

第I部

ODAとJICA事業



NGO、地方自治体、大学 などとの連携の強化



援助する側、される側にかかわらず、より多くの人が参加できる国際協力をめざして——。日本のNGOが主導し住民ボランティアが支える栄養失調児のための給食サービス（ミャンマー・開発福祉支援事業）

多様化する援助ニーズと援助の担い手

近年の援助ニーズの多様化に伴い、これまでの援助分野であった開発途上国の人作り（人材育成）、人間の生存に必要な最低限の欲求を満たすための保健医療サービス、飲料水供給、食糧の確保といったベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN^{*}）の充足がいっそう重要なものとなってきています。さらに従来、日本が重点的に援助資金を投下してきた途上国の開発に必要な社会・産業の基盤、つまり道路や鉄道といった運輸交通網、電力、通信・放送の整備は、地球的規模の経済活動（グローバリゼーション）のいっそうの促進にとって、欠くことのできない条件になっています。

こうしたこれまでの援助ニーズに加え、緑の喪失による砂漠化、オゾン層の破壊による温暖化といった地球規模の環境の悪化、食糧やエネルギーの危機、人口爆発、エイズなどの感染症や麻薬の蔓延、テロや国際的な犯罪の広がりに対抗するための「人間の安全保障」の確保に開発援助は大きな役割を果たすことを求められています。

また、1980年代の世界銀行やIMFの構造調整融資の進展によって、アフリカを中心とする開発途上国で、さらには89年以降の東欧革命と91年からの旧ソ連の崩壊に伴う新たな独立国家共同体の成立によって、旧社会主義諸国で、それぞれの政治経済の国家統制の撤廃が進み、権威的な政治体制からの民主化と、経済の競争原理の導入による国営企業の民営化に見られるような市場経済化が進行しており、援助もそれを支援してきました。

具体的には、国内産業の保護手段であった関税障壁の撤廃による貿易の自由化、政府の許認可権あるいは価格の統制や補助金の撤廃による営業の自由化、経済取引などの規制緩和の促進、投資促進のために輸出加工区の設置を講ずる産業政策、工場近代化、企業のリストラ、生産管理、経営管理、経営診断、品質管理、人事・労務管理、マクロ・ミクロの経済政策、財政金融政策、税制や法の整備のための協力が行われています。

こうした新たな援助ニーズに応えるため、開発途上国の行政官庁に政策アドバイザーが、企業団体に経営顧問が派遣されています。専門家のソースとしては、これまでの官庁の行政官のみならず、民間シ

ンクタンクの開発プランナーや、大学教授などの経済研究者、会計監査法人や銀行などの金融関係者、民間メーカーの技術者、税理士、弁護士といった専門職の人材が派遣されています。

人材派遣の援助要請に対して、国際協力事業団 (Japan International Cooperation Agency: JICA) は、これまで主として日本の中央官庁の持つ行政サービスの手法・ノウハウと人材で対応してきました。また、これを補うものとして、地域住民向けのサービスとしての公共交通、上下水道、廃棄物処理、保健衛生・母子保健、社会福祉、農業普及、初等・中等教育、職業訓練、環境保全といった分野で、日本の地方自治体の蓄積してきたノウハウと人的資源を中央官庁を通じて確保してきたのが実情です。また民間企業の有する技術や人材についても、行政サイドからの働きかけで推薦されたもので、直接民間企業がコマースベースで人材を提供する形にはなっていないため、企業への対価の支払いは十分でないのが実情です。

「人間中心の開発」が提唱され、貧困対策、初等・中等教育、保健医療、農村女性の自立支援といった観点を従来にも増して重視した、地域住民に広範に裨益する事業の発掘・形成・実施と、事業への住民の参加の必要性が強調されてきています。

こうした多様な援助ニーズに応えるため、JICAは、これまでの中央官庁を通じた公務員や民間企業を主体とした援助人材に加え、一般市民からの開発援助専門家を確保することを目的に、1997年度から公募によるリクルートを開始しています。

