

地球規模の課題－概論

---

## 第9章

---

# 21世紀の国際協力

神田 道男

*Michio Kanda*

---

国際協力事業団社会開発協力部長

---

## 1. 国際協力とは

21世紀の国際協力を考える前に、まず、現在の国際協力について整理してみたい。1983年3月に外務省監修により発行された「国際協力ハンドブック」においては、「これからの厳しい国際環境のなかで、わが国がその存在を確保していくためには、経済協力あるいは広く国際協力の成否が鍵を握っている」「世界は相互依存関係にある。したがって、特にわが国としては、持てる大きな経済力と、優れた技術力を最大限に活用した国際協力、なかんずく、開発途上国への援助—政府開発援助（ODA）の拡充をもって国際貢献を果たす必要に迫られている」と述べられている。

このことから、概念として、国際協力>経済協力>政府開発援助という整理が可能となる。

経済協力の定義は、実務的には、OECD（Organization for Economic Cooperation and Development：経済協力開発機構）のDAC（Development Assistance Committee：開発援助委員会）において、先進国から開発途上国への資金の流れに着目して、1968年頃定められた統計上の分類がある。これは、①ODA（official development assistance：政府開発援助）、②OOF（other official flows：その他政府資金の流れ）、③PF（private flows：民間資金の流れ）、④NGO（non-governmental organization：非営利団体）の贈与、に区分されている。このことで、経済協力と政府開発援助の関係は、明確である。

また、別の観点から国際協力を考えると、人間の行なう経済活動の基本的な要素としては「人」、「もの」、「金」、があるが、国際間の協力もこの三要素によって整理できる。たとえば、国際協力事業団の活動のうち、技術協力、青年海外協力隊活動、移住事業および国際緊急援助隊事業は「人」にかかわる国際協力、開発協力事業と無償資金協力事業は「金」にかかわる協力といえる。国際交流基金はおもに「人」の協力、日本貿易振興会は

貿易という「もの」の協力を担っている。海外経済基金、日本輸出入銀行は「金」の面での協力を行なっている。金属鉱業事業団、石油公団は資源の確保（これは「もの」であるが）のための（技術協力や資金の提供を行なっている。

国際協力は、その目的によっても分類しうる。開発が目的である場合に経済協力といわれることが多いが、文化的向上を目指す場合、交流事業と整理され、広く取れば軍事関連の協力も含まれることがある。したがって、国際協力とは相互依存関係にある現代の世界のなかで、政府あるいは国民がそれぞれの立場で、国を越えてひとつの目標に向けて活動することといえるのではないだろうか。

## 2. 国際協力の現状

第二次世界大戦が1945年に終結し、戦後の世界の経済活動は、貿易におけるGATT (General Agreement on Tariff and Trade: 関税及び貿易に関する一般協定)、金融におけるIMF (International Monetary Fund: 国際通貨基金)、開発におけるIBRD (International Bank for Reconstruction and Development: 国際復興開発銀行: 世界銀行, 世銀) を柱とするブレトン・ウッズ体制のもとで行なわれた。戦後50年を経た現在、東西冷戦体制の終結もあって、GATTはWTO (World Trade Organization: 世界貿易機関) に再編され、IMF、世銀も改革が議論されている状況にある。東西冷戦時代に、東側のコメコンに対抗して結成されたOECDおよびその一機関であるDACも、その役割について近年活発な議論が行なわれている。21世紀の国際協力を考えるにあたり、変化しつつはあるといえ、現在の経済協力の主要機関である世銀、UNDP (United Nations Development Programme: 国連開発計画)、DACの現状について整理する。

### 1) 世界銀行

いわゆる世銀は正確には、IBRD、IDA (International Development

Association : 国際開発協会)、IFC (International Finance Corporation : 国際金融公社)、MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency : 多国間投資保証機関)、の4つの機関からなり、世銀グループと呼ばれている。中核であるIBRDは1945年12月に発足し、グループ全体の職員数は約7000名で、全世界に77事務所を有している。加盟国数は、1992年末で172カ国で、年間の新規貸出額は、1994年のIBRDとIDCを合わせ184億ドルである。また主としてパリで、援助調整グループ会議を年間30カ国程度開催している。世銀は発足以来、特に1960年代から途上国の開発について、資金の面のみならず開発戦略の面でも指導的役割を果たしてきた。1970年代にはBIN (basic human needs : 基礎的ニーズ) アプローチを、1980年代にはマクロレベルの構造的不均衡に対応するため、構造調整貸付を推進した。また1990年代に入り、環境や貧困等の新たな課題への取り組みを開始している。こうした政策は、1978年から毎年発表されている年次報告書「世界開発報告」に示されている。1990年からのテーマは、表1のとおりである。この「世界開発報告」では世銀の融資基準となる国別の基礎指標として、「1人当りのGNP (gross national products : 国民総生産)」が国別の所得分類とともに公表され、この数値と分類は、後述のDACにおける援助対象の区分等、様々な機関において活用されている。

## 2) 国連開発計画 (UNDP)

国連開発計画は開発途上国の経済的、社会的開発促進のため技術援助を行なう機関として、1966年に設立された国連機関である。現在180を超える加盟国と3500人の職員で、115の開発途上国に常駐事務所を有している。UNDPでは、各途上国が5年間に受け取る援助額の見込みをIPF (indicative planning figure : 事業計画指標) として5年間ごとに作成し、この範囲でカントリープログラムを作成している。年間の事業規模は、約15億ドル。各途上国でラウンドテーブルを開催し、各国の行なう技術協力の調整に努めている。1990年より毎年「人間開発報告書」を発表し、技術協力の

表1 世界銀行「世界開発報告」テーマ

1990年	「貧困」
1991年	「開発の課題」
1992年	「開発と環境」
1993年	「人の健康への投資」
1994年	「開発とインフラ」
1995年	「統合を深める世界における労働者」

表2 UNDP「人間開発報告書」テーマ

1990年	「人間開発の概念と測定」
1991年	「人間開発のための財政」
1992年	「人間開発の地球規模的側面」
1993年	「人々の社会参加」
1994年	「人間の安全保障の新しい側面」*
1995年	「ジェンダーと人間開発（開発と女性）」*

