

## 第 4 章 | OECD・DAC(開発援助委員会)

### 1. DAC 設立の経緯と背景

開発援助委員会 (Development Assistance Committee, DAC) は経済協力開発機構 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) の下部機関である。したがって DAC 設立の経緯と背景を知るためには少々回り道になるが、OECD の成立と機能、当時の世界状況の説明が必要である。

OECD の前身であるヨーロッパ経済協力機構 (Organization for European Economic Co-operation, OEEC) はアメリカがヨーロッパ復興計画 (マーシャルプラン援助) を与える条件を満たすために1948年に発足したものである。その条件とはヨーロッパ諸国が共同体制を確立して相互に協力しあうこと、特に域内貿易の自由化に努力すべきことであった。

OEEC 内部では援助効果を最大にするために、加盟諸国間で常に密接な話し合いがもたれた。この習慣は OECD に組織替えした後も引き継がれ、OECD の基本的な性格の一つとなっている。OEEC はその加盟国間の協議をとおして戦後の復興につくし、西ヨーロッパ諸国の経済的地位向上に貢献した。

#### (1) OEEC から OECD へ

1950年代後半にはヨーロッパの経済的自立がほぼ達成されるとともに、アメリカとヨーロッパの関係が変化せざるをえなかった。自由主義陣営のリー

ダーを自認し、多角主義・無差別主義を中心とする国際経済秩序の構築を意図していたアメリカは、経済力をつけたヨーロッパ諸国を協力者として必要であったのである。

ここでアメリカがヨーロッパ諸国に最も期待したことの一つは、途上国に対する援助負担の分担であった。中立主義諸国をめぐるソ連圏との援助競争が激化し、対途上国援助はアメリカ経済にとって負担になっていた。

こうして1961年、OEECは従来の加盟国であるヨーロッパ18カ国にアメリカとカナダを加えてOECDとして新たに発足した。

OECDはその条約1条によると、①最高の経済成長の維持、雇用の増大、および生活水準の向上をはかる、②開発途上にある諸地域の健全な成長に寄与する、③国際的義務に従い多角的かつ無差別な基礎の上に立った世界貿易の拡大に寄与する、といった三つの主要な目的をもつ。したがってDACは経済政策委員会、貿易委員会とともにOECDの中心的な下部機関であり、加盟国の経済発展と世界的な経済の健全な発展のためには、途上国の貧困をなくさなければならない、そのためには援助額の増加と効率化が必要であるという共通の認識から援助国が組織した委員会である。

1960年1月、OEEC特別経済委員会の開発協力に関する決議で援助国の討議・調整機関としてDACの前身である開発援助グループ (Development Assistance Group, DAG) が組織された。当初の加盟国はベルギー、カナダ、フランス、西ドイツ、イタリア、ポルトガル、イギリス、アメリカおよびEC委員会で、すぐに日本とオランダが加盟した。61年9月、OEECのOECD改組にともないDACとして発足した。DAGの元加盟国に加え、ノルウェー (1962年)、デンマーク (63年)、オーストリア、スウェーデン (65年)、オーストラリア (65年)、ニュージーランド (68年)、フィンランド (75年)、アイルランド (85年) が加盟した。その後74年にポルトガルが脱退したが、91年にスペインとともに再加盟した。その他に世界銀行、国際通貨基金、各種国連機関などが問題の性質に応じてオブザーバーとして出席する。

## (2) 機構と機能

年に1回行われる年次審査がDACの活動の中心といえる。各加盟国は前年の援助実績・問題点・今後の政策などについて覚書と質問書に対する回答をDAC事務局に提出する。これに基づき2年に1回審査を受け、援助の内容、問題点に関する説明とこれに対する審査国・DAC事務局から質問・意見が交換される。年次審査は議長の名で報告書としてまとめられ、上級会議で総括的討論を行う。各種の決議・勧告などはここで採決される。上級会議を補佐するかたちで弾力的に専門家による各種の作業部会が設けられている。

年次審査では各国の援助経験を知ることができるばかりでなく、年次審査作成の過程で、加盟各国は分散した援助の集計・統計作成技術を発達させるとともに、援助専門機関を設立させるなど進歩がもたらされた。

そのほかの機能としては、1962年1月に援助調整グループ制度が設立され、特定国または特定地域に対する援助について情報・意見の交換、調整が行われている。また情報交換・調査研究・技術者訓練のためのOECD開発センターも活動している。

すでに述べたように、OEECの伝統を引き継いだOECDは加盟国の代表から構成される理事会における協議が重要であるとされている。DACも同様に、途上国に対して実際に融資や技術協力を行うことはない。重要なのは先進諸国が援助実績を報告して意見を交換し、問題があった場合その解決策を共同で検討することである。検討から勧告や決議が採択されるが、これも強制力をもたない。

しかし強制力をもたないからといってDACが無力であるとはいえない。年次審査は他国の援助経験を知り、相互理解の場になっており、加盟国の援助政策に大きな影響を与えている。また援助が外交政策のひとつであるためにOECDやDACが先進国間の駆け引きの場ともなっている。

### (3) 役割の変化

DACの創設から現在までの主要な活動は、①経済協力に関する情報交換、②加盟国の経済協力実績・経済協力政策に関する年次審査、③経済協力政策上の一般的諸問題の検討である。しかし経済協力をめぐる状況はめまぐるしく変化した。各時代の主要課題の変遷をたどりながらDACの役割、経済協力・援助に対する姿勢の変化を概観する。

1960年代、途上国が離陸するためにまず援助の額を増やすことが第1とされた。援助額増強は今日も課題の一つであることに変わりはないが、援助額の変化はDAC設立当初の議長報告の冒頭を飾ることが多かった<sup>(1)</sup>。援助額が増加すると、受入国にとって返済の義務も大きくなる。返済による負担を軽くするべく、先進諸国は足並みを揃えて援助条件の緩和に全力を尽くした。

