

# わが国 ODA 実施体制の変遷と時代の要請

廣木 重之

はじめに .....	2
1. 各国の ODA と時代背景 .....	3
(1) 英 国 .....	3
(2) 米 国 .....	5
(3) フランス .....	6
2. わが国経済協力部の創設 .....	8
3. JICA の誕生 .....	14
4. 評価部門の充実 .....	18
5. 国際協力局への発展 .....	23
おわりに .....	27

## はじめに

わが国ODAは二国間援助<sup>1)</sup>が全体の約74%（2001年から2005年までの暦年実績の平均）、国際機関を通じたものが全体の約26%となっている<sup>2)</sup>。そのうち二国間ODAは（1）無償資金協力、（2）技術協力及び（3）有償資金協力からなっており、これまではそれぞれ外務省、国際協力機構（JICA）及び国際協力銀行（JBIC）が主として実施にあたってきた。

2006年（平成18年）の第165臨時国会において国際協力機構法が改正され、2008年（平成20年）10月より「JICA」と「JBICの海外経済協力部門」が統合され、更に「外務省国際協力局が所管していた無償資金協力の実施事務」に関する業務の一部がJICAに移管されることとなったので、わが国ODAの3本柱であった技術協力、有償資金協力及び無償資金協力が一元的に新JICAの実施体制のもとにおかれることとなる。これにより、わが国ODAがその援助手法によって異なる機関により実施される問題点を解消し、より有機的かつ効果的に実施されることが可能となった<sup>3)</sup>。

また、この実施部門の一元化を更に効果的なものとするためには、ODAの戦略をつかさどる司令塔が必要との判断から、少数の閣僚からなる「海外経済協力会議」が2006年（平成18年）4月に新たに設けられた。これにあわせて外務省も組織令を改正し、それまで44年間続いてきた経済協力局を国際協力局に改組し、マルチとバイの援助の連携をより緊密化するとともに、ODAにかかる政策の企画立案機能

---

1) 本稿はわが国 ODA のうち二国間援助及び援助実施体制が時代の要請にどう応えてきたかを考察しようというものであり、国際機関を通じた援助の動向について論ずることは別の機会に譲りたい。

2) ODA 白書 2002 年版から 2006 年版の資料編の図表「援助形態別 ODA 実績」より東欧及び卒業国向け実績を除いた数値より平均値を計算した。

3) 内閣官房長官主催の「海外経済協力に関する検討会」の最終報告書（平成18年2月28日）は、「援助の効率的実施及び「顔の見える援助」の観点から、ODA の各スキームを一元的に実施すれば、スキーム間の連携強化等を通じた援助効果の向上が期待できる。また、ODA の実施機関を一元化すれば、これらのスキームに総合的に精通した人材の育成、援助機関としての国際競争力の強化、一元的窓口として国内外から見た分かりやすさの確保といった効果も期待できる。」と指摘している。

を高めるための大幅な機構改革に踏み切った。

こうした画期的変化がわが国ODA実施体制に生じつつある中で、本稿は1955年（昭和30年）に外務省賠償部が創設されて以来の50年以上にわたる経済協力の歴史を振り返って、わが国ODA実施体制が適切に時代の要請に応じてきたかどうか検証しようというものである。

まず、時代の要請と制度との関係を国際的文脈の中で検討するために、わが国以外の各国のODAがどのような時代背景のもとで誕生・進化してきたか分析し、次に、国会において論点となったキーワードに着目しながら、その時々時代の要請とわが国ODAの実施体制の変遷の軌跡との関連を検証していくこととしたい。

本稿でとりあげる主な制度上の展開は、①1959年（昭和34年）の外務省経済協力部の創設、②1974年（昭和49年）のJICAの誕生、③1980年代の評価部門の充実、および④2006年（平成18年）の外務省国際協力局への改組であり、キーワードとしては、「国際社会への復帰」、「開発輸入政策」、「質の改善」、「外交力強化」を取り上げ、両者の関係を考察しつつ、制度的展開と時代の要請について論ずることとしたい。

## 1. 各国のODAと時代背景

### (1) 英国

2007年（平成19年）4月、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)は2006年（暦年）の各国ODA実績を発表したが、ここで英国は米国に次ぐ第2位となり、わが国は1982年（昭和57年）以来24年ぶりで3位以下となった<sup>4)</sup>。

歴史的に見ると、英国はその植民地の運営・治安維持についてはできる限りローカル・コストでまかなうという方針でのぞんできており、植民地の経済開発に本国政府の予算を使うという発想はほとんどなかった。ようやく、20世紀に入って、

---

4) 平成19年4月3日外務省報道発表。「DACによる2006年（暦年）の各国ODA実績（暫定値）」の公表。

1929年（昭和4年）に植民地開発法（Colonial Development Act）を制定し、植民地開発基金（Colonial Development Fund）を創設することで、植民地の農業・工業を支援するという考え方の萌芽が見られた程度にすぎない。1961年（昭和36年）になって、多くの英領植民地が独立したのに伴い、植民地省（Colonial Office）が縮小され、技術協力省（Department for Technical Cooperation）が設置され、これらの国々の支援に積極的にのりだすこととなった（植民地省が最終的に廃止されるのは1966年（昭和41年）である）。英国では1964年（昭和39年）に13年ぶりに労働党がウィルソン首相の下で政権に返り咲いたが、その時の政権公約に従い、海外開発省（Ministry of Overseas Development）が設置された。この時前述の技術協力省は吸収された。海外開発省の最初の3大臣は閣僚であったが、1967年（昭和42年）以降は閣外大臣が担当した。この頃、すなわち1965年（昭和40年）の英国経済協力白書においては、英国の援助は道義的責務と長期的国益に基づくと記述されている。

このように、英国のODAはもともと植民地政策に根ざしており、1957年（昭和32年）のマレーシアやガーナの独立を端緒として次々に独立していった国々との関係を適正化するという時代の要請に従って発展してきたものということができよう。

その後の英国のODA実施体制は、保守党と労働党の政権交代のたびに大きく揺れ動いてきた。

1970年（昭和45年）ヒース保守党政権の誕生により、海外開発省は外務省傘下の海外開発庁（Overseas Development Administration）に改編されたが、1974年（昭和49年）労働党政権が再度、外務省から独立させ、海外開発省（Ministry of Overseas Development）を設置した。また、労働党政権の支持層の意向を受けて1975年（昭和50年）の英国経済協力白書において、最貧国重視が打ち出された。しかし、1979年（昭和54年）にマーガレット・サッチャーが首相となり、再び海外開発省が、外務省傘下の海外開発庁（Overseas Development Administration）に改編された。この後、英国ではいわゆる「援助疲れ」が顕著となり、英国の援助額は減少を見せた。1997年（平成9年）の政権交代を機に労働党のブレア首相は、

---

国際開発省 (Department for International Development) を設置し、再度大臣を閣僚に格上げした後は、英国の援助量はめざましい伸びを見せた<sup>5)</sup>。また新しい援助の潮流を打ち出すなど活発な政策展開を図り、経済協力にかかる国際世論をリードしつつある。

## (2) 米国

米国の経済協力を考える場合には冷戦という歴史的な文脈を排除して考えるわけにはいかない。そもそも1947年(昭和22年)に米議会がトルコおよびギリシャに対する軍事・経済援助を承認したのも、マーシャル国務長官がマーシャル・プランを発表したのも第二次世界大戦後の米ソ対立という事実が大きな影を落としていた。米国は同年、マーシャル・プランを実施するために経済協力庁 (Economic Cooperation Administration) を創設した。

また、日独との関係では、ガリオア(占領地域救済政府基金:食料・医薬品等の生活必需物資の緊急購入が目的)・エロア(占領地域経済復興基金:綿花・羊毛等の工業原料の輸入が目的)により敗戦国の経済復興に少なからぬ役割を果たしているが、こうした支援を強力に推進したのもソ連、共産主義に対抗するとの米政府の考えが背景に存在した結果である(ガリオア・エロアを通じた米国政府のわが国への支援は総額20億ドルに達した)<sup>6)</sup>。

