JICA設立20周年記念シンポジウム資料

技術協力40年とJICA20年の足跡

1994年6月3日

JICA
000
36
PLP
LIBRARY

国際協力事業団

企画
JR
94-01

『技術協力40年とＪＩＣＡ20年の足跡』訂正

4ページ、2)の5行目に誤りがありました。次のように訂正します。

（誤）　海外農林業協会

（正）　海外農業開発財団

はじめに

1994年は、我が国がコロンボ・プランに加盟し技術協力を開始してから40年、また国際協力事業団(JICA)が設立されて20周年の節目の年に当たる。

我が国がコロンボ・プランに加盟した時の１人当たりのGNPは、わずか269ドルであり、日本政府が1978年から中期目標を立てて、技術協力を含め政府開発援助の拡充を図った時には、まだ世界銀行（IBRD）からの借入金の返済中で、これを完済したのは、1990年であった。

過去40年間に世界情勢は大きく変化した。ベルリンの壁の崩壊に始まる旧ソ連邦の解体、東西冷戦の終焉その他国際情勢の変動の中で、援助の役割についても新たな方向性が摸索される状況にある。

こうした時期に過去の足跡を振り返り、将来を展望することは、極めて時宜にかなったことであると考えられる。

我が国の技術協力は、振り返ってみると他の先進諸国と比較して、人造りを重視し、自助努力を促しながら実施してきている点で、極めてユニークなところがあるように思われる。これは、我が国が世界の共通な価値観である人道的配慮を踏まえつつ、明治以降の自らの経済発展、技術の導入過程を念頭に、途上国に対し協力を行うことによって、より有効な協力が可能であるとの考えに基づくものと考える。

この小冊子は、こうした40年の技術協力の歩みを援助の基本的理念や方法論、また環境との調和、国民的参加による援助等の横断的視点からも考察を行い、シンポジウム参加者の参考とすべく、とりまとめたものである。

20周年記念シンポジウムのための文書となるだけでなく、広く援助関係者の参考となることができれば幸いと考える。

JICA設立20周年記念シンポジウム作業部会
事務局(企画部長)　鏡　武

JICA LIBRARY
1112411[2]

国際協力事業団
26145

も　く　じ

はじめに ――― 1

第1章 技術協力40年とJICA20年の足跡
　1．実施体制の確立 ――― 4
　2．協力内容の展開 ――― 5

第2章 技術協力の基礎にある基本理念
　1．人造り協力 ――― 8
　2．自助努力に対する支援 ――― 9
　3．効果ある継続的協力 ――― 11
　4．草の根に対する援助 ――― 12

第3章 より効果をあげるための協力のアプローチ
　1．国別アプローチの強化 ――― 14
　2．総合的アプローチの展開 ――― 15
　3．協力のより効果的、効率的な実施のための手法 ――― 16
　4．他の援助機関との連携 ――― 17

第4章 開発と環境の調和 ――― 19

第5章 国民参加による援助の推進 ――― 21

第6章 直面する課題 ――― 23

■資料
1 日本のODAの推移 ――― 27
2 技術協力予算の推移 ――― 27
3 年度別・形態別人数実績 ――― 28
4 JICA関連事業の変遷 ――― 29
5 主要援助対象国に対する協力開始年 ――― 30
6 連携協力の概要 ――― 31
7 開発援助の推移 ――― 32

第1章　技術協力40年とJICA20年の足跡

1．実施体制の確立

1）　我が国の技術協力は、今年で開始以来、40年を迎える。

1954年10月、我が国はコロンボ・プランへの加盟を機に、政府ベースの技術協力を開始したが、これが日本の経済協力の第1ページとなった。サンフランシスコ講和条約の締結によって我が国が、国際社会に復帰してから3年後のことであった。当時、我が国は朝鮮戦争の特需によって国内経済を拡大し、戦後の復興期から脱してほぼ経済的自立を達しつつある時期である。次いで、58年には円借款が開始され、それから約10年遅れ、69年には無償資金協力が始まり、現在まで続く我が国経済協力の制度の骨格が作られていったのである。

技術協力は、当初、(社)アジア協会等が、政府の委託を受けてその実施を担当した。その後、技術協力の量と対象範囲が拡大するに従って、より総合的な実施体制の必要性が認識され、62年には海外技術協力事業団(OTCA)が設立された。なお、円借款の実施機関である海外経済協力基金(OECF)も、その1年前に設立されている。

この時期はちょうど、国際社会においても開発援助の拡大に向けての声が大いに高まっていった時期でもある。61年国連において「開発の10年」の決議が採択されたことは、この頃の援助をめぐる諸国間の高揚した気運を象徴するものであった。また、欧米諸国においても、米、英、仏、独、加の各国は、いずれも60年代初頭に、政府の中に経済協力の実施体制を整備し、こうした国際間の気運の高まりに対応していった。

2）　その後我が国の技術協力は、日本の経済発展や国際社会における地位の向上、国際情勢の変動などを背景に、着実に拡大していった。その結果、量的にも制度的にも、既存の機関が対応し得る以上のものが求められ、1974年の国際協力事業団(JICA)が設立されるに至ったのである。JICAは、上記OTCAと63年に設立されていた海外移住事業団を統合し、さらに海外貿易開発協会、海外農林業協会の業務の一部も統合するとともに、従来の機関では実施できなかった一部の業務も加えて、発足した。こうしてJICAは、我が国政府レベルの技術協力を実施する本格的な機関として、活動を開始した。78年には、技術協力と関連の深い無償資金協力の実施促進をも行うこととなり、無償資金協力の拡大の一翼をも担うこととなった。この間、78年には、日本政府による第1次ODA拡充中期目標が設定され、技術協力も含む我が国ODAの着実かつ飛躍的な伸びの第一歩が踏み出されていった。

3）　我が国の経済協力あるいは技術協力の体制は、以上のような流れを通じて整備されてきたが、この間、実際の技協事業の予算やこれに携わる人達の数はどのように拡大さ

れてきたであろうか。

i） まず、技術協力に支出された経費の伸びについては、協力の当初、即ち54年アジア協会等の時代は、同協会の事業予算が1300万円という今から見れば桁違いの低い水準から始まっている。しかし、62年のOTCA設立により、その事業予算は16.5億円と、一挙に100倍を超える急速な伸びを示した。次いで、74年のJICA設立時のJICAの予算は更に拡大し、252億円となった。今やJICAの事業予算は、1627億円(94年度)と、設立時の6倍強になっている。

我が国の技術協力は、このようにアジア協会、OTCAそしてJICAを中心に発展してきたが必ずしもそれがすべてではなかった。技術協力は、政府内の各省庁が、所掌する分野に密接に関係するものであり、一部特定の分野についてはそれら省庁が関係の法人等を通じて技術協力の活動を進めてきている。このため、政府全体を合わせれば、我が国の技術協力予算は、例えば85年度では、1319億円に上り、最近の94年度では、その額は3117億円に上っている。従って、現時点でJICAの実施する技術協力は、その約52%に相当するものである。

ii） 我が国の技術協力のうち、JICAは政府の技術協力を実施する唯一の特殊法人として活動してきたが、以上のようなJICAを中心とする協力の予算面で顕著な進展を見せたのに比較して、その事業を実施する関係職員の数は、この20年必ずしも十分な伸びを示したとは言いえなかった。特にJICA発足当初、移住事業団と合わせ994人の定員を確保したものの、その後移住事業の逓減に伴う移住部門から技協部門への職員の振り替えもあり、職員の総数は増加することなく、83年にはむしろ966人までの減少を余儀なくされた。その後関係者の努力もあり、JICA定員は徐々に増加し、93年には1126人に達しているが、右は発足時に比し1.1倍に止まっている。今後とも、JICAとして職員の増強が重要な課題である。

職員の面では予算の伸びに見合った増加を必ずしも示してないが、開発のニーズや途上国からの要請の多様化に対処するために、後述の通り、JICAは内部の組織整備を段階的に進め、在外事務所もJICA発足時に海外29カ所であったが、協力相手国の増加に伴い、その数は94年には51カ所に増加している。

2. 協力内容の展開

1） 以上のような財政的、人的な基盤作りを行いつつ、我が国の技術協力の具体的な事業内容は、概略次のように展開されていった。

まず、現在JICA等により進められている様々な協力形態は、もとよりすべてが最初から同時に開始されたものではない。我が国の技術協力の中で比較的最初の段階から実施されてきたのは、研修員の受入れ、専門家の派遣、開発調査などである。

i） このうち、研修員の受入れは54年に最初の協力が開始され、最も古い歴史を有するものである。この事業は当初、米国による研修計画の一部を分担する形で開始されたが、我が国が全額負担して受け入れた研修員は、55年にはわずか16名に過ぎなかった。しかし、開始後この事業は年々量的な拡大をみせ、74年には2169名に達し、94年5月には受

入れ総数が12万人を超えるまでになった。この間、国内研修センターの設置、研修コースの増加など、量のみならず、質の面でも途上国のニーズに応えるべく多様化が図られた。特に最近では、環境分野、民主化支援等新たなニーズに応えるコースの設置を図り、研修地についても、日本以外で行う第三国研修※や第二国研修※※なども増加しつつある。

ii）研修員受入れに次いで古い歴史を持つのが専門家の派遣である。55年にコロンボ・プランに基づき、28名の専門家を東南アジアへ派遣したのが最初であり、その後、後述の通りアジア以外の地域への展開も増加した。しかし、専門家については海外派遣人材の育成や確保に時間を要することもあり、派遣実績は、研修員受入れほどの早い伸びは期待し得なかった。その後派遣は着実に増加し、現在は中近東、アフリカ等専門家の派遣は全世界的な広がりを見せている。人数的にも、JICAを中心に見ると、74年に513名、そして現在は2727名の専門家が毎年短期ないし長期の形で派遣されている。分野としては、経済計画、行政、公益事業、農林、鉱工業、保健医療など広い範囲にわたり、特定分野に集中することはない。しかし、近年の途上国間の発展段階の違いを反映し、専門家に対する要請も極めて多岐になり、環境、ハイテク等我が国における人材の確保が重要な課題となっている。

iii）以上の伝統的な協力形態に加えて、50年代末にかけ、開発調査の協力とプロジェクト方式技術協力(プロ技協)が開発されている。特に後者のプロ技協は、研修員の受入れ、専門家の派遣そして機材供与の３形態を組み合わせ、一つのプロジェクトを約５年間にわたって協力するもので、その高い援助効果のために、その後JICA事業の中心的な協力形態の一つとなっていった。社会インフラ、農林、鉱工業など広い分野で行われるこの協力は、74年に91件であったものが、92年には200件を超える実績を示している。

iv）65年には青年海外協力隊の事業が開始された。ラオスへの５名の隊員派遣で始まったこの事業は、国内における隊員訓練所の設置、「協力隊を育てる会」の発足など活動基盤の整備を進め、現在ではJICA事業の中でも最も知名度の高い事業に成長し、派遣総数も93年末現在で累計１万3000名に達している。この事業は引き続き拡大途上にあり、現在、毎年1000名単位で全世界に若者を派遣している。彼らは、通常２年間途上国に滞在し活動するので、常時約2000名の隊員が海外で活躍していることになる。

v）この他にも、JICAは、外務省が行う無償資金協力の実施を促進する業務を78年に引き受け、同協力の円滑かつ迅速な実施に必要な業務を行っている。また、84年には、途上国の青年を日本に招き、交流を行うための青年招聘事業が開始され、ASEAN青年を対象に計750人を招く当初の事業は、その後他の地域にも拡大され、現在は年間約1300人を招聘している。さらに、87年には「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」の制定により、それまでも一部行ってきた緊急援助隊の派遣に関わる事業をJICAが、本格的に実施することになった。

vi）なお、60年当時、約8500人の送出がなされた移住事業は、その後年々移住者が減少

註）※ 途上国において、近隣諸国からの参加者を対象として実施する研修
※※途上国において、当該国の参加者を対象として実施する研修

し、92年の政府による送出の対象となった移住者の数は75名へと縮小した。かかる状況を踏まえ、今後移住事業は、移住者の子弟たる日系人支援へと事業の内容が移っていく見込みとなっている。

