

第5節

新JICAへの移行

1 政策金融改革と新JICA

◆JBIC海外経済協力部門の分離と新JICAへの統合

JICAとJBICの海外経済協力部門とを統合し、新JICAが誕生したのは2008年10月1日のことである。これによって、新JICAは日本のODAを一元的に実施する機関となったわけだが、実は当初からこのような理想を掲げて議論が進められたわけではなく、むしろ政策金融機関改革の議論の流れで統合が決定されたといつてよい。この意味において、統合の議論の端緒をたどれば、2001年4月の小泉政権誕生に遡ることができる。

小泉内閣では、資金の流れを「官から民へ」構造改革するとの考え方のもとで、郵政民営化、政策金融改革、特殊法人改革、財政投融资改革が進められた。「特殊法人等整理合理化計画」^{●38}によって旧国際協力事業団の独立行政法人移行が決定された経緯については第3節で述べたとおりであるが、このとき政策金融分野については、「経済財政諮問会議で検討を行い、出来るだけ早い時期に結論を得る」とこととされた。

その後、内閣府に置かれた経済財政諮問会議での6回にわたる議論を経て、翌2002年12月13日には、JBICを含む政策金融機関8機関に関して、民間金融

機能の正常化への道筋を踏まえて、以下のとおり3段階で、政策金融改革を進める必要があるとの結論が出された。

- ①2004年度末まで（不良債権集中処理期間）：金融円滑化のため政策金融を活用
- ②2005年度から2007年度まで：あるべき姿に移行するための準備期間
- ③2008年度以降：新体制への移行

そのうえで、「民間金融機能が正常化することを前提に、現行政策金融機関8機関の貸出残高について、将来的に対GDP比率で半減することを目指す」との方針が決定された。またJBICについては遅くとも2007年度末までに「輸入金融、投資金融、アンタイドローンのあり方」に留意しつつ、国として政策金融の手法を用いて真に行うべきものを厳選する、との方針が決定された^{●39}。

◆経済財政諮問会議

上記の政策金融改革スケジュールに則った形で、新JICAへの移行に関する議論が実質的に開始されたのは、新JICA発足3年7ヵ月前の2005年2月末であった。同月28日、経済財政諮問会議の場で、民間の議員4名^{●40}から、政策金融機関の統廃合に向けて「あるべき姿の実現」に関する基本方針を取りまとめるべきとの提案があった。これに対し、議長の小泉総理からは、「これから秋に向けて統廃合、民営化、民間委託、いろいろ議論していただきたい」との発言があった。

●38 2001年12月19日閣議決定

●39 経済財政諮問会議「政策金融改革について」2002年12月13日

●40 牛尾治朗ウソ電機代表取締役会長、奥田碩トヨタ自動車取締役会長、本間正明大阪大学大学院経済学研究科教授、吉川洋東京大学大学院経済学研究科教授

これを受けて経済財政諮問会議は、2005年10月13日から11月29日にかけて5回にわたり、政策金融改革について議論を行い、日本政策投資銀行、商工組合中央金庫その他JBICを含む8つの政策金融機関の機能縮小、効率化等の「抜本的改革」について検討を進めた。検討にあたっては、上記の民間議員4名に外部有識者3名^{●41}を加えた「政策金融改革ヒアリング・ワーキンググループ」が組織され、関係機関や関係団体からヒアリングを行った。

経済財政諮問会議における検討のなかで、JBICの海外経済協力業務に関しては、いわゆる援助庁構想、新機関設立など、さまざまな可能性が議論された。11月22日の会議に提出された民間議員による政策金融改革案では、JBICの業務のうち「新機関」に移行させる部分を除いた11兆円（2004年度末出融資残高ベース、JBICの海外経済協力勘定に相当）を「JICAと統合する」という、その後実際に進んだ方向に近い案も示されている。

しかしながら、2005年11月29日に取りまとめられた経済財政諮問会議としての結論「政策金融改革の基本方針」で、JBICについては、次のように実質的に継続検討とする形で整理された。すなわち、同基本方針では、JBICを、国民生活金融公庫、中小企業金融公庫などとともに一つの政策金融機関に統合することを基本としつつ、国際協力銀行については、国策である戦略的援助政策の効果的実施のために、①ODAの戦略的活用、外国との競争を睨んだ対外経済戦略の効果的実施のための政策金融機能の在り方、②「顔の見えるODA」のための他の援助機関との関係整理、③戦略的な援助政策を企画立案、実行するための政府内体制の在り方、の観点からの検討が必要であるため、内閣官房長官のもと、有識者からなる「海外経済協力に関する検討会」を設置し、その検討結果とこの基本方針を総合して、今年度中に、

統合の具体的内容を決定することとされた。これを受けて「行政改革の重要方針」^{●42}の中で、同旨の内容が政府方針として決定された。

これら一連の経緯からは、政策金融機関の統廃合に関する議論が進むなかで、JBICに関しては、他の機関とは一線を画す形で、政策金融改革と同時にODA改革としての側面が意識されていたことが理解できよう。

なお、この間、経済財政諮問会議を所掌する経済財政政策担当大臣は、2005年10月31日の第三次小泉内閣発足に伴い、竹中平蔵大臣から与謝野馨大臣に交代した。

◆海外経済協力に関する検討会

このようにして、議論の場は、内閣官房長官のもとに新たに設置された海外経済協力に関する検討会に移ることとなった。同検討会は、「有識者により構成し、内閣官房長官が開催する」^{●43}こととされ、原田明夫前検事総長を座長とし、葛西敬之東海旅客鉄道会長らをメンバーとする6名の検討会が組織された。同検討会は、2005年12月16日から2006年2月28日にかけて9回開催された。関係省、JBIC篠沢恭助総裁およびJICA緒方理事長からの説明に加え、産業界、学界からのヒアリングも行われ^{●44}、それらを踏まえて海外経済協力の政府内体制のあり方および実施機関のあり方について議論された。その結果は、「『海外経済協力に関する検討会』報告書」として、2006年2月28日に安倍内閣官房長官に提出され、同検討会は活動を終了した。

