

## 高校生・大学生のためのグローバルキャリア入門

### Chapter 4 : 開発援助とは何か？ 国連機関での経験から

“開発援助”とは何か？ Chapter4では、まず村田先生の「開発援助の現場から～開発実践者のディレンマ～」から第2次世界大戦後の開発援助の変遷を、そして西野先生の「国際協力の35年～政策から草の根の現場まで～」から21世紀の開発目標について、ご紹介します（小西、2018）。

### 援助政策」実践の魅力：人道・緊急援助と復興（村田俊一先生）

#### アメリカの大学院で開発援助を学ぶ

1970年代のアメリカの大学院で、理論の立て方、仮説の立て方を徹底的に学習しましたが、定量化がかなり進んだ1980年代の米国**定量政治経済学**は日本とは違い、**統計学**との融合が新鮮でした。

International Political Economy and its System（国際政治経済とその構造理論）を学びましたが、学問領域でのAmericanizationは顕著で、経済発展における途上国の貧困は、「**クズネッツの理論**」を継承するかの如くのごとくTrade-offとして考えられていました。この時点から、途上国の経済学者、とくに**従属理論**<sup>2</sup>を唱えた、ラテンアメリカの経済学（Neo-Marxist）を研究し、途上国の地方自治・行政に興味を抱くこととなります。

こうして自己啓発としての「**既存概念に対する挑戦**」として捉え、従事してきた開発援助の世界で、アフリカでの援助経験は援助の形態を理解すると同時に**緊急・人道援助の基本と開発援助政策—中長期的な政策**を考案する上で非常に役に立ちました。そこには、戦後数十年におよぶ開発援助政策に関する産業国側、途上国側それぞれの立場からの模索や議論が凝縮されていたのです（図1）。

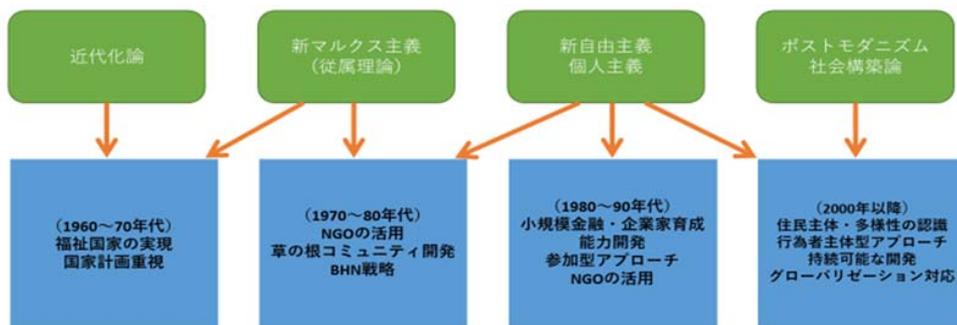


図1. 開発社会学の言説史（木村宏恒編、2009）『国際開発学入門』勁草書房、p.127

#### 開発援助政策の変遷期から見えてくるもの

1960年代から1980年代、植民地は自立したとはいえ、米ソの2極化構造と社会主義・資本主義のイデオロギー論争・政策に巻き込まれ、かなりの途上国は外交的には**非同盟主義**（G77の原型）を唱えたのです。そのプロセスには中華人民共和国の台頭が見え隠れします。米国はベトナム戦争に敗北し（1976年）、旧ソ連はアフガニスタン（1980年代）に介入して、失敗。泥沼化する局地戦争に国連組織の役割は複雑かつ多様化していきました。

その当時、援助の形として、必要な金と条件を付けてそれぞれ**米ソ陣営に引き込む政策**が顕著でした。産業国は、途上国のNeedsとは「資金と機材と人道援助」である、と決めつけて援助します。そのため、プロジェクトのオーナーシップは常に援助する側にあり、援助される側の意見はさほど反映されているとは思えませんでした。その時期、筆者の所属する国連最大の援助機関であるUNDPの立ち位置は、実施機関と受益政府に挟まれて、かなり複雑でした。Tripartite Relations、すなわちUNDP（出資）、**国連専門機関**（実施）、**受益国**の三者関係において、その資金を委託された国連専門機関がオーナーシップを握っていました。途上国の開発計画はあた

<sup>1</sup> 「経済成長の初期には所得分配の不平等が大きくなりますが、ある程度の水準に達すると不平等は低下する」という議論（Kuznets, 1996）。これを証明するために、クズネッツは逆U字曲線を提唱しました。

<sup>2</sup> 1960年代にラテンアメリカで提唱された経済開発、単独理論。資本主義社会では「中心」として支配する先進国と、「周辺」として従属的地位に置かれる発展途上国との間に従属関係が歴史的につくられ、発展途上国の経済の停滞は先進国の経済に充足するかたちで並存していることに起因すると主張しています。（『ブリタニカ国際大百科事典』）

