

An Introduction to International Cooperation

国際協力概論

Global Issues

地球規模の課題

JICA LIBRARY



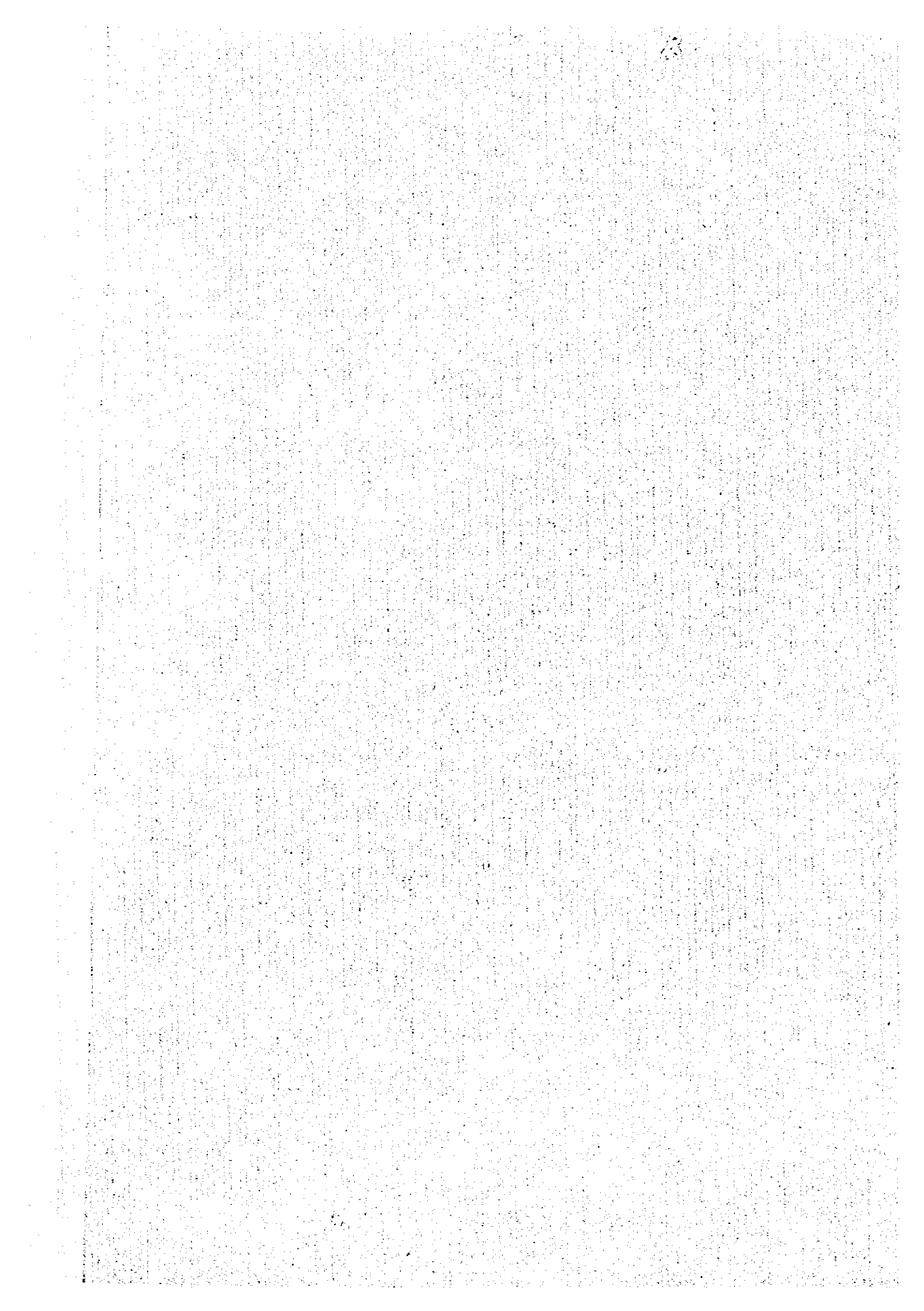
J 1128971 (7)

Japan International Cooperation Agency

国際協力事業団

Institute for International Cooperation

国際協力総合研修所



An Introduction to International Cooperation

国際協力概論

Global Issues

地球規模の課題

Japan International Cooperation Agency

国際協力事業団

Institute for International Cooperation

国際協力総合研修所

総 研
J R
96-50

序

国際協力という言葉は、ようやく日本の社会に浸透してきています。またODA（政府開発援助）、NGO、ボランティア、緊急援助、青年海外協力隊、JICA（国際協力事業団、ジャイカ）という言葉が新聞に載らない日はないととっても過言ではありません。

世界は激しく変動し、冷戦終結後も国同士、民族、宗教、利害などの対立から紛争・戦争が起こり、今もあちこちで続いています。そこでは、これまで築き上げてきた生活・文化・社会構造などの基盤が壊れ、子ども、女性などの社会的弱者をはじめ多くの人たちが、かつて克服した貧困・飢餓などの状態に戻り、あるいはもっとひどい状態に陥っていることも少なくありません。また、貧困・飢餓・不衛生などのさまざまな問題、貧富の極端な差、教育を受ける機会の不平等などの不公正な状態が長く続いている地域や、経済・社会構造から貧富の差が拡大している地域も、いまだ数多くあげられます。

したがって、これらの問題をに取り組んでいる国際協力・国際援助の活動とは、世界が変動する限り、つまりは世界がある限り続き、ある意味ではもっとも必要な行動・活動の一つといえましょう。

現在、日本国内で、この活動にたずさわる人、協力している人、あるいは活動しようと考えている人たちは、かなりの数にのぼります。間接的に募金やボランティア貯金等で協力している人もおおぜいいます。活動形態も、JICAやOECD（海外経済協力基金）等の政府事業からNGO、NPOなどの「非政府」「非営利」組織、個人・会社のボランティアなど、つまり政府レベルから市民レベル、その相互の協力によるもの、企業が行なうものなどさまざまです。また、大学・大学院でも専攻・研究する人が増えています。国際協力は、これまでは開発経済学、国際関係論などの中で論じられており、ここ近年は専門の学科・講座が増加しています。

本書は、「国際協力概論―地球規模の課題」として、いわゆるグローバル・イシュー（地球規模の課題・問題）を取り上げました。これらは、開発における環境問題をはじめ、国際協力において常に考慮すべき問題、そして同時に開発の中心課題ともなるべきものです。本書ではこれらのテーマについて必要な基礎知識を得ると同時に、なるべく実例・事例に即した解説により、その実際的な知識・考え方を知り、またあり方、進め方、問題解決の方法を得ることができるよう心がけています。つまり決して単なる概説ではなく、できるだけ事例を示し、実際的な解説から問題点の指摘、将来への提言等、その問題について「考える」ことができるようになっています。そして何よりの特徴は、国際協力・援助に実際にたずさわってきた人たちが中心になって論述・解説しているという、「国際協力の現場から見た視点」というものを大事にしている点でしょう。どの章も机上の学問ではない国際協力活動を踏まえた記述を心がけています。

したがって本書は、国際協力についての入門・概説書であると同時に、自分の専門ジャンルについての基礎的な知識を高め、他のジャンルについてもある程度知るための、また、より広い視野で国際協力活動を行ない、あるいはそれについて考えるための一つのきっかけともなるべき書物です。大学・大学院生、援助関係者はもちろん、ボランティア活動を行なおうとする、国際協力に関心があるすべての人たちに、是非とも読んでいただきたいという趣旨のものです。

国際協力事業団 国際協力総合研修所所長

岩波 和俊

『国際協力概論—地球規模の課題』目次

序	国際協力事業団国際協力総合研修所所長	岩波 和俊	
第1章 開発と環境			
	元東京大学工学部教授	桜井 国俊	1
1. 「開発と環境」という考え方			
2. 「開発と環境」の現状			
3. 「開発と環境」の実際			
4. 「開発と環境」の未来：わが国の環境ODAの質の向上			
第2章 貧困問題	東京大学東洋文化研究所教授	加納 啓良	29
1. 開発途上国の貧困問題			
2. インドネシアの事例			
第3章 開発と教育	大阪大学人間科学部教授	内海 成治	51
1. 「開発と教育」という考え方			
2. 「開発と教育」の現状			
3. 教育援助の実際			
4. 「開発と教育」の未来			
第4章 開発と女性	国際協力事業団国際協力専門員	田中山美子	93
1. 「開発と女性」という考え方			
2. 「開発と女性」プロジェクトの実践例			
3. 「開発と女性」の未来			
第5章 人口問題とリプロダクティブ・ヘルス			
	国際協力事業団国際協力専門員	花田 恭	121
1. 「人口問題とリプロダクティブ・ヘルス」という考え方			
2. 「人口問題とリプロダクティブ・ヘルス」の現状			
3. 「人口問題とリプロダクティブ・ヘルス」の実際			
4. 「人口問題とリプロダクティブ・ヘルス」の未来			

第6章 公衆衛生と開発

国際協力事業団国際協力専門員

力丸 徹 145

1. 「公衆衛生」という考え方
2. 「公衆衛生」の現状
3. 「公衆衛生」の実際
4. 「公衆衛生」の未来

第7章 参加型開発

国際協力事業団国際協力専門員

桂井宏一郎 175

1. 開発途上国の開発と国際協力の基本的な考え方
2. 「参加型開発と良い統治」援助
3. 社会（コミュニティー）のなかの参加型開発
4. 参加型開発援助の実施策

第8章 NGO

開発教育協議会

湯本 浩之 195

国際協力事業団国際協力専門員

赤松 志朗

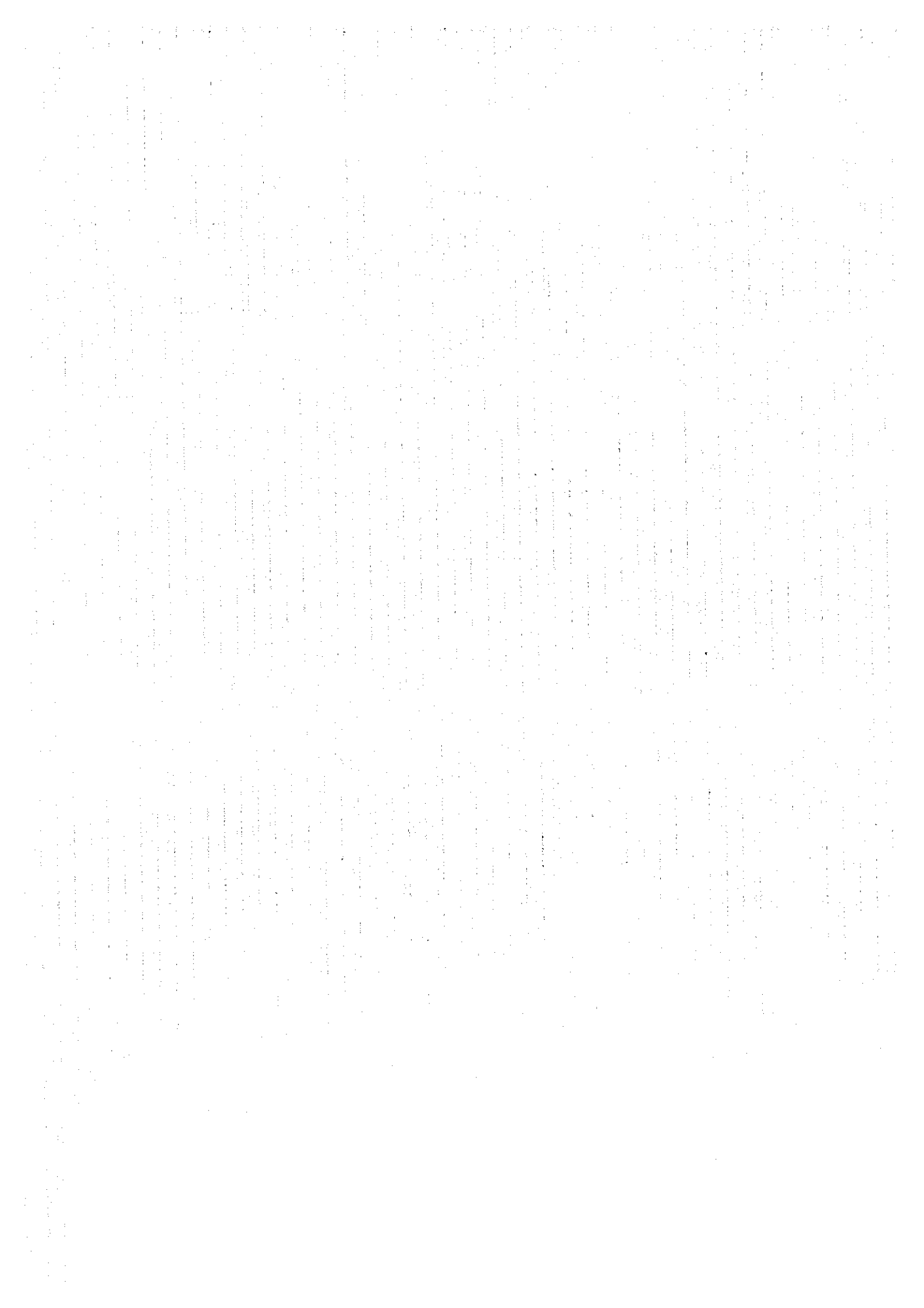
1. 「NGO」という考え方
2. 世界のNGO活動の歴史と現状
3. 日本のNGO活動の歴史と現状
4. 日本のNGO活動の課題

第9章 21世紀の国際協力

国際協力事業団社会開発協力部長

神田 道男 225

1. 国際協力とは
2. 国際協力の現状
3. 21世紀の国際協力の方向と課題
4. 2010年に向けての国際協力
5. 経済協力と地域協力
6. その他の国際協力



地球規模の課題—概論

第1章

開発と環境

桜井 国俊

Kunitoshi Sakurai

元東京大学工学部教授

1. 「開発と環境」という考え方

1) 基本概念

「開発と環境」という考え方の背景には、2つの基本認識がある。第一は、安全で豊富にある水、健康的な空気などの環境の質は、それ自体が開発がもたらそうとする福祉向上の一部分であるという点である。無秩序な経済開発・社会開発が公害を引き起こし、そのコストが開発の便益を相殺するような場合には、これを開発と称することはできないのである。第二は、無秩序な開発による環境破壊は往々にして将来の生産基盤を損なうという点である。現在の所得増加の名のもとに引き起こされる土壌の劣化、帯水層の枯渇、および生態系の破壊は、将来の所得獲得の見通しを危うくしかねない。すなわち、開発の持続可能性に疑問が生ずることとなるのである。

したがって「開発と環境」という考え方は、環境それ自体がもつ人間福祉上の価値を再認識するとともに、「持続可能な開発」を実現すべく、開発と環境の両者の調和を積極的に実現していこうとするものである。ここで後者の課題を実現する手段として「環境配慮」がある。「環境配慮」は、開発計画の策定と実施において、それが環境に及ぼす影響について配慮し、あらかじめ予防策・緩和策などを講ずることであり、環境影響評価（環境アセスメント）、環境リスク評価などがその手法を構成する。

さて、開発の目的は効率的で公正な所得増加の実現にあるが、そのための政策は、環境にマイナスに働く場合とプラスに働く場合とがある。前者はトレードオフ(Trade off: 二律背反)関係、後者は相互補完関係とよばれる(共勝ち関係、一石二鳥関係ともよばれる)。従来は、“pollute first, clean up later”という言葉に表わされるように、「開発と環境は両立しない、今日を生きるために開発が先だ」との考えが強かった。しかし「開発と環境」の重要なポイントの一つは、相互補完関係を積極的に実現してい

こうとする点にある。たとえば貧困緩和は、倫理上避けられないだけでなく、公正な所得増加を目指す点で開発そのものであり、それはまた開発途上国で広くその存在が確認されている「貧困、人口増加、環境破壊」の悪循環を断ち切ることにより、環境破壊の抑制につながる。こうしたことから、貧困と人口増加を減少させるプログラムの強化が、環境保護の観点からも重要であることが明らかとなっている。

2) 経緯と歴史

「開発と環境」という考え方の淵源は、1972年3月に出されたローマ・クラブの「成長の限界」、同年6月にストックホルムで開催された国連人間環境会議にまでさかのぼることができる。前者は、食料、資源の問題は現在の人口増加および資源消費のペースが続けば21世紀には世界に重大なアンバランスをまねくと警告し、後者は、「かけがえのない地球」のスローガンのもと、低開発が生む環境問題、開発と環境保護の矛盾の調整、天然資源保護、一次産品問題などを検討した。

開発途上国における開発への環境配慮の織り込みの具体的契機となったのは、1979年1月に出された米国の環境諸規制の海外適用に関する大統領行政命令であった。米国は、1969年に制定され、1970年に米国国内で施行されたNEPA (National Environmental Protection Act: 国家環境政策法) によって、世界に先駆けて環境アセスメント制度を法制化したが、この大統領行政命令によって米国が行なう対外援助プロジェクトなどについてもNEPAが適用されることとなったのである。これを契機に、国際機関での環境配慮についての検討が加速化する。一例をあげると、世界銀行、UNDP (United Nations Development Programme: 国連開発計画) など10機関が1980年2月に「経済開発に係る環境政策及び手続きに関する宣言」を採択している。この宣言では、長期的には環境保護と経済、社会開発は両立するだけでなく相互に依存し補強しあうものであること、人口増加およびそれに伴う土壌資源・生態系への圧力に鑑み、環境に配慮した資

任ある開発が必要であること、経済開発活動の計画および実施に環境上の措置が組み入れられるよう各国政府・関係国際機関と協力交渉に入ることなどが確認された。ストックホルム国連人間環境会議から10年を経た1982年6月には、ナイロビで10周年記念会合が開催され、環境、開発、人口、資源の相互の関連を重視した総合的計画が持続的社会的発展に必要と確認された。またナイロビには、国連組織において「開発と環境」の問題を中心的に担う機関としてUNEP (United Nations Environment Programme: 国連環境計画) が設置された。

ODA (official development assistance: 政府開発援助) への環境配慮の織り込みについてはOECD (Organization for Economic Cooperation and Development: 経済協力開発機構) を中心に作業が進められてきた。まず1983年にOECDに「環境アセスメントと開発援助特別グループ」が設置され、その作業結果を踏まえて1985年6月には「開発援助プロジェクト及びプログラムに係る環境アセスメントに関する理事会勧告」が、また1986年10月には「開発援助プロジェクト及びプログラムに係る環境アセスメントの促進に必要な施策に関する理事会勧告」が採択された。これによってOECD加盟各国は、ODAに環境配慮を織り込むべく、そのための責任体制の確立、必要な人的・財政的資源の確保を求められることとなった。