2） こうした技術協力の地域別展開をみてみると、円借款、無償資金協力と同じように、50年代の協力開始直後アジアを中心に開始された技術協力は次第に、中南米、中近東、アフリカ、大洋州といった順で、それ以外の地域にも拡大されていった。JICA発足時の74年には、その事業展開の地域別割合は、アジア58.5%、中南米12.2%、アフリカ15.6%、中近東10.0%となっていた。しかしながら、その後アジアについてはわずかずつ減少傾向を示し、その分他の地域が若干の増加を見せているものの、右の地域割合はその後は大きく変わること無く現在に至っている。これは、無償資金協力が、80年代初頭から90年にかけて、最貧国が多数集まっているアフリカへの協力が約20%から約35%へと大きな増加を示したのと対照的である。

このような違いは、第一に技術協力が人を介しての協力であり、生活環境、言語、文化等の要因によって、人員を派遣し得る地域に、ある程度の偏りが生ずる傾向があること、第二に技術協力の実施に当たっては、途上国側にある水準の受入れ能力の存在が前提とならざるをえないが、アフリカ等の最貧国については、急速な援助の受入れに限界があったこと、等の要因からくるものと考えられる。

なお、89年の東欧諸国の社会主義体制の崩壊と冷戦体制の終焉に伴って、我が国経済協力の対象国として新たな国が登場し、技術協力についても市場経済体制への移行をめざす地域や国家に対する協力が新たな課題となってきている。特に92年には中央アジアとインドシナ諸国への援助が本格的に開始され、93年にはパレスチナへの支援も進められている。また、南アフリカ共和国についても、90年から、限られた規模ではあったが、南ア国内の黒人を国連を通じ研修員として招聘していたが、94年４月の南ア選挙を通ずる黒人政権の成立を機に、今後同国への援助の拡大が期待され、併せて南部アフリカ地域全体に対する我が国技術協力の一層の拡充も検討されていく必要があろう。

第2章　技術協力の基礎にある基本理念

我が国の技術協力は、過去40年の歴史の中で、以上のように様々な変遷をたどり、量的にも質的にも拡大し、変化してきた。しかし、そのような協力活動は、これまで対外的な要請に受動的に応ずるというものではなく、その底にはある基本的な理念または考え方が常に流れていたことを読み取ることができる。このような基本的な理念がその時々に、正式な形で表明されたか否かは別として、これまで援助の実施に携わった人々の考えの中には、意識的ないし無意識的に援助実施の支えとなったかかる基本的理念があったことは否めないであろう。

その基本理念とは、第一に、技術協力は途上国の人造りのための協力であるということ、第二に、それは途上国による自助努力を支援するものであるということ、第三に技術協力は継続無くして真の効果を発揮することは困難であるということ、そして最後に、技術協力なるが故に可能な草の根に届く援助を重視すべきであること、ということである。

こうした理念ないし基本的考え方は、人により様々な考え方がありえ、もとより網羅的たりうるものではないかもしれないが、これまでの技術協力を振り返るとき、少なくとも以上のような諸点については基本理念として重要な点であろうと考えられ、それを以下に説明したい。

1．人造り協力

1）技術協力は、技術の移転を基本目的とし、相手国の国民に技術が移転し、蓄積されなければ、協力は完結しえない。「技術は人に宿る」と言われるように、我が国からの専門家の派遣や、研修員の招聘などの協力によって、我々が意図するのは、相手国の技術者や行政官に、必要とする技術を習熟させ、その国の開発活動により効果的に参画しうるよう育成することである。こうした人造りの重要性については我が国はこれまでの国家百年にわたる自らの経験によって深い認識を持っている。79年に第５回UNCTAD総会において、当時の大平総理が「国造りの基礎はまず人造りにある」としてその重要性を強調したのもこのような認識が基礎にあったことによる。

こうした経験と認識によって我が国が行う人造り協力として更に重要なことは、相手国のカウンターパート※である技術者を、単なる人的資源を開発すると考えるのでなく、異なった文化、歴史、考え方の中で開発を進めようとする「人」として考えるということである。この観点から、派遣される専門家も単に当人の技術水準において的確か否かだけを判断するのでなく、相手国の文化や歴史等を十分に理解し得る識見と人格を有しているか否かも重要な資格要件となるのである。こうした点に正しい理解を持つことな

註）※技術移転の対象となる相手国の人材

く、適正技術の移転を図ったり、現地に根づく技術を移転することを期待することは困難であろう。

2） JICAの技術協力を通じて進めてきた途上国の人造り協力は、以上のような基本的な考え方を基礎に据え、進められてきたものである。従って、およそJICAが行う協力の殆どの形態は、この人造り協力に関係すると言いうるのであり、研修員の受入れ、専門家の派遣、プロ技協の実施等すべて広く人造りを促進するものである。また、開発調査においても、単に調査報告書の作成を目的とするものではなく、相手国の技術者の調査への参画を得て、調査活動を通じての調査手法などの技術移転をも目的としており、人造りの重要な手段となっている。

JICAの技術協力の中でも、農業や電気通信分野などの訓練センターへの協力および教育分野での協力は、人材育成を直接目的とするという意味において、より直接的に人造り協力と言えるものであろう。こうした狭義の意味の人造りに資する技術訓練センター関連事業は50年代末に開始され、60年には最初のセンターとして東パキスタン(現バングラデシュ)に農業訓練センターが開設され、その後タイその他で順次センターが開設されていった。

JICAはこうした動きを引き継ぎ、各種の訓練センターを開設し、協力を拡大してきたが、特に81年、鈴木首相のASEAN訪問の際提唱された「ASEAN人造り構想」によって、このような協力に一層のはずみが加えられた。この構想を基礎に、ASEAN各国に、我が国無償と技協を連携させた「人造りセンター」が設置され、それらは日本側の協力が終了した現在でも、各国のセンターで毎年500～1000人を超える訓練が行われている。また教育分野の協力についても、途上国の地域社会の学校教育の充実や教員養成等のため、教育用資機材の供与や専門家の派遣が行われており、教育援助は現在、JICAの協力全体の12.4%に拡大している。

2．自助努力に対する支援

1） 我が国は、従来から途上国の自助努力に対する支援を最も重要な援助理念の一つとしてきている。92年の政府の援助大綱においても、「我が国は、開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援することを基本とする」旨明確に述べている。

しかしながら、援助と自助努力の関係の重要性が注目されたのは、必ずしも最近のことではない。60年代の初めに、途上国の国内改革、特に農地改革等による自助努力が伴わなければ望ましい経済開発は実現できないとの認識は国際的にも広まりつつあった。64年の第1回UNCTAD総会に提出されたプレビッシュ報告の中や、その後の主要な国際会議においても、自助努力の必要性はしばしば強調されている。また、その後、現在までの30年近く、欧米諸国がアフリカを中心に途上国の人件費まで負担するプロジェクト協力を継続してきた結果、被援助国側の自主性を欠き、持続可能でないプロジェクトが増加したという反省も強まってきた。

このように、自助努力への支援の考え方は、必ずしも日本だけのものではないが、そ

の概念は、かつて明治時代の我が国自身の経済開発が健全な自助努力を基礎とするものであったという経験にも強く裏付けられ、一層の独自性と説得力があるものと言える。
また自助努力への支援の考え方は、技術協力に限るものではなく、円借款、無償資金協力についても適用される概念である。我が国の経済協力がいずれの形態についても、相手国の要請を尊重し実施することを基本原則としていることが、それを明確に物語っている。しかしながら、援助大綱は、「人造りおよび研究協力など技術の向上、普及をもたらす協力は、長期的視野に立った自助努力の最も重要な要素」であると述べている。これは、技術協力が、直接相手国の国民に働きかけ、その開発能力の向上をもたらすとともに、同時に自助努力そのものの強化につながるものであることから、このような技術協力と自助努力の関係は他の協力形態以上に密接であることを意味している。

2）このような原則に立ち、JICAは援助の実施に当たって、要請に基礎を置くのみならず、相手側に応分の負担を求めることとしている。特に、プロ技協においては、相手国政府に対し、カウンターパートの適切な配置、土地や建物等の付帯施設の提供、機材の維持・管理等に必要な現地通貨の確保等を要求してきている。これらは、プロジェクトのオーナーシップ(所有者)が本来、援助国ではなく、途上国自身であることについての認識を強化させることにもなる。
こうした観点から、我が国の技術協力は開始当初から、自助努力支援を一貫して追求してきたが、現実の問題として、途上国の間に自助努力の強さについて違いがあることは否定しえない事実である。自国の開発の中で優先度の高い案件を形成する十分な能力を有しない途上国も少なくない。こうした状況に対応するため、JICAは1988年頃より、プロジェクト形成のための専門家や調査団の派遣を活発化し、要請主義を積極的に補完する事業を開始した。
また、特定の国を対象として、本来相手政府が負担すべき現地通貨の一部をJICAが負担する例外的措置をもとることとした。これは相手国の最大限の努力にもかかわらず、その国内予算の不足によってプロジェクトそのものの継続が危ぶまれるような事態を救済するもので、相手国の自助努力を決定的に損なわない範囲でなされるものである。これはあくまで例外的になされるものではあるが、同時に、相手国の自助努力を段階的に誘発し、強化することも狙うものである。
さらに、75年に始められた第三国研修は、途上国の自助努力を側面強化するものと言えよう。これはある途上国が他の途上国の技術者や行政官を招いて自国で行う研修事業に種々の技術的、資金的支援を行うものであり、自助努力を促進するとともに、近年は発展した途上国のドナー化のための支援にもなっている。ここ数年、途上国間の協力、すなわち南南協力が活発化の趨勢を見せるなかで、我が国のこの第三国研修は毎年20カ国以上で行われ、1000人以上の研修員を受け入れ、多くの途上国によって歓迎されている。
以上の通り、自助努力に対する支援の原則は、途上国に対する援助の中で極めて重要な考え方であり、出来るかぎりこれを尊重すべきものであるものの、同時に自助努力を超える部分については、それをよく見極めた上で、適切な支援の措置をとることも併せ

大切なことに留意しなければならない。

3．効果ある継続的協力

1） 以上に述べられた、技術協力は人造りであること、そして自助努力への支援がその基礎になければならないこと、といった基本理念に基づく援助も、協力が長期間にわたって継続的になされて初めて、真の効果を発揮する。「継続は力なり」という人口に膾炙した古来の諺は、技術協力において正に適切な指導標となる。

技術移転は、移転する相手がよって立つ文化や伝統に対する十分な理解なくして相手に真に役立つ適正技術の移転は困難である。そしてそのような理解は、決して短期間になしうるものではなく、相手側との忍耐強い、継続的接触によって可能となるものである。

また、技術協力は、多額の資金を供与して、大規模な建物や道路などを途上国に建設する円借款や無償資金協力と異なり、実態は研修員や専門家の一人ひとりの地道な受入れであり、派遣である。従って、個々の協力の規模は必ずしも大きなものではない。それが目に見える効果を発揮するためには、一定以上の協力の蓄積により、相手国の機構や制度となって根を下ろし、自律的、継続的に機能するようになるに至って真の効果が生ずると言える。

2） 我が国の技術協力は、JICA発足の前と後を含め、正に蓄積の歴史であったと言えよう。様々な協力形態を通じ、40年にわたって行われてきた技術協力は、諸方面で計り知れない効果をあげてきている。

55年に開始された研修事業も、現在受入れ総数が12万人に達し、その中から途上国において政府の指導者になった人も少なくない。ペルーの国会議長や漁業大臣、ルーマニアの観光大臣、パラグァイの厚生大臣などかつての我が国が受け入れた研修員であり、それ以外にも政府の要職において国造りのために重要な仕事をしている元研修員は多数に上る。こうした元研修員から構成される同窓会も現在、世界各国に64存在し、引き続き日本との交流活動を行っている。

