

的に実施する部署として1966年、新たに医療協力室を設けた（1970年度に医療協力部に改組）。

農業分野では、研修員の受入れや農業技術の実験展示、農業技術訓練センターの設置などの形で技術協力を行ってきたが、開発途上国からの要請は土地基盤整備、近代農業技術の教育・訓練、試験研究、営農技術の普及を含む総合的なものとなってきた。このような要請内容の多様化と農業協力の多面化に対応するため、農業開発協力事業として新たに、①モデル開発プロジェクト、②村落開発プロジェクト、③農業教育協力および農業研究プロジェクト、④訓練センタープロジェクトの4事業を一元化して実施するため必要な予算措置を講ずるとともに、1967年、農業協力室を新たに設けることとなった（1970年に農業協力部へ改組）。

海外技術協力センター事業を開始して以来、その対象分野も拡大し、また内容も多様化してきたことから、複数年にわたる事業に効果的、効率的に対処するため、通信、建設、職業訓練、高等教育や先端技術研究などの分野での経済社会開発に必要な人材を育成する事業を技術協力センター事業としてひとつのまとまりとする一方で、農業分野、保健・医療分野を別枠とすることで、協力対象分野別に、各事業をよりいっそう系統立てて実施していく体制を整えていった。

4 青年海外協力隊の発足

設立の背景

1960年、米国の大統領選挙で、民主党のJ.F.ケネディ候補は、ニュー・フロンティア構想のひとつとして平和部隊の創設を提唱した。大統領就任後の1961年3月1日、ケネディ大統領は、議会に対し『平和部隊の実現に関する教書』を送付し、同年9月22日、議会は法律を制定した。こうして、同年には約900名の若者がラテンアメリカ、アジア、アフリカの16カ国に派遣され、1964年までに46カ国に約1万4000人が派遣されるという大規模な活動展開となった。

同時期の日本国内では、戦後進んだ産業構造の変化のなかで、農家の二、三男対策の観点から農業分野の技術協力を行うという動きが、のちに「日本青年奉仕隊」創設運動の母体となった日本健青会、産業開発青年協会などの青年団体を中心に興った。1950年代半ばから、こうした青年団体はアジア地域との青年交流活動を実施してきたが、そのひとつである日本健青会は、1958年にマレーシア、イランから青年を1年間受け入れるなど活発な活動をしていた。1959年には、振興地域開発青年隊構想なども発表されていた。こうしたなかでのケネディ大統領による平和部隊の創設は、日本の青年団体による運動にも大きな影響を与えた。

1962年には、青年団体と大学教官有志が日本青年奉仕隊構想を取りまとめ、推進協議会を設置した。翌1963年、推進協議会は末次一郎（日本健青会会長）をアジア・アフリカ地域に派遣し、米国平和部隊の現地調査を実施した。同氏は、調査結果に基づいて日本青年奉仕隊についての末次試案を提案した。また、

推進協議会は、1963年に日本青年奉仕隊計画に対するわが国の青年の反応をつかむため、約5万人を対象として参加希望予備調査を行った。

当時の与党であった自由民主党も、全国組織委員会青年局が日本平和部隊要綱を取りまとめた。

1964年度予算に調査費(2000万円)が計上されたのを受け、同年3月に同党政務調査会内に青年海外奉仕隊に関する特別委員会(委員長・坂田道太)が設置され、政府関係機関、推進協議会代表などが参加した。政府は、同年5月から6月にかけて調査団を派遣し、各受入候補地の実態調査を行った。調査団は、4班に分かれ、各々の班の団長として、衆議院議員宇野宗佑、参議院議員川野三暁、同八田貞義、衆議院議員海部俊樹の各氏が参加し、それぞれ東南アジア(フィリピン、インドネシア)、同(タイ、マレーシア(半島およびサラワク))、南西アジア(インド、パキスタン、セイロン(現スリランカ))、アフリカ(エチオピア、ケニア、ナイジェリア)の調査を行った。また、同年10月、内閣総理大臣官房審議室が「国際青年奉仕隊に関する有識者調査」を実施したが、回答者の大多数は奉仕隊派遣に賛成であった。これらの調査結果はただちに日本青年海外協力隊の基本要領としてまとめあげられ、1965年度7300万円の予算

ピースコーに負けじと ——JOCV 第1期生の思い出——

起きろ！真夜中である、緊急に対応するための訓練という。第1陣26名の日本青年海外協力隊員(今は青年海外協力隊員と呼ばれているが、当時は日本の青年ここにありとの期待があり日本を入れたものと思われる)候補生は全員講堂に集められ、そのまま外へ出て駆け足である。横浜にある移住者研修センター(当時まだ自前の訓練所はなかった)での訓練風景のひとつである。総持寺での座禅もあった。開発途上国であり心身ともに頑健さが求められたのであろう。約2カ月の訓練期間は外出一切禁止、酒を飲むことも禁止された。今から35年前のことである。語学や技術の研修など多方面にわたったカリキュラムはその後の訓練の基本的なパターンとなった。

青年運動の一環でもあったが、語学の達者なアメリカンピースコーとの比較で負けてはならないとの関係者の産慮から技術を持った若者を送ることになったと聞く。時代を反映してか農業隊員が半数を占めていた。稲作は日本の田番である。緑の革命がキーワードとなったところである。

私が派遣された PHILIPPINES の BAGUIO 周辺は戦後日本人が入ったことがなく対日感情はすこぶる悪いといわれた。

現地情報も少なく私に与えられた仕事の情報は LA TRINIDAD で不良債権を持つ農協の経営指導にあたる。この一行ですべてであった。これに基づいて2年間の仕事を想像しなければならぬから結局は現地に行かねば何もできないのである。生活情報は何もない。そこで覚悟ができた。人間が生活しているのだから、その人たちと同じような生活をしよう、裸で生活するのであればそれもまた楽しいだろう。トランクひとつに生活用品より専門書を多く入れたのを思い出す。何を聞かれても答えられるように「若さの気負いがあったのだろうか。

(日本青年海外協力隊第1次派遣隊員 元 JICA 職員 新保昭治)

が計上されることとなった。

発足

日本青年海外協力隊の派遣業務は海外技術協力事業団が実施することになり、1965年1月20日海外技術協力事業団内に日本青年海外協力隊準備事務局が設置され、予算成立後の4月20日、日本青年海外協力隊事務局が正式に発足した。

事務局長のもとに実施第一課と実施第二課が設置され、局長以下7名により業務を開始した。5月12日には、外務省経済協力局長から海外技術協力事業団理事長宛「日本青年海外協力隊要綱について」が通達され、業務実施の細部にわたる指示がなされた。

日本青年海外協力隊員の第1回選考試験は、応募者463名のなかから書類選考で50名を選び、最終的に34名の第1回派遣隊員候補生が決定した。一方、第1次隊の派遣前の訓練は、海外移住事業団の横浜移住センター（横浜市根岸）で10月11日から2カ月間実施された。参加者は、ラオス、カンボディア、マレーシア、フィリピン派遣予定の26名であり、訓練を修了した第1次隊員は、皇太子、同妃両殿下の接見を賜った後12月にラオスへ向け出発した5名を最初に、翌年2月にかけて任地に向けて出発した。3月に出発した2次隊をあわせると、1965年度内に40名の青年海外協力隊員が派遣された。

その後派遣者数の増加に対応すべく、青年海外協力隊事務局は各種の方策を採ることとなる。

5 無償資金協力の開始

一般無償資金協力

日本における資金協力の源流のひとつとしてビルマ（現ミャンマー）に対する戦後賠償があげられるが、ラオス、カンボディア、タイ、マレーシア、シンガポール等に対しては、1955年から準賠償と呼ばれる経済技術協力を行い、この協力により培われた経験と技術が、今日の無償資金協力の原型となっている。

賠償は船舶、輸送機器、プラント、建設工事などを中心に資金供与が行われたが、発電所建設などプロジェクト推進のための技術者の派遣、技術訓練生の受入れなどの役務提供も行われた。賠償は、1976年のフィリピンに対する実施、準賠償は、1975年の韓国に対する実施をもって終了した。

無償資金協力として初めて予算化されたのは、1968年開始の食糧援助（後述）であるが、一般無償資金協力が開始されたのは1969年のことであり、ラオス（ワッタイ空港滑走路延長工事：2億5000万円）、カンボディア（プレク・トノット川電力開発灌漑計画：15億5000万円）に対して実施された。無償資金協力は、当初アジアを中心に実施していたが、1974年のタンザニアを皮切りに中近東、アフリカ、中南米などの各国も協力の対象となった。

食糧援助

1964年から1967年にかけて行われたガット（GATT）のケネディ・ラウンド（KR）交渉において、食糧援助を国際協調のもとで実施することが合意され

た。そして、KR交渉のひとつの成果として、1967年の穀物協定に、拠出国が援助する穀物の最小拠出義務量を規定した食糧援助規約が盛り込まれ、深刻な食糧不足に悩む開発途上国に対し、一般無償資金協力に先立ち食糧援助が開始された。

わが国の食糧援助は、1968年から東南アジアを中心に予算25億7400万円で開催された。また、1968年の開始当初から国連の世界食糧計画(WFP)を通じて、中東、東パキスタン(現バングラデシュ)、アフガニスタンなどの難民に対しても食糧援助を実施した。開始当初は、日本米の供与が多く行われ、また、のちに食糧増産援助として別途実施されることとなった肥料および農業機械も食糧援助に含まれていた。食糧援助規約は、1971年、1980年の改定を経て現在に至っている。

6 円借款の開始

円借款の始まり

有償資金協力の流れは、戦後、輸出振興のために設立された日本輸出銀行(現・日本輸出入銀行)に始まる。わが国は、第2次世界大戦後、1947年に設立された復興金融公庫を通じて、石炭・鉄鋼を軸とした傾斜生産方式などにより復興をめざしていたが、悪性のインフレに悩まされていた。このため、インフレの抑制など経済の安定化を図るために、1949年、ドッジ・ラインが打ち出された。ドッジ・ラインによる景気後退が深刻化したなか、1950年12月、輸出振興のための政府系金融機関として日本輸出銀行が設立された。設立当初は、わが国の輸出企業が輸出製品の代金を回収するまでの間必要な資金を融資する輸出金融が中心に行われており、8割を上限に民間銀行と協調融資を行っていた。その後、1952年4月、輸入金融業務を加えて日本輸出入銀行(輸銀)に改称された。1953年8月、海外投資金融および海外事業金融の制度が導入されたが、制度の導入に先立ち、1951年、ポルトガル領ゴアにおける鉄鉱山開発に対する融資が行われた。

わが国政府の開発途上国に対する資金協力は、当初、政府間協定に基づく延払い信用枠の設定として開始され、その金融は輸銀を通じて行われた。この方式による延払い信用供与は、1953年パキスタンとの貿易協定による繊維機械の延払い枠に始まった。また、賠償を担保とする延払い信用供与がインドネシア、フィリピンに対して実施された。

一方、政府による直接借款は、1958年の対インド第1次円借款から開始された。これは、1957年10月のネルー首相の来日時の日印両国共同声明によって資金協力が約束され、1958年2月の政府間の交換公文および輸銀・インド政府間の180億円の円借款供与に関するR/D調印に基づき実施されたものである。1959年にはパラグアイに対しても円借款(船舶)が供与され、1960年には南ヴェトナムに対して、1961年にはインドに対して第2次、およびパキスタンに対しても円借款が供与された。

海外経済協力基金の設立

1950年代に入り、1952年の池田大蔵大臣による東南アジア開発会社構想など東南アジアに対する経済協力を推進するために資金援助機関を設立すべきとの議論が起きた。1957年、岸総理大臣は西側諸国からの出資による東南アジア開発基金設立を提唱し、わが国の出資にあてるため50億円を1958年度予算に計上し、日本輸出入銀行に東南アジア開発協力基金を設置したが、国際間で設立機運の高まっていた国際開発協会（IDA、第二世銀）設置が本決まりとなり、同構想は実現しなかった。

他方、政府ベースによる経済協力拡大のための金融機関の設置が求められることとなり、1960年2月、海外経済協力基金の設立構想がまとまり、同年3月、海外経済協力基金法案が国会に提出された。同法案は審議未了により一旦廃案となったが、同年12月、原案どおり成立した。翌1961年1月には海外経済協力基金開設準備委員会を経済企画庁内に設置して準備が進められ、同年3月、海外経済協力基金(基金、OICF)が発足した。しかしながら、基金の融資は、輸銀の融資が困難なものが対象であったことから、その初期においては輸出金融はあまり行われず、一般案件の投融資業務が中心となった。

基金と輸銀の所掌業務

円借款を開始したころの対外貸付金利の基準は、世界銀行金利であったが、その後開発途上国からの強い要請と他の先進諸国の動向から円借款の金利を徐々に引き下げた。

当時の円借款は、輸銀と民間銀行との協調融資であり、円借款の金利は輸銀の金利と民間銀行の金利との合成金利であった。民間銀行の金利は長期プライムレートであったため輸銀が低い金利で貸し出すことにより円借款の低い金利を実現していた。しかし、輸銀金利は、対外受取金利から民間銀行分を差し引いたものとしていたため、円借款金利の引き下げにより、輸銀の採算面での問題が生じたことから、輸銀によるソフトな条件の円借款の実施は事実上困難となった。その結果、1965年以降、年4%未満の低利かつ長期の借款は、海外経済協力基金が担当することとなり、基金は、1965年に供与が決定した韓国に対する2億ドル相当円の長期低利借款(金利3.5%、期間20年、うち据え置き7年)から円借款業務を開始した。

これにより、同一対象国に対する輸銀と基金の借款を貸付金利の差により区分することで、輸銀と基金が並列的に借款を供与する体制になった。

輸銀と基金の併存体制はその後も続いたが、1975年6月、輸銀と基金の業務範囲を整理し、同年7月以降、開発途上にある地域の外国政府へのグラント・エレメント25%以上の貸付は基金の担当とし、それ以外は輸銀の担当とすることになった。また、一般案件については、開発事業ならびに開発事業の準備調査および試験的的事业に対する貸付で、輸銀がその貸付を困難と判断したものを基金が担当することになった。

商品借款

輸銀の輸出金融の一形態として1952年に開始された延払い信用供与は、生産

材を中心に行われていたが、1962年ごろからインドネシアなどいくつかの国が国際収支難に陥ったことから、1962年から、耐久消費材、鉄鋼製品、化学肥料、セメントなども延払い信用供与の対象とするようになった。わが国政府による初の商品借款は、輸銀を実施機関として、1966年1月にセイロン（現スリ・ランカ）政府に供与された。その後、1970年代を通じ、商品借款は、政府による借款の大きな部分を占めた。基金は、当初、その業務範囲に商品借款を含んでいなかったが、インドネシアからの商品借款の要請を引き金として、1968年に基金法が改正され、基金が商品借款を実施できるようになった。1968年7月には、インドネシアに対して、234億円、金利3%・期間20年（うち据え置き7年）の商品借款を実施した。

円借款をめぐる動き

開始当時の円借款は、設備、役務等の外貨分のみが対象となっていたが、相手国政府が負担すべき内貨分の資金調達が困難な国も多かった。そこで、対象開発事業資金の一部として不可欠であるにもかかわらず、開発途上国での内貨捻出が困難と認められる場合には、プロジェクトの現地通貨費用を融資対象とすることとし、1968年11月に交換公文を締結したアフガニスタン向け借款（地方4都市上水道建設事業）が初めての適用となった。

また、先進国による借款供与は、その国の輸出促進の側面も有していたことから、1960年代には、資材等の調達は援助国サイドが一般的であったが、開発途上国側は借款のアンタイド化を要望するようになった。これに応える形で、海外経済協力基金は、1971年8月のビルマ（現ミャンマー）の海洋油田探鉱事業（36億円・一般アンタイド）、また1973年3月および1974年3月のインドネシアの石油開発事業（620億円、LDCアンタイド）からアンタイドローンの供与を開始した。また、輸銀は、1972年の法律改正によりアンタイド化が可能になり、1973年7月のスリ・ランカ向け第8次借款（政府ベース）、国際機関に対しては同年11月の米州開発銀行（IDB）に対する第5次バンクローン（輸銀ベース）がそれぞれ第1号案件となった。

開発途上国の資金需要は多様であり、中小工業振興、小規模農業振興など小口かつ数の多い融資も必要とされている。援助国側の実施機関がこれらの融資を直接行うことは困難であるが、被援助国内の既存の金融機関を通じて個別に融資することにより、小口の資金需要に対応することが可能となる。このような考えに基づき、1966年、初のツー・ステップ・ローンが、韓国の中小企業および機械工業育成事業に適用された。1970年代には、インドネシアの銀行システムを通じての開発金融借款の供与、タイの農業・農業協同組合銀行に対する農業開発借款などが実施された。

プラントなどに対する借款では、エンジニアリング・サービスに要する費用も建設・設備資金とあわせて借款に含まれる場合が多く、エンジニアリング・サービスのみを対象とする借款の供与は、1970年度のインドネシア・アサハン水力発電所調査事業で初めて実施された。

第5節 技術協力事業実施体制の整備

1 制度

1962年の海外技術協力事業団設立以降急激に増大した援助要望に対応するため、さまざまな工夫が行われた。ここでは特にその傾向が顕著であった研修員受入、専門家派遣、青年海外協力隊派遣について述べる。

(1) 研修員の受入体制

既述のとおり、研修員受入事業は1954年に開始され、開発途上国の要請に応じて個別研修と集団研修の2つの形態で実施されてきた。その受入数は年々増加の一途をたどり、研修員の監理、研修・宿泊施設の整備など、より円滑な事業実施のための方策が打ち出されることとなった。

研修監理員の配置

研修員受入事業開始時には、空港での出迎え、研修員の案内、各種相談、トラブルへの対応などすべて職員があたっていた。しかしながら、受入数の増加により、職員による対応は困難となり、1964年度に、研修員と行動をともにし連絡調整を行う研修監理員制度が導入された。これにより、集団コースの増設や長期研修の実施が可能となった。

研修センターの設置

研修員受入数の増加にともない、研修員に適した宿舎の確保が課題となった。東京とその近郊で研修を実施する研修員に対しては、とりあえず活用できる施設としてアジア会館（70室）があったが、これとてもアジア協会の所有ではなく、収容人員も十分でなかった。受入機関が地方の場合、外国人の生活様式に合致し、研修員の滞在費に見合う低廉な宿泊施設を探すことは困難であった。このような状況を打開するため、1960年度にアジア協会は、茨城県内原村、神奈川県三浦市、愛知県名古屋市中区栄王山にそれぞれ農業、水産、中小工業に関する研修会館設置のための国庫補助金3730万円を、また、民間団体等の寄付金3115万円を受け、合計6845万円をもってこれら3会館を建設した。

三崎国際水産研修会館と茨城国際農業研修会館は1961年5月に、名古屋国際研修会館は同年3月に完成し、研修員の受入れを開始した。これら3会館設置は、とりあえずわが国において研修を行う研修員に対して宿泊の便を与えることであった。そのため3会館とも若干の自習室・講義室などを備えてはいるが、あくまでも宿舎としての機能を中心としたものであった。しかし、これら3研修会館とも、1963年度から、海外技術協力事業団が実施する集団コースの円滑な実施に対応するため、講義室、実験・実習室、実習機具などが整備された。また、長期滞在者のための体育・娯楽設備も整備された。

その後、1964年9月には東京都新宿区市ヶ谷に中央研修センターが、1967年4月には大阪府茨木市に大阪国際研修センターが、1973年8月には兵庫県神戸市須磨区に兵庫インターナショナルセンターが設置され、国際協力事業団設立時には603床の宿泊施設が運営されていた。

これら研修センターでは、単に研修場所、宿泊場所を提供するにとどまらず、

研修センターの開設時期と規模（ベッド数）の推移

開館時の名称	アジア協会		海外技術協力事業団										
	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
茨城国際農業研修会館	30 開設						54 拡充						
三崎国際水産研修会館	29 開設												
名古屋国際研修会館	45 開設										100 移転		
中央研修センター				191 開設					275 増床				
大阪国際研修センター							66 開設						
兵庫インターナショナルセンター													79 開設
累 計	104			303			385		469		524		603

(各会館・センターごとの数字は、その年の実数を示す)

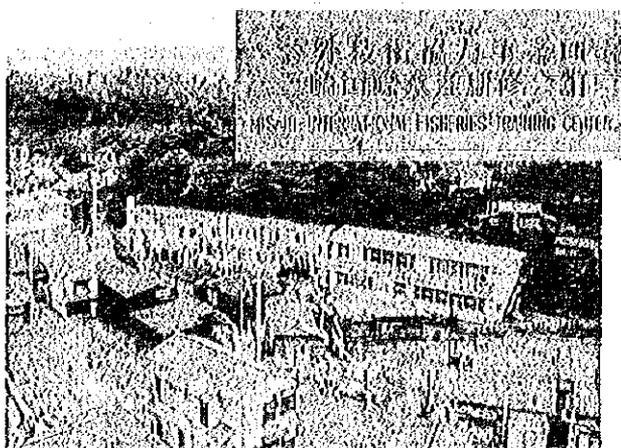
研修員が長期の滞在を快適に過ごせるように、日本語習得の機会の提供やスポーツ施設の提供、地域住民との交流（スポーツ、祭りへの参加など）などを行った。

