

平成15年度
監事監査結果意見

平成16年6月
独立行政法人国際協力機構
監事 庵原 宏義

独立行政法人通則法第19条第5項の
規定に基づき意見を提出します。

はじめに

独立行政法人国際協力機構として2003年10月に新たに発足したJICAは、外部の有識者の方々の協力を得つつ、「事業評価年次報告書2003」を、2004年の1月に作成し公表している。

報告書では援助対象地域を、「アジア」、「中南米」、「中近東」、「アフリカ」の4地域に区分し、案件の「妥当性」、「有効性」、「効率性」、「インパクト」及び「自立発展性」の五つの視点から検討し、総合評価として取りまとめている。

同報告書によれば、アフリカは、地域別総合評価において最下位となっており、特に他の地域に比較して「自立発展性」の観点で課題が多いとの分析結果が述べられている。

一方、我が国は、2003年9月に開催されたTICADⅢ（第3回アフリカ開発東京国際会議）において、3つの重点課題（人間中心の開発、経済成長を通じた貧困削減、平和の定着）を設定し、アフリカへの継続支援を表明した。

また、新生JICAにおいては、TICADⅢのフォローアップとして「人間の安全保障」の視点を加味し、より現場に密着したアフリカ支援の強化を目指している。

上記の状況に沿って、2004年1月に、現場（在外）の機能強化の視点を踏まえて、次の4カ国を対象にして海外監事監査を実施した。

- (1) ケニア：大規模事務所、英語圏
- (2) 南アフリカ：中規模事務所、英語圏
- (3) マダガスカル：中規模事務所、仏語圏
- (4) モザンビーク：小規模事務所、ポルトガル語圏

また、監査に際してはプロジェクト現場を重点的に訪問し、先方政府関係者のみならず、プロジェクト受益者からも直接意見を聞いた。

更に、海外監事監査と併行して、アフリカで活動する援助関係者から現場の生の意見を聞くために、アフリカ東部地域のJICA在外事務所所在国のODA関係者を対象にして、次のとおりアンケート調査を実施した。

- (1) 設問の趣旨：JICAのアフリカ支援のあり方と在外拠点の強化
- (2) 対象国：ケニア、南アフリカ、マダガスカル、モザンビーク、エチオピア、タンザニア、ジンバブエ、ザンビア、マラウイ
- (3) 回答者：JICA関係者（在外事務所職員、専門家、協力隊員等）
大使館職員、NGO職員、国際機関職員 総計68人

本意見書は、海外監査とアンケート調査により、アフリカの現場で活動する

援助関係者及び援助の受益者の声を参考にして取りまとめたものである。

現地で面談の機会をいただいた方々、アンケートに対しご回答をいただいた方々に御礼を申し上げて、以下に意見を述べる。

(目次)

はじめに

アフリカ支援の強化(より効果的、効率的な援助の工夫と改善について)

I アフリカの特性に配慮した援助	1
課題1: 実施機関の脆弱性と低い援助吸収能力	1
提案1: 準備段階プロジェクト	2
提案2: 社会的弱者・最貧層をターゲットとしたモデルプロジェクト	3
提案3: 貧困層の収入向上に向けたクレジットトレーニング	3
課題2: 相手は重債務貧困国	4
提案4: 見返り積立資金の有効活用	5
提案5: コモンファンドなどの有効活用	5
課題3: 外部条件の変化と柔軟性を持たせたプロジェクト運営	6
提案6: 小規模案件の組み合わせもしくは段階的開発方式の採用	6
課題4: 発展途上の対アフリカ援助経験	6
提案7: 現地リソースの有効活用	7
提案8: 相手国オーナーシップの尊重	7
II 優良案件の形成に向けて	10
課題5: 案件審査から優良案件の形成へ	10
提案9: 「人造り、国造り」のコンセプト重視	10
提案10: 「プログラム型ODA事業」の形成と現地タスクフォース	11
III 事務所体制の整備	13
課題6: ロジからサブへ	13

提案 11: 事務の簡素化、IT 化、英文化	13
課題7: 調達・経理・法務等守りの体制の強化	14
提案 12: 在外事務所への支援	14
IV 情報の発信	16
課題8: 有識者への情報の発信	16
提案 13: 関係者間の相互理解の促進	16
V 事業のスピード化	18
課題9: 案件形成・採択・実施過程の迅速化(要望調査等の改善を含む)	18
提案 14: 在外における案件の検討強化	18
提案 15: 本邦における案件絞込み作業の軽減	19
提案 16: 事業実施に至る事前準備段階の短縮	20
提案 17: 技術協力協定の締結による事務手続の簡素化	20
提案 18: 継続検討案件等の取扱い	21

アフリカ支援の強化

(より効果的・効率的な援助の工夫と改善について)

