

参議院外交防衛委員会調査室委託調査
(政府開発援助等に関する特別委員会担当調査室)

主要先進国における海外援助の 制度と動向に関する調査

平成 20 年 3 月

ODA 研究会

(主査：横田洋三中央大学法科大学院教授)

はじめに

本研究報告書は、平成 19 年度の参議院外交防衛委員会調査室（政府開発援助等に関する特別委員会担当調査室）の委託調査である「主要先進国における海外援助の制度と動向」に関する報告書である。

参議院の政府開発援助等に関する特別委員会においては、ODAを始めとする国際援助・協力に関する諸問題について調査に取り組み、昨年 6 月 13 日、新たな国際援助の在り方に向けての 7 つの提言（①援助ビジョンの国民への明確なメッセージ、②我が国の援助資源の総合的活用と途上国との「互惠」関係、③日本型援助の知見を活かした「平和構築」の推進、④「援助量」大国から「援助人材」大国へ、⑤東アジアの成長と統合に向けた我が国援助の役割、⑥アフリカの貧困削減と支援理由の明確化、⑦参議院による援助政策への積極的関与）を含む調査報告書（中間報告）を議長に提出した。

本年は、我が国において主要国首脳会議（G 8 サミット）及び第 4 回アフリカ開発会議（T I C A D IV）が開催されることも踏まえつつ、提言で指摘された事項を中心に主要先進国における海外援助の制度と動向を明らかにし、我が国の援助の相対的な評価及び課題についての検討等を行うことにより、委員会の活動に資することを目的として、株式会社インフォメディア・ジャパン（東京都港区）に調査を委託した。

本調査のため、横田洋三中央大学法科大学院教授を主査とする研究チーム（「ODA 研究会」）が結成され、昨年 10 月から本年 3 月まで研究と海外調査が行われ、本報告書にその成果がまとめられた。

平成 20 年 3 月

目 次

本調査の概要——日本の政府開発援助の歴史的展開と特徴.....	横田 洋三・ 1
1. 本調査の背景	
2. 日本の政府開発援助の歴史的展開	
3. 日本の政府開発援助の特徴	
4. 日本の政府開発援助の制度的仕組み	
第1章 開発援助政策の国際的動向.....	秋月 弘子・ 14
1. 開発問題の国際的潮流	
2. 国際援助コミュニティー（国連、開発金融機関〔MDBs〕）の政策	
3. まとめ	
第2章 主要先進国の動向（1） ——イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデン.....	松隈 潤・ 27
1. 概観	
2. イギリス	
3. フランス	
4. ドイツ	
5. スウェーデン	
第3章 主要先進国の動向（2） ——アメリカ、カナダ、オーストラリア.....	大芝 亮・ 49
1. 統計から見たアメリカ、カナダ、オーストラリアの 対外援助	
2. アメリカの対外援助	
3. カナダの対外援助政策	
4. オーストラリアの対外援助	
5. 政策提言	
第4章 平和構築と政府開発援助.....	中満 泉・ 66
1. 平和構築支援の定義と課題	
2. 移行期の支援と人間の安全保障	
3. 脆弱国家（Fragile States）への支援	
4. 平和構築の今後の課題と日本の果たすべき役割	

第5章 政府開発援助と人権.....	二宮 正人・85
はじめに	
1. 政府開発援助と人権に関する国際的な議論の動向	
2. 日本の開発援助への示唆	
第6章 欧米の環境 ODA——ドイツ、スウェーデン、米国.....	太田 宏・104
はじめに	
1. ドイツの環境国際協力 (OECD レビュー、2001 年)	
2. スウェーデンの環境開発援助 (OECD レビュー、2004 年)	
3. アメリカ合衆国の開発援助 (OECD レビュー、2004 年)	
4. 日本の環境 ODA に対する提言	
第7章 対アフリカ政府開発援助の動向と課題.....	広瀬 訓・129
1. アフリカの現状と現行援助の問題点	
2. 対アフリカ協力の見直しの動向	
3. 日本の対アフリカ援助に対する要望と懸念	
4. 提言	
第8章 政府開発援助に関する人材の育成.....	長 有紀枝・149
1. 開発援助人材の育成のための研修制度	
2. 国際平和協力活動や平和構築要員養成のための研修・訓練制度	
3. 国連職員養成のための制度	
第9章 政府開発援助における NGO および民間との 連携の現状.....	西野 桂子・172
1. 市民社会をめぐる国際情勢	
2. 先進諸国における市民社会との連携	
3. 英国の連携事例	
4. もうひとつの市民社会「民間企業」との連携状況	
5. 官民連携、ドイツの事例	
6. 日本の ODA と市民社会・民間企業との連携に関する示唆	
第10章 総括——我が国の政府開発援助の課題と提言.....	横田 洋三・194
1. はじめに	
2. 政府開発援助の増額の必要性	
3. ミレニアム開発目標実現への協力	
4. 人権への配慮	
5. 環境への配慮	

6. 軍事的援助の回避
7. 対アフリカ支援の強化
8. 平和構築と政府開発援助
9. 開発援助人材育成の必要
10. 民間協力団体（NGO）との連携強化
11. 国連機関や他の開発援助機関との協力の推進
12. 開発援助におけるガバナンスの実現

巻末資料：ミレニアム開発目標.....	204
---------------------	-----

「主要先進国における海外援助の制度と動向に関する調査」

委員一覧

主査：横田 洋三（中央大学法科大学院教授）

委員：秋月 弘子（亜細亜大学教授）

委員：大芝 亮（一橋大学教授）

委員：太田 宏（早稲田大学教授）

委員：長 有紀枝（ジャパン・プラットフォーム代表理事）

委員：中満 泉（一橋大学客員教授）

委員：西野 桂子（ジーエルエム・インスティテュート代表理事）

委員：二宮 正人（北九州市立大学教授）

委員：広瀬 訓（宮崎公立大学教授）

委員：松隈 潤（西南学院大学教授）

（敬称略・委員 50 音順）

本調査の概要

日本の政府開発援助の歴史的展開と特徴

横田 洋三

1. 本調査の背景

日本は、第二次世界大戦によって、本土は焦土と化し、生産手段は破壊され、海外領土を失い、多くの働き手が戦争の犠牲者となり、海外に住んでいた日本国民が多数帰還し、その結果、当時世界の中でももっとも貧しい国の一つに数えられる状況に陥った。しかし、その後の日本は、目覚ましい経済発展をとげ、戦後 10 年にして戦前の経済規模を超え、経済白書において「もはや戦後ではない」といwasherほどの回復ぶりを示した。

1960 年代には、池田内閣の「所得倍增計画」が多くの学者の否定的な予測にもかかわらず目標以上の成果をあげ、70 年代以降は世界を代表する経済大国の地位を着々と築きあげ、経済発展に遅れた諸国に開発援助を実施するまでに成長をとげた。1991 年から 2000 年までは、政府開発援助（ODA）の金額において、アメリカを凌ぎ、世界第 1 位の地位を占めるにいたった。

しかし、1990 年代初頭に始まるバブル崩壊後の経済停滞が、徐々に日本の ODA にも暗い影を落とすようになった。それまで右肩上がりの拡大を続けてきた日本の ODA 予算は、97 年にピークを迎えたあと、年々右肩下がりの降下を続け、2001 年には世界一の ODA 大国の地位をアメリカに譲らざるをえなくなった。その後、2006 年にはイギリスに抜かれ、現在の傾向が続くとすれば、2010 年までにはさらにフランス、ドイツに抜かれ、イタリアにも遅れをとる可能性が出てきた。

一方、日本以外の先進国の多くは、国連のミレニアム開発目標（MDGs）への協力や資源外交の一環として、政府開発援助額を増大させる方針を公表し、その達成に動き始めている。たとえば、アメリカは「ミレニアム挑戦会計（MCA）」を将来的に年額 50 億ドル（約 5,000 億円）に増額することを発表し、イギリス、フランス、ドイツ、イタリアは、それぞれ 2013 年、2012 年、2015 年、2015 年ま

でに、ODA の額を、MDGs の提言に沿って国民総所得（GNI）比 0.7%まで引き上げることを公約した。

また、紛争予防の観点から、武力紛争の根本原因（root causes）となる貧困や社会的不正義を除去し、平和構築や社会開発の進展に寄与する ODA のありかたも模索されている。とりわけ経済発展に取り残され、地域民族紛争が多発しているサハラ以南のアフリカ諸国の貧困撲滅や HIV/エイズ等の感染症克服が、課題となっている。

このように、政府開発援助に関する世界の情勢が大きく変化していることを念頭に、日本の ODA 政策の現状を正確にとらえ、いまだにバブル崩壊後の経済停滞から完全には立ち直っていない日本の経済と、それに連動する政府の緊縮財政の制約の中で、日本は ODA 政策を今後どのように転換・発展させていくべきかを検討する必要にせまられていると認識し、この調査が委託された。

なお、本報告書で「政府開発援助」（ODA=Official Development Assistance）というときは、政府が発行する ODA 白書等において使用されている、以下の三つの要件を満たす国際的な資金の流れをさすものとする。（イ）開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを目的とする。（ロ）グラント・エレメント（贈与構成成分のことで、経済協力開発機構〔OECD〕の開発援助委員会〔DAC〕が定めた計算方式によって算出される）が 25%以上であること。（ハ）資金の供与機関が政府それ自体か政府の実施機関であること。

2. 日本の政府開発援助の歴史的展開

ここで、日本の政府開発援助（ODA）のこれまでの歩みを、歴史的に概観しておこう。

（1）第1期：戦後賠償期（1954－63年）——日本の ODA の萌芽期

日本の ODA の始まりは、戦後復興期の後半にあたる 1954 年に署名された日本－ビルマ賠償協定とされている。すなわち、日本は、戦争の破壊から立ち直りつつあったがなお完全には自立していなかった 1954 年に、本来であれば ODA が行える経済的余裕がまだない時期に、1951 年のサンフランシスコ講和条約署名をきっかけに、戦争賠償を近隣のアジア諸国に実施することになり、その最初の国としてビルマが協定に署名したのである。このあと、フィリピン、南ベトナム（当

時)、ラオス、タイ、マレーシア、シンガポールと協定を締結し、それに基づいて日本は賠償またはそれに準ずる無償援助という形で、無償資金を提供していった。

しかし、この時期は、日本の経済力はまだ先進国の仲間入りをする状況にはなく、たとえば、世界銀行からは戦後復興のための多額の資金を受け入れ、製鉄工場や高速道路、東海道新幹線などの建設を行っていた。ただ、この時期に、日本は1954年のコロンボ・プランに参加し、加盟国間の協議と協力を通して開発を促進する活動を開始したこともあり、戦後復興と開発援助が入り混じり、賠償がそのつなぎの役割を演じた時期として、日本のODAの第1期と位置づけることができる。その意味で、この時期は、外務省の委託により国際開発センターのプロジェクト・チームが行った調査報告書『ODA40年の総括』（1994年、以下簡単に『総括』という場合もある）は「戦後賠償期」と呼んでいるが、それは同時に「日本のODAの萌芽期」でもあった。

（2）第2期：経済協力伸張期（1964－76年）——日本のODAの本格的始動期

第2期は、東京オリンピック開催、東海道新幹線開通、首都高速道路完成が重なった1964年から第一次石油危機が落ち着く1976年までの12年間である。この時期が始まる1964年は、同時に日本が「先進国のクラブ」といわれた「経済協力開発機構」(OECD)に加入が認められ、名実ともに先進国入りしたときでもある。この時期は、国際的には、旧植民地が次々に独立し国連加盟を果たしつつあったときと重なり、ODAの必要性が世界的に高まった時期でもある。日本は、この国際的な要請に応じてODA資金を増額し、具体的には1964年の1億1,600万ドルから1976年の11億100万ドルと、およそ10倍の伸びを示した。

この時期に日本は、援助体制の確立を図り、国際協力事業団（JICA：現国際協力機構）の設立（1974年）、海外経済協力基金（OECF：現国際協力銀行、設立は1961年）の体制整備を行って、政府主体のODAを積極的に推進した。アジア地域に開発資金を提供するアジア開発銀行（ADB）の設立（1966年）に日本が積極的に動いたのもこの時期である。

この時期は、国際的にも重要な動きがあった。新興独立諸国の登場により、条件のゆるい開発資金への要求が高まり、世界銀行のソフト・ローン（クレジット）の窓口である国際開発協会（IDA）や、途上国の企業に政府保証なしに直接貸し出しができる国際金融公社（IFC）が創られたのも、この時期である（IFCは1958年、IDAは1960年設立）。また、貿易の分野でも途上国の要求が強まり、自由貿

易推進をめざす「関税と貿易に関する一般協定」(GATT: ガット) 一辺倒ではなく、途上国に貿易上の特別な配慮を求める国連貿易開発会議 (UNCTAD) が 1964 年に開催され、途上国の要求を受け入れて、これが国連総会の補助機関として常設化した。UNCTAD には、途上国の立場に理解を示す初代事務局長プレビッシュの報告書(「プレビッシュ報告」、1964 年)が提出され、また、世界銀行の委嘱のもとに、開発援助の基本理念と具体的指針を明らかにした「ピアソン報告」(1969 年)が公表され、その後の世界の開発援助活動のバイブルとなった。

このような ODA をめぐる国際的な動向に対して、日本は、途上国の立場に理解を示しつつ、援助額の増大を図った。この第 2 期は、日本経済の高度成長期と重なり、日本企業の海外進出と日本の ODA の量的拡大とがある種の相乗関係を示した。つまり、日本の ODA 第 2 期は、国際的要請と日本の内在的要求とが合致して、ODA の量的拡大が図られた時期であったといえる。別言すれば、世界銀行等からの復興援助資金の受け入れと並行する形での賠償を主な内容とする対外援助という第 1 期の援助形態は克服され、日本が純粋の開発援助供与国として自覚的に行動するようになり、海外からも日本がそのように行動することを期待されるようになったといえることができる。この時期を、『ODA40 年の総括』は「経済協力拡大期」と呼んでおり、「日本の ODA の本格的始動期」とみることもできる。

(3) 第 3 期：計画的拡大期 (1977-88 年) ——日本の ODA の主体的拡大期

日本の ODA の歴史的展開における第 3 期は、第一次石油危機と第二次石油危機の谷間にあたる 1977 年から冷戦構造が崩れ始める 1988 年までの 11 年間で、『ODA 40 年の総括』は「計画的拡大期」と呼んでいるが、それはまた「日本の ODA の主体的拡大期」と呼ぶこともできる。この後者の呼び方は、この時期に日本が開発援助に主体的、積極的に取り組む姿勢を明確に打ち出したことから採用されたものである。

1973 年に始まる第一次石油危機は、日本を含む先進国の経済に大きな打撃を与えたが、日本はこの負の影響から比較的早く立ち直り、途上国からもまた先進国からも、援助額の増大を強く要請されるようになった。また、戦後賠償が 1976 年に終了したこともあり、77 年、日本は国際経済協力会議閣僚会議の場で経済協力目標として「5 カ年間倍増計画」を発表した。さらに日本は、翌年の「3 カ年間倍増計画」(ODA 第一次中期目標)によって目標の達成時期を 1 年間短縮した

のである。これは、まさに、『総括』がのべるように「それまで他の先進国にも例を見ない政府レベルの具体的な数値を含む対外的意思表示であり、我が国の途上国援助に対する積極的な姿勢を示すものであった」（5頁）。

この時期は、開発援助に関連して国際的に新たな動きがみられるようになった。すなわち 1970 年代は、72 年のストックホルム人間環境会議開催や 73 年に始まる第一次石油危機に象徴的に示されるように、世界的に環境（公害）問題や資源枯渇問題に強い関心が集まるようになり、単に途上国にとって負担の少ない開発資金を大量に提供すれば良いとするピアソン報告書のトーンに対して、環境保全や資源保護に配慮した援助という視点が導入されるようになった。また、ピノチェト政権下のチリやマルコス政権下のフィリピンのような軍事政権下の人権抑圧国に対する援助を控えるようにとの国際的世論も形成されていった。こうして、開発援助を経済的側面にだけ限るのではなく、環境、資源、人権などの関連領域に対しても配慮をしつつ行う必要があるという考え方が、この頃から次第に芽生えるようになった。しかし、二次にわたる石油危機の結果、日本に対しては依然として ODA の量的拡大への要求が続き、80 年代初めに生じた途上国の累積債務問題により、その動きは一層強まった。

第 3 期に芽生えた開発援助の際の環境や人権への配慮の動きは、たとえば世界銀行の場合、内部に環境担当官を任命（1972 年）するところから始まり、さらに環境局設置（1987 年）へと発展させる対応を示したのに比べて、日本の場合は、第 3 期の間は、従来の路線に沿っておおむね量的拡大に専心した。

（4）第 4 期：援助内容充実期（1988－2000 年）——日本の ODA の充実期

日本の ODA の第 4 期は、冷戦が終焉を迎えつつあった 1988 年からミレニウム世界首脳会議（サミット）が開催された 2000 年までの 12 年間である。この時期は、日本の ODA が額においてアメリカを抜いて第 1 位となり（1989 年）、名実ともに援助大国になった時期であるが、同時に、東西対立の氷解によって地域民族紛争が多発するようになり、アメリカを始めとする先進国にいわゆる「援助疲れ」がみえ始め、トップドナーとしての日本の役割が一層際立った時期でもある。他方で、国際的には、「持続可能な開発」（sustainable development）という用語を最初に用い「環境に配慮した開発」を唱えて注目された「ブルントラント報告書」が 1987 年に公表され、それを受けて、ストックホルム人間環境会議から 20 年目の節目の年である 92 年にはリオデジャネイロで国連環境開発会議（地球サミッ

ト）が開催され、環境と開発の両立のための原則と指針（リオ宣言およびアジェンダ 21）が採択された。またこの時期には、1993 年のウィーン世界人権会議、95 年のコペンハーゲン社会開発サミット、同年の北京における世界女性会議などを通じて、開発と人権の関係についても議論が活発化した。国家のマクロの経済成長を重視する従来の開発援助理念を転換して人間中心の開発理念である「人間開発」（human development）を国連開発計画（UNDP）が打ち出し、1990 年以降毎年、人間開発指標を載せた『人間開発報告書』を発行するようになったのもこの時期である。

こうした開発政策に関する国際社会の大きな変化に対応して、日本も援助理念を明確化し、原則に沿った援助の計画・実施を進める必要にせまられ、1992 年 6 月に日本政府は閣議決定の形で「援助（ODA）大綱」を発表した。その骨子は以下の通りである。

まず、基本理念として以下の諸点を明記する。

- （イ）開発途上国における飢餓と貧困の現状は人道的見地から看過できない。
- （ロ）平和と繁栄は密接な関係があり、その実現のためには、自由、人権、民主主義が確保される社会の構築が不可欠である。
- （ハ）環境の保全に配慮した持続可能な開発の推進が全人類的課題である。
- （ニ）開発途上国の離陸に向けての自助努力を支援することが重要である。
- （ホ）広範な人づくり、諸制度を含む経済社会基盤および基礎生活分野の整備、そして「良い統治」の確保が目標である。

そのうえで、以下の 4 点を原則にあげる。

- （イ）環境と開発を両立させる。
- （ロ）軍事的用途および国際紛争助長への ODA 資金の使用を回避する。
- （ハ）開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う。
- （ニ）途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力ならびに基本的人権および自由の保障状況に十分注意を払う。

さらに重点事項として次の諸点を指摘する。

- （イ）対象地域としては、アジア地域とくに東南アジア諸国連合（ASEAN：アセアン）諸国、アフリカ、中近東、中南米、東欧および大洋州のとくに後発発展途上国（LLDC）を重視

(ロ) 対象問題に関しては、地球規模問題、基礎生活分野、人づくりおよび技術協力支援の努力

(ハ) 経済社会開発の基礎条件であるインフラ整備支援重視

(ニ) 構造調整、累積債務支援に努力

この ODA 大綱の発表は、それまで原則のない援助、国家利益に奉仕する援助などと批判されてきた日本の ODA のありかたに対して評価を一変させる画期的なできごととして、内外の援助関係者から歓迎された。とくに環境、人権、民主化といった人類共通の価値を基盤とし、軍事的目的への援助を回避していることは、高く評価された。この第 4 期を「日本の ODA の充実期」と位置づけることに大きな異論はないだろう。

(5) 第 5 期：援助政策の見直し期（2000 年－現在）

日本の ODA の歴史的展開の第 5 期は、ミレニアム世界首脳会議が開催されミレニアム宣言が発表された 2000 年から今日までの時期である。国際的には、ミレニアム宣言に基づいて国連が 01 年に設定したミレニアム開発目標（MDGs）実現に向けて、国連関係機関や国連加盟各国が力を合わせて一層効果的な開発援助の推進を図る努力が加速されるようになった。MDGs とは、具体的には、2015 年までに達成すべき開発目標のことで、① 1 日 1 ドル以下で生活する人の半減、② 初等教育の完全実施、③ ジェンダーの平等の実現、④ 幼児死亡率の削減、⑤ 妊産婦の健康改善、⑥ エイズ、マラリアなどの感染症の予防、⑦ 持続可能な環境の保全、⑧ 地球規模の開発パートナーシップの構築、の八つの項目があげられている。

また、第 5 期の大きな国際的できごととして、2001 年 9 月 11 日に発生したいわゆる「同時多発テロ」がある。これによりアメリカを中心に「テロ支援国家」に対する経済制裁が適用され、政府開発援助にも影響が及んだ。しかし、同時に、テロ防止のためにはテロの温床である貧困問題を解決しなければならないという認識も国際社会には強まり、テロの脅威から人間の安全保障を確保するためには、貧困撲滅に真剣に取り組む必要があるという考え方が次第に国際援助コミュニティに定着していった。

こうした国際的な動向に対応して、日本政府は、日本輸出入銀行と海外経済協力基金（OECF）を統合して国際協力銀行（JBIC）を設立（1999 年）し、2003 年には国際協力事業団（JICA）を独立行政法人に改組し名称を国際協力機構（略称は JICA と変わらず）とするなどの機構改革を進める一方、採択後 10 年を経過し

た ODA 大綱を見直し、2003 年に新政府開発援助大綱（新 ODA 大綱）が閣議決定された。その概要は次の通りである。

まず、目的として以下の諸点を掲げる。

- （イ）国際社会の平和と繁栄に貢献することにより日本の安全と繁栄を確保する。
- （ロ）グローバル化が進む世界で深刻化する貧富の差の拡大、民族的宗教的対立の激化、テロの多発、自由・人権・民主主義の抑圧、環境の悪化、感染症の拡大、男女の格差、貧困・飢餓・難民・自然災害の脅威、などに、ODA を通して積極的に取り組む。

さらに、基本方針として次の諸項目を重視する。

- （イ）開発途上国の自助努力支援
- （ロ）「人間の安全保障」の視点
- （ハ）公平性の確保
- （ニ）日本の経験と知見の活用
- （ホ）国際社会における協調と連携

そのうえで重点課題として以下の 4 点を指摘する。

- （イ）貧困削減
- （ロ）持続的成長
- （ハ）地球規模問題への取り組み
- （ニ）平和の構築

また、重点地域として、アジア諸国、とくにアセアンなどの東アジア地域の重視、南アジアのとくに貧困人口への配慮、中央アジアのとくにコーカサス地域の民主化と市場経済化への支援、アフリカの後発途上国への支援強化、中東の政治的社会的安定と平和の定着計画の実施、中南米や大洋州のとくに脆弱な島嶼国への配慮を強調する。

そして、援助実施原則として以下の 4 点をあげる。

- （イ）環境と開発の両立
- （ロ）軍事的用途や国際紛争助長への使用回避
- （ハ）テロや大量破壊兵器拡散の防止、途上国の軍事支出や大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入の動向への注意
- （ニ）民主化および人権や市場経済導入の努力等への注意

このように国際的な援助環境の変化に合わせて日本の ODA 政策も新しい局面を迎えようとしているが、日本の援助額は、ピークの 1997 年以降、バブル崩壊後の経済停滞と緊縮財政の影響により次第に減少し、2007 年にはピーク時の 1 兆 1,687 億円から 38%減の 7,293 億円にまで落ち込んだ。新 ODA 大綱の意気込みとは裏腹に、援助額は年々減額され、2008 年度も ODA 予算額は 7,002 億円と前年比 4%減となることが見込まれている。国際的には、ミレニアム開発目標達成のための援助拡大が求められ、主要先進国が ODA 予算を大幅に増加し、将来的には国民総所得（GNI）の 0.7%達成を目指している中で、かつての最大の ODA 抛出国で現在も世界第 2 位の経済力を保持する日本が、ODA 抛出額の順位を次々に他の先進国に譲らざるをえない状況に落ち込んでいる。

3. 日本の政府開発援助の特徴

ここで、日本の ODA の特徴について、(1) 地域の特徴、(2) 分野の特徴、(3) 援助条件の特徴、(4) 援助形態の特徴、の 4 点について概観しておくことにする。

(1) 地域の特徴

日本の ODA は、第 1 期の戦後賠償期から始まり、ほぼ一貫してアジア重視の性格をもっていた。このことは、1992 年の旧 ODA 大綱、2003 年の新 ODA 大綱において、アジア重視が貫かれていることにも示されている。2006 年の実績をみても、アジアは日本の ODA 総額の 65.7%を占め、大洋州（0.9%）、中央アジア（0.6%）、中東（17.1%）、アフリカ（11.1%）、中南米（4.1%）、欧州（0.6%）を大きく引き離している。アジアは、日本に地理的に近く、歴史的な関係も深く、また国の数も人口も他の地域に比べて格段に大きいことを考えれば、この事実はいずれも不自然とは思われない。しかし、過去に日本から多額の援助を受けていた韓国や台湾、シンガポールなどが途上国の域を脱して援助対象国から卒業し、また中国、インド、インドネシア、マレーシアなどの大口援助受入国が次第に経済成長を加速化し途上国の中の優等生になりつつあることを加味すれば、日本の ODA におけるアジア重視は、やはり特記すべき日本の ODA の地域の特徴といえるであろう。

ただし近年、世界的な傾向として、戦乱が続き、難民が増大し、飢饉などの自然災害にたびたび襲われ、その結果貧困にあえぐアフリカ地域、とくにサハラ以

南のアフリカ諸国への支援の必要性が強調されるようになった。日本は、過去3回のアフリカ開発会議（Tokyo International Conference on African Development: TICAD）を主催し、2008年5月には第四回会合（TICAD IV）を開催することになり、ODAにおけるアフリカ重視の政策を明確に打ち出している。そのことは、アフリカ地域への日本のODA比率が、2006年には、その前の5年間の平均である7.8%から11.1%へと飛躍的に増大したことから確認できる。その影響を受けて、大洋州、中央アジア、中南米などへのODA額が近年相対的に減少してきている。

また、最近懸念される傾向として、日本のODA額が大幅に減少してきていることの影響として、かつては日本が第1位の援助国であったアフリカのサハラ以南諸国（エチオピア、ガーナ、ケニア、マダガスカル、モザンビーク、タンザニア）において、日本はその地位を他の国に譲らざるをえない状況になり、現在日本が第1の援助国となっている国はこの地域でゼロだということである。

（2）分野的特徴

日本のODAに関しては、従来、マクロ経済的成長をめざす大型開発プロジェクト（ダム建設、道路・鉄道建設、鉄鋼や重化学工業推進）重視という批判が多く聞かれた。しかし、近年日本は、二度にわたるODA大綱の方針に従い、上下水道、灌漑整備、教育・衛生などの途上国の市民生活に密着した分野にも力を入れるようになり、状況は大きく変化してきている。

とくに、日本が始めた「南南協力」（途上国による他の途上国への支援を日本が援助する方式）や「草の根・人間の安全保障無償資金」（現地ベースで非政府組織〔NGO〕を通して1件原則最大5,000万円〔例外として1億円〕までのプロジェクトに無償資金を提供する方式）は、途上国の主体性を育て、市民社会との連携のもとに現地のニーズに合った援助を行えるという観点で、高く評価されている。

また、新ODA大綱においてとくに強調されているように、マクロ経済的成長重視から、人間の安全保障の観点を取り入れたODAへと転換が図られつつあることも指摘しておく必要がある。とくに貧困撲滅、人権・民主主義の促進、環境保全、飢餓・難民・災害・感染症への対応、テロ防止や法整備支援など、人間の安全保障に対する脅威の除去をめざすプロジェクトへの援助に力が入られるようになってきたことは、注目に値する。

日本の援助政策において、とくに目を引く特徴として、軍事的使用の禁止、被

援助国の軍事予算や大量破壊兵器の開発・製造状況への留意がある。これは、日本の平和国家としての基本方針として厳格に遵守されてきた施策であり、軍事援助を ODA の主要な要素に位置づけているアメリカなどと比べて、ひととき目につく特徴である。

（３）援助条件の特徴

日本の援助については、従来、贈与比率（グラント・エレメント）が低く、贈与に比べて円借款が多いということが指摘されてきた。この状況は基本的に今日においても変わらない。たとえば、2001 年から 05 年の援助総額に占める贈与（無償＋技術協力）の割合は 35%であったが、06 年度の数字は 25%で、むしろ贈与の割合は大幅に減少している。この点については、二つのことを指摘する必要がある。一つは、円借款は国際協力銀行による貸付が中心であるが、それは利息を付けて返済されるのが原則であるから、その時々政府の予算に必ずしも大きな影響受けることなく資金を回転して使うことが可能であるのに対して、贈与は毎年予算を獲得しなければならず、昨今のように緊縮財政の折には減額を食い止めるのが精一杯で、一般的には減額も覚悟しなければならないという事情があるということである。今ひとつの事情は、日本の援助方針は、ODA 大綱にもあるように援助受入国の「自助努力」が基本であり、採算ベースに乗る事業計画については、有償にすることにより、長期的に利益があがるよう計画されかつ運営されることを促す意図があるということである。

しかし、世界的な傾向であり、日本も新 ODA 大綱において明言している社会インフラ、農業、教育、衛生、人権、環境を重視する援助プロジェクトに関しては、円借款は必ずしも適切とはいえず、贈与や条件のゆるい貸付（ソフトローン）を加味することにより、柔軟な、きめ細かい援助を実施する必要がある。最近の日本の ODA は、この方向をめざす動きを示していると指摘できる。

（４）援助形態の特徴

日本の ODA は、歴史的に戦後賠償を出発点としてきたという経緯もあって、多国間援助（マルチ、国際機関に対する拠出）より二国間援助（バイ）を重視する傾向があった。この特徴は、現在も顕著で、2006 年の各国の ODA 総額におけるマルチの比率は、イタリア 55.4%、ギリシャ 46.3%、ポルトガル 42.1%、スペイン 38.3%、デンマーク 35.6%、フィンランド 33.8%、ベルギー 33.4%、スウェ

ーデン 32.9%など先進援助国がおおむね3分の1であるのに対して、日本は20.8%と5分の1となっている。また、イギリス (24.2%)、ドイツ (26.1%)、フランス (27.8%)、オランダ (28.0%) という大口援助国もほぼ4分の1をクリアしている。そうした中でアメリカの8.5%は極端に低い数字で目につくが、日本がそれを手本にすることは適切とはいえないだろう。もっとも、マルチの額は各国国際機関における一定の計算式により算定される金額が基本であるから、それを超えて自発的に拠出することもないわけではないが、一般に援助額が増えればそれはバイの部分が多くなる傾向にあるから、マルチの比率が低くなるということに留意する必要がある。

日本のODAについて、今ひとつしばしば指摘されることに、「ひも付き」(タイド：援助資金による調達先を日本企業に限定すること)の援助の比率が高いとことがある。実際1970年まで日本のODAは原則としてすべてタイドローンであった。その後とくに円借款のアンタイド化が進み、1994年には98.3%と先進国の中でもトップのアンタイド率を達成した。もっとも、円借款を除いた無償および技術協力部分にはタイドが残っているため、援助総額に占めるアンタイド率は今日においても100%とはいかない。2005年の実績で日本のアンタイド率は89.6%で、100%のイギリス、アイルランド、99.6%のノルウェー、99.1%のルクセンブルグ、98.3%のスウェーデン、97.4%のスイス、96.2%のオランダ、95.7%のベルギー、95.1%のフィンランド、94.7%のフランス、93.0%のドイツなどに水をあけられている。

4. 日本の政府開発援助の制度的仕組み

世界の開発援助を取り巻く環境は現在大きく変化している。また、日本の政府開発援助の置かれている状況も過去とは大きく異なっている。こうした内外の変化に対応し、日本のODAの制度的仕組みも変容を余儀なくされている。現在の日本のODAは、大きく円借款、技術協力、無償の三つに分けられる。円借款は国際協力銀行(JBIC)、技術協力は国際協力機構(JICA)、無償は外務省経済協力局と国際社会協力部(国際機関への拠出分)が実施機関となってきた。

この仕組みが、2006年8月の外務省改革で次のように変更された。すなわち、経済協力局に代わって、新たに国際協力局が新設され、そこに経済協力局が実施していた無償援助と、国際社会協力部が主掌していた国際機関への開発資金拠出

部分が統合され、マルチとバイの有機的連携を図るとともに、相互補完的な相乗効果をもつ効率的な援助の実施をめざすようになった。

また、2008年には新 JICA 法が施行され、JBIC の円借款部門が新 JICA のもとに取り込まれ、新 JICA のもとで円借款、技術協力、無償（ODA 実施部分）が一元的に管理・運営されることになる。

なお、日本の ODA 政策の基本的な企画・立案・調整を行う機構として、閣僚レベルの海外経済協力会議（内閣総理大臣のもとに内閣官房長官、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣が加わる）がある。また、外務大臣の諮問委員会としては、国際協力の専門家から成る「国際協力に関する有識者会議」が設置されている。

■参考文献

飯田経夫『援助する国される国』、日本経済新聞社、1974 年。

五十嵐武士編『日本の ODA と国際秩序』、日本国際問題研究所、1990 年。

ロバート・オアー（田辺悟訳）『日本の政策決定過程——対外援助と外圧』、東洋経済新報社、1993 年。

小浜裕久『ODA の経済学』、日本評論社、1992 年。

外務省『2007 年版政府開発援助（ODA）白書／日本の国際協力』、2007 年。

功刀達朗編『国際協力——国連新時代と日本の役割』、サイマル出版会、1995 年。

国連開発計画『人間開発報告書 2007——水危機神話を越えて：水資源をめぐる権力闘争と貧困グローバルな課題』、UNDP、2007 年。

鷺見一夫『ODA—援助の現実』、岩波書店、1989 年。

多谷千香子『ODA と環境・人権』、有斐閣、1994 年。

田中義皓『援助という外交戦略』、朝日新聞社、1995 年。

ピアソン（大来佐武郎監訳）『開発と援助の構想——ピアソン委員会報告』、日本経済新聞社、1969 年。

樋口貞夫『政府開発援助（第 2 版）』、勁草書房、1991 年。

村井吉敬・ODA 調査研究会編『無責任援助——ODA 大国ニッポン』、JICC 出版局、1989 年。

横田洋三「開発援助と環境」、村瀬信也編『日本と国際法の 100 年(6)——開発と環境』、三省堂、2001 年。

横田洋三「岐路に立つ日本の政府開発援助」『国際問題』第 451 号、1997 年 10 月。

横田洋三編著『新国際機構論』、国際書院、2005 年。

渡部利夫『日本の ODA をどうするか』、日本放送出版協会、1991 年。

第1章 開発援助政策の国際的動向

秋月 弘子

2000年9月の国連ミレニアム総会は、21世紀における国際社会の目標を「ミレニアム宣言」として明記したが、その中で、すべての人々が開発の権利を実現し、欠乏から解放されるべきことを宣言した。翌2001年には、9・11同時多発テロが発生し、国際社会がテロ対策に取り組む中で、テロの温床となりうる「貧困」という問題を削減する必要性について国際的な関心が高まった。その後、開発関連の国際的な会議が次々と開催され、開発援助の優先的な政策が明確化されつつある。その結果、2001年までの10年近くにわたって低下傾向にあった先進諸国からの政府開発援助（ODA）は、2001年の524億ドルから5年間で倍増し、2005年には、過去最高の1,068億ドルを記録した。開発援助政策の国際的動向は、明らかに21世紀に入って変わりつつある。

したがって、開発援助政策の国際的動向について論じる本章では、おもに2000年9月の国連総会決議「ミレニアム宣言」採択以降の動きを検討する。

1. 開発問題の国際的潮流

21世紀の開発問題に関する国際的潮流として、（1）国家中心の開発から人間中心の開発へ、（2）単独の開発問題から環境、人権、安全保障を含む包括的な開発問題へ、（3）インプット（援助総額）重視からアウトプット（援助成果）・アウトカム（援助効果）重視（成果主義）へ、という3つの流れが確認できる。

（1）人間中心の開発

開発途上国の国レベルでの経済開発を開発援助の目的とする従来の考え方に対して、開発援助が必ずしも貧困層の人々の生活向上に役立っていないという認識の下に、低所得層の一人ひとりの人間の生活向上に直接役立つものを援助しようという考え方は、すでに1970年代のベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）

という考え方に見られた。その結果、経済開発だけでなく、教育、保健衛生などの社会開発も重視されるようになってきた。

国連開発計画（UNDP）は、さらに開発の視点を「国家」から一人ひとりの「人間」に移し、1990年には「人間開発（human development）」という概念を打ち出した。「人間開発」とは、「人々の選択肢を拡大するプロセス」と定義されている。また、この人間開発の度合いを示す指標として、一人当たり国内総生産（GDP）などの経済指標だけでなく、出生時平均余命、識字率など、人間開発の多様な側面に着目して測定することを目的とした「人間開発指標（human development index: HDI）」が導入された。

この考え方は、「人間を開発の中心に置く」という1995年の国連世界社会開発サミット（コペンハーゲン）の宣言にも反映されている。また、翌96年に発表された経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）の「新開発戦略」においても、「すべての人々の生活の質の向上」を開発の目的として設定している。日本においても、2005年に策定された「政府開発援助に関する中期政策」において、「人々を中心に据え、人々に確実に届く援助」の重要性を指摘している。

このように、今日の開発援助の理念は、人間を開発の中心に置き（human-centered development）、個々の人間の生活、福祉、幸福を重視することを目的とするように変化してきている。

したがって、開発援助の目的は、開発途上国の国レベルの経済開発ではなく、途上国の人々の人間開発であり、経済開発はその手段に過ぎないと認識され、ベーシック・ヒューマン・ニーズの充足、公平性、ジェンダー平等、環境保全、民主主義と参加などを重視した開発援助の必要性が唱えられるようになってきている。

（2）開発問題の包括化

1972年の国連人間環境会議（ストックホルム）を契機として環境問題に国際的な関心が集まると、開発により環境が破壊されるという認識から、開発と環境を二者択一的に捉え、環境保護を訴える先進国と、開発を優先させたい途上国とが対立するようになっていった。これに対し、1987年に環境と開発に関する世界委員会は「われら共有の未来（Our Common Future）」と題する報告書の中で、環境保護と開発とを両立させる「持続可能な開発（sustainable development）」という概念を提唱した。「持続可能な開発」とは、「将来の世代がそのニーズを満たす能力

を損なわないように、現在の世代のニーズを満たすような開発」と定義される。その後 92 年にリオデジャネイロで開催された環境と開発に関する国際会議(地球サミット)や 2002 年にヨハネスブルグで開催された持続可能な開発に関する世界サミットでも、持続可能な開発を達成するための具体的な取り組みが協議された。

このように、1980 年代以降、持続可能な開発という概念の下、開発と環境の両立が議論されるようになってきている。

また、1990 年代には、上記のように人間を中心に置く開発理念が提唱され、人権の要素が開発問題に取り入れられるようになった。1993 年にウィーンで開催された世界人権会議では、人権としての「発展の権利」が確認された。UNDP も、人間開発指標 (HDI) に人権関連の指標 (ジェンダー平等など) を取り入れ、1998 年には「持続可能な人間開発への人権の統合」という政策文書を発表している。このように、開発援助活動における人権の主流化 (mainstreaming human rights) が主張されるようになり、開発は、今や人権とも関連する問題となっている。

さらには、1994 年に UNDP が人間開発報告書の中で「人間の安全保障」という概念を提唱したことにより、開発問題が安全保障問題とも関連付けて議論されるようになってきた。「人間の安全保障」とは、テロリズムや麻薬、感染症の蔓延など、地球規模の新たな危機が高まる中で、安全保障の焦点を国家のみを対象とするものから人々を含むものへと拡大するものであり、「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」と定義されている。そのためには、人々の生存、生活、尊厳を確保するために人々の「保護と能力強化」が必要とされている。

また、従来、平和と安定が開発の前提条件と捉えられていたのに対し、最近では、貧困が紛争の根本原因となりうるという認識から、紛争を未然に予防し、または、紛争後に紛争の再発を防止することにより、永続的な平和を確立する (平和構築) ためには、従来からの国家の安全保障の視点だけでなく、人間の安全保障の視点に立ち、紛争後の国民和解、兵士の社会復帰、就労支援や、長期的な開発も視野に入れた活動が必要であることが指摘されている。紛争後の緊急援助から長期的開発への継ぎ目のない移行が求められる所以である。

このように、開発は、もはや単独の問題ではなく、環境、人権、安全保障問題と関連する包括的な問題となってきているのである。

（３）援助効果重視（成果主義）

世界中で約５人に１人が１日１ドル以下の生活を余儀なくされる絶対的貧困の状況にいる現在、貧困を削減させるためには、多大な開発援助資金が必要であり、開発資金量の増大が必要であることは明らかである。しかし、現実には各援助国とも国内的にも経済問題を抱えており、無尽蔵に援助資金を拡大するわけにもいかない。必然的に、援助国、被援助国ともに、少ない援助資金を有効に利用することにより、援助効果を挙げる必要に迫られる。そこで、2000 年以降はとくに、どれだけ開発援助に資金を投入するかというインプット（援助総額）重視から、どのような援助活動を行い、その結果どのような効果を得られたかというアウトプット（援助成果）・アウトカム（援助効果）重視の成果主義へと国際社会の関心は移りつつある。

そのため、第一に、効果を測定する基準となる開発目標の設定が必要であり、ミレニアム開発目標（MDGs、後述）という具体的な目標が明確に示されるようになった。

第二に、援助国・機関（ドナー）と被援助国の協力（パートナーシップ）に基づき、開発目標を達成するための開発戦略を両者が共有することにより、重複のない、効率的な援助活動が求められている。国際通貨基金（IMF）や世界銀行が包括的開発枠組（Comprehensive Development Framework: CDF、後述）に基づく貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP、後述）を導入したのは、このような意図からである。

また第三に、援助効果を高めるために、共通の開発戦略の策定のみならず、援助国・機関と被援助国の会計・管理制度そのものも調和化・整合化する試みが始められている。

第四に、開発援助活動は適切に監視され、得られた成果は先に決められた基準に基づき測定・評価されなければならない。そして、その測定・評価結果により、目標を達成できた途上国により多くの資金を投入するという成果主義が導入されつつある。

さらに第五に、被援助国の政府が腐敗・崩壊している場合には効率の良い援助活動が行えないため、当該国政府の腐敗防止、民主化といった統治（ガバナンス）の問題をも扱わなければならない。また、当該国の市民社会や民間部門の参加を踏まえた主体的な開発活動（オーナーシップ）が求められている。

このように、昨今の国際社会は、援助活動の量的なインプットより、質的なア

ウトプット・アウトカムを重視している。

では、このような国際的動向が、具体的に、どのように国連や開発金融機関（MDBs）などの国際援助コミュニティの政策に現れているのだろうか。

2. 国際援助コミュニティ（国連、開発金融機関〔MDBs〕）の政策

（1）国連

国際援助コミュニティを代表する第一の組織は、国連である。2002年にヨハネスブルグにおいて開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議」で採択された「ヨハネスブルグ宣言」の中で、国連は、「持続可能な開発を推進するのに最も適した立場にある、世界で最も普遍的で代表的な機関である」と認められている。以下では、国連を中心とした国際会議において、どのような政策が提言されてきたかを概観する。

① 2000年9月：「ミレニアム宣言」

「ミレニアム宣言」は、147の国家元首を含む189の加盟国代表が参加した国連ミレニアム総会において採択された宣言で、21世紀の国際社会の目標を明記したものである。開発および貧困撲滅はその目標のひとつとして挙げられており、すべての人々が開発の権利を実現し、欠乏から解放されるべきことを言明している。

この宣言の第3節の中で、のちに「ミレニアム開発目標（MDGs）」（巻末資料参照）となる具体的目標に言及している。同宣言はまた、開発の成否は、国内の良い統治（グッド・ガバナンス）に関わっていることも指摘している。

② 2001年9月：「ミレニアム開発目標（MDGs）」

「ミレニアム開発目標（MDGs）」は、ミレニアム宣言の第3節に言及された開発目標の進捗状況を評価し、開発状況の共通理解を確保するために、国連事務局、IMF、OECD、世界銀行が協議し策定した、包括的な開発目標である。MDGsでは、基準年を1990年として、2015年までに達成すべき具体的な8つの目標、18のターゲット、48の指標を掲げている。

MDGsは、「国連ミレニアム宣言の履行に向けた行程表」と題する事務総長報告書（A/56/326）の付録として公表されているため、アメリカなどは、MDGsは国連事務局内部の文書にすぎず、加盟国を拘束するものではないと理解している。しかし、多くの国がMDGsの達成を目指し、また、援助効果がMDGsの達成の度

合いに基づいて評価されているのも事実である。

MDGs の進捗状況に関する評価は、すべての援助関連組織の協議により、包括的開発枠組（CDF）、および、貧困削減戦略文書（PRSP）に基づいて行われる。しかし、開発の第一義的責任は当該被援助国にあるので、MDGs の進捗状況を評価するための被援助国の能力開発（national capacity building）が重要となる。

③ 2002 年 3 月：「モンテレー合意」

MDGs 達成のために必要な開発資金を開発途上国に円滑に流入させるための方策を示すことを目的として、2002 年には、国連の下でモンテレー開発資金会議が開催された。同会議では、ODA の増額および貧困国の債務緩和を中心とするモンテレー合意がなされた。

開発援助資金については、当時年間 500 億ドルだった ODA の倍増、つまり、500 億ドル増額するために、先進国は国民総所得（GNI）の 0.7% を ODA に当てるべきであるという、1975 年の総会決議内容が再確認された。OECD の DAC22 カ国がこの目標を達成すれば、ODA 拠出額は 3 倍になると推計されている。

また、モンテレー合意は、援助活動の結果を重視し、そのためにグッド・ガバナンス、健全な経済政策、民主化の促進、インフラの改善、汚職の撤廃など、被援助国の主体的役割（オーナーシップ）を重視している。

④ 2002 年 9 月：「ヨハネスブルグ宣言」

2002 年にヨハネスブルグで開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議」には、104 カ国の首脳を含む 191 カ国から 2 万人以上が参加した。この会議では、1992 年に開催された地球サミットの成果の実施状況を包括的に評価し、アジェンダ 21 の更なる実施のための方策や、地球サミット以後の新たな課題について討議することが目的であった。しかし、議論の最大の焦点は、開発途上国の貧困問題であった。

「ヨハネスブルグ宣言」では、「人間社会を富める者と貧しい者に分断する深い溝と、先進国と開発途上国との間で絶えず拡大する格差は、世界の繁栄、安全保障および安定に対する大きな脅威となる」と明記し、開発問題が、世界の安定・安全保障に関連しているという認識を示している。

また、ODA の対 GNI 比 0.7% という目標については、「政府開発援助が国際的に合意されたレベルに達していない先進国に対し、具体的努力を行うように要請する」と、目標達成期限は設けないものの、その重要性を強調している。

なお、同宣言が、持続可能な開発を推進するための主導的な役割は国連にある

と言及したことは既述の通りである。

⑤ 2003 年 2 月：「ローマ調和化宣言」

2003 年に開催されたローマ調和化ハイレベル・フォーラムでは、開発援助資金の増額と合わせて、開発効果の更なる向上が必要であるとの認識から、開発効果向上の一方策として、開発途上国側の政策・制度に援助国・機関の政策・制度を調和させていくことが議論された。その際、調和化の前提として、MDGs と貧困削減戦略文書（PRSP）の相互連携が重要であることが指摘された。また、開発途上国ごとに調和化を実施することが推奨された。

調和化問題が 1996 年に OECD/DAC の援助効果作業部会において議論され始めた当初は、開発途上国の取引費用（transaction cost）削減のために援助国・機関の中で相互に援助手続きを調整することを目的としていたが、現在では、援助国・機関間の調整のみならず、開発途上国の政策・制度に援助国・機関の政策・制度を合わせる（整合化）を目指している。

⑥ 2005 年 2 月：「援助効果向上にかかるパリ宣言」

2005 年のパリ援助効果向上ハイレベル・フォーラムでは、ローマ調和化宣言の実施状況を評価し、具体策を取りまとめ、援助国・機関と開発途上国との間で経験を共有することを目標としていた。その結果採択された「援助効果向上にかかるパリ宣言」では、ローマ調和化宣言と比較して、行動志向的な行動計画を示し、モニタリング・メカニズムとして具体的数値目標を設定した。また、ローマ調和化宣言以降の課題であったオーナーシップ（開発途上国自身が開発援助政策および計画を主導する）、調和化（援助国・機関間で援助調整を行う）、整合化（開発途上国の援助戦略および制度に援助国・機関が援助活動を合わせる）に加え、相互説明責任（援助国・機関と開発途上国の両者が援助成果に関して責任を負う）、および、開発成果マネジメント（望ましい結果を達成する）が新たな課題として示された。

パリ宣言の実施状況に関して 2006 年に行われた OECD/DAC の調査によれば、依然として援助活動の重複が見られ取引費用が高くついていること、より一層オーナーシップを高めるために開発途上国の能力開発が必要であること、開発成果マネジメントを達成するためにより多くのことが必要とされていること、などの点が指摘されている。

⑦ 2005 年 9 月：「世界首脳サミット成果文書」

2005 年には、MDGs を含むミレニアム宣言の評価が行われ、9 月に開催された

国連首脳会合（世界サミット）において採択された「世界首脳サミット成果文書」では、MDGsを含む一連の開発目標を実現するとの強い決意を表明した。その中で、各国は自国の開発について第一義的な責任を有す、と明記し、開発途上国のオーナーシップと、援助国・機関とのパートナーシップが強調されている。

また、開発援助資金量については、2015年までにODAの対GNI比0.7%、2010年までに少なくとも最低0.5%の目標達成等に向けて多くの先進国がタイムテーブルを策定した結果、開発資金が増加したことを歓迎し、同時に、未だタイムテーブルを策定していない先進国に対しては、具体的な努力を促している。

以上のように、国連を中心とした国際会議で表明された国際的な開発援助政策の焦点は2つある。第一に、援助の量については、MDGsを達成するために援助資金の増額が必要であり、具体的目標としては、各援助国は2015年までにODAの対GNI比を0.7%にするということである。そして第二に、援助の質については、援助の効果を高めることが必要であり、そのための手段として、調和化・整合化、オーナーシップ、相互説明責任、および、開発成果マネジメントを高めることが必要であるということである。

（２）世界銀行（国際復興開発銀行〔IBRD〕および国際開発協会〔IDA〕）

世界銀行（世銀）の援助目的も、MDGsに代表される貧困削減にある。1996年に改訂された世銀の業務規則には、「世界銀行の使命は持続可能な貧困削減である」と明記されている。また、貧困は人々の機会と能力が欠如している状態であるから、貧困を削減し、人々の機会を拡大し、能力を強化し、安全を強化することが世銀の任務であるとされている。

① 援助の量

援助の量については、2007年度（2006年7月1日－2007年6月30日）は、世銀の融資、保証、グラントを含む承認額は、247億ドルで、2006年度を4%上回っている。とくに、低所得国（一人当たり年間国民所得の上限が1,025ドル）に対して譲許的融資を行う世界最大の機関であるIDAの融資額は、過去最高の119億ドルで、前年を25%上回っている。IDAは、重い債務に苦しむ貧困国の債務を救済する重債務貧困国（HIPC）イニシアティブで180億ドル、債務免除を行う多数国間債務救済イニシアティブ（MDRI）で280億ドルを供与する予定である。

2006年度にもっとも多くの資金を受けたのはアフリカで、IDA融資の49%を

占める 58 億ドルであり、アフリカが重視されていることが分かる。

開発援助によって経済成長を促進することで、間接的に貧困削減を進めるという経済成長媒介戦略に対しては、大量の援助資金の投入は、必ずしも経済成長にも貧困からの脱却にもつながらない、という批判もある。しかし、2007 年の世銀の年次報告書によれば、世銀の借入国の一人当たり GDP の平均成長率は推定 6% であり、開発途上国の一人当たり GDP は 2000 年以降平均 3.9% で成長している。とくに、アフリカ地域の全人口の 3 分の 1 以上を占める 16 カ国では、過去 10 年間に 4.5% の年間成長率を記録している。経済成長は、貧困層にも利益をもたらしており、極度の貧困状態にある（1 日 1 ドル以下で生活する）人々の数は、1990 年以降、初めて 10 億人を下回った。したがって、開発途上国が成果を挙げつつあるのは明白であり、今こそその成果に見合うよう援助を拡大するときである、というのが世銀の認識である。

② 援助の質

援助活動の調和化を通じた援助効果向上については、世銀は 1998 年から取り組んできた。同年の世銀・IMF 年次総会において、開発と援助への新たなアプローチとして包括的開発枠組（Comprehensive Development Framework: CDF）の導入が提唱された。これは、被援助国のオーナーシップを基本とし、被援助国政府の主導の下に、開発に携わるさまざまな援助主体（援助国・機関、非政府組織〔NGO〕、市民社会等）の参加を得て開発課題に取り組むという、包括的なアプローチである。

そして、翌 1999 年の世銀・IMF 年次総会において、債務救済または世銀の譲許的融資を受ける開発途上国は、この CDF に基づき、貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）を策定することが決定された。PRSP は、貧困削減を目的として、被援助国の国家開発戦略における優先順位と実施過程を包括的に示した 3 カ年の実行計画である。この PRSP が各援助国・機関や NGO などの参加を得て作成されることにより、援助国・機関間の協調が促進され、効果的、効率的な活動が行われるようになってきている。

世銀自身も、PRSP に基づき、被援助国ごとに世銀自身の援助政策である国別援助戦略（Country Assistance Strategy: CAS）を策定し、当該国の政府開発目標・政策に基づき、他の援助国・機関の援助動向も考慮に入れた効率的、効果的な活動を目指している。

また、援助効果向上の取り組みとして、より対象を選別し、良い援助結果を示

している国に援助資金を多く与える(results and resources meeting approach) という成果主義を重視し、アフリカの開発途上国において、この方式が試験的に導入されている。

能力開発を通じたオーナーシップ、相互説明責任、および、開発成果マネジメントの向上については、低所得国、中所得国のいずれにおいても、2007 年度に世銀の融資承認額がもっとも多かったセクターは、法律・司法・行政セクターとなっている。このことから、汚職防止、ガバナンスの向上を通して開発成果マネジメントおよび援助効果の向上を図ることが重視されていることが理解される。

なお、成果主義を導入することにより、成果が見られる国には多くの援助が与えられる一方で、紛争後の状態などにある脆弱な低所得国には援助が行き渡らなくなる可能性がある。そこで、2007 年に世銀理事会は、危機的状況や非常事態に対する世銀の迅速な対応を強化し、脆弱な国家への制度的支援、長期的な取り組みを強化する新たな戦略を作成している。また、国連の平和構築委員会や OECD/DAC とのパートナーシップも構築し始めている。

(3) 経済協力開発機構・開発援助委員会 (OECD/DAC)

ODA の量の維持・拡大、および、測定可能な目標設定と開発成果の評価、という 21 世紀の開発援助政策の基礎を提示したのは、経済協力開発機構の開発援助委員会 (OECD/DAC) であった。DAC は 1996 年に「新開発戦略 (21 世紀に向けて：開発協力を通じた貢献)」を採択し、地球上のすべての人々の生活向上を目指し、開発援助の具体的な目標と達成すべき期限を設定した。これがミレニアム宣言を通して MDGs へと発展していったのである。

最近では、援助効果向上問題に加え、安全保障関連活動の ODA 適格性の問題が DAC で議論されている。具体的には、治安維持活動のうち非軍事的な活動については ODA として認めるべきであるとの認識から、2005 年には、児童兵士の雇用防止、治安維持のための市民社会の強化、小型武器対策は ODA 適格性が認められた。また平和維持活動 (PKO) については、分担金の 7% を ODA に計上することが認められた。

また、DAC は、DAC 以外の援助供与国 (韓国、トルコ、バルト 3 国、中国、インドなど) との協力関係の構築を行いつつあり、統計分野での協力、援助活動の好事例 (good practice) の共有などを図っている。

（４）新興経済国

2007 年のハイリゲンダム・サミットでは、主要 8 カ国（G8）としてこれまでの約束を着実に実施することが重要であり、アフリカにとって信頼できるパートナーであることを示す必要性が確認されただけでなく、ブラジル、中国、インド、メキシコ、南アフリカが招待され、アフリカ開発において新興経済国が建設的役割を果たすよう対話を行っていく必要性が指摘された。これらの新興経済国は、近年、開発途上国に対する援助を増加しつつある。

とくに中国は、2006 年の第 3 回中国・アフリカ協力フォーラムにおいて、2009 年までにアフリカ諸国に対する援助規模を 2006 年の 2 倍にすることや、中国企業のアフリカ投資支援のため 50 億ドルの中国・アフリカ発展基金を設置することなどを発表し、対アフリカ開発援助を大幅に増加させつつある。しかし、2007 年に中国政府が発表したアフリカ政策白書には、「政治的条件をつけずに援助を提供する」と明記されており、中国は、被援助国の統治システムや人権状況を考慮に入れない援助を行っているという批判もある。

開発援助資金量を確保するためには、新興経済国による開発援助の増大は歓迎すべきことではあるが、援助国・機関がこれまでに策定してきた国際的援助政策に合致しない援助活動は、開発途上国の能力開発の観点からも、援助効果の観点からも好ましいことではない。今後は、新興経済国の対外援助の透明性、ガバナンスへの配慮、国際的援助政策の尊重、などを確保していく努力も必要となるであろう。

3. まとめ

本章では、おもに 2000 年以降の開発援助政策の国際的動向を検討してきた。その結果、以下の点が明らかになった。

第一に、今日の開発援助の目的は、貧困削減を中心とした MDGs を達成することである。そしてその中心的な援助対象国は、アフリカ地域である。

第二に、MDGs 達成という目的を達成するための手段として、ODA の量の拡大と、質の向上という 2 つの課題がある。

量の拡大については、2001 年以降、ODA 総額が増加の傾向にあるとはいえ、MDGs 達成のためにはまだ資金量が十分とはいえない。したがって、ODA の対 GNI 比 0.7%という国際的目標を達成することが不可欠である。

質の向上については、援助国・機関の開発援助政策・制度を被援助国の政策・制度に整合化し、援助効果を向上させるという課題と、能力開発を通して被援助国のオーナーシップを高める、という課題があることが明らかになった。

以上の国際的動向を考慮したとき、日本の ODA は、量、質ともに改善される必要があることが分かる。

第一に、量については、2006 年（暦年）の日本の ODA は、支出純額で対前年比 14.9%減の約 111 億 8,707 万ドルであった。ODA 総額は、1982 年以来 24 年ぶりに DAC 諸国中第 3 位に下がった。対 GNI 比は、DAC22 カ国中 18 位の 0.25% であり、目標の 0.7%にはるかに届かない。国民一人当たりの額も 15 位の 103 ドルに留まっている。この要因のひとつは、2006 年度の ODA 一般会計予算が減額したことにある。このような日本の ODA の減額傾向は、明らかに国際的な動向に反するものであり、日本の国際的な地位、および、日本の「外交力の源泉」という ODA の位置づけを考慮した場合、ぜひとも ODA を増額する必要があるだろう。

とくに、貧困削減という国際開発目標に照らして考えるならば、世界でもっとも貧困人口比率の高いアフリカに対してより積極的に援助する必要があるだろう。

また、国際機関に対する任意拠出が減少傾向にある今、被援助国のオーナーシップを重視し、グッド・ガバナンスという被援助国の統治問題に比較的中立に関与することが可能であり、さらには、多くの援助国・機関の調整役たりうる国連諸機関への任意拠出を増加すべきであろう。

第二に、質については、援助効果を向上させるため、複数年にわたる会計処理を可能にすることにより援助の予測可能性を高めること、被援助国の財政・調達・監査制度に日本の制度を整合化させること、成果重視の援助活動を行うこと、他の援助機関と好事例（good practice）を共有することなどが必要とされている。

また、開発プロジェクトの失敗に対して責任を取らせることにより、被援助国のグッド・ガバナンスを確立し、被援助国のオーナーシップと説明責任（アカウンタビリティ）を向上させるための取り組みも必要とされるであろう。

■参考文献

秋山孝允、大原淳子「モンテレー開発資金国際会議の成果」2002 年 4 月 4 日、
〔<http://dakis.fasid.or.jp/report/pdf/report2.pdf>〕。

秋山孝允、近藤利規編著『モンテレー会議後の世界の ODA の変動』、国際開発高等教育機構国際開発研究センター、2003 年。

大原淳子「持続可能な開発に関する世界首脳会議の成果」2002年9月15日、〔<http://dakis.fasid.or.jp/report/pdf/report5.pdf>〕。

世界銀行『世界銀行年次報告書 2007』、2007年。

国連開発計画『人間開発報告書：「人間の安全保障」の新しい側面』、国際協力出版会、1994年。

外務省「持続可能な開発に関する世界首脳会議 持続可能な開発に関するヨハネスブルグ宣言（骨子）」、〔http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/senryaku/3_shiryo/shiryo_3_2.html〕、2007年11月17日閲覧。

外務省『2007年版政府開発援助（ODA）白書／日本の国際協力』、2007年。

経済協力開発機構「援助効果にかかるパリ宣言」、〔<http://www.oecd.org/dataoecd/12/48/36477834.pdf>〕 2007年11月17日閲覧。

財務省「第76回世銀・IMF合同開発委員会コミュニケ（ポイント）」、2007年10月21日、〔http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/wb_imf_191021c.htm〕。

下谷内奈緒「中国のアフリカ戦略：中国はアフリカに発展をもたらすのか」、2006年11月13日、日本国際問題研究所、〔http://www.jiia.or.jp/column/200611/13-nao_shimoyachi.html〕。

徐偉忠「中国の対アフリカ援助と直面する新たな課題」『成長するアフリカ——日本と中国の視点（会議報告）』、アジア経済研究所、2007年9月10日、〔http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Report/pdf/2007_03_03_4_xu_j.pdf〕。

人間の安全保障委員会『安全保障の今日的課題 人間の安全保障委員会報告書』、朝日新聞社、2003年。

Ministry of Foreign Affairs, “Rome Declaration on Harmonization,” [http://www.mofa.go.jp/policy/oda/category/coordinate/rome_dec0302.html], (Nov. 17, 2007).