こうしたセンターのなかで、事業団が直接研修を行ってきた2センターの概略は以下のとおりである。

①三崎国際水産研修会館

水産分野の研修員受入は1957年から、理論面は水産庁東海区水産研究所(現・中央水産研究所荒崎庁舎)で、実習面は神奈川県水産試験場でそれぞれ、個別に行われていた。神奈川県水産試験場で受け入れる研修では、同試験場所属の江ノ島丸(75トン)とアジア協会所有のアジア丸(2トン、1958年進水)で実習を行っていた。

水産分野の研修でも、他の分野と同様に宿泊施設の確保が困難であったことから、1960年、研修会館の建設が開始され、1961年5月に三崎国際水産研修会館(1962年7月三崎国際水産研修センターと改称)が開設された。2階建て29室の宿泊施設のほか事務室、会議室、食堂などの小規模の施設であった。同研修会館は同年度から開始した水産分野の4つの集団研修のうち「水産実習A・Bコース(沿岸漁業普及コース)」の1コース14名(インドネシア6名、パキ



▲三崎国際水産研修会館

スタン7名、ヴェトナム1名)の研修員に対し同研修会館が研修全体を外部機関に委託することなく直接実施したが、開設当初は実習施設はなく、実習のみ神奈川県水産試験場にて行った。

1965年から1966年にかけて漁具製作室、機関実習室を設置するとともに、海上実習用に2隻目の研修船を建造し、コース全体を外部委託に頼らず実施できるようになった。また、1968年に3隻目の研修船を建造するなど、研修設備面も強化された。

その後、養殖、漁業協同組合、水産経営、行政に関する研修の要望が強くなったが、研修センターが手狭であったため、研修コースを新たに設定することができなかった。そこで、1974年、横須賀市長井に4階建ての本館を建設し、神奈川県国際水産研修センターと改称して移転した結果、収容能力が上がるとともに、研修室、実習室が確保されたことによりコースの増設が可能になり、「漁業協同組合研修コース」を皮切りに「養殖一般コース」(1986年にはすべての実験・実習が可能な回流水槽を含む養殖棟が完成した)など各種研修コースが開設される運びとなった。

神奈川県国際水産研修センターが実施する集団コースのほとんどは、事業団が直接実施しており、他のセンターが研修の相当部分を外部機関に委託している状況に比べて、開発途上国の技術情報や協力に際しての問題点などの情報が事業団に集積しやすいという利点があった。また、研修員を対象に講義・実習など、研修の実務に直接携わる水産分野の技術系職員の技術の向上にもつながった。

②茨城国際農業研修会館

茨城県内原村には、日本国民高等学校(現・日本実践農業学園)および湘淵学園があり、社団法人アジア協会が受け入れていた農業分野(特に実習面)の研修の多くは、両校で研修を実施していた。そこで両校で研修を受ける研修員の宿泊の便宜を図るため、1961年5月、茨城国際農業研修会館を開設した。1961年度には、農業実習コースを同研修会館で実施した。同集団コースは1964年からは、稲作普及コースと稲作農機具利用コースに分離された。1968年からは、稲作土地改良コース、1969年からは野菜コースと順次新研修コースを開設していき、1970年に同研修会館は内原国際農業研修センターと改称した。

同センターは、同時期に開設された三崎国際水産研修会館とともに、その実施する多くのコースを国などの研究機関に委託することなく直接実施してきた。同センターには、実習圃場、実験室などが設けられ、事業団職員が講師となって研修を実施している。このため、同センターは、農業分野の技術系事業団職員の技術向上の場としての役割も果たしてきた。

なお、内原国際農業研修センターは、その後、1981年4月に現在のつくば市に移転し、1996年、筑波インターナショナルセンターと合併の後、筑波国際センターと改称し、現在に至っている。

(2) 専門家等派遣・支援体制

身分上の取り扱い

専門家の派遣は、当初は、公務員、民間人を問わず、出張ベースで行っていた。

国家公務員の場合は、その身分上の取り扱い上根拠となる法律が整備されていなかったが、1970年12月、国家公務員派遣法が成立し、「派遣」の身分で専門家として派遣することとなった。

地方公務員や民間人の派遣の際は、専門家として派遣する者の所属先に給与などを所属先補填として支給する制度を、1971年に導入し、専門家を従来の身分を保持したままで派遣することを容易にした。

待遇

途上国からの派遣要請が増えるに従い、適格かつ有能な専門家を確保するためにも、専門家の待遇の改善や支援体制の充実が早急に求められることとなった。その多くは海外技術協力事業団時代に整備された。

アジア協会時代は、専門家を派遣するにあたって長期、短期の区別はなく、すべて国家公務員の海外出張に準ずる形で取り扱っていた。

しかし、長期派遣の要請が増えるに従い、これまでの対応では不都合な面も生じたため、海外技術協力事業団に改組後の1963年、派遣期間1年半以上の専門家を長期派遣専門家とし、在勤基本手当などを支給することとなった。家族の同伴も認めるようになり、また一時帰国制度（30日を限度として、その間も在勤基本手当を支給）も導入した。

その後、1969年、公費一時帰国制度を、1975年、健康管理休暇制度（第三国での健康管理のための旅費の支給）を導入した。諸手当については、1970年、特別報酬制度（高度な技術と知識を有する者への手当支給）、1971年、僻地手当、語学手当の支給を始めた。

このほか、1968年、帰国後の一定期間補償金を無職者に支給する身分保障も始まった。

(3) 青年海外協力隊派遣・支援体制

事業運営の強化

まず、事務局の強化を図り、1967年4月、管理課、国内課、海外課と訓練所を置き、同年11月、第1次隊の帰国に備え就職斡旋室を新設した。また、翌年3月、渋谷区に新事務局を設けた。

また事業の拡大にともない、協力隊事業の円滑な運営を図るために、日本青年海外協力隊運営諮問委員会が1970年12月25日付で設置された。委員には、牛尾治朗（ウシオ電機社長）、衛藤藩吉（東京大学教授）、小倉謙（農地開発機械公同理専任）、今日出海（作家）、丸山静雄（朝日新聞論説委員）などが名を連ねた。同委員会は、翌年1月8日の第1回を皮切りに、第12回まで開催され、1973年4月12日からは青年海外協力隊運営委員会に改組された。

自治体の協力も事業の運営を支えている。1967年には、自治省の協力を得て、各都道府県に青年海外協力隊事業の窓口の設置が始まり、翌1968年7月19日、

初の都道府県担当者連絡会議が開催され、37都道府県が参加した。同会議は現在に至るまで継続して開催されているが、これにより、隊員の募集・選考、帰国隊員の就職などの面で、都道府県からの協力が徐々に得られるようになった。

選考と訓練

青年海外協力隊の発足当初は、登録された願書（2年間有効）を対象に第1次選考を書類選考により実施した。第2次選考は、選考委員会により学科試験（一般常識、技術、語学）、面接、健康診断を行い、合格者を決定した。

選考は、1973年度から全都道府県で論文、英語、技術の筆記試験（1次試験）を行い、その合格者を東京に集めて個人面接、技術面接などの面接試験（2次試験）を行うというシステムに改めた。

第1次隊に対する派遣前訓練は当初2カ月間で、その後、年3回3カ月間、（一般オリエンテーションを2カ月間、技術研修を1カ月間）実施していた。1973年度の新業務方式（1972年3月、第2代事務局長時代に当時の業務を全面的に見直した）実施の一環として、これを16週間（約4カ月）とし、年4回実施することとした。

なお訓練は、初期の段階を除き、1968年施設完成にともない広尾訓練所（渋谷区）で実施した。

隊員の現地支援

1965年の青年海外協力隊派遣開始の翌年、海外における隊員の支援のための巡回指導旅費が認められた。これにより隊員の活動状況を把握することはできたものの、十分な指導を行うことは困難であったため、1967年、海外駐在員制度が設けられ順次駐在員が派遣された。しかしながら、派遣国・派遣隊員数の増加に追いつかず、青年海外協力隊事務局では、1968年、協力隊員派遣予算から駐在員の補佐役の調整員を派遣する仕組みを設けた。

また、青年海外協力隊員の活動を支援するため、支援経費の確保と連絡所の設置が行われた。前者については、隊員の現地での活動を支えるため、必要機材の購入費が当初から、また現地業務費は1971年度から予算措置が行われた。

隊員連絡所については、地方隊員の首都での宿泊先を確保するため、1968年（フィリピン）より順次設置された。

手当・補償

青年海外協力隊の発足当時、全派遣国一律月額150ドルの海外手当を支給していたが、1969年からは170ドルへ増額された。その後派遣国ごとに物価などを考慮して海外手当を毎年改定する制度に移行した。

国内積立金は、当初月額1万5000円で、その後段階的に増額された。また、1973年からは、当初派遣期間中だけであったものを、訓練期間中も積み立てるように改めた。

協力隊員の災害補償制度は業務上の災害



▲青年海外協力隊広尾訓練所

を、共済給付制度は業務外の災害を対象として、ともに1969年に導入された。そのほか、死亡時の弔慰金制度は1966年から実施された。

現職参加制度

派遣国からの派遣要請は実務経験を条件とするものが多く、また、豊富な実務経験がないと、日本と異なる条件下で十分な協力活動を行えないおそれがある。このため、青年海外協力隊事務局は、実務経験者を確保し、また、協力隊員の帰国時の就職の不安をなくすことを目的として、派遣時の所属先に身分を保持したまま隊員として派遣される現職参加制度を促進してきた。

国家公務員については、1970年度に成立した一般職の国家公務員の処遇に関する法律により派遣職員としての身分の取り扱いを受けることになった。

また、民間企業に所属する隊員に対しては、1973年所属先補填に関する基準を設け、民間企業が休職参加を認めやすい環境を整備するよう努めた。民間企業に所属する青年の青年海外協力隊への参加を促進するために、青年海外協力隊事務局では制度を整えるだけでなく、経済4団体、職種別団体などからの協力を得て各種行事に参加し、青年海外協力隊事業の説明を行う機会をつかみ、特に労働団体からの紹介により企業別労働組合からの隊員派遣に関する理解と協力を得るための働きかけを行ってきた。

2 予算・組織

予算

1954年に社団法人アジア協会が設立されたあと、急速なテンポで拡大、多様化する技術協力に対処するため、1962年、海外技術協力事業団が設立され、従来アジア協会(研修員受入事業、専門家派遣事業、海外技術協力センター事業)、ラテンアメリカ協会(研修員受入事業等)、国際建設技術協会(開発調査事業)およびメコン河総合開発調査会(開発調査事業)に委託、実施されていた各事業は同事業団に引き継がれた。

海外技術協力事業団設立後の数年間は、本部の環境整備、既存の内原、三崎、名古屋の各国際研修センターの大幅な整備、東京国際研修センター、大阪国際研修センターの新設など、将来の事業の規模拡大に備えた実施体制の整備、事業内容の質的改善が重点的になされた。昭和40年代になると、既存の諸事業の規模拡大とともに、青年海外協力隊事業、医療協力事業、農業協力事業、開発技術協力事業などの新規事業が開始され、これにともない実施体制の整備も進み事業規模は年々拡大していった。

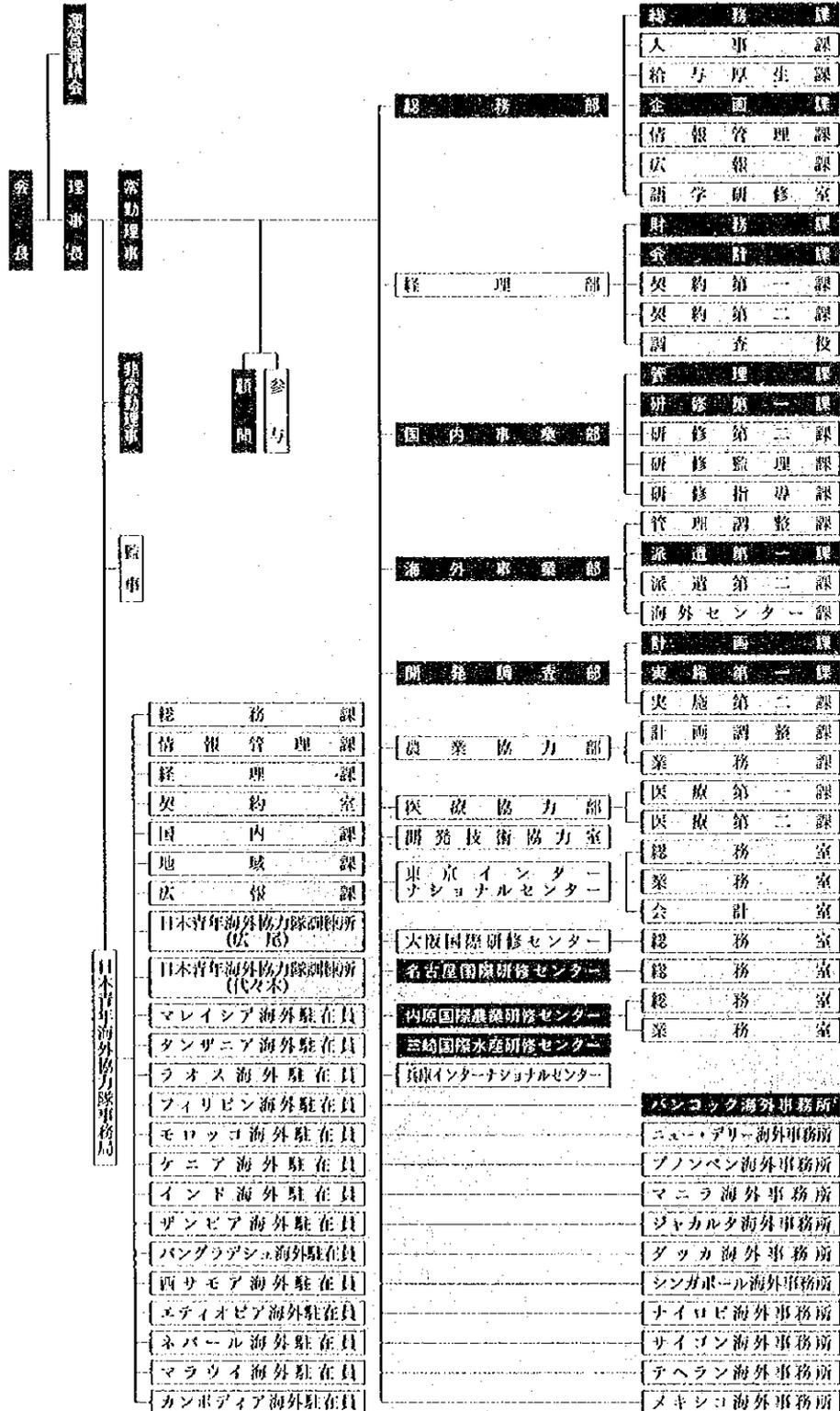
1962年から国際協力事業団設立直前の1973年までの海外技術協力事業団の予算、役職員の定員規模は別表のとおり推移したが、これをみても事業の拡大ぶりがうかがえる。

機構・定員

まず1962年、海外技術協力事業団設立時の組織とその拡大ぶりを以下に示す。

1962年、予算規模16億5400万円、職員数136人、5部14課1室、3国際研修会館、1海外事務所スタートした海外技術協力事業団は、その後のわが国の経

海外技術協力事業団機構図 (1973年〈昭和48年〉12月現在※設立時)



※白ヌキの箇所は、海外技術協力事業団発足時 (1962年〈昭和37年〉7月) にあった部署。なお、一部名称変更となっているものもある。

済発展にともなう国際社会の一員としての責務の増大により、開発途上国に対する技術協力の拡大は目覚ましく、部、事務局、課、室、国際研修センター、海外事務所の新設、増設が相次いだ。国内施設、海外事務所、駐在員の新設、増設を年代順に追えば次のとおりである。

1964年中央研修センター、1965年青年海外協力隊事務局、1966年ニュー・デリー事務所、1967年大阪国際研修センター、タンザニア駐在員、ラオス駐在員、フィリピン駐在員、1968年青年海外協力隊広尾訓練所、マニラ事務所、モロッコ駐在員、1969年ジャカルタ事務所、1970年シンガポール事務所、1971年名古屋国際研修センター新築移転、ナイロビ事務所、マラウイ駐在員、ザンビア駐在員、1972年エチオピア駐在員、1973年メキシコ事務所、兵庫国際ナショナルセンター、1974年神奈川国際水産研修センター（三崎国際水産研修センターを新築先に移転して改称）。

一方定員に関しては、1973年時点で、予算規模が設立時の約9.4倍になったのに比し、当初の約3.7倍の499名にとどまった。

予算・定員の推移（1962年度～1973年度）

年度	当初予算額（円）	役員数（人）	職員数（人）
1962年（昭和37）	16億5400万	8	136
1963年（昭和38）	18億9300万	8	159
1964年（昭和39）	23億2200万	8	189
1965年（昭和40）	24億400万	8	209
1966年（昭和41）	34億7100万	8	244
1967年（昭和42）	53億6000万	8	308
1968年（昭和43）	69億2090万	8	345
1969年（昭和44）	76億3900万	8	404
1970年（昭和45）	90億2900万	8	446
1971年（昭和46）	103億8080万	8	472
1972年（昭和47）	126億9060万	8	485
1973年（昭和48）	155億2620万	8	499

第6節 新たな援助の枠組みの構築

1 国際社会における援助の見直し

1970年代初頭の開発議論

1960年代を通じての南北格差の拡大は、南北双方の危機意識を強めた。新たな開発戦略が模索され、1969年10月にピアソン報告が世界銀行に、1970年1月にはティンバーゲン報告が国連に、相次いで提出された。世界各国の有識者から構成される委員会を取りまとめたこれらの報告書は、援助をめぐるこれまでの議論が抽象的な開発目標にとどまっていたことを反省し、政策課題に具体的に踏み込んでいた。両報告書の基調は共通しており、ともに国際社会における

共同体意識の高まりを背景に、開発途上国と援助国の双務的なパートナーシップを重視し、開発途上国に社会構造改革や国内資源の動員についていっそうの自助努力を求める一方で、援助国に対しても、援助の増大の実質的なコミットメントと開発途上国の貿易上の機会均等を妨げる障害の除去を求めた。また、効率化や事業評価など、援助の質的側面を重視する姿勢も明確にされた。

このような新たな方向性を受け、1970年10月、国連25周年記念総会において「第2次国連開発の10年のための国際開発戦略」決議が採択され、1970年代の開発と援助のあり方について国際社会のコンセンサスが形成された。

技術援助の再評価

1970年代に入ると、新たな援助の方向として質的改善、すなわち、政府開発援助とりわけ技術援助が重視されるようになった。マーシャル・プランに代表される戦後復興の流れを受けて開始された援助の初期にあつては、資本蓄積の不足が開発の最大の隘路であり、開発途上国の開発を促進するために最も有効な手段は資金協力であると考えられていた。この認識は、政府開発援助のみならず開発途上国への資金の流れ自体を評価することにつながり、公的輸出信用や直接投資などの民間企業の経済活動を含んだ広義の経済協力が、DAC加盟諸国の努力を測る主要な指標として重視されていた。

西欧諸国やわが国の戦後復興が一段落すると、国境を越えた経済活動が活発になり、世界的に民間ベースの経済協力の規模が急速に拡大した。その一方で政府開発援助は1968年に一時的に減少に転じるなど、日にみえて伸びが鈍化した。DAC諸国の政府開発援助の対GNP比率の平均値は、1960年代当初の0.52%から1969年には0.41%に落ち込んでいる。民間資金の急激な流入は、開発途上国側の安易な受入姿勢と相まって、その非譲許性ゆえに特定国において累積債務問題を顕在化させる一因ともなった。

これを受けて、民間ベースの経済協力を援助とは本質的に異なる「資金の流れ」と位置づけ、改めて政府開発援助を重視する国際社会のコンセンサスが形成された。「第2次国連開発の10年のための国際開発戦略」が決議され、1972年の第3回国連貿易開発会議において、政府開発援助を1975年までにGNPの0.7%に引き上げることが援助国側の努力目標として盛り込まれた。また、援助の質を重視する流れの一環で、援助の譲許性を示す指標であるグラント・エレメントや調達先のアンタイド率が、援助国の努力を測る物差しとされるようになった。

