

平成16年度 国際協力機構
監事監査結果意見

平成17年8月

独立行政法人国際協力機構

監事 島田 尚武

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。

目 次

第1 「現場主義」関連.....	1
1) 職員等の派遣前研修に関して.....	1
2) 現場実務に直結した研修の充実に関して.....	2
3) 在外主導のための在外体制の強化に関して.....	4
4) 先進国事務所の見直しに関して.....	5
5) 専門家リソースの海外への拡大に関して.....	7
6) 受入研修の在外におけるアウトカムの発現に関して.....	9
7) 効率性”に優れた援助案件実例について.....	12
～フォローアップ予算の有効活用～	
第2 専門家・コンサルタント関連.....	14
1) コンサルタントとの契約に関して.....	14
2) 過去の教訓の組織的活用に関して.....	16
3) 基礎資料の整備に関して.....	18
4) 公募公示に関して.....	19
5) 選定基準の内容に関して.....	22
6) 契約書に関して.....	24
7) 専門家養成研修等の活用及びアウトカムの評価に関して.....	26
第3 その他事業関連.....	29
1) “援助卒業”に当たっての配慮に関して.....	29
2) 青年海外協力隊員のアフリカ地域への派遣の拡大に関して.....	33
3) 住民“主人公”型の援助案件に関して.....	35
4) 無償資金協力事業の評価に関して.....	36

第1 「現場主義」関連

1) 職員等の派遣前研修に関して

- ① 「現場主義」に基づく在外への権限委譲が推進されるなかで、それを受け止める在外事務所の体制の充実強化が重要な課題となっている。

この目的のための具体的な施策がいくつも推進されているところであるが、現場からの声に基づき、更に次の点について検討していただけるよう提案したい。

- ② 職員等の派遣前研修、特に小規模事務所に派遣される職員、調整員等に対する会計経理関係についての派遣前研修を充実強化すべきではないかという意見である。

日本国内における契約業務等は、現在大幅にアウトソーシングが進んでおり（ジャイス、ジックス）、職員等が直接自分自身の手で実務を行うという経験を得ることは少なくなっていると言われている。

ところが、特に小規模の在外事務所に派遣された場合には、自分自身の手で契約等を直接実施しなくてはならず、しかも、間近にゼロから教えてくれる先生もいないというケースが決して少なくないのが実情であるとのこと。地域事務所からの支援以前の日常的な基礎的事務に関する知識経験の不足が無視できないとのことである。

- ③ 監査の過程で見聞されるのは、無理解や誤認による手続きミスが多いのが実態である。更に、そのこと自体を隠蔽しようとするようなことがあった場合には、思わぬ悪い方向に事態が進んでしまうということもあり得る。

既に改善が図られつつあるとのことであるが、小規模事務所の所長も含め職員等の派遣前研修において、日常的な会計経理事務に関する研修を監査室や監事室も参加して過去の具体的なケースを教訓としつつ、従来以上に現場実務直結型で実施するよう努められたい。

2) 現場実務に直結した研修の充実に関して

- ① 最近 JICA 職員による案件の事前評価が充実してきたと感じられることが多くなってきた。評価研修、PDM 研修等の成果が現れているものとみられる。今後一層の定着が期待される。

また、プロジェクト技術協力案件において、いわゆる法人契約方式が導入される中で、担当職員が役務の内容を自分自身で直接書き込む必要が生じてきており、実質的に「事業実施計画書」と同種の内容を自ら書き上げる作業を行う過程で職員の実務能力が向上してきている事例があると課題部の一部において言われている（国際協力人材部においては関係部の担当職員に対して実務に直結した形で契約書の書換え指導を始めたとのこと）。

更に最近導入された新規採用職員の早期における在外現場研修についても、必ずや大きな成果を発現するものと期待される。

- ② 今後の職員研修や専門家研修に関して提案であるが、そのカリキュラムの内容として、過去の援助案件事例（グッド・プラクティス、バッド・プラクティス）について、記録ビデオ等を活用して現場の状況を確認しながら、事後的に振り返りつつ、改めて、その案件の PDM（ロジックモデル）を作成して分析してみるという研修を実施してみたいかがであろうか（いわゆる技術移転論、キャパシティ・ディヴェロップメント論、人間の安全保障論等の議論も含めて。なお、いわゆる“体系化”、“理論化”された調査研究報告書のような抽象的内容のものを題材とするよりも、具体的な個々の案件実例を材料として、“ナマ”の“ファクト”を体験者であるプレイヤーに語っていただくという形の研修形態を採った方が情報量が豊富であり、中身の濃い、教訓に富んだ研修を行うことが出来るように思われる。）。

JICA においては過去にそのようなロジックモデルを用いながら因果関係の分析を試した経験を有しているところであり、また、事業評価年次報告書 2004 年においても「グッド・プラクティスに学べ」という副題の詳細な特集が組まれている。現場の実例に基づいた知見が多く JICA 職員に蓄積されるならば、必ず次の新たな案件形成に向けて有効に活用されるものと期待される（平成 13 年度監事監査結果意見 3 ページ、15 年度意見 11、19、20 ページ参照）。

- ③ 現在研修の主流の 1 つとなっている国総研での FASID 研修においては、

PCM 研修と称して机上の仮想事例をもとに住民参加による問題点の発掘方法等の研修に時間を割いている（これ自体が有意義であることは否定しない）が、JICA 自身の現場事例を題材とした実践的教育は行われておらず、過去の貴重な教訓や先輩の知見の継承・伝達も十分組織的に行われていないように感じられる。専門家や企画調査員においては、各人の TOR の考え方にも影響するものと思われる。この際「現場主義」的観点に立って、現場実務に直結した具体的事例に基づく研修の充実強化について検討を進めていただきたい。

3) 在外主導のための在外体制の強化に関して

- ① 在外主導の下に仕事を進めるための在外事務所の体制をいかに強化すべきかという問題は、いわゆる在外主管事務所では勿論、それ以外の事務所においても重要な問題となっている。
- ② 職員増員の希望が最も多く、次いで企画調査員等の日本人スタッフの増員を求める声が一般的であるが、現地を巡回して経験することは、むしろナショナルスタッフへの権限委譲の方が想像以上の大きな成果（変化）を発生させているケースが多いということである。
- ③ ナショナルスタッフについては、日本人スタッフとは質的に異なる経験や資質を有している人材を採用し得る可能性があり、現に有能な方を採用し、更に東京本部での研修によってJICAの内側の長所短所についての理解も与えたうえで、より責任の重いポストに登用して案件形成等に活躍していただいている実例がある。

直接面談してみると、具体的案件の内容の深さ、国全体の抱える様々な問題課題についての認識の深さ、日本の援助に対する想いの深さ等には心打たれるものを感じざるを得ないという経験をすることがあった。
- ④ 既に対策に着手していることは承知しているが、更にこの機会に、量的な意味での体制の強化は勿論、質的な意味での体制の強化についても、現場重視の基本的な観点に立って検討してみてもいいかであろうか（国総研において開始が予定されているナショナルスタッフ研修については、その成果が大いに期待される。）。

4) 先進国事務所の見直しに関して

- ① JICAは、現在、ワシントン、ロンドン、パリ、ウィーンに先進国事務所を有し、職員を配置している（それぞれの経費は年間約1.2億円から7千万円）。

“現場主義”とは“援助の現場”が“すべてのものごとの始め（オリジン）であり成果（アウトカム）発現の場である”という考え方であると思われるが、この考え方に基づくならば、先進国に事務所を設けて予算や人員を使用するよりも、援助対象である途上国の現場にその勢力をシフトするというのが妥当な対処のあり方と言えるのではなかろうか。