さらに、広く国民一般の開発援助事業への参加を促進するため、従来の青年海外協力隊事業に加えて、中高年対象のシニア海外ボランティア事業を拡充しています。

NGO との連携への取り組み

1998年12月の「特定非営利活動促進法 (NPO法)」

の施行に伴い、国際協力を実施する非営利の民間団体 (NPO あるいは NGO) の政府開発援助 (Official Development Assistance: ODA) 事業への参加の重要性が認められる機運が高まっています。開発援助に従事している NGO は、住民個人ではなく、村落などのコミュニティを対象に、農業、保健医療、教育などの分野にかかわり、住民の生活の質の持続的な向上を図ってきました。

JICA では地域社会や地域住民を直接の対象とした「草の根」レベルの協力事業の実施にあたって、NGO との連携を模索してきました。これまでも、社会開発、保健・人口、貧困対策などの分野で、現地住民の生活を改善する住民参加型の協力を推進するため、JICA は開発途上国の研修員の受入れ、海外のプロジェクトへの専門家の派遣、あるいは海外のプロジェクト発掘の調査に、日本の NGO の協力を得てきました。

地域住民に直接届く草の根レベルの援助をいっそう拡大し、効率的に実行するには、NGO の経験と人材を広く活用し、NGO がより JICA 事業に参画していくことが不可欠です。NGO と JICA が援助に対する考え方を相互に交換して理解を深めるため、1998年10月、ネットワーク型の NGO との間で NGO-JICA 協議会が発足し、定期的に会合が催されています。

さらに JICA は、アジアの NGO と日本の NGO との間で、住民参加を基礎としたプロジェクト実施について、その援助手法や考え方を相互に学習し、共同事業の可能性を探るため、1999年3月に沖縄県で NGO ワークショップを開催し、実施に移すべき内容を提言に取りまとめました。

これまでも NGO 関係者は、JICA が国際協力総合研修所で実施している各種の技術協力専門家養成研修コースに参加してきましたが、1998年度からは、NGO と JICA の職員が互いの援助手法を学び合う場として NGO-JICA 相互研修を始めました。

一方外務省は、日本の NGO による海外での開発援助事業を促進するため、1989年度に国際開発協力

関係民間公益団体補助金（略称NGO事業補助金）制度、および内外のNGOなどが実施する比較的小規模のプロジェクトを資金協力で支援する「草の根無償資金協力」を導入しました。他方JICAも、開発途上国の福祉向上を推進し、「DAC新開発戦略」が掲げる貧困人口の半減、乳幼児死亡率、妊産婦死亡率の低減を目標に、地域に密着したローカルNGOにJICA事業を委託する「開発福祉支援事業」を1997年度に発足させています。また1999年度には、開発途上国の地域住民の持続的な開発と、自助努力支援を行うため、日本国内のNGO、地方自治体、大学などに社会開発分野や知的支援分野でのプロジェクト実施を委託する「開発パートナー事業」を発足させました。

また青年海外協力隊事業とNGOとの関係については、村落開発、地域保健、児童教育、社会福祉などの分野で、青年海外協力隊員が開発途上国の現地NGOで活動しているほか、帰国した隊員が日本国内のNGOに参画して、引き続き地域の活性化と国際協力を携わっています。また帰国した隊員で組織された青年海外協力隊OB会は、地域のNGOとして地方自治体や地域住民と協力して、国際交流・協力、開発教育などの分野で活動しています。

地方自治体との連携への取り組み

近年の地場産業の貿易・投資活動に見られる経済の国際化と、それに伴う日本人の海外渡航、外国人の日本での研修・就労など人的交流の国際志向の高まりとともに、国際交流・協力事業に積極的に取り組む地方自治体が増えています。日本の地方自治体は、地域住民の国際的な事象への関心から発生した交流事業に加え、地域の活性化をも視野に入れて、国際協力の担い手になっています。

