

第1部
国際協力とJICA

第1章

わが国のODAとJICA事業概況

わが国のODAとJICA

わが国のODA実施体制

ODA (Official Development Assistance : 政府開発援助) は、その形態から、①二国間贈与、②二国間貸付、③国際機関への出資・拠出 (多国間援助)、の3つに区分されます。このうち二国間贈与は、開発途上国に技術移転を行うもの (技術協力) と、返済義務を課さない資金を供与するもの (無償資金協力) とに分けられます。JICA (Japan International Cooperation Agency : 国際協力事業団) は、わが国の技術協力の5割以上、無償資金協力の約6割を担当しています。

二国間贈与

1. 技術協力

技術協力は、開発途上国の経済や社会の開発に役立つ技術、技能、知識を移転し、その国の技術水準の向上に寄与することを目的とするものです。具体的には、開発途上国の技術者をわが国に招へいして研修を行う研修員受入事業、わが国から開発途上国へ専門家を派遣し、人材の育成や各種開発の計画・立案に協力する専門家派遣事業、そして、これらの事業のために必要な機材を供与する機材供与事業が基本となってい

ます。

2. 無償資金協力

無償資金協力は、学校、病院、研究所などの施設の建設、教育訓練機材・医療機材など資機材の調達、債務救済などに必要な資金を供与するもので、その内容に応じて、①一般無償援助、②水産無償援助、③災害関係援助、④文化無償援助、⑤食糧援助、⑥食糧増産援助、に分類されます。これらの無償資金協力のうち、JICAは、①一般無償援助 (一般プロジェクト無償援助のみ)、②水産無償援助、⑥食糧増産援助について、施設の建設、資機材の調達に必要な基本設計 (基本設計調査業務)、施設の建設、資機材の調達を円滑に実施するために必要な調査、斡旋、連絡 (実施促進業務) を行っています。

二国間貸付

二国間貸付とは、開発途上国に対し、開発に必要な資金を長期低利で貸し付けるもので、一般的には「円借款」と呼ばれています。円借款は、従来は道路、ダム、通信施設、農業開発などの経済・社会インフラストラクチャー分野のプロジェクト借款が中心でしたが、近年では、国際収支改善のための商品借款の

*プロジェクト借款…一定の地域・地区に施設 (生産設備、産業、社会インフラストラクチャー等) を建設・運営するプロジェクトに資金供与する借款。
*商品借款…国際収支支援、国内経済安定を目的とする商品 (工業資本財、工業用原材料、肥料・農薬・農機具等) 輸入に供与する短期借款 (通常2年)。

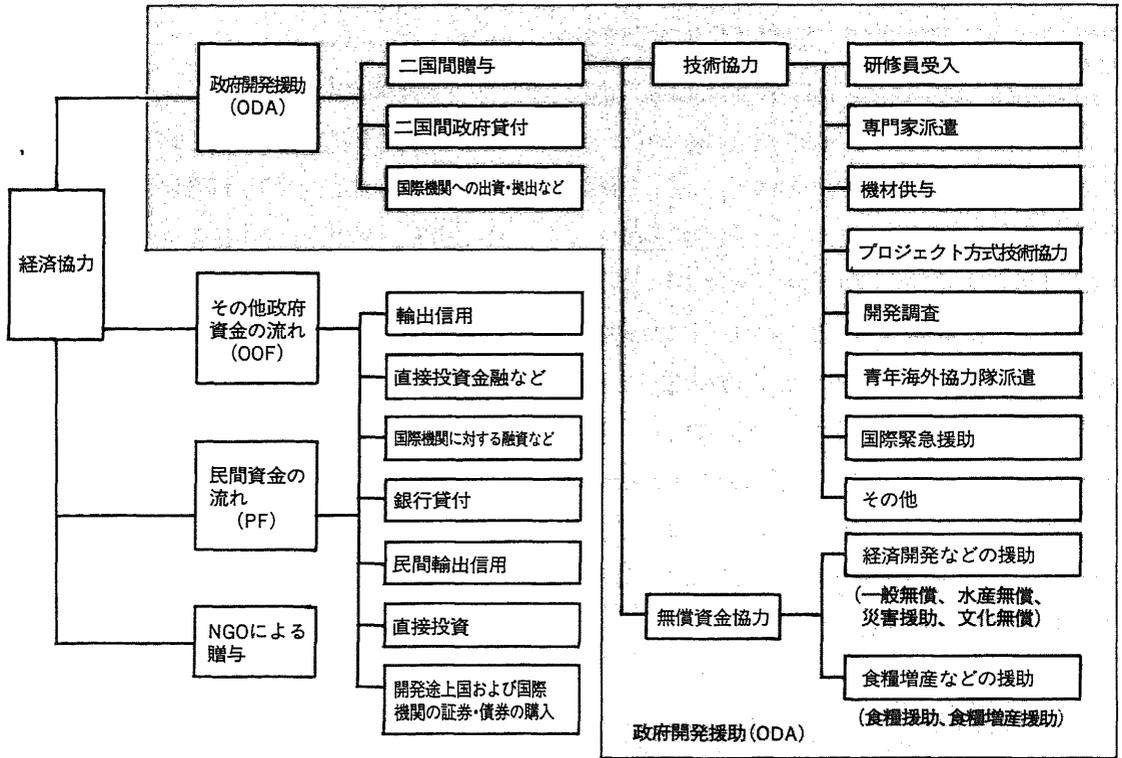
ウエートが拡大しています。二国間貸付の予算は大蔵省の所管であり、その実施は、外務省、大蔵省、通商産業省、経済企画庁との協議のもとに、海外経済協力基金(OECF)が担当しています。