- ② 現行の全ての先進国事務所がJICAの仕事にとって必要不可欠といえるのであろうか。

確かに、援助政策の立案と実施がより緊密化し、不可分な関係となる中で、援助実務者の視点をもつJICAが、国際援助協調にかかる議論へ積極的に参加／フォローし、他主要ドナーとの情報交換を行うことなくしては、現場での活動ができない状況になりつつある。加えて、緊急移送対応等途上国で展開する事業への直接・間接的な支援は、現場における協力活動にとって有用であることは理解できる。その一方で、JICAは「現場（在外）強化」、「現場である途上国における機動性の確保」を掲げており、その推進が求められている。については、スタート地点をゼロに戻して、先進国事務所に求められる機能を見直し、そのための適切な代替措置を講じることで、当該事務所を縮小あるいは閉鎖することが可能な場合もあるのではないか。

- ③ 例えば、緊急援助物資の備蓄についてみれば、ロンドンの例にもみられるとおり、輸送費が割高になるというようなケースが発生することもあり、業者に委託すれば現地に事務所が存在する必要もない（マイアミ）し、緊急の際に職員が物資の管理活用に直接携わっている訳でもない。

また、他のドナーや国際機関との一般的な情報交換等は交流人事のような代替手段やITの活用も十分可能であろう。

急病人の治療や搬送に関しても、パリに見られるような例外的なケースを除き、代替手段等が考えられるように思われる。

- ④ 「現場主義」はJICA改革の基本精神を表すものとして外部からも高く

評価され、内部においても徐々に浸透しつつあるところと思われる。“援助の現場で真のアウトカムを出す”ためのJICA改革は、JICAのすべての職員等関係者に痛みを伴いつつも着実に進行中である。これを何としても成功させたいものである。

この基本精神を踏まえるならば、いわゆるオフィスの設置に関しても、可能な限り、援助の最前線に近づけて検討することが望ましい。しかし、その場合においても、厳しい財政事情の下にあることを考慮して、自らに厳しい姿勢を堅持し、組織の肥大化を避ける姿勢を内外に示すことが望まれる。現行の在外事務所数56をもとに、「選択と集中」及び「スクラップ アンド ビルド」の方針を掲げて検討を行なっている在外事務所の体制見直しについては、早急な対応を期待したい。

- ⑤ 特に、先進国事務所の在り方については、その果たすべき機能の必要性を検討し、その結果に基づき、現行56在外事務所の見直しの一環として、「スクラップ アンド ビルド」の観点から、廃止、人員削減、現場である途上国への振替及び機能遂行のための適切な代替措置の導入等も含めた対応を行うべきであると考えられる。

5) 専門家リソースの海外への拡大に関して

- ① JICAの仕事が国民の納得を得られる成果を挙げていると思われるケースにおいては専門家の熱意や実力が大きく貢献していることが多いが、この専門家のリソースの拡大に関して次の提案をしたい。
- ② 既に、そのような動きがあるようであるが、受入研修と専門家養成派遣を一体として捉え、更に、フォローアップ事業予算の活用を組み合わせ、1つのプロジェクト単位と考えるという発想をしてみたいかであろうか。
- ③ 在外事務所主導の下に、プロジェクトを形成する場合において、その案件のキーパーソンとなり得る一定の専門的能力を有する優れた人材を現地で発見できたというケースを想定する。その場合において、その人材を新しいタイプの専門家候補と位置付けることとする。その上で、日本の適切な受入機関に（TORを明確にするとともに可能な限り詳細なアクションプランの作成を課題にして）専門家養成研修を委託する（第三国研修の形態も可能であろう。）。受入研修を終了して帰国した研修員と共に現地で、そのアクションプランをもとにして事業実施計画書やPDMを作ってプロジェクト案件化し、フォローアップ事業予算を活用して予算措置をする。
- ④ 当初から計画的に取り組んだ訳ではないが、結果的には上記のような形になり、見事なアウトカムを出しているケースが存在する。是非新しい発想の下、「現場主義」に基づく新生JICAとしての効果的効率的な仕事の進め方について検討していただきたい（TICにおいて着手されている活動については特に今後が期待される。）。

また、例えば、紛争地域における復興支援関連のように、安全対策上日本からの専門家やコンサルタントの派遣に支障があって援助が進まないというケースにおいては、上記のような手法が有効と考えられる。

平成16年2月10日付け朝日新聞の「私の視点」欄に「帰国技術研修員をいかせ」というタイトルで、JICAのパレルチナ所長が投稿されておられたが、私はその趣旨に同感である（平成15年度監事監査結果意見14ページ参照）。
- ⑤ また、平成15年度監事監査結果意見（27、28ページ参照）においても述

べたところであるが、日系ブラジル人等の第三国専門家について、国際協力人材部において十分に把握してデータベース化し、ニーズを有する在外事務所からアクセスして選択し活用できるようなシステムの構築についても引き続き検討していただきたい。

6) 受入研修の在外におけるアウトカムの発現に関して

- ① 受入研修は JICA の援助活動の柱の 1 つとして長年に亘って実施され、研修員の多くは、帰国後様々な形で研修の成果を活用し、当該国民の生活の向上等に役立ててきた。

しかしながら従来、このような受入研修の具体的な効果の発現状況については、JICA 以外の一部の人々（受入研修にプレイヤーとして携わり、継続してコンタクトを取ってきた関係者等）が認識しているのみで、JICA 組織としては、十分な関心を持ってきたとは言えないのではなかろうか。また、事後的に受入研修のアウトカムが当該国で発現している状況を JICA として組織的に把握・情報収集するためのシステムを作ることについての検討も行ってこなかったというのが実情ではなかろうか。

平成 15 年度業務実績に対する外務省独立行政法人評価委員会による評価及び総務省評価委員会の意見において国内機関の問題が取り上げられているところである。受入研修に関しては、平成 13 年度監事監査意見（16、17 ページ参照）、平成 14 年度監事監査意見（22、23、24 ページ参照）、平成 15 年度監事監査意見（12、14 ページ参照）と繰り返し触れてきたところであるが、最近の改革の中で、いよいよ具体的な努力が進められつつある模様でもあり、再度この機会に自分の経験を踏まえて意見を述べてみたい。

- ② 自分がプレイヤーとして受入研修に携わってきた経験を踏まえて考えてみると、本邦での受入研修に関しては、3つの段階に分けてそこでの各種情報に注目すべきであると考えられる。

まず第 1 には研修前の段階であり、その段階においては、研修員が通常作成するカントリーレポートという当該国における援助関連分野での問題状況に関する資料がある。次いで、第 2 段階として研修終了時に、研修員が研修で習得した知見を踏まえて、自国の問題状況をどのように改善改革していきたいかという計画を記述したアクションプランというものがある。そして、第 3 に具体的な帰国後の活動によるアウトカムの発現という段階がある。私は、受入研修のアウトカムを全体的に把握するためにこのように段階的に整理してみることが可能であり、有意義であると考えられる。

- ③ 従来の状況をみると、この第 1・第 2 の資料が JICA としてきちんと収集整理されてこなかったように思われる。また、それらの活用について JICA 内

で何らかの検討がなされてきた形跡もないのではなかろうか。しかしながら、最近“在外主導の風”が吹き始めるなかで、一部の在外事務所において、研修員が作成したカントリーレポートを所長等が読んでみるということが初めて発生し、その内容の貴重さに改めて驚くというようなことが起こっている。「現場主義」はこの意味でも1つの効果を発揮し始めていると言えよう。今後は原則として、全ての在外事務所において、研修員の作成するカントリーレポートを1セット保管管理して現地の業務に活用するという方向で検討すべきではなかろうか。当然のことながら東京本部の課題部においてもこの資料について勉強すべきであろう。