同報告書は、海外経済協力の政府内体制のあり方に関して、「総理主導の下、内閣としての司令塔的な機能を強化するために閣僚レベルの会議（海外経済協力会議）を新設」^{●45}、実施機関のあり方に関して、「円借款、技術協力、無償資金協力は『新

●41 跡田直澄慶應義塾大学商学部教授、翁百合日本総研主席研究員、宮脇淳北海道大学公共政策大学院院長・教授

●42 2005年12月24日閣議決定

●43 2005年12月12日内閣官房長官決裁

●44 具体的には以下の5名からヒアリングを行った。加えて、別途原田座長が国際協力NGOセンター（JANIC）との意見交換を行っている。
米倉 弘昌 日本経済団体連合会副会長・住友化学社長
佐々木幹夫 日本貿易会会長
草野 厚 慶應義塾大学総合政策学部教授
渡辺 利夫 拓殖大学学長
吉野 直行 慶應義塾大学経済学部教授

●45 海外経済協力会議については、2006年4月28日に閣議決定により設置され、同年5月8日の第1回から2009年7月1日まで23回開催されたが、2009年9月の民主党政権への交代以降は、同年12月8日に一度開催されたのみで、2011年10月21日閣議決定により、国家戦略会議の設置と同時に廃止された。

JICA』に統合」「国際金融は『新政策金融機関』に統合」との見直し案を示した。

その後、同報告書は、安倍官房長官によって3月7日の経済財政諮問会議に提出された。会議では、同官房長官から「ODAの実施機関については、円借款、技術協力および無償資金協力の連携をさらに強化するため、国際協力機構（JICA）が一元的に実施することとし、現在の国際協力銀行（JBIC）の国際金融等部門については、簡素で効率的な政府の観点から新政策金融機関に統合したいと考えている。これらのため、必要な措置を今後、政府として順次講じていきたい」との説明があり、与謝野経済財政担当大臣から、「それでは、この報告書を踏まえて、早期に行政改革推進法案の成案を得るとともに、海外経済協力を戦略的かつ効率的に実施するための体制づくりをしっかりと行っていただきたいと考える」との発言があった。

◆自民党政策金融機関改革合同部会・海外経済協力に関するワーキングチーム

政策金融改革および新JICAをめぐる議論で特徴的であったといえるのは、経済財政諮問会議、海外経済協力に関する検討会といった政府サイドの動きと並行して、与党自由民主党サイドでも集中的な検討が行われたという点である。

まず、自由民主党政務調査会（中川秀直会長）と行政改革推進本部（衛藤征士郎本部長）の下に「政策金融機関改革に関する合同部会」（園田博之座長、林芳正事務局長）が設けられ、2005年10月から審議を開始した。11月28日には「政策金融機関改革について」と題する文書を取りまとめ、その中で、「国際協力銀行分野」に関して、「海外経済協力機能（円借款）は、（中略）JICA機能との統合も視野に別途検討する」との案を示した。そして、12月には政府の海外経済協力に関する検討会に対応する党側の検討母体として、対外経済協力特別委員会の下に「海外経済協力に関するワーキングチーム」（伊藤達也座長、武見敬三事務局長）が設置された。

海外経済協力に関するワーキングチームは、2006年1月から2月にかけて、「国際協力銀行（JBIC）、独立行政法人国際協力機構（JICA）、有識者からのヒアリングを行いつつ、（中略）日本政府開発援助（ODA）を含む外交機能充実の必要性も踏まえ、海

外経済協力の在り方について活発に検討を行った」（ワーキングチーム報告書）。その結果は、2月24日に前述の政策金融機関改革に関する合同部会に報告され、JBICの「円借款業務は、（中略）JICAと統合すべきである。（中略）JICAという名称が国際的に広く認知されていることを踏まえ、新たな援助機関を創設するのではなく、独立行政法人国際協力機構法を改正することにより、円借款業務との統合を行うべきである」（同報告書）との方針が了承された。

◆新JICAの方向性の決定（行政改革推進法）

こうして決まった新JICA移行の枠組みは、行政改革推進法によって規定された。同法の新JICAに関する規定は次のとおりである。

第12条 2 国際協力銀行の業務のうち、（中略）海外経済協力業務は、独立行政法人国際協力機構法（中略）を改正するための措置を講じて、独立行政法人国際協力機構に承継させるものとする。

行政改革推進法案は2006年3月10日に閣議決定され、第164国会（常会）における審議を経て、5月26日に参議院本会議で可決、成立した。こののち作業は国際協力機構法の改正作業に進むこととなる。

2 新JICAの組織設計

◆新時代のODA実施体制づくり

これまで見てきたように、新JICAへの移行は、ODA改革の側面を意識しつつも、議論としては政策金融改革の文脈で決定された。したがって、新JICA移行の具体的作業を開始するにあたり、その意義と目的について、改めてODAの戦略性向上、援助の質と国際競争力の向上等の観点から再定義が試みられたのは当然のことであった。

2006年4月には、JICAに「統合準備室」、JBICに「移行準備室（海外経済協力業務）」が設けられ、外務省経済協力局（その後8月に国際協力局に改組）を中心に検討が進められた。その結果は、「新時代のODA実施体制作り（新JICAの制度設計のポイント）」として取りまとめられ、6月12日に外務省・