かも援助される側が要請しているように見えますが、実際には国連機関の職員や専門機関のエキスパートが草案を書き上げ、援助される政府がそこに修正を加えるというパターンが一般的でした。

筆者（村田先生）は、アフリカで実際そうしたプロセスに加わり、プロジェクト草案作成に従事したことになります。外国人専門家の技術移転は、彼らの意図する、すなわち「**上から目線**」で実施されているのが通常でした。現地での優先順位やゴールが考慮されていることもありますが、そのあたりは個人の裁量に任されていました。受益者の意見を取り入れることが、確固たる規範として制度に明記されるのはかなり後のことで、1990年代頃に UNDP の開発マニュアルに反映されます。折しも、この頃になるとラテンアメリカから台頭する Neo-Marxist（1970～80年）の提唱する「従属理論」が非同盟主義国を巻き込み、国連内でもかなりの影響力をもつようになりました。誰のための援助か？ 途上国は、援助と見せかけて、実は援助資金の大半が援助するドナーに逆流している状況を非難しました。以前は、国連に多国籍企業部（Transnational Corporation Division）が存在し、多国籍企業の動向をモニターし、警鐘を鳴らす役割を担っていました。

こうして産業国・多国籍企業への批判（**企業 CSR** の芽生えともいえる）が始まり、国連諸機関のメンバー国からも援助の形態に疑問視する声が上がります。誰のための援助なのか？ プロジェクトのオーナーシップは出資する側か、それとも受益者か？ こうした疑問は有償資金の機関ではいまでも継続審議されています。

### 援助におけるアプローチの見直し

1980年代には、世銀グループが「**構造調整プログラム**」に失敗します。途上国側は不平等の問題を南北問題と位置づけることで、非同盟諸国と中国による産業国批判に拍車がかかります。

このようにして二国間援助と多国間援助の関係の調整や、**Multi-Bi<sup>3</sup>**プロジェクトの実施等の変革が、1980年代から始まります。専門機関が実施する形から、受益国政府実施の形態<sup>4</sup>に移行することで、国連専門機関は一部の協力機関として適宜、政府の要請によって参加する形態をとることになりました。要するに**オーナーシップが受益国に移行**する時期を迎えたのです。

その後、実施形態はさらに進化して、現地政府のみならず、NGO/NPO、民間をも参加できる National Execution プロジェクト、UNDP Direct Execution<sup>5</sup>（例、アフガニスタン、東チモール等）のプロジェクトも実施の Option として浮上しました。現地で調達できるうる機材・資源を購入、すなわち現地 Expert も採用するように奨励されるようにもなりました。逆に資金を出せばすべて受益国で実施するという、International Dimension の価値を無視する動きも出てきました。こうした流れのなかで、受益国の説明責任（Accountability）もオーナーシップの条件として議論されるようになるのですが、産業国側も OECD-DAC（5原則—妥当性、効率・効果、インパクト、自立発展性）を最大限活用し、ODA の効率性を打ち出してきたのです。

たとえば、効率性の観点から、ミクロのプロジェクトを多々実施するより、プログラムアプローチという、政策実施における Upper レベルに対する政策提言と持続可能なアプローチへの転換が示唆されました。一方で、政策提言が予算化され、実施される段階までのプロセスの評価は未だ曖昧です。投入中心主義から成果主義へ変わるとともに、さらに行为主体の多様化によって援助の協力と調整が重要課題となりました。途上国の **Capacity Development** の高揚という、自ら立案・実施し、成果を管理し、そのプロセスを維持・継続できることを目標にする動きも始まりました。

しかし、Capacity Development と技術移転については、途上国は植民地支配から独立して当時 20 年足らずであり、先進国のような Capacity は簡単には構築できません。それを 3～5 年というプロジェクト期限を強要して、果たして正当な技術移転ができるのか？ そして先の見えない貧困状況をこの複雑多岐にわたる援助システムに打つべき改善策はあるのか？ これが開発援助に携わる関係者に投げかけられた課題でした。援助におけるアプローチの**抜本的な見直し**が必要となっていたのです。

### 社会開発への転進

1990年代には、国連開発計画の『人間開発報告書』が産声を上げます。**経済成長偏重主義から人間の潜在能力を尊重する社会開発理論**へ、UNDP は舵を切っていきます。識字率、寿命、最低限の生活、開発社会学の誕生です。

<sup>3</sup> 国際機関を通じた援助を **マルチ** (Multi) として、二国間援助、つまり政府が直接途上国を支援する援助のことを **バイ** (Bi) とよびます。Multi-bi プロジェクトではこのマルチとバイを効果的に組み合わせ、援助の効果向上を図ります。

<sup>4</sup> Government Execution とは、受益国政府が管理責任を取る Accountability にシフトすることです。一方、National Execution は、Government Execution がさらに進化した実施形態で、地方自治体、市民団体—NGO/NPO 民間企業も実施に参加します。