「資金の流れ」を重視してきた従来の援助を改善しようとするこうした動きは、資金協力の補完と位置づけられる傾向にあった技術援助の再評価に結びついた。単に資金を供与しただけでは開発は促進されず、技術の不足が開発にとって最大の障害であるとの認識が深まった。

このような技術援助の重要性についての新たな国際社会のコンセンサスは、その量的な拡大を促し、政府開発援助に占める技術援助の比率が援助の質を測る尺度として用いられるようになった。開発途上国のニーズの的確な把握、資金援助との連携、人材の確保など技術援助全般にわたる質的改善が具体的に議論されるようになった。

2 技術協力の重要性

(1) 技術援助の量的拡大と質的向上

量的拡大

以上のような国際社会における援助の動向のなかで、わが国は「第1次国連開発の10年」の期間を通じて経済協力の拡充に努め、1970年の支出純額ベースの経済協力総額では米国に次いで第2位となり、GNP比も0.93%と向上し、1975年までに達成するとしていた公約の1%をほぼ達成するに至った。しかし、その大半は公的輸出信用や民間の直接投資などの「資金の流れ」であり、政府開発援助のGNP比はDAC諸国の平均を大きく下回る0.2%程度の低水準にとどまっていた。

わが国は1960年代を通じて高度経済成長を続け、西側諸国中第2位の経済規模を持つまでになり、このような経済的地位にふさわしい援助を期待する声が国際社会で強まっていた。とりわけ貿易黒字が急速に膨張し、国際的な摩擦の火種となることが懸念されていた。このような状況のもとで、わが国は国際的な援助動向に積極的に応えるべく、政府開発援助をGNP比の0.7%の水準にまで引き上げる方針を決定し、1971年9月に発表した総合的対外経済政策に盛り込むとともに、翌1972年4月の第3回国連貿易開発会議で国際社会に対して実現に努力する旨を明した。

質的改善

政府開発援助を重視する政策の背景には、わが国の援助が被援助国や国際社会に真に評価されるためにはいっそうの質的改善が必要との認識の深まりがあった。質的な面でわが国の政府開発援助がとりわけ見劣りした点は、技術協力の比率の極端な低さにあった。わが国の技術協力は、1961年から1970年の10年間に240万ドルから2160万ドルと9倍増したが、二国間ODAに占めるシェアは2.5%から5.8%に増加するにとどまり、20%を越すDACの平均値を大きく下回って、DAC諸国中最下位であった。

前述のとおり、「第2次国連開発の10年のための国際開発戦略」などにおいて国際的に技術援助重視の方向性が明確となっていたこともあり、DACの対目審査では技術協力拡充の必要性が繰り返し指摘されていた。このような状況のもとで、わが国でも1960年代末から1970年代初めにかけて、技術協力を他の援助国並みの水準に引き上げる必要性を指摘する声が高まりつつあった。

1969年、通商産業省は二国間援助に占める技術協力のシェアを1975年までに20%に引き上げるという構想を明らかにした。また、時を同じくして、総理大臣の諮問機関として1969年秋に発足した対外経済協力審議会の技術協力部会は、1970年代の技術協力の指針となる「技術援助のあり方について」と題する答申を政府に提出し、国内の制度や実施体制の抜本的な改革を提言した。

実施機関である海外技術協力事業団でも、1971年度版の『年報』で技術協力について「援助の効果や効率を左右する援助メカニズムにおける最も重要な歯車としての認識を徹底させることが重要」と記述しており、技術協力がわが国

援助の要の役割を果たすとの自覚が深まっていた。

技術協力の経験が蓄積されるなかで、わが国の援助関係者の間では人を通じて行われる技術協力は、資金協力以上にきめ細かく、かつ、弾力的に対応しない限り効果をあげることはできない、との認識が深まっていた。国際的水準からはいまだ不十分とはいえ、短期間に一応の量的拡大を達成したわが国の技術協力はその質的改善がポイントとなりつつあった。1960年代末以降の国際社会における技術援助を重視する流れは、この動きに拍車をかけることとなった。わが国でも技術協力のあり方を率直に見直す機運が高まり、実施体制の抜本的な改善策などが模索され始めた。すなわち、これまでの他の援助機関の先例を参考として試行錯誤を重ねてきたわが国の技術協力が、国際水準をめざす新たな段階を迎えたといえる。

わが国の技術協力の課題として認識されていた第一の点は、開発途上国のニーズに的確に応えることであった。そのためには、各国の固有の事情を把握したうえで、事業形態と分野の枠を越え、総合的に取り組む国別アプローチを強化することが必要とされていた。具体的には、実施体制の一元化、能動的な案件の発掘形成、資金協力と技術協力の連携などが課題としてあげられていた。

第二の点は、技術協力の中身と担い手の問題である。国民の幅広い支持と理解のもとに開発途上国が必要とする技術を提供し得る体制をつくり、適切な資質を備えた専門家を確保することが必要とされていた。

こうした考えはその後の国際協力事業団設立の伏線となった。

国別アプローチの強化

わが国の技術協力は、当初、研修員受入事業などの事業形態単位で実施体制の拡充が図られ、次いで1960年代半ば以降、分野単位の体制づくりが本格化した。海外技術協力事業団では、1966年に医療協力室が最初の分野専管部門として独立したのを皮切りに、分野単位の事業実施体制の整備が進んだ。これらの分野単位のアプローチは、実施体制がいまだに十分に整わず、財政面でもゆとりのないなかで、わが国が効率的に技術協力事業を拡大していくうえで有効であった。その一方で、技術協力の経験が蓄積されるに従い、開発途上国のニーズが多様化し、また多分野にまたがる複合的なものであるとの認識が深まり、事業形態と分野を軸に整備されてきたわが国の実施体制が、これらのニーズに必ずしも十分に対応できていない面があることが明らかになってきた。

これに対し、国連機関や他の援助国では、国あるいは地域単位の援助実施体制が主流となりつつあった。わが国技術協力関係者の間でも、多様かつ複合的な開発途上国のニーズにきめ細かく応えるためには、事業形態と分野を軸としたこれまでの実施体制に国や地域の軸を加えること、つまり、各開発途上国の実情を的確に把握したうえで国別に協力計画を立て、総合的に取り組む必要があるとの考えが次第に強まっていた。この一環として、協力案件の能動的な発掘形成や、技術協力と資金協力の連携の必要性が論じられていた。

実施体制の見直し

多数の省庁にまたがる実施体制を見直す動きも表面化していた。総理大臣の

諮問機関である対外経済協力審議会は、1971年9月の答申で「関係省庁の協力行政を一元化・簡素化し、実施機関にできるだけ権限を委譲することによって、わが国の対外開発協力行政の責任を明確化し、施策の統一保持が可能となり、協力業務を円滑に推進せしめることができるようになるであろう」とし、行政レベルにおける総合調整機能の確立や実施機関の再編を求めた。これに対して、分野別アプローチを重視する立場からは、特定分野に特化した専門的機関のもとで資金協力と技術協力を一元的に実施するほうが効率的であるとの反論が出されていた。

また、わが国の技術協力の制度自体についても、たとえば自助努力の原則に基づきローカルコスト負担を開発途上国側に求めてきた結果、援助の効果が減殺される例が少なくないことなどが指摘されていた。その対策として、開発途上国の自助努力を阻害しない範囲で、運営費などをわが国で負担したり、きめの細かい協力を機動的に行うために在外事務所への業務委譲を進めることが必要との声が開かれるようになっていた。さらに、従来の援助が経済成長に重点を置き、開発の利益が一般住民に行きわたるよう必ずしも十分な配慮がなされてこなかったとの反省から、住民の福祉の増進や社会の公正の実現にいつそうきめ細かく取り組む必要があるとの認識が高まっていた。

このように、国際協力事業団設立前夜の1970年代初めには、わが国技術協力関係者の間で開発途上国のニーズを座標軸として技術協力のありべき姿を求めようとする動きが勢いを増していた。

技術協力要員の養成確保

国別アプローチに対する認識の深まりは、技術協力の担い手の資質や経験に焦点を当てることとなった。技術協力の開始当初、わが国関係者の間では、自助努力により外国の技術を導入し、近代化を成し遂げたわが国の経験は他の援助国には類をみず、その経験を技術協力を通じてかつてのわが国と同様の状況にある開発途上国に伝えることは有益であるとの自負があり、そうした思いは高度経済成長下においていつそう強まっていた。

しかし、国別アプローチの必要性に対する認識が深まる過程で、わが国の経験や技術と開発途上国の必要とする技術との間には容易には埋めがたいギャップが存在すること、従って、効果的な技術協力のためには開発途上国の社会制度や文化などの固有要因を把握したうえで、経済性と技術水準の両面から、各開発途上国の実情に即した協力内容を選定する必要があることが理解されるようになった。そして、その担い手として、わが国の経験を開発途上国のニーズに応じて整理し、的確に伝達する能力を持つ専門家を組織的に養成することが必要であると広く考えられるようになっていた。

終身雇用制度が社会に根づき、欧米諸国と比べ国際経験に乏しいわが国で、以上のような専門性を備えた技術協力要員を確保することは容易ではなかった。まずは、環境整備が優先課題とされ、各種手当の導入などを含む派遣専門家の待遇の改善が図られてきた。さらに進んで、のちに国際協力専門員として実現する技術協力専従の専門家を恒常的に確保する必要性も論じられていた。

(2) 移住事業と開発途上国支援

従来、技術協力と切り離されてとらえられてきた海外移住事業が大きく転換しつつあった。戦後の海外移住事業は、1950年代後半を境として送出数が減少し、その重点施策は既移住者の援護や啓発に移りつつあった。これは、移住者に対する支援を通じて、開発途上国の社会・経済の発展に寄与することとなり、海外移住事業は援助の一端を担うものでもあるとの認識が関係者間で徐々に定着していった。

3 南北間の軋轢とわが国への影響

貿易をめぐる南北対立

「第1次国連開発の10年」を契機として援助の拡大をめざした1960年代は、南北対立が新たな深まりをみせた時期でもあった。対立の焦点は貿易問題であった。開発途上国の主要な輸出品である一次産品の交易条件が構造的に悪化することを指摘したプレビッシュ報告が基調となった1964年の第1回国連貿易開発会議以降、貿易問題が南北間の主要な争点として浮上した。この背景には、世界貿易に占める開発途上国のシェアが長期低落するなかで、開発途上国側に開発援助に対する失望の念が強まっていたという構図があった。援助よりはむしろ貿易こそが自立的発展に寄与するとして、国際分業の再編を求める開発途上国側の声が急速に強まった。また、開発途上国で一次産品の生産に携わる外国企業の国有化が相次ぐなど、いわゆる資源ナショナリズムの動きが本格化しつつあった。

開発輸入への関心の高まり

1960年代の高度経済成長はわが国社会に繁栄と自信をもたらしたが、その一方で、その繁栄がひとえに加工貿易に依存するもので、資源小国として国際経済環境の変動に対してきわめて脆弱な立場にあることについても自覚が深まっていた。国際経済の構造をみずからの発展に寄与しない不合理なものと断ずる開発途上国側の声の高まりは、既存の貿易の枠組みの最大の受益者ともいえるわが国の立場をいっそう不安定なものとした。

その開発途上国に大きく依存する資源と食糧の安定的確保に対する関心が社会的に高まり、資金、技術、経営を一体として開発途上国の潜在的資源の開発に積極的に関与することにより、その資源を優先的に確保するという開発輸入の概念が形成された。これは資源小国日本の独自の発想であった。この一環として、輸出により得た外貨を廻流させるとの観点から、民間ベースの開発輸入事業を政府開発援助により本格的に後押しする構想が具体化しつつあった。

海外技術協力事業団でも、このような国内のニーズを踏まえ、開発技術協力事業を実施する開発技術協力室が1967年に設置され、開発途上国の一次産品の輸出振興への協力を重点を置く方向で実施体制の強化を図った。とりわけ、新規に導入された開発技術協力事業は、トウモロコシなどわが国において需要が大幅に伸びることが見込まれる一次産品の振興を対象とするものであった（なお、開発輸入と技術協力の関係については、わが国が必要とする資源の確保を

目的とするものであっても、開発途上国側に開発の意思があり、わが国に対して要請がなされる限りにおいては、技術協力の一環ととらえることができるとの整理がなされていた)。

他方、本邦企業の開発輸入活動を政府としてより直接的に後押しする助成事業が農林水産省と通商産業省により開始された。農林水産省は、民間ベースの農業開発事業が必要とする農業技術者の確保を目的として、1969年、海外農業開発財団を設立した。また、通商産業省は、1970年、開発輸入の支援母体としてアジア貿易開発協会を設立、1972年には同協会を海外貿易開発協会と改称のうえ、体制の強化を図った。これらの事業費は政府開発援助予算として計上された。

国際経済環境の激変とわが国の官民連携の動き

1970年代に入り、世界経済はその枠組みの大転換をみた。まず、1971年8月の米国の金・ドル兌換停止措置により世界的規模で為替と国際金融の秩序が大きく動揺した。戦後の国際経済の基盤となってきた固定相場制が変動相場制へと移行した。

また、1972年には世界的な異常気象により大豆やトウモロコシの価格が急騰し、食糧の海外依存が進んでいたわが国に大きな衝撃を与えた。さらに、1973年10月に勃発した第4次中東戦争に端を発した第1次オイルショックは、世界経済に激動をもたらしたのみならず、翌1974年4月の国連特別総会における「新国際経済秩序樹立宣言」および行動計画の採択は、いわゆる資源ナショナリズムと呼ばれる流れを本格化させ、南北問題が新たな様相を呈することとなった。

ここに至り、食糧、資源の確保はわが国の将来を左右する切実な課題として社会全体で深刻に受けとめられるようになった。

他方、わが国の経済的プレゼンスの増大にともない、わが国企業の進出が東南アジアを中心に開発途上国各地で摩擦を生み、それが、時として反日感情に転化するという構図が顕在化した。1972年11月、タイで学生が中心となり日本製品のボイコットを呼びかける日貨排斥運動が行われた。このなかで、わが国の援助について、輸出市場や一次産品の確保という国益のために行われるもので開発途上国の利益にはならない、との批判的視点がみられたことにわが国援助関係者は憂慮の念を強めた。これらの一連の流れは、1974年1月の田中角栄総理大臣の東南アジア歴訪に際し、ジャカルタとバンコクで発生した反日暴動で頂点に達し、わが国社会に大きな衝撃を与えた。

以上のような国際環境の激変は、わが国社会のなかで官民の連携問題を焦点として援助のあり方を問う声を強めた。にわかには不透明感を増した国際経済環境に対し、一次産品や製品市場の確保のために政府開発援助を民間ベースの活動に有機的に連携させ、相乗的な効果を発揮させることに関係者の関心が集中した。次項で述べるように農林水産、通商産業の両省は開発輸入事業などの民間企業の活動に対する政府開発援助による支援を抜本的に拡充する方針を固め、独自に実施体制の整備に向けて準備を進めた。

4 援助体制の確立

以上述べてきたように、国際協力事業団の設立前夜には、技術協力の質・量両面の拡充や新たな国際経済情勢への対応など、わが国の援助についていくつかの課題が焦点として浮き彫りにされつつあった。国際協力事業団の設立が1973年末から1974年初めの比較的短期間に政府内部の合意をみた背景には、第1次オイルショックという突発的な事態による資源確保に対する危機感の高まりによって引き金が引かれたという面はあるが、1960年代後半から1970年代初めにかけて、こうした課題に対する社会の認識が徐々に深まり、新たな援助の枠組みづくりの機が熟していたという現実があった。

2つの公団設立構想

1974年度の予算要求にあたり、農林水産省と通商産業省は激動する国際経済情勢に対応するために、それぞれ新公団の設立構想を打ち出した。海外農林業開発公団と海外貿易開発協力公団である。これら2つの公団設立構想は、従来の援助の実施体制のもとでは必ずしも十分に対応し得ていない課題、すなわち、政府開発援助と民間企業の海外活動との有機的な結びつきや、技術協力と資金協力の一体的な実施という課題に、農林水産業や鉱工業という個別分野の枠組みのなかで取り組もうとするものであった。

海外農林業公団構想はすでに1973年度予算として要求され、調査費のみが認められていた。公団の主たる目的は、トウモロコシなどの飼料穀物や大豆などの油糧種子、木材など、わが国が海外に依存せざるを得ない特定農林産物の確保とし、相手国政府による大規模な農業開発計画に技術協力から資金協力まで一貫して取り組むこと、また、わが国民間企業による開発輸入事業を支援することであった。

他方、海外貿易開発協力公団は、既存の海外貿易開発協会の事業を発展拡充し、資源開発や大型プラント事業に関連するインフラの整備や、一次産品開発のための試験的事業などを支援することにより、わが国民間企業の海外展開を促すことを主たる目的としていた。

これら2つの公団構想に対し、外務省は農林水産、通商産業両省が新公団の設立理由とした民間と政府ベース協力の連携や技術協力と資金協力の連携については、既存の実施体制のもとで調整すべきであるとした。

新しい実施機関の誕生

ところで、1973年（昭和48年）時点で、経済協力予算は13省庁に計上されており、技術協力予算は10省庁に計上されていた。わが国援助の実施体制については、すでに述べたように早い時点から一元化の必要性が各方面で認識されていた。1964年9月の臨時行政調査会の答申で、外務省に経済協力行政事務を統合する方向が打ち出されている。また、1971年9月の対外経済協力審議会の答申では、援助行政の一元化や実施機関への権限委譲が具体的に提言された。これを受け、与党自由民主党内でも援助の実施体制を見直す動きが起こり、経済協力省の創設などが検討されていた。

このような背景があり、農林水産省と通商産業省の新共同構想をめぐる政府内の論議は、援助の実施体制のあり方に改めて焦点をあてることとなった。そして1973年の12月に出された湊試案（農林水産、通商産業両省の構想に既存の関係機関の整理統合を絡めて新たな援助実施機関をつくろうとする、当時の湊徹郎自由民主党政務調査会副会長の提言）が、実施体制の一元化に向け与党内の共通認識の形成を大きく進めることとなり、土壇場での田中角栄総理大臣の裁定に結びついた。これを受け、予算折衝大詰めを迎えた1973年12月28日、党三役と関係5省庁の大臣による合同会議が開かれた。この場において両省の新共同構想は最終的に認められず、政府の新たな援助実施機関として国際協力事業団を設立することが決まった。

国際協力事業団は、海外技術協力事業団と海外移住事業団を統合し、両事業団の業務を引き継ぐほか、海外農業開発財団の業務および海外貿易開発協会の業務の一部を引き継ぎ、両共同構想の柱とされていた開発輸入関連の業務も組み入れた。国際協力事業団の主管は外務省とされ、開発輸入関連の業務のうち農林業開発については農林水産省が、鉱工業開発については通商産業省がそれぞれ共管とされた。

国際協力事業団の発足にあたり、海外技術協力事業団と海外移住事業団の業務に新たに付加されたものは、社会開発、農林業、鉱工業の各分野でわが国民間企業が開発途上国で行う開発事業に対して、資金貸付と技術指導を行う業務である。

この3号業務と呼ばれる業務の注目される点は、地域住民も便益を受けるインフラの整備など、わが国民間企業の営利活動が行われるにあたり、これを開発途上国の社会開発に結びつけることに重きが置かれた点である。国際協力事業団法が衆議院で可決された際の付帯決議に示されているように「民間主導型の対外経済関係の形状を是正し、経済進出の姿勢について批判を招かないよう万全を期すため、政府として、民間ベースの経済協力が相手国との協調と互恵に基づいて、相手国の経済発展と民生の安定に真に資するものとなるよう、指導、育成する」とのねらいが込められていた。また、技術協力の質の改善の面については、技術協力の要となる専門性を備えた人材が不足し、隘路となっていることから、長年の懸案とされてきた技術者の養成確保を、技術協力事業などと並ぶ独立した業務として国際協力事業団法において明確に位置づけた。

国際協力事業団法案は、翌1974年の年初から約1カ月半という短期間のうちに外務省を中心に成文化され、2月15日に閣議決定された。2月18日に第72回通常国会に提出された法案は、5月14日衆議院で、5月27日参議院でそれぞれ可決され、5月31日法律第62号として公布された。同年6月18日には、第1回設立準備委員会が開催され、東郷文彦外務次官が委員長に就任した。外務省関係部局の担当者を中心に構成された事務局により準備作業が進められ、同年8月1日、国際協力事業団が発足した。

第2章

国際協力事業団設立と事業の拡充

1974年～1987年

概要

1974年5月に国際協力事業団法が制定され、同年8月1日に国際協力事業団が誕生した。当時の内外の世論——政府開発援助のいっそうの拡大、資金協力と技術協力との有機的連携および政府開発援助と民間ベース協力との協調などを図ることにより、わが国の経済技術協力の質量両面の改善を行う必要がある——を背景に、それまで政府ベースの技術協力を担当していた外務省所管の海外技術協力事業団と、同じく移住事業を担当していた海外移住事業団が統合されるとともに、通商産業省所管の海外貿易開発協会の事業のうち融資関連の2事業と農林水産省所管の海外農業開発財団の人材養成事業が国際協力事業団に移管された。

