

DAC 新開発戦略 援助研究会報告書

第1卷 総論

1998年3月

国際協力事業団

総研
J R
98-13

序 文

東西冷戦の終焉という国際関係の劇的な変化や、グローバル化の急速な進展は、途上国を取り巻く環境を大きく変化させています。そうした中であって、途上国の中には自助努力を通じて開発に成功している国々もありますが、依然として深刻な貧困問題を抱える国々も未だに多く存在しています。また、環境、ジェンダーなどの地球規模の課題やグッド・ガバナンスへの取り組みが、ますます求められるようになるなど、開発に対するニーズは依然として大きく、かつ、多様化してきています。こうした状況に対応するには、開発に携わるすべての関係者が、パートナーとして、積極的に開発過程に参加していくことが重要であると改めて認識されるようになってきました。21世紀に向けた新たな開発戦略は、このようなパートナーシップのもとに構想されるべきであると議論されるようになってまいりました。

このような流れを受けて、1996年5月に経済開発協力機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)上級会合において『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』(通称「DAC新開発戦略」)が採択されました。DAC新開発戦略は、21世紀に向けた開発戦略のヴィジョンを示すとともに、具体的な方策をも示すものです。すべての人々の生活の質の向上を最優先課題として掲げ、貧困問題、社会開発、環境問題を重視し、開発を進めるにあたり、さまざまな有効なアプローチを示しています。それは今後のわが国援助の指針となりうる内容を提示するものであることから、国際協力事業団(JICA)では本新戦略に照らした分野別の検討、国別の現状分析とわが国の援助のあり方の検討を行うことを目的として、1996年11月に「DAC新開発戦略援助研究会」を設置しました。

本援助研究会において、DAC新開発戦略で述べられているさまざまなアプローチや開発の目標を実際の援助の文脈から捉え直すことは、わが国の援助をより効果的なものとするのに有効な手段となるでしょう。また、各途上国のオーナーシップ向上の支援や、限られた援助資源を最大限に活用するために援助機関の協調を進める上でも不可欠なものであると言えます。リーディング・ドナーとして、わが国の本新戦略への取り組み方を世界に示していくことは大変意義深いことであり、今回こうした研究が行われたことは大変時宜を得たものであるといえます。

本援助研究会は、阿部義章早稲田大学大学院アジア太平洋センター客員教授(国際協力事業団客員国際協力専門員)を座長として10名の委員の方々により構成され、その運営にあたっては各委員を補佐するため、当事業団の国際協力専門員及び職員を中心とするタスクフォースを設けました。本報告書は、計16回の研究会における議論、ジンバブエとガーナへの現地調査、新開発戦略に関わる種々の国際会議への参加を通じて、その検討の成果を取りまとめたものです。

当事業団としては、この報告書に盛り込まれた貴重な提言を、今後の援助実施にあたって、重要な資料として十分活用するとともに、本報告書を関係各機関に配布し、より広範な利用に供してゆく所存です。

終わりに、本援助研究の実施及び報告書のとりまとめに当たって、大変なご尽力をいただきました阿部座長を始めとする研究会メンバーの皆様に深く感謝申し上げます。また、貴重なご意見をお寄せ下さった関係機関の方々にもあわせて御礼申し上げます次第です。

平成10年3月

国際協力事業団
総裁 藤田 公郎

はじめに

この報告書は、1996年11月に国際協力事業団の委嘱によって設置されたDAC新開発戦略援助研究会における検討結果をわが国のDAC新開発戦略に沿った取り組みと今後の援助のあり方に関する提言として取りまとめたものである。

東西の冷戦終結以降、開発援助を取り巻く環境の変化の中で、多様な援助ニーズへの対応が求められるようになり、これまでの開発援助の教訓を踏まえつつ、21世紀に向けての長期的な開発戦略の構築とグローバルなパートナーシップの確立を目指し、1996年5月にOECDのDAC上級会合において、『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』（通称「DAC新開発戦略」）が採択された。

わが国はこのDAC新開発戦略を適用するにあたり、カンボディア、ペルー、エチオピア、ガーナ、タンザニア、ジンバブエの6ヵ国を他に先駆けて重点的に取り組んでおり、本研究会では、その中でカンボディア、ガーナ、ジンバブエの3ヵ国を取り上げ、DAC新開発戦略を踏まえたわが国の国別援助のあり方の検討を行った。また、こうした国別検討に資するため、貧困、教育、保健医療及び環境の4分野についても分野別の検討を行った。

本研究会は、座長のほかに大学および研究機関の研究者、海外経済協力基金職員、国際協力事業団の職員および国際協力専門員による研究会委員、そしてタスクフォース・メンバーによって構成された。研究会は、外務省とJICA関係者および研究会事務局の臨席のもとに、16回にわたる会合を重ねた。本報告書は、この会合での議論・検討を踏まえて、委員とタスクフォースが各自担当部分を執筆したものである。

最後に、本報告書をまとめるにあたり、委員およびタスクフォース各位においては、多忙中にもかかわらず原稿の執筆にご尽力頂いた。また、委員およびタスクフォースによる現地調査（ガーナ、ジンバブエ）を1997年8月に実施したが、在外公館およびJICAの現地事務所において、現地調査の準備や貴重な情報と意見の提供など、広範な協力を頂いた。さらに、JICA国際協力総合研修所の方々には事務局として本研究会の運営を支えて頂いた。ここに感謝の意を表したい。

国際協力事業団
総裁 藤田 公郎 殿

平成10年3月

DAC新開発戦略援助研究会
座長 阿部 義章

DAC 新開発戦略援助研究会委員名簿

座 長

総括 あ べ よし あき
阿 部 義 章 国際協力事業団 客員国際協力専門員
早稲田大学大学院アジア太平洋センター客員教授

委 員

カンボディア い と が しげる
系 賀 滋 アジア経済研究所 APEC 研究センター コーディネーター

ガーナ いぬ か い いちろう
犬 飼 一 郎 国際大学大学院 国際関係学研究科 教授

環境 い ま い せんろう
今 井 千 郎 国際協力事業団 国際協力専門員

教育 う つ み せいじ
内 海 成 治 大阪大学 人間科学部 教授

貧困 え し よ ひ で き
絵 所 秀 紀 法政大学 経済学部 教授

援助動向 か さ い あきら
河 西 明 国際協力事業団 専門技術囑託 (25 周年記念史編さん室長)
(前 技術参与)

保健医療 き た え つ こ
喜 多 悦 子 Cheif Field Support and Logistics,
Emergency and Humanitarian Action, WHO
(前 国立国際医療センター 国際協力局派遣協力課長)

援助動向 はやし かがる
林 薫 海外経済協力基金 開発援助研究所 主任研究員
(援助理論研究グループ)

ジンバブエ ひ ら の か つ み
平 野 克 己 アジア経済研究所 総合研究部
アフリカ総合研究プロジェクト・チーム

(敬称略、座長以外は五十音順)

DAC 新開発戦略援助研究会タスクフォース名簿

主査	こやま 小 山	のぶひろ 伸 広	国際協力事業団 国際協力専門員
アドバイザー (カンボディア)	あまかわ 天 川	なおこ 直 子	アジア経済研究所 動向分析部
アドバイザー (ガーナ)	たかね 高 根	つとむ 務	アジア経済研究所 アフリカ総合研究プロジェクト・チーム
アドバイザー (WID)	たなか 田 中	ゆみこ 由美子	国際協力事業団 国際協力専門員
アドバイザー (ジンバブエ)	にしうら 西 浦	あきお 昭 雄	創価大学 通信教育部 講師
ガーナ	あべ 阿 部	きみお 記実夫	国際協力事業団 企画部 地域第三課
援助動向	きむら 木 村	りょうじ 亮 二	海外経済協力基金 業務第3部 業務第2課 (平成9年9月より)
援助動向	さいとう 斎 藤	あつこ 敦 子	海外経済協力基金 環境室 環境社会開発課 (平成9年9月より)
貧困	さと 佐 藤	ゆりこ 由利子	国際協力事業団 国際協力総合研修所 業務課 課長代理
教育・ジンバブエ	しだ 志 田	みつよ 充 代	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究課 (財団法人日本国際協力センター派遣研究員)
カンボディア	しのやま 篠 山	かずよし 和 良	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究課 (平成9年4月より)
援助動向	たかはし 高 橋	もとゆき 志 行	海外経済協力基金 開発企画部 環境社会開発課 (平成9年8月まで)

総論	た な べ 田 辺	ひろし 宏	国際協力事業団 企画部 企画課
保健医療	の ぐ ち 野 口	な か え 奈佳恵	国際協力事業団 医療協力部 計画課 ジュニア専門員
援助動向	は ら だ 原 田	て つ や 徹 也	海外経済協力基金 業務第3部 業務第2課 (平成9年8月まで)
カンボディア	ま る や ま 丸 山	ひ で あ き 英 朗	国際協力事業団 企画部 地域第一課 (平成9年9月まで)
貧困	む ら か み 村 上	ひろ み つ 裕 道	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究課 (平成9年3月まで)
環境	や ま うち 山 内	く に ひ ろ 邦 裕	国際協力事業団 企画部 環境・女性課 課長代理

(敬称略、アドバイザー・タスクは各々で五十音順)

DAC 新開発戦略援助研究会報告書

第1巻「総論」

目次

DAC 新開発戦略援助研究会委員名簿	v
DAC 新開発戦略援助研究会タスクフォース名簿	vi
略語表	xii
要約	xv
1. 研究会の概要	1
1 - 1 研究会設置の背景	1
1 - 2 研究会の目的と検討内容	1
1 - 3 研究会の構成と特徴	2
1 - 4 研究会の進め方	3
1 - 5 報告書の構成	3
2. DAC 新開発戦略の背景とビジョン	4
2 - 1 グローバリゼーションの進展	4
2 - 2 途上国の開発の現状とグローバリゼーション	5
2 - 3 戦後50年の開発の経験	8
2 - 4 21世紀に向けた開発のビジョン	10
3. DAC 新開発戦略の概要	12
3 - 1 DAC 新開発戦略の全体構成	12
3 - 2 DAC 新開発戦略における4分野7目標	15
3 - 3 DAC 新開発戦略が採用するアプローチ	17
(1) 国際的な援助協調：貧困軽減を目指す外部パートナーの努力の結集	18
(2) 個別（国別）アプローチ：途上国それぞれのニーズを満たす援助	18
(3) マルチセクター・アプローチ：分野間にバランスのとれた開発と援助	18
(4) 包括的アプローチ：多様な援助資源の動員による開発と援助	19
(5) 成果重視のアプローチ：進歩の継続的な確認による目標への接近	19
4. DAC 新開発戦略の分野別検討	20
4 - 1 「貧困」の課題と目標・提言	20
4 - 2 「教育」の課題と目標・提言	25
4 - 3 「保健医療」の課題と目標・提言	29
4 - 4 「環境」の課題と目標・提言	33
4 - 5 分野別検討のわが国援助に対する示唆	37
(1) 全般的な国際的援助協調	38
(2) マルチセクター・アプローチ	38
(3) 包括的アプローチ	42

5. DAC 新開発戦略の国別検討	44
5 - 1 ジンバブエの課題と目標・提言	44
5 - 2 ガーナの課題と目標・提言	50
5 - 3 カンボディアの課題と目標・提言	56
5 - 4 国別検討のわが国援助に対する示唆	60
(1) 特定の途上国を対象とする国際的な援助協調	61
(2) 国別アプローチ	62
(3) 成果重視のアプローチ	64
6. 「DAC 新開発戦略」を踏まえたわが国援助のあり方.....	66
フローチャート.....	66
6 - 1 「DAC 新開発戦略」についての基本的考え方.....	67
6 - 2 「DAC 新開発戦略」への取り組み方.....	69
(1) 「国際的な援助協調」への取り組み	69
(2) 「国別アプローチ」への取り組み	70
(3) 「成果重視のアプローチ」への取り組み	71
(4) 「マルチセクター・アプローチ」への取り組み	72
(5) 「包括的アプローチ」への取り組み	73
6 - 3 「DAC 新開発戦略」の実施に向けた援助体制の整備.....	73
(1) わが国援助体制の課題	73
(2) 国別アプローチの強化に向けた援助体制の整備	75
<表リスト>	
表2 - 1 1965-1995年における途上国間注の一人当たり所得水準の両極化傾向.....	7
表2 - 2 成長と不平等・貧困	9
表3 - 1 DAC新開発戦略の構成要素.....	14
表4 - 1 途上国における1日1米ドル以下の貧困人口（1987-1993年）.....	20
<図リスト>	
図3 - 1 DAC新開発戦略の全体像.....	12
図4 - 1 4分野の問題関連図	39
参考文献	79

参考資料

『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』（日本文）.....	81
Shaping the 21st Century : The Contribution of Development Co-operation（原文）.....	101

DAC 新開発戦略援助研究会報告書

全体目次

第1巻 「総論」

1. 研究会の概要
2. DAC 新開発戦略の背景とビジョン
3. DAC 新開発戦略の概要
4. DAC 新開発戦略の分野別検討
5. DAC 新開発戦略の国別検討
6. 「DAC 新開発戦略」を踏まえたわが国援助のあり方

第2巻 「分野別検討」

I. 貧 困

1. 「DAC 報告書」での貧困問題の捉え方
2. 貧困問題へのアプローチ - 主要論点の整理
3. DAC 新戦略実施にあたっての注意点
4. 貧困分野に対する援助の動向
5. 提言 - DAC 新開発戦略（貧困）実施に向けたわが国援助のあり方

II. 教 育

1. 教育開発の問題の捉え方
2. 開発途上国の教育の現状と課題
3. 教育改善に対する援助の動向
4. 教育分野における DAC 新開発戦略の実施
5. 提言 - DAC 新開発戦略（教育）実施に向けたわが国援助のあり方

III. 保健医療

1. 保健医療問題の捉え方
2. 保健医療問題の現状と課題
3. 保健医療改善への取り組み - 保健政策
4. 援助の動向
5. DAC 新開発戦略の実施
6. 提言 - DAC 新開発戦略（保健医療）実施に向けたわが国援助のあり方

IV . 環 境

- 1 . 環境問題の捉え方
- 2 . 「DAC 新開発戦略」の目標
- 3 . 環境問題の多様性、問題領域、課題
- 4 . 環境問題の取組
- 5 . 環境問題に対する援助の動向
- 6 . 環境資源の減少傾向の逆転を目指す「DAC 新開発戦略」の実施
- 7 . 提言 - DAC 新開発戦略（環境）実施に向けたわが国援助のあり方

第 3 卷 「国別検討」

I . ジンバブエ

- 1 . ジンバブエの社会経済の概況
- 2 . 政治の動向
- 3 . 主要援助国及び国際機関の援助動向
- 4 . ジンバブエにおける開発の方向性
- 5 . 今後の開発課題 - DAC新開発戦略が意味するもの
- 6 . 提言 - わが国の対ジンバブエ援助のあり方

II . ガーナ

- 1 . ガーナ社会経済の現状
- 2 . 主要セクターの現状
- 3 . 対ガーナ援助の動向
- 4 . ガーナ開発の方向性と DAC 新開発戦略の位置づけ
- 5 . ガーナにおける DAC 新開発戦略の課題
- 6 . 提言 - わが国の対ガーナ援助のあり方

III . カンボディア

- 1 . カンボディア社会経済の現状
- 2 . 開発計画と政府の取り組み
- 3 . 社会経済開発の主要課題
- 4 . 対カンボディア援助の動向
- 5 . 今後の開発の方向性と主要課題 - DAC 新開発戦略を踏まえて
- 6 . 提言 - わが国の対カンボディア援助のあり方

第 4 卷 「国別情報」(46カ国)

略 語 表

AIDS	Acquired Immunodeficiency Syndrome 後天性免疫不全症候群、エイズ
BHN	Basic Human Needs ベーシック・ヒューマン・ニーズ（基礎的ニーズ）
BHU	Basic Health Unit ベーシック・ヘルス・ユニット
CG	Consultative Group 支援国
CMAC	Cambodian Mine Action Center カンボディア地雷活動センター
CPM	Capability Poverty Measure 能力貧困測定指標
DAC	Development Assistance Committee 開発援助委員会
DANIDA	Danish International Development Agency デンマーク国際開発庁
EFA	Education for All 万人のための教育
FAO	Food and Agriculture Organization 食糧農業機関
FCUBE	(Ghana) Free Compulsory Universal Basic Education (ガーナ) 基礎教育の義務化・無料化プログラム
FDI	Foreign Direct Investment 海外直接投資
GDP	Gross Domestic Products 国内総生産
GNP	Gross National Products 国民総生産
GOBI	Growth Monitoring, Oral Rehydration Salt, Breast Feeding and Immunization 成長モニター、経口補水塩、母乳栄養、予防接種
HDI	Human Development Index 人間開発指標

HFA	Health for All by the Year 2000 西暦 2000 年までにすべての人々に健康を
HIV	Human Immunodeficiency Virus ヒト免疫不全ウィルス
HPI	Human Poverty Index 人間貧困指標
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development 国際復興開発銀行、世界銀行
IMF	International Monetary Fund 国際通貨基金
IMR	Infant Mortality Rate 乳児死亡率
ILO	International Labor Organization 国際労働機関
ISO	International Standardization Organization 国際標準化機構
LLDC	Least Less Developed Countries 後発発展途上国
MMR	Maternal Mortality Rate 妊産婦死亡率
NACP	(Zimbabwe) National AIDS Coordination Programme (ジンバブエ) 全国 AIDS 問題調整プログラム
NGO	Non Governmental Organization 非政府組織
NIEs	Newly Industrializing Economies 新興工業経済地域
NPO	Non Profit Organization 非営利組織
NPRD	National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia カンボディアの復興・開発に関する国家計画
ODA	Official Development Assistance 政府開発援助

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development 経済協力開発機構
PHC	Primary Health Care プライマリー・ヘルス・ケア
PKO	Peace Keeping Operation 平和維持活動
RHC	Rural Health Center ルーラル・ヘルス・センター
SEDP	(Cambodia) The First Socioeconomic Development Plan 1996-2000 (カンボディア) 第1次社会経済開発計画 1996-2000年
Sida	Swedish International Development Co-operation Agency スウェーデン国際開発協力庁
SIP	Sector Investment Program セクター投資計画
U5MR	Under 5 Mortality Rate 5歳未満児死亡率
UNDP	United Nations Development Programme 国連開発計画
UNICEF	United Nations Children's Fund 国連児童基金、ユニセフ
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia カンボディア国連暫定統治機構
USAID	United States Agency for International Development 米国国際開発庁
WCEFA	World Conference on Education for All 万人のための教育世界会議
WHO	World Health Organization 世界保健機構
WID	Women in Development 開発と女性

要 約

1. 研究会の概要と目的

1996年5月にOECDの開発援助委員会(DAC)上級会合で採択された『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』(通称「DAC新開発戦略」)は、「すべての人々の生活の質の向上」を最も重要な開発の課題とし、貧困軽減や社会開発・環境の持続可能性の改善と再生(「社会開発と環境改善」)、中長期的な視点からの途上国のグローバリゼーションへの参画を通じた「経済成長」、そしてそれを支える適切な「政府の役割」を3つの柱として重視する開発のビジョンを示すものである。また、それを実現するための方策として、途上国の自助努力(オーナーシップ)とそれを支援する先進国との協調(パートナーシップ)、開発に対してあらゆるレベルの政府、民間および非政府機関(NGO)を動員する包括的アプローチや各途上国の事情に個別に対応する個別アプローチ、成果重視のアプローチなど、包括的な開発と援助の考え方を示すものである。

国際協力事業団では、それが今後のわが国援助の指針ともなり得るものであることから、これを積極的に推進していくため、1996年11月に「DAC新開発戦略援助研究会」を設置し、DAC新開発戦略の実現に向けて、わが国の本課題に対する取り組み、効果的かつ的確に実施していくための方針を検討し、提言として取りまとめた。

2. 検討内容

新開発戦略を踏まえた分野別検討

DAC新開発戦略において、開発の結果実現されるべき具体的な成果の目安として目標年までに達成されるべき目標を提示している貧困、教育、保健医療、環境の各分野・問題について、目標の内容と測定手段等の明確化、DAC新開発戦略を踏まえた分野別のわが国援助のあり方を検討し、それを踏まえた提言を行った。(第2巻参照)

新開発戦略実施重点国に対するわが国の国別援助のあり方

わが国はDAC新開発戦略を実施するにあたって、カンボディア、ペルー、エチオピア、ガーナ、タンザニア、ジンバブエなどにおいて、他に先駆けて政策対話や現地における援助協調の強化を図ってきている。その中で本援助研究会では、カンボディア、ガーナ及びジンバブエを対象とし、DAC新開発戦略に沿ってわが国の国別援助のあり方の検討を行った。(第3巻参照)

なお、タンザニア、ペルーについてはDAC新開発戦略を踏まえた国別援助研究を別途実施済みであり、エチオピアについても今後援助研究を実施することを検討している。

新開発戦略に照らした途上国の国別情報収集と整理

成果重視の観点から開発の度合いを測るモニタリングが重要であり、成果を測るための基礎となる指標を選定し、各指標に関する統計の整理、新開発戦略に関連した各途上国の取り組みの現状を取りまとめ、国別情報を作成した。(第4巻参照)

これらを踏まえた DAC新開発戦略の包括的な理解と他のドナーの援助動向を踏まえた以下に述べるわが国の援助のあり方の検討を行い、本総論（第1巻）としてとりまとめた。

3. DAC 新開発戦略を踏まえた わが国援助のあり方

(1) DAC 新開発戦略実施に向けた基本的な考え方

途上国を新開発戦略実施の中心に置き、途上国のオーナーシップを重視

グローバル化の中で「国際的な援助協調」の重視

途上国の安定と成長はグローバルな課題であり、グローバル化を途上国の開発につなげ、周縁化される途上国を生み出さないという観点から、途上国と国際機関・ドナー諸国の国際的な援助協調はますます重要である。

途上国の成長と分配面の「バランスある発展」を支援

成長と分配面・社会開発の改善は相互に密接な関連があり、分配面の改善を支援すること、特に貧困層に裨益する社会開発・地方開発を重視することが必要である。

途上国における「ガバナンス」の確立と強化を重視

途上国の個々の状況に合う「国別アプローチ」を重視

DAC 新開発戦略の「実施意思の表明国」を優先

DAC 新開発戦略の実施に当たっては、途上国が新開発戦略について十分理解し、基本政策として採用するという強い意志（オーナーシップの発揮）を表明することが前提である。

DAC 新開発戦略の実施に向けたわが国の「援助実施体制」の整備

DAC 新開発戦略を全面的に展開するためには、それを可能にする準備と体制づくりが必要となる。中でも、国別アプローチの強化とセクター横断的なパッケージ援助により貧困軽減を目指すマルチセクター・アプローチを可能とする援助体制を整備する必要がある。

(2) DAC 新開発戦略への取り組み方

DAC 新開発戦略で示されるアプローチに対して、以下のようにその取り組み方を示している。

個別（国別）アプローチ

各途上国に固有の状況に迅速に対応し、現地において援助計画の作成などに主体的に取り組めるよう、わが国の在外公館や援助実施機関の現地事務所等についてはその権限を強化し、機能を拡充することが必要である。

マルチセクター・アプローチ

マルチセクター・アプローチを実践するためには、具体的な経験の積み重ね、明確な目標の設定とそれを実現するためのプロジェクトの組み合わせを考慮した案件形成、国・地方・コミュニティなど様々なレベルでのマルチセクターアプローチの模索などが必要である。

包括的アプローチ

開発支援にあたっては、ODAのみならず、広く民間やNGOの活動なども含めるべく、開発に参

加できる個人や団体との情報チャンネルを広く持つこと、また、案件の進展に従って、必要に応じて望ましい形で協力関係を形成できるような柔軟な体制をつくることが必要となる。

国際的な援助協調

サブサハラ・アフリカ諸国で実施されているセクター投資プログラム(Sector Investment Program: SIP)などを含めた国際的な援助協調に適切に対応していくことが必要となる。人材の補充と強化とともに、時々発生する援助協調の機会を生かせる柔軟な予算や制度上の仕組みを組み込んでいくことが必要であろう。

成果重視のアプローチ

対象国における貧困状況の正確な把握と貧困の緩和に対する支援を第一にした成果重視のアプローチを考える必要がある。また、継続的な統計整備が可能となるような手法を検討して、全体的なモニタリング・システムの整備に関するガイドラインの作成に対しても支援していくことが必要である。

更に、成果重視という観点からは、対象国における国際的な援助協調、マルチセクター・アプローチおよび包括的アプローチに関する評価システムを確立していくことも必要である。同時に、わが国の援助に関する評価については、従来の個別案件に対する評価だけではなく、セクターワイズな評価、さらにはDAC 新開発戦略関連目標という総体的な視点から評価するマルチセクター評価・国別評価の強化が一層必要となる。

(3) 「DAC 新開発戦略」実施に向けた わが国援助体制の整備

わが国がDAC新開発戦略を実施する場合には、上に述べたような取り組みを実現していくことが必要となるが、わが国の援助体制の課題として以下の5点を指摘している。

「国際的な援助協調」を効果的に継続できる体制を確立する。

個々の途上国の開発ニーズを充足する「国別アプローチ」を一層推進する。

開発ニーズの充足を目指し、セクター横断的な視点をもって「マルチセクター・アプローチ」を推進出来る人材を育成する。

ODAとその他の援助資源の効果的な連携を内容とする「包括的アプローチ」を推進しうるようなネットワーク化を一層強化する。

個別の案件評価を越えたセクター評価・国別評価を強化する。

これらの課題に対応するためには、中でも「国別アプローチの強化」が重要である。援助政策機関と実施機関、本部と現地事務所の機能の見直しを含めた援助実施体制の整備が望まれる。

また、国別アプローチの強化に向けた体制の整備に関連して、二段階からなるアプローチを提唱している。まず、第1段階として既にDAC 新開発戦略の実施に向けて政策対話および援助協調が既に進行している国々を中心に「DAC 新開発戦略推進グループ」を設置して対応する。そして、第2段階では、そこで得た経験や蓄積された手法と人材を活用してDAC新開発戦略の実施国を適宜増やし、国別アプローチを更に強化していく。

1. 研究会の概要

1 - 1 研究会設置の背景

1996年5月に経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development：OECD）の開発援助委員会（Development Assistance Committee：DAC）上級会合で『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』（通称、DAC新開発戦略）が採択された。DAC新開発戦略の採択にあたっては、わが国がその取りまとめに主導的な役割を果たした。その後、DAC新開発戦略の考え方は、1996年6月のリヨン・サミットにおいて、「開発における新たなグローバル・パートナーシップの実施」として、経済コミュニケに採択され、続く1997年6月のデンバー・サミットでもその考え方が再確認された。

途上国の中には、近年、自助努力を通じて成功裡に開発を進めている国も少なからずある。こうした自助努力を今後とも支援する必要がある。同時に環境など地球規模の問題や依然として深刻である貧困問題に対応するためにも、援助に対する需要は引き続き大きい。また、援助機関では様々な形で援助協調が進められており、援助資源を有効に活用するためにもこうした努力は今後とも重要である。

DAC新開発戦略は、グローバリゼーションの進展を背景として、このような援助に関する様々な現状を踏まえて、貧困問題や社会開発・環境問題の重視、パートナーシップの強調など、今後のわが国援助の指針ともなり得る内容を提示するものであることから、これを積極的に推進していくため、国際協力事業団では1996年11月に「DAC新開発戦略援助研究会」を設置した。

1 - 2 研究会の目的と検討内容

本援助研究会では、DAC新開発戦略の実現に向けて、わが国の本課題に対する取り組み、効果的かつ的確に実施していくための方針の検討を行い、DAC新開発戦略に照らした分野別の検討、国別の現状分析及びわが国援助のあり方の検討を行い、提言として取りまとめることを目的としている。具体的な検討内容は以下の通りである。

新開発戦略を踏まえた分野別検討

DAC新開発戦略では、全ての人々の生活の向上が最も重要な開発の目標とされている。その開発の結果実現されるべき具体的な成果の目安として、貧困、教育、保健医療、環境の各分野において目標年までに達成されるべき目標を提示している^{注1}。

これらの4分野について、目標の内容と測定手段等の明確化、各分野の現状及び動向の概要把握、わが国と他のドナーの援助動向やアプローチの分析、他のドナーとの連携・協調の推進を中心に分析を行い、DAC新開発戦略を踏まえた分野別のわが国援助のあり方を検討し提言を行うとともに、次にあげる国別検討に資する助言を行う。

^{注1} DAC新開発戦略の本文（『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』）では、貧困は「経済的福祉」、環境は「環境の持続可能性と再生」に関する目標として掲げられている。貧困は、低所得、低い教育、不十分な栄養状態などさまざまな要素から複合的に招来する現象の総称である。また、環境も、その減少・劣化の原因となっている要因や対象の広範さを考えると、きわめて包括的な課題である。その意味で、貧困や環境を分野として捉えるのは必ずしも的確ではないが、本報告書ではDAC新開発戦略で掲げられている目標について言及するときは、便宜上、貧困・環境も含めて4分野と総括して表現する。

新開発戦略実施重点国に対する わが国の国別援助のあり方

わが国はDAC新開発戦略を実施するにあたって、カンボディア、ペルー、エチオピア、ガーナ、タンザニア、ジンバブエなどにおいて、他に先駆けて政策対話や現地における援助協調の強化を図ってきている。その中で本援助研究会では、カンボディア、ガーナ及びジンバブエを対象とし、DAC新開発戦略に基づく わが国の国別援助のあり方の検討を行う。

具体的には、上記の分野別検討の成果を踏まえて、当該国の開発の現状、開発計画の内容、援助動向に関して分析を行い、DAC新開発戦略を踏まえた わが国援助のあり方について、基本的な考え方、取り組み方、重点項目、援助実施上の留意事項等を取りまとめて提言を行う。

新開発戦略に照らした途上国の国別情報収集と整理

新開発戦略に関連した開発途上国の現状と各途上国の開発計画の内容、取り組み、援助動向等を幅広く把握するため、統一されたフォーマットに国別情報を作成し、関連情報の収集・整理を行う。

上記を検討するにあたり、DAC 新開発戦略で述べられている望ましい国際社会実現に向けた人間中心の開発や、そのための途上国の自助努力（オーナーシップ）とそれを支援する先進国との協調（パートナーシップ）の重要性、更に途上国のグッドガバナンスの必要性や、開発に対する包括的アプローチや個別アプローチなど、各分野・国に共通する課題についても考慮する。

1 - 3 研究会の構成と特徴

DAC新開発戦略援助研究会の委員は、貧困、教育、保健医療、環境の4分野およびカンボディア、ガーナ、ジンバブエの3カ国について知見を有する識者と援助動向に見識を持つ実務者より構成されている。

座長は、研究会においてDAC新開発戦略について共通認識の醸成を図るとともに研究会における議論を総括した。

委員は、担当分野・国について報告書を執筆し、DAC 新開発戦略の実現に向けてそれぞれの部分で提言をまとめた。

タスクフォースは主に分野別・国別の援助動向と途上国全体の国別情報の整理と取りまとめを行った。

更に、全体に関連するWIDについてタスクフォース・アドバイザーを設けた。また、国別検討についても、当該国の開発の現状及び今後の開発のシナリオについて幅の広いかつ詳細な分析が必要であるためタスクフォース・アドバイザーを置いた。

本援助研究会は、DAC 新開発戦略という枠組みのもとで、各分野・国の検討を中心に行っている。それぞれの分野・国に対し開発の方向性を検討した上で、DAC 新開発戦略を踏まえた提言を行うことを基本課題とした。

1 - 4 研究会の進め方

本援助研究会は1996年11月より1998年3月まで、およそ各月に一度の割合で研究会を開催し意見交換を行った。

本援助研究会はDAC 新開発戦略の実施を検討するにあたり、まず、具体的に目標が定められている4分野を中心に検討を行い、その後、それぞれの分野に共通の課題について検討した。

同時に、本援助研究会でとりあげた3カ国について国別の検討を行った。更に各国における4分野の現状と今後の課題について、分野担当委員の専門家としての意見を反映するように進められた。

また、3カ国について、最新の情報を収集し、当該国でどのようにDAC新開発戦略が認識され、本新戦略を今後どのように実施していくかを相手国政府および他の援助機関と協議するため、1997年8月にガーナとジンバブエについて現地調査を実施した。カンボディアにおいても当初現地調査を予定していたが、1997年7月に情勢が不安定となったため中止せざるをえなかった。

新開発戦略を巡っては、1997年5月にOECD、国連、世界銀行共催による開発指標に関する合同セミナーがパリで、9月にオランダとわが国との共催で新開発戦略会合がハーグで開催された。更にパリにおいて12月にOECDのDACと開発センターの共催で貧困撲滅の要点セミナー、1998年2月にはOECD、国連、世界銀行共催の開発指標に関する第2回合同セミナーが開催されるなど、国際的にも活発な動きを見せている。この中で、本援助研究会から97年5月、12月のセミナーに参加し、積極的に他のドナーや途上国と意見交換を行うとともに、新開発戦略を巡る国際的な動きに関する最新情報を収集した。

以上の研究会の進め方を踏まえて、分野別・国別の検討を総括する目的で、総論を作成した。総論では分野別・国別報告の要旨を取り入れ、それぞれの提言を取りまとめて研究会全体の提言としている。

1 - 5 報告書の構成

本援助研究会の報告書は、全体をとりまとめる総論（第1巻）、その基礎となっている貧困、教育、保健医療、環境の4分野に関する分野別検討（第2巻）と、ジンバブエ、ガーナ、カンボディアの3カ国の国別検討（第3巻）、新開発戦略に沿った途上国の国別情報（第4巻）により構成されている。

2. DAC 新開発戦略の背景とビジョン

DAC 新開発戦略は、80年代後半以降急速に進展したグローバリゼーションを背景として、グローバルシステムを安定的かつ持続的なものとするためには、途上国を不可分の構成員とするグローバルパートナーシップ（global partnership）を構築することが不可欠であるとの認識に立つ。そして、それを実現するためには、途上国の持続的な開発が求められる。さらに、持続的な開発には、戦後50年の開発の経験から、開発の主体である途上国側のオーナーシップとそれを支援する援助国側との開発におけるパートナーシップ（development partnership）の確立が重要であることを指摘し、その上で、すべての人々の生活の質の向上を最終目標とする開発のビジョンを提示する。DAC新開発戦略とは、こうしたビジョンを実現するための方策でもある^{注2}。ここでは、ビジョンに至る背景として、グローバリゼーションの進展とグローバリゼーションと結びついた形での途上国の現状、過去50年間の開発の経験に基づいた開発政策の動向を先ずもって把握する。そして、DAC新開発戦略のビジョンが、これらの開発における広範な基礎と経験に基づいて打ち出されていることを示す。

2 - 1 グローバリゼーションの進展

戦後、世界の経済規模は飛躍的に拡大し、世界貿易はそれにも増して速い速度で成長している。特に80年代後半以降の世界経済の相互依存の増大は顕著であり、貿易と資金移動における国際的な結合の範囲と深度から見た世界経済の統合化のペースは、より一層速まっている。それは、貿易、資金移動の双方の面からいえる。

途上国にしても、貿易における世界との結合は、深化し多様化している。資本市場においても、途上国への民間資本の純流入は著しく増大し、途上国の総GDPに占める民間資本純流入額の割合も同様である^{注3}。

このように世界統合が進捗した背景には、ひとつには、統合を妨げる物理的な障壁が低下したことがある。交通インフラの整備や輸送技術の発達による交通コストの削減、さらには、世界的な情報の流通が容易になり、そのコストも低下している。

さらには、関税率のような人為的な障壁が著しく低下したことがある。製造品の輸入についての平均的な関税率は、ウルグアイラウンドの完全実施がなされれば3%にまで低下する^{注4}。また、ある調査によれば、1985年から1995年の間に33の途上国が相対的に閉鎖的な貿易体制から開放的な体制に移行したとされる^{注5}。資金移動についても、経常収支勘定取引における自国通貨の外貨との交換性を維持することを義務づけたIMF第8条を受け入れた途上国が、1985年の41カ国から今日では99カ国にのぼったことが示されている^{注6}。すなわち、1980年代以降の構造調整政策の受け入れや社会主義国の体制移行などもあって、途上国における経済の自由化が著しく促進され、このような国内経済制

注2 DAC新開発戦略は、「前進へのビジョン」と「将来の課題への新戦略」の2つのパートからなっており、前者のビジョンを前提として後者の戦略が示される。

注3 IMF (1997).

注4 UNDP (1997).

注5 Sachs, J.D. and A.M.Warner (1995).

注6 IMF (1997).

度の改革とグローバリゼーションが呼応する状況を準備している。

人為的な障壁の低下には、上に述べた経済的なもの以外に政治的な紛争の終結も大きな貢献を果たしている。いうまでもなく、冷戦の終結は、その際たるものである。さらには、人権や民主主義などについてのグローバルな共通の価値観、共通意識の醸成も促されているのである。そして、環境などの地球規模問題の出現は、世界的な取り組みを要請する。

21世紀には、このようなグローバルシステムの中で、世界における途上国の存在感はさらに増大する。21世紀の前半には現在の途上国は世界の経済産出の半分を担い、今後の世界人口の増加のほとんどは途上国によるもので、現在の60億近い地球人口は2015年までに75億人になるものと見込まれているのである。

グローバリゼーションの進展は、途上国をも不可分の構成員とする、国家間の経済的・政治的な相互依存・相互浸透の著しいグローバルシステムを出現させようとしている。現在においても、例えば1997年後半にタイで発生した金融危機が容易に国境を越え、アジアのみならず世界的に波及効果を及ぼしたことは記憶に新しい。それ以外にも環境問題などにおける協同の取り組みの必要性、食糧安全保障の問題、麻薬問題への取り組み、テロリズムへの対応など、一国あるいは一つの地域における不安定性や貧困問題などに由来する出来事が、容易に国境を越え、グローバルな影響を及ぼすようになってきているのである。すなわち、途上国における不安定性や様々な問題は当該国の問題というだけでなく、容易にグローバルな問題となる。また、世界規模での問題に取り組む上で、ますます途上国の積極的な参加が求められているのである。

2 - 2 途上国の開発の現状とグローバリゼーション

振り返ってこれまでの途上国における開発の状況を見てみると、長期的に見れば、絶対的な水準での経済発展、一人当たり所得水準は向上し、社会指標においても教育水準、保健医療分野などにおける達成水準は着実に向上している。たとえ、顕著な発展を遂げたアジア NIEs を除外したとしても、一人当たりの実質的な所得水準は、1965年から1995年の間に、倍増以上の改善を示しているのである^{注7}。また、途上国の平均余命は、1960年に46歳であったものが、1994年には62.1歳、成人識字率は、1970年に43%であったものが64%となっており、これらの社会指標はいずれの地域においても改善している^{注8}。このため、ある国を取り上げて以前と現在を比べるのであれば多くの国において、人々の生活水準は改善したといえよう。そこには経済協力も大きな役割を果たしている。途上国の努力と先進国・国際機関の支援は、大きな成果を生んだのである。

このように、グローバルに見れば前に見たように戦後の経済社会開発は、人々の生活水準を向上させたといえよう。しかし、こうした成果の程度は各国間で様々である。国家間の格差を見ると、戦後の経験は、一部の国で大幅な生活水準の改善をもたらした一方、多くの途上国ではその生活水準の改善はきわめて漸進的なものであったといえる。一部の国ではその一人当たりの所得水準が先進国の水準に近づいたにも関わらず、多くの途上国と先進国との間の所得水準におけるギャップは拡大しているのである。IMFによれば、主要石油輸出国を除く108カ国の途上国について、最も高い一人当たり

注7 IMF (1997).

注8 UNDP (1997).

所得水準を上限としてその5分位を考えれば、1965年には52カ国が最低の5分の1に属していたのが、1995年にはそのカテゴリーに84カ国が該当する（表2 - 1参照）。他方、5分位のうち第2、第3カテゴリーに属する中所得国の数は、同じ期間に49カ国から21カ国に激減した。途上国はその所得水準に関して両極化してきたのであり、そのような動きは、1980年代に入って以降強まりつつあるように見えるのである^{注9}。すなわち、高所得国と低所得国との間の相対的な所得格差は、グローバリゼーションの進展の中で拡大している。

こうした違いは地域間においても顕著である。世界貿易におけるシェアはアジア諸国とラテン・アメリカの一部の国において増大したが、アフリカの占めるシェアは1960年代後半以降継続的に低下している。また、資本市場においてもアジアの民間資本純流入額のGDP比は、アフリカのおよそ2倍である。海外直接投資（Foreign Direct Investment：FDI）については、中東・北アフリカ及びサブサハラ・アフリカにおいては、10年前と比較して1991年から93年に受け取ったFDI流入額のGDP比は低下しており、南アジアにおいては低水準で停滞している。一方、東アジアと欧州・中央アジアにおいては同じ期間においてFDIの流入が顕著に増大している。

こうしたことの結果、アジアの一人当たり所得水準が顕著に増大し、先進国の生活水準に唯一追いつこうとしている地域となった。特に、アジアNIEsは、1965年に一人当たりの所得水準は先進国の18%に過ぎなかったのが、95年のそれは66%となっている。他方、中南米、中東・北アフリカ、及びアフリカでは、先進国との間のギャップは拡大している。

そして、未だに途上国の多くの人々が貧困から抜け出せないでいる。1993年における一日あたり1ドル以下（1985年の購買力平価）の消費水準にある人口は、途上国全体で約13億1千万人に上る。人口に占める比率は、1987年と比較してわずかに減少しているとはいえ、絶対数では増加している^{注10}。また、多くの途上国においては、その国内における所得格差（ジニ係数^{注11}で測って）は、改善していない^{注12}。長期に渡って格差の程度は安定的である^{注13}。また、国内における格差の程度は地域的な差異が大きく、中南米とサブサハラ・アフリカにおける所得格差が最も大きい。中南米においては、平均して所得格差が大きく、ジニ係数が40を下回る国はない。一方、サブサハラ・アフリカでは、国家間の差異が大きく、最も低いルワンダが20台後半であるものの、南アフリカではそれが60を超える。他方、南アジアと東アジアはともにジニ係数が30台であるが、平均して幾分南アジアの係数の方が低い^{注14}。

未だに大きい貧困層の存在、多数の途上国にとっての先進国との所得ギャップの拡大といった事象は、一部の国（特にアジアNIEsに代表される）がグローバリゼーションによって提供される機会を十分に活用したのとは異なり、多くの途上国がそれを活用し得なかったことを示すものである。グローバリゼーションは、途上国にとって発展の機会を提供するものでありうるが、その機会をうまく捉えなかった国も多いことを示している。また、こうした機会をうまく捉えなかった国については、

注9 IMF(1997).