国際機関への出資・拠出(多国間援助)

国際機関に資金を出資・拠出することによ

って、間接的に援助を行うものです。国連開発計画、国連人口基金、ユニセフなどの国連諸機関への拠出は主に外務省が担当し、世界銀行、第二世界銀行、アジア開発銀行など国際開発金融機関への出資は、大蔵省が担当しています。

図1-1 経済協力と政府開発援助 (ODA)



ODAをとりまく最近の状況

1989年から1991年にかけての、東西冷戦の終焉に至る急激な国際環境の変化に伴い、ODAが西側の安全保障を確保するための手段として用いられることはなくなり、新たな局面を迎えることになりました。わが国のODAをとりまく状況も大きく変化し、世界の平和と安定の実現に向けて、経済大国である

わが国の国際貢献に対する国際社会の期待は、ますます高まっています。

多くのアフリカ諸国のように、依然として政治経済情勢が不安定で、開発の兆しのみられない途上国が存在する一方で、シンガポール、韓国のように、^{*}援助卒業国になろうとしている開発途上国もあります。また、東欧、中央アジア、パレスチナ、モンゴル、インドシナ、南アフリカをはじめとする新たな援助

*援助卒業…途上国が、先進国の援助なしで経済発展できる水準に達した状況。基準は1人当たりGNPが8626ドル以上の国などとなっている。
 *持続可能な開発…sustainable development：将来の世代のニーズを満たす可能性を損なわずに、現在の世代のニーズを満足させる開発。

対象国が出現し、開発援助の対象が拡大するとともに、多様化する開発途上国の発展段階に応じた開発援助が、ますます求められています。さらに、より発展した途上国や中進国が他の途上国の発展に寄与する、南南協力を支援していくことも必要となっており、開発援助は従来にもまして重要になっているといえるでしょう。

また、開発途上国に、より安定した経済・社会発展をもたらすためには、民主化や、よい統治 (good governance)、市場経済メカニズムの導入が必要であるという議論も高まっており、こうした新たな分野に対する援助ニーズが生じています。さらに、「持続可能な開発」をめざし、環境、人口・エイズ、貧困、*開発と女性 (WID: Women in Development)、教育など、地球規模の課題にも取り組むことが必要となっています。

こうした状況のなか、1992年6月には国連環境開発会議 (UNCED) が開催され、環境保全のための国際的な合意に向けての検討がなされました。そして、1994年9月には世界人口会議、1995年3月には社会開発サミットが開催され、国際的な協調のもとに、地球規模の問題に取り組んでいくことの重要性が確認されました。

しかし、援助のニーズが拡大し、高度化・多様化している一方で、主要援助国の多くは、いわゆる「援助疲れ」や経済の低迷から、援助量を縮小しています。特に、かつてのODAのトップ・ドナー (援助を供与する国・機関) であった米国の低迷は著しく、最近の援助政策の変更をみると、今後も多くを期待できそうにない状況にあります。

こうした世界的な資金の逼迫状況が続くなかで、援助対象国の増大に伴い、国際社会の

ODAとは



経済協力とは、開発途上国の貧困、飢餓など、人間の基本的な生活条件を脅かす諸問題を改善するという人道的な観点や、開発途上国の経済的・社会的な発展と安全が、世界全体の平和と繁栄に不可欠であるという相互依存の認識から行われるものです。

