

第1部

国際協力と国際協力事業団

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

政府開発援助（Official Development Assistance：ODA）は、その形態から、①二国間贈与、②二国間政府貸付、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。国際協力事業団（Japan International Cooperation Agency：JICA）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、教育訓練機材や医療機材などの資機材の調達、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災害緊急援助、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。

二国間政府貸付

二国間政府貸付とは、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ウエートが

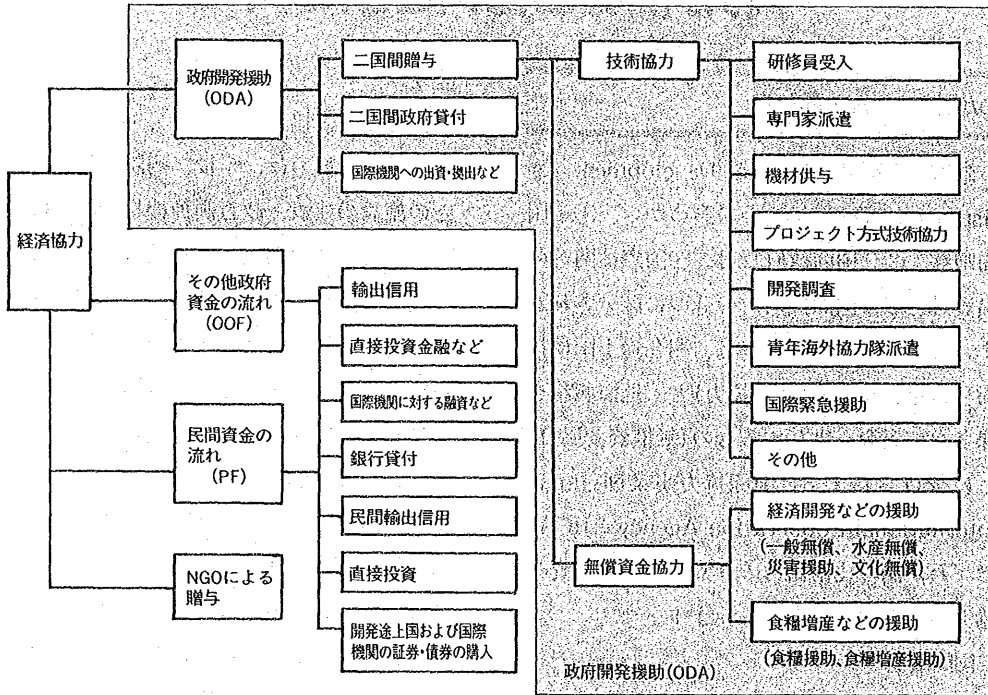
※プロジェクト借款…特定の地域・地区に施設（生産設備、産業・社会インフラ等）を建設・運営するプロジェクトに対し必要な資金を供与する借款。
※商品借款…国際収支支援、国内経済安定が目的の商品（工業資材、工業用原材料、肥料・農薬・農機具等）の輸入に資金供与する短期借款（通常2年）。

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）

多国間援助は、国際機関に資金を出資・拠

出すことによって、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（UNICEF）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

東西冷戦の終結以降、ODAは大きな変化のなかにあります。その変化のひとつは援助対象国の質的変化と量的増大であり、もうひとつは援助分野の広がりです。

冷戦終結を機に、東欧、中央アジア、パレスチナ、モンゴル、インドシナ、南アフリカ共和国など援助対象国が増大すると同時に、途上国の範囲も広がっています。多くのア

リカ諸国のように依然として政治と経済の状況が不安定で、開発が期待どおり進まない国がある一方、シンガポール、ブルネイなど6カ国が1996年1月に援助卒業国となり、1996年末にはイスラエル、香港など8カ国・地域も「卒業」することが予定されています。このようななか、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途上国間協力（南南協力）を支援することも必要となっています。また、新たな援助分野としては、途上国の

※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。1人当たりGDPが8625ドル以上の国、などとなっている。
 ※途上国間協力（南南協力）…途上国間で地域経済協力などを通じて相互の経済発展を図ること。

より安定した経済発展や社会発展のためには、よい統治や民主化支援、あるいは市場経済メカニズムが必要であるという考えのもと、それらの導入に対する援助のニーズが、旧共産圏の国々を中心に出てきています。さらに、援助国が持続可能な開発をめざすなか、環境、人口・エイズ、貧困、開発と女性 (Women in Development : WID)、教育など地球的規模の課題や横断的な課題への取り組みがクローズアップされています。

こうした状況を反映し、1992年6月の国連環境開発会議以降、1994年9月の世界人口会議、1995年3月の社会開発サミットで、国際的な協調のもと、地球的規模の課題に取り組むことの重要性が確認されてきました。1995年9月には、国連主催による第4回世界女性会議が北京で開催され、WIDに関するさまざまな討議がなされました。各種政府間会合と3200にも及ぶワークショップが2週間にわたって行われたこの会議は、政府間会議に189カ

国、NGOフォーラムに3万6000人が集まるという空前の規模となりました。このなかでわが国は、WIDイニシアティブを表明し、教育、経済、社会活動の3分野に重点を置いた途上国女性に対する積極的な支援を打ち出しました。

また1993年にわが国は、日米両国の共同行動計画であるコモン・アジェンダを発表し、地球的規模の課題への強い取り組み姿勢を示しています。環境、技術など15分野で始まったコモン・アジェンダは、その後、子どもの健康、WIDなどのテーマが追加され、1996年5月の時点では、26分野に及ぶ規模の大きな取り組みとなっています。さらに、このうちの2分野である人口とエイズについては1994年に、地球規模問題イニシアティブ(GII)として7年間で30億ドルの予算をめどに、日米両国が協調して重点的な取り組みを行うことが確認されています。

しかし、このような援助ニーズの高度化、

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実施されており、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金や技術などをさします(図1-1参照)。

経済協力開発機構(OECD)の下部機関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(Other Official Flows : OOF)」「民間資金(Private Flows : PF)」

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。

*開発援助委員会(DAC)……OECDの下部機関で、途上国に対する援助や経済協力に関する情報交換、政策調整などを行っている。
*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)が緩いほど数字が高くなる。贈与は100%。

多様化の一方で、ドナーの多くが援助疲れを示しており、援助額が削減されています。とりわけ、かつてはODAのトップ・ドナーであった米国の援助額の落ち込みは著しく、近年の援助政策の方向性からみても、この傾向は続くものと予想されます。こうした援助を巡る環境の変化のなか、1989年以降（1990年を除く）トップ・ドナーの座にあるわが国の援助への期待は、国際社会でかつてないほど大きなものとなっており、まさにリーディング・ドナーとしてのわが国の自覚と責任が問われています。

