

・ 開発途上国の農業農村開発を巡る状況の変化

1. 地球的規模の問題

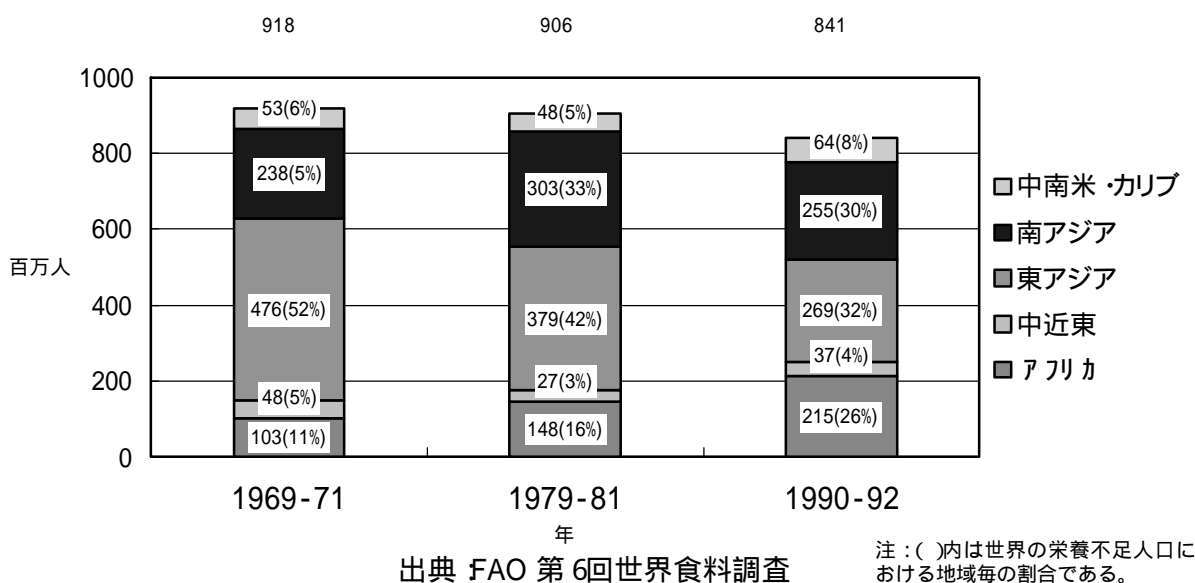
1992年の「地球サミット」以降、ともすれば国内問題として捉えられがちであった様々な問題が地球的広がりを持った問題として認識されるようになった。

エイズや地球温暖化等、国境を越えて世界全体で取り組まなければ実効が上がらないものだけでなく、冷戦終結後、世界的な経済の相互依存が深まる中で、食料不足、貧困、農業生産環境の劣化等開発途上国における共通の課題もまた世界的規模で取り組むべきものと認識されている。

(1) 世界の食料問題

多くの開発途上国では、急激に増加する人口に国内食料生産が追いつかず穀物の純輸入国となっているが、外貨準備が低水準で食料輸入が困難であることから、多くの人々が慢性的な栄養不足状態に陥っている。FAO(Food and Agriculture Organization of the United Nations)によれば、1990/1992年時点で、開発途上国において約8億4千万人の慢性的栄養不足人口が存在している。

図 - 1 : 開発途上国における栄養不足人口



今後の世界の食料需給は途上国における今後の大幅な人口の増加と途上国の経済発展を考慮すると、中長期的にはひっ迫する可能性があると考えられる。

(2) 貧困問題

現在、世界の人口56億人(1994年時点)のうち、その約8割が開発途上国に生活していながら、世界の所得の2割を占めるに過ぎない。

また、開発途上国と先進国の格差は年々拡大しており、国連開発計画(UNDP: United Nations Development Program)の「人間開発報告書(1994)」によれば、最富裕層(人