先進各国政府に限らず、開発途上国相互間や国際機関、民間企業、各種のボランティア団体など、種々の機関や団体で行われており、その形態や内容はさまざまです。

ODAとは、こうした経済協力のうち、各国政府が開発途上

国に対して提供する資本や技術などを指します (図1-1参照)。

経済協力開発機構 (OECD) の下部機構である開発援助委員会 (DAC) では、1969年の援助条件勧告のなかで、経済協力を、「開発途上国に対する資金の流れ」としてとらえ、「ODA」「その他政府資金 (OOF: Other Official Flows)」「民間資金 (PF: Private Flows)」の3つに区分しています。このうちODAは、以下の3つの要件を満たすものとして定義されています。

①政府または政府の実施機関により、開発途上国または国際

機関に供与されるものであること。

②開発途上国の経済開発と福祉の向上に寄与することを主な目的としていること。

③資金協力については、*グラント・エレメントが25%以上であること。

また、1993年12月のDAC上級会合では、「よい統治」「参加型開発」など途上国の民主化支援にかかわる新しい分野をODAに含めることで、原則合意が成立しました。現在は、細部にわたる検討が行われています。

*開発と女性 (WID) …開発途上国における女性の役割は大きく、女性の開発への参加は、効果的開発援助の実施にとって重要であるという考え。
*グラント・エレメント …援助条件の緩やかさを示す指標。貸付条件 (金利、返済期間、据置期間) が緩和されると割合が高くなる。贈与は100%。

わが国の援助への期待は、かつてないほど大きなものとなっています。世界のトップ・ドナーとなったわが国は、今まさにリーディング・ドナーとしての自覚と責任を問われているのです。

政府開発援助大綱・第5次中期目標と技術協力

政府開発援助大綱(ODA大綱)

国際社会からの期待に応えるべく、政府は、ODAの理念や原則を明確にし、国内外の理解と支持を得て援助を一層効率的、効果的に実施するため、1992年6月30日にODA大綱を閣議決定しました。

大綱では、援助を実施する基本理念として、開発途上国の飢餓や貧困などの状況を、先進国として看過できないとする「人道的配慮」、開発途上国の政治的安定と経済的発展は、わが国も含めた世界全体の平和と繁栄に不可欠であるとする「相互依存性の認識」、環境問題は先進国と開発途上国が共同で取り組むべき全人類の課題であるとする「環境の保全」の3点が掲げられています。これらの考えのもとに、わが国は、開発途上国の「自助努力の支援」を基本とした援助を実施するとしています。

また、同大綱では、援助実施にあたっての原則として、①「環境と開発の両立」、②「援助の軍事的用途および国際紛争助長への使用回避」、③「開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器、ミサイルの開発・製造、武器輸出入などの動向への十分な注意」、④「開発途上国の民主化促進、市場指向型経済導入の努力、基本的人権・自由の保障状況への十分な注意」を掲げています。

大綱ではこのほか、援助の重点事項、効果的実施のための諸方策について、包括的に取りまとめられています。重点事項としては、地球規模の問題への取り組み、基礎生活分野^{*}(BHN)、人づくりや研究協力など技術の向上や普及をもたらす協力、インフラストラクチャー整備、構造調整など「人づくり」分野での支援があげられています。また、JICAが行う開発途上国への技術協力についても、大綱を踏まえつつ拡充や強化を図ることが期待されています。

本大綱では、地球環境問題に対するわが国援助の姿勢が明確にされ、人口問題など地球規模の問題への取り組みが重点事項とされていますが、JICAに対しても、環境問題をはじめとする地球規模の問題に一層配慮した援助を進めることが求められています。また、大綱決定の背景となった冷戦終了後の世界情勢を踏まえ、民主化、人権擁護、持続可能な開発といった人類共通の目標に向けて、技術協力の果たす役割に期待が寄せられています。

JICAとしては、東欧や中央アジア、インドシナ諸国など、民主化を促進して経済の自由化を進める多くの途上国からの新たな援助ニーズに応えるため、わが国や、離陸^{*}に成功した東アジア・東南アジア諸国の開発政策の経験を生かして、積極的に援助を実施していく必要があります。

また、大綱では、援助を効果的に実施するための方策として、相手国ニーズの十分な把握、各種援助形態の有機的連携、先進国や国際機関との連携、地方公共団体との連携、調査・研究・評価機能の強化が掲げられています。JICAは、前記の拡大する援助ニーズに応