また、現在までに派遣された総数３万8000人の専門家による貢献も極めて大なるものがある。これら専門家が途上国の現場で指導、育成したカウンターパートの数はその何倍にも上り、それぞれ移転された技術を活用して開発のため活躍している。これら専門家は、我が国の国内においても帰国専門家連絡会を組織し、現在その数は全国で31になっており、開発援助の良き理解者として援助への支援を行っている。

94年に派遣総数１万3000名余りに上る青年海外協力隊の活動も今や内外で広く知られるところとなった。協力隊の活動に高い評価を与えている途上国は多数に上り、また国内においても、最近の協力隊応募の希望者は採用数の約10倍に上る。これらは、65年開始以来、約30年にわたり蓄積してきた協力の努力がなさしめるものである。

さらに、継続的協力が功を奏し、大きな援助効果を発揮している代表的プロジェクトが、60年に開始されたタイの「モンクット王工科大学プロジェクト」である。最初に電気通信訓練センター設置への協力として始まったこのプロジェクトは、34年の間にプロ

技協、個別の専門家派遣、無償資金協力などの協力形態が投入され、その間大学への昇格もなされて、現在タイの技術系学生の18%がこの大学を卒業すると言われるほどに組織も充実し、その卒業生の多数は同国の電気通信分野で指導的役割を担っている。

1980年に協力が開始されたケニアのジョモ・ケニヤッタ農工大学プロジェクトも継続的な協力が大きな意味をもった案件である。プロ技協と無償資金協力を投入し、協力隊も活用したこのプロジェクトは、当初の職業・技術訓練のための単科大学から総合大学への分校へ発展し、現在延長第二次の協力も開始されている。同大学は、毎年250名の卒業生を輩出し、ケニアにおける農工分野への多大の貢献をしていると言われている。

4．草の根に対する援助

1）経済技術協力の基本的目的は、途上国の経済開発を助け、経済の水準を高め、国民全体としての所得の向上を図ることであるが、仮に経済成長が実現しても、国内の所得分配が不均衡で、貧困層が大きな割合を占めるのであれば、望ましい開発とも援助とも言われない。

我が国の経済協力が開始された50年代から60年代にかけて、基本的な援助の考え方は、途上国が貧しいのは、資本不足による経済活動の停滞であり、そのため急速な経済成長を行うことによって、その効果を国内に多く存在する貧困層にまで行き渡らせるというものであった。この考え方(所謂トリックルダウン理論)に基づき、我が国円借款も、最初のうちは途上国における道路、港湾、ダム等の産業や社会の基盤となる設備の整備に対する協力から始まった。JICAも同様に、インフラストラクチャー整備の分野に力を注ぎ、開発調査等による援助も多くがこうした分野で行われてきている。

このような援助のアプローチは確かに一定の効果をもたらし、特に、東アジアの諸国、例えばタイやインドネシアでは、援助によって整備されたインフラストラクチャーを基盤に、経済発展が進み、それら諸国の貧困層の人口は約20年の間に半分以下に減ったと言われている。

2）しかし、70年代に入り、多くの途上国においてこのような援助の基本戦略には限界があることが次第に明らかになってきた。産業インフラに重点を置き、経済成長を優先する開発理論だけでは、途上国が直面している重要問題を必ずしも十分に解決出来ないとされた。資本投下によって仮に一定の経済成長を実現しえても、国内の貧困層はその経済成長の恩恵を受けることが出来ず、現実問題として貧富の格差が解消していかないのが実態であった。

70年にマクナマラ世銀総裁がBHN(Basic Human Needs)アプローチを提唱したのも、このような背景の下であった。それは、援助のより多くの部分を、食糧、医療、教育など、人間として最低限必要な生活を送ることが出来るような分野に向けられるべきであるとして、草の根レベルの貧困層への直接的働きかけの必要性を強調した。その後、こうした考えは多くの援助関係者にも認識され、草の根に対する援助が多くの途上国で展開されていった。

3） JICAについては、援助を地方レベルに広げ、実施していくことは比較的以前から行われており、ある意味で草の根の協力は技術協力の本質的な一つの側面であると言えよう。しかし、70年代以降のBHN概念の普及によって、JICA事業の中に、草の根における貧困層への援助のあり方として、より体系的かつ効果的な援助のあり方を反映させるべしとの認識は次第に強まっていったと言えよう。こうして89年には、貧困を対象とする援助の進め方について外部有識者の見解を得るため貧困に関する援助研究会が設置され、幅広い見地から体系的な検討がなされ、報告書が提出された。

前述の通り、技術協力は一件で数十億円の案件を実施するのではなく、個々の案件を相手国のニーズに合わせ、きめ細かく対応させることが可能である。従って、JICA協力では、様々な形で、草の根、即ち地域住民に対する直接的な協力を行ってきている。

その代表的な例が青年海外協力隊事業である。65年の事業開始以来、隊員は単独で地方に配属され、住居、食事その他生活を現地の人々と共にしつつ、その土地に必要な直接的援助を行っている。特に、地方の学校での教材作り、病院での看護の指導、職業訓練所での訓練指導など、個々の協力は小規模ながら、多くのものはその土地でのニーズに正面から応えんとするものである。毎年約1000人の隊員が約60カ国の途上国に派遣され、2年間の協力活動を行うこの事業は、地域住民に密着した草の根援助の典型と言えよう。

この他にも、ユニセフとの連携を通ずる感染症プロジェクトの地方展開、インドネシアやフィリピン等における貧困層対策プロジェクト、ケニアにおける社会林業プロジェクト等、地方住民に直接裨益するプロジェクトは少なくない。

4） また、草の根協力の分野で有益な活動を行っているのが、NGOである。現在約300団体に上る日本のNGOの活動は、古く60年代にさかのぼる。当初、宗教的な基盤で活動を開始したもの、個人的に優れた指導者によって始められたもの等が中心であったが、当時から政府ベースの協力と異なり、農村や都市のスラムの貧困社会に入り込み、活動を行うという独自の協力を展開した。こうした我が国NGO活動は、70年代から80年代にかけてのインドシナ難民やアフリカの飢餓問題への協力を通じ、市民の幅広い支援を受け、発展していった。現在、300団体のうち主要な団体は約180とされているが、NGO活動のこうした有益性に注目した政府も、1987年に補助金による支援を開始し、またJICAも事業の実施に当たって、幾つかの団体と連携を維持している。

5） 他方、技術協力を通じ進められる草の根のレベルの協力は、効果の及ぶ範囲が限られ、途上国の持続的な経済成長にはすぐには結びつかない。その観点から、一件当たりの規模や効果は限られていても、それを同時、広範囲に実施するため、組織的な協力方法が検討されねばならない。同時に、教育、衛生、食糧などの面で、恩恵を与えるだけでなく、貧困の問題を根底から解決するために、相手国の人々が自ら技術や知識を身につけ、自らの発意と力で開発に従事する意欲を身につけるよう働きかけていくことが必要である。ここにおいても、前述の自助努力への支援という我が国技術協力の基本理念が重要になってくる。

第3章　より効果をあげるための協力のアプローチ

我が国の技術協力は、以上のような基本的な理念を基礎に進められてきた。理念とは様々な経験を通じて抽出された基本的思考の方向性を示すものであるとともに、爾後の行動の方向に無形の力を及ぼしていく。我が国の技術協力についてもこれは真であり、これらの理念を実際の援助活動に生かし、またその効果を出来るかぎりあげるべく、国際的な援助分野の議論も参考にしつつ、様々なアプローチが開発され、採用されてきた。その幾つかのものは極めて有効な援助概念として、JICA事業の実際の展開の中でも明確かつ意識的に確立され、基本的指導原理とされてきている。その幾つかの重要なものを以下に取り上げることとしたい。

1．国別アプローチの強化

1）　我が国の技術協力は、農業、林業、運輸、鉱工業など分野別の対応で開始されたが故に、長い間、いわゆるセクター・アプローチが我が国援助形態の基本的性格となっていた。これは我が国の技術協力が、基本的に官ベースで開始され、その実施に当たっては、各省庁が有する技術と知識を活用するのが骨格であった当初の協力体系から来る極めて自然の帰結であった。このようなアプローチの問題点は、相手国の開発計画とその中での優先的ニーズを総合的に判断して援助を計画し、実施するという重要な側面が視野に入らないことである。

我が国の援助が小規模に止まっているうちは、そうした不十分な点も強く認識されることは無かったものの、援助量が拡大していくに伴い、相手国の開発が有する諸々の問題を全体として捉え、援助方針を策定していくべき必要性が益々痛感されるに至った。こうした認識はOTCAの時代においても検討はされてはいたが、実際の取り組みには至らず、具体的な対応に結びついたのはJICA発足後、78年に開始された第１次ODA中期目標を契機としてであった。右中期目標の策定を基礎とする援助量の増大を背景に、国別の援助方針を総合的かつセクター横断的に作成すべきとの認識が高まり、JICAの技術協力についても、そのための体制的な整備が行われていった。

2）　体制的には、81年の企画部における地域課の設置を皮切りに、課の担当を地域別とする事業部体制が進められていった。

他方、こうした国別援助方針の作成は、当該国に関する幅広い知識と経験を必要とするものであり、JICA内部のみの検討では十分な方針を作成しえないものである。このような観点から、JICAは、86年度以降、外部有識者を集め「国別援助研究会」を設置することとなった。ほぼ１年間をかけ、政治、経済、社会など幅広い視点から当該国の現状や動きを分析し、援助のあり方を検討するこの援助研究会は、93年度までに、既に13カ国、３地域

の研究を行い、報告書を作成している。同報告書の内容は、JICA事業の実施にあたり、種々の形で取り入れられているとともに、政府ベースで派遣される「経済協力総合調査団」による相手国政府との政策対話のための重要な参考資料となっている。

こうした相手国に関する幅広い研究を踏まえ、更に毎年の具体的な援助の基本方針の策定が、89年から始められた。これは相手国の政治経済情勢、開発計画等についての情報を集め、技術協力に関するその年の優先的な援助課題を明らかにするものである。この「国別援助実施指針」の策定は、現在40カ国に上っている。

このような国別アプローチを、随時補強するために、専門家その他の開発スペシャリストを途上国に派遣したり、途上国の専門家を活用し、その国の援助ニーズの把握等も行っている。

3）以上のような国別アプローチに加え、地理的、経済的に相互に近隣にある国々を対象として、地域別の援助を考える地域アプローチの重要性についての認識も高まってきた。82年に開始された前述の「ASEAN人造り計画」や84年からの「ASEAN青年招聘計画」もそうした認識に対応するものであり、また最近注目を集めている東欧、インドシナ、中央アジアの諸国への協力もこうした認識に基づくものと言えよう。こうした観点から、上記の援助研究会もこれまでに、アフリカ、大洋州、南部アフリカを対象に地域別援助研究を行っている。

2．総合的アプローチの展開

1）国別アプローチの重要性とその具体的な取り組みについては、前記の通りJICAにおいては、80年前後にその端緒が見られるが、総合的なアプローチ、即ち途上国の国内で、特定の地域またはセクターを対象に、いくつかの協力の形態を組み合わせて戦略的に取り組むアプローチは、それ以前から認識され、具体的にも実施に移されてきた。こうした協力の仕方は、多くの途上国においても国内の一定地域の総合的開発の計画が検討され、それを我が方に援助要請してくることが少なくなかったことに対応するものである。現在までこの種の調査は24件行われている。

こうした地域総合開発への協力として代表的なものは、1974年に開始されたフィリピンのカガヤン総合開発である。円借款も活用され、カガヤン地域の河川流域に灌漑施設や送配電網を整備し、農業開発センターへの技術協力により技術の開発と普及が行われ、農業分野を中心に総合的な開発が進められた。また、1970年から実施されたタンザニアのキリマンジャロ州総合開発計画もこの種のアプローチの典型的な例と言えよう。同計画においても、技術協力と並んで、無償資金協力や円借款による協力がなされており、同地域における工業と農業分野の総合的開発が進められた。

