

Ⅲ 無償資金協力

1 制度の変遷

◆実施状況と支援対象

(1) 所掌とサブスキーム

無償資金協力とは、被援助国である開発途上国に返済義務を課さないで資金を供与する援助の形態である。日本では、1968年に食糧援助をもって外務省により開始された。JICAでは、1978年から無償資金協力の一部の本体事業の実施促進業務を担っており、1988年の行政監察の勧告をきっかけに本体予算のJICA移管が検討されてはいたものの、数年の準備ののち、見送りや再検討が繰り返されていた。その後、検討開始から20年の時を経て、2008年10月の統合の際に、無償資金協力の一部の本体事業の実施監理業務が移管された。2008年に移管されるまで、JICAが行っていた事前の調査および無償資金協力本体事業の実施促進の所掌は表2-3のとおりである。また、2008年以降の事前の調査および実施監理の所掌は表2-4、2014年度にサブスキームによる区分が廃止されてからのJICAと外務省の所掌は表2-5のとおりである。

なお、外務省所掌のサブスキームの実施促進をJICAが実施した事例として、2005年10月のパキスタン地震の際の「地震復興のためのノン・プロジェクト無償資金協力」^{●14}（2005年度）、およびウズベキスタンの「国境税関大型貨物用検査機材整備計画」、ベトナムの「ハイフォン港税関機能強化計画」^{●15}（ともに2009年度の「テロ対策等治安無償資金協力」）

などがある。

(2) 支援対象

無償資金協力の支援対象は、ODA大綱の精神に則り、原則としてOECD開発援助委員会（DAC）被援助国リストの中の世界銀行の融資ガイドラインにおける貧困国や低所得国とされていた。なお、近年は外交政策や政府の進めるインフラ海外展開戦略による個別判断により、中所得国以上への実施も行われている。

◆予算と実績

1990年度に2000億円を超えていた無償資金協力の本体予算は、1997年度の2635億円をピークに、独立行政法人化が行われた2003年度には1895億円と2000億円を下回り、本体業務の一部移管が行われる2008年度には1747億円まで落ち込んでいる。その後、微増減はあったが再び2000億円を超えることはなく、2018年度予算は1604億7100万円となっている。

全体予算に対するJICA実施促進担当分の予算については、本体一部移管が行われた2008年度で全体予算の6割強であった。2008年度に一部移管されるまでの10年間は、全体予算の6割前後がJICA実施促進担当分として推移していた。2009年度以降からのJICA担当分の実績は、無償資金協力全体の実績額の6割から7割弱で推移している。なお、2008年度以降も、移管されていない本体事業の一部を実施促進として担当していることがあるため、JICA担当分実績としては実施監理と実施促進担当の両方が含まれている。

◆実施体制の変革

20世紀末からの20年の間に、JICAの無償資金協力

表 2-3 2008年10月本体一部移管前のJICAの事前の調査および実施促進の所掌

(○がJICAの所掌)

予算区分	サブスキーム	事前の調査	実施促進
経済開発等援助費（外務省）	一般プロジェクト無償	○	○
	債務救済無償（2003年度廃止）	×	×
	ノン・プロジェクト無償	×	×
	草の根・人間の安全保障無償	×	×
	日本NGO支援無償（草の根無償）	×	×
	留学研究支援無償（2007年度から人材育成研究支援無償）	○（うち留学生支援無償のみ）	○（うち留学生支援無償のみ）
	テロ対策等治安無償	○	○
	防災・災害復興支援無償	○	○
	コミュニティ開発支援無償	○	○
	貧困削減戦略支援無償	×	○
	水産無償	○	○
	文化無償	○（一部）	○（一部）
	緊急無償	×	×
食糧増産等援助費 （2005年から経済開発等援助費に統合）	食糧援助（KR）	×	○
	食糧増産援助（2KR）（2005年度から貧困農民支援）	○	○

表 2-4 2008年10月以降のJICAの事前の調査および実施監理の所掌

(○がJICAの所掌)

