

# 世界の援助の動向と日本の海外援助

## ——自助努力と内発的発展の観点から——

篠崎 泰昌

### はじめに

第二次大戦終了後、以前は植民地であったアジア・アフリカ諸国が次々と独立する(第三世界の誕生)とともに、ソ連を中心とする社会主義国の勢力(第二世界)の伸張ともあいまって、この二つが基軸となる新たな国際関係が成立していく。すなわち、東西冷戦と南北問題である。本稿では冷戦構造を取り巻く国際関係の変化の中で、途上国援助に関する考え方がどのように変化し、それが個々の援助方法(とりわけ技術協力)にどのように影響を及ぼしていったかを開発途上国の自助努力と内発的発展という観点から開発援助の実践者のバイアスを通して探る。まず、第一章では冷戦構造の終了がグローバル・イシューの展開にどのような影響を与えたかを見、特に効果的な援助の模索にどのように繋がって行ったかを見る。第二章では内発的発展を自助努力という視点で捉え、日本の援助の特徴を描き出す。第三章では内発的発展に重要な役割を果たす「開発のための能力」という視点で援助される側と援助する側がどのように係わるべきかを論じる。

### 第一章 開発と開発援助の思想の流れ

#### 1 冷戦構造と途上国の開発

第二次大戦直後はソ連、東ヨーロッパ、中国の共産化に見られるように、共産主義が大きな勢力となった時期である。他方、1950年前後におけるアジア諸国の独立、アフリカの年と呼ばれる1960年前後におけるアフリカ諸国の独立を契機にして、冷戦構造を背景にしながらも、南北問題が大きくクローズアップされるようになった。この二つの機軸は自由主義陣営為政者からは、W. W. ロストウの『経済成長の諸段階——1つの非共産主義宣言』(1961)に見られるように、冷戦構造を第一の問題として捉え、その上での途上国の開発問題として整理されるようになった。また、この時期にOECD諸国での援助機関の設立が相次ぐ中、アメリカ合衆国はキューバ革命(1959)の拡大阻止を目的として途上国の開発に積極的な役割を果たすようになっていった。

その後、オイルショックを契機とした 70 年代の資源ナショナリズムの時代を迎え、新国際経済秩序<sup>1</sup>の動き中で西側先進国は新たな展開を求められることになったが、その解決策が見つからないまま 80 年代に入り、メキシコの金融危機をきっかけに途上国の累積債務問題が大きく浮上した。その解決策としての構造調整を経て、途上国の開発問題は累積債務国家の建て直しと、構造調整の被害者救済的な貧困対策の新たな展開を迎えることとなった。

- 1955 年 ワルシャワ条約機構設立。
- 1955 年 アジア・アフリカ会議
- 1959 年 キューバ革命
- 1959 年 米州開発銀行 (IBD) 設立。
- 1958 年 フランス援助協力基金 (FAC) 設立。
- 1960 年 オリバーフランクが南北問題という表現を初めて使う。
- 1960 年 国際開発協会 (IDA) 設立。
- 1960 年 OECD の中に後の開発援助委員会 (DAC) である前進機関の開発援助グループ (DAG) を設立。
- 1960 年 海外フランス中央金庫を経済協力中央金庫 (CCCE) に改組。
- 1960 年 カナダ対外援助庁 (EAO) 設立。
- 1961 年 ラテンアメリカの開発を目的とした「進歩のための同盟」を発表(米)。
- 1961 年 対外援助法制定 米国開発援助庁 (USAID) 設立(米)
- 1961 年 イギリス外務省内に Department of Technical Cooperation (技術協力部) 設立。
- 1961 年 平和部隊の設立(米)。
- 1961 年 ドイツ経済協力省 (BMZ) 設立。
- 1961 年 ケネディ大統領が「国連開発の 10 年」として途上国支援に対する国連の努力の拡大を提唱。内容は①60 年代の経済成長を 5%、②途上国への資本移転を GNP 比 1%とするもの。
- 1961 年 円借款を担う実施機関として海外経済協力基金 (OECF) が 61 年設立(日)。
- 1962 年 国際協力機構 (JICA) の前身である海外技術協力事業団 (OTCA) 設立(日)。
- 1964 年 イギリス海外開発省 (Ministry of Overseas Development) 設立。

図表 1 キューバ革命直後の援助実施体制の整備の動き  
出所：各国援助機関ホームページを参考に筆者作成

## 2 最近の開発援助の動向

### (1) 冷戦構造の終了と地球規模の開発課題

開発援助の理念の流れとしては、国全体としての国力を高めるという経済成長の観点から、個々の人間の生活・人権といった個々の人間の尊厳・福祉に寄与する開発という流れに沿って変化してきた。その流れを決定付けたのは冷戦構造の終了であり、その果たした役割は非常に大きなものがあった(図表 1 参照)。当初は東西両陣営が途上国を自己のブロックに入れる(組みとどめる)という観点からの途上国の開発・援助であったが、その枠組みが大きく崩れ、開発問題の中心は一貫して貧困解消に変わりはないが、対象が変わり、「国家の貧困」からそこに住む「個々の人間の貧困」に焦点が当てられるようになったのである。もちろん個々人の直接的な貧困のみではなく、国連ミレニアム宣言<sup>2</sup>のように個々人の貧困を招いている要因の解消を途上国と先進国が地球規模で共に一緒

になって解決しようという動きが強化されてきている。

従来、援助は東側との関係で開発途上国を見方陣営に引き入れるための綱引き的色彩があったため、ガバナンス<sup>3</sup>、民主化、環境、人権、ジェンダー、平等といった直接経済問題ではない途上国の内政・社会文化的状況にかかわる「援助受入国の嫌がるテーマ」を開発テーマとして扱えなかった。それが、共産主義陣営の勢力が衰えていく中で綱引きゲームから解放され、従来タブーとされてきたテーマが扱えるようになり、グローバル・ 이슈が、直接的には途上国の問題であっても、人類の共通関心事項として国連を初めとする種々の国際会議の場で取り上げられ、先進国・途上国も共同で対処していかなければならないテーマとなっていく。

一方、冷戦終結に見られる国際情勢の変化に伴う援助目的の見直し、グローバル・ 이슈の展開による援助目標の見直し、先進国の「援助疲れ」や財政支出削減による援助抑制圧力から生じる効果的・効率的な援助を求める動きなどを背景として、援助の新しい目的・目標・効果的援助手法の一連のセットが模索されてきている。

まずは、各国援助関係者の個別の議論が開発援助委員会(DAC)<sup>4</sup>、国際連合の場での議論に徐々に収斂し、援助の有効性(Aid Effectiveness)を高めようという議論が起こった。援助の有効性を左右するものとして開発の実施主体である途上国のガバナンスに注目が集まり、途上国のガバナンスを高める援助とは何かということが、ドナー・援助受入国にかかわらず、開発関係者の大きな関心事となってきた<sup>5</sup>。また、開発を取り巻く環境の変化としては、旧社会主義国の市場経済への移行に伴い、地球的規模で市場経済化が進み、技術革新と規制緩和・自由化などいわゆるグローバリゼーションが急激に進み、その関連で、貿易や海外直接投資が貧困層に与える影響が議論されるようになってきた。さらには、民間部門や市民社会も重要な開発主体であるとの認識がますます高まるとともに、政府の役割も改めて見直されてきた。2001年の米国同時多発テロを契機に、世界の関心は貧困問題とテロとの関係や平和構築に向けられてきているという状況があらたに生じてきた。

- 1950s～ 途上国の経済成長論(開発経済学)のスタート
  - 1970s Basic Human Needs(BHN)戦略
  - 1980s 構造調整(世銀・IMF が中心)
- 冷戦構造の終了-----
- 1990 人間開発(UNDP 人間開発報告)
  - 1992 リオ・サミット(環境と開発に関する国際連合会議)
  - 1995 コペンハーゲン・サミット(社会開発)
  - 1995 ジェンダー(UNDP 人間開発報告)
  - 1996 DAC 新開発戦略(Putting People To The Center)
  - 1997 国家の役割(世銀 世界開発報告)
  - 1997 貧困(UNDP 人間開発報告)
  - 2000 人権(UNDP 人間開発報告)
  - 2000 ミレニアム開発目標(国連)
  - 2002 ガバナンス(UNDP 人間開発報告)
  - 2003 人間の安全保障(緒方・A.SEN)
  - 2004 文化の多様性(UNDP 人間開発報告)
  - 2004 貧困層へサービス(世銀 世界開発報告)
  - 2006 公正と開発(世銀 世界開発報告)