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こたえるべく、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いっそう効率的、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、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が、包括的に取りまとめられています。重点事項としては、地球的規模の課題への取り組み、基礎生活分野(BHN)、人造りや研究協力など技術の向上や普及をもたらす協力、インフラ整備、構造調整など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の援助の姿勢が明確にされ、前述のように人口問題など地球的規模の課題への取り組みが重点事項とされており、JICAに対してもこれらの課題にいっそう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こたえるため、わが国や、離陸に成功した東アジアや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

※援助疲れ…援助国の財政事情、途上国での成果の不透明感などから援助国が援助に対して情熱を失うこと。

※離陸…経済発展段階のうち、産業全般の進歩、経済近代化を志向する人々による政治権力掌握を前提に、投資率の急上昇等の結果がみられる段階。

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連携、先進国や国際機関との連携、地方自治体との連携、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での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を質的に改善するため、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、人口など地球的規模の課題、BHN、人造り、インフラ整備などへの援助を重点的に実施すること、④NGO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

1995年の開発援助委員会 (DAC) 加盟21か国のODA総額は592億ドル (USドル暫定値) :

表1-1 1994年、95年のDAC諸国のODA実績(支出純額ベース)

1994年						1995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	13,239	22.4	17.6	0.29	16	日本	14,489	24.5	9.4	0.28	15
2	米	9,927	16.8	-1.9	0.15	21	フランス	8,439	14.3	-0.3	0.55	5
3	フランス	8,466	14.3	7.0	0.64	5	ドイツ	7,481	12.6	9.7	0.31	13
4	ドイツ	6,818	11.5	-2.0	0.34	11	米	7,303	12.3	-26.4	0.10	21
5	英国	3,197	5.4	9.5	0.31	14	オランダ	3,321	5.6	31.9	0.80	4
6	イタリア	2,705	4.6	-11.1	0.27	18	英	3,185	5.4	-0.4	0.29	14
7	オランダ	2,517	4.3	-0.3	0.76	4	カナダ	2,311	3.9	2.7	0.42	6
8	カナダ	2,250	3.8	-5.2	0.43	6	スウェーデン	1,982	3.3	9.0	0.89	2
9	スウェーデン	1,819	3.1	2.8	0.96	3	デンマーク	1,628	2.8	12.6	0.97	1
10	デンマーク	1,446	2.4	7.9	1.03	2	イタリア	1,521	2.6	-43.8	0.14	20
11	スペイン	1,305	2.2	0.1	0.28	17	スペイン	1,309	2.2	0.3	0.23	18
12	ノルウェー	1,137	1.9	12.1	1.05	1	ノルウェー	1,244	2.1	9.4	0.87	3
13	オーストラリア	1,088	1.8	14.2	0.35	9	オーストラリア	1,136	1.9	4.1	0.34	9
14	スイス	982	1.7	23.8	0.36	8	スイス	1,084	1.8	10.4	0.34	9
15	ベルギー	726	1.2	-10.4	0.32	13	ベルギー	1,033	1.7	42.3	0.38	7
16	オーストリア	655	1.1	20.4	0.33	12	オーストリア	747	1.3	14.0	0.32	11
17	ポルトガル	308	0.5	24.2	0.35	9	フィンランド	387	0.7	33.4	0.32	11
18	フィンランド	290	0.5	-18.3	0.31	14	ポルトガル	269	0.5	-12.7	0.27	16
19	ニュージーランド	110	0.2	12.2	0.24	20	アイルランド	143	0.2	31.2	0.27	16
20	アイルランド	109	0.2	34.6	0.25	19	ニュージーランド	123	0.2	11.8	0.23	18
21	ルクセンブルグ	59	0.1	18.0	0.40	7	ルクセンブルグ	68	0.1	15.3	0.38	7
DAC諸国合計		59,152	100.0	4.7	0.30	DAC諸国合計		59,200	100.0	0.1	0.27	

*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。

*1995年実績は暫定値。

表1-2 1995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 O D A	贈 与	無償資金協力(東欧を含む)	2,972.95	23.7	2,796.65	13.8	20.2	28.2	
			無償資金協力(東欧を除く)	2,876.19	24.3	2,705.63	14.4	19.9	27.6	
			技術協力(東欧を含む)	3,461.55	14.4	3,256.27	5.3	23.5	32.8	
		技術協力(東欧を除く)	3,422.25	14.4	3,219.30	5.3	23.6	32.8		
		計(東欧を含む)	6,434.50	18.5	6,052.93	9.1	43.7	60.9		
		計(東欧を除く)	6,298.44	18.8	5,924.93	9.3	43.4	60.4		
		政府貸付等(東欧を含む)	4,122.58	-3.2	3,878.11	-10.9	28.0	39.1		
		政府貸付等(東欧を除く)	4,120.09	-3.3	3,875.77	-11.0	28.4	39.6		
		計(東欧を含む)	10,557.07	9.0	9,931.03	0.3	71.7	100.0		
		計(東欧を除く)	10,418.51	8.9	9,800.70	0.3	71.9	100.0		
	国際機関向け 拠出・出資等	(EBRDを含む)	4,170.44	10.1	3,923.13	1.3	28.3			
		(EBRDを除く)	4,070.72	10.6	3,829.33	1.8	28.1			
	計(東欧、EBRDを含む)	14,727.50	9.3	13,854.16	0.6	100.0				
	計(東欧、EBRDを除く)	14,489.24	9.4	13,630.03	0.7	100.0				
GNP(速報値)			(10億ドル、10億円)	5,152.42		484,688.40				
対GNP比：%			(東欧、EBRDを含む)	0.29	15.2	0.29	3.0			
			(東欧、EBRDを除く)	0.28		0.28				

*1995年DAC指定レート：1ドル=94.07円(94年比0円16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。

本書のドル表示はすべてUSドル)でした。このうち日本のODA総額は1兆3630億300万円(144億8900万ドル)で、DAC全体の24.5%を占め、DAC諸国中第1位となりました。前年の1兆3533億7200万円(132億3900万ドル)に対し、円ベースで0.7%増加(ドルベースで9.4%増加)し、ODAのGNPに占める割合は0.28%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1兆3854億円(147億2750万ドル)でした。

しかし、援助の質については、アンタイド化がよりいっそう進展しているものの、グラント・エレメント(贈与比率)は依然として

DAC諸国中低い水準にあり、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いっそう拡充し、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。

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、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…援助の供与資材等の調達先を援助供与国に限定せず、広く第三国、途上国に拡大すること。