国際協力事業団法が規定する業務の範囲は5分野に分かれ、技術協力事業(通称1号業務)、青年海外協力隊事業(2号業務)、投融資事業(3号業務)、移住事業(4号業務)および人材育成確保事業(5号業務)からなるものであった。1号業務、2号業務および4号業務が、両事業団の業務を継承したものであるのに対し、3号業務は民間ベースの協力と官ベースの協力との橋渡し役として機能することを、また5号業務については技術者不足の状況を克服し優秀な人材を確保することを目的にそれぞれ規定化されたものであった。

1970年代に入ってから2度にわたるオイルショックによる石油価格や西側工業製品の高騰にともなう輸入代価の支払い増加、対外債務の増加は、LDCおよびLLDC諸国の経済状況を深刻化させ、また、1970年代ころから始まった異常気象などによる食糧危機、地域紛争による大量の難民の発生など国際情勢は激動した。わが国を含む先進諸国はそれぞれ国際社会の一員として、これら開発途上国を支援すべく、1970年代から1980年代にかけて政府開発援助を拡充した。米国の援助額は、1970年代前半の世界の援助総額の3分の1から4分の1(1970年代後半)に低下したが、わが国の援助規模は拡充を続けた。

その拡充の経緯をみると、1977年に国際経済協力会議で発表された「ODA 5年倍增計画」に始まり、1978年ボーン・サミットで表明された第1次中期目標(先のODA 5年倍增計画を3年に短縮した計画)、1981年の第2次中期目標(5年総計倍增計画)、1985年の第3次中期目標(ODA 7年倍增計画)の表明と続き、実績としてもそれぞれの目標はほぼ達成された。また、1981年に発足した第2次臨時行政調査会(会長・土光敏夫)では、公共投資が削減されるなかで、防衛費と並んで政府開発援助は聖域扱いとされた。その結果、日本の政

府開発援助は、1974年に米国、フランス、ドイツに次ぐ第4位であったものが、1984年にはフランスを抜いて第2位となった。

なお、1974年から1987年までの期間において、政府開発協力の主な課題としては、経済成長とBIPIN充足のための支援、WID(開発と女性)支援、環境保全、旱魃の打撃を受け飢饉に苦しむサブ・サハラ・アフリカ諸国への支援等があげられるが、これらの課題に対しては、国連やDAC等がその取り組み方針等を議論し調整する場として機能した。

このような政府開発援助拡充の流れのなかで、有償資金協力や無償資金協力とともに、国際協力事業団の技術協力も業務面、体制面において急激な伸張をみたが、主な拡充内容は以下のとおりである。

- (1) 研修員受入事業：受入研修員の増加等にもない1974年には6カ所であった国際研修センターが1984年までに5センター新設された。1975年第三国研修が開始され、1984年には「21世紀のための友情計画(青年招へい事業)」がスタートした。
- (2) 専門家派遣事業：1977年に研究協力事業、1985年には日・アセアン科学技術協力による専門家派遣が開始された。
- (3) プロジェクト方式技術協力事業：フィリピン国での人造りセンター(1982年～1991年)を皮切りにタイ、マレーシア、インドネシア、シンガポールでアセアン人造り計画を無償資金協力との連携で展開した。
- (4) 青年海外協力隊事業：1983年隊員派遣規模3カ年倍増計画が打ち出され、隊員の規模が急激に拡大した。
- (5) 開発協力事業：1976年の日本、ブラジル両政府間の基本合意を受け、ブラジル・セラード開発事業に着手した。
- (6) 人材養成確保事業：1983年国際協力総合研修所が設立され、国際協力専門員(ライフワーク専門家)の確保が開始された。
- (7) 無償資金協力実施促進業務：1978年に国際協力事業団法の一部が改正され、同年一般プロジェクト無償と水産無償の実施促進業務が、1984年には食糧増産援助(2KFI)の実施促進業務がそれぞれ国際協力事業団に移管された。
- (8) 国際緊急援助隊業務：1987年に国際協力事業団法の一部改正が行われ、海外での大規模な自然災害や人為的事故による被災者を救済するために必要な緊急援助業務の一部を実施することになった。

このほか、在外事務所の増設が進められ、在外事務所への権限委譲やローカルスタッフ等の確保も図られた。また、研修員受入人数の拡大にともなう業務量の増大等を背景として、1977年には財団法人国際協力サービスセンター(IOSC)が設立された。

このように、事業規模が拡大するなかで、援助の効率化や公正・透明性の確保をめざした取り組みもあわせて実施されてきた。たとえば、業務のシステム開発を強化するためのシステム管理課の設置、業務監査室の設置、入札制度およびコンサルタント選定制度の整備、情報の公開(図書資料室の一般公開、ブ

プロジェクト評価結果の公表等)、海外経済協力基金との連携などである。

他方、移住事業に関しては、移住者に対する多様な支援にもかかわらず、移住者の南米向け送出国数は年々減少を続け、関係事業部も縮小されていった。

●主なできごと

- 1974年 4月 9日 国連資源特別総会開催 (～6月2日)
- 1974年 5月31日 国際協力事業団法制定
- 1974年 8月 1日 国際協力事業団設立
- 1974年 8月 国連世界人口会議開催
- 1974年11月 1日 本部門事務所を新宿三井ビルに移転
- 1974年11月 6日 国連世界食糧会議開催 (～16日)
- 1975年 4月 1日 第三国初修開始
- 1975年 6月 日本輸出入銀行と海外経済協力基金との業務分担の調整
- 1975年 8月 対外経済協力審議会「今後の開発協力の推進について」と題する中間答申
- 1976年 2月 ブラジル・セラード地域開発について政府間で基本的合意成立
- 1976年 5月 6日 第4回 UNCTAD 総会で、1次産品共通基金の設立案採択
- 1977年 3月26日 財団法人国際協力サービス・センター (IOSO) 設立
- 1977年 5月30日 政府、国際経済協力会議閣僚会議において ODA 5年倍増を表明
- 1977年10月 DAC 上級会合で EFIN 充足のための開発協力を指向
- 1978年 2月 DAC グラント部分の拡大を主とする援助条件についての勧告
- 1978年 4月 1日 組織機構改正 (移住管理部廃止、無償協力調達部新設等)
- 1978年 4月26日 国際協力事業団法の改正、無償資金協力実施促進業務の追加
(項) 国際協力事業団事業費が新設され予算が一本化
- 1978年 7月18日 福田総理、ボーン・サミットで ODA 第1次中期目標3年倍増を国際公約
- 1979年 4月 1日 図書資料室一般公開
- 1979年 4月 総務部にシステム管理課を設置
わが国の中国援助開始
セラード開発事業に10億円出資
- 1980年11月 外務省「経済協力の理念：政府開発援助はなぜ行うのか」を試論として取りまとめ
- 1980年12月 国連総会で GNP0.7%達成の呼びかけ
- 1981年 1月 8日 鈴木総理、アセアン5カ国歴訪、農村・農業開発、人づくり等の重点協力を表明
- 1981年 1月26日 政府、第2次中期目標設定
- 1981年 1月 アセアン人づくりプロジェクトに1億ドルの援助を約束
- 1981年 4月 1日 組織機構改正 (移住海外事業部と移住国内事業部を廃止し移住事業部を新設、無償協力調達部を廃止し調達部と無償資金協力部を新設等)
- 1981年 7月 事業団業務の評価検討委員会設置
- 1982年 3月 6日 国際救急医療チーム発足
- 1982年 4月 事務合理化推進委員会設置
アセアン人づくりセンター協力事業開始
- 1982年 6月 メキシコの金融危機
- 1982年10月 2日 外務省、初の「経済協力評価報告書」発表
- 1983年 3月 青年海外協力隊員3年倍増計画作成
- 1983年 4月 コンピュータによる予算総合システム開始
- 1983年 4月30日 中曽根総理、アセアン5カ国とブルネイを歴訪「21世紀のための友情計画」提案
- 1983年10月 1日 国際協力総合研修所開設、国際協力専門員制度発足
- 1983年11月 DAC 上級会合、「WIC 支援ガイドライン」採択
- 1984年 3月 外務省、初の「我が国の政府開発援助」(ODA 白書) 発刊
- 1984年 4月 1日 アセアン青年招へい事業開始
2KJ 業務の一部を外務省より事業団に委譲
- 1984年10月 1日 国際協力事業団設立10周年
- 1985年 1月 6日 外務省、アフリカに対する総合援助対策の実施を決定
- 1985年 1月21日 「JIOA NEWS」創刊
- 1985年 1月24日 安倍外相、アフリカへの緊急食糧援助実施を表明
- 1985年 4月 1日 「国際協力研究」誌創刊

- 1985年 4月 5日 機構改革(無償資金協力部を無償資金協力計画調査部、無償資金協力業務部に2部
 化、移住計画調査部を廃止等)
- 1985年 9月18日 政府、ODA 第3次中期目標設定
- 1985年10月 9日 協力隊事業20周年記念式典挙行
- 1985年 再度のメキシコ金融危機
 ベーカー提案による中所得重債務16カ国への融資実施
 経済協力開発機関常務理事会で開発援助における環境の視点の必要性を勧告
 日本、世界最大の債権国に
- 1986年 4月 4日 国際緊急援助隊発足
- 1986年 4月 7日 前川レポート提出
- 1986年12月22日 世界銀行に「資金還流促進のための日本特別基金」の創設合意
- 1987年 1月15日 業務監査室を設置
- 1987年 4月 アジア開発銀行に「アセアン日本開発基金」の創設合意
- 1987年 5月29日 政府、経済対策閣僚会議で緊急経済対策を決定(ODA 7年倍増目標を2年繰り上
 げる。200億ドル以上の資金還流。対アフリカ等への5億ドル無償援助)
- 1987年 9月16日 国際緊急援助隊の派遣に関する法律制定
- 1987年10月 6日 国際協力の法制定
-

第1節 国際協力事業団の設立

1 事業団法にみる事業内容

(1) 設立の日

1974年8月1日、国際協力事業団設立の日を迎えた。

設立式典は、午前、日比谷の第一生命ホールで開催され、外務大臣代理、農林水産大臣代理、通商産業大臣代理をはじめ多数の関係者ならびに法眼晋作初代総裁（前外務次官）、御所清尚理事（前外務省経済協力局長）ほかが出席した。

式典は法眼総裁のあいさつのあと、外務、農林水産、通商産業各大臣（代理）の祝辞があり、役員が紹介された。

法眼総裁のあいさつの趣旨は次のようなものであった。

「去る5月、第72回通常国会で国際協力事業団法が成立、本日国際協力事業団の設立を迎えることはわが国の国際協力の歴史に新たな一步を踏み出す、誠に記念すべきことである。わが国の経済技術協力は、政府の重点施策のひとつとして、年々拡大を続けてきたが、近年内外の世論として、わが国の経済技術協力は、政府開発協力のいっそうの拡大および資金協力と技術協力との有機的連携、さらには政府開発協力と民間ベースによる協力との協調などを図ることによって、わが国の経済技術協力の質と量の両面の改善が強く期待されている。

国際協力事業団はこうした時代の要請に応えるべく、海外技術協力事業団および海外移住事業団を統合、財団法人海外貿易開発協会の一部を加え、さらに新しい業務を盛り込んだ形で、わが国の国際協力のうち相互に密接に関連する業務を一元的に実施し、開発途上にある海外の地域等の経済および社会の発展に寄与し、国際協力の促進に資することを目的としたものである」

さらに、業務について述べたあと、「事業団に課せられた使命と果たすべき役割の重要性に思いを致し、総裁として責務の重大さを痛感すると同時に、役員、職員が重大な責務を自覚し、全員が一丸となって効率的に業務を遂行し、内外の絶大な期待に応えるよう切望する」と結んだ。

来賓各位は祝辞のなかで、「世界の平和と繁栄にとって重要な国際協力のため、関係団体が新事業団に結集し、社会開発や農林、鉱工業の新しい業務を加え、大きな成果をあげ、海外の期待に応えてほしい」（外相代理）、「今後の世界の食糧需給から農業開発は重要であり、海外に多くの食糧を依存するわが国として、農業開発面の国際協力を期待する」（農相代理）、「政府ベースと民間ベースの連携の強化により国際協力の成果をあげるために、開発のためのインフラ整備に資金を出すなど、相手国の立場で総合的に協力



▲設立記念式典

するため新事業団とともに協力したい」(通産相代理)、などと述べた。

式典終了後、市ヶ谷の旧海外技術協力事業団本部で第1回理事会が開催され、新団事業団の役員の業務引き継ぎが行われた。

設立式典とは別に8月15日、国際協力事業団はホテル・ニューオータニに各界代表者、国際協力関係者を招いて創立披露祝賀会を開催した。席上来賓として出席の田中総理大臣、木村外務大臣、中曽根通商産業大臣、倉石農林水産大臣から激励のあいさつがあった。

(2) 国際協力事業団法の成立

国会審議

国際協力事業団法案は第72回通常国会に提出され、審議された。まず1974年4月5日に衆議院外務委員会において審議が開始され、同月8日、5月8日および10日と委員会審議が続いたあと、法案は承認され、その後本会議で可決され参議院に送付された。参議院では、本会議における趣旨説明のあと、外務委員会で5月14日、16日、21日と審議され、5月27日本会議で可決、成立した。施行日は公布の日から6カ月以内の政令で定める日とし、最終的に政令により同年8月1日となった。

以下に、国会における法案の審議経過を述べる。

まず、衆議院本会議での趣旨説明を経て、4月5日の衆議院外務委員会では木村委員長の議事進行のもとに第1回の審議が開始された。政府から大平外務大臣、中曽根通商産業大臣はじめ外務、通商産業、農林水産各省の担当者が出席した。

本法案は内閣提出57号法案として提出され、大平外務大臣から、本会議に引き続き外務委員会で提案理由と内容の概要が説明された。設立の趣旨、事業の概要、役員人事の概要、運営審議会について説明があったのち質疑に入り、主に石井一委員が質問し、御座政府委員が主として答弁した。この5日の委員会ですでに無償資金協力和新事業団の将来関係にも言及され、審議の焦点は主として新事業団の目玉としての資金協力和技術協力を結びつけた開発協力事業に向けられた。さらに、国際協力の一環としての新たな展開をめざそうとする移住事業についても、その統合の意義、必要性について質疑がなされ、さらに8日の外務委員会において、再度の質疑ののち従来の移住者援助が新事業団によって継続されることが要望された。また、青年海外協力隊事業が法制化されることは特筆されるべきとして高く評価された。

また、事業の対象地域として「開発途上地域等」の「等」のなかに幅を持たせることで将来の発展への布石とした(コラム参照)。

既存団体の合併につき質疑応答があり、そのなかで水産業への協力は設立間もない海外漁業協力財団の発展を見守るとの見地から、新事業団事業への組み入れを留保したことが明らかになった。質疑の最後には新事業団に移行するにあたり、海外技術協力事業団と海外移住事業団の職員の処遇への配慮が要望された。

国際協力事業団設立に関する第72回通常国会

一(衆議院外務委員会) 審議内容 その1

事業対象地域について一開発輸入はオーストラリア、米先進国も対象になるので、この業務の対象地域は「開発途上地域等」の「等」で表す。移住事業も同様に「中南米地域等」の「等」でカナダ等を表す。

渡部 (一) 委員

(中略) いま農林省の言われたことは話が二つ入っておるわけでありまして、一つは、日本にこれから先食糧を安定的に輸入したい、安定的に確保したい、国内でも自給するが、足らぬ分は安定的に確保したい、こういうのと、それから後発国の方もちゃんとしてあげて、そこもどんでん食物が輸出余力ができるほど育て上げて、やがて輸入したいというのと、二つあるわけでありまして。

ところが、ここで明らかになりますように、このデータを見れば明らかのように、開発途上国に対する農業援助が日本のこの事業団法の目的とするならば、目的外のところ、つまり米国とか豪州とかニュージーランドとか、これは後進国じゃない。開発途上国じゃないわけですね。しかも日本のいま食糧増産を急速に安定化させるためには、ある程度手をつけなければならぬところもある。たとえば豪州、ニュージーランドの牛肉、こうしたものであるとか米国のグリーンソーガムであるとか、こうしたものに対してはある程度手を出さなければならぬという実情が明確にあるわけですね。本事業団の意図とする、いま農林省の言われたその前の部分に関しては、この事業団は役に立たない。(以下略)

岡安政府委員

開発輸入という点だけについて申し上げますと、おっしゃるとおりわが国の農林産物につきまして、今後開発輸入等の可能性がある国々の中には開発途上国のみならず、オーストラリアとか、それから中進国といいますが、ブラジルのようなところもございます。したがって法律の中にも、海外農林業の開発事業をおこないます相手国の中には、開発途上国のみならず、ほかの国々も相手にできるように法律には書いてございまして、私どもは、開発輸入と言う面に限りますれば、途上国以外の国々もこの国際協力事業団の事業対象になり得るように考えているわけでございます。

土井委員

(中略) そこで先ほどお聞きしたのは国際協力事業団法案の中にいう「開発途上地域」の中にオーストラリアは入りますかと聞いたのです。入らないということになれば、この法案が法律となって施行されても、共管事項の中には入らないのです。それを取り扱う対象にはできないということじゃありませんか。

御座政府委員

(中略) さらに新しく加わります業務のことを書きました同じ第1条のしばらく後を読んでもらいますと、「開発途上地域等」と「等」という文字が特につけ加えてあります。それから21条をごらん願いますと、第3号業務と俗称しておりますが、その中でもやはり「開発途上地域等の社会の開発」云々というふうに書いてございまして、この「等」というのが一体どういうふうな意味を今後持ってくるかは、もちろんこの事業団それ自身が主務大臣の御認可を得る等の方法で具体的に決めていくわけでございまして、したがって、開発途上地域以外の地域が全く除外されるという意味ではないということがその中に示されているのではなからうかと存じます。

土井委員

(中略) そこで、私が申し上げるとおり、開発途上地域というふうに国際慣例上認められている地域にとどまらず、全世界に及ぶというふうに一応考えておいてよろしゅうございませぬということですか。こういうふうにご確認させていただいてよろしいですか。

御座政府委員

先ほど御答弁申し上げましたように「開発途上にある海外の地域」というのがあくまでも主体でございまして、それから少しはみ出る場合もあり得るという意味合いで「等」と申しておりますことは、そのあとに、今度はちょっと別の問題でございまして、移住の場合に「中南米地域等」というような書き方もございまして、これは、主として中南米地域ではあるが、若干それ以外の地域も入るというような意味合いを表しておるかと存じますが、それと同じような意味で、主として開発途上地域ではございまして、若干それ以外のものも含まれるということに御理解願えればありがたいと思っております。

土井委員

(中略) 本来は開発途上地域に限定をして考えるべきだけれども、少しそれに色をつけて、それに類似したところ、まあはみ出しているけれども、この程度であればよろしかろうと考えると「等」というふうに考えるというような御趣旨の御答弁でございまして、誰がそういうふうにするのですか。これは主観の相違と申してしまえばどこまでも広げることができます。拡大していくことができると思うのです。この「等」の中身はそういう点からいってまことにあいまいだということをご確認願います。いかがですか。

御座政府委員

少し言葉が不足であったかもしれませんが、開発途上地域以外の諸地域でもこの国際協力事業団の働く仕事が存在するような場所もあり得るかというようなことを考えての規定でございまして、必ずしもいろいろな限定をつくるということではございませんので、自然この仕事をやっておりますうちに、例えば先進国というリストの中に入っておるものでもその中に非常にこの国際協力事業団の仕事を行うのに適当な場所を持っておるものも出てくるかというようなことを考慮しての規定かと存じます。

国際協力事業団設立に関する第72回通常国会 —(衆議院外務委員会) 審議内容 その2—

英文名称について—International Cooperation AgencyにJapanのJをつけた。

石井委員

(中略) そこで、これから各論に入るわけですが、まず最初に、この事業団の正式の英語の名称はどうか、OTCAとかなんとかアブリエーションで言いますとこれはどういう形になっておるのですか。

御政府委員

英語の名称につきましてまだ正式にきめたわけではございませんが、国際協力事業団というのをそのまま英語に訳しますとインターナショナル・コーポレーション・エージェンシーというような言葉になるかと思えます。日本と言う字をはっきりさせるためにその頭にJというのを付けてJICAというような字を使うのが適当ではなからうか、ほかいろいろな考え方もございますが、ということで目下まだ検討中であるということでございます。