注10 World Bank (1996a).

注11 一国の経済における家計所得分配の不平等の度合いを示す指標。

注12 Report of the World Summit for Social Developmentによれば、1995年に開催された社会開発サミットでは、むしろ国内における格差は拡大しているとの認識を示している。

注13 Bruno, M., M.Ravallion and L.Squire (1995).

注14 Deininger, K. and L. Squire (1996).

表2 - 1 1965-1995年における途上国間注の一人当たり所得水準の両極化傾向
 (購買力平価ベース一人当たり所得水準の5分位分類による10年ごとの期首期末別所属分位別国数の推移)

1965-75		75年における最終所属分位					
		第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位	国数
65年における当初所属分位	第1分位	46	6				52
	第2分位	4	23	7			34
	第3分位			7	6	2	15
	第4分位					2	2
	第5分位				1	4	5
	国数	50	29	14	7	8	108
1975-85		85年における最終所属分位					
		第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位	国数
75年における当初所属分位	第1分位	50					50
	第2分位	20	9				29
	第3分位	1	11	2			14
	第4分位		5	2			7
	第5分位			6		2	8
	国数	71	25	10	0	2	108
1985-95		95年における最終所属分位					
		第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位	国数
85年における当初所属分位	第1分位	71					71
	第2分位	13	11	1			25
	第3分位		6	3	1		10
	第4分位						0
	第5分位					2	2
	国数	84	17	4	1	2	108
1965-95		95年における最終所属分位					
		第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位	国数
65年における当初所属分位	第1分位	50	1	1			52
	第2分位	27	6		1		34
	第3分位	7	6	1		1	15
	第4分位		1			1	2
	第5分位		3	2			5
	国数	84	17	4	1	2	108

注： 主要石油輸出国等を除く108カ国

備考： 各セルの国数は、該当期間の初年にその一人当たり所得水準によって左欄の5分位の一つに分類された国が、当該期間最終年に上欄の分類に該当する場合の国数。第1分位に所属する国は、もっとも低い所得水準。

出所： IMF (1997).

今後ますます格差が拡大し、グローバリゼーションに主体的に参加することすら困難となる可能性がある。しかしながら、これまでのところ、グローバルシステムは、このような国々、そして、人々に対して制度的な対応を備えたものとなっていない^{注15}。

2 - 3 戦後 50 年の開発の経験

多くの途上国は、1950年代、60年代を通じて輸入代替工業化を目指した。国家主導型の開発が進められたのである。70年代以降、輸入代替政策が長期化した国々では多くの場合、国内財政と国際収支バランスの双方で赤字の問題が深刻となった。1980年代に入ると、メキシコの債務返済不履行通告に端を発し、開発途上国全般に及ぶ債務問題の深刻さが明らかとなる。開発途上国における債務危機は中南米諸国やサブサハラ・アフリカ諸国において顕著に表れたが、これは輸入代替工業化が継続したことと密接な関連があった。海外からの大量の資金借入れと農産物の輸出に依存しつつ輸入代替工業化を進めたこれらの国々では、工業化が思ったようには進展せず、債務依存度が上昇し、その債務負担が国際的な金利上昇によってさらに巨額化したことが債務返済を困難にしたのである。

こうした途上国における輸入代替政策の導入とその長期化といった開発戦略の失敗の背景には、途上国政府あるいは開発エリートの、政府の産業コーディネーション能力への過信、国際的な技術移転に関する過剰な期待、楽観、さらには、輸入代替経済の持つトリックルダウン効果への期待があったものと考えられる^{注16}。トリックルダウン仮説とは、開発政策が成就したあかつきには、途上国にとって最大の目標である工業化のために不利な扱いを受けた諸階層にもその成果が滴り落ちるとの主張に基づくものである。しかも、資金調達を、海外貯蓄以外には、国内では農業からの資源移転に求め続け、農業への依存を続けたことは、農村の疲弊と貧困、貧困層の都市への流出を大きなものとした。さらに、政府は、これらによって生じた社会的・政治的な不安定化に対処するために消費的な財政支出を余儀なくされ、財政赤字と国際収支赤字はより一層拡大したものと考えられる。

現在トリックルダウンによる開発方式の見直しが進められている。1つにはそれが、分配面を犠牲にした成長政策であった点である。トリックルダウン仮説は、開発が開始されると一旦は所得分配は悪化しその後改善するとするクズネッツの逆 U 字仮説として知られる成長と分配の関係を援用するものである。しかし、この逆 U 字仮説の正当性に対して、現在進められているより精密な統計的なデータに基づく研究は疑義を呈するものとなっている^{注17}。これらの研究によれば、成長が所得分配を変化させる一定の傾向は見られないとされているのである（表 2 - 2 参照）。むしろ初期の資産分配、所得分配がより平等であれば、それは結果として経済成長を促進するとの結果が得られている。また、より高い就学率はより低い所得格差と結びつく傾向があることが導き出されており、さらには、就学率の向上は、経済成長にとって正の効果があることはよく知られた説である。これらのことは、分配面の改善と経済成長の実現は、長期的に両立可能であることを示唆する。

注15 このような状況を UNDP (1997). Human Development Report 1997 は、「世界は縮小する一方、万人の安定的、持続的な利益にかなうようにグローバルシステムを運営するメカニズムの形成はまだまだ遅れている」と述べている。

注16 寺西重郎 (1995)。

注17 Bruno, M., M. Ravallion and L. Squire (1995); Deininger, K. and L. Squire (1996)。

表2 - 2 成長と不平等・貧困

(単位：国数)

	成長期		減退期	
	改善	悪化	改善	悪化
不平等度	45	43	2	5
貧困層の所得	77	11	2	5

注：(1) 所得分配（不平等度）の改善とは、ジニ係数の値が小さくなることを意味する。サンプルは、95カ国。

(2) ここでいう貧困層は、5分位のうちもっとも低い分位に属する層。

出所： Deininger, K. and L. Squire (1996).

トリックルダウン仮説に基づく開発政策の見直しの方向性の第2は、それが国家主導型の成長を指向するものであったことである。現在多くの国で、民主化や分権化を指向する改革が行われている。国家主導型の開発が進められた正当性の根拠として一般的にあげられたのは、一つには、多民族をモザイク状に抱えるなど社会的な亀裂の大きい途上国にあっては、国民統合を進めるには権力集中的な政治体制が必要であり、二つには、工業化の担い手を欠いた途上国においては、経済の急速な近代化を達成するには国家主導型の経済開発が必要である、とするものである。しかしトリックルダウン仮説に基づく経済開発の実践の失敗は、第2の意味での国家主導型開発の正当性を覆すこととなった。また、第1の意味での正当性についても第2次世界大戦後の経験は必ずしもそれを支持しない。こうした国内的な要因と、東西冷戦の終焉以降の国際的な民主化圧力、援助需給関係における供給側の立場の強化によるより効果的に援助資金を活用するよう求める圧力は、途上国における国家のあり方を再考することに帰結した。それは、近年ガバナンスの問題として注目を集めるようになった。また、その一環として、政府を監視し、より効果的な政府の構築を進める上で市民社会の強化が必要であることが強調されるようになってきている^{注18}。市民社会の強化は、それが参加型開発といった上に述べた分配面での改善に結びつく開発のあり方とも親和的な考え方であり、また、それが社会的な統合や人々との結びつきを強化し、社会資本^{注19}の強化に帰結することによって、効果的な集合行動を可能とし、また、社会的な分業の発達を可能とすることによって市場経済の発展にも貢献しうるものである。しかし、こうした市民社会の強化を政府の役割を無視してあまりに強調することは、未だ社会資本の蓄積の低い社会、すなわち、社会的な亀裂の大きい制度的なインフラの未整備な社会では、必ずしも有効でない可能性もあり得よう。

こうした中で問われているのは、政治、経済、そして社会政策的な面での政府の役割であり、社会や文化的な側面をも踏まえて持続的な開発を考える必要があるという指摘である。50年代、60年代には国家主導の成長偏重の開発戦略が採用された。しかしそれは必ずしも成果に結びつかなかった。このため、70年代になると分配面、すなわちベーシックニーズを重視する考え方が生まれたが、それはすぐに80年代の債務危機によって、危機管理的な、開発の視野が著しく短・中期的なものに制約された開発の考え方にとって代わられたのである。こうした開発政策の変遷を経て、今まさに、も

注18 広い意味でのガバナンスの問題。すなわち、ガバナンスは狭く政府の問題としてのみ捉えるのではなく、政府と社会の関係を含むものとして考えるべきである。

注19 Putnam, R.D. (1993). Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy によれば、社会資本とは、「社会組織の特質であって、協調的な諸行動を容易にすることによって社会の効率性を改善しうる信頼、規範、ネットワークなど」である。

う一度、21世紀を視野に捉えた長期的な観点から開発をいかに考えるかということが問われているのである。そしてそれは、個々の国の事情に応じて分配の改善と経済成長の実現を目指して成長と分配のバランスを重視した開発のあり方を提示するものとなる。

貧困の削減は、それ自体重要であるとともに所得格差是正への第一次的な取り組みと考えられる。多くの研究は、成長が貧困（所得貧困）の削減に結びつくことを支持している。成長が所得格差に中立的であれば、成長は万人に成果が均霑するという意味で、絶対的な意味での貧困の削減を進めるからである。しかし、成長が所得分配に中立的でない場合には、成長によって貧困が改善されるかどうかは、所得分配がどうなるかによって影響される。成長が、所得格差が悪化する中で実現されれば貧困を全く削減しない可能性もある^{注20}。また、成長による貧困の削減を所得分配を改善することによってより早めることができる。そして、所得分配の改善が、成長を助長することがいわれているのである。この意味で、貧困の削減には、成長と格差是正の両方が必要であるといえる。端的に言えば、所得格差が比較的平等で貧困が蔓延しているケース（貧しさの分かち合いといわれた改革解放前のヴェトナム、中国などのケース）であれば、貧困の問題は、格差の問題でなく、成長の問題といえる。もちろん、成長過程での所得格差の動向には注意を要する。しかしながら、所得格差の大きい中南米などの場合には、所得分配の改善、さらには所得分配の改善を強く意識した社会開発プログラムの実施などにより貧困の削減に大きな影響を与え得る。このことは、貧困の削減には成長と分配のバランスの取れた開発のあり方を考えることが必要であることを示している。

2 - 4 21世紀に向けた開発のビジョン

1990年代に入ると、累積債務問題に対して一定の対処がなされ、さらには冷戦の終焉といった事態をも踏まえ、80年代の著しく短中期的な視野に限定された開発の考え方は、より長期的なビジョンを指向するように視点の転換が図られるようになる。DACは、1989年の年次報告において「1990年代の開発協力」をテーマとして取り上げ、より平等な開発に向けて、広範な基礎に立つ経済成長、参加型開発、人間への投資、環境保全を重視するべきとの考えを提示した^{注21}。さらに、1990年代になると社会開発に関連した一連の国連会議が開催されるようになる。

1990年	「万人のための教育世界会議」(教育)	ジヨムティエン
1990年	「子供のための世界サミット」(子供)	ニューヨーク
1992年	「環境と開発に関する国連会議」(環境)	リオ・デ・ジャネイロ
1993年	「世界人権会議」(人権)	ウィーン
1994年	「国際人口開発会議」(人口)	カイロ
1995年	「社会開発サミット」(社会開発)	コペンハーゲン
1995年	「国連世界女性会議」(女性)	北京

注20 World Bank (1997b).例えば、1980年代後半の中国のケース。

注21 OECD (1989). さらに、UNDPにおいても人間開発という考え方が打ち出され、1990年から人間開発についての年次報告を刊行するようになっている。

こうした一連の会議の集大成は、1995年に開催された「社会開発サミット」と考えられるが、ここでは、人間中心の持続的な開発、すなわち、すべての人々がより質の高い生活に到達しうる開発を実現するためには、よりよいガバナンスの確立を基礎として、相互に依存し、相互に強化しあう要素である経済発展、社会開発及び環境保護がその相互依存性を踏まえた上で達成されねばならないことが示される^{注22}。すなわち、長期的なビジョンとして、成長と分配（社会開発）の両立を前提として、これらと環境保全をあわせた中で相互のバランスに配慮した開発を考えていくべきであり、そして、これらの要素を統合する目標として人間中心の開発、あるいは、「すべての人々の生活の質の向上」を掲げるのである。

これまで、80年代以降の政府の失敗を強調し市場の役割を重視する経済自由化とグローバリゼーションへの適応といった観点から、国家の規模を縮小し、その役割を限定的にする方向での改革が行われてきた。しかし、分配面に取り組むには、政府の役割が大きい。戦後50年の開発は、市場の失敗を重視する国家主導の開発、市場を重視する経済自由化を経て、もう一度国家の役割を見直そうとしているように見える。しかしそれは、市場の失敗と政府の失敗をともに見据えて、すなわち、国家か市場かといった二者択一の捉え方ではなく、長期的な趨勢として、市民社会の能力強化を図った上でエンパワメントされた市民によるオーナーシップと賢明な選択のもとに、開発における国家と市場の役割の補完性を見通すものといえよう。

DAC 新開発戦略のビジョンとは、こうした過去の広範な経験に基づいて提示されたビジョンであり、すべての人々の生活の質の向上を目標として、それを実現するために、経済成長、社会開発及び環境保全を相互のバランスと相互依存性に留意した上で達成しようとするものである。次章においてこうした新しい開発のビジョンとそれを実現する上での援助国側の役割を勘案した DAC 新開発戦略の全体像の概略が示される。

注22 UN (1995).

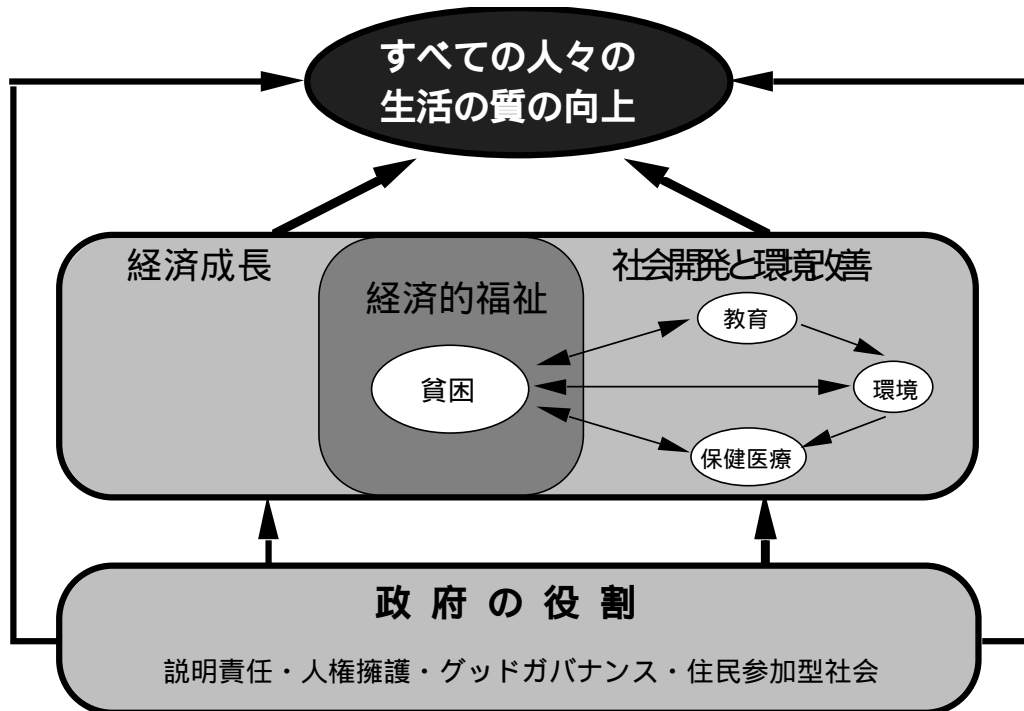
3. DAC 新開発戦略の概要

2章では、DAC新開発戦略のビジョンに関連して、その背景にある、グローバリゼーションの進展とそれと平行して生じている国家間の較差の問題、国内における較差と貧困の現状、開発の考え方における変遷をみた。それは、戦後の経済社会開発において途上国と先進国・国際機関とのグローバルな連携によって大きな成果を上げたことを示すものであったが、同時に未だに多くの努力が払われなければならないことを明らかにした。グローバルなパートナーシップを確立するには、グローバリゼーションなどによって周縁化されかねない諸国や人々を支援する取り組みが求められるのであり、ここではこうした支援は開発のパートナーシップによって行われるべきことが示される。そして開発のあり方としては、成長と分配のバランスに十分配慮することを求める新しい開発のビジョンが提示された。これは、本章で説明する DAC 新開発戦略のビジョンをより明確にする目的で設定された4分野7目標の分野別目標へと受け継がれるのである。

3 - 1 DAC 新開発戦略の全体構成

DAC 新開発戦略は、「すべての人々の生活の質の向上」を持続可能な開発の目標と位置づけ、ビジョンとして提示している。そのために、貧困軽減や社会開発・環境の持続可能性の改善と再生(「社会開発と環境改善」)、中長期的な視点からの途上国のグローバリゼーションへの参画を通じた「経済成長」、そしてそれを支える適切な「政府の役割」を3つの柱として重視している(図3-1)。

図3-1 DAC新開発戦略の全体像



注：「政府の役割」は、政府の政策を通じた「経済成長」や所得分配の改善などの結果「社会開発や環境改善」を通して「すべての人々の生活の質の向上」を可能にし、同時に、公平な民主社会の形成や法制度の確立などにより直接生活の質の向上にも貢献する。

そして、このビジョンを明確にするために、「経済的福祉」「社会開発」「環境の持続可能性と再生」の各項目で達成されるべき目標を設定している。具体的には、「経済的福祉」では貧困問題、「社会開発」では教育と保健医療、「環境の持続可能性と再生」では環境問題をとりあげ、「貧困、教育、保健医療、環境」の4分野で、2005年ないしは2015年までに達成することを目指す7つの具体的な目標を掲げている（詳細は「3 - 2 DAC 新開発戦略における4分野7目標」参照）。

また表3 - 1 に示されるように、DAC 新開発戦略は「目標、途上国と援助側のパートナーシップ、および援助の改善策」から構成されている。途上国と援助側のパートナーシップについては、「途上国の責務 / 外部パートナーの責務 / 共同の責務」が列記され、途上国と外部パートナーの協力による効果的な貧困軽減への取り組み方が示されている。途上国に対しては、「信頼できる政府と法秩序の確立 / 適切な経済・財政運営 / 人的および制度的能力の強化」など貧困軽減に立ち向かう基礎条件（オーナーシップ）の確立と適切な運営を要請している。外部パートナーに対しては、「途上国のオーナーシップの確立と強化に必要な支援 / グローバリゼーションを通じた途上国の経済開発環境の改善 / 外部パートナーの援助協調」など途上国のオーナーシップを基本とする援助を要請している。そして、途上国と外部パートナーが共同して取り組むべき活動として、「紛争の解決 / 公正な政治 / 参加型開発 / 開発資源の調達 / 援助枠組みの強化」を求めている。

DAC 新開発戦略が取り組む途上国の貧困問題については、世界銀行と国連開発計画(United Nations Development Programme: UNDP) も積極的に取り組んでいる。

世界銀行では貧困軽減には、広範な基礎をもつ経済成長、人的資源の開発、社会的安全網の整備の3点が重要であるとしている^{注23}。「広範な基礎をもつ経済成長」には、的確な経済成長のフレームワークの提示が不可欠で、貧困層によるマイクロ・クレジット等の利用に代表される信用や土地等の資産へのアクセス、貧困層が潤沢に持つ労働力を利用して生産力を高めることが必要であり、貧困層の市場機能への参画が課題となる、としている。

「人的資源の開発」は貧困層の教育と健康の改善により構成され、貧困層の教育では「幼児の能力開発 / 初等教育 / 女子の教育」、健康の改善では「母子保健の改善 / 人口増加と家族計画 / 栄養改善」が重視されている。環境については貧困層の経済成長への参加の中で「環境影響を受けやすく資源に乏しい地域における貧困層の生産性向上」の一環として「環境管理の改善」が取り上げられている。

UNDPでは、貧困とは人間開発の視点から見ると「我慢し得るまずまずの生活を営むために必要な、選択の幅と機会がまったく与えられないということの意味する」と捉えられている^{注24}。UNDP は貧困軽減に向け重視すべき6点を掲げている^{注25}。

どこの地域であろうと、出発点は男性と女性のエンパワーメントである。そして彼らの生活に影響を与える決定や、能力を身につけたり、資産を築くことができるような決定に参加させることである。

注23 World Bank (1996a).

注24 UNDP (1997), p.4.

注25 UNDP (1997), pp.6-15.

表3 - 1 DAC新開発戦略の構成要素

全体	* 持続可能な開発は、途上国自身が主体となるものである	
	* 途上国の人口増加と貧困問題への取組み	
	* 国際競争と活発な民間部門の活動を通じた雇用問題の改善	
	* 途上国開発の2極化と多様化：極端な貧困状態にある国々	
	* 包括的アプローチと個別的アプローチの適切な調和	
目標	(経済的福祉) 2015年までに極端な貧困人口割合を半減する	
	(教育) 2015年までに全ての国で初等教育を100%普及する	
	(教育) 2005年までに初等・中等学校の男女格差を解消する	
	(保健) 2015年までに乳幼児の死亡率を1/3に削減する	
	(保健) 2015年までに妊産婦死亡率を1/4に削減する	
	(保健) 2015年までに性と生殖に関する基礎保健サービスを普及する	
	(環境) 2005年までに持続可能な国家戦略を策定する 2015年までに環境資源の減少傾向を逆転させる	
パートナーシップ	共同責務	
	* 開発資源の確保を可能にする環境の整備	
	* 紛争と衝突リスクを最小化する政策の追及	
	* 汚職・不正行為防止のための施策の強化	
	* 市民社会による開発への効果的な貢献	
	* 新たな支援国と地域開発機構の活用	
	途上国の責務	
	* 適切な経済運営	
	* 社会開発の基本的目的と参加の重視	
	* 信頼できる政府と法秩序の促進	
	* 人的および制度的能力の強化	
	* 民間企業と地元の貯蓄を振興する環境の整備	
	* 税制と公共支出の改善による適切な財政運営	
	* 近隣諸国との安定的・協力的な関係の確立・維持	
	外部パートナーの責務	
	* 基礎的ニーズと合意された目標の達成に向けた支援	
	* 途上国に機会を与える国際貿易投資システムの確立	
	* 援助と開発についての効果的なモニタリング	
	* 途上国の能力強化と開発への参加支援	
	* 情報・技術・ノウハウへのアクセスの提供	
	* 人権・紛争リスクなどを含む広範な政策の支援	
	* 外部パートナーによる援助システムの調整	
	援助の改善	* 途上国自身による開発戦略の立案・実施への支援
		* 資金循環の改善と開発資金の提供による支援
		* 効果的な国際援助調整と途上国の能力強化に対する支援
		* 開発援助デリバリーと調整についてのモニタリング
		* 途上国援助に対する卒業途上国の経験の有効な活用

女性のエンパワーメントには、そして貧困撲滅には、ジェンダー平等が不可欠である。持続的な貧困緩和には、すべての国で貧困者重視のための成長が必要である。そして成長が沈滞している 100以上の途上国・移行経済諸国においては、より早い成長が必要である。グローバル化は多大な機会を提供する。そのためにはグローバルな公平を期し、いっそうの注意と配慮をもってグローバル化を進めていくことが必須条件である。政府はこれらすべての領域で、貧困者のための政策と市場を目指した、ベースの広い政治的支援と連携を可能にする環境を整備しなければならない。特殊な状況には特別な国際支援が必要である。最貧国の債務をいままで以上に迅速に削減し、最貧国向けの援助額を増やし、農産品市場を解放して最貧国の輸出振興を図ることである。

DAC 新開発戦略、世界銀行および UNDP による貧困軽減に対するアプローチは、それぞれに視点あるいは重視する施策に若干の差異が見られるものの、貧困軽減が最優先課題であるとの認識は一致している。従来の貧困軽減に対するアプローチが基礎的ニーズ (Basic Human Needs : BHN) の充足を中心課題とし、貧困軽減のための施策範囲をかなり限定的に取り扱ってきたのに対し、3者とも貧困層の社会参加能力を高める「社会開発」が重視され、グローバリゼーションの中で貧困層に配慮した「経済成長」の重要性が説かれ、そのような環境を創出する「政府の役割」に焦点が当てられている。また、貧困軽減を目指したジェンダー間の平等の重視、貧困層の土地所有などの資産形成、不公平な所得分配の改善、小規模金融による小企業の育成などの重要性も指摘している。過去の経験を踏まえて貧困軽減への枠組みを大きく拡張したと理解される DAC 新開発戦略は、2015年を目標とする貧困軽減のアプローチとして適切なものであると言える。

3 - 2 DAC 新開発戦略における 4 分野 7 目標

DAC 新開発戦略では、望ましい成長を遂げた結果達成されるべき目標を掲げている。これらは、「すべての人々の生活の質の向上」を最終課題とするとき、そのビジョンを明確にするために、一貫性のある一まとまりの指標として選定されている。人々の生活の質を「経済的福祉」、「社会開発」、「環境の持続可能性と再生」という側面からモニタリングし、そこから得た現状を開発にフィードバックすることを目的としている。具体的にはこれら3つの側面を貧困、教育、保健医療、環境の4つの分野・問題で測り、以下に示す7点の具体的な目標 (4分野7目標) を設定している。

ここで注意すべき点は、個々の目標は、それ自体の改善が目的なのではなく、あくまで貧困、教育、保健医療、環境といった人々の生活の現状を測る上での各分野の代表的な指標群である、ということである。

経済的福祉

貧困 極端な貧困状態におかれた人々の比率を 2015 年までに少なくとも半減させる

世界の貧困撲滅は 1995年社会開発サミットにおけるコペンハーゲン宣言とその行動計画によって採択された。極端な貧困は年間一人当たり所得がUS\$370と定義 (世界銀行) されるが、この基準によると、途上国の人口の 30% に当たる 13億の人が極端な貧困状態にあり、その数は増加傾向にある。

一部の途上国では貧困の半減は達成されてきた実績があり、これを一般化することで、貧困軽減の努力を続ける必要性と能力の両方を実証しようというものである。また、本目標は世界平均としての達成目標ではなく、個々の国で大幅な前進を目指すべき目標とされている。

社会開発：初等教育、男女平等、基礎保健医療、家族計画の分野で大幅な進展が必要である

教育 2015年までにすべての国で初等教育を普及させる

初等教育の普遍化は1990年ジョムティエンにおける万人のための教育世界会議で採択され、1995年の社会開発サミットおよび同年の北京における国連世界女性会議で支持されたものである。基礎的な読み書きと計算能力は人々の社会活動への参加を高める重要な要素であることが確認されている。

教育 2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消することによって、男女平等と女性の地位向上（エンパワメント）に向けた進歩を示す

初等・中等教育における男女平等はカイロにおける国際人口開発会議(1994年)、北京における国連世界女性会議(1995年)および社会開発サミット(1995年)で採択されたものである。女子教育への投資は最も重要な開発課題の一つであり、教育における男女平等は社会的公平と効率の基礎的尺度であると理解されている。

保健医療 2015年までに各途上国の乳児および5歳未満の幼児の死亡率を1990年の水準の3分の1に低下させる

乳幼児死亡率は社会で最も影響を受けやすい構成員の健康と栄養状態を示す重要な指標である。DAC 新開発戦略では目標比率が採用されているが、1994年のカイロにおける国際人口開発会議では2015年までに1,000人当たりの乳児死亡率を35未満に、5歳未満児のそれを45未満に低下させる数値目標を採択している。

保健医療 2015年までに妊産婦死亡率を1990年の水準の4分の1に低下させる

1994年の国際人口開発会議は途上国における1990年の妊産婦死亡率を2000年までに半減し、2015年までに更に半減させることを目標としたが、これは国連世界女性会議でも支持されている。DAC新開発戦略はこの考え方を踏襲している。

保健医療 2015年までのできるだけ早い時期に、適切な年齢のすべての個人が基礎保健システムを通じて性と生殖に関する保健医療サービスを受けられるようにする

この目標は1994年のカイロ会議で採択されたもので、人々が出産を自由に選択できるようにすることによって、人口の安定化と持続可能な開発を可能にしようとするものであり、この考え方が踏襲されている。

環境の持続可能性と再生

環境 2005年までに全ての国が持続可能な開発のための国家戦略を策定して実施に移す、これは2015年までに現在進行している環境資源の減少傾向を世界レベルでも国家レベルでも効果

的に逆転させるためである

本目標は1992年のリオ・デ・ジャネイロにおける環境と開発に関する国連会議から導き出されたものであり、2015年までに全ての国々が環境問題に目を向け、対処能力を獲得できるようにすることを目指すものである。

以上に概観したように、DAC新開発戦略の数値目標は過去における様々な国連会議で採択され、あるいは示唆された目標を基礎として選択し、一まとまりのものとして示したものである。個々の目標自体に新機軸はないが、依然として深刻である貧困問題に対処するためには、貧困を所得分配の歪みから派生する「経済問題」あるいはBHNを充足する「人道問題」として捉えるだけでは不十分である。貧困層の人々の健康を増進し、基礎的な読み書きと計算能力を付与することによって社会への参加を容易にするとともに、人々が日々の糧を得ることから環境に及ぼす過度の負荷を軽減する方策を見出すことが不可欠である。これらの努力は一つの政策のもとに統合化され同時並行的に進められることが不可欠である、としたところに新機軸があると言えよう。

DAC新開発戦略では、7目標の優先順位づけは行われていない。しかし、「2000年には世界人口の5分の4が途上国に住み、多くの人々は改善された生活環境を享受できるであろうが、他方で、絶対的な貧困と絶望のなかで苦しむ人々も増加する」という21世紀に向けた問題意識が示されており、貧困と絶望に苦しむ人々の生活改善に向けた先進諸国の協力の必要性が強調されている。このことから推察すれば、「貧困半減」が7目標の中核として位置付けられ、他の6目標はこの中核目標を達成するために欠かせない重要な関連目標として位置づけられる、と考えてよいであろう。

以上のように、DAC新開発戦略は経済成長を通じて長期的に「貧困の半減」を目指すものであり、貧困の半減を実現する基礎的条件として、初等教育の普及と男女格差の是正、プライマリー・ヘルス・ケアによる母子保健の改善、ならびに環境の持続可能性と再生が重視されている。このことは、DAC新開発戦略は、一方で経済成長の促進を目指すとともに、他方で4分野7目標の改善を重視することによって間接的に所得分配面の改革を目指すものとも理解できる。経済成長による分配面の恩恵にあずかる機会が乏しい途上国の貧困層に焦点を当てることによって、途上国政府の経済政策を「分配重視の方向」に誘導しようとするものとも理解できる。これは構造調整における社会的セーフティ・ネットの重視にもつながるものであろう。

途上国の現状がこのまま放置されれば、2015年に向けて途上国の人口増加と貧困層の増加傾向は継続し、地域によっては状況が一段と悪化することが予想される。このような状況のなかで7目標を達成するには多くの困難が伴うであろう。DAC新開発戦略では、このような傾向を阻止すべく、繁栄を享受する先進国に対して意識の改善を強く求めている。わが国は、かねてからこのような人道的視点を重視し、OECD加盟国によるDAC新開発戦略の採択を強く働きかけてきており、積極的なリーダーシップを発揮してきた。わが国としては、このようなリーダーシップを今後とも継続・強化していくことが重要であり、DAC新開発戦略の実施に向けた積極的な貢献が望まれる。

3 - 3 DAC 新開発戦略が採用するアプローチ

DAC新開発戦略の概要と目標は以上に概観したとおりであるが、本戦略に基づく途上国への援助においては、途上国のオーナーシップが特に重視されており「経済面、社会面、環境面および政治面

の要素を網羅した包括的な戦略にもとづく持続可能な開発は途上国が主体となるものでなければならない」とされる。途上国のオーナーシップには「信頼できる政府と法の支配を促進する、男女平等を含む社会開発および参加の拡大という基本目標を目指す、効率的な税制や生産的な公共支出を含む健全な財政運営を行う、近隣諸国と安定的で協力的な関係を維持する」などが含まれる。途上国のこのようなオーナーシップを前提として「外部パートナーの役割は、途上国が『個々の国の条件と決意に応じて、持続可能な開発に必要な諸条件を整える』ための能力の強化を支援することである」として、途上国と外部パートナーの関係を規定している。

このような途上国のオーナーシップと外部パートナーの連携を前提として、DAC 新開発戦略では次の5つのアプローチが重視されている。

(1) 国際的な援助協調：貧困軽減を目指す外部パートナーの努力の結集

DAC 新開発戦略は途上国の貧困軽減に向けて、限られた全ての援助資源を効果的・効率的に活用することを目指している。本新戦略は、国際機関およびドナー諸国が途上国に対してそれぞれに援助することを否定するものではないが、限られた援助資源を一つの戦略のもとに有効に活用することを目指し、また、途上国の限られた援助受入れ能力に過度の負担を強いることがないよう、途上国とともに援助側の調整を図ることが重要であるという認識に立っている。国際的な援助協調は、DAC 新開発戦略を具体的な援助プログラムに結び付ける多国間の協議・決議の場で必要とされ、また、特定の途上国と国際機関・ドナー諸国の個別的な政策協議・プログラム形成の場においても必要とされる。国際的な援助協調は、途上国のオーナーシップの基礎となる紛争の解決・良い統治の実現という面から、援助成果のモニタリング・評価の面まで含めて、あらゆる局面で効果的に実行されることが期待される。

(2) 個別（国別）アプローチ：途上国それぞれのニーズを満たす援助

DAC 新開発戦略では途上国のオーナーシップが最も重視されている。途上国は「貧困比率の半減」に向けた行動を開始すべく、紛争を解決し、良い統治を確立し、住民参加型の開発の推進体制を確立した上で、貧困の現状と課題を的確に把握することによって、貧困問題解決のための施策体系を長期計画として策定することが求められている。しかし、途上国のおかれている国際環境・政治体制・経済発展段階・社会文化的背景・自然条件などは国毎に大きく異なり、途上国のオーナーシップのあり方、貧困状況ならびにその課題、それに対する対策もそれぞれに相違するのが当然であり、貧困問題への取り組み方も異なってくる。したがって、DAC 新開発戦略の実施にあたっては、それぞれの途上国の状況に応じた「個別（国別）アプローチ」が必須となる。

(3) マルチセクター・アプローチ：分野間にバランスのとれた開発と援助

貧困・教育・保健医療・環境のそれぞれの分野には相互に密接な関連があり、ある特定分野の状況が改善されたとしても、長期に持続可能な貧困軽減が実現できるとは限らない。貧困の軽減を目指して教育・保健医療・環境などの関連する分野がバランスよく改善されていくことが不可欠である。また、人口増加率が高い途上国（特にLLDC諸国）においては、都市化の問題も深刻であり、急増する

労働人口に就業機会を提供することが必要となり、長期的な観点から経済成長を促進することも不可欠である。経済成長によって貧困層に直接裨益する新たな雇用機会を創出するとともに、教育・保健医療・環境分野の改善を推進して、貧困を軽減する努力が必要となる。「経済開発の推進」と「社会開発を通じた分配の改善」を目指す多面的なアプローチが「マルチセクター・アプローチ」として理解される。ここで、特に注意を払うべきはジェンダーの視点である。社会における女性差別を解消し、女性の社会への積極的な参加を促進することがマルチセクター・アプローチにおける必須の要素である。

(4) 包括的アプローチ：多様な援助資源の動員による開発と援助

DAC 新開発戦略を推進する途上国側の関係者には、中央政府、地方政府、住民、民間企業および民間の非営利組織（NPO/NGO等）などがあり、外部パートナーとしては、国際機関、従来からのドナー国、新たに加わるドナー国、民間企業および民間の非営利組織（NPO/NGO等）などが挙げられる。これまでの援助においては、部分的な例外はあったものの、これら多様な途上国側の関係者および外部パートナーがそれぞれに設定する援助対象に対して、相互に独立した援助活動を展開することが一般的であった。この結果、途上国の対応能力と外部パートナーの援助資源が途上国のニーズの充足に向けて効果的・効率的に使用されたとは言い難い状況を招来した事例も発生している。DAC新開発戦略は、これまでの援助におけるこのような非効率を可能な限り排除するとともに、政府開発援助のみならずそれ以外の様々な援助資源を動員することによって、全体としての援助資源量を増大させ、全ての参加者の知識と経験を最大限に活用することによって、貧困軽減を目指すものである。全ての関係者の援助資源を貧困軽減に向けて動員する努力が「包括的アプローチ」として理解される。

(5) 成果重視のアプローチ：進歩の継続的な確認による目標への接近

DAC新開発戦略は、途上国と外部パートナーの共同による開発努力を7目標の達成度で測定し、成果につなげようとしており、これは「成果重視のアプローチ」と呼ばれる。7目標の達成度を把握するためには、途上国における7指標の初期条件の確認が必要であり、7指標の変化を時間の経過とともにモニターすることが必要となる。世界銀行および国連各機関では、DACと連携しつつ成果を測定するための指標の整備を急いでいるが、DAC新開発戦略を成果重視の面からオペレーショナルなものにするためには、適切なモニタリング・システムの確立が必要となる。モニタリング・システムによって得られた成果を翌年以降の具体的な行動計画にフィードバックし、DAC新開発戦略で言われている7目標の実現に向けて、国際的な援助協調のもとに、途上国と外部パートナーの努力を結集していくことが「成果重視のアプローチ」として理解される。

また、成果を測る上で忘れてはならないことは、開発の質的側面である。民主主義に則った統治の信頼性、人権の擁護および法の支配などグッドガバナンスの考え方は数値目標の対象とはならないが、DAC新開発戦略で提案されている計測可能な目標の実現に不可欠な要素であることは明白である。

4. DAC 新開発戦略の分野別検討

第2、3章では、DAC新開発戦略の背景と構成について概観した。第1章で述べた通り、本援助研究会ではDAC新開発戦略が重視する貧困、教育、保健医療、環境の4分野について分野別検討を行い、また、ジンバブエ、ガーナ、カンボディアの3カ国を取り上げてDAC新開発戦略の実施方策についての国別検討を行った。本章では、分野別の検討結果の概要を紹介し、その上で、これらの分野別検討がわが国の途上国援助に与える示唆を検討する。

4 - 1 「貧困」の課題と目標・提言

(1) 「貧困」の課題

表4 - 1は世界銀行の貧困定義（1人1日あたり1米ドル）による貧困の地域別状況を示している。1993年における貧困人口約13億人のうち、その最も多い地域は南アジア地域（5億1,470万人、39.6%）であり、次いで東アジア・太平洋地域（4億4,580万人、34.3%）、サブサハラ・アフリカ地域（2億1,860万人、16.8%）、ラテン・アメリカとカリブ地域（1億960万人、8.4%）の順となっている。全人口に対する貧困人口の割合で見ると、南アジア地域が最も高い43.1%であり、次いでサブサハラ・アフリカ地域が39.1%となり他の地域に比較して著しく高い。貧しさの程度を測る貧困ギャップで見ると、サブサハラ・アフリカ地域が最も高い15.3%、次いで南アジア地域の12.6%となっており、貧困層の割合の高さと同様にこれら2地域は他の地域に比較して貧困の状態が厳しいことがわかる。貧困に関するこれら3指標が高い南アジア地域とサブサハラ・アフリカ地域について1987年から1993年の推移を比較すると、南アジア地域では貧困人口比率が低下し、貧困ギャップが改善される傾向を示しているのに対し、サブサハラ・アフリカ地域では貧困人口の増加率が極めて高く、貧困人口比率は増加し、貧困ギャップは悪化の傾向を示している。

表4 - 1 途上国における1日1米ドル以下の貧困人口（1987-1993年）

	貧困人口（百万人）		貧困人口の割合(%)		貧困ギャップ(%)	
	1987	1993	1987	1993	1987	1993
東アジア及び大洋州 (中国を除く)	464.0 (109.2)	445.8 (73.5)	28.2 (23.2)	26.0 (13.7)	8.3 (3.8)	7.8 (3.1)
ラテン・アメリカ及びカリブ諸国	91.2	109.6	22.0	23.5	8.2	9.1
中東及び北アフリカ	10.3	10.7	4.7	4.1	0.9	0.6
南アジア	479.9	514.7	45.4	43.1	14.1	12.6
サブサハラ・アフリカ	179.6	218.6	38.5	39.1	14.4	15.3
合計	1225.0	1299.4	33.3	31.8	10.8	10.5

出所：World Bank (1996a).