また地方自治体との連携は、地域住民の関心を敏感に施策に取り入れ、地域住民に国際協力の必要性を理解してもらい、国際協力に参加を得るという点

でJICAにとって重要な課題です。さらに地方の有する豊富な人材とノウハウを国際協力事業に有効に活用することは、日本が国際協力の場で今まで以上の人的貢献を果たしていくために必要不可欠です。

その一助として、JICAは地方自治体、NGOなどとの共催で開催する国際協力市民講座、各種シンポジウム、ワークショップ、セミナーに、また開発教育を支援するため小学校から大学までの教育機関に、技術協力専門家、青年海外協力隊員の経験者、JICA職員、海外から招いた技術研修員をリソース・パーソンとして参加させる「サーモンキャンペーン」を1998年度から発足させています。

地方自治体との連携を図るため、JICAは地方自治体の国際協力担当者を対象とした実務研修を実施しているほか、定期的な会合、意見交換会を開催し、JICAの実施する国際協力事業の制度、予算に対する理解の促進に努めています。

1998年度にJICAが地方自治体などとの連携のために導入した新たな制度には、自治体などが発意した案件を途上国の自治体・政府機関に提案して専門家を派遣する「国民参加型専門家派遣事業」や、自治体、NGO、大学などが計画する研修員受入事業をJICA事業として実施する「地方枠」研修員受入制度があります。

このほか、自治体などとの連携案件の積極的発掘・形成のために、自治体や地元のNGOとの意見交換を行う「自治体連携案件形成ワークショップ」を1998年度から開催しています。大分県では南部アフリカのマラウイに対する「一村一品運動」の普及をテーマにワークショップを開催し、地場産業の育成や村興しのノウハウを伝える協力が実現しました。さらに、このワークショップは、後日、大分県の協力を得て、プロジェクト形成調査となって結実し、今後の協力が具体化する予定です。

参加型協力事業の推進



シニア海外ボランティアをはじめ、市民の参加意欲は高まっている（サモア）

参加意欲の高まり

国際協力に関心を持ち、活動に参加する市民が増えています。たとえばODA広報活動の一環として1992年から毎年、東京の日比谷公園で開催されている市民参加イベント「国際協力フェスティバル」への来場者は、6年間で9万人も増え、1998年には2日間で16万5000人を数えるまでになりました。

国際協力に携わる市民団体の数もここ10年あまりの間に急増しています。NGO活動推進センターの調査によれば、国際協力分野の主要NGO 368団体の4分の3にあたる276団体が1980年代後半以降に設立されており、そのうち190団体の設立時期は90年代となっています。

国際協力に対する市民の関心、参加意欲がこのように高まってきた背景としては、以下が挙げられます。

- ①経済、情報のグローバル化に伴う、地域社会の国際化や市民レベルの交流の進展
- ②地球規模の課題のクローズアップに伴う、「地球市民」意識の芽生え、広まり

③社会の変化や価値観の多様化に伴う、ボランティア活動への関心の高まり（特に1995年の阪神・淡路大震災をきっかけとしたボランティア活動の活発化）

参加型協力の重要性

こうした市民の関心、参加意欲を踏まえ、事業への市民参加を推進していくことがODAの重要な課題になっています。それは次の理由によります。

1. ODAに対する理解と支持の確保

ODAを進めていくには、納税者である国民の理解と支持が必要です。

これまでわが国のODAに対しては一貫して、国民から高い支持が寄せられてきました。しかしながら、財政状況の悪化や長引く経済不況に伴い、その支持にも陰りが見られるようになってきました。

総理府が1998年10月に行った世論調査によれば、経済協力を積極的に進めるべきとする人と、現在程度でよいとする人は、合わせて全体の7割と依然高い数値を示していますが、積極的に進めるべきとの

回答が1994年をピークに減る一方、なるべく少なくするべきとの回答が増加しています。

こうした状況のもと、ODAに対する市民の理解と支持の確保に向けた努力が以前にもまして求められています。そのためには、ODAに関するいっそうの情報提供に努めるとともに、市民参加のさらなる推進を図っていくことが不可欠です。