予算区分	サブスキーム	事前の調査	実施監理
経済開発等援助費	一般プロジェクト無償	○	○
	ノン・プロジェクト無償	×	×
	紛争予防・平和構築無償	○（一部）	○（一部）
	草の根・人間の安全保障無償	×	×
	日本NGO支援無償	×	×
	人材育成研究支援無償（2010年度から人材育成支援無償、2015年度から人材育成奨学計画）	○	○
	テロ対策等治安無償	○	○（2009年度までは実施促進）
	防災・災害復興支援無償	○	○
	コミュニティ開発支援無償	○	○
	貧困削減戦略支援無償	×	○
	環境プログラム無償（2010年度から環境・気候変動対策無償）	○（一部）	○（一部）
	水産無償	○	○
	文化無償	○（草の根文化無償を除く）	○（草の根文化無償を除く）
	緊急無償	×	×
	貧困農民支援	○	○
食糧援助（KR）	×	○（2010年度から外務省実施）	

表 2-5 スキーム区分廃止後の

JICAの事前の調査および実施監理の所掌 (○がJICAの所掌)

	事前の調査	実施監理
施設機材等調達方式	○	○
包括方式	○	○
財政支援方式	×	○
国際機関連携方式	×	○（要請段階から関与している案件）
調達代理方式	○	○
緊急方式	×	×
草の根方式	×	×
草の根文化方式	×	×
日本NGO連携方式	×	×



無償資金協力（ヌアディブ漁港拡張整備計画、2013年）により整備されたモーリタニア・ヌアディブ漁港の栈橋（左側、右側は既存施設）

●14 実施促進業務の根拠は、旧国際協力機構法第13条第2項イ（2）による。

●15 両案件ともに、実施促進業務の根拠は、国際協力機構法第13条第1項第3号ロに基づいた外務大臣通知による。

では二度の大きな実施体制の変革が行われた。量から質への議論を受け、無償資金協力事業の事前の調査、実施の促進、事後のモニタリングの各段階におけるきめの細かい案件監理を実現し、さらに実施効果の早期発現と最大化、持続性の確保のために迅速かつ適切な対応ができる体制づくりが求められた。1990年代後半から行われていた国際協力事業団全体の組織改革の議論の流れのなかで、無償資金協力関連の業務を一元管理し、事業の各段階の案件審査機能を強化する体制の整備も進められ、1999年度に「事前の調査」を担う無償資金協力調査部と「実施の促進、事後のモニタリング」を担う無償資金協力業務部の2部を統合して無償資金協力部が新設された。

また、同年にJICAは、実施の段階において被援助国政府が従うべき手続きについて取りまとめた「無償資金協力調達ガイドライン」を策定した。そして、被援助国政府と日本政府により交換公文（E/N）と同時に交わされる合意議事録（Agreed Minutes）において、「実施の促進」業務を担当する機関としてJICAが指名され、無償資金協力調達ガイドラインに従って実施することが記載されることになった。こうしてJICAは、この無償資金協力調達ガイドラインに基づき、外務省の無償資金協力業務の実施を促進する役割を担うことが対外的に明示された。

なお、2003年の独立行政法人化に際して国際協力事業団法が廃止され、国際協力機構法が制定されたが、無償資金協力のJICAにおける実施体制の変更はなく、外務省と独立行政法人としてのJICAの性格に鑑みた役割分担の明確化が行われた。

ODAの企画・立案については、2006年2月の海外経済協力に関する検討会の最終報告書や、自民党の海外経済協力に関するワーキングチームの最終報告書などを受けて、閣僚級の「海外経済協力会議」が新設され、これを頂点としつつ、外務省が外務大臣の下にODAの企画本部を設けて調整の中核を担う体制が確立された。

統合後の国際協力機構法の改正により、無償資金協力については、外務省から一部本体事業の業務移管も行われた。2008年10月の統合時の体制整備で、事前の調査は他スキームの事前の調査と統合されて協力準備調査と名称を変更し、分野ごとに5つの各課題部が担当することになった。また、実施監理と