途上国に流入した多額の資金は主としてインフラ建設に投資された。道路、港湾、ダムなどを整備しさえすれば途上国はそれらを利用して自らの努力によって貧困から脱出できると誰もが疑わなかった。ここで問題となったのは経済インフラへの資金の集中であった。DACは各国の集中を排除し、効率的な経済環境を整備するために国別あるいは地域別に調整コンソーシアムを設立した。当時の経済理論によれば、これが離陸への最も効率的な方法であった。

1970年代、NIES諸国が離陸を開始する一方、援助効果がいっこうに現れない国やますます貧困が悪化する国も多く、南北対立が激化した。先進諸国に援助疲れや援助に対する疑問がみえはじめるのはこの頃である。しかし、人口爆発・食糧問題といった昔ながらの途上国の悲惨な状況を目の当たりにし、人間としての基本的ニーズ(Basic Human Needs, BHN)の充足の必要性や人材育成・技術援助が見直された。DACではアフリカなど最貧国に対する緊急経済援助の必要性を主張するとともに、低所得国の経済協力政策に対する見直しをはかろうとした。そのほか援助の効率評価、エネルギー問題、BHN関連で開発における女性(WID)など多様な分野に関心が向けられはじめた。

援助供与国は途上国の基本的な経済環境が整えば、開発・発展は可能であると考えて援助を行っていた。それが多くの国で実を結ばないことが明らかになり、援助が効率的に使用されないのは途上国の政治・経済システムに問題があると考え、それらを変革する方法を模索しはじめた。構造調整の基本的なコンセンサスが形成されるきっかけとなったのが、1970年代であったといえよう。

1980年代前半までにはDAC内部でも幼稚産業保護政策や国家による価格統制に代わり市場経済が見直され、IMF・世銀の構造調整融資が各国で実施されるようになった。構造調整融資はその多くがマクロ経済モデルに則ったもので、条件が厳格であったが、DACは援助受入国との対話をベースに、引き続き譲許的な条件での融資を推進すると同時にBHNの充足にも努力するよう加盟国に呼びかけた。

1990年代はBHN充足の範囲を広げるかたちで、開発の利益を多くの人に享受させ、より大きな効果を生むために参加型の開発(Participatory Development)が奨励されている。地球的な成長も考慮され、環境問題にも関心が向けられている。

これらの目標を達成するために、途上国政府との継続的な対話が重視され、民間部門助成を強化するとともに公的部門の改革が推進されている。

このように調整はDACの機能の中心であるが、その意味は設立当初と現在では若干異なる。1960年代は調整とはインフラ建設に集中しがちだった資金を重複することなく、効率よく分配することを意味した。もう一つは途上国の経済状況を考慮しつつ、援助条件に関する指標を提示し、援助国間の負担を調整し、援助国が援助しやすい環境、被援助国が援助を受けやすくする環境をつくることに力点が置かれた。そしてDAC加盟国間における話し合いやUNCTADを中心とする途上国自身による要請により援助条件は十分に緩和された。

しかし冷戦構造の崩壊で途上国援助の意味も大きく変化し、受け身だった途上国も構造調整プログラムをととして開発の主体者であることを学んだ今

日、途上国が条件の少しでも緩い援助を選んでしまい、開発にとって本来望ましいプロジェクトが行われないケースも現れており、新たな調整の必要が生じているのである。

DACの設立当初と比較して援助関連機関が数多く設立されたため、当初ほどの影響力はもはやない。しかし、実際には融資を行わない討議・調整機関だからこそ先進諸国の援助政策の基本となる長期的・良心的な指標を提供できるのではないだろうか。

DACはOECDの下部機関として、ヨーロッパ諸国の復興の経験を途上国に移転しようとした。確かにヨーロッパ諸国はOEECにおける緊密な討論をとおして、資源を効率的に動員し、短期間で復興に成功した。しかし、その成功はヨーロッパ諸国が民主的な政治システム、市場経済に関する知識や経験などある程度共通の基盤を有していたことに求められるのではないだろうか。

これらの共通の基盤のない、いわばヨーロッパ諸国とは異質な途上国にはヨーロッパの経験や理論は生かされなかったのである。行き違いは誤解・対立を招いた。それでもDACをはじめとする援助機関は根気よく途上国と向き合い、今日共通認識をもつための政策対話を採用するにいたったのである。

## 2. 援助条件緩和の過程

1960年代、DACは主要な援助関連機関であり、その関心は主に援助量の拡大、援助条件の緩和に向けられた。70、80年代も引き続き、これに関する勧告・決議が採択されたが、70年代、80年代の決議は60年代の決議の補足・改訂としてとらえることができるので、60年代のテーマとしては援助量拡大、条件緩和の努力をとりあげる。

## (1) 背景

DAC加盟国が条件緩和を主要な努力目標とした要因は、①途上国に対する配慮、②加盟国間の調整、③途上国からの要請・圧力などである。このうちDAC内部で特に重視されたのは②と③である。

### ① 途上国に対する配慮

前に述べたように先進諸国は途上国に対し、インフラ建設のための資金を融資することによって途上国の経済発展が可能であるとの見解をもっていた。経済インフラ建設には多額の援助が必要であったが、多額の融資に伴う返済の義務は独立後間もなく経験の乏しい途上国に重い負担となった。債務は累積し、外貨事情を悪化させるなど経済成長の妨げとなるだけでなく、国際経済秩序の維持に支障を来しかねなかった。

### ② 加盟国間の調整

債務国は貸付条件の厳しい国に優先的に返済を行うことが多く、緩い条件を提示している国は返済が後回しになっていた。これは緩い条件で貸付を行う加盟国の援助意欲をそぐことになりかねない。DACとしては負担を分担することにより縮小均衡に陥らないように誘導する必要があったのである。