2）このような国内の一定地域を対象とする地域総合開発計画と並び、近年世銀やOECD等の会合で特に指摘されているのは、研修や専門家派遣といった個々の単独の形態による協力ではなく、資金協力や技術協力を含めた様々な協力形態を総合的に組み合わせ、一つ

の大きな開発プログラムを形成し、実施することの重要性である。世銀による80年代の構造調整を支援する技術協力のあり方の議論やDACにおいて91年末に採択された「技術協力における新たな方向づけのための原則」に関する議論等の中で、この点は特に強調されている。

我が国としても、このような種類のプログラム・アプローチの必要性はとみに認識されていたところであるが、具体的には、81年から90年の間、2期にわたり、インドネシアで実施されてきた「食用作物生産振興計画」がその代表例と言えるであろう。国内13州を対象に、第1期は米、第2期は大豆、馬鈴薯を追加しその安定生産と品質の向上を目標にしたこの協力は、プロ技協のほか、無償、円借款を組み合わせて実施され、対象地域の農業開発に大きな役割を果たしており、現在その第3期目の実施が検討されている。

このインドネシアの例は、各形態間の連携が比較的ゆるいアンブレラ協力と呼ばれる協力形態であるが、その連携をより緊密なものとし、相手国政府との間でも、その実施の細目につき合意書を交すパッケージ協力も、このプログラム・アプローチの典型である。最近の例として、フィリピンにおける初等、中等レベルの理数科教育協力がその種協力形態の最初の例であり、93年度より開始されている。これには、プロ技協、研修員受入れ、協力隊や専門家の派遣、無償等を組み合わせて、中央のフィリピン大学で開発した教材や教育手法を地方に展開し、普及させようとするものである。

3. 協力のより効果的、効率的な実施のための手法

我が国の技術協力40年の間に見られた一つの顕著な変化は、途上国から要請されてくる案件が複雑化し、多様化し、そして一件当たりの協力期間が長期化するということであった。このため援助の実施に当たる責任者は、案件実施の管理をより組織的にかつ系統的に行うことが重要になってきた。

さらに、案件は実施後、常に振り返って反省されねばならない。事後の評価なくして、その後の案件実施の質的向上は期待しえない。しかし、その評価についても適正な手法が必要である。

1） 案件の実施と管理を、担当者の個人的な経験のみに依存して行うのでなく、体系的な管理手法に基づいてなされるべきだという考えは、70年代後半になされた調査研究でも既に示されているが、JICAの中で組織の課題として明確に認識されたのは、80年代半ば頃と言える。

しかしながら、米国やUNDP等の国際機関については70年代に、またドイツも80年代にこうした体系的管理手法の研究は開発され、実際の援助実施に取り入れられていた。現在では、北欧諸国、オランダ、スイス等も同様に類似手法を取り入れている。従って、援助の実施を一定の手法に基づき、体系的な管理下で進めるということは国際的な援助の世界ではむしろ常識化しているとさえ言えよう。

JICAもこうした国際的な動きも参考にしつつ、我が国の技術協力にふさわしい管理手法を開発し採用すべく努力を払い、90年頃よりPCM※と呼ばれる手法を導入し、そのため職

註）※ プロジェクトの計画的運営管理手法（プロジェクト・サイクル・マネジメント）

員の研修も実施してきた。基本的に、プロジェクト関係者の参加を得ながら、投入すべき要素とそれにより達成すべき目標、さらにプロジェクトを取り巻く外部要件を押さえ、案件の計画、実施および評価の各段階で確認していく手法であり、実際に既に一部プロ技協には適用され始めている。こうした手法は今後とも一層活用していくこととされている。

2） 途上国への援助をより効果的、効率的に実施するためには、協力が終了後その案件に関して、成功に導いた要因、問題点などを十分に検討しなければならない。それによって、将来の協力案件を実施する際の有益な教訓が得られる。このような認識は、近年のODA批判の高まりの中で、より強く認識されるに至っている。しかしながら、実際には、協力終了後に、その成果を把握する試みは、我が国の経済協力の中でかなり古くから実施されてきた。

例えば、研修事業については、64年以来、研修の成果を把握するための意見聴取や報告書の分析などがなされてきており、また技術協力効果測定調査も60年代後半に種々の協力についてなされている。67年になされたメコン川開発関連の調査、69年の機材供与などに関し効果測定がなされているのは、その例である。

JICA設立後も、評価の重要性は認識され、76年には米国の方法を参考にした調査研究もなされている。そして、81年、DACの評価活動の高まりの影響も受け、外務省に「評価委員会」が、またJICA内に「評価検討委員会」が設置され、90年には評価を担当する課の正式設置が実現した。

このような評価を進めるに当たっては、その手法が特に重要であり、一定で客観的な方式が確立される必要がある。こうして、91年JICAとしての評価ガイドラインが策定され、定着することになった。また、JICAとしては、右ガイドラインを基礎に、一定年数後に行う事後評価、一国について多数案件の評価を同時に行う国別評価、第三者に評価を委託する第三者評価等、幾つかの評価方法を開拓し、多角的観点から評価を実施している。今後も出来るかぎり多くの案件について、色々な側面から、評価を実施していくことが重要であると考えている。

4．他の援助機関との連携

1） 他のドナー国や国際機関と連携協力を行うことは古くて新しい課題である。そもそも54年の我が国の技術協力の開始そのものが、連携協力による始まりであった。当時、我が国は研修員受入れによって技術協力の一歩を踏みだしたが、これは米国の第三国研修と連携するものであり、また国連の訓練計画とも提携した事業であった。その後、64年の米国との連携協力の停止以降、この研修事業は我が国による全額負担方式に移行したが、現在でも国連パレスチナ難民救済機関(UNRWA)や世界保健機構(WHO)等の国際機関を通ずる研修員の受入れは継続しており、54年から92年までの39年間に、そうした研修員の受入れ総数は、4379人に上っている。

さらに、我が国が56年に国連加盟を果たした以降、国連による開発活動に積極的に参加するとの方針の下、東南アジア所在の国連機関へ専門家を派遣することがなされてきた。

こうして、国連アジア極東経済委員会(ECAFE)、アジア開発銀行、アジア工科大学院、東南アジア漁業開発センターなどへの積極的な専門家派遣がなされ、55年から92年までの累計は1311人に上っている。

2) このように我が国は、技術協力の当初から様々な形で、他のドナー国や国際機関との連携を通じて援助を実施してきたが、特にこうした初期の時代の連携は、我が国にとっても、他の援助機関の援助のやり方を学んだり、我が国の専門家が援助現場において他国の専門家と働くことによって経験と知識の蓄積を得る機会でもあった。

しかし、その後、技術協力分野における我が国と諸外国との連携の内容は、基本的に性格を異にしてきていると考えられる。特に近年、我が国が主要援助国として、就中、89年以降は、90年を除いて連続ODA世界第一位の地位を占めるようになって、我が国に対する国際社会の期待は連携の面でも様々な要素を絡ませることとなった。第一に、我が国は、これまでの身近な地域のみでなく、経験も少ないアフリカや中近東等への協力を行うことも期待されるようになった。また、第二に、我が国が必ずしも得意としない分野についても協力要請が寄せられることとなった。第三に、他の援助国が我が国の援助手法に種々の関心を持つに至り、JICAとの接触を試みるようになった。こうした要素はいずれも、我が国と諸外国との連携を促進する要因として強く働いてきたと言える。

3) このような状況を背景に、JICAは他の援助機関との連携を近年の重点課題として、積極的にこれをすすめる方針を確立した。かかる方針の下で、米国国際開発庁(USAID)や豪州国際開発援助庁(AIDAB)との種々のプロジェクトに関する連携協力を進め、世銀との年次協議を通ずる連携促進のための話し合いを行い、カナダ国際開発庁(CIDA)との職員交流や合同評価を実施し、アジア開発銀行(ADB)とのプロジェクト協力を行う等、ここ5年から10年にわたって、JICAは様々な形で他の機関との連携協力を増加しつつある。

こうした連携協力は、JICAにとっても様々な利点をもたらしている。第一に、JICAだけでは実施出来ない規模や内容のプロジェクトを実施しうることとなり、途上国もこれを評価している。第二に、他の援助機関との連携を通ずる接触によって種々の刺激を受け、自らの援助方法改善のための教訓を得ることができる。第三に、世界でも有数の援助機関となったJICAの援助のあり方を外国機関に知ってもらうことは重要なことであり、これが協力を進めつつ可能となる。このような諸点は、今後とも他のドナー国や国際機関との連携を進めていく上で有効な点であり、連携のための試みは、機会を捉えJICAの重点課題として引き続き進められることになろう。

第4章　開発と環境の調和

1）開発は持続的開発でなければならず、そのためには環境との調和が図られねばならない。こうした考えが強調されたのは、87年に「環境と開発に関する世界委員会」によって発表された「我らの共有の未来」の報告書においてであった。これに先立ち、72年にストックホルムにおいて、「世界人間環境会議」が開催されたが、当時は開発と環境の調和、持続的成長などの考え方はそれほど強く認識されていたわけではなかった。その後、地球の温暖化、オゾン層の破壊、酸性雨、森林の減少、砂漠化など地球的規模の問題が開発との関係において、真剣に議論されるようになった。

92年ブラジルで開かれた「国連環境開発会議」は、この問題に世界中の関心を呼び集め、開発と環境保全が地球的規模の空間的広がりと世代を超える時間的広がりを持つ複雑な問題として捉えられた。加えてその際採択された「アジェンダ21」においては、環境との絡みで、貧困、人口問題、女性の役割、教育問題など広範な社会、経済的問題が論じられている。

2）このような国際社会における環境と開発に関する議論を背景に、JICAは設立当初からわずかずつではあったが、研修員の受入れ、開発調査などを中心に環境関係の援助を行ってきた。我が国の場合、特に50年代から60年代にかけ、四日市ぜんそくや水俣病のような深刻な公害問題を引き起こし、これを苦悩の中に解決してきたとの経験と自負を背景に、援助の分野でも効果的な協力を行える可能性が大であった。実際上、80年代半ばまでのJICAの環境協力は廃棄物処理、上下水道、省エネ、防災など、我が国が比較的得意とする分野を中心に行われた。

3）85年および86年に、OECD理事会は開発援助と環境アセスメントに関し勧告を発出した。80年代後半のJICAの環境協力は、こうした勧告および86年に実施した環境に関する分野別援助研究会の提言を踏まえつつ、また途上国からの要請の多様化に対処するため、更に積極的な環境協力を実施していった。協力分野も従来の分野に加え、水質汚濁、大気汚染、その他の公害へと拡大していった。

途上国の環境問題解決のためには、そのための組織、体制の整備が必要であり、人材の育成が不可欠である。このため、JICAは、プロ技協を通じ多くの途上国でこのための協力を進めてきているが、中でも、無償とプロ技協を組み合わせ、タイの環境研究研修センター、インドネシアの環境管理センター(中国には日中友好環境保全センターを建設中)は注目すべきものである。これらセンターは、それぞれの国の環境汚染の状況をモニタリングし、分析するとともに、そうした活動を通じ人材の育成を行っている。その他にも、開発調査による協力として、86年の上海市における大気汚染対策調査をはじめ、

メキシコ市、ボゴタ市、サンチャゴ市、クアラルンプール市、柳州市などで大気汚染の調査を実施しているほか、種々の環境分野での調査を実施している。また熱帯雨林関係でも、インドネシアのボルネオ島での研究協力をはじめ、マレイシア、ナイジェリア等で試験的植林を含む実証調査の協力等を進めている。