JICA・JBICの共同文書として公表された。

同文書は、「今回の統合の狙い」として「総合的な援助機関に相応しい新たな体制と組織文化の創造」を謳い、次いで「統合の際の三原則」として、「効率性・機動性」「相乗効果」「一体感」を掲げた。そして、業務、組織、人事のあり方といった具体的検討に関しては、①統合／簡素化された業務フローの確立を目指す、②地域を中心とした組織の編成、③専門的能力が活かされ、高められると同時に、組織としての一体感を醸成する人事・研修制度、④対外的な窓口の一本化（国際機関、NGO、民間企業、大学・研究機関、地方公共団体等）、⑤ODAに関する知的拠点の確立、を通じて、新JICAが戦略的なODAを機動的かつ迅速に実施に移す役割を担うとともに、技術協力、有償資金協力、無償資金協力の有機的な連携を図り、援助の戦略性向上、援助効果の一層の拡大を図るとの目標を提示した。

以後、同文書は通称「外JJペーパー」として新JICA移行作業にあたり折に触れ参照されることとなる。

❖国際協力機構法改正にあたっての主な論点

前述のとおり、新JICA移行は、国際協力機構法の改正を通じて行われることとなり、同法を主管する外務省を中心に財務省、JICA、JBICが関与する形で検討が進められた。当時のJBICは、国際協力銀行法によって直接に設立された特殊法人であり、独立行政法人たるJICAの管理・運営とは異なる点を有していたことから、これらの処理が問題となった。以下、順次見ていくこととしよう。

(1) 新JICAの業務

新JICAの業務を法定するにあたっては、JBICから移行する業務（JBICでは「海外経済協力業務」）を「有償資金協力業務」としたうえで、政府間の協力を中心とする業務を、各援助スキームの制度開始時期に従って、技術協力業務（1954年開始）、有償資金協力業務（1958年開始）、無償資金協力業務（1969年開始）の順に新国際協力機構法第13条1項に規定することとした。

(2) 区分経理と議決予算

従来、JICAの予算は、独立行政法人通則法の枠組みのもとで、当年度に必要な業務に充てる財源を外務省が同省の予算からJICAに運営費交付金として交

付し、中期目標期間終了時に残余が生じた場合には国庫納付することが国際協力機構法で定められていた。一方、海外経済協力業務のJBICの予算は、JBIC自身が国会の議決を経て予算措置をし、年度ごとに利益が生じた場合には、財務の健全性維持の観点から、資本金と同額に積みあがるまで、準備金として積み立てることが国際協力銀行法で定められていた。また、決算の時期については、JICAは年一度（3月）、JBICは年二度（9月、3月）とされていた。

新JICAへの移行にあたって、JBICと関係省とは早い段階で、基本的に経理を区分し、それぞれの勘定について移行前の仕組みを維持する方向で認識が共有されていた。しかし、JICAからは、勘定ごとに異なる予算制度を持つことで財務の一体的な運用に支障が生じるとの強い懸念が示され、予算制度の一本化が強く主張された。この点に関しては、JICAから政府、関係国会議員等への働きかけが法案提出の直前まで続いたが、最終的には区分経理とする方向で意思統一が図られた。この結果、新JICAは従来のJICAの勘定を承継する「一般勘定」と、JBICの海外経済協力勘定を承継する「有償資金協力勘定」の二勘定を有することとなり、後者に関しては、予算上国会議決予算とされ、「独立行政法人国際協力機構（有償資金協力部門）」として引き続き「政府関係金融機関」に位置づけられることとなった。

新国際協力機構法では、こうした区分経理に対応する多くの規定が加えられたため、「財務及び会計」に関する章（第17条～第37条）が新たに設けられた。

(3) 中期目標・中期計画との関係

予算面と関連するが、独立行政法人は、主務大臣から示された中期目標に基づいて中期計画を作成し、その中で中期計画期間（5年間）に必要な予算を示して主務大臣の認可を得ることが、独立行政法人通則法によって定められている。そして、中期計画中に示された予算に基づき、主務省が独立行政法人に対し、年度ごとに必要な予算を運営費交付金として交付する。ところが、有償資金協力勘定に関しては、前述のとおり年度ごとに新JICA自身が国会の議決を経て予算措置を行うので、中期計画上の主務省と独立行政法人予算管理の仕組みとは異なるということになる。そこで、予算管理の重複矛盾を避ける観点から、有償資金協力業務の予算に関しては、中期計画には記載しないよう定めることとした（第16条）。

(4) 主務省等

新JICA発足前の体制としては、JICAの主務大臣は外務大臣とされる一方、JBICの主務大臣は、役職員や財務会計その他の「管理業務」については財務大臣、「海外経済協力業務」については外務大臣となっていた。新JICAでは、関係省間の調整の結果、外務大臣を主務大臣とし、「有償資金協力業務に係る財務及び会計に関する事項」について、外務大臣と財務大臣との共管とすることとされた（第43条）。また、有償資金協力業務についてのみJBICと同様の金融庁検査に関する規定が設けられた（第39条）。

◆従来の業務に関する変更

上記のような、組織の統合に直接関連した分野だけでなく、従来の業務についてもいくつかの重要な変更があった。

(1) 無償資金協力

新JICA発足前は、無償資金協力は「国の協力事業」であり、その「実施」とは被援助国政府等に対して資金を贈与すること、との考え方があった。このことから、無償資金協力におけるJICAの役割としては、JICAが事業主となって実施する技術協力とは異なり、あくまで国が行う無償資金協力の「実施」を「促進」することにとどまると整理され、その旨法定されていた。これに対し、新国際協力機構法では、援助を効果的に実施していくうえで、現場でのノウハウを含めたJICAの専門的知見を最大限活用していくことが適当であるとの観点から、無償資金協力の「実施のために必要な業務」については、原則としてJICAが行うことが法定された。