### ③ 途上国からの圧力

途上国は国連貿易開発会議(UNCTAD)などで南北間の経済格差是正のための措置を検討し、先進国に強く改善努力を迫ったことは周知の事実である。

## (2) 援助の量的拡大と条件緩和をめぐる決議・勧告

初めに具体的な決議として現れたのは1961年の「共同援助努力に関する決議」である。

1961年3月、ロンドンで開催されたDAGの第4回会議において「共同援助努力に関する決議」が採択された。その内容は、①加盟国の援助額の増額と効率化をDACの共同目標とすること、②被援助国の国情にあった確実に継

続的な援助が最も効率的であることを承認、③商業的条件で供与される民間資金の援助の有用性を承認しつつ、一部の途上国について条件の緩和が必要であることを指摘、④国別の寄与割合について今後研究を進めることを勧告、したもので、DACの基本理念を現すものとして後のDAC会議でしばしば引用・確認されている。

この決議は同会議にアメリカが提案した1%提案がもとになっている。提案の内容はDAG加盟諸国の援助額の合計が、加盟国の国民所得の合計の1%に達することを加盟国の共同目標とし、加盟国間でこの額を国力に応じた公正な割合で分担するべき、というものであった<sup>(2)</sup>。

当時アメリカは東西冷戦構造のなかで経済的にも軍事的目的のためにも途上国への援助が戦略的に重要であるとされており、援助額の増加が必要とされていた。アメリカは1960年にはDAC加盟国の政府資金供与総額の58%を支出していた<sup>(3)</sup>。しかしアメリカでは50年代後半から国際収支赤字が拡大しつつあった<sup>(4)</sup>。そのためアメリカにとってはOECDを通じて援助負担の肩代わりをしてもらうと同時に、東側諸国との援助競争に対抗するため、西側として援助計画の一元化をはかり、効果的な援助を長期的な視野に立って実施することが望ましいとされた。

この時のアメリカの提案に対しては1%という数字の根拠が曖昧であることが問題となった。また援助の定義について、贈与またはきわめて長期・低利の借款に限るべき、という意見と比較的短期の延べ払いなど、商業ベースまたはこれに近いものも含むべきとする意見が対立し、アメリカの提案した1%という具体的な数字は決議には現れなかった。

1961年7月に東京で開催されたDAG第5回会議でも、アメリカは引き続き、①公平な援助分担方式の確立、②開発援助資金調達機関としてのコンソーシアムの設置、③情報交換・調査研究・技術者訓練のための開発センター設立を提案した。ここでも活発な議論が行われたにもかかわらず、具体的な決議にはいたらなかったが、62年10月、援助条件作業部会が設置された。作業部会には以下の事項を検討するよう付託された。①金利、支払方法その他



の条件, ②金利を定める際の基準とその基準を適用する際の理由, ③援助条件と被援助国の経済的環境の関係について, ④援助条件の相違の及ぼす影響について, ⑤DACの「共同援助努力に関する決議」について各国でどのような考慮がはらわれてきたか。

1963年3月, 援助条件作業部会は中間報告を作成した。①ソフトローンとハードローンについて。作業部会は両者の定義を試みようとしたが, 受入国の経済事情とプロジェクトの性格を勘案してなされるものであるから一義的に定義できないと失敗に終わった。②途上国の債務負担の増大とそこから生じる問題点について。③各援助国の援助条件の比較。各国の援助条件には大きな差異がみられる。ある途上国に厳しい条件の国と緩い条件の国が援助をしている場合, 途上国はまず, 条件の厳しい貸付に返済を行う。その結果, 緩い条件で援助している国に対しては返済が滞ることになる。

作業部会の中間報告をもとに1963年4月, パリで開催された本会議で援助条件に関する審議が行われ, 勧告を含む決議が採択された<sup>(5)</sup>。

#### 〈主要な勧告と決定〉

①DAC諸国は途上国に供与する援助の条件を, 国際収支, 債務支払能力など各被援助国の事情に即応したものにする。

②ソフトローンとハードローンないし贈与を適宜組み合わせる, あるいはツーステップローンを採用する。

③DAC諸国は原則として援助条件の比較可能性を確保し, その援助条件を相当程度一律化し, かつ援助条件上の差異をできるかぎり少なくすることを目的とする。それは必ずしもすべての援助国の援助条件の標準化を目的とするものではないが, 一部の援助国については援助条件の緩和が必要となる。

④DAC諸国は今後世銀主催の債権国会議, DACの調整グループ, などにおける討議およびコンサルテーションを通じて上記目的達成のために共同して努力する。

⑤援助国は援助条件緩和のために必要な立法上・財政上の措置を求めることが期待される。同時に途上国にも政策努力を期待する。

⑥援助条件作業部会は、被援助国の年間債務返済に関して起こるべき将来の傾向とその結果生じる諸問題につき今後ともいっそうの検討を行うとともに、エイド・タイイングについても作業を行う。

従来までは、国民所得の1%といった指標にみられたように、援助の供給側の能力から適正な援助量が論じられる傾向が強かったが、これ以後、被援助国の経済状態・需要を考慮した援助量・指標が必要であるとの合意が形成された。

エイド・タイイングについては、作業部会に調査が委託されたように援助供与の過程で問題が生じつつあった。なぜなら食糧・技術援助などはその性格からしてひもつきで行われており、援助の量的な増加のおり、市場の競争原理を歪める・調達コストが高くなると批判されていたからである。これについてはすでに1960年7月のボン会議で、「DAC加盟諸国は、国際収支事情や国際支払ポジションなどの要因を考慮しつつ、買付け先制限を減少せしめる方向に向かうべきである」という協定を結んでおり、62年7月のDAC総会では「買付け先制限の傾向を逆転せしめるよう共同努力をするため、買付け先制限が援助国、受入国およびその他の諸国に及ぼす影響を研究する」ことが合意されていた。しかし、63年の時点で、DAC諸国が供与する二国間援助の約3分の2が調達先の制限を受けていた<sup>(6)</sup>。タイド・エイドになる要因としては援助国の、①国際収支、②国内遊休施設の活用、雇用対策、国内世論、③政治的配慮などが挙げられる。