この他、他の協力形態、即ち研修事業、個別の専門家派遣、青年海外協力隊派遣事業などにおいても、環境分野の協力は積極的に行われてきた。

こうして、87年度、JICAの全事業費の7%であった環境協力は、90年に12%に達し、92年度には13.5%へと拡大している。

4）このような環境関係の協力は、環境保全のための協力のみでは十分とは言えない。特に、近年開発援助が途上国の環境破壊をもたらしているとの批判が聞かれる状況の中で、技術協力を実施するのに際し適切な環境配慮を行うことは不可欠である。こうした観点から、89年よりJICAは、各種協力分野で「環境配慮ガイドライン」の作成を行ってきており、現在までに農林水産、社会インフラ、鉱工業など計20分野についてガイドラインを作成している。また、開発調査の実施に当たっては、調査団の中に環境配慮団員を含めるための予算措置を講じてきている。

第5章　国民参加による援助の推進

開発援助は国民の支援無くしては続けることは出来ない。特に、最近欧米諸国において、いわゆる「援助疲れ」として、ODA予算の低下傾向があるなかで、国民の援助に対する支持を維持することは我が国として、他国以上に重要なことと考えられる。また、時折国内で聞かれるODA批判も、援助の実施をめぐってより効果的、効率的なあり方に対する国民の強い期待の現われとして受け止めることが出来るものであり、援助の担当者はこうした期待に応えるため真摯な努力が必要である。

同時に、我が国援助は、多くの国民の参加を得て実施されているものであり、これまでもJICAは、国内の各種法人、民間企業、地方自治体、NGO等の関係者を、援助人材として活用してきており、今後とも、援助の実施基盤を広げ、人材を広い範囲から募っていくために、一層の国民参加のための可能性を積極的に開発していくことが重要である。

1）　我が国技術協力は、前述の通り、専門家や調査団の派遣にしても、当初は政府機関の職員を中心に派遣され、いわば直営的に行われ、民間関係者の参加は補強的性格を有するに過ぎなかった。しかし、専門家派遣にしても、民間企業の関係者の参加は、80年代半ば以降、着実に増加し、82年には派遣専門家の中での民間企業出身者の割合が20%以下であったものが、91年には35%に増加している。開発調査の調査団員についても同様の傾向が見られ、特にこの場合、民間コンサルタントの役割は極めて大きく、今やコンサルタント無しに開発調査事業の実施は困難とさえ言いうる。実際に、JICAがコンサルタントと調査実施について交した契約は、76年の50件、約100億円から、92年には280件、660億円へとほぼ直線的に増加してきている。

2）　このような民間企業関係者による参加の増加は、近年の途上国からの援助要請の多様化にも多分に関係していると見られる。最近増加傾向にある生産性向上、市場経済化、企業経営、通信テクノロジー等の応用技術は、民間セクターに依るところが極めて大である。また、開発調査の内容についても、従来の道路、港湾の建設などのインフラ整備関連に加え、環境対策、市場経済化のための調査などが増大し、民間の技術力の活用は益々重要になりつつある。

3）　地方自治体との関係も拡大してきている。80年代後半から広がってきた地方の国際化の流れに呼応し、JICAは、専門家の確保や研修員の受入れ先を開発するため、自治体との連携の強化を図るとともに、自治体職員の専門家派遣のための研修を行ってきた。こうして、92年度の自治体における研修員の受入れは354人(全体の6.1%)、専門家派遣は159人(全体の5.8%)となっている。また、年間1300人単位で招聘している青年招聘事業も、

ホームステイや地方青年との交流など自治体での受入れがその計画の重要な一部となっている。さらに、プロジェクトに関しても、自治体との連携案件が増加しており、大分県の協力を得ているブラジルの水産養殖、埼玉県の協力を得ているネパールのプライマリ・ヘルス・ケアなどは、専門家派遣などを通じ、自治体の持つ技術と経験を活用する形で行われている。

4）　このような技術協力事業に加え、ODAを含めた国際協力についての国民の一層の理解を促進するため、87年以降毎年10月6日を「国際協力の日」とし、JICAはこれを契機に、「国際協力キャンペーン」を国内支部を拠点に、シンポジウム、講演会などを全国で展開している。また、90年からは、NGOとの関係を深めるため、JICA、OECFなど援助機関とNGOが共同で「国際協力フェスティバル」を実施している。

第6章　直面する課題

以上の通り、我が国技術協力は開始以来40年、またJICAは発足以来20年、開発援助のために様々な課題に取り組み、種々のアプローチを取り入れてきた。これらのアプローチについても引き続き改善のための努力が必要である。

しかし、今や我が国およびJICAをめぐる国際環境は大きく変わりつつある。欧米諸国において援助量が伸び悩むなかで、我が国は米国と並ぶ世界最大の援助国となり、我が国の援助動向については、その一挙手一投足に世界の関心が集まっていると言っても過言ではない。

冷戦の終焉によって新たにもちあがってきた、旧社会主義諸国の市場化、民主化への援助や環境問題、人口の爆発的増加、難民問題など、どれも一国のみの力では解決困難な問題である。

こうした内外の様々な動きを背景に、JICAは新たな対応を求められる課題に直面している。これら課題については、既に種々の議論がなされてはいるものの、必ずしもその援助のあり方について明確な解答が得られているとは言い難い。その意味で、今後とも十分検討していかねばならない課題として、現時点で次のようなものが挙げられるであろう。

イ）　東アジアにおける幾つかの国は、近年急速な経済発展を遂げ、いわゆる卒業しつつあると言われている。ある程度の開発レベルに達してきているこれらの国々の開発ニーズは、従来の途上国援助とは質的に異なったものになっていくと考えられる。これら中進国への協力のあり方は、今後どのようなものになっていくべきであるか。

ロ）　旧社会主義国等においては、市場経済の導入、民営化が積極的に進められているが、これら旧社会主義国は歴史的にも社会的にも、従来の途上国とは状況が異なった国々で、JICAにとっても新しい地域、新しい分野の協力であるが、これをどのように推進していくべきか。

ハ）　LLDC諸国（後発開発途上国）の多くは、長年にわたり多くの援助を受け取ってきたにもかかわらず、発展を示さなかったばかりか経済成長率が後退している国さえ存在する。これら諸国の発展を妨げているのは、一体どのような問題なのか。LLDC諸国の自立と持続可能な開発のために我が国はどのように取り組むべきか。「東アジアの奇跡」のなかには、これらLLDC諸国に応用できる要素はあるのか。

ニ）　近年、援助との関連で、民主化、人権、参加型開発などの重要性が指摘されてきて

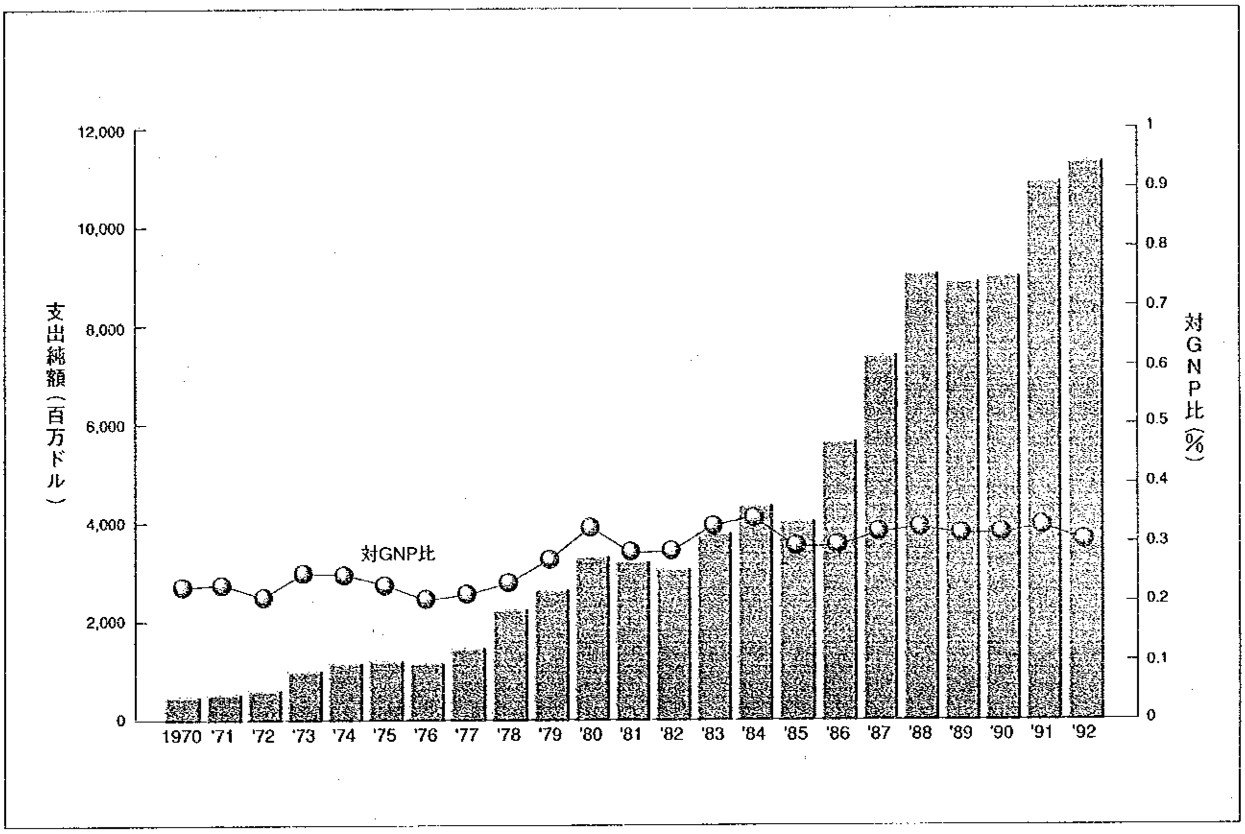
いるが、今後の方向として、JICAの技術協力や無償資金協力のプロジェクトに、これらの考え方をどのように取り入れていくべきか。

ホ) 途上国間の発展段階の格差拡大と地域協力の動きに伴い、途上国同士の協力である南南協力が行われてきている。途上国の状況に適した技術は、先進国よりも近隣の途上国が有していることも多いなど、南南協力には様々な利点があるといえるが、我が国が側面的に支援を行っていくとすれば具体的にはどのようなアプローチが考えられるか。

へ) 近年、援助の中でも、環境、麻薬など一国の中だけでは解決できない地球規模の問題や、貧困、WID、人口など様々な分野の問題が互いに関連、影響しあっている横断的な問題の重要性が増してきている。これに対応するためには、プロジェクト単位ではなく、セクターや国、地域全体のレベルで問題をとらえなければならないが、このような総合的アプローチを実現するために、JICAとしていかなる点に留意すべきか。