OECD/DAC, *Development Co-operation Report 2006*, OECD, 2006.

OECD/DAC, *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration; Overview of the Results*, OECD, 2006.

United Nations, GA/RES/55/2, “Millennium Declaration,” 8 September 2000.

United Nations, A/56/325, “Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration,” Annex: Millennium development goals, 6 September 2001.

United Nations, GA/RES/60/1, “2005 World Summit Outcome,” 24 October 2005.

World Bank, *Enabling Country Capacity to Achieve Results Vol.I: Overview, 2005 CDF Progress Report*, July 2005 [<http://siteresources.worldbank.org/CDFINTRANET/Resources/EnablingCountryCapacity-Vol.I.pdf>].

World Bank, *Meeting the Challenge of Africa's Development: A World Bank Action Plan*, September 26, 2005, [http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/aap_final.pdf].

World Bank, “Operational Manual — Country Focus,” [<http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf/284229c803270fad8525705a00112597/72730b35476b8f388525705c001e3931?OpenDocument>] (Jan. 31, 2008).

第2章 主要先進国の動向（1）

イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデン

松隈 潤

1. 概観

（1）はじめに——DAC メンバーによる政府開発援助の動向

本章においては主要先進国の政府開発援助（ODA）の動向を分析するにあたり、ヨーロッパの4つの国を事例として検討する。具体的にはイギリス、フランス、ドイツ、スウェーデンを対象とするが、まずそれらの国々のすべてがメンバーとなっている大きな枠組みとしての経済協力開発機構・開発援助委員会（OECD/DAC）からの視点で近年の世界の政府開発援助の動向について簡単に概観してみたい。

2005年度にはほとんどのDACメンバーが政府開発援助を増額する内容の中期計画を発表した。これはDACメンバーによるODA総額が2004年度の800億ドル程度から2010年度には1,300億ドル程度に増加する予定であることを意味している。

2005年度にはDACメンバーによるODA総額は1,068億ドルに達した。しかし、これには例外的な側面がある。すなわち、この中の180億ドルは2004年度のイラク、2005年度のナイジェリアに対する債務免除に関する国際的合意に基づくものであったからである。また、アフガニスタンとイラクに対する開発プログラムの顕著な増加により、これ以外の国々を対象とする援助の増加は大きなものではなかった。そのため、非政府組織（NGO）の中にはDACによるODAの定義を変更するように求める声もあった。すなわち、債務免除はODAに対して追加的に計上すべきものであり、「実際の援助」のみをODAとして計上すべきであるとする見解である。

2006年度にはDACの23のメンバーは1,000億ドル規模の公的資金を政府開発援助として支出した計算になる。これは世界の政府開発援助総額の実に90%を占

めている。

また DAC メンバーの最近の傾向として、NGO への ODA 委託額は大きくなってきていること、EC の多数国間チャンネルとしての位置づけが大きくなってきていること、地域的にみると中東へ向けられた援助の額が大きくなってきていること、最貧国に向けられる援助の割合が高まってきていること等を指摘することができるであろう。

2005 年に採択された「援助効果に関するパリ宣言」は、ドナーとパートナー国との間のより成熟した関係を推進することによって、開発に対する援助の効果を増大させることを目的とするものである。そこで用いられている指標はオーナーシップ（パートナー国は開発政策、戦略、調和のとれた開発行動につき効果的なリーダーシップを発揮する）、アラインメント（ドナーはすべての支援をパートナー国の国家開発戦略、制度、手続きの上に実施する）、調和化（ドナーの行動をより調和化された透明性の高い、集合的に効果的なものとする）、援助のアンタイド化、開発成果マネージメント、相互説明責任等である。

さて、DAC 事務局は DAC メンバーの政府開発援助の動向について定期的に評価を行い、「戦略」、「組織のマネージメント」、「実施のマネージメント」といった諸側面に対して提言を行ってきている。DAC による開発協力報告書においては、これまでの検討と評価をふまえて提言すべき内容として 12 の「教訓」がまとめられている。それらを要約すると以下の通りである。

- ①立法によるものであれ、そうではないかたちであれ、幅広いオーナーシップを有し、十分に長い期間、適切性を有することができる「開発協力の目的に関する明確なトップレベルの文書」をもつことが重要である。

この点については、本章において後に検討するイギリスの事例は模範的であるとされる。すなわち、2002 年に制定された国際開発法と単一の援助官庁であるイギリス国際開発省（DFID）の存在が重要であると看做されている。

また、今日、DAC メンバーのうち 3 分の 1 強のメンバーが、包括的な開発法制を有していることは特筆すべきことであろう。

- ②競合する国益の調整という文脈においては、短期的な圧力が効果的開発という長期的な共通利益を損なってしまうことがないようにすることが重要である。

すなわち、短期的には国益は多様であったとしても、長期的にみた場合にはすべての DAC メンバーが（そしてすべての国家が）「開発途上諸国が持続可能かつ

幅広い基礎を有した発展を達成すること」に共通の利益を有しているということ
を認識すべきであり、これはミレニアム宣言においても確認されていることである。

③明確な任務を設定し、政策が「その貧困国に対する影響」によって評価されることを確保するメカニズムを樹立することが重要である。

この点では開発に関し、政策の一貫性を実現することが重要となる。本章において後に詳細に検討するスウェーデンの事例は国際社会において積極的に評価されている。スウェーデンは国家政策が国境を超えた問題に取り組む必要性があること、また、国家の決定は国際的影響を有するということを確認してきた。国内政策のレベルにおいては2003年に「全地球的発展のためのスウェーデンの政策」を国会承認した。これは全地球的発展という目的を達成するために、各分野の政策における一貫性を確保することを強調したものである。その実施について政府は議会に対して年次報告書を提出することを要求されている。この報告書は政策の一貫性を検討するにあたってその基礎となり得るものである。

④援助によって資金を提供された活動の結果について、情報を伝え、評価することに力を注ぐことが重要である。

これは開発援助に対し国民の意識を高めることが戦略的にも重要であるという視点からの提言であり、国際社会においては開発教育等の面でアイルランドの事例が積極的に評価されている。

⑤十分に高いレベルにある、国民に責任を有する者に対して、効果的な開発協力の実施について、政治レベルで明確な責任を負わせることが重要である。

これは組織のマネジメントに関する提言である。DACメンバーの中で開発に特化した省庁を有する国は2カ国に過ぎないが、開発に関する政治的リーダーシップの構造がより良く機能するものとなるように工夫することが重要である。

⑥国家レベルで一貫性のある活動を助長するように二国間援助の構造を合理化することは重要である。

二国間援助の政策立案とその実施について、イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデンは異なったシステムを有している。政策立案と実施が単一の機関に委ねられているのはイギリスであり、国際開発省（DFID）という単一の援助官庁を有している。フランス、ドイツ、スウェーデンの場合は政策立案とその実施に関する主要な責任が別々の機関に委ねられている。スウェーデンの場合、政策立案は外務省が行い、実施は国際開発庁（Sida）である。ドイツの場合は連邦開発協

力省（BMZ）という特別の官庁が政策立案を行い、実施機関としては技術協力公社（GTZ）と復興金融公庫（KfW）等がある。フランスの場合、政策立案は、無償資金協力、技術協力を外務省が、有償資金協力を経済財政産業省が担当し、実施機関としては開発庁（AFD）等を有している。

⑦多数国間援助の異なった側面に責任を有する機関の間でさらなる一貫性を促進することが重要である。

DAC メンバーは ODA の大きな割合を多数国間援助に向けている。2005 年度の統計によれば債務免除を除くと DAC メンバーの平均値としては ODA 予算の約 30% を多数国間援助に割り当てている計算になる。よってその調整は重要なテーマとなる。国際開発銀行を通じての援助に責任を有している官庁は、フランスは経済財政産業省であるが、イギリスは国際開発省、ドイツは連邦開発協力省、スウェーデンは外務省である。

⑧フィールドへ責任を委譲していくことは有益となり得るが、無駄のない、質の高い支援システムを必要とする。

ローカル・オーナーシップの重要性は DAC メンバーに広く共有されている。このことは二国間援助において、ドナーの間で戦略、実施、評価等の面で協力や分業を進めていくにあたって有益であると言えることができる。EC による援助においてもフィールドへの権限委譲が進められてきている。

⑨ドナーが、援助の効率性を高めつつ、他方で援助に携わっている人員数との割合では今後、より大きな援助を実施することが要求されている場合には、援助の実施に関する根本的な改革が必要不可欠である。

ODA 総額は DAC メンバーにおいて近年増加している傾向にあるが、これは債務免除によるところが大きいので、実際にプロジェクト・ベースでの援助を増加させていくにあたっては今後、援助実施組織の能力についてさらなる検討が必要となってくるであろう。

⑩ほとんどの DAC メンバーについては、その活動をより少ない国家、より少ない分野、とくにより少ない活動に集中していくべきであると言えることができる。

この点で 2007 年に欧州連合（EU）理事会が合意した開発援助の分業に関する行動規範は欧州委員会および EU 加盟諸国間における援助の効率性を高める試みとして注目されている。

⑪成果マネジメントについて、いっそう強い文化を発展させ、それに応じて

インセンティブを調整することが重要であるが、これは現地における説明責任の構造を助長するようなかたちで行うことが重要である。

これは開発成果マネージメントに関する提言である。多くの DAC メンバーは今日、議会、政府、市民社会等から、援助のシステムの効率性を改善し、援助の効果と説明責任能力を高めるためにパフォーマンス管理を導入することを要求されている。このため開発評価のシステムは近年、発展が目覚ましい。

⑫援助機関が効率的に機能するためには、十分に資格のある、意識の高い、現地および専門スタッフを確保し、育成することが重要である。この点で良いニュースと言えることは、資質の高い組織は資質の高いスタッフをひきつけていることである。

この点で、国際社会においてはイギリスの国際開発省（DFID）の職員の資質に関する評価は高い。

（２）統計からみたイギリス、フランス、ドイツ、スウェーデンの政府開発援助の動向

2006 年度の DAC の統計から、イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデンの政府開発援助の現状についてみると、その規模は以下の通りである。

イギリス：	124 億 5,900 万ドル、対 GNI 比 0.51%
	2005 年度からの増加率 11.7%
フランス：	106 億 100 万ドル、対 GNI 比 0.47%
	2005 年度からの増加 2.9%
ドイツ：	104 億 3,500 万ドル、対 GNI 比 0.36%
	2005 年度からの増加 1.7%
スウェーデン：	39 億 5,500 万ドル、対 GNI 比 1.02%
	2005 年からの増加率 14.7%

上記で二国間援助と多数国間援助の実績についてみると以下の通りである。

	二国間援助	多数国間援助
イギリス：	87 億 1,800 万ドル	37 億 4,100 万ドル
フランス：	79 億 1,900 万ドル	26 億 8,100 万ドル
ドイツ：	70 億 3,400 万ドル	34 億 100 万ドル

スウェーデン： 28 億 5,200 万ドル 11 億 300 万ドル

上記の中で、技術協力については 4 カ国の 2006 年度実績は以下の通りである。

イギリス：8 億 6,000 万ドル、フランス：28 億 500 万ドル、
ドイツ：31 億 160 万ドル、スウェーデン：1 億 3,200 万ドル

さて、近年、ODA において債務免除が占める割合の大きさについては、それが実質的な援助プログラム部分の減少を意味する場合もあることから、援助関係者の間で議論となっているが、この点に関する統計は以下の通りである。

イギリス：35 億 300 万ドル（債務免除を除く 2005 年度からの ODA 増加率 19.5%）
フランス：34 億 3,300 万ドル（債務免除を除く 05 年度からの ODA 増加率 2.3%）
ドイツ：27 億 2,200 万ドル（債務免除を除く 05 年度からの ODA 増加率 14.2%）
スウェーデン：2 億 9,200 万ドル（債務免除を除く 05 年度からの ODA 増加率 7.9%）

国民一人当たり ODA（我が国は 98 ドル）、多数国間援助の対国民総所得（GNI）比（我が国は 0.07%）、低所得国への援助の対 GNI 比（我が国は 0.12%）等の数値は、それが国際社会における負担を分担していることを示しているという意味合いで積極的な指標と看做される面があるが、4 カ国の 2005 年度および 06 年度の平均値は以下の通りである。

イギリス：	国民一人当たり ODA	190 ドル
	多数国間援助の対 GNI 比	0.08%
	低所得国援助の対 GNI 比	0.32%
フランス：	国民一人当たり ODA	164 ドル
	多数国間援助の対 GNI 比	0.04%
	低所得国援助の対 GNI 比	0.26%
ドイツ：	国民一人当たり ODA	123 ドル
	多数国間援助の対 GNI 比	0.03%
	低所得国援助の対 GNI 比	0.16%

スウェーデン：国民一人当たり ODA 397 ドル

多数国間援助の対 GNI 比 0.24%

低所得国援助の対 GNI 比 0.42%

多数国間援助の内訳は下記の通りであるが、4 カ国の 2006 年度実績は EC を通じた援助額の大きさをひとつの特徴として示している。

イギリス：世界銀行グループ 9 億 7,700 万ドル、地域開発銀行 3 億 5,400 万ドル

世銀を除く国連諸機関 5 億 7,500 万ドル、EC15 億 1,200 万ドル

フランス：世界銀行グループ 4 億 5,600 万ドル、地域開発銀行 2 億 700 万ドル

世銀を除く国連諸機関 2 億 500 万ドル、EC19 億 3,800 万ドル

ドイツ：世界銀行グループ 5 億 9,100 万ドル、地域開発銀行 3 億 400 万ドル

世銀を除く国連諸機関 2 億 2,200 万ドル、EC21 億 4,800 万ドル

スウェーデン：世界銀行グループ 4,700 万ドル、地域開発銀行 1 億 900 万ドル

世銀を除く国連諸機関 5 億 1,700 万ドル、EC2 億 4,600 万ドル

2. イギリス

(1) 近年の動向

イギリスは今日、援助に携わる実務家によって、二国間開発援助の模範的事例であると看做されている。イギリス政府は地球規模の貧困削減を国家政策としている。1997 年に独立した官庁としての国際開発省（DFID）を設置し、国際開発大臣は閣内大臣である。首相、財務大臣との強固な政治的協力関係が築かれており、開発援助という複雑な問題に対し、実効的に対処することが可能となっている。

2002 年に採択された国際開発法の中に貧困削減に関する目的が明記されており、さらに定期的に刊行される国際開発白書において政策が明確にされている。

2000 年度から 2004 年度にかけてイギリスの ODA 予算は実質 30%の増額であった。2004 年度の ODA 実績は 79 万ドルで世界第 4 位であったが、2006 年度の ODA 実績は 124 億 6,000 万ドルであり日本を抜いて世界第 2 位となった。

イギリスの 2006 年度の ODA は 2005 年度から 11.7%増加している。これは国際機構への援助の実質的増加等によるものである。

イギリスは今後 3 年間、ODA 予算を毎年 11%増加し、2011 年には 145 億 4,000 万ドルとすることを目標としている。

贈与比率は 95.7%（2005/06 年度）と高い。また、二国間援助は 100%アンタイドである。

2004 年にイギリスは 2013 年までに対 GNI 比で国連の目標である 0.7%の実現を政策として掲げたが、これは財務省によって合意されたロードマップに基づくものである。この点では、2004 年度には 0.36%、05 年度には 0.48%であったが、06 年度実績は 0.51%である。

このような速度で ODA 予算の拡大を行うためには、開発援助が政府の歳出において優先度の高いものであり続ける必要がある。

1997 年、労働党政権によりイギリスの開発援助は大きく転換し、その目的は貧困削減に絞られた。DFID は、援助を貧困者数が多い低所得国および貧困削減の政策改革を実施しようとする国に集中させる政策をとっている。援助手法としては個別のプロジェクトからプログラム型の支援（受入国政府が貧困削減に強くコミットしている場合には積極的に直接財政支援を行う）を重視する方向へシフトしてきている。

イギリスは、サブサハラ・アフリカ、南アジア、脆弱国家における活動に焦点を当てており、ナイジェリア、イラク、インド、アフガニスタン、タンザニア、スーダン、バングラデシュ、パキスタン、ガーナ、マラウイが主要なパートナー国である。また、イギリスは社会的インフラに対する援助に力を入れている。DFID は 2005 年から 08 年にかけての二国間援助の 90%を最貧国に割り当てる予定であるが、この中でアフリカ、アジアに対する援助を増加し、ラテンアメリカに対する援助を減らすことを予定している。また、近年の DFID の新しい人道援助政策は国際社会によって高い評価を受けている。

2006 年の DFID による世論調査によると、81%のイギリス人は海外における貧困を憂慮しているが、41%は援助が無駄になっていると感じている。DFID は開発教育活動を通じて国民の理解を深める努力をしている。

イギリスは援助の効率性を高め、援助結果のモニタリングを強化し、脆弱国家や紛争地における困難な援助環境に対応していくことを意図している。イギリスは ODA 総額の顕著な増額を企図しながら、同時に 2005 年から 2008 年までに「効率化プログラム」として、DFID の人員を 10%削減することや事務管理費の削減を行うことを予定している。これはイギリスにとって大きなチャレンジである。

現在、DFID は援助の効率性に関する中期行動計画を策定中である。

（２）対外援助政策の基本理念

2007 年度のイギリスの国際開発白書には、向こう 5 年間に於いてイギリスが重視している項目として以下のような諸点が掲げられている。

- ①2005 年度の誓約の達成、またそのための主要 8 カ国（G8）、国連、EU の場における諸国の開発援助の調整。
- ②2013 年までにイギリスの政府開発援助予算を対 GNI 比 0.7%以上とすること。
このための資金メカニズムの改善。
- ③開発援助を貧困層の多い諸国、とくにサブサハラ・アフリカや南アジア諸国、また紛争の起こりやすい脆弱な国家に集中すること。
- ④欧州連合（EU）、G8 の他、中国、インド、南アフリカ等と協力し、開発を推進する国際的環境を創出すること。
- ⑤科学的・技術的研究、医薬品や水資源開発、農業、気候変動に対処するための資金を倍増すること。
- ⑥グッド・ガバナンスを支援し、国家の統治能力、責任能力、説明責任能力に焦点を当て、このために市民社会等と協力すること。
- ⑦コラプションの問題に対処すること。
- ⑧援助提供にあたって、パートナー国の貧困削減、人権と国際的義務の履行、財政運営の改善、グッド・ガバナンスと透明性の推進、コラプションへの対処といった誓約に基づくものとする。

すでに述べたとおり、イギリスは、途上国の貧困削減を開発援助の最終目的としているわけであるが、このため、貿易、投資、債務問題、農業、環境などの関連分野を含めた総合的な見地から開発援助を実施することを目指している。

またイギリスはミレニアム開発目標の達成を明確に目標としている。2002 年に制定されたイギリスの国内法である国際開発法（International Development Act）は、開発援助の目的を「持続可能な開発の促進」と「人々の福祉改善を通じた貧困削減」である旨明記している。

さらにイギリスは途上国への直接財政支援を通じた「顔の见えない援助」を標榜し、あえて援助から「国益」という視点を外すなど、欧米諸国の中でも独特な援助手法をとっている。

近年、DFID は援助の効率性の問題に焦点を当てている。イギリスは 2005 年の援助効果に関するパリ宣言の実施を支持している。イギリスは援助の詳細について公開することを重視している。また、イギリスは政策の一貫性が重要であると考えており、DAC や EU の場で援助政策の一貫性を心がけている。イギリスは対象国ごとの援助の調整に力を傾けており、オーナーシップを重視している。イギリスはアンタイドの援助を提供するようにすべてのドナーに呼びかけている。さらに技術援助が開発途上国のコンサルタントによって利用される割合を高める方法を模索している。

また、ジェンダーの問題について DFID は 2007 年行動計画を進めている。

（３）援助体制

DFID は政策レベルにおいても、援助の提供・技術的専門性のレベルにおいても中心的役割を担っている。DFID の目的が貧困削減である点が明確にされていることから、他省庁との関係も含め、DFID はこの分野におけるリーダーシップを発揮することができ、政府は統一したアプローチを採用して政策の一貫性を保つことができる。

DFID は政府開発援助のほとんどすべての側面に対して責任を有しており、その資金の約 84%に対して直接的なコントロールを及ぼしている。開発政策は戦略的には本部において策定されるが、DFID はその実施については 67 の海外事務所を通じて、できるだけパートナー国主導のものとするように努力している。また、政府レベルのシステムであるパブリック・サービス・アグリーメント（PSA）が効率的な運営を可能としている。さらに、DFID はスタッフとして優秀な人材を多く有しており、このことが援助の効果を高めている。

DFID 以外の援助関連組織としては、英連邦開発公社が途上国の民間部門に対するローンや株式投資による支援を、ブリティッシュ・カウンシルが人材育成の援助を実施している。また、イギリスは NGO を重要な援助実施団体として位置づけている。

DFID は国際開発法のもとで運営されており、同法がイギリスの開発援助に法的根拠を提供している。同法は「欧州開発基金を除く EC への支出」、「在外年金制度」の二つの例外を除き、すべての DFID の支出に対する法的根拠となっている。

国際開発大臣は貧困削減に貢献すると考えるものであれば持続的開発への援助

を提供することもできる。イギリスの政府開発援助は原則として無償資金協力であり、また、二国間協力では 2001 年 4 月から 100%アンタイドとなっているが、この点に関しては国際開発法にも規定がある。

このようにイギリスでは DFID がシングル・エージェントとして政府開発援助を運営しているのでこの点で効率性が高い。イギリスは 2005 年に G8 と EU の双方の議長国であったが、国際社会における開発アジェンダの推進に大きな貢献を果たしている。

DFID においては援助の効果は国ごとに評価され、それは貧困削減の観点から評価される。DFID の支出は年ごとに、またプログラムやプロジェクトの終了ごとにモニターされる制度を確保している。さらに DFID は評価に関する部局を有しており、年ごとにレビューしている。

3. フランス

(1) 近年の動向

フランスの 2006 年度の ODA 実績は 106 億 100 万ドルで世界第 4 位である。これは 2005 年度から 2.9%の増加である。2006 年度の ODA の対 GNI 比は 0.47%で 2005 年度から変わっていない。フランスは 2012 年度には ODA の対 GNI 比 0.7%を達成することを政策として掲げている。

国際機関を通じた援助の比率は 25.3%（2006 年度）である。贈与比率は 86.9%（05/06 年度）であり、二国間援助は 95.6%（06 年度）がアンタイドである。

地域別ではサブサハラ・アフリカ、中東・北アフリカの占める割合が大きい。また、貧困国への贈与の 3 分の 1 は教育と健康に向けられている。

ミレニアム開発目標に関する取り組みとして、フランスは援助分野ごとの戦略をたてている。フランスの援助は地球公共財（GPGs）を保護するための手段の一部であり、とくに伝染病の予防、気候変動への対処、生物多様性の保護を重視している。また、フランスは「予防接種のための国際資金ファシリティー」の設置に貢献しており、また、保健に関するプログラムに追加的資金を提供するため、航空券に対する特別課税の導入に貢献した。この援助はフランスの誓約である「HIV/エイズ、結核、マラリア対策のための全地球的基金」の枠組みを補完するものである。さらにフランスの新しい保健戦略は保健に関する 3 つのミレニアム開発目標へのフランスの取り組みを確認し、国家の保健システムへの支援を確認

している。フランスは開発資金の流動性を高めることに関心があり、また、公的セクターと民間セクターの協力推進に力を入れている。

2006 年 12 月にフランスは援助効果に関するパリ宣言の中に体现された誓約実施のための行動計画を承認した。この計画は予測可能性、補完性、援助提供国側の分業、人的・資金的資源の分権化に関する勧告を含んでいる。フランスが導入した「パートナーシップ枠組み文書」はフランスの開発援助に携わるすべての当事者と優先連帯ゾーンのパートナー国の対話の基礎となっており、その主要な目的は開発政策に対するパートナー国のオーナーシップを強化することである。2006 年 12 月にフランスが採択した「民主的ガバナンス戦略」もまたオーナーシップの概念を強調している。

2002 年はフランスの開発協力政策にとってターニングポイントであった。モンテレー会議でフランス大統領は前述の通りフランスの ODA を 2007 年までに対 GNI 比 0.5%、2012 年には 0.7% とすることを約束したのである。少なくともその半分はアフリカへ向けられ、とくにアフリカ開発のための新パートナーシップ (NEPAD) に特定された分野を支援するために向けられることとなっている。

さて、フランスの ODA は 2001 年度には 42 億ドルの規模であった。よって、近年におけるその増額は顕著であるが、フランスについては、これが債務免除によるところが大きいという批判がある。フランスの政府開発援助に対して NGO 等から「ファントムエイド」との批判がなされることがある。すなわち、計上されている予算の中で債務免除や留学生援助、国内における難民援助等の額が比較的大きく、実質的なプログラム援助の増加率が小さいという批判である。

(2) 対外援助政策の基本理念

フランスの援助政策の原則としては「民主的な政府、人権、貧困削減、健全な資源管理に重点を置くこと」があげられてきた。今日では、新しい優先項目として「環境、制度的開発、貧困削減、債務免除」が掲げられている。

このようにフランスの開発援助政策はアフリカの優先、地球的公共物、グローバル化の規制、持続可能な開発、民主的ガバナンス、文化的多様性、フランス語政策等、いくつかの主要な原則は有しているものの、統一された視点を欠いている面がある。

分野別にみると、7つの優先分野があり、それらは教育、水と衛生、健康とエイズ対策、サブサハラ・アフリカにおけるインフラ開発、農業と食の安全、環境

の保護、生産セクターの開発である。しかし、それらは必ずしも常に貧困削減と不平等の解消にリンクしたものではない。教育についてはフランスの政府開発援助の4分の1近くをしめているものであるが、開発途上国における教育システムの改善に割り当てられた額は少ない。

2005年、省庁間国際協力・開発委員会（CICID）は外務省に対し、ガバナンスに関する新しい戦略の立案を要請し、法の支配、人権、民主主義、透明で効果的な公共政策の観点を含んだ戦略が策定されている。

ミレニアム開発目標の達成においてフランスのアプローチは貧困層をターゲットとするというよりも、貧困層や疎外されたグループをグローバルな関与のもとにおくということであり、これについてはジェンダーを手掛かりとしたアプローチをとっている。

フランスの政府開発援助政策には2つの主要な優先事項があり、それは政府開発援助総額の増額と援助の実効性を高めることである。援助の実効性を高めるために、フランスは諸国の状況と国民のニーズを考慮に入れて援助の配分を決定しているとされる。また、フランスは開発援助の国際的な調整の分野において指導的な役割を果たしている。

ジェンダーの問題と女性のエンパワーメントについては、フランスはこれが国際社会で優先順位の高いものであると認識し、明確に国際協力・開発プログラムの構成要素に取り入れている。ジェンダーの問題は組織的に「パートナーシップ枠組み文書」に取り入れなければならない旨、指示がなされている。

前述の通り、フランスの援助は地理的にはフランコフォン・アフリカと低開発国に焦点を当てているわけであるが、近年においてはナイジェリア、イラク、コンゴ共和国、モロッコ、カメルーン、アルジェリア、セネガル、チュニジア、中国等が主要なパートナー国である。

（3）援助体制

フランスにおいては1998年に旧協力省が外務省に吸収されたことにより、今日では外務省が国際協力を担当しているが、政府開発援助については外務省と経済財政産業省が共同管轄する実施機関としてフランス開発庁（AFD）が設置されている。

また、フランスは2005年に外務省内に「危機予防・再建局」を設置した。民主的原則と社会的平等に基づいた人間の顔をしたグローバリゼーションの推進がフ

ランスの関心事項のひとつであり、アフリカ諸国をグローバルエコノミーに組み込むことを意図した政策を打ち出してきている。

しかし政策の一貫性という問題においては大統領のリーダーシップに依存している面が大きく、省庁間の協力体制の構築についてはまだ不十分である。今後、省庁間国際協力・開発委員会（CICID）の存在はこの点で有益であろう。

前述の通り、フランスの開発目標は複数存在するのであるが、これはシステムの複雑さにも影響されている。外務省、経済財政産業省の両者が ODA の戦略的運営に共同して責任を有しており、フランス開発庁（AFD）が主要な実施機関として活動している。これらの機関はそれぞれ独自の文化と任務を負っており、開発は単純な目標ではなくなっている。

外務省はフランスの外交政策を支持するうえで協力と文化的活動を推進している。経済財政産業省はマクロ経済的、財政的援助に責任を負っており、債務免除についても責任を負っている。AFD は社会的側面、環境にも配慮した安定した経済発展政策に責任を負っている。さらに国民教育・高等教育・研究省、農業・漁業省、環境・持続的開発省、文化・コミュニケーション省等が、一部技術協力などを担当している。

このため、複数の省庁に関連する援助方針等の策定は CICID が行っている。CICID の長は首相であり、CICID はその他関係閣僚によって構成されている。事務局は外務省と経済財政産業省が共同で担っている。

二国間援助については、無償資金協力、技術協力を外務省が、有償資金協力を経済財政産業省が担当し、AFD などが実施している。国際機関を通じた援助は、国連関連機関を外務省が、国際開発金融機関を経済財政産業省が管轄している。

4. ドイツ

（1）近年の動向

2006 年度の ODA 実績は 104 億 3,500 万ドルで世界第 5 位である。これは 2005 年度からは 1.7%の増加である。

国際機関を通じた援助の比率は 32.7%（2006 年度）である。贈与比率は 82.4%（05/06 年度）であり、二国間援助は 93.3%（06 年度）がアンタイドである。

ドイツは 2001 年にはミレニアム開発目標達成のため「貧困削減のための 2015 年行動計画」を閣議承認し、貧困削減を開発援助の最重要目標に掲げた。このよ

うにドイツはミレニアム開発目標の達成を重視しており、2010年までにODAの対GNI比0.51%、2015年までに0.7%を達成することを明確にしているが、2006年度実績は0.36%であり、2005年度から上昇していない。

ドイツに対してもNGO等から「ファントムエイド」という批判がなされることがある。これはODAにドイツ国内における難民援助の予算が計上されているためである。

近年においては、ナイジェリア、イラク、中国、カメルーン、インドネシア、ザンビア、ガーナ、インド、エジプト、セルビアがドイツの主要なパートナー国である。

ドイツは国家主導の貧困削減戦略を援助供与の共同プログラムの基礎としている。ドイツはまた複数年のコミットメントを用いており、他のドナーとの共同の資金提供プログラムに参加している。

ドイツのEUおよび欧州開発基金を通じた支援の合計はODA予算の約2割にあたっている。

今日、ドイツにおいては与野党ともに開発政策に対する理解があるが、ドイツの連邦開発協力省（BMZ）は援助の効果を説明するにあたってさらなる努力を必要とするであろう。とくにODAの対GNI比に関する2010年の目標達成のためには2004年のレベルからの倍増が要求されることとなる。

ドイツは最貧国に対する援助の重要性は理解しているが、同時に中国とインドに世界の貧困層の50%が住んでいるという現実から、経済的により発展した国々への援助もミレニアム開発目標の達成には必要であると考えている。

（2）対外援助政策の基本理念

ドイツの開発の目的は貧困削減だけではなく、その主要な目的は、平和構築、民主主義の促進、平等なかたちでのグローバリゼーション、環境保護を含んでいる。ドイツはまた、持続可能な開発の目的にリンクした一般的な国際的環境、国内的構造の改善を援助の目的のひとつとしており、たとえば経済的効率性、社会的正義、環境的持続可能性、政治的安定性等の要素を重視している。

しかしながら、ドイツとしての優先順位の決定において、これらの要素は混乱をもたらす可能性がある。ドイツはミレニアム開発目標の達成のために、ODAの増額を誓約し、また、政策、アプローチの調整を行ってきているが、今後、さらに貧困削減へ焦点を当てていく必要があるだろう。

ドイツは援助の質の向上のため援助効果に関するパリ宣言に従った開発政策をとっている。

ドイツの「貧困削減のための 2015 年行動計画」は閣議承認されたものであるが、これはグローバルな視野を有しており、また、野心的な項目を含んでいる。そこにおいてはミレニアム開発目標達成のためには社会開発とともに経済成長とガバナンスが重要であることを指摘している。

ドイツは社会的公正、経済力向上、政治的安定、環境配慮という 4 つの視点から開発援助に取り組んでおり、とくに近年では、①貧困対策、②重債務貧困国の債務免除、③平和政策としての援助政策の実施、④二国間援助の重点化、⑤援助における政府以外の主体との連携強化、の 5 項目に力を入れている。

ドイツの援助の特徴として協力対象国の絞り込みをあげることができる。すなわちドイツは 2000 年に開発援助の効率性および効果を高めるため、協力対象国を優先国 37 とその他のパートナー国 33 に絞った。優先国については最大 3 つの重要分野（貧困削減、環境・資源保護、教育・職業訓練）における支援が可能であり、その他のパートナー国については重要分野からできるだけひとつに対象を絞って援助を行っている。

ジェンダーの問題、女性のエンパワーメントについては、ドイツは長期にわたってこれを政治的課題として取り組んできている。BMZ の優先的テーマとして女性の経済的・政治的エンパワーメント、ジェンダーに起因した暴力への対処、ジェンダーを考慮した政策の使用、ジェンダーの視点を取り入れた HIV/エイズへの対処等をあげることができる。BMZ はジェンダーに関する政策および戦略の実施についてはさらに今後の課題として多くが残されていると考えており、この任務に力を注ぐことで、二国間、多数国間の援助においてこの問題を主流化しようと試みている。

（3）援助体制

ドイツの開発協力システムは複数の組織が関与するものである。連邦開発協力省（BMZ）は 2003 年に改組され、二国間、多数国間、分野別の責任をよりよく統合するものとなったが、課題は多い。

実施機関としては主として 2 つある。技術協力公社（GTZ）と復興金融公庫（KfW）である。しかしながらこの他にも ODA 予算によって運営されている組織は 30 以上ある。それらは連邦政府機関、非政府機関、州政府機関等を含んでい

る。

ドイツにおいては、開発援助計画の企画・立案については、連邦開発協力省（BMZ）が中心的な役割を果たしている。政府開発援助予算は、自然災害などの緊急・人道支援は外務省に計上され、それ以外の予算は原則として BMZ に計上されている。

開発援助の実施に関して、技術協力については、全額政府出資の企業で、主に BMZ からの委託によって技術協力に関するコンサルティング、人材養成、機材搬送などを行っている技術協力公社（GTZ）とドイツ開発サービス等が主要な組織である。GTZ による技術協力はすべてグラントである。

資金協力については、国内産業への融資や輸出信用、プロジェクトファイナンスなどを行う政府系金融機関である復興金融公庫（KfW）が中心的な役割を担っている。KfW は所得水準と分野に応じてグラント援助と譲許的融資を使いわけている。また、その譲許的融資は国際開発協会（IDA）の融資条件に準じており譲許性が高い。グラント対象は最貧国、および全途上国における貧困削減・環境保全分野である。KfW の場合、援助業務の約 3 分の 2 はグラントである。途上国向けの譲許的融資に関しては、KfW は市場調達資金に BMZ による利子補填を受ける。また、この場合、一般的にドイツ政府がリスク保証を行う。また、債務免除については BMZ が KfW に対して損失補填を行っている。

さて、援助の効率性という課題について、2006 年にドイツはその開発協力省庁の効率性を強化するための改革課題を採択した。2005 年に BMZ は援助効果に関するパリ宣言を実施するための行動計画を策定したが、これは同宣言が定めた 12 の指標を特定の時間制限を設けた行動に展開したものであった。BMZ は本部スタッフや大使館他の実施機関に対しその活動に関する指針を出したが、これはプログラム・ベース・アプローチ他の効率化の要素を取り入れて改善したものである。またドイツは開発援助におけるより良い分業のため、前述の通り、優先国については援助目録を 3 つまで、その他のパートナー国についてはひとつに絞っているが、対象とする国家の数も現在では 60 カ国程度に絞りこんできている。

さて、今日の開発援助の新潮流のひとつに「貧困削減戦略文書 (Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP)」があるが、これは 1999 年の世界銀行・国際通貨基金 (IMF) の合同開発委員会において、重債務貧困国 (Heavily Indebted Poverty Countries: HIPC) に対する債務免除および譲許的融資供与の条件として策定が要請されたものである。

ドイツは、この PRSP、また貧困削減といった開発援助の新潮流に対し、積極的に関与する旨の方針を打ち出している。しかし、PRSP については、これまでプロジェクト援助中心のドイツにとっては適応が難しい点もある。成長と貧困のバランス、長期的視点の必要性、他の開発計画との整合性等の問題があり、PRSP の場合、政策志向の強化、財政支援、現場への権限委譲強化等、これまでのドイツの開発援助政策の大幅な見直しが必要とされるのである。

BMZ と KfW の場合、フィールドにおけるプレゼンスが小さいという問題を有しており、また、KfW や GTZ はこれまでプロジェクト援助を中心にして業務手続きが確立してきているという経緯がある。このように BMZ は新しい開発潮流への対応を打ち出しているが、実務的な対応は遅れているのである。

ドイツの政府開発援助の形式はパートナーシップ、オーナーシップの観点からは、国際社会においてもはや模範的なものであるとは言えないであろう。財政的分野と技術的分野で組織が分かれている点は問題であるし、ドイツは多くの組織が開発援助の実施に関わるため、この点で、ドナー主導になりかねないという難点がある。またドイツの開発援助に携わるスタッフは内部調整に多くの時間とエネルギーを割くことになり、戦略的な対応に用いる時間が少なくなりがちである。また、パートナー国の側でも、多くのカウンターパートと関わるが必要になってしまう。BMZ は努力してきているが、現在の体制のままでは限界があろう。根本的な組織改革が必要となるということである。

5. スウェーデン

(1) 近年の動向

2006 年度においてスウェーデンの ODA は 2005 年度との比較で 14.7%増加し、39 億 5,500 万ドルに達した。ただし、これには債務免除の要素もある。

スウェーデンは ODA の対 GNI 比 0.7%を達成し、対 GNI 比は 2005 年度の 0.94%から 2006 年度には 1.02%となった。スウェーデンは対 GNI 比 1%を開発協力に割り当てることを目標としてきており、とくに 2001 年度以降の 3 年間で開発協力予算は 30%増額してきている。

また、スウェーデンの開発援助においては NGO の果たす役割が大きく、二国間援助の約 18%が NGO 向けに拠出されている。

国際機関を通じた援助の比率は 27.9% (2006 年度) であり、1980 年代までは国

連開発計画（UNDP）と国連児童基金（UNICEF）に対する援助が国際機関を通じた援助の過半を占めてきていたが、近年は難民支援に力を入れ、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）に対する援助が増加している。

贈与比率は 99.7%（2005／06 年度）であり、二国間援助は 100%（06 年度）アムタイドである。

スウェーデンの政府開発援助の規模は大きくないが、質的に高い援助を実施しており国際社会における評価は高い。

スウェーデンは貧困削減に焦点を当てているため、二国間援助の 4 分の 3 は最貧国に向けられており、2 分の 1 はアフリカに割り当てられている。

近年においては、イラク、タンザニア、モザンビーク、ウガンダ、エチオピア、ケニア、スーダン、アフガニスタン、パレスチナ、ボスニアが主要なパートナー国である。2007 年にスウェーデンは二国間援助の対象国をそれまでの 70 カ国から 33 カ国へ絞っている。

スウェーデン国際開発庁（Sida）は長期的援助については対象を絞った援助を目指している。これはスウェーデンの国際社会における影響力を維持したいと考える外務省の政策に抵触する場合もあるが、外務省は Sida のアプローチに対して基本的には理解を示している。

（2）対外援助政策の基本理念

2003 年、スウェーデン国会によって承認された「共有責任：全地球的発展のためのスウェーデンの政策（PGD）」は、公正で持続可能な全地球的発展への貢献を目標とし、人権の視点を浸透させ、貧困者の視点を基礎とすることをうたっている。焦点は貧困削減にあり、政府全体で「公正かつ持続的なグローバルな開発」に取り組んでいる。PGD のもとで、毎年、その実施状況を議会に対して報告することが要求されている。スウェーデンはこの新政策の目標達成に向けて、通商、農業、環境、安全保障、移民、経済等の各分野の政策における一貫性を確保することが重要であると考えており、①人権の尊重、②民主主義および良い統治、③男女共同参画、④天然資源の維持可能な使用・環境保護、⑤経済成長、⑥社会開発・社会保障、⑦紛争防止・解決、⑧国際公共財に関する活動強化を目標としている。

このようにスウェーデンの開発援助は全地球的発展、とくに最貧国に焦点を当てた発展のための主要な手段として位置づけられており、貧困撲滅のための自助

努力を支える環境への貢献を目的とし、パートナー国が決定した戦略および優先順位に基づいた援助を目指している。

スウェーデンはこの PGD において、ミレニアム開発目標を明確に国家政策における特別な目的である旨定義している。また、スウェーデン政府による報告書においては、ミレニアム開発目標のためにすでにとった行動がリストアップされており、その中には啓発活動の実施も含まれている。スウェーデンはミレニアム開発目標の実施について、ドナーによる国際的な報告書が提出されるべきであるという考え方を支持しており、先進工業国の中で実際にこの責務を果たしている貴重な例である。

ミレニアム開発目標の目標 8 に関するスウェーデンの報告は、その開発協力に関する努力の成果についての報告とともに、貧困に対する援助のインパクトに関する定期的共同評価を含んでいる。

援助の効率性の課題について、PGD は調和と調整、政治的合理性の提供といった点について明確な誓約をしている。2005 年にスウェーデンは援助の効果に関するパリ宣言をその協力戦略方針に取り込み、柔軟な実施手続きの必要性を強調している。この点で、スウェーデンはオーナーシップ、援助の効果を高めるための政治的一貫性について長く努力してきている。また、プログラム・ベース・アプローチの採用、能力開発のための資金提供についてはこれを増やしてきている。

さらにスウェーデンは他の北欧諸国とともに調整、分業、補完性に基づいた共同行動計画を進めてきている。また、スウェーデンは DAC や EU 他の多数国間のフォーラムにおいても調和と調整という点で主導的な役割を果たしている。

ジェンダー、女性のエンパワーメントについて、PGD は主要な 8 つの開発政策のひとつとしてこれを位置付けている。この点に関する活動は外務省および Sida の両者によって行われている。女性の経済的エンパワーメント、性・出産における健康と権利、ジェンダーに根ざした暴力への対処、同性愛者の権利、女性の政治参加等の分野で積極的な活動が展開されている。

(3) 援助体制

スウェーデンにおいては閣内大臣としての開発協力大臣が開発援助に対する責任を負い、外務副大臣（開発協力担当）と外務省全地球開発局が補佐する体制となっている。

開発協力政策の企画・立案、予算計上は外務省が行う。援助の実施にあたって

は、国際機関を通じた援助を外務省全地球開発局が担当し、二国間援助については国際開発庁（Sida）が担当している。

国別援助戦略については、Sida がパートナー国との協議に基づいて作成・立案し、これを外務省が承認する体制となっている。

PGD がモニタリングと評価をより詳細にすべきであるとし、また開発協力においては成果マネージメントが必要であると考えていることから、スウェーデン政府は PGD に関する政府から議会への年次報告書を政策の一貫性に対処するための重要な手段であると考えている。

このようにスウェーデンの場合、比較的単純かつよく組織化された制度的枠組みを有しており、議会、外務省、Sida の間で効率的に調整が行われていると行うことができるであろう。

2000 年以降、Sida は実施における意思決定を大使館レベルへ委譲する努力をしてきている。この中央統制型ではないシステムがフィールドレベルにおいてよく機能している。またスウェーデンはドナー間の調整においても主導的な役割を果たしている。

特筆すべき点としてスウェーデンはその ODA の多くを人道援助に割り当てることがあげられる。2003 年度の場合には ODA の 16% を人道援助に割り当てている。スウェーデンは人道援助と開発協力の関係性に焦点を当てているのである。この点では外務省と Sida は責任を分担している。外務省は人道援助の政策立案と調整に当たり、Sida はその実施とフォローアップを行う。また国防省が関与する場合もある。今後、Sida は人道援助に対応するための独立した部局の設置を検討するべきではないかとの指摘がなされており、スウェーデンの人道援助政策についてはその実施面においてさらなる改善が必要となろう。

スウェーデンは開発援助の分野においては模範的な国のひとつであると看做されており、国際社会においてその ODA 規模以上の役割を果たしているのである。

■参考文献

外務省『2007 年版政府開発援助（ODA）白書／日本の国際協力』、2007 年。

国際協力銀行開発金融研究所『対外政策としての開発援助』（JBICI Research Paper No.29）、2004 年。

秋山孝充・近藤正規編著『モンテレー会議後の世界の ODA の変動』、FASID、2003 年。

外務省国際協力局総合計画課「世界各国の ODA 政策」『外交フォーラム』2007 年 12 月号。

OECD, *Development Co-operation Report 2007*, OECD publishing, 2008.

DFID, *Annual Report 2007: Eliminating world poverty, making governance work for the poor*, 2007.

AFD, *Rapport Annuel 2006*, 2007.

BMZ, *Development Partnerships with the private sector—Public Private Partnerships (PPP)—Excerpts from the Annual Report 2006*, 2007.

BMZ, *Introducing the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development*, 2006.

BMZ, *Closing Gap—Pathways out of Poverty*, 2003.

Sida, *Annual Report 2006*, 2007.

Ministry of Foreign Affairs, *Shared Responsibility, Sweden's Policy for Global Development*, 2003.

第3章 主要先進国の動向（2）

アメリカ、カナダ、オーストラリア

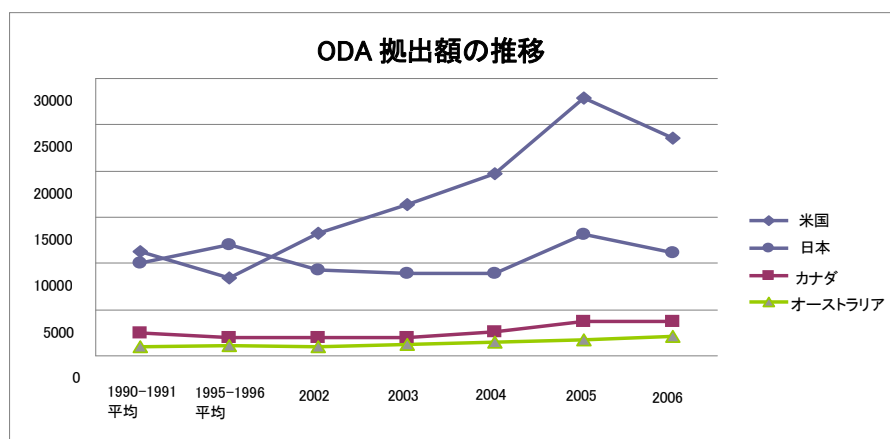
大芝 亮

1. 統計から見たアメリカ、カナダ、オーストラリアの対外援助

アメリカ、カナダ、オーストラリアの3カ国の対外援助について、統計から、特徴を見ておきたい。まず、政府開発援助（ODA）全体額の推移についてである。アメリカは1990年代に入るまで、国内の経済・財政事情が芳しくなかったことから日本よりも若干少ないODA額であったが、1990年代に入り、経済・財政事情の好転と、冷戦後の民主化支援やガバナンス改善などの新しい分野が拡大していったことから着実に増えていった。とくに、2001年の9・11同時多発テロ後、ブッシュ政権は対テロ防止を究極の目標とする貧困削減・経済成長を支援するために、新しい援助（ミレニアム挑戦会計〔MCA〕、後述）を開始したため、2004年以降、大幅にODA額は拡大した。

カナダも1990年代には国内経済・財政事情が厳しかったために金額的には縮小傾向であったが、2000年代に入り、拡大傾向に転じている。オーストラリアもまた拡大傾向にある。

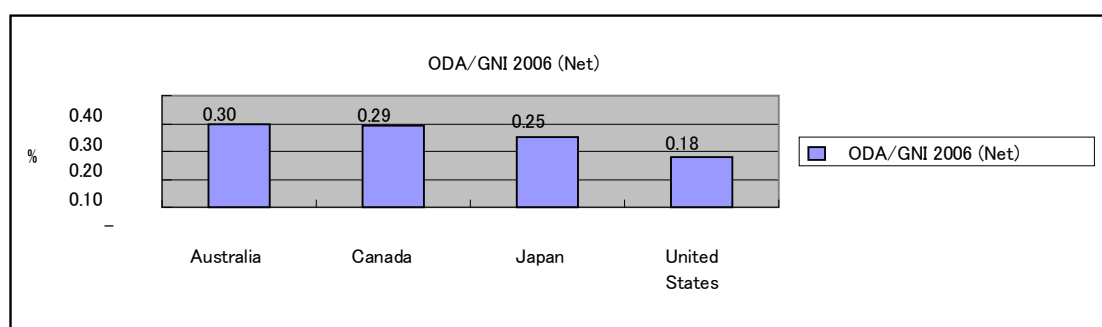
図1 4カ国のODA拠出額の推移



（出所） OECD/DAC, Development Co-operation (on-line).

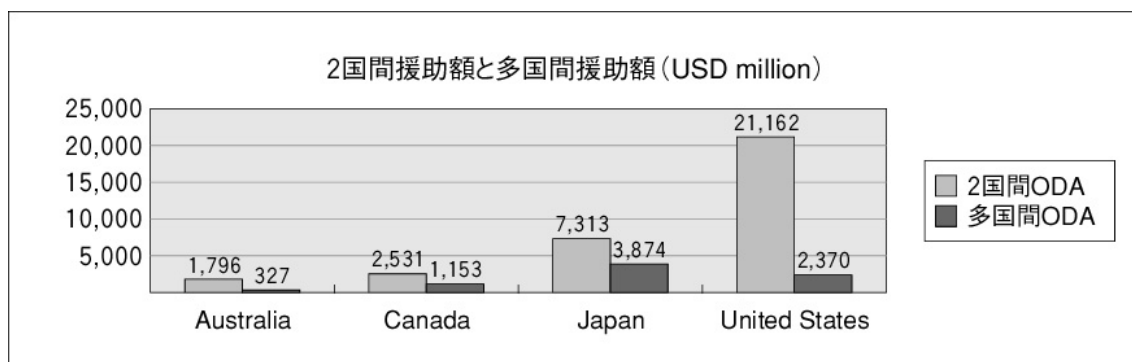
次に、ODA の負担について、経済規模との関係（対国民総所得〔GNI〕比）でみてみよう。アメリカは絶対額においては世界最大の ODA 大国であるが、経済規模との関係では、日本も含む 4 カ国のなかで、もっとも低い水準となっている。オーストラリアとカナダが約 0.3% となっているが、いずれの国もミレニアム開発目標で掲げられている GNI 比 0.7% という数字にはほど遠い。

図 2



（出所） OECD/DAC, Development Co-operation (on-line).

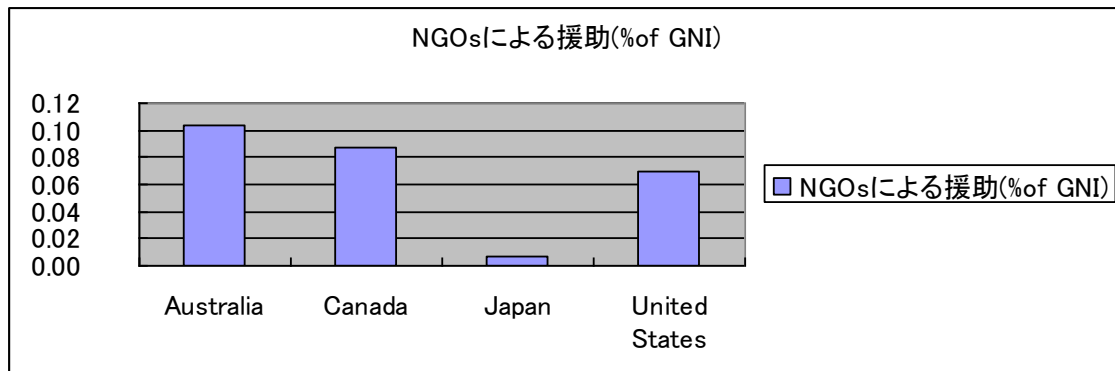
図 3



（出所） OECD/DAC, Development Co-operation (on-line)より作成.

さらに、2 国間援助額と世界銀行や国連諸機関への拠出額を比較すると、アメリカもオーストラリアも極端に 2 国間援助に偏っており、多国間機関への拠出は少ない。日本の場合、2 国間援助のほぼ半額が多国間援助とされているのとは好対照であり、いいかえれば、日本は国際機関を相対的に重視しているといえる。

図 4



(出所) OECD/DAC, Development Co-operation (on-line).

