

途上国への開発協力（南北問題など） ～その 2～

前回から少し時間が空いてしまいましたが、今回も開発協力の話です。

JICA の組織改編の変遷

国際協力機構（JICA）は、開発途上国に対する政府ベースの開発協力（ODA：政府開発援助）を担っている実施機関です。前回のコラムでも述べたように、政府が実施する ODA は大別すれば、①技術協力、②無償資金協力、③有償資金協力（円借款）という 3 つの形態に集約されます。供与の形態としては、①と②が相手国に返済の義務を課さない贈与、③が資金を低利、長期という緩やかな条件で貸し付ける融資となります。かつては、①と②を JICA、③を海外経済協力基金（OFCF、後に国際協力銀行（JBIC）に改組）と、別々の機関が事業を実施していました。その後、2003 年に当時の小泉内閣の行政改革により特殊法人の国際協力事業団は独立行政法人国際協力機構（英語の名称は JICA のまま）に改組されましたが、引き続き JICA は技術協力と無償資金協力の実施機関であり続けます。この骨格は、2006 年に JICA 法が改正されて、より効果的、効率的な ODA 事業の実施を可能とするために、JBIC が担っていた事業のうち海外経済協力事業（円借款）を JICA が継承することになって大きく変わりました。この改編により、2008 年 10 月に政府ベースの ODA 事業は全て新生 JICA に一元化されることになるとともに、DAC メンバー国の中でもトップクラスの援助機関が誕生しました。

技術協力

以上のおり、JICA は幾多の組織改編を経て世界でも有数の援助機関となり、援助国の中でも際立って存在感を示しています。この JICA の組織改編の過程で、筆者も外務省勤務のうち 4 回計 12 年半にわたり開発協力業務に携わり、JICA 事業との関わりを持つことになりました。特に、JICA との密接な関わりを持つことになったのは、1980 年代末から 90 年代初頭にかけて経済協力局技術協力課という部署で 4 年間、また外務省の組織改編により経済協力局が国際協力局に改組され、技術協力と無償資金協

力を1つの課で一体的に担当するようになった2005年から2008年にかけて、無償資金・技術協力課という長い名前の部署で3年間、2度に亘って勤務した時期でした。

JICAの開発協力事業が、日本政府の途上国に対する技術協力から始まったことは前回のコラムでも述べたとおりです。1980年代後半から90年代初頭にかけて、政府開発援助（ODA）予算は右肩上がりが増加し、一時はODA支出実績で米国を抜いて世界1位の援助国になったこともあります。ODA予算が増加していた時期は、日本がバブル経済に沸き立っていた時期と重なるわけですが、日本の途上国援助が最も勢いのあったのもこの時期でした。1990年頃には、ODA全体の予算は年額8千億円近くに上り、JICA予算（外務省予算によるJICA交付金）も1,200億円前後になっていたと記憶していますが、JICA予算の大半は技術協力のための経費でした。

JICAが実施する途上国への技術協力は、①途上国からの研修員受入、②途上国への日本人専門家派遣、③途上国への青年海外協力隊（JOCV）派遣、④技術協力プロジェクト、⑤開発調査の5形態に大別されます。また、専門家等による技術指導、ノウハウの移転に必要な機材を相手国に供与する制度も有しています。各事業の分野や協力の内容については、それぞれの途上国からの要請に基づいて策定されます。

途上国にどのような技術協力を行っているか、分かり易い例をあげると、A国がエビの養殖事業振興を通じて生産量を拡大し輸出振興につなげたいという計画を有している場合、A国の政府機関や公営企業の漁業分野の技術者を研修員として日本に受け入れて養殖技術やそのための漁業振興策などを学ぶとともに、日本からはエビ養殖の専門家をA国に派遣して現地の養殖関係者に直接技術の移転を図るなど、日本の協力により自国の技術力の向上を通じて漁業振興、輸出促進を目指すことなどは、日本の技術協力の典型的なパターンです。また、別の例では、内戦で荒廃したB国が、治安を回復して国内法整備を進めたいとして日本に協力を要請した場合、B国政府の法務当局関係者を研修員として受け入れて日本の法制度、裁判制度等を学ぶとともに、日本の法務分野の専門家（裁判官、検事、弁護士等）をB国に派遣して現地の法務当局関係者を指導する等の協力を通じて、B国の法務分野の人材を育成しつつ法整備を推進するなど、行政・法務機関の能力向上に協力している場合もあります。

