えられる。

(4) ドイツ

貧困緩和、環境保護、教育、人づくりが、UNCEDにおける「アジェンダ21」とも相俟って今後のドイツの開発政策の方向性を示すものとみられるが、連邦予算の制約から、今後、ODAの絶対量、対GNP比とも減少することが予想されている。さらに、旧東ドイツ、東欧、ロシア支援で手一杯であり、途上国援助どころではないという風潮もあるため、今後のODAの増加は当面期待できないものと思われる。

(5) 世界銀行

世界銀行設立50周年を記念して刊行された特別レポートThe World Bank: Learning from the Past, Embracing the Futureでは、世界銀行の将来の活動を構成する課題として、ア. 経済改革の遂行、イ. 人々への投資、ウ. 環境保護、エ. 民間セクターの重視、オ. 政府の役割の見直し、の5点を挙げ、変化する開発ニーズへの機動的な対応の必要性を唱っている。

資金供給能力、調査計画能力および過去の実績に鑑みても、相当の影響力を持ち続けることが十分に予想される。

(6) 地域開発銀行

米州開発銀行(IDB)、アジア開発銀行(ADB)、アフリカ開発銀行(AfDB)、欧州復興開発銀行(EBRD)の1993年度の融資実績は、前3者が54~60億ドルと拮抗した実績値となっており、EBRDは約半分の27億ドルとなっている。

地域経済圏設立の動きに伴うIDBとADBに対する資金需要の高まり、東欧諸国の移行経済化の進展具合によりEBRDに期待される役割の増大、構造調整と貧困・社会問題に対する資金需要の見込まれるAfDBと、より地域に密着した特性がそれぞれ醸成されよう。

(7) 国連グループ

UNDPはAgenda for Changeの中で、将来的に、より有効な援助機関として歩んでいくための展望として、持続可能な人間開発(Sustainable Human Development)を達成するために、途上国に対して側面的支援をしていくことをその開発協力の基本理念とし、国際協力体制の強化への中心的役割、国連組織の強化への支援、および途上国の能力形成へのインパクトに向けてその資源を十分に発揮することを、組織改革の3大目標として掲げている。さらに、途上国が貧困撲滅、雇用の創出、環境再生、女性の地位

向上を達成するための政策策定、実施能力、資源の活用および人的能力の向上を支援していくことを使命とし、UNDPをはじめ、UN機関の抱えている組織としての能力および援助効果を見直し、強化する必要があることを強調している。

現在、国連全体の機能・組織の見直し、合理化が図られており、巨大化した国連開発機関および専門機関の統廃合も組上りにのぼっているが、現在より強力なイニシアティブを発揮するようになるには相当の時間を必要としよう。

2-4-2 我が国の援助動向

不安定な世界経済状況の中で、我が国は引き続き比較的順調な発展を継続し、2010年の段階においても経済大国と位置づけられているものと予想されている。一方、人口構成の高齢化が進み、労働力が減少し、産業・社会環境が悪化するといった事態も予想されている。

こうした中で我が国は世界のトップ・ドナーとしてグローバルな視点からリーダーシップを発揮することや、政治面でも世界平和のための積極的な貢献を行うことが強く求められよう。さらに、資金面のみでなく幅広い人的・技術的な貢献も集団安全保障面を含めて求められるであろう。

世界一の経済大国となった我が国の政治的な役割の増大が予想される一方、我が国のODA予算が現在とはほぼ同程度の伸び率で増大するとは思われない。また、質の面では贈与比率が増大し、技術協力および無償資金協力の果たす役割がますます重要になっているであろう。

援助対象地域は、世界の全域に広まる一方、東アジア地域を中心に被援助卒業国もかなりの数に上っているだろうと予想される。

また、内容的には、技術協力や知的支援等のソフト面の比率が高まり、社会基盤や格差是正も考慮した総合的な援助および我が国の経済社会開発の経験、ノウハウに裏づけされた援助がより重視されるようになってきていると思われる。

さらに、グローバル・イシューへの全世界的な取組みの強化と個々のプロジェクト・ベースから目的指向型のプログラム・ベースの援助の増大に的確に対応するため、先進国、国際機関、新たな援助供与国等との連携・協調による問題解決の必要性が高まり、我が国のリーダーシップへの期待は大幅に拡大していると思われる。

こうした我が国のプレゼンスの増大に伴って、我が国の経験、ノウハウの取り纏めや国際的に通用する援助人材の育成や地方自治体・NGO等を含めた国全体としての援助実施体制の整備強化が図られよう。

援助の面から2010年を展望すると以上のような動向が想定されるが、この動向の前提としては次のような条件設定が必要である。

まず、我が国が世界の平和と安定なくしては繁栄できないことを再認識することが重要であり、積極的に世界平和への貢献を行って行く必要がある。次に、対外援助への国民的

合意の取りつけ、国際社会での人的活動能力の強化も重要なポイントとなろう。さらに、ODAだけでなく、市場の提供、直接投資、資金・技術の提供等幅広い分野での先進国・途上国双方の協力による取り組みが重要となっていよう。また、我が国自身の開放的経済社会システムの構築と科学技術の成果の自由な交流ルールの確立も欠かせない要素となっていよう。

表2-1 2010年地域別発展動向

	世界経済の動向	貿易	投資
東アジア 東南アジア	<ul style="list-style-type: none"> ・中国は高い経済成長持続。 ・雁行形態的發展。 ・中所得国から先進国への移行等高経済成長を維持(韓国、台湾)。 	<ul style="list-style-type: none"> ・アジアNIEs、ASEAN、中国は世界経済の成長センターであり、牽引力。 ・東アジア域内貿易の更なる拡大。 ・アジアNIEsの中国向け輸出増。 ・ベトナムのアジアNIEs、ASEANからの輸入活発化。 ・ASEANは域内貿易を活発化させ、貿易規模を拡大し、新たな投資を呼ぶ。 ・インドは自由化によって投資、貿易が順調に拡大。 	<ul style="list-style-type: none"> ・対NIEs、ASEANへの投資流入の鈍化。 ・対中国、ベトナム、南西アジア直接投資拡大。 ・NIEsによる対ASEAN、中国、ベトナム等への投資は拡大。
南アジア			<ul style="list-style-type: none"> ・政情不安、行政効率の悪さ等の問題を残しつつも経済自由化の流れに伴って直接投資拡大傾向。
中東	<ul style="list-style-type: none"> ・安定的な石油収入の確保により経済も堅調に推移する。 ・石油輸出のみに依存する経済構造は変わらない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・内需活性化による輸入増加。 	<ul style="list-style-type: none"> ・政情不安、世界的な石油需要の伸び悩み、石油誘導品の供給過剰、市場の制約等により投資は伸び悩む。打開策としてフリー・トレード・ゾーンの役割再確認が必要。
アフリカ	<ul style="list-style-type: none"> ・先進国の援助、協力をなしには貧困の問題は深刻化する。 ・経済發展の離陸期を迎えられず経済状態は極めて困難(特にサブ・サハラ諸国)。 	<ul style="list-style-type: none"> ・経済改革の効果を上げてきた国は回復過程に入る。 ・長期独裁を続けている国は政情悪化、民族紛争により経済回復は困難。 ・南アフリカはSADC加盟の可能性有り。 	<ul style="list-style-type: none"> ・政情不安、経済不振、投資関係法規の未整備等の困難を抱え直接投資が伸びる可能性は低い。 ・南アフリカの動向次第で投資が伸びる国もある。
中南米	<ul style="list-style-type: none"> ・累積債務問題の深刻化は避けられるが、依然経済にとって主たる問題となる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・資金流入の活発化。 ・自由貿易体制を目指す地域経済統合活発化、一方で輸入拡大により貿易収支の悪化をきたす国も出てくる可能性有り。 	<ul style="list-style-type: none"> ・経済の自由化、政府企業の民営化、財政収支の改善、輸出志向型経済政策の推進、域内経済圏形成への動きによる直接投資回復。
東欧 旧ソ連	<ul style="list-style-type: none"> ・旧ソ連は不確定要因が大きいものの緩やかに経済が拡大。 ・東欧は市場経済移行への混乱により發展する国と取り残される国に二分化する。 ・政治、社会、経済の混乱によって前半の成長は低く、後半に経済的再建が軌道に乗る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・東欧諸国は西側諸国と貿易を拡大させ、コメコンから西側へのシフトに成功。 ・CIS諸国、バルカン諸国は西側へのシフトが思うように進まず、停滞。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国内市場の有望性、高い技術力、政治の安定性等によりハンガリー、チェッコ、スロヴァキア、ポーランドへのみ直接投資拡大。 ・旧ソ連、上記以外の東欧諸国へは経済パフォーマンスの不調、投資関連法の未整備等により直接投資が本格化しない。

	環 境	エネルギー	都市問題
東アジア 東南アジア 南アジア	<p>(1) 持続可能な工業開発への取り組み： ・アジアNIEs、ASEANでは合弁企業、民営化企業等の先進的工業では省エネ、Cleaner Productionによる環境圧力の低減が試みられているが、一方中小企業、国営企業等の後進部分との乖離が広がる。 ・重化学工業開発の現在のテンポや地理的配置を考えるとCleaner Productionに加え集中的な公害対策も必要。 (2) 開発基盤たる地域環境資源の持続的活用と保全への取り組み： ・農業によるGDPが大きく、食糧確保が必要な中国・インドシナでは農村開発という全体的な枠組みの中での環境資源の管理が課題。 (3) 開発と環境の連帯を重視したInstitutional Buildingへの取り組み： ・ASEAN、中国、南西アジアでは運用可能な環境規制基準への見直し。</p>	<p>・急速な経済発展、民生向上を遂げつつあるアジアNIEs、ASEAN、中国等アジア太平洋地域を中心としてエネルギー消費量が倍増。 ・エネルギー供給構成は石炭58%→50%、天然ガス5→11%、水力・原子力7→11%へ変化。 ・1次エネルギーとしては石炭に依存した構造。 ・特に石炭依存率70%の中国では公害が深刻であり、石炭の利用方法および良質石炭の輸送方法が最大の研究課題となる。</p>	<p>・都市人口割合増加率は開発途上国平均を下回る。 ・都市人口絶対数は2020年に20億人突破、2050年には全世界の都市人口の半分を占める。 ・2000年の都市人口は上海2,300万人、北京2,000万人、ボンベイ1,700万人、カルカッタ1,700万人、ジャカルタ1,700万人の予想。</p>
中東		<p>・世界の同地域への石油、天然ガス供給への依存度が高まる。</p>	
アフリカ	<p>(2) 開発基盤たる地域環境資源の持続的活用と保全への取り組み： ・農村開発という全体的な枠組みの中での環境資源の管理が課題。</p>	<p>・人口増に伴う民生用として木炭、薪等非商業エネルギー消費が中心(森林資源の破壊)。</p>	<p>・都市人口増加率年平均4.8%(1980-2000)。 ・2000年までに人口の約40%が都市居住。</p>
中南米	<p>(1) 持続可能な工業開発への取り組み： ・合弁企業、民営化企業等の先進的工業では省エネ、Cleaner Productionによる環境圧力の低減が試みられているが、一方中小企業、国営企業等の後進部分との乖離が広がる。</p>	<p>・同地域への石油・天然ガス依存度が高まる。 ・新規資源開発投資の必要性。 ・水力の多面的利用。</p>	<p>・2000年には都市人口割合が76.8%(先進国を抜く)。 ・2000年の都市人口はメキシコ・シテイ3,100万人、リオ・デ・ジャネイロ1,900万人の予想。</p>
東欧 旧ソ連	<p>(1) 持続可能な工業開発への取り組み： ・合弁企業、民営化企業等の先進的工業では省エネ、Cleaner Productionによる環境圧力の低減が試みられているが、一方中小企業、国営企業等の後進部分との乖離が広がる。</p>	<p>・石油資源の枯渇傾向(新規開発の必要性)。 ・工業施設の老朽化によるエネルギー燃焼効率の低さ(施設の近代化の必要性)。 ・都市の熱供給システムの効率改善の必要性。</p>	<p>・都市人口は緩やかに増加。 ・2020年以降は都市化率が安定。</p>

	人口・保健・医療	農業・食糧	貧困
東アジア 東南アジア	<ul style="list-style-type: none"> ・経済成長と強力な家族計画を反映して人口増加率は大幅に低下。 ・平均余命の伸びと相乘して高齢化社会へと移行。 ・全般的に医療サービスは向上するが、先進国型の慢性成人疾患のほか、エイズ、環境汚染による公害病の増加や、スラム問題が懸念される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・主食である稲作中心の農業開発による食糧自給の維持に加え、作物の多様化が進行、商品作物の生産も拡大。 ・バイオテクノロジーの普及、農業資材の投入により、生産性、集約性の拡大が図られるが農薬、肥料等の環境への影響が懸念される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・経済成長の下に絶対貧困層は大幅に減少。
南アジア	<ul style="list-style-type: none"> ・経済の停滞、教育の遅れ等により、出生率低下への転換、医療サービスの向上は困難。 ・世界全人口におけるインドの人口比は拡大し、一般に大都市の衛生状況は悪化。 ・感染症、寄生虫性の疾病や、エイズが主要な疾病となる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・農業の生産性の向上と食糧生産の増大が優先課題。 ・農村開発、環境保全に見合った農業生産が求められる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・絶対貧困層人口は減少、インドの状況は改善されそうだが他国の状況は悲観的。
中東	<ul style="list-style-type: none"> ・地域全般の人口増加率の低下は緩慢。 ・医療・保健サービスの普及、妊婦・乳児死亡率の低下面では産油国と非産油国で格差が拡大。 ・都市人口の増加、経済活動の拡大により環境汚染は深刻化。 	<ul style="list-style-type: none"> ・増大する人口を維持する食糧を確保することが必要。 ・近代的生産技術の導入と労働生産性の向上が望まれるが、天然資源の面から生産拡大は希薄。 ・非産油国では食料輸入の資金確保が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・政治的安定と順調な経済成長の仮定のもとで絶対貧困層人口は横ばい。
アフリカ	<ul style="list-style-type: none"> ・人口増加率は高く、低下は緩慢なため世界人口に対する割合が増加。 ・さらに経済の停滞、財政資源の不足等から、教育の普及、医療サービスの改善は困難。 ・栄養状態の悪化、エイズにより死亡率の大幅な減少は望めず、大都市の衛生状態は悪化、特に保健医療面では他地域との格差が一段と拡大するおそれがある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口増加に追いつく食糧増産が課題。 ・商品作物から食糧生産への転換、小農育成、農村振興、小規模灌漑開発等のプロジェクトが重要だが、研究・技術、人材不足が問題。 ・大規模な農業資材の投入は経済的に困難。 	<ul style="list-style-type: none"> ・絶対貧困層人口の割合は僅かに減少するが絶対数は増加し、他地域との格差拡大。順調な経済発展が必須。
中南米	<ul style="list-style-type: none"> ・経済成長、教育の普及から人口増加率は低下し、平均余命も上昇。 ・階層間、都市と農村間の格差が拡大し、疾病構造、医療サービスが二分化するおそれ。 ・公害病、エイズ、薬物中毒の増加も予想される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・食糧生産拡大のため土地改革、灌漑設備の強化、遠隔地農業等の土地の利用開発が求められる。 ・小農育成や輸出のための農業作物の多様化も重要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・所得分配の格差は顕著だが、絶対貧困層の割合と絶対数は減少。
東欧 旧ソ連		<ul style="list-style-type: none"> ・農業生産基盤の強化と生産性の向上が望まれる。 ・農業資材の投入、人材育成、経済的、社会的インフラや制度の確立が求められる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・貧困現象は都市に限定され、絶対貧困層人口は横ばい。