他方、非政府組織（NGO）による援助額を経済規模を考慮して比較すると、オーストラリア、カナダは非常に高いのに対して、日本は極端に数字が低い。経済規模との関係でいえば、日本のNGOがいまだ発展途上にあるということになる。

2. アメリカの対外援助

アメリカの援助について見るとき、はじめに気をつけておくべきことは、アメリカの対外援助には軍事援助と経済援助が含まれていることである。その結果、アメリカの対外援助対象国として、イスラエルやエジプトが上位にランクされてきた（1985－86年、1995－96年）。必ずしも経済的な開発途上国ばかりがアメリカの被援助国なのではない。もちろん、軍事援助と経済援助を区別して統計を取り分析すればよいのだが、実際には話はそれほど単純ではない。というのも、両者の間にはグレーゾーンがあるからである。たとえば、軍事援助のカテゴリーに分類されるもののなかにも経済発展や福祉の向上につながるものもあれば、経済支援基金（Economic Support Fund）による資金のように、経済援助ではあるものの、実際には軍事兵器の購入や軍事施設の建設費用にも使用できるものもある。

表1 アメリカの主要被援助国（全 ODA〔実行額〕に占めるシェア） (%)

United States					
1985-86		1995-96		2005-06	
Israel	19.1	Israel	14.3	Iraq	30.0
Egypt	12.8	Egypt	7.6	Afghanistan	5.1
El Salvador	2.8	Haiti	2.4	Sudan	2.8
Philippines	2.6	India	1.5	Colombia	2.2
Sudan	2.4	Iraq	1.3	Egypt	1.9
Pakistan	2.3	Philippines	1.2	Ethiopia	1.9
Northern				Congo, Dem.	
Marianas	1.8	Bosnia-Herzegovina	1.1	Rep.	1.8
Honduras	1.7	Jordan	1.1	Nigeria	1.7
Bangladesh	1.6	El Salvador	1.0	Pakistan	1.5
Costa Rica	1.6	Palau	1.0	Jordan	1.3

（出所） OECD/DAC, Development Co-operation (on-line).

（１）理念・目的と政策の変遷

アメリカの対外援助の具体的政策は国際環境の変容に応じて変化していくが、しかし、援助政策の理念・目的には歴史的に一貫したものがある。それは経済援助を通じて安定した民主主義体制を築くことである。そして、そこには安定した民主主義体制は資本主義の発展に寄与するとの前提がある。このことは、第2次世界大戦後のアメリカの経済援助政策の歴史に明瞭に現れている。アメリカの援助政策の変遷を簡単に述べる。

① ヨーロッパ復興計画の基本的考え方

第2次世界大戦後のアメリカの経済援助は 1947 年に提唱されたマーシャルプランから本格化する。ここでの目的は戦争で荒廃したヨーロッパ諸国の経済復興を支援することである。ナチス・ドイツの支配下からソ連軍により解放された東欧諸国では次々に共産党政権が打ち立てられ、さらに、フランスやイタリア、そして英国にまで社会主義勢力が浸透してきた。この事態に対応するために、アメリカはマーシャルプランによる欧州復興計画を立てる。これは、欧州諸国が経済的に復興するならば、これらの国における社会主義に対する支持は後退する、との考え方に基づいていた。今日において、内戦や民族紛争などの終結後、復興支

援に取り組むときに、民主化を進めるために選挙支援を重視する政策と共通のものがある。さらに、アメリカは、ハプスブルク帝国のもとにあり西欧諸国と歴史的に緊密な関係にあった中欧諸国に対しても、マーシャルプランへの参加を呼びかけた。ソ連が軍事的占領という状況を利用して、自らの勢力圏に組み込もうとしていくことへの対抗策としてであった。

経済的な復興を遂げることにより、社会主義ではなく民主主義を定着させ、自由主義陣営の維持・拡大を図ろうとする政策は、基本的に G・F・ケナンの「封じ込め政策」の考え方に基づくものであった。しかし、その後、アメリカは北大西洋条約機構（NATO）の強化による軍事的封じ込めへと政策を転換していく。

② 冷戦時代の開発援助理念

第2次世界大戦後、アジアで欧州の旧植民地が独立し、さらに、1960年代になるとアフリカでも旧植民地が次々に独立した。そして、アメリカはこれらの新興独立国への経済援助を本格化させるために、1961年にアメリカ国際開発庁（USAID）を設立した。

新興独立国への援助においても、アメリカは経済発展と民主化の間に強い相関関係があることを前提としていた。経済が成長すれば、民主化に向かうというものである。そして、民主化に向かうということは西側自由主義陣営に所属する。それゆえに、経済援助は重要な冷戦戦略のひとつとして位置づけられた。

しかし、経済発展と民主化は単純な相関関係にはない。実際に、1970年代になると、ラテン・アメリカやアジア諸国では、国家の経済発展レベルが一定程度にまで達したものの、クーデターが頻発するようになり、多くの国で、文民政府に代わり、（準）軍事政権や強権的政府が登場した。権威主義体制と呼ばれるものである。これらの政治体制では、政権奪取の方法が政治的に非合法的であることから、その分、経済的成長を達成することにより政権の正当化を図ろうとした。こうしていわゆる開発独裁とよばれる政府が数多く登場する。

このような開発独裁型の国家にアメリカは対外援助をすべきか。アメリカは反社会主義・反共産主義でさえあれば支援するという姿勢に変化し、その結果、アジアやアフリカの多くの権威主義体制の国に援助を投入することになった。

③ 冷戦後——民主化・ガバナンス・テロ防止

1980年代以降、アメリカは経済・財政状況の悪化のために、援助疲れをしばしば強調するようになり、実際に、その経済援助額は低下していった。その分、世界最大の ODA 大国となった日本は、アメリカが重視していた国・地域への援助

をいわば肩代わりとして増大させた。これは戦略援助と呼ばれる。

しかし、政策面では 1990 年代以降、アメリカは積極的に政策を展開する。冷戦直後は、経済発展だけをめざすのではなく、民主化支援を強調し、政治的コンディショナリティを主張するが、その後、ガバナンス改善を強調し、さらに 2001 年以降はテロ防止へと関心を移行させていく。

○政治的コンディショナリティ政策

アメリカは、冷戦後の新秩序の構築をめざして、新しい政策を打ち出す。まず、体制移行支援である。冷戦後、アメリカをはじめ先進諸国では、人権や民主主義が東西共通の目標となり、人類共通の理念になったと主唱するようになった。そして、旧ソ連・東欧諸国に対する体制移行支援に取り組んだ。旧社会主義国における資本主義の導入および民主主義の移入・定着を支援することが、冷戦のリバイバルを回避することになるからである。この時、西欧諸国が新設の欧州復興開発銀行を核として欧州主導による体制移行支援を進めようとしたのに対して、アメリカは世界銀行・国際通貨基金（IMF）の活用を強調し、両者の間ではリーダーシップ争いが見られた。

開発途上国への援助について、アメリカは援助疲れを強調した。みずからの財政赤字が主要な原因であったが、これに加えて、ソ連との対抗のために開発途上国へ援助する必要はもはやなくなったからでもあった。かつては、アメリカは非民主主義的な国であっても経済援助の対象とせざるをえなかった。しかし、もはやそのような必要はなくなり、「非民主的な国に対しては経済援助を減額・停止する」という政治的コンディショナリティ政策を打ち出すことが可能となった。こうして経済援助の目的として民主化支援を全面に打ち出すようになった。

○ガバナンス改善の重視

被援助国は、このような政治的コンディショナリティを内政干渉ではないかと批判した。民主化と経済発展との関係は明瞭ではないといい、それどころか開発途上国においては民主化よりも経済発展を優先すべきであるとの主張がなされた。伝統的にアメリカが前提としてきた経済発展と民主主義の相関関係の有無が国際政治の争点となったのである。この点をめぐる論争を通じて、経済発展と民主主義との関係は不明であるが、しかし経済発展とガバナンスとは大いに関連性があるとの見解に収束していった。これに伴い、USAID でも、民主化支援とともにガバナンス改善が主要政策として掲げられるようになった。

1990 年代に頻発した旧ユーゴスラビアやルワンダなどの地域紛争が終息し、復

興支援が国際社会の課題となってきたことも、アメリカが民主化支援やガバナンス改善に取り組むことを促した。

○テロ防止——貧困削減を通じた経済成長支援

1990年代が人権・民主化と経済発展の関係が議論された時代であったのに対して、2001年9月の同時多発テロ以降は、テロ防止のためには貧困緩和が必要であり、経済援助はこのために必要であるという理解が広がった。アメリカでのテロの被害が甚大であったことやアメリカの景気が回復してきたことにより、アメリカの経済援助額は急激に上昇していった。そしてテロ防止のための貧困緩和を、経済成長を支援することにより達成することをめざして、ミレニアム挑戦公社が設立された。

(2) 援助体制——ミレニアム挑戦会計設立と USAID の組織改革

① ミレニアム挑戦会計 (MCA) の設立

1961年対外援助法に基づき、アメリカ国際開発庁 (USAID) が国務省内の総合的援助機関として設立され、アメリカの対外援助は USAID を中心に遂行されてきた。しかし、2001年の9・11同時多発テロをきっかけに、アメリカの援助体制は改革がなされることになった。というのも、ブッシュ政権は、テロの温床となりがちな貧困の解消のための援助拡大に乗り出すことを期待したが、しかし、与党・共和党は基本的に経済援助に否定的であった。そこで、テロ防止のための経済援助に目的を限定したミレニアム挑戦会計を設立し、共和党の理解を得る方法を採用した。

2002年3月にミレニアム挑戦会計設立が発表され、2004年1月にはこの運営組織であるミレニアム挑戦公社 (MCC) が設立された。ODA 予算を増額するが、増額部分はミレニアム挑戦会計に任せることとし、また、ガバナンス改善、自由市場経済の導入、人的資本投入などの点で努力が見られる国をミレニアム挑戦会計による援助対象国とすることとした。ミレニアム挑戦会計の運営においては民間的発想が重視され、理事会にも国務長官、財務長官、通商代表、USAID 長官に加え、議会推薦の民間専門家4名が参加しており、柔軟に政策の決定と実施が行われる体制が採用されている。

ミレニアム挑戦会計の設立をめぐり、援助関係者や研究者の間では賛否両論があった。援助予算の拡大につながるとしてこれを歓迎する見方もあるれば、USAID の役割が低下し、USAID とミレニアム挑戦会計との間の調整問題が生じるという

反対論もあった。実際に、USAID の役割の見直しについては議論がなされた。

実際、ミレニアム挑戦会計設立後、アメリカの ODA は大幅に増大した。しかし、見方を変えれば、アメリカの援助において USAID が取り扱う金額の割合はミレニアム挑戦会計設立後、大幅に減少し、アメリカの援助の実施体制が 2 元化していることを意味する。そこで、USAID 側も組織や政策の見直しを行うことになった（後述）。

さて、ミレニアム挑戦会計プログラムについて、現在の段階でどのような評価が行われているのだろうか。第 1 に、選定された被援助国はテロ対策の対象国なのかという疑問が投げかけられている。2007 年 8 月までに協定締結にまで至った国は以下のとおりである。

マダガスカル、ホンジュラス、ケープヴェルデ、ニカラグア、ジョージア、ベニン、バヌアツ、アルメニア、ガーナ、マリ、エルサルバドル、モザンビーク、レソト、モロッコ（協定締結時期の順序）

これらの国が、ミレニアム挑戦公社の基準であるガバナンス改善、自由市場経済の導入、人的資本投入などで努力が見られるということはよしとしても、ミレニアム挑戦公社の究極の目的であるテロ防止につながるのかという疑問である。まずテロの温床となる可能性のある国を選定し、そのなかから基準に合う国を選ぶべきではないだろうか。もとより、テロの温床となる可能性のある国を選定することは容易ではなく、外交上の配慮も必要だろう。

第 2 に、ミレニアム挑戦公社の援助対象国にはアメリカとの経済的関係が必ずしも緊密なものではない国も含まれているが、こうした国への援助は継続するのだろうか。テロ防止が声高に叫ばれているときは、こうした国への経済援助も必要であるとして、ミレニアム挑戦公社の行動に対する理解が得られるだろう。しかし、今後とも長期にわたり、このような国に多額の援助を供与することに議会や世論は支持を与えるのであろうか。貧困削減を通じた経済成長支援は決して短期的に成果が期待できるものでないことはいうまでもない。

第 3 は、ミレニアム挑戦公社のスタッフが少数であるにもかかわらず、取り扱う援助は多額であるというアンバランスの問題である。USAID が本部スタッフ 2,000 名、海外スタッフ 6,000 名のもとで 80 億ドルの援助を扱うのに対して、ミレニアム挑戦公社では 300 名のスタッフが 50 億ドルを扱う。もちろん、USAID

に多数のスタッフがいることは官僚的硬直性を生み、これに対してミレニアム挑戦公社は少数のスタッフだからこそ柔軟に対処できるともいえる。しかし、ミレニアム挑戦公社での個別的なプログラムの選定は綿密な調査に基づいて行われているのだろうか。また、このような少数のスタッフで効果的な実施は確保できるのだろうか。さらに少数のスタッフが過度の金額の事業を引き受けるとき、予算消化優先の決定が行われることはないだろうか。実証するには時間的にまだ早いですが、こうした疑問が浮かぶ。

② USAID

1990年代前半にアメリカは援助予算を縮小した。理由は、冷戦が終結し、東西での援助合戦を遂行する必要がなくなったこと、また米国の財政赤字の解消のために援助削減を要請されたことであった。しかし、90年代後半には紛争終結後の復興支援が国際社会の課題となり、2001年に9・11事件に遭遇すると、テロ防止政策としての貧困削減を重視せざるをえなくなった。こうして、2002年9月に、ブッシュ政権は、防衛、外交とともに開発援助を国家安全保障政策の3本柱のひとつとし、ミレニアム挑戦公社による援助を拡大した。これは、これまでアメリカの対外援助の中核として機能してきた USAID にとっては、組織としての「危機」であった。

そこで、2001年に USAID 長官に就任したナチオスは、USAID の組織再編を行った。まず、本部機能の強化を図った。具体的には、(1) 政策・プログラム調整局に予算編成権限を与え強化した。(2) セクターについては6つの部局を3つの部局（保健、経済成長・農業・貿易、民主化・紛争解決・人道支援）に統合した。(3) NGO や民間団体との連携強化担当のグローバル開発アライアンス（Global Development Alliance: GDA）事務局を新設した。

次に、現場主義については従前どおり、維持されている。地域局では、プログラム策定、予算管理、実施団体の選定・契約、モニタリング・評価・報告など、各プロジェクトの運営はすべて在外事務所の責任で実施する。また、国別開発戦略文書（CDSS）の作成も在外事務所が担当する。このような改革を進めつつ、ミレニアム挑戦公社やその他の各種政府機関との調整の重要性も指摘している。

政策面では、民主化支援、経済成長促進、保険・教育・環境等の改善、紛争防止、災害支援を主目標として掲げ、USAID 経済支援基金（無償資金供与：ESP）では地域として中東を重点化している。エジプト、イスラエル、ヨルダン、パキスタン、アフガニスタン、トルコ、インドネシア、フィリピンなどを主要受益国

としている。

USAID の改革のなかで注目されているのは民間との連携強化を担当するグローバル開発アライアンス (GDA) である。グローバル開発アライアンスは、USAID がもっている資金および専門性を軸に、NGO、財団、大学、企業、個人、各種政府機関などのさまざまなアクターの参加をよびかけ、あるいは相互の調整を図ることにより、援助効率の向上をめざすものである。とくに、企業が、企業の社会的責任 (CSR) に関心を増大させており、社会的貢献と援助ビジネスをいかに両立させるかという点で注目すべきものである。

NGO による議会やホワイトハウスへのロビー活動も活発であり、USAID もその官僚的行動がしばしば批判されている。議会は、USAID に対して歳出法案に対する予算使途の特定化を求め、官僚組織による援助行政に対して政治の側からのコントロールを行う。USAID は議会によるマイクロマネジメントだとして、現場レベルでの柔軟な援助の執行を難しくする面があるという。対外援助をめぐる議会と政府・官僚機構の関係の問題でもある。

そもそもアメリカは USAID 主体で対外援助を進めることが望ましいのだろうか。援助を担当する行政機構の役割はなにか。

第1に、官僚機構は政治指導者や議会、国民が選択できるように複数の開発戦略を打ち出す必要がある。というのも、開発戦略は特定の理念や価値観を前提としており、この理念や価値観の選択は官僚機構ではなく、政治指導者や議会が行うべきものと考えからである。第2にこうした開発戦略を打ち出すに相応しい調査・分析能力をもつことである。第3に、こうした開発戦略に従って具体的なプロジェクト案を準備し、実施していくことである。この3点に照らした場合、USAID には問題も少なくない。というのも、USAID のスタッフはジェネラリスト化しており、USAID 自身が開発途上国のマクロ経済状況を分析し、問題緩和のために政策を打ち出す能力が低下しているといわれる。IMF や世界銀行のスタッフが開発経済をめぐる政策論争でリーダーシップを発揮しているのに対して、USAID のエコノミストは最近ではあまり指導力を発揮していないというのである。その結果、もっぱら調整役や委託主としての役割しか果たしていないとの批判がある。

3. カナダの対外援助政策

(1) 援助の理念と政策

① 理念を積極的に提示する

カナダは経済援助の領域で存在感を示してきた。アメリカや日本のように援助額の拡大をめざすのではなく、ODA/GNI という負担率、外務省から相対的に自立した開発庁主導の体制、NGO との連携などの特色を打ち出す、ミドルパワーとしての外交を展開してきた。

1990 年代にはカナダの財政事情の悪化により、対外援助政策の大幅な見直しが行われることになるが、このような時期においても、積極的に援助の理念を打ち出している。アクスワージ外相のもとでカナダは人間の安全保障の理念を主唱しはじめた。人間の安全保障とは「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」から構成されるものであり、日本が後者を強調しがちなのに対して、カナダは前者を強調する。とはいえ、もちろん、カナダは、人間の安全保障と国連開発計画（UNDP）が提唱する人間開発との強い関連性も述べる。人間の安全保障は非常に広範囲な概念であるが、1990 年代には世界の多くの地域で紛争が起こり、紛争終結後の平和構築では、人道支援・選挙支援・復興支援・開発援助などに総合的に取り組む必要が高まっており、人間の安全保障は対外援助の重要な理念なのである。

また、1990 年代には、世界各地で行われたジェノサイドをめぐり、人道的介入の必要性が議論され、果たして人道的介入は権利か義務かをめぐり論争が展開していたが、2000 年 9 月、カナダのアクスワージ外相がイニシアティブを発揮して「介入および国家主権に関する国際委員会（ICISS）」を設立し、2001 年 12 月、この委員会は国連に提出した報告書において「保護する責任」という概念を打ち出した。これは国民を保護するという国家としての基本的責任を果たすことができないとき、国際社会が行動する責任があるとするものである。これも直接的には紛争解決に関わる理念であるが、平和構築において理念を提示できるカナダ外交は注目に値する。

② 経済不況のなかでの援助政策

カナダ外交は援助理念の提示でめざましいものがあるが、しかし、1980 年代後半からカナダ経済が失速し、財政赤字に悩み、失業率も 10%を超える状況が長引いた時期には、従来の援助政策の見直しをめぐり真摯な議論が行われた。折しも、1989 年から 91 年にかけて冷戦が終結し、旧ソ連・東欧諸国に対する体制移行支

援が外交課題として登場する。カナダ政府は、ODA に対する需要の増大と供給の逼迫という状況にさいなまれることになった。

1990 年代には、ODA 予算は減額され、国益重視、効率重視の視点から経済援助政策の見直しが行われた。ODA プロジェクトの資材調達におけるカナダ企業への配慮が要求され、1995 年の「世界のなかのカナダ (Canada in the World)」では、成果に基づくマネジメント (Results-Based Management: RBM) 手法の導入がうたわれた。財政的制約のために効率・効果的な方法を確保することがなによりも求められたのである。

2000 年に入ると、財政状況もしだいに改善され、経済援助政策についても再度見直しをすることができる状況になってきた。2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ以降、テロ防止のためにはやはり貧困削減が重要であるとあらためて議論されるようになり、2005 年 4 月、カナダは「新対外政策」を発表した。そこで最優先事項として挙げられたのは、繁栄、安全、そして責任であった。「保護する責任」を強調するカナダ外交らしい政策である。そして、取り組むべきテーマとして、とくに、(1) 紛争からの民間人保護、(2) テロリストおよび無責任な国家による大量破壊兵器 (WMD) 入手の防止、(3) 持続可能な開発の促進、(4) 基本的人権の尊重、(5) 本当の開発 (genuine development) の促進、の 5 項目を挙げている。紛争・人道援助・開発援助がシームレスな状況にあることに対応するものであり、貧困緩和がテロ防止につながるという総合的な視野に基づくものといえる。

さて、カナダ政府は援助対象分野について、ガバナンス、保健、基礎教育、民間セクター、持続可能な環境を重視し、横断的課題としてジェンダー格差の是正を掲げる。また、援助対象国についても、今後は集中化するとして、サブサハラのアフリカ諸国を中心とし、開発パートナー国として 25 カ国を選択した。そして、2010 年までに、カナダ政府の 2 国間援助の 3 分の 2 以上がこれらの開発パートナー国に割り当てられることをめざすという数値目標を設定している。

(2) 援助体制

カナダ国際開発庁 (CIDA) が 1968 年に設立され、カナダ議会の管轄のもとで国際協力大臣の指導に従い、外務省からも比較的自由な立場で開発協力に取り組んできた。カナダの援助の 8 割を取り扱い、残る 2 割を財務省と外務・国際貿易省が管轄し、多国間開発銀行や国連等の国際機関への拠出金などに当てられる。

しかし、1990年代に経済状況が悪化すると、カナダ国際開発庁を外務省の強力な指導のもとに置き、カナダの経済協力を、従来のような国際公共利益追求型から、より直接的に国益追求型のものへ変えるべきだとの議論も行われた。その後、2000年に入り景気の回復とともに援助政策は再び活発化するが、アフリカ重視の姿勢を打ち出してきた。こうしたサブサハラ・アフリカ諸国を重視する政策に見合うように、カナダ国際開発庁のアフリカ・中東局をアフリカ局（北アフリカと中東がサブサハラから分離）に改変するなど、組織改革にも取り組んでいる。

さて、カナダ国際開発庁だけを援助のチャネルとすることには自ずと限界もある。そこで、政府一体としてのアプローチ（Whole-of-Government Approach）が採られている。これは、開発の問題と貿易、環境、保健、正義などの問題の解決のために、これまでは複数の政府の省庁が関わっているが、相互の調整を行い、一貫性を持たせるというものである。たとえば、中所得国にはいつまでもカナダ国際開発庁が窓口となって対応する必要はなく、適宜、適切な省庁が窓口となっていく。

また、カナダ国際開発庁は NGO との強力な連携を推進している。両者の連携は、財政・人事の側面でも、また政策の面でも強い。財政的には、非営利組織（NPO）から見ると、政府からの拠出が財源の6割ほどを占めるといわれる。政府からの拠出には、会計監査の対象となる寄付（contributions）、会計監査の対象外である交付金（grants）、政府事業の下請け的な契約金（contracts）の3種類がある。ただし、こうした政府からの拠出が多いことについては、NGOの自立性との点で問題があるとの意見はもちろん存在する。

政府からの拠出金とともに指摘しておくべきことは、NGOに対しては税制上の優遇措置である。18万のNPOのうち8万の団体がこの恩恵にあずかっているとされる。具体的には、所得税の免除や寄付免税などである。

反面、こうした特典を得るためには NGO には以下のような要件が必要とされる。まず、組織に関して、民主性、会計処理の透明性、説明責任が確保されていること、次に、活動領域は貧困救済、教育促進、コミュニティの利益促進であること、そしてアドボカシーの制限である。最後の点については、さまざまな議論もなされている。

4. オーストラリアの対外援助

(1) 理念と政策

オーストラリアは英連邦の一員としてコロンボ計画により対外援助を本格的に開始した。人口の少ないオーストラリアでは、国家の安全保障をいかにして確保するかが援助政策における基本目標であり、援助対象は英連邦のなかの近隣諸国に集中してきた。この点は、同じ英連邦の一員であるカナダが、地理的距離に関係なく、多くの英連邦に対する援助を行っていったことと好対照をなしている。これはカナダの場合、アメリカと隣接しており、外的脅威が切実には認識されなかったからであろう。

1970年代に世界的に相互依存関係が深まり、貿易・投資など経済的関係が外交問題としても重要性を増すようになると、オーストラリアの対外援助政策にも変化が見られるようになる。対外援助の目的として、必ずしも軍事的安全保障の確保だけが掲げられるのではなく、経済的利益もまた大いに追求されるようになったのである。また、1980年代後半からオーストラリアは対アジア外交を重視しはじめ、対中国援助や対ベトナム援助も始まった。

冷戦後、オーストラリアはアジアおよび南太平洋地域に援助を集中させている。これも基本的には安全保障の確保を目的とするものである。地域的にはパプア・ニューギニア（PNG）とインドネシアに対してきわめて重点的な配分を行っており、またセクター別では、自治に対する支援（民主化支援とガバナンスの改善）が重視されている。

(2) 援助体制

現在は、外務大臣の所管のもとで、オーストラリア国際開発庁（Australia Agency for International Development: AusAID）がODAを実施している。ただし、この体制になるまでは若干のいきさつがあった。すなわち、各省庁のもとでばらばらであった援助部門を1974年にオーストラリア開発援助庁（Australian Development Assistance Agency）を設置して統合したが、1977年には外務省に吸収され、外局となった。1995年に名称をオーストラリア国際開発庁（AusAID）と変更した。AusAIDは、500名ほどのスタッフから構成され、23の海外事務所をもっている。

表2 オーストラリアの主要被援助国（全 ODA〔実行額〕に占めるシェア）
（％）

1985-86		1995-96		2005-06	
Papua New Guinea	29.9	Papua New Guinea	21.3	Indonesia	13.0
Indonesia	5.9	Indonesia	8.5	Papua New Guinea	12.5
Malaysia	5.8	Philippines	4.9	Iraq	7.9
Thailand	2.7	Viet Nam	3.8	Solomon Islands	7.6
China	2.1	China	3.4	Viet Nam	2.6

（出所） OECD/DAC, Development Co-operation (on-line).

5. 政策提言

- ① アメリカ・カナダ・オーストラリアでは援助政策は国際政治状況や国内経済情勢に応じて変化しうるが、理念・目的には一貫性が見られる。日本の援助についても、経済・財政事情の変化により政策は変化するとしても、理念や基本的目的まで揺らぐようなことはないようにすべきである。もっとも日本の場合、援助政策の理念・基本目的をまず確立すべきである。
- ② アメリカではミレニアム挑戦公社と USAID の援助体制の2元化が見られるが、これは避けるべきである。調整の問題、ミレニアム挑戦公社での予算消化不良による無駄遣いの恐れ、USAID の官僚的惰性は放置されたままなど、問題が多いからである。ミレニアム挑戦公社は援助拡大に消極的な共和党・議会对策には効果的であったかもしれないが、援助は基本的に被援助国との関係でいかなる体制が望ましいかを考えるべきである。
- ③ アメリカでは議会と USAID をはじめとする官僚機構の関係が問題になる。議会によるマイクロマネジメントは避けるべきであるが、同様に、開発戦略の選択というようなことまで官僚任せでも問題がある。というのも、いかなる開発戦略を選択するかは、どの価値観を優先するかという問題であり、これは行政ではなく政治の問題だからである。

- ④ カナダでは経済・財政事情が悪化した時期に、対外援助と国益との直接的な結びつきを求める声も強まったが、現在ではその見直しが行われている。ちょうど現在の日本でも、援助と国益の直接的な結びつきを求める声があるが、経済・財政事情はいわば生き物であり、いずれは回復することが予想・期待されるのであり、あまり短期的な議論をすべきではない。
- ⑤ カナダやオーストラリアでは民間団体による援助は、GNI 比で見ると、日本のそれよりも大きく、日本も同様の方向での努力が必要である。また、アメリカでは企業の援助活動への参加が拡大しており、こうした点で日本も学ぶべき点がある。
- ⑥ 国別配分やセクター別配分については、アメリカ、カナダ、オーストラリアのいずれの国においても重点的対象国の選別が行われている。日本も、かつてはすべての国にまんべんなく配分する方式が採られていたが、経済・財政事情を考えると、ターゲットとする国を選定する方式にすることが望ましい。
- ⑦ アメリカおよびカナダは、経済・財政事情が悪化した時期に対外経済援助を縮小したが、その後、経済・財政事情の回復とともに対外経済援助を再び拡大している。現在の日本は、援助縮小傾向にあり、アメリカやカナダが増額している時期だけに、日本の消極姿勢は目立つ。

■参考文献

- (財) 海外職業訓練協会『人材育成に関する調査研究（オーストラリア編）』、2006 年 3 月、[<http://www.ovta.or.jp/info/investigation/australia/index.html>]。
- 桂井太郎「カナダの新開発協力政策——『誇りを持って世界に与える影響力』から」『開発金融研究所報』2005 年 11 月、第 27 号、54－65 頁。
- 川西晶大『『保護する責任』とは何か』『レフェレンス』平成 19 年 3 月、13－27 頁。
- JBIC『対外政策としての開発援助』2004 年 7 月、[http://www.jbic.go.jp/japanese/research/report/paper/pdf/rp29_j01.pdf]。
- 高柳彰夫『カナダの NGO——政府との「創造的緊張」をめざして』、明石書店、2001 年。
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構『労働分野の国際援助動向およびわが国の援助のあり方に関する調査研究報告』、2006 年 4 月、第 5 章。
- AusAID (Australian Aid) : <http://www.ausaid.gov.au/>
- CIDA: Canadian International Development Agency : <http://www.acdi-cida.gc.ca/index-e.htm>
- Millennium Challenge Corporations : <http://www.mca.gov/>

US AID : http://www.usaid.gov/about_usaid/

US AID, U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of Twenty-first Century, January 2004.

OECD/DAC, Development Co-operation

第4章 平和構築と政府開発援助

中満 泉

1. 平和構築支援の定義と課題

(1) 平和構築をめぐる近年の傾向

平和構築（Peacebuilding）が21世紀の国際安全保障における、主たる政策目標の優先事項として確立したことに異論は少ない。1990年代に主流であった紛争の被害者の救済といった人道的目的のみでなく、9・11同時多発テロ以来、長期的な内戦状況や、いわゆる崩壊国家・脆弱国家の存在を放置することが国際テロ組織の温存につながるという共通認識が生まれたことにより、純粋に安全保障上の理由からも有効な平和構築戦略・方策を確立することが急務となったのである。

しかし、平和構築とは、紛争後の社会の単なる再建設にとどまらない。紛争のほとんどが国内紛争となった今日、平和構築とは、現地社会に永続的な平和の基盤となる状況を作り出すための、様々な変革をもたらすことを必要とする。国連の定義によれば、平和構築支援とは「単なる戦争のない状況以上のものとして平和の基盤を構築するための手段を提供する諸活動」ということになる。先進ドナー諸国の政策協議の場である経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）は、紛争後のみならず、紛争予防にも焦点を当て、「紛争になりつつある状況、紛争中の状況、紛争後の状況などにおいて、武力紛争を予防し、恒久的・持続的な平和を達成するという明確な目的のために行われる諸活動を包含するもの」とする。国連の平和構築支援は紛争後の介入を中心とするものであるが、DACの紛争予防への視点は、我が国の政府開発援助（ODA）を利用した平和構築支援のあり方を考える上で極めて重要であることを明記したい。いずれにせよ、「軍隊は平和維持（PKO）」、「援助団体は平和構築」といった、明確な線引きはもはや不可能であって、多様なアクターが、紛争から平和への複雑で長い移行に関与し支援するのが、今日の平和構築の現実である。

平和構築支援を必要とする国の状況を概観すれば、紛争の惨禍によって人道的

ニーズは高く、復興に必要な社会・経済インフラは崩壊し、経済活動は停滞し、非合法またはインフォーマルな経済活動が大部分である場合が多い。社会は民族・宗教その他のグループ別に分断され、統治機構は中央・地方とも脆弱であって、徴税は機能せず、基本的な行政サービスの提供もままならない場合がほとんどである。警察などの治安機構や司法機関は十分に機能せず、紛争中の民兵や犯罪組織など武装集団が大きな影響力を持つ。治安が不安定であることは言うまでもなく、我が国が外交のひとつの柱とする人間の安全保障が最も保証されにくい状況と言える。平和構築支援とは、具体的に言えば、紛争後、または紛争前の社会・経済を正常化し、国家統治機構を再建・強化・民主化し、治安機構を人権の侵害者から保護者に変革し、現地国家社会が自力で人間と国家の安全を保障し、持続的な開発プロセスに携わっていけるような変化のプロセスを支援することである。このような平和構築支援に関する国際社会の議論の焦点は、近年、いわゆる「脆弱国家」への国家構築（State Building）支援に収斂しつつあり、とくに安全保障制度改革（Security System Reform: SSR）が平和構築の中でも最重要課題となりつつある（注：SSR 支援の用語としては「治安部門改革（Security Sector Reform: SSR）」がより一般的に使用されているが、OECD/DAC は支援対象が狭義の治安機構にとどまらず、より広範な統治機構に及び、その目的も人間の安全保障を含む民主的な国家安全保障政策・制度の確立を目指すものであることから「安全保障制度改革」を使用している。本章では OECD/DAC の用語を使用する）。

ここですでに、平和構築支援の特殊な性格・課題が見えてこよう。

まず第1に、平和構築においては、国家（再）構築など長期的な課題に取り組むと同時に、紛争直後の現地住民の人道・復興ニーズにも早急に対応しなければならないという、迅速性・緊急支援能力をも必要とすることである。平和構築に取り組む開発援助機関の多くにとって、この迅速性の維持は課題であり、後述するように各国で様々な試みがなされている。

第2に、平和構築支援にはいわゆる「紛争配慮アプローチ」が極めて重要なポイントである。平和構築支援の分野が極めて広範囲のセクターにわたることは現地社会の状況からもすでに明らかであるが、このことはすなわち通常の開発支援のほぼすべての援助が、優先順位はあるものの、平和構築でもなされなければならない、ということでもある。平和構築支援を通常の開発支援と別のものであるのではなく、むしろ、「紛争に関連する特殊な状況下で、特別な配慮をもって行われなければならない開発支援」と理解するべきであろう。そして、この紛争配慮を

担保し、効果的な平和構築支援を行うために、各国・諸国際機関は紛争分析ツールなどを開発し、支援のプログラミングや実施に活用している。他方、詳細は後述するが、平和構築支援においては従来の開発支援の定義に含まれない支援活動がなされることも多く、DAC が規定する開発支援のクライテリアを拡大するべきであるとの主張がドナーの間から出てきている。

第3に、通常の開発支援と異なり、不安定な治安および政治状況下で行われる平和構築支援には、開発支援機関のみならず、近年とくに軍と外交努力など政治の果たす役割が増大していることである。これは、単に支援実施環境が不安定であるからだけではない。むしろ安全保障システム改革において、警察や司法機関といった文民機関のみならず、軍隊や諜報機関といった軍事部門の再編制・改革・能力強化が重要課題となっているためでもある。このため、平和構築支援に取り組む西欧諸国のほとんどが、すでに、「全政府アプローチ（Whole-of-Government Approach: WGA）」と言われる、外務省、国防省、法務省、開発援助庁などの政府開発機関、そして内務省・警察など平和構築支援に貢献する様々な省庁を包括的に、かつ戦略的に機能させる特別なメカニズムを発足させている。また、DAC においてもすでに政治、経済、治安・安全保障の三部門は、平和構築においては一体のものと確認されている。すなわち、効果的な平和構築支援実施のためには特別な体制が必要との認識が、すでに常識となっているのである。

そして第4に、2国間援助を通じての平和構築において各国政府のレベルで統合的な戦略構築と実施体制の重要性が認識されたのと同様に、国連のマルチの平和構築支援においても、統合的戦略と実施・モニタリング体制を確立することが国際社会の優先事項となっている。2005年の国連総会サミットによって国連平和構築委員会の設立が合意され、活動をすでに開始している。我が国は2007年より議長として指導力を発揮している。

（2）各国における平和構築の理念と開発支援政策上の位置づけ

平和構築支援が先進ドナー諸国の政策上重要な位置を占めていることに疑いはないが、興味深いのは、各国においてその理念上の受け止め方や、他の政策課題との関連において位置づけが一樣ではないことである。また、最も効果的な平和構築支援の実施方策への考え方にも差異が見られる。今後の日本の平和協力および平和構築支援の方向性を定める上で重要であるので、以下に概観する。

① イギリス

イギリスは平和構築関連の特別予算制度や、「全政府アプローチ」の策定などにおいて最も取り組みが進んでいるドナーのひとつである。アメリカと対照的に、イギリスの平和構築支援の開発支援政策上の「主流化」・優先事項化は、9・11 同時多発テロに端を発した対テロ戦略以前にさかのぼる。1990 年代にイギリスは、シエラ・レオネや他のアフリカ諸国における支援活動に積極的に取り組んだが、これらをきっかけに、貧困削減をその一大目的に掲げるイギリス国際開発省 (DFID) は「紛争は開発の大きな障害である」との観点をその援助理念の中心にすえることとなった。この理念の延長として、紛争予防に対する政策的関心も強い。アフガニスタン・イラクでの活動を経て、短期的な支援分野においてイギリス政府が使う用語は諸外国と同様「安定化 (Stabilization)」であるが、平和構築支援全般においても DFID は貧困対策をその中心に位置づけている。たとえば、行政府の能力構築支援などにおいても、DFID の目的は「貧困者を含む」すべての市民に行政サービスがいきわたるような能力の構築を目的としている。そして、平和構築において決定的に重要な地位を占める安全保障(セキュリティー)に関して、当該国の市民やコミュニティーレベルでの広義の人間の安全保障の確保を重視しており、そのことが間接的にイギリスや国際社会の安全保障の確保につながっている。

② アメリカ

アメリカは 1990 年代のソマリアでの失敗や、1995 年 Dayton 和平合意締結以降のボスニアへの派兵・支援などの試行錯誤があったが、平和構築を真に政策上の優先事項と位置づけたのは 9・11 以後、そして自国の安全保障上の懸念からであった。アメリカの平和構築支援には 4 つの顕著な特徴があると言える。第 1 に、他の欧米諸国が ODA を通した紛争予防を重視するのに比べ、アメリカは紛争後の復興支援を優先的政策事項としている。第 2 に、復興支援の担い手・実施機関としてアメリカは諸外国に比べて、軍への依存が高い。第 3 に、多くのドナーは紛争後の「国家構築」と「民主化」が必ずしも同じスピードで直線的に進展するとは期待していないが、アメリカの平和構築支援は、当該国の「民主化」を明確な目標にすえていることである。そして第 4 に、諸外国が国連平和構築委員会などマルチレベルでの討議と協力を通して、平和構築支援の統合的な戦略確立と実施の調整や、現地政府の主導性 (ローカルオーナーシップ) 確立を重要事項と認識する中、アメリカ政府はこれらのマルチの努力に実質的にあまり関与していな

いと言える。

③ カナダ

カナダの平和構築への取り組みの源流は、長年にわたる国連 PKO 活動への貢献である。1990 年代以降、「保護する責任論」確立のための努力や人間の安全保障ネットワーク構築などを経て、平和構築支援はカナダの外交政策上の優先事項と認知された。カナダは 1990 年代後半に、国連や OECD/DAC での平和構築に関連する様々な政策議論、指針作りにおいて主導的な役割を果たした。2005 年の「国際政策宣言 (International Policy Statement: IPS)」は、カナダの繁栄と国家安全保障が、グローバルなレベルでの平和と開発に密接に関連しているとし、これらを保障するためにはマルチの支援体制強化と、市民社会との協力を強調している。

④ 北欧諸国

カナダと同じく国連 PKO 活動への派遣に実績のある北欧諸国は、すでに 1990 年代初頭より、紛争後の国連緊急人道支援への積極的な協力（国連のスタンバイ制度への派遣など）を通して平和構築支援に取り組み始めた。ODA の国民総所得 (GNI) 比 0.7% をすでに達成している北欧諸国の平和構築支援に共通して見られる特徴としては、マルチ支援の重視と積極的な貢献、人間の安全保障の重視、支援における人権ベース・アプローチの主流化、そして紛争予防の重視などが挙げられる。そして、ノルウェーの和平調停・仲介や、スウェーデンの紛争後の教育支援・ジェンダーなど、それぞれ得意分野を開拓している。また、北大西洋条約機構 (NATO) 加盟国ではないスウェーデンも NATO 指揮下のアフガニスタン国際治安支援部隊 (ISAF) に派兵してマザリシャリフで地方復興チーム (PRT) を主導するなど、柔軟な支援体制を保持している。

⑤ 国連

現在の形での平和構築の概念は、そもそも 1992 年に発表されたブトロス・ガリ国連事務総長 (当時) の「平和への課題」によって提示されたものである。以来、国連は平和構築支援の発展に重要な役割を果たしてきた。1990 年代を通して、平和構築は、紛争予防から人道援助、平和維持活動、紛争後の復興支援までを広く包括する概念として発展した。2000 年に提出された「国連平和活動に関する委員会報告書 (通称ブラヒミ報告書)」においては、「平和活動」という用語から推察されるように、平和構築活動を含め、平和に関連する領域の活動の統合性・包括性が強調された。そして多岐にわたる支援活動領域に携わる様々な支援機関の調整と包括的な支援戦略の策定の必要性が重視されている。そして平和維持部隊は

平和構築活動を可能にするために治安を確保し、文民中心の平和構築の担い手たちは政治・経済・社会の変革を支援し、紛争後の安定した環境の持続化を図ることによって、平和維持部隊の撤退を可能にするという、2つの領域・支援アクターの密接な相互補完関係を明らかにしている（中満泉「平和構築と国連改革」『国際安全保障』第34巻2号、2006年9月、21－22頁参照）。

2005年の国連改革に関する国連総会サミット「成果文書」での合意を経て、2006年には31カ国からなる国連平和構築委員会が設立された。当初の期待に反して、一部途上国の反対によって紛争予防に関しては権限が与えられなかったものの、平和構築委員会はシエラ・レオネとブルンジを最初の支援対象とし、平和構築支援戦略の構築、資金の提供、実施の監視メカニズム策定などに関して成果を現し始めている。いずれの場合も、理念的な戦略議論ではなく「現場主義」の重視、委員会の迅速な支援とドナーの長期的なコミットメント、当該国政府のオーナーシップをその支援戦略の中核にすえている。そして、変革を推し進めていく責任を負う当該国と、その側面支援をするドナー諸国の間の相互義務関係・コミットメントを示す「コンパクト（協約）」という概念が採用されるようになってきている。

⑥ OECD/DAC

先進国を中心とする加盟国からなる国際機関である OECD の開発援助委員会（DAC）は、先進ドナー諸国の開発援助政策にかかわる広範な課題に関する政策討議の場である。DAC では様々な課題を討議するための下部組織が設けられているが、このうち平和構築支援にとくに関係が深いのは、「紛争・平和と開発協力ネットワーク（Network on Conflict, Peace and Development Cooperation: CPDC）」および「脆弱国家グループ（Fragile States Group: FSG）」である。DAC は独自の「支援現場」を持つわけではないが、ドナー各国の2国間援助の様々な経験・知見・教訓を持ち寄り、平和構築にかかわる様々な課題の概念整理、指針・マニュアル作りを行っている。国連と異なり途上国主権への過度の配慮の必要性はなく、紛争予防、脆弱国家への支援、安全保障制度改革支援などの分野で率直な討議と指針作りの作業が行われている。全体戦略の観点から重要であるのは、第1に、DAC は政治・経済・安全保障の3分野を不可分のものとして認識し、より包括的な支援体制を組むことを強調していることである。そして第2に、すべての開発支援活動に「紛争配慮（conflict sensitive）アプローチ」、「紛争予防の視点（conflict prevention lens）」を採用することを求め、紛争の構造的要因に ODA を効果的に利

用し働きかけて暴力紛争勃発の予防に資することを目指していることであろう。

⑦ 世界銀行

世銀が現在のような形で紛争後の平和構築支援にかかわるようになったのは、1994年にヨルダン川西岸・ガザ地域への支援に関与し、さらに1995年の Dayton 和平合意締結後のボスニア復興支援に取り組んで以来のことである。1997年には社会開発部にポストコンフリクト・ユニット (Post Conflict Unit: PCU) が設置され、ポストコンフリクト基金 (Post Conflict Fund: PCF) が設立された。2001年には「紛争と開発に関する業務指針 (Operational Policy on Conflict and Development Co-operation、通称 OP2.30)」が制定され、紛争と開発の明確な関連性が世銀内で公式に認識されることとなった。この指針においては、支援対象国を、紛争に対する脆弱性を持つ国 (countries vulnerable to conflict)、紛争中の国 (countries in conflict)、紛争状態から移行しつつある国 (countries in transition from conflict) に分類し、それぞれに適した支援策を提示している。

さらに、3節で述べるように、統治機能の脆弱な国家に対する支援を可能にするための体制が整えられている。

2. 移行期の支援と人間の安全保障

(1) 人道から開発への継ぎ目なき支援の必要性

国際社会が平和構築支援に取り組み始めたのは、1990年代初頭のいわゆる「複合的人道危機」への対応からであった。複合的人道危機とは、紛争や国内での政治的対立・大規模人権侵害などの複数の要因が絡み合いながら大規模かつ急激に進行する人道危機のことである。通常、大規模な人口移動を伴うこれらの危機の解決には、難民・避難民支援やその他様々な緊急人道支援活動とともに、紛争の解決への政治的な活動を必要とするが、人道支援から復興・開発支援への橋渡しがスムーズに行かないという問題が生じるようになった。

これにはいくつかの要因がある。人道支援とは19世紀以降の赤十字活動にその源流を持ち、国際人道法の原則に基づいて戦争中に中立的な人道組織が文民の保護と援助を行う活動であり、極端な混乱状況下でなければ、紛争中から、または紛争終結直後から現場での支援活動を行うことへの躊躇はない。中立性、不偏性、独立性という人道的原則に基づいて、紛争当事者との交渉によって犠牲者に直接支援する長年の活動経験を、人道支援機関は保持している。これに対し、開発援

助機関は、伝統的に安定した国内政治・治安状況下に相手国政府をパートナーとして長期的に取り組む支援である。したがって、紛争後の不安定な社会で復興支援に迅速に取り組む知見には限られたものがあつた。また、支援プログラム策定や資金拠出の面でも、人道支援に比べて復興・開発支援の出遅れが散見された。緊急人道援助は、いわゆる「CNN 効果」もあつて目に見えやすい、成果が明確に見える支援である。ドナー諸国にとっては、人道支援への資金拠出は国内的な説明も容易である。他方、復興・開発支援は、中・長期的な取り組みであつてその支援プログラム策定も、現地社会のオーナーシップや能力育成などを考慮して持続性のあるものとしなければならない。そもそも、紛争後の支援のうち何が人道支援で何が復興支援であるかの厳密な区別などは不可能なのだが、平和構築支援において、緊急支援から復興・開発支援への間に「継ぎ目」が生じ、様々な障害が発生することとなった。

復興支援開始の遅延は、人道支援機関の活動の終結を遅らせ、人道支援への現地社会の依存を生みやすだけでなく、紛争の終結が生活の向上に直結すること（これを「平和の配当」とも呼ぶ）を目に見える形で民衆に納得させ、ボトムアップでの平和の持続化を図るといふ、平和構築支援のひとつの重要な戦略にも悪影響を及ぼす。事実、統計上紛争の約 44%は 5 年以内に再発しており（Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington DC: The World Bank, 2003, p. 83）、紛争終結後早い時期に復興支援を軌道に乗せ、国内状況の向上を図らなければならないことが明らかになった。そして、Collier らの 2006 年の研究によれば、紛争再発のリスクは経済復興の達成と国連 PKO 部隊などの展開による治安確保によって軽減されることが検証されているのである。

（２）スムーズな移行期支援のための各国の努力

継ぎ目なき支援の重要性は、1990 年代後半以降、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）などの呼びかけによる国連開発計画（UNDP）や世銀などとの協力によって、支援コミュニティの主要課題になった。その成果もあり、1990 年代の終わりごろから、各国はいわゆる移行期における迅速で柔軟な支援を可能にするために、新たな予算スキームの設立などの方策を講じている。日本においても緊急無償支援や平和構築無償スキームなどの設置がなされたが、主要ドナー国における傾向を概観する。

① イギリス

イギリス国際開発省 (UK Department for International Development: DFID) は 1997 年に紛争および人道問題部 (Conflict and Humanitarian Affairs Department) を設置した。それぞれの地域部が人道・開発双方の支援プログラム策定を行うが、紛争分析を通して一貫した支援アプローチを採用している。さらに 2001 年にはサハラ以南アフリカと、世界の他の地域をカバーする、2 つの「紛争予防 (予算) プール (Conflict Prevention Pools: CPPs) が、DFID・国防省・外務省の共同で設置された。純粋な人道支援、難民支援および地雷除去のための拠出はそれぞれ個別の予算枠があるため CPP からはなされない。CPP は移行期における人道・復興にまたがる多面的な支援を可能にただけでなく、後述する全政府アプローチを推進する上でも重要な意味を持っている。

② アメリカ

アメリカ国際開発庁 (US Agency for International Development: USAID) は 1994 年に民主主義・紛争・人道支援局 (Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance) 内に、移行期イニシアティブ室 (Office for Transition Initiative: OTI) を設置した。OTI は、緊急人道支援フェーズ後の 2 - 3 年間の移行期に焦点を当て、長期的な開発支援を可能とするような基盤を確立するための様々な支援を行っている。OTI は迅速で柔軟な支援プログラム運用を重視し、緊急予算執行などが可能な体制を保持している。

③ 北欧諸国

2002 年にノルウェーが設置した移行期予算ライン (Transition Budget Line) は、人道から復興へのギャップを埋める国際社会の努力にひとつのモデルを提供したと言われている。この予算からは、紛争から平和への移行期にある国々への支援がなされるが、この分野における国際社会全体の効果的な支援能力構築も目的のひとつとされており、通常の 2 国間援助のドナーが拠出を躊躇するようなハイリスクの状況での活動も積極的に支援する。デンマークやオランダも、迅速な移行期支援を可能とする特別な予算枠組みを設置している。

これに対し、スウェーデンは特別な予算枠組みは設置せず、2 つの方策によって継ぎ目のない支援に貢献している。1 つには、通常の予算枠組みを一層柔軟に運用することによって、人道・開発支援予算の双方が移行期の様々な支援活動に支出されるよう努力することである。そして 2 つ目には、移行期に各種の支援プログラムを運用しているマルチの機関 (国連など) に積極的に資金を拠出するこ

とである。

④ 世銀

世銀は前述のように、1997年にポストコンフリクト(脱紛争)基金(Post Conflict Fund: PCF)を設立し、世銀の通常の支援が可能でない、または適当でない紛争後の国々に、開発支援フェーズの始まる前の移行期から関与できるようにした。PCFからの支援はとくに、創造的な手法を用いた平和構築アプローチや、2国間ドナー、国連、NGOとパートナーシップを組んだプログラムへの支援を優先対象として掲げている。また、後述するように、世銀はいわゆる脆弱国家支援においても積極的な取り組みを始めており、この分野では「緊迫した状況下にある低所得国(Low Income Countries Under Stress: LICUS)イニシアティブが2002年に設立されている。

⑤ 国連

国連システムの継ぎ目なき支援確立のための努力は、移行期における各機関の資金調達プロセスと、支援プログラムのニーズ・アセスメントおよびプランニングの両方を、共同で行う枠組み作りがその中核をなしている。2002年には、人道支援諸機関からなる国連システム内の人道問題執行委員会(Executive Committee on Humanitarian Affairs: ECHA)と、開発援助機関からなる国連開発グループ(UN Development Group: UNDG)が共同で移行期課題作業部会を設置した。資金調達に関しては、既存の統一資金アピール・プロセス(Consolidated Appeals Process: CAP)を強化することによって、同じドナー諸国から活動資金を調達しなければならない国連の人道・開発諸機関が、「資金の奪い合い」といった競合関係に陥らないようにし、また資金調達アピールのベースとなる活動プログラム策定もより一貫性のあるものになるよう、ニーズ・アセスメント段階からの調整・協力を促進している。

(3) 人間の安全保障

移行期の継ぎ目のない支援を促進するのに役立っているのが、日本が概念整理に中心的な役割を果たした「人間の安全保障」の考え方である。人間の安全保障は、個人の物理的安全から基本的人権の保護、そして食料・教育・保健など基本的なニーズの提供までを含むため、概念としてあまりに幅が広くわかりにくいとの批判も一部研究者からある。しかしこの包括性こそが、移行期における援助の現場では、それぞれの支援セクター・マンデートによって分断的に設置され、官

僚機構として縦割りに存在している様々なマルチ援助機関や、2 国間援助の伝統的な支援方式であるセクター別援助プログラム間の「触媒」的な役割を果たしているのである。

国連の平和ミッションのキーワードのひとつに「包括的計画立案 (Integrated Mission Planning)」があるが、これは当該国の様々な平和構築のニーズに包括的に対応していくために考え出された方策である。そして、この計画立案の中核を占める理念のひとつが、国連ミッションにおいて「一つの国連機関のマנדート（職務権限）が何であるか」を考えるのではなく、「平和構築の現場において国際支援が個人の人間の安全保障をいかに確保するか」、というものである。具体的に言えば、たとえば UNHCR は帰還民の支援をマンドートに持つが、それを超える帰還地域全体のコミュニティー支援を UNDP や 2 国間援助機関とパートナーシップを組んで行う、または国連児童基金 (UNICEF) が学校を「平和地区 (Zone of Peace)」と位置づけて、学校を利用して保健衛生向上、女性の地位向上、住民の政治参加度の向上のための各種活動を支援するなど、援助の相乗効果と様々な支援組織のパートナーシップ強化が、期待されている。

3. 脆弱国家 (Fragile States) への支援

(1) 平和構築最優先課題としての国家構築支援

DAC 諸国、とくにヨーロッパ諸国が ODA を利用した構造的な紛争予防（紛争再発予防を含む）を優先課題としていることはすでに述べたが、いわゆる「脆弱国家」への国家（再）構築支援は、紛争予防の観点からも、また紛争後の安定化・復興支援の観点からも、平和構築の中核を占めるものとなりつつある。

国連ミレニアム開発目標 (MDGs) 設置の前後までは、ドナー諸国は援助効率の観点から、途上国の中でもガバナンスの成績の良い「勝ち組」に集中して援助を投下する、「選択と集中」が好んで議論されていた。現在の国際システムでは、「成果主義」に基づく援助分配体制が援助コミュニティーでも主流だったのである。その結果、いわゆる「援助の孤児 (Aid Orphans)」と呼ばれる、統治機構が機能不全に陥った低所得途上国が、開発支援から見放され、国際社会とグローバリゼーションから取り残される状況が生まれた。

しかし、2001 年同時多発テロ以降ようやく、国家の統治能力が脆弱化した国々への支援が、DAC の内外で優先課題と認識された。先述の DAC の CPDC と、ガ

バナンスネットワーク（GOVNET）、そして世銀が連携して、2002年には「困難なパートナーシップに関する教訓・勧告プロセス（Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships: LAP）」が設置され、ドナー各国の脆弱国家への支援の経験を持ち寄り、効果的な支援に関する協議が開始された。2003年にはLAPを前身として、DAC内に現在のFSGが設置された。

「脆弱国家」という用語の定義や、これに該当する国のリストを議論するには政治的センシティブティを要する。DACにおいても、厳密な定義のための議論や脆弱国家と分類される国のリストに統一見解があるわけではなく、今後の支援をしていく上での暫定的な用語として使用することを2005年に合意したに過ぎない。また国連では、政治的配慮から「脆弱国家への支援」という表現が使われることはあまりなく、紛争後の国家構築支援（State Building Assistance）という表現が使われることが多い。

DACは、脆弱国家の特徴を、様々な政策、とくに貧困対策の策定・実施をする政治的なコミットメントと能力が欠如している国と説明し、イギリスも基本的に同様にこの用語を使用している。一方、アメリカは、人口の大部分に対して治安や基本的サービスの提供を確保することができない、またはする意図のない国、そして、政府の正当性に疑問が生じている国、との説明を行っている。一方、世銀は「国別政策・制度アセスメント（Country Policy and Institutional Assessment: CIPA）」によって支援対象国を1から6にランク付けし、そのうち2005年には下位25カ国を、ガバナンス・政策・制度が複合的に脆弱化している「緊迫した状況下の低所得国（Low Income Countries under Stress: LICUS）」と認定して、LICUS基金からの特別な支援を可能とした。

近年になって、紛争を経験した脆弱国家への国際社会の開発支援の投下が急激に増加し、平和構築と国家構築の密接な関連性が明らかになっている。たとえば、2001年から04年間のODA増加の60%以上が、アフガニスタン、イラク、コンゴ民主共和国への支援であったし、2003-05年度の紛争後のLICUSへの世銀グループの支援は、紛争を経験していないLICUSへの支援を大幅に上まわっている。

DACでは、このように国際社会の主要課題となった脆弱国家への支援をより効果的にするために、様々な調査・討議が行われ、ガイドラインの作成が始まっている。2007年には支援環境・背景の分析・理解の重要性、国家構築を支援の主要目的にすえること、政治・安全保障・開発の密接な関連性を認識すること、迅速

に行動し、かつ長期的に関与すること、などからなる「脆弱国家への効果的な取り組みの 10 原則 (Principles for Good International Engagement in Fragile States)」が DAC ハイレベル会合によって採択されている。

(2) 開発支援と安全保障

国家構築が平和構築の主要課題になる中で、国内紛争によって正常に機能しなくなった国家の安全保障システムを再建することが、重要な一要素となってきたことは、最近のアフガニスタンやイラク、または東チモールの例を見ても明らかであろう。「治安部門改革 (Security Sector Reform: SSR)」は、1980 年代後半以降、旧共産圏諸国や軍事独裁政権から民主主義国家に移行する国々で行われるようになった。「治安部門改革」という用語は援助コミュニティでは現在でも広く一般的に使われているが、近年になって、DAC は「セキュリティ」という言葉が単に国家の安定や秩序・治安をさすだけでなく、国民の安全や幸福、恐怖からの解放といった人間の安全保障も含むものであるために、制度・政策などを包含し、「治安部門」の改革より広い意味を示す「安全保障制度改革 (Security System Reform: SSR)」を一貫して使用するようになった。

