

「ODA と JICA」——これまでの歩みと今後の方向——

金子, 節志

(出版者 / Publisher)

法政大学国際文化学部

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

異文化 / 異文化

(巻 / Volume)

13

(開始ページ / Start Page)

38

(終了ページ / End Page)

53

(発行年 / Year)

2012-04

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00007864>

「ODA と JICA」

——これまでの歩みと今後の方向——

元 JICA 理事
金子節志

1. はじめに

- 3月11日午後、東日本一帯を襲った大地震・大津波で亡くなられた方々のご冥福をお祈りするとともに、被災者の皆様に対し、心からお見舞いを申し上げたいと思います。このニュースは、インドネシアのジャカルタに出張していたときに聞きました。2004年12月に発生したインドネシア・アチェの津波による悲惨な状況を知っていただけに、大変なことになるとの胸騒ぎを覚えましたが、帰国後、想像したよりもはるかに残酷な被害の実態に触れ、大きな衝撃を受けました。
- 今日、私がお話する内容は、ODAのこれまでの歩みと改革についてです。日本は島国で、隣国が陸続きではなく、他国のことへの関心が低いためか、「日本も不景気で困っている人が多いのに、なぜ他国に援助するのか？」と言った質問が寄せられることがあり、援助・ODAに対する国民の理解は得にくいように感じてきました。
- 今回の不幸な災害に遭遇し、世界の多くの国々から、物的供与面でも精神面でも、大変温かい支援が寄せられており、特に被援助国からの「恩返し」という趣旨も含まれており、世界の人々は繋がっているという思いを新たにしています。食糧や資源の面でも自給率が極端に低い日本は、海外にかなりの部分を依存せざるを得ないことをしっかりと認識して、他国との関係を良好にしていく努力が必要

だと思っています。

2. なぜ国際協力が必要なのか

- 国際協力を行うのは、いくつかの目的があります。国民の税金を原資として行う ODA/JICA 事業としては、NGO や民間団体の行う国際協力の趣旨とは異なるところもあり、国民の皆様に対する説明責任を果たすことが大切だと思っています。

- 第1には、開発途上国の国づくり支援が、最大の目的といっても過言ではありません。具体的には、国の基盤となる人づくり・制度づくりのソフト面とインフラ整備のハード面の支援を行うことが重要であり、特にインフラ整備には相当の予算が必要とされるため、国としての役割が求められるのです。

- 第2には、地球的規模の課題解決に貢献することです。国境を越えて蔓延する感染症への対応（アフリカの HIV/AIDS 予防、アジアの鳥インフルエンザ対応）や、環境破壊の防止（地球温暖化対策、植林、省エネルギー）については、一国では対処困難な地球規模の課題となっており、地球を救うといった観点からも、優秀な技術や知見を有する日本が手を差し伸べる意義がある訳です。

- 第3には、人道的配慮からの支援です。これまでも、世界各地で地震、洪水、津波などの天変地異による災害があれば、緊急援助隊の派遣を行ってきました。今回の東日本大震災に対する救援活動や物資送付について、数多くの国々から多大な支援が行われたのは、これまでの日本からの支援に応えるためでもあると伝えられてきており、胸の熱くなる思いがいたしました。

- 120 年前に、トルコの軍艦「エルトゥール号」が和歌山県串本沖で遭難し、地元の漁民たちが必死に命を助けたという事実が、今でもトルコでは有名な話として語り継がれており、そのことが日本国・国民への信頼感や親近感を維持していることを知り、我々の仕事の重要性を再認識しているところです。
- 第4には、日本の食糧自給率は約40%であり、先進国の中でも圧倒的に低い数字です。また、エネルギーも海外に約80%依存しており、食糧や資源を海外から輸入することなしには存立できないことも認識する必要があると思われます。
- 最後に、第2次世界大戦後、日本は多くの先進諸国から支援してもらい、目覚ましい復興を遂げたことを忘れてはいけないと思います。残念ながら、先ほどお話したトルコの事例のように、これらの事実が、日本人の中で世代を超えて正確に伝えられていないことも問題だと思われます。

3. 国際協力に対する世論の発展段階

- 柳谷謙介元 JICA 総裁は、『こころの地球儀』という本の中で、国際協力（ここでは途上国援助と同じ意味として使用）に対する国民世論の形成は極めて重要なことであり、次のような4つの発展段階があると説かれています。第1段階としては、途上国援助は中央政府の責任者と一握りの篤志家、特に宗教関係者のするものであるという認識で、一般国民の関心は極めて低いものです。欧米社会には、「身分の高い者はそれに応じて果たさねばならぬ社会的責任と義務がある」という趣旨の「ノーブレス・オブリージュ」という基本的な道徳観があり、この考え方に基づき始められたものと植民地政策の一環として進められたものがあると思われます。