	教育	難民	人権・民主化
東アジア 東南アジア	<ul style="list-style-type: none"> ・初等教育は普及し、中等教育の義務教育化が進む。 ・経済発展に伴い、高等教育の需要が高まり、大学の大衆化が進む。 		<ul style="list-style-type: none"> ・人権の伸長度は西欧型人権とBHNの権利。 ・NIEsに近づいた国から順に国内の民主化が問題となる。 ・独裁に対する民主化要求、経済至上主義に対する環境保護・人権擁護・格差是正を唱える中間層の出現。
南アジア	<ul style="list-style-type: none"> ・初等教育の普及が遅れており、特に女子の教育の拡充が課題。 ・学校建設、教員養成、教材と教科書の開発等インフラの整備への要請が強まる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・宗教対立、少数民族との対立、さらに政治的権力、経済権力を巡る対立が激化し、難民をさらに生ずるおそれ(スリ・ランカ、インド、バングラデシュ、ミャンマー)。 ・国内の政情不安等による新たな流出もある(アフガニスタン)。 	<ul style="list-style-type: none"> ・人権の伸長度は主としてBHNの権利。
中東	<ul style="list-style-type: none"> ・中等教育、技術教育の質的改善が必要。 ・教育方法や教材開発等の教育の質的な改善の協力が強まる。 		
アフリカ	<ul style="list-style-type: none"> ・経済不況と政治的な不安定要因を抱え、基礎教育拡充が進まない。 ・教育行政、教育計画、学校建設等、基礎教育分野への重点的協力が必要となる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・和平への国際的努力によって難民の帰還も増えていく一方、政治権力を巡る民族対立は続き、新たな難民の発生が継続するおそれ。 ・自然災害による難民発生のおそれ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・人権の伸長度は主としてBHNの権利。 ・東欧を端に発した民主化への動きが波及。 ・民主化と民族紛争の同時進行が特徴。
中南米	<ul style="list-style-type: none"> ・初等教育は既に普及し、中途退学と留年が課題。 ・教師の質的向上に対する協力が強まる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・アマゾンの資源開発を巡って先住民に対する迫害による難民発生が継続するおそれ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・人権の伸長度は主として西欧型人権。 ・軍部、独裁政治からの解放イコール民主化。 ・政治民主主義、市場経済主義、地域経済統合運動の高まり。 ・草の根の社会運動(カトリック系民衆運動・人権擁護運動・住民運動等)に支えられた民主主義の発現が特徴。
東欧 旧ソ連	<ul style="list-style-type: none"> ・教育水準は高く、技術教育や高等教育での改革が必要。 ・市場化経済運営のための人づくり協力が強まる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・旧ソ連共和国では少数民族と多数派との対立、その他の共和国では固有の民族集団とロシア人との対立等に起因する武力紛争による難民発生のおそれ。 	<ul style="list-style-type: none"> ・人権の伸長度は主として西欧型人権。 ・共産主義体制の崩壊と連動 ・民主化から民族自決、民族浄化が特徴。

第3章 2010年における我が国の援助理念と展望

- 3-1 国際協力の3つの領域と我が国ODAの対象領域
- 3-2 我が国ODAの対象領域の将来シナリオ
- 3-3 2010年における我が国の援助理念について

第3章 2010年における我が国の援助理念

本章においては、第2章での世界の開発課題についての分析結果を踏まえて、我が国の援助理念を2010年頃までにどのような枠組みにおいて見直すのかを、1992年の政府開発援助大綱（いわゆるODA大綱）を基に展望することとする。

3-1 国際協力の3つの領域と我が国ODAの対象領域

我が国ODAは2010年にどのような役割を担っているのか。2010年には、「ODA」という言葉自体が存在しているのかとの疑問もあり、「我が国の援助」という言葉を本調査研究会の題名に仮使用している。2010年における我が国ODAが取り扱う対象（活動）領域は、現在のものとは異なっていることが十分想定される。現状と2010年におけるODAの対象領域を比較検討するため、例えば、2010年におけるODAと民間ベースの経済協力との関連、NGOとの関連、平和貢献との関連等を含め、「援助」より広義の言葉として使用されている「国際協力」の概念から整理し、理念と対象領域の変化を展望してみたい。

国際協力の概念として我が国で最初に定義づけのようなものがなされたのは、1988年に竹下総理（当時）がロンドン演説の中で「国際協力構想」というものを打ち出した際である¹⁾。これは、「平和のための協力」、「ODAの拡充」、「文化交流」の3本柱でこれから国際的な貢献を果たしていくというものであった。この概念を踏まえると、国際協力の中身としては、大きく3つの活動領域があると考えられ、それらは、「平和貢献」、「開発協力」（ODAは開発協力の中核的な存在）、および「文化交流」と考えられる。ここでは、それぞれの領域を担う主体は国家だけではなく、民間セクター、NGO、地方自治体、また国際機関関係団体も含むものとする。

ここでいう「平和貢献」とは国際平和の構築、形成、維持のための各種活動を行うことで、具体的には地域紛争等に対し、解決に向けた平和構築のための外交努力を行うことをはじめ、国連の平和維持活動への資金拠出、難民援助、軍縮促進等を行うことを指している。「開発協力」とは、開発途上国の開発や福祉の向上に資するための諸協力活動をいう。我が国の開発協力の具体的な活動内容としては、（1）経済開発支援活動（経済成長支援を重点に置いたプロジェクト協力等で、主なものとして経済基盤支援活動（インフラ）整備、産業開発等）、（2）社会開発支援活動（民生安定支援を重点に置いたプロジェクト協力等で、人口、保健・医療、貧困、農業・食糧等に関連したBHN関連等）、（3）上記（1）および（2）に共通する重要な支援活動（人的な能力向上に重点を置いたもので、環境、教育、職業訓練等）等が主なものといえる。「文化交流」とは日本語教育、異文化研究、文化遺産保存協力、学術交流、文化芸術交流等の各種活動のほか、異文化間の相互理解促進という現象面で捉えられている。

以上の整理を踏まえて、国際協力の3つの領域と我が国のODAの対象領域をシンプルな形で概念的に表現したものが図3-1である。国際協力の全活動領域をひとつの円とし、国際協力の3つの領域：「平和貢献」「開発協力」「文化交流」がこの円をほぼ3分割し

¹⁾ 参考文献：松浦晃一郎「援助外交の最前線と考えたこと」第1章、(財)国際協力推進協会、1990年

た形で表現している。この国際協力の3つの領域に対し、ODAの活動領域を位置づけた（投影した）ものが斜線で示したODAの円形部分である。

「開発協力」とODAの関係は、開発協力の中核としてODAの集合体が位置している。開発協力とODAの集合体の差に相当する部分（斜線のない部分）が、NGO、地方自治体、民間セクター等の開発協力活動である。

「平和貢献」とODAの関係は、現状では国連機関等を通じた紛争終結国への経済復興援助、難民受入国に対する難民センター等への協力やNGOへの補助金等による支援で重なり合っている。「平和貢献」にてODAと重ならない大部分は、政府、民間セクター、NGO、一般市民等担い手にかかわらず平和貢献に資するODA以外の諸活動である。ここには、いわゆる政府のPKO活動や軍縮活動等も含まれる。また、「文化交流」とODAの関係は、現状では開発途上国における教育および研究の振興、文化財および文化遺跡の保存利用、文化無償資金協力、また学位取得のための留学生の受け入れの一部について接点があるほか、青年招聘計画および技術協力一般を通じた相互理解の増進面で重なりがある。「文化交流」でODAと重ならない部分は、ODA以外の文化交流活動のすべてである。

なお、国際関係の面で大きなプレゼンスをもつ民間による開発途上国との貿易・投資等の一般の経済活動についても、開発途上国の開発に間接的に大きな役割を果たしているが、「開発や福祉の向上」を直接目的とはしない諸活動については、この概念図に含めていない。

3-2 我が国ODAの対象領域の将来シナリオ

国際協力の3つの領域と我が国ODAの位置づけについての考察を踏まえて、ここでは、昨今の開発途上国への開発協力を取り巻く新たな議論を一部取り入れて、我が国ODAの取り扱う対象領域およびその中身が将来どのようなようになるのかのシナリオを以下に試案として示す（図3-2参照）。なお、以下の議論の前提条件として、世界情勢の激変や国内情勢の急変は2010年までの範囲では想定し難く、またODAに対する国民の理解もより深まろうが、大勢としては現状維持で推移するものとしている。

(1) 現状維持型（2種：経済成長重視型および社会開発重視型）シナリオ

2010年においても原則として国際協力の3つの領域とODA領域との相対的な役割と位置は変わらない。各領域の規模・役割の重要性は、絶対値では現在に比して2010年には大きくなるが、相対的にはその位置づけはあまり変わらないで推移する。

これを現状維持型シナリオと呼ぶ。この現状維持型シナリオは、ODAの中身の重点の置き方により、さらに経済成長重視型および社会開発重視型とに分かれよう。前者は、ODAの中身、具体的には援助の重点地域、分野、形態等で現行とほぼ同様な重点で推移する。後者は、現行の地域、分野、援助形態に比して、援助対象国としてはLLDC重視、一国の中では後進地域重視、分野ではBHN・環境分野重視、援助形態としては技術協力・無償資金協力重視等へと重点がシフトする。

(2) 縮小分散型シナリオ

日本経済の低成長化、国民の援助に対する理解の一部減退（例えば「援助疲れ」）等の事由によりODAの予算規模・役割が縮小し、できる限り効果的・効率的な手段を講じようとする。開発途上国との政策対話、開発課題の解決のためのイニシアティブの重視、民間セクターとの連携強化、平和貢献や文化交流領域への何らかの関与の強化等への対応として、現行とは180度方向を変えて「お金は出さないが口を出す」方針に転換する。

(3) 平和指向・社会開発重点型シナリオ

日本に期待される平和への国際貢献の役割が現行以上に強まり、ODAが従来以上に平和貢献領域までコミットすることとなる。ただし、ここでいう平和への国際貢献とは、紛争による緊急援助、復興支援、軍縮の側面支援、難民問題、人権・民主化等をいい、従来よりODAで一部協力しているものの拡充や新たな援助課題として取りあげる協力活動である。最近の日本の国連安保理の常任理事国入りの議論との関連で国会でも議論されているPKO、PKF、監視部隊等の諸活動は含まないものとする。文化交流領域とは現行とそれほど変わらない関係を維持し、経済基盤（インフラ）整備等の協力分野で現行のODAの役割を一部民間セクターに担ってもらう形（例えば、BOT方式によるインフラ整備）に移行する。また、ODAの中身としては、上述の現状維持型での社会開発重視型の協力内容へと重点がシフトする。

(4) 平和貢献重点型シナリオ

国際社会への平和への貢献を積極的に行おうとの機運が高まり、現行のODAの活動領域を一部縮小し、現在のODAの活動領域が平和への国際貢献に取り込まれるような形で拡張し、あたかも現行のODAが、「OFFICIAL PEACE ASSISTANCE (OPA)」的な概念へと変質していく。ここでは平和への国際貢献として、非軍事活動に限定したPKO、PKF、監視部隊、軍縮等の諸活動の領域へも積極的に支援、協力していくこととなる。ODAは文化交流領域までは役割が拡張しないが、民間セクターとの関係、協力の中身は、平和指向・社会開発重点型シナリオと同様なものとなる。

(5) 平和貢献・文化交流重点型シナリオ

国際社会への平和への貢献に加えて、文化交流にも相当積極的に政府が関与していく必要があるとの環境が整い、現行のODAの概念と役割に加え、政府による平和への貢献と文化交流領域の活動も拡大して、「OFFICIAL ASSISTANCE (OA)」といった漠然とした概念となる。民間セクターとの関係、協力の中身については、平和指向・社会開発重点型シナリオと同様なものとなる。

3-3 2010年における我が国の援助理念について

2010年の開発課題に取り組むには、援助理念はどうあるべきか。また、どのようになっているのであろうか。精緻な形で想定し、分析することはとても難しい。ここでは、1992年6月に閣議決定された政府開発援助大綱を基本に据えて、同大綱の援助理念が2010年時

点でも普遍性を持つものかを検討する。

また、上記3-2で議論したシナリオの中で2010年に想定される援助理念と整合するシナリオは何かを展望する。

(1) 政府開発援助大綱の基本理念と最近の援助を取り巻く状況

援助はなぜ行うのか。援助は誰のために行うのか。基本的な理念については、ODA大綱において「基本理念」として述べられている。ここで大綱の基本理念を次のとおり要約する。

『開発途上国においては、今なお多数の人々が飢餓と貧困に苦しんでいるので、人道的見地からこれを看過することはできない。また、開発途上国の安定と発展が世界全体の平和と繁栄にとって不可欠という意味での国際社会の相互依存関係を認識しなければならない。さらに、環境の保全は、先進国と開発途上国が共同で取り組むべき全人類的な課題。平和国家としての我が国にとって、世界の平和を維持し、国際社会の繁栄を確保するため、その国力に相応しい役割を果たすことは重要な使命。』

以上の考え方のもと、開発途上国の離陸へ向けても自助努力を支援することを基本とし、広範な人づくり、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー（経済社会基盤）および基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や「良い統治」の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現。その際、環境保全の達成を目指しつつ、地球的規模での持続可能な開発が進められるように努力。』