事後モニタリングは業務部門を残した無償資金協力部を名称変更した資金協力支援部（現在の資金協力業務部）が、本体業務移管に伴って生じた資金管理は債権管理部（現在の管理部）が、制度全体は企画部が担当するという整理となった。

2 支援効果向上への取り組み

◆国際社会の多様化するニーズ

無償資金協力は、従来、道路や橋、送・配電設備の整備などの社会・経済の基盤づくりや、教育、感染症や子どもの健康などへの対応といった開発途上国の将来の国づくりの基礎となる協力を幅広く行っている。近年は、これらに加え、SDGsの達成、環境、防災・災害復興、平和構築、テロ・海賊対策、投資環境の整備、資源エネルギーなど対象分野が多様化している。また、日本の優れた技術や製品など日本の品質の高さを海外に展開していくことにも貢献し、日本再興戦略／インフラシステム輸出戦略をはじめとするわが国重要政策実現の一翼を担っている。

◆プログラムアプローチによる案件形成

無償資金協力は、外交政策上の重要性によりその実施が決定されることが多い。しかしながら、無償資金協力単体で実施することには、その開発ニーズの高さに比して、成果発現や持続性に限界がみられることがある。1990年に入り、開発ニーズに応えるという観点から、開発調査による事前の計画づくりや技術協力による実施体制と能力構築といった、他の援助手法との連携が議論されるようになった。

1999年度の地域部発足に伴い、国ごとに支援重点課題が整理され、各課題に応えるために協力成果の最大化を目指したプログラムに従って体系的にプロジェクトを形成し、プロジェクト間の相乗効果をあげるプログラムアプローチが強化された。無償資金協力もプログラムの一部としての役割を担い、技術協力との連携による相乗効果が図られるようになった。また先に見たとおり、多様化する国際社会のニーズに応じていくために2008年の統合前から、無償資金協力、有償資金協力、技術協力という援助手

法を有機的に組み合わせたプログラムが積極的に形成され、さらなる相乗効果と開発効果の向上が図られてきた。

❖ 二国間の関係強化

1990年代に入ると、二国間の関係強化という観点から「顔の見える援助」の機運が高まり、銘板設置場所の検討や、物品へのODAステッカー貼りつけの徹底など、日本からの支援という軌跡を残すことがより強化されていった。通常のラベルにとどまらず、例えばスーダンの廃棄物処理トラックに、現地で絶大な人気を誇る日本の漫画キャラクターの「キャプテン翼」が描かれ、ごみ収集の意識向上に一役買ったといった例もある。

また、開発途上国の政府の発意で、無償資金協力を日本との友好関係の証として捉え、象徴的な命名を行うものもある。カンボジアでは、国道7号線につながるメコン架橋を日本語の「絆」から通称「きずな橋（スピエン・キズナ）」と命名、国道1号線につながるネアックルン橋は、2羽の鳥が手を取り合い、つばさを広げているように見えることから、通称「つばさ橋（スピエン・ツバサ）」と命名されており、現地通貨の500リエル紙幣には、カンボジ



無償資金協力（キンシャサ市ポワ・ルー通り補修及び改修計画、2009年）により整備された道路

ア・日本の国旗とともに、きずな橋とつばさ橋が描かれている。コンゴ民主共和国では、首都の幹線道路の一つであるポワ・ルー通りが「コンゴ・日本大通り」と命名されている。このような事例は協力対象国に多くみられ、わが国の長年の協力が良好な二国間関係の強化に大きく貢献しているといえる。

❖ 帰国留学生の活躍

日本政府の「留学生受入10万人計画」のもと、1999年度に新設された無償資金協力による留学生受入事業、人材育成奨学計画（JDS^{●16}）では、2018年度の受け入れ数を加えて、述べ4300人を超える留学

column »

人材育成を通じた 旧ソ連諸国の独立・体制移行支援

1991年のソビエト連邦の崩壊に伴い、独立を果たした中央アジア・コーカサス諸国は、ソ連時代のモスクワを中心とする中央集権の計画経済体制から市場経済体制へと移行し、独力で新しい国づくりを行うこととなった。