マーシャル・プランは1951年(昭和26年)6月末日をもって終了し、同年10月に軍事援助と経済援助を統括する相互安全保障庁 (Mutual Security Agency) が設置された。その後、1953年(昭和28年)に对外活動庁 (Foreign Operations Administration) が国務省の外部組織として全世界的に経済・技術協力を行うために設置され、更に、1955年(昭和30年)に国際協力庁 (International Cooperation Administration) と改編されて、国務省傘下の組織として非軍事援助に特化するこ

---

5) 1997年以前と以後の英国援助政策の比較については、飯島聡・佐久間真実が「英国援助政策の動向——1997年の援助改革を中心に」で詳細に論じている。

6) 渡辺利夫・三浦有史『ODA——日本に何ができるか』中公新書、2003年、48頁。

ととなった。

このように当初は「猫の目」的に組織改変がなされていたが、この国際協力庁（ICA）が国務省から独立して1961年（昭和36年）に国際開発庁（USAID：United States Agency for International Development）に発展した後は、一貫してUSAIDが経済協力の実務を握って今日に至っている。USAIDは新しい援助政策を選挙公約に掲げたケネディー民主党政権が途上国の開発という理念を中心課題として設立したもので、それまでであった米国の各種援助政策の統合・再構築の結果誕生したものである<sup>7)</sup>。

1971年（昭和46年）に米議会は対外援助が十分に米国の外交政策に役立っておらず、ばら撒きに終わっているとして関連する予算案を否決した。これに伴い、経済協力見直しの機運が米国内で盛り上がり、基礎生活分野（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）重視という考えが導入された。

1990年代に冷戦が終焉すると対外援助を新たな対応を求められるようになった。援助の効果が明確に認められないという閉塞感が「援助疲れ」をもたらし、米国のODAも1992年（平成4年）の108億ドルから1997年（平成9年）の68.8億ドルに減少した。

2001年（平成13年）9月の世界貿易センターに対するテロ事件は米国国民に多大の衝撃を与えるとともに、米政権をして、貧困問題への取り組みを加速させることとなった。2002年（平成14年）ブッシュ大統領は、ミレニアム挑戦会計を発表し、良い統治、人材育成、健全な経済政策に強いコミットメントを示した国に援助を重点的に配分するとの方針を打ち出し、ミレニアム挑戦公社（Millennium Challenge Corporation）を創設した。

### (3) フランス

フランスにおける経済協力の端緒は、1941年（昭和16年）ナチスドイツに対抗

---

7) この経緯は、USAIDのホームページに詳しい。USAIDが如何にケネディー政権のレガシーを大切にしているか物語っているように思われる。

してロンドンに亡命政権を樹立していたドゴールが「自由公庫」を設立し、植民地で解放戦争を支持していた勢力に資金援助を行ったことにはじまる。1944年（昭和19年）に「自由公庫」は「海外フランス中央公庫」と名称を替え、フランス植民地に対する開発金融を受け持った。

第二次世界大戦後、1958年（昭和33年）になって「海外フランス中央公庫」は「経済協力中央公庫」（Caisse Centrale de Coopération Economique）として有償資金協力を行うようになった。更に、アフリカにおけるフランスの植民地が次々と独立したのを受けて、1961年（昭和36年）に植民地省から協力省（Ministère de Coopération）が分離独立した。植民地省は引き続きニューカレドニアやタヒチなどの海外県・海外領土を管轄し、協力省が新独立国家等に対して無償資金協力や技術協力を行った。

1964年（昭和39年）に協力省は外務省の一部局である対外協力局となったが、1974年（昭和49年）に対外協力局が協力省として再び独立した。

援助庁が外務省の一部となるか独立するかの是非は、どの国でも容易には結論が出せないようで、仏においても1981年（昭和56年）に協力省が協力開発庁となって、外務省の傘下におかれたものの、1986年（昭和61年）には協力開発庁は再度独立し、協力省として外務省と対等の立場に戻された。

他方、「経済協力中央公庫」（CCCE）は1992年（平成4年）に「フランス開発公庫」（Caisse Francaise de Développement）と名称を変更したが、ODAが一体として実施されていないとの批判を受けて、1997年（平成9年）に成立したジョスパン社会党政権の下で協力省は外務省の一部局として統合され、国際協力・開発総局（Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement）と改組された。また、主として有償資金協力を行っていたフランス開発公庫（CFD）はフランス開発庁（Agence Francaise de Développement）となり、それまで主として協力省が行っていた無償資金協力業務もフランス開発庁（AFD）があわせ受

け持つこととなり、実施体制の一元化が図られた<sup>8)</sup>。

## 2. わが国経済協力部の創設

ここからはわが国の経済協力機構の変遷について時代の要請とのかかわりで論じていくこととする。

終戦直後の昭和20年（1945年）8月21日に決定をみた「戦争遂行のために設置されていた官庁や部局は、廃止、改組、又は縮小する」という閣議決定を受けて同年8月26日に「外務省官制」が改正されて1官房5局体制（政務、経済、調査、条約、管理の5局）が設けられた<sup>9)</sup>。この時点では当然のことながら対外援助、経済協力というファンクションは全く認められていない。その後10数度にわたる改変はあったものの基本形は変わらず、昭和26年（1951年）における外務省の機構は、この1官房5局体制に連絡局と情報部が付け加わった形のものであった。

これに対し、現在の外務省の機構の原型となる外務省設置法が制定されたのは昭和26年（1951年）12月1日であり、この時、抜本的な機構改革が実施された（図1. 参照）。既存の政務局、国際経済局、調査局、管理局、連絡局、情報部が廃止され、これらに代わって、アジア局、欧米局、経済局、国際協力局、情報文化局が置かれることとなった（大臣官房と条約局は引き続き存続）。但し、この時創設された国際協力局は国際機関および国際会議への参加に関すること等が所掌事務であり、その後昭和33年に国際連合局に発展したもので、現在の国際協力局とは大きく趣を異にしている。むしろアジア局第一課の事務に「賠償に関連する各行政機関の事務についての連絡調整を行うこと」が規定され、後の経済協力局に発展していく素地となっている。