<sup>5</sup> 政府が不安定な場合、特別な実施形態として、資金、実施、管理、すべてを UNDP が責任をもちます。

この時期から、UNDPはインフラ関連の事業から撤退することになります。一方で、人間開発報告書ではアジアの知識人から提唱された最初の開発社会学のアプローチとして、ブータン王国の国民総幸福（GNH）指標<sup>6</sup>、タイ王国のSufficiency Economy<sup>7</sup>、エクアドルのBuen Vivir<sup>8</sup>等、途上国の提唱する開発アプローチも盛んにとりあげられるようになります。まさにグローバルな援助政策に対して、途上国の意見が学術的な見地から、そして市民参加を通じて反映されるようになってきました。

## コラム MPI とは何か？ なぜ、HPI よりも優れているのか？

### 多次元貧困指数（MPI）とはなにか？

多次元貧困指数（MPI）とは、社会で最も恵まれない人々がさまざまな種類の貧困に苦しめられている実態を浮き彫りにするために導入された、新しい指標です。MPI は、人が同時にいくつの種類の貧困に直面しているかを明らかにすることにより、多次元貧困の発生率とその強度の両方を映し出します。貧困状態で生きている人々の実態の全体像を描き出すために活用することができ、国家間や地域間、国内の民族間、都市・農村間、さらには、そのほかの主要な世帯やコミュニティの分類カテゴリー間の比較もおこなうことができます。MPI は、最近の理論とデータの進歩を土台に、この種のグローバルな指標としてはじめて考案されたもので、所得をもっぱらの基準とする貧困の指標を補充する、貴重な指標と言えるでしょう。

2011 年版人間開発報告書では、世界の 109 개국、人口にして 55 億人（世界の総人口の 79%に相当）を対象に、MPI の値を推計しました。それによると、2000～2010 年に多次元貧困状態にあったのは対象国全体で約 16 億人（対象国の総人口のおよそ 3分の1）です。この報告書でも述べているように、MPI は、保健、教育、所得という人間開発指数（HDI）の 3つの要素に関して、世帯レベルで複数の形態の貧困がどの程度重なり合っているかを表す指標であり、多次元貧困状態にある人の割合、および多次元貧困状態にある世帯が直面している貧困の深刻さを映し出すものです。

### なぜ、以前の人間開発報告書で採用されていた人間貧困指数（HPI）より、MPI のほうが優れているのか？

MPI は、1997 年以降発表されていた人間貧困指数（HPI）に代わって採用されました。

HPI は、各国の平均値によって、保健、教育、所得の 3 側面における総合的な貧困状態を描き出す指標で、導入された当時は画期的なものでした。しかし、特定の個人、世帯、そのほかの集団の多次元的な貧困状態を把握することができないという欠点がありました。この問題を克服するために、MPI においては、多次元貧困状態にある人の割合（発生率）および、その人たちが直面している貧困形態の平均数（強度）をとらえるものとしたのです。

また、MPI においては、多次元貧困を構成する貧困形態の内訳も把握することができるので、地域や民族などによって多次元貧困の構成要素がどのように異なるかを知ることができます。その意味において、政策立案上で有用性が高いのです。一方で、所得の要素を含めることができなかったのは、データの制約が原因である。所得に関するデータは複数の調査結果から入手せざるをえませんが、そのような調査のなかには、保健と栄養に関する情報を含んでいないものが少なくありません。その結果、ほとんどの国において、特定の人が保健と教育の側面と所得の側面で同時に貧困状態にあるかどうかを判断することが難しく、所得の要素を除外せざるをえなかったのです。さらに政治的自由に関するデータも欠けています。

## 21 世紀の開発目標（西野桂子先生）

2016 年、世界は貧困削減を究極の目標としたミレニアム開発目標（Millennium Development Goals ; MDGs）の時代から、持続可能な発展（Sustainable Development Goals ; SDGs）を目標とする時代に移りました。

### MDGs（ミレニアム開発目標）とは

まず、MDGs について説明しましょう。20 世紀最後の年である 2000 年に、ニューヨークで開かれた国連ミレニアム・サミットで、国連に加盟している 193 カ国の首脳たちが 21 世紀の地球に向けて宣言した「ミレニアム宣言」と 1990 年代に開催された多くの国際会議などで合意した開発目標を合わせて、「ミレニアム開発目標」ができました（図 2）。



図 2. MDGs の目標 (blogs, world bank org)

<sup>6</sup> GNH とはブータンのジグミ・シンゲ国王が提唱した概念。経済成長を重視する姿勢を見直し、伝統的な社会・文化や民意、環境にも配慮した「国民の幸福」の実現を目指す考え方です。GNH 指標とは国民の精神的な豊かさで国を測るものです（外務省ホームページ）。