- 第2段階としては、国民の税金が海外の目の届かないところで、無駄使いされているのではないかと疑問が提起されるようになり、一部の批評家が、途上国援助の失敗談を報告し国民の注目を惹くようになります。第3段階として、国際協力に関する国民の理解が深まり、バランスのとれた議論が行われるようになります。そして、途上国のニーズに最も適切に応えるかについての建設的な議論が目立ってくるようになります。第4段階として、国際協力についての国民世論の理解と支持が形成されるようになってきます。

- 現在がどの段階にあるのか明示することはできませんが、私がJICAで働いた過去40年近くを振り返ってみますと、この4つの各段階を通過してきたのではないかと思います。柳谷氏は、「国民意識の成熟こそが、国際協力活動の成果を挙げるための必須の条件である」と結ばれており、マスメディアによる報道記事も、20年前と比較すると圧倒的に多くなってきておりますが、途上国における問題も多様化・複雑化してきていることもあり、現在でも、国際協力に対して成熟した国民世論の形成が行われるようになったとは言えないと感じております。

4. 国際協力の現場では

- 国際協力の世界で活動をする人は、2つの種類に分かれます。
1つは、途上国の現場で技術指導などの活動を行う専門家、青年海外協力隊や開発コンサルタントなどのプレーヤーです。2つ目は、JICA職員や国連職員のようなプロデューサーの役割を担っている人です。具体的には、途上国の諸問題を解決するための事業を計画し推進する仕事です。日々の仕事は、デスクワークや現地視察、関係者との会議等が中心となります。

- これらの人たちの働く場所は、開発途上国です。随伴家族も含み5000名にも及ぶ関係者が、100ヶ国近い厳しい環境の下で活動しています。私も約70ヶ国の地を訪れましたが、日本ほど、安全で衛生的な国はありません。開発途上国では、水道の蛇口からそのまま水が飲めるところはほとんどありません。教育を受ける機会のない人も多く、貧富の差も大きく、治安に不安があるところも沢山あります。

- JICAの仕事は、多様な関係者の協力なしでは実現できません。日頃JICA職員が対応しているのは途上国の行政官たちであり、これらの人たちとの緊密な対話を通して、途上国が抱えている問題点を分析し、ニーズに対応する解決策を提案し、交渉を重ねてプロジェクトを共同実施していくことになります。プロジェクトを成功裏に導くためには、様々な分野の技術や知識・経験を有する専門家の方々からのアドバイスや、国連、先進国援助機関、NGOの人たちとの意見交換・調整が不可欠になってきます。

5. ODAの構成

- ODA（政府開発援助）を通して支援する多国間援助と開発途上国に直接支援する二国間援助とがあります。多国間援助とは、国連開発計画 (UNDP) や国連児童基金 (UNICEF) などへの資金拠出を通じて援助するものです。他方、二国間援助については、「贈与」と「貸付」があり、「贈与」とは途上国に対して無償で提供される協力のことで、「無償資金協力」と「技術協力」に分かれています。「貸付」は、将来の返済を義務付けられている「有償資金協力」のことで、「円借款」とも呼ばれています。

- 「無償資金協力」は、開発途上国に返済義務を課さない資金を供与

することであり、開発途上国の発展のために必要な資材や機材、設備などを購入する資金として使われます。「無償資金協力の対象国は、所得水準が低い国が中心となっており、対象分野は、保健・感染症、水、教育、農業開発などの基礎生活分野、社会基盤整備、環境分野などとなっています。

- 「技術協力」は、途上国の社会・経済の持続可能な発展の担い手となる人材を育成するために、日本の技術や技能、知識を途上国の人々に伝えるものであり、「人を通じた協力」と言えます。具体的には、途上国の技術者や行政官などを対象とした技術研修の実施や、専門的な技術や知識を有する専門家やボランティアによる指導・助言、各種開発計画の作成をサポートする開発計画調査などが挙げられます。
- 「有償資金協力」とは、開発途上国が発展していくために必要な開発資金を貸し出すというもので、途上国は借りた資金を返済する義務を負うことになります。途上国はこの開発資金を活用して、インフラ整備など経済社会の基盤づくりを行うことを目指しています。東南アジア地域の目覚ましい発展の背景には、円借款の果たした役割も大きかったとされています。