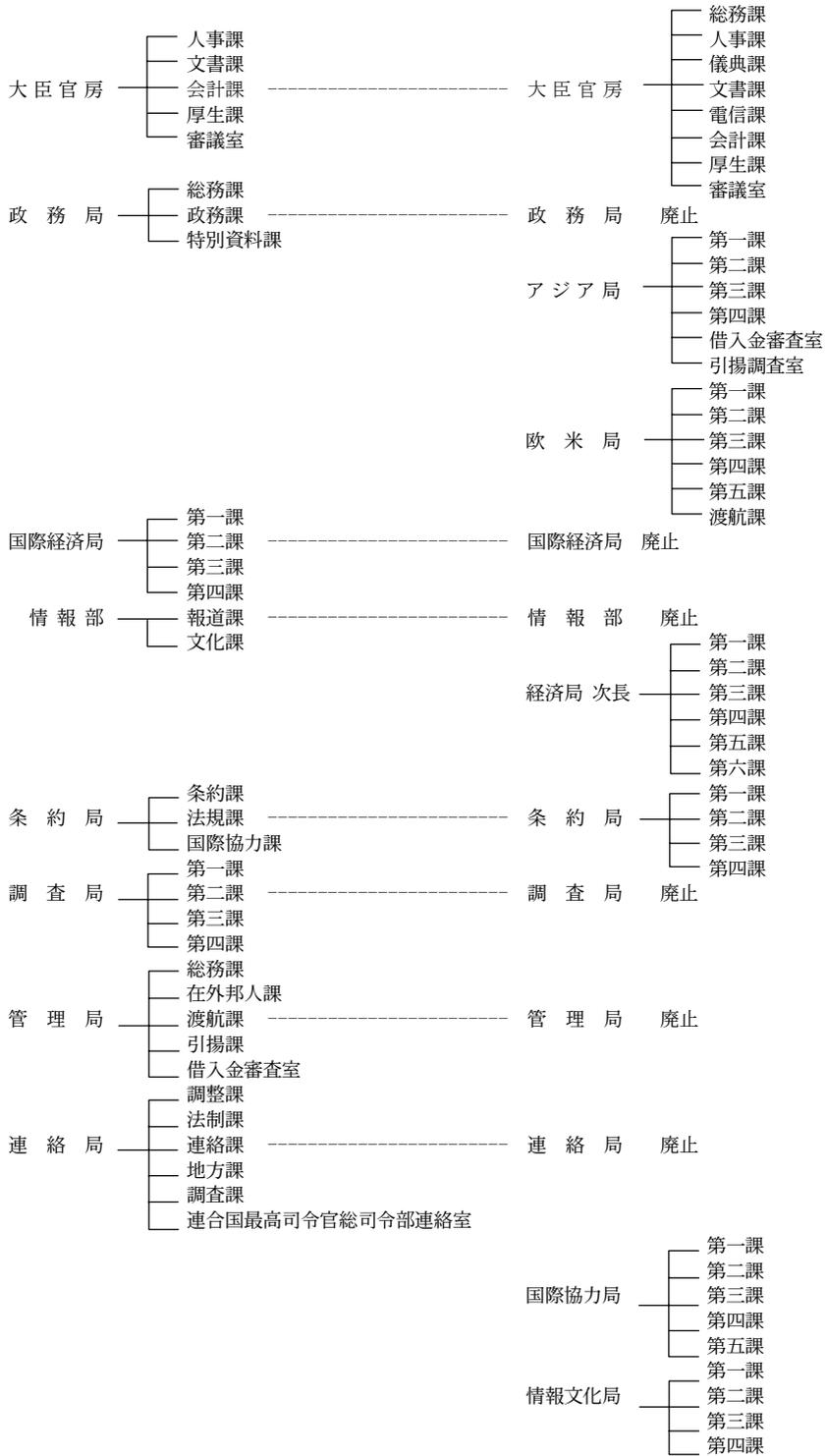
この頃わが国はまだ被援助国であり、昭和28年（1953年）から昭和41年（1966

---

8) フランスの援助制度改革については、JBIC 開発金融研究所ワーキングペーパー「フランス援助機関動向調査」2006年3月No. 22に詳しい。

9) 占領期のGHQと終戦連絡事務局の関係及び米国の対日賠償政策については、栗山雅子「占領期の外交」『みすず』第23巻、1981年に詳しい。

図1. 昭和26年12月の外務省機構改革



年)まで世銀から総額約 8.6 億ドルの融資を受けている。そのうち、約 50%は東名・名神等の高速道路建設に使われ、約 20%がダムや発電所の建設、約 20%が製鉄・自動車・造船といった基幹産業の育成に使われ、残りの約 10%が東海道新幹線の建設にあてられた。世銀融資にかかるすべての返済が終わったのは平成 2 年(1990 年)のことであった<sup>10)</sup>。

昭和30年(1955年)7月になってアジア局内に賠償部がおかれ、調整課、業務課、経理課の3課体制で賠償事務を処理することとなった。わが国の賠償が開始されたのは、その前年、昭和29年(1954年)でビルマとの間で賠償・経済協力協定が調印されている(また、わが国は、同年コロンボ・プランに加盟し、翌年から専門家の派遣、技術研修生の受け入れなどの技術協力を開始した)。

本来、アジア諸国との賠償問題は、昭和26年(1951年)に調印されたサンフランシスコ平和条約に規定されており、わが国が外交上解決を要する喫緊の課題であった。同条約の第14条で「日本国は、戦争中に生じさせた損害及び苦痛に対して、連合国内に賠償を支払うべきことが承認され」たが、一方で「存立可能な経済を維持すべきものとすれば、日本国の資源がすべての前記の損害及び苦痛に対して完全な賠償を行い且つ同時に他の債務を履行するためには現在十分でないことが承認され」た。その結果、「生産、沈船引揚げその他の作業における日本人の役務を当該連合国の利用に供することによって、与えた損害を修復する費用をこれらの国に補償することに資するために、当該連合国とすみやかに交渉を開始するものと」された。フィリピンとベトナムについては、この規定に基づき交渉が行われた。昭和27年(1952年)1月に津島寿一外務省顧問を代表とする賠償使節団がマニラを訪問し、フィリピン政府との間で交渉が開始されたものの、賠償額をめぐって交渉は難航し、なんと4年もの長きに亘った交渉の結果、昭和31年(1956年)5月になってようやく日比賠償協定と経済開発借款に関する交換公文が署名された<sup>11)</sup>。フィリピン側は

10) 外務省『ODA 白書』1994年版(平成6年版)、11頁。

11) 高塚年明「国会からみた経済協力・ODA——フィリピン賠償協定を中心に」『立法と調査』2006年10月号、No.261。

当初80億ドルを要求していたが、最終的には5.5億ドルの賠償と日本国の民間商社または国民による2.5億ドルの借款で決着を見た。ベトナムとの交渉は更に時間を要し、20億ドルの要求に対し7ヵ年の交渉の末、最終的に3900万ドルの賠償と1660万ドルの借款で決着を見たのは昭和34年（1959年）になってからである。

こうした苦勞にもかかわらずサンフランシスコ平和条約に基づいて実現した賠償協定は、フィリピンとベトナムの2件だけで、ビルマは対日講和会議に招請されたものの参加せず、インドネシアは署名したものの賠償協定に関する部分が明確でないとして同条約に批准しなかった。そのためビルマについては、「賠償及び経済協力に関する協定」とともに「日本国とビルマ連邦との間の平和条約」を昭和29年（1954年）に結び、インドネシアについても、賠償協定と経済開発借款に関する交換公文に加えて「日インドネシア平和条約」を昭和33年（1958年）に結んだ。これらの国際約束も紆余曲折の末妥結を見たものであり、ビルマについては25億ドルの要求に対し、2億ドルの賠償と5千万ドルの借款に再検討条項（「他のすべての賠償請求国に対する賠償の最終的解決の時、公正かつ衡平な待遇に対するビルマ連邦の要求を再検討する」との条項）を付加することでようやく決着した。この再検討条項により昭和38年（1963年）3月の協定により1億4000万ドル（504億円）の追加的な無償援助と3000万ドル（108億円）の借款の供与が行われた。

結局、ビルマ、フィリピン、ベトナム、インドネシアの4カ国に対する賠償の総額は4147億4880万円であった（これに対し、わが国はガリオア・エロアを通じて20億ドル、世銀を通じて8.6億ドルを受け取っていたので、単純に比較はできないものの1ドル360円で換算すると1兆1296億円を戦後の復興のために受けていたことになる）。

これまで述べてきたようにわが国の国際社会への復帰には賠償問題は避けて通れない課題であったとの認識から、外務省ではこの困難な交渉を当初、主としてアジア局第一課が担当し、昭和30年（1955年）以降はアジア局賠償部が担当してきた。ここで注目すべき点は、この時点ですでに賠償部の中に経済協力の考え方が取り入れられていたことである。すなわち、賠償部3課の一つである調整課の事務として

「賠償及びこれに伴う経済協力」という文言が使用されている<sup>12)</sup>。また、昭和33年（1958年）5月の臨時国会で外務省の設置法が改正され、経済局の事務として「外務省の所掌に係る海外経済協力に関する事」が追加され、外務省として経済協力事務を所管している事実が確認され、援助事務実施の一元化に向けての重要な一歩がきざまれた。