外務省とJICAの役割分担は、政策の企画立案を外務省が、実際の事業の実施をJICAが担うというものでした。外務省の役割は、どの国にどのような分野の協力を行うかの政策を策定し、研修員受入や専門家、JOCV派遣、プロジェクトなど各事業の規模に応じた予算要求を行い、年間計画を策定して援助対象国（相手国）との間で国際約束を形成することにあり、その後の各事業の実施はJICAが担うというものです（ただし、農業、保健医療、教育等々、それぞれ個別の協力分野ではJICAに知見の蓄積がありますし、事業を実施する主体はJICAですので、計画策定の段階においてもJICAとの協議は欠かせませんでした）。また、予算は単年度で執行することが求められますので、事業計画の策定から実施までシームレスに行われる必要があります、円滑な事業実施のために

も外務省と JICA の密接な連携が不可欠でした。

海外出張

技術協力課での 4 年間、前半は専門家派遣の事業を担当しており、JICA の派遣事業部（当時の部署名で現在は組織改編により消滅）と連携しながら事業計画を進めていました。後半の 2 年間は中東、アフリカ、中南米の担当として、それぞれの地域におけるそれぞれの技術協力事業の横断的な調整を担当していました。その後、2000 年代に海外から帰国して無償資金・技術協力課に配属になった 3 年間では、中南米地域を総括する班長と兼務で、JICA の担当部署と連携して研修員受入事業の改革に取り組んだことが思い出されます。

最初の 4 年間で 20 回ほど海外出張の機会がありましたが、訪問した地域は、中国、韓国、東南アジア、南西アジア、中東、アフリカ、中南米、東欧と広範に及びます。また、それぞれの国の状況は、アジアやアフリカの最貧国から東欧の先進国に近い国々まで様々で、途上国の実情を知る貴重な機会となりました。印象的な出張を 2 件挙げてみます。

1990 年 2 月のイランのテヘラン及びイラクのバグダッドへの出張は、1980 年から 88 年まで 8 年間続いたイラン・イラク戦争の終結後、両国への ODA 再開が決定されたことを受けて、専門家派遣のニーズを確認するための調査団としての訪問で、複数の国内官庁および JICA 担当者とともに 2 週間の長旅でした。いずれの国でも、先方の政府機関を訪問して協議を行いました。隣国同士でイスラム国家（ただしイランはシーア派、イラクはスンニ派が主流）であるにもかかわらず、雰囲気は全く異なりました。イランは、イスラム教によりアルコール類は禁止、街中を歩く女性たちは皆チャードル（あるいはヒジャーブ）で頭部や身体を覆っており、イスラムの教義に忠実だと感じる一方で、街を歩くことに制約はなく、また政府機関では女性の担当者も多くいて、女性の社会進出が進んでいるとの印象を受けました。一方、イラクではアルコール類の制約はなく、人々の服装も自由と見受けられましたが、何故か毎日の行程を見張られているような息苦しさを感じました。そのことを大使館員に話すと、フセイン政権下（当時）のイラクは監視社会なので、治安機関の尾行があってもおかしくはないとのこと。少し、気味が悪くなったことを覚えています。また、調査団の訪問を聞きつけた援助受入を担当する役所の大臣から面会を求められましたが、専門家派遣のためのマンデートしか負っていない調査団に対し、先方の大臣が莫大な資金援助を求めてきたのには、対応に苦勞しました。その後、イラクへの技術協力は、検討を行っている最中の同年 8 月に湾岸戦争が起きて、中止になってしまいました。

1990 年 5 月に、ユーゴスラビア（現セルビア）のベオグラードとルーマニアのブカレストへの出張も印象に残っています。その前年 11 月、ベルリンの壁が崩壊したのを

機に東欧諸国の共産党政権が瓦解した後、各国は雪崩を打って民主化に舵を切り、12月にはルーマニア革命によってチャウシェスク独裁政権が崩壊したことにより、共産党政権は旧東欧諸国から一掃されました。この時の出張は、これら旧東欧諸国がこぞって市場経済への移行を表明したこと、援助対象国として DAC リストに掲載されたことから、日本も旧東欧諸国支援を検討するため調査団が派遣されることになったもので、いくつかのチームに分かれて各国に調査団が派遣されました。その一環で、筆者も2カ国の政府と協議を行うための調査団の一員として出張することになったわけですが、途上国に対する開発協力を担当していたつもりが欧州に出張に行くことになるとはと、若干の違和感があったのも事実でした。