1995年度JICA事業概況

わが国のODA実績とJICA事業

前述のとおり、1995年のわが国のODA実績は、総額147億2750万ドル(東欧、EBRDを含む)でしたが、このうち技術協力は34億6000万ドル(わが国のODA全体の23.5%)、技術協力全体のうち、JICA事業の実績は18億950万ドル(わが国の技術協力全体の52.3%)でした。対前年の伸び率は、技術協力全体では14%増、うちJICA事業は10%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、1995年度のJICAの当初予算額は、約1797億円で、対前年度比は4.1%増、内訳は、交付金約1643億円、出資金約50億円、受託費約104億円でした。また、わが国の実施する無償資金協力予算2559億円のうち、JICAが実施促進を担当した部分は1623億円(63.4%)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

1995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1万458人、専門家派遣が3098人、調査団派遣が8617人、青年海外協力隊派遣が1203人、移住者が46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

1995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42.4%、中近東が9.6%、アフリカが14.2%、中南米が21.6%、大洋州が3.0%、ヨーロッパなどが3.0%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)	1994年	1995年	対前年伸び率(%)
政府開発援助		13,469	14,728	9.3
技術協力経費(ODAに占める割合)		3,020(22.4%)	3,462(23.5%)	14.6
うちJICA実績(技術協力経費に占める割合)		1,650(54.6%)	1,810(52.3%)	9.7
技術協力経費内訳	研修員(うちJICA実績)	374(223)	431(260)	15.2(16.6)
	専門家・調査団(うちJICA実績)	886(774)	932(820)	5.2(5.9)
	協力隊(うちJICA実績)	143(142)	158.3(157.9)	10.5(11.3)
	留学生	407	507	24.6
	機材供与・研究協力・その他(うちJICA実績)	1,210(511)	1,433(572)	18.4(11.9)

図1-2 JICA予算の推移

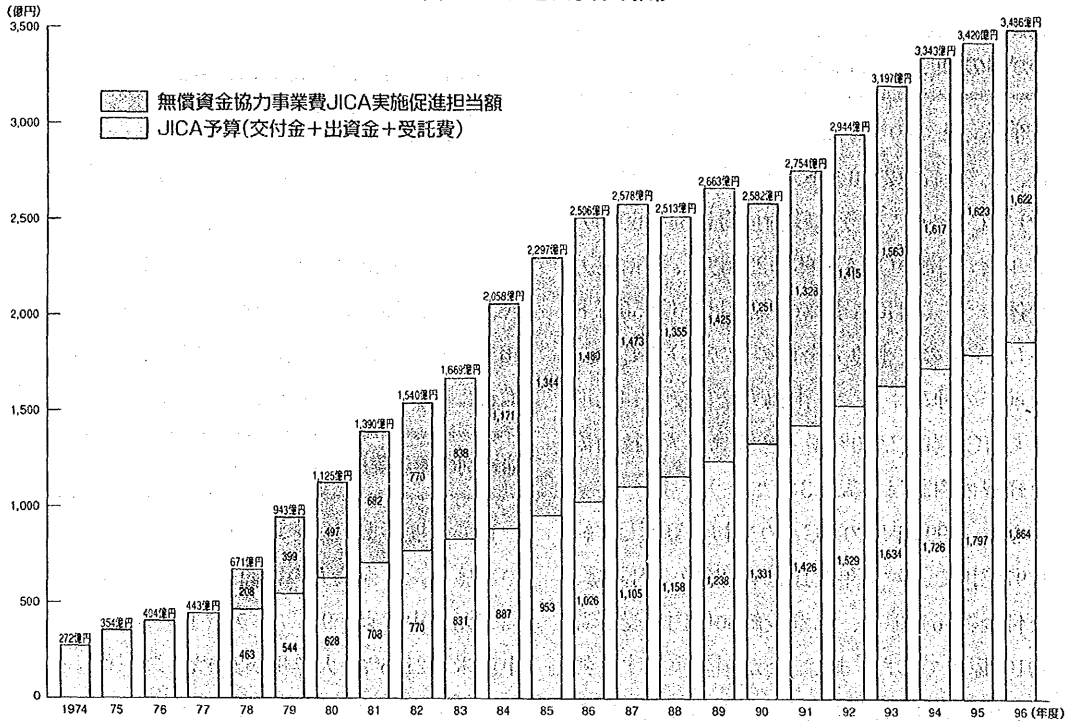
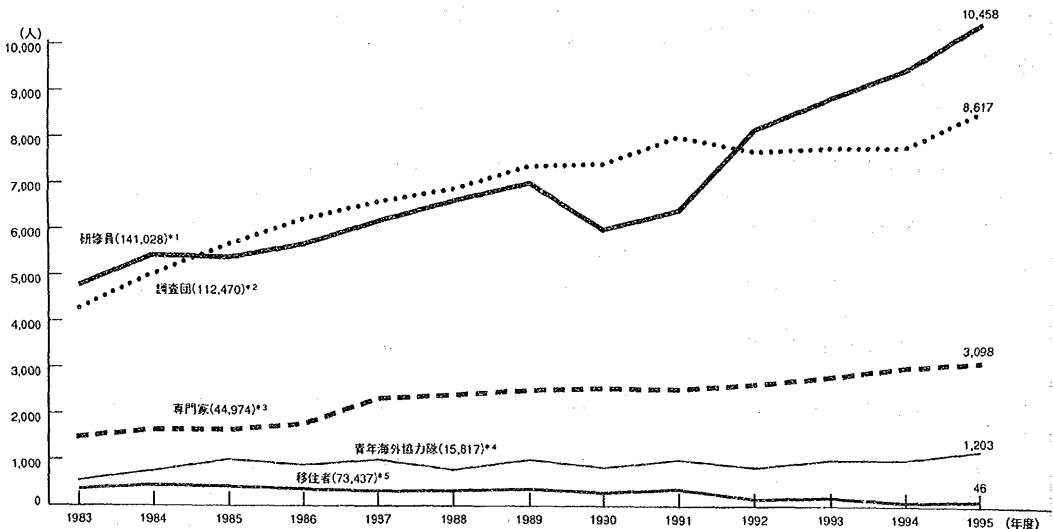
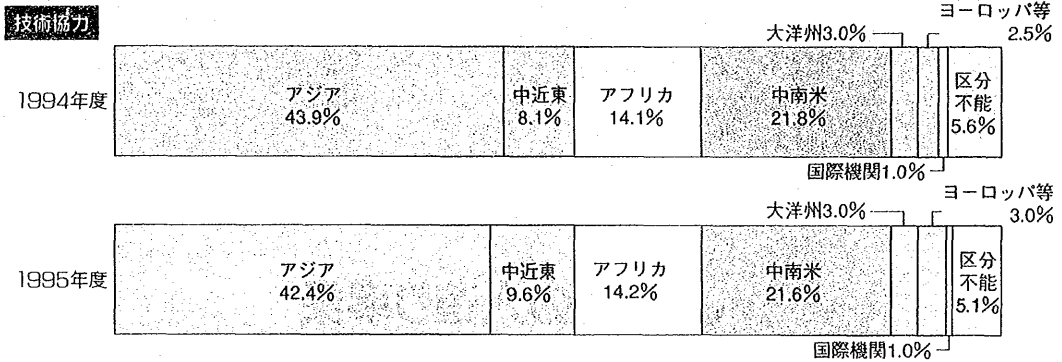


