

主要記事の要旨

我が国ODAの課題 —アジア及びアフリカに対する援助を中心として—

高山 丈二

- ① 我が国ODAは、戦後急速な経済成長を遂げるとともにその規模も拡大し、我が国は1990年代には世界一の援助国となった。しかし、長引く不況等による財政状況の悪化などにより2007年のODA実績は世界で第5位に落ち込んだ。ODAは我が国の外交交渉の重要な手段であり、国際貢献の見地からも、国内外からODA増額の強い要請がある。
- ② 我が国ODAは、戦後賠償と並行して始まったことも関連して、アジア、特に東アジア地域を中心に実施されてきた。2003（平成15）年に改定されたODA大綱にも、アジアを重点地域としていくことが掲げられている。
- ③ 他方、2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択されたミレニアム宣言を受けて、貧困・飢餓の撲滅などを目指したミレニアム開発目標（MDGs）が公表された。

MDGsは、極度の貧困と飢餓の撲滅、普遍的初等教育の達成、ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上、乳幼児死亡率の削減、妊産婦の健康の改善、HIV／エイズ等の蔓延防止といった人間として手当てされるべき最も基本的な事柄を主たる目標としており、基本的に2015年までに上記の目標を達成するとしている。

2007／2008年は、この目標達成期間の中間年に当たる。しかし、MDGsの達成に向けた進捗は十分でなく、特にサブサハラ・アフリカ地域において遅れが目立っており、改善するどころか悪化している事項もある。我が国は、MDGsに先立ち、1993年からアフリカ開発会議（TICAD）を通じてアフリカに対する援助を続けてきている。
- ④ 我が国では、2006（平成18）年に、内閣に海外経済協力会議が設置されるなど、援助の戦略・企画立案機能の整備が行われ、また、本年（2008年）10月には総合的な援助実施機関として、無償資金協力、技術協力、円借款を一元的に実施する新しい国際協力機構（JICA）が発足し、援助実施体制の整備が図られた。
- ⑤ 上記のことから、我が国ODAの課題は、(ア)我が国の経済力にふさわしい程度にODAの規模を拡大すること、(イ)アフリカに対する援助を増加させること、(ウ)援助実施体制の整備による効率的、効果的な援助を早期に実現させることであると考えられる。

(ア)、(イ)は、厳しい財政状況の下で高度な政治的政策決定に委ねられるべき事項である。(ウ)については、新生JICAが組織・業務の一体化を早期に実現させ、開発途上国のそれぞれの援助ニーズに柔軟に対応し、長期的な視点に立った、総合的な援助を機動的に実施できるようにすることが重要である。

我が国ODAの課題

—アジア及びアフリカに対する援助を中心として—

経済産業調査室 高山 丈二

目 次

はじめに

I 我が国ODAの実施状況

- 1 2007年の実績の落込みとその背景
- 2 国内外からの評価
- 3 我が国ODAの拡大期
- 4 ODA大綱に見る我が国ODAの理念

II ミレニアム開発目標（MDGs）の採択とその進捗状況

- 1 ミレニアム開発目標（MDGs）の採択
- 2 MDGsの目標とターゲット
- 3 MDGsの進捗状況（2007年）
- 4 東アジア地域とサブサハラ・アフリカ地域での進捗状況
- 5 “The Millennium Development Goals Report 2008”（『国連ミレニアム開発目標報告2008』）の概要

III アフリカ開発会議（TICAD）を通じたアフリカに対する我が国の援助

- 1 TICADの始まり
- 2 TICADプロセスの流れ
- 3 TICADプロセスとアフリカ諸国のオーナーシップ

IV 我が国の援助実施体制の整備

- 1 海外経済協力会議の設置と外務省の組織改編
- 2 援助実施機関の統合

おわりに—我が国ODAの課題—

はじめに

1991年から2000年にわたって世界第1位の規模であった我が国の政府開発援助（ODA）は、昨今の厳しい財政状況の下で予算が年々減額されたことなどにより、2007年には第5位に落ち込んだ。

我が国の外交交渉の手段としてODAはきわめて重要なものの一つである。ODAの規模が縮小することによって、我が国の国際的な発言力の低下が懸念されている。一方、中国、インドといった新興国は、近年の急速な経済成長の過程で大量の資源を輸入するようになった。とりわけ中国は、資源確保のため、アフリカ諸国に対し積極的な接近を図っている。

このような状況の中で、我が国が必要な天然資源、食料を確保するとともに、製品輸出によって国内経済を安定・成長させていくためには、資源輸出国を含む国際社会の発展・成長に貢献するとともに、外交・通商交渉などの場で強いインパクトを諸外国に示すことが必要である。

2003（平成15）年8月に閣議決定されたODA大綱では、我が国ODAの目的を、国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資することとしている。ODAは、開発途上国の経済・社会の発展や福祉の向上を目的として行われるものであるが、同時に、我が国の輸出入を拡大させ、さらには国際政治の場で我が国の престиジを維持し高めるための重要な外交手段である。昨今の厳しい財政状況の下で、ODAを通じた国際社会に対する貢献を維持・拡大するためにどのように対応していくのか、ODAの規模拡大と、その効率的・効果的な実施は重要な課題となっている。

本稿では、I章で、我が国ODAの規模の落ち込みとその背景について述べるとともに、我が国ODAの理念をODA大綱に見る。II章では、視点を変えて、21世紀に向けて国際社会が、世界の貧困国を中心とした国際開発目標として採択したミレニアム開発目標（MDGs）について取り上げ、MDGsの内容とその達成に向けた進捗状況について述べる。とりわけ、我が国の援助によって急速な成長を果たした東アジア地域⁽¹⁾と、グローバル化の流れの中で取り残され、貧困・飢餓の状態にあり、成長への軌道に乗り切れていないサブサハラ・アフリカ地域⁽²⁾とを比較して、両地域の状況について見てみる。III章では、我が国の対アフリカ支援について、アフリカ開発会議（TICAD）プロセスを取り上げ、その実施状況について述べる。IV章では、2006（平成18）年から2008（平成20）年にかけて、海外経済協力会議の設置、援助実施機関の統合など、我が国の援助実施体制の整備が図られたことを述べ、V章で、現在、我が国ODAにどのような課題が課せられているかについて考察する。

I 我が国ODAの実施状況

1 2007年の実績の落ち込みとその背景

(1) 2007年の実績

政府開発援助（Official Development Assistance：ODA）とは、開発途上国への贈与及び貸付けのうち、次の3つの条件を満たすものを行い、無償資金協力、技術協力、有償資金協力及び国際機関への出資・拠出からなる。

- ① 公的機関によって供与されるものであること。
- ② 開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的としていること。
- ③ 有償資金協力については、その供与条件

(1) インドネシア、カンボジア、タイ、中国、フィリピン、ベトナム、マレーシア、ミャンマー、モンゴル、ラオスなどの諸国をいう。

(2) サハラ砂漠以南のアフリカ地域をいう。

が緩和されたもの（グラント・エレメント（grant element）⁽³⁾が25%以上）であること。

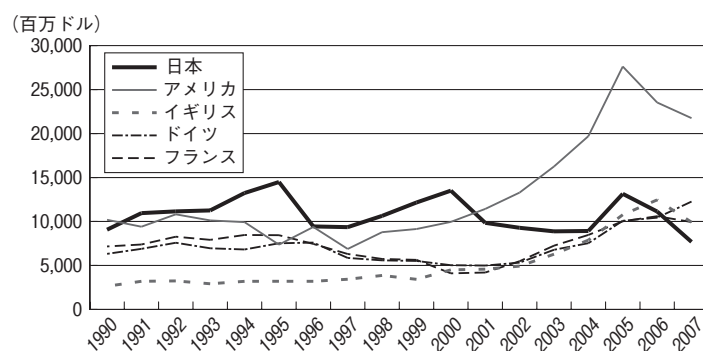
2008年4月、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）が2007年のODA実績（暫定値）を公表した⁽⁴⁾。これによると、我が国ODAの実績（支出純額ベース）は76億91百万ドルで、2006年実績の111億87百万ドルに比べ30.1%の減となった⁽⁵⁾。

経年的にみると、我が国は、戦後急速な経済成長を実現し経済大国になるにつれて、国際的な要請によりODAの規模を拡大した結果、図1に示すように、1991年から2000年までの間、世界最大の援助国となった。その後2001年にアメリカに首位を譲り、2006年にはイギリスに抜かれ、さらに2007年にはドイツ、フランスにも

抜かれて第5位となった。

また、国民総所得（Gross National Income：GNI）に対するODAの比率を見ても、図2に示すように、2006年の0.25%から2007年には0.17%へと大きな落込みとなった⁽⁶⁾。これは我が国がOECDに加盟した1964年以来最低の水準で⁽⁷⁾、DAC加盟国22か国のうち20位に位置している。国連は、先進国ODAの対GNI比を0.7%にすることを目標としている⁽⁸⁾。また、2007年のDAC加盟国の平均値が0.28%となっていることからみても、GNIの額が大きいとはいえ、我が国ODAのGNI比の値は小さいと言わざるを得ない。

図1 DAC主要5か国のODAの規模の推移



- (注1) 金額は支出純額ベースによる。
(注2) 2007年の数値は日本以外は暫定値。
(注3) 東欧及び卒業国向け援助を除く。
(注4) 1990年、1991年及び1992年の米国の実績値は、軍事債務救済を除く。
(出典) 外務省「政府開発援助（ODA）白書」2007年版などを基に筆者作成。