I アフリカの特性に配慮した援助

現地の関係者の意見を集約すると、アフリカは他の地域と比較して次のような援助実施上の難点があるようだ。

- (1) 行政組織は機能が脆弱であるケース、あるいはガバナンスに問題があるケースが多い。
- (2) 実施機関は予算と人材などの不足により援助吸収能力（自立発展性）が低い。
- (3) 紛争、政権交代、政策変更等プロジェクトの外部条件が変化するリスクが高い。
- (4) 旱魃、洪水など自然災害及び治安の問題で実施上支障を来すケースがある。
- (5) これまでの援助方式では、人間の安全保障の視点に立った成果が見えにくい。
- (6) アフリカに精通した専門家のリクルートと現地に適応する機材の調達を本部で行うのは容易ではない。

そのため、プロジェクトの実施中もしくは、先方政府の実施機関が案件を引き継いだ後、成果や自立発展性等で様々な問題が生じやすくなっている。

このようなアフリカ地域の特徴を前提にして、現場重視の姿勢で JICA 事業を実施し、援助の成果をより確実なものとするための援助実施上の課題と提案について以下のとおり取りまとめた。

課題 1: 実施機関の脆弱性と低い援助吸収能力

多くのアフリカ諸国において、援助の受皿となる実施機関、中央政府の実務レベル及び地方行政組織は、人材的にも機能的にも未成熟であるケースが多い。

これまで JICA の技術協力は、組織中枢部の人材をカウンターパートとし、例えば「Teachers' Training」のような形で技術移転を行い、訓練を受けたカウンターパート達を経由してその成果が最終受益者にまで広がっていくことを前提として事業を実施しているケースが多かった。

アフリカの場合、その受け手の組織が脆弱であるため、案件形成段階においては最終受益者の「真のニーズ把握」が不十分であったり、あるいは、案件の実施中も、組織を通じてプロジェクトの成果がなかなか末端に波及せず、当初の予定どおり最終受益者にまで援助の成果が届きにくい状況も見られた。

また、プロジェクト終了後、事業を引き継いだ実施機関は、人材と予算不足のため組織強化が進まず、自立発展性に課題を残すケースもある。

JICAにとってアジアと比べると経験の浅い対アフリカ援助においては、これらのことを教訓とし、案件の実施に当たって入念な準備と対応策が求められよう。

提案 1: 準備段階プロジェクト

アフリカにおいて、援助候補案件の開発効果・援助効果は高いにもかかわらず、その実施に際しては様々な不確定要素（例えば、カウンターパートの業務遂行能力、予算手当、組織・制度、関係機関の協力体制）が多いため、なかなか実施に踏み切れないケース、あるいは、先方の説明に基づき案件をスタートさせたが、実施レベルでの問題点が解決されないため、プロジェクトの成果が予定どおり発現しないケースがあるようである。

新たな分野、新たな対象地域、新たに援助を受け入れる機関で新規案件を開始する場合など、2週間程度の事前調査や長期調査員の派遣では上記のような実施に不可欠な項目の実態把握が困難な場合は、6ヶ月から1年程度の「準備段階プロジェクト」を立ち上げてはどうであろうか。

「準備段階プロジェクト」においては、相手国実施機関と下記事項等につき十分な協議・検討を行うと共に簡易な実証調査を行い、本格実施を準備することが望まれる。

- (1) 人材開発（その後の本格的な実施を前提としたカウンターパートのための事前研修）
- (2) 制度改善（事業遂行上必要となる制度の構築、もしくは制約となる制度の改善）
- (3) 現場レベルでの対話を通じた最終受益者のニーズ確認
- (4) 本格実施に備えた簡易な実証調査（試験的事業を含む。）
- (5) 組織の自立発展性（阻害条件とその改善対策）
- (6) プロジェクト実施の妥当性
- (7) プロジェクトデザインマトリックスと実施計画の作成
- (8) 先方政府負担（ローカルコスト）の算出と予算手当化

このように準備段階プロジェクトを立ち上げ、先方政府の受入体制・実施能力を総合的かつ具体的に見極めたうえで本格的に事業を行えば、我が方の対応にも柔軟性が確保でき、実施のスピード化にも役立ち、何よりも、より確実にプロジェクトの成果を見込むことが可能となる。

提案2： 社会的弱者・最貧層をターゲットとしたモデルプロジェクト

アフリカで援助の実施に際しては、住民の大半が最貧困層（一日一ドル以下）に属しているとの認識のもと、次の二つの国際的な戦略に特に留意すべきであろう。

- (1) MDGs（国連が2000年に189の加盟国代表の合意を得て定めたミレニアム開発目標）
- (2) PRSP（1999年に世界銀行・国際通貨基金総会の際に合意された貧困削減戦略書）