これに伴い、目的規定（第3条）に「無償の資金供与による協力の実施」が規定されるとともに、業務規定（第13条1項3号）では、JICA実施分の業務（無償の資金協力の実施のために必要な業務）と外務省実施分への実施促進業務（契約の締結に関する調査、斡旋、連絡その他の必要な業務、契約の履行状況の調査）とが書き分けられ、JICA実施分に加え、外務省実施分についても、必要に応じ実施促進業務を行うことが規定された。また、無償本体資金の交付および管理に関する規定が新設（第35条）され、協力案件決定のたび（閣議決定ごと）にJICAが資金の交付を受け、管理することとされた。そして、事業年度終了時の残余金については「原則国庫返納な

るも、外務大臣の判断により他の新規事業に充当可能」との趣旨が規定された。これにより、それまでは無償資金協力事業では閣議決定額を過不足なく使い切ることを前提としていたが、残余金の他事業への活用が制度上可能となった。

(2) 受託業務

新しい国際協力機構法では、受託業務に関する規定が新たに設けられた（第13条3項）。JICAの業務の範囲内で、他機関から業務を受託すること自体は、独立行政法人通則法の一般解釈に基づき可能であったが、これまで以上に開発途上地域と国内外の国際協力に携わる幅広いリソースと連携し、援助協調や幅広い国民参加を推進するとともに、オールジャパンとしての包括的な協力を寄与する観点から、明文の規定として設けられたものである。

(3) 調査・研究

JBICでは、「業務に関して必要な調査を行うこと」が「業務の範囲」として法定されていたが、JICAで行う各種調査研究は国際協力機構法のもとで機構の「附帯業務」と整理されていた。新国際協力機構法では、ODA改革および国際社会の動向を踏まえて、各種調査研究が援助機関における業務としての比重を増してきたことを受けて、「調査及び研究」を「業務の範囲」として明文で規定することとした。そして、JICA国際協力総合研修所とJBIC開発金融研究所の海外経済協力の関係部署を母体とする「JICA研究所」が、新JICA本部所属の組織としてJICA市ヶ谷ビル内（新宿区市谷本村町）に誕生することとなった。

◆国会審議、新国際協力機構法成立

独立行政法人国際協力機構法の一部を改正する法律案は、2006年10月13日に閣議決定、第165回国会（臨時会）に提出された。審議の経過は以下のとおりである。

衆議院外務委員会 審議

10月25日

同 議決

10月27日 可決（全会一致）

衆議院本会議 議決

10月31日 可決（全会一致）

参議院外交防衛委員会 審議・議決

11月7日 可決（全会一致）

参議院本会議 議決

11月8日 可決（全会一致）

なお、衆議院外務委員会の議決に際して、①有償資金協力、無償資金協力および技術協力各協力間の連携強化、②国別、地域別の、各機能の一体的かつ効果的な運用を図ること、③国際協力機構の円滑な組織改編と適正な人材配置、人材育成、その他について、政府の適切な措置を求める附帯決議が付された。

こうして、「独立行政法人国際協力機構法の一部を改正する法律」（新国際協力機構法）は、「平成18年11月15日法律第100号」として公布され、新JICA発足の2008年10月1日から施行されることとなった。

3 実務の統合作業

◆作業体制と業務フロー

実務の統合作業にあたっては、前述のように、両機関にそれぞれ「統合準備室」（JICA）、「移行準備室（海外経済協力業務）」（JBIC）が設けられ、取りまとめ、両機関間の調整にあたりるとともに、それぞれの関係部局間で、①業務フロー、②組織・機能、③人事、④財務、⑤調達、⑥調査研究・人材育成、⑦システム、⑧広報・CI、⑨無償の9つのタスクフォースが設けられ、作業にあたった。

以下に、いくつかの論点を紹介する。

まず、新JICAでは、「業務、組織、人事制度等あらゆる面でシンプルで合理的な意思決定と機動的かつ迅速な実施のメカニズムを作り上げ、3つの援助手法を有機的に連携させる相乗効果の発揮、組織としての一体感の醸成を目指し、思い切った発想で新しい制度作りに取り組む」との方針のもと、業務フローに関しては、「技術協力、有償資金協力、無償資金協力（中略）各手法の特性に留意しつつも、例えば国・地域別の業務の実施方針を作る上では、統合・簡素化された業務フローの確立を目指す」（外JJペーパー）こととされた。そして、以下のとおり、統合を好機と捉え、業務フロー・タスクフォースが中心となって、それまでの各スキームの業務手順について改善が施された（図1-5）。

(1) 戦略性・計画性強化

①「地域別援助戦略」の導入

地域別の中期的な協力戦略、協力規模および協力計画を定めた「地域別援助戦略」を策定し、国別援助実施方針作成にかかわる基礎資料などに活用することとした。

②「ローリングプラン」の導入（その後「事業展開計画」に改称）

国別に、中期（5年間）の事業展開計画を整理し、援助重点分野、開発課題、現状と課題、方針、プログラム名、スキームおよび案件準備状況等を記述したローリングプランを作成し、相手国政府・実施期間、他ドナーとの政策対話や情報交換、現地ODAタスクフォースでの協議に活用することとした。

③プログラム化の促進

援助の戦略性向上や協力シナリオの実現に向けて、プログラムを設定し、ローリングプランに反映することとした。策定にあたっては、地域部がプログラム化を図る課題を決定し、プログラム計画書に目標、協力シナリオ、構成プロジェクトおよび全体予算額などを取りまとめる。