④ 第2の資料であるアクションプランについては、在外事務所において研修員の人選や送り出しの業務を担当しているスタッフ（ナショナルスタッフの場合が多い。）の中の一部の優秀な人々が、国内機関や帰国研修員から入手し、その内容に在外主管の案件形成等のために有意義な内容を含んでいるものについて関係担当者と共に活用したり、フォローアップ事業の対象としたりし始めているという状況がある。

⑤ 国内事業部による平成16年末における説明によると、アクションプランの現況について、研修員が本邦での研修期間中に作成するアクションプランにはバリエーションがあり、①研修員の能力開発とその取組、②組織・制度の改善計画、③開発プロジェクト計画案等に大別される。アクションプラン作成を導入している研修コースは序々に拡大しており、研修員の企画立案能力を高め、能動的・双方向的なプログラムにより研修効果を高めるためのツールとして、また研修の評価の判断基準として活用されている。

これまでのところ、在外への送付作業、現地での活用の可能性を勘案し、国別研修グループ型や内容が優れているアクションプランを中心として選択的に在外事務所に送付を行ってきている。

今後は、

- (1) アクションプランのうち、組織・制度の改善計画案や開発プロジェクト計画案等の課題解決型のアクションプランについては、重点的に在外事務所に送付を行う。
- (2) 研修員が帰国後に在外事務所を訪問した際に、アクションプランを事務所に対して説明を行うことを勧奨する。
- (3) 研修員が作成したアクションプランについて、効果が高いと考え

られるものについては、JICA 側のフォローアップスキームをもって側面支援をさらに行うことも有効な取組と考えられる。

というような方針のようであったが、平成 16 年度の国内機関長会議において、更に大幅にこれを前進させる方向で検討作業が具体的に進められた。大変望ましい方向に進んでおり、大いに成果が期待される所であり、全 JICA 組織を挙げて取組んでいただきたい。

- ⑥ 受入研修のアウトカムの発現という観点から、もう少し抜本的に考えるならば、アクションプランの活用に関して、JICA 全体の IT 化の中で、作成保管・活用に関して検討していただくことを期待したい。

すなわち、アクションプランを国別課題別に分類して、在外事務所、地域部及び課題チームにおいて、(特殊な分野で保秘を要するものを除き)原則として自由にコンピューターを通じて閲覧活用できるような IT システムの構築・PDF の活用について工夫していただきたい。

- ⑦ 更に第 3 の帰国後のアウトカムの発現状況についても、メール等により帰国研修員から送付してもらいコンピューターに記憶させていくことが可能になれば、受入研修のアウトカム評価についても自動的に可能となっていくということになるのではなかろうか。

平成 13 年度監事監査結果意見 (17 ページ 6 帰国研修員等のフォローアップ (情報管理の工夫) に関して参照) においても述べたところであるが、受入研修の委託先機関等において、帰国後の研修員とインターネットを通じた形でのフォローアップ作業が従来から行われてきた事例も存するところであるので、これらも参考として組織的なフォローアップ活動の充実を図っていただきたい。

7) “効率性”に優れた援助案件実例について

～フォローアップ予算の有効活用～

- ① 「効率性についてコストの視点から評価を行うこと」の必要性に関しては従来から事業評価年次報告書などにおいても指摘されてきたところであり、独立行政法人化の中で、国民の注目するポイントの一つとなっていると言えよう。
- ② 特に、同じアウトカムを発現させるに当たって、それに要するインプットのコストを低減するためにどのような工夫が可能かという点についての検討は従来必ずしも十分に行われてきてはいなかったように思われる。
- ③ プロジェクトにおけるインプットのコスト低減を検討するに当たって、そのインプットの内容としては（最近いわゆる技術協力プロジェクトの定義が広がっているようであるが）、通常は、専門家（コンサルタント）派遣、受入研修及び機材供与という3つの要素の組合せを内容とすることが多いことから、これらの各要素及びその組合せ方法について“効率性”の観点から検討することが必要となろう（更に可能であればJOCV、SV等の参加も含めて）。
- ④ ブルガリア環境水省ソフィア環境執行局プロヴディフ地方研究所において、JICAによる技術協力の成果として、汚染物質の正確な分析を実施することが可能となり、エーゲ海に廃水を流してきた地域の汚染物質排出工場の操業停止という具体的なアウトカムの発現に大きく貢献している援助案件の実例についての報告を受けた。
- ⑤ 従来、インプットのコストの内容をみると、大きな割合を占めているのが、専門家（コンサルタント）派遣に要する経費であるが、本案件の場合には、日本国内への受入研修が充実していること及びカウンターパートのレベルが適切であることのためと思われるが、専門家（コンサルタント）派遣を行うことなしに、このような立派なアウトカムを発現することが出来ている。
- ⑥ また、従来、機材供与に当たっては、日本での研修において用いられたものと同種の機材が供与されることが多く、日本からの輸送費を含め、その

経費が国際的に比較しても高額に上ると言われることが多くみられたところであるが、本案件のガスクロマトグラフ質量分析器の場合には、現地 JICA 事務所主導の下で全ての調達契約手続きが行われた。

現地で、いわゆる競争入札（平成 16 年 6 月調達部作成の「機材の現地調達ガイドライン」にいうところの「指名見積競争方式」）が実施され（現地の政府登録製造販売業者 3 者（日本メーカーを含む）による競争の方式）、大幅なコストと調達日数の削減が図られたとのことである。ここにも「現場主義」の 1 つの成果が認められる。

ちなみに、現に供与機材を使用中の研究所員に使用上の問題点などについて質問したところ、「全く問題は無い」との回答であった。（消耗品やスペアパーツ、事後のメンテナンスの問題を考えると、むしろ現地調達の方が優れているという場合も多いのではなかろうか。）

- ⑦ 本案件のような、新しい合理的なインプットの形態及び大幅なコストの削減という成果（本案件に要した経費は研修員 1 名約 6 週間約 230 万円及び供与機材価格約 940 万円、合計約 1200 万円）は、いわゆる「フォローアップ協力事業」という協カスキームの中で実現されたものと言えるところであるが、今後このような“効率性”に優れた援助事例が多く分野で各地に普及することが期待される。

なお、フォローアップ協力事業については、16 年度には、322 件 18.3 億円の予算を実施しているが、うち在外主導案件は施設改修や機材供与に加え、帰国研修員を対象にしたソフト型案件を含め 171 件であり、事務所長の裁量による実施を増やしてきている（在外主導の割合 42.6%から 53.1%に 10.5 ポイント向上）とのことである。

- ⑧ 最近の一連の改革の評価の一環として、「現場主義の到達度」についての評価を各部署・各部門で実施してみるべきではないかと考えられるが、その評価を部外の一般国民の目線で捉えるならば、そのインディケイターとして例えば“援助の質がどのように向上したか”、“どの程度スピードアップしたタイムリーな援助となったか”、“コストダウンはどうか”という 3 点が挙げられるのではないかと考えられる。上記の案件などはベストプラクティスの 1 つと言えないのではないかと考えられる。

第2 専門家・コンサルタント関連

1) コンサルタントとの契約に関して

- ① 「海外コンサルタント業務では国内最大手の業者が架空の領収書を作り、他への流用を隠していたことが判明。JICAでは使途不明金の返還を求めるとともに、指名停止6ヶ月の追加処分を行い、更に刑事告発も視野に調査中。」との報道がなされた。

