

国別・課題別 アプローチの強化を めざす業務・組織改編

国別・課題別アプローチ誕生の背景

わが国の技術協力は、開始当初、研修員受入事業や専門家派遣事業などの事業形態単位で拡充が図られ、次いで、1966年の海外技術協力事業団（JICAの前身）医療協力部発足を皮切りに、農業、鉱工業、社会開発などの分野単位の事業体制の整備が進みました。当時は、国際協力に関する諸制度が十分に整っておらず、研修員の受入れや、専門家のリクルートに応じてくれる協力機関も限られていました。このような事情のなかで、効率的に技術協力を拡充していく上で、まずは事業形態と分野単位で実施体制を整備しながら、協力の実績を積み重ねていく必要がありました。

その一方で、各事業形態の制度が充実し、事業規模が拡大するにつれ、問題点も浮き彫りとなってきました。開発途上国のニーズは多様で複合的です。これに迅速かつきめ細かく応えるためには、各国の固有の実情を的確に把握した上で総合的な計画を立てる必要があります。これまでの「事業形態と分野の組み合わせによるアプローチ」では、このような課題に必ずしも十分に対応できませんでした。そこで、国や課題単位で計画を立て、事業形態や分野を超えて協力事業を横断的に調整する新たな枠組み、いわゆる「国別・課題別アプローチ」が模索されるようになりました。



組織改編を通して、国別アプローチも強化される（バブア・ニューギニアでの調査）

国別・課題別アプローチの具体化

新たなアプローチの具体化は1974年のJICA設立以後、着実に進みました。まず、国や地域の切り口からJICAの事業を横断的に調整する専任部署として、地域課が1981年に設置されました。次いで、1986年のフィリピンを皮切りに、国別援助研究が始まりました。これは、主要援助対象国に対する援助のあり方を、外部有識者の参加を得て幅広い角度から総合的に検討するもので、1998年度までに延べ32の国と地域について実施されています。

さらに、1989年には「国別援助実施指針」と「国別事業基本計画」の作成が始まりました。これらは、その国の社会・経済状況全般を分析し、優先的に取り組むべき援助課題を整理したもので、毎年更新されます。作成対象国は1998年には64カ国にのぼり、アジア諸国の高度成長や旧社会主義国の市場経済化など、援助の多角化が求められるなかで、文字どおりJICAの指針として活用されています。この国別指針などの導入に伴い、実施体制の面では、地域課が1989年には2課体制に、91年には3課体制に拡充されました。

このような国別アプローチの進展は、既存の分野単位の枠組みを超えた取り組みを必要とする開発課

題に対する関係者の認識も深めました。とりわけ、東西冷戦の終結を契機として、1990年代に入り環境や人口などの開発課題が、国際社会が足並みをそろえて取り組むべきグローバル・イシュー（地球規模の課題）として改めて位置づけられるようになり、1993年には環境・女性課が設置されるなど、JICAでも取り組みが本格化しました。

抜本的な組織改編

以上のように、草創期からわが国の技術協力の量的拡充を効率的に支えてきた、事業形態や分野に軸を置く実施体制を土台として、JICAは開発途上国のニーズにより的確に 대응するために国別・課題別アプローチを段階的に導入してきました。これを大きく進めるのが、1999年度内に予定されている業務・組織改編です。

この背景には、ODAのいっそうの改革を求める世論の高まりがあります。1997年に本格化した財政構造改革をめぐる論議の中で、ODAが焦点のひとつとなり、その改革に向けさまざまな立場から提言がな

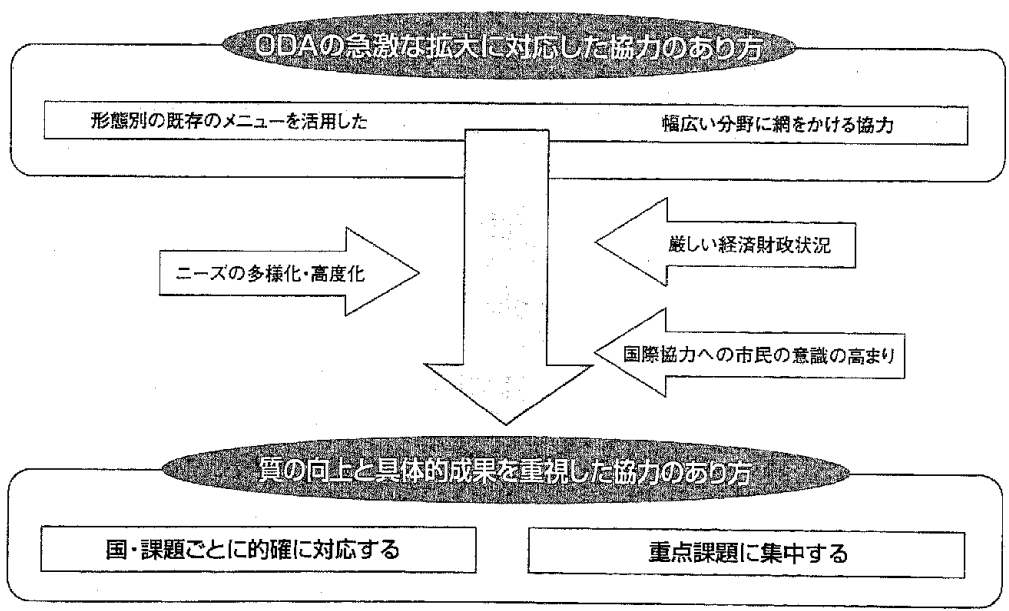
されました。なかでも1998年1月に報告書をまとめた「21世紀に向けてのODA改革懇談会（外務大臣の諮問機関）」は、国別アプローチや重点分野の明確化などの総合的な改革を提言しました。これらを受け、JICAは事業全般の見直しを進め、1998年4月に包括的な改革プランをまとめました。国別・課題別アプローチの強化をめざす業務・組織改編はこの中核として位置づけられるものです（図表1-2参照）。

今回の業務・組織改編のねらいは、厳しい財政事情のもとで、限られた援助資源をさらに効率的に生かし、質的改善を図ることにあります。このために、まず、国や開発課題に関する計画作りの段階を大幅に強化します。さらに、組織面では地域や国単位の総合調整を所管する事業部（地域部）を、前身団体を含め40年を超えるJICAの歴史の中で初めて設置し、計画と実施の両段階の有機的つながりを強化します。

地域部の新設

新たに設置される地域部の焦点は、国別の計画の

図表1-2 JICA事業をめぐる状況と取り組むべき課題



立案からその実施までを一貫して行う点です。従来は国別計画の策定と実際の事業実施は、別々の部署で行われていました。この両者を地域部のもとで一元化することにより、事業形態を超えた総合的な取り組みをいっそう円滑に行うことができます。つまり、事業を通じて得られた国や地域の情報、経験を地域部に集中的に蓄積し、計画や事業に還元することにより、それぞれの状況に応じてよりきめ細かく対応することができます。また、アジア経済危機や災害復興などの急を要するニーズにも、事業形態や分野の枠を超えてより迅速に対応することができます。なお、地域部のもとで統合される事業形態の主なものは、研修員受入事業と個別専門家派遣事業です。プロジェクト方式技術協力事業や開発調査事業は、引き続き分野単位の独立した事業部において、地域部と緊密に連携しながら実施されます。

地域部は図表1-3のとおり4部に分かれ、それぞれASEAN・インドシナ地域、アジア・大洋州地域、中南米地域、アフリカ・中近東・欧州地域を担当します。

国別事業実施計画と課題別指針

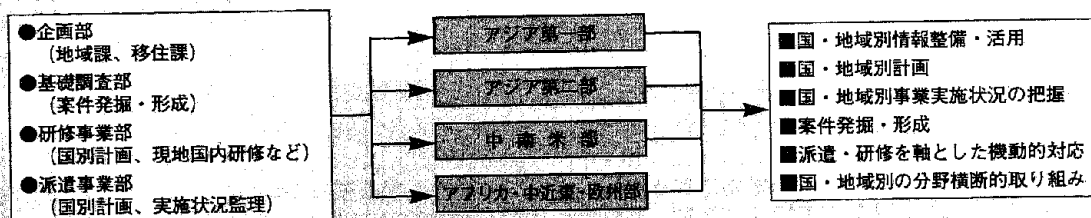
新たな国別アプローチのソフト面での根幹をなすものが、国別事業実施計画です。これまでの国別援助実施指針と国別事業基本計画を発展させたものですが、結果重視の点で内容を大きく進めています。具体的には、政府レベルの政策対話などを通じて整理された重点分野・重点課題などを確認した上で、

その国の開発課題を整理し、JICAの協力量針を明確にします。その上で、具体的な目標を達成するために必要な各事業形態の投入計画を体系的に作成します。これらの過程で、相手国の政府関係者と実務的な協議を重ね、重点開発課題の抽出や具体的な案件について合意を形成していくこととなります。つまり、国別事業実施計画は、わが国のODA全体に関する「国別援助計画」などに記載される援助政策を具現するために作成されるものです。

他方、各国の国別事業実施計画を作成する際には、その国固有の要素に注目しながらも、環境や貧困などの開発課題に関する基本方針を踏まえる必要があります。この基本方針として、新たに「課題別指針」を作成します。当初は、市場経済化支援、砂漠化対策、人口、人間の安全保障など30前後の課題を作成対象とします。課題別指針は国別事業実施計画とともに、JICAの新たな国別・開発課題別アプローチの両輪となることが企図されています。