一方、途上国を中心とする第1回UNCTAD(1964年)では、国際貿易のなかでの途上国および資金の流れを中心に活発な議論が行われ、個々の国の国民所得の1%相当の援助が適切であるなど、26の勧告が採択されるとともに先進国と途上国双方の努力が必要であると確認しあった。

DACはこれを受けて作業部会を改組し、エルゾン部会(UNCTAD総括フォーロー)、エバーツ部会(従来の援助条件作業部会を継承、開発援助に伴う各種財政措置の問題)、ラングレー部会(援助の需要供給について計量的作業を行う)の3部会を新たに設置した。援助条件作業部会は数年間にわたるDAC諸国の援

助条件について実情をレビューし、経済・予算・援助実施制度等の援助条件政策に影響を与える諸要因を検討し、翌年援助条件に関する勧告案を作成した。

1965年、作業部会の報告書に関し議論が行われた。援助資金は民間市場で集められているため、西ドイツやイギリスは低金利融資が金利市場の混乱をもたらし、民間資本の活動を阻害し、資源の競争的で有効な利用を妨げると主張したが<sup>7)</sup>、7月の上級会議で満場一致で「援助条件に関する政策勧告」が採択された。

その前提は以下の三つである。①多くの途上国で債務返済負担が増加し、そのため開発計画の実行が妨げられ、供与されるべき援助総量をいっそう増加させる必要が生じている。②援助条件の格差が依然として共同努力の精神を危くするのみならず、最も緩い条件で援助している国が過去の成果を維持することを困難ならしめている。③UNCTADで途上国の累積債務問題に強い関心が向けられ、返済条件と利率を決める際に、債務国の全般的な債務返済能力を考慮に入れる必要があると合意が得られた。

#### 〈主な決議・勧告〉

①DAC諸国に援助条件を個々の途上国の状況に即応させるよう提唱し、援助条件作業部会に適切な援助条件を決定するための基準を樹立するよう委託。開発上適切な施策を講じているにもかかわらず、厳しい累積債務問題をかかえ、経済状況の困難な途上国に関しては、それらの国の自立が達成されるまでは援助の大部分を贈与ないしは非常に緩い条件で供与する必要がある。さらにツーステップ・ローンの方式も勧告した。

②DAC加盟諸国はできるかぎり条件を均衡化させるよう努力すべきである。特に比較的ハードな条件で援助を供与してきた国が条件を緩和するべきである。

③全政府ベース援助のうち贈与または贈与類似援助の割合が70%未満の国は3年以内に「全約束額の81%は贈与または3%以下の金利、全約束額の82%は贈与および返済期間25年以上、据置期間の加重平均は7年」という1964

年 DAC の実績レベルを達成するよう、制度上および予算上の措置により最善の努力をしなければならない。この実績レベルよりも相当ハードな若干の国は 3 年の期間内に共同目標にどれだけ近づくかという改善の度合いが重要な基準となる。

④ エイド・タイイングの範囲を狭める努力をする。タイドが行われていてもタイドによる調達が可能で最善の条件の下で行われるよう保証する。第三国の参加、他の途上国から購入を促す。

⑤ ノンプロジェクト援助の必要性を認めるが、その場合、開発計画とその管理にいっそう深い注意をはらうことが必要である。このことは援助関連機関での緊密な協調も必要とする。

この勧告の結果、1967年にドイツ、オランダ、ベルギー、オーストリアが DAC 平均条件(満期25年、据置期間7年、利子率3%)を開発借款供与条件の一つの基準として採用した<sup>(8)</sup>。

### (3) 援助の指標

各援助国は自国の援助額を少しでも多くみせ、貢献していることをアピールしようとすることから、援助実績の計算が複雑になり、援助国間の比較が困難になりつつあった。この点からすると国連や UNCTAD で採択された 1 %基準は途上国の援助需要や援助供与国の供給能力を考慮したものではなかったが、平均を大きく下回る国には簡明な指標として役立っていた。しかし、金利、期間、タイドかアンタイドかなどを総合し、かつ各国の援助条件を比較することのできる指標が必要とされ、1965年勧告において作業部会に指標作成が委託されたのである。

1968年にはニューデリーで第2回の UNCTAD 総会が開催され、国民所得を改め GNP の 1 %を援助額の目標とすること、途上国貿易に有利なように 70年まで特惠関税を実施すること、贈与比率をさらに上昇させること、ひもつき条件を廃止させること、などが合意に盛り込まれた。後の国連第2次開

発の10年のなかでも、72年までにこの目標値に達しない国は75年をめどに目標を達成することが望ましいとしている。この決議は72年の第3回UNCTAD総会でも確認されている。

DACも第2回UNCTAD総会を受け、10月の上級会議において全会一致でこの1%決議を受け入れた。しかし、1%目標には曖昧さが残り、加盟国の援助実績比較の手段としてふさわしくないとしてDACは作業部会を中心に他の比較計算方法を模索しつづけた。

1965年の援助条件勧告をもとに、DAC加盟各国の援助実績をレビューした結果、69年2月「65年援助条件補足勧告」が採択された。この勧告は次の2点が重要である。一つはODAの定義を定めたうえで、ODAの70%以上が贈与の形式をとることを目標としたこと、もう一つはグラントエレメント(Grant Element, GE)という援助条件の基準を用いたことである。