\*日本語版：国際協力出版会刊

方向性を示している。この報告書では、国別に「人間開発指標」を公表しているが、これは、「出生時の平均余命」、「教育の達成度(平均就学年数と識字指数からなる)」、「一人当りの実質GDP」を要素としてウェイトづけした指標を算出したものである。これは、簡単にいえば、開発の目的が個々の人間の幸福度を高めることにあるとの考えで、教育があって、生活水準が高く、長生きできれば、幸福度が高いと理解することができる。「人間開発報告書」の各年のテーマは表2のとおりである。

### 3) 開発援助委員会 (DAC)

DACは、OECDのなかのひとつの委員会として、二国間ベースの政府開発援助に関し政策の調整を行なうとともに、先進国から途上国への資金の流れについて、民間ベースを含め統計的データの取りまとめを行なっている。現在の加盟国は途上国援助を実施している21カ国であり、1994年の二国間ODAは403億ドルである。この統計を取りまとめるため、DACでは途上国

表3 DAC援助受取国(地域)

第1部 途上国・地域				
後発開発途上国 (LLDC)		低所得国 一人当りGNP \$ 675以下	低中所得国 一人当りGNP \$ 676~2695 (1992)	
モザンビーク	ソロモン	インド	ボリヴィア	セント・ヴィンセント
タンザニア	カーボ・ヴェルデ	ナイジェリア	コートジボアール	コスタリカ
エチオピア	西サモア	ケニア	フィリピン	フィジー
シエラ・レオーネ	ヴァヌアツ	ガイアナ	セネガル	イラン
ウガンダ	ボツワナ	中国	アルメニア	ベリーズ
ネパール	アフガニスタン	パキスタン	ギルギス	グレナダ
ブータン	カンボディア	ニカラグア	カメルーン	パナマ
ブルンディ	ジブティ	ガーナ	グルジア	ドミニカ
チャード	ハイティ	タジキスタン	ウズベキスタン	チリ
マラウイ	リベリア	スリ・ランカ	アゼルバイジャン	南アの黒人社会
ギニアビサオ	ミャンマー	ホンデュラス	バア・ニューギニア	アンギラ
バングラデシュ	ソマリア	ジンバブエ	ペルー	アンゴラ
マダカスカル	スーダン	エジプト	グアテマラ	アルバニア
ルワンダ	トゥヴァル	インドネシア	モロッコ	キューバ
ラオス	イエメン	エリトリア	コンゴ	イラク
ザンビア	ザイール	ティモール	ドミニカ共和国	北朝鮮
マリ		ヴェトナム	エクアドル	レバノン
ブルキナ・ファソ			スワジランド	マカオ
ニジェール			ジョルダン	マーシャル
赤道ギニア			エル・サルヴァ	モンゴル
サントメ・プリンシペ			ドル	ミクロネシア
トーゴ			トルクメニス	ニウエ
ガンビア			タン	セントヘレナ
中央アフリカ			コロンビア	シリア
ベナン			ジャマイカ	トケラウ
モルディヴ			トンガ	タークス
ギニア			パラグアイ	カイコス
コモロ			ナミビア	ワリスツツナ諸島
モーリタニア			カザフスタン	旧ユーゴスラビア諸国
レソト			テュニジア	
キリバス			タイ	
			アルジェリア	
			トルコ	

出典：外務省経済協力局編：我が国の政府開発援助 (ODA白書), p397, 1994.

リスト

(1994年3月現在)

(ODA対象)		第2部 移行国・地域	
高所得国 一人当りGNP \$ 2696~8355 (1992)		高所得国 一人当り GNP \$ 8356以上	中東欧 旧ソ連
モーリシャス	世界融資卒業基準	台湾	リトアニア
ブラジル	(一人当りGNP	サイプラス	ウクライナ
マレーシア	\$4715) を超える国	イスラエル	ラトヴィア
セント・ルシア	アンティガ・バーブダ	香港	スロヴァキア
ヴェネズエラ	セイシェル	バミューダ	ポーランド
ウルグアイ	アルゼンティン	ケイマン諸島	チェコ
メキシコ	オマーン	フォークランド諸島	ロシア
スリナム	バルバドス	仏領ポリネシア	エストニア
トリニダード・トバゴ	韓国	ジブラルタル	ベラルーシ
ガボン	サウディ・アラビア	ニューカレドニア	ハンガリー
セント・クリストファー・	アルバ	バハマ	モルドヴァ
ネイビス	バハレーン	ブルネイ	ルーマニア
クック諸島	ギリシア	クウェイト	ブルガリア
マイヨット島	リビア	カタール	
ナウル	モントセラト	シンガポール	
	オランダ領アンティル	アラブ首長国連邦	
	米領太平洋諸島		
	英領バージン諸島		

注) シンガポール、ブルネイ、クウェイト、カタール、アラブ首長国連邦、バハマは1996年1月より第2部に移行する

のリストを作成している。東西冷戦時代においては、東側に属した社会主義国とDAC加盟国を除いた国々は、原則として援助対象国であったが、東西冷戦の終結に伴い東欧諸国への援助にいかに対応するかということから、DACの途上国リストの見直しが行なわれることとなった。そして1995年5月の上級会議において、リストの改定が決定された。これによると、リストはパート1（ODA対象国）とパート2（移行国）に別れ、パート1に入る国に対する援助が、ODAとして計算されることとなる。パート1から除外される国の基準は、以下のとおりである。

- ・世銀の分類による高所得国（93年は、8625ドル）を3年間上回った国は、加盟国のコンセンサスにより残留が認められないかぎり、原則として3年間の経過期間を経てパート2に移行する。

- ・世銀融資適格の上限（93年は、4865ドル）から高所得国ラインの間に位置する国（中高所得国）は、原則としてパート1に含まれる。ただし加盟国は、3年に1度開催される検討会の場で、パート2への移行を提案できる（ただし移行にはコンセンサスが必要）。DACリストは表3のとおり。

DACでは毎年、援助国の援助実施がDACのガイドライン等共通の政策を踏まえて実施されているか、援助審査を行なっているが、1994年より、従来から公表しているDAC議長報告書（DAC諸国の途上国への資金の額を記載）に加え、審査報告書を公表し、各国の国民の援助への理解と支援を訴えている。