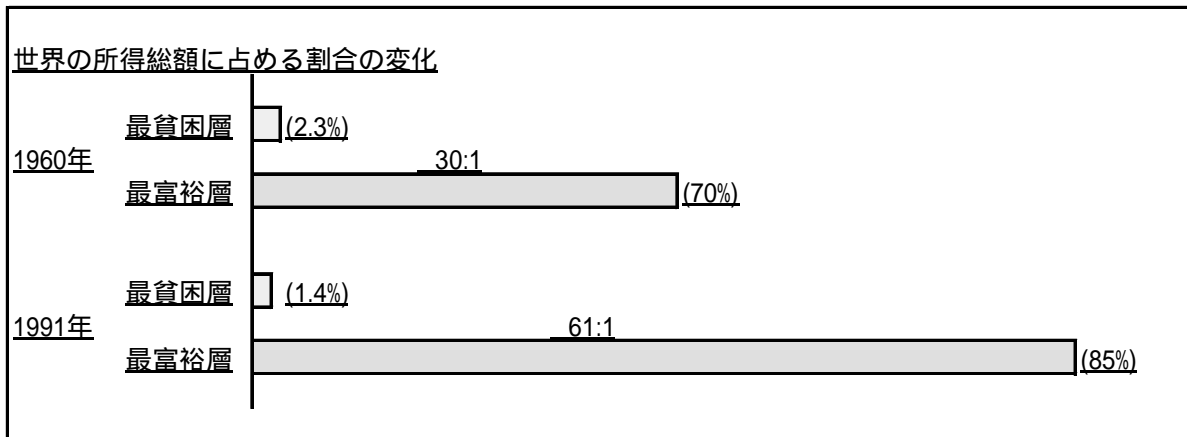
口比 20%)と最貧困層(人口比 20%)の所得の割合は、1960年の 30:1 から 91年には 61:1 にまで拡大している。

表 - 1 : 世界人口と GDP

	人口 (百万人)				GDP (10億ドル)			
	1980		1994		1980		1994	
低・中所得経済国	3,652	82.5%	4,752	84.8%	3,222	29.9%	5,276	20.8%
サハラ以南アフリカ	380	8.6%	572	10.2%	297	2.8%	277	1.1%
東南アジア	1,398	31.6%	1,735	31.0%	525	4.9%	1,520	6.0%
南西アジア	903	20.4%	1,220	21.8%	219	2.0%	395	1.6%
ヨーロッパ・中央アジア	437	9.9%	487	8.7%	956	8.9%	1,030	4.1%
中近東・北アフリカ	175	4.0%	267	4.8%	463	4.3%	426	1.7%
中南米	359	8.1%	471	8.4%	762	7.1%	1,624	6.4%
高所得経済国	776	17.5%	850	15.2%	7,686	71.4%	20,120	79.2%
世界計	4,428		5,601		10,759		25,223	

出典 :世界銀行「世界開発報告(1996)」

図 - 2 : 広がる富裕者と貧困者との格差



出典 :UNDP「人間開発報告書(1994)」

最富裕層 :世界の人口のうち高所得者上位20%を示す層

最貧困層 :世界の人口のうち所得者下位20%を示す層

途上国の中においても経済発展に格差が見られ、東アジアの GDP (Gross Domestic Product) が 1980年から 94年までの間に約 3倍伸びているのに対して、アフリカ、中近東では、逆に減少している。

貧困の問題は、環境破壊、病気の蔓延、人口増大、労働者の移動及び不法就労者の増大、テロリズム、地域紛争等の様々な現象と結びつき、その解決を深刻かつ複雑なものにしている。しかし、「人間中心の開発」の考え方を背景に、国連開発計画 (UNDP)、世界銀行 (WB: World Bank) 等有力な国際機関は貧困の緩和を開発における最優先の課題と位置づけている。

(3)地球環境問題

農業農村を巡る地球環境問題としては、農業生産の基本要素である土地や水等の資源の劣化があげられる。

「アジェンダ 21」では、砂漠化を、乾燥地帯、半乾燥地帯、乾燥半湿潤地帯において気候変化、人類の活動等、様々な要因に起因して起こる土地の劣化と定義している。砂漠化は、地球の人口の6分の1、全乾燥地域の70%（約36億ha：全陸地の4分の1）に影響を与えている。