図表 2 国連機関を中心にした開発テーマに関する関心の推移  
出所：各国援助機関ホームページを参考に筆者作成

このように、開発援助の関心は、①開発対象としては国家から個人へ、②内容はただ単なる経済的貧困から、個人の能力開発と能力発現の機会を増大させる社会的能力の増大、人間としての尊厳の確保などより社会的なものへ、③開発のテーマとして人類共通のテーマとしてグローバル・イシューへ、④さらには、実施体制・手法としては開発効果・援助効果をあげるための先進国間の協調、途上国のオーナーシップの確認、さまざまな開発にかかわる市民社会との連携を基礎としたステークホルダーを包括する協調体制構築へと明らかに変化してきている。

## (2) 援助の有効性への模索

援助のテーマは近年、貧困削減戦略ペーパー(PRSP)<sup>6</sup>やミレニアム開発目標などに代表されるように、貧困削減への関心が高まっており、国際社会では援助の主要目的が広い意味の「貧困削減」に収斂されてきている。貧困削減のためには関連するアクター、具体的な実施アプローチ両面での包括的な取り組みが必要で、先進国・途上国の官民含めた開発関係者が連携して利用可能な資源を効率的・効果的に活用していかなければならないとの認識が広がっている。このような状況を踏まえ、新たな開発(援助)アプローチや開発(援助)戦略が次々と打ち出されており、それらが世界の援助の方向性に多大な影響を与えている(図表3参照)。

主要なものとして、まず、貧困削減に資する成長戦略(Pro-Poor Growth)があげられる。経済成長は持続的な貧困削減の必要条件であるが、同じ成長率であっても貧困削減の度合いには違いがある。国内格差を拡大せずに経済成長を行うには、①マクロ経済の安定、②法的・制度的なガバナンスの整備、③貧困層の社会・経済資本へのアクセス改善が特に重要である<sup>7</sup>。

台湾、日本、韓国を始めとする東アジアの開発では貧富の格差の縮小と経済成長を同時に成し遂げた経験があり、クズネッツの逆U字型カーブの理論<sup>8</sup>とは異なる経済成長の型を生んだ。この事実が開発の方向性に及ぼした影響が強く、近隣のアセアン諸国にも影響を与えた。東アジア型開発の典型的なパターンとしては製造業を中心に低度熟練労働力・中程度の熟練労働力に頼った産業育成を行い、海外市場を見据えたマーケット戦略を採用した。その結果、中等教育修了者を中心とした比較的低熟練労働力の雇用創出力のある産業の育成がなされることになり、中所得層が増加し、ジニ係数が低くなるという好循環をもたらした。従来の開発理論では貧困層の救済には所得再分配が必要との考え方が強かったが、こうした東アジアの経験が経済成長と所得分配の平等化が両立可能であるという「東アジアの奇跡」を開発研究者に知らしめることとなった<sup>9</sup>。

また、貧困問題を経済的な問題としてだけでなく、広く社会とのかかわりの中で、捉え、個人の能力の制限・社会政治参加の制限の問題として扱う考え方が主流になってきており、広い意味での貧困対策として、教育、ジェンダー・イシュー、社会福祉、保健医療などを含む広い概念である社会開発を重視するようになってきた。特に1990年代になり、社会開発<sup>10</sup>は「開発目的として達成されるべき人間の自助自立と社会正義の実現」として経済開発と並ぶ重要な開発課題として位置づけられるようになり、より広範囲で包括的な社会開発の必要性が認識されるようになった。このような動きの中で、「参加・エンパワーメント」の位置づけに変化が見られ、さらに進んで「持続可能な生計 Sustainable Live<sup>11</sup>」のように社会開発の概念を統合しようとする動きも始まっている。

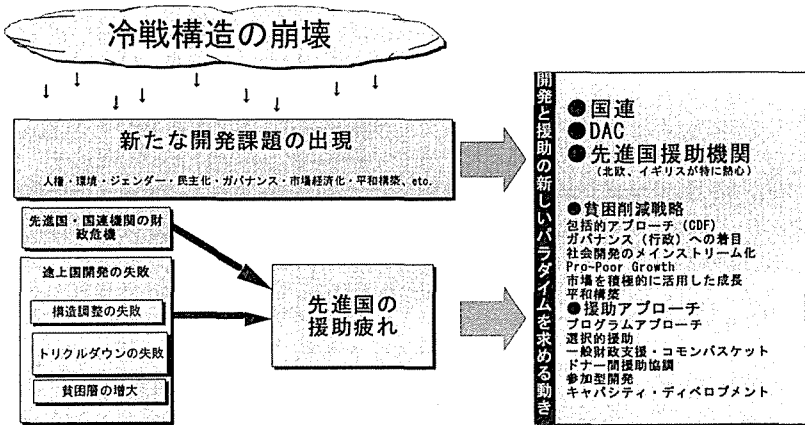
次に、援助が効果を発揮するには途上国のガバナンス改革が重要との認識が広がり、現在、多くの途上国で民主化、市場経済化を目指した成果重視型の公共部門改革が進められている。公共部門改革では地方分権、税政・徴税制度、公共支出管理、国営企業改革などの制度・仕組みの見直し、公務員制度のような人材管理の見直しが行われている。

第三に、このような動きが途上国の公共部門改革の推進や援助効果が上る国の選択・手法を選定しようとする動きに結びつき、援助の効果的利用のためには途上国の状況に応じて援助を絞り込む必要があるという「援助の選択性」(Selectivity)の考え方となっている。「援助の選択性」は選ばれなかった国を切り捨てるというものではなく、国に応じた適切な援助を実施するというものが基本的な考え方であるが、先進国側の財政上の問題と先進国の国民に対する説明責任を果たさなければならないという背景もあり、効果的な援助の実施ができない国・セクターには援助を行っても開発効果が不十分であるので控えるべ

きであるという考え方につながる。「選択性」の基準は援助国によって異なるが、政治・行政分野の状況を重視する傾向にある。「選択性」に基づく援助実施に際しては、選択基準となる援助指針の明確化、援助対象にならなかった国への対応、援助モダリティの選択などについての検討が鍵となる。

また、ガバナンスの問題とも密接に関連することであるが、PRSPやCDFに見られる、開発主体としての途上国の種々のアクター(政府、地方政府、開発NGO、地域住民、市民社会等)のかかわり方が重要となってきた。いわゆる、参加型開発と言われるものが、援助される側の参加のあり方に注目したものであり、その根にあるものが開発プロジェクトは援助される側のものであり、したがって、途上国(住民)も自ら主体的に開発に係わる(参加する)べきであるというものである。

従来、ドナー側が主体となってきた開発を開発の受益者の立場から考えることを出発点に、受益者が開発に参加し(参加型開発)、受益者の立場から受益者参加の上で開発を計画し(参画型開発)、受益者が中心となってマネジメントする。そして、最終的には開発プロジェクトは受益者のものとなる(オーナーシップの完成)。そのような状況になって初めて開発は持続可能なものになる。受益者の立場からの持続可能な開発には、オーナーシップの完成、さらには自らを主体とした自律的な内発的発展が不可欠になってきているという認識が広がってきた。



図表 3 冷戦構造の崩壊と「開発と援助」の新しいパラダイム

出所：筆者作成

## 第二章 日本の援助と開発途上国の自助努力支援

## 1 自助努力支援の考え方と日本の援助の起源

日本の援助はその起源を第二次大戦後の賠償に発している。日本の対外援助開始点となる 1954 年のコロンボプラン加盟から 50 年の間日本の援助の含み持つ意味合いは大きく変遷してきた。年代ごとに区切ってみると、60 年代には日本の戦後復興に貢献するべく輸出振興の役割を担った。70-80 年代には、経済成長とともに ODA<sup>12</sup>を急激に増加させ、国際社会でのしかるべき地位確立を目指して、外交手段として大きな役割を担うようになった。90 年代には他の DAC 諸国が援助疲れの中で ODA を減少させる中、金額的にはトップドナーとなり援助の効率性・効果を重視するようになった。