DAC 新開発戦略に沿って貧困プロジェクトを実施するにあたっては、次の課題を念頭におくことが必要である。

貧困と開発戦略

貧困問題の議論には2つのレベルがあり、一つは、開発に成功する国々と失敗する国々があるのは何故かというマクロ・レベルの議論であり、他の一つは、途上国においては何故貧しい人々がなくなるのかというミクロ・レベルの議論である。重要な点は、貧困問題をマクロ・レベルかミクロ・レベルかという誤った二分法に基づいて考えることを止め、両者を相互に関連づけて貧困対策を考えることであり、貧困問題を開発戦略の中に有機的に位置付けることである。世界銀行は旧来から貧困問題の改善に取り組んで来ているが、Poverty Reduction and the World Bank^{注26}では「貧困を縮小させる戦略」として、広範な基礎をもつ経済成長、人的資源の開発、傷つきやすい人々に対する社会的安全網の整備、を三つの柱として挙げている。経済成長と分配問題はトレードオフの関係ではなく、開発戦略のあり方によって両立し得るものという認識を示している。

貧困プロジェクトの目標

貧困プロジェクトの目標は貧困層の所得向上(絶対的貧困からの脱出)にあると言えるが、そのための開発戦略として何を目標とすべきかという課題が残る。1976年の「ILO 世界雇用会議」では「社会が最貧困層の人々に設定すべきミニマムな生活水準」としてBHNの充足が提唱された。その後、UNDPはアマルティア・センのケイパビリティ(Capability)概念に沿って、貧困プロジェクトの目標を人間開発の定義でもある「人々の選択の拡大過程」とし、「人間開発指標(Human Development Index: HDI) / 能力貧困測定指標(Capability Poverty Measure: CPM) / 人間貧困指標(Human Poverty Index: HPI)」などを提案してきた。貧困問題を捉えるレベルや立場によって貧困プロジェクトは多様であり、複合的な目標やアプローチをもつプロジェクトによって、バランスのとれた貧困軽減を目指すことが必要となる。

貧困層の特定に関わる課題

貧困プロジェクトの対象は貧困層であるが、貧困をどのように特定するかという課題がある。一般には「貧困ライン」を想定して、このラインに達しない個人あるいは家族を「貧困層」と定義するが、どのように定量化するかという課題が残る。指標としては、Headcount Index of Poverty / Poverty Gap Index / Squared Poverty Gap Indexが挙げられるが、信頼に足るデータが不足している、貧困の定義に「恣意性」が残り、貧困ラインの直上・直下における貧困の差異が明確ではない、貧困プロフィールの作成においても実態を反映した貧困ラインの引き方が困難である、UNDPの貧困定義を採用する場合には、生活水準アプローチ以外の新たなアプローチが必要とされる、等の課題が残る。

貧困問題はある特定の社会グループ、職業グループ、地域、女性に集中している場合も多く、この場合には各国の社会的・歴史的な要因を十分に考慮することによって貧困層が集中するグループを特定できる可能性もある。

注26 World Bank (1996a)

貧困プロジェクトの諸類型とターゲティング

貧困の改善には政府の介入による支援が必要とされるが、「いかにして受益者を貧困層に限定するか」あるいは「貧困軽減のために少ない行政コストで大きな効果を上げるにはどうすればよいか」等、貧困プロジェクトの効果的・効率的な進め方が模索されなければならない。各国の事情により最も効果的な方策は異なるであろうが、貧困プロジェクトがターゲットを適切に設定して成果を挙げるためには、受益者の参加が不可欠であり、現地の事情に詳しい地方行政機関への分権化が効果的である。また、貧困層だけの参加を奨励する「自己選択」手法の採用も効果的であると考えられる。

貧困プロジェクトのモニタリング

貧困プロジェクトは多種多様な政策・コンポーネント・援助などによって複合的に構成されているため、これら全ての成果を適切にモニタリングすることが必要である。貧困問題が開発戦略・計画予算の中に適切に位置付けられているか、各種のプロジェクトが及ぼす地域的・社会的インパクトが適切にモニタリングされているか、貧困軽減に関わる多様な分野相互間のインパクトがモニタリングされているか、オーナーシップとパートナーシップのあり方が適切にモニタリングされているかなど、広い視野からのモニタリングを可能にするシステムの確立が重要である。

(2) 「貧困」の目標

「極端な貧困状態にある人々の比率を2015年までに少なくとも半減させる。世界平均で貧困半減という目標を達成するだけでは不十分であり、それぞれの国毎に目標を追及し、全ての国において大幅な進歩が目指されなければならない」

DAC 新開発戦略は、各国毎に一律に「極端な貧困状態にある人々の比率を半減させること」を目標としているわけではない。むしろ、「それぞれの国毎に目標を追及し、全ての国において大幅な進歩が目指されなければならない」という点を強調している。「大幅な進歩」という表現は「半減させる」という表現に比べて相当に解釈の余地を残すものとなるが、各国における社会的な諸条件(都市と農村の格差、ジェンダーの差異、エスニック・グループの存在など)を考慮すると、「大幅な進歩」という表現の方が実態を反映していると考えられる。

DAC 新開発戦略に示される数値目標は過去の様々な国際会議で採択されあるいは示唆された目標を統合し一体化したものであり、教育・保健医療・環境分野を含めて「貧困半減(大幅な進歩)」という一つの政策のもとに統合化し同時並行的な進展を図る、としたところに新機軸があると理解される。

(3) 「貧困」の提言

基本的な考え方(「貧困」)

従来、わが国の援助は円借款の比率が高く、経済インフラの建設に振り向けられることが多かった。このような有償資金協力は、もう一つの援助の柱である贈与(技術協力及び無償資金協力)及び援助によらない直接投資・貿易振興と密接に関連しつつ、アジア諸国の経済発展と貧困の減少に大きく寄

与したことは疑う余地もない。長期的な経済発展によって途上国の貧困軽減を目指すという観点からは、今後とも、過去の経験を生かしていくことが必要である。しかしながら、昨今のわが国における財政赤字問題の深刻化、円借款のアンタイド化の進展、途上国におけるインフラ部門の民営化の進展などによって、従来型の援助の見直しが必要となっていることも否めない。今後は、途上国のインフラ整備に対する支援に関しても、政府開発援助(ODA)による「借款」という形態にこだわることなく、様々な公的・民間チャネルを通じて貢献していくことが必要であろう。

経済インフラの整備は貧困解消にとって一つの不可欠な前提条件ではあるものの、必ずしも十分条件ではない。場合によっては、途上国の社会構造・経済構造・政治構造などによって、インフラ建設によって引き起される環境問題などの外部コストが社会的弱者や貧困層にしわ寄せされ、貧困問題が一層悪化する可能性さえあることに配慮が必要である。貧困層にターゲットを絞った「貧困プロジェクト」を実施する根拠の一部はこの点にある。経済成長の成果が貧困層に行きわたるような開発戦略を支援することが重要である。「インフラ建設か、社会セクターか」あるいは「成長か、分配か」といった誤った二分法的考え方から抜け出すことが必要である。経済社会インフラ開発プロジェクトと貧困層にターゲットを絞ったプロジェクトがバランスよく、またプラスの相互関係を生み出すように実施されることが望まれる。換言すれば、開発戦略の中で両者がどのように有機的に組み込まれているかを見極めることが重要である。

実施重点項目（「貧困」）

貧困軽減に向けたわが国の実施重点項目として次の4点を重視すべきであろう。

1) 貧困軽減に資する政策支援

この分野におけるわが国のノウハウの蓄積は極めて限られており、当面は国際援助機関・ドナー諸国との援助協調を通じて実施し、わが国自身の援助能力を強化していくことが必要である。

2) 経済社会インフラの整備に対する支援

この分野におけるわが国の実績は豊富であり、「貧困軽減」という視点を明確化することによって今後とも継続強化されることが必要である。既に実施されている「小規模インフラ・プロジェクト」においては「貧困層への配慮」という観点を一層重視することが必要である。

3) 貧困プロジェクトに対する支援

貧困プロジェクトの代表的な例として、貧困層向け信用供与プログラム／貧困層向け公共雇用創出プログラム／土地改革の実施／農業の成長と農業技術の移転／健康および教育プログラム／食糧配給および食糧補助金／都市の貧困層対策などが挙げられるが、この中からわが国が得意とし重視する施策を明確にする。実施にあたっては、住民・NGOなどの参加と協力を積極的に推進するとともに、貧困分野における援助実績が豊富な青年海外協力隊の一層の活用を図る。案件の形成段階から「貧困調査」を制度化し、1)に示された「貧困軽減に資する政策支援」に対するわが国の援助能力の強化を目指すことが必要である。

4) 制度能力の強化に向けた人材育成

当該分野におけるわが国の実績は豊富であり、「貧困軽減」という観点をより明確にすることによって、今後とも継続強化すべきである。

貧困軽減にとって上記援助重点項目が効果を発揮するためには、次の点で途上国のオーナーシップが確立されていることが前提である。

- 1) 政治と社会の安定が確保されていること。混乱の続く国々では紛争の解決と平和の確立が先決である。
- 2) 貧困に関する基礎統計が整備されていること。基礎統計が整備されていない国々に対しては統計整備を積極的に支援すべきである。貧困の原因究明に関する研究に対する支援も重視すべきである。

実施上の留意点（「貧困」）

2015年に至る中間目標を設定する

「2015年までに貧困半減」というDAC新戦略の目標はあまりに長期的で具体性に欠ける。3～5年の中間目標を設定し、モニタリングと評価を強化することが必要である。

「貧困層配慮ガイドライン」の策定

経済インフラは貧困軽減にとって重要な施策ではあるが、インフラ建設によって引き起こされる環境問題などが社会的弱者や貧困層にしわ寄せされ、貧困問題を一層悪化させる可能性があることに配慮が必要である。したがって、貧困層に及ぼす影響を十分に配慮してプロジェクトを実施することが必要であり、環境ガイドライン・WIDガイドラインと同様に「貧困層配慮ガイドライン」の早急な策定が望まれる。

開発のグランド・デザインの策定とその実施能力の形成

「貧困半減」を目指してオーナーシップとパートナーシップという理念を具体化するためには、途上国との「政策対話」の強化が重要だが、それだけでは十分ではない。「開発のグランド・デザインの策定とその実施能力の形成」という基礎条件を可能にするためには、もう一步踏み込んで、政策・プロジェクトの策定段階からフォローアップ・モニタリング・事後評価に至る全ての過程にわたって、途上国との協議を継続することが必要である。当面、わが国としては「国別援助研究会(JICA)」の拡充・強化をはじめ各種の技術協力を活用して、その役割を果たせるよう検討することが望まれる。

貧困プロジェクト・ネットワーク化の推進

わが国の援助実施機関は途上国の貧困問題に多くの経験を有しているが、貧困層を直接のターゲットにしたプロジェクトは少なく、また貧困軽減という観点からの事後評価も実施されていない。また、

わが国が援助する個々のプロジェクトが被援助国の開発戦略の中に位置付けられているわけでもない。このような問題の改善を目指し、援助実施機関レベルで「貧困プロジェクト・ネットワーク化研究会」を設置し、貧困関連プロジェクトの位置付け・相互連携・評価とフィードバックを改善する努力が必要であり、そのための調査研究の推進とデータの収集・再構築が望まれる。

貧困プロジェクト効率化の推進

貧困プロジェクトへの援助では、「貧困プロジェクト」や「社会セクター」に対する援助資源の配分を増加させるだけでは十分ではなく、プロジェクトの実施効率の向上が不可欠である。国際機関・他のドナー諸国の経験を踏まえながら、ターゲティング手法／貧困プロジェクトの実施システム／望ましい参加型開発など、プロジェクトの効率化手法を開発することが必要である。

4 - 2 「教育」の課題と目標・提言

(1) 「教育」の課題

第2次世界大戦後、相次いで独立した国々は独立直後から教育開発に大きな努力を払い、60年から70年代にかけて初等教育就学率および識字率は10年単位で10%もの高率で改善されてきた。しかし、80年代に入り、多くの途上国は高い人口増加率、経済危機、紛争勃発など、様々な難局に直面することとなり、教育開発は停滞し、国々・地域の格差は拡大した。1990年にタイ国ジョムティエンで開催された「万人のための教育世界会議(World Conference on Education for All: WCEFA)」を契機として途上国の教育の現状がいかに深刻であるかが報告され、教育分野への援助の重要性が深く認識されることとなった。教育問題は貧困、人口、保健医療、環境などと深く関連しており、教育の量的拡充・質的向上を目指すためには、分野横断的な課題に対応するためのマルチセクター・アプローチの必要性が強く認識されている。

教育分野の課題は地域や国によってそれぞれ異なるが、全体的には次のような課題が挙げられる。

初等教育就学率の停滞

低所得国の初等教育総就学率は1965 - 85年の20年間に44.1%から67.3%まで上昇し、中所得国ではほぼ100%に達した。しかし、サブサハラ・アフリカ諸国では総就学率の上昇が停滞し、なかには低下している国々さえ存在する。停滞の主な原因として、80%を超えた総就学率を更に上昇させるには多大な努力が必要となること、経済停滞により教育関連予算が削減されたこと、初等教育を受ける側の経済的負担が増加したこと、などが挙げられる。

教育の質的低下

教育予算の削減に伴い、教員・教科書・教育施設の不足・劣化が進み、児童の学習環境が悪化している。低所得国では、低い給与のために優秀な教員が集まらない、小学生一人当りの教育費が40.7ドルから30.9ドルに減少した(1965 - 85年、これは高所得国の50分の1に過ぎない)などの問題に直面している。

中等教育・高等教育の開発課題

80年代後半から国際機関や援助国が基礎教育を重視するようになり、中等・高等教育分野への援助はシェアが低下している。工業化の進展とともに、技術者等の人材に対する産業界のニーズが高まっており、中等・高等教育に対しても各国の事情に応じて資源の適切な配分が重要である。

多文化多言語社会の課題

多くの途上国では統一されたナショナル・カリキュラムが普及しているが、国家を構成する各民族の固有の文化・言語を尊重する基礎教育の重要性が強調されている。これを実現するためには、民族の固有性を考慮したカリキュラム開発を可能とする教育改革が必要となる。

地域のニーズとカリキュラム

途上国では人口の多くが農村部に居住しており、農村で必要とされる「生活改善教育、職業教育、地域社会の改善教育」などが重要であるが、学校教育は「読み・書き・計算」を中心とする一般教育カリキュラムに偏っている。しかし、この問題を学校教育の中だけで解決することは困難であり、地域社会および家庭の役割を含めた広い視野から教育施設・カリキュラムの再検討が必要とされる。

男女格差

初等教育就学率や識字率の男女格差は南アジアやアフリカで特に顕著であるが、中等教育以降での男女格差は多くの途上国で認められる。この格差は経済・社会制度などからくる男女格差ならびに教育施設の配置・構成などによるものと考えられ、対策が必要である。

学歴偏重

学歴は職業選択と密接に関連するため、途上国では学歴志向が極めて強い。学歴病の解決策を見出すことは困難であるが、職業に就いた後の社会人教育制度の整備、「国費による教育」から「受益者負担による教育」への転換が必要であろう。

(2) 「教育」の目標

2015年までに全ての国で初等教育をあまねく普及させる

全ての途上国における初等教育の普及は「万人のための教育 (Education for All: EFA)」において2000年までに到達すべき課題とされたが、目前に迫った2000年までに達成することは不可能と考えられる。EFAの目標は、DAC新開発戦略によって2015年までに達成を目指すことになるが、過去の努力が継続され一段と強化されることによって、実現の可能性は高まることが期待される。

2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消することによって、男女平等と女性の地位向上に向けた進歩を示す

社会開発サミット、国際人口開発会議、世界女性会議でも既に初等・中等教育における男女格差を2005年までに解消することが提言されている。男女格差の原因は、あらゆる差別と同様に、貧困および歴史的社会的に形成されてきたものであるが、男女格差の解消に向けて教育に正面から取り組む

必要性が認識されてきたことによると理解される。

(3) 「教育」の提言

基本的な考え方（「教育」）

教育開発を総合的な開発プログラムの一環として計画する

教育開発は、貧困・人口・保健医療・環境など地域社会の多面的な構成要素と密接に関連しており、他の分野とバランスを維持しながら総合的に計画され、実行されることが必須である。外部パートナーによる援助は、途上国の総合的な開発計画の中で有機的に組み合わせられて実施されることが必要である。

教育財源の充実を図る

児童の継続した学習を保障するためには教育財源の充実が不可欠である。低所得国における教育財源は削減の傾向にあり、児童一人当たり教育予算は減少している。このような現象を逆転させるべく、例えば、2015年までに児童一人当たりの教育予算を現状の2倍に引き上げるなど、各国の事情に応じた財源目標を設定することが必要である。

教育行政のキャパシティ・ビルディングを重視する

教員の不足と質の低下を改善するため、学校運営の改革を含めて教育行政のキャパシティを強化することが必要である。初等教育の普及および教育における男女格差の解消を実現するためには、従来の教育の枠組みを超えた広い視点からのキャパシティ・ビルディングが不可欠である。

女性の社会参加に貢献する教育活動を重視する

教育における男女格差の解消は教育分野の取り組みだけでは改善できず、歴史的・文化的・社会的・宗教的な取り組みが同時に推進されなければならない。この場合、農村部・辺境部・少数民族・障害者など「社会的弱者の中での女性」を重視することが必要である。

実施重点項目（「教育」）

- 1) 教育分野における援助と総合開発計画との有機的な連携を重視して援助案件を形成する。例えば、「地域総合開発計画」の中に教育開発を位置付け、学際的アプローチの中から地域住民のニーズに合致した教育分野の援助内容を明確にする。
- 2) 教育案件の形成・実施にあたっては、ローカル・ニーズを熟知している現地の大学・NGOなどの情報を最大限に活用できるよう、これらを取り込む新しいチャンネルを形成し、共同して活動できる制度を確立・整備する。
- 3) 教育分野における途上国のキャパシティ強化を目指して、行財政システムおよび学校運営の改善を支援する。

- 4) 男女格差の改善を目指して、女子教育の振興に関連するアドボカシー（広報宣伝）活動を支援する。
- 5) 構造調整プログラムによる教育予算の削減に対処する「セーフティ・ネット・プログラム」への支援を行う。従来の援助体制のもとで実施可能な学校建設・教科書支給などへの支援にとどまらず、教育運営費への支援をも検討課題とし、援助の有効性を高める方向で努力することが望まれる。

実施上の留意点（「教育」）

初等教育を中心とする公教育は途上国の主権に深く関わるものであり、途上国自身のオーナーシップが最も尊重されなければならない。同時に、より良い教育システムの確立を目指して、途上国と外部パートナーが相互に学び合うという好ましいパートナーシップの確立が望まれる。

援助スキームの柔軟性の向上

マルチセクター・アプローチによる相互調整、外部パートナーとしての援助協調の改善、大学・NGO等ローカル組織とのより良い協調体制の形成などを効果的・効率的に実施するため、わが国の援助形態別の援助スキームに柔軟性をもたせることが必要である。例えば、教育分野における個別専門家派遣とプロジェクト方式技術協力との連携ならびに融通性の強化などが挙げられる。

総合的・学際的な教育援助研究を可能とするシステムの整備

教育分野における援助要請は途上国の真の援助ニーズを反映していないと考えられる場合も多く、各国の状況・援助ニーズを継続的に調査研究する体制を整備することが必要である。また、このような調査研究成果に基づいた援助システムの確立が必要である。

わが国の教育援助人材を広く活用するシステムの整備

国別アプローチと国際的な援助協調の適切な組み合わせにより、途上国のニーズに合致した援助を提供することの重要性が高まっており、これに応えるためには、多様な教育機関・専門家の参画が不可欠である。関係者を広くリクルートするシステムの確立が必要である。

多文化社会に対する配慮

統一的なナショナル・カリキュラムを中心とする国家的な教育制度に対し、民族的多様性に対するわが国援助のあり方を研究し、基本方針を取りまとめることが必要である。

4 - 3 「保健医療」の課題と目標・提言

(1) 「保健医療」の課題

保健医療分野は「人々の健康」を対象とするものであり、世界銀行による『世界開発報告1993』は、「健康は個人の経済的な生産性を高め、国家の経済成長を促す。したがって、健康への投資は開発を促進する方法の一つであり、さらに、健康はそれ自体が目標でもある」と述べている。保健医療は社会開発セクターの中で、貧困、教育、環境よりもさらに人間の生存に関わる根源的な価値を有すると言えよう。健康は個人的であると同時に社会的な要素でもあり、貧困と悪循環をなす「不健康」は社会開発の妨げでもあり、低開発の産物でもある。

保健医療分野における援助は1970年代に入り、BHNの一環として重視されるようになり、1977年のWHO総会で提唱された「西暦2000年までに全ての人々に健康を（Health for All by the Year 2000 : HFA）」が2000年までの戦略として位置付けられた。HFAではプライマリー・ヘルス・ケア（Primary Health Care : PHC）を実践のための具体的戦略とし、その基本理念は、病気をもつ個人の治療を目指す医療（Medical Care）ではなく、国民一人一人が自ら保健活動に参加し、自助努力によって病気を防ぎ、健康増進を図ることにある。この理念の重要な点は、「健康増進は、経済発展にとって重要であるばかりでなく、個々人・家族・地域の生活の質の向上に不可欠であり、このことを各自が認識し、地域の活動に参加（Community Participation）する」という点であり、これを可能とするシステムの確立と維持運営が目指されている。

PHC戦略は、住民参加、ニーズ指向、資源の有効利用、関係政府機関の協力の4つの原則のもとに、少なくとも以下の8つの要素を含む。

健康教育

食料の供給と栄養摂取

安全な水の供給と基本的衛生環境

家族計画を含む母子保健サービス

予防接種

地方における流行病の予防と対策

日常的な疾病、障害の適切な処置

必須医薬品の確保

PHC戦略を実践するための根幹は「健康教育」である。健康な生活を送るために必要な知識を身につけてはじめて、人々は健康であるために各自が何をなすべきかを考え行動することができる。ここで鍵となるのは地域レベルで人々と実際に接するヘルスワーカーであり、そのトレーニングが極めて重要となる。ベーシック・ヘルス・ユニット（Basic Health Unit : BHU）ルーラル・ヘルス・センター（Rural Health Center : RHC）など地域レベルの基本的保健医療施設が住民によって容易に利用されるよう徒歩5km以内に配置するとともに、上位レベルの第2次、第3次医療施設への移送と診療が可能な連携（レファラル・システム）を確立し、必須医薬品の供給システムを整備することが必要となる。

WHOが提唱したHFAの壮大な理念は、20年を経た現在、2000年までにその目標を達成できるか

否かという極めて難しい局面に至っている。確かに、途上国における子供の死亡率は著しく改善された。しかし、包括的な PHC 戦略を自らの力で支えることができる途上国はほとんど無いのが現状である。先進国と比較して途上国の最大の課題は、極端に高い妊産婦死亡率と絶対数が多い乳幼児死亡率に代表される「母子の健康」である。先進国では、死亡例がほとんどなくなった小児期の流行病や肺炎・気管支炎などの感染症、また、妊娠分娩に関わる女性の健康問題と新生児の疾患・抵抗力・各種機能に影響する栄養障害などが途上国では未だに保健医療分野の最大の課題となっている。

PHC 戦略は住民を中心に据えた画期的な社会改革とも言えるが、この戦略はまず住民の意識変革を求め、同時に、政治的リーダーの意識改革を求めるものであり、更にジェンダーの視点が極めて重要となる。PHC 戦略の達成状況が国により大きく異なるのは、保健医療に対する優先度と資源配分を決定する政治的コミットメントの差異にある。データが多少古いが、1981-82年の一人当たり保健支出は、先進国平均で 670ドルであったが、低所得国では8.8ドル（先進国の 1.3%）に過ぎなかった。また、政府支出に占める公的保健費用のシェアは、先進国で10%を超えるが、低所得国では5%以下であり、そのシェアは過去 10年の間に低下傾向を辿っている。少ない保健医療予算の支出内訳を見ると、費用対効果の低い治療医学に70-85%が充てられ、予防やコミュニティー・サービスへの支出は極めて低く、極端な例では、一つの大学付属病院への配分が保健省の全予算の 20%を超える国もあった。国家財政が逼迫し保健医療予算が削減されていく中で、軍事予算の割合が着実に増加傾向を辿る国々が存在することも大きな問題である。

途上国の保健省など中央政府レベルでは、BHU/RHCなどPHCのから地方の第2次中核病院、更には、中央の第3次医療施設へのリファラル体制まで含め、全国をカバーする保健医療システムが確立されていると強調する国々もあるが、首都圏や都市部を一步離れると、ほとんど何も稼働していないと実感されるケースが多い。PHC という理念に基づいて外部ドナーが支援し整備してきた末端保健医療施設を、今後どのように生かし活用していくか、現実的な問題として真剣に検討することが必要である。

(2) 「保健医療」の目標

乳児死亡率 (Infant Mortality Rate : IMR) と 5歳未満児死亡率 (Under 5 Mortality Rate : U5MR)

IMR は出生 1,000 人あたり 1歳になるまでに死亡する数として表わされる。1991-93年における先進国の IMR は7であるのに対し、途上国の IMR は 71 (先進国の 10.1倍)、LLDC諸国の IMR は 112 (同16.0倍) であった。一方、5歳未満児死亡率は、出生1,000人あたり5歳になるまでに死亡する数として表わされ、1991-93年における先進国の U5MR は 9であるのに対し、途上国のそれは 103 (先進国の 11.4倍)、LLDC諸国のそれは 176 (同 19.6 倍) であった。途上国における 5歳未満児死亡の原因の 70% は、下痢、肺炎、麻疹、マラリア、低栄養であり、単一の原因によるよりは複数の原因が複合している場合が多い点に特徴がある。IMR の男女差が問題になる国々もある。

妊産婦死亡率 (Maternal Mortality Rate : MMR)

WHOの最新の推定によれば、妊産婦死亡は全世界で年間585,000人とされ、その 99% は途上国で発生している。本指標は、先進国と途上国の差異を最も鮮明に反映する公衆衛生指標であり、妊娠や出産に関わるリスクだけではなく、女性の一般的な健康、女性の保健医療への関わり、更には、女性

の社会経済的な立場や状態を反映するジェンダー格差の指標でもある。長期的には、女性の社会的立場の向上や家庭内の環境の改善、すなわち、ヘルス・ケアへの物理的・経済的・社会文化的アクセスを容易にすること、および適切なヘルス・ケア・システムの量的・質的拡充を図って女性の立場を強化することが挙げられよう。時間がかかるが、基礎教育や健康教育を通じた男女両者を含む社会の意識改革が必要である。

MMRは、妊娠や分娩に直接あるいは間接的に原因する妊娠期間中および妊娠終了後42日以内の死亡を、出生10万人あたりの妊産婦の死亡数として表わされるが、統計上の問題が大きい。1991-93年における先進国のMMRは7であるのに対し、途上国のそれは328（先進国の46.9倍）、LLDC諸国のそれは518（同74倍）であった。U5MRがGOBI（Growth Monitoring, Oral Rehydration Salt, Breast Feeding and Immunization）によって近年著しく改善されてきているのに対し、女性のMMRはほとんど改善されていないところに問題がある。

妊産婦死亡の原因は、妊娠の様々な時期における合併症、治療の有無と不適切な治療に起因する直接的産科死亡が80%を占め、妊娠以前に既にかかっていた病気や妊娠に伴って悪化した病気に起因する間接的産科死亡が20%を占めると報告されている。直接的産科死亡の原因には、出血（20%）、敗血症（25%）、妊娠中毒（12%）などがあるが、安全でない中絶によるものも多い。MMRを改善する短期的な施策として、次の3点が挙げられる。

- 1) 危険性の高いあるいは希望しない妊娠の減少（家族計画の拡充）
- 2) 産科的合併症の減少（妊娠検診の精度の向上）
- 3) 合併症を起こした患者の死亡を減少させる対策（産科救急システムの拡充）

性と生殖に関する保健医療サービス

これを定量的に表現する指標は存在しないが、開発と女性、安全な母性、リプロダクティブ・ヘルスなどに深く関連している。妊産婦死亡の補助的な指標となり得るものとして次の指標が挙げられよう。

- 1) 合計特殊出生率
- 2) 出生時平均余命（全体、男、女）
- 3) 避妊法の普及率
- 4) 保健員の付き添う出産の割合
- 5) 妊婦に対する破傷風の摂取率
- 6) 低出生体重児の比率
- 7) 予防接種カバー率
- 8) 安全な飲料水を入手できる人口比率

(3) 「保健医療」の提言

基本的な考え方（「保健医療」）

健康は全ての人間の健全な家庭生活と社会活動の基盤であり、社会開発にとっても、個人の発展にとっても、基本的な要件であることを全ての関係者が認識する必要がある。20年前に提唱されたHFA

は壮大なコンセプトであり、PHCはその実現を目指す戦略として採用され、途上国における各種の保健医療指標の改善に貢献してきた。保健や教育のように極めて基礎的であり、短期的な経済効果が明らかでない分野の開発成果は、経済指標のみで評価することには無理があり、新しい指標の作成が必要であろう。

DAC新開発戦略においては、保健医療分野の担うべき役割を見出し、それを実践するという、セクター横断的な視点から包括的アプローチを実践することが、HFAを超える成果に繋がるであろう。しかし、マルチセクター・アプローチは膨大な資金と優れた指導的な調整者が必要であり、政策決定の段階から、限られた資金の配分を含む長期計画を管理する関係者の関与が極めて重要である。また、軍事費削減なども視野に入れながら、調和のとれた社会開発を目指すことが必要である。

一方、援助の提供側については、複雑な要素を含む保健医療分野の開発に関する専門性が評価されなければならない。また、人材の育成も急務である。単なる専門家・篤志家ではなく、学問的にも優れ、学際的経験と幅広い実践経験を有する人材を活用する体制造りが必要である。PHCの実践を経験し、途上国や開発協力の実態を理解している経験者の中から、指導者を育成する実地研修制度が必要であり、他方で、長期にわたる協力を継続できる支援体制の整備が必要である。

実施重点項目（「保健医療」）

経済発展とともに途上国の健康転換が生じており、このような疾病構造の変化を念頭において、協力タイプ別に優先度が決定されなければならない。このためには、国や地域の発展段階を把握し、個別の多様性に対する対応力を高めることが必要であり、発展段階によっては、セクターを超えた総合的な援助パッケージを形成することも必要となる。途上国側に対しては、発展した都市圏や富裕層が、既得権益を温存したまま、貧困な地方の開発に対する義務を放棄し、それを外部援助に委ねるといった姿勢を改めるよう働きかけることも必要である。

感染症とマラリア対策

克服したかに見えた感染症は、地球温暖化の影響、国境を越えた交通の進歩などによって、健康への新たな脅威として世界を席卷している。途上国への協力という視点のみならず、わが国への影響を防ぐという観点も含めて、これに対する取り組みを重視すべきである。わが国独自の取り組みを強化するとともに、国際的な援助協調に積極的に参画することが必要である。

HIV感染 / AIDS および性感染症対策

世界的には、HIV感染者数の増加はやや抑制されてきたが、東南アジアのいくつかの国々などでは、今後、流行拡大の可能性を残している。女性教育と関連させながら、当対策への支援を強化すべきであろう。

女性開発と教育

女性の識字率、就学状況、知識水準は、本人や家族、特に子供の健康に大きく影響する。保健医療分野の協力においては、学校教育、非公式訓練を問わず、女性への教育を重視することが重要である。

実施上の留意点

保健政策立案段階からの関与

開発協力の中には、途上国が計画の立案過程に関与せず、外部ドナーに全てを依存する場合があるが、このようにして立案された計画は、実施段階で予定通りに計画が進展しない、計画の不備を修正するために多大な資金と労力を追加せざるを得ない等の事態に立ち至り、挫折する可能性が非常に高い。一方、途上国が政策立案に関与する場合でも、信頼できる人材を得ることが難しく、富裕層出身の政府関係者は問題を正しく認識しようとする意識さえもっていない場合もあり、また、政権交代によって人事異動も多い。地方では、決定権をもつ中間管理者が不足していたり、地域住民は自らの健康を阻害している真の原因を認識し、問題を解決する手掛かりや能力を欠くこともある。援助の提供者と受け手が対等の立場で計画作成に関わり、意思疎通を図り、責任を分担していくことが重要である。時間がかかっても共通の理解が得られると、その後は着実に進展する。

自立発展性(Sustainability)への配慮

保健医療分野の開発協力が根付かない理由の一つとして、途上国側で問題が認識されていても、外部の援助者の判断で計画し、実践してしまうことが挙げられる。問題を抱えている人々自身が、原因を認識し、自ら対策を考え、変化を起こし、それを継続させるという強い意志を持たない限り、成果は継続しない。自立発展性を強化するためには、サービスを受ける人々が、自分達のニーズを満たす保健医療サービスを継続するよう、積極的に支持し、はっきりと意志を表明することである。そのような保健医療サービスを支えるために、現地NGOとの協力を積極的に推進するべきである。自立発展性の強化には、組織・制度造りと人造りを重視することが必要である。

医療の質の向上と研究協力

PHCがあるレベルに達した段階では、質の更なる向上を目指すとともに、一定レベルの効果的な基礎的医療の整備が必要となる。研究協力では、斬新な発想、現場志向の革新的な研究が必要であり、意欲的に挑戦をする人材を積極的に確保する道が開かれなければならない。同時に、伝統医学や漢方薬の研究など、保健医療分野における純粋な共同研究も重視すべきである。

4 - 4 「環境」の課題と目標・提言

(1) 「環境」の課題

途上国における環境分野の課題は、環境資源に圧力を加える社会経済構造の差異、圧力を受ける「場」としての環境資源の差異、環境資源の影響を受ける社会経済状況の差異などによって、極めて多様である。しかし、これらの課題は大きく4つに分類できるであろう。

ヘルス・リスク

農業開発・工業開発などによって人・生物などが被る影響であり、開発形態(エネルギー消費・有害物質の環境への負荷など)、開発地点(内陸か臨海かなど)、排出量などによってその影響の程度は左右される。農業開発では、使用される農薬・化学肥料の種類と使用方法などにより影響が異なる。

生産性リスク

環境資源の劣化・減少リスクである。農林水産開発、適正でない焼畑耕作、過放牧、過度の薪炭林伐採などにより引き起こされ、その程度は開発形態・開発地点・規模などにより異なる。工業開発も農地・漁業水域に影響を与えることによって当リスクを引き起こす場合もある。

アーバン・ルーラル・リスク

農村から都市への人口移動による農村部の疲弊と都市部の過密化による環境悪化であり、都市部における環境衛生インフラの不足によって生じるリスクが特に問題である。

組織・人材問題

途上国の環境行政を担当する中央政府・地方政府の組織能力は一般的に低く、国家レベル、地方レベルの環境問題を適切に把握し、計画・実施・評価を適切に推進する組織・人材が不足している。コミュニティの能力を活用する手法も確立されていない。

このような課題をDAC 新開発戦略に沿って改善するためには、次のような視点からのアプローチが必要と考えられる。

環境問題を資源問題として捉えること

環境問題を社会経済構造との関連で捉えること

環境問題の重層的な階層性に着目しつつ、集水域など有機的な場を単位とした「地域」を重視すること

環境問題の多様性に着目して多様で柔軟な対応を考えること

環境問題のモニタリングと評価体制を整備すること

組織・人材能力の開発とオーナーシップの強化を目指すこと

(2) 「環境」の目標

「2005年までにすべての国が持続可能な開発のための最新の国家戦略を策定すること。それによって、2015年までに、現在の環境資源の減少傾向が、世界的な基準および国別基準の双方に照らして効果的に改善されるようにする」

本目標が環境を「資源」として捉えていることは高く評価されるが、量的な「減少」を考慮するだけでは不十分で、質的な「劣化」の改善についても考慮しなければならない。「過去50年間に20億ヘクタールに近い農地が劣化し、1980年代には約1.8億ヘクタールの森林が他の用途に転換され消滅している」(国際食糧政策研究所)という指摘にもあるように、質的な「劣化」の改善に向けた努力は極めて重要な課題である。

将来に向けて途上国の人口が急速に増加し、南北格差・南南格差の拡大が継続する場合には、途上国において「環境資源の減少が逆転され、劣化が食い止められる」ことを期待することは現実的ではないであろう。途上国における環境資源への圧力を減少させるためには、開発パターンの抜本的改革、産業構造の変革が不可欠となり、このような改革・変革が「国家戦略」の中に取り入れられ、援助協

調を通じた外部パートナーによる具体的な支援行動がとられない限り、2005年までの「国家戦略の策定」と2015年までの「減少傾向の逆転」を結び付けることは難しい。

環境分野のDAC新開発戦略の達成には、次の点が重要と考えられる。

- 地域の環境資源の適正な管理を実現すべく、国家戦略に「地域」の視点を組み込むこと
- 環境資源への圧力要因を効果的に削減するため、国家戦略におけるマルチセクター・アプローチを強化すること
- 個々の環境資源に対する個別のアプローチから、環境資源の相互関連、陸域と水域の相互作用、環境の外部不経済の内部化など、環境資源に対する総合的アプローチを確立すること
- 環境国家戦略のパフォーマンスに関する評価基準を確立すること

(3) 「環境」の提言

基本的な考え方（「環境」）

多様で柔軟なアプローチ

環境問題は、国・地域の自然・社会の多様性、産業構造、産業の発展レベルなどによりそれぞれに固有の環境問題として現われるものであり、採り得る対策も国・地域の利用可能な技術・負担能力の程度によって異なることを認識し、状況に応じた多様で柔軟なアプローチが必要である。特に、環境資源に深く依存する第1次産業に関わる環境管理では、途上国が有する独自のノウハウを最大限に活用するアプローチを採用することが必要である。

地域アプローチの重視

効果的・効率的な環境管理を目指すためには、各種の環境資源に対する個別対応ではなく、多様な環境資源が有機的連関を構成している地域を一体として捉えるアプローチを採用すべきである。このためには、国レベルの政策支援、地域の参加、法制度の整備などを重視することが必要である。

継続する長期的な取り組み

森林・土・水から構成される環境系の再生・回復には長期的な取り組みが不可欠であり、外部パートナーによる比較的短期間の援助が生かされるためには、途上国のオーナーシップによる環境資源管理への取り組みが長期にわたって継続されなければならない。このためには、人材の育成、制度能力の強化、地域環境管理に取り組む大学等の研究機関への支援を重視することが必要である。

実施重点項目（「環境」）

生産プロセスの改善・近代化を通じた産業公害対策への支援

産業公害に対しては、脱硫システムなどの「エンド・オブ・パイプ」対策以上に、エネルギー転換・省エネルギーを含む「クリーナー・プロダクション」を重視した援助を実施する。この部門への支援は、途上国の生産プロセスの改善・近代化に貢献し、このような支援によって財務的に負担可能な「エンド・オブ・パイプ」技術を途上国自身が開発できるようになる。環境対策技術の導入と運転については、技術的エレメントと同じかあるいはそれ以上に、組織・人材を含む管理エレメントを重視

することが重要である。

有機的な「場」を単位とする環境資源管理への支援

わが国の援助として、農村開発、社会林業、地域環境（大気・水）管理計画などへの技術協力が実施されている。その範囲を更に拡大し、地域の環境資源全体を対象とする、農村の疲弊と都市の過密問題を環境分野の対象とする、第1次産品の生産と国際市場の問題を環境分野の対象とするなど、技術協力を拡充・発展させることが望まれる。わが国の援助システムを地域アプローチに適合するよう改善するとともに、多様な援助形態を効果的に投入し得るシステムの形成も重要である。

生物多様性を維持する良好な自然資源の保護と開発の両立に対する支援

生物多様性は、それ自体が環境的価値を持つとともに、その賢明な活用によって国家の発展、地域の振興にも貢献し、更に、人類の将来に大きく貢献する製薬開発や科学的進歩の源泉として、社会的・経済的に高い価値を持つ。生物多様性の保護と適正な活用に対するインセンティブを向上させる政策の立案（例えば、コスタ・リカにおける生物多様性研究所とメルク社の契約、債務と環境のスワップ等）および調査活動への協力（例えば、インドネシアにおける生物多様性調査）を強化する。

市場原理を活用する環境資源管理への支援

途上国における自然資源の管理、生物多様性の保護、産業公害対策などへの協力にあたっては、環境対策技術への支援だけではなく、対策技術の導入に経済的インセンティブを与えるという観点から、市場原理を活用した環境資源管理の枠組みの形成（スワップ、ラベリング、排出権取引など）に対しても支援することが望まれる。この場合、市場参加者に対する啓蒙・教育活動を重視することが必要である。

都市衛生環境インフラの整備への支援

途上国における急速な都市化が予想される現在、都市におけるヘルス・リスクの軽減に必要な衛生環境の改善は重要な課題であり、これに対する援助を強化する。上下水道の一体的な整備、途上国の技術力・経済力に見合った自立発展的な手法の選択などに留意が必要である。

途上国の主体的・参加型環境管理への支援システムの拡充強化

産業公害対策、環境資源管理などに対するツーステップ・ローンによる資金協力は、途上国の多様な関係者の自主的参加を促し、自ら考え、選択し、行動するというオーナーシップの強化に貢献する。更に、技術的アドバイスを提供して、援助の実効性を高めるなど関連の支援が望まれる。

実施上の留意点（「環境」）

総合的な対応を可能とする「場」の形成

環境分野の援助を効果的に実施するには、途上国におけるマクロ・レベルの環境管理から現場におけるミクロ・レベルの課題までをカバーする一体的な「場」を形成することが重要である。そのためには、援助実施機関と研究機関、大学、学会、経験を有する地方自治体・NGOなどとの広いネット

ワーク形成による、恒常的な仕組みを形成することが必要である。

わが国の経験の体系化・理論化と人材育成

わが国は産業公害対策および環境資源管理の面で様々な経験を有しているが、途上国の援助に実施できるような形で体系化・理論化は十分に進んでいない。体系化・理論化を進めることによって、環境分野におけるわが国援助関係者の人材育成に活用することも必要である。

環境協力に対するスコープの拡大

産業・都市環境問題の解決、森林・土壌など環境資源の回復ならびに開発事業における環境配慮は環境協力の中心であり続けるであろう。開発事業については、環境配慮にとどまらず、産業の合理化・近代化による環境負荷の削減、都市公共輸送システムの整備による大気汚染の改善、エネルギー転換の推進、農村における森林・土・水の一体的管理などを取り入れていくことが必要である。

環境協力における国際的な援助スキームとの連携強化

環境分野における国際的なスキーム（例えば、スワップ、ラベリング、ISO14000、排出権取引など）に沿った援助協調は、援助の実効性を高めるとともに国際的なプレゼンスの向上に貢献する。今後、重要性が高まると考えられるエネルギー転換に対しては、官民の役割分担を考慮しながら、協力体制を整備することが必要である。

在外公館・JICA/OECF 事務所の機能強化

国・地域の多様性と特質を十分に捉えた国・地域アプローチを推進するためには、現地の情報を把握し、現地における国際的な援助協調を推進し、現場において住民とともに活動しているNGO等との連携の可能性を探るなど、在外事務所等の機能強化が必要となる。

4 - 5 分野別検討のわが国援助に対する示唆

貧困・教育・保健医療・環境の分野では、分野別に様々な国際的な援助協調が進められているとともに、DAC新開発戦略に関しても、戦略の策定から、戦略をオペレーショナルにするためのセミナー、ワークショップに至るまで、様々な段階で国際的な援助協調が進められている。分野毎に、国際的な援助協調が極めて重要な位置を占めており、これに対するわが国の取り組みを強化することの重要性が指摘されている。

また、分野別検討の対象である4分野は「貧困軽減」という面で相互に密接な関連を有しており、いずれの分野においても、貧困軽減を目指して関連するセクターを分野横断的にみる「マルチセクター・アプローチ」が重視されている。また、住民、NGO、教員、保健婦、地方自治体など、貧困軽減に関わる多様なプレイヤーの力を結集する「包括的アプローチ」が極めて重要であり、これに対する取り組みを強化していくことの重要性が指摘されている。

当節では、特定の途上国を対象とはせずに、分野別・セクター横断的に実施される「全般的な国際

的援助協調」「マルチセクター・アプローチ」および「包括的アプローチ」を中心に、わが国の援助に対する示唆を検討する。

(1) 全般的な国際的援助協調

貧困分野では、貧困問題が議論の中心となった「社会開発サミット」(1995年)が貧困軽減に対する国際的な援助協調の方向性と枠組みを提供した。DAC 新開発戦略に沿って貧困軽減を目指すためには、途上国の紛争の解決と平和の確立が前提条件となり、その上で、貧困に関する基礎的な統計を整備することが必要となる。これらが実現されていない場合には、国際的な援助協調によって、この部分に対する支援がまず重要となる。わが国は貧困軽減に資する具体的なノウハウが不足しているため、国際的な援助協調の場に積極的に参画することによって、この面における援助能力を強化していくことが必要とされる。