「持続可能な開発」は、「開発と環境」についての検討のなかから、あるべき開発の姿として打ち出されたものであるが、これが初めて明確に提起されたのは、環境と開発に関する世界委員会 (ブルントラント委員会) が1987年4月に出した報告書「われら共通の未来」においてであった。ブルントラント委員会は、「持続可能な開発」を「将来の世代のニーズを危うくすることなしに、現在の世代のニーズを充足すること」と定義した。この報告書の内容は、1992年6月にブラジルのリオデジャネイロで開催されたUNCED (United Nations Conference on Environment and Development: 環境と開発に関する国連会議) (通称、地球サミット) の基本哲学となり、具体的行動計画「アジェンダ21」に発展していくこととなった。

UNCEDでは、先進国・開発途上国間に多くの異論を残したが、両者は持続可能な開発が必要であるという基本線については合意した。採択されたものとしては、「リオ宣言」「気候変動に関する枠組み条約」「生物多様性条約」「森林保全原則声明」そして「アジェンダ21」がある。

3) 「貧困、人口増加、環境破壊」の悪循環

先進国における環境問題は繁栄の副産物であり、繁栄に基づく豊富な資金力・技術力で解決が図られてきたという経緯がある。これに対し開発途上国のそれは、主として貧困、経済開発の停滞、急速な人口増加に根ざしており、圧倒的に乏しい資金力・技術力のなかで解決することを迫られている。したがって、先進国における処方箋は、そのままでは開発途上国で無効であると考えたほうがよい。

開発途上国の貧困社会（都市のスクワッター〔squatter：不法居住者〕地域、農村）は今日の糧に思いわずらう社会であり、明日の資源基盤・環境基盤を掘り崩すかたちで今日の生活が営まれている。生活基盤である環境の破壊は貧困を深刻化させるとともに、貧困に苦しむ人々が生存を維持するために、さらに環境を破壊するという「貧困と環境破壊の悪循環」が生じている。このような貧困は、開発途上国における社会的不公正の存在により、さらに加速されている場合もある。また貧困社会では、安全な飲み水の欠如に始まる生活環境上の諸問題から乳幼児死亡率が高く、歩留まりを考慮して出生率が高い。母親の教育水準の低さと早婚も出生率を押し上げ、さらには貧しさそのものが原因となって、家庭内労働力と老後の保障を求めてより多くの子どもをつくる行動が生まれる。子どもの数が多ければ当然のことながら満足な教育は授けられず、社会の底辺から脱出することは難しく、「貧困と人口増加の悪循環」も生じている。そして人口の急増は、食料・燃料需要を増加させ、それが耕地や薪炭材需要の増大をもたらし、森林、土壌などの環境への圧力を強め、熱帯雨林の減少、砂漠化などへつながっていくのである。

ところで、開発途上国の貧困社会による自然資源収奪と環境破壊は、先進国・開発途上国関係のしわ寄せの側面を強くもつことに留意する必要がある。これは、先進国と開発途上国の関係を「中心-周辺の構造」(図1)としてとらえることにより理解できる。図1の中心の中心(先進国の中心)

アジェンダ21

「アジェンダ21」は、1972年のストックホルム人間環境会議の「行動計画」の弱点を反省してつくられた。「行動計画」は勧告のかたちでとりまとめられ、内容が短く、相互の関係に調整が乏しく、そして何よりも資金面の検討と方針がなかった。それに対して「アジェンダ21」の構成は以下に示されるように全40章にわたる大部の内容で、詳細に行動計画、目標、活動の仕方が記載されている。また「アジェンダ21」の要請に応じて各国がそれぞれの「アジェンダ21」を作成しているのも特徴である。わが国も、NGOからの意見などを織り込んで「アジェンダ21」を作成している。

「アジェンダ21」の構成

第1章 前文

◆分野1 社会的・経済的側面

第2章 開発途上国の持続可能な開発を促進するための国際協力と関連国内政策

第3章 貧困の撲滅

第4章 消費形態の変更

第5章 人口動態と持続可能性

第6章 人の健康の保護と促進

第7章 持続可能な人間住居の開発の促進

第8章 意思決定における環境と開発の統合

◆分野2 開発資源の保護と管理

第9章 大気保全

第10章 陸上資源の計画および管理への統合的アプローチ

第11章 森林減少対策

第12章 脆弱な生態系の管理：砂漠化と旱魃の防止

第13章 脆弱な生態系の管理：持続可能な山岳開発

第14章 持続可能な農業と農村開発の促進

第15章 生物多様性の保全

第16章 バイオテクノロジーの環境上適正な管理

次頁へ

は、中心の周辺、周辺の国々(自然環境、社会条件)を収奪することによって成り立っている。また周辺の中心(たとえば開発途上国の中心都市)は、周辺の周辺を収奪することによって成立している。ところが周辺の周辺(開

第17章 海洋、閉鎖性および準閉鎖性海域を含むすべての海域および沿岸域の保護およびこれらの生物資源の保護、合理的利用および開発

第18章 淡水資源の質と供給の保護：水資源の開発、管理および利用への統合的アプローチの適用

第19章 有害かつ危険な製品の不法な国際取引きの防止を含む有害化学物質の環境上適正な管理

第20章 有害廃棄物の不法な国際取引きの防止を含む、有害廃棄物の環境上適正な管理

第21章 固形廃棄物および下水関連問題の環境上適正な管理

第22章 放射性廃棄物の安全かつ環境上適正な管理

◆分野3 主たるグループの役割強化

第23章 前文

第24章 持続可能かつ公平な開発に向けた女性のための地球規模の行動

第25章 持続可能な開発における子供および青年

第26章 先住民およびその社会の役割の認識および強化

第27章 非政府組織の役割強化

第28章 アジェンダ21の支持における地方公共団体のイニシアティブ

第29章 労働者および労働組合の役割の強化

第30章 産業界の役割の強化

第31章 科学的、技術的団体

第32章 農民の役割の強化

◆分野4 実施手段

第33章 資金源およびメカニズム

第34章 環境上適正な技術の移転、協力および対処能力の強化

第35章 持続可能な開発のための科学

第36章 教育、意識啓発および訓練の推進

第37章 開発途上国における能力開発のための国のメカニズムおよび国際協力

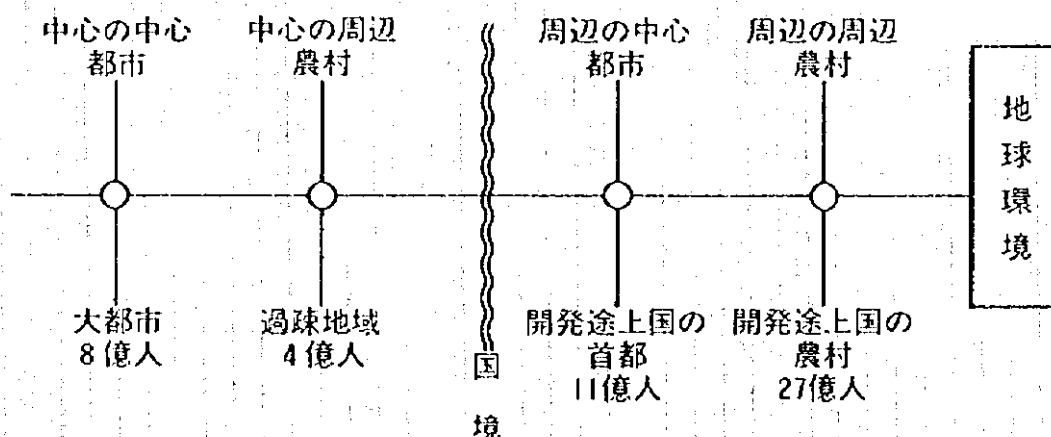
第38章 国際的な機構の整備

第39章 国際的法制度およびメカニズム

第40章 意思決定のための情報

図1 中心-周辺の構造

先進国：中心（1/4：12億人） 開発途上国：周辺（3/4：38億人）



注：世界の人口を50億人とする

開発途上国の辺境地) は、なんら人為的なもので収奪しうるものがなく、地球環境に依存することにより、すなわち自然資源を収奪することにより初めて成り立っている。この中心-周辺の構造は、たとえば先進国に輸出するための換金作物の耕作で開発途上国農村の生態系が単純化し、土壌が疲弊していることなどに端的に表れている。

現在のODAは中心(先進国)、あるいは周辺の中心(開発途上国の統治側)の見方に基づくものであり、統治側の論理、管理の論理に基づいたもので、開発途上国の周辺に存する側の意向を反映したものにはなっていないとの批判がある。このように批判する人たちは、現在のようなODAが続くかぎり、ますます周辺の収奪、地球環境に対する圧力は強まるとも主張している。今後、開発途上国の持続可能な開発を考える際には、このような批判的な意見も十分に参考にすべきである。

4) さまざまな分野における「開発と環境」の考え方

(1) 貧困緩和

前述のように貧困緩和は、開発と環境の両者を相互補完の関係におき、プラスのリンクで結びつけるので優先的に追求されるべき課題である。し

かしながら従来は、貧困層の健康と生産性を損なう環境問題に対して、十分な注意が払われてこなかった。このため世界銀行の『世界開発報告1992』は、今後は次の人々に高い優先順位が与えられるべきであるとしている。

- ・適切な衛生を享受しない世界人口の三分の一および安全な水を有さない10億の人々。

- ・すすと煙により引き起こされる不健康な状態にさらされている13億の人々。

- ・料理用の燃料による深刻な屋内環境汚染に苦しむ3億から7億の女性と子ども。

- ・土地に依存し、その生計の糧が良好な環境管理に左右される何億という農民、森林住民および先住民。

(2) 農業開発

農林漁業は、再生可能資源の管理により所得機会を生み出す産業であり、資源の適切な管理が持続可能な産業の展開に欠かせない。しかしながら、持続可能な農業という判断基準で従来 of 農業開発をみると、資源の適切な管理をむしろ妨げる施策が少なからず用いられていることが明らかとなっている。その結果、世界銀行では、化石燃料・灌漑用水・殺虫剤の過剰使用や森林の過剰伐採を促進する補助金の廃止などを開発途上国に対して働きかけている。

(3) 工業開発

工業開発に伴う環境汚染、いわゆる公害問題に対して、先進国はそれが許容しがたい水準にまで悪化した時点で廃気・廃水・廃棄物を処理するという事後対策的アプローチで対応した。これは煙突や排水管などのパイプの末端で待ちかまえて処理する技術であることから、一般にEOP (end of pipe: 末端)技術とよばれる。この場合、処理は付加的な費用であり、工業生産と環境対策は、事業者の目には限られた経営資金をめぐって互いにトレードオフの関係にあるものとして認識された。しかしその後、石油危機などを大きな契機として、工程改善を通じて省資源・省エネルギーを図る

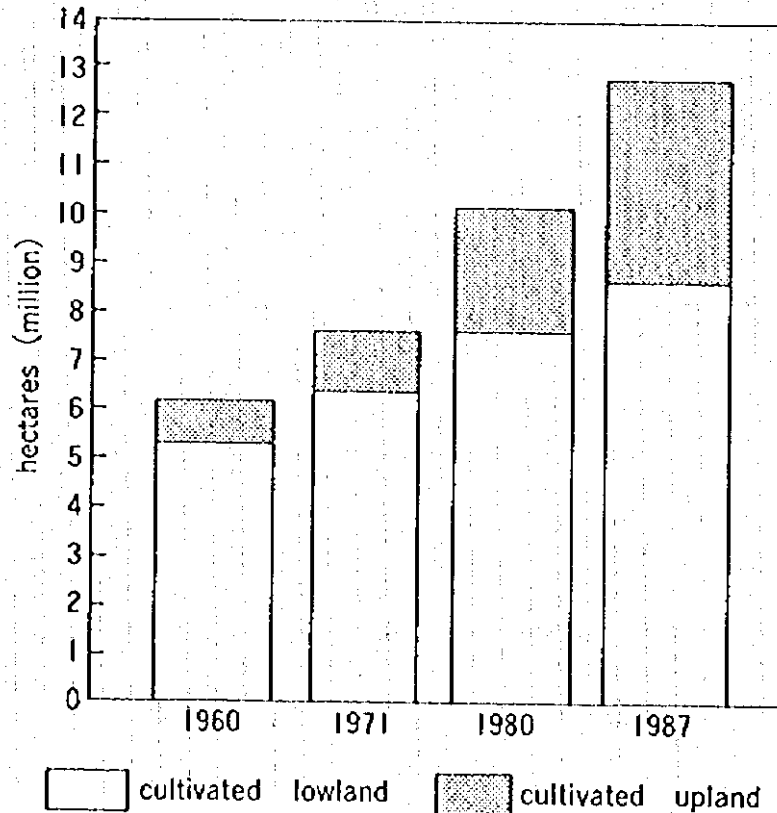
ほうが生産性も向上させ、外部への環境負荷も減らして一挙両得であることが認識されるようになり、特に工場の新設・増設時に工程の改善が図られるようになった。「事後対策より事前予防を」である。これは今日、CP (cleaner production : クリーナープロダクション) とよばれ、開発途上国における持続可能な工業開発を実現する有力な手段として、UNEP、UNIDO (United Nations Industrial Development Organization : 国連工業開発機構)、世界銀行などがその推進にあたっている。しかし、CPのみによって汚染をすべて防止できるわけではないのもまた事実である。したがって開発途上国は、その「後発性の利益」を利用し、先進国がたどった回り道を避けてCPの適用にまず努めるべきであり、CPによっては防ぐことのできない汚染についてのみEOPで対応するのがよい。こうしたアプローチはpollution prevention and controlとよばれている。

2. 「開発と環境」の現状

1) 持続可能性への配慮を欠いた開発の事例

持続可能性への配慮を欠いた開発事例として、ここでは3つ紹介しよう。まず第一は、フィリピンにおける農地開発の事例である。図2は、1960年から1987年までのフィリピンにおける農地面積の推移を示したものであるが、1960年に600万ha強であった耕地面積がその27年後の1987年には約660万ha増加して倍以上になっている。この増加分は、フィリピンの国土面積の実に20%にも該当する膨大な規模のものである。ここで問題なのは、増加分のほとんどが勾配18%以上の急傾地であることであり(図2ではcultivated upland と表示)、これらは耕作すれば数年のうちに薄い表土が洗い流されてしまう耕作不適の土地である。けだし持続不可能な農業開発というべきであろう。このような事態に立ち至った背景には、マルコス政権下での都市における工業化政策の失敗があったといわれている。都市に就業の機会を求めて流出した土地なし農民は、工業化の失敗で結局都市

図2 フィリピンにおける農地面積の推移

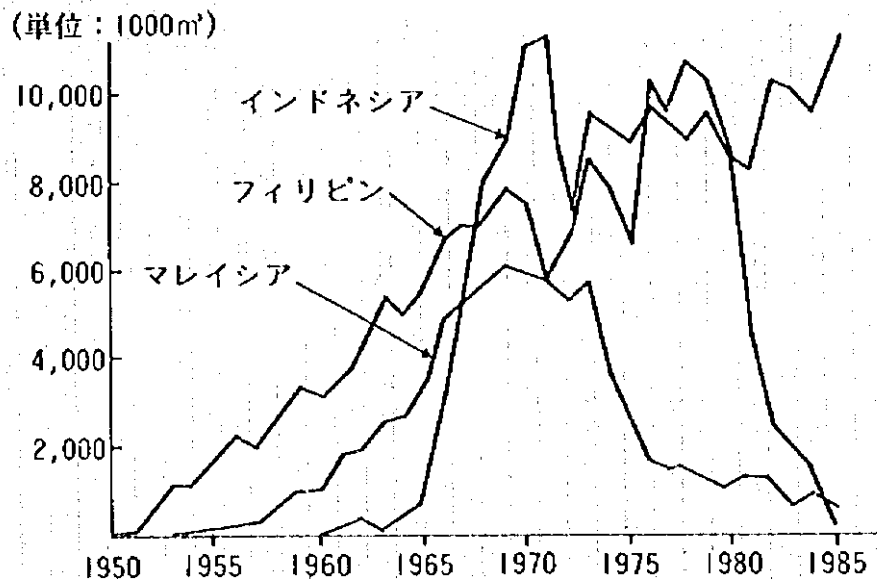


出典：WRI：Publications Brief, October 1992.