1992 年には日本の援助の性格・方向付けを明示すべき ODA 大綱が制定され、2003 年にそれを修正し、あらたな ODA 大綱が制定された。新しい ODA 大綱の基本方針において、日本の ODA 政策立案から実施に至るまで、あらゆる段階において日本が常に重視する最も重要な考え方を明確にするために、新たに「基本方針」を設けている。この基本方針においては、①開発途上国の自助努力支援<sup>13</sup>、②「人間の安全保障」の視点、③公平性の確保、④日本の経験と知見の活用、⑤国際社会における協調と連携、の五つを掲げている<sup>14</sup>。

現行 ODA 大綱の基本方針として一番に掲げられている、途上国の自助努力支援については、現行の ODA 大綱の基本方針のみならず、1992 年の最初の ODA 大綱の基本理念の中でも述べられていたものであり、ODA 大綱制定以前の日本の援助の開始当初から援助関係者の間で共有されていた基本的な考え方である。この考え方は持続可能な開発を実現するためには、開発途上国自身が ODA に依存してしまわずに、適切な財政・金融政策の遂行、開発計画の策定とその実施、制度面の改善等の努力をする必要がある。つまり援助受入国が自助努力に基づいて自国の開発を進めることがその国の真の経済的自立につながるものであり、ODA はその補助である。開発途上国が社会経済発展の達成のために優先順位の高いプロジェクトへ効率的に資金を配分するための自らの努力を支援するためのものでなくてはならない、というのがこの考え方である<sup>15</sup>。

途上国の自助努力に対して積極的に支援する、というこの考え方は、遣隋使、遣唐使などからスタートした外国技術の輸入とその後に続く技術の内生化といった経験、さらには明治時代における和魂洋才などと表現された西洋技術の受入、技術の土着化といった日本の歴史的経験を基盤とするもので、日本の援助がスタートした時点からの基本的な考え方である。その意味では、高尚な考え抜いた理念というよりは、日本人自らの経験として、その歴史的成り行きから極めて自然にたどり着いた考え方であった。

自助努力支援の考え方は、国連開発計画(UNDP)の援助に対する有効性の議論の中でも表れているように、欧米が相手国社会との文化の差、考え方、インフォーマルな制度の違いを無視して、欧米社会をモデルとした発展モデルをイメージして援助を行いその結果が有効ではなかったという反省から、欧米の援助

の有効性の議論の中で、注目を浴びてきている。

もちろん、その歴史的経緯から自然に身につけたものというだけでなく、日本がその理念をとらなければならなかった現実的側面も存在している。まずは、①ヨーロッパと異なり、植民地経営の歴史が浅く、途上国と密接に付き合い合った経験が少ないため、途上国の組織を動かすといったノウハウがヨーロッパ諸国と比較して少なかったことがあげられる。さらに、②途上国の組織運営に深くかかわることは内政干渉的な色彩も強く、第二次大戦での侵略国・敗戦国として内政問題もしくは途上国の内部の問題にかかわることに慎重にならざるを得なかったことがあげられる。③三番目としては言語の壁が挙げられる。技術協力を行う際の媒介言語としては、多くの場合欧米各国は自国の言語を利用することが可能であったが、日本は外国語である英語もしくは現地に駐在する場合は現地の言葉を習得する必要があった。例を挙げると、イギリスは大英帝国時代に広大な量の植民地を有していたことにより英語が世界的に普及していたこと、また、初期の援助の中心が英連邦に限られていたことにより英語によって行われたことがあげられる。フランスの場合もイギリスとほぼ同様で、旧フランス領であった途上国への援助が中心であったこともあり、フランス語を使用することで問題が生じなかった。アメリカ合衆国の場合は、イギリスによって普及された英語がそのまま利用できたことが大きい。これら主要な欧米諸国とは異なり、日本の場合は日本語を媒介とした協力は行えなかったため、途上国への関与は消極的にならざるを得なかったという現実的なものがある。自助努力支援という哲学の中で、欧米並みの積極的展開を行うには極めて現実的な制限事項が存在していたのである。その結果「自助努力支援」という援助される側を主体とした援助理念を取らざるを得なかったという消極的要因も大きいと言わざるを得ない。

## 2 自助努力支援と円借款

カナダなど欧米諸国の2国間援助では借款というシステムを持たない国もあるが、日本ではおよそODAの1/4程度が2国間の借款となっている。定義上贈与率(Grant Element)0.25以上を持ってODAとされるが、借款は借りた当該国が返済しなければならぬところから、一般的には援助の質として、低いとみなされる向きがある。しかし、借款は返済義務を負うことから、無償援助とは異なり、援助受入側は資金の使い道、プロジェクト優先順位、コストをより真剣に考えざるを得なかった。これは援助を有効に使う方法を自ら考えることに繋がり、逆に途上国の責任と主体性を明確にすることができることから、途上国のオーナーシップが発揮しやすいとも考えられる。特に日本が多額の借款を供与してきた東アジアの経済成長が進むにつれて、ある程度の人的資源・社会インフラが整っているところであれば、その資金を有効に活用することができるという点を積極的に評価する動きが生じてきており、借款の有効性が自助努力という枠組みで見直されるようになってきた。さらには、市場経済・グローバ



リゼーションの伸展とともに借款は開発途上国の債務管理能力を育成・強化し、民間資金導入への学習過程としても有効であると考えられるようになってきた。

他方、援助する側の論理として、開発途上国からの返済があるため、少ない財政負担で持続可能な資金源を確保することができ、同額の援助資金でみると、贈与よりも大規模な事業を支援することができ、特に、開発の意義や公共性は高いが、収益性が低いため民間資金では対応困難な事業を支援するのに向いている。例としては、運輸分野(道路、港湾等)、電力分野(発電所、送電線等)、社会サービス分野(上下水道、居住環境等)の他にも様々な分野で円借款を利用して整備している。

このような借款による日本の開発途上国に対する自助努力支援は、日本自身が第二次大戦からの復興時において、世界銀行からの融資を受け、黒部第4ダム、東海道新幹線、東名・名神高速道路、愛知用水などの経済・社会基盤の整備を進め、高度経済成長期を経て世界有数の経済大国となったという自らの成功体験が大きく影響している<sup>16</sup>。

### 3 自助努力支援に対する国際社会での認知

なお、自助努力や自主性(オーナーシップ)については、国際社会においてもその認識を深めてきている。冷戦構造が終了した際に、先進国側の軍事予算が縮小され、途上国側は「平和の配当」が得られることを期待していた。しかしながら、日本の援助関係者の間で使用されてきた脈絡とは異なり、実際には、オーナーシップという表現は、当初先進国側の財政事情が好転しないことが主な原因となって、援助縮小のための正当化に使われた側面も否めない。その状況が変化し、各国の援助拡大に結びつくのは、イギリスを中心とするヨーロッパの財政状況の好転とサブ・アフリカにおける惨状が強く影響している。それが、国連ミレニアム宣言に繋がっていき、さらに、911テロをきっかけに、アメリカ合衆国も「テロの温床を育てないための貧困対策」としての援助に力を入れ出した。こうして、ようやく途上国援助が拡大することとなったが、援助が拡大する中でもオーナーシップの考え方はそのまま継承され、それまでの開発援助の反省が十分生かされたものとなっている。

具体的にその状況を見ると、日本がその策定に主導的な役割を果たした1996年のDACの「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」(DAC新開発戦略)<sup>17</sup>でも言及されているほか、1990年代後半から策定され始めた貧困削減戦略書(PRSP)においても根本原則とされている。さらに、2000年9月の国連ミレニアム宣言の中で、八つの目標の中の一つとして「開発のためのグローバルなパートナーシップの推進」があげられており、途上国自ら自国の開発問題に主体的に取り組むべきものとしての「オーナーシップ」と先進国が途上国の開発問題に対し、途上国の開発は人類の共通の関心事項であり人類の一員として、さらには、豊かなものとして積極的に問題解決に協力すべく「パートナーシップ」という関係が打ち立てられた。これ以後、以下のようにこの「オーナーシップ・