したがって、JICAが主要な業務としている、人材育成とそれに伴う制度改善を目的にした技術協力案件であっても、貧困層の最終受益者に配慮して、

例えば、貧困層の所得向上、初等教育就学率の向上、安全な水へのアクセス、感染症防止等について、具体的な数値目標を設定し事業を推進すべきである。

そして、それらの目標を実現するために、技術協力プロジェクトのサブプロジェクトとして「現場型モデルプロジェクト」を多く組み込む等、人間の安全保障の視点を加味した実践的なアプローチに力を注ぐべきである。

上記モデルプロジェクトの実施により得られた成功事例・教訓については、当該実施機関に経験・ノウハウとして定着させると共に、その成果がプロジェクトの対象地域以外にも波及可能となるような仕組みを制度化し、行政上の自立発展的なシステムとして確立させることが望ましい。

提案3： 貧困層の収入向上に向けたクレジットトレーニング

貧困問題解消の近道のひとつに貧困層の収入向上への支援がある。マイクロファイナンス（クレジット）はその最も有効な手段として世界的な規模で普及しつつあり、その成功事例としてグラミン銀行のバングラデシュ貧困層婦人の能力向上を支援した活動が有名である。

JICAはアフリカ支援重視、住民に直接裨益する現場型プロジェクト重視、人間の安全保障の視点強化の方針を示しているが、その観点からすると、貧困

地域における住民の所得向上の手段として「Income Generation」はきわめて有効と考えられる。

JICAは「Income Generation」に直接インパクトを与えるマイクロファイナンスを広範に実施することは現時点で困難であるが、技術協力の一環として住民グループに対しモデル事業として具体的かつ実践的に「クレジットトレーニング」を行うことは可能であるとする。

なお、実施に当たっては地元精通し信頼されているNGO、ローカルコンサルタントに委託することが望ましい。「クレジットトレーニング」の具体的な構想案は以下のとおりである。

(1) 原資

JICAは資金提供を行わず、種籽、家畜、肥料等物資の供与又は開発支援事業で得られた給水設備、農機具、ポストハーベスト施設等の供与を通じた料金収入を原資とする。

(2) 技術支援の内容

住民グループの組織化と運営指導、マーケティングと収入向上活動の実践、経理・物品管理（帳簿などの記録管理を含む）、リボルビングファンドの管理運営

(3) 期待される成果

住民グループの組織力がクレジットトレーニングにより強化され、経験を積み重ねて信用度が高まれば、金融機関からのマイクロクレジットの活用が可能となり、例えば、養蚕、養蜂、家畜、縫製品、民芸品等当該地域の長を生かした様々なマイクロビジネス分野での活動が将来期待できる。

課題2: 相手は重債務貧困国

アフリカでは一部の国を除き、ほとんどの国がHIPC s（重債務貧困国）であり、債務の総額はGNPの80%以上に相当する。

重債務貧困国の政府は常に財政の逼迫に直面しており、援助は要請したが約束どおり自国負担のプロジェクト予算が捻出できず、次のような事態が生じているケースがある。

- (1) プロジェクトの実施中、当初予定のローカルコストが負担できず常に遅れて支出されるか、一部しか支出されない。
- (2) プロジェクト終了後、予算・人員不足ためプロジェクトの活動が停滞したり、維持管理が困難となる。

一部のプロジェクトでは、独自の財源確保に向けて、研修料金の徴収、検査料の徴収、プロジェクト成果品の販売等により自己収入向上へ努力し、施設の維持管理・自立発展性に貢献している例もあり、その姿勢は評価できる。

しかしながら、実施機関による上記のような努力だけでは、プロジェクトの予算不足を解消できないケースも多く、援助実施上の更なる工夫が必要であろう。

現在、援助協調会合において、プロジェクトのオンバジェット化、コモンファンド等改善案が議論されているが、当面の対策として次の二点を提案したい。

提案 4: 見返り積立資金の有効活用

我が国は KR、2KR、ノンプロ無償等の見返り資金の積み立てを、相手国政府に義務付けている数少ないドナーである。

一方、積み立てられた資金は、両国政府協議の上、農村開発、社会開発の分野で主として活用されているが、「JICA 案件のローカルコスト負担分に振向けられた。」という事例はあまり聞かない。

先方政府の最低限のローカルコスト（人件費・光熱費など）は予算上確保されているが、事業資金・活動資金が大幅に不足し事業が進捗しないケース、自立発展性が望めないケースも散見される。

そのようなケースにおいては、見返り資金の有効活用について「現地 ODA タスクフォース」で十分協議の上、現地レベルの政策対話等において、先方政府に積極的に働きかける必要がある。

提案 5: コモンファンドなどの有効活用

多くのアフリカ諸国では、貧困削減に焦点を当てた当該国の経済・社会開発計画（PRSP：貧困削減戦略書）とそれに基づく予算計画（MTEF：中期支出枠組）を策定している。

特に、重点分野である教育・保健などのセクターにおいて、援助受入国政府とドナー関係者が、セクター全体の開発政策に沿って、事業活動を展開する SWAPs (Sector Wide Approaches) と援助機関の資金を共通の勘定に入れて運用するコモンファンド設定などの援助協調が英語圏アフリカにおいて進んでいる。