さて、最近の援助を取り巻く議論の中で、2010年頃までにこの大綱の基本理念に関わる解釈および実行性はどのように捉えられるか。まず、人道的見地からの援助および環境の保全にかかわる援助については、2010年においても我が国でそれほど議論の余地のない重要な援助理念と位置づけられ続けると考えられる。しかしながら、これ以外では、その解釈および実行性が問われる懸念事項が次のとおり存在する。

(i) OECD加盟21カ国中の4カ国以外はODA予算を減少させている状況下で、2010年までに、日本の国力に相応しい役割を果たすことが引き続き可能であろうか。1960-1980年代と比較して、日本の経済が1990年代から2010年までの長期展望で低経済成長の時代を迎えると予測されているので、一般国民から、なぜ日本が他の先進国よりODAに力を入れ続ける必要があるのかとの疑問も起こることが十分予想される。他方、開発途上国の貧困、難民、人口問題等への解決策としてのODAの必要性が今後ますます高まり、我が国の援助への期待も増すことから、援助の効果的・効率的実施がますます問われよう。

(ii) 世界の平和を維持するため、わが国のODAにて平和への貢献をするのはどのような手段でどこまで行うのか。国際社会の安定と平和を目的に、平和形成、平和維持、平和建設という安全保障面の活動まで積極的に参加すべきか。PKO、PKF活動等への積極的参加まで行うのか。行うとすれば、自衛隊派遣なのか新たな国際平和協力隊的な形なのか。根本的には、日本国憲法に関わる問題であるが、2010年までには、

明確な決着がみられよう。

いずれにせよ援助理念として、この世界平和への貢献が、日本にとって今以上に重要なものとなっていることも間違いないと考えられる。

(iii)相互依存関係をどう捉えていくのか。この理念は、国家間の相互依存関係の高まりを認識しているものであり、国際関係のメカニズムとして、所得を移転し双方で資源の有効利用を図り、双方の利益を達成するというものである。

2010年に日本との相互依存関係の強さとODAの重点地域、分野、形態等がどのような関係になるのか。アジア地域は、1950年代の援助の開始時期から現在まで、我が国と歴史的、地理的、政治的および経済的に密接に関係があり最重点地域と位置づけられてきている。2010年においてもアジア地域と我が国との相互依存関係はますます強くなることが想像されるが、この地域の経済成長が相当に高く自立的な発展も期待できることから、この地域のODAの重要度は現在より低くなり、その分民間ベース経済協力等の役割が高まることが予想できる。この際、理想的な相互依存関係という理念よりも、日本の民間企業が最近の円借款のアンタイド化の急速な進展につれて「円借款離れ」を起こし、アンタイド化に批判的な発言がでていることに象徴されるように、1960-1970年代に起こったODAを輸出の増大、資源確保、有利な経済関係の樹立の手段としての国家経済利益ドクトリ的な理念が、一部形を変えて（例えば、輸出の増大が開発輸入の増大等に変化して）、援助関連企業等から再び浮上してくる可能性がある。このことは我が国経済が貿易赤字となった場合に特に懸念される。

(iv)また、援助重点地域との関連で、1993年12月のDACリストの改定¹²²にあるパートII諸国（東欧・旧ソ連の主だった国およびパートIからの卒業国）への援助およびロシア支援等を含めて、ODA予算でどこまで手当てするのであるだろうか。援助予算の絶対量が伸び悩んだ場合、従来から協力してきているパートI諸国への協力を減少させてまで支援するのか。相互依存関係の理念と国際政治の現実の動きとの間で選択を迫られよう。

(v)開発途上国の自助努力を基本とする考えは、今後とも堅持されるのか。開発途上国の効率的な経済・社会開発のためには、先進国や国際機関よりの援助もさることながら、開発途上国自身が自力で開発を進めることが重要であるとの考え方で、アルジェ憲章やピアソン報告の中でも強調されている。我が国は、従来より自助努力を援助の基本としている。自助努力を重視する論調として、最近、アフリカ地域の開発の停滞の原

¹²² 1993年のDAC上級会合においてDAC新リストが採択された。この結果、新リストはパートIおよびIIの二本建てとなる。

パートI諸国とは「開発途上国・地域」を示すもので、従来のDACリストに掲載されていた諸国が含まれる。パートII諸国とは「移行途上にある国・地域」を示すもので、1994年からは、パートIに含まれなくなる中・東欧諸国（CEECs-Central and Eastern European Countries）と新独立国家（NIS-New Independent States）が掲載されている。1995年からは、「より進んだ開発途上国・地域（More Advanced Developing Countries and Territories）」として、6カ国（バハマ、ブルネイ、クウェイト、カタル、シンガポール、アラブ首長国連邦）、1995年末の時点で世界銀行の基準で高所得国（HICs-High Income Countries）に分類される国・地域、およびDAC事務局が策定するパートIからパートIIへの移行基準にあてはまる国・地域が含まれることになる。

因を探る過程で（多分にアジア地域の開発と比較して）、援助とは持続的開発のための人的資源開発と組織制度づくりのみに徹するべきとの意見も出ているほどである。他方、我が国の従来 of 自助努力を基本とした援助のあり方がアフリカ地域や中東地域の協力にもアジア地域と同様に適用できるか（通用するものか）は、まだ明確な見解がないといえよう。

(vi) 大綱ではほとんど言及していない文化交流活動について、ODAで積極的に支援する機運が高まるであろうか。この点について、日本の文化交流活動の役割は、引き続き重要視されると考えられるが、現行と比較して今後ODAとの関連で特段に文化交流活動の必要性が高まるとは予測できない。

(2) 2010年の援助理念とODA対象領域の重点変化

上述の現大綱の基本理念に関わる解釈および実行性につき、大きな懸念事項は存在するものの、2010年の援助理念として、結論として、人道的見地、相互依存関係、地球環境問題を含む環境保全、世界の平和の維持等、これらは不変と考えられる。つまり、2010年において援助の基本理念として、この現大綱の基本理念に加筆・修正する必要はないと考えられる。

しかしながら、これらの理念が意図する内容には、その解釈・実行面にて大きな幅があるため、2010年には、当然ながらその意味合い・深さが現在解釈・実行されている大綱の基本理念の把握の仕方と異なるものとなる可能性が高いであろう。

それでは、同一の援助基本理念下でありながら、現在のODAと2010年のODAで何が根本的に変わろうとしているのか。

本報告書の第1章の背景と目的に記述しているとおり、1990年代に入り、ソ連邦の崩壊で、「東西冷戦」は終焉し、世界はイデオロギー抗争から、旧ユーゴスラヴィア、ソマリア、モザンビーク、ルワンダ等に象徴される地域紛争・民族抗争の時代に移りつつある。今後、ますます地域紛争・民族抗争が多発することが予想される中で、アメリカの世界の経済に占める影響力が低下するといった状況のもとで、政治的に従来担ってきた世界の警察官としての役割から国連を通じた役割に転換しつつあると考えられる。このような世界情勢下、国連の場等にて、我が国の平和貢献に資する援助活動の要求も従来とは比較できない程に高まることが予想される。したがって、援助の重点が「開発」重点型から「開発」に重点を置きながらも「世界の平和貢献」にも力点を置く協力へと変化することが考えられる。

我が国の現在のODAは、その特徴として、2国間貸付（有償資金協力）の比率が高い等の理由により依然として経済開発支援活動に最も援助の予算配分が厚くなっている協力内容といえるが、今後は、環境問題、人口問題、都市問題等の2010年の世界的な課題に象徴されるように、いわゆる持続的な開発をする必要が地球規模で求められる。これは、従来の経済開発を優先する政府援助から国家を形成する国民の安全や福祉をより重視し、生活の基盤として所得向上のための社会的なインフラ整備へと援助の重心移行が求められる

ことを意味しよう。すなわち、途上国国民を対象とした、より普遍的な価値への移行を試みることが求められることを意味し、重点分野、重点地域等につき従来の枠組みの再編が求められよう。

(3) 我が国ODAの将来シナリオの展望

さて、上述の2010年における我が国援助の基本理念およびODAの対象領域の重点変化の議論を踏まえると、我が国ODAの将来シナリオの5つの型の中で、どのシナリオが2010年に最も起こり得る可能性が高いのか。

平和貢献への重点移行があるとの前提にたてば、現状維持型シナリオの可能性は低いと考えられる。また、日本の経済・政治状況の予測および日本のODAが日本の国力に相応しい役割を果たすことが世界的に期待されている限り、日本がODA予算・役割を縮小させる縮小分散型シナリオが起こる可能性も低いと思われる。さらに、平和貢献・文化交流重点型シナリオについても、上述のとおり基本理念との整合性からみると可能性は低いと考えられる。

平和貢献重点型シナリオについては、我が国援助の基本理念およびODAの重点移行の想定のとおり条件を満足するシナリオである。しかし、日本の進路としてODAにてPKO、PKF、軍縮活動へ積極的に参画するという選択をするかどうかは、現時点では予測することは難しい状況にある。このシナリオについては、その起こり得る可能性はあるものの、その起こる確率はそれほど高くはないと考えられる。

したがって、我が国ODAの5つの将来シナリオの中で最も起こり得る可能性が高いシナリオは、消去法的論理ではあるが、「平和指向・社会開発重点型」と考えられる。

ここでは、我が国ODAが取る可能性の高い平和指向・社会開発重点型シナリオについて、2010年のODAの援助課題、援助重点事項との関係等をさらにみてみよう。

このシナリオに沿って、2010年におけるODAの対象領域をもう一度詳細にみるために、ODAの援助課題およびODA周辺の援助課題について取り纏めたものが図3-3である。既存の援助課題については四角い実線枠で表現しており、破点線で表現してある課題が、2010年時点で想定される新たな課題である。「平和貢献」領域とODA対象領域との重なり合う部分が平和指向のために現状維持型よりも拡大し、ODAにより積極的に「平和貢献」にコミットすることを表わしている。紛争による緊急援助、復興支援、難民問題、人権・民主化、人口移動・労働移動等は、従来からODAにて一部協力してきているものもあるが、今後、新たに重点を置く必要のある援助課題として重要視されるであろう。こうした2010年の開発課題間の関連を示すためにODA大綱の理念に沿って、各課題を整理したものが図3-4である。