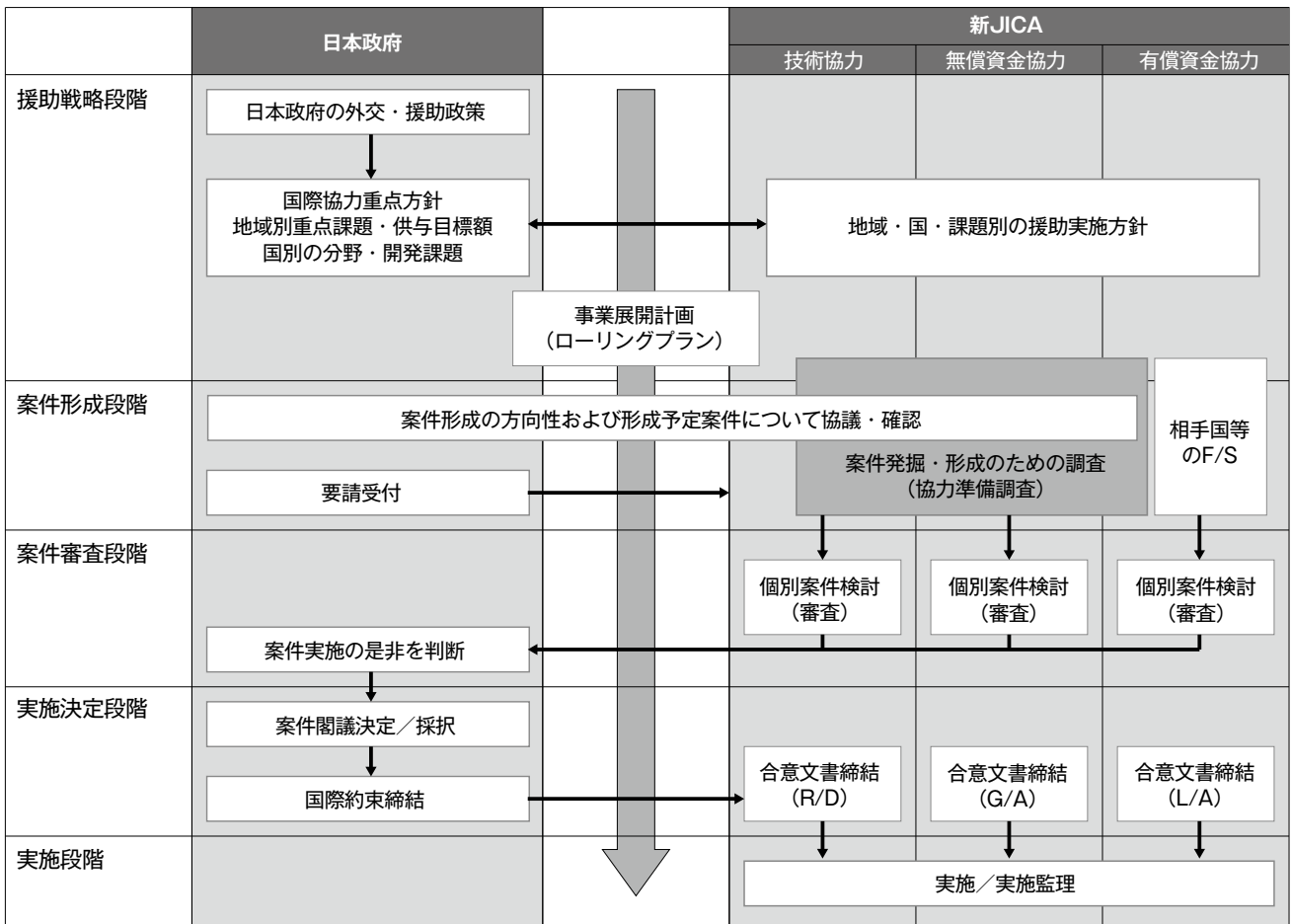
(2) 案件形成段階の迅速化（「協力準備調査」の導入）

案件形成準備段階の機動性・迅速性を確保するとともに、3スキームの相乗効果を発現するために、プログラムの形成と、個別案件の発掘・形成および妥当性・有効性の確認を行う調査として「協力準備調査」を導入した。特に無償資金協力においては、無償事業本体の供与の前の基本設計調査を実施する段階で調査実施に関する要請・採択を別途行っていたが、これを不要としたことは画期的である。

また、協力準備調査の成果として、事業特性に応じた適正な事業費（技術協力を除く）の算定が求められ、「協力準備調査設計・積算ガイドライン」を定めた。特に無償資金協力事業の積算については、新たな方法を導入するための指針とともに、算定された事業費の妥当性を確認する方法も示された。

(3) 案件審査と審査結果の政府報告様式の統一（「案件計画調書」の導入）

図1-5 新JICAの業務と外務省との役割分担



全スキーム共通に、各案件の審査は、協力準備調査等の結果を取りまとめた「案件計画調書」様式に基づき行い、これにより政府に対してJICA内審査結果を説明・報告することとした。

(4) 無償資金協力の国際約束・先方合意文書の変更(「贈与契約」の導入)

JICAが実施を担当する無償資金協力においては、無償事業の実施を決定し、約束する行為を交換公文(E/N: Exchange of Note)として日本政府が締結し、JICAの役割(贈与主体、実施監理責任ほか)を明確にした合意文書として「贈与契約」(G/A: Grant Agreement)を相手国とJICAとの間で締結する方式が新たに導入された。

(5) 予算管理

地域部による地域配分・国配分に関する予算管理上の役割を強化することとした。地域部が策定する3年から5年程度の中期的な予算計画案に基づき年度計画および地域配分計画を作成し、年度ごとの予算執行管理に関しては、ロー