(3) 援助条件の緩やかさを示す指標。有償資金協力の利率、返済期間、据置期間を反映し、数値が高いほど条件が緩やかであるとされる。利率10%の場合グラント・エレメントは0%、贈与の場合は100%とされる。

(4) “NET OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE IN 2007”

〈<http://www.oecd.org/dataoecd/27/55/40381862.pdf>〉；外務省「2007年におけるDAC諸国の政府開発援助（ODA実績）」〈http://www.mofa.go.jp/Mofaj/Gaiko/oda/shiryo/jisseki/souron/2007_dac.html〉

(5) この数値は、その後、10月に外務省から確定値が公表され、2007年は76億79百万ドル（2006年は111億36百万ドル）となり31.0%の減となった。外務省「2007年（暦年）における我が国の開発途上国に対する資金の流れについて」2008.10.16. 〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/h20/10/1183958_918.html〉

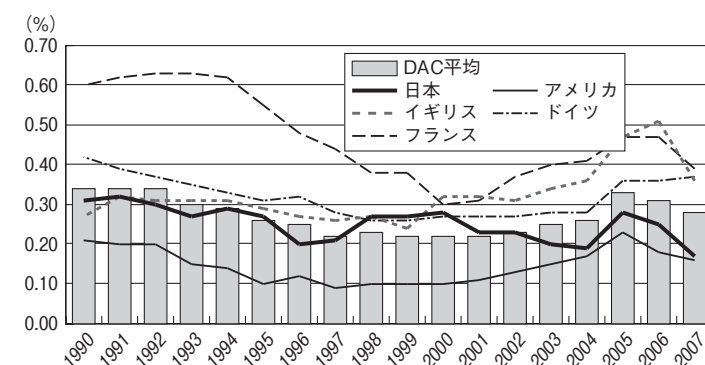
(6) ODAのGNI比の確定値は、暫定値と変わっていない。

(7) 『OECD開発援助委員会2007年速報値』2008.4.4.

〈http://www.oecd-tokyo2.org/pdf/theme_pdf/development_pdf/20080404oda_chair.pdf〉

(8) GNI比0.7%の目標を、イギリスは2013年までに、フランスは2012年までに、ドイツは2015年までに、それぞれ期限を決めて実現するとしている。我が国は、2005年から2009年までの5年間のODA事業量について、2004年実績と比較して100億ドルの積増しを目指すとしている。GNI比0.7%の目標を受け入れてはいるが達成の時期については明らかにしていない。外務省『政府開発援助（ODA）白書』2007年版, p.13.

図2 DAC主要5か国ODAの対GNI比の推移



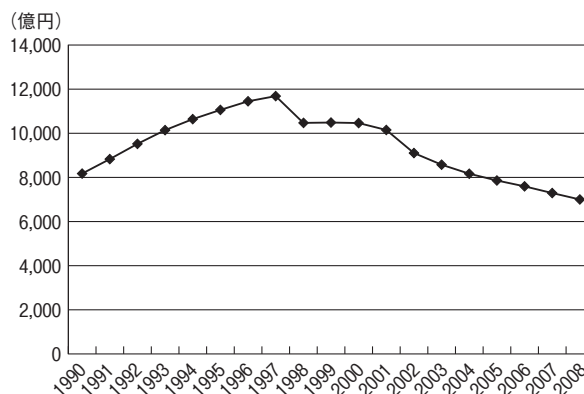
(注) 支出純額ベースによる。
(出典) OECD DAC資料より筆者作成。

(2) ODA実績落込みの背景

ODAの実績が落ち込んだ要因は、イラク、ナイジェリアといった国に対する債務免除が2005、2006年に行われ、2007年にはこれらが一段落したことなどにもよるが、基本的には、長引く不況と累次の景気対策、少子高齢化等に伴う社会保障関係費の増大などによる我が国の厳しい財政事情がその背景にある。

2006（平成18年）年7月に策定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（いわゆる「骨太の方針2006」）では、2011年度までに国・地方の基礎的財政収支の黒字化を達成するとしている。このためODAも削減の対象となり、その率は-4%~-2%とされている。ODAは公共事業関係費（-3%~-1%）を上回る削減を求められている⁽⁹⁾。このことを含め、厳しい財政状況の下で、ODA予算は減少してきており、図3に示すようにODAの一般会計予算は、1997（平成9）年度に1兆1687億円であったものが、2007（平成19）年度には7293億円、2008（平成20）年度では7002億円となって

図3 ODAの一般会計予算の推移



(注) 予算額は当初予算ベース。
(出典) 外務省「政府開発援助（ODA）白書」2007年版などを基に筆者作成。

いる。

2 国内外からの評価

2007年のODA実績が落ち込んだことについて、国内外の評価には厳しいものがある。「ODAを呼び水とした途上国の経済発展は、日本を含む援助国や世界全体に恩恵をもたらしてきた」、「予算削減が続けば、国際社会における日本の発言力の低下など、国益上の負の影響が懸念される。」などの議論⁽¹⁰⁾があり、またOECD

(9) 「骨太の方針2006」では、2011年度までに国の基礎的財政収支の黒字化を達成するために解消すべき要対応額を16.5兆円程度とし、このうち少なくとも11.4兆円以上は歳出削減によって対応することとしている。歳出削減の内容は、社会保障で▲1.6兆円、人件費で▲2.6兆円、公共投資で▲5.6兆円～▲3.9兆円、（このうち公共事業関係費が▲3%～▲1%）、そしてその他の分野で▲4.5兆円～▲3.3兆円としており、この中でODAが▲4%～▲2%とされている。〈<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2006/0707/item1.pdf>〉

(10) 草野厚「経済教室 ODA増額にかじを切れ」『日本経済新聞』2008.4.29。
このほか、「ODA増額へ路線変更せよ」『日本経済新聞』2008.4.8；「『援助小国』への道歩むのか」『毎日新聞』2008.4.5；「ODA 5位転落 日本の存在感低下」『読売新聞』2008.4.5などがある。

のアンヘル・グリア (Angel Gurría) 事務総長は、「順位は問わないが、援助総額の減少傾向は心配している」とし、GNI比が0.17%に落ち込んだことについても「非常にささやかな水準だ」とODA増額の必要性を訴えた⁽¹¹⁾。

3 我が国ODAの拡大期

戦後、我が国は国際社会に対して、軍事面における関与は行わず、外交交渉等を通じて貢献してきた。わけてもODAは最も重要な外交手段の一つとして機能してきた。特に円借款を通じた援助は、東アジア地域の諸国を中心に急速な経済成長を実現させるとともに、被援助国との貿易等の拡大によって日本の経済成長にも大きな効果をもたらした。

本項では、我が国ODAが、高い経済成長に伴い、国際的な要請に応じていかに急速に拡大してきたかについて、1978年から1997年までの間のODA拡大に係る中期目標の策定に沿って見てみる。

この時期には、高い経済成長を背景に我が国が経済大国になったことを受けて、国際的にODA拡大の要請が強くなり、表1のとおり、累次（第1次～第5次）の中期目標の策定によ

りODAの急速な拡大が図られた。この時期は、我が国ODAがグローバルに展開するようになった時期でもある。

第1次中期目標（1978-80年）では、1978年から1980年までの3年間に、1977年のODA実績14.2億ドルを倍増するとされている。この第1次中期目標については、当初、1977年では5年間で倍増する計画であったが、円高が進んだことなどを踏まえ、翌1978年に3年間で倍増を目指すこととした経緯がある⁽¹²⁾。第2次中期目標（1981-85年）では、1981年から1985年までの5年間のODA実績総額を、過去5年間（1976-80年）の総額（106.8億ドル程度）の倍以上とするとされている。注目されるのは、第3次中期目標（1986-92年）の、ODA実績を1985年実績（38.0億ドル）の倍以上とするという目標が、計画期間の途中である1987年に、為替レートの変動もあってほぼ達成された（1987年の実績は74.5億ドル）ことから、翌年の1988年を初年とする第4次中期目標（1988-92年）が前倒しで策定されたことである。

このようにしてODA拡大を続けた結果、我が国は1991年には世界第1のODA供与国となった⁽¹³⁾。

表1 ODA拡大に係る中期目標の概要

	期間（暦年）	主な内容
第1次中期目標 (1978年7月策定)	1978-1980年	1977年ODA実績14.2億ドルを1980年までに倍増する。
第2次中期目標 (1981年1月策定)	1981-1985年	1981-85年のODA実績総額を1976-80年の総額（106.8億ドル程度）の倍以上とする。
第3次中期目標 (1985年9月策定)	1986-1992年（注）	1986-92年のODA実績総額を400億ドル以上とする（このため、1992年のODA実績を1985年実績（38.0億ドル）の倍以上とする）。
第4次中期目標 (1988年6月策定)	1988-1992年	1988-92年のODA実績総額を1983-87年の倍以上の500億ドル以上とする。
第5次中期目標 (1993年6月策定)	1993-1997年	1993-97年のODA実績総額を700～750億ドルとする。

（注） 為替レートの変動もあって、1987年には目標年限の2年前倒しが決定されるとともに、倍増目標が1987年（実績74.5億ドル）にほぼ達成されたため、1988年には新たに第4次中期目標が策定された。

（出典） 外務省『政府開発援助（ODA）白書』2004年版、p.40.

(11) 「日本ODA減少に苦言」『朝日新聞』2008.4.5.

(12) 外務省『政府開発援助（ODA）白書』2004年版、p.40.