え、効果的、効率的な援助を実施するための取り組みをさらに強化していく予定です。

第5次中期目標

わが国政府は、ODA拡充の具体策として、1978年以来数回にわたって「中期目標」を設定し、その達成に努力しています。1993年6月には、ODA大綱の趣旨を踏まえ、第5次の中期目標が策定されました。

このなかで政府は、ODAをわが国の国際社会における地位にふさわしい国際貢献とし、引き続きその拡大に努力することを明らかにしました。具体的には、1993年からの5年間で総額700億から750億ドルのODAを実施するとともに、ODAの対GNP比率についても着実な改善を図るとしています。

中期目標では同時に、①ODAの質的改善を図るため、無償資金協力と技術協力の拡充を図り、贈与部分の増加に努めるほか、②途上

国の多様なニーズに対応した適切な援助を、各援助形態の間で有機的な連携を図りながら実施すること、③ODA大綱の重点事項に留意しながら、環境、人口など地球規模の問題、BHN、人づくり、インフラストラクチャー整備などの分野の援助を重点的に実施すること、④NGO（非営利民間団体）などの民間援助活動との連携や、⑤事前調査や事後評価の充実、⑥開発政策研究の充実、⑦援助実施体制の整備充実、などを掲げています。

わが国のODA実績と課題

1994年の開発援助委員会（DAC）加盟21カ国のODA総額は577億5000万ドル（USドル暫定値）でした。このうち日本のODA総額は1兆3533億7000万円（132億3800万ドル）で、DAC全体の22.9%を占め、DAC諸国中第1位となりました。前年の1兆2517億7000万円

表1-1 1993年、94年のDAC諸国のODA実績(支出純額ベース)

1993年						1994年						
順位	国名	実績額 (100万ドル)	シェア (%)	対前年 伸び率(%)	対GNP比 (%)	順位	国名	実績額 (100万ドル)	シェア (%)	対前年 伸び率(%)	対GNP比 (%)	順位
1	日本	11,259	19.96	1.00	0.27	17	日本	13,238	22.92	17.58	0.29	14
2	米国	10,149	17.99	-6.16	0.16	21	米国	9,851	17.06	-2.94	0.15	21
3	フランス	7,915	14.03	-4.29	0.63	5	フランス	8,447	14.63	6.72	0.64	5
4	ドイツ	6,954	12.33	-8.29	0.36	9	ドイツ	6,751	11.69	-2.92	0.33	10
5	イタリア	3,043	5.39	-26.18	0.31	13	英国	3,085	5.34	5.65	0.30	12
6	英国	2,920	5.18	-9.96	0.31	13	オランダ	2,531	4.38	0.24	0.76	4
7	オランダ	2,525	4.48	-8.28	0.82	4	カナダ	2,230	3.86	-6.03	0.42	6
8	カナダ	2,373	4.21	-5.65	0.45	6	イタリア	1,967	3.41	-35.36	0.20	20
9	スウェーデン	1,769	3.14	-28.09	0.99	3	スウェーデン	1,703	2.95	-3.73	0.90	3
10	デンマーク	1,340	2.38	-3.74	1.03	1	デンマーク	1,450	2.51	8.21	1.03	2
11	スペイン	1,213	2.15	-20.09	0.25	18	スペイン	1,247	2.16	2.80	0.26	17
12	ノールウェー	1,014	1.80	-20.35	1.01	2	ノールウェー	1,137	1.97	12.13	1.05	1
13	オーストラリア	953	1.69	-6.11	0.35	10	オーストラリア	1,087	1.88	14.06	0.38	8
14	ベルギー	808	1.43	-7.13	0.39	8	スイス	978	1.69	23.33	0.36	9
15	スイス	793	1.41	-30.38	0.33	12	ベルギー	677	1.17	-16.21	0.30	12
16	オーストリア	544	0.96	-2.16	0.30	15	オーストリア	561	0.97	3.13	0.29	14
17	フィンランド	355	0.63	-44.88	0.45	6	フィンランド	289	0.50	-18.59	0.31	11
18	ポルトガル	248	0.44	-18.50	0.29	16	ポルトガル	250	0.43	0.81	0.28	16
19	ニュージーランド	98	0.17	1.03	0.25	18	ニュージーランド	111	0.19	13.27	0.24	18
20	アイルランド	81	0.14	15.70	0.20	20	アイルランド	105	0.18	29.63	0.24	18
21	ルクセンブルグ	50	0.09	31.58	0.35	10	ルクセンブルグ	59	0.10	18.00	0.40	7
DAC諸国合計		56,405	100.00	-8.76	0.31	DAC諸国合計		57,754	100.00	2.39	0.29	