JICAの年間総予算の中で、コンサルタントに要する経費は約300億円に上り、専門家経費約130億円と並んで大きな割合を占める支出項目の1つである。

- ② 本案件は、いわゆる開発調査と呼ばれる援助形態（通常は調査報告書を成果物として相手国政府に提供して終了）に関して発生したものである。従来コンサルタントはこの種の調査業務及び報告書作成を行うことが多かったが、近年、いわゆるプロジェクト技術協力の分野においても、公示という競争入札方式の拡大の下で、JICAの業務を受注することが多くなってきている。この場合のコンサルタントは、いわゆる法人契約ということで、いわば公共事業の受注者のように各分野の専門家を束ねて一定の成果を出すという業務を内容とする契約を締結する形態のものが登場している。JICAとコンサルタントとの関係は今後一層拡大していくことが予想される。

- ③ 今回の不祥事案に係る契約において注目されるのは、JICAからコンサルタントに委託した業務について、更にその業務内容の一部が当該コンサルタントから海外の第三者に再委託されることを一定の条件の下に容認している契約形態を取っている点である。

すなわち再委託を容認している部分においては当該コンサルタントが自分で業務を行うのではなく、委任によって再委託先の選定及び再委託契約の締結を主たる役務内容としているように理解される（平成15年度実績ではコンサルタント契約金額に占める現地再委託率は8.2%とのこと）。

納税者国民の目線でODAを見たときに、その最大関心事は、最終的に国民の税金で相手国の貧困者層にどれだけのベネフィットが発生したのか、という点にあらう。従ってそのためにこの開発調査はどれだけ役に立ったのか、この契約は適切であったのか否か、という点が重要なポイントになるものと

考えられる。このため本件のような契約形態にあつては、再委託部分を含む最終成果の厳密なチェックと責任の所在の明確化が必要と考える。

- ④ 本案件における不正は、このコンサルタントと第三者との間における契約に関連して発生している。

東京本部の担当理事は、海外に存在する第三者に関して、その選定方法、選定結果、契約内容等について申請を受け逐一了解したことになっている模様であるが、実際に東京で書類を見ただけで、このような判断事項及び不正の可能性についてどこまで実質的な判断が可能であったのか疑問なしとはしない。

本事案のような不正の意図をもった不明朗事案の発生は、従来のような東京本部中心の仕事の進め方では、回避困難と思われる。このため、コンサルタントからの申請（提出）に係る資料だけでなく、現地 JICA オフィスその他の別ルートを通じた補強的情報収集を行うことによって得た資料に基づいて相手方の実在確認その他の適正判断をする必要があると考える。

- ⑤ 本件のような契約方式は、いわばゼネコン型の業務形態を、ODAの世界でコンサルタントに請け負わせるものであると言えると思われるが、一般的にビル建設工事のような場合には成果物の適否は分り易いが、遠く離れた海外において途上国住民の生活向上というような複雑な内容を含む業務の場合には、果して契約通りの結果が出せているのか否か直ちには分からない場合が多いものと思われる。建設工事におけるいわゆる“手抜き工事”や“丸投げ”等の問題と同様の事態の発生を未然に防止するとの観点からも現地 JICA 事務所のモニタリング等の役割の強化が必要であり、本件不祥事案の発生を教訓として今後は、この種の契約のあり方、契約遂行中のモニタリング評価、終了時・事後における実績評価等について、包括的な見直しを行う必要があるのではなかろうか。

2) 過去の教訓の組織的活用に関して

① 内閣府による平成 16 年の世論調査が実施された。その結果については、マスコミにも例えば「ODA 中期計画、納税者の支持が欠かせない」というようなタイトルの下、「内閣府の調査では、ODA を「なるべく少なくすべきだ」と考える層が年々増加し、国民の目は厳しくなっている。」等と社説等で論評されているところである。

② 更に、その「経済協力を進めない理由」を見ると、「具体的にどのような経済協力が行われているか不透明だから」という理由が平成 15 年の 37.5% から 42.5% に増加しているのが注目される。

JICA においては、従来から国内機関や在外事務所等の現場は勿論、東京本部においても国内外への広報について格別の努力を続けてきた。特に最近のホームページにおける文章の量は膨大なものであり、また、質の面でも、例えば具体的な案件についての事前評価や在外事務所による終了時評価の記載内容等には一般国民の目から見ても分かりやすいものが増えるなど、工夫努力の跡がうかがえるところである。

しかしながら、PDM 的に言うならば、これらの東京本部の広報アクティビティも世論調査上における世論評価向上という具体的なアウトカムを発現するという成果を挙げる段階にまでは至っていないというところであり、今後一層の努力が求められよう（JICA だけでなく他の ODA 機関も含めてインプット論ではなくアウトカム論を。願わくば全 ODA 関係機関が協力して日本の ODA の全体像を取りまとめて世界にアピールして欲しいもの。）。

③ JICA の活動の結果については、多くの国民、関係者等が注目しており、特に会計検査院は海外での実地検査等を踏まえて、従来から様々の指摘を繰り返してこられているが、問題は指摘を受けたこと自体よりも、その指摘に対するその後の改善措置の実施状況にあらう（平成 13 年度監事監査結果意見 2 ページ、15 年度意見 1 ページ参照）。

会計検査院による指摘の内容を分析してみると、援助の結果（アウトカム）が現場で発生していないことについて JICA に責任ありとして指摘を受けた事案に関して、JICA においてその事態を改善しようとしても、JICA 職員の努力のみでは改善の効果が出せないのではないかと考えられる

ケースが少なくないように思われる。実際の援助には多くの関係者の参加があり、JICA職員が果たしている役割はその一部にとどまっていることが多いと考えられるからである。

会計検査院の現地検査で指摘を受けたにもかかわらず、JICA職員の改善努力だけでは援助の効果や効率性を向上させることが困難と考えられるケースにおいては、結果の発生に関連する関係者の方々に率直に問題点をお伝えするなど、関係者が協力して確実に改善の成果を出せるように責任感を持って取組むことが大切であろう。更にそのような改善努力の状況について、何らかの方法で国民に対して明らかにすることにより透明性や説明責任を向上させていくことが重要であると考えられる(平成17年3月末の段階で、平成13年度決算以降の会計検査院指摘事項を取り纏めて、組織内(在外事務所、国内機関等の受検関係部署を含む)に公表する措置を開始したことは一歩前進と言えよう。)

- ④ 多岐にわたる関係者の中でも、特に専門家・コンサルタントが最も事業の成否に大きく関係していることから、会計検査院等の指摘や意見は、専門家・コンサルタントに対して正確に伝え、過去の教訓として今後の成果の向上のために活用することが重要であろう。

しかしながら現状では、会計検査院による援助現場での調査に伴う具体的な意見の内容が、例えば専門家の派遣前研修において、専門家やコンサルタントに紹介され討議の対象とされるなどの形で、再発防止や今後の援助の質の向上のために十分活用されているという形跡は認められない(平成16年度の専門家養成研修の数コースにおいて開始されたのは一歩前進)。

- ⑤ 組織が縦割りとなっているために、様々なところに存在する貴重な過去の教訓が、組織の必要な部署において十分有効に活用されていないのではないかと危惧される。職員の意識改革等有機的連関のある組織作りのために従来以上に体制改善の取組みを強化することが必要ではないだろうか。