なお、国別事業実施計画が実効のあるものとなるためには、その国の開発ニーズなどの情報を的確に把握し、それに基づいて的確に判断することが必要です。今回の業務・組織改編では、これらの面でも改善策を講じます。まず情報把握の面では、JICAが事業を通じて収集する各国の情報を統一的に利用するために、新たに「国別情報システム」と呼ばれる包括的なデータベースを構築します。また、特定の国や地域の事情に精通した有識者から構成される「国別支援委員会」を主要国・地域について設置して、事業方針の決定などに際して専門的な見地から助言を得ます。当面は5カ国・10地域3 이슈に

図表1-3 地域部の組織と業務



ついてこうした委員会を設置する予定です。

現場主義の推進

全世界に展開する56カ所のJICAの在外事務所は、担当する国の開発ニーズに精通しています。新たな国別・課題別アプローチは、新設される地域部とともに在外事務所を要と位置づけ、その役割を強化します。たとえば、国別事業実施計画については、原案の作成や相手国政府との協議などの重要な部分について在外事務所が中心的役割を果たしています。また、優良案件の発掘や開発課題に関する情報収集

を強化するため、これらに専任で携わるスタッフを増やします。

なお、近年、JICAは開発途上国のニーズにきめ細かく応えるために新たな事業を開始しています。比較的難易度の低い調査を、現地の人材を活用して機動的に実施する在外開発調査や、現地のNGOなどの活動を支援する開発福祉支援事業などです。在外事務所は、これらの現地密着型の事業の計画と実施の両面において主体的な役割を果たします。援助の最前線に立つJICA在外事務所の役割は、新たな国別アプローチのもとでいっそう重要なものとなります。

地域的重要課題への協力



インドのカルナタカ州での養蚕農民を対象にした啓蒙普及活動

アジア経済危機への取り組み

1997年7月のタイ・バーツの急落に始まったアジア経済危機は、順調な経済成長を遂げていたASEAN各国や韓国などを次々に襲いました。この金融危機が起こった要因としては、賃金上昇やドルペッグ制などによる輸出競争力の低下、国外からの流動的な民間短期資本に頼った経済開発や金融システムの未整備などが挙げられています。

これらの問題を解決するためには、健全なマクロ経済政策の実施や東アジア諸国の未整備な経済・金融面での制度改革に加え、生産性と輸出競争力の向

上のための産業基盤の強化や、これらを支える人材の育成を早急に図っていく必要があります。

また、経済危機の影響を最も深刻に受ける貧困層、障害者、女性、子どもなどの社会的弱者に対する適切な救援策を緊急的に実施していかなければなりません。

JICAは、これまでも、途上国の経済・金融面での人作りや組織体制整備に協力してきましたが、今回のアジア経済危機に際して、次の3つの観点から緊急的な支援を実施しています。

- ①経済・金融分野など経済再建に資する人材の育成強化
- ②通貨危機で最も打撃を受ける社会的弱者や貧困層への支援のよりいっそうの強化
- ③JICA事業の円滑な実施のためのローカルコスト支援

以下これら3つの柱に沿ってJICAの取り組みを紹介いたします。

経済・金融分野での人づくり

1997年12月に発表された日本政府のアジア経済危機への対応策のひとつとして、橋本前首相が提唱した「日本・ASEAN総合人材育成プログラム」があります。これはASEAN各国の金融・経済分野における人材を、5年間をめどに約2万人育成しようというものです。

そのプログラムの一環として、JICAは、28億5000万円の1998年度補正予算などを使って、経済危機の影響が深刻な東南アジア各国に対し、経済再建にかかわる人材育成のため、貿易金融・資本市場分野へのアドバイザー派遣や、投資促進、産業構造調整、中小企業支援の専門家を派遣したほか、中小企業金融の現地国内研修や債権管理分野の第三国研修など、金融分野を中心とした研修を集中的に実施しました。

今後JICAでは、1998年10月にわが国が表明した「新官沢構想」（アジア各国の経済再建のために総額300億ドルの資金を支援する構想）の円滑な実施を支援するため、投入資金の適正な活用、モニタリングにかかわる専門家派遣など追加的協力を行います。

また、JICAは1998年3月、11月、99年3月の3回

Front Line

中小企業・裾野産業育成への支援… インドネシア

専門家派遣

アジア経済危機への緊急支援

◆アジア経済危機と緊急支援

1997年来のアジア経済危機は、東南アジアの中でも、とりわけインドネシアに最も深刻な影響を与えました。経済的困難に直面している同国では、政治的・社会的混迷のなかで依然先行き不透明な状況を強いられています。

同国では、経済困難を打開し、経済を再生するためには、現地の中小企業や裾野産業を育成していくことが、雇用の確保、雇用創出の観点からも重要であるとの認識が1998年前半から高まってきました。また、インドネシア工業商業省は、地場産業を活性化させるための中小企業支援（裾野産業の育成強化を含む）と海外マーケット向けの輸出支援を最重要政策課題として、よりいっそう鮮明に打ち出してきました。

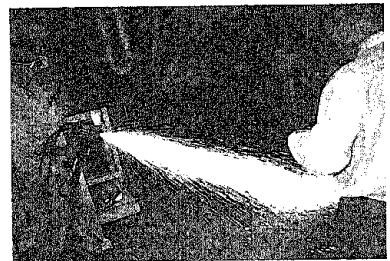
このような背景のもと、1998年4月、JICAは工業商業省に政策アドバイザー（専門家）を派遣しました。この専門家は、主に工業商業省が関係する外国援助の調整を行うとともに、中小企業・

裾野産業育成にかかわる緊急支援に取り組んできました。

◆官を通じた民間セクターへの新たな支援

緊急支援では、まず日本・ASEAN総合人材育成プログラムによる現地国内研修（インカントリー・トレーニング）のコースづくりに取り組みました。工業商業省がホスト役になって、開発研究所、工業標準化センターなどの既存の施設と人材を活用しながら、インドネシアの中小企業で働く民間セクターの人たちを対象に研修を行うという新しい試みです。「企業創造と企業家育成」「中小企業向け服装デザイン」「陶器製造技術と管理技術」など、1998年度には6コースが開設されました。また、研修内容についても、技術面のみならず企業家精神、経営管理、マーケティング情報、顧客のニーズのとらえ方などのソフト面を重視した内容になっています。

これらの研修を通じて参加者の間に、自分の会社で造った作品を持ち寄り、お互いの作品を論評したり、異業種の産品



技術面だけでなくソフト面も重視

を紹介し合うことで新たな商品開発の動きが起こったりしたことも、研修の副次的な効果として特筆できるものです。さらに民間企業からの参加者は、インドネシア経済への危機意識が強く、目立ちも強いことから、これらの研修から何かをつかんで自分の職場に持ち帰り、役に立たいという強い意志が伝わってきました。参加者の真剣なまなざしと真摯な態度は、コース主催者や講師などの官側にも経済再建に向けたさらなる「やる気」を鼓舞する効果を与えたものと確信しています。（JICAインドネシア事務所）

にわたって、ASEAN金融・経済政策セミナーを開催しました。セミナーでは、ASEAN各国の金融政策、経済企画、開発部局の政策実務者を日本に招き、今回の金融危機の背景、各国の現状、そして今後の経済の安定と成長のための方策について、世界銀行、IMFも交えて、現実的な議論や検討が行われました。

社会的弱者への支援

ASEAN各国は、今後、経済再建のために緊縮財政を余儀なくされ、庶民生活にかかわる食糧、教育、医療などの補助金を削減しているほか、社会セクターへの施策にも十分対応できなくなってきました。この影響は、貧困層、女性、子ども、身体障害者などの社会的弱者に大きく降りかかっています。

JICAはこれまで、ASEAN各国において、経済成長から取り残されている社会的弱者を支援するために、貧困対策、公衆衛生、母子保健、地方医療強化、身体障害者の自立支援などに取り組んでいます。

これらの援助に加え、今回のアジア経済危機に対応して、1998年度補正予算で総額約5億1000万円の開発福祉支援事業をASEAN各国を中心に28件実施しました。同事業は保健医療、教育、雇用など社会セクターを対象に、直接的に住民に裨益する事業をNGOと連携して実施するというものです。

具体的な事業としては、フィリピンで貧困層の結核患者に対して治療薬を配布するとともに、結核治療方法の研修を実施しました。またインドネシアでは、南スラウェシ州の零細農民、漁民、労働者などを対象に、生活必需品市場の整備、協同組合の活性化促進などの事業を実施しました。このほか、タイでは、バンコクの都市スラムに住む最貧層の人々に対し、コミュニティをベースにした衛生・環境改善事業や、青少年に対する麻薬に対する意識向上事業を行いました。

なお、経済危機による保健医療部門のサービス低下は、各国の住民の健康に深刻な影響を与えていますが、JICAでは新たな試みとして、1998年4月に、ASEAN各国の保健医療政策担当者を日本に招へい

し、「アジアの経済危機と健康」をテーマにシンポジウムを開催し、経済危機が人間の健康に与える影響などについて検証、その対応策を検討しました。

ローカルコスト支援

これはJICAがASEAN地域などで行っているプロジェクト方式技術協力、専門家派遣事業などで、通常であれば相手国の実施機関が負担すべきカウンターパートのコストについて、今回の経済危機の影響で経費負担が困難になり、プロジェクトの円滑な運営に多大の影響が生じる場合、JICAが先方負担分を肩代わりしようというものです。

たとえば、1998年度に約80回程度実施が予定されていたインドネシアの貿易実務に関する現地研修では、経済危機の影響で大幅にインドネシア側の予算が削減され、一部その実施が危ぶまれていましたが、JICAのローカルコスト支援により予定どおり全回開催することが可能になりました。同研修は経済回復の切り札となる輸出促進をテーマにさせていただき、失業中の人を含め多数の受講者が集まりました。このほか、インドネシアでは食糧確保支援の一環として、プロジェクト方式技術協力「大豆種子増殖研修計画」のローカルコスト支援を通じて、大豆の検査合格種子を地域農家に無料で緊急配布しました。