### 3. 21世紀の国際協力の方向と課題

#### 1) 21世紀の方向性と課題

19世紀においても、20世紀の社会を予測することが困難であったように、21世紀を予測することは難しいが、21世紀に確実なものは何かを考えてみた。



まず第1は、人口予測である。2000年には約60億人、2050年には約100億人と予測され、これは1985年の人口の2倍にあたる。もうひとつ確実なことは、人工衛星などを活用した情報の伝達、人や物の移動が地球全体として同時代的になることである。かつてベルヌが『80日間世界一周』を書いたから、わずか100年しかたっていないのに、今日では1日あれば世界を飛行機で一回りすることができる。1995年1月の阪神大震災は、CNNやスター・テレビなどの世界ネットワークにより世界中に伝えられ、各国から支援やさまざまなメッセージがわが国に伝えられた。第3は、余暇の拡大とおそらくその遍在であろう。先進国における労働時間は減少する一方で、貧困国における失業といった状況は継続するであろう。

現在、途上国は東アジアのような、20世紀において国民国家的な国としての機能が整備された地域と、アラブやアフリカのように現在のところ国民国家として十分に機能しない状況、すなわち国家が税収をもとに公共的な投資を担う体制が十分でなく、部族あるいは氏族が単位となって体制を維持している地域に分かれているが、21世紀においてこれが継続していく可能性がある。また重要ではあるが見通しのはっきりしないものとして、核エネルギーの平和利用、環境問題の推移などがあげられる。以下、より具体的に、JICA (Japan International Cooperation Agency : 国際協力事業団) が1995年1月に公表した、『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』と題する調査報告書 (以下JICA報告書) をもとに、21世紀の課題をみていくこととする。

## 2) 世界経済のマクロ的状況

このJICA報告書は、経済企画庁の『地球化時代の世界と日本』とポール・ケネディの『21世紀の難関に備えて』を基本文献として、21世紀初頭に国際的に取り組むべき課題の状況について以下のように整理している。

マクロ的状況としては、世界経済の動向、ODAの方向性、EC (European Community : 欧州共同体)、NAFTA (North American Free Trade

表4 世界経済の成長の姿

(実質経済成長率、年平均、%)

	1970～1989年	1990～2010年		
		通期	前期	後期
先進国	3.1	2.7	2.8	2.5
うち北米	2.9	2.4	2.2	2.5
うち欧州	2.7	2.7	2.9	2.5
東欧を含む社会主義圏	4.4	2.0	1.6	2.3
途上国	3.7	3.6	3.7	3.4
うちアジア(NIEs, ASEAN)	7.5	5.2	5.3	5.1
世界全体	3.4	2.7	2.8	2.6

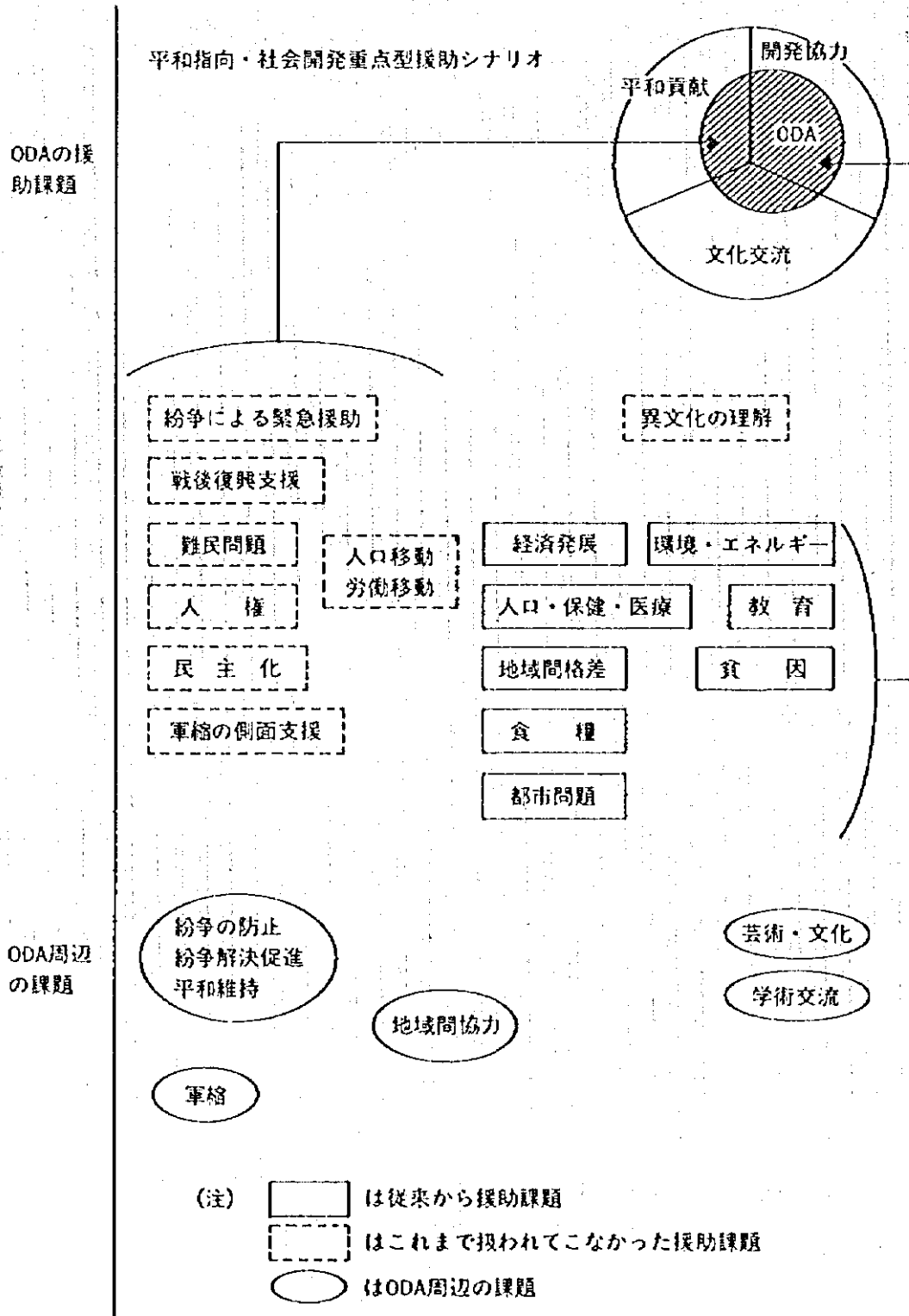
出典：経済企画庁総合計画局編：地球化時代の世界と日本，p25，1991。

Agreement：北米自由貿易協定)、APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation：アジア太平洋経済協力)等、地域協力の働き、中長期的な動向での貿易・投資の分析が示されている。