3) 基礎資料の整備に関して

- ① 平成 15 年 10 月 1 日に定められた J I C A の中期目標においては、「案件に相応しい質の高い専門家・コンサルタントの選定を適正かつ速やかに行うとともに、その評価を適正に行い、以後の選定の向上に適確に反映させる。」旨が明記されているところである。

専門家・コンサルタントの問題は、JICA にとって極めて重要であることから、監事監査結果意見において繰り返し触れてきたところである（平成 13 年度 4、9 ページ、平成 14 年度 17、18、23 ページ 参照）。

このような中で今般専門家等に関して「人材データベース」が構築され運用が開始されるに至ったとのこと、国際協力人材部を始めとする関係部署の方々のご努力に心からの敬意を表したい（現在は法人コンサルタントが含まれていない模様であるが、この機会に、援助リソースに関してはコンサルタントの評価等を含めて人材部が一元的に所掌する方向で検討してはいかがであろうか。なお、法人コンサルタント登録リストについては作成目的が異なる。）。

- ② この内容の一層の充実とその有効活用が今後の課題となるが、その目的を達成するために組織の縦割りの弊害を避け在外事務所を始めとする全ての関係部署が協力して真剣に取り組むことが期待される。

在外事務所等においてこの「人材データベース」が必要不可欠なシステムとして活用され J I C A の仕事の質が向上するようになるために 1 つの提案をしたい。

データ項目の 1 つとなっている、いわゆる「自己アピール」の部分の内容として、自分の得意技や過去の実績等について簡潔に記載していただくこととする（例えば、「1995 年アフリカの A 国で上総堀により井戸を掘った。現在も住民の手で稼働中。」のように）。そしてこの部分については、在外等からも簡単にアクセスできるようなシステム構成とすることとしてはいかがであろうか。

- ③ 案件形成を検討している在外事務所長等が日頃からこの部分を読んで案件内容と人材リソースを考え、適当な人材が見つかったところで案件の具体化に入るといような形で活用されるようになれば、この「人材データベース」の真価が一層発揮されることとなっていくものと思われる。

4) 公募公示に関して

① 供与機材等のいわゆるモノについての調達に関しては、在外事務所主導の下で、現地でいわゆる競争入札（平成 16 年 6 月調達部作成の「機材の現地調達ガイドライン」にいうところの「指名見積競争方式」）が実施され大幅なコスト削減が図られた好事例が認められるようになってきている。このような傾向の中で、最近いわゆるヒトについても競争方式がいわゆる公示拡大の名目の下に活発化している。

② 一般的に競争原理の導入はア priori に良いことと主張される方もおられるようであるが、いわゆるヒトの場合にはモノの場合と異なり、いくつか質的な面での条件を考慮しないと、いわば本末転倒と表現せざるを得ない事態が発生しかねない危険性があるように思われる。

JICA の平成 15 年度業務実績に対する外務省独立行政法人評価委員会による評価において、「業務の質の向上」に関して「効果の発現をいかに明らかにしていくか」が課題と指摘されているが、この JICA の仕事の質の問題とも関連するところであり、十分な留意が必要であると考えられる。

③ 一般的に、国際協力におけるヒューマンリソースのリクルートのような場合には、公募公示のような競争制度に馴染む場合と、これに馴染まない場合があると思われる。競争性という選定の手段面にのみ重点を置いていると、本来の選定結果の面で、すなわち、「成果の質の向上」、「効果の発現」という面で、そもそもの目的を見誤るといような事態も起こり得るのではなからうか（競争制度に馴染む場合としては、技術内容が極めて定型的で、どのようなケース・案件においても単純簡潔にスペック・TOR が書けるといような場合に限られるのではなからうか。）。

④ 少なくとも、モノに比較してヒトの場合には、公示に当たって、そのスペック（要求性能・要求内容）の明示方法に工夫が必要であると思われる。すなわち、例えば自動車のようなモノの場合の要求性能は容易に定量的に示しやすい。これに対して、専門家やコンサルタントのようなヒトの場合においては、現場のニーズが千差万別であることから、「どういうニーズに対してどういうアクティビティを行い、どういうアウトプットを出し、更に可能であればどういうアウトカムを発生させることができるか」といような質

的内容を含む要求内容を明らかにすることが求められるのが通常である。

いわゆる“競争”の有する内容には、“価格”と“性能”という2つの要素があると考えられるが、“モノ”に比較して“ヒト”の場合には、“価格”よりも“性能”の面の競争がより重要な要素となるものと考えられるところである。いわゆるプロポーザル方式を採っているとのことであるが、選定関係者においては、この点における、より緻密かつ専門的検討が求められるものと考えられる。

- ⑤ 東京本部において行われる公示におけるスペックの明確化のための方策の1つとしては、いわゆるA1フォームの記載内容の明確化・記載能力の向上がまず求められよう。更に現地事務所における相手側ニーズの正確な実態把握及びそれに基づくA1フォームの不足を補充する関係情報の本部通報が不可欠であろうと考えられる(このことは、いわゆる包括協定の締結によるA1フォームの廃止が行われたとしても、形式の如何は別として、実質的必要性については変わらないであろう。)

現在のA1フォームの「2 Specification for the post」の「(2) Duties for which the expert will be responsible」の欄における右コラムの記載内容、例えば、「Giving his expertise input」の後に続く文言がどれだけ具体的で詳細であるかという点がクリティカルであると考えられる。ニーズとサプライのミスマッチを防ぐことができるか否かは、この表現の仕方に左右される場合が多いものと考えられる。

この記載方法の明確化・記載能力の向上を十分にサポートするよう現地事務所で努力するとともに、不十分な部分については、JICA事務所サイドで必要な情報を入手して、補充資料を通報することが大切であろう。

- ⑥ ケースによっては(いわゆる官庁推薦や国内支援委員会人選でない場合においても)、A1フォームやその補充資料に基づく課題部段階での判断において、現場のニーズに答え得る人が特定の方に限定されていることが判明し、いわば余人をもって代え難いということが明らかな場合も皆無ではないのではないかと推測される。そのような場合においては、課題部としての専門的知見と見識を十分に発揮して、いわゆる随意契約の方法を採用する方向に進むべきと判断される場合も少なくないのではなかろうか(長期派遣の場合だけでなく、短期派遣の場合においても)。機動的な適材適所の人選により、相手側の真のニーズに迅速に応えることが重要なケースも多いのではなか

ろうか。

- ⑦ なお、改訂版「政府開発援助大綱」の「3 効果的実施のために必要な事項」の「(2) 適正な手続きの確保」及び「(3) 不正、腐敗の防止」においても記述されているとおり、公示の方法によったか否かを問わず、透明性や説明責任の確保の要請の問題との関連において、専門家等の選定基準・選定理由・選定経緯については、関係者のプライバシーの保護に十分配慮しつつ何らかの方法で可能な限り内外に明らかにしていくべきであろう。

公示制度全体について言えることであるが、専門家やコンサルタントのリクルートが現行の公示の方法によって行われたからと言って、それだけで、透明性や説明責任の要請をクリアーできたということにならないように思われる。問題はむしろその中身にあり、税金の無駄遣いとならないような最終的援助成果を発現させるための実質的選定基準を考え出すことが最も肝要であり、その点についての客観性のある制度の整備と外部の評価を可能とするような一定の情報の公表が重要であろう。

5) 選定基準の内容に関して

- ① 実際に派遣された専門家やコンサルタントが、現地で期待どおりの成果を挙げることができたか否かという結果について、公示等における選定委員は大きな責任を負っているものと考えられるが、委員の方々は従来、その責任を自覚して研鑽を積んでおられるであろうか。