安全保障制度とは、狭義には軍・警察・諜報機関・司法機関・懲罰制度などを指すが、広義には安全保障政策を立案・決定し、これら治安組織を監督すべき様々な文民機関、すなわち民主的に選ばれた議会や、国防・内務・司法省などの行政機関も含まれる。保健や教育サービスと同様に、治安は統治機構が提供するべき基本的な公共サービスでもある。国際社会は、国民の安全と治安という公共サービスが、海外から派遣された治安維持部隊ではなく、現地統治機構によってなるべく早期に提供されるように様々な改革・能力強化の支援を行うようになった。SSR 支援は紛争後の社会の安定化にとって必要な支援のみならず、国際治安維持部隊の撤退を可能にする、出口戦略の要とも言えるのである。

典型的な SSR 支援は、警察機構の改編と能力強化、戦闘員の武装解除・動員解除・社会への再統合 (DDR)、軍隊の縮小・改革・能力強化などが挙げられよう。現在の紛争においては、警察はしばしば紛争の当事者でもあり、人権侵害の主体でもある。公的秩序維持の実務能力は低く、政治リーダーシップの私兵と化していることも多い。このような警察を改組し、民主的な警察機構を設立し、職業意識を植え付けて能力強化をする必要がある。軍隊は、しばしば極端に肥大しており、内政に絶大な影響を持ち、警察機構との境もはっきりしないことが多い。ア

フガニスタンのように、対テロ戦の環境においては、国軍の戦闘能力強化や指揮系統の明確化なども必要である。司法改革も、SSR の重要な一環である。法の支配を確立するためには、裁判や懲役制度などの司法制度の再構築が欠かせない。そして、とくに最近重要視されているのは、文民が治安組織を監視する制度と能力を構築することである。すなわち、SSR は法の支配の確立、民主化と文民統制の促進という大きな文脈の中で行われなければ真の効果が現れないとの認識が深まりつつある。軍や警察の能力強化はたしかに重要であるが、民主化や文民統制の深化なしでの技術的な能力強化のみでは、かえって人間の安全保障に逆効果のこともある。最終的には、紛争を経験した国家と国民にとって何が安全保障上の脅威であり、それにどのように対応するのかに関する議論をし、合意を形成し、それを実施するための変革と能力を治安機構につけていくのが、安全保障制度改革と言えるだろう。

このように脆弱国家での平和構築における SSR は、困難で野心的な試みである。国際社会にとって新しい課題でもあり、各国はいまだ試行錯誤の段階にあって、効果的な SSR 支援戦略に関する国際的な議論が成熟したものであるとは言い難い。国連においても、SSR 支援戦略に関する包括的議論は 2005 年頃から始まったばかりである。しかし、今日、アフガニスタンやイラクという安全保障・治安がまさに平和構築の核心的課題である支援環境での活動を通して、ドナー各国で急速に進んでいる傾向として挙げられるのが、いわゆる「全政府アプローチ（Whole-of-Government Approach: WGA）」の支援体制強化である。以下に概観する。

（３）「全政府アプローチ」

脆弱国家の抱える問題は、政治・社会・経済・安全保障のすべてにまたがり、先述の DAC の取り組み 10 原則は、すべての領域が関連しており、いずれの分野での支援の失敗も他の分野での失敗につながり、平和構築全体に悪影響を及ぼすことを明確に述べている。平和構築の現場では、元紛争当事者たちの権力バランスの安定化や、紛争後の政府の正当性を高めるためにドナー各国の果たす役割は大きい。また多くの主要ドナーは、短期的な治安確立のために平和維持部隊を展開させ、治安維持活動以外にも人道援助活動を支援したり、SSR の一環として DDR 活動に協力したり、当該国の軍再編成や能力強化のための訓練などにも従事することが多くなった。SSR においては、警察改革や司法改革に専門性が必要と

されるため、各国の警察・内務省・司法省の関係者、裁判官、矯正部門の関係者などが派遣されることにもなった。また主要ドナー各国の開発援助機関は、ODAを通じた人道・移行期・復興支援に深くかかわっている。不安定な環境下では、これら援助関係者は軍と行動を共にすることも多い。こうして、平和構築・国家構築支援にかかわる民・軍を含めた政府内の様々な部署が一致協力して、一貫性のある政策・戦略に基づいて支援に取り組むことが必要であることが明らかになった。これを「全政府アプローチ」という。そしてこの全政府アプローチを可能にするために、すでに平和構築支援先進国の多くは、政府機関のよりスムーズな調整を可能にするために特別な支援体制を設置している。

主な各国の取り組みは以下に概観するが、その前に、「全政府アプローチ」採用に関連して、開発支援に重大な影響を及ぼす可能性のあるひとつの動きに触れておきたい。既存の ODA の定義を拡大し、これまで ODA の範疇に入らなかった軍事的な支援を ODA に含めよとの要求が一部ドナー諸国から出てきていることである。周知のように、国際的な援助において何が ODA の範疇に含まれるのかを規定するのは DAC である。軍事的な支援のうち、国連平和維持活動内または国連安保理によって設立される平和活動内において行われる人権監視・選挙監視、復興支援、警察や税関などを含む文民の行政官の研修などはすでに ODA の適格性を満たしている。これに加え、当該国軍隊への支援のうち、軍事活動以外の領域、たとえば軍による人道支援活動や、軍の人権尊重のための能力強化支援、そして開発途上国の軍隊が平和維持活動に派遣される事態に備え、そのための研修活動などを、開発支援としてカウントするべきとの議論が出てきているのである。開発支援に携わる NGO の多くは、このような ODA 適格性の拡大によって、開発支援の焦点が貧困撲滅からそれてしまうことを警戒しており、反対の立場をとっている。

① イギリス

イギリスは国家構築や SSR 支援に最も積極的に取り組んできたドナーである。DIFD はすでに 2002 年に SSR に関する報告書を作成し、包括的な SSR の概念を提示し、DAC での議論の素地を作ったとも言える。政府内に「SSR グローバル・ファシリテーション・ネットワーク (Global Facilitation Network for SSR: GFN-SSR)」を設置して SSR に関する情報・分析を提供し、SSR にかかわる政府機関をサポートしている。

イギリスの全政府アプローチは、外務省、国防省、DIFD の 3 省が共同で設立

した「安定化ユニット (Stabilisation Unit)」を中核に機能している。安定化ユニットは、2007 年 12 月までは「紛争後復興ユニット (Post Conflict Reconstruction Unit: PCRU)」と呼ばれていたが、より政治的な目的を持つ「安定化」という活動目的を明確にするため名称が変更された。安定化ユニットは、3 省のいずれかまたはキャビネット・オフィスからの要請によって、安定化支援のためのニーズ・アセスメントや活動計画のプランニング、SSR 分野など高度な知見を必要とする活動への専門家の派遣、そしてこの分野でのベストプラクティスの集積や、省庁のスタッフの研修などを行う。また、国防省の安定化支援基金はこの安定化ユニットにより管理されている。

② アメリカ

アメリカも、国防総省や軍、国務省、司法省など、様々な政府機関が復興支援・脆弱国家支援・SSR 支援にかかわってきたものの、包括的な政策枠組みや、省庁横断型アプローチは発展途上にあると言える。アメリカではクリントン政権下では、大統領令 (Presidential Decision Directive) 56 によって複合的なオペレーションにおける各省庁の役割や、民軍協力における計画策定のプロセスなどが規定されていたが、ブッシュ政権はこの大統領令を破棄した。アメリカ政府が、戦闘終結後の安定化戦略のないままイラクに侵攻したのは、明確な支援枠組み策定の調整メカニズム欠如と、文民の専門家の不足のためであったと言われている。

2004 年に国家安全保障会議 (NSC) は、復興・安定化のための省庁間の調整を国務省が行うことに合意し、国務省内に、復興・安定化調整官室 (Office of the Coordinator of Reconstruction and Stabilization: S/CRS) が設置されたものの、実際に省庁間調整のための権限が付与されたのは 2005 年 12 月になってからであった。そして、S/CRS の調整権限は必ずしも政府内で尊重されているとは言い難く、与えられた責任は幅広く非現実的であるとも言われている。一方で国防総省では、指令 3000.05 によって復興・安定化支援が米軍の核心業務 (コア・ミッション) とされたが、文民機関との関係に関しては、復興支援において文民機関の紛争後復興支援を適宜支援する、とのみ記された。

③ カナダ

カナダもイギリスと同様に、「安定化復興タスクフォース (Stabilization and Reconstruction Task Force: START)」という特別な支援体制を 2005 年に設立している。START 事務局は、70 名ほどの職員を抱え各省庁からの出向者によって構成されているものの、外務省国際安全保障局に置かれている。その活動目的は、紛

争防止、危機対応、安定化イニシアティブ、脆弱国家への支援など、平和構築全般の活動において全政府を挙げて一貫した対応を可能とし、現場を支援することである。これまでの活動実績には各地での警察改革、国境警備能力向上、DDRなどが挙げられる。

④ スウェーデン

スウェーデンは、上記3国のように特別なメカニズムを設置することなしに、日常的な省庁間の調整活動の強化を通じて全政府アプローチを実施する方策を採用し、DACや専門家たちの高い評価を受けている。省庁間での調整は、大臣、次官、部局長、担当デスクの各レベルで行われる。このような形態で効果的な調整が可能であるのは、開発支援政策が伝統的に外交政策の中核を占めてきたこと、スウェーデンの軍の規模が比較的小さく、復興・安定化支援を含め、対外的な課題における外務省の主導が認められているためであると言われている。スウェーデンでは民・軍間の非協調よりもむしろ、平和構築における政治的な目的（安定化など）を中核にすえる外務省と、貧困削減が主要目的であるスウェーデン国際開発庁（Sida）の間の議論のほうが発達であるとの感もある。

⑤ DAC

脆弱国家への効果的な支援、SSR戦略の構築、そして全政府アプローチの評価と改善など、政策形成と指針構築の分野では、DACが主導的な役割を果たしてきた。DACで形成された指針は、その後、欧州連合（EU）やその加盟国でも採用されている。

4. 平和構築の今後の課題と日本の果たすべき役割

以上、現段階での平和構築支援における主要課題と、それに対する各国の取り組みを概観したが、現在、国際社会で強く認識されている今後の課題について最後に取りまとめ、また、我が国の果たすべき役割への提言をしたい。

アフガニスタンやイラクでの困難な活動は、平和構築支援コミュニティが抱える問題点を露呈させている。第1に、支援各国が共通の戦略的ビジョンを構築する枠組みが、困難な支援に関しては、いまだに脆弱なことである。国連平和構築委員会は非常に有益な機関であり、その成果が見えてきているものの、その討議対象はまだ3カ国にしか過ぎない。アフガニスタンでの、地方復興チーム（PRT）などを利用した、北大西洋条約機構（NATO）主導の各国ばらばらで分断された

支援は限界に来ており、戦略的見直しが必要であることは、すでに NATO 加盟国自身や多くの専門家が指摘しているところである。第2に、アフガニスタンやイラクでの活動では、「治安を確立するために軍の増派」というアングルに常に焦点が当たるが、専門家の間では、最も大きな問題は、不安定な状況下に派遣できる SSR や国家構築支援に関する文民の専門家が足りないことであると一致している。平和構築・安定化は、軍事的な手法のみで達成できる課題ではない。そして第3に、紛争予防へのリップサービスはあるものの、現実には暴力紛争に至る前の脆弱国家への ODA による構造的な平和構築支援へのドナーのコミットメントは低い。

近年は、日本もアフガニスタンなどでの平和構築民生支援に積極的に取り組み、諸外国から評価もされている。しかし、率直に言って、日本の取り組みは、先進ドナー諸国に比べて、問題点も抱えていると言わざるを得ない。以下、提言も含めていくつか指摘したい。

第1に、平和構築は程度の差こそあれ、治安の不安定な環境で行うものであって、それに取り組むことはすでに国際社会の責任あるメンバーとしては当然のこととして受け止められるべきである。平和協力一般法の整備が急がれるのは言うまでもないが、憲法上の制約がある自衛隊の派遣と異なり、何らの制約もない警察支援にもほとんど貢献していないことは、恥ずべきことである。一刻も早い意識改革と、体制整備、人材の確保が必要である。今日の平和構築の中核的課題に対応できる文民人材が国際的に欠如しており、我が国はまずここに貢献しなければならない。その意味で、2007年に広島平和構築人材センターで開始された、平和構築人材育成事業は重要であり、早期に人材のプールを構築するべきである。その際、我が国政府の行政官を平和構築人材としても活用するべきである。

第2に、日本の平和構築支援分野を多様化すると同時に、「これは日本に任せられる」と諸外国にも認められる、いくつかの得意分野を確立することが必要である。アフガニスタンでの DDR という新しい領域への取り組みと、インフラ復興という伝統的な得意分野への取り組みは、評価できる。そして、今後はますますドナー各国とパートナーシップを組んで支援を行う方策を進めるべきである。

第3に、平和構築の「政治性」への認識を深める必要があろう。元紛争当事者たちの微妙なパワーバランスの上に成り立つ紛争後の社会で行われる平和構築支援は、いかなるものであっても政治的なインパクトを持つ。そして、紛争後の社会で効果的に支援を進めていくには、仲介や調停などの「政治力」の行使も重要

である。開発支援関係者の中にも、そのようなスキルがますます必要とされるであろう。

そして第4に、「目に見える支援」という考え方を再考する必要があるだろう。平和構築支援の現場では、国家構築の観点から中央政府・地方当局の正当性やイメージを、ドナーがバックアップして向上させることも重要なポイントである。ドナーが直接住民の目に見えてしまつては逆効果なこともある。逆に、日本がより「目に見え」なければならないのは、国連や DAC など、マルチの政策討議の場である。その意味で国連平和構築委員会の議長を務めていることは、日本にとって戦略的な意味を持つ。国家構築・脆弱国家・SSR などの政策討議、指標策定作業プロセスにおいて、日本の知的貢献はまだまだ足りず、より積極的な関与が望まれるところである。

■参考文献

- Robert Picciotto, Funmi Olnisakin, Michael Clarke, *Global Development and Human Security*, New Jersey: Transition Publishers, 2007.
- Stewart Patrick and Kaysie Brown, *Greater Than the Sum of its Parts?: Assessing “Whole of Government” Approaches to Fragile States*, New York: International Peace Academy, 2007.
- Department for International Development, *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, London: DFID, 2002.
- David Law, *The Post-Conflict Security Sector*, Geneva: Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2006.
- Jane Chanaa, *Security Sector Reform: Issues, Challenges, and Prospects*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- OECD, *Whole of Government Approaches to Fragile States*, Paris: OECD, 2006.
- 大門毅『平和構築論——開発援助の新戦略』、勁草書房、2007 年。
- 山田満ほか『新しい平和構築論——紛争予防から復興支援まで』、明石書房、2005 年。
- 日本国際連合学会編『国連と平和構築』、国際書院、2007 年。

第5章 政府開発援助と人権

二宮 正人

はじめに

国際社会では、近年、人権の主流化がひとつのトレンドとなっており、開発の分野でも同様である。冷戦終結後の1993年に開催された世界人権会議で採択されたウィーン宣言は、すべての国家の人権促進・保護の義務の再確認、人権の普遍性、国際協力の強化および国際連合（国連）の優先的目的化の重要性を謳っている。その後、1994年・1999年の国際人口開発会議、1995年・2000年の世界女性会議、1996年の世界社会開発サミットなどの議論を経て、2000年9月、国連ミレニウム・サミット（147の国家元首を含む189の加盟国代表が参加）で国連ミレニウム宣言が採択され、21世紀に国際社会が取り組まなければならない目標として、平和と安全、開発と貧困、環境、人権とグッド・ガバナンス、アフリカの特別なニーズなどが示された。共通の枠組みとして国連ミレニウム宣言とそれまでの国際開発目標を統合し、2015年までに達成すべき8つの目標で構成されるミレニウム開発目標（MDGs）が設定され、人権は、いまや開発、環境、安全保障とも関連する包括的かつ横断的課題（cross-cutting issues）となっている。

また2005年3月アナン国連事務総長（当時）が出した事務総長報告書『より大きな自由の中で』は、安全保障の実現、開発の達成、人権の促進・保護の3者の間には密接なつながりがあり、そこには相互依存性があることを指摘する。加えてその根底には貧困の問題が存在すると指摘する。また同年9月にはMDGsを含む国連ミレニウム宣言をレビューする目的で国連総会特別首脳会合が開催された。そこで採択された成果文書でも、人権が、開発や安全保障とともに国連の重要分野のひとつであること、それらが密接な関連性を有すること、貧困の削減が国際社会の優先的課題となることが再確認されている。

このような流れの中で、国際社会では、政府開発援助のプロセスに人権のコンポーネント（要素）をいかに組み込んでいくか、人権と開発の統合の議論が積極

的に展開されるようになってきている。しかしながら、日本では、現場レベルを除き、この問題そのものにほとんど関心が払われていない。また人間の安全保障への取り組みや個々のプロジェクトへの高い評価が見られる一方で、国際社会の眼には、日本はこの問題への取り組みには消極的だと映っている。

本章は、人権と開発の統合の議論の中から、とくに（a）開発協力において国連機関間の活動では人権基盤アプローチ（Human Rights-based Approach：HRBA）を採用するという2003年の「国連機関間共通了解事項」、および、（b）2007年2月に経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DCD/DAC）で承認された『人権と開発に関する行動指向型政策文書（Action-oriented Policy Paper）』の2つに注目する。そこでは何が議論されているのか、その状況および国際的な実行に照らし日本の現状はどのように評価できるのか、今後の日本の取り組みとして何が求められるのか、について検討する。

1. 政府開発援助と人権に関する国際的な議論の動向

（1）1993年ウィーン宣言が提起した問題

1993年のウィーン宣言が、人権の主流化を促す契機となった。この文脈との関係においては、①すべての国家の人権促進・保護の義務の内容、②人権の普遍性と不可分性、③国際協力の強化、および、④国連における人権の優先的目的化の4点に注目する必要がある。これらの諸原則は、後の議論の方向を大きく決定付けるものである。

① すべての国家の人権促進・保護の義務の内容

すべての国は、2つの義務を負う。1つは、国連憲章、その他の人権に関する文書および国際法に従って、すべての者のためのすべての人権および基本的自由の普遍的尊重、遵守、および保護を促進する義務である。もう1つは、国連憲章に従って、人種、性、言語、または宗教による差別なく、すべての者のために人権および基本的自由を尊重するように助長奨励する義務である。このことは領域的管轄権内にある自国の人権状況を改善する直接的役割と他国の人権状況の改善に関与する間接的役割という二重の役割をすべての国家が持っていることを意味する。とくに後者の場合、開発援助の提供という当該国家の機能的管轄権と結びつく場合、その関与の度合いが高まることが期待される。

② 人権の普遍性と不可分性

すべての人権および基本的自由は、すべての人間が生まれながら有する権利であり、これらの権利および自由は、普遍的かつ不可分であり、相互に依存し、関連しあっていることを強調する。このことは、人権を、公正かつ平等な方法で、同一の立場に基づき地球規模で等しく取り扱うこと、そして、市民的・政治的権利と経済的・社会的・文化的権利とを一体として取り扱うことの重要性を指摘する。

③ 国際協力の強化

人権分野における国際協力の強化が、国連の目的を完全に達成するためには欠かせない。民主化および経済改革の過程にある国、とくに後発開発途上国（LDCs）は、その成功のためにも、国際社会に支援されるべきであるとする。また国家は互いに協力して発展を確保し、発展の障害となるものの除去に努めることを求められる。

④ 国連における人権の優先的目的化

すべての人権および基本的自由の促進および保護は、国際社会の正当な関心事項であり、国連の優先的な目的とされなければならない。人権に関わる国連の機関および専門機関は、国際人権文書の適用を一貫性のある、客観的なものとするためにも、それらの活動の調整・連携を進める必要がある。

（２）ミレニアム開発目標（MDGs）と人権

MDGs は、8つの目標、18のターゲット、48の指標で構成される（第1章および巻末資料参照）。たとえば、貧困の削減、飢餓の撲滅、普遍的初等教育の達成、ジェンダー平等の推進などが、目標として掲げられている。これらは、国連が追求する目標と人権との関連性、すなわち開発と経済的・社会的・文化的・市民的・政治的権利の享受との関連性を示している。

設定された目標の内容に着目すると、安全保障、開発、人権の最大公約数的課題となる貧困の削減に力点が置かれるとともに、とくに指標の設定にあたっては、人間中心の開発に焦点があてられ、人間らしい生活の実現、自己実現のための能力の涵養など社会開発・人間開発の側面が重視されている。

たしかに開発と人権の統合の問題のひとつの柱であるガバナンスなどへの言及もあるが、それはきわめて限定的である。その意味で、MDGs を開発と人権の文脈で捉えると、これは、生存権という切り口で、開発援助と、市民的・政治的権

利と経済的、社会的、文化的権利との調和を模索しているものと捉えることができる。懐疑的な評価もあるが、このような視点は、開発援助において、成長指向型から人間開発指向型への転換を単に意味するだけでなく、人道的性格の援助の比重を高めるとともに、それらの権利性に着眼するアプローチを主流化させていく流れを加速させることになる。また援助国の選定や人権侵害国に対する援助停止の面でも、慎重な考慮を求める声の根拠ともなっている。

（３）国連機関間共通了解事項

世界人権会議を受け、国連児童基金（UNICEF）、国連開発計画（UNDP）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）などの国連システムを構成する諸機関は、人権の主流化の道の先頭を競うように、独自の路線を歩んできた。同時に、1997年の国連活動の効率化および政策の一貫性を求める声を受け、開発協力への国際人権文書の一貫した客観的な適用の可能性を探ってきた。

2003年5月、国連機関は、人権分野での幅広い協力関係の構築を容易にするために、開発プログラムに対する人権基盤アプローチに関する国連機関間共通了解事項に合意した。

その内容は、以下のとおりである。

- （１）開発協力、政策、技術援助に関するすべての国連プログラムは、世界人権宣言および他の国際人権文書に規定された人権の実現を推し進めなければならない。
- （２）世界人権宣言および他の国際人権文書に含まれる人権基準ならびにそれらから導き出される諸原則は、あらゆるセクターにおいて、かつ、開発プロセスのあらゆる段階で、すべての開発協力・プログラミングの指針となるものとする。
- （３）開発協力は、「義務を負う者（duty-bearers）」が自らの義務を履行する能力を開発するのに、また「権利を持つ者（rights-holders）」が自らの権利を主張する能力を開発するのに寄与するものとする。

人権基盤アプローチとは、人間開発を進めるための概念的な枠組みとなる。規範的には国際人権基準に基礎を置くものであり、またオペレーショナル的には人権の促進および保護を直接の対象とすることを求める。それは、権利の実現性の点から、開発問題の根底にある不平等の状態を正しく認識し、開発の進展を妨害する差別的な慣行や権力の不公平な配分を正そうとする試みでもある。

現在では、国連憲章および世界人権宣言に加え、開発援助プロセスへ適用されるものとして、とくに7つの国際人権条約が取り上げられている。

(1) 経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約）

1966年12月16日採択、1976年1月3日発効

署名国数 66、締約国数 157（日本 1979 年、2007 年 10 月 11 日現在）

(2) 市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）

1966年12月16日採択、1976年3月23日発効

署名国数 68、締約国数 161（日本 1979 年、2008 年 1 月 25 日現在）

(3) あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約（人種差別撤廃条約）

1965年12月21日採択、1969年1月4日発効

署名国数 85、締約国数 173（日本 1995 年、2007 年 7 月 18 日現在）

(4) 女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（女子差別撤廃条約）

1979年12月18日採択、1981年9月3日発効

署名国数 98、締約国数 185（日本 1985 年、2008 年 2 月 15 日現在）

(5) 拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約（拷問等禁止条約）

1984年12月10日採択、1987年6月26日発効

署名国数 74、締約国数 145（日本 1999 年、2007 年 10 月 2 日現在）

(6) 児童の権利に関する条約（児童の権利条約）

1989年11月20日採択、1990年9月2日発効

署名国数 140、締約国数 193（日本 1994 年、2008 年 2 月 12 日現在）

(7) 移民労働者及びその家族の権利の保護に関する条約（移民等保護条約）

1990年12月18日採択、2003年7月1日発効

署名国数 28、締約国数 37（日本未加入、2007 年 7 月 18 日現在）

これらから、国連の開発援助プロセス（共通国別評価〔CCA〕と国連開発援助枠組み〔UNDAF〕）へ適用される6つの人権の原則が導き出される。(a) 普遍性と非剥奪性、(b) 不可分性、(c) 相互依存性と相互関連性、(d) 平等と非差別、(e) 参加と包含、(f) アカウンタビリティと法の支配の6つである。国際人権基準およびこれらの人権の原則は、保健医療、教育、ガバナンス、栄養、水、衛生、HIV/エイズ、雇用・労働関係、社会的・経済的保障などのすべての分野の事業において、その判断基準として、活用されることになる。

（４）OECD/DAC『人権と開発に関する行動指向型政策文書』（2007年2月）

OECD/DACは、(a) 開発途上国に対する援助の量的拡大およびその効率化を図ること、(b) DAC加盟国の援助の量および質に関して定期的に相互検討を行うこと、(c) 贈与あるいは有利な条件での借款の形態による援助の拡充を共通の援助努力を通じて確保することを目的とする組織である。下部機関として、統計作業部会(WP-STAT)、援助効果作業部会(WP-EFF)、開発評価ネットワーク(Evaluation Network)、ジェンダー平等ネットワーク(GENDERNET)、環境と開発協力ネットワーク(ENVIRONET)、貧困削減ネットワーク(POVNET)、ガバナンスネットワーク(GOVNET)、紛争・平和と開発協力ネットワーク(CPDC)、脆弱な国家グループ(FSG)が置かれている。

開発と人権の問題をおもに取り扱っている機関は、GENDERNET、POVNETおよびGOVNETであり、中でもGOVNETはそのもとに人権タスクチーム(HRTT)を設置し、『人権と開発に関する行動指向型政策文書』の起案などにおいて中心的な役割を果たしている。なお日本は、HRTTの正式メンバーに名を連ねていない。

① 経緯

HRTT主催で、2005年10月19日、パリで、60を超える二国間および多国間援助機関が参加した「人権の開発への統合」と題するワークショップが開催された。すでに日本をはじめほとんどの国で、援助戦略の中に人権に関する項目が採り入れられているにもかかわらず、個々の実際の行動に移す際には温度差があり、開発協力において人権を確固たるものとして適切に反映できていないとの認識に基づくものだった。先進的なアプローチを展開するイギリスやスウェーデンなどの援助国やUNICEFやUNDPなどの援助機関の「グッド・プラクティス(good practice)」を学び、その経験を国際社会全体で共有するための試みであった。この成果は、2006年9月に『人権の開発への統合——援助機関のアプローチ、経験、挑戦』として公刊されている。

2007年2月15日、DACは、『人権と開発に関する行動指向型政策文書』を承認した。これは、DACにおいて、開発の文脈で人権を真正面から取り上げた最初の政策文書である。DACが今後も開発援助と人権の問題に積極的に取り組んでいくことを確認するとともに、加盟国に対する指針として10の原則を採択した。

現在、DAC-GOVNET-HRTTでは、人権と援助効果との関係、パリ宣言で確認された諸原則（被援助国のオーナーシップの重視、援助国・機関間の調和化、国

家開発戦略へのアラインメント、開発成果の管理、援助国国民と被援助国国民双方に対する共通のアカウンタビリティ）と人権との関係についての精査・検討が進められている。

② 開発援助と人権に関する 10 の原則

承認された 10 の原則は、以下のとおりである。

原則 1 対話を通じ、人権義務と開発プライオリティとの間の関連性についての共通の理解を構築する。

原則 2 パートナー政府に対する人権に関する支援領域を特定する。

原則 3 国家建設のプロセスで人権を保護する。

原則 4 人権の権利としての要求の面（the demand side of human rights）を支援する。

原則 5 より包括的で安定した社会の基礎としての非差別を促進する。

原則 6 アラインメント決定および援助文書において人権を考慮する。

原則 7 人権と援助有効性原則との間の相互補強効果を考慮する。

原則 8 傷つけない（人権を侵害しない）。

原則 9 悪化する人権状況に対しては、（援助国間で）調和が取れ、かつ、段階的なアプローチを取る。

原則 10 援助の拡大が人権の向上に資するよう確保する。

DAC は、援助機関に対し、これら 10 の原則を、開発援助に関する人権政策を立案し、開発援助プログラムへ人権コンポーネントを組み込む際の判断の基礎として、さらには、実際の援助の実施に際しては被援助国政府や非政府組織（NGO）との対話の基礎として、活用することを求めている。

また DAC は、ピア・レビュープロセス（相互審査手続き）においてこれらの原則を利用することを予定している。

2. 日本の開発援助への示唆

政府開発援助と人権に関する国際的な議論の動向は、開発援助協力を人権基盤アプローチを通じて実践していこうとする方向にあるものと理解できる。実際にこのアプローチを採用している援助機関は、UNICEF や UNDP を始めとした国連機関、イギリス国際開発省（DFID）、スウェーデン国際開発庁（Sida）、ノルウェー開発協力庁（NORAD）などの北欧諸国、ニュージーランド、スイス、そして

OXFAM などの NGO などがある。また今回実施したアンケートへの回答結果を見ると、オーストラリアもこの方向へシフトしているようである。さらには援助国の選定も含めより積極的に人道的立場から人権を開発援助に組み込もうとしているカナダのような国もある。

その一方、アメリカなどのように人権を開発に適用することは明言せず、ガバナンス、民主化などの支援の名のもとに開発援助に人権を組み込んでいる国もある。また世界銀行や国際通貨基金（IMF）は、設立基本条約上の制約を理由に、人権を正面から取り扱うことを避けているが、開発援助プロジェクトに伴う強制移住の際に適用されるガイドラインを設定・活用しており、また構造調整を条件とする融資が社会的弱者等に与える影響の緩和についての政策作りを進めるなど、開発協力のプロセスに人権の原則を積極的に取り組もうとしている側面もある。

これらの点を考慮し、日本の政府開発援助における人権配慮のあり方を考える際には、次の 5 点に分けて検討を進めていくことが有益であろう。第 1 に、開発援助政策における人権の位置づけという観点から、第 2 に、対話を通じた人権の促進という観点から、第 3 に、開発援助と人権という 2 つの価値の「衝突と調整」という観点から、第 4 に、開発援助と人権という 2 つの価値の「相互作用」という観点から、そして最後に、人権侵害国に対する対応という観点から、日本と他の援助国・機関とを比較しながら、今後の日本の取り組みとして何が求められるのか検討する。

（１）開発援助政策（上位文書）における人権の位置づけ

① 日本

日本の開発援助協力は、2003 年 8 月に閣議決定された政府開発援助政策 (ODA) 大綱、および 2005 年 2 月に策定された ODA 中期政策に基づいて行われる。

これらの政策文書では、グッド・ガバナンスに基づく開発途上国の自助努力を支援することを謳うとともに、人間の安全保障を外交の基軸の一つに据え、紛争時より復興・開発に至るあらゆる段階において、尊厳ある人生を可能ならしめるよう、個人の保護と能力強化のための協力を行うとしている。また公平性の確保への言及もある。

② 他の援助機関の実践例

(i) イギリス

イギリスは、政策立案および実施をDFIDに一元化する体制をとる。DFIDは、1997年、貧困の削減を開発理念の中に掲げ、開発協力の中での人権を重視してきた。2000年には、『貧困者のための人権の実現』と題する報告書の中で、人権基盤アプローチの立場を明確に打ち出した。参加、包含、義務の履行を3つの柱として掲げている。とくに義務の履行という柱を通じ、すべての人権を促進・保護する国家等の義務を重視し、実際に義務を負う者が自らの義務を履行できるように、その能力を向上させることを開発協力の目的の一つに据えたことが注目される。2002年には国際開発法が制定され、イギリスODAに安定的な法的基盤が与えられた。

(ii) スウェーデン

スウェーデンは、政策立案を外務省、実施はSidaという体制をとる。スウェーデンは、援助開始以来、人権を最重点領域として位置づけてきており、開発援助と人権のパイオニアと称される。

1997年Sidaは、「正義と平和：平和、民主主義、人権のためのSidaプログラム」と呼ばれる行動計画を発表した。同じ年に『スウェーデン外交政策における人権』や『スウェーデンの開発協力における民主主義と人権』を発表したのを皮切りに、以降、数多くの政策文書を生み出し続けている。

2003年にスウェーデン議会は「共有責任：全地球的発展のための政策（PGD）」を採択している。公正でかつ持続可能な全地球的発展を目指し、貧困者の視点を基礎とする人権基盤アプローチを採るというものである。

スウェーデンの人権分野における開発協力は、国際人権条約および宣言にその活動の基礎を置いている点が大きな特徴となっている。また被援助国政府との協力を通じた人権の実現にとどまらず、NGOや国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）などの国連機関による人権促進・保護活動にも資金の投入も含め積極的にかかわっている点が注目される。

③ 提言

●政策理念（人間の安全保障）と人権との関係の明確化

日本の場合、人権基盤アプローチを採るという方針、つまり、開発プロセスへの国際人権基準の適用を明確には表明していない。

たしかに政策の中に、民主化の促進、ガバナンスの向上、参加能力の向上など

をとりあげることで、人権の原則への配慮は見られる。とはいえ、これだけでは、単に開発協力において人権の原則へ配慮するという意思表示に過ぎないのか、それとも確立した国際人権基準を適用法規として開発協力の活動指針とする意図があるのか、どちらの立場か、この上位の政策文書レベルでははっきりとしない。

真に人間の安全保障が、一人ひとりの人間が尊厳ある生命を全うできるような社会づくりを目指すことを目的とするならば、それを制度的に保障する根拠となるのが人権である以上、上位規範の中で、人間の安全保障と国際人権基準との関係を明確に打ち出していく必要がある。言葉を変えれば、国際的に人権をめぐる環境が変わる中で、途上国の人権問題と日本がどのようにかかわっていくつもりがあるのか、上位の政策文書で、その立場を明確にすることが求められている。

●開発援助基本法への格上げ

ODA 大綱は、閣議決定レベルから、法律レベルへと格上げすべきである。現在、3分の1を超える DAC メンバーが包括的な開発法制を有している。開発援助の理念および目的は、開発援助活動への法的根拠を高めるためにも、また交渉にあたっての安定したよりどころとするためにも、開発援助基本法のような法律に明記されるのが望ましい。

また国民の税金の使い方の議論でもある。国権の最高機関である国会での審議を通じ国民にその実態を正しく理解してもらい、積極的な国際貢献に対する幅広い支持・協力を確保するという意味でも、立法化の作業は必要である。

(2) 対話を通じた人権の促進

① 日本

ODA 大綱は、援助の実施にあたって「基本的人権および自由の保障状況に十分注意を払う」と規定する。ただし ODA 中期政策に、「政策対話、各種フォーラムなどの適切な協力方法を通じて開発途上国の環境意識の向上を図り、環境問題に対する取組を奨励する」との規定があるのとは対照的に、人権の促進そのものに関する詳細かつ具体的な記述はいずれにも存在しない。

国際協力機構（JICA）ガイドラインには対話を通じた環境社会配慮の取り組みが規定されている。しかしその機能は、不遵守の背景および理由を確認することに限定されており、その後の対応には言及がない。

② 他の援助機関の実践例

人権基盤アプローチを採用する国では、対話を通じた人権の促進が一般的に行

われている。まず被援助国が案件と関連する国際人権条約を締結しているのかどうか問題となる。被援助国が当該国際人権条約を締結していれば、そこで規定される人権をベースに、人権の享受がなされていない状況の把握が行われ、義務履行の面と権利請求の面双方から、問題解決（人権の享受状況の改善）がはかられることになる。

したがって問題になるのは、被援助国が当該国際人権条約を締結しておらず、援助国と被援助国との間に共通の理解が設定できない場合ということになる。人権基盤アプローチ採用国は、人権は普遍的なものであり、各国は他国の人権状況の改善のために助長奨励すべき責務を有していると認識しているため、当該国際人権条約の締結を被援助国に促していくことになる。

被援助国が応じない場合、たとえばオーストラリアなどのように、妥協策として、法的拘束力を設定せず政治的・道義的拘束力を担保とする了解覚書（MOU）を結び、共通の枠組みを作るケースもある。一方、ネガティブ・コンディショナリティとして援助の停止、縮小、撤退（不選定）の措置をとる強硬な対応を示す国もある。

③ 提言

●求められるより積極的な対応

開発援助と人権を議論する際に核となる7つの国際人権条約の締約国数の推移を見ると、2000年9月のミレニアム宣言採択を契機に、以降、当事国となる国家が増加している状況が読み取れる。

A規約は141から157へ16カ国の増加、B規約は144から161へ17カ国の増加、人種差別撤廃条約は155から173へ18カ国の増加、女子差別撤廃条約は164から185へ21カ国の増加、拷問等禁止条約は119から145へ26カ国の増加、児童の権利条約は190から193へ3カ国の増加、移民等保護条約は12から37へ25カ国の増加という具合である。

この事実から、2つのことが確認できる。第1は、開発援助プロセスにおける政策対話を通じた人権の促進がこのような流れをサポートする要因のひとつとなりうるという点である。第2は、これにより、現在では援助国と被援助国との間で共通に適用できる国際人権基準が数多く存在するという点である。

人権とは何か、普遍性とは何か、公平性とは何か、開発と人権の問題が議論される中、国家として真摯に考える時期にあるように思われる。途上国の人権問題は、その国だけの問題なのだろうか。開発援助との関連性が認められる場合、何を

基準とすべきなのだろうか。当該国の国内法秩序だけであろうか。答えは、環境問題への取り組みの歴史が示している。

（３）開発援助と人権、２つの価値の「衝突と調整」

これは、人権の主流化に基づく開発協力におけるセーフティネットの整備の問題である。たとえば大規模な建設プロジェクトによって、強制移住が生じたり、周辺住民の住環境や生計手段への悪影響が生じる場合がある。このような２つの価値が衝突する開発案件において、どのように開発と人権を調整していくかという問題である。同様の問題は、構造調整融資などのプログラム融資においても起こりうる。

① 日本

国際協力銀行（JBIC）は、2002年4月、「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」を定めた。そこには自然環境のみならず、非自発的住民移転、先住民族等の人権の尊重、他の社会面を含む環境への配慮を目的に、JBICの国際金融等業務および海外経済協力業務に共通に適用される指針が定められている。

またJICAは、2004年4月、より詳細かつ精緻な「環境社会配慮ガイドライン」を定めた。人間の健康と安全、非自発的移転、雇用や生計手段、社会関係資本、貧困層や先住民族など社会的に脆弱なグループ、開発プロセスにおける公平性、ジェンダー、子どもの権利などを環境社会配慮項目として取り上げるとともに、社会環境と人権の配慮に関する指針（2.7.1および2.7.2）が設定されている。

実際の実施レベルでは、多くの案件で、女性、少数民族など社会的な弱者への配慮についての言及がなされており、指針を活用している状況がうかがえる。また2005年度から、環境社会配慮ガイドラインの遵守の確保のために、「異議申立制度」が導入されている。

現在、2008年10月のJBICのJICAへの統合を控え、ガイドラインの統一化の作業が進められている。

② 他の援助機関の実践例

Sidaは、国別分析の段階から、人権や民主主義の視点を組み込んだ評価を行うためのガイドラインを有している。人権、民主化、市民参加、グッド・ガバナンスの４つを柱とする、詳細なチェック項目を有している。また個々のプロジェクトに関しても、起案段階から充実した影響評価制度を有している。

OHCHRとUNDPは、人権強化プログラム（HURIST）を通じ、人権基盤アプ

ローチに基づく事業評価項目リストを共同作成し、それを UNDP の活動に使っている。

③ 提言

●DAC原則8「傷つけない」の徹底を

JICAは、被援助国の環境社会配慮の法令等が、国際条約や宣言等の基準やグッド・プラクティス等と大きな乖離がある場合には、より適切な環境社会配慮を行うよう、相手国政府（地方政府を含む）に対話を通じて働きかけを行い、その背景、理由などを確認することとし、環境社会配慮が十分に確保できないと判断した場合、協力事業を中止すべきことを外務省に提言できることになっている。

これまでこの範疇の提言はなされていないが、「傷つけない」を徹底するためには人権侵害の一般的な状況への対応の準備が必要であろう。狭義の環境に関する事前影響評価の手法や強制立ち退きの際の補償原則などは日本国内での実践もあり、それらを基準とすることで乖離の判断がしやすい分野だといえるが、人権侵害の一般的な状況に関しての対応の蓄積はほとんどないと思われるからである。

（４）開発援助と人権、２つの価値の「相互作用」

この問題には、開発援助の効率性を高める基盤としての人権保護状況が関係しているとする側面（人権 → 開発）と、人権を促進する手段として開発援助を捉えようとする側面（開発 → 人権）の２つがある。人権基盤アプローチは、これらを連動させるひとつの概念的な枠組みとなる。これは、開発の中心に人間を据え、その利益を個人に還元するために、人権の享受がなされていない状況をまず把握した上で、その原因は何かを義務の履行と権利の実現の面から考察し、どのようなプログラム・プロジェクトを組めばその状況が改善されるかという視点から開発と人権の相互作用を捉えるものである。そのため、課題の明確化および問題解決の根本的解決への接近という点でも、非常に有用なものだと認識されている。

① 日本

ODA 大綱・中期政策では、貧困削減のためには、法の下での平等に基づき貧困層の権利が保障され、政治に参画し、自らの能力を発揮できるようにする制度、政策の構築が重要であり、その環境を創出するために、人権の保障、法による統治、民主化の促進に資する支援を実施すると述べている。数多くの個別、具体的な人権促進プロジェクト・プログラムが実施に移されている。

② 他の援助機関の実践例

すべての DAC 諸国で、市民社会支援、ガバナンス強化支援なども含め、数多くの個別、具体的な人権促進プロジェクト・プログラムが実施されている。人権基盤アプローチを採用するイギリスなどでは、国際人権条約の内容（特定の権利）の実現に焦点を当てた案件が多いという特徴が見られる。

③ 提言

●人権保護状況を正確に把握できる体制を

開発援助の効率性と人権の保護状況（とくにグッド・ガバナンスの状況および教育・健康を始めとした経済的・社会的権利の充足状況）が有意な関係にあることは国際的に認識されている。日本においても、援助対象国の人権状況に関するデータの収集・分析能力を強化することが必要である。当然、これは日本の外交能力の強化にも資するものとなる。

またそのためには、開発と人権、双方に通じた人材の育成・活用も必要である。

●人間の安全保障の理念を真の実行へ——言行一致

日本の ODA の状況を数量的に把握した場合、後発開発途上国への資金集中の度合いが低いこと、インフラ整備などの経済開発分野に比べ社会開発分野への支出の割合が低いことが指摘されている。

たとえば、後発開発途上国（＋低所得国〔LICs〕）への資金提供割合を 2005–06 年ベースで見ると、DAC 諸国の平均が 32.7% (56.9%)、日本が 27.4% (53.3%)、人権基盤アプローチ採用国のイギリスが 34.1% (79.0%)、同スウェーデンが 47.8% (65.6%) となる。サハラ以南アフリカ地域に限定すると、DAC 諸国の平均が 36.8%、日本が 19.2%、イギリスが 63.0%、スウェーデンが 47.1%となる。

また社会開発分野への支出割合は、DAC 諸国の平均が 32.4%、日本が 26.7%、イギリスが 26.7%、同スウェーデンが 34.5%となる。

人間の安全保障の理念を真に実行へと移していくためにも、MDGs の達成のためにも、また各国からの信頼を得るためにも、後発開発途上国の重視、社会開発分野への支出の拡大が求められる。

(5) 人権侵害国に対する対応

① 日本

現在、日本の開発援助は、150 を超える国・地域に対して提供されている。日本は、被援助国のオーナーシップをことさらに重視していることもあり、その中

には、人権状況が悪化し、国際的な非難の対象となっている国（たとえばミャンマー）も含まれている。

② 他の援助機関の実践例

DAC 諸国の中でオーナーシップの重視に異論を挟む国はない。ただしオーナーシップの捉え方には、温度差があるようである。人権配慮が進んでいるイギリスやスウェーデンなどでは、尊重すべきは、単なる国家の意思というよりは、国民の意思が適切に反映された国家の意思であると捉えている。したがってガバナンス状況の悪い場合は、正当なオーナーシップの発現とは考えず、援助効率の観点からも、最終的には援助停止に踏み込む可能性も残している。またカナダなどのように、人権状況等を理由に、被援助国の設定を行ったり、新規援助案件の停止を行う国もある。ただしいずれの場合であっても、UNICEF や世界食糧計画(WFP) などを通じた多国間援助の活用や NGO を通じた「草の根援助」への資金の提供などを行うことで、人権侵害国国民とのチャンネルを維持しようという動きが見られる。

なお DAC が承認した原則 9 は、「悪化する人権状況に対しては、(援助国間で) 調和が取れ、かつ、段階的なアプローチを取る」ことを求めており、国際社会の現状の認識は、人権状況の悪化を理由とした援助コンディショナリティは最後の手段だと捉えている。

③ 提言

基本的には現行の日本のアプローチが、国際社会の現状と大きく乖離しているとはいえないと考える。ただし、以下の 3 点に対する配慮が必要となろう。

●援助継続の理由の明確化を

援助国は、援助国国民、被援助国国民双方に対するアカウンタビリティの責任を有している。また国際社会に対しても同様である。各国は、国際人権法上の基本的人権および自由の促進・保護に関し、自国の人権状況の改善に対する責任に加え、国連憲章に基づき、他国の人権状況の改善を助長・奨励する国際協力義務を負っている。その意味で、なぜその援助が継続されるべきなのか、理由を明確にする必要がある。

たとえばミャンマーへの資金提供はイギリスも行っている。したがって問題は、援助の内容と量、そして何よりもその理由付けであろう。人権基盤アプローチを採れば、人権の享受が不十分なところほど、援助対象としてクローズアップされてくることになる。したがって援助内容を厳選すれば、ミャンマーに対する援助

を継続する積極的な根拠が見出されることになる。この点にも人権基盤アプローチの有意性が確認できる。

なお今後も国際社会の動向には細心の注意を払っていく必要がある。援助対象国の人権状況の悪化の程度によっては、他国との調和に配慮しながら、人権の観点から、場合によっては援助効率の観点から、さらなる援助内容の絞り込みや量の削減、多国間援助機関や NGO へのスイッチなども、日本でも検討される必要がある。

●不満に対する配慮を——援助資金量の拡大か、被援助国の選定を

日本の政府開発援助の資金量は、ほぼ横ばい状態で、国際的な合意とされる国民総所得（GNI）比 0.7%の実現にまではほど遠い状況にある。その意味で限られたパイを途上国で分け合う状態にある。人権の保護・促進に努力する国から見れば、努力しないにもかかわらず、その国がパイの配分を受けられるのは大いに不満が残るはずである。ODA 大綱に示された重点支援を現に実行するために、援助資金量を拡大し、その不満に配慮するか、社会開発分野への普遍的な支出はやむをえないとしても、経済開発分野に関しては被援助国の選定を行うか、人権の保護・促進に努力する国のインセンティブ（意欲）が失われないよう、それらの国に対する一定の政治的配慮が必要になる。

●人権理事会の監視・是正機能の低下にともなう国際社会の動きに注意を

人権委員会から人権理事会へ改組されたことにより、国際的な人権監視機能が低下したといわれている状況にも注意が必要であろう。

理事会の構成、国別特別報告制度の相対的地位の低下などから、人権侵害を是正する場としての機能が弱まったという認識が存在する。そのため、援助効率の名の下に、人権侵害を是正する場として、開発援助が再び利用される可能性も完全には否定できない状況にあることを理解しておく必要がある。逆にそうであるとすれば、人権の充足されていない状況を契機に開発援助の起案が始まる人権基盤アプローチには、そのような動きの歯止めとしての役割も期待できるため、理論武装の点でも、日本が掲げるすべての人の尊厳ある生活の実現のためにも、なるべく早めに人権基盤アプローチに関する共通の理解を国際社会に根付かせていくことが必要ではないだろうか。

（６）その他

●より積極的な情報発信へ

「開発と人権」に関する DAC の議論や文書の中で、グッド・プラクティス（好事例、模範事例）として日本の政府開発援助のケースが取り上げられているものはなかった。またパリでの聞き取り調査の中でも、この問題に日本が積極的にかかわっているという評価は聞こえてこなかった。人間の安全保障の面などで努力しているにもかかわらず、である。HRTT の作業に深くコミットしていないことが理由であろうか。

横断的な問題ということもあり、すべての土俵に上がることは難しいのかもしれないが、いずれの道を進むにせよ、日本の施策を、自信を持って国際的にもつとアピールすることが必要なのではないだろうか。

たとえば 2005 年のパリ宣言採択にあたっての外務省のコメントを見ると、「能力開発が重要である。……先ず、被援助国において、誰の何のキャパシティが不足しているのかを特定した後、それに基づいて、被援助国の開発戦略に具体的目標・措置を盛り込んでいくことが重要である」との日本の立場を説明している。権利という言葉こそ用いられていないが、あたかも人権基盤アプローチと同様のアプローチ手法・発想がそこには確認できる。

開発援助における人権の主流化の議論は、各援助機関の実践とその検証を通じ、今後も続いていくことが予想される。実際、DAC－GOVNET－HRTT も、遠い道のりと認識しながらも、「開発援助と人権」のガイドライン化を模索している。この議論に、より積極的にコミットすることが、国際的な議論の中で存在感を失わないためにも、また日本の政府開発援助の歴史と未来を無駄にしないためにも、必要だと感じる。

■参考文献

- カタリナ・トマチェフスキー（宮崎繁樹、久保田洋監訳）『開発援助と人権』、国際書院、1992 年。
- 勝間靖「開発における人権の主流化——国連開発援助枠組の形成を中心として」、平和科学研究センター編『IPSHU 研究報告シリーズ No.31 人間の安全保障論の再検討』、広島平和科学研究センター、2004 年、85－111 頁。
- 川村暁雄『環境社会配慮における人権配慮』客員研究員報告書、国際協力機構（JICA）国際協力総合研修所、2005 年。
- UNDP, *Human Development Report 2000*（邦訳：UNDP『人間開発報告書 2000——人権と人間開発』、国際協力出版会）。

World Bank, *World Development Report 2006* (邦訳：世界銀行『世界開発報告——経済開発と成長における公平の役割』、一灯舎)。

Department for International Development (United Kingdom), *Developing a Human Rights-based Approach to Addressing Maternal Mortality: desk review*, DFID/UK, 2005, [<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/maternal-desk.pdf>].

OECD, *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges*, OECD, 2006.

OECD, *Action-oriented Policy Paper on Human Rights and Development*, OECD, 2007, DCD/DAC (2007) 15/FINAL.

OHCHR, *Frequently asked Questions on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation*, New York and Geneva, United Nations, 2006, HR/PUB/06/8.

Philip Alston and Mary Robinson (ed.), *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press, 2005.

Government of Sweden, *Human Rights in Swedish Foreign Policy*, Government Communication No. 2003/04:20, Stockholm, 2003.

UN, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation. Towards a Common Understanding Among UN Agencies*. Statement agreed at the Interagency Workshop on a Human Rights Based Approach, 3–5 May 2003, Stamford.

UN, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report of the Secretary-General, A/59/2005, New York, 2005.

World Bank, *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*, Washington DC, 1998.