石井委員

インターナショナル・コーポレーション・エージェンシーということだとアメリカのICAと同じになるわけですね。アメリカのICAと言えば、要するに昔第二次世界大戦直後物資のないところへICAのマークを張って、日本にもたくさんありましたけれども、特にこれらの国々にたくさんあった。Jが付くにいたしましたとしても、何かもう少し知恵がないものか。ICAがその次に何かUSOMとか言う名前になりましたけれども、ICAという印象はいい面もあろうかと思えますが、その後の反目感情その他というふうなことを考えますと、非常に悪い面も残っており、こういう感じがいたしてなりません。わが国では、国際協力事業団で結構ですが、外国での仕事をやる場合に、外国の名前の方が非常に重要だ、こういう感じがいたしますので、この点も、これを要えろとまでは申し上げませんが、もう少し知恵が出し得るのじゃなからうかという感じがいたしますので一つ申し添えておきます。(以下略)

参議院の外務委員会でも衆議院と同様の経過で審議が進められた。

この一連の国会審議を通じ、国際的にわが国の開発途上国援助のいっそうの拡大と質的向上が求められており、これに応える施策を早急に実施する必要性があるとの認識が示された。一方、野党委員の質問のなかには、新事業団事業の目玉である資金と技術を結びつけた開発協力事業が開発途上国の資源の取奪につながるかとの懸念が示されたものもあった。

国際協力事業団法は、その後、前後6回にわたり改正されているが、このうち主たるものは、①1978年の一部の無償資金協力促進業務の事業団への移管(第84回通常国会)、②1987年の国際緊急援助隊派遣の実施に係る業務(第109回通常国会)である。

事業団法の内容

国際協力事業団は国際協力事業団法(昭和49年5月31日、法律第62号)により設立された特殊法人である。

この法律は8章、46条からなる。第1条でその目的を「開発途上にある海外の地域に対する技術協力の実施及び青年の海外協力活動の促進に必要な業務を行い」とし、技術協力事業と青年海外協力隊事業を規定し、次いで、「開発途上地域等の社会の開発並びに農林業及び、鉱工業の開発に協力する見地からこれらの開発に必要な資金で日本輸出入銀行及び海外経済協力基金から供給を受けることが困難なものについてその円滑な供給を図り」と、限定的であるが、社会開発、農林業、鉱工業に対する資金協力を技術協力とともに実施することを規定している。さらに最後に中南米地域等への海外移住について述べている。

各事業の詳細は同法第4章業務(業務の範囲)第21条および第22条で以下のとおり定めている。

(1)技術研修員の受入れ、研修施設および宿泊施設の設置と運営、専門家の派遣、技術協力のための機材の提供、開発途上国において設置される技術協力センターに必要な人員の派遣、機械設備の調達とその運営、および開発調査事業

(2)青年の海外協力活動（青年海外協力隊）に関する一連の事業

(3)開発途上地域等における社会の開発ならびに農林業および鉱工業の開発に協力するため、当該地域の住民の福祉向上のための文化、交通、通信、衛生、生活環境等に係る施設の整備事業または開発途上地域等における農林業もしくは鉱工業に係る開発の事業に付随して必要となる関連施設の整備に必要な資金の貸付、または当該資金の借入れに係る債務の保証。さらに開発事業のうち、試験的に行われる事業（ただし、金属工業、可燃性天然ガスに係る鉱業ならびに工業に係るものを除く）であって、技術の改良または開発と一体として行われてこそ目的が達成されるもの、いわゆる「試験的事业等」に対しての、資金の貸付、債権の保証。また、条約その他の国際法に基づき開発途上地域の政府または地方公共団体その他の公共的団体からの委託を受けての、社会開発、農林、鉱工業開発のための施設整備事業、さらにこれらに係る調査および技術の指導。開発事業に従事する本邦法人等の要請に基づき、これらに対しての、技術指導

(4)移住事業者に対する援助、指導等に関連する諸事業、つまり従来、海外移住事業団が実施していた事業

(5)1～3の事業に関連する業務に従事する必要な人員の養成確保

さかのぼって、第1章の第4条では事業団の資本金について設立時の政府出資の40億円、海外技術協力事業団から引き継ぐ37億円、同じく海外移住事業団の約73億円、また日本貿易振興会の資本金から財団法人海外貿易開発協会の関係で減資して引き継がれるものが74億円、従って、当初資本金は約224億円であるとしている。

第2章は役員および職員に関して規定しており、役員は、総裁1、副総裁2、理事12以内、監事3以内としている。副総裁の2名は新たな事業を考慮したもので、理事12名は当時の専売公社の10名や日本住宅公団の11名を超え、特殊法人として最大となり、国会でも論議の対象となった。この数は、統合される団体の理事だけでも8名にのぼり、それに新規事業に必要な人数を考慮したものであった。

第3章は運営審議会を設置である。委員の人数は40名以内としている。新事業団が政府の行う国際協力のみならず、民間の国際協力とも非常に密接な関係を持つ事業を行うことから、官民の意見を反映させることが求められている。

次いで第5章は財務および会計、第6章は監督、第7章は雑則、第8章は罰則と続く。第6章の監督では事業団の主務大臣が監督すると定められ、第7章の雑則では主務大臣は多くの業務においては外務大臣と定められている。

団法に規定されている事業内容は、前述のとおり、大別して5部門に分けられ、国際協力事業団法第4章（業務の範囲）第21条の1(1)～(5)として列記されていることから、一般に技術協力事業は1号業務、青年海外協力隊事業は2号

業務、投融資事業は3号業務、移住事業は4号業務、人材養成確保事業は5号業務と呼ばれてきた。とりわけ、投融資事業は新規事業であるうえ内容が複雑多岐にわたるため、しばしば3号業務と呼ばれてきた。

この3号業務と5号業務が新たに加えられたものであるが、前者に関しては、官ベースの協力と民間ベースの事業を組み合わせ、より効果ある開発協力を展開しようとするものであった。2号業務の青年海外協力隊事業は、従来外務大臣認可事業として海外技術協力事業団が実施していた事業が改めて法文化されたものであった。

2 新事業と実施体制

(1) 新事業

開発協力事業

国際協力事業団の設立と国際協力事業団法の成立過程から明らかなように、新事業団設立の目的のひとつは、わが国の開発途上国協力における官ベースと民間ベースとの乖離(1972年の段階ではわが国の開発途上国に対する援助(資本の移動を含む)を対GNP比で見ると、官ベース0.21%、民間ベース0.72%)を縮め、さらには将来の世界の資源問題や食糧問題を考慮に入れた援助を推進し得る体制を整えることにあった。そこで、民間ベースの協力と官ベースの協力の相互協力を橋渡しする機能が求められ、また、資金協力和技術協力を結びつけることが考えられた。

開発途上国の主要な産業である農業と鉱工業の分野の開発にあたっては、プロジェクトの周辺インフラ整備事業と試験的事業が必須となっていた。前者は道路整備など本体事業周辺インフラ整備を行うものであり、また後者は、民間企業が新たな開発事業を展開するにあたり、前もって行う小規模な試験事業を指すが、これらに対する融資を実施する必要があった。開発協力事業はいわば金融事業の新設であるが、この両方の融資とも輸銀、基金からの融資が困難な場合に限られるとされた。

移住事業の新展開

当時すでに、移住事業は縮小に向かいつつあった。また、移住先である中南米諸国でも、それまでの移住者の受入れとは異なり、技術協力の意味合いを持つ技術移住が期待されてきた。この傾向は先進国への移住など移住先が多様化するに従い強くなった。

このような背景のもとに、海外移住事業団を統合して誕生した新事業団では、移住者に対する援助事業のほか、中南米における新しい事業展開が期待された。

人材養成確保事業の展開

新事業団の設立にあたり、新たに加えられた事業のひとつは人材養成確保事業である。当時、開発途上国への協力事業の実施にあたって技術者不足が相当に深刻になっており、今後の事業の拡大を考慮すれば、優秀な人材の確保は緊急の課題であった。

企画部門の強化

新事業である開発協力事業の実施および旧海外技術協力事業団が開発調査として実施していた事業が、社会(インフラ関係)、農林業、鉱工業の分野別に分割されたことから、これら各事業間の調整が必要となり、企画調査調整部門の強化が図られることとなった。

(2) 従来事業

海外技術協力事業団と海外移住事業団が実施していた事業を継承することとなった(青年海外協力隊事業を含む)。

(3) 機構

各種既存団体と関連事業の統合

新事業団の設立にともない、既存のいくつかの組織が統合され、また一部の事業が新事業団に移行された。

まず、それまで政府ベースの技術協力を担当していた外務省所管の海外技術協力事業団(OTCA)と、同じく移住事業を担当していた海外移住事業団が統合された。さらに、通商産業省所管の財団法人海外貿易開発協会の事業のうち、周辺インフラ整備に対する融資事業および開発試験事業に対する融資事業の2事業が新事業団に移管された(開発輸入金融および中小企業の海外投資金融の2事業はもとの組織に残された)。また、農林水産省所管の財団法人海外農業開発財団が実施していた東南アジアを中心とする開発途上地域の農産物増産およびその他海外農業の開発に協力するための人材養成事業が新事業団に移行された。

当時の財団法人海外漁業協力財団が実施していた漁業協力については、国会審議の場でその取り扱いが論議の対象になったが、同財団が設立間もないこともあって統合は見送られた。

新組織の誕生

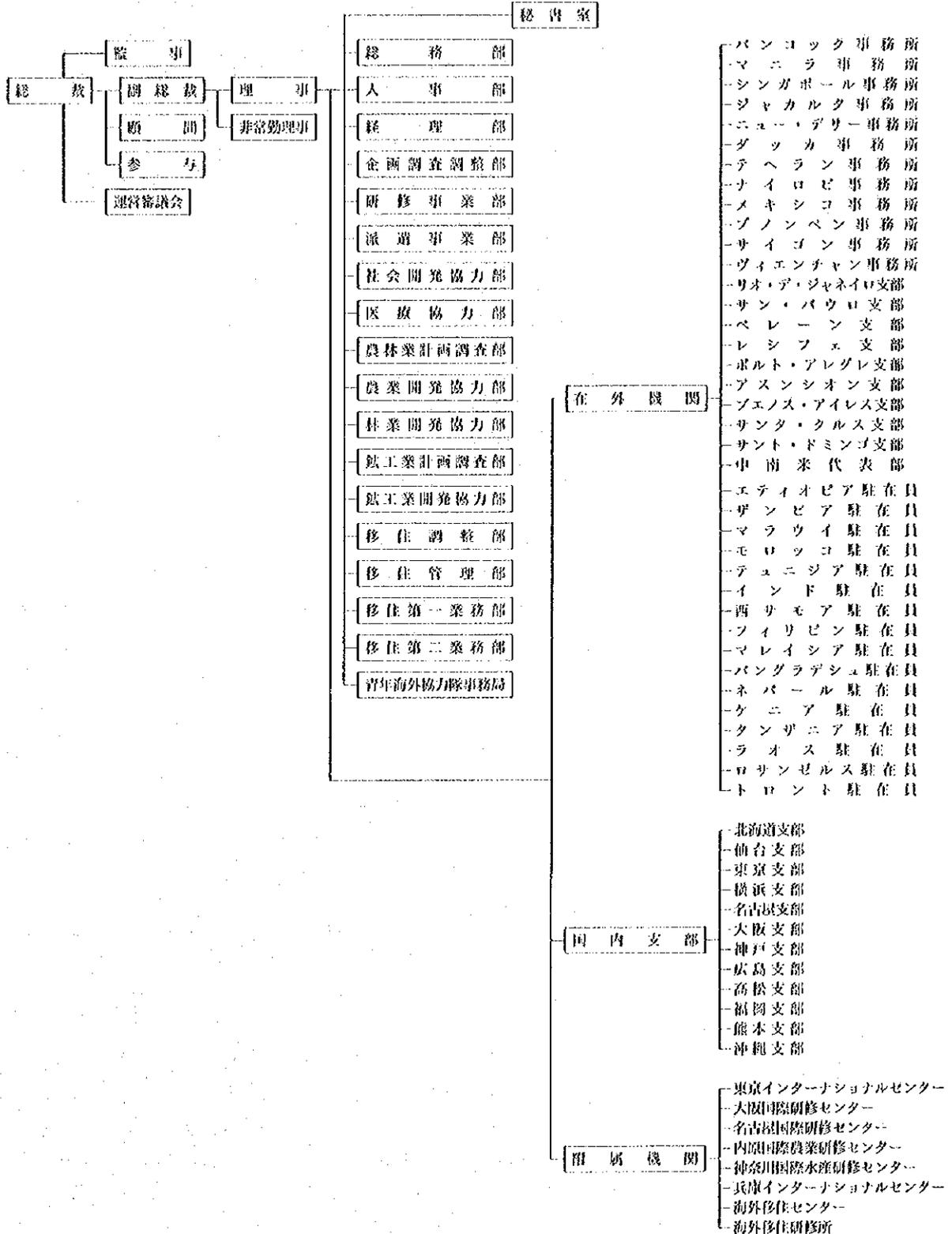
組織は総裁をはじめとする役員と職員よりなる。職員の定員は994名で、海外技術協力事業団から469名、海外移住事業団から425名、他の2つの事業継承団体から100名であった。部局は、17部1局1室、12国内支部、8附属機関、12海外事務所、1代表部(中南米代表部、在ブラジル、リオ・デ・ジャネイロ)、9海外支部、16海外駐在員(主に青年海外協力隊担当)であった。

非常勤理事2名は、新規事業の投融資事業が輸銀および基金と密接な関係を持つため、この2機関から受け入れた。新規事業の開始にともない、農林水産業協力関係3部、鉱工業協力関係2部が設けられ、投融資部門がそれぞれの分野に設置され、海外貿易開発協会で実施されていた事業が引き継がれたほか、農林分野にも新たに投融資事業が導入された。新たに導入された海外協力のための人材養成確保事業は、総務部に新設された技術者管理課に属することとなった。また、企画部門が企画調査調整部として独立したほか、社会インフラ部門がその業務範囲を明確にして社会開発協力部となった。

その他、官民の識者を集めた運営審議会を設置し、1975年2月、その第1回が開催された。

国際協力事業組織機構図

(1974年<昭和49年>8月1日現在※設立時)



主務大臣（主管官庁）

新事業団の主務大臣は外務大臣であるが、業務により一部他省庁との共管部分が発生した。すなわち、国際協力事業団法第21条第1項第3号およびこれに関連する業務のうち、農林業部門では主務大臣が外務大臣および農林水産大臣となり、他方、鉱工業部門では主務大臣が外務大臣および通商産業大臣となった。庁舎

1974年8月の新事業団発足時にはまだ統一した庁舎が得られず、本部については役員室、鉱工業2部、企画調査調整部は市ヶ谷の山脇ビル、大部分の経済技術協力関係部門は市ヶ谷の経済協力センタービル、移住関係部門は四谷住友生命ビル、青年海外協力隊事務局は従来の広尾のビルにそれぞれ分散していたが、同年11月、新宿三井ビルの完成とともに青年海外協力隊事務局を除いて同ビルに移転した。

第2節 激動する国際情勢と援助動向

1 資源問題と南北問題

第2次国連開発の10年

1970年代は、資源問題をめぐる南北間の対立と緊張が顕著に現れた時期であった。

1961年の「第1次国連開発の10年」から10年を経た1970年1月の国連総会において、「第2次国連開発の10年のための国際開発戦略」が発表された。第1次開発の10年の目標は「途上国全体のGNP成長率を5%以上にすること」であった。しかし、多くの途上地域の生活水準は依然として低く、その結果、多くの人々が栄養不良、無教育、失業の状態に置かれ、南北間の格差は縮まらなかった。このため「第2次国連開発の10年のための国際開発戦略」では「開発の究極的目的は個人の福祉に持続的改善をもたらす、すべての人間が恩恵に浴するものでなくてはならず、不当な特権、富の偏在、社会的不正義が存在するなら、開発は基本的に目標を達成したとはいえない」とし、工業、農業、金融、雇用、教育、保健、住宅、科学技術などの社会生活のあらゆる部門で、先進国と開発途上国に共同的、集中的な行動を求めている。

ここで採択された決議案は、①開発途上国全体の目標とするGNP成長率は6%以上とする、②開発途上国への資金移転(援助総額)の対GNP比目標を1%とし、これを1972年～1975年までに達成する、③このうちODAの対GNP比を0.7%以上、とするものであった。

こうした国際環境のもとで非同盟諸国は1973年9月にアルジェで首脳会議を開催した。また、同年10月、第4次中東戦争が勃発すると、OPEC加盟の湾岸6カ国閣僚会議が開催され、原油の公示価格の20%引き上げを決定した。これに端を発したオイルショックは先進国ばかりか、資源の乏しい開発途上国にとっても大きな打撃となった。

1974年にはOECD閣僚理事会でもエネルギー問題が重視され、キッシンジ

ヤー構想に基づき、主として先進国の間で緊急時の石油の融通を円滑に行うことにより、OPECに対抗する組織として国際エネルギー機構(IEA)の設置が決定され、その第1回閣僚理事会で国際エネルギー行動計画が採択された。他方、第6回国連特別総会「資源と開発に関する国連特別総会」で富や資源の恒久主権確立をうたった新国際経済秩序(NIBO)樹立宣言がなされた。

その後1979年のイラン革命を契機として、第2次オイルショックが発生した。

食糧危機と開発途上国の主張

1970年ころから始まった地球規模の異常気象やその他の事情が相まって起きた世界的な食糧の逼迫状況は1973年にはひとまず緩和されたが、人口と食糧需給の問題は国連食糧農業機関(FAO)や国連貿易開発会議(UNCTAD)などで議論されていた。

1974年の国連資源特別総会のあと、国連世界人口会議(8月:行動計画の採択)、国連食糧会議(11月:飢餓と栄養不足の解決)、世界食糧会議(11月:「飢えからの解放は全人類の責任」との行動宣言の採択)で人口と食糧の問題がこの年に集中して取り上げられた。これにエネルギー問題が加わり、資源問題は一挙に世界的テーマとなった。

開発途上国と先進国との関係は、資源と開発途上国援助をめぐる緊張が増大するなか、1975年12月、パリで国際経済協力会議閣僚会議(CIEC)が南北の合意のもとに開催され、協調への兆候がみえてきた。翌1976年2月、77カ国グループ閣僚会議で一次産品総合プログラムなどを呼びかけるマニラ宣言が採択され、その後同年5月の第4回UNCTAD総会(於ナイロビ)において、一次産品共通基金設立案が採択された。

2 地域紛争と難民・飢饉

難民の発生

1970年代前半から1980年代後半は、地域紛争にともなう難民問題が国際的関心事として浮上した時期でもある。ヴェトナム戦争末期から発生した難民、特に1979年春以降増加したいわゆるボート・ピープルは、周辺国へ大量に流出し、難民問題はわが国にも身近なものとなった。この他インドシナ半島においては、特にポル・ポト政権の末期以降大量のカンボディア難民が発生した。アフガニスタンでは1979年のソ連軍の介入に始まり、内戦による混乱で多くの難民が発生している。またアフリカ諸国では独立後も内戦などにともなう混乱などにより多くの難民が発生しており、さらに、エル・サルヴァドル、ニカラグアなど中米地域においても大量の難民が発生した。



▲オイルショックの影響を受けたガソリンスタンド

アフリカ地域の飢饉

アフリカは1950年代から1960年代の初めにかけて各国が相次いで独立し、特に1960年代は「アフリカの年」といわれるように、カメルーンなど17カ国、主として旧仏領諸国が独立したが、その後、残されたポルトガル領諸国も宗主国の政權がクーデターで倒れると、1974年のギニア・ビサオを皮切りにモザンビークからアンゴラまで続々と独立した。しかし、独立後、多くの国がクーデターや内紛に明け暮れ、政治的不安定、経済的困難に直面していた。

加えて、降雨量が少なく耕作可能地に恵まれていないこと、急激な人口増に見舞われたことなどにより、多くのアフリカ諸国が旱魃による飢饉に苦しむこととなった。

サブ・サハラ・アフリカ諸国（サハラ以南アフリカ）は、これまでもいく度か旱魃に襲われているが、なかでも1983年秋から1984年春の旱魃は特に深刻であった。経済は限界を超えた。この旱魃はエチオピア北部から始まり、ニジェール川流域に至る地域に及び、1984年半ばの時点で、31カ国ものサハラ以南の諸国が旱魃の打撃を受け、多数の餓死者が発生したといわれる。

3 アフリカ地域の停滞とラテンアメリカ諸国の累積債務問題

アフリカ地域の経済停滞

1970年に入っても、アフリカ諸国の経済はアジアやラテンアメリカほどには上向かなかった。アフリカ諸国の経済は、食糧生産を超える人口の増加、農業生産の低下、先進工業国との貿易における交易条件の悪化（輸出一次産品の価格低下）、2度にわたるオイルショックによる石油価格や西側工業製品の高騰にともなう輸入代価の支払い増加、対外債務の増加——ちなみにアフリカの対外債務は1973年から1979年にかけて2倍となり、さらに次の4年間に再度倍増し、560億ドルとなった（IMF1982年度年次報告）——など、多くの問題を抱えていた。