(13) 1989年にODA実績が世界第1位となったが、1990年にはアメリカが第1位となり、その後1991年から2000年までの間、我が国が第1位であった。

4 ODA大綱に見る我が国ODAの理念

このように、我が国は戦後、ODAを幅広く展開し、その規模を急速に拡大させてきた。

以下では、2003（平成15）年に、閣議決定によりそれまでの内容が改定された政府開発援助大綱⁽¹⁴⁾（以下、「ODA大綱」という。）から、我が国の援助の理念をみる。

(1) 援助の目的

ODA大綱では、我が国ODAの目的を、「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資することである。」としている。

そして、「これまで我が国は、アジアにおいて最初の先進国となった経験を活かし、ODAにより経済社会基盤整備や人材育成、制度構築への支援を積極的に行ってきた。その結果、東アジア諸国をはじめとする開発途上国の経済社会の発展に大きく貢献してきた。」とした上で、「資源・エネルギー、食料などを海外に大きく依存する我が国としては、ODAを通じて開発途上国の安定と発展に積極的に貢献する。このことは、我が国の安全と繁栄を確保し、国民の利益を増進することに深く結びついて」おり、「特に我が国と密接な関係を有するアジア諸国との経済的な連携、様々な交流の活発化を図ることは不可欠である。」として、アジア諸国との連携と支援の重要性を打ち出している。

(2) 援助の基本方針

ODA大綱には援助の基本方針として、「開発途上国の自助努力支援」、「我が国の経験と知見の活用」などが掲げられている。

「開発途上国の自助努力支援」については、「良い統治（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ため、これらの国

の発展の基礎となる人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備に協力することは、我が国のODAの最も重要な考え方」であり、「このため、開発途上国の自主性（オーナーシップ）を尊重し、その開発戦略を重視する。」としている。ここには戦後賠償と並行して始まった経緯を持つ我が国ODAが、開発途上国の自主性（オーナーシップ）を尊重する援助を実施してきたことから、今後ともこれを踏襲していく姿勢が示されているといえる。

また、「我が国の経験と知見の活用」では、「開発途上国の政策や援助需要を踏まえつつ、我が国の経済社会発展や経済協力の経験を途上国の開発に役立てるとともに、我が国が有する優れた技術、知見、人材及び制度を活用する。」として、戦後の荒廃からいち早く立ち直った我が国の経験や、これまでに行ってきた援助の経験を活かしていくとの考え方を示している。

(3) 重点地域

ODA大綱では上記の目的、援助の基本方針に基づき、援助の重点地域を定めている。その組立ては、

- ・アジア、特にASEANなどの東アジア地域
- ・南アジア地域、中央アジア地域（コーカサス地域も視野に入れる。）
- ・その他の地域（アフリカ、中東、中南米、大洋州）となっている。

このうち、アジアについては、「日本と緊密な関係を有し、日本の安全と繁栄に大きな影響を及ぼし得るアジアは重点地域である。…（中略）…特にASEANなどの東アジア地域については、近年、経済的相互依存関係が拡大・深化する中、経済成長を維持しつつ統合を強化することにより地域的競争力を高める努力を行っている。我が国としては、こうした東アジア地域との経済連携の強化などを十分に考慮し、ODA

(14) 1992（平成4）年に閣議決定された「政府開発援助大綱」（平成4年6月30日閣議決定）が、2003（平成15）年8月29日の閣議決定によって改定された。

外務省HP〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko_030829.html〉

を活用して、同地域との関係強化や域内格差の是正に努める。」として、アジア、とりわけ東アジア地域を重視することを表明している。

他方、アフリカについては、「その他の地域についても、この大綱の目的、基本方針及び重点課題を踏まえて、各地域の援助需要、発展状況に留意しつつ、重点化を図る。」とし、「具体的には、アフリカは、多くの後発開発途上国が存在し、紛争や深刻な開発課題を抱える中で、自助努力に向けた取組を強化しており、このために必要な支援を行う。」としている。

我が国ODAの目的は「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資する」ことにあるのであるから、地理的に近く歴史的・経済的・政治的に密接な関係にあるアジア、特に東アジア地域を重点とするのは自然な方向である。一方、現在、国際的な課題となっているアフリカ、とりわけ貧困・飢餓の状態にあり、成長への軌道に乗り切れていないサブサハラ・アフリカ地域に対する援助についても、「国際社会の平和と発展に貢献する」場合、一定の配慮が必要であろう。

II ミレニアム開発目標（MDGs）の採択とその進捗状況

1 ミレニアム開発目標（MDGs）の採択

(1) 冷戦構造の崩壊

1990年代初めにソビエト連邦が崩壊するなどして、戦後長く続いた東西冷戦が終わった。冷戦構造の崩壊をきっかけに、世界の経済及び社会の統合（グローバル化）が急速に進展し、市場経済化の流れを促すことにもなった。

また、東西陣営がそれぞれの維持・強化を図るために行っていた援助はその必要性が薄れることになった。加えて、援助の効果が明確に現れないことから、いわゆる「援助疲れ」の状況が援助国側に見られ、ODAの規模は減少傾向を示していた。

(2) ミレニアム開発目標（MDGs）の採択

このような状況の中で、2000年9月にニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットにおいて、147人の国家元首を含む189の加盟国代表が参加して、ミレニアム宣言（Millennium Declaration）が採択された。ミレニアム（Millennium）とは千年紀のことで、ミレニアム宣言は、新しい千年紀に入ろうとする時期に、国際社会の目標として採択された。

ミレニアム宣言⁽¹⁵⁾は、平和と安全の確保、開発への貢献と貧困の撲滅、環境の保護、人権の尊重とグッド・ガバナンスの推進、アフリカの特別なニーズへの対応などを課題として掲げ、21世紀の国連の役割に関する明確な方向性を示した。この宣言と、1990年代に開催された国際会議等において採択された国際開発目標⁽¹⁶⁾を統合し、ひとつの枠組みとしたものがミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）である。したがって、MDGsが掲げる目標は、それ以前にも議論されていたもので、必ずしも目新しいものではない。しかし、先進国と開発途上国双方を含む世界中の指導者が、人間開発（Human Development）を推進する上で、国際社会の支援を必要とする喫緊の課題に対し、2015年という達成期限とアウトカムベースの具体的な数値目標を定め、その実

(15) “United Nations Millennium Declaration” 〈<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>〉

(16) 例えば1996年5月のDAC上級会合において採択された「DAC新開発戦略」がある。外務省『政府開発援助（ODA）白書』2002年版

〈http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/gaiko/oda/shiryo/hakusho/02_hakusho/ODA2002/html/siryo/sr5200000.htm〉

この戦略は、当時世界最大の援助国であった我が国が主導して採択されたもので、「2015年までに極端な貧困の下で生活している人々の割合を半分に削減する」ことなどを目標としており、これらの目標はMDGsに取り入れられている。神余隆博「将来にどのような地球社会を残していくのか—ミレニアム開発目標に向けた日本の取り組み」『外交フォーラム』18巻6号、2005.6、pp.17-23.

現を公約したことは画期的なことであるといえる⁽¹⁷⁾。

2 MDGsの目標とターゲット

MDGsには、国際社会が実現すべき8つの目標を定めている。さらにこれを具体化した21のターゲットと60の指標が設定されている⁽¹⁸⁾。

表2 ミレニアム開発目標（MDGs）の目標とターゲット

目 標	ターゲット
目標1：極度の貧困と飢餓の撲滅	ターゲット1.A：1990年と比較して1日の収入が1米ドル未満の人口比率を2015年までに半減させる。 ターゲット1.B：女性、若者を含むすべての人々に、完全（働く意思と能力を持っている人が適正な賃金で雇用される状態）かつ生産的な雇用、そしてディーセント・ワーク（適切な仕事）の提供を実現する。 ターゲット1.C：1990年と比較して飢餓に苦しむ人口の割合を2015年までに半減させる。
目標2：普遍的初等教育の達成	ターゲット2.A：2015年までに、世界中のすべての子どもが男女の区別なく初等教育の全過程を修了できるようにする。
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3.A：2005年までに初等・中等教育における男女格差の解消を達成し、2015年までにすべての教育レベルにおける男女格差を解消する。
目標4：乳幼児死亡率の削減	ターゲット4.A：1990年と比較して5歳未満児の死亡率を2015年までに3分の1に削減させる。
目標5：妊産婦の健康の改善	ターゲット5.A：1990年と比較して妊産婦の死亡率を2015年までに4分の1に削減させる。 ターゲット5.B：2015年までにリプロダクティブ・ヘルス（性と生殖に関する健康）への普遍的アクセス（必要とする人が利用できる機会を有する状態）を実現する。
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6.A：HIV／エイズの蔓延を2015年までに阻止し、その後減少させる。 ターゲット6.B：2010年までにHIV／エイズの治療への普遍的アクセスを実現する。 ターゲット6.C：マラリア及びその他の主要な疾病の蔓延を2015年までに阻止し、その後減少させる。
目標7：環境の持続可能性の確保	ターゲット7.A：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。 ターゲット7.B：生物多様性の損失を2010年までに有意（確実に）減少させ、その後も継続的に減少させ続ける。 ターゲット7.C：2015年までに、安全な飲料水と基礎的な衛生設備を継続的に利用できない人々の割合を半減させる。 ターゲット7.D：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。
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8.A：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。（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。） ターゲット8.B：後発開発途上国（LDC）の特別なニーズに取り組む。（①LDCからの輸入品に対する無関税・無枠、②重債務貧困国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8.C：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。（小島嶼開発途上国のための持続可能な開発プログラム及び第22回国連総会の規定に基づく。） ターゲット8.D：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。 ターゲット8.E：製薬会社と協力し、開発途上国において、人々が必須の医薬品を安価に入手・利用できるようにする。 ターゲット8.F：民間セクターと協力し、特に情報・通信における新技術による利益が得られるようにする。