国連広報センター日本語資料：<http://www.unic.or.jp/centre/introm.htm>

外務省情報：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>

OECD・DCD/DAC 統計 (*Aid at a glance chart of DAC Members*)：

http://www.oecd.org/countrylist/0,3349,en_2649_33721_1783495_1_1_1_1,00.html

国際人権条約の締結状況：

OHCHR, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/>

(聞き取り調査)

本章の作成にあたり、2008年1月28日より2月3日までの期間で、パリおよびジュネーブにて、聞き取り調査を実施した。政府開発援助における人権の主流化の問題について、有益なる御助言と御教示をいただいた Anton STADLER氏 (Facilitator, DCD/DAC-GOVNET OECD, Conseiller D'Ambassade, Développement et Environnement, Délégation Suisse près L'OCDE)；Sebastian BARTSCH氏 (Administrator, Governance and Capacity Development Policy Co-operation Directorate, OECD)；Rio HADA氏 (Human Rights Officer, MDGs and Human Rights Based Approach Unit, OHCHR)；Masaki WATABE氏 (Human Rights Officer, ESCR Unit, Special Procedures Branch, OHCHR)；Assako HATTORI氏 (Human Rights Officer, Human Rights and Economic and Social Issues Unit, Research and Right to Development Branch, OHCHR) に心より感謝申し上げます。

またパリでの聞き取り調査の手配にご尽力いただいた OECD 東京センター広報担当・三村紀子氏、ジュネーブでの聞き取り調査の手配等にご尽力いただいた外務省総合外交政策局人権人道課課長補佐津田陽子氏、ジュネーブ現地でのご手配とともに有益なる御助言と御教示をいただいた在ジュネーブ国際機関日本政府代表部参事官・山中修氏、同一等書記官・松本朗氏にも心より感謝申し上げます。

なお紙幅の都合から、その成果の一部しか本稿に反映できない点に関し、ご海容のほどを賜れば幸甚です。

第6章 欧米の環境 ODA

ドイツ、スウェーデン、米国

太田 宏

はじめに

本章では、気候変動問題に焦点を当てながら、ドイツ、スウェーデンそして米国の環境関連の政府開発援助（ODA）を概観し、気候変動問題の緩和策とその影響に対する適応策に関連して、日本の ODA のあり方について提言を試みる。ドイツを比較の対象として選択した理由は、日本と政治経済状況や近現代史の観点から類似点が多いこと、また、国際的な環境問題に関してリーダー的な存在だからである。スウェーデンの環境分野での開発協力を概観する理由は、ドイツとともに国際的なリーダーシップを発揮している事実と、同国の ODA が国際公約である国民総所得（GNI）の 0.7%を超えていることも重要な比較の要素だからである。米国の環境関連の国際開発協力を概観する意義は、同国は日本と同じように GNI に占める ODA の比率は非常に低い、ODA の総額では世界一なので、その環境面での国際開発協力のあり方をみることに意義があると考ええる。

以下では、ドイツ、スウェーデン、米国に関して、まず、経済協力開発機構（OECD）による各国の環境政策レビューを簡単に紹介する。そして、ドイツとスウェーデンに関しては、気候変動問題への国際開発協力のあり方について、やや詳細にみる。米国に関しては、気候変動政策の中身を概観せずに、環境関連の開発援助体制の構造のみに着目して、その概略図を描いてみた。今後政権が交代して現在の体制が十分に活用されることになれば、環境関連の開発援助分野でリーダー的な存在になる潜在能力を秘めているという印象を強く抱いたからである。最後に、とくに、気候変動問題の緩和策と同問題の影響に対する適応策について、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の第二作業部会の第四次報告書の内容に触れながら、日本の環境 ODA のあり方について提言をまとめた。

1. ドイツの環境国際協力（OECD レビュー、2001 年）

ドイツは、OECD の開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）諸国の中で、ODA の絶対額が四番目に多く、1998 年に米ドルで 55 億 8,000 万を拠出した。しかし、国民総生産（GNP）に占める割合は DAC 平均の 0.24%をわずかに上回る程度であり、DAC の他の 15 カ国より対 GNP 比は低い。ドイツの二国間 ODA の主な被援助国は、中国、エジプト、ニカラグア、ボスニアそしてインドである。

経済開発省に採用された 1996 年の開発政策構想は、貧困の軽減、環境と資源の保全そして教育及び訓練を、ドイツの開発協力の三つの優先政策領域にしている。

同省の規定によれば、少なくとも、二国間 ODA の四分の一は環境と資源（森林、エネルギー効率、再生可能なエネルギー、土壌）の保全に第一義的かつ直接に貢献するプロジェクトのために使われるべきであるとされている。1990－96 年の援助額の 30%がこうしたプロジェクトに使われ、同省の目標は達成された。以下に、ドイツの環境関連の ODA について概観する。

（1）ドイツの環境関連の開発協力（Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *The German Government's 12th Development Policy Report*, 2005, I-XX, pp. 50–64 を参照）

最新のドイツの開発協力報告書では、ミレニアム開発目標（MDG）に即したドイツの取り組みの評価と今後の取り組みが検討されている。MDG の環境関連の目標および指標は、下の表にまとめた。

ミレニアム開発目標（全体の 8 目標と 49 指標のうちの一部）

目標 7： 環境の持続可能性の確保	指 標
ターゲット 9 持続可能な開発の原則を各国の政策や戦略に反映させ、環境資源の喪失を阻止し、回復を図る。	25. 国土面積に対する森林面積の割合 26. 生物多様性の維持を目的とした保護区域の面積 27. GDP1,000 ドル（購買力平価値）当たりのエネルギー消費量 28. 一人当たりの二酸化炭素排出量及びオゾン層を減少させるフロン消費量 29. 固体燃料を使用する人々の割合
ターゲット 10 2015 年までに、安全な飲料水と基礎的な衛生施設を継続的に利用できない人々の割合を半減する。	30. 浄化された水源を継続して利用できる人口の割合 31. 適切な衛生施設を利用できる人々の割合

ターゲット 11 2020 年までに最低 1 億人のスラム居住者の生活を大幅に改善する。	32. 安定した土地及び住居へのアクセスがある世帯の割合
---	------------------------------

(出所) 国連開発計画 (UNDP) 東京事務所ホームページ (HP)
<http://www.undp.or.jp/aboutundp/mdg/mdgs.shtml> (2008 年 2 月 9 日検索)

この国際的な目標である「環境の持続可能性の確保」に対して、ドイツは、とくに、将来世代の発展の機会を保障すべく、地方そしてグローバルな持続可能な開発を支援している。事実、合計 26 カ国の開発途上国に対して環境と自然資源の管理案件を支援している。その特徴は、貧困削減戦略に環境保全を取り入れた総合的な視点である。なぜならば、途上国の貧困層が、砂漠化の拡大、海面上昇や異常気象などの自然資源の搾取や環境破壊の深刻な影響を最も受けるからである。ドイツ政府は、機能的な環境保護機関の設立や多様な利害関係団体と自然資源をどのように有効に利用するのかといった対話を支援している。

MDG の目標 7 に関しては、森林の保全と植林（とくに熱帯雨林）に力を注いでいて、二カ国援助プロジェクト（年間 1 億 2,500 万ユーロ）と生物多様性保全条約の国際的な発展と政策の実施に積極的に取り組んでいる。現在までのところ、生物多様性保全を進めるプロジェクトに対して、約 1 億 8,000 万ユーロの資金援助をしている。ドイツは、地球環境ファシリティー (Global Environmental Facility: GEF) への拠出に関して、世界で三番目に多く資金提供している国である。

環境に優しいエネルギー政策は経済発展を生態的に持続可能なものにしていくことを保障する、というドイツの基本的なスタンスも同国の環境関連の開発援助では顕著な特徴となっている。ドイツ政府は、2004 年 6 月ボンで再生エネルギーのための国際会議 (the International Conference for Renewable Energies) を開催し、154 カ国の参加を得た。この会議を通して、ドイツ政府は、再生可能エネルギーが長期的に非常に重要で世界的に活用されるべきである、という将来展望を提示した。同政府は、2015 年までに、10 億の人々が再生可能エネルギー資源からエネルギー供給を受けるべきだ、といった政策決定を行っている。2005 年現在で、この目標を達成するために 200 の行動計画が採択されている。ドイツ政府は、省エネや再生可能エネルギーの利用を支援するために 10 億ユーロを提供し、5 億ユーロの基金も設立している。

こうしたドイツの再生可能エネルギー促進政策は、気候変動緩和策や適応策に直接的に関連している。ドイツ政府は、京都議定書の第一約束期間 (2008–12 年)

内に温室効果ガス排出量 1990 年比 21%削減を公約しており、2005 年現在 19%削減を達成している。また、途上国に対して気候変動関連の開発援助を行っている（次節で詳述）。

最後に、ドイツは国際的な水問題に関しても積極的に取り組んでいて、年間平均 3 億 5,000 万ユーロを拠出する世界第二の資金提供国となっている。水供給と衛生関連の開発援助の焦点は、総合的な水資源管理アプローチで、水の利用をめぐる紛争の回避を目的とした国際河川や地下水などの水資源管理などである。また、水資源分野での基盤整備を支援するアプローチとしては、新たな施設を建設するというよりもむしろ、既存の水供給システムや下水道システムの修繕、再建、効率性の改善などに重きをおいている。途上国の地方で求められているのは、適正規模の分散型の供給と廃棄システムであり、水の利用者がそうしたシステムへの投資と運営に関わったものであるのが望ましい。このようなアプローチは非常に重要である。

（２）ドイツの気候変動と開発援助の概要（Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (FMECD), “Climate Change and Development,” October 2007, pp. 5–13)

ドイツの経済協力開発省によれば、開発協力は気候変動の緩和に役立つ。工業国は、産業革命以来温室効果ガスを排出し続け、それ相応の排出削減の責任を負う。しかし、途上国も気候の安定と持続可能な開発を追求する必要がある、ドイツの開発協力はその支援を目指している。

気候の安定策は生物の多様性の保全につながる。森林の伐採と火災は、世界の運輸部門からの温室効果ガス排出より、気候変動に寄与する。たとえば、森林の伐採は地球規模の温室効果ガス排出の五分之一に相当し、主な伐採は熱帯雨林である。ブラジルのみで、一日にサッカー・グラウンド 4,000 面ほどの森林面積が消失しているといわれている。その主な原因は、バイオ燃料のためのアブラヤシや大豆の栽培である。森林の保全は気候変動の緩和にとって極めて重要なので、ドイツは開発協力として、森林の保全と持続可能な管理支援プロセスとプロジェクトを援助する。たとえば、ブラジルの熱帯雨林を保全するためのパイロットプログラム（PPG7）やコンゴ盆地の川岸の州委員会（COMIFAC）の支援などがある。

森林の保全には十分な資金が必要で、長期的には地球規模の排出取引システムより捻出することが考えられる。森林保全のための財政的インセンティブが提供

されれば、地域の開発に良い影響を与えることができる。さらに、森林の保全は生物多様性の保全や河川流域の保全にも通じる。ドイツは世銀とともに森林炭素パートナーシップを設立して、4,000 万ユーロの資金を用意できるようになった。このパートナーシップは、二酸化炭素を吸収する手段として途上国が森林を保全すれば報酬を得られる方法の実験的な取り組みとなっている。

クリーン開発メカニズム（CDM）と持続可能な開発：気候変動緩和は世界の挑戦であるので、地球規模で可能な限り費用対効果の良い方法で温室効果ガスを削減するのが望ましい。この観点から、京都議定書で採用された柔軟なメカニズムの一つである、削減義務を負っている開発国と義務を負っていない開発途上国の間で協力して温室効果ガス削減を行う CDM は、開発国での削減クレジットを生む一方で途上国への技術移転と投資を促して持続可能な開発を支援する方法である。ドイツ CDM に関する開発援助は、途上国のキャパシティ・ビルディングや現地のアドバイザーの訓練などを支援している。具体的な例としては、中国とインドにおける潜在的な温室効果ガス削減プロジェクトへの投資、チュニジアとインドネシアにおける CDM 認証機関の設立、ガーナやインドにおける CDM の規則・手続き・方法に関する研修コースやワークショップ、そしてインドとタイにおける温室効果ガス削減の計測や証明のために有効なデータを用意することなどである。

世界人口の四分の一の人が電気がない生活をしている。24 億人が木材や木炭に頼っている。こうした状態は生活の質が悪いのみならず、環境への負荷も大きい。そこで、ドイツの開発援助は効果的かつ効率的なエネルギー供給の支援を目指しており、途上国での再生エネルギーの使用の可能性を追求している。たとえば、コロンビアでの風力発電からアフリカでの太陽エネルギーかまど、さらにはネパール、インドネシア、チベットなどでの小規模分散型の水力発電などである。エネルギー分野でのドイツの開発協力の目標は、(a) 生活条件を改善するための基本的なエネルギーのニーズに応えること、(b) 環境的に、経済社会的に持続可能な経済発展を確実なものにすること、(c) エネルギー分野での技術的な性能を高めること、(d) 輸入燃料への依存を減少させることである。

気候変動への適応に関する開発援助は、ドイツにおいて優先度の高い分野である。気候変動がすでに大規模に始まっているのみならず、今後さらに続くという認識の下、援助を受けるパートナーである途上国の人々の気候変動に関連するリスクに対する脆弱性を低減させる必要が強調される。適応策の必要性については、

2007年ドイツで開催のハイリゲンダム主要8カ国(G8)サミットでも確認された。たとえば、ベニンの持続可能な水資源管理プロジェクトは、希少な水資源の有効かつ効率的な利用が可能な農業実践への援助がある。異常気象発生の頻度が増えて水資源の供給や農業にその影響がおよんでいるチュニジアでは、同国の農業水資源省や環境と持続可能な開発省に対して、国家適応戦略案起草のための支援を行っている。ペルーのアンデス山岳地帯のローカルコミュニティに対して、現在の過度の水供給の管理と、氷河の溶解に伴う将来の水管理問題に関して支援している。さらに、モザンビークのブジ川洪水で2000年2月に800人の死者を出した後、ドイツの支援で、同国政府との協力で早期警戒システムを打ち立てた。その結果、2007年2月の洪水では地域の住民は安全に避難することができた。インドでも、貧しい人々が農業における気候変動のリスクから自らを守るのに役立つ保障の仕組みづくりを支援している。インド各地で継続的に行われている開発協力は気候変動への適応策である。

ドイツの主張する「耐気候」開発協力(“climate-proof” development cooperation) (FMECD, 2007, p. 13) は、開発援助の企画の段階から気候変動に対する配慮がなされていて、その援助が長期間にわたって役立つことを必要とする、ということである。中期的にみて援助対象地域が洪水を起こしやすい地域ではないか。計画されている農業生産のレベルを支えるに足る降水量が見込まれるのか。季節の変遷とともに健康リスクはどのように変わるのか。こうした判断基準などを参考にしながら、被援助のパートナー国と協力していくとともに、国際機関や多国間援助機関さらにはOECD加盟国のドナー国との協力も追求している。

2007年12月にインドネシアのバリ島で開催された国連気候変動枠組み条約第13回締約国会議／京都議定書第3回締約国会合(COP13/MOP3)において、ドイツ政府は改めて貧困と気候変動に対する闘いを同時に遂行する決意を表明した。より少ない温室効果ガスを排出する一方で、経済成長を促進し生活水準を良くする技術が必要であり、再生可能なエネルギーの利用の拡大とエネルギー効率を上げる必要性を強調した。第一歩として、途上国における技術移転と適応のために毎年、追加的な1億2,000万ユーロを拠出する。この支出によって、ドイツ政府の経済協力や気候変動分野での開発への援助が年10億ユーロに達する。技術と適応に関して途上国と協力することは、正義ならびに公平の問題であると指摘し、気候変動問題に対する責任が最も少なく最も貧しい人々が、最悪の被害を受ける不公平に言及した。

ドイツは、2050 年までに 1990 年レベルに比べて温室効果ガスの排出量を 50% 削減するという長期的な目標達成のために、中期的な目標を設定している。欧州連合 (EU) は、2030 年までに 30%削減することを提唱しているが、ドイツは 40% 削減することを目標としている。

2. スウェーデンの環境開発援助 (OECD レビュー、2004 年)

スウェーデンの対 GNI の ODA 比は、2003 年に約 0.87%に達すると見込まれ、リオ・サミットの目標である対 GNI 比 0.7%の目標よりかなり高いレベルに ODA を維持している。

2002 年の法律である「共有される責任——地球規模の開発のためのスウェーデンの政策」(“Shared Responsibility: Sweden’s Policy for Global Development”)において、スウェーデンは、すべての開発援助活動を通して公平で持続可能な開発に貢献する目標を打ち立てた。

「リオの条約を開発協力に統合すること」を目指す OECD/DAC 指針にも基づくスウェーデンの三つの優先的政策目標は、(i) 体系的に多国間環境協定 (MEAs) の目的を開発協力活動に統合すること、(ii) 途上国が MEAs を施行できるように技術的援助を提供すること、そして、(iii) 地球環境問題によりよく取り組むことができるように開発援助の指針と戦略を修正することである。

スウェーデン国際開発庁 (Swedish International Development Co-operation Agency: Sida) は、水資源、持続可能な農業と森林、土地の保全、海洋の環境と都市の環境問題に関する開発プロジェクトを優先した。Sida によれば、ODA の 10%以上が環境プロジェクトに向けられた。スウェーデンは、また、自然資源管理に関して、国連環境計画 (UNEP) や国連食糧農業機関 (FAO) などの国際機関に拠出している。スウェーデンはさらに、5,800 万米ドルを拠出して、GEF に対する二回目の資金補充 (1999–2002 年) に貢献した。

2006 年の Sida を通じた ODA 支出額は、159 億スウェーデン・クローナ (SEK : 1 SEK は約 17 円) で、Sida とともに開発協力業務を担う外務省と輸出信用保証局 (Export Credits Guarantee Board: EKN) の支出額全体の 54%を占めた。その内、三分の二が二国間援助、残りの三分の一が多国間援助で、世銀、地域開発銀行そして EU の開発協力予算に拠出された。こうした支援に対しては、2006 年以降政府が資金を提供するスウェーデン開発評価庁 (Swedish Agency for Development

Evaluation) の評価を受けている。2006 年のスウェーデン統計調査局 (Swedish Bureau of Statistical Surveys) の世論調査によれば、スウェーデン人の 62% が ODA を増額するあるいは現状維持と答えた (Sida の HP [http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=121&language=en_US]、2007 年 1 月 27 日検索)。

(1) Sida の環境的に持続可能な開発政策と行動計画 (Environment Policy Division, “Sida’s Environmental Management System,” 2004 参照)

1988 年に国際開発協力プログラムに環境保護の目標を導入した。2003 年に、スウェーデン議会は、公平で持続可能なグローバルな発展を目標に掲げる、政府法案の「共有される責任」を採択し、同国の開発協力が自然資源の持続可能な利用と環境保護に寄与することを決定した。国際開発協力の目標は貧しい人々が自らの生活状況を改善できるように支援することであり、この長期的目標を達成するためには、彼らの健康・暮らし・生存のために依存している自然資源や環境への配慮が欠かせない、ということである。Sida は政府からの要請で、環境政策、行動計画ならびに政府への報告からなる「環境管理システム」(Environmental Management System) を立ち上げ、継続的に環境への視点を開発協力プログラムに統合することを目指している。

持続可能な開発という概念は非常に意味内容の曖昧な概念である。持続可能な開発を経済成長指標で測るのは不適切であるとともに、開発が第一でその後で環境保護というのでも不十分である。すなわち、開発と環境保護は同じコインの裏表であると認識する。その上で、持続可能な開発は、貧困と環境保全の関係、さらには環境問題と他の開発問題、たとえば経済成長、貿易、紛争、民主主義、人権、性的平等、健康そして教育との複雑な関係に、とくに留意する必要が強調されている。

また、普遍的な持続可能な開発モデルが存在しているわけではない。そこで、Sida が主眼を置くのが、被援助国が自ら環境問題を分析してそれに対処していくことのできる能力を開発・強化していくことである。さらに、非政府組織 (NGO) や市民社会一般が環境的に持続可能な発展を創造する上で果たす役割は非常に大きいので、そうした非政府の活動を支援していくことを重要視している。

Sida の環境的に持続可能な開発の原則は以下の通りである。

- 被援助国における自然資源と環境の保護と保全策を被援助国みずから同定し実施していくよう支援すること。

- 長期的な展望に立った持続可能性を強調し支援すること。
- 治療するよりも予防することの方が良いという原則に従うこと。
- パートナー（被援助国）が長期的な計画の視点に立脚して持続可能な発展をはかり、それによって永続する貧困の削減を達成できるようにすること。

しかし、スウェーデンをはじめいかなる先進工業国も持続可能な発展を達成していないことを踏まえ、自然資源の利用や環境への負荷を与える自国の生産と消費パターンを持続可能なものへ変換していくことの国際的な意義にも触れている（Environment Policy Division, pp. 6-7）。

（２）スウェーデンの気候変動政策の概要（Ministry of the Environment, “Swedish Policies to Combat Climate Change,” 2007）

スウェーデン政府は、気候変動問題を今世紀の主要な環境ならびに政治的挑戦とみなしている。同国はEU内の温室効果ガス削減分担（burden sharing）において、京都議定書第一約束期間（2008－12年）の間に1990年比4%を超えない排出制限義務を負っている。しかし、同政府は同期間の短期削減目標として、1990年比4%の削減目標を掲げ、実際のところ、2005年の温室効果ガス排出レベルは、1990年のレベルに比べ7%下回った。同時期の経済成長率が36%であったにもかかわらず、一人当たりの排出量が工業国の中で最も低かったことは特筆に値する。

スウェーデンの環境省によれば、こうした成功は経済的政策手段に基づいている。同国では世界でいち早く、1991年に二酸化炭素税を導入した。この炭素税は様々な燃料に含まれる二酸化炭素の量にしたがって税率が異なっている。たとえば、石炭の税率は天然ガスよりも高く、木材やエタノールなどのバイオ燃料には税がかからない。また、同国にはグリーン電力認証システムがあり、風力や水力などの再生可能なエネルギーを使用した発電さらにはバイオ燃料使用の熱電併給（combined heat and power production: cogeneration）システムによる発電を促進している。

人口900万のスウェーデンの地球温暖化寄与率は無視できるほどかもしれないが、この問題の解決には国際的協力が不可欠であるという認識の下、短期・長期の温室効果ガス削減目標を立てて気候変動問題に真剣に取り組んでいる。スウェーデンは2009年9月にEUの議長国に就任することになっていて、2013年以降（京都議定書の第一約束期間以降）の長期削減枠組み形成に関して国際社会で主導的

な立場に立つことを目指している。スウェーデンの環境大臣が 2007 年 6 月に 27 カ国の環境大臣会合を主催した際に、将来の国際レジームの要素として、以下の 7 点を重視することが合意された。

- すべての国によって適応策が採用される必要があるが、とくに、貧しくて脆弱な開発途上国によって採用されるべきである。
- すべての開発国に対するより野心的で法的拘束力のある削減目標の設定
- 開発途上国による（気候変動）緩和行動の強化
- 森林伐採問題に関するさらなる行動
- 適応政策と緩和政策の予期せぬ結果に対処すること
- 緩和、適応、そしてより一般的にわれわれの経済社会の脱炭素化を支援する技術開発ならびにその普及と商業化
- 投資、インセンティブ、財政、キャパシティ・ビルディング、問題への意識向上と教育

議長国のスウェーデンは、協調的な国際的な努力に基づく、効果的で、公平で、しかも包括的な多国間主義レジームの必要性を強調した（Ministry of the Environment, 2007, p. 3）。

3. アメリカ合衆国の開発援助（OECD レビュー、2004 年）

「持続可能な開発と地球益を前進させる」“Advance sustainable development and global interest”（国務省と国際開発援助庁の共同計画における四つの戦略の第二番目に掲げられたもの）。この目的の達成には、主にアメリカ国際開発庁（USAID）を介した二国間援助ならびに多国間プログラムや UNEP、UNDP、GEF やモントリオール議定書基金や地域開発銀行の多国間への拠出を含む。

2004 年における米国の純 ODA は 190 億米ドルに達し、そのうち四分の三ほどは二国間援助で提供された。米国の民間の営利・非営利セクターも環境関連の相当の開発援助を提供している。米国の諸団体は DAC 諸国の民間援助の 50–60% を提供している。

2004 年の時点で、ODA 全体に関する絶対額においては、OECD の DAC メンバーの中で米国が最大の ODA 拠出国であるが、GNI 比では 0.16% で 22 カ国中 21 位であった。

USAID は米国の全 ODA の 65% を支出している。因みに、国務省と財務省は各

13%、農務省は 2.5%、国防省は 3.5%。

(1) 環境援助

USAID は、2003 年に 6 億米ドルを途上国と経済移行国における環境（保護）活動に提供した。これは USAID プログラム基金の 8%に当たる（過去 10 年間概ね一定）。

USAID の財政ならびに技術支援活動はアフリカ、アジアが中心でラテンアメリカでは生物多様性の保全と自然資源管理に重点が置かれる。アジアやラテンアメリカにおけるその他の関心は、きれいな水、衛生、大気汚染防止とエネルギー効率の向上である。

10 年前に比べ、プログラムの種類（programme descriptions）や職員レベルなどからみて、USAID において環境援助の優先順位は相対的に低くなっている。

気候変動問題に関して、USAID は 1998 年に 5 年計画を打ち立てた。10 億米ドルをブラジル、インド、インドネシア、メキシコ、フィリピン、南アフリカ、ロシア、ウクライナ、中央アメリカ、中央アフリカそして中央アジアに焦点を当てて拠出した。1998 年から 2000 年の間、米国 ODA の 2.3%が気候変動問題関連であったが、同時期の DAC 諸国の平均は 7.2%であった。

もう一つの優先的援助政策は生物多様性の保全で、森林、草原、湿地そして沿岸地域の管理を改善するための基金、訓練ならびに技術移転を含む。主要な開発目標として、海外援助法は、特別に USAID に対して、熱帯雨林や生物の多様性保全を含むように直接指示している。1996 年から 2002 年にかけて、生物の多様性保全活動への基金を倍増して 1 億 2,600 万米ドル、主に USAID を通して支出した。熱帯雨林保全法に基づいて、2004 年末までに 5,600 万米ドルが九つの負債削減／負債（と自然保護との）交換協定に使われた。

貿易に関する問題に取り組むために途上国において能力向上に対する支援を要請した 2001 年のドーハ開発アジェンダに忠実に、2003 年に 7 億 5,200 万米ドルを支出した（1999 年は 3,690 万米ドル）。しかし、環境関連ではほんのわずかの支出であった。

(2) アメリカ国際開発庁の環境プログラムの概要（USAID の HP [http://www.usaid.gov/our_work/environment/]、2008 年 3 月 3 日）

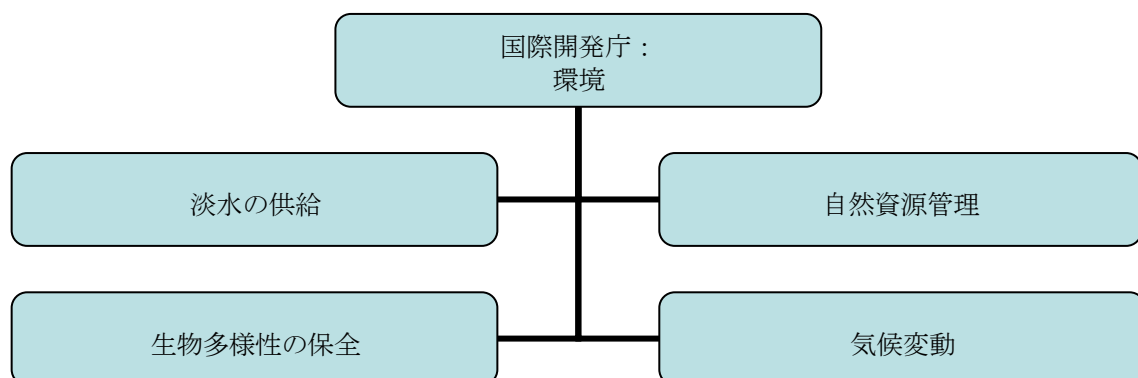
自然資源は食糧生産や他の生産に必要なばかりか、自然からの物理的・精神

的な恵みによって健全な人間社会も営まれる。また、豊かな自然は多くの動植物の生息地を提供している。

以上のような基本的な認識に基づいて、USAID は環境関連の ODA の重点項目として淡水の供給、森林の保全と自然資源管理、多様性保全や気候変動問題を取り上げている。当然、水の循環と生物相の関わりや自然資源間の相互作用関係は緊密かつ複雑であるので、USAID の各取り組みには互いに補完関係あるいは重複するところがある。総じて、すべての環境関連の案件が持続可能な開発という国際的な目標達成に関連しているといえよう。

最後に、環境関連の ODA の取り組みを USAID の HP 上で調査した過程で浮かび上がってきたものを組織図的にまとめた（図 1－図 5 参照）。

図 1 USAID の環境 ODA 重点項目



① 淡水の供給

- 飲料水の供給
- 衛生設備
- 下水管理
- 汚染と水資源

自然資源管理

- 流域管理および総合的な水資源管理（Watershed management and integrated water resources management: IWRM）
- 沿岸資源管理
- 淡水生態系管理

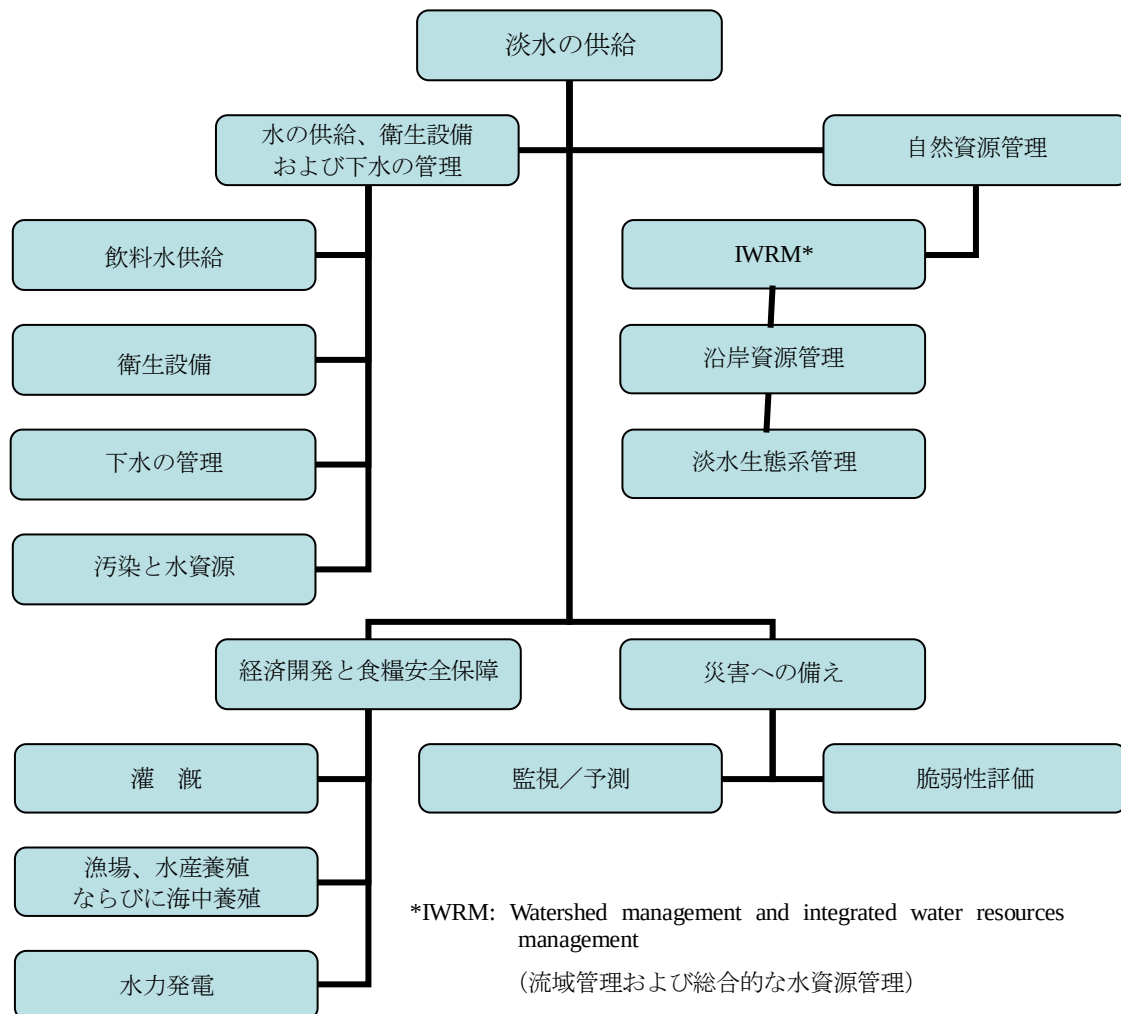
経済開発と食糧安全保障

- 灌漑
- 漁業、海中養殖（栽培）（mariculture）、水産養殖（aquaculture）
- 水力発電

災害への備え

- 監視と予測
- 脆弱性評価

図2 淡水の供給プロジェクト



② 森林と自然資源管理

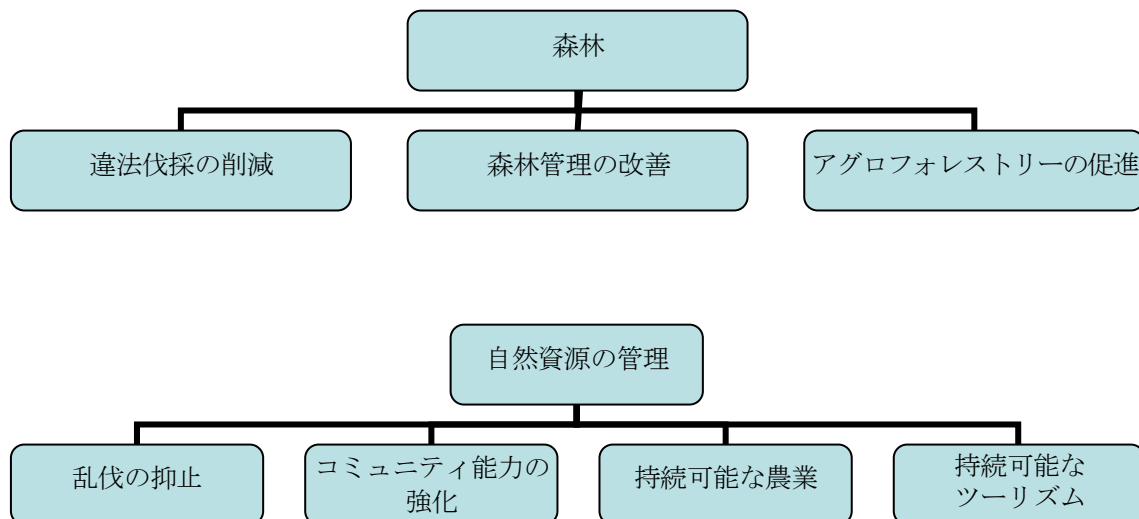
森林

- 違法な伐採の削減
- 森林管理の改善
- 併農林業（agroforestry：農業・林業両用の土地利用）の促進
- コミュニティの権限強化
- 生物多様性の保全

自然資源管理

- 森林伐採問題
- コミュニティの能力向上
- 持続可能な農業
- 持続可能な観光

図3 森林と自然資源管理



③ 生物多様性の保全

生息地保全

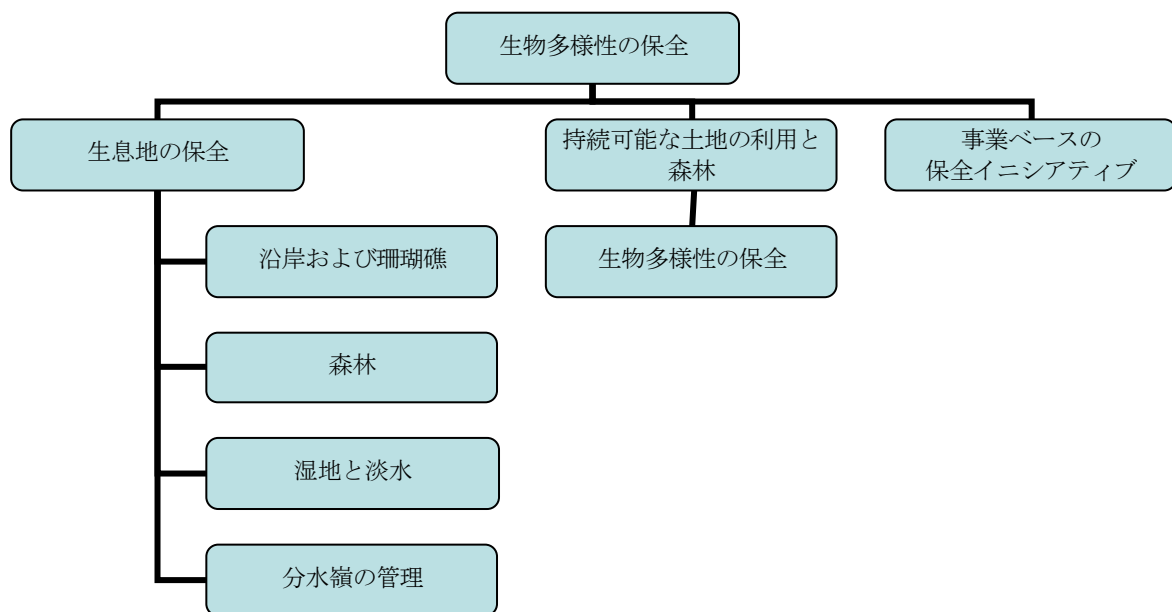
- 沿岸および珊瑚礁
- 森林
- 湿地と淡水
- 分水嶺の管理

持続可能な土地利用と森林

- 生物多様性の保全

事業ベースの保全イニシアティブ

図4 生物多様性の保全



④ 気候変動問題プログラム

現場支援

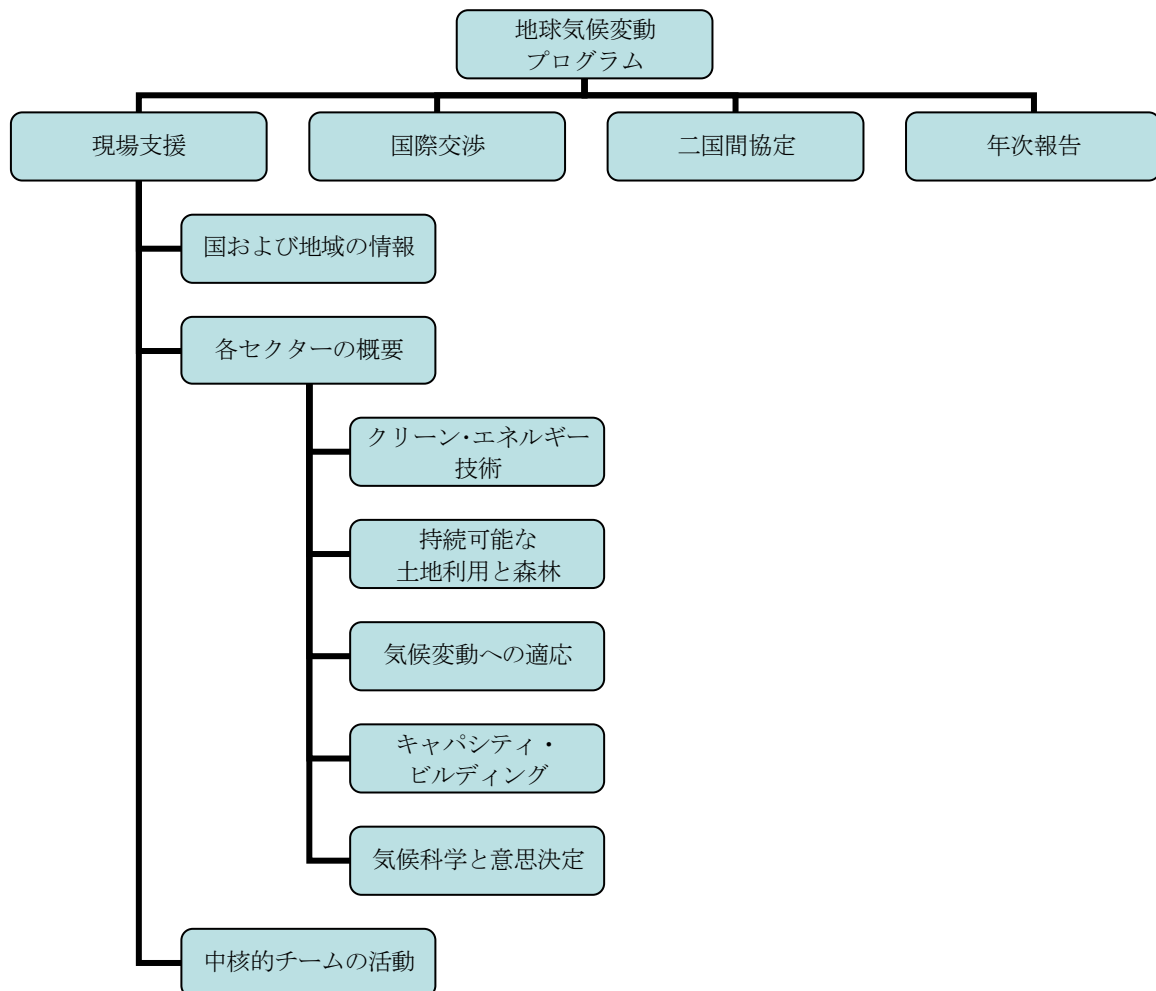
- 各国・各地域の情報
- 部門概況
 - ◇ クリーン・エネルギー技術
 - ◇ 持続可能な土地利用と森林
 - ◇ 気候変動への適応
 - ◇ （適応）能力の向上
 - ◇ 気候科学と意思決定
- 中核的チームの活動

国際交渉

二国間協定

年次報告

図5 気候変動問題プログラム



4. 日本の環境 ODA に対する提言

環境 ODA という項目は、1988 年以降、日本の『ODA 白書』に取り上げられている。その中身は、(1) 環境保全に直接資するプロジェクト・プログラム、(2) 環境保全のための多国間機関への拠出、そして (3) 二国間 ODA における開発プロジェクトによる環境への影響防止のための措置をその内容とした。1992 年版の『ODA 白書』によれば、環境保全に直接資するプロジェクトは、

- 飲料水の確保や汚物、廃棄物の処理などの居住環境問題改善
- 自然災害防止や居住関連の防災
- 農村部における人口増加圧力の増大に伴う貧困とその結果としての非伝統的な焼畑の広がり、薪炭材の過剰伐採、過放牧、さらには森林の減少、土壌の流出、砂漠化などの環境問題
- 急速な経済成長に伴う大気汚染、水質汚濁の公害問題
- 気候変動問題などの地球規模の環境問題

などである。

1992 年にブラジルのリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議（UN Conference on Environment and Development: UNCED）で、日本政府は、92 年度より 5 年間にわたり、環境分野の二国間および多国間政府開発援助を 9,000 億円から 1 兆円を目途に大幅拡充・強化を約束した。さらに、97 年に日本政府は「人類の安全保障と 21 世紀に向けた環境開発支援構想（ISD）」を提唱した。援助対象は大気汚染、水質汚濁、廃棄物対策、自然環境保全、国際的な「水」問題、地球温暖化対策、環境意識の向上・戦略研究、持続可能な開発に向けての戦略研究などの項目を掲げている。2002 年に南アフリカのヨハネスバーグで開催された持続可能な開発に関する世界サミット（World Summit on Sustainable Development: WSSD）において、日本政府は ISD を受けて、持続可能な開発のための環境保全イニシアティブを発表した。この新たな提案では、途上国とのパートナーシップを重要視し、環境分野での能力開発（capacity development）を基本原則の第一に掲げた。具体的には、たとえば、持続可能な開発に向けての人材育成のために、5 年間で 2,500 億円以上の環境教育援助によって、5,000 人ほどの人材を育成する目標を掲げた。

気候変動問題に関しては、2005 年に京都議定書が発効し、今年（2008 年）から 2012 年にかけて第一約束期間にはいった。昨年の 12 月にインドネシアのバリ島

で開催された COP13/MOP3 では、具体的な長期削減目標こそ数値化されなかったものの、09 年にデンマークのコペンハーゲンで開催予定の COP15/MOP5 までに、京都議定書を批准していない米国や削減義務を負っていない中国・インドなどの途上国も含めた、あらゆる国が参加する 2013 年以降の長期削減目標設定に向けて、いわゆる「バリ・ロードマップ」が提示された。

こうした国際的な多国間主義に基づく取り組みとともに、日本は、2005 年の英国のグレンイーグズ G8 サミットから始まり、08 年 7 月の洞爺湖 G8 サミットで一連の会議の取り纏めを行うことになっている。この間、05 年 11 月には、英国で G8 および中国、インドなどの主要 20 カ国（世界全体の排出量の約 80%）及び世銀と国際エネルギー機関（IEA）の間で気候変動問題に関する対話がなされた（第一回対話）。06 年 7 月の G8 ロシア（サンクトペテルブルグ）サミットを経て、同年 10 月にはメキシコで気候変動問題に関する第二回対話を行った。07 年 6 月の G8 ドイツ（ハイリゲンダム）サミットの後、同年秋、第三回目の主要 20 カ国（G20）対話を開催した。

（１）気候変動問題に対する日本の国際開発援助

① 緩和策

京都議定書の目的は気候変動の緩和に焦点を当てている。人為的な温室効果ガスの排出抑制に関しては、経済活動からみて供給サイドのものと需要サイドのものに大きく分けることが可能である。気候変動問題はエネルギー問題と密接に関係している。したがって、供給サイドからみた場合、経済・産業活動を支える第一次エネルギーを二酸化炭素の排出の多い石炭からより少ない石油や天然ガスに転換しつつ、さらに再生可能なエネルギー（バイオマス、太陽エネルギー、風力や水力など）への依存度を高めることが、最も直接的な気候変動緩和策である。次に、第二次エネルギーである電気を供給する発電所のエネルギー効率を高めることも重要な対策である。供給サイドの間接的な緩和策としては、二酸化炭素の吸収策も考えうる。その長期的な方策としては炭素回収貯蔵（carbon collection and storage: CCS）が挙げられる。

需要サイドの政策としては、運輸、商業施設、家庭での温室効果ガス排出削減が求められる。また、産業界は引き続き温室効果ガスの排出を削減する必要がある。

土地の利用や土地利用の改変そして森林に関しては（京都議定書の第 3 条 3 項、

4 項)、新規の植林、再植林や森林伐採の速度を遅くすることが重要である。また、森林・耕地・牧草地の管理の改善も重要で、森林を守りつつ持続可能な農業を行うことも必要である。

この他、廃棄物の管理によって、温室効果が二酸化炭素の 21 倍であるメタンガスの排出を抑制しつつ、バイオマスの利用という観点から、その有効利用も重要な緩和策である。さらには含ハロゲン炭素化合物の排出抑制も必要である。

以上の供給・需要サイドの緩和策を踏まえて、望ましい気候変動緩和策に関連した開発援助の例を挙げると次のようになる。

- 第一次エネルギーを二酸化炭素の排出の多い石炭からより少ない石油や天然ガスへの転換に資するような援助
- バイオマス、太陽エネルギー、風力や水力などの再生可能なエネルギー開発のための技術・財政支援（水力の場合、ドイツ政府が配慮している、適正規模の分散型水力利用への支援が望ましい）
- 途上国の工場、交通手段、商業施設ならびに住宅におけるエネルギー効率の向上支援
- 森林の保全や森林の再生、ならびに植林（ただし、生物の多様性に十分に配慮すること）
- バイオ燃料（エタノールやバイオ・ディーゼルなど）の開発支援には、生物多様性喪失の恐れと食糧問題との競合性を考慮し、森林伐採による大規模なサトウキビやアブラヤシの耕作地造成などの開発援助は避けるべき
- 次世代以降に放射能廃棄物の管理や処理を委ねる原子力発電建設援助は、持続可能な開発の概念には全く相応しくないので、政府の開発援助としては控えるべき

② 適応策（Working Group II Report “Impacts, Adaptation and Vulnerability” in *IPCC Fourth Assessment Report*, 2007, pp. 490－492）

IPCC の第四次報告書の第二作業部会（温暖化の影響、適応策、脆弱性）に掲げられている適応策の対象の主な領域は、農業と食糧安全保障、水文学（的配慮）と水資源、沿岸と低地域、自然資源と生物多様性、人の健康、そして人的（人間社会的）次元に関係する事柄である。各々の領域について、とくに、アジア地域において望ましい適応策を概観すれば以下の通りである。

農業と食糧安全保障に関しては、概ね、農業実践の変更、品種改良や新しい技

術と生産基盤への投資による作物と家畜の改良を通して気候変動適応能力の向上を目指す方策があげられる。具体的には、実際の環境状況に適応した牧草地の管理や、牧草資源の持続性を確保するような合理的な輪番的放牧や、気候変動に起因する生産性の低下のリスクを最小限に抑えるための灌漑システムや、米の品種改良があげられる。また、沿岸地域の小さなコミュニティが海面上昇に対処できるように、漁場と水産養殖管理を沿岸領域管理に統合することも重要視される。さらには、脆弱なグループが問題意識と問題への理解を向上させるための情報、教育そしてコミュニケーションプログラムも適応策の一環として重要なものである。

水資源に関する適応策に関しては、すでに水資源に対する需要過多の地域では、水資源の欠乏を回避するために、灌漑システムに対する水の節約の仕組みを強化する必要がある。中国を含む北東アジア地域では、都市の排水のリサイクルと再利用も必要であろうし、農業用水や他の目的に使われる水の効率的な使用を促進するのも重要な対応策である。また、水力発電への依存度を減らし、河川交通整備も必要である。

海面上昇に対する沿岸域や低地域の対応は、保護、順応そして退去である。社会経済的な活動と人口がアジアの沿岸地帯にかなり集中しているので、堤防を高めつつ補強することが、沿岸地帯の保護のための適応策の一つとなる。また、総合的な沿岸地帯管理（Integrated Coastal Zone Management: ICZM）は、沿岸地帯が提供する利益を最大化し、沿岸地帯の持続可能な管理を促進するために、社会、文化ならびに環境資源との軋轢や有害な影響を最小化するための効果的な沿岸域保護戦略であると評価されている。この ICZM 概念は、中国、インド、インドネシア、日本、韓国、フィリピン、スリランカ、ベトナムそしてクウェートにおいて、漁場、珊瑚礁、汚染、巨大都市さらには個別の沿岸システムを体系的に捉える中心的な概念として取り入れられている。

気候変動の自然生態系システムや生物多様性に与える影響も適応策の対象として重要である。気候変動の影響と森林に関して、とくに、脆弱なシベリアなどの森林に対する植林や森林の再生技術の改良は適応策として考慮する必要がある。また、火災や病虫害から森林を保護する対策の改善も必要である。さらに、森林の伐採の管理と森林の劣化を抑制する対策と生産的で持続可能な農業を拡大する方策を組み合わせたような、異なるセクターをまたいだ包括的なプログラムは、気候変動、土地利用の変化、その他のストレスに対する森林の脆弱性を低減する

だろう。

気候変動が人間の健康に与える影響に対しても対応策が必要である。基本的なデータ資源として欠かせないのが病気監視システムである。天候の要素と病原菌媒介生物によって運ばれる病気との関係は複雑かつ微妙なものであるので、病気とともにそれに関連する生態学的な要素の監視も要求される。病気の監視は適応策の効果と効率を評価する上で欠かせない。こうした監視体制整備とともに、暑さ監視 (heat watch) と警戒システムの導入も対応策として非常に役立つであろう。

最後に、人的あるいは人間社会の次元の適応策についてである。人口の急増、都市化、工業化さらには土地利用計画の不備は、自然災害をこうむりやすい脆弱で危険の大きい地域への人々の移動を促す。したがって、地方での人のネットワークの形成と明瞭な開発の方向性の提示そして地方のコミュニティ間の連携は、アジアの開発途上国における人々の都市や沿岸地域への移動を減らす前提条件である。それとともに、異常気象を含む自然災害の危険性に対する人々の危機意識を高めることも適応策として十分に配慮する必要がある。適応能力を築くために「社会資本」に注目が集まっている。たとえば、バンコクにあるアジア災害準備センター (Asian Disaster Preparedness Center) では、脆弱性を減らし危機に対処する人々の能力を強化するために、コミュニティを基本とした災害管理プログラムを導入した。また、東南アジア地域で盛んな観光産業に対する防御対策も適応策として取り組まねばならないものである。具体的には、観光客を保護できる社会基盤の整備や天気予報の導入や警戒警報システムの設置ならびに維持などである。こうした防災上の配慮とともに生物多様性を維持するためにも、マングローブ林の保全は最優先課題である。

さらに、夏季における都市のヒート・アイランド効果に起因する熱射ストレスの危険を最小限にするため、社会の次元でとりうる適応策も多くある。たとえば、新しい建物を計画する際に、建物に対する熱による負荷、冷房や日中の最高気温などを考慮に入れた設計、建築規制、さらにはヒート・アイランド問題を考慮した都市開発を行わねばならない。植樹、アーケードや十分な換気を取り入れた住宅は、熱による負荷を減らすのに役立つ。同様に、光を反射表面とか、草木、日よけ、自然の風の流れ、あるいは屋上緑化などによって人為的な冷房への依存度を下げることが可能である。

以上が、IPCC の第四次報告書の第二作業部会中の、とくに、アジア地域に焦点を当てた、必要とされる気候変動適応策の概観である。実は、こうした適応策と、

日本政府がこれまで得意としてきた開発援助プロジェクトとの間には多くの類似点があり、これからの日本の ODA のあり方を考える上で非常に参考になる。人間の安全保障の一環として環境分野での国際貢献を ODA 政策の一つの柱にする日本政府が、気候変動問題の影響を受けやすい脆弱なアジア太平洋あるいはアフリカの国々に対する適応策プロジェクトを重点的に行う意義は大いにある。すなわち、開発途上国の持続可能な開発を支援しつつ、人間の安全保障の視点から気候変動問題という地球規模の問題に関与することによって、日本は国際社会に積極的に貢献できるのである。

③ 気候変動の影響への適応と日本の ODA のあり方

国際協力機構（JICA）の気候変動の適応策は、これまで積み上げてきた開発援助プロジェクトを精査しさらに拡充することによって、とくに、開発途上国の気候変動に起因する被災予防策と持続可能な開発を支援することで大いに国際貢献できよう。JICA の国際協力総合研修所が昨年取りまとめた報告書にも指摘されているように、気候変動の影響を受けやすい脆弱な国や地域の適応力を向上させることは、日本の外交政策の一つの太い柱を形成している人間の安全保障の理念にも沿うものである。

気候変動の影響への「適応」あるいは「適応策」についての国際的に合意された定義は存在していないが、JICA の前述の報告書では以下のような基本的な考え方とアプローチを提案している。まず、気候変動の影響の顕在化と開発途上国における適応支援ニーズが高まっているとの認識が大前提にある。その上で、適応策支援を視野に入れた今後の JICA の適応策の基本的な考え方は、人間の安全保障の視点に立った適応支援とキャパシティ・ディベロップメント（CD）を基本とした適応支援である。そして、提案されたアプローチは、開発途上国の適応能力が、「個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス（CD）」を支援するものである。さらに、このアプローチは、(a) 特定のコミュニティなどの場を設定して CD を支援する「エンパワメント」の視点、(b) 政府の現業部門を中心とした人材育成、技術普及あるいは研究開発を推進する「拠点機能形成」、(c) 国レベルなど、広域に適用すべき特定の政策や法制度、体制の形成や運用強化を行う「政策・制度の構築・強化」からなるとされる（JICA 2007 年、xii）。

これらのアプローチの主眼は、気候変動に対して脆弱な国や地域の適応能力あるいは抵抗力を高めることに置かれていて、非常に的を射た考え方である。同ア

アプローチの核心は、

脆弱性 $\approx$ 外力の大きさ / (抵抗力 - 感受性)

で表現された式において、抵抗力を高めることにある。すなわち、地球の温暖化、海面上昇さらには気候変動（サイクロンや台風、洪水、干害などの異常気象の頻発あるいは規模拡大）が避けられない（外力が一定）とすれば、脆弱性を減らすためには個人、組織そして地域社会の抵抗力（＝適応力）を高める必要がある。とくに、島国とか海岸線の長い地域や低地帯の多い開発途上国は気候変動の影響を受け易い（感受性が高い）ので尚更である。

以上の適応策に関する日本の開発援助のあり方に基づいて、また、これまでの技術援助を踏まえて、JICA が準備を進めている適応策への支援計画は評価できるものである（付録の表参照）。あとは、これらの潜在的な適応プロジェクトを実施するための国民の支持と政治的な意思が求められよう。

ドイツの水資源分野での基盤整備を支援するアプローチは、新たな施設を建設するというよりもむしろ、既存の水供給システムや下水道システムの修繕、再建、効率性の改善などに重きを置いている。こうしたアプローチの基本となる考え方は、ドイツ人の国民性あるいはドイツ人氣質といったものを反映していて、良いものを修理しながら長く使用する、といった確固とした精神がある。現代の日本のように新奇な物を好み、広大なアメリカ社会からやってきた使い捨て文化を、無批判に狭い国土で広めてきてしまった日本社会と日本人は、途上国の開発援助の基本的な考え方を採用するときに、もう一度自らと自らの社会を反省し、国内で「もったいない」精神に基づいた経済社会の再構築を行いつつ、環境的に持続可能な開発援助を行っていくべきであろう（フォイアレアト・中野『環境にやさしいのはだれ？—日本とドイツの比較』2005 年参照）。

■参考文献

国際協力機構（独）（JICA）国際協力総合研修所『気候変動への適応策に関する JICA の協力のあり方』総研 JR06-48、2007 年 7 月。

フォイアレアト、K.H.・中野加都子『環境にやさしいのはだれ？——日本とドイツの比較』、技報堂出版、2005 年。

Environment Policy Division of the Ministry of the Environment of Sweden, “Sida’s Environmental Management System.” Sida, SIDA3612en, 2004.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (of Germany), *The German Government’s 12th Development Policy Report*, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, May 2005.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (of Germany), “Climate Change and Development: Setting Development Policy Priorities,” Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, October 2007.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *OECD Environmental Performance Reviews: Germany*, Paris: OECD, 2001.

OECD, *OECD Environmental Performance Reviews: Sweden*, Paris: OECD, 2004.

OECD, *OECD Environmental Performance Reviews: United States*, Paris: OECD, 2005.

Ministry of the Environment (of Sweden), “Swedish Policies to Combat Climate Change,” 2007, Memorandum, 27 July 2007.

【付録】表 セクター別にみた適応策の例

セクター	実施可能な適応策	内容
水資源	水資源の適切な管理	多様なステークホルダーの参画のもとで水に関わる情報共有と利害調整を行う制度的枠組構築支援
	水資源の開発	洪水・旱魃の悪化などにも対応可能な貯水池等インフラ整備を含む中長期的な開発計画・運用規則策定支援
	水と衛生の改善	乾燥・半乾燥地域を中心とした安全で安定的な飲料水の確保（衛生施設の普及・啓発を含む）
	水資源の有効利用	乾燥地域における農業用水や都市水道水の有効利用
農業・食糧	灌漑施設の整備	恒常的な水不足の問題を抱える地域や洪水の多い地域における灌漑施設整備の支援
	作物品種の開発導入	乾燥・塩類土壌耐性品種の開発・導入、洪水多発地域における浮稻の導入などの支援
	住民参加による農村開発	農民の生活基盤整備と外的変化への抵抗力向上、気候変動による農民への影響軽減などの支援
	異常気象対策	台風・ハリケーン等災害対策、災害時用農産物備蓄、淡水養殖によるタンパク源確保、農業資源への気候変動影響把握にも貢献する資源管理の支援
森林・自然環境	病虫害耐性樹種の育種	気候変動に伴う病虫害の増加・分布拡大に対する対策としての抵抗性品種開発・技術普及支援（林木育種事業）
	マングローブ保全	気候変動に起因する洪水・津波対策としてのマングローブ保全・植林事業、サンゴ礁保全事業の支援
	森林防災	降水パターンの変化による森林火災の防止対策としての支援
	乾燥荒廃地における植林	乾燥・半乾燥地域における荒廃地の回復、砂漠化防止のための植林事業
	人材育成、環境管理推進等	気候変動に伴う生態系破壊、湿地減少、河川水量減少等への適応策として、生態系保全にかかる人材育成、環境管理活動の推進、流域管理、湿原保全・管理事業等の支援
防災	沿岸域防災	海岸浸食・高潮対策としての護岸、離岸堤、突堤、養浜、および水防、予・警報、避難活動等の非構造物対策計画策定支援
	河川防災	洪水対策としての堤防、導流堤、水制工、遊水池、河道掘削等の構築支援、および水防、予・警報、避難活動等の非構造物対策計画策定支援
	土砂災害防災	砂防堰堤による土砂災害抑止工の配置など、および予警報避難活動などの非構造物対策計画策定支援
	計画策定支援	災害対策マスタープラン策定や構造物設計における、気候変動によるリスク増大を考慮した想定被害の設定支援
	人材育成	コミュニティおよび行政機関の防災能力向上支援
都市・地域開発	開発計画策定	気候変動による負の影響への耐性を備えた土地利用計画の検討や都市・地域開発マスタープラン策定支援
	インフラ整備	気候変動リスクが高い地域における気候変動影響に留意したインフラ整備実施支援
保健衛生	マラリア対策	感染経路・感染源対策、ワクチン開発、抗マラリア薬へのアクセス確保、蚊帳の配布、家屋デザイン等の防御策、流行予測、予警報システム、環境管理・地域衛生強化、降雨量予測制度向上等の支援
	水系感染症対策	安全な水へのアクセス向上支援
	感染症対策基礎能力向上	サーベイランスシステムの整備、検査・診断技術の向上、啓発活動の強化などの支援
	高リスク地域対策	生物媒介性感染症の高リスク地域、衛生状態が劣悪な地域、洪水頻発地域等における、気候変動影響を想定した協力事業形成
その他（適応策促進支援）	気象観測能力向上支援	気象データの収集・分析能力の向上支援、早期警報システムの構築支援
	影響評価・脆弱性評価にかかる能力向上	政府の研究機関などにおいて、水資源・農業など個別セクターや、当該国の特定地域や生態系に対する気候変動の影響評価および脆弱性評価にかかる人材育成および組織強化支援、ならびに右に基づいた政策提言支援
	適応にかかる政策・制度の構築・強化	気候変動への適応に関する国家の全体計画やセクター別の行動計画、あるいは適応の視点に立った都市計画、沿岸域や流域の管理計画、湿地帯など生態系の保全計画にかかる策定支援、ならびにこれらに必要な行政官などの能力強化支援
	コミュニティの適応能力向上	コミュニティ・レベルでの適応能力のためのパイロット・プロジェクトの実施支援、ならびに右成果の普及、および上位計画への反映にかかる支援
	人材育成と意識向上	気候変動への適応に関し、研修員受入や現地セミナーなどを通じた行政官などの人材育成、ならびにステークホルダーへの普及・啓発支援

（出典）JICA 2007, p. 77.