賠償部は昭和37年（1962年）5月まで存続するが、昭和34年（1959年）4月1日には経済局内に経済協力部ができ、同部に経済協力課と技術協力課が新設されたので、この間賠償部と経済協力部の2本柱で国際社会への復帰に向けて諸努力が行われた。

経済協力部の創設経過を仔細に見ると、技術協力センターとの関係が浮かび上がってくる。昭和34年（1959年）3月18日の衆議院外務委員会の質疑で当時の外務省の内田藤雄官房長は、「経済協力と申しますのは、実際問題としては過去においてコロンボ・プランを中心にしました技術援助ないしは技術者の養成等を中心とし、さらに今回技術センターの設置というものをこれに加えて、そのほか相手国の経済建設にわれわれができるだけ協力する、そういうものを経済協力部において行おうとしておるわけでございます。」と答弁している。この時期、通産省も独自に海外技術センターの事業を進めようとしていたので、一元的にこの種の協力を統括的に行うための組織として外務省に経済協力部が設置されることとなった。

昭和33年（1958年）12月10日付の朝日新聞朝刊では外務省の予算要求について「従来各省まちまちでやっていた対外経済技術協力を、賠償も含めて一本化し、外務省の外局として国際経済協力庁を設けようというもの」として同庁新設とその事業費の合計34億円が予算要求されていると紹介している。このように、経済協力を一元的に実施するために援助庁を設けるという考えは古くから存在したがようやく平成20年（2008年）10月に国際協力機構（JICA）と国際協力銀行（JBIC）の海外経済協力部門および外務省の無償資金協力業務の一部が統合されることとなり、経

12) 『外務省年鑑 法令編』昭和33年3月編、外務省組織令、第12条。

済協力の一元的実施に向けて大きな前進が見られることとなった。

昭和30年代初期の援助庁構想は、与党の調整に委ねられ、外務省の外局としての経済協力庁を設置することは見送りとされたが、外務省各局で行われる経済協力関係事務を統一して処理する経済協力部を外務省に置くこととなった。その際、相手国の計画によるその国の経済開発及び民生安定に役立つ技術センター等の経済協力事業は、両国間の話合を必要とするので、窓口を一本化してこれに要する経費を外務省に計上することとなった。ODAを外交のツールとして一元的に見るという考え方が既にこの時点で政界においてもしっかりと確立していたことを認めることができる。

以上の経緯からも明らかなように、経済協力事務に関し各省庁の事務を統合することが望ましいとの考えは当時からあり、経済協力庁設置構想すら存在したが、結局関係省庁との話し合いはまとまらず、この時点では、自民党の政調もまきこんだ調整の結果、外務省が経済協力部を設け、「経済協力に関する協定に関すること」や「外務省の所掌に係る経済協力に関すること」をつかさどることで決着をみた。

次に、この時期にわが国経済協力についてどのような時代の要請があったかを国会における論議の中から検討してみたい。

この時期のわが国の活発な経済協力・外交活動の背景には「国際社会への復帰」という命題が働いていたことが伺われる。たとえば、昭和34年（1959年）11月27日の衆議院外務委員会において藤山外相は、「わが国の国際社会復帰の条件の一つとした賠償の義務をいつまでも果たさないで放置しておくことは、ベトナムのわが国を信頼する態度に報いるゆえんでもなく、またベトナムに対する不信義となり、かつまた、サンフランシスコ条約に参加した世界の大多数の国に対する不信義となるものであります。」と述べている。また同年12月5日の参議院外交防衛委員会においても藤山外相は、「日本は、サンフランシスコ条約の十四条によって賠償の義務を課せられたわけであり、でありますから、この義務を遂行いたしますことは、当然日本が国際社会に復帰いたします前提として、これを完全に履行していかなければならぬ、こういうのがむろん前提にあることは当然なことだと思います。」と述

べている。

「わが国の国際社会への復帰」をキーワードとして第1回から第166回国会までの戦後の全国会議事録を検索すると、ヒットした事例は、昭和24年（1949年）から昭和35年（1960年）までに集中している。実際、この当時は共産党の高田富之議員まで「私どもが国際社会に早く復帰したいという希望、それからまたそのために対外信用を高めるようにしなければならぬということ、これらはすべてまったく同感であります。」と述べている<sup>13)</sup>。

こうした時代の要請を受けて、賠償や経済協力の交渉がアジア各国と進められ、外務省も賠償部、経済協力部の設置という機構の整備に努めたことが当時の経緯から読み取ることができる。

### 3. JICA の誕生

賠償の供与やコロンボ・プランへの加盟を通じて国際社会への着実な復帰を果たしたことを受けて、昭和37年（1962年）5月にアジア局の賠償部と経済局の経済協力部が合体し、新たに経済協力局が外務省に設置された。その時の局内体制は、政策課、国際協力課、経済協力課、技術協力課、賠償課、賠償経理課の6課から成り立っていた。国際協力課は国際機関との協力、経済協力課は経済協力に関する協定の締結等に関することを主たる業務としていた。JICAの前身である海外技術協力事業団(OCTA)ができたのもこの昭和37年（1962年）8月のことである。これに先立つ昭和36年（1961年）3月にはJBICの前身である海外経済協力基金(OECF)が設立されている。こうして昭和30年代後半（1960年代前半）にわが国経済協力の3本柱である無償資金協力（賠償）、技術協力、有償資金協力の実施にたずさわる体制が外務省経済協力局、OCTA、OECFという形で整うこととなった。

他方、昭和48年（1973年）は資源外交の重要性をわが国国民が強く認識する最初の年となった。同年10月に第4次中東戦争が勃発し、OPEC加盟湾岸6カ国が原

---

13) 昭和26年3月7日衆議院外務委員会における発言。

油公示価格の20%引き上げと米国及びオランダへの石油輸出を停止したのを受けて、1バレル2ドル以下であった原油価格が高騰し、一時は同戦争前の4倍ともなり、世界は第一次オイルショックに見舞われた<sup>14)</sup>。各国が資源の争奪に走ったという意味では、BRICsの台頭を受けて資源開発にあつい目が向けられている今日の状況と相似している部分も認められる。

開発途上国における資源と主権をめぐる動きは、国連の場においても石油ショック以前から取り上げられており、昭和37年（1962年）の国連総会では「天然資源に対する恒久主権宣言」が決議されている。また、昭和45年（1970年）には国連経済社会理事会の下部機関として「天然資源委員会」が創設されている。昭和49年（1974年）の国連総会では、天然資源に対し、それらを所有、使用および処理することを含む完全な恒久主権を確認し、国有化の権利を規定した「経済的権利義務憲章」が決議されている。

また、食料生産の面でも昭和47年（1972年）の異常気象による世界的な生産の減少を契機として主要輸出国の在庫が急減して、価格が上昇し、世界の穀物市場は混乱した。昭和48年（1973年）6月にはニクソン大統領が米国からの大豆の輸出を禁止するとの声明を出し、わが国では豆腐の値段が3倍にも値上がりすることとなった。昭和49年（1974年）11月にはローマにおいて「国連世界食料会議」が開催される等、食料の安全保障に対する意識が世界的な高まりを見せた。

こうした時代背景を受けて、開発途上国にわが国が投資し、必要な物資を開発して輸入するという開発輸入の考え方が早くからわが国において議論されていた。すでに昭和41年（1966年）4月15日の衆議院本会議で三木武夫通産大臣が「第一次産品の輸入を促進するというだけでなければ、低開発国に対しての貿易は拡大しない。そのためには、どうしても、あるいは国際価格に比べてみて高い場合においても、補助金のような制度を活用して日本が輸入を促進するという一つの形、もう一