教育分野では、1990年に開催された「万人のための教育世界会議(WCEFA)」が国際的な援助協調の方向性と枠組みを提供しており、この会議における決議がDAC新開発戦略の基礎となっている。DAC 新開発戦略の実施においては、教育開発は総合計画の一環として計画されるべきで、外部パートナーによる教育分野への援助は、総合計画の中に有機的に組み合わされて実施されることの重要性が謳われており、この面での国際的な援助協調が重視されている。

保健医療分野では、国際人口開発会議、世界保健会議、世界女性会議など、各種の国際会議が実施されているが、1977年のWHO総会で提唱されたHFAが国際的な援助協調の枠組みとなってきた。DAC 新開発戦略はこの精神を引き継いで更に前進させようとするものであり、国際的な援助協調が当戦略の基礎にあると考えられる。

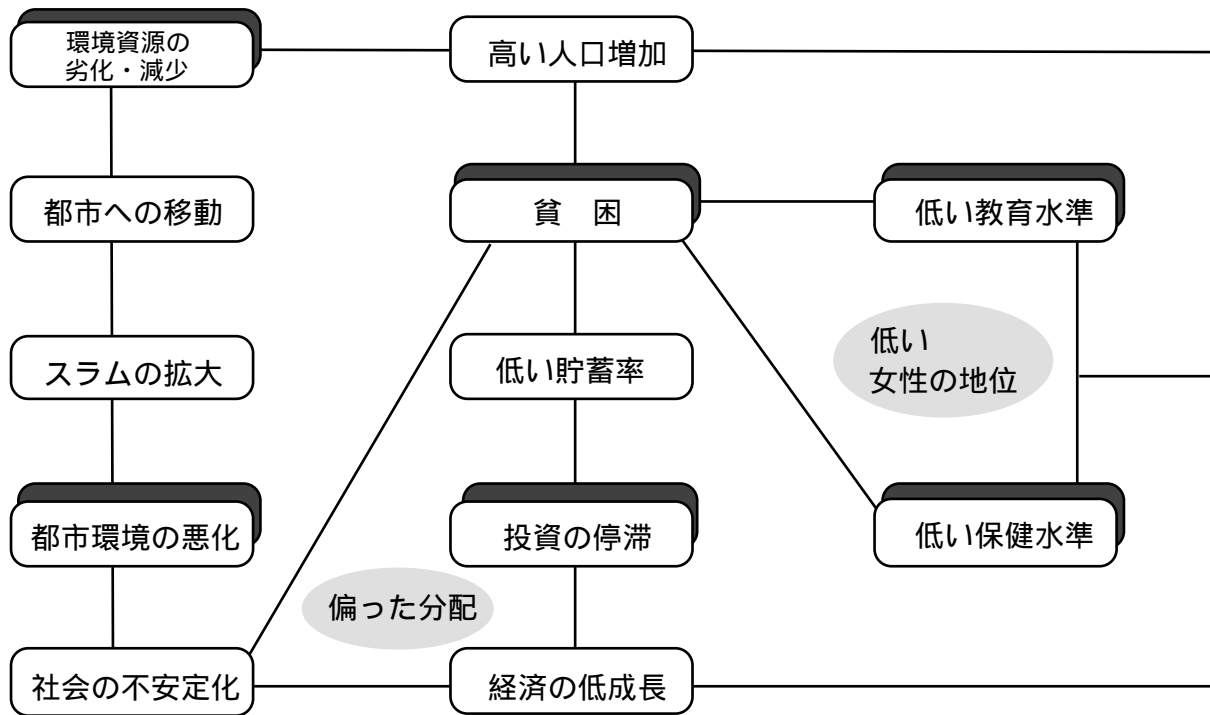
環境分野では、1992年に開催された「環境と開発に関する国連会議」が重視されるべき国際的な援助協調の枠組みであり、「リオ宣言」「気候変動に関する枠組み条約」「生物多様性条約」「森林保全原則声明」「アジェンダ21」が採択されている。DAC 新開発戦略による「2005年までに環境に関する国家戦略を策定し、2015年までに環境資源の減少傾向を逆転させる」という目標は、外部パートナーの国際的な援助協調を通じた支援行動がない限り、実現が極めて難しいと判断されている。

以上にみられるように、DAC 新開発戦略のベースには、分野別の国際的な援助協調による各種のサミットや国際会議があり、これらに対して積極的に参画し、貢献を高めていくことが、わが国の重要な責務であろう。また、DAC 新開発戦略においても、当戦略をオペレーショナルなものとするため、分野別のワークショップなどを含めて様々な形で国際的な援助協調が進められることとなるが、わが国はこれらの活動に対しても積極的に貢献していくことが必要であり、国際的な援助協調に対する取り組みを一段と強化することが望まれる。

(2) マルチセクター・アプローチ

図4-1は、貧困・教育・保健医療・環境の4分野に関わる問題の相互関係を示したものである。4分野は相互に密接な関連を有し、ある分野の改善は、他の分野の改善とバランスを保ちながら改善されなければ実現されない、あるいは、一時的に実現されたとしても長期的な持続可能性は保証されないことを示している。このような関係の中で、「所得の偏った分配の改善」と「女性の地位の向上」は不可欠な要素であることが示されている。

図4 - 1 4分野の問題関連図



注: この図は貧困を中心とする各分野の関連を概念的に示したものである。貧困の現象やその原因は、国や地域、あるいは個々人で異なっている。また、環境資源の減少や劣化に対する圧力要因も都市部と農村部とでは大きく異なる。ここではそれらの現象を総合して一般的な関連を示している。

「教育」は、人々が他から学ぶ能力を向上させることによって貧困層の生活改善に役立つ（貧困軽減への貢献）、子供を生む選択能力を向上させることによって急速な人口増加を抑制できる可能性を持つとともに、栄養の改善・病気の予防などによって健康増進能力を高める（家族計画と保健水準の向上への貢献）、短期的な生活の糧の確保が中長期的な環境悪化に結び付くことに対する理解を向上させる（環境保全への貢献）などによって、他の3分野の目標達成に貢献する。

「保健医療」は、人間の生存にとって最も基本的な健康を維持・改善するものであるが、人々の健康増進を促進することによって学ぶ能力と働く能力を高め、貧困軽減と教育水準の向上に役立ち、両分野の目標達成に貢献する。

「環境」は、人々に中長期的に持続可能な生活基盤を提供する、悪化した場合には人々への健康被害を発生させ、保健水準を低下させるなどによって、貧困と保健医療に大きく影響を与えるものであり、両分野の目標達成に貢献する。

「貧困」は、そのままに放置されれば、貧困層の人々から教育の機会を奪い（低い教育水準）、栄養不良および医療サービスへのアクセスを欠くことによって健康問題・能力低下問題などを引き起こす（低い保健医療水準）原因になるとともに、資源収奪的な行動様式によって環境悪化を加速させる

(環境破壊) 危険性を高めることとなり、他の3分野の目標達成を阻害する。

マルチセクター・アプローチに関し、分野別検討から得られた成果の概要は次の通りである。まず、貧困分野では、経済成長と社会開発のバランスが重視され、成長か分配かといった二分法的な考えから抜け出し、経済インフラ・プロジェクトと貧困層にターゲットを絞ったプロジェクトをバランスよく、またプラスの相互関係が生みだせるよう実施することが望まれており、この点に貧困分野におけるマルチセクター・アプローチの一つの視点があると考えられる。

経済インフラ・プロジェクトでは貧困層に対するマイナスの影響をできるだけ少なくするとともに、貧困層に直接裨益するプロジェクトの実施と運用を考慮する。

DAC 新開発戦略を わが国援助の一つの柱とする場合には、政策対話の段階から経済成長支援と貧困軽減支援に対する援助配分について協議を進めることが必要であり、両者の相乗効果が期待できるような案件形成を模索すべきであろう。

貧困軽減を目指す社会開発分野では、わが国が最も得意とするところから着手して経験を深め、貧困プロジェクト実施の効率化を迫る。経験の少ない部分については、国際的な援助協調を積極的に活用しながら経験を広げ、より広範な援助を可能にする努力が必要である。

教育分野では、援助を総合開発計画の中に適切に位置づけ、学際的アプローチによって住民のニーズを明確にし、その上で、援助案件を形成すべきであるとされ、マルチセクター・アプローチに対する示唆として次の点が挙げられている。

初等教育の就学率向上は学校教育を取り巻く外部環境に大きく影響される。また、教育における男女格差の解消は歴史的・文化的・社会的・宗教的など多面的な取り組みが不可欠である。DAC新戦略の目標の達成には、教育の外部環境を含むマルチセクター・アプローチが不可欠であり、そのための効果的なアプローチを模索しなければならない。

わが国の援助は、教育分野の中だけで実施され、他の分野との関連性が薄かった。このような枠を取り払い、他の分野との連携を強化することが必要で、まず、地域総合開発計画などとの連携を強化することから着手することが望まれる。

わが国の援助では、住民の社会参加・女性の地位向上に積極的に貢献することを目指すべきで、この方向での教育サービスの質的改善を目指し、カリキュラムの改訂などを含め、ソフト志向の援助を強化すべきである。

保健医療分野では、「母子の健康」を増進することが最大の課題で、特に、女性の健康、保健医療への関わりが重要である。この改善には、基礎教育や健康教育を通じた社会の意識改革が必要であり、長期的には、女性の社会的立場の向上や家庭における女性の立場の強化が必要とされ、この点に保健

医療分野におけるマルチセクター・アプローチの一つの視点があると考えられる。

乳幼児死亡率や妊産婦死亡率の低下には女性の健康が重要であり、女性の健康の増進には、性と生殖に関する保健医療サービスの向上を図る一方で、基礎教育・健康教育などによって女性の健康知識を高め、また、女性に対する社会の意識を改革していくことが必要である。

地域社会の総合的なニーズを幅広く捉えた上で、その一部門を構成する保健医療サービスの改善を目指すという視点が重要である。治療医学よりも、恩恵を受ける人口が多く、費用対効果も高いプライマリー・ヘルス・ケアを重視すべきで、HFAの目標達成が困難になった経過をレビューし、それを新たな取り組みの基礎とすべきである。

援助により整備された保健医療施設が効果的に活用されていない、保健医療部門の自立発展性が確立されていない等の問題は、途上国の財政政策と深い関係があり、オーナーシップの強化を含め、国家政策との関係から改善が検討されるべきであろう。

環境分野では、環境資源に対する個別の対応ではなく、多様な環境資源が有機的に連関している「地域」を一体として捉えるべきであるとされ、この点に環境分野におけるマルチセクター・アプローチの一つの視点があると考えられる。

環境分野におけるDAC新開発戦略を達成するためには、「地域」の視点を強化する、分野間の相互連関を考慮する、陸域・水域の相互作用や環境の外部不経済などを考慮する等、アプローチの総合化を目指すことが必要である。

環境問題の改善にはインセンティブの強化が必要であり、このためには、国際的な援助協調のもとに、市場経済原理を活用する様々な手法の採用を促進すべきである。

教育・保健医療・環境分野はわが国の援助分野として確立され、多くの援助実績もあり、援助のデリバリー・システムも整備されている。しかし、これらの分野に対するわが国の援助では、「基礎教育、プライマリー・ヘルス・ケアおよび貧困層の生活環境」が中心となっている訳ではなく、教育分野では「高等教育・職業訓練」、保健分野では「大学病院・医療センターなどを中心とする高次医療」、環境分野では「下水道整備・水系管理」などが大きな割合を占めている。したがって、援助分野として確立されているこれら3分野についても、貧困層の生活改善に直接的に貢献するサブ・セクターに焦点を移していくことが必要であり、既存の援助システムも当該サブ・セクターを効果的・効率的に支援できるよう改善されることが必要となる。最終的には、「貧困軽減」という傘の下に、関連する複数のセクターが一体的に運用されるデリバリー・システムの確立が必要となろう。

マルチセクター・アプローチが有効に機能するためには、途上国の側において解決されるべき課題も多い。統制経済的な構造に慣れ、地方自治が十分に確立されていない途上国においては、行政制度はセクター別に編成され、マルチセクター・アプローチを直ちに実践できる状況にはない。このよう

な状況下では、行政・コミュニティー・住民ならびにNGOなど、多様なプレイヤーが参画しながらマルチセクター・アプローチを実践できるか否かについては、未知数のところも多い。制度の改善と、それを支える人材をどのように育成できるかが、途上国におけるマルチセクター・アプローチの実践上の大きな課題であろう。

以上に概観したように、マルチセクター・アプローチの実践には、わが国の援助システムにも途上国側の援助受け入れ体制にも改善されなければならない課題が多い。わが国としてマルチセクター・アプローチを適切に実施するためには、次のような準備が必要となろう。

国別アプローチが確立されて、途上国それぞれのニーズを適確に把握し、ニーズの充足に必要なとされるセクターの適切な組み合わせ方を想定できるようにすること

マルチセクター・アプローチの実践で不可欠となる包括的アプローチの実施体制を整え、DAC新開発戦略の実践に参画するプレイヤーの範囲を広げること

国際的な援助協調体制を強化し、マルチセクター・アプローチの実践において、わが国に不足する知識・経験・人材などを広く調達できるようにしておくこと

(3) 包括的アプローチ

包括的アプローチは、DAC新開発戦略の目標達成に向けて、様々な援助資源を動員しようとするものであり、公的機関のみならず、住民、NGOなど非営利組織、企業など民間営利組織が持つ知識・経験・人材・資金などを積極的に活用しようとするものである。貧困軽減を目指す諸活動は、様々な分野を含むとともに、地域住民との密接な関係の場で、多様なプレイヤーを含むことになる。貧困軽減に向けたマルチセクター・アプローチは、その実践の場においては、必然的に包括的アプローチを伴うものと理解される。

包括的アプローチの重要性は分野別検討で指摘されている。分野横断的に共通している点は、援助ニーズを適確に把握し、プロジェクトを効果的・効率的に実施するため、途上国側のプレイヤーの範囲を広げること、わが国の援助人材の不足を補うため、非政府機関を含めて広い範囲から人材を募ること、である。

貧 困

貧困プロジェクトの実施において、途上国の地域住民・NGOなどの参加を求め、連携を強化すること

貧困層をターゲットとするプロジェクトの経験不足を補うため、「貧困プロジェクト・ネットワーク化研究会」を設置し、幅広い人材の発掘・育成を図ること

教 育

ローカル・ニーズに精通する現地の大学・NGOなどとの新しいチャンネルと協力体制を確立し、広く参加を求めること

必要とされる人材を確保・育成するため、教育分野以外を含めて、幅広いリクルート・チャンネルを形成すること

保健医療

PHC は、住民 / 地域社会 / ヘルスワーカー等の共同が基本であり、包括的アプローチが基本であること

適正技術の開発と自立発展性のある保健医療システムを確立するため、必要な資源を広く求めること

環 境

効果的な援助を目指して、研究機関、大学、学会、経験を有する地方自治体・NGOなどとのネットワークを形成すること

わが国の援助経験を体系化し理論化する作業を通じて、幅広い援助人材を育成すること

分野別検討では特に強調されていないが、グローバリゼーションへの参画を通じて経済成長を推進し、雇用機会の拡大を図るという観点から、民間企業を中心とする包括的アプローチもまた重視されるべきであろう。貿易および外国直接投資を通じた民間企業の活動は途上国の経済成長に貢献し、これによって雇用機会を拡大するという積極的な側面がある。しかし他面では、資源収奪的な貿易あるいは環境対策を軽視した生産活動などによって、持続可能な成長を阻害するというマイナスの側面をもたらす可能性も有している。民間企業を通じた技術移転によって、途上国の生産性向上に貢献する側面がある反面、技術移転を受けた人材が国外に流出してしまうというマイナスの側面もある。企業活動がもつこのような二面性を考慮しながら、DAC 新開発戦略の枠組みの中で、民間企業が途上国の持続的な発展に積極的に貢献し得る方策を見い出していくことが必要であろう。

『21世紀に向けてのODA改革懇談会報告書』^{注27}は、「国民参加」のタイトルのもとに、NGO、大学、シンクタンク、コンサルタント、地方自治体、民間企業など、多様なプレイヤーと政府開発援助の連携強化を提案しており、これはDAC新開発戦略の考え方に沿うものである。これを推進するためには、民間部門・非営利組織などが政府開発援助に積極的に貢献しようとするインセンティブを高める施策が必要であり、公的部門には、これを政府開発援助と有機的に統合させることによって、途上国の貧困軽減に総合的に貢献できる仕組みを形成することが求められる。この場合に留意されるべきは、多様なプレイヤーが参画する中で、「途上国のニーズを充足する」という援助目的の達成に向けて、全ての努力をいかに効果的・効率的に結集できるか、という点である。NGO、民間企業など各プレイヤーはそれぞれ自主的に活動することになるが、そのためには相互の継続的な意志疎通、情報交換が重要な役割を果たすであろう。政府開発援助による活動を含めて総合的に援助目的の達成に貢献することにつながるものが重要となろう。

^{注27} 1997年4月にODAの抜本的な改革と将来のあるべきODAの姿につき議論することを目的に外務省に設置された「21世紀に向けてのODA改革懇談会」により、1998年1月にまとめられた報告書である。

5. DAC 新開発戦略の国別検討

本援助研究会では、ジンバブエ・ガーナ・カンボディアの3カ国を取り上げてDAC新開発戦略の実施方策についての検討を行った。本章では、国別の検討結果の概要を、課題、DAC新戦略の目標に関する各国の状況及び提言に分けて紹介し、その上で、これら3カ国の検討成果がわが国の途上国援助に与える示唆を検討する。

5 - 1 ジンバブエの課題と目標・提言

(1) ジンバブエの課題

ジンバブエ経済が抱える最大の課題は長期にわたる成長力の衰退である。1960年代末から70年代前半にかけての息の長い好況の後には、わずか3年間（1979-81年）に終わった独立好況を除いて、経済成長率は人口増加率を上回ることができなかった。製造業の発展度から見れば、ジンバブエは南アフリカ、モーリシャスに次ぐアフリカの工業国であり、中進国型と言える発達した産業構造を有し、多彩な商品生産力を有している。アフリカの一般状況から言えば相対的に恵まれた条件下にありながら、一人当たり国民所得が低所得国水準に低落している原因は、経済成長の長期停滞にあると言えよう。これが、1990年代に入ってジンバブエが構造調整計画を導入せざるを得なくなった背景であった。このままの状態が続けば、一人当たり国民所得は低下する一方であり、先ずは何よりも経済成長を阻んでいる障害を取り除き、力強い成長力を取り戻さなければならない。これがジンバブエにおける喫緊にして最大の経済政策課題である。

ジンバブエは構造調整政策を最も遅く採用した国の一つであり、構造調整計画の根幹にある新自由主義的経済思想はジンバブエ政府にとっては馴染みの無い、全く新しい考え方であったと言える。ジンバブエは1980年以前の白人少数政権時代から極めて永きにわたって統制経済体制を固めてきており、独立後の政権においては社会主義思想の影響が大であった。その意味で、1991年に発表された「経済改革のための枠組み」はジンバブエの経済政策史において画期的である。これ以降、経済政策運営の基本方針は、公的部門の拡大と経済介入によって国民経済の直接的運営を図るという思想から、経済を自由化して活発な民間経済活動を奨励し、経済成長を通じて国民の厚生水準を引き上げていくという方向に転換した。

90年代以降、ジンバブエに対するODAは着実に増加してきているが、それは構造調整計画の導入に際してジンバブエ政府と国際金融機関との間で合意が成立したことによる。これまでのジンバブエの経済状況を鑑みれば、漸くにして始まった構造調整を国際社会が支援しているのは正しい選択であり、当面の期間、開発協力の基本は構造調整支援におかれることであろう。

このことと、1996年に採択されたDAC新開発戦略との関係を明らかにし、DAC新開発戦略の枠組みの中で、対ジンバブエ開発協力という個別アプローチのあり方を整合的に理解することは重要である。なぜなら、今後20年という長期間を見据えながら開発と開発協力のあるべき姿が明確に設定されるならば、構造調整という現下の過渡的政策プログラムは当然その中に包含されることになり、これによっていわば「出口の開かれた」構造調整を推進しうることになるからである。

そもそも構造調整は、肥大化し硬直化した公的部門を改革することで行政効率を改善するとともに、その結果として整備される市場機構の中にこそ真の成長の原動力、つまり開発主体が蘇生すると想定する政策群である。DAC 新開発戦略も拡大するパートナーシップとして「活力ある民間部門、現地の主体性および市民社会」の重要性を指摘しており、新開発戦略が掲げる目標をジンバブエにおいて達成していくためには、まさしく「活力ある民間部門」によって成長のボトルネックが打破され、国内総生産の規模自体を大きくしていかなければならない。この基本線において両者は全く矛盾しないし、むしろ、新戦略が了解されることによって、構造調整計画の目的はより明解なものになると言えよう。

(2) ジンバブエにおける DAC 新戦略の目標

経済的福祉指標：極端な貧困状態にある人々の比率を 2015 年までに少なくとも半減させる

ジンバブエの1995年における「総消費貧困線 (Total Consumption Poverty Line : TCPL)」はUS\$240に相当し、世界銀行が規定する極端な絶対的貧困 (US\$270) より更に低い水準にあるが、それでも貧困層は総人口の62%に達する。DAC新戦略の目標に沿えば、これを2015年までに31%以下にすることが目標となる。

ジンバブエの 1995年における一人当り GNP はUS\$540 のレベルにあり、低所得国の中では不平等度が高く (ジニ係数 56.8、1990年)、貧困層人口の比率は高い。したがって、所得再分配型社会政策によって貧困の改善を目指すことは困難である。最も有効な貧困対策は、民衆裨益型経済成長を継続させて、国民経済全体のパイを拡大していくことである。構造調整政策に伴う調整コストは貧困層など社会的弱者に集中する傾向があることから、「貧困軽減行動計画」のような社会的セーフティネットは必ず用意されなければならないが、開発政策の主眼はあくまでも所得拡大にある。構造調整を着実に進展させ、産業の発展を図ることが肝要であり、内外資本や中小企業にとって魅力ある市場条件、経済環境の整備が貧困問題へのベースラインでなければならない。

ジンバブエの貧困人口の 67% は「共同体地域に住む小農」であり、共同体地域世帯の所得能力を劇的に向上させない限り貧困半減の目標は達成されない。共同体地域はただでさえ耕作条件が悪い上に、耕作地が徐々に限界化しているため土地生産性が傾斜的に低落するとともに、旱魃に対して極めて脆弱な様相を示している。対策としては、作物の多角化を進めメイズ栽培への集中を是正すること、品種改良によってメイズの耐乾性を強化すること、共同体地域における灌漑を整備すること、等である。

また、白人少数政権時代から引き継いできた不平等な土地所有状況を改善していくことが必要である。大規模農場が所有している広大な面積のうち実際に耕作されているのは5%以下に過ぎないことに示されるように、ジンバブエの国富ともいべき農業適地の大部分が利用されずに放置されている。貧困半減のためにはこの農地を有効に利用することが不可欠であり、土地保有問題委員会は実行可能性が高く望ましい改革案を提案している。改革案は、面積に応じた土地保有税の導入によって大土地所有者の所有地分割を促し遊休農地の市場放出を促進しようとするものであり、農地市場の形成と合わせて、農地の流動性を高めようとするものである。この案は商業農家連盟の賛意を得ており、世界銀行からも評価されている。

社会開発指標

教育：2015年までに初等教育を普及させるとともに、2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消する

ジンバブエは独立以後、総予算の15%、GDPの8-9%を教育関連支出に投入し続けたことで、学校数・教員数ともに驚異的な伸びを見せ、初等教育就学率はグロスで100%、ネットでも80%を超えている。しかし、教育分野への重点的な予算配分が経済全体の負担となって経済成長力を阻害したとも言える。政府の計画によれば、2000年までに初等教育就学率をネットで100%達成、男女間格差を1%までに縮小しようとしている。

保健医療：2015年までに途上国の乳児・5歳未満児の死亡率を1990年水準の3分の1に、妊産婦死亡率を同水準の4分の1に低下させるとともに、性と生殖に関する保健医療サービスの完全普及を達成する

1990年における乳幼児死亡率は87/1,000、妊産婦死亡率は283/10万（1994年人口統計健康調査によるが、統計によりバラツキが大きい）であるが、政府は、2000年までに乳幼児死亡率を58に、妊産婦死亡率を200に減少させることを目標としている。しかし、ジンバブエではHIV/AIDS問題が深刻で、21世紀には乳幼児死亡の原因の75%がAIDS関連となり、上記政府目標は達成できないであろうとの見方もある。総人口の20%以上が感染しており、2005年までに190万人の命が失われるであろうとされている。WHO/国連児童基金（United Nations Children's Fund：UNICEF）/米国国際開発庁（United States Agency for International Development：USAID）/スウェーデン国際開発協力庁（Swedish International Development Co-operation Agency：Sida）/デンマーク国際開発庁（Danish International Development Agency：DANIDA）などの協力を得てAIDS予防計画が推進されている。

環境の再生と持続可能性：2015年までに現在進行している環境資源の減少傾向を効果的に逆転させるため、2005年までに全ての国が持続可能な開発のための国家戦略を策定し実施に移す

ジンバブエにおける環境問題として、森林伐採、土壌浸食、農薬公害、鉱物汚染、産業廃棄物問題などが挙げられる。最も深刻な地域は共同体地域であり、土壌浸食が激しいため農業生産性が著しく低下し、小農の貧困問題を一層悪化させるという悪循環が存在する。土壌浸食をもたらす最大の原因は代替燃料に対するアクセスを持たない住民の森林伐採である。また、森林の消失と化学肥料の混入による水不足問題が深刻化している。環境資源の劣化による最大の被害者が共同体地域における住民であるという事実は、環境対策は住民の生活形態と密接に関連させた中で、住民の積極的な参加を得ながら進められなければならないことを示している。

(3) 対ジンバブエ援助に対する提言

基本的な考え方（ジンバブエ）

DAC新開発戦略は、開発の判定基準として経済成長率ではなく「一貫性のある一まとまりの目標」を提案することによって、いかに高い経済成長を達成したとしてもこれらの指標が改善されない限り開発成果が上がったとは言えないという「人間中心の開発」観を示していると理解される。経済成長への支援を含め、あらゆる種類の開発援助はこれらの指標の改善に役立って始めて正当化されるものであり、国家の開発と国民の厚生に等しく貢献することが求められる。

ジンバブエに対するわが国のDAC 新開発戦略は次のような考え方にもとづいて実施されることが望まれる。

各種社会政策の維持と拡充

ジンバブエでは、貧困軽減行動計画、子供のための国民行動計画、国民健康戦略計画、地区環境行動計画などが策定されている。これらのプログラムに対する支援を重視すべきであり、構造調整支援とも併せ、ノン・プロ無償の活用が検討されてよいであろう。これは社会的弱者を守る社会的セーフティネットとしても極めて重要な意味をもつ。

経済成長促進支援

ジンバブエは厳しい財政状況にあり、ODAに依存する部分が多い。このような状況を打破し、長期的な自立発展性を高めるためには、国民経済自体の足腰を強化することが不可欠であり、国民所得向上に直接貢献するような生産部門プロジェクト、経済的インフラストラクチャー建設は益々重要になる。これらに対する支援を重視する。

構造調整支援

ジンバブエの優れた潜在能力にも拘わらず経済が長期にわたり停滞してきた原因は肥大化した非効率な公的部門にあり、構造調整はこの閉塞状況の打破を目指すものである。ジンバブエが発達した企業社会を有し、南アフリカの民主化によって南部アフリカ地域の経済活性化が進展している事実は民間部門の主導による経済成長の可能性を示唆するものである。幅広いパートナーシップの枠組みの中で民間部門の活動を側面的に支援することが重要である。

持続可能な開発支援

森林破壊・土壌浸食・水資源問題など環境資源の減少と劣化は貧困層の大部分を占める黒人小農の所得向上を阻んでおり、南ア民主化との関連で急成長している観光部門の発展を阻害するものである。環境資源の再生と維持に対する支援を重視する。

実施重点項目（ジンバブエ）

農村開発

人口の7割を吸収している農村部、わけても黒人共同体地域の生活状況が当国の厚生水準を決定することから、生産部門としての農業ではなく、貧困集積地としての小農農村を中心とする農村開発が最優先の課題であり、次の4点を重点とする。

- 1) 降雨が不安定な天水農業に頼らざるを得ない黒人小農を主なターゲットとする灌漑整備（但し、環境影響評価を重視）
- 2) 黒人小農に対する耕作技術の普及ならびに早魃耐性の優れた穀物品種の開発などを中心とする農業技術協力
- 3) 小農を対象とする譲許的資金の提供
- 4) 農産物流通を改善する地方道路・貯蔵施設など農業基盤の整備

産業育成

民間部門の経済活動を活発化させることが貧困層の雇用機会の創出と国家財政の改善に貢献する。このような視点から、次の4点を重点とする。

- 1) 人々の自立的所得能力の向上を目指す職業訓練の実施
- 2) ビジネスチャンスをつ捉えた黒人企業家による企業の新興と発展を支援する中小企業の育成
- 3) 南アフリカに隣接し、地域国際交通網の要衝にあるという当国の利点を活かした輸出加工区の開発
- 4) 経済インフラ等による産業基盤の整備

社会開発

ジンバブエはDAC 新開発戦略が重視する各分野について政策枠組みを有しており、これらのプログラムに対する支援を重視することが望ましく、次の3点を重点とする。

- 1) 就学率の向上・教育の質的改善など教育セクターにおけるプログラム支援
- 2) わが国の従来からの支援に加えて、リプロダクティブ・ヘルスおよび PHC など保健衛生に対する支援とこれらの現状把握・統計整備に対する支援
- 3) 当国の HIV/AIDS 対策の組織と政策をベースとしながら国際的な援助協調を通じた支援

環境保全

ジンバブエの持続可能な経済発展を実現するうえで、環境への配慮は欠かすことはできず、次の3点を重視する。

- 1) 森林伐採・土壌劣化の主因である薪採集に替るエネルギーの供給
- 2) 環境保全のための国家戦略の策定
- 3) 環境資源に配慮した農村開発などマルチセクター・アプローチによる開発支援

その他

ジンバブエでは、NGOが地域社会の福利厚生改善に大きな役割を果たしていることを考慮し、NGO活動への支援を拡充する。

実施上の留意点（ジンバブエ）

「ビジョン2020」によるオーナーシップの尊重

2020年を目標年とする長期開発計画「ビジョン2020」が策定されているが、これはDAC新開発戦略の目標とも一致するものである。ドナー側は本ビジョンへの協力を約束し、ジンバブエ側はDAC新開発戦略の尊重を約束することによって、新戦略に関する当国への個別アプローチを強化する。

NGOを含めたパートナーシップの拡大

自助努力の組織的表現として自発的に生成されるNGOを拡大するパートナーシップの一環として積極的に支援し、ジンバブエ社会とわが国開発協力の接点を広げることによって、オーナーシップ・パートナーシップ関係を強化する。

経済活動の活性化に資する包括的アプローチの模索

南部アフリカ地域には新たなビジネス・チャンスが拡大し、活発な投資環境が醸成されつつある。ジンバブエに関する国内・国外経済情報を収集しながら、民間経済活動への包括的な支援方策を模索することが必要である。

援助調整と評価の体制

ジンバブエ政府は世銀の支援国会合（CGミーティング）を含め国際的な援助調整には消極的であるが、DAC新開発戦略を協調的に展開するためには援助協調が不可欠である。成果重視の立場から適切な評価を実施するためにも、援助調整の場を設定することが必要である。

政策対話の促進

経済活動の活性化は当国の緊急の課題であるが、現政権は土地収用法問題、内国化政策など国際的な緊張をもたらす経済自由化に逆行する施策を宣言するなど、グローバリゼーションによって経済の活性化を図る道を閉ざしているように見受けられる。日頃の緊密な政策対話を維持することによってこのような状況を改善することが必要である。

良い統治への配慮

ジンバブエでは、一般国民の生活条件が一方向的に悪化してきたことから、現政権に対する不満が高まり、投票率は低下し様々な抗議デモが多発している。対立野党が不在のため、現状の政局が著しく変動する可能性は低いと見られるが、ポスト・ムガベを鳥瞰しておくことが必要であろう。また、DAC新開発戦略が各種社会政策の資金補填の論理として援用されないよう留意が必要である。

5 - 2 ガーナの課題と目標・提言

(1) ガーナの課題

ガーナは、1983年から1992年まで独裁的な軍事政権のもとで、世界銀行の指導を受けて経済の構造調整を「優等生的」に実施してきた。その後 92 年には軍事政権から議会制政党政治へと民主化を進め、96年には自由かつ公正な国会議員選挙を実施した。構造調整に関しては、ガーナは、他のアフリカ諸国に比較して、際立った成果を挙げたとも言われているが、近年になって経済成長率が低下してきている。ガーナの直面する課題は次のように要約されよう。

高い農業依存と南北間格差

ガーナ経済はココア・木材などを中心とする典型的なモノカルチャー経済であり、経済資源が豊かな南部とそうでない北部との地域格差が大きい。農業への依存が高い(GDPの48%、労働人口の48%)が、小農経営がほとんどであり、毎年の作物生産量は天候と降雨量に大きく作用され、年毎の変動が激しい。製造業はGDPの10%程度にとどまっており、この分野でも南北格差は著しく、北部地域は取り残されている。

農民の貧困化

農村人口は確実に増加を続け、1970年の612万人から1990年には1,000万人を超え、2010年には1,482万人に達すると推定されている。この間の深刻な問題は、零細農民・土地なし農民の激増であり、自給農産物の生産すら困難な零細農民の絶対的な貧困化が進展していることである。特に、北部サバンナ地域の貧困問題に注目しなければならない。

貧困対策

ガーナ政府は貧困軽減を目指して、経済成長の加速、インフラを中心とする建設プロジェクトによる雇用の拡大およびマクロ経済の安定維持を政策目標に掲げ、特に、農村における貧困対策、小農経営の改善および耕地拡大による就業機会の増大を目指して、総合的農村開発を重視している。しかし、非現実的とも思われる高い経済成長を前提にしている点に留意が必要である。

ビジョン 2020

ガーナ政府は「ガーナ・ビジョン2020 - 繁栄への長期路線」を発表し、本計画は「人間中心の開発計画であり、人間開発、経済成長、農村開発、都市開発および開発のための環境整備の5分野に重点を置いている」としている。本計画はガーナ政府のオーナーシップを示すものではあるが、あまりにも多様な施策を含み過ぎていること、達成すべき数値目標が示されていないこと等、課題もある。

援助への高い依存

ガーナの対外債務は過去15年間に急増し、1995年における対外債務比率(対GNP)は95%、債務の対輸出比率は367%に達している。また、同年における国際機関に対する債務の全対外債務に占める比率は51%(アフリカ平均15%)に達しており、ガーナの援助依存度が極めて高いことを示している。

(2) ガーナにおける DAC 新戦略の目標

経済的福祉指標（貧困）

ガーナでは全国民の約3分の1が貧困者で、その75%は農村に居住している。貧困が最も顕著なのは食料作物生産農民で、その39%が貧困層に属している。第2の貧困グループは輸出作物生産農民で、その37%が貧困層に属し、第3の貧困グループは非農業自営業者であり、その25%が貧困層に属している。「ビジョン2020」は貧困の軽減を目標としているが、貧困軽減に関する目標値は設定されていない。

ガーナの農村人口は確実に増加しており、このように増加する農村人口は、森林伐採による耕地の外延的拡大や牧草地の耕地転換などによって農地の確保に努めているが、それには自ずと限界があり、零細農民・土地無し農民が激増するという深刻な問題を引き起こしている。北部サバンナ地帯では、自然条件の制約から換金作物の生産はきわめて難しく、もっぱら自給的な食料生産に依存していたが、農村人口の増加に伴って農地が不足し、南部のココア農場あるいは金鉱山への移動労働者として流出している。近年における度重なる激しい旱魃によって農村部の貧困状況は一段と悪化し、北部サバンナ地帯から出稼ぎ農民の流出が加速している。

ガーナの貧困問題を検討するに当たっては地域間のコンフリクトを十分に考慮することが必要である。北部サバンナ地帯と南部ココア地帯の間には、植生や民族の相違に加え、イスラム教とキリスト教との宗教的な差異があり、また、歴史的に形作られてきた「センター（南部）対ペリフェリー（北部）」という意識的・政治的な格差が存在する。貧困対策の実施には政治的・経済的・宗教的・文化的な様々な要素が関連することとなり、これらに対する十分な配慮が必要となる。

世界銀行のガーナに対する貧困削減対策は5項目から成っているが、その一つが北部サバンナを重視したものである。「北部サバンナは最も貧しい地域である。この地域については基礎教育およびプライマリー・ヘルス・ケアへのアクセスの改善、農村インフラへの投資拡大、既に存在している零細融資グループへの支援強化を中心にして、最貧困層や社会的弱者を直接の目標として行動を始める」としている。

社会開発指標

基礎教育

1980年から93年にかけての初等教育就学率の変化を見ると、男子は89%から83%へと低下し、女子は71%から70%へと微減した。同期間における中等教育就学率は男子で51%から44%へ、女子では31%から28%へと低下している。中途退学は深刻な問題であり、特に女子生徒の中退が大きな問題である。この間、学校数は増加しており、この「学校数増加、就学率低下」という現象に対しては注意が必要であろう。原因としては、学校の増加が生徒数の増加に追いつかない、貧困層の教育費負担能力が低下している、労働せざるを得ない圧力が高まっている、教育支出へのインセンティブが低下している、などが挙げられよう。

就学率という量的な問題とともに教育の質的低下も深刻な問題である。1993/94年に実施された教育に関する全国サンプル調査では、英語試験で基準点を越えた生徒比率は3.3%（首都アクラで13.2%）、数学では1.5%（都市男子3.2%、都市女子2.5%、農村男子0.9%、農村女子0.6%）という極

極めて低いものであった。教育の質的低下の原因としては、極めて低い生徒一人当りの教育予算、極めて不備な学校施設、資格ある教員の不足、教員の低いレベルと低いモラル、などが挙げられる。

ガーナ政府は1987年に教育改革を実施し、「人口増加率以上の率で就学率を高め、教育内容を社会経済のニーズに合致させ、教育の質的向上を図る」ことを目指し、必要な財源の確保を決定した。92年には「基礎教育の義務化・無料化プログラム（Free Compulsory Universal Basic Education：FCUBE）」を制定し、教育へのアクセスと参加の改善、学習の質的改善、教育マネジメントの強化を三本の柱とすることを発表した。当プログラムは「ビジョン2020」にも組み入れられており、将来とも改善努力が継続される予定である。FCUBEの考え方はDAC新開発戦略とも一致するものであり、ガーナ政府のオーナーシップの強化が期待される。

FCUBEを実施するには、地域社会と学校の連携強化が重要である。カリキュラムや課外教育プログラムの編成では、地域社会の特性を十分に取り入れることが必要である。学校周辺の道路の清掃・草とり・簡単な補修、教育資金の募金活動、地域社会の熟練職人による課外教育・実技教育へのインストラクターとしての参加、女子課外教育における観光産業用手工芸の訓練など、地域社会のニーズに密着したカリキュラムの導入も検討されるべきであろう。

保健医療

1990年のガーナの乳児死亡率は86/1,000、5歳未満児死亡率は140/1,000であった。前者は94年に79、後者は95年に130に低下したが、UNICEFによる5歳未満児死亡率の高率国から脱していない。乳幼児死亡率は地域間格差および社会階層間格差が大きい。アクラ首都圏では58であるのに対し、ノーザン州では114で首都圏の2倍に達する。妊産婦死亡率は『UNDP人間開発報告書1997』によれば740/10万であるが、「妊産婦死亡調査1993」によれば214となっており、統計による差異が極めて大きい。後者の調査によれば、ボルタ州では98で全国平均の半分以下であるのに対し、アッパー・ウエスト州では452と全国平均の2倍以上の高さとなっており、地域間格差が極めて大きいことを示している。

高い乳幼児死亡率は主に新生児の疾病および出産時の処置に原因があり、栄養不良とそれにとまなう貧血および消耗が死亡率を高めている。これら乳幼児死亡の原因は予防し得るものであり、母親の教育や医療サービスの普及と利用によって克服できることに留意が必要である。ちなみに経口補水塩（ORS）の使用率は都市と農村で、また、母親の教育レベルによって大きな差異がある。保健医療分野では特に「女性」が重要である。女性の保健栄養状態の改善、経済資源へのアクセス、教育機会の向上など、広い視野からの取組みが重要である。

「ビジョン2020」では、プライマリー・ヘルス・ケアが重視され、健康教育、食糧の供給と栄養摂取、安全な水の供給と基本的衛生環境、家族計画を含む母子保健サービス、予防摂取、地方流行病の予防と対策、日常的な疾病・障害の適切な処置、必須医薬品の確保という8要素が含まれている。更に、幼児・子供・妊婦などの死亡率の低下のみならず、貧困層の社会インフラへのアクセス改善の重要性も強調されている。「ビジョン2020」は保健医療分野においてもDAC新開発戦略に合致したものである。

環境の再生と持続可能性

ガーナには今世紀初頭に820万ヘクタールの森林が存在したが、1989年にはその4分の1に相当する210万ヘクタールまで減少している。1965-89年の期間において、森林面積は年率0.8%で減少した。この原因として、林産資源の輸出による資源の収奪、急速な人口増加に起因する焼畑耕作の休耕期間の短縮、狩猟のための火入れ頻度の高まり、家畜の過放牧、薪炭材の伐採、などが挙げられる。乾燥サバンナでの過放牧・焼畑耕作は土壌浸食を加速化しており、全国土の35%が砂漠化の危険に晒されている。また、村落内部でも土壌浸食が異常な速さで進行しており、浸食された表面土壌はV字状のガリ浸食に至っている。

都市における環境問題も深刻化している。農村人口の都市への流入によって都市人口は急速な勢いで増加し、都市人口増加率は1965-80年における3.2%から1980-90年には4.2%へと上昇している。このため、貧困層の居住地区では、過密と極端に不衛生な生活環境のため、感染症疾病の危険に晒されている。旧来から商品売買の中心であったシティ・マーケットは満杯になり、衛生施設・ゴミ処理などは放置され、異臭が立ちこめ、伝染病の発生源ともなっている。

「ビジョン2020」では、重視すべき環境問題として、森林破壊・砂漠化・土壌劣化、ゴミ処理、沿岸地域の浸食、大気・海水・土壌・水汚染などが挙げられている。これらの問題解決には国内総生産の4%に相当する資金が必要とされるが、政府は環境・科学・技術省を新設して環境問題への取組みを開始している。