図1-3 形態別人数実績の推移



*1...1954~1995年度累計 *2...1957~1995年度累計 *3...1955~1995年度累計 *4...1965~1995年度累計
 *5...1952~1995年度累計

図1-4 地域別経費実績構成比



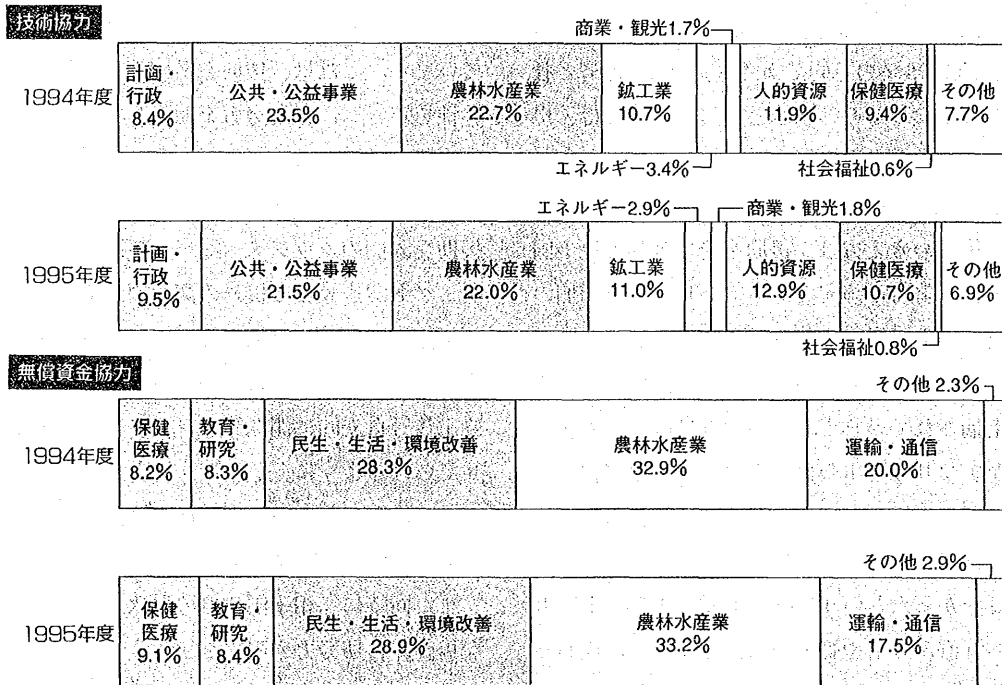
分野別の事業実績構成比

1995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9.5%、公共・公益事業が21.5%、農林水産業が22.0%、鉱工業が11.0%、エネルギーが2.9%、商業・観光が1.8%、人的資源が12.9%、保健医療が10.7%、社会福祉が0.8%でした。

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9.1%、教育・研究が8.4%、民生・生活・環境改善が28.9%、農林水産業が33.2%、運輸・通信が17.5%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



※1994、1995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。

第2章

JICA事業の新たな展開

JICAの人造り事業

JICAは、途上国に対する技術協力と無償資金協力の実施促進業務などを行ってきましたが、開発途上地域の経済や社会の発展に寄与するため、途上国の自立的かつ持続的な発展への支援をめざしています。なかでも、途上国の経済や社会の開発に貢献する人造りや、人造りを通じた国造り、経済、社会の基盤づくりが大きな事業目標となっています。

JICA事業の基本理念

JICA事業の目的である人造りや、経済と社会の基盤づくりの基本となっているのは、以下のような考え方です。

自助努力支援

第一の考え方は、援助を受け入れる途上国の自助努力への支援です。今日、途上国側の自助努力に対する尊重と主体者意識（オーナーシップ）の醸成の重要性が、国際的に強く指摘されています。その背景には、欧米諸国がアフリカを中心に過去およそ30年間行ってきたドナー主導型の援助の方法は、当初期待されていたような結果を必ずしも生むものではなかったという反省があります。途上国側の官僚ポストや管理運営全般までも肩代わりする方法は、途上国の援助に対する依存性を

強め、自助努力を阻んできたという認識です。

こうしたなか、わが国の援助は、みずから経済発展の経験に立ち、途上国の人が自身自身で汗をかきながら精いっぱい努力することを重視してきました。JICAから派遣される専門家は、途上国の特定のポストについてみずから役務を遂行するのではなく、相手国側のプロジェクト責任者であるカウンターパートに対し、基本的に一步下がった立場で指導や助言をする、アドバイザー的役割を果たしています。これは、援助を受け入れる側の主体性を尊重し、自助努力を助長していくために必要なメカニズムです。

JICAは、援助を行う際の前提条件として、援助受入側のカウンターパートの配置、プロジェクト関連設備と機材の調達や運営のための予算措置など、途上国側に応分の負担を必ず求めてきました。これは、途上国側が援助終了後も自立的に開発プロジェクトを持続させていけるように、プロジェクトの運営管理上、人的配置、財政措置の面で途上国側の自助努力を促進するためです。

また同時に、相手国政府の財政基盤が脆弱な場合、自助努力の限界を超える部分については、必要に応じて最小限の適切な支援をし

ています。

人造りの重要性

第二は、人造り援助の考え方です。わが国の技術協力は、日本人専門家と相手国の技術者や行政官という「人」を介した技術移転が主体になっており、「顔の見える援助」としてもきわめて有効な手段です。このような技術協力では、人間を単なる経済的な資源とらえて教育と訓練の機会を提供するのではなく、途上国の人々との全人格的なふれあいを通じて相互理解を深め、現地に合った適正な技術、情報、ノウハウの移転を行います。技術移転には、技術開発、訓練、技術普及のための指導や助言のみならず、技術に付随して求められる組織づくりと制度づくり、政策策定、経済運営や管理システムの構築など、国レベルやセクターレベルでの組織づくり、制度づくりも含まれています。