そうしたなか、日本政府・JICAは、他国にさきがけて独立直後より支援を開始し、経済発展に向けたインフラ整備、市場経済化に向けた法整備支援や人材育成、保健医療を含む社会セクターの再構築支援等、多岐にわたる支援を行ってきた。

特に、人材育成面では、研修員の受け入れ、専門家

の派遣、日本人材開発センターを通じたビジネス人材の育成など、新しい国づくりに必要な人材の育成に注力した。なかでも、人材育成奨学計画（JDS）では、これまでウズベキスタン、キルギス、タジキスタンの若手行政官、計534人（2017年度まで）を支援してきており、その多くが、帰国後、国づくりの中心的な役割を担っている。例えば、キルギスではJDS留学生で初めてとなる閣僚（法務大臣）を輩出したほか、経済省次官等を輩出し、タジキスタンでも観光開発委員会副委員長（副大臣級）や大統領府副首相顧問、ウズベキスタンでも国民教育省副大臣を輩出するなど、各国の中核で国づくりに大きく貢献している。

中央アジア・コーカサス諸国は、独立直後の最困窮期に日本政府・JICAが手を差し伸べてくれたと、忘れることなく感謝を示し続けてくれており、そのことが、今日の日本・JICAに対する好感度や期待の高さにつながっている。

生を受け入れてきた。留学生の多くは、帰国後、政府の要職に就くなどして母国の発展のために活躍している。キルギスでは2016年にJDS留学生が法務大臣に就任しているほか、他国においても副大臣、事務次官などに就任している事例が続いている。このように、留学生らも、日本の良き理解者として両国友好関係の強化に貢献している。

◆他の援助機関、開発パートナー、国内関係機関等との連携

(1) 財政支援（コモンファンドへの拠出）

貧困削減戦略を実施している特定の開発途上国に対する支援では、他ドナーと協調して財政支援を行うことが求められている。この状況に対応するため、必要な資金を供与する無償資金協力として2008年度から財政支援型の無償資金協力が実施されることとなった。事例として、2011年度、2012年度および2014年度にザンビア政府の教育セクター計画を支えるプールファンドに対し、「貧困削減戦略支援無償（教育）」として、各3億円の供与が行われた。

(2) 国際機関連携による実施（紛争地支援）

冷戦後、国際社会では地域紛争が頻発し、さらに米国同時多発テロ以降、紛争の様相が複雑化するなかで、難民支援や紛争後の復興支援へのニーズが高まった。それまでであれば、治安面や社会インフラの未整備といった状況から無償資金協力事業の実施を見合わせていた地域においても、ニーズに応じていくことが求められた。こうした地域では、国連安全保安局（UNDSS）安全管理部隊を含む国連の複数の機関が現地で活動していることを生かし、国際機関経由の無償資金協力による難民支援や、国連プロジェクトサービス機関（UNOPS）を調達代理機関としたアフガニスタンにおける無償資金協力などが実施されている。

(3) 日本国内の地方自治体との連携

開発途上国におけるニーズは多様化しており、きめ細やかな対応が求められている。日本の地方自治体は、都市をめぐる幅広い課題に対応してきた経験を蓄積しており、類似の課題に直面する途上国の諸都市に対し、知見を提供することができる。技術協力とも連携しながら上下水道や廃棄物処理などの分野で地方自治体の技術・ノウハウを途上国支援に生かした無償資金協力が実施されている。

3 無償資金協力の成果

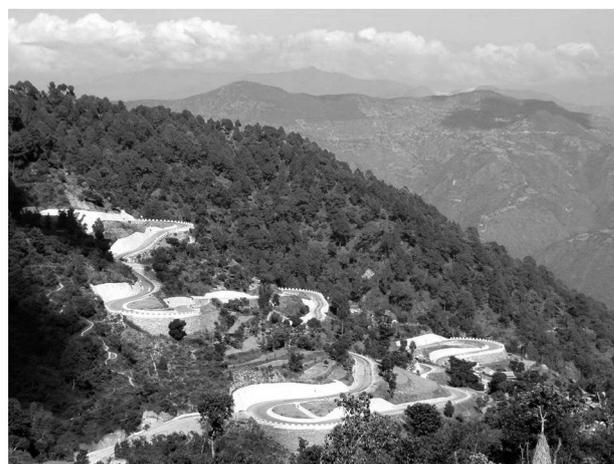
◆国際社会での評価

(1) 災害に強い施設と施工技術

近年、世界各国で頻発している大規模な自然災害においても無償資金協力により建設された施設が多くの人命を救ったり、復興・復旧のために活用され、日本の協力の評判を高めている。