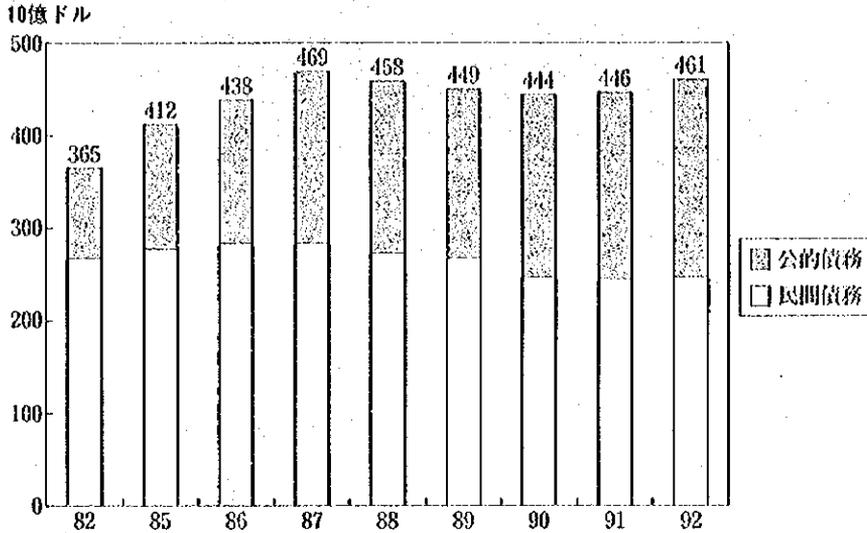
アフリカには、エネルギー、鉱物資源、換金作物であるコーヒーなどに恵まれた世界有数の資源国がいくつか存在するが、開発は思ったほどには進展しなかった。

アフリカの域内市場の狭さも経済発展にとってマイナスである。3分の1の国が人口200万人（1983年）以下であり、3分の2の国は1000万人以下である。わずかにザイール（現コンゴ民主共和国）、エチオピア、ナイジェリアが相当な国内市場を持つ。こうした状況の改善をめざし、西アフリカ諸国経済共同体（1975年）、南部アフリカ開発協力会議（1980年）、特惠貿易地域（1981年）、中央アフリカ共同市場（1983年）など、経済面の共同化の試みが行われた（一方では、東アフリカ共同体分裂の動きが生じた）。

ラテンアメリカ諸国の累積債務問題

ラテンアメリカ諸国は1970年代の後半、オイルショックに見舞われながらも、5%の成長率を維持していたが、1980年代に入り、1981年～1984年の4年間の域内諸国の国内総生産の成長率はゼロ、1人当たりの成長率ではマイナス8.9%

中南米諸国の対外債務推移 (1982年～1992年)



出典：OECD/DAC, "Development Co-operation", 1993

となった。他方、消費者物価の上昇率は1981年には57.6%に達し、1984年には184.2%に達した。

その直接の原因は1978年から急速に増加した対外債務の利子支払い条件の悪化と、一次産品の変動による輸出収入の減退である。これに、それまで資本注入していた先進国の民間銀行資金の逃避が重なった。

この時期、大量のオイルダラーが開発途上国に流入した。その額は1970年代半ばには6100億ドルにも達したといわれる。オイルダラーの開発途上国への流れのひとつはOPEC諸国による政府開発援助であり、大部分は新しくできたイスラム開発銀行(1975年)、アフリカ経済開発アラブ銀行(1976年)、OPEC国際開発基金(1976年)、国際農業開発基金(1977年)を通じたものであった。他のひとつは商業銀行を介する還流であり、主として短期資金として開発途上国へ融資された。

このような状況のなか、1982年8月、それまでブラジルに次いで債務の多かったメキシコが、外国の民間銀行に対して支払い期限の到来する債務の支払い猶予を要請したことに始まった金融危機は、急速にラテンアメリカ諸国に広まった。

これに対し、米国政府は速やかに救済に乗り出した。先進諸国の協力を要請し、IMFとメキシコ政府との合意(総需要抑制を中心とした政策)を図り、新規融資へとつなげていった。民間銀行団は、メキシコ政府と債務繰り延べと新規融資の交渉を行い、当面の債務救済が実現した。引き続き、その他のラテンアメリカ諸国に対しても同様の措置がとられ、それによりこれら諸国の金融危機は1984年には小康状態となったが、この間、ラテンアメリカ諸国の多くがマイナス成長となり、経済は停滞した。

1985年、メキシコがまた深刻な状況に陥り、そのため1985年のIMF・世界銀

行総会においてペーカー米財務長官による「開発途上国の累積債務に対しての継続的成長のための計画」(ペーカー提案)が出され、従来の短期的な総需要抑制から、安定的成長をともなった長期的対策が打ち出された。同提案では、15カ国の中所得重債務国に対し、民間銀行が70億ドル、国際金融機関が30億ドルの追加融資を行うこととされた。しかし、計画の重要な柱となっていた民間資金の導入が調整にいかなかったため、同計画が完全に実施されたわけでないが、これを契機として世界銀行による構造調整プログラムの実施など、その後のこうした事態に対する対策の重要な基礎が形成されることとなった。

4 DACの援助政策の変遷と先進諸国の対応

DACの援助政策と1970年代後半の先進国の対応

第2次世界大戦後、1980年代末のソ連、東欧の崩壊に至るまでの世界の公的資金の流れは、①西側先進諸国から開発途上国へ、②その他ヨーロッパ諸国(東欧諸国を含む)から開発途上国へ、③産油国から開発途上国へ、④共産圏諸国同士の協力、共産圏諸国から開発途上国へ、⑤開発途上国同士の協力、⑥国連などの国際機関から開発途上国へ、などに大別できる。このうち、DAC事務局が把握しているのは①～③および⑥で、圧倒的に大きいのは①と⑥である。1960年代における援助の国際的目標は、米国から提案された「先進諸国は国民所得の1%を援助の目標額とする」という、いわゆる1%提案であった。この提案に、1964年に開催された国連貿易開発会議(UNCTAD)での開発途上国の強い要請もあって、わが国を含め先進国は一致して賛同した。一方、供与条件については、1965年のDAC上級会合で政府ベースの援助につき、その80%までを贈与もしくは年率3%以下、期間25年(7年据え置き)以上の借款とする、という条件緩和を目標とした勧告案が採択された。当時の援助条件は、加盟国平均で年率3.1%、償還期間は23.5年、これに対し、わが国のそれは5.2%、14.4年で大きな差があった。

1970年の国連25周年特別総会で、1970年代の先進国の援助量の目標をその国民所得の1%からGNPの1%へと引き上げたが、これがその後の援助目標の量的基準となった。また、1970年代半ばまでに先進国の政府開発援助をGNPの0.7%以上とすることも目標とした。この総会ではさらに、援助条件については1965年DAC勧告を目標とすることで合意した。こうして、DACはODAの額とともにその対GNP比を重視するようになった。

1972年、新たな援助条件に関する勧告がDAC上級会合で採択された。その内容は、①ODAのグラント・エレメントが84%以上であること、②LLDCに対しては86%以上(3年平均)であること、③LLDC全体に対し90%以上(年平均)であること、以上のいずれかを満たすことであった。

第1次オイルショック(1973年)を経て、LDC、LLDC諸国の経済状況は深刻さを増し、1977年のDAC上級会合では経済成長とBHIN(Basic Human Needs)充足のための開発協力に関する宣言を発表し、BHINを指向したアプローチについて開発途上国とともに検討することになった。さらに、こうした動

きは1977年10月のローカルコスト財政支援のガイドライン (Guide-lines on Local Cost Financing) の設定へと続く。

1978年に入り、DAC は6年ぶりに援助条件について次の勧告を行った。すなわち、①ODA のグラント・エレメントを ODA 全体の86%以上にする事、②LLDC 諸国に対する援助は贈与を主とすること、③LLDC 以外の諸国に対しても可能な限り高いグラント・エレメントを供与することである。

これを受けた DAC 諸国の1974年~1980年の援助動向は、次のようなものであった。

これまで援助量で圧倒的に大きなウェイトを占めていた米国は、1965年以来、ベトナム戦争の激化にともない経済援助を縮小していった。米国の援助量は、1970年代の前半には世界の援助総額の3分の1に、また後半には4分の1に低下した。さらに米国は、ベトナム戦争終結後は対外援助法を改正し、BHN アプローチによる社会セクターと貧困層に重点を絞った方向に援助政策を転換するとともに、特に中東地域に援助を集中した。一方、贈与の中心は LDC 諸国であり、具体的にはバングラデシュ、インド、インドネシアなどの国々である。

1970年代を通じ、米国を除く欧米諸国は第1次オイルショックなどにもかかわらず援助を伸ばし、対 GNP 比も上昇した。そのなかで、英国は英連邦諸国を中心とした援助を行ったが、この時期の援助の60%が LDC 諸国に向けられた。LDC 諸国への援助は贈与が主で、その結果1979年には二国間 ODA の97%を贈与が占めた。

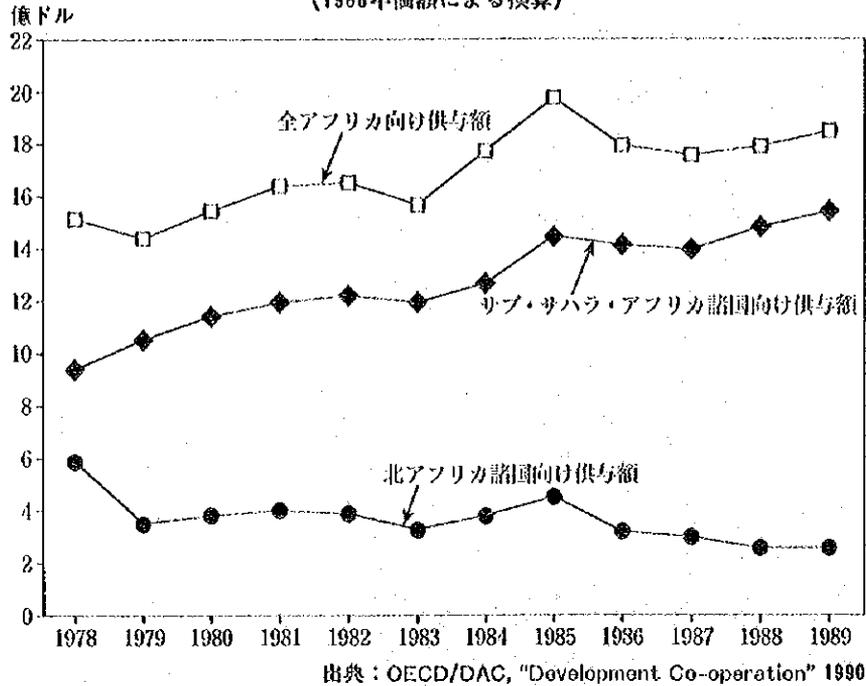
フランスは歴史的関係から、仏語圏アフリカのサブ・サハラ・アフリカ諸国に重点を置いた。ドイツ、カナダ、イタリアの二国間援助の対象は LDC 諸国であった。

分野別みると、米国の援助は、農業、農村開発、地域開発、人口計画、医療、教育、人材開発に重点が置かれ、1979年からはエネルギー開発が加わった。英国は、伝統的に重工業、通信、発電に重点を置いた。フランスは、技術協力すなわち教育、訓練に重点を置くと同時に、LDC 諸国に対しては食糧援助に力を入れた。ドイツも技術援助 (地域開発、農業、教育、文化面) と食糧援助に重点を置いたが、そのほか開発借款にも重点を置き、交通、通信、発電、工業、エネルギー分野をカバーした。カナダも、ドイツと同様地域開発であり、その内容は、教育、保健、電力開発、道路建設、上水道であった。イタリアも技術協力を重点を置いた。

1980年代 DAC の援助政策と先進諸国の対応

1980年12月の国連総会では「第3次国連開発の10年のための国際開発戦略」が発表され、そのなかで「ODA の対 GNP 比0.7%以上という目標を達成していない先進国は、この目標を1985年までに、またいかなる場合も1980年代後半までに達成するよう最善の努力を払う。その後できるだけ早く1%目標を達成することとする。さらに開発途上国全体の GNP の目標成長率を年7%以上とする。」ことを確認した。これは、その後のわが国の援助政策の大きな課題となった。

アフリカ諸国に対する ODA の供与状況
(1988年価額による換算)



一方、DAC は1983年に ODA と非 ODA を組み合わせた形の資金提供に関するガイドラインを提唱した。同年の上級会合では開発と女性 (WID) 支援のガイドラインを示し、また、環境問題に対する国際的関心を反映して、開発援助にも環境の視点が必要だとし、1985年の OECD 閣僚理事会でこれに関する勧告を行った。このように、DAC は1980年代中ごろにかけて、ODA と非 ODA の協調、WID 支援、環境問題など地球規模の問題に関心を拡大させていった。

1980年代に入り、DAC 諸国は DAC の援助政策を受けて、援助の重点を LDC、LLDC 諸国に、特に贈与の中心を LLDC 諸国に置いた。また、1984年のサブ・サハラ・アフリカ諸国の飢饉にともない、多くの援助国がこれら地域を援助の重点地域とした。

さらに、1980年代に入って顕著な現象は、援助国側が被援助国側に対し、援助の効果を高めるため、民主化、構造改革などの政治的、社会的側面の改革を求めたことである。

1980年代の DAC 諸国の援助動向は次のようであった。

1970年代に援助量のシェアを下げはしたものの依然として最大の援助国であった米国の ODA は、1980年代に入って金額も大幅に増加し、対 GNP 比も0.27%と上昇し、1983年以降は順調に拡大した。また、国際機関に対する拠出に重点を置いた。地域的には、1980年代に入っても1970年代とさほど違いはなく中東地域に重点を置いたが、1984年のサブ・サハラ・アフリカ諸国の飢饉以降はこの地域にも重点を置き、レーガン政権時代 (1981年～1989年) にはカリブ海諸国、中央アフリカ諸国にも重点を置いた。

英国も ODA を順調に拡大し、経済改革への支援など経済発展のためのソフト分野への支援に力を入れた。対象国は LLDC で、英連邦諸国のなかでもインドに集中し、LDC 諸国に対する供与は全体の22%を占めた。しかし、1986年～1987年ではアジア諸国に対する二国間協力が減少した反面、1984年以降、サブ・サハラ・アフリカ諸国が飢饉に見舞われたため、二国間援助の対象がこの地域に集中した。具体的にはマラウイ、リベリア、タンザニア、ザンビア、ウガンダなどであった。

フランスは、1980年代に入っても着実に援助額を伸ばし、額では1984年にわが国に抜かれるまで米国に次ぐ位置を占め、対 GNP 比も1981年に0.7%台に乗せたあとはおおむねこれを維持した。対象地域は、当初からフランスと伝統的に強い関係のあるサブ・サハラ・アフリカ諸国で、特に LDC 諸国に対する援助は贈与が中心である。また、欧州開発基金への拠出に力を入れた。

ドイツ、カナダ、イタリアなどは、1984年のサブ・サハラ・アフリカ諸国の飢饉発生以後は、特に同地域への援助を重要視し、各種の方策を講じた。カナダは緊急被災援助を増やし、イタリアは特別プロジェクトを策定した。

第3節 ODA 拡充に向けての政府の取り組み

1 倍増計画の推進

1970年代後半の援助政策

かねてから経済協力に占める政府開発援助のシェア拡大を図ってきたわが国にとって、1976年度に戦後賠償を完了したことは、政府開発援助を外交の主要な手段として位置づける好機ともなった。

1975年8月、対外経済協力審議会は「今後の開発協力の推進について」と題して中間答申を行ったが、そのなかで、技術協力の拡充、研究協力の推進、無償資金協力の充実、インフラストラクチャー整備・農業開発・地域開発・医療保健・教育などの分野への協力の重視、政府開発援助と民間ベースの活動との有機的連携または一体化の促進、人材の養成確保とコンサルティング企業の育成強化など、新しく発足した国際協力事業団の業務に直接関連のある事業について数多くの提言がなされた。

1977年、福田内閣は初めて政府開発援助を計画的に進める数値目標「5年倍増計画」をまとめ、同年5月、パリの国際経済協力会議の場で発表した。翌年のボン・サミットでは、円高進行を背景に、7%の経済成長達成と緊急輸入策を含む景気刺激策を約束するとともに、先に発表した5年倍増計画を3年間に短縮する(いわゆる ODA 3年倍増計画、のちに第1次中期目標)旨を表明した。すなわち、1977年の政府開発援助実績14億2000万ドルを1980年までに倍増するというものである。これにともない、政府開発援助予算は大幅に増加することになり、1980年実績が33億ドルとなって、目標は、余裕を持って達成された。対 GNP 比も、目標比0.7%には及ばないものの、0.21%から0.32%へと向上した。

これ以降の20年間、わが国の政府開発援助は数値的目標を対外的に公約し、量的拡大、質的改善を果たしていくことになった。

福田総理大臣は、1977年8月、東南アジア6カ国を歴訪し、いわゆる福田ドクトリンを表明し、その一環としてアセアン工業化プロジェクトに10億ドルの資金援助を表明した。

福田内閣を引き継いだ大平総理は、日中平和友好条約締結(1978年)のあと、1979年12月、中国訪問中に総額15億ドル相当の対中国初の円借款供与を表明し、その後の対中援助の急速な拡大を生み出す端緒となった。

1980年代の援助政策

1979年、1980年に起きたイラン革命、アフガニスタンでの紛争をはじめとする世界情勢の変化と1979年に発表されたプラント委員会の報告に鑑み、外務省経済協力局は、1980年11月実務担当者で構成する経済協力研究会(主査・西山健彦外務参事官)を設置し、「経済協力の理念：政府開発援助はなぜ行うのか」を試論としてまとめた。このなかで、わが国が平和国家であること、経済大国であること、経済的な対外依存度が高いこと、非西欧国家として近代化達成の歴史を持つこと、などの独自の立場を踏まえて、政府開発援助を「日本の総合的な安全保障を確保するための国際秩序構築のコスト」である、と結論している。

1980年12月、大平総理大臣のあとを受け継いだ鈴木総理大臣は総合安全保障関係閣僚会議を発足させ、翌1981年1月の第2回会議でわが国の援助総額を5年間で倍増させることを決めた。この第2次中期目標は、1980年代前半5カ年間の政府開発援助実績総額を1970年代後半5カ年間の総額(106億8000万ドル程度)の倍以上にしようとするもので、このため、①1980年代前半5カ年に、1970年代後半5カ年間に比べ政府開発援助に関する国の予算を倍以上にすることをめざす、②政府借款の積極的拡大を図る、③国際開発金融機関の出資等の要請に対し積極的に対応する、という画期的なものであった。この目標は円ベースではほぼ達成したものの、ドルベースでは、その間の円安基調も手伝って実績は180億7000万ドルとなり、達成率は84.6%であった。

1981年1月、鈴木総理大臣はアセアン5カ国を歴訪し、農業・農村開発、エネルギー開発、人造りなどに重点協力を実施することを表明し、その直後、政府はアセアン人造りプロジェクトに1億ドル供与を表明した。

1981年は第2次臨時行政調査会(会長・土光敏夫)が設置され、行財政改革がスタートした年でもあった。すべての公共投資が財政再建を理由に削減の対象になったが、政府開発援助は防衛費と並んで聖域といわれるほどの扱いを受けた。

激変する国際環境のもとで、大平政権から鈴木、中曽根政権にかけて対外政策の理念として検討されたのが「総合安全保障」の考え方であった。

中曽根総理大臣は、1983年韓国との「新次元の日韓関係」をスタートさせ、その際、1982年から7年間で総額40億ドルの経済協力を行うことを約束した。さらに同総理大臣は、同年4月から5月にかけてアセアン5カ国およびブルネ

イを訪問するにあたり、「21世紀のための友情計画」(アセアン青年招へい事業)を提案し、これをスタートさせた。

1984年、世界銀行は初の環境政策声明を発表したが、わが国外務省は同年、政府開発援助を環境保全面にも重点的に配分する方針を決定した。また、1984年～1985年にかけて、アフリカの累積債務問題に加え、旱魃などによる食糧危機に対してアフリカ緊急支援アピールを発表するとともに、緊急食糧援助の実施を表明した。また、サハラ以南アフリカ特別基金への協調融資枠として175億円の供与を決定した。

1985年9月、中曽根内閣が防衛費年率7.9%増加をうたった5カ年の中期防衛計画を発表した同日に、年率10.4%の伸びを見込む政府開発援助第3次中期目標を公表した。この第3次中期目標は、政府開発援助を1986年から1992年の7年間に1985年実績の倍以上、総額にして400億ドル以上とするというものであった。このため、無償資金協力および技術協力の拡充、国際金融機関を通じた援助の強化、円借款の執行率改善などを図るとともに、質の面でも可能な限りの改善を図ることとされた。1985年9月のプラザ合意後の円高によって、この目標は余裕を持って達成できる見込みとなったため、1987年5月の緊急経済対策で目標年限の2年前倒しを決定した。それでも、1990年までの5カ年の実績が総額404億ドルとなって、十分目標を達成した。

