

内部資料

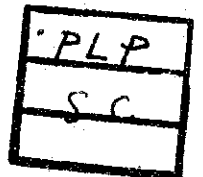
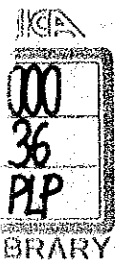
技術協力40年とJICA20年の足跡

(未定稿)

1994年6月



企画部企画課
国際協力事業団



はじめに

JICAは1994年に設立20周年を迎え、これを記念したシンポジウム「新しい国際協力のあり方を求めて——技術協力40年の足跡と展望」を開催することとなりました。このシンポジウムでの討論の理解を深めるため「技術協力40年の歴史とJICA20年の足跡」と題する小冊子を作成することとし、企画課、広報課、国際協力総合研修所（人材養成課、調査研究課）を中心に作業部会をつくり、第1章、第2章、資料編・総論については約10人の中堅職員に、資料編・事業別変遷については関連各事業部に執筆を依頼しました。限られた日数の中で、歴史を掘り起こし、分析したものを原稿として取りまとめ、これを基にシンポジウムにおける冒頭報告「技術協力40年の足跡」が行われました。JICAとしての基本理念やさまざまな協力の方法論について整理を試みたのはこれが初めてであり、必ずしも十分なものとはなっていない点もありますが、これを未定稿として取りまとめ、今後の業務の参考とすることとしました。

企画課長

神 田 道 男

26462

JICA LIBRARY



1113473111

も く じ

はじめに

第1章 技術協力40年の足跡とJICA 1

第2章 横断的視点から見た技術協力

1. 援助の哲学を考える

1) 人作り協力 5

2) 途上国の自助努力を支援する 8

3) 継続は力なり 11

4) 草の根に届く援助 14

2. より効果をあげる協力の手段

1) 国別アプローチの強化 17

2) より総合的なアプローチの展開 19

3) 案件の効果的・効率的な計画・運営管理手法の導入 22

4) 評価機能の強化 24

5) 先進国援助機関、国際機関等との連携 26

3. 開発と環境との調和を求めて 29

4. 援助の裾野の広がり

1) 国際協力が我が国の国際化に果たした役割 32

2) 援助人材の多様化—国民参加型協力を目指して— 35

5. 直面する課題と展望 38

(資料編)

I 総論

1. 南北問題をめぐる世界の動き

2. 我が国のODA

II 事業別変遷

研修事業 専門家派遣事業 機材供与事業 プロジェクト方式技術協力事業 開発調査事業 青年海外協力隊派遣事業 無償資金協力事業 開発協力事業 海外移住事業 緊急援助隊事業 専門家の福利厚生事業 専門家養成確保事業 援助効率促進事業

III 付表

開発援助の推移 技術協力予算の推移 技術協力実施機関の体制の推移 OTCAおよびJICAの在外機関所在国の推移 年度別・形態別人数実績 JICA関連事業の変遷 主要援助対象国に対する協力開始年 連携協力の概要

第1章 技術協力40年の足跡とJICA

技術協力の開始

我が国の政府開発援助（ODA）の三本柱のひとつである政府ベースの技術協力は、サンフランシスコ講和条約の締結（1951年）によって我が国が国際社会に復帰してから約3年後の1954年10月のコロンボ・プラン¹⁾への加盟をもって開始されました。その後、円借款は1958年に、無償資金協力は1969年（賠償の開始は1954年）に開始されました。当時は、我が国は、米国や国際機関から戦後復興のための援助を受けつつ、経済的自立に懸命の努力をしつつあった時期に当たります。

技術協力の開始当初、その実施は、(社)アジア協会（1954年設立）が、政府の委託を受けて担当、その後、業務の拡大に伴い、1962年に海外技術協力事業団（OTCA）が設立されました（OTCAの設立に先立つ1961年3月に有償資金協力の実施機関として海外経済協力基金（OEFCF）が設立）。1960年代初めのこの時期のこうした援助関係機関の引き続いての設立には、国内事情の他、「国連開発の10年」の決議（1961年12月）に象徴される、1960年代初頭の世界的な対外経済援助の高揚という時代背景があったといえます。ちなみにこの時期は、先進各国の援助実施体制²⁾の整備が進んだ時期であり、我が国の対外援助体制も、おおむね、これら欧米先進国とほぼ同時期に組織的な整備³⁾への手が打たれました。

【国際協力事業団の設立】

その後、我が国の政府ベースの技術協力を一元的に実施する体制を整え、併せて国際協力の実施体制の充実を図るため、1974年に国際協力事業団法が制定され、これにより、海外技術協力事業団（OTCA）と海外移住事業団を統合し、海外貿易開発協会、海外農業開発財団の業務の一部を取り込み、さらに、既存の機関では実施できなかった一部追加業務を加えて、国際協力事業団（JICA）が発足しました。

その後、1978年に国際協力事業団法の改正が行われて、技術協力と関連した無償資金協力の「実施の促進」の業務が追加され、さらに1987年に再度事業団法が改正されて「国際緊急援助隊の派遣」に関する業務が追加され、現在に至っています。

1) コロンボ・プランとは、南アジア、東南アジア、および太平洋地域諸国の経済・社会開発を促進することを目的とし、1950年1月に発足した協力機構。コロンボ・プラン自体が援助活動を行うのではなく、加盟各国の2国間協定により援助が行われる。

2) 1960年：仏【経済協力中央金庫】、加【対外援助庁】
1961年：米【USAID】、西独【経済協力省】、英国【技術協力省】

3) なおこの時期には、アジア経済研究所（1960年）、日本貿易振興会（JETRO）（1958年）、海外移住事業団（JEMIS）（1963年）も設立された。

予算規模および実施体制の変遷

【予算】

1954年、(社)アジア協会を通じて技術協力が開始された時点での事業予算は、わずか1300万円でしたが、1962年のOTCA設立時には16億円、また1974年のJICA設立時には252億円(当初の20年間に約2000倍)、JICAの技術協力予算(1993年度)は1634億円(設立時の6.5倍)となっています。

【定員】

OTCA設立時は137人、JICA設立直前の段階では400人余の定員が、JICA設立時(1974年)には移住事業団の定員と合わせ994人の定員で発足しました。その後定員削減の適用を受け、一時は966人(1983年)まで減少しましたが、その後徐々に増加し、現在1126人(1993年度)となっています(設立時に比べ132人増)。この間の予算業務の増大に比し、定員の伸びが比較的抑えられたのは、移住事業の縮減に伴い、移住関係の定員を技術協力関係の定員へ内部振替えにより対応したためです。

【組織】

JICAの組織は、本部(本部の各部および事務局)と国内支部・センター、在外事務所に分かれますが、設立時は本部17部1事務局、国内に12支部8センター、41在外事務所(29カ国)であったものが、1993年には本部に18部2事務局、国内に9支部12センター、52在外事務所(51カ国)となっています。

【事業の規模】

JICAが前身の2事業団(海外技術協力事業団、海外移住事業団)から引き継いだ業務について、40年間の変遷をごく大づかみでいうと、中南米諸国などへの海外移住者の送出国数が1960年に約8500人であったのが、1992年には75人へと急激に減ったのと対照的に、技術協力関係の事業は、1954年の開始以降、着実に拡大しました。技術移転を直接の目的とする3つの事業形態(研修員受入れ、専門家派遣、協力隊派遣)について見ると、早い時期(1960年代初期)から増加の傾向をたどったのは研修員受入れ事業であり、これに対して、人員派遣タイプ(専門家派遣と協力隊派遣)については、より緩やかなカーブを描いて増加してきました。1992年度の実績はそれぞれ8363人、2727人、939人となっています。

技術協力形態の変遷

さまざまな技術協力の形態のうち、研修員の受入れは最も古く、1954年、コロンボ・プラン加盟とともに開始されました。これは、米国などの「日米合同訓練計画」に基づき、米国側からみた第三国研修のホスト国として、我が国が東南アジアなどから研修生を受け入れたもので、当初138人を受け入れ、この方式は1964年まで続きました。

一方二国間ベースで、全額我が国負担による受入れは、1955年の16人から漸次拡大していき、累積の人数は1961年には4000人を超え、1984年には5万人を、1994年には10万人を超えました。量的な拡大の他、内容的にも、本邦における受入れ研修に加え、途上国において行う研修形態(第三国研修、第二国研修)が加わるなど、多様化が進んでいます。

研修員受入れに次いで、1955年には専門家派遣事業も開始され、28人の技術協力専門家がコロンボ・プランに基づき東南アジアへ派遣され、1957年には中近東、アフリカ、1958年には中南米、1960年には北東アジアと、我が国独自の技術協力計画が順次拡大するのに伴い、専門家の派遣数も1980年には年間新規派遣数が1500人を超えました。現在は1588人が97カ国に派遣されています。

1958年には、「プロジェクト方式技術協力」が開始されました。これは、「研修員受入れ」「専門家派遣」「機材供与」の3つの協力形態を組み合わせて技術協力を行うもので、「技術協力センター事業」として、インド（生産訓練）、タイ（電気通信）、パキスタン（農業）、セイロン（漁業）、イラン（中小工業）を手始めとして開始されました。このプロジェクト方式の協力形態は、職業訓練、保健医療、農林水産、畜産開発、人口家族などの各分野にわたり、JICAの主要な協力方式のひとつとして多数取り入れられ、JICA設立時には28カ国91件あったプロジェクトが、現在は46カ国181件にまで増えています。

1964年に機材供与事業が当初5000万円の予算で開始されました。1965年に青年海外協力隊派遣事業が開始され、同年訓練を終えた第1次隊員26人がラオス、カンボディア、マレーシア、フィリピンに派遣されました。我が国青年の海外での活動を促進し、草の根に届く協力として拡大し、1990年には累計が1万人を超えました。現在2010人の隊員を52カ国に派遣中です。

1978年には、無償資金協力の実施促進業務が開始されました。これは、外務省の実施する無償資金協力の円滑な実施を確保するための事業で、当初の実施促進の対象となった無償資金の額は208億円でしたが、その後実施促進の対象範囲も拡大し、1993年度には1669億円に上っています。

1984年、21世紀の友情計画の下に「青年招へい事業」が開始されました。途上国の青年を交流のため我が国に招へいする事業であり、当初は、ASEANの青年（教師、農業指導者、勤労青年など）約750人を対象として始められ、その後、対象国はASEAN以外に、中国、韓国、南太平洋、ミャンマー、南西アジア、アフリカなどに拡大し、1993年度は1321人を受け入れました。

1987年に開始された緊急援助隊事業は「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」の制定により、JICAが実施することとなった事業です。現在までに海外での大規模自然災害の場合の救済に合計18カ国31件の救助隊や医療チームが派遣され、また94件の救援物資供与が行われました。

地域別に見た実績の変化

JICA設立後の地域別の事業実績の推移を見ると、アジアが40～50%、中近東が10%前後、アフリカ10～15%、中南米20～25%を示し、この数字は年を追って大きく変わることなく、かなり安定的に推移していることが分かります。

これに対し無償資金協力の場合は、地域別実績の経時変化が相対的に大きく、たとえば最貧国の数が多いアフリカに対しては、1980年代初頭から1990年代初頭にかけて約20%から約35%へと10ポイント以上の増加が見られます。このような違いは、技術協力が「人」を介しての協力であり、生活環境、言語、文化的な環境などの要因によって、人員を派遣

しうる地域がかなり限定されてしまうこと、また技術協力においては相手国が十分な「援助受容能力」を持っていることが重要であり、その能力に限界があるアフリカなどの最貧国に対しては、食糧援助や、人道的配慮の特に強い「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」型の援助が優先され、技術協力を増やす余地は限られるという事情もあります。

なお、冷戦終了後の国際情勢の大きな変化のなかで、最近の動きとして特筆すべき点として、南ア黒人支援（1990年）、旧ソ連の中央アジア諸国への援助開始（1992年）、カンボディア和平成立後のインドシナ諸国への本格的な援助再開（1992年）、中東和平交渉の進展を背景としたパレスチナに対する支援開始（1993年）などがあります。

技術協力分野の変容

技術協力の協力分野の方は、この20年間にどのように変化してきたかを専門家派遣の実績を例に、分野別の推移を見てみます。

専門家派遣事業では分野別シェアの変化の方向は、計画、行政、人的資源の分野は全体に占める割合は5～10%前後と大きくはありませんが、長期的には微増しているのに対し、公共・公益事業、農林水産業、鉱工業の分野は10%～20%と依然大きなシェアを占めているものの、若干の減少傾向を示しています。他方、保健医療の分野は20%前後と一定のシェアを占めています。

なお、専門家派遣以外の分野（研修員受入れ、協力隊派遣など）においても、これとほぼ同様の長期的趨勢を認めることができます。

このような分野別シェアの変化の背景には援助を受け取る側（途上国側）の事情の変化（援助ニーズの変化）があると考えられます。たとえば、計画・行政分野および人的資源分野におけるシェアが増大していること背景には、我が国の援助の主要受取り地域であるアジア地域の経済発展と、これに伴う途上国側の要請内容の変化が考えられますが、他方援助する側においても援助を計画的に実施し、技術移転に加えて、組織・制度造りに重点を置くといった、国際的な議論を踏まえた変化があったと考えられます。他方、協力隊派遣において、農林・水産分野のシェアは、長期的に低落傾向にあります。これは、途上国側の事情に加えて、日本側の事情、すなわち、我が国における若年の農業従事者が大幅に減少しているという変化を反映するものといえます。

第2章 横断的視点から見た技術協力

1. 援助の哲学を考える

1) 人造り協力

技術協力は人造り協力

JICAの行ってきた技術協力は、日本人専門家と相手国の技術者や行政官という「人」を介した技術移転を目的とするものです。この技術協力においては途上国の人々との全人格的な触れ合いを通じて相互の理解を深め、その上に立って適正な知識、技術、ノウハウの伝達が行われ、それが「人造り」へと結び付いていきます。研修員受入れ事業、専門家派遣事業、およびそれら2つと機材供与を組み合わせるプロジェクト方式技術協力はもちろんのこと、開発調査においても調査の過程において、相手国の技術者に調査の手法を教えるという副次的効果を生むことから、「人造り」の重要な手段であると考えられています。

人造りの重要性は、1979年に当時の大平首相が第5回UNCTAD総会で述べた「国造りの基礎はまず人造りにある」という言葉に表されています。経済発展には資本と技術が重要ですが、途上国では、いくら海外からの資金を得て、積極的な開発計画を進めようとしても、そうした計画を支え、供与された資金や施設、技術を使いこなす技術者、技能者、特に中堅技術者が育たないと、援助自体が無駄になってしまうばかりか、国造りにつながりません。途上国の経済、社会の開発と民生の安定、つまり国造りを効果的に進めるためには、その担い手となる人材を養成する「人造り」が不可欠であるゆえんです。