（出典） 国連開発計画（UNDP）東京事務所『ミレニアム開発目標』（<http://www.undp.or.jp/publications/pdf/millennium2008.pdf>）；
“Millennium Development Goals Indicators”（<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>）を基に筆者作成。

8つの目標とそれぞれの目標に応じたターゲットを示すと表2のとおりである。

MDGsは、「極度の貧困と飢餓の撲滅」、「普遍的初等教育の達成」、「ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上」、「乳幼児死亡率の削減」、「妊産婦の健康の改善」、「HIV／エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止」といった、人間として手当てされるべき最も基本的な事柄をその内容としている。

また、目標7の「環境の持続可能性の確保」では、地球的な視点から環境の維持確保も目標としており、目標8の「開発のためのグローバル・パートナーシップの推進」では、主として援助国等が実施すべき援助に係る事項を掲げている。

3 MDGsの進捗状況 (2007年)

国連では、MDGsの達成に向けた進捗状況を毎年公表している。2007年の目標ごとの進捗状況の概要は、表3のとおりである。

2007/2008年は、MDGsが採択された2000年から目標達成期限である2015年(一部のターゲットは2010年、2020年などを期限としている。)までの中間年に当たるが、全体として、目標・ターゲットの達成に向けた進捗は遅く、2015年までに達成できないと予測されるものが多い。特に、サブサハラ・アフリカ地域は、依然として深刻な状況にある。

4 東アジア地域とサブサハラ・アフリカ地域での進捗状況

上記のように、特にサブサハラ・アフリカ地域では2015年の目標達成期限までに、多くの目標・ターゲットにおいて、その達成が困難な状

況にある。

次に、我が国ODAの援助を受けて急速な経済成長を遂げた東アジア地域と、サブサハラ・アフリカ地域について、「ミレニアム開発目標(MDGs)の達成状況(国連「MDGs2007進ちょく図表」から)⁽¹⁷⁾等を用いて、両者の状況を比較すると図4のとおりである。

このうち、特に両者の進捗状況の差の顕著な目標・ターゲットに絞ってその状況を見ると、以下のとおりである。サブサハラ・アフリカ地域では、改善するのではなくむしろ悪化しているものも見受けられる。

- ・目標1「極度の貧困と飢餓の撲滅」のうち(ターゲット1.A)では、1990年と比較して1日の収入が1米ドル未満の人口比率を2015年までに半減させるとしている。サブサハラ・アフリカ地域における1990年の当該比率は46.8%であったものが、2004年には41.1%となり、6ポイント近く減少しているが、2015年までに半減させるにはこのペースでは難しい。東アジア地域では、1990年に20.8%であったものが2004年には6.8%となりこのターゲットを既に達成している。
- ・また、(ターゲット1.C)では、1990年と比較して飢餓に苦しむ人口の割合を2015年までに半減させるとしている。これについて、カロリー消費が必要最小限のレベル未満の人口の割合は、東アジア地域で6ポイント減少しているのに対し、サブサハラ・アフリカ地域では2ポイントの減少にとどまり、31%と依然として高い水準にある。
- ・目標4「乳幼児死亡率の削減」の(ターゲット4.A)では、1990年と比較して5歳未満児の死亡率を2015年までに3分の1に削減さ

(17) 国連開発計画 (UNDP) 東京事務所『ミレニアム開発目標』

〈<http://www.undp.or.jp/publications/pdf/millennium2008.pdf>〉

(18) ターゲットと指標の数は2008年1月時点のものである。“Millennium Development Goals Indicators”

〈<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>〉

(19) 外務省「ミレニアム開発目標(MDGs)の達成状況(国連「MDGs2007進ちょく図表」から)『政府開発援助(OA)白書』2007年版, pp.6-7.

表3 MDGsの進捗状況(2007年)

<p>目標1 「極度の貧困と飢餓の撲滅」</p> <p>極度の貧困はアジアだけでなくサブサハラ・アフリカ地域でも減少傾向にある。しかし、サブサハラ・アフリカ地域等では、2015年の目標達成は難しいと予測される。</p> <p>飢餓は世界全体で減少しており、特に子供の飢餓が減少している。しかし、より踏み込んだ対策をとらなければ、サブサハラ・アフリカ地域等で目標を達成するのは難しい。</p>
<p>目標2 「普遍的初等教育の達成」</p> <p>サブサハラ・アフリカ地域における初等教育就学率は70%まで上昇している。しかし、南アジアの90%に比べ、まだ遅れがみられる。また、就学児のすべてが毎日登校できているわけではないことを考慮し、教育を修了できるようにする取組が必要である。</p>
<p>目標3 「ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上」</p> <p>ほとんどの開発途上国では、女性の就業率は男性よりも低く、無賃金又は低賃金の状況にある。しかしながら、状況は少しずつ改善されつつある。</p> <p>初等教育就学率における男女格差の撤廃はサブサハラ・アフリカ地域及びオセアニアで難航している。</p>
<p>目標4 「乳幼児死亡率の削減」</p> <p>はしかによる子供の死亡率は、ワクチンの普及により2000年から2005年までの間に世界で60%減少した。</p> <p>5歳未満児の死亡率は、サブサハラ・アフリカ地域において、1990年の185人/1,000人から2005年には166人/1,000人に減少しているが、ペースは遅く、さらなる努力が必要である。</p>
<p>目標5 「妊産婦の健康の改善」</p> <p>妊娠中に、又は出産によって死亡する女性のほとんどはサブサハラ・アフリカ地域又はアジアに居住している。サブサハラ・アフリカ地域での死亡率は非常に高い。開発途上国における妊産婦の死亡率は下降傾向にあるが、ターゲットの1つである「妊産婦の死亡率を4分の1に削減させる」の達成は、南アジア、サブサハラ・アフリカ地域では難しい。</p> <p>非計画的な妊娠を減らすことも妊産婦の死亡率減少には有効であり、サブサハラ・アフリカ地域以外では避妊も徐々に浸透してきている。</p>
<p>目標6 「HIV／エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止」</p> <p>2006年末には、15歳～49歳人口におけるHIV感染者数は世界で3950万人に上り、そのうち63%はサブサハラ・アフリカ地域に住む。エイズによる年間の死亡者数も年々増加し、2006年末には全世界で290万人、そのうちサブサハラ・アフリカ地域での死亡者数は200万人を上回った。</p> <p>エイズ孤児は2010年には2000万人に上ると予測され、彼らの健康面、社会生活面及び教育面のケアが必要である。</p> <p>マラリア、結核は減り続けているが、結核はサブサハラ・アフリカ地域等では人口増加に伴って増加している。マラリア撲滅のための予防と治療が活発に行われているが、依然としてサブサハラ・アフリカ地域に住む人々が感染者のほとんどを占める。</p>
<p>目標7 「環境の持続可能性の確保」</p> <p>東南アジア、オセアニア、ラテン・アメリカ及びサブサハラ・アフリカ地域での森林伐採はいまだ高いペースで進んでいる。世界中で毎日約200平方キロメートル(フランスのパリに相当する面積)の森林が失われている。</p> <p>安全な飲み水へのアクセスは、サブサハラ・アフリカ地域とオセアニアで厳しい状況であり、現在のペースでは2015年になっても、6億人が基本的な衛生設備や安全な水を使えないままであると予測される。</p> <p>都市部の人口増加に伴って、スラムの拡大が起きており、平均すると都市部に住む人々の3分の1は基本的な住宅設備のない生活を送っている。</p>
<p>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」</p> <p>1997年以降増加し続けていた先進国によるODAは2006、2007年ともに減少している。先進諸国は、ODAの対GNI比を0.7%にするという国連の目標を守る必要がある。</p> <p>後発開発途上国(LDC)を優遇するための輸出品の無関税・無枠の措置は、2005年に40を超える先進国が制度に取り入れることに合意したため、状態の改善が期待される。</p> <p>情報・通信分野において、アフリカでは、人口に対する回線電話とインターネットの普及率は、それぞれ3%と4%であるのに対し、携帯電話の普及率は急速に増加しており15%に達している。アフリカでは、2005年末までに全体で1億3千万の人々が携帯電話に加入している。</p>

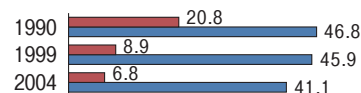
(出典) 国連開発計画(UNDP)東京事務所『ミレニアム開発目標』
 〈<http://www.undp.or.jp/publications/pdf/millennium2008.pdf>〉などを基に筆者作成。

図4 MDGsの進捗状況の比較
(東アジア地域とサブサハラ・アフリカ地域)

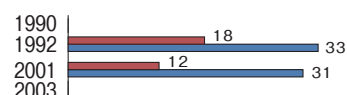
(注1) 棒グラフの上は東アジア地域、下はサブサハラ・アフリカ地域の値を示す。
(注2) MDGsでは、東アジア地域の国々が、「東南アジア」の分類（インドネシア、タイ、フィリピン、ベトナム、マレーシアなど）と、「東アジア」の分類（中国、モンゴルなど）に分けられていることから、この図では、便宜上、「東南アジア」の分類に関する値を用いた。