図3-1 我が国の国際協力の3つの領域とODAの対象領域

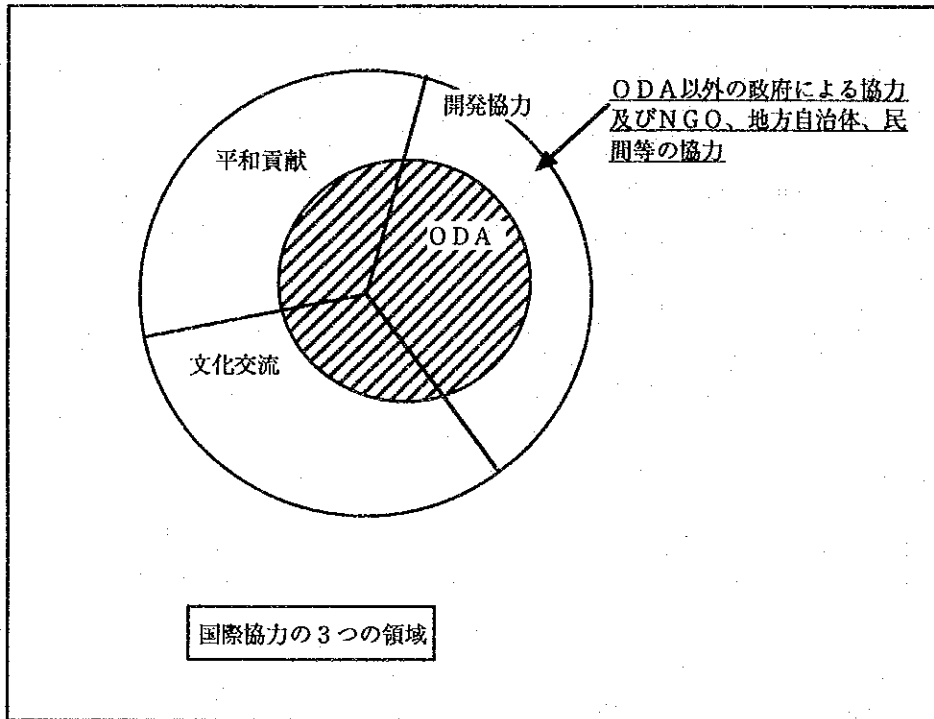


図3-2 2010年における我が国の国際協力とODAの各領域

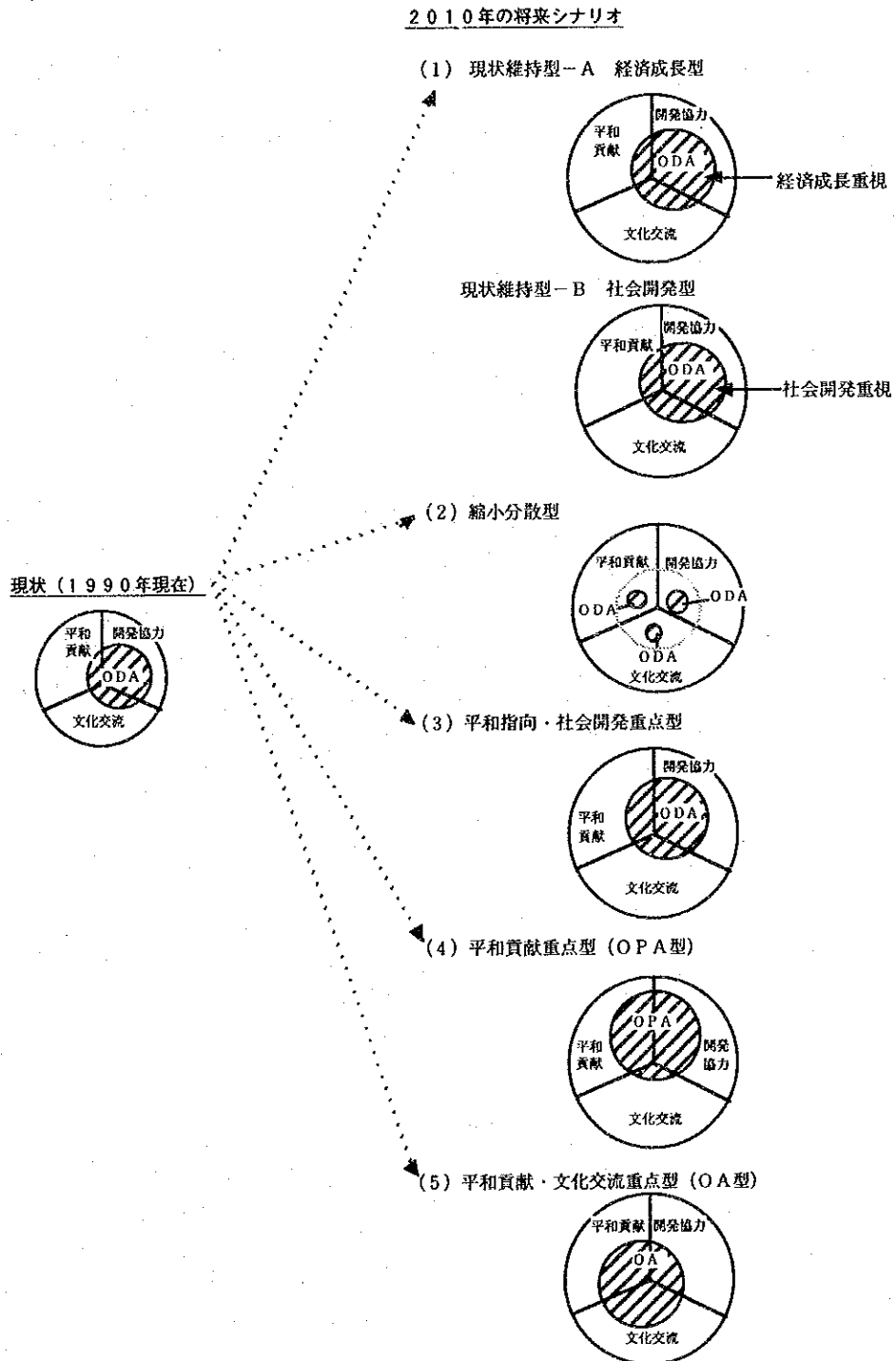


図3-3 2010年におけるODAの援助課題と周辺の課題

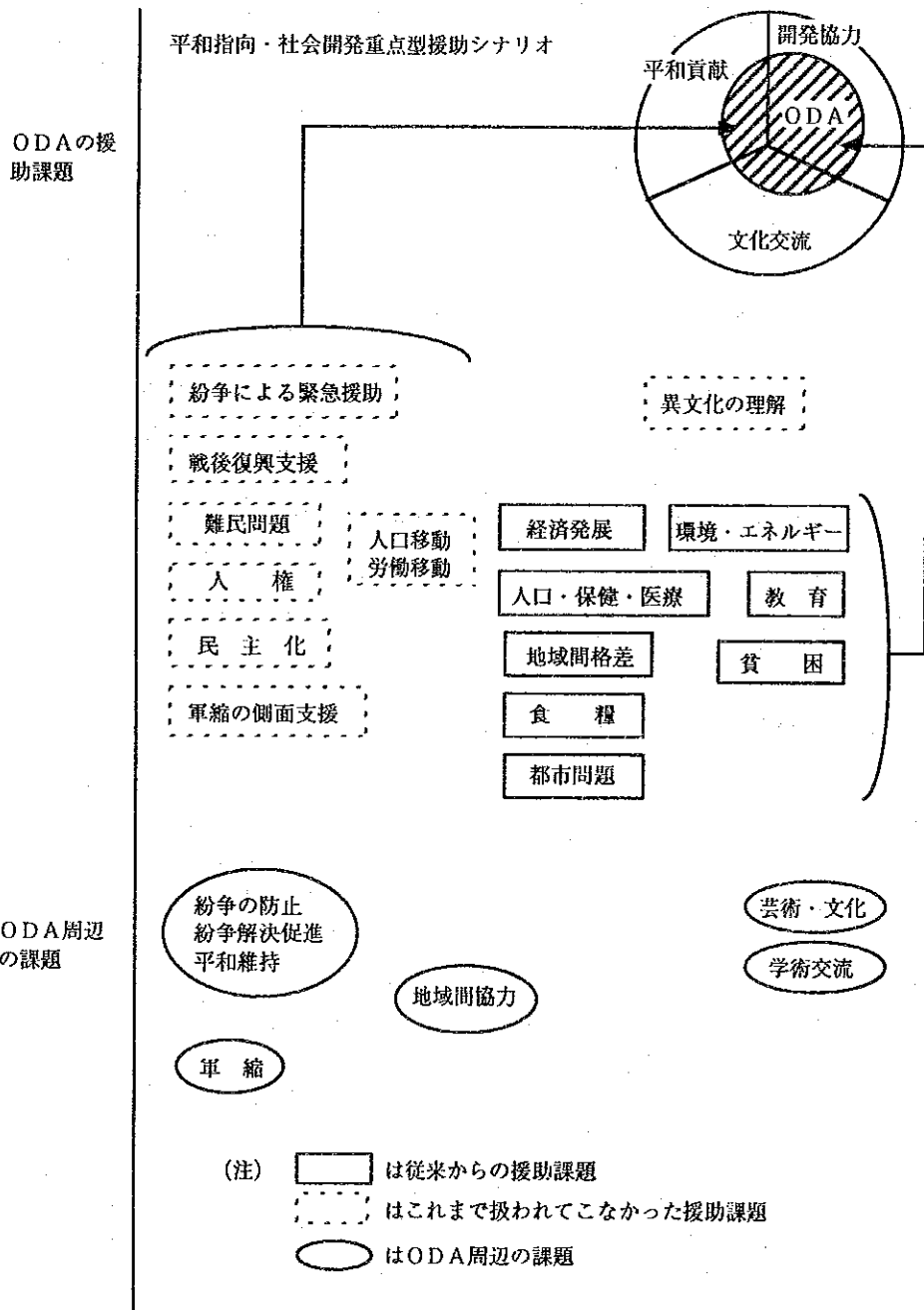
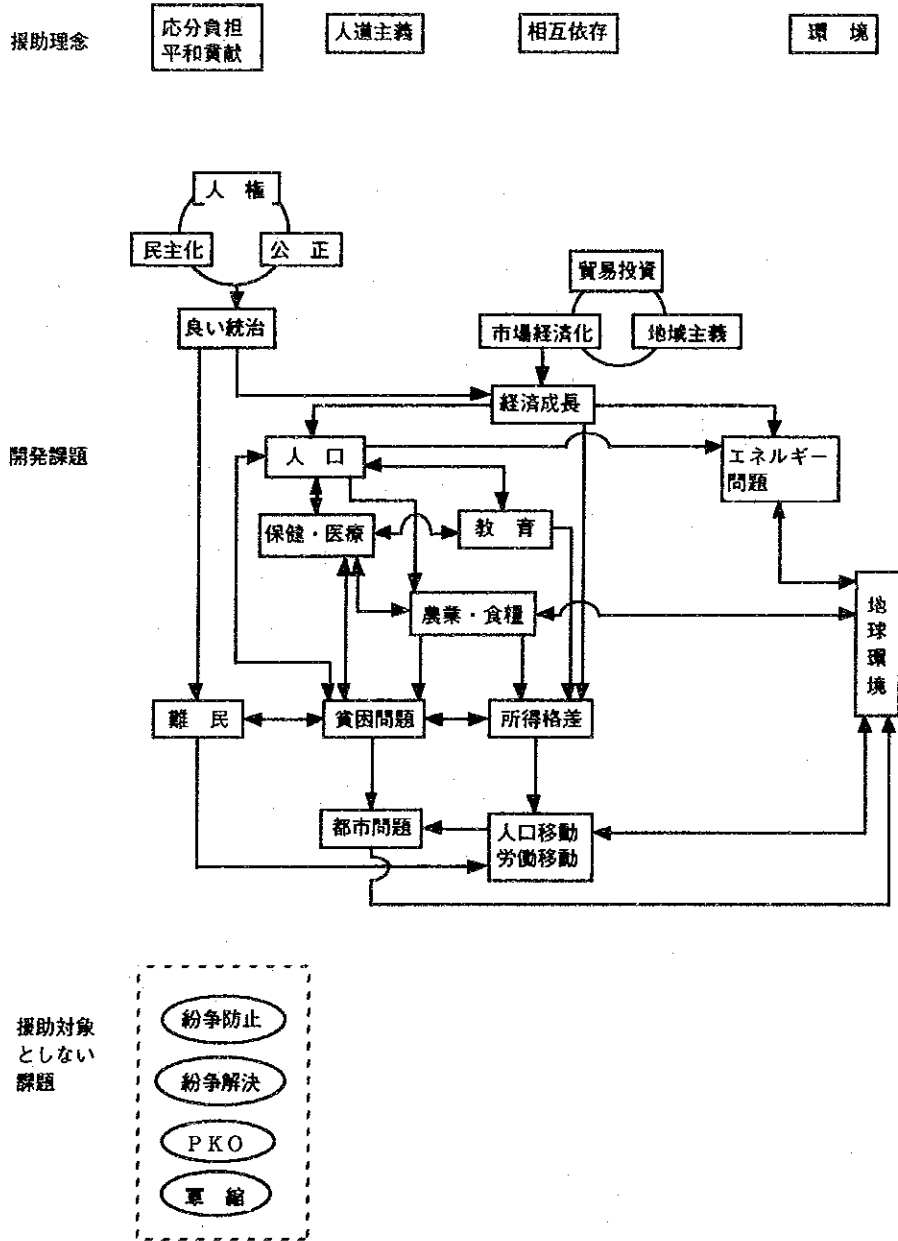


図3-4 2010年の援助理念と開発課題のイメージ図



第4章 2010年における援助課題とJICAの役割

- 4-1 内外の援助環境の変化
- 4-2 我が国の地域別援助課題
- 4-3 我が国の課題別援助対応
- 4-4 実施機関としてのJICAの位置づけ
- 4-5 2010年におけるJICAの役割

第4章 2010年における援助課題とJICAの役割

2010年における開発途上国と我が国を含むドナー側の情勢を俯瞰して、我が国の援助が「平和指向・社会開発重点型」となるとのシナリオを想定した。本章ではこの想定のもとで、2010年には我が国は地域別あるいは課題別にどのような援助を行うことが期待されているのか、また、その中でJICAに望まれる役割を導き出すとどのような機能と方向性を示し得るのかについて検討する。

4-1 内外の援助環境の変化

1970年の先進14カ国による被援助国の選択と援助量の決定についての実証分析結果によると、これらの国が援助を与える際の動機として、(1)1人当たり所得水準の低いこと、(2)輸出振興、(3)政治的関連、(4)群集心理、が認知できるとされている¹¹⁾。従来の日本の援助理念として語られる「人道主義」は(1)の動機に対応し、「相互依存」は(2)および(3)の動機に対応するといえる。実際、日本のODAの供与は対象国の1人当たり所得水準と日本の貿易量の多寡と明瞭な相関関係があることも報告されている¹²⁾。

冷戦構造の終焉を迎え、内外の政治・経済体制の新たな構築に向けての動きと価値観・基準の変化の動きとは、援助課題の多様化と新しい援助ニーズを現出してきており、上記の(1)は所得水準のみによってではなく、環境や安全という市場経済指標では直接捉えきれない要因を加味した各国の厚生水準を基準に考えられていくと思われる。また、日本経済の外延的拡大に伴う経済構造の変化により、上記の(2)は輸出振興のみならず日本の投資収益の安定的確保という視点も暗黙のうちに強調されるようになろう。これらの変化は上記の(3)、(4)にも大きな影響を及ぼし、日本の国際社会に対する責任分担の明確化や地球規模の課題に対する積極的な行動への期待となって現われてくるであろう。

同時に、日本国内においては、世界経済に対する日本の影響力についての認識の深まり、およびいわゆる内なる国際化の進展とともに、援助の理念や内容に対する関心が高まることが予想され、日本経済の成熟化と社会の熟成化に伴って、限りある援助資金の活用に対する監視の目が一層厳しくなることが考えられる。このことは、すなわち、援助の目的や効果・効率性等に対する納税者からの監視がますます厳しくなることを意味している。

4-2 我が国の地域別援助課題

我が国の援助が「平和指向・社会開発重点型」に移行するということは、国家単位の経済開発を優先する援助から、国家を形成する国民の安全や福祉をより重視し、国民生活の基盤としての社会的インフラの整備を優先させる援助へと重心を移動させていくことである。すなわち、各国国民に共通する、より根源的かつ普遍的な問題への対応が増大し、各国別の援助に加え、より広がりのある地域的な視点からの援助対応を図ることが求められる。そのためには、2010年に向けて我が国は次の4点を考慮した地域別援助戦略を踏まえ

¹¹⁾ 金本他編「公共セクターの効率化」第8章

¹²⁾ 山澤他編「日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策」第3章

た対応が必要である。

- (1) 現実に、世界経済は各地域の中核となる国・地域を求心力として、地域的な経済統合の動きが高まっている。今後の援助は、この地域経済統合の動きの中でも明確な位置づけが必要とされるようになるであろう。
- (2) 各国別に独立した援助の実施によっては、環境、人口・エイズ、WID、貧困等のグローバル・イシューへの取り組み、国際河川の開発に伴う関連諸国の利害調整等、地域全体に関わる問題に対して必ずしも効果的な対処ができない。したがって、域内各国が政策面を含め域内協力を推進し、域内全体の安定化と平和に貢献し得るよう、地域全体を視野に入れた広域的な援助展開の必要性が高まってこよう。
- (3) 域内共通の援助ニーズ・課題に対しては、国別に同様の援助をそれぞれ実施するよりは、特定の国を核として、近隣諸国への普遍的な波及効果が得られるよう、地域的な援助展開を図る方が効率的とも考えられ、かかるニーズはますます高まってこよう。こうした地域を対象とした援助の実施は、日本の限られた援助資源を効率的に活用することにつながるとともに、対象地域で援助経験を有する他のドナー機関・組織や新興援助供与国との連携を容易ならしめ、相乗的な援助効果も期待できる。
- (4) 国別の援助対応から地域別の援助対応への重心移動には、それを可能とし補完する国際社会での日本の政治的リーダーシップが伴わなければならないことも示唆される。さらに、現実的には、地域固有の歴史的・文化的背景の違い等、構成する国家群の規模、民族構成と民族間の利害・感情調整等、克服されるべき難問も十分に予想される。