パートナーシップ」という図式は種々の開発関連の国際会議でその重要性を再確認されていくことになった。まずは、東アジア型開発の成功例について現状認識を共有する場でもある2002年8月の「東アジア開発イニシアティブ(IDEA)」<sup>18</sup>において声明に盛り込まれた。次に、日本の対アフリカ支援の中心であるアフリカ開発会議(TICAD<sup>19</sup>)のプロセスでは、2003年9月～10月のTICADIIIにおいても、アフリカ自身によるオーナーシップの発露である「アフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD)」に対し、国際社会による支援が結集した。引き続き、ローマ調和化宣言(2003年2月)、パリ援助効果向上ハイレベルフォーラム(2005年2月)、さらには2005年9月の国連サミットの場にて取り上げられ、「オーナーシップ・パートナーシップ」という表現形態で自助努力支援という考え方が国際社会で定着した。

### 第三章 キャパシティ・ディベロプメント

欧米とりわけ、ヨーロッパのアフリカ援助がアフリカの発展に結びつかなかった、むしろ悪化した国さえある、という事実が明らかになり<sup>20</sup>、今までの援助方法を見直す動きが強まった。この動きの中で技術協力<sup>21</sup>の見直しも行われ、内発的かつ自律的發展のための重要な要素として、途上国自身の自らの開発を自主的に進めていく能力に注目し、途上国自身が自ら開発する能力の育成に力を貸すということに協力の主要な力点がおかれてきている。そのキーワードとしてキャパシティ・ディベロプメント<sup>22</sup>という、新しい概念が注目されるようになってきている。本章では内発的発展の重要な要素としての途上国のキャパシティ・ディベロプメントに焦点を与える。

#### 1 欧米の技術協力に対する反省と今後の援助の方向性

##### (1) 先進国モデルから内発的発展の延長としての開発へ

UNDPは、技術協力の古いモデルが依拠する誤った仮定の一つとして、途上国における既存の能力を無視し、それを他国で造られた知識やシステムに取り替えることができる、という考え方が底流にあったことを指摘する<sup>23</sup>。これは、途上国は開発が進んで先進国(欧米社会)のようになるという、欧米側の暗黙裏の単線的な近代化論から見た開発・開発援助の視点から抜け出せなかったことの証左である。その単線的な近代化論が批判されたと考えられる。

単線的近代化論に基づく古いモデルでは開発は土着技術から先進国で使用している技術の挿げ替え(replacement)を意味し、土着技術から生産性向上を目指した改良の積み重ね、または、先進国技術の土着化(いわゆる適正技術/中間技術<sup>24</sup>)としての技術移転とは捉えていない。しかし、ほとんどの国は歴史的に形成された固有のロジックに従い、自ら所有する資源と強みを土台として、有機的に発展してきた。これらの諸国にとって、開発とは自己の社会の論理の中での改良の積み重ねとしての変化のプロセスであった。すなわち、自国の豊富な知識

や能力に基づいて、これらを国が設定する目標や願望を達成するために拡大していくという社会内部から生じ、発展するプロセスであった。

日本は明治以来、西洋技術を受け入れる中で、日本の固有文化と西洋化との葛藤の中で近代化(開発)進めてきたが、西洋諸国にはそういった経験がなかった。したがって、非西洋社会の内発的発展論というもののお考え、発想そのものを理解できなかったために生じた問題であった<sup>25</sup>。

## (2) ドナーと援助受入国の非対称関係の克服＝オーナーシップの確立

もう一つの反省点は、ドナーが最終的に開発プロセスをコントロールしながらドナーと援助受入国が平等な関係となり得ると見ていたことである。あくまでもコントロールする側が優位・支配を確立するということは言うまでもないことであるが、「途上国のためにする援助であり、植民地支配ではない」という考えが平等な関係でなければならないという哲学を生んだのだろうが、現実には、両者の力関係は対等とは言えないものであり、ドナーは資金とその用途について、常に、最終的にはコントロールしていた。このような状況の中で、援助関係者が理想と考えた姿とは異なり、政治的にも弱く開発資金を出せない途上国は従属的な地位に甘んじなければならなかったと言える。

具体的には、ドナーと援助受入国の非対称関係は、ドナー主導、一律なコンディショナリティの付加、贈与によるコスト意識の欠如、相手国政府の通常の組織を経由しないドナーの独自の実施機関の設置やNGO等を活用した既存の公的組織のバイパス<sup>26</sup>、ひいては専門家とカウンターパートの信頼関係の欠如等の結果を生んだ。

また、オーナーシップは途上国側の自立に対する自信とも関係しており、それがなければリーダーシップもコミットメントも自己決定もありえない。重要な点は、決して対等ではないという関係を前提にしつつも、どのように現地のオーナーシップを育成していくかである。そのような観点からUNDPは革新的なアプローチとして、技術協力のプール化や一般財政支援、南南協力、及び南の諸国間のフォーラムの形成を提案している。

なお、イギリスを始めとする一部のDAC諸国ではプロジェクト援助に対して途上国側のオーナーシップを阻害し、コミットメントを引き出すことが出来ないために、プロジェクトの持続性を確保できないという認識があるが、途上国側のオーナーシップは外からの影響によって弱まることもあれば強まることもある。言い換えれば、途上国側のオーナーシップは外からの介入によって、プロジェクト型の技術協力であろうとも高まる場合がある。要は、プログラム・アプローチ、セクター・アプローチ、国全体の開発計画等の大きなコンテキストの中での個々のプロジェクトの位置づけをドナー、援助受入国がともに確認することが重要であろう<sup>27</sup>。

## (3) 先進国技術の移転ではなく知識・ノウハウの獲得

UNDPは、古い技術協力のもう一つの反省点として、知識は先進国から途上国に単純に移転され得るものとの考えていた点をあげている。したがって、知識の所有者である個人の能力開発の核と見なし、近代的なフォーマルな教育システムとしての学校・教室方式をモデルとし、教師(専門家)から生徒(途上国のカウンターパート)へのトップダウン式に技術を移転することを目的としたフォーマルな研修スキームが追求されてきた。その底に流れる考え方は、単に後進国は先進国で時間をかけて作られてきた知識を活用し、先進国モデルを採用すれば良いというものであり、途上国で再創造する必要はないと考え方であった。

しかしながら、開発に必要な知識・ノウハウは単に目に見える体系だった整理された情報以上のものである。それは学習者が自ら獲得しなければならないものである。知識・技術の中には言葉で表現しきれないものが数多くあり、熟練工・職人の技術の多くはそういった技術である。重要ではあるが、いわゆる、暗黙知であることが多い。組織運営等の技術も人を動かす技術であり、それぞれの社会・文化によって固有の技術であり、必然的に先進国(西欧)のものとは異なる。この種の知識もまた暗黙知であることが多い。そして、このような知識は、人々が新しい状況を把握し、適切な行動を起こすことを可能とする問題発見学習型の知識で、単なるパッケージとして伝達できるものではない。多くの技術協力は未だに知識の伝授を中心とした機械的な教育手法に依拠しており、実践的なノウハウの獲得とつながらなかった。開発に必要な知識の獲得には、従来の方法ではなく、より実践的で、途上国の文化・習慣に根ざした各々の固有組織のあり方により適合したOJTやグループ学習に基づく継続的なインターアクションや学習が不可欠である。

#### (4) 個人・組織・社会の3つのレベルでの開発の必要性

四つ目の反省点は知識の広がりに関するものである。従来の多くの技術協力プロジェクトは社会レベルの能力開発を考慮しておらず、個人のスキル獲得が中心となっており、せいぜい組織レベルの能力構築が部分的に行われてきた。したがって、その効果は限定的で、社会としての能力強化を図っていなかったために、頭脳流出等によって協力の成果が無に帰することも少なからずあった。広がりのある上層レベルでの能力を形成していなかったゆえのプロジェクトの持続可能性の欠如という事態を招いた。言い換えると、これは社会全体としての生産性(能力の発揮状況)が他の社会の構成要素とは切り離された個別技術・個人個人の能力に依拠していると考えたために、開発が個人の持つ知識に依存し、他の社会構成との関係を無視したものとなっていたケースが多かったからである。個人が所有する知識が当該社会の中で効果的に機能するためには、全体社会の中でのその知識が認知されかつ、適合し、サポートされなければならない。そのための体系的な制度を構築する必要がある。