我が国の人造りの経験

国の発展にとってそれを支える人造りが重要であることは、我が国の体験として、日本人自身が実感を持って感じていることです。資源が乏しく、狭い国土に多くの人口を抱えた日本という国が、過去100年余の間に、近代化を成し遂げたのは、教育を重視し、人的資源の開発を「国造り」の柱として進めてきたからだといえます。

我が国の近代化が始まった明治の初期においては、強力な国家のイニシアチブのもとで近代的教育制度が創設されました。国民基礎教育としての初等教育と指導者養成のための高等教育が発展すると、まず社会、経済の近代化が推進されました。やがて、明治の中後期となり紡績業を中心とした軽工業が発展し、重工業の基礎ができると、これに関連した教育制度として、中等教育や、職業教育、女子教育が進展しました。さらに大正期に入り重工業が発展し、経済の成熟期を迎えるようになると、中等教育の普及の上に、高等教育が新たな拡大を見ました。（「日本の成長と教育」文部省、1962年）

このように、我が国の経済成長と各成長期における人造りのための教育の発展の間には、密接な相関関係があります。戦後の経済困難を乗り越え、高度成長を迎えられたのも、長期的な人材育成の蓄積によって、技術者、管理者といった人材がそろっていたからといえます。我が国が途上国の開発援助を行うにあたって、人造り協力を重視するのはこうした自らの経験に照らして、当然といえましょう。

JICAの人造り協力

JICAの人造り協力の主要な内容には、次のようなものがあります。まず、核となる人材を教育訓練し、そのような人材が国内で他の人たちに広範な技術、知識の普及を期待するという協力です。そのために、技術向上のための訓練センターを設立して、各分野別の技能者、実務者の教育訓練を促進する場において、その訓練者の育成に協力します。

また、カウンターパートと呼ばれる相手側の専門家とともに行う途上国の研究開発、技術普及事業において、こうした専門家に対する技術指導を通じて人造りを行うという方法があります。移転された技術が組織の記憶として生かされていくためには、適合した組織と制度が整備されていかななくてはなりません。人を介した技術の伝達とともにそれを持続させる組織や制度の強化支援も人造り協力の中で行われます。

また、移転された技術が広範に根をおろしていくためには、若い人々の基礎的学力や成人教育を含めた地域の社会教育を向上させるといった学校教育の充実や識字教育などの推進も重要な人造りの分野です。例えば、教育用の資機材の供与や教員養成に対する協力等が行われているほか、地域保健や人口計画における地域住民に対する教育啓蒙活動など、直接教育の向上を目指した援助も行われています。

JICAの人造り協力の代表例としてASEAN人造りプロジェクトがあります。このプロジェクトは、1981年1月にASEAN 5カ国を歴訪中であった鈴木首相（当時）が「ASEAN人造り構想」を提唱したことに始まります。この構想の枠組みは、ASEAN各国に技術協力と無償資金協力を結びつけた協力方式によって「人造り」センターを設けるとともに、沖縄に国際センターを建設して、ASEANとの人的交流などを行うというものでした。

各国のセンターにおけるプロジェクトは約10年の援助期間を終了し、各国において独自の運営が行われており、インドネシア「職業訓練指導員、小規模工業普及員養成センター」（CEVEST）では500人、マレーシア「職業訓練指導員、上級技能訓練センター」（CIAST）では1000人、フィリピン「人造りセンター」（PHRDC）では1400人、シンガポール「生産性向上プロジェクト」（PDP）では5000人、タイ「プライマリーヘルスケア訓練センター」（ATC/PHC）では500人の教育訓練が毎年行われており、この中にはASEAN域内から

の研修も含まれ、域内の協力機関としても機能しています。

人造りと技術移転

「人造り」という言葉は相手国の国造りに必要な人材の育成と活用という「人的資源開発」(Human Resource Development: HRD)と同義に使われることも多いのですが、援助における「人造り」協力はこうした人的資源開発にかかる部分と、これに付随した「人間交流と相互理解の促進」という2つの側面を持っています。

途上国に対する技術の移転は、単に技術を相手国に教えるという一時的、一方向的なものではなく、現地に根付く技術を移転して、カウンターパートが学んだ知識を自分だけのものにせず、相手国の広範な普及対象者が十分に使いこなしていくことができるような協力でなくてはなりません。

そもそも技術が地域の文化、社会、経済的背景を前提に成立したものであることを考えれば、そういった条件の異なる途上国で日本で使われている技術そのものが常に移転、普及するとは考えられません。途上国の各種の条件に適正化しようとする努力とそのための教育の過程を通じて、途上国の人々の潜在的な能力、技術を理解し、これをマネージする能力を引き出すトータルな努力がまさに「人造り協力」だといえます。

広義の「技術」には、設計、製作、建築といったハードを扱う技術のみならず、経営管理、機構制度作りといったソフト面の技術、研究開発段階にあるような情報としての技術が含まれます。さらに要素技術の組み合わせられ、体系化された全体技術と単独で成立する個別技術とに分類する場合もあり、こうした「技術」という一語が専門分野や領域によって実にさまざまに使い分けられており、加えて開発途上国の発展段階の違いによっても技術水準が異なったりと、技術協力の対象となる協力内容も、じつに多様化しています。

しかしながら、技術の移転にあたっては共通するプロセスが存在することとなります。まず専門家は相手国の社会の仕組み、人間性を体験して、その違いを学ぶことによって、まずその中でなにが求められているのかをよく汲み取ることから始めます。ここでは「こちらが教えられる部分」を大事にすることが非常に重要です。そして専門家が現地の事情を加味しながら現地に適合した技術を選択し、伝えることを通じ、また技術の改良を行う過程での物の考え方等が相手側に移されていきます。相手にとっての「適正技術」は、こうした過程を経て生まれていきます。こうして、相手側が自らの職業的ニーズや解決方法に気づいたとき、自国に適した技術のあり方、研究の仕方、訓練の方法を自ら生みだしていく「人」が出来上がったといえます。このとき相手国に技術が移転したということになります。

このように、人造り協力を考える場合、専門家からの技術移転だけでなく、専門家の考え方や生活態度、その人柄、品格といったものが、重要な要素となります。人造り協力では「教える」こととともに、「教えられる」こともまた重要であるといえるかもしれません。

2) 途上国の自助努力を支援する

自助努力とは何か

自助努力とは、自国の持続的な開発と自立を、途上国政府およびその国の人々自らがその意思と力で、あらゆる開発の過程において、たとえ困難なことがあっても、これを乗り越えながら成し遂げようとして行う途上国側自身の努力だといえるでしょう。文字どおり、当該途上国の人々自らが開発の担い手、主人公としての自覚の下に、その中心的役割と責任を果たす国民的な取組みだと言えます。

国際的に見た自助努力

近年、この開発における途上国自身の中心的な役割がDACなどの国際的な場でも大きく注目されています。しかし、自助努力の重要性が指摘されたのは、国際的に見ても決して新しいことではありません。1960年代のはじめ、多くの開発途上国において外貨依存型の工業化政策に対する反省が高まり、途上国の国内的改革（農地改革等）による自助努力を伴わなければ、望ましい経済開発は実現できないとの認識が深まりました。1964年の第1回国連貿易開発会議（UNCTAD）総会に提出されたプレビッシュ報告、続く1968年の第2回総会においてもこの問題は重視され、さらに1972年のECAFE年次報告でも指摘されました。

しかし、今日、この自助努力の問題が改めて強調されるに至った背景には、過去30年近く、欧米諸国がアフリカを中心として途上国側の人件費までも負担するようなプロジェクトによる協力を継続してきた結果、ドナー主導で被援助国の自主性を欠き持続可能でないプロジェクトが多くできてしまったという反省があります。この反省を踏まえ、今日、途上国側の自助努力の重要性と困難性が再認識されている状況であり、その考えは1991年に採択されたDACの「技術協力における新たな方向づけのための原則」にも反映されています。

我が国の自助努力支援の理念

一方、我が国は従来より、自助努力重視を最も基本的な援助理念のひとつとしてきており、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」旨明確に述べられています。この理念は国際的に見ても、必ずしも日本だけのものではありませんが、我が国自身の経済開発の経験に強く裏付けられたものであるという点において、独自性と説得力があると言えます。すなわち、明治時代の開国日本は西欧の文化を主体的に吸収し、そのため、総理大臣以上の給与を払ってお雇い外国人を迎えるなどしました。戦後の日本も、借款を受け入れて、これを有効に活用し、返済して

きました。こうしたことから、援助をするときには自助努力の重要性を繰り返し相手国に求めるといったことが日本の援助の特色になっているのです。

JICAの自助努力支援の具体的な取組み

このような政府の方針を踏まえ、JICAは途上国の自助努力支援をさまざまな形で積極的に進めてきています。

【自立的発展に貢献する技術協力】

JICAが中心に実施している技術協力は、それ自体が、開発途上国の自立的発展を実現する上で、最も有効な方策のひとつといえます。このことは、「ある人に魚を与えたならば、その人の一日の食を満たすことは可能であろう。しかし、彼に魚をとる技術を教えたならば、彼は一生魚を食べ続けることができる」という意味の中国の諺に如実に表されていると言えます。このため、我が国の援助大綱においても「人作り及び研究協力等技術の向上・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」と位置付けられています。

【要請主義に基づく実施とその積極的補完】

まず、途上国の自助努力の第一歩として、我が国は途上国からの要請を受け、これを審査のうえ実施する方法をとっています。これは、相手の要請もないのにこちらから押し付けるような形で行う援助は、援助の受入れ側が熱意を示さず、受け身の姿勢となるため、結局不成功に終わりがちだからです。しかし、なにが自国にとって最も優先度の高いニーズなのかを見極め、それにふさわしい要請案件を形成する能力が十分に備わっていない途上国もあります。このような場合には、JICAでは必要に応じ、調査団や専門家を派遣し、相手国政府の関係者とともに優良案件の発掘・形成を行うことによって正式要請への橋渡しを行うこととしています。近年、特にこうした要請主義を積極的に補完するため、案件発掘形成機能の強化を図っています。

【相手国側に応分の負担を求める】

しかし、技術協力はそもそも相手国側の受入れ体制が整わなければ実施できませんし、仮に援助国側の丸抱えで一時的に実施できたとしても、その効果は持続しません。そこで、協力の実施に当たっては相手国側に応分の負担を求めることとしています。たとえば、プロジェクト方式技術協力の場合、相手国政府のとるべき措置として、将来プロジェクトを担う技術者としてのカウンターパートの配置、土地・建物・付帯施設の提供、機材の維持管理費、その他プロジェクトの実施に必要な資金で現地通貨でまかなうことのできる費用（ローカルコスト）の負担を義務づけています。しかし、これらの措置は、途上国側の種々の事情により十分に果たされない場合が少なくないため、JICAとしても繰り返しその履行を求め、粘り強く相手国側の自助努力を引き出してゆくことが不可欠となっています。

【自助努力を損なわない範囲でローカルコストを負担】

この相手国側のとるべき措置を求めることは重要な原則ですが、常に原則論ばかりで、画一的かつ硬直的に求めることは適当でないばかりか、かえって逆効果を招く場合すらあることには注意を要します。実はここに自助努力支援の真の難しさがあります。そこで、

JICAでは、途上国が最大限の努力をしてもなお対応が困難なものについては、その目的に照らし、あくまで相手国側の自助努力を損なわない範囲内で、ケースバイケースで、さまざまなローカルコスト負担を行うこととしています。これにより、適時に相手国側の自助努力を補完してプロジェクトの効果的実施を確保するとともに、段階的に自助努力を誘発・強化することを狙っています。このための予算は、25年前には日本人専門家の現地での業務経費のみを対象としていましたが、技術協力の効果的な実施を図るため、その後、その内容を着実に拡充させてきています。

【発展段階に応じた協力スキームで自助努力を支援】

JICAは多様な援助スキームで途上国の自助努力を支援しています。この観点から、研修事業を例にとって見れば、1975年より開始された第三国研修は、通常、特定分野において比較的発展の進んだ途上国の研修機関を実施主体として、近隣諸国の技術者に現地事情により適合した研修を行う方式であり、JICAが必要な技術的、資金的支援を行っています。このスキームは、近年は中進国のドナー化支援にもつながっています。また、1993年より導入されたばかりの第二国研修は、自助努力だけでは国内の技術の普及、定着が困難な国、低開発途上国（LLDC）に対して、その国の技術者を対象とし、研修を行うもので、研修指導者の派遣や経費分担を行っています。

【自助努力の限界を見抜く眼を持つ】

このように、これまでいろいろな形で途上国の自助努力を支援してきましたが、JICAの元専門家である平井慎介氏も指摘しているように、大切なことは種々の制約要因のなかで途上国側が限界一杯の努力をしているかどうかということであり、JICAとしては自助努力の限界を見抜く「眼」を持つとともに、自助努力が不十分な場合にはその意識を引き出す「技」を持ち、逆に自助努力の限界を超える部分については適切な支援がとれる体制をさらに整備していくことが求められています。（「技術移転を考える」平井慎介、1990）

3) 継続は力なり

技術協力には長い年月がかかる

いままで述べたように、技術協力が人造り協力であること、途上国の自助努力を支援すること、これが援助の哲学です。人造り協力と、自助努力の支援を真に効果あらしめるために「継続は力なり」というもうひとつの哲学が必要になります。

継続とは、長い年月をかけて協力しなければ真に相手国に根付いた成果が得られない協力を、地道に忍耐強く続けていくことです。なぜなら、技術移転は、「単に技術のみならず技術の存立基盤である文化や伝統」の理解なくしては不可能であり、また日本の技術をコピーすることではなく、「適正技術」を開発することだからです。それにより、はじめてその国に根付く技術となり、機構制度造りともなっていくわけです。従って、技術移転は長い年月をかけなければならないことなのであり、人造りと自助努力への支援を実現するためには時間が必要なのです。

河部利夫教授は『国際協力研究』誌のなかで、「コミュニケーションはふたつの対置する異文化集団のなかに、コモンが発見されたとき達成される」と指摘されています。しかし、このためには「対象地域社会への正確な知識と総合的な理解が必要」とも書かれています。