具体的にはODAは途上国の経済的発展と福祉の向上を主要な目的とし、公的な機関から供給され、そのGEは25%以上とするというものである。援助総額とODAを分離するという提案は1967年にアルジェで開催された開発途上国77カ国グループ閣僚会議(UNCTAD準備)で導入された概念である。68年の第2回のUNCTADでは具体的な決議にはいたらなかったが、国際開発委員会は「開発のパートナー」報告(「ピアソン報告」)で先進各国は75年までにODAを純移転でGNPの0.7%に引き上げるよう勧告した。先進各国も公的援助の重要性を認め、ODA増額の意志を表明した。GEを用いた基準とは「GEが61%以上に達する取引がODA総額の85%以上にならなければならない」あるいは「ODAのなかで最も条件の緩やかなものから加算して85%までの借款中の平均GEが85%以上である」、というものである。

1970年代に入っても援助条件の緩和は続いた。

1970年9月東京で開催された上級会議では、アンタイド援助増加を基本原理として決議したが、具体的な決議にはいたらなかった。

1972年には第3回UNCTADがあり、同年のDAC上級会議では援助条件勧告が改訂され、グラントエレメントの目標値は84%とされた。

1973年、70年の基本的合意を確認、明文化するかたちで「国際機関提出アンタイイング」(マルチアンタイ合意)が採択された。

1974年、DAC10カ国は「二国間政府借款のLDCアンタイド了解覚書」に調印した。

1978年にはGEの目標値を86%に引き上げる勧告が採択された。特にLLDC諸国にはGEの目標を90%とするか、GEの3年平均を86%とすることとされた。

さらに1980年にはドイツ、フィンランド、イタリア、日本らのDAC加盟国がODA額を引き上げる努力をすると表明した。

DACはこのように援助量の増加と条件緩和に努力してきた。あくまで討論機関であるDACが加盟国に対し提示した数少ない数字で現れる指標である。援助条件は援助国としてはこれ以上譲歩できない程度まで緩和された。しかし援助合計額それ自体が目標として議論されすぎたきらいがある。にもかかわらず、量的目標(特に0.7%基準)を達成している国は北欧の一部の国のみである<sup>(9)</sup>。

### 3. 1970年代開発援助の新しい方向

1950年代から60年代にかけて後の経済発展の基礎を着実に築く国がある一方、ラテンアメリカでは債務が累積し、アフリカでは深刻な食糧危機が経済発展を阻害するばかりでなく、多くの人々の基本的な生存も脅かした。また多くの途上国では急速な都市化が進行し、社会問題となっていた。同時に農村における人口・失業が増加していた。従来の資本集約的・都市偏重型の急速な工業化を指向する開発政策は、確かに識字率・平均寿命の向上・乳児死亡率の低下に貢献したが、これらの達成によって爆発的に増加した人口の生活水準引上げに効果を及ぼすことはできなかった<sup>(10)</sup>。特に1970年代前半は旱魃による世界的な食糧危機・石油危機による肥料価格の上昇、それに伴う輸

入食糧価格の上昇などが経済的に脆弱な途上国を直撃した。貧困とその原因に直接対処する開発政策を練り直す必要があった。

援助機関・途上国は1970年代半ばに人間としての基本的ニーズ (Basic Human Needs, BHN) という援助の新しい方向を打ち出しはじめた。BHN の基本は途上国の農村における雇用創出であり、失業から解放された農村人口が所得・食糧を自ら得ることによって、生活水準改善・所得分配の均等化を達成しようとするものである。

#### (1) 1977年 DAC「経済成長と BHN 充足のための開発協力」採択までの歩み

BHN は、開発の歴史において決して新しいテーマではない。例えば1961年ラテンアメリカ諸国とアメリカとの間に結ばれた「進歩のための同盟」(Charter of the Alliance for Progress) では BHN という言葉は使われていないが、開発の諸目標として文盲率・幼児死亡率低下、就学率・平均寿命増加、飲用に適した水・下水処理施設へのアクセス拡大、雇用創出、栄養摂取、土地・税制改革、貧困層への住居提供などが設定されていた。

1970年代の BHN 論議の発端となるのは69年に ILO が始めた世界雇用計画 (World Employment Programme) に求められる。

1968年、DAC 加盟国内においても開発の方向転換が論じられ、来るべき次の10年の開発協力のあり方として九つの勧告を行った。その主旨は教育により高い優先順位を与え、家族計画への援助を増加させ、雇用創出努力を行うべきというものであった。70年の DAC 年次報告では、途上国における余剰労働と希少な資本が論じられ、雇用創出は開発にとって最も緊急に解決すべき問題であると強調されている<sup>(11)</sup>。人口問題にも関心が寄せられ、71年の上級会議で取り上げられた。

OECD 開発センターの調査によると、途上国では都市化が急速に進んでおり、都市での失業が問題となっているが、農村での失業がより深刻である。途上国の農村ではその国の伝統的な技術のほうが最新の技術よりも受け入れ

られやすく、失業の解消、貧困層の生産・所得増に結びつく」と報告している<sup>(12)</sup>。これに基づき DAC は途上国と先進国の専門家出席のもとで1972年5月と73年3月に農村開発に関する討論を行っている<sup>(13)</sup>。

1970年の「第2次国連開発の10年」はGNP成長に重点を置くのではなく、BHNの充足を伴う経済成長を目標とした。ここで扱われたのは貧困層への雇用創出・基礎教育・保健・栄養・家族計画サービスの提供を伴う公共政策の重要性、開発における女性(WID)など人的資源の開発に関わるものである。

世銀のマクナマラ総裁は1973年、ナイロビで行われた世銀・IMF年次総会での演説によって貧困の撲滅が世銀の最大関心事であり目標でもあることを明らかにした。アメリカ議会も同年、外国援助法を修正し、BHNの充足をUSAIDの第1の目標であるとした。ドイツ・イギリスも75年、開発政策の転換をはかり、途上国の最貧層・農村に直接効果的な援助を優先するとした。