*本表では「東欧」（ポーランド、ハンガリー、チェッコ、スロヴァキア、ブルガリア、ルーマニア）向け援助実績を除く。

*DAC諸国合計は、四捨五入の関係で必ずしも各国の合計と一致しない。

*1994年実績は暫定値。

表1-2 1994年のわが国のODA実績

援助形態			援助実績		ドルベース(100万ドル)		円ベース(億円)		構成比	
			実績	対前年比(%)	実績	対前年比(%)	ODA(%)	二国間(%)		
O D A	二 国 間 与	贈	無償資金協力(東欧を含む)	2,402.90	19.0	2,456.48	9.5	17.8	24.8	
			無償資金協力(東欧を除く)	2,313.73	20.0	2,365.33	10.4	17.5	24.2	
		技 術 協 力	技術協力(東欧を含む)	3,020.31	16.1	3,087.67	6.7	22.4	31.2	
	技術協力(東欧を除く)		2,985.44	16.1	3,052.02	6.8	22.6	31.2		
	計	(東欧を含む)	5,423.21	17.4	5,544.15	7.9	40.3	56.0		
		(東欧を除く)	5,299.18	17.8	5,417.35	8.3	40.0	55.4		
	政府貸付等	(東欧を含む)	4,257.27	20.1	4,352.21	10.5	31.6	44.0		
		(東欧を除く)	4,258.61	20.1	4,353.58	10.5	32.2	44.6		
	計	(東欧を含む)	9,680.48	18.6	9,896.36	9.0	71.9	100.0		
		(東欧を除く)	9,557.79	18.8	9,770.93	9.3	72.2	100.0		
国際機関向け 拠出・出資等		(EBRDを含む)	3,788.13	14.5	3,872.61	5.2	28.1			
		(EBRDを除く)	3,680.71	14.5	3,762.79	5.3	27.8			
計		(東欧、EBRDを含む)	13,468.62	17.4	13,768.97	7.9	100.0			
		(東欧、EBRDを除く)	13,238.50	17.6	13,533.72	8.1	100.0			
GNP(速報値)			(10億ドル、10億円)	4,628.55		473,176.90				
対GNP比：%			(東欧、EBRDを含む)	0.29	15.2	0.29	0.6			
			(東欧、EBRDを除く)	0.29		0.29				

* 1994年DAC指定レート：1ドル=102.23円(93年比8円95銭の円高)

* 四捨五入の関係で、各形態の計が合計と一致しないことがある。

* EBRD…欧州復興開発銀行。旧ソ連、東欧諸国の市場経済への移行を支援する。

(112億5900万ドル) に対し、円ベースで8.1%増加(ドルベースで17.58%の増加)し、ODAのGNPに占める割合は0.29%でした(表1-1、1-2参照)。

なお、東欧(ポーランド、ハンガリー、チェッコ、スロヴァキア、ブルガリア、ルーマニア)向け援助実績を含めた日本のODA実績は1兆3769億円(134億6900万ドル)でした。

しかし、援助の質については、^{*}アンタイド化がより一層進展しているものの、贈与比率(グラント・エレメント)はDAC諸国中依然として低い水準にあり、改善が望まれています。今後援助を質的に改善していくためには、JICAの行う技術協力をより一層拡充・強化していくことが望まれます。この技術援助は、

最近その重要性が強く叫ばれている「途上国の組織・制度づくり」を支援するうえできわめて重要であるほか、近年わが国に強く求められている「人的な国際貢献」の中核的事業でもあります。

1994年、わが国は技術協力開始^{*}(コロンボ・プラン加盟)40周年を迎えました。また同時にJICAは、設立20周年を迎えました。今や世界第1位の援助大国となったわが国は、今後とも他の先進援助国と十分な協議や連携を行い、開発途上国との政策対話をより強化しながら、援助に伴うさまざまな課題に対処し、実効をあげるとともに、開発援助で中心的な役割を果たしていくことが求められています。