第7章 対アフリカ政府開発援助の動向と課題

広瀬 訓

1. アフリカの現状と現行援助の問題点

(1) はじめに

「アフリカ」と一口に言っても、そこには様々な地域、様々な国があり、ひとくくりに扱うことはできない。援助の対象としても、ケニアやタンザニアのように場合によっては火種を内包しながらある程度安定し、経済成長が軌道に乗りかけている国々から、ナイジェリアのように大きな人口と天然資源を有しながら低迷している国、シエラレオネやリベリアのようにようやく内戦が終わったばかりの最貧国、あるいはスーダンのように内戦が続いている国、また、ソマリアのように内戦から事実上無政府状態になった、「破綻国家」あるいは「崩壊国家」と呼ばれている地域まで、実に多種多様である。これが「アフリカではありとあらゆる開発の問題を見ることができる」と言われる所以である。したがって、「対アフリカ援助政策」という一本化した政策を立案しようとする自体、大きな無理があるといわなければならない。とくにアフリカの場合には、ケース・バイ・ケースで検討しなければならない問題の比重が非常に大きいことを念頭において議論を進めなければならないと言える。

また、今回の調査では、とくに今年（2008年）日本で開催される第4回アフリカ開発会議（TICAD IV）および主要8カ国（G8）首脳会議（洞爺湖サミット）を念頭において、これらの国際的な舞台において日本に期待されている役割についても積極的な調査を行い、その結果も含めている。したがって、最近の動向だけでなく、日本に対する助言、苦言も多く含まれている。当然それらの中には、日本にとって厳しい指摘も少なくないが、裏を返せば、日本に対する国際的な期待がそれだけ大きいとすることができる。そのようにご理解いただければ幸いである。

（２）ミレニアム開発目標（MDGs）

現在のところ、国際的な開発の枠組みとしては、2000年の国連ミレニアム・サミットで採択されたミレニアム宣言およびその後設定されたMDGsが具体的な目標として重視されているが、この基準に照らして現在のアフリカの抱えている問題を挙げてみたい。

① アフリカの中では「優等生」とみなされている国々

これらの国々の場合、ある程度MDGsの達成は可能だとみなされている。しかし、問題は、その水準を自力で維持できるかどうかである。つまり、国民の生活水準がある程度まで向上した段階で、東アジアの国々のように、きちんと被援助国から「卒業」できるかどうかはまだはっきりとしていない。最大の問題は、依然として経済基盤が脆弱だということである。現在のところは、国際的な援助を活用することにより、MDGsの達成へ向けての進展が見られるが、援助が将来的に縮小された場合、自力でその水準を維持できるレベルまでの経済力はまだ育成されていない。むしろ、MDGsの達成へ向けて、社会セクターが重視された結果、経済成長、とくにプライベート・セクターの開発がやや軽視される傾向が散見される。これではせっかく人々の健康状態や教育水準が向上し、マンパワーが育成されたとしても、それが適切な雇用と、それによる経済の向上に反映されない可能性が出てくるのが危惧されている。

② 資源を有しながら開発が低迷している国々

最大の問題はガバナンスが貧弱なことである。これらの国々は、資源を輸出することにより、かなりの外貨収入を得ている場合が多く、経済援助の必要性は比較的低いと言える。しかし、その外貨収入が必ずしも人々の生活の向上や産業基盤の多様化による経済の強化につながっていない。結果として国民の大多数は貧しいままであり、人間開発指標（HDI）やMDGsの達成度では低迷する傾向が強い。また、特定の資源の輸出への依存度が高いために、国際市場の価格変動による影響を受けやすく、経済が極めて不安定であり、輸出する資源の価格が長期にわたり低迷するような事態が発生した場合、経済に深刻なダメージをこうむる可能性も高い。また、国内での産業と人材の育成が遅れているということは、資源を加工することによって付加価値を付けることが難しいということであり、この点でも経済的には不利な状況に置かれていると言わなくてはならない。

③ 「最貧国」と呼ばれている極めて貧しい国々

その多くはサブサハラと呼ばれるサハラ以南の地域に集中している。これらの

国々にとっては、2015 年までに MDGs を達成することはほとんど不可能な課題である。すでに、MDGs の策定当初より、これらの国々における MDGs の達成は疑問視されていたが、スケジュールの半ばに差し掛かってその達成度ははかばかしいものではなく、MDGs を開発計画の目標として掲げること自体、現実的ではないとの批判も出されている。また、これらの国々に対する国際的な援助も、社会水準の向上というよりは、最低限の保健、衛生、教育等を提供するという性格が強く、実質的には開発援助というよりは、人道援助の延長と呼ぶべきものが大半を占めている。その結果、これらの国々においては、政府が国際的な援助に依拠して最低限の公共サービスを提供していると言うべき側面があり、本当の意味での自立へ向けての歩みは必ずしも明確ではない。しかし、いつまでも援助に依存し続けるような体質が、援助国、被援助国の双方にとって望ましくないことは、言うまでもない。また、これらの国々の多くは、ガバナンスの点でも改善の余地が大きく、現在の状況のままで援助を増やしたとしても、果たしてそれを有効に活用するだけの能力があるかどうか疑問が大きい。

④ 国内が極めて不安定な国々

これらの国々の中には、依然として内戦状態が続いている国、一応停戦が成立しているが、依然として政情が不安定な国、あるいは事実上統治機能が麻痺もしくは崩壊している国が含まれる。これらの国々に生活する人々はほとんどの場合最も厳しい生活を強いられており、日常的に生命の危険にさらされているケースも珍しくない。また、難民もしくは国内避難民として実質的に生活基盤を失っている場合も多い。その意味では最も緊急かつ切実に国際的な支援を必要としている地域であるということができる。しかし、現実には、これらの国々に対して有効な援助を実施することは物理的に極めて困難であり、また大きな危険を伴う場合がほとんどである。さらに、これらの国々を放置することにより、難民の流出が継続、拡大したり、戦闘行為がエスカレートした場合、周辺諸国にも深刻な影響が出ることが懸念されており、そのような観点からも、何らかの対策が求められている。

(3) 援助の偏りと被援助国の能力不足

全般的な傾向としては、やはり「アフリカ＝貧しい」というイメージが先行しているためか、保健衛生、教育といった社会セクターに対する援助が他の地域に比べると重視され、まだ社会基盤の整備が十分ではないというイメージともあい

まって、経済開発のための協力が後手に回っているとの危惧が援助関係者の間で広がっている。当然のことながら、後天性免疫不全症候群／エイズ（HIV/AIDS）・マラリアのような感染症予防や、識字率の向上はいずれにしても不可欠の分野であり、それらの分野に対する援助の重要性は否定できないものの、その成果が開発に結びつくような、次のステップに対する協力が極めて不十分であり、せっかくの社会セクターでの成果が経済セクターへ十分に波及していないと言うことができる。

また、ガバナンスの低さや透明性、アカウンタビリティ等、受入国側の能力の問題も大きく、かりに援助を拡大しても、果たして受入国がきちんとそれを消化し、有効に活用できるかどうかという疑問も大きい。とくにこの問題は、最近の中国のアフリカ諸国に対する「ばら撒き」援助の拡大等により、真面目にガバナンスを要求する援助が、場合によっては忌避される可能性が出てきている。

さらにもう一つの問題は、アフリカ諸国が直面している問題には人々の生存そのものにかかわるような切迫したものが多く、常に目の前の深刻かつ具体的な問題の対応に追われ、環境問題、とくに地球温暖化のように長期的かつ地球的な規模での問題に対しては、「そこまで手が回らない」という消極的な姿勢が目立ち、これらの問題に対する援助の受け入れには、あまり熱心ではない点である。しかし、アフリカだけでなく、世界的な対応が必要とされているこのようなグローバルな問題に、今後どのようにアフリカ諸国を巻き込んでゆくかも課題である。

2. 対アフリカ協力の見直しの動向

（1）アフリカ重視

第1節で述べたようなアフリカの現状と問題点を踏まえて、主要各国および国際機構ともアフリカへの支援を重視する姿勢が、近年極めて顕著に見られるようになってきている。具体的には、アフリカ関係の部局の新設や拡大、またアフリカにおけるプロジェクトの増加やアフリカに対する予算の拡大などが見られる。その背景としては、もちろんアジアやラテンアメリカ各国に対する援助の必要性が、それらの国々の開発の進展に伴って減少していることや、旧ソ連の中央アジアの数カ国を除いては、旧ソ連東欧諸国に対する支援が一段落したことにより、アフリカの立ち遅れが目立つようになったことが挙げられる。とくに最貧国とそこで生活する絶対的貧困層の大部分がアフリカに集中しており、援助の必要性が

とりわけ目立つようになっている。

もう一つの理由としては、アフリカのポテンシャルが再認識されたことが挙げられる。とくにアフリカの抱える人口と資源を考えるならば、現在は様々な問題を抱えていても、いずれはアフリカが世界経済において極めて重要な地位を占めるようになることが予想される。そのために、早い段階からアフリカの開発にコミットしておくべきとの長期的な戦略および必要性が広がりつつある。

また、さらに付け加えるならば、たとえば深刻な環境破壊による砂漠化の進展や内戦、難民の流出、感染症の拡大などの問題を放置すれば、いずれその影響が先進国を含めて世界的に拡大するのではないかという危機感があることも否定できない。それを防止するためには、できるだけ影響が広がらない早い段階で対策を講じる必要がある。そのための援助も、当然アフリカ重視の姿勢の中には反映されているであろう。

（２）権限委譲と分権化

近年のアフリカに対する援助方法の著しい特徴として挙げられるのは、とくに世界銀行において顕著に見られる傾向であるが、フィールド重視の姿勢である。これも第１節で述べたことであるが、アフリカの多様性に対応し、柔軟かつ効率的に援助を実施するためには、できるだけ現地において詳細を把握したうえで、ケース・バイ・ケースで対応する必要がある。

世界銀行の場合には、従来はどちらかというと本部に権限を集中させ、本部の決定に従って事業を展開する傾向が非常に強かったが、現在はこの方針を百八十度転換し、積極的に各国に配置された国別事務所への権限の委譲を進めている。たとえば、非政府組織（NGO）への支援も強化してきているが、その対象となっているのは開発途上諸国の現地 NGO であり、国際 NGO ではない。国際的な NGO を参入させるよりも、現地 NGO の育成を重視するというのは、被援助国のガバナンスやオーナーシップの点からも望ましいことであるが、このような比較的小規模で柔軟性が要求される援助を実施するにあたって、協議のために関係者をいちいち本部に呼び寄せたり、あるいは本部の担当者が現地に出張するというのでは、極めて効率が悪く、現地事務所に委ねる方が望ましいことは明白である。

アメリカ国際開発庁（USAID）も、極力現地で予算を柔軟に使用できるように、現地事務所の権限の拡大を図っている。

国連開発計画（UNDP）の場合には、以前から基本的に現地事務所の裁量権が

大きく、具体的な予算の策定も現地で行う傾向が非常に強かったが、UNDP を中心として国連諸機関の現地でのコーディネーションの強化が喫緊の課題として検討されており、さらに現場重視の傾向に拍車がかかっている状況である。とくにアフリカの場合には、状況が急変し、緊急の対応が必要とされたり、特殊な状況の下でデリケートな対応が必要とされる場合も多く、現地での展開を、必ずしも十分かつ迅速にフォローしているとは限らない本部の支持をいちいち仰ぎながら仕事を進めることは現実的ではないと言わなければならない。もちろん公的な予算を投入するわけであるから、現地に任せきりというわけではない。きちんと透明性を確保し、アカウンタビリティを果たすことにより、理事会、議会の理解を得るように努めており、そのために現地事務所に配置する人材の育成も進めている。

（３）プログラム化の推進

次に対アフリカ援助の傾向として挙げることができるのが、援助のプログラム化とコーディネーションの促進である。とくにアフリカでは、貧困、秩序、環境、保健衛生、教育といった様々な分野が相互に複雑に影響しあっており、ある特定の分野だけを改善するというのが困難なだけでなく、ある分野に対しての援助が突出したような場合、かえって他の分野において思わぬ副作用が現れることが珍しくない。とくに環境のようにその影響が見えにくい場合、その可能性が危惧される。また、国家間および国際機関との間でも、様々な援助が、相互に矛盾したり、重複したりせず、むしろ相互に補完、補強する形で効率的かつ効果的に進められるように、今まで以上に各国間および国際機関の間でのコーディネーションを重視する姿勢が見られる。そして、できる限り国ごと、必要に応じては地域ごとの様々な分野と機関を網羅した包括的なプログラムを策定し、その中に各国および国際機関によって実施されるプロジェクトを位置づけてゆこうとする方向性が模索されている。

（４）成長重視への転換

これはとくに世界銀行と USAID において強調されていることであるが、アフリカにおける経済成長の重要性が軽視されてきたことに対する強い反省が見られる。MDGs においても、もちろん経済の重要性や貧困の削減という目標は掲げられているものの、基本的に MDGs の中心となる概念は社会開発であり、厳密な意

味での「開発志向」というよりは、「人道的配慮」の色彩が強いと言うべきである。もちろんこのような援助も不可欠であるが、MDGs が強調されるあまり、「経済成長に立脚する持続的な開発から経済的な自立へ」という開発の基本的な路線が軽視される結果になってしまったという反省である。また、UNDP などにおいても、MDGs で強調されたような社会セクター重視の方向性は間違っていないものの、MDGs に掲げられた数値目標にこだわることにより、無理な計画が立てられてきたのではないか、という声が一部で出ている。

とくに、アフリカの中で比較的順調に MDGs の達成へ向けての進展が見られるような国に対しては、むしろ経済成長を促すような、経済インフラの整備へ重点を移すことにより、経済・財政基盤を強化し、自力で経済成長を軌道に乗せ、それによって社会セクターのさらなる向上を図るべきであるとの意見が、世界銀行や USAID では主流になっている。「経済成長はすべての問題に対する万能薬ではないが、経済の成長なくしては、(アフリカの抱える)いかなる問題も解決できない」(Collier, Paul, *The Bottom Billion*, p. 190) という発想に立脚し、成長志向の援助の拡充が図られている。

一般的にアフリカに対する援助のイメージというと、「貧しい子どもたちに食料と予防注射と教育を」という印象が強く、また、そういうシーンは視覚的にアピールするので、様々な組織や媒体によって頻繁に取り上げられている。それは必ずしも誤りではないが、アフリカの一面に過ぎない。そして、それは本質的には「人道援助」であり、「開発援助」ではない。しかし、イメージとしては掴みにくいかもしれないが、アフリカに対する成長志向の「開発援助」が拡大される傾向にあることは注目すべきである。

3. 日本の対アフリカ援助に対する要望と懸念

(1) 援助倍増公約の現実性について

小泉純一郎首相(当時)が 2005 年にグレンイーグルス・サミットで、対アフリカ援助を 3 年間で二倍にする方針を表明し、最近では、TICAD IV と G8 サミットを控え、政府・与党内で対アフリカ援助の三倍増を検討していると報じられている。もちろんのことながら、日本によるこのようなコミットメントは、世界的にも歓迎されている。しかし、その現実性に関しては、いくつかの懸念があることも否定できない。もちろんその一つは、まだこれが正式に国会で承認され、予算

化されたものではないという点である。この点に関しては、今後の国会での審議に待つほかはなく、審議を促進するためには、政府による十分な情報の提供が望まれるであろう。ただし、中国を筆頭とした、アジア諸国の著しい経済発展に伴い、これまで日本の ODA の中で大きな比重を占めてきた対アジア ODA の、段階的な削減が可能な状況となっており、その分をアフリカに向け直すことで、ODA 全体の予算を大幅に増額することなしに、対アフリカ ODA を倍増、三倍増することはある程度は可能であろう。

しかし、かりに予算が国会で承認されたとしても、これだけの急速な対アフリカ ODA を効果的かつ効率的に執行できるかどうかは、二つの点で大きな問題が残る。一つは、日本がまだアフリカでは ODA の経験が浅く、専門家も少ないという点である。とくに早急に援助が必要とされている最貧国の場合、ロジスティクスの問題一つとっても大きな困難が伴うことを予想しなければならない。もう一つは、受入国側の許容量の問題である。かりに一気に援助を増額したとしても、それを有効に活用できるだけの能力が果たして受入国側にあるかどうか、疑問が残る。このように、援助の大幅な拡大を実施するうえで、供与する日本側と受入国側の双方に能力面で不安があることは、十分に注意しなければならない点である。この点を考慮するならば、とくに受入国側のガバナンスの問題が極めて重要である。ガバナンスの向上と援助の拡大を同時並行で進めることは、不可能ではないにしても、かなりの困難を伴うことは否定できない。

（２）現地コーディネートの不足

アフリカ諸国の現状に鑑みるならば、援助の規模が十分であるとはとても言えないであろう。実際に、MDGs の実現へ向けての資金ですら絶対的に足りないとのアピールが国連諸機関によって行われている。ただでさえ不足している援助を、可能な限り効率的に運用し、最大の効果をあげるためには、各ドナー間での調整が不可欠である。しかし、現実には、各国、各国際機関それぞれに方針や優先順位があり、また、独自の手法により援助を実施していることもあり、必ずしも調整が有効に機能しているとは言いがたい側面もある。

また、政府レベルでの交渉に基づいて進められている開発プロジェクトが、現地の人々との間で摩擦を引き起こしているケースが少なくないことは、しばしば国際的な NGO 等により指摘されていることである。これらの点を改善するため

に、各ドナーが進めようとしているのが被援助国に置かれている現地事務所を強化し、現地に大幅に権限を委譲することである。そうすることにより、各ドナーによって進められる援助が、現地レベルで現実の課題に即して適宜修正することが可能になるだけでなく、現地の住民の意見やニーズにすみやかに対処し、計画を修正することも可能になるのである。その好例が世界銀行である。

このような傾向の中で、現地での援助担当者の会議も頻繁に開かれるようになっていくが、その場における日本の役割は、その援助規模に照らしても小さいようである。スタッフの規模から言っても、現地の日本大使館、国際協力機構（JICA）、国際協力銀行（JBIC）には、様々な援助プロジェクトを現地レベルで実質的に企画、立案、運営、調整、修正する余裕には乏しく、また大きな権限も付与されていない場合が多いように見受けられる。結果として現地で頻繁に開催されるようになった実務者レベルでの援助調整会議において、日本の参加者は実質的に「実務者」ではなく、「連絡係」としての役割しか果たすことができず、各国の参加者が実質的な協議と調整を進めようとする中で、具体的な調整に応じることができず、「今日出された各国の意見を本国に伝えます」という対応に終始しがちだとみなされているようである。これでは現地での日本の存在感が薄いだけでなく、「日本の援助は硬直しており、各国との協議、調整に応じる柔軟性がない」、「大使館を含め、日本の現地事務所は、援助に関する実質的な協議、運営を行うだけの能力、あるいは権限に乏しく、会議に参加していてもあまり意味はない」という印象を与えることになり、主要ドナーが現地レベルで積極的に調整を進めようとしている中で、日本だけが取り残されてしまう危惧があると言わなくてはならない。

さらに、「日本の援助に関する現地での体制は不十分である」との印象は、とくに日本がアフリカに対する援助を大幅に拡大する意向を表明したことにより、その実施に対する不安をすでに一部で呼んでいる。果たして現在の陣容で、効果的かつ効率的に拡大された援助を実施できるかどうか疑問だということである。量の急激な拡大に伴う「質」の問題を、今まで比較的日本とはなじみが薄かったアフリカにおいて、どのように解決するのか、注目されている点には留意しなくてはならない。

（３）TICAD のセレモニー化

アフリカ開発会議（TICAD）の開催は、アフリカ諸国はもとより、国際社会でも非常に評価が高く、注目されてきた日本のイニシアティブであると言ったことが

できる。しかし、残念なことに、回を重ねるにつれて、そのインパクトが薄れつつあるという指摘もある。とくに最近中国が同様の試みを始めたこともあり、日本のイニシアティブがどれほど国際社会およびアフリカ諸国において重視されているのか、冷静に再検討する必要性が出てきたと言わなければならない。

とくに 2008 年の TICAD IV においては、準備段階における広報および他のドナーとの調整が不足しているため、注目度が低いという声があった。準備会議へ出席した担当者の評価は高かったものの、英文でのホームページ（HP）の開設の遅れや資料・情報の提供が限られていたこと等から、直接の担当者以外は「ほとんど知らない」という雰囲気があったのは残念である。また、アフリカ諸国でも、担当者および政府首脳レベルを除けば、注目度は決して高いとは言えない側面があるとの指摘も一部で見られた。

TICAD において日本のイニシアティブを確保することは極めて重要であるが、日本の突出はあまり望ましいことではないであろう。TICAD は日本とアフリカ諸国との間の二国間 ODA を一括して処理するための会議ではなく、あくまでも国際社会による対アフリカ援助のための会議だからである。それを本当の意味で成功させるためには、主要各国および関係国際機関との事前の調整を綿密に行い、日本以外の主要ドナーの意向も十分に取り入れる形で、もっと国際的に注目を集めるような事前の準備が必要だったのではないかと考えられる。

TICAD IV の実質的な内容については、やはり若干具体性に乏しいとの指摘があった。TICAD は首脳会議であり、実務者会議とは違い、本来個々の具体的な案件についてその場で詳細かつ具体的なプランを詰めるという性格の会議ではない。しかし、参加するアフリカ諸国の首脳にとって、「計画」や「方針」、「提案」だけを持ち帰るというのでは魅力に乏しいであろう。もちろん TICAD の機会に、日本とアフリカ各国との間の二国間 ODA の案件を処理し、調印することによって、参加者が面目を保つことができる程度の「お土産」を準備することは、ある意味当然である。ところが、この点だけを見るならば、中国が開催する同様の会議の方が、「お土産が豪華」という理由で、TICAD よりもアフリカ諸国にとっては魅力的に映ってしまう可能性を否定できない。この点を考慮するならば、「TICAD」でなくては提供できない、アフリカ諸国にとっての具体的なメリット、いわば「目玉」を準備する必要があると言わなければならないが、その点ではややインパクトに乏しい。

さらに、民間セクターの関与が限られている点も問題として指摘されている。

通常首脳外交の場合には、主に財界からなる経済ミッションが同行し、首脳会議と並行して参加国の財界関係者による懇談、意見交換、投資や貿易等の交渉あるいは場合によっては具体的な商談まで行われることが珍しくないが、TICAD に関してはそのような財界関係者による交流の機会は極めて限られているように見える。これまでのところ、主催国である日本の財界の反応もあまり積極的ではないようであり、参加する先進各国も、アフリカ諸国も、大規模な財界ミッションを同行し、積極的に自国の売込みを図るという姿勢には乏しい。結果として、TICAD は「公」の会議としての色彩が強く、民間セクターに直接大きな刺激を与えるような会議とはなっていないのではないかという疑問を解消できていない。

（４）日本のプレゼンスの後退と中国の進出

TICAD の国際社会、とりわけアフリカにおける存在感が薄くなりつつある背景の一つとしては、中国の存在が極めて大きくなりつつあるという現実がある。なぜ中国の存在感が増しているかという理由は、もちろんその巨大な潜在力が、経済の躍進に伴って顕在化しつつあるからであるが、その援助、とくにアフリカにおける援助の極端な展開もその一因となっている。中国の対アフリカ諸国援助の顕著な特徴は、アフリカにおける資源の確保を狙っての徹底した戦略的な配分と、“No question policy”とも呼ばれる、「金は出すが口は出さない」という「ばら撒き」戦術である。ほとんどの先進国および国際機関による援助が、アフリカ諸国にとっては「厳しい」と受け止められる条件や監査の下に置かれているうえ、ある程度ドナーや国際機関が定めた優先順位に従って配分されているにもかかわらず、中国の援助の多くは、一切の条件が付けられておらず、被援助国が自由にその使途を決めることができることから、被援助国にとっては、極めて「使い勝手が良い」援助となっている。また、先進国や国際機関の援助の場合、実施には一定の手続きが要求され、大きな案件の場合、実際に資金が支出されるまではある程度時間が必要なのに対し、中国の援助の場合は、首脳同士が直接交渉すれば、即座に資金が支出されるとも言われている。このような点で、中国の援助は極めて「魅力的」なのである。そして、この援助の拡大と、従来から「アジア・アフリカ諸国（AA 諸国）のリーダー」を自認してきた中国の外交方針が、とくにアフリカにおける中国の存在感の急速な拡大に大きく寄与していると言えることができる。

しかし、このような中国の政策が、いくつかの問題を引き起こしていることも事実である。中国の「ばら撒き」援助は、人権侵害やガバナンス、環境等の重要

な問題をほとんど考慮することなく実施されているために、長期的にはアフリカの状況を悪化させることになりかねないと憂慮する声は少なくない。また、中国の急激な援助の拡大とアフリカ諸国との関係の緊密化、とくに経済関係の進展は、アフリカ諸国における中国人居住者の急速な拡大につながり、現地住民の間に戸惑いが発生しているとの指摘もある。

もちろんこれらの問題は基本的に中国の問題であり、日本の問題ではない。しかし、このような急激な中国の存在感の拡大の影で、日本の存在が霞みつつあることは、日本にとっても大きな問題だと言わなくてはならない。また、日本と中国との間の、とくに経済関係の深さに注目し、中国の「行き過ぎ」を抑える役割を日本に期待する意見も散見されるが、日本が単独で中国の援助政策に助言するようなことは、実際には困難であろう。

さらに、国際機関等でも、中国の存在は、良い意味でも悪い意味でも急速に大きくなりつつある。日本が財政上の制約等を理由に、ODA 総額を減らす傾向にあり、とくに開発に関連する国際機関への拠出金を削減する姿勢を見せているのに対し、まだまだ絶対額では日本の足元にも及ばないとは言え、鳴り物入りで援助の分野に進出してきた中国のインパクトは、その潜在力の巨大さも相まって、想像以上に大きいものがある。ある意味ではこれ以上中国が援助の分野で暴走しないように指導、抑止する必要性から、別の意味では将来的には日本に代わるアジアの経済リーダーに対する「先物買い」として、中国に注目する傾向に拍車がかかっている。このような背景の下で、「最盛期を過ぎた日本経済」と「これから上り調子の中国経済」という単純な印象の図式化が進み、日本の影響力がこのまま低下してゆくことは、決して望ましいことではないであろう。

4. 提 言

(1) 援助機構改革

「現地重視」という国際社会の潮流に乗り遅れないためには、早急に日本の援助体制も分権化を進め、人員、権限、予算のすべての面で現地の体制を強化すべきである。もしそれが実現できないのであれば、日本の対アフリカ援助は、国際的に見て、柔軟性と機動性に欠けるという評価を下されかねないであろう。もちろんそれに伴って、ODA 予算に関する透明性とアカウンタビリティが低下することがあってはならないが、できる限り ODA に関する企画、立案、運営、調整、

修正、予算執行の権限を現地に委譲する体制を構築することが急務である。

日本の ODA に関する現地での体制を強化し、分権化を進めるためには、それを担うに十分な人材の確保、育成が必要である。しかし、現地で実質的に援助を運営できるような人材の育成には専門の教育と一定の経験が必要であり、また現地の事情にも精通していなければならない。幸いなことに、現在日本でも開発に関する専門を持つ大学、大学院が増えつつあり、その中には実務指向のカリキュラムを備えているところもあり、将来的な人材の育成には一定の期待が持てるであろう。さらに専門家の育成だけでなく、日本の ODA に対する国民の理解を深めるためにも、初等・中等教育における開発教育の普及と、国民意識の向上のための広報活動を拡充する必要があると言わなければならない。

(2) 円借款の拡大

また、日本が対アフリカ援助を短期間に倍増、三倍増してゆくにあたって、その大部分を手間のかかる無償もしくは技術協力の拡大によって達成することは現実には困難である。技術協力は、援助金額に対して必要な人員も多く、実施には時間がかかるからである。また、無償援助に関しても、ある程度は可能であろうが、短期間に無償援助を急激に拡大すれば、受入国の能力と日本のマネジメント能力を超え、下手をすると「ばら撒き」的な色彩が強くなり、日本と中国がアフリカを舞台に「ばら撒き」合戦を展開しているとの印象を与えかねない。これらのことを考慮するならば、円借款を拡大するか、対アフリカを対象とする特別な拠出金あるいはトラストファンドを国際機関へ設置するかが、現実的な選択肢であると考えられる。このうち、国際機関を利用する場合は、日本が対アフリカ援助を国際機関に「丸投げ」したとの印象を与えないように注意しなければならない。しかし、あまり急激にこのような特別拠出金あるいはトラストファンドを拡大すれば、やはりそのような印象が出てくる可能性は否定できない。

結局、すでに各所で提案されているが、対アフリカ諸国の円借款を拡大するのが適切な政策であると言える。これは単に他の選択肢に問題があるという消極的な理由ではなく、円借款が開発援助の手法としては極めて有効であることが世界的に認められてきつつあるからである。かつて、円借款は無償援助に比べて被援助国の返済の負担が大きく、純粋な意味で「援助」と呼べる部分はあまり大きくないとの批判もあり、また、とくにアフリカ諸国の場合は、累積債務の問題が深刻化したために、アフリカ諸国に対する借款は、アフリカ諸国の問題をむしろ悪

化させているとの国際的な認識が広まり、債務の削減とアフリカへの借款の縮小が求められるようになったのである。このような背景の下で、日本もアフリカ諸国に対する円借款には極めて慎重な姿勢をとってきたのである。

しかし、現在では、東アジアおよび東南アジア諸国において、過去に日本からの円借款により経済インフラの整備を進めてきた国々の開発の進展には目を見張るものがあり、長期的に見るならば日本が東アジア、東南アジアで進めてきた円借款を中心とした援助政策は、経済成長を促すうえで、極めて有効であり、その手法と経験をアフリカにおける開発でも役立てるべきであるとの期待が高まっている。この期待には積極的に応えてゆくべきである。

アフリカにおいて深刻な累積債務の問題が発生したのは、まだ本格的な開発に取り組めるだけのガバナンスがなく、本来開発援助の対象ではなく、人道援助の対象となるべき国に対して、その能力をきちんと見極めることなく開発援助の手法である借款を供与したり、供与された資金の管理運営についての指導、チェックが不十分だったからだと考えられる。ところが現在では、最低限の国内インフラ、ガバナンスの整備が進み、円借款を中軸とした本格的な開発援助を受け入れ、経済成長を軌道に乗せるべき段階にきていると言っても良い国々も増えつつあることから、それらの国々を識別し、積極的に円借款を供与すべきである。ただし、その際に留意しなければならないことは、やはり歴史的に見てもアジアとは異なり、日本はアフリカ諸国に関する知識、経験が乏しく、円借款の適切な企画、立案、管理、調整、運営をきちんと担当できる人材を十分に確保できるかどうかという点である。この点に関しては、日本の援助体制そのものの見直しを含めて、早急に検討する必要があると言わなくてはならない。

(3) マルチバイ協力の活用

言うまでもなく人材の育成には時間がかかり、小泉元首相がコミットするなどした日本の対アフリカ援助の急速な拡大を支えるだけの人材を、2、3年のうちに育成し、現場に配置するのは到底不可能である。日本の対アフリカ援助の拡大を予定通りに進めるためには、適切な人材を外部から活用する必要がある。あるいは、人材というよりは、その専門性だけを利用して良いのである。

具体的には、他のドナーと協調、協力し、日本側に不足する部分を補ってもらうことである。現実的には、国連諸機関あるいは、世界銀行、地域銀行などと、マルチバイで協調して援助を実施するか、もしくは日本の拠出によるトラスト

ファンドを設置することにより、実質的に実施を国際機関に委ねることである。このような方法を用いると、「日本の援助」という印象が薄まるのではないかと懸念があるが、いわゆる「国益」のような対外的なパブリシティをさほど要求されず、資金の獲得が重要である国際機関であれば、「資金は日本、技術・管理・運営は国際機関」という形式でも、「日本に花を持たせてくれる」よう図ることは困難ではないと思われる。とくに技術協力部門は国際機関が実施し、資金協力部門は日本の無償あるいは円借款で賄うという方式を取れば、「このプロジェクトは日本の ODA」という看板を掲げながら、アフリカにおける専門性を要求される管理部門は、国際機関のノウハウや人材を利用する事も可能である。しかし、そのためには、日本は各国際機関において発言力を確保しておくことが必要であり、諸国際機関に対する拠出金、分担金を維持、増額し、主要拠出国としての地位を確固たるものにしておく必要があると言わなければならない。

（４）民間セクターを動員してのダブルトラック

円借款の供与と並んで、東アジア、東南アジア諸国の経済成長の原動力となつたとして国際的に定評のあるのが、日本の民間によるアジア諸国への直接投資である。現在のところ、多くの日本企業にとって、いまだにアフリカは投資先としてさほど魅力のある場所ではないようで、アフリカに対する投資の動きは鈍いままである。もちろん民間投資に対して、政府が強制することはできない。しかし、より積極的に日本企業がアフリカへの投資を考えるような体制作りは進めるべきである。具体的には、あらゆる機会を通して、アフリカ諸国の財界と日本の企業関係者の交流の機会を設けるべきであろう。また、アフリカに対する日本の援助、とくに円借款がきちんと拡充されれば、アジアでの経験からして、日本の企業も進出しやすい環境が醸成されるであろう。あるいは、とくにアフリカ諸国に対する民間の投資や融資について、公的な保証制度の充実を援助の一環として行うことも有効かもしれない。アフリカへの援助にあたっては、このように、いかに民間セクターを巻き込んでいくかという点も十分に考慮すべきである。

（５）マルチによる国際基準の確立

中国の対アフリカ諸国援助が抱えている問題そのものは、直接日本が対応すべきものではない。しかし、中国の現在の方針を変えないまま、アフリカ諸国に対する援助を急成長させた場合、「使い勝手の良い」中国の援助が、日本を含め、他

のドナーの援助よりも魅力的にアフリカ諸国の目に映り、日本の対アフリカ援助のインパクトが大きくそがれる可能性は否定できない。もちろん中国に対し、日本が単独で援助政策の変更を迫っても、あまり効果はないであろうし、内政干渉であるとして、かえって反発を受け、こじれる可能性が高いであろう。もちろん他の先進国と歩調を並べて、中国に対し、潜在的な経済大国、安保理の常任理事国として、「責任ある行動」を国際社会で取るべきであるとの圧力をかけることはある程度可能であろうが、それはあくまでも中国に自制を求める呼びかけにしかならない。

中国のアフリカでの行動を効果的に規制するためには、どうしてもアフリカにおける開発援助の進め方に関し、何らかの国際的な枠組みをきちんと作り、そこに中国を参加させることが最も望ましいであろう。あるいは、国際機関による対アフリカ援助の具体的かつ幅広い枠組みを作り、各国が参加することで、中国も一定の方針にコミットせざるを得ないような国際世論を作り出す必要がある。この場合、日本が援助の分野において、十分な発言力を確保できるだけの根拠が必要であると同時に、「使い勝手の良い」中国の援助を、場合によっては手放さざるを得なくなるアフリカ諸国の反発を招かないだけの説得材料を提供する必要もある。いずれにしても国際社会に対する、日本だけでなく主要ドナー国による十分な事前の準備が必要な課題である。

（６）日本にとっての好機：TICAD、G8

以上のような提言を実現し、とくにアフリカ諸国に対する援助の分野での日本の存在感を強調するために、TICAD IV と G8 洞爺湖サミットが開催される今年は、日本にとって絶好の機会に恵まれる年である。そういう中、日本に対する国際社会の期待と、その反面としての責任の重さを懸念する声が高まっている。それは、TICAD とサミットという、二つの大きな国際舞台を控えて、日本に対する期待が高まっているにもかかわらず、二つの会議に対する日本の積極性があまり感じられないというものである。会議までもうあまり時間が残されていないにもかかわらず、日本の対アフリカ援助が抱えていると思われる問題、そしてそれを克服することによって、アフリカと国際社会に対して大きな貢献をすべきであるという期待に応えるための、具体的かつ積極的な政策が、日本からほとんど聞こえてこないという危惧の声のほうで、むしろ今回の調査では残念な事に目立ったのである。たしかに TICAD とサミットの開催までに残された時間は限られており、こ

これらの課題をそれまでにすべて解決し、二つの会議に臨むというのは物理的にも困難であるかもしれない。しかし、ここで日本が、アフリカ支援に対して、より積極的な姿勢を打ち出し、リーダーシップを発揮できなければ、このまま日本のこの分野での地盤沈下を招くのではないかと懸念される。

■参考文献

- UNDP, *Human Development Report 1994* (邦訳：UNDP『人間開発報告書 1994——「人間の安全保障」の新しい側面』、国際協力出版会)。
- UNDP, *Human Development Report 2002* (邦訳：UNDP『人間開発報告書 2002——ガバナンスと人間開発』、国際協力出版会)。
- UNDP, *Human Development Report 2003* (邦訳：UNDP『人間開発報告書 2003——「人間の安全保障」の新しい側面』、国際協力出版会)。
- UNDP, *Human Development Report 2005* (邦訳：UNDP『人間開発報告書 2005——ミレニアム開発目標 (MDGs) 達成に向けて』、国際協力出版会)。
- United Nations, *Millennium Development Goals Report 2005* (邦訳：国連『ミレニアム開発目標報告 2005』)。
- United Nations, *Millennium Development Goals Report 2006*.
- United Nations, *Millennium Development Goals Report 2007*.
- United Nations, *Africa and the Millennium Development Goals 2007 Update*.
- World Bank, *World Development Report 2000/2001* (邦訳：世界銀行『世界開発報告 2000/2001 貧困との戦い』、シュプリングァーフェアラーク東京)。
- World Bank, *World Development Report 2003* (邦訳：世界銀行『世界開発報告 2003 ダイナミックな世界における持続的開発』、シュプリングァーフェアラーク東京)。
- World Bank, *World Development Report 2004* (邦訳：世界銀行『世界開発報告 2004 貧困層向けにサービスを機能させる』、シュプリングァーフェアラーク東京)。
- World Bank, *World Development Report 2006* (邦訳：世界銀行『世界開発報告 2006』、一灯舎)。
- Collier, Paul, *The Bottom Billion*, Oxford Univ. Press, 2007.
- Todaro, Michael P., *Economics for a Developing World*, 3rd ed., Prentice Hall, 1992.

(聞き取り調査)

- ・カナダ大使館：政務班 (2007 年 11 月 22 日 東京)
カナダ大使館の開発担当者 (CIDA) のポストは 2006 年限りで廃止になったので、実質的な事項についてはお答えできない。
- ・カナダ国際開発庁 (CIDA)：Ms. Anna Bogdan-Thukral, Public Inquiries Service, Communications Branch (2007 年 12 月 27 日、オタワ)
実質事項に関する聞き取りなし。
- ・国連開発計画 (UNDP)：匿名 Office of the Administrator (2007 年 12 月 30 日、ニューヨーク)

UNDP にとってアフリカは最優先の地域であり、また、アフリカにおける援助協調に対しても強い意欲を持っている。

- ・国連開発計画 (UNDP) : Dr. Pradeep Kurukulasuriya, Technical Advisor, Global Environment Facility, Bureau for Development Policy (2007 年 12 月 31 日、ニューヨーク)

アフリカ、とくにアフリカの最貧国は、UNDP にとっても最優先の地域である。当然であるが、各種の援助は、しっかりと優先順位を定め、きちんと一定のプログラムに基づいて進められるべきである。また、現地の情勢の的確な把握や、オーナーシップの観点から、できる限り被援助国に置かれている現地事務所に権限を委ねるべきである。現地の実情をきちんと反映していない援助はかえって混乱を招くだけである。環境や気候変動のような、短期間に直接的に被援助国に利益をもたらさない分野に関する援助は、被援助国側から敬遠される傾向があり、きちんと包括的なプログラムの中で位置づけられなければならないが、二国間援助でそのような調整を重ねてゆくのは実際には難しく、被援助国の内部でも、ドナー国の内部でも、各分野の援助の配分をめぐる、必ずしも関係省庁間の意見が一致せず、実際には各個ばらばらに実施されている場合も多く、国際機関が間に入って取りまとめ、コーディネートした方が効果的だと考えられる。

- ・国連開発計画 (UNDP) : 匿名 Deputy Chief, Division for Environmental Programme, Office for Project Service (2008 年 1 月 2 日、ニューヨーク)

日本にとって、援助予算の増減を含む経済力の行使が、もっとも有力な交渉手段であることは理解できる。

- ・United Nations Procurement Office : 匿名 Procurement Officer (2008 年 1 月 2 日、ニューヨーク)

アフリカ、とくに紛争を経験したような地域では、現地の情勢はしばしば非常に混乱しているだけでなく、複雑であり、ロジスティクスを確保するだけでも多大な困難を伴い、相当の知識と経験が要求される。日本単独では難しいのではないか。

- ・世界銀行 : Mr. John Page, Chief Economist, African Region (2008 年 1 月 4 日、ワシントン)

現在までのアフリカに対する国際社会の潮流は、MDGs や HDI に代表されるように、人道的な側面が強調されすぎ、バランスを欠いている。今アフリカが必要としているのは、人道援助だけでなく、経済成長を促すような援助と、良いガバナンスである。

日本は対アフリカ援助の大幅な増額を表明しているが、資金を出すだけでなく、その成果をしっかりと確認する必要がある。しかし、現在の日本の援助体制では、増額分を技術協力で消化するのは困難であろう。そういう点からもアフリカに対する円借款の大幅な拡大は必要である。現在までの日本のアフリカに対する関係から見ても、単独では困難な部分もあるが、マルチバイ、あるいはコンソーシアムの形式で借款を拡大し、技術や専門性で日本に欠けている部分を補うのが現実的であろう。その場合でも、きちんと「現場に日の丸を掲げる」ことは可能なはずだ。日本は円借款を通して開発を促すという手法では、アジアで貴重な経験を積んでおり、その教訓をアフリカでも生かすべきであり、もっと自信を持って積極的になるべきである。

中国はガバナンスや環境等の問題をまったく無視して、援助をばら撒くことによってアフリカの資源を買い占めようとしているだけである。アジアの経済リーダー

として、易しいことではないが日本が中国を牽制し、アフリカでもアジアのリーダーとして存在感を増してくれることを期待したい。しかし、現在までのところ、まだアフリカにおける日本の存在感は十分とは言えない。対アフリカ援助においては、日本はアジアだけでなく、アメリカをもリードするぐらいの力を発揮して欲しい。

現在援助の分野においても、様々な意味で「結果を出すこと」が要求されている。TICAD や G8 サミットにおいても、大きな約束よりも、具体的なプランを成立させることが重要である。可能ならば、日本政府が方針や公約を表明するだけでなく、事前にそれに必要な予算措置を国会で成立させておき、「これだけの予算がすでに国会を通過し、支出が確定している」と言うべきである。

・世界銀行：匿名 局長級（2008 年 1 月 4 日、ワシントン）

欧米各国が ODA の拡大、債務の削減に積極的な姿勢を打ち出しているのに比べ、日本は ODA 予算の削減等、とても消極的な印象を与えている。日本も応分の負担をすべきではないか。

アフリカの国々でも、発展段階に応じて、ガバナンスの改善されている国に対しては、借款や単発のプロジェクトではなく予算支援を行うべきである。人道援助、社会開発部門から、そういう開発資金援助への移行がうまくいっていない。

援助調整に関しては、現地での調整会議の重要性が増しており、現地へ密着し、援助の現地化を図るためにも、現地事務所への権限の委譲を進めている。世界銀行は、NGO との協力においても、先進国の国際 NGO ではなく、現地の NGO と協力している。

保健・衛生セクターや HIV/エイズのような感染症対策は、国際公共財の観点からも重視しており、比較的資金も集まっているが、被援助国の受け入れ能力が低い場合が多く、その能力育成が課題である。

資源や環境の問題については、多くのアフリカ諸国は切実な問題として捉えておらず、優先度を下げようとする傾向が強いので、グローバルな観点から、しっかり各国別の援助プログラムの中に組み入れるようにしなければならない。

日本で開催される TICAD IV と G8 サミットに関しては、アフリカの抱えている問題について、総花的な姿勢という印象で、あまり国際社会に強いインパクトを与えていないのではないかな。もっと具体的なコンセプトと、目に見える成果を期待したい。

・世界銀行：匿名 上級職（2008 年 1 月 4 日、ワシントン）

日本のプレゼンスの後退を感じている。日本の ODA が削減され、とくに援助関連の国際機関への拠出が減らされる傾向にあることで、実際に減っている以上のスピードで、日本に対する期待が減少しているような印象である。TICAD を含め、日本がイニシアティブを発揮しようとしている分野においても、儀礼上はともかく、内部では醒めた見解をもらす職員が増えている。代わりに良い意味でも悪い意味でも「新しいアジアの経済大国」としての中国の存在感が高まっており、このままでは日本は中国の影に埋没してしまうのではないかな。何と言っても援助関連の国際機関では、拠出金の多寡が発言力に直結している。これ以上日本の財政面での貢献が「先細りしてゆく」という印象を与えることは、絶対に避けるべきである。

・国家安全保障会議（NSC）：匿名 Economic Advisor（2008 年 1 月 6 日、ワシントン）

いわゆる「破綻国家」、「崩壊国家」に対して有効に関与する手段を持たないとい

う点では、アメリカも同じである。

- ・アメリカ国際開発庁 (USAID) : Mr. Steven D. Pierce, Senior Advisor for Donor Affairs, Office of Development Planning, Bureau for Africa; Ms. Noreen O'meara, Senior Policy Advisor for Donor Coordination, Bilateral and Multilateral Division (2008 年 1 月 7 日、ワシントン)

アフリカに対しては、援助を大幅に拡大している。実施体制としては、現地に権限を委譲し、分権化を進めており、予算の執行においては、より一層の柔軟性を求めている。各国や国際機関との協調も重視している。また、現時点では、ほとんどのアフリカの国に対する **Budgetary Support** は、ガバナンスの観点から望ましくない。保健衛生や教育は重要であり、とくに HIV や感染症対策は不可欠だが、MDGs に代表される対アフリカの援助は、人道的な側面を強調するあまり、経済を成長させ、国民の生活水準を向上させるという開発援助本来の目的が薄れているのが問題である。

この点については、日本はアジア諸国に対して一貫して円借款を中心とする経済インフラ整備のための援助を続け、大きな成果を挙げてきており、その経験に注目している。この分野において、日米だけでなく、国際機関も含めて協調して援助を進めることが望ましい。

また、日米両国とも、アフリカに対する民間セクターの関心があまり高くないのは問題である。TICAD においては、意向を表明するだけでは不十分で、具体的な行動をきちんと規定した結果が出ないと、不満が残るだろう。また、民間セクターに働きかけて、先進国とアフリカ諸国との間での財界会合を同時開催できればより効果があるだろう。日米がのんびり構えていると、アフリカは「中国化」されてしまうかもしれない。急いで行動を起こす必要があるだろう。

- ※「非公式」、「直接言及、引用しない」、「匿名」を条件に聞き取りに応じてくださった方々については、「匿名」とし、ご迷惑にならない範囲で部署を記述しています。

第8章 政府開発援助に関する人材の育成

長 有紀枝

主要先進国の政府開発援助に関する人材育成の制度や動向をみる本章では、まずはじめに、(1) 現在日本で実施されている開発援助人材の育成のための研修制度やキャリアパス制度を確認する。次で、とくに課題となっている(2) 国際平和協力活動や平和構築要員養成のための研修および訓練制度、(3) 国連職員養成のための制度、の2点に焦点を絞った現状の報告を行い、それぞれの項目の最後に提言を行いたい。

1. 開発援助人材の育成のための研修制度

(1) 国際協力機構(JICA)国際協力総合研修所による人材育成

日本の政府開発援助(ODA)に係る人材育成の中心的役割を担っているのは、JICA国際協力総合研修所(国総研)である。JICA国総研は、1983年に設立され、援助事業の戦略や援助手法に関する調査研究とこれらに関する情報発信、および開発援助人材の育成を事業としている。担当は人材養成グループの援助人材育成チームおよび能力開発支援チームである。

国総研の人材育成関連事業の関係費は、JICA予算の人材養成確保事業費の一部をなすが、2007年度予算で15-16億円弱であり、3.2%の予算の一律カットの対象になっている。

JICAは2008年10月に国際協力銀行(JBIC)との統合を控えているが、JBICにはJICA国総研と競合する人材育成機関や制度がないため、統合後も国総研の人材養成グループが引き続き日本のODAにかかる人材育成を一義的に行うことになる。

① 3つの人材育成事業

JICA国総研の邦人向け事業の内容は、専門家などの能力強化、援助人材の養成、国際協力を担う人材の裾野拡大の3事業に分かれている。

(ア) 専門家などの能力強化

専門家の派遣前研修、現地語学研修、能力強化研修（旧技術専門家養成研修）からなる（邦人以外を対象としたものとしては、ほかに海外開発専門家招聘事業がある）。

【専門家の派遣前研修】：赴任直前の専門家を対象とする研修で、全専門家に必須の共通研修（5日間）、専門家の業務タイプごとに行うタイプ別研修（10日間）、語学研修（1週間）からなる。JICA は、国際協力人材に求められる6つの能力・資質として（a）分野・課題専門力、（b）総合マネジメント力、（c）問題発見・調査分析力、（d）コミュニケーション力、（e）援助関連知識・経験、（f）地域関連知識・経験の6分野を挙げ、これを専門家の派遣前研修に生かしている。（2006年度実績：339名）

【現地語学研修】：技術協力の円滑かつ効果的な実施のために、現地語の語学力向上が必要と認められる長期派遣専門家に対し、赴任国で現地語（英語は対象外）の研修を行う制度である。（同122名）

【能力強化研修（旧技術専門家養成研修）】：将来、JICA 専門家として活躍が見込まれる人材を対象とした短期研修で、平和構築・復興支援、HIV/エイズ対策、教育、実務者・コンサルタントのための環境社会配慮、保健と開発（プロジェクト発掘・形成の能力強化）、村落開発のためのエネルギー供給とジェンダー、実務者（自治体職員等）のための国際協力基礎コース等がある。内容や期間は、国内のみの2日間から海外を含む4週間コースまで対象者別に弾力的に設定されており、各コース8－20名程度を公募により選考している。（同104名）

(イ) 援助人材の養成

ジュニア専門員、海外長期研修／国内長期研修、専門家養成個人研修の3部門からなる。

【ジュニア専門員】：青年海外協力隊（JOCV）、ジュニア・プロフェッショナル・オフィサー（JPO）制度、非政府組織（NGO）などで海外における国際協力の実務経験を有し、将来にわたり国際協力の分野で活動することを志す若手人材を対象に、分野ごとに JICA での実務研修の期間を提供する制度である。現在、とくに人材が不足しているとして重点的に募集しているのは、行政、経済政策・貿易・投資、環境管理、自然環境、教育、水資源・防災対策、農業開発／農村開発、中小企業振興、資源・エネルギー、保健医療の10

分野であるが、さらに JICA が重視するイシュー／アプローチとして、評価、参加型開発、貧困削減、ジェンダー、平和構築の 5 分野が挙げられている。委嘱期間は国内実地研修（約 1 年）と海外実地研修（約 2 年）を合わせ計 3 年以内で、年 2 回の公募（37 歳以下）により、各回 20 名程度を採用している。（2006 年度実績：新規 30 名、継続 106 名）

【海外長期研修／国内長期研修】：将来、国際協力分野で活躍する人材を要請するために、専門分野の研鑽を目的として国内・海外の大学院（修士レベル）等教育機関で実施する研修制度である。研修期間は原則 1 年、最長 2 年間で毎年 30 名程度の内、約半数を公募（35 歳以下）し、残り半数を JICA 内部で職員を対象に選考している（同新規 22 名、内公募 11 名）。

【専門家養成個人研修】：各分野での実務経験（5 年以上）を有し、開発途上国の現場で即戦力の専門家として活躍が期待される人材を対象とした実務・技術研修制度で研修期間は 6 カ月である。対象は JICA 専門家および企画調整員経験者、JICA 事業未経験者、具体的な派遣候補案件を有する専門家等経験者および地方自治体職員等である（同新規 8 名）。

（ウ）国際協力を担う人材の裾野拡大

国際協力を担う人材の裾野の拡大を目的としたインターンシップ・プログラム研修がある。これは、国際協力や開発学等を研究している本邦および海外留学中の大学院生を対象に、国内外の JICA 機関での実習を通じ JICA 事業を理解し、将来の国際協力人材を育成する事業である（2006 年度実績：49 名）。

② JICA 国際協力総合研修所による人材育成後のキャリアパス

（ア）国際協力専門員へ

JICA では、国総研設立と同時に、国際協力専門員制度を設けており、専門員あるいは専門家になることが JICA の人材育成事業の一つのキャリアパスと位置付けられている。国際協力専門員とは、国際協力業務をライフワークとして志向し、技術協力の総合的プロとして、また各分野のスペシャリストとして JICA の国際協力事業の中核を担う開発援助のプロ集団とされ、JICA 事業の質の向上を担う役割が課されている。海外では主に JICA 専門家、在外事務所アドバイザー、各種調査団団長／団員として活動し、国内では JICA のインハウス・コンサルタントとして、講師をつとめたり、JICA 各事業部に対する技術的・専門的見地からの助言等を行っている。

たとえば青年海外協力隊から国際協力専門員までのキャリアパスモデルでは、大学等を卒業し実務経験を積み、あるいは修士号を取得したあと、青年海外協力隊員へ（２年）、その後海外・国内長期研修（１－２年）を受け、ジュニア専門員（３年）へ、その後専門家養成個人研修（６カ月）を経て派遣専門家・企画調整員を経験（２年程度）、その後国際協力専門員という経路が示されている。なお、このモデルを用い、国際協力専門員ではなく、国際機関や研究機関への就職の道も同時に示されている。

（イ）ジュニア専門員のフォローアップ

援助人材養成事業の中で、３年間の研修を行うジュニア専門員制度は、実務研修の場として貴重な機会となっている。このフォローアップ調査（２００５年１０月実施）によれば、終了者の６６．２％が国際協力関連業務についており、一定の成果をみせている。

③ 平和構築との関係

今後の国際協力において重点課題の一つである平和構築分野では、JICA 開発機関として地域開発や法制度構築支援に力を入れている。国総研が行う人材育成事業の中で、平和構築そのものに関連しているのは、専門家を対象にした能力強化研修プログラムと、ジュニア専門員制度の２つである。

能力強化研修では、２００４年より「平和構築・復興支援」コースを設け、平和構築に資する開発援助の役割とは何かを明確にすることを目的に、国内研修（１週間）と海外研修（２週間）からなる約３週間の研修コースを年１回実施している（募集人員８名程度）。人材を何時でも現場に派遣できるように備えるためのものであるが、修了後のキャリア保証がなかったことが大きな問題となった経緯を教訓として、２００６年度からは、既に仕事や専門性を持っている人々を対象に、追加的に平和構築の研修を行うなどの措置が取られている。

ジュニア専門員制度では、JICA が重視するアプローチ／イシューの一つとして、平和構築がある。平和構築は ２００１年度からジュニア専門員制度の分野に入れられたが、２００１年度以降 ０７年度までのジュニア専門員委嘱者総数 ２４７名のうち、平和構築分野に応募し採用されたものは １４名で、全体の ５．６％にとどまっている（２００８年２月１日現在のジュニア専門員総数 ８８名のうち、平和構築分野は４名で、全体の ４．５％である）。

（２）財団法人国際開発高等教育機構（FASID）による人材育成

FASID は、開発援助人材の育成を主たる目的として、1990 年に経済団体連合会（当時）の協力を得て設立された、外務省および文部科学省両省の共管の財団法人である。1985 年、外務大臣の私的諮問機関である「ODA 実施効率化研究会」が、その報告書の中で「わが国の将来の援助要員を養成し、開発途上国の研修生・留学生の受け入れをも行いいうる大学院レベルの高等教育・研究機関として、国際開発大学（仮称）の設立」を提唱、この国際開発大学構想を推進する中核的機関として、設立されたのが FASID である。以降今日まで多彩な研修・教育・調査研究を実施しているが、創立 10 周年にあたる 2000 年には政策研究大学院大学（GRIPS）との連携により国際開発プログラム（IDS）修士課程を開設し、2002 年には GRIPS が博士課程へ IDS 修了学生の受入れを開始する等、国際開発分野の大学院教育にも取り組んでいる。

なお、2007 年度の予算（事業活動収入）は約 10 億円であり、研修事業においては、官公庁、援助機関、国際機関、開発コンサルタント、NGO、大学・研究機関、民間企業等、開発援助に関わる多様な人材を対象に多彩な研修コースを実施、これまでに 2 万 1,000 名を超える人材が FASID の研修等に参加している。主な研修コースは以下のとおりである。

2007 年度の FASID の研修コース

対 象	研修コース名
開発援助関係者全般	プロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）コース、評価ワークショップ、マネジメント実施ワークショップ、HIV/AIDS マネジメントコース、国際協力基礎コース、国際開発入門コース、社会調査手法コース
官公庁・援助機関	大使館経済協力担当者研修、国際機関コース
NGO・NPO（非営利組織）	NGO コース
民間・コンサルタント企業	開発と企業セミナー
大学・研究機関向け	ケース・メソッド・セミナー、海外フィールドワーク・プログラム

（３）NGO に対する人材育成

外務省は、ODA を活用して、日本の NGO の能力強化を目的に様々な事業を行っている。

外務省国際協力局民間援助連携室が管轄しているものとしては、NGO 相談員制

度、NGO 専門調査員制度、NGO 研究会、海外 NGO との共同セミナー、アカウンタビリティ・セミナー、効果検証プログラム、長期スタディプログラム、NGO 活動拡充のための調査研究事業があり、「NGO 活動環境整備のための経費」として計上されたこれらプログラムの予算は、計 1 億 6,300 万円（2007 年度）である。これら予算の特徴としては、各事業の参加者個人のみならず、各々の業務を（事務局として）請け負う組織の基盤や能力強化を目的としている点である。

また、JICA においても、NGO を対象にした研修事業を実施している。NGO と JICA の相互研修、NGO 国内長期研修（2006 年度で終了）、2007 年度から新たにスタートした「組織力アップ、NGO 人材育成研修」がある。

（４）まとめと提言

以上、開発援助人材一般の育成のための研修制度やキャリアパス制度をみた。いずれの組織も、とくに主要先進国の人材育成策を参照してきたわけではないとするが、政府開発援助あるいは開発の視点からみた場合、日本の人材育成制度は、欧米諸国に比して遜色のない制度や体制を整えているといえる。ただし、問題は、二国間の開発支援以外の ODA 分野、平和構築や緊急人道支援、国連や国際機関向けの人材育成である。（これについては、次節で検討する。）

同様に、今後も課題を残しているのが、NGO 向けの人材育成策である。現在、外務省の支援によるセミナーや研修など NGO 向けの人材育成・能力強化制度は大変充実してきており、一部の NGO 関係者からは、『『セミナー漬け』にも近い状況がある。ないのは給与だけ』と指摘されるほどである。実際、肝心の給与の保障がないため（あるいは低水準のため）、せっかく経験と訓練を積んだ人材の定着につながらないという実情がある。NGO に対しては、団体の自助努力である自己資金調達（募金や寄付金）に直結する国内啓発事業、アドボカシー事業も外務省の助成の対象とするなど、組織の財政基盤の強化につながる施策を整えることが人材育成につながるといえよう。

２．国際平和協力活動や平和構築要員養成のための研修・訓練制度

（１）日本の取り組み

① 平和構築分野の人材育成のためのパイロット事業

冷戦終結後の国際情勢の変化（国内紛争の増加、破綻国家、国際テロ）、

国連平和維持活動（PKO）の増加とその任務の多様化（従来の停戦監視＋人道・復興支援、選挙支援、行政組織の整備等）、さらには紛争終結から復興まで、切れ目のない包括的な支援に取り組む必要性の増大などを背景として、日本では「平和の定着と国づくり」が外交の一つの柱とされ、平和構築に積極的に取り組む必要性が増大してきた。

しかしながら、紛争中や紛争直後の国や地域への支援は、国内法制上の要件等により日本の要員派遣が十分でないことから、国際機関を通じたマルチの資金援助・資金協力が中心であり、PKO や平和構築を扱う国際機関や NGO の現場で活躍する文民の中で邦人職員が絶対的に不足しているのが実情である。