たとえば、JICAが行った技術移転活動事例研究に、技術移転を円滑に進めるための異文化対応を研究したものがあります。これは、英国の支配が長かったマレーシアを対象として、専門家などからの調査に基づき技術移転阻害要因を分析したのですが、英国式のトップ・ダウン方式の行政制度のあり方が取り上げられています。いくらカウンターパートに技術移転しようとしても、制度の壁にぶつかるという問題です。「トップ層の認識が変化しないかぎり、完全な技術移転は難しい」と指摘する専門家もいました。日本の技術を「それはよい方法だ。しかしそうもできない」と言われた専門家もいました。それでは、マレーシアへの技術移転は不可能でしょうか。1956年に技術協力を始めたころには「日本から得られる技術は水産分野ぐらい」という声もあったようですが、1981年からは「東方政策」が国策として取り入れられ、日本から学べという環境が整いました。英国に行かないとドクターにはなれないという理由から、医療分野の協力は要請しないとしていたマレーシアに、いまでは2つの医療プロジェクトがあります。お互いを理解するには長い時間がかかるというひとつの例と言えます。

継続が新しい飛躍を生んだ

1960年8月に電気通信訓練センター設置に関する日本・タイ両政府の協定が調印されました。「継続は力なり」の好例として有名な「モンクット王工科大学プロジェクト」の始まりでした。その後、34年が経過し、社会人に例えれば組織の中堅として活躍が期待され

る年頃です。当初はプロジェクト方式技術協力として始められたこの協力は、一定の成果を収めたのちに個別専門家派遣によってフォローされながら、無償資金協力で施設の充実が図られました。そして、2回目、3回目のプロジェクト方式技術協力と、その間を個別専門家派遣と無償資金協力でフォローするという展開をみせました。この間、協力分野は時代の要請に応えるように高度化してきました。また、名称も訓練センターから電気通信大学、モンクット王工科大学と変遷し、タイ社会の評価も徐々に高まり、現在ではタイにおけるこの分野の中心的存在となっております。卒業生は電気通信省の幹部を占め、JICAの協力が大きく貢献しています。

本プロジェクトから、途上国側の組織制度づくりの自助努力を促しつつ、長期的視点にたつて、それぞれの社会のニーズの変化に応じた協力の形態やあり方を考えつつ、人造りを継続することが新しい飛躍につながることを理解できると思います。

ケニアのジョモ・ケニヤッタ農工大学にも同じことが言えます。ケニアが独立して14年たった1977年、技術教育制度の確立を目指して協力要請がありました。このプロジェクトにもプロジェクト方式技術協力と無償資金協力が投入されました。さらに現地事情を熟知した協力隊員も多数活用してきめ細かな協力を行った例でもあります。その結果、職業・技術訓練のための単科大学（カレッジ）から総合大学の分校へと発展し、第二フェーズへの移行も検討されています。人造りのための継続的な協力が自助努力を呼び、新しい協力の展望が開けていく好例です。

蓄積は力なり

さて、「継続は力なり」には「蓄積は力なり」という意味も含まれています。息の長い協力の成果が蓄積されることが重要なことです。

34万人。およそ豊橋市の人口と同じですが、これはJICA（前身も含め）が発足以来いまままでに海外から受け入れた研修員と、海外に派遣した専門家、調査団、協力隊員などの総人数です。

そのうち、約12万人は研修員として日本を訪れました。そのうちには、研修を受けてから大臣や行政のトップクラスになった人も多くいます。ペルーの議会議長や漁業大臣、ルーマニアの観光大臣、パラグアイの厚生大臣などの例がそうです。局長クラスになると枚挙にいとまがないほどです。これらの帰国研修員がそれぞれの国で、開発の中心的存在となっております。したがって、受け入れた研修員は12万人でも、その影響はその何倍、何十倍、いやそれ以上ということもできるでしょう。1949年から始まったガリオア・フルブライトプログラムに引き継がれていきますが、数千人に及ぶ被援助国日本の若者が戦後復興とその後の経済発展に果たした役割は大きなものがあります。研修員についても同じことが言えるでしょう。帰国研修員は各地で同窓会を組織し、日本との交流を含め、さまざまな活動を行っています。

3万8000人は専門家として海外に派遣されました。各県レベルに帰国専門家連絡会があります。1993年度には全国で31になりました。会員数は1453人ですが、それぞれの地域で国際協力事業の広報活動などを行っています。秋田県大館市の市長は元専門家で、積極的に国際交流を展開しようとしています。研修員が知日家として日本や日本の技術のスポ

ークスマンであるなら、帰国専門家は国際交流の推進者とも言えるでしょう。

1976年に、ケニアからマカダミア・ナッツ園芸開発の要請がありました。なぜ、日本で栽培されていない栽培開発に対して要請がなされたのか。新しい輸出作物としてマカダミア・ナッツの開発を計画していたケニアは、最大生産地ハワイに協力要請したところ断られ、逆に南米で成功させているJICAを紹介されたというのがその背景だったと元専門家の平間氏が回想しています。1965年以降、南米で試験的に行われた技術がケニアに移転されたわけですが、技術協力の蓄積が意外なかたちで展開された例といえます。

継続のなかで見えてくるもの

継続と蓄積のなかでわれわれは多くのことを学びました。技術協力が拡大・発展してきたのも、もちろんニーズの拡大を背景としたものではありませんが、地道な協力が徐々に理解と評価を得てきたことにも原因があると思います。質的向上が図られてきたのも、継続のなかで経験を蓄積し、改善のための試行錯誤を継続してきたからでもあります。

ただ続けるだけでなにも生み出さないように思えますが、そのときどきの途上国のニーズを的確に捉え、協力を続けることができるならば、そこには新たに自立したもの、技術や組織、制度を生み出すことができると考えています。技術協力は、適正な目標、正確な判断のみで成功するものではなく、継続あるいは持続する努力といったものが必要と考えます。

4) 草の根に届く援助

援助と人道主義

援助の原点のひとつは、開発途上国の食糧不足や栄養不良、劣悪な医療・衛生状況など、人間が人間らしく生活することのできない状況を見過ごすことはできないという、人道主義にあります。

1992年に閣議決定された「政府開発援助大綱(ODA大綱)」においても、冒頭の「基本理念」のなかで次のように述べられています。「世界の大多数を占める開発途上国においては、今なお多数の人々が飢餓と貧困に苦しんでおり、国際社会は、人道的見地からこれを看過することはできない」。

開発途上国において、貧困に苦しみ人間らしい生活から遠ざけられている人々は、政治や経済活動の中心からはずれ、農村や都市のスラムに住む、発言権の弱い立場にある人々です。本当に貧しい草の根の人々に援助の効果が届き、このような人々の生活や福祉の向上をめざして、援助はさまざまな方向性を模索してきました。

草の根に浸透する援助

【トリックル・ダウン理論】

初期の開発経済学の近代化と開発の理論は長い間、開発途上国が貧しいのは資本不足に起因する経済活動の停滞にあるとしてきました。この資本不足を解消し急速な経済成長をすれば、開発途上国が豊かになるという考え方です。

一国のGNPの拡大、すなわち経済の「パイ」を大きくしていけば、その成果は徐々に波及し、いずれは大勢の貧困層にまで行き渡るという理論が大勢を占めていました。「トリックル・ダウン (Trickle Down)」と呼ばれたのがこれで、1950—1960年代の開発途上国の開発計画や援助政策を支えてきました。

【トリックル・ダウン理論に基づく我が国の援助】

我が国の有償資金協力は1958年の開始以来、このトリックル・ダウンの考え方に基づいて、途上国における道路、港湾、ダムなど産業や社会の基盤となる施設の整備、いわゆるインフラストラクチャーの整備に力を注いできました。

JICAの開発調査事業も、こうしたインフラストラクチャー整備のために、開発途上国で数多くの調査を行ってきています。我が国がこのような考えで援助を重点的に行った東南アジアの国々では、ある程度の成功を収め、国民1人当たりのGNPは急速な成長を示しました。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活用して経済発展を遂げ、貧困層の人口は20年ぐらいの間に半分以下に減ったと言われています。

草の根に直接働きかける援助

【BHNアプローチ】

1970年代に入って、トリックル・ダウンのように経済成長を優先する開発理論だけでは不十分であるという議論がなされるようになってきました。資本の投下によって仮に経済は成長しても、国内での貧富の格差は解消せず、貧しい人々は経済成長の恩恵を受けることができない開発途上国が出てきたからです。この結果として、草の根レベルの貧困層に直接働きかけ、食糧、医療、教育など人間らしい生活に最低限必要と考えられる分野について、BHN（基礎生活分野：Basic Human Needs）を中心とした、開発政策、援助政策が提唱されました。USAIDが有償資金協力をやめ、世銀のマクナマラ総裁がBHNアプローチをナイロビで宣言として示したのは1970年のことでした。

【青年海外協力隊の活動】

1965年に我が国に設立された青年海外協力隊事業の目的は、「…青年を海外に派遣し、相手国の人々と、生活と労働を共にすることによって、相手国の経済的、社会的開発に協力せしめ…」とされています。協力隊員は、自分の持っている技術や知識を開発途上国の開発に生かしたい、という自発的なボランティア精神に基づいて派遣されます。隊員は、現地の人々と同じ家に住み、同じものを食べ、同じ言葉を話して生活することを通して、現地の本当の問題やニーズを理解し、それらを解決するための援助活動を行います。その際には、現地に適したやり方を選んで、協力隊員が去った後も協力の成果が現地に根付くように、さまざまな工夫がなされます。開始以来これまでに、50カ国以上の開発途上国に、延べ1万2000人近くの協力隊員が派遣されてきました。青年海外協力隊は、まさに草の根レベルの貧困層に直接働きかける、BHN型の援助の担い手であると言えるでしょう。

【我が国のNGO】

我が国の主要なNGO活動は、1960年代に始まりました。初期のNGOは、キリスト教の運動がベースにあるもの、個人的に優れた指導者により設立されたものなどが主体でした。これらのNGOは、農村や都市のスラムの貧しい人々の生活に入り込んで、その当時の我が国の政府による援助の中心であったインフラストラクチャー整備とは異なる独自の援助活動を展開しました。しかし、我が国のNGO活動が、市民の幅広い支持を受けて発展していくきっかけになったのは、1970年代から1980年代にかけてのインドシナ難民やアフリカの飢餓の発生でした。その悲惨な様子は、我が国でも広く報道され、国民的関心を引き起こすこととなりました。その結果、市民の自発的参加・支援によって、全国的な広がりを持つNGOが数多く誕生しました。また、青年海外協力隊員たちが、日本に帰国後も、自分たちの体験に基づいた開発途上国の問題を市民に浸透させたことも、NGOの設立に大きく貢献してきています。

草の根レベルの自立

【草の根の人々が力をつけること】

1980年代に入ってからは、BHNアプローチにより草の根に直接働きかける援助も、開

開発途上国の貧困問題を解決するには、即効性を欠くことが明らかになってきました。最近では、草の根の貧しい人々の自立を重視した発展の可能性が模索されています。貧しい人々に対して恩恵を与えるだけの援助では、貧困の問題を根底から解決することにはならないからです。草の根の人々自身の能力を向上し、衣食住・教育・衛生などの基本的な必要を満たすための開発活動の計画から実施に、自ら参加し決断することができるようになることが大切だという考え方です。このためには、草の根の人々が必要とする技術や知識を、相手国の人々が自分で開発し、広めていくことが必要です。この動きは、現地の人々が自分自身に力をつけていくという意味で、「Empowerment」と呼ばれています。

【技術や知識の普及】

JICAは、開発途上国のたくさんの人々への技術や知識の普及をめざした協力を行っています。もちろん、JICAが派遣する専門家などの日本人が、開発途上国の全部の国民に直接技術や知識を教えることは不可能です。JICAは、相手国に必要な技術や知識を普及させるための拠点づくりを行っています。農業技術普及のためのプロジェクトを例にとってみましょう。JICAは、相手国に農業技術普及センターを設立し、日本人の専門家は現地の専門家に協力して、現地に適した農業技術の開発に努めます。これと同時に、相手国の農業普及員に対するトレーニングが行われます。やがてこれらの農業普及員が、全国の農民たちに、農業技術普及センターで自分たちが学んだ技術や知識を伝えていくことになります。このような協力を通して、JICAは、現地の人々が現地に必要な技術を自ら開発し、それを普及する能力を身につけていく手助けをしています。

草の根に届く援助をめざして

草の根に届く援助といっても、そのやり方はひと通りではありません。一国の経済成長が草の根に浸透していくとするトリックル・ダウン理論、直接草の根の人々に働きかけるBHNのアプローチ、草の根の人々に必要な技術や知識の開発・普及への支援、それぞれが互いに補いあい、成果が積み重なって、はじめて草の根に届くことができるのだとJICAは考え、さまざまな角度からの協力活動に取り組んでいます。

2. より効果をあげる協力的手段

1) 国別アプローチの強化

国別アプローチの国際的な動き

1960年代に本格的に開始された各国の援助について、1970年代に入ると、より効果的な援助を求めてさまざまに検討されました。1969年には、ピアソン報告書が世銀年次総会に提出され、政府開発援助の量をGNPの0.7%にすべきであるとの考えを示しました。1970年には国連開発計画（UNDP）にティンバーゲン報告が提出され、国別計画による援助の重要性とシステム構築の必要性が指摘されました。これを契機に、援助を中長期的計画に基づき実施することで一層の効果と効率を実現しようとの議論が活発化し、その後各国際機関や多くの先進諸国において地域別や国別の方針の策定や計画（プログラム）をもって援助を実施する傾向となりました。

JICAにおける国別アプローチの取組み

【導入の背景と実施体制の整備】

OTCA時代の後半、世界的な動向を受けて、国別に社会・経済・技術環境などの実情を明らかにして、きめの細かい配慮をすることについて検討を行っていましたが、具体的な取組みに至らぬまま、JICAの時代へと移っていきました。JICA設立後、1973年の第1次オイルショック、1979年の第2次オイルショック等への対応にプライオリティーが置かれ、国別アプローチの取組みは遅れていましたが、中期目標の設定による援助量の増加を背景に、国別の総合的・セクター横断的取組みによる援助の企画調整を行うことの認識が高まり、国別アプローチを推進する体制の整備が行われてきました。