この結果、1974年には11億2600万ドルで、米国、フランス、ドイツに次ぐ第4位であったわが国の政府開発援助は、他の先進国の援助疲れもあって1983年には世界第3位になり、翌1984年にはフランスを抜いて第2位となった。

供与条件の面からみれば、1984年、贈与の40%がアンタイド化され、また、二国間資金協力の40%がアンタイド、20%がLDCアンタイドとなり、この面ではDAC加盟国平均のレベルに達した。

また1980年代では、米国の景気後退を尻目に、わが国の経常収支の黒字累積が目立ち始め、1985年末には世界最大の債権国となり、さまざまな黒字対策が検討されるようになった。

1986年4月、中曽根首相の私的諮問機関である「国際協調のための経済構造調整研究会」が国際協力の推進を提言するレポートを提出した。会長の名をとって前川レポートと呼ばれるもので、このなかで開発途上国からの輸入拡大、累積債務に対する他の先進国との協調、経済技術協力の推進、科学技術・文化面での国際交流の推進などを提言した。同年、世界銀行に「資金還流促進のための日本特別基金」を創設することが、また翌1987年のアジア開発銀行での総会では20億ドルを下らない額の「アセアン日本開発基金」を創設することが合意された。さらに同年、わが国の緊急経済対策閣僚会議は、緊急経済対策として3年間200億ドルの資金還流計画を決定した。この一環として、経済政策支援借款および経済構造改善努力支援無償(ノン・プロジェクト無償)が開始された。

1988年6月には、ODA第4次中期目標が設定された。これは、過去5年間(1983年～1987年)の政府開発援助実績総額250億ドルを今後5カ年(1988年

～1992年)で倍増することとしたもので、1992年の援助実績は496億8600万ドルに達し、目標の500億ドルはほぼ達成された。

このようにこの時期のわが国の政府開発援助は飛躍的な拡大を遂げた。

2 無償資金協力・技術協力の拡大

背景

1970年代の2度におたるオイルショックはこれまでの先進国からの増大する民間融資と相まって開発途上国の対外債務をいっそう悪化させた。

国際協力事業団が誕生する前年の1973年のわが国の援助実績は、DACやUNCTADでの国際的勧告であった政府開発援助の対GNP比目標0.7%に対し0.3%に過ぎず、なかでも、政府開発援助に占める贈与の割合70%に対し22%、と大きくかけ離れていた。1973年の技術協力実績は5720万ドルで、前年より2160万ドル、61%も増加したが、同年の経済協力総額に占める比率は1%に過ぎず、DAC諸国平均の9.4%に比べ金額も比率もきわめて小さいものであった。

無償の協力(無償資金協力と技術協力)は返済を求めない協力であるため開発途上国の自助努力を鈍らせるとの見方もあるが、有償の協力に比べて開発途上国にかかる負担は少なく、それらが効果的に使われるならば開発途上国の社会経済開発への効果は大きい。

無償資金協力

無償資金協力とその実施体制は、1976年度の戦後賠償(酒賠償を含む)の完了を契機に拡充された。ケネディ・ラウンドの食糧援助はすでに1968年度から、また、一般無償資金協力(経済開発等援助費)は1969年度から実施されていたが、これに、1973年度に200カイリ時代に対処した開発途上国の水産振興に寄与するため、漁船、訓練施設、訓練船、水産研究施設などに要する資金を供与する水産無償と災害緊急援助が、1975年度からは文化無償が加えられた。1977年度には、農機具、肥料、農薬などに要する資金を供与する食糧増産援助(2KR)が、1978年度には、わが国に対して債務を負っているLLDCやオイルショックで深刻な影響を受けた開発途上国に対する債務救済無償援助が、それぞれ開始された。なお、食糧援助および食糧増産援助については、被援助国の事情に応じ、わが国が供与する物資のFOB価格と等価格またはその3分の2あるいは3分の1の額を現地通貨で積み立てることを先方政府に義務づけており、本積立資金は主に農業分野の開発計画実施に利用できることとなっている(1995年度から社会開発分野でも利用可能となった)。

1978年4月の国際協力事業団法の一部改正によって、無償資金協力実施促進業務の一部が国際協力事業団に移管され、これにともない、国際協力事業団に無償協力・調達部が新たに設置された。

一方、外務省も無償資金協力体制の拡充整備を図り、1982年8月に経済協力局に無償援助審査官を設け、また、1984年4月には経済協力第一課、第二課をそれぞれ有償資金協力課、無償資金協力課と改称した。

1987年度には、累積債務の負担に苦しむ最貧国(サブ・サハラ・アフリカ諸

無償資金協力事業の促進業務に関する国会審議と改正内容

第81回国会(1978年1月～4月)で、当時の園田外務大臣は「無償資金協力の一層の効率的実施を確保するため、今後新たに国際協力事業団に、技術協力と密接に関連する無償資金協力の促進に必要な業務を行わせる……」「技術協力またはこれに密接な関連性を有する事業のための施設の整備を目的として行われる無償資金協力の実施の促進のため、調査、斡旋、連絡その他の必要な業務を行う……」ものとして、改正目的と内容を説明した。具体的には第21条(1)の2を追加するもので、開発途上地域の政府に対する無償資金協力の実施促進に必要な業務として、イ、……事業のための施設の整備を目的として行われる無償資金協力に係る契約の締結に関し、調査、斡旋、連絡その他の必要な業務を行うこと。ロ、……契約の実施状況に関し、必要な調査を行うことであるが、委員会においても本援助の充実に求める声が強くなり、衆、参両院の審議を経て、承認された。このように限定的であるが、無償資金協力の一部に係る促進業務が事業団に移管された。

国) に対し、5億ドルの第1次経済構造改善努力支援無償(ノン・プロジェクト無償)が始まった。これは、アフリカ諸国が取り組む構造調整策に対してIMF・世界銀行と協調して、ノン・プロジェクトタイプの資金を援助しようとするもので、1987年4月の中曽根総理大臣訪米の際の意図表明を具体化したものである。

技術協力

1970年代に入り、技術協力の拡大について国際社会におけるわが国の一連の発言が認められる。

1970年10月国連創立25周年記念会期で、佐藤総理大臣はその演説のなかで人造りの重要性について言及し、人材養成や教育投資のための援助の重視を強調している。

1974年11月、第9回東南アジア開発閣僚会議(マニラ)で、当時の本村外相がその演説のなかで、技術協力の強化について言及している。また1985年10月国連創立40周年記念会期において中曽根総理が演説した際、途上国の人造りへの貢献について述べている。

技術協力の主要目的のひとつは人造りにある。技術協力は人造りへの貢献を積極的に推し進めることにより拡大していったともいえよう。従来からの通常の研修員受入、専門家派遣に加え、次のような取り組みが行われた。

1975年3月に第三国研修が開始され、日本国内での受入れに加え、第三国での受入れを通して人材育成の機会が大幅に拡大されることとなった。また、1982年には開発途上国における人造り拠点設置のため、アセアン人造りセンター協力事業がアセアン各国で始められ、同年、マハティール首相の要請に基づきマレーシア東方政策研修員の大量受入が開始された。また1983年、アセアン歴訪の際、中曽根総理大臣がクアラルンプールでの演説のなかで提唱した「21世紀のための友情計画」(青年招へい事業)に基づき、1984年から5カ年で総計3750名の青年の受入れが開始された。

技術協力拡大の傾向は経費面からみても読み取れる。

政府開発援助総額に占める技術協力総経費は、1974年に5.7%であったものが1982年には13%を占めるまでになった。

また国際協力事業団の予算も1974年以降伸び続け、その対前年度費伸び率が2桁に達した年度は10年間で5度に及んでいる。

わが国の技術協力はアジアを主要対象として始められ、その後、他地域にも広げられていったが、その円滑な実施のため、可能な限り各国と技術協力協定を結んできた。1974年から1987年までの間に協定を締結した国の数は16カ国に達している。このことからみても、援助対象国の急速な増加と、それにとまなう技術協力の拡大ぶりが認められる。

1988年、政府はODA第4次中期目標を設定したが、このなかで、人遣り協力、研修員受入の充実、専門家派遣の促進を含め、技術協力のいっそうの拡充を積極的に推進することがうたわれており、これまでの技術協力の拡大路線をさらに推進しようとするわが国政府の姿勢が明らかにされた。

3 有償資金協力の多様化

有償資金協力の対象はかつてプラント輸出が主であったが、1975年6月、有償資金協力の実施機関である海外経済協力基金と日本輸出入銀行との間での業務分担が調整され、同年7月以降基金が政府開発援助の政府貸付を一元的に実施することとなった。政府開発援助の政府貸付とは、政府直接借款または円借款を指し、DACの新条件勧告（1972年）により、譲許性の高い（グラント・エレメント25%以上）貸付である。わが国は、1970年のDAC東京会議以来高まるアンタイド化の要請にこたえて、1971年に初めてアンタイド借款を適用し、その後、国際収支の大幅な黒字などを背景にアンタイド化（当初はLDCアンタイド）を拡大させた。円借款は開発途上国の自助努力を促すうえで最も適した協力形態といわれ、開発途上国の資金が最も不足する電力、道路、港湾、鉄道などのインフラストラクチャー部門に対する低金利で長期のプロジェクト・ローンを中心に急激に貸付額を伸ばしていった。

1978年の福田内閣によるODA3年倍增計画の前後から、新規被供与国の拡大と次のような直接借款の多様化が顕著にみられた。

①セクター借款の導入

プロジェクト借款のなかで、特定セクターの開発に必要な資機材を供与。<例>インドネシア・ジャカルタ都市交通事業（1977）、インドネシア・バリト河河口維持浚渫船（1978）、インドネシア・医療資機材（1979）

②対象部門の拡大

教育・医療分野に対する援助。<例>インドネシア教育資機材借款（1977）、韓国医療施設拡充（1978）

③リスケジュール（債務返済繰り延べ）の実施

例として、トルコ国際収支の窮状に対処すべく債権国会議の合意（1978-1979）を受けてリスケジュールを実施

1979年5月には、基金原資の1対1原則の改定と民間資金導入に関する法律を改正し、基金の借入金および債券発行の現在額の合計額を資本金と積立金との合計額の3倍まで引き上げること、および、基金が長期借入を行い、または債券を発行する場合に、政府が債務を保証できるようにした。これにより、逼迫している財務事情のもとで一般会計に依存している基金の原資面での制約を緩和し、増大する資金需要に弾力的に対応できる体制が整えられた。この政府による債務保証制度の新設によって、1979年度末に基金は100億円基金債を初めて発行した。

1980年には対中国第1次円借款が開始された。

1978年度には投融資残高が1兆円を超え、1982年度、2兆円、1984年度、3兆円、そして1987年度には4兆円を突破した。

また、1986年度からはわが国も世界銀行の構造調整借款との協調融資を開始することとなった。

経済協力への関心が高まるなか、評価の拡充が求められるようになり、海外経済協力基金は、1975年度に事後評価活動を開始し、1981年度に事後評価を専門に行う部署を設置した。その後何度かの組織変革を経て、現在では開発援助研究所の評価グループにより事後評価が実施されている。1991年度からは、事後評価報告書を発行し、対外公表している。

また、事後監理業務の一環として、完成案件の事業効果発現のために必要な助言などを行う目的の援助効果促進調査(SAPS)が1986年に導入された。(1988年には、案件形成促進調査(SAPROF)が、開発途上国が資金や技術力の制約から十分な事業計画の形成作業ができない場合に追加的な補足調査を行い、相手国の事業形成努力を支援する目的で導入され、1992年には、円借款対象事業の実施段階において助言、勧告を行うことにより、事業の達成やより円滑な実施を支援する案件実施支援調査(SAPI)が導入された)。

4 有償資金協力と技術協力の連携強化

有償資金協力と技術協力との有機的連携の強化は、事業の多様化と進展にともない、わが国の政府開発援助をより効果的、効率的に実施するためにプロジェクトの策定、準備、実施および完成後の維持管理など、さまざまな分野で認められる。

開発調査案件から円滑な資金協力へのプロジェクト発展を図るために、海外技術協力事業団時代から、開発調査事業関係者と海外経済協力基金関係者との定期的な情報、意見の交換が行われてきたが、国際協力事業団になってからは、さらにプロジェクト形成基礎調査や援助評価調査に基金職員の調査員乗り入れが行われている。また直接借款案件の伝統的な対象案件（主にインフラストラクチャー分野）に関する、マスタープラン、フィージビリティ調査は、主に技術協力部門の開発調査事業として実施されており、このため、円借款案件と開発調査案件は、開発途上国のインフラストラクチャー整備のニーズの高まりに沿い、ともに密接な関係を保ちつつ急激に実施件数を伸ばしてきた。1998年度

からは、開発調査事業の一環として、直接借款案件の詳細設計 (D/D) を実施するケースも増加した。

開発途上国の政府機関などに派遣されている国際協力事業団派遣専門家の多くは、関係分野の開発にかかる政策、行政、制度・組織にかかる問題点やニーズなどに関する有用な情報に接する有利な立場にある。そのため、要請国、供与国間の援助に関する政策対話への側面的協力や、資金協力、技術協力間の橋渡しとしての役割を果たしている。これに加え、1998年度からは、資金協力連携専門家が派遣され、円借款事業と技術協力の連携がいっそう強化されることとなった。

第4節 事業規模の拡大と実施体制の整備

1 技術協力事業

事業と予算

国際協力事業団の初年度にあたる1974年度(4月1日から7月31日までは海外技術協力事業団、海外移住事業団などの予算)予算は全体で271億9000万円、その内訳は、外務省管轄の交付金(7月31日までは委託費)202億6000万円、出資金49億2000万円、通商産業省、文部省からの受託費20億2000万円であった。受託費の構成は、海外開発計画調査費および資源開発基礎調査費(以上通商産業省)、東南アジア漁業開発センター費(外務省)、理科教育等海外協力事業費(文部省)であった。この年度の継承事業で前年比90%の大幅な伸びをみせたのは、要請件数が著しく増大した開発調査であった。

国際協力事業団として初めての統一予算となった1975年度(昭和50年度)は、全体で354億円(受託費を含む)で、前年に比し82億1000万円、30.2%増加した。外務省交付金と出資金は経済協力関係292億1000万円(32.9%増)、移住事業関係38億2000万円、受託費は通商産業省受託分21億6000万円(52.9%増)、東南アジア漁業開発センター受託分1億7000万円(18.3%減)、文部省理科教育等海外協力事業受託分3200万円(36.5%減、1975年度末で廃止)であった。わけでも、開発投融資関係の出資金70億円が全体の伸びの大きな部分を占めた。

1974年度の主な実績としては、研修員新規受入数2169人、新規専門家派遣数513人、開発調査件数66件、青年海外協力隊新規派遣件数208人、プロジェクト方式技術協力案件数58件であり、新規および一部継承事業である開発協力事業は、融資承諾案件12件37億円、調査件数5件、技術指導研修員14名であった。

第1次オイルショック直後に発足した国際協力事業団の予算は、次々と打ち出される政府の開発援助方針、政策に支えられて伸び、1974年度から1987年度までの13年間には、事業の数量的な伸びにとどまらず、次のような新規事業が展開された。

①研修員受入事業においては、第三国研修計画(1975年度導入)、「21世紀のための友情計画」に基づくアセアン青年招へい事業(1984年度)。

②専門家派遣事業においては、研究協力事業(1977年度)、日・アセアン科学

技術協力(1985年度)、セミナー型、再活性化(有償)協力、民間技能者などの専門家派遣。

③プロジェクト方式技術協力事業においては、林業分野への拡充(1977年度)、産業開発協力事業の独立(1978年度)、「アセアン人造り構想」による各国のアセアン人造りセンターへの支援開始(1982年度)。

④無償資金協力事業においては、一般プロジェクト無償と水産無償の実施促進業務の外務省からの移管(1978年度)、アフターケアとそれを行うためのフォローアップ調査の導入(1982年度)、食糧増産援助(2KR)の実施促進業務の外務省からの移管(1984年度)。

⑤開発調査事業においては、プロジェクト形成基礎調査および援助評価調査の実施のための援助効率促進基礎調査費(1988年度に独立して援助効率促進費となる)の導入。

⑥開発協力事業では、ブラジル・セラード開発事業への着手。

⑦開発調査事業、専門家派遣事業、研修員受入事業を動員して行われたパナマ運河代案調査検討委員会への協力、地域総合開発アプローチとしての、タンザニア・キリマンジャロ州総合開発計画、フィリピン・カガヤン地域総合開発計画など。

⑧その他、専門家養成確保事業では、専門家の養成の一環としての海外長期研修プログラム(1974年度)の実施、国際協力専門員制度の発足(1983年度)、技術移転に関する研究の開始。

組織・機構、定員

設立当初から組織的課題となったものに、経済協力部門と移住部門でそれぞれ別立てとなっている管理部門の一本化があった。これについては、経理部門は1978年度、その他の管理部門は1980年度に統合された。これにともない、1978年度に移住管理部が廃止され、経理部に財務第二課および会計第二課が設置された。また、技術協力の拡大にともない、組織の再編が次々と行われた。

すでに述べたように、無償資金協力実施促進業務の移管にともなって、1978年度に無償協力・調達部が設置され、1981年度にはこれが発展して調達部と無償資金協力部に分かれた。その際、基本設計調査業務も社会開発調査部から無償資金協力部に移管された。1982年度には、供与後の実態を把握・評価し、必要なアフターケアを行うためのフォローアップ調査業務が加わった。1983年度には実施促進業務の一部が国際協力事業団海外事務所へ移管された。1984年4月には、食糧増産援助の実施促進業務が外務省から移管され、翌1985年4月には、基本設計調査業務の予算が開発調査事業費から無償資金協力事業費へ組み替えられたことにともない、無償資金協力部は無償資金協力業務部と無償資金協力計画調査部の2部体制となった。

さらに、1978年度には、企画調査調整部が企画部に、移住第一業務部が移住海外事業部に、移住第二業務部が移住国内事業部にそれぞれ名称変更した。

1979年度には、業務のシステム開発を強化するために、総務部内にシステム管理課が設置された。1980年度には、社会開発協力部に開発調査第二課が新設

された。

1981年度は、前述のほかに、移住海外事業部と移住国内事業部を廃止し移住事業部を新設するとともに、移住調整部を移住計画調査部に改編した。同年、企画部に技術者養成確保課が新設され、企画部総合開発計画課を地域課と名称変更した。地域課は、国別・地域別情報の整備、主要開発途上国の年次協議の調整を担当することになった。

また、1981年度には監事室が、1987年度には業務の適正かつ効率的な執行の促進を図るため、業務監査室がそれぞれ設置された。

研修員受入事業の拡大にともない、国際協力事業団の附属機関である国内の国際研修センターが次々に新設、拡充・増設された。

1974年8月時点で既存センターは、東京インターナショナルセンターなど6センターであったが、その後、八王子国際研修センター(1976年度)、筑波インターナショナルセンター(1979年度)、筑波国際農業研修センター(1981年度、内原からの移転)、沖縄国際センター(1984年度)、東京国際研修センター(1985年度渋谷区幡ヶ谷)、国際協力センター(1987年度新宿区市ヶ谷)が新設された。

1983年度には国際協力総合研修所の設立が認められ、専門家養成確保事業として国際協力専門員(ライフワーク専門家)の確保を開始した。この年は国際協力専門員10名の予算が確保された。国際協力総合研修所は、1987年11月、国際協力センター(市ヶ谷)の完成にともない、経済協力センタービルから移転した。

国際協力事業団設立当時の定員は994人であった。その後毎年定員減が求められたが、職員数は1984年度の966名を境に、漸増していった。逆に役員数は、1978年度16人、1982年度14人、1985年度には12人になった。

2 移住事業

国際協力事業団設立時の移住事業はその前身である海外移住事業団が実施していた事業である。国内の業務は、国内支部、海外移住センター、海外移住研修所を通じての、啓発、広報、相談、斡旋、移住者の訓練・講習・送出・渡航費用支給、移住者子弟の本邦研修などの業務であり、海外では海外支部、現地法人(企業を含む)を通じての、移住者動態調査・移住先調査、農業経営・自立安定のための援助としての医療、教育、インフラ整備、農業試験場を通じる研究・指導、安全措置、入植地の取得・造成・分譲、資金の貸付などの業務である。