でも吸収されず、改めて農村に戻ったが、耕作に適した低地（図2では cultivated lowland と表示）は大地主に開き込まれていたので、持ち主も定かではない急傾地に侵入していったのである。一国の開発政策、工業開発政策、農業開発政策、農地政策のレベルでの環境配慮が不可欠であることを雄弁に物語る事例といえよう。

第二の事例は同じくフィリピンの熱帯材伐採である。図3は、わが国のフィリピン、インドネシア、マレーシアの3カ国からの南洋材の輸入量の推移を示したものである。図3にみられるとおり、当初はわが国にもっとも近いフィリピンからの輸入が主であった。しかし、目先の利益を優先し、持続可能な林業への視点を欠いた過剰伐採は、その後に焼畑が続いたことも加わって急速に同国の森林資源を枯渇させ、日本への輸出は1960年代末

図3 日本の南洋材輸入量の推移(フィリピン、インドネシア、マレーシアより)



出典：国際協力事業団国際協力総合研修所：開発と環境；緑と水と大地
そして人間。イントストラクション・マニュアル，p50，1988。

をピークに以後急速に衰退する。その後はインドネシアが取って代わったが、同国はその後、自国の森林資源の保護のため原木での輸出を禁止し、わが国への木材輸出が激減する。こうして南洋材のわが国への主たる供給国は、さらにマレーシアに移ることとなるのである。木がなくなった山は、せっかく造ったダムを上砂で埋めてその寿命を縮める。そこでJICA (Japan International Cooperation Agency：国際協力事業団)も協力して、こうした被害を抑制するため植林事業が進められているが、一度失われた熱帯雨林をよみがえらせるためには、大変な年月と経費がかかる。そして被害修復の費用は、木材を売って得た利益よりもはるかにかかる場合が多いのである。わが国は南洋材をコンクリートパネル用材などとして使い捨ててきたが、こうしたわが国の大量生産・大量消費・大量廃棄の社会経済体質も深く問われているのである。

第三の事例は中央アジアのアラル海の生態災害である。アラル海は過去30年間に行なわれた特に灌漑用のための大量の取水により、湖水面積が急速に減少し、湖中と近隣の滞水層の水は次第に塩分が多くなり、給水が困

難となって周辺住民5000万人の健康が脅かされている。水位が低下したので膨大な面積の塩分の多い平地が露出し、これらの地区からの塩分が風に乗って近隣の耕作地や牧草地に吹き運ばれ、生態系への損害を引き起こしている。湖の変化は漁業を実質的に崩壊させ、この地域の動物相の多様性は劇的に減少した。また灌漑は、受益農民にとっても功罪相半ばする存在であった。灌漑用の取水はこの地域の農民に生計の糧を提供したが、彼らは同時に、土壌の塩分蓄積、水の過剰使用による牧草地の沼地化、残留殺虫剤による飲料水の水質悪化など、環境面で大きな犠牲を払うこととなったからである。アラブ海の問題は、どうすれば避けられたかを知ることは容易であるが、解決はきわめて困難といわれており、健全な環境政策と開発を組み合わせることの必要性を示すもっとも明瞭な一例となっている。

2) 住民参加により住民移住プログラムを改善した事例

「開発と環境」という場合、環境には公害、自然環境問題、社会環境問題の3つが含まれており、開発と社会環境の軋轢を見逃してはならない。この軋轢の典型例が大規模水力発電用のダム建設による住民の強制立ち退きと移住である。タイで最近計画されたパクムンダムの場合、従来 of 苦い経験を踏まえ、電力会社は影響を受けるコミュニティーとともに移住策の改善の作業を進めている。反対は依然強く、会社とダム建設反対組織との衝突はまだ続いているが、移住計画作成への住民参加が開発計画をより問題の少ないものにしたのは事実である。パクムンの場合、技術的選択の見直しによってダムを上流に移し、堤高を低くすることによって移住すべき人の数を約2万人から2000人以下に減らした。また移住計画作成への住民参加を通じて、移住の選択肢についての情報の共有、良質な代替農地の供給、移住者に権利と資格を知らせるための会合の開催などの前進がみられた。

従来、住民非参加の移住計画作成が一般的であったダム建設のプロジェクトで、このように参加型の計画作成がなされたのには、融資機関の世界

銀行がその住民移転ガイドラインに従って電力会社を強力に指導したことが与っている。世界銀行は、地元住民への配慮を欠いた開発プロジェクトに融資し、特に少数民族の強制移住によって貧困層をよりいっそう困難な状況においやったとして数多くの非難を受けてきた。こうした苦い経験に基づいて世界銀行は上述のガイドラインを整備し、改善に努めてきている。わが国においても、早急に住民移転ガイドラインを整備し、ODAに適用していく必要がある。

3. 「開発と環境」の実際

1) 「開発と環境」の適用指針

「開発と環境」の視点は、先進国と開発途上国を問わず、また中央政府と地方政府を問わず必要であり、この視点に基づいてそれぞれの開発計画を持続可能なものとしていく必要がある。しかしここでは国際協力、特にODAにおいていかにこの視点を織り込んでいくべきかという点に絞って議論を展開する。

わが国のODAを実施機関として担うのはJICAとOECD (Overseas Economic Cooperation Fund: 海外経済協力基金)であるが、後述するように現在JICAで実施されているのは、環境改善プロジェクトの実施と、開発プロジェクトの環境配慮の2つである。プログラムやさらに上位の開発計画のレベルにまでこの視点を持ち込んでいる場合もなくはないが、それらはいずれも非組織的であり、例外的である。持続可能な開発を実現するためには、個別開発プロジェクトのみならず、プログラム、分野別開発計画、地域開発計画、国家開発計画など、さまざまなレベルで「開発と環境」の視点を織り込んでいく必要がある。

具体的には、援助機関 (JICA、OECD) として、「開発と環境」の視点に立った分野別政策 (sector policy) や分野横断的政策 (参加型開発、貧困緩和、人口など) の整備をまず急ぐ必要がある。これらの政策は、援助対

象国との各種の協議の場で説明し、案件の発掘・採択はこの政策に沿って行なわなければならない。土地制度や公共料金制度、補助金制度などの制度的枠組みが開発の持続可能性に逆行していないかどうかについてのチェックと必要な軌道修正は、このような政策のもとに相手国と地道な政策対話を繰り返していくことによって実現される。現在実施している個別案件についての環境配慮は、このような上位計画についての環境配慮と連動して初めて十分な効果を発揮することとなる。

個別開発プロジェクトについては、すでにJICAにおいて整備されている環境配慮の一般的手続きについてのマニュアルおよびセクターごとに整備されている個別環境配慮指針の2つに基づいて、環境配慮の具体的作業を進めていくこととなる。ここで重要なことは、プロジェクトサイクルのできるだけ早い段階で環境配慮に着手すること、環境配慮作業を効果的・効率的なものとするためにスクリーニングとスコーピングを的確に行なうことである。スクリーニングとは、環境影響調査の実施が必要となる開発プロジェクトか否かの判断を行なうことであり、またスコーピングは開発プロジェクトの考えうる環境影響のうち重要と思われるものを見だし、それを踏まえて環境影響調査の重点分野あるいは重点項目を明確にすること

持続可能な開発

「持続可能な開発」は、環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）により、その1987年報告書「われら共有の未来」で登場して以来、広く用いられるようになった用語である。地球を持続させるという考えが、人々の意識を高め、環境管理の改善の必要性に焦点をあてるうえで、強力な訴えとなったのである。ブルントラント委員会は、「持続可能な開発」を「将来の世代のニーズを危うくすることなしに、現在の世代のニーズを充足すること」と定義している。また同委員会は、現在の世代のうちの貧困層のニーズを充足することは、後世代のニーズを持続的に充足することの基本的な側面であるともしている。

である。なお環境影響は、大きく公害、自然環境問題、社会環境問題の3つからなるが、このうち比較的日本人にわかりやすいのは公害である。自然環境については地域特有の生物相についての知識の点から地元の大学の研究者の協力を求めるのが適当な場合が多く、また社会環境についてもわが国の常識で測るのは危険であり、問題の発見と対処には社会学、文化人類学などの素養をもつメンバーの参加が必要であることに留意しなければならない。

2) 国際機関の取り組み

「開発と環境」については、各種の国際機関もそれぞれの権限と責務に基づき積極的に取り組んできている。ここでは、わが国のODA実施機関であるJICA、OECDへの規範力の点での重要性に鑑みて、1985年6月のOECD (Organization for Economic Cooperation and Development: 経済協力開発機構) 理事会勧告を紹介する。表1の「開発援助プロジェクト及びプログラムに係る環境アセスメントに関するOECD理事会勧告」がそれである。

これは開発にさいして環境配慮を必要とする環境・地域と開発プロジェクト・プログラムを示したもので、ある種のスクリーニングリストである。通常のスクリーニングリストと異なる点は、環境配慮を必要とする、ある意味で影響を受けやすくもろい環境・地域をリストアップしてあることである。このOECD勧告を受けてJICAでは、分野別研究会(環境)を発足させ、その提言を踏まえて環境配慮指針の策定、環境担当の組織づくりなどを行っており、わが国のODAに「開発と環境」の考え方を織り込むにあたって重要な契機となったものである。

また上述のように、世界銀行は、過去の数々の苦い経験を踏まえて開発プロジェクトに伴う非自発的住民移住にかかるガイドラインを整備している。これによって地域住民の反対が解消したわけではないが、移住計画を含む開発プロジェクト内容を、従来より問題の少ないものとしていく着実

表1 開発援助プロジェクト及びプログラムに係る環境アセスメントに関する
OECD理事会勧告

(い)	開発に際して環境配慮を要する環境・地域
(a)	土壌および土壌保全(浸蝕、塩化など)
(b)	砂漠化にさらされている地域
(c)	熱帯雨林および熱帯植生
(d)	水源
(e)	魚および野性生物資源の保護・保全にとって、あるいはその持続的利用 にとって貴重な生息地
(f)	固有の価値を有する地域(歴史的、考古学的、文化的、審美的、科学的)
(g)	人口または産業活動が集中しており、それ以上の産業開発または都市拡大が 重大な環境問題を引き起こしそうな地域(特に大気および水質について)
(h)	特定の脆弱な人口集団にとって特別な社会的価値のある地域(たとえば 伝統的な生活様式をもつ遊牧民などの人々)
(ろ)	環境配慮を要する開発プロジェクト・プログラム
(a)	再生可能資源の利用における重大な変更(たとえば農業生産、森林、牧 草地への土地の転換、農村開発、木材生産)
(b)	耕作法や漁法の重大な変更(たとえば新作物の導入、大規模な機械化)、 農業における化学物質の利用(たとえば殺虫剤、肥料)
(c)	水資源の開発利用(たとえば灌漑排水事業、水および流域管理、水供給)
(d)	インフラストラクチャー(たとえば道路、橋、空港、港湾、送電線、パ イプライン、鉄道)
(e)	産業活動(たとえば金属精錬工場、木材加工工場、化学工場、発電所、 セメント工場、石油精製、農業関連産業)
(f)	採掘産業(たとえば鉱業、砕石、泥炭、石油、ガスの採掘)
(g)	廃棄物の管理および処分(たとえば下水道施設、廃棄物埋立地、家庭ご み処理施設および有害廃棄物処理施設)

出典：OECD：OECD理事会勧告「開発援助プロジェクト及びプログラムに係る環境ア
セスメント」付録書、1985。

な努力が重ねられている。

3) JICAの環境プロジェクト

JICAのプロジェクトは、「開発と環境」の観点からは大きく2つの分野に
分けることができる。まず第一は、環境保全、環境改善を目的としたプロ

表2a プロジェクト方式技術協力（1993年度実績）

実施先国	開発援助内容	協力期間
ミャンマー	中央林業開発訓練センター	1990. 8～1995. 5
中国	水汚染・廃水資源化研究センター	1992. 11～1997. 11
中国	大連省エネルギー教育センター	1992. 7～1997. 7
中国	黄土高原治山技術訓練	1990. 1～1995. 1
中国	福建省林業技術開発	1991. 7～1996. 7
中国	国家水害防止総指揮部指揮自動化システム	1993. 6～1998. 5
中国	日中友好環境保全センター	1992. 9～1997. 8
インドネシア	産業公害防止技術	1993. 10～1998. 10
インドネシア	水道環境衛生訓練センター	1991. 4～1996. 3
インドネシア	南スラウェシ治山造林	1993. 7～1995. 7
インドネシア	熱帯降雨林研究II	1990. 1～1994. 12
インドネシア	材木育種	1992. 6～1997. 5
インドネシア	南スマトラ森林造成（アフターケア）	1992. 4～1993. 3
インドネシア	砂防技術センター	1992. 4～1997. 3
インドネシア	環境管理センター	1993. 1～1997. 12
韓国	水質改善システム開発	1993. 9～1998. 8
マレーシア	産業廃棄物処理（積極型環境保全）	1993. 9～1998. 9
マレーシア	サバ州造林技術開発訓練（フォローアップ）	1992. 3～1994. 3
マレーシア	サラワク木材有効利用計画	1993. 4～1997. 3
ネパール	林業普及	1991. 7～1994. 7
ネパール	治水砂防技術センター	1991. 10～1996. 10
パキスタン	植物遺伝資源保存研究所	1993. 6～1998. 5
フィリピン	ワニ養殖研究所	1992. 8～1994. 8
フィリピン	土壌研究開発センター	1989. 7～1994. 6

プロジェクトで、飲料水供給、し尿・生活排水処理、都市廃棄物管理、有害廃棄物管理、大気汚染防止、水質汚濁防止、砂漠化防止、植林、砂防、環境行政組織の強化などが含まれる。これらは、専門家・青年海外協力隊員の派遣、研修員の受け入れ、機材供与、プロジェクト方式技術協力、開発調査などの各種協力形態を組み合わせて実施されている。プロジェクト方式技術協力としては、タイ、インドネシア、中国で実施されている環境行政の人材育成のための研究研修センタープロジェクトが特筆に値する。

表2b プロジェクト方式技術協力(1993年度実績)

実施先国	開発援助内容	協力期間
スリ・ランカ	植物遺伝資源センター(フォローアップ)	1993.4~1995.3
タイ	めっき等産業廃水処理技術(アフターケア)	—
タイ	造林研究訓練(フォローアップ)	1991.7~1993.7
タイ	東北タイ造林普及	1992.4~1997.3
タイ	水産資源開発研究	1993.7~1998.6
タイ	東部タイ農地保全	1993.6~1998.6
タイ	環境研究研修センター	1990.4~1995.3
トルコ	地震防災研究センター	1993.4~1998.3
ケニア	社会林業訓練II	1992.11~1997.11
タンザニア	キリマンジャロ村落林業II	1993.1~1998.1
ボリヴィア	水産開発研究センター	1991.6~1996.6
ブラジル	鉱山公害防止研修センター	1990.6~1995.6
ブラジル	有害評価・分析(積極型環境保全)	1993.8~1998.8
ブラジル	サンパウロ州森林・環境保全研究	1993.2~1998.1
ブラジル	アマゾン農業研究協力	1990.6~1995.6
チリ	半乾燥地治山緑化	1993.3~1998.2
チリ	植物遺伝資源	1989.1~1993.12
メキシコ	地震防災	1990.4~1995.3
パラグアイ	中部パラグアイ森林造成(フォローアップ)	1992.6~1994.12
ペルー	日本・ペルー地震防災センター	1991.6~1993.6
ウルグアイ	材木育種	1993.3~1998.3
バブア・ニューギニア	森林研究	1989.4~1993.3
トンガ	水産増養殖研究開発	1991.10~1996.10

表2 および表3 にJICAが実施している環境関連プロジェクト例を紹介する。表2 はプロジェクト方式技術協力実績であり、表3 は開発調査実績である。

第二は、開発プロジェクトの実施にさいして、プロジェクト・サイクルのできるだけ早い段階から環境配慮を行なうことである。対象とするプロジェクトの規模やプロジェクト・サイクル内での戦略的重要性の観点から、

表3 a 開発調査実績 (1993年度)

ブータン	ウォンディフォドラン県地下水開発計画
カンボディア	プノンペン市上水道整備計画
中国	柳州市大気汚染総合対策計画および広域酸性降下物モニタリング
中国	鄱陽湖水質保護対策計画
中国	徳興銅鉍山鉍廃水処理計画
インドネシア	太陽光発電ハイブリッド・システム地方電化計画
インドネシア	スラバヤ市廃棄物処理計画
インドネシア	チタリック水源林造成計画
インドネシア	東ヌサテンガラ州半乾燥地森林復旧計画
インドネシア	スマラン市周辺緊急治水水資源開発計画
インドネシア	沿岸資源管理強化計画
インドネシア	ウジュンバンドン環境衛生(下水・廃棄物処理)整備計画
インドネシア	カンプール・インドラギリ河流域総合開発計画
韓国	産業廃水処理再生利用計画
ラオス	チャンバサックおよびサラワン県地下水開発計画
マレーシア	首都圏大気汚染対策計画
マレーシア	北部サバ州造林計画調査
マレーシア	ムダ川流域総合管理計画
マレーシア	全国河口処理計画
モンゴル	ウランバートル市水供給計画
モンゴル	セレンゲ県森林管理計画
フィリピン	カビテ水供給計画
フィリピン	マリキナ水源林造成計画
フィリピン	ピナツボ火山東部河川流域洪水および泥流制御計画
フィリピン	特定地方都市洪水防御計画
フィリピン	メトロマニラ上下水道総合計画
フィリピン	地方水供給・下水・衛生セクター計画
スリ・ランカ	大コロンボ圏給水拡張計画
タイ	中小工場悪臭防止管理計画
タイ	省エネルギー計画アフターケア
タイ	チャオピア川流域下水道整備計画
タイ	道路防災対策計画
タイ	南部タイ泥炭土壌地域農業開発計画
タイ	南部農地復旧保全計画
タイ	バンコック首都圏地盤沈下・地下水管理計画
ヴェトナム	ハノイ市排水・下水整備計画
ブルネイ	森林資源開発調査
ジョルダン	地下汽水淡水化計画
モロッコ	ブレ・リフ地方飲料水供給計画
モロッコ	薪炭林計画
テュニジア	スファックス産業公害対策計画
テュニジア	都市洪水対策計画
トルコ	セイハン川洪水予警報システム計画

表3b 開発調査実績 (1993年度)

トルコ	水産資源調査
エチオピア	地方都市供給・衛生改善計画
ケニア	ナクル市下水道施設修復拡張計画
マラウイ	コタコタ地域持続的資源管理計画
マリ	ナラ地域太陽光発電計画
セネガル	ダカール市周辺地域下水・排水施設整備計画
タンザニア	アルーシャ州モンドリ地区水供給計画
ザンビア	南西地域チーク林資源調査
アルゼンティン	火力発電所大気汚染防止対策調査
アルゼンティン	チャコ地域森林資源調査
ポリヴィア	ラパス市水質汚濁対策計画
ポリヴィア	地方地下水開発計画
ポリヴィア	サンボルハートリニ夕間環境影響評価調査
ブラジル	グアナバラ湾水質汚濁防止計画
ブラジル	バラナ州水資源利用計画
チリ	北部地域水資源開発計画
エクアドル	チョネ・ポルトヴィエホ川流域導水計画 (実施設計)
グアテマラ	中部高原地下水開発計画
グアテマラ	バハ・ヴェラパス県森林管理資源調査
ホンデュラス	テウパセンティ地域針葉樹林資源調査
ホンデュラス	チャメレコン川支流流域治水・砂防計画
メキシコ	大気汚染対策燃焼技術導入計画
メキシコ	メキシコ連邦区下水処理計画
ニカラグア	マナグア市廃棄物処理計画
ニカラグア	マナグア市上水道整備計画
パラグアイ	アスンシオン首都圏廃棄物処理総合計画
トリニダード・トバゴ	石油汚染対策計画調査
ヴェネズエラ	アブレ川河川改修計画
クック島	海岸保全・改良計画
フィジー	ヴィティ・レブ島北部地下水開発計画
バブア・ニューギニア	ポートモレスビー市上水道整備計画
キリバス	太陽光発電地方電化計画
ブルガリア	省エネルギー計画
ブルガリア	ソフィア市廃棄物処理計画
スロヴァキア	熱供給システム改善計画
ハンガリー	シャヨバレー地域大気汚染対策計画
ハンガリー	ブタベスト市都市廃棄物処理計画
ポーランド	アソビアン石油精製所近代化・環境対策計画
ポーランド	ポズナニ市廃棄物処理計画
ルーマニア	ガラチ製鉄所環境・省エネルギー対策計画
ルーマニア	ブカレスト市廃棄物処理計画
ウズベキスタン	アラル海沿岸5都市給水計画