その他の経済危機支援

このほか、経済危機は各国の予算編成、開発計画にも大きな影響を与えていますが、JICAはインドネシア、フィリピンで、1998年度にJICA国別援助研究会を設け、それぞれの国の開発計画を分析・検討し、かつ今回の経済危機を踏まえた上で、今後の経済協力のわが国の方向性を検討、提言しました。

また、インドネシアに対しては、「長期開発計画推進のための経済モデル」策定に関する開発調査を実施するとともに、それに連携する形で国家開発企画庁（BAPPENAS）に長期専門家を派遣、経済危機下の緊急経済政策への支援を行いました。

● 今後の協力

今回の経済危機は、グローバル化による金融市場の自由化が、順調に経済成長を遂げている途上国を襲ったものであり、ASEAN各国など1980年代から90年代にかけて急速な経済発展を遂げた国で発生しやすい「21世紀型の危機」といえましよう。特に今回のように、各国で同時多発的に起こり、その原因が複雑なものは、ひとつの国の努力だけでは、解決することはできません。今回の経済危機は、わが国の経済問題にも非常に密接に関連していること

も明らかです。

この経済危機からの回復を図り、各国経済の安定化と新たな発展に向けて、各国の経済と産業開発を支援することは、わが国の将来にも密接に関係した重大な取り組みといえます。JICAでは今後もあらゆるスキームを使って継続的な協力を続けていきますが、今後は同様な支援を行っているほかのドナーとの連携を強化しながら、効果的、効率的な支援を行っていきます。

アフリカ開発への支援 (TICAD II フォローアップ)

● 第2回アフリカ開発東京会議の開催

わが国は、国連などとの共催により、1998年10月に第2回アフリカ開発東京会議 (TICAD II) を開催しました。アフリカからは、北アフリカ諸国を含むほぼすべての国々が参加したほか、16の対アフリカ主要援助国、40の国際機関、22のNGO団体が参加しました。元首・首脳レベルの参加者も15名を数えるなど、きわめてハイレベルの会合となりました。

1993年10月の第1回アフリカ開発会議 (TICAD I) で、わが国は会議開催を主導し、国際社会でのアフリカ開発に対する議論の深化に重要な役割を果たしました。特に、わが国の援助理念である「自助努力支援」をメインテーマのひとつとして取り上げたことは、それまで冷戦体制下で援助依存に陥っていたアフリカ諸国に大きな影響を与えたと評価されています。

TICAD IIでは、TICAD I以降の進展のレビューを行い、アフリカ諸国のオーナーシップと、それを支援するほかの国・機関のパートナーシップの重要性を再度確認した上で、21世紀に向けたアフリカ開発

の指針となる「東京行動計画」(以下「行動計画」)を採択しました。

「行動計画」では、「社会開発 (教育、保健・人口、貧困層支援)」「経済開発 (民間セクター・工業・農業開発、対外債務問題)」「開発の基盤 (良い統治、紛争予防と紛争後の開発)」の3分野での優先的政策・行動について合意されました。また、アフリカ開発を促進させるアプローチとして「協調の強化 (アフリカ諸国とドナー間、ドナー相互の連携)」「地域協力・地域統合 (地域共通の課題への取り組み)」「南南協力 (アジア・アフリカ協力、アフリカ域内協力)」を重視することとなりました。さらに、「行動計画」に沿った約370の開発プログラム・プロジェクトを記載した「例示リスト」が作成されました。なお、アジア・アフリカ間の貿易・投資の拡大、および開発経験の共有を目的として、アフリカ代表と日本の民間企業関係者との対話セッションが同時に開催されました。

● わが国の対アフリカ支援策

.....
TICAD IIの場で、わが国が打ち出した主な対アフリカ

リカ支援策には次のようなものがあります。

- ①教育・保健医療・水供給分野で向こう5年間をめぐりに900億円程度の無償資金協力を実施（社会開発分野）
- ②アジア・アフリカ投資情報サービスセンターの設置、アジア・アフリカ・ビジネスフォーラムの開催、債務管理人造り支援、債務救済無償資金協力の対象拡大検討（経済開発分野）
- ③南部アフリカでの地雷除去支援、UNDP（国連開発計画）、OAU（アフリカ統一機構）、UNHCR（国連難民高等弁務官）などとの協調によるガバナス・紛争分野の支援（開発の基盤）
- ④今後5年間で2000名のアフリカ人を対象にしたアジア・北アフリカなどにおける研修事業（南南協力）
- ⑤アフリカでの人造り拠点の設置、開発研究機関ネットワーク構想（協調の強化）
- ⑥TICAD IIファシリティ（UNDPアジア・アフリカ協力基金）によるフォローアップ事業の実施（フォローアップ）

JICAの取り組み

JICAは、「行動計画」が今後のわが国の対アフリカ協力の方向性を示すものであるとの認識に立ち、上記のわが国の対アフリカ支援策の実施にあたり、外務省の指示のもと、主導的な役割を果たすことが求められています。アフリカ開発において最も重要な点は、当事者であるアフリカ諸国自身のオーナーシップであり、オーナーシップを醸成していくためには、アフリカ諸国の行政機関や民間セクターの能力向上（キャパシティ・ビルディング）、すなわち広い意味での「人造り」にいつそう傾注していくことが必要です。

JICAとしては、アフリカの多岐にわたる課題の根底には「人造り」の重要性が横たわっており、アフリカ開発の課題は「人造り」に集約されるものと考えています。JICAは、「人造り」を基本に今後とも積極的に事業を展開していきます。

Front Line

地下水開発・水供給訓練計画… エチオピア

地域住民にきれいな水を

◆農村の給水普及率は10%台

背中に大きな水瓶を背負って前かがみになり、延々と列を作る女性や子どもたち。首都アディスアベバを一步出ると、ごくふつうにこんな光景を目にします。

エチオピアの農村地域での給水普及率はわずか十数%にすぎません。多くの住民は生活用水の確保に大変な労力を費やさざるを得ず、住民の健康を損ない貧困を助長する大きな原因のひとつとなっています。

エチオピアでは1991年の民主政権の発足に伴い、連邦制のもとで地方分権化政策が推進され、農村地域での地下水開発・給水事業はすべて州政府の手に委ねられました。それぞれの州政府では、独自に掘削機を購入するなど、地下水開発を優先課題として取り組みつつありますが、地下水探査や井戸掘削の技術

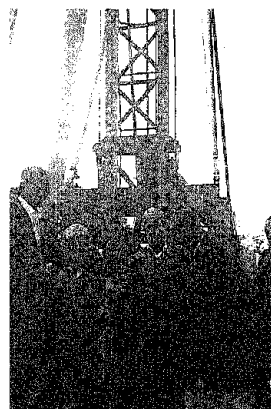
者の知識・経験が乏しいこともあり、給水状況の改善はなかなか進んでいないのが現状です。

◆技術者育成とともに住民参加型の展開を

このプロジェクトは、水資源省傘下の訓練センターを設立し、州政府技術者育成のための訓練を行うことを目的として、1998年1月に開始されました。現在、6名の長期専門家が派遣され、センター建設、教材作成などのための1年間の準備期間を経て、地下水探査技術、機材保守技術、井戸掘削技術についての訓練コースが開講されています。

また、地域住民の参加を得て井戸開発計画を策定したり、水管理組合を組織して料金徴収や維持管理を行える仕組みをつくるといった一連の活動を通じて、持続的な地域開発を展開することが不可欠であることから、数カ所でモデル事業を

プロジェクト方式技術協力



地下水探査や井戸掘削の技術者を養成するため6名の専門家が派遣されている

展開する、あるいは農村開発プロジェクトに豊富な経験を持つNGOとも連携を図るなど、地域に根ざしたプロジェクト展開も計画されています。

（JICAエチオピア事務所）

具体的には以下の取り組みを実施、あるいは予定しています。

1. 債務管理支援

債務管理に関する基礎研究を実施済み。アフリカ諸国を対象とした第三国研修をシンガポールで実施するとともに、ケニアで開催されるセミナーに専門家を派遣し、セミナーの効果的な実施を支援します。

2. 地雷除去支援

南部アフリカ地域での地雷除去支援を検討するため、1999年度、モザンビークに対してプロジェクト形成調査団を派遣する予定です。

3. 南南協力による研修事業

アジア諸国・北アフリカ諸国などで実施する第三国研修に、今後5年間で1000名のアフリカ人研修員を受け入れます。

また、インドネシア南南技術協力センターで、今後5年間で1000名程度のアフリカ人研修員が受け入れられる予定ですが、同センターに対し、研修コース開設・運営支援のための技術協力、無償資金協力を検討していきます。

4. アフリカでの人造り拠点の設置

ケニアのジョモケニヤッタ農工大学を拠点として、ほかのドナーとも積極的に連携しながら、周辺国への裨益を念頭に置いた、実用・応用研究や地域経済活動の推進のための人造り活動を実施します。

5. 無償資金協力案件形成

教育・保健医療・水供給分野の無償資金協力案件の形成に努めていきます(1998年度に、西アフリカ地域の保健医療分野と南部中部アフリカ等地域の水供給分野に関するプロジェクト形成調査を実施済み)。

6. 国際寄生虫対策

アフリカ(ガーナ、ケニア)とアジア(タイ)にWHOとも協力して「人造り・研究活動」の拠点をつくり、寄生虫対策の国際的な研究の連携・情報交換の場とするとともに、第三国研修などによる周辺諸国の人材研修など、南南協力を推進していきます。