こうした広い意味での技術移転を通じて、相手国の開発の担い手の育成と組織や制度などの基盤づくりを進めていくことが、「人造り」協力です。「人造り、国造り、心のふれあい」というJICAのスローガンは、まさに技術協力のエッセンスをよく表した言葉といえます。相手国のニーズに根ざした技術、組織、制度がその国に根づいていくためには、短期的な成果よりも、むしろ長期的な成果が重要です。その意味で人造りは、きわめて長いスパンで考えるべき、息の長い取り組みでもあります。

途上国に対する技術協力は、灌漑のための水路や、道路や港湾施設の設計技術といったハードな技術の移転のみならず、施設や設備の管理方法や運営方法、維持管理システム、

経営技術といったソフトな技術の移転をあわせて行う必要があります。また、たとえば農業分野全体にかかわる農業政策の策定や農業開発振興計画の策定、農業協同組合などの組織づくりも重要な協力の対象となっています。そもそも技術協力は、ハード面の技術移転だけでなく、定着のためのシステムづくりというソフトの側面を伴ってきましたが、近年はソフト側面の支援の重要性が高まっています。

特に、インドシナ、中央アジア、東欧などの旧社会主義諸国では、政治体制の民主化や、計画経済から市場経済体制に移行する努力がなされており、あらゆるセクターの発展の基盤となる、法、制度の構築や行政システムの改善が必要となっています。また、経済自由化による構造調整に取り組んでいる開発途上諸国では、財政運営の健全化、国営企業体や公営企業体の民営化など、諸政策の推進が課題となっています。

さらに、タイやマレーシアなど、工業製品の輸出拡大と海外からの設備投資の拡大によって高成長をとげてきたASEAN諸国をはじめ、貿易実務の習熟のほか、製品規格、計量標準の整備や、工業所有権、知的所有権の確立、競争政策の徹底が課題となっている国々が増えています。

JICAはこれらの国々のニーズに応えるため、さまざまなソフト型の支援を拡充しています。

現場に根ざした援助

第三は、人々に届く援助です。1950年代から1960年代には、代表的な開発理論として、一国の経済成長がひいては草の根に浸透していくとする、トリックル・ダウン理論に基づ

※知的所有権…主に工業所有権と著作権に保護される企業等の開発した、技術、ノウハウに関する所有権をさす。近年、国際間取引、とりわけ旧共産圏やNIES、ASEAN等との関係でこの保護が大きな課題となっている。

く協力がありました。

しかし1970年代には、この理論にも一定の限界が出たため、貧困層に直接働きかける基礎生活分野(BHN)のアプローチが提唱されました。JICAは地元の人々の中に入って活動する青年海外協力隊員の派遣をはじめ、村落振興のための技術協力や、水供給、医療改善、保健改善のための調査など、BHNの取り組みを積極的に行っています。

また、技術協力のなかでは、貧困対策、公衆衛生、家族計画・母子保健の分野で、地域住民を直接の対象とするような、地域社会に根ざした案件が増えています。こうした案件では、援助の成果を広く地域住民に役立てることができるように、地域社会の実状を詳細に調査し、住民参加を促すための知識、技術の啓蒙・普及活動を行うとともに、プロジェクトの現場で活動する政府下部機関の職員を指導していく必要があります。

さらに、こうした活動の成果を、プロジェクトの対象地域へ広範に普及していくことも重要です。このためには、JICAプロジェクト・チームが主体となって活動するだけでなく、草の根レベルでの活動経験の豊かな現地NGOの協力を得るために、彼らの住民と密着した活動に対する支援も求められます。

JICAは、今後もよりいっそうのWID配慮や社会配慮を行い、NGO活動との連携強化を図るとともに、受益者である住民や地域社会の開発計画の策定、事業実施への参加を通じ、地域社会の能力形成をめざす参加型開発の促進が必要と考えています。

協力効果をあげるための種々のアプローチ

JICAは、以上のような基本理念に基づき、途上国の多様で複雑なニーズにきめ細かく対応し、よりよい協力の効果をあげるために、次の4つのアプローチを重視しています。

地域別・国別アプローチ

第一は、地域別、国別のアプローチの強化です。150カ国を超えるJICAの援助の受入国は、自然、社会、文化、政治、経済の状況がそれぞれ大きく異なっており、これらの国々の開発ニーズも、近年は従来の人材訓練や研修、経済や社会の基盤整備から、環境保全、市場経済化支援、輸出振興などへと、きわめて多様化しています。

このためJICAは、地域、国ごとに社会開発、経済開発の現状と課題を的確に把握して整理し、援助のニーズに基づいてその戦略を検討し、実施していくための体制強化に力を入れてきました。国ごとに援助の重点項目を明らかにした援助実施指針を作成し、優良な援助案件の発掘・形成、要請案件の検討、案件の計画、実施を通じた一連の過程で一貫した調整機能を果たすべく、「地域別・国別アプローチ」の強化を図っています（詳細は後述の「国別アプローチ」を参照）。

事業の運営管理と評価の強化のためのアプローチ

第二は、プロジェクト・サイクル・マネジメント (Project Cycle Management: PCM) 手法による、事業の運営管理と評価の強化のためのアプローチです。PCMでは、まず、プロジェクトの目標、成果、活動、投入の4要素や、これらに影響を与え得る外部的な条件を、定量的な指標を含めて論理的に整

理することにより、援助プロジェクトの計画と運営管理を効果的、効率的に行うことを目的としています。そしてプロジェクトの成果を、当初の計画との比較と援助効果の分析とを通して評価し、その結果から得られた教訓や提言を新たなプロジェクトの計画、実施に生かします(詳細は後述の「事業の計画・運営管理・評価機能の強化」を参照)。

総合的なアプローチ

第三は、総合的なアプローチです。国別の多様な援助ニーズに応じたり、国境を越えて対応を考えていかなければならない環境やエイズの問題に対処していくためには、従来の単一のセクターや援助形態にとらわれない、機動的な援助に取り組むことが重要となっています。JICAでは、プロジェクト方式技術協力の案件と無償資金協力による施設の建設や機材の供与との連携はもちろん、個々のプロジェクトの領域を包含する地域総合的な開発計画の策定支援や、多様な技術協力と、無償資金協力などを結びつけたプログラムタイプの協力を行っています。