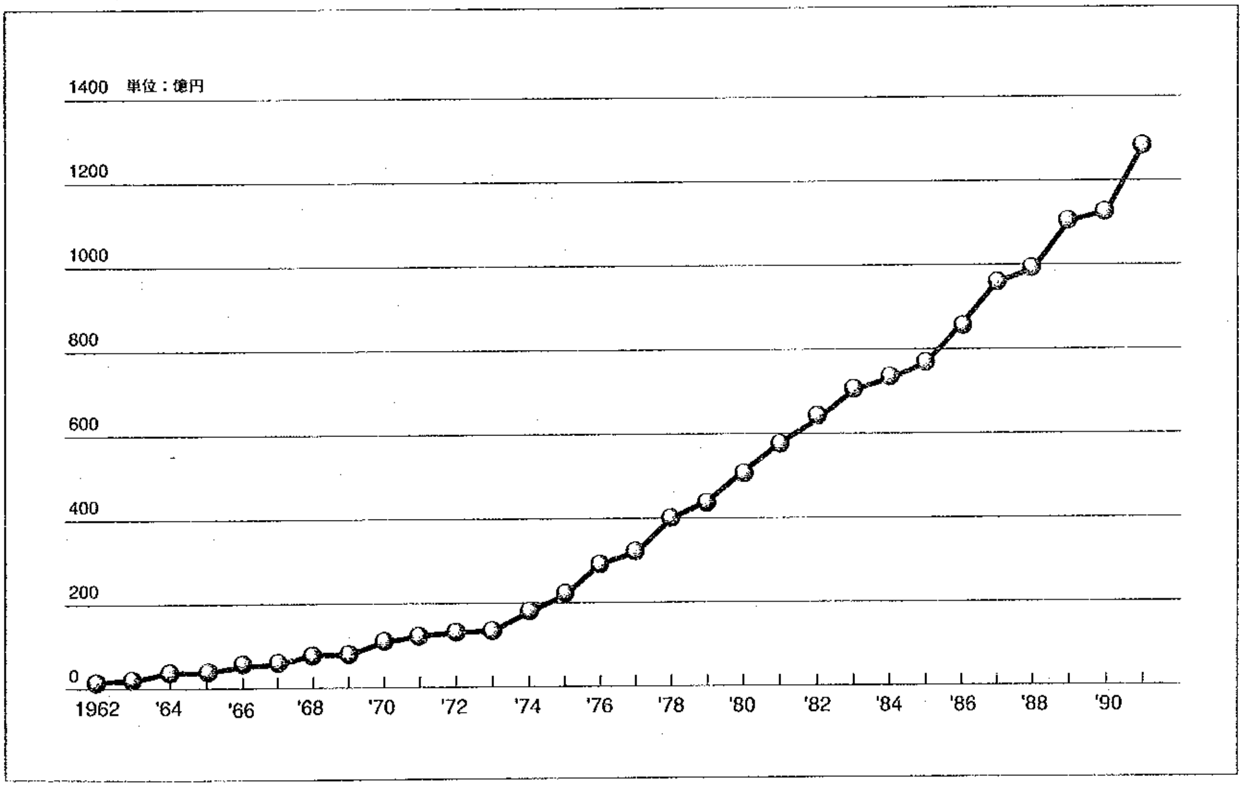
資　料

1. 日本のODAの推移

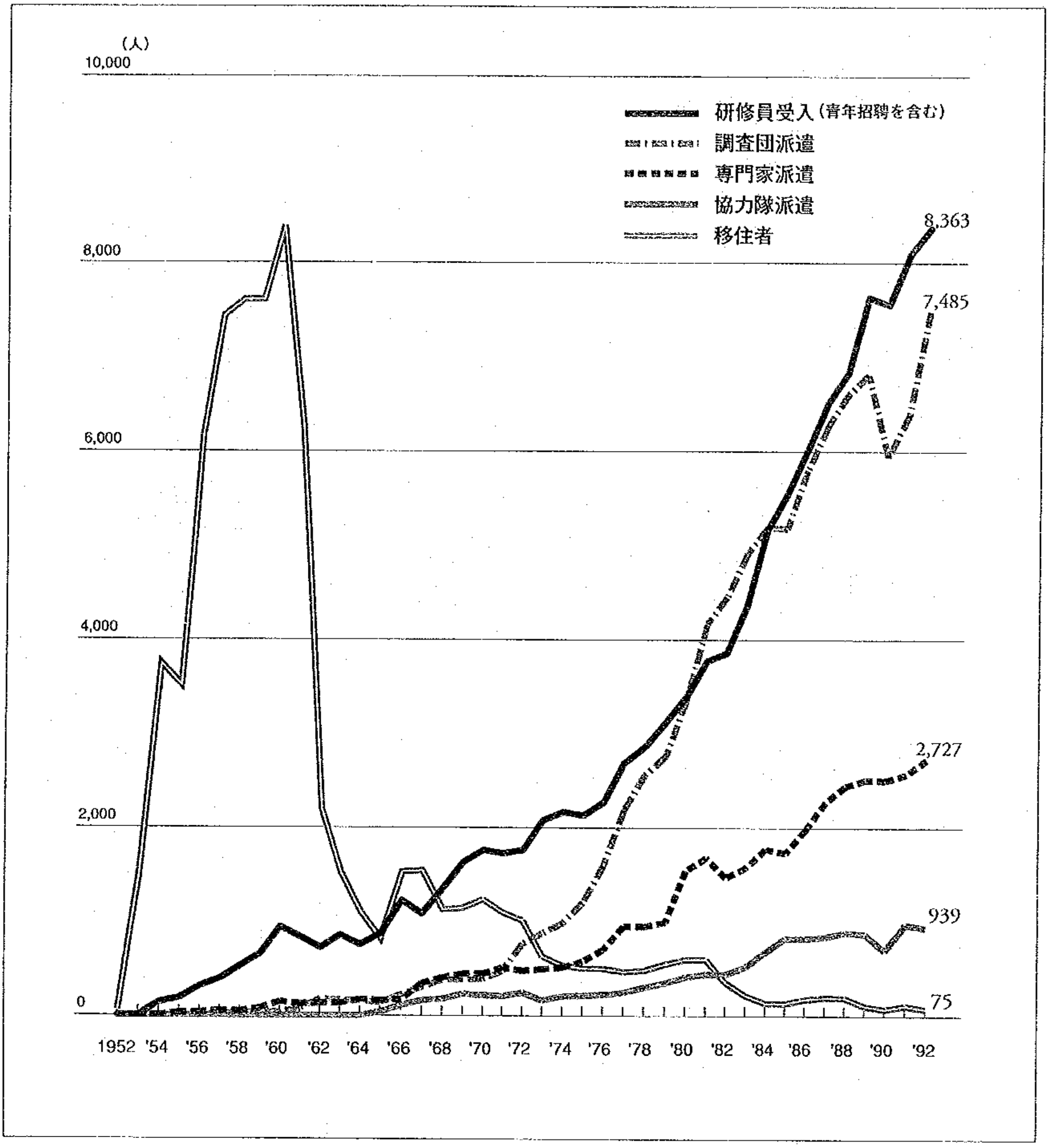


2. 技術協力予算の推移

OTCA およびJICA 事業予算（JICA分については移住事業予算を除く）



3. 年度別・形態別人数実績



4. JICA関連事業の変遷

1954年	コロンボ・プラン加盟。（社）アジア協会の設置
	●国連または米国との合同経費負担による研修員（個別）受入れ事業の開始
1955年	●コロンボ・プラン技術協力計画（研修員受入れ、専門家派遣）の開始
1956年	●中近東アフリカ技術協力計画（研修員受入れ、専門家派遣）の開始
1957年	●国際技術調査（開発調査事業の基礎）開始
1958年	●技術協力センター事業（プロジェクト方式技術協力；研修員受入れ＋専門家派遣＋機材供与）の開始
	●中南米技術協力計画（研修員受入れ、専門家派遣）の開始
	●メコン河開発調査実施
	政府直接借款（円借款）の開始
1960年	●北東アジア技術協力計画（研修員受入れ、専門家派遣）の開始
1961年	●集団（コース）研修方式の導入
	海外経済協力基金（OECF）の設立
1962年	海外技術協力事業団（OTCA）の設立
	技術協力（研修員受入れ、専門家派遣、開発調査）の実施体制の一元化
1963年	●青年技術者派遣制度の発足
1964年	●機材供与事業の開始
1965年	●青年海外協力隊の発足（青年技術者派遣制度の解消）
1966年	●医療協力事業（プロジェクト方式技術協力）開始
	●理科教育協力事業（文部省委託）の開始
1967年	●農林水産業協力事業（プロジェクト方式技術協力）の技術協力センター事業からの分離独立
1968年	●経済開発総合基礎調査（実施設計）の開始
	○食糧援助（KR援助）の開始
1969年	●小型プロジェクト協力事業（技術協力センター事業の一部として）の採用
	○二国間一般無償資金協力の開始
1970年	●資源開発協力基礎調査の開始
1971年	●プロジェクト研究（開発調査の一環）開始
1974年	国際協力事業団（JICA）の設立。事業形態として；1）研修員受入れ、2）専門家派遣、3）開発調査、4）海外技術訓練センター、5）機材供与、6）青年海外協力隊、7）医療協力、8）農業協力、9）開発技術協力（開発事業支援のための調査・融資等）、10）海外移住事業等
	●第三国研修事業の開始
	○水産無償の開始
1975年	○文化無償の開始
1976年	●緊急災害援助の開始
1977年	●研究協力事業の開始
	●大規模開発プロジェクト調査の開始（総合開発計画調査の発展的解消）
	●食糧増産援助（第2KR援助）の開始
1978年	○JICAにて無償資金協力の実施促進業務開始。
	●産業開発協力事業（開発技術協力事業の発展的分化・改編によるプロジェクト方式技術協力）の開始
	●プロジェクト方式技術協力アフターケア事業の開始
1979年	●カンボディア難民救援医療事業の開始
1980年	●人口家族計画協力事業（プロジェクト方式技術協力）の新設
1982年	●マレイシア東方政策研修員受入れ事業の開始
	●ASEAN人造りセンター協力事業の開始
	●国際緊急医療チーム派遣事業の開始
1983年	国際協力総合研修所の設立
1984年	●21世紀のための友情計画（ASEAN青年招聘事業）の開始
1985年	海外開発青年の派遣開始
1987年	国際緊急援助隊の派遣開始
	○ノンプロ無償（構造調整支援無償）の開始
	●ASEAN科学技術協力の本格化
1988年	●民間活力専門家の派遣開始
	●援助効率促進事業（国別援助研究、プロジェクト形成調査等）の開始
1989年	●国連ボランティアの派遣事業開始
	○小規模無償の開始
1990年	●シニア協力専門家制度の創設
1991年	●終了案件スペアパーツ供与費の新設
1992年	民間緊急援助物資の輸送制度の創設
1993年	●第三国研修の新設
	●積極型環境保全プロジェクトの新設

●技術協力関連　○無償資金協力関連

5. 主要援助対象国に対する協力開始年

	アジア	中南米	中近東	アフリカ	大洋州	欧州
1954	インド インドネシア カンボディア スリ・ランカ タイ ヴィエトナム ネパール パキスタン フィリピン ミャンマー (ビルマ)					
1956	シンガポール 韓国 マレイシア					
1958	ラオス	アルゼンティン チリ ブラジル ペルー メキシコ	シリア トルコ			
1959		パラグアイ ボリヴィア	エジプト	エティオピア		
1960		コロンビア		ガーナ スーダン テュニジア		
1961				ナイジェリア		
1962		ホンデュラス		タンザニア		
1963		コスタ・リカ パナマ	サウディ・アラビア	ケニア モロッコ		
1964	ブルネイ	ドミニカ共和国				
1965			ジョルダン			
1968				ザンビア セネガル		
1970				マラウイ コートジボアール		
1971	バングラデシュ					
1972					西サモア フィジー	
1973					パプア・ニューギニア	
1977	モンゴル					
1978	中国					
1980						ユーゴースラヴィア
1989						ポーランド ハンガリー
1990						チェッコ・スロヴァキア
1992	カザフスタン					

(註) 国際機関を通じての協力を除く

6. 連携協力の概要

先進国援助機関	米国国際開発庁(USAID)	合同プロジェクト（東北タイ農業研究開発計画、バングラデシュ農業大学院計画、インドネシア高等教育開発計画、インドネシア生物多様性計画等） 合同セミナー（東京ODA会議他） 日米ホノルル協議へのオブザーバー参加等
	カナダ国際開発庁(CIDA)	人事交流 合同評価 日加援助用語集の共同作成等
	英国海外開発庁(ODA)	合同プロジェクト（ザンビア大学獣医学部技術協力計画、バングラデシュ洪水対策関連調査等） 日本のODAセミナー等
	オーストラリア国際開発援助庁(AIDAB)	合同プロジェクト（フィジー保健医療協力計画等） 日本のODAセミナー
	ドイツ技術協力公社(GTZ)	プロジェクトの計画的運営管理手法の研究、意見交換等
	スウェーデン国際開発庁(SIDA) オランダ外務省、 ニュージーランド外務省、フランス等	日本のODAセミナー等
国際開発金融機関	世界銀行	定期協議 各種事業レベルの連携(JICAの開発調査と世銀の融資等) 合同セミナー 世銀主催の各種会合への出席（国別支援国会合(CG)、サブサハラアフリカ地域諸国への支援会合(SPA)等）
	アジア開発銀行(ADB)	職員派遣 各種事業レベルの連携 連携に関わる意見交換等
	アフリカ開発銀行(AFDB)	連携協議
国連諸機関	国連開発計画(UNDP)	職員派遣 合同セミナー 各種事業レベルでの連携
	国連児童基金(UNICEF)	定期協議（外務省と合同） 各種事業レベルでの連携
	国際労働機関(ILO) 国連教育科学文化機関(UNESCO) 国連工業開発機構(UNIDO) 世界保健機構(WHO) 国連食糧農業機関(FAO) アジア太平洋経済社会委員会(ESCAP) 東南アジア漁業開発センター(SEAFDEC)等	各種連携協議、事業レベルでの連携、意見交換等
	国際農業開発基金(IFAD)	職員派遣
	アフリカ教育援助国会合(DAE)	ワーキンググループ、タスクフォース会合への出席
経済協力開発機構	開発援助委員会(DAC)	DAC主催の環境、WID作業部会、援助評価専門会合等への出席 職員派遣
地域協力機関	アジア太平洋経済協力会議(APEC)	人材養成ワーキンググループ会合およびネットワーク会合への出席等
	太平洋経済協力会議(PECC)	日本委員会常任委員、小委員会委員長および委員を担当 人材育成調査研究等
	コロンボ・プラン	国際シンポジウムへの参加等
中進国援助機関	韓国国際協力事業団(KOICA) シンガポール外務省等	ドナー化支援のためのKOICA職員の受入れ等 その他
その他の機関	教育研究機関、大学、NGO等	合同シンポジウムの開催等