7. ポリオ根絶の推進

日米コモン・アジェンダ^{*}の枠組みのもとで、世界

のポリオ根絶推進のため、子どもの健康無償や医療特別機材の供与を通じたワクチンや医療機材の供与を継続的に実施していきます。さらに、今後、青年海外協力隊による草の根レベルの協力を通じて、アフリカにおけるポリオ根絶の推進にいつそう取り組んでいきます。最初の取り組みとして、ワクチン接種サーベイランス担当隊員を1999年度中にケニアに派遣する予定です。

8. アフリカにおける稲作振興

1999年度、象牙海岸でプロジェクト方式技術協力を開始し、適正な技術の試験およびデモンストレーションなどの技術協力を実施します。将来的には近隣国への技術移転^{*}も検討する予定です。

また、現在行っているWARDA(西アフリカ稲作開発協議会)への専門家派遣を継続し、WARDAとフィリピンのIRRI(国際稲作研究所)との間で共同研究されているアジア稲とアフリカ稲との交配による新品種(陸稲)開発を引き続き支援します。

9. 日本・フランス・マレーシア三国間協力による対アフリカ支援

マレーシアCIAS(職業訓練指導員・上級技能訓練センター)で、わが国とフランスの支援のもと、アフリカ人対象の職業訓練研修プログラムを実施していきます(すでに1999年2月に第三国研修を実施済み)。

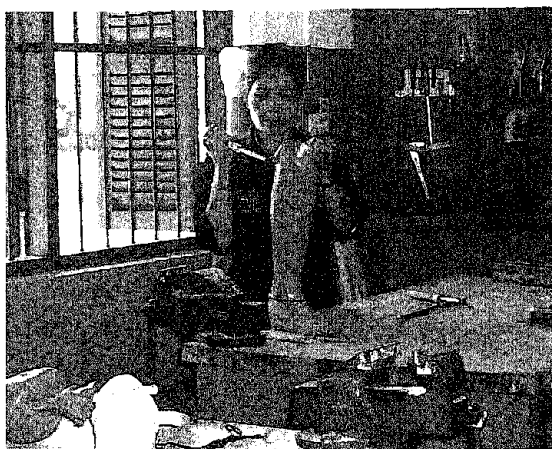
10. 域内協力の強化支援

地域協力機関との連携により、アフリカ各地域での域内協力ワークショップの開催を検討していきます。すでに南部アフリカでは、SADC(南部アフリカ開発共同体^{*})との連携のもと、運輸交通分野の域内協力ワークショップおよびプロジェクト形成調査を1999年2月から4月にかけて実施しました。

11. 民主化・グッドガバナンス(良い統治)支援

アフリカ諸国向け民主化セミナーや行政制度の改善関連研修コースを、今後とも継続・拡充していきます。

新たな援助 ニーズへの協力



カンボディアでの地震被災民支援

人間の安全保障に関する国際的な協力への取り組み

人間の安全保障

「人間の安全保障」は、1994年の『人間開発報告書』（UNDP, 1994）の中で、人間中心の開発と対を成す概念として取り上げられた経緯があります。

安全保障といえば、通常、「国家の安全保障」を思い浮かべます。「国家の安全保障」では、国の安全を確保するために外交、経済、軍事的な（より具体的には他国からの外交、経済、軍事的な干渉により当事国が不利益を被らないこと）側面に焦点が当てられています。

これに対し、「人間の安全保障」では、人間の安全を確保、つまり人間が安心してよりよい生活を行うことを保障するという、国家の安全保障に比べてより包括的な概念です。身近な例を挙げれば、健康な生活、豊かな自然環境での生活、ストレスからの解放などがあります。この「人間の安全保障」を、UNDPは大きく7種類に分類しており、これらの関係は図表1-4のように図示することができます。

それぞれの安全保障

「人間の安全保障」は、別の切り口から眺めること

もできますが、ここでは先の分類に従って、その中身を簡潔に説明します。なお、「人間の安全保障」は決して開発途上国だけの課題ではなく、われわれ先進国自身が直面している課題でもあります。ここでは、JICAの事業の対象が主に途上国であることから、その視点で説明を行うこととします。

食糧の安全保障

食糧が人間の生存に不可欠なことはいうまでもありませんが、単に食糧を供給することを意味しているわけではありません。食糧の生産を行うのに必要な土地、水、労働などの投入資源を人々が利用できる制度（たとえば農地改革）をつくり上げること、食糧の安定的な供給を可能とする市場流通制度・設備の整備、生産量を上げるような研究・技術開発およびその普及など、その手段は多岐にわたります。

健康の安全保障

もっとも身近なものは、医療サービスの提供です。ポリオをはじめとする感染症への対策として予防接種の実施、医療従事者の養成、保健医療行政の改善があります。また、疾病に対する正しい知識の普及などがあります。特に途上国の子どもたちに多く見られる下痢や赤痢、住血吸虫などの感染症は、衛生的な水の供給によって大幅に改善されることから、

地下水の開発や下水処理も「健康の安全保障」にとって大切な課題です。

環境の安全保障

環境の安全保障では、まずは自然環境保護や公害対策です。住民が安心して暮らせる環境、つまりきれいな空気、水、土壌の保全、ゴミ処理などが挙げられます。また、自然環境の悪化に伴う資源の枯渇は、自然資源に依存している地域住民から生計を立てる機会を奪ってしまうことになります。たとえば森林の破壊による薪炭材の減少、水産資源の枯渇による動物性たんぱく質摂取量の減少、これらに付随する現金収入の減少などがあります。

個人の安全保障

個人の身の安全を守ることが、ここでいう安全保障の中身です。戦争、犯罪、災害といった脅威、社会的弱者（女性、児童、少数民族など）への他者からの脅威、麻薬などの脅威から身を守ることは、必ずしも個人レベルで解決されるものではなく、個人の所属する社会や国家のありようと大きく関係する

ことはいうまでもありません。また、犯罪や麻薬などは貧困問題とも密接にかかわっています。

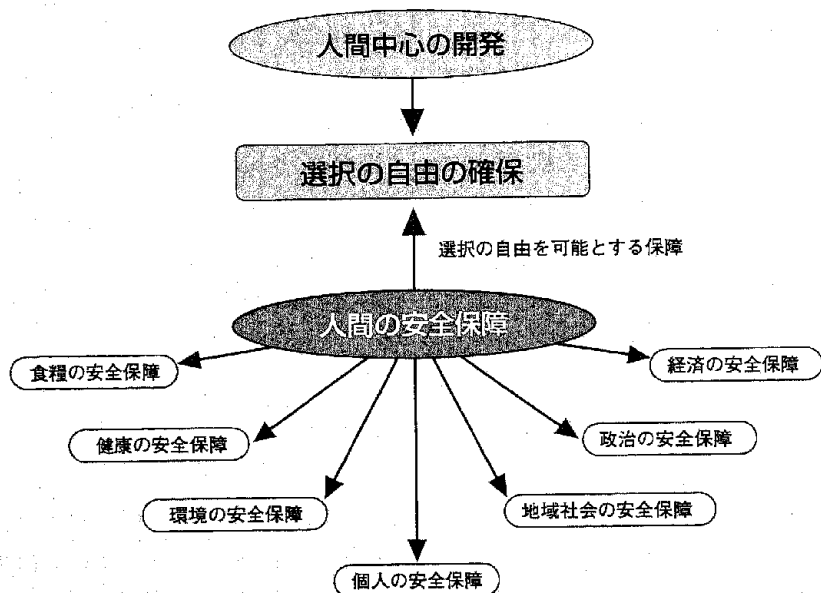
地域社会の安全保障

村落などの地域社会^(註)は家族を基本単位として成立しています。地域社会は住民によって培われた規範や慣習に支えられ、人々はその集団に属することで安全が保障されています。しかし、伝統的な慣習も近代化に伴い絶えず変化し、社会の規範も国家の法制度に置き換えられてきています。たとえば、住民が利用する土地、水、森林といった地域固有資源の利用や分配の仕組みは、多くの場合その社会の規範によって定められてきていました。しかし森林の国有化のように、住民の意思にかかわらず中央から地域社会の規範が制限され、彼らの生活に大きな影響を及ぼすケースも出てきています。

一方、地域社会は人種的、民族的、宗教的な同一性を持っているケースが多く、しばしば民族間の差

注) これらの行政単位には伝統的村落を基準とする自然発生的なもの、地形や人為的な線引きによる人工的なものの両者が存在する。

図表1-4 人間の安全保障の概念



JICAと「人間の安全保障」

「人間の安全保障」は、東西冷戦の終結と、「人間中心の開発」という新たな開発の規範が1990年代に登場したことにより、「国家の安全保障」と二極化した概念として形成されてきたものととらえることができます。人間の安全を保障するために援助が担う役割は、前述した7つの安全保障が示すようにきわめて多様であると考えられます。

JICAが近年、「人間の安全保障」に関連して行ってきた取り組みは、以下に示すとおりです。

①地雷対策

カンボディア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナを対象とした地雷除去、地雷被災民支援協力の展開

②麻薬対策

麻薬対策の研修コース、ミャンマーにおける代替作物の導入調査

③障害者福祉支援

開発における障害者配慮のメインストリーム化に向けた調査

別や争いが地域社会を巻き込み、紛争に至ることも少なくありません。最近の例としては、ルワンダやユーゴスラヴィアでの内戦、パレスチナとイスラエルの間の紛争などが挙げられます。

政治の安全保障

政治に大きく影響される「人間の安全保障」として、基本的人権と軍事支出があります。

基本的人権には言論の自由、思想・信条の自由などがありますが、政情不安や軍事政権の存在は、往々にしてこれらの自由を制限しがちです。政府を批判する報道や政治活動を制限することは、単に人権問題のみならず国民の意思を政治に反映するシステムがないことも意味します。一方、軍事費の過度な支出は、国家財政を圧迫する要因となります。軍事支出を増大させない政治（外政と内政）を確立することは、軍事費をほかの予算に配分することを可能とするとともに、治安や紛争面でのリスクを軽減することに役立ちます。つまり、基本的人権を尊重し、民生を重視する政治が必要なのです。