こうした移住者に対する多様な支援にもかかわらず、移住者の南米向け送出数は年々減少を続け、カナダ、オーストラリアへの送出数を加えても、全体としてこの傾向は変わらず、こうした状況のもと、国内機関である各地支部は、漸次技術協力業務をその事務分掌に加えていったが、いくつかの支部は廃止された(横浜、神戸、南九州)。またブラジルでは、1956年に設立した現地法人「ジャミック移植民有限持ち分会社」(JAMIC)と「ジェミス金融会社」(JEMIS)が同国の国内法に抵触するとして、1981年、解散を命じられた。

移住事業と開発協力事業を結びつけたものとして1975年から開始された日本

移住国別・年度別事業団扱い移住者数（1974年度～国際協力事業団設立年度～1987年度 ただし、その前後を含む）

年度 国別	52～73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	小計	88～93	計
アルゼンティン	2,238	48	40	45	28	45	50	30	17	40	35	31	31	31	20	2,729	31	2,760
ボリビア	1,770	1	11	24	12	26	18	6	14	4	3	1	3	4	7	1,901	15	1,919
ブラジル	51,079	297	299	353	283	298	239	188	161	61	84	60	45	51	40	53,529	128	53,657
チリ	12	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	13	1	14
コロンビア	49	—	1	—	—	2	1	2	—	—	—	—	—	—	—	55	—	55
コスタ・リカ	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	—	—	—	—	2	—	2
ドミニカ共和国	1,328	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,328	2	1,330
ホンデュラス	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	2	—	2
メキシコ	20	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	20	1	21
パラグアイ	6,698	43	73	52	94	53	26	18	6	16	17	6	5	5	11	7,123	54	7,177
ペルー	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	5
ウルグアイ	43	—	—	—	—	—	2	—	1	—	—	—	—	—	—	46	—	46
ヴェネズエラ	35	—	—	—	—	4	3	1	4	—	2	—	—	—	—	49	—	49
(南米向け小計)	(63,277)	(389)	(424)	(474)	(417)	(428)	(331)	(246)	(203)	(123)	(142)	(98)	(81)	(91)	(78)	(66,805)	(232)	67,037
カナダ	3,588	145	82	28	50	55	203	311	340	190	44	20	16	18	35	5,125	57	5,182
アメリカ	388	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	388	—	388
オーストラリア	—	—	—	—	—	—	15	40	57	44	31	19	9	37	58	310	118	428
(その他小計)	(3,976)	(145)	(82)	(28)	(50)	(55)	(218)	(351)	(397)	(234)	(75)	(39)	(25)	(55)	(93)	(5,823)	(475)	5,998
合計	67,253	534	506	502	467	483	549	597	600	357	217	137	109	146	174	72,628	407	73,035

(注) 1. この表は当事業団が取り扱った移住者の人数であり、渡航先国を合計年度別（4月～翌年3月）に集計したものの。
2. アメリカ移住者は難民救済法適用者である。
3. 難民救済法はアメリカ政府が1953年に制定したもののだが、第2次大戦中迫害またはその脅威、天災または軍事行動のため生活の根拠をうばわれた人々を救済するために、アメリカに入国を認めた特別法である。

出典：「国際協力事業団年報」（1987、1988年版）、「海外移住統計」(国際協力事業団(1994年)より作成)

イタプア製油投資株式会社(CAICISA)の設立がある。これは、パラグアイの移住者の基幹産業であるアブラギリ実を製品化し、移住者の生活安定に寄与することを目的としたものであった。操業当初、経営は困難であったが、その後市況もよくなり、利益を計上するようになった。パラグアイ国輸出の40%は同工場生産であり、同国の外貨獲得の一助となった。同社は原料獲得のため直営農場の経営を開始したが、その後は借入金が増加し、事業の展開の難しさを示した。

また1985年から、海外移住に関心を持つ青年のなかから開発途上国の経済・社会開発に寄与し得る技術・技能を持つ者を選抜して派遣し、彼らが一定期間（3年）現地で活動することにより、現地社会に関する知識を深め、自己の将来における移住のための基盤づくりを行うとともに、日系人社会の発展に貢献することを目的として、海外開発青年事業が開始された（毎年約30名の青年が派遣されている）。

3 青年海外協力隊事業

青年海外協力隊事業で派遣された隊員数は、1965年度の事業開始以来、国際協力事業団発足初年度までに、19カ国1806人（1975年度第1次後期組の人数を含む）にのぼっていた。国際協力事業団の発足にともない、総裁の諮問機関として青年海外協力隊運営委員会が設けられ、支援制度や実施組織の拡充整備等



A 駒ヶ根訓練所でのバイクの安全運転指導

についての諸課題が検討、審議される。事業の実施は国内における国民的基盤構築の観点から進められ、募集体制、支援基盤構築の面で大きく前進することになった。

1976年度には、青年海外協力隊ならびに隊員の活動を容易にし、充実させるための国民運動を展開、推進することを目的として、社団法人協力隊を育てる会が、また、1984年度には、青年海外協力隊が長年にわたり培ってきた行動力、技術力およびその精神を国内の地域社会活動や海外協力に再活用する目的で、別の社団法人青年海外協力協会が発足した。

1979年度には、青年海外協力隊事務局に指導相談課が設けられるとともに、隊員の派遣前訓練強化のため、新たに駒ヶ根訓練所（長野県）が設置された。また、この年、広尾、駒ヶ根の両訓練所は自己完結・同時訓練方式を導入した。

1983年3月に打ち出された隊員派遣規模3カ年倍增計画は翌年度から実施に移され、青年海外協力隊事業の量的飛躍が図られた。

4 新規事業

新規事業については、前出の第4節の1でその項目を列挙したが、ここではその概要についてふれておきたい。

第三国研修

第三国研修とは、自然面、社会面、文化面で共通の基盤を持つ一定の開発途上国に研修機関を選定し、近隣諸国から研修員を招請して研修を実施するもので、研修を担当する政府機関に、研修員の旅費、研修経費、日本人専門家を道じた助言など資金的、技術的支援を行うものである。国連機関では Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC、開発途上国間技術協力) と呼ばれる。

第三国研修には集団、個別の2つの形態がある。集団コースは、1975年度に初めて実施されて以来、着実に増加している。個別研修は1986年度から開始されたもので、主として国際協力事業団が実施している技術協力プロジェクトの開発途上国側カウンターパートを対象とし、わが国以外の第三国で研修を行うほうが効果的と判断された場合に実施される。1987年度からは、研修効果を高めるため研修員を短期間わが国に受け入れて補完的な研修を行う第三国本邦研修も実施されるようになった。

第三国研修は、無償資金協力により施設が建設整備され、プロジェクト方式技術協力によって技術移転された、あるいは進行しつつあるプロジェクトを活用し実施するケースが増えていった。

アセアン人造り計画

1981年1月、鈴木総理大臣がアセアン5カ国歴訪中にアセアン人造り構想を提唱したのを契機として成立した事業で、アセアン各国への無償資金協力と技術協力（プロジェクト方式）を結びつけた新しい協力方式である。これにともない、アセアンとの人的交流の拠点として、これらのプロジェクトの研修面を支援するために、1984年度に沖縄に国際センターが開設された。

同計画のもとで実施されたプロジェクトの概要は別表のとおりであるが、そのすべてが協力期間を満了している。

21世紀のための友情計画——青年招へい

中曽根総理大臣が打ち出した「21世紀のための友情計画」のもとに、1984年度新しく青年招へい事業がスタートした。さまざまな職業に就き、将来の国造りを担う開発途上国の青年（教員、学生、農業指導者、勤労青年、社会奉仕団体の指導者、公務員など）を年間約750人わが国へ招へいするというものである。初年度の対象国はフィリピン、タイ、マレーシア、インドネシア、シンガポール、ブルネイで、その後、対象国はアセアン諸国以外に、中国、韓国、南太平洋地域、ミャンマー、南西アジア、モンゴル、アフリカ地域などに拡大した。具体的には、これら青年を専門分野別にわが国に約1カ月間招き、わが国の戦後の発展過程と現状の紹介、青年との交流、ホームステイなどを通じて相互理解を深め、信頼と友情を築くかわら、彼らの母国の将来の発展へのヒントを学び取ってもらうことを目的としている。このため、各地の青年団体などとの連携を図りつつ本事業を実施している。

国際緊急援助隊

国際緊急援助隊の歴史は、カンボディア内戦により発生した難民に対し、人道的支援の観点から1979年12月、医療チームを派遣（1982年12月終了）したことにさかのぼる。1982年3月、櫻内外務大臣が閣議において「国際救急医療体制の整備」について発言を行い、国際救急医療チーム（JMTDR）が発足した。1985年12月、安倍外務大臣が閣議において「国際緊急援助体制の整備」について発言し、翌年4月、医療チームのほかに救助チームを加えた国際緊急援助隊（JDR）が発足した。

アセアン人造り計画実施プロジェクト概要

国名	プロジェクト名	協力期間	技術協力実施経費	訓練規模	無償資金協力供与額(年度)
フィリピン	人造りセンター (PIRDC)	1982. 9～91. 3	15.8(億円)	専門家(121名)、 研修員(117名)	5.2(億円)(82)、25.9(億円)(83)
タイ	プライマリー・ヘルス・ケア訓練センター (ATC/PHC)	1982.10～89. 9	8.2(億円)	専門家 (66名)、 研修員 (35名)	18(億円)(82)、12(億円)(83)
マレーシア	職業訓練・上級技能訓練センター (CIASIT)	1982. 8～91. 3	17.6(億円)	専門家 (61名)、 研修員 (65名)	17.4(億円)(82)、20.6(億円)(83)
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)	1983. 2～91. 3	18.5(億円)	専門家 (72名)、 研修員 (75名)	30(億円)(83)
シンガポール	生産性向上プロジェクト (PDP)	1983. 6～90. 6	19.6(億円)	専門家(194名)、 研修員(194名)	8.1(億円)(83)、4.0(億円)(84)、 13.27(億円)(85)

国際緊急援助隊に関する国会審議と改正内容

第109回国会(1987年7月～8月)において、倉成外務大臣から、国際緊急援助隊の派遣に関する法律案に関連して、事業団法の改正について説明があった。その内容は国際緊急援助隊の派遣に際し、外務大臣の命令によって、国際協力事業団が国際緊急援助隊の具体的派遣の措置をとるというものである。こうした趣旨が国際緊急援助隊法のなかに加えられたので、事業団法も改正されるに至った。改正箇所は第1条の「技術を提供する等の業務を行い、並びに中南米地域等への海外移住の円滑な実施に必要な業務を行い」の「並びに」を削除しその次に「、並びに開発途上地域等における大規模な災害に対する緊急援助の実施に必要な業務を行い、」を加え、事業団の業務の範囲を定めた第21条に、第4号の2として、緊急援助実施に必要な業務を加えたことなどである。

その後、1987年9月16日の「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」の公布・施行により、海外での大規模災害による被災者を救済することを目的として、国際協力事業団は国際緊急援助隊の派遣および緊急援助物資の供与の業務を所掌することとなり、事業団法もそれとともに改正された。

国際緊急援助隊の主要任務は、災害の現場における生存者の捜索および救命救助活動(消防庁、警察庁、海上保安庁の職員からなる救助チーム)、災害により発生した傷病者の治療活動および感染症対策等についての助言・勧告(事前に登録している医師、看護婦、医療調整員からなる医療チーム)、災害直後の応急対策および復旧対策等についての助言・勧告(災害の種類に応じ関係省庁の職員等からなる専門家チーム)である。

人材養成確保

専門家の養成確保など、かねてからの課題に対処するため、1983年10月1日、国際協力事業団の一機関として設立された国際協力総合研修所において、新たに、国際協力をライフワークとする国際協力専門員を確保し、あわせて技術協力専門家の派遣前研修等を行うこととなった。

人材確保事業は専門家の登録、専門家要員(特別嘱託、国際協力専門員、専門技術嘱託など)の確保からなる。専門家の登録制度は海外技術協力事業団から引き継いだもので、国際協力事業団設立時の登録者数は1513人(うち1100人は海外農業開発財団からの引き継ぎ)であった。

特別嘱託制度は海外技術協力事業団から引き継いだもので、所属先のない帰国専門家のうち、高い技術を持った者、あるいは国別の専門分野に関してすぐれた能力を持った者で、引き続き専門家として海外派遣が予定される者をあらかじめ確保(プール)し、委嘱期間中(原則1年以内)国際協力事業団業務への指導・助言、各種研修への参加、各種調査団への参加などの業務を委嘱する制度で、国際協力事業団発足当時の特別嘱託数は32人であった。

国際協力専門員制度は、技術協力専門家としての適性を持ち、国際協力業務に長期的に専従することを志向する者(ライフワーク専門家)を国際協力事業

団直属の専門家として確保するもので、この制度が発足した1983年度は10人が委嘱された。

専門技術嘱託は、経験豊富な専門技術を持ち、各分野の事業で調査団団長の役割を果たし、専門技術的助言を行えるもので、1979年度に農林水産、鉱工業、建設の3分野で各1名が委嘱された。

人材の養成は、専門家派遣前研修（集合研修、個別語学研修、個別技術研修を含む）、専門家養成研修、国内長期技術研修（1年以内）、海外長期研修（2年以内）、地方自治体実務者研修など、年々充実し規模も拡大した。たとえば、国際協力事業団発足当時の1974年度には、派遣前研修は年間8コースで受講者は97人、養成研修3コースで受講者は62人であったが、国際協力総合研修所が開設された1983年には、それぞれ9コース583人、年2回9コース112人が受講した。

人材養成確保を根幹に

——専門家派遣前研修に期待するもの——

わが国の開発途上地域への専門家派遣事業は、昭和30年に28人の専門家が東南アジアの5カ国に派遣されたことに始まる。以来専門家派遣数は年々増大してきたが、当初の事業実施機関である(旧)アジア協会においても、次の海外技術協力事業団になっても、専門家を派遣することが惜一杯で、専門家をあらかじめ養成することなど思いもよらぬことであった。また、専門家の派遣にあたっては、派遣担当者が個々の専門家に対して現地での専門家業務の内容や生活の心得など、外務省や現地大使館からのわずかな情報を伝達するのが限度で、あとは何ごととも現地に赴任してから専門家みずからが体験するなかで解決し、不測の事態にも対処するのが建前であった。

さすがに海外技術協力事業団の末期である昭和48年に、事業団は現在の専門家派遣前研修の原型ともいえる約1カ月間の研修プログラムを作成し、受講を希望する長期専門家のみこれを実施した。参加者は毎回数名程度であった。プログラムは、1週間が任意事情、異文化理解などの一般研修、3週間が語学研修であった。語学講師に英米人を起用したことが喜ばれた。

昭和49年、国際協力事業団の設立によって専門家などの人材養成確保事業が本格化し、専門家派遣前研修をはじめ、専門家養成研修、海外長期研修などが順次拡充された。

さらに、かねてから広く国際協力に携わる人材を育成するための国際開発大学構想が論議されていたが、昭和58年に現在の国際協力総合研修所（国総研）の設立となって実を結んだ。国総研の設立によって人材養成確保のための専門機関が実現することとなった。

しかし、専門家派遣事業の根幹は優秀な専門家の確保にあるが、現在の制度からは国際協力事業団が登録制度あるいは公募制度などによって独自にすべての専門家の確保を行うことは困難な実情にあり、その中で専門家派遣事業を効果的に実施していくためには、派遣が決定した専門家を真の技術協力専門家に養成することである。その点で現在、専門家派遣前研修は重要であり、今後ともプログラムの拡充に期待したいものである。

(国際協力総合研修所初代所長 元 JICA 理事 長谷川正男)

開発協力

国際協力事業団の発足で最も期待された新規事業は開発協力事業であった。この事業は、わが国の民間企業が開発途上地域で、社会開発および農林業ならびに鉱工業の開発に協力する場合に必要な資金で、日本輸出入銀行および海外経済協力基金から資金の提供を受けることが困難なものについて、その円滑な資金の供給を図り、これとあわせて技術的支援を行う事業である。国際協力事業団の投融資の対象となる長期・低利の資金の供給は、関連施設整備事業資金と試験的事業資金の2種類からなる。新規事業とはいえ、財団法人海外貿易開発協会から一部引き継いでおり、引き継ぎの対象業務は26件（うち関連施設整備資金案件が24件）、融資承認額は48億3800万円であった。

この事業のなかで特筆すべき案件は、日伯農業開発協力事業への出資である。これは、ブラジルのセラード地帯で、わが国とブラジル政府と民間が協力して大規模な農業開発を行うことによりブラジルの食糧増産と経済発展をめざしたナショナル・プロジェクトである。協力の第一段階として、ミナス・ジェライス州において5万8000ヘクタールに穀物、コーヒーなどの試験的栽培事業を進めるにあたり、1979年度に、日本側の投資会社（JADECO、1978年3月設立）に対して国際協力事業団から全体額の50%に相当する10億円の出資を行ったほか、ブラジル中央銀行に対して同じく41億円の融資を行った。その成果は後の農業生産の増大につながっていった。

第5節 効率的、公正な事業実施

1 公正、透明性確保のための諸措置

1986年8月、開発調査案件をめぐる特定業者とのゆ着に絡んで国際協力事業団職員の不祥事が発覚し、刑事事件に発展した。これを契機に、このような不祥事の再発を防ぐため、1987年1月、内部監査機構として業務監査室が新しく設置され、以後、厳正な監査が行われてきた。

また、国際協力事業団の業務量の増大にともなって、コンサルタント会社への業務委託が増加したことに関連して、よりいっそうの公正かつ厳正なコンサルタント選定を期するために、コンサルタント選定委員会の改善を行うとともに、競争入札のより大膽な導入など業務の改善を図った。

会計検査は毎年行われ、1987年度から海外の検査も実施されている。

透明性を確保するためのもうひとつの手段として、情報の公開があげられる。「国際協力事業団年報」や月刊広報誌などを発刊し、援助の実像を伝えるかわら、主要プロジェクトなどに対する評価結果を公表している。また、国際協力総合研修所に図書館を設置して、国民各層の情報へのアクセスを容易にしている。

2 改善への努力

援助量の増大につれ、内外で、質の向上につながる援助の効率的実施への関

心が強まっていった。国内的には1987、1988の両年度にわたって実施された総務庁行政監察局による技術協力、無償・有償資金協力に対する監察の結果、業務の適正かつ効果的、効率的実施のために、援助案件の発掘、選定を効果的にを行い、またそのための実施体制を強化する必要がある点を勧告している（同様の趣旨の勧告は1995年と1997年にも出されている）。

国際協力事業団ではこうした勧告を踏まえ、国内機関や在外機関の再配置など実施体制の強化も含め見直しを行い、着実に改善を図ってきた。また、実施済援助の適正な評価とそこから得られた評価結果を今後の援助実施に活用し、効果的な援助が実現できるよう多くの試みがなされてきた。

3 在外機関の拡充

援助の効率化を図るため、在外事務所等への業務委譲が順次行われ、定員増や高級クランクの採用を含めたローカルスタッフの確保が図られた。また海外事務所の増設や駐在員事務所（青年海外協力隊関係）との統合による在外機関の強化が進められた。国際協力事業団設立後の約10年間の実績をみても、15事務所が新規に開設された。

こうした新規開設とは逆に、世界情勢の変化に左右され閉鎖を余儀なくされるケースも間々見受けられた。たとえばベトナム戦争を中心としたインドシナ紛争の激化にともなうインドシナ三国の各事務所の閉鎖や、インフレの悪化にともなうナイジェリア事務所の閉鎖などがあげられる。

4 関連機関の発足

国際協力事業団の発足以来、技術協力事業予算は年々拡充されたが、わけても、研修員受入事業は、受入人数の拡大にともない、国内の研修先が多様化した結果、研修監理員業務、語学研修、ブリーフィング業務などは、それまでの直営だけでは増大する業務量に対処できなくなってきた。さらに、1977年5月、政府が発表した政府開発援助5カ年倍增計画（第1次中期目標）は、技術協力の拡充をいっそう推し進めようとするものであり、このため、援助のより効率的実施ができる体制を整える必要性が生じた。

このような背景のもと、1977年3月25日付で財団法人国際協力サービス・センター（ICSC）の設立許可申請（設立代表者・御座沼尚国際協力事業団理事）が外務大臣に承認され、同センターが発足することになった。

ICSCが初年度（1977年度予算2000万円）に実施した主な事業は、国際協力事業団図書資料室の図書資料整備、同海外共済会の事務代行、講演会の開催事務、『国際協力事業団年報』の出版業務などであった。翌1978年度には、これら業務に加え、新たに技術研修員に対する日本語講習、翻訳事業、さらに1980年度には研修監理業務、1981年度には海外への文献供与などの業務が開始された。その後も、国際協力事業団の事業拡大とともに、同センターの事業も拡大した。

青年海外協力隊事業の発展拡大にともなって、国内にこの事業を支援する2つの団体——社団法人協力隊を育てる会（1976年度発足）、社団法人青年海外協

力協会（1984年1月発足）——が誕生した。これについてはすでに述べたとおりである。