そのような国においては、JICA 事業を含め他のドナー案件も PRSP や

SWAPs に重要案件として位置付けられているケースが多いと思われるので、プロジェクトの事業資金・活動資金の M T E F への掲載又はコモンファンドからの支出につき、援助協調会合で調整しつつ、ドナー共通の課題として先方政府に働きかけることが有効であろう。

課題3: 外部条件の変化と柔軟性を持たせたプロジェクト運営

アフリカ地域では、旱魃・洪水等の自然災害、紛争、政権交代に伴う政策の大幅な変更等プロジェクトの外部条件が突然変化し、プロジェクトの運営・成果に支障を生じるケースが、他地域に比べ多い。

特に、大型の援助案件の場合は、サステナビリティ上の問題が生じ易いので、柔軟かつ慎重な対応が求められよう。

提案 6: 小規模案件の組合わせもしくは段階的開発方式の採用

例えば、大型案件と思われるケースであっても、R/D（協議議事録）の上では、可能な限り複数の小規模プロジェクトの集合体とするか、あるいは、段階開発方式でプロジェクトを進めることが望まれる。

それにより、個別プロジェクトの目標設定は、外部条件の変化に対応して、その都度再検討できる余地が残り、柔軟なプロジェクト運営が可能となる。

また、大型案件の場合は、引渡し後のサステナビリティで問題が生じるケースがあるが、段階開発方式であれば、予算・人員を確認しながら事業を推進できるというメリットがある。

この場合、R/D（協議議事録）の締結交渉と事務処理が多少煩雑になるが、マスタープランを策定しておけば本邦から調査団を派遣する必要もなく、在外事務所による交渉を通じて柔軟な対応ができると思われる。

また、SWAPs 等援助協調の枠組みの下で J I C A プロジェクトを実施していると、先方の唐突な政策変更に対し、関係するドナーが共同で先方政府と交渉できるというメリットがあることを念頭に入れておくべきであろう。

課題4: 発展途上の対アフリカ援助経験

JICA が、アフリカに専門家等を派遣し、技術協力に本格的に取り組んで 10

年以上が経過し、協力隊OBの専門家としての活躍が成果を挙げているものの、アフリカ経験の豊富な専門家の層の厚さという観点では、アジアと比較するととても十分とは言えない。

また、日本の技術を紹介し、それを指導する専門家は多く存在するが、「多様なアフリカ社会に適応する技術を創り出し、現地技術として社会に定着させる。」という観点では、JICAも専門家も、現在経験・ノウハウを蓄積中という状況である。

提案 7: 現地リソースの有効活用

アンケート調査と専門家との意見交換を通じて印象付けられたことであるが、アフリカ経験の豊富な専門家は、アフリカならではの多くの成功と失敗の事例を持っている。

また、事業を進めるにあたっては、それらの経験を生かし、現場に即応した実践的なプロジェクト運営を行っている。

長期的にはこのような経験豊富な専門家を如何に養成・確保していくかが今後の課題である。

一方短期的な対策としては、アフリカ諸国において育ちつつある地元のリソース（大学、研究所、コンサルタント、NGO等）を、専門家の活動を補完する形で、如何に効果的に組み合わせるかがポイントとなろう。

「現地リソースの有効活用」について、JICAは既に一部で実施しているが、他の援助機関と比較するとまだかなり遅れている。自然条件・社会状況を熟知した地元の優秀なリソースの活用を一層積極的に推進すべきである。

なお、「現地リソースの有効活用」は、成果という点に加え、事業の迅速化と事業費の効率化という観点でも効果が高いと思われる。

提案 8: 相手国オーナーシップの尊重

いくつかのアフリカ対象案件がフォローアップで苦勞している一方、先方実施機関（カウンターパートを含む）のオーナーシップ尊重をプロジェクトの運営方針とし、現地に適応した技術の導入と組織・制度の改善をはかり、成果を挙げている二つのプロジェクトを視察できた。

(1) ケニア国中等理数科教育強化計画

現職の教師に対し、研修カリキュラムを充実させたため、教師が経費を支払

っても研修に参加するようになった。

更に、教育内容と教材の「質の向上」と平行して、

- ・ 研修場所として既存の施設を利用する。
- ・ 受講者への日当は支払わない。
- ・ 研修費用は、自立発展性を確保するため地方組織とプロジェクトでコストシェアリングする。
- ・ 参加型アプローチにより、オーナーシップの確立している地域を優先する。等の制度を、専門家チームがケニア政府実施機関に段階的に浸透させ、JICAプロジェクトへの資金的依存を最小限に抑え、自立発展性のある「理数科教育教師研修システム」を構築することに成功した。