援助関連機関での討論に対して、途上国でもBHNの充足の重要性が認められたが、従来の資本集約型開発を改め、新たな政策を立案するのは容易ではなかったこと、BHN援助は過去の援助よりも規模が小さくなりがちであるため、援助額減少が危惧されたこと、そしてなによりも西欧型の生活様式への憧れからBHNに批判的な国が少なくなかった。

途上国はOPEC諸国の台頭にならって1973年、非同盟諸国首脳会議で「アルジェ宣言」を採択、先進国の経済支配を糾弾、天然資源の国有化を主張した。引き続き74年、第6回国連資源特別総会では「新国際経済秩序樹立宣言」(NIEO)が採択され、南北間の対立ムードが高まっていた。

しかし、BHNは国ごとに必要となるものがそれぞれ異なるため、援助国・被援助国間の対話が必要とされた。EECを含む27カ国は国際経済協力会議(CIEC)(1975年12月～77年6月)を通じて南北間の理解と交渉のフレームワーク(南北対話)を発展させることを討議した。こうした討論の結果、DAC加盟国の多くは農業依存型の経済である低所得国に都市偏重・資本集中型の経済開発は不向きであったことを認識し、最貧層、最貧国の農村開発・BHNの充



足に援助努力を注ぐことに合意した。また途上国の需要に速やかに応じるために国内法改正などの努力も重ねられた。

この姿勢はさらに進展し、DAC加盟国間では途上国自身が食糧・農村雇用問題に対する政策を練り直し、具体的な制度改革を行うべきという認識が一般的となった。政策立案能力に欠ける途上国に対し、行政管理技術に関する指導も盛り込まれるようになった。

## (2) 1977年 DAC 採択の内容

1977年10月27日、DACは上級会議において「経済成長とBHN充足のための開発協力」を採択して開発の新目標を掲げ、これに向けて開発協力を強化することを確認した<sup>(14)</sup>。現地における迅速な人件費調達のためにローカルコストに関するガイドライン<sup>(15)</sup>も同時に採択した。これは60年代の条件緩和のように勧告を伴うものではない。60年代後半から70年代にかけて援助国・援助機関・途上国が行ってきた援助方針の総決算といえる。

「経済成長とBHN充足のための開発協力」は、①BHNの基本的概念とアプローチ、②援助国の基本理念、③援助国、被援助国間協力、④今後のDACの活動、からなる。

### ① BHNの基本概念とアプローチ

過去数十年の間、多くの途上国は目覚ましい経済発展を遂げた。しかし途上国と援助国の努力にもかかわらず深刻な貧困がいまだに残っており、生産的な雇用や食糧・飲み水・住居・保健衛生・教育などの人間としての基本的な欲求さえも満たしていない人口が10億いる。これに鑑みDACは、1976年に行われたILO会議で示されたようにBHNを開発戦略に追加する。

BHNの概念はそれぞれの国によって異なるので、途上国は個々の状況に合わせて目標と政策を設定する責任をもつ。

BHNは経済成長の代替物ではなく、経済成長の構成要素である。既存の資源、特に労働の有効活用と生産性の改善に貢献する政策は成長と公正の両面

に効果的である。雇用を創出することで貧困層に生産的な所得を増やし、長期にわたる自生的な開発を促すことを目標とする。それにはできるかぎり多くの人の人間的欲求が満たされることが効果的である。

## ② 援助国の基本理念

途上国は BHN 充足を目標とする開発計画を採用し、それに伴い新しい政治改革に取り組むこととなった。これに対して援助国は財政支援を増やす必要がある。

その際、援助計画は開発過程における女性の活発な参加を促すものでなければならない。途上国における貧困層に対する災害救援助も BHN の重要な構成要素である。

DAC 加盟国は BHN 援助を弾力的かつ効果的に行う能力を強化する必要を認める。途上国に援助実施手続を徐々に委託することを検討するのが望ましい。途上国から BHN の分野における人材の育成・国内機関の機能強化に関する要請があった場合、DAC 加盟国は積極的に応えるのが望ましい。また DAC 加盟国は NGO が BHN の分野で重要な役割を果たしていることを認める。

## ③ 援助国・被援助国間調整

DAC 加盟諸国は途上国に対する BHN 開発計画を支援し、それをより効率的にする用意がある。開発計画は受入国と援助国の対話をととして国別に発掘される。DAC 加盟諸国は途上国主導による援助調整も歓迎する。

## ④ 今後の DAC の活動

援助計画における効率性は、DAC 加盟国にとってますます重要な関心事となっている。DAC は加盟諸国の援助が BHN に寄与しているかどうかに関して引き続き相互監査を行う。同時に相互監査によって援助の量的拡大と効率化をはかる。

### (3) 1970年代の意義

DACは創設以来、援助の拡大と効率化に努力してきた。BHNも援助の効率化努力の一形態である。1972年のローマクラブによる「成長の限界」発表、70年代初めの石油ショック、72年の旱魃によって引き起こされた食糧危機は資源の有限性・希少性を世界に知らしめた。天然資源をめぐる途上国の主張も過激になった。一方、国内経済の不振に悩まされる先進援助国では、いっこうに効果の上がらない援助に対する不満が噴出していた。限られた資源を有効に使用しなくてはならない、かつ途上国には未だに貧困が深く根をおろし、その国の大部分の国民が苦しんでいるという認識がBHN充足による効率追及に拍車をかけた。

またBHN援助が推進された原因の一つとしてBHN援助は援助国の国民の支持を取り付けやすいという側面もある。広範な支持を得た援助は国民の期待も大きいと、関心も高く良い結果を残す傾向が強いという<sup>(16)</sup>。