より具体的には、形態別や分野別に援助を実施していく体制は、各担当部局が、1) それぞれの形態における効果的な協力内容、2) 分野別の技術情報、3) 支援母体となる関係官庁などの体制、4) 産業界の特殊性などに精通しやすいという長所があります。半面、実施体制が縦割りに特殊化しすぎると、1) 既存の形態に合わない協力要請に答え難い、2) 同一国への同一分野での援助であっても形態が違くと重複したり連携・調整が難しい、3) 分野的あるいは形態的な有効性という観点からのみ協力案件を発掘・選定してしまい、被援助国の開発の緊急度・優先度を見落としがちになるなどの短所が顕在化してきます。加えて、貧困や教育あるいは環境といった地球規模で取り組むべき問題が援助の大きな主題となってくると、分野別・形態別の特殊化した協力実施体制だけでは効果を上げ難いことも分かってきました。国別の中長期的援助計画を基に、形態と分野別の協力事業を実施していく体制を強化することが必要となってきたわけです。

実施体制の面では、国別アプローチの企画調整役となる企画部地域課が1981年に設立され、1989年には2課に、1991年には3課体制になり、引き続き研修事業部、派遣事業部、青年海外協力隊事務局も地域割りによる3課体制が確立されました。

事業の実施面では、1981年以来、国別の情報収集、分析体制が充実し、被援助国の我が国援助の概況を取りまとめた「ファクトシート」や途上国の各国の援助状況、開発計画等を図やグラフで表現した「国別情報ファイル」として発展し、133カ国について取りまとめられ、事業の実施に活用されています。

【国別援助研究】

1988年には国際協力総合研修所において、有識者、国際協力専門員、JICA職員などによる「国別援助研究」を開始しました。この研究会は1カ国について半年から1年間をかけ、社会・経済・政治の動向、国家開発計画と重点分野の現状、援助動向などの分析、今後の我が国の援助の方向性について検討を行い、公開のパネルでのコメントを加え、「国別援助研究書」を作成しています。この国別援助研究は年間3~4カ国ずつ実施しています。政府ベースの「経済協力総合調査団」が派遣され、ハイレベルでの政策対話を行うときの重要な参考資料ともなっています。

【国別援助実施指針と基本計画】

国別援助研究を受けて、JICAでは「国別援助実施指針」の取りまとめを行っています。実施指針は、援助対象国ごとの経済・社会指標、および中期国家政策やセクター別の目標や課題を整理し、これに対応したJICAとしての対応方針を取りまとめたものです。援助研究を実施していない国については在外事務所を活用し40カ国ほど整備を図っています。

「国別事業基本計画」は毎年度外務省の指示を得て実施する事業内容を実施方針との関連で整理したもので、これに沿って案件の検討・発掘形成、事業調整が行われています。

【援助効率促進事業】

なお、こうした国別アプローチを組み立てていく手段として、情報収集・分析、案件発掘・形成、評価を「援助効率促進事業」の一環として行っています。具体的には、開発スペシャリスト等を「企画調査員」として在外事務所への派遣、被援助国の専門家を「在外専門調査員」として雇用、「プロジェクト形成調査団」等の派遣、「国別評価」などを行い、それらの結果をもとに地域課が企画・調整・連携を行っています。

地域別のアプローチ

他方、地理的・社会経済的に近隣にある複数国で構成される地域別の援助アプローチの重要性に対する認識も高まっています。1982年に開始した「ASEAN人作り計画」をはじめ、「ASEAN青年招へい事業」、「日本・ASEAN科学技術協力」、「太平洋人作り」などの地域別に取り組む事業が増えました。また最近では、インドシナ、旧ソ連邦の一部であった中央アジア諸国や旧社会主義圏の東欧諸国等の地域に対して、市場経済化や民主化促進のための各種協力を企画・実施しています。同様に、先進国の仲間入りを間近にしたASEAN諸国、砂漠化の激しいアフリカ・サヘル地域等、共通の課題を持つ地域ごとへの援助戦略を持ち、地域内各国間の類似点・相違点も有効に利用し、援助効果を上げようという地域別アプローチも検討されています。

2) より総合的なアプローチの展開

総合的なアプローチとは

ひとつの国における開発援助に戦略的に取り組む方法として、特定の地域を対象として、マルチセクターで取り組む地域総合開発アプローチと、特定のセクターやサブセクターを対象として各種の協力方法を組み合わせて協力するプログラム・アプローチがあります。

地域総合開発アプローチ

【地域総合開発】

1974年8月にJICAが設立された時、海外において調査を継続していたチームに、フィリピン・カガヤン総合開発調査団がありました。地域総合開発アプローチは特定の河川の流域を対象に電力開発用のダム建設、この水を灌漑に使用し併せて洪水対策も図るといようなケースが典型的なものです。1970年代にはバランスのとれた開発との観点から農村総合開発の手法が世界銀行を中心に提唱され、先進各国が同一国の各地方を分担して協力するという現象も見られました。フィリピン国の例では、日本はカガヤン地方、USAIDがビコール地方、オーストラリアがサマール島を分担していましたが、タンザニア国の場合日本はキリマンジャロ州、西独がタンガ州、スウェーデンがアルシャー州といった分担をしていました。

【キリマンジャロ州総合開発】

我が国は1977年に実施した総合開発調査において、12セクター38のプロジェクトを提案し、このうち14のプロジェクトについてタンザニア側から協力要請があり、このうち農業セクターに関しコマジバレー灌漑計画とロアーモシ灌漑計画の開発調査およびキリマンジャロ農業開発センターを無償資金協力とプロジェクト方式技術協力により支援することとし、1982年にはロアーモシ灌漑計画に対しOECDから33億円の資金協力が行われました。

一方工業セクターに関しては、送配電網計画の開発調査と資金協力（16億円）が実施され、工業開発センターに対し技術協力と無償資金協力が実施され、その後約13年間にわたって技術指導が行われました。我が国のキリマンジャロ州に対する協力は、地域総合開発アプローチのモデルともいえるものとなっています。

こうしたタイプの協力は上記案件のほか、ブラジル、インドネシア、タイ、中国等でも実施され、その数は24件に上っています。

プログラム・アプローチ

【国別アプローチとプログラム・アプローチ】

国別アプローチによる技術協力の成果を十分に上げるためには、個々のプロジェクト（事業）への協力形態別協力を中心とするのではなく、国家開発計画上の課題解決のために包括的なプログラムに基づく援助を行うことが効果的です。

こうした認識はJICAだけのものではありません。1980年代から世界銀行による構造調整貸付（SAL）が開始されたことに対応し、これを支援する技術協力の実施方法が検討され、これまで行ってきたように個々のプロジェクトへの支援だけでは技術協力の成果が十分上がらないとの反省がドナー間にも高まりました。DACは1991年12月「技術協力における新たな方向づけのための原則」を採択していますが、この「原則」では、セクター別目標および政策の調整、特に個々のプロジェクト（事業）ごとへの支援ではなくプログラム・アプローチにより、計画段階を改善し、有効な技術協力を実施することの重要性が強調されています。

プログラム・アプローチとは、ドナーの支援が、個々のプロジェクト（事業）ごとに行われるのではなく、途上国が国家開発の目標を達成するために必要な特定の国家プログラムに対して、その効果的実施のために包括的に支援する過程または手法（アプローチ）を言います。

【パッケージ協力とアンブレラ協力】

JICAのプログラム・アプローチは企画部地域課が調整・連携をとる形でさまざまに推進されていますが、明確な協力形態として具体化された実施方法としては、現在「パッケージ協力」と「アンブレラ協力」の2方式があります。どちらもプログラム・アプローチの考え方を推進する点、先方との協議により長期的なマスタープログラムや実施体制に合意したうえで、必要な事業を有機的に連携・調整しつつ実施するという点では同様のものですが、支援対象の開発目標の設定と我が国の協力の規模に違いがあります。「パッケージ協力」は、比較的絞り込まれた開発目標：例えば、特定セクターの重点分野の小課題への支援プログラムであり、技術協力事業を中心に必要に応じて無償資金協力も含めて我が国の協力を実施します。「アンブレラ協力」は、上位の国家開発目標やひとつの開発セクター全体の重点分野の中課題以上への支援プログラムで、我が国の協力形態も、技術協力、無償資金協力に加え、必要に応じ円借款をも導入して実施されます。

【フィリピン理数科教育】

パッケージ協力の第1号は、フィリピンの初等・中等理数科教育開発プログラムに対するもので、1993年度より開始しました。これは、フィリピンの経済開発に寄与する技術系人材開発の基礎となる理数科教育の改善という優先度の高い国家目標達成のため、開発プログラムの主要プロジェクト群に対して、我が国が1) 全体調整を行うチーフ・アドバイザーの派遣、2) フィリピン大学における教授法・教材の開発と教員指導者層の再教育を中心活動とした「プロジェクト方式技術協力」、3) 教育行政官等を対象とした「研修事業」、4) 学校の現場での教員育成を目標とした「協力隊」、5) 理数科教育に関連する施設建設を支援する「無償資金協力」を有機的に組み合わせたパッケージにより協力を行うもので

す。これにより、我が国の協力が理数科教育に関連し包括的に行われるだけでなく、フィリピン側も教育省・科学技術省・大学と複数の機関が他のドナーによる関連事業も含めて連携・調整をとる体制が生まれています。

【インドネシア主要食用作物生産振興計画】

「アンブレラ協力」は、1981年から1990年の期間に2期にわたりインドネシアで実施されています。第II期の協力は、主要食用作物生産振興計画の傘の下に、インドネシアの主要食物供給と社会開発の振興に資するため、米・大豆・馬鈴薯の安定的生産と品質の向上を目標に掲げ、各種の技術協力と資金協力の連携を図りながら、複数のプロジェクトを計画的に推進するために行われました。この協力では、13州を協力対象地域とし、6件の「プロジェクト方式技術協力」（農業研究強化計画、作物保護強化計画、中堅農業技術者養成計画、灌漑排水施工技術センター計画、適正農業機械技術開発センター計画、農業開発リモートセンシング計画）、「一般無償資金協力」（作物保護強化、適正農業機械技術開発センター等に対し計約100億円）、「食糧増産援助」（農薬農機等計約110億円）、「開発調査」6件（大豆、馬鈴薯等の優良種子生産計画等）、「有償資金協力」（灌漑事業等10案件に対し計約416億円）を実施しました。

このように国別アプローチという援助戦略を、プログラム・アプローチという手法で実施・強化していくことが、これからのJICA事業の主な展開方向と言えます。

3) 案件の効果的・効率的な計画・運営管理手法の導入

援助案件の運営管理の世界的標準手法

案件の計画段階から評価の段階まで一貫したシステムを採用してプロジェクト・サイクルを確立し、業務の改善を図っていこうとする試みは既に多くの援助機関で実施されています。例えば、1960年代末に案件の上位目標、案件目標、成果、活動を簡潔に提示したロジカル・フレームワークを開発したUSAIDは1970年代を通じて、ロジカル・フレームワークについての研修を職員全員に受けさせる等本格的な導入を図りました。同じ時期に、UNDP・UNICEFなどの国際機関をはじめ多くの援助機関が、ロジカル・フレームワークの概念とその活用法を研究し、それぞれのプロジェクト・サイクルの管理に導入していきました。

1980年代にはドイツのGTZがワークショップを通じて集団でチームワークによりプロジェクトを計画立案するZOPP手法（目的指向型プロジェクト立案手法）を開発し、ロジカル・フレームワーク作成過程を参加型にする手法を開発しました。現在ではノルウェー（NORAD）、デンマーク（DANIDA）、フィンランド（FINIDA）、アイルランド、スイス、オランダ等の援助機関で、この参加型のロジカル・フレームワークが導入されています。

このように、（ロジカル・フレームワークを使って）案件の計画から評価までを一貫した手法で管理していこうとする考え方を（財）国際開発高等教育機構では「プロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）」と名づけその普及を図っていますが、そのメリットは以下の3点にあるとしています。すなわち、

- (1) 計画の改善：裨益者や相手国関係者の幅広い参加を確保しニーズに合致した現実的な計画立案が可能になる
 - (2) コミュニケーションの改善：計画策定者と実施に携わる実施担当者間のコミュニケーションが改善され、相互の理解、関係者の交替等がスムーズに行われるようになる
 - (3) 運営管理の改善：案件の内容および運営管理について透明度が増し、外部関係者へも案件の運営管理上の諸問題の説明が明確になされ、理解が得やすくなる
- という3点です。

PCM手法の導入

JICA事業にも体系的なプロジェクト・サイクルの管理を行うべきだとの議論は、1970年代の後半に技術協力効果測定の調査研究のなかで「インプットの管理から目標管理に移行すべし」との提案がなされた頃にその起源を見ることができますが、1990年頃から再度行われるようになってきました。従来のプロジェクト方式技術協力（プロ技協）の計画の現状を見るために、計画段階の相手国実施機関との討議議事録（R/D）を横断的に分析し

た調査によれば、多くの案件ではその目標の設定の仕方に改善を要することがわかりました。例えば協力の目標として「～に関する訓練を行う」など技術移転の結果に限ったレベル（成果レベル）にしてあるか、あるいは、「～の開発に貢献する」という抽象的な表現で技術移転との直接的な関連が薄いレベル（上位目標レベル）にしてあるものが多いことがわかりました。また、目標達成度を測定するための目標数値等の指標を設定したものはなく、実施段階での指標管理によるモニタリングを想定した計画とはなっていないこともわかりました。

このように、これまでの案件の運営管理は、どちらかといえばインプットの管理が中心であり、「協力の結果としてどのような技術を確立するのか」あるいは「なにを実現するのか」については必ずしも明示しておらず、その結果、援助の方向を論理的に説明することができず、透明性といった観点からも改善の余地のあることがわかりました。プロジェクトの計画運営管理にロジカル・フレームワークを基礎としたPCM手法を導入すれば、JICAにおいても、計画の改善、運営管理の改善、コミュニケーションの改善、援助関係者サークル内での国際的なコミュニケーションの改善も期待できることがわかってきました。

このような背景から、JICAは1991年7月にプロジェクトの運営管理にロジカル・フレームワークの概念を導入するための具体的手法を開発することを決定し、JICA事業にPCMの考え方を取り入れるための本格的検討を開始しました。その後、1992年以降、プロ技協においてはPCM手引書等のマニュアル類を整備し、新規開始案件を中心に徐々にPCM手法の導入を図ってきました。その結果1994年3月末にはなんらかの形でPCMの考え方を取り入れた案件は60件に達しています。

今後は、この基本計画を着実に実行に移していくことですが、これに加え、実際の適用の経験を踏まえ、JICAとしてより現実的なプロジェクト・サイクル管理手法を確立していくことも求められています。JICA事業には、関係各省をはじめ数多くの関係者がさまざまな形で参加して実施されており、ほかの援助国にはない層の厚さを持っています。今後とも既存のJICA事業への具体的な適用を通じ、関係者の努力がより容易な形で累積・結集できるような仕組みを作り上げるべく、JICAにより適した手法を作り上げていくことが必要です。