世界経済の成長は、経済企画庁などの予測では、いくつかの前提(大規模な戦争がない、飛躍的な技術革新の波がこない、石油危機がこない)を置きつつも、21世紀初頭、1980年代と同程度ないし若干低く(実質3%弱の成長)なると見込まれ、また、この間に、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も止まらなると予想されている。また世界経済の成長にとって、地球環境、エネルギー問題が制約要因となるだろうと指摘されている(表4)。

貿易について予測すると、現在世界の貿易の約60%を占める日米欧の3極の相対的地位が低下し、途上国経済(アジア、中南米)が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。特に、東アジア地域のダイナミズムは、今後とも世界経済発展の鍵となる可能性が大きく、APECの重要性が高まるだろう。ただし、地域統合や地域優先主義が地域経済主義に傾斜する懸念もあり、GATTを再編した新たな国際機関であるWTOの役

図1 2010年における援助課題と周辺の課題



出典：国際協力事業団：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，p10, 1995.

表5 世界のエネルギー資源埋蔵量

	石 油	天然ガス	石 炭	ウ ラ ン
(注1) 確認可採埋蔵量 (R)	1992年1月1日現在 991011百万バレル	1992年1月1日現在 124兆m <sup>3</sup>	1990年末現在 10392億t	1989年1月現在 232万t
(注2) 年生産量 (P)	1991年 59920千b/d	1990年 214百億m <sup>3</sup>	1990年 47.5億t	1989年 3.4万t (共産圏を除く)
可採年数 (R/P)	1991年 全世界 45.3年	1990年 全世界 58年	全世界 219年	68年 (共産圏を除く)
出所	(注1) Oil & Gas Journal (1990.12.31)	Oil & Gas Journal (1990.12.31)	世界エネルギー会議 (1992年)	OECD/NEA/IAEA
	(注2) Oil & Gas Journal (1991.3.11)	Oil & Gas Journal (1991.3.11)		

出典：国際協力事業団：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，p72，1995。

割・機能が重要であると指摘されている。

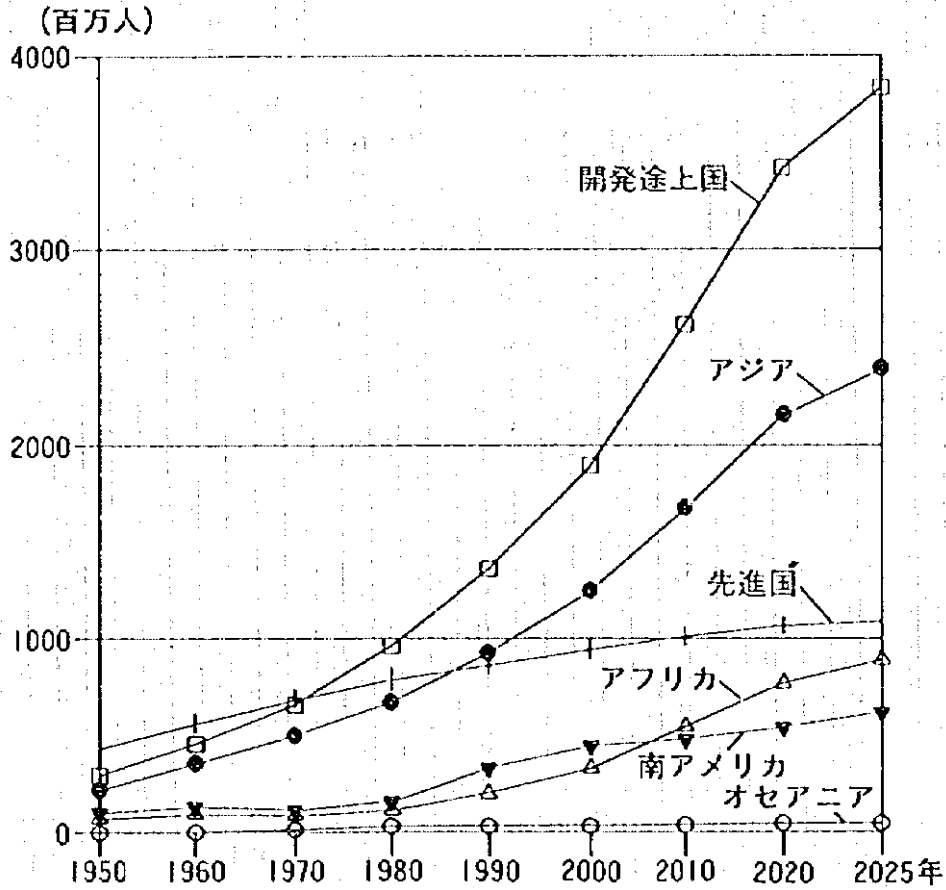
### 3) 開発途上国の主要な開発課題

前記のJICA報告書では、1992年にわが国政府が決定したODA大綱をも踏まえつつ、21世紀初頭に重要な柱となる以下の主要課題の分析を行なっている(図1)。

#### (1) 環境・エネルギー問題

2010年の人間活動を工業開発、農業開発、都市開発の3つの開発戦線から展望すると、持続的開発の障害となりうる環境上のリスクが明らかとなる。これらは、工業化に伴うhealth risk、農業開発に伴う土壌、水、森林という地域の生産活動の劣化というproductivity risk、さらに都市化によるゴミ、スラムなどのurban riskである。これらに対し、開発途上国の粗

図2 都市化の将来予測 (1950~2025年)



出典：UNHCS and Habitat : A New Agenda for Human Settlements, 1988.

