

DAC 新開発戦略 援助研究会報告書

第2巻 分野別検討

1998年3月

国際協力事業団

総研
J R
98-14

DAC 新開発戦略援助研究会委員名簿

座長

総括 あへ 阿部 よしあき 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 糸賀 しげる 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 犬飼 いちろう 一郎 国際大学大学院 国際関係学研究科 教授

環境 いまい 今井 せんろう 千郎 国際協力事業団 国際協力専門員

教育 うつみ 内海 せいじ 成治 大阪大学 人間科学部 教授

貧困 えしよ 絵所 ひでき 秀紀 法政大学 経済学部 教授

援助動向 かさい 河西 あきら 明 国際協力事業団 専門技術嘱託 (25 周年記念史編さん室長)
(前 技術参与)

保健医療 きただ 喜多 えつこ 悦子 Chief 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 林 かおる 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 平野 かつみ 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 総合研究部 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	さとう 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2巻「分野別検討」

目次

DAC 新開発戦略援助研究会委員名簿	i
DAC 新開発戦略援助研究会タスクフォース名簿	ii
略語表	ix

I. 貧困

1. 「DAC 報告書」での貧困問題の捉え方	1
1 - 1 「極端な貧困」.....	1
1 - 2 国別の目標設定	1
1 - 3 開発への包括的アプローチ	2
2. 貧困問題へのアプローチ - 主要論点の整理	3
2 - 1 市場と政府の関係	3
2 - 2 人的資源の開発と貧困	4
2 - 3 失業・雇用と貧困	6
2 - 4 所得分配と貧困	7
2 - 5 ジェンダーと貧困	8
2 - 6 構造調整と貧困	9
3. DAC 新開発戦略実施にあたっての注意点.....	11
3 - 1 開発戦略と貧困プロジェクトとの関係	11
3 - 2 貧困プロジェクトの目標	12
3 - 3 貧困の計測に関する問題	14
3 - 4 貧困プロジェクトの諸類型とターゲティング	16
3 - 5 貧困プロジェクトのモニタリング	17
4. 貧困緩和に対する援助の動向.....	18
4 - 1 日本の貧困対策援助の動向と特徴	18
4 - 2 主要援助機関の動向	28
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	37
フローチャート.....	37
5 - 1 援助の基本的な考え方	38
5 - 2 重点分野および重点項目	38
5 - 3 援助実施上の課題と留意点	40

<表リスト>

表2 - 1 教育の私的収益率と社会的収益率(%) (平均値)	5
表4 - 1 わが国二国間ODA分野別配分 (1996年)	19

表4 - 2 DAC諸国の二国間ODA分野別内訳（1994年）	20
表4 - 3 二国間ODAの地域別配分	20
表4 - 4 JICAにおける主な貧困対策案件の概要	24
表4 - 5 OECFにおける貧困緩和を直接のターゲットとする案件例	27
表5 - 1 貧困分野での援助重点分野および重点項目	40

< 図リスト >

図4 - 1 世銀及びIDA援助に承認されたプロジェクト数（地域別、1997年度）	29
図4 - 2 IBRD及びIDAの貸付承諾（1997年度）	29
図4 - 3 UNDPの信託基金とプログラムの地域別配分	31
図4 - 4 UNDPの信託基金とプログラムのセクター別配分	31
参考文献	42

II. 教育

1. 教育開発問題の捉え方	47
1 - 1 教育と教育開発	47
1 - 2 教育開発は成功なのか失敗なのか	49
2. 開発途上国の教育の現状と課題	52
2 - 1 初等教育就学率の停滞	52
2 - 2 教育の質の低下	53
2 - 3 中等教育・高等教育の開発課題	54
2 - 4 多文化多言語社会の課題	54
2 - 5 地域のニーズとカリキュラム	55
2 - 6 男女格差	55
2 - 7 学歴病	55
2 - 8 教育課題の地域別特徴	56
3. 教育改善に対する援助の動向	57
3 - 1 「万人のための教育世界会議」とその後の対応	57
3 - 2 わが国の援助の動向	57
3 - 3 主要援助機関の動向	67
4. 教育分野におけるDAC新開発戦略の実施	73
4 - 1 教育分野のDAC新開発戦略の目標	73
4 - 2 何が変わったのか - DAC新開発戦略の意味	73
4 - 3 教育分野に対する援助の課題	74
4 - 4 目標値の測定手段の明確化	76
4 - 5 教育援助におけるオーナーシップとパートナーシップ	77
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	78
フローチャート	78
5 - 1 援助の基本的な考え方	79
5 - 2 重点分野および重点項目	79

5 - 3 援助実施上の留意点	80
<表リスト>	
表1 - 1 総就学率と女性の就学率 (1965 - 85年)	48
表1 - 2 教育段階と地域による社会的収益率と個人収益率	49
表2 - 1 GNPに対する教育費	53
表2 - 2 小学生一人当たりの公的経費	53
表3 - 1 わが国の二国間援助における教育援助	59
表3 - 2 JICAの教育分野に対する技術協力実績	60
表3 - 3 教育分野における直接借款状況の推移 (1976-1995年度)	61
表3 - 4 JICAの教育分野の分野別・形態別技術協力実績 (1996年度)	63
表3 - 5 わが国の教育分野における無償資金協力の内訳 (1994年度)	64
表3 - 6 わが国の教育分野における内容別援助実績 (1990-94年)	65
表3 - 7 わが国の地域別教育分野援助実績 (1990-94年)	65
表3 - 8 地域別教育援助の動向 (コミットメント・ベース)	71
表3 - 9 DAC諸国のODAにおける教育援助の割合	72
表4 - 1 教育インプット・プロセス・アウトプット・アウトカムの要素と指標	77
<図リスト>	
図1 - 1 教育発展に関わる三主体の相互関係	51
図1 - 2 インドネシアにおける教育と社会の相互モデル	51
図3 - 1 わが国の二国間援助における教育援助	59
図3 - 2 発展段階別教育援助の受入状況 (コミットメント・ベース)	70
図4 - 1 総就学率 (6~23歳) と教育費の関係 (1990年)	76
参考文献	82

III. 保健医療

1. 保健医療問題の捉え方	85
1 - 1 保健医療問題の認識	85
1 - 2 DAC 新開発戦略の目標	85
2. 保健医療問題の現状と課題	88
2 - 1 途上国における保健医療協力の推移	88
2 - 2 プライマリー・ヘルス・ケア - アルマ・アタ (Alma Ata) 宣言と途上国の疾患	89
2 - 3 子どもの健康 - GOBI	90
2 - 4 女性の健康 - 安全な母性	92
2 - 5 集団による健康格差 - 疾病構造とその変化	93
2 - 6 新しい健康問題	94
2 - 7 栄養	95
3. 保健医療改善への取り組み - 保健政策	96
3 - 1 途上国の保健医療政策とシステム	96

4. 援助の動向.....	98
4 - 1 わが国の援助動向	98
4 - 2 主要援助機関の動向	101
4 - 3 今後の課題 - 今後の保健医療分野における新開発戦略	105
5. DAC 新開発戦略の実施	107
5 - 1 保健医療の位置づけ - 他分野との関係	107
5 - 2 目標値	108
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	111
フローチャート.....	112
6 - 1 援助の基本的な考え方	112
6 - 2 重点分野	112
6 - 3 援助実施上の課題と留意点	114
<図リスト>	
図4 - 1 JICA医療協力分野別プロジェクト数の推移.....	99
図6 - 1 階段に応じた保健医療介入	113
参考文献	118

IV. 環境

1. 環境問題の捉え方.....	119
1 - 1 資源としての環境	119
1 - 2 環境資源劣化 / 減少の持つ意味	119
1 - 3 環境資源問題と地球環境問題	120
1 - 4 経済、社会との不可分性	121
2. DAC 新開発戦略の目標	122
3. 環境問題の多様性、問題領域、課題	124
3 - 1 環境の多様性と発展段階	124
3 - 2 環境問題の問題領域と課題	126
3 - 3 環境の価値の具現化	126
4. 環境問題の取組	128
4 - 1 市場との関連	128
4 - 2 地域振興、貧困と環境資源の関連	128
4 - 3 組織、人的資源との関連	129

5. 環境問題に対する援助の動向.....	131
5 - 1 わが国の援助の動向	131
5 - 2 主要援助機関の動向	133
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	139
6 - 1 環境資源の劣化 / 減少の測定とその評価	139
6 - 2 問題を生む基本構造への対応	141
6 - 3 対応能力の開発とオーナーシップ	144
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	146
フローチャート.....	146
7 - 1 援助の基本的な考え方	147
7 - 2 重点分野	148
7 - 3 援助実施上の課題と留意点	150
<表リスト>	
表5 - 1 環境ODA実績.....	132
表5 - 2 JICAの環境協力実績.....	132
表5 - 3 主要援助機関の環境協力	134
<図リスト>	
図3 - 1 生産構造（対GDP）（1995年）	125
図3 - 2 伝統的燃料のシェア（全エネルギー消費量に対する割合）	125
図6 - 1 枠組みのポイント	140
図6 - 2 日本における一人当たりGNPの推移と公害規制との関係	142
参考文献	153

【執筆分担】	
< 貧困 >	
絵所秀紀	1章、2 - 1 ~ 4、2 - 6、3章、5章、
田中由美子	2 - 5、
斎藤敦子	4 - 1 (3)、
佐藤由利子	4 - 1 (1) (2)、4 - 2、
< 教育 >	
内海成治	1章、2章、3 - 1、4章、5章、
志田充代	3 - 2、3 - 3、
< 保健医療 >	
喜多悦子	1章 ~ 3章、4 - 3、5章、6章、
野口奈佳恵	4 - 1、4 - 2、
< 環境 >	
今井千郎	1章 ~ 4章、6章、7章、
山内邦裕	5章

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巻 「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巻 「国別情報」(46カ国)

略 語 表

ADB	Asian Development Bank アジア開発銀行
ASEAN	Association of South East Asian Nations 東南アジア諸国連合
BHN	Basic Human Needs ベーシック・ヒューマン・ニーズ（基礎的ニーズ）
CAS	Country Assistance Strategy 国別援助戦略
CIDA	Canada International Development Agency カナダ国際開発庁
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
DfID	Department for International Development （英国）国際開発省
EU	European Union 欧州連合
GDP	Gross Domestic Products 国内総生産
GNP	Gross National Products 国民総生産
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development 国際復興開発銀行、世界銀行
IDA	International Development Association 国際開発協会、第二世銀
ILO	International Labor Organisation 国際労働機関
IMF	International Monetary Fund 国際通貨基金
L/A	Loan Agreement ローン・アグリーメント、借款協定
LLDC	Least Less Developed Countries 後発開発途上国
NGO	Non-Governmental Organisation 非政府組織
NIEs	Newly Industrializing Economies 新興工業経済地域
ODA	Official Development Assistance 政府開発援助

ODA	Overseas Development Administration (英国) 海外開発庁 (DfID の前身)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development 経済協力開発機構
OECF	The Overseas Economic Co-operation Fund 海外経済協力基金
PVO	Private Voluntary Organization 民間任意団体
SIDA	Swedish International Development Authority スウェーデン国際開発庁 (Sida の前身)
Sida	Swedish International Development Co-operation Agency スウェーデン国際開発協力庁
SIP	Sector Investment Programme セクター投資計画
UNDP	United Nations Development Programme 国連開発計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 国連教育科学文化機関、ユネスコ
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities 国連人口基金
UNICEF	United Nations Children's Fund 国連児童基金、ユニセフ
USAID	United States Agency for International Development 米国国際開発庁
WHO	World Health Organization 世界保健機構
WID	Women in Development 開発と女性
< 貧困 >	
CPM	Capability Poverty Measure 能力貧困測定指標
DA	Development Assistance (米国) 経済開発援助
ESF	Economic Support Fund (米国) 経済支援援助
HDI	Human Development Index 人間開発指標
HPI	Human Poverty Index 人間貧困指標
PREM	Poverty Reduction and Economic Management 貧困緩和・経済運営

PTI	Program of Targeted Interventions 貧困者対象介入プログラム
PWG	Poverty Working Group 貧困対策作業グループ
SHD	Sustainable Human Development 持続可能な人間開発
< 教育 >	
ADEA	Association for the Development of Education in Africa アフリカ教育開発協会
EFA	Education for All すべての人々に教育を
ESIP	Education Sector Investment Program 教育セクター投資計画
IIEP	International Institute for Educational Planning 国際教育計画協会
WCEFA	World Conference on Education for All 万人のための教育世界会議
< 保健医療 >	
AIDS	Acquired Immunodeficiency Syndrome 後天性免疫不全症候群、エイズ
ARI	Acute Respiratory Infections 急性呼吸器感染症
BHU	Basic Health Unit ベーシック・ヘルス・ユニット
DALYs	Disability Adjusted Life Years 障害を調整した人生年数
EPI	Expanded Programme on Immunization 予防接種拡大計画
GII	Global Issues Initiative on Population and AIDS 人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブ
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
HIV	Human Immunodeficiency Virus ヒト免疫不全ウイルス
IEC	Information, Education and Communication 情報・教育・コミュニケーション活動
IMR	Infant Mortality Rate 乳児死亡率

MMR	Maternal Mortality Rate 妊産婦死亡率
NMR	Neonatal Mortality Rate 新生児死亡率
PHC	Primary Health Care プライマリー・ヘルス・ケア
PMC	Primary Medical Care プライマリー・メディカル・ケア
RHC	Rural Health Center ルーラル・ヘルス・センター
STD	Sexually Transmitted Diseases 性感染症
TFR	Total Fertility Rate 合計特殊出生率
U5MR	Under 5 Mortality Rate 5歳未満児死亡率
< 環境 >	
CDE	Capacity Development in Environment 環境管理能力の向上
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme (欧州) 環境管理・監査制度
FSC	Forest Stewardship Council 森林管理協議会
GEF	Global Environmental Facility 地球環境基金
GREEN	Global Remedy for the Environment and Energy Use グリーンイニシアティブ
ISD	Initiatives for Sustainable Development towards the 21st Century 21世紀に向けた持続可能な開発支援構想
ITTO	International Tropical Timber Organization 国際熱帯木材機関
LEAP	Local Environment Action Plan 地方環境行動計画
MP	Montreal Protocol モントリオール議定書
NEAP	National Environment Action Plan 国家環境行動計画
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development 国連環境と開発会議
WWF	World Wildlife Fund 世界野生生物基金

. 貧 困

1. 「DAC 報告書」での貧困問題の捉え方

1 - 1 「極端な貧困」

DAC 『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』（以下『DAC報告書』と略す）では、「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」が、最重要な目標として提案されている。「極端な貧困(extreme poverty)」の基準としては、世界銀行による一人当たり370ドルの年間所得（すなわちほぼ1日1ドル）が想定されている。この基準によると、途上国の人口の30%にあたる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とされている^{注1}。

「貧困」をテーマに据えた『世界開発報告 1990』では、86カ国がカバーされている。そこでは、1985年の実質購買力平価(PPP)価格で計測して一人当たり275ドルの年間所得が最貧国(ソマリア、インド等12カ国)の貧困ラインとして設定されている。しかし低所得国にとってのより一般的な貧困ラインは、インドネシア、バングラデシュ、ネパール、ケニア、タンザニア、モロッコ6カ国(プラス、フィリピン、パキスタン)によってシェアされている、一人当たり370ドルの年間所得水準が設定されている。したがって低所得国の貧困ラインとしては、275ドル～370ドルの年間所得の幅に設定することが適切であるとしている^{注2}。各国ごとに貧困ラインに差異が生じる理由は、「実質貧困ライン」は国民所得が大きくなるにつれて増加する傾向があるためである。

『世界開発報告1990』では年間所得275ドル未満を「極端な(絶対的)貧困」として、また370ドル未満を「(絶対的)貧困」と定義している。これに対し、『DAC報告書』では370ドル未満が「極端な貧困」と定義されており、世銀の定義とはやや異なっている。

1 - 2 国別の目標設定

『DAC報告書』は、「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」、「それぞれの国ごとに目標を追求し、すべての国において大幅な進歩(substantial progress)が目指されなければならない」と強調している^{注3}。

「極端な貧困」の定義が、一人当たり年間所得が275ドルであれ370ドルであれ、この定義は国際比較を目的としたものである。すなわちグローバルな観点からみて、世界全体でどの程度の貧困層がいるのかを推計するために用いられた数値である。実際には、「貧困ライン」は各国ごとに異なっている。「ある社会で、当該社会の基準でみて"reasonable minimum"と想定される物的な福祉水準を達成できない状態」が「貧困」と定義されるものである。国際比較ではなく、ある特定の国の「貧困プロフィール」を得るためには、「(絶対的)貧困ライン」の選択は当該国に適合的なものにする必要がある。本研究会は、DAC新開発戦略を具体化するにあたって、個々の途上国ごとにきめ細かい対応が必要であるとの基本的な認識に立っている。この立場からすれば、当然にも各途上国によって採用されている「貧困ライン」を優先すべきであろう。

注1 OECD; DAC (1996). p.9.

注2 World Bank (1990). pp.25-27.

注3 OECD; DAC (1996). p.10.

『DAC報告書』は、必ずしも各国ごとに「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」を達成目標に設定しているわけではない。むしろ強調している点は、「それぞれの国ごとに目標を追求し、すべての国において大幅な進歩(substantial progress)が目指されなければならない」という点である。「大幅な進歩」という表現は、「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」という表現と比較すると、相当解釈の余地を残したものとなっている。後述するように、貧困状態に関する各国内部での社会的な諸条件（都市・農村間による相違、ジェンダーによる相違、エスニック・グループによる相違等々）を考慮するならば、貧困層を「半減する」という表現よりも、貧困緩和に向けて「大幅な進歩」を目指すという表現のほうが、ベターであろう。各々の途上国の実状を考慮することなく、「貧困半減」という目標を各途上国に機械的にあてはめることは慎むべきである。

1 - 3 開発への包括的アプローチ

『DAC 報告書』では、新開発戦略が成功するためには、「健全で安定した政策基盤、社会開発の重視、現地のひとびと、とくに女性の参加の拡大、最も広い意味での良い統治、環境面での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」といった諸条件を満たすことが必要であると論じている。

また、「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および組織の資源、エネルギーおよびコミットメントが必要」とであると論じており、こうした各レベルでのコミットメントを「包括的なアプローチ」と呼んでいる。

貧困に関する目標設定も、こうした包括的なアプローチの中で実施されるべきであるという点に、『DAC 報告書』の意義がある。

2. 貧困問題へのアプローチ - 主要論点の整理

2 - 1 市場と政府の関係

途上国では「市場の失敗」は普遍的な現象であるが、しかし市場の失敗があるからといって政府の介入が正当化されるわけではない。政府もまた失敗するからである。

1950年代に支配的であった初期開発経済学では、発展途上国では市場は普遍的に失敗するという考えが前提とされていた^{注4}。その結果、経済開発のためには政府のプランニングによる社会主義的な経済制度が優越的であると説いたが、現在ではそうした制度が十分に機能しなかったことは明らかである。「万能の政府」あるいはひたすら国民の福祉の増進を求める「私心なき政府」を想定することは、現実的ではない。

一方、1970年代から開発経済学の分野で支配的になった新古典派アプローチでは、経済開発にとって市場メカニズムを活用することが有効であると主張されるようになった。途上国でも先進国同様に「市場は機能する」という考えである。新古典派アプローチの有効性を支える事例として、台湾、韓国を始めとするアジアNIEsの経験があげられた^{注5}。しかし現在では、アジアNIEsの工業化が市場の機能だけによって達成されたわけではなく、むしろ政府の積極的な介入が果たした役割が大きかったことが知られている^{注6}。

近年の議論が明らかにしつつあることは、経済開発の成功にとって市場と政府の調整のありかたが重要であるという点である。貧困問題を理解するにあたっては、市場と政府との調整(それぞれの果たすべき役割)という観点が重視されなければならない。すなわち、市場の機能をおしとどめてしまう政府でもなく、市場の機能に代替する政府でもなく、むしろ市場の機能を補完する、あるいは市場の機能を促進する政府をどう形成していくのか、という問題である^{注7}。

ジーン・ドレーズ=アマルティア・センは貧困解決のためには公共政策の積極的な介入が不可欠であるとした上で、貧困解決に成功した事例として2つの類型をあげている^{注8}。一つは「成長媒介保障(growth-mediated security)」戦略であり、もう一つは「政府支持主導保障(support-led security)」戦略である。ここで「保障」という意味は、「人々から不安定な生活状態を取り除く」という意味(人間の安全保障)である。彼らによると、香港、シンガポール、韓国、クウェイトは前者の方法によって貧困問題を解決した事例であり、スリ・ランカ、中国、コスタ・リカ、インドのケララ州は後者の方法によって貧困問題を解決した国である。前者は従来「トリックル・ダウン」仮説として知られてきたものであるが、センは成長の成果のトリックル・ダウンは自ずから生じるものではなく、それを意識的に社会的な供給に転換しようとする政府の公共政策があって始めて実現するのだという点を強調している。その上で、次の諸点に注意を向けた^{注9}。

注4 Rosenstein-Rodan (1943); 絵所秀紀(1997). 第1章.

注5 絵所秀紀(1990). 第1章.

注6 Amsden (1989); Wade (1990).

注7 World Bank (1993); Aoki, Kim, & Okuno-Fujiwara (1997); 絵所秀紀(1997). 第4章.

注8 Drèze & Sen (1989). Ch.10.

注9 *ibid.* pp.187-188.

成長媒介保障戦略と政府支持主導保障戦略との相違は、政府の積極的な介入と不介入との相違を示すものではない。成長媒介保障戦略を採用した政府は、成長の成果を普及させるうえでしばしばきわめて積極的であり、また成長を促進するうえで決定的な役割を果たしている。また両者の対照は、市場による供給と政府による供給との相違を示すものでもない。人々は全般的な豊かさのわけまえを、私的所得の増加によってだけでなく、広範囲な公共の供給によっても獲得することができる。高い成長を達成しながらも、これを社会的供給と結びつける努力を払ってこなかった諸国では、人々の生活の質の改善はほとんどみられない。さらに両者の対照は、成長の達成とベーシック・ニーズの充足との間のジレンマを示すものではない。成長媒介保障はベーシック・ニーズを充足させるための一つのアプローチである。一方、政府支持主導保障は、経済成長という目的の放棄を意味するものではない。両者の相違は、政府支持主導保障を採用したとみなされる国は、豊かになる前に、一定の基礎的な潜在能力(capability)を保障するために大規模な公共の支持を与えたという点にある。成長媒介保障戦略は「無目的の豊かさ」戦略、すなわち見境のない経済拡張とはまったく異なるものである。豊かさの増大が生活の質に与える影響は、所得分配に大きく依存している。また多くの場合、無目的の豊かさと成長媒介保障の相違は、雇用機会の拡張に関係している。成長媒介保障が成功した国では、政府は完全雇用を促進するうえで大きな役割を果たした。政府支持主導保障戦略の事例研究から明らかになったことは、たとえある国が一人当たりGNPでみてたいへん貧しかったとしても、公共支持プログラムは作動しうるということである。すなわち、権限剥奪(deprivation)を克服し、生活の質を向上させることは、ただちに可能である。政府支持主導保障が成長媒介保障よりもすぐれている点は、この即効性である。しかし以上の点は、政府支持保障が成長媒介保障よりも全般的にすぐれているということを示しているわけではない。後者にはそれ自体の優位性が備わっている。すなわち、成長媒介保障によって将来のいっそうの進歩の物的基礎が確立され、栄養失調と急性の権限剥奪が撲滅可能となる。成長媒介保障戦略が成功するためには、成長は参加型(すなわち報酬のある雇用の広範な創出)でなければならないし、また経済成長によって利用可能となった資源の大きな部分が公共の供給に振り向けられなければならない。つまり公共の支持(とくに公共の供給)が、成長媒介保障と政府支持主導保障に共通する要素である。両者の相違は、タイミングと順番にある。

ドレーズ＝センの議論が示唆しているように、経済開発あるいは貧困撲滅という課題にとって、政府か市場かという二律背反的なアプローチは有効ではない。それぞれの特性を生かすような社会のデザインが形成されるか否かが、貧困問題の解決にとって不可欠の課題である。

2 - 2 人的資源の開発と貧困

ゲーリー・ベッカーやセオドア・シュルツの研究によって、経済発展における人的資本への投資が果たす大きな役割はよく知られてきた^{注10}。教育・健康に対する支出は単なる経常消費ではなく、将

^{注10} Becker (1975); T. W. Schultz (1961) (1988); Psacharopoulos (1988). 栄養と経済成長及び所得分配との関係については、Behrman (1996); Dasgupta (1991); Dasgupta & Ray (1986); Dasgupta & Ray (1987) 参照。

来長期間にわたって所得をもたらす投資とみなされるべきであるというアイデアである。彼らは、教育・健康に投資することによって人々の知識や熟練が向上し、その結果労働の生産性が向上し、経済成長に大きく貢献することを強調した。

費用便益分析を用いて教育の経済的価値(教育投資の収益率)を計測することができるならば、他の代替的な投資との間で収益率を比較することができる。個人レベルでのより合理的な支出選択基準が得られるだけでなく、政府レベル(国民経済レベル)でもより広い開発投資の選択基準が得られることになる。

個人レベルでは、先進国でも途上国でも、教育年数が高まるにつれ稼得所得も高まる傾向があることは数多くの統計的研究によって確かめられてきた。

教育投資は高い私的収益をもたらすだけではない。一国の経済発展にとってより重要なことは、教育投資の社会的収益率も高いという事実である。

社会主義国を除く46カ国について初等教育、中等教育、高等教育の私的収益率および社会的収益率を計測した結果、ポール・シュルツは次のような結論を得ている(表2 - 1 参照)^{注11}。

表2 - 1 教育の私的収益率と社会的収益率(%) (平均値)

地域	社会的収益率			私的収益率		
	初等教育	中等教育	高等教育	初等教育	中等教育	高等教育
アフリカ	27 (12)	19 (12)	14 (12)	45 (9)	28 (9)	33 (9)
アジア	18 (9)	14 (11)	12 (11)	34 (5)	15 (8)	18 (8)
ラテン・アメリカ	35 (8)	19 (8)	16 (8)	61 (5)	28 (5)	26 (5)
高所得国	13 (6)	10 (15)	8 (15)	19 (7)	12 (14)	11 (15)

注： カッコ内の数字は国の数。
出所： T. P. Schultz (1988). p.575.

社会的収益率は経済発展が進んでいる国ほど小さくなり、同一国内では学校教育レベルが高くなるほど小さくなる。アフリカおよびラテン・アメリカの社会的収益率(15-30%)は高所得国(8-13%)のほぼ2倍にのぼっている。

低所得地域での私的収益率はしばしば社会的収益率の2倍である。例外はアジア諸国で、中等教育および高等教育の社会的収益率は私的収益率をほんのわずかに上回る程度である。私的費用に占める政府補助金の割合が小さいためである。これに対しアフリカおよびラテン・アメリカ諸国では中等教育および高等教育に対して巨額の政府補助金が出されている。

注11 T. P. Schultz (1988).

以上の政策的含意として、ポール・シュルツは、一国内で人的資本投資の社会的限界効率が逡減する型がみられるということは、政府の補助金はまず初等教育に向けられるべきであり、ついで中学教育に向けられるべきであるという見解を支持すると論じている。

「教育と開発とのミクロ経済関係」を追究する実証研究は長足の進歩をとげ、教育水準、生産性、稼得所得の間に強い相関関係がみられることが、多くの研究によって明らかにされた。しかしなお多くの追究すべき問題 - 人的資本への投資を増加させる諸手段に関連した諸問題 - が残されている。

人的資本を改善させるには様々な手段がある。すなわち、健康施設とサービス、オンザジョブ・トレーニング(OJT)、学校教育、成人教育、等である。教育に関する議論で、なお明らかにされるべき点は次の諸点である。第1は、開発のどの局面でどのタイプの人的資本の形成がもっとも重要になるのかという点である。第2は、こういったタイプの教育が、どの程度、またどれくらいのスピードで強調されるべきかという問題である。第3は、また国民所得の何パーセントが教育支出に振り向けられるべきか、またこういった教育システムにどの程度の支出を振り向けるべきかという問題である。とりわけ、職業教育・技術訓練・成人教育と学校教育との間の選択、および初等教育・中等教育・高等教育間の選択をどうするかという問題は、それほど明らかになっていない。初等教育からまず出発すべしという程度の発展段階に応じた大まかな構図はあるものの、最適な人的資本投資のありかたは各国の事情によって大きく異なる可能性がある。

たとえばスリ・ランカの場合、同程度の一人当たり所得の途上国と比較すると、寿命も識字率も群を抜いて高水準にあることは良く知られてきた。しかしその一方で、失業率は高く一人当たり所得も低い。ベーシック・ニーズは充足されているのに、産業構造の高度化は実現できないままである^{注12}。あるいは本研究会ジンバブエ国別検討で論じられているように、ジンバブエの事例も同様の問題をかかえている（第3巻参照）。こうした事例は、達成された教育水準が当該社会の中で十分に生かされていないことを意味している。

逆に東アジア諸国の場合には、高度成長・低い不平等と教育に対する需給との間に良循環が形成されたこともほぼまちがいない。教育が経済成長および低い不平等に貢献し、経済成長および低い不平等が教育投資を刺激するという累積的な関係がみられる^{注13}。

教育の充足が貧困問題の解決に結びつくか否かは、当該国の開発戦略、初期条件および発展段階によって大きく左右されうるという点に留意することが必要であろう。

2 - 3 失業・雇用と貧困

貧困と失業とが密接に関連しているという現象も良く知られている。1969年に国際労働機関(International Labor Organization : ILO)は世界雇用プログラムを設立し、貧困問題を雇用問題として説明するという一連の作業に乗り出し、雇用促進そのものを政策目的とする雇用志向開発戦略を提唱した。大衆の所得と生活水準の向上にとって、働く機会と生産的労働を増やすことが最も効率的であると論じた^{注14}。

注12 Aturupane, Glewwe, & Isenman (1994).

注13 Birdsall & Sabot (1995); Birdsall & Londono (1997).

注14 絵所秀紀(1997). 第3章.

1970年代に入ると、ILOは雇用志向開発戦略の具体化に向けて、7つの途上国（コロンビア、セイロン、ケニア、イラン、フィリピン、ドミニカ共和国、スーダン）にミッションを派遣した。とりわけ『ケニア・レポート』は、その代表的な成果である^{注15}。『ケニア・レポート』ではILOの重点は、失業問題から雇用・貧困・所得分配間の関連へと移った。重点移行の背景には、インフォ-マル・セクタ-と農村・都市間の人口移動に関する関心が横たわっていた。

ケニアにおける「主要な問題は、失業問題ではなく雇用問題である」と『レポート』は述べている。つまりケニアでは失業問題だけではなく、「一生懸命働いてはいるのだがミニマムな所得を得ることができないという意味で生産的でない雇用」が深刻な問題だという指摘である。『ケニア・レポート』はこうした人々を「働く貧民(the working poor)」と呼んだ。

その上で、『ケニア・レポート』は開発戦略の転換を強く求めた。新しい開発戦略の目的として、「生産的雇用の拡大、貧困の根絶、極端な不平等の縮小、および成長の成果のより平等な分配」が提案された。具体的には、経済の継続的拡張、経済拡張の利益のより広範な共有、国民的な経済統合の促進、地域間、社会階層間、および個人々人々間における極端な不均衡と格差に対する戦い、の4点である。とりわけ強調されたのは「成長からの再分配」戦略の採用である。「成長からの再分配」を可能にするためには、成長を継続すること、および生産的な雇用に創出する形態の投資を行うことが必要であると論じられた。またそうするならば、所得最上位から働く貧困層への所得移転が行われ、より平等な分配がもたらされるであろうと予測した。

貧困撲滅のためには雇用を促進するような開発戦略が不可欠であるという点を強調したのは、ILO報告だけではない。立場を問わず、1970年代以降、開発経済学の世界では「通説」となっている命題の一つである^{注16}。

なかでもアジアNIEsの経験は、労働集約的な輸出志向開発戦略の採用によって所得分配の悪化を伴わずに、雇用の促進を通じて貧困の撲滅に成功した事例として良く知られている^{注17}。

2 - 4 所得分配と貧困

経済成長と所得分配の関係については、サイモン・クズネッツの研究が出发点となっている^{注18}。「クズネッツの逆U字仮説」としてよく知られている彼の議論は実に簡明である。経済成長の初期局面、すなわち前工業化社会から工業化社会への転換の初期局面においては所得分配の不平等傾向が増大し、その後しばらく安定し、やがて後期局面に入ると不平等度が縮小するという仮説である。この仮説を支持するデータは米国、英国、ドイツの歴史的経験から得られた。

その後、経済成長と所得分配の関係をめぐる数多くの実証研究が生み出された^{注19}。なかでも大きな影響を及ぼしたのは、世銀の『成長を伴う再分配』研究である^{注20}。この研究では、社会主義諸国は所得分配において全般的な平等度がもっとも高い。先進諸国は低位不平等のケースと中位不平

注15 ILO (1972).

注16 Deolalikar (1995).

注17 Adelman (1974); Adelman & Robinson (1978); Rao (1978); Sen (1981).

注18 Kuznets (1955).

注19 Cline (1975); Fields (1994).

注20 Chenery et.al.(1974); Ahluwalia (1976) .

等のケースとの間に等しく分けられる。途上国諸国は先進諸国よりもはるかに相対的な不平等度が大きい、という結論が得られた。

世銀の実証研究は、クズネッツ仮説の妥当性を強化することにつながった。また経済発展と所得分配の関係は、一人当たり所得からでは十分に説明できず、構造転換、教育、人口転換等の様々な変数が大きな影響力をもつという点が強調された。

しかし経済成長と所得分配をめぐる実証研究は、いずれも横断面分析であった。時系列分析を行うだけの十分な統計がなかったためである。この手法では、どう推論を重ねても「経済発展が進展するにつれ、所得分配は最初は悪化し、やがて改善する」というクズネッツ仮説が十分に実証されたとは言いがたい。横断面分析は基本的に平均的な関係を示すものであり、各国の特性を反映しないという弱点がある。少なくともクズネッツ仮説はどの国にも等しくあてはまる「鉄の法則」ではない。経済成長と所得分配の関係をテーマに据えた各国別の実証研究の成果をみると、各国ごとに相当異なるパターンがみられる^{注21}。

近年の研究ではクズネッツの逆U字仮説の妥当性に、大きな疑問がだされている。アナンド＝カンブールは、アフルワリアが採用した実証の方法と彼の利用したデータ・ベースに大きな疑問を呈することによって、まったく異なった結論を導きだした^{注22}。ラヴァリオンも、36カ国の1980年代の生活水準指標を整理する中から、ジニ係数と一人当たり消費との間には「何等の体系的な関係もない」と結論した^{注23}。また108カ国682におよぶ所得分配データを統一的な観点から新たに整備した Deininger＝スクワイアの研究では、時系列的にみるとほぼ90%の国でクズネッツ仮説はあてはまらないと結論されている^{注24}。

いずれにしても、経済発展と所得分配の関係は一義的ではなく、所得分配のあり方は所得の大きさだけによっては説明できない。政府がどのような政策をとるかによって、成長が分配に与える影響は大いに異なりうる。また経済開発初期段階での資産分配のあり方や、教育のあり方、保健・衛生の状態や、政治システム等が、その後の経済開発過程における所得分配のあり方に大きな影響を及ぼすであろうことも推測される。

さらに、極端な所得分配の不平等を伴う成長は貧困問題の解決にとってのマイナス要因となる。成長の成果が共有(shared growth)できるような開発戦略が必要とされる。

2 - 5 ジェンダーと貧困

1980年代に入ると、地球規模の課題を討議する場として、環境、人権、人口、社会開発、女性、人間居住に関する6つの大きな国際会議があいついで開催された。どの会議においても社会文化的課題および社会開発とジェンダー・イシューとの関連性が明確にされてきた。

北京世界女性会議(1995年)で採択された「行動綱領」の戦略目標および行動では、ジェンダー間の平等の達成および持続可能な開発に向けて重要12項目が掲げられ、冒頭から「女性と貧困」問題の重要性が強調された。貧困は国内、国際双方の領域に起因する複合的、多面的な問題であり、世

注21 Bigsten (1987).

注22 Anand & Kanbur (1993).

注23 Ravallion (1995).

注24 Deininger & Squire (1996).

界経済の変容およびグローバリゼーションがあらゆる国における社会開発に影響を与えており、その一つの大きな傾向が女性の貧困化である、と指摘している。したがって、貧困削減戦略にとって、ジェンダー分析を広範な政策と計画に適用することが肝要であると明記している。また「行動綱領」では次のような戦略目標が掲げられている。貧困の中の女性ニーズおよび努力に対処するマクロ経済政策および開発目標を見直し、あらたな政策・目標を適用し、維持する、経済資源への女性の平等な権利およびアクセスを保障するため、法律および行政手続きを改正する、貯蓄および信用貸付の仕組みおよび制度へのアクセスを女性に提供する、貧困の女性化(feminization of poverty)に対処するため、ジェンダーに基づく方法論を開発し、調査研究を行う。さらに、持続可能な開発は、女性の経済的、社会的、政治的、法的小および文化的地位の向上を通じて初めて達成できるものであり、貧困削減計画の成功は、全ての局面に関する全般的政策へジェンダーの視点を取り入れる(「ジェンダー・プランニング」)とともに、あらゆるレベルにおける制度的および財政的支援をともなう積極的施策の実施にかかっている、としている。

このように、マクロの開発戦略のなかで全体的な貧困政策を位置づける際には、「ジェンダー・プランニング」を貧困削減プログラムに有機的に統合することが重要である。

また従来の分析では、「世帯」を社会経済の基礎単位とし、所得の観点から貧困層を分析しているために、世帯内での不平等問題がとらえられていない。男女差、年齢差、血縁関係などにより異なる世帯内の資源や便益の分配(支出の決定権、土地所有権、教育を受ける機会等)をめぐる問題である。さらに、家事、育児、高齢者介護などの貨幣評価の対象とならない「支払われない労働」に対する評価の低さも、男女間賃金格差を生む要因になっており、女性の相対的な貧困をまねいてきた。

貧困プロジェクトの目標が、アマルティア・センの提唱するように、「個々人の基礎的なケイパビリティの拡大」であるとするならば、個々人が公平に基礎的なケイパビリティを拡大できるようにすることが重要であり、社会経済的に不利な状況に置かれている人々に対して、同じスタートラインに立てるような方策を採用することが必要である。そのためには、ただ単に政府や国家が必要と考える財やサービスを与えてギャップを埋めることだけでは十分ではない。DAC新開発戦略が提唱しているように、「下からのキャパシティ」を拡大するものでなければならない。

国連開発計画(United Nations Development Programme: UNDP)の『貧困と人間開発』(『人間開発報告書1997』)では、貧困緩和戦略に関して6つの優先課題を掲げているが、その出発点として貧しい男性と女性双方のエンパワーメントをあげている。とくに女性のエンパワーメントにとって、ジェンダー間の平等が不可欠であり、これは貧困撲滅にとっても不可欠であると明記している。さらに、社会経済開発の全ての局面でジェンダー平等に向けて建設的に取り組むことは、貧困緩和のあらゆる行動分野の強化につながるとしている。そして、逆に、貧困緩和政策が女性のエンパワーメントを怠れば、社会全体のエンパワーメントに失敗し、貧困緩和も達成できないであろうと警告している。

2 - 6 構造調整と貧困

1980年代になると、多くの途上国は国際収支赤字、財政赤字、インフレーションの昂進というトリレンマに悩まされるようになった。こうしたマクロ不均衡に陥った途上国に対して、IMFと世界銀行はそれぞれ「構造調整借款」という新たな融資形態を新設し、問題解決に向けて共同歩調をとるようになった。構造調整型借款は被援助国に構造調整プログラムの実行を義務づける融資制度である。

構造調整プログラムは需給両面での改革を迫るもので、その考えは新古典派経済学の処方箋によっている。具体的には、総需要の抑制を目的とした為替レートの切り下げ、金利の引き上げ、財政赤字の削減措置と、供給サイドでの諸制度改革からなる。後者には、市場の自由化あるいは数量規制による経済システムから価格による経済システムへの転換を目的としたもので、貿易・資本の自由化、金融規制の自由化、価格統制の撤廃、行財政改革等の制度改革が含まれる。

構造調整プログラムの実施は、財政支出(とりわけ各種補助金)の削減を伴うものであるため、大半の途上国では社会セクター予算の削減をもたらした。また急激な市場自由化措置は、貧困層に不利になるような結果をもたらした^{注25}。こうした状況に対して、国連児童基金(United Nations Children's Fund: UNICEF)は「人間の顔をした調整」が必要であることを訴えた^{注26}。

UNICEFの批判を吸収する形で、やがて世銀の構造調整プログラムには、反貧困プログラムあるいは社会セクターへの融資が組み込まれるようになった。世銀の『世界開発報告 1990』では、1990年代に生かすべき調整の教訓として、次の4点が指摘された^{注27}。

基本的な政策(とくに農業に有利になるような相対価格の変化)の効率的な実施と消費を適度に引き下げる努力とを組み合わせると、多くの場合多数の貧困層を助けることができる。

貧困層によって消費される財とサービス向けに公共支出の型を変え、こうした財とサービスに目標を転換することも、同様に必要である。

資本流入の増加によっても、貧困層に対する調整の衝撃は和らげることができる。とくにラテン・アメリカ、東ヨーロッパ、サハラ以南のアフリカ諸国では、そうである。

しかし健全な経済政策がなければ、資本流入の増加は一時的な慰めにしかならない。貧困層を保護するためには、途上国自身の行動にとって変わるものはない。

注25 構造調整プログラムの実施が貧困・所得分配に及ぼした影響については、Bourguignon, de Melo & Morrison (1991); Demery & Addison (1987); Demery & Squire (1996); Helleiner (1987); Group 24 (1987); Huan & Nicholas (1987); Jayarajah, Branson & Sen (1996); Stewart (1991) (1995) 参照。

注26 Cornia, Jolly & Stewart (eds.) (1987); Jolly (1991).

注27 World Bank (1990), p.120.

3. DAC 新開発戦略実施にあたっての注意点

3 - 1 開発戦略と貧困プロジェクトとの関係

途上国の「貧困」問題を論じる際に、常に2つの異なったレベルでの議論がおこなわれてきた。「国民経済レベルでの貧困」と「個々人のレベルでの貧困」、あるいはマクロ・レベルでの貧困とミクロ・レベルでの貧困という2つの異なったレベルでの議論である。

第一に、豊かな国と貧しい国との間の経済格差が何故存続するのか、あるいは何故ある国は開発に成功し、またある国は開発に失敗したのか、というマクロ・レベルでの貧困問題がある。これに対し第二に、途上国においては何故貧しい人々（絶対的貧困）がなくなるのかというミクロ・レベルでの貧困問題がある。貧困問題を理解するにあたっての主要課題の一つは、ミクロ（個々の経済主体）アプローチから見てくる貧困問題とマクロ（国民経済）アプローチから見てくる貧困問題をどう関連づけるかという点である。

貧困対策が成功するためには、市場か国家か、経済基盤整備か社会セクター優先か、大規模プロジェクトか小規模プロジェクトか、あるいは成長優先か分配優先かという二分法的思考から抜け出すことが必要である。貧困撲滅に成功するためにはすべての政策措置や道具が利用されなければならないし、相互補完的な関係に位置づけられなければならない。貧困層は社会から隔離されて生活しているわけではない。どのような政策あるいはプロジェクトであれ、その効果は社会全体に及ぶ。重要な論点は、開発戦略の中に貧困プロジェクトが有機的に位置づけられているか否かという点である。

1974年に公表された世銀の『成長を伴う再分配』報告書では、「貧困グループの問題を取り扱うためには、個別プロジェクトのパッケージではなく、全体的なプログラムあるいは政策パッケージをデザインすることが必要である」ことが強調されている。そして「貧困に焦点をあてたプランニング」に向けて、「開発戦略の根本的な再編成」が提唱された。これは「目的としての成長を放棄することを意味するものではなく、成長からの利益の再分配を意味する」戦略である。また、低所得グループの厚生を向上させるための基本的なアプローチとして、4点が指摘された。社会のすべてのグループに利益をいきわたらせながら、貯蓄の向上とより効率的な資源の配分によって、GNPの成長を極大化すること、教育、信用へのアクセス、公共の諸便宜等の形で、貧困グループ向けに投資先を転換すること、財政制度あるいは消費財の直接的配分を通して、所得（あるいは消費）を再分配すること、土地改革によって現存の資産を貧困グループへと移転すること、の4点である。そして、貧民の生産能力と所得を向上させるように公共投資を振り向けることに特別の強調点が置かれた^{注28}。

「貧困」をテーマに据えた世銀の『世界開発報告 1990』では、「急速で政治的に持続可能な貧困克服対策は、二つの等しく重要な要素からなる戦略を遂行することによって達成される。第一は、貧困層がもっとも潤沢に有する資産である労働を生産的に利用することである。第二は、貧困層に基礎的な社会サービスを提供することである。これらの要素は相互に補強しあう。どちらが欠けても十分ではない」とされた。また、「たとえこの二つの部分からなる政策が採択されたとしても、世界の貧困層の多くは深刻な状態を経験しつづける。したがって貧困減少の総合的施策には、基礎戦略を補完するものとして、対象をしぼった移転支出とセーフティーネット・プログラムが必要である」と論じた^{注29}。

注28 Chenery et.al.(1974). pp.48-49.

注29 World Bank (1990). p.3.

この議論を踏まえて、1996年に公表された『貧困の縮小と世界銀行』と題する世銀報告では「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、人的資本の開発、傷つきやすい人々に対する社会的安全網、が3つの中核となる要素であると論じている。この「広範な基礎をもつ経済成長」には、(a)広範な基礎をもつ成長に必要なフレームワークを提供すること（労働集約的な成長、農村開発計画、等）、(b)キーとなる資産へのアクセスを確保すること（とりわけ土地と信用）、(c)貧困層の生産性を増加させること（基礎教育、基礎健康、農業エクステンション、職業訓練）、(d)貧困層のために市場を機能させること（小規模企業に対する過度の政府介入の廃止、農村インフラの建設）、(e)貧困層に対する差別の克服、が含まれる^{注30}。

また過去5年間の世銀の貧困縮小戦略から得られた教訓として、以下の6点をあげている^{注31}。

貧困に対する戦いにとって、成長は決定的な役割を果たす。

貧困アセスメントという形をとった国別分析は、各国の貧困問題を理解し、貧困対策の改善にとって大きく貢献しうる。

貧困アセスメント、国別援助計画、被援助国政府との対話間の関連の改善、および包括的な貧困縮小戦略を可能にするためのフォローアップ分析が必要である。

効率的な貧困モニタリング制度の形成が必要である。

世銀の貧困援助の「現場での」インパクトを計測する方法の改善が必要である。

援助国の貧困援助の効果を極大化するためには、政府のコミットメント、制度能力のアクセシビリティ、および人々の参加が不可欠の前提条件である。

近年の研究によって、資源配分の効率を高めるような成長は貧困層にとっても有利であることが明らかにされつつある。成長と公正とは必ずしもトレードオフの関係に立つものではなく、開発戦略のあり方によっては十分に両立しうるものである。

貧困縮小のためには、マクロ、ミクロ両面からの対策が必要である。あるいは、貧困撲滅のための直接的ルートと間接的ルートの双方が密接に関連することが必要である。このことを断った上で、以下では貧困撲滅のための直接的ルートである「貧困プロジェクト」に関する論点を整理する。

3 - 2 貧困プロジェクトの目標

1970年代になると、貧困プロジェクトの主要な目的として「ベーシック・ニーズの充足」が重視されるようになった。ベーシック・ニーズの充足が開発の主要目的として知られるようになったのは、1976年に開催されたILOの世界雇用会議でのことである。この会議で、ベーシック・ニーズは「社会が最貧層の人々に設定すべきミニマムな生活水準」と定義された。具体的には、以下の4点である^{注32}。

家族の私的消費の一定のミニマムな要求を満たすこと、すなわち十分な食料、家屋、衣料、および一定の家庭に必要な設備とサ・ビスの充足。

社会によって、また社会のために提供される基礎的なサ・ビス、たとえば安全な飲料水、衛生、公共運送、健康サ・ビス、および教育サ・ビスの充足。

注30 World Bank (1996).

注31 ibid.

注32 ILO (1976). p.7.

働く能力と意志をもつ個人に十分報酬のある仕事を保証すること。

より質の高いニーズの充足。すなわち健康で、人間的な、満足しうる環境の充足と、人々の生活と個人の自由に影響を与える決定過程への人々の参加。

会議参加国は西暦 2000年までに、こうした諸目標を達成すべきであると提言された。また「開発計画は明示的な目標として、絶対的なベーシック・ニーズ水準の充足を含むべき」であり、「絶対的なベーシック・ニーズ水準の充足」は「人権の履行というより広いフレームワーク」の中に位置づけられるべきであると論じられた。

1978年の初めから世銀もベーシック・ニーズという概念を採用し、国際開発の世界でベーシック・ニーズへの援助という考えが中心を占めるようになった^{注33}。通常、世銀のベーシック・ニーズ借款の対象分野として、栄養、健康、教育、水と公衆衛生、住居の5分野がカバーされた^{注34}。

ベーシック・ニーズ・アプローチに対し、アマルティア・センは、ケイパビリティ（潜在能力）という概念を軸にして、開発の意味を考えるという作業をおこなっている。

貧困とは個々人の基礎的なケイパビリティが欠如している状態のことであり、開発とは個々人のケイパビリティの拡大を意味するという考えである^{注35}。新古典派アプローチだけでなく、ベーシック・ニーズ・アプローチをも含め、開発の意味を財とサービスの充足におしとどめてきた財志向アプローチから、個々人の「生活の質」あるいは「福祉＝良く生きること(well-being)」の意味を問う人間志向アプローチへと転換する試みである。ベーシック・ニーズを「基礎的な財の一定の最低量を満たすこと」と見なすことは、財の「物神崇拜」につながる、というのが彼の批判である^{注36}。

アマルティア・センの「ケイパビリティ」概念にそった形で、UNDPの『人間開発報告書1990』では、「人間開発」とは「人々の選択の拡大過程」とであると定義されている^{注37}。

UNDPによると、「人々の選択の拡大過程」という広範囲にわたる選択の中でもっとも重要なものは、長寿で健康な生活を送ること、教育を受けること（あるいは知識を獲得すること）、そして人並みの生活水準を享受することである。また追加的な選択として、政治的な自由、人権の保障、個人的な自尊があげられている。

『人間開発報告書』は、人間開発の状態をとらえるために、人間開発指数(Human Development Index : HDI)の作成を試みた。これは「人間生活にとって不可欠の3つの要素」である「寿命、知識、人並みの生活」を指数化したものである。具体的には、寿命の指数として「出生時平均余命」を、知識の指数として「成人識字率」を、そして人並みの生活の指数として「購買力平価による一人当たり実質GDPの対数値」をとり、この3指数の単純平均からなる複合指数である^{注38}。

さらに1996年度の『人間開発報告書』では、HDIを補完するものとして「能力貧困測定(Capability

注33 「ベーシック・ニーズ」の考え方に関しては、Hicks (1979); Hicks & Streeten (1979); Streeten (1980) (1984); Streeten & Burki (1978) 参照。

注34 Burki & Haq (1981); Streeten et.al.(1981). Ch.6.

注35 Sen (1988).

注36 Sen (1990). p.47.

注37 UNDP (1990). p.1.

注38 多方面から『人間開発報告書』、とりわけHDIに対しては批判の声があがっている。Anand & Ravallion (1993); Hopkins (1991); McGillivray (1991); Rao (1991); Srinivasan (1994).

Poverty Measure : CPM)」という概念が追加され、1997年度の『人間開発報告書』ではさらに「人間貧困指数(Human Poverty Index : HPI)」という概念が追加された^{注39}。「能力貧困測定」とは、「人間として基本的あるいは最小限必要不可欠な能力を欠く人々の割合を反映したもの」と説明されている。具体的には、十分な栄養をとり、健康を保つ能力(標準体重以下の5歳未満の子どもの割合で表す)、健康的な出産をすることができる能力(医師、助産婦などの保健医療の専門家が立ち会わない出産の割合で表す)、教育を受け知識を得る能力(女性の非識字率で表す)をそれぞれ測定し、それらの算術平均で表される指標である。また「人間貧困指数」とは、40歳未満で死亡するであろう人の割合、成人の非識字率、および「人並みの生活水準」(これは保健医療サービスを利用できる人の割合、安全な水が利用できる人の割合、5歳未満の栄養失調児の割合という3変数の合成である)を勘案した指数である。HDIが社会全体の進歩に焦点をあてているのに対し、HPIはその社会の中で最も困窮している人々(剥奪状態に置かれている人々)の状況と進歩に着目したものである。

ベーシック・ニーズ、HDIあるいはCPM、HPIで示されている見方は、「貧困」は所得水準(「所得貧困」)だけでは十分に測定できない複合的な現象であるというものである。したがって貧困対策にも、分野を横断した多面的かつ包括的なアプローチが必要であるということになる^{注40}。

3 - 3 貧困の計測に関する問題

貧困プロジェクトの受益対象は貧困層である。しかし貧困層はどのようにアイデンティファイされるのであろうか。

『DAC 報告書』が採用した意味での「貧困」の定義は、「ある社会で、当該社会の基準でみて"reasonable minimum"と想定される物的な福祉水準を達成できない状態」を指すもので、「生活水準」アプローチあるいは「所得貧困」と呼ばれているものである。その上で、「それ以下では生存が脅かされる、様々な財(食糧、衣料、家屋等々)の消費水準(あるいはそれを実現する実質所得水準)」を示す貧困ラインを想定し、この貧困ラインに達しない個人あるいは家族を「貧困層」と定義するものである^{注41}。

貧困ラインが求められたとして、次に「貧困の計測」にかかわる問題がある。通例三種類の計測方法が使用される^{注42}。

第一は、"Headcount Index of Poverty"である。これは、貧困ライン未満の人口を数える、あるいは全人口に占める貧困ライン未満人口の比率を計算する方法である(貧困人口指標 = Hとあらわすことにする)。「貧困の範囲(the prevalence of poverty)」を示す指標である。しかしこの方法では、貧困ライン未満の人々の「貧困の度合い(あるいは貧困の深さ)」や「貧民の間での不平等の大きさ(あるいは貧困の厳しさ)」を示すことはできない。

第二は、"Poverty Gap Index"である。これは、「貧困の度合い(the depth of poverty)」(PG)を計測するものである。貧困層の貧困ラインからの距離および貧困者数の双方が勘案される。nを全人口数、 y_i を貧困ライン未満の人々の生活水準指標、zを貧困ラインとすると、 $PG = (1/n) \sum_{i=1}^y \{(z-y_i) / z\}$ とあらわ

注39 UNDP(1996); UNDP (1997).