車両のような機材の場合には、もし現場で期待どおりの機能を十分発揮しないというような事態が発生すれば、入札や購入契約に問題があったことが一目瞭然であり、関係者の責任問題が浮上するであろう。

しかし、専門家やコンサルタントの場合には、従来TORが必ずしも明確でなく、また事後の活動評価が十分に行われているとは言い難いことから、この点が曖昧なままになってきたのではないかと思われる。

しかしながら納税者国民の目から見れば、両者に変わりはなく、多額の経費が投入されている専門家やコンサルタントの選定内容についても大きな関心が持たれているものと言えよう。

- ② 実際に派遣された現地で十分なアウトカムを出せるか否かを事前に判断するという事は、ニーズ内容及びTORが相当程度明確になっている場合を除き、困難な場合が多い。いわゆる協調性や柔軟性、現地での適応能力等のいわば人間の資質のような要件ではなく具体的な裨益結果が問題であるから、いわゆる必要条件サイドの事項だけでなく、むしろ、成功のための十分条件面について熟慮し、そちらに重点を置いた審査内容とすべく検討すべきではなかろうか（いわゆる「資格」を有しているからと言って、現場で「結果」を出せるとは限らない。公示等で重視されている「資格」等は単なる1つの必要条件に過ぎないものとも言えよう。これだけに依存して多額の税金を費消することには躊躇を感じざるを得ない場合も少なくなろう。）。

- ③ では援助を成功させるための十分条件の側面に重点を置いて選定するためには、どのような事項を基準として判断することが必要であろうか。

既に検討に着手された模様であるが、私は1つの案として、選定基準の内容に、その候補者の過去の実績の分析を含めることを提案したい。いわゆる専門家等活動評価調査票の活用を含む。

- ④ これからの活動に関する人間の能力の審査はなかなか難しいが、過去の同

種の仕事における実績についての評価であるならば比較的に客観的な判断が可能であろう（過去に国外で実績がない場合は国内実績でもよい。）。

過去に、どのような TOR の下に、具体的にどのようなアクティビティを行い、どのようなアウトプットを出し、現地でどのようなアウトカムを発現させることができたのかというファクトを対象として分析評価する。

その結果を踏まえて、今回の新しいTORに対して、どの程度の結果を出し得るかという形で審査するという方向で、選定基準の内容を見直すことについて検討してはいかがであろうか。既に導入しつつあるとのことであるが、納税者国民から見て、専門家やコンサルタントの選定基準の内容についての透明性や信頼性が向上するものと期待されよう。

6) 契約書に関して

- ① JICAの仕事の大きな目標の1つは、よりスピーディに、より良いアウトカムを出すことであるが、そのために最も基本となるのは、現場のニーズとJICAのサプライとが真に合致することであろう。

このニーズとサプライとの一致を確保するための重要な手段又はポイントの1つとして、専門家やコンサルタントとJICAとの契約内容のあり方が注目される。

- ② 役務提供者である専門家やコンサルタントが、どんなアクティビティを行い、どんなアウトプットを提供し、更に可能であれば、どんなアウトカムを出すか。要するに、どんな具体的内容の役務を提供するのかを明確に記載して約束し、これに対して、いくら国民の税金を支払うのかということを契約内容として明示する必要がある。

- ③ しかし、実際に、いくつかの“業務実施契約書”、“コンサルタント役務提供契約書”、“専門家業務委託契約書”、“業務実施契約簡易型契約書”の実例について、特にそのうちの役務の内容を記載している“仕様書”を読んでも、数十ページに及ぶ詳細なものから数行（100字程度）抽象的文言が記載されているだけというものまで千差万別である。案件のボリューム差があることは当然であるが、それは別として、各々の役務内容について、それが一見して具体的で明瞭であると思われるものと、必ずしもそうとは言えないと思われるものがある。

役務部分が抽象的で何を言っているのかよく分からないと思われるもの場合（特にアクティビティの具体的内容が明らかでない場合）には、専門家等のTORの曖昧さの一因ともなり、結果的に派遣が失敗に終わり、税金の無駄遣いということになってしまう可能性も大きいものと思われる。特に短期派遣の場合には、現地に到着してからの時間が短いため現場のニーズ把握等の時間的余裕がなく、その危険性がより大きくなるものと推測される。

- ④ 仕様書に記載された具体的なアクティビティやアウトプットが、その最終的な目的（アウトカム）達成のために妥当か否かというような実質的事項については、高度に専門的判断能力を要することであるから、契約書類作成者や署名者が判断することは困難であろう。従ってそのような事項について

の責任を求めることは酷である。

- ⑤ しかし、例えば、1箇月以内の短期派遣の期限内に、どんなアクティビティを行いどんなアウトプットを出すべきかというような任務内容について、「一般的に通常人に理解可能な程度に十分具体性をもって記述されているか否か」、というような“形式的”な事柄は、専門的事項とは言えない。契約書署名者段階においても、一読すれば十分判断可能であると考えられる。

また、契約時の契約書作成段階において、事後少なくとも、コンサルタント等実績評価時点において、「要するに派遣は成功したのか否か、相手側である要請元では十分に満足しているのか否か、結果（アウトカム）が出せたのか否か」、というような単純な評価項目に対して結論が明確に表現できる程度に契約内容自体が具体的で簡明であることが、国民の目線に立った視点から見て大切であると考えられる。

- ⑥ 既に作業を開始されておられるとのことであるが、今後は、契約書に理事印を押印することとしている現在の方式を必要に応じて部分的に担当部長印に改めることにより個々人の責任をより一層明確化するとともに、契約書署名者の契約内容に関するチェック能力の一層の向上方策及び専門家やコンサルタントの最終実績に関する契約事務担当者の責任の明確化等について検討することを期待したい。

- ⑦ なお、コンサルタント等業務実績評価表においては、契約内容が履行されたか否かが明記されることが必要であるが、報告書が作成されたからと言って契約が履行されたことにはならないことは当然である。問題は現場でのアウトカムであろう。

コンサルタント等業務実績評価表の評価項目については、現行の「報告書作成能力」等の手続き的形式的事項よりも、要するに「援助は成功したのか否か」、「質の高い事業が実施されたのか」という実質的内容に関する事項に重点を置いて作成されるように改めるべきではなかろうか。また、調査が主目的の事業の場合には、直ちにアウトカムを確認することが困難であるが、一定の期間を経た後にアウトカムの発現の有無や援助の成否等を検討する評価手法を更に工夫していくべきではなかろうか。

7) 専門家養成研修等の活用及びアウトカムの評価に関して

- ① JICAにおいては、国際協力分野で活躍する人材を養成するために、数多くの研修コースを設け、多額の資金を投入している（「援助人材の養成」で年間約2億円、人材養成グループ事業全体では年間約17億円に上る。）。
- ② ODAが期待どおりの成果を挙げるためには、専門家等の援助人材が現場のニーズに合致した優秀な能力を有していることが不可欠である。しかも最近のように、いわゆるソフト型の複雑な案件が増加し、アフリカ地域等が増加してくると既存の国内人材がそのままの知見で海外の現場において所期のアウトカムを発揮するということは大変難しくなっていると言えよう。このような最近の状況下におけるJICAの人材養成事業は従来にも増してその重要性が高まっているものと言えよう。

- ③ そこで検討すべきは、この重要な養成事業における、その成果はいかなる状況にあるかという点である。

近年、受講生に目標管理を行わせたり、修了者に対してアンケート調査等のフォローアップを行う試みを開始していることは一歩前進とは思われるものの、その内容を見ると必ずしも納税者国民の納得を得られる状況にあるとは言い難いように思われる。