14) この当時、田中首相の列島改造論により元来インフレ体質であったところに、石油ショックが重なったために昭和49年（1974年）のインフレ率は23.1%の高い水準となり、福田蔵相の厳しい総需要抑制策でインフレこそ翌年には11.8%とおさまったものの、同蔵相のいう「日本経済は全治3ヵ年」の経済停滞に見舞われることとなった。

つは、やはり現地で日本の必要な物資を開発して輸入するという開発輸入の形、今後低開発国に対する経済開発を促進するためには、第一次産品の輸入を促進するという点について、何かこれを促進できる仕組みというものをいまやっておりますけれども、まだこれはやはり十分とは言えない、もっと積極的に仕組みを考えることが必要であると考えております。」と積極的な取り組みの必要性について言及している。その後、開発輸入についての議論は次第に活発になり、本会議だけでも昭和41年から43年までは各1回、昭和44年には2回、昭和45年には3回、昭和46年には6回と言及回数が増加している。昭和47年こそ4回の言及にとどまったが、JICA誕生の前年にあたる昭和48年には衆参両院の本会議で11回にわたって開発輸入が論議されている。更に昭和49年には10回論議されたが、その後急速に関心が薄れ、昭和50年には4回、昭和51年は0回となっている。

具体的にどのような形で言及されていたかを実際の議事録から見てみたい。昭和49年1月の衆議院本会議冒頭の代表質問に対し、田中総理は、「食糧の確保も重要な課題であります。今後の世界の食糧需給の動向は、気象条件の不安定性、人口増加等の諸条件から見てきびしいものになることが予想されます。このため、国民の主要食糧のうち国内生産が適当なものは極力国内でまかない、自給度の維持向上をはかることが必要であります。このような観点から、農林水産業の生産基盤の整備を進めるとともに、麦、大豆等の生産の奨励、畜産等の大規模生産基地の建設などを積極的に推進してまいります。また、海外に依存せざるを得ない農産物についても、備蓄政策や国際協力の一環としての開発輸入政策などを進め、その安定的な供給を確保してまいります。」と答弁している。

こうした開発輸入に対する関心の高まりを受けて、農林省と通商産業省はそれぞれ海外農林業開発公団と海外貿易開発協力公団を設立することでわが国民間企業による開発輸入を支援しようとの考えを有していた。これに対し援助の実施体制の一元化という観点から国際協力事業団（JICA）の設立構想が急速に具体化し、海外技術協力事業団と海外移住事業団が統合され、更に、農林省や通産省が推進しようとしていた開発輸入関連の業務も取りこまれることとされた。第72回国会での審議を

経て、正式にJICAが発足したのは昭和49年（1974年）8月のことであった。

開発輸入とJICAの関係について整理された答弁例としては、昭和49年（1974年）4月8日の衆議院外務委員会における農林省岡安農林経済局長の以下の答弁がある。

「農産物の安定的供給のためには、国内の自給力を高めるということのほか、やはりトウモロコシ、大豆、マイロその他、どうしても国内では十分、100%自給ができないものがあります。これはやはり安定的な供給を海外に求めなければなりませんけれども、私どもは何もこれを農林業開発、いわゆる開発輸入といわれておりますけれども、これですべてをまかなうとは考えていないわけでございます。やはり安定的な供給を確保するためには、相当大規模な供給国との輸入に関します長期取りきめを進めるとか、その他世界的な規模におきまして量並びに価格の安定のための協定を結ぶとか、いろいろあるわけでございます。

ただ、私ども考えておりますのは、それ以外にも供給源の多角化とかそういうような見地から、現在は輸出能力がないけれども将来輸出能力が拡大される可能性のあるところがある。特にその政府におきましても、輸出農産物の増産によりまして経済を立て直すというような強い要請のあるところもございまして、そういうところにつきましては、やはり当該の国の輸出農産物余力を増大させるために、大規模なプロジェクトをつくりまして技術並びに資金の援助をするということを私どもは考えておるわけです。

もちろん国際協力事業団が考えております海外農林業開発は、そのような開発輸入のみではございません。相手国の政府が、人口問題の解決のためとか、また自国内におきます食糧自給を達成するために、農林業の、特に農業の協力を要請する場合があります。もちろんそういう場合にも、私どもは喜んで協力をすることにやぶさかではございませんけれども、やはり相手国の中には、輸出農産物を特に力を入れてやりたいというところがあれば、たまたま私どものいわゆる開発輸入という希望と合致するわけでございますので、その際にはそういう方向で協力をいたしたいということを考えておるわけでございます。」

こうした考えに基づいて、JICAに開発輸入の要素が取り入れられ、実際にブラジ

ルにおいて実施されたセラード開発事業は大変大きな成功を収めたと言われている。昭和54年（1979年）に同事業が開始され、600戸以上の農家が入植し、約5700万ヘクタールの農地が開発され農業生産が飛躍的に増大した。セラード地域の土地に設備と営農資金を投入された結果、大豆生産量は昭和50年（1975年）の43万トンから平成11年（1999年）の1666万トンに40倍近く増大した<sup>15)</sup>。こうしたことからブラジルにおける大豆生産が飛躍的に増大し、わが国へのブラジルからの大豆の輸入も1980年にはわが国総輸入量の1%未満であったものが、1999年には12%を占めるに至っている。岡安局長のいう供給源の多角化がここに実現したとも言える。

昭和49年（1974年）のJICA誕生にあわせて、外務省でも昭和50年（1975年）に経済協力局に開発協力課を増設し、開発輸入や民間との連携に一層対応できる体制が整備され、時代の要請に応じた制度面での改革が進んでいたことを認めることができる。

#### 4. 評価部門の充実

その後、わが国ODAは順調に量的な拡大を達成した。

昭和36年（1961年）にOECDに開発援助グループ（DAG）ができるとともにわが国もこれに参加し<sup>16)</sup>、国際的に協調しながらODAの供与を行ってきたが、表1.からも明らかな通り、わが国ODAは昭和48年（1973年）になってDAC加盟国全体のODAの10%を超える規模となり、平成元年（1989年）には米国を抜いて世界最大のODA供与国となり、全体の19.6%の支援を行うに至った。特に昭和52年（1977年）からは「5年間倍増計画」が設定される等、5次にわたって中期目標が設定され、ODAが着実に拡充されていった。

こうしたODA拡充の背景には、①高度成長がもたらした強い経済力と財政上の余裕、②貯蓄率の高さあるいは国際競争力の強さを反映した経常収支の黒字、③安全

15) JICA 2001年11月20日付 プレスリリース。

16) 昭和39年（1964年）から開発援助委員会（DAC）に改称。

表 1. わが国及びDAC加盟国総計・ODA 支出額数値

(USD millions)

Year	DAC Countries, Total	Japan	シェア(%)
1960	4,675.67	105.10	2.25
1961	5,243.70	107.80	2.06
1962	5,554.37	85.30	1.54
1963	5,752.30	137.60	2.39
1964	5,924.00	115.80	1.95
1965	6,489.42	243.70	3.76
1966	6,458.59	285.30	4.42
1967	6,358.11	385.30	6.06
1968	6,913.92	356.40	5.15
1969	6,888.90	435.60	6.32
1970	6,712.88	457.96	6.82
1971	7,283.62	510.71	7.01
1972	8,843.89	611.09	6.91
1973	8,702.93	1,010.98	11.62
1974	11,179.76	1,126.20	10.07
1975	13,253.98	1,147.72	8.66
1976	13,248.16	1,104.92	8.34
1977	14,955.65	1,424.44	9.52
1978	19,147.66	2,215.36	11.57
1979	21,840.80	2,685.02	12.29
1980	26,195.05	3,353.04	12.80
1981	24,603.95	3,170.90	12.89
1982	27,036.98	3,023.33	11.18
1983	26,770.46	3,760.99	14.05
1984	28,130.38	4,318.74	15.35
1985	28,755.47	3,796.78	13.20
1986	35,836.01	5,634.42	15.72
1987	40,605.72	7,341.58	18.08
1988	47,062.99	9,133.68	19.41
1989	45,734.78	8,964.91	19.60
1990	54,263.85	9,068.78	16.71
1991	58,301.30	10,952.24	18.79
1992	62,358.31	11,151.01	17.88
1993	56,147.85	11,258.98	20.05
1994	58,820.01	13,238.53	22.51
1995	58,779.71	14,489.27	24.65
1996	55,591.43	9,439.30	16.98
1997	48,464.56	9,358.00	19.31
1998	52,086.85	10,640.10	20.43
1999	53,233.23	12,162.59	22.85
2000	53,749.49	13,507.96	25.13
2001	52,435.37	9,846.82	18.78
2002	58,291.98	9,282.96	15.92
2003	69,085.25	8,879.66	12.85
2004	79,409.50	8,922.46	11.24
2005	106,777.11	13,146.58	12.31
2006	103,940.36	11,607.91	11.17