注40 Griffin & Knight (1989); Griffin & McKinley (1994); Streeten (1994).

注41 Lipton & Ravallion (1995). pp.2532-2583.

注42 Ravallion(1992); 絵所秀紀・山崎幸治(1998). 第3章.

ることができる。また貧困ギャップの計測にあたって、実際によく使われるのは、所得ギャップ比率 (I)である。これは貧困ライン未満の人々の平均的な所得不足額をあらわすものである。 μ を貧困層の平均所得とすると、 $I=1-\mu/z=PG/H$ とあらわすことができる。

しかし貧困ギャップあるいは所得ギャップ「貧困層の間での不平等(the severity of poverty)」を計測することはできない。

第三は、"Squared Poverty Gap Index" (Foster-Greer-Thorbeck's Measure)である。これは「貧困ギャップの二乗数(SPG)」を求めることによって、貧民の間での不平等を計測することを目的としたものである。

しかし、「所得貧困」を把握するにあたっては、多くの実際上の困難がある。

信頼に足る十分なデータがないことが考えられる。例えば、貧困統計の基礎となる「センサス」統計や「家計消費調査」等が無いが、あったとしても不十分なケースである。

データが得られたとしても、はたして正確に実態を反映した貧困ラインが描けるのか、また正確な貧困プロフィールが得られるのかという、データ処理にかかわる問題がある。また「貧困」をどう定義するか、あるいはどのようにして「貧困ライン」を設定するかという点に関しては、どうしても恣意的な部分が残るという問題もある。貧困の定義次第で、貧困の範囲、深さ、厳しさは変わってくるし、貧困対策策定にあたっての判断基準も大きく異なりうる^{注43}。より正しい政策判断を導き出すためには、「貧困プロフィール」を作成することが必要となる。貧困プロフィールを作成することによって、貧困層に対する政策の影響をより正確に評価することができる。「貧困プロフィール」とは、社会のサブ・グループ（都市・農村あるいは就業形態）間で、どのように貧困が異なるのかを示すものである。貧困プロフィールは経済変化の部門別・地域別パターンが全体の貧困のどのような影響を与えるかを評価する際に有効である。しかし信頼できる貧困プロフィールを作成する際の困難は、サブ・グループごとに異なった貧困ラインを設定しなければならない点にある。それぞれの地域あるいはそれぞれの就業形態別に、実態を反映した生計費が計測されなければならないためである。

貧困ラインが得られたとしても、はたして「貧困ライン」の上と下で本当に生活水準に大きな差があるのかという問題がある。

貧困ラインを求めるとい生活水準（所得貧困）アプローチでは、貧困は消費水準（あるいは所得水準）で代表的に測定できるという考えが前提になっている。しかしUNDPの主張するように貧困とはもともと多面的かつ複合的な現象であるとする、貧困ライン未満の人々を貧困層と定義し、彼らをターゲットに据えたアプローチそのものに限界があることになる。

『DAC 報告書』は、貧困半減の目標設定に関して、「それぞれの国ごとに目標を追求し、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」という点を強調している。貧困の具体的なありかたは、各国ごとに大きく異なりうる。貧困プロジェクトの評価にあたって貧困ライン未満の人々の数の縮小だけを唯一の基準とすることは、評価そのものに大きな歪みをもたらさう可能性がある。貧困ライン未満の人々の数はひとつの重要な指標ではあるが、すべてではない。たとえばスリ・ランカの場合、茶プランテーションで働くインディアン・タミル労働者は通常家族全員で、プランター

注43 Glewwe & Garg(1990); Ravallion(1992a).

ション労働に従事する。彼らは賃労働者であり、教育水準は相対的に低く、保健・衛生のニーズも十分には満たされていない。彼らは明らかにスリ・ランカ社会での貧困層を形成しているにもかかわらず、所得水準を基準にして貧困ラインが描かれるとすると、貧困層とはみなされなくなってしまう。

ある特定の社会グループ（少数部族・少数民族やアウトカースト等）、職業グループ、地域、女性に貧困層が集中している場合がある。これらは社会的差別と密接に関連していることが多い。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、貧困層が集中しているグループを特定できる可能性がある。各国に固有の、貧困の社会的要因（エスニシティ、部族集団、カースト集団等）、宗教的背景、地域格差、性差のありかた等を正確に把握することが貧困研究にとって必要不可欠である。

3 - 4 貧困プロジェクトの諸類型とターゲティング

貧困問題解決のためには、市場のインセンティブだけでは不十分で、公共政策が決定的に重要な役割を果たすことは言うまでもない。しかし、そのことからただちに政府介入が正当化されるわけではない。貧困プロジェクトであるからといって、プロジェクトの効率が無視しうるわけではない。貧困プロジェクトが成功するためには、プロジェクトの効率を高める「制度設計(governance structure)」のありかた、あるいは「インセンティブのつけかた」が決定的に重要な問題である。モラルの高さは貧困プロジェクトが成功するための必要条件ではあっても、十分条件ではないためである。どのようにすれば、貧困プロジェクトの受益者を貧困層に限定することができるのであろうか。あるいはどのような形態の貧困プロジェクトが、行政コストが小さくてより大きな効果をあげることができるのであろうか。

貧困プロジェクトの代表的なものとしては、以下のようなものがある。

- 貧困層向けの信用供与プログラム
- 貧困層向けの公共雇用創出プログラム
- 土地改革
- 農業の成長と技術
- 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

いずれの方策が最も効果的であるかは、各国の具体的な事情によって異なるであろう。しかしいずれの方策をとるにせよ、貧困プロジェクトが効率的にターゲティングされ十分な効果をあげるためには、受益層の参加が不可欠である。プロジェクトのガバナンスという観点からみると、地方行政機関へと権限を分散することがより効果的であることも知られている。これは、現場での知識が活用されるために、受益層の参加が促されるためである^{注44}。

また効率的なターゲティングの一つの手法として、「自己選択(self-targeting)」が知られている。「自己選択」とは、貧困層だけの参加を奨励するようなインセンティブを創り出す手法である。『世界開

注44 Bardhan (1996).

発報告1990』では、「自己選択プログラムは、貧困層のみが関心をもつような利益を提供することによって非貧困層を排除するもので、貧困層に的をしぼったプログラムとして期待がもてる。また、費用あたり効果を高めるためには、貧困対策は貧困層に的をしぼるだけでなく、貧困な人々の特別なニーズを充足するように策定されるべきである。成功したプロジェクトは通常、策定および実行の両段階で貧困層を関与させてきた」と述べられている^{注45}。

3 - 5 貧困プロジェクトのモニタリング

貧困プロジェクトのモニタリングをおこなう場合、留意すべき点は以下の3点である。

第一は、体系的なアプローチの必要性である。貧困の縮小という達成は、国際的な支援の枠組みが整備されていることという条件に加えて、各途上国の初期条件のありかた、開発戦略の選択等を考慮した総合的な影響によってのみ達成しうる課題である。

言い換えるならば、個別の貧困プロジェクトだけをモニタリングするだけでは不十分である。重要な点は、貧困プロジェクトが当該国の開発戦略あるいは計画予算の中にどのように位置づけられているのかという点を、モニタリングすることである。マクロ経済バランスの維持、経済インフラの整備、効率的な経済制度の整備（あるいはそれへ向けての改革）、プロジェクト実施能力の整備等の条件が十分に整備されなければ、2015年までの貧困半減というDACの目標達成は困難となる。

以上の点に留意するならば、貧困プロジェクト（とりわけ大規模のもの）を評価するにあたっては、それが対象とする特定の地域あるいは明示された政策目標を超えて、社会全体に及ぼすインパクトを評価する必要がある。同様の原則は、経済・社会インフラ・プロジェクト等にも適用される必要がある。

第二は、貧困撲滅は、個別の貧困プロジェクトを積み重ねるだけでは解決できない場合が多いという点の認識である。逆に言えば、各貧困プロジェクトの間には高い補完性がある。たとえばプライマリー・ヘルス・ケアの充足という単一の要件を満たすだけでは不十分であり、プライマリー・ヘルス・ケアの充足と食糧の補充という双方の要件が満たされなければならない。保健、栄養、教育の間には、相互に強い補完性があることが知られている。貧困プロジェクトをモニタリングするにあたっては、これら分野の異なる貧困プロジェクト間の相互インパクトを勘案する必要がある。

第三は、『DAC報告書』が強調する包括的アプローチ(Comprehensive Approach)のモニタリングである。『DAC報告書』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および組織の資源、エネルギーおよびコミットメントが必要」とであると論じている。言い換えるならば、『DAC報告書』の言う「パートナーシップ」および「オーナーシップ」そのものもモニタリングの対象とならなければならないということである。

注45 World Bank (1990). p.4.

4. 貧困緩和に対する援助の動向

4 - 1 わが国の貧困対策援助の動向と特徴

(1) わが国の ODA 全体の傾向

まずわが国の政府開発援助（ODA）の概況を見ると、1995年までの日本のODA実績は5年連続の世界一位で95年の実績総額は144.9億ドル（DAC加盟21カ国のODA実績総額の約24.4%）であり、96年実績額は35%減の94.4億ドル（同約17.1%）に止まったが、世界の途上国援助の中で日本のODAの果たす役割は依然として大きい。

わが国の援助を国際比較した場合、いくつかの特色があるが、その1つは円借款の規模が大きい（ODA実績の28.9%を占める）ことで、このため94～95年平均のODA全体のグラント・エレメントは82.3%（DAC平均92.1%）とDAC諸国の平均を10%程度下回っている。しかし1985年における日本のODA全体のグラント・エレメントが73.6%であったのに比べると、条件は格段に緩和されているのがわかる。

また1996年のわが国の二国間ODAの分野別配分を見ると、社会インフラ及びサービス分野20.9%、経済インフラ及びサービス分野40.7%、生産セクター17.5%であり、経済インフラ分野の割合が高いこと、また経済インフラ分野の中でも運輸及び貯蔵分野（道路、鉄道、港湾、倉庫等）の割合が24.28%、発電所等のエネルギー分野の割合が全体の12.4%と高い（表4-1）。また94年のデータで他のDAC主要諸国と比較しても（表4-2）、日本については経済インフラ分野のシェアが42.1%（DAC平均21.2%）、社会インフラ分野のシェアが23.6%（同27.3%）と、経済インフラ分野の比率が高い、という特徴が再確認できる。ただし過去のデータと比較すると、わが国の二国間ODAに占める社会インフラ実績の割合は91年の12.3%から大きく増加してきている。また、ODA大綱でも重点項目として挙げられている基礎生活（BHN）分野の割合は1987年に24.3%だったものが96年には35.7%と援助の3分の1強を占めるにいたっている（表4-1）。

社会インフラ分野（教育、保健、水供給・衛生等）あるいはBHN分野がイコール貧困対策援助であるとは言えないが、短期的にみて貧困層が直接裨益する部分が多いという意味で、より貧困層に近い援助ということが言える。この意味でわが国は従来経済成長に直接寄与する経済インフラ分野の援助の割合が多かったが、近年は貧困層に直接裨益しやすい社会インフラ分野、BHN分野の援助を増やしており、DAC新開発戦略により、今後はその傾向が一層強まると推測される。

また1996年の二国間ODAの対象地域別配分ではアジア49.6%、アフリカ12.8%、中南米11.8%と依然としてアジア地域重視であるが、1980年のデータ（アジア70.5%、アフリカ11.4%、中南米6%）と比較するとアジア以外の地域への援助が増加してきている（表4-3）。また後発開発途上国（LLDC）への援助の比率については1987年に18.8%とピークであったものの、91年、92年は共に11.2%と低かったが、96年には14.4%とまた増加傾向にある^{注46}。

わが国の政府開発援助（ODA）大綱における貧困関連の記述を見ると、1.の基本理念の冒頭において「開発途上国においては、今なお多数の人々が飢餓と貧困に苦しんでおり、国際社会は、人道的

注46 外務省経済協力局編（1997）. p.172.

表4-1 わが国二国間ODA分野別配分（1996年）

(約束額ベース、単位: 100万ドル、%)

分 野	形 態	無償 資金協力	技術協力	贈与計	政府 貸付等	二国間ODA (シェア: 100%)
I. 社会インフラ&サービス		580.78	1,215.24	1,796.02	1,651.57	3,477.59 (20.9)
1. 教育		152.78	746.60	899.36	30.50	929.88 (5.6)
2. 保健		166.66	143.59	310.25	109.33	419.58 (2.5)
3. 人口計画及びリプロダクティブヘルス		17.51	17.42	34.93	-	34.93 (0.2)
4. 水供給及び衛生		186.52	76.81	263.33	1,541.74	1,806.07 (10.8)
5. 行政及び及び市民社会		-	113.85	113.85	-	113.83 (0.7)
6. その他社会インフラ		57.31	116.96	174.27	-	174.27 (1.0)
II. 経済インフラ&サービス		376.83	287.25	664.08	6,122.55	6,786.63 (40.7)
1. 運輸及び貯蔵		257.09	118.41	375.50	3,657.37	4,032.87 (24.2)
2. 通信		84.42	41.93	126.35	320.24	446.59 (2.7)
3. エネルギー		35.32	45.39	80.71	1,981.98	2,065.69 (12.4)
4. 銀行及び金融サービス		-	8.70	8.70	104.89	113.59 (0.7)
5. 商業及びその他サービス		-	72.80	72.80	55.07	127.87 (0.8)
III. 生産セクター		434.41	638.09	1,072.50	1,832.49	2,924.99 (17.5)
1. 農林水産業		434.41	377.95	812.36	1,574.89	2,387.25 (14.3)
1) 農業		342.41	-	342.41	1,421.78	1,764.19 (10.6)
2) 林業		15.62	-	15.62	153.11	168.73 (1.0)
3) 漁業		76.38	-	76.38	-	76.38 (0.5)
2. 鉱・工業産業		-	233.09	223.09	277.60	500.68 (3.0)
1) 工業		-	-	-	276.38	276.38 (1.7)
2) 鉱業		-	-	-	1.21	1.21 (0.0)
3) 建設		-	-	-	-	-(-)
3. 貿易&観光		-	37.05	37.05	-	37.05 (0.2)
1) 貿易		-	-	-	-	-(-)
2) 観光		-	-	-	-	-(-)
IV. マルチセクター援助		43.18	74.31	117.49	701.82	819.31 (4.9)
1. 環境保護一般		13.19	60.19	73.38	598.64	672.02 (4.0)
2. 途上国の女性支援 (WID)		19.41	0.06	19.50	-	19.50 (0.1)
3. その他のマルチセクター		10.55	14.05	24.60	103.18	127.78 (0.8)
小 計		1,435.20	2,214.88	3,650.08	10,358.43	14,008.50 (84.0)
V. 商品援助/一般プログラム援助		29.41	0.00	29.41	276.50	305.91 (1.8)
1. 世銀/IMFとの構造調整支援		-	-	-	129.42	129.42 (0.8)
2. 開発的食料援助		29.41	-	29.41	-	29.41 (0.2)
3. その他のプログラム援助		-	-	-	147.08	147.08 (0.9)
VI. 債務救済		589.19	-	589.19	263.32	854.71 (5.1)
VII. 緊急援助		57.85	6.27	64.12	-	64.12 (0.4)
VIII. 行政経費等		334.41	1,104.10	1,438.51	-	1,438.51 (8.6)
1. 行政経費		-	706.67	706.67	-	706.67 (4.2)
2. NGO援助		19.21	249.70	268.91	-	268.91 (1.6)
3. 分類不能		315.20	147.73	462.93	-	462.93 (2.8)
総 合 計		2,446.06	3,325.25	5,771.31	10,900.45	16,671.75 (100.0)

BHN (I + III, I + VII)	1,102.45	1,599.46	2,701.91	3,256.46	5,958.37 (35.7)
------------------------	----------	----------	----------	----------	------------------

注: (1) 構造調整努力支援無償資金協力(ノンプロ無償)及び草の根無償、難民経費については、無償資金協力「VIII. 3. 分類不能」に分類されている。

- (2) 行政経費には開発啓発費を含む
- (3) NGO補助には民間国際機関への援助を含む
- (4) 四捨五入の関係上、合計が一致しないことがある。
- (5) 東欧及び卒業国向け援助を含む

出所: 外務省経済協力局編(1997). p174.

表4 - 2 DAC諸国の二国間ODA分野別内訳 (1994年)

(約束額ベース、単位: %)

分 野	国 名									
	日本	米国	英国	フランス	ドイツ	イタリア	カナダ	オーストラリア	スウェーデン	DAC平均
社会インフラのシェア	23.6	29.9	26.0	33.1	36.9	6.9	17.1	34.5	31.5	27.3
経済インフラのシェア	42.1	15.5	11.9	6.1	20.1	9.3	13.6	22.8	11.5	21.2
生産分野のシェア (除く、食糧援助)	9.8	5.7	8.0	5.1	5.8	1.6	3.6	6.6	10.5	7.5
工業等その他生産分野のシェア	7.5	7.8	5.2	8.5	6.1	1.0	10.1	2.1	6.9	7.4
食糧援助のシェア	0.4	14.1	4.5	0.5	1.9	4.6	7.6	2.1	-	3.5
プログラム援助等のシェア	16.5	27.2	44.4	46.6	29.1	76.5	48.1	32.0	39.6	33.1
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注: (1)「工業等その他生産分野のシェア」には、「マルチセクター」を含む。

(2) 四捨五入の関係上、各分野の計が合計と一致しないことがある。

(3) 東欧向け援助を除く。

出所: 外務省経済協力局編(1997). p239.

表4 - 3 二国間ODAの地域別配分

(支出総額ベース、単位: 100万ドル)

地域 / 暦年	1980年	1990年	1993年	1994年	1995年	1996年
ア ジ ア	1,383 (70.5)	4,117 (59.3)	4,861 (59.5)	5,544 (57.3)	5,745 (54.4)	4,145 (49.6)
北東アジア	82 (4.2)	835 (12.0)	1,447 (17.7)	1,505 (15.5)	1,606 (15.2)	869 (10.4)
東南アジア (ASEAN)	861 (43.9)	2,379 (34.3)	2,440 (29.9)	2,223 (23.0)	2,592 (24.6)	1,858 (22.2)
南西アジア	703 (35.8)	2,299 (33.1)	2,258 (27.7)	1,684 (19.5)	2,229 (21.1)	1,694 (20.3)
中央アジア	435 (22.2)	898 (12.9)	959 (11.7)	1,758 (18.2)	1,435 (13.6)	1,320 (15.8)
コーカサス	-	-	3 (0.0)	49 (0.5)	67 (0.6)	80 (0.9)
そ の 他	-	-	-	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
中 近 東	5 (0.3)	4 (0.1)	13 (0.2)	9 (0.1)	44 (0.4)	18 (0.2)
ア フ リ カ	204 (10.4)	705 (10.2)	522 (6.4)	751 (7.8)	721 (6.8)	561 (6.7)
中 南 米	223 (11.4)	792 (11.4)	966 (11.8)	1,444 (11.8)	1,333 (12.6)	1,067 (12.8)
大 洋 州	118 (6.0)	561 (8.1)	737 (9.0)	832 (8.6)	1,142 (10.8)	986 (11.8)
欧 州	12 (0.6)	114 (1.6)	138 (1.7)	127 (1.3)	160 (1.5)	198 (2.4)
東 欧	-2 (-)	158 (2.3)	124 (1.5)	135 (1.4)	153 (1.5)	200 (2.4)
分 類 不 能	-	153 (2.2)	120 (1.5)	121 (1.2)	138 (1.3)	130 (1.6)
合 計	23 (1.2)	494 (7.1)	816 (10.0)	1,148 (11.9)	1,303 (12.3)	1,200 (14.4)
合 計	1,961 (110.0)	6,940 (110.0)	8,164 (100.0)	9,680 (100.0)	10,557 (100.0)	8,356 (110.0)

注: (1) 分類不能とは、各地域にまたがる調査団の派遣、行政経費、開発啓発費等地域分類が不可能なもの。

(2) 中央アジア(3カ国)は93年、コーカサス(3カ国)は94年実績よりODA対象。

(3) 括弧内は地域に占めるシェア(%)。

(4) 四捨五入の関係上、各分野の計が合計と一致しないことがある。

出所: 外務省経済協力局編(1997). p161.

見地からこれを看過することはできない。」という基本認識が述べられ、3.の重点事項の(1)の地域の項では、アジア地域に重点を置きつつ「特にLLDCへ配慮する」と記述され、(2)の項目の(ロ)「BHN等」では「飢餓・貧困により困難な状況にある人々や難民等を対象とするBHNを中心とした支援及び緊急援助を実施する。」と述べられている。さらに4.の政府開発援助の効果的実施のための方策では(14)「途上国における貧富の格差及び地域格差の是正に配慮する」と記述されている。このようにODA大綱においても日本は基本的に貧困対策重視の姿勢を打ち出しているが、そのアプローチとしては1.の基本理念に「開発途上国の離陸に向けての自助努力を支援することを基本とし、広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー(社会経済基盤)及び基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や良い統治の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的とする」と記述され、途上国自身の自助努力を重視し、「資源配分の効率と公正や良い統治の確保」については途上国の社会経済開発への支援を通じて間接的にこれらが実現できる環境を整備する方針が述べられている。

(2) JICAにおける取り組み

1) 「貧困問題」援助研究会の提言とその後の取り組み状況

JICAでは1989年に「貧困問題」援助研究会を行い、

貧困対策援助の充実

貧困対策にかかる国内外の実施体制の強化(国内での組織的取り組み、在外事務所への貧困対策プログラム・コーディネーターの配置、援助関係者の国籍・所属・構成の多様化等)

BHN分野を中心とした無償資金協力予算の拡大と「住民参加型貧困対策援助」の拡大(制度・予算面での制約緩和)

現地適応型(Learning Process Approach)によるプロジェクトの形成・実施(在外事務所の機能・役割強化、Socio-Economistの参画と住民との対話充実、他の援助機関・団体との調整・連携の強化)

持続的開発につながる分野別、国別の貧困対策重点事項の策定

日本と途上国双方の人材養成及び共同調査・研究体制の整備

の6点について提言をまとめた。

また1991年には「環境・WID等事業推進室(現環境・女性課)」が設置され、グローバルイシューとしての環境、WIDにあわせて貧困問題を担当することとなった。

「貧困問題」援助研究会の提言についての1997年度時点での取り組み状況を概観すると以下の通りである。

まず 貧困対策援助の充実、については、未だDACにおいても「貧困対策援助」の定義が確立していない中で、JICAにおいて確たる実績を挙げることはできないが、直接的貧困対策援助については、1990年代に入り3)で後述する「フィリピン地方生計向上計画」等、貧困対策を前面に掲げたいくつかの案件が形成、実施されてきている。また1997年度より4)で後述する開発福祉支援事業が予算化され、ローカルNGOを活用した、より草の根住民の直接の裨益が高い案件の実施が可能となりつつある。

また の貧困対策にかかる国内外の実施体制の強化については、国内では上述の環境・女性課が設置され、グローバルイシューとしての環境、WIDにあわせて貧困問題を担当している他、社会開発協力部に非公式ながら貧困・社会福祉ユニットがおかれ、貧困対策案件にかかる知見の集積とそれを活用した貧困対策関連案件の効果的な計画・実施・評価が行われつつある。また在外事務所への貧困対策プログラム・コーディネーターの配置は実現していないが、1991年より「在外専門調整員」(現地事情に精通した専門技術者、国籍は問わない)という制度がスタートし、在外事務所の技術スタッフ的な立場からフィールド調査を中心に技術情報を収集、分析している。また1988年からスタートした「企画調査員」という制度では、貧困対策を含む様々な分野の専門家が、優良案件の発掘・形成調査のため、原則として1年以下の期間、在外事務所に派遣される制度が機能している。

の無償資金協力予算の拡大については、ODAにおける無償資金協力予算の割合は拡大傾向にある(わが国の二国間ODA実績における無償資金協力の割合は1987年に14.1%であったものが1996年には28.7%)。「住民参加型貧困対策援助」については3)で挙げた貧困対策案件の実施の他、ネパールにおいて日本の無償資金協力で建設資材を供与し、それを使用して住民参加型で小学校施設を建設した事例等が見られるようになっている。

の現地適応型(Learning Process Approach)によるプロジェクトの形成・実施については、3)で後述する貧困対策案件を中心に、準備フェーズを設けて十分な社会調査や住民のニーズ聞き取りを行ったり、日本や現地のNGOと協力して住民の自主的なプロジェクト参加を促進する案件がいくつか実施され始めている。またプロジェクト方式技術協力において1995年度より草の根展開支援費という予算が確保され、現地NGOや地方政府と連携してプロジェクトの活動地域の周辺の草の根の住民レベルまで成果の普及を推進する工夫が行われつつある。他の援助機関・団体との調整・連携についても、貧困を含むグローバルイシュー関連の分野で促進されつつある。

の貧困対策につながる分野別、国別重点事項の策定については、貧困に特化したものではないが、各途上国の政治・経済・社会状況、当該政府の開発計画、他のドナーの援助動向、日本の過去の援助内容等を踏まえて、国別援助実施指針を策定している。

の人材養成については、1991年より「開発と貧困」分野の日本人の専門家養成研修(5週間の国内研修、2週間の海外現地研修、また選択で3週間の語学研修)がJICA国際協力総合研修所において開始された。また途上国側関係者との共同調査・研究については、バングラデシュ農村開発アカデミーにおいて京都大学の協力を得て「農村開発実験」という研究協力を行った事例があり、またタンザニアのソコイネ農科大学においては、同じく京都大学の協力を得て地域開発研究を支援している。

2) 社会/WID配慮の推進(貧困問題ガイドブック)

上述した環境・女性課では、1993年に「貧困問題」援助研究会の提言を具体的にJICA事業に生かしてゆくための参考資料として「貧困問題ガイドブック」を作成し、JICAが貧困対策に取り組む上での留意点(案件実施上の「貧困配慮」)を次の3項目に整理した。

ターゲット・グループの明確化

社会分析の実施

住民参加の促進

この「貧困配慮」の概念は、すでに先行して実施されていた「WID配慮（女性の開発からの裨益を確保し、また女性の開発への参加を促進するための計画・実施・評価の各段階における工夫）」と相まって、1995年以降は「社会/WID配慮（貧困層、女性、少数民族等社会的弱者グループへの配慮：貧困問題や社会的格差がジェンダー、民族、宗教、生産資源の所有の有無などの社会的要素に起因することに着目し、不利な立場に置かれた社会的グループの裨益や参加を確保する工夫を行うこと）」という形で推進されている。この背景には、社会的弱者に対しては、開発プロジェクトの中で特別の配慮・介入を行わなければ、所期の便益が十分に届かないし、彼らのプロジェクトへの参加を確保することも難しい、という認識がある。

3) 直接的貧困対策案件の実施

1990年以降の JICA における主要な貧困対策案件は表 4 - 4 の通りである。

4) 開発福祉支援事業

1996年のリヨン・サミットで橋本首相が提唱した「世界福祉イニシャティブ構想」を受けて1997年に予算措置された、途上国の草の根レベルでの福祉向上を目的とする新事業である。具体的には、JICA在外事務所が計画主体となり、現地で展開するローカルNGOを活用して、住民が直接裨益するモデル事業を実施する、という内容となっている。対象活動は、コミュニティ開発事業、高齢者、障害者、児童等支援事業、保健衛生改善事業、女性自立支援事業、生活環境整備事業、人材育成事業、地場産業振興事業、の7分野である。1997年度については、バングラデシュ地域住民参加型家族計画他4件が採択された。

5) 案件評価における社会的インパクトの測定

JICAで定める評価5項目として、効率性(Efficiency)、目標の達成度(Effectiveness)、インパクト(Impact)、計画の妥当性(Relevance)、持続性・自立発展性(Sustainability)が挙げられているが^{注47}、今後優良な貧困対策案件を採択・実施したり、一般の案件に有効に貧困配慮（社会/WID配慮）を組み込んでゆくためには、その案件がどれだけ貧困層なり女性を含む社会的弱者に対してプラスのインパクトを生じ、マイナスのインパクトを回避できるか、ということを経験・予想し、またモニタリング・評価してゆく必要があると思われる。

しかしプロジェクト方式技術協力において、技術移転の直接の相手であるカウンター・パートやカウンター・パート機関に対して、どのように技術移転の成果が現れるかを計画・予想し、またモニタリング・評価するのは可能であり、現行でも行われているが、地域住民に対する社会的インパクトの調査は、評価5項目の中でも調査対象が広く、調査に時間がかかり、容易ではない。貧困対策の推進において、社会的インパクトの測定方法の標準化とその実施は、大きな課題の1つである。

注47 国際協力事業団(1991).

表4 - 4 JICAにおける主な貧困対策案件の概要

<p>国名・案件名 協力期間 先方実施機関</p>	<p>案件概要</p>
<p>フィリピン地方 生計向上計画 (1991年～1996年) 大統領府フィリピン人造り センター (PHRDC)</p>	<p>フィリピンのボトム30%の貧困層の所得向上に資するため、地方において普及可能である貧困対策アプローチ/モデルプロジェクトを開発すること、並びにPHRDCをフィリピンの貧困対策の実施機関に育成することをプロジェクト目標として開始。</p> <p>具体的な協力活動内容としては、生計向上分野として、ミンダナオ、ルソン、ビサヤスの3地方にそれぞれモデル地域を設定し、各地域において住民要望調査を行った上、住民の要求を反映し、かつ住民参加を促進する生計向上プロジェクトを形成、段階的に実施に移す、視聴覚教材開発としては、ビデオ、ポスター、小冊子、漫画本、ラジオ番組等を制作し、これらの教材を用いて、地方住民の教育や関連機関とのネットワーク拡充を図る、水産養殖分野として、カキ、ハタ等の養殖開発と普及を行う、という3つを柱とする。</p>
<p>インドネシア 南東スラウェシ農業農村 総合開発計画 (1991年～ 1997年) 農業省及び南東スラウェシ 州政府</p>	<p>同州クンダリ県において、モデル農村を中心に、土地生産性の向上、農業の多様化・複合化を進め、農家所得の向上と農村の活性化を図るとともに、持続可能な農業・農村開発に必要な地方行政職員及び中核農民の能力強化を行うことを目的として開始。</p> <p>協力活動は、農業・農村総合開発計画の策定、農業・農村基盤の整備、農業技術(水稲、畑作)の演示、農民組織の強化、地方行政機関職員、中核農民の研修・訓練、という5つの柱で実施された。</p>
<p>ネパール 村落振興・森林保全計画 (1994年～1999年) 森林土壌保全省</p>	<p>カスキ郡及びパルパット郡の山間部において、政府の支援と住民の自主的な活動により村落の生活水準の向上、特に貧困と女性に配慮した、モデル村落振興事業の展開を通じ、森林その他自然資源の減少緩和、森林地域の拡大を図ることをプロジェクト目標とする。本計画は青年海外協力隊の「緑の推進協力プロジェクト(1994～1999)」と開発調査の「西部山間部総合流域管理計画(1995～1997)」と連携して開始された。</p> <p>具体的な活動としては、協力隊員とローカル NGO1名ずつが土壌保全事務所の職員1名と共に10組のモニター・プロモーター(M/P)チームを構成し、住民自身の自発的な村落振興/森林保全活動を側面から支援している。このM/Pチームを流域管理、WID等のプロジェクトの専門家や個別専門家(緑の推進協力)が側面支援すると共に、より広範囲の地域の調査を開発調査が担当する、というプログラムアプローチになっている。</p>
<p>インドネシア スラウェシ貧困対策支援 村落開発計画 (1997年～ 2002年) 内務省村落開発局及び 南スラウェシ州村落開発局 (PMD)</p>	<p>イ国の絶対的貧困層半減計画を背景として、PMDと対象村落の住民組織の、村落開発における計画立案、実施、運営管理能力の向上をプロジェクト目標として開始。協力活動としては対象村落における村落開発計画の作成及び実施のための支援、既存研修システムの改善及び実施、参加型手法等の開発及び導入、を予定。</p> <p>1994年～96年にかけて行われた「貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性」、「開発援助プロジェクトにおける社会的能力の活用」という2つの調査研究の成果を実践し、その結果をフィードバックするという役割も期待されている。</p> <p>NGOとして、からいも交流財団から専門家が1名参加している。</p>

(3) OECF の取り組み

1) OECF の貧困緩和に対する基本認識

OECFとしては、開発途上国において経済成長なくして貧困問題のみを解決するのは難しく、経済インフラ事業と社会開発型事業^{注48}に対する支援のバランスを取ることが重要だと考えている。

2) 貧困問題における OECF の役割

1996年、OECF は有識者の参加を得て、2010年までに予想されうる途上国の援助ニーズの増大と多様化に対応した途上国支援のありかたをとりまとめた「基金業務の中期展望」を作成した。

このなかで貧困問題は、伝統的な開発課題でありながらも新たに顕在化してきたグローバル・イシュー（環境、エネルギー、食糧）と不可分な関係にあること、グローバル・イシューとの相互・因果関係を明確にした新たな対応が必要であることから、今後OECFが取り組むべき重要課題の一つとして挙げられている。また、同報告書では、OECF の貧困問題に対するこれまでの貢献のあり方を見直すと同時に、これまで以上に多様な役割をOECFが担っていくために、以下の項目の強化を指摘している。

知的協力

直接的支援の拡充（貧困層にターゲットを絞込んだ支援）

地域間格差問題への対応

途上国の女性支援

貧困問題や女性問題等への影響を総合的に評価する社会アセスメントの導入

3) 幅広いニーズへの対応

OECF では上述の流れに沿い、途上国の幅広いニーズの掘り起こしと、それを実際の円借款による支援に結び付けていくために、以下のような取り組みがなされてきている。「中期展望」を踏まえ、これらの対応は今後も強化される傾向にある。

途上国との対話の推進

OECFでは要請に基づく資金支援にとどまらず、相手国の中期開発計画を勘案した対話を通じ、貧困緩和に取り組んでいる。例えば国別実施しているセクター・サーベイでは、少数民族調査・地方開発調査等、従来のセクター分類にとらわれず、ターゲット層を特定した調査から、相手国の新たな開発ニーズを引き出している。

また、グローバル・イシュー（環境、エネルギー、食糧）と貧困問題の密接不可分な相関関係に考慮した案件への取り組みも始まっている。例えば、貧困問題と環境問題が相互作用を持つことに着目し、一つのプロジェクトの中で総合的に問題解決していくような案件への支援を行っている。（後述の、4）OECF の案件例（ペルー山岳地域・貧困緩和環境保全事業）参照。なお、本件では環境案件のための優遇金利が適用された。）

^{注48} OECFとして明確な基準を持って社会開発を定義付けてはいないが、社会的サービスセクター（居住環境（上下水道、廃棄物処理等）、保健、教育等）の他に、農村開発、マイクロクレジット等、「人間の安全保障」に係る概念が含まれるものとして広範に捉えている。

体制の整備

1993年に創設された環境社会開発課では、貧困を含めた社会開発プロジェクトの促進及びプロジェクトの社会的側面の配慮につとめている。具体的には外部有識者を委員に任命し、円借款におけるWID配慮や社会開発へのアプローチを検討してもらうWID・社会開発検討会の開催、円借款における最適なWID配慮のあり方の検討（他ドナーのWID配慮の調査、モデルプロジェクトの実施）等を行っている。

なお、1997年10月には、環境社会開発課を環境室として独立させ、開発事業における環境保全面及び社会開発面での対応をより機動的に図れるよう、組織的な体制整備を図った。

調査の実施

開発援助研究所においては貧困対策に関連する各種研究が行われており、97年度には「中南米諸国の社会投資資金(Fondo de Inversion Social : FIS)」、「マレーシアにおける貧困撲滅のための農村開発行政」等の研究が行われた。

各種貧困イシューへの対応

アフリカ特別支援プログラム(Special Program of Assistance for Africa : SPA)会合や貧困・社会政策ワーキング・グループにおいて、サブサハラ・アフリカ諸国における貧困問題について、意見交換等を行っている他、DAC、CGAP(Consultative Group to Assist the Poorest)等の国際会議にも積極的に参加し、円借款への取り込みに尽力している。

特にマイクロクレジットについては、マイクロクレジット・サミットが多くのドナー、NGO等を集めて開催されるなど、その重要性が国際的に認識されつつあるが、OECDとしても強い関心をもって議論のフォローアップをしている。96年度にはOECDが資金支援を行っているバングラデシュのグラミン銀行における貧困層の実態と、同銀行が貧困層にもたらした効果を把握するため、外部専門家及びNGOに依頼してインパクト調査を実施した。

4) 貧困緩和を直接のターゲットとしたOECDの案件例

OECDの近年の案件の中で特に貧困地域及び貧困層をターゲットとした案件として代表的なものを表4-5としてまとめている^{注49}。表の中で、「地域間格差是正」として挙げる案件例は、貧困層の居住する地域において社会インフラ等を整備することにより、生活条件・福利厚生の上昇を図るものであり、「貧困層のベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)の供与」は、貧困層に対する保健・栄養・家族計画・教育等のBHNの供与または質の上昇を図るものである。「直接的支援」は、信用供与、訓練、土地所有権制度の整備等の手段で貧困層の持つ各種資産(労働力、家畜、技術等)の生産性を上げることにより、貧困層の収入の増加を図るものである。

^{注49} 案件の区分は、世銀Operational Directive 4.15 "Poverty Reduction"に規定されている貧困地域及び貧困地域及び貧困層をターゲットとした案件の3区分に沿っている。

表4 - 5 OECFにおける貧困緩和を直接のターゲットとする案件例

案件名 (国名、承諾日、承諾金額)	案件概要
地域間格差是正 (貧困層居住地域における社会インフラ等の整備)	
地域開発(貧困撲滅)事業 マレーシア、 90年3月締結、93.1億円	小規模インフラの整備、小規模ゴム農家等地方産業の育成及び教育等社会的サービスの提供により、地方農村部に集中する低所得者層の生活水準の向上を目的とする。
地方社会経済インフラ整備事業 グアテマラ 95年12月、31.1億円	社会投資基金(FIS)を通して地方の経済社会インフラ整備、社会サービスの改善を図る。FISではプロジェクトの立案・形成を受益者自らが行うことにより、地域経済社会開発体制の確立を目指す。
山岳地域・貧困緩和事業 ペルー 97年11月、50.9億円	山岳地域の貧困を緩和するために、土壌及び森林保全のための植林及び住民参加による小規模灌漑施設の整備等の農村インフラを行い、生産性向上を通じ、貧困の緩和に資せんとするもの。特に極貧地域を対象を限定し、小流域単位での農村開発を行う。
貧困層のベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)の供与 (貧困層に対する保健・栄養・家族計画・教育等の BHNの供与または質の向上を図るもの)	
保健所強化拡充事業 インドネシア 94年11月、16.4億円	スマトラ島の北スマトラ、ジャンビ、ベンクル、南スマトラ、ランボンの5州において保健所の強化によるエクステンション・サービスの実現。地域保健活動(母子保健、予防活動及び保健教育)の支援を実施する。
パロチスタン州教育事業 パキスタン、 97年3月、39.2億円	特に貧困地域であり、かつ女性の地位が低い州において基礎教育の普及を目指す。事業内容は、校舎・女性教員用施設、家具・備品、教員養成等の支援である。
直接的支援(貧困層の生産性の向上) (信用供与、訓練、土地所有権制度の整備等の手段で貧困層の持つ各種資産(労働力、家畜技術等)の生産性を上げることにより、貧困層の収入の増加を図る。)	
農村開発信用銀行(グラミン銀行) 95年10月、29.8億円	通常の銀行から融資を得られないような、土地を殆ど持たない貧困農民に対して、小口の融資を行うためのバングラデシュの特殊銀行(グラミン銀行)に対する資金支援。同銀行は借入人の9割以上が女性のため、女性の経済的・社会的地位向上にも役立っている。
マニプール、マディヤ・ラデシュ州 養蚕事業 97年11月 E/N、61.7億円	本事業では他貧困州における特に貧困層、小数部族、指定カーストを対象とし、農業活動より比較的高収入を容易に得られる養蚕業を組織的・計画的に導入することにより、雇用を創出、生活水準の向上を図る。

4 - 2 主要援助機関の動向

(1) 世界銀行

世銀の過去の取り組みについては、既に「3 - 1 開発戦略と貧困プロジェクトとの関係」において紹介されているので、ここでは1997年の世銀年次報告をもとに、最近の世銀の貧困緩和に関する取り組みを紹介したい。

1997年度に世銀は大幅な組織機構改革を実施したが、その中に「貧困緩和・経済運営（Poverty Reduction and Economic Management：PREM）ネットワーク」の構築が含まれ、PREMの中に新設された貧困セクター委員会が貧困緩和が引き続き世銀の業務・研究活動の中核に据えられるよう、そして途上地域の貧困緩和に最大限の努力が払われるよう監督することとなった。

「貧困者対象介入プログラム（Program of Targeted Interventions：PTI）」も積極的に実施され、1997年度には世銀の投資貸付の約29%、40億9,000万ドルが振り向けられた。第二世銀（International Development Association：IDA）融資的確国についてみると、IDA投融資に占めるPTIのシェアは53%であった。

世銀においてこのPTIは次のように説明されている。「PTIのプロジェクトとは貧困者に的を絞る（Targeting）するために特別なメカニズムを有しているもの、あるいはプロジェクト受益者に占める貧困者の割合が当該国/地域の全人口に占める貧困者の割合よりも明らかに高いもの」。具体的には、これらのプロジェクトはより開発の遅れた地域、低所得地域、土地なし農民、移住者、難民、非熟練労働者、心身障害者、少数民族、女性、5歳以下の子どもなどの社会的弱者層への裨益を目指している^{注50}。

貧困アセスメントについては、世界の貧困者の約90%を網羅する計93件のアセスメントを完了し、これらから得られた知見は国別援助戦略（Country Assistance Strategy：CAS）の策定に重要な資料となっている。特に貧困者の生活に対して世銀の活動がどのような影響（インパクト）をもたらしているかについても、現在各国の国勢調査を奨励することにより貧困動向を評定する努力が進められており、現時点で73カ国について家計所得・支出に関するデータが得られている。世銀、UNICEF、UNDPは1995年以来、貧困モニタリング手法の向上をめざして協力を行っている。

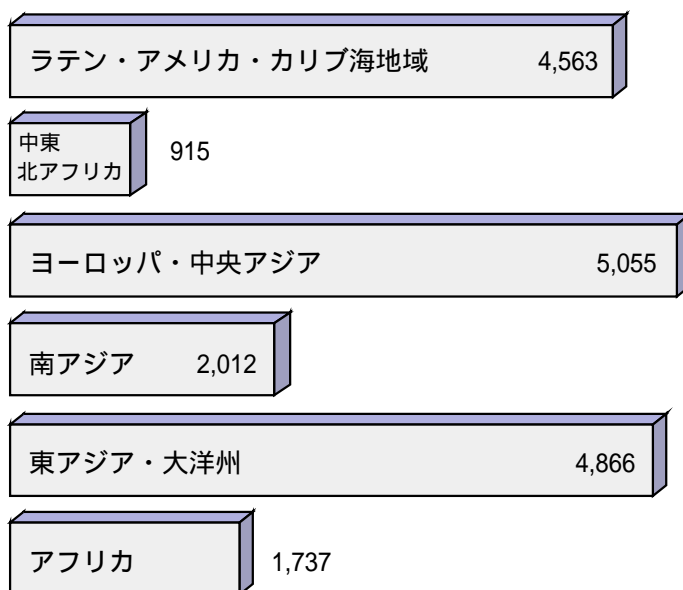
NGOの参加については、1997年度に承諾された事業の46%にNGOが何らかの形で参加している。また世銀が支援する開発活動に対する現地レベルでのNGOの貢献をさらに推進するために、NGO連絡職員が72カ所の駐在員事務所に配属されている。

1997年度の世銀の貸付について地域別に見たものが図4 - 1、セクター別に見たものが図4 - 2であるが、地域的にはヨーロッパ・中央アジア、東アジア・大洋州、ラテン・アメリカ・カリブ海地域で全体の76%を占めており、南アジア地域には全体の10.5%、サブサハラ・アフリカへは9.1%の貸付となっている。またセクター別には運輸分野、農業分野がそれぞれ19%でもっとも多く、マルチセクター11%、電力・エネルギー10%の順となっている。

注50 World Bank (1996), p51.

図4 - 1 世銀及びIDA援助に承認されたプロジェクト数（地域別1997年度）

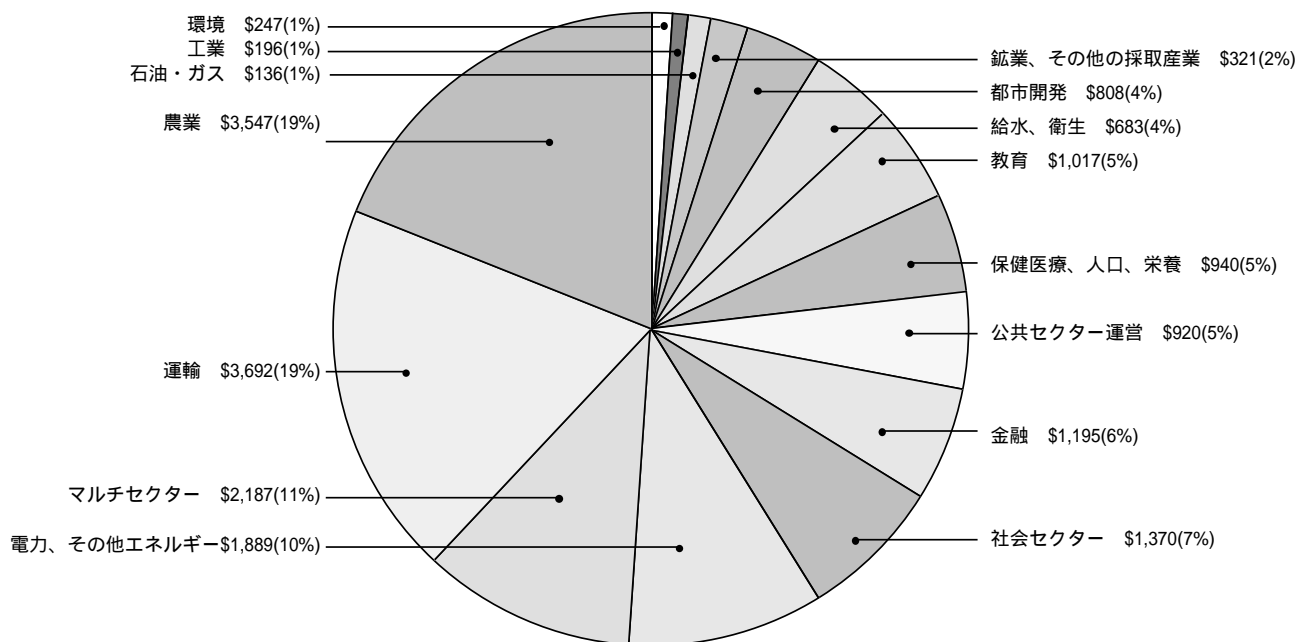
（単位：100万米ドル）



出所：世界銀行(1997). p113.

図4 - 2 IBRD及びIDAの貸付承諾、1997年度

（単位：100万米ドル）



出所：世界銀行(1997). p113.

(2) 国連開発計画 (UNDP)

UNDPは国連システムにおける技術協力活動の中核的資金供与機関であり、途上国134カ国に常駐事務所をおき、その広範なネットワークを通じ、各国政府及び他の国際機関、NGO等と協力して、175の国や地域で6000件を上回る開発プロジェクトを実施している。UNDPは1994年以降「持続可能な人間開発(Sustainable Human Development : SHD)」を開発の基本原則に掲げ、貧困撲滅、雇用促進、女性の地位向上、よい統治の確保及び環境保全の5つを開発の重点分野に定めている。特に貧困撲滅については最重点課題に位置付けており、UNDPのコアファンドの90%が一人当たり国民所得が750ドル以下の国に充てられている^{注51}。

また1997年度の『人間開発報告書』を「貧困と人間開発」というテーマでまとめ、従来使用されてきた「所得貧困」に加え、新たに「人間貧困」という概念を提示している。(人間貧困指数は基本的な人間の権利剥奪状況を、40歳未満で死亡するとみられる人の割合、読み書きできない成人の割合、社会医療サービスや安全な水を利用できない人の割合、低体重児の割合を変数として利用している。)

1994/95年の年次報告に掲載されたUNDPの信託基金とプログラムの地域別配分は図4-3のとおり、セクター別配分は図4-4のとおりである。地域的にはアフリカが全体の40.0%、アジア・大洋州が19.9%を占め、セクター別では自然資源・エネルギー・環境分野が全体の42.5%を占めている。

(3) 米国

1993年に成立したクリントン政権は、東西冷戦後の国際情勢に対応した新たな援助方針の策定に着手し、持続可能な開発を基本目標に据えた上で、環境問題への対応、民主主義の育成、人口の安定化と基礎医療の確保、経済成長、人道的援助、の5つを重点分野とした開発戦略を採択、実施してきている。

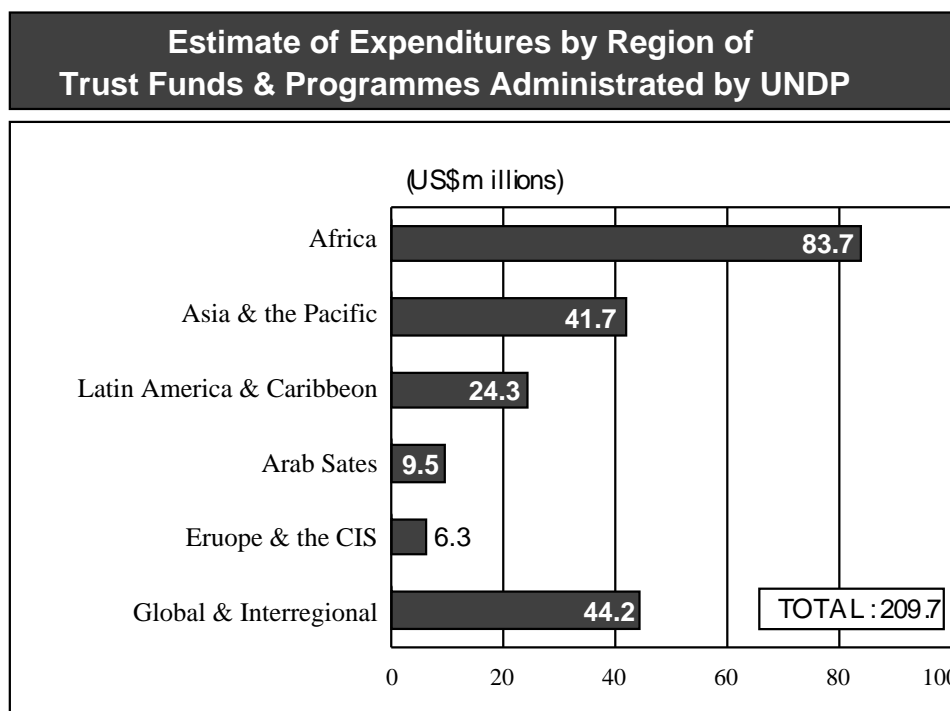
また1995年3月の社会開発サミットにおいて「新たなパートナーシップ・イニシャティブ(New Partnership Initiative)」を発表したが、このイニシャティブの目的は、従来以上に草の根レベルに焦点を当て、中央政府の政策と調整を図りつつ、被援助国の民間企業、地方政府やNGO等を含む市民社会の能力強化を行うことにより、持続可能な開発をめざすこととされている。

1996年度海外活動歳出予算(この中に対外援助予算の大部分が含まれる)は前年度比11%減の約121億ドル(その後対ボスニア支援等の予算が追加され123.8億ドルになる)、97年度は概ね前年度並みの123.1億ドルと、予算的には厳しい状況が続いている。

米国の二国間援助の形態は、経済開発援助(Development Assistance : DA)、経済支援援助(Economic Support Fund : ESF)及び食糧援助に大別される。DAは途上国の中長期的な経済開発を目的とし、特に貧困層の生活環境改善のための案件について主に技術協力を実施するものであり、二国間援助の約30%を占める。一方ESFは、米国の政治及び安全保障上の観点から特に関心を有する国々に対して供与されるもので、二国間援助の約30~40%を占める。米国の二国間援助の分野別内訳を見ると、1994年にはBHN分野が全体の52.5%に増加し(92年度の割合は29.4%)、経済インフラ&サービス分

注51 外務省経済協力局編(1997). p.276.