JICA事業のなかで環境配慮の織り込みがもっとも必要なのは開発調査である。そこでJICAの環境・女性課では、JICAの開発調査執務担当者用の環境配慮手引書を取りまとめるとともに、現在までに20分野（ダム建設、港湾、空港、道路、鉄道、河川、砂防、廃棄物処理、下水道、地下水、上水道、地域総合開発、観光、運輸一般、都市交通、農業、林業、水産、鉱業、エネルギー）の環境配慮ガイドラインを作成し、公表している。

わが国政府は UNCEDの場で、1992年度から1996年度の5年間に9000億円から1兆円の環境ODAを実施すると世界に公約したが、これは第一の環境保全・環境改善プロジェクトにかかるものである。第三の環境配慮は、資金的に多額のものを用意するわけではないが、開発途上国における開発を持続可能な開発とするうえで不可欠のものである。したがってJICAでは、この2つを車の両輪とし、バランスのとれた環境ODAの実施に向けいっそうの努力を重ねていく必要がある。

4. 「開発と環境」の未来：わが国の環境ODAの質の向上

わが国は、民生分野の国際協力を通じて世界に貢献することを国是としており、なかでも環境ODAなどの国際環境協力はその中心となるものである。いうまでもなく、環境ODAは国民の税金を用いて実施されるものであり、それが開発途上国、ひいては地球全体の環境の改善と持続可能な発展に寄与することが国民すべての希求するところである。わが国の環境ODAの質を高め、国民の期待に答えていくためには、まず環境ODAの評価の基準についての討議を重ね、評価基準について内外の関係者との合意形成を図り、この基準に照らして今後の取り組みの方向性を打ち出していく必要がある。また従来のように、環境配慮を個別案件の適格性のチェックのために実施するというレベルにとどまらず、国別・地域別・セクター別の持続可能なランドデザインづくりの手法として積極的に活用していくことが重要である。

さて環境ODAを評価する基準としては、①案件目的の相手側ニーズとの合致度、②案件目的の達成度、の2点が必要である。基準としていずれも自明のように思われるが、実態はかならずしもそうではない。ここでは①について少し触れておく。まず①という相手側であるが、相手国政府のみならず相手国のその他の関係者(地方政府、地域社会、産業、NGO、その他)をも視野に入れておくことがきわめて重要である。なぜならODAは、相手国政府を通じて相手国社会の発展を図ることを目的とするものであり、関係者の利害・関心・思考行動様式などを的確に把握し、その積極的参加を得てはじめて②の案件目的の達成につながるからである。

開発途上国の環境問題の多くは、都市や農村の貧困層の劣悪な生活環境や、貧困のゆえになされる環境破壊に起因するものであり、これらは中央政府の取り組みのみによって解決しうるような性格の問題ではない。その克服には、中央政府、地方政府と地域社会が、あるいは政府セクターと民間セクターが一体となって取り組む必要がある。そのためには、PCM (project cycle management) 手法などを用いて関係者分析 (analysis of stakeholders) を行い、関係者としてだれがいるか、それぞれの利害・関心・思考行動様式はどうかを把握するとともに、プロジェクトの初期段階から彼らの参画を得ていく必要がある。環境問題には大きな枠組みにおける取り組み(世界レベルでの公正な貿易秩序の構築、たとえば開発途上国での環境コストを反映した一次産品価格の設定、国家レベルでのエネルギー価格政策の是正による省エネルギー化の推進など)と同時に、小さな地域社会での取り組みが不可欠であり、後者に関して環境ODAには、いかに中央政府との協力を通じて地域社会と協同していくか (working with communities)、そのための媒介項としていかに地方政府の能力強化を図るか (strengthening of capabilities in the local government) が問われてくる。PCM手法については、わが国ではFASID (Foundation for Advanced Studies on International Development: 国際開発高等教育機構) がその普及に努めており、環境ODAの従事者には是非この手法をマ

表4 タイ・バンコクにおける環境上の健康リスクのランキング

比較的高いリスク	浮遊粉じん 鉛 微生物による病気
中位のリスク	一酸化炭素 鉛以外の金属
比較的低いリスク	有害大気汚染 他の指標的汚染物質 (SO ₂ 、NO ₂ 、O ₃) 表流水の汚濁 地下水の汚染 食品の汚染 (殺虫剤および金属) 固形、有害廃棄物の投棄

出典：United States Agency for International Development：
Ranking Environmental Health Risks in Bangkok，
Thailand，Vol1，p7，1990.

スターすることを勧める。

さて、わが国が実施する環境ODAが相手国のニーズに合致しているかどうか、実施の形態が相手国の政治・経済・社会・文化などの条件と調和しているかどうかについてももう少しみてみよう。

一旦に開発途上国の環境問題といっても、問題の態様はそれぞれの国のもつ自然条件、社会経済的背景によって一つひとつ異なる。しかし共通する性格として、先進国の抱える環境問題とは質的にかなり違い、わが国のいわゆる典型7公害とは相当にずれがあるという点を指摘することができる。表4は、USAID(United States Agency for International Development：米国国際開発庁)が、USEPA(United States Environmental Protection Agency：米国環境保護庁)の開発した手法を用いてタイの首都バンコクにおける種々の健康リスクの相対評価を行った結果である。これは専門家によるリスク評価であり、相手国政府の評価、一般市民の評価はこれとは異なったものとなる可能性はあるものの、わが国で問題にしているSO_xやNO_xは浮遊粉じんに比べれば格段に健康リスクの小さい環境問

題とされ、水質汚染についていえば、わが国では議論の中心となるBOD (biochemical oxygen demand: 生物化学的酸素要求量) による健康リスクは小さく、し尿の不適切な処理・処分に起因する細菌汚染による健康リスクのほうが格段に大きいとされていることが注目に値する。すなわち開発途上国、特に低所得途上国では、安全な飲み水がないこと、し尿の適切な処理がなされていないことがまず問題である。

このような開発途上国環境問題のわが国のそれとの相違、また開発途上国においても存在する多様性を踏まえずにわが国の環境技術、特に現在のそれを移転しようとする、大きな食い違いを生ずることとなる。大規模上水道、下水道、 SO_x ・ NO_x 中心の大気汚染防止などの技術は、先方のニーズに適合する場合はむしろまれであるといつてよい。先方ニーズに合致しない協力は、提言の実施も円滑には進まず、当然のことながら先方政府の評価も低いものとなる。また、われわれの「常識」で環境ODAを推し進め、優先度の高い環境問題を脇に置いて比較的ニーズに乏しい課題に力点をおくと、開発途上国の貴重な資源の配分を誤らせる恐れも生じてくる。対開発途上国の国際協力、とりわけ環境協力に携わるわが国の人材 (ODAによるものであれNGOによるものであれ) は、開発途上国環境問題がもつこのような特質についての理解を深めていく努力が必要であろう。

結論すれば、開発途上国にとって最大の環境問題は、開発の遅れからくる貧困、劣悪な生活環境、拙速な開発 (資源のミスマネジメント) からくる環境資源の劣化などである。こうした状況を前にして、開発途上国の為政者は開発と環境についてアンビバレンツな立場に立たされている。彼らは、現在の開発が資源・環境ベースを掘り崩す持続不可能な開発であることを認識しつつも、今日をどう生き延びるかという緊要な課題を目前にして、それ以外にはさしてよい選択肢を持ち合わせていないと感じている。そして彼らは、先進国が牛耳る世界経済秩序によって不当に収奪され、それが彼らをして資源・環境ベースを掘り崩すことを余儀なくさせているとも感じている。特に地球環境問題については、その原因はほとんど先進国

によってもたらされたものであり、そのために開発途上国が被害を被ったり、また開発を控えさせられたりするのはまったく不当だと考えている。

こうした開発途上国の視点に立つとき、わが国の環境ODAに求められるものは、持続可能な開発軌道への段階的移行を可能ならしめる相手国側の能力開発への寄与であろう。持続可能な農村開発、農林漁業開発、都市開発、工業開発の段階的実現に向け、それに必要な相手国側の能力開発に寄与しているか否かがわが国環境ODAの評価を決めることになる。段階的とは、現状よりは持続可能な開発に近づいており、かつまた技術的・財務的・社会的に実施可能性があるということである。

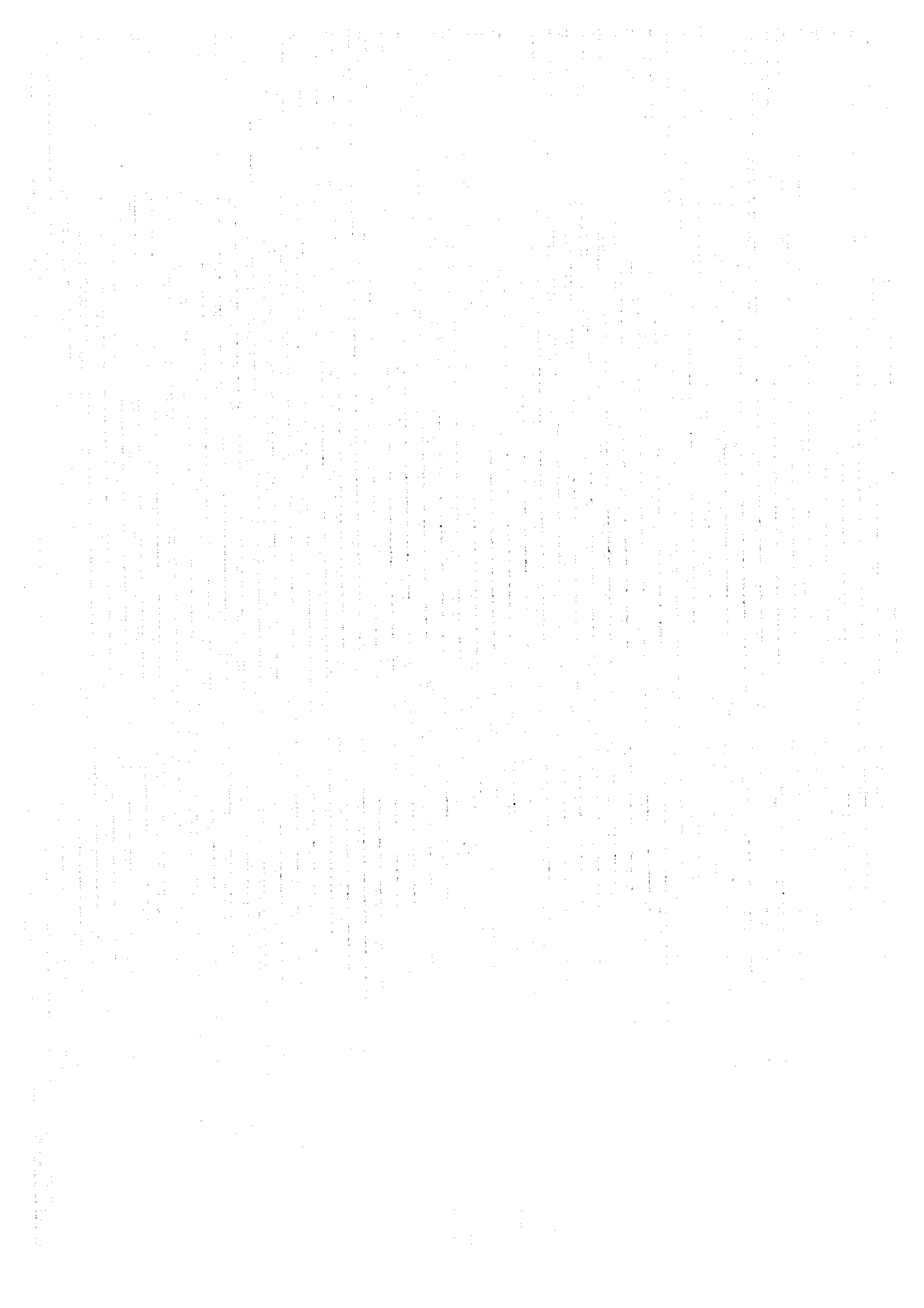
以上にみたように、開発途上国が環境問題をみる視点は、持続可能な開発の実現というより、大きなコンテクストに包摂されており、このような開発途上国の視点（ニーズでもある）に積極的に応えていくことが、わが国環境ODAの今後の取り組みの基本方向とされるべきである。

政策の持続可能性の検証手段としての環境配慮

わが国では、環境アセスメントはもっぱら大規模開発プロジェクトの環境影響を評価する手段として用いられている。しかし環境アセスメントの発祥の地、米国では、NEPA（国家環境政策法）は、法案、政策、プログラム、プロジェクト、行政手続きなどの人間が行なう事業によってもたらされる自然ならびに人間への影響を評価する手法と位置づけられており、対象事業の範囲がずっと広い。たとえばNAFTA（North American Free Trade Agreement：北米自由貿易協定）という外交政策・貿易政策について、その反対派はこの政策は環境規制の緩いメキシコへの米国の企業の進出と環境汚染を加速させる恐れが大きいので、政策の環境影響をNEPAに従って事前評価すべきだという訴えを連邦地方裁判所に対して起こし、訴訟として受理されている。このように個別のプロジェクトより上位の政策やプログラムについても環境アセスメントなどの環境配慮を行なっていくことが可能であり、それは政策の持続可能性の検証手段として積極的に利用されてしかるべきである。

ひるがえって従来のわが国の環境ODAをみると、公害問題を扱うにせよ自然保護問題を扱うにせよ、「環境のための環境」という側面が強かった。環境庁のテリトリーにとどまる協力であったと言い換えることもできる。わが国の環境ODAは、今後はこのような殻を打ち破り、わが国の開発途上国協力をマルチセクターなものとしていく必要がある。このため環境ODA関係者には、積極的にイニシアティブをとり、他セクターの関係者を巻き込んでいくことが強く求められる。具体的には、わが国の他セクターの開発途上国協力関係者、相手国環境セクター・他セクター関係者などに働きかけ、マルチセクターな対応を促し、持続可能な国土開発、持続可能な都市開発、持続可能な農業開発(農村開発)、持続可能な工業開発のグランドデザインの策定・実施を支援していくことが求められる。これは言い換えればブラジル地球サミットで世界の国々が合意した地球レベルでの行動計画アジェンダ21に対応する国ごと、地域ごと、セクターごとのローカルアジェンダ21の策定・実施に協力していくことを意味する。ローカルアジェンダ21の策定というグランドデザインづくりには、たとえばJICAに近年設けられた大型環境調査というスキームを活用することなどが考えられよう。

国別・地域別・セクター別のこうした持続可能な開発のグランドデザインづくりを一方の協力の輪とし、従来より実施されている個別の環境協力をあと一方の輪として、それぞれ相手側のニーズと擦り合わせ相手側関係者の積極的参加を得ながら実施していくなら、わが国の環境ODAはより効果的なものとなろう。それでは、持続可能な開発のグランドデザインづくりに向けて、環境関係者ほどのように貢献しうるであろうか。鍵は、環境配慮のもつ計画手法としての潜在能力を解放することにある。わが国のODAにおいては、従来は個別案件の適格性のチェックのために環境配慮を実施するというレベルにとどまっていたが、今後は国別・地域別・セクター別の持続可能なグランドデザインづくりの計画手法として、環境配慮を積極的に活用していくことが重要である。



地球規模の課題—概論

第2章

貧困問題

加納 啓良

Hiroyoshi Kano

東京大学東洋文化研究所教授

アジア、アフリカ、ラテンアメリカなどの開発途上国における貧困問題の起源は古く、またその研究や対策についての議論も古くから行なわれてきた。一部の開発途上国では、第二次世界大戦以前にそれらの国がまだ植民地支配のもとにあったころから、住民の貧困が植民地為政者の立場からも問題視され、対策を立案するためのさまざまな実態調査も行なわれていた。しかし、「開発途上国」という用語自体が、第二次世界大戦後に旧植民地地域の多くが独立を達成し、その国民経済的発展が政策課題として直視されるようになって初めて登場したことからも知られるように、発展論の大きな枠組みのなかでそれが位置づけられるようになったのは、せいぜい1950年代以降のことである。しかも当初開発途上国の貧困問題は「低開発」(underdevelopment)の問題そのものと等置され、その対策も、開発政策全般の立案と実行から区別して意識されることは、ほとんどなかったのである。

このような状況が変わりはじめたのは、1970年代からであったように思われる。経済開発の実行と進展が、それだけではかならずしもその国の社会の底辺を構成する人々の生活水準の改善をもたらすとは限らないという現実の事例が、いくつもの開発途上国から報告されるようになってきたからである。1980年代以降は、世界経済全体のいわゆる構造調整問題の脈絡からも、開発途上国の最底辺層の生活改善に寄与しうるような開発政策や国際協力のあり方が、多くの研究者や国際協力関係機関により探求されるようになった。たとえば世界銀行は、その年次報告書である『世界開発報告』の1990年度版のメインテーマを「貧困」とし、開発途上国の貧困問題を包括的に論じるとともに、『貧困軽減ハンドブック』²⁾と題する分厚い実務手引書を1993年に刊行して、問題への関心の深さを示した。国際協力事業団もまた、1989/90年に「貧困問題援助研究会」を設けて、貧困緩和に寄与するODA (official development assistance) のあり方について分析と提言を行なっている。また、1995年春にコペンハーゲンで開かれた国連社会開発サミットでも、貧困問題が論議の中心となったことは、記憶に

なお新しい。このような国際的関心の高まりにもかかわらず、現実には実施されている開発途上国への国際協力が、貧困層の生活改善にかならずしも成果を上げていないという批判の声も一方では根強い³⁾。開発途上国の貧困層の実態と、彼らの生活向上のために望まれる政策や国際協力のあり方については、なお多くの研究と改善の余地がある。ここでは、上記の世界銀行の研究などを参考に開発途上国の貧困問題一般についての基礎的事項を整理したうえで、地域研究における筆者の専攻対象であるインドネシアの事例について簡単な紹介を行なってみよう。