複数の援助形態を組み合わせた援助の取り組み事例では、^{*}パッケージ協力として無償資金協力や専門家派遣、青年海外協力隊事業を合わせて行われている、フィリピンの「理数科教育パッケージ協力プロジェクト」、^{*}アンブレラ協力として有償資金協力を組み合わせて行われている、インドネシアの「農業・農村開発アンブレラ協力プロジェクト」などがあります。総合的な援助の取り組み事例では、薪炭林伐採による森林破壊を食い止めるための森林保全プロジェクトの一環として、住民の生活向上を目的に、社会インフラ整備プロ

ジェクト支援から着手した、いわゆる「社会林業」の代表である、ネパールの「村落振興・森林保全計画プロジェクト」があります(ネパールの事例については、第2部第2章アジア地域IIを参照)。

特に、国家という垣根を越えて地球的規模での対応が必要となっている森林破壊、砂漠化、人口・エイズや、貧困などの課題に対応していくために、総合的なアプローチがさらに重要になっています(後述の「環境、人口、WID、教育の課題に対する取り組み」を参照)。

連携アプローチ

第四は、日本国内の援助、開発の関連機関や、他の先進国の援助機関、国際開発機関との協調と連携を図るアプローチです。現在は途上国の開発ニーズの増大や地球的規模の課題の顕在化などとも相まって、各国、各機関が協調して取り組むべき課題や、援助の重複を調整する必要性が増大しています。

このようななか、JICAは、他の援助機関との情報交換をはじめとして、具体的な援助実施での相互補完を図り、援助の計画・実施段階でのNGOや地方自治体との協力関係も模索しています。タイやインドネシアなどの新たな援助供与国の途上国に対する開発援助を支援する、「南南協力」への支援も始まっています(後述の「国民参加型援助の推進」「他の援助機関、国際機関との連携」「途上国間協力(南南協力)支援の推進」を参照)。

多様化するニーズへの対応に向けて

JICAは、以上のような基本理念とアプローチのもとに、開発途上国の経済と社会の持続

^{*}パッケージ協力…援助の重点分野の絞り込まれた開発目標に対し、無償資金協力や技術協力を組み合わせて行う協力。

^{*}アンブレラ協力…国家レベルの開発目標や援助重点分野の上位目標達成のため、技術協力、無償資金協力、有償資金協力を組み合わせて行う協力。

可能な発展に寄与するため、JICA事業のさらなる向上をめざしています。2000年に向けて、①的確なニーズの把握と効果的な援助プログラムの策定、②質の高い援助マネージメント、③途上国援助の知識・ノウハウの開発と蓄積、情報の積極的な発信（そのための評価、調査研究の重要性）、④国民に開かれた援助の実施、⑤人材、資金、情報の援助資源のすそ野の拡大、を実現することを目標に、取り組みを開始しています。

本章では、JICAの直面している主要課題と取り組みを、「国別アプローチ」「事業の計画・運営管理・評価機能の強化」「環境、人口、WID、教育の課題に対する取り組み」「国民参加型援助の推進」「他の援助機関、国際機関との連携」「途上国間協力(南南協力)支援の推進」に分けてまとめています。

国別アプローチ

国別アプローチ

1995年度にJICAは、150カ国を対象に協力事業を実施しました。これらの国々は自然、歴史、社会、文化の多様性に加え、政治や経済の体制も大きく異なっています。また、近年の開発途上国内外の経済状況と社会状況の変化に伴い、その開発ニーズは従来のBHN、経済インフラ整備、社会インフラ整備から、民主化、構造調整、市場経済への移行、輸出振興、産業のハイテクノロジー化、さらには貧困撲滅、環境保全へと、高度化、多様化したものになっています。

わが国は、開発途上国ごとに異なる発展段階と開発ニーズに応じて、各種の援助形態を有機的かつ効果的に連携し、きめ細かな援助を実施しています。

このためJICAは「国別アプローチ」として、「国別援助研究会」などによって各国の社会開発、経済開発の現状や政策課題を詳しく調査し、解決すべき問題点を的確に把握したうえで、優先すべき援助の重点分野と地域を明確にし、効果的で効率的な協力内容と形態を援助実施指針などとしてまとめています。

国別援助研究会

JICAは1986年度に、国別アプローチの一環として「国別援助研究会」を設置しました。ここでは多くの学識経験者の参加を得て、主要被援助国・地域についての分析や現地調査などにより、効果的で効率的な国別援助にかかわる調査研究を行っています。

国別援助研究では、特定の国や地域に関す

る社会、経済、政治の動向、国家開発計画と重点分野の現状、援助動向の分析、今後のわが国の援助の方向性について、半年から1年をかけて検討します。そしてさらに、相手国政府機関や研究機関との意見交換や日本国内での公開パネル・ディスカッションのコメントを加え、提言報告書を作成します。この報告書は、援助の重点被援助国、特に重要な途上国・地域のなかから、毎年3、4カ国(地域)を選定してまとめたもので、政府ベースでの政策対話を行う「経済協力総合調査団」が対象国に派遣される際にも、重要な参考資料となります。

援助実施指針と支援体制づくり

またJICAは、上記の研究結果や各国との政府ベースの政策対話などの結果を踏まえ、各国の開発計画、開発政策を分析し、協力の実施にあたって国別ガイドラインとなる「国別援助実施指針」を作成しています。これは、JICAの在外事務所所在国を中心に60カ国を対象として、経済状況、社会状況、中期的国家開発計画と政策、セクター別の目標と課題

表2-1 国別援助実施指針(標準項目)

- ①政治・経済・社会状況
特記事項(環境、WID、軍事支出など、民主化・基本的人権)
- ②経済・社会開発の現状
開発計画の概要
開発重点分野、主要政策、開発推進上の問題点など
- ③国際機関・先進国の援助動向(わが国の援助動向を含む)
- ④援助の重点分野
セクター、主要目標、目的、内容、重点地域
- ⑤協力の実施に際しての留意事項
- ⑥評価結果のポイント(重要なフィードバック事項)