リングプラン更新に伴う配分予算調整・対外折衝などマクロ的管理は地域部が行い、個々の案件の執行管理は事業実施部署が行うことを基本とした。

(6) 有償資金協力勘定による技術支援予算の新設

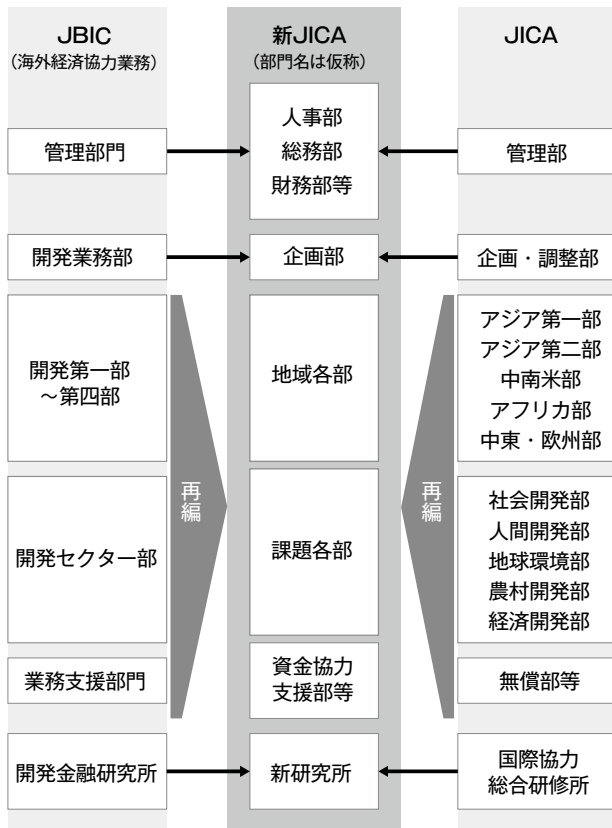
2008年度下期より、円借款の迅速化・開発効果増大のための技術支援を目的とした新規経費が計上された。具体的な用途としては、①円借款迅速化支援業務(F/S、D/Dなど)、②円借款開発効果増大支援業務(専門家、技術支援型プロジェクトなど)、③プログラム/セクター評価、などを想定したものである。

◆組織・機能

新JICAの組織のあり方については、次の方針が「外JJペーパー」に示された。

- ①企画調整機能を統合し、国や地域をまたぎ、3つの援助手法による事業の計画と実施全体を調整するとともに、事業予算の適切な執行が行わ

図1-6 新JICAの組織イメージ



れるよう留意する。

- ②地域を中心とした体制の確立を進め、各国・地域ごとに3つの援助手法をまたぎ、援助の全体像を管理できるようにする。
- ③開発の各分野や各課題の担当については、その知見を生かしつつ、地域担当をサポートし、協働しうる体制を構築する。
- ④組織・機能の改編にあたっては、移行作業がスムーズに行われ、長年蓄積されてきた経験・知見が活用されるよう配慮する。あわせて、各援助手法の特色が十分発揮できるようにする。

具体的な検討では、図1-6のとおり、管理部門については統合・効率化、地域・課題部門については再編・統合といった形で検討が進められた。この結果、新JICA発足時の体制は、本部（26部、5室^{●46}、2事務局、1研究所）、17国内機関、56在外事務所となった。

◆人事・制度

統合前のJICAとJBICの人事・給与・福利厚生等の制度は自ずと異なるものであったが、新JICAの職員の一体感醸成のためには、人事・給与制度の一本化が必須であった。主な検討事項は以下のとおりである。

(1) 就業規則

新JICAの就業規則は、JICA就業規則をもとに、JBICの就業規則と比較検討のうえ、必要な事項を盛り込む形で作成が進められた。例えば就業時間については、JICAでは7時間勤務（9：30～17：30）、休憩時間1時間（12：30～13：30）、一方JBICは7時間30分勤務（9：00～17：15、フレックス制度あり）、休憩時間45分間（12時前後において業務に支障のないように実施）となっていた。新JICAでは、7時間30分勤務（9：30～17：45、フレックス制度あり）、休憩時間45分間（業務に支障のない範囲で、12時30分前後から休憩時間を開始）という形に整理された。

(2) 勤務地限定制度

JICAでは総合職に一本化された職系が構築され、海外勤務受諾・経験を非管理職層の昇格の要件としていた。一方JBICでは、総合職と、転勤命令受諾を雇用条件としない一般職との二職系で運用されていた。新JICAでは職系を一本化したうえで、JBIC一般職職員の適切な移行を考慮して、勤務地限定制度を設け、希望する場合には職員自身の選択によって、一定の給与調整を条件に一時的な転勤免除を確保することとした。勤務地限定制度は、JBIC一般職から移行した職員だけでなく、新JICA職員がライフステージに応じたワークライフバランスを確保するための制度として、活用されることとなった。

(3) 階層・役職、人事評価

新JICAへの移行に伴い、JBIC職員の資格階層ごとの役割要件を勘案し、新JICAの資格階層に格付する作業が行われた。人事評価についても、新JICAの階層ごとの評価基準を定め、評価の分布ガイドラインを設けること、評価結果に基づいて適切な処遇差を設けることが合意された。

(4) 給与

新JICAの俸給表適用にあたり、給与が引き下がる

●46 統合時の組織規程では理事長室、監事室、監査室、広報室の4室とされている。ただし、広報誌「JICA's World」第1号（2008年10月）その他対外的には、理事長室、監査室、広報室、気候変動対策室、民間連携室の5室としており、本書では5室としている。

JBIC職員について、一定期間緩和措置を講じるが、すみやかに給与体系を一本化することが合意された。なお、部長については、統合日での給与水準の一本化が実施された。

◆本部所在地の選定

新JICAの本部をどこに置くかについては、調整が難航したトピックの一つであった。JICA本部は、前身の国際協力事業団設立以来、市ヶ谷山脇ビルおよび経済協力センタービルほか（千代田区九段南および新宿区市谷本村町 ～1974年11月）、新宿三井ビル（新宿区西新宿 ～1996年3月）を経て、統合決定時には新宿マイズタワー（渋谷区代々木）に置かれていた。一方、JBIC本店は、竹橋合同ビル（千代田区大手町）に置かれていた。また、新宿マイズタワーは賃借、竹橋合同ビルは区分所有といった保有形態の違いがあった。