目標1 極度の貧困と飢餓の撲滅

- (ターゲット1.A) 1990年と比較して1日の収入が1米ドル未満の人口比率を2015年までに半減させる。
一日1ドル未満で生活する人口の割合(%)

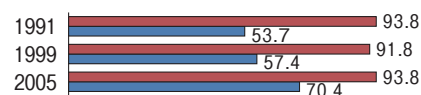


- (ターゲット1.C) 1990年と比較して飢餓に苦しむ人口の割合を2015年までに半減させる。
カロリー消費が必要最小限のレベル未満の人口の割合(%)



目標2 普遍的初等教育の達成

- (ターゲット2.A) 2015年までに、世界中のすべての子どもが男女の区別なく初等教育の全過程を修了できるようにする。
初等教育における純就学率(%)

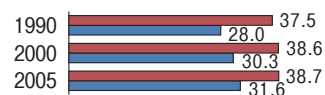


目標3 ジェンダーの平等推進と女性の地位向上

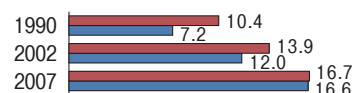
- (ターゲット3.A) 2005年までに初等・中等教育における男女格差の解消を達成し、2015年までにすべての教育レベルにおける男女格差を解消する。
初等教育における男子生徒に対する女子生徒の比率
※男子生徒の総数を1.00とした場合



- 賃金労働者の割合
非農業部門における女性賃金労働者の割合(%)

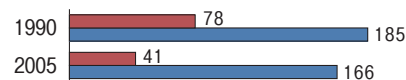


- 国会議員の割合
女性国会議員の割合(%)
※2007年のデータは1月31日時点



目標4 乳幼児死亡率の削減

- (ターゲット4.A) 1990年と比較して5歳未満児の死亡率を2015年までに3分の1に削減させる。
5歳未満児1,000人当たりの死亡者数(人)



- はしかワクチンの予防接種
1歳児のうち最低1回予防接種を受けた割合(%)



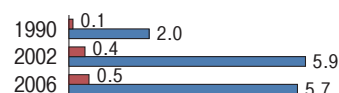
目標5 妊産婦の健康の改善

- (ターゲット5.A) 1990年と比較して妊産婦の死亡率を2015年までに4分の1に削減させる。
妊産婦10万人当たりの死亡者数(人)
※1990年のデータなし(参考として2005年のデータ)



目標6 HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止

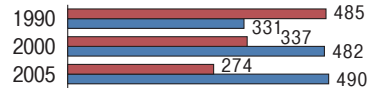
- (ターゲット6.A) HIV/エイズの蔓延を2015年までに阻止し、その後減少させる。
15歳～49歳のエイズ感染者の割合(%)



- (ターゲット 6.C) マラリア及びその他の主要な疾病の蔓延を2015年までに阻止し、その後減少させる。
 - ・マラリア蔓延防止
 - ※データなし

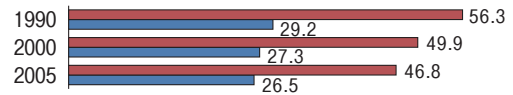
- ・結核蔓延防止
- 10万人当たりの結核感染者数(人)

東アジア地域…依然脅威
サブサハラ・アフリカ地域…猛威

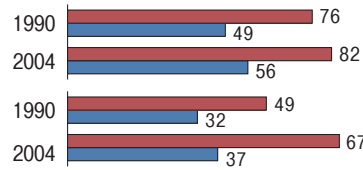


目標 7 環境の持続可能性の確保

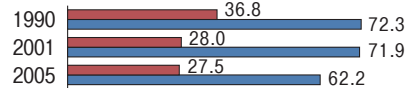
- (ターゲット 7.A) 持続可能な開発の原則を各国の政策や戦略に反映させ、環境資源の喪失を阻止し、回復を図る。
 - 森林面積の割合(%)



- (ターゲット 7.C) 2015年までに、安全な飲料水と基礎的な衛生設備を継続的に利用できない人々の割合を半減させる。
 - ・改善された水源を継続して利用できる人口の割合(%)
 - ・改善された衛生施設を利用できる人口の割合(%)

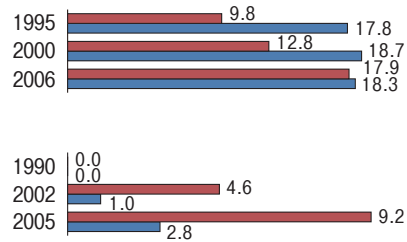


- (ターゲット 7.D) 2020年までに、最低1億人のスラム居住者の生活を大幅に改善する。
 - スラムに居住する都市人口の割合(%)



目標 8 開発のためのグローバルなパートナーシップの推進

- 若者の失業率
 - 15歳～24歳の失業率(%)
 - (2006年のデータは概算値)
- (ターゲット 8.F) 民間セクターと協力し、特に情報通信における新技術による利益が得られるようにする。
 - 100人当たりのインターネット利用者数(人)



(出典) 外務省「ミレニアム開発目標 (MDGs) の達成状況 (国連「MDGs2007進ちょく図表」等から)」「政府開発援助 (ODA) 白書」2007年版; “The Millennium Development Goals Report 2007”
(<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg2007.pdf>) を基に筆者作成。

せるとしている。5歳未満児1,000人当たりの死亡者数はサブサハラ・アフリカ地域では、先述したように、1990年に185人、2005年に166人と依然として高水準にある。東アジア地域では1990年78人、2005年41人と比較的低い水準にあり、2015年までにこのターゲットを達成することが見込まれている。

- ・目標 5 「妊産婦の健康の改善」の (ターゲット 5.A) では、1990年と比較して妊産婦の死亡率を2015年までに4分の1に削減させるとしている。2005年の妊産婦10万人当たりの死亡者数は、東アジア地域の210人に対し、サブサハラ・アフリカ地域では920人の多数

となっており、両者の開きは大きい。

- ・目標 6 「HIV／エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止」では、いずれのターゲットにおいてもサブサハラ・アフリカ地域に厳しい状況が見られる。(ターゲット 6.A) では、HIV／エイズの蔓延を2015年までに阻止し、その後減少させるとしている。15歳～49歳のエイズ感染者の割合は、サブサハラ・アフリカ地域において1990年の2.0%から2006年には5.7%と約3倍に増え、目標に逆行している。
- ・また、(ターゲット 6.C) では、マラリア及びその他の主要な疾病の蔓延を2015年までに

阻止し、その後減少させるとしている。10万人当たりの結核感染者数は、東アジア地域で減少しているのに対し、サブサハラ・アフリカ地域では逆に増加している状況である。

- ・目標7「環境の持続可能性の確保」の（ターゲット7.C）では、2015年までに、安全な飲料水と基礎的な衛生設備を継続的に利用できない人々の割合を半減させるとしている。改善された水源や衛生施設を利用できる人口の割合は増加しているものの、サブサハラ・アフリカ地域においては低い水準にある。
- ・同じく（ターゲット7.D）では、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としている。これについて、スラムに居住する都市人口の割合は、両地域において減少しているが、サブサハラ・アフリカ地域では、2005年においてもその割合が60%を超えている。

以上のように、東アジア地域に比べ、サブサハラ・アフリカ地域では、MDGsの多くの目標・ターゲットについて、目標達成期限である2015年までの達成はきわめて厳しい状況にある。

5 “The Millennium Development Goals Report 2008”（『国連ミレニアム開発目標報告2008』）の概要

2008年9月、“The Millennium Development Goals Report 2008”⁽²⁰⁾が国連から公表された（日本語版は『国連ミレニアム開発目標報告2008』）。この報告の概要を概観すると以下のようになる。

総じて言うと、貧困半減のターゲットは世界全体としては手の届く範囲に入ってきているなど、達成に向けての進捗がいくつかの分野で見られる。その一方で、このターゲットも、貧困削減のほとんどが、特に中国で実現されたもので、他の地域、とりわけサブサハラ・アフリカ

地域等では実現が困難であるなど、追加的な措置が迅速に執られなければ達成できない分野が多くある。他方、民間企業による薬や携帯電話の供給により、これらの資材が普及していることは特筆されるべきことであろう。

(1) いくつかの重要な成功事例

2015年までの中間年において、いくつかの成果が見られる。その主な内容は以下のとおりである。

これまでの唯一最大の成功は、MDGs達成に向けての前例のない広がりや深さに及ぶ国際社会のコミットメントである。50年間の開発援助の経験を見ても、これだけの世界規模の取組が行われたことはない。国際開発協力の枠組みとしてMDGsを採択したのは、開発途上国の政府や国際社会にとどまらない。そこには民間企業のほか、重要な存在として、先進国、開発途上国双方の市民社会も含まれる。先進国の私的財団は、MDGsの達成を提唱するだけでなく、その達成に向けた幅広い活動に対する重要な資金調達源にもなった。また、開発途上国のNGOは、これらの活動の実施に加え、成果の監視にも関与を強めている。

こうした地球規模の取組は成果を挙げ始めている。一部のMDGの分野では、困難の多い地域のいくつかでも健全な進捗が見られ、多くのターゲットは達成期限—ほとんどの場合2015年—までに達成できる見込みである。

以下は、その成果のうちいくつかである。

- ・絶対的貧困を半減させるという総合的な目標は、世界全体としては達成のめどが立っている。
- ・2つの地域（サブサハラ・アフリカ地域、西アジア）を除き、初等教育就学率は90%以上に達している。
- ・10の地域のうち、最も人口の多い地域を含む