1975年に始められたCIECによる南北対話は、低所得国の指導者に国際経済環境の変化を理解させ、政策調整と改革によって国内経済が調整できるという自信を育てた。

しかし、改革と調整に関する努力は十分ではなかった。アフリカやラテンアメリカ諸国は改革を先延ばししていた。DAC加盟諸国も最貧国に対する援助調整の重要性・理解のある政策改革プログラムを伴うプロジェクト援助供与などに関心が薄く、援助方法も確立されていなかった。

## 4. 対話と調整による効率化

DACは発足以来、途上国援助の環境整備に腐心してきた。しかしアフリカ諸国では開発行政の失敗と1980年代初めの旱魃の影響で多くの人々が飢えに苦しんだ。ラテンアメリカ諸国では対外債務が国際経済秩序を脅かすまでに

累積していった。

一方、1970年代後半の第2次石油ショックの影響で、援助国も財政赤字・失業に直面するなど、世界的に不況と保護主義が台頭しつつあった。DAC加盟国でも一向に効果の上がない援助に対するいらだちから援助削減への重圧が高まった。

しかし世界的な相互依存体制のなかで途上国の経済発展は不可欠の要素であり、継続的な援助努力によってパフォーマンスの悪化を未然に防ぐ必要があった。継続的な援助を行うためにDACをはじめとする援助関係機関は供与国の援助方法改善・調整、受入国の環境整備などの援助効率化を推し進めた。

1980年代のDACの基本姿勢は、エネルギー・環境問題など開発資源の希少性を強く再認識せざるを得ない状況のなかで、新しい方向を提示するというよりもむしろ協調や対話を通じて従来の援助方法を改善して効果をあげることで、既存施設の修復・活性化、途上国における長期的な開発能力の養成を期待するものなどであったといえる<sup>(17)</sup>。

#### (1) 援助の効率化と援助評価

DACは1979年の上級会議で援助の歴史と意義の再確認作業と特定のプロジェクトに関する詳細な評価を行い、これまでの援助が開発に有効であったことを証明するように命じた。この作業の成果は80年に「Compendium of Aid Procedures」として出版され、援助の効率を測ることの困難さを強調しつつ、援助が開発において果たしてきた役割を明らかにし、経験から得られた教訓と資源の有効な利用の可能性を提示した。ここでは援助国国民の援助に対する理解を深め、支持を得るとともに、DAC加盟諸国内部でも多様化した援助方針に方向性を示した。

1979年には「援助実施改善に関するガイドライン」も採択された。ここでは多様で弾力的な援助供与メカニズムの採用、援助受入国の行政能力の強

化・行政機構の改善、援助供与国と受入国の共同努力、永続的な援助の確認が盛り込まれている。

確かに援助受入国は行政・管理能力が欠如していて、援助資源および国内資源の有効利用を妨げており、技術援助などによって改善が必要である。しかし、援助国が援助を供与する方法を改善することで短期的に解決できる問題もある。例えば供与国は成功を見込めるプロジェクトに援助を集中する傾向が強く、重複が受入国政府の混乱を招いている。また複数の国から寄せられる数多くの援助の事務処理・実施は、ただでさえ事務能力の低い受入国の行政にとって過剰な負担となっている。1979年ガイドラインではこれら援助の重複・集中を調整し、既存の法体系を弾力的に運用することによっても効果的な援助が可能であるとしている。援助の実施方法としてはプロジェクト援助・プログラム援助・技術援助の組み合わせも有効であるとし、可能性をさぐっている。

1979年ガイドラインではこれら供与国への要望に加えて、受入国に対して政策立案・準備・審査・予算管理能力向上などのプロジェクトサイクルのあらゆる面で行政能力開発に努力するよう求めており、受入国への権限の委任も援助を効率的にするだろうと示唆している。また受入国側に対しても同様に弾力的な法運用・法律の簡素化を求めている。

ローカルコストについても1979年、ガイドラインが採択されている。このガイドラインは77年の「経済成長と BHN 充足のための開発協力」と同時に採択されたローカルコストに関するガイドラインにプロジェクトの維持・運営費の項目を追加したものである。ローカルコストや維持・運営費を援助受入国がファイナンスできない場合、当該プロジェクトが途中で挫折するばかりでなく、国内資源が逼迫し、インフレなどの経済的混乱を招いてかえって逆効果となってしまうことが多かった。ここではローカルコストの供与条件を明らかにし、弾力的・迅速な支援によって援助を効率化しようとするものである。DACは82年にさらに「既存施設の維持・強化のための援助に関するガイドライン」を採択し、79年ガイドラインを補強している。

援助評価も援助効率化の一貫として重視された。1980年、DAC では援助評価に関する共同努力を始めることに合意、81年から非公式に活動していた援助評価専門家グループが82年に正式に発足し、84年には援助評価から得られる教訓を発表し、88年にはプロジェクト・アプレイザルのためのガイディング・プリンシプルを採択した。援助評価は援助の効率化の手段として有効であったばかりでなく、援助供与国の国内世論に影響を及ぼした。援助も外交政策の一つなので、国内からの支持が不可欠である。援助評価の発表は、国民・国会の援助に対する知識と関心を高め、援助に対する支持を増した<sup>(18)</sup>。また援助評価を行うことによって他の機関との援助実績の比較も可能となった。

## (2) 世銀・IMF 構造調整融資の側面支援

援助受入国の環境整備の対象として特に注目されたのはサブサハラ・アフリカであった。1983年から84年にかけてアフリカを襲った旱魃はアフリカ大陸のほぼ半数の国の食糧生産を麻痺させた。このような惨状に対して大量の援助が流入した。83年には DAC の ODA 援助の30%がアフリカに向けられていた<sup>(19)</sup>。しかしアフリカ諸国の政府は開発計画の立案経験が未熟で、援助の効果はなかなか上がらなかった。そのため84年にはインフラの不備・熟練人材の不足・少数の一次産品輸出への過度の依存などの構造的欠陥を克服するには保護主義と介入統制を止め、市場原理を最優先した改革が必要であるとのコンセンサスがIMF・世銀を中心として形成された<sup>(20)</sup>。