このうち、主に人為的要因による土壌劣化面積は約10億ha（過放牧7.5億ha、天水耕作地2.2億ha、かんがい農地0.43億ha）といわれている。特に、西アフリカの砂漠化には、緊急の対応が必要とされている。

砂漠化は、世界の食料安全保障上の大きな脅威となっている。

表 - 2：世界の乾燥地の大陸別・土地利用別砂漠化/土地荒廃状況

(単位：百万ha)

大陸	かんがい農地			降雨依存農地			放牧地			農用地合計		
	全面積	荒廃	%	全面積	荒廃	%	全面積	荒廃	%	全面積	荒廃	%
アフリカ	10	2	20	80	49	61	1342	996	74	1432	1047	73.1
アジア	92	32	35	218	122	56	1571	1188	76	1881	1342	71.3
オーストラリア	2	0	0	42	14	34	657	361	55	701	375	53.5
ヨーロッパ	12	2	16	22	12	55	112	81	72	146	95	65.1
北アメリカ	21	6	29	74	12	16	483	411	85	578	429	74.2
南アメリカ	8	1	13	21	17	33	391	297	76	420	305	72.6
合計	145	43	30	457	216	47	4556	3334	73	5158	3592	69.4

出典：New Assessment Of World State of Desertification Control Bulletin No.20 (UNEP, 1991)

また、中南米地域は、農牧業の拡大等を背景に、森林破壊と土壌侵食を中心とした自然資源の劣化が世界で最も進んだ地域のひとつである。水田中心のアジア地域と異なり、ほとんどの低地が放牧に供され、丘陵部においては畑作が行われている等、非常に土壌流亡の被害が起きやすい農業形態である。このため、人為的な要因による深刻な土壌侵食（10～50t/ha）が全面積の10%以上で発生している。

かんがい農地の劣化は、主に、排水システムの不備等によって生じる塩害により引き起こされており、国連環境開発計画（UNEP：United Nations Environment Program）は世界で4,000万haが影響を受けていると推定している。しかも、その大半が世界の5大かんがい国で生じているものと推定されている。

表 - 3 : かんがい面積上位 5 ヶ国における塩害の推計 (1980 年代半ば)

国名	かんがい面積 (百万 ha)	被害面積 (百万 ha)	割合 (%)
インド	56.0	20.0	36%
中国	47.0	7.0	15%
アメリカ	19.0	5.2	27%
パキスタン	16.0	3.2	20%
旧ソ連	21.0	2.5	12%
5 カ国合計	158.0	37.9	24%

出典 : ワールドウォッチ「地球白書 90~91」p73

熱帯林は今世紀に既にその 5 分の 1 が破壊されており、そのスピードは加速している。1980 年から 90 年までの年平均減少面積は 15 百万 ha で、特にアジア地域の年平均減少率は、1.2%である。

表 - 4 : 熱帯地域の地理的区分別森林面積及び森林減少面積

	国数	土地面積 (百万 h a)	森林面積		年平均森林減少 1980-90	
			(百万 h a)	(百万 h a)	(百万 h a)	率 (%)
アフリカ	40	2,236.1	568.6	527.6	4.1	0.7
西サヘルアフリカ	9	528.0	43.7	40.8	0.3	0.7
東サヘルアフリカ	6	489.7	71.4	65.5	0.6	0.9
西アフリカ	8	203.8	61.5	55.6	0.6	1.0
中央アフリカ	6	398.3	215.5	204.1	1.1	0.5
熱帯南アフリカ	10	558.1	159.3	145.9	1.3	0.9
アフリカ島	1	58.2	17.1	15.8	0.1	0.8
アジア・太平洋	17	892.1	349.6	310.6	3.9	1.2
南アジア	6	412.2	69.4	63.9	0.6	0.8
東南アジア大陸部	5	190.2	88.4	75.2	1.3	1.6
東南アジア島	5	244.4	154.7	135.4	1.9	1.3
太平洋	1	45.3	37.1	36.0	0.1	0.3
中南米・カリブ海	33	1,650.1	992.2	918.1	7.4	0.8
中米・メキシコ	7	239.6	79.2	68.1	1.1	1.5
カリブ海	19	69.0	48.3	47.1	0.1	0.3
熱帯南米	7	1,341.6	864.6	802.9	6.2	0.7
計	90	4,778.3	1,910.4	1,756.3	15.4	0.8