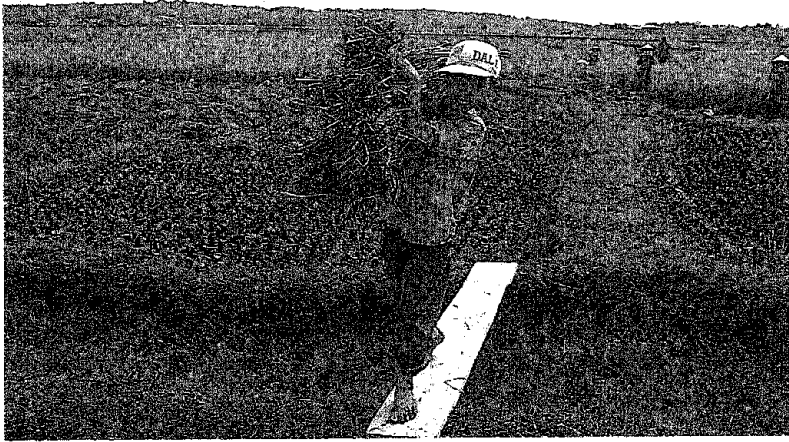
経済の安全保障

経済の安全保障とは雇用を守るということにはなりません。ここで指す雇用とは、単に都市部での雇用を意味するのではなく、農業を含めた自営業や現金収入活動を意味します。安定した収入を得るには、安定した雇用や労働条件を保障する制度が必要です。たとえば、農業や自営業の立ち上げや拡大に必要な資金を融資する制度、特に、零細企業には無担保の小口資金を融資する制度が有効でしょう。男女の賃金格差の解消、職業訓練による技能者の育成も課題のひとつです。

また、性や人種による雇用の差別の解消や不当に安い賃金での労働など、労働条件の改善も経済の安全保障に該当します。



予防接種などの医療サービスにより、健康の安全保障を図る（ガーナ）



ヴェトナム

④ 貧困対策

インドネシアをはじめとする貧困対策事業の拡充

⑤ 現地NGO支援の強化

草の根レベルの協力を目的とした、現地NGOとの共同事業の展開・拡充

⑥ 医薬品回転基金

医薬品購入のために自治体や地域住民自身が管理・運営する基金の導入

⑦ 民主化支援

政府側と旧反政府側との和解と和平合意後の復興を目的としたタジキスタン民主化セミナー

特に、この1年のトピックとしては、未曾有の経済危機に見舞われたアジア各国に対して、社会的弱者に対する支援の強化・拡充を行ってきたことが挙げられます。具体的には、経済危機によって財政が悪化している状況のもとで、医療・福祉分野の予算の削減や地方での行政サービスの著しい低下が発生し、特に所得の低い人々、女性や子どもといった社会的弱者に及ぼす影響が大きいと判断されたことから、これらの分野で活動を行っている現地NGOへの支援の大幅な拡充、また、シニア海外ボランティアなどの派遣（医療・福祉分野）や予防接種ワクチンの供与を展開しました。

紛争予防・復興支援と「人間の安全保障」

「人間の安全保障」はすでに述べてきたように、そのカバーする分野は多岐にわたります。特にこの1～2年の大きな課題としては、多発する地域紛争に対していかに紛争を予防するか、また、紛争後の緊急的な人道援助から開発援助にいかに移行させるか、が挙げられます。東西冷戦終結後、各国・地域において紛争が多発し、それらに対する緊急的な人道援助がつかない規模で展開しています。しかし、紛争に伴う人命、財産の損失や人道援助に伴う経費支出は莫大なものとなることから、平時から紛争を防ぐために援助がどのような役割を担うべきか、また、物資や医療サービスの提供を主とする人道援助と、長期的な開発をめざす復興支援活動をいかに効率的に結びつけていくかが大きな課題となっています。

現在JICAは、これらの課題に取り組むために、緊急的な人道援助に実績を持つ国内のNGOやUNHCR（国連高等難民弁務官）との対話を開始し、またDAC（開発援助委員会）に設置されている「紛争と平和に関する会合」に参加し、ほかのドナーとともに今後の課題の方向性の確立に向けた協議を行っています。



ミャンマーでの開発福祉支援事業

開発の共通の課題への協力

DAC 新開発戦略の重点開発課題への協力

DAC 新開発戦略とは

1996年5月にOECDの開発援助委員会（DAC）上級会合で採択された「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」（通称「DAC新開発戦略」）は、「すべての人々の生活の質の向上」を最も重要な目標とし、以下の3つの柱を重視する開発ビジョンを示したものです。

- ① 貧困軽減や社会的開発・環境の持続可能性の改善と再生（「社会開発と環境改善」）
- ② 中長期的な視点からの途上国のグローバリゼーションへの参画を通じた「経済成長」の促進
- ③ 「社会開発と環境改善」「経済成長」を支える適切な「政府の役割」の構築

また、以上の3つの柱を実現するための方策として、途上国の自助努力（オーナーシップ）とそれを支援する先進国との協調（パートナーシップ）、開発に対してあらゆるレベルの政府、民間および非政府機関（NGO）を動員する包括的アプローチや各途上国の事情に個々に対応する個別アプローチ、成果重視のアプローチなどを挙げる、包括的な開発と援助の考え方を示すものです。

わが国はDAC新開発戦略を実施するにあたって、カンボディア、ペルー、エチオピア、ガーナ、タンザニア、ジンバブエ、セネガルを重点国として位

置づけています。

DAC 新開発戦略で設定されている目標と取り組み

DAC新開発戦略は「すべての人々の生活の質の向上」を持続可能な開発の目標と位置づけ、ビジョンとして提示しています。このビジョンを明確にするために、「経済的福祉」「社会開発」「環境の持続可能性と再生」の各項目で達成されるべき目標を設定しています。具体的には「経済的福祉」では貧困問題、「社会開発」では教育、保健医療、「環境の持続可能性と再生」では環境問題を取り上げ、これらの4分野で、2005年ないし2015年までの達成をめざす次の7つの目標を挙げています。

貧困

目標：「極端な貧困状態に置かれた人々の比率を2015年までに少なくとも半減させる」

1995年社会開発サミットにおけるコペンハーゲン宣言とその行動計画では、各国の政策と国際協力を通じた世界の貧困の撲滅を提唱しました。極端な貧困（絶対貧困）は年間1人あたりの所得が370ドル未満と定義（世界銀行）され、この基準によると、途上国の人口の30%にあたる13億人が極端な貧困状態にあり、その数は増加傾向にあります。一方、

一部の途上国では貧困の半減は達成されてきた実績があり、これを一般化することで、貧困軽減の努力を続ける必要性と能力の両方を実証しようというものです。また、この目標は世界平均としての達成目標ではなく、個々の国々で大幅な前進をめざすべき目標とされています。

一例を挙げると、JICAでは、カンボディアの内戦により貧困に陥っている多数の人々に対し、開発福祉支援事業「社会的弱者の自立を図るためのソーシャル・サービス」を行っており、障害者の医療・社会サービス実施、ソーシャル・ワーカーの訓練・育成実施により社会参加を促進し貧困軽減に努めています。

教育

目標：「2015年までにすべての国で初等教育をあまりなく普及させる」

初等教育の普遍化は、1990年、ジョムティエン(タイ)における万人のための教育世界会議で採択され、1995年の社会開発サミットおよび同年の北京における国連世界女性会議で支持されたものです。

基礎的な読み書きと計算能力は、人々の社会活動への参加を高める重要な要素であることが確認されています。

わが国は、セネガルの首都ダカールで、農村部からの著しい人口流入による児童数過密クラス、二部制授業などの就学環境を改善するために、無償資金協力で小学校建設や椅子、机などの供与を行っていましたが、この際JICAはこの協力の計画策定を行いませんでした。これによって、セネガルの教育分野の国家計画のひとつである「2000年までに初等教育就学率100%達成」を目標とする就学環境の向上と就学機会の増大に貢献しています。

目標：「2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消することによって、男女平等と女性の地位向上(エンパワメント)に向けた進歩を示す」

初等・中等教育における男女平等はカイロでの国際人口開発会議(1994年)、北京での国連世界女性会議(1995年)および社会開発サミット(1995年)で採択されたものです。女子教育への投資は最も重要な開発課題のひとつであり、教育における男女平等は社会的公平と効率の基礎的尺度であると理解さ

Front Line

全国民への基礎教育の普及をめざして

◆女子は小学校入学すら難しい状況

1996年、グアテマラでは30年間続いた内戦が終わり、平等で平和な社会を築くための国家的な事業が和平協定の名のもとに次々と着手されてきました。そのひとつに全国民への基礎教育の普及があります。

農村部の人々の多くは貧しく、子どもを小学校に通わせる余裕がありません。特に女子は家事労働の重要な担い手とされ、15歳前後で結婚することも相まって、学校で基礎学力をつける必要性が認識されにくく、男子に比べていっそう、小学校卒業はおろか入学すら難しい状況にありました。

女子が初等教育を受けるための、特に不利な要因を考慮した教育協力は、1991年から米国国際開発庁(USAID)を中心に展開されてきました。わが国は、1995年に日米コモン・アジェンダを契機としてこの女子初等教育就学支援の輪に参加しました。

◆再び米国との協力を

1995年に最初の調査団がグアテマラを訪問し、96年には個別専門家が、98年には青年海外協力隊員が教育省に派遣され、機材供与、日本での研修員受入、車の根拠無償資金協力、在外専門調査員採用、さらに国連開発計画WID基金の活用を通じて、教育行政機関の