図2-1 国別援助研究の流れ

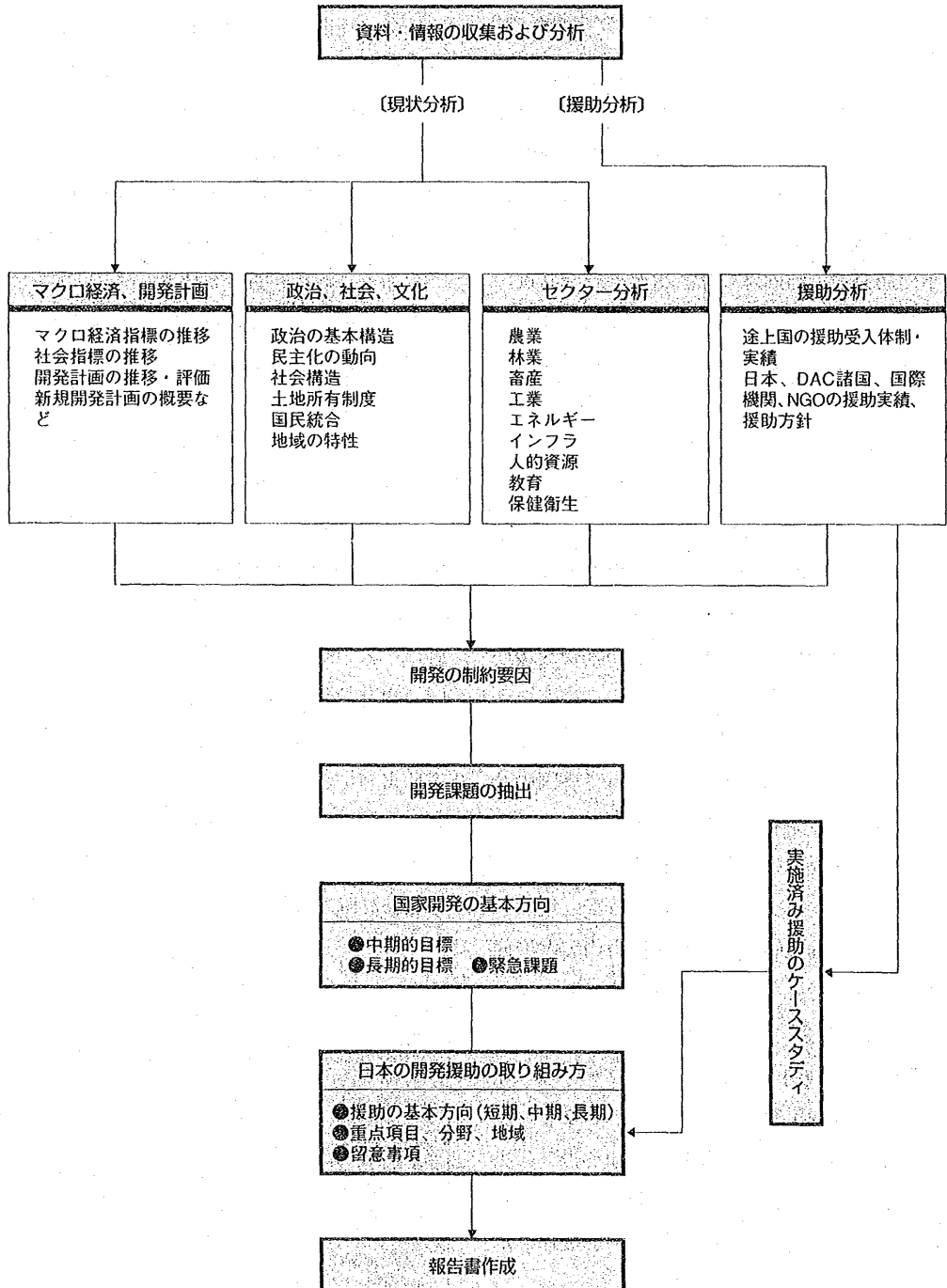


表2-2 国別援助研究事例

援助研究会名	座長名	援助研究会名	座長名
フィリピン	高橋 彰	ネパール	山口 博一
タイ	鳥居 康彦	マレーシア	村上 敦
インド	中根 千枝	南部アフリカ	小田 英郎
インドネシア	市村 真一	フィリピン(第2次)	高橋 彰
中国	大来 佐武郎	インドネシア(第2次)	市村 真一
バングラデシュ	渡辺 利夫	ヴェトナム	石川 滋
パキスタン	平島 成望	インド(第2次)	中根 千枝
アフリカ	服部 正也	ガーナ	犬飼 一郎
ブラジル	水野 一	セネガル	原口 武彦
スリ・ランカ	広野 良吉	タイ(第2次)	西野 文雄
オセアニア	中内 恒夫	パキスタン(第2次)	平島 成望
エジプト	石川 滋	ジョルダン	立山 良司
ケニア	犬飼 一郎		

を整理、分析し、JICA援助事業を実施するための対応方針をまとめたものです。

事業の実施主体であるJICAが、責任をもって事業を効果的、効率的に実施するためには、国別の「援助実施指針」に基づき優良案件を発掘・形成、選定したのちに、計画的実施に移し、その評価結果を事業の計画、策定、実施にフィードバックすることが必要です。プロジェクト方式技術協力や開発調査の要請案件の審査の際には、これら「援助実施指針」との整合性に留意した案件の検討を行っています。

一方、このような国別アプローチに基づく事業実施体制を支援、強化するためには、JICA内の関係部署間の調整が必要です。JICAは1989年に国ごとの援助実施の企画調整役を果たす企画部地域課を2課体制とし、1991年には3課体制としました。引き続き研修事業部、派遣事業部、青年海外協力隊事務局、さらに基礎調査部でも、同じく地域割りによる3課体制を確立しました。

また1990年度からは、援助対象国の政治や

経済の概況、開発計画、わが国や他の援助国、国際機関の援助動向に関する情報を整理し、「国別協力情報ファイル」に取りまとめています。1995年度は111カ国分を作成しました。

事業の計画・運営管理・評価機能の強化

計画・運営管理機能の強化

開発援助プロジェクトの事業管理機能の強化は、開発援助の実施機関であるJICAの最重要課題です。JICAは、計画・実施・評価の一連の過程を管理するプロジェクト・サイクル・マネージメント（Project Cycle Management：PCM）手法を、JICA事業の標準的管理手法として1994年から導入し、以来改良と普及に努めています。PCM手法の導入は、技術協力の重点が、単なる経済開発から、社会開発や環境と調和のとれた持続的発展へ、あるいは技術、知識、専門的技術の移転から、機構制度づくりや、政策検討、開発運営実施にかかわる能力開発へと移行しつつあることに対応して、より効果的、効率的に開発援助を実施することを目的とするものです。PCM手法は、

- ①プロジェクト・サイクルの全過程に適用される一貫性
- ②問題点の「原因←→結果」を明確にし、問題点を解決するための「手段←→目的」関係を導き出す論理性

③立案時からプロジェクトにかかわる直接の受益者や影響を受けるグループの参加を得て、彼らの現状や意向を十分に計画づくりに反映する参加型であることを特徴としています。