(3) 対ガーナ援助に対する提言

基本的な考え方（ガーナ）

ガーナ政府は1996年から2020年の25年間を対象とした長期の国家計画「ビジョン2020」を策定し、人間開発、経済成長、農村開発、都市開発および発展のための環境整備を重点課題としている。この中には、絶対的貧困の撲滅、教育システムの改善、幼児・子供・妊産婦死亡率の低下、生態系と環境の保存などDAC新開発戦略で取り上げられている分野が含まれており、DAC新開発戦略の考え方に合致していると判断される。また、ガーナ政府は世界銀行が主導するセクター投資計画(Sector Investment Program: SIP)に対する取組みにも積極的であり、教育、保健医療および道路に関するSIPを既に開始しており、また、農業、環境、貧困に関するSIPの準備を進めている。わが国はガーナを21世紀に向けた対アフリカ援助の重点国に選定し、DAC新開発戦略を最大限に実施していく意向である。

ガーナに対するわが国の援助は長い歴史を有しており、この間の援助経験を総括して、1995年2月に『ガーナ国別援助検討会報告書』(JICA)が発表された。同報告書はDAC新開発戦略(1996年5月)に先だって発表されているが、対ガーナ援助に対する基本的な考え方はDAC新開発戦略に沿うものであり、当研究会においてもその考え方を踏襲することができよう。開発の基本方向の一つは「自立的発展を目指した産業育成」であり、もう一つは「社会サービスの充実と社会的弱者の開発への参加促進」である。

「自立的発展を目指した産業育成」では、市場経済原理にもとづく健全な民間部門の育成が重要であり、その中核として小規模農業主と非農業部門での中小企業主の育成を重視すること、「人作り」と

「経済環境整備」を両輪として、民間部門の人材が生産的に活動できる環境造りを急ぐことが提案されている。

「社会サービスの充実と社会的弱者の開発への参加促進」では、「社会開発」、「人的資源開発」および「保健・医療」が取り上げられている。「社会開発」では、国内に存在する様々な格差を認識した上で、ターゲット・グループを特定して支援すること、社会サービスおよび市場へのアクセスの改善を重視すること、「人的資源開発」では、基礎教育の充実を図ること、教育改革を継続して教育行政の地方分権化を推進すること、「保健・医療」では、地方農村部における基礎保健医療と公衆衛生の向上のためのインフラを整備すること、人口問題の解決に向けて、母子保健・家族計画、感染症予防（特にAIDS）、貧困層や女性・子供の栄養改善などを重視すること、が基本的な考え方となっている。

実施重点項目（ガーナ）

マクロ経済・開発計画

市場経済化を促進するため、従来からの国際収支支援に加え、中小企業育成のための政策策定ならびに金融制度改革、中央・地方政府の開発プロジェクトの立案・実施能力の強化、地域格差是正のための開発計画の策定、わが国と東アジアの開発経験に関する対話の促進、産業関連法規の見直しを含む経済環境整備などに対して支援する。この際、「日本通」人脈の活用を考慮することが望ましい。

農林水産業部門

長期的な観点から、農業政策の策定および農業研究開発能力の向上を支援し、短・中期的には、農民支援サービスの拡充を目指して、灌漑開発、農林水産物の貯蔵・加工および流通インフラの整備、非伝統農産物の輸出振興、適性品種の普及および生産投入財の使用に関する技術指導を支援する。この際、貧困である北部サバンナ地域における総合的農業関連研究ならびに農村女性の労働軽減に役立つ支援を重視すべきである。

インフラ部門

地方道路、都市内道路および橋梁などのリハビリ支援を強化すべきであり、特に、北部サバンナ地域において年間を通じて通行可能な地方道路・アクセス道路を整備することが必要である。また、ガーナの道路は内陸諸国への国際道路ともなっており、主要幹線道路の整備も重要である。都市の主要な流通施設であり企業家の育成の場・就業の場でもあるシティ・マーケットの拡大・整備に対する支援は、貧困軽減の観点からも重要である。

鉱工業部門

農村における農外就労の機会を提供するという観点から、製造業と農林水産業の有機的連携を模索し、農水産物の貯蔵・加工、林産資源の製品加工とその流通に対する支援を重視すべきである。また、伝統的な手工業およびインフォーマル・セクターの製造業に対する支援も重要である。

教育部門

小中学校の校舎建設では部材の現地調達と住民参加を考慮すべきであり、地方部における初等教育

の普及を促進するため教員宿舎の建設への支援を強化すべきである。また、多数の優れた教員を確保するため、教員養成に必要な資器材の供与・技術協力を強化すべきである。地域的な教育機会の格差を十分に考慮して DAC 新開発戦略を実践することが重要である。

保健医療部門

保健医療分野では次の 4 点を中心に支援すべきである。

- 1) 母子保健・家族計画を中核とした PHC
- 2) 感染症（特に AIDS）の基礎調査と検査体制の整備
- 3) 北部地域における母子保健・栄養改善活動
- 4) 保健行政と連携した研究協力

環境問題

環境分野では次の 5 点を中心に支援すべきである。

- 1) 森林保全と砂漠化防止
- 2) 薪炭の供給を確保する社会林業の普及と継続的な苗木生産
- 3) 南部落葉樹林帯における再植林と北部サバンナ地域における保護林の造林計画の策定
- 4) 都市における環境改善（特に、廃棄物処理と排水処理）
- 5) 鉱害対策に関する法律・監視体制・対策技術など

実施上の留意点（ガーナ）

地域格差の是正

市場経済化の進展とともに地域格差は拡大しつつあり、地方分権化が推進される中で政治的不安定化を引き起こす可能性も高い。地域格差の是正を目指す援助を重視する。

マルチセクター・アプローチ

貧困問題は様々な分野の施策を適切に組み合わせるマルチセクター・アプローチが効果的である。ただし、中核となるプロジェクトとそれを補完するプロジェクトの関係を明確にしておくことが必要である。

包括的アプローチ

貧困問題に対しては、途上国および援助関係機関など多様な関係者の参加のもとに、相互補完関係を強化することが必要である。しかし、そのためには優れた協調と運営能力が必要とされる。一般的に、アフリカ諸国はこのような協調と運営能力が低い点に留意し、それを強化する支援が必要となる。

国別アプローチ（徹底的な現地主義の尊重）

農村開発・社会開発・ジェンダーに関わるプロジェクトの計画と実施に際しては、対象となる地域の社会的文化的な要因を十分に考慮することが必要であり、徹底した現地主義は参加型開発を推進する第一歩である。

現地スタッフの増強および地域専門家の育成

ガーナはアフリカにおけるわが国の重点援助対象国であるが、当国の在外公館 / 援助実施機関事務所の職員は極めて少数であるため、十分な情報収集ができなかったり、定期的にドナー会合に出席できないなど、活動に支障をきたしている。大使館の専門調査員・JICAの企画調査員などを活用し、地域専門家の育成を急ぐべきである。また、ガーナに対する援助経験者の積極的な活用を図るべきである。

5 - 3 カンボディアの課題と目標・提言

(1) カンボディアの課題

和平協定の締結後、カンボディアは国際支援のもとに国家の再建に向けた努力を重ねてきた。しかし、カンボディアの最大の課題は、今なお、長期にわたる戦乱の後遺症からの脱却である。すなわち、内戦によって発生した多数の難民の生活再建、大量の埋設地雷による被害の多発、経済の中核である農業の疲弊などを早急に解決することが必要とされる。しかし、1997年7月の政変によって、カンボディアの政治的不安定性が改めて表面化し、国家の復興をリードすべき政府は、未だグッドガバナンスの確立にはほど遠い状態にあり、開発課題に立ち向かう体制は整っていない。DAC 新開発戦略というオーナーシップを確立するためには、まず、国内の紛争解決と平和の確立が必須である。

カンボディアの復興と開発に関する主要な課題として次の5点が挙げられよう。

貧困軽減

『UNDP 人間開発報告書 1997』によればカンボディアは人間開発指標で見て 175 国中 153 位にランクされている。1993-94年に実施された調査によると、総人口の39%が貧困ライン以下で、農民を世帯主とする世帯の46%が貧困層であるとされる。長期にわたる戦乱によって大部分の農業インフラは破壊され、農業生産性は著しく低下し、自給が達成されていない。

農村における雇用創出

全世帯の85%は農村部に居住し農業生産に携わっているが、1979年以降のベビーブーム期に誕生した若年層が労働市場に参入し始めたり、王国軍兵士の大幅な動員解除によって多数の兵士が帰村するなど、農村部における人口圧力は急速に高まることが予想され、農村における雇用創出は緊急の課題である。

輸出産業振興

急速に増大する就業需要に対して就業の場を提供するためには産業振興が不可欠である。しかしながら、カンボディアの国内市場は極めて小さい上に、企業の大部分は零細家族企業である。当面の産業開発においては、外国直接投資による輸出産業の誘致に期待せざるを得ない状況にある。

経済社会インフラの修復と整備

長年にわたる戦乱とポルポト政権による意図的な破壊のため、また、その後における極度の財政難

のため、経済社会インフラは未整備の状態に近い。農村における雇用創出、輸出産業の振興のためには経済インフラの整備が緊急の課題であり、また、国民の保健衛生環境の改善のため、飲料水供給・保健所など社会インフラの整備が不可欠である。

地雷撤去

1960年末以降20年以上にわたって多数の地雷が埋設されてきており、利用可能な土地が大きく制約され、また、地雷被害によって人命・労働力の喪失、四肢切断などによる人体被害、それによる社会的負担増が開発の大きな制約条件となっている。

(2) カンボディアにおける DAC 新戦略の目標

経済的福祉指標（貧困）

1991年におけるパリ和平協定以降、実質 GDP は年平均 6% 以上の成長を遂げてきたが、依然として最貧国にとどまっており、1993-94年の社会経済調査によって得られたデータを元に行われた世銀の推計によれば、総人口の 39% が貧困ライン以下にあるとされる。しかし、当調査では、治安が回復していない地域などに居住する人口の35%を対象外としており、農村部の貧困が過小評価され、実態が的確に把握されていない可能性が高い。

カンボディア政府は 94 年に「カンボディアの復興・開発に関する国家計画(National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia : NPRD)」を策定し、中長期的に、公平・公正・平和な社会の構築と、経済成長率の引き上げを通じた国民生活水準の向上を目指すとしており、この枠組みの中で、「第 1 次社会経済開発計画1996-2000年(The First Socioeconomic Development Plan 1996 - 2000 : SEDP)」を策定した。当計画は、カンボディアの社会経済問題の根幹は「貧困問題」にあり、貧困の軽減・撲滅こそ政府が取り組むべき緊急の課題であるとの認識に基づいている。

貧困軽減では、農村の貧困軽減が最優先されるべきとの認識のもとに農村開発が重視されている。農業を中心とする産業開発、経済インフラの整備と並んで、教育と保健医療の改善も重視されている。同計画は、貧困軽減に向けた施策の対象を、弱者（身障者、国内移動者、難民、女性世帯主）小土地所有者、インフォーマル・セクターなどの熟練・資本不足者とした上で、それぞれに対する施策を示している。カンボディアに対して DAC 新開発戦略を実施する場合には、前提条件として改善されるべき点が多々あるものの、DAC 新開発戦略の方向に沿っている上記 NPRD および SEDP を重視すべきであろう。

社会開発指標

基礎教育

カンボディアの人的資源で深刻な問題は、ポルポト政権(1975-78年)が伝統的な文化的価値および社会システムを全面的に否定したため、知的伝統に断絶をもたらし、教師や医師など専門職レベルの人材が著しく減少し、これが社会開発の制約となっていることである。

国民の教育歴をみると、15才以上人口の 27.3% がいかなる教育も受けておらず、男性では15.0%、女性の場合には 37.5% という高率である。教育期間を終了したとみなされる 25才以上人口について

平均在学年数をみると、全体で3.5年、男性3.7年、女性2.5年となっている。このような結果、15才以上人口の識字率は平均 65.3%、男性82.0%、女性 51.0%である。全般的に教育の普及は低く、男性と女性の格差が著しく大きい。

SEDPは、2000年までに「小学校の就学率を90%に引き上げる」、「小学校における男女格差を解消する」、「前期中等教育については女子生徒の割合を全体の 45%まで引き上げる」という目標を掲げているが、これらはDAC新開発戦略の目標に沿ったものである。14才以下の人口が全人口の44%という高い割合を占めるカンボディアでは、基礎教育の拡充が極めて重要な課題である。

保健医療

カンボディアにおける人口統計上の問題点として、近年の人口増加率が3.0%と高率であること、40代前半層の男性比率が極めて低いこと、20代前半層の人口が極端に少ないことなど、人口構成に歪みがあること、が挙げられる。

カンボディアの乳児死亡率は112/1000、5歳未満児の死亡率は174/1000、妊産婦死亡率は900/10万（『UNDP 人間開発報告書 1997』）と報告されている。SEDP ではこれら指標の将来目標値は設定されていないが、2000年までの施策として次の目標が掲げられており、DAC 新開発戦略に沿った改善が目指されている。

- 1) 80%以上の国民が、ポリオ、新生児の破傷風、はしかの予防接種を受けられるようにする
- 2) 産科サービスが全ての保健所、紹介病院で受けられ、都市で80%、農村で40%の出産が保健員によって介助されるようにする。産前ケアと妊産婦のための破傷風ワクチン・カバー率を1995年レベルから 50% 向上させる
- 3) 全ての州・郡の保健所・紹介病院で必須医薬品を揃え、保健所には有資格の看護婦と助産婦を配置し、紹介病院には有資格の医師と医療補助員を配置する。

環境の再生と持続可能性

カンボディア政府の主要な資金源となってきた森林資源は、不法伐採の横行、伐採許可手続きの不透明さ、森林資源の輸出禁止と解禁の繰り返し、恣意的な輸出税の減免など、政策的な混乱によって急速に減少し、質的劣化が進行してきた。このような傾向を阻止するため、政府は1996年7月に森林政策国家委員会を発足させ、同年10月には世銀、食糧農業機関（Food Agriculture Organization : FAO）UNDPとともに「森林管理政策」を制定した。当政策により、森林資源の持続可能な開発を目指すとともに、森林資源の売却による収益を正確に把握しようとしている。SEDP は、2000年までに「毎年 5,000ヘクタールの植林、森林被覆率を 40-50%に維持すること」を目標としている。

森林資源管理以外に重視されるべき環境問題としては、水質管理、沿岸管理、漁業管理、トンレサプ生態系管理などが挙げられている。産業開発の伴う環境問題は今後の課題と言えよう。

(3) 対カンボディア援助に対する提言

基本的な考え方（カンボディア）

ASEANの一員となったインドシナは日本にとって重要なアジアのパートナーであり、援助の重点地域である。特にカンボディアに対しては、1991年10月のパリ和平、UNTACへの協力などを行ってきており、93年1月宮沢総理（当時）による「インドシナ総合開発フォーラム」の提唱もあって、大メコン圏構想の中で、カンボディアが発展から取り残されることのないよう期待されている。

カンボディアが内戦を終結し復興開発に取り組むためには、先ずグッドガバナンスが確立されることが前提となる。わが国の対カンボディア援助の出発点は「グッドガバナンスの確立支援」ということになり、特に、法制度の確立と公的部門の改革が重視されるべきであろう。

カンボディアの国家開発に対する取り組みは第1次社会経済開発計画（SEDP）に示されているとおりである。当計画は貧困軽減を重視するもので、DAC新開発戦略の考え方に沿ったものである。対カンボディア援助では、当計画を尊重し、その円滑な実施を支援する方向で考えるべきであろう。

実施重点項目（カンボディア）

地雷除去

経済活動を全国に広げ、支援活動を地方にまで展開するためには、地雷除去が不可欠の事業となり、カンボディア地雷活動センター（Cambodian Mine Action Center：CMAC）への資金援助と機材供与を継続することが必要である。地域によっては、援助プロジェクトの中に地雷除去をコンポーネントとして組み込むことも必要となろう。復員兵士に地雷除去の技術を指導し、除去作業に従事させ、帰村を促進することも一つの方法であろう。

民主化とグッドガバナンス

法制度の整備と公的部門の改革を主な内容とするグッドガバナンスの確立については、専門家派遣、わが国・第3国での研修生受入などの支援が可能であろう。武力統治から法による統治に移行するためには、司法制度の確立が不可欠であり、これに対する支援が必要とされる。公的部門の改革については、人材育成と公務員・兵士削減に伴う雇用確保に留意した計画支援が必要である。

インフラ・生活基盤の整備

国民の生活環境整備が第1の課題であり、次いで、経済成長、民間資本の導入を促進する経済インフラ（水道、灌漑、発電、道路・橋梁、鉄道、空港、通信など）の整備が課題である。生活環境整備では、プノンペン市を始めとする都市施設、医療・教育施設の整備、同分野における人材育成などが主な対象となろう。また、経済インフラでは、水資源利用のための多目的ダム開発計画（灌漑、発電など）が挙げられる。

環境管理

広域的な開発計画の実施に伴う環境劣化を未然に防止するため、森林資源・水産資源のデータ整備、モニタリング体制の確立、持続可能な管理プログラムの策定などに対する支援を重視すべきであろう。

実施上の留意点（カンボディア）

政策対話

カンボディアでは、開発課題が多岐にわたり、外部パートナーも多様であるため、案件の優先順位の設定、カンボディア側と外部パートナーの役割分担の明確化など、援助の有効性と効率性を高めるための援助協調が極めて重要である。カンボディア側と外部パートナーの政策対話を密にし、また、外部パートナー相互の積極的な情報交換と調整を推進することが必要である。

NGO 支援

カンボディアでは多数のNGOが活動しており、長い援助経験をもつNGO、得意な分野で活動しているNGOなど様々である。これらNGOを支援し、またそれぞれの経験を積極的に活用すべきであろう。

人材活用支援

日本国籍を有し、かつカンボディア文化も体得している元難民およびその家族である技術者を援助人材として活用することを考慮すべきであろう。プロジェクトの実施に関わるカンボディア側の人材不足を補うためには、研修経費に対する支援を含めて、カウンターパート研修を積極的に支援すべきであろう。援助の地方展開が困難である現状では、地方人材を首都に召集して研修を行う等の方法を検討すべきであろう。

南南協力

農業技術や熱帯医療などの分野を中心に、第3国研修および第3国専門家の派遣を積極的に推進することが望まれる。

5 - 4 国別検討のわが国援助に対する示唆

以上にみてきたように、本援助研究会ではDAC 新開発戦略の実施事例として、ジンバブエ、ガーナおよびカンボディアの3カ国について検討した。3カ国のいずれにおいても、それぞれの国を対象とする「国際的な援助協調」「国別アプローチ」「成果重視のアプローチ」の重要性が指摘されている。「マルチセクター・アプローチ」「包括的アプローチ」も重要なアプローチであるが、両アプローチは援助を実施する際の方法論としての側面を強くもっており、分野別検討において一層重視されているため、「4 - 5 分野別検討のわが国援助に対する示唆」で既に紹介したとおりである。本節では、それぞれの途上国を個別に対象とする「国際的な援助協調」「国別アプローチ」および「成果重視のアプローチ」を中心として、わが国援助に対する示唆を検討する。

わが国は国際社会の中で重要なドナー国となっているが、もとよりわが国一国で途上国援助を担えるわけではなく、国際機関・ドナー諸国を始めとする多数のプレイヤーと共に、効果的・効率的な途上国援助を目指すことが不可欠である。この点で、特定の途上国を対象とする「国際的な援助協調」は重要である。また、対象3カ国について見てきたように、同じ「DAC新開発戦略」を実施するにしても、政治的・経済的・社会的・自然的条件などによって、途上国それぞれが重視すべき開発ニーズ

と実施すべき施策は大きく異なっており、この点で各国のニーズに焦点を当てた「国別アプローチ」が極めて重要となる。途上国の開発ニーズを満たすべく実施される途上国と外部パートナーによる共同開発事業は、DAC新開発戦略の目標に照らして評価され、必要に応じて、軌道修正が必要となる。「成果重視のアプローチ」はその目標の確実な達成を目指す一つの方法論であり、国別アプローチの有効性を向上させるための効果的な手段として位置付けられるであろう。

(1) 特定の途上国を対象とする国際的な援助協調

国際的な援助協調は、DAC新開発戦略との関連だけに限ってみても、様々な場面がある。一つは、DAC新開発戦略という新しい援助戦略の起案と採択、また、採択された戦略をオペレーショナルなものとするための共同作業(開発成果を測定する諸指標の選定等)など、多数の途上国とドナー機関・諸国が一堂に会する「全般的な国際的援助協調」の場があり、二つには、特定の途上国を対象としてDAC新開発戦略を実施するために行われる「個別の国際的な援助協調」の場がある。個別の援助協調には、DAC新開発戦略に沿う国家計画の策定、計画の実施に伴う途上国と外部パートナーの役割の分担、援助の実施現場における調整と協調、成果のモニタリングとフィードバック等が含まれる。「全般的な国際的援助協調」については、4-5において分野別検討との関連で触れられたとおりであり、ここでは特定の途上国を対象とする「個別の国際的援助協調」について検討する。

ジンバブエに対する国際的な援助協調としては、次の3点が重要とされる。

ジンバブエ政府は、世銀のCGを含め国際的な援助調整には消極的であるが、DAC新開発戦略の展開には国際的な援助協調が不可欠である。

ジンバブエ政府は2020年を目標年とする長期開発計画「ビジョン2020」を策定しており、ドナー側は当ビジョンへの協力を約束し、ジンバブエ側はDAC新開発戦略を尊重して、協調を強化することが必要である。

ジンバブエのHIV/AIDS対策に対する組織と政策をベースとしながら、国際的な援助協調を通じた支援を行う。

ガーナについては、ジンバブエの場合と同様に、政府が既に策定している長期の国家計画「ビジョン2020」に沿った援助協調が重要である。また、ガーナ政府はセクター投資計画(SIP)に対する取り組みにも積極的で、教育、保健および道路に関するSIPを開始し、更に、農業、環境、貧困に関するSIPの準備を始めており、これに対する援助協調も重視されるべきである。

カンボディアの場合には、紛争解決と和平の確立に向けた国際的な援助協調を含め、課題が多岐にわたり、外部パートナーも多様である。このため、国際的な援助協調では、カンボディア側と外部パートナーによる政策対話を緊密にする、外部パートナー相互の情報交換と調整を積極的に推進する、カンボディア側と外部パートナーの役割分担を明確にすること等が重視されるべき点とされる。DAC新開発戦略の実施に向けて、オーナーシップの確立、地雷撤去など、戦後復興への取り組みは国際的な援助協調の重要な側面である。

本援助研究会が対象とした3カ国に限ってみても、ガーナは自国の開発のために国際的な援助協調を積極的に活用する姿勢を維持している、ジンバブエは国際的な援助協調による取り組みに対しては

比較的消極的である、カンボディアの場合には戦後復興とオーナーシップの確立に対する国際的な援助協調が極めて重要であるなど、3カ国の状況には大きな差異がある。DAC新開発戦略の実施にあたっては、全般的な援助協調をベースとして進められる「DAC新開発戦略の具体化」に向けた動向をしっかりと把握した上で、途上国の個別の状況に応じて、それぞれの国に対する国際的な援助協調に柔軟に取り組むことが必要である。

途上国における国際的な援助協調は、国家レベルでの政策・計画を中心とする援助協調から、プロジェクトの実施レベルにおける地域的な条件下における援助協調まで、様々な局面での取り組みが進められる。実施レベルに近づく程、日常的な場面での援助協調が必要となり、柔軟な取り組みが一層重視されることになる。様々なレベルにおける国際的な援助協調に着実に対応できるよう、わが国の援助協調体制を整備していくことが望まれる。これは政府開発援助に限らず、NGO、民間企業、地方自治体など様々なプレイヤーについても当てはまることである。

(2) 国別アプローチ

ジンバブエの場合には、アフリカ諸国の中では発達した産業構造を有しているが、これまでの経済トレンドが継続すれば、一人当たり国民所得は低下し続けるであろう。まずは、経済成長を阻む障害を取り除き、力強い成長力を取り戻すことが必要である。これがジンバブエにおける最も重要な開発課題とされ、その一環として構造調整に対する支援が重視されている。貧困問題に関しては、貧困の67%を占める「共同体地域に住む黒人小農」の貧困軽減が進まない限り、DAC新開発戦略の達成は望み難く、土地所有へのアクセスの確立、生産性が低下した農業の回復と振興、環境資源の再生などが重要とされる。ジンバブエではHIV/AIDS問題が深刻で、21世紀には乳幼児死亡の原因の実に75%がAIDS関連となり、乳幼児死亡率の改善を目指す政府目標は達成困難であろうとの見方もある。

ガーナの場合には、工業開発は極めて低い段階にとどまっており、天候に大きく影響され激しく変動する農業への依存が高い。農村人口は急速に増加しており、零細農民・土地なし農民が急速に増加し、農業による自給すら困難な零細農民の絶対的な貧困化が最も重要な開発課題とされている。南北の地域格差は大きく、特に、北部サバナ地域の貧困問題を重視しなければならない。小規模農業主と中小企業主の育成を重視する「自立的発展を目指した産業育成」と、社会開発、人的資源開発および保健医療を重視する「社会サービスの充実と社会的弱者の開発への参加促進」が開発の基本方向であるとされる。

カンボディアの場合には、長期にわたる戦乱の後遺症からの脱却が緊急の課題とされ、内戦によって発生した多数の難民の生活再建、大量の埋設地雷による被害の軽減、経済の中核である農業の疲弊に対する対策などが重視されている。また、政治的に不安定な状態が継続しているため、国家の復興をリードすべき「グッドガバナンスの確立」にはほど遠く、まず、DAC新開発戦略でいう「オーナーシップの確立」が目指されるべきであり、同時に、開発の基礎条件である経済社会インフラの修復・復興が重視されるべきとされる。

上記3カ国では、主要な開発課題と重視されるべき施策が大きく異なっている。国別研究から導き出される最も重要な示唆は「開発ニーズと重視されるべき施策は、途上国それぞれによって大きく異なる」という極めて当然な「事実」にある。

わが国は、分野別・形態別援助体制のもとに、途上国において、ダムを造り、通信網を整備し、

道路を建設する等々、経済インフラの整備に対する援助を行ってきた。また、学校を作り、病院を建てる等々、社会インフラの整備に対する援助を行ってきた。これらの援助においては、分野別に施設（ハード）整備が重視されてきており、ハードの整備に関する「需要予測／設計／費用積算／経済財務分析」という部分に主要な関心が向けられてきた。一般化に馴染み易いハード技術に焦点が当てられてきたこと、需要予測と経済財務分析というソフト面においても、地域の人々の生活にまで踏み込む必要性が低かったこと等により、生活者のニーズに焦点を当てる国別アプローチの濃度は比較的薄かったと言えよう。

上記のような分野別ハード志向の援助をベースとして、わが国の援助予算が編成され、実施のための制度と組織が強化され、その中で、援助人材が育ってきた。実施面で重要な役割を果たすコンサルタントも、シビル・エンジニアリング企業など、技術系の集団が中心となってきている。近年になり、社会開発・環境管理など「人間中心の開発」に直接的に関わる、政府機関・大学・コンサルタント企業なども現われてきてはいるが、未だマージナルな存在にとどまり、この分野では、一般的に援助現場における経験の蓄積が少ない。

『21世紀に向けてのODA改革懇談会報告書』が提案するように、「国別アプローチ」をわが国の援助システムの基本におくことは、「途上国のニーズを援助の基本に置く」という観点から非常に望ましいと考えられる。しかし、上述のようなわが国の援助システムの成り立ちから判断すると、国別アプローチに向けて、制度と組織を改革することは可能であっても、人材と経験の蓄積という面からの制約が大きい。国別アプローチを実践するためには、次のような機能とそれを実行する人材が必要となり、これを担う制度・組織の整備と人材の育成が重要となろう。

対象途上国の課題とニーズをセクター横断的に把握し、国際的な役割分担の中でわが国の援助方針を形成する。この場合、対象途上国の「長期計画／5ヵ年計画」などを尊重することが必要であるが、同時に、その妥当性についてわが国としての判断をもつことが必要となる。

援助方針をベースに、対象国との政策対話および国際的な援助協調を進め、対象国に対するわが国の援助案件を選定する。

選定された援助案件に関し、住民参加をベースとする途上国側の実施体制（必要に応じて、国際的な援助協調体制）を勘案しながら、包括的アプローチによってわが国側の援助実施体制を確立する。

個別の案件に対し、セクター横断的な構成要素と包括的アプローチによる多様な参加者の調整を図りながら、適時・適切なインプットを投入して案件を実施する。

個別の案件に対し、一定期間毎にモニタリングを行い、案件の目標達成状況を評価するとともに、問題点がある場合には、必要な施策を実行する。

国際的な援助協調のもとに、対象途上国における開発努力の成果をモニタリングし、評価する。これに対するわが国援助の貢献度を評価し、翌年以降の援助活動にフィードバックする。

DAC新開発戦略の重視な視点の一つとして「自立発展性のある開発」が挙げられる。同戦略では、住民参加を中心とする包括的アプローチによって自立発展性の確立を目指しているが、過去の経験からすれば、特に低所得国（特に、LLDC諸国）の場合には、自立発展性を期待することが非常に難し

いケースが多い。教育分野で「教育運営費への支援をも検討課題とし、援助の有効性を高める方向で努力すること」が提案され、保健医療分野は「途上国における子供の死亡率は著しく改善されたが、PHC戦略を自らの力で支えることができる途上国はほとんど無い」と指摘されているとおりである。途上国に対しては、わが国援助の基本理念である「自助努力」を求めることになるが、DAC新開発戦略の実施においては、途上国の個別状況を慎重に検討することが必要であり、途上国の個別の状況によっては、「自助努力支援原則」と「経常経費支援」との関係に柔軟性をもたせることも必要となる。

以上では、対象3カ国の事例研究を中心として「国別アプローチ」のわが国援助に対する示唆を検討したが、DAC新開発戦略は全ての途上国の貧困軽減を目指すものであり、低所得国(特に、LLDC諸国)に限らず、中所得国の貧困問題も対象とすることとなる。中所得国の中でも高中所得国の場合には、一般的にグローバリゼーションへの参画を果たし、経済成長の進展とともに国家財政も好転し、特定地域・特定グループなど限定的な貧困問題を自力で改善できる財政基盤も整っている。このため外部パートナーによる貧困軽減支援は環境問題などある特殊な状況に対する支援に限定され、国別アプローチは支援の必要性の有無を判定する程度にとどまることとなる。

低中所得国の場合には、グローバリゼーションへの部分的な参画を果たしているが、経済成長を牽引する首都圏とそれ以外の地域との間の経済格差が拡大し、開発から取り残された特定地方の貧困問題と人口集中に起因する都市の貧困問題が開発課題として残されている国々が多い。この段階の国々では、国家財源のかなりの部分が首都圏を中心とする経済開発に配分され、地方における貧困問題に対しては部分的な対策にとどまる傾向がみられる。低中所得国に対する貧困軽減支援は、高中所得国に対する場合より多岐にわたることとなるが、途上国自身が対策を開始している部分もあるため、各国の状況に合わせた選択的な援助が必要とされ、これを明らかにする観点から、国別アプローチが重視されることとなる。

(3) 成果重視のアプローチ

当節の冒頭に示されたように、「成果重視のアプローチ」は、国別アプローチの一つの側面であると理解される。成果重視のアプローチをオペレーショナルなものとし、その目的を達成するためには、貧困調査などによる現状確認とモニタリング体制の確立、設定された目標とそれまでの成果の対比、各活動の評価とフィードバック、わが国援助の進め方に対する提案、について考慮することが必要であろう。

現状確認とモニタリング体制

「妊産婦死亡率は調査によるバラツキが大きい」というジンバブエとガーナの事例、また、「現在の貧困調査は治安が回復していない地域に居住する人口の35%を対象外としている」というカンボディアの事例に示されるように、DAC新開発戦略の7目標に関連する既存のデータは、現状を必ずしも正確に反映していない。DACが提案する基礎的開発指標のセット(Core Set of Indicators of Development Progress)(1998年2月)に示されるデータ項目について、現状の正確なデータを収集することが必要であり、将来にわたって当該データを継続的に収集するモニタリング体制を確立することが必須となる。

設定された目標とそれまでの成果の対比

ジンバブエとガーナは「ビジョン2020」、また、カンボディアは「復興・開発に関する国家計画(NPRD)」という長期計画を策定し、その枠の中で、短中期的な国家計画を作成して、社会経済の開発を目指している。これらの計画は基本的にはDAC新開発戦略の考え方に沿ったものと言えるが、中間段階の成果を評価し、最終的な目標に向けて軌道修正をするという観点からみると、これらの計画には不足している部分もある。「目標と成果の対比」を可能とする仕組みを確立するとともに、それを技術的に支える人材の育成が必要となる。

各活動の評価とフィードバック

DAC新開発戦略の目標を達成するためには、途上国と外部パートナーの活動成果を総合的に評価して、その後の活動にフィードバックすることが必須である。そのための評価方法に関しては、目的に合致する評価システムの開発を進めることが必要であるが、このためには国際的な援助協調を通じた試行錯誤的な研究開発活動が不可欠となろう。評価結果を効果的にフィードバックしていくためには、途上国と外部パートナーのパートナーシップを一層強固にしていくことが必要となるであろうし、外部パートナーによるより良い援助協調が実現されなければならないであろう。

わが国援助の進め方に対する提案

の成果に基づいて、わが国の援助活動を評価し、貢献度を明確にした上で、当該途上国に対する今後の援助方針と活動内容を、国際的な援助協調を前提として計画することが必要である。わが国の援助に関する評価システムは、個別案件ベースでの評価が中心である現状を考慮すると、による評価システムの開発と連動させながら、わが国としてのセクター評価・国別評価のシステムを開発していくことが必要となる。

DAC新開発戦略による「成果重視のアプローチ」に呼応し、わが国自身の援助に関する評価システムの確立を特に重視することが必要であろう。個別案件を評価の対象とする評価システムから、個別案件を包括したセクターワイズな評価、更には、セクター活動の結果を統合化して「4分野7指標」による国別評価が必要となる。わが国のセクター評価および国別評価には、外務省による『経済協力評価報告書』あるいはJICA/OECFによる『事業評価報告書』等があるが、これまでのところ対象国は限定され、対象国のデータの未整備もあって定量的な評価には至っていない。わが国の国別評価を充実させることは、わが国の「国別アプローチ」の強化に直接的につながるものであり、DAC新開発戦略の実施においては極めて重要な課題であると言えよう。

6. 「DAC 新開発戦略」を踏まえたわが国援助のあり方

基本的視点

途上国を新開発戦略の中心に置き、途上国のオーナーシップを重視

グローバル化の中で、国際的な援助協調の重視

成長と分配面の「バランスある発展」を支援

「良い統治」の確立と強化の重視

「国別アプローチ」の重視

DAC新開発戦略の実施
意志表明国を優先的に
取り上げる

DAC新開発戦略の実施
に向けたわが国の援助
実施体制の整備

取り組み方

「国際的な援助協調」

- ・SIPへの適切な対応
- ・国別アプローチと成果重視アプローチの重視
- ・現地の援助協調の場に継続的に参加

「国別アプローチ」

援助研究と政策協議の実施、援助計画の作成、案件形成などに現地事務所等が主体的に取り組む

「成果重視のアプローチ」

- ・貧困状況の正確な把握に対する支援
- ・援助強調、マルチセクター・アプローチ、包括的アプローチの評価システムの確立

「マルチセクター・アプローチ」

国レベル（計画段階）、地方レベル（実施に向けた制度）、およびコミュニティレベルでの課題への取り組みの経験の蓄積

「包括的アプローチ」

- ・協力に参加できる人材リストとリクルートのチャンネルをもつこと
- ・必要に応じた協力関係の形成
- ・同アプローチの採用範囲、望ましいアプローチのパターンの形成 などの経験の蓄積

実施体制の整備

わが国援助体制の課題

1. 「国際的な援助協調」を効果的に継続できる体制を確立する。
2. 個々の途上国の開発ニーズを充足する「国別アプローチ」を可能にする。
3. 開発ニーズの充足を目指し、セクター横断的な視点をもって「マルチセクター・アプローチ」を推進できる人材を育成する。
4. ODAとその他の援助資源の効果的な連携を可能とする「包括的アプローチ」のネットワーク化を促進する。
5. 個別の案件評価を超えたセクター評価・国別評価を強化する。

国別アプローチの強化に向けた援助体制の整備

- ・分野別・形態別の援助体制の見直し
- ・国際的な援助協調と国別アプローチを実践する人材の育成
- ・マルチセクター・アプローチ、包括的アプローチおよびセクター評価・国別評価を具体的に実践する手法の開発

第3章においてDAC新開発戦略の概要を紹介し、第4章において分野別検討の成果とわが国援助に対する示唆を検討し、また、第5章においてはジンバブエ、ガーナおよびカンボディアの国別検討の成果とわが国援助に対する示唆を検討してきた。分野別検討と国別検討の詳細は第2巻、第3巻に述べられている。本「総論」の提言では、DAC新開発戦略をわが国援助の一つの柱として実施していく場合における、基本的考え方(6-1)、取り組み方(6-2)、および援助実施体制の整備(6-3)について取り上げたい。

DAC新開発戦略を実施する上で特に留意すべき課題は、分野別・形態別に分けられてきたわが国の援助システムとDAC新開発戦略が重視する「開発協力は、途上国を出発点として、現地固有の事情を反映するメカニズムを通して組織されなければならない」という部分の接点を見出すことであろう。この点に関し制度・組織面から重視されるべきは、「国際的な援助協調」と「国別アプローチ」であり、DAC新開発戦略に関わる「国際的な援助協調」の場に継続して積極的に参画し、また「国別アプローチ」を基本として、途上国固有の事情を援助に反映できるメカニズムを構築することが重要な第1のテーマと考えられる。このメカニズムを適切に運用していくことが出来れば、運用段階において各種の援助経験を計画的に蓄積していくことによって、「成果重視のアプローチ」「マルチセクター・アプローチ」「包括的アプローチ」に対する効果的で効率的な方法論を確立していくことが可能となろう。DAC新開発戦略の実施においては、「経験を次の援助活動に積極的に活かすシステム」を構築することが重要な第2のテーマと考えられる。

6-1 「DAC新開発戦略」についての基本的考え方

考え方1： 途上国を新開発戦略実施の中心に置き、途上国のオーナーシップを重視する

DAC新開発戦略は、これまでの開発の進展から得た総合的な結論として、開発援助は途上国の人々、組織や機関および政府の努力を補完するものにすぎず、持続可能な開発を成功させるためには途上国のオーナーシップが最も重要であると述べている。このオーナーシップ重視の考え方は、わが国自身の長年の開発経験に基づいたものであり、わが国援助の基本理念を再確認するものでもある。オーナーシップは、途上国自身が主体となって国毎の開発戦略を策定し、実施することであり、また、その前提となる参加型開発と良い統治を確立することである。すべてのDAC新開発戦略の考え方やアプローチの基礎として、途上国を新開発戦略実施の中心におくオーナーシップの考え方を重視し、支援する援助を実施するべきである。

考え方2： グローバリゼーションの中で「国際的な援助協調」を重視する

途上国の安定と成長はグローバルな課題であり、一国・一地域の問題は直ちに国境を越えて世界的な問題となり、他方、先進国の経済活動とそれに起因する様々な影響は途上国の経済構造・環境問題などに影響を与える。このようなグローバリゼーションは、全ての国々にとって利益をもたらす機会を提供できるようにすべきであり、グローバリゼーションが途上国の経済成長および貧困軽減に積極的に貢献できるようマネージすることが必要である。グローバリゼーションを途上国の開発につなげ

るという観点から、途上国と国際機関・ドナー諸国、ならびに国際機関とドナー諸国相互の国際的な援助協調はますます重要になってくる。わが国は多くの途上国でトップドナーあるいはそれに次ぐ立場にあり、途上国の安定と成長に積極的に貢献し続けるよう、国際的な援助協調を特に重視すべきである。

考え方3： 途上国の成長と分配面の「バランスのとれた発展」を支援する

成長と分配面・社会開発の改善は相互に密接な関連があり、成長とともに分配面の改善が進めば持続可能な成長ポテンシャルは高まり、逆に、成長につれて分配面が悪化する場合には社会的な不安定性を増大させ、持続可能な成長を阻害する。途上国の場合には、国家開発のグランド・デザインが作成されていなかったり、分配面を軽視した成長重視の政策が採られたり、成長と分配面の政策に混乱がみられる場合も多く、国別の援助研究・政策対話などを通じてこの改善を支援し、また、わが国およびアジア諸国の成長と分配面の実績を踏まえながら、政策面での様々な支援を拡充することが重要である。分配面での改善については、貧困層に裨益する社会開発・地方開発を重視することが必要である。

考え方4： 途上国における「良い統治」の確立と強化を重視する

途上国の成長と分配面の改善を図るためには、民主化・市場経済化を柱とするガバナンスの強化が重要である。ガバナンスの強化は政府と政策への信頼性を高めることにつながり、信頼を得た政府の政策は成長と分配面の改善に具体化される可能性が高まる。民主化を柱とする市民社会の確立と強化は、持続可能な良い統治の基礎であり、参加型開発を促進することによってプロジェクトの持続可能性を高めることにも貢献する。国際的な援助協調にもとづいた継続的な政策対話とモニタリングは良い統治の確立と強化につながるものであり、これは途上国のオーナーシップの確立と強化に通じるものである。

考え方5： 途上国の個々の状況に合う「国別アプローチ」を重視する

グローバル化による影響、成長と分配面の改善状況および民主化・市場経済化を柱とする良い統治の確立状況は、途上国によって大きく異なる。DAC 新開発戦略は貧困軽減に向けた基本的枠組みと目標を設定しているが、途上国の置かれた現状を十分に分析・認識した上で、この基本的枠組みと目標を、途上国それぞれの状況に合致するよう、実施していくことが重要である。分野別・形態別の援助実施体制を採用してきたわが国がDAC 新開発戦略を実施していく場合には、個別の途上国のニーズに応じて分野別・形態別の援助を統合化し、いかに適切に・タイムリーに提供できるかが鍵となるものであり、わが国の援助体制との関連からも、最も重視されるべきアプローチと考えられる。

考え方6： DAC 新開発戦略の「実施意思の表明国」を優先的に取り上げる

DAC 新開発戦略を実施する場合には、途上国が本新戦略について十分に理解し、基本政策として採用するという強い意思を表明することが前提となる。わが国がDAC 新開発戦略の実施国を選定する場合には、当戦略に積極的に取り組む意思表明をしている国々を優先的に取り上げるべきであろう。勿論、DAC 新開発戦略の基本的な考え方は、意思表明をしていない途上国にも実施可能なものであり、これらの途上国に対しても、可能な限り、当戦略の考え方を取り入れていくことが望ましい。