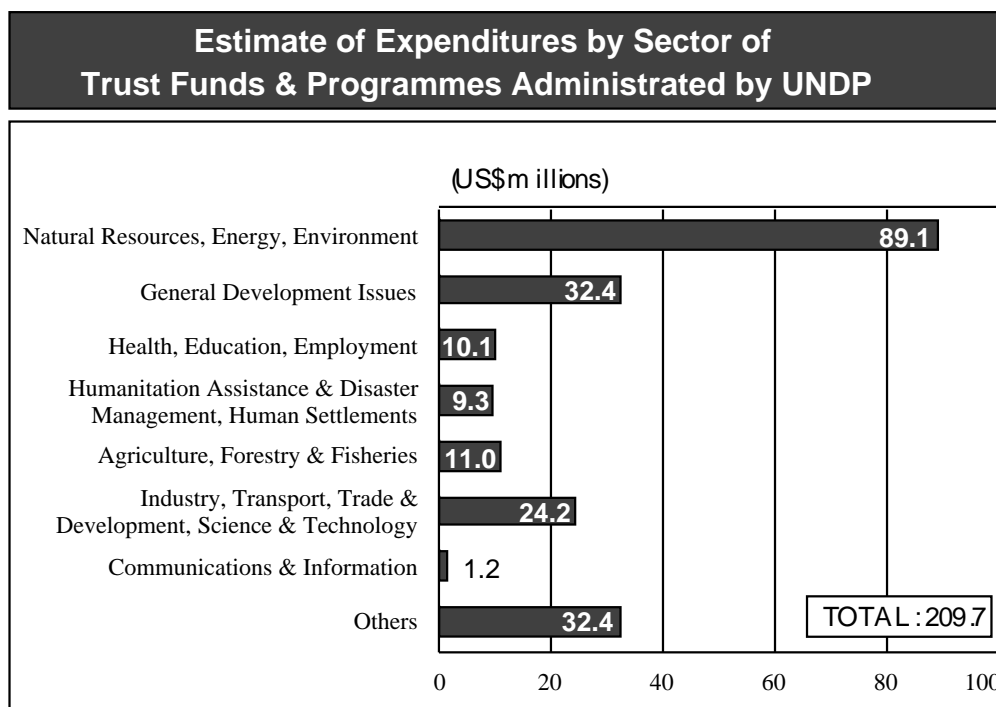
図 4- 3 UNDPの信託基金とプログラムの地域別配分



*Includes cost-sharing and government cash counterpart contributions.

出所： UNDP (1995).p35.

図 4- 4 UNDPの信託基金とプログラムのセクター別配分



*Includes cost-sharing and government cash counterpart contributions.

出所： UNDP (1995).p35.

野は15.5%にとどまっている^{注52}。

米国では開発協力を推進するNGOの呼び方として、民間任意団体 (Private Voluntary Organization : PVO) が一般的である。米国のPVOは長い歴史を有しており、第1次、2次大戦後には戦後復旧、復興のニーズに応える大きな貢献をし、その後は開発途上国に活動対象を拡大し、1960年代前半までには緊急援助や難民救済を中心に力を注いできた。1960年代から1970年代にかけて、PVOは数の面でも、活動範囲の面でも拡大した。活動分野では、途上国の貧困問題の解決などを旨とした開発協力に力を注ぐようになり、活動の重心は短期的救済活動から計画性を持った長期的開発協力の実施へと移行した。米国政府は、米国国際開発庁 (United States Agency for International Development : USAID) が行う対外援助プログラムへのPVOの貢献は非常に大きいと考えており、PVOを米国の開発協力における不可欠の存在と捉えている。1992年にはUSAIDに登録している米国のPVOに対しODA資金の14.3%が配分され、途上国のNGOが受けた助成金を含めると、ODA資金の20~25%がPVOに配分されている^{注53}。

(4) 英国

英国は、開発途上国の「持続的経済・社会発展」を達成するために、経済改革支援、生産性向上、良い政府 (good government) 支援、貧困層支援、人口問題、教育を含む人的資源開発、女性の地位向上、環境問題への取組み、の7つの優先分野を掲げている。特に90年以来、"good government" (良い政府) の考えを打ち出し、市場経済原理の導入、適切なレベルの軍事支出、複数政党主義・民主主義、人権尊重等の政策をとっている、またはそれらに向けて努力している政府への支援を打ち出している^{注54}。

貧困の軽減は、英国援助プログラムの中核をなすものである。1991年、ガイドライン "Aid and Poverty Reduction" が出されている。英国海外開発庁 (Overseas Development Administration : ODA) のアプローチは低所得国へ援助を優先するものであるが、援助を供与すること自体を貧困軽減プログラムとは考えていない。ODAの方針は誰が貧困であるか、なぜ貧しいかといった研究活動、さらに貧困層に対する政府政策に影響を与え、資金投入の目標設定をすることによって貧困軽減を図るために、他のドナーとの協調による状況に応じた戦略を形成することを考慮している^{注55}。

英国援助の5分の4は、幅広い経済成長支援として、一人当たりの年間収入が750ドル以下の国へ配分される、ということを援助配分基準として定めている。実際、1995/96年度では、二国間援助の81%が低所得国に集中しており、特にサハラ以南アフリカ等のLLDCを重視している。また植民地にかかる歴史的経緯から、英連邦諸国に対する援助が43.8%と大きな比重を占めていることも特徴である。英国の援助実績は31億8,500万ドルであり、原則としてすべて無償 (うち技術協力の割合が約50%) となっている。

二国間援助の分野別内訳を見ると、1994年度でBHN分野が53.3%と半分以上の割合を占め、経済

注52 外務省経済協力局編 (1997). p.247.

注53 日本労働組合総連 (1995).

注54 外務省経済協力局編 (1997). p.253.

注55 その後、英国では1997年5月の政権交代に伴い、ODAが国際開発省 (Department for International Development : DfID) として独立した省に格上げされている。

インフラ&サービス分野の割合は 11.9%にとどまっている。

英国には古い歴史と確固とした組織基盤を持ったNGOが多数存在するが(130)、95/96年度では二国間援助の 12.8%をこのような NGO 経由で行っている。

(5) カナダ

カナダの援助目標は、「貧困を削減し、世界のさらなる安全保障ならびに繁栄に貢献するため、開発途上国における持続的開発を支援すること」である。1995年2月、カナダは1988年に制定された援助政策 "Sharing Our Future" に替わる新 ODA 政策 "Canada in the World" を発表した。ここでは、「援助は外交政策の手段であり、カナダの国家目標（カナダの繁栄と雇用、国際安全保障、カナダの価値観、ならびに文化の国際社会への普及）に資するものでなければならない」との認識が強調され、今までになく援助を経済・商業的利益にリンクさせようとする傾向があるものの、同 ODA 政策の内容を見る限りにおいては、カナダの援助における政治・経済色は比較的薄く、最貧国に焦点をあてた援助理念は基本的に今も変わらない。

"Canada in the World" の 6 つの重点項目は以下のとおりである。

BHN

プライマリー・ヘルス・ケア、基礎教育、家族計画、栄養、飲料水と衛生処理、住居等を保障する努力を支援する。基礎的生活分野（BHN）へ ODA 予算の 25% をあてることを目標とする（現行は 20% 以下）。

WID/GE (Women in Development / Gender Equality)

社会の持続的開発における対等なパートナーとしての女性の全面的参加を支援する。

インフラストラクチャー

特に貧困層とキャパシティ・ビルディングに対する取り組みを重視して、環境的に適正なインフラ（農村の電化や通信など）を整備する途上国政府を支援する。

人権、民主主義、良い統治

人権（子供の権利を含む）の保障、民主主義の促進、市民社会と個人の両方に対するより良い統治を促進する。

民間セクター

途上国の民間セクター、特に収入増加に繋がる小規模ビジネスの分野で活動する組織支援により、持続的かつ公平な経済成長を促進する。

環境

途上国の環境を保全するための支援、また地球規模、地域の環境問題に貢献する。

新政策においては、貧困削減は援助の重点項目の 1 項目としてではなく、カナダ ODA の最終目標として 1 ランク上に位置付けられている。この背景には、貧困問題の解決は、貧困を 1 つの援助項目として捉えても達成できるものではなく、新政策によって設定されたような複数の項目に対する援助プログラムを組み合わせた統合的アプローチ (integrated approach) をとることによってのみ達成されるとの認識がある。

また援助額の配分を定める基準の 1 つに、全体の 50% をアフリカ、アジア及び中南米の LLDC に

配分することが定められている。

NGOとの連携については、カナダのNGOの多くは米国や英国のNGOの支部として発足し、その後発展してきたものである。NGOの主要活動分野は、地域開発、食糧生産、保健衛生、人造り、開発教育等多岐にわたり、対象国・地域は100近くに達している。一般的な特徴として、NGO相互の連携がよくとれており、NGOと連邦政府の関係も確立されている。カナダ政府は、NGO活動を重視しており、93年度において約330のNGOがCIDAのNGO課より直接、間接的な資金援助を受けた。93年度はODA予算の約9.6%が、NGO等のボランティアセクターの支援に充てられた。

援助機関であるカナダ国際開発局（Canada International Development Agency：CIDA）は、貧困軽減政策を実行に移すために、次の行動をとっている。

貧困軽減定義の採用

貧困軽減とは、「貧困者数の継続的な減少と、彼等の貧困状況の継続的改善を意味する。このためには、貧困を生み出す根本的な原因と構造的な要因への取り組みが必要」と定義し、具体的には、貧困者の決定へのアクセスや経済的資源、社会的資源、天然資源の管理と、それらから得られる利益へのアクセス改善に焦点を当てるとしている。

貧困状況とその軽減のための戦略を、国レベルもしくは地域開発の政策フレームワークに反映させる。

貧困軽減という最終目標にそって全CIDA事業をプログラミングする。

貧困軽減のために、成果をお互いに補完できるように全CIDA事業をプログラミングする。

またCIDAでは、政策局のEconomic Development and Poverty Reduction (EDPR) 課内に貧困対策作業グループ（Poverty Working Group：PWG）を設置し、CIDA内部での政策策定のための内部機能の検討や新しい貧困政策に関連した事業の進捗・成果に係る定期的な報告書の作成を行っている。

（6）スウェーデン

スウェーデンの援助の基本理念とは、1814年のナポレオン戦争以来の積極的な中立政策に基づいた世界の貧困に苦しむ人々との連帯にあり、援助を通じ世界の平和・繁栄と真の民主主義を達成するために貢献することである。その援助の目的は1978年の国会決議により開発途上国の 経済成長、経済的・社会的平等の実現、 経済的・政治的独立、 民主化、そして1988年に加えられた 環境保全の5項目の推進と定められている。各項目の主な内容は以下のとおり。

経済成長：農業及び産業を発展させ、経済力を向上させる。

経済的・社会的平等の実現：社会的・経済的な不平等をなくすための第一段階として最貧国の生活水準を改善する。つまり、就学率の向上や、医療サービスへのアクセス改善、貧富の差の解消等が挙げられる。

経済的・政治的独立：経済及びそれに関連する問題に対する意思決定をその国自身で実施できるように援助を行い、国家の独立に必要な環境を作り上げる。

民主化：ローカル・地域・国家の各レベルで開発段階への人々の参加機会を拡大する。

環境保全：天然資源の持続的な利用と環境保護に対する貢献を行う。

スウェーデンのNGOの歴史は20世紀初頭に始まり、教会や消費者生協、労働組合などのNGO組織に政党がそれぞれ連携関係を持つという独特の発展を遂げてきている。1952年には40のNGOにより、低開発国技術援助委員会（Committee to Technical Assistance to Less Development Countries）が結成された。これがスウェーデン国際開発庁（Swedish International Development Authority：SIDA）の前身である^{注56}。近年ではより効果的な援助のため、途上国での草の根レベルの活動に強く労働組合の結成をはじめ民主主義社会を促進する分野で活躍しているNGOの役割を重視する動きが強まり、SIDA内においてもNGO課が設けられNGOとの連携を強めていった。具体的にはSIDAのNGO課は、「一般条件（General Conditions）」と「指針（Guidelines）」に基づき、SIDAの開発協力予算からスウェーデンのNGOへ助成金を交付するなどNGO支援を行っていた。

1980年代初頭までは、SIDAはNGOからのプログラムやプロジェクト提案を審査し、約200のNGOと直接に協定を結んでいたが、1983年にこうした方式を変更し、SIDAは14のNGOの管轄組織（アンブレラ組織）とそれぞれ2年間の包括協定を結び、それを通じて大規模な開発専門の組織から小さな数人の開発協力研究組織にいたる総計約600のNGOに支援を行ってきた。SIDAの援助のうちNGOを通じた援助は約1割に達しており、1994/95年度には、この援助額は9億5,800万スウェーデン・クローネへ増加した。また、SIDAが援助支援を行うに当たっては、必要に応じ他の先進国NGOも活用、他方援助対象国のローカルNGOとの協力も近年重視している。

スウェーデンの二国間ODAの大部分は、LLDC諸国に振り分けられている（1994年のDAC平均は28%に対し、スウェーデンの分配率は41%である）。過去の経験に基づき今後の貧困緩和へのアプローチを探るために、SIDAは貧困緩和タスクフォースを発足させた。"Promoting Sustainable Livelihoods"と題するタスク報告書の中では、貧困緩和成功への鍵は、貧困のあらゆる側面（ジェンダー、年齢、民族性、階級、雇用など）を分析し、そこから見いだされる貧困の問題とその原因を十分理解することにある、と述べている。

同報告書ではSIDAにとって必要な支援分野として、以下を列挙している。

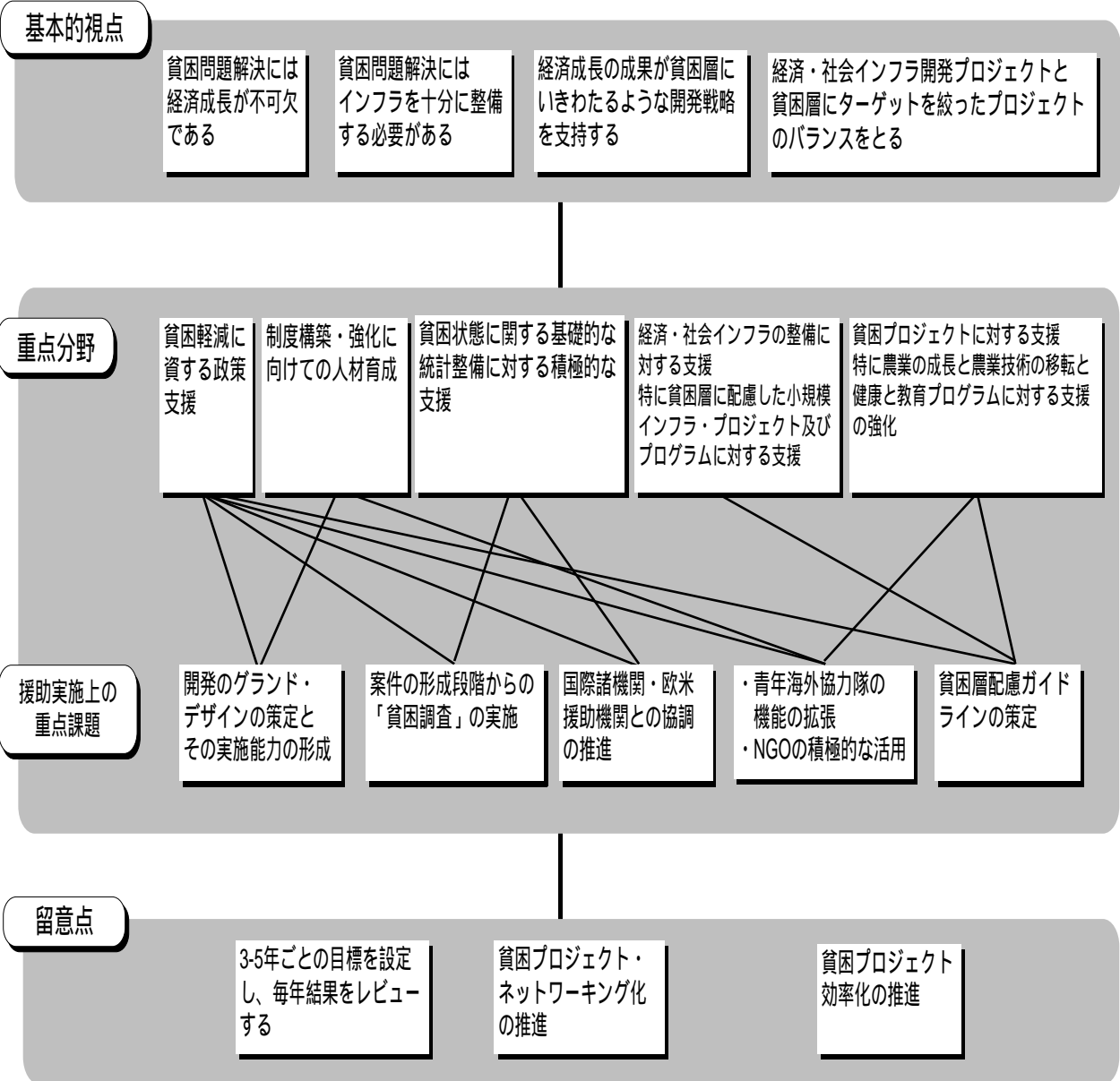
- ・ グッドガバナンス、民主化と人権
- ・ 貧困解消のためのジェンダー配慮戦略（Gender Sensitive Strategy）
- ・ 税制改革を念頭においた保健や教育などの公共サービスへの資金提供のための持続可能で公正なシステム
- ・ 労働集約的開発と持続可能な生計向上のための戦略
- ・ 健康の向上及び保健分野における社会的不平等を削減するためのジェンダー戦略
- ・ 組織のキャパシティビルディングと持続的な生計向上推進に関連した十分な開発
- ・ 貧困緩和のための環境政策と環境戦略の統合
- ・ 障害者の障害予防と障害者への持続的な生計向上の促進

また、同報告書の中では、国際レベルでの貧困緩和とドナー支援との間の関係強化と、以下の側面におけるドナー協調を謳っている。

^{注56} その後、1995年7月にSIDAは他の援助関係4団体と統合し、スウェーデン国際開発協力庁（Swedish International Development Cooperation Agency：Sida）となった。

- ・ 世銀の国別戦略を促進する、貧困緩和への実行力を伴ったコミットメントを持つ政策フレームワークを促進する。
- ・ 貧困緩和に対する被援助国のコミットメントにそった支援方法を調整する。
- ・ 一貫性と連携を構築するために、CG 会合において貧困評価を議論する。
- ・ 貧困評価において市民代表者の参加を促進する。

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



5 - 1 援助の基本的な考え方

従来、わが国の援助は円借款の比重が高く、また経済・社会インフラ建設に振り向けられる比重が高かった。こうした援助形態が、直接投資、技術移転、貿易関係の緊密化ともあわせて、アジア諸国の経済発展と貧困の縮小に大きく寄与したことは疑う余地がない。今後とも、自信をもって過去の経験を引き継ぐべきである。しかし昨今のわが国の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推進、円為替レートの高騰等の理由によって、従来型の円借款業務が転換点にきていることも否めない事実である。今後は、政府開発援助(ODA)という借款形態だけにこだわることなく、様々な公的および民間のルートによって途上国のインフラ建設に貢献する必要がある。経済・社会インフラの整備は、経済開発にとっても貧困問題の解決にとっても不可欠の前提条件の一つであり、インフラが十分に整備されないならば、貧困問題も解消できないことを明記する必要がある。「インフラ建設かそれとも社会セクターか」、あるいは「成長か分配か」という誤った二分法から抜け出す必要がある。経済成長がなければ、貧困問題は解決できない。

しかし経済成長は貧困解消にとって一つの不可欠の前提条件ではあるが、十分条件ではない。のみならず発展途上国の社会構造、経済構造、政治構造等の歪みの中で、経済成長によって引き起こされる環境問題等のコストが、社会的弱者や貧困層等にしわよせられ、貧困問題が一層悪化する可能性がある。所得分配の不平等を伴うことなく、経済成長の成果が貧困層にもいきわたるような開発戦略を支持することが必要である。また経済成長によって引き起こされる歪みを是正するために、貧困層をターゲットに据えた「貧困プロジェクト」を実施することが必要である。

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をとった形で、また相互にかかわりあう形で、実施される必要がある。換言するならば、開発戦略の中に双方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、肝要である。

5 - 2 重点分野および重点項目

貧困軽減に向けてのわが国の援助重点分野としては、以下の4分野があげられる。

- 貧困軽減に資する政策支援
- 経済・社会インフラの整備に対する支援
- 貧困プロジェクトに対する支援
- 制度構築・強化に向けての人材育成

このうちわが国は の「経済・社会インフラの整備」および の「制度構築・強化に向けての人材育成」に関しては、相当の経験を積んできている。これらのプロジェクトおよびプログラムは、「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・強化される必要がある。

の「経済・社会インフラの整備」に関しては、海外経済協力基金が「小規模インフラ整備」への援助経験を積んできている。またわが国の援助機関では、環境問題およびWIDへの配慮も行われるようになっている。「貧困層への配慮」という観点を追加することによって、今後とも「小規模インフラ」プロジェクトおよびプログラムを推進する必要がある。

一方、 の「貧困軽減に資する政策支援」という面では、わが国援助機関にはいまだ十分なノウハ

ウがない。当面は、国際諸機関や欧米援助諸機関と協調しながら、わが国自身の政策支援能力を向上させることが必要である。

また先述したように、 の「貧困プロジェクト」には以下のものが代表的なものとして含まれる。

- (a) 貧困層向けの信用供与プログラム
- (b) 貧困層向けの公共雇用創出プログラム
- (c) 土地改革の実施
- (d) 農業の成長と農業技術の移転
- (e) 健康および教育プログラム
- (f) 食糧配給および食糧補助金
- (g) 都市の貧困層対策

わが国は上記のリストの中から、発展途上国の貧困縮小という課題に貢献できうる、得意な分野を明確にする必要がある。その際、国際諸機関および他のドナーとの間での援助協調を強化することが必要になる。また貧困対策援助プロジェクトの実施にあたっては、青年海外協力隊および各種NGOの積極的な協力と参加が不可欠になるものと思われる。さらに、いずれのプロジェクト・プログラムを実施するにあたっては、案件形成段階からの住民の積極的な参加と分権化の推進が、効果的であることが知られている。

これまでにわが国がおこなった援助プロジェクト・プログラムから判断すると、わが国が最も得意とする分野は、(d)の「農業の成長と農業技術の移転」である。また(e)の「健康および教育プログラム」の分野でも、相応の経験がある。当面は、有償資金協力、無償資金協力ともに、すでに経験のあるこの2分野を重視すべきである。またこれまでの実績から判断して、とくに貧困分野では、青年海外協力隊の機能を大幅に拡張することが効果的であろう。

さらに今後は、案件の形成段階から、プロジェクト・サイクルの不可欠の一環として、「貧困調査」を義務づけることが必要である。こうした地道な努力を積み重ねることによって、上記した の「貧困軽減に資する政策支援」能力を高めることができよう。

貧困半減という目標を達成するためには、レシピエント側でいくつかの前提条件が満たされていなければならない。

第一は、政治と社会生活の安定が確保されることである。カンボディアの事例で見られるように、政治的不安定や治安問題があるような国では、貧困問題の解決にとっての第一歩が内紛の解決・平和の確立であることを明記し、先決事項とすべきである。

第二は、貧困状態に関する基礎的な統計が整備されることである。基礎的な統計が利用可能でない国に対しては統計整備に向けて、わが国は積極的に支援する必要がある。また貧困層が特定の社会グループ、職業、地域、女性に集中している場合には、その原因を明らかにする研究を積極的に支援していくことが必要である。統計学者・経済学者を中心に学際的な調査チームを編成して、協力することが望ましい。また、この分野で多くの経験を積んでいる国際諸機関との関係を強化すべきである。

表5 - 1は、貧困分野での援助重点分野および重点項目をまとめたものである。

表5 - 1 貧困分野での援助重点分野および重点項目

貧困軽減に資する政策支援。国際諸機関・欧米援助機関との協調の推進 経済・社会インフラの整備に対する支援。とくに、貧困層に配慮した小規模インフラ・プロジェクトおよびプログラムに対する支援の強化 貧困プロジェクトに対する支援。とくに、農業の成長と農業技術の移転、および健康・教育プログラムに対する支援の強化 制度構築・強化に向けての人材育成 青年海外協力隊の機能の大幅な拡張および NGO の積極的な活用 案件の形成段階からの「貧困調査」の実施 貧困状態に関する基礎的な統計整備に対する積極的な支援

5 - 3 援助実施上の課題と留意点

(1) 短中期の目標の設定

「2015年までに貧困半減」という DAC の目標設定は、あまりにも長期すぎて具体的なイメージに欠ける。例えば、3～5年ごとの目標を設定し、毎年結果をレビューすることにすれば、実行性が高まるであろう。

(2) 「貧困層配慮ガイドライン」の策定

前項で述べたように、経済インフラの建設は貧困解消にとって一つの不可欠の前提条件ではあるが、十分条件ではない。のみならずインフラ建設によって引き起こされうる環境問題等のコストが、社会的弱者や貧困層等にしわよせされ、貧困問題が一層悪化する可能性がある。したがって貧困層に与える影響を十分配慮した、プロジェクトの実施が必要となる。環境ガイドラインおよび WID ガイドラインと歩調をあわせた、援助実施機関による、「貧困層配慮ガイドライン」の早急な策定が望まれる。JICA は、すでに1989年の「分野別（貧困問題）援助研究会」の成果を受けて1993年には「貧困問題ガイドブック」を作成しており、基本的な考えはできあがっている。早急に具体化のための指針を形成するべきである。

(3) 開発のグランド・デザインの策定とその実施能力の形成

貧困半減という DAC 目標の達成に向けて最も必要とされることは、途上国自身の手になる、経済インフラの建設を貧困問題の解決に結びつけるような開発のグランド・デザインの策定とその実施能力の形成である。DAC の提唱する貧困半減目標を実現するにあたって、なによりもまず問われなければならない点は、まさにこの点である。DAC の強調するパートナーシップが最も重要になるのも、この点である。

貧困半減という目標達成の下で、パートナーシップおよびオーナーシップという理念を具体化するためには、途上国政府との「政策対話」を強化する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」という基礎条件の充足を可能なものとするためには、もう一步踏み込んだ、政策・プロジェクト策定段階から政策・プロジェクトのフォローアップ、モニタリング、事後評価までを首尾一貫して協議するドナーとレシピエント各国との双方から構成される恒常的な機関が不可欠である。当面わが国サイドとしては、JICAに既設されている「国別援助研究会」を常設の組織とし、その機能を大幅に拡充・強化することが考えられる。

(4) 貧困プロジェクト・ネットワーキング化の推進

発展途上国の貧困問題の解決に向けて、これまでに国際協力事業団および海外経済協力基金は「実質的に」相応の経験を積んできている。しかし貧困層を明確なターゲットに据えたプロジェクトは少なく、また貧困解消という観点からの事後評価もない。さらに個々のプロジェクトは必ずしも被援助国の開発戦略の中で明確に位置づけられてはいない。個別プロジェクトの羅列ではなく、プロジェクトは相互に密接に関連しているということを勘案して、貧困軽減という観点からのプロジェクトのデータベース化を推進することが必要である。今後、国際協力事業団および海外経済協力基金には、こうした観点からの研究の推進とデータの収集・再構築が望まれる。

(5) 貧困プロジェクト効率化の推進

貧困プロジェクトに対する援助の実施にあたっては、プロジェクトの効率化を図るべきである。ただ単に「貧困プロジェクト」や「社会セクター」への援助資金の配分額を増加するだけでは、不十分である。国際諸機関および他の援助諸国の過去の貧困対策プロジェクトの経験を踏まえて、プロジェクト効率化の手法を研究することが強く望まれる。とくに重要なのは、ターゲティング手法の研究、貧困プロジェクト実施システムの研究、望ましい参加型開発の研究等である。

参考文献

- 絵所秀紀(1991)『開発経済学--形成と展開--』法政大学出版局.
- (1997)『開発の政治経済学』日本評論社.
- ・山崎幸治編(1998)『開発と貧困--貧困の経済分析に向けて』アジア経済研究所.
- 外務省経済協力局編(1987)『我が国の政府開発援助 ODA白書』国際協力推進協会
- (1997)『我が国の政府開発援助 ODA白書』国際協力推進協会
- 国際開発ジャーナル社(1989)『主要先進国の無償援助』
- 国際協力事業団(1990)『分野別(貧困問題)援助研究会報告書』
- (1991)『評価ガイドライン』
- (1994)『貧困問題ガイドブック』.
- (1995)『2010年におけるわが国の援助とJICAの役割に関する基礎研究』
- (1996)『先進国援助機関調査』
- 世界銀行(1997)『年次報告』世界銀行東京事務所
- 日本労働組合総連(1995)『ODAによるNGO支援』
- Adelman, Irma(1974). "South Korea", in H. B. Chenery et al., *Redistribution with Growth*. London: Oxford University Press.
- & Sherman Robinson(1978). *Income Distribution Policy in Developing Countries: A Case Study of Korea*. Oxford: Oxford University Press.
- Ahluwalia, Montek S.(1976). "Inequality, Poverty and Development", *Journal of Development Economics*, No.3.
- Amsden, Alice(1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Anand, Sudhir & S. M. R. Kanbur(1993). "Inequality and Development: A Critique", *Journal of Development Economics*. Vol.41.
- & Martin Ravallion(1993). "Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.7 No.1.
- Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim, & Masahiro Okuno-Fujiwara(eds.)(1997). *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press.
- Aturupane, Harsha, Paul Glewwe & Paul Isenman(1994). "Poverty, Human Development, and Growth: An Emergence Consensus?", *American Economic Review*, Vol.84 No.2.
- Bardhan, Pranab(1996). "Efficiency, Equity and Poverty Alleviation: Policy Issues in Less Developed Countries", *Economic Journal*, Vol.106 (September).
- Becker, Gary S.(1975). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, 2nd edn.. New York: Columbia University Press.
- Behrman, Jere R.(1996). "The Impact of Health and Nutrition on Education", *World Bank Research Observer*, Vol.11 No.1.
- Bigsten, Arne(1987). "Poverty, Inequality and Development", in N. Gemmell (ed.), *Surveys in Development Economics*. Oxford: Basil Blackwell.

- Birdsall, Nancy, David Ross & Richard Sabot(1995). "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia", *World Bank Economic Review*, Vol.9 No.3.
- & Juan Luis Londoño(1997). "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction", *American Economic Review*, Vol.87 No.2.
- Bourguignon, F., J. de Melo & C. Morrisson(1991). "Poverty and Income Distribution During Adjustment: Issues and Evidence from the OECD Project", *World Development*, Vol.19 No.11.
- Burki, Shahid Javed & Mahbub Ul Haq(1981). "Meeting Basic Needs: An Overview", *World Development*, Vol.9.
- Chenery, H. B., et.al.(1974). *Redistribution with Growth*. London: Oxford University Press.
- Cline, William R.(1975). "Distribution and Development: A Survey of Literature", *Journal of Development Economics*, Vol.1.
- Cornia, Giovanni, Richard Jolly & Fransces Stewart(eds.)(1987). *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, 2 vols. Oxford: Clarendon Press.
- Dasgupta, Partha(1991). "Nutrition, Non-convexities and Redistributive Policies", *Economic Journal*, Vol.101 (January).
- & Debraj Ray(1986). "Inequality as a Determinant of Malnutrition and Unemployment: Theory", *Economic Journal*, Vol.96 (December).
- & -----(1987). "Inequality as a Determinant of Malnutrition and Unemployment: Policy", *Economic Journal*, Vol.97 (March).
- Deininger, Klaus & Lyn Squire(1996). "A New Data Set Measuring Income Inequality", *World Bank Economic Review*, Vol.10 No.3.
- Demery, Lionel & Tony Addison(1987). "Stabilization Policy and Income Distribution in Developing Countries", *World Development*, Vol.15 No.12.
- & Lyn Squire(1996). "Macroeconomic Adjustment and Poverty in Africa: An Emerging Picture", *World Bank Research Observer*, Vol.11 No.1.
- & -----(1996). "A New Data Set Measuring Income Inequality", *World Bank Economic Review*, Vol.10 No.3.
- Deolalikar, Anil B.(1995). "Special Employment Programs and Poverty Alleviation", *Asian Development Review*, Vol.13 No.2.
- Drèze, Jean & Amartya Sen(1989). *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.
- Fields, Gary S.(1994). "Poverty and Income Distribution: Data for Measuring Poverty and Inequality Changes in the Developing Countries", *Journal of Development Economics*, Vol.44.
- Government of Canada(1993). *Canada in the World:Government Statement*.
- Glewwe, Paul & J. Van der Gaag(1990). "Identifying the Poor in Developing Countries: Do Different Definitions Matter?", *World Development*, Vol.18 No.6.
- Griffin, Keith & John Knight(1989). "Human Development: The Case for Renewed Emphasis", in K. Griffin & J. Knight (eds.), *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*. MacMillan.
- & Terry McKinley(1994). *Implementing a Human Development Strategy*. Houndmills: MacMillan.

- Group 24(1987). "Report of Intergovernmental Group of 24 Calls for Design in Fund Programs", *IMF Survey*, August 10.
- Helleiner, Gerald K.(1987). "Stabilization, Adjustment, and the Poor", *World Development*, Vol.14 No.8.
- Hicks, Norman(1979). "Growth vs Basic Needs: Is There a Trade-Off", *World Development*, Vol.7.
- & Paul Streeten(1979). "Indicators of Development: The Search for a Basic Needs Yardstick", *World Development*, Vol.7.
- Hopkins, Michael(1991). "Human Development Revisited: A New UNDP Report", *World Development*, Vol.19 No.10.
- Huan, Yukon & Peter Nicholas(1987). "The Social Cost of Adjustment", *Finance and Development*, June.
- Hunt, Diana(1989). *Economic Theories of Development: An Analysis of Competing Paradigms*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- ILO(International Labour Office)(1972). *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. ILO: Geneva.
- (1976). *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*. ILO: Geneva.
- Jayarajah, Carl, William Branson & Binayak Sen(1996). *Social Dimensions of Adjustment: World Bank Experience 1980-93*. Washington: World Bank.
- Jolly, Richard(1991). "Adjustment with a Human Face: A UNICEF Record and Perspective on the 1980s", *World Development*, Vol.19 No.12.
- Kuznets, Simon(1955). "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, Vol.65 No.1.
- Lipton, Michael(no date), *Success in Anti-poverty, Issues in Development*, Discussion Paper. Geneva: ILO.
- & Martin Ravallion(1995). "Poverty and Policy", in J. Behrman & T. N. Srinivasan eds., *Handbook of Development Economics*, Vol.III, Elsevier Science B.V.
- McGillivray, Mark(1991). "The Human Development Index: Yet Another Redundant Composite Development Index?", *World Development*, Vol.19 No.10.
- OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development)(1996). *Development Co-operation Review Series*.
- OECD; DAC(1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. May. Paris: OECD.
- Oman, Charles P. & Wignaraja, Ganeshan(1991). *The Postwar Evolution of Development Thinking*. OECD Development Centre: MacMillan.
- Psacharopoulos, George(1988). "Education and Development: A Review", *World Bank Research Observer*, Vol.3 No.1.
- Rao, D. C.(1978). "Economic Growth and Equity in the Republic of Korea", *World Development*, Vol.6 No.3.
- Rao, V. V. Bhanoji(1991). "Human Development Report 1990: Review and Assessment", *World Development*, Vol.19 No.10.
- Ravallion, Martin(1991). "Quantifying Absolute Poverty in the Developing World", *Review of Income and Wealth*, Vol.37 No.4.
- (1992). *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods*, World Bank, LSMS Working Papers.
- (1994). "How Robust is a Poverty Profile?", *World Bank Economic Review*, Vol.8 No.1.
- (1995). "Growth and Poverty: Evidence for Developing Countries in the 1980s", *Economic Letters*, Vol.48.

- Rosenstein-Rodan, P. N. (1943). "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, June-September.
- Schultz, T. Paul(1988). "Education Investments and Returns", in H. Chenery & T. N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol.1, Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- Schultz, Theodore W.(1961). "Investment in Human Capital", *American Economic Review*, Vol. 51 No.1.
- (1988). "On Investing in Specialized Human Capital to Attain Increasing Returns", in Gustav Ranis & T. Paul Schultz (eds.), *The State of Development Economics: Progress and Perspectives*. Oxford: Basil Blackwell.
- Sen, Amartya(1981). "Public Action and the Quality of Life in Developing Countries", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol.43 No.4.
- (1983). "Development: Which Way Now?", *Economic Journal*, Vol.93 (December).
- (1988). "The Concept of Development", in Hollis Chenery & T. N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol.1.
- (1990). "Development as Capability Expansion", in Keith Griffin & John Knight (eds.), *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*. United Nations: MacMillan.
- Srinivasan, T. N.(1981). "Development, Poverty, and Basic Human Needs: Some Issues", *Food Research Institute Studies*, Vol.16 No.2.
- (1994). "Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel?", *American Economic Review*, Vol.84 No.2.
- Stewart, Frances(1991). "The Many Faces of Adjustment", *World Development*, Vol.19 No.12.
- (1995). *Adjustment and Poverty: Options and Choices*, London & New York: Routledge.
- Streeten, Paul (1980). "Basic Needs and Human Rights", *World Development*, Vol.8.
- (1984). "Basic Needs: Some Unsettled Questions", *World Development*, Vol. 12 No.9.
- (1994). "Human Development: Means and Ends", *American Economic Review*, Vol.84 No.2, May.
- & Shahid Javed Burki(1978). "Basic Needs: Some Issues", *World Development*, Vol.6 No.3.
- , et al.(1981). *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. Published for the World Bank: Oxford University Press.
- UNDP(United Nations Development Programme)(1990a). *Human Development Report 1990*. New York: Oxford University Press.
- (1990b). *Donor Profiles*.
- (1995). *UNDP 1994/1995 Annual Report*. New York
- (1996). *Human Development Report 1996*. New York: Oxford University Press.
- Wade, Robert(1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- World Bank(1990). *World Development Report 1990*. Oxford: Oxford University Press.
- (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. World Bank Policy Research Unit: Oxford University Press.
- (1996). *Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in 1990s*. Washington D.C.: World Bank.

. 教 育

1. 教育開発問題の捉え方

1 - 1 教育と教育開発

デュ - イは教育学上の主著である『民主主義と教育』のなかで「社会集団を形成する各成員が生まれ、そして死ぬ、という根本的な不可避の事実が教育の必要を決定する」^{注1}、そして「社会の生命はその存続のために教えたり学んだりすることを必要とするばかりでなく、共に生活するという過程そのものが教育を行う」^{注2}と述べている。人間社会が存続するために教育が必要であり、社会の存在が教育活動を産みだすのである。人間は誕生から死に至るまで常に学び、そして教える存在であると言える。近代の教育的ヒューマニズムは、与えられた社会的な条件のなかで、個人が教育によって自己の可能性を開花させ、社会に参加することを要請している。

教育は学校に限らず社会のあらゆる場所で（家庭、職場等）、あらゆる時に（生涯にわたって）行われるが、国際協力の文脈の中での主要な関心は、法律に基づいて実施される教育である。これにはいわゆる学校教育ないしは公教育(正規教育)と成人識字教育等のノンフォーマル教育(非正規教育)とに分けられる。

国が法律に基づいて実施する制度的な教育、つまり公教育の思想的な源流はフランス革命に求められる。「公教育は国民に対する社会の義務である」にはじまるコンドルセの教育思想は現代まで大きな影響を与えている^{注3}。コンドルセは全ての人々がキリスト教会や政治勢力からの影響を受けることなく自己の可能性を開花するためには、公費による公共の教育制度が必要であることを訴えたのである。しかし、公教育制度がヨーロッパ各国において全国的な義務教育制度として確立したのは19世紀後半に入ってからである。

教育の普及は近代化の重要な柱として、あらゆる国で公教育制度が確立されるようになった。近代化は政治、経済および社会文化の3つの側面で進められるが、その3つの側面のバランスが重要である^{注4}。日本の近代化の過程においては教育を含めた社会文化的な近代化が相対的に遅れていたと指摘されている^{注5}。それゆえに公教育における教育内容が市民の形成より国家目的の実現に偏る傾向が見られる。パートランド・ラッセルは、戦前の日本の教育について、その目的は「感情の訓練を通じて国家を熱愛し、身につけた知識を通じて国家に役立つ市民を作り出すことにある」と指摘している^{注6}。これは日本だけが特殊なわけではなく、「あらゆる大国に顕著に見受けられる一つの傾向を最も明瞭に示している」のである^{注7}。さらに、かつての大国のみならず、新たに独立を成し遂げた開発途上国においても、教育も含めたバランスのとれた近代化は大きな課題である。

独立以後、急速に近代化の過程を進めている開発途上国においては、公教育制度が独立直後から整備された。ラッセルが指摘するようなさまざまな歪みを含むとは言え市民社会の形成過程から生まれた近代公教育の制度と内容は、普遍主義的なものであるために、公教育の普及の過程において、

注1 Dewey (1916) (松野安男訳(1994)). p.13.

注2 同上書. p.18.

注3 Condorcet (1971) (松島鈞訳(1974)). p.9.

注4 富永健一 (1990a).

注5 富永健一 (1990b).

注6 Russel (1926) (安藤貞雄訳(1990)). p.50.

注7 同上書. p.50.

それぞれの国の固有の文化や伝統的な価値との間に矛盾を生じさせている。小島徹は、旧植民地の境界を温存したままで独立をはたした若いアフリカ諸国は「植民地時代の負の遺産を償うためばかりではなく、国内を実質的に統一して国民国家という新しい価値を創出するためにも、西欧型の教育をその最良の手段として採用したことになる」と述べ、開発途上国の教育政策の複雑な性格を指摘している^{注8}。ある意味で公教育の普及は伝統的な価値や社会システムとの闘いであったとも言えよう。これは現在における多くの教育をめぐる課題（教育言語や女子教育など）の根本に存在している側面である。

こうした問題を孕みながらも、教育開発は新たに独立した開発途上国において、緊急、かつ重要な課題として取組まれた。表1 - 1にあるように65年から85年までの20年間に、低所得国においても初等教育の総就学率は44%から67%に上昇した。これは同じ期間における人口増加率、特に学齢期児童の増加を考慮するならば、20世紀が教育の世紀と言われることも頷けるであろう。

教育は産業開発や経済成長の基盤としての人的資本の育成と言う側面があることは確かであるが、それ自身固有の価値を有する営みであり、教育の普及は国家の義務であり、国民は教育を受ける権利を有すると考えられている。

表1 - 1 総就学率と女性の就学率（1965 - 85年）

（単位：％）

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

出所：Lockheed et al. (1991). p.27.

注8 小島徹 (1992). p.161.

1 - 2 教育開発は成功なのか失敗なのか

開発途上国の教育開発に関しては、大きく2つの見方がある。ひとつは「過去30年、40年を顧みて、この教育は保健・衛生・医療とともに、最も進歩した領域であった。開発の多くのなかで、EducationはHealthについて進歩発展した分野」という見方である^{注9}。世銀を中心とした教育経済学者は、教育、特に基礎教育の拡大によって幅広い経済的な便益が得られることを強調して、基礎教育分野の支援をさらに拡大するべきであると主張する^{注10}。教育投資に関する社会的収益率と個人収益率の双方ともにサブサハラ・アフリカやアジアでは初等教育が最も高い（表1 - 2）。そして、教育の一層の普及によって開発途上国の課題解決の基盤が形成されるとする立場である。

表1 - 2 教育段階と地域による社会的収益率と個人収益率

(単位：%)

Region	Social			Private		
	Primary	Secondary	Higher	Primary	Secondary	Higher
Low-and middle-income countries						
Sub-Saharan Africa	24.3	18.2	11.2	41.3	26.6	27.8
Asia	19.9	13.3	11.7	39.0	18.9	19.9
Europe, Middle East, and North Africa	15.5	11.2	10.6	17.4	15.9	21.7
Latin America and the Caribbean	17.9	12.8	12.3	26.2	16.8	19.7
OECD countries	n.a.	10.2	8.7	n.a.	12.4	12.3

n.a. Not applicable.

出所：World Bank (1995). p.22.

一方では、開発途上国の教育開発の失敗を指摘する声もある。開発途上地域において過去30年あまりの間に教育支出として数千億ドルが費やされたが「平均的市民の苦境は少しも改善されなかった」。この責任を公教育の失敗として非難することは不当であるとしても、「教育の機会の見境のない量的拡大を支持するために初期のころ主張されていたこと、つまり経済成長を加速するだろうか、とくに貧しい人々の生活水準を向上させ、すべての人に広く平等な雇用の機会を創出し、異なる民族や種族の人々を教化し、『近代的』な行動姿勢を奨励するであろうなどという主張は、非常に誇張されたものであり、単に間違いであったことを認めなければならない」^{注11}。そうであるならば、教育開発や教育援助を語る際には、次のような問題提起に答えなくてはならない。「教育は本当に経済成長を加速するのか」、「教育の普及によって人々の生活水準は向上するのか」、「広く平等な雇用の機会は教育によって創出されるのか」、「異なる民族や種族の融和は教育によって可能か」という質問である。

こうした批判をDAC新開発戦略の文脈に即して言えば、2015年までに初等教育を普及させる理由として挙げられている「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

注9 豊田俊雄 (1995) p.11.

注10 例えば Psacharopoulos.G (1993).

注11 Todaro M.(1997) (岡田靖夫監訳(1997)) p.464.

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」ということが本当なのか、2005年までに初等・中等教育における男女差の解消は「公正と公平を促進する手段」になりうるのか、と問うことである。この問題に対する答えは教育開発の立場からまとめると、次の様になる。

「教育は本当に経済成長を加速するのか」 - 経済成長が人々の貧困を軽減し福祉を増大することを意味するのであれば、その概念のうちに教育の普及が含有されていなければならない。また、教育は固有の価値を有する営みであり、経済成長の有無にかかわらず進められねばならない。それゆえ、経済か教育かというオルタナティブを問う質問はそれ自体、すでに意味を持たないのではなからうか。

「教育の普及によって人々の生活水準は向上するのか」 - 生活水準の向上とは物質的豊かさのみを意味するのであろうか。少なくとも人間としての生活の向上、つまり生活が豊かになることは、何らかの学び、ないしは知的向上を含むものであり、教育の普及は生活の向上の一部である。それゆえ、教育なき生活水準の向上とは概念上は考えられても、現実的ではない。

「広く平等な雇用の機会は教育によって創出されるのか」、「異なる民族や種族の融和は教育によって可能か」 - この二つの疑問に対しては教育と社会の関係を考える必要がある。教育制度は、政治（政府）、社会（家族）、経済（企業）の3つの力関係で決められる（図1 - 1および図1 - 2参照）。教育制度はその社会構造を反映し、その社会や経済的構造を強化・再生する機能を持っている。デュ・イが指摘するように、教育とは「その社会集団に広く行きわたっている関心や目的や観念を共有するに至るまで、経験の質を変えて行くこと」^{注12}であり、「ある社会集団が未成熟な成員をそれ独自の社会的形式へと育て上げて行く」^{注13}ものだからである。これは社会の継続性と言う点から考えて当然のことである。しかし、こうした教育の持つ保守的な傾向は、その社会的な機能による必然的なものとはいえ、政治、経済、社会の在り方が教育制度を規定するのであるから、それぞれが変化することで教育も変り、教育が変化することによって社会も変革されるのである。教育と社会の関係は、「教育は社会によって生みだされるが、教育の成果は社会に影響を与え、さらにそれが教育に影響を与える」ように相補的ないしは双方向的な関係にある^{注14}。

教育制度が社会的な不平等を固定化する傾向があることから、教育開発の成功や失敗、さらには教育投資の不当性を指摘することはできない。開発途上国の教育制度が強く不平等を固定化する傾向があるのは、教育が政治、経済、社会の不平等性を表現しているからであり、教育そのものの不当性の理由にはならないからである。これまでの開発途上国の教育開発の努力に対して、社会の不十分な開発をもって指弾するのは不適切である。言われている「教育開発の失敗」は教育改革の必要性こそ主張できるが、教育投資の過剰を云々する理由にはならないことを、指摘しなければならない。

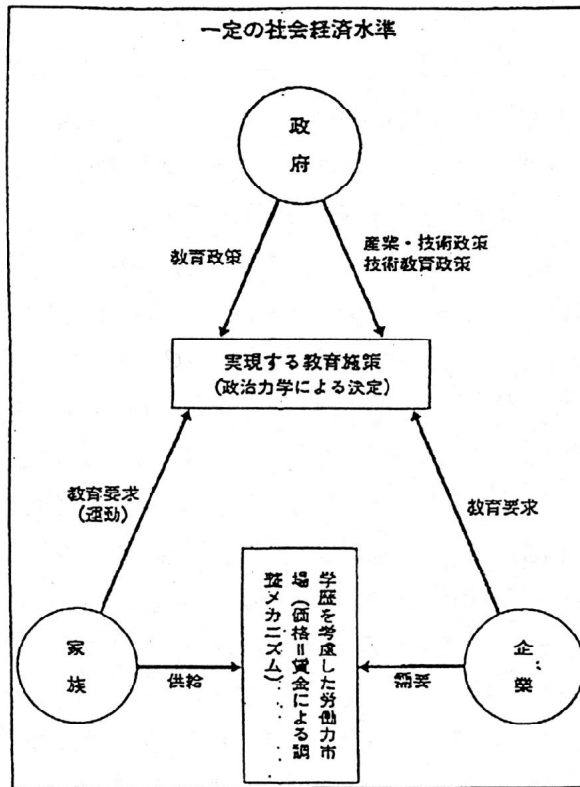
しかし、以上の議論はDAC 新開発戦略の目標の理由として挙げられている基本的識字の重要性と公正と公平の促進における教育の役割が無条件に是認されることを意味しない。各地域の特性、経済開発の水準、歴史的文化的条件等さまざまな要因の中で教育政策や教育開発の経済や社会に果たす役割は変化し、同時に教育の受ける影響も異なるからである。

注12 Dewey (1916) (松野安男訳(1994)). p.26.

注13 同上書. p.25.

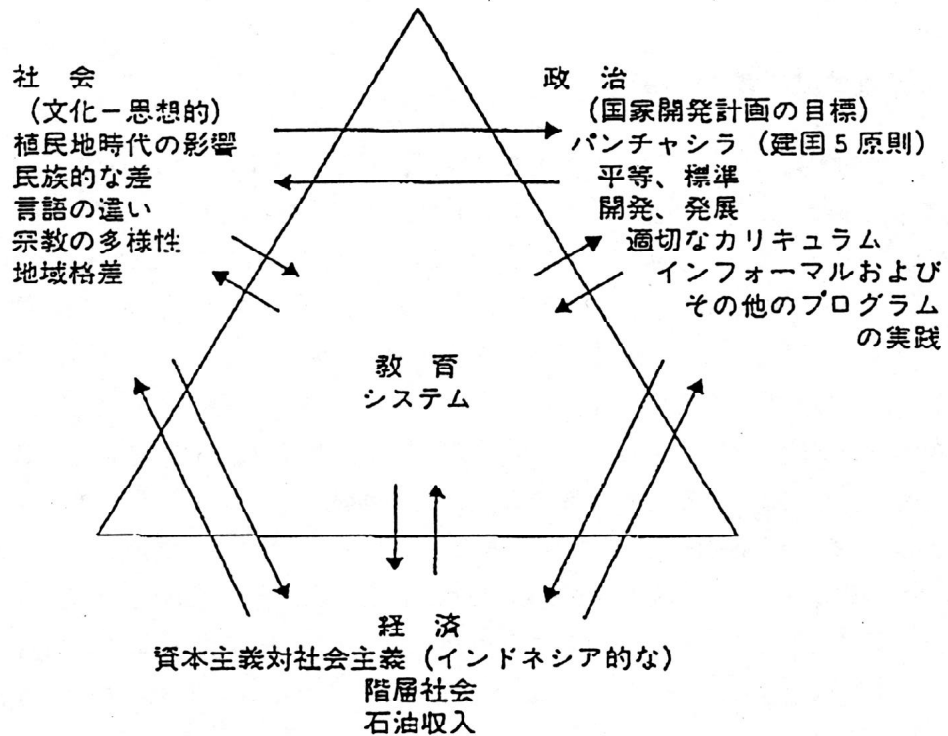
注14 内海成治 (1995). p.55.

図1 - 1 教育発展に関わる三主体の相互関係



出所：米村明夫(1986). p.12.

図1 - 2 インドネシアにおける教育と社会の相互モデル



出所：Fagerlind et al. (1989). p.235.

2. 開発途上国の教育の現状と課題

全ての子どもが持って生まれた自己の可能性を開花させ、社会に参加するために教育をあたえるという教育的ヒューマニズムの課題は、20世紀後半になって、やっと達成することが見えてきた。現在は過去のどの時代より文字の読み書き、数の計算ができる人の数が多い。これは人類の財産であり、守りかつ前進させて行かなくてはならない歴史的な課題である。

第2次大戦後、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ってきた。この理由は、植民地政府下での教育がキリスト教の伝道ないしは官吏養成を目的とした極めて限られたものであり、国民教育と言い得るものは実施されていなかったからである。開発途上国における初等教育就学率および識字率は、60年から70年代にかけて、10年間におよそ10%の率で上昇した。65年には65%程度であった小学校就学率は80年代半ばには80%を超えるようになった（低所得国においては44%が67%になった）。これは途上国の高い人口増加率を考えると評価できる数字である。

しかし、80年代以降、途上国の多くは経済的に困難な局面を迎えることになった。南アジア、中南米、アフリカ地域ではほとんどの国がIMF・世銀による構造調整計画を受入れている。特にアフリカでは31ヵ国が世銀の低所得債務困窮国特別支援計画を必要としており、一部の国を除いてサブサハラ・アフリカの国々の経済は依然として危機的状況にある。また、社会的には、人口増加率が高く、都市への人口流入が続いている。政治的に不安定な国もあり、さらには内戦を経験している国もある。このような経済的、社会的、政治的に困難な状況は、教育予算の減少、就学率の停滞など教育開発に大きい影を落としている。

現在、開発途上国が抱えている教育の課題は多く、また途上国と言ってもそれぞれの地域や国によって開発の段階が異なり、また社会のタイプによっても教育の在り方は違ってくる。地域や国による課題はそれぞれ異なっているが、次の点を挙げることは可能であろう。

2 - 1 初等教育就学率の停滞

途上国全体の初等教育就学率は低所得国を除いて、90年には概ね80%の水準になったが、不安定な社会経済的状況は教育面では初等教育就学率上昇の停滞となって表れている。特にサブサハラ・アフリカでは就学率の上昇率が停滞し、さらに就学率が下がる国も出てきている。こうした就学率上昇率の停滞ないしは低下の原因としては、さしあたり3点ほど考えられる。一つは初等教育が行き渡って80%を超えるようになると、新たに就学する層が社会的にマージナルなグループに移行するために、これまで以上の努力が必要になっていることが考えられる。2番目は経済危機そして構造調整政策による教育費の削減、学校建設の減少による量的な伸びの減少であり、3番目は貧困層の増加と学校の事実上の有料化による、親の教育費の増加のため通学できない子どもが増えることである。

1番目の原因は教育開発に内在する課題であるが、2番目と3番目の要因は教育における外部要因である。援助の課題としては、構造調整にかかわる社会救援基金、いわゆるセイフティーネット・プログラムの問題であり、教育行政・財政にかかわっている。経済危機による社会資本の枯渇は、コミュニティを弱体化させ、コミュニティによって支えられている小学校の管理運営は大きな影響を受けている。

2 - 2 教育の質の低下

開発途上国の教育課題の2番目は、質の低下である。多くの国では財政危機と構造調整政策によって、教育予算が押さえられることから、学校建設が停滞し、教員の採用が控えられるなどの影響を受ける。児童生徒の増加に見合った校舎の建設や施設の拡充が行われなため児童の過密化、机・椅子の不足、教科書・教材の不足等、学習環境が劣化する。また、現職教員の給与が押さえられ、教員研修の機会が減少するために、教員の知的向上が阻害されるとともに教員の社会的ステータスが低下する。

教育予算に関して、GNPに占める割合をみると、低所得国では65年から85年にかけてほとんど変化していない。それ以外の国ではそれぞれ1ポイントずつ増加している。また小学生一人当たり教育費（ユニット・コスト）はほとんどの国で増加し、特に高所得国では約2倍になっているにもかかわらず、低所得国では40.7ドルから30.9ドルに低下している。その割合は1：50であり、貧しい国の小学生にかかる教育費用は高所得国の50分の1にすぎない。こうした最貧国におけるユニット・コストの低さは、教育の質に決定的な影響を及ぼしている。

表2 - 1 GNPに対する教育費

（単位：GNPに対する割合、％）

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

出所： Lockheed et al. (1991). p.23.