出典 : F A O「Forest resources assessment 1990 , Global synthesis (1995)」

世界の熱帯林の約 30%はなんらかの管理下にあるが、土壌保全と水源涵養の目的で管理されている割合は、アジアで 14%、ラテンアメリカで 10%、そしてアフリカで 1%程度である。

2. 農業農村開発協力の世界的変化

近年、国際会議や国際機関の援助方針において、開発視点の多元化・多様化が見られると共に、開発途上国に共通する課題について国際約束や具体的な行動計画の下、国際機関、先進国、開発途上国及びN G O (Non-Governmental organization)の間での国際協調が求められている。

(1) 開発視点の多元化・多様化

「人間中心の開発」の考え方

戦後50年にわたる開発援助がそれなりの成果を上げつつも、東西冷戦が終わった今、アフリカは依然として開発が進展せず、飛躍的な経済成長を実現しつつある国々においても貧富の格差の拡大が見られる等、依然として開発から取り残された人々がいるという現実から、「人間中心の開発」の考え方が世界的な支持を集めつつある。

「人間中心の開発」とは、開発の究極の目的を人間が豊かで幸福な生活をおくことに置くもので、1990年にUNDPが「人間開発指数(HDI: Human Development Index)」を用いて国の開発の度合いを示した「人間開発報告書」を発表したのを皮切りに、1995年の「社会開発サミット」をはじめ、近年における一連の社会開発関連の国際会議にも反映されており、1990年代において開発問題を論ずる際の中心的地位を占めるに至っている。(HDIは寿命、知識、生活水準という人間開発の3つの基本的な要素をくみあわせたもので、寿命は平均余命により、知識は成人識字率と平均修学年数を組み合わせたものにより、また、生活水準は各国の生活費によって調整された1人当たり実質GDPに基づく購買力により測られる。最小値は0、最大値は1であるが、経年的な比較が可能となるように、最小値は30年ほど過去にさかのぼった実測値を、最大値は今後30年間で達成すると予想される最高の数字を基準としている。)

W I D , ジェンダー等女性の役割重視

1995年に北京で開催された「第4回世界女性会議」では、開発において女性が果たす役割の重要性が改めて強調された。下表のとおり、途上国は先進国に比べ女性は識字率、就学率ともに男性より低いものとなっており男女格差が明確である。

図 - 3 人間開発指数

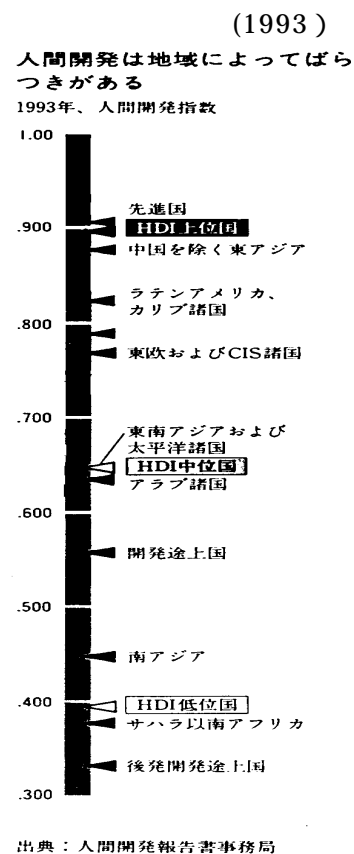


表 - 5 : 識字率・就学率の性差

	成人識字率 (%)		初・中・高等教育合計 就学率 (%)	
	1994		1994	
	女性	男性	女性	男性
H D I 上位国 (64ヶ国)	96.6	97.4	80.0	78.9
H D I 中位国 (66ヶ国)	76.1	88.9	60.8	65.2
H D I 下位国 (45ヶ国)	35.8	61.8	40.2	54.4
全開発途上国	60.3	78.4	51.6	60.3
後開発途上国	34.7	56.6	30.7	40.0
アフリカ	44.4	64.3	38.4	46.6
先進国	98.5	98.5	83.9	81.5
世界全体	70.8	83.5	57.1	63.9