2. 援助の裾野の拡大

開発途上国の援助ニーズの多様化、拡大に伴い、援助に携わる人員も増強が必要になっています。

参加型協力の推進は、より幅広い人材の援助への参加と将来の援助人材の育成という観点からも有意義であり、より効果的な援助の実施に向けて、わが国援助の裾野の拡大を図っていくためにも重要です。

参加型協力事業への取り組み

JICAは、ボランティア事業などの実施を通じ、事業への市民参加を図ってきています。また、以上のような状況を踏まえ、国民参加型協力事業のいっそうの拡充に努めています。

ボランティア事業

JICAは、技術や知識を生かして開発途上国の人造りや国造りに協力したいという意欲を持つ市民を対象に、ボランティア事業を実施しています。

そのひとつが、1965年の発足以来30年あまりの歴史を持ち、日本のボランティア活動の先駆ともいえる青年海外協力隊派遣事業です。1999年3月現在、派遣中の協力隊員は59カ国、2288名で、その職種は166種類に及んでいます。また、事業創設以来の派遣者は累計1万8853名に達しています。

開発途上国の人々と生活をともにしながら協力を携わる隊員の活動は、国内外から高い評価を受けています。このため志願者も多く、1998年度は2070名の要請に対し、8152名もの応募がありました。現職参加を認める企業や団体も増えています。

JICAは協力隊事業への高い関心に応え、事業の拡充を図ってきており、1998年度には、これまでの2年任期の派遣に加え、1年任期の派遣を新たに制度化しました。

JICAはまた、熟年層を対象に1990年からシニア海外ボランティア事業を実施しています。1999年3月現在、派遣中のボランティアは13カ国79名で、これまでの派遣者は累計217名となっています。

この事業は、国際協力に生きがいや新たな活躍の場を求める熟年層の大きな関心を集めており、登録者数は初年度の93名から1998年度には2095名と急増しています。また、豊かな経験や技術を有するシニア海外ボランティアは、開発途上国からも高い評価を受けており、要請数も初年度の9名から1998年度には185名へと増加しています。

シニア海外ボランティアに関心を持つ市民の参加の機会を拡大するために、JICAは1999年度には派遣者数の約70%増を予定しています。

JICAはこのほかに、日系社会青年ボランティア、日系社会シニア・ボランティアの派遣事業も行っています。

国内事業

ボランティア事業とともにJICAの代表的な国民参加型事業として挙げられるのが、青年招へい事業や研修員受入事業の国内事業です。

青年招へい事業は、開発途上国の国造りを担う青年を専門分野別に日本に1カ月間招いて研修を行うもので、1984年に開始されました。1998年度には97カ国から1592名の青年を受け入れており、受入累計数は1万8194名にのぼっています。

同事業のプログラムには、同じ分野の日本の青年との交流や、各都道府県を訪問して研修やホームステイを行う地方プログラムが組み込まれています。1998年度には44県で地方プログラムが行われました。

青年招へい事業は、全国各地の、一般家庭を含む最も幅広い市民の協力で成り立っている、国民参加

型協力事業の代表的事業となっています。

また、JICAは、毎年1万人を超える技術研修員を国内に受け入れています。これらの研修員は全国各地の受入機関で、各地域・機関の特色を生かした研修を行うとともに、地域の住民との交流を行っています。

JICAの全国12カ所の国際センターなどでは、地域住民が研修員に日本の文化や社会を紹介したり、研修員が近くの学校を訪れて開発教育に協力する、といった活動を通じ、国民参加型協力事業が活発に行われています。



四国で「紙漉き」の個別研修を受ける技術研修員

新しい時代への参加型協力事業

国際協力への参加は、開発途上国の人々とのふれあいを通じて、開発途上国の生活・文化や抱える問題、さらに国際社会が協力して取り組まなければならない課題などについて、参加者が視野を広げ、理解を深める機会を提供します。国際協力は参加者にとっての「学びの場」でもあるのです。