第2章で「需要側の課題・ニーズ」として重要と思われる9つの課題について、2010年における動向を推測し、我が国の援助対応について若干の示唆を行った。上記の諸点を踏まえて、開発課題の地域別動向を取り纏めた表2-1を基にして、これらの地域別課題や開発ニーズに添えていくため、「我が国に求められる対応」およびその中で「JICAに望まれる対応」と考えられるものを検討し、別表1として巻末に添付した。

4-3 我が国の課題別援助対応

第2章で概観したように、2010年の援助需要は多様となろう。前章の図3-3に掲げた開発課題のうち援助対象となる課題（援助課題）と、「平和指向・社会開発重点型」援助シナリオという我が国の援助理念の重点移行との関係を整理することが必要とされる。また、各援助課題は相互に関連しているものも多い。したがって、我が国として、2010年時点で具体的な援助活動を行っていくうえで、各課題別の援助戦略を策定していくことが求められる。そのためには、次の3つの視点が考慮されなければならない。

- (1) 課題別の援助戦略を策定するうえでまず行われるのは、各援助課題の構成要素と要

素間の因果関係の整理であろう。これらの作業は、各援助課題の実態把握の出発点を提供するのに不可欠であり、具体的な援助事業を組み立てるうえでの概念整理となる。

- (2) 各援助課題が抱える内容の整理を行うことは、我が国自身の経験から導き出せる対応や我が国自身の援助経験からの教訓を抽出できる基盤を形成することにつながる。これらを明らかにすれば、他国の経験に求めるべき点を把握することが可能となり、具体的な援助行動への指針が得られる。
- (3) 移り変わる内外の援助環境の中で、それぞれの援助課題に不変な要素と他の援助課題に吸収され得る要素を峻別することは極めて重要となる。世界の援助環境の中で、各援助課題の意味内容や必要とされる対応は変化するものであるから、それぞれの時点での各援助課題の重要度の把握、優先順位の検討、国際世論に対する対応、さらに、国際世論の誘導等、援助大国となっている我が国の行動指針を明確に表現する論理体系を持たねばならない。

別表2は、上のような視点を考慮したうえで、各援助課題別に「2010年の動向と開発・問題解決のニーズ」、「我が国に求められる対応」、「JICAに望まれる対応」を試論的に取り纏めたものである。上述の別表1と併せて別添資料として巻末に添付した。

4-4 援助実施機関としてのJICAの位置づけ

現在、我が国の援助関連機関は、援助関連官庁（省庁）、円借款・融資機関（日本輸出入銀行、海外経済協力基金）、技術協力実施機関（JICAおよび各省庁管轄下の財団法人等）、地方自治体、NGO等多岐にわたっている。これらの援助関連組織の2010年におけるあり様は予測困難ではある。しかし、我々は「平和指向・社会開発重点型」への援助の重点移行の中で、技術協力および無償資金協力の中核機関としてのJICAを念頭に置いている。それ故、別表1および別表2で「JICAに望まれる対応」を列挙したわけでもある。その理由は、以下にみるように現在までの援助実施機関としてのJICAの援助活動経験のストックと、それらストックから導き出される潜在的な活動領域を重くみためである。

JICAの最大の組織的な特徴は、「技術協力40年とJICA20年の足跡」（1994年6月）にある通り、専門家派遣、研修員受け入れ、青年海外協力隊員の派遣、開発調査団の派遣等により開発途上国との人的なつながりを基本とした技術、情報、データの蓄積が豊富であること、また、海外50カ国に及ぶ在外事務所の存在、プロジェクト方式技術協力による200件以上の継続プロジェクトの存在等による途上国の現場からの生の情報交流拠点を保有する点と考えられる。このような人的交流を中心とした技術協力の中核援助実施機関であるJICAは、2010年の平和指向・社会開発重点型シナリオへの対応として、次のような特徴を有する。

従来より、JICA協力事業の内容は人づくり協力が中心であったことから、その援助

の主な中身は開発途上国の経済開発へのインパクトを考慮しつつ、既に社会開発をより重視した協力内容となっている。今後の課題としては、途上国の真の開発ニーズと整合性を持つ、社会開発重視の援助案件をいかに効果的・効率的に案件発掘、形成、運営・管理していくかに議論が移行しつつある。また、開発途上国との人的なつながりが強いことおよび現場からの生の情報を豊富に有する JICA は、世界から平和への国際貢献を期待されている新たな課題としての紛争による難民に対する緊急援助、復興支援、難民問題、人権・民主化等分野の業務につき、JICA の現在保有する仕組み、機能、ノウハウをさらに拡充・強化することにより、積極的な貢献ができる大きな潜在可能性を有する援助実施機関と考えられる。第 2 章で記述された開発課題および表 2-1 の課題につき、「従来からの援助課題」と「新しい課題」の各項目について、JICA が 2010 年までにいかに対応可能な展望につき、表として纏めたものが、表 4-1 である。

4-5 2010 年における JICA の役割

別表 1 および別表 2 の中で、各地域および開発課題ごとに「JICA に望まれる対応」の分析・検討を行った。この結果導き出される 2010 年の援助戦略における JICA の役割としては、大きな国際協力の枠組みの中で、「平和指向・社会開発重点型」の我が国援助の実施機関として、より総合的、より専門的、より問題解決指向性の高い機能と役割とを具備する専門集団であることが求められると考えられる。

換言すれば、JICA は (1) 途上国の自立発展に向けての自助努力を支援するとの立場をより明確にし、一日も早く自らの力で持続可能な国づくりに取り組めるよう、途上国政府等の行政能力の強化、機構・制度面の改善等を目標とする、人づくりを中心とした「**途上国の能力開発の実践的支援機関**」という役割を果たすことが求められる。このためには途上国の政府および住民とともに開発課題に同じ目線で取り組み、問題解決の方策とともに創造的に計画し、実施し、そして評価することが求められている。

また、これを実現するためには、(2) 経済発展支援に加え、政治社会面も含めた支援によって世界の安定と平和に貢献する我が国援助の総合的かつ中核的実施機関として、専門的開発援助人材と広範かつ多様な援助手法を駆使し、他のドナーに率先して的確に援助のニーズを把握し、適正な援助プログラムを検討・策定していく、「**援助の中核的実施機関**」としての役割を果たすことが求められる。

以上の (1) および (2) を要約すると、「2010 年における JICA」は、「平和への貢献と途上国の持続的開発をともに推進する役割を担う機関」として、現在の「ドナー」という位置づけから、いわば「**共生のためのパートナー**」に移行していくであろう。

「2010 年における JICA の役割」=「**共生のためのパートナー**」を実現するために JICA は今後何をなすべきか、その具体的指針を以下に整理する。この中には、既に一部実施中のもの、実現しつつある事項等も含まれているが、多様化、高度化、複雑化する開発課題に対し、問題解決指向型の援助を途上国の政府および国民とともに効果的かつ効率的に実施する「**パートナーとしての JICA**」を具現化するための進路を示すものであ

る。

- (1) 我が国政府の援助政策に基づいて、我が国援助の具体的実施指針とその内容を策定し、実施する中心的機関として機能する。

具体的には政府開発援助大綱、ODA中期目標その他の援助政策と途上国との政策対話に基づき、地域別・国別の中長期的援助実施指針と短期・長期の具体的協力内容（メニュー）を他の国内援助機関とともに策定し、内外の関係者等に明らかにしていく。

- (2) 官民による我が国の援助の最適な組み合わせ、総合化の実現を目指し、日本の援助の効果的・効率的実施をリードするコーディネーターとして機能する。

具体的には、民間ベースの貿易、投資等の経済活動や技術移転活動、JICA以外の公的援助機関、地方自治体等の実施する国際協力活動、ならびにNGOの各種援助活動を効果的に組み合わせた援助プログラムを策定するとともに、我が国援助資源の効果的・効率的活用の視点にたつて適時・適切に実施するための調整をJICA自身がコーディネーターとして図っていく。

- (3) 途上国の開発課題や開発ニーズに的確に対応した援助の実施を目指し、ドナー（援助実施機関）間や援助関係機関間の効果的連携および必要な調整を促進する。

具体的には、各ドナーが実施する援助事業間の重複を避け、相互に補完するとともに、より相乗的な援助効果が得られるよう各機関のもつ有用な情報、ノウハウ等の活用を促進するに際して、JICAが基軸機関（フォーカルポイント）として機能する。

- (4) 内外の援助機関の過去の経験と蓄積とを分析・評価し、今後のより効果的・効率的な援助実施のあり方を検討・開発し、援助活動に反映させる。

具体的には、世界銀行その他の国際援助機関、各ドナー等の援助経験、ノウハウに加え、我が国の援助関係機関の経験・ノウハウを把握し、分析・評価を行うとともに、多様化し、高度化する途上国の開発課題、開発ニーズを的確に把握し、それらに合致したより効果的、効率的な援助計画、実施のための方法および手法の検討、開発を自らが行い、援助効果の最適化に貢献するシンクタンクとして機能する。

表4-1 我が国ODAによる援助課題の動向とJICAの展望

	援助課題	冷戦下 : 1990 年以前	2010年 に向け ての援 助動向	2010年	2010年迄の JICAの対応 (予測)
従 来 か ら の 課 題	経済発展促進	○	↘	○	<ul style="list-style-type: none"> ・引き続き配慮、重点度は減少。 ・積極的な対応、特に人口問題重視。 ・重点課題として積極対応。 ・重点課題として積極対応。 ・引き続き重要分野、積極的な対応。 ・引き続き重要分野、積極的な対応。 ・重要課題として積極対応。 ・重点課題として積極対応。
	人口、保健、医療	△	↗	○	
	地域間格差	△	↗	○	
	貧困	△	↗	○	
	農業、食糧	○	→	○	
	都市問題	△	↗	○	
	環境、エネルギー	△	↗	○	
	教育	△	↗	○	
新 し い 課 題	平和貢献 (紛争の防止)	×	→	×	<ul style="list-style-type: none"> ・効果的な協力方法を検討し、積極対応可能。 ・国営軍需産業の民需転換等にて軍縮の側面支援に前向きに対応可能 ・効果的な協力方法を検討し、積極対応可能。 ・効果的な協力方法を検討し、前向きに対応可能。 ・効果的な協力方法を検討し、前向きに対応可能。 ・効果的な協力方法を検討し、前向きに対応可能。 ・引き続き配慮。ただし、特に重点化しない。 ・効果的な協力方法を検討し、前向きに対応可能。
	(紛争解決促進)	×	→	×	
	(平和維持)	×	→	×	
	(復興支援)	×	↗	○	
	(軍縮の側面支援)	×	↗	△	
	緊急援助	×	↗	○	
	難民問題 (定住支援)	△	→	△	
	(帰還支援)	×	↗	△	
	良い統治 (人権・民主化)	×	↗	△	
	異文化理解	△	→	△	
	人口移動・労働移動	×	↗	△	

(注) ○：最重点項目 ○：重点項目 △：特に重視しない ×：重点でない項目

第5章 2010年に向けてJICAの取るべき
援助アプローチ

- 5-1 多様性対応型アプローチ
- 5-2 課題対応型アプローチ
- 5-3 参加型アプローチ
- 5-4 連携型アプローチ

第5章 2010年に向けてJICAの取るべき援助アプローチ

第4章においては、2010年における開発課題に対応していくため、「平和指向・社会開発重点型」の援助シナリオにおける我が国の地域別、課題別の援助の考え方を示し、その中からJICAに望まれる役割を分析した。本章では、こうした役割を導くものとして第4章の中で分析してきた、JICAに望まれる対応を実現していくため、2010年に向けてJICAが取るべき援助アプローチを整理する。

現在のJICAには、40年の技術協力の歴史を通じ、意識的ないしは無意識的に援助実施の支えとしてきた基本的な理念が存在する。技術協力の基本理念とは、「第1に、技術協力は途上国の人づくりのための協力であるということ、第2に、それは途上国による自助努力を支援するものであるということ、第3に技術協力は継続なくして真の効果を発揮することは困難であるということ、そして最後に、技術協力なるが故に可能な草の根に届く援助を重視すべきであること」、である。¹¹ これらは、我が国の「平和指向・社会開発重点型」の援助シナリオにおいても変わることなく、むしろ理念として強化されていくものと考えられる。こうした理念を基礎に、2010年に向けてどういった援助アプローチを取っていくことが効果的、効率的であるかという視点で検討していくこととする。

具体的には、2010年における援助課題に的確に対応していくために必要であり、できるだけ共通のかつ横断的な援助手法を検討していくこととし、ここで取り上げるアプローチ選定にあたっては、まず次の4点を基本的な問題認識として考えている。

- (1) 途上国の抱える問題は、それらの置かれた内外の環境、歴史的背景によってさらに多様化し、これによって途上国間の格差はさらに拡大していくため、画一的な援助の理論、経験、技術の適用はさらにむずかしくなり、各国ごとに適正な援助メニューを考えていく必要性が考えられる。
- (2) 経済発展から取り残される国々の問題、また、経済発展が進んだ国においても国内の格差の問題は残存し、特に人口、貧困、環境といった相互に因果関係にある開発課題の総合的解決への模索が今後ますます焦眉の急となる。また、環境問題、人口移動、難民等の国境を越えて地域的広がりを持った課題への地域横断的対応がますます重要となる。こうした問題に対処していくためには、既存の援助スキーム、体制に囚われた対応では不十分であることが予想される。
- (3) 途上国は受動的に援助を受け入れていくだけではなく、その援助受容能力を向上し、自立化の速度を速めることが必要である。このためには、途上国国民自身が能力を蓄えていけるような持続的、かつ自立的な開発を進めていくことがさらに必要となっていく。
- (4) 援助供給側には、「援助疲れ」にみられるように途上国援助に振りあてられる人的、物的資源の限界がみられ、2010年に向けて山積する課題に対し、各援助機関が単独で取り組んでいくのでは非効率的、かつインパクトが弱いことが懸念される。また、民族的、宗教的紛争の多発する不安定な状況を打破していくためには、平和促進のため

¹¹ 国際協力事業団「技術協力40年とJICA20年の足跡」1994年6月

に国際社会への積極的貢献がますます期待されていくが、このためには我が国だけで対応可能な選択肢は多くはない。したがって、各国、各機関がバラバラに支援活動を行うのではなく、例えば紛争解決と開発を有機的に結びつけていくような機関間の連携がますます重要となる。

こうした問題認識に沿って、これらの問題に対応していくためには、現在の JICA に存在する技術協力の基本的な指導原理の有効性を検討することがまず必要であろう。基本的な指導原理とは、「国別アプローチ」、「総合的アプローチ」、「他の援助機関との連携」等である。¹¹²