4) 評価機能の強化

援助の成功とはなにか

近年援助の成功・不成功についてはさまざまな議論がなされていますが、そもそも援助の成功とはなんでしょうか。協力の結果、相手国の実施機関が各々の活動をより活発に行うことができるようになることであり、またそのような活動が単に一過性のものに終わらず継続し、自立し、発展していくことが、相手国の国造りにとって大きな効果を生むことであるというのが通説です。

しかし、このような成功を達成するのは必ずしも容易ではありません。援助は各々異なった社会経済条件を持つ途上国のなかで、言語習慣の違う人たちと協同して成果を上げようとするものです。援助をとりまく環境は不安定であり、社会経済基盤の弱い、時に治安状態の悪い途上国では、国際的な好不況等の外部要因に事業の基盤そのものを揺すぶられるケースも多く、プロジェクトをとりまく環境そのものが極めて不安定なものとなっています。

そのため、我が国援助の受入れ機関となる相手国実施機関の組織的、財政的、技術的そして制度的基盤も必ずしも確固としたものとなり得ないのが現状です。これまでの評価の結果からも、相手側と協力開始当初合意したにもかかわらず、相手側が「必要な人員を配置できない」、「予算が獲得できず必要な資機材の手当てがつかないため、技術指導を受け入れる準備ができない」、「養成した職員の民間への流出をとどめることができず、機器の適切な管理ができなくなる」、「協力の成果を関係機関に普及しようとしても、関係機関がうまく呼応して機能しない」という指摘が少なからぬ頻度でなされており、途上国の抱える困難な事情が浮き彫りにされています。

効果的評価の試み

このような環境のなかで効果的な援助を行い、援助の成功率を高めていくためには、相手側の実情を把握してきめの細かい対応をすることが必要であり、そのためにも、過去の経験を分析し、成功の要因あるいは改善すべき諸点を分類し、協力相手国の各々の条件に応じて協力の仕方を確立していくことが重要です。実際これまでも、過去の経験を整理・活用するためにさまざまな努力がなされてきました。

初期の試みとしては、例えば研修員受入れ事業では、1964年以来計画的に集団コースを中心に研修の成果を把握するため、研修員の意見聴取、最終研修報告書の分析が行われ、研修内容、各国の研修ニーズ、研修期間の適否、日本における生活等について検討が行われてきました。そのほか技術協力関連事業として、技術協力効果測定調査が行われ、「技術協力実態調査」(技術協力の方式別・プロジェクト別の実態調査を通じて協力の効果や問題点、今後の協力の効率的な実施運営に必要な措置を探る調査)、「供与機材効果測定調

査」(機材供与の効果および問題点を探るための1969年2～3月派遣の調査)、「メコン川開発調査10年の歩み」(1967年にメコン開発調査を対象に実施した評価調査)等が実施されました。

このような努力はJICA設立以降も引き続き行われ、1976年3月に作成された「技術協力効果測定に関する調査研究」ではUSAIDの評価手法を参考に、より組織的な技術協力評価システム導入についての提案が行われました。1981年にはDACでの評価活動の高まりをうけて、外務省に「評価委員会」、JICA内に「評価検討委員会」が設置され、1983年には同委員会事務局(企画課)により、研修、専門家派遣等評価マニュアルとしての「事業形態別終了時評価のあり方」案の作成が行われ、案件の評価機能の強化が図られてきました。

評価ガイドラインに沿った評価の定着がフィードバック体制の確立の鍵

上記の評価機能強化の流れのなかで、大きな転換点となったのは、1990年の評価監理課の設置と1991年の評価ガイドラインの作成とその定着です。

評価ガイドラインでは、基本的ロジカル・フレームワークをもとにして概念を整理したために、ある程度の数量的な評価が可能となりました。併せて、DAC等で合意した国際的な評価の項目に沿った評価を実施することが可能となりました。すなわち、

- (1)協力の所期の目標が達成されたかを測る「目標達成度」
- (2)協力の結果がどのように使われているのかを問う「協力効果」
- (3)協力の実施過程の問題点を探る「実施の効率性」
- (4)当初の計画の是非を問う「当初計画の妥当性」
- (5)協力の結果が相手国にうまく引き継がれ効果を生み続けているかを見る「自立発展性」

の5つの視点からの評価です。これにより各国の援助機関と同じ言葉を使ってこれまでの経験を話し合い、教訓を分かち合うことが容易となりました。また、5つの視点から総合的に案件を評価することで、個人の意見が局所拡大的に出てくるのではなく、よりバランスのとれた評価が可能となりました。

加えて、プロジェクト・サイクルの各段階において、組織的なフィードバックを行う準備も整ってきました。

最後に、一般的な事項ですが、評価機能の強化は実際に案件の計画機能の強化につながっていった点を指摘する必要があります。評価ガイドラインによる評価では既存の案件もロジカル・フレームワークで整理する作業が必要ですが、ロジカル・フレームワークを当てはめようとする作業の過程で、これまでの計画がアウトプットを必ずしも明示しないままで立てられていたことが判明しました。前述のPCMによる計画機能の強化は、評価機能の強化の結果その必要性がさらに強く認識されてきたものです。ほかの援助機関の経験がそうであったように、JICAでも評価機能の強化が計画機能の強化を呼び込んでいったといえます。

5) 先進国援助機関、国際機関等との連携

40年も前に技術協力の開始とともに始まった援助協調

近年、先進国援助機関、国際機関等との協調が新たな課題として、国際的にも国内的にも重要視されています。しかし、この課題は決して我々にとって未経験のものではありません。それどころか、我々の技術協力40年の歴史とともにあったと言えるのです。

【援助協調による研修員受入れ事業の開始】

研修員受入れ事業は、1954年の我が国のコロンボ・プラン加盟と同時に開始され、初年度は138人の研修員を受け入れました。この受入れ方式は、日米合同第三国訓練計画、国連訓練計画等に基づくもので、渡航費や滞在費は米国政府ないしは国際機関の負担とし、第三国からの研修員を日本に招いて研修させ、研修実施経費を日本側が負担するというものでした。この方式は、1964年の日米合同第三国訓練計画の中止以降、大勢として二国間ベースによる全額負担方式の時代に移行していきましたが、現在でも国際機関を通じた研修員の受入れは実施されており、1954年から1992年度までの39年間の累計で4379人にのぼっています。

【東南アジアを中心とした国際機関への専門家派遣】

1956年、我が国の国連加盟が承認されて以来、国連の開発援助活動に積極的に参加するという方針から、国連およびその他の国際機関の求める専門家を我が国の費用負担により国連アジア極東経済委員会（ECAFE）、国連開発貿易会議（UNCTAD）等国連地域経済委員会、あるいは専門諸機関およびアジア開発銀行（ADB）、アジア工科大学院（AIT）、東南アジア漁業開発センター（SEAFDEC）等の国際機関への専門家派遣を実施してきています。特に、東南アジア開発閣僚会議の諸決議に基づき、地域経済協力の一環としてのADB、SEAFDECへの専門家派遣を契機に1968年度から国際機関等技術協力計画を発足させました。これまで、こうした国際機関専門家の派遣実績は1955年から1992年までの累計で1311人にのぼっています。

このように、援助協調は従来から行われてきましたが、これらは主として我が国のドナー化の過程または国連活動支援の観点から東南アジアを中心とした経済協力の一環として実施されてきたと言えます。

1980年代以降の新たな援助協調の時代

【高まる援助協調の重要性】

しかし、近年、新たな状況を背景として、援助協調の重要性がクローズアップされてきています。すなわち、1980年代以降、途上国の債務累積に伴う構造調整のための政策支援型協力ニーズの増大、環境等地球的規模の問題への取組みの重要性の高まり、我が国援助

の量的・地域的な拡大とそれに伴う影響力の増大、その一方で他の援助国の援助予算の停滞傾向などが挙げられます。

1986年には「DACの援助協調原則」が打ち出され、次いで1989年のDACの「90年代の開発協力」ステートメントにおいては、同原則を再確認する形で「我々は、我々の業務スタッフに、現地における援助調整や援助管理上の努力に効果的に参加するよう奨励する。我々は、開発途上国自身が援助調整過程の中心に位置しなくてはならないという原則を再確認し、開発途上国が援助自らを調整し、管理し、援助の実施について一層責任をとる能力を強化することを支援する用意があることを宣言する」旨強調されました。さらに、我が国の政府開発援助大綱（1992年）においても、他の先進国援助機関、国連諸機関および国際金融機関との連携・強調の必要性について言及されています。

【広がる協調の輪と多様化する協調の形態】

近年、このような援助効果の増大を図るため、先進国援助機関等は援助協調への取組みを強化しており、その結果として協調の輪は著しい広がりを見せています。JICAの場合でも、従来からの東南アジアに位置する国際機関への専門家派遣を中心とした連携から、先進国援助機関（USAID、CIDA、ODA等）、国際金融開発機関（世界銀行）、国連諸機関（UNDP、UNICEF等）、OECDのDAC、地域協力機関（APEC、PECC等）、中進国援助機関（KOICA等）、その他機関との幅広い連携へと変化してきています。

また、それに伴い、援助協調の形態も多様化しており、大別すると、政策レベル、プロジェクト／事業レベル、その他（調査・研究、セミナー共催、人事交流、情報交換等）に分かれます。その各々についてマルチとパイでの強調ケースがあり、その一部については垂直的連携（時系列的な流れのなかでの役割分担）と水平的連携（同一時点での役割分担）、さらに水平的連携は、パラレルな連携（それぞれが別々のチームまたは別々のプロジェクトとして活動し、相互に調整）と一体的な連携（1つのチームまたは1つのプロジェクトとして一体的に活動）とに分かれます。

【増大する連携協力】

以上のように、協調のパートナーと形態の多様化を反映して、近年、連携協力は増大の一途をたどっています。その状況を示したのが、67ページの表です。

【連携協力の効果と難しさ—日米協力プロジェクトの最前線から】

しかし、援助協調には種々の長所とともに実施上の問題点も同時に存在します。たとえば、我が国の最も代表的な日米協力プロジェクトであり、成功事例のひとつとされる Bangladesh 農業大学院計画でさえ、援助総額の増大や、比較優位分野の分担等、メリットがある半面、文化習慣の違いによる対立、調整に要する労力と時間等、種々のデメリットが報告されています。具体的には、日米協力の基本的合意事項に対する認識の違いからか、米国側が日本側の担当分野に専門家を派遣しようとしたり、もう1人別のチームリーダーをたてようとするなど基本合意事項を逸脱するような動きに出て、放置しておけば収拾がつかなくなる危険性があることなどが挙げられています。こうした問題をひとつひとつ乗り越えて、相互補完的な役割に徹し、最終的にプロジェクトを成功に導いていくことは決して容易なことではありません。

このプロジェクトで活動した専門家は、援助強調プロジェクトにおいては、連携のための基本的枠組み（運営管理体制や役割分担等のルール）の事前の確立と、その枠組みのな

かで活動する専門家に適任者（真に献身的で協調精神に富み十分な調整能力を有する者）を得ることが成功のための両輪であるとし、これに関係国政府の強固なコミットメントが伴うことが不可欠であるとしています。

3. 開発と環境との調和を求めて

持続可能な開発

【開発と環境の対立】

最大維持可能漁獲量あるいは最大伐採可能量という考え方が、漁業や林業において今世紀初頭より用いられてきましたが、このような持続可能性の概念が開発と広く結びついて考えられるようになったのは、1970年代に入ってからのことです。1972年には、ローマ・クラブがその報告書『成長の限界』により地球的規模での資源の有限性を指摘し、同年ストックホルムでは環境問題全般を対象とした初めての大規模な国際会議、「国連人間環境会議」が開催されました。この時点では、環境問題は資源あるいは公害問題として、開発と相対立するものと捉えられていたと言えましょう。

【開発と環境の調和】

1980年代にはいると、こういう考え方に変化が生じます。その大きな転機となったのは、我が国のイニシアチブで1984年に発足した「環境と開発に関する世界委員会」(WCED)です。WCEDは、1987年の『我ら共有の未来』と題する報告書において、「持続可能な開発」を各国の政策および国際協力の最優先目標として掲げるとともに、それを「将来の世代のニーズを満たす能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすような開発」と定義し、開発と環境保全を相対立するものではなく分離不可能な概念として捉えたのです。また、地球温暖化、オゾン層の破壊、酸性雨、森林の減少、砂漠化、途上国の公害など、地球的規模の問題としての環境問題の重要性が認識されるようにもなりました。

【人類的課題としての環境問題】

1992年にリオデジャネイロで開催された「国連環境開発会議」(UNCED)も、このような流れのなかで開催されました。さらに、UNCEDにおいて採択された21世紀に向けての行動計画「アジェンダ21」において、貧困や人口問題、女性の役割や教育問題など極めて広範な社会経済的問題が論じられているように、環境問題は公害・環境の問題のみではなく、社会環境の問題でもあると認識されるようになっていきます。このように「持続可能な開発」という概念を通じて、開発と環境保全は地球的規模の空間的広がりや世代をまたぐ時間的な広がりを持ち、しかも社会経済的側面をも含む複雑な課題となったわけです。UNCEDが、参加国183を数え、しかもそのうち約100カ国からは元首級の代表者が参加するという、人類史上例のないハイレベルかつ大規模な会議となったことは、環境保全と持続可能な開発がいかに重要な人類的課題であるかを端的に示していると言えましょう。

【政府開発援助大綱】

このような経緯のなか、OECD理事会は1985、86年に開発援助プロジェクトおよびプログラムにかかわる環境アセスメントに関する勧告を出しました。我が国でも1992年6月に閣議決定された「政府開発援助大綱」において、地球的規模での持続可能な開発に努めることを基本理念としてうだっています。また、1993年11月に公布・施行された環境基本法

においても、地球環境保全等に積極的に取り組むことの必要性和国際協力の推進が強調されています。

JICAの取組み

JICAは、OECD理事会勧告等を踏まえ、環境分野に関する組織的・体系的な取組みを一層強化してきました。それは、環境の保全・改善を目的とする環境協力、開発協力における環境配慮および実施体制の整備の3つの側面から見ることができます。

【環境協力】

JICAの環境分野における協力を、研修員受入事業と開発調査事業を中心に振り返って見ますと、1974年の設立当初から1980年代半ばまでの協力分野としては、水質汚濁、省エネルギー、廃棄物処理、上下水道、森林保全・緑化、防災、環境行政・管理などが中心でした。とりわけ、上下水道と防災分野が目立ちます。また、環境協力の規模はこの間徐々に拡大していますが、全体に対する割合をみるとほぼ5%程度の水準で推移しています。