1. 開発途上国の貧困問題

1) 「貧困」とは何か

「貧困」(poverty) という用語は、研究の視点や立場により、多様な概念規定が可能であるが、ここでは上記の世界銀行報告書で採用されている「最低の生活水準に達することができない状態」という、きわめて常識的な定義に従っておきたい⁴⁾。ただし、これはもともと基礎的抽象的な定義にすぎないので、それをもっと現実近づけるためには「最低の生活水準」(the minimum standard of living) という概念に具体的な内容を与えなければならない。ある個人や世帯の「生活水準」は、次の2つの視点からとらえられる。第1は所得水準である。これはふつう、自家生産を含む家計収入と1人あたり消費支出の額を調べ、それをその地域の物価水準に基づいて調整することによって捕捉される。しかし、それだけではなお「生活水準」の指標として不十分である。いま2つの、同一の家族構成と所得をもつ世帯AとBがあるとしよう。このうち、Aは政府が提供する無料の医療や教育などの社会サービスを利用できるのに対して、Bにはそのようなサービスへのアクセスがまったく与えられていないとすれば、AとBが同一の生活水準にあるとは到底いえない。つまり、「生活水準」の捕捉のためには、所得のほかに保健、教育などの社会サービスや、各種の公共財ま

たは社会的共有財産へのアクセスの有無や程度という、社会福祉にかかわる指標が視野に入れられなければならないのである。これが、「生活水準」を測定するのに必要な第2の視点である。ちなみに、世界銀行報告書では、消費支出のかたちでとらえられた所得水準を、栄養、平均寿命、5歳未満の幼児死亡率、就学率などの指標で補完することによって、総合的な生活水準を判定する方法が採用されている。

特定の国や地域の貧困問題を具体的に考える場合には、第2の視点を無視することは許されないが、「貧困」の度合いを比較可能なかたちで数量化しようとするとは難しい問題がでてくる。栄養や寿命、就学率などという質の異なる指標をウェイトづけして同質の数値に還元することはできないからである。そこで、比較のための数量化を行なう場合には、もっぱら消費水準にだけ視野を限って計測を行うことが多い。そのために考案された指標が「貧困ライン」(poverty line)、つまり貧困層と非貧困層を分かつ消費水準である。これには、① 生存維持ための最小限の栄養摂取およびその他の基礎必需品の購入に必要な支出額によって算出する場合と、② 日常の社会生活に参加するのに必要なコスト(これは国や地域によって大きく異なる)をこれに加えて算出する場合、の2通りがある。前者で「最小限の栄養」という場合には、最小限のカロリー摂取必要量を基準に算定する方法が広く用いられており、貧困層の常食する食品の価格がわかっているならば、その算定は比較的容易である。これに対して2番目のタイプの「貧困ライン」は、国によって基準が大きく違いうえに、歴史的にも基準が変化するので、その算定は微妙な判断を必要とする。以下、本章では、前者を「絶対的貧困ライン」、後者を「相対的貧困ライン」と名づけて区別することにした。

なお、世界銀行の上記報告書では、国際比較と集計を可能にするため、年1人あたり275ドル(購買力平価による1985年固定価格表示)を下位の貧困ライン、同370ドル(同上)を上位の貧困ラインと便宜上定め、前者より消費支出の低い人々を「最貧困層」、後者より下位の人々を単に「貧困層」

表1 世界銀行の提唱する優先貧困指標

○貧困ライン

- ・上位貧困ライン
- ・下位貧困ライン
- 覚え書き事項として・・・1人あたりGDP

○短期所得指標（国別に異なる）

- ・非熟練労働賃金（可能ならば都市、農村別に）
- ・低所得者用消費物価指数（可能ならば貧困者消費バスケットに基づく価格指数、不可能な場合は食料のみについて）
- ・農村における交易条件

○社会指標

- ・基礎的社会サービスに対する政府支出のGDPに対する割合
- ・初等教育純就学率（可能ならば、出席率によって測定）
- ・5歳未満幼児死亡率（男女別）
- ・予防接種率（生後12カ月までの幼児に対する。男女別）
- ・幼児の栄養不良（ふつう1～4歳年齢層についてWHOの基準値により測定）
- ・男女別平均余命
- ・合計特殊出生率（total fertility rate：1人の女性が生涯に生むと予測される子どもの数）
- ・出産時死亡率（maternal mortality）

出典：World Bank：Poverty Reduction Handbook, Washington DC, 1993.

（「最貧困層」を含む）と定義する測定方法を採用している。

しかし、このような画一的な算定法では、特定の国や地域における貧困問題を実情に即してとらえるのには不適當である。そこで、同じ世界銀行による「貧困軽減ハンドブック」では、2種の貧困ラインのほかに、各種指標を加えた「優先貧困指標」（priority poverty indicators）（表1）を、政策立案のための分析に用いるよう提唱している⁵⁾。

2) 貧困問題の現状

ある国や地域の貧困問題の深刻さの度合いを示す指標には、次の2つが

表2 開発途上国の貧困状況 (1985年)

地 域	最貧困			貧困 (最貧困を含む)			社会指標		
	人数による		貧困 ギャップ (百万人)	人数による		貧困 ギャップ (百万人)	5歳未満 死亡率 (‰)	余命 (年)	純就学率 (%)
	人数 (百万人)	指数 (%)		人数 (百万人)	指数 (%)				
サハラ以南の アフリカ	120	30	4	180	47	11	196	50	56
東アジア	120	9	0.4	280	20	1	96	67	96
うち中国	80	8	1	210	20	3	58	69	93
南アジア	300	29	3	520	51	10	172	56	74
うちインド	250	33	4	420	55	12	199	57	81
東ヨーロッパ	3	4	0.2	6	8	0.5	23	71	90
中東・北アフリカ	40	21	1	60	31	2	148	61	75
ラテンアメリカ・ カリブ海地域	50	12	1	70	19	1	75	66	92
開発途上国全体	633	18	1	1116	33	3	121	62	83

注 最貧困 = 年1人あたり 275ドル未満(購買力平価による1985年固定価格表示)
 貧困 = 年1人あたり 370ドル未満(ラテンアメリカ(購買力平価による1985年固定価格表示)
 貧困ギャップ = 国民総消費額に対する貧困層の総所得の不足分の割合
 5歳未満死亡率 = 1980~1985年の数字 (中国と南アジアは1975~1980年)

出典：世界銀行：世界開発報告1990 貧困，イースタン・ブック・サービス，p27, 1990.

ある。第1は、「人数比率指数」つまり貧困層の人数の人口全体に対する割合である。これは、わかりやすい指標だが、貧困層のなかにさらに大きな格差がある場合とそうでない場合、つまり極度に貧困な人々が多数いる場合と軽度の貧困層が多い場合との違いを識別できないという難点がある。この難点を避けるために考えられた第2の指標が、「貧困ギャップ」(poverty gap) とよばれるものである。これは、「すべての貧しい人の所得を貧困ラインにまで引き上げることによって貧困を解消するのに必要な所得移転の金額」、もしくはその金額の国民総消費額に対する比率として定義される⁶⁾。

上記の世界銀行報告書は、2種の貧困ラインと、それぞれに対応する貧

困ギャップ、および3種類の社会指標によって、世界の開発途上国全体の貧困の1985年の状況を表2のように集計している。これによると、開発途上国全体の貧困人口は11億1600万人(人口全体の33%)、そのうち最貧困層は6億3300万人(同18%)である。地域別では、南アジアの貧困人口が5億2000万人ともっとも多く、東アジア(東南アジアを含む)の2億8000万人、サハラ以南アフリカの1億8000万人がこれに続いている。ただし、人口全体に対する比率で見ると、東アジアの貧困層と最貧困層はそれぞれ20%と9%にとどまっており、南アジアの51%と29%、サハラ以南アフリカの47%と30%に比べるとだいぶ低い。貧困ギャップや3つの社会指標によってみても、南アジアとサハラ以南アフリカの貧困問題は他地域よりもずっと深刻であることがわかる。これは1980年代半ばの推計値であるが、その後の10年間に東アジアでは経済成長が進んで貧困人口が減少した一方、サハラ以南アフリカなどでは内戦や干ばつ、疫病の蔓延などが続いたから、貧困状況の世界内地域格差はいっそう広がっている可能性が高い。

貧困状況の地域格差は、個々の開発途上国の国内にもみられる。所得水準によって貧困の度合いを計測した場合、基礎的生活費の格差を考慮に入れても、一般的にいて農村部のほうが都市部よりも貧困人口の比率が高く、また最貧困層の状況もいっそう深刻であるといわれている。また同じ農村部でも、大きな国内格差がみられる場合も少なくない。インドネシア東部のスサテンガラ地方、東北タイ、中国の内陸部、ブラジルの北東部などは、国内の他地域に比べて貧困人口の比率が著しく高い地域の典型的事例を示している。たいがいの場合これらの地域は、可耕地が乏しく、農業生産性が低く、干ばつ、洪水などの自然災害や土壌侵食などの環境悪化が生じやすい地帯に位置している。

絶対的貧困ラインによってみた場合には、都市部の貧困状況は農村部よりはましであるとはいえ、大都市のスラム地区などの貧困問題は軽視しえない状態になっていることが多い。また、一般に都市では所得格差が農村部よりも大きいうえに、生活様式の変貌のために「日常の社会生活に参加

するのに必要なコスト」が急上昇し、相対的貧困ラインが押し上げられる傾向が著しい。そのため、新しいタイプの都市型貧困の問題が、東アジア、東南アジアなどの高度成長地域では浮上してきている。

農村部、都市部の別を問わず、大多数の貧困世帯の低所得水準の原因のひとつになっているのは、資産の保有における貧弱さである。特に農村部では、貧困世帯の多くは「土地なし世帯」からなっている。かりに貧困層が土地をもっている場合でも、それは生産性が低く、また灌漑地域外にあることが多い。彼らは十分な所得がなく、また融資の機会も得られないために、土地改良に必要な投資を行なえずにいる場合が多い。また、域外からの企業の進出による乱開発や農業の商業化などの結果、森林、放牧地、漁獲地などの共有資源の環境が悪化し、貧困層に大きな打撃を与えている例も少なくない。

貧困層の人々の多くはまた、貧しいがゆえに教育水準が低く、そのことがまた、就業機会を狭めることによって貧困状態の持続の原因にもなっている。彼らの栄養や健康の状態についても、同様のことが指摘できる。このように、いわゆる人的資源をも含めた広義の資産保有の貧弱さが貧困の結果でもあり原因ともなる、という悪循環の状態を断ち切るためには、土地改革またはそれに代わる農業改革、農業インフラストラクチャーの改善、環境保全、初等・中等教育の普及、保健・医療サービスの提供などの諸政策の、計画的総合的実施が必要となるのである。

安定した収入を保証する就業機会から遠ざけられているために、貧困層の大半は、不安定で報酬の低い多種類の経済活動に従事することによって生活の糧を得ている。「多就業」とか「不安定就業」とかの用語でよばれる状態がそれである。開発途上国の貧困人口の大多数を占める農村貧困層にとっては、農業が依然としてもっとも重要な所得の源泉であるが、多くの場合そのなかには他人所有地の小作や、農業賃労働〔統計上は「農業経営外就業」(non-farm employment)として計上される〕が含まれている。また手工業、各種サービス業、零細商業などからなる農業外就業が、農村

貧困層の生存のために重要な役割を果たしていることも多い。これらの就業機会は、しばしばパートタイムや季節労働というかたちをとり、またその報酬は農業労働よりも低い水準にあることが少なくない。また、農業のない都市部の貧困層にとっては、公式の職業分類ではとらえることが難しいいわゆる「インフォーマル・セクター」での各種雑業が、家計所得の重要な源泉となっている場合が多い。また農村部、都市部を問わず、貧困世帯では女性や子どもが家計収入の補充のために、低報酬の労働に従事していることが少なくない。

支出の面から貧困層の家計をみると、貯蓄や投資に回す余裕をもたないために、所得の大半は消費のために費やされており、しかもその過半部分は食料の購入にあてられていると推定される。とくに女性のもたらす所得は、男性の所得よりも、栄養や基礎的福祉の目的に支出される傾向が強いといわれている。したがって、貧困層による消費の多い主要食料品の価格の安定や、女性の所得の向上は、貧困層の生活改善に大きな効果があるこ

土地なし世帯

「土地なし世帯」(landless households)とは、ふつう、農業生産を営むのに必要な耕地をもたない世帯を指す。都市では農業従事世帯は少ないので、農村居住世帯についてだけ問題にするのがふつうである。その場合、その世帯が所有する耕地の有無によるのか、あるいは経営(耕作)する耕地の有無によるのかで、概念のカバーする範囲に違いが生じる。所有地を基準とする場合には、純小作農は土地なし世帯に含まれる。経営地を基準にする場合は、小作農は土地なし世帯に含まれず、反対に所有地をすべて小作に出したり賃貸している地主は、土地なし世帯に含まれることになる。どちらの基準を用いるかは、分析の目的、調査の方法、その国の統計事情などによる。また耕地だけでなく、屋敷地をも含めて土地の有無を問題にする場合もある。屋敷地が広く多くの作物があって重要な農業収入源になっている場合は、この基準を用いるのが有益である。

とが多い。

貧困世帯のなかには、労働年齢を超えた高年齢者や寡婦など、主要な働き手を失った世帯も少なくない。また、貧困層では男性の長期出稼ぎなどのために、離婚や家庭崩壊の生じる率も高いことが多い。このような場合、貧困対策は老人や女性に対する社会政策の観点からもとらえられなければならない。

3) 貧困問題への対策

貧困層の生活水準を上げ、貧困ライン以下の人口を減らしたりその増加を食い止めると同時に貧困ギャップを縮小するためにとられる措置の総体を、「貧困軽減」(poverty reduction)または「貧困緩和」(poverty alleviation)政策とよぶ。最初に述べたように、ある世帯の「生活水準」は、所得水準とその世帯がアクセスできる社会サービスや公共財、社会的共有財産の双方によって決定される。したがって貧困対策もまた、所得水準を上げるための措置と、各種社会サービスや公共財などへのアクセスを改善するための措置の双方によって構成される。もっとも実際には、後者が前者の達成のために必要であったり、効果的であることも多いので、両者をかならずしも切り離して考えることができるとは限らない。

ある国が開発途上国とみなされる統計上の理由は、1人あたり所得が低いことであり、かつ開発途上国の人口成長率は一般に高いから、貧困層の所得水準を上げるためには、人口成長率を上回る国民生産の拡大つまり経済成長が必要不可欠である。しかし、経済成長は貧困軽減の必要条件ではあるが、十分条件ではない。所得分配には多かれ少なかれ不平等が伴うが、もし成長の過程で分配の不平等が拡大するならば、貧困層の生活水準はかえって低下することもありうるからである。またクズネツツのように、欧米先進諸国の歴史的経験を踏まえ、持続的経済成長の初期の局面では所得分配の不平等は法則的に拡大すると主張した経済学者もいる。開発途上国に関する最近の多くの統計的研究によれば、経済成長と所得分配の不平等

性の間には一義的な関係はみられず、分配の不平等の拡大を伴わずに成長を達成した事例も少なくないとされている。上記の世界銀行報告書などでは、クズネッツの仮説の妥当性をしりぞけて、「全般的に、長期的成長は不公平性に対してわずかな影響しか及ぼさず、不公平性を減少させる傾向があった」とし、「要するに、成長は貧困を減少させる」という楽観的な見解が採用されている⁷⁾。しかし、たとえそれが結果的に真実であったとしても、経済成長一般がいつでも必ず分配の平等化をもたらすわけではないことは、忘れられてはなるまい。

開発途上国の貧困層の大多数は農村人口から成るから、農業・農村開発は、貧困対策のなかでももっとも優先度の高い分野である。すでに述べたように、農村貧困層の多くは土地なし層から成るから、彼らに農地を分配する土地改革は、もし適切に実施されるならば貧困対策に大きな効果を上げることができる。戦後日本の農地改革など多くの歴史的先例からも、このことは確認される。しかし一般に土地改革は、戦争、革命など特殊な歴史的条件下で大きな政治的社会的変革の一環として実行された場合にのみ成功する政策であり、このような条件を具備している開発途上国は少ない。そのため通常は、土地改革のようにドラスティックな手段を回避しつつ、貧困層の生活水準向上に資することのできる政策が模索、選択されている。多くの場合もっとも重視されているのは、灌漑・水利、道路などインフラストラクチャーの建設・改良と、高収量品種の導入と肥料投入の増加などの農業技術革新である。灌漑、道路などのインフラストラクチャーは貧困層にも便益をもたらすことが多いし、「緑の革命」で行われたような新品種や化学肥料などによる新技術の導入は、経営規模の大小にかかわらず受け入れられやすいので貧困層にも利益が及ぶと考えられてきた。

農業開発に直結するものでなくても、電気、郵便、銀行、学校などに対する公共投資は、農村住民の農業外就業の拡大と所得の増加に道を開くことになる。また都市の貧困層にとっても、電気、水道などのインフラストラクチャーの整備は、「インフォーマル・セクター」の振興に役立つので、

貧困対策としての効果が大きいと考えられている。

しかし、これらの政策は、いずれも貧困層だけにターゲットを絞ったものではない。また灌漑のためのダム建設計画が、立ち退きを迫られる工事地区の住民の生活を破壊することがあるように、インフラストラクチャーの建設がかえって貧困層に悪影響を及ぼす場合もありうる。また「緑の革命」による農業技術革新も、灌漑が不良だったり、配給・貯蔵設備などが未整備の地域では効果が上がらず、農家負債を増やすだけの結果に終わることもある。そこで、特に貧困層や後発地域の住民にとって便益の大きい各種の政策が考案、実施されてきた。価格補助や食糧配給などの食料補助政策、低所得層に的を絞った信用供与のプログラム、保健、衛生、住宅、教育などの社会サービスの分野での各種事業が、これにあたる。また、貧困層のなかでも僻地住民、高齢者、障害者など経済成長の成果が及びにくい人々や、景気の変動や生活条件の変化によりただちに生存の危機にさらされるような最底辺層の人々に対しては、さらに対象を限定した支援政策が必要とされる。失業対策事業や特別の税制などによる所得移転、飢饉や災害にさいしての緊急支援などがそれである。特に目前の危機に対する緊急援助は、「セーフティ・ネット」 safety netという言葉でよばれ、餓死や伝染病による死亡を防ぐための速効策として、その準備の必要性が強調されている。