7. 開発援助の推移

南北問題をめぐる世界の動き	我が国のODA	JICAを中心とした技術協力の歩み
復興援助から開発援助へ（1945年～1960年） 米国単独の戦災復興援助（マーシャルプラン） 復興と東西冷戦構造に基づく安全保障支持的性格 コロンボ・プラン発足（1951年）、近代化論 開発援助グループ（DAG）設立→1961年OECD発足、DACとして引き継ぎ	輸銀設立（1950年） ODAの三本柱の確立（1950年代半ば～1970年代） 技術協力（1954年） 賠償（1954年）→無償（1969年） 円借款（1958年）	（社）アジア協会設立（1954年） コロンボ・プラン参加（1954年、技術協力の開始） 同年、アジア対象に研修員138名受入れ 翌年、専門家28名派遣 開発調査事業開始（1957年） 海外技術訓練センター事業開始（1958年）
南北問題の台頭（「第1次国連開発の10年」：1960年代） 近代化論 アフリカの独立 「新しい貿易政策を求めて」（プレビッシュ報告書） 第1回UNCTAD開催、G77の形成（1964年）	海外経済協力基金（OECF）設立（1961年） OECDのDAC加盟（1961年） 商品借款開始（1966年） 食糧援助開始（KR）（1968年） 無償資金協力開始（1969年）	OTCA設立（1962年、技術協力の一元的実施化） 海外移住事業団設立（1963年） 単独機材供与事業開始（1964年） 青年海外協力隊事業開始（1965年） 農業協力事業、開発技術協力事業開始
南北問題の展開（「第2次国連開発の10年」：1970年代） ＢＨＮ戦略 「自立経済発展のためには体系的な援助を」（ピアソン報告）と「社会経済構造の変革を」（ティンバーゲン報告） オイルショック（1973、1979年） 「新国際経済秩序（NIEO）の樹立のための宣言および行動計画」採択（1975年）	OECFの政府借款の一元的実施（1975年） 賠償・準賠償完了（1977年） 食糧増産援助（1977年） ODAの量的拡大（1970年代後半） 中期目標の開始（1978年～）	JICA設立（1974年） 事業規模の拡大と多様化 実施体制の合理化 （財）国際協力サービス・センター設立（1977年3月） 無償資金協力にかかわる促進業務の外務省から事業団への移管（1978年）
南北問題から国際経済問題へ（1980年代） 構造調整 「第3次国連開発の10年」採択、南北サミット 「1980年代新実質行動計画」（国連LLDC会議） 途上国間の債務負担の拡大→債務救済、経済改革、構造調整、関連援助の重視 途上国の発展の格差拡大（「失われた10年」のアフリカと順調な成長を遂げた東アジア、ASEAN等） プラザ合意（1985年）	**1980年代前半** 「経済協力の理念」取りまとめ、ODAを外交政策の柱とする努力（1980年） ODAの地域的拡大、アジア中心から他地域へ拡大 ODAの質的改善、BHN型援助が強化され、成長促進型援助と人造り援助と合わせ三本柱に ODAの実施体制整備 **1980年代後半** マスコミのODAに対する集中的批判 NGO補助金の開始（1987年） 第4次ODA中期目標（1988年～1992年）策定	事業規模の一層の拡大と多様化、高度化 実施体制の合理化と強化 国際協力総合研修所設立（1983年） 人材養成確保体制強化、調査研究機能の強化等 ASEAN青年招聘事業開始（1984年） 国際緊急援助隊派遣業務開始（1987年） 援助効率促進事業開始（1988年） （財）JICS設立（1989年4月） 国別・地域別・分野別アプローチの強化、評価機能の充実
東西冷戦の終了と南北問題（1990年代） 持続可能な開発、参加型開発、開発と民主主義 「第4次国連開発の10年のための国際開発戦略」（1990年） 「技術協力における新たな方向づけのための原則」（DAC、1991年12月）、「南」への挑戦（1991年） 国連環境開発会議（UNCED）開催（1992年）	ODA大綱閣議決定（1992年） 第5次中期目標（1993年～1997年）	JICA中期事業展望の策定（JICA、1991年） 事業規模の一層の拡大と多様化、高度化 事業実施体制の強化 国際協力サービス・センターからJICEに変更（1993年2月）

JICA設立20周年記念シンポジウム
(概要報告)

1. 外務省平田米男政務次官の祝辞

平田政務次官からは、人を介して行なわれる技術協力が技術のみならずものの考え方、生き方にかかわる交流であるとしてそれが国民相互の理解の増進に果たす役割、及び技術協力の根幹をなす「人造り」の重要性を述べた。また、環境、人口等の課題や民主化、移行経済の課題というように地球全体を視野において取り組むべき援助課題について述べ、それにともない経済協力の新しいあり方を考えるべき時がきていること、日本は人造りと国造りを通じて世界の平和と安定に貢献すべきであろうことを述べた。

2. JICA柳谷謙介総裁の挨拶

柳谷総裁は技術協力の40年をたどり、当時一人当たり269ドルといった時代に技術協力を開始した我が国が、70年代までには国際社会の変動の中において着実な経済成長を遂げ、援助についても継続的かつ飛躍的に拡大してきたことを述べた。

さらに80年代の冷戦構造の終結とともに東西問題と南北問題という二つの中心軸で動いてきた国際社会がさらに大きく変動し、依然として改善されない南北問題のほか、旧社会主義国への支援の必要性、パレスチナ、南アフリカといった新しい援助対象国、地域の出現や、近年援助国に見られる「援助疲れ」の状況、途上国間の格差拡大の問題、貧困問題、地球規模の環境、難民、人口爆発といった問題が難題として残されていることを指摘した。

最後に、研修員の受入れや、専門家や青年海外協力隊員の派遣等を通じて途上国の発展に努めてきたJICAに与えられている責務の大きさを痛感すると述べるとともに、国際社会の将来方向、ひいてはわが国の進むべき方向性、及び経済協力の今後のあり方について、今や再検討していくべき時期にあるとして本シンポジウムへの期待を述べた。

3. 江崎玲於奈筑波大学学長基調講演：21世紀に向けての国際社会における日本の役割

江崎学長は自らの30年にわたる滞米生活や筑波大学での国際交流の経験と、これまでの国際社会及び日本の移り変わりを重ね合わせて、一つの文化としての科学技術の重要性と今後の進歩や発展を可能にする知的能力（創造性）の重要性を述べ、日本の目指すべき方向を示唆した。

まず、60年代以降のアメリカ社会には大きな価値観の変化として、集団の全体的な反映と安寧を求めようとする社会（A社会）から個人の自由と幸福を優先する社会（B社会）への移行があったことを述べた。また、能力には学校で学ぶ知識力、理解力、判断能力というものと先見性、直感、創造性といった知的能力の二つがあるとして、欧米をモデルとしてきた日本は、追いつき追い越せという経済成長の時代にはA社会的な集団志向が効果的であり、また理解力さえあれば良かったのであるが、今後自らの道を切り開いていくためには、各個人個人が知的能力を培っていかなければならないのではないかとの問題提起を行った。

また、科学技術の歴史を振り返ると、近代社会においては科学技術をいかに革新し、新しいノウハウを獲得するかが非常に大きな意味を持っており、経済発展、保健衛生の向上等の面で貢献する一方、科学技術の基盤を持っているかどうかによって南北格差や、社会での活用の仕方によっては環境問題を生んでいるとして、科学技術の持つ「力」及びその「役割」が大きいことを指摘した。特に「価値を持った所産」としての科学技術は伝統的文化としての文化とは違った意味でこれもまた文化であり、ローカリズムやナショナリズム、かたや相互依存主義やグローバリズムといった二元対立的な価値観の混在する国際社会の中で、科学分野の「異文化交流」がどのように行なわれていくのか、また、進歩や発展を促す新たなるものの探求がどのように行ない得るのかを課題として投げかけた。

最後に、JICAの将来に向けて、知的能力の育成の必要性を強調した上で、「ノーベル賞をとるための5項目」によってこれからの考え方を示唆した。「5項目」とは、(1)これま

での行きがかりに囚われるべきではない、(2)権威にのめり込んで、自分を失ってはならない、(3)取捨選択して無用なものは捨てるべきである、(4)安易に妥協せず、戦うことを恐れてはならない、(5)感動を持ち続けよ、である。

4．JICA鏡企画部長による冒頭報告：技術協力40年の足跡

スライドを用い、当日配布された小冊子「技術協力40年とJICA20年の足跡」のラインで、次のような冒頭報告がなされた。

(1) 技術協力の開始、JICA設立、我が国のODAの推移、我が国ODAの形態別シェア、JICAの予算と定員の伸び、JICA事業の形態別人数実績、JICAの主要業務と開始年等、技術協力とJICAの足跡。
(2) 人造り協力、自助努力支援、継続的協力、草の根に対する援助等、技術協力の基礎にある基本理念。
(3) 国別アプローチ、総合的アプローチ、PCMや評価の手法、他の援助機関との連携等、より効果をあげるための協力のアプローチ。
(4) 開発と環境の調和。
(5) 国民参加による援助の推進。

5．パネル・ディスカッション　セッション1：多様化する国際社会と開発ニーズ

(1) 冒頭渡辺議長より、技術協力に限定せずに、ODA全体を念頭に置きつつ、これまでの足跡を振り返り今後を展望する議論を行ないたい、特にセッション1では、我が国の成功した点と失敗した点についての総括をしたい、との方向が示され、議論が開始された。
(2) 桜井氏より、成功した点は、ODAの活動が日本の国際化を進める裾野を広げるのに役立ったこと、まだ不足している点としては、協力の仕組みが進歩したのに対し、途上国のニーズに応える専門家の層が薄いことが挙げられ、冷戦の終焉により援助の「質」が本当に問われる時期に来ていること、途上国の開発のカギは、人造りとそれによって育成された人材を生かす組織造りにある点が指摘された。
(3) 平林氏は、我が国のODAは、失敗もいくつかあるが全体としては途上国に貢献してきたのではないか、うまくいっていないように見えるとすれば、政府の説明や広報の不足だと思う、またODA大国となったことは日本の国際的地位を高めることにもつながってきていると述べ、今後我が国が取り組むべき点として、(イ)旧社会主義国支援や環境、人口、教育、エイズ等地球規模の問題等新たな課題への対応、(ロ)我が国と相手国両方の国民にとって「目に見える」援助の推進、(ハ)多様な援助方法の組合せ、案件の評価、発掘形成の強化等による効果的・効率的な援助の実施、(ニ)NGOとの連携等を通じた国民参加型の援助の推進、(ホ)韓国、シンガポール等援助国にならんとしている途上国いわゆる「ニュー・ドナー」への支援を挙げた。
(4) 星野氏は、相手国の技術者や行政官を対象とするODAと、農村の人々を対象とするNGOの活動とをどのように効果的に結びつけていくかを考えていくことが重要であると述べ、トリックルダウンが実現しなかった国があることや、ODA資金の多くが日本に環流してきた事実を、日本は自ら正直に述べることが大切だと思うと述べた。
(5) 飯田氏は、我が国のODAは、いくつかの間違いはあっただろうが、援助対象国に恵まれたという面はあるにせよ、アジアの経済成長には結果として貢献したと思う、と述べた。
(6) 橋本氏より、援助量が世界一になったということは極めて重要であり、我が国の援助は着実に成果をあげてきていると思うとした上で、(イ)関連人員の不足、(ロ)インフラ整備と人造りというこれまでの路線は、マクロではある程度の成功を収めたが、ミクロ・レベルではまだまだ実績がない、(ハ)日本だけで何かを行なうのではなく、他の援助機関等と共同してプログラムを作り上げていく努力をすべし、(ニ)我が国国内のインフラ整備の際の長期的視点を、ODA事業にも生かすべし、(ホ)プロジェクト・マネジメントの強化が必要、等の点が今後の課題として指摘された。
(7) 渡辺議長より、我が国の技術の高度化やサービス産業の増加により、途上国が必要