6. 海外からの援助に助けられた日本

- 日本は、第2次世界大戦後の1946年から1951年まで、アメリカ政府からガリオア（占領地域救済政府基金）とエロア（占領地域救済復興基金）として、総額は18億ドル（約13兆円）もの多額にのぼる援助を受けました。ガリオア基金は食糧、肥料、医薬品等の生活必需物資の贈与であり、エロア基金は石炭、鉄鉱石、工業機械等の生産物資の供給などに充当されました。

- 1953年から1966年まで、世界銀行から34件、8.6億ドルの借款の供与を受けました。この開発資金は、黒四ダム、愛知用水、東海道新幹線、東名・名神高速道路等の経済インフラ整備に当てられ、日本の経済発展に大きく貢献したことも事実であり、返済が終了したのは1990年のことです。
- このように、戦後復興のために世界銀行から多額の融資を受けて、インフラ整備を行い、発展の基礎をつくったという事実は、即ち日本自身が開発途上国の経験を有しているということは、多くの開発途上国に対して、かゆい所に手が届くような適切な支援を行うことが可能となることから、日本の協力事業には高い付加価値があるとと言えます。

7. ODAの変遷と50年の成果

- ODAが開始された1950年代から今日までの変遷について、10年毎の特徴を整理すると次に示すとおりです。先ず1950年代については、1954年にコロンボ・プランに加盟したことを契機として技術協力を開始しましたが、この当時は援助を受けながら、ODAを供与する両方の立場でした。特徴としては、「戦後賠償」の時代と言えます。アジア諸国への賠償としてODAをスタートさせたものであり、日本企業の製品を供与する現物供与方式だったため、輸出振興促進にも資することができたと言えます。
- 1960年代については、「輸出振興」の時代。日本の経済成長は平均で10%を超え、60年代半ばにはOECD（経済協力開発機構）に加盟し、名実ともに工業先進国として世界経済の一端を担うようになりました。1970年代は「相互依存」の時代と言えます。ドルショック、オイルショックの影響で高度成長は停止しましたが、経済大国とな

った日本には、経済にふさわしい規模の援助が求められるようになり、政府援助機関として JICA も設立され、ODA も本格化していききました。

- 1980 年代については、「黒字還流、人道的・道義的考慮」の時代。日本は本格的な高度消費社会を実現し、名実ともに先進国として位置づけられるようになりました。日本の巨額な経常収支黒字に対する批判が強まり、黒字削減を通しての日本の国際貢献を求める声が高まっていきました。このため、政府は ODA を国際貢献の重要な柱と位置づけ、累次の中期目標を打ち出し ODA の量的拡充に努めた結果、「アジアの奇跡」と言われる経済発展に貢献しました。また、「日本企業の利益誘導に供する」という批判に応え、有償資金協力の中でのタイドを更に減少させてアンタイド化を推進した時代でもありました。
- 1990 年代については、「援助総額でトップ」の時代。冷戦構造が崩壊し、欧米諸国は「援助疲れ」で ODA を減らしていく中で、日本は 1991 年にアメリカを抜いて、ODA 総額で世界一となりました。他方、援助額が急増するのに比して、実施体制の整備の遅れや人材不足が緊要な課題となり、環境配慮、評価制度及びフォローアップの充実化、積極的な情報公開の推進が求められるようになりました。
- 2000 年代については、「経済の低迷、ODA 減少」の時代。ODA の転機を迎え、独立行政法人化、組織の統合等、新たな時代に向けた体制整備が求められた時代でもあります。民間活動の促進、資源・エネルギーの確保も重視するようになりました。他方、2007 年以降、ODA 総額で 5 位となり、新たな潮流として中国や韓国など新興援助国も台頭してきました。

- ODA50年の成果としては、日本は、世界最大級の援助国としてアジア、アフリカなどの開発途上国の経済社会発展に大きく貢献してきたと言えます。特に東南アジア諸国においては、円借款により開発の基盤となるインフラ整備を支援し、これらの国々の経済発展に貢献するとともに、国づくりの基本となる人づくりの面においても、途上国の開発を担う人材の育成を支援し、多くの優秀な人材の輩出に貢献してきました。今回の東日本大震災などへの支援を通じて寄せられる途上国国民からの深甚なる感謝の声もその証左と言えます。また、日本の国際社会における立場や発言力の強化を通じて、日本の安全と繁栄の確保に繋がってきていることも喜ばしいことと思われます。

- 人づくり協力事業の代表的な事例としては、「タイ・モンクット王工科大学」があります。1960年にノンタブリ電気通信訓練センターとして設置されましたが、長年にわたり専門家による技術指導や建物・機材の整備などの協力を行ってきた結果、現在ではタイ国有数の名門校に発展するとともに、産業界に優秀な人材を輩出するに至っております。これは、人づくりにかける両国関係者の情熱と長期間にわたる協力活動が結実したものであり、成功に導いたキーパーソンの役割は大きかったと思われます。