現在、本研修制度は、当該分野で、全国規模で拡大しているのみならず、近隣のアフリカ諸国 18 ヶ国からも多いに期待され、一部で域内協力が開始されている。

(2) マダガスカル国マジュンガ大学病院センター総合改善計画

本件は、マダガスカル国北西部マジュンガ州の住民を直接的な受益者として開始された日仏協調案件であり、平成 15 年 10 月の日仏合同評価調査（JICAの終了時評価）の結果、協調案件の成功事例として評価されている。

今回の監事監査に際しては、マジュンガを訪問し、現地における日本側の長期専門家（医師）、協力隊の看護隊員、マダガスカル側の病院長及び仏人の専門家等と意見交換する機会が得られ、援助のあり方について次のようなコメントを得た。

- ・ 欧米（フランス）のアフリカ援助の手法は、サブスティテューション（役務代替型）が多く、専門家（指導者）の任期中はプロジェクトの運営はスムーズであるが、帰国すると案件のサステナビリティに支障が生じやすい。
- ・ JICA 専門家は、プロジェクト期間中、参加型手法を用いて病院長のオーナーシップの強化とスタッフの仕事に対する責任の明確化に努めており、プロジェクト実施中は様々な試行錯誤があったが、専門家が帰国しても病院の運営が頓挫することはないような体制がほぼ確立できた。
(自立発展性に関し、日仏合同評価調査団は「医療機材の更新やスペアパーツの調達に不安は残るが、財務状況の改善、スタッフの非常に高いモチベーション等明るい材料が見られる。」と述べている。)

上記の 2 案件については、その背景や内容は異なるものの、案件の持続的な自立発展性を確保するために、相手国の実施機関のオーナーシップを尊重した点で共通している。

ケニアとマダガスカルの案件を成功させたアフリカ経験・援助経験の豊富な専門家の知恵と工夫に敬意を表したい。

このような運営上の成功事例は、自立発展性の問題で悩んでいるプロジェクトに対し、教訓として活用できるであろう。

Ⅱ 優良案件の形成に向けて

課題5: 案件審査から優良案件の形成へ

援助案件の成果重視と予算の効果的かつ効率的な執行がODAにおいて求められているなかで、プロジェクト形成調査・在外主導による優良案件形成の重要性が一層増している。

後発開発途上国の多いアフリカにおいては、評価対象項目である、妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性について、諸条件を満たしているような優良案件の数は極めて限られている。

在外事務所を含めてJICAに求められているのは、厳しい採択・選定基準を設定し、先方政府から提出された案件を単に審査・査定するような役割・機能ではなく、援助ニーズを的確に把握し、先方実施機関と協議を重ね、開発効果（有効性・自立発展性等）を高める様々な工夫を行い、実施可能な優良案件を仕立て上げていくことであろう。

提案 9: 「人造り、国造り」のコンセプト重視

開発援助の究極の目標は、「人造りであり、国造りである」と言われている。

すなわち、「個々人の能力向上」を通じた「組織・制度の改善」によって「社会システムをエンパワーすること」が技術協力の要点であり、最終受益者への裨益にもつながることになる。

特に、アフリカのように社会資本も社会システムも未整備な地域で開発援助を実施する場合は、ほぼ全ての開発援助案件において技術協力的な要素が重要になってくる。

JICAの在外事務所が、「現地ODAタスクフォース」に参加する際には、上記の援助の原点を念頭において、案件形成の段階から、「事業の有効性」、「持続的な自立発展性」に十分配慮することが求められる。

アフリカにおいては、無償資金協力案件、場合によっては有償資金協力の案件も実施されるケースがあるが、それを支援する技術協力プログラムが必要となるケースも多い。

JICAの在外事務所は、案件形成時に、「現地ODAタスクフォース」の場で積極的に技術協力プログラムの立案に参画することが望まれる。

提案 10: 「プログラム型ODA事業」の形成と現地タスクフォース

JICAは様々なスキームの下、多様な事業を幅広く現地で展開しているが、各スキーム間、各プロジェクト間の連携は必ずしも十分ではなく、これらを上手に組み合わせたり、連携させることによって更に有効な開発効果が期待されるのではなかろうか。

現在、JICA本部において課題別に複数の技術協力プロジェクトを組み合わせたプログラム型案件形成を検討しているようであるが、望ましい方向である。

我が国の二国間経済協力（有償、無償、技協）と国際機関への拠出金等のメニューは、アフリカで活用可能なものを列記すると、次のとおり実に多様である。

(1) 技術協力

- ・ 技プロ、基礎調査、開発調査、基本設計調査
- ・ 緊急援助隊、青年海外協力隊、シニアボランティア
- ・ 本邦研修、第三国研修、現地国内研修、青年招聘
- ・ 機材供与、草の根技協など

(2) 無償資金協力

- ・ 施設案件、機材案件、
- ・ プログラム援助（ノンプロ、KR、2KR等）、
- ・ 草の根・人間安全保障、留学生無償
- ・ 債務救済、カウンターパートファンド（見返り資金）