たとえば青年海外協力隊が高い評価を受けている理由のひとつに、協力隊事業への参加が青年の人間形成に大きな役割を果たしていることが挙げられます。青年海外協力隊員は、開発途上国の人々に技術を伝えるとともに、開発途上国の人々や生活体験からも多くを学んで帰ってきます。この意味において、国際協力は、次世代を担う青年の育成にも役に立っているといえるのです。

21世紀は「国境を超えた時代」「市民の時代」といわれています。その21世紀の最初の年である2001年は「国際ボランティア年」です。「国際ボランティア年」は、日本政府の提案に基づいて国連総会で採択されたもので、ボランティア活動に対する理解と参加の促進を目的としています。

「国際ボランティア年」をひとつのきっかけに、さまざまな活動への市民参加が今後、ますます活性化してくるでしょう。JICAはそうした動きを踏まえ、「国境を超えた時代」「市民の時代」の国際協力に向けて、国民参加型協力事業のいっそうの促進を図っていきたいと考えています。

人材の活用、育成

JICAは、より幅広い市民の事業への参加を推進するために、新たな人材活用制度の導入や明日を担う人材の育成にも取り組んでいます。

そのひとつが1997年度から行われている専門家の一般公募です。同制度は、それまで主として関係省庁からの推薦に基づいてリクルートしてきた専門家を、より広く一般から採用するもので、「開かれたODA」としてマスメディアにも大きく取り上げられました。

JICAはこの制度に対する大きな反響を踏まえ、1998年度には規模を拡大し、40案件の公募（応募者数は223名）を行いました。また、市民参加推進の観点から今後とも公募案件を拡大していく予定です。

人材育成に関しては、これまでの各種の開発教育支援活動に加え、青少年が援助の活動現場に実際にふれる機会を提供するために、1997年度から大学院生を対象にインターンシップ制度を導入しています。1998年度には37名の学生を公募の上、国内および在外事務所に受け入れました。

また、1998年度からは、高校生を対象にジュニア協力隊事業を開始しました。これは高校生を援助現場に短期間派遣し、ボランティア体験を通じて人材育成を行うもので、初年度は30名の高校生をアジア諸国に派遣しました。

参加型協力事業の推進と人材の確保・育成をめざすJICAの新しい実施体制



新しい組織のもとで、自治体や地域の人々とのつながりを深め、国際協力を推進
(北海道国際センターでの実習光景)

多様化・高度化する途上国のニーズや、環境・貧困など地球規模の課題に的確かつ総合的・機動的に対応し、幅広く市民の参加を得て、顔の見える協力を推進していくために、JICAは自らの業務と組織・体制の改善について検討してきました。これらの検討結果に基づく抜本的な組織改編が1999年度予算政府原案で認められ、2000年1月にJICAは新しい組織体制に移行することになります。

今回の組織改編のねらいは①途上国と国際社会の重点課題に対応する機能を強化すること、②事業監理・審査機能を強化すること、③参加型協力の推進と援助人材の確保・育成に対応する機能を強化することにあります。

NGO、地方自治体、大学などとの連携や国民参加型事業の推進は、新しい組織体制のもとでは、国内事業部、派遣支援部、青年海外協力隊事務局などの各部や全国各地のJICA国内機関がこれに応える体制となります。