<sup>7</sup> 日本語で訳すと「足を知る経済」。タイのプミポン国王が提唱しました。物に溢れた生活ではなく、環境・資源の限界を知り、すべてのバランスを考えながら、自分に十分な量を知って生きるという概念です。

<sup>8</sup> エクアドルのコレア大統領が提唱したものであり、日本語に訳すと「良き生活」。良き生き方をするために、人と人の調和、人と自然の調和を図っていくという考え方です。

このミレニアム開発目標は、①極度の貧困と飢餓の撲滅、②普遍的な初等教育の達成、③ジェンダー平等の推進と女性の地位向上、④乳幼児死亡率の削減、⑤妊産婦の健康状態の改善、⑥HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止、⑦環境の持続可能性を確保、⑧開発のためのグローバルなパートナーシップの推進という8つの目標（ゴール）と21の具体的な目標（ターゲット）から成り立っていました。ミレニアム開発目標の功績は、国連に加盟しているすべての国々が同じ目標に向かって努力することに同意したことです。8つの目標が分かりやすく、人類の発展のために必要不可欠なものであったからかもしれません。ミレニアム開発目標のもう一つの特徴は、「途上国に頑張ってもらおうを先進国が支援する」という意味合いが強い点でした。目標の①から⑦はすべて途上国の努力目標でした。

この目標はどれだけ達成されたのでしょうか？ 達成期限の2015年に向けて世界各国が各目標に向かって努力を続けた結果、1990年と比べて2015年の世界は少し前進したといえます(表1)。

表1. ミレニアム開発目標の達成度（抜粋）

目標	ターゲット	1990年	2015年
①極度の貧困と飢餓の撲滅	開発途上国での極度の貧困比率	47%	14%
	極度の貧困に暮らす人々の数	19億2600万人	8億3600万人
②普遍的な初等教育の達成	小学校の純就学率	83%	91%
③ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上	農業以外で賃金労働につく女性との割合	35%	41%
④乳幼児死亡率の削減	5歳未満の子どもの死亡数（／千人あたり）	90人	43人
⑤妊産婦の健康状態の改善	妊産婦死亡率（／出産10万）	380人	210人
⑥HIV/エイズ・マラリア、その他の疾病の蔓延防止	マラリアの罹患率（／感染地域千人）	147人 (2000年)	92人 (推計値)
⑦環境の持続可能性の確保	水道水が飲める人	23億人	42億人
⑧開発のためのグローバルパートナーシップ構築	ODAの額	810億ドル (2000年)	1350億ドル (2014年)

出典：United Nations (2015) “The Millennium Development Goals Report”（国連広報センター『国連ミレニアム開発目標報告2015、MDGs達成に対する最終評価』）

## MDGs から SDGs へ

一方で、ミレニアム開発目標だけではなく、アジアやアフリカ諸国の経済成長とグローバル化が進んだおかげで、世界は大きく変わりました。インターネットの発達が目覚ましく、世界中どこにいても情報共有が可能です。国連によると、「インターネットの普及率は、2000年に世界人口の6%だったのが、2015年には43%まで増加し、32億人がグローバル・ネットワークとつながった」と報告されています(国連広報センター、2015)。ただし、デジタルディバイドという言葉が生まれたように、インターネットの情報にアクセスできる人とそうでない人の差が生まれました。日本国内でも、パソコンやタブレット、スマートフォンの操作ができないと、Webの閲覧ができません。最近、「詳しくはWebで」という言葉を多く耳にしますが、Webへのアクセスができないと、情報がそこで途絶えてしまいます。インターネットに接続するには、パソコンやタブレットなどの機器だけでなく、充電するための電気やプロバイダーへの接続が必要です。現在、インターネットに接続している人口が32億人ならば、2014の世界人口72億6500万人中(UN、2015)、40億6500万人はインターネットから情報を得られていないことになります。

教育を受けられる人とそうでない人、安全な水が飲める人とそうでない人、安全に子どもを産める人とそうでない人、働いて収入を得ることができる人とそうでない人など、世界の発展から少しずつ取り残された人々がでてきました。さらに、内戦やテロが続くイラクやシリアのように、生活の質が以前より大きく悪化している国もあります。2016年からの15年間は、「誰一人取り残さない」というメッセージを強く打ち出し、国と国、そして国内の格差をなくしつつ、持続可能な発展を目指す17の目標を掲げています(図3)。



図3. 持続可能な開発目標 (SDGs)  
(European Environmental Organization (EEB).org)

## 引用文献

木村宏恒編『国際開発学入門』勁草書房、2009。

小西尚実編『グローバルキャリアのすすめ～プロフェッショナル講義～』関西学院大学出版会、2018。

2018年3月

編集：関西学院大学総合政策学部・関西学院千里国際高等部