(3) 有償資金協力

（重債務貧困国の多いアフリカではその活用に制限がある。）

(4) 国際機関等への拠出

- ・ 人間の安全保障基金
- ・ UNDP 人造り基金
- ・ 世銀のPHRD基金
- ・ 世界エイズ・結核・マラリア対策基金等

一方、多くの途上国において、大使館、JICA、JBIC、JETRO等の援助関連機関の職員の参加を得て、「現地ODAタスクフォース」が設置されつつある。

同ODAタスクフォースの構成メンバーは、援助協調の関係者を含め、上記の多様なメニューの担当者であるケースが多い。

将来、「現地ODAタスクフォース」内部での意見調整が進みその機能が強化されれば、案件形成段階において、開発課題に応じ、多様なメニューを立体的

に組み合わせ、課題もしくは地域を特定した「プログラム型ODA事業」の事業展開が可能になるものと思われる。

現地の状況に精通している在外事務所は、専門家等の協力を得つつ組織横断的な「プログラム型ODA事業」の形成に積極的に参画することを期待したい。

Ⅲ 事務所体制の整備

課題6: ロジからサブへ

アフリカの中小事務所においては、所員の業務のかなりの部分が、本部との連絡、専門家等の管理、経理などのロジ業務で占められている。

所員は日常的にこれらのロジ業務に追われて多忙であり、JICA 事業のサブ業務（開発援助）に参与する時間はあまり多くないようである。

ロジ業務・事務処理は事業の根幹であり、これをおろそかにすることは出来ないが、「現場主義・成果主義」を JICA の方針とする以上、所員の業務の大半を JICA 事業のサブ業務にシフトさせる必要があるのではなかろうか。

提案 11: 事務の簡素化、IT 化、英文化

事務所定員の増加が望めない以上、①手続簡素化、②IT 化、③英文化を早急に進め、事務の合理化を図る必要がある。

また、現地で優秀なナショナルスタッフを採用・養成し、本部から派遣される所員と補完させつつ当該業務を担当させることは事務の効率上きわめて有効である。

各事務所にはすでにナショナルスタッフが配属されているが、他の援助機関と比較すると質・量ともに充分とはいえない。

また、ナショナルスタッフの有効活用にあたって「文書の英文化」、「IT 化」の促進が不可欠である。

今回の海外監事監査の対象国には、公用語がポルトガル語のモザンビークと仏語のマダガスカルが含まれており、これらの国で「文書の英文化」がどの程度効果があるかを確認すべく、ナショナルスタッフとの個別面談を英語により行った。

その結果、いずれの国においても、英語に堪能な者が多いことが確認された。

したがって、「文書の英文化」は、英語が公用語ではない国においても、ナショナルスタッフを有効に活用する重要なポイントであると言える。

現在、本部において在外事務所の事務合理化、ナショナルスタッフの活用について鋭意検討されているが、その早急な実施が望まれる。

課題7: 調達・経理・法務等守りの体制の強化

在外事務所への権限委譲が進むと、現地でのコンサルタント契約、機材調達契約、雇用契約、不動産契約等の増加が見込まれる。

在外事務所には、事業を迅速に遂行することが求められる一方、法律や商習慣も踏まえて、透明性の高い適正な業務の実施も求められている。

アフリカに所在する中小事務所においては、限られた人員の中で、一人の所員が様々な業務を担当しているケース（調達・経理担当者は、事業等他の業務も兼務）も多く、管理業務は片手間仕事となりがちである。

調達・経理・法務の管理業務は、「経験・ノウハウの蓄積」・「相互牽制機能」の観点でむしろ、手薄な状況にある。

提案 12: 在外事務所への支援

JICA 本部においては、

- ・ 調達等ガイドライン・マニュアルの作成
- ・ 担当者の研修
- ・ 本部・支援事務所からのサポート体制の整備（IT化を含む）
- ・ 監査法人・JICS・UNOPS等への外部委託

等を検討中と思われるが、在外主管による事業実施の前提として、「守りの体制」を固めることは急務である。

まず実施すべきは「規定と現地ガイドライン」作りであり、その作成に当たっては、国際的スタンダードである他援助機関のルールを参考とし、かつ現地事情を十分に踏まえた「透明性の高い公正な調達システム」とすることが求められる。