表2 - 2 小学生一人当たりの公的経費

（単位：1985年米ドルに換算）

国の所得水準	1965	1970	1975	1980	1985
低所得国	40.0	38.7	40.7	29.4	30.9
中低所得国	72.5	71.3	81.6	75.5	101.7
中高所得国	194.3	197.9	258.9	255.7	296.6
高所得国	824.5	841.7	1117.6	1382.8	1551.4
低所得国と高所得国との割合	1：20	1：22	1：27	1：47	1：50

出所： Lockheed et al. (1991). p.23.

2 - 3 中等教育・高等教育の開発課題

中等教育と高等教育に関しては、80年代後半から国際機関や援助国が基礎教育を重視したことから、この分野への援助のシエアーは減少している。世銀のように教育分野の援助を増加させている機関はともかく、アフリカに対して多くの教育援助を行っていたヨーロッパ諸国からの中等高等教育分野の支援はかなり減少した。

一方、これまで教育予算の中で基礎教育、特に初等教育を重視してきた東南アジア(タイ、インドネシア等)では、工業化の進展に伴ってエンジニアの不足が深刻化し、技術者不足が開発のボトルネックとなっている。東南アジア諸国は教育投資がいずれもGNPの1~2%と先進国(5~6%)や他の途上国と比較して低い。近代化の初期段階では基礎教育重視の姿勢は評価できるが、中等・高等教育は産業開発と平行に発展させて行くことは先進国の教育開発の歴史の教えるところである。工業化が進展していく中では、産業界のニーズ、人材需要のプロジェクションに基づいたバランスの取れた教育開発が進められねばならない。

世銀の分析では開発途上国の中等教育・高等教育は初等教育に較べて金がかかりすぎ、学生が優遇され過ぎているとされる。いくつかの途上国と先進国の教育コストを比較すると、高等教育の学生一人当たり、先進国グループでは、初等教育の17.6倍だが、途上国では87.9倍かかるのである。一方、卒業生の収入の比較では途上国でも6.4倍である。このことに関して「高等教育を受けた者と初等教育を受けた者の相対的な収入の格差と、教育費用の格差の大きな隔たりは、途上国政府が過去に高等教育に対してあまり賢明とは思えない過剰投資をしてきたのではないかということの意味している」と指摘されている^{注15}。

しかし、途上国の高等教育の財政を学生一人当たりのコストのみで比較することはできない。なぜならば、開発途上国においては高等教育が大衆化していないため、教官の育成や実験施設等のコストがすでに高等教育が充実している先進国と較べてコスト高になるからである。これは途上国の高等教育が発展途上にあることの表れであり、19世紀の英国や明治期の日本も同様であった。高等教育への投資については、それが過剰な投資かどうかは、もう少し慎重であるべきであり、それぞれの国や地域の教育開発の進捗状況を考慮した木目細かな検討が必要とされる。

2 - 4 多文化多言語社会の課題

開発途上国に限らず、すべての国は国内に複数の民族、言語が存在している複合民族国家である。開発途上国では独立に伴う国民的統合のために、公教育においてはナショナルカリキュラムを採用することが多い。現在では、国家を構成する各民族それぞれに固有の文化や言語を尊重した基礎教育が必要であるとの認識が高まっている。民族の言語や文化を尊重した教育の実践には、民族語の調査研究、言語政策やマスコミ政策の見直し、多言語教員の養成、新たなカリキュラム開発などの教育改革が必要とされている。

^{注15} Todaro (1997) (岡田安男監訳(1997)). p.470.

2 - 5 地域のニーズとカリキュラム

途上国の人口の大部分は農民であるが、カリキュラムが農村での生活を前提としていないために、多数の人々の教育ニーズと掛け離れている^{注16}。現在の初等教育は地域を問わず、3R'S(読み・書き・計算)が基本である。3R'S以外に農村に住む人々が必要とする家庭生活改善のための教育(各種技能、家政、家の修繕等)、地域社会改善のための教育(地方や国の行政の仕組の具体的な提示等)、職業教育(特定の職業に必要な技能)が不十分である。ニーズとかけ離れたカリキュラムが農村部の人々を学校から離れさせ、地域格差を増大させる一因になっていると指摘されている。

初等教育段階でのカリキュラムの内容を地域に密着させたものにするのは、とても困難な課題である。現在の基礎教育には、3R'Sの指導以外にも歴史、社会、道徳、理科等、さまざまな教科が含まれるため、家庭生活や職業に必要な多くの知識技能を学校教育の中に持ちこむことに限界があるからである。生活に密着した技術技能は、これまで地域コミュニティや家庭が担っていた教育上の役割である。こうした地域や家庭が担っていた教育のすべてを学校教育にとり入れることはできない。学校と地域、そして家庭、それぞれの役割を視野に入れた教育施策やカリキュラムの検討が必要とされよう。

2 - 6 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顕著であり、中等教育段階以後は広く多くの国に認められる。初等教育の男女格差の原因としては、経済的側面の他に、伝統的な社会規範や価値観の影響が考えられる。イスラム圏や先住民社会においては性による役割の違いが強く、それが女性の教育機会を限られたものとしている。また、通学の危険性やトイレの不備など学校の状況が女性の通学を困難にしていることも指摘されている。

中等教育段階では中等学校の都市部への偏在による通学の困難さ、早期の結婚などが、経済的、社会的側面の他に男女格差の原因として考えられる。

2 - 7 学歴病

「学歴病」とは学校の教育内容よりも、卒業証書が必要だから学校に行くという傾向のことである。こうした「学歴稼ぎ」はどここの国でも広く見られる現象であるが、学歴病には後発効果が認められる。それは、「一国の開発努力の開始が世界史上の遅れた時点であればあるほど、学歴主義がそれだけ根強く、しかもその影響は一層破壊的」だからである^{注17}。学校の社会における機能の一つが、職業を振り分けることにある限り、より高い学歴がよりよい職業につくための条件になることは避けられない事実である。それゆえに高い学歴を求めて学校を選択することになる。学歴病の後発効果の理由の一つは、開発途上国では学歴以外に職業の選択を左右する条件が無いからである。ヨーロッパ諸国では学校体系にそった幾つかの段階を通じて、職業を選択するシステムが存在する。しかし、開発途上国では近代部門が限られており、職業選択の既存のシステムが無いために、学歴病が激しくなると考えられる。

注16 Coombs and Ahmed (1974) .

注17 Dore (1976) (松居弘道訳(1990)).

学歴病の根本的な解決策を見いだすことは困難であるが、就業の時期を早くして、就業後に高次の教育を履修する方法や入学試験に適性テストを利用する等の方策が考えらる。また、開発途上国においては高等教育の学費が相対的に安く、成績優秀者には学費無料で奨学金の出る場合が多いなど、個人収益率が非常に高いことも学歴病の一因とされている。

2 - 8 教育課題の地域別特徴

教育課題の地域ごとの教育課題は多様であり、それぞれの地域の状況を概観することは困難である。それゆえに国別、地域別研究の蓄積が期待されているが、全体のパースペクティブを得るために地域毎の緊急の教育課題と援助ニーズをまとめると次の様になる。

【東アジアと東南アジア】

- ・初等教育はすでに普及し、教育拡充の中心は中等教育以上に移行している。また、前期中等教育の義務教育化が進められている。
- ・産業開発にともないエンジニアの不足が開発のネックになりつつあり、職業教育および高等教育の需要が高まっている。また、一方で私学を含めた大学の大衆化が進みつつある。
- ・中等教育以上の学校建設、教員の質的向上、高等教育および研究分野への援助ニーズが強い。

【南アジア】

- ・初等教育の普及が遅れており、成人非識字者も多い。女子の初等教育の拡充を含めて、基礎教育が緊急課題。
- ・学校建設、教員養成、教材と教科書の開発など初等教育を中心とした教育インフラの整備への援助ニーズが強い。

【中近東】

- ・中等教育、技術教育の質的改善が課題。
- ・教育方法、教材開発、実験施設などの教育の質的な改善を目指した技術協力のニーズが強い。

【アフリカ】

- ・基礎教育の普及が遅れている。農村部、都市貧困層、女性、障害者の教育の普及が課題。
- ・校舎建設、教育機材、教員訓練等ハードの要請が強い。
- ・財政的に困難に直面していることから教育開発計画の策定および教育財政への援助が必要。

【中南米】

- ・初等教育は普及し中途退学と留年が課題。
- ・社会的弱者（貧困層、先住民、女性、障害者等）の教育が課題。
- ・中途退学者へのノンフォーマル教育や教師の質的向上に対する協力が必要。

【東ヨーロッパ】

- ・教育水準は高い。技術教育や高等教育の改革が必要。
- ・市場化経済運営の為の人造り、産業教育分野のニーズが強い。

教育問題の特徴はそれぞれの国の経済開発や財政状況のみならず政治、歴史、文化、民族、宗教、言語等の影響を強く受けて、多様なことにある。それぞれの地域、国、地方の木目細かな教育研究と柔軟な対応が必要とされる。

3. 教育改善に対する援助の動向

教育分野の国際協力は60年代からはじめられている。当初は高等教育ないしは中等技術教育が主なターゲットであった。これは近代化に必要な人材の育成が急務とされ、また中等技術教育や高等教育は設立コストや運営費が大きいと、途上国からの援助要請が強い領域でもあったからである。日本は戦前、戦中の植民地や軍政下での教育に対する批判が強いこと、また明治以来基礎教育は海外の支援を得ることなく、自助努力で普及させた経緯もあって、基礎教育援助の実施には消極的であった。

3 - 1 「万人のための教育世界会議」とその後の対応

1990年にタイで開催された「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、あらためて開発途上国の教育の現状がいかに深刻であるかが広く知らされ、教育への援助の重要性が深く認識されることになった。この会議で採決された「宣言」の中で、途上国の教育が質量ともに問題を抱えておりその解決に向けてそれぞれの国と援助機関が行動を起こす必要性が強く訴えられている。さらに、教育問題は環境・人口・保健衛生・貧困等の課題に横断的に関係する基本的な問題であり、換言すればあらゆる課題を考えるに際して、つねに考慮されねばならない分野である。

WCEFAのインパクトはこれまでの教育普及の国際会議の決議が理念的な宣言であったのに較べて具体的な政策目標として、「すべての人々に教育」(Education for All : EFA)が掲げられたことである。この会議後さまざまな機関の支援によって、ほとんどの開発途上国は基礎教育の普及のシュミレーションを行い、数量的把握やコスト計算にもとづいたアクションプランを作成した。これは教育普及が理念から政策課題になったことを意味している。この動きは現在も続いており、国家開発計画の中に具体的な数値目標を掲げて教育開発計画を含めることが広く行われるようになった。

3 - 2 わが国の援助の動向

(1) 概要

WCEFAを受けて、JICAでは1992 - 94年に「開発と教育分野別援助研究会(飯田経夫座長)」を行い、わが国の教育援助について以下の3点の提言を行った。

2000年までに職業訓練も含めた教育援助をODA全体の15%程度まで増大させる。

基礎教育への援助を最も重視する。

基礎教育だけに集中するのではなく、各国の教育開発の段階を見極めて相手国が最も必要としている教育援助を実施する。

わが国のODA全体の金額の増加に伴い教育分野の援助額も増加し、二国間ODA全体に対する教育援助のシェアも増加した。1995年には8.86%まで上昇したが、1996年に再び5%台に低下している(表3 - 1)。教育援助のシェアを15%程度に引き上げるという考え方自体は、国際的な動向を踏まえた妥当なものであると考えられるが、今尚大きなへだたりがある。

援助の形態別に見ると、技術協力では、全体に占める教育分野の割合は20%を越えるようになっており一貫して増加傾向にある。領域としては、高等教育、職業教育に加え、90年以降、基礎教育援助が本格化している。一方で、ASEAN諸国等、開発の進んでいる国々では、教育援助に対するニーズも変化しており、基礎教育だけに集中することなく、各国の状況に応じた教育援助を実施する努力がはかられている。援助額（約束額ベース）では、1987年の約2億ドルより1996年には約7.5億ドルへ上昇し、この10年間に約4倍近くに増加している。

無償資金協力はこの10年間は1～2億ドルで推移している。90年以降、小・中学校建設が増加している。また草の根無償が急増している。

政府貸付は年度により金額の増減が激しいが、これは一件あたりの金額が大きく、案件数が一件増減するだけで合計金額に大きく影響するためであるが、全体として増加傾向にある。

その他、教育分野におけるNGOの活動が急増している。

（2）形態別援助の動向

1）技術協力

JICAが実施している教育分野の技術協力の近年の形態別内訳は表3-2の通りである。1991年度から1996年度にかけて、全体に増加傾向にあるが、中でも、個別専門家派遣、青年海外協力隊、単独機材供与の各事業が一貫して増加している。

研修事業では、職業訓練の分野が多い。青年招聘事業では、全招聘者数の約3割が教育分野であり、そのほとんどが初中等教育教員である。専門家派遣は半数以上が大学への派遣である。青年海外協力隊では、約4割が教育分野で、初中等・高等・職業訓練の教師隊員が多い。プロジェクト方式技術協力では、高等教育、職業訓練が9割を占めている。

開発調査は一般に道路、上下水道など経済インフラのハードの分野が主流であり、ソフト面は放送教育など極めて限られた分野でしか行われていなかった。しかし、1995年度に教育分野における最初の開発調査案件として「教育分野における開発調査実施手法の研究」が開始された。今後は教育開発計画、地域学校建設計画等の開発調査の要請がなされるようになる。日本には教育分野のマスタープラン策定などのノウハウが少ないが、教育分野での開発調査を実施することは、広範なソフトの協力が可能となり、また円借款の可能性も拡大する。今後重要な分野になることは間違いない。

2）無償資金協力

これまで、教育分野における無償資金協力の多くは高等教育及び職業訓練分野であったが、90年以降、小・中学校建設が大幅に増加している。特にアフリカ、インドシナ、南西アジア等の地域で小学校の建設が急増し、それに伴う教員養成学校、教員研修施設に対する要請が増加している。これは各国の教育に対する協調支援の枠組みの中で、わが国の初・中等教育を重視するというスキームに見合ったものとして要請される場合が多くなったからである。

小学校・中学校施設建設案件では、就学率の低い地域を対象としたり、都市部に多く見られる過密クラスを解消し、老朽化した施設を建て替える事例が多い。高等教育に対する案件では、大学の学部に対する協力要請はあるものの、一般に高度な機材が要請されることが多く、広く裨益効果

表3 - 1 わが国の二国間援助における教育援助

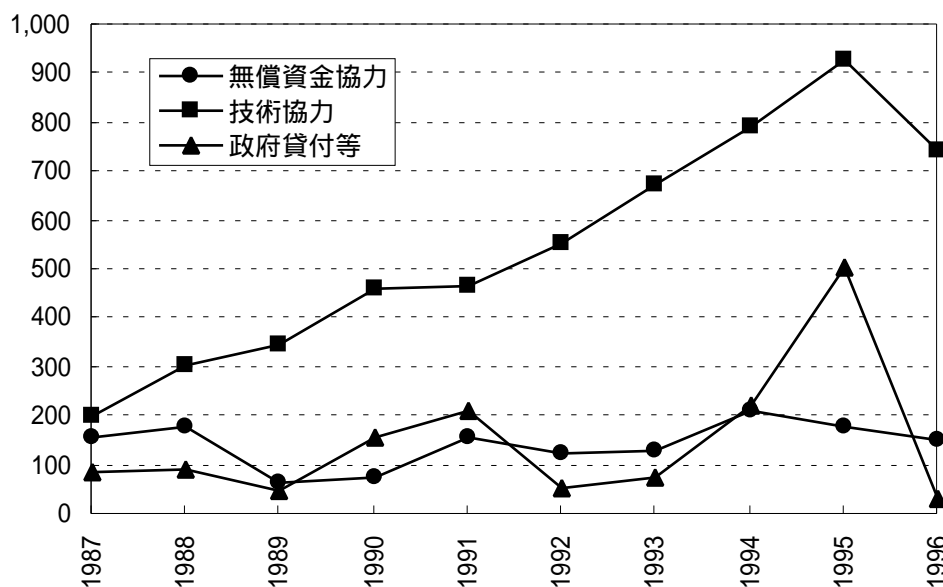
(約束額ベース、金額単位：100万米ドル)

暦年	無償資金協力		技術協力		政府貸付等		教育分野 合計	二国間 ODA合計	教育分野の シェア
	金額	シェア	金額	シェア	金額	シェア			
1987	159.88	15.4%	203.64	17.5%	89.26	1.7%	452.88	7,342.64	6.17%
1988	177.46	8.9%	302.03	19.5%	93.54	1.1%	573.02	12,325.77	4.65%
1989	63.03	4.5%	345.33	21.9%	50.35	1.0%	458.71	7,869.83	5.83%
1990	77.76	5.7%	463.76	28.2%	157.60	2.1%	699.12	10,385.48	6.73%
1991	155.41	10.1%	464.74	23.2%	209.61	2.2%	829.77	13,236.09	6.27%
1992	122.43	6.6%	555.26	25.1%	56.07	0.7%	733.76	11,749.65	6.24%
1993	132.04	6.3%	673.48	24.5%	76.65	0.7%	882.17	15,238.27	5.79%
1994	210.16	7.5%	792.46	23.8%	223.76	2.6%	1226.38	14,643.92	8.37%
1995	178.28	6.3%	930.07	25.6%	507.64	4.3%	1615.99	18,236.96	8.86%
1996	152.78	6.2%	746.60	22.5%	30.50	0.3%	929.88	16,671.75	5.58%

出所：外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 ODA白書』1988～1997年版より作成。

図3 - 1 わが国の二国間援助における教育援助

(100万米ドル)



出所：表3 - 1より作成。

表3-2 JICAの教育分野に対する技術協力実績

(下段単位：千円)

年 度	研修員	青年招聘	個別専門家	青年海外協力隊	プロジェクト 方式技術協力	開発調査	単独機材	専門家養成 確保	援助効率
1991年	561人 1,324,649	617人 952,306	153人 1,404,220	817人 3,368,492	37件 6,193,942	0件 0		1件 4,665	
1992年	769人 1,803,033	618人 982,039	164人 1,563,852	893人 4,463,214	43件 7,276,565	1件 163,564		1件 2,687	
1993年	690人 1,834,710	549人 917,379	164人 883,768	1003人 4,089,213	54件 8,523,797	0件 0	7件 125,267	1件 1,947	0件 27,430
1994年	582人 957,732	423人 680,607	175人 1,374,842	1381人 6,178,009	49件 7,211,015	1件 160,913	17件 155,870	1件 6,053	11件 68,622
1995年	815人 1,218,739	504人 707,157	225人 1,525,875	1678人 8,143,334	36件 6,201,567	1件 62,010	14件 323,189	1件 8,365	9件 83,476
1996年	812人 (1) 1,802,561	466人 (2) 720,902	347人 (3) 3,032,420	1511人 (4) 7,035,216	43件 (5) 6,245,988	1件 (6) 5,898	38件 (7) 476,838	3件 招聘1名 21,725	28件 (8) 217,165

注：(1) 研修員受入人数（一般技術研修員、政府一般養成研修員、第三国研修員、国際機関研修員：新規分）

(2) 青年招聘者人数（新規分）

(3) 専門家派遣数（一般専門家、国際機関専門家、シニア専門家：新規及び継続分）

(4) 協力隊員派遣数（一般隊員、シニア隊員：新規及び継続分）

(5) プロジェクト数（R/Dの協力期間、フォローアップ及びアフター・ケアを含む）

(6) 開発調査件数（S/W以降、予備調査、形成調査を含む）

(7) 単独機材数（機材、調査団：新規及び繰越分）

(8) 援助効率関連数（在外プロ形、プロ形、企画調査、在外調整）+（平成8年度より案件別評価、事後評価、在外事後評価）

出所：国際協力事業団資料

を持たせるといふ観点からは協力の実施に至りにくい傾向にある。

草の根無償は急増しており、職業訓練センター、障害者教育など小学校以外の教育施設に対する援助も多い。

3) 有償資金協力

わが国は1977年度に始めて教育分野への有償資金協力をインドネシアに対して実施した。以来、承諾額累計は1996年度までに約2,373億円となっている。1995年度にはインドネシアへ中学校校舎整備事業が大規模な案件として承諾されたため大幅な上昇となった。

有償資金協力は一件あたりの金額が大きく単年度で見ると変動が大きいため、5年毎の合計でその推移を見ると、1976年度から1995年度にかけて案件数、承諾金額、教育援助の占める割合はいずれも増加している。中でも91年度以降は急増している(表3-3)。

1991年度以降の有償資金協力の実績はいずれもインドネシア、フィリピン、タイ、マレーシアの東南アジアの4カ国である。この内、インドネシアが全体の56%を占め、フィリピン23%、タイ15%、マレーシア6%となっている。このようにASEAN諸国が高い割合を占めているのは、急速な発展を遂げつつあるアセアン諸国において、持続的成長を支える科学技術系人材・高等教育人材の不足が深刻なため、円借款における教育セクターのニーズも強いことが背景となっている。

有償資金協力の対象は、高等教育分野が主であるが、近年は初等・中等教育分野についても対象となっている。対象事業は教育機関の施設拡充・機器整備が中心である。

海外留学事業の中心は、大学教員の学位取得を図るもの、政府職員の研修の一環として行われるもの、国内大学では対応できない高等教育の機会を提供するものがある。

表3-3 教育分野における直接借款状況の推移(1976-1995年度)

年 度	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	合計(1976-1995)
件 数	3	8	9	14	34
金額(億円)	139	404	651	995	2,189
教育分野の割合(%)	0.8	1.5	1.6	2.0	1.5

出所：海外経済協力基金資料

(3) 内容別援助の動向

1) サブセクター別の動向

表3 - 4 は、教育分野を 教育行政、 就学前教育、 初等・中等普通教育、 中等技術教育、 高等教育、 その他の公教育、 ノン・フォーマル教育分野、 職業訓練・産業技術教育の8つのサブ・セクターに分類した技術協力の実績を示している^{注18}。教育援助の傾向を金額で見ると、職業訓練・産業技術教育と高等教育に対する実績が高い。これは、金額的に大きなウェイトを占めるプロジェクト方式技術協力がこの2分野に集中しているからである。その他、初等・中等普通教育、成人教育やノン・フォーマル教育分野の比重も高くなっている。研修事業、青年招聘、青年海外協力隊は直接人を対象とする支援であるが、初等・中等普通教育に対する援助が活発である。

表3 - 5は無償資金協力の地域別、内容別の内訳を示している。件数全体では、アジアとアフリカ地域が多く、特に草の根無償がアフリカ地域に対して積極的に行われている。金額では中南米に対して3割を越えているが、これは文化無償がこの地域に対して多く行われているためである。

2) 内容別の動向

近年の教育援助の実績を、施設建設、資材供与を教育のハード面での援助、人材育成、運営管理、研究開発を教育のソフト面での援助とに分類すると、わが国の教育分野への援助はハード面が中心となっている。草の根無償を除くと、機材供与が全体の半数以上を占めており、草の根無償を加えても9割近くの案件がハード面への援助となっている（表3 - 6）。

3) 地域別の動向

わが国の教育援助はアジアへの比率が非常に高く5割を越えている。草の根無償を含めても約4割がアジアへの援助となっている（表3 - 7）。中でも前述したように有償資金協力ではアセアン諸国への援助が9割を越えている。しかし、技術協力、無償資金協力の今後の傾向としては、基礎教育を中心にアフリカへの増加傾向にある。

(4) 近年の動向

インドシナ、東欧等の国々が新たに援助対象国となったが、ラオス、カンボディア等のインドシナの国々は基礎教育、その他の国では職業教育、高等教育、産業技術教育分野等、人造り協力に対する要請が強い。

注18 教育分野のサブ・セクターとして『開発と教育分野別援助研究会報告書』では以下のように分類している。

教育行政：教育行政への援助

就学前教育：保育園・幼稚園への援助

初等・中等普通教育：小学校・中学校・高等学校への援助

中等技術教育：中等技術学校への教育援助

高等教育：大学等の高等教育機関への援助

公教育その他：障害児学校、音楽学校等特別な学校への援助

ノン・フォーマル教育分野：公教育の枠外で行う成人教育や識字教育への援助、また、博物館・図書館等の広く一般市民に情報を与え得る公的機関への援助や一般市民を対象とする放送教育援助を含む。

職業訓練・産業技術教育：公的機関で就業前・就業後の技術教育や職業訓練などへの援助

表3 - 4 JICAの教育分野の分野別・形態別技術協力実績（1996年度）

（金額単位：千円）

区 分	研修事業		青年招聘		個別専門家		青年海外協力隊		プロ技協		開発調査		単独機材供与		専門家要請確保		援助効率促進		合 計
	人数	金額	人数	金額	人数	金額	人数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	
教育行政	48	135,552	0	0	12	123,302	92	428,352	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	687,206
就学前教育	0	0	25	38,675	0	0	50	232,800	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	271,475
初等・中等普通教育	19	51,430	416	643,552	10	62,386	380	1,769,280	1	219,883	0	0	4	103,612	2	9,198	4	9,849	2,869,190
中等技術教育	0	0	0	0	7	113,480	101	470,256	1	206,807	0	0	18	247,613	0	0	0	0	1,038,156
高等教育	163	191,486	25	38,675	226	1,669,210	276	1,285,056	15	2,006,403	0	0	0	0	0	0	3	27,713	5,218,543
その他（養護学校、音楽学校など）	0	0	0	0	3	5,894	76	353,856	1	98,067	0	0	0	0	0	0	1	2,051	459,868
ノンフォーマル教育分野	65	183,560	0	0	20	196,006	281	1,308,336	2	210,168	0	0	16	125,613	0	0	0	0	2,023,683
職業訓練・産業技術教育	321	687,029	0	0	69	862,142	254	1,182,624	23	3,504,660	0	0	0	0	1	5,229	5	36,620	6,278,304
区分不能	196	553,504	0	0	0	0	1	4,656	0	0	1	5,898	0	0	1	7,298	14	140,932	712,288
合 計	812	1,802,561	466	720,902	347	3,032,420	1,511	7,035,216	43	6,245,988	1	5,898	38	476,838	4	21,725	27	217,165	19,558,713

出所：国際協力事業団資料

表3 - 5 わが国の教育分野における無償資金協力の内訳（1994年度）

地域	予算額 (百万円)	件数	サブセクター										援助内容					
			基礎教育					基礎教育以外					ハード		ソフト			
			就学 前教育	初等 教育	中等 教育	未就 学教育	成人 識字 教育	中等 技術 教育	高等 教育	教員 養成	職業 訓練	その他	施設 建設	機材 供与	人材 育成	運営 管理	研究 開発	その他
アジア	532,172 38.7%	51 31.7%	0 0.0%	6 14.6%	5 35.7%	0	0 0.0%	1 33.3%	12 63.2%	2 33.3%	1 5.9%	20 34.5%	23 31.5%	34 38.6%	2 11.8%	0 0.0%	3 50.0%	3 9.4%
大洋州	29,218 2.1%	15 9.3%	0 0.0%	6 14.6%	4 28.6%	0	1 33.3%	0 0.0%	1 5.3%	0 0.0%	1 5.9%	0 0.0%	10 13.7%	11 12.5%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 3.1%
アフリカ	208,549 15.2%	47 29.2%	1 100%	18 43.9%	3 21.4%	0	2 66.7%	0 0.0%	1 5.3%	4 66.7%	14 82.4%	11 19.0%	21 28.8%	12 13.6%	13 76.5%	0 0.0%	1 16.7%	21 65.6%
中近東	146,855 10.7%	12 7.5%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0	0 0.0%	0 0.0%	3 15.8%	0 0.0%	1 5.9%	8 13.8%	4 5.5%	9 10.2%	2 11.8%	2 100%	2 33.3%	4 12.5%
中南米	423,527 30.8%	35 21.7%	0 0.0%	11 26.8%	2 14.3%	0	0 0.0%	2 66.7%	2 10.5%	0 0.0%	0 0.0%	18 31.0%	15 20.5%	21 23.9%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	3 9.4%
欧州	34,000 2.5%	1 0.6%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 1.7%	0 0.0%	1 1.1%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
合計	1,374,321	161	1	41	14	0	3	3	19	6	17	58	73	88	17	2	6	32

注：一般無償、文化無償、草の根無償の合計。また、サブセクター・援助内容の項目数で複数にカウントされている場合は、出所に従い、延べ数としてカウントしているため合計件数とは一致しない。

出所：国際協力事業団企画部（1997）（資料編）より作成。

表3 - 6 わが国の教育分野における内容別援助実績（1990-94年）

（プロジェクト数：延べ数）

	ハード		ソフト				合計
	施設建設	機材供与	人材育成	運営管理	研究開発	その他	
教育分野の援助実績 （草の根無償を除く）	19	31	2	3	1	0	56
	33.9%	55.4%	3.6%	5.4%	1.8%	0.0%	100%
教育分野の援助実績 （草の根無償を含む）	122	89	9	4	3	12	239
	51.0%	37.2%	3.8%	1.7%	1.3%	5.0%	100%

出所：国際協力事業団企画部(1997).

表3 - 7 わが国の地域別教育分野援助実績（1990-94年）

（地域別プロジェクト数：実数）

	教育分野の援助実績			
	草の根無償を除く		草の根無償を含む	
	件数	割合	件数	割合
アジア	150	51.4%	259	39.7%
アフリカ	39	13.4%	148	22.7%
中南米	56	19.2%	135	20.7%
中近東	33	11.3%	56	8.6%
大洋州	7	2.4%	47	7.2%
ヨーロッパ	7	2.4%	7	1.1%
その他	0	0.0%	0	0.0%
合計	292	100%	652	100%

出所：国際協力事業団企画部(1997).

教育分野のプロジェクト形成調査は年5～8件程度の割合で実施されている。アフリカ地域、インドシナ地域等のLLDC諸国へは、基礎教育に新規の教育協力を検討することが増加している。一方、ASEAN諸国、中南米等には、特定の課題や背景等に基づき、各々のテーマに沿った個別の案件を形成することが多い。97年度はネパール・バングラデシュ（基礎教育）、ケニア・マラウィ・タンザニア（人材育成）マラウィ（教育・WID）キルギス・ウズベキスタン（教育・人材育成）へプロジェクト形成調査調査が実施された。

また前述の通り、1995年度から教育分野の開発調査の可能性を探るための実施手法の基礎研究が行われている。

新しいアプローチとして1993年度からは無償資金協力、青年海外協力隊、専門家派遣、プロジェクト方式技術協力を一つのパッケージにしたパッケージ協力援助が試みられており、フィリピンの理数科教育プロジェクトが実施されている。

青年海外協力隊事業ではホンデュラスにおいて6～7名の隊員をグループで派遣する算数プロジェクトが試みられている。

有償資金協力では、インドネシアにおいて中学校校舎整備事業が1995年12月にL/Aが締結された。フィリピンでは貧困地域初等教育事業を2003年を目標に1997年3月にL/Aが締結された。また、同年にパキスタンではバロチスタン州中等教育強化改善事業においてL/Aが締結された。

（5）他の援助機関との連携

世界銀行やデンマーク国際開発庁（Danish International Development Agency：DANIDA）等との連携のもとに、ネパールにおいて基礎教育の拡充を目的とした協力が実施されている。これは住民参加方式による学校建設で、わが国は建築資材を供給し、住民が建設し、世銀が労賃等を負担する形で協力が行われている。

国連児童基金（United Nations Children's Fund：UNICEF）との連携のもとに、マダガスカルにおいて、日本の援助により建設された学校の維持管理、あるいは就学意欲の向上等は無償資金協力の形態で行うことを計画している。

米国との間では1993年7月に地球的展望にたった協力のための共通課題（日米コモンアジェンダ）を打ち出し、現在までに20以上にわたる分野において援助協調の実績があがっている。WID作業部会において検討合意された日米協調案件の第一号としてグアテマラ女子教育にかかる協力が実施されている。

英国はケニアにおいて初等教育教員強化に関する協力を行っている。わが国はケニアでプロジェクト方式技術協力に無償資金協力と青年海外協力隊派遣を組み合わせた中等理数科教員の再訓練プロジェクトを予定しており、計画段階から意見交換などの連携を図っている。

また、サブサハラ・アフリカ諸国では世界銀行の主導のもとに様々な分野でセクター投資計画（Sector Investment Program：SIP）が実施されている。案件形成にあたっては、教育分野の教育セクター投資計画（Education Sector Investment Program：ESIP）との整合性をはかりつつ、他のドナーとの連携が必要となっている。

3 - 3 主要援助機関の動向

(1) 国際機関

1) 世界銀行

世界銀行では、教育は知識、技能、価値観や行動態度を創造するもので、市民としての規範の形成や持続可能な経済成長と貧困軽減に欠かせないものであるとしている。特に初等教育は貧困層の生産力を増加させ、出生率を下げ、健康を改善し、人々が経済と社会に参加するために必要な能力を持つことに役立ち、更に、健全な経済社会政策の適用に必要な不可欠な市民組織を強化し、グッドガバナンスを築き上げることに役立つとしている。

世界銀行は教育分野への融資を1963年から開始し、現在では途上国に対する外部機関からの教育分野への融資の中で最大となっている。世銀の教育分野への融資は、1980年初頭には6億ドル、世銀全体の融資額の4%程度であったものが、1994年には融資額は約20億ドル、シェアでは約10%に増加した。

内容的には中等技術教育から基礎教育へ変化しており、1990-94年度では教育分野への融資の半分が初等・中等教育を対象としている。

鍵となる改革として以下の6点をあげている^{注19}。

低中所得国が経済改革の一環として教育と教育改革に重点を置くように奨励する。

教育プロジェクトの成果と各学校レベルでの教育への投資とプロセスの関係に注目する。

特にアフリカや南アジアを中心に低所得国への初等及び低中等教育への支援を継続する。貧困軽減に直接影響を与える公平性（equity）を重視し、特に女子、少数民族を含む弱者への支援を優先する。

参加型開発のプロジェクトに家庭を関与させる。

教育の質を高めることを重視する。

2) UNICEF

1989年に国連により採択された「児童の権利条約」では、子どもは成人と同じく市民的、政治的、社会的、文化的、経済的な諸権利をもつことを前提としている。それ故にUNICEFはこうした権利の一環として、人権としての教育を重視し、教育分野へ積極的に取り組んでいる。

UNICEFでは、子どもの権利の著しい侵害を最大の課題としているが、その主たる原因は児童労働である。児童労働をなくすために教育は最も重要な手段であると位置付けられ、教育を含めた包括的な戦略が必要としている。教育と児童労働は互いに深く影響し合っている。家族が子どもに受けさせたいと思い、子どもが受けたいと思うような質の高い学校教育や教育プログラムが必要とされる^{注20}。

UNICEFでは基礎教育を改善する課題として次の点をあげている。

役に立つ技能を教える

子どもを取り巻く状況に柔軟な教育

注19 World Bank (1995).

注20 UNICEF (1996).

少女の就学
教員の質と地位を高める
学費の負担を減らす

3) ユネスコ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization : UNESCO)

UNESCOでは、60年代から初等教育の普及を重視してきた。教育は文化の普及、正義・自由・平和、人権の尊厳に不可欠であり、世界平和の手段・方法であり、また理念を創造するものとして位置付けている。

WCEFAの後、1995-96年に行われたEFA実現に向けた進歩の中間報告では、基礎教育とは、子どもの発展、初等教育、識字と生活能力を含めた成人の非公式な教育まで幅広く含むことを再確認している。その中で、EFA実現に向けた緊急の課題として以下の点を掲げている^{注21}。

学習達成度の改善
教育資金の増額とパートナーシップの改善
基礎教育提供のための能力の向上
女性と弱者の教育ニーズへの対応

また、UNESCOは成人教育会議を主催しており、1997年にハンブルグにおいて第5回成人教育会議を開催した。第5回会議では、EFAで忘れられがちな未就学の青少年と成人の非識字者が課題であるとしている^{注22}。

更に、UNDPとともに、援助機関の協調について積極的である。様々なアプローチや各国の状況に違いがあるものの、教育開発に途上国の人々の参加を促し、援助機関と途上国政府との政策対話を重視している^{注23}。

4) 国連開発計画 (United Nations Development Programme : UNDP)

UNDPは、教育は持続可能な人間開発の主要な要素であり、特に基礎教育は持続可能な開発の鍵として、生存と生活の質的向上を実現し、より高度な学習に必要な知識・技術・態度・価値観を養うものと捉えている。

UNDPではその活動の中心分野として貧困、環境、ジェンダー、ガバナンスの4点をあげ、特に女性のエンパワメントの向上は貧困軽減に不可欠な要素であるとしている。

1997年度の『人間開発報告書』は貧困がテーマであるが、貧困軽減のための優先課題として6点あげられている。その中で、教育に関する項目として、生活に関わる意志決定に参加するために人々の能力の向上の必要性が指摘されている。そのためには、EFAと「すべての人々に健康を (Health for All : HFA)」が緊急に成されるべき課題であると強調している^{注24}。

注21 UNESCO (1996).

注22 UNESCO (1997).

注23 Sack (1995).

注24 UNDP (1997).

5) アジア開発銀行 (Asian Development Bank : ADB)

ADBでは、中期戦略指針(1995-1998年)において、経済成長の促進、貧困軽減、女性の地位向上、環境保全に並んで、教育開発を含む人間開発を最優先課題と位置付けている^{注25}。また、ADBの教育部門の実績は、1988年10月にADB理事会で承認された政策ペーパー『アジア・太平洋地域における教育と開発』を境にその傾向が大きく変わった。この政策ペーパーは、基礎教育重視を明確に打ち出し、開発における教育の役割をより広範に承認しつつ、開発途上加盟国の多様な教育ニーズに対する支援を実施することが目指された。

この政策変更により、教育部門への融資承認案件数、金額ともに増加し、教育部門内の融資配分傾向にも大きな傾向を及ぼしている。初等教育、普通中等教育、ノンフォーマル教育の各分野に多くの融資が承認された。1988年以降は、職業教育・高等教育から主に南アジア地域、フィリピンやインドネシアにおける初等・中等・ノンフォーマル教育等のセクタープロジェクト形態を中心とした基礎教育分野へ重点が移行している^{注26}。

6) アフリカ教育開発協会 (Association for the Development of Education in Africa : ADEA)

ADEAは国際機関ではないが、アフリカ地域における教育分野に対する援助の協調・調整を中心に積極的な活動を行うフォーラムである。

ADEAは1988年、世界銀行の主導のもとに、アフリカにおける教育分野の援助機関調整と協調を目的として設立された。その後、アフリカ地域における教育分野の開発には、主体となるべきアフリカ諸国の教育省との連携が不可欠なことから、アフリカ各国の教育省の代表がメンバーとして加わりネットワークの場となった。現在、事務局はUNESCOの国際教育計画機関(International Institute for Educational Planning : IIEP)内にある。政策を中心としたインフォーマルな話し合いを通じてパートナーシップを築き、アフリカ諸国のリーダーシップとオーナーシップに基づいて効率的に教育援助がコーディネートされることを目的としている。

アフリカ地域での教育開発を実施している援助機関はADEAへの参加を重要視している。2年毎に行われる総会、6ヵ月毎に行われる運営会議では多くの情報交換がなされている。また、活動の主体となるワーキンググループには「女性の参加」「教員」など現在約10のグループがあり、積極的な活動が展開されている。

(2) 二国間援助機関

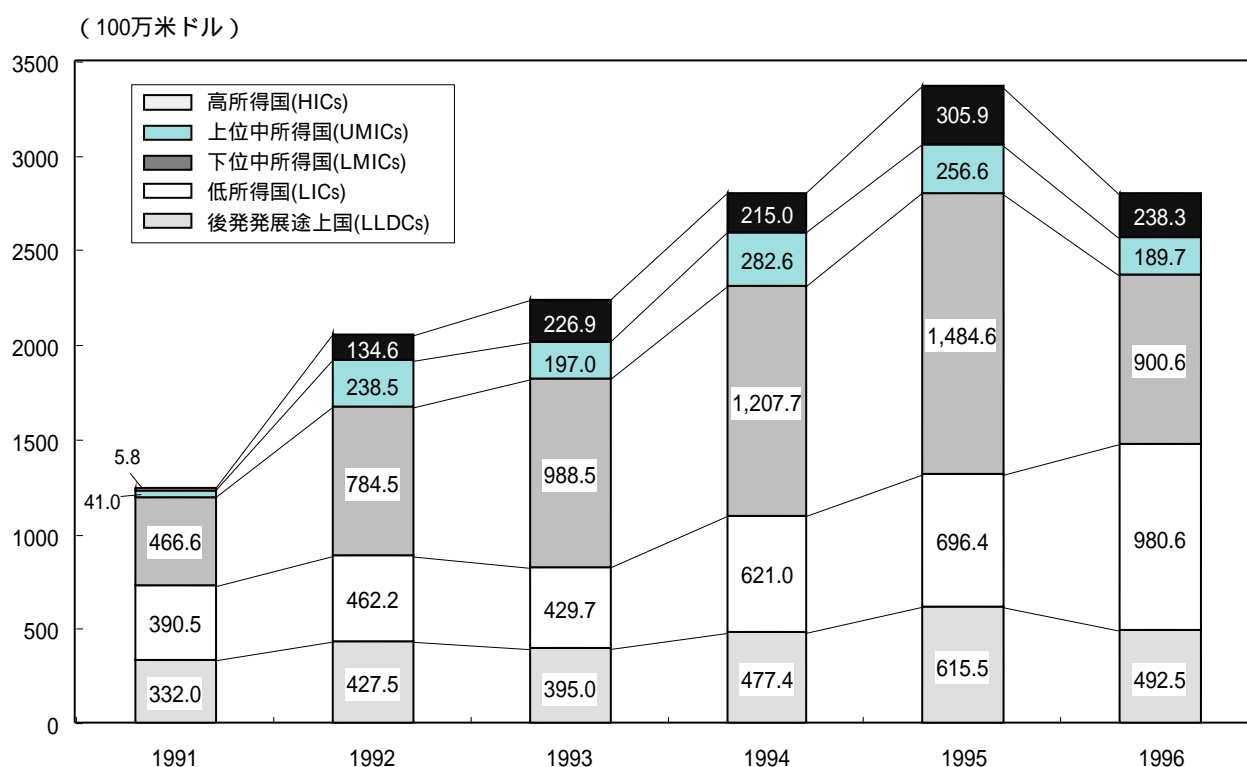
90年代に入り社会開発分野への世界的な援助は増加するが、中でも教育分野への援助は1990年のWCEFAを機に拡大されている。二国間援助は1991年の14億7,220万ドルから1996年には31億2,390万ドルに倍増している。

二国間援助を受入国の一人当たりのGDPで測った発展段階別に見てみると、低所得国に対する教育援助は1991年から1996年にかけて一貫して増加している一方で、後発発展途上国は微増に留まっている(図3-2)。

注25 ADB(1997).

注26 廣里恭史(1997).

図3 - 2 発展段階別教育援助の受入状況（コミットメント・ベース）



注： 発展の段階はOECDの分類に基づく。

出所： OECD (1996-1997) より作成。

援助受入の地域別の状況は、1991年から1995年にかけて東アジア地域では3億7,910万ドルから13億8,680万ドルと約3倍に増加している。また、1996年には中央・南アジアへの援助の増加が目立つ。その他の地域では、地域毎に増減はあるものの、あまり大きな変化は見られない(表3-8)。

援助国側の状況を見ると、教育分野への援助の比重の高い国は表3-9が示すとおりニュー・ジーランド、フランス等となっている。教育分野の定義が国により異なるため、単純には比較できないが、上記2カ国の他、ドイツ、オーストラリア、アイルランドなどが総じて教育分野への援助を積極的に行っている。

ニュー・ジーランドは、援助の基本方針の中で社会開発を重視している。特に教育とトレーニングが中心で、1996年度では援助額全体の34%を占めている。同国は大洋州の国々への援助を優先しており、周辺国の少数民族への教育支援を積極的に行っている。また、留学生事業も積極的に行っており、この地域では、同国より受けている援助の内、教育分野が50%以上を占めている国も少なくない注27。

オーストラリアでは教育と保健分野に重点が置かれ、特に教育分野に対する援助は1995年度では援助実績の15.2%であった。特に、基礎教育、技術専門教育に重点が置かれている。大洋州に対する援助額の4分の1以上は教育分野に対するものであるが、この中には豪州国内及び地域内における留学生を対象とした奨学生制度が含まれている。主な内容は教育制度強化、カリキュラム開発、初等・

注27 Ministry of Foreign Affairs And Trade (New Zealand) (1996).

中等及び職業訓練の教師に対する研修、基礎教育強化及び識字率向上に向けた地域レベルでの活動などである^{注28}。

ドイツは教育分野への援助を中心課題の一つとしている。ドイツはこれまで伝統的に職業訓練を教育開発の中心としていたが、近年、基礎教育は経済にも個人にも高い成果をもたらし、職業訓練や学術的な教育は、十分な基礎教育がなされて始めて効果的であり持続可能となるとしている。ドイツでは基礎教育の水準向上に向けて、二カ国語教育、理科教育を行う他、教師と生徒間の相互関係の改善および保健・衛生・農業・環境保護の分野と結合した識字教育などに取り組んでいる。1995年度は約80の教育プロジェクトが開始され、アフリカに46%、アジアと中近東へ26%、ラテン・アメリカへ16%の配分であった^{注29}。

フランスでは、歴史的な背景により仏語圏アフリカ諸国に対し積極的に援助が実施されている。フランスの教育分野における援助は協力省の他、外務省、教育省が行っていた。協力省で実施されている協力のおよそ4分の1は教育分野であった。しかし、フランスは1998年2月に協力省を廃止し、外務省内の一部局に編入することを発表しており、今後の動向が注目される。教育の分野では初等教育の強化、中等教育の質の向上、教員研修、職業訓練、高等教育の改善、フランス語教育が中心とされている。1995年度の協力省における教育分野の中の援助額の割合は、初等教育14%、一般中等教育37.5%、技術・職業訓練33%、高等教育7%、制度教育8%であった^{注30}。

表3 - 8 地域別教育援助の動向（コミットメント・ベース）

（単位：100万米ドル）

暦年	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ヨーロッパ	46.9	194.5	183.2	186.2	211.7	196.0
北アフリカ	56.0	85.1	94.1	136.6	115.3	130.1
サハラ以南アフリカ	444.2	593.8	458.2	604.6	691.0	549.9
中北米	115.8	136.8	129.8	122.6	139.9	123.9
南米	56.7	191.2	183.8	267.7	215.3	135.6
中近東	16.5	164.0	144.8	241.8	303.0	242.4
中央・南アジア	143.4	216.1	148.1	263.7	244.9	505.1
東アジア	379.1	500.8	934.2	998.3	1386.8	854.5
大洋州	75.4	46.8	72.1	96.0	140.3	102.3

出所：OECD (1996-1997)。

注28 Ministry of Foreign Affairs (Australia) (1997).

注29 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH(1996).

注30 Ministère de la Coopération (France) (1996).

表3 - 9 DAC諸国のODAにおける教育援助の割合

(単位：%)

暦年	1990	1991	1992	1993	1994
ニュー・ジーランド	1.6	41.3	30.3	33.8	34.4
フランス	28.1	22.5	24.8	27.8	21.2
ポルトガル	--	--	16.4	16.4	20.8
アイルランド	--	21.3	27.9	27.9	17.3
ドイツ	14.2	12.9	13.0	13.4	17.1
オーストラリア	36.2	30.1	13.6	22.4	14.1
オーストリア	21.5	22.3	8.3	17.1	12.8
ベルギー	17.1	14.9	15.1	14.8	11.6
英国	11.6	12.6	12.6	12.8	10.1
カナダ	11.2	7.1	6.3	3.7	9.6
スペイン	--	5.0	4.8	8.2	9.2
日本	6.9	6.3	6.3	5.8	8.5
スウェーデン	5.6	9.1	4.2	6.9	6.6
オランダ	12.7	12.3	6.1	3.0	6.2
米国	2.2	2.8	2.8	4.3	4.7
その他	23.6	32.3	31.9	27.4	15.8
DAC諸国計	9.8	8.7	8.4	9.5	10.7

出所：OECD/DAC (1997).

4. 教育分野における DAC 新開発戦略の実施

4 - 1 教育分野の DAC 新開発戦略の目標

DAC 新開発戦略が掲げる教育分野の目標は次の2点である。

- ・ 2015年までに全ての国で初等教育をあまねく普及させる。
- ・ 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。

教育はDAC 新開発戦略の他の分野である貧困、保健、環境の領域の基礎であり、必ずしも並列とは言いいくものの、このように7つの目標のうち2つが教育の課題であることは、国際的な援助外交の場で教育の重要性が認識されていることを反映しているといえるであろう。

2015年までに全ての国で初等教育をあまねく普及させる。

すべての国での初等教育の普及は万人のための教育世界会議(WCEFA)において2000年までに到達すべき課題であった。しかし、実際には2000年における初等教育の完全普及は不可能である。それでは2015年には目標が達成できる可能性はあるのか。その点では、困難であることは変りないが、近い状態にはなるであろう。こうした目標がDACで採択されたこと自体が大きなインパクトを与えることと、これによって引続き初等教育の完全普及が各国の開発課題のなかで高いプライオリティーを与えられる可能性があるからである。

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。

この課題は教育における新しい課題の提出として受け止められる。男女格差の原因はあらゆる差別と同様に、貧困のほかに歴史的社会的に形成されたものであり、教育開発にあたってこうした課題と正面から取り組むことが必要だからである。

4 - 2 何が変わったのか - DAC 新開発戦略の意味

WCEFA以降、90年代に教育の課題は3つの段階を経て変化したと考えられる。第1段階は、EFAによる「理念から政策課題」への変化である。しかしながら、基礎教育の量的拡大のなかで、学校施設を増加しても期待したように子どもが来ない、中途退学や落第が多い、学業の不振等、実際の学習が起らないことが分ってきた。こうした背景の中で近年教育における「量から質」への重点の変化が起きたのである。これが第2段階である。教育の質への配慮は、インプットからアウトプット、アウトプットからプロセスへと重点を移行させることになる。教育の質とは子ども自身の学習がどのようになされているかを問うものだからである。教育を外からでなく子どもの視点から、学習者を中心として捉え直すことを意味している。第2段階の変化は「教育開発における子どもの発見」と言うことができる。

80年代後半からWIDの視点が開発に取入れられるようになり、「開発における女性の発見」が行われた。DAC 新開発戦略のなかで男女格差の解消が課題となったことは社会的公正と公平が教育開

発の中で最も重要なものになったことを示している。これが第3段階の変化である。教育の場に男女格差の視点を導入することは、女性のおかれている社会的状況の変革を迫る教育が必要であることを示している。さまざまな女性の地位向上運動と連動して、公教育が女性にとって平等な機会を提供できること、そしてカリキュラムや教育内容・方法を女性の視点から捉え直すことを迫るものである。この女性の視点は、女性に代表される社会から抑圧されている者、先住民や障害者、貧困層等、社会的辺境に追いやられている人々の教育権を保障することを目指すことになる。それゆえ第3段階の変化は「社会的公正の重視」と名付けることが可能であろう。このことは教育開発政策が学校教育の場を越えて、これまで以上に広く社会のなかにおける教育の在り方に着目して、計画実施されることが必要となる。さらに、教育の社会変革機能の重視、すなわち社会の変革を導くための教育改革が要請される。教育開発の実施においては一層の方法的自覚を促されているといえるであろう。

国際協力における教育開発の課題は、基礎教育の普及が「理念から政策課題」になり、学習の質的改善をめざす「教育開発における子どもの発見」へ、そして女性や社会的弱者の状況を視野に入れた「社会的公平の重視」にまで拡大されてきたのである。こうした流れを導いているのが、DAC新開発戦略の意味である。

4 - 3 教育分野に対する援助の課題

全ての子どもに就学の機会を与えるために必要な経費に関するシュミレーションによると、1990年から2005年に86年の価格で総額1,460億ドル必要であり、そのうち、教育援助として外部から投入される必要額は300億ドルであるとしている^{注31}。つまり、15年間にわたって年間20億ドル、90年価格にすると毎年25億ドルの追加の教育援助が必要とされる。現在、OECD加盟国の二国間ODA総額は400億ドル、教育援助は約10%の40億ドルであるが、これに25億ドルの追加教育援助をするためには教育援助のシェアは16～17%必要となる。

援助額の増額が必ずしも教育水準を引き上げることにならないのは経験的事実であるが、世銀や地域開発銀行、UNICEF等は教育援助の拡大に意欲的である。実際に世銀やアジア開発銀行の支援で作成された途上国の教育計画は多くの問題点を総合的に捕らえた包括的なものであり、教育援助案件の基本として尊重されている。

最近では教育援助において90年の「万人の為の教育世界会議」直後の基礎教育一辺倒の論調は少なくなり、技術教育・高等教育も含めたバランスの取れた教育開発に向かっている。これは世銀が95年に作成した新しい教育ポリシーペーパー *Priorities and Strategies for Education*^{注32} にも見られるところであり、東アジア、東南アジアの経済発展が進んでいることやアジア地域の教育開発の中心が中等教育および技術教育・高等教育の拡大に移行していることと無関係ではない。

同ペーパーでは高等教育機関の開発にあたってはオルタナティブリソース、端的には私学の振興を課題としているが、途上国の現状を見ると、これがうまく機能するためには政府の強いイニシアティブが必要であり、教育行政への支援と平行して行われねばならない。

注31 Colclough et al. (1990).