出典：UNDP「人間開発報告書 1997」

我が国の協力においても、開発に果たす女性の役割を重視するようになっており、W I D (Women in Development)に取り組んでいる技術協力、無償資金協力の案件数等は1991年から1995年の5年間で飛躍的に増加している。

表 - 6 : 女性支援 (W I D) 案件の実績の推移

	研修員 受入れ (コース)	個別専門 家派遣 (人)	プロ技 (件)	開発調査 (件)	青年協力 隊員派遣 (人)	一般無償 (件)	国際機関へ の支援
91年度	10	4	22	14	120	21	-
95年度	72	68	35	52	541	35	UNDP, IFAD
95/91 (%)	720	1700	159	371	451	167	-

出典：「ODA白書」；外務省

都市と農村の格差

都市と農村の保険医療等の利用率は、H D I 上位国に比べ下位国において格差は大きくなる傾向にある。経済成長の一方で進む都市と農村の格差の是正もまた、「人間中心の開発」の視点から重要である。

表 - 7 : 各種サービス利用率 (1990-95)

	保険医療		安全な水		衛生設備	
	農村	都市	農村	都市	農村	都市
HDI上位国 (韓国, メキシコ等32国)	-	-	74	91	55	78
HDI中位国 (中国, フィリピン等, 68国)	86	98	55	92	17	76
HDI下位国 (ラオス, タンザニア等7国)	66	95	64	78	20	64

UNDP: Human Development Report 1996

(2) 国際協調

地球的規模の問題への国際協調の進展

環境や食料等の問題を放置すれば、先進国も含めた世界全体の発展が阻害される恐れがあること、また、資金的・技術的に開発途上国のみでは解決が困難であることから、援助国・機関と被援助国が協調して取り組む必要がある。これまで、数々の国際会議において国際約束として、具体的な到達目標や行動計画が採択され、先進国や国際機関の資金的・技術的支援が求められるようになった。

「アジェンダ 21」の農業関連分野では、貧困撲滅、森林減少対策、砂漠化・干ばつ防止、持続可能な農業・農村開発の促進、淡水資源の質の保護と管理、農民の役割の強化が掲げられている。「地球サミット」のフォローアップを行う機関として、国連の経済社会理事会の下に持続可能な開発委員会（CSD：Committee for Sustainable Development）が設置され、1993年より毎年一回国連本部で会合がもたれている。

特に、アフリカ諸国の強い主張を受け、「アジェンダ 21」に盛り込まれた国際的な砂漠化に対処するための条約の策定については、1994年の第5回砂漠化対処条約交渉会議で条約が採択され、1996年12月に発効し、1997年10月には第1回締約国会議がローマにて開催された。我が国も本年締結し、先進締約国として資金的・技術的に途上国を支援する義務を負うこととなった。

食料の問題に関しては、1996年の「世界食料サミット」において、世界の食料安全保障の達成と栄養不足人口の2015年までの半減等を目指す「ローマ宣言」が発表された。また、その具体的な方策を示した、持続可能な農業および農村開発のための投資の推進等7項目からなる「世界食料サミット行動計画」が採択された。これらの目標を達成するために、各国及び国際機関等が協調して取り組むことが宣言された。

援助姿勢の変化

開発視点の多元化・多様化の中で、国際機関もまた新しい援助戦略を描いている。

先進国の中には、国内財政事情の悪化、欧米諸国が取り組んできたアフリカ開発に十分な成果が出ていないこと等を背景に「援助疲れ」の様相が見えてきた国もある。こうした状況を打開し、各国の開発援助に対する取り組みに推進力を与えていくために、DACは1996年5月に、「21世紀に向けて：開発協力の貢献」（「新開発戦略」：OECD閣僚理事会承認）を発表した。我が国は、この取りまとめに主導的役割を果たしたが、この中で、これまでの援助の反省にたち、開発の主要な責任は開発途上国にあり、援助国と被援助国がお互いに責任を分担して共同で開発に取り組むという「グローバル・パートナーシップ」の重要性を強調している。また、UNDP、WB、アジア開発銀行（ADB：Asian Development Bank）、FAO等は、貧困の解消、食料の安全保障、人間開発支援、女性の地位向上、環境の保全等を主要な援助目標としている。開発途上国政府でも、自助努力の考え方が徐々に浸透してきており、住民参加等の必要性の理解が進みつつある。