表6 食糧生産と人口

(単位：千t, 百万人)

	先進市場経済国			旧ソ連	開発途上国	
	計	北米	その他		計	アフリカ
食糧生産 (比率)	676924 (36%)	335892 (18%)	341032 (18%)	165003 (9%)	1041962 (55%)	70491 (4%)
人口 (比率)	967 (18%)	279 (5%)	688 (13%)	291 (5%)	4,131 (77%)	541 (10%)
人口扶養力指数	2.0	3.6	1.4	1.8	0.7	0.4

- 備考：1. FAO : Production Yearbook, 1991, により作成  
 2. 人口扶養力指数は、食糧生産比率を人口比率で割ったもの  
 3. 中国は、開発途上国のなかに含まれている

織制度づくりが、ひとつの鍵となるとともに、エネルギー戦略（環境負荷の少ない良質のエネルギーの確保と利用）が大切な要素となる。さらに、都市部での各種の汚染対策、廃棄物の処理も重要な課題となる。

世界のエネルギー消費は、IEA（International Energy Agency：国際エネルギー機関）によれば、2005年までは2.4%程度の伸びと予測されている。エネルギー問題を考える際には、コスト、セキュリティー、クオリティーの3つの観点から総合的に検討することが重要である（表5）。

## (2) 都市問題

1950年当時、全人口25億人の39%であった都市人口は、2025年には全人口85億人の60%程度になると予測されている。そして人口400万人以上の都市は、1969年には全世界で19であったのが、2000年には66に増加するとの予測がある。急速な都市化は、インフラ設備の不足、失業の増大、環境の悪化、貧困の増大、治安の悪化を引き起こす。こうした課題に対応していくうえで、上下水道、都市交通、廃棄物処理といった個別課題ごとの対応でなく総合的計画的に取り組むこと、農村開発の重要性、問題の解決のための住民参加の必要性が指摘される（図2）。

## (3) BHIN関連：貧困、人口、保健、医療、食糧、教育

開発途上国の「絶対的貧困」（栄養不良、非識字率、高疾病率、高乳児死亡率、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、高い人口増加が見込ま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。貧困家庭では家族、特に乳幼児の死亡率が高く、医療費が増大し、貧困の悪循環が進む。またアフリカなどで、人口増加により食糧不足が生じ（表6）、栄養不足も生ずる。さらに、経済開発の基礎となる人間の基礎教育が十分でないことから、必要な人的資源の不足となっている。こうした悪循環を断ち切っていくことが大きな課題である。

「食糧需給は今後、21世紀に向けて堅調に推移する」との予測が、気象状況や食糧の価格変動から崩れないように注視していく必要が、指摘されて

いる。

#### (4) 新しい課題：難民、人権、民主化

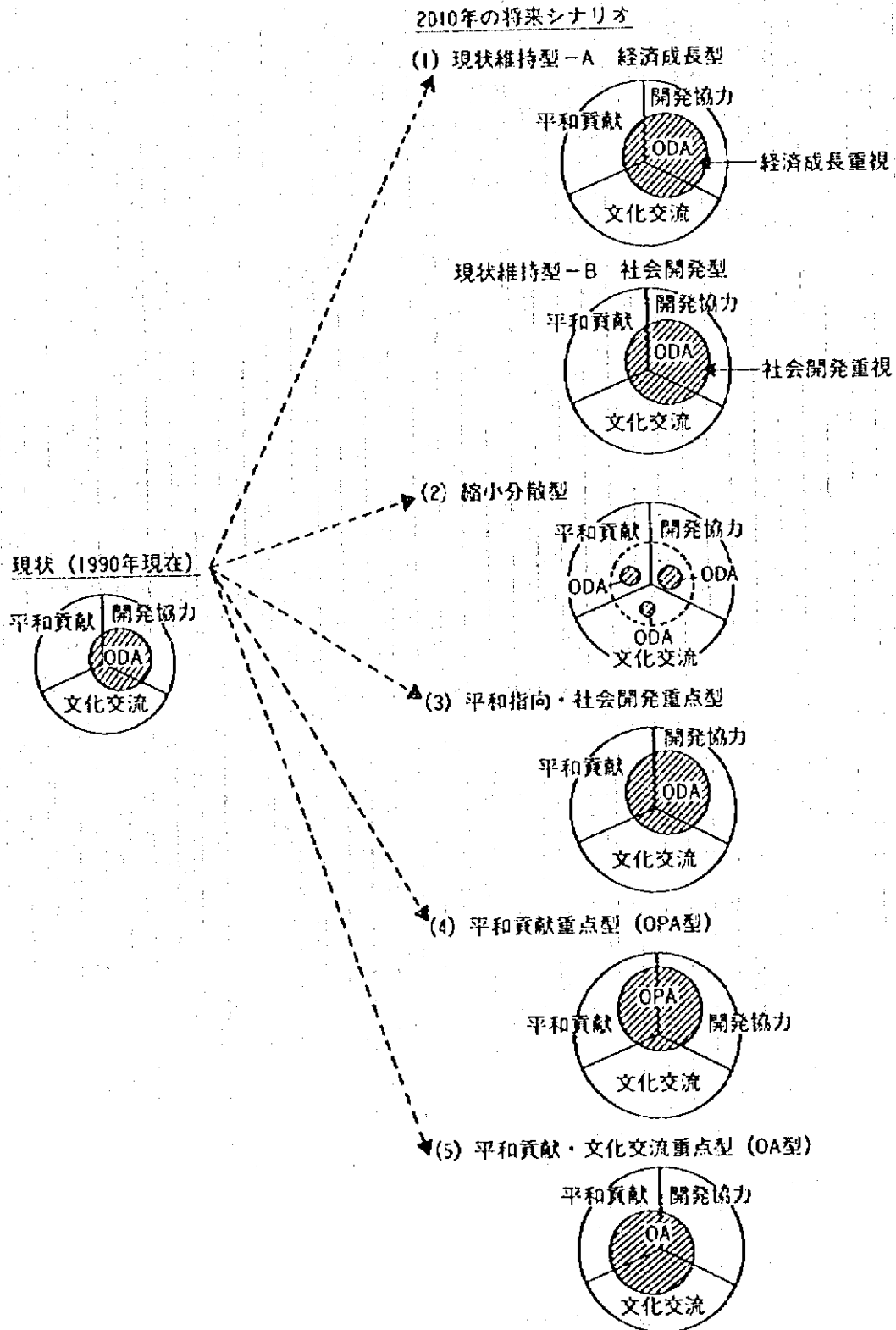
UNHCR (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees：国連難民高等弁務官事務所) によれば、1993年11月現在、世界には1970万人の難民が存在し、そのほかパレスチナ難民250万人が存在している。冷戦体制のもとでは、1970年代のアフガニスタン難民、インドシナ難民など国家間の戦闘に伴うものであったが、冷戦後は、内戦、民族対立に伴う難民が大量に発生している。OECDは、経済社会開発と、「人権、民主主義」の因果関係は明確にしていけないが、「人権、民主主義」は、正当な援助目標のひとつであるとの認識を示している。人権の伸張、民主化の推進は、経済社会の発展に不可欠の要素であり、これに対する取り組みが重要なものとなろう。他方、具体的な協力の実施にあたっては、開発途上国自身の発展段階および自助努力を尊重し、慎重に行なっていくことが肝要である。