考え方7： DAC 新開発戦略の実施に向け「わが国の援助実施体制」を整備する

わが国の援助実施体制は、分野別・形態別の援助実施体制として確立されている。したがって、途上国の貧困軽減を目指し、それぞれの状況に応じてセクター横断的なパッケージとしての援助を行うDAC 新開発戦略を全面的に展開するためには、それを可能にする準備と体制作りが必要となる。第1は、それぞれの途上国に最も適した形で貧困軽減を目指す国別アプローチを強化すること、第2は、セクター横断的なパッケージ援助によって貧困軽減を目指すマルチセクター・アプローチを可能とする援助体制を整備すること、を重視すべきであろう。

6 - 2 「DAC 新開発戦略」への取り組み方

わが国が貧困軽減を目指すDAC新開発戦略を実施する場合には、上記のような基本的考え方に基づいて、当戦略が重視する5つのアプローチ、すなわち、「国際的な援助協調」「国別アプローチ」「成果重視のアプローチ」「マルチセクター・アプローチ」および「包括的アプローチ」を着実に実践することが必要とされる。しかしながら、従来、わが国は分野別・形態別体制のもとに援助活動を展開してきており、これらのアプローチについては必ずしも十分な経験が蓄積されておらず、また、必要とされる人材も充分には育成されていない。各アプローチに必要とされる活動と、それに対するわが国の現状での対応能力を比較勘案しながら、各アプローチを適切に実践できるよう、段階的に、援助体制を整備し、手法を開発し、人材を育成していくことが必要となる。

(1) 「国際的な援助協調」への取り組み

DAC 新開発戦略は、OECD/DACという国際的な場で合意され、実施に移されることになった戦略であり、国際的な援助協調がその出発点にある。したがって、当戦略の実施においては「国際的な援助協調」を特に重視することが必要となる。近年、世界銀行が主導するセクター投資計画（SIP）がアフリカ諸国において実施されており、SIP との関連が極めて深い DAC 新開発戦略の実施においては、SIP に関する援助協調に対しても適切に対応していくことが必須となる。

国際的な援助協調においては、国別アプローチと成果重視のアプローチを特に重視すべきであろう。国別アプローチでは、対象国の援助計画の具体化と案件形成を目指して、対象国の社会経済全般ならびに行財政に詳しい人材が必要となり、財政状況を考慮しながら、セクター横断的な比較評価の中で、DAC 新戦略に沿う最も効果的な開発戦略を策定し案件を形成する能力が必要とされる。また成果重

視のアプローチでは、いずれの対象国も DAC 新開発戦略の導入時にあたるため、貧困統計・モニタリング体制の整備を含めて、DAC 新戦略を実施する全般的な体制整備が先ず必要とされ、この整備に対する適切な支援能力を有する人材が必要とされる。このような能力を有する適材を選任して、国際的な援助協調に積極的に参加し、リードしていくことが望まれる。

途上国に所在する現地事務所等(在外公館および援助実施機関の現地事務所)は、ワークショップも含め、該当する個別の援助協調の場に継続して積極的に参加することが必要である。この場を通じて、援助研究の情報を収集し、援助計画の具体化に参画し、DAC 新戦略の下での案件形成に努めることになる。ワークショップを含め援助協調の場には、同一人が継続して参加することが重要であるが、そのための人材については、コンサルタント・NGO などへの継続的な期間発注によって対応しているドナー機関・諸国もあり、わが国としても、適材を継続して確保する一つの方法として参考にすべきであろう。

国際的な援助協調は、上に示された援助協調の場以外にも、日常的な協調の機会も多い。今後、国際的な援助協調を順調に進めていくためには、人材の補充と強化とともに、時々刻々に発生する援助協調の機会を生かせる柔軟な措置を組み込んでいくことが必要であろう。

(2) 「国別アプローチ」への取り組み

上記の基本的考え方でも述べたように、DAC 新開発戦略に主体的に取り組む意思を有する途上国が同戦略に掲げられた目標を実現してゆくためには、途上国ごとの実情やそれに基づいて策定された開発戦略を反映した国別アプローチが不可欠となる。この国別アプローチを途上国のオーナーシップと援助国とのパートナーシップの考え方のもとに具体化してゆくためには、途上国側による DAC 新開発戦略の目標を的確に位置付けた国家開発のグランド・デザインの策定とその実施能力の形成が基礎的条件となる。そのためにはわが国として途上国との政策対話や国別援助研究の強化・拡充を図るとともに、それを踏まえた政策・実施面におけるさまざまな支援を行う必要がある。

現地事務所等については、その権限を強化し、機能を拡充することが必要であり、援助研究と政策協議の実施、援助計画の作成、案件の形成などについてより積極的に取り組むことが求められる。これは、途上国のニーズに最も近いところで援助が計画され、実行されるべきである、との考えによる。

現地事務所等は、対象国に関する最新の情報を多様なルートから収集することによって、全国ベースでも地方ベースでも、対象国の状況を的確に把握し、その上で、援助協調による案件も含め、わが国の援助として取り上げるべき案件を検討することが要求される。対象国の援助ニーズを「案件」として仕立てる場合には、セクター横断的に見て重視すべきセクターを特定することが必要であるし、ニーズの充足という視点からは、援助形態の適切なミックスを計画することが必要になる。更に、案件の持続可能性を高めるためには、カウンターパート、住民参加、NGO の関与など、対象国側による望ましい関わり方を模索しなければならない。この部分は、分野別・形態別のもとで援助を実施してきたわが国の経験と人材が最も不足するところであると言えよう。

現地主義を強化した援助体制は、本部を中心とする従来型の援助システムに比べて、現地に常駐していることによって、対象国との政策協議を緊密に進めることができるし、ローカル・スタッフを配することによって、地方毎の援助ニーズを探るとともに、持続可能性を高める対象国側の望ましい関わり方を提案することもできよう。また、ローカルあるいは国際的なネットワークを活用することに

よって、より効果的な援助資源の投入を計画することも可能となる。現地事務所等が持つこのような利点を積極的に活かすことが望まれる。平成 10年度に新設される「在外ミニ開発調査」は現地事務所等の活動を側面的に支援する一つの有力な手段となることが期待され、DAC 新開発戦略を実施する上での一つの有力なツールとして、今後更に拡充されることが望まれる。

現地事務所等によって実施される国別アプローチは、対象国の状況と開発ニーズに応じて、国別に様々なパターンを採ることになると考えられる。「経験を次の援助活動に積極的に活かすシステム」の構築という観点からは、それぞれの途上国における現地事務所等の自主的な国別アプローチの経験を集大成していき、国別アプローチをいくつかのパターンとしてまとめてみるのが重要であろう。これは、DAC 新開発戦略の実施対象国を拡大していく場合の有効なツールとなり、また、集大成の過程を人材育成の手段として積極的に活用することもできるであろう。

(3) 「成果重視のアプローチ」への取り組み

DAC 新開発戦略という国際的な援助協調の枠組みの中で、個々の途上国の開発ニーズの充足を目指す国別アプローチを中心に置き、人間中心の開発に関わる様々なセクターの偏りない改善を目指しつつ、必要とされる援助資源を広く求めて投入する。このような取り組みの全てを、DAC新戦略の目標達成に向けて効果的に誘導する仕組が「成果重視のアプローチ」である。国際的な援助協調のもとで、成果重視のアプローチが適切に機能するシステムを構築し、当該システムを継続して効果的に運用することが必要である。

成果重視のアプローチにおいて、第1に目指すべきは、対象国における貧困状況の正確な把握に対する支援であろう。途上国の貧困に関する統計類は、指標の種類に限られる、信頼性が低い、アップデートされない、地域的な貧困状況が捉えられない等々の課題を抱えている。援助協調の場を通じて、統計類の改善を具体化することから支援に着手すべきであろう。DACにより取りまとめられた基礎的開発指標のセットを参照しながら既存の貧困統計あるいは貧困調査をレビューし、DAC 提案の統計諸指標との整合を図ることが必要となる。貧困統計類の改善作業の一環として、将来の継続的なアップデートの手法についても検討し、全体的なモニタリング・システムの整備に関するガイドラインの作成に対しても支援していくことが必要であろう。

成果重視という観点からは、対象国における国際的な援助協調、マルチセクター・アプローチおよび包括的アプローチに関する評価システムを確立していくことも必要である。現在のところ、これらのアプローチに対する特定の評価手法は存在しておらず、援助の現場における経験を積み重ねながら確立していくことが必要となる。国際的な援助協調のもとで実施される農村開発・生計向上など、具体的なプロジェクトを取り上げて、手法の開発に取り組むことが必要であろう。このような手法開発の場も人材の育成に効果的に活用することが必要である。

対象国で実施される途上国・国際機関・ドナー諸国の共同開発事業に関する評価と同様に、わが国自身の援助に関する評価も重要である。従来から、わが国の評価は主に個別案件を評価の対象としてきたが、DAC 新開発戦略に呼応するためには、個別案件の評価を包括したセクター別の評価、更には、セクター活動の結果を「4分野7目標」という総体的な視点から評価するマルチセクター評価・国別評価が必要となる。両アプローチに関する評価手法を確立するための第1歩として、特定セクターにおける複数案件を取り上げ、複数案件の連携と相乗効果を評価するセクター評価を試み、これを充

実させることが必要である。

しかし、ここで強調しておかなければならないことは、成果重視のアプローチの進捗は、各途上国において「参加型開発と良い統治」がいかに確保されるかに大きくかかわってくるということである。よって、わが国としても、途上国の個々の事情と途上国との政策対話の内容等を十分に踏まえ、他の援助国・援助機関とも協調をとりつつ、参加型開発を推進するための支援（草の根市民組織の強化、貧困層などの自立能力の向上、参加型開発のための政府の能力の強化）、参加型開発の基盤整備のための良い統治の支援（法・制度造り、行政機能の強化、行政機能の強化、行政責任の明確化と透明性の確保、分権化の促進、市場環境の整備）及び民主化促進のための良い統治の支援（選挙制度の確立支援、人権擁護、言論出版の自由の確立）などに的確に取り組んで行く必要がある^{注28}。

（４）「マルチセクター・アプローチ」への取り組み

マルチセクター・アプローチは、成長と分配面、社会開発における各分野の関連、開発と環境など、セクター横断的な観点から持続可能な貧困軽減へのアプローチを見い出そうとするものであり、特定途上国の問題ではなく、途上国全般に広く一般化できるアプローチと考えることもできる。しかし、マルチセクター・アプローチの内容を具体化させるためには、個々の途上国における経験の積み重ねが不可欠となる。マルチセクター・アプローチが重視されるべき視点は「4-5 分野別検討のわが国援助に対する示唆（2）」に示されたとおりであり、これらの視点を中心にマルチセクター・アプローチを試行することが望まれる。平成10年度に新設される「環境・社会開発セクター・プログラム無償」は、この点で貴重なツールとなることが期待され、DAC 新開発戦略の対象国の拡大を目指して今後一層拡充されていくことが望まれる。

マルチセクター・アプローチは、中央政府との関わりにおける国レベル、地方自治体との関わりが主となる地方レベル、住民およびNGOなどが深く関わるコミュニティー・レベル、という3つのレベルで実践することが必要であろう。

国レベルのマルチセクター・アプローチは、開発計画の策定、政策協議、案件形成などに関わるもので、国別アプローチそのものであるとも言える。このアプローチでは、開発計画におけるセクター構成、開発目標に対する各案件の寄与など、計画段階に関わる課題への取り組みが重要である。

地方レベルのマルチセクター・アプローチは、貧困地方における経済開発、社会開発、環境改善などに関わるもので、このアプローチでは、地方自治体の機能強化、中央政府と地方自治体の関係、地域社会の関与の仕方など、実施に向けた制度に関わる課題への取り組みが重要である。地方レベルのマルチセクター・アプローチに関しては、わが国は「地域総合開発計画」で多くの経験を蓄積しており、最近では、地元のNGO等との協力のもとに実施される案件も多い。この経験を、地方レベルのマルチセクター・アプローチに生かすとともに、国レベルあるいはコミュニティー・レベルのマルチセクター・アプローチへの応用方法を検討すべきであろう。

コミュニティー・レベルのマルチセクター・アプローチに関するわが国の経験は、上記2つのアプローチに比べて最も不足していると考えられ、それぞれの途上国で積極的に経験を蓄積すべきであろう。当レベルのマルチセクター・アプローチについては、マルチセクター・アプローチが典型的に

注28 国際協力事業団(1995b).

採用されている案件を取り上げて、評価とフィードバックのサイクルを経年的に繰り返しながら、より望ましいアプローチを模索していくことが必要となる。

(5) 「包括的アプローチ」への取り組み

包括的アプローチについても、「特定の途上国の問題ではなく、広く途上国全般に一般化できる」という面と、「個別の途上国における具体的な経験の積み重ねが当アプローチの強化に役立つ」という面があり、複数の途上国における経験の蓄積が重要となる。

包括的アプローチを実践するためには、少なくとも、参加できるプレイヤー（個人、団体）リストとリクルート・チャンネルを持つこと、そして、必要に応じて適切なプレイヤーと協力関係を形成できることが必要となる。包括的アプローチを実践する場合、当初から包括的アプローチが予定され、その予定通りに実践される場合には問題はない。しかし、現実には、包括的アプローチの必要性が当初の段階では確認されず、案件の進展に伴ってその必要性が確認される場合が見られる。このような場合にも、必要な段階に、望ましい形で、協力関係を形成できる体制を整備しておくことが必要である。

包括的アプローチの実践では、「援助研究 / 政策対話 / 案件形成 / 準備 / 審査 / 実施 / 監理 / 評価」という援助活動の多面的なサイクルの中で、当アプローチをどの部分に採用するか、経験の蓄積に伴い、採用の範囲をどのように拡大するかを想定することも重要である。途上国における様々な経験を蓄積し、これらの経験を集大成して、包括的アプローチのチャンネルを拡大し、望ましい包括的アプローチのパターンを形成していくことが望まれる。

6 - 3 「DAC 新開発戦略」の実施に向けた援助体制の整備

以上において、わが国のDAC新開発戦略の実施に関する「基本的考え方」と「取り組み方」を示してきたが、当節では、これらに基づき、また、わが国の援助体制の課題を考慮した上で、当戦略の実施に向けた国別アプローチの強化について検討する。

(1) わが国援助体制の課題

課題 1 : 「国際的な援助協調」を効果的に継続できる体制を確立する

わが国は開発援助においてトップ・ドナーの地位にあり、その影響力は大きい。国際的な援助協調に貢献し、積極的にリードしていくことは、わが国にとって極めて重要な課題であり、「国際的な援助協調」の場で期待される役割を適切に果たすことが、わが国の国際的な評価を高めることにつながる。しかし、わが国の国際的な援助協調は、援助協調に対する体制と予算の未整備などのため、個々の援助協調への取組みが遅れる、取組んだ場合でも、協調の場での意思表示が遅れる、継続的な参加が約束できない等の課題を抱えており、期待に応えているとは言い難い。国際的な援助協調はDAC新開発戦略のベースであり、このような課題を早急に改善する努力が不可欠である。DAC新開発戦略の実施には、「国際的な援助協調」の継続性を確保しながら、適時・適切な援助協調が実施できる体制を確立することが前提であり、そのような体制の中で、援助協調を効果的に実践できる人材を育成していくことが必要である。

課題2：個々の途上国の開発ニーズを充足する「国別アプローチ」を可能にする

途上国の開発ニーズを充足するという観点から、国別アプローチの重要性は既に認識されており、JICAでは「国別援助研究」を実施している。また、98年1月には『21世紀に向けたODA改革懇談会報告書』が発表され、国別アプローチを実践する援助体制への改革が提案されている。わが国の援助システムは政府開発援助の開始以来、分野別・形態別の援助体制を維持しているが、途上国の開発ニーズに焦点を当てたDAC新開発戦略の実施には、ODA改革懇談会の提案に沿った方向での改革が不可欠となる。わが国の援助体制は30年以上の歴史を有し、この間に分野別・形態別援助の枠組みが強化されてきており、この枠組みの中で援助人材が育ってきた。現行の援助体制から国別アプローチを強化する体制に移行するためには、新しい援助システムの形成、システムを構成するサブ・システムの手法の開発、マクロ経済・行財政など広い視野から途上国の開発計画を支援する援助人材の育成などの課題を解決しなければならない。

課題3：開発ニーズの充足を目指し、セクター横断的な視点をもって「マルチセクター・アプローチ」を推進できる人材を育成する

分野別に形成されているわが国の援助体制では、一つのセクターを超えて他のセクターと協調するマルチセクター・アプローチの経験は極めて少ない。分野別に加え、無償資金協力、技術協力（研修、専門家派遣、開発調査など）、有償資金協力などの援助形態別にも分けられているため、同一セクターの中にあっても、形態別に援助が実施されることとなり、一つのプロジェクトのもとに複数の形態別援助が組み合わせられる、いわば、「セクター・アプローチ」についても経験の蓄積は限られている。国別アプローチが援助体制として確立されれば、分野別・形態別という枠が大幅に緩和されることになり、セクター・アプローチ、更には、マルチセクター・アプローチを実施する制度上の制約は解決されるであろう。しかし、これまでの援助経験からは、セクター横断的な視点をもってマルチセクター・アプローチを実践できる人材が育っておらず、このアプローチに対応する人材不足をどのように補い、どう強化していくかが重要な課題である。

課題4：ODAとその他の援助資源の効果的な連携を可能とする「包括的アプローチ」のネットワーク化を展開する

既に実施されている主な包括的アプローチとしては、援助実施機関が計画、実施あるいは融資する案件に、大学関係者、地方自治体、民間企業（コンサルタント、施工業者、製造業者等）などに参加を仰ぐ方式と、外務省・郵政省などが有するNGO支援資金等をNGOに提供し実施する方式などが挙げられる。包括的アプローチの強化については、既存の方式のまま、プレイヤーの参加と活動範囲を拡げることによって拡充を図る方向と、既存の方式にはとらわれず、国別アプローチの強化にしたがって、ODAとODA以外のプレイヤーの連携方式を一段と多様化・拡大していく方向とがあろう。DAC新戦略の目標の達成に向けて当該アプローチを拡充するためには、既存の方式にとらわれず、現地における包括的アプローチを含めて多様な連携方式を探り、プレイヤーの範囲を拡大・ネットワー

ク化していくことが不可欠であろう。

課題5：個別の案件評価を超えたセクター評価・国別評価を強化する

成果重視のアプローチは、途上国と外部パートナーによる開発共同作業のパフォーマンスを、DAC新戦略の目標に照らしながら継続的にモニタリングし、開発努力をより効果的・効率的なものにすることを旨とする。この点で、途上国におけるモニタリング・システムの整備と、それによって得られる指標の評価が重要な要素となる。モニタリング・システムの整備に関しては、既に国際的な援助協調が急速に進展しており、わが国としては、これに対してもタイムリーに貢献していくことが望まれる。しかし、わが国のモニタリングと評価に関する経験は、分野別・形態別援助の所産とも考えられるが、フォローアップ調査による案件の現況把握と、プロジェクト・アプローチにもとづく個別案件の事後評価が主である。複数案件の集合体としての「セクター評価」の経験は極めて限られており、複数セクターの集合体としての「国別評価」に至っては、ようやく端緒に着いたところと言えよう。途上国の開発パフォーマンスを適切に評価するためにも、セクター評価、マルチセクター評価および国別評価を計画的に強化していくことが必要である。

(2) 国別アプローチの強化に向けた援助体制の整備

わが国がDAC新開発戦略を実施する場合には、上記のような課題を解決することが必要となるが、中でも「国別アプローチの強化」が重要である。この点については、『21世紀に向けてのODA改革懇談会報告書』において「政策機関および実施機関は『国別アプローチ』を強めるよう機構を見直し、政策機関から実施機関、および本部から現地へ、機能と権限を委譲するべきである」と提案されており、DAC新開発戦略の観点からも早期実現が望まれる。

「国際的な援助協調を重視するDAC新開発戦略の実施」という観点から、国別アプローチを強化するためには、上記(1)に示されたように、分野別・形態別の援助体制の変革、国際的な援助協調と国別アプローチを実践する人材の育成、ならびに、マルチセクター・アプローチ、包括的アプローチおよびセクター評価・国別評価を具体的に実践する手法の開発が鍵になろう。途上国の数は155国(内、LLDC諸国48カ国、1994年現在)に達し、わが国の援助実施機関が現地事務所を有する途上国は約60カ国に達する。このような多数の途上国に対して、どのように国別アプローチを強化していくかは重要な課題であり、これに向けた段階的な拡充計画が必要となろう。

国別アプローチの強化に向けた体制の整備に関し、2つのフェーズから成るアプローチを提唱したい。フェーズ1では、DAC新開発戦略の実施に向けて政策対話および現地における援助協調が既に進行している、ジンバブエ、ガーナ、カンボディア(以上、当研究会の対象国)、エチオピア、タンザニア、ペルー等を考慮しながら重点国を選定し、これらの国々に対する国別アプローチの強化を図る。フェーズ2では、フェーズ1における国別アプローチの経験を踏まえ、また、この間に蓄積された各種の手法と人材を活用して、国別アプローチを更に拡充する。現段階では、フェーズ1からフェーズ2への移行はフレキシブルに考えざるを得ない。フェーズ1における重点国数は、DAC新開発戦略の実施に関する意志を表明する途上国が増えれば増加する可能性もあり、また、フェーズ2への移行時期は、フェーズ1における経験の蓄積と人材の育成状況に依存することになろう。

フェーズ1：DAC新開発戦略の実施に向けて政策対話および現地における援助協調が既に進行している、ジンバブエ、ガーナ、カンボディア、エチオピア、タンザニア、ペルー等を考慮しながら重点国を選定し、本部機構として「DAC新開発戦略推進グループ」を設置し、また、現地事務所等（在外公館および援助実施機関の現地事務所）への大幅な権限委譲・機能強化を図る。

DAC新開発戦略をオペレーショナルなものとするため、OECD/DACを中心としてワークショップが繰り返され、アフリカの数カ国ではDAC新開発戦略に則った開発計画に沿って国際的な援助協調による支援が開始されている等、既に様々な取り組みが急ピッチで進展している。わが国としては、これらの取り組みに遅れることなく、むしろ、これを積極的にリードできるよう、重点国に対する国別アプローチの強化を早急に推進することが必要である。

本部機構に「DAC新開発戦略推進グループ」を設置する

推進グループは、DAC新開発戦略を実施するために必要とされる国別アプローチの強化を主導する。国別の援助研究・援助政策の強化を図り、重点国の現地事務所等による政策対話・援助計画の立案等を指揮・支援するとともに、重点国における援助活動が適時・適切に実施されるよう、分野別・形態別の本部各部署の活動を調整する。また、フェーズ2に向けて国別アプローチを拡充し、多数の途上国に実施できるよう、現地で進められる各種手法の開発・人材の育成を計画的にリードする。

重点国の現地事務所等に権限を委譲し、機能を強化する

重点国におけるDAC新開発戦略の実施にあたっては、現地事務所等に必要な権限を委譲し、機能を強化し、示した本部機構との連携・調整を図りながら、重点国における援助活動を実施する。本部機構と現地事務所等の協議を通じて、大使館と援助機関現地事務所との連携・役割分担のあり方および援助活動の実施に必要な要員を、DAC新開発戦略の観点からレビューし、適材を選任する。適材の選任については、従来のチャンネルに限定せず、わが国および現地を含めて大学・コンサルタント・NGOなど幅広いリクルート・チャンネルを活用する。

OECD/DACによる「全般的な援助協調の場」ならびに重点国における「個別の援助協調の場」に継続して参加する

前者については本部機構が、後者については現地事務所等が主になって継続的に参加するが、必要に応じて、両者がそれぞれに参加する。援助協調の場に参加する場合は、多くの途上国および主要なドナー諸国が行っているように、同一人が長期にわたり継続して参加する体制とする。

援助協調の場で期待される役割が果たせるよう制度を整える

援助協調の場では、協議の様々な局面でドナー側の意思表示を要求される機会が多いが、これに対し、一定の範囲内で参加者による意思表示を可能とし、この意思表示を適切にフォローする体制を確立する。

セクター評価の手法を研究し確立する

重点国においては、DAC 新開発戦略に沿った国家計画が存在し、開発目標が明確化されている場合が多いので、個別の案件評価を超えた広い視野からの評価が可能と考えられる。マルチセクター評価・国別評価に至る前段階として、同一セクターの複数の案件を横断的に評価するセクター評価の手法を開発する。重点国の現地事務所等でセクター評価を試行し、本部機構が中心となって、成果を集大成してセクター評価の手法をとりまとめる。

就業機会の拡大に貢献する方法を包括的アプローチにより追求する

グローバルイゼーションの中で重点国の貧困層に裨益する経済開発へのアプローチを模索し増大する貧困層に対する就業機会を拡大する観点から、外国直接投資の誘致、中小企業の振興、インフォーマル・セクターへの支援、公共事業の実施などが挙げられるが、貧困層の就業機会の確保に貢献し得る具体的な手法を、重点国およびわが国の民間企業を含む包括的なアプローチによって追及する。

フェーズ1では、重点国に対する国別アプローチの実践を通じて、マルチセクター・アプローチ、包括的アプローチについても試行を重ね、各アプローチの経験者を増やすとともに、これらの経験を集大成して、第2フェーズに向けたガイドラインを作成することが望まれる。重点国におけるDAC 新開発戦略の実践については、現地事務所等の自主性が尊重されるが、毎年、本部機構を中心に、重点国の代表が各国の援助活動の成果を合同でレビューし、教訓を集積していく。また、このレビューの場を、ODA 関係者以外も含め、DAC 新開発戦略の実施に関わる人材の育成に活用する。フェーズ1のレビューと教訓を集大成して、国別アプローチ体制の拡充およびDAC 新開発戦略の実践のためのガイドラインを作成する。

フェーズ2：フェーズ1における経験を踏まえ、また、この期間に蓄積された各種の手法と人材を活用して、わが国援助における国別アプローチを更に強化する

フェーズ2においても、国別アプローチの実践を通じて、セクター横断的な参加型開発の経験を蓄積する、参加のネットワークを拡充する、援助人材の育成を図るなど、様々な試行と経験を重ねる。また、フェーズ1と同様に、毎年、本部機構を中心として現地事務所等の代表が合同でそれぞれの援助活動の成果をレビューし、そこから得られる教訓を集積して、国別アプローチの一層の強化につなげる。

フェーズ1における重点国においては、フェーズ1で開発されたセクター評価の手法をベースとしてセクター評価を実施し、更に改善する。また、セクター評価の充実をベースに、マルチセクター評価・国別評価に対する取り組みを強化していき、各重点国の経験と成果を全体として集約することによって、新たに加わる途上国に対しても使用できる評価手法を開発する。フェーズ1で集積された貧困層の就業機会の確保に貢献するいくつかの手法を、それぞれの途上国で試験的に実施し、改善を重ね、手法としてまとめていく。また、現地事務所等のパフォーマンスの評価手法を開発し、評価を実施する。

フェーズ2では、DAC 新開発戦略を実施する途上国が増加し、それらの途上国に対しては国別ア

アプローチの強化を推進することが必要となる。フェーズ1において本部機構として設置された「DAC新開発戦略推進グループ」は、限られた重点国を対象として、国別アプローチの経験の蓄積、手法の開発、人材の育成を推進し、フェーズ2に向けた準備的な組織であった。DAC新開発戦略の実施国の増加とともに、本部機構は「推進グループ」では対応し難いものとなり、「推進グループ」の発展的解消が必要となろう。

本部機構では、国別の開発ニーズに基づいて、援助政策、政策対話、援助計画などの面で現地事務所等を指揮・支援するという観点から、対象国に関する情報を現地事務所等と共有し、その情報を活用する政策立案・計画能力の向上が必要とされる。地域制の導入によって、これに応えて行くことが必要となろう。他方、DAC新開発戦略の実施を目指す国別アプローチという大枠の中で、わが国援助の効率性の向上等を目指すことも必要であり、地域制と分野別、形態別、機能別などとの適切な組み合わせによる本部機構の改革も必要となろう。

参考文献

- 絵所秀紀 (1994) 「発展途上国の貧困問題と援助の役割」 『世界経営協議会会報』 94年1月
- NGO活動推進センター (JANIC) (1996年) 「新たなパートナーシップの創造：南の人々の自立に寄与する政府のNGO支援策とは」
- 海外経済協力基金 (1996) 「貧困問題へのアプローチ」 『開発援助研究』 1996.Vol.3 No. 1
- 外務省 (1998) 『21世紀に向けてのODA改革懇談会報告書』
- 経済協力局編 (1997) 『我が国の政府開発援助 ODA白書』 国際協力推進協会
- 国際協力事業団 (1993) 『WID配慮の手引き』
- (1994) 『貧困ガイドブック』
- (1995a) 『ガーナ国別援助検討会報告書』
- (1995b) 『参加型開発と良い統治 分野別援助研究会報告書』
- (1997) 『「地域の発展と政府の役割」 分野別援助研究会報告書』
- 国際協力総合研修所 (1996) 『内戦終結国におけるグッド・ガバナンスの促進』
- 国連事務局監修 (外務省、環境庁監訳) (1993) 『アジェンダ21 - 持続可能な開発のための人類の行動計画 - ('92地球サミット採択文書)』
- 世界銀行東京事務所 『社会開発の進展：社会開発サミットに対する世界銀行の提言』
- 総理府男女共同参画室 『第4回世界女性会議及び関連事業等報告書』
- 寺西重郎 (1995) 『経済開発と途上国債務』 東京大学出版会
- 西川潤 (1996) 「社会開発：理論と政策」 早稲田政治経済学雑誌322号、1996年1月

- Bruno, M., M. Ravallion and L. Squire (1995). Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues. (prepared for the IMF Conference on Income Distribution and Sustainable Growth, June 1995).
- Deininger, K. and L. Squire (1996). "A New Data Set Measuring Income Inequality", The World Bank Economic Review, Vol.10, No.3.
- IMF (International Monetary Fund) (1997). World Economic Outlook May 1997.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1989). Development Cooperation in the 1990s : 1989 Report. Paris: OECD.
- (1995). Participatory Development and Good Governance.
- (1997a). Development Cooperation: 1996 Report. Paris: OECD.
- (1997b). DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation.
- (1997c). Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance: Synthesis Report. Paris: OECD.
- (1997d). Seminar Papers on Indicators of Development Progress.
- (1997e). Forum on Key Elements for Poverty Reduction Strategies.
- Sachs, J.D. and A.M. Warner (1995). "Economic Convergence and Economic Policies", NBER Working Paper No.5039.

- Putnam, R.D.(1993). Making Democracy Work : Civil Traditions in Modern Italy.
- UN (United Nations) (1995). Copenhagen Declaration on social Development and Programme of Action of the World Summit for social Development, The World Summit for Social Development, Copenhagen, 6-12 March 1995.
- UNDP (United Nations Development Programme) (1996a). Human Development Report 1996. New York : Oxford University Press. (UNDP人間開発報告書 1996年版 『経済成長と人間開発』 国際協力出版会)
- (1996b). After Copenhagen: Designing and Implementing National Strategies for Poverty Eradication.
- (1997). Human Development Report 1997. New York: Oxford University Press. (UNDP人間開発報告書 1997年版 『貧困と人間開発』 国際協力出版会)
- Watkins, Kevin (1996). Oxfam: Poverty Report Summary. Oxford: Oxford Publications (Oxfam ボランティアチーム訳 (1996)『Oxfam 貧困レポート』)
- World Bank (1995). A Guide to Living Standards Measurement Study Surveys and Their Data Sets. Washington D.C.: World Bank.
- (1996a). Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s. Washington D.C.: World Bank.
- (1996b). Global Economic Prospects and the Developing Countries 1996.
- (1997a). 1997 World Development Indicators. Washington D.C.: World Bank.
- (1997b). Are Poverty and Social Targets for the 21st Century Attainable?. (draft). (prepared for the OECD Forum on Key Elements for Poverty Reduction Strategies, December 1997)

参考資料

『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』（日本文）

*Shaping the 21st Century : The Contribution of
Development Co-operation*（原文）

序文および要約

開発の意義

20世紀も終わりに近づいたこの時期に、過去50年間に開発協力について得られた教訓を踏まえて、21世紀の初めに向けた開発戦略を策定することが求められている。本報告書は、この問題について経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）に参加している開発担当閣僚、援助機関の長およびその他の開発協力関係当局が全体としてどのように考えているかを述べたものである^(注1)。

西暦2000年には、世界人口の5分の4は途上国で暮らしていることになるであろうが、その生活条件は概ね改善しているものと考えられる。しかし、絶対的貧困の中で絶望を感じている人々も、依然として増え続けていると思われる。今なお、10億人以上の人々が絶対的貧困の中で苦しんでいるが、こうした問題に取り組むことは、我々先進国に暮らす者達にとって重要な人道的責務である。途上国の繁栄を促進することは、先進国自身の利益でもある。あらゆる国の人々と連帯し、より多くの利益や価値を共有することによって、国境を越えた様々な問題、即ち、環境悪化や移民、さらには麻薬や伝染病などの問題を解決することができる。世界に貧困や窮状があるために皆の安全が脅かされている。開発は、無視し得ない問題なのである。

マーシャル・プランの援助から、現在構築中の開発パートナーシップのネットワークまで、過去50年間の実績を振り返れば、国や社会の自助努力が成功の大きな要素であったことは明らかである。しかし同時に、緑の革命、出生率の低下、基礎的なインフラ

(注1) 本報告書は1996年5月6日～7日に開かれたDACの第34回上級会合で採択された。

トラクチャーの改善、流行病の抑制および貧困の劇的な減少といった成果をあげていく上で、多くの場合、開発援助が極めて重要な補完的役割を果たしたことも明らかである。援助は、適切な状況の下で適切に実施されれば、効果を発揮するのである。

国連、国際金融機関、OECDおよびその他の世界的・地域的な機関における協力によって、このような開発努力は非常に充実したものとなり、また、開発問題に関する国際社会の取り組み（マルチラテラリズム）も前進をとげてきた。このような取り組みには、すべての国が死活的な利害関係を有している。

我々は、すべての当事者が責任を分かち合った場合にのみ、開発援助は効果を発揮することを経験から学んだ。その成果は、成長と繁栄を実現し、工業化を達成した国々で見ることができる。これらの国々は、もはや援助に頼ることなく、自立して世界経済に参加している。他方、内乱や悪政によって何十年にもわたって開発が遅れている国々もある。また、我々は、成功には時間がかかること、諸外国および当事国の持続的な努力が必要であることも経験から学んだ。

将来に向けて、このような努力が必要であることは歴然としている。そのための重要な手段として、国際社会は、政府開発援助の量を維持・拡大して、貧困層の貧窮化の進行を阻止し、人間開発に関する現実的な目標に向けて前進する必要がある。国際的な開発努力が重大な局面にある今、加盟国は自国の国内問題を優先して開発努力をないがしろにするべきではない。開発協力への今日の投資は、将来、非常に大きな利益となって還元されるだろう。

適切、効率的、計画的で持続可能な多数国間開発協

力を行うため、資金的な手当が必要である。国連と多数国間開発銀行が危機に陥ることなく重要な役割を果たしていくためには、各加盟国が延滞金を支払うとともに、実行可能な資金手当のシステムを整備するという現在の合意を完全に履行することが不可欠である。

また、公共資金について責任を有する者は、その有効な利用にも責任を有している。我々は、公共資金の支出によってどのような成果を挙げようとしているのか、また、それをどのような方法によって達成しようとしているのかを明確にする義務がある。

国際会議で議論され合意された多くの目標を考慮に入れた上で、いくつかの指標を選択し、それに基づいて我々の開発努力の成果を評価できるようにすべきである。我々は、開発のための世界的なパートナーシップを通じて、次のような野心的ではあるが実現可能な目標を達成するよう提案する。

経済的福祉

- 2015年までに極端な貧困の下で生活している人々の割合を半分に削減すること。

社会的開発

- 2015年までにすべての国において初等教育を普及させること。
- 2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消し、それによって、男女平等と女性の地位の強化（エンパワメント）に向けて大きな前進を図ること。
- 2015年までに乳児と5歳未満の幼児の死亡率を3分の1に削減し、妊産婦の死亡率を4分の1に削減すること。
- 2015年を最終目標として可能な限り早期に、適当な年齢に達したすべての人が基礎保健システムを通じて性と生殖に関する医療保健サービス（リプロダクティブ・ヘルス・サービス）を享受できるようにすること。

環境の持続可能性と再生

- 2015年までに、現在の環境資源の減少傾向を地球全体及び国毎で増加傾向に逆転させること。

そのため、すべて国が2005年までに持続可能な開発のための国家戦略を実施すること。

上述の目標は、世界全体の数値として表わされているが、これらの目標は各国の事情や国別開発戦略に基づく個別的アプローチによって、各国毎に追求されるべきものである。これらの測定可能な目標を達成するためには、より安定し、安全で、参加型の公正な社会の発展という質的要因が不可欠である。これには、効果的かつ民主的で責任ある統治のための能力育成、人権の保障、および法の支配の尊重が含まれる。我々は、開発の様々な側面のうち、このように数量化が難しい側面においても、引き続きその進展のために努力していく。

これらの目標の達成には、効果的な国際的支援が真に重要な役割を果たす。これは、援助さえあれば目標が達成できるということではない。これまでと同様、開発に最も大きく貢献するのは途上国自身の人々と政府である。しかし、そのような努力の素地があるところでは、先進国の強力な支援が必要であり、そのような支援を行う価値がある。我々は次のような方法によって支援に全力を尽くす所存である。

- 第一に、開発のパートナーとの間でお互いの努力を約束し、適切な資源によってこの約束の履行を促進すること。
- 第二に、各国が策定する国別開発戦略を支援するため、援助協調を強化すること。
- 第三に、援助政策と途上国の開発に影響を及ぼすその他の政策との整合性の確保に十分に努めること。

上述のような考え方は、1995年にDACが採択した「新たな世界状況における開発パートナーシップ」という政策声明の中で提示された^(注2)。本報告書は、この声明を踏まえて、開発のためのパートナーシップという考え方を実現するための新しい方法を具体

(注2) 本件政策声明の内容は本報告書に付録として添付されている。同声明については、1995年のDAC報告書「開発協力：DAC加盟国の努力と政策」(OECD 1996)で分析・検討されている。

的かつ実行可能な形で提案するものである。

本報告書は、開発協力の効果を高めるために現在行われている広汎な努力に貢献することを目指している。たとえば、OECD内部、世界銀行および国際通貨基金（IMF）の暫定委員会および開発委員会、地域開発銀行、G-7 並びに国連諸機関において活発な議論や意思決定が行われている。開発協力に対するこのような関心の高まりを受けて、我々は、開発が無視し得ない問題であるという確信を一段と強めている。

相互依存が深まる中、貧困国および貧困層が自立できるか否かは、21世紀の世界のあり方に多大な影響を与える問題である。我々は本報告書の提案を行うに当たり、国際協力は開発を支援する上で効果的であり得ること、また、そのために必要となる努力に十分に値するだけの成果をもたらすことを確信している。地球という惑星とそこに住む人々の将来の安定と持続可能性がかかっている以上、我々はこのような努力を怠ることはできない。

I.