平和構築は今日の国際社会における最重要課題の一つであり、日本は平和国家として、また国連平和構築委員会の議長国、および本年の第4回アフリカ開発会議（TICAD IV）、主要8カ国（G8）サミットの主催国として、主導的役割を担うとともに更なる貢献を行う必要がある。

こうした状況を打開し、世界各地の平和構築の現場で必要となる実践的な能力を備えた人材を育成するために、2007年度より、平和構築分野の人材育成のためのパイロット事業が開始された（予算：1.8億円）。邦人研修員15名（92名の応募者から選ばれた24－36歳までの男性2名、女性13名）とアジア人研修員14名（東南アジア諸国連合〔ASEAN〕諸国および中国、韓国、インド、モンゴル、ネパールから各1名）が、9月中旬より約1カ月半の国内研修、11月より約5カ月間の海外実務研修に参加した。

外務省委託事業として、事務局は、広島大学が本事業のために立ち上げた広島平和構築人材育成センター（HPC）に置かれ、HPCが中心となって実施された。

本事業は、国内研修、海外実務研修、および就職支援の三本柱で構成され、座学にとどまらず、海外実務研修や就職支援にも力を入れている。また、日本人15人とアジア人14人の研修員で構成されているように、アジアのアプローチを重視していることも特徴的である（ただし、具体的に「アジアのアプローチ」が何を指すのか明示的な定義は行われていない）。

国内研修では、広島において、内外の講師陣による本事業独自の研修に加え、6つの研修協力団体との共同ワークショップが実施され、国内研修修了時には、これら協力団体との共同修了証が授与された。6つの研修協力団体とは、フォルケ・ベルナドッテ・アカデミー（スウェーデン）、ナショナル・ディフェンス・カ

レッジ（スウェーデン）、ピアソン平和維持センター（カナダ）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）e センター、国連訓練調査研究所（UNITAR）、国際移行期正義センター（ICTJ-International Center for Transitional Justice）である。

② 内閣府国際平和協力本部による研究員制度

上記パイロット事業同様、日本では、国際平和協力分野、とくに文民による活動を担う分野の人材が不足しており、これらの人材の育成は急務となっているという問題認識、および国際平和協力懇談会（明石康座長）の報告書において、国際平和協力関係者の包括的な人材養成・研修・派遣体制の整備とキャリアプランの確立が必要との提言を受け、内閣府の国際平和協力本部事務局では、2005 年 4 月国際平和協力研究員制度を創設した。この制度は、既にこの分野で経験・実績を積んだ中堅の人材（20 代後半－30 代後半）を対象としたもので、最大 2 年を目途に研究員として採用し、その専門的知見を国際平和協力本部の業務に活用することにより、文民による日本の国際平和協力の充実を目指すとともに、研究員自身のキャリアアップの一助となるよう計画されている。予算は年間 4,000 万円強であり、定員を 8 名としている。2007 年度までに計 16 名が採用され（2008 年度は新規 3 名を予定）、内 8 名が終了、半数が国連スーダンミッション（UNMIS）、国連コソボ暫定行政ミッション（UNMIK）、世界食糧計画（WFP）東チモール事務所など、国際平和協力分野に就職している。残りは、研究機関 2 名とその他 2 名である。

本制度は、所期の目的を果たしつつ、国際平和協力分野の人材育成制度として定着してきているといえるだろう。ただし、圧倒的に女性が多く、男性研究員が現在 1 名のみである。

③ 防衛省による試み

次に、文民向けの制度ではないが、文民とも接点の多い防衛省による取り組みをみる。

（ア）国際活動教育隊（静岡県御殿場市駒門駐屯地）

陸上自衛隊駒門駐屯地中央即応集団所属の国際活動教育隊は、2007 年 3 月に発足した陸上自衛隊の国際平和協力活動等に必要な教育訓練および研究を行う部隊である。陸上自衛隊の国際任務待機部隊の隊員（幹部および陸曹）に対して、海外での活動に必要な知識や技能の教育を行うことを目的とし、

- （1）国際活動要員育成のための課程教育、（2）国際活動に係る訓練の支援、（3）国際活動に必要な教育訓練等の研究を業務としている。駒門駐屯司令を

兼ねる教育隊長の下に、隊本部（教育隊の隊務運営、隊員・装備品等の管理、福利厚生、各科・小隊の任務遂行のための業務支援）、共通教育課、評価支援科（国際平和協力活動およびこれに準ずる活動に係る練成訓練の計画の作成、実施における統裁および評価の支援）、研究科（同分野の基本教育・練成訓練および装備品の改善に関する調査・研究、海外派遣実績から得られた教訓等を教育訓練に反映できるよう整理、派遣史等の作成援助、国際活動に関わる資料の整理等）、教育支援小隊からなっている。

平成 20 年 2 月に実施された「幹部国際活動課程」の図上演習訓練（国際平和協力活動の派遣部隊の幕僚活動の訓練、3 日間）には、文民である国連および NGO 関係者も出席し、派遣部隊との意見交換を行った。

（イ）国際平和協力活動関連教育・広報施設計画（東京都目黒地区）

国際活動教育隊が陸上自衛隊の国際活動派遣前の隊員を対象としているのに対し、陸・海・空すべての自衛官および事務官を対象とした教育・訓練施設が、2008 年度から新規に建設が着手される国際平和協力活動関連教育・広報施設である。

国際平和協力活動に主体的かつ積極的に取り組むとの観点から、自衛隊の行っている国際平和協力活動について、自衛隊員のみならず、他省庁関係者、外国人関係者、一般国民等に対し、教育・訓練・研究および広報を実施する基盤を整備するのが目的である。

防衛省施設の目黒地区（約 14.7 万 m²）内の幹部学校棟の南東側に鉄筋鉄骨 7 階建て、延床面積約 7,000 m²の施設建設の計画で、2008 年度に第 1 期建設工事（躯体建築工事、概算要求：約 14.9 億円）、21 年度に第 2 期建設工事（内装・外装工事、主要機器設置）および機材購入、組織整備・要員訓練などを開始し、2010 年度中に開館・運用開始を目指している。低層階（1－2 階）に広報・展示エリアを設け、中層階（3－4 階）に事務所や会議室、大教場、資料室など、上層階（5－7 階）に教育・研修施設が配置される予定である。

なお、建設計画のある目黒地区は、目黒区中目黒にある防衛省施設で、防衛省防衛研究所、技術研究本部、統合幕僚監部、陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊が共同使用している。

（ウ）アジア太平洋地域多国間協力プログラム（MCAP）

既存の合同演習の中で、平和構築や国際平和協力に関する部門も扱われている。MCAP である。

MCAP は、アジア太平洋地域を中心とする関係各国から大佐・中佐クラスの軍人を招聘し、国際協力に関し陸軍に共通の課題についての討議を通じ、相互理解および信頼醸成を図ることを目的としている。約 5 日間の訓練で 2007 年で第 6 回を数える。

第 5 回目にあたる 2006 年（8 月 27 日－9 月 2 日に、市ヶ谷駐屯地ほかで実施）は、大規模災害における民軍協力をテーマに、アジア太平洋地域の 17 カ国から 19 名の軍人等を迎えて実施された。同時に初の試みとして、UNHCR や国連人道問題調整事務所（UNOCHA）などの国連機関やジャパン・プラットフォームなど NGO 関係者らを招聘、7 機関から 11 名の文民の実務者が参加した。自衛隊からは中央即応集団準備部等の 11 名が参加し、これまでで最大となる規模で実施された。2007 年度開催の第 6 回においても、文民の実務者（国連機関および NGO）の招聘は続き、民軍の理解促進の一助となるとともに、文民実務者にとっても、貴重な訓練や意見交換の機会となっている。

（2）諸外国の取り組み

次に、主要国や国際機関が、現場の新たな課題に対応するために、平和構築を担う文民をどのように育成し派遣しているのか、スウェーデン、アメリカ、カナダを例に報告する。

① スウェーデン

冷戦崩壊以降の国際環境の変化により、国連 PKO での文民の必要性が増大したことを受けて、スウェーデン政府は、軍・民双方の要員の訓練をより多面的・横断的に改革、2001 年にフォルケ・ベルナドッテ・アカデミーを設立し、軍隊、警察、文民を対象とする訓練や、各国からの参加者の招聘を行っている。

同アカデミーは、平和活動要員のための教育・訓練業務のほかに、国内の調整業務、研修の調査研究と評価、戦略の開発、NGO の平和プロジェクトへの助成（「百万の平和」事業）を行っている。

2007 年の主な訓練コースとしては、「多機能国際活動における協力」、「法の支配訓練」、「法の支配に関する欧州連合（EU）特別コース」、「対話プロセスと調停努力の促進」、「文民監視団と現地派遣職員のための一般コース」、「民軍調整に関する EU コース」、「紛争予防と平和構築における経済的アクターの役割」、「危険な環境における安全管理」、「テロと危機管理」、「多機能国際活動における情報とインテリジェンス協力」、「紛争地域におけるリスクと脅威

に対する保護」などがある。

② アメリカ

アメリカ政府は、紛争後社会の復興と安定に寄与する文民の人材を育成するための政府の包括的な取り組みとして、国務省に復興・安定調整部（S/CRS）を 2004 年 7 月に設立した。同部は、文民の平和構築関係者の能力を強化するためのコースを運営しており、ワシントンおよび現地レベルで統合運用を行っている。また、新制度のもとで、平和構築に参画できる専門人材をアクティブ（48 時間以内に出動し、1 週間滞在）、スタンバイ（30 日以内に出動し、180 日までの滞在可）、リザーブ（30 日から 60 日以内に派遣可）の 3 段階に分類し、48 時間以内での緊急展開にも備えている。

2007 年 10 月に外務省主催の平和構築シンポジウムに来日したオスカー・デソト米国国務省復興安定調整部計画課長は、外国機関への研修サービス提供などの国際協力を行い、専門家間の情報共有や人材交流、共同の研修コースの策定等の面で、日本や他の政府、地域機関等との協力も検討している旨を発言している。

③ カナダ

平和維持活動の経験が豊富なカナダは、平和活動要員の養成・訓練においても豊富な経験と、世界有数の訓練施設を有している。

代表的なものが、PKO の生みの親ともいわれる元首相のレスター・ピアソンの名を冠したレスター・ピアソン平和維持訓練センターである。1994 年設立の同センターは、世界初の PKO 要員のための訓練施設で、座学にとどまらず、現場で想定される実務に即した平和活動のシミュレーション、ワークショップ、会議など、世界の平和活動の質の向上を目指した様々なプログラムを、文民、軍人、警官など紛争地域で働く人材を包括的に対象として実施している。

主なコースとしては、「平和活動における文民の能力（core competencies）」、「平和活動における警察の能力」、「平和活動における軍人の能力」、「国連統合ミッション職員用コース」、「平和構築のための早期警戒と早期警報」、「平和活動における人権」、「平和活動における交渉」、「武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）」、「国連の平和活動における総務とロジスティクス」、「平和活動における早期対応」、「脆弱国家の紛争に配慮した計画立案」、「文民の治安と安全管理セミナー」等がある。

1994 年の創設以来、すでに 31 カ国の 140 民族出身の 1 万 5,000 名以上が訓練を受け、日本からも、文民・自衛隊関係者を問わず受講している。ピアソンセンタ

一は、カナダの、というより世界の研修センター的役割を果たしている。

他方で、カナダ人のみを対象としたプログラムや取り組みも行われている。

国際活動に関連し、カナダ軍には、2つの訓練センターがある。アルバータ州ウェインライトにあるカナダ演習訓練センター（CMTC：Canadian Maneuver Training Centre）とオンタリオ州のキングストンにある平和支援訓練センター（PSTC: Peace Support Training Center）である。

CMTC は、国際活動を行うカナダ軍の実地訓練用に最先端の技術を駆使した大規模施設である。実際にカナダ軍が派遣される海外の任地を想定した4カ「村」が建設され、要員が派遣先で遭遇するであろう様々な自然環境・状況・戦闘場面などが種々の施設やテクノロジーを駆使して再現され、実戦さながらの状況での訓練が行われている。

PSTC は、カナダ軍および平和支援活動に参加する特定の文民を対象に訓練を行う施設である。訓練には、「派遣前個人コース」（カナダ人のみ対象、5日間、各回定員40名、年30回開催）、「軍事監視団コース」（カナダ人以外も対象、4週間、各回定員24名、年5回開催＋海外で1回）、「民軍協力（CIMIC）実施者コース」（一定の階級以上の軍人対象、事前面接あり、11日間、年2回）、また心理作戦関連では、「普及員コース」（2週間、年2回）、「ターゲットとなる聴衆分析コース」（2週間、年2回）、「心理作戦武官コース」（2週間、年2回）、「心理作戦作成コース」（3週間、年2回）などがある。

とくに、カナダ人のみを対象とした派遣前個人コースは、軍人と外交官および文民を対象とした訓練コースで、概論（Generic）と派遣ミッション個別訓練（Mission Specific）に分かれている。概論では、平和維持活動、治安、人権、交渉術、メディア対応、装備理解、外国の兵器関連情報、地雷回避教育、人質となった場合のサバイバル訓練（待ち伏せや自爆テロに備えたシミュレーション）、ストレス管理、予防のための医療知識、行動規範などのコースがある。ミッション個別訓練では、ミッションそのものに対する情報、地域情報、土壌、作戦、言語と文化、交戦規定の応用などが教育される。

いずれも、より概論的、かつ世界の国際平和活動に資することを目的としたピアソンセンターとは一線を画す設備・制度である。

（3）まとめと提言

国際平和協力、平和構築に関する人材育成制度は、日本の場合、緒についたと

ころである。それは、日本のこの分野での貢献実績が、スウェーデンやカナダといった同分野の人材育成先進国に比べ、あまりに乏しいということと同義である。こうした実績作りは、人材育成制度や基盤を整備しても一朝一夕にできるものではない。決定的に重要な英語教育を根本から見直すとともに、人材の裾野を広げるため、国民の理解を得る啓発教育を行うなど、10年、20年という中長期的視野に立った世論作りが必要である。

また、現在の日本の平和構築人材育成策は、ジェネラリストの養成にターゲットが絞られている感があるが、限られた予算、乏しい人材、浅い経験の中で国際平和活動への貢献を目指すのならば、「選択と集中」を行い、地域ごとのスペシャリストの養成を行うのも一案である。

ただし、地域の専門家の養成は一朝一夕になるものではない。平和構築のジェネラリストを特定地域の専門家にするには、限界がある。しかし、既に地域の専門家である日本の研究者を活用することはすぐにでも可能である。特定イシュー（選挙、民主化支援、法の支配、ジェンダー、正義など）の専門家を育てる努力をしつつ、日本の地域研究者、文化人類学者との連携を深め、こうした地域の専門家のロスター制度を地域別に確立し、一定の平和構築講座を受講してもらった後に、研究領域や地域にあう PKO ミッションに該当研究者を派遣するなどの方策が立てられるだろう（そのために、各研究者が所属する教育・研究機関と覚書を結び、彼らが数カ月、数年の任務終了後、速やかに元の職場に復帰できる制度の構築が必要となるだろう）。

また、参議院政府開発援助等に関する特別委員会の『提言——新たな国際援助の在り方に向けて』（2007年6月）では、国際援助研修体制の整備・強化を目指す「人間の安全保障センター（仮称）」の創設が提案されている。しかし平和構築研修先進国にあっても、文民養成機関と軍人養成機関、また、外国人を含めた養成機関と自国の要員のみに限った機関は、別途に設けられている。こうした例をみるならば、日本もすべての機能を一つのセンターに統合せずとも、既存の制度の有機的な連携をはかりながら、それぞれの特色を生かした訓練をしていくことが肝要であり、また可能であろう。その意味では、2006年より発足している平和構築分野の人材育成に関する関係省庁連絡会議は、非常に有効な試みであり、今後も強化が望まれよう。

3. 国連職員養成のための制度

国際機関への日本の人的貢献としての邦人職員数は、国連システム全体で 2007 年 1 月現在 676 名、全職員の数%を占めるに過ぎない。近年下降傾向にあるとはいえ、日本の国連機関への財政的貢献（2007 年現在、分担率 16.624%で 2 位）に比して、あまりにも少ないものである。このうち、国連事務局については、採用のガイドラインとして示されている「望ましい職員数の範囲」が 241－326 人であるのに対し、日本の場合、下限値の半数さえ下回る 108 人にとどまっている（2007 年 6 月 30 日現在）。これは全体の 4%を切る数字である。

こうした状況は、分担率 3 位（8.577%）で日本同様常任理事国入りを目指すドイツの場合も同様であったが、過去 5 年で状況は大きく好転している。また同じく第 2 次世界大戦の敗戦国であり、母国語が国連公用語 6 言語（英語、フランス語、ロシア語、中国語、スペイン語、アラビア語）に含まれないイタリア（分担率 6 位、5.079%）においても状況は同様である。

本節では、現況を確認したあと、ドイツとイタリアと日本の施策を整理する。

（1）現況の確認（2007 年の状況）

① 総職員数と判定

国連総会は毎年、国連分担金の分担率、メンバーシップ、人口の 3 要素を基礎として、国連事務局における衡平な地理的配分の原則が適用されるポストに勤務する職員について、加盟国ごとに望ましい職員数を算定している。2007 年 6 月 30 日現在、国連事務局職員 3 万 745 名の内、秘書、運転手などの一般職、特別な語学用件が必要とされるポストに就いている職員、ミッション派遣中の職員、休職ないし出向中の職員、技術協力専門家、任期 1 年未満の職員などを除外した国連事務局における衡平な地理的配分の原則が適用されるポストに勤務する職員（国連事務局本部、アジア太平洋経済社会委員会〔ESCAP〕など地域経済委員会、国連貿易開発会議〔UNCTAD〕、国連人権高等弁務官事務所〔UNHCHR〕、国連環境計画〔UNEP〕、国連ハビタット〔UN-HABITAT〕の職員）の総数は 2,730 名である（内女性は 43.2%、1,179 名）。

これを上位 10 カ国で見ると、1 位がアメリカの 327 名、2 位がドイツ 169 名、3 位がフランス 123 名、4 位がイタリア 117 名、5 位が日本 108 名、6 位がイギリス 106 名、7 位がロシア 89 名、8 位が中国 70 名、9 位がカナダ 58 名、10 位

がオーストラリア 54 名である（表 1 参照）。

これを、国連が算定した望ましい職員数による判定からみると、望ましい職員数の範囲の上限を上回っている（オーバーレプレゼンティッド）のは、イタリア（分担率 5.079%）、ロシア（以下同 1.2%）、オーストラリア（1.787%）の 3 カ国、範囲内にあるのが、アメリカ（22%）、ドイツ（8.577%）、フランス（6.301%）、イギリス（6.642%）、中国（2.667%）、カナダ（2.977%）の 6 カ国、範囲の下限を下回っている（アンダーレプレゼンティッド）のが、唯一日本（16.624%）である。

なお、国連事務局以外に、国別の望ましい職員数を明らかにしている国連機関としては、国連食糧農業機関（FAO）と世界保健機関（WHO）がある。

② 職員のランクおよび性別ごとの実数

2007 年の現況を、職員のレベルと性別で上位 10 カ国を比較したのが表 1 である。上位 10 カ国の幹部とトップ（D レベル以上）の職員数をみると、1 位がアメリカの 46 名、2 位がドイツ 23 名、3 位がイギリス 22 名、4 位がフランス 20 名、5 位がロシア 18 名、6 位が中国、7 位がイタリア、8 位が日本とカナダ、10 位がオーストラリアである。総数の上位 5 カ国の内、イタリアと日本が 6 位以下に転落している。

同様に、中堅レベル（P4 と P5）の職員数を比較すると、1 位がアメリカの 169 名、2 位がドイツ 64 名、3 位が日本 63 名、4 位がイギリス 61 名、5 位がイタリアの 55 名。総数上位 2 カ国のアメリカとドイツがここでもトップ 2 カ国を占めるが、ここに来て日本が初めて順位をあげて 3 位に入っている。

さらに、若手レベル（P1－P3）で比較すると、1 位がアメリカの 112 名、2 位がドイツ 82 名、3 位がイタリア 54 名、4 位がフランス 52 名、5 位が日本 39 名、6 位が中国、7 位がオーストラリア、8 位がイギリス、9 位がロシア、10 位がカナダである。

以上を総合すると、日本は総合人数では 5 位に入っているが、幹部レベルでは 8 位、中堅レベルでは 3 位、若手レベルでは 5 位とばらつきがみられる。他方で、ドイツは総合、幹部、中堅、若手いずれも 2 位と非常にバランスのとれた職員数を誇っている（他方イタリアは、総合 4 位ながら、幹部 7 位、中堅 5 位、若手 3 位とばらつきがあり、若手職員の数で稼いでいることがわかる）。

次に、各国の総職員数における女性職員の比率をみると、1 位が日本の 60.2%、2 位が中国 58.6%、3 位がアメリカ 55.0%、4 位がオーストラリア 53.7%、5 位

がフランス 47.2%、以下、イタリア、ドイツ、イギリス、カナダ、ロシアの順であり、日本の女性比率が突出していることがうかがえる。

表1 国連事務局における国籍別・ランク別・性別の職員数 (2007年6月30日現在)

順位	国名	職員数	女性数	女性比率	トップ	幹部	中堅	若手
1	アメリカ	327	180	55.0%	1	45	169	112
2	ドイツ	169	72	42.6%	1	22	64	82
3	フランス	123	58	47.2%	1	19	51	52
4	イタリア	117	55	47.0%	1	7	55	54
5	日本	108	65	60.2%	1	5	63	39
6	イギリス	106	44	41.5%	2	20	61	23
7	ロシア	89	12	13.5%	1	17	52	19
8	中国	70	41	58.6%	0	10	22	38
9	カナダ	58	21	36.2%	1	5	39	13
10	オーストラリア	54	29	53.7%	0	5	22	27

(国連資料A/62/315より作成)

(2) 過去5年の変遷

次に、職員の総数と、国連が算定した望ましい職員数による判定を5年前と比較する。2002年6月30日現在の職員総数からみる順位は、1位がアメリカの309名、2位がドイツ129名、3位がロシア117名、4位が日本111名、5位がイギリス103名、6位がフランス100名、7位がイタリア81名、8位がフィリピン55名、9位がカナダ53名、10位がインド47名である。

判定からみると、望ましい職員数の範囲の上限を上回っているのは、ロシア(分担率1.2%)、フィリピン(以下同0.101%)、カナダ(2.579%)、インド(0.344%)の4カ国、範囲内にあるのが、アメリカ(22%)、フランス(6.516%)、イギリス(5.579%)、イタリア(5.104%)の4カ国、範囲の下限を下回っているのが、日本(19.669%)とドイツ(9.845%)であった。

直近の2007年と比較すると、フィリピンとインドがそれぞれ、上位10カ国から13位と12位へ転落、代わりに12位だった中国が8位へ、19位だったオーストラリアが10位へと躍進した。1位のアメリカ、2位のドイツ、6位のイギリスには順位の変化はないが、イタリアが7位から4位に上昇、ロシアが3位から7位へ転落、日本は順位を一つ下げ4位から5位となった。

判定では、2002年に望ましい範囲にとどまっていたイタリアが、2007年には、

望ましい範囲の上限を超えオーバーレプレゼンティッドに、また日本同様、望ましい範囲の下限を下回っていたドイツが、望ましい範囲内に移行した。結果として、日本のみが上位 10 カ国で下限を下回り続けている唯一の国となった。

(3) ドイツとイタリアおよび日本の状況と対策

では次に、ドイツとイタリアおよび日本について、職員の内訳と、過去 5 年にとられた対策についてみてみよう。

① ドイツ

ドイツは、過去 5 年間、職員総数の順位に変化はないが、その内訳は、大きく変わった（表 2 参照）。総数は実数で 40 名増、比率で 130% の伸びを示した。内訳では、女性職員の数が増加（46 から 72 名へ）、役職内訳では、中堅職員の人数に変化はないものの（全体の人数が増えたため、比率では減少した）、幹部（14 から 22 名へ）と若手職員（53 から 82 名へ）の数が大幅に増加した。とりわけ、2003 年からは、望ましい範囲の下限を下回っていた判定（△）が、望ましい範囲内（○）に移行、以後この判定に安定している。

表 2 ドイツ人職員の変遷

年	順位	職員数	判定	女性職員		トップ	幹部職員		中堅職員		若手職員	
				数	%		数	%	数	%	数	%
2002	2	129	△	46	35.7%	1	14	10.9%	61	47.3%	53	41.1%
2003	2	133	○	51	38.3%	1	15	11.3%	58	43.6%	59	44.4%
2004	2	137	○	51	37.2%	1	14	10.2%	61	44.5%	61	44.5%
2005	2	143	○	57	39.9%	1	18	12.6%	66	46.2%	58	40.6%
2006	2	146	○	60	41.1%	1	17	11.6%	63	43.2%	65	44.5%
2007	2	169	○	72	42.6%	1	22	13.0%	64	37.9%	82	48.5%

では、ドイツはどのような対策をとったのか。ドイツ外務省によれば、ドイツも、ドイツ籍の国連事務局職員数が、望ましい範囲の下限を下回っていることを明確に意識し、2002 年以来、種々の対策を講じ、その結果として今日、一つ上の望ましい範囲内に収まることとなったという。その対策とは以下の 3 点である。

(ア) 外務省内に担当課の設置

ドイツ外務省が、国際機関へのドイツ人職員採用促進を目的とする作業部局を省内に設置した。これにより、従来、ドイツ人職員増強を目指しつつも、

ばらばらに行われていた多様な努力を一元化することにつながり、相乗効果をもたらした。

(イ) 国連職員国別採用競争試験（NCRE）の重点化

ドイツは、ドイツ人職員数が望ましい範囲内になっても十分ではなかったため、2005 年まで国連職員国別採用競争試験（NCRE：National Competitive Recruitment Examination）への参加が認められていた。ドイツ外務省は、とくにこの競争試験を重視し、積極的な広報を実施するとともに、候補者には試験準備に向けて特別の教育コースを提供した。この措置により、2005 年には、2002 年に比べて NCRE の応募者総数は 7 倍に、実際に受験を許可された応募者は 2 倍に、合格者は 3、4 倍となった。こうした成功をおさめた結果、ドイツは 2006 年からは NCRE の対象国から外れている。

この成果を裏づけるように、実際にドイツの若手職員の伸び率は著しい。

なお、国連職員採用競争試験とは、国連事務局が、望ましい範囲を下回るか十分でない国の若手国連職員（P2 レベル、採用時 32 才以下）増員のために、大学卒業以上の候補者を対象に実施する公開競争による職員採用試験であり、この試験に合格し、正式に採用となった場合には、ニューヨーク、バンコク、ジュネーブ、ナイロビ、ウィーン等の国連事務局で正規職員として勤務することになる。対象国のリストは、国連事務局が毎年発表しているが、2008 年の対象国は 56 カ国であり、職員実数上位 10 カ国（2007 年現在）で参加対象となっているのは、アメリカと日本のみである。

(ウ) ジュニア・プロフェッショナル・オフィサー（JPO）の正規職員化

様々な国連機関における JPO の数が継続的な増加傾向にあり、加えてこれら JPO の任期終了後の正規職員としての高い採用率がドイツの躍進の背景にある（約 70%）。なお、JPO 制度については、後述する。

② イタリア

イタリアは、過去 5 年間、職員総数、順位、判定いずれも大きな変化を遂げている（表 3 参照）。総数は実数で 36 名増、比率で 144%の伸びを示した。内訳では、女性職員が増加（38 から 55 名へ）、役職内訳では、幹部職員に変化はないが（全体の人数が増えたため、比率では減少）、中堅職員が倍増（27 から 55 名へ）、若手職員（45 から 54 名へ）も増加した。結果として、順位も 2002 年の 7 位から、2006 年以降は 4 位に上昇した。また判定も 2003 年からは、望ましい範囲内であったものが、望ましい範囲の上限を超え（◎）、以後レベルを維持している。

表3 イタリア人職員の変遷

年	順位	職員数	判定	女性職員		トップ	幹部職員		中堅職員		若手職員	
				数	%		数	%	数	%	数	%
2002	7	81	○	38	46.9%	1	8	9.9%	27	33.3%	45	55.6%
2003	7	94	◎	64	68.1%	1	7	7.4%	33	35.1%	53	56.4%
2004	7	102	◎	52	51.0%	1	6	5.9%	34	33.3%	61	59.8%
2005	6	105	◎	50	47.6%	1	5	4.8%	35	33.3%	64	61.0%
2006	4	110	◎	52	47.3%	1	5	4.5%	44	40.0%	60	54.5%
2007	4	117	◎	55	47.0%	1	7	6.0%	55	47.0%	54	46.2%

では、イタリアはどのような対策をとったのか。イタリア外務省によれば、2000年頃より外務省内にイタリア国籍の国際機関職員増強のための部局と特別委員会を設置している。

(ア) 外務省内に担当課の設置

イタリア外務省が設置した担当課（1番セクション）には、まず以下の3つの業務がある。(1) 国際機関のイタリア人職員の人数と等級を、他のEU諸国の実績と比較しつつモニターすること、(2) 国際機関の空席情報をモニターすること、(3) 大学や関係機関に空席情報を広報・宣伝すること、の3点である。とくに(3)については、データベースを整理し、インターネット上に「オンライン空席情報 (VACANCIES ON-LINE)」のページを設け、広報に努めている。

(イ) 外務省内にイタリア人職員増強のための特別調整委員会の設置

外務省内に官房長を議長とし、すべての局長が参加するイタリア人職員増強のための特別調整委員会を設置、重要なポストの空席情報に関し、優先順位や戦略を決め、対処している。

イタリア外務省は、とくに重要なポスト、また拠出金に対しイタリア人の職員数が少ない国際機関に対して、候補者の選定を行うとともに、外務省および関連在外公館を通じ積極的な支援を展開している。

③ 日本

ドイツ、イタリアとは対照的に、日本は依然として低迷を続けている（表4参照）。過去5年間、職員総数は増加するどころか3名減少、順位も2004年に一度3位に上がるが、以後再び4位となり、2007年には5位に転落している。判定も、望ましい範囲の下限を下回る状況に変わりはない。内訳では、女性職員の数は変

わらず、役職内訳では、幹部職員に変化はないが、中堅職員は増加（50 から 63 名へ）、他方で若手職員が減少したため（55 から 39 名へ）、全体数は減少している。

表4 日本人職員の変遷

年	順位	職員数	判定	女性職員		トップ	幹部職員		中堅職員		若手職員	
				数	%		数	%	数	%	数	%
2002	4	111	△	64	57.7%	1	5	4.5%	50	45.0%	55	49.5%
2003	4	112	△	65	58.0%	1	6	5.4%	51	45.5%	54	48.2%
2004	3	110	△	64	58.2%	1	6	5.5%	52	47.3%	51	46.4%
2005	4	111	△	66	59.5%	1	5	4.5%	55	49.5%	50	45.0%
2006	4	110	△	67	60.9%	1	6	5.5%	58	52.7%	45	40.9%
2007	5	108	△	65	60.2%	1	5	4.6%	63	58.3%	39	36.1%

日本の外務省では、より多くの日本人が国際機関職員として国際機関の活動に参画することを奨励する目的で、1974 年に国際機関人事センターを省内に設置、以来 30 年以上ニューヨークの国連代表部、ジュネーブ代表部、ウィーン代表部とともに邦人職員の増強に取り組んでいる。

具体的な対策としては、国際機関への応募支援（ホームページによる情報提供、各種資料の提供、職員募集案内の入手と希望者への配布、各種問い合わせへの対応と助言、適格者の国際機関への推薦およびフォローアップ）と邦人職員採用の促進（ロスター登録制度による人材発掘、国連事務局や各国国際機関による日本人採用ミッションの働きかけと受け入れ、国連職員採用競争試験の実施支援、若手職員の増強を目的として、アソシエート・エキスパート（AE）/JPO 等派遣制度、大学・シンポジウム等での「国際公務員就職ガイダンス」の開催）がある。

この内、特筆すべきは、毎年選考試験に合格した者を国連システム内の国際機関等に派遣している AE/JPO 等派遣制度である（注：日本だけではなく 22 カ国が JPO プログラムに参加している）。AE などの給与・手当等は、すべて日本政府（外務省）により賄われ、1 人につき年約 1,000 万円が拠出されている。派遣先機関は、国連開発計画（UNDP）、国連児童基金（UNICEF）、UNHCR、WFP、UNEP、国連人口基金（UNFPA）、国際労働機関（ILO）、FAO、国連教育科学文化機関（UNESCO）等であり、国連事務局には原則として派遣を行ってはいない。

AE 等派遣制度は、将来正規の国際公務員になることを希望する若手邦人に、

国際機関における正規職員となるために必要な知識・経験を積む機会を提供することを主眼としてはいるが、任期終了後に、自動的に国際機関の正規職員になることができるわけではなく、任期終了後は、通常の手続きに従って空席ポストに応募し、採用される必要がある。

なお、正規職員への採用率は、2007年現在、60%前後に落ち着いている。また2007年1月現在、国連システム全体の邦人専門職員数は676人であるが、この内、JPO出身者が全体の半分近くの320名前後を占めている。

(4) 提 言

日本の財政的貢献に見合うだけの邦人職員を育成する、国連や国際機関の職員としてより多くの邦人職員が国際機関の活動に参画できるようにする、というのは、過去30年来の日本の外交、とりわけ国連外交の課題のひとつである。参議院政府開発援助等に関する特別委員会の『提言——新たな国際援助の在り方に向けて』においても、「4.「援助量」大国から「援助人材」大国へ」の「(2) 国際援助活動におけるキャリア・パスの確立」において、「国連など国際機関における邦人職員ポストの確保と我が国援助関係者の派遣、NGOによる援助プロジェクトの促進によるポスト形成」などが施策として挙げられている。

しかしながら、邦人職員ポストの確保や増員は、とくに国連外交の場合、「援助量」すなわち拠出額とは不可分一体の関係にある。邦人国連職員の育成・増強は、総合的なODA政策と関連しなければ機能しないものである。

具体的には、現在の邦人職員のほぼ半数をAE/JPO出身者が占めるという意味において、日本のAE/JPO制度は、とくに若手職員の増員に確実な成果をあげている。現在AE/JPO出身者の約6割が採用されていることを考えるなら、この採用率を上げる施策とともに、一人当たり年間1,000万円の経費を要する同制度の場合、予算によって採用人員が制限されることを勘案して、AE/JPOの人数そのものを増やす措置、あるいは最低限減らさない予算措置が必要となろう。

さらに、中堅・幹部職員においては、候補者個人の資質や能力もさることながら、日本が拠出した資金によって賄われているプロジェクトの有無あるいは数とも不可分の関係にある。以上より、国連本部事務局および国際機関における邦人職員の増強は、国連への拠出との関連を抜きには語れない。関連予算は、過去数年10－11億円程度であったものが、2008年度予算では12億円に増額された。ODA全体予算が削減されていく中で、まさに参議院政府開発援助等に関する特別委員

会の提言にあるとおり、「選択と集中」が必要になるだろうし、あるいは、国連向けの拠出を減らしていくならば、それは、NGO への支援枠の増大など明確な「選択と集中」による援助戦略の結果であるべきであろう。

表5 AE/JPO 等派遣候補者選考試験の応募者数および合格者数と予算

受験 年度	応募者			合格者			予算（千円）
	総数	男性	女性	総数	男性	女性	
1993	595	267	328	45	26	19	881,511
1994	494	231	263	46	28	18	821,868
1995	534	239	295	46	15	31	817,581
1996	723	261	462	55	14	41	1,164,388
1997	770	301	469	55	23	32	1,296,144
1998	823	307	516	55	17	38	1,751,501
1999	760	282	478	55	19	36	1,543,592
2000	681	225	456	65	24	41	1,466,912
2001	647	214	433	65	13	52	1,494,677
2002	823	273	550	65	15	50	1,540,693
2003	936	312	624	40	12	28	1,540,111
2004	1,012	304	708	45	13	32	1,100,000
2005	798	259	539	40	18	22	1,199,846
2006	721	229	492	40	19	21	1,050,959
2007	314	87	227	43	14	29	1,104,643

- (注) ①2007年度の応募者が半減したのは、応募方法の変更（履歴書を先に送付後、語学審査のスコアを別途送付する方式から、履歴書と語学審査のスコアを揃えて提出する方式に変更）に加え、応募に際して、職務経験の重要性を強調した成果（従前は、職務経験のない応募者が一定数あり）、さらに国内での就職状況の好転が指摘される。
- ②各年の予算で前年度の合格者の派遣費用をカバーしている。
- ③予算増加の要因として、国連職員給料表のベースアップにより、一人当たりの単価の増加による場合もあり、予算増加ほど合格者が増えない場合もある。

■参考文献

NCRE 制度：<http://www.un.org/Depts/OHRM/examin/exam.htm>

JPO サービスセンター：<http://www.jposc.org/content/programme/presentation-en.html>

2006 年（A/61/257）：<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/469/23/pdf/N0646923.pdf>

2005 年（A/60/310）：<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/475/16/pdf/N0547516.pdf>

2004 年（A/59/299）：<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/470/85/img/N0447085.pdf>

2003 年（A/58/666）：<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/676/42/img/N0367642.pdf>

(インタビュー先)

Mr. Thomas Triller, First Secretary (Political), German Embassy

Mr. Andrea Bertozzi, Counsellor (Political), Italian Embassy

Mr. Martin Laflamme, Second Secretary (Political), Embassy of Canada

紀谷昌彦 外務省総合外交政策局国際平和協力室長

安田英司 外務省総合外交政策局国際機関人事センター課長補佐

石原圭子 外務省国際協力局民間援助連携室課長補佐

軽部真和 陸上自衛隊国際活動教育隊長兼駒門駐屯地司令一等陸佐

上谷康晴 防衛省人事教育局人材育成課部員

阿倍幸生 独立行政法人国際協力機構（JICA）国際協力総合研修所人材養成グループ
援助人材育成チーム長

第9章 政府開発援助における NGO および民間との連携の現状

西野 桂子

2000年のミレニアム宣言以降、主要先進国や国際機関は、ミレニアム開発目標を達成するための努力と、援助効果を高めるための新しい枠組みを模索してきた。そのひとつが非政府組織（Non-Governmental-Organisation: NGO）に代表される市民社会、および民間企業との連携である。今回現地調査を行った英国とドイツでも、援助モダリティの見直しが行われ、2015年にせまったミレニアム・ゴールを目指して、より効果的・効率的な援助の在り方を求め続けている印象を受けた。

本章では、まず、市民社会との連携に関する国際情勢と主要先進国の動向、および歴史的に市民社会との連携が進んでいる英国国際開発省（Department for International Development: DFID）の事例を提示し、次に官民連携（Public Private Partnership: PPP）に関する国際的な動向、PPP プログラム先進国であるドイツの事例を紹介したのち、日本への示唆につなげることとする。

1. 市民社会をめぐる国際情勢

（1）パリ宣言と市民社会

援助効果を高めるための第2回ハイレベル・フォーラムが2005年にパリで開催され、①オーナーシップ、②ハーモナイゼーション、③アラインメント、④成果管理、および、⑤相互説明責任の5つを柱とする「パリ宣言」が採択された。この宣言の中には、2010年までに達成すべき12の指標が盛り込まれ、2008年9月にア克拉で開催される第3回ハイレベル・フォーラムでその進捗状況が問われる状況にある。

パリ宣言に記された12指標の進捗状況のモニタリングを担当する経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD）開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）の援助効果（Aid effectiveness）

作業部会（WP-EFF）の下に、第3回ハイレベル・フォーラムのステアリング・コミッティが設置されている。日本もメンバーとなっているこのコミッティは、開発協力と援助効果における市民社会の貢献がパリ宣言に適切に盛り込まれていなかったことを反省し、パリ宣言の真髄に市民社会がどのように位置づけられるかを検討するためのアドバイザリー・グループ⁽¹⁾を設置した。カナダを議長国とするこのアドバイザリー・グループは、2007年9月に「市民社会と援助効果」と題するコンセプト・ペーパーとイッシュー・ペーパーの2本を発表し、開発における市民社会の役割と市民社会の取込、援助効果促進に対する提案、グッドプラクティスを提示し、アクラ・ハイレベル・フォーラムに向けて、議論を求めているところである。

（2）開発における市民社会

開発における市民社会は、いわゆる開発系非政府組織（NGO）のみならず、農林団体、地域団体（Community Based Organization: CBO）、宗教団体、政治団体、環境団体、学術・文化団体、大学・研究組織、その他の非営利組織等、幅広い団体を含み、その総称として市民社会組織（Civil Society Organization: CSO）が使われることが多い。CSOの主な役割は、①市民参加の推進、②開発プログラムの効果的な提供、③エンパワーメントの推進と人権の擁護にあり、開発援助業界においては、④自己資金を活用したドナーであり、⑤政府開発援助（ODA）の受け皿かつ、チャネル（通り道）であると同時に、⑥公的機関の援助が貧困削減に効果を上げているかどうかを厳しく監視する役割を担っている。

DACの統計によると、ドナーとしてのCSOの貢献は、2005年度で147億米ドル⁽²⁾（約1兆6,000億円）に上ると推計されており、この金額はODA総計の14%に相当する。しかしながら、DACへ統計報告をしていない国もあり、この金額はかなり低い推計であると考えられている。また、CSOを通じて実施されたODAの割合は6-34%と開きがあるが、その総額は、46億米ドル（約5,000億円、2004年）と推計されている。ただし、米国等NGOへの資金の流れを報告していない国があるため、この額も実際より少ないと考えられている（Advisory Group 2007a）。

アドバイザリー・グループは、2005年のパリ宣言において、CSOの役割はドナーやパートナー政府の援助効果を高めるための一支援機関と位置づけられており、開発アクターとしての存在が認められていないと指摘している。そして、①CSOと国民との連携、②国内外のCSOの相互連携、③北と南のCSOの連携、④

CSO と途上国政府の連携、および、⑤CSO とドナーとの連携を介して、パリ宣言の効果的な実施が可能になると結んでいる。

（３）ア克拉会議に向けた CSO の動き

このコンセプトおよびイシュー・ペーパーを基に、全世界の CSO は、ア克拉・ハイレベル・フォーラムに向けた準備を開始した。まず、2007 年 10 月 9 日から 12 日に東アジア・太平洋 CSO コンサルテーション会議が開かれ、同地区の CSO がベトナム・ハノイに集結した。その後、東・南アフリカ会議（2007 年 10 月 16 日から 19 日、ザンビア）、中央・北アフリカ会議（2007 年 10 月 22 日から 25 日、ベナン）、中南米会議（2007 年 10 月 29 日から 31 日、ニカラグア）、南・中央アジア会議（2007 年 11 月 10 日から 13 日）の 4 会議が途上国の CSO によって開催された。先進国側の CSO 会議は、2007 年 10 月 15 日から 16 日にベルギーの首都ブリュッセルで開催され、最後に、途上国・先進国 CSO の合同会議が 2007 年 11 月 15 日から 16 日に南アフリカのヨハネスバーグで開催された。

この一連の成果を基に、2008 年 2 月 3 日から 6 日にオタワで、全世界の CSO（150－200 団体）、ドナーおよびパートナー国政府の代表を招いた国際フォーラム「International Forum on CSOs and Aid Effectiveness」を開催し、DAC の「市民社会と援助効果」に対するアドバイザー・グループに向けての提言をまとめる計画である。また、上記以外にもア克拉・ハイレベル・フォーラムに向けた積極的な動きが見られ、援助効果向上のための市民社会の位置づけがより重視されるのは確実となっている。

２．先進諸国における市民社会との連携

（１）連携状況の見直しのための調査

上述したとおり、パリ宣言の指標達成に向けた各国の動きの中で、CSO との連携がこれまで以上に重視されるようになってきた。それに伴い、自国の援助政策や組織、および歴史的背景に基づき行われてきた連携状況や枠組みを見直し、他の先進国の動向を調査し、より効果的な援助枠組みの開発につなげようとする動きが顕著である。たとえば、北欧諸国を中心としたノルディック・プラス・ドナー国（Nordic+）は、2007 年 9 月に「Support Models for CSOs at Country Level」と題する報告書をまとめ、ア克拉会議に向けて CSO とのパートナーシップ強化を提

言した。また、デンマーク国際開発庁（DANIDA）も 2007 年にノルウェー、スウェーデン、フィンランド、アイルランド、オランダ、英国、ドイツ、カナダの政府と市民社会との連携状況を調査し、デンマーク政府の戦略策定への提言をまとめている⁽³⁾。さらに日本でも、外務省や国際開発高等教育機構（FASID）、国際協力機構（JICA）などの組織が、2000 年以降、海外援助機関と市民社会との連携状況とモダリティに関する多くの調査を実施している⁽⁴⁾。

（２）主要先進国の ODA における市民社会の位置づけと連携状況

主要先進各国および援助機関が「いかに市民社会との連携を重視しているか」をアピールするのが最近の傾向となっているが、その政策や対象、連携方法（モダリティ）は多種多様である。資金供与契約の方法だけをとっても、単年度契約か複数年度契約、供与額の満額を ODA から供与する英国に対し、必ず自己資金をマッチさせるドイツの場合がある。また、自国の CSO に限る国（ドイツ等）もあれば、途上国の CSO にも門戸を開いている国（英国）もある。

最近の傾向として、政府機関の管理コストを削減するために、大手 CSO やアンブレラ組織にまとめて資金を供給し、中間組織を通じて個別の CSO に資金を流す方法が主流である。以下、英国、スウェーデン、カナダおよびドイツの政府開発援助における市民社会の位置づけならびに連携状況を報告する。

① 英国（英国国際開発省：DFID）

市民社会との連携の趣意を援助政策に明記しているのが、英国である。詳細は次項の事例で述べるが、英国は、2000 年の白書「Making Globalization Work for the Poor」に始まり、2002 年の国際開発法「International Development Act」、2006 年のパンフレット「Civil Society and Development: How DFID works in partnership with civil society to deliver the Millennium Development Goals」等で「貧困削減とミレニアム開発目標（MDGs）の達成のための連携」とその趣意を明確に打ち出している。また、2006 年の白書「Making Governance Work for the Poor」において、パートナー国のキャパシティ・ビルディングや説明責任の強化における市民社会の重要性を説いている。さらに、CSO を「開発目標を達成するためのパートナー」と位置づけ、英国のみならず、全世界の CSO にその門戸を開いているのが特徴である。

② スウェーデン（スウェーデン国際開発庁：Sida）

スウェーデンは、2003 年の「Sweden's Policy for Global Development」に市民社会との連携を明記し、2007 年には、「Sida's support to civil society in development

cooperation」というガイドラインを公表した。その中で、市民社会は、①貧しい人々のエンパワーメント、②民主主義の推進、③平和と安全の確保、④グローバル・アリーナの構築において重要な役割を果たし、パリ宣言がパートナー国の政策を優先するならば、パートナー国の市民社会はその政策を監視し、実行する重要な役割を果たすと位置づけている。そのため、Sida は、各国のカントリー・プログラムにおいて、その国の市民社会を分析し、支援・連携方法を記載するなど、市民社会の意思と独自性を尊重しているのが特徴である。また、スウェーデンのCSOを通じた開発援助は、北と南の市民社会の連携を強める意味で、とくに重視している。

一方で、CSOを「政府の代理機関」として位置づけるべきではないとするのもスウェーデンを含む北欧諸国の特徴である。また、新ガイドラインにおいて、「Sidaのパートナー組織は、貧困者の生活改善能力を高め、活気のある民主的な市民社会の発展に資する」と明記されていることに対し、「CSOは政府の開発援助政策と目標を同期化する必要はない」と反発するCSOもあったと報告されている。

③ カナダ（カナダ国際開発庁：CIDA）

CSOの活動が活発なカナダであるが、ODAにおける位置づけを明記した政策は未だ発表されておらず、2008年春までに「Civil Society and Development」に関する政策を策定し、アクラ・ハイレベル・フォーラムに間に合わせる計画である。前述の「市民社会と援助効果」に対するアドバイザリー・グループの議長国であるカナダは、国（State）とそれ以外（Non-State）のパートナーとの連携を促進し、援助供給（aid delivery mechanism & channels）の一手段として検討することを提案する予定である。CIDAは、CSOのメリットは途上国市民社会のキャパビルにあると考えており、今のところカナダのNGOを支援対象としている。

④ ドイツ

援助の中核を担う省は、連邦開発協力省（BMZ）であるが、融資を担当する銀行系の復興金融公庫グループ（KfW 銀行グループ）や技術支援を中心とする技術協力公社（GTZ）の存在など、ドイツのODA実施状況は、いろいろな意味で日本と似ている点が多い。援助政策の中心は、国内省庁間の「2015 アクション・プログラム」であり、貧困削減や民主化などの重要課題を基に省庁間で優先国や優先分野の合意形成を行っている。同時に、パリ宣言、ミレニアム宣言、モントレイ合意、ヨハネスバーク行動計画など、世界的な合意目標の達成を重視している。市民社会に対する明確な政策は打ち出されていないが、市民社会を、①政治団体

(political foundations)、②教会、③NGO、④民間企業の4つに分類し、それぞれに対する連携ガイドラインを有しているのがドイツの特徴である。民間企業との連携プログラムに関しては別項で報告するため、以下、その他の団体との連携状況を記載する。

2005年の予算配分状況を見ると、政治団体に181万ユーロ(約2億9,000万円)、教会に161万ユーロ(約2億6,000万円)、NGO等に58万ユーロ(約9,300万円)が拠出されている。ODAの対象はドイツ系の非営利団体に限られており、プロジェクトベースで複数年にわたり供与される。1件当たりの供与額は、3万7,500ユーロ(約600万円)から50万ユーロ(約8,000万円)で、プロジェクト総額の25%は自己負担を求められている。プロジェクトの分野は、①貧困者や社会的弱者が置かれた経済、社会、自然環境を改善する、②ターゲット・グループの自助努力を支援する、③ターゲット・グループのプロジェクトへの参画を支援する、④パートナー国の人権を推進するの4つである。また、NGOへの資金は、BMZから開発協力民間諮問委員会(BENGO)というアンブレラNGOを通じて行われる。ちなみに、政治団体および協会への資金供与は満額認められている。

BMZおよびドイツ政府がODAを使って市民社会を支援する理由は、市民社会がパートナー国の、①人権と民主主義を推進できる、②意見を取りまとめられる、③市民社会の発展に寄与する、④社会的弱者の参画を促進する、⑤貧困者と政府あるいは国際的機関との対話を推進するからである。また、国内においては、開発問題を国民に啓発し、研修等を行い、政府との対話を行うことができるから支援する必要があると、現地調査で報告された。さらに、BMZの担当者によると、「英国や北欧諸国ほど市民社会との連携は進んでいないが、ドイツにおいてもスキームの見直しが検討されている」ということであった。

(3) ドナーがCSOと連携する理由

先進各国の政策および関連文書に記載されている「市民社会との連携理由」を総合すると、政府資金(ODA)を通じて政府が市民社会と連携する理由は、①CSOの活動を通じて、国際協力に関する国内での理解と連携が促進される、②CSOの財政的、人的、技術的資源は開発援助の追加資源である、③CSOと協働で開発政策を検討できる、④貧困削減に対する斬新的なアイデアや費用対効果の高い方法を生み出す場合がある、⑤途上国のCSOとの連携が保持される、⑥途上国の市民社会に対して、公的機関より効果的なキャパシティ・デベロップができる、⑦脆

弱な国家において、人道援助を行い、行政に代わって貧しい人々にサービスを提供できる、の7つに集約できる。

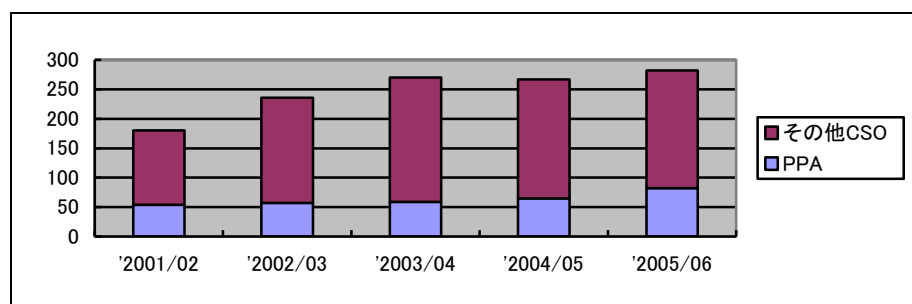
一方で、CSO と連携することの弱点として、①ドナーとターゲット・グループの間にもう一層加えることによるドランスアクション・コストが増加する、②先進国 CSO の関与が大きくなることにより、ローカル・オーナーシップが育ち難くなる等の可能性が考えられる。

3. 英国の連携事例

(1) 英国の政府開発援助の概況

2006 年の白書「Making Governance Work for the Poor」により、英国は、数々の国際的な約束を守り、貧しい人々を救済する国家の建設を助け、国民が日々の安全、安定収入、および行政サービスを得ることができるようにし、気候変動に関する国際的な取組に積極的に関与し、21 世紀に適した国際的なシステムの創造に貢献することを宣言した。とくに、ODA の対国民総所得（GNI）比 0.7% という国連目標を、2013 年までに達成するという意気込みが随所に感じられる。2005/06 年度の英国 ODA 総額は、66 億ポンド（約 1 兆 3,900 億円）であり、内、英国国際開発省（DFID）の支出は 44 億ポンド（約 9,240 億円）であった。DFID 支出の増加に伴い、CSO への拠出金も少しずつ増加しており、2005/06 年度の統計では、2 億 8,500 万ポンド（約 599 億円）となっている。ただし、カントリーレベル（現地事務所）での技術協力プロジェクトや人道援助予算に含まれる CSO への拠出は含まれていないため、実際の額はより多くなると思われる。また、2007 年よりガバナンス関連の新規プログラムが加わったため、CSO への拠出金はさらに増加すると見込まれている。

図1 DFID における CSO への拠出金額 (百万ポンド)



(出所) DFID (2006), *Statistics on International Development 2001/02–2005/06*, page 23.