⁽²⁰⁾ “The Millennium Development Goals Report 2008”；『国連ミレニアム開発目標報告2008』
 〈http://www.unic.or.jp/mdg/report_2008.html〉

6つの地域で、初等教育のジェンダー平等指数（Gender Parity Index）は95%以上となっている。

- ・はしかによる死亡者数は、2000年の75万人以上から2006年には25万人以下へと激減し、開発途上国では子供の約80%がはしかの予防接種を受けるようになった。
- ・サブサハラ・アフリカ地域では、5歳未満児の間で殺虫剤処理を施した蚊帳の利用が広がり、マラリア予防が普及してきた。20か国のうち16か国で、2000年頃から蚊帳の利用が3倍以上に伸びている。
- ・結核の罹患率は、目標期限の2015年までに頭打ちとなり、減少を始めるものと見られる。
- ・1990年以来、約16億人が安全な飲み水を利用できるようになった。
- ・開発途上国の輸出所得のうち、対外債務の返済に充てられる割合は、2000年の12.5%から2006年には6.6%に低下したため、より多くの資源を貧困削減に回せるようになった。
- ・民間企業は、開発途上地域全体で、一部の重要な必須医薬品を入手しやすくするとともに、携帯電話技術を急速に普及させた。

こうした成果の中には、蚊帳、医薬品やワクチン、携帯電話の普及など、重点的な介入又はプログラムによって達成されたものもある。例えば、殺虫剤処理を施したマラリア対策用蚊帳の生産量は、2004年の3000万張りから2007年には9500万張りへと増加した。また、開発途上国で抗レトロウイルス治療を受けるHIV感染者とエイズ患者の数は、2007年にほぼ100万人増加した。さらに、アフリカでは、2006年に6000万人以上が携帯電話に新規加入した。

一方、妊産婦死亡率を減少させるといった、他の目標・ターゲットの中には、その達成が、資格と十分な機材を備えた人材の全国的なシステムや、制度的なインフラの整備に依存するものもある。こうした機能の構築は、強い政治的決意と長期間にわたる十分な資金調達がない限り、目に見える効果を生むことはできない。こ

のようなニーズに応え、MDGの達成に向けた社会事業に対する外部からの援助は増加したものの、そのために、農業部門を含む生産能力の育成と物的インフラの整備が、ある程度犠牲になった。MDGsに直接関係する部門への関心が高まったことで成果が見られたものの、このことによって、他の重要な部門が必要とする資源を奪われることがあってはならない。必要なあらゆる援助を提供するためには、約束された追加的なODAの供与が必要であり、異なる部門間で資源を再配分することによってなされるものであってはならない。

(2) 進捗が十分でない事例

他の分野では、より大きな努力が必要とされている。

上記の成果の一方で、さらに追加的な強化対策あるいは是正対策が迅速に執られなければ、達成できないと見られる目標・ターゲットも多くある。

- ・サブサハラ・アフリカ地域で、1日1ドル未満で暮らす人々の割合を目標どおり半減することは望み薄である。
- ・開発途上国の子供のうち、4分の1は低体重と見られており、栄養不良の長期的影響によって彼らの将来が損なわれるおそれがある。
- ・2005年までに、初等・中等教育における男女の就学率の格差を解消するというターゲットを達成できなかった113か国のうち、2015年までに目標達成のめどが立っているのは18か国にすぎない。
- ・開発途上国で雇用されている女性のほぼ3分の2は、自営業や無給の家内労働者として、不安定な職業に従事している。
- ・開発途上国の3分の1では、国会議員に占める女性の割合は10%に満たない。
- ・開発途上国で、母親になるはずであった女性のうち、毎年50万人以上が、出産時に、又は妊娠の合併症により死亡している。

- ・開発途上地域の人口のほぼ半数に当たる約25億人は、改善された衛生設備のない状態で暮らしている。
- ・開発途上国で増加を続ける都市人口のうち3分の1以上は、スラム環境の下で生活している。サブサハラ・アフリカ地域では、この割合が60%を超える。
- ・先進国のODAは2007年には2年連続で減少しており、2005年になされたコミットメントを満たさないおそれがある⁽²¹⁾。

Ⅲ アフリカ開発会議（TICAD）を通じたアフリカに対する我が国の援助

1 TICADの始まり

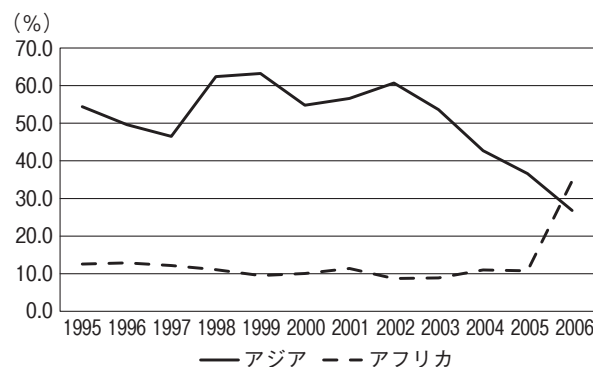
それでは、このような窮状にあるアフリカに対して我が国はどのような援助を実施してきたのか。我が国ODAのアジア及びアフリカに対する援助の割合をみると図5のとおりである。

我が国ODAが戦後賠償と並行して始まった経緯、我が国と密接な関係を有していることから、アジアに対する援助の割合が大きい。他方、アフリカについては、全体の1割程度の援助を行ってきている。

TICADとは、Tokyo International Conference on African Development（アフリカ開発会議）の略語で、アフリカ開発をテーマにした国際会議である。TICADは日本の対アフリカ援助の基軸となるものである。

TICADプロセスは、MDGsが採択されるより前の1993年に始まった。当時は、先述した1990年代初めの東西冷戦の終焉をきっかけとしたグローバリゼーションの進展や援助国側の「援助疲れ」などによって、アフリカ開発に対

図5 我が国ODAに占めるアジアとアフリカに対する援助の割合



(注1) 東欧及び卒業国向け援助を含む。

(注2) 従来、国際機関を通じた贈与は「国際機関向け拠出・出資等」として計上してきたが、2006年から拠出時に供与先の国が明確であるものについては各被援助国への援助として計上することに改められた。

(注3) 2006年のアフリカの数値にはスーダンを含む。

(注4) 2006年のアフリカの数値には、ナイジェリアに対する債務免除約2439億円が含まれている。

(出典) 外務省「政府開発援助（ODA）白書」各年版などから筆者作成。

する国際社会の関心が低下し、アフリカは世界から取り残されようとしていた。そのような状況の中、我が国は国連、世界銀行等との共催で、1993（平成5）年に第1回アフリカ開発会議（TICAD I）を開催した。TICAD Iは、国際社会の目を再びアフリカに向けるきっかけをつくった、アフリカにとって重要な意味を持つ会議であった⁽²²⁾。

その後、TICADは5年おきに開催され、1998（平成10）年にTICAD II、2003（平成15）年にはTICAD IIIが開催された。TICADプロセス発足から15年を経た本年（2008年）5月にTICAD IVが開催された。

2 TICADプロセスの流れ

TICADプロセスの流れを最初のTICAD Iと最近のTICAD IVについてみると以下のようになる。

(21) 先進国によるODAが2年間減少していることについて、国連は、2008年9月、MDGs達成に向けた首脳級会合を行い、約160億ドルの追加支援の確約を取り付けた。その主な内容は、マラリア対策に30億ドル、緊急食糧支援に20億ドル、100万人の医療・保健従事者養成に20億ドルなどとなっている。このうち、我が国は、エイズ、肺炎、マラリア対策に5億6千万ドルの支援を表明した。「貧困対策支援に160億ドル追加確約」『日本経済新聞』2008.9.26；“High-level Event, UN Headquarters, New York, 25 September 2008”〈www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/〉

(22) 外務省「TICAD（アフリカ開発会議）とは？」2007.12. 〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc_0.html〉

(1) TICAD I (1993年) と東京宣言

1993(平成5)年10月、TICAD Iが東京で開催された。外務省は、「冷戦が終了した今日、経済的困難、国際社会の関心の薄れ等世の中から取り残される(marginalization)のではないかとのアフリカ諸国の危機感は強く、このため、会議開催自体を積極的に受け止めたこと、また、アフリカ側の問題点を率直に認める態度が強まってきていたことにより、本件会議はむしろ絶好のタイミングで開催されることになったと言えよう。」としている⁽²³⁾。TICAD Iでは、「アフリカ開発に関する東京宣言」(1993(平成5)年10月6日、以下、「東京宣言」という。)が採択された。東京宣言では、「多くのアフリカ諸国は広範な政治及び経済の改革に乗り出してきた。…(中略)…しかしながら、我々は、アフリカの政治・経済の構造及び現状は引き続き脆弱かつ傷つき易いものであり、それが持続可能な開発の達成を妨げていると認識」しており、「TICADは、…これらの改革に一層弾みを与えることを意図するものである。」としている。また、「アフリカ諸国の参加者は、政治・経済改革、特に民主化、人権の尊重、良い統治、人的・社会的開発、経済の多様化並びに自由化を遂行し、更に強化するとのコミットメントを再確認する。」⁽²⁴⁾としている。この会議では、援助によりアフリカの問題が全て解決されるわけではないこと、また、援助をどこまで行うかは、アフリカ諸国の対応次第(民主化、良い統治等の実現)であるとされた⁽²⁵⁾。