UNDPは知識が社会の中で効果的に機能するためのモデルとして、キャパシティ・ディベロプメントを①個人、②組織(インフォーマルなものも含む)、③社

会(種々の社会制度を含む)の三つのレベルで捉えており、その各々に対するアプローチを有機的に結びつけることが必要であると考えている。第一に、個人(複数)のキャパシティ・ディベロプメントがあり、そして、第二に、個人の能力を発揮できる環境としての個人が所属する組織の能力がある。通常、個人は一定の目的のために一人ではなく、業務を分担しながら複数の人間でチームを形成する。また、そのチームも他のチームと特定の業務を分担しながら、特定の目的を持ったより大きな組織を形成する。そして、第三に、その組織もまた同様により大きな社会の構成要素として存在し、当該社会が維持・発展するために機能している。そして、社会レベルにおいても特定の目的のために必要な能力が存在する。このように、開発の持続可能性を高めるため、個人の能力、組織の能力、社会の能力という三つのレベルでキャパシティ・ディベロプメントを捉え、それぞれにアプローチしていこうというのがUNDPの提案するアプローチである。

このような広がりをもった能力開発に資するアプローチの一つは、公的組織の能力向上と、その組織を核とした関係機関や受益者の能力強化及び相互の関係の強化を図ることである。これを実践する際にドナーや途上国にとって最も挑戦的なイシューは特に社会レベルといった広がりをもったものに対して如何にして取り組むことができるかということである。日本の技術協力においても、ほとんどのプロジェクトにおいて、個人や組織レベルの能力開発に焦点が当てられており、社会レベルでの協力は欧米ドナー以上に手薄であったのが実情である。

## 2 JICAの技術協力と欧米の技術協力批判との関係

もともとJICAの技術協力アプローチには、途上国との関係をコントロールするという発想はなかった。むしろ、以前は援助受入国であった経験から、途上国の自助努力を支援するという立場を取っている。これについてはUNDPが主張する学習者の主体的な知識の獲得という方向性と共通する部分が多い。日本には自らの近代化過程において、欧米の知識を輸入して、吸収して、内部化してきた豊富な経験がある<sup>28</sup>。それゆえ、自らを変革していく際の外来の知識の有用性ととも、外来の知識を自国の開発に活かすためには自国の知識を基にしなければいけないという考え方は日本の開発の経験に照らしてみても妥当なものと考えられ、日本の開発援助関係者の間で広く共有されている。このため、技術協力においても土着の知識の重要性について十分に認識しており、単純に日本の技術を移転すればよいとの前提にはたっていない。

JICAの技術協力では、日本人専門家の役割はその外国人としての視点や経験を活かして、ローカルニーズの正しい認識、地元の知識の活用、地元の知識と外部の知識の相互作用の促進を追及している。また、知識の獲得のために、実践学習や長期のコミットメント、ならびに専門家と関係者間の信頼関係の醸成・強化による知識の共有の促進等を重視している<sup>29</sup>。さらに、日本が有する開

発に関する経験や知識は、途上国が自らの開発課題に対処する上で有用なものが多く、プロジェクト方式技術協力に見られるように、それらを特に日本の組織と当該途上国の組織との密接な協力を通じて活用する場合は、日本の経験や知識の包括的な動員が可能になり、知識の獲得のための長期的で柔軟な協力が可能になっている。

途上国のオーナーシップを尊重したメカニズムとして、政策対話、要請主義、共同案件形成、利害関係者間の合意形成に基づく意志決定、及びコストシェアリングがある。また、JICAの技術協力では一律なコンディショナリティを付加することはない。既存の公的組織のバイパスの問題にしても、JICAのプロジェクトでは、その実施にドナー主導による開発プロジェクト実施部隊を作らず、主に既存の公的機関を対象として援助が行われてきた。いくつかの成功事例では、既存の公的機関を中心に、他の公的機関やNGOを含む地方組織と連携することによって、プロジェクトの持続可能性とパイロットプロジェクトの他の地域への拡大を可能としている。

JICAが相手国の公的機関を援助対象機関とすることは、日本が協力し、相手側が日本側の援助がなくなっても、相手国政府がプロジェクトを安定的に継続するための予算・人的資源を供給できるということが前提となっている。そのためにも、日本側は相手国のオーナーシップを強く求めることになる。日本の援助の特徴は①途上国側の必要な技術知識が身につく程度、②相手側の自前の予算の調達レベル、そして、③援助受入国の関与を徐々に上げ最後に日本の援助の引き上げを行うこと、を前提としていることにある<sup>30</sup>。

また、日本社会の特徴として指摘されている利害関係者間の合意形成のプロセスを重視した意志決定方法、信頼関係を重視した専門家の行動が、現場でのプロジェクト関係者のオーナーシップにプラスに働いていることが確認されている。ほとんどの成功事例では、専門家はカウンターパートや他の利害関係者と良好な関係をつくり上げており、この相互信頼関係がアイデア、コミュニケーション、学習の相互交換を高め、共通の目的の遂行に寄与している。

このようにUNDPなどが掲げている三つの反省点、①内発的發展と多様な開発モデル、②ドナーと援助受入国との間の非対称性、③開発に必要な知識、に対する考え方については、JICAは十分にこの問題をクリアしてきており、問題のないものであったと言える。

### 3 オーナーシップと三つのレベルでの協力

#### (1) JICAの協力対象

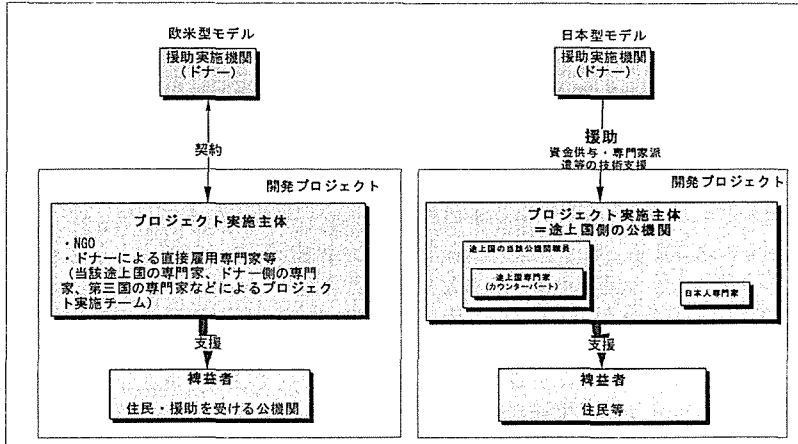
JICAの技術協力でも個人や組織レベルの能力開発に焦点が当てられてきたが、より広範囲の社会レベルの協力については、相手国に任されるケースがほとんどであった。それは、社会レベルでの協力のノウハウがなかったことと、内政干渉的な色彩が及びやすいことにより、より慎重な態度をとっていたことが主な理由であった。JICAは、カウンターパート機関として途上国の公的機関を拠

点としつつ、関係機関との協力関係、並びに関係者や受益者のニーズに基づいて公的機関のサービスの改善を図ってきた。その結果、政策と現場との関係や受益者との信頼関係を強化できれば、公的機関のニーズ対応への動機もより高まり、組織の機能改善の継続的な好循環を生むことができる。当該プロジェクトにおいて、こうした関係づくりが適切に計画運営されれば、関連セクターやセクター政策、及びコミュニティにおける人々の態度や行動に良い影響を及ぼし、長期的には、より広範囲なスケールの能力開発に貢献することが可能となる。

以上の視点をもとにすると、個人レベルの キャパシティ・ディベロプメントでは、公的責任を適正に果たすことに対するカウンターパートのモチベーションを如何にして高めるかが重要となる。また、組織レベルで重要となるキャパシティ・ディベロプメントは、受益者のニーズに基づく公的機能の改善や組織運営能力の向上と、社会レベルでは現場と政策をつなぐ環境作りを目的とした組織が機能するような環境作り、例えば法制度の整備、関係機関の調整のためのメカニズムの形成などが重要である。