(3) 被援助国の増加とNGOの台頭

援助対象国の拡大

DACによる援助受け取り国は、1993年までは160ヶ国程度であったが、1994年以降は180ヶ国以上になっている。また、東西冷戦の終結により、かつて援助国であったソ連及び中・東欧諸国自体が緊急・人道的あるいは市場経済移行のための支援を必要としている。さらに、地域紛争終結後の復興、国造りがカンボディア、モザンビーク、中南米諸国、アンゴラ、中東・パレスチナ等で課題となっている。こうした状況に対応するため、1993年以降のDAC上級会合においては、新しいDAC援助国リストが採用されている。

表 - 8 : 最近のDACリスト追加国 ('92-'96)

旧ソ連	タジキスタン, アルメニア, アゼルバイジャン, グルジア, カザフスタン, キルギス, トルクメニスタン, ウズベキスタン, ヴラルシ, エストニア, ラトヴィア, リトアニア, モルダヴィア, ロシア, ウクライナ (15ヶ国)
中・東欧	ブルガリア, チェコ, ハンガリー, ホーランド, ルーマニア, スロバキア (6ヶ国)
その他	エリトリア, パレスチナ自治区, 南アフリカ (3ヶ国)

出典：外務省（ODA白書）

NGOの役割の増大と多様化

1995年における日本のNGOによる援助実績は482百万ドルで、1989年の2.46倍となっている。援助実績の対ODA比は3.3%に過ぎず、開発援助委員会（DAC）諸国平均の12.0%に比べ依然として小さいものの、1989年からのODA実績の伸び（1.62倍）と比較すれば、NGOの果たす役割が徐々に増大していることが明らかである。

表 - 9 : 主要DAC諸国のNGOによる援助実績

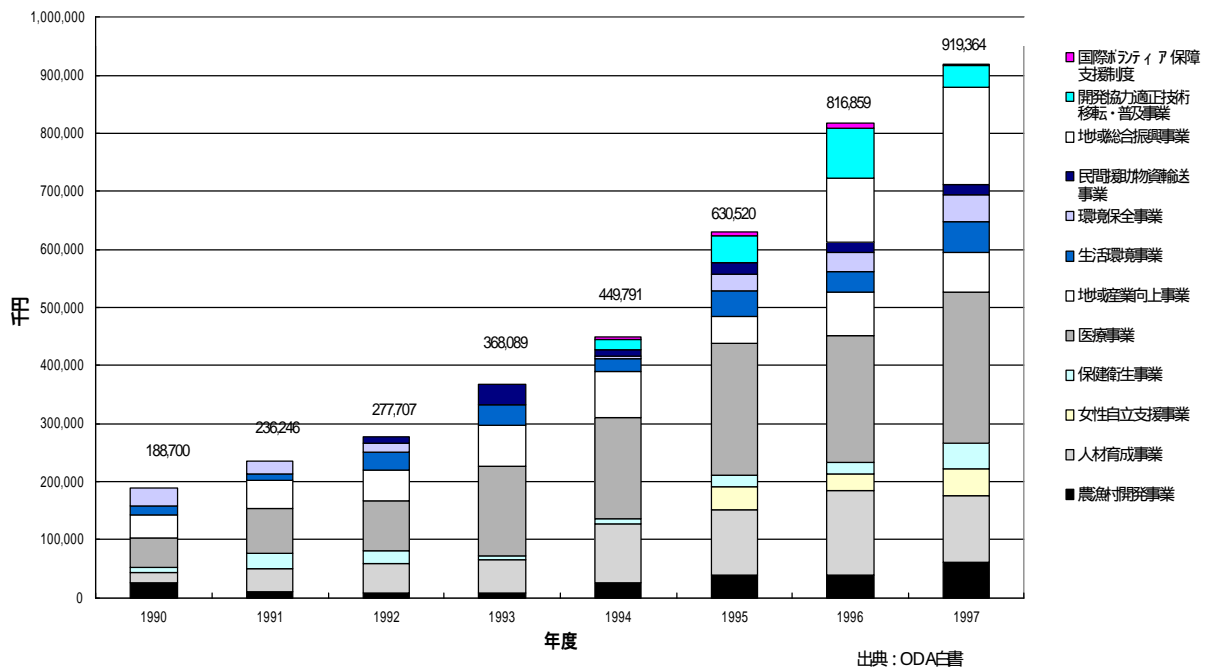
(単位:百万ドル)