2004年末にアジアを襲ったスマトラ沖大地震・インド洋津波の被災国の一つであるモルディブの首都マレでは、日本の支援で建設された防波堤が住民を守った（VI p.192参照）。過去に何度もサイクロンの襲来で多大な被害を出していたバングラデシュでは、サイクロンシェルターと気象レーダーに関する累次の協力の結果、予警報機能や避難体制が強化され、かつては数十万人単位であった犠牲者数が大きく減少した。2009年にホンジュラス北部のカリブ海沖でM7.3の地震が発生したときには、無償資金協力で建設されたデモクラシア橋は落橋しなかったが、横にあった旧橋がその地震により落橋し、多くのホンジュラスの人々に対し、日本の質の高い橋の建設技術を示すこととなった。

1996年に着工し、2015年に全線開通したネパールのシンズリ道路は、首都カトマンズ近郊と南部の穀倉地帯を結ぶ総延長160kmの幹線道路で、1300mの高低差がある。山岳部では、道路建設に加えて斜面



2015年に全線開通したネパール・シンズリ道路

整備を実施したが、その建設技術の確かさから、開通直後に発生した大地震でも大きな被害はなく、震災後の救助や救援物資の輸送などに大きな役割を果たした。

災害頻発国である日本ならではの防災関連の技術と施設にかかわる協力が国際的に評価されている。

(2) 国際回廊の整備

20世紀最後の10年はグローバル化の10年であった。21世紀に入るとさらにグローバル化の勢いは増し、国境を越えた経済交流が拡大して、世界経済の成長が加速化する。無償資金協力は、これらの経済成長を支えるための国際的な回廊整備に大きな貢献をしている。カンボジアの国道1号線、ネアックルン橋（通称つばさ橋）の整備により、ベトナム、カンボジア、タイを結ぶ南部経済回廊が国境を越えた物流の大動脈としてつながり、2015年末に発足したASEAN経済共同体の経済成長を支えている（第1部 p.112参照）。

(3) 現地からの感謝の声

現地の道路や橋が整備される、学校や病院が建設

されるといったように、実際に目に見えるモノができあがる無償資金協力は、完工式典などの機会に大々的に現地で報道されることが多く、開発途上国における日本の知名度と好感度向上に大きなインパクトを与えている。日本人にはほとんど知られていない遠い国の国民が、日本人というだけで通りすがりに協力への感謝を述べてくるといったことも稀ではない。

こうした例や、前述のJDS留学生事業のような長期の協力の積み重ねが、例えば阪神・淡路大震災や東日本大震災のときなどに途上国から次々と届いた支援物資や応援メッセージにつながっていると考えられる。最近では、西日本豪雨被災地に、同じく台風ヨランダによる洪水被害の復興支援で建てられたフィリピン小学校の子どもたちから手紙と応援メッセージ動画が届けられた。

◆より効果的・効率的な無償資金協力を目指して

(1) 成果の持続性の確保に向けて

施設を建設して、あるいは機材を設置して完了と

column »

ネパール・シンズリ道路

2015年4月25日「ネパール地震」が発生し、9000人に近い死者、2万人を超える負傷者を出した。この地震によって首都カトマンズと国内外を結ぶ主要道路は寸断されたが、物流のライフラインをつないだ道路がある。無償資金協力により建設されたシンズリ道路だ。