前進へのビジョン

A. 世界的な転換期における新たな課題と機会

21世紀においては、地球規模の問題に対応するためには、国際社会のすべての構成員の積極的参加が不可欠となろう。新しい世紀に向けた共通のビジョンは、世界人口の80%を占める途上国の問題を含んだものでなければならない。途上国の将来はこれまで以上に先進国の将来と密接に結びついたものとなろう。平和と安定の維持、世界経済の拡大、貧困との闘い、人々の選択の幅と成功の機会の拡大、人権の尊重および環境と人口の持続可能な均衡を達成する上で途上国が果たす役割はこれまで以上に重要なものとなろう。

新たな機会および課題として次の諸点が明確になりつつある。

- 世界の一体化に助けられて一部の途上国は世界で最も高い経済成長率を達成している。21世紀の前半には、現在途上国とされている国の経済規模は、世界全体の経済規模の半分を占めることになるであろう。
- 世界人口は1990年の50億人から2015年には約75億人まで増加する見込みであるが、増加分のほぼすべてが途上国の人口増加によるものとなろう。この25年間の増加人数は、1950年の時点での世界の総人口にほぼ匹敵するものである。
- 経済の相互依存関係が強まるにつれ、国際競争と活発な民間部門の活動によって、先進国と途上国の政策は類似したものになってきている。
- 他方で、国内および各国間の格差の拡大も顕著となっている。貧困の集中が依然として深刻で

あるものの、一部の途上国は相当な高成長率と目覚ましい貧困削減を実現している。他の国々、特にサハラ以南のアフリカ諸国は世界経済からますます取り残され、すでに悲惨な生活水準がさらに悪化し続けている。

- 水質、土壌および空気の汚染、生物多様性の減少、魚類の減少、現行の生産・消費様式および世界的な気候の変化を考えると、地球上の天然資源という基盤が人口の増加と都市化を支える能力を引き続き維持できるかどうかは疑問である。
- 人類の安全と幸福のために、また、現在形成されつつある複雑で相互依存的な国際システムを機能させるために、環境的側面からだけでなく、社会的、文化的小および政治的側面からも開発努力を持続可能なものにするのが不可欠であることが明らかである。

21世紀にかけて現れつつあるこれらの新たな課題と機会に国際社会が対応する上で役に立つ開発協力戦略が切実に求められている。我々が選択を迫られているのは単なる援助計画の妥当性や効果にはとどまらない。開発に対する国際的支援に関する決定は、我々の社会の将来の全体像をも左右する。人々が安全で生産的な生活ができる安定した世界秩序を創造するために開発は何ができるだろうか。将来の紛争や混乱、貧困や環境破壊を避けるために開発はどのような貢献ができるだろうか。開発協力は変わりつつある世界情勢にどのように適応していくのだろうか。

B. 守るべき利益

DAC加盟国は毎年約600億ドルを政府開発援助のた

めに支出している。それは次の三つの動機に基づくものである。

第一の動機は、基本的に人道的なものである。開発への支援は、今なお世界人口の5分の1を苦しめている極端な貧困と非人間的な状況に対する思いやりの心からくる対応である。極端な貧困状態にある人々はほとんどの場合、安全な水および十分な保健衛生設備を利用することができない。栄養不足のため、多くの人々は生産的な生活を営むことができない状態にある。大多数は基本的な読み書き、計算をすることができない^(注3)。彼らがこのようなひどい状態に置かれているのはまったく不必要なことであり、この状態が続くことは許容し難い。開発支援の人道的な必要性は自明である。

第二の理由は、援助国側の自己利益である。開発は貧しい国の人々だけでなく、援助を供与する先進国の人々にも利益をもたらす。途上国の繁栄が先進国の製品やサービスの市場拡大につながることは実証済みである。生活安全度の改善は、移民の増加圧力とそれに伴う社会的および環境的な緊張を緩和する。政治的な安定と社会の一体感の向上は、他の国々に必然的に影響を及ぼす戦争、テロおよび犯罪の危険性を軽減する。

開発に対する国際的支援の第三の理由は、すべての人々の間の連帯意識である。開発協力は全世界の人々が協力して共通の問題に取り組み、共通の願望を追求する一つの方法である。持続的な開発によっ

(注3) 世界の統治に関する委員会の報告書「地球規模で見た我々の近隣」(Oxford University Press, 1995, p.139)は、現状を次のように描写している。「絶対的貧困で真に窮乏状態にある人々の数は、1993年の世界銀行の推計によると13億人で、依然として増加傾向にあると思われる。世界人口の5分の1は、生活水準が1980年代に低下した主にアフリカやラテン・アメリカの国々で生活している。総合的な貧困度を示すいくつかの指標(安全な水の利用が不可能な人口が15億人、衛生設備の利用が不可能な人口が20億人、農村地域の女性の半分を含む10億人が文盲)は、四半世紀前と比べて少しも改善されていない。人類の20%に相当するこれらの人々とこれに近い危険な状態にある数百万人の状況の改善は、最優先事項とすべきである。」

て、国境を越えた地球規模の問題に対処するために必要な利益と価値をより広く共有することができる。地球規模の問題には、環境の保護、人口増加の抑制、核拡散の防止、麻薬の統制、伝染病の撲滅などがある。

変化しつつある世界の中では、「東」と「西」だけでなく「北」と「南」という旧来の区別も不鮮明になりつつある。問題を「国内」と「国際」に分けることもはや不可能となっている。すべての国は、成長する世界経済システムに参加して恩恵を受ける機会を有するとともに、社会の崩壊と孤立化の危険性を抱えているのである。1995年のDACの開発パートナーシップに関する政策声明で強調されているように、安全に関する基本的な考え方が問い直されており、人類全体にとって必要なことや関心のあることおよび環境の質が、これまで以上に重視されるようになってきている。世界に存在する貧困と苦難は、あらゆる人々の安全をこれまで以上に脅かすようになってきている。

C. 実績と教訓

過去数十年間の開発の進展は、人類の歴史に例を見ないほど目覚ましいものであった。大規模な開発援助が始まった1950年代初めには、先進国以外の人々は、それまで通り辛うじて生存しているという状態であった。世界や国家の問題に関する知識はほとんどなく、またそれに対する発言権も全くなく、報われることの少ない短い一生を精一杯働いて過ごす以外、ほとんど希望のない生活であった。その後、多くの国において、人間の福祉に関する様々な指標が劇的に改善された。

- 途上国の平均寿命は20年以上伸びた(41才から62才へ)。
- 安全な水の利用可能な人口の比率が倍増した(35%から70%へ)。
- 成人識字率が半数弱から3分の2近くまで上昇した。
- 食糧の生産と消費の伸びは人口増加率を約20%上回るものであった。

これらの目覚ましい成果はすべての国で同じ様に達成されたわけではない。一部の国では貧困はますます深刻化しており、多くの国の貧困層は上述のような好ましい世界的傾向の恩恵に浴していない。今なお毎年数百万人の人々が予防と治療が可能な病気によって死亡している。1.3億人の子供達が小学校の就学年令にありながら学校へ通っていない。途上国の子供達の3分の1以上が栄養失調で、10人に1人は5才未満で死亡している。人間の尊厳の尊重、特に、男女平等は多くの人々にとって依然として実現されない夢となっている。

これからの道のりは、これまでの道のりほど長くはないが、目的地はまだまだ遠い。過去数十年間見てきた目覚ましい進歩によって、我々は貧困は克服可能で開発の達成も可能であるという自信を深めた。しかし、進歩というものは必然的なものではないことは歴史が物語っている。自己満足に浸っている余裕はない。サハラ以南アフリカで進行中の経済的、社会的および政治的な改善を促進し、同地域の更なる孤立化を防ぐために、国際社会は特別な関心を払う必要がある。

人々と組織、機関が持続的な自助努力を行った途上国だけが成功を成し遂げたことは明らかである。同時に、国際協力もこの50年間の開発の成果に大きく貢献しており、その役割が拡大していることも実証されている。

本考察では、開発協力が最も大きな変化をもたらした分野について検討した。これは二つのレベルで検証することができる。第一に、地球的なレベルにおいては、次に述べるように、過去半世紀の間に人々の生活条件のいくつかの基本的な側面が大きく変化している。第二に、個々の国の実績からも多くの教訓が得られる。そこでは成功や失敗をもたらす複雑な要因が極めて異なった結果を生み出している。

地球的なレベルでは、次のような例が挙げられる。

- 乳幼児の死亡率の目覚ましい低下は、世界保健機関と国連児童基金が主導し、多くの援助国の支援を受けて実施された子供の生存率改善のための大規模な国際的運動によって支えられてきた。

- 「国連国際飲料水供給・衛生の10年」であった1980年代に14億人近い人々が安全な水を利用できるようになった。これは効果的な援助に支えられて途上国の努力が実を結んだ例である。
- 国際開発機関の後援によって、天然痘（現在は撲滅されている）、小児麻痺（ほとんどの国で撲滅されている）、ジフテリアおよびはしかを防ぐための研究・教育・予防摂取プログラムが実施され、乳児の下痢、河川盲目症およびギニア虫病に対する簡単で効果的な処置法が導入された。これらの努力が成功し、その成果として数百万人の人命が救われ、数十億ドルの経済効果が生まれた。
- 「緑の革命」は、カロリー消費量の20%の増加（およびそれに伴う栄養失調の減少）に大きく貢献したが、農業調査、新品種の開発、普及事業、灌漑および生産・販売への支援に関する国際的な協力と、健全な農業その他の経済政策を促進するための開発協力が「緑の革命」の重要な原動力となった。
- 開発協力は家族計画とそれに関連した教育に貢献し、その結果、多くの途上国で出生率が大幅に低下し、家族の規模は望ましいものとなった。途上国における避妊具の使用率は、1960年には全夫婦の10%であったが、1990年代には50%まで増加した。
- エネルギー、輸送および通信インフラストラクチャーを普及改善し、これらのシステムの管理能力を強化するため、開発援助資金が多くのプロジェクトに投入された。このような投資と体制の整備は、より多くの人と国を現代の経済の中に組み込む上で重要な役割を果たした。
- 持続可能な開発にとって重要ではあるが数量化の困難な様々の側面に関しても、開発協力は、大きく貢献している。その中には、経済・社会政策の運営能力の改善を始めとして、責任に関する意識の増大、法の支配および人権、国民の参加の拡大と社会資本の蓄積並びに環境保全へ

の関心の高まり等が含まれる。開発のこれらの側面は従来の課題より複雑であるが、今日の国際協力の基本となっている。

国のレベルでは、開発協力は開発の成果に影響を与える多くの要因の中の一つであることが一段と鮮明である。本考察の過程で、DAC加盟国は60か国以上の事例と多くの地域別または一般的な教訓を提供した。近年、我々は援助の効果を検証するため、各国の経験を総合的に調査している。学問的な見地からも、援助の量および種類と各国の総合的な経済的社会的発展との統計的な相関関係を探る試みがなされている。これまで懐疑的な分析が注目を集めてきたが、新しい研究の中にはより明白な相関関係を指摘しているものもある^(注4)。

開発の成功や失敗の原因として、一つの要因を特定することは通常は不可能である。援助が最大の効果を発揮するのは、他の諸要因に対する触媒や促進要因として作用する場合である。同時に、このような方法によって、非常に異なった状況に直面していた多くの国が援助の力を借りて多方面にわたって開発を成功させた事実もある。個々の援助評価と本考察における我々独自の再検証によって、このような援助が多くのお国において、また地球的な視点から見ても、着実に経済的・社会的発展に貢献し、そのような貢献が増大していることが明らかとなっている。

開発と開発協力は人間の経験そのものの反映である。それは決して単純で整然とした進歩の物語ではない。後退もあれば、資源の浪費もあり、援助計画が稚拙だったり、運営方法の失敗から非建設的な結果に終わったものさえある。一部の国は過度に援助に依存するようになってしまった。我々は成功と失敗の双方から最大の効果を生む方法を学んできた。特に、開発戦略を成功させるにはいくつかの重要な

条件を満たすことが必要であることを学んだ。必要なのは健全で安定した政策基盤、社会開発の重視、現地の人々、特に女性の参加の拡大、最も広い意味での良い統治、環境面で持続可能な政策と慣行および紛争を回避・解決し和解を推進するより良い手段である。

これらの基本的な教訓から導かれた我々の総合的な結論は、開発協力はしばしば決定的な重要性を持つものの、それは途上国の人々、組織や機関および政府の努力を補完するものに過ぎないということである。

D. ビジョンを明確にするための目標

1995年のハリファックスにおけるG7首脳会議で、すべての人々の生活の質の向上が持続可能な開発の目標として合意されたが、我々はこれに同意する。生活の質の向上とは、人々が自らの将来を決める能力を高めることを意味している。このような大きなビジョンを追求するには、すでにこれまでの議論で指摘されたものを含め、多くの未完の事業に焦点を絞る必要がある。すなわち、極端な貧困の克服、食糧安全保障の確保、市場経済の効果と政府の効率の改善、地域協力の推進、すべての人々、特に、女性の参加の拡大、最貧困層と最貧困国の自立のための能力開発による依存の縮小などである。これら一連の難事業は明確な体系をもつ必要がある。

我々は、いくつかの特定の目標を設定することによって、すべての人々の生活の質の向上というビジョンを明確に提示することができ、そのビジョンに向けての進展を測定するための道しるべを得ることができる。

開発に関する重要な問題をテーマとする最近の一連の国連会議で多くの目標が策定された。それらのテーマは、教育（ジャムチェン、1990年）、子供（ニューヨーク、1990年）、環境（リオ・デ・ジャネイロ、1992年）、人権（ウィーン、1993年）、人口（カイロ、1994年）、社会開発（コペンハーゲン、1995年）および女性（北京、1995年）である^(注5)。こ

(注4) 「援助の有効性：海外援助庁の援助の主な供与先における海外援助の有効性に関する研究」(Mosley and Hudson, ODA, 1996) および「調整後の民間投資の回復と持続可能な成長：海外開発庁のための研究」ESCOR, No. RS914 (Fitzgerald and Mavrotas, Queen Elizabeth House, Oxford, February 1996)参照。

これらの会議では、特定の分野における開発の進展を測定するためのいくつかの目標が設定された。それらは途上国の活発な参加を得て国際社会が到達した幅広い合意を反映している。

これらの合意の中から、一貫性のある一まとまりの目標を選定することによって、進歩の測定に役立つ指標を得ることができる。経済的福祉、社会開発および環境面の持続可能性について我々はいくつかの指標を提案している。これらの指標の選定は、個々の指標の重要性と、それがより広義の開発の目標を代表し得るかどうかという判断に基づいている。我々が一部の限られた数の目標を選んだことは、国際会議などで国際社会が認めたその他の目標に対する取り組みを後退させることを意味するものではない。

これらの目標は、単に開発協力だけでなく、開発プロセス全体で実現を目指すものである。これらの目標は、我々援助国が効果的な開発協力を促進する上で有効と思われる進歩の判定基準を提案したものに過ぎない。その達成には、開発のパートナーである途上国が独自の国家目標と独自の戦略を通じて、目標に同意し、目標の実現に努力することが必要である。目標の実現は、真のパートナーシップ精神に基づく対話と合意を通じた共同作業によってのみ可能となるのである。

成功の鍵は、包括的なアプローチが広く受け入れられるかどうかにかかっている。このアプローチとは、途上国と先進国、さらには国際機関におけるあらゆるレベルの政府、民間および非政府機関（NGO）および組織の資源、エネルギーおよびコミットメントを必要とするものである。また、同様に国や社会によって異なる事情を考慮し、開発プロセスの主体が現地にあること（オーナーシップ）を尊重する個別のアプローチも必要である。我々は従来の考え方や方法を改めて、これまでよりはるかに協調的な努力を行うことが必要となろう。

(注5) さらに、定住と食糧安全保障という重要な課題に関する会議が1996年に予定されている。

1. 経済的福祉：極端な貧困状態におかれた人々の比率を2015年までに少なくとも半減させる。1995年の社会開発サミットにおけるコペンハーゲン宣言と行動計画は、「人類の倫理的、社会的、政治的および経済的な責務として」積極的な各国の政策と国際協力を通じて世界の貧困を撲滅するという目標を提唱している。世界銀行は、1人当たり370ドルの年間所得、すなわち、ほぼ1日1ドルを極端な貧困の基準としてきた。この基準によると、途上国の人口の30%に当たる13億人が極端な貧困状態にあり、その数は増加傾向にある。

この目標は、社会開発サミットで提示された世界の貧困を撲滅するという目標にははるかにおよばない。しかし、この目標は、社会開発サミットの目標に近づくために、具体的で達成可能な中期的指針となるものである。この程度の貧困の軽減は、個々の国で達成されてきた実績がある。我々の提案は、これらの個々の成功を一般化することである。極端な貧困を半分に減らすことができたとしても、依然として世界人口の膨大な割合を占める人々にとっては悲劇が存在する。しかし、50%の削減が成功すれば、貧困軽減の努力を続ける必要性と能力の両方が実証されることになろう。

明らかに、この目標の達成は、一部の国では他の国よりはるかに困難である。しかし、世界平均でこの目標を達成するだけでは不十分である。それぞれの国毎に目標を追求し、すべての国において大幅な進歩が目指されなければならない。この目標は1人当たりの経済成長率の大幅な上昇を必要とする。しかし、成長率は国によって大きな格差が予想されるため、我々は、世界全体の成長率に関する目標は国別戦略の策定には適切でも有用でもないと判断した。

2. 社会開発：初等教育、男女平等、基礎保健医療および家族計画の分野において次のような大幅な進展が必要である。

a) 2015年までにすべての国で初等教育を普及さ

せる。この目標は1990年のジャムチェンでの万人のための教育世界会議に基づくもので、1995年のコペンハーゲンでの社会開発サミットおよび1995年の北京での世界女性会議で2015年までの目標として承認された。基本的な識字および計算能力の修得は、貧困を削減し、経済的・政治的・文化的な社会生活に人々が参加するための最も重要な条件であることが繰り返し指摘されている。

b) 2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消することによって、男女平等および女性の地位の向上（エンパワメント）に向けた進歩を示す。社会開発サミットに加えて1994年のカイロでの国際人口開発会議および世界女性会議でも、初等・中等教育における男女格差を2005年までに解消することが提言された。女子教育への投資は、開発の最も重要な要素の一つであり、他のすべての進歩のための手段にも良い影響をもたらすことが繰り返し強調されてきた。教育における男女平等の達成は、公正と効率を促進する手段となろう。

c) 2015年までに各途上国の乳児および5才未満の幼児の死亡率を1990年の水準の3分の1に低下させる。同じ期間中に妊産婦死亡率を4分の1にさせる。国際人口開発会議において、2015年までに乳児死亡率を出生1000人当たり35未満まで、5才未満幼児の死亡率を出生1000人当たり45未満まで低下させる目標が設定された。上述の目標はこれらの目標に沿ったものである。子供の死亡率は、社会で最も弱い者が保健と栄養をどれくらい利用できるかの尺度であり、その社会全般の保健状況を示す重要な指標である。

妊産婦死亡率は、国ごとの格差も大きい。途上国と先進国の格差が最も顕著に現れている分野である。国際人口開発会議では、各途上国の妊産婦死亡率を2000年までに1990年の水準の半分とし、2015年までにそれを更に半減させるという目標が採択された。これらの目標は世界女性会議でも承認された。1995年の世界開発報告では、1980年代の途上国全体の妊産婦死亡率は出

生10万人当たり約350であったと推定されている。

d) 2015年までのできるだけ早い時期に、適切な年齢のすべての個人が、基礎保健システムを通じて性と生殖に関する保健医療サービスを受けられるようにする。国際人口開発会議で合意されたこの目標は、世界人口を安定させ、性と生殖に関する健康並びに妊産婦および子供の健康の改善、開発の持続可能性の確保にとって鍵となるものである。

3. 環境の持続可能性と再生：2005年までにすべての国が持続可能な開発のための最新の国家戦略を策定する。それによって、2015年までに、森林、漁業、淡水、気候、土壌、生物多様性、オゾン層、有害物質の蓄積およびその他の主な指標に表れる現在の環境資源の減少傾向が、世界的な基準および国別基準の双方に照らして効果的に改善されるようにする。この目標は、1992年のリオ・デ・ジャネイロでの国連環境開発会議での提案に基づくものである。その意図は、環境に関する国際諸条約で設定された世界的な目標基準を補完することである。国連環境開発会議で要請された持続可能な開発のための国家戦略は、「将来の世代のために資源基盤と環境を保護しつつ、社会的に責任のある経済開発を実行する」ことを目指す参加重視の戦略である。

この目標は、すべての国が2015年までに環境課題に取り組み、環境問題に対処する能力を備えることを意味している。国連環境開発会議では、本報告書に示されたすべての目標に向けた進展を含め、経済・社会開発の進展は、天然資源基盤の維持と環境破壊の抑制に大きく依存していることが強調された。また、国連環境開発会議やその他の国際会議では、これらの目標は、途上国自身が率先して行動を起こし、それに利害関係のあるすべての関係者が参加して初めて達成できるという考えが強調された。

持続可能な開発には、さらにいくつかの重要な要素を考慮する必要があるが、そのすべてがここで指摘した目標に適している訳ではない。たとえば、コペ

ンハーゲン宣言には、安定・安全・公正で、すべての人権の推進と保護を基本とする社会を形成することによって社会の統合を促進するという目標が含まれている。同様に、1995年のDACの開発パートナーシップに関する政策声明は、民主主義に則った統治の信頼性、人権の保護および法の支配を総合的な開発戦略の主たる要素として指摘した。開発資源を民主的な統治のために投資することは、一段と責任が明確で、透明性の高い、参加型の社会の形成に貢献し、開発の進展を助けることになろう。こうした開発の質的側面は、それ自体は数値指標の対象とはならないが、ここで提案されたより計測可能な目標を達成する上で不可欠な要素であることを重ねて強調したい。このため、我々はパートナーとの対話において、また、我々の政策および援助計画において、引き続きこれらの問題に取り組んでいく。

II.

将来の課題に対する 新たな戦略

A. 変貌する開発協力

昨年我々は開発協力におけるパートナーの役割に関する我々の見解を明らかにした。主な経済面、社会的面、環境面および政治面の要素を網羅した包括的な戦略に基づく持続可能な開発は、途上国が主体となるものでなければならない。外部のパートナーの役割は、途上国が「個々の国の条件と決意に応じて、持続可能な開発に必要な諸条件を整える」ための能力の強化を支援することである^(注6)。

途上国の主体性（オーナーシップ）とパートナーシップに対する我々の考え方を実現するためには、これらの価値を損なわない手段と方法を用いて開発協力を実施していかなければならない。パートナーの役割を明確にしたパートナーシップ・モデルの採用は、我々が開発協力の枠組みについて提案していることの中で最も前向きの変化である。パートナーシップの下では、開発協力は途上国やその国民に代わって行動するのではなく、彼らと共に行動することを目指す。それは、彼ら自身の行動能力を高めるための共同作業とみなすべきものである。この枠組みにおいては親と子のような関係は存在しない。真のパートナーシップにおいては、途上国の当事者が主導的な役割を積極的に果たし、外部のパートナーは彼らが自らの開発に一層大きな責任を負えるよう手助けをする。

パートナーシップは次第に複雑化している。初期の援助活動はほとんど常に中央政府との共同作業であった。今日では、より多くのパートナーと共同作業を行うことによって、効率を高め、多極化・分権化

した政治制度に対応し、活力のある民間部門、現地の主体性および市民社会の参加の重要性に配慮している。

開発と開発協力に対する我々の理解は根本的に変化した。社会がどのように運営され、国際システムがどのように機能するかということをもより十分に考慮に入れるようになった。現在我々は、これまでより人間中心的で、参加型の持続可能な開発プロセスに向けて次のような一段と幅広い目的を掲げている。

- 広範な基礎を有する経済成長を達成しながら貧困を軽減する。
- それぞれの国において国内の課題に対処するための人や組織の能力を強化して、社会の崩壊や「破綻した国家」という悲劇の拡大を回避できるようにする。
- 地球規模の問題の取り組みや解決に貢献する途上国の能力を改善する。
- 途上国と市場経済への移行段階の国が世界経済の貿易・投資のパートナーとして成長できるように、組織改革を推進し、環境を整備する。

我々は開発協力がこれらの目的達成のために、極めて重要な貢献ができると確信している。同時に、開発協力だけの力で達成できることについて、我々の期待はそれ程大きなものではない。我々が直面している多様で複雑な課題の多くは新たなものであるが、我々はパートナーシップというアプローチがそれらに対処する方法であると確信している。良い統治、民間部門の育成、環境問題への対処能力および男女平等といった課題が現在のように注目されるようになったのは近年のことであり、これらの問題への取り組みについては、開発協力はまだ経験が浅い。

このような社会的変革という広い視点で開発をとら

(注6) 付属資料「新たな世界状況における開発パートナーシップ」参照。

えると、開発協力とその他の政策は、調和して実施されなければならないということが明白となる。我々の最も重要な関心事である平和、経済成長、社会正義、環境保全および民主主義は、援助プログラムの枠を大きく越えるものである。開発協力に向けられる資源と開発機関の専門的知識は、開発の目的を重視した一貫性のある政策の枠組みに統合する必要がある。我々自身の政府部内においても、開発は援助機関にとって重要なだけでなく、外務、財務、貿易、環境、農業および国防の各省庁にとっても重要なものである。より広い視点では、先進国の国民は、自国の政策が開発を促進するか、挫折させるかについて大きな利害関係を有している。

B. 効果的なパートナーシップに向けての協約の強化

本報告書において、我々は各途上国とその国民が自らの開発に対して最終的な責任を負うことを繰り返し強調してきた。すなわち、開発協力は、途上国を出発点として、現地個有の事情を反映するメカニズムを通して組織されなければならない。一部の途上国には、必要な能力を養成するための特別な支援が必要となろう。同様に地域レベルにおける開発協力や特定部門に関する開発協力も重要である。しかし、これらの手法は、持続可能な開発の実現のための国内の能力を強化する努力を補完し、改善するものでなければならない。

基本原則としては、途上国自身の開発戦略と目標は、現地の各当局が市民社会および外部のパートナーと共通の事業のための共通の目標やそれぞれの役割分担について率直かつ協力的に話し合うことによって策定されるべきものである。各援助国のプログラムや活動は、そのような途上国自身の戦略の枠組みの中で、現地の固い決意、参加、能力開発および主体性を尊重し、これらを支援しながら実践されなければならない。

パートナーシップには多様な要素が含まれることになるが、共通の目標に向けて個々のパートナーが担当する活動分野として、次の諸点が挙げられる。

共同で責任を負う分野

- 開発のための十分な資源を創出する条件を整える。
- 武力紛争の危険性を最小限にする政策を追求する。
- 国内で、また、国際的に腐敗や不法な慣行を防止する活動を強める。
- 市民社会全体から開発への効果的な貢献を受け入れる。
- 急成長している途上国や地域開発メカニズムの支援を要請する。

途上国の責任分野

- 適切なマクロ経済政策を維持する。
- 男女平等を含む社会開発および参加の拡大という基本目標を目指す。
- 信頼できる政府と法の支配を促進する。
- 人々および機構の能力を強化する。
- 新規事業や国内貯蓄の投資への活用を容易にする環境をつくる。
- 効率的な税制や生産的な公共支出を含む健全な財政運営を行う。
- 近隣諸国と安定的で協力的な関係を維持する。

外部のパートナーの責任分野

- 優先的な需要を満たし、合意された開発目標の達成に向けた追加的資源の活用を促進するために、信頼性のある適切な支援を行う。
- 途上国に十分な機会を与えるような国際的な貿易・投資制度の整備に努める。
- 国際的に合意された効果的な援助のための指針を遵守し、継続的な改善に向けてモニターを続ける。
- 途上国の能力の強化と参加の拡大を支援し、援助への依存を避ける。
- 情報、技術およびノウハウの利用を支援する。
- 人権や武力紛争の危険に影響を与える政策の一貫性など、援助以外の側面においても終始一貫した政策を支持する。
- 途上国自身の戦略を支援するため、外部のパートナーの間の国際援助システムのより良い調整に努める。

C. 援助の改善に向けて

本報告書の最後の部分では、より効果的な開発協力の実現のためのいくつかの具体的方法を提案する。以下は我々の全体としての経験を踏まえた提案である。これらは我々の長所を伸ばし、短所を矯正することを目指している。しかし、援助国主導の計画が現地に根付いた例は稀であり、効果的な仕組みにおいては常に途上国とその国民が中心でなければならないというのが開発協力における一つの大きな教訓である。したがって、ここで提示された考え方については、特に、パートナーである途上国と議論を重ねる必要があり、実際の活動で試した上で取捨選択して適用する必要があると思われる。

途上国自身の戦略への支援

過去の援助活動で最も頻繁に見られた欠点の一つは、援助プロジェクトの過度の分散である。多くの援助国は主な援助供与先との共同作業において、案件毎の対応を越えて、策定された国別戦略に依拠するようになってきている。これらの国は、最も援助依存度の高い国となりがちである。これらの国では、多くの援助国が活動している。各援助国の戦略はそれぞれの国家の優先課題に対応するものであるが、援助国の戦略の数と多様性が途上国側の機関に与える負担と、その主体性や参加をいかに促進または阻害するかが問題となっている。

DAC加盟国は、国際機関や他の援助国と協力して、途上国パートナーが独自の開発戦略を強化することを助け、援助国側からの支援の調整を促す意向である。現地主体の戦略を強化する一つの方法は、途上国の予算による公共支出を必要とする分野に資金を提供するというものである。この手法は、途上国の政策の有効性と信頼性を確保することを目的として、いくつかの試験的な案件で試みられている。

適切な資源の提供

開発資金は次第に多様化している。1980年代半ばには、公的開発資金が途上国への資金の流れの主流で

あった。1990年代半ばには、民間資金の流れが公的資金の流れをはるかに超えている。途上国においては、高い国内貯蓄率、現地の効率的な金融制度、そして健全な経済政策が根本的に重要であることが経験によって実証されている。急成長を遂げている途上国では、いずれも国内貯蓄が成長の主な原動力となっており、多くの場合、国外からの民間投資がそれを支えている。開発協力は、より多くの途上国が資本と技術を求めて競争できるように、これらの基礎的条件に取り組む必要がある。

開発に関する我々の理想は、自立を促進することによってそれぞれの国と国民がだんだんと援助を必要としなくなることである。しかし、多くの貧困国は依然として、援助以外の方法では、すべての人々の利益となるような成果を示すために必要な資源を利用することができない状態にある。民間資金は、一部の国と一部の部門に集中しており、最貧国に属する小国は、依然としてこの有望な開発資金をほとんど誘致できない。さらに、民間資金は通常、保健や教育などの最優先分野に直接投入されることはない。途上国が国内資源を創出・活用し、民間投資を誘致する能力を持つまでの間は、引き続き譲許的資金に頼らざるを得ない。重い債務負担を抱える貧困国の多くは、維持不可能な債務負担を軽減するために国際的協調行動に頼ることになるだろう。

1995年の開発パートナーシップに関する政策声明の中で、我々は自助努力を進める国と人々を支援するために相当の開発協力のための資源を調達する決意であることを再確認した。OECD閣僚理事会は、この声明を支持するとともに、「途上国の自助努力を支援するため、できる限り多くの公的資金を動員し、民間資金の流れを促進する」との決意を表明した。

DACに加盟する21か国の中で、1970年に政府開発援助の適切な水準として国連によって設定され、広く受け入れられている国民総生産（GNP）の0.7%という量的目標を満たしている国は、わずか4か国だけである⁽¹⁷⁾。DAC全体では、政府開発援助への支出はGNPのわずか0.3%にとどまっている。さらに、近年は、人道援助や債務救済により多くの政府開発援助の資金が支出されているため、援助予算は一段

と逼迫している。とりわけ、こうした予算の逼迫によって、国連システムや多数国間開発銀行がかつてないほどの財源不足に陥っている。これらの国際機関は依然として開発促進のための世界的な活動の中心的存在である。このため、その財政困難が懸念材料となっている。

最近では1992年にリオ・デ・ジャネイロで開かれた国連環境開発会議の行動計画の中で、先進国は「GNPの0.7%を政府開発援助に振り向けるという国連の目標を達成する」という決意を再確認し、「その早期達成を目指して未達成の度合いに応じて援助プログラムを拡大する・・・」ことに合意した。この目標に同意していない他の先進国も国連環境開発会議で「政府開発援助の水準を引き上げることに最大の努力を行う」ことに合意した。

本報告書で我々は開発の進歩、すなわち投入量ではなく成果を示す指標に焦点を当てている。しかし、前述のように、政府開発援助は他の開発資源を補完する必要不可欠の投資である。貧困国の一層の貧窮化を回避し、人間開発の現実的な目標に向けて前進しようとする限り、明らかに政府開発援助を維持・拡大することが必要である。同時に、途上国との協約を強化しようとしても、減少する資源と後退する決意の下では、その努力は信頼性を欠くものとなることも明らかである。したがって、一部の加盟国における国内問題への没頭と財政の圧力によって、重要な時期にさしかかっている国際開発協力活動が深刻な危機にあるという懸念を改めて指摘する必要がある。

国際的な場と現地における協調の推進

我々はパートナーである途上国の戦略にそって援助活動のより良い調整を行う決意である。援助国間の一般的または分野別調整は、対象国によってまちまちである。それぞれの国の事情を考えると、特定の

(注7) 4か国とはノールウェー、デンマーク、スウェーデンおよびオランダである。DAC加盟国のODA実績に関する分析と詳細については1995年のDAC報告書「開発協力：DAC加盟国の努力と政策」第IV章参照。

モデルを推薦することはできない。しかし、効果が実証された方法は強く薦める価値があると思われる。たとえば、開発協力の調整役は、可能な限り途上国が務めるべきである。しかし、現地の関心と能力が低い場合には、援助国が援助調整のために定期的な場を設け、現地代表を参加させるようにすべきである。個々の課題や部門毎に、(援助国が国際機関かを問わず)援助側の調整役を決めることも可能であり、途上国パートナーはそのプロセスの重要な一部として位置づけられるべきである。現場における援助調整は、DACの援助審査だけでなく国際的な援助国会合(CG)や円卓会議(RT)によって点検することができる。効果的な調整を促進し、援助調整を主導するための現地の能力を強化することがその目的である。

モニタリングと評価

受益者の反応を十分に把握しながら、援助調整とその実施が計画どおり改善されているかどうかを絶えず点検する必要がある。DACは独自の援助プログラムを持たないが、すでに基準を提供し、調整を行う機関として、このような役割の一部を果たしている。現在行われている多くの評価活動(多数国間開発銀行によるものを含む)やDACによる二国間プログラムの厳密な審査、さらに現在試行段階にある被援助国別の新しい援助審査を基に、将来はより多くの役割を果たすことができる。苦勞して学んだ多くの具体的な教訓は、DACの「効果的援助の原則」およびその他の政策指針や、次第に増加している結果重視の計画、評価およびフォロー・アップの作業に反映されている。効果的援助の指針は、現場で絶えず周知徹底し、試行し、その結果を新しいプログラムに反映させる必要がある。これらの教訓が将来の開発協力活動に活かされるかどうかを我々は引き続き監視していかなばならない。

協力の裾野の拡大

援助は稀少な資源であり、本報告書を通じて強調してきたように、優先順位の高い需要に対応し、他の開発投資を促進することを目指さなければならない。最近10年間の進歩の中で最も心強い兆候の一つ

は、援助の必要性がなくなったり、少なくなったりした国が多くあり、一部には自ら援助国となった国もあることである。

DACは現在、援助受け取り国・地域リストを定期的に見直し、このリストから卒業すべき国・地域を識別するシステムを整えた。加盟国はすでに援助額の大半（約63%）を低所得国および後発開発途上国に投入しており、途上国の進歩に応じてこのような援助の集中を続ける決意である。途上国が持続的成長と開発に向けて進むのに合わせて、各国の開発戦略を助ける援助資金が引き続き投入され、援助からの段階的卒業に向けた意識的な過程が明らかにされるよう、協調的な努力を行う必要がある。

最近開発に成功した国、機関および個人がその経験と洞察を他と分かち合えば、極めて大きな効果をあげることができるだろう。彼らの経験はまた、開発の恩恵が国際的に共有される具体例でもある。自らの開発の経験によって国際協力の裾野を広げることができる国や機関、人々の参加を促し、強化する必要がある。そのような努力は、DACにおける我々の共同作業の一部となっている。

D. 政策の結集

本報告書では、開発援助をはるかに越えて進展する先進国と途上国の関係について述べてきた。多くの分野で、先進国の政策が開発努力を補完する場合もあれば阻害する場合もある。先進国の財政赤字の動向によって、途上国がどのような条件によってどれだけの資金を調達できるかが左右される。輸入品に対する環境面、衛生面およびその他の規制は非関税障壁となることもある。武器輸出の増加は、開発の優先分野に当てるべき乏しい資源を枯渇させる可能性がある。他方、先進国の政策次第では、貿易や投資を促進し、技術の普及を円滑にし、他の多くの側面でも開発の目標に向かって前進することができる。

今日では、開発政策の一貫性に伴う問題と機会について、従来以上に厳密に検証し、追跡することが必要となっている。我々は開発に関連するすべての先

進国の政策が開発の目的と一致し、このような目的を損なわないものであることを確保しなければならない。我々はOECD加盟国と途上国の関係を検討する広範囲の共同作業についても他の関係者と協力する。これは1994年に完了したこのテーマに関する有望な研究に基づいて、現在OECD内部で進められているものである^(注8)。我々は、政策の対立を避ける以上のことができることを確信している。我々は、開発協力およびその他の面での先進国と途上国との関係が互いを強化するものとなるよう努力する。

21世紀は一層の協力と希望と機会の世紀となる可能性がある。本論の目的は来る世紀に、この地球上に生きるすべての人々の安全と福祉にとって開発がいかに重要であるかを示すことであった。開発協力は、他の形の国際協力と並んで、努力に見合うだけの価値ある成果をもたらすと我々は確信している。

(注8) 1994年の研究は15の「主な」途上国との関係に焦点を絞ったものである。「リンケージ：OECDと主な途上経済」(OECD, 1995)。1996年1月に、OECD理事会はより広範な研究の開始を許可した。その完成は1997年5月の予定で、標題は「2020年までのグローバル化とリンケージ：OECD諸国の課題と機会」の予定である。

新たな世界的状況の中での開発パートナーシップ

OECD開発援助委員会（DAC）加盟国は、1995年5月3日から4日にかけて開発協力関係閣僚および援助機関の長のレベルの会合を開いた。

加盟国は、開発協力活動に関する共通の方針および21世紀に向けた持続可能な経済社会開発の主な課題への取り組みに合意した。

加盟国はまた、一部の加盟国が国内問題に没頭していることおよび財政上の圧力によって重要な時期にさしかかっている国際開発協力活動が深刻な危機にさらされていることに深い懸念を表明した。

過去30年間に、世界で最も高い経済成長率を達成してきたのは、アジアおよびラテン・アメリカを中心とする途上国であった。かつて貧しかった多くの国々が、拡大する貿易・資本・技術の流入に支えられて、急速に生活水準を向上させている。開発協力は、そうした成功の基礎を築く一助となってきたが、今後もその役割を果たし続けなければならない。

しかし、いまだ多くの国や人々がこのような進歩を享受ができず、むしろ後退さえしている。同時に、アフリカ諸国を含む多くの国が抜本的な政治経済改革を進めている。その狙いは、国民の機会を拡大し、高度に競争的で相互依存的な世界にうまく参加していくことである。

開発および深化した相互依存には、真剣な国内的努力と高い信頼性および強力な市民社会が必要である。開放的で参加型の政治経済制度がますます重要な要素となっている。一方、安全という基本的概念は、人類の需要や懸念、環境の質を一段と重視する方向で再定義されつつある。

より広範で持続可能な発展ができるかどうかは、良い統治を達成し、貧困を削減し、環境を保護する優れた能力を獲得できるか否かにかかっている。内乱、テロリズム、人口と移民の圧力、伝染病、環境の悪化および国際的犯罪と腐敗は、途上国の努力を妨げ、我々すべてに影響を与える。

このような新しい状況の下で、高成長を達成している途上国パートナーはその地域および世界全体の一層の繁栄と安全に貢献する。このため我々は、次のような戦略の方針を採択し、これらが自国国内で、また、国際社会全体で積極的に支持されるように提唱する。

1. 開発協力は投資である。

開発に対する支援は、経済的・社会的福祉の大幅な改善に貢献してきた。20億人以上の人々の所得、平均余命、教育および基礎的サービスの利用可能性が向上してきた。開発協力はまた、新たな経済パートナーの出現をもたらした。これらの国は次第に大きな役割を演じるようになっており、新しい貿易、投資、雇用の機会をもたらすと共に、我々の国内における調整の必要性ももたらしている。1990年以来、OECD諸国の輸出先としての途上国の市場は50%も拡大している。

我々は開発協力を将来への重要な投資と考える。

2. 貧困の根絶は中心的な課題である。

開発支援は、人間の尊厳と他者の福利に関する我々の永続的な関心を反映している。多くの途上国で好ましい傾向が見られるものの、今なお10億人以上の人々が極端な貧困の下での生活を余儀なくされている。しかし、これまでに得られた教訓を踏まえて、今後、貧困が大幅に削減される見込みは十分にある。

我々は、最も貧しい人々の機会の拡大と生活の改善に資するような戦略や計画に重点をおいた支援を行う。

3. 成功のための戦略は今や明らかである。

経験が示すとおり、持続可能な開発と効果的な協力を達成するためには、いくつかの鍵となる条件を満たすことが必要である。

- 民間部門の活性化を図り、適切な財政基盤を築くために、経済を安定的に成長させる健全な政策の枠組み
- 教育、基礎保健医療および人口に関する活動を中心とする社会開発への投資
- すべての人々、特に、女性による政治経済活動への参加の拡大および社会的不平等の縮小
- 良い統治と行政、民主主義に基づく統治の信頼性、人権の保護および法の支配
- 環境保全のための慣行
- 潜在的な紛争の原因に対する抜本的取り組み、軍事支出の抑制および長期的な和解と開発に照準を合わせた復興と平和構築への努力

我々は、パートナー諸国が、それぞれの国の実情と決意に応じて、持続可能な開発のための困難な諸条件を満たす能力を強化するための協力を重点を置く。

4. 開発援助は他の資源を補完する上で不可欠である。

途上国の開発に最終的な責任を負うのは途上国自身である。途上国の所得、貯蓄および税収は、その国の経済的・社会的発展のための最も重要な投資資源である。開発を成功させるには、当事国の人々が開発政策や計画の「主体」となる必要がある。

我々は、途上国とその人々の自助努力を支援するため、引き続き相当な開発協力のための資源を確保する決意である。

開発途上地域に対する民間投資の流れは、最も活発な国や分野に集中しており、民間贈与は主に緊急人道支援に向けられている。特により貧しい途上国にとって、政府開発援助は、依然として、多くの主要な投資分野で極めて重要な役割を果たしている。

5. 他の政策も開発の目的と一貫性がなければならない。

途上国との貿易、投資およびその他の関係の拡大、さらに国際経済システム（特に世界貿易機関）における途上国の役割の増大に伴って、途上国に対するOECD諸国の利害関係も大きくなっている。他の政策が開発の目的を損なわないようにすることが極めて重要である。

我々は、開発パートナー諸国との関係において、自国が一貫性のある開放的な経済政策をとるよう、他の政策担当者と協力する。

6. 我々の協力は効果的かつ効率的でなければならない。

二国間および多数国間開発援助は共に、最大の効率性と効果を持って実施されなければならない。これまでの開発協力の実績と教訓は、現在の途上国の努力を改善する最善の方法を明確に示している。

効果的援助のために合意された原則と好ましい慣行は厳密に実施されなければならない。開発援助活動のすべての段階において、批判的評価を実施することによって、最善かつ最も費用対効果の優れた援助の方法を追求しなければならない。成果を示す指標に基づいて国民に対して十分な説明を行うことが不可欠である。

我々は、援助協調、援助効果の評価、援助審査および好ましい慣行の実施に関する活動を強化する。

7. 開発援助委員会 (DAC) はこれらの優先事項を推し進める。

持続可能な開発のために協力は、OECDの基本的関心事項の一つである。効果的な開発協力は、多数国間システムの強化に役立ち、雇用創出を伴う成長と国際的規模の社会的団結を促進する。OECD加盟国は、こうした努力のために、毎年世界全体の90%に当たる500億ドル以上の政府開発援助を含め、相当量の資源を提供している。

我々は、ここで示したこれからの10年間の方針を実施に移し、開発協力による貢献を加盟国の他の優先政策事項と統合し、次の世紀を見据えた開発戦略の準備を支援するため、DACにおいて協力する決意であることを改めて確認する。

Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation

May 1996

INTRODUCTION AND SUMMARY

Values and interests

As we approach the end of the twentieth century, the time is ripe to reflect on the lessons of development co-operation over the last 50 years and to put forward strategies for the first part of the next century. This report sets forth the collective views on these matters of development ministers, heads of aid agencies and other senior officials responsible for development co-operation, meeting as the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development.¹

In the year 2000, four-fifths of the people of the world will be living in the developing countries, most with improving conditions. But the number in absolute poverty and despair will still be growing. Those of us in the industrialised countries have a strong moral imperative to respond to the extreme poverty and human suffering that still afflict more than one billion people. We also have a strong self-interest in fostering increased prosperity in the developing countries. Our solidarity with the people of all countries causes us to seek to expand the community of interests and values needed to manage the problems that respect no borders—from environmental degradation and migration, to drugs and epidemic diseases. All people are made less secure by the poverty and misery that exist in the world. Development matters.

The record of the last 50 years, from Marshall Plan aid to the network of development partnerships now evolving, shows that the efforts of countries and societies to help themselves have

been the main ingredients in their success. But the record also shows that development assistance has been an essential complementary factor in many achievements: the green revolution, the fall in birth rates, improved basic infrastructure, a diminished prevalence of disease and dramatically reduced poverty. Properly applied in propitious environments, aid works.

Co-operation within the United Nations, the international financial institutions, the OECD and other global and regional fora has greatly enhanced these efforts and shaped an evolving multilateralism in which all countries hold a vital stake.