	NGO援助実績 (A)			ODA実績 (B)			A / B	
	1989	1995	伸び率	1989	1995	伸び率	1989	1995
米国	1,877.0	2,502	1.33	7,676	7,367	0.96	24.5	34.0
ドイツ	834.1	1,112	1.33	4,948	7,524	1.52	16.9	14.8
英国	275.3	550	2.00	2,587	3,157	1.22	10.6	17.4
フランス	177.4	304	1.71	7,450	8,443	1.13	2.4	3.6
カナダ	451.4	461	1.02	2,320	2,067	0.89	19.5	22.3
日本	195.7	482	2.46	8,965	14,489	1.62	2.2	3.3
DAC計 (平均)	n.a.	7,087	n.a.	46,712	58,882	1.26	n.a.	12.0

出典：96年DAC議長報告他

また、1989年に創設されたNGO事業補助金の分野別の交付状況をみれば、その種類も多様化していることが伺える。

図 - 4 : N G O 事業補助金交付状況 (分野別)



また、近年農漁村開発事業の補助金が徐々に伸びている。国際協力に関心を持ち具体的な行動を展開している地方公共団体も多くあり、国民参加の幅の広がりを見せている。

一方、途上国における協力の現場では、例えばボリヴィア等中南米においてN G Oが地方政府の普及事業の代替として機能していたり、また、日本のN G Oが継続的な協力を継続している例も見られる。このような状況の中、国際機関等の協力は現場レベルではN G Oを積極的に取り入れた協力を行っている例も見られる。さらに、開発に関する国際会議等においてもN G Oの参加が求められる例も多い。今や、N G Oは開発の一翼を担う者として認知されるに至っている。

3 . 日本 の O D A を 巡 る 状 況

(1) 我 国 の 国 際 協 力 の 基 本 理 念

1992年6月に閣議決定された政府開発援助大綱は、我が国援助の基本理念、原則、重点事項等からなり、援助方針を包括的かつ長期的視点から集大成したものである。

この中で、「人道的な見地」、「相互依存の関係」、「環境保全」、「被援助国の自助努力支援」を基本理念とし、環境と開発を両立させること、軍事的用途及び国際紛争助長への使用を禁止すること、軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などの動向に十分注意を払うこと、民主化の促進、市場志向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払うことの4原則が定められている。