例えば、技術協力専門家養成研修（平成11年度から15年度までの）受講者669名に対するアンケート調査において、回答者が117名に過ぎないというのは大いに残念に感じられる（受講者に対しては、海外研修を含め8週間、1人当たり160万円余の資金を投入している。）。

また研修修了者（669名）のうち専門家として活動した者が175名に過ぎないということをどう評価すべきであろうか。

- ④ また、昭和49年度から平成16年度第1回までの累積受講者は合計3,969名であるが、このうち何らかの専門家として実際に派遣された者は約1,600名にとどまる（専門家に応募しなかった理由として、もともと専門家になる気持はなかったが養成研修に参加したというアンケート回答が少数ながらあったことは誠に残念。）。

これらの数字から見て、これまで長期に亘って続けられ、多大の投資がなされてきた専門家養成事業はコストベネフィットの面で、果たして効果的効

率的であったと評価し得るであろうか。

- ⑤ 「もともと国際協力に関心はなかったので研修は受けても専門家にはならなかった」とアンケートに回答した人が存在するということについては全く残念であるが、仮りに受講後いずれかのコンサルタント会社に就職し、たまたま何かの案件でJICAと契約して仕事をした場合においても、専門家であれ、コンサルタントであれ、相当高額な手当をその段階で再び国民の税金から支払われることになる訳である。一般国民の目線に立つなら、本来、専門家養成研修の受講料は自己負担とすべきものであろう。

そのような性格を有した上で更に、前記のような活用率の実態がある。なお、省庁推薦の受講生に関しては、受講だけさせておきながら最近5年間における専門家等としての活用がゼロという省庁がいくつも存在する。しかも、最近は、省庁推薦以外の受講生の実績も悪い。

- ⑥ 既に改善に取り組みつつあるとのことであるが、このような、いわば活用率上の問題は、このコースの内容についての評価以前の基礎的な問題であり、前提問題として議論の必要があると思われる。受講生に関する現在の省庁推薦及び公募方式の再検討並びにコースの設定に当たっての現場主義的観点の導入、更に受講料の受益者負担化を含め、制度・システムの面で、抜本的な検討が期待される。

- ⑦ この種の養成事業の本来のアウトカムは、この研修の成果が海外の援助の現場で発現することによって得られるものであろう。すなわち、同じように例えば、農林漁業・環境・教育・ガバナンス等々の仕事を海外の現場で行ったケースを見たときに、養成研修を受講した専門家が、受講しないで派遣された他の一般の専門家に比較して、より良いアウトカムを発現させているというように評価できることが望まれる。

本来、国民の税金が本当に有効に役立っているか否かの評価は、この研修を受講していない他の専門家等に対する活動評価と平行に、研修受講経験を有する専門家の活動評価を行うことによって実施されるべきであり、しかも、援助の現場を見ている在外事務所長等の主管の下に行われるべきものではないかと考えられる。この本来のアウトカム評価の在り方についても抜本的な検討を期待したい。

- ⑧ 更に、同じように J I C A で海外に派遣している人々で、近年応募者の激減及び要請と応募とのミスマッチの拡大、健康チェックによる不合格等の問題が顕著となっており、対応策が検討されている青年海外協力隊員（JOCV）の養成に関して、現在の養成事業予算の一部を充当して新たなコースを設定することについて検討してみてもいかがであろうか（国際協力機構法第 13 条第 6 号の業務に用いている予算の一部を削減して同第 3 号イの業務にその予算を充当して用いることは、独立行政法人化した現在 J I C A の判断と責任において実施することが可能であろう。）。

多額に上る現在の人材養成グループ事業全体の予算の使い方及びそのコストベネフィットの現状について、外部の一般国民の目線で考えてみると、このような JOCV 養成研修新設の方向が、国民の納得の得られる、より有効有意義な予算の活用方法と受け止めてもらえるのではないかと考えられるが、いかがであろうか。

当然のことながら、JOCV コースの場合には専門家コースに比較して 1 人当たりには要する経費は大幅に安価である一方、例えば 10 日程度の初歩的な内容の研修を数十倍もの多くの青年達に対して実施することが可能になるう。

また、当初国際協力の意欲を有し、研修終了後登録をしながら、JOCV 派遣の機会が得られないという青年達が 5 割以上存在するというような事態が仮に発生したとしても、一般納税者から見て、決してそれは税金の無駄遣いとばかり非難されないのではなかろうか。税金の使い方として少なくとも専門家コースに比較して国民の納得が得られ易いのではないかと考えられるがいかがであろうか。

第3 その他事業関連

1) “援助卒業”に当たっての配慮に関して

- ① ポーランド、ハンガリー、ルーマニア及びブルガリアを訪問し、関係者から今後の JICA の活動の在り方について意見を伺った。

日本の ODA 予算全体が縮減せざるを得ない状況の下で、今後の JICA の活動については、いわゆる「選択と集中」ということでメリハリの効いた取り組みが必要となる。

そこで、各国の援助ニーズの強さの度合いについてみると、例えば DAC の援助対象国 Part I には、援助ニーズの強い方から順に、LDCs (50 箇国) , Other LICs (22 箇国) , LMICs (45 箇国) , UMICs (32 箇国) 及び HICs (1 箇国) と分類され、多数の国々が列挙されているが、ポーランド、ハンガリー、ルーマニア及びブルガリアはそこには入っておらず、旧東欧からの移行国として Part II に分類されているところであって、厳密な意味で ODA 対象国とは必ずしも言い難い状況にある。

- ② このような援助卒業又は卒業予定国における JICA のこれからの活動に当たって1つのポイントは、いかに“適切に”援助を終了していくかという点にあるのではないかとことを考えさせられた。援助をスタートさせることよりも援助を終了させることの方がより難しい事柄であると言えるように思われる。

援助を終了することで、これまでの援助によって築かれてきた様々の成果が突然“無”になってしまうというようなことがあってはならない。より長く大きく花開くような終わり方があるのではないか、どのような点に配慮すれば、それが可能となるのかという点について検討することが大切であると考えられる。

- ③ この点において現地で教えられたことの第1は、いわゆるフォローアップ事業の重要さである。

例えば、某国において10年余の長期に亘って実施されてきた技協プロジェクトが終了した後しばらくして、その案件における中核要素である供与機材(相当高額な遠心分離装置)が故障で動かなくなった。これを放置したまま“援助卒業”ということでは何の措置も採らないでおくならば、長期投入の

この案件は無に帰するということにもなりかねない恐れがあったが、現地 JICA 事務所では 70 万円程度のフォローアップ予算を活用して故障を修理することにより、これまで数億円を掛けて実施してきた援助の効果を継続させることが可能となった。

援助終了時において、それまでの援助成果をより大きくより長く発現させるためのフォローアップ事業としては、供与機材のメンテナンス関係が 1 つのポイントとなろうが、更に援助成果を普及継続させるためのセミナーの開催や技術普及教材ビデオの作成提供等、様々のいわゆるソフト案件を工夫することができよう。帰国研修員達との協力により良いアイデアが生まれるケースが考えられる。

- ④ 第 2 は、いわゆる南々協力あるいは第三国研修の拠点としての活用である。2003 年 5 月に国際協力総合研修所から「中・東欧地域援助検討会報告書」が発行されているが、その第 1 部第 4 章の 2 「わが国の対中・東欧協力の重点分野・開発課題」の中に次の記述がある。