ところが、1980年代後半になりますと、環境協力の規模が急速に拡大するとともに、全体に占める割合も大きく伸び、協力分野も大気汚染、その他の公害等へと拡大しています。1987年度のJICAの環境協力は62億円で全体の7%でしたが、1990年度には、2倍以上の132億円となり全体の12%に達し、1992年度ではさらに174億円で全体の13.5%へと大きく伸びています。

1992年度実績を分野別にみても、防災（洪水対策・砂防を含む）が全体の25%を占め、次いで公害（水、大気、その他）の20%、森林保全・緑化に18%、上下水道の9.5%、生物多様性3.5%、環境行政1.2%となっています。

【環境配慮】

開発協力のできるだけ早い時期から環境配慮を行うことが重要ですので、まず案件の計画段階としての開発調査事業における「環境配慮ガイドライン」および「環境配慮手引書」の整備を1989年度より進めてきました。現在までに、農林水産分野、インフラ分野、鉱工業分野など計20分野のガイドラインと2種類の手引書を作成しています。

また、これらのガイドラインを十分活用するうえでも、開発調査等における環境専門家の確保が重要であり、このための予算の充実にも努めてきています。

【実施体制の整備】

1989年に環境分野を担当する部署を企画部に設置しました。

また、環境分野を専門とする国際協力専門員およびジュニア専門員の確保に努める一方、将来国際協力に携わる人材を養成するための専門家養成研修等の拡充を図ってきました。

その他、環境関連の情報の整備および環境援助における適正技術の調査研究などにも取り組む一方、案件発掘・形成を積極的に行うための予算確保・体制整備にも努めてきました。

環境プロジェクトの推進

【国際的コミットメント】

環境保全は、21世紀に向けて、人類にとっての最大の地球規模の課題のひとつであり、

国際協調が不可欠な分野です。とりわけ、公害問題の克服と経済社会開発を両立させた我が国の経験は開発途上国にとって有用であり、環境分野の国際協力に対して我が国の積極的な貢献が期待されています。

また、UNCEDにおいて、我が国は1992年より5年間にわたり、環境分野への援助を9000億円から1兆円を目途として大幅に拡充・強化することに努めることを表明しており、JICAとしても年間20億～30億円程度の援助額の増加を目指して、環境協力のさらなる拡充強化に努めているところです。

【環境センターにおける人材育成】

環境管理のためには、途上国の組織体制を強化し、環境保全のための人材の育成を図ることがきわめて重要です。JICAは無償資金協力とプロジェクト方式技術協力を組み合わせ、環境管理センタープロジェクトをタイ、インドネシア、中国において実施中です。これら3つのプロジェクトは、規模において若干の差異はありますが、各国における環境の現状を把握するモニタリングとその分析機能を有するとともに、環境保全にかかる管理や分析能力を有する技術者の育成にあたっています。また、各国の類似機関、国際機関との交流の拠点ともなっており、今後の活躍が期待されています。

【熱帯林の保護再生】

JICAでは、熱帯雨林の生態を把握する目的で、1979年にはインドネシア・ボルネオ島で熱帯降雨林の研究協力を実施し、その後マレーシアでは熱帯自然林の復活と林業資源の持続的開発を目指して複層林プロジェクトを実施しているほか、インドネシア・バリ島やバングラデシュで熱帯マングローブ林の再生を目指すプロジェクト等に取り組んでいます。

【酸性雨等大気汚染対策】

大気汚染対策関連については、開発調査による対策案の作成を中心に協力を実施しています。1986年に上海市の大気汚染対策調査を実施し、その後メキシコ市、ボゴタ市、サンチャゴ市、クアラルンプール市、バンコック郊外の工業団地等の大気汚染対策案を作成しており、現在は中国柳州市の対策案について調査中です。酸性雨については、世界銀行等で地域別のモデル作成を検討しており、こうした国際的協調にも積極的に対応していく予定です。

4. 援助の裾野の広がり

1) 国際協力が我が国の国際化に果たした役割

国際化とは

まず、国際化という言葉の定義をしたいと思います。学識者の文献によりますと、国際化という言葉はさまざまな価値観を背景にして語られるために曖昧だが、その基礎は、普遍的センスとさめた知識であると言っています。青年海外協力隊（以下「協力隊」と略します）経験者や外国人の著書によりますと、外国の人と違いがわかった上でつき合うことができるようになることと言います。これらに共通することは、外国との違いを知り（普遍的知識）、その上で人々どつき合えるセンス（普遍的センス）を持つことが、国際化の中身と理解されます。国際協力、特にJICAが実施している事業は、日本人を海外に派遣したり、途上国の人を受け入れたりしているのですから、多くの日本人に、これら知識とセンスを得る機会を与えてきたと言えます。

以下、JICAが実施している主な人的事業として、協力隊の派遣、技術協力専門家（以下「専門家」と略します）の派遣、開発調査団の派遣、および研修員の受入れ、青年招へい事業について、国際化への寄与を述べていきたいと思います。

青年海外協力隊

協力隊員の特徴は、若いために適応性と吸収力があり、現地の言葉にも速やかに習熟することです。こういう若者が2年間、現地の人と同様の生活をし、現地の言葉でコミュニケーションして過ごすのです。フィリピンのある隊員の例では、民家に下宿して、その家族の一員となり、フィリピン人の父母がいるといった状況で2年間を過ごした人もいます。こういう状況で2年間を過ごせば、外国の人とつき合うセンスが身につくのは当然です。事実、英語圏の隊員でも帰国時にスペイン語圏の国を旅行して帰った人がいるように、言葉が通じない国でさえ、行動することに心理的抵抗を持たなくなります。1994年3月現在、協力隊帰国者は1万1000人余になります。これだけ、国際的センスを持つ人を社会に送り出したと言えます。

協力隊員の場合は、協力隊終了後に新たに就職する人が多いので、国際関係の仕事に従事して国際化の推進に努める人が多くいます。1965年～1981年度派遣隊員3605人について、帰国者名簿の現住所と職業から調べると、約16%の人が海外とかかわりを持っていました。実際には、この数字以上の人が国際化に寄与しています。例えば、協力隊後に教育関係に従事している人が、先の帰国者名簿では全体の5%います。そのうちのひとりである高校

教師の話によると、最近国際化教育が求められています。具体的にどうするかを示せる人が少なく、いきおい協力隊経験者が頼りにされているとのことでした。また、自営業で自転車店を営んでいる協力隊OBは、近くの大学の留学生を集めてサイクリングを企画するなど、外国の人の世話をしています。このように、数字にあらわれる以上に、協力隊後なんらかの形で海外や外国の人とつながりを持ち、自らの国際化の波及を行っている人が多くいます。

技術協力専門家

協力隊が生活の場を共有することによって実感的に知識やセンスが磨かれるのに対して、専門家の場合は、技術移転を通じて理解的に知識やセンスを得ることになります。技術とは、科学的知識を応用して（最終的には）社会に役立つものを生産することと定義されます。このうち、科学的知識は普遍的ですが、その応用は社会への適応が要求されますので、「技術には国籍がある」と言われるように、その国の特色を持ちます。その技術に習熟した人が専門家として途上国に派遣されるので、技術を通じて外国と日本との違いを知り、技術の現地適応を通じてセンスを養うことになります。

ある灌漑施設の専門家の例ですが、任国の既存の水路工マニュアルの記述内容に濃淡が大きくてバランスがとれていないことから、現場と理論の結びつきが弱い任国技術者の性向を判断したうえで、カウンターパートと現場調査を行って、現地に即した設計例の多いマニュアルを作成しました。これは、マニュアルを通じて任国との違いを知り、マニュアル作成を通じて適応センスを働かせたと言えます。こういう技術移転を通じての理解には、技術的条件やコミュニケーション等の基礎的条件が整備されていることが必要ですが、いつも100%の条件が整うわけではないので、それを克服する努力が要求されます。困難を克服して技術移転が効果的に行われた場合には、カウンターパートとの間に師弟関係ができることも多くあります。専門家のなかには、そういうカウンターパートから結婚の仲人を頼まれた人もいます。

専門家は、協力隊と同様帰国後もカウンターパートとクリスマスカード等の往復をしている人が多くいます。また、協力隊と異なり、元の組織に帰任する人がほとんどで、また、その組織から派遣された人も多いため、同じ任国の元専門家が集まって同窓会を作り、任国の人が来日した時に友好を図っている例も多くあります。

こういう技術協力専門家として働いた人は、1993年度末現在で、短期と長期の専門家を合わせて、約3万6000人にもなります。

開発調査団の派遣

開発調査は、公共的な開発計画の作成に協力するために、コンサルタントを中心とする調査団を派遣し、開発の青写真を作成する業務ですが、その中で、1992年度までの実績で約3万8000人の日本人を途上国に派遣しています。この開発調査を通じて、日本人コンサルタントは数カ月間（時には1～2年間）、任国のカウンターパートと協力して作業をしますので、国際的な知識とセンスを養う機会を得ることになります。また、開発調査は国

際的に通用するようなコンサルタントの育成にも寄与しています。

研修員の受入れ

協力隊や専門家派遣等の場合は、日本人が外国との違いを知り、その国の人たちとつき合うセンスを養う機会をつくることで、国際化に寄与しています。しかし、研修員受入れの場合は逆で、外国の人に日本との違いを知ってもらい、日本に合わせるセンスを養ってもらうことで、結果的に国際化に寄与しています。例えば、長い植民地支配の経験を持つアフリカの人が日本へ研修に来て、白人でない民族が高い文明を築いている姿を見て、自信を持つと同時に、日本への理解を深めたという例を聞きます。別の例では、アジアのカウンターパートが日本の電車が時刻表通りに運行していることに驚き、帰国後は日本人専門家の時間に厳しい仕事態度に合わせてくれるようになったことがあります。

また、研修員を受け入れる職場やセンターも、日本に良い印象を持って帰国してもらいたいとさまざまな努力をしています。

このように研修員として受け入れた人は、これまでに延べ12万人ほどになります。

【青年招へい事業】

途上国の青年男女を我が国に1カ月間受け入れて、日本の同世代の青年と交流し、互いの理解を深めるプログラムが青年招へい事業です。この事業においては、教員、農村青年、勤労青年、若手公務員等の分野に分かれ、20~25人を1単位として、少なくとも2回の交流プログラムを行います。ひとつは全国から参加した同一分野の青年と、もうひとつは地方自治体レベルでの青年交流です。またこのプログラムでは1泊~2泊の地方でのホームステイをプログラムに組み込んでいますので、地方の国際化に対し、ひとつのインパクトを与えていると思われれます。

国際化へのインパクト

国際協力は、これまで、協力隊と専門家を合わせて約5万人、開発調査団員として約4万人の日本人に外国の人と共に働く機会を与え、約12万人の外国の人を研修員や招へい青年として受け入れて日本を知ってもらう機会を与えてきました。これらの人々は、国際化の中身である外国と日本との相違についての知識を得、外国の人とつき合うセンスを伸ばしています。また、協力隊後に教職についた人や国際協力専門員で大学講師をした人が多いこと、また、その他の帰国者で任国の人と手紙の往復等をしている人が多いことは、国際協力が直接派遣した人や期間にとどまらず、国際化の波及と持続にも寄与していることを示しています。

2) 援助人材の多様化

— 国民参加型協力を目指して —

技術協力事業と援助人材

JICAが実施するさまざまな技術協力事業は、当初の時期においてはいずれもJICA直営による実施および官庁の人材を活用しての実施を基本としていましたが、事業規模の拡大に伴い、JICAおよび官庁以外の人材が、幅広くJICAの技術協力事業にかかわるようになってきています。それらの援助人材ソースには、特殊法人、公益法人、地方自治体、民間企業、NGO等さまざまなものが含まれています。

民間企業の人材が支える技術協力

【専門家派遣】

民間セクターとJICA事業のかかわりのひとつとして、JICAまたは関係官庁からの依頼に基づいて、民間企業職員が専門家として派遣される数も、年々増大しています。

ひとつの例として、個別専門家として開発途上国に赴く人材の構成を見てみると、民間企業に籍を置く人材が、契約に基づいて「JICA専門家」として途上国に派遣される場合の割合は、1984年には20%以下であったものが1991年には35%と年を追うごとに着実に増加していることがわかります。

また、企業が直接に援助のための人材を送り出すほかに、企業がJICA事業に関して間接的に協力している場合もあります。その一例が、いわゆる「現職参加制度」です。これは、例えば、民間企業に属する人が青年海外協力隊に参加したいと希望した場合に、その企業の職員としての身分を保持したまま参加できるようにする制度です。最近では、いわゆる「ボランティア休暇」といった制度の意義と必要性が日本社会にかなり一般化したこともあり、現職で参加する隊員の数は、1984年に約20%、1992年には33%と年々増加の傾向をたどっています。

【研修員受入れ】

途上国からの研修員のためにJICAでは1992年度に304の集団コースを設定していますが、このうち公益法人によるもの83コース、民間企業を主体とするもの26コースとなっており、民間の占める割合は増加の一途をたどっています。

【途上国のニーズの変化】

このような民間セクターのJICA事業（広くは技術協力一般）へのかかわりの増大傾向の背景には、途上国の援助ニーズの多様化という不可逆的な変化があります。例えば、生産性向上、市場経済化、企業経営、情報、通信や各種応用技術などについては、民間セクターによるところが極めて大きいのです。したがって、そのような途上国側のニーズの変容に対応すべく真摯に努力していこうとする限り、民間セクターがJICA事業において果たす役割の重要性は、今後も引き続き増大していくであろうと思われます。したがって、

民間セクターや第三セクターなどの活力を活用するための方策について、さらに工夫を凝らしていく必要があります。

コンサルタントの活用

JICAの実施する技術協力の形態のひとつに「開発調査事業」があります。これは、開発途上国における公共的な開発計画—例えば電力、港湾、道路、交通、通信など—をはじめとするさまざまな開発計画に関して、複数分野の専門家を組み合わせて調査団を編成し、現地調査や国内作業を行って報告書を作成・提出して、開発途上国の開発計画の推進に寄与する事業です。

ほかのJICA技術協力事業と同様、この事業についても、当初は政府機関の職員を中心としたチームによって、いわば基本的に直営的に行われ、民間コンサルタントは補強という形で参加するに留まることが少なくありませんでした。ちなみに1963年における開発調査の調査件数は21件で調査団員数は155人、このうち、公務員・公共団体・大学教授が64人（41%）、建設会社等民間会社44人（28%）、その他団体9人（6%）、コンサルタント38人（25%）であると示されています。