「国別アプローチ」は従来のセクター別の援助実施形態では、相手国の開発計画と其中での優先的ニーズを総合的に判断したうえでの援助計画、実施ができないという反省を基に生まれたものであるが、そもそも援助が2国間ベースで行われていることを考えれば、「国別援助実施指針」の策定をはじめ、国ごとに援助ニーズを把握し、その優先的な援助課題を明らかにした援助計画の策定、実施を行うことは援助の基本原則といえるものである。2010年に向けて JICA に求められるものは、多様な援助のニーズをいかに的確に把握し、的確に対応していけるかといった、より具体的な手法の確立であろう。

「総合的アプローチ」は各種の援助形態を組み合わせて実施しようとするもので、国内の特定地域を対象とする地域総合開発への協力が実施されてきたほか、アンブレラ、パッケージ協力という形で、資金協力や技術協力を組み合わせた援助が試みられている。2010年に向けて JICA にさらに必要なものは、援助の枠組みありきというよりは、途上国の直面する問題をさまざまな角度から分析し、長期的視点にたつて、より総合的な開発プログラムとして取り組むという、より問題解決型のアプローチの確立であろう。

「他の援助機関との連携」に関しても、近年来 ODA の最大の供与国として、我が国には経験の少ない地域、分野からの要請に対応していくため、他の援助機関との連携が積極的に進められつつあるが、連携という言葉でいうには、多様な連携先機関、連携の類型およびそれぞれのメリットを把握したうえで、戦略的に連携を行っていくような手法の確立が必要になってくるであろう。

このような考え方を基に、今後 JICA が2010年に向けて、援助実施指針やプログラムの策定、案件の選定、計画、実施、評価等の各援助サイクルを通じて確立していくべき最も重要な援助アプローチとして、次の4つのアプローチを取りあげて、検討していくこととした。

(1) 多様性対応型アプローチ

(従来の国別アプローチを基本としつつ、「平和指向・社会開発重点型」の援助シナリオに沿って、多様化する援助課題にきめ細かく対応するためのアプローチ)

(2) 課題対応型アプローチ

(援助実施側の既存の援助実施枠組みに囚われることなく、途上国の主要な開発課題に

¹¹² 注1と同じ

最も効果的かつ総合的に対応していく方策を考えようというアプローチ)

(3) 参加型アプローチ

(開発にあたって、住民を開発の当事者として組み込んでいくことにより、能力向上を目指すアプローチ)

(4) 連携型アプローチ

(各援助関係機関の優位性を組み合わせて、限られた援助資源を有機的に活用することによって、より効果的かつ効率的な援助の実施を目指すアプローチ)

各アプローチを検討するにあたっては、それぞれの定義づけあるいは類型化を行ったうえで、各アプローチ導入の重要性ならびに必要性を示し、導入によって予想される効果を分析した。ここでは既存のアプローチとの比較、および新アプローチの相対的重要性を示すことを試みた。さらには、それぞれの方策導入に関する留意点を整理した。これらの検討結果は次章において、JICA全体として改善していくべき体制、システムの検討に結びつけていく前提となっていくものである。

5-1 多様性対応型アプローチ

1. 多様性対応型アプローチの定義および類型

(1) 基本的考え方

多様性対応型アプローチとは、途上国の経済社会状況を的確に把握し、将来の発展方向性について明確な展望あるいは到達目標を明らかにしたうえで、その実現に向けてきめ細かな対応をとっていくことを可能にするための協力のアプローチである。このためには、途上国の発展の歴史的基盤(歴史性)と将来への対応基盤・能力(潜在性)を見定め、また必要な場合は地域経済圏との連関(相互依存性)を視野に入れることが求められる。このことは途上国あるいは当該の地域経済圏のよってたつさまざまな基盤(社会、文化、宗教)の固有性と発展の道筋の多様性を重視し、むしろ当該国、地域経済圏が有する潜在性を開花させる視点が必要不可欠である。したがって、途上国/地域経済圏の現実と将来への可能性の検討を無視し、あるいは軽視し、高次の発展段階に到達した国でしか通用しない理論、経験、技術の押しつけは途上国にとって過度の負担となり、所期の協力の目的の達成そのものを不可能にする危険性があるため極力回避しなければならない。

多様性対応型アプローチは、従来の国別アプローチを基本としつつ、「平和指向・社会開発重点型」の援助シナリオに沿って、多様化する援助課題にきめ細かく対応するためのアプローチである。

(2) アプローチの特徴および類型

従来より適用されてきた国別アプローチとの相違点に留意しつつ、本アプローチの特徴となる点および類型を次のように整理する。

ア. 歴史的モデルの適用アプローチ

先進国で共通にみられる経済環境（市場の成熟度、経済インフラ等）を前提とした先進国側の理論、経験の押しつけではなく、途上国の経済社会環境を発展の歴史的所産としてその固有性を重視していく点は、国別アプローチにおいても同じ位置づけであろう。しかしながら、具体的な方法として、本アプローチでは、途上国の経済社会発展モデルを、日本も含めた、NIEs、ASEAN等の国の発展の歴史から学び、各途上国の環境条件に応じて応用していくといった、歴史的モデルの適用を検討する点が大きな違いである。例えば、日本の傾斜生産による特定産業の育成政策の歴史的経験のモデル化、およびその応用検討を行うアプローチである。

イ. 人口規模別対応モデルの適用アプローチ

各国の経済社会開発においては、その人口規模が、国内市場規模、労働人口、雇用、食糧確保、所得分配等に大きな影響を与えている。この意味で、経済社会の将来的発展の方向性を考えていくにあたって、人口の大きさは、自然、社会、文化に関わる初期条件でもあり同時に、人口抑制、公衆衛生の向上といった経済社会開発の必要条件の具備状況いかんにも関わってくる問題でもある。こうした条件分析を通じ、国別に人口の将来的増加傾向を把握し、人口規模別に経済社会発展の方向性をモデル化して検討していく必要がある。このように本アプローチは人口規模別に発展の方向性を検討しようとするものである。

ウ. 地域経済モデル適用アプローチ

本アプローチは、地域経済圏、国際経済との関連を重視した地域的広がりを持った発展ダイナミクスの中で、援助計画を策定していくアプローチである。例えば、特定国の地方開発、産業開発戦略支援は、地域経済、国際貿易とのつながりと切り離しては考えられず、競合関係、相互依存関係にある近隣国あるいは関係諸国に対する援助方針との整合性に配慮した援助が必要である。このように地域経済の発展モデルを検討したうえで、援助計画を策定していくのがこのアプローチである。

エ. 地域格差是正モデルの適用アプローチ

途上国内の地域間格差、社会層間の格差等は拡大する傾向にあり、各途上国の国内の経済社会の発展状況は一様ではない。こうした状況に対応するため、本アプローチは、特に格差の著しい国に対して、その経済的、社会的格差の現状、周辺環境と、各地域および社会層の経済社会開発上の固有の条件および歴史的背景を見定めたくうえで、その国全体のマクロな発展の方向性との整合性を配慮して、地域ごとに援助の取り組みを重層的に考えていくアプローチである。

(3) 多様性の検討対象の要素

経済社会の状況を把握し、将来の発展の道筋を見極めるためには下記の要素に対する考察が必要となる。

- *経済基盤
- *技術基盤
- *人材、法制度、組織等の整備状況
- *自然・社会・文化

上記要素のうち最初の3つは経済社会発展の過程でどの国でも共通的にその強化、改善が求められる必要条件といえるものである。一方最後の条件は経済発展の初期条件といえ、あるときは発展を促し、時には発展を阻害する固有の要素といえる。

上記の必要条件に関しては、先進国自身の発展過程の経験から、その強化、改善にあたり一定の道筋が示され得るが、一方、途上国の経済社会発展の固有性、あるいは地域経済圏の創出、国際貿易の変化等の途上国を取り巻く国際経済環境の変化を考慮すると、その必要条件の強化、改善にあたっては経験論的適用には限界がある。

2. 多様性対応型アプローチの必要性および効果

(1) 多様性対応型アプローチの必要性

多様性対応型アプローチは、経済社会発展の道筋が各国の状況によって異なっており、経済発展そのもの、さらには経済発展と社会事象の関連が直線的でないという点、すなわち途上国の多様性を踏まえて、援助を展開しようとするものである。特定の先進国の経験のみをベースにした経済社会発展の道筋が往々にして、そのままでは途上国に適用不可能、あるいは適用困難という状況が観察されている。このようなことを回避するためには、途上国の経済社会発展の現状、および発展のために必要とされる途上国自身もつ潜在性の把握を通じ、途上国にとって最善の道筋を探索し、提示するという多様性対応型アプローチが必要となる。

特に、援助の受け入れ側という同様の状況にありながらも、1980年代には東アジアの飛躍的な発展がみられた一方、アフリカ、中南米では「失われた10年」といわれるような経済の停滞がみられた。このような途上国間の発展動向の相違からみても、各国に対する一律な援助を行うのではなく、その多様性および潜在性に配慮した対応が必要な所以である。

(2) 多様性対応型アプローチの効果

多様性対応型アプローチは現段階で活用できる経済力、社会システム、技術、人材等の開発資源の徹底した動員を基礎に、次なる発展の道筋を展望する点で途上国の現実を客観的に見据えることが必要となり、極めて実践的なアプローチといえる。また、このためには途上国の社会経済システム、技術、人材の特質を深く分析し、きめ細かく対応しなければならないが、このことは開発戦略理論の再構築、技術のあり方、援助側の人材開発手法の再検討等を援助側に不断に迫るものである。このように、途上国側、先進国側の双方向のインターアクションを前提とするものであり、援助側の援助理論、政策、実施の見直し、改善に資するアプローチである。

一方、援助国側にとっては、自らの援助資源の再確認（優れた点、改善すべき点）が必

要となり、先進国側のシステム、技術の直接的導入という安易な傾向を是正する機会ともなる。

3. アプローチ適用にあたっての留意点

(1) 先進国（日本）や東アジア等の経済社会発展の道筋を歴史的に解明し、その経験の理論化を図るための情報分析、理論化の「場」が必要である。当面は対象を絞り込み、いくつかの重点的開発協力分野（例えば工業開発、公害防止、都市インフラ開発等）について理論化を試みることも重要である。例えば学会、大学、研究機関との連携によって、その研究成果を活用したり、委託研究を推進することが有益であろう。

(2) 途上国の人口規模別に援助の事例を蓄積し、その成否の要因分析を行うことで、人口規模別の援助対応のモデル化を図っていくことが必要である。

(3) APEC、NAFTA、SADC等の地域経済協力機構の動向を把握し、地域にまたがる経済関係の進展と当該国の経済社会発展との関係を見据えていくことが必要である。

(4) 中国、インド、インドネシア、ブラジル、ナイジェリアといったような、広大な国土と多くの人口を抱える途上国については、国内地域間の経済的、社会的格差の現状を十分把握し、格差を是正するような援助の事例を分析、蓄積していくことが必要である。

5-2 課題対応型アプローチ

1. 課題対応型アプローチの定義および類型

(1) 定義

課題対応型アプローチとは、ドナー側の既存の援助実施の枠組みに沿って、例えば、スキームごと、セクターごと、地域ごとに問題に対処していくのではなく、途上国の抱える問題に一番有効に対処する方策は何か、そのためにどのようなスキーム、セクターを活用、組み合わせるのか、どのような地域的広がりがあるかを重視することである。

途上国における開発課題は、それぞれが独立に存在するのではなく、相互に原因となったり結果となったりしながら、複雑に影響し合っていることがわかってきた。これに対し、従来からドナーが実施してきているひとつひとつのプロジェクトは、個別の開発課題に対応することを目的としたものであり、一面的なアプローチになる傾向を免れない。さらに個々のプロジェクトを個別に策定・実施する従来のやり方はプロジェクト間の整合性や補完性を欠く場合も多く、問題解決のアプローチとして必ずしも一番有効とはいえない。途上国が直面する問題を解決するためには、従来型の個別プロジェクトによるアプローチには限界があるとの認識に立ち、さまざまな角度から問題を分析し長期的視点にたつてより総合的に問題に対処しようというのが、課題対応型アプローチ（プログラムアプローチ）である。

(2) 類型

ア、セクター横断的なアプローチ

途上国の抱えている問題の多くは、例えば、人口、貧困、環境の悪循環にみられるように相互に因果関係にある。こうした状況に対処していくためには、農業、運輸、医療等といった我が国の国内事情に根ざした分野分類の枠組みに縛られては、このように複雑に絡み合った問題に対処しきれないことは明白である。セクター横断的なアプローチとは、途上国の抱える問題の多くは、さまざまなセクターからの総合的取り組みにおいてのみ解決されるとの認識のもと、既成のセクターの枠組みに囚われずに幅広い視点に立った協力を実施しようとするアプローチである。

イ、地域横断的なアプローチ

現在のプロジェクトは、1国内の経済的・行政的にまとまりのある特定地域を対象にしたものが多い。しかし、水資源開発やマラリア対策、さらには近年の地球環境問題や難民問題のようにひとつの国だけでは解決が難しい課題も山積みしている。そのため国境を越えてより広域地域や地球規模の幅広い視点に立った協力も必要とされるようになってきている。上記のような課題への取り組みにあたって、面的な広がりのある協力を行うことによって、より大きなインパクトを得ようとするアプローチが、地域横断的なアプローチである。

ウ、セクターオリエンテッドなアプローチ

我が国に固有な問題ではあるが、2国間ODAは資金協力と技術協力とに分かれ、さらに資金協力は有償と無償に分かれる等、援助スキームは極めて細分化されている。また、これらの協力事業はJICA、OECFのみならず、国内のさまざまな機関によって、多様なスキームに基づいて相互の関連性を意識せずに行われている。換言すれば、農業、鉱工業等のセクターをそれぞれ包含し、さまざまな協力機関やスキームを連携するような援助実施指針やプログラムがあるわけではない。

セクターオリエンテッドなアプローチとは、セクターごとに効果的に問題解決に取り組むための援助実施指針と援助プログラムを定め、共通の目標のもとにさまざまな機関の担う援助スキームの長所を生かした有機的な連携を行おうとするアプローチである。このように、セクターごとに共通目標を設定し、技術協力の中の各事業の間で、あるいは技術協力と資金協力の間で、異なるスキームを有機的に連携させようというのがセクターオリエンテッドなアプローチである。