4) 貧困問題と国際協力

貧困対策における国際協力の実績と可能性については、評価や期待が大きい反面、問題点もきわめて多い。一般に開発途上国の貧困層は、より豊かな階層に比べて公共財やインフラストラクチャーへのアクセスにおいて不利な立場に置かれていることが多く、その国の政府自体の政策が貧困層に到達しえない場合も多い。したがって、貧困対策援助の計画と実行にあたっては、供与される施設、物資やサービスによる便益が貧困層に有効に及ぶような仕組みへの配慮と工夫が特に必要とされる。そのために

は、各種の社会的、文化的、政治的要因に対する十分な目配りがいる。この点について、上記の世界銀行報告書は、「援助を通じて貧困を克服するためには、資金以上のものを必要とする。能力の強化が必要である。援助供与国は貧困克服プロジェクト及びプログラムの制度及び運営面を甚だしく軽視してきた」と厳しい診断を加えている。同報告書はまた、従来の援助が「貧困対策において、貧困層自らが果すことのできる重要な役割を十分に認識してこなかった」とし、「プロジェクトの設計、実施及び評価に貧困層を関与させることにより、援助をより効果的にし得るという見方は、実際の経験により支持される」と述べて、貧困層自身の参加や彼らのニーズについての具体的知識をもつNGO (non-governmental organization: 非政府組織) や地域グループの協力が、しばしば成功の鍵となることを示唆している⁸⁾。

また同じ世界銀行が編さんした『貧困軽減ハンドブック』では、貧困対策援助の策定と実施にあたっての一般的注意事項として、おおよそ次のような点をあげているが、それらはこの分野での日本の国際協力のあり方を検討する場合にも参考になるものと思われる。

- (1) 貧困軽減策と経済効率の間に生じうるトレード・オフの關係に慎重な考慮を払い、最小の費用で最貧困層の生活改善にもっとも役立つような計画を優先することによって、むだな出費を省くこと⁹⁾。
- (2) 貧困層へのサービス提供 (delivery) における制度的フレームワークに、きめの細かい注意を払うこと¹⁰⁾。
- (3) 家計調査などによって得られた指標による判定と、当事者の労働参加を促す仕組みの導入によって、援助の対象となるグループの特定化 (targeting) を確実に行うこと¹¹⁾。
- (4) 他の援助機関やNGOとの連携を重視すること¹²⁾。
- (5) 金融、制度、環境の3つの側面におけるプロジェクトの持続可能性 (sustainability) に、十分な注意を払うこと¹³⁾。

表3 貧困者数の変化（各国ごとの貧困ラインによる計測）

国名、期間	年数	人数比率指数 (%)		貧困者数 (百万人)	
		最初の年	最後の年	最初の年	最後の年
ブラジル(1960～1980)	20	50	21	36.1	25.4
コロンビア(1971～1988)	17	41	25	8.9	7.5
コスタリカ(1971～1986)	15	45	24	0.8	0.6
インド(1972～1983)	11	54	43	311.4	315.0
インドネシア(1970～1987)	17	58	17	67.9	30.0
マレーシア(1973～1987)	14	37	15	4.1	2.2
モロッコ(1970～1984)	14	43	34	6.6	7.4
パキスタン(1962～1984)	22	54	23	26.5	21.3
シンガポール(1972～1982)	10	31	10	0.7	0.2
スリ・ランカ(1963～1982)	19	37	27	3.9	4.1
タイ(1962～1986)	24	59	26	16.7	13.6

出典：世界銀行：世界開発報告1990 貧困，イースタン・ブック・サービス，p39，1990.

2. インドネシアの事例

1) 貧困ラインと貧困人口

インドネシアは、1970年から1987年までの間に貧困層の人数比率指数を58%から17%にまで減少させ、貧困軽減においてもっとも著しい成果を上げた開発途上国の実例として、世界銀行による高い評価を与えられた（表3）。また1993年にインドネシア政府自身が公表したデータによると、1976年から1990年までの14年間に、貧困人口比率は40%（5420万人）から15%（2720万人）へと一掃の減少を示している（表4）。

この貧困人口の計測にあたり基準として用いられている「貧困ライン」の内容は、1人1日あたり2100kcalの食料と、それ以外の食料外必需品を得るのに最低限必要な所得水準のことである。ここで「食料外必需品」とされているのは、表5に掲げたような財・サービスの集合であり、都市部

表4 インドネシアにおける貧困ラインと貧困人口の推移

年	貧困ライン(ルピア)		貧困人口 (百万人、括弧内%)		
	都市部	農村部	都市部	農村部	合計
1976	4522	2849	10.0 (38.79)	44.2 (40.37)	54.2 (40.08)
1978	4969	2981	8.3 (30.84)	38.9 (33.38)	47.2 (33.31)
1980	6831	4449	9.5 (29.04)	32.8 (28.42)	42.3 (28.56)
1981	9777	5877	9.3 (28.06)	31.3 (26.49)	40.6 (26.85)
1984	13731	7746	9.3 (23.14)	25.7 (21.18)	35.0 (21.64)
1987	17381	10294	9.7 (20.14)	20.3 (16.44)	30.0 (17.42)
1990	20614	13295	9.4 (16.75)	17.8 (14.33)	27.2 (15.08)

出典：Desa Miskin 1993：Penjelasan dan Metodologi, Biro Pusat Statistik, Jakarta, August 1993.

と農村部では若干内容が異なっている。ちなみに1990年については、この定義による「貧困ライン」は、都市部では1人あたり月収2万614ルピア、農村部では同1万3295ルピアとなっている。貧困ラインの金額が年々上がっているのは、物価上昇と通貨価値の下落のためである。貧困人口の減少は、特に農村部で著しい。表4によれば、全国の農村貧困人口は、1976年の4420万人（全農村人口の40.4%）から1990年の1780万人（同14.3%）へと、絶対数でも相対比でも順調かつ急速に減少したことになる。全国の農村人口を総体としてとらえるならば、「緑の革命」を中軸とする1970年代後半以降のめざましい農業発展が平均所得水準を押し上げ、絶対的貧困人口を減少させたことは、まず間違いない。

ただし、より広い角度から貧困問題をとらえた場合、次の問題が残ることを指摘しておかなければならないであろう。第1は、地域間の格差が広がっている可能性が否定しきれないことである。農業開発の成功は、灌漑、道路などのインフラストラクチャーの整備された先進地帯の農家所得を押し上げたが、僻地農村は発展から取り残される傾向があるからである。これを統計的に検討することは、そう容易ではない。格差の拡大の有無は、州や県のような大きな地域の間でよりも、郡や村のような小さなレベルの

表5 食糧外必需品一覧

都市部	農村部
<p>A. 住宅、燃料、照明、水</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 家賃 2. 電気 3. 水 <p>B. 各種物財・サービス</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 浴用石鹸、歯磨き、歯ブラシ、シャンプー 2. 医師の処方箋を要しない医薬品一式 3. 医師、看護婦、その他の医療従事者の料金 4. 学校教育費 5. 交通費 <p>C. 衣料品</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 既製服 2. 履き物 3. 洗濯石鹸 <p>D. 耐久消費財</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 台所用品・食器 2. 家具 	<p>A. 住宅、燃料、照明、水</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 家賃 2. 石油 3. 炭 <p>B. 各種物財・サービス</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 医師の処方箋を要しない医薬品一式 2. 呪術医 (dukun)、施薬師 (tabib)、漢方医 (shinse) など伝統的治療医の医者代 3. 学校教育費 <p>C. 衣料品</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 衣服原料 2. 衣服裁縫・修繕代 3. 履き物 4. 洗濯石鹸 (粉) <p>D. 耐久消費財</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 台所用品・食器

出典：Desa Miskin 1993；Penjelasan dan Metodologi, Biro Pusat Statistik, Jakarta, August 1993.

地域の間について細かく検討されなければならないからである。第2は、都市部においては貧困人口の絶対数があまり減少していないことである。もちろん同じ期間の都市人口全体の増加は著しかったから、人数比率はここでも大きく下がってはいるが、1980年代を通じて都市の貧困人口は950万人前後で横ばいを続けている。このことは、都市の貧困層に対する政策的な手当てがいっそう重要性を増していることを示唆する。第3は、生活様式の都市化と消費の多様化に伴う「日常の社会生活に参加するのに必要な

コスト」の上昇、つまり相対的貧困ラインの上昇である。これも、従来用いられてきた貧困ラインの計測方法ではとらえられない問題である。たとえばジャカルタのような大都市では、テレビ、カセットレコーダや映画のような娯楽の大衆的普及が著しいし、識字率と教育水準の向上によって新聞、雑誌、各種書籍の読者も急増している。これらのいわば文化的消費が欠落した場合、人は社会生活からの激しい疎外感にとらわれるに違いないが、そのような支出項目は表5の「食糧外必需品」のなかには含まれないのである。世界銀行報告書も認めているように、「日常の社会生活に参加するのに必要なコスト」は歴史的、社会的、文化的要因によって大きく影響されるのであり、絶対的な生理学的基準があるわけではない。貧困問題の文化的・心理的側面への注目の必要性は、経済発展と都市化が進めば進むほど増していくに違いない。

2) 貧困村統計とIDT計画

貧困ラインによる統計的計測とは異なる基準による調査結果に基づき、1993年8月、インドネシア政府の国家開発企画庁(BAPPENAS)と中央統計局は連名で、全国の「貧困村」(desa miskin)の数についての新しい統計数値を公表した。これをまとめたのが、表6である。すでに述べた「貧困人口」の場合とは異なり、この統計で「貧困」か否かが判別されているのは個人や世帯ではなく、行政組織としての村(農村部ではデサ desa、都市部ではクルラハン kelurahan)である。したがって、同じく「貧困」に関する数量統計でも、その意味は大きく異なっている。この統計における「貧困村」の判定方法は、だいたい次のようになっている。

まず、その地域を担当する統計調査官(mantri statistik)が村を訪れ、あらかじめ指定された複数の客観的指標により、その村の豊かさを採点する。指標は、農村部、都市部に共通のものが、「村の潜在力」(potensi desa)に関する10項目⁽²¹⁾、「住宅と環境」に関する8項目⁽²²⁾、「人口状況」に関する7項目⁽²³⁾の計25項目からなり、さらに農村部については、農業世帯比率、

表6 インドネシアの「貧困村」統計

A. 地域別貧困村数								
地 域	農村部			都市部			合計 村数	
	貧 困 村数	非貧困 (%) 村数	合計 村数	貧 困 村数	非貧困 (%) 村数	合計 村数		
スマトラ	6579	(32.72)	13528	20107	173	(11.27)	1362	1535
ジャワ	5427	(26.46)	15084	20511	663	(15.89)	3509	4172
バリ・ヌサテンガラ	952	(30.35)	2185	3137	51	(20.16)	202	253
カリマンタン	2260	(40.31)	3346	5606	34	(13.18)	224	258
スラウェシ	1869	(32.72)	3843	5712	75	(14.53)	441	516
マルク・イリアンジャヤ	2538	(70.19)	1078	3616	12	(9.16)	119	131
全 国	19625	(33.44)	39064	58689	1008	(14.68)	5857	6865
B. 農村部貧困村数が40%を超える7州								
州	農村部			都市部			合計 村数	
	貧 困 村数	非貧困 (%) 村数	合計 村数	貧 困 村数	非貧困 (%) 村数	合計 村数		
アチー	2244	(41.37)	3180	5424	31	(14.16)	188	219
東ティモール	308	(70.97)	126	434	4	(50.00)	4	8
中カリマンタン	693	(57.42)	514	1207	3	(12.50)	21	24
東カリマンタン	499	(48.21)	536	1035	6	(8.57)	64	70
中スラウェシ	598	(44.96)	732	1330	3	(6.00)	47	50
マルク	807	(56.28)	627	1434	5	(7.04)	66	71
イリアンジャヤ	1731	(79.33)	451	2182	7	(11.67)	53	60

出典：Desa Miskin 1993 : Penjelasan dan Metodologi, Biro Pusat Statistik, Jakarta, August 1993.

運輸手段の2項目が追加されている。これらの指標のスコアの合計点による判定と、これとは別に用意された9項目の質問表による統計調査官および郡長 (camat) の判定の双方を加味して、その村が「貧困村」に該当するかどうかを総合的に判定するのである。この「貧困村」統計は、後述の第

6次開発5カ年計画における貧困軽減政策実施のための基礎資料として作成されたものであるが、貧困ラインのように家計所得を指標とするのではなく、主として村レベルの社会的インフラストラクチャーの整備状況を指標としている点に特徴がある。

表6によれば、全国で約5万9000の農村部行政村のうち約2万村、つまりほぼ3分の1の村が「貧困村」と判定されている。地域別にみると、僻地にあって社会資本整備などの遅れた村の多いマルク・イリアンジャヤ地域の「貧困村」比率が目立って高いのを除き、特に大きな格差はみられない。ただ州別の数字から、「貧困村」比率が40%を超える7州を抜き出してみると(表6のB)、うち6州までが東部インドネシア地域に含まれることがわかる。

さて、この「貧困村」統計(あるいはそれを地図化した「貧困村地図」)を判断材料のひとつとして、1994年からの第6次5カ年計画における貧困軽減政策の柱として打ち出されたのが、「後進村向け大統領布告」計画(program Inpres Desa Tertinggal: IDT)である。これは村のなかに、行政村機関の承認と郡レベルの助言者(pendamping)による指導を条件として、小規模な事業グループ(Kelompok Swadaya Masyarakat: KSM)を組織させたうえ、これに全国に支店網をもつ政府金融機関であるインドネシア国民銀行(BRI)を通じて、大統領布告(Instruksi Presiden: Inpres)による財政資金(1件あたり2000万ルピア)を融資しようとするものである。住民自身による各種共同事業に直接政府の財政資金を供給するという方式は、インドネシアでは前例のないものである。この新しい実験が貧困地域振興策としてどのような成果を上げることができるか、特に最近とみに重要性が強調されるようになっている東部インドネシアの後進地域の農漁村開発にどれだけ寄与できるか、今後の成り行きが注目されている。

ただし、BAPPENASの主導のもとに進められようとしているこの計画に対して、外島の地方開発の問題に取り組んでいる専門家やNGO組織の側からは、すでにかなり厳しい批判的評価が行なわれていることも付け加え

ておかなければならない。ここでは、そのような声を代表したものとして、北スラウェシの州都メナドにある国立サム・ラトゥランギ大学の経済学者ラッキー・ソングダフの評価を紹介する¹⁴⁾。

ソングダフによれば、IDT計画は、次の5つの仮定に基づいて構想されているとして、その一つ一つについておおよそ次のような批判を加えている。

- (1) ボランティアリズム：KSMに対する助言者たちは、自発的、献身的、専門的に働くものと仮定されている。しかし、無報酬で私心なく活動する人材は実際にはまれにしか見つからず、かりにそういう人材がいたとしても、そのような純然たる奉仕活動は長続きしない。
- (2) 資本の希少性による障害という仮定：貧困地域が一般に資本不足に悩まされているのは、もちろん事実である。しかし多くの場合、資本不足は発展を妨げる唯一の障害ではないし、最大の障害ともいえないことがある。それ以外の重大な障害として、自由な市場へのアクセスの欠如による交渉力 (bargaining position) の弱さ、市場や価格についての情報へのアクセスの欠如による効率的資源配分の困難性、企業者精神の欠如などを考慮しなければならない。東部インドネシアの具体的事例に照らすと、とくに重大なのは、中央政府に直結した利害集団による「搾取」(squeezing) である。
- (3) 「生存経済 (subsistence economy) から市場経済へ」の転換の前提条件が満たされていること：この前提条件は、ジャワではすでに満たされているかもしれないが、東部インドネシアの僻地ではそうではない。人々はすでに市場経済に適応した思考、行動様式を体得しているが、輸送の困難、価格の不安定などの障害が市場経済の順調な発達を阻害している。
- (4) 個人と集団の利害の調和という仮定：グループのメンバー同士の利害対立や、一部の指導者、特に村長など国家権力を後ろ盾とする指導者による権力と資金の濫用によって事業が暗礁に乗り上げないという保証はない。

- (5) 1件あたり2000万ルピア程度の少額資金を、小規模な貧困層グループに供与した場合、規模の経済が期待できないうえ、資金の大半が非生産的な消費目的に使われてしまうおそれがある。

このように問題点を列挙したうえで、ソンドフは、村落組織がしっかりしており市場へのアクセスなどの前提条件が整備されているジャワにおいてはIDTは有効かもしれないが、東インドネシアのような地域、特に漁業や海運への依存度の高い地域では難点が多いと述べ、個々の村落を対象とする小規模融資ではなく、より広域の地域を対象とする融資のほうが現実的であるとして議論を締めくくっている。

IDTは支援の対象となるターゲット集団を村落という地縁組織に求め、全国共通の方式による政策を導入した点にひとつの特色がある。これは、1970年代から推し進められてきた全国の村落行政の仕組みの一元化政策とも、一脈通じるところがある。しかし、このような政策は、各地で地場の慣習法的制度と行政との乖離や衝突という問題も引き起こしている。同様の混乱がIDTによって生じないという保証はない。もちろん、地方からの具体的情報をもっと集まらないと、この政策の最終的評価を下すことはできない。しかし、以上にみたような問題点は、世界銀行の『貧困軽減ハンドブック』も指摘するように、経済効率との両立、制度的枠組みへの慎重な配慮、正確なデータと情報によるターゲット集団の選定、NGOなど良質の現地協力組織の発見、プロジェクトの持続可能性への注意、といった事項が、貧困軽減計画の立案と実行においていかに重要であるか、またそれが多くの場合いかに容易ではないかを示しているように思われる。

【注 釈】

- 注1) 村会=村落治安協議会(lembara ketahanan masyarakat desa、略称LKMD)の組織状況、村の主要道路の舗装状態、住民の主な所得源(職業)、農業経営平均規模、村役場から郡役場所在地への距離、学校教育施設、医療施設、居住している医療従事者の種別、通信施設、市場の状態の10項目。
- 注2) 人口密度、飲料水水源、過去1年の疫病発生状況、燃料の種類、ごみ捨

て場の状態、便所の状態、照明の種類、人口1000人あたり宗教施設数の8項目。

注3) 粗出生率、粗死亡率、就学率、1世帯平均家畜頭数、テレビ普及率、電話普及率、社会文化指標（詳細不明）の7項目。

【引用文献】

- 1) 世界銀行：世界開発報告1990 貧困，イースタン・ブック・サービス，1990.
- 2) World Bank：Poverty Reduction Handbook，Washington DC，1993.
- 3) 後発国の実態軽視したODA．朝日新聞，1995.4.26（朝刊）.
- 4) 世界銀行，op cit.，p24.
- 5) World Bank，op cit.，p22.
- 6) 世界銀行，op cit.，p25-26.
- 7) 世界銀行，op cit.，p44-45.
- 8) 世界銀行，op cit.，p71，132.
- 9) World Bank，op cit.，p58.
- 10) World Bank，op cit.，p61-62.
- 11) World Bank，op cit.，p63.
- 12) World Bank，op cit.，p125-139.
- 13) World Bank，op cit.，p159-171.
- 14) Sondakh. L.：Menuju JDT yang Lebih Efektif di Kawasan Timur Indonesia. In：Rachbini DJ，et Negara dan Kemiskinan di Daerah，Pustaka Sinar Harapan，Jakarta，p103-119，1995.