しかし、事業規模の拡大に伴い、開発調査事業におけるコンサルタントの位置づけはその後飛躍的に高まり、今や、コンサルタントなしには開発調査事業の実施が困難であるといってもよいくらいの重要な地位を占めるに至っています。ちなみに、1976年から1992年までの期間に、JICAがコンサルタントとの間で交わした契約の件数と契約の金額の推移を見ると1976年に50件約100億円であったものが、若干の出入りはあるものの、ほぼ直線的に成長を遂げ、1992年には280件660億円となっています。

ここでの「契約」には、あらゆるコンサルタント契約を含み、したがって、開発調査以外の、例えば無償資金協力に関する契約なども含まれています。

なお、近年では、開発調査の内容についての途上国からの要請の内容に変化が生じつつあり、従来からの、道路や港湾の建設といったインフラ整備型のものに加え、環境対策や市場経済化のための調査などが増加してきているのが特徴です。したがって、民間の技術力の活用の必要性は、ますます重要になってきているといえます。

さて、以上は、主として開発調査におけるコンサルタントの活用が拡大してきた状況ですが、コンサルタントの役割の増大は、なにもそれらの分野に限ったことではありません。近年参加型開発の重視という視点から、プロジェクト方式技術協力の事前調査においても、社会的分析を主体とするコンサルタントの役割が増大しており、今後もこの傾向は続くものと思われま

地方自治体の事業参加

JICAでは、1980年代後半から起き始めた地方の国際化の流れに呼応する形で、専門家や研修員受入れ先の確保を目的として、1986年から国際協力総合研修所において地方自治体実務者研修を開始、自治体とのネットワークの強化を図るとともに研修事業の積極的

6.1%)、専門家派遣は159人(全体の5.8%)になっています。また、青年招へい事業においては、地方プログラムが主体であることから、自治体との連携は必須であり、1992年度は、1277人(全体の100%)を受け入れてもらいました。一方、プロジェクトベースの協力においても、自治体との連携案件が増加しており、「インドネシア水道環境衛生訓練センター」、「タイ環境研究研修センター」等では、東京都、神奈川県、大阪市、兵庫県等の自治体の持つ技術と経験にタイアップする形で実施しており、また、「ネパール・プライマリー・ヘルスケア・プロジェクト」や「ブラジル水産養殖プロジェクト」(ミニプロ)は、それぞれ、埼玉県、大分県が実施機関として全面的に協力する形で実施されています。

一層の国民参加を目指して

政府はODAを含めた国際協力に関する一層の啓蒙活動を行うことを目的として、1987年9月に毎年10月6日を「国際協力の日」と名付けることに決定しました。これを契機にJICAでは、1983年頃から開始した国際協力理解促進活動を1987年から新たに「国際協力キャンペーン」と名付け、国内支部を拠点として、シンポジウム、学校での講演会、写真展などの充実を図り、1993年度には全国約200カ所でこのような催しを行い、20万人以上の参加を得ています。また、1992年度より「市民講座」を各支部単位で実施、いわゆるカルチャースクールのような形式で市民に南北問題や国際協力の実情を伝える試みを始めました。

さらに、1990年よりこれまでODAに対して、直接関係の少なかったNGOとの理解を深めるため、JICA、OECF等のODA関係機関とNGOが共同で「国際協力フェスティバル」を開催するようになりました。

1991年3月の湾岸戦争を契機に顔の見える援助として技術協力の重要性が改めて認識されました。1992年の協力隊の秋募集には、それまでの最高の4914人が応募、採用者数の10倍に達しました。また、1992年度より、40歳から70歳までのボランティア精神に富んだ実務経験の豊富な中高年層を1~2年間途上国に派遣する「シニア協力専門家」制度が発足したところ、現在定員の20倍を超える800人以上が登録しており、「青年海外協力隊のお父さん・お母さん版」とも言えるこの制度に注目が集まっています。さらに、1992年11月にJICAがこの種の事業としては初めて実施した「ピナツボ被災民向け民間救援物資の募集」には、短期間の告知であったにもかかわらず、全国の市民から大量の救援物資が届けられました。

これまでのODA、JICA事業は、官公庁および公的機関を実施母体と考えた協力を行ってきましたが、国民に広くその参加を募る形で行われる事業について実施体制を整備するとともに、国民の参加しやすい新たな協力形態の開発を行って、地方自治体との連携強化に加え、事業広報の拡充強化を図りつつ、さらに民間企業、一般市民等にも国際協力の裾野を広げる必要があります。

5. 直面する課題と展望

JICAは、開発途上国の経済・社会開発のために、さまざまな課題に取り組んできました。国別アプローチを取り入れてきたこと、プロジェクトの運営・管理手法を導入しようとしていることなど、これまで述べてきたような努力は、ある程度の成果を収めてきたと私たちは自負しています。

しかし、JICAさらには我が国の国際協力をめぐる状況は、著しく変貌してきています。まず、我が国の援助量がめざましく増え続け、「援助疲れ」と言われ援助量が伸び悩んでいる他の援助国をしのいで、アメリカ合衆国と並ぶ世界最大の援助国となったことが挙げられます。1992年実績では、我が国のODAは1兆4000億円を超え、ドルに換算すると約112億ドルに達し、約108億ドルのアメリカ合衆国を抑えて第1位となりました。これは、DAC諸国全体のODAの合計約614億ドルの18%以上にものぼる額になります。我が国以外の援助国の援助量が伸び悩む一方、旧社会主義国への支援や地球環境問題等、資金需要はますます高まってきています。このような中で、今や我が国の援助動向は、その一挙手一投足が世界中の注目を浴びていると言っても過言ではないでしょう。

また、ベルリンの壁の崩壊からソヴィエト連邦の解体に至る冷戦の終焉によって、援助を、西側の安全保障の道具として用いる必要がなくなり、「開発途上国の開発」という本来の目的にしたがって実施することができるようになってきました。これまでは内政干渉と考えられていた開発途上国の政治・経済体制についても、開発を推進するためには必要だと考えられれば、援助国は積極的に口出しするようになってきています。

さらに、環境問題、人口の爆発的増加、難民問題など、ひとつの国の中では解決することのできない問題、地球規模で世界の国々が協力して取り組まなければ解決の糸口さえもつかめないような問題が、次々とその深刻さを増してきています。これまでは、ひとつひとつの開発途上国の社会・経済開発の問題を中心に考えられてきた援助にとっては、新しい課題であると言えます。

日本国内においては、我が国の経済力の増大に伴って、もっと国際貢献を行うべきだという世論の高まりがあります。援助は我が国の国際貢献の主要な手段のひとつですが、かわいそうな人たちを助けてあげたいという援助から、世界の平和と発展に貢献する援助へと、我が国の援助はその守備範囲を大きく広げてきました。国連のPKO活動へのかかわり方を含め、我が国の国際貢献のあり方という大きな枠組みの中で、援助のあり方はこれからも大いに議論されていくことになるでしょう。

このような国内外のさまざまな動きに対応して、JICAにとっては、さらなる対応の強化が必要な課題や、新たな対応が求められる課題が出てきています。現在JICAが直面し、それへの対処の仕方について今後十分検討していかなければならない項目としては、次の

ようなものが挙げられます。

イ) 東アジアおよびそれに続くASEAN諸国は、近年急速な経済発展を遂げ、いわゆる離陸 (take-off) しつつあると言われていています。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ます。これら中進国への協力のあり方は、どのようなものになっていくべきなのでしょうか？

ロ) アフリカ、中南米および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ます。アフリカ、中南米では、主に世界銀行やIMFによる構造調整の枠組みのなかで行われていますが、我が国はこの成果をどのように評価し、今後どのように取り組んでいったらよいのでしょうか？ また、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す。JICAにとって新しい地域、新しい分野の協力ですが、これをどのように推進していくべきなのでしょうか？ 注意を払わなければならない点は、どんな点なのでしょうか？

ハ) 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さえした国々があります。アフリカ等を中心とするLLDC諸国の多くがそうです。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でしょうか？ LLDC諸国の自立と持続可能な開発のために、我が国が優先的に取り組むべき課題はどのようなものなのでしょうか？ 「東アジアの奇跡」のなかには、アフリカに適用できる要素はあるのでしょうか？

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ます。これまでは、途上国側が民主化などを実施していくことを、援助供与の条件 (コンディショナリティ) とするアプローチに眼目が置かれていました。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なのでしょうか？ 民主化などを直接目的とした援助プロジェクトには、どのようなものがあり得るのでしょうか？

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ます。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、南南協力にはさまざまな利点があるといえます。南南協力はあくまでも途上国同士の協力ですが、我が国が側面的に支援を行っていくことは大切だと考えられます。具体的にはどのようなアプローチが考えられるのでしょうか？

ヘ) 近年、援助の中でも、環境、麻薬などひとつの国のなかだけでは解決できない地球規模の問題や、貧困、WID、人口などさまざま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ます。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りません。こ

のような総合的アプローチを実現するために、必要なJICAの体制は、どのようなものでしょうか？ またこういった問題に関して、援助機関の間での援助協調、援助調整は、どのように進めていくべきでしょうか？

I 総論	
1. 南北問題をめぐる世界の動き	43
2. 我が国のODA	45
II 事業別変遷	
1. 研修事業	47
2. 専門家派遣事業	48
3. 機材供与事業	49
4. プロジェクト方式技術協力事業	50
5. 開発調査事業	52
6. 青年海外協力隊派遣事業	53
7. 無償資金協力事業	54
8. 開発協力事業	55
9. 海外移住事業	56
10. 緊急援助隊事業	57
11. 専門家の福利厚生事業	58
12. 専門家養成確保事業	59
13. 援助効率促進事業	60
III 付表	
■ 開発援助の推移	61
■ 技術協力予算の推移	62
■ 技術協力実施機関の体制の推移	63
■ OTCAおよびJICAの在外機関所在国の推移	63
■ 年度別・形態別人数実績	64
■ JICA関連事業の変遷	65
■ 主要援助対象国に対する協力開始年	66
■ 連携協力の概要	67

1. 南北問題をめぐる世界の動き

(1) 復興援助から開発援助へ(1945年～1960年)

第二次世界大戦の終結は、同時にまた東西冷戦の始まりでもあり、大戦後の世界政治経済の再編成の中で、ソ連を中心とする東側諸国は社会主義社会の実現と国際的拡大を追求し、米国の中心とする西側諸国は自由市場経済体制に基づく世界的発展を指向して、両陣営の対立は激化していきました。戦災による西欧諸国の復興のため、米国は絶対的経済力を背景に1948年から3年間にわたり総額102.6億ドルに及ぶ復興援助(マーシャル・プラン)を実施しましたが、これが経済援助の原点であると言われています。この時期の米国の援助は、共産主義の脅威に対抗することを目的としており、これ以後の米国の援助の中核を形成する理念の一つとなっています。やがて東西冷戦の進展とともに、戦後独立した多くの開発途上国に対して、経済援助を利用しての勢力圏拡大のための東西援助競争が盛んになり、「北から南」への援助パターンが成立していきます。西側は、援助体制の確立のために、援助の意見交換および政策調整のために「開発援助委員会(DAC)」の前身である「開発援助グループ(DAG)」を設立するとともに、1951年には英連邦諸国が中心となってアジア諸国の「貧困からの開放」を目標としてコロンボ・プランを設立しました。

(2) 南北問題の台頭(「第1次国連開発の10年」:1960年代)

戦後から1950年代にかけては、東西対立の谷間の中で、開発途上国に対する援助が着実に始動してきましたが、その後1960年代は、アジア、アフリカを中心とする多くの開発途上国が政治的独立を達成し、国連に加盟してきた時代であり、「南北問題」が初めて国際的に重要な問題として台頭し、国連でその対応策がとられ始めた時期になります。1959年に英国ロイド銀行会長のオリバー・フランクス卿が「先進工業諸国と低開発地域との関係は、南北問題として、東西対立とともに現代の世界が直面する二大問題の一つである」と紹介して以来、「南北問題」は「東西問題」と同様、あるいは時にはそれ以上の重要テーマとして認識されるようになりました。

1961年の国連総会において、米国のケネディ大統領は、国連が途上国問題に本格的に取り組むように訴え、1960年代を「国連開発の10年」とする計画が採択され、経済成長率を5%とする国際的な開発目標が設定されました。1950年代後半から60年代にかけて、援助関係の国際機関や先進国援助組織が次々に設立されて国際援助体制の基礎ができてきました。また、アルゼンティンの経済学者プレビッシュが提唱した「援助よりも貿易を」、即ち、国際貿易体制が変わらなければ「南」の活路は見出せないという理論に基づいて、開発途上諸国が国連貿易開発会議(UNCTAD:1964年)の開催に結集し、GATT(関税及び貿易に関する一般協定)に代表される既存の国際経済体制の大幅な変革を主張しました。

(3) 南北問題の展開(「第2次国連開発の10年」:1970年代)

「第1次国連開発の10年」では、当初目標とした開発途上国の経済成長を達成することができず、また、世界の輸出に占める途上国の割合も60年代を通じて次第に低下してきたことから、「第2次国連開発の10年」に向けて新たな開発戦略が要求されるようになってきたとともに、一方で国際経済体制そのものを変革していくという潮流を生み出しました。「第2次国連開発の10年」は、「自立経済発展のためには体系的な援助が必要である」とする「ピアソン報告」や、「社会経済の構造を変革することが開発にとって必要である」とする「ティンバーゲン報告」などを取り入れて作成され、初めて援助国のODAをGNPの0.7%にするという国際目標が導入されました。

1973年に起きた原油価格の急騰は、開発途上諸国に交渉手段としての天然資源の有用性を認識させ、資源ナショナリズムが高まるようになりました。このような状況の下で、1974年の国連資源特別総会では、「新国際経済秩序(NIEO)樹立のための宣言および行動計画」が採択されました。これは、戦後の世界経済の枠組であった「IMF・GATT体制」と異なる新しい原理の秩序を樹立しようとするものであり、これ以降UNCTADなどの場で、「新国際経済秩序」を掲げる「南」の国々と、「北」の国々との間で、通商、産業協力等にかかるさまざまな交渉が行われ、その結果として種々の協定が締結されました。