We have learned that development assistance will only work where there is a shared commitment of all the partners. We have seen the results in countries which have grown, prospered and achieved industrialisation; they no longer depend on aid but stand on their own feet and participate in the global economy. We have seen, on the other hand, the countries in which civil conflict and bad governance have set back development for generations. And we have learned that success takes time and sustained international and local effort.

As we look ahead, we see an overwhelming case for making that effort. As a crucial part of this undertaking, the international community needs to sustain and increase the volume of official development assistance in order to reverse the growing marginalisation of the poor and achieve progress toward realistic goals of human development. Domestic preoccupations in Member countries should not jeopardise the international development effort at a critical juncture. Today's investments in development co-operation will yield a very high return over the coming years.

1. This report was adopted at the Thirty-fourth High Level Meeting of the Development Assistance Committee, held on 6-7 May 1996.

We believe that ways must be found to finance multilateral development co-operation that are adequate, efficient, predictable and sustainable. The full implementation of current agreements to pay arrears and create workable financing systems is an essential part of efforts to ensure that the United Nations and the multilateral development banks avoid severe crisis and continue to play their vital roles.

We also recognise that those responsible for public money are accountable for its effective use. We have a duty to state clearly the results we expect and how we think they can be achieved.

It is time to select, taking account of the many targets discussed and agreed at international fora, a limited number of indicators of success by which our efforts can be judged. We are proposing a global development partnership effort through which we can achieve together the following ambitious but realisable goals:

Economic well-being:

- a reduction by one-half in the proportion of people living in extreme poverty by 2015.

Social development:

- universal primary education in all countries by 2015;
- demonstrated progress toward gender equality and the empowerment of women by eliminating gender disparity in primary and secondary education by 2005;
- a reduction by two-thirds in the mortality rates for infants and children under age 5 and a reduction by three-fourths in maternal mortality, all by 2015;
- access through the primary health-care system to reproductive health services for all individuals of appropriate ages as soon as possible and no later than the year 2015.

Environmental sustainability and regeneration:

- the current implementation of national strategies for sustainable development in all countries by 2005, so as to ensure that current trends in the loss of environmental resources are effectively reversed at both global and national levels by 2015.

While expressed in terms of their global impact, these goals must be pursued country by country through individual approaches that reflect local conditions and locally-owned development strategies. Essential to the attainment of these measurable goals are *qualitative factors* in the evolution of more stable, safe, participatory and just societies. These include capacity development for effective, democratic and accountable governance, the protection of human rights and respect for the rule of law. We will also continue to address these less easily quantified factors of development progress.

Effective international support can make a real difference in achieving these goals. This is far from saying that they can be achieved by aid alone. The most important contributions for development, as in the past, will be made by the people and governments of the developing countries themselves. But where this effort is forthcoming it needs and deserves strong support from the industrialised countries. We commit ourselves to do the utmost to help:

- first, by a willingness to make mutual commitments with our development partners, supported by adequate resources;
- second, by improving the co-ordination of assistance in support of locally-owned development strategies; and
- third, by a determined effort to achieve coherence between aid policies and other policies which impact on developing countries.

These approaches were set out in broad terms in the statement of policy that we adopted in 1995

entitled *Development Partnerships in the New Global Context*.² The report that follows builds on this statement and proposes specific new practical measures to achieve the vision of partnership for development.

We intend our report to be a contribution to the broad contemporary effort to improve the effectiveness of development co-operation. A rich process of dialogue and decisions is underway—within the OECD, in the Interim and Development Committees of the World Bank and IMF, in the regional development banks, in the G7, and in the United Nations system. This heightened international focus on development co-operation reinforces our conviction that development matters.

The success or failure of poor people and poor countries in making their way in an interdependent world will have a profound influence in shaping the 21st century. We offer our proposals in this report with confidence that international co-operation can be effective in supporting development, and that the results will be well worth the effort they will demand of our societies. The stakes in a stable, sustainable future for this planet and all who will inhabit it are far too high for us to forego that effort.

2. The text of the statement is an annex to this report. It is analyzed and discussed in the 1995 DAC report *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee* (OECD, 1996).

I.

A VISION OF PROGRESS

A. New Challenges and Opportunities in a Time of Global Change

The management of global issues in the 21st century will require the active participation of all members of the international community. The developing countries, with 80 per cent of the world's population, must be part of a shared vision for this new century. Their future will be ever more tightly linked to that of our own societies. Their role in preserving peace and stability, expanding the global economy, combating poverty, increasing choices and opportunities and respect for human rights, and achieving sustainable environmental and population balances will be more significant than ever before.

The new opportunities and challenges are coming into clearer focus:

- Globalisation is helping certain developing countries achieve the highest rates of economic growth in the world. Well before mid-century the present developing countries will account for half of global economic output.
- Population growth in the developing countries will account for virtually all the increase in the world's population, from 5 billion in 1990 to about 7.5 billion in 2015. This increase over 25 years is roughly equal to the total size of the human population in 1950.
- With growing economic interdependence, global competition and vigorous private sector activity are encouraging greater similarity in the policies of industrialised and developing countries.

- On the other hand, there is growing diversity within countries and among countries. Some developing countries are achieving considerable rates of growth and impressive reductions in poverty, although significant concentrations of poverty remain. Other countries, especially in Sub-Saharan Africa, have been increasingly marginalised from the global system and suffer continuing deterioration in already deplorable living standards.
- Growing strains on the quality of water, soil and air, loss of biodiversity, depletion of fish stocks, current patterns of production and consumption and global climate change all raise questions about the continued capacity of the Earth's natural resource base to feed and sustain a growing and increasingly urbanised population.
- It is now clear that not only environmental, but also social, cultural and political sustainability of development efforts are essential for the security and well-being of people and the functioning of the complex, interdependent global system now emerging.

There is a compelling need for development co-operation strategies that will help the international community to manage these emerging challenges and opportunities into the next century. The choices before us involve far more than just the relevance and effectiveness of aid programmes. Decisions about international support for development will play a part in defining our societies' overall vision for the future. What can development do to help create a stable global order in which people can live secure and productive lives? How can it help to avoid a future of conflict and chaos, of poverty and environmental devastation? How will development co-operation adapt to the changing global context?

B. The Vital Interests at Stake

The Member countries of the Development Assistance Committee spend about \$60 billion dollars each year for official development assistance. There are three principal motivations for their efforts.

The first motive is fundamentally humanitarian. Support for development is a compassionate response to the extreme poverty and human suffering that still afflict one-fifth of the world's population. The people who live in extreme poverty, for the most part, lack access to clean water and adequate health facilities; many do not receive sufficient nourishment to live a productive life; the majority do not possess basic literacy or numeracy skills.³ Their deprivation is unnecessary and its continuation is intolerable. The moral imperative of support for development is self-evident.

The second reason for supporting development is enlightened self-interest. Development benefits people not only in poor countries, but also in the industrialised donor countries. Increased prosperity in the developing countries demonstrably expands markets for the goods and services of the industrialised countries. Increased human security reduces pressures for migration and accompanying social and environmental stresses. Political stability and social cohesion diminish the risks of war, terrorism and crime that inevitably spill over into other countries.

3. The situation was described as follows in *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance* (Oxford University Press, 1995, p.139): "The number of absolute poor, the truly destitute, was estimated by the World Bank at 1.3 billion in 1993, and is probably still growing. One fifth of the world lives in countries, mainly in Africa and Latin America, where living standards actually fell in the 1980s. Several indicators of aggregate poverty—1.5 billion lack access to safe water and 2 billion lack safe sanitation; more than 1 billion are illiterate, including half of the rural women—are no less chilling than a quarter-century ago. The conditions of this 20 per cent of humanity—and of millions of others close to this perilous state—should be a matter of overriding priority."

The third reason for international support for development is the solidarity of all people with one another. Development co-operation is one way that people from all nations can work together to address common problems and pursue common aspirations. Sustainable development expands the community of interests and values necessary to manage a host of global issues that respect no borders—environmental protection, limiting population growth, nuclear non-proliferation, control of illicit drugs, combating epidemic diseases.

In a changing world, old distinctions between "North" and "South", as well as between "East" and "West", are becoming blurred. Issues can no longer be divided into "domestic" and "international". Risks of social disintegration and exclusion affect all countries, as do opportunities to benefit from participation in a growing global economic system. As underlined in the DAC's 1995 Development Partnerships policy statement, the basic notion of security is being redefined, placing much more weight on the needs and concerns of human beings and the quality of their environment. Everyone is made less secure by the poverty and misery that exist in this world.

C. Achievements and Lessons Learned

Development progress over recent decades has been unprecedented in human history. In the early 1950s, when large-scale development assistance began, most people outside the developed countries lived as they had always lived, scraping by on the edge of subsistence, with little knowledge of and no voice in global or national affairs, and little expectation of more than a short life of hard work with slight reward. Since then, many countries have achieved truly dramatic improvement in overall indicators of human welfare:

- Life expectancy in the developing countries has risen by more than twenty years (from 41 to 62 years).
- The percentage of the population with access

to clean water has doubled (from 35 per cent to 70 per cent).

- Adult literacy has risen from less than half the population to about two-thirds.
- Food production and consumption have increased at a rate about 20 per cent faster than population growth.

These impressive strides have not been uniform. In some countries poverty is increasing, and in many countries the poor have not shared in the positive global trends described above. Millions of people still die each year from preventable and treatable diseases; 130 million primary school-age children do not attend school; more than one-third of the children in developing countries are malnourished and one in ten dies before reaching the age of five years. Respect for human dignity, and in particular acceptance of the equality of women, remains an unfulfilled dream for too many.

While the distance that remains is less than the road already travelled, the journey is far from over. The striking progress that we have seen in recent decades gives us confidence that poverty can be overcome and development achieved. But history has shown us that progress is not inevitable. There is no room for complacency. Special attention by the international community is needed to build on the economic, social and political improvements underway in Sub-Saharan Africa, and to help counter further marginalisation of the continent.

It is clear that success has been achieved only where the people and the institutions of developing countries have made sustained efforts to help themselves. At the same time, the record demonstrates that international co-operation has also contributed greatly, and increasingly, to the development results we have witnessed over the past 50 years.

In this review we have considered where development co-operation has made the greatest difference. This can be examined at two levels. First, at the global level, some of the basic features

of the human condition have been re-shaped over the past half-century, as is documented below. Second, there is much to be learned from the *performance of individual countries*, where the complex factors contributing to success or failure have produced such starkly different outcomes.

At the global level:

- The dramatic fall in infant and child mortality has been supported by a major international campaign to increase child survival, led by the World Health Organisation and the United Nations Children's Fund and supported by many bilateral donors.
- Almost 1.4 billion people gained access to clean water during the 1980s, the United Nations International Drinking Water Supply and Sanitation Decade. This impressive result is an example of developing country efforts backed by effective aid.
- International development agencies have sponsored research, education and immunisation programmes to control smallpox (now eliminated), polio (eliminated in almost all countries), diphtheria and measles, and have introduced simple and effective ways to combat infant diarrhoea, river blindness and guinea worm disease. The success of these efforts can be measured in millions of lives saved and billions of dollars of economic benefits.
- The "green revolution" that has contributed so much to the 20 per cent increase in calorie consumption (and an accompanying decline in malnutrition) was given substantial impetus from international support for agricultural research, development of new crop varieties, extension services, irrigation and assistance to production and marketing, in addition to development co-operation in support of sound agricultural and other economic policies.
- Development co-operation has helped expand access to family planning and related education that have resulted in sharp falls in fertility rates

and in desired family size in many developing countries. Contraceptive use in developing countries has risen from 10 per cent of couples in 1960 to 50 per cent in the 1990s.

- Development assistance has financed numerous projects to extend and improve energy, transportation and communications infrastructure as well as to strengthen capacity for the management of these systems. That physical investment and institutional capacity have been important to bring more people and more nations into the modern economy.
- Development co-operation can now also claim significant contributions to a broad range of less quantifiable factors of importance to sustainable development. These range from improved capacity for managing economic and social policies to heightened attention to issues of accountability, the rule of law and human rights, expanded participation and the accumulation of social capital, and appreciation for environmental sustainability. These aspects of development, more complex than some earlier challenges, are basic to international co-operation today.

At the country level, we see even more clearly that development co-operation is one factor among many affecting development results. In the course of this review, DAC Members contributed more than 60 country-specific examples, together with many regional and generic lessons. In recent years, we have examined the overall experience of countries to try to assess the impacts of aid. Academics have also attempted to make statistical associations between the volume and types of aid and total economic and social progress achieved by countries. While the sceptical analyses have usually received more attention, some new work has pointed to more positive associations.⁴

Isolating any single factor as the cause of development success or failure is usually impossible. When aid works best, it is as a catalyst or reinforcement of other factors. At the same time, the record shows that it has indeed contributed, in just these ways, to a wide range of

development successes in a great many countries facing radically different circumstances. Independent evaluations and our own re-examination in this exercise show a solid and rising score of successful contributions in the economic and social performance of many individual countries, as well as at the global level.

Development and development co-operation reflect human experience. They never provide neat and simple stories of progress. Set-backs have occurred, resources have been wasted, and ill-conceived or poorly-managed aid has even been counter-productive. Some countries have become excessively dependent on aid. Both the successes and the failures have taught us a lot about how best to achieve results. In particular, we have learned that successful development strategies must integrate a number of key elements. They require a sound and stable policy framework; an emphasis on social development; enhanced participation by the local population, and notably by women; good governance, in the widest sense; policies and practices that are environmentally sustainable; and better means of preventing and resolving conflict and fostering reconciliation.

These basic lessons inform our overall conclusion that development co-operation is only a complement, albeit often a vital one, to the efforts of the people, the institutions and the governments of the developing countries.

D. Goals to Help Define the Vision

We agree with the 1995 G7 Summit at Halifax that a higher quality of life for all people is the goal of sustainable development. A higher quality of life means that people will attain increased power over their own future. The pursuit of that broad vision will put the focus on many unfinished

4. See *Aid Effectiveness: A Study of the Effectiveness of Overseas Aid in the Main Countries Receiving ODA Assistance* (Mosley and Hudson, ODA, 1996) and *Private Investment Recovery and Sustainable Growth after Adjustment: A study for the Overseas Development Administration*, ESCOR, No. RS914 (Fitzgerald and Mavrotas, Queen Elizabeth House, Oxford, February 1996).

tasks, some of which have already been identified in the preceding discussion. They include overcoming extreme poverty, achieving food security, increasing the effectiveness of market economies and the efficiency of government, fostering regional co-operation, enhancing the participation of all people, and notably women, and reducing the dependency of the poorest people and poorest countries by increasing their capacity for self reliance. This daunting array of tasks needs a defining structure.

We believe that a few specific goals will help to clarify the vision of a higher quality of life for all people, and will provide guideposts against which progress toward that vision can be measured.

Many goals have been formulated through the series of recent United Nations conferences addressing subjects important to development—education (Jomtien, 1990), children (New York, 1990), the environment (Rio de Janeiro, 1992), human rights (Vienna, 1993), population (Cairo, 1994), social development (Copenhagen, 1995), and women (Beijing, 1995).⁵ These conferences have identified a number of targets to measure the progress of development in particular fields. They reflect broad agreement in the international community, arrived at with the active participation of the developing countries.

The selection of an integrated set of goals, based on these agreed targets, could provide valuable indicators of progress. We are suggesting several such indicators in the fields of economic well-being, social development and environmental sustainability. The particular indicators we have chosen reflect our judgement of their importance in their own right and as meaningful proxies for broader development goals. Our selection does not indicate any diminished commitment to other goals accepted by the international community, at international conferences or elsewhere.

These targets are aspirations for the entire

development process, not just for co-operation efforts. They represent only a proposal of what we as donors consider to be helpful measures of progress to inspire effective development co-operation. Their achievement will require agreement and commitment from developing country partners, through their own national goals and locally-owned strategies. They can be realised only through concerted actions developed through a process of dialogue and agreement in a true spirit of partnership.

Success will depend upon the broad acceptance of a comprehensive approach, drawing on the resources, energies and commitment of institutions and individuals in government at all levels, in the private sector, in non-governmental organisations—in developing and industrialised countries and in international organisations. It will depend equally upon an individual approach that recognises diversity among countries and societies and that respects local ownership of the development process. We will need to change how we think and how we operate, in a far more co-ordinated effort than we have known until now.

1. **Economic well-being: The proportion of people living in extreme poverty in developing countries should be reduced by at least one-half by 2015.** The 1995 Copenhagen Declaration and Programme of Action set forth the goal of eradicating poverty in the world, through decisive national actions and international co-operation “as an ethical, social, political and economic imperative of humankind”. The World Bank has used the standard of \$370 per capita in annual income, or about \$1 per day, as the threshold of extreme poverty. Based on that standard, it has estimated that 30 per cent of the population in developing countries—or some 1.3 billion people—live in extreme poverty, and that their numbers are increasing.

This goal obviously goes only part of the way toward meeting the global poverty eradication target identified at Copenhagen. But it seeks to give that target a concrete, attainable focus for the medium term. Reductions of poverty

5. Additional major conferences on the important issues of human settlements and food security are scheduled to take place in 1996.

on this order of magnitude have been achieved in individual countries; we are proposing a generalisation of those individual successes. Even if the incidence of extreme poverty can be reduced by one-half, there will still remain a human tragedy of enormous proportions. But success in achieving the 50 per cent reduction will demonstrate both the need and the ability to continue the effort.

Obviously, this target will be much harder to reach in some countries than in others. But global averages are not enough. The objective must be pursued country by country, and substantial progress must be sought in all countries. This target implies significantly increased rates of per capita economic growth. However, growth rates will vary greatly among countries and we have concluded that a global growth target would be neither feasible nor useful to the formulation of country strategies.

2. Social development: There should be substantial progress in primary education, gender equality, basic health care and family planning, as follows:

a) There should be universal primary education in all countries by 2015. This goal, building on the ground laid at the Jomtien Conference on Education for All in 1990, was endorsed by the 1995 Copenhagen Summit on Social Development and also by the 1995 Beijing Conference on Women as a goal for 2015. The attainment of basic literacy and numeracy skills has been identified repeatedly as the most significant factor in reducing poverty and increasing participation by individuals in the economic, political and cultural life of their societies.

b) Progress toward gender equality and the empowerment of women should be demonstrated by eliminating gender disparity in primary and secondary education by 2005. The Cairo and Beijing Conferences, as well as the Copenhagen Summit, recommended that the gender gap in

primary and secondary education be closed by 2005. Investment in education for girls has been shown repeatedly to be one of the most important determinants of development, with positive implications for all other measures of progress. Achieving gender equality in education will be a measure of both fairness and efficiency.

c) The death rate for infants and children under the age of five years should be reduced in each developing country by two-thirds the 1990 level by 2015. The rate of maternal mortality should be reduced by three-fourths during this same period. The 1994 Cairo Conference on Population and Development established the goals of reducing the infant mortality rate to below 35 per thousand live births, and reducing under-five mortality to below 45 per thousand, by 2015. This target endorses those goals. Child mortality, as a measure of the availability of health and nutrition for the most vulnerable members of society, is a key indicator of the overall state of health in a society.

Maternal mortality is an area of one of the greatest disparities between developing and industrialised countries, although there is great divergence among countries. The Cairo Conference adopted targets of reducing the rate in every developing country by one-half from the 1990 level by 2000 and by a further one-half by 2015. These targets were confirmed at the Beijing Conference. The 1995 World Development Report estimates the maternal mortality rate per 100 000 live births in developing countries overall at about 350 during the 1980s.

d) Access should be available through the primary health-care system to reproductive health services for all individuals of appropriate ages, including safe and reliable family planning methods, as soon as possible and no later than the year 2015. This objective, agreed to at the 1994 Cairo Conference on Population and Development, is key to enabling people to make active

choices on their reproductive behaviour and thus to contribute to stabilising the world population and assuring the sustainability of development.

- 3. Environmental sustainability and regeneration: There should be a current national strategy for sustainable development, in the process of implementation, in every country by 2005, so as to ensure that current trends in the loss of environmental resources—forests, fisheries, fresh water, climate, soils, biodiversity, stratospheric ozone, the accumulation of hazardous substances and other major indicators—are effectively reversed at both global and national levels by 2015.** This objective is derived from the 1992 Rio Conference on the Environment and Development. It is intended to supplement the global targets established under international environmental conventions. The national strategy for sustainable development, called for at Rio, is foreseen as a highly participatory instrument intended “to ensure socially responsible economic development while protecting the resource base and the environment for the benefit of future generations”.

This goal implies that all countries will have acquired by 2015 the capacity to address environmental issues and respond to environmental problems. The Rio Conference emphasised that progress in economic and social development, including progress toward all the goals outlined in this report, depends critically on the preservation of the natural resource base and limitation of environmental degradation. Rio and other international fora have also reinforced the message that these goals can only be met if developing countries themselves drive the action, with full participation by all of their societies' stakeholders.

Sustainable development needs to integrate a number of additional key elements, not all of which lend themselves to indicators along the lines

suggested here. The Copenhagen Declaration, for example, included a commitment to promote social integration by fostering societies that are stable, safe and just and based on the promotion and protection of all human rights. In the same vein, the 1995 DAC *Development Partnerships* policy statement identified democratic accountability, the protection of human rights and the rule of law as among the key elements of integrated development strategies. Investment of development resources in democratic governance will contribute to more accountable, transparent and participatory societies conducive to development progress. *While not themselves the subject of suggested numerical indicators, we reaffirm our conviction that these qualitative aspects of development are essential to the attainment of the more measurable goals we have suggested. Accordingly, we will continue to address them in our dialogues with partners and in our policies and programmes.*

NEW STRATEGIES FOR THE II. CHALLENGES AHEAD

A. A Changing Development Co-operation

We made a clear statement last year on our view of the roles of partners in development co-operation. Sustainable development, based on integrated strategies that incorporate key economic, social, environmental and political elements, must be locally owned. The role of external partners is to help strengthen capacities in developing partner countries “to meet those demanding, integrated requirements for sustainable development, guided by the conditions and commitments in each country”.⁶

To give substance to our belief in local ownership and partnership we must use channels and methods of co-operation that do not undermine those values. Acceptance of the partnership model, with greater clarity in the roles of partners, is one of the most positive changes we are proposing in the framework for development co-operation. In a partnership, development co-operation does not try to do things for developing countries and their people, but with them. It must be seen as a collaborative effort to help them increase their capacities to do things for themselves. Paternalistic approaches have no place in this framework. In a true partnership, local actors should progressively take the lead while external partners back their efforts to assume greater responsibility for their own development.

Partnerships are becoming more complex. Earlier aid efforts involved working almost always with central governments. Today, we are working with many more partners to meet demands for

greater efficiency, respond to more pluralistic and decentralised political systems, and recognise the importance of a dynamic private sector, local ownership and participation by civil society.

Our understanding of development and development co-operation has undergone fundamental change. It has expanded to take more fully into account how societies operate and how the international system functions. We now see a much broader range of aims for a more people-centred, participatory and sustainable development process:

- reducing poverty while achieving broadly-based economic growth;
- strengthening human and institutional capacities within nations to meet internal challenges and help avert further tragic cases of social disintegration and “failed states”;
- improving the capacity of developing countries to contribute to the management and solution of global problems; and
- reinforcing the transformation of institutions and enabling environments to facilitate the emergence of developing countries and transition economies as growing trade and investment partners in the global economy.

We are confident that development co-operation can make a crucial contribution toward these aims. At the same time, our expectations are now more modest about what can be achieved by development co-operation alone. We are convinced that a partnership approach is the way to meet the varied and complex challenges that we face, many of which are still quite new. Development co-operation experience is still at an early stage in working with issues such as good

6. See the annexed *Development Partnerships in the New Global Context*.

governance, private sector development, capacity to manage environmental issues and gender equality, which have attained their current prominence only in recent years.

When development is viewed in this broad context of societal transformation it is evident that development co-operation and other policies must work together. Our crucial interests in the broad goals of peace, economic growth, social justice, environmental sustainability and democracy obviously go far wider than aid programmes. The resources devoted to development co-operation and the expertise in the development agencies need to be integrated into coherent policy frameworks in which development objectives are given their full weight. Within our governments, development is important not only to aid agencies, but also to ministries of foreign affairs, finance, trade, environment, agriculture, and defence. More broadly, our citizens have much at stake in how national policies interact to complement—or to frustrate—development.

B. A Stronger Compact for Effective Partnerships

We have stressed throughout this paper that each developing country and its people are ultimately responsible for their own development. Thus, the developing country is the necessary starting point for organising co-operation efforts, through relationships and mechanisms that reflect the particular local circumstances. Some developing countries will need special help in building the necessary capacities. Development co-operation at the regional level, and on sectoral lines, is also important. However, these approaches should complement and enrich efforts to strengthen national capacities for sustainable development.

As a basic principle, locally-owned country development strategies and targets should emerge from an open and collaborative dialogue by local authorities with civil society and with external partners, about their shared objectives and their respective contributions to the common enterprise.

Each donor's programmes and activities should then operate within the framework of that locally-owned strategy in ways that respect and encourage strong local commitment, participation, capacity development and ownership.

While the particular elements of partnerships will vary considerably, it is possible to suggest areas in which undertakings might be considered by the partners as their commitments to shared objectives.

Joint responsibilities:

- create the conditions conducive to generating adequate resources for development;
- pursue policies that minimise the risks of violent conflict;
- strengthen protections at the domestic and international levels against corruption and illicit practices;
- open up wide scope for effective development contributions from throughout civil society;
- enlist the support of rapidly-developing countries and regional development mechanisms.

Developing country responsibilities:

- adhere to appropriate macroeconomic policies;
- commit to basic objectives of social development and increased participation, including gender equality;
- foster accountable government and the rule of law;
- strengthen human and institutional capacity;
- create a climate favourable to enterprise and the mobilisation of local savings for investment;
- carry out sound financial management,

including efficient tax systems and productive public expenditure;

- maintain stable and co-operative relations with neighbours.

External partner responsibilities:

- provide reliable and appropriate assistance both to meet priority needs and to facilitate the mobilisation of additional resources to help achieve agreed performance targets;
- contribute to international trade and investment systems in ways that permit full opportunities to developing countries;
- adhere to agreed international guidelines for effective aid, and monitoring for continuous improvement;
- support strengthened capacities and increased participation in the developing country, avoiding the creation of aid-dependency;
- support access to information, technology and know-how;
- support coherent policies in other aspects of relations, including consistency in policies affecting human rights and the risks of violent conflict;
- work for better co-ordination of the international aid system among external partners, in support of developing countries' own strategies.

C. Making Aid Work Better

In the final part of this paper we propose some specific measures to help to achieve more effective development co-operation. The following suggestions reflect our collective experience; they seek to build on our strengths and correct identified weaknesses. However, one of the key lessons about development co-operation is that donor-driven initiatives rarely take root and that

developing countries and their people must be at the centre of any effective system. The ideas presented here, therefore, will require broader discussion, especially with our developing country partners, and will need to be tested in practice and adapted as necessary.

Support for locally-owned strategies

One of the most frequent weaknesses of past aid efforts was excessive proliferation of aid projects. Most donors have been moving beyond the project-by-project approach to reliance on explicit country strategies in working with the countries of their major concentration. These countries tend to be those that are the most aid-dependent. There are often a number of donors working in them. While each donor's strategy seeks to respond to national priorities, the number and diversity of donor strategies raise questions about the burden they create for local institutions and the degree to which they foster or impair local ownership and participation.

DAC Members, working with multilateral agencies and other donors, will help developing country partners to strengthen their own development strategies, and will encourage co-ordinated support from the donor community. One way to reinforce locally-owned strategies may be for donors increasingly to finance those aspects of the strategy calling for public expenditure through the budget of the developing country. This approach is being tested in a number of pilot efforts with a view to assuring both effectiveness and account-ability by the developing country.

Commitment of adequate resources

Development finance is becoming more diversified. In the mid-1980s official development finance was the major part of resource flows to developing countries. In the mid-1990s private flows far exceed those from official sources. Experience has demonstrated the fundamental importance of high rates of domestic savings, efficient local financial systems and sound economic policies in the developing countries. In all the fast-growing developing economies,

domestic savings are one of the main engines of growth, often supported by private foreign investment. Development co-operation needs to address these essential factors so that more developing countries will be able to compete for capital and technology.

Our vision of development is one that fosters self-reliance in which countries and people are less in need of aid. However, many poorer countries simply do not yet have access to other resources sufficient to achieve the outcomes that serve everyone's interests. Private flows are highly concentrated in a limited number of countries and sectors. The smaller and least developed countries still attract little of this potential source of development finance. Moreover, private resources generally do not flow directly to some key sectors of priority need, such as health and education. Development will depend upon the continued availability of concessional resources, while countries build the capacity to create and mobilise domestic resources and attract private capital flows. For a number of highly indebted poor countries, development will also depend upon concerted international action to alleviate an unsustainable burden of debt.

In our 1995 *Development Partnerships* policy statement we reaffirmed our commitment to generating substantial resources for development co-operation to back the efforts of countries and people to help themselves. In endorsing that statement, the OECD Council at Ministerial Level expressed its continuing commitment "to mobilise as many public resources as possible and to encourage private flows to back the self-help efforts of developing countries".

Only four of the DAC's 21 Member countries consistently meet the widely accepted volume target of 0.7 per cent of GNP established by the United Nations in 1970 as an appropriate level for official development assistance.⁷ For the DAC as

a whole, ODA disbursements are now only 0.3 per cent of GNP. Moreover, a growing portion of available ODA resources has been devoted to humanitarian needs and debt relief in recent years, placing an even greater strain on aid budgets. Among other things, these strains have created unprecedented shortfalls in financing of the United Nations system and the multilateral development banks. These multilateral institutions remain a cornerstone in global efforts to foster development. Their difficult financial situation is a cause for concern.

As recently as 1992, in the programme of action agreed at the United Nations Conference on the Environment and Development in Rio, developed countries reaffirmed their commitments "to reach the accepted United Nations target of 0.7 per cent of GNP for ODA, and to the extent that they have not yet achieved that target, agree to augment their aid programmes in order to reach that target as soon as possible...". Other developed countries agreed at Rio "to make their best efforts to increase their level of ODA".

In this report we have focused on indicators of development progress—on outcomes rather than the volume of inputs. Nevertheless, as we have pointed out, ODA is an essential investment to complement other development resources. Clearly, we need to sustain and increase official development assistance if we expect to see a reversal of the growing marginalisation of the poor and achieve progress toward realistic goals of human development. It is equally clear that an effort to build stronger compacts with developing countries on a foundation of shrinking resources and declining commitment will lack credibility. Therefore, it is necessary to express, once again, our deep concern that domestic preoccupations and budgetary pressures in some Member countries seriously jeopardise the international co-operation effort at a critical juncture.

Enhanced co-ordination in international fora and on the ground

We are committed to better co-ordinate our aid efforts in line with the strategies of our partner

7. The four are Norway, Denmark, Sweden and the Netherlands. See the DAC 1995 Development Co-operation Report, Chapter IV, for analysis and detailed information concerning ODA performance of DAC Members.

countries. General and sectoral co-ordination among donors varies greatly from country to country. Given the variety of country situations, there is no single model that can be recommended. But methods of proven effectiveness could be given stronger encouragement. For example, the developing country should be the co-ordinator of development co-operation wherever possible. However, in cases where local interest or capability is weak, it remains for donors to encourage regular fora for co-ordination, and to assure that their own local representatives participate. Lead agencies from within the donor community (bilateral or multilateral) could be identified for particular themes or sectors, and developing country partners should be an integral part of the process. The in-country co-ordination could then be monitored in international Consultative Groups and Round Tables, as well as in DAC Aid Reviews. The objective would be to create incentives for effective co-ordination and to strengthen local capacity to lead the co-ordination process.

Monitoring and evaluation

We need to check continuously that planned improvements in aid co-ordination and delivery actually take place, with full feedback from the intended beneficiaries. The Development Assistance Committee already serves part of this role as a standard-keeper and co-ordination body without operational programmes of its own. More can be done in future, building on the many evaluation exercises underway (including those of the multilateral development banks), on the DAC's peer reviews of bilateral donor programmes, and new developing country-based aid reviews, now in a pilot stage. Many specific and hard-won lessons learned are identified in the *DAC Principles for Effective Aid* and other policy guidance, as well as in the growing body of work on results-oriented programming, evaluations and follow-up. Guidelines for effective aid need to be continuously disseminated and tested at the field level, and the results fed back into new programmes. We shall continue to monitor the application of all these lessons to future development co-operation efforts.

Expanding the base for co-operation

Aid is a scarce resource and, as we have stressed throughout this report, it must be targeted to meet priority needs and help generate other development investments. One of the most encouraging indications of progress over recent decades is that many countries have reduced or eliminated their need for aid, and some have become donors themselves.

The DAC has now established a regular system for review of its *List of Developing Countries and Territories* with a view to identifying those that should progress from that list. Members already direct a substantial majority (some 63 per cent) of their aid flows to low-income and least-developed countries, and they are committed to continuing that concentration as countries progress. As countries move toward a pattern of sustained growth and development, co-ordinated efforts should be made to assure that continued aid investments are directed to the sustainability of their own strategies, and that a conscious path toward a phase-out of aid is identified.

Countries, institutions and individuals with recent experience in successful development can be especially effective in sharing their experience and insights with others. They also provide concrete examples of the shared international benefits of development. We need to strengthen and encourage the participation of those who can bring the experience of their own development into an expanding base of international co-operation. Such efforts are now part of our joint work in the DAC.

D. Bringing Our Policies Together

This report has described how the linkages between industrialised and developing countries extend far beyond development assistance. There are many areas where policies of the industrialised countries can complement or frustrate development efforts. Fiscal deficits of industrialised countries can influence both the cost and the availability of

capital for developing countries. Environmental, sanitary and other restrictions on imports can sometimes operate as non-tariff barriers. The promotion of military exports can drain limited resources away from development priorities. On the other hand, industrialised country policies can foster trade and investment flows, can facilitate the sharing of technology, and can in many other ways advance development objectives.

The ramifications and opportunities of policy coherence for development now need to be much more carefully traced and followed through than in the past. We should aim for nothing less than to assure that the entire range of relevant industrialised country policies are consistent with and do not undermine development objectives. We will work with our colleagues in the broad collaborative effort now underway within the OECD to examine linkages between OECD Members and the developing countries, building on the promising work on this theme completed in 1994.⁸ We are confident that we can do more than just avoid policy conflict. We will work to assure that development co-operation and other linkages between industrialised and developing countries are mutually reinforcing.

The 21st century can be one of increased co-operation, of hope and of opportunity. We put forward these ideas to show the importance of development for the security and well-being of all who will inhabit this planet in the coming century. We are confident that development co-operation, together with other modes of international co-operation, can work to produce results that will be well worth the effort they will demand of our societies.

8. The 1994 study concentrated on linkages with 15 "major" developing economies. *Linkages: OECD and Major Developing Economies* (OECD, 1995). In January 1996 the OECD Council authorised the initiation of a broader effort, with a planned completion date of May 1997, to be entitled "Globalisation and Linkages to 2020: Challenges and Opportunities for OECD Countries".

ANNEX

Development Partnerships in the New Global Context

Members of the Development Assistance Committee (DAC) of the OECD met on 3-4 May 1995 at the level of Development Co-operation Ministers and Heads of Aid Agencies.

They agreed on shared orientations for their development co-operation efforts and preparing for key challenges of sustainable economic and social development into the 21st century.

Members also expressed deep concern that domestic preoccupations and budgetary pressures in some Member countries could seriously jeopardise the international development co-operation effort at a critical juncture.

For three decades, the highest rates of economic growth in the world have been achieved among developing countries, notably in Asia and Latin America. Many formerly poor countries have made rapid advances in standards of living, fuelled by expanded trade, capital and technology flows. Development co-operation has helped, and must continue to help, lay the foundations for their success.

Yet many countries and people have not yet shared in this progress, or have even lost ground. At the same time, numerous countries, including countries in Africa, are adopting far-reaching economic and political reforms. They seek to increase opportunities for their people, and to integrate successfully into a highly competitive, interdependent world.

Development and greater interdependence require high levels of domestic effort, high standards of accountability, and a strong civil society. Open, participatory economic and political systems are increasingly important factors. Meanwhile, the basic notion of security is being redefined, placing much more weight on the needs and concerns of human beings and the quality of their environment.

More widespread and sustainable progress now depends on building strong capacities to achieve good governance, reduce poverty, and protect the environment. Civil conflict, terrorism, population and migration pressures, epidemic disease, environmental degradation, and international crime and corruption hinder the efforts of developing countries and concern us all.

Within this new context, thriving developing country partners will contribute to greater prosperity and greater security in their own regions and globally. We therefore endorse the following strategic orientations, and commend them for active support in our own countries and throughout the international community.

1. Development co-operation is an investment

Support for development has contributed to extraordinary achievements in economic and social well-being. Well over two billion people have increased their incomes, life-expectancy, education, and their access to basic services. Development co-operation has also led to the emergence of new economic partners who play an increasingly dynamic role, generating new trade, investment, and jobs—as well as the need for adjustment—in our own countries. Developing country markets for OECD exports have expanded by 50 per cent since 1990.

We regard development co-operation as a key investment in the future.

2. Combating poverty at its roots is a central challenge

Support for development reflects our enduring concern for the human dignity and well-being of others. Despite the promising trends in many developing countries, more than one billion people still live in extreme poverty. Yet, building on lessons learned, there are good prospects for significantly reducing poverty in the coming years.

We will focus our support on strategies and programmes that will work to enable the poorest to expand their opportunities and improve their lives.

3. Strategies for success are now available

Experience has shown that achievements in sustainable development, and effective co-operation, need to integrate a number of key elements:

- A sound policy framework encouraging stable, growing economies with full scope for a vigorous private sector and an adequate fiscal base.
- Investment in social development, especially education, primary health care, and population activities.
- Enhanced participation of all people, and notably women, in economic and political life, and the reduction of social inequalities.
- Good governance and public management, democratic accountability, the protection of human rights and the rule of law.
- Sustainable environmental practices.
- Addressing root causes of potential conflict, limiting military expenditure, and targeting reconstruction and peace-building efforts toward longer-term reconciliation and development.

4. Development assistance is vital to complement other resources

Developing countries themselves are ultimately responsible for their own development. Their own earnings, savings and tax revenues are the most important source of investment in their economic and social progress. For development to succeed, the people of the countries concerned must be the "owners" of their development policies and programmes.

Private investment flows are mainly attracted by the most dynamic countries and sectors of the developing world, and private donations are directed primarily to immediate humanitarian needs. Official development assistance remains vital for many key investments in developing countries, especially the poorer countries.

5. Other policies need to be coherent with development goals

Expanded trade, investment and other linkages, and the growing role of the developing countries in the international economic system (notably in the World Trade Organisation) have raised the stakes for OECD countries. It is critical that other policies not undercut development objectives.

6. Our co-operation must be effective and efficient

Both bilateral and multilateral development assistance must be managed for maximum efficiency and effectiveness. We are confident that past achievements and lessons learned in development co-operation show clearly how best to reinforce current efforts of developing countries.

The agreed principles and best practices for effective aid must be implemented with rigor. Critical evaluation must be an ongoing feature of development assistance efforts, to identify the best and most cost-effective approaches. Public accountability, based on indicators of achievement, is essential.

7. The Development Assistance Committee will advance these priorities

Co-operation for sustainable development is a fundamental concern of the OECD. Effective development co-operation helps to strengthen the multilateral system and promotes job-creating growth and social cohesion on an international scale. OECD members commit substantial resources toward this effort, including more than \$50 billion annually in official development assistance, 90 per cent of the world's total.

We will focus our co-operation on helping to strengthen capacities in our partner countries to meet these demanding, integrated requirements for sustainable development, guided by the conditions and commitments in each country.

We remain committed to generating substantial resources for development co-operation to back the efforts of countries and people to help themselves.

We will work with the other policy-makers concerned to ensure that our countries follow consistent, open economic policies in relations with our development partners.

We will intensify our activities in aid co-ordination, the evaluation of aid effectiveness, peer reviews, and the implementation of best practices.

We reaffirm our commitment to work together in the Development Assistance Committee to implement the directions outlined here for this decade, to integrate the contributions of development co-operation with the other policy priorities of Members, and to help prepare strategies looking to the next century.

年度別援助研究会・検討会報告書実績（国別・分野別・地域別）

作成年度	報告書名			
国 別				
1987	フィリピン国別援助研究会報告書	和	英	
1988	インド国別援助研究会報告書	和	英	
1989	タイ国別援助研究会報告書	和	英	
1990	インドネシア国別援助研究会報告書	和	英	
1990	バングラデシュ国別援助研究会報告書	和	英	
1991	ブラジル国別援助研究会報告書	和	英	ポ
1991	パキスタン国別援助研究会報告書	和	英	
1991	スリ・ランカ国別援助研究会報告書	和	英	
1991	中国国別援助研究会報告書	和	英	中
1992	エジプト国別援助研究会報告書	和	英	現
1992	ケニア国別援助研究会	和	英	
1993	マレーシア国別援助研究会報告書	和	英	現
1993	ネパール国別援助研究会報告書	和	英	
1994	インドネシア第二次国別援助研究会報告書	和	英	現
1994	フィリピン第二次国別援助研究会報告書	和	英	現
1994	パレスチナ援助検討会報告書	和		
1995	ヴェトナム国別援助研究会報告書	和	英	現
1995	インド第二次国別援助研究会報告書	和	英	現
1995	ガーナ国別援助検討会報告書	和	英	
1995	セネガル国別援助検討会報告書	和	英	仏
1996	パキスタン第二次国別援助研究会報告書	和	英	現
1996	タイ第二次国別援助研究会報告書	和	英	現
1996	ジョルダン国別援助検討会報告書	和	英	
1997	モンゴル国別援助検討会報告書	和	英	
1997	タンザニア国別援助研究会報告書	和	英	現
地 域 別				
1991	アフリカ援助研究会報告書	和	英	仏
1991	オセアニア地域別援助研究会報告書	和	英	
1994	南部アフリカ地域別援助研究会報告書	和	英	
分 野 別				
1988	「環境」分野別援助研究会報告書	和	英	現
1990	「貧困」分野別援助研究会報告書	和	英	現
1991	「開発と女性」分野別援助研究会報告書	和	英	現
1991	「人口と開発」分野別援助研究会報告書	和	英	現
1994	「開発と教育」分野別援助研究会報告書	和	英	現
1995	「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会報告書	和	英	現
1997	「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会報告書	和	英	

和 和文 英 英文 現 現状分析 仏 仏語 ポ ポルトガル語 中 中国語

上記報告書に関するお問い合わせ先：国際協力事業団 国際協力総合研究所 調査研究課
 〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5
 Tel 03-3269-3374 Fax 03-3269-2185