このように、TICADプロセスでは、アフリカ諸国が自らのオーナーシップを確立することを強く期待しており、その後もこの姿勢は一貫

している。

(2) TICAD IV (2008年) と横浜宣言

2008(平成20)年5月28日から30日まで、横浜においてTICAD IVが開催された。

TICAD IVでは、開催地にちなんで名づけられた「『横浜宣言』 元気なアフリカを目指して」(以下、「横浜宣言」という。)[「TICAD IV 横浜行動計画」(以下、「横浜行動計画」という。)]が採択された⁽²⁶⁾。

横浜宣言では、「近年の趨勢及び課題」の中で、アフリカ諸国が依然として多くの深刻な課題に直面し、MDGsの達成は困難な見通しとなっているとし、最も喫緊の課題として、人口の増大とともに、農村及び都市部において引き続き広範囲にわたる貧困及び失業が生じていることを挙げている。とりわけ、サブサハラ・アフリカ地域においてはすべての段階における教育へのアクセスが不十分であり、教育インフラの欠如も深刻であるとしている。

このような状況から、TICAD参加者は、以下の具体的かつ相互に関連している3つの優先分野において協働することをコミットした。

- ① 成長の加速化
- ② MDGs達成及び平和の定着・グッドガバナンスを含む人間の安全保障の確立
- ③ 環境・気候変動問題への対処

このうち「MDGs達成」について、横浜宣言では、2015年までに目標を達成するためには、さらに力強い推進力が必要で、MDGsの全般的達成に向けて一層包括的なアプローチを速やかに促進していくことが必要であるとしている。そして横浜行動計画では、「2008年は2015年ま

²³ 外務省「TICAD(アフリカ開発会議) Iの概要」1993.10.20。

〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc_gaiy1.html〉

²⁴ 外務省「TICAD(第1回アフリカ開発会議)『東京宣言』」1993.10.6。

〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc_senge.html〉

²⁵ 外務省 前掲注²³

²⁶ 外務省「『横浜宣言』 元気なアフリカを目指して」2008.5.30。

〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc4_sb/yokohama_s.html〉; 「TICAD IV 横浜行動計画」2008.5.30。

〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/tc4_sb/yokohama_kk.html〉

でのMDGs達成に向けた中間年である。各種統計が示すように、多くのサブサハラ・アフリカ諸国において諸目標の達成に遅れが目立ち、妊産婦死亡率の高さやHIV／エイズの蔓延は依然深刻である。…貧困削減のためには経済発展が必要であるが、経済成長の果実が、最も弱い立場にある者を含めて社会の全ての構成員に均霑され、一部の特権的な者に独占されないことも不可欠である。…(中略)…TICADプロセスは、MDGs達成に向けて遅れが最も顕著な保健と教育の分野に積極的に焦点を当てる」として、TICADプロセスでは、とりわけ保健と教育の分野に積極的に参画することを表明している。

また、「環境・気候変動問題への対処」では、横浜宣言で、我が国が100億ドル規模の資金メカニズムを含む「クールアース・パートナーシップ」を立ち上げることを表明したことが注目される。

横浜行動計画では、上記の3つの優先分野に係る事項を促進するため、TICADプロセスの中心に位置する我が国が、対アフリカODAを2012年までに倍増することを表明した。さらに、2008年から2012年にかけて、日本の民間セクターからアフリカへの直接投資を倍増させるために、あらゆる政策手段⁽²⁷⁾を積極的に動員する努力を払う意向を表明した。

そして、「パートナーシップの拡大」について、横浜宣言において、TICAD IV参加者は、1993(平成5)年の開始以来、TICADプロセスが「オーナーシップ」と「パートナーシップ」(援助側と被援助側の協調)という2つの対となる概

念を強化し、アフリカ開発に大きく貢献してきたとした上で、「既存のTICADパートナーシップを全員参加型アプローチを通じて更に拡大することの重要性を確認した。」としている。このように、TICADプロセスでは、一貫して「オーナーシップ」と「パートナーシップ」の強化、「パートナーシップ」の拡大が重視されてきたといえる。

3 TICADプロセスとアフリカ諸国のオーナーシップ

TICADは、前述のとおり、アフリカ開発に対する世界の関心が低下した1990年代の時期に再びアフリカに目を向ける役割を果たした。その後も、TICADプロセスの枠の中で、我が国は種々の援助を実施してきた。

ただ、その一方で、TICADプロセスは発足して15年が経過し、アフリカを巡る国際状況も変化してきている。アフリカを植民地としていたことから伝統的な援助国であるイギリス、フランスのほか、2001年の同時多発テロをきっかけに、テロとの闘いを多方面で展開し、貧困と開発に対する援助の規模を拡大してきたアメリカ⁽²⁸⁾や、急速な経済成長を維持するため天然資源を求めてアフリカ諸国に接近し支援を行っている中国⁽²⁹⁾、インドなど、多数の国々がアフリカに接近している。他方、我が国は厳しい財政状況の下で、ODA予算が減額され、2007年のODA実績が第5位になったことは既述のとおりである。

TICADプロセスでは、前述のとおり、一貫

(27) 例えば、アフリカにおけるビジネス環境に関する情報・相談プラットフォームの構築、投資金融及び貿易投資保険の積極的活用など。前掲注(26)「TICAD IV 横浜行動計画」別表

(28) アメリカは、2002年3月、2004年度から2006年度までの3年間に開発援助を50%増額し、最終的に年額50億ドル増の水準に到達させるとした。この増額分は「ミレニアム挑戦会計」(Millennium Challenge Account)という特別会計とされ、良い統治、人材育成(保健・教育)、健全な経済政策という3分野での強いコミットメントを示した国(アフリカの国に限定されない)に配分される。外務省『政府開発援助(OA)白書』2004年版<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusho/04_hakusho/ODA2004/html/siryu/sr4200000.htm>

(29) 中国のアフリカに対する姿勢・援助については「問題国も困り込み/協調より国益優先」との批判がある。「転機の中国 改革開放30年」『日本経済新聞』2008.9.15. このほか、三田廣行「資源消費大国中国とその資源外交—資源小国日本にとって持つ意味—」『レファレンス』690号, 2008.7, pp.21-37参照。

してアフリカ諸国が自らのオーナーシップを確立することを期待している。また、次のように、我が国ODAによるアジアの成功経験をアフリカの状況に応じて支援に活かそうという姿勢が現れている。

すなわち、TICAD I の東京宣言では、「アジアの経験とアフリカの開発」において、「過去30年以上にわたり、アフリカとは対照的に、東アジア及び南東アジア諸国は、一人当たり所得において高い成長率を達成した。我々、TICADの参加国は、国際的及び国内的状況の違いを考慮すれば、どの開発モデルもある地域から他の地域へと単純に適用できるわけではないことに留意する。しかしながら、我々はアジアの経験がアフリカの開発に多少の関連性を有することを認める。成功を遂げつつあるアジア諸国の多様性こそが、アフリカの開発のために教訓を引き出せるとの希望を与える。」として、我が国の援助による開発の成功体験を、アフリカの状況に応じて活かそうという姿勢が表れている。ODA大綱でも、「開発途上国の政策や援助需要を踏まえつつ、我が国の経済社会発展や経済協力の経験を途上国の開発に役立てる」としているところである。

この点に関して、高橋基樹神戸大学大学院教授は、「アフリカへの支援にあたり、日本や東アジア諸国の開発の経験をアフリカにも移転すべきだという議論がしばしば聞かれる」とし、その際、重要な点が4つあるとして以下の事項を指摘している⁽³⁰⁾。

- ① それが優れているからといって、先にアジアの経験ありきであってはならない。アフリカへの支援のすべての始まりにあるべきは、アフリカの側の困難であり、ニーズである。
- ② アフリカのニーズに対応したアジアの経

験を語る前に、アフリカが同じアフリカから学ぶべきことはないかを精査すべきである。

- ③ たとえアジアの経験を伝えるとしても、それはアフリカ側の種々の条件から吸収可能なものでなければならない。
- ④ 上記の条件を満たすために最も有効な方法は、アフリカ人自身がアフリカの内外の経験を熟知し、自分たちにとって有益で適正な実例・教訓を自ら引き出すことである。

さらに、「アフリカにおけるアジア理解は、客観的に言ってまだまだ浅く、それを深化させることはもちろん重要である。しかし、忘れられてはならないのは、開発・貧困削減一般と同様、アジアの経験の建設的吸収においても主導権をとるべきはアフリカ人自身だということである。」として、アフリカ諸国・国民の自主性(オーナーシップ)の確立の重要性を訴えている。

先述したように、TICADプロセスでは、一貫してオーナーシップの確立が求められている。今後とも、アフリカ諸国のオーナーシップを前提としそのニーズを十分に把握した上で、きめ細かな援助がなされることが重要であると考える。

IV 我が国の援助実施体制の整備

我が国ODAの実施体制は、これまで、無償資金協力は外務省、技術協力は独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）、円借款は国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation：JBIC）というように実施機関がそれぞれ分かれていた⁽³¹⁾。

これらの実施機関は相互に連携を取りながらODAを実施してきた⁽³²⁾が、別個の機関であったことから、必ずしも十分な統一性が保たれて

(30) 高橋基樹「アフリカODA再構築への提言 第4回 TICAD IVに向けて」『国際開発ジャーナル』2008.1, p40.