注) 2006 年は暫定値

保障面で国際貢献を行うことの制約という3点があったとの指摘がある<sup>17)</sup>。

こうしてわが国ODAの量の拡大が続く中、質の改善が求められることとなった。当初、質の改善として注目されたのは、グラント・エレメントやアンタイド率、あるいは国別援助計画の策定であったが、個々のプロジェクトが適切に評価されているかどうかは何よりもODAの質を高めるために重要な役割を担っている。

その意味では以下の識者の指摘はまさに正鵠を得ているといえよう<sup>18)</sup>。

「昨今では、『感謝される』あるいは『顔の見える』援助という言葉が盛んに使われるようになった。このことは、日本のODAが開発途上国の住民を裨益していることを明らかにしなければ、もはやODAが維持できないことを敏感に読み取った政府の危機意識の表れでもある。(中略) ODA改革をめぐる議論の中で、重要なものの一つが評価の問題である。国民がその負担を許容し、改革に主体的に参加できるよう、ODAの情報公開や開発教育に意を注ぐことが必要である。国民の理解と支持を得ることは、ODAの補給路を確保することである。補給を受けるにはそれに見合った成果を提示しなければならない。そのためには、開発途上国の住民が満足するODAとは何か、そのために何が必要かという問いに対して答えを用意しなければならない。人材育成、実施体制、援助手法など問題は多いが、何よりも評価が重要である。」

プロジェクトの実施にあたっては、形式を問わなければ何らかの形で当初より評価が行われているはずであるが、ODAの量の拡大に伴って、制度的に事前、事後の評価や第三者評価が各プロジェクト、あるいは各プログラムに対して要請されるようになった。

評価と一口で言っても、ODAの評価対象は多岐にわたる。各プロジェクト・レベルの評価は当然として、複数のプロジェクトをまとめて国別、分野別、形態別等で評価するプログラム・ベースの評価も重要である。更にボランティア事業をひとま

17) 中尾武彦「我が国のODAと国際的な援助潮流——特に国際金融の視点から」『ファイナンス』2005年1月号、6頁。

18) 渡辺利夫・三浦有史、前掲書、150-154頁。

とめにして評価する等事業毎の評価も大切である。また、評価を行う主体の側から見ると、現地での自己評価、本部による自己評価、有識者による第三者評価といった分類が考えられる。近年は行政改革の一環として政策に対する評価も法律に基づいて行われるようになってきている<sup>19)</sup>。

評価対象のみならず、評価のタイミングも多岐にわたる。プロジェクトの実施前、終了時点での評価は言うにおよばず、プロジェクト進行中や、終了後数年を経た評価もおおそかにできない。

先に述べたように評価の主体についても、同じ自己評価でも、コンサルタントによるもの、施工業者によるもの、現地事務所によるもの、あるいはJICAやJBIC本部の評価担当部局によるものがある。また、第三者評価の場合、学者、NGO、マスコミ等による評価もあれば、ピア・レビューとして第三国の援助機関に評価してもらうことや受益国政府を巻き込んだ評価も考えられ、千差万別である。

このように評価の形態はほとんど無限に近いが、それを体系的かつ効率的に進めるためには機構・制度の整備が不可欠である。

外務省においては、昭和59年（1984年）7月1日に調査計画課が新設され、経済協力に関する評価を行うこととなった。ここでODAの評価が法令に明記されたことは画期的なことであった。ODAの評価自体は昭和50年（1975年）から個別プロジェクトの事後評価を中心に行われていたが、昭和57年（1982年）からは経済協力評価報告書が外務省の手で毎年刊行されるようになっていた。

国会の本会議場で本格的にODAの評価が論議されたのは、昭和60年（1985年）のことで、公明党の中西珠子議員が参議院本会議で次の通り質問している<sup>20)</sup>。

「限られた予算を有効に使ってODA、すなわち政府開発援助を効果的に行うには、事前の調査が徹底的に行われる必要がありますが、ODAの個々の事業のあり方や効果につき、プロジェクト進行中並びに事後の評価も肝要であります。現存の評価の仕組みでは、ほとんどが関係機関内部の自己評価に終わっている感がします。国民

19) JICA『事業評価年次報告書』2006年版、10-13頁。

20) 昭和41年4月15日 参議院本会議。

の血税で賄われているODAなのですから、国民の代表や関係分野の専門家を交え、客観的で公正な総合的評価が行われることが望ましく、そのような評価のための常設的、恒常的な第三者機関の設置と、フォローアップとアフターケアの体制づくりをあわせて提案したいと思いますが、総理と外務大臣のお考えを伺います。」

これに対する中曽根総理の答弁は以下の通りであった。

「援助の評価という点も非常に重要でございます。第三者の積極的な活用を含めて援助の評価を公正、客観的に行われるようにし、反省もし、改善してまいりたいと考えております。内閣総理大臣の諮問機関として、民間各界の専門家、有識者をメンバーとする対外経済協力審議会を活用してまいりたいと思います。」

中央省庁等改革（平成13年1月6日施行）を受けて、開発協力課が国別開発協力課となり、開発協力の業務に加えて、国別の経済協力に関する計画の作成を行うこととなっていたところ、平成16年（2004年）7月28日に国際機構課と調査計画課が開発計画課となり、国別開発協力課がアジア等を中心とする国別開発協力第一課とアフリカ等を中心とする第二課に分かれた。この結果、評価の事務は開発計画課が一時引き継いだ。更に平成18年（2006年）8月1日に外務省組織令が改正され、「外務省の所掌に係る経済協力に関する評価に関する事務」は開発計画課から評価体制強化の観点より局全体の総合調整機能を有する政策課に移された。

JICAの中でも組織的課題として80年代から認識され、昭和56年（1981年）7月に評価検討委員会が設置された。昭和63年（1988年）には、企画部内に評価室が設置され、平成2年（1990年）に評価監理課が新設された<sup>21)</sup>。また、平成6年（1994年）からはプロジェクト・サイクル・マネジメントという手法が導入された。プロジェクトの計画、実施、評価の各段階でその進捗状況を確認するというものであり、ほとんどのプロジェクト方式技術協力において適用されている。

OECDにおいては、昭和50年（1975年）から事後評価を開始し、昭和56年（1981年）に事後評価業務を担当する業務監理室が創設され、昭和60年（1985年）には、

21) JICA 『国際協力事業団25年史』、1998年、234-235頁。

業務監理部のもとに監理課と評価課が設けられた。完成案件の事後評価は評価課が引き継ぎ、監理課は事後評価の指摘事項等の追跡と事後監理を専担することとなった<sup>22)</sup>。事後評価の内容については、平成3年（1991年）度以降、報告書として毎年公表されている。平成11年（1999年）にOECFと日本輸出入銀行が統合されてJBIC（国際協力銀行）となってからはJBICの評価報告書が毎年公表されている。