シンズリ道路は全長160kmの山岳道路である。着工は1996年11月、全線の建設に約20年の年月を要し、2015年3月に竣工した。新設の山岳道路というその特徴から、標高差のある山を切り拓き、斜面を安定させるための土木工事が多く、掘削された土の量は約240万㎡、盛土された土の量は約140万㎡。東京ドーム約2個分の土が削られ、1個分を超える土が埋められた。また、斜面を保護するための構造物や、道路の基盤を整備するための土木工事の量は、約94万㎡に上った。建設期間の20年は、ネパールの内戦、そし

て王制廃止から民主化に至る激動の時代と重なり、現場は反政府ゲリラの活動に振り回されたうえ、度重なる自然災害にも見舞われ、施工は困難を極めた（亀井温子『未来をひらく道 ネパール・シンズリ道路40年の歴史をたどる』佐伯印刷、2016年）。

この一大プロジェクトに従事した技術者、労働者の数は延べ580万人、うち日本人技術者はコンサルタントから30人、施工企業から54人、そして多くのJICA職員も活躍した。こうした人々の尽力によって完工したシンズリ道路は、インドと中国という大国に挟まれた山岳小国ネパールの国家としてのレジリエンスを向上させ、周辺地域の経済活動や域内のコネクティビティを活性化させ、さらには教育・医療施設、銀行、役所、NGOへのアクセスを通じて人々の生活の質の向上をもたらした。また施工現場では、日本人の指導により、多くのネパール人の技術者、そして企業が育ち、彼らは海外にまで活躍の場を広げていった。

無償資金協力の目的が、基礎生活分野（Basic Human Needs）の向上であるとするならば、シンズリ道路はまさにその象徴であり、ネパールと日本人の交流の証であるといえるだろう。

なる無償資金協力では、運営・維持管理や必要な施設・備品の更新は開発途上国に委ねることとなる。さまざまな課題を抱えている途上国では、予算の確保などが計画どおりに進まず、持続性が課題となる事例が発生しやすい。持続性の確保を図るためには、支援対象国の事情や状況を十分に加味した計画とすることが有効であり、具体的な運営・維持管理の体制、方法、必要経費を明示するなども含め、事前の調査を充実させることを教訓として得ている。

また、施設の建設などの実施段階において、円滑な工事を実施するためには、地質や水文などの自然条件調査をしっかりと行うことの重要性は言を俟たない。

なお、施設の有効な活用のためには、技術協力を連携して実施することで、さらなる成果発現を促すことに加え、持続性が高まることも実証されており、今後も資金協力と技術協力の連携を推進していく。

(2) 包括的改善に向けたJICAの取り組み

JICAが行う無償資金協力事業については、2008年の統合時における外務省からの業務の一部移管以降、より良い事業実施のための制度や業務の改善、新制度の導入等に取り組んできている。特に2014年以降、包括的改善としてその取り組みを加速してきた。包括的改善においては、主に、①リスク対応能力の強化、②リスクの低減（開発途上国における事

業リスク、無償資金協力の調達制度・契約上のリスク）、③調査内容の充実化、④実施／事後の体制強化、⑤ニーズ対応能力の強化の5点について取り組んできた。これまでに、追加贈与、予備的経費の導入、プログラム型の無償資金協力の実施、贈与契約（G/A）雛形の改訂による先方負担事項モニタリングの強化・履行促進、調達ガイドラインの改訂、建設工事における国際的な標準契約約款に準拠した契約約款の導入、工物品質管理会議の実施、事後監理チェックシート導入など、事業実施段階のリスク回避・低減および品質向上のための制度改善が実現した。

残された課題として、免税の確実な担保を含む先方負担事項の確実な実施、設計変更手続きを含む事業実施の迅速化および柔軟化、世界的な治安リスクへの対応などが必要である。また、法的な制約などから贈与に充てるための無償資金が累積しているが、この推移も踏まえ、無償資金の交付金化の可能性についても検討を進める必要がある。

今後も多様化するニーズに対応するための新しい事業の開拓や手法の導入、無償資金協力の戦略性・予見性の向上や、品質確保・持続性の確保に向けた取り組みを推進していく。また、時代に即した実施体制の改善にも継続的に取り組む必要がある。