ベオグラードでは、ドナウ川の環境汚染が深刻で、音楽の教科書でもなじみの「美しき青きドナウ」のイメージからは大きくかけ離れたひどい汚染状況でした。また、火力発電所から排出される硫黄酸化物や窒素酸化物などの煤煙による大気汚染も大きな問題でしたが、これは、共産党政権当時は重厚長大主義が蔓延って環境に対する配慮が全く払われていなかったことの現れだと思います。

ベオグラードは、石畳の続く古い町並みが残っており、趣のある古都という印象でしたが、その1年後にはユーゴ内戦が勃発し、紛争はその後10年間も続いて、街は内戦による破壊で大きなダメージを受けました。紛争の原因は、旧ユーゴにおける共産主義の崩壊が民族主義の台頭をもたらしたことにあります。そもそもユーゴは、6つの共和国から構成され、それらの共和国を共産主義政権が連邦国家として1つの国にまとめ上げていました。しかし、共産党政権の崩壊により複数の民族、宗教、言語から成るモザイク国家も崩壊し、連邦国家を形成していたそれぞれの共和国では民主化以上に民族主義が高まって内戦に至ったわけです。ただ、外務省が調査団を派遣した当時は、近い将来にそのような状況になるとはもちろん想像すらしておらず、市場経済化のために何ができるかを検討することに腐心していたという次第です。

一方、ルーマニアではわずか5か月前に独裁政権が倒れたばかりで、当時は首都ブカレストの街は独裁政権を倒し共産主義の時代を終焉させた市民革命後の高揚感にあふれており、街のあちこちでミニ政治集会が行われていました。ルーマニア政府との協議では、先方政府が独裁の時代は過去のものになったことを何度も強調していたことが印象的でした。また、ブカレストの街で最も驚いたのは、旧チャウシェスク政権当時から建設中だった巨大な建物を目にしたことです。この建築物は、チャウシェスクが大統領（建設当初は共産党書記長）の宮殿として建設を命じたものだそうで、ルーマニア政府の案内により内部を見学することができました。完成まで7~8割というところで建設がストップしていましたが、建物の内部は国中の大理石を集めて建設した豪華なもので、総工費は日本円で当時の金額に換算して1,500億円を要し、部屋数は千室以上との説明でしたが、同程度の総工費で当時完工したばかりの東京都庁舎と比較すると、豪華さではこちらの方がはるかに上を行っていると思った記憶があります。大統領および夫

人の執務室（そもそも、大統領官邸になぜ夫人の執務室があるのかも疑問でしたが）は、革靴が沈み込むほどに分厚い絨毯が敷き詰められ、表現しようがないほどに巨大な広さで、10メートルはあろうかという高さの天井には絵画が施され、調度品などその贅を尽くしたしつらえに度肝を抜かれました。この建物を起点にして1キロほどの広い直線道路が伸びており、道路の両側には新築の豪華なアパート群が建ち並んでいましたが、この道路から宮殿を臨む景色は壮観でした。高級アパートのビル群は、旧共産党の幹部用の住居にする予定だったそうです。当時のルーマニアは、旧東欧諸国の中でも貧しい国の一つでしたが、独裁政権では国民生活を犠牲にしてまでここまでのことをするのかと、ただただ驚きでした。その後、宮殿は数年後に工事が再開されて90年代後半に完工、現在はルーマニア議会の議事堂及び博物館などに使用されていると聞きました。

ちなみに、旧東欧諸国への支援は、1991年から技術協力、円借款が開始され、支援は各国のEU加盟と経済発展により2008年に終了しました（ただし、旧ユーゴについては内戦があって、独立後の各国に援助が行われるまでには、なお時間が必要でした）。ルーマニアに対する技術協力は、研修員受入、専門家派遣、JOCV派遣が行われましたが、そのうちJOCV隊員の派遣実績は延べ112人となっています。