ここで、外務省とJICA・JBICの評価体制をまとめてみると、外務省が主として政策レベルとプログラム・レベルの評価を行い、JICA・JBICがプログラム・レベル及びプロジェクト・レベルの評価を行うこととなっている。但し、無償資金協力については外務省が実施しているので、平成17年度（2005年度）から外務省がプロジェクト・レベルの事後評価を導入している。また、評価の客観性を確保するため外務省では第三者評価を基本としており、平成15年（2003年）から経済協力局長の私的懇談会として外部の学識経験者を中心に構成される「ODA評価有識者会議」に依頼して評価を行っている。

## 5. 国際協力局への発展

昭和37年（1962年）5月8日に経済協力部が経済協力局に昇格して以来、ODAを担当する外務省の部局としては、44年間にわたり「経協局」が定着していたが、平成18年（2006年）8月1日に外務省は機構改革を行い、国際協力局を発足させた。それまで国際社会協力部が所掌してきた多国間の経済協力関連事務を経済協力局と統合することにより、二国間援助と多国間援助を有機的に運用できるのみならず、国際社会協力部との統合により、日本の国際的な評価や信頼、また国際社会での発言力の強化にも役立つことが期待される（図2. 参照）。

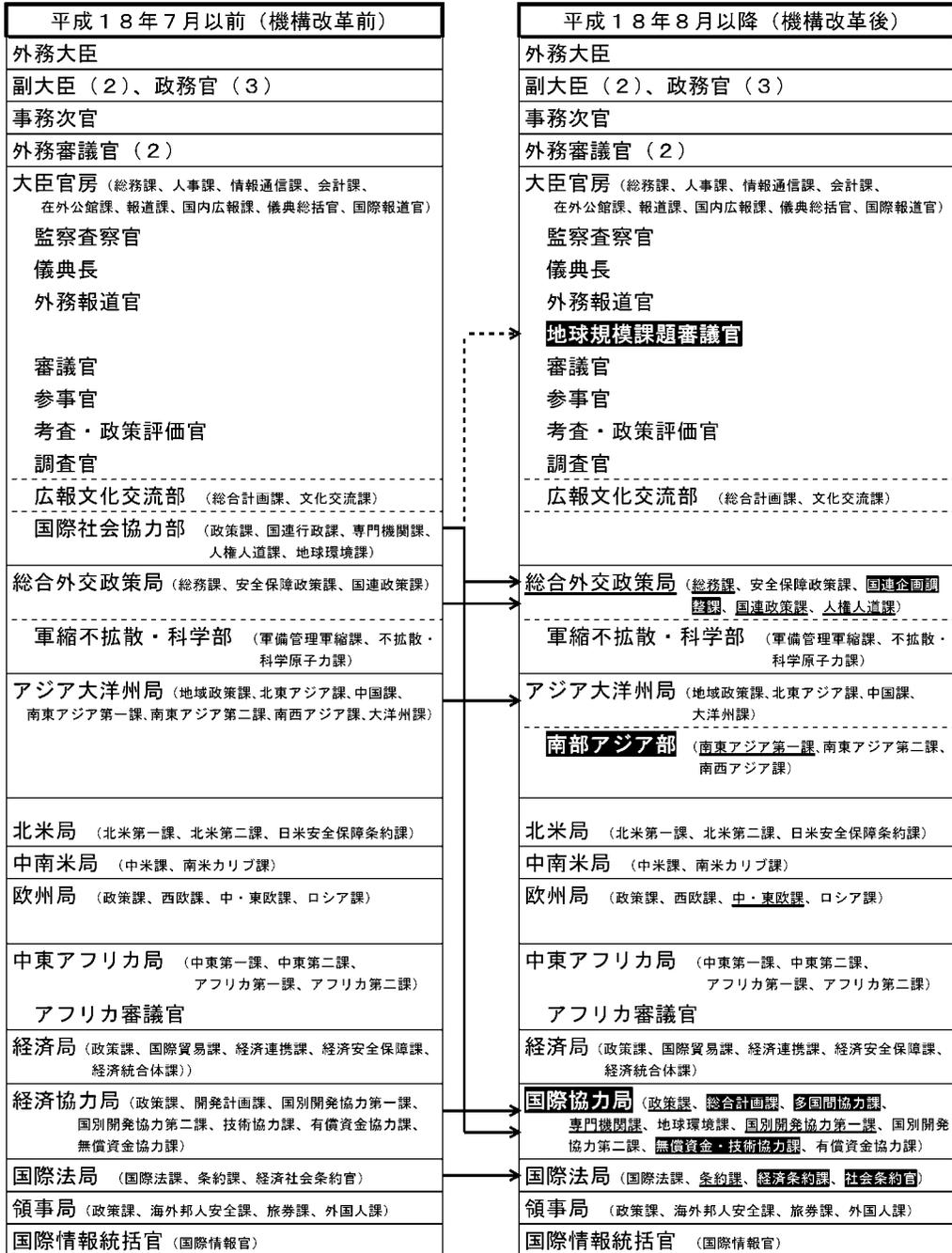
国際協力局が発足して約1年を経過したこの時点で、何が変わったか、変わりつつあるかを見てみたい。最大の変化はODA事業の立案における重点化と選択と集中の一層の推進であろう。

---

22) JBIC『海外経済協力基金史』、2003年、60頁。

図 2. 平成18年 8 月の外務省機構改革

\* **黒地白抜き部分**: 名称変更又は大きな変更のある組織(所掌事務の変更の有無を問わない)。  
 下線部分: 所掌事務の変更のある組織。

u003c/p>


国際協力局の発足に先立って、平成18年（2006年）4月に総理大臣と少数の閣僚から構成される「海外経済協力会議」が設置された。これは、内閣官房長官主催の「海外経済協力に関する検討会」がとりまとめた最終報告書の提言を受けて、経済協力に関する重要事項を機動的かつ実質的に議論するための場であり、ODAを戦略的に活用しようという趣旨にのっとりたものである<sup>23)</sup>。外務省ではこの会議で審議された基本戦略のもとで、具体的なODAの企画・立案、調整を行うために国際協力に関する企画立案本部を設けることとなった。

ODA予算が無尽蔵にあるわけでもなく、また、被援助国側にもプロジェクト形成・実施能力等をはじめ様々な事情があることを考えると、我が国ODAが「選択と集中」の方向に舵をとることはむしろ必然かもしれない。国際協力局は、発足後、外交政策を踏まえた形で国際協力の重点方針や地域別重点課題について局内および関係部局との討議を深めてきたが、平成19年（2007年）7月5日の国際協力企画立案本部会合において右についての報告が行われた。

また、国別・地域別と同様に分野別にもしっかりとした戦略を練ることを目的として重要な分野において局内・省内を横断的につなぐタスクフォースの設置が進められている。アドホックな性格を持つタスクフォース（TF）ではあるが、鳥インフルエンザ等に対応するための保健医療TFやG8でも議題となっているCO<sub>2</sub>削減・温暖化対策を検討する気候変動TFや、さらにはNGOとの連携を一層促進するためのNGOTFも設けられている。

第二の大きな変化は、二国間のODAと国際機関との連携強化である。マルチ・バイの協力の歴史は比較的長く、たとえばUNICEFとは平成元年（1989年）以来、UNFPAとは平成6年（1994年）以来、開発途上国の保健医療および人口・家族計画の状況改善と向上を目的として感染症予防ワクチン、コールドチェーン機材、避

---

23) 平成18年5月31日の参議院政府開発援助等に関する特別委員会における答弁で安倍内閣官房長官は、「もちろん、人類の理想を追求をするというこのODAの本来の大義がありますし、目的があります。そして、それと同時に、国民の税金を原資としている以上、国益との関係、その中では戦略的な使われ方がしているかどうかという観点から率直な議論、協議をしているということ、この（海外経済協力）会議が発足をしたわけでございます。」と述べている。