* アンタイド化…援助の資材などの調達先を援助供与国に限定しないこと。

* コロンボ・プラン…南・東南アジア地域の経済社会開発の促進と生活水準向上を目的に、1950年に26カ国が加盟して発足した協力機構。

1994年度JICA事業概況

わが国のODA実績とJICA事業

前述のとおり、1994年のわが国のODA実績は、総額134億6900万ドル(東欧・EBRDを含む)でしたが、このうち技術協力は30億ドル(わが国のODA全体の22.4%)、技術協力全体のうち、JICA事業の実績は16億5000万ドル(わが国技術協力全体の54.6%)でした。対前年の伸び率は、技術協力全体では16%増、うちJICA事業は17%増となりました。技術協力経費の内訳は、表1-3のとおりです。

なお、1994年度のJICAの当初予算額は、約1726億円で、対前年度比は5.6%増、内訳は、交付金約1579億円、出資金約48億円、受託費約99億円でした。また、わが国の実施する無償資金協力予算2510億円のうち、JICAが実施促進を担当した部分は1617億円(64.4%)でした。1974年度以降のJICA予算の推移は、図

1-2のとおりです。

形態別の人数実績と推移

1994年度のJICA事業実績を人数の面から事業形態別にみると、研修員受入が9562人、専門家派遣が3039人、調査団派遣が7736人、青年海外協力隊派遣が1130人、移住者が45人でした。1983年以降の形態別人数実績の推移は図1-3のとおりとなっています。

地域別の事業実績構成比

1994年度事業実績を地域別にみると、JICAの実施した技術協力の総額のうち、アジアが43.9%、中近東が8.1%、アフリカが14.1%、中南米が21.8%、オセアニアが3.0%、ヨーロッパなどが2.5%でした。地域別の構成と前年度との対比は図1-4のとおりです。

表1-3 わが国のODA実績とJICA事業

(単位：100万ドル)

項目	年(暦年)	1993年	1994年	対前年伸び率
政府開発援助		11,474	13,469	17.4%
技術協力経費(ODAに占める割合)		2,602(22.7%)	3,020(22.4%)	16.1%
うちJICA実績(ODAに占める割合)		1,409(54.1%)	1,650(54.6%)	17.1%
技術協力経費内訳	研修員(うちJICA実績)	351 (201)	374 (223)	6.5%(10.9%)
	専門家・調査団(うちJICA実績)	752 (660)	886 (774)	17.8%(17.3%)
	協力隊(うちJICA実績)	98 (97)	143 (142)	45.9% (47%)
	留学生	360	407	13.0%
	機材供与・研究協力・その他(うちJICA実績)	1,041 (451)	1,210 (511)	16.2%(13.3%)