- インドネシアの「ブランタス川総合開発事業」は、国づくり協力事業の代表的な事例です。インドネシア・ジャワ島第2の大河であるブランタス川は、悪名高い暴れ川で毎年氾濫していましたが、1960年代以降、ダム建設による水資源開発及び洪水防御、灌漑設備の建設、農薬・農機具の無償供与による米の増産、水力発電によるスラバヤ近郊工業地帯への送電など、長期的かつ総合的な開発援助を行ってきました。両国技術者による働きながら学ぶ方式の共同作業を

通して、日本の施工技術、工事運営方式、更には日本人技術者の工事に対する責任感の強さを学んで、「ブラントス・スピリット」が生まれました。これは、日本の技術協力が、単に「物」をつくるだけでなく、「人」をつくる協力の成果であることを実証しています。

- 不毛の大地を大穀倉地帯に変えた「ブラジル・セラード開発事業」も、大きな成果を挙げた国家プロジェクトです。「セラード」とは、ポルトガル語で「閉ざされた」を意味しており、強い酸性土壌のため見捨てられた土地でした。1974年9月、田中総理が「資源外交」の一環として現地訪問したのが契機となり開始されたものですが、面積は、日本の国土の5.5倍、ブラジル全土の24%を占める広さです。日本は、農地の造成や灌漑設備の整備とともに、新規に入植した農家への支援のため投融資を実行しました。延べ115人の専門家を派遣し技術指導を行ってきた結果、セラード地帯で生産される大豆は、34年間で118倍に増加しました。大豆輸出は、2009年では2586万トンで米国に次ぎ2位であり、このうち中国向けが約61%を占めています。

8. JICA 組織の変遷

- JICA は昨年12月に退職しましたが、顧みますと旧JICAの前身の組織に奉職して以来、38年もの長きにわたり、「途上国の人づくり、国づくり支援」というやり甲斐のある仕事に従事することができたことを誇りに感じております。この間、常に改革・変革が求められる中にあり、効果的・効率的な事業実施と「人が中心の活力ある組織づくり」を目指して、実施体制の整備や組織の統廃合などに向けて尽力してきました。
- 特殊法人の国際協力事業団(JICA)が設立されたのは、1974年8月

のことです。設立の背景としては、技術協力の質量面での拡充の必要性和激動する国際経済情勢への対応でした。外務省においては、当時、行政改革の一環として海外技術協力事業団と海外移住事業団の統合が検討されていました。他方、農水省と通産省において、新公団構想が打ち出されており、各省の思惑が入り乱れる中で、当時の田中角栄総理の裁定による政治決着の結果、JICA の設立が実現したものです。

- JICA が設立した時の 1974 年度の定員数は 994 名で、予算は 272 億円でした。ODA の拡充政策に基づき、援助量は増加の一途を辿りました。15 年後の 1989 年度の予算は、1238 億円で、設立当時の約 4.6 倍に急増していました。外務省から実施促進業務の移管を受けた無償資金協力事業予算を合わせると、約 10 倍近くになります。他方、定員数については、行政改革の趣旨に沿って一向に増えず、996 名と設立時の 2 名増の状態、職員にかかる業務負担は限界に近い状態でした。その頃、「定員拡充 3 ヶ年緊急計画」を策定し、関係省庁や政治家の理解促進に努めました。定員数が、1000 名を超えたのは 1990 年のことです。その間、定員数が増えず、増大する業務に対応するためには、公益法人等への外部委託を推進せざるを得ない状況でした。

- 独立行政法人化されたのは、2003 年 10 月です。1990 年代後半の橋本内閣における行政改革の一環として、中央省庁から現業・サービス部門を切り離す目的で独立行政法人化が規定されました。特殊法人と異なる点は、資金調達に国の保証が得られないこと、法人所得税や固定資産税など公租公課の納税義務が生じることなどです。また、3～5 年ごとに中期計画を策定することが義務付けられており、その結果を評価し存続の可否について検討されることになっていま

す。

- 独立行政法人化され、中期計画達成に向けて全力を挙げて取り組んでいた頃、2006年の初頭に国際協力銀行との統合の話が舞い込んできました。紆余曲折の末、政治レベルの決定に基づき、2008年10月に組織統合を行うこととなりましたが、2つの組織体の統合は、今振り返ってみても、並大抵の取り組みでは実現できない難事業でした。組織を列車に例えれば、スピードの違う、然も走り続けている列車を瞬時にかつ安全に連結するという行為であり、大きなリスクの伴う離れ業でもあり、数多くの関係者の理解と協力がなければ実現することは困難だったと思っています。