注32 World Bank (1995).

(1) 教育開発における格差の増大と援助ニーズの多様化

アフリカを中心とした低所得国では初等教育就学率の停滞が生起している一方で、タイやインドネシアは人口増加率が急激に減少し、教育政策の中心は初等教育から中等教育の拡充に移行している。地域や国によって教育援助ニーズは大きく変化しつつあり、教育援助方策は一層多様化することが求められている。

こうした多様化に対処するためには、同一のメニューで対応していく方法は適切ではない。長期的な視野にたって調査研究を行う中で、ニーズにそった新たな援助の方法の開発が期待される。また、教育開発にともなって進行する進学競争や学歴インフレに対応するためには、企業内教育やOJTをも視野に入れたこれまで以上にマクロな視点が必要であろう。

(2) 教育・研究交流の活発化と頭脳流出

東西対立が解消したことから、国際的な教育交流、研究交流は一層活発になり、留学生や外国人教師が増加する。それゆえ、これまでのJICA、OECF事業と留学生事業との一層の緊密化が望まれよう。

留学生の受入れに関して「頭脳流失」が問題となっており、ヨーロッパを中心に留学生受入れより、現地での高等教育支援が有効であるとの意見もある（92年7月のDAC基礎教育会合）。しかし、途上国で高等教育を実施するにしても留学生の受入れは必要であり、留学と高等教育機関の育成のバランスの取れた支援が必要とされる。米国国際開発庁（United States Agency for International Development：USAID）では大学や大学グループが専門家の派遣と留学生の受入れを一元的に行って効果を上げている例もある（インドネシア農業教育）。大学支援と留学生受入れがこれまで以上に連携する必要があると考えられる。

また、留学生による先進国の学問の直接の移転は、途上国における研究を一段と低く見る風土を醸造しているとの批判もある^{注33}。国内の研究ニーズに目を向けずに、先進国を向いて研究することを「国内頭脳流出」と名付けている。頭脳流失や国内頭脳流失の問題は、高等教育機関の在り方や研究補助の方法とも関係する課題であり、先進国の留学受入れ機関が、途上国における教育研究の在り方に慎重に対処すべきことを知らせている。

(3) 援助協調

近年、援助機関の間で協調して教育援助を実施するためのラウンドテーブルが開催されるケースが多くなった。これまでわが国は個別領域での援助協調には必ずしも積極的ではなかった。ひとつには現地に教育援助の専門家がいなかったことや、協調的援助の気運が充分でなかったことも考えられる。

教育援助が基礎教育分野への広がりを見せているために、教育プロジェクトは校舎建設や教員養成・研修にしても広い地域で多数の人間を対象に実施することになり、援助機関間の緊密な協調・連携に対応することは緊急の課題である。そのためには教育行政・教育計画の専門家を多くの途上国の教育省に派遣することと、日本から専門家を適宜こうした会議に派遣できる体制整備が必要である。

注33 Todaro (1997) (岡田靖夫監訳(1997)). p.486.

(4) 社会的弱者に対する教育

「万人のための教育」以後、初等教育への就学率が大きく取上げられるようになり、教育水準を決める中心的な指標になっている。しかし、教育のあり方は多様であり、初等、中等、高等、さらにはノンフォーマル教育をも含めた総合的施策を必要としており、バランスの取れた支援が検討されねばならない。

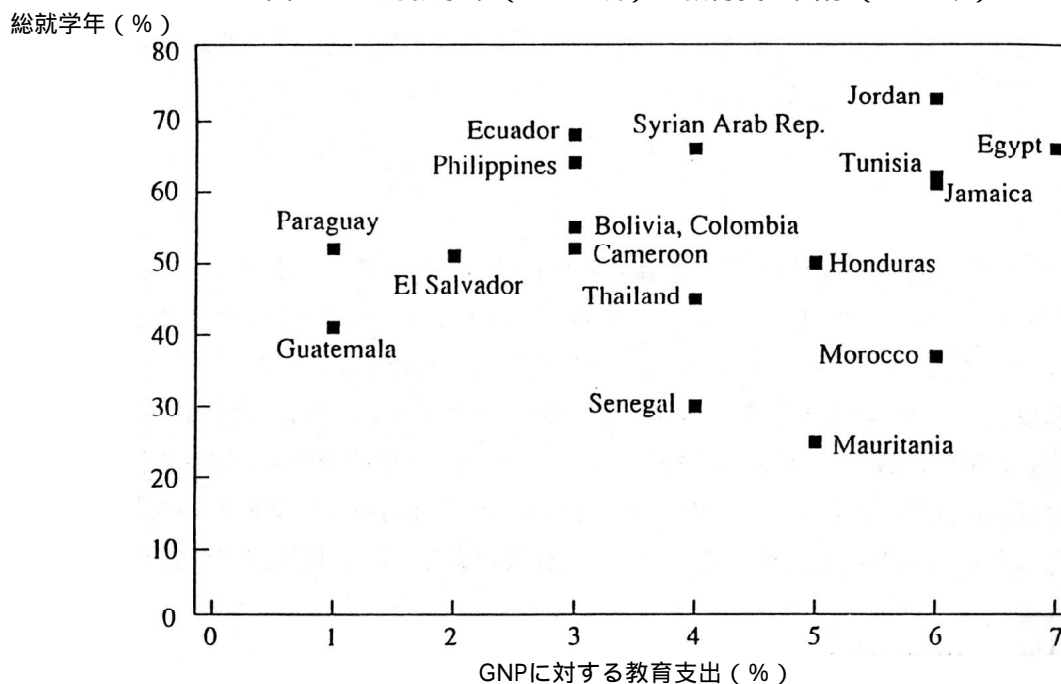
すべての国民に対する教育機会の提供とは、一般的な教育機会の平等にとどまらず、これまで教育機会に恵まれなかった人々、つまり社会的弱者（貧困層、女性、障害者、先住民等）の教育ニーズを掘り起こし、それに応えることでなくてはならない。こうした社会的弱者の教育がどのように行われているかが重要な指標として国際的に判断されることが必要であり、そのための教育指標が工夫されるべきである。

4 - 4 目標値の測定手段の明確化

97年5月にOECD、国連・世銀で共催された「開発の進捗に関する指標」セミナーにおいても教育の指標は他の領域と比較してかなり整備されていることが指摘されている。しかし、これまでの指標は量的な指標であり、質的指標は得ることが困難であった。これは質の定義が難しく測定が困難だからである。

図4 - 1は総就学率とGNPに対する教育費の割合をプロットしたものであるが、ほとんど相関が見られないのである。つまりコストを沢山かけているからといって就学率は上がらない。それ以外の要因がきいているのである。しかし、コストをかけている国の方が学校施設や教科書の配布などが十分行われており質的には高いと思われる。人間開発指標のように幾つかの指標を組合わせて新しい教育の質に関わるインデックスを作成することが必要であろう。

図4 - 1 総就学率（6～23歳）と教育費の関係（1990年）



出所： World Bank (1995). p.68.

アジア開発銀行では教育プロジェクトの評価指標をインプット、プロセス、アウトプット、アウトカムの4段階に分けて、それぞれの要素と指標を一まとめにして検討している。これは教育プロジェクトはインプット（入力）とアウトプット（出力）のみでは評価できず、そのプロセスと社会的な評価も重要だからである（表4-1）。

表4-1 教育インプット・プロセス・アウトプット・アウトカムの要素と指標

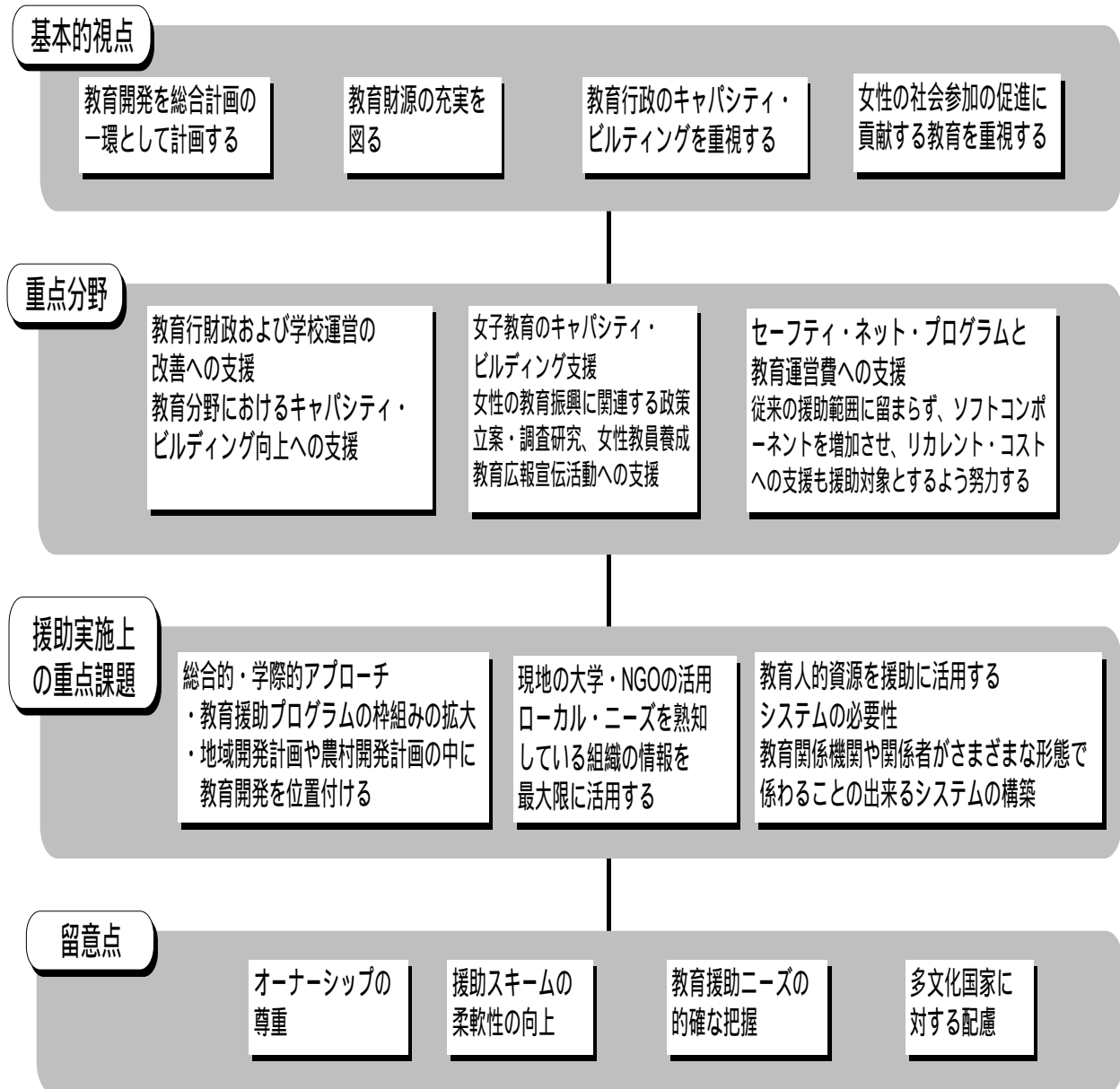
要素		指標
イン プ ッ ト	教員の特性	学歴・教員訓練の有無・年齢/経験・職員数（総数/対生徒比/対教室比/対学校数比）・離職の状況・科目別の状況・民族や国籍・性別・専門教育の有無・伝達能力・仕事に対する姿勢
	設備	築年数・状態・サイズ（学校/教室）・学校あたりの生徒数・学校あたりの教室数・特殊施設（理科室/図書室/保健室/その他）
	器具	入手可能状況・現状・適応度・状態・有効利用状況
	カリキュラム	相互関連性・普及度
	教材	入手可能状況・妥当性・わかりやすさ・状態・有効利用状況
	管理運営能力 教育機会の均等	学歴・管理職訓練の有無・教員経験・管理経験・組織のインセンティブ 就学状況
プ ロ セ ス	管理運営 授業	自主性・責任感・仕事への姿勢 教員の教授時間・生徒の授業参加時間
ア ウ ト プ ッ ト	教育の普及 学力達成度 非学力面での達成度 社会公正の是正	アクセス・退学・留年・卒業 学校での試験結果・国家試験の結果 価値観・社会的態度・成熟したふるまい 性別格差・貧富格差・地域格差・民族格差
ア ウ ト カ ム	経済・社会・ 政治・組織・ 環境への効果	就労、転職、失業状況・生涯収入・消費、貯蓄動向・社会移動 政治意識・投票行動・組織改革の実施・組織運営能力の強化 エネルギー利用の改善・環境に関する意識改善、等

出所： 廣里恭史 (1997). p.261.

4 - 5 教育援助におけるオーナーシップとパートナーシップ

教育はその国の未来を決定する課題であり、教育開発計画、教育システム、教育内容にかかわる政策決定はその国のオーナーシップが直接発揮されねばならない。教育内容を決めるのは、その国自身であるが、カリキュラム改訂に必要な調査や研究、カリキュラム実施に必要な機材や教員研修は支援の対象になる。オーナーシップを重視しつつパートナーシップとして必要な支援を積極的に行うためには、教育分野における援助国と被援助国との交流が様々なレベルで進められることが必要である。

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



5 - 1 援助の基本的な考え方

(1) 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

DAC 新開発戦略の2つの目標である初等教育と女性の教育普及を阻害している要因には教育の領域における問題のみならず、経済的、歴史的、社会的な側面を持っている。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いるため、総合的な開発計画の中で相互に有機的に組合わされて計画・実施されることが重要である。

(2) 教育財源の充実を図る

子どもの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予算は削減の方向にあり、子ども一人当たりのコストは減少している。こうした現象を逆転させるべく、2015年までに初等教育における児童一人当たりの教育予算を2倍に引き上げることを目標に設定するなど、教育財政の改善への政府のイニシアティブを求めることが必要とされる。

(3) 教育行政のキャパシティ・ビルディングを重視する

初等教育における量的拡大と質的充実を図るためには、中央と地方の教育行政のキャパシティ・ビルディングの強化が必要である。また、教育における男女格差の解消、社会的弱者の教育保障等の教育における「社会的公正」を実現するためには、従来の教育の枠組みを越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。

(4) 女性の社会参加の促進に貢献する教育を重視する

教育における男女格差の解消は教育分野のみの取組みだけでは改善することができない。女性のおかれている社会的・文化的・宗教的な取組みを同時に進めなくてはならない。さらに、農村部・山間部や少数民族・障害者などの社会的辺境における女性の問題を特に重視するべきである。

5 - 2 重点分野および重点項目

(1) 総合的・学際的アプローチ

教育分野における援助と他の分野の開発計画と有機的な連携を重視して援助案件を形成する。例えば、教育援助プログラムの枠組みを拡大することや、地域開発計画や農村開発計画の中に教育開発を位置付ける等、総合的学際的アプローチのなか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) 現地の大学・NGOの活用

教育案件の形成・実施にあたっては現地の大学・NGOなどローカル・ニーズを熟知している組織の情報を最大限に活用できるよう、新たなチャンネルを形成し、共に活動できる制度を整備・確立する。

(3) 教育行財政および学校運営への支援

教育分野における途上国のキャパシティ・ビルディングを目指して、中央と地方の教育行財政システムおよび学校運営の改善を支援する。

(4) 女子教育のキャパシティ・ビルディング支援

男女格差の解消を目指して、女性の教育振興に関連する政策立案・女子教育振興に関する調査研究・女性教員養成教育およびアドボカシー（広報宣伝）活動を支援する。

(5) セーフティー・ネット・プログラムと教育運営費への支援

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イフティー・ネット・プログラムへの支援を行う。学校建設・教員研修など従来の援助のもとで実施可能な範囲にとどまらず、ソフトコンポーネントを増加させ、また経常経費である教育運営費（リカレント・コスト）への支援も援助対象とするよう努力する必要がある。

リカレント・コストに対する支援は、例外的な措置として、内戦や極度の財政的危機のなかでの、教育制度の崩壊を防ぐことを目的として実施されるべきである。その際には、時限的に目標を定め、年次遁行で逡減することが可能であり、さらにモニタリングできるシステムを構築するなかで、検討されるべきである。

5 - 3 援助実施上の留意点

(1) オーナーシップの尊重

初等教育を中心とする公教育は相手国の主権、社会の在り方、その国の未来に深くかかわる働きであり、途上国自身のオーナーシップが最も尊重されねばならない。また同時に、よりよ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互いに学び合うという好ましい関係の確立が望まれる。

(2) 援助スキームの柔軟性の向上

途上国の教育の課題は、いづれも教育セクターのみからのアプローチをはるかに越えた次元の課題である。同時に人口増加、貧困層の増大、コミュニティの弱体化、多文化多言語社会への移行等の

課題は教育セクターでの取組みが不可欠であるが、総合的な政策の一部として行われなくてはならない。また、援助協調や現地のNGOや大学との協調をより効果的にするためには、援助のスキームに柔軟性を持たせることが必要である。有償資金協力、無償資金協力、技術協力をうまく連携させることと、同じ技術協力のカテゴリーの中での連携も必要であろう。さらに、現在行われている教育援助（学校建設や協力隊の派遣）も上位のプログラムと連動させて、計画することが一層必要とされる。

（３）教育援助ニーズを見い出すシステムの整備

途上国の教育は歴史・社会・経済的な状況を反映してさまざまである。例えば、教育制度、カリキュラム、評価等が旧宗主国のものを踏襲しているケースや、内戦等により教育システムそのものが破壊されている場合もある。こうした状況の中で要請される援助案件は必ずしも国民的ニーズを反映していない。また、途上国からの援助要請は援助国の動向を見ながら、援助を受けやすい案件が提出される場合もある。こうした中で要請に従って援助を行うことは、教育の自律的発展を促す教育援助の本来の目的から外れることになりかねない。それを避けるためには、途上国の教育状況や教育援助ニーズを的確に把握するための継続的な調査研究体制が必要である。教育援助に関する調査研究は援助機関や大学・研究所がそれぞれ別々に実施しているが、こうした調査・研究を総合し、実施と有機的に連携し得るシステムの確立が必要とされる。

（４）広くわが国の教育人的資源を援助に活用するシステムの必要性

教育分野においては国際機関や援助機関の連携協調が活発化しているように、教育援助案件は大型で総合的なものとなってきており、援助の立案・実施のためには多方面の教育機関、専門家の参加が要請されている。また、教育行政や女子教育を含めた社会的公正をめざす教育を考えると、これまで以上にキャパシティー・ビルディングへの支援の比重が高くなる。さらに、わが国の援助方法（技術協力・無償資金協力・留学生・研究協力・円借款・青年海外協力隊等々）を組合わせて援助することが求められており、それぞれの方法がより効果的で一層活性化される総合的なマネジメントが必要となろう。そのためにはわが国の教育関係機関や関係者がさまざまな形態で教育援助に関わることのできるシステムを構築することが要請される。

（５）多文化国家に対する配慮

教育援助における多数の文化が共存する社会への視点および配慮の必要性は、それが教育に深く結びついているからである。教育言語、カリキュラム、教育養成等どれをとっても、複数の文化や言語、宗教への影響を考慮しなくてはならない。

多文化的状況に対する対処の在り方は、日本がどういう社会を目指しているかということと強く関わっている。つまり、国際協力の方法は自国の社会のありかたと深く結びついており、わが国が多民族・多文化状況に対してどのように対応しているかが、国際協力プロジェクトの形成と実施に大きな影響を与える。それゆえに教育援助の実施には常に方法的自覚が求められている。

参考文献

- 内海成治(1995)「開発と教育」国際協力出版会編『国際協力概論 - 地球規模の課題』国際協力事業団
国際協力総合研修所
- 外務省経済協力局編(各年)『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)『開発と教育分野別援助研究会報告書』
- 国際協力事業団企画部(1997)『教育援助にかかる基礎研究 - 基礎教育分野を中心として - 報告書』
- 小島徹(1992)「アフリカの教育」日野瞬也編『アフリカの文化と社会』勁草書房
- 豊田俊雄(1995)『開発と社会 - 教育を中心として - 』アジア経済研究所
- 富永健一(1990a)『近代化の理論』講談社
- (1990b)『日本の近代化と社会変動』講談社
- 廣里恭史(1997)「第7章 社会開発プロジェクト - 教育部門を中心として」嘉数啓・吉田恒昭編『ア
ジア型開発の課題と展望』名古屋大学出版
- 堀尾輝久(1971)『現代教育の思想と構造』岩波書店
- 文部省(1996)『時代に即応した国際教育協力の推進について』
- 米村明夫(1986)『メキシコの教育発展 - 近代化への挑戦と苦悩』アジア経済研究所
- ADB (Asian Development Bank) (1997). Asian Development Bank Annual Report 1996.
- Colclough, C. et al. (1990). Education for All in Low Income and Adjusting Countries, the Challenge for 1990's
Draft Document Prepared for the World Conference on Education for All.
- Condorcet (1971). "Nature et Objet de l'Instruction Publique", Bibliotheque de l'Homme Publique. (松島鈞訳
(1974)『公教育の原理』明治図書)
- Coombs, Philip .H. and Manzoor Ahmed(1974).Attacking Rural Poverty : How Nonformal Education Can Help.
Johns Hopkins University Press.
- Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbit (GTZ) Gmbh (1996). Basic Education in German
Development Cooperation. Germany.
- Dewey, John (1916). Democracy and Education : An Introduction to the Philosophy of Education. Freedom / da
Music. (松野安男訳(1994年)『民主主義と教育』岩波文庫)
- Dore, Ronald P. (1976). The Diploma Disease - Education, Qualification and Development-. Allen & Unwin Ltd.
(松居弘道訳(1990)『学歴社会 新しい文明病』岩波書店 同時代ライブラリー37)
- Fagerlind I, et al (1989). Education and National Development. Pergamon Press.
- King, K. (1991). Aid and Education in the Developing World. Longman Group UK Limited
- Little, A. et al. (1994). Beyond Jomtien-Implementing Primary Education for All. Macmillan Press.
- Lockheed, Marlaine E. et al. (1991) Improving Primary Education in Developing Countries : A Review of
Policy Options. Oxford University Press.
- Ministere de la Cooperation (1996). Le Ministere de la Cooperation Rapport d'Activite 1996. France.
- Ministry of Foreign Affairs (1997). Australia's Overseas Aid Program 1997-98. Australia: Australian Government
Publishing Service.
- Ministry of Foreign Affairs And Trade (1996). New Zealand Official Development Assistance Programme Annual

- Review 1996. New Zealand.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (1996-97). Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients.
- /DAC (Development Assistance Committee) (1997), Development Co-operation 1996 Report.
- Psacharopoulos, G. (1993). Return to Investment in Education : A Global Update. Policy Research Working Papers, Education & Employment, WPF1067. World Bank.
- Russel, Bertrand (1926). On Education, Expecially in Early Childhood. Allen & Unwin Ltd. (安藤貞雄訳(1990) 『ラッセル教育論』 岩波文庫)
- Sack, Richard (1995). Donor cordination at the Country Level : Experience form an "Upstream" Education Policy Analysis Project and Conceptual Explorations. UNESCO.
- Taylor, Charles.etc. (1994). Multiculturalism. Princeton University (佐々木毅他訳(1996) 『マルチカルチュラルリズム』 岩波書店)
- Todaro, M.P. (1997). Economic Development Sixth Edition. London : Addison Wesley Longman Limited. (岡田靖夫監訳、OCDI開発経済研究会訳(1997) 『M.トダロの開発経済学』 国際協力出版会)
- UNICEF (United Nations Children's Fund) (1996). The State of the World's Children 1997. Oxford University Press. (ユニセフ (国連児童基金) (1996). 『1997世界子供白書』)
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (1996). Education for All Achieving the Goal.
- (1997). Adult Education in a Polarizing World.
- UNDP (United Nations Development Programme) (1997). Human Development Report 1997. Oxford University Press.
- World Bank (1995). Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review. A World Bank Publication.

. 保險医療

1. 保健医療問題の捉え方

1 - 1 保健医療問題の認識

かつて小児科医は、乳児死亡率がある国の保健医療状況と文明度を示す尺度だと教えられた。保健医療サービスの程度は、確かに、ある国や社会の開発発展の程度と並行する。また、いうまでもなく、健康であること、保健医療サービスの恩恵に浴することは、何時、地球上のどこに生まれようとも、全ての人々が享受すべき基本的な権利として広く認められている。

しかしながら、20世紀も残るところわずかの現在でも、なお、地球上の全人口の80%は開発途上地域に居住している。これらの地域では、なお大多数の人々が不健康な生活を強いられているが、同時に極端な貧困、人口増加、男女の格差にも苦しめられている。そしてこれらの背後には、しばしば極端な国内格差、腐敗や不法な慣行、未熟な社会性、さまざまな理由による対立や内乱の危険性と不安定な政治が存在する。最も健康に恵まれない人々は、一日の収入がUS\$1以下の絶対貧困層に属し、貧困問題の改善が計られているにもかかわらず、その実人口は約13億人、全人口の約25%を占めるとされる。すなわち、健康問題と社会開発は切り離せない関係にある。

個人が身体的社会的精神的に健康であるということは、個人の権利が守られているだけでなく、健全な社会形成のために必須の条件であり、また、調和のとれた社会の発展は、身体的精神的社会的に健全な人間開発のための基礎的環境といえる。すなわち保健医療を適正に維持することは、単に個人レベルの問題ではなく、ある人が属する地域の発展を通じて、国家および国際的に関係を健全に構築するための基礎的要因ともいえる。

1 - 2 DAC 新開発戦略の目標

(1) 乳幼児死亡率の改善

保健医療に関する指数をひとつだけ取り上げるとすれば、小児への保健医療サービスの状況を反映し、また、平均余命とも関連する乳児死亡率（Infant Mortality Rate：IMR）であろう。おおざっぱに言えば、住民が発病したり、けがをしても、数時間から少なくとも1日以内に何らかの治療に接することができ、子どもの予防接種や妊産婦検診などを通じて「予防医学」にも接し得るような保健医療体制が確立されるようになれば、乳児死亡の大多数（約80%）は周産期と生後28日以内の新生児死亡が占めるようになり、また、5才未満児死亡の大多数（約80%）も1才までの乳児期の死亡が占めるようになる。すなわち、これらの指数のいずれかが判明すれば、他はほぼ推定可能といえる。

しかしながら、途上国では乳児期以後、予防接種などプライマリー・ヘルス・ケア（Primary Health Care：PHC）の範疇にある保健活動で防ぎうる感染症や栄養障害などに関係する子どもの死亡が相当数あることから、第一義的にはPHCサービスの存否が大きく影響する5才未満児死亡と、より専門的な医学的処置を含む広範な対応が必要な乳児死亡が取り上げられてきたといえる。

DAC 新開発戦略では、2015年までに5才未満児死亡率（Under 5 Mortality Rate：U5MR）と乳児死亡率の両者を、ともに1990年水準の1/3に下げるとしている。子どもの健康という面のみから見れば、5才未満児死亡率が150を超えるような国^{注1}では、当面の目標を、多数者の同時発病の予防を目指す

注1 国連児童基金（United Nations Children's Fund：UNICEF）『世界子供白書1988年版』では189カ国中の26。その一人当たりGNPの平均はUS\$298である。

PHCレベルのサービスが大きな効果をもたらす5才未満児死亡率の減少におく必要がある。次いで、5才未満児死亡率のさらなる減少とあわせて、栄養や母親の健康などへの配慮とともに医療的介入や、より高い精度と広い範囲のヘルス・ケアを必要とする乳児死亡対策に重点を移すことが、現実的な取り組みと考える。

乳児死亡率が100を下回るようになれば^{注2}、低出生体重児の頻度を下げするために母親の健康状態を視野に入れた、やや精度の高い妊婦検診や高度技術を含む新生児医療などの関与も必要となり対策は異なってくる。

(2) 妊産婦死亡の改善

1996年4月、世界保健機構（World Health Organization：WHO）とUNICEFは、新たな調査に基づき、毎年、地球上で生じている全死亡のうち、直接、妊娠分娩がかかわるものは585,000と推定したが、実にこの99%が開発途上国で生じていることを忘れてはならない。すなわち、妊娠分娩が原因で死亡する女性は、開発途上国に限るといっても過言ではない。

DACが女性の健康を取り上げ、2015年までに、各途上国の妊産婦死亡率（Maternal Mortality Rate：MMR）を1/4に低下させることを目標としたことの意義はきわめて大きい、その前提となる妊産婦死亡の現状把握が不備な問題は残る。すなわち、多数の途上国の、特に農村部における大多数の分娩は、なお、訓練を受けた介助者もいないまま、自宅で行われることも多く、新生児の死亡はいうにおよばず、時には母親の死亡すら報告されない事態も残っている。

また、合計特殊出生率（Total Fertility Rate：TFR）が5.0以上を占める国^{注3}では、当然、これらの直接、妊娠分娩に関連する死亡以外に、15才から45才までの、いわゆるリプロダクティブ・エイジである30年間にわたって繰り返される妊娠と分娩が女性の健康に影響し、慢性化した不健康や死亡にも間接的に関与していることは事実であり、これらは、いわば表に現れていない死亡率（Invisible Death Rate）ともいえる。

国際人口開発会議（1994年）では、各途上国の妊産婦死亡を2000年までに1990年の半分に、2015年までにはさらに半減させるとし、世界女性会議（1995年）でも、これに合意したが、この目標を達成するためには、現在の状況、信頼できる数値を明らかにする過程が前提となる。

(3) リプロダクティブ・ヘルス・サービスの向上

保健医療面における先進国と途上国の格差の中で最大のものは妊産婦死亡である。もっとも貧しい層に属する国々の女性は、もっとも富裕な国々の女性に比べて、妊娠分娩のリスクは約70倍も高い。

2015年までの出来るだけ早い時期に、適切な年齢のすべての女性が、PHCを通じてリプロダクティブ・ヘルス・サービスを受けられるようにするというDACの目標は、子どもへの対策に比べ、著しく遅れていた女性の健康向上のための取り組みとして、きわめて意義あるものといえよう。

しかし、今まで、この分野が等閑にされてきた、またうまくゆかなかった理由を考えると、保健医療分野だけの対応では、女性の健康に対する効果的具体的策はないともいえる。すなわち、女性の健

注2 UNICEFの『世界子供白書1998年版』では、100以下50以上は、189カ国中43。その一人当たりGNPの平均はUS\$ 821である。

注3 同『世界子供白書1998年版』で数値が判明している173カ国中53。

康向上を妨げてきたのは、単に保健医療面の問題だけでなく、むしろ、長い歴史や伝統に根ざした社会的要因の関与が多いことを考慮すべきである。

したがって、リプロダクティブ・ヘルス・サービスの拡充には、保健医療面にとどまらず、教育や貧困対策など、分野を超えた関与が必要となる。

2. 保健医療問題の現状と課題

2 - 1 途上国における保健医療協力の推移

現在、開発途上国と称される国の大多数は、第二次世界大戦後（1950-70年代）に念願の政治的民族的独立を達成した。しかし、一部の国を除いて、政治的安定はおろか、経済的自立もなし得ず、かつて宗主国が行っていた設備投資も消失し、宗主国の人材が掌握していた管理機構も疲弊するとともに、かろうじて首都圏などで維持されてきた保健医療サービスや各種社会インフラも急激に疲弊した。

第二次世界大戦直後、唯一の先進国であった米国の関心は、自国の市場開発のためのヨーロッパ復旧にあり、その他の地域への関与は限られ規模であった。例えば、1950年代の保健医療面では、シュバイツァ - に代表されるような先進国の「篤志家の慈善」としての「医療」であったり、あるいはインドシナにおける米国の対共産主義宣撫工作ともいえる医療援助などであり、これらの中には、現在の保健医療協力につながる萌芽も存在したとはいえ、今日の開発協力とは大いに異なるものであった。

1960年代、アフリカで独立国が増加するとともに、これら新興国家では経済的にも政治的にも不安定で、社会インフラが脆弱なことから、先進国の「援助」は急激に拡大され、開発協力のための国際機構整備も進んだ。保健医療分野でも多くの援助が始まったが、問題部分への対症的対応に過ぎず、例えば、医療施設建設というインフラ整備が行なわれても、地域保健との連携は考慮されておらず、また、多数の外部専門家が途上国に入ったとしても、統合された計画はなく、当時生まれつつあった地域保健（Community Health）という新しい概念に基づくものではなかった。

1970年代に入って、それまでの「援助」が、真に助けを必要としている途上国の貧困層に役立っていないとの反省から、改めて開発の本質が問われるようになり、幼児死亡率（5歳未満児死亡率）、平均余命、識字率などの人間開発や福祉に関する指標を重視する気運が高まってきた。そのために生まれたのがBHN（Basic Human Needs）の理念である。これは1973年、米国国際開発局（米国国際開発庁（United States Agency for International Development：USAID）の前身）により提唱され、その後、貧困撲滅を目指す国際労働機関（International Labor Organization：ILO）や世界雇用会議にも導入され、さらに現在に到るまで、なお、多分野における開発協力の基礎理念として受け継がれている。

BHNは人間が最低限の生活を維持するために必要な諸要素で、当然、保健医療サービスを含む。開発協力は、以後、この範疇に属する問題解決のための介入として行われるようになった。1978年に提唱されたPHCは、BHN目的に適う保健医療介入の哲学ともいえるが、現在では、単に途上国のみに対応するのではなく、先進国を含む全世界が、限られた資源を有効に活用するために必要な理念となっている。

途上国で医療の自立、継続性をめざして導入された地方分権化や有料化は、80年代の不況・債務増加を受けてアフリカ諸国などで始まった構造調整と連動する一段と進んだ取り組みであったが、それまで無料の保健医療サービスから、貧困住民を追いやるという負の現象も起こしている。

2 - 2 プライマリー・ヘルス・ケア - アルマ・アタ (Alma Ata) 宣言と途上国の疾患

PHC は、1977年の世界保健会議 (WHO総会) で提唱された「西暦 2000年までに、すべての人々に健康を (Health for All by the Year 2000 : HFA)」を实践するための具体的戦略である。

1978年9月、旧ソビエト連邦カザフスタンのアルマ・アタ (Alma Ata : 現カザフスタン共和国首都アルマ・トイ) で、WHO、UNICEFほか 67 の国際機関や非政府団体および 143 国が参加した会議で、改めて HFA 宣言がなされ、これを達成するための戦略として PHC の推進が合意された。

PHCの基本的理念は、病気を持つ個人に対する治療を主眼とする医療 (Medical Care) とは異なり、一人一人が自ら保健活動に参加し、自助努力を行うことによって病気を防ぎ、健康増進をはかるといふ保健 (Health Care) モデルであり、いわゆる先進的技術を行使する医療介入を含まない。この理念の最も重要な点は、健康増進は経済発展に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た上で、活動に参加 (Community Participation) することである。すなわち、健康は自ら守るべきものであり、適正価格による保健医療サービスが地域住民の参加、各人の自主的対応、自力更生、自己決定などを反映する体制の維持展開を目指すものといえる。また、PHC は地域住民が最初に接触する保健システムであることから、ハード面ソフト面とも、できるだけ生活の場に近づけ、恒常的な一定レベルのサービス提供を目指している。

WHOによる具体的なPHCの戦略は次のようである。まず4原則として、住民参加、ニーズ指向性、資源の有効利用、分野を超えた協力、があり、さらに、以下の8要素を含む。

健康教育の普及

食糧供給と栄養摂取の維持

安全な水の供給と基本的衛生環境の整備

家族計画を含む母子保健サービスの実施

予防接種の実施

地方流行病の予防と対策

日常的な疾病、障害に対する適切な処置

必須医薬品の確保

このようにPHCはその国のヘルスシステムの骨格を成すのみならず、住宅、交通、農業、通信、教育などの分野を含む地域の社会的、経済的発展計画のひとつとして捉えられるべきであり、それぞれの分野を担当する政府機関の密接な協力が不可欠である。

上記のうち、PHCの根幹をなすものは健康教育である。健康な生活をおくるために必要な事柄を十分理解してはじめて、人々は各自が何をなすべきかを自ら考え、取るべき行動を決定しうる。このためには地域で実際に人々と接するヘルスワーカーの役割とその訓練が重要である。

基本的な保健医療施設としてのベーシック・ヘルス・ユニット (Basic Health Unit : BHU) やルーラル・ヘルス・センター (Rural Health Center : RHC) を、住民が利用しやすい徒歩 5km 以内に設置し、同時により高度な診療が必要な場合、上位の二次・三次医療施設へ移送可能なりファラル体制を含むことも必要である。しかしこれらの基礎施設を機能させるためには、途上国の医薬品の慢性的不

足は深刻である。必須医薬品でさえも、十分確保できていないため、住民の公的保健施設に対する信頼を喪失させている。したがって、必須医薬品供給の体制整備もPHCサービスの維持に重要である。

PHCの成功例としては、低開発の広大な国土に、一定レベルの医療サービス供給を目指した中国の「裸足の医者」制度、民主化による住民参加と強力な女性教育により保健医療状況の目覚ましい改善を達成したインドのケララ州、かつての宗主国による保健医療施設の保持と、特に女兒を含む高い初等教育率により、GNPに比して、良好な保健医療指数を持つスリ・ランカ、また、財的資源の再分配としての軍事支出の削減と保健医療サービスの改善を達成したコスタ・リカなどが挙げられる。

WHOなどが提唱したこの壮大な理念は、途上国のPHCを通じた保健対策の中心となるべきものであると同時に、資源の適切な配分という意味では先進国でもとり入れるべき概念ともいえる。

2 - 3 子どもの健康 - GOBI

子どもの成長過程を把握し記録を徹底する成長モニター（Growth Monitoring）、下痢による脱水症を防ぐ経口補水塩（Oral Rehydration Salt：ORS）、母乳栄養（Breast Feeding）、予防接種（Immunization）など、いわゆるUNICEFの提唱するGOBIはこの例である。ORSそのものは下痢を治療するものではないが、これが世界的に広がったことにより、子どもの下痢による死亡は半減した。予防接種拡大計画（Expanded Programme on Immunization：EPI）により、毎年、約900万人の子どもが死を免れている。天然痘の撲滅に続き、WHOとUNICEFによるポリオ根絶作戦が、過去数年間、EPIの主要プログラムとして繰り返されている。このように、割合、短期的に効果の出る方法により、子供の健康については、少なからず改善が見られたのは事実である。

途上国の平均余命が短いのは、乳幼児の高い死亡率を反映するものであり、その原因は、単に保健医療インフラの不備によるものだけではなく、先進国と違った背景があることを理解しておく必要がある。

例えば、慢性的な貧困や低栄養は、両親の育児や栄養に関する基礎的知識の不足に起因することも多い。各種ビタミン、ヨード、鉄分などの微量栄養素不足はさまざまな疾患や不健康とも関連している。ビタミンA不足は各種感染症の罹患率を上げる他、不足程度が強くなると失明に到る視力障害の原因となる。極端なヨード不足は小児の精神発達に悪影響を及ぼすほか、発育不全、知的障害などの原因となる。

恵まれない生活環境と感染症の発生が関係していることはいうまでもない。清潔な飲料水が得られないところでは、しばしば、排泄物の処理も不適切であり、経口感染による消化器系の感染症が多い。また、調理や暖房などの排気が不完全で、かつ、狭い空間に人が多数居住しているような場合、気管支炎や肺炎などの急性呼吸器感染症（Acute Respiratory Infections：ARI）やリュウマチ熱（溶血性連鎖球菌感染症）など、生活環境の改善に伴い減少する疾患が蔓延しやすい。

予防接種で防ぐことが可能な結核、麻疹、ポリオ、ジフテリア、百日咳、破傷風といった疾患ですら、ハード面よりもソフト面の保健インフラの不備により十分対応できていないことが多い。このような環境では、しばしば、国内不平等に起因する親の教育の欠如、また、不衛生な環境と低栄養による抵抗力の低下が、慢性的な子どもの感染症流行の条件を作り出している。このような途上国の状況により毎年1,400万人の5歳未満児の生命が失われている。この内、420万人強は急性呼吸器感染症

(ARI) で死亡しているが、さらにこの中の152万人は麻疹、51万人は百日咳による。また、別の400万人の子どもは下痢症により死亡している。さらに、マラリアにより100万人の子どもが、新生児破傷風では80万人が生命を奪われている。

このような状況を根本的に解決するには、貧困の解消、安全な飲料水の供給、生活条件の向上など、社会的物理的居住環境の改善、栄養水準の向上、衛生・健康教育の普及など多様な対策が必要であり、いずれにしても、長い年月と根気強い働きかけを要する。したがって、当面、可能な保健医療政策としては、WHO や UNICEF、世界銀行などが唱える費用対効果の高い方策や PHC の推進が望ましい。

ここで重要なことは、このような外部から導入された取り組みの保健医療的科学的な意味を、如何に途上国の地域の人々に理解してもらうかということである。確かに、予防接種率が上がれば、子どもの感染症は減少し、ORS の普及により、下痢の頻度が減らなくとも、脱水症による死亡は防げる。しかし、保健医療者は言うに及ばず、先進国の人間には常識の範囲であっても、例えば、赤ん坊や子どもの体重を正確に測定すること、ORS を作るための水を1リットルを計量することすら慣れていない人々に、何故予防接種が必要なのか、何故予防接種が病気を防ぐのか、何故脱水すると生命が危うくなるのか、を伝達しなければ、外部からの介入が無くなればいずれこれらの試みは潰えるか、正確でなくなる。ここで、難しい医学的な理論を説く必要はないが、ある種の流行<はやり>の病気は、それを起こす(バイキンやウイルスといった)悪いモノをやっつける力をつけるのが予防接種であり、子どもがはやりの病気にかかった時には、悪いモノを他の子どもに移さないために、離しておくことも大事だというメッセージを伝える努力はしなければならない。

子どもが病気で死ねば産み直せばよい、(お産で)女性が亡くなれば、もう一人嫁をとればよいというような伝統が、何の不思議もなく受け入れられてきた社会では、いかに善意であり、科学的に正しいとしても、外部から導入された試みが根づくまでには、予防接種率や ORS パッケージの配布数といった数字に現れる成果では計り得ない根気強い働きかけが必要である。

1990年、ニューヨークで開かれた子供のための世界サミットは、以下に述べるような具体的な行動計画を採択した。この会議では、特に子どもと女性のニーズを重視し、目標達成のために途上国が国家行動計画を作成し、政策として実行して行くことを提言した。保健に関する指標としては次のものがあげられている。

ポリオを 2000 年までに根絶する。

新生児破傷風を 1995 年までになくす。

麻疹の発症を 90% 減らし、その死亡を 95% 減らす。

1才児の 90% 以上に(2000年までに)予防接種を普及させる。

下痢症による幼児死亡を半減させ、下痢症の 1/4 をなくす。

急性呼吸器感染症による幼児死亡の 1/3 をなくす。

ビタミン A 欠乏症とヨード欠乏症による障害をほぼ完全になくす。

低体重出産の発生率を 10% 以下にまで減らす。

1993年時点で、85カ国がこの国家行動計画を策定し、60カ国がそのために作業を開始した。事実、

先に述べた5歳未満児の死亡1,400万のうち、2/3は下痢症、麻疹を含む急性呼吸器感染症、新生児破傷風によるものであることを考えれば、この国家行動計画による費用の安い保健対策で達成することは可能であろう。

2 - 4 女性の健康 - 安全な母性

子どもの健康への取り組みが積極的に行われ、また、かなりの成果を上げているのに対して、女性、特に母性にかかわる分野への効果的な介入策は確立していない。すでに述べたように、妊産婦死亡率についての先進国と途上国の格差は、乳幼児死亡率よりも更に極端である。例えば、1980年から90年までの日本の妊産婦死亡率は出生10万に対して8.5であるが、アフガニスタン、ネパール、ボリヴィアでは、それぞれ640（1996年のWHOとUNICEFの修正値では1,700）、830（同1,500）、600（同650）であり、単純に比較したリスクは、75（修正では200）倍、98（同176）倍、71（同76）倍となる。

地球上では、危険な中絶を含む妊娠出産の合併症で、毎年、約60万人の女性が死亡し、その何倍もの女性が後遺症を含む障害に苦しんでいるとされる。これらの数字は、途上国の女性の50人にひとりが妊娠または分娩にともなう異常や合併症、併発症により死亡していることになるが、先進国の割合2,700人にひとりに比べると、いかにリスクが高いかが判る。

女性、特に母親が健康でないことは、未熟児、低体重児の出産頻度が高くなる理由でもあり、また、一家が不健康に陥る原因でもある。

途上国での妊娠の約1/3は計画されたものや妊婦自身が望んだものではなく、比較的若く、まだ思春期ともいえる年代に始まり、短い間隔で繰り返される妊娠分娩と育児は母親となる女性にとっても、生まれてくる子どもにとっても生命と生活の質に対する負担を背負ったものである。また、望まない妊娠に対して行なわれる非合法的な中絶は、途上国における妊産婦死亡の20～30%を占めると推定されている。

このような状況に対して、最近では、家族計画には、妊娠するかどうか、またいつ妊娠するかを女性が自らの意思で決められるような手段を用意した質の高いものであるべきだとの考え方が強くなっている。女性開発の立場からも、人類にとって最も重要なリプロダクティブ（妊娠出産）の過程による母子の死亡や合併症を減らし、女性と家族の健康、地域社会と国家の開発への障害を取り除くような取り組みが好ましいといえる。

1994年、カイロで開催された国際人口開発会議においては、中絶や出産による女性の死を減らし、女性のためのリプロダクティブ・ヘルス（Reproductive Health、性と生殖に関する健康）のためのサービスをすべての地域に拡大し、女性の教育水準を高め、性の平等に向けて前進する必要があるという幅広い合意が得られた。

リプロダクティブ・ヘルスは、単なる母子保健よりも広い概念であり、人々が希望する数の子どもを、希望する時に持つことができ、女性が生殖器系の疾患、危険な中絶、エイズを含む性感染症の脅威にさらされることなく、安全に出産できることを目指す概念である。この会議の特徴は、人口問題を解く鍵として、女性が出産を含む自分の暮らしを、もっと自分でコントロールし得るようになることが必要だという点でも合意が得られたことである。女性、母性をめぐる健康については、単に保健医療問題としてではなく、女性をとりまく社会環境が大きく影響することを認識して、多分野を包含

する対策が必要なことを、国際社会が公に認識したことは特筆される。

実際、家庭内でも、母親や女兒の食事の順番は男性の後で、残り物を食べることになると、そもそも絶対量が不足していることから、男性に比べ、慢性的な栄養摂取の偏りや不足が生じる。例えば、鉄分欠乏性貧血症状の報告数は、男子の2億3,800万に対し、女子では4億5,800万にも達している。このような女性の慢性的栄養不良と若年妊娠が妊娠経過に悪影響を与えることもありうる。例えば骨盤發育不全は、出生時の新生児に対するリスクを高めるだけでなく、長引くお産や無理な分娩により、母体に対する危険性も高めている。妊産婦死亡率が高く、女性死亡の絶対数が多い地域はサハラ以南アフリカと南アジアであるが、多産(頻回な妊娠)をよしとする伝統的文化的背景や女性性器の切除などの習慣も、妊娠分娩が女性の生命に対するリスクとなる一因をなしている。

カイロ会議を受けて、94年以降、アフリカ諸国は国家家族計画委員会を設立して家族計画活動を推進しようとした。しかし、多くの国での委員会が保健医療サービス部門とは異なる独立組織として、末端の手足を持たなかったため、十分な活動を行うに到らなかった。この反省から、近年、家族計画と保健サービスを統合する動きがある。

1995年9月中国北京で開催された第4回世界女性会議では、都市の貧困層と農村部の家庭に共通する問題として、食糧不足、特に女性に対して男性と同じ量の食糧が分配されないこと、安全な水や衛生設備および燃料供給への道が閉ざされていること、居住環境が悪いこと、環境に基づく健康への不安をあげ、これらがすべて女性とその家族に対する過剰負担となり、健康に悪影響を与えていることが指摘された。北京会議の行動綱領は、開発の中の女性の視点から、女性の社会的地位の向上、エンパワーメント(Empowerment)という包括的で異なった分野を含む開発への提言とを行い、社会サービスとヘルスケアについての予算配分の増加、特に貧困地域での基本サービス(BHN)の強化を進めると共に、女子および女性とリプロダクティブ・ヘルスに注意を払うことをうたっている。既に言及した1990年の子供のための世界サミットにおいても、女性(母性)のための国家行動計画として、次のような目標を掲げているが、これらはリプロダクティブ・ヘルスの観点から、今後、さらに強調されるべきであろう。

出産年齢の女性の全員に破傷風の免疫をつける。

女性の鉄欠乏性貧血を1990年水準より1/3減らす。

すべての女性に産前ケア、訓練された要員による分娩介助およびハイリスク出産と出産時における緊急事態に対応する紹介診療への機会を与える。

2 - 5 集団による健康格差 - 疾病構造とその変化

ここで途上国と先進国の全体的死因を比較してみる。

途上国では、現在でも、全死亡の1/3以上を感染症が占めている。毎年、1,400万人強の子どもが感染症または栄養失調で死亡しているが、1日当たり、4万人弱、1時間2,000人弱の生命が失われていることになる。われわれが一息いれている間に、地球上では、大型ジェット3機分以上の子どもの生命が失われている。その他、成人を含めて寄生虫疾患や結核などの慢性疾患も、途上国の死因の多

くの部分を占めている。

このような感染症優位のパターンは、工業化や生活様式の変化に伴い生じる社会や疾病構成の変化が生じる以前の状態であり、貧困や公衆衛生インフラの不備と悪循環をなしている。一方、先進国では、悪性腫瘍（癌）、脳循環器疾患、神経系障害といった慢性病やいわゆる生活習慣病（成人病）が罹患率死亡率の大勢を占めるようになるが、このような疾病構造の変化を疫学的変化（Epidemiological Transition）という。

一部の開発途上国では、なお、感染症が首位を占めながら、先進工業国の問題と考えられていた慢性病や生活習慣病が次第に大きな問題となってきた。さらに対応を難しくしているのは、世界的なHIV（Human Immunodeficiency Virus）/AIDSの流行、習慣性物質（タバコ、アルコール、習慣性薬物）の蔓延、職業災害と交通事故、環境汚染といった新しい健康問題と先進国、途上国を問わず、突発的に降り懸かる自然災害や戦争、内乱などの人為災害である。これら新しい健康への脅威に対しては、いわば古典的な疾患対策と同時に、二重構造ともいえる疫学的変化を考慮した対応を取らざるをえず、しばしば、途上国の健康管理システム能力を超えた場合が生じる原因となっている。

また、死亡だけではなく、合併症や後遺症による疾患の負担（Burden of Disease）も、社会開発の面からは重要な問題となってきた。この影響を数量化し、保健政策を立てるための計測値として、障害を調整した人生年数（Disability Adjusted Life Years：DALYs）がある。疾病別にみると、例えば、感染症はサハラ以南のアフリカで全体の71%を占めるのに対し、市場経済が確立した先進国では10%にとどまっている。さらにその内容を見ると、サハラ以南のアフリカの感染症71%の内訳は、呼吸器感染症が10.8%、マラリアが同じく10.8%、下痢性疾患が10.4%、性感染症およびHIVが8.8%、ワクチンにより予防可能な子どもの感染症が9.6%、周産期に原因するものが7.1%などに対し、先進国では、死亡と障害を含んだ病気による負担全体のうち、19.1%ががんにより、続いて神経精神疾患、虚血性心疾患などとなっている。インド、パキスタン、アフガニスタンおよび中東では、周産期に起因するものが、他地域より高いのが特徴で、それぞれ、全体の9.1%、10.9%である（先進国は2.2%）。

しかしながら、このような変化は、世界的である。疫学的変化と人口学的変化（Demographic Change）を合わせて健康転換（Health Transition）と呼ぶが、2020年までの推計では、途上国においても非感染症による死亡が77%程度増加し、死因の上位を占めるようになると予測されている。今後は、こうした健康転換に伴い、途上国の保健医療ニーズが変化してくることに、より注意を払わなければならない。

2 - 6 新しい健康問題

1967年、ウガンダの熱帯雨林から実験用にドイツと旧ユーゴスラビアへ送られたミドリザルを扱った研究者たちが突然高熱を発し、やがて激しい出血症状を呈し、31名中7名が死亡した。現在、マールブルグ出血熱として知られている新しい疾患であった。これは、その後、1976年にザイール（現コンゴ民主共和国）で大きなアウトブレイク（流行）を示したエボラ出血熱に先行する新興感染症（Emerging Disease）時代の始まりであった。

WHOによれば、過去20年間に、少なくとも30の新しい感染症が現れている。これらは、いずれも突発的に発生し、高い感染率と致死率を持ち、通常の抗生物質では対応し難いことが特徴的である。これらの中で、短期間に世界中に拡散したのはHIVによるエイズである。1995年現在、地球上の成

人の2,400万人が感染し、2000年までには、その数は4,000万人に到ると推定されている。現時点では、決定的治療法が無く、特に途上国で用いる安価な薬剤も予防ワクチンも無い以上、健康教育と行動変容による対策しかない。アフリカでは、一地域の多数成人男性の感染が開発に支障を来す恐れも指摘されている。これらに加えて、新たな脅威と予測されているものに、ウイルス感染症ではインフルエンザ、細菌感染症では新しいコレラ（O139）が、また、どちらかといえば米国、英国、日本など先進国で猛威を振るうO157出血性大腸炎などがある。途上国での新興感染症は、資機材の不備と不十分な知識の医療施設に運び込まれた患者から広がっている例もあり、ハード・ソフト両面の整備が急がれる。