図1-2 JICA予算の推移

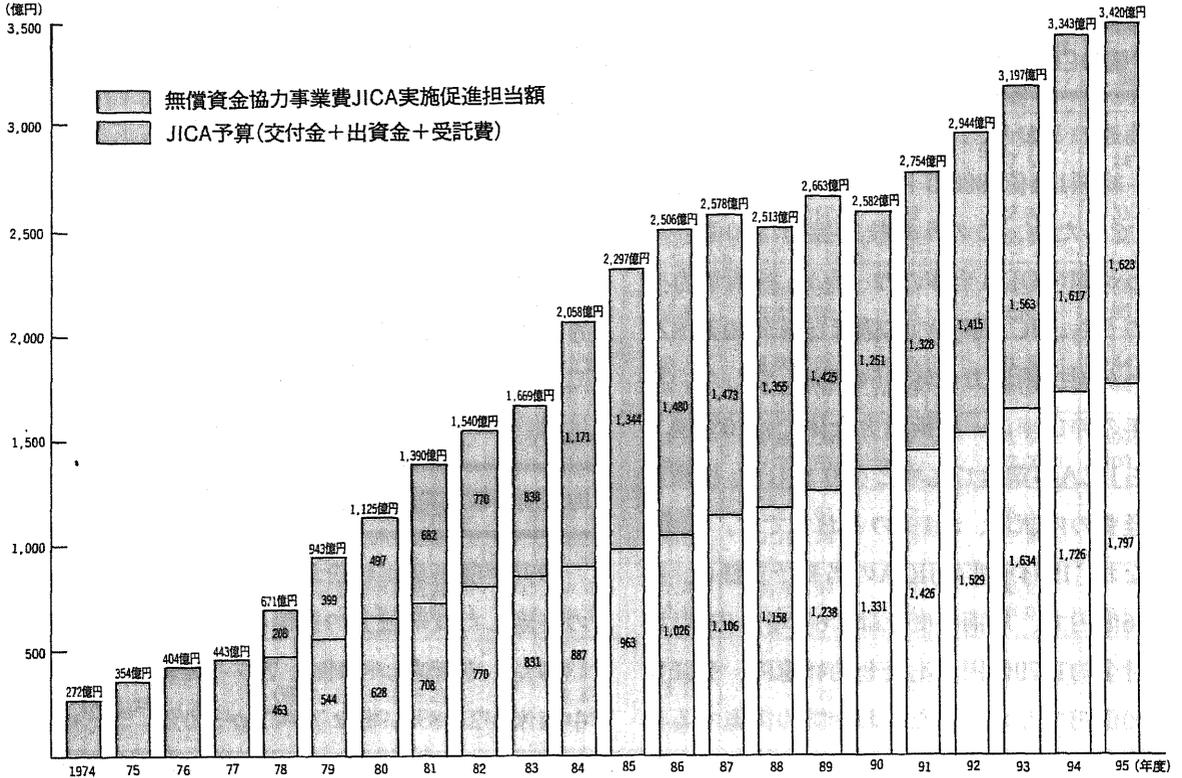
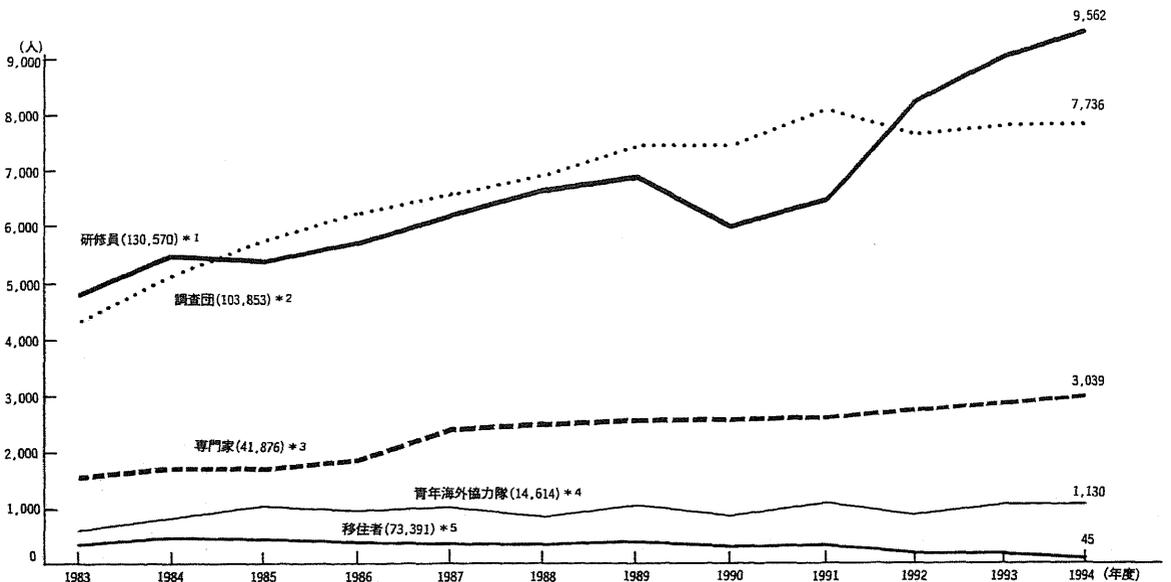
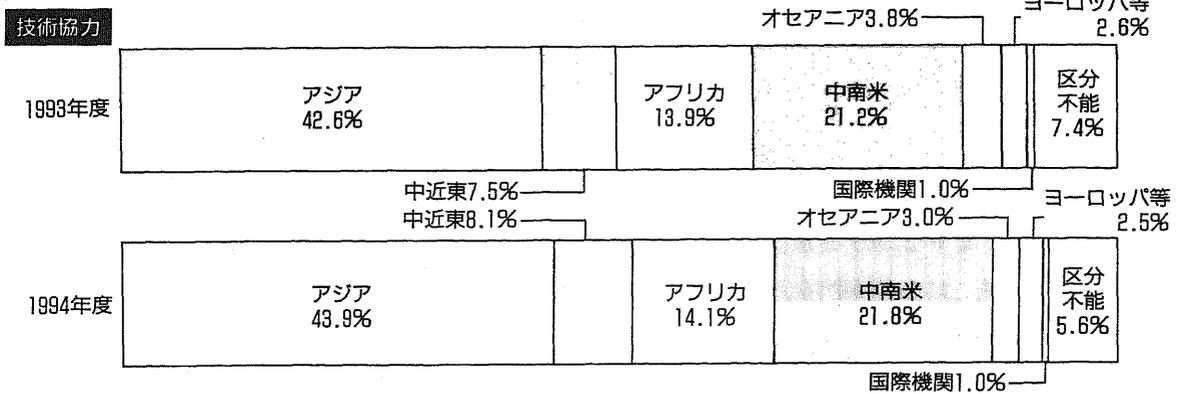