新JICA発足にあたっては、一体的業務運営のために本部事務所を集約することとし、「現在の事務所の扱いや効果・効率性の観点等を考慮しつつ、本部の統合に向けた作業を早急に進めていく。事務所の実際の統合にあたっては、業務の継続性に留意しつつ、統合による効果を十分発揮することを目指す」（外JJペーパー）こととされた。

新JICA本部所在地の選定作業では、2006年中ごろからJICA、JBIC双方がそれぞれ物件の探索にあたった結果、JICA側からは主として早期の本部統合といった観点から、港区海岸、同芝浦の物件が提案され、JBIC側からは竹橋合同ビルの一部の資産活用可能性も踏まえ、千代田区平河町、同大手町等の物件が提案された。しかし、いずれの提案も、市況やタイミング等の関係で日の目を見ることにはならなかった。第三の場所に双方が移転した場合、竹橋合同ビルの持ち分を売却するのか、保有を継続して活用するのかについて確たる合意がないまま検討を進めざるを得なかったことも調整を難しくした一因であった。このようななかで、2007年9月ごろから、現在JICA本部が所在する二番町センタービル（当時は「ベルギー大使館建替計画」）が候補として浮上し、同11月までには、一番現実味のある物件と考えられるようになった。

こうして、新JICAは、新宿マイズタワーと竹橋合同ビルとのほぼ中間にあたる現在の場所を本部と



JICA本部（二番町センタービル）

定めることになったのである。なお、二番町センタービルの竣工は2009年7月であったため、新JICA発足後も、しばらくの間は新宿マイズタワーおよび竹橋合同ビルでの業務を継続したが、一方で竹橋合同ビルに青年海外協力隊事務局ほかJICAに由来する部門がマイズタワーから移動し、他方でJBICの職員は大部分がマイズタワーに移動するなど、新JICAで早期に一体感を醸成するための工夫が行われた。

新JICAが二番町センタービルで業務を開始したのは、統合・新JICA発足約1年後の2009年9月であった。

◆在外事務所の統合

統合が決まった2005年度末時点で、JICAは56ヵ所の在外事務所を、JBICは27ヵ所の海外駐在員事務所（2006年度開設のアンマン事務所を含む）を展開していた。このうち、双方の事務所が存在する19ヵ所について、「受入国毎の事情を踏まえつつ、統合に向けた作業を早急に進めていく」（外JJペーパー）こととされた。そして、事務所ごとに、業務内容や現地採用職員（ナショナルスタッフ）の労働条件等について情報交換、協議が行われた。事務所の物理的な統合に関しては、国ごとに、統合・規模拡大に伴うJICA事務所の増床や新規移転の必要性について検討が行われ、順次在外事務所の統合が進められた。また、JBICが事務所を置いていなかった国のJICA事務所でも、基本的に円借款を含む3スキームを担当することとし、人員配置、研修等の準備が進められた。

◆CI——新JICAのシンボルデザイン

統合に際し、新たな体制と組織文化の創造のために、ロゴを変更する必要性も含めて両機関間で協議を行った結果、JICAのシンボルデザインを改定することになった。極力コストをかけずに新たなロゴを作成することになり、それぞれの機関が統合前のJICAロゴを基調とした候補案を作成した。そして、有識者からの意見聴取、役員間の協議を経て決定された。

新JICAのロゴは、従前の「人」「地球＝世界」をテーマとしたシンボルデザインに、新たに「円弧」のモチーフを追加したものである。円弧のモチーフは、組織の活発な動きとともに、「循環型社会」「持続可能な開発と発展」「日本の国際協力、国際貢献が日本社会への貢献にもつながること」などを表現している。また、「i」に架かる円を赤色とし、「地球＝世界」にあわせて「日本」をイメージできるようにし、円弧のグラデーションとあわせて、3スキームを融合させながら、総合的・戦略的に展開・発展する「オールジャパン」の援助機関であることを示している（巻頭「写真で見る国際協力」2009年参照）。

4 そして統合、新JICA発足

◆新JICA設立記念式典

2008年10月1日、新JICAは、国際協力銀行（JBIC）の海外経済協力業務と、外務省から無償資金協力業務の一部を承継し、ODAの3つの手法である「技術協力」「有償資金協力」「無償資金協力」を一元的に実施する総合的な援助実施機関として発足した。

同日午前中の記念式典において、緒方理事長は、役職員を前に訓示を行い、「統合による成果を具体的に生み出していくよう、これまでのJICA・JBIC双方の知見を結集して一体となって進んでいくことが必要」としたうえで、新JICAが目指すべき援助のあり方として、「すべての人々が恩恵を受ける、ダイナミックな開発（Inclusive and Dynamic Development）」

を進めるとのビジョンを示し、「日本のODAにイノベーションを起こしてもらいたい」と、3つの心構えを示した。

- ①現場こそが援助の原点であることを忘れずに、援助が途上国の一人ひとりに確実に届くこと、分野横断的な取り組みにより「人間の安全保障」を実現していくこと
- ②現場の発想や視点を重視しながら、スピード感を持って開発課題に対応すること
- ③新しい柔軟な発想で、援助効果を最大限に生み出すために「人」「知恵」「資金」の最適な組み合わせを計画し、実行に移すこと

さらに、それらの前提として、「国民の信頼を得るための不断の努力が必要」とし、緊張感を持って仕事に取り組まなければならない、そして海外で活躍する関係者の安全に十分注意を払っていかなければならないことを強調した。