一方、再興感染症（Reemerging Disease）と総称される疾患群もある。1994年、「人喰いバクテリア」などと呼ばれた激症型A群連鎖球菌感染症や、同じく94年にインドで流行したペスト、南米で広がったコレラなどに加えて、エイズの広がりに伴い再び流行の兆しを示す結核や薬剤耐性の問題が深刻化しているマラリア、その他の熱帯寄生虫疾患がある。

これらの感染症は、交通手段の発達に伴い、短時間に、極めて容易に多数者が遠隔地に移動しうるようになった今日、新たな対応を要するものとなっている。

また、戦争、内乱あるいは民族的宗教的対立などによる途上国での難民、国内避難民の発生は、人口移動の観点からも微生物拡散という面からも公衆衛生上の重要な問題であると同時に、火山爆発、地震、台風、洪水などの自然災害とともに、多数者の健康を損なう問題としての対応が必要である。

さらに、よりマクロの問題として、人口増加、環境汚染がある。実際、これらの新しい問題はPHCだけで解決しうる部分は大きくないように見える。しかし、これらの事態が発生する背後には、基礎的な保健衛生知識の不足や保健医療や環境・衛生インフラの不備があり、後に述べるように、補完的な形でのソフト・ハード両面にわたる基礎的対策と安全な水の確保、衛生環境、住環境とPHCの連携が必要であろう。

2 - 7 栄養

大規模災害や難民発生など、深刻な緊急事態では、しばしば「食糧が最良の薬である」といわれる。人類の生存にとって、食糧すなわち栄養は水と共に必須の要素であるが、世界的に見ると健康における栄養の持つ意義は多面的である。一方では、飽食による生活習慣病（成人病）発生があり、他方では、生命を維持するのに必要な最低の食糧が不足している。

栄養以前の問題として、アフリカでは旱魃や砂漠化、開発のゆがみなどから、食糧生産は1960年に比し1980年代以降、約10%近く減少し、増加し続ける人口を支えることが不可能となっている。しかも外部からの食糧補給が、しばしば紛争や戦争により妨げられ慢性的な食糧不足を来している。その他の途上国でも、食糧を適切に利用し、安全に保存輸送する手段がないため、または対立や政治的理由による食糧配布の不平等が、結果として栄養上の問題を作っていることもある。

栄養学的には、途上国の広い範囲でみられるビタミンA不足による失明に到る眼科疾患、多数の女性が被っている鉄欠乏性貧血、また内陸部の特に高山地帯など、岩塩を用いる地域でのヨード不足と甲状腺腫や子どもの発育障害など、PHCとして改善されつつあるものもあるが、保健医療分野だけでは根本的対応が困難で、教育、環境と開発を含めたマルチ・セクターの取り組みが必要な問題である。

3. 保健医療改善への取り組み - 保健政策

3 - 1 途上国の保健医療政策とシステム

保健医療は社会活動のひとつであり、乳幼児死亡率、妊産婦死亡率といった保健医療指標に表わされるものの背景には、単なる保健医療セクター内にとどまらない複雑な問題がある。特に、母子保健の面では女子の就学、雇用の機会均等と識字率が、また、地域社会全体の保健状況に関しては、安全な飲用水の供給、上下水道の整備、居住環境、疾患構造、栄養などが強く関与してくるが、これらはまた、貧困、教育、公衆衛生、環境を含む総合的な社会開発とインフラ整備の問題でもあり、さらにさまざまな伝統的社会的要因もあり、結局、保健医療面の改善とは社会活動、社会運動を意味することにもなりかねない。

保健医療の改善とそれに強く関係する人口増加の緩和をはかるためには、その効果が現れるまでに長い期間を要する社会セクターへの投資と必要な人材養成を実施し続ける強い意思を持った指導者が重要である。また、たとえ長期的視野に立った社会改革が保健医療の向上に不可欠と認識されても、保健医療分野としての行動を考えた場合、やはり政治的決断が重要であることは、アルマ・アタ宣言の開会式で、当時のWHO 事務総長が出席者に対して、次のように問いかけたことで、十分、示唆されている。すなわち、

PHCを最重視するヘルスサービスの供給体制を確立するためには、必要ならば、現在のヘルス・システムを根本的に改革する用意があるか

PHCを全国レベルにまで、行きわたらせることに対して、社会的、経済的分野からの抵抗や既存の保健医療分野から生じるであろう抵抗に対して、政治的に、また、保健医療に関する技術面から対決する心構えがあるか

「西暦 2000 年までに、世界のすべての人々に健康を」という目標を達成するために、PHC を受け入れ、国際的にも団結をするための明確な政治的決断をなす用意があるか

である。

結局、PHC は住民を中心にすえた画期的な社会改革ともいえる。この概念は、まず、住民に受け入れられなければならなかったが、同時に各々の国における政治的リーダーの意識改革の問題でもあった。すなわち、PHCは住民の基本的な人権にかかわる概念として認識すれば、国ごとに PHCの成果、発展に差異が見られるのは、政治的受け入れ方の違いによるものとみなせる。

政策決定、すなわち優先度の決定と資源の配分は、国の保健指標を決定する最も重大な事項であり、PHC 政策が成功するかどうかの鍵は、住民の参加とともに政治的コミットメントの大きさに関わっていたといえる。

このような観点からは、国家予算に占める保健医療費の割合、さらには、地方の保健サービスや公衆衛生分野に充てられる割合など、その内訳が端的にその国の保健政策を示すものといえる。1981 - 82年の一人当たりの保健費用は、先進国では平均670ドルであったのに対して、低所得国ではわずか

8.8ドルに過ぎない。また、政府支出に占める公的保健費用は、先進国では10%を越えているが、低収入国では5%以下であり、1972年に比べて1983年には、その割合が減少しているなど、全体として、保健医療面への経済投資は小さくなっている。

しかも、保健医療支出が減少するなかで、多くの途上国では、軍事費の占める割合が大きくなる傾向にある。冷戦構造が崩壊したにもかかわらず、途上国の軍事支出は、なお、増加しており、国の開発に必須の教育や保健に対する予算の伸びを上まわり、外部援助の増加に並行して武器の輸入量が増えいるという実態もある。

一方、保健予算支出の内訳をみると、70 - 85%が費用対効果の少ない治療医学にあてられ、予防やコミュニティー・サービスに対する割合は極めて少ないという実態もある。極端な例では、たったひとつの大学付属病院への配分が、保健省の全予算の20%以上を占めている。

途上国の保健政策を考える上で重要なことは、それがどれくらい継続性を考えた具体的なものであるかということにつきる。

途上国の保健省など、中央政府レベルでは、「BHUやRHCなどのPHCレベルから二次的な地域中核病院、さらに中央の第三次医療施設へのリファラル体制までの立派なシステムが存在している」と解説を受けるが、首都圏や都市部を一步離れるとほとんど何も稼動していないと実感することがしばしばある。また、地域保健という言葉が、人口数千程度の村の「診療活動」と混同されたようなプロジェクトもあるが、PHCの理念に基づいて、外部ドナーが積極的に支援して設置された末端保健医療施設を、今後どう活用するか、現実的な問題としての議論が必要である。

4. 援助の動向

4 - 1 わが国の援助動向

(1) 概要

近年の基礎生活分野（BHN）重視の方向を受けて、保健医療協力は重点分野の一つとして注目されている。90年代に入って、先進機材を必要とする首都圏の病院・研究施設への協力から PHCのアプローチを用いた地域保健・公衆衛生・母子保健・感染症対策分野の協力へと重点が移行している。また、全ての保健医療プロジェクトにおいて、地球規模問題である「人口・健康」分野に取り組む努力がなされている。

(2) 形態別援助の動向

1) 無償資金協力

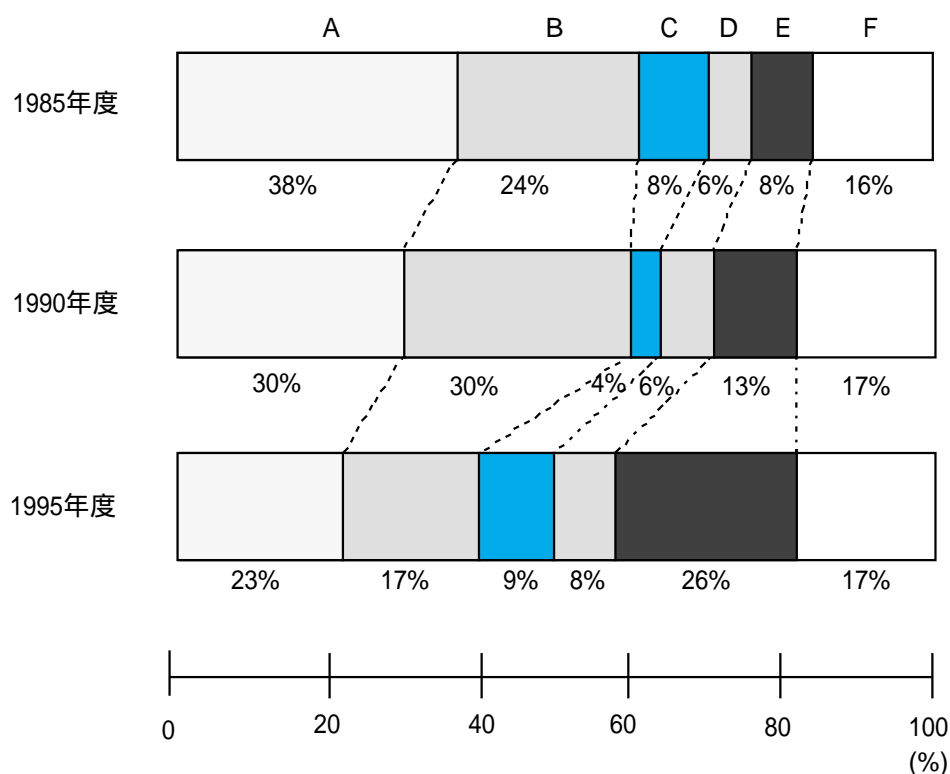
わが国の無償資金協力は開発途上国の中でも比較的所得水準の低く経済や社会開発が遅れている国を中心に実施されており、基本的には収益性が低く、借款で対応することが困難な分野への援助が中心となっている。近年の傾向として保健医療は、環境や教育、女性と開発（WID）と並んで BHNの一つとして重点分野となっている。特に「人口・エイズ」及び「子どもの健康」は94年の日米首脳会談での表明以来、積極的に取り上げられている。対象地域としてはアジアが依然として重点地域であるが、今後は LLDC重視の政策を反映してアフリカ地域への協力も増加すると思われる。

近年、病院、研究所建設や大型医療機器の供与よりは、地方の医療施設や末端ヘルスセンターの医療機器整備に重点がおかれた計画が実施されている。さらに最近の無償資金協力の大きな変化として、ワクチンやビタミン剤など、これまで供与が困難であった消費財を含む機材供与が可能になった（人口エイズ対策及び子どもの健康無償）ことが挙げられる。これらの機材は、個々の消費者による適正な使用が求められることから、配布時の適切な指導が欠かせない。そのため、国際機関、NGO、技術協力プロジェクトとの連携が重要になってくる。

2) 技術協力

技術協力では専門家派遣、研修員受入、青年海外協力隊派遣等が実施されてきた。80年代中頃まで、わが国の保健医療分野の技術協力はその中心を「病院・臨床医学教育」及び「研究所等での研究協力」に置き、1985年度のプロジェクト方式技術協力案件中、両分野の協力は62%を占めていた。その後、家族計画・母子保健、人口教育、ワクチン製造、公衆衛生など、協力分野が多様化し、最近では特に PHC アプローチを採用した地域保健、母子保健、公衆衛生、感染症対策のプロジェクトが増加している（図4-1参照）。また、病院型協力プロジェクトにおいても、最近では医療技術だけでなく、看護管理や病院運営管理面への指導を含めた総合的な協力によりプロジェクトの継続性を図ろうとする努力がなされている。

図4 - 1 JICA医療協力分野別プロジェクト数の推移



- A : 病院・臨床医学協力
- B : 研究所等の研究協力
- C : 医薬品、ワクチン、食品の安全性・品質管理
- D : 保健医療技術者養成訓練
- E : 公衆衛生活動、地域地域保健
- F : 人口家族計画協力

地域別の主なプロジェクトを以下に示す。

アジア : ASEAN では、経済発展に伴う多様な保健医療協力、たとえば救急医療、食品衛生プロジェクト。その他、アジア全域で感染症、母子保健など地域ベースのプロジェクト、PHCアプローチの母子保健、公衆衛生、感染症対策プロジェクト、病院運営管理を含む臨床プロジェクトなどが行われている。

中近東 : イスラム圏での家族計画・人口教育プロジェクト

アフリカ : 感染症研究プロジェクト、母子保健・人口教育プロジェクト

中南米 : 臨床治療プロジェクト、地域保健・医療システム整備プロジェクト

プロジェクト方式技術協力の他、感染症対策のワクチンやコールドチェーン機材（UNICEF及びWHO との連携）、避妊具、視聴覚機材など家族計画用機材（国連人口基金（United Nations Fund for Population Activities : UNFPA）及び海外青年協力隊との連携）、AIDS 診断機材等を技術協力の一環として供与している。

3) 有償資金協力

経済的にみて収益性が低い保健医療分野の有償資金協力は少なく、最近では、マレーシア国民大学医学部付属病院計画（93年度）やインドネシア保健所強化拡充計画（94年度）がある。

4) 国際機関を通じた協力

保健医療分野では、95年度にWHOに7,204万ドル（分担金+拠出金）、UNICEFに3,043万ドル、UNFPAに7,100万ドルの拠出を行っている他、UNICEFやUNFPAと連携した二国間供与（マルチバイ協力）を実施している。これら経済的支援に加えて、人材派遣や各プロジェクトにおける技術交換も行っている。

(3) 内容別の援助動向

1) サブセクター別の動向

予防接種対策（ポリオ根絶対策を含む）

ワクチン、コールドチェーン機材、車両等を技術協力の単独機材供与及び無償資金協力として供与している。この分野の協力は大きく分けて定期接種への協力とポリオ根絶への協力を分類できる。ポリオ（小児麻痺）については西暦2000年までの根絶を目指し、WHO、UNICEF等、関係各機関と連携して積極的な協力を実施している。ワクチン・機材の供与が中心であるが、プロジェクト（中国、ラオス）や専門家派遣、研修員受入も実施している。関係各機関の努力が実り、西太平洋地域（インドシナ、中国、太平洋諸国を含む東アジア地域）ではポリオの根絶は目前にある。今後は南アジアやアフリカに協力の中心が移動すると思われる。定期接種への協力は、発展途上国の予防接種体制の整備を、ワクチン等を継続的（原則5年間）に供与することによりサポートしている。対象は麻疹、ジフテリア、百日咳、破傷風、ポリオ、結核の6疾患である、97年現在16カ国で協力を実施中である。

感染症対策（診断・治療、研究）

タイ、ガーナ、ケニア、ジンバブエ、ザンビア、トルコ等でプロジェクトを実施中である。特にガーナの野口記念医学研究所及びケニアの中央医学研究所に対しては長年協力を続けてきており、現在、この2研究所を中心としてアフリカ地域感染症診断ラボネットワークを構築中である。今後は中央での研究協力のみならず、地域でのサーベイランス・システム作りとも連携させた協力が必要となるであろう。その他、デンバーサミットでの橋本首相の発言を受けて、マラリアを中心とする寄生虫対策についても対応の準備が進められている。

母子保健・家族計画

子どもの健康は母体に大きく左右される。母子保健のうち、これまでどちらかといえば子どもの健康により大きな比重がかけられてきたが、94年の国際人口開発会議（カイロ）や95年の世界女性会議（北京）の結果を受けて、リプロダクティブ・ヘルス、母性保護、安全な出産といった母親側へのアプローチが増加しつつある。具体的には、カンボディア、モンゴル、パキスタン、フィリピン、ブラジル、メキシコ、ガーナ、タンザニアで母子保健/家族計画プロジェクト、ヴィエト

ナム、ジョルダンでリプロダクティブ・ヘルス/WIDプロジェクト、トルコ、チュニジア、ケニア、ジョルダンで人口教育プロジェクトを実施中である。また、単独機材供与として、避妊具、分娩用具、基礎的医薬品、教育用機材等をUNFPA や青年海外協力隊（フロントライン計画）と連携して供与している。

AIDS

AIDSは世界的に最も深刻な保健問題の一つであり、西暦2000年にはHIV感染者が4,000万人に達すると推測されている。その大部分が発展途上国においてであり、生産年齢層の減少、医療費の増加等、途上国が受ける経済的なインパクトも大きい。わが国は94年に「人口・エイズ分野における地球規模問題イニシアティブ(GII)」を発表し、同分野への援助を積極的に行う姿勢を打ち出した。具体的には、フィリピン、タイ、ガーナ、ケニア等でプロジェクトを実施している他、機材供与、研修員受入、専門家派遣、草の根無償資金協力等、様々なスキームで協力を実施している。また、平成9年度より人口エイズ対策無償資金協力が開始された。今後は予防に関する教育・啓蒙や検査技術の移転、調査・研究等の分野での協力が期待される。

4 - 2 主要援助機関の動向

(1) 国際機関

1) WHO

基本政策： WHOの主な役割は「すべての人々に健康を（Health For All）」を達成するために、保健分野において技術的な指導を行い、保健分野の世界基準を定め、国家保健プログラム強化のために各国政府に協力し、保健分野の適切な「技術・情報・基準」を開発し広めること。

重点分野： 感染症対策
PHCの促進
必須医薬品の供給
都市住環境の改善
パートナーシップの構築
健康的なライフスタイルの奨励など。

2) UNICEF

基本政策： 母と子供に影響を及ぼす問題を分析し、住民自身による解決を促す。政府、ドナー、NGOの資源を活用し、国家活動計画の目標を達成するための仲介役をはたす。

主な活動： 戦争、災害、極度の貧困、暴力等虐げられた子供を守ること。
子供の健康、福祉、権利についての認識を普及させるため、メディア（ラジオ、ビデオ、メロドラマ、路上劇、パンフレット、ポスター）を利用しているのが特徴。最近では予防接種から、栄養、教育、安全な水の確保といった分野へ協力の中心が移行してきている。

3) 世界銀行

基本政策：「人間への投資」と「健全な経済政策」の統合。人間への投資は政府が経済的な枠組みを確立しない限り効果的に作用しないという立場に立つ。

重点国： 東アジア、南アジア、中東、北アフリカ、サハラ以南アフリカ、東ヨーロッパ

重点分野： 一次及び地域保健サービス
リファラル（患者紹介）システムの整備
栄養
健康増進・疾病予防
リプロダクティブ・ヘルス

予算： 109億ドル（96年までの保健・栄養・人口分野への累積投入額。その内75%は92 - 96年に基本的保健サービスに投入された。）

4) UNFPA

基本政策： リプロダクティブ・ヘルス及び家族計画サービスの向上並びに持続的な開発への努力を助ける人口政策の策定をサポートする。

重点分野： リプロダクティブ・ヘルス（母子保健、家族計画を含む）
人口分野の情報・教育・コミュニケーション活動（Information, Education, Communication : IEC）
人口情報収集・人口分野の研究・人口政策の立案と評価

重点国： 168カ国で援助を実施中。内訳は、サハラ以南アフリカ46カ国、ラテン・アメリカ、カリブ海37カ国、アジア・大洋州44カ国、アラブ・ヨーロッパ41カ国。

予算： 3億900万ドル（96年度の予算額）

(2) 二国間援助機関

1) 米国

基本政策： 世界人口安定と人々の健康を守る。

重点分野： 望まない妊娠の持続的減少
妊産婦死亡率の低下
乳幼児死亡率の低下

HIV/性感染症（Sexually Transmitted Diseases : STD）の減少

重点国： アジア、中東、ラテン・アメリカ、中央アジア、東ヨーロッパ
コモンアジェンダの重点国はバングラデシュ、エジプト、ガーナ、インド、インドネシア、ケニア、ペルー、フィリピン、タイ

2) 英国

基本政策： 実現可能で費用効果的な良質のヘルスケアへのアクセスを増やすことにより、人々の健康を持続可能に改善する。

重点分野： 保健セクターリフォーム
リプロダクティブ・ヘルス
結核、マラリア、HIV/AIDS 対策

緊急時（災害・紛争等）の人道的援助

最近の傾向として、基本保健医療のみでなく、水源開発、女性の地位向上等を含んだ地域開発につながる包括的アプローチをとるプロジェクトが増加している。

重点国： インド、バングラデシュ、ネパール、パキスタン、カンボディア、
アンゴラ、ケニア、ウガンダ、タンザニア、ナイジェリア、ガーナ、ガンビア、ジンバブエ、ザンビア、マラウイ、南アフリカ

予算： 全体予算に占める保健・人口分野割合は年々増加しており、93/94年度は1億ポンドを投入している。

3) フランス

戦略： 保健政策・組織強化が必要な国へのプロジェクトの組み込み。
プロジェクト実施にあたって中央レベルと地方レベルの調整を実施。
ヘルスケアの各レベル間の連携、資金運用者とドナー機関の連携を強化する。
費用負担など、業務実施に必要な資金源を開拓することにより、プログラムの持続を図る。

パートナーが変化する中での長期支援

重点分野： 感染症対策
母子保健
通常疾患の医療費負担

活動内容： 必須医薬品の供給・分配・資金管理
医療活動（予防・診断・治療）の質の向上
基礎的な病院治療
保健衛生教育の資金調達・管理の自立推進
保健衛生情報伝達システム及び中央・地方レベルでの保健衛生システムの管理能力の向上
保健医療従事者の待遇改善
資金調達システム及び住民の基礎医療へのアクセスを向上するマネジメント・システムの確立

予算： 10億 9,530 万フラン（96 年に実施中プロジェクトの総額）

内訳： 保健医療システムの強化 53%

伝染病対策 32%

母子保健活動 9%

その他 5%

4) スウェーデン

基本政策： 健康向上のための公平性に留意した包括的なアプローチの選択。リプロダクティブ・ヘルスを考慮しつつ最もニーズの高い分野を直接の目標とする。

重点分野： キャパシティー・ビルディング
リプロダクティブ・ヘルス
障害者のリハビリ
環境衛生
AIDS 予防

重点国： アンゴラ、エチオピア、ギニア・ビサオ、ケニア、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、ヨルダン川西岸、ラオス、ヴェトナム、ニカラグア、中米諸国他、15カ国。近年対象国を絞る傾向がある。

主な活動： 予防接種、子供の健康・健康教育、リプロダクティブ・ヘルス（安全な中絶を含む）
家族計画、ビタミン A 投与、衛生、栄養、地域での障害者リハビリ、AIDS 予防、薬物乱用防止

予算： 16億 300 万クローネ（94/95年度の保健分野の協力総額）
内訳；スウェーデン国際開発庁 (SIDA)^注 61%
スウェーデン国際開発途上国調査協力事業団 (SAREC) 6%
国際機関 33%

5) オーストラリア

基本政策： PHCを基本概念とし、住民参加に重点を置く単純で費用効果の高い方法を用いた予防・治療活動を通じて、直接的な保健医療サービスの向上を目指す。

重点分野： 感染症対策（マラリア、ポリオ、新生児破傷風等）
母子保健
住民の健康教育
保健医療従事者の教育・訓練
家族計画・リプロダクティブ・ヘルス
飲料水及び衛生施設の供給
HIV/AIDS 対策

重点国： 東南アジア、南太平洋地域に重点を置いているが、NGOを通じて南アジア、中東、アフリカへの援助も実施している。

主な活動： 二国間、国際機関及びNGO援助の組み合わせ。専門家を派遣しプロジェクトの立案・提言・実施を指導する他、機材の供与も行っている。

予算： 1億 3,000 万オーストラリア・ドル（96/97年度の保健・人口予算額）

注 1995年7月にSIDAはSARECなど他の援助関係4団体と統合し、スウェーデン国際開発協力庁（Swedish International Development Cooperation Agency：Sida）となった。

6) カナダ

- 基本政策： 開発途上国の人々の健康と福祉の向上に貢献すること。そのために、
開発途上国自身による健康改善をサポートする、 広範囲なセクター間の協力を通
じて健康状態を決定する要因にアプローチする、 カナダの外交政策を反映する、
プログラムの計画に優先順位を付す、 こと。
- 重点分野： 持続可能な国家保健システムの開発
女性の健康とリプロダクティブ・ヘルス
子供の健康
栄養失調の減少と微量栄養素不足の排除
重要な疾患及び新興性疾患対策（HIV/AIDS、結核、マラリア、タバコ、暴力による
トラウマなど）
適切な技術と特別なイニシアティブの導入
- 重点国： 医療分野の重点国は不明。カナダ全体として、65%を英連邦及び仏語圏に配分する、
地域別にはアフリカ45%、アジア39%、ラテン・アメリカ16%に配分する、全体の50%
をアフリカ、アジア、中南米のLDCに配分する、などの政策がある。
- 予算： 1億 6,519万カナダ・ドル（93/94年度の保健・人口分野の予算額。全援助額の12%）

4 - 3 今後の課題 - 今後の保健医療分野における新開発戦略

保健医療分野で、効果的に介入できることは、短期的に効果の出ることが実証されている、例えば
ワクチンで防ぐことのできる子どもの感染症に対する予防接種や下痢による脱水症状を防ぐ経口補水
塩の普及、小児の急性呼吸器感染症の早期診断の徹底、ビタミンAやヨードのような微量栄養素の
補給などを、PHCのシステムに包括的に組みこんでいくことであろう。特に、サハラ以南のアフリ
カ、南西アジアなどの低所得国では、政府の保健医療予算は、費用対効果の高い公衆衛生面により多
く向けなければならない。外部からの開発協力も、この分野に限定する必要がある。

すでに述べたように、PHCは、特に子どもの健康面で大きな成果を挙げている。1995年にのカイ
ロで開催された国際人口開発会議でも、PHCの活用と健康の推進を、罹病率と死亡率を引き下げる
ための中心的戦略とすべきとしている。さらに子どもの生存と健康、女性の健康、すなわちリプロダ
クティブ・ヘルスに関しても、PHCの枠組みの中で改善していくような行動計画を推奨している。つ
まり、PHC路線は、今後も、途上国の保健分野における基本的路線として継承されていくことは確
実であり、外部からの協力もこれを守るべきであろう。

しかしながら、PHCが全ての保健医療上の問題を解決したとはいえない。

WHOはHFAのモニタリングと評価を行っているが、今後の保健医療分野における新開発戦略を考
えていく上で大いに参考になると思われる。すなわち、現在、認められるPHCの問題点を考えて、そ
の対策を講じることが、今後の新開発戦略の中心となろう。

ここではPHCの問題点を列記するのにとどめ、提言で具体的戦略を述べる。

PHCが、従来の保健医療システムの中で実践された - すなわち、治療重視の医療システムの中で、改革が行われたため、政策決定者、医療従事者、住民のすべてのレベルで意識の改革は不十分であった。

監督・管理(マネージメント)の能力不足があった - 特に、末端のヘルスワーカーの担う役割が重要であるが、この段階における人材育成が最も不十分である。

住民参加と政府の介入のバランスに問題があった - 自助努力を促すには、政府の介入は最小限に留めるべきであるが、財政的、技術的自立発展性に問題の起こることが多い。

選択的か包括的アプローチかの判断が微妙 - 費用効果など、明確な結果を得るためには、選択的アプローチが良いが、一方、機構は縦割り組織になりやすく、PHCプログラムを全体として効果判定する場合には、比較が困難である。

社会や疾病構造の変化に対応しきれないことがある - 特に、情報化時代にあって、このような変化に伴ってニーズが変わってゆくことに、果たして対応しているのか、住民の望む(ある程度の高度)医療と財政的ギャップなどが問題として残される。

5. DAC 新開発戦略の実施

5 - 1 保健医療の位置づけ - 他分野との関係

保健医療は社会開発と一体であり、各種の保健医療指標は、貧困、教育、環境などの社会的要因の結果として示されるものである。したがって、これらは、当然、他の分野の指標と相関することが多い。例えば、結核は現在でも、重要な公衆衛生上の問題として残っているが、産業革命に伴う経済的向上と、その結果として衛生環境や栄養状態が改善されたことから罹患率は減少し、抗生物質の発見とは相関していない。しかしながら、指標は、当然、医療システムや医療技術など、保健医療活動固有の問題点を最もよく反映しているはずであり、総合的な評価を下すための信頼すべき資料である。

世界銀行の『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加速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。このような意味では、保健医療は社会開発セクターの中で貧困、教育、環境よりもさらに根元的な価値を有するともいえる。逆にいうと、戦略手段としての保健医療を何をもって評価するかは、保健セクターを通して、何が開発に効果的にかかわれるかを示すための問題ともいえる。

BHN の観点から見ると、保健医療分野の開発協力の優先順位は高い。また、人道的という点からは、戦争や大規模な自然災害など、短期間の救命活動を含め、いかなる状況であっても、この分野への介入は重要である。しかし、やや長期的な保健医療協力を考えれば、それが成功するかどうかは、政策決定レベルから地域社会に到る現地の人々の意思によるが、すでに述べたように、保健医療サービスの改善は、社会開発と表裏一体をなしていることを理解すべきであろう。PHCの範囲であり、いかに周到に用意された協力計画であっても、それが根付くためには、人々の意識の変化とともに、保健医療と関係のある周辺環境や産業の発展が必要である。例えば、目覚ましい発展を遂げる前の中国で、日本人専門家により移転された基礎的な検査手技の実践は、当時、困難であったが、経済発展と共に各種先進機器が導入されると共に、容易にグラム(g)単位の測定がミリグラム(mg)単位に、さらにその1/1000のマイクログラム(μg)へと発展した。また、同時期に行われた衛生面に関わる健康教育も、ほとんど実践されなかったが、経済の発展に伴い、同じ地域社会の衛生状況は激変した。この背景には、例え、日常的に活用すべき基礎的技術や能力的には実践可能なことであっても、人々の意識が変化せず、生活面の向上がない場合には等閑にされることを示している。

健康であることが権利であるとしても、人々が望み、かつ、信頼できる保健サービスが恒常的に実践されない限り、信頼は得られない。社会活動の一面として、どのように位置付けるかは、それぞれの国、地域、状況によって決定されるべきであり、いつでも、どこでも通用するレディー・メイドの保健協力もなければ、開発協力のゴールデン・ルールも存在せず、常に、周辺環境とよく連携した計画の立案が必要であろう。

5 - 2 目標値

DAC 新開発戦略において実現可能なものとしてあげられている保健分野の目標は、

2015年までに、乳児死亡率（IMR）および5歳未満の幼児死亡率（U5MR）を、1990年水準の1/3に減少させる

2015年までに、妊産婦死亡率（MMR）を、1990年水準の1/4に減少させる

2015年までのできるだけ早い時期に、適切な年令のすべての個人が、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

である。

これらの指標は、上述した保健分野における協力の流れからは妥当なものといえる。

かつて、日本の保健政策の基本は富国強兵、すなわち強い兵士や労働力の育成に主眼がおかれたことがあった。保健への投資とその効果や便益を考える時、例えば、年齢に対して重み付けを行うと、これに通ずる思想が無いとはいえない。しかしながら、現在では、子どもや女性とともに健康に生存することは基本的人権のひとつとして認められ、こうした今まで弱者として先ずさらされたであろう困難をどのように克服するかを、さしあたっての開発指標として示すことが人間開発という公平性を重視した立場では極めて妥当といえる。これらの保健指標はこのような観点を端的に示しうるものである。

DAC新開発戦略の特徴としては、「新たな世界状況における開発パートナーシップ」という考え方を実現するため、

人間開発に関する目標

実現可能な目標

具体的（測定可能）な目標

多数国間開発協力のための目標

などがあるので、これらの点にも考慮しながら、各指標の特性や問題点を以下に述べる。

（1）乳児死亡率と5才未満児死亡率

地球上では、毎年、1億4,400万人の新生児が生まれるが、この内、400万人は最初の1ヶ月内に生命を失っている。また、他の1,200万人は理由はさまざまだが、5才になるまでに死亡している。乳児死亡率は出生1,000人あたり1才になるまでに死亡する数として現される。1991 - 1993年の先進国群の平均乳児死亡率7に対し、途上国では71（最貧国では112）を示している。

一方、5才未満児死亡率は出生1,000人あたり5才になるまでに死亡する数で、1991 - 1993年の先進国群の平均5才未満児死亡率は9、これに対して途上国では103（最貧国では176）である。途上国では、5才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、これらが組み合わさっていることが多い特徴をもつ。また、乳児死亡率では、特定国において男女差が問題となることもある。30の途上国で女兒の乳児死亡率が男児のそれに比べて有為に

高い。

なお、これら以外に新生児死亡率（Neonatal Mortality Rate：NMR）があるが、これには高度先進技術を多用しなければならない新生児集中医療（Neonatal Intensive Care）など医療技術的な面の関与が大きくなる。

（2）妊産婦死亡率

WHOなどの新しい推計では、全世界では、年間、585,000人の女性が妊娠分娩に関して生命を失っているが、その99%は途上国で生じており、先進国と途上国の違い（Disparity）を最も良く示す公衆衛生指標ともいえる。特に不公平（Inequity）の指標として敏感で、妊娠や出産にかかわる危険を示しているだけでなく、女性の一般的な健康、さらには社会的経済的な立場や状態を反映しており、一方、医学的関与も大きいので、女性への保健医療サービスの影響を示す指標ともいえる。

妊産婦死亡率は、妊娠やその管理に原因する、あるいはそれによって悪化した、いかなる原因にもよる妊娠期間あるいは妊娠終了後42日以内の死亡を、出生10万人当りの妊産婦死亡数として表している。1991 - 1993年の妊産婦死亡率は先進国の7に対して途上国では328（最貧国では518）、乳児死亡率が、近年、有為に改善したにもかかわらず、妊産婦死亡率の改善傾向は認められていない。

妊産婦死亡の原因の内訳は、妊娠のさまざまな時期（妊娠早期、中期、晩期、出産、産褥）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（Direct Obstetric Death）が80%、妊娠以前から存在していた病気や妊娠に伴って生じた病気（貧血、マラリア、心血管疾患、肝炎、糖尿病など）に起因する間接的産科死亡（Indirect Obstetric Death）が20%である。前者の原因としては、出血（25%）、敗血症（25%）、妊娠中毒症（12%）などがあるが、安全でない中絶によるものも多いとされる。

妊産婦死亡を減少させるための短期目標としては、

ハイリスクあるいは希望しない妊娠の減少 - 家族計画の拡充

産科的合併症の減少 - 妊婦検診の徹底と精度の向上

合併症による死亡の減少 - 産科救急システムの拡充

などが挙げられるが、長期的には女性の社会的立場や家庭内環境の改善、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が容易となること、および適切なヘルス・ケア・システムの量的質的拡充の両面から、女性支援を強化する必要である。

妊産婦死亡に関する問題はその測定方法である。実際、高い精度で妊産婦死亡率を測定することは困難であり、完全な出生登録や死亡登録制度のある途上国はほとんどないこともあって、ベースライン・データはほとんど揃っていない。また、妊産婦死亡率が対10万人で示されるように、出産自体、比較的、稀な現象であり、この値にかなりの幅があることも指標としての問題点のひとつであろう。

推定方法としては

Household Survey

Sisterhood Method

Reproductive Age Mortality Survey (RAMOS)

などがある。 は大きなサンプル・サイズが必要で、費用と時間がかかる。 は大まかな推定値は得られるが、しばしば、過少に推定される傾向にある。 は、比較的、広く受け入れられつつあり、また、新たにWHOなどが行っている方法で、通常、15～45才の妊娠可能年齢（Reproductive Age）の女性の全ての死因を種々の資料から推計し妊産婦死亡率を計算するものである。

（3）その他

WID（Women in Development, 開発と女性）安全な母性、リプロダクティブ・ヘルスに関連し、また、妊産婦死亡率の補助的指標となるものには次のようなものがある。

合計特殊出生率

出生時平均余命（全体）

出生時平均余命（男）

出生時平均余命（女）

避妊法の普及率

保健員の付き添う出産の割合

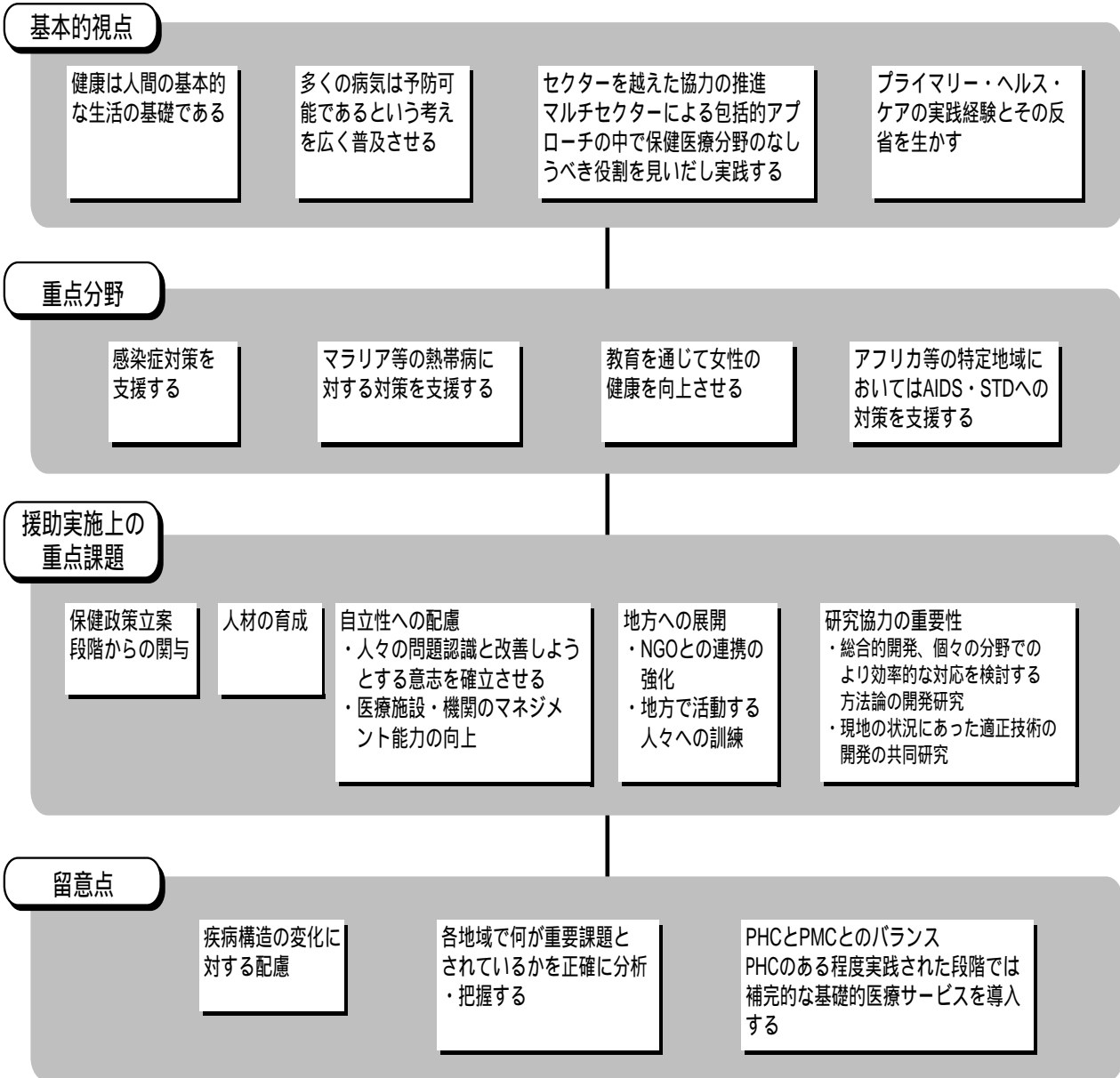
妊婦に対する破傷風の接種率

低出生体重児の比率

予防接種カバー率

安全な飲料水を入手できる人の比率

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



6 - 1 援助の基本的な考え方

保健医療面からは、多くの疾患は予防可能であることと、その具体的な方法を住民も行政として保健を扱う関係者も理解することが基本的に重要である。さらに上位の概念として、どの国、どの地方、また、いかなる時代にあっても、健康はすべ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、すべての関係者が認識する必要がある。

1916年、保健医療の開発専門家養成のために開設された最初の公家衛生大学院であるジョンズ・ホプキンス大学院の創設者ヘンリー・ウェルチ博士は、1892年に、「地域の衛生状態を良くし、人々の健康を向上させることは、社会的に大きな投資である」と述べている。しかし、保健や教育といった、きわめて基礎的で、短期的には経済効果が明らかでない分野の開発成果を、経済指標のみで評価することには無理があり何らかの新たな指標の作成が必要であろう。

20年前に提唱されたHFA(西暦2000年までに、すべてのひとに健康を)は、壮大な概念であった。PHCはそのための具体的な戦略であり、その目的に向かって、かなりの成果が挙げられたことは事実である。これは、PHCという斬新であるが、明確な戦略が打ち立てられたこと、これを受け入れた各レベルの関係者が、その理念に基づいて実践活動に努めたためと考えられる。

DAC新開発戦略においては、マルチセクターによる包括的アプローチを行いつつ、その中で保健分野の担うべき役割を見出し、それを実践するならばHFAを越える成果を期待しうるのである。しかしながら、こうしたマルチセクター・アプローチは、通常、膨大な資金と優れて指導的な調整者が必要であり、限られた資金の配分を含め、長期的計画を管理する関係者が政策決定段階から関与することが重要である。また、調和の取れた社会開発という点からは、軍事費削減などへの提言が不可欠であろう。

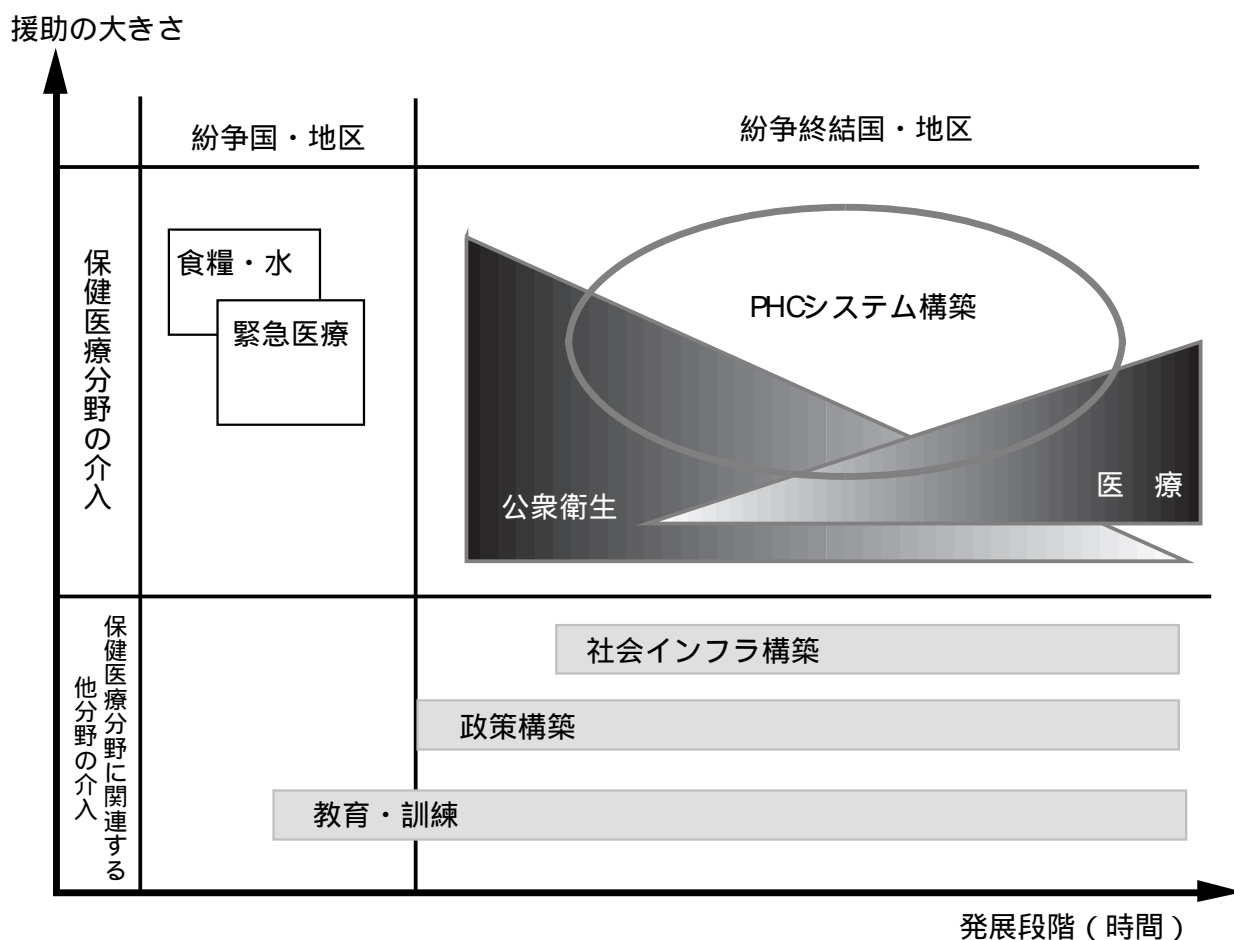
一方、援助供与側では、複雑な要素を含む保健医療分野の開発について、その専門性が評価されねばならず、また、そうした人材の育成も急務である。単に、先進国での保健医療の一分野の専門家や、途上国での医療実践を目指す篤志家ということではなく、学問的にも、学際的経験と幅広い実践経験を持った人材を重用する体制が必要である。特に、PHCの実践を経験し、途上国や開発協力の実態を理解している経験者を指導層とする実地研修制度も必要であろう。また、このような戦略を長期間にわたって継続するには、相当の時間と経費を掛けた支援体制が必要となる。

6 - 2 重点分野

東南アジアの中進国などでは、既に健康転換(Health Transition)を来した国も多い。感染症を中心とする疾病構造から生活習慣病(成人病)など慢性疾患と疾病構造が移行しつつある国では、乳児死亡率など、今まで開発協力を決定する際の基礎指標は改善され、平均寿命も延長してきている。

このような国に対して、今後、変化した疾病構造を念頭に、異なったタイプの協力を行うのかを含め、優先度が決定されねばならない。図6-1はこのような考え方を示している。

図 6- 1 階段に応じた保健医療介入



このためには、国や地域の発展段階を把握し、多様性への対応が必要となる。先進国との格差とともに、途上国間の格差や、国内格差もさらに助長される傾向にあることに留意し、それぞれの発展段階に合った協力がなされるべきであるが、発展段階によっては、効果的な協力は保健分野のみでは不可能であり、セクターを越えた総合的な援助パッケージが考えられねばならない。また、発展した都市圏や富裕層が既得権は温存したまま、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途上国の姿勢への関与も必要である。

(1) 感染症とマラリア対策

一時期、人類が克服したかに見えた感染症は、新たな健康の脅威として世界を席捲している。例えば、わが国を出入りする人の数は、年間 2,000万人に迫り、世界的な人の移動は、もはや、いかなる地域で現れた病原体であっても、短時間の内に、いかに遠隔の地に現れても不思議はないほどの規模である。

途上国での感染症対策を局所的なものを見なせず、国境を越えた地球規模の健康への脅威に対する対応として、わが国が関与することは、国民への直接的な感染防止の点からも、輸入食糧や物資の流通をめぐる経済的な面へも効果的である。また、学問的にもわが国にはほとんど存在しない病原体研

究の面からも長期的な視野を持った協力計画が必要である。

マラリアを始めとする熱帯病の罹患者絶対数はあらゆる疾患の中で最大である。また、近年、輸入感染症として、わが国でも増えているほか、地球温暖化の影響など、拡散要因は多い。国際的には、かつての苦い経験から、広範囲なマラリア対策を積極的に進めようとする気運は乏しいが、特定地域での試みなどもあり、わが国も独自の対応とともに、薬剤耐性をも含めた国際的な協力網に積極的に関わる必要がある。

(2) HIV感染/AIDSおよび性感染症対策

次に述べる女性開発とも関係するが、途上国、特に伝統的な農村部では、なお、女性は受け身の存在であることが多い。この環境が、セックス・ワーカーとなりやすいことと合せてHIVを始めとする性感染症が女性に多い原因ともなっている。

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、なお、今後、数年間の流行拡大の可能性が残っている。これらの国で、女性教育と関連した対策に関与するとは、十分可能であり好ましいことといえる。

(3) 女性開発と教育

JICAパキスタンの母子保健プロジェクトの定礎式で、日本大使が、「健康な社会は健康な母親を通じて形成される」と、現地の言葉で祝辞を述べられたことが新聞にも大きく報道された。よく知られているように、女性の識字率が高まると幼児死亡率は低下する。その他、女性の就学程度、知識と本人や家族、特に子どもの健康の間には密接な関係があることは、途上国で働いたものが等しく実感する事実である。

女性の外部進出が歓迎されない伝統社会でも、保健医療へのアクセスが唯一の社会との接点として確立されていることも多い。保健医療の分野のあらゆる機会を通じて、正規教育、非公式訓練を問わず、女性への教育の機会を与えることを提唱したい。

わが国が得意としてきた施設拠点の保健医療協力に、教育的視点を取り入れた計画が増えていることは好ましいことといえる。

6 - 3 援助実施上の課題と留意点

今後の保健医療分野における新開発戦略の課題と考える具体的な事項を以下のように考える。

(1) オーナーシップ、パートナーシップ - 保健政策立案段階からの関与

保健医療分野の開発においても、その主体が途上国にあることはいうまでもない。外部パートナーの役割は、DAC新開発戦略のいう、「途上国が個々の国の条件と決意に応じて、保健医療面の各機能、サービスを持続可能な方法で、開発する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」にある。

これまでの多くの開発協力では、マクロ・レベルとしての国家レベルの協力計画であれ、あるいは

一地方または一施設を対象とするプロジェクトであれ、立案過程に途上国自身の関与はわずかであったか、あるいはほとんど欠落していた。例えば、外部ドナーがいかに検討したとしても、途上国の現状や能力を十分考慮しない計画では、実践段階の初期に暗礁に乗り上げてしまい、以後の計画の進展がはかばかしくないばかりでなく、さらに計画の不備を修正するために、多大な資金や労力を費やさねばならないことになる。

しかしながら、途上国が政策策定に関与する際、信頼できる人材を得る難しさもある。先進国で教育を受け、政府で働いている富裕層出身者の多くは、自国民の抱える問題を正しく認識しようという意識すら持っていないこともあり、また不安定な政治治安状況などによって、しばしば担当者が替わることもある。一方、地方では決定権を持つ中間管理者が欠落していたり、地域住民は自分たちの健康を阻害している真の原因を認識し、何を変えれば問題が解決するのか検討するきっかけや能力を欠いていることもある。

このような状況であるからこそ、援助を行う者とそれを受けるものが、対等の対場で実践されるべき具体的な計画の作成にかかわり、意思疎通をはかり、責任を分担することが必要である。この、いわば準備段階に時間が掛かって、共通の理解が得られた場合、以後の進展は着実である。

例えば、地域の実態を把握するため、援助側と途上国側の両者からなるチームが小規模ながら、ベースライン・サーベイを行い、調査結果を双方関係者が分析し、その過程を通じて、問題点を共有した上で計画を策定した例（JICA パキスタン母子保健プロジェクト）や、国家復興過程の保健省の保健計画策定から関与した例（JICA カンボディア母子保健プロジェクト）がある。これらの例では、いわば準備期間に長い時間をかけ、適切な人材を投入したことが、以後の信頼感に裏打ちされた真のパートナーシップをもたらし、また、自分たちのプロジェクトとして参画した途上国の関係者には責任を認識したオーナーシップが創出される気運を生み出したといえる。

各分野にさまざまなニーズが山積する途上国の国レベルでの開発協力では、保健政策策定段階やその中での優先度の決定（Priority Setting）過程に関与することも好ましい。途上国が、より合理的な計画を策定しうるよう助言することは、費用対効果の点から見ても有用であり、途上国の主体性を尊重しつつ形成した全体計画の、どの部分に外部ドナーの誰が関与するがについての、計画策定段階からの関与があれば、背景や経過、また、問題を十分理解できるはずであり、実務的な対応が可能となる。これはあくまでも相手国側のオーナーシップを重視しつつ行わねばならない。マルチセクター援助や長期展望に立つプログラム型援助の場合は、このような働きかけがより重要となる。

現在、各国で保健制度の改革（Health System Reform）が行われているが、保険制度の導入や民営化問題など、国家的政策と直結する協力への関与は、今後さらに重要となるであろう。

（２） 自立発展性（Sustainability）への配慮

保健医療面の開発協力が根づかない理由のひとつとして、オーナーシップとも関係するが、例え問題が認識されていても、外部の援助者が自分たちの判断で計画し、実践してしまうことがある。

繰り返し述べたように、保健医療に関わる問題は、伝統や習慣、あるいは日常のありふれた行為の結果として生じていることも多い。したがって、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、変化をおこし継続するという強い意志を持たない限り、例え一時的に強力な外部指導によ

る改善があったとしても、刺激がなくなれば容易に元に戻ってしまう。また、このような事態を繰り返すと、援助依存を高めてしまうことにもつながりかねない。

自立発展性の確立に関して、特に重要なことは、人々の問題認識とその状況を改善しようという強い意志を継続し得ない限り不可能ともいえる。特に、経済的な採算性を期待できない保健分野の自立発展性の確立は、古くて、なおかつ、最も重大な解決すべき問題として残っている。

近年、地方分権化などと合せて、財政的自立を目指したユーザー・フィー制度やリボルビング制度などのコスト・シェアリングの方法も導入されはじめているが、公平性と透明性が保障されないと継続は困難である。人々の要望に合うレベルの保健医療サービスを維持するためには、サービス供給側のみならず、それを受ける側にも、継続を支持する強い意志が必要である。例え、わずかな基礎的介入であっても、援助による慈善を行うことは長期的には害をもたらす。

これらの点から、積極的な地域活動には、現地の NGO との連携が重要である。

また、広範囲の知識や技術の集約である大規模医療施設のみならず、公衆衛生サービス分野でも、例えば、サーベイランス計画の策定、結果の分析、必要な薬剤の購入管理、また、上下水道の管理あるいは栄養食糧の品質管理など、多様な支援部門があり、これらの周辺支持機構への援助と合せて、マネジメント能力の向上への介入も重要である。

このような組織・制度作り（Institutional Capacity Building）は、どのような分野にも重要であるが、保健分野では病院や保健ポストなど、比較的、施設や制度が整備されているところでは、管理能力の向上を中心とした人作りが今後の課題となる。

その他、大多数の途上国できわめて不備な基礎的薬剤の恒常的供給体制や基本的な診断検査体制作りへの協力も重要である。

（3）医療の質の向上と研究協力

PHC レベルがある程度実践された段階では、その質の向上とともに、補完的な医療の導入が必要である。実際、予防がすべての問題を解決できる訳ではなく、治療（Case Management）にしても、一定レベルの効果的な基礎的医療（Primary Medical Care）が必要である。疾病・けがの程度に応じて、末端の基礎的保健施設からより高度な医療施設へ患者を順次紹介するリファラル・システムが十分機能していないため、患者の高次医療集中が起こり、それぞれのレベルが担うべき責任を曖昧にし、医療施設の財政を圧迫している。これらは、前述した政策立案段階からの関与を通じて解決すべき問題と考える。例えば、輸血や緊急移送を含む効果的な産科救急体制（Obstetric Emergency Care System）は妊産婦死亡の改善のためにも、早急に対応すべき問題であり、マラリアなど熱帯寄生虫疾患では、病原体のリザーバー（Human Vector）としての感染者の治療を含まない介入はありえない。

次の段階として、研究協力があるが、二つの局面をして指摘したい。

長期的な効果や影響を顧慮しないまま、一時的な供与を行うことは、もはや許されない時代となっている。総合的な開発あるいは個々の分野でのより効率的な対応を検討すること、すなわち方法論の開発研究は、トップ・ドナーとしての日本の義務と考えたい。そのためには途上国に特有な状況を把

握し、長期的な展望をもった疫学調査を含めた基礎的分野への協力を行うと共に、現地の人々を中心とした斬新な発想による研究を支援し、また、斬新な発想による現場志向の革新的な研究に対して意欲的な挑戦を行いうる、保健医療分野の開発協力専門家のための道が確保されねばならない。

もう一つは、より純粋な保健医療分野の共同研究といえる。先端技術の導入ではなく、現地の状況に合った適性技術の開発を外部パートナーとともに、途上国の人材が行うことを支援する体制が必要である。例として、伝統医学や漢方薬の研究がある。

参考文献

- 外務省経済協力局編(1997)『我が国の政府開発援助 ODA白書』国際協力推進協会
- 多谷千香子(1994)『ODAと環境・人権』有斐閣
- JICA海外医療協力委員会PHC専門部会(1998)『JICAプライマリ・ヘルスケア(PHC)の手引き
- すこやかな地域社会を目指して - 』
- Beaglehole, R., R.Bonita, and T.Kjellstrom (eds.)(1993). Basic Epidemiology. Geneva: WHO.
- Cornia, G.A., R.Jolly, and F.Stewart (eds.)(1987). Adjustment with Human Face. Oxford : Clarendon.
- Fee, E.(1987). Disease & Discovery : A History of the Johns Hopkins School of Hygiene and Public Health, 1916-1939. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lambo, T.A. and S.B.Day (eds.)(1990). Issues in Contemporary International Health. New York : Plenum Pub. Corp.
- Moon, G. and R.Gillespie(eds.)(1995). Society and Health : An Introduction to Social Science for Health Professionals. London : Routledge.
- Murray, C.J.L., A.D. Lopez, (eds.)(1994). Global Comparative Assessments in the Health Sector : Disease Burden, Expenditures and Intervention Packages. Geneva : WHO.
- PAHO(Pan American Health Organization)/WHO.(1992). International Health. A North South Debate. Washington D.C.
- Tomasevski, K.(1989). Development Aid and Human Rights. Pinter Pub. Ltd. (宮崎繁樹 , 久保田洋 監訳 (1992) 『開発援助と人権』国際書院)
- UNICEF(United Nations Children's Fund) (1998). The state of the World's Children 1998. New York.
- UNFPA(United Nations Fund for Population Activities) (1994). Summary of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development. (財団法人アジア人口・開発協会監訳 (1994) 『国際人口開発会議行動計画要旨』)
- United Nations (1996). The Beijing Declaration and the Platform for Action : Fourth World Conference on Women : Beijing, China : 4-15 September 1995.
- WHO (World Health Organization) (1978). Report of the International Conference on Primary Health Care Alma-Ata, USSR, 6-12 September: Primary Health Care. Geneva.
- (1992a). Primary Health Care Reviews: Guidelines and Methods. Geneva.
- (1992b). Our Planet, Our Health. Report of the WHO Commission on Health and Environment. Geneva.
- (1993). Implementation of the Global Strategy for Health for All by the Year 2000 Second Evaluation. Geneva.
- (1996). The World Health Report 1996 Fighting Disease Fostering Development. Geneva.
- (1997). The World Health Report 1997 Conquering Suffering Enriching Humanity. Geneva.
- World Bank (1993).World Bank Development Report 1993 Investing in Health. Washington D.C.: Oxford University Press.