また、アジア地域に重点を置き、同時に、後発開発途上国へ配慮することとし、重点項目を環境、人口問題等地球規模の問題への取り組み、基礎生活分野(BHN：Basic

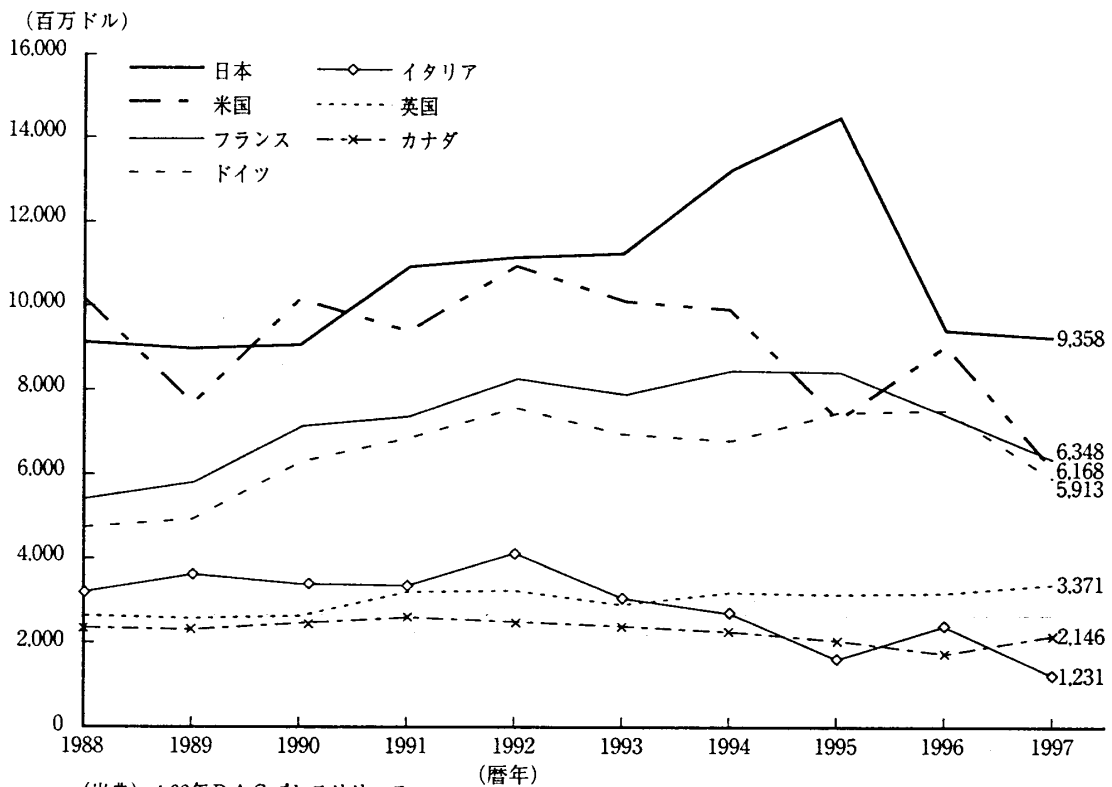
Human Needs), 緊急援助を実施, 人づくり及び研究協力等技術の向上・普及, インフラストラクチャー整備, 構造調整等としている。その他, 政府開発援助の効果的な実施のための方策, 内外の理解と支持を得る方策, 実施体制等を定めている。

(2) O D A の経緯と近年の状況

経緯

我が国の途上国に対する O D A は被援助国でもありながら, コロンボプランへの加盟により, 1954 年技術協力を, 1958 年に円借款を開始して以来, 1991 年には世界のトップドナーとなるなど驚異的な伸びを見せてきた。この間, 1961 年海外経済極力基金(OECF)の設立, 1962 年海外技術協力事業団(OTCA)の発足, 1964 年経済協力開発機構(OECD)正式加盟, 1965 年日本海外青年協力隊(JOCV)発足, 1969 年一般無償資金協力開始, 1974 年国際協力事業団(JICA)設立, 1978 年 O D A 第 1 次中期目標に始まり 1993 年には第 5 中期目標が策定(計画期間 1993~97 年)され, 量的な達成目標が示された。この結果, 我が国は 1991 年から 1997 年まで 7 年連続で世界最大の援助国となった。

図 - 5 : D A C 主要国の O D A 実績の推移 (支出純額の純額ベース)



財政構造改革に伴う量的縮減

我が国の O D A の量的拡充が国際的に顕著なものとなっている一方で, 我が国の財政が危機的な状況にあることを踏まえ, 財政構造改革の中で 1998 年度予算については, 大幅な縮減がなされた。また, 量的目標を伴う新たな中期目標の設定は行わないこととされた。

さらに、援助の実施に当たっては、被援助国側との事前協議を重視するとともに、衛生・医療・教育及び女性の地位の向上のための支援など社会開発の重要性に十分配慮し、被援助国民から真に評価されるものとなるよう努めること、また、評価システムの確立、N G O等民間との連携の推進、情報公開の徹底等を図ることとされた。