女子教育協力… グアテマラ

専門家派遣ほか

能力向上支援活動を実施しています。課題対処の能力および官民を超えたメカニズムを形成するためには、関係者の協調調整・強化も協力の鍵となっています。

組織力強化支援を一方の車輪とすると、女子の就学問題解消に有効な教育内容や教育方法の特定に対する支援は、もう一方の車輪です。それぞれの試験的プロジェクトに立ち上げに奔走してしばし没交渉傾向にあった日米ですが、協力現場の担当者の間では、教育省のパートナー同士として再び知恵を出し合う動きが見え始めています。

(JICA グアテマラ駐在員事務所)



女性パワーを発揮するフィリピンの助産婦さん

れています。

一例として、JICAはグアテマラで、「女子教育協力」を実施しています。この協力では、専門家や青年海外協力隊員の派遣、草の根無償資金協力*によるミニライブラリーの供与、研修員受入などの協力を効果的に組み合わせ、女子教育啓蒙普及と教育行政能力の強化、教材の開発と普及、女子の就学率向上のための教育方法の開発と訓練を行っています。

保健医療

目標：「2015年までに各途上国の乳児および5歳未満の幼児の死亡率を1990年の水準の3分の1に低下させる」

乳幼児死亡率は、社会の中で最も影響を受けやすい構成員の健康と栄養状態を示す重要な指標です。DAC新開発戦略では目標比率が採用されていますが、1994年のカイロでの国際人口開発会議では、2015年までに1000人あたりの乳児死亡率を35未満に、5歳未満児は45未満に低下させる数値目標を採択しています。

目標：「2015年までに妊産婦死亡率を1990年の水準の4分の1に低下させる」

1994年の国際人口開発会議では、途上国における1990年の妊産婦死亡率を2000年までに半減させ、2015年までにさらに半減させることを目標としましたが、これは国連世界女性会議でも支持されていま

Front Line

家族計画・栄養改善・寄生虫予防総合プロジェクト… **ガーナ**

草の根レベルの総合保健プロジェクト

◆地元のNGOをパートナーに

ビリム・ノース郡はガーナ南部のイースタン州にあり、病院などの社会インフラの整備が最も遅れている郡のひとつです。同郡は、保健改善を地域の最重要課題として努力してきましたが、抜本的改善のためには外からの支援を必要としていました。

JICAは、1998年3月、地域の期待に応えて、リプロダクティブ・ヘルス分野の活動で定評のある地元NGOのガーナ家族計画協会（PPAG）をパートナーに、アフリカ初の開発福祉支援事業となる総合保健モデルプロジェクトを開始しました。

このプロジェクトは、PPAGが日本の家族計画国際協力財団（ジョイセフ）の支援を受けてガーナ・セントラル州で実施してきたプロジェクトの経験を生かした内容となっています。プロジェクトでは、同郡の10カ村の住民約1万6000人を対象に、地域住民の健康、特

に乳幼児と妊産婦の死亡率の低減、家族計画手法の普及をめざしています。PPAGは、目標実現へ向けて、草の根レベルでの家族計画・母子保健サービスの普及、栄養改善・環境衛生・学校保健の推進などの活動を有機的に統合した住民参加型活動を実施中です。

◆活動の中心は住民のボランティア

「もし私たちの村を支援して下さるなら、自分たちのプロジェクトとしてがんばります」。1998年3月に開催されたプロジェクト説明会に参加した対象地域住民の言葉です。このプロジェクトでは、あくまで住民が主役です。各村での活動は、村ごとの地区運営委員会と、村ごとに選ばれた男女1名ずつの保健・家族計画推進ボランティアが中心となって行います。

PPAGスタッフは、これら住民活動に対する技術的支援を看護婦、衛生指導員、農業普及員など郡役所のスタッフと連携しながら行います。プロジェクトの

開発福祉支援事業



プロジェクトの主役は、あくまでも住民

実施を通じて、地域の自治体スタッフは、村人へのよりよいサービス提供の手法をともに学んでいくのです。

1999年5月には、対象地域で保健衛生指導分野の青年海外協力隊員が活動を開始しました。今後は、ほかのJICA事業とも連携しながら、ガーナの草の根レベルでの総合保健事業のモデルになっていくことが期待されます。

（JICAガーナ事務所）

す。DAC新開発戦略ではこの考え方を踏襲していません。

目標：「2015年までのできるだけ早い時期に、適切な年齢のすべての個人が基礎保健システムを通じて性と生殖に関する保健医療（リプロダクティブ・ヘルス）サービスを受けられるようにする」

この目標は、1994年のカイロ会議で採択されたもので、人々が出産を自由に選択できるようにすることによって、人口の安定化と持続可能な開発を可能にしようとするものであり、この考え方が踏襲されています。

JICAは、人口増加率が高いガーナで、プロジェクト方式技術協力「母子保健医療サービス」を実施し、家族計画の普及、母子の疾病罹患や死亡率の減少をめざして政府保健医療従事者を対象に再訓練を行っています。また、開発福祉支援事業「家族計画・栄養改善・寄生虫予防総合プロジェクト」では、ガーナ家族計画協会を通して、コミュニティレベルでの母子を対象とした栄養改善、家族計画などの総合的な保健活動を実施しています。

環境

目標：「2005年までにすべての国が持続可能な開発のための国家戦略を策定して実施に移す。これは2015年までに、現在進行している環境資源の減少傾向を、世界レベルでも国家レベルでも効果的に逆転させるためである」

この目標は、1992年のリオデジャネイロで開催された環境と開発に関する国連会議から導き出されたものであり、2015年までにすべての国々が環境問題に目を向け、対処能力を獲得できるようにすることをめざしています。

21世紀に向けた環境開発支援構想（ISD構想）

1997年6月、わが国はODAを中心とした環境協力のさらなる充実を図っていくことを表明し、「21

世紀に向けた環境開発支援構想」(ISD構想)を発表しました。この中で大気汚染、水質汚染、廃棄物処理、地球温暖化対策、自然環境保全、森林・植林など今後の行動計画のポイントを打ち出しました。JICAはこのISD構想に基づき、多岐にわたる環境協力をを行っています。その一部は以下のような協力です。

集団研修／地球温暖化対策コース

地球温暖化問題は、先進国、開発途上国を含めた世界のすべての国が影響を受け、先進国だけの取り組みでは解決することができないグローバルな環境問題です。この問題に対する開発途上国の取り組みを促進するためには、温暖化問題を持続可能な開発の一環として位置づけるとともに、途上国のこの問題に対する認識を高め、社会的、経済的、制度的側面を含めた問題への対処能力の向上を図る必要があります。そのため、途上国から地球温暖化対策関係者を日本に招へいし研修を行っています。

集団研修／酸性雨のモニタリングと対策技術コース

工業化の著しい東アジアにおいて、酸性雨問題の解決に向けた積極的な取り組みを実施するため、「東アジア酸性雨モニタリングネットワーク」を築き、酸性雨の測定データそのほか関係情報をすべての参加国で共有することにより、酸性雨の現状についての共通認識の形成を図るとともに、将来の酸性雨対策を推進する上での基盤を形成することをめざしています。そこで酸性雨のモニタリングと対策の技術を移転するため、途上国の関係者を日本に招へいし、研修を行っています。

開発調査／北部紅海沿岸生物環境・生物インベントリー調査（サウディ・アラビア）

サウディ・アラビアの沿岸諸都市の発展により、生物多様性が危機にさらされている紅海北部沿岸地域を対象に、保護区確立に必要となる生物環境、社会環境などの基礎情報を整備し、生物環境図および生物インベントリー（天然資源データ）を作成する調査を実施しています。

京都イニシアティブを踏まえたJICAの取り組み

わが国は1993年12月に、京都で開催された気候変動枠組み条約第3回締約国会議の議長国として、ODAを中心とした温暖化対策途上国支援をいっそう強化するために「京都イニシアティブ」を発表しました。

そして、この京都イニシアティブの3つの柱のひ

とつである「人作り」への協力では、1998年度から5年間で、途上国における温暖化対策関連分野の3000人の人材育成に協力すると約束しました。

JICAは、地球温暖化対策コースの集団研修のほか、省エネルギー、新・再生可能エネルギー、森林の保全・造成分野のプロジェクト式技術協力、専門家派遣、協力隊のカウンターパートを育成することにより、温暖化対策関連分野の人材育成に積極的に協力しています。

草の根への支援

草の根支援の必要性

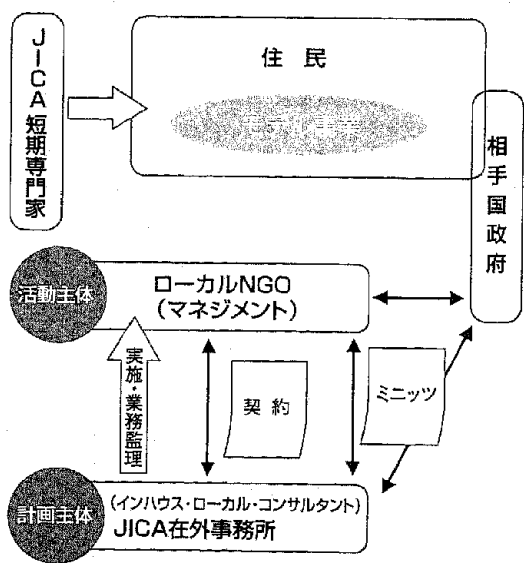
これまで国際社会の努力により、途上国に対する開発協力が実施され、発展を遂げた国もありますが、いまだに世界では13億もの人々が絶対的貧困にあえいでいます。急速な経済成長を達成した国の中にもその恩恵を受けることのできない人々が取り残されています。これは途上国政府があまりにも弱体であり、教育や保健など、通常政府が提供するサービスが国民一人一人には届かないことが大きな要因のひとつです。