2. 課題対応型アプローチの必要性および効果

(1) 必要性

協力プロジェクトを単独で見ると、研修員の受け入れ、専門家の派遣、施設の建設、機材の据えつけ等のインプットはすべて計画通りに投入されており、プロジェクトは順調に実施されていると考えられる場合でも、協力期間が終わってみれば、プロジェクトの外部要因により自律的・持続的な運営が妨げられたり、成果が当該プロジェクト内部にとどま

り波及的な効果が上がりにくいといった事態が、途上国においては少なからず起こっている。

例えば、都市問題を例にとってみると、上下水道や住宅等都市の施設・設備を整備しても、そのキャパシティを上回る勢いで農村から都市へ人口が流入すれば、施設整備事業は当初期待されていた効果を上げることはできない。スラムの改善事業は、土地所有制度の整備や雇用機会創出のための政策が同時に行われなければ、根本的にスラムの住民の劣悪な生活環境を改善することにはならない。また、都市廃棄物処理の施設・設備を整備し廃棄物収集システムについての提言を行っても、実際にそれを運営・管理していく相手国の地方自治体が十分な能力を有していなければ、施設・設備もシステムも現実には機能しない可能性が高い。

(2) 効果

上記(1)のような問題は、当該プロジェクトを取り巻き相互に関連する周辺の事情を、プロジェクトの計画および実施の過程で、十分に視野に入れなかったために生じた問題であるといえる。

ひとつの国あるいはいくつかの国にまたがる地域の開発は、JICAが従来から実施してきたようなプロジェクトが、単独で達成できるものではない。複数のプロジェクトが互いに補完し強化し合うことによりそれぞれの成果が相俟って、初めてマクロ・レベルでの開発が実現されるのである。また、当然ながら開発援助の量には自ずと限界があり、開発途上国が必要とする資金の一部しか供与できないことを考えれば、触媒機能を意識した協力、すなわち限られた資金でできるだけ大きなインパクトを与えることができるような協力を実施することが望ましい。課題対応型アプローチはこれらを可能にし、協力の成果を最大限に引き出すことを目指すものである。

3. 課題対応型アプローチの適用にあたっての留意点

(1) セクター横断的およびセクターオリエンテッドなアプローチを取るためには、援助する側の押しつけとしてではなく、途上国自身が自国のマクロ・レベル、セクターおよびサブセクター・レベルの開発政策/方針づくりを行うことのできるような能力を身につけることが必要であり、援助する側はそうした能力づくりを支援していく必要がある。

(2) 課題対応型アプローチによる協力は、単独に行われる個別のプロジェクトに比べ、関係国や関係機関の数が多くなるので、それらの関連政府および機関の間で緊密な援助調整を行うことが必要である。特に、セクター横断的アプローチでは、内外の複数の行政部門間との調整が必要であるほか、これらを管理・運営する途上国側の能力が大いに問われることとなる。また、地域横断的アプローチについては、隣接する複数国間の調整が課題であり、こうした調整を可能とするリーダーシップを誰がどう発揮できるかが焦点となる。

(3) 課題対応型アプローチによる協力は、援助プログラムの設定によって複数のプロジェクトを包括した援助を行っていくとするものである。通常の個別のプロジェクトより協力期間が長期にわたる場合が多いので、特定の目標に対して援助国側も被援助国側も長期的なコミットメントを行うことが前提である。

(4) 課題対応型アプローチによる協力は、単独に行われるプロジェクトに比べ、多様な援助スキームを含んでおり、幅広く地域やセクターを見渡す必要がある。きめの細かい計画づくりが必要である。特に、課題対応型アプローチによる協力は、個別のプロジェクトに比べ、さまざまな開発課題間の連関や、途上国の運営管理能力を左右するさまざまな内外の環境要因の把握が必要である。このため、開発課題の問題発生メカニズムや問題解決の方法について、事例分析を通じて適切な計画造りのためのノウハウを積み重ねていくほか、途上国ごとにその組織、制度、機構、政治体制、社会・文化的背景等の情報を整備し、十分な理解を深めていくことが必要である。

5-3 参加型アプローチ

1. 参加型アプローチの定義および類型

(1) 定義

参加型アプローチとは、開発の諸段階（政策決定・計画立案、実施、便益配分、評価）に住民が開発の担い手として主体的に参加することを促進するアプローチである。開発事業における住民の参加の度合は、ア. 住民に対する情報公開、イ. 住民との協議、ウ. 開発事業の意思決定への住民参加と、エ. 住民自らのイニシアティブによる開発活動、に大きく分けることができる（世界銀行の分類による）が、ここではウ、およびエ. による住民の参加の促進を参加型アプローチとして考える。

参加型アプローチは、開発プロジェクトの効果およびその持続性を高めるための手段ではあるが、住民自身がプロジェクトの計画、実施、評価等に携わることにより、住民のプロジェクトの運営、管理能力を高め、ひいてはその経験を通じて、より広範な問題に対する住民の問題対処能力を高めていくという意味合いにおいて、開発の目的であるとも捉えられる。さらには、政治・行政に反映させ得る住民の声の形成を支援するという側面からは、途上国の民主化の推進という援助の理念の実現に結びつくものとも考えられる。

(2) 特徴

開発における参加型アプローチの特徴としては、以下の6点が挙げられる。

- ア. 政府主導型のトップダウン方式ではなく、ボトムアップ方式を重視する。
- イ. 住民とともに柔軟に運営していく学習過程アプローチを取っており、ブループリント方式と対比される。
- ウ. 大規模プロジェクトよりも小規模プロジェクトで多く採択されている。
- エ. 短期間ではなく、長期間の援助を必要とする。
- オ. 援助国のコストの高い資材、コンサルタントサービスを用いるより、地域社会の知識、機材、スキルの活用が有効である。

(3) 内容

ア. 援助プロジェクトおよびプログラムサイクルにおける住民参加の局面

プログラムおよびプロジェクトサイクルの観点から、住民の参加の対象となる局面は大きく4つに分けられる。まず、(ア) 政策決定・計画立案段階では、住民はプロジェクトのニーズ確認、実施方針、運営方法の決定過程に参加する。(イ) 実施段階では、住民参加は、資源(労働力、資金、資材、情報)の提供、管理・調整に対する協力、プログラムへ運営への主体的な参加等の形で行われる。(ウ) 便益配分の段階では、住民は物質的、社会的便益の配分に参加する。さらに住民は(エ) プロジェクト評価に参加する。

イ. 住民参加の度合

住民参加の度合は、以下のような指標により区分することができる。

- (ア) イニシアティブ……開発がトップダウン方式か、ボトムアップ方式か。
- (イ) インセンティブ……参加は強制的か、自発的か。
- (ウ) 参加の単位……個人ベースか、集団ベースか。
- (エ) 住民組織は公的な組織か、インフォーマルな組織か。
- (オ) 参加は直接参加か、代表を通じた間接的な参加か。
- (カ) 参加は一度だけか、断続的、継続的か。
- (キ) 参加はプロジェクト活動を広範囲にカバーするか、狭い範囲か。
- (ク) 参加がプロジェクトに影響を持っている場合か、いないか。

(4) 類型

実際の住民参加のあり方は、上記のような指標による状況の如何に加え、プロジェクトの性質、地域の環境条件等によっても影響を受け、非常に多様である。したがって、具体的な援助戦略としての参加型アプローチは以下のように分類することができる。

- ア. 住民参加型アプローチ：援助プロジェクトの全過程で地域住民の参加を促しながらプロジェクトを進行するアプローチ
- イ. 住民参加配慮型アプローチ：参加の形態、度合の如何に拘らず、地域住民がプロジェクトに何らかの形で関わることを促進するアプローチ。大規模な援助プロジェクト等において、内容に関する情報公開、関係民間団体との協議等を行い、プロジェクトにより影響を受ける住民への配慮、住民のコンセンサスづくりを図りながら、プロジェクトを実施するもの
- ウ. NGO支援型アプローチ：上記ア. と基本的に同じであるが、地域住民のイニシアティブに基づく開発活動を、NGOへのファンディング等を通じ、支援していくアプローチ

2. 参加型アプローチの必要性および効果

(1) 参加型アプローチの必要性

途上国においては、貧困と人口増加、環境破壊の悪循環が存在し、いわゆる貧困の再生

産が行われている。また、多くの途上国において貧富の格差は増大する傾向にある。

そもそも、トップダウン式開発においては、政策決定および実施のすべての過程が途上国政府主導によって行われ、住民は受動的立場に置かれる傾向があった。こうした開発の進め方によって、開発の恩恵を受ける社会層が固定化され、都市と農村の格差、貧困問題等の根強い問題を残し、ひいては開発プロジェクトそのものの効果と持続性を損ってきたとの反省がある。すなわち、開発プロジェクトの政策決定や実施においてできるだけ地域住民のニーズや意思が反映され、住民自身が資源の投入や、管理調整面に主体的に関わる能力を身につけ、開発の便益を享受できるような、ボトムアップ式の開発の方法として参加型アプローチを取り入れることによって、トップダウン式開発の限界を克服していくことが必要であると考えられるのである。

開発の恩恵から取り残された社会層として、例えば貧困層が挙げられる。貧困層とは、ア. 都市の富裕層、政治家、官僚、財界等のエリート層と対比される都市の下層階層、インフォーマルセクター従事者等、と、イ. 農村部の政治家、富農、地主、高利貸し等に対比される小農、土地なし農民、農業労働者等を指すといえるが、一口にいえば、生産手段や資材、市場へのアクセスを持たず、BHNに関わる社会サービスへのアクセスが妨げられているために、本来発揮し得る生産活動のための潜在力の発現が阻害されている。これは従来の経済インフラ整備、鉱工業開発、エネルギー開発、大規模農業開発、都市開発、高等教育協力、大学病院協力等の大規模プロジェクトは、経済効率性重視の観点からトップダウン方式による意思決定が主流をなしており、この結果途上国の上層階級、富裕者層をより利する傾向が強くなり、貧困層への裨益が限られていたことによる。

このため、これらの従来開発の恩恵から取り残されがちな住民の潜在力を開花させるためには、開発における住民の参加の機会平等化を目指すことが必要であり、このためには開発プログラム、プロジェクト援助にあたって参加型アプローチを取ることが必要である。

(2) 参加型アプローチの効果

参加型アプローチの効果としては、以下のような点を挙げることができる。

- ア. 地域住民が自己の現状を変革していく能力を強化することにより、生産活動能力が向上するとともに、ひいては、他の住民、社会への働きかけを強め、住民、地域社会の自立的発展を促す。
- イ. 地域に存在する伝統的な知識、ノウハウ、適正技術を活用することにより、地域の実情に即したプロジェクトの実施や、開発計画の改善が可能となる。
- ウ. ニーズ把握の計画段階からの参加により、プロジェクトの社会的認知形成が早期に図られることから、プロジェクトの社会的受容性および持続性を高める。
- エ. 参加によりプロジェクトの意思決定の透明度が高まり、必要とするもののニーズの確認とそれらへの対応が促進されることから、便益のより公正な配分が助長され得る。
- オ. 開発資源調達の見地主義と参加の結果、プロジェクト開始後のリカレントコストの途上国負担が軽減され、プロジェクトの持続性を高める。

参加型アプローチによって、これらの効果を最も発揮するのは、援助によって住民が直接の受益者となり得るプログラム、またはプロジェクトである。すなわち、住民の生産活動に不可欠な資源の管理に関わるような援助分野（例えば社会林業、灌漑開発等）、所得の向上に関わる援助分野（生計向上、零細企業育成等）のほか、社会サービスの供与に関わるような援助分野（例えばプライマリーヘルスケア、人口家族計画、低コスト住宅建設等）が挙げられる。

3. 参加型アプローチ適用にあたっての留意点

上記1.（4）の参加型アプローチの類型区分に応じて以下のとおり留意点を整理する。

（1）住民参加型アプローチを実施する際の留意点

ア. 援助プロジェクト初期段階からの住民参加の促進

住民の意識の向上を図り、プロジェクトに対する当事者意識(ownership)を持たせるために必要である。また、地域社会におけるあらゆる構成メンバーの参加を促進していくためには、地域の伝統的社会的な意思決定メカニズムとリーダーの存在の確認とそれらにどう留意した取り組みを行うかを検討することが必要である。

さらに、住民の組織化促進や、住民の能力向上自体を目的とした援助プロジェクトの実施のためには、同質のターゲット・グループを選定すること、短期間で直接利益をもたらすプログラムを導入すること、女性の参加を確保することも留意点として挙げられる。

イ. 途上国政府の良い統治によるサポート

住民の参加の度合を高めていくことに伴い、住民間あるいは階層間等の利害の対立が顕在化し、新たな紛争を生じることもあり得る。対象地域の住民は社会文化的に異質であるのが普通であるため、プロジェクトに対する反対グループが存在する可能性があるため、プロジェクトの実施によってプロジェクトへの妨害、住民間の対立を引き起こしたり、プロジェクトが地域の有力者の抵抗にあう危険性もあり得る。

こうした利害の衝突を軽減できるようなルールづくりや仲裁能力を政府自身が、あるいはコミュニティ自身が獲得していくことが必要となる。このことは、有力者の抵抗を阻止し、地域内、地域間の潜在的対立の表面化を調整することによって、外的な資金・技術的支援を得やすくするための環境づくりとして不可欠である。

ウ. プロジェクトの政治性の排除

もともと、開発の恩恵から取り残されてきた住民グループは、多くの場合、貧困層であったり、少数民族であったりする等、為政者または地域的な有力者の政治的な意図により、生産的な経済活動や、社会サービスの享受といった参加の要件を剥奪されていることが多く、参加型アプローチを通じてこうした住民の参加を促進していくことは、政府からは政治的な反発を招くことが考えられる。また、住民の参加が進み、住民自治や分離独立の要求等に至った場合、国家体制に対する脅威と捉えられやすい。このため、

2 国間援助での参加型アプローチへの取り組みにあたっては、特定の住民グループへの政治的支援とみられるような援助の実施は避けなければならない。

エ. プロジェクト・マネジメントの柔軟性

住民のおかれた状況、ニーズの違いに配慮し、学習過程に合わせて柔軟な援助プロジェクトの計画、運営を行っていくためには、できるだけ意思決定のレベルが現場に近いことが必要である。他方、プロジェクトの進展に伴い、住民側の要望が不必要に増幅、ないしは複数の要望が対立することによって、プロジェクト本来の目的から逸脱することがないように、適切な進捗管理を行うことも必要である。