(31) このほか、13省庁等において、開発途上国からの研修員受入などの技術協力を実施している。

(32) 円借款を実施する前段階の開発調査をJICAが実施したり、無償資金協力についても、JICAが事前調査、実施促進業務を行うなど、相互に関連のある業務を実施してきている。

いるとはいえない部分もあった。

このことを受けて、2006（平成18）年から2008（平成20）年にかけて、ODAの実施だけでなく、その戦略、企画・立案を含めた、内閣-外務省-実施機関というトータルな体制整備が行われた。

1 海外経済協力会議の設置と外務省の組織改編

内閣官房長官の下に設置された海外経済協力に関する検討会は、2006（平成18）年2月に提出した報告書⁽³³⁾において、「海外経済協力の司令塔機能の強化」として、海外経済協力をより戦略的、効果的に実行するため、「海外経済協力会議（仮称）」を内閣に設置し、重要事項を機動的かつ実質的に審議することを提言した。

これを受けて、2006（平成18）年4月28日の閣議決定により、内閣に海外経済協力会議が設置された。海外経済協力会議は、我が国の海外経済協力⁽³⁴⁾に関する重要事項を機動的かつ実質的に審議し、戦略的な海外経済協力の効率的な実施を図ることを目的としている。会議の構成員は、内閣総理大臣が議長をつとめ、内閣官房長官、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣が議員となっている⁽³⁵⁾。

海外経済協力会議は、我が国の援助戦略について意思決定をする、それまでの対外経済協力関係閣僚会議に比べてより強力な会議体であるといえる。2008（平成20）年5月の会議において、TICADIVで我が国が表明した、アフリカ向けODAを2012年までに倍増させることや、2008～2012年の5年間でアフリカ向け民間直接

投資の倍増につながるよう、ODAやその他の政府資金（Other Official Flows：OOF）、貿易保険等を積極的に活用し、支援を行っていく方針を決定している。またODAの量と質については引き続き検討していくとしている。

そして、外務省では、ODAの企画立案機能を強化するため、2006（平成18）年8月、国際協力局を発足させた。それまで経済協力局が所掌していた経済協力に関する事務と、大臣官房国際社会協力部が所掌していた事務のうち経済協力に関する事務と関連の深い事務を統合し、二国間と多国間の経済協力関連事務を効果的に実施できるようにした⁽³⁶⁾。

2 援助実施機関の統合

(1) 総合的援助実施機関の誕生

2008（平成20）年10月、JICAが組織改編され、従来JICAが実施してきた技術協力に加え、無償資金協力⁽³⁷⁾と円借款を合わせて実施することになった。このことにより、外務省、JICA、JBICがそれぞれ実施してきた我が国の二国間援助の3つのツールがJICAの下で一元的に実施されることになった。この援助実施機関の統合の意図するところは、内閣、外務省によるODAの戦略策定、企画・立案に沿って、実施部門において戦略的かつ効率的なODAの実施を実現することにある。

援助実施機関の統合は、上記の海外経済協力に関する検討会の報告書において、「『顔の見える』戦略的なODAの観点から、円借款、技術協力及び無償資金協力をシームレスに取り扱い、JICAが一元的に実施することとする。」と

⁽³³⁾ 海外経済協力に関する検討会『報告書』2006.2.28. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/oda_2/houkoku.pdf>

⁽³⁴⁾ ここでいう「海外経済協力」には、ODAやOOF、及びこれらに関連する民間資金の活用も含むとされている。

⁽³⁵⁾ 海外経済協力会議の設置により、それまで開催されていた対外経済協力関係閣僚会議（1993（平成5）年8月24日閣議口頭了解による。）は廃止された。

⁽³⁶⁾ 外務省HP <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/keikyo.html>>

⁽³⁷⁾ 無償資金協力のうち、外交政策遂行上の必要に基づき、外務省が直接実施するものを除く。具体的にはノン・プロジェクト無償、草の根・人間の安全保障無償、日本NGO連携無償など6種類の無償資金協力が外務省によって実施される。国際協力機構・国際協力銀行「新JICA発足に向けた準備状況」2008.6.27.

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/yushikisya/8/pdfs/8_shiryu02.pdf>

明記されたことによる。報告書では、「海外経済協力の実施機関の在り方」の中で、次のように述べている。

すなわち、援助の効率的実施及び「顔の見える援助」の観点から、ODAの各スキームを一元的に実施すれば、

- ① スキーム間の連携強化等を通じた援助効果の向上が期待できる。
- ② これらのスキームに総合的に精通した人材の育成、援助機関としての国際競争力の強化、一元的窓口として国内外から見た分かりやすさの確保といった効果も期待できる。
- ③ 開発途上国側も、日本の「顔の見える援助」をより強く意識することになる。

とし、「新しいJICAは、新設される海外経済協力会議（仮称）の方針の下で、外交政策をはじめとする政府の方針との整合性を確保しながら、戦略的な援助を実施する」としている。

(2) 新生JICAの課題

JICAでは、3つの援助ツールを組み合わせることにより、また、これらを適時に活用することにより、相手国の援助ニーズに沿った援助を1つの機関で実施できるようになった。しかし、これを名実ともに実現するためには、被援助国の実情、援助受入態勢や援助ニーズについて、きめ細かく把握することが必要である。そのためには、長期的な援助計画の策定、現地事務所の機能強化、現地機関支援の充実、地域・国の実情に合った援助方法の研究の推進など、多くの課題がある。

また、これまで、JICAとJBICという異なる職場風土の下で、技術協力と円借款という異なる業務を行ってきた二つの組織が一つになる場合には、種々の「軋轢」が生ずることも予想される。海外経済協力に関する検討会の報告書で

も、「円借款業務に携わる職員とJICA職員の専門的能力が共に活かされ、ODA業務の一元化で目指している効果が十分に発揮できるような配慮が必要であろう。」として注意を喚起している。今後、総合的な援助実施機関としてJICAが多面的な援助を効率的、効果的に実施していくためには、「一体感をもって仕事に取り組める組織の実現」⁽³⁸⁾を早期に達成することが必要である。

我が国援助の総合実施機関として発足したばかりのJICAの動向が注目されるところである。

おわりに—我が国ODAの課題—

以上述べてきたとおり、我が国ODAは、国際的な要請に応じて、その規模を拡大してきた。しかし、昨今の厳しい財政状況の中でODA予算が削減されるなどして、ODAの規模が縮小してきている。

国際社会に目を転じると、2000年に採択されたミレニアム宣言を受けて、グローバルな国際開発目標であるMDGsが採択され、2015年までの目標達成期限を決めて、アウトカムベースの具体的な目標・ターゲットが多くの分野で設定された。

2007/2008年は、MDGsが採択された2000年と目標達成期限である2015年の中間年に当たる。しかし、現在の状況を見ると、2015年までに多くの事項について達成することが困難であり、特にサブサハラ・アフリカ地域の国々では、依然として貧困・飢餓に直面しており、深刻な状態にある。我が国は、MDGsに先立ち、TICADプロセスを通じてアフリカ諸国に対して援助を実施してきている。他方、中国、インドといった新興国は、自国の経済成長を持続させるため、資源確保を目的としてアフリカの国々に接近し、援助を開始している。

⁽³⁸⁾ 外務省、JICA、JBIC「新時代のODA実施体制作り（新JICAの制度設計のポイント）」2006.6.12.
(<http://www.mofa.go.jp/Mofaj/Gaiko/oda/kaikaku/ugoki/jica/taisei.html>)

我が国のODAはアジア、とりわけ東アジア地域に対する援助を重視してきた。ODA大綱においてもアジアを重視した援助を志向している。地理的に近く、歴史的、経済的、政治的に密接な関係にある東アジア諸国を重視することは当然である。

その一方で、豊富な資源を有するアフリカ諸国に対する援助は、政治的・経済的に見て、将来にわたる我が国の資源確保、国際的なプレゼンティジの維持・向上のために重要な位置を占めている。もとよりこのようなアフリカに対する援助は、ODA大綱に示す我が国ODAの目的である「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資する」ことにかなうものである。アジアに対する援助とアフリカに対する援助は、近未来に視点を置くか、長期的将来に視点を置くかの違いであるといえるのではなかろうか。また、援助が効率的、効果的に実施されるならば、アフリカに対する援助の「限界効用」はアジアに比べて大きいと思われる。

これらのことから、我が国ODAは、以下の課題を抱えていると考えられよう。

- ① 我が国の経済力にふさわしい程度にODAの規模を拡大する。
- ② アフリカに対する援助を増加させる。
- ③ 援助実施体制の整備による効率的、効果的な援助を早期に実現させる。

これらの課題のうち、①のODAの規模拡大

については、厳しい財政状況との兼ね合いを考えると結論を出すのが困難な課題であり、最終的には高度な政治的政策決定に委ねられるべき事項であろう。先述したとおり、海外経済協力会議の2008（平成20）年5月の会議では、ODAの量と質については引き続き検討していくとしている。

②のアフリカに対する援助の増加は、①のODAの規模とも関連する事項である。長期的な視点で見ると、アフリカへの援助拡大は重要な課題であると考えられる。

③の援助実施体制の整備による効率的、効果的な援助を早期に実現させることは、どの地域に対する援助にも共通する課題である。新生JICAが長期的な戦略の下に、無償資金協力、技術協力、円借款という3つの援助ツールを有機的に連携させ、効率的、効果的な援助を実施すれば、限られた予算・財源で、より適切な援助を行うことができるようになるのではないだろうか。それがアフリカに対する援助で実現されるならばより望ましいと考える。

ただ、JICAは総合的な援助実施機関としてその一歩を踏み出したばかりである。JICAが今後、組織・業務の一体化を名実ともに早期に実現させ、開発途上国のそれぞれの援助ニーズに柔軟に対応し、長期的な視点に立った総合的な援助を機動的に実施できるようになることを期待したい。

（たかやま じょうじ）