「新たな援助ニーズへの協力」(P27)でも述べたとおり、現在、開発協力の焦点は、国家から人間そのものへ、つまり開発の目的が「国家の繁栄」にあるのではなく、「個々の人間の幸せ」にあるとする「人間中心の開発」の考え方に移行しています。「個々の人間の幸せ」の実現のためには「生活水準を向上させるために必要な資源を使う知識」と「それら資源へのアクセス」が必要とされます(1998年年報参照)。これまで多くの援助国は、人々の「資源を使う知識」を増やし、「必要な資源へのアクセス」を高めるという役割を担う途上国政府技術者などへの技術協力を行ってきました。しかしながら、

「人間中心の開発」が問うたものは、政府技術者が得た知識が、本当に必要とする人々に届き、人々の生活水準を向上させるために活用されているのか、というものだったのです。

「人間中心の開発」への移行は、開発における政府の役割を見直すことにつながりました。開発というものが、必ずしも国家から一般国民へと「上から下へ」行われるのではない、ということです。開発

図表1-5 開発福祉支援事業の実施体制



協力を考える際に、これは大きな発想の転換となりました。つまり、政府が住民に何を行うか、という視点から、住民自身が自らとその地域社会を開発していくために何をするか、という発想に転換されたのです。政府が提供するサービスが一人一人の人間に届くようにするためには、政府と個人をつなぐシステムが必要となります。また、住民自身が必要なときに、政府や民間セクターから必要なサービスを得ようと発意することができ、それを自らの生活水準の向上に活用できる能力を身に付けなければなりません。

草の根技術協力事業の創設

JICAでは、草の根レベルで住民に直接裨益するよ

うな支援活動も実施してきています。その主たるものが青年海外協力隊員派遣であり、村落で住民とともに生活をして、住民のニーズを踏まえた上で、彼らのキャパシティを高めていくさまざまな協力活動を行っています。これに加えて、前述のような発想の転換のなかで、JICAの協力事業は大きな変化を遂げています。技術協力の成果が最終的にターゲットとする草の根の人々に届く仕組みをつくり、また実際にも住民に直接裨益する協力活動を展開していく事業を急速に拡大しています。

1997年度から、途上国における草の根レベルの福祉の向上や貧困の削減を図ることを目的として、住民に直接裨益するモデル事業を実施する草の根技術協力（開発福祉支援事業）が開始されました。この新しい事業は、地域の文化・習慣など開発に欠かせない重要な要素を十分に把握している現地NGOと

Front Line

タリハ溪谷住民造林・浸食防止計画… **ボリヴィア**

住民を主役に果敢な挑戦

◆深刻な土壌浸食

タリハ県はボリヴィアの一番南に位置する県で、南はアルゼンティン、パラグアイなどの国境に接しています。県庁所在地のタリハ市は人口13万人、通りにはバラの花が咲くこざいなお小都市です。

ボリヴィアという国の名前を聞くと、きっと皆さんの頭の中には、民族衣装をまとってリヤマを連れているインディエナの姿とか、世界一高いところにあるチチカカ湖を行き来するアシでできた小舟のことなどが浮かぶのではないのでしょうか。でも、この街はアンデス高地のそんな郷愁を誘うような雰囲気と違って、もう少し明るく開放的な感じのする空気が流れています。

しかし、タリハの街を一步郊外へ出ると、そこは一面、見渡す限りの荒地です。なかには月面を思わせるような荒涼とした風景もあります。実は、ボリヴィアでは、国土の41%で土壌浸食が進行しているといわれており、タリハ県（日

本のちょうど10分の1の面積）に至っては全土が土壌浸食にさらされています。このような土壌浸食はボリヴィアだけではなく、近隣のチリやペルーなどでも人々の生活を脅かす深刻な問題となっています。現に、タリハ近郊では、土壌浸食が進んで農業活動ができないために、季節労働者としてアルゼンティンの農場に出稼ぎに行くという社会現象も見られるのです。

◆治山事業と住民参加

タリハ溪谷住民造林・浸食防止計画は、1998年10月に始まったばかりの若いプロジェクトです。この半乾燥地に水を確保し、木を植え、農業生産ができるような技術を開発し、総合的な治山モデル・流域管理モデルをつくるという趣旨のプロジェクトです。1年を通じて農業活動が可能になれば、土地を離れて出稼ぎに行かなくてもすむでしょう。

そして、そのキーワードとなるのが「住民参加」です。従来、行政が一方向的に進めてきた開発計画の中で、主役とな

プロジェクト方式技術協力



土壌浸食が一面に広がるタリハ溪谷を調査する専門家

るべき住民（農民）が、開発の恩恵を受けるところか、開発の隅に追いやられたり、行政に対置させられたりしてきました。このプロジェクトでは、過去のそのような反省を踏まえて、住民との対話を十分すぎるほど行っていきます。そして、住民にプロジェクトの主役になってもらいたいのです。また、そのためのコーディネーター役として、技術者であるカウンターパートの育成に重点を置いていくことも必要です。

(JICA ボリヴィア事務所)

協力して、地域住民のニーズに直接応える事業を最長3年の間、実施するものです（事業の実施体制はP35の図表1-5参照）。NGOが実施するモデル事業の対象分野は、大きく次の7つに分けられます。①コミュニティ開発、②高齢者、障害者、児童等支援、③保健衛生改善、④女性自立支援、⑤生活環境整備、⑥人材育成、⑦地場産業振興、です。

現地NGOと契約を結んで事業を実施するという点以外に、従来の技術協力と異なる点は、そのアプローチにあります。これまでの技術協力事業では、途上国政府が住民に提供するサービスの質を高めたり、その量を拡大したりすることに対して支援を行っています。一方、この草の根技術協力事業の特徴は、政府と住民の間を結ぶシステムとして現地NGOを活用し、NGOの活動を通じて住民の側の開発能力を高めること（エンパワーメント）にあります。途上国政府のサービスをさらに効率的・効果的に改善していくとともに、生活や福祉の向上をめざして、住民自身が力をつけていくように支援を行う必要があるのです。

この草の根技術協力事業が創設された1997年度には、中南米、南西アジア地域において、リプロダクティブ・ヘルス・サービスなど保健・衛生分野を中心とするモデル事業5件を開始しています。たとえば、メキシコで実施されている「グアナファト州僻地農村住民参加型公衆衛生改善計画」では、メキシコ家族計画協会との協力により、メキシコで最も貧しい地域のひとつであり、政府の保健サービスが届きにくいグアナファト州にコミュニティ活動の中心となるクリニックを建設し、保健サービスの拡大・改善のために3年計画で事業を行っています。

1998年度には「地域的重要課題への協力」（P21～）でも述べたとおり、アジア各国が見舞われた経済危機の影響を少しでも緩和するために、この草の根技術協力事業28件（インドネシア6件、マレーシア4件、フィリピン6件、ミャンマー1件、タイ3件、ヴェトナム2件、ラオス4件、カンボディア2件）を実施しました。

特に貧困層など社会的に不利な立場に置かれた人々は、災害や紛争などの危機の影響を最も受けやすいものです。今回の経済危機も、輸入に頼ることの多い食糧、医薬品価格の高騰や、政府からの各種補助金の削減などをもたらしました。そのため、ストリートチルドレンや障害者、エイズ患者を含め、経済危機の影響を最も深刻に受けた人々を対象として、モデル事業を行いました。

たとえば、フィリピンでは外国からの輸入に頼る結核治療薬が経済危機のために不足していますが、現地NGOである「フィリピン結核協会」とともに、医薬品を供与しながら保健サービスを提供するという技術協力を展開しています。マレーシアでは、現地NGO「モンフォート・ボーイズ・タウン」とともに、貧困家庭の子どもや孤児、ドロップアウトした少年たちが社会に参画していけるように、意識向上のセミナーや職業訓練を行っています。また、カンボディアでは、長きにわたる内戦の影響と極度の貧困により心身に障害を持つ人々の生活改善のために、ソーシャル・ワーカーや地域ボランティアを育成したり、カウンセリングなどの社会福祉サービスを、現地NGO「カンボディア・ソーシャル・サービス」とともに行っています。

プロジェクト方式技術協力における草の根支援

以前から実施されているプロジェクト方式技術協力事業においても、ある一定地域を協力対象として、地域住民の収入向上や健康状態の改善などをめざす地域展開型のプロジェクトが増えてきています。このようなプロジェクトでは、住民をターゲットとし、彼らに直接裨益する活動を行っています。ネパール「村落振興・森林保全計画」では、住民の自主的な活動による村落の生活水準向上、特に貧困と女性に配慮した、モデル村落振興事業を展開しています。具体的には住民ニーズに基づき、森林・流域保全、村落振興、所得向上、能力開発などの住民参加の小

規模なプロジェクトを実施しており、1998年10月までに実施したプロジェクト数は600件にのぼっています。フィリピン「農村生活改善研修強化計画」では、モデルサイトの農村で参加型の調査を行った上で、組織育成、資源の活用など生活改善にかかわる諸活動、たとえば野菜栽培や食品加工の支援を行っています。また、ジョルダンで実施している「家族計画WID」プロジェクトでは、JICAのプロジェクト方式技術協力事業としては初めて「ジョルダン・ハシュマイト人間開発基金」という現地NGOを相手国カウンターパート機関としました。このプロジェクトは、家族計画やリプロダクティブ・ヘルス、保健、またジェンダーに関する意識向上の活動や、リプロダクティブ・ヘルス・サービスの向上とともに、女性を主な対象とした職業訓練・収入創出活動を行っています。