. 環 境

1. 環境問題の捉え方

1 - 1 資源としての環境

環境を構成する諸要素の中で、人間を中心とする社会経済系を支えていない要素を見つけることは難しい。環境の諸要素は社会経済系の「場」、経済活動の「エネルギー・素材資源」を提供する。また、環境の諸要素は、社会経済系からの廃棄物をその循環構造を通じ、吸収・分解・同化することによって、社会経済系の運行を支えている。社会経済系を支える物質を資源と捉えるならば、環境の諸要素と循環構造で結ばれる総体としての環境はまさに資源である。

資源としての環境の様々な価値の考察と理論化は十分には行なわれてこなかった。資源としての環境は、活用し生産される生産物そのものの価格、あるいは環境からのしっぺ返しを受け具体的被害が生じた時の経済的損失を通してのみその経済価値が考えられてきた。環境資源が有する様々な機能、サービスの価値は対象外とされてきた。森林を例にとれば、森林が持つ水源涵養、良質な土壌生産、表土流出の防止、水系への良質且つ定常的な栄養源の提供、地域の生活資材の提供、メソスケールでの気候安定化、子供の情操・環境教育の場、等々の機能、サービスの経済価値は長らく「非貨幣部門」として、考察、理論化の対象から除外されてきた。直接的な経済価値に加え、このような地域振興を根底から支える環境資源の機能、サービスをどう価値付けていくかが問われなければならない。現在、「環境と経済」の学際的取組が進む中で、資源としての環境の様々な価値を再認識し、考察、理論化する動きが活発になってきている。

1 - 2 環境資源劣化 / 減少の持つ意味

環境資源劣化 / 減少には少なくとも2つの意味がある。第一に、環境汚染という範疇で捉えられる環境資源劣化とは、人・生物の健康を直接的に脅かす物質による土壌、水、大気の劣化を意味する。該当物質が直接的に或いは環境資源の循環を通じ（濃縮、変質、移送等の諸過程を経て）最終的に生物の高次の段階に位置する人間に到達し、その健康を脅かす。健康の劣化、破壊は国家レベル、地域レベルにおける良質で安定した労働力の提供 / 確保の両側面で経済社会発展の障壁となる。また、家族という社会の基本単位を破壊する点でゆるがせに出来ない問題である。わが国における1960年代からの重化学工業を基本とした臨海工業開発が地域、家族に与えた公害問題の深刻な影響を見れば、この点は明らかである。

もう一つの環境資源劣化 / 減少の意味は、人間の行為が環境資源の循環構造を変質、破壊することにより地域、国家の発展基盤を中長期的に揺るがす、あるいは崩す点にある。発展のための行為が発展の基盤を崩すと解せられる問題である。水資源開発、農林漁業開発、産業開発、社会インフラ整備等の開発も、環境資源の地域における循環構造の把握を疎かにし、計画実施される場合、常に地域発展の基盤を崩すリスクを負うことになる。先に述べた環境汚染も、汚染した作物が市場価値を喪失し、該当の農村地域の発展を阻害するという例をとれば、この範疇の問題と考えることも出来る。この場合、循環構造には環境資源間循環構造だけでなく、第一次生産 - 消費という自然系と社会経済系間の

循環も含まれる。環境資源に直接的に働き掛ける第一次産業、有害物質対策を十分とっていない工業に依拠している途上国では、環境資源の循環構造の破壊の回避は、国家・地域発展の至上命題と考えなければならない。

1 - 3 環境資源問題と地球環境問題

地球環境問題は環境資源の劣化 / 現象に大きな影響を与え、一方、森林、サンゴ礁等の環境資源の機能によりその影響の度合いが異なってくる。

CO₂、O₃、酸性雨等の環境問題は、そのインパクトが地球全体あるいは相当の広域に渡る広がりを持つため、一般的に地球環境問題と云われている。しかし、インパクトそのものの本質は、環境が有する資源としての、あるいは地域発展の基盤としてのポテンシャルの劣化、喪失にあると云える。CO₂増加に伴う温度上昇と気候帯の移動は土壌、森林、水からなる地域の自然系の改変を呼び、それに依拠して人間が営々として築き上げてきた農業の基盤を根底から崩すリスクを持つ。また、温度が全体的に上昇すれば、熱的運動は大きくなり、気候帯の移動という問題以外にハリケーン、大洪水、旱魃等の局所地域での多発が予想されるところとなる。O₃層の枯渇 (depletion) は、地圏、水圏の生物の再生産に本質的に大きな脅威を与える。広大な森林地域が酸性雨の被害を受ければ、それは森林が保有していた水資源涵養能力、土壌保持能力が広大な空間で無くなることを意味するものであり、これが地域にもたらすマイナスの影響ははかりしれないものがある。これらの問題に共通することは、現象形態が一定のレベルを越えると、その影響が飛躍的に大きくなること、また現象そのものが不可逆的となった場合は状況の回復が非常に困難になることにある。また、影響が本質的に人類が作って来た社会経済系の基盤を地域レベルであるいは全地球レベルで揺るがす可能性を有する点も共通する点である。しかも、上述した一般的影响が、現時点で我々が経験、予測している範囲に収まるのか、あるいは遥かにそれを上回るものとなるのかを論ずることは難しい。

温暖化、森林減少、酸性雨、砂漠化、広域の海洋汚染等の地球環境問題が資源問題であることは上記とは異なる視点からも云える。それは地球レベルでの影響を軽減する、或いは原因物質を吸収する機能を環境資源そのものが有している事実である。CO₂吸収源としての森林の機能はよく知られているが、近年の研究では造礁サンゴも同様の機能を有することが明らかになりつつある。森林、造礁サンゴの両者とも、それを含む広域圏 (陸圏と水圏) の生物多様性保持の中核的存在である。生物多様性の豊かな生態系は単純な生態系に比して環境の変化に対する抵抗性が高いことが知られている。また森林にはメソスケールでの気候安定への寄与も大きいものがある。更に遺伝資源も多様性を有する森林で育まれる。森林は遺伝資源生育の「場」である。地球環境の変化に対し、多様性を有する生態系がどの程度抵抗しうるかは、地球環境の変化の速度に多いに依拠するが、もし多様性が損失されるならば、それは我々が地球環境問題に対処する武器を失うことを意味する。また遺伝資源の立場から考えれば、将来の人類社会を支える機会の喪失を意味する。まさに環境資源の適正な管理は、地球の将来を左右する問題である。

DAC の新開発戦略で目標として設定されている「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」という目標も、国を越

えた例えばアジア圏等の広域圏における地球環境問題の影響の出方によって、達成の難易度と達成に要する時間が大きく異なってくるかもしれない。これからも、一層深く且つ体系的な観察が必要とされる。

1 - 4 経済、社会との不可分性

環境問題は人間の経済社会活動の環境資源への圧力により生じ、発生した問題への対処は純粋に技術的な対応だけでは十分ではなく、経済的、社会的措置が伴わなければならない。環境問題は、このようにその発生から解決まで社会経済と不可分である。資源としての環境を適性に管理(活用と保全)し、その生産の場、社会的サービスを生む場としての機能を持続的に維持するためには、土壌・森林・水を一体化した管理計画、土地保有制度、参加型土地利用計画、人権・参加を保障し支援する法制度とシステム、生産物の適正な価格、生産と消費を結ぶインフラと市場、地域の環境資源の特性を考慮した技術の導入等の経済、社会、技術手段を適切に組み合わせた対応が求められる。また、環境資源が活用(往々にして乱用)される場での適切な環境資源管理を誘導する施策が貿易、市場という側面からも検討される必要がある。

2. DAC 新開発戦略の目標

「2005年迄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。」

この目標では、環境を資源として捉えている点が評価される。これは、上述した環境問題の捉え方と整合したものであり、環境資源を地域 / 国家発展の基盤と認識し、その健全な活用と保全 - 即ち管理 - の方策を検討する出発点となる。但し、「資源の減少」にだけ焦点を当てるのは不十分である。「資源の劣化と減少」という質・量の両側面を目標の対象とすべきである。環境資源に依拠する農林漁業の場合、該当の環境資源の劣化（減少ではない）がその生産性を損ね、該当産業ひいては地域に多大な影響を与える点を忘れてはならない。国際食糧政策研究所は次のように指摘している。「将来の食糧生産の基礎となる自然資源は危険な状況までに悪化している。過去50年間に20億ヘクタール近い農地が劣化しており、また1980年代には約1億8千万ヘクタールの森林が他の用途のために消滅している。」

目標では、2005年までに最新の「国家戦略」を策定することが掲げられている。今までも様々な環境保全の国家レベルでの戦略が策定されてきている。しかしながら、環境資源の改善の傾向は未だ見られていない。これは何故か？この問いに答えることなくして、目標で掲げられている「国家戦略」策定が、2015年までに環境資源の減少（劣化）傾向の改善をもたらすことに自動的に繋がることを期待するのは困難である。2005年の戦略策定と2015年の環境資源減少（劣化）傾向逆転の間には、大きな隔たりがある。まず、2005年と2015年の目標の隔たりのブリッジが困難であるという想定がある程度客観的に行える。経済企画庁経済審議会2010年委員会の貧困に関する将来予想では、2010年の人口は約72億でその大半は途上国における人口爆発によるものであり、これは世界の所得格差を引き続き拡大させる要因として働く、各地域の経済成長率、人口成長率、過去10年余りの途上国間の所得格差の推移をジニ係数で見ると、今後とも南南格差は拡大する、石油を除く1次産品中心型の経済発展はますます不利化し、南北格差、南南格差は拡大する、途上国では、所得階層間、社会集団間の格差が拡大するか、改善するかを一般化することは困難であるが、現在の著しい格差が2010年迄に急激に改善されることは考えにくい、としている。ここで想定されている状況は国家、地域の両レベルで、環境資源の適正な管理を妨げる要因が解消されないばかりか、一層深刻化することを意味している。特に、直接的に環境資源に働き掛ける一次産業を主体とする途上国の状況の改善を期待することが困難である点が問題である。

上述したシナリオを前提とすれば、2015年迄に環境資源の劣化 / 減少の傾向を改善するためには、途上国において環境資源への圧力を減少する産業構造への変革および開発パタンの抜本的改善が必須となる。これは、環境をきれいにするという類いのアプローチでは全く対処しえない。環境資源圧力構造そのものの改革を伴わなければ達成できない目標である。2005年迄に策定する「国家環境戦略」において、環境汚染に対する一般的な基準をクリアーすることをその内容とすることは必要ではある

が十分ではない。環境資源圧力構造の改革が「国家環境戦略」で検討されなければならない。この点で幾つかの示唆が行える。第一に、「国家戦略」に「地域」の視点を組み込むことである。国家開発上重点となる地域振興計画およびセクター開発計画において、地域の環境資源の適正な管理を計画し、実施することを国家レベルで明確に位置づけることである。またこの地域レベルでの計画の策定と実施を誘導する戦術を国家戦略に組み込むことである。第二に環境資源圧力構造 - 環境資源への「プレッシャー要因」 - そのものへの対応を組み込むことである。即ち、様々な開発政策と開発システム、貧富の差、土地所有制度等を、「環境資源」の望ましい管理の視点で、「国家戦略」策定の過程で検討の俎上に載せることである。これは環境というセクターの主管省庁のみでは行えない作業である。第三に相互関連する環境資源を一体的に捉えることである。これは、国家レベルでの検討では十分には行えず、諸環境資源が有機的に連関している地域を単位とした検討が必要となる。環境資源を個別に取り扱うのではなく（世界的、国内的基準の多くは個別基準である点に注意）地域における環境資源の相互関連・循環構造、陸域と水域の関連、社会経済系と環境資源系の関連等を深く観察し、考察する作業を基礎にした計画策定を誘導する内容が「環境戦略」に組み込まれなければならない。

上記3点を国家戦略に盛り込むためには、その戦略策定の過程に開発関係省、地方政府、地域関連機関、住民の参加が不可欠となる。後述するが、途上国政府のオーナーシップに留まらず、地域のオーナーシップも発揮されなければならない。また、国家、地域の多様性を重視する多様で創造的なアプローチが検討されなければならない。援助側とホスト国、中央政府と地方のパートナーシップが求められる所以である。DAC新開発戦略で強調されているオーナーシップとパートナーシップは「環境戦略」策定の全過程を通じ貫徹されなければならない原則であることを銘記すべきである。

改善の評価のクライテリアに関して、世界的基準、国毎の基準が掲げられている。環境汚染に対する評価クライテリア対応としてはうなずけるが、環境資源の劣化、減少の評価クライテリアにはなじまない。上述した内容を持った「環境戦略」の実施の指針となり、その具体的なパフォーマンスを評価しうるクライテリアの検討が求められる。

3. 環境問題の多様性、問題領域、課題

3 - 1 環境の多様性と発展段階

環境問題の現象形態とそれが地域社会、国家に及ぼす影響は様々である。これは環境資源に圧力を加える社会経済の違い、圧力を受ける「場」としての環境資源の違い、さらに環境資源の反応を受け取る社会経済の違いから自明である。

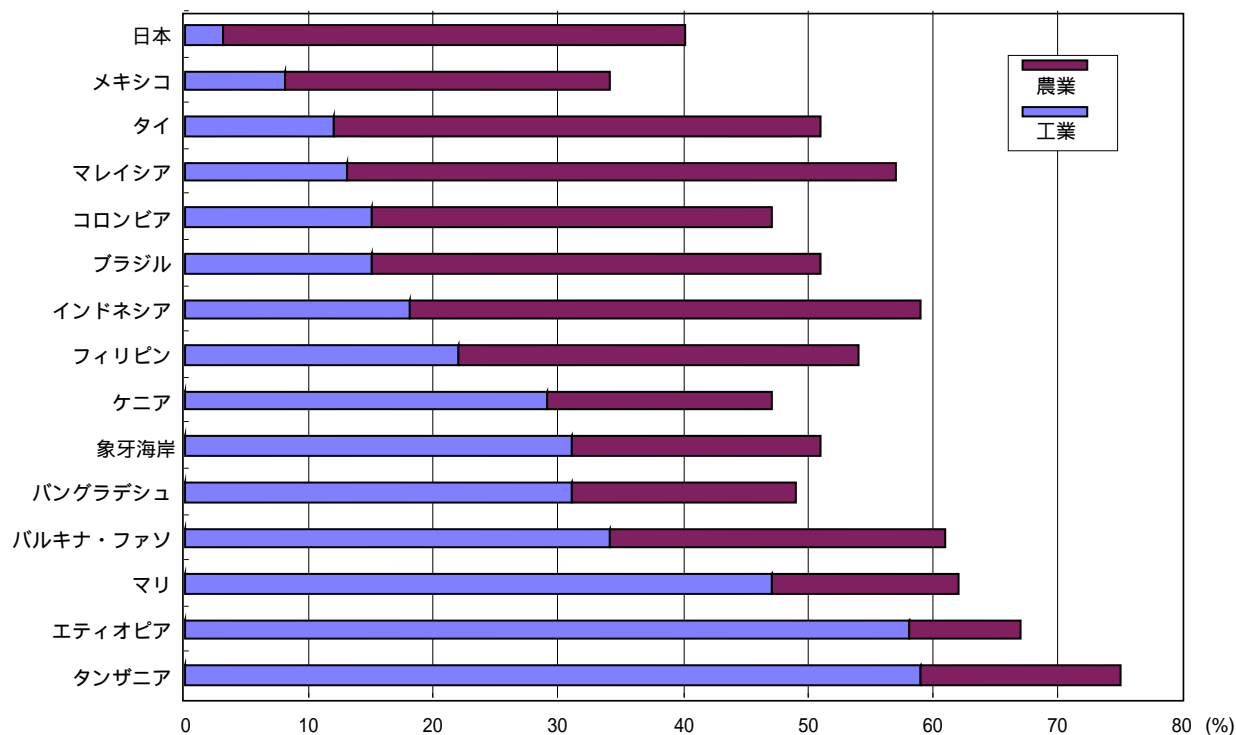
環境資源に圧力をもたらす要因の質・量は夫々の国の産業構造および開発レベルによって大いに異なる（図3 - 1および図3 - 2参照）。農業主体で農民人口比の高い国、地域と第二次産業を中心とする国、地域では水、土壌、森林への圧力が大きく異なる。農業への依存、農民人口比の高い途上国では水、土壌、森林への直接的働き掛けが高いこと、一般的に農業生産性が低いこと及び人口増圧力もあいまって農地拡大の動機が高いこと等で森林・土壌・水という環境資源は不断の且つ増大する脅威下に置かれている。また農業生産性の向上のために投入される農薬、化学肥料の適正でない使用・管理に伴う水、土壌の汚染、あるいは長期的には土壌の有機質分の欠如、病虫害への耐性の低下等の困難な問題を惹起する。農業から工業への移行過程にある中先進国では、上述の環境資源に対する直接的脅威は緩和されるが、工業開発に伴う水、大気、土壌への圧力が増大する。これらの国では、未だ十分な経済余力にかけること、法制度の厳格な適用の弱さ（規制基準等が妥当か否かの問題はあるが）等のため、該当地域での深刻な環境汚染問題の解決には至っていないことが多く観察される。現時点での開発パターンと開発レベルでの横断的な比較から上記のような多様性が観察されるが、夫々の国が将来的にどのような経済社会発展の道筋をとるかも一様ではない点に着目する必要がある。

圧力を受ける環境資源そのものの違いは、表面的には同質の開発行為であっても、その圧力に対する環境資源の反応の違いを生じる。道路建設、農地造成を例にとれば、肥沃且つ復元力のある土壌を有する温帯モンスーン地帯に比較し、ラテライト質で土壌流出しやすい土壌を持つ熱帯地帯では、表土の剥離・流出、土壌の肥沃度の減少、水域・海域への影響、更に漁業への影響等がより大きいものとなる。

上述の環境資源の反応が社会経済に与える影響も開発レベルで異なる。経済、技術で解決が可能な環境資源の反応の多くは、経済、技術の点で弱さのある途上国では往々にして解決出来ない。途上国における工業汚染問題はいうに及ばず、環境資源に直接的に働き掛ける農林漁業に依存している地域社会では、このような状況は地域社会の死活を左右する問題となる。

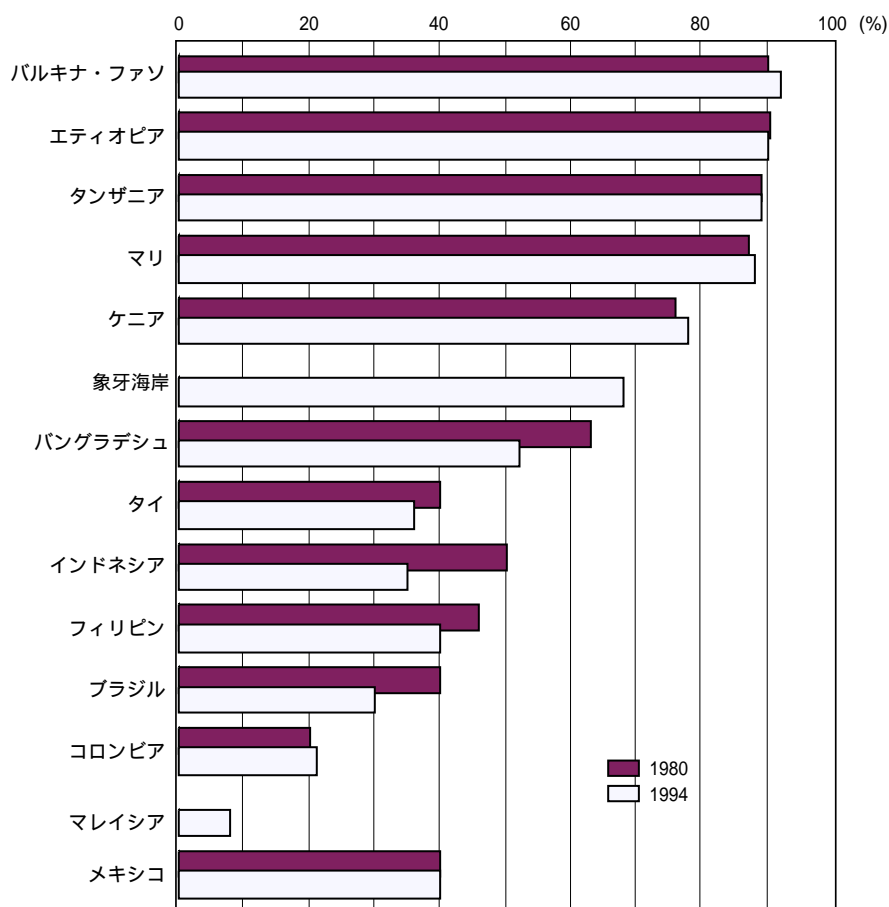
上記の3点は開発パターン、開発レベルそして地域社会の経済構造の多様性に対応した多様な環境アプローチの必要性を示唆している。先進国がこの数百年をへて経験した経済社会の発展の道筋、そして環境資源管理問題における成功・失敗の経験は、そのままでは途上国に適用不可能、あるいは適用困難という状況がしばしば観察される理由はまさに上述した途上国の多様性にある。多様な環境アプローチを検討・実施する際には、途上国の地域社会が有する地域環境資源の動態の知見、活用・管理のための技術とルール等の活用が不可欠である。パートナーシップ無しには、この活用は不可能であ

図3 - 1 生産構造（対GDP）（1995年）



出所： World Bank (1997b). より作成。

図3 - 2 伝統的燃料のシェア（全エネルギー消費量に対する割合）



出所： World Bank (1997b). より作成。

り、まさにこれが DAC 新開発戦略でパートナーシップの重要性が強調されている所以でもある。

3 - 2 環境問題の問題領域と課題

上述した、発展段階と環境そのものの多様性から、環境問題の多様な現象形態と、社会経済への多様な影響を述べたが、現時点で、特に途上国の環境問題を俯瞰した場合、幾つかの共通的な問題領域と課題が抽出できる。途上国の環境問題には以下の4つの問題領域がある。ヘルス・リスク(Health Risk) 生産性リスク(Productivity Risk) アーバン・ルーラル・リスク(Urban-Rural Risk) としてこれら問題の背後にある普遍的な 組織・人材にかかる問題である。

ヘルス・リスクは工業開発、農業開発に伴い惹起される。産業、農業のタイプ(エネルギー消費の程度、環境への有害物質負荷の程度等)、配置(臨海、内陸、都市周辺等)、規模によりその生物、人への影響度合いが異なる。また農業開発では使用される農薬のタイプ、農薬・化学肥料の使用方法で影響が異なる。生産性リスクは環境資源の劣化、減少を惹起するリスクであり、農林開発、内水面・栽培漁業そして適正でない焼き畑耕作、過放牧、過度の薪炭林伐採等に伴い惹起される。農林水産開発のタイプ(森林伐採型/共存型、資源循環型等; 換金作物/食糧; 開発規模; 投入技術) 配置(都市周辺、森林、湿地)、規模によりその影響は異なる。また工業開発が農地、漁業水域に悪影響を与える場合は、工業開発も生産性リスクを惹起する。アーバン・ルーラル・リスクは農村部の疲弊と都市への人口流入の増大と都市環境衛生インフラの未整備から生じるリスクである。

上述した4つの問題領域に有効に対処するために以下の4つの課題が掲げられるであろう。持続可能な工業開発(ヘルス・リスク、生産性リスク)、環境資源の持続的活用と保全(生産性リスク)、都市部への環境圧力の軽減/衛生環境改善と農村部の振興・活性化(アーバン・ルーラル・リスク)、開発と環境資源管理の関連を重視した制度構築(Insitutional Building) これらの課題への取組の詳細は4章に譲るが、ここで強調する必要があるのは、途上国では工業開発、農林漁業開発(伝統的営農、環境資源共存型農林漁業は除く)、人口増加が往々にしてストレートに環境資源への圧力の増大に繋がっている点である。何故かが問われなければならない。まずもって指摘されなければならないのは、地域の環境資源の適切な活用を通じ、地域振興を図ることに対する圧力因子である。国際貿易から来る圧力(一次産品価格の変動と環境資源管理)、国家間の競合から来る圧力(資本誘致競争による規制/資源管理規範の緩和)、換金作物・輸出産品重視の圧力、地域の貧困集団からくる圧力(焼き畑以外の代替生計手段の欠如)、地域共同体が有している資源管理規範への圧力(人口増、商業資本の参入)等に見られるように圧力因子は国際レベルから地域共同体レベルまで各階層に渡り存在する。

3 - 3 環境の価値の具現化

上述した3つのリスクがリスクとして現出する一つの要因は、対象となる環境資源の価値が国、地域のレベルで(認識はされていても)具現化されておらず、そのため管理のインセンティブが生じない(生じにくい)点にある。管理のインセンティブが無いということは、開発政策上検討の対象に非

常になりにくいことを意味し、結果として、環境資源の諸価値（「1-2 環境資源劣化/減少の持つ意味」参照）の発現の阻害、諸価値の消滅へと至る蓋然性が高いことになる。

環境の諸価値の具現化は「資源としての環境」という捉え方から当然帰結されるものである。『アジェンダ 21』では「社会コストや環境コストの経済活動への統合をさらに推し進め、価格が資源の相対的な希少性と全体としての価値を適切に反映したものとなるようにする」（第8章）^{注1}と述べている。「社会コスト、環境コストの経済活動への統合」の有無は土、緑、水という循環関係にある環境資源に直接的に働き掛ける第一次生産における環境資源管理を左右する。しかしながら、国際貿易（1980年代初頭の一次産品の価格の下落が途上国の森林、土壌の適正な管理の障害となったケース）、国家間の競争（木材輸出に頼る国家での資源管理の緩和による投資の呼び込み競争というケース）という圧力は環境コストはおろか社会コストの経済活動への統合を極めて困難な課題としているように見える。

貴重な自然、生物多様性が保全されない主たる原因は、それらを保全するインセンティブ - 少なくとも地域への経済的便益 - が無いからである。どのように経済的便益を地域に付与するかに関し、幾つかの注目すべき試みが為されている。一つは、自然と債務のスワップである。第2次市場（Secondary Market）で売買されている途上国の負債を買い取り、その代りに該当国の貴重な自然を管理する手法である。既に10以上の実績がある。当初は、スワップされた自然保護地域内あるいはその周辺に居住する住民を追い出すことが行われたこともあり、批判されたが、最近は関係住民と共存する方向でのアプローチがとられてきているようである。二つ目は、これは米国の製薬会社メルクがコスタ・リカの国立生物多様性研究所と締結した契約（1991年、今年に入って3回目の契約が成立）によるもので、遺伝資源特許アプローチと呼称しうるものである。即ち、「生物多様性研究所が管理する自然保護地域の植物、昆虫の標本化に関する2年間の調査に対しメルクは研究所に支払う。更に、同標本を用い開発した製薬の販売益が生じた場合メルクは同研究にロイヤルティーを支払う」。ロイヤルティーの比率は3%となっている。この契約の立役者である、米国ジャンセン教授は長年に渡りコスタ・リカの自然保護地域周辺の住民に植物、昆虫の標本化を指導してきた。契約に盛られている標本化は、標本化のセミプロとなった地域住民によってなされている。

上述の2つのアプローチは何れも貴重な自然、生物多様性の経済価値を具現化し且つ国家、地域に経済的便益をもたらすものである。またメルクの例に見られるように、専門的技術を身に付けた地域住民の雇用の創出にも結びついている点が極めて重要である。スワップの例では、この点で弱さもあり、地域住民をいかに資源管理へ参加させるかが課題である。

上述のアプローチ以外にもエコ・ツーリズムのように近年脚光を浴びているアプローチがあるが、対象となる優れた自然その物の劣化を惹起するリスクの回避、地域住民の参加、地域への経済便益の還元の中で検討すべき課題がある。わが国でも、一般的には農業失敗、過疎化の評価を受ける地域が、児童の山村留学の地として活性化している例がある。次の世代を担う児童の環境教育、情操教育等に山村の環境資源の持つサービスが活用され、それが地域振興にも貢献している例である。

注1 国連事務局監修（1993）。

4. 環境問題の取組

環境問題が基本的には自然系と社会経済系の諸関係から発生する問題であることから、環境問題の取組は必然的に社会経済系、即ち、国際貿易、地域貿易、国家のマクロ経済、ミクロ経済、さまざまな社会システム、産業構造等、を対象に含むものとならざるを得ない。このような大きな構造との関連を念頭に置きつつも、本章ではDAC 新開発戦略の環境目標の達成あるいは接近に深く係る課題として、市場との関連、地域振興との関連、取組を担う組織・人材を取り上げることとする。

4 - 1 市場との関連

環境資源管理と市場の関連は2つの側面から考察できる。第一に環境資源の活用から生じる産物を廃棄・腐敗させず消費者の手に届けるマーケットの存在である。途上国のローカルマーケットの不定期性、アクセスの悪さは、農村の環境資源の適切な活用を妨げる隠れた要因となっている。

第二は環境資源の適正な管理を促す市場の形成である。一定のレベルの環境対応を行っている企業、農林産物に認証を与え、生産段階での環境管理の改善を促すシステムである。これは一方では、認証を与えられていない企業の製品、あるいは農林産物の市場への参入を困難にし、結論として、環境に取り組みない企業は競争力を喪失することを意味する、マーケット環境クライテリアともいべきシステムである。1995年に導入されたEUの環境管理・監査制度（Eco-Management and Audit Scheme : EMAS）、1996年に制定されたISO-14000シリーズ（環境管理制度、環境監査制度は制定。環境ラベル、Life Cycle Assessment は検討中）は企業活動を対象とするものであるが、国際熱帯木材機関（International Tropical Timber Organization : ITTO）で検討中で森林管理協議会（Forest Stewardship Council : FSC）^{注2}が先行し実施している木材認証・ラベリング制度の様に自然資源を対象としたシステムもある。これらシステムの特徴は、環境汚染対策によく見られるエンド・オブ・パイプ（End-of-Pipe）アプローチではなく、生産の段階での環境管理（企業の生産プロセス改善・省資源・省エネ、持続可能な森林経営、適切な農薬の使用、有機肥料の活用等）の導入を奨励する点、さらにその努力、パフォーマンスを市場が評価し、結果として適切な環境資源管理を行う企業そして農林漁業生産者／組織の競争力を高め、そうでない企業、生産者／組織が排除される点にある。マーケット環境クライテリアが有効に機能するためには、市場の国際的環境規範と途上国の環境、社会経済の多様性からくる地域固有性の調整が必要となるであろう。何れにしても、今後とも、生産の段階での適正な環境資源管理を強める効果を持つマーケット環境クライテリアを有するシステムの拡大・強化が望まれる。

4 - 2 地域振興、貧困と環境資源の関連

地域振興、貧困の撲滅そして環境資源の管理は不即不離の関係にある。アジェンダ 21ではこの関係を次のように述べている。「資源の生産性について経済効率を実質的に増加させるとともに、地元の人々が資源の使用から十分な形で恩恵を受けられることを確保する措置をとること」「劣化した資源を実際的な範囲で回復し、基礎生活分野のために資源の持続可能な使用を進める政策を導入するこ

注2 1993年に世界野生生物基金(World Wildlife Fund : WWF)が中心となり設置したNGOである。

と」(第3章)。

この指摘は、環境資源に直接的に働き掛ける開発行為 - 農業、焼き畑、漁業、林業 - を主とする国、地域では極めて重用である。膨大な貧困層、往々にして貧困と直結した貧農層を抱える国、地域の地域振興の根本的課題は、国、地域の環境資源の適正な管理を通じ、地域住民に開発の恩恵を与えることを確保することである。貧困の解消は、少なくともこの道筋を通らずして達成できない。

地域振興と貧困解消の両者を同時的に達成するためには地域の環境資源の適正な管理が前提条件となる。このためには、地域レベルでの環境資源の賦存状況、相互関連性、循環構造といった環境資源の動態の把握と開発基盤としてのポテンシャルの把握が必要である。しかし、このような環境資源把握、分析という環境技術的取組は第一歩に過ぎない。途上国の大多数の貧しい農民は自然条件に恵まれない(自然条件が厳しい)地域で営農し、生活している。自然条件の不利な地域と有利な地域での人口集団の貧富の格差はそのままでは増大する。自然条件の不利な地域での営農(限界耕作)が土壌・水管理上大きな問題を持つことはよく知られている。このような状況の改革には、貧困層の土地へのアクセス、農村金融制度へのアクセス等に対する確固たる政策の存在が必要である。FAOは次のように述べている。「アジェンダ21に具体化された目的は、技術と政策が参加/公平と対話、よく機能するメカニズム、権限付与およびインセンティブを伴った時だけに実現するであろう。」^{注3} 更に、地域に基盤を置いた産業(日本の地場産業)の育成とそれにリンクした市場の形成が必要であろう。要するに、地域の環境資源の開発ポテンシャルを深く把握することから出発すること、「『住民をして(開発の主体)』、『住民による(開発の手段)』、『住民のための(開発の目的)』の開発」^{注4}を実現する諸政策、システム、手法を構築・動員することが最終的には環境資源の無用な劣化、減少を食い止める要件となる。2005年までに作成するとされている「国家戦略」で主要な開発分野、地域におけるこのような3つの要素(地域振興、貧困、環境資源)をどこまでカバーすべきか、あるいは出来るのかは、国毎の農村開発、林業開発、中小企業開発等の地域レベルでの計画の熟度により異なるであろう。しかし、この3つの要素を関連づけた戦略が検討されなければならないことは確かである。

4 - 3 組織、人的資源との関連

地域振興、貧困、環境資源管理の一体的取組は、それを実施する地域レベルの組織・人材を必要とする。またこの取組は国家レベルでの政策的、組織的、経済的支援を受けることにより一層力強く展開される。国家レベルでの支援が無い、あるいは地域レベルの活動を抑制する様な政策、制度の下では、全国的にも典型となりうるような優れた地域レベルでの活動も沈滞し、また典型例としての役割を果たせなくなる。

アジェンダ21では、「貧困を克服するために貧しい人々が必要とする資源への持続可能なアクセスを獲得できるように、新しいコミュニティー毎のメカニズムを構築したり、既存のメカニズムを強化

注3 FAO (1996).

注4 国際協力事業団 (1996)

すること「持続可能な生計をコミュニティーの組織や人々が達成できるように権限を与えること」の重要性を指摘している。

この指摘は「環境戦略」上重要な課題を含んでいる。すなわち 中央と地方の連携、地方への権限移譲、地方の組織・人材の確保・育成、地域における環境資源管理の伝統的規範の活用/改善、資源へのアクセスを確保する制度的枠組と経済支援策である。また明示はされていないが、地域の振興に欠かせない地域レベルでの市場の形成も戦略課題に含まれるであろう。これらの戦略課題は国家レベルでの民主的制度、地域のオーナーシップの確立という基本問題をはらんでいる。

環境問題は、国毎では勿論、本来的には地域毎の固有性が極めて強い。また、環境資源劣化、減少の経済的、社会的インパクトは国家経営上重大な障害となるが、それ以上に直接的で深刻な影響は環境資源劣化/減少が生じた地域に現れる。このことは、地域環境資源の実情をよく知る(知らなければならぬ)立場にある地方機関の参画、並びに諸計画の検討、策定、実施、モニタリングに係る力量が問題の未然防止と対策に必須の要素であることを意味している。地方の諸機関が期待される役割を担うためには、上述したように権限の委譲を前提としつつ、地方における組織・制度・人材の強化が不可欠である。

途上国の政府機関は、ややもすると、規制、監理の対象としてだけ企業、農漁民組織を見てしまい、これら集団の力量(Capacity)を動員する観点が欠如あるいは非常に弱く、結果として自国に存在するCapacityを生かしきっていない傾向が強いように思える。政策立案、実施機関が、対象となる企業、農民、漁民のCapacityを十分把握して、そのCapacityを最大限動員する視点を持つことが必要である。このようなことを念頭に置くと、上述した、組織・制度・人材の強化という一般的課題は、自国、地域に存在するCapacityを生かしきれぬ組織・制度を作り、人材を育成するという国、地域の固有性を反映した具体的課題となる。先進国の経験の合理的な部分と国、地域の固有性のハイブリッドがこの課題に取り組み出発点となるであろう。このように考えると、政府機関の役割は、企業、農民、農業組織、漁民そして漁業組織が参加し、行動をとるための制度的枠組の形成(関係機関の組織化、基準の設定、基本計画の策定等)、場の提供、およびモニタリングと支援のためのフォローアップが中心となろう。

核としての環境担当機関の力量向上に加え、開発部門の担当機関の環境資源管理の力量の向上が重要である。開発部門が有する専門知識、技術力、開発法でカバーされる企業・団体・組織への指導力といったものが環境管理のために具体的に活用される体制を作る必要がある。

5. 環境問題に対する援助の動向

5 - 1 わが国の援助の動向

(1) 概要

わが国のODAによる環境協力の拡充は1989年のアルシュ・サミットから意識的に行われてきており、同サミットでは1989年からの3年間で公約額(3,000億円)を上回る4,075億円の環境協力を実施した。その後、1991年のロンドン・サミットでは新環境ODA政策として環境問題と密接に結び付いた貧困/人口問題などの解決を重視することを明確にした。

また、1992年の国連環境と開発会議(United Nations Conference on Environment and Development: UNCED)では1992年から5年間で9,000億円から1兆円の協力を目標とするとともに、同年策定されたODA大綱の基本原則に環境と開発の両立を掲げ、地球規模問題や貧困問題を重点項目とした。本目標達成のため、途上国政府との政策対話により環境分野の重要性について理解を求めるとともに、プロジェクト発掘・形成調査などにより、具体的な協力案件形成を積極的に行ってきた。また、有償資金協力では1995年に通常の貸付金利より低い環境特別金利を設定し、環境保全事業の推進を行ってきた。この結果、多くの国から環境分野の協力要請が行われるようになり、環境協力が拡大し5年間で1.4兆円超の実績を達成した。

さらに、1997年6月の国連開発環境特別総会において、日本政府は従来の環境協力政策を包括的にとりまとめた「21世紀に向けた持続可能な開発支援構想(Initiatives for Sustainable Development towards the 21st Century: ISD)」と気候変動解決に向けたアクションプログラムである「グリーンイニシアティブ(Global Remedy for the Environment and Energy Use: GREEN)」を打ち出し、引き続きODAを中心とした環境協力の拡充を行う旨表明した。

ISDでは3つの理念を掲げている。まず、環境の保全は広い意味では人類の安全保障である。次に、途上国が主体的に環境問題に取り組む自助努力が重要であり、これをドナー国が支援する。3つめに、支援にあたっては対象国が持続可能な開発の観点から発展の経済・社会状況を勘案して環境協力を支援する。また、ISDを推進するため、大気汚染・水質汚濁・廃棄物対策、地球温暖化対策、自然環境保全、森林・植林、水問題、環境意識向上・戦略研究の5つの分野で行動計画を定めた。

1997年12月に京都で行われた気候変動枠組み条約第3回締約国会議において、ISDの行動計画のうち地球温暖化対策を一層強化するため、「21世紀に向けた環境開発支援構想:京都イニシアティブ」を発表した。「京都イニシアティブ」では人づくりへの協力(研修員、専門家・プロジェクト方式技術協力カウンターパートを平成10年度から5年間で3,000名育成する)、最優遇条件(0.75%、40年)による円借款(温暖化関連分野案件への適用)、わが国の技術・経験の活用、の3つの柱のもと協力を推進することとしている。

(2) 二国間環境ODAの分野別援助の動向

わが国の二国間環境ODAの分野別実績は表5-1のとおりである。上下水道、廃棄物処理などの居住環境分野への協力が全体の5~6割を占め、次いで公害対策分野が多い。

表5 - 1 環境ODA実績

(単位：億円)

年度	居住環境	森林保全	公害対策	防災	その他
1992	1,633 (58.2)	180 (6.4)	302 (10.8)	546 (19.5)	37 (1.3)
1993	1,374 (60.3)	169 (7.4)	391 (17.2)	136 (6.0)	48 (2.0)
1994	1,128 (66.9)	87 (5.2)	362 (21.5)	58 (3.4)	52 (3.1)
1995	1,296 (54.9)	252 (10.7)	183 (7.7)	453 (19.2)	176 (7.5)
1996	2,801 (62.6)	372 (8.3)	609 (13.6)	429 (9.6)	266 (5.9)

注： (1) 実績は有償資金協力、無償資金協力、技術協力の合計（マルチは含まない）

(2) () 内は当該年度の環境ODAに占める割合

(3) その他には、自然環境、環境行政、海洋汚染を含む

出所：外務省経済協力局編(1997).

表5 - 2 JICAの環境協力実績

(単位：100万円)

	1992年度		1993年度		1994年度		1995年度		1996年度	
大気汚染対策	1,168		1,041		1,102		495		684	
水質汚濁対策	1,728	20%	655	16%	706	13%	468	13%	1,886	11%
複合他公害対策	589		1,796		1,088		1,917		168	
上水道飲料水開発	1,065		2,820		3,814		3,561		4,136	
下水道開発	585	15%	978	22%	602	26%	524	21%	1,215	25%
廃棄物	830		883		1,305		617		1,064	
森林保全・緑化	3,142		3,993		4,452		4,462		4,925	
生物多様性保全	525	30%	855	28%	873	30%	958	31%	1,272	28%
自然資源管理	1,561		1,130		1,309		1,570		1,106	
省・代替エネルギー	943	5%	1,201	6%	609	3%	1,216	5%	1,740	7%
防災	4,340	25%	3,287	15%	2,959	14%	2,712	12%	3,379	13%
環境管理・行政	215		648		693		396		201	
環境教育	22	5%	89	13%	33	14%	19	17%	75	15%
複合・環境対処能力 向上、その他	693		2,035		2,330		3,379		3,484	
合計	17,406	100%	21,411	100%	21,875	100%	22,294	100%	25,335	100%

出所：JICA企画部環境・女性課資料

JICAの技術協力を分野別に見ると上水道・飲用水・地下水、下水道および廃棄物の居住環境および森林保全などのグリーン・アジェンダへの協力が約50%を占める(表5-2)。ブラウン・アジェンダは20%から10%へ減少傾向(1992-96年度)にあり、代わりに複合・環境対処能力向上分野のシェアが増えている。居住環境のうち上水道・飲料用地下水の割合は80%前後と高い。また、その他に分類される協力の割合が年々高まっているが、環境技術の移転のみならずモニタリング計画策定、制度・組織強化などの環境対処能力向上分野を含むことや対象分野が広がっていることによる。

また、地域別で見ると約50%がアジア地域、次いで約20%が中南米への協力となっている。

(3) 環境配慮の強化・拡充

ODA大綱やISDの基本理念である開発と環境の両立を図り持続可能な開発を進めるため、開発プロジェクトを行う際に環境への影響を回避・軽減することが不可欠である。このため、OECDは1989年環境配慮のためのガイドライン(初版)を策定し、1995年にこれを改訂し、環境影響(特に住民移転などの社会影響)の著しい案件については環境影響評価報告書の提出を義務づけることとし、1997年8月以降の要請案件を対象に適用することとした。また、JICAでも1990年以降、開発調査事業における環境配慮ガイドラインを社会インフラ、農林水産業、鉱工業など20分野において策定するとともに、開発調査において環境配慮を担当する団員の配置している。

環境配慮の強化のため、1993年にOECDは環境社会開発課をJICAは環境・女性課を設置し、環境情報の整備、環境協力に係る手法研究、他の援助機関との情報交換を進めている。

5 - 2 主要援助機関の動向

主要援助機関の環境分野における援助の動向は表5-3の通りであるが、概要は以下の通りとなっている。

(1) 二国間援助機関

1) 米国国際開発庁(United States Agency for International Development : USAID)

USAIDは1994年に策定した「持続可能な開発へ向けた戦略」において、人口・健康・衛生、環境、民主主義、経済成長、人道的支援の優先5分野を打ち出した。

2番目の優先分野である環境分野の戦略目標には、地球環境問題、とりわけ気候変動を生物多様性喪失による長期的な脅威を軽減すること、成長とその持続性を阻害するような経済の開発行為を止め、持続可能な経済成長を地方、国家、地域のそれぞれのレベルで推進することの2点をあげている。この戦略のもと世界レベルの問題として温暖化防止対策、生物多様性の喪失に対処するとともに地方レベルの問題として住民の健康被害、天然資源、水資源の劣化の防止、都市廃棄物の不適切な処理、環境行政、住民の参加不足に対処することとしている。

USAIDでは環境協力を限定的に捉えているため、ODA全体の約9%(1992-95年の平均)が環境分野の協力となっている。分野別には環境計画・政策などの制度・組織強化が約30%と一番大きな割合を占め、次いでブラウン・アジェンダである都市・産業公害防止とエネルギー対策・再生可能エネ

表5 - 3 主要援助機関の環境協力

機関名	基本戦略	環境協力の実績	主要な協力対象の切り口	対象地域や分野面の特徴	その他のアプローチ面の特徴
USAID	<p>「持続可能な開発へ向けた戦略」を1994年に策定した。その中で、以下の優先5分野を策定。 人口、健康、衛生 環境 民主主義 経済成長 人道的支援</p> <p>(1)環境戦略の目標 1)地球環境問題、とりわけ気候変動と生物多様性喪失による長期的脅威を軽減すること。 2)成長とその持続性を阻害するような経済の開発行為を止め、持続可能な経済成長を地方、国家、地域のそれぞれのレベルで推進すること。</p>	<p>環境案件は1992～95年度の4年間平均で全体の9%である。金額では1992年の4,760万ドルから1995年は7,990万ドルに約倍増したが、96年は減少した。今後は金額的には横バイとなると予想される。(ODA全体は削減と思われるので、環境案件の割合は増大する)。</p>	<p>(1)世界レベル 温暖化ガス排出量の増大、吸収源の減少 生物多様性の喪失</p> <p>(2)ローカルレベル 健康被害の増大 非持続的な天然資源の利用 水資源の劣化 非持続的な農業 非持続的・非効率的なエネルギー利用 不適切な都市廃棄物処理 環境行政 住民参加の不足など</p>	<p>環境計画・政策という制度・組織強化が一番大きな割合を占めている。続いて、ブラウン・アジェンダ(都市・産業汚染防止コントロール、エネルギー関連)が多い。グリーン・アジェンダ(森林・生物多様性保全、環境に優しい農業、水資源)が続いている。</p> <p>地域別の分野別特徴 ヨーロッパ、旧ソ連：ブラウン・アジェンダ アフリカ：グリーン・アジェンダ ラテン・アメリカ：グリーン・アジェンダ アジア：ブラウン/グリーン・アジェンダ</p>	<p>(1)統合的アプローチ 開発計画は経済成長、人口・健康、民主主義などすべての面で環境に配慮すべきである。</p> <p>(2)すべてのプロジェクトを環境的に問題のないものにする。</p> <p>(3)地方レベルの重視 教育、政策の歪みの是正などを通じて個人、市民社会(特に女性、少数グループ)の強化を図る。</p> <p>(4)住民参加 地方自治体、住民、NGOのイニシアティブを支援する。</p> <p>(5)被援助国とのより密接なコーディネーション、コミュニケーション</p> <p>(6)被援助国の制度、政策能力の強化</p> <p>(7)他の援助機関(バイ、マルチ)との協調</p> <p>(8)結果の評価に重点を置いている。</p>