## 4. 2010年に向けての国際協力

### 1) 国際協力の対象領域

21世紀の国際協力について、前述のJICA報告書では、既存の経済協力の領域を離れ、1988年わが国政府が打ち出した「国際協力構想」に示された国際協力の3領域、すなわち「平和貢献」「開発協力」「文化交流」において、わが国の援助が果たすべき役割につき分析を行なっている。ここでは「平和貢献」とは、国際平和の構築・形成・維持のための活動（地域紛争の解決のための努力、国連の平和維持活動、難民援助、軍縮の促進など）の領域をさす。「開発協力」は、開発途上国の開発や福祉の向上に資する協力活動（経済開発の支援、社会開発の支援、人的資源の開発など）の領域。「文化交流」は、異文化間の相互理解（日本語教育、異文化研究、文化遺産保存協力、学術交流、文化芸術交流など）の領域をさす。この分析は、

図3 2010年におけるわが国の国際協力とODAの各領域



出典：国際協力事業団：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，p39，1992。



この3領域を対象に、図3に示す5つのシナリオ「現状維持型—経済成長型(A)、社会開発型(B)」「経済縮小分散型」「平和指向・社会開発重点型」「平和貢献重点型」「平和貢献・文化交流重点型」の検討を行なった結果、21世紀初頭の政府援助のあり方として、「平和志向・社会開発重点型」を提案し、援助は、開発協力を主体としつつ、現在より平和貢献的分野に取り組んでいくことを予想している。平和貢献的分野とは、参加型の開発や、good governance(良い統治、良き国づくりの制度)、民主化協力などを含む活動である。20世紀に特徴的であった国民国家を基本としつつも、新たな地域秩序が模索される21世紀においては、この平和貢献的な分野での協力は、政府の援助が国際協力の重要な柱として継続していくうえで、大切なものとなる。

## 2) 援助アプローチの種類

「平和指向・社会開発重点型」の援助シナリオに対応していくため、できるだけ共通的かつ横断的なアプローチを選定していく必要がある。JICA報告書では以下のアプローチを提案している。

### (1) 多様性対応型アプローチ

途上国の経済社会状況を適格に把握し、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まこまかな対応を目指すアプローチで、従来、国別アプローチや発展段階局面別のアプローチといわれていたものを含むものが、多様性対応型アプローチである。途上国の歴史、将来への対応能力を見定め、また必要に応じて地域経済圏との相互依存性を視野に入れることが求められる。細かくいえば、「歴史的モデルの適用アプローチ」「人口規模別対応モデルの適用アプローチ」「地域経済モデルの適用アプローチ」「地域格差是正モデルの適用アプローチ」が提案されている。

### (2) 課題対応型アプローチ

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

を考えようとするアプローチである。人口、貧困、環境問題に対応するには、農業、医療、運輸などの分野ごとの対応では効果的でない。このために、「セクター横断的なアプローチ」が必要とされる。また地球環境問題や、メコン川のような国際河川の開発には、国の枠組みを越えた「地域横断的なアプローチ」が有効である。基礎教育の協力には、校舎の建設のみならず教員の養成も重要な要素であるが、このためには、無償の協力と、有償協力あるいは、NGOの活動などの異なるスキームを組み合わせて協力する、「Sector-orientedなアプローチ」が考えられる。これらは「課題対応型のアプローチ」ということができる。

### (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、開発の持続性の向上をめざすアプローチである。住民参加のありかたにより、開発のすべての段階で住民の参加を促しながら対応する「住民参加型アプローチ」、情報公開、関係民間団体との協議などにより、開発により影響を受ける住民のコンセンサスづくりを図る「住民参加配慮型アプローチ」、地域住民のイニシアティブをNGOを通して考慮していく「NGO支援型アプローチ」などが具体的方法と考えられている。

### (4) 連携型アプローチ

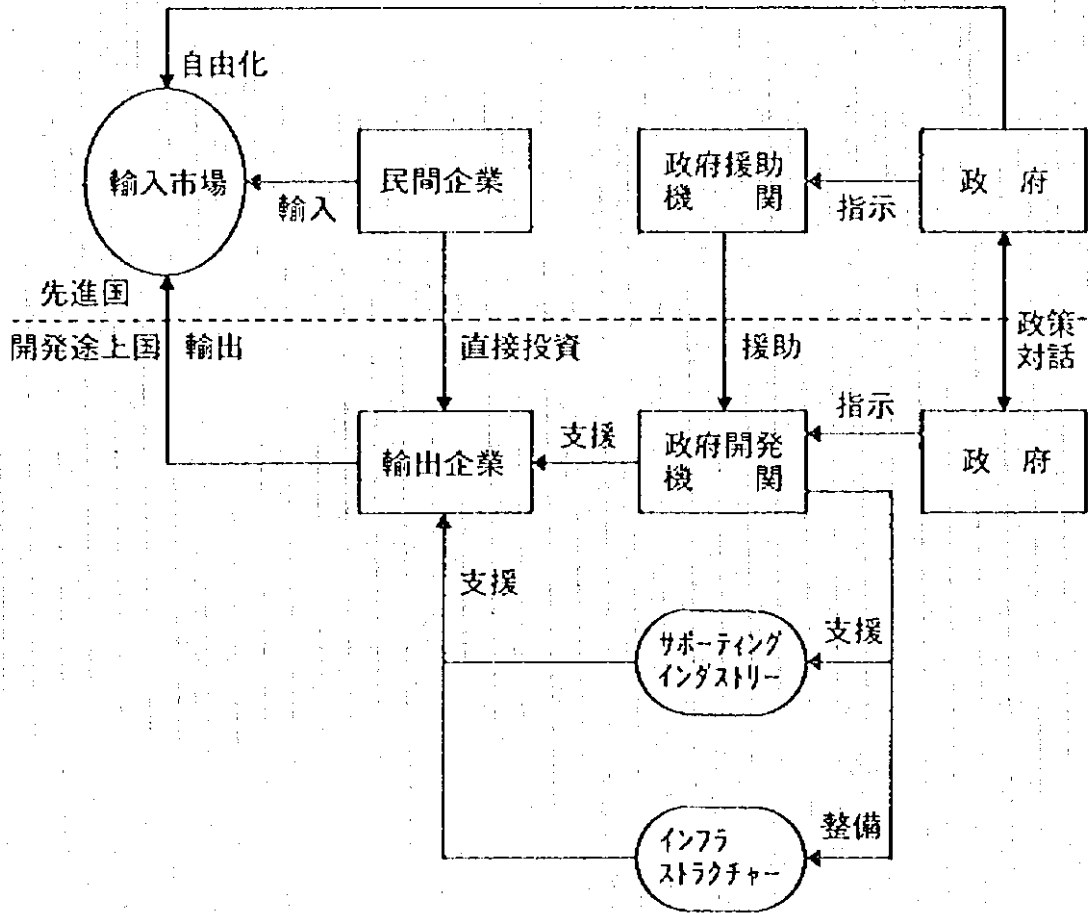
援助関係機関の優位性を組み合わせて、限られた援助資源を有機的に活用することにより、より効果的、効率的援助の実施を目指すアプローチである。具体的には、情報交換、事業の連携、調査研究・セミナーなどである。