## (2) JICAの援助の考え方とオーナーシップ

オーナーシップとの関係ではJICAの協力は相手国のオーナーシップを引き出すことに十分に配慮したものとなっていたが、移転した技術・開発された技術の広がり、開発のインパクトという点においては、移転した技術・開発した技術の実際の社会へ活用・普及方法については、日本側がそれ以上関与すべきではなく、援助受入国が自己の責任において実施すべきものであるという考え方から、しばしば、相手国任せという状況になった。これは、日本が自らの援助受入・技術撰取経験から、他の先進国とは異なり、欧米先進国の技術が異なる社会でそのまま利用可能となるとは考えていなかったが、自ら西洋技術を参考にしながら日本の現実にあった技術を開発していった経験を有していたことにより、援助受入国は当然自らの責任において適正技術を開発・普及できるものであるという日本の援助関係者の共通の考え方があったからである。要は、西欧技術を日本の社会に適正化した経験があるので、より、途上国の環境にあった技術を開発しやすい、それらをもとに、日本がどのようにその技術を開発してきたかを含めて伝授すればよい、と考えていたのである。したがって、その技術を伝授すべき相手は、それなりに知識をもった相手国のカウンターパートであり、彼(彼女)に技術を移転し、適正技術の開発を手助けするというのが、日本の技術協力の考え方であった。



図表 4 開発プロジェクト実施体制比較  
出所：筆者作成

協力のインパクトまで考えた援助方法を真剣に考えるようになったのは、1990年代になって、UNDP、DACの場で技術協力の効果が真剣に議論されるようになってからである。80年代までは、日本の援助関係者の目は不十分な援助実施体制のまま外交の手段としての援助量を拡大に向けられていたため、質の面までは十分な検討がなされてこなかった。

### (3) JICAとキャパシティ・ディベロプメント

当然ながら、実際に援助プロジェクトを進める際には、種々の問題が生じた。頻繁に起きた例を挙げると、カウンターパートが配置されていなかったり、転任したり、相手国で必要な予算がない、期間内で終わるために日本側主導で事業を運営してしまっているなど、相手側のオーナーシップに期待するアプローチではプロジェクトの進捗が予定通り行かない例が数多くあった。JICA 事業が対象とするキャパシティ・ディベロプメントの範囲はかなり限定されていて、多くの場合、途上国の行政組織に対する技術的な側面における支援であった。技術以外の分野でのキャパシティ・ディベロプメント(政策、財政、制度、マネジメント等)に関しては「相手国マター」として片付ける傾向があった。また、行政組織以外に対する協力はきわめて限定的だった。キャパシティ・ディベロプメントの考え方は、途上国の発展は、個人・組織・社会の全てを包含した内発的な発展プロセスによって実現するというものである。ただ単にオーナーシップに期待するだけでは不十分なもので、このような広がりをもった協力をめざすキャパシティ・ディベロプメントの考え方は JICA の技術協力の効果に持



続可能性を持たすために有効といえる。

キャパシティ・ディベロプメントの概念は、こういったマクロレベル、セクターレベルとのつながりと政治・社会環境配慮・対策といった、今まで、JICA が必ずしも中心的な協力対象としてこなかった領域にも何らかのかたちで取り組むことを要求するものである。援助終了後に課題を抱えた事例を見てみると、途上国におけるマクロレベル、セクターレベルの開発状況や事業の実施環境(すなわち途上国のマクロレベル、セクターレベルの Capacity)を十分精査しないまま、あるいは、実施環境を考慮した効果の普及方策を工夫しないまま、個人や組織レベルでの協力を行ったことが背景としてあったと考えられる。

JICA はプログラム・アプローチを強化し、開発途上国自身による問題解決能力の向上のために、専門家派遣、研修員受入、無償資金協力、ボランティア活動などの援助モダリティを組み合わせつつ支援しているが、(2008 年の JICA ・ JBIC 統合後は円借款も含まれることになる)その際に、やみくもに組み合わせるのでは効果は望めない。持続可能性と広範囲なインパクトの面で大きな成果を上げてきた事業の成功の秘訣や効果的な JICA 協力プログラムの分析を十分に行い、単に従事する人のノウハウに頼るだけでなく、持続可能性とインパクトを持つ効果的プログラムを形成するための知識の集積を行い、組織としてのノウハウを作り上げ、常に効果的なプログラムを形成・計画・実施することが JICA に求められている。

キャパシティ・ディベロプメントの概念は、技術協力や技術移転といったこれまでの JICA 事業の中軸となってきた考え方を否定するものではなく、むしろ、キャパシティ・ディベロプメントという広い視点から、技術協力や技術移転という要素の位置づけを見直すことにより、より広がりをもった協力を行うことで、これらアプローチの効果と効率を一層高め、協力の効果とサステナビリティを確保するものとなっている。

## おわりに

大航海時代に始まるグローバリゼーションは 2 度の世界大戦と冷戦構造の崩壊により、いっそうグローバルな(地球をひとつのものとして認識する)状況を加速化してきた。これは、人、もの、金、情報が地球をひとつの舞台として行き来する中で相互依存が進み、日本も地球社会の一員としての行動がより強く求められていることを意味する。日本は経済力に見合う貢献を求められているのである。

援助は平和的な貢献であり、軍事的な貢献と異なり、対立する国からも非難されることのない貢献である。軍事的な貢献は敵味方を明確化する。平和的な貢献は世界に日本に対する尊敬の念を抱かせ同調者を増やす。911 テロ、アフガニスタン、イラク紛争など、軍事的な貢献ばかりが目につく昨今に、援助はより重要な意味を持つてくるのではないだろうか。

2007年度の日本のODA予算は前年度比4%減となった。厳しい財政状況を受け、8年連続の減少となっている。MDGsの達成の一環として、DAC諸国に課せられた目標の2015年までにODAを対GNP比0.7%にすることについては、フランス、イギリス、ドイツが既に、それぞれ2012、2013、2015年に目標達成を公約し、公約に向けて着実に援助額を増加させている。日本は達成を目指すとしながら目標年次は明らかにしていない。2005年のグレンイーグルズサミットにおいて、小泉首相が「2004年度を基準として5年後までに100億ドルの積み増し」を公約しているが、このままで行くと公約は守れそうにもない状況である。従来から、対GNP比においてもアメリカ、イタリアとならびDAC諸国の中で低い位置を維持してきたが、今後は援助の絶対量においてもアメリカ、ドイツ、イギリス、フランスの次になる日は遠くなさそうである。このままでは日本の国際影響力の低下はまぬがれないであろう。

既に本論で見てきたように、俗流ODA批判でよく指摘されるように、日本の援助が他国の援助と比較して特に歪んでいるということも、特に非効率で無駄が多いということもない。他国の援助と同様に、成功もあれば失敗もある。日本の中の公共事業と同様に成功もあれば失敗もある。この50年間にいろいろな意味で経験を積み重ね、効果的な援助のノウハウを蓄積してきておりより成果のある援助が可能になってきているのも事実である。そして、日本には他の西洋諸国にはない、非西洋社会で最初に近代化を行った国であるという強みがある。その経験を活かし、途上国の開発に向けて国連及び他の先進諸国と協調して、国際社会の中で貢献することが、日本の強みであり、また効果的な国際貢献でもあるのである。

---

## 注

### <sup>1</sup> 新国際経済秩序 (New International Economic Order)

第二次大戦後に南北問題が表面化して以来、国連等の場でさまざまな努力が払われてきたにもかかわらず事態がいつこうに改善されないことから、現行の国際経済秩序はこれをつくり出した先進諸国にとって有利で、南北格差を固定化するものであり、南の貧困を解決するためにはこの秩序自体を根本的に変革することが不可欠である、という考え方。主旨は、南北問題の解決には、贈与の増加を中心とする先進国からの〈資金援助の拡大〉と、それ以上に重要な交易条件改善のための一次産品価格の高位安定化政策である。これらは、その後国連貿易開発会議 (UNCTAD) における一次産品総合プログラムの実施要求をはじめ、多くの場面で南側諸国の行動基準となった。

### <sup>2</sup> ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals : MDGs)

2000年9月、189カ国が一堂に会する史上最大の国家首脳会合「国連ミレニアムサミット」が、ニューヨークで開催され、21世紀の国際社会の目標となる「ミレニアム宣言」が採択された。その中で、国際社会全体が共有すべき目標として、「開発及び貧困撲滅」についての具体的な目標がミレニアム開発目標として取りまとめられた。その内容は貧困削減、教育、保健医療、ジェンダー、環境などについて八つの目標を設定し、明確な数値目標と、2015年という達成期限を定めている。