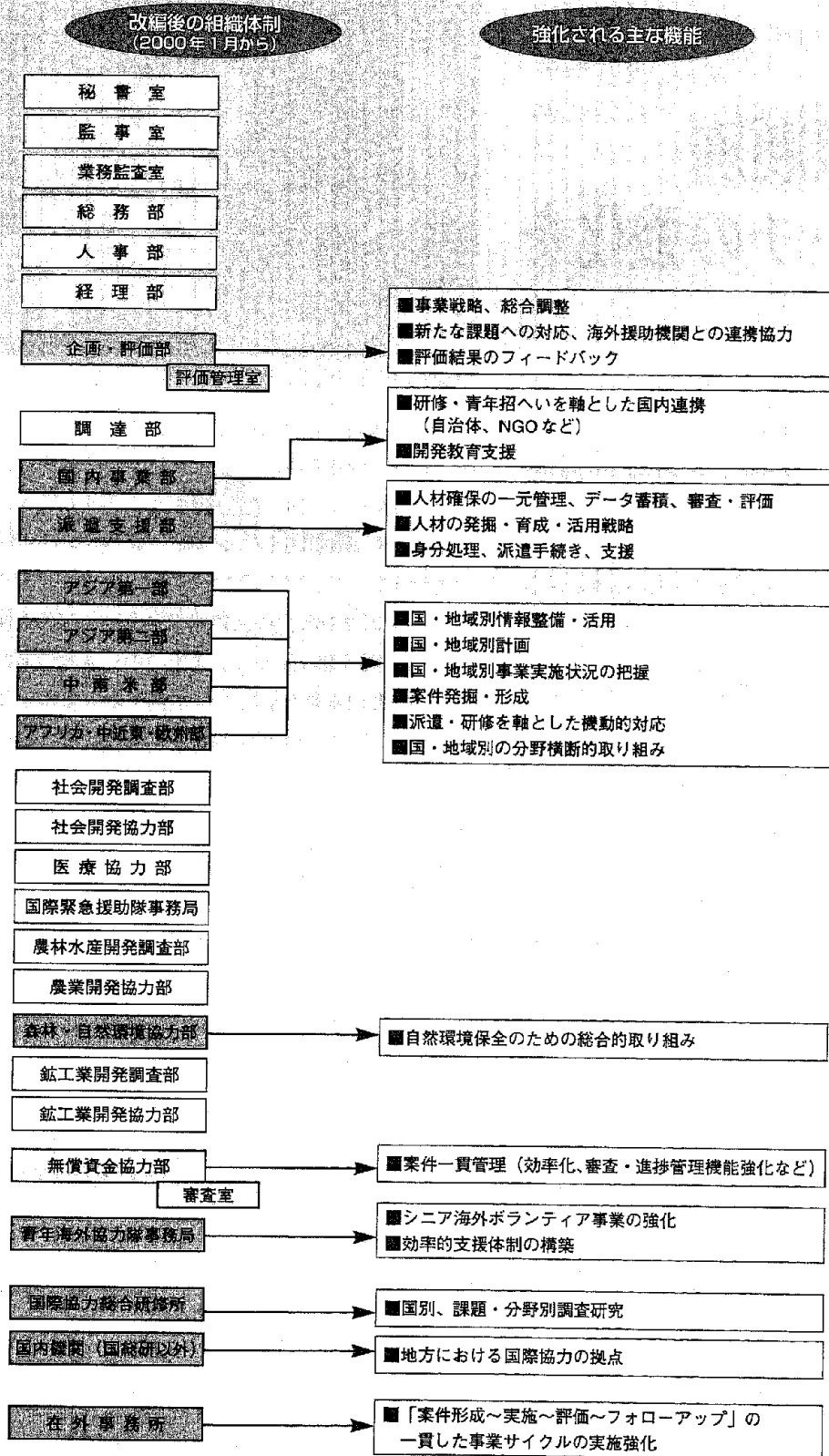
国内事業部と全国に20あるJICA国内機関は、JICA事業やODA全体が一人一人の地球市民の参加を得てより効果の高いものとなるよう、国内の各地

域において人々と直接接点のある事業を行っていきます。

また、派遣支援部は、広範囲にわたるさまざまなレベルの援助ニーズに応えるため、専門家など援助人材のリクルートを、よりの確かつ迅速に実施することをめざして、人材データベースの整備や専門家公募を行っていきます。さらに、青年海外協力隊事務局は、シニア海外ボランティア事業の拡充を図ります。

国際社会や国内からの要請に的確に応えることをめざすJICAの新しい体制のもとで、国民一人一人の理解と参加が促進され、21世紀に向けて、国際協力事業がさらに推進されることが期待されています。

図表1-1 JICA組織改編と機能の強化



途上国と国際社会の重点課題に対応する機能の強化
事業監理、審査機能の強化
市民の理解・参加の推進と人材の確保・育成