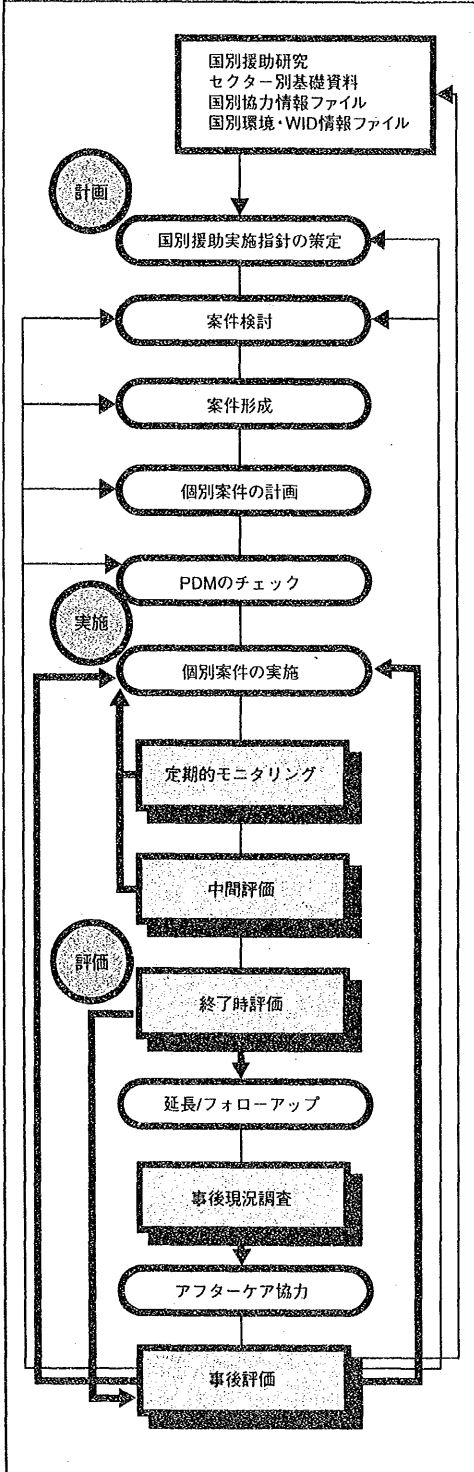
1995年度には、原則としてプロジェクト方式技術協力の新規案件すべてについて、PCM手法の中核となる、プロジェクトの目標、成果、活動、投入とそれぞれを規定する指標や外部条件などをひとつの表に要約したプロジェクト・デザイン・マトリックス（Project Design Matrix：PDM）を作成し始め、PCM手法のいっそうの普及を進めています。PCM手法はこれまで、案件の計画段階での活用を中心としてきましたが、今後はモニタリングや評価段階での導入をより強化していく計画です。

また、プロジェクト形成調査でのPDMの作成をはじめ、プロジェクト方式技術協力以外の形態である開発調査、無償資金協力、専門家派遣、青年海外協力隊派遣、研修員受入の各事業での導入をさらに促進していく計画です。

プロジェクト要約	指標	指標入手手段	外部条件
上位目標 ▲ ← (結果) (目的) ← (原因) (手段)	←	→	開発効果を持続させるための条件
プロジェクト目標 ▲ ← (結果) (目的) ← (原因) (手段)	←	→	上位目標を達成するための外部条件
成果 ▲ ← (結果) (目的) ← (原因) (手段)	←	→	プロジェクト目標を達成するための外部条件
投入 ▲ ← (結果) (目的) ← (原因) (手段)	←	→	成果を達成するための外部条件
			投入を開始するための前提条件

表2-3 プロジェクト・デザイン・マトリックス(PDM)と因果連鎖

図 2-2 PCMの概念

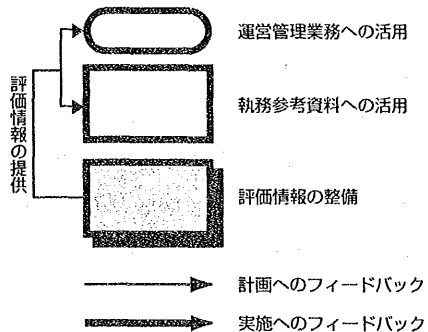


評価機能の拡充・強化

プロジェクトの事業管理機能のなかでも、評価機能の強化はとりわけ重要な事項となっています。

JICAは、プロジェクトの計画・立案から協力の終了までの一連のプロジェクト・サイクルに評価業務を明確に位置づけ、協力実施中、終了時、終了後のプロジェクトを対象として、体系的に一貫した評価の実施に着手しています。評価の機能は、計画どおりの活動が当該プロジェクトに投入されているか、その結果、所期の成果をあげ当初計画した目標を達成しているか、目標を達成したプロジェクトはどのような効果をあげているかなどを、できる限り客観的に審査することです。

評価調査を通して得られた情報は関係先に提供され、プロジェクト・サイクルにフィードバックされます。進行中のプロジェクトでは、評価情報に基づいて活動の進捗状況が的確に把握され、必要に応じて協力の計画内容の変更、効率的な軌道修正や協力期間の延長、協力終了後の案件での機材の修理やスペアパーツの供与など、追加支援のアフターケアを



行い、プロジェクトの協力効果を持続させ、自立発展を促します。

また、評価結果から得られた教訓と提言は、新規案件の形成、審査、計画・立案や、実施中の事業改善にフィードバックされ、援助遂行能力を高めています。

JICAが採用している評価項目は、①目標達成度、②効果、③実施の効率性、④計画の妥当性、⑤自立発展性、の5項目で、これは開発援助委員会(DAC)加盟諸国や国際援助機関でも広く用いられています。これらの異なった視点から総合的にプロジェクトを評価することで、よりバランスのとれた評価を行うことができます。

JICAの事業形態は、種類が多岐にわたっているため、異なった段階ごとに適正な事業管理をする必要があります。プロジェクトの計画・運営管理に導入されているPCM手法のプロジェクト・サイクルの概念は、評価情報が適切にフィードバックされて初めて、ひとつのサイクルを描くというものです。したがってJICAは、今後とも評価活動をさらに充実させ、評価情報の整備、提供、活用の促進に努め、プロジェクト・サイクルを十分に機能させることで、プロジェクトの計画・運営管理を強化していく予定です。

なお、JICAでは1995年度から、『事業評価報告書』を発行しています。これは、援助関係情報の公開が社会の強い要請であるのと同時に、「援助は役に立っているのか」「協力案件の評価結果から得られた教訓は活かされているのか」といった国民の疑問に答え、いっそうの理解と支持を得るために、現在行われている援助や評価活動を積極的に紹介し、情報

の発信に努めていくというJICAの考えを示したものです。