<sup>3</sup> 世界銀行はガバナンスの構成を以下のもので指標化している。世銀は多国間の出資による機関であるために、政治的な介入を減少させ、あくまでも経済発展・開発のための必要な要件としてのガバナンスを念頭においている。アメリカ合衆国はその援助の目的のひとつとして民主主義の普及をあげており、アメリカ合衆国の援助関係者がガバナンスという表現をした場合は民主化をも含む概念として使用することが多い。日本の援助関係者は概ね世界銀行の用法に従っている。①Voice and Accountability(表現の自由・説明責任)、②Political Stability and Absence of Violence(政治的安定と暴力の不在)、③Government Effectiveness(政府の効率性)、④Regulatory Quality(経済的規制の少なさ)、⑤Rule of Law(法の支配)、⑥Control of Corruption(汚職の少なさ)

<sup>4</sup> 開発援助委員会(Development Assistance Committee: DAC)は、経済開発協力機構(OECD)の委員会の一つ。開発途上国への開発援助を奨励するとともに、援助の質を良くすることを目的とする国際フォーラム。

<sup>5</sup> 2002年出版されたUNDPの『開発のための能力：旧来の問題に対する新しい解決策』(Capacity for Development: New Solutions to Old Problems)における論点を基に、能力開発、オーナーシップ、知識の3テーマを切り口に、JICAの技術協力アプローチの特徴とその効果を仮説として設定した。

<sup>6</sup> Poverty Reduction Strategy Paper: 貧困削減戦略書。貧困削減に焦点を当てた重点開発課題とその対策を包括的に記載する3年間の経済・社会開発計画。1999年の『IMF・世銀の総会において、HIPCイニシアティブ(重債務国債務削減計画)の適用および国際開発協会(IDA)融資の判断材料としてその策定が要請されたもの。なお、本戦略書作成には開発の当該国自身が開発アジェンダを作成し、オーナーシップを持つことが基本であり、これには世界銀行や他の開発パートナーも作成に参加することにより、政府、援助供与国・機関、市民社会、民間部門などとの強力なパートナーシップの構築を重視している。

<sup>7</sup> World Bank, 2004, *World Development Report 2004: Making Services Work For Poor People*

<sup>8</sup> サイモン・クズネツは経済成長の初期には所得分配はより不平等になり、後にそれが改善することを示した。国家が伝統的経済から近代的経済へと発展するにつれて、クズネツ曲線は近代部門拡大型の成長の着実な過程によって伝統部門との生産性の差が開く、やがて、多くの部門で近代化がなされ、生産性の低い伝統部門が縮小することによって、セクター間の生産性格差が縮小する、というもの。東アジアの例に見られるように実際は、種々のパターンがあり、必ずしもこのとおりにはなっていない。

<sup>9</sup> 世界銀行1994参照。

<sup>10</sup> アマルティア・センの「潜在能力アプローチ」をベースに、OECD/DACが2001年4月に発表した「DAC貧困削減ガイドライン」では、貧困とは人間が基礎的生活を送るために必要な能力が剥奪されている状態を表すとしている。DACではこの能力を経済的能力(収入、資産)、人間的能力(教育、栄養)、政治的能力(権利、影響力、自由)、社会文化的的能力(地位、尊厳)、保護的能力(安全保障、脆弱性)を含む5つの側面に分けている。これら全体を開発する必要があるので貧困対策が非常に広範囲にわたり社会開発となってくる。

<sup>11</sup> これは貧困の軽減を「世帯収入」の改善としてみてもきたものに対し、実際の生活レベルを表す「人的資本」、Social Capital(社会関係資本)、「自然資本」、「物的資本」、「金融資本」の五つで見ようとするもの。イギリスの国際開発庁が提唱している。このほかにも社会開発の指標をもとめて生活レベルの実態を統計的に把握しようとする動きは多いが、実際の計測が複雑化するとともに、データ補足が困難となってくるという壁がある。

<sup>12</sup> 政府開発援助(Official Development Assistance)

低利の借款と贈与がある。贈与は無償資金協力と技術協力で分類される。

<sup>13</sup> 渡辺利夫(2005)は一国の自助努力を示す指標として、国内貯蓄率の高さと対外債務返済比率をあげた。さらに、ODAの開発効果は、「ODAが民間企業の活力と結びついて初めて

発揮される」とし、ODA の触媒効果のメカニズムを分析する必要性を説いている。

<sup>14</sup> ODA 大綱 外務省ホームページ

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/seisaku/taikou.html>

<sup>15</sup> 日本は、かねてから日本の援助が、被援助国からの要請に基づいて援助を実施するという「要請主義」を採ってきた背景にも自助努力支援という考え方が色濃く反映している。

<sup>16</sup> 1953 年に世界銀行から初めての融資を受け、以後 10 数年の間、戦後復興に必要なインフラ整備として、黒部第 4 ダム、東海道新幹線、東名・名神高速道路、愛知用水などが建設された。

<sup>17</sup> DAC の場を中心とするドナーネットワークを「開発のための世界的なネットワーク」と称し、開発のための協調を訴えるとともに、一般の民衆に焦点を置いた開発を行うよう提言している。①社会福祉、②社会開発、③環境と持続可能性のそれぞれに具体的な目標を設定し 2015 年まで達成することを目指した。その実現方法として、ドナー間の援助強調と開発政策の整合性確保が強調されている。

<sup>18</sup> Initiative for Development in East Asia

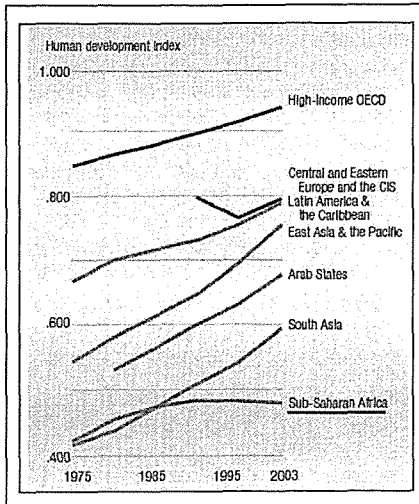
2003 年 8 月 30 日に福岡にて開催されたシンポジウムでは、東アジア経済における目覚ましい経済成長を持続させた主要な国内要因を、政治的安定、マクロ経済安定化、人的資本形成、国内貯蓄、企業家精神、輸出促進、海外資本の動員などである、としている。

<sup>19</sup> TICAD(アフリカ開発会議：Tokyo International Conference on African Development)は日本が国連(アフリカ特別調整室(OSAA)及び国連開発計画(UNDP))、アフリカのためのグローバル連合(GCA)および世界銀行との共催で開催するアフリカの開発をテーマとする国際会議。1993年に開始されたTICADプロセスは、1998年のTICAD II、2001年のTICAD閣僚レベル会合、2003年のTICAD IIIと続き、2004年11月に、アフリカ・アジア間の貿易・投資の促進を目的とした、「TICADアジア・アフリカ貿易投資会議」を開催。TICAD I(第1回アフリカ開発会議、1993年東京)では、冷戦が終結し、国際社会のアフリカに対する関心が薄れつつあった時期に開催。アフリカへの関心を呼び戻すきっかけを創出。TICAD II(第2回アフリカ開発会議、1998年東京)では、「アフリカの貧困削減と世界経済への統合」が基本テーマとし、基本原則として、アフリカ諸国の「自助努力(オーナーシップ)」と国際社会の開発パートナーの「パートナーシップ」の重要性を提唱。TICAD閣僚レベル会合(2001年東京)ではアフリカ自身の手によって策定された開発イニシアティブである「アフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD)」について、国際社会が初めて一堂に会して重点的な意見交換する場を提供。TICAD III(第3回アフリカ開発会議、2003年東京)では、アフリカのオーナーシップの発露であるNEPADへ国際社会の支援を結集し、アジア諸国をはじめとする新しいパートナーシップの拡大を目指した。