機関名	基本戦略	環境協力の実績	主要な協力対象の切り口	対象地域や分野面の特徴	その他のアプローチ面の特徴
CIDA	<p>(1)1987 Sharing our futureにおいて環境をODAの主要分野の一つに位置づけた。</p> <p>(2)1995 Canada in the world ODAの目的の明確化：貧困を減らし、より安全で公正な、豊かな社会に貢献するために、途上国の持続的開発を支援すること。</p> <p>5つの具体的優先プログラムのひとつが「環境」。</p> <p>(3)1992 Policy for Environmental Sustainability</p> <p>1)環境アセスメント 2)環境プログラミング 3)国内、国際社会におけるリーダーシップ</p>	<p>1989-90～1993-94年度の実績は年間2,200～2,700万カナダドル。</p>	<p>(1)環境の保全・管理 環境の保全、あるいは持続的管理を図ることを目的とするプロジェクト。</p> <p>(2)環境管理能力の向上・開発 環境関連の人材、組織の能力向上を図ることを目的としたプロジェクト。</p> <p>(3)汚染コントロール 都市、産業、農業汚染の防止、削減、あるいは汚染地域の回復を図ることを目的とするプロジェクト。</p>	<p>環境ODAは89/90年度から93/94年度の間には倍増した(3,100～6,800万カナダドル)。プログラムの一つである「環境の保全」は絶対額ではあまり変わっておらず、シェアを低下させた他方、「環境マネジメント」が金額的には5倍、シェアでは3倍に急増した。</p> <p>「環境の保全」「環境マネジメント」で95%以上(金額ベース)を占めている。</p> <p>地域別実績ではアジア49%、アフリカ・中近東43%、アメリカ8%となっている(過去5年間の累計)。</p>	<p>(1)「Capacity Development in the Environment (CDE)」</p> <p>(2)「Ground level activities」 地球温暖化、生物多様性などの問題は重要であるが、こうした問題に真っ向から立ち向かうには相当の資金が必要であるので、それは世銀、GEF等に任せる(GEFへはカナダは積極的に貢献)。カナダは草の根アプローチを通じて、こうした問題に対応する。</p>
JICA	<p>(1)政府開発援助大綱における環境分野重視と拡大・強化の方針に沿って環境領域の協力拡大を図っている。</p> <p>(2)「開発と環境」の両立を原則とし、また環境問題に対する途上国の努力の支援に重点を置く。</p> <p>(3)「環境分野援助研究会」の設置など体系的な協力への取り組み、プロジェクト発掘・形成を拡大している。</p>	<p>92年の環境協力実績174億円から96年度には253億円に拡大。(JICAの協力に占める割合も13.5%から16.9%に増加)</p> <p>JICAの環境協力規模は2000年までにはJICAの協力の20%まで拡充を計画。</p>	<p>(1)大気・水質汚染・複合公害</p> <p>(2)上水道・飲用水・地下水、下水道および廃棄物</p> <p>(3)森林保全・緑化、生物多様性保全、自然資源管理</p> <p>(4)省・代替エネルギー</p> <p>(5)防災</p> <p>(6)環境管理・行政、環境教育、複合案件・環境対処能力向上、その他</p>	<p>(1)分野面では上水道・飲用水・地下水、下水道および廃棄物の生活環境分野および森林保全などのグリーン・アジェンダへの協力が約50%。ブラウン・アジェンダは20%から10%へ減少傾向(1992-96年度)にあり、代わりに複合・環境対処能力向上分野のシェアが増えている。</p> <p>(2)地域区分不能分(約10%)を除くなかで約5割がアジア圏、約2割が中南米を対象とした協力となっている。</p>	<p>(1)基本的には当該国の要請に基づくプロジェクトによる協力となっている。</p> <p>(2)近年、複合案件や統合的プロジェクト(環境管理センター等)の形成に積極的となってきた。</p> <p>(3)全体としては、投資資金を要する案件協力が多い。</p> <p>(4)人材育成(研修など)面での協力が拡大している。</p>

機関名	基本戦略	環境協力の実績	主要な協力対象の切り口	対象地域や分野面の特徴	その他のアプローチ面の特徴
世界銀行	<p>(1)途上国における環境マネジメントの改革を支援</p> <p>1)環境案件の増大</p> <p>2)国家環境行動計画（NEAP）の策定</p> <p>3)主要対象分野 ブラウン・アジェンダ グリーン・アジェンダ 制度強化</p> <p>(2)すべてのプロジェクトに環境配慮を行う</p> <p>1)環境評価の強化</p> <p>2)Win-Winオプションへの取り組み</p> <p>(3)地球環境問題への取り組み</p> <p>1)生物多様性条約 天然資源の保護から参加型の持続的利用、民間部門の積極的活用への転換</p> <p>2)気候変動枠組み条約</p> <p>3)砂漠化防止条約</p> <p>4)ウィーン条約、モントリオール議定書（オゾン層）</p>	<p>1993年～96年度の累計870億ドルのうち、環境案件8%、Win-Winプロジェクト28%、環境に悪影響をもたらすプロジェクト18%、その他46%。</p> <p>注：環境案件とは環境の保全改善を主目的とするプロジェクト。Win-Winプロジェクトとは経済成長と環境保全とが両立するものであり、人口、教育、健康、貧困対策等に含まれる。 環境に悪影響をもたらすプロジェクトは環境と経済成長とがトレードオフにあるプロジェクトであり、道路建設、エネルギー等が含まれる。 その他は、適切にプロジェクトが実施されれば環境には優しいが、適切になされないと環境に悪影響をもたらす可能性のあるプロジェクトであり、農業、都市開発、構造調整等が含まれる。</p>	<p>(1)ブラウン・アジェンダ インフラ・都市開発、産業・エネルギー</p> <p>(2)グリーン・アジェンダ 天然資源管理、農村地域における環境管理</p> <p>(3)環境関連制度・能力の強化</p>	<p>プロジェクト数ではブラウン・アジェンダが38%、グリーン・アジェンダが45%、組織強化が17%となっている。また、世銀の拠出額ではブラウン・アジェンダが61%、グリーン・アジェンダが32%、組織能力の拡充が8%となっている。</p> <p>地域別では、東アジア・大洋州、LA・カリブ向けが金額では一番多くなっている。</p> <p>分野別では、グリーン・アジェンダが主流：南アジア、中近東・北アフリカ、（サブサハラ・アフリカ） ブラウン・アジェンダが主流：東欧・中央アジア、中近東・北アフリカ 制度強化が主流：サブサハラ・アフリカ グリーン/ブラウン・アジェンダ、制度強化すべて：東アジア・大洋州、南米・カリブ</p>	<p>(1)協力対象として対象国のNGOや民間セクターも包含している。</p> <p>(2)開発プロジェクトを環境影響面から環境配慮水準を設定している。</p> <p>(3)国連や他の国際機関との連携を意識した対応をしている。</p> <p>(4)GEFなどをベースに地球規模の環境問題への対応も展開し始めた。</p> <p>(5)圏域別に環境協力の戦略をかなり明確にもって対応している。</p>
アジア開発銀行	<p>(1)環境影響のレビュー</p> <p>(2)事業計画・実施の段階で環境保全措置を組み込む</p> <p>(3)環境・生活向上に資する案件の推進</p> <p>(4)経済開発における環境面の重要性の啓蒙（内部職員および途上国政府関係者）</p>	<p>1990年に環境局を設置して以後、急速に環境領域の融資が拡大しており、融資額は1990年の2億ドルから1993年には15億ドルにまで拡大している。</p> <p>1996年度実績では環境コンポーネントが20%以上の案件は全公共事業案件の17%、7億3,600万米ドル。</p>	<p>(1)天然資源管理</p> <p>(2)農業と森林・土壌管理</p> <p>(3)都市環境の改善</p> <p>(4)環境と貧困対策</p> <p>(5)水資源管理</p> <p>(6)環境汚染の抑制</p> <p>(7)研究体制の強化・確立</p>	<p>(1)対象国はアジア圏域の諸国</p> <p>(2)優先課題としては、森林破壊、生物多様性問題、地球温暖化に伴う海面上昇対策を掲げている。</p>	<p>(1)対象国において深刻化している環境問題の重要度ランクを継続的に評価し協力の優先順位を設定している。</p> <p>(2)全ての活動プログラムを審査して環境影響を評価し、120日間、その結果を外部に公開した上で理事会に諮っている。</p>

出所：国際開発センター(1997)、国際協力事業団(1997)、World Bank(1997)、ADB(1997)より作成。

ルギー生産・利用がそれぞれ約20%となっている。この後に、グリーン・アジェンダである森林・生物多様性、環境に優しい農業、水資源が続いている。

協力アプローチでは環境以外の4つの優先分野のすべての面で環境に配慮する統合的なアプローチをとり、地方レベルを重視し教育、政策の歪みの是正を通じて個人、市民社会の強化を図っている。また、結果の評価に重点を置いており、プロジェクトのインプットだけでなく結果・成果を評価するための詳細な指標を作成している。協力実施にあたってはNGOの参加を重視し、約30%～40%がNGOを通じた協力となっている。

2) カナダ国際開発庁 (Canada International Development Agency : CIDA)

CIDAでは1995年にODAの目的を「貧困を減らし、より安全で、豊かな社会に貢献するために途上国の持続的開発を支援する」と明確化した。また、BHN、開発と女性、インフラの整備、人権・民主主義・良い統治、環境、の5つの優先プログラムを策定した。

環境については1992年の環境の持続性に関する政策を定めた。この政策は環境アセスメント(CIDAの開発事業が環境に負の影響を与えない)環境プログラミング(途上国が環境問題に取り組むために必要な技術の習得を支援する)国内・国際社会におけるリーダーシップ(国内外における連携・協調)の3つの要素からなっている。

経費実績では1989/90年度の3,070万カナダ・ドルから1993/94年度の6,800万カナダ・ドルと倍増した。主要分野は次の3つである。

環境の保全・管理(生物多様性保全、国立公園管理、天然資源の持続的管理、砂漠化防止、新・再生エネルギー)

環境管理能力の向上・開発(環境研修センターの建設・強化、環境NGOの支援、環境分野の技術協力、環境教育など)

汚染の防止、コントロール(廃棄物管理、大気・水質汚染対策、土壌汚染対策など)

分野別では環境保全・管理、環境管理能力の向上の2分野で全体の95%を占める。

環境管理能力の向上が多いのはプロジェクト1件あたりの規模が5～10億円程度と小額なのでソフト分野の協力をせざるを得ない面がある。地域別では過去5年間の平均実績でアジア49%、アフリカ・中近東43%、中南米8%となっている。

協力アプローチでは環境管理能力の向上(Capacity Development in Environment : CDE)を重視している。CDEでは生活のための開発と経済の発展を支えることにより、持続可能な環境保全と生産性の両方とも実現することを目的とし、活動するなかで個人、グループなどすべての関係団体の組織、制度を強化していくアプローチをとる。

3) 英国国際開発省 (Department of International Development : DfID)

97年11月に発表された白書Eliminating World Poverty:A Challenge for the 21st Centuryにおいて地球の持続可能な開発のための政策を打ち出しており、貧困撲滅の目標のもと保健・衛生、教育、環境への協力を行うこととしている。

(2) 国際機関

1) 世界銀行

世界銀行では国家環境行動計画（National Environmental Action Plan：NEAP）の策定を支援などを通じた途上国の環境マネジメントの強化、環境配慮の強化、地球環境基金（Global Environmental Facility：GEF）を通じた地球環境問題への取り組みの3つの基本戦略のもとブラウン・アジェンダ（汚染、都市環境）、グリーン・アジェンダ（自然資源管理・地方環境管理）、制度・能力の強化の3つの切り口で協力を実施している。

1997年に実施された環境案件 166 件（116 億2,860 万米ドル）のうち案件数の多い順にグリーン・アジェンダ79件（38億5,610万米ドル）、ブラウン・アジェンダ58件（67億6,380万米ドル）、制度・能力強化 29 件（10 億 870 万米ドル）、この他に GEF/ モントリオール議定書（Montreal Protocol：MP）^{注5} 102 件（7 億4,900 万米ドル）となっている。

グリーン・アジェンダ案件では住民、NGO の参加を得て生活向上を図りつつ森林管理、生物多様性保全などを推進することを目的としている。ブラウン・アジェンダ案件は汚染防止施設や機材への投資を含むため1件あたりの経費が一番多くなっている。特に、廃棄物管理案件が増えているが、対症療法にとどまらずごみ発生量の削減など都市開発計画のなかに位置付けている。制度・能力強化案件では国家環境行動計画（NEAP）および地方環境行動計画（Local Environmental Action Plan：LEAP）の策定支援など国家と地方の両方のレベルで環境保全対策を講じることができるよう行政能力の強化を図っている。

2) アジア開発銀行（Asian Development Bank：ADB）

アジア開発銀行は中期戦略フレームワーク（1995-98年）において経済成長の促進、貧困の軽減、人間開発、女性の地位向上、環境保全の5つの開発目的を掲げた。このうち環境保全に関しては目的を達成するため次の4つを実施している。

環境影響のレビュー（プロジェクト、プログラム、政策）

途上国政府が事業の計画・実施の段階で開発事業に環境保全措置を組み込むように"Technical Assistance"を通じた支援

環境および生活向上に資する案件の推進

同銀行および途上国政府の職員の経済開発における環境面の重要性の啓蒙

1996年の協力実績では21の案件で環境アセスメント報告書が一般にも公開され120日を経て理事会で諮問を受けた。また、途上国自身の能力を向上させるため、環境計画策定、環境規制・基準の整備の支援を行った。環境・生活向上に資する案件として、環境資源管理など一義的な環境案件（環境コンポーネントが全コストの50%以上）は公共案件の約7%（3億 6,810万米ドル）、二次的な環境案件（環境コンポーネントが全コストの20%以上）は10%（3億 6,800万米ドル）であった。

^{注5} 正式名称は、オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書。1985年に採択されたオゾン層を保護するためのウィーン条約を受け、その具体的措置の内容を定めた議定書。1987年採択、1989年発効。

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

DAC新開発戦略は、「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」ことを目標に置き、それによって立つべき原則としてオーナーシップ、パートナーシップを掲げている。また、目標達成の手法として持続可能な開発のための最新の国家戦略の策定（2005年までに策定）を掲げている。

国家戦略が備えるべき要件、対応の基本について今まで検討してきたが、特にどのような対応を基本とすべきかについて、今一度整理すると以下のようになる。

資源問題として環境問題を捉えること

環境（問題）の多様性に着目し多様で柔軟な対応を考えること

環境の重層的な階層性に着目しつつも、集水域等の有機的な「場」を単位とした地域的対応を重視すること

上記の基本的な対応に加え、DAC 新開発戦略の適用にあたり検討すべき事項として、環境資源の劣化／減少の測定、環境問題を生む基本構造への対応、対応能力の開発とオーナーシップがある。

6 - 1 環境資源の劣化／減少の測定とその評価

(1) 地域の環境資源の特性、相互関連を考慮した目標の必要性

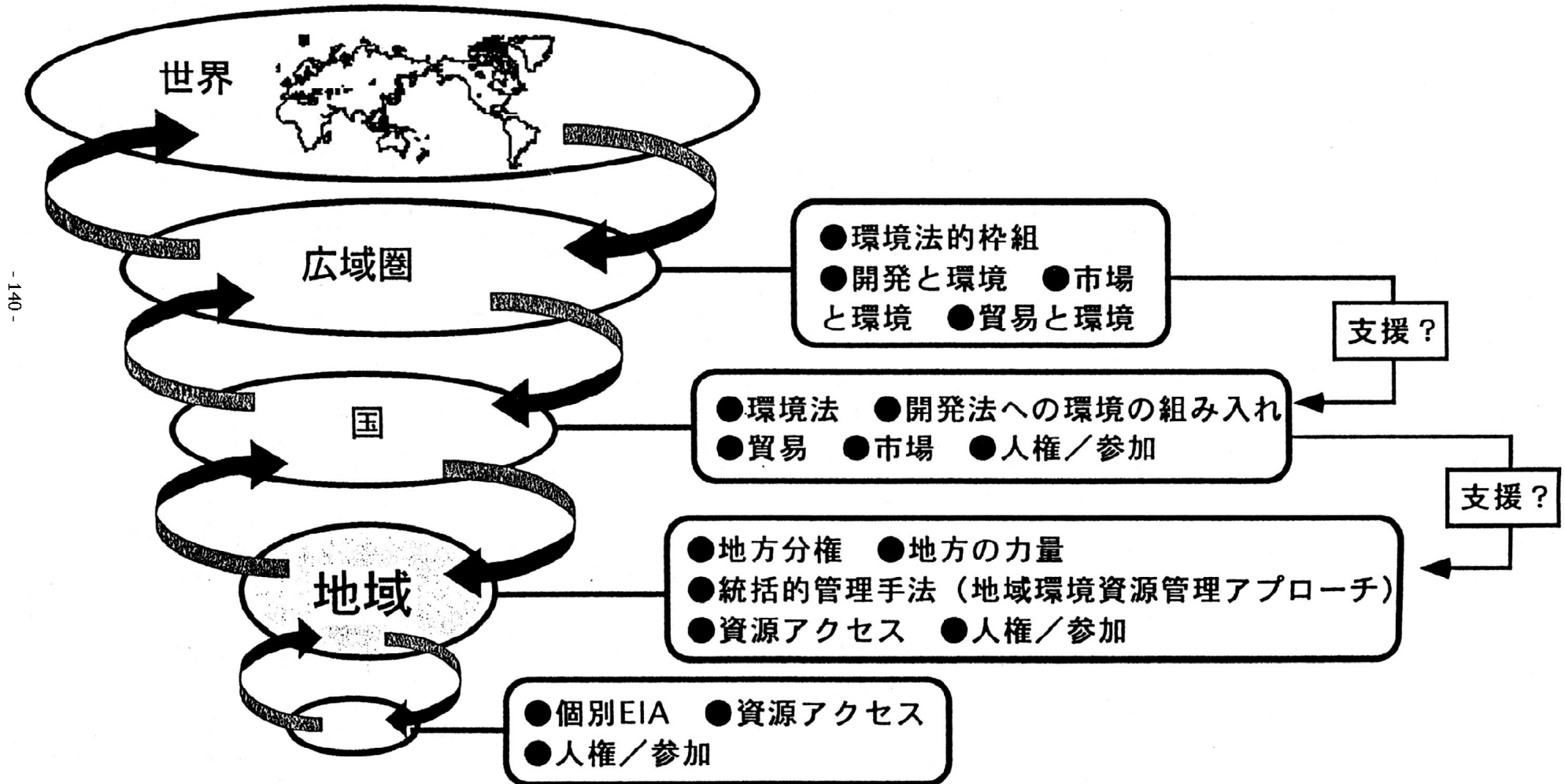
環境資源の劣化／減少を評価する際の目標は、2005年迄に新たに作成すべきとされている「国家戦略」に環境資源劣化／減少の傾向逆転がどのように記述されるのかにかかっている。資源としての環境の地域振興の意味合い、資源の全般的な機能の評価、そして本来環境資源が有機的・地域単位の中で相互関連し、循環構造を持っていること、これらを加味した目標を「国家戦略」の中で検討し、設定することが出発点であろう。しかし、これは非常に難しい課題である。国レベルの検討で森林、水、土壌の具体的関連性をベースにした目標設定はほぼ不可能であり、個別分散的な目標が設定される確率が大である。これでは従来の限界を越えることは困難となる。地域単位で森林・水・土壌の質・量の目標を検討することがどうしても必要となる。

日本の産業公害対策では、初期の時期には公害防止協定に見られる大企業に対する個別的対応、そして国の一律規制基準の適用という形で対策が進展したが、これらの個別的対応の限界に直面した地域では、公害防止計画という法に基づく地域的かつ総合的な対応がとられるようになった。持続可能な開発を求める途上国にあっては、開発の初期の段階から、このような地域的広がりを持ち、個別対策が往々にして持つ非効率性を乗り越える総合的な対策を検討すべきであろう。また、途上国の地域開発では日本のような重化学工業に特化した開発が採られるわけではなく、農業、林業、水産業等の自然資源に依拠した複合的な開発が採られるケースが多いため、尚更、地域特性を考慮し、地域の環境資源の賢明な活用に道を開く、地域的アプローチが重要となろう。従って、環境資源の劣化、減少を評価する何らかのクライテリアも、地域の中でのさまざまな環境資源の特性とその相互関連の考察を基礎に具体的に検討されることが必要であろう。DAC 新開発戦略が提示している世界的な基準およ

図6-1 枠組みのポイント

—適正な資源配分、公正な参加のもと国／地域社会へ利益をもたらす資源活用を促す枠組みか？—

—上部の枠組は、下部の階層における適正な環境資源活用を誘導・支援するものか？—



び国別基準は、有害物質による汚染等には有効な判断基準となるが、森林・土壌・水という環境資源の適切な管理を目標とする地域的アプローチにあっては、判断・評価の基礎とはなるものの、絶対的なものではないと考えることが妥当であろう。

(2) モニタリング手法

上述のように、有機的な地域単位を環境資源の管理の基礎とするならば、環境資源の劣化/減少の把握も、地域的広がりと同環境資源同士の相互関連を視野に入れたものでなくてはならなくなる。従来環境モニタリングでポピュラーな点のモニタリングというアプローチは必要ではあるが、十分なものは云えなくなる。対象となる空間をカバーする衛星画像の活用、更にはそれを地理情報システム (Geographic Information System : GIS) と結合させ、地域の環境資源の劣化/減少を地域の特性と関連させながら把握できる手法の適用が今後ますます必要となるだろう。

国の中の地域という視点でのモニタリングの問題を述べたが、一方で広域圏の中の国という視点での環境資源の劣化/減少の把握も検討されるべきであろう。既述したように、地球環境問題が広域圏でどのように現出し、どのような影響を与えるかがDAC新開発戦略における国レベルでの環境資源管理の目標の達成に相当の影響を与えることもありうるであろう。この点では、上述した広域的な環境資源のモニタリングを行いうる乃至行っている各種の機関(国連、先進国研究機関等)のキャパシティーを活用して、広域圏での環境資源動向を踏まえた判断、評価を行うことが有効であろう。

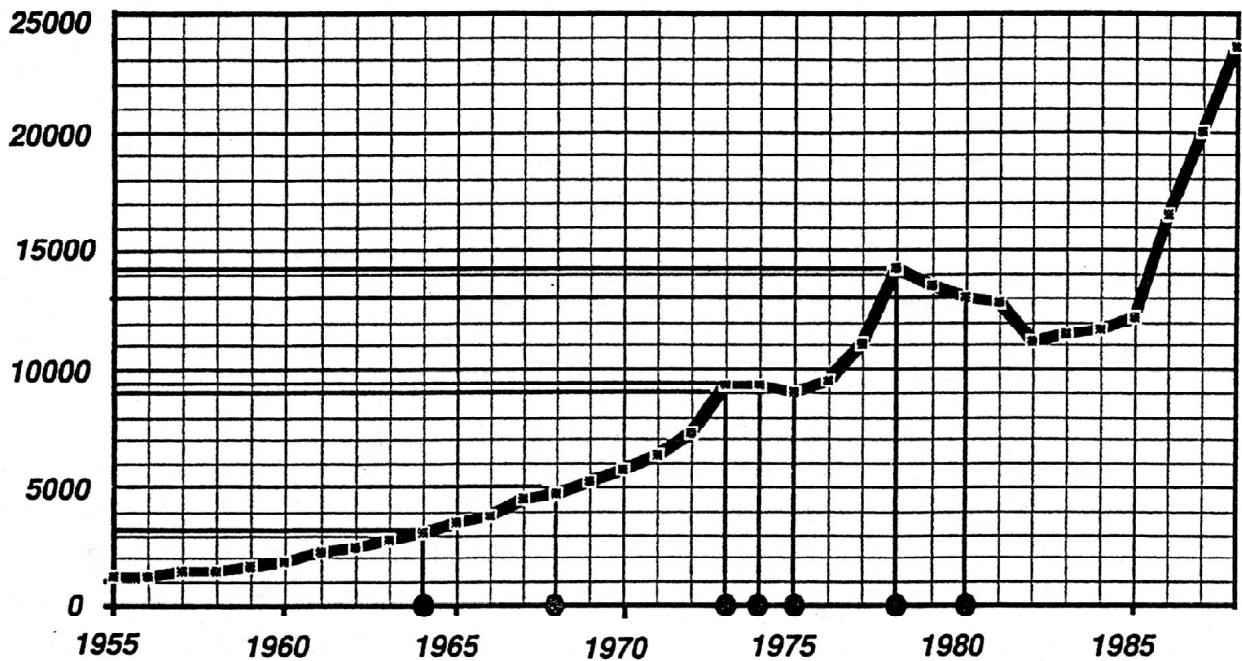
6 - 2 問題を生む基本構造への対応

DAC新開発戦略の環境目標、すなわち「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」ためには、途上国での環境問題発生を主要因、すなわち「貧困および人口増加がストレートに環境資源劣化/減少に結びつく状況」からの回避、あるいはそのような状況の改革が必要となる。

「3 - 2 環境問題の問題領域と課題」で取り上げた4つの課題のうち3つの課題について考察しよう。まず、持続可能な工業開発(工業化に伴う汚染による健康問題、資源劣化/減少)に関しては、先進国で常識である高GNPで適用、運用が可能な環境対策が有効となる経済・技術・人材の状況は、途上国あるいは中先進国において存在しない点に目を向けるべきである。先進国、特にわが国の公害対策の歴史はこの点で教訓に富む(図6 - 2参照)。わが国産業界は一人当たりGNP1000ドル(現在換算で3000ドル)でダスト対策、2000ドルで硫黄酸化物対策、3000ドルで窒素酸化物対策へと順次移行し、この過程で近代化、合理化を進め、省エネ、省資源、生産プロセスの改善に努力を傾注し、また人材の育成を不断に行ってきた。排煙脱硫等の高価で高度な管理を要する技術は専ら大企業に集中し、中小工場では現在いうところの、クリーナープロダクション(Cleaner Production)の導入および低硫黄重油の配分で汚染の削減を行ってきた。さらに、これらの対策の導入を促進したのがステップ・バイ・ステップの規制基準の強化であった。一人当たりGNP2万ドルで常識とされる公害対策は1960年代のわが国では採用されていなかったのである。

図6-2 日本における一人当たりGNPの推移と公害規制との関係

(US\$)



- 1962年 煤煙規制法
- 1964年 横浜市と磯子火力発電所との公害防止協定締結
- 1965年 経団連「公害防止対策に関する基本的見解」発表
(行政的目標としての環境基準の設置を、公害対策基本法で規定することに基本的に反対である旨の見解)
- 1967年 公害対策基本法制定
- 1968年 SO_xK 値規制制定。東京電力「公害対策局」設置。
- 1969年 SO₂ 環境基準制定
- 1970年 公害対策基本法改定。経済との調和条項廃止
- 1971年 硫黄に関する燃料規制制定
- 1973年 水銀の底質暫定除去基準制定
固定発生源に対する NO_x 規制基準制定
自動車排ガス NO_x 規制値制定
- 1974年 SO_x 総量規制制定
- 1975年 PCB の底質暫定除去基準制定
- 1978年 自動車排ガス NO_x 規制値改訂 (1973年基準の10分の1のレベル)
- 1980年 COD 総量規制制定 (東京湾、大阪湾等)

出所: 筆者作成

既述したように、途上国、中先進国(外国資本の入っている先進的企業は除く)における工業活動に伴う汚染による問題の実際的な解決には2つの対応がある。第一に、国、地方の発展段階を見据えつつ将来のより高度な対策の基礎となる実施可能な対策を順次導入する段階的規制の実施である。第二は市場機能を活用した対策である。第一の例としては、わが国の経験および近年のクリーナープロダクションあるいは世銀のウィン・ウィン・アプローチ(Win-Win Approach)(いずれもわが国の産業公害対策の歴史が実証しているアプローチである)があげられる。注意すべき点は、途上国では規制が先進国のコピーであることが多く、クリーナープロダクションの導入を支援する法規制が欠如していることである。第二の例としては、ISO 14000s, EU/EMAS があげられる。これらは市場環境クライテリアともいうべきシステムで、市場で生き残るための要件として、企業の環境対策を採用するところにポイントがある。また企業の自主的参加が原則であり、企業の力量を生かした対応が可能な点にアドヴァンテージがある。市場環境クライテリアとはいえ、認証を当てる条件として国内法規制の順守および省エネ、省資源、資源リサイクル、クリーナープロダクション等の生産工程改善が掲げられている点を忘れてはいけない。またこのシステムの最大の課題は、市場を機能させる点にある。住民・株主・企業を含めた市場関係者の参加と情報の開示が必須要件である。途上国、中先進国の多くの企業がこのシステム、あるいは途上国・中先進国が参加しうるモディファイされた類似システム、に参加しうる道筋を創ることが求められている。

環境資源の持続的活用と保全(生産性リスク)への対応はGNPの大小に関わらず行われなければならない。この問題は、上述の貧困・人口増がストレートに環境資源劣化/減少に結びつくことをいかに回避するか、あるいはその結びつきをいかに改革するかという問題そのものである。「環境問題を考えるほど余裕がない」という途上国からの指摘は、産業汚染という限定した環境問題に関してはうなずけるものがあるが、環境を資源と捉える点での弱さを示しているといえよう。この問題の解決の根底は環境資源の適切な活用の道を国・地域・コミュニティーの各レベルで検討、提示し、地域住民、特に貧困層(ストレートに環境資源の劣化/減少に結びつく人口集団は貧困層である。一般的な人口増が環境資源劣化/減少に結びつくわけではない)にその道に参加してもらうことにある。貧困層に代替手段を与えずに、彼らに環境資源の適正な活用を期待することは出来ない。土地保有制度、価格・流通システムの改善等の支援措置の下で、現地域レベルで取り組まれているアグロフォレストリー、混合農法、小規模営農等の取組を強化する必要がある。商業伐採も森林の再生可能性を阻害する形態で行われた場合、森林そのものに止まらずその影響は土壌、水の地域循環を歪めあるいは破壊する。国際貿易のレベルで森林伐採そのものおよび地域への便益の還元を目指した試みが為されている。ITTO第8回理事会(1990年、パリ)では、「西暦2000年までに、持続可能な経営が行われた森林から生産された木材のみを貿易の対象とする」行動計画が採択された、第10回理事会の加盟国への勧告(ITTOの活動)では、「森林や木材についての適正な経済政策(森林の価値を最大に評価する制度等)、森林から得られた利益の・・・森林と結びついた地域社会への還元」が唱われている。木材生産の入り口部分での環境資源管理の実施と利益の地域への配分は、問題の基本構造の変革に一步近づいた対応と考えられる。木材認証という市場機能を生かした同様の効果を持つアプローチが試みられている。1995年にはジャワ島での林業運営を担っている森林公社「プルム・プルフタニ」が、エコラベリング団体(FSC)から持続可能な森林管理を実現しているとして認定を受けている。現在ITTOでも木材認証に関する検討を行っている。

都市部への環境圧力の軽減 / 衛生環境改善と農村部の振興・活性化は都市と農村を一体的に捉えるアプローチである。これは都市環境問題の独自性および必要とされる対策の固有性を否定するものではない。1950年当時わずか17%程度であった途上国の都市人口は、2025年には60%に達すると予測されている。都市環境衛生インフラが弱体な状況にある途上国の都市人口が急増することは、都市衛生環境問題の爆発を引き起こすことに繋がる。都市への移動人口の問題は一般的な人口増に伴う問題というより貧困層、技術・教育レベルの低い移動人口集団がもたらす問題と考えられる。この都市への移動人口の多くは農村地域からのものである。農村社会が農業人口を支えられなくなる、農村周辺に雇用の機会 = 産業が無い、都市と農村の収入規模に大きな格差がある、あるいは都市の魅力に対抗できるものを持ち合わせていない等の要因が農村から都市への人口の移動を促進するものであろう。都市部への環境圧力の増加の背景には、単に都市域の衛生環境インフラの未整備という問題に加え、このような農村の問題が横たわっている。従って、都市だけで都市問題を解決することは困難である。一方、農村部の発展には都市という消費地の発展が不可欠である。ただし、このためには生産を受け持つ農村域と都市域の市場の間の輸送インフラが整備されていることが必要となる。更に、農村部の活性化を様々な形で図っていくことも同時に必要となる。

都市域と農村域の関連を物質循環という視点で捉えるならば、農村域は都市域で発生する有機物を消費する消費地と位置づけることも可能である。都市域が生産地で農村が消費地となる構造である。但し、これには、都市域で通常廃棄される生ゴミ等の有機物が農村域の土壌に還元されることが前提となる。日本のように都市が農村を駆逐する形で都市が急激に成長した場合には、都市域で発生する有機物を農村の土壌に還元することは極めて困難となる。しかし、途上国の首都以外の都市域は周辺に多くの農村域を抱えている。この都市と農村の関係は、わが国でかつて存在したが現在は消滅してしまった都市農村物質循環を形成する可能性を内包している。都市と農村を一体的に捉えることにより、両者が抱える問題をお互いが便益を得る形で解決あるいは問題の軽減を図る道を探り出せるのではないだろうか。

6 - 3 対応能力の開発とオーナーシップ

(1) 地域の対応能力と地域のオーナーシップ

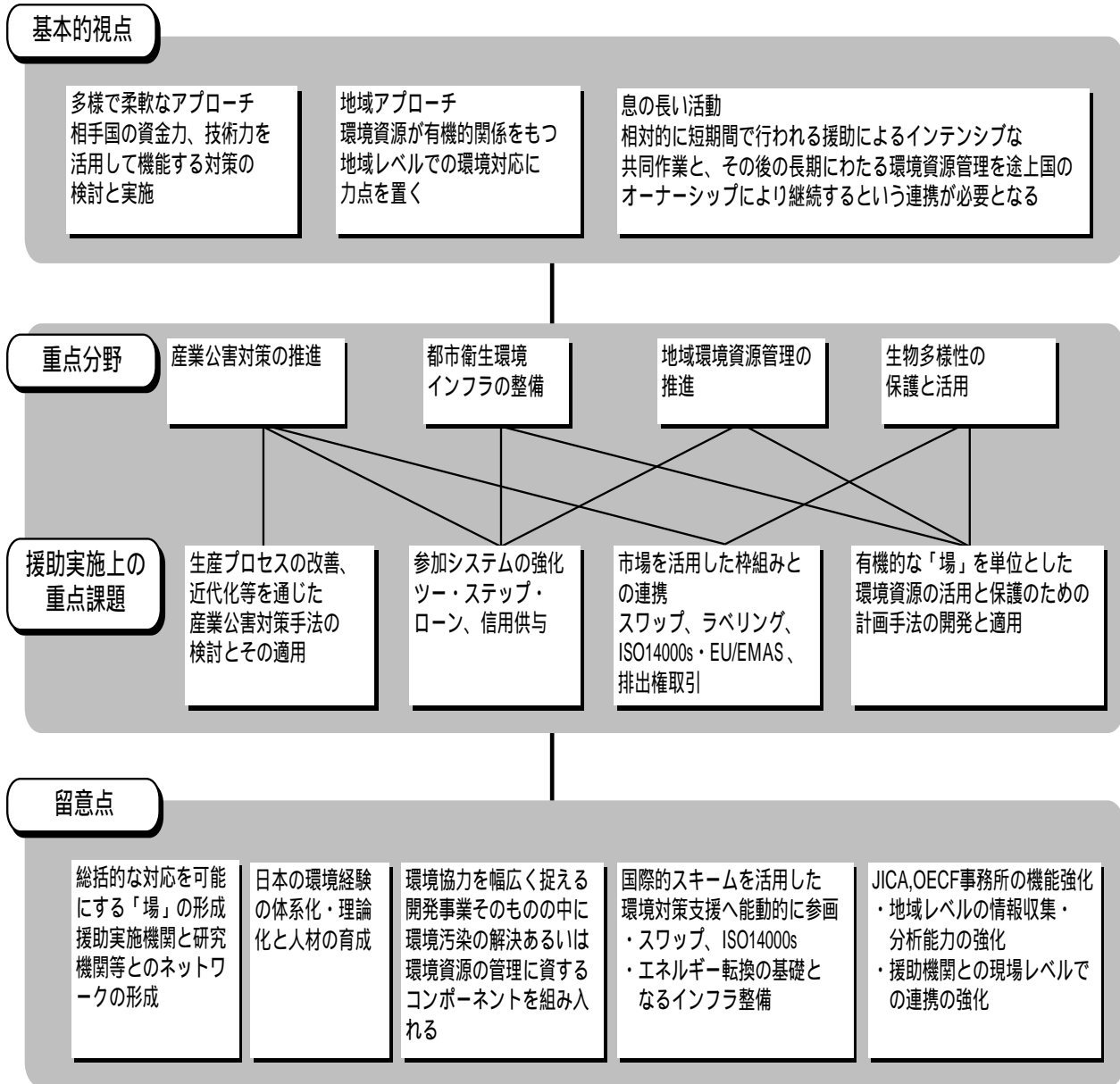
DAC新開発戦略で2005年までに作成するとされている国家レベルの戦略に、地域の視点を組み入れることを本稿では非常に強調してきた。しかし、地域の視点を組み入れた国家戦略が作成されたとしても、2015年迄に環境資源劣化 / 減少の傾向を逆転させるという目標の達成（あるいは接近）には、国家戦略に組み込まれた地域レベルのプログラム / プロジェクトを実行する地域レベルの部隊の存在とそれを支援するシステムが不可欠である。パー・ピンストラップ・アンダーセン (Per Pinstrup-Andersen) は、地域での総合的な土壌改良事業について「地域での総合的な土壌改良計画を実施するため農民、地域社会および政府が、自然資源の利用と管理の権利を確立し、それを実行することが望ましい。また地域による自然資源のコントロールを強化し、また地域の組織と管理体制を改善する必要がある」と指摘している。環境資源を直接的に利用する集団（農民、漁民等）そして環境資源の管理に深く関わる地域の諸集団（大学・研究機関、青年会議所等）から構成される地域レベルの部隊が環境資源管理の十分な対応能力を持つようになること、そしてこのような地域レベルの取組を活かし

きる条件をこのような部隊に付与すること(環境資源管理の権利の付与 = 地域オーナーシップ)が必要となる。

(2) 開発担当部門の環境責任体制の確立と環境管理能力の向上

途上国の環境主管省庁の力量は一般的に低く、国レベル、地域レベルで展開される諸開発事業のさまざまな段階で環境上のチェックを十分には行えないのが現状である。このような状況を踏まえた場合、開発主管官庁が自ら適切な環境対応をとることが、持続可能な開発を確保し、環境資源の劣化・減少を具体的に食い止めるための方策として浮かび上がる。開発主管官庁の持つ専門知識、技術に環境の視点を組み込むこと、開発主管官庁の中に環境を担当する組織を設置することにより環境管理を実施する体制を構築すること、そしてその環境管理能力の向上を図っていくことが必要であろう。

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



7 - 1 援助の基本的な考え方

(1) 多様で柔軟なアプローチ

各国の自然、社会の多様性および産業構造、産業発展レベルの違いを考慮した援助が求められる。先進国が長期にわたり形成してきた社会システム、経済システムそして経済力の下で初めて有効に機能する技術、システムを直接途上国に移転しても、それが機能することは期待できない。また、途上国はその自然、社会にあった技術、ノウハウを有している。特に環境資源に深く依存する一次産業開発に係る環境資源管理という点では途上国に多くのノウハウがある。このような一次産業開発に当たっては地域の環境資源の特性と相互関連を深く考察し、途上国が持つノウハウを(必要な場合は改良しつつ)適用する等、その土地にあった資源管理の道筋を途上国関係者と共に探るべきである。産業公害については、有害物質による汚染問題への対処は厳格にすべきであるが、一人当たりGNP2万ドルのレベルで初めて機能する環境対策でなく、相手国の資金力、技術力を活用して機能する対策の検討と実施をまずもって行い、それを徐々に強化する道筋を検討すべきである。

(2) 地域アプローチ(空間スケール)

環境資源が有機的関係をもつ地域レベルでの環境対応に力点を置くことが望ましい。地域レベルでの対応は必然的にコンプリヘンシブなアプローチとなり、個別対応の限界を克服しうること、生産と市場あるいは都市と農村のように本来有機的に結びつくべきものを有機的にとらえることが可能であること等の優位性がある。

地域的なアプローチが有効なものとなるためには、国レベルの政策的支援(地域に於ける参加、地域に於ける環境資源管理を保証する法制度)が必須の要件となることは言うまでもない。また、地域の視点で国レベルの法制度の問題点を改善していくことも可能であるという点も地域アプローチの優位な点であろう。

(3) 息の長い活動(時間スケール)

DAC 新開発戦略の目標は「2015年までに、現在の環境資源の減少傾向が効果的に改善されるようにする」というものである。森林・土・水から構成される系の再生、回復に必要とされる時間スケールは対象地域の自然条件で大きく異なるが、10 - 15年を想定すれば妥当であろう。しかし、これも環境資源管理の努力がとられ且つ新たな開発圧力が無かった場合のことで、系の再生・回復の過程で開発圧力がある場合には必要とされる時間は更に長くなる。このように本質的に時間スケールの長いものを対象とした協力にあたっては、相対的に短期間で行われる援助によるインテンシブな共同作業とその後の長期にわたる環境資源管理を途上国のオーナーシップによって継続するという連携プレーが必要となる。具体的な援助のデザインの段階から、長期にわたり環境資源管理に参画する地域の人材の育成、組織の構築、地域に根付く大学等の研究機関の組み入れといった、息の長い地域での活動を支える体制の構築に意を尽くさなければならない。

7 - 2 重点分野

(1) 生産プロセスの改善、近代化等を通じた産業公害対策

既述したように、日本の公害対策のエッセンスは脱硫システム等のエンド・オブ・パイプにだけあるものではない。日本のSOx対策において脱硫システムの貢献度は1/3から1/4に過ぎない。残りの貢献は良質エネルギーへの転換とクリーナープロダクション(省エネを含む)によるものである。脱硫システムがSOx対策であるという考えは、SOx対策の1/3以下しか見ていないことになる。経済力、技術力、人的資源という面で弱点を抱える途上国における産業公害対策の基本は、生産プロセスの改善、近代化の基本であるクリーナープロダクション(省エネを含む)の徹底的な導入にある。この道を通らずに、高度な公害対策の適用とその適正な運転管理は期待できない。また、この道筋は、近年ますます環境マインドの高まる市場(ISO14000, EU/EMAS)に参入し、競争に打ち勝つための前提条件ともなっている。ここで留意すべき点は、ISO14000, EU/EMAS 共に環境対策上二つのエレメントを持っていることである。すなわち、対策技術エレメントと組織・人材の強化という管理エレメントである。環境対策技術の導入と運転にはそれに関与する企業のトップ・マネジメントから作業員に至る管理システムが不可欠である。わが国の省エネ、クリーナープロダクションの導入に成功した企業は、例外なく、優れた管理システムを導入しているというのが、わが国企業関係者の一致した見解である。このように、わが国は対策技術エレメントだけでなくそれを使いこなす組織・人材システムの構築・改善という管理エレメントの点でも優れた経験を有している。わが国は、既に産業近代化による産業公害対策という道筋での援助を展開してきたが、今後は、上述した管理エレメントを一層充実した形で組み込み、協力の効果を上げていくことが望まれている。

(2) 有機的な「場」を単位とした環境資源の管理の在り方の検討と対策実施の支援

一次産業、二次産業そしてサービス産業が存在し、利害関係者も多岐にわたるのが地域の実情である。このような中で個別的な環境対応が持つ限界は明らかである。さらに利用の対象となる環境資源そのものが本質的に個別的な存在ではない。これらのことは我々に総括的なアプローチを要求することとなる。わが国でも、農村開発、社会林業、地域環境(大気、水質)管理計画に見られるように地域的広がりや総括性を有する協力の取組を展開してきた。特に、地域レベルでの貧困解消、土地へのアクセスの改善、クレジット等の資金支援措置へのアクセスの改善の試みが、このような協力の中で意識的に追及されているか、引き続きこれを強化していくことが望まれる。しかし、地域の環境資源全体を対象とするという点、さらに都市域と農村域の循環システムの回復・構築、あるいは地域レベルでの生産と市場の有機的つながりの構築等を視野に入れるという点では検討の余地があると思われる。この課題に応えるためには、地域の全体像と特質を捉えるためのGIS、衛星画像の活用等の調査手法の開発、改良を積み重ねること、地域的アプローチを強化するとともに、調査で提示された具体的な地域レベルでの対策を実現するために、協力の性格と規模に応じ、草の根無償、無償資金協力、円借款等多様な協力スキームを活用することが望まれる。

(3) 生物多様性およびそれを育む自然等の環境資源の保護と活用を地域、国の振興と結び付けるスキームの開発

生物多様性はそれが存在すること自体環境的価値を持つが、賢明な活用を通じ国の発展、地域の振興に資する資源でもあり、更には人類の将来に大きく貢献する製薬開発、科学的進歩の源泉でもある。また債務と環境のスワップでは多くの場合森林、湿地等の保護地域がスワップの対象となっているが、これら地域も多くの場合、生物多様性を育む「場」となっている。このような生物多様性そしてそれを育む「場」の保護と適正な活用を確保するためには、それが持つ社会的／経済的価値を国・地域のレベルで具現化することが必要である。このような社会的／経済的インセンティブが欠落している場合、生物多様性そしてそれを育む「場」の保護に、国・地域が関心を払い、有効な保護のための行動を起こすことを期待することは難しい。コスタ・リカの生物多様性研究所とメルク社が交わした契約、そして既に実施されている債務と環境のスワップは（「3 - 3 環境の価値の具現化」参照）国・地域に経済的インセンティブを与え、保護と適正な活用を確保するための方策の好例である。しかし、このような方策がとられるためには、対象となる生物多様性のインベントリーとそれを支える「場」の特質、更に、多様性と「場」が地域、国に与えている様々なサービスが科学的に把握されていることが前提となる。わが国、米国の協力でインドネシアで展開されている生物多様性調査は、この前提を満たすための協力とも位置づけられよう。今後とも、生物多様性とそれを育む「場」の社会的、経済的価値を具現化することを視野に入れた調査協力との展開が望まれる。

(4) スワップ、ラベリング、ISO14000s・EU/EMAS、排出権取引等の市場を活用した枠組みとの連携

既に、産業公害対策、環境資源管理、生物多様性保護の各論で、対策を進めるインセンティブをどのように創るかを論じたが、その中で共通した一つの道筋として、市場の機能の活用が検討された。市場の機能を活用しようとする枠組みとしては、自然と債務のスワップ、様々なラベリング、ISO14000s・EU/EMASそしてCO₂対策の一つとして京都会議で提示された排出権取引等が挙げられる。現時点では環境資源の保護、管理あるいは産業汚染の削減に直接的に寄与するものは前3者であり、またこれらが生産の場／過程での対策を重視している点で、途上国への環境協力上重要な意味を持つものであり、また有効な道具となることが期待されるものである。

途上国での自然資源の管理、生物多様性保護、産業公害対策への協力に当たっては、環境対策の技術的検討にだけ終始するのではなく、これらの市場を活用した枠組みを利用することで対策の経済的インセンティブを付与する、あるいは市場での競争に勝つための環境対策という動機を与える（即ち外部不経済の内部化を越えた動機付け）ことを意識的に追及することが望まれる。また市場がこれらの枠組みが意図した通りに環境への配慮というラインで機能するか否かは市場に参加する関係者（一般消費者、企業、株主等）の意識に大いにかかっている。この点で、市場に参加する幅広い関係者、特に先進国市場の関係者への教育・啓蒙が不可欠である。

(5) 都市衛生環境インフラの整備

都市域におけるヘルス・リスクの回避のために、途上国の都市域の衛生環境を改善することは、途上国の都市域人口の増大とそれがもたらすであろう問題の深刻さを考えれば極めて重要な課題となる。しかし、この場合も「7 - 1 援助の基本的な考え方(1)」で述べた点、即ち途上国の技術力、経済力を考慮した手法の選択が重要となる。また上水道整備と下水道整備を一体的に捉える視点も必要となる。

(6) 相手国の関係者が主体的に参加し、自ら環境問題を解決しうることを支援するシステムの拡充強化

ツー・ステップ・ローン、信用供与等の資金援助システムは相手国の多様な関係者の自主的参加を促し、且つ自ら考え、選択し、行動するという規範の醸成にも寄与すると思われる。産業公害対策、環境資源管理の領域でこれらの資金システムが果たす役割と効果には実に大きなものがあると考えられる。しかし途上国では、例えば、具体的にクリーナープロダクション技術を導入する際のエンジニアリング・サービスを行うコンサルタントがない或いは弱体である等の困難性もある。既に、既存のツー・ステップ・ローンにおいて、技術アドバイス、組織制度強化のエレメントを組み込むという努力も行われてきているが、今後とも、エンジニアリングサービスを行うという技術エレメントの一層の強化、更には企業のマネジメントシステムの改善等のソフト技術の支援を組み入れることを追及することが望まれる。

7 - 3 援助実施上の課題と留意点

(1) 総括的な対応を可能にする「場」の形成

途上国に必要とされる産業公害対策、環境資源管理の道筋を探り形成する援助は、広範な専門領域の人材の参画を必要とする。これまで、技術協力の実施という面では、調査を実施する専門家やコンサルタントがこれに応えてきたが、環境協力そのものの戦略、政策の検討、新たな手法の開発というレベルに於ても総括的な対応が求められている。

またこのようなレベルの検討には途上国に於ける具体的問題、例えば開発事業、協力活動が直面した諸問題、成功・失敗例、の注入が必須である。このように、総括的対応を可能にする「場」では、戦略・政策というソフトの問題・課題と現場の問題・課題が一体的に取り上げられ、分析され、理論化・体系化されなければならない。これはアドホックな形態で対処できるものでなく、また単一の委員会を作れば対応できるものでもないと思われる。JICA、OECD という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等とのネットワークの形成とこれらからの恒常的な支援がなければならない。このような総括的な対応を可能にする「場」は、重層的で横断的な構造を持つこととなる。

(2) 日本の環境経験の体系化・理論化と人材の育成

再三強調してきたように、日本の本格的公害対策は一人当たり GNP が800ドル程度の時期から開始され、大企業における自主的対応（特に熱管理、省エネ）はそれ以前からなされてきた。この時期の経験は、途上国の産業公害対策を検討する際に極めて貴重なものである。また同様なことは環境衛生分野のインフラ整備に関しても言える。しかし、この時期の経験の体系化は徐々に行われてはいるものの、必要とされるレベルからすれば非常に立ち遅れている。このような経験の分析と体系化をまずもって行い、これをベースに途上国の産業公害、環境衛生という問題領域に参画する日本の専門家、研究者を教育する必要がある。環境資源管理の分野でも日本は貴重な経験と知恵を持っている。例えば里山における森林、土、水の一体的管理の手法、それを支える地域社会の規範が好例であろう。このノウハウを途上国の多様な自然、社会環境の中で活かすためには、自らの経験を理論化、体系化する作業が必要であり、その成果が援助に参加する関係者に浸透しなければならない。このような要請に応えるためには、わが国に埋まる経験の掘り起こしと分析、理論化、体系化を行う「場」を創出する必要がある。また、理論化、体系化の成果が人材の育成に活かされるためには、それなりの工夫、例えば日本人専門家研修のための教材作り、更には途上国の人材の訓練の場で使える教材作り、が必要となろう。

(3) 環境協力を幅広く捉える

産業・都市汚染問題の解決、森林・土壌等の環境資源の回復、そして開発事業の環境配慮の確保の支援が環境協力の主要な柱となることは疑い無い。しかし、汚染問題、環境資源問題に対する解決方法は多様である。汚染の処理だけ、或いは環境資源劣化の回復だけをプロジェクト化する協力以外に、開発事業そのものの中に環境汚染の解決あるいは環境資源の管理に資するコンポーネントを組み入れる方法も立派な環境協力である。特に持続可能な開発を希求する途上国にあっては、開発そのものを環境的に適正なものにするアプローチが重要となる。例えば、産業の合理化・近代化により環境負荷を抜本的に軽減する、都市公共交通システムの整備により車からの大気汚染の寄与を軽減する、大気汚染を規定するエネルギーそのものの改善を図る、農村開発に森林・土壌・水の一体的管理の対策を組み入れる等のアプローチが考えられる。既に、このような視点での調査協力が幾つか展開されているが、今後ともこの道筋での協力を強化していくことが望まれる。また、このような環境汚染対策、環境資源管理のコンポーネントを組み込んだ開発プロジェクトに対し、通常の借款より有利な条件を付与すること（全体のプロジェクトに対してでなく、環境関連コンポーネントだけを対象にすることも一案）も今後の検討課題とすることが望ましい。

(4) 国際的スキームを活用した環境対策支援への積極的な参画

環境対策の強化あるいはその支援につながる国際的なスキームの検討と開発は近年急速に進んでいる。例えば、途上国の自然と債務のスワップ、様々な環境関連ラベリング、ISO14000s、更には将来的には排出権取引もあげられる。わが国にとって、このような国際的スキームを活用した環境対策支援へ能動的に参画することは、協力の実をあげ且つ国際的なレベルでの協力パフォーマンスを高

める点で重要と思われる。また、脱石油の動き及びそのための検討（石油から天然ガス、天然ガスと水素のハイブリッドガスの利用、水素ガス利用等）も顕著であり、供給ラインの整備と価格の問題をクリアすれば、これが途上国の大気汚染の改善に近い将来抜本的に貢献する可能性も高い。大気汚染対策の重要な一翼を担うと思われるこのようなエネルギー転換のための協力のスキームの創出を今から検討すべきである。この場合、エネルギー転換の基礎的大型インフラ整備（ガスパイプライン敷設等）、途上国内におけるガス供給システムの構築、地域熱供給システム及び工場の燃焼施設のガス燃焼施設への転換等様々なレベル、規模の協力が想定されるので、わが国の官及び民の協力のデマケーションと連携を十分検討しなければならない。

（５） 途上国の JICA 事務所、OECF 事務所の一層の活用

途上国そして地域の多様性と特質を十分考慮した地域的アプローチを進めるためには、地域の社会、自然、文化、行政に関するリアリティーのある情報が不可欠である。また国連、世銀等の援助機関の地域に於ける援助活動との連携も、わが国の協力の効率的推進に不可欠となっている。このような情報は政府間のレベルだけでは十分把握できないし、援助機関との連携も本部同士のレベルだけでは実行しに乏しいものとなる。これまでも途上国に駐在する JICA、OECF 事務所の機能強化が追及されてきているが、地域レベルの情報収集、分析能力の強化そして援助機関との連携の強化が必要である。

参考文献

- 井田篤雄(1995)「国際熱帯木材機関の最近の活動について」『国際農林業協力情報』Vol.18 No.2
- 外務省経済協力局編(1997)『我が国の政府開発援助 ODA白書』国際協力推進協会
- 国際開発センター(1997)『国連環境特別総会に向けた環境ODAの新たな取り組み(外務省委託)』
- 国際協力事業団(1996)『農業・農村開発計画調査手法の研究報告書』
- (1997)『JICA環境協力拡充基礎調査』
- 国際協力総合研修所(1995)『2010年における我が国の援助とJICAの役割に関する基礎研究』
- 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)』

ADB (Asian Development Bank) (1997). Asian Development Bank; Annual Report 1996.

FAO (Food and Agriculture Organization)(1996). "Technical Background Document 11; Food Production and Environmental Impact," World Food Summit, vol. 2.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1997). Capacity Development in Environment - Principles and Practice.

Pinstrup-Andersen, Per and Rajul Pandya-Lorch (1996). "A 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment", Development and Cooperation D+C, No.5/1996. Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung. (須長昭治訳(1997)「2020年の食糧、農業、環境のビジョン」『世界の農林水産』1997.1.、国際食糧農業協会)

World Bank (1997a). Environmental Matters. Fall 1997.

----(1997b). 1997 World Development Indicators.

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