地球規模の課題—概論

第3章

開発と教育

内海 成治

Seiji Utsumi

大阪大学人間科学部教授
(元国際協力事業団国際協力専門員)

「開発と教育」という用語の意味や使われ方は、近年ずいぶんと変化してきている。かつては経済開発を最終的な目的とした教育活動ないしは教育援助、つまり開発のための教育(Education for Development)という意味で使用されてきた。しかし現在、私たちが考えている地球規模の課題の文脈における「開発と教育」とは、開発を目指した教育ではなく、教育の普及や教育の質的な改善など教育自身の発展が開発の目的であり、つまり教育そのものが価値のある対象として認識されているのである。このことは、教育の普及と開発がトレードオフの関係にあることを意味するわけではない。逆に教育の普及は、経済開発のみならず公衆衛生、農業技術、人口、環境、女性さらには民主主義や参加型開発などの問題解決のための鍵になっているという認識である。教育は開発の前提であり、このような意味で「開発と教育」は文字どおりEducation and Developmentなのである。

このように教育は経済開発の基盤であると同時に、開発そのものの重要な部分という相補的な関係にある。そのため、開発途上国において教育は経済発展の促進と貧困からの脱却を図るための重要な手段と位置づけられるとともに、識字や基礎教育の普及自体が国家目標とされ、必然的に多大な予算を必要とする非常に大きな事業となった。その結果、教育開発への援助が要請されるのである。しかしながら、教育が人間生活の根本であり、国家形成の基礎であることから、教育援助は他の分野の援助とは異なった特性をもつのである。

1. 「開発と教育」という考え方

教育援助における特性とは、「教育とは何か」「教育開発とは何か」という視点が常に必要とされる点である。これまで「開発と教育」の概念の整理が教育の視点から十分に吟味されていないように思える。そこでこの節ではまず教育および教育開発の概要の整理を行ない、次に、現在の教育援助の出発点となっている「万人のための教育」世界会議についての検討を

通して「開発と教育」をとらえなおしてみたい。

1) 教育とは何か

教育は人類社会の歴史とともに始まり、それによって社会が形成されてきた。教育は、ヒトが人間となるために必要なばかりでなく、人間社会が社会として成り立つために不可欠の要因である。ジョン・デューイは教育学上の名著である『民主主義と教育』のなかで「社会集団を形成する各成員が生まれ、そして死ぬ、という根本的な不可避の事実が教育の必要を決定するのである」と述べている。また、「社会の生命はその存続のために教えたり学んだりすることを必要とするばかりでなく、共に生活するという過程そのものが教育を行なうのである」と教育の普遍性について述べている。言い換えれば、人間は、誕生してからその死に至るまで常に学び、そして教えている存在ということが出来る。

教育といわれる活動は非常に幅広いが、「開発と教育」の文脈のなかでは国家による国民教育が大きな部分を占める。国民教育とは近代国家の成立とともに生まれた歴史的なものと考えられるが、これには国民の形成と大衆の教育という2つの側面がある。国民の形成とは国家的規模で教育を行うことで一定水準以上の国民を育てることであり、大衆の教育とは一部の者のみが教育を受けるのではなく、すべての国民が教育を受けなければならないし、また受ける権利があるということである。先進国、開発途上国を問わず教育政策はこの2つの側面、つまり国民形成と教育機会の均等を目的として行なわれている。

国民教育の思想を具体化するものは国家が行う教育、すなわち法律の定めに基づいて運営される教育であり、公教育といわれる。公教育の思想的な根拠は18世紀のフランス革命にその起源があるといわれている。1792年に出版されたコンドルセの『革命議会における教育計画』は公教育の思想を明確に表現したものであるが、国民教育の目的を次のように述べている。

「およそ人類に属するものは何人といえども、自己の要求を満足し、福祉

を確保し権利を認識しかつこれを行使し、義務を理解しかつこれを履行する手段が提供されること、各人がたやすくその技能を完成し、その権利のある社会的義務に就くことができ、自然から受けてきた才能を十分に発達せしめ得ること、かくて市民の間に真の平等を確立し、法律によって承認されている政治上の平等を実現すること」³⁾。

国民的規模において幅広い教育活動が成立したのは、ヨーロッパ諸国においても19世紀の末であり、産業革命以後の近代化の過程で、公教育が果たした役割はきわめて限定的なものであったり。逆に近代化が進むなかで公教育制度が確立されたと言うことができる。近代化の出発が遅れた日本においては、近代化と同時並行的に公教育が確立されていった。

近代国家において成立した公教育制度の中心は学校である。歴史的に教育活動は生活と労働、そして宗教と分かちがたく行われていたが、やがて社会の構造や文化的資産が多様になり、また文字の使用が一般的になるなかで、コミュニティーや家庭と離れ一定期間、組織的な教育を行う場として学校が設立された。学校 (School) は語源がギリシャ語の閑暇 (スコール) からきているように、生活のための労働から離れることのできる階級の子弟のための教育機関を意味した。これが国民教育の思想の広がりによって、すべての国民に開かれることになったのである。

デューイは、「学校と社会」において学校は小さな社会となるべきであり、そのなかで子どもは活動的な社会生活を営むことが必要である、また、学校は社会との相互作用をもちつつも社会を単純化し純粹にした特別な環境になるべきであるとしている⁵⁾。ところが、学校を児童中心なカリキュラムのもとに社会のミニチュアとして、生徒に社会生活の雛型を経験させることは可能であっても、学校が実際の社会と活発な相互作用をもつことは困難である。なぜなら、社会はさまざまな葛藤やゆがみをもっており、それをそのまま学校に反映させることはできないからである。それゆえ、学校という生活の場から離れた場における学習の成果は地域や家庭で獲得するものとの間に常に深い亀裂を生じる危険をはらんでいる。その亀裂は、

価値、言語、知識をも含んだものである。近代教育制度の確立が学校を中心としているために、教育の近代化は伝統的社会のなかに強いコンフリクトを引き起こす可能性をもつのである。また現在でも、母語と教育言語、道徳と宗教など、子どもをめぐって家庭と学校の間には多くの困難な壁がある。これは開発と教育を考えるさいに忘れてはならない点である。

公教育制度の充実に伴う教育の普及開発は近代化の柱の一つであるが、近代化の他の側面、すなわち経済および政治の近代化とバランスがとれていることが必要である。教育の内容やその普及は、人々の知識のみならず価値や態度とも深く関係するため、政治や経済をも含めた総合的な社会変換過程の一つに組み入れられなくては悲劇を生ずることになる。富永健一⁶⁾は、明治以後の日本の近代化の過程においては経済の近代化が政治や文化・社会の近代化よりも早い速度で行なわれ、そのことが日本の近代化に独特のゆがみを生じさせたことを明らかにしている。

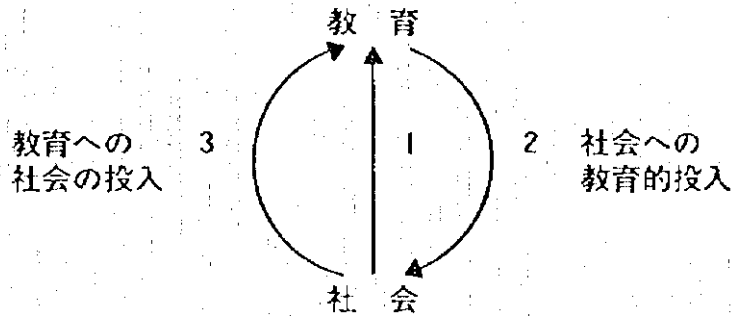
教育と社会の関係はすでに述べたように相補的關係にあるが、ファガリンドら⁷⁾によればこの関係は図1のようになる。つまり、教育は社会によって生みだされるが(1)、教育の成果は社会に影響を与え(2)、さらにそれが教育に影響を与えるのである(3)。教育と社会は相互にそれぞれの原因となり結果となっていると考えることができる。

ファガリンドや米村は、図1の社会を狭義の社会(文化・思想的状況)、政治(国家開発計画の方向性)、経済状況の3つに分けて分析する必要があるとしている⁷⁾⁸⁾。文化・思想的状況は家族の意志、国家開発計画は教育政策として、経済状況は産業の人材ニーズの形で教育のあり方、システムに大きな影響を与える。この3つの側面をインドネシアを例として示したものが図2である。

2) 教育開発とは何か

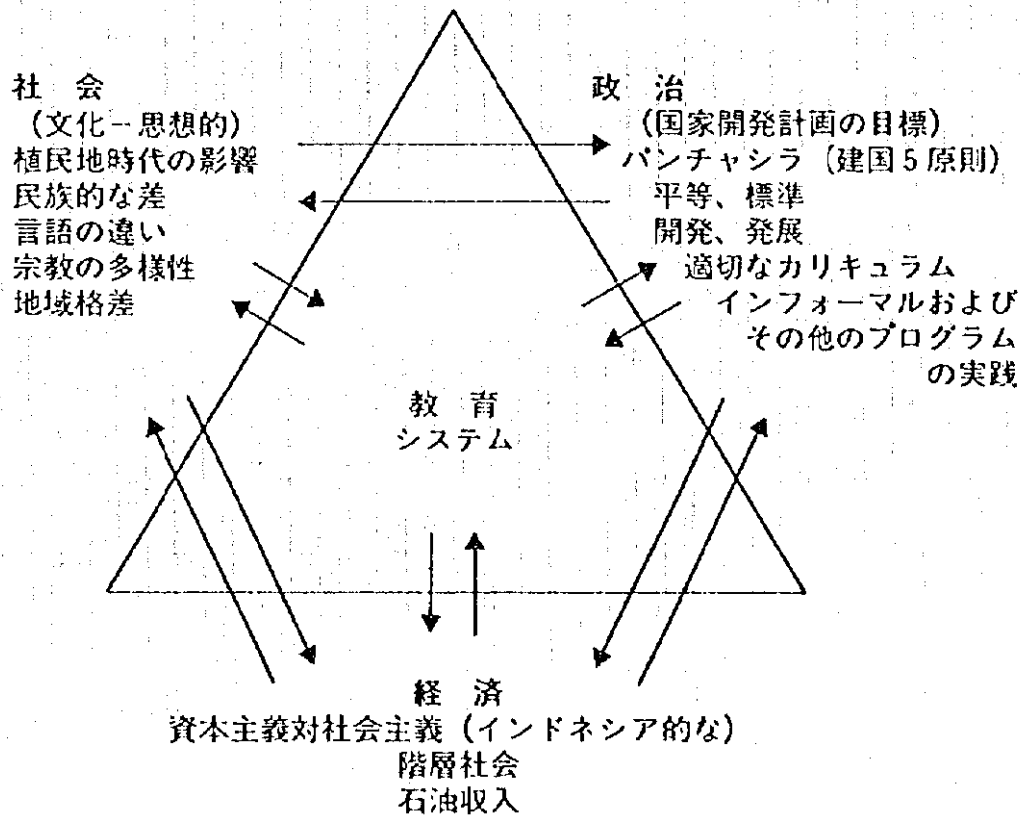
開発途上国の開発における教育の役割が重視されるようになったのは、米国を中心として人的資源論が提唱されてからのことである。1960年、米

図1 教育と社会の相互関係モデル



出典：Fägerlind I, et al. : Education and National Development, p226, 1989.

図2 インドネシアにおける教育と社会の相互関係モデル



出典：Fägerlind I, et al. : Education and National Development, p235, 1989.

国経済学会の会長に就任したテオドール・シュルツは「人的資本への投資」⁹⁾と題する就任講演を行なった。それは労働者の質、つまり教育や訓練が経済成長の重要な鍵であるとして、その分析を行なったものである。教育による労働者の質的向上が経済発展に寄与するとして展開されたものとしてはマンパワー理論、人的資源論、人的資本理論等であり、ニュアンスは異なるが、基本的考え方は同じであると思われる。人的資本への投資は保健医療や人の移動など多方面にわたる投資を意味しているが、とりわけ教育は人的資本形成の中心となる課題である。

教育と経済発展の関係は、先進国においては技術革新と経済成長を背景にして増大するマンパワー需要に対してどのような教育計画（技術教育・高等教育）を形成するかが主要な関心であった。しかし、開発途上国にあっては社会経済的インフラストラクチャーの整備と並んで人材の創出と労働力の量的拡大（技術教育）、さらに言語の統一や国民としてのアイデンティティーを確立するための教育（基礎教育）、つまり国民教育の普及が重要である。

教育は学校教育に限っても人口の25～30%が含まれる巨大な事業であり、ほとんどの国では国家予算の12～15%が教育予算にあてられており、国民の教育支出はGNP（gross national product）の4～6%にのぼる。そのため教育開発の推進は、財政的に厳しい状況にある開発途上国では非常に困難な課題であった。

教育分野の援助は早くも1960年代から始められているが、本格化したのは1970年代である。この時期の教育援助は、人的資源開発の立場から学校施設の拡充と技術教育および職業訓練の強化が中心であった。ところが1980年代の世界的な不況のなかで援助全体の増加はとまり、教育援助のシェアや額も足踏み状態が続いた。80年代の特徴としては、援助対象国が増加し、援助ニーズが多様化したことである。教育援助の領域でもカリキュラム改訂や教科書の開発、教育行政への支援など教育の効率化や質的な改善につながるものへと拡大されていった。また、それぞれの国の異なった

教育ニーズに対応する援助というニーズ重視の方向が打ち出されていった。

3) 「万人のための教育」世界会議

1990年にタイのジョムチェンで開催された「万人のための教育」世界会議は、155の政府、20の国際機関、150のNGO(non-governmental organization：非政府組織)が参加した大きな教育会議であった。この会議は改たためて深刻な教育の遅れの現状を広く知らしめた。会議で採択された「万人のための教育世界宣言—基礎的な学習のニーズを満たす」の前文には次のように開発途上国の教育状況がまとめられている。

- ・6000万人の女子を含む1億人以上の子どもが初等教育を受ける機会がない。
- ・9600万人以上の成人が非識字者であり、そのうちの三分の二は女性である。
- ・世界の成人の三分の一の人は、それによって生活の質を助け改善する、そして社会や文化の変化に適応していくための印刷物からの知識、新しい技能や技術に触れることができない。
- ・1億人の子どもと数えられないほど多くの成人が基礎教育課程を修了することができず、必要とされる年月を学校で過ごしても必要な知識・技能を獲得することができないている。

会議のなかで、開発途上国においては教育開発に対する取り組みを強化すること、援助機関に対しては教育分野への援助の拡大が呼びかけられた。非識字人口や未就学児童の増大は地球規模の課題であり、環境問題と並んで国際社会が取り組まなくてはならないと宣言された。

この会議の意味はいろいろと考えられるが、教育援助の立場からもっとも重要な点は、基礎教育の完全普及が理念から政策目標となったことにあ

るといえる。つまり、「万人のための教育」がヒューマニズムの表明から、具体的な教育計画として取り組まれることになり、それに対する国際的な支援が開始されるきっかけとなったのである。

こうした状況は1960年代前半のUNESCO (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization: 国連教育科学文化機関、ユネスコ) を中心とした教育開発のためにカラチ・プランやアジスアベバ・プランなどが相次いで発表された時代を思わせる。国際的な教育普及に関するリーダーシップは1950年代から一貫してのユネスコが担っていた。その表れが一連の地域教育開発会議だった。しかし、ユネスコは1980年代になるとアメリカとイギリスの脱退に伴い財政的な危機を含めた低迷の時期を迎え、ユネスコに代わってUNDP (United Nations Development Programme: 国連開発計画) や UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund: 国連児童基金、ユニセフ) などの国連機関および世界銀行が教育開発をリードするようになった。ジョムチェンの会議はこうした流れのなかで行なわれたのである。

1990年代の時代思潮は1960年代と比べていくつかの点で決定的に異なっている。ひとつは、開発そのものについての考え方がこの30年間に大きく変わったことである。かつては開発とは経済成長であり、所得の向上を意味していたが、現在は教育普及自体が開発の重要な一部であるとの考えが広くコンセンサスを得ているのである。2つ目は多くの開発途上国が世界銀行やユネスコの支援によって教育計画を策定し、その計画に基づいた支援が各援助機関の協調で行なわれている点である。つまり基礎教育の普及が開発途上国の自助努力だけではなく、国際的な援助協調を前提とした開発計画のなかで実施されているのである。

こうした援助協調の流れの原因には、教育プロジェクトが大型化し援助協調をしなくては実施ができないようになってきているという側面もある。特に、基礎教育を援助対象とした場合には、対象となる地域や人数が多くなるからである。援助協調が行なわれる場合には各ドナーの特徴が

表1 小学校の総就学率と女性の就学率（1965～1985年）

国の所得水準	1965	1970	1975	1980	1985
低所得国（中国、インドを除く）					
総就学率	44.1	47.9	61.7	67.0	67.3
女性の割合(%)	38	41	42	42	43
中国とインド					
総就学率	94	85	106	101	110
女性の割合	38	42	42	43	43
低中所得国					
総就学率	73.8	79.7	84.7	99.7	100.9
女性の割合	44	45	45	46	47
中高所得国					
総就学率	95.4	105.5	98.3	102.4	103.3
女性の割合	47	48	47	48	48
高所得国					
総就学率	104.0	103.5	101.2	101.1	101.2
女性の割合	48	49	49	49	49

出典：Lockheed ME, et al. : Improving Primary Education in Developing Country, Oxford University Press, p27, 1991.