<sup>20</sup> 図「人間開発指数に見る地域別開発状況の推移(1975年-2003年)」

出所：UNDP HDR 2005 P.20

人間開発指数を1975年からみると、OECD諸国も含め、サブサハラアフリカと、旧ソ連を除き順調に向上しており世界の開発は順調な動きを見せているのがわかる。1980年代の失われた10年という時期ですら、順調に人間開発指数は改善を見せている。しかしながら、旧ソ連については1990年の社会主義崩壊から市場経済への移行時の混乱のため、90年代前半に人間開発指数は低下した。一方、サブサハラ地域は、開発そのものがうまくいかず、またAIDSの影響もあり、世界で唯一90年よりも人間開発指数が低下した地域となっている。このことに対するドナー側の認識が、援助のあり方を見直す主要なきっかけとなった。なお、人間開発指数（Human Development Index HDI）とは人間開発の度合いを測るために国連開発計画が作成している指数で、長寿で健康な生活（平均余命）、知識（成人識字率と就学率）人間らしい生活（一人当たりのGDP（購買力平価））の3つを指標化したもので、0が最低で最高値1の値をとる



<sup>21</sup>「技術協力は、開発途上国の社会・経済の開発の担い手となる人材を育成するため、日本の技術や技能、知識を開発途上国に移転し、あるいは、その国の実情にあった適切な技術などの開発や改良を支援するとともに、技術水準の向上、制度や組織の確立や整備などに寄与するもの。具体的には、開発途上国の技術者や行政官に研修の機会を提供する技術研修の実施、専門的な技術や知識をもつ専門家やボランティアの派遣、都市や農業、運輸など各種の開発計画の作成や資源の開発などを支援する開発調査、災害時の被災者の救援や災害復旧の支援などがある。」『JICA 年報 2006』P26

DAC では技術協力を「途上国国民の技能・知識・技術的なノウハウ 及び生産力を向上させるための種々の援助活動。その主たる目的は制度的発展である。すなわち、1 国の全体をより効率的に管理・運営することを通じて、持続可能な開発のための不可欠な制度の機能強化をはかること」としている。

<sup>22</sup> ここでは、キャパシティ・ディベロプメント (Capacity Development) は、「個人、組織、制度や社会が、個別にあるいは集合的にその役割を果たすことを通じて、問題を解決し、また目標を設定してそれを達成していく“能力” (問題対処能力) の発展プロセス」という意味で用いている。通常、Capacity Development の訳としては能力開発が与えられるが、Empowerment も能力開発として訳されることも多いので、他の多くの日本語での文献と同様、混乱を避けるために特に訳さずカタカナ表記とすることとする。

<sup>23</sup> UNDP、2001

<sup>24</sup> シューマツハー、E.F. 1973

<sup>25</sup> 佐藤寛、2005

<sup>26</sup> 通常の業務では、途上国側は自らの組織・機関を用いながら、開発を進めているが、欧米先進国は開発援助のプロセスの中で、途上国側の関係する組織・機関を経由せずに直接独自のルートで開発プロジェクトを実施する傾向にある。

<sup>27</sup> 近年では、北欧諸国や英国、UNDP など、上記のような「ギャップ」を埋めるための技術援助は役に立たないし、途上国にとって有害でさえあるとして、技術協力事業を財政支援型の援助に切り替えていくべきと主張するドナーもでてきている。

<sup>28</sup> JICA は日本の開発経験を途上国の公的機関の専門的職員を対象に種々の研修事業を本

邦にて実施している。そのうち、教育、社会保障などのいくつかの分野についてはより、理論的にまとめて、出版している。

<sup>29</sup> これは、JICA の成功例のうち比較的資料が整っている 11 件のプロジェクトの分析結果である。(財)国際開発センター・アイ・シー・ネット(株)(2003)

<sup>30</sup> これは、相手国がしっかりしていれば機能するものであるが、相手側があまりにも脆弱である場合は、相手側の自立に時間がかかり援助計画そのものが大きく遅れざるを得ないケースが生じる。また、相手国の公的機関の場合は相手国の政治の影響を受けやすくなり、しばしば政権交代により相手側の方針が大きく変更し、プロジェクト継続が困難、もしくは大きく変更・遅延せざるをえないことがある。開発プロジェクトを直接実施する欧米型の場合は、相手国政府の影響は受けづらいが、援助終了がプロジェクト終了というケースが多い。例外的に NGO がそのまま継続する場合もあるが、資金面での制限は極めて大きく、ハードルは高い。

## 参考文献

- 絵所秀紀、1997、『開発の政治経済学』、日本評論社  
白井早由里、2005、『マクロ開発経済学』、有斐閣  
外務省、『政府開発援助(OA)白書』2000-2006年版  
川口融、1980、『アメリカの対外援助政策—その理念と政策形成』、アジア経済研究所  
菊地京子編、2001、『開発学を学ぶ人のために』、世界思想社  
(財)国際開発センター・アイ・シー・ネット(株)、2003、『日本型国際協力の有効性と課題』国際協力機構報告書  
国際協力機構、1998、『DAC新開発戦略援助研究会報告書』  
——、2003、『援助の潮流がわかる本—今、援助で何が焦点となっているのか—』  
——、2002、『ソーシャル・キャピタルと国際協力—持続する成果を目指して—』  
——、2003、『地域おこしの経験を世界へ—途上国に適用可能な地域活動—』  
——、2003、『日本の教育経験 途上国の教育開発を考える』  
——、2004、『日本の社会保障の経験—社会保障後発国としての制度整備過程と途上国への教訓の観点から—』  
——、2004、『キャパシティ・ディベロップメントハンドブック：JICA 事業の有効性と持続性を高めるために』  
——、2005、『キャパシティ・ディベロップメント—途上国の主体性に立った総合的課題対処能力の向上をめざして—』JICA公開セミナー報告書  
——、2006、『キャパシティ・ディベロップメン—途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して』  
——、2006、『国際協力機構年報』  
国際協力銀行・開発金融研究所、2004、『対外援助としての開発援助』JBICI Research Paper No.29.  
国連開発計画(UNDP)、『人間開発報告』、1990-2006年版  
後藤一美・大野泉・渡辺利夫編著、2005、『日本の国際開発協力』シリーズ国際開発第四巻、日本評論社  
駒澤牧子、2005、『ヨルダン家族計画・WIDプロジェクトの総合的研究—キャパシティ・ディベロップメントの視点による分析』国際協力機構報告書  
斉藤優、1979、『技術移転論』、文眞堂  
佐藤寛、2005、『開発援助の社会学』、世界思想社  
シューマッハー-E.F.、1973、小島慶三訳 酒井懋訳『スモール・イズ・ビューティフル—人

- 
- 間中心の経済学』、講談社学術文庫  
世界銀行、1994、海外経済協力基金開発問題研究会訳『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割』、東洋経済新報社  
富永健一、1996、『近代化の理論—近代化における西洋と東洋』、講談社学術文庫  
三好崇弘・永代成日出、2005、『キャパシティ・ディベロップメントからみたJICA技術協力の有効性と課題に関する一考察—ガーナ灌漑農業振興支援の事例から』国際協力機構報告書  
森川俊孝・池田龍彦・小池治編、2004、『開発協力の法と政治—国際協力研究入門—』、国際協力出版会  
山澤逸平・平田章編、1992、『日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策』、アジア経済研究所  
ロストウW.W.、木村健康・久保まち子・村上泰亮訳、1961、『経済成長の諸段階—一つの非共産主義宣言』、ダイヤモンド社  
渡辺利夫、2005、『援助理念』、後藤一美・大野泉・渡辺俊夫編著、『日本の国際開発協力』、日本評論社  
International Development Center of Japan & IC Net Limited, 2003, Capacity Development and JICA's Activities  
——,2003,Cooperation for Promoting Multi-Layered Capacity Development  
——,2003, Cooperation for Promoting Knowledge Acquisition-  
UNDP,2002,Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experiences, Earthscan  
——,2001, Capacity for Development: New Solutions to Old Problems, Earthscan  
——,2003, Ownership, Leadership and Transformation: Can we do better for Capacity Development?, Earthscan

(国際協力機構 駒ヶ根青年海外協力隊訓練所 総務チーム長  
前 信州大学 国際交流課長・全学教育機構非常勤講師)  
2007年3月23日 採録決定