9. 新 JICA の特徴と最近の取り組み動向

- 新 JICA の特徴としては、3つの援助スキーム（技術協力、有償資金協力、無償資金協力）が集約され、ソフト面でもハード面でも草の根から国レベルまで、幅広い援助メニューを提供できるとともに、計画から実施、評価まで一貫して運用できることから、より一層の開発効果の拡大とともに、事業の予測性・戦略性の向上を図ることが可能となりました。総事業量は約1兆円で、約100ヶ国に事業拠点を設置し、各国における ODA の総合的窓口、援助のワンストップ・サービスとしての役割と責任を果たすことが期待されています。
- 最近の取り組み動向としては、次の4つのことが挙げられます。1つ目は、経済金融危機対策であり、リーマンショックの影響を受けた開発途上国においては、景気刺激策や適切な経済社会開発の継続のため、景気底支え支援、貧困層に向けたソーシャル・セーフティ・ネット、民間経済活動振興等が必要であり、スピードを重視して

既往案件の促進と財政支援型プログラムを重視する協力が特徴的となっています。

- 2つ目は、環境・気候変動対策であり、「地球環境協力」として、温室ガスの排出抑制と経済成長の両立を指向する途上国支援や、2008年より5年間で100億ドルの資金供給を可能にするクールアース・パートナーシップという資金メカニズムにも積極的に関与しています。
- 3つ目は、科学技術協力についてです。これは、大学の研究機関と共同で、技協プロジェクトを実施するものであり、途上国側の能力開発を推進し、地球規模の開発課題解決に貢献しようとするものです。(独)科学技術振興機構(JST)が国内研究活動を支援し、途上国のニーズとのマッチングをJICAが担うことになっており、事例としては、ツバル・海面上昇に対する生態工学的維持、ブラジル・サトウキビ廃棄物からのエタノール生産研究、フィリピン・地震・火山観測能力強化などが挙げられます。
- 4つ目は、平和構築・復興支援についてです。2002年のアフガニスタン復興支援国際会議以降、アフガニスタン国内において、農業、保健、教育、コミュニティ開発分野などで、地道に活動を展開しています。治安が不安定な地域で活動するためには、安全対策等、通常以上の予算が必要となります。例えば、他国では必要とされない防弾車両を所有するなど、復興支援にはコストがかかることを理解してもらうことが重要と思われます。

10. 重要視される民間とのコラボレーション

- 今後重要視されていくと思われる事項に、民間企業とのコラボレー

ションがあります。先進国から途上国に流れる資金の7割は、民間セクターです。開発途上国が経済成長を遂げるためには、産業の育成や投資が必要であり、企業が参入することが鍵となります。他方、企業にとっても更なるビジネスチャンスの拡大や、CSR（企業の社会的責任）事業として途上国で社会貢献活動をしたいという要望があります。

- また、原料を輸入したくても港が整備されていない、途上国側で体制が整っていない、CSR 事業をやるにもどのようにすればよいか分からないという問題がありますので、JICA は、民間企業、民間ビジネスとのパートナーシップを強化し、途上国における民間企業活動の環境を整備・支援することで、途上国・民間企業・ODA が Win-Win-Win の関係になるように支援していくことが重要となってきます。

11. 公的機関における改革とは

- 21 世紀に入り、ODA 予算の減少、新興国の台頭などを背景として、ODA 改革が活発に議論されるようになりました。主務官庁である外務省は、2005 年 12 月に、「ODA の点検と改善～より質の高い ODA を目指して～」という報告書を発表し、戦略性強化、効率性向上、チェック機能の強化の 3 つの分野で、ODA 改革の総点検をした上で、更なる改革の方向性を示すとともに、国民への説明責任を遂行することに努めています。
- これまで、ODA/JICA の変遷の渦中であって、いつも疑問に思ってきたのは、様々な決定事項の最終的な意志決定者（責任者）は誰なのかということです。政府機関の統廃合の成否については、当事者責任が問われるのは自明の理ですが、他方、組織の統廃合は法律

制定によるため、政治家、マスメディア、監督官庁等の意向に左右されることが多いのに比して、現場意見の反映は少ないことを実感してきました。内部における改革努力は不可欠ですが、国際協力・途上国援助については、政治指導者やマスメディア関係者等の意向が、国民世論の形成や政策決定に多大な影響を与えており、国際社会の動向をしっかりと見極めるとともに、的確な現場意見の把握を踏まえた大局的観点からの政策判断が極めて重要だと感じております。

(平成 23 年 5 月 9 日)

JICA組織の変遷