開発援助のアプローチにもこの時期に大きな変化が認められました。これまでの基本的な開発戦略は、トリックル・ダウン仮説に基づき、経済成長というパイを大きくすれば、やがてその恩恵は貧しい人々にも及ぶというものであり、経済成長により雇用機会を増加させ、所得水準を引き上げ、それにより生活条件を改善するというものでした。しかし、1970年代に入り、多くの途上国で経済成長の成果が民衆にまで届かず、所得分配の不平等や貧困の問題が深刻化してきました。そこで、新たに、成長よりも雇用と所得の再分配を優先し、農業、食糧・栄養、人口計画、保険・衛生教育などの分野において、貧困層を対象とした援助を優先させるというBHN(人間の基本的なニーズ)アプローチが世界銀行を中心として始められ、他の援助国に浸透するようになってきました。

(4) 南北問題から国際経済問題へ(1980年代)

「第3次国連開発の10年」は、天然資源の恒久主権を基調とするGN(包括的南北交渉)等との関連から遅れていましたが、1980年の国連総会において採択されました。計画の内容は、かなりの程度第2次の内容を継承しており、ODAのGNP比0.7%目標値については、1985年から1990年の間に実現するよう求めています。

1980年代は、産油開発途上国と非産油開発途上国という「二極分化」を起こし、南北問題の中の南南問題を浮き彫りにしましたが、さらに同じ南の中でも発展段階の格差が広がって

くる「多極分化」の傾向を深めた時期であると言えます。多くの開発途上国で、慢性的な外貨不足を解決するために先進国からの借入を増加させてきた結果、債務負担の拡大をもたらすことになりました。石油危機を契機とした先進国の景気後退とともに、その債務を返済することが困難になり、中南米諸国やサハラ以南アフリカ諸国は深刻な債務危機に陥りました。これらの国々に対しては、ブレディ提案（民間債務）やトロントスキーム（公的債務）による債務救済の措置が取られると同時に、経済改革、構造調整に関する援助が重視されるようになってきました。構造調整援助は、主に世界銀行によって進められ、途上国が外貨不足を解決するために国際収支の支援を受け、一方で、経済運営の改革のための政策を実施するというもので、改革が達成されることにより経済の体質が改善されれば、経済の均衡が回復されていくというものです。

中南米諸国は、このような累積債務に苦しみながらも世界銀行の援助のもとで経済・政治改革を進めてきましたが、他方で、経済的な危機に加え内戦や早魃により「失われた10年」となったアフリカや、産業政策や民間投資の導入により比較的順調な成長を示してきた東アジア、ASEAN等、国や地域による経済発展の違いが顕著になってきました。

(5) 冷戦の終焉と南北問題（1990年代）

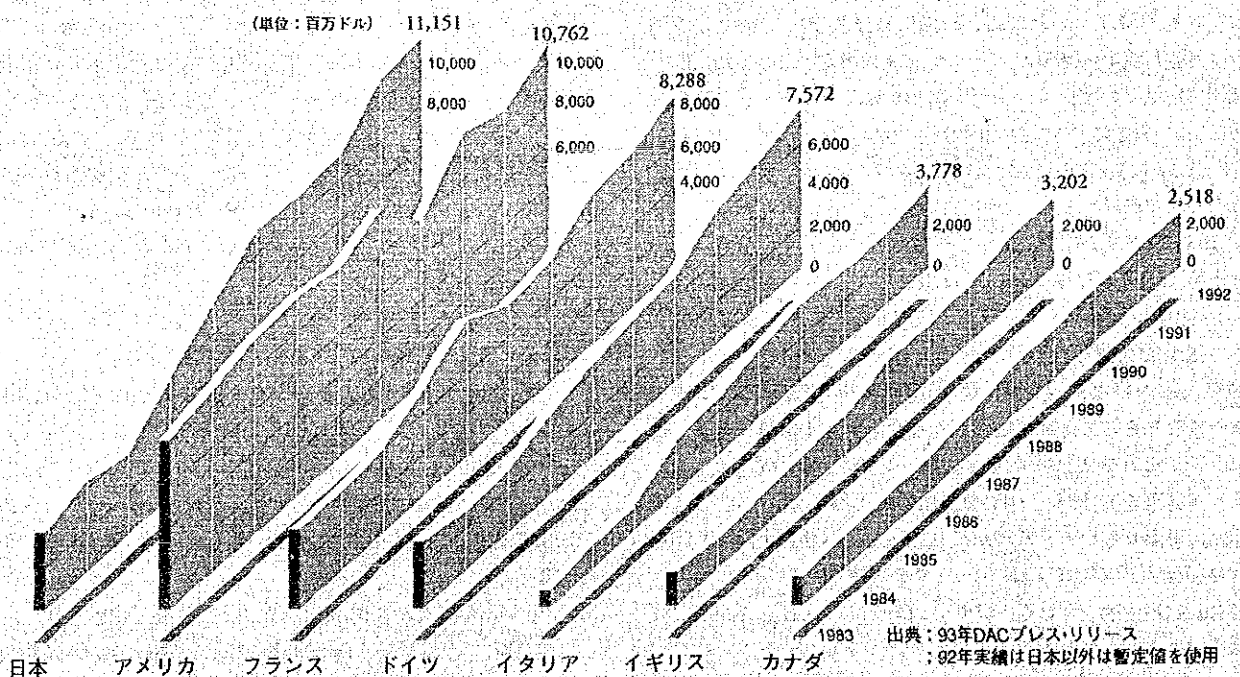
1989年から1991年にかけての冷戦の終焉に至る急激な国際環境の変化に伴い、開発援助を、東西冷戦の中で西側の安全保障を確保するための手段として用いる必要がなくなり、新たな

局面を迎えることとなりました。東欧、中央アジア5カ国、コーカサス3国、旧ユーゴ、パレスチナ、モンゴル、インドシナを始めとして、新たな援助対象国が増加してきており、また、「持続可能な開発」を目指して、環境、人口、貧困、教育、難民、エイズ、麻薬などの新たな地球規模の課題にも取り組むことが必要になってきています。

1990年に採択された「第4次国連開発の10年のための国際開発戦略」でも、経済の加速的成長、人口政策と人的資源の開発、貧困の緩和と飢餓の除去、環境への配慮の4つに取り組むべき課題として掲げています。また、1989年にDACで採択された「1990年代の開発協力」についてのステートメントでは、これらの課題に加えて、市場経済化や民主的な政治制度への移行を含む参加型開発が強調されています。こうした多様化、高度化する開発援助を行っていくためには、援助量の拡充を図っていくことが必要になっていきます。

1992年における世界のすべての資金源から開発途上国へのODA総額は583億ドルであり、その内訳としては、DAC諸国がその大半を占めており、その他に中・東欧諸国、アラブ諸国、その他の途上国となっています。しかし、多くのDAC諸国において、いわゆる「援助疲れ」のために援助量があまり伸びておらず（図⑤）、東西冷戦の終結や石油価格の低迷に伴い、DAC諸国以外の援助も減少傾向にあることから、日本に対する期待は高く、また、こうした限られた資金の中でこれらの課題に取り組むために、従来にも増して、効果的、効率的に援助を実施していくことが求められています。

図⑤ DAC主要国のODA実績の推移（支出純額ベース）



2. 我が国のODA

(1) 被援助国としての日本

我が国の援助は、戦後、まず被援助国であったことから始まります。戦後の復興のために、1946年から6年間にわたり、総額約20億ドルにわたる米国のガリオア・エアロ援助を受け取りました。また、世界銀行からは、新幹線、東名・名神高速道路、愛知用水、黒部第四ダムなどのインフラ建設の他、製鉄所、自動車、造船など基幹産業の推進のために、1953年から14年間にわたり、総額8.6億ドルに上る借款を借り入れました。この我が国の世界銀行からの借入れ額は、1960年代始めにはインドに次いで第2位の大きさを占めるにまで至っていましたが、1990年に債務を完済しました。また、戦後しばらくの間、食糧や医療については、米国、カナダ、UNICEF、米国のNGOであるCAREの他、メキシコ、チリ、ブラジル等から援助を受けました。我が国は、今や世界最大の援助国となりましたが、援助される立場を配慮してキメの細かい援助を行っていく上で、被援助国としてのこうした経験が十分役立っているものと思われま

(2) 我が国の援助の始まり

我が国の援助は、コロンボ・プランへの加盟による東南アジア諸国への技術協力と、戦後のアジア諸国に対する賠償から始められました。

まず、技術協力については、アジア諸国の開発のために英連邦諸国が中心となって設立したコロンボ・プランに1954年に加盟したことにより開始され、その年に138人の研修員を受け入れ、翌年には28人の専門家が派遣されました。その後、開発調査、プロジェクト方式技術協力が開始され、1962年には技術協力の一元化のために海外技術協力事業団（JICAの前身）が設立されました。1965年には、青年海外協力隊事業が開始され、第一次隊26人がラオスなど4カ国に派遣されました。1974年には、国際協力事業団（JICA）が設立され、現在に至るまで事業規模の拡大、多様化、高度化が進み、そのための実施体制の合理化と強化が図られてきました。また、その間、新規事業として、青年招へい事業、国際緊急援助隊、援助効率促進事業などが始められ、また、人材養成確保や調査研究機能の強化のために、国際協力総合研修所が1983年に設立されました。1970年の技術協力実績はわずか78億円であったのが、1992年には2700億円にまで増加し、JICAの予算も設立以来20年間で272億円から3197億円（1993年度）にまで約12倍も増加しました。

また賠償については、1954年にビルマを皮切りとして4カ国に、またタイ、ラオスなど賠償支払請求権を放棄した6カ国に対しては準賠償の形で資金協力が行われ、新興アジア諸国の外貨ギャップの補填と経済開発に活用されました。こうした賠償・準賠償支払いは最終的には1977年に終了しましたが、この形態は1969年に開始された無償資金協力へと引き継がれていきました。当初外務省により実施されていた無償資金協力は、1978年からは、一般無償、水産無償については国際協力事業

団（JICA）が実施促進を行うことになりました（食糧増産援助については1984年から）。また、1989年には、きめ細かく機動力のある援助を実施するために、新たに小規模無償資金協力の制度も導入されました。こうして、医療・保健、衛生、水供給、農村・農業開発等の基礎生活分野（BHN）および人造り分野を重点として援助が拡充され、1970年には359億円であった実績が、1992年には2195億円にまで増加しました。また、近年、援助効果を高めるために、無償資金協力と技術協力の連携強化が図られており、1992年度には、一般プロジェクトおよび水産無償169件中、48件（28.4%）が技術協力と連携し、無償資金協力で供与した施設、機材を利用してJICAの技術協力が行われています。

また、円借款については1958年に開始され、第1号がインドに供与されました。その後、一元的に円借款を実施するための機関として1961年に海外経済協力基金（OECF）が設立されました。1970年に901億円であった円借款実績は、1992年には5852億円にまで増加し、その間、ODAの質の改善のために借款条件の緩和が図られ、1991年度の平均的な条件は、金利2.6%、返済期間28.5年、また、LLDC向けには、金利が1%になっています。また、従来のプロジェクト借款に加えて、1980年前半からは構造調整援助を中心とするノン・プロジェクト借款の拡充にも努めています。

このようにして、我が国のODAは、無償資金協力による教育や衛生などのBHNを対象とした協力、技術協力による途上国が自立するために必要な人材の育成（人造り）、円借款による途上国の経済社会基盤の整備といった多様な協力をしながら、今日に至っています。

我が国のODAの地理的配分については、援助の始まりの経緯からしても、また、政治的・経済的・文化的・地理的な関係からしても、アジア諸国の比重が圧倒的に高く、その割合は近年低下はしてきていますが、それでも現在6割近くを占めています。我が国の二国間ODA供与国の上位5カ国を見ても（1992年）、インドネシア、中国、フィリピン、インド、タイの順になっており、アジア諸国が上位を占めています。しかし、他の地域の貧困や経済の困難に対しても協力していくとの方針により、中近東、アフリカ、中南米諸国に対する援助も拡充しているほか、最近では、東西冷戦の終焉により、中・東欧諸国に対する援助も開始され、援助対象国が拡大してきています。

(3) 我が国のODAの課題

我が国は、ODA大綱に沿って、着実に援助を実施してきていますが、その際、特に対処していく必要のある課題としては以下の点が挙げられます。

1. ODAの量的拡充（図②参照）

我が国は、経済規模にあった国際責務を果たすために、1978年以來4次にわたってODAに関する中期目標を設定し、その下

でODAの量の拡充と質の改善を図ってきました。その結果、1977年には、ODA総額が14.2億ドルであったのが、1992年には111.5億ドルにまで飛躍的に増大し、1989年には、初めて米国を抜いて世界最大の援助国となりました。援助各国が「援助疲れ」のために援助量が減少傾向にある中、また、地球的規模の課題を始めとする多くの課題に対処していくためにも、我が国に対する期待は高く、そのような期待に応えるために、1993年6月、第5次ODA中期目標を発表しました。これは、1993年から1997年の5年間のODA実績総額を700億ドルから750億ドルとするよう努めるというものです。併せて対GNP比率についても、着実な改善を図ることになっています。

2. 援助の質の改善

援助の質を図るための国際指標である贈与比率（援助に占める贈与の割合）、グラント・エレメント（援助の条件の緩やかさを表す指標）で見ると、我が国はいずれもDAC加盟国中最下位であり、援助の質の改善が国際社会から強く求められています。また、今後とも我が国が国際貢献の主要な柱としての援助を継続・強化していくためには我が国国民の幅広い理解や支持、さらには参加を得ていくことが必要であり、そのためには「より開かれた援助」を、また、途上国のニーズに合った援助を効果的・効率的に行っていくためには「よりきめの細かい援助」を実施していくことが重要になります。第5次中期目標でも、こうした援助の質的改善を図るために、途上国の多様な発展段階および援助需要に対応した適切な援助を各援助形態間の有機的

な連携を図りつつ実施することとし、そのために贈与部分の増加や、相手国との政策対話の緊密化など、さまざまな目標を掲げています。

3. 援助実施体制の強化

より開かれた援助、よりきめ細かい援助を実施していくためには、援助実施体制の効率化に努めるとともに、援助実施要員の拡充・強化が不可欠となっています。我が国政府で援助に携わっている人員は、他のDAC諸国に比べても少なく、'93年4月のDAC対日援助審査においても「援助管理体制は本部および現場の双方において相対的にみて人員不足である」と指摘されています。第5次中期目標でも、援助要員の拡充を中心として援助実施体制の整備・充実を図ることが掲げられ、そのために、案件発掘・形成機能の強化、各種調査の一層の拡充、地域研究・開発政策研究の充実、評価活動の充実や、援助関係者の育成、地方公共団体、NGO等との連携を図ることの必要性が謳われています。

図② 日本のODAの推移