## 5. 経済協力と地域協力

### 1) 三位一体型経済協力

JICA報告書では、現在、途上国への主要な協力分野となっているマクロ経済政策への支援、経済基盤の整備は、21世紀には開発途上国の経済発展に伴い、自国の財政資金や民間セクターの投資による開発の可能性が高い

図4 三位一体型経済協力の概念



出典：経済企画庁：経済協力政策研究会資料。

ことから、これら分野への経済協力については、積極的には論じていない。前述の多様性対応型アプローチの具体例として、民間ベース活動をもとにした協力についての経済企画庁の研究会での例を紹介する。1993年に経済企画庁の主催した「経済協力政策研究会」では、今後の経済協力について国別の発展段階別のアプローチを基礎にしつつ、「貿易」、「直接投資」、「政府開発援助」の3つの活動を組み合わせた「三位一体経済協力」を提唱した。これは、1980年代後半における東アジア地域の経済発展を基礎として、民間の経済活動と政府開発援助の効果的連携をモデル化したものである。この場合、「援助」は、「直接投資」推進のため、受け入れ環境の整備、インセンティブの供与を行ない、「貿易」に関しては、輸出産業に対する間接的

資金援助、貿易関連の制度整備の支援、貿易リスクの軽減の指導を行なう。「直接投資」は、途上国の国際収支の改善と、各種経営資源の途上国への移転を促すこととなる。直接投資による貿易（輸出）拡大のため開放的経済政策の実施が必要な前提となる。

同様な発想の調査として、1992年に世界銀行が発表した、「東アジアの奇跡」と題する報告書がある。これは近年、輸入代替型工業化、輸出指向工業化により東アジアなどの国々が一定の経済的成功を納めているが、これがいかなる政策、前提条件によるものか、また、これが全世界的規範、21世紀のモデルとなりうるか、という問題意識のもとで調査研究されたものである。世界銀行としては、東アジアの経済的成功も、基本的には市場のメカニズムにうまく適合したもので、いわゆる産業政策についても、さまざまな前提条件のもとで成功することはあっても、一般的な政策としては限界があるとしている。しかしながら、後発の途上国は、市場経済の不完全な発達のもとで、先進諸国の経験や技術を与件として、それぞれ異なる初期条件で経済開発に取り組んでおり、市場メカニズムのみに経済活動を委ねることも適切ではないと考えられる（図4）。

## 2) 経済統合と地域協力

21世紀においては、二国間協力のほかに多国間協力が重要な役割を果たすことが予測される。経済統合の理論では、国を越えた統合の発展段階を、自由貿易地域、関税同盟、経済共同体、経済統合の4段階に区分している。ヨーロッパ諸国は経済共同体の段階から経済統合の段階である、EU (European Union: 欧州連合体) へ移行する予定で、21世紀を目指して統合の度合いを深めている。また、カナダやアメリカ、メキシコは、自由貿易地域を目指して、1993年にNAFTA (North America Free Trade Area: 北米自由貿易地域) を結成した。アジアにおいては、1967年代にASEAN (Association of South East Asian Nations: 東南アジア諸国連合) がタイ、インドネシア、マレーシア、シンガポール、フィリピンの地域協力機

表7 主要な地域協力機構

機 構 名	設立加盟国数	加 盟 国 名	備 考
ASEAN (東南アジア諸国 連合)	1967年8月 7カ国	タイ、インドネシア、マレー シア、シンガポール、フィ リピン、ブルネイ、ヴィエ トナム	中央事務局： ジャカルタ (インドネシア)
SAARC (南アジア地域協 力連合)	1985年12月 7カ国	インド、パキスタン、 バングラデシュ、ス リ・ランカ、ネパール、 ブータン、モルディブ	
ECOWAS (西アフリカ諸国 経済共同体)	1975年8月 16カ国	CEAO加盟7カ国、ガン ビア、ガーナ、ギニア、 リベリア、ギニア・ビ サオ、ナイジェリア、 シエラ・レオーネ、トー ゴ、カーボ・ヴェルデ	書記局：ラゴス (ナイジェリア)
SADC (南部アフリカ開 発協力機構)	1979年7月 11カ国 (1992年改称)	ボツワナ、ジンバブエ、 タンザニア、ザンビア、 レソト、スワジランド、 マラウイ、アンゴラ、 モザンビーク	常設事務局： ハポローネ (ボツワナ)
CACM (中米共同市場)	1960年12月 5カ国	コスタ・リカ、ニカラグ ア、ホンデュラス、エル サルバドル、グアテマラ	常設事務局： グアテマラシ ティー (グア テマラ)
ANCOM (アンデス共同体)	1969年5月 5カ国	コロンビア、ペルー、 エクアドル、ポリヴィ ア、ヴェネズエラ	事務局：リマ (ペルー)
MERCOSUR (南米共同市場)	1991年8月 4カ国	ブラジル、アルゼン ティン、ウルグアイ、 パラグアイ	

構として発足し(1984年にブルネイ、1995年にヴェトナムが参加)、1993年には2020年をめどに域内で自由貿易地域を結成することに合意している。

ASEANに関連して新たに2つの動きがみられる。第1はヴェトナム、ラオス、カンボディアのインドシナ3国およびミャンマーが1995～1996年をめどに加盟を表明し、ヴェトナムが1995年に加盟したこと。第2は、マレーシアのマハティール首相が提唱しているEAEC (East Asia Economic Council: 東アジア経済協議体)の動きである。これは、ASEAN諸国に中国、台湾、日本、韓国などを加え、東アジアにおける各国のつながりを強めようとするものである。