次に、信頼できる商社等サプライヤーの数が極めて限定される途上国においては、調達物資の品質を担保しつつ如何に価格競争を導入するかがポイントとなろう。

特にサプライヤー数が限定される場合は、入札や見積り競争等が形骸化する恐れがあるので注意が必要である。

更に、相互牽制作用が働きにくい在外事務所では、本部、支援事務所、外部委託機関による定期的な検査・支援メカニズム（巡回指導・現地セミナーを含む）の確立が望まれる。

在外で調達を担当する者（プロジェクトの業務調整員、ボランティア調整員、ナショナルスタッフ等を含む）は本部で研修を受け、更に定期的に在外

で開催される現地調達セミナーに参加し、受講後は調達に関する責任と自覚を高めるために「調達担当としての資格」又は「受講修了書」を付与するのも一案である。

在外事務所での調達が増加すると、それに付随して経理事務のミス、係争事案の増加が懸念される。経理・法務の体制強化も忘れてはならない。

IV 情報の発信

課題8: 有識者への情報の発信

今回のアフリカ 4 ヶ国の監査において、現地における J I C A 広報についてヒヤリングしたところ、次のような活動をしている旨報告を受けた。

- (1) 引渡式等の機会を利用したプレスリリース
- (2) 定期的なプレスツアー
- (3) カウンターパートとのセミナー
- (4) 広報誌の発行
- (5) ホームページを利用した広報

また、J I C A の活動内容を正しく理解していただくべき、報道関係者、日本人会幹部、国際機関職員、NGO 関係者及び先方政府関係者の方々とも面会の機会を得て意見交換を行った。

その結果、JICA のことは良く知られているが、J I C A の具体的な活動内容とその成果について、有識者の間であまり理解が深まっていないとの印象を受けた。

提案 13: 関係者間の相互理解の促進

これまで、在外事務所における JICA の広報は、一般広報が中心であり、「ODA に関心を持つオピニオンリーダー」あるいは「地域の有識者」への情報発信が不足していたように思われる。

今後は、情報の公開と援助関係者間の相互理解を促進するために、次のとおり提案する。

- (1) 公開セミナー

専門家とカウンターパートに限定された既存の技術移転セミナー等に加え、現地の有識者やオピニオンリーダーの参加を得て、活発で多様な意見交換ができる「現地公開セミナー又はシンポジウム」の開催。

- (2) ODA 協議会

わが国 ODA に関心のある国際機関職員、NGO 関係者等と J I C A、J B I C、J E T R O 事務所員、専門家等が定期的に、自由に意見交換する場として「現地 ODA 協議会」の設置。(大使館経協担当官の参加があれば更に有効)

- (3) 投稿の奨励

学会誌等専門誌、あるいは各種会報（日本人会など）への専門家等 J I C A 関係者による投稿の奨励。

(4) 先方政府実施機関の広報活動奨励

先方政府実施機関は、JICA との共同事業としてプロジェクトを運営しているにもかかわらず、活動状況や成果の発信にあまり積極的でなかったような印象がある。

今後は、先方政府の実施機関と締結する協議議事録 (R/D) 又はミニッツに、双方の広報・報道責任者を明記し、プロジェクトの開始時点から節目節目でプロジェクトの活動状況・成果を広くアピールするよう奨励してはどうか。

特に、「プロジェクトの成果」に関する広報は援助実施機関 (J I C A) の発信より、援助受入機関 (受益者グループを含む) の発信のほうが信憑性の点で広報効果は高いと思料する。

V 事業のスピード化

課題9:案件形成・採択・実施過程の迅速化(要望調査等の改善を含む)

アフリカ4ヶ国を対象とした監査において、「要望調査から案件の実施までの日時がかかり過ぎる。」との現場の意見が在外の関係者（大使館の担当官、JICA事務所職員、JICA専門家）から寄せられた。

そのため、JICAの代表的な事業であるプロジェクト方式技術協力案件について、直近に実施した20案件（5分野各4案件）を対象に所用期間を調査したところ、次のとおりであった。

- (1) 要望調査の開始から検討・評価作業を経て協議議事録を締結し、専門家が派遣され「案件の実施」に至るまでの平均所用期間は、「1年と9ヶ月」。
- (2) 2年以上を要した案件が4件、1年未満の案件が1件
- (3) 更に、これを案件選定のための「検討段階」と案件決定後実施に至るまでの「実施準備段階」に分けると、先方政府からの要望を受理した後、検討段階で「7ヶ月余」、実施準備段階で「10ヶ月」。

また、平成14年度の要望調査のうち、旧プロジェクト方式技術協力の要望案件184件への対応状況も併せて調査した結果、次のとおりであった。

- (1) 採択案件（実施協議予定案件、事前評価調査予定案件）は37件
- (2) 採択率20.1%

上記2件の調査結果と現場の声を総合的に勘案し、案件形成・採択（要望調査を含む）における現地と本邦の役割分担、作業の効率化等について検討を行った。

JICAにおいては、独立行政法人化以降、事業実施の迅速化に向けた検討が始まっているが、次のとおり提案する。

提案14: 在外における案件の検討強化

旧プロジェクト方式技術協力の要望案件に対する採択率が20%というのは、先方政府から提出され本邦に送付される要望案件数が、予算的に対応可能なレベルをはるかに超えていることを示している。