また、1998年度からはプロジェクト方式技術協力事業の中に、住民活動基盤強化事業という新しい仕組みが創設されました。これは、地域住民組織に対して、医薬品など住民の生活水準向上に不可欠な物品やその管理に必要な資機材を供与して、地域住民組織がその物品を販売することにより得た資金を回転資金として、物品の持続的な供給システムを確立するというものです。実際にはフィリピン「家族計画・母子保健」プロジェクト（フェーズⅡ）において、フィリピン・ブラカン州で村落協同薬局を運営する住民組織に対し、同事業により基礎的医薬品を供与しました。

Front Line

家族計画WID… ジョルダン

プロジェクト方式技術協力

高い人口増加率を抑制する

◆2020年までに人口が今の倍に……
ジョルダンは北海道をやや大きくしたくらいの小さな国です。同国の人口は現在約460万人ですが、2020年までには今の2倍になるものと推計されます。「家族計画WIDプロジェクト」は1997年7月に始まりました。プロジェクトの目的は、ジョルダンの高い人口増加率を抑制するために、WIDの視点を取り入れた家族計画プログラムを促進することにあります。プロジェクトの実施機関は同国の王室系NGOであるジョルダン・ハシュマイト人間開発基金（JOHUD）と保健省で、国家人口委員会が調整役を担っています。

パイロット地区は、死海に面しており、貧困地帯といわれている同国南部の中でも特に伝統を重んじ、近代化が遅れた地域です（人口は3万人）。ここで、プロジェクトは次のような活動をしています。

① JOHUDの地域開発センターを拠点に、地域住民への啓蒙活動と女性を主体とした収入創出活動の実施

② 保健省が提供する、特に家族計画を中心としたリプロダクティブ・ヘルス・サービスの改善

現在までのところ、人口、WIDをはじめとした4名の長期専門家のほか、産婦人科医、助産婦、IEC（Information, Education and Communication: 広報活動）の短期専門家も参加して、ジョルダン側のカウンターパートとともに活動しています。

◆「点」の活動から「面」の活動へ……

JOHUDのセンターは信頼があり、ここなら女性たちも夫や父親の許可を得る必要もなく、訪ねることができます。このセンターでは今まで、セミナーを開催したり、職業訓練的な技術指導を行ってきていますが、いわば「点」であって、「面」の活動には至っていません。保健



カウンターパートである助産婦と、出生後の母子検診のために家庭訪問

省のサービスについても同様で、保健センターや病院を訪れる患者を診察するにとどまっています。そこで、プロジェクトでは、これまでのJOHUDの活動と、保健省のサービスの質的改善を図りながら、かつ地域内での連携を図り、WIDと家族計画の活動を一躍「面」的なものに広げていくことをめざしています。

（JICAジョルダン事務所）

広域かつ地域的な課題への取り組み

地域によっては、あるいは感染症のような国境を超える問題については、開発を行うために国の枠にとられない広域的なアプローチが有効な場合があります。JICAは、このように複数国にまたがる地域を対象として、より効果的に援助を実施するため、さまざまな試みを行っています。

インドシナ地域

インドシナ地域での国境を超えたサブリージョナルなアプローチは、1996年7月に外務省が公表した「大メコン圏開発構想」の中でよく示されています。具体的には、国境をまたぐ基盤整備や天然資源の開発、環境保全の重要性を指摘しています。JICAもこの方向に沿ってメコン河の水量規則策定に関する調査の検討を進めているほか、ラオス・タイ国境地域の総合開発計画策定調査、さらにはアジア開発銀行の発案による東西交通回廊プロジェクトの一部分であるラオスの国道9号線整備の無償資金協力など、従来にないアプローチで協力を始めています。また広域的なアプローチを進めるためには、国際機関の協力フレームワークを支援することもひとつの方法です。その観点からは、1995年4月に設立された、インドシナ3国（ラオス、カンボディア、ヴェトナム）とタイの4カ国をメンバーとするメコン河委員会に対し、水門技術の専門家や企画調査員を派遣しています。

大洋州、カリブ地域

また、大洋州諸国、カリブ地域諸国は、人口・国土が小規模であるだけでなく、それぞれの地域は社会、経済、文化など類似した背景や基盤を持ってい

ます。こうした特徴から、一国で実施中のプロジェクトを拠点として、近隣諸国への技術移転活動を行ったり、また技術協力専門家が複数国を巡回する形の協力を行っています。

大洋州地域へのわが国の協力の歴史は比較的新しく、ノウハウや経験の蓄積はまだ十分とはいえません。このため、伝統的にこれらの島嶼国に対する援助のノウハウを持つ、オーストラリア、ニュー・ジールランド、米国などの主要援助国や、大洋州の地域協力機関である太平洋共同体（PC）、南太平洋フォーラム（SPF）などや国際機関と連携した協力を行っています。

こうした協力の具体例としては、大洋州地域の高等教育の拠点である南太平洋大学（フィジー）に対して、大洋州地域加盟各国と地域住民に教育サービス（遠隔教育）を提供できるように、無償資金協力により行われた衛星関連設備の整備があります。

カリブ地域には独立後の歴史が浅い国も多く存在します。カリブ諸国は、総じて1人あたりの所得水準が比較的高く、経済規模が小さいことから、わが国の協力実績は少ないのが現状です。比較的小さな国が多いカリブ地域に対する協力としては、カリブ共同体（CARICOM）など地域機関を利用しながら共通の開発課題に対して地域単位で支援することが有効とJICAは考えています。これまではカリブ地域全体の観光の振興を目的に、CARICOM諸国を対象とした「観光開発セミナー」のような日本での研修を中心に協力を行ってきましたが、日本・カリブ協定を踏まえ、カリブ諸国への協力関係を強化するため、カリブ災害緊急対策機関（CDERA）への災害管理計画の専門家派遣などを行っています。

中南米地域

南米においては、1990年代に入り、経済統合の動きが活発化してきました。その代表的なものとして南米南部共同市場（MERCOSUR：アルゼンティン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイが加盟）があります。MERCOSURは、経済的にも政治的にも、中南米地域の長期的な安定にとって重要な役割を担っていくことが期待されており、どういった方向で協力をを行うかを検討しています。なお、MERCOSUR加盟に伴う域内市場自由化による経済環境の変動のなかで、パラグアイに対して、経済環境変化に対応するための経済政策立案への協力（「経済開発調査」）を行っています。

このほか、1997年6月には国連環境特別総会が開催され、環境問題が地球的規模の課題として脚光を浴びたことにより、南米地域における環境問題に対する関心もいっそう大きくなっています。アマゾン地域の森林減少が中南米における自然環境破壊問題

の中で特に注目されています。JICAではこうした課題の解決の一助になるよう、ブラジルに対して、アマゾン地域の熱帯雨林の持続可能な管理・保全技術開発のための「アマゾン森林研究計画」プロジェクトを実施しました。

中南米地域では環境問題と並んで、地球的規模の問題として麻薬も問題となっています。わが国は中南米地域の麻薬問題撲滅のための協力として、これまで研修員受入、第三国研修の技術協力を中心とした二国間協力を実施しているほか、米州機構（OAS）の全米麻薬濫用取締委員会（CICAD）、国連薬物統制計画（UNDCP）に対して資金協力をを行っています。さらに麻薬問題の解決のためにはその背景となっている貧困問題の解決が不可欠との視点から、食糧増産援助を含む、農村開発、教育、産業振興のためのインフラ整備などの協力を実施しています。特にペルーでは、「地球的展望に立った協力のための共通課題」（日米コモン・アジェンダ）の枠組みの中で、草の根無償による麻薬代替作物開発援助が行われました。

COLUMN

JICA 事業の基本理念

JICAは、開発途上国の経済、社会が自立的かつ持続的に発展できるように、次の理念のもとに、人づくり、経済・社会の基盤づくり、国造りを支援しています。

自助努力への支援

開発途上国が持続的な発展を遂げるためには、途上国の政府や国民が開発の主体として自ら努力することが必要であり、援助においても、途上国の自助努力の尊重と主体者意識（オーナーシップ）の醸成が重要です。JICAは、開発のパートナーとして、援助終了後の自立にも配慮し、原則的に、相手国側機関にカウンターパートの配置、設備の提供、運営のための予算措置の応分の負担を求めると、開発途上国の自助努力支援をさまざまな形で進めています。

人づくりへの貢献

国の発展にとっては、それを支える人づくりが重要です。技術協力は、日本人専

門家や相手国の技術者や行政官などの「人」が心のふれあいを通じて相互理解を深め、現地の風土やレベルに合った適正技術、情報、ノウハウの移転を行う全人格的なもので、「顔の見える援助」の典型でもあります。

近年、技術協力には、ハード面のみならず、組織・制度づくりなどのソフト面、さらには金融政策などのいわゆる「知的支援」も含まれるようになっており、JICAは人を育てる息の長さに配慮しながら、開発途上国の人造りに総合的な支援を行っています。

人々に役立つ援助

めざましい経済発展を果たす開発途上国が現れる一方、この恩恵に浴さない人々の存在もクローズアップされています。JICAは、青年海外協力隊員の派遣を通じて、村落開発、水供給、医療・保健など、貧困層に直接働きかけるBHN

（基礎生活分野）で積極的な取り組みを行い、貧困対策、母子保健などの分野で、地域社会に根ざし、直接住民を対象とするような協力を充実させています。今後も、社会配慮やWID配慮、NGOとの連携、参加型開発、社会的弱者支援などの重要性を認識し、その拡充に努めていきます。

国別アプローチの強化

先進国の援助疲れや日本経済の停滞といった状況のなか、主として国民の税金により行われているODAに対し、国民の強い関心が向けられています。政府による1998年度から3年間にわたるODA予算削減方針も出され、JICAは限られた予算で有効かつ効果的で、質の面でも充実した援助を行えるよう国別アプローチ（相手国の国家開発の実状と課題について理解し、最も適切な開発を行っていくこと）の強化に努めています。