妊具、避妊薬等の供与を行ってきた。国際機関が持っている比較優位、すなわち開発途上国の現場におけるスタッフの充実振り等を利用しつつ、我が国援助のPRにも資する有効なスキームと認められ、今後益々活用されることが期待されている。より具体的には、各国際機関に設けられている「日本基金」を活かして、たとえば南アジア地域における地震防災プロジェクトをUNDPと共同で行ったり、コンゴ民主共和国においてコミュニティ参加による子供のための環境支援プロジェクトをUNICEFと共同で行うといったことが考えられる。

今般の機構改革により、それまで国際社会協力部が所掌してきた多国間の経済協力関連事務であった国連経済社会理事会の活動に関する事務や人間の安全保障、ミレニアム開発目標に関する事務が国際協力局で処理されることとなる。

第三の大きな変化は無償資金・技術協力課の新設である。それまであった技術協力課と無償資金協力課が一つとなり、無償資金協力と技術協力の連携がより強化されることが期待されている。ここで注目すべきは、援助手法間の連携の強化を目的として平成18年（2006年）11月に改正JICA法が成立し、平成20年（2008年）10月の統合に向けて準備作業が進められていることである。新JICAでは円借款、技術協力、無償資金協力が一元的に取り扱われることとなる。3つの援助手法の効果的な組み合わせにより、新JICAではよりスピーディーに、よりインパクトの強い、より広がりのある援助を行うことが可能となる。この3つのS（Speed up, Scale up, Spread out）が実現されて新JICAがより国民の期待に応えられる機関に発展することが望まれる。

以上のような制度変更の背景にある時代の要請について考えてみると、「外交力強化」というキーワードが浮かび上がってくる。国会の論議において「外交力強化」が初めてあらわれたのは、平成18年（2006年）10月12日の参議院予算委員会においてである。その後、第165回国会では参議院の外交防衛委員会で3回、衆議院の外務委員会で2回、更に参議院の行政監視委員会、総務委員会、決算委員会及び国土交通委員会で各1回の言及がなされている。

第166回国会では、更に外交力強化のメインストリーム化が進み、衆参両院の本

会議及び予算委員会で議論されるにいたり、言及の回数も総計10回に及んでいる。

平成19年（2007年）6月8日には自民党から「外交力強化へのアクションプラン10」が発表され、アクションプランの8に「世界を主導する国として、ODAを質量ともに拡充」という提言が出されている。また、公明党からも同年6月6日に「平和・人権外交を推進するための外交力強化に関する提言」が出されており、冒頭で「人間の安全保障の推進とODAの充実」を求めている。さらに、自民党・対外経済協力特別委員会からも同年6月14日に「国際協力を通じた日本の信頼、外交力向上のために」という提言が出され、ODAの戦略的实施等について言及されている。

外交力強化の観点から44年振りに改編された国際協力局の果たすべき役割は大きいといえよう。

## おわりに

以上から明らかな通り、時代がODAに何を求めているのかしっかりと見極めていくことがODAの実務を進めていく上で、また国民からの信頼、補給を受けていく上でなによりも重要と思われる。

そもそも各国においてODAが開始された経緯を検討すると、英国の場合には旧英領植民地経営、米国の場合には冷戦構造の進展、仏国の場合にはナチスからの解放戦争等時代の要請と深く結びついていたことがわかる。

同様にわが国ODAも「国際社会への復帰」をスローガンに積極的に賠償協定をビルマ、フィリピン、インドネシア、ベトナムと結び、その過程で経済協力部が外務省に設置され、外交のツールとして役立ってきた。

石油ショックや安定的食料供給への不安により「開発輸入」という考え方が関心を集めていた時期にJICAが創設され、また、外務省に開発協力課が増設されたのも、資源をめぐる国際情勢の動きと切り離して考えることはできない。

平成元年（1989年）にわが国ODAが米国を抜き、実績ベースで世界最大のODA供与国となる等量の拡充が相当の進展を見せつつあった際、「質の改善」が求められるようになった。外務省のみならず、JICA、OECDの各援助実施機関において評価体制の充実が図られたことも時代の強い要請を受けて実現していったものと言えよう。

近年、「外交力強化」の必要性が強く認識されるようになり、「海外経済協力会議」が発足するとともに、外務省では国際協力局が誕生し、JICAとJBIC（海外経済協力業務）の統合準備が進められるようになった。これも時代の要請を抜きにしては考えられない動きであったということができよう。

1980年代のODA拡充の背景にあった、①高度成長がもたらした強い経済力と財政上の余裕、②貯蓄率の高さあるいは国際競争力の強さを繁栄した経常収支の黒字、③安全保障面で国際貢献を行うことの制約という3つの要因が、今日では大きく変化しており、それに応じてODAも新たな課題に挑戦していかなければならない。

ODAは、開発途上国の経済成長と貧困削減という大きな目標を掲げつつも、「ひとつの笑顔、ひとりの命」を大切とするひとつひとつのプロジェクトが事前・事後の評価にしっかりと応えられるよう精査の上実施され、日本の顔が見え、感謝される援助となって「外交力強化」に貢献できるものとなることが求められている。そのためには効果的なODAの実施体制を整備し、有能な人材を育成し、より成果を生むプロジェクトを実施していくことがこれからますます大切になっていくであろう。

わが国ODA関係者は、今後とも国内外にしっかりとしたアンテナを張り、適切に時代の要請を吸い上げていくよう日々努力しなければならないと思う。

（筆者は国際協力局参事官）

## 参考文献

- ・飯島聡・佐久間真実「英国援助政策の動向——1997年の援助改革を中心に」『開発金融所報』第19号、2004年、121-174頁。
- ・宇賀克也『政策評価の法制度』有斐閣、2002年。
- ・大野健一・桜井宏二郎『東アジアの開発経済学』有斐閣、1997年。
- ・外務省編『政府開発援助（ODA）白書 2004年版——日本のODA50年の成果と歩み』、2005年。
- ・栗山雅子「占領期の外交」『みすず』第23巻第6号、1981年。
- ・国際協力機構編、国際協力総合研修所『援助の潮流がわかる本』国際協力出版会、2003年。
- ・国際協力銀行編『海外経済協力基金史』、2003年。
- ・国際協力事業団編『国際協力事業団二十五年史』国際協力出版会、1999年。
- ・小浜裕久『日本の国際貢献』勁草書房、2005年。
- ・斉藤文彦『国際開発論』日本評論社、2005年。
- ・世界銀行編（白鳥正喜監訳）『東アジアの奇跡』東洋経済新報社、1994年。
- ・白井早由里『マクロ開発経済学』有斐閣、2005年。
- ・田中義皓『援助という外交戦略』朝日新聞社、1995年。
- ・中井達『政策評価——費用便益分析から包絡分析法まで』ミネルヴァ書房、2005年。
- ・中尾武彦「我が国のODAと国際的な援助潮流——特に国際金融の視点から」『ファイナンス』2005年1月号、3月号。
- ・中兼和津次『中国経済発展論』有斐閣、1999年。
- ・西垣昭・下村恭民・辻一人『開発援助の経済学』有斐閣、2003年。
- ・ハリー・P・ハトリ（上野宏・上野真城子訳）『政策評価入門——結果重視の業績測定』東洋経済新報社、2004年。
- ・速水祐次郎『開発経済学』創文社、1995年。
- ・ジェラルド・M・マイヤー（渡辺利夫・徳原悟訳）『開発経済学概論』岩波書店、

2006 年。

- ・村井吉敬編『徹底検証ニッポンの ODA』コモンズ、2006 年。
- ・山谷清志『政策評価の実践とその課題——アカウンタビリティのジレンマ』萌書房、2006 年。
- ・渡辺利夫・三浦有史『ODA（政府開発援助）日本に何ができるか』中公新書、2003 年。