オ. 社会調査の重要性およびNGOの活用

参加型アプローチにおいては、住民の意識向上を図り、そのニーズを把握し、ニーズに合致する開発を行うため、地域の伝統的な制度、知識あるいはノウハウを活用しながら住民の能力向上のための試行錯誤のプロセスに取り組むことが必要である。このためには、現地の状況を十分に理解し、把握していくことが極めて重要である。

例えば、地域リーダーすなわちエリート層は必ずしも住民の信頼を獲得し得るものであるとは限らないため、既存の地域リーダーを通じたアプローチはプロジェクトの失敗につながる可能性もある。さらにプロジェクトの設計が不適切であった場合には、地域の現状を固定化し、不適切な組織を台頭させる等、プロジェクトが逆に有害となる可能性もある。

このため、プロジェクトの実施にあたっては、事前に対象地域の社会構造を把握するため、計画段階で十分な社会調査を行い、また実施段階では対象地域内の状況に合わせて、適正な計画調整を行うことが必要となる。

こうした社会調査の実施、柔軟な運営の実施のためには、現地の情報に通じ、住民と援助実施機関・途上国政府役人との間をつなぐ仲介者、両者間のコミュニケーション・ギャップを埋める役割を果たし得るような、参加型アプローチの経験豊富なローカルなNGOまたは先進国NGOの活用が不可欠である。

(2) 住民参加配慮型アプローチを実施する際の留意点

ア. 住民参加型アプローチを取り入れることにより、プロジェクトの持続性が高まることが期待される場合には、準備段階としての住民意識の向上を図るためのプロジェクトあるいは、同時平行的なサブプロジェクトを設け、ターゲットグループである住民の能力向上を図ることが有効である。

イ. プロジェクト・サイクルの中のある部分において住民参加の度合を高めることにより、プロジェクトの社会的受容性が高まることが期待される場合には、住民や、あるいは他の受益者グループについて、参加型アプローチを用いてその組織化を図ることがプロジェクト計画および運営の円滑化のためには有効である。

(3) NGO支援型アプローチを実施する場合の留意点

NGO支援型アプローチは主に資金的支援の形で実施される。資金は、ア、途上国政府を通じて受益者団体へ、イ、受益者団体に直接、ウ、NGO等の民間団体を通じて受益者団体へ、エ、途上国政府の特別基金設立に対して、等の形態で導入される。

このアプローチを可能とするためには、援助の、ア、柔軟性、イ、小規模資金供与スキームによる対応、ウ、運営上の透明性確保の手段を有すること、が必要である。

(4) 3つの類型に共通する留意点

ア、新たな評価手法の必要性

参加型アプローチでは、住民の意識改革、組織化の強化、能力向上といった質的、多元的目標を持っているが、これは数量化が困難な目標であるため、新たな評価手法の開発が必要である。

5-4 連携型アプローチ

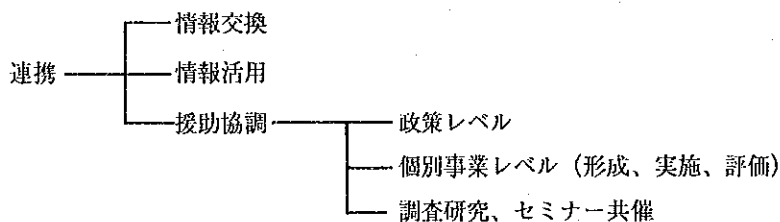
1. 連携型アプローチの定義、類型、連携内容と機関

(1) 定義

連携型アプローチとは、多様化、高度化、複雑化する開発課題に対応するため、各援助関係機関が単独で援助に取り組むのではなく、国や制度の違いを越えてさまざまな援助関係機関との間で、個々の機関が優位性を持つ分野、経験、援助形態等を有機的に連携させ、限りある援助資源を活用することによって、その効果を最大化し、より効果的、効率的な援助の実施を目指すアプローチである。

この背景としては、従来からの開発課題への新たな取り組みの重要性や、世界情勢の多様化を反映して、新たに発生した地球的規模の持続的な開発等の開発課題への取り組みの必要性が認識される一方で、各国の援助機関の間では「援助疲れ」に表わされるように、物的・人的な限界が認識されつつあることが挙げられる。連携型アプローチは、特に多様性対応型アプローチ、課題対応型アプローチ等の他のアプローチを行ううえでも重要な基盤をなすものである。

(2) 類型



ア、情報交換

「情報交換」は第一段階の連携として挙げられる。援助関係機関の間で、各々が有する途上国関連情報、個別案件情報等の交換を行うことであり、一層の充実、強化を図る必要がある。

イ. 情報活用

さまざまな援助関係機関の有する基礎情報を活用したり、案件形成等の参考とすることである。今後、体系的なデータ分析および活用のシステムを確立する必要がある。

ウ. 援助協調

(ア) 政策レベル

各機関が個別事業を実施していくうえで、地域別、国別あるいは開発課題別に高次および実務の各政策レベルで調整を行い、個々の案件の実施に際して、優先度の決定、基本的な対応方針、実施スケジュール、重点事項、役割分担等に関し共同歩調を取ることである。

(イ) 個別事業レベル（形成、実施、評価）

個別事業レベルの連携は、援助の重複・競合の回避、あるいは各機関が優位性を持つ分野の相互補完といった、限りある援助資源の有効活用および効果的な配分の観点から、プロジェクト形成、実施、評価の各段階において協議、調整のうえ実現される。

個別事業実施レベルの連携は、フォロー型とパラレル型に大別される。

1) フォロー型

援助実施機関や国際機関が形成した案件に対して、他の援助機関や国際機関が協力を実施する例、援助実施機関や国際機関が協力実施した案件を他の援助機関や国際機関がさらに発展させた形で協力を実施する例がフォロー型の連携に属する。

2) パラレル型

調整プロセスの後、援助実施機関や国際機関の間で1案件の構成要素を分割し、相互に調整しつつ協力を実施する例、既にある援助実施機関等が実施中の案件に、他の援助実施機関や国際機関が参加する例がパラレル型連携に属する。

(ウ) 調査研究、セミナー共催

援助実施機関、国際機関ならびに関係機関等が、共通の開発課題を設定して調査研究を行い、国際会議・ワークショップ等を共催する。

(3) 考え得る連携先機関と連携内容

ア. 国内機関

本来業務としてODAを実施するOECD等の機関との協力については、本章第2節で述べた課題対応型アプローチの中で、共通の援助方針や援助プログラムによって共同歩調を取っていく方法が有効である。また、コンサルタント、公益法人についても、JICAは直接契約関係を通じてその知見やノウハウの活用を図ることができる。したがって、国内における連携先としては、同じ援助プログラムの傘下で活動することの難しい機関、すなわちODAを本来業務としない、国内機関、例えば、大学、研究機関、地方自治体、NGO等の各機関との連携が今後ますます重要となる。

大学、研究機関等は、地域別、国別の援助手法の開発に不可欠な実証的地域研究、途上国の現状分析に必要なマクロ動向分析や経済予測等を行っている。JICAは実施機関としてこれらの情報を活用するのみならず、共同研究を行ったり、JICA側のニーズを明確に示し、プロジェクト事例を研究材料として提供して研究委託する一方、大学院生等をインターンとして迎え入れるなどして、ギブアンドテイクによる協力関係を作りあげていくことができよう。

日本のNGOは、現時点では途上国の草の根の住民レベルを対象とした資金的、物的支援を行っているものが多いが、今後は現場経験を積んだNGOも増えていくであろう。2010年には、前節に述べたような参加型アプローチによるボトムアップ型援助が重要になっていくことを考えると、住民参加を促進できるような専門家の人材のネットワークを持ち、現地の組織ともコンタクトを有するNGOとの協力分担が不可欠となろう。

なお、各省傘下の公益法人等の実施する各種調査には、JICAにとっても有用な情報を提供するものが多いので、可能な範囲での共同調査の実施や情報活用の点での連携努力が一層必要であろう。

イ. 外国機関および国際機関

海外における連携先としては、先進国援助機関、国際機関（国連機関を含む）、研究機関、NGO等が考えられる。

先進国援助機関および国際機関との連携で特に重要と考えられるのは、政策レベルにおける援助協調である。各ドナー間で特定地域、分野に対する援助の基本方針が一致していない場合等には、当該地域・国の開発においてかえって悪影響を及ぼすことにもなりかねないため、定期的な対話と情報交換の機会を設定していく必要がある。

先進国および途上国の研究機関等も我が国では保有していない情報、知見を我が国の援助に反映させていくにあたって有益な連携先である。各々の特色を把握した上で得意分野の研究を委託したり、研究成果を情報として活用する等の連携は極めて有益である。

APEC等の地域協力ネットワークも活用し値する。地域間協力の意義が増大していく中で、地域性に優れた情報ネットワークの重要性はさらに大きくなっていくであろう。

韓国のKOICA、タイ国のDTEC等の途上国援助機関も連携の対象となる。これらの機関は地理的、文化的に類似した周辺国に対する援助実施に際し、先進国では失われつつある中間技術・ノウハウの活用可能性を有しているとの観点から、かかる途上国の援助機関との連携は有効である。

先進国NGOは、日本のNGOに比べ歴史も長く、活動範囲も広い機関が多い。これらのNGOは、ODAの重要な担い手として、あるいは独自の資金ソースを備えた有力な援助機関として、それぞれ得意とする分野かつ草の根レベルで豊富な知識・経験を有している。また、途上国のNGOにも、先進国NGOとのネットワークを通じ、啓蒙教育や、所得向上、社会サービス等の分野でその特性を生かした情報・経験を有している例が多い。文化・社会的な配慮、住民参加への配慮が必要な協力を実施するにあたって

の重要な連携先となる。

2. 連携型アプローチの重要性

(1) 連携型アプローチの必要性および特に必要とされる開発課題

開発課題の多様化、高度化、複雑化に対応するためには、個々の機関が優位性を持つ分野、経験、援助形態等に応じて、限りある援助資源を有効に活用することが必要である。なかでも、今後地球全体の開発基盤として捉えなければならない地球環境や代替エネルギー対策、多様な問題を包含する貧困・都市問題のほか、国際的な対応が必須である難民問題等については、援助関係機関間の連携なくしては援助効果の発現が難しい。

地球環境問題や都市問題については、本章で前述した各アプローチの適用に関して十分説明しているので重複は避ける。

貧困問題も環境問題同様、農村の疲弊、都市のスラム化、教育・医療の立ち遅れ、政治的不安定等のさまざまな要素から生み出されている。個々の援助実施機関は、物的・人的等の制約から、その中で限られた領域にしか協力を行之得ず、貧困の解消に向けての連携型アプローチによる多角的な協力なしに、効果の発現は期待できない。

難民問題についても、避難先国への支援、難民帰還促進のための支援、難民発生国に対する流出抑制のための間接的支援が対応として挙げられるが、いずれの支援においても幅広い領域を対象とし、総合的かつ多角的視点から重層的援助が必要とされることから、2国間援助実施機関、国際機関ならびにNGOの各機関が共通の目標を設定のうえ、各々が得意とする援助形態、領域での協力実施による連携型アプローチが不可欠である。

(2) 連携型アプローチの効果

かかる連携型アプローチにより、複合化した問題を包含する開発課題に対して、対象地域、分野のニーズにより合致した、課題対応型アプローチをもって協力することが可能となる。また、これまで個別の機関においては制度的・資金的・人的に対応が困難であった内容の協力も、各援助実施機関が得意領域で協力実施することにより、より大きなインパクトを与えることができる。さらには、国際的な対応が必要とされる開発課題や、さまざまな問題を包含した開発課題の解決にあたって、複数の機関間で分担を決め、各々が統一された基本方針のもとで連携して援助を実施することで、1国では対応困難な課題にも効果的な協力が実施可能となる。

連携により相手機関が有する知見・情報・ノウハウの活用が可能となるといったメリットも見逃せない。また、各種国内機関との連携は、国民一般に対する援助広報にも資することが期待され、国内の援助支援基盤の拡大、ひいてはより積極的な援助の展開も可能となる。

3. 連携型アプローチ適用にあたっての留意点

(1) 総論

連携型アプローチを適用するにあたっては、まず、連携の必要性はどこにあるか、どこを相手機関とするべきかを適切に認識することが必要である。このためには、主要な関連

機関との本部レベルのみならず、各レベルでの日常的交流を含めた情報交換および定期協議等の政策対話の実施による十分な相互理解が必要である。特に援助機関にとって、フィールドオフィスの果たす役割は非常に大きく、本部主導型の援助実施機関は、在外機能の拡充を図ることが求められる。

(2) 各類型に即した留意点

ア. 情報交換

共通言語による資料の作成、情報検索システムの整備、所有情報リストの定期的な提供等が可能な限り情報を公開し、個々の援助実施機関が保有する情報を他の機関が利用しやすい形で加工・提供することが重要である。

イ. 情報活用

基礎調査・研究等を実施する機関から、報告書等を定期的に入手し、ヒアリングを行う体制を整備することが重要である。さらに、そうした情報を組織として活用しやすい形に整備していくための、情報加工による蓄積が必要である。また、かかる調査や研究を実施する機関との役割分担を明確にして、必要とされる調査・情報収集を相互に委託または交流しあう体制を確立することも必要であろう。特に現地NGOや現地研究機関等の有する独自の情報は貴重なリソースであり、有効活用の日常的な促進を図ることが肝要である。

ウ. 援助協調

(ア) 相互の体制の相違

各機関の拠って立つ予算制度、案件採択の仕組み、援助手法等の相違が想定される。かかる調整に必要とされる労力を厭わず、早い段階で互いに相違を認識し合い、その相違を十分踏まえた連携の検討が必要とされる。

(イ) 連携の枠組みの設定

プロジェクト・サイクルの初期段階から連携型アプローチにかかる双方の意見調整を十分行い、枠組みを設定したうえで個別事業に対する協力を実施することが必要である。

(ウ) 分担の明確化

援助実施機関ごとに、ノウハウ・経験を有し協力可能な分野を明確に提示し、連携開始当初から分担する分野を明らかにすることが、それぞれの責任の所在を明らかにするうえで必要である。

(エ) 共通の管理・評価基準の設定

ログフレーム等の各援助実施機関共通のプロジェクト管理・評価基準を設定し、統一された基準でプロジェクトをモニタリング・評価していくことが肝要である。

(オ) 途上国側の理解の促進

援助実施機関間の協調により、連携して援助実施を行う場合には、十分な対話を通じて、途上国側に連携型アプローチの重要性を認識させることが肝要であり、援助実

施機関側の押しつけとならないように留意することが重要である。