（２）市民社会 の定義

DFID が 2006 年に発表した「Civil Society and Development」によると、市民社会（Civil Society）とは、「家、国家、民間セクターの間に存在する組織やグループ」を意味し、労働組合、ビジネス団体、協同組合、経営者団体、宗教団体、シンクタンク等、幅広い組織を含むと定義されている。そのため、DFID の文献では「市民社会組織（CSO）」とほぼ同義で「市民社会」という表現が用いられている。また、「市民社会はパートナーである」という表現が多用されているのも、DFID の特徴と言える。

（３）DFID の ODA 政策と市民社会

英国の ODA における市民社会との連携は 40 年以上に及ぶが、1997 年の DFID 設立、および 2000 年の国際開発白書、2002 年の国際開発法によって、大きく飛躍した。DFID は、貧困削減を達成するためには、官官ベースの援助では足りず、英国内での官民連携、パートナー国内での官民連携、英国とパートナー国との民民連携など、あらゆるチャネルを通じて行っていく必要があると考えている。また、①市民社会が変化を求める「声」をサポートすることによって、効果的で責任のある国家建設に貢献する（Building voice and accountability）、②脆弱な国家において、人道援助を行い、行政に代わって貧しい人々にサービスを提供し、貧困削減に資する新しいアプローチを開発する（Providing services and humanitarian assistance）、③開発援助に対する国民の関心と政府支出に対する理解を深める（Promoting awareness and understanding of development）ことに秀でているから、パートナーとして協力するというのが DFID の連携理由である。

今回の現地調査でも、「開発援助＝OXFAM と考える英国人が多い中で、OXFAM を中心とする CSO が、広く国民に対して援助の必要性をアピールしてくれることによって、ODA 予算の増額に対する理解を得ることができる」という意見が多く聞かれた。また、多くの CSO が、DFID と遜色ない専門性、組織力、機動力を持ち、途上国市民社会の能力強化に重要な一翼を担っていることが、CSO を対等なパートナーとして認めている理由でもある。さらに、後述するとおり、DFID から巨額の資金が拠出されているにも関わらず、それ以上の自己資金⁽⁵⁾を確保できるほど英国民の支持を得ているからこそ、政策提言や ODA の監視ができるパートナーという位置づけを保っているのかもしれない。

（４）市民社会に対する資金提供スキーム

DFID の改革と開発戦略の変化に伴い、英国における CSO への資金供与スキームも毎年のように改訂されている。2008 年 1 月時点では、以下の 4 タイプのスキームを中心に CSO との連携が行われている。

① パートナリーシップ・プログラム・アグリーメント（PPA）

パートナリーシップ・プログラム・アグリーメント（Partnership Programme Agreement: PPA）とは、OXFAM など英国の CSO と開発戦略という大枠でのみ合意し、複数年にわたり、その CSO が開発戦略（アウトプット）を達成するための資金を提供するというスキームである。たとえば、OXFAM は、2005 年 3 月に DFID と年間 950 万ポンド（約 20 億円^⑥）の 6 年契約（2005－2011 年）を締結した。そのアグリーメントは、「DFID と OXFAM は、貧困削減とミレニアム開発目標の達成にコミットしている。その目標を達成するために、向こう 6 年間 OXFAM は以下の 3 つの開発戦略に焦点をあてた活動を行う」という文章から始まり、①貧しい人々が持続的に生計を立てられるような環境を作り出すこと（Right to a sustainable livelihood）、②貧しい人々や社会的弱者の声が政策決定に反映されるようにすること（Right to be heard）、③貧しい人々が置かれた状況を理解し、プロ・プアー変革の一員となれるような若者を育成すること（Development education）という非常に広い開発戦略で合意している。

3 つの合意戦略の達成手段や活動、予算等が細かく記載されているわけではなく、次表のとおり簡潔な合意の下、OXFAM は自由に活動できるという。また、自己資金は必要なく、会計報告を毎年 DFID に提出すれば良い。

表 DFID と OXFAM で締結された PPA の合意内容例

開発戦略 (アウトカム)	①貧しい人々が持続的に生計を立てられるような環境を作り出すこと
OXFAM	①農業と農産品マーケティングを推進するプログラムを実施する。 ②女性の労働市場安定に対するキャンペーンを実施する。 ③都市部の起業を促進し、その力が家計内でのジェンダー公正、ひいては貧困者に向けたビジネスを可能にする経済政策につながるようにする。 ④エイズが生活や残された子供たちに及ぼす影響を把握し、対応策を支援する。 ⑤貧困者にも届く直接投資を推進し、雇用機会を増加する。 ⑥貧しい人々の生活が改善されるような政策がとられるように国家、地域、世界レベルでキャンペーンを拡大していく。
DFID	①OXFAM と定期的に会談し、OXFAM が実施する活動を支援する。 ②ワークショップやセミナーに協力する。

	③政策開発や学習・評価事業を支援する。
	④OXFAM で開発された手法やガイダンス等を DFID 内に普及させる。

(出所) DFID (2005), *DFID-OXFAM Partnership Programme Agreement 2005-2011* をもとに筆者作成。

PPA を管理するのは、DFID の情報・市民社会部 (Information and Civil Society Department) であり、現在 OXFAM をはじめ、アクション・エイド (Action Aid)、ワールドビジョン (World Vision) など 26 団体が DFID と PPA を締結し、貧困削減とミレニアム開発目標の達成のための ODA 予算を活用している。ちなみに、2005/06 年の PPA 支出額は、8,165 万ポンド (約 171 億円) であった。

② ガバナンスと汚職・腐敗防止基金 (Governance and Transparency Fund: GTF)

2007 年に汚職対策を目的として導入された基金で、5 年間の予算は 1 億 2,000 万ポンド (約 252 億円) 規模である。この基金は汚職対策を試みる全世界の CSO がプロポーザルを提出することができるが、DFID 側の管理コストを削減するため、プロポーザル当たりの単価は 75 万ポンド (約 1 億 5,700 万円) 以上、500 万ポンド (約 10 億円) までと決められている。また、自己資金負担を投入する必要はなく、3 年から 5 年の範囲で計画を策定する。

現地調査でこの基金の担当者からヒヤリングを行ったところ、世界中から 500 本を超す応募があり、第 1 次書類審査で 272 本がショートリストに残った。そのうち、第 2 次書類審査で 40 本に絞られており、2008 年 2 月をめどに結果が公表される予定という。まさに 12 倍を超す競争率であり、ガバナンス・汚職対策への世界中の関心の高さが感じられる。担当者によると、世界中の CSO に門戸を広げたことで、DFID のプレゼンスが高まったと思うが、過去に接点のない CSO の有効性や信頼性を審査するのが難しく、DFID にとっては大きなリスクを背負い込むことになるという説明であった。しかしながら、その国のガバナンスや腐敗問題に精通しているのはその国の市民社会であり、この基金がパートナー国の市民社会のキャパシティ・ビルディングにつながれば良いという狙いがある。

③ 市民社会チャレンジ基金 (Civil Society Challenge Fund: CSCF)

パートナーシップ・プログラム・アグリーメント (PPA) を締結していない英国の非営利組織が、プロジェクトベースのプロポーザルを提出できる基金である。2005/06 年の統計によると、170 の団体に総額 1,300 万ポンド (約 27 億円) の ODA 資金が拠出されている。上位 40 団体の 1 件当たりの平均が 50 万ポンド (約

1 億円）であり、その他の 130 団体は 21 万 8,000 ポンド以下（約 500 万円）の資金を得ているため、日本外務省の NGO 連携無償資金協力のスキームに類似している。また、自己資金（マッチング）は求められていない。DFID は、この基金を通じて英国内の市民社会を強化し、それぞれの団体の活動と会員を通じて、パートナー国が直面している貧困や環境問題の理解と支援につなげることを望んでいる。

④ 開発への気づき基金（Development Awareness Fund: DAF）

国民に対する開発教育を目的とする基金で、貧困削減、ミレニアム開発目標、気候変動等、世界規模で抱える問題を取り上げ、国民に広報するプロジェクトを支援する。英国の非営利組織を対象に年額最高 10 万ポンド（約 2,100 万円）の予算規模で 3 年間まで支援される。自己資金（マッチング）は必要ない。開発教育（Development Education）とせず、国民が開発の必要性に気づくための基金（Development Awareness）としたところに、DFID の創意が感じられる。

（５）市民社会との連携部署

DFID の中で、最も市民社会に近いのは、コミュニケーション局（Communication Division）内にある情報・コミュニティパートナーシップ部（Information and Community Partnerships Department）である。この部署は、人道支援を除く各種資金援助スキームの審査・実施・モニタリングや、DFID と英国・現地 CSO 団体との連携構築を行っている。「市民社会との連携が強まるにつれ、より多くのデマンドが派生し、それに対処するのが大変である」と嬉しい悲鳴が現地で聞かれた。現地調査で、英国における市民社会の歴史が強く語られ、最近では、対象団体のプログラムを特定して財産を残す富裕層も増えているという。今後も寄付・チャリティの精神に基づき、市民社会との連携は益々強まるものと思われる。

最後に、市民社会との連携は、DFID のパフォーマンスや英国の ODA にどのようなインパクトを与えているかという質問をしたところ、パートナーシップ全体のインパクトを測定することは困難であるが、それぞれの基金やプログラムが良い結果をだしていれば、総体として、DFID のパフォーマンスの向上につながり、貧困削減・ミレニアム開発目標の達成に貢献するはずという回答を得た。また、ブレア首相からブラウン首相に政権交代が行われたが、市民社会との連携に関する政策は変化しないと考えられている。

4. もうひとつの市民社会「民間企業」との連携状況

(1) 官民連携先進国

ドイツの Global Public Policy Institute (GPPi) が 2007 年に発表した「Engaging Business in Development」は、22 の DAC 諸国の中、カナダ、デンマーク、ドイツ、オランダ、英国および米国の 6 カ国で PPP スキームが導入されていると報告している。また、国際機関に関しては、グローバル・コンパクトを中心に、少なくとも 20 機関が民間企業との連携を進めている。官民連携の真髄は、貧困削減・ミレニアム開発目標の達成のために、政府と民間企業がコスト、ベネフィット、リスク、および機会の 4 つを分かち合うことと言える。

なぜ、民間企業との連携を進めるのか？ 現地調査を行った英国とドイツの担当官からは、「ODA と自国の資源を有効活用 (leverage) するため」という回答が多く得られた。言い換えれば、ドナー国の政府だけではなく、NGO や市民社会組織、および民間企業も巻き込まなければ、ミレニアム開発目標の達成は困難という危機意識がその背後にある。

GPPi の報告書によると、官民連携の取組を 1990 年代に模索し始めたのは英国で、民間セクターとのパートナーシップを推進するための「チャレンジ基金」を設立した。「チャレンジ基金」の哲学は、民間セクターが途上国でビジネスを展開することにより、その国の経済が発展し、貧困削減につながるというものである。続いて、1999 年にドイツの BMZ が、ドイツの政府系開発グループと民間企業との「Win-Win-Situation (互惠関係)」を作り出すための PPP プログラムを開発した。2001 年には、米国の国際開発庁 (USAID) が「グローバル開発アライアンス (Global Development Alliance: GDA)」プログラムを発表し、カナダ、デンマーク、オランダ等の諸国が続いている。GDA のスローガンは、「政府、民間企業、市民社会の知恵と努力、そして資源を活用し、途上国経済を刺激し、雇用と就職先を増やし、健康や自然環境を考え、教育や技術へのアクセスを増加させよう」というものである。

官民の連携方法は、市民社会との連携方法同様に多種多様であるが、ひとつの切り口として、PPP プログラムが、当該国の ODA 政策および二国間援助プログラムにメインストーリーミングされているかどうかであると GPPi は論じている。すなわち、USAID の GDA プログラムは、米国の二国間援助政策の一部に含まれているが、カナダの場合は、別予算と報告されている。もうひとつの切り口は、

企業のコア・ビジネス（中心事業・分野）と連携するかどうかである。たとえば、ドイツの BMZ・GTZ・KfW はノンコア・ビジネスを中心に連携しているが、ドイツ投資開発銀行（DEG）はコア・ビジネスで PPP プログラムを展開している。また、次項で報告するとおり、コアとノンコアの間にグレーゾーンがある。ここで、問題にされているのは、政府予算を特定の民間企業のコア・ビジネスの拡大に使って良いのかという倫理問題である。国民や諸外国から「特定企業との癒着や補助金」と誤解されず、かつ最大の援助投資効果を得るために各国政府担当官は知恵を絞っている。

（２）企業側の理由

政府側から企業にアプローチする理由は明快であるが、企業側の理由はいかなるものであろうか。貧困削減やミレニアム開発目標の達成などは、企業が政府と連携する目的にはならない。あくまでもビジネスとしてすぐに成り立つか、将来のビジネスにつながるかのどちらかの条件が必要である。将来のビジネスにつながるとすれば、自社製品の市場調査や市場拡大をはじめ、将来の顧客育成、ブランド・イメージの確立など、様々な動機が考えられる。政府側が心配する補助金的な側面を期待する面もあるかもしれないが、PPP で連携している企業の規模からすると、補助金を求めて連携しているとは考えにくい。今回企業からのヒヤリングはできなかったが、KfW の担当官によると、企業にとって最も重要なのは「クリーンなイメージ」であり、自社製品の製造過程において、途上国の人々を搾取せず、従業員の健康と労働環境の改善に力をいれ、地球環境にも配慮しているというメッセージを顧客に送り続けることが求められているという。企業の社会的責任（CSR）も企業イメージ戦略の一環といえるが、PPP の場合、CSR の枠から一歩踏み出したところで議論されている。

（３）連携方法

行動目標が同じである市民社会と異なり、企業との連携方法はイメージが湧きにくいと思われる。そのため、以下に各国の事例や前出の報告書をもとに、連携方法を類型化し、特徴の分析を試みる。

① ビジネス機会の提供と開発目標への啓発

政府側はパートナー国の経済・社会の発展を目的に、そして企業側はビジネス機会の拡大を目的に、協同で調査、あるいはパイロット事業を行う連携のタイプ。

この場合、政府側はパートナー国の投資環境、および社会・経済状況等の情報を企業に提供すると同時に、貧困者にやさしい経済成長を目指すには、どのような点が重要か、開発の側面で啓発する。また、企業側にとっては調査コストやリスクが軽減できる。たとえば、現在林野庁がクリーン開発メカニズム（CDM）推進のため、CDM 候補地の調査を政府予算で実施し、その結果を CDM に関心を持つ企業に提供しているが、この方法は、このタイプの一例と考えられる。一歩進んで、林野庁、あるいは日本大使館や国際協力機構事務所が、CDM 植林を行う企業に、ミレニアム開発目標や貧困削減に関連した情報を提供し、植林だけでなく、CDM 対象地の社会・経済状況の改善につながる活動を含めるように啓発できると、より一層の連携が進むと考える。

② 持続的なプロ・プアー・ビジネス展開による貧困対策

このタイプはパートナー企業が途上国でビジネスを拡大するために、ODA 予算を直接活用するものである。たとえば、ドイツ投資開発銀行（DEG）や DFID のビジネス・リンケージ・チャレンジ基金（Business Linkages Challenge Fund: BLCF）がこのタイプに当てはまる。2001/02 年から 2005/06 年まで実施された BLCF の狙いは、企業の専門性を活かし、途上国企業と先進国企業を結び付けることにより、政府資金をミレニアム開発目標の達成に役立てることであった。5 年間で約 2,500 万ユーロ（約 4,000 億円）の政府予算が投入され、58 の企業およびコンソーシアムに補助金（グラント）が供与された。ただし、1 企業当たりの補助金額は 7 万 5,000 ユーロ（約 1,200 万円）から 150 万ユーロ（2 億 4,000 万円）で、企業からの 1 対 1 のマッチング・ファンドが必要である（GPPi 2007）。

Deloitte Emerging Markets Group が 2004 年に発表した Discussion Document によると、BLCF プロジェクトの選択基準は、①市場的に競争力があり、十分な利益が見込めること、②途上国での市場拡大につながる可能性があること、および③貧困層に直接、あるいは間接的にプラスの影響を与えることの 3 つであり、補助金に応募する企業の作業コストが高くないように配慮している。この報告書が発表された 2004 年は 40 件のリンケージプロジェクトが採択された時点であったが、この 40 件は 600 件のプロポーザルの中から選ばれたと報告されている。

リンケージプロジェクトの一例として、英国の水質検査会社である Wagtech がバングラデシュとインドで実施した「ヒ素対策」プロジェクトがある。このプロジェクトには DFID から 25 万ユーロ（約 4,000 万円）、Wagtech 側から 125 億ユーロ（約 2 億円）が投入され、2002 年から 3 年間実施された。バングラデシュでは、

井戸の水がヒ素に汚染されていることが問題となり、政府や国際機関が約 200 万基の政府系の手押しポンプの水質テストを実施した。しかしながら、800 万基はあろうといわれている個人や民間の手押しポンプの水質を検査するには至らなかった。本プロジェクトは、輸入品に頼っていたヒ素の検査キットを Wagtech の技術で現地生産することにより、コストを半分以上に下げ、現地の NGO や個人が直接購入できるようにした。次に現地企業と連携することにより、検査キットに改良を重ね、村の薬局で販売できるところまで価格を下げることに成功した。現在では、Wagtech の販売店が 20 分以内の検査結果を知らせるサービスまで確立し、10 以上の現地企業がこのビジネスに参入していると報告されている (DFID 2004)。

DFID は、上述したビジネス・リンケージ・チャレンジ基金およびファイナンシャル・チャレンジ基金 (Financial Deepening Challenge Fund: FDCF) の教訓を活かし、2007 年よりアフリカ開発を目的としたアフリカ・エンタープライズ・チャレンジ基金 (Africa Enterprise Challenge Fund: AECF) を発足させた。7 年間 1 億ドル (約 110 億円) 規模のプログラムであり、アフリカに特化したこと、および NGO にも応募機会を開いた点が新しい。

③ 企業の開発的責任を高めることによる貧困対策

企業の社会的責任 (CSR) という言葉が市民社会に定着して久しいが、この概念を一步進めて、企業の開発的責任 (Corporate Development Responsibility) に訴える連携タイプである。ドイツの PPP がこのタイプに当てはまることが多く、その一例として、GTZ がドイツの食品会社 (Kraft Foods) と 2005 年から 3 年間の計画で実施している「象牙海岸ココアプロジェクト」が挙げられる。GTZ から 20 万ユーロ (約 3,200 万円)、クラフト社側から 60 万ユーロ (約 9,600 万円) が投入されたこのプロジェクトは、①持続的なカカオ生産技術の普及、②クオリティ・コントロールの導入、③児童労働の軽減とエイズ等、健康改善、④現地企業との経験の共有という 4 つの活動を、「カカオ生産」というコア・ビジネスの周辺 (フリンジ) で展開している (GTZ PPP パンフレット)。

5. 官民連携、ドイツの事例

今回の現地調査にて、ボンの連邦開発協力省 (BMZ)、フランクフルトの復興金融公庫 (KfW)、エッシュボーンのドイツ技術協力公社 (GTZ) の 3 機関の PPP 関連部署を訪問し、ドイツにおける PPP の実施状況の聞き取りを行った。前項で

も述べたとおりドイツでは 1999 年から PPP プログラムを実施しており、その連携パターンや開発効果が蓄積されつつある。米国のグローバル開発提携プログラム（Global Development Alliance: GDA）ほど知られていないが、ドイツが続けている地道な努力を以下に報告する。

① 連邦開発協力省（BMZ）

前述のとおり、ドイツ連邦開発協力省は、1999 年より PPP プログラムを開始した。2006 年には 400 件のパートナーシップが締結され、1999 年以降の累計は 2,465 件、官民連携総額は次表に示すとおり 127 億ユーロ（約 2 兆 300 億円）に上る。

表 ドイツにおける官民連携の全容 （百万ユーロ）

	①PPP 基金		②二国間援助		③投資開発		合計
	政府	民間	政府	民間	政府	民間	
1999	13.7	17.6	238.0	14.6			283.9
2000	22.0	36.3	90.4	6.0	149.6	368.2	672.5
2001	19.9	34.3	295.6	21.9	298.2	1,157.6	1,826.6
2002	19.1	29.6	183.2	16.0	339.4	1,000.0	1,587.3
2003	14.4	25.5	266.8	13.1	269.7	1,811.8	2,401.3
2004	15.9	25.0	320.8	72.4	409.1	865.7	1,708.9
2005	22.1	34.8	319.0	47.6	494.4	831.4	1,749.3
2006	17.9	29.4	408.1	57.4	624.1	1,365.8	2,502.7
合計	144.1	232.5	2,121.9	249.0	2,584.5	7,400.5	12,732.5

（注） ①PPP のための基金、②二国間援助は有償・技術協力の通常プログラム内での官民連携。
③投資開発は、ドイツ投資開発銀行（DEG）と民間の協調融資。

（出所） BMZ (2007), *Development Partnerships with the Private sector-Public Private Partnership (PPP)*, Excerpts from the Annual Report 2006.

BMZ の担当官によると、元々途上国におけるインフラ建設で政府資金の不足を民間企業が補足する形で連携が始まったそうである。その後、色々な連携のタイプが企業側あるいは政府側から提案され、現在にいたっている。基本的に投資銀行系を除く PPP は、企業のノン・コア・ビジネスでの連携を前提としている。しかしながら、前項で挙げた「象牙海岸ココア」の例のように、貧困対策やミレニアム開発目標の達成に貢献が大きいと判断される場合は、グレーゾーンとして認められている。他のグレーゾーンの例として、南アメリカで生産を展開しているダイムラー・クライスラー社との PPP があげられた。同社が PPP に貢献したいと相談に来た時、BMZ は、エイズ対策とコミュニティの健康改善につながる活動を提案した。保健分野のノウハウがないと消極的であった工場側に、従業員とその

家族の健康改善が工場経営と南アの経済発展にいかに関与かを説き、工場は GTZ のコンサルタントの支援を受けて健康保険や社会保険など、従業員のための健康改善の活動を始めた。この場合、工場の従業員だけでなく、その家族やコミュニティにまで、プラスの影響が及ぶという理由でグレーゾーンに入っている。

BMZ としては、PPP が企業側からも途上国側からも歓迎されている点を高く評価しているが、今後より一層、カントリー・プログラムにリンクした形で官民連携が進むようにしなければならないという考えであった。また、現在の PPP 基金の対象はドイツ企業を中心に欧州連合（EU）圏内の企業を対象としているが、その枠を広げるかどうかを検討中ということであった。

表 PPP の推進理由

民間企業にとっての 利点	● プロジェクトの計画・実施において、開発の専門家から財政的・個人的な支援を受けられる。 ● 現地公的・民間機関へのアクセスが良くなる。 ● 当該国・セクターの特殊事情や法的システムの情報が得られる。 ● 製品やサービスのマーケティングが容易になる。 ● ローカル・ネットワークの構築が早い。 ● 製造コストの削減につながる。
政府にとっての利点	● 開発政策・目標に対する民間からの貢献が増加する。 ● 世界的なチャレンジに対する企業の認識が高まる。 ● 現地の住民に対する雇用機会と収入の増加につながる。 ● 先進国企業のノウハウと技術が途上国に移転される。 ● 途上国の工業や農業セクターにおける労働環境が改善する。 ● 自然環境・社会環境に配慮する基準が導入されることにより、持続性が確保できる。

(出所) BMZ (2005), *Public Private Partnership (PPP) in German Development Cooperation*.

② 復興金融公庫グループ (KfW)

5つの政府系公庫・銀行で構成される KfW 銀行グループのうち、開発銀行 (KfW development bank) とドイツ投資開発銀行 (DEG) が、ODA の範疇である。KfW グループは「銀行」であるため、一般投資家から資金を集めやすい。KfW は、貧困対策・ミレニアム開発目標達成のためのマイクロ・ファイナンスに注力しており、2007 年に「貧困者のために資金を使おう (Mobilising capital for the poor)」プロジェクトを提唱し、投資を集めている。このプロジェクトに KfW は 13 億ユーロ (約 2,080 億円) を投入すると発表しているが、その 5 倍程度の資金を民間か

ら集める計画である。担当者の説明によると、マイクロ・ファイナンスは投資家にとってリスクが高いと思われる。そのため、KfW が投入した自己資金を緩衝帯とすることにより、投資家のリスクを軽減し、ハードルを低くする狙いがある。この資金を途上国のマイクロ・ファイナンスに活用し、1,700 万人へクレジットを提供する計画である。また、マイクロ・ファイナンスに引き続き、大手保険会社と提携したマイクロ保険プロジェクトも展開している。「開発目標を達成する手段として最も効率的なパートナーを選択すれば良い。民間企業がその分野で優れているならば、連携しない手はない」という担当者の言が明快であった。

③ ドイツ技術協力公社 (GTZ)

ドイツ技術協力公社 (GTZ) の PPP パンフレットの裏表紙は、「GTZ は世界中のビジネスセクターのパートナーです (GTZ. Partner for the Business Sector. Worldwide.)」という文言から始まり、次頁の「ビジネスには、健全な商業環境が必要です。途上国でのビジネスは、政治の安定、十分な計画、研修、ロジスティックス、健康な従業員、そしてクリーンな自然環境に左右されます。この全てが、GTZ の得意分野です。」という宣伝文句につながっている。GTZ の PPP 担当者は、「より良い PPP プロジェクトを計画し貧困削減につなげるには、まず、企業にアピールしなければならない」と広報活動の重要性を力説する。

技術支援を行う GTZ の PPP プログラムの連携基準は、①パートナー国の発展に寄与する明確な開発目標を持つこと、②補助金ではないため、企業のコア・ビジネスを超えた部分で提案すること、③企業側は少なくともプロジェクトコストの半分を負担すること、および、④プロジェクトはドイツ ODA 政策の基本概念に沿っていること、の 4 点である。

2007 年 4 月時点で、1,809 件の企業より問い合わせがあり、すでに 305 件の PPP プロジェクトが終了し、現在 131 のプロジェクトが進行中である。地域的に最も多いのがアジア地域の 136 件で、アフリカの 106 件が続いている。分野別には、経済改革 (Economic Reform) が 189 件、農業 79 件、環境 69 件と続いている。「今後は、アフリカの経済発展に直接貢献するようなプロジェクトを中心に連携し、単発ではなく、他の援助スキームともつながるように計画していく」との説明であった。

6. 日本の ODA と市民社会・民間企業との連携に関する示唆

日本政府は、国民の幅広い層が国際協力に参加する「国民参加型援助」の推進が重要との認識から、2003 年 8 月の ODA 大綱に「国内の NGO、大学、地方公共団体、経済団体、労働団体との連携を進めること」を明記している。また、「ODA の実施に当たっては我が国の民間企業の持つ技術や知見を適切に活用していく」とも書かれている。外務省 ODA 白書（2006 年）によると、2005 年度の日本の ODA に占める NGO 支援（補助金）の割合は 1%で、1 億 2,900 万ドル（約 142 億円）と報告されている。また、2004 年度はスマトラ沖地震の影響で、ODA 予算の 2.8%、2 億 4,800 万ドル（約 272 億円）であった。ちなみに、日本の NGO が途上国で事業をするための補助金（日本 NGO 支援無償資金協力）総額は約 20.39 億円（2006 年度）で、29 カ国、88 件の事業に供与されている。さらに、国際協力機構や国際協力銀行も独自のスキームを有している。

民間との連携に関しては、ODA 白書に、住友化学株式会社の「オリセットネット」を無償資金協力で国際機関を経由してアフリカに配布した例が挙げられている。防虫効果が 5 年以上続く住友化学株式会社の「オリセットネット」は、国連児童基金（UNICEF：ユニセフ）等の国際機関のみならず DFID 等のドナー間でも有名であった。2007 年 7 月に英国のブラウン首相と国連事務総長が MDGs 達成のための「MDG Call to Action」を呼びかけたとき、住友化学株式会社はその呼びかけにいち早く賛同したと DFID の担当官から説明を受けた。

日本人の間には、「政府開発援助」は、政府「官」が税金を使って海外で実施するプロジェクトという認識が強い。そこには、途上国の貧困対策とミレニアム開発目標は国民全体で対処しなければならない問題であるという認識がほとんど存在しない。国際協力に関心を持つ民間企業も増加しているが、あくまでも CSR やフィランソロピーの一環であり、ODA 政策やカントリー・プログラムと連動しているわけではない。

今回の海外調査で、市民社会や民間企業の連携が、いかに国民と企業の啓蒙につながるかが明確になった。ODA の増額に対する国民の理解を得るためには、より多くの国民が途上国の現状、開発問題、国際的合意、日本の責任等を理解する必要がある。NGO は、会員のネットワークで構築されている。企業も多くの従業員や家族に支えられている。それぞれの団体が、会員や構成員に世界の現状を伝える努力を続けることで、最終的には国民の ODA 理解につながると考える。開

発目標達成のためのパートナーとして、政府が NGO を含む市民社会と広報活動・開発教育活動において、DFID の「開発への気づき基金」のような連携方法を導入するのも一案である。また、日本社会は企業の貢献に支えられている。日本企業の技術と経営ノウハウの比較優位を認識し、企業側の社会的・経済的な利益にも貢献できるような PPP プログラムの開発を願う。

(注)

- (1) 途上国からニカラグア、ルワンダ、ザンビアの3カ国、ドナー側からカナダ、ノルウェー、フランスの3カ国、北の市民社会より Action Aid、Care International、Canadian Council for International Cooperation の3団体、および南の市民社会より AFRODAD、IBON Foundation、Third World Network の3団体のメンバーで構成されている。
- (2) 本章では、ユーロ、ドル、ポンドを使用しているため、比較のために円換算額を併記する。換算レートは、1ユーロ 160 円、1ドル 110 円、1ポンド 210 円を用いた。
- (3) DANIDA (2008)。2008 年 2 月調査時はドラフト段階である。
- (4) 外務省 2004 年、CSO ネットワーク 2006 年 (外務省委託)、国際開発高等教育機構 2007 年 (外務省委嘱)、国際協力事業団『地域に根ざした NGO との連携のために——草の根 NGO と JICA とのパートナーシップ構築』2003 年等。
- (5) たとえば、2005/06 年度、OXFAM に対して 2,000 万ポンド (約 42 億円) 規模の資金が DFID から提供されているが、この額は OXFAM の総額の 5% にすぎないと報告されている。
- (6) 2005/06 年—2007/08 年までは毎年 950 万ポンド、2007/08 年—2010/11 年までの年額は未定。

■参考文献

- CSO ネットワーク『主要援助国・機関の NGO 間接費支援に関する調査報告書』、外務省委託事業、平成 17 年 (2006 年) 3 月。
- 外務省『主要援助国および主要国際援助機関における NGO 支援策の比較調査』、平成 16 年 (2004 年) 3 月。
- 国際開発高等教育機構 (FASID)『主要援助国・機関の NGO 支援のための資金供与に関する調査報告書——プロジェクトベースとは異なる政策的な支援を中心として』、平成 18 年度外務省委嘱調査、平成 19 年 (2007 年) 3 月。
- 国際協力機構『途上国の開発事業における官民パートナーシップ (PPP) 導入支援に関する基礎研究』、2005 年 3 月。
- Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness (2007a), *Civil Society and Aid Effectiveness*, Concept Paper, Final, September 17, 2007.
- Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness (2007b), *Civil Society and Aid Effectiveness*, Issues Paper, Final, September 17, 2007.
- BMZ (2005), Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *Topics, Public Private Partnership (PPP) in German Development Cooperation*, 2005.
- BMZ (2005), *The German Government's 12th Development Policy Report*, May 2005.
- BMZ (2007), Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *Development Partnerships with the private sector-Public Private Partnership (PPP), Excerpts from the Annual Report 2006*, 2007.

- BMZ, GTZ, KfW, DEG, Sequa (2006), *PPP report, Africa-the underrated continent*, January 2006.
- DANIDA (2007), *Issues paper on Donor Strategies for support of Civil Society and related administrative modalities, Country Paper: Canada*, Version, December 21, 2007.
- DANIDA (2007), *Issues paper on Donor Strategies for support of Civil Society and related administrative modalities, Country Paper: Germany*, Version, December 19, 2007.
- DANIDA (2008), *Issues paper on Donor Strategies for support of Civil Society and related administrative modalities*, Draft, Version, January 15, 2008.
- DFID (2004), *Discussion Document Business Linkages Challenge Fund (BLCF): Assessing Achievements and Future Directions*, Deloitte Emerging Markets Group, May 2004.
- DFID (2005), *DFID-OXFAM Partnership Programme Agreement 2005–2011*, March 2005.
- DFID (2006), *Civil Society and Development, How DFID works in partnership with civil society to deliver the Millennium Development Goals*, Civil Society Team, February 2006.
- DFID (2006), *Statistics on International Development 2001/02–2005/06*, National Statistics, October, 2006.
- DFID (2007), *Annual Report 2007*, The Stationery Office, London, May 2007.
- Global Public Policy Institute (2007), *Engaging Business in Development, Results of an international benchmarking study*, GPPi Research Paper Series No. 8, 2007.
- GTZ, *Public Private Partnerships, Partner for the Business Sector, Worldwide*.
- KfW (2004), *Eighth Evaluation Report on Projects and Programmes in Developing Countries, Financing Development, Measuring Impacts*, November 2004.
- OECD (2006), *Promoting Private Investment for Development, the Role of ODA*.
- Office of Public Sector Information (2002), *International Development Act 2002*.
- Scanteam (2007), *Support Models for CSOs at Country level*, Synthesis Report, Oslo, September 2007.
- Secretariat of the Roundtable on Codes on Conduct (2004), *Codes of Conduct on Social Standards*, July 2004.
- Sida (2006), *Guidelines for Grants from the Appropriation for NGO*, 2006.
- Sida (2007), *Sida's support to civil society in development cooperation*, Policy, May, 2007.

(聞き取り調査)

本章の作成にあたり、2008年1月27日より2月2日まで、ロンドン、ボン、フランクフルトおよびエッシュボーンにて、聞き取り調査を行った。政府開発援助におけるNGOおよび民間との連携の現状について、次の方々から多くの有益な話を伺うことができた。ここに記して感謝申し上げます。

・ロンドン

Debbie WARRENER氏 : Policy Advisor-Japan, Donor Policy and Partnerships Team, DFID

Matthew SUDDERS氏 : Head of Bilateral Relations, DFID

Mary HUNT氏 : Business Alliances Team, Growth and Investment Group, Policy and Research Division

(グラスゴーとのテレビ会議)

Steve NALLY氏 : Programme Manager, Governance and Transparency Fund, DFID

Diana DALTON氏 : Head, Building Support for Development, DFID

• ボン

Ulrike HAUPT氏 (Head of Division, Co-operation with the private sector, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, BMZ

Christian WIDMANN氏 : Regierungsdirektor, BMZ

Ingrid Christina BARTH氏 : Referentin-Grundsätze der Zusammenarbeit mit ZGOen; Kirchen; politischen Stiftungen, Sozialstrukturhilfe, BMZ

• フランクフルト

Olaf ZYMELKA氏 : Senior Sector Economist, Financial & Private Sector Development, kfW Development Bank

Andrea Moser氏 : Senior Manager Financial Cooperation Policy, Policy Department, kfW Development Bank

• エッシュボーン

Bernd LUNKENHEIMER氏 : Regional Director, Asia, Latin America Center for Cooperation with the Private Sector-PPP, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ

また、現地での聞き取り調査の手配等にご尽力いただいた在東京英国大使館の Melanie BARLOW 氏ならびに DFID の Debbie WARRENER 氏、ジューエルエム会員の岡市志奈氏(ドレスデン在住) にも心より感謝申し上げます。

第 10 章 総括——我が国の政府開発援助の課題と提言

横田 洋三

1. はじめに

日本は、第二次世界大戦後の破壊から 10 年にして復興をとげ、戦後賠償とロンボ・プランへの参加を通じて近隣のアジア諸国に対する政府開発援助（ODA）を開始した。その後 10 年を経ずして世界の先進国入りを果たし、国連機関や世界銀行などのマルチの開発援助機関への協力や二国間政府開発援助を年々増額し、1989 年には世界第 1 位の援助国となった。

一方、第二次世界戦後独立を果たした新興独立諸国は、不足する資金や技術を国連機関や先進国に求め、なかでも日本への期待が大きく膨らんだ。日本は、こうした期待に応えるため援助額を増やすと同時に、援助の質を高め、90 年代以降顕著になった環境、人権、安全保障などの公共的価値に配慮した援助の実施を推進してきた。

ところで、90 年代の経済停滞と緊縮財政のあおりを受けて、日本の ODA 額は、97 年をピークに 98 年以降急降下し、現在も減少傾向は続いている。金額の減少を援助効率の改善や制度改革を通して補い、世界の開発援助コミュニティのなかでの日本の指導的立場を維持しようとしているが、そろそろその限界がみえ始めている。この委託研究調査を通して、そのことが実証的に裏付けられたと考えられる。以下、本報告書の各章で指摘されている提言をふまえ、日本の政府開発援助に対する提言を整理してまとめることとする。

2. 政府開発援助の増額の必要性

本研究調査を通して明確になったことは、世界が貧富の格差是正と社会的正義の実現、テロや紛争の温床となる絶対的貧困の撲滅、深刻化するエイズ、マラリアなどの感染症の根絶、地球環境破壊や資源の枯渇などの今日的な課題と取り組

むために、主要先進国はこぞって援助額の増額を図りつつあるが、そのなかで、かつては世界第1位の援助国でありかつ今日においても世界第2位の経済大国である日本が、ひとり、援助額を減額しつつ、来年度もその傾向は変わらないと見込まれているという事実である。

そこで、日本政府に対するまず第一の提言は、援助額の大幅な増大である。とりわけミレニアム開発目標（MDGs）実現のために各先進国に求められている、2015年までに国民総所得（GNI）の0.7%をODAに振り向けるという目標の、日本としての達成である。日本の2006年度の対GNI比率は、0.25%で経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）のメンバー国22カ国中18位である。この比率を一気に0.7%まで引き上げることは困難としても、ドイツ（2006年度の対GNI比0.36%）、イギリス（0.52%）、フランス（0.47%）、イタリア（0.20%）などが公約しているように、段階的に達成することをめざす必要がある。

ODAの対GNI比0.7%達成は、現在の日本の数字である0.25%からすると気の遠くなるような数字のように思われるが、実際は、たとえば2006年度の0.25%を0.7%に増やしたとして278億ドル（約3兆円）の増加で、それは決して小さい数字とはいえないが、日本の80兆円台の国家予算の規模からすれば、まったく不可能な数字ではない。問題は、それだけのお金が出せるかどうかというよりは、それだけのお金を使ってどのような成果が見込まれるかという効果と政策上の優先順位（プライオリティ）の問題である。世界の主要国がGNI比0.7%達成を目標にODAを増額しているなかで、日本がそれと足並みをそろえないことから来る外交上のマイナスを考えると、答えは明らかだと思われる。かりに日本が2015年までにODAの対GNI比0.7%達成を内外に発表した場合、それを高く評価し歓迎するという国際的反響が巻き起こることは、想像に難くない。それは長期にわたり日本の外交にとって目にみえない大きな資産になると考えられる。

また、ODAの増額とともに、援助条件の緩和、とくに先進諸国が実現に向かって努めている贈与比率の向上および100%のアンタイド化実現をめざすべきである。

3. ミレニアム開発目標実現への協力

次に提言することは、現在国連を中心に世界の主要国の協力を得て推進されているミレニアム開発目標（MDGs）実現に向けて、日本のODAを使うことである。

MDGs は、2015 年までに貧困の半減、初等教育の完全実施、幼児死亡率の削減、妊産婦の健康改善、感染症の予防、持続可能な環境の保全など、具体的な目標を設定し達成することをめざしている。いずれも世界各国、関係国連機関、関連非政府組織（NGO）が力を合わせて取り組まなければならない世界的な大事業である。このなかで日本には指導的役割を果たすことが大きく期待されている。またそれは同時に、そのような役割を果たすことにより、日本の国際的地位と評価を格段に向上させる効果がある。

現在 MDGs は、国連開発計画（UNDP）を中心に国連関係機関と主要援助国が一丸となって進められている。日本の ODA は、この世界的な動きに連動するように効果的に協力しながら実施していく必要がある。その意味では、とくに MDGs 実現のための ODA の実施は、マルチの資金供与が中心になると思われる。

4. 人権への配慮

1980 年代以降、人権に配慮した開発援助を進める動きが国際的に活発化し、日本も 92 年の最初の ODA 大綱において「自由、人権、民主主義の確保」を日本の政府開発援助の理念の一つにあげた。そして同じ考え方が、2003 年の新 ODA 大綱において、目的のなかに「自由・人権・民主主義の抑圧……などに、ODA を通して積極的に取り組む」と謳って、継承されている。この方針については、具体的に ODA の実施においてどのように反映させるかが課題であるとのコメントも NGO や識者からは出されている。このことの関連では、本報告書の第 5 章で詳述している OECD/DAC の「開発援助と人権に関する 10 の原則」を手がかりに、指針を設定することが考えられる。参考のために、その 10 の原則を示すと次のようになる。

- ① 人権尊重と開発の必要性との関連性の検討
- ② 被援助国政府に対する人権に関連する支援領域の特定
- ③ 国家建設における人権保護
- ④ 人権の要請に対する支援
- ⑤ 開発の過程での非差別の推進
- ⑥ ODA に関する合意文書での人権への言及
- ⑦ 人権尊重と開発援助の間の相乗効果に対する考慮
- ⑧ 開発援助過程での人権侵害の防止

⑨ 人権侵害国に対する援助国の対応の調整

⑩ 援助拡大と人権促進の両立性確保

近年、日本に対しては、人権抑圧政策をとるミャンマーやスリランカへの援助（日本は本格的な援助は控えているが少額の人道支援を実施している）を停止するよう一部の先進国や人権 NGO から求められている。また、ダルフルで集団殺害を実行していると非難されているスーダン政府に資金供与を行っている中国政府に対する援助停止の圧力も国際的に高まってきている。このように、今日人権に配慮することは、政府開発援助の実施において欠かせない要素となっている。人権に配慮した政府開発援助を実施するうえで日本が実行できる一つの提言は、たとえば国際協力機構（JICA）などが「人権アドバイザー」を任命して、その開発援助活動に関して常時アドバイスを受けられるようにすることである。

5. 環境への配慮

1980 年代以降、人権と同様、環境との関連で開発援助を見直す動きが国際的に顕著になった。日本においても、旧 ODA 大綱で「環境の保全に配慮した持続可能な開発の推進」を基本理念に掲げ、4つの原則の第一に「環境と開発の両立」をあげている。この方針は新 ODA 大綱にも継承され、目的の中に「環境の悪化……などに、ODA を通して積極的に取り組む」と明記するとともに、援助実施原則の第一に「環境と開発の両立」をあげている。

実際、この方針に沿って、日本は、2002 年の世界首脳会議に合わせて「持続可能な開発のための環境保全イニシアティブ」を策定・発表し、①環境分野における人材育成、②環境プロジェクトに対する優遇的有償資金供与、③地球環境無償資金協力（現「水資源・環境無償資金協力」）の充実、④環境分野での国際機関などとの連携強化、⑤政府開発援助の環境面での事業評価、などを指針として示した。

2007 年度の ODA 白書によると、日本は、とりわけ、地球温暖化対策、環境汚染対策、「水」問題対策、自然環境保全などに力を入れて取り組んでいる。これは日本の ODA の取り組みのなかでもとくに高く評価されるものであり、この努力を継続するとともに、さらに発展させていくことを提言する。とくに京都議定書で規定された「クリーン開発メカニズム」（先進国と途上国が共同で温室効果ガスの排出削減ないし吸収事業を実施すると、その削減努力に対応して日本の義務的

排出削減量に加算するという仕組み）を通して、途上国と協力する方向性が示されていることは高く評価される。

なお、環境に配慮した ODA のあり方に関しては、第 6 章において検討されているドイツ、スウェーデン、アメリカの事例が参考になる。さらに、環境と開発の両立を図るうえで参考になるのは、世界銀行の先駆的な取り組みである。世界銀行はストックホルム人間環境会議が開催された 1972 年に環境顧問を任命して、世界銀行の活動に関する環境面のアドバイスを得る試みを実施した。その後 87 年には環境局を設置し、当初は 50 人規模の部署であったが、現在では 300 人のスタッフを抱える一大組織に成長している。環境局は、世界銀行が支援するプロジェクトの環境影響調査を行い、問題がある場合にはプロジェクトの変更や廃案を提案できる。新 JICA においても、同じ規模とはいわないが、同様の組織と手続きを考えてもよいのではないか。

6. 軍事的援助の回避

日本の ODA の一つの大きな特徴は、軍事的援助を行わないという伝統的原則の堅持である。旧 ODA 大綱においてもこのことは「軍事的用途および国際紛争助長への使用を回避する」および「開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に注意を払う」という形で、原則のなかに明記されている。新 ODA 大綱においても援助実施原則のなかに「軍事的用途や国際紛争助長への使用回避」、「テロや大量破壊兵器拡散の防止、途上国の軍事支出や大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入の動向への注意」という表現で同じ内容の文章が置かれている。とくに、日本が援助対象地域として重視しているアフリカ、とりわけサハラ以南地域において資源をめぐる紛争や民族対立が激化している状況を考慮すると、この原則は一層重要な意味をもつと考えられる。また、テロや国際犯罪組織による一般市民への攻撃も人間の安全保障に対する脅威となっており、武器や大量破壊兵器がこうした犯罪的目的に使われないようにするためにも、この原則は堅持することを強く提言する。

7. 対アフリカ支援の強化

民族紛争、テロ、集団殺害、人権侵害、環境破壊、極度の貧困、感染症蔓延、

自然災害と、今日人類が直面する地球的課題が、もっとも深刻な形で現れている地域がアフリカのとくにサハラ以南地域である。ミレニアム開発目標の達成のためには、アフリカでの前進が絶対条件である。日本の ODA 重点地域として、伝統的なアジア重視は継続するとしても、アフリカへの援助拡大は不可避の課題である。その場合、アフリカの現地の実情に合った援助が求められている。そのために、人員、権限、予算の面で現地化、分権化を進めることを提言する。具体的には、ODA の企画、立案、運営、調整、修正、予算執行の権限を現地に委譲し、柔軟性と機動性を発揮しやすい制度と手続きにすることが重要である。

もっとも、アフリカの多くの国では、国内インフラの欠如、ガバナンスの不在、汚職の蔓延などがネックになっている。その点の克服のためには、アフリカの政治、経済、社会、文化、言語、宗教などに精通した開発人材の育成が日本の ODA の効果的实施にとって不可欠である。また、アフリカでの活動に歴史と経験のあるヨーロッパの政府開発援助機関や NGO、さらには世界銀行、UNDP、国連児童基金（UNICEF：ユニセフ）などの国連関係機関、アフリカ連合（AU）、西アフリカ諸国共同体（ECOWAS）などの地域的機構などとの連携も大いに有用である。その場合、マルチとバイの適切な組み合わせ、有償と無償の連携なども考慮する必要がある。

日本がイニシアティブをとって始まったアフリカ開発会議（TICAD）プロセスは、このようなアフリカ重視の ODA が、アフリカ諸国の主体性、自助努力を尊重しつつ、国連機関、地域的機構、NGO などとパートナーシップを築きつつ推進される枠組みとして、極めて意義のあるものである。

8. 平和構築と政府開発援助

本報告書の第 4 章で詳述されているように、1990 年代以降、これまでの平和創造（peace making：交渉、仲介、調停、国際裁判などの平和的手段による紛争解決方式）、平和維持（peace keeping：停戦合意の監視などを行う比較的小規模で中立的、防衛的な軍事的活動）、平和強制（peace enforcement：侵略国に対する経済制裁や軍事的制裁行動）に加えて、平和構築（peace building）という考え方が国連を中心に使われるようになった。平和創造や平和強制、平和維持では、今日多発している地域民族紛争の根本的な解決にはつながらないという現実の認識から生まれた概念である。平和強制や平和維持活動でいったん武力衝突が終結し、あ

るいは終結に向かいつつある段階で、緊急人道支援（難民や国内避難民の救済など）から紛争後復興、さらに平時の開発へと結び付けていく活動を、切れ目なく、円滑に進めていくことをさす言葉である。

従来、UNDP、世界銀行などの開発援助機関は、紛争地で活動することではなく、紛争がない平時の状態を前提にして開発援助活動を行ってきた。しかし、冷戦後の地域民族紛争の多発により、開発援助機関が正常に活動できる国や地域が少なくなり、他方で平和維持活動でかろうじて得られた「不安定な和平」が、貧困や失業、物資の不足などで再び戦乱状態に戻る傾向が各地で観察された。そこで、開発援助を紛争終結の早い段階から実施し、経済的必要を満たすことにより復興、開発への動きを加速しようという考え方が生まれ、これを平和構築と呼ぶようになったのである。今日、日本の外交でも平和構築は重要な概念として位置づけられており、国連では、総会と安全保障理事会の共管の補助機関として平和構築委員会が 2006 年に創られ、すでに活動を開始している。

日本は、これまで、援助大国として世界の開発援助に深く関わってきたが、紛争地域への関与は避ける傾向があった。しかし、今日、サハラ以南アフリカにしる、中東にしる、イラクやアフガニスタンにしる、バルカンにしる、紛争が完全には終結していない状況で緊急支援や復興開発資金が強く求められている。こうした、従来平時を前提にした開発援助活動を平時ではない状況に展開することにより、武力行使の芽を摘み、平和の定着を図ることが世界的に求められている。日本の ODA も、このような要請に応えられるように、準備を整える必要がある。

そのためには、事前の正確な情報収集、緊急事態の危機管理、援助活動に携わる人たちの安全性確保、活動の中立性・非政治性の堅持など、これまで通常の開発援助活動では求められることのなかった対応が必要になってくる。日本の政府開発援助活動も、これからは平和構築活動の一部として展開されることを避けることはできない。むしろ、積極的に関わっていく必要さえある。そこで、日本の ODA 政策の一つとして、平和構築活動への参加のための準備を進め、国連等の平和活動の要請に応じて協力できる体制を築くことを提言する。

9. 開発援助人材育成の必要

第 8 章で検討しているように、日本には、政府開発援助の額のわりに ODA に従事する人材が不足している。国連などの開発援助機関には多額の資金を提供し

ているが、そこで働く日本人職員は極端に少ない。どの機関も、分担金や人口を基礎として算出された日本の「望ましい職員数」を満たしておらず、おおむね半数以下の状態にある。外務省や JICA などの援助機関に働く人材も、援助活動を最前線で担う人材は少なく、全体を統括する人を養成し雇用するだけで精一杯の状況である。しかし、多額の政府開発援助の実施を効率的効果的に進めるためには、有能な人材の確保が不可欠である。現在、JICA が行っている青年海外協力隊の制度を活用した日本の若者の人材育成や、外務省および内閣府が行っている平和構築人材育成プログラムの拡大強化を強く提言する。また、日本をベースとする民間協力団体（NGO、NPO）の中に育っている有能な人材の活用、大学における開発援助研究や教育の強化および開発援助人材育成プログラムの充実発展なども課題である。

10. 民間協力団体（NGO）との連携強化

第9章で詳しく述べられているように、政府開発援助の歴史と経験のある欧米の国々では、民間協力団体（NGO、NPO）との情報収集、人材交流、業務委託などを通しての協力体制が築かれ、政府や政府系援助機関ではできないきめの細かい援助活動が行われている。こうした民間とのパートナーシップを組みつつ政府開発援助活動を展開することにより、開発援助が一層現実のニーズに適合した効果的なものになり、また、民間の人材、意欲、経験、知識を動員することが可能となる。場合によっては、民間との協力により、政府開発援助の同じ資金を使って、その効果を何倍にも拡大することも期待できる。また、欧米の国々の経験では、そうした民間を巻き込んだ政府開発援助活動により、一般市民の ODA に対する理解と関心が深まり、対外援助予算の拡大に国民の強い支持が得られるという副次的効果も期待できる。とくに、日本が始めた「草の根・人間の安全保障無償資金」は、このような民間の団体との協力が、わずかな予算で大きな効果をあげる結果を生んでいる。

11. 国連機関や他の開発援助機関との協力の推進

日本は、国連開発計画（UNDP）や世界銀行、国際開発協会（IDA）、アジア開発銀行（ADB）などの国際開発援助機関に対して多額の資金（マルチの ODA）

を提供している。たとえば、2005 年度の実績で、日本の国際機関向けの ODA 拠出金額は 27 億 4,000 万ドル（約 3,000 億円）で、主要先進国の第一の拠出国である。しかし、ODA 総額に占めるマルチの比率は 20.8%と主要先進国のなかではアメリカを除きもっとも低い数字である。とくに憂慮される事態として、国連内部の最大の開発援助機関である UNDP への拠出額が、過去数年にわたり減少し、2001 年までは日本がトップドナーであったが、02 年にはアメリカに次いで第 2 位、03 年にはノルウェーにも抜かれて第 3 位、04 年にはオランダにも抜かれて第 4 位、05 年にはさらにスウェーデンにも抜かれて第 5 位、06 年にはイギリスにも抜かれて第 6 位と、毎年順位を下げていることである。これにより、UNDP における日本の影響力の低下は避けられないと思われる。

マルチの ODA は、ただお金を提供するだけで後の使い方については何もできないので、日本として注文がつけやすい二国間援助の方がよいという考え方もあるようだが、実際は日本がかつて UNDP でそうであったように、トップドナーとなると、その機関の意思決定に大きな発言力が得られ、日本が拠出した金額にプラスして他の国からの拠出金の使い方についても影響力が発揮でき、むしろ日本の方針を反映しやすいとさえいえるのである。その意味からも、日本は、UNDP はもとより、国連人口基金（UNFPA）、ユニセフなどの国連の開発援助に携わる機関に対する拠出金を増額し、トップドナーの地位を早期に回復ないし実現すべきであると提言する。

国際開発機関との連携は、単に資金供与にとどまらない。協調融資や共同プロジェクトの企画・実施、情報共有、人材交流などを通して多面的な協力関係を追求する必要がある。また、同様に、他の援助国の政府開発援助機関、たとえばアメリカの開発援助庁（USAID）、イギリスの国際開発庁（DFID）、フランスのフランス開発庁（AFD）などとの協力も一層推進すべきである。

この関連でとくに指摘すべきことは、日本が始めたいわゆる南南協力の一層の強化である。いわゆる先進国の援助機関との協力とは別に、タイ、マレーシア、ブラジル、インドなどの中進途上国に後発途上国への援助を促し、その一部を日本が支援するというこの新しい発想の援助形態は、波及効果が期待でき、今後も強化する意味があると考えられる。

12. 開発援助におけるガバナンスの実現

近年、開発援助においてもガバナンス（「統治〔能力〕」あるいは「管理運営〔能力〕」と訳される）の問題が取り上げられるようになった（たとえば UNDP の 2002 年度の『人間開発報告書』は「ガバナンスと人間開発」を中心課題に取り上げている）。

ガバナンスについては、その構成要素として、効率（efficiency）、効果（effectiveness）、公平（fairness）、透明性（transparency）、応答責任（accountability : 「説明責任」とも訳される）、民主主義（democracy）があげられる。これらのガバナンスを構成する諸原則が、日本の ODA 実施機関はもとより、被援助国の ODA 資金の管理運営や、日本が多額の拠出をしている国連関係機関などに生かされることが、これからは重要である。開発援助に関しては、途上国の汚職（corruption）がしばしば問題にされるが、それは途上国のみならず、援助供与国、援助供与機関にもありうることで、それを防止するためには、これらのガバナンスを構成する諸原則の遵守が基本とならなければならない。日本の援助政策においては、これらのガバナンス 6 原則を遵守し、また確保することを、基本とすることを最後に提言する。

【巻末資料】

ミレニアム開発目標

開発目標 (Millennium Development Goals)	
目標とターゲット	指標
目標 1: 極度の貧困と飢餓の撲滅	
ターゲット 1 2015 年までに 1 日 1 ドル未満で生活する人口比率を半減させる。	1. 1 日 1 ドル未満で生活する人口の割合(購買力平価値) 2. 貧困格差の比率(発生頻度×貧困度) 3. 国内消費全体において最も貧しい下位 5 分の 1 の人々が占める割合
ターゲット 2 2015 年までに飢餓に苦しむ人口の割合を半減させる。	4. 5 歳未満の低体重児の割合 5. 栄養摂取量が必要最低限レベル未満の人口の割合
目標 2: 普遍的初等教育の達成	
ターゲット 3 2015 年までに、全ての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする。	6. 初等教育の就学率 7. 1 年生に入学したもののうち 5 年生まで進級する子どもの割合 8. 15～24 歳の識字率
目標 3: ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上	
ターゲット 4 初等・中等教育における男女格差の解消を 2005 年までには達成し、2015 年までに全ての教育レベルにおける男女格差を解消する。	9. 初等・中等・高等教育における男子生徒に対する女子生徒の比率 10. 15～24 歳の男性識字率に対する女性識字率 11. 非農業部門における女性賃金労働者の割合 12. 国会における女性議員の割合
目標 4: 幼児死亡率の削減	
ターゲット 5 2015 年までに 5 歳未満児の死亡率を 3 分の 2 減少させる。	13. 5 歳未満児の死亡率 14. 乳児死亡率 15. はしかの予防接種を受けた 1 歳児の割合
目標 5: 妊産婦の健康の改善	
ターゲット 6 2015 年までに妊産婦の死亡率を 4 分の 3 減少させる。	16. 妊産婦死亡率 17. 医療従事者の立ち会いによる出産の割合

目標 6: HIV／エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止	
ターゲット 7 HIV／エイズの蔓延を 2015 年までに阻止し、その後減少させる。	18. 15～24 歳の妊婦の HIV 感染率 19. 避妊具普及率におけるコンドーム使用率 20. 10～14 歳の、エイズ孤児ではない子どもの就学率に対するエイズ孤児の就学率
ターゲット 8 マラリア及びその他の主要な疾病の発生を 2015 年までに阻止し、その後発生率を下げる。	21. マラリア感染率及びマラリアによる死亡率 22. マラリアに感染しやすい地域において、有効なマラリア予防及び治療処置を受けている人々の割合 23. 結核の感染率及び結核による死亡率 24. DOTS(短期化学療法を用いた直接監視下治療)によって発見され、治療された結核患者の割合
目標 7: 環境の持続可能性の確保	
ターゲット 9 持続可能な開発の原則を各国の政策や戦略に反映させ、環境資源の喪失を阻止し、回復を図る。	25. 国土面積に対する森林面積の割合 26. 生物多様性の維持を目的とした保護区域の面積 27. GDP1,000ドル(購買力平価)当たりのエネルギー消費量 28. 一人当たりの二酸化炭素排出量及びオゾン層を減少させるフロン消費量 29. 固体燃料を使用する人々の割合
ターゲット 10 2015 年までに、安全な飲料水と基礎的な衛生施設を継続的に利用できない人々の割合を半減する。	30. 浄化された水源を継続して利用できる人口の割合 31. 適切な衛生施設を利用できる人々の割合
ターゲット 11 2020 年までに最低 1 億人のスラム居住者の生活を大幅に改善する。	32. 安定した土地及び住居へのアクセスがある世帯の割合
目標 8: 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進	
ターゲット 12 開放的で、ルールに基づいた、予測可能でかつ差別のない貿易及び金融システムのさらなる構築を推進する。 (良い統治《グッド・ガバナンス》、開発及び貧困削減に対する国内及び国際的な公約を含む。)	最貧国、アフリカ、内陸国、及び小島嶼開発途上国に関しては、以下に列挙された指標のいくつかを使って別途モニターされる。 政府開発援助
ターゲット 13 後発開発途上国(LDC)の特別なニーズに取り組む。	33. OECD 開発援助委員会(DAC)ドナー諸国の総国民所得(GNI)に対する ODA 純額の割合(世界 ODA の 0.7%目標、最貧国向け 0.15%目標)

([1]LDC からの輸入品に対する無関税・無枠、[2] 重債務貧困国(HIPC)に対する債務救済及び二国間債務の帳消しのための拡大プログラム、[3]貧困削減に取り組む諸国に対するより寛大な ODA の提供を含む) ターゲット 14 内陸国及び小島嶼開発途上国の特別なニーズに取り組む。 (パルバドス・プログラム及び第 22 下位国連総会の規定に基づき) ターゲット 15 国内及び国際的な措置を通じて、開発途上国の債務問題に包括的に取り組み、債務を長期的に持続可能なものとする。	34. 基礎的社会サービスに対する ODA の割合(基礎教育、基礎医療、栄養、安全な飲料水及び公衆衛生) 35. アンタイド化された二国間 ODA の割合 36. 内陸国の GNI に対する ODA の割合 37. 小島嶼開発途上国の GNI に対する ODA の割合 市場アクセス 38. 先進国における開発途上国及び LDC からの無税の輸入割合(武器を除く価値ベース) 39. 先進国における途上国からの農産物、繊維及び衣料輸入品に対する平均関税率 40. OECD 諸国における国内農業補助金の対 GDP 比 41. ODA における貿易力育成支援の割合 債務の持続可能性 42. HIPC の決定時点及び完了時点に到達した国数 43. HIPC イニシアティブの下で減免を約束された公的二国間債務額 44. 財及びサービスの輸出額に対する債務返済額の割合
ターゲット 16 開発途上国と協力し、適切で生産性のある仕事を若者に提供するための戦略を策定・実施する。	45. 15～24 歳の男女別及び全体の失業率
ターゲット 17 製薬会社と協力し、開発途上国において、人々が安価で必須医薬品を入手・利用できるようにする。	46. 安価で必須医薬品を継続的に入手できる人々の割合
ターゲット 18 民間セクターと協力し、とくに情報・通信分野の新技术による利益が得られるようにする。	47. 人口 100 人当たりの電話回線及び携帯電話加入者数 48. 人口 100 人当たりのパソコン数及びインターネット利用者数 その他の指標は追って決定される予定である。

(注) 仮訳：UNDP 東京事務所 2002 年 8 月作成 2006 年 6 月改訂。

(出所) 国連開発計画 (UNDP) 東京事務所ホームページ

<http://www.undp.or.jp/aboutundp/mdg/mdgs.shtml> (2008 年 2 月 28 日閲覧)