他にも、技術協力課当時の出張では、3,700m程と富士山山頂に近い標高に位置するボリビアのラパスへ鉄道再活性化協力のための調査、環境協力の一環で漢江（ハンガン）の水質を確認するため上流の山村からソウル市内までの数十キロをボートで下った韓国出張、人生で初めてアフリカ大陸に足を踏み入れたジンバブエ、モザンビーク出張、24時間かけて地球の裏側まで行ったブラジル出張、他にも中国、ベトナム、中東各国等々に出かけていきましたが、どれも記憶に残る出張ばかりでした。

海外から帰国して配属された2005年からの3年間は、若い班員にできる限り海外の援助の現場を経験してもらいたいと考えて、彼らに出張の機会を設けていましたので、筆者自身の出張は3回に留まりましたが、それでも、モンゴルのウランバートルから200キロほど郊外の大草原の中に日本の援助で建設された小学校の視察、南米チリのサンティアゴから1,000キロほど南に下った港町で実施されていたJICAの水産プロジェクト視察、メキシコでは現地駐在の大使が外務大臣他複数の閣僚と面会するのに同行する等、得難い経験をさせてもらったことが思い出されます。

高いJICAの知名度

これらの出張経験を通じて強調したいのは、どの出張先でもJICAが現地の人々の間で非常によく知られた存在だったということです。バングラデシュとネパールへの出張では、訪問した先々で、我々出張者にまでJICAの協力を感謝の意が示されたことが印象的でしたが、JICAの名前が途上国に浸透していることには理由があります。JICAの

技術協力の基本は、日本人（専門家）が援助相手国の様々な機関において現地の人々に直接日本の知見やノウハウを伝えることにあり、いわゆる「顔の見える援助」が行われていることにあると言えます。また、JOCV 隊員は途上国の中でも主に地方の政府機関等に派遣され、草の根レベルでコミュニティが抱える課題の解決のために現地の人々と協働しながら貢献していますので、文字通り「顔の見える援助」の典型的なスキームとして、相手国から高い評価が得られています。

JICA 専門家の中には、派遣された国で高い評価を得て、余人をもって代えがたいというレベルにまで至った専門家が、筆者が承知しているだけでも何人もいます。1970 年代から 90 年代にかけてブータンに 20 年以上にわたって派遣され、同国の農業発展に尽力して国王から爵位を授けられた N 専門家、アラブ首長国連邦 (UAE) に派遣されてエビ養殖やマングローブ植林などに貢献して当時の大統領から厚い信頼を得ていた T 専門家などは、その典型的な例です。因みに、T 専門家は JOCV 隊員 OB でした。さらに、サウジアラビアに出張した際にお会いした M 専門家は、同国の石油公社に 10 年以上派遣されて資源地図作成に多大な貢献があり、当時 500 名ほどのサウジ人の部下を指導しており、サウジ政府幹部から厚い信頼が寄せられていました。また、ネパール出張でお会いした同国のバス公社に派遣されていた I 専門家は、老朽化した何十台ものバス車両のリハビリに成功しただけでなく、同公社の経営を採算が取れるまでに改善するなど、ネパール側から大きな称賛を得ていました。他にも、傑出した専門家は何人もいましたが、それぞれ、僅か 1 人の専門家の活躍によって日本のイメージが大きく高まったことには敬服するばかりでした。これら日本人専門家の方々の活躍は、顔の見える援助を体現したもので、現地で日本の存在を知らしめるに極めて高い PR 効果があり、大使館の活動に勝るとも劣らない民間外交のお手本のような存在だったように思います。

今回は、在外公館で開発協力を担当した南アフリカの話をしします。

つづく

(公財) 栃木県国際交流協会 参与 石塚勇人 (略歴)

1977 年外務省入省。外務本省では主に経済協力局、国際協力局で途上国の開発協力を担当。海外勤務歴は、在イスラエル大使館に始まり、在アンカレッジ総領事館、在モントリオール総領事館、在連合王国 (英国) 大使館、在南アフリカ大使館、在ギリシャ大使館、在ドイツ大使館、在インド大使館、在ニューヨーク総領事館の 9 公館で計 29 年間。ギリシャ、ドイツ、インドの各大使館で領事班長を歴任。在ニューヨーク総領事館領事部長を最後に 2019 年 3 月退官。同年 5 月より現職。