わが国の21世紀の経済活動にとってさらに大きな動きがある。それは、APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation: アジア太平洋経済協力)である。現在の加盟国は、前述のアメリカ、カナダ、メキシコのNAFTA加盟国、チリ、ASEAN 6カ国および中国、日本、韓国、香港、台湾とニュー・ジーランド、オーストラリア、パプア・ニューギニアの18カ国となっている。1994年のインドネシアでの首脳会議で2020年までに貿易の自由化を目指すことが決定し、1995年には、わが国の大阪でこのための行動指針が協議された。APECは当面、自由貿易地域より緩やかな国家間の協議体として機能し、貿易・投資の自由化、貿易の円滑化および開発協力を当面の大きな柱として活動を行なっていくものと思われる。いうまでもなく、この3つの領域は、いずれも広い意味での国際協力であり、こうした経済面での国際協力の枠組みを提示したのが前述の三位一体論であるともいえる。

アジアにおける地域協力の展開をみてきたが、地域協力は、協力のレベルはそれぞれ異なっているが、すでに中南米、アフリカなど、あらゆる地域で模索されている。このなかには、メンバー国のみで経済統合を目指すものもあれば、開発途上国のメンバーを先進国のメンバーが支援する形式のものもある。表7は主要な地域協力についてこれをまとめたものである。

## 6. その他の国際協力

JICA報告書では、開発協力のほか、平和への貢献、文化交流を国際協力の領域として取り上げている。本稿では、経済協力を重点を置いてまとめたため、国際協力のもう一つの大きな柱である国連を中心とした活動について十分検討していないが、21世紀の国際協力を考えるとき、国連の役割について十分に留意する必要がある。経済協力の面でも国連は1961年以来、総会において、第一次から第四次の「国連開発の10年」を制定し、開発の方向性を示してきた。60年代を対象とした第一次開発の10年では、途上国の経済成長率を5%とする開発目標が設定された。70年代に対応する第二次開発の10年では、ODAをGNPの0.7%とする開発目標が導入された。70年代に入り、1973年のオイル・ショックを背景に、1974年の国連資源特別総会では、「新国際経済秩序 (NIEO: New International Economic Order) のための宣言」が採択された。第三次開発の10年では、かなりの程度、第二次を継承したが、開発途上国は産油国と非産油国とに分かれ、中南米諸国などの債務累積問題等から、世銀による構造調整策が実施され、援助政策の重点が国連から世銀/IMFへと移ったといえる。第四次開発の10年では、東西冷戦の終焉による急激な国際環境の変化を受け、「経済の加速的成長」「人口政策と人的資源の開発」「貧困の緩和と飢えの除去」「環境への配慮」の4つの課題を掲げている。

組織的にみると、現在の国連は、大きく安全保障理事会の下での平和維持機能と経済社会理事会の下での各専門機関の活動とに分かれる。1994年に国連の広報局の刊行した「国際連合の基礎知識」と題する刊行物では、国連の活動を国際平和と安全、経済社会開発、人権と人道的援助、植民地の独立に区分して紹介している。21世紀における国連の役割を考えるとき、開発協力において、UNDPやUNICEF、WHO、UNESCOなどの国連機関や世銀、ADBなどの国際金融機関の役割は依然として大きいといえるが、

難民問題への対応やPKO活動など広い意味での国際協力ということの重要性が高まるように思える。

21世紀がより情報化した社会になると予測すると、国際協力の分野でのNGOの活動もまた重要なものとなろう。参加型の開発やきめの細かい協力を考慮すると、国民国家間の活動を補完する意味でも、特に、政府の機能が十分でない国において、NGOの活動する余地がますます拡大していくものと思われる。

また、国際協力、平和への貢献のいずれを行なうにあたって、その国の文化・社会を理解することは、たいへん重要なことである。情報化社会のなかで、文化交流の果たす役割もいっそう重要なものとなるであろう。

#### 【参考文献】

- 1) 国際協力事業団：2010年の我が国の援助とJICAの役割に関する基礎研究，国際協力事業団 国際協力総合研修所，1994.
- 2) 国際協力研究会：国際協力ハンドブック，国際開発ジャーナル社，1983.
- 3) 白鳥正喜：世界銀行グループ：途上国援助と日本の役割，国際開発ジャーナル社，1993.
- 4) 国際協力事業団：技術協力40年 JICA20年の足跡，国際協力事業団 企画部企画課，1994.
- 5) 広野良吉，黒沢啓：国際連合開発計画と日本，世界経営協議会，1992.
- 6) 外務省経済協力局編：我が国の政府開発援助，国際協力推進協会，1994.
- 7) 明石康：国際連合，岩波新書，1985.
- 8) 片野彦二：経済統合理論の系譜，アジアを見る眼35，アジア経済研究所，1970.
- 9) 世界銀行：東アジアの奇跡，1993.
- 10) 経済企画庁：経済協力政策研究会中間報告，1993.
- 11) 深沢亮：貿易，直接投資，途上国援助(ODA)との連携促進について，EPS 2：74-77，1994.
- 12) 北村かよ子：経済発展に欠かせぬ外国直接投資，アジア研ニュース 153：5-7，1994.
- 13) DACハイレベル会合，国際開発ジャーナル 463：19-21，1995.
- 14) 世界銀行：世界開発報告書1995，1995.
- 15) UNDP：人間開発報告書1995，1995.



- 16) OECD : Development Cooperation ; Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, 1994.
- 17) 経済企画庁総合計画局編：地球化時代の世界と日本, 1991.
- 18) ポール・ケネディ：21世紀の難関に備えて.
- 19) 国際連合広報局：国際連合の基礎知識, 世界の動き社, 1994.
- 20) 山澤逸平：APECの新展開と日本外交, 外交フォーラム 77, 1995.

**国際協力概論 『地球規模の課題』**

1995年3月30日第1刷発行

1997年3月14日第2刷発行

発行者：国際協力事業団 国際協力総合研修所  
〒162 東京都新宿区市谷本村町10-5  
TEL 03-3269-2357 FAX 03-3269-2054

編集：国際協力出版会  
〒162 東京都新宿区市谷本村町42番地  
経済協力センタービル別館5階  
TEL 03-3354-8571 FAX 03-3354-8570



JICA

総 研
J R
96-50