その結果、事務レベルの案件の検討作業量は膨大なものになり、案件選定が遅れる等作業効率上の支障をきたしているとの印象を受けた。

現地事情と案件内容に最も精通している「現地ODAタスクフォース」に第一段階での「案件形成と絞込み」を期待すると共に、「現地ODAタスクフォ

ース」の案件形成、採択機能に関し、次の二点の改善が期待される。

- (1) 先方政府と政策対話を行い、援助重点課題を一層絞り込む。
- (2) 当該年度に採択可能性のない案件については、在外限りで整理し、本邦で検討する候補案件数は従来の50%程度に抑制する。(現地において優良案件は次年度以降の候補案件としてローリングプランの中に位置付ける。)

大使館とJICA、JBIC、JETRO等で構成される「現地ODAタスクフォース」は、現地における中核的な援助関係者によって構成されているし、必要に応じて、現地の専門家・コンサルタント・国際機関職員等援助関係者・民間企業関係者からの情報収集も可能である。

したがって、「現地ODAタスクフォース」に案件検討作業の主要な役割を持たせることが、効率の観点から望ましい。

「現地ODAタスクフォース」は案件形成と絞込みを行うに当たり、次の点に十分留意すべきである。

- (1) 先方政府・実施機関との日常的な対話を強化し、先方政府の政策方針と課題の十分な把握に努める。
- (2) 重点課題の設定、案件検討とその絞込みに当たり、「現地ODAタスクフォース」内部において、十分な協議を重ね、関係者間での意思疎通を図る。
- (3) ドナー会合、現地ODA協議会を積極的に活用し、様々な援助関係者から情報収集を行う。
- (4) 本邦(JICA本部、外務省、関係機関)の関係者との連絡調整を綿密に行う。

提案 15: 本邦における案件絞込み作業の軽減

要望案件の検討に際し「案件の開発効果」については、現地の事情に精通しているJICA在外事務所を含む「ODAタスクフォース」が一義的に行う。一方、JICA本部は、

- ・ 供給サイドから見た事業実施可能性
- ・ 技術的視点
- ・ 環境ガイドライン上の妥当性、
- ・ 二国間援助としての効果(ODA大綱、我が国援助政策との関連を含む。)

について検討し、在外での検討作業を支援するとともに、外務省、関係省庁との調整を行い、採択案件の選定を促進する。

これまで、「本部の検討作業と関係省庁との調整」に7ヶ月余かかっていたところを、少なくとも5ヶ月～6ヶ月程度への短縮は十分可能と思われる。

提案 16: 事業実施に至る事前準備段階の短縮

採択案件を選定し、先方政府へ通報した後、事業の実施に至るまでの事前準備（事前調査、R/Dの締結、専門家のリクルート等）に平均10ヶ月以上かかっているが、案件によっては、次のような事前準備段階での工夫により、大幅な短縮が期待できる。

(1) 在外主管案件の促進

今後、在外主管案件においては、事前調査・実施協議は現地主導で実施され、かつ、人材のリクルートと機材の調達も現地で行うことが可能となるので、案件実施のスピード化が促進される。

（但し、在外主管案件であってもローカルリソースのリクルートが困難な場合は、在外事務所から国際協力人材部や調達部へリクルートを依頼することになるが、その際は当該部署の迅速な対応が求められよう。）

(2) 専門家リクルート等の早期事前検討等

JICA本部においては、案件の検討段階で、供給サイドからの事業実施（専門家、機材、研修受け入れ等）の可能性を検討しており、専門家のリクルート等についても、早期派遣の目途を付けることは容易である。

更に、技プロ一括実施方式（法人契約方式）による専門家の一括リクルートは事業の迅速化にとってもプラスの効果が期待される。

提案 17: 技術協力協定の締結による事務手続の簡素化

今回監査の対象となったマダガスカル国は、アフリカで最初に技術協力協定が締結された国である。

監査時点の平成16年1月は、協定の締結日（平成15年10月）より間がなく、技術協力協定締結の効果は発現前であったが、大使館とJICA事務所の間では協議が進められていた。

外務省においも技術協力協定の締結を促進する方針が打ち出されている。今後は、技術協力協定の締結を契機にして、大使館とJICA事務所の業務分担がより明確に整理され、案件の形成・採択・実施等の事務手続も簡素化されることを期待したい。

p提案 18: 継続検討案件等の取扱い

後発開発途上国においては、優良案件ではあるが先方実施機関の援助受入能力・案件の自立発展性等に課題があり、実施が逡巡され、採択の可否がペンディングとなる場合も多い。

提案 1 で述べたように、例えば、6 ヶ月～1 年の試行的な準備段階プロジェクトを立ち上げ、成果を見極めつつ本格的な事業を検討する等柔軟性のある対応が取れば、継続検討期間を短縮させる有効な手段となろう。

また、先方実施機関は要望調査の回答を提出した後は、「いずれ実施してくれる」との期待を持ってしまうケースが多い。採択に至らなかった案件については、先方実施機関との信頼関係を損なうことのないよう、その理由・経緯等について先方に十分説明しておく必要がある。