とするような適正技術の供給が難しくなってきているのではないかとの問題提起があった。これに対し、桜井氏より、日本国内で、現在の日本の技術を教えるだけでなく、我が国が途上国の段階を経てどのようにここまで来たかを、若い人にきちんと伝えるべきであるとの指摘があった。橋本氏よりは、日本の縦割り行政の弊害は、途上国が求めるマルチ・パーパスな人材の供給を困難にしている点で実に深刻である、その意味ではJICA社会開発協力部の横断的取り組みに注目している、との発言があった。また、星野氏よりは、農業技術に関しては、日本の技術より他の途上国の技術の方が適しているケースが多々あり、結局のところ先進国はこのような途上国同士の協力の側面支援しかできないのではないかとも思うとの発言があり、平林氏から、第三国研修や三角協力等、我が国の南南協力支援のプログラムの紹介があった。

(8) 我が国の関連人材をどのように養成すべきかとの渡辺議長の問題提起に対して、飯田氏より、途上国の現場での実体験と、開発経済・開発援助理論との両方を収める人材の養成とは、決して簡単なことではないとの指摘があった。

6. パネル・ディスカッション　セッション2：新しい援助のアプローチを探る

(1) 冒頭渡辺議長より、セッション2では、国際社会の変化とともに、従来とはまったく異質なものに変化しつつある援助が対象とすべき課題について、議論を進めていきたいとの発言があった。これに引き続き、技術協力の現場を振り返るためにビデオが上映され、ニジェールにおける青年海外協力隊による砂漠化防止のための緑化活動、ケニアの人口教育促進プロジェクト、インドネシアの砂防センター・プロジェクト、北九州における大気汚染防止等公害対策の研修事業が紹介された。

(2) 第1の課題として、渡辺議長より、旧社会主義国に対する、市場経済化を中心とする支援をどのように行なっていくべきかとの問題提起がなされた。これに対し、飯田氏より、市場経済化は当初考えられていた以上に困難なプロセスであることがわかってきた、まず人造りが重要であるが、旧ソ連や東欧諸国ではまだまだ人材が不足している一方、中国では市場経済化があまりに急激に進んでいる、アジアの奇蹟はなぜ起こったのかを十分に検証することが何らかのきっかけになるかもしれない、いずれにしても市場経済をきちんと行なうことはそう簡単ではないことを、援助国側も被援助国側も認識することが必要、との発言があった。平林氏よりは、民主化と市場経済化が望ましいというのは国際的に一応のコンセンサスになっている、世銀グループの性急な自由化アプローチの反省に立って、日本や東アジアのモデルが見直されているのが現状であると思う、との発言があった。桜井氏は、東欧の環境問題に触れ、技術者はいるがそれを活用する組織がないという問題に加え、将来のEU参加を念頭にヨーロッパの環境基準への関心が強いため、従来の我が国のアプローチである人材育成だけでは対応できない、日本の資金によるヨーロッパの専門家の活用等、新たな援助方法を考慮すべし、と述べた。橋本氏も、環境問題との関連で、我が国は四日市喘息の際の省庁縦割りを排した総合的対応をした経験を活用すべしと述べ、東欧もCOMECONの影響で縦割り行政の弊害があるし、中国はあまりに広大で一つの国として捉えるには限界がある、環境問題への対処だけでなく総合的に相手国を良くするとのアプローチを採ることが必要、と指摘した。

(3) 第2の課題として、渡辺議長より、多大の援助を注いできたにも関わらず世界経済から取り残されたままのLLDC諸国への援助をどうすべきか、との問題提起があった。これに対し、桜井氏より、冷戦終焉により期待された「平和の配当」がなく、LLDCに対する国際社会の関心は低下しているのが現状だ、LLDCの内的要因として、政府が小農をないがしろにして政府主導での工業化を急ぎ過ぎたことがある、今後アフリカについては、エジプトと南アで北と南から挟んでいく南南協力が考えられるのではないか、GNPに比べ保健のレベルが高いLLDCは例外なく教育レベルが高いことを見ても、人造りの重要性が指摘できよう、との発言があった。星野氏は、アフリカの人々自身も、食料援助のような支援よりInstitutional Development やCapacity Buildingが重要との認識を持っている、援助機関は現地の人々を信じてもっと彼らをプロジェクトに参加させるべきであると述べ、カナダの援助機関とアフリカのNGOとの間のプログラムである

PAC（Partnership between Africa and Canada）を紹介した。平林氏よりは、昨年秋東京で開催されたアフリカ開発会議において、自助努力と、政権が変わっても政策の一貫性を維持することの重要性が、共通に認識された旨の紹介があった。橋本氏は、砂漠化問題に触れ、草の根の植林事業（＝ミクロ）と総合水資源開発（＝マクロ）とをうまく結びつけ、一つのパッケージとして取組むことが有益であろう、と述べた。飯田氏より、途上国には、発展する国と発展しにくい国とが厳然とあることを認めなければならない、との発言があり、渡辺議長が、開発のための初期条件が整っていない途上国に対しては、息の長い協力が必要だろう、との補足を行なった。

(4) 第3の課題として、渡辺議長より、援助受け取り国から「卒業」しつつある韓国、台湾、タイ等の「ニュー・ドナー」とはどのような協力が可能か、との問題提起があった。これに対し、平林氏より、「卒業」は我が国の援助の最終的な目標であるとし、スライドを用いて、我が国の三角協力の例として、日本とアセアンによるカンボディア支援、日本と英国によるタンザニアの医療・保健プロジェクト等の紹介があった。桜井氏よりは、開発調査の調査団への相手国や隣国の人材の参加、特に日本人専門家のカウンターパートの活用等、現在の業務の枠組みの中で改善できることもいろいろあると思う、との発言があった。橋本氏も、現地の人材の方が現地の事情によく通じているのだから、調査団には必ず現地の人材を含めるようにしてはどうか、と述べた。星野氏よりは、中進国に対しては、公害問題等我が国の過去の失敗とそれをどう克服したかを伝えることにも意味があるのではないか、との発言があった。

(5) 第4の課題として、渡辺議長より、環境と開発の問題について、環境保全を直接的な目的とした協力、及び援助案件への環境配慮をどのように行なっていくべきか、との問題提起があった。これに対し、橋本氏より、我が国は莫大な資金を投じて環境保全を実施してきたが、途上国においてはこのようなやり方は非現実的であり、資源やエネルギーも含む総合的な協力が必要である、途上国の開発と両立するエネルギー、種の多様性保護の分野での協力をまず推進するのも一つのやり方であろう、との発言があった。桜井氏は、我が国の技術はできてしまった汚染物質をきれいにするというものだが、途上国のニーズは工程そのものをクリーンにすることへ優先度が移っている、この途上国のニーズに応える上で、我が国の縦割り行政が足枷になっていることは、既に再三指摘しているとおりである、と述べた。飯田氏よりは、車と電気製品で生活を便利にするライフスタイルは、そろそろ終わりに来ているのではないか、21世紀を引っ張る産業は環境ビジネスになるのではないかと思う、との発言があった。

(6) 第5の課題として、渡辺議長より、国民参加型の協力をどのように進めていくべきか、との問題提起があった。続いてビデオにより、国民参加型協力の例として、青年招聘、シニア協力専門家、NGOの活動が紹介された。これに対し、星野氏より、参加型の協力には我が国と相手国両方の国民の参加が必要だが、両者が「援助する側」「援助される側」という立場ではなく、地球全体にとって大切なものを皆で守るという立場に立たねばならない、このような意識を育てるためには、一人一人が国や企業から離れた「個人」として行動できるようになることが必要、との発言があった。平林氏は、NGOとODAとは別のものであることを認識した上で相互協力を進めなければならないと述べ、NGO事業補助金、小規模無償資金協力等NGOとODAとの協力の手段を紹介した。橋本氏よりは、北九州市における、住民、企業、中央政府、地方自治体の協力による公害問題への取組みは、参加型開発のよい例であると思う、との発言があった。

7. 質疑応答

(1) Q：専門家や青年海外協力隊員は、相手国の行政の問題にどの程度まで立ち入るべきか。

A（平林氏）：よい統治（Good Governance）は既に国際的なコンセンサスを得ている問題であり、専門家も協力隊員も、各々の信念に基づき、対等なパートナーとして、言うべきことはきちんと言っていけばよいと思う。

(2) Q：途上国のニーズに応えられるようにするには、専門家派遣制度をどのようにしたらよいか。また、求められる専門家の資質とはどのようなものか。

A（桜井氏）：縦割り行政の弊害を排し、総合的な能力を持つ人材を獲得するためには、青年海外協力隊員のOB、地方自治体、学会等を活用し、複数回の海外勤務経験を持つリピーターが評価される社会を築くことが必要である。また、求められる専門家とは、特定の分野に特化するのではなく、総合的に物事を捉えることのできる人、相手国の人々とともに問題を考え、彼らの能力を引き出すことのできる人である。

(3) Q：歴史が浅く人材も財政基盤も十分でない日本のNGOと、世界一の規模になった日本のODAとの連携は、どうあるべきか。

A（星野氏）：NGOのODAに対する反発は、主に資金協力による大規模なインフラ整備等に向けられたものであった。近年は、それぞれの長所・短所を認めつつ、協力できる部分は協力すべく、互いに歩み寄ってきている。特に、最近のODA側からNGO側へのアプローチは極めて積極的である。

8. 総括

(1) 各パネラーから一言ずつ発言があった。橋本氏は、青年海外協力隊経験者たちを、今後どのように育て活用していくのかが、JICAの大きな課題の一つである、と述べた。星野氏より、今までの枠組みにとらわれない新しい視点を持って技術協力に取り組むことが必要、との発言があった。飯田氏は、JICAも20年前と比べると着実に良い方へ変化してきているなあという印象を持っている、と述べていた。平林氏よりは、ODAの中でも「人と人」を通じた援助、「汗を流す」援助である技術協力の役割は大きい、世界第一の援助国としてますます謙虚に業務に取り組むべし、との発言があった。桜井氏は、我が国が今後国際社会の中で多様性を獲得していく上でも、国際協力は重要な役割を果たすと思う、と述べた。

(2) 最後に渡辺議長より、ODA事業は難しいものだということを広く国民が認識し、失敗をただ批判するのではなく、前向きな提言をしていこうという姿勢を持つことが大切である、また日本の援助には理念がないなどといわれるが、それは声高に主張しなかっただけで、自助努力の支援等の理念があることは明らかである、こういった理念は、一つ一つのプロジェクトに自ずと成果として現われてくるようなものなのではないかと思う、と述べ、議論の総括とした。

文責：事務局（企画課）