るように協調するわけであるが、単独で実施する場合に比べて各機関の特徴が薄められることは否めないであろう。キング¹⁰⁾が指摘するように教育分野の二国間援助では、帰国留学生などの関係もあってドナーと被援助国の教育官僚との個人的なつながりによる支援が多くみられるからである。

2. 「開発と教育」の現状

この節では、開発途上国の教育における現在の問題を検討し、どのような取り組みが必要かを検討する。

1) 開発途上国の教育の現状

第二次世界大戦後の世界でもっとも成功したのは保健医療と教育の普及

であるといわれている¹¹⁾。たしかに開発途上国の教育において、就学児童の絶対数や就学率、識字率などの教育指標の数字は全体として良くなった。たとえば、小学校への就学率は低所得国において1965年から1985年までに44.1%から67.3%に上昇している。しかし、一方で教育機会や教育の質的な格差が増大している。この格差とは地域間、地域内、国内における都市と農村、性や民族による格差などさまざまなレベルでの格差である。表1は小学校総就学率の変化を国の所得別にみたものであるが、低中所得国以上の国が1980年代に100%に達したにもかかわらず、低所得国の就学率の上昇は1980年代に入って停滞している。女性の占める割合はすべての国で50%に達していないが、特に低所得国においては43%で伸び率も鈍化している。

それぞれの国は経済、文化、宗教、歴史、政治体制が異なっており、当然教育の課題もさまざまである。しかし、教育という視点から問題を整理するといくつかの共通の課題がみえてくる。表2は開発途上国の基礎教育分野における現状、問題点、援助ニーズを教育行政、教育内容、教員、教育施設の4つの点からまとめたものである。

こうした多くの問題があるなかで、もっとも緊急な課題としては、初等教育の就学率上昇の停滞、教育の質の低下、経済開発とのミスマッチング（産業化に対する対応の遅れ）の3点をあげることができる。

(1) 初等教育就学率上昇の停滞

1980年代以降、初等教育の就学率の伸びが全体として頭打ちとなっている。この原因としてはアフリカを中心とする低所得国における就学率の低下があげられるが、低中所得国においても就学率が停滞している。

就学児童の数的な増加は著しく1970年代をとおしてアフリカの就学児童数は3倍に増加した。しかし、同時にアフリカの人口は3億6000万人から6億4000万人へと増加しており、15歳未満の子どもは全人口の45%近くになる。このため学校をいくら建設しても慢性的に不足であり、このため学習環境も劣悪となる。表1にみるように、80年代になると多くのアフリカ諸国が属する低所得国層では、就学率の伸び率が大きく低下してしまった。

表2 基礎教育分野における開発

	教育行政	教育内容
現状	<ul style="list-style-type: none"> ・中・長期的開発政策が立案されていない ・計画的な教育インフラストラクチャー整備、教員の養成が行なえない ・教育計画・政策実施が円滑に行なわれない ・教科書・教材の不足、学校の管理運営が非効率である ・就学率の男女格差が大きい ・地方間の格差が拡大している 	<ul style="list-style-type: none"> ・適切なカリキュラム開発ができていない ・学習成果が地域に反映されておらず、就学意欲が低下している ・非効率的な学習のためドロップアウトが多い ・地方へ教科書・教材が届いていない
問題点	<ul style="list-style-type: none"> ・教育政策・教育計画が未確立または不適切 ・教育統計が未整備であり、効率的な開発計画が立案できない ・教育行政組織が脆弱で有能な教育行政官が少ない ・教育財政が慢性的に不足し配分が不適切である ・女性の教育機会向上政策がない ・行政能力の地方政府間の格差が大きい 	<ul style="list-style-type: none"> ・有能なカリキュラム開発担当官の不足 ・カリキュラム内容が地域の状況に不適 ・母語と学習言語のギャップ ・遠隔地への教科書・教材配送システムが未整備
援助ニーズ	<ul style="list-style-type: none"> ・教育政策・開発計画に対する技術協力 ・教育統計の技術協力、統計機材の供与 ・教育行政官への指導、研修 ・財政部門職員研修 ・女性の教育機会を増加させる協力 ・地方政府を強化する支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・カリキュラム開発担当官の養成 ・地域のニーズに即したカリキュラム、教材開発の支援 ・母語による教材開発支援 ・バイリンガル教育への支援 ・教科書・教材の配送システムに対する支援

ラテン・アメリカや中近東では初等教育就学率は70～80%で頭打ちとなり、なかなか90%を超えることのできない国がある。これは、家庭の初等教育に対するニーズが不十分なためであるが、その理由としては自給的慣習経済の地域では識字を含めた教育への要求が強くないことが考えられる。農村が貨幣経済へ強く組み込まれることではじめて、識字や計算能力といった基礎知識の必要性を人々が認識し、教育要求が高まるといわれる。

途上国の教育の現状、問題点、援助ニーズ

教 員	教育施設
<ul style="list-style-type: none"> ・ 有能な人材が教員にならない ・ 教師のモラル、士気が低い ・ 基本的な知識・技能の教授が不十分 ・ 労働者、技術者の基礎学力の不足 ・ 有能な教員が養成されない 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 校舎が破損するなど、学習環境が悪い ・ 校舎の耐久性や、学校環境の地方間格差が大きい ・ 1教室あたりの生徒が多く、また2部3部授業が行なわれている ・ 教科書や教材が少なくまた破損している ・ 就学、通学状況の格差拡大 ・ 教科書が普及していない
<ul style="list-style-type: none"> ・ 教員給与が低い ・ 教員の社会的地位が低い ・ 学校内の教員管理運営が悪い ・ 有資格教員が不足している ・ 理数科教員の育成が不十分 ・ 教員養成校の教官の能力が低い ・ 教員養成校の施設が劣悪 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 運営管理が不十分なため、老朽化が進行 ・ 学校建設計画や標準設計が未確立 ・ 急激な人口集中、人口増加のための教室不足 ・ 教科書・教材の保管場所が不適切 ・ 地方政府の力が弱く、学校建設ができない ・ 教科書印刷設備が不十分、印刷用紙の入手困難
<ul style="list-style-type: none"> ・ 教員の給与向上政策を支援 ・ インセンティブを図る援助 ・ 学校長の能力向上への支援 ・ 理数科分野の教員養成および研修に対する援助 ・ 教員養成校の教官に対する研修 ・ 教員養成校の施設・機材への援助 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 学校建設援助 ・ スクールマッピング作成支援 ・ 学校建設計画の作成支援 ・ 学校施設設計部門への技術協力 ・ 教科書・教材保管場所改修への支援 ・ 教科書印刷に対する援助

就学率が90%を超えにくいということに関しては、ロンドン大学のピーター・ウィリアムズが、90%になるとこれまで学校教育から疎外されてきた地理的、文化的、経済的にマージナルなグループの子どもたちを多数含むことになるためであると説明している¹²⁾。また齊藤泰雄は「最後の10%といっても、それまでの量的拡張の勢いをかりて一気に100%のラインになだれ込めるというものではなく、むしろそこが最後の大きな壁となり、教育

表3 教育費の平均値 (1965～1985年)
(単位: GNPに対する割合、%)

国の所得水準	1965	1970	1975	1980	1985
低所得国	2.7	3.2	2.8	3.1	3.2
中低所得国	3.0	3.4	3.6	4.5	3.9
中高所得国	3.2	3.4	3.5	3.7	4.3
高所得国	4.3	5.1	6.3	5.8	5.8

出典: Lockheed ME, et al.: Improving Primary Education in Developing Country, p23, 1991.

行財政的にも従来の路線の単純な延長ではなくなる」と述べている¹⁹⁾。教育の発展は政治・経済的な要因と教育自体の内発的な要因の両面から考えることが必要である。

初等教育就学率停滞のもうひとつの原因は女子の就学率が男子と比べて低いことである。女性の就学率が低い要因としては、男性に比べて女性にとって学校へのアクセスが難しいためや教育内容が不適切であること、学校環境が劣悪であることなどいろいろな理由が考えられる。しかし、もっとも大きな原因は、伝統的な社会にあっては、女性の社会・経済的地位が低いことや小さいときから家庭の働き手であるため、女性の教育の必要性に対する社会および家庭の理解が不十分だからである。

これまでの教育開発の中心がすべての人を対象にしたプログラムに偏りがちで、特定のグループ、すなわち女性、少数民族、障害者などの社会的弱者のニーズに合わせた教育機会の拡大を図ることが少なかった。伝統的な社会では教育を受ける必要性が低いと考えられていた人々への教育こそが「万人のための教育」の目指している点である。そのため、こうした人々への教育の普及に対しては、これまで以上の特別の配慮と支援が必要となっている。

(2) 教育の質的低下

2つめの緊急的課題はアフリカ、南アジアを中心とした地域における教育

表4 小学生1人あたり公的経費の平均値(1965~1985年)
(単位:1985年USドルに換算)

国の所得水準	1965	1970	1975	1980	1985
低所得国	40.7	38.7	40.7	29.4	30.9
中低所得国	72.5	71.3	81.6	75.5	101.7
中高所得国	194.3	197.9	258.9	255.7	296.6
高所得国	824.5	841.7	1117.6	1382.8	1551.4
低所得国と高所得国との割合	1:20	1:22	1:27	1:47	1:50

出典: Lockheed ME, et al.: Improving Primary Education in Developing Country, p23, 1991.

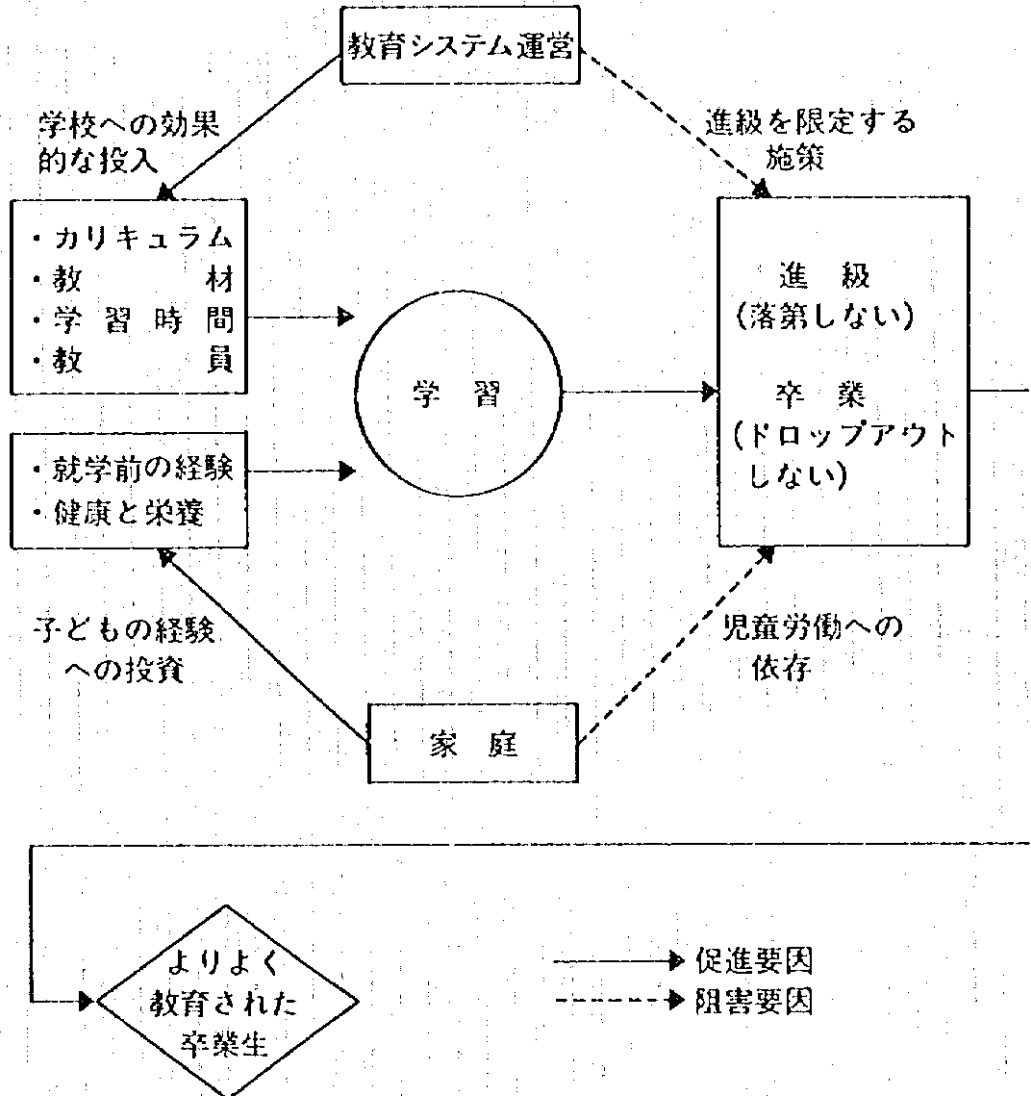
の質的な低下である。これは、人口の急激な増加による就学児童の増加と財政危機による教育開発予算の不足によるところが大きい。開発途上国においては教育費の大部分が教員の人件費であるため、財政危機は、教員の給与水準の低下、教員のモラルの低下、教員/生徒率の増大など教育の質の低下を招きやすい構造となっている。また、学校施設の改善・建設、教科書・教材の作成などにも悪い影響を与える。

教育費のGNPに占める割合をみると、低所得国では1965年から1985年にかけてほとんど変化していない。一方で、低中所得国や高中所得国ではそれぞれ1ポイント増加している(表3)。また小学生1人あたりの教育費は、低所得国では1975年の40.7ドルから1985年には30.9ドルに減少している(表4)。

(3) 産業化に対する対応の遅れ

初等教育の普及が進んだ国々、たとえば東南アジアでは、教育問題の中心は中等教育と高等教育である。しかし、こうした国においては教育計画の立案と実施が適切でないために産業化に必要な人材を創出することができず、教育が産業開発のボトルネックになっている場合が多い。これは後発工業国における技術革新が先進国以上に急激であるため、先進国の教育開発モデルがうまく機能しないこともその理由である。

図3 効果的な学校形成要因のモデル



出典：Lockheed ME, et al.: Improving Primary Education in Developing Country, p12, 1991.

教育開発は、学校施設の建設のみならず教員の養成と確保、カリキュラムの開発など時間のかかる要素を抱えているために、産業に先立って推し進めることはかなり難しい。そのため、教育計画は常に社会経済発展を後追いするかたちになりやすいが、このタイムラグが非常に大きいことが開発途上国の問題である。これと裏返しに、近代部門の発展の遅れから、大学を卒業しても就職できないという高学歴失業も大きな問題となってい

る。

こうした課題に対して必要とされる教育開発政策は、単なる教育機会の拡大を図るのではなく、同時に質的な改善を達成するための総合的な教育計画が立案されることである。つまり、学校の増設や一学級あたりの生徒数の増加を図るにあたっては、教員資格の改善、教員養成課程の改善、カリキュラム改訂、試験や評価の見直し、教科書の改善と普及といった学習環境の質的な改善計画を同時に実施することである。図3は、このような効果的な教育を実現するための要因を基礎教育分野において検討した例である。これによると学習を促進させる直接的要因は、学校へのさまざまなインプットと家庭における子どもへのケアである。一方で、教育システムが不適切なための進級をさまたげる施策や、家庭の児童労働への依存が阻害要因としてあり、これらを改めることが必要である。

2) 教育開発への取り組み

基礎教育の普及、中等教育の拡充、技術教育・高等教育の質的改善と開発途上国における教育開発の課題は多い。しかし、低所得国では基礎教育の拡充が当面の課題である。こうした万人のための教育を実現するために必要な経費はどの程度なのであろうか。

カルクローら¹⁴⁾の行なった基礎教育普及に必要な経費のシミュレーションによると、1990年から2005年に総額1460億ドル（1986年の価格）必要であり、そのうち、さらに教育援助として外部から投入される必要額は300億ドルであるとしている。つまり、15年間にわたって年間20億ドル、1990年価格に直すと毎年25億ドルの教育援助の追加が行なわれると、「万人のための教育」の目標は達成できるとしている。

1992年6月のDAC (Development Assistance Committee: 開発援助委員会) の基礎教育会合では、教育援助を1970年代の16~17%の水準にすることが話し合われた。現在のOECD (Organization for Economic Cooperation and Development: 経済協力開発機構) 加盟国の二国間ODA

(official development assistance : 政府開発援助) 総額は400億ドル、教育援助は約10%で40億ドルと考えられる。そのため16~17%という目標水準における教育援助総額は64~68億ドルになり、カルクローらのシミュレーションの結果に近い25億ドルの教育援助が追加されることになる。

こうしたシミュレーションにはさまざまな外部要因を確定することが困難であり、また、援助の増額がかならずしも教育水準を引き上げることにならないのは経験的事実である。しかしながら、世界銀行や地域開発銀行、ユニセフなどは教育援助の実施に意欲的である。実際に、世界銀行やアジア開発銀行の支援で作成された開発途上国の教育計画は、多くの問題点を総合的にとらえた包括的なものであり、教育援助案件の基本として尊重されている。教育分野の援助は、冷戦後の世界秩序の形成の基礎として、また地球規模の問題解決の基盤として引き続き増加傾向にあると思われる。そのために、教育援助のシェアは1991年のDAC平均の9%から将来15%程度になることは、実現の可能性が高い。

ただ最近では、教育開発の領域として1990年の「万人のための教育」世界会議直後の基礎教育一辺倒の論調は少なくなり、技術教育・高等教育も含めたバランスのとれた教育開発に向かっていると思われる。たとえば、世界銀行とJICA (Japan International Cooperation Agency : 国際協力事業団) は共同で高等教育および中等教育に関する地域会議を行なっており(1992年、1993年)、また世界銀行が1995年に作成した新しい教育ポリシーペーパーにもみられるところである。これは東アジア、東南アジアの経済発展が進んでいること、この地域の教育開発が技術教育・高等教育分野であることと無関係ではないだろう。

開発途上国の教育開発計画は、国際的な教育思潮に非常に敏感である。それは、開発途上国の教育行政担当者と国際機関(ユネスコや世界銀行)との人的ネットワークが非常に緊密であることと、教育計画の立案にあたってこうした機関から支援があるからである¹⁰⁾。