図1-3 形態別人数実績の推移



* 1...1954~1994年度累計 * 2...1957~1994年度累計 * 3...1955~1994年度累計 * 4...1965~1994年度累計
 * 5...1952~1994年度累計

図1-4 地域別経費実績構成比



分野別の事業実績構成比

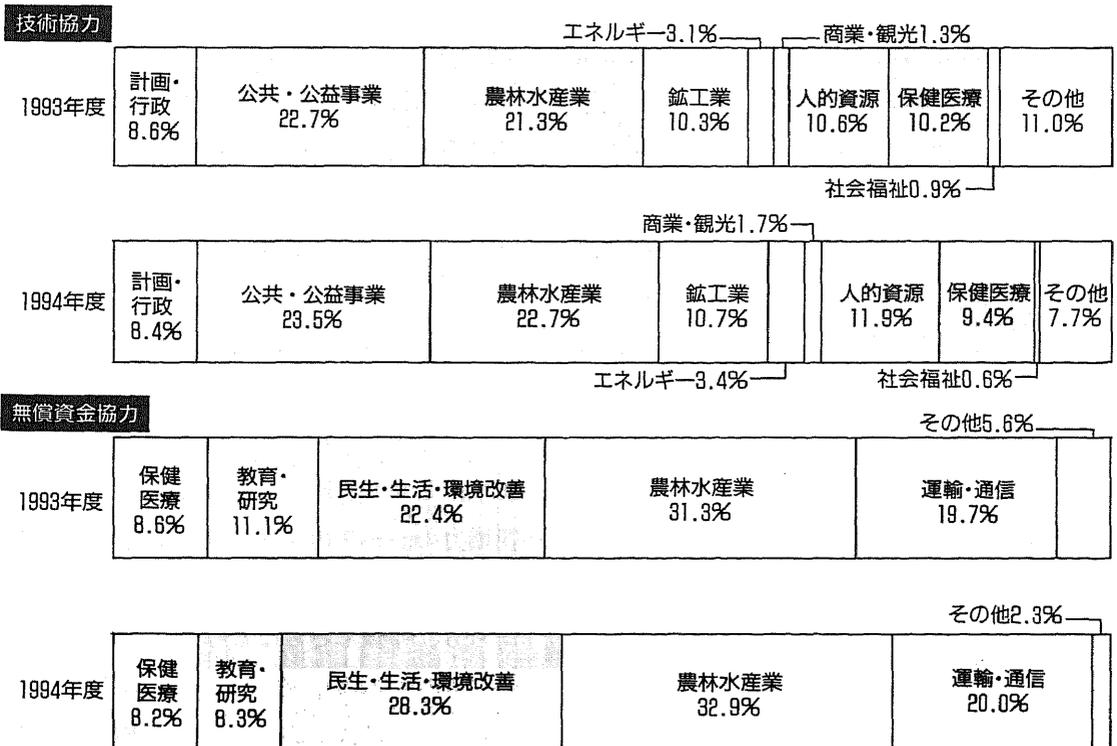
1994年度事業実績を分野別にみると、JICAの実施した技術協力の総額のうち、計画・行政が8.4%、公共・公益事業が23.5%、農林水産業が22.7%、鉱工業が10.7%、エネルギーが3.4%、商業・観光が1.7%、人的資源が11.9%、保健医療が9.4%、社会福祉が0.6%でした。

た。

また、無償資金協力については、JICA担当分の総額のうち、保健医療が8.2%、教育・研究が8.3%、民生・生活・環境改善が28.3%、農林水産業が32.9%、運輸・通信が20.0%でした。

なお、分野別の構成と前年度との対比は、図1-5のとおりです。

図1-5 分野別経費実績構成比



* 1993、1994年度のJICA担当分(一般無償のうち一般プロジェクト、水産無償、食糧増産援助)に関する予算ベース実績。
 * JICAは本予算の無償援助の基本設計調査業務と実施促進業務を担当。