式典には中曽根弘文外務大臣はじめ政府関係者が出席し、中曽根外務大臣からは祝辞とともに、援助手法の枠にとらわれない広い視野に立った最も効率的かつ機動的な取り組み、戦略的なODAの実施、および援助の質の向上と国際競争力の向上などへの期待が表明された。また、中川昭一財務大臣からの祝辞を竹下亘副大臣が代読し、途上国から最も頼りにされる質の高い援助機関となること、JBICの国際金融等業務が統合した日本政策金融公庫^{●47}と連携して国際的な資金協力の戦略的・効果的な実施に努めること、国際開発金融機関との連携を一層強化すること、ODA資金を適切に管理し、透明性の高い業務運営を図ることなどへの期待を表明した。

◆新JICAのビジョン・使命（ミッション）・戦略、そして「3S」

前述のとおり、新JICAは、その発足にあたって「すべての人が恩恵を受ける、ダイナミックな開発（Inclusive and Dynamic Development）」を新しいビジョンとして掲げた。そして、①グローバル化に伴う課題への対応、②公正な成長と貧困削減、③ガバナンスの改善、④人間の安全保障の実現を、ビジョン実現に向けた新JICAの「4つの使命」と位置づけた。

●47 2008年10月、国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、国際協力銀行の国際金融等業務の4つの政策金融機関を統合して発足

また、支援を推進する「4つの戦略」として、①包括的な支援、②連続的な支援、③開発パートナーシップの支援、④研究機能と対外発信の強化が謳われた。

さらに、「統合によって期待されること」として、新JICAの誕生により3つの援助手法が一体的に運用されることで、ODAの運営も大きく改善され、「Speed-up（援助の迅速な実施）」「Scale-up（援助効果の拡大）」「Spread-out（援助効果の普及・展開）」の「3つのS」の相乗効果が発揮されるようになり、質の高い国際協力の実現が可能となると内外に説明された。

◆統合の効果

こうして船出した新JICAの統合の初期効果について、「平成20年度業務実績報告書」（平成21年6月、独立行政法人国際協力機構）は、「統合効果の発揮」として次のように総括・評価した。

機構は、案件の発掘・形成から実施までのプロセスの迅速化に加え、現場のニーズに応じ、多様な援助の手法を有機的に組み合わせること

によって、開発効果の高いパイロット的な事業やモデル的な協力プログラムの規模を拡大し、また、他の地域やコミュニティにも普及・展開させるといった統合効果の発揮を目指した。

迅速化については、協力準備調査及び業務フローの変更により、案件形成段階に要する期間の短縮を図った。具体的には、正式な要請のプロセスを経る前の段階で、事業展開計画（試行版）を実務的なコンセンサス形成のツールとし



円借款事業の協力準備調査（イラク・クルド地域下水処理施設建設事業）

column »

組織統合に寄せる3つの思い

新JICAの誕生は日本のODA実施機関が一元化された画期的な出来事といえる。その背景には3つの「思い」があった。

まず、開発途上国の思い。新JICAの発端は小泉政権の郵政民営化の議論だ。同政権は郵貯の運用先である政策金融の縮減を目指した。貸付残高を対GDP比率で半減するというものだ。だが、ODAたる円借款についてはアジア通貨危機で疲弊した国や他の途上国から強い要望があった。この途上国の「思い」が円借款の縮減に待ったをかけ、縮減対象となる旧JBICから円借款（海外経済協力業務）を切り離す方向となった。

次に、両組織トップの思い。当時、旧JICAは独立行政法人に移行したばかり。旧JBICも統合して日が浅い。必ずしも円借款業務の統合を歓迎する向きばかりではなかった。これをオーバーライドしたのが両組織トッ

プの決断である。実際に2006年の「海外経済協力に関する検討会」で両組織トップはヒアリングを受けた。これが最終的に新JICAでのODA一元化につながった。

最後に職員の思い。歴史や文化の違う組織の統合は、いわゆる「ホチキス」統合になりがちだ。特に給与水準の統合には時間を要するものである。新JICAでもお互いの激変緩和の意味で、当面は技術協力部門と有償資金協力部門に分けて、人が交じり合わない組織とすることも不可能ではなかった。だが、そうしなかったのは、日本のODAを効率化し途上国の開発効果を最大化したいという両組織職員の熱い「思い」であった。こういうことがあった。2006年の旧JICA在外所長会議に旧JBICからも職員が招かれた。その職員は、多少の反発覚悟でこう言った。「組織内で足の引っ張り合いや綱引きをしても途上国の開発は進まない。力の一つにして同じ方向に進むには職員は交りあってお互いを理解する必要がある」。すると、会場からは満場の拍手。その職員は胸をなでおろすとともに、この組織（新JICA）はよくなると実感したという。

て活用し、開発途上国のニーズに応じて迅速かつ機動的に調査に着手が可能な制度設計とした。こうした制度の改編を通じ、円借款事業を念頭においた協力準備調査について、平均で約7ヶ月を要していた調査の要請から実施決定に至るプロセスを約1ヶ月弱に短縮した。今後は、開発効果の早期発現に向けて、協力準備調査の実施後、円滑な本体事業の実施につなげていくことが課題である。

また、統合により、旧機構の在外事務所を活用できるようになったことで、円借款の進捗管理がよりきめ細かくフォローできるようになり、事業の進捗が大幅に改善された結果、融資の実行が7000億円を超え、ここ数年で最も高い水準となった。

事業面での統合効果については、取り組みが緒についたところではあるが、例えば、パキスタンの農業プログラムでは、技術協力による農民組織強化のモデル構築の成果を円借款事業で面的に拡大して活用する計画に着手したほか、モンゴルの社会セクター支援プログラムローン

では、旧機構の教育及び都市計画分野の技術協力の成果・蓄積を踏まえた政策アクションを設定した上で、それらを借款供与の条件とし、さらに、政策アクションの達成をサポートする技術協力の実施を計画する等、政策制度改善に資する技術協力、資金協力を複合的に活用した支援が実現しつつある。



モンゴルでの「子どもの発達を支援する指導法」に基づく授業（技術協力）