構造調整融資は主に価格体系の歪みの改善と途上国財政の切詰めを要求したものであったため、性急な運用は国内経済に混乱をもたらしかねなかった。1984年のロンドンサミット、OECD 閣僚会議、国連経済社会理事会でも問題になり、具体的な決議は採択されなかったが、OECD 諸国は景気回復に努力することによって途上国の輸出品の市場となるべき、OECD 諸国は保護主義的政策を撤廃すべき、金融支援・ODA 供与を行うべき、民間銀行融資を促進する

べきなどの提案がなされた。これらの措置によって途上国の資本逃避は軽減され、海外直接投資を受け入れられる環境が整備されると期待された。

DACでは1976年からアフリカ支援グループを形成して<sup>(21)</sup>、アフリカ援助にあたっていたが、84年12月「サブサハラ・アフリカ援助に関するチェックリスト」を作成した。チェックリストはDAC加盟国の最近の援助の効率化の方法をまとめたものでもあり、やはり協調を重視している。そのほか長期にわたる大規模なプロジェクトよりも82年のガイドライン修正からもうかがえるように、既存の施設の活性化を勧めている。また70年代からDACにおいて主張されていた途上国における農業セクター重視の姿勢も貫かれている。

世銀は取りあげなかったが、DACとUNDPがこのチェックリストで共同して焦点を当てたのは行政管理に携わる人材を教育するための技術援助の重要性であった。

またこのチェックリストは構造調整融資を受け入れている国から需要があれば弾力的かつ機動的に援助を行うよう勧めており、世銀・IMFの構造調整融資を側面から支援しているといえる。1980年代後半のDAC諸国が国際機関を通じた援助の比率を高めたのも世銀・IMF支援の一貫である<sup>(22)</sup>。

同様に世銀・IMF側面支援的な性格をもつ決議・勧告が多数採決されている。

1983年輸出信用に関するガイドラインは、NIES発展の鍵となった輸出の役割に注目し、輸出と国内生産力向上が開発目的に資するように輸出信用を供与すること、国際市場における競争システムを考慮することをDAC加盟諸国に促している。84年にDACは途上国の私的部門と市場強化における援助機関の役割を再確認している。

1986年12月に採択された「途上国との援助調整に関するガイディング・プリンシプル」は調整と政策対話による構造調整支援策を集大成したもので、基本認識は以下のようなものである。

援助の供給側としては、各国政府・援助機関をはじめ輸出信用や民間投資も含めるとおびただしい数の援助主体と援助チャネルがある。それぞれの条

件・援助供与方法・対象も多様である。一方、援助の受入国の需要も多岐にわたるなど、援助をとりまく環境は複雑化している。このような状況の下で受入国の国内資源と援助を有機的に結びつけ、有効に利用するためには組織ぐるみの努力と政策対話が不可欠である。途上国と対話をもつ場合、その国の直面する社会一般の状況を広く考慮しなければならない。これらの状況が途上国の政策能力を大きく左右するからである。無理解は対立を生み、開発目的の達成を妨げることになりかねない。途上国の自立が最終的な目的であるから、途上国が援助供与国に過度に依存するのも問題である。技術援助を通じて途上国の政策立案・実施に関する分析・管理能力育成を重視するべきである。

その他、1986年には農業セクターの効率改善勧告（2月）、技術援助に関する勧告（3月）、ODAの調達慣行に関するガイドライン（7月）が採択されるなど効率追及努力が引き続き盛んに行われている。

注(1) OECD, Development Assistance 1961; OECD Publishment 1962, p.11.

(2) 1%提案は1958年のWorld Council of Churchesの会合で初めて声明として現れた。60年には国連総会で「経済的に欲福な国の国民所得の1%を目安に国際援助の相当の増加が望まれる」と表明されている。

(3) OECD, Developing Assistance 1961, p.17.

(4) 57年まで毎年平均して10億ドル程度の赤字、58年35億ドル、59年37億ドル、60年40億ドル。

(5) OECD, Development Assistance 1964, p.97.

(6) OECD, Development Assistance 1963, p.35.

(7) OECD, Development Assistance 1965, p.60, 4章, 4 Problems of Expanding Assistance.

(8) 詳しい達成度は、OECD, Development Assistance 1969, p.311, Table 13. Compliance with the 1965 DAC Recommendation on Terms of Aid 1964-1968.

(9) OECD, Development Co-operation 1991, pp.234-247, Table 49-56.

(10) OECD, Development Co-operation 1973, p.112によれば、これまでの援助の80%が都市関連事業に向けられていたという。

(11) OECD, Development Assistance 1970, 7章。

(12) D. Turnham, "The Employment Problem in Less Developed Countries-



Review of Evidence,” OECD Publishment 1970.

- (13) OECD, Development Co-operation 1972, Chapter 7, Development Co-operation, 1973, 6 章。
- (14) OECD, Development Co-operation 1977, p.149.
- (15) ローカルコストに関するガイドラインは1972年のガイドラインを修正してローカルコストを提供する際、それが BHN に十分寄与するかどうか注意を促している。
- (16) OECD, Development Co-operation 1975, 5 章, p.107.
- (17) OECD, Development Co-operation 1984, p.76.
- (18) OECD, Development Co-operation 1984, p.127.
- (19) OECD, Development Co-operation 1985, p.31.
- (20) 1989年11月 IMF-IBRD Development Committee.
- (21) OECD, Development Co-operation 1976, 8 章に詳しい。
- (22) OECD, Development Co-operation 1990, p.208, Table 21.