協力の定着化のために、例えばポーランドやハンガリーでは、これまでのわが国援助投入量も比較的多く、技術協力プロジェクト、専門家派遣等を通じてカウンターパート機関に技術移転がなされているので、これらを第三国研修の拠点として活用することが考えられる。これにより、これまでの協力により移転された技術・知識・ノウハウの当該国内での定着と特にバルカン地域への波及を図ることができる。同時に、将来的な EU 加盟を目指す周辺国（特にバルカン諸国）に EU 加盟を達成した国としての経験も伝授できる。こうした協力が費用対効果も高いことから、限られた予算で両者（当該国及び周辺国）に対する支援が可能である。

南々協力のプレイヤーとして携わってきた経験から見ると、カウンターパートを“教えられる側”から“教える側”に立場を変えてみるということは、個人の場合にも言えることであるが、ODA の世界においても、当該国にとって大変大きな良い影響を与えることが多い。教えるために勉強をし直して、そのための教材を作るといような新たな活動は、単なるレシピアント時代にはなかった確たる進歩と技術の定着というプラス効果を発現させている実例がある。

また、南々協力の特殊なメリットとして、本家（オリジン）の研修では教

えることのできなかつたことを教えることができるということがある。それは、オリジンから技術を移転された際に、その当該国（レシピエント）がどのようにオリジンの技術（システム等）を“モディファイ”したか、そしてどのような工夫をしてそれを自国に“アダプト”したかという点である。これは本家国には教えることができない重要なポイントである。第1次の技術移転によって生じた新たな援助リソースと呼ぶことができよう。

具体的な案件としては、ポーランド・日本情報工科大学における適当な周辺途上国の学生に対するIT関連教育やブルガリアのプロヴェディフ地方環境監視局付属研究所における周辺バルカン諸国からの環境対策技術者に対する測定技術教育及び関係諸国に対する所要の機材供与等が考えられるところであり、これらの案件は比較的速やかに開始することが可能なように思われる。

- ⑤ 第3はこれらの地域に進出している日系企業との連携である。例えば、青年海外協力隊員が大きな貢献をしている活動の1つに剣道指導がある。この貢献によってこれらの国々の青年達はヨーロッパ剣道大会で大活躍しているところであるが、JICAの援助が終了することによりその成果の火が消えてしまうのではないかとこの恐れがある。調べてみると、この隊員の活動を現地でサポートしてきた日本人達がおられるということであった。その中に現地進出日系企業の職員の方がおられるというケースがあった。新しいJICAの機構法に「国民参加活動」という分野が規定されている。通常は日本にいる国民を対象としていると考えられるが、本件のようなケースの場合には在外居住日本人の「国民参加活動」とも呼べるものではないかと感じられる。同じように日本語教育のような分野においても、JICAの援助終了後も火が消えないように参加していただくことを現地日本人のボランティア活動に期待することは決して不可能ではないのではなかろうか。従来、JICA現地事務所はその援助活動面で日系企業との協力について検討することはなかったと思われるが、改めてこのような視点で見ると、例えば環境関連の援助案件で現地進出の日系企業に模範を示してもらったり、適切な能力を有する日系企業の関係者を講師として派遣してもらったり、地元の卒業生を採用してもらったりという形で、様々の連携が工夫できるのではないかと考えられる。

もし、このような連携が進むならば、JICAの援助が終了した後も、援

助の成果が日系企業という応援団を得て自立発展していく新たな可能性も出てくるのではなかろうか。

- ⑥ 第4は国際交流基金やJETROとの連携である。従来JICAの活動はいわゆる縦割りであって、これら関係機関との連携は必ずしも十分であったとは言えないように思われる。しかしながら、JICAの援助活動が終了するという段階になると当該国に残って活動する他機関に対する期待というものが生じてくる。そもそも援助終了の前から、可能な方法を協力して工夫し、少しでも長くJICAのこれまでの活動の成果が継続し発展していくように検討していただきたいものである。

2) 青年海外協力隊員のアフリカ地域への派遣の拡大に関して

- ① 限られた予算の中で、費用対効果の高い国際協力を推進するために、いわゆる「選択と集中」というキャッチフレーズが語られることが多いが、青年海外協力隊員（以下、「隊員」という。）の派遣に関しても、この「選択と集中」という問題は避けて通れない重要な検討事項であろう。
- ② JICAでは平成14年9月に調査研究「21世紀のJICAボランティア事業のあり方」と題する報告書を発表しているが、その第6章において次のような提言を行っている。
 1. 「JICAボランティア事業は日本国憲法前文の精神を具現化する国民参加型の国際協力である」という理念を掲げ、日本国民及び国際社会に発信する。
 2. 経済・社会開発分野のみならず、貧困撲滅、環境保全、人道支援、人権擁護等の地球規模の課題をJICAボランティア事業の重点分野とする。
 3. 参加する一人ひとりの意志と能力を生かし、また、相手国の求めるものに応えるために、活動分野・活動内容の多様化、派遣期間・訓練期間の弾力化を行う。

また、協力隊とシニア海外ボランティアを一つの理念に基づくJICAボランティア事業として再編する。
 4. ボランティアの活動がより効果の高いものとなるよう、一人ひとりの自由と自己責任を尊重した支援体制を整える。
 5. NGO、地方自治体と連携し、現地及び国内において、ヒト・モノ・情報を相互に活用する。
 6. ボランティア体験を社会還元するシステムを導入する。
 7. 事業の透明性を高めるため、積極的な情報公開を行い、第三者による事業評価を行う。
- ③ 第2項に重点分野が掲げられているが、「選択と集中」の問題を考えるに当たっては、この重点分野が1つのヒントを与えてくれているように思われる。すなわち、どのような地域や職種に重点を置いて今後「選択と集中」を行うべきかである。

- ④ 平成 16 年 6 月末現在、ヨーロッパ地域には 125 名（約 5.5%）の隊員が派遣されているとのことであり、その職種としては野球などのスポーツ指導や日本語教育のような種類のものが多い。一方、アフリカ地域は 600 名（約 26.3%）で、貧困対策等で活動している。
- ⑤ ヨーロッパ地域における隊員の活動の現状を調査したところでは、今後とも是非継続すべきという強い必要性の感じられるものは少なかったように思われる。
- 具体的には、例えば、日本語教育に関しては、現地に既に優秀な有資格現地人教師がいたり、あるいは、生徒数が数人程度と極めて少数であったり、また、いわゆる青少年活動や野球指導に関しては、活動方針について「手探りの状況である」というような報告もある。ある隊員からの「アフリカなど他国隊員にコンプレックスを感じている」という報告は、この地域における事態についての象徴的な表現ではないかと感じられる。本人達にとってもベストな任国であったのか否かが問われる状況と言えるのではなかろうか。
- ⑦ 既に新たな取組みを開始されているところであるが、今後は、協力隊事業においても「人間の安全保障」の視点を導入し、DACの示す貧困度資料等も踏まえつつ、ヨーロッパ地域への派遣を減少させ、アフリカ等の最貧地域への派遣に重点をシフトさせるべきではなかろうか。

3) 住民“主人公”型の援助案件に関して

- ① 「住民参加型」という表現は頻繁に用いられるところであるが、ニジェールで実施されている通称“みんなの学校”プロジェクトは、住民“主人公”型プロジェクトとも表現すべき、ひと味優れたレベルの高い活動となっている。なお、このプロジェクトでは長い活動の歴史を有する JOCV シニア隊員の知見も取り入れ実施しているとのことである。
- ② 住民達を中心として民主的に選出された学校運営委員会が、JICA等の資金に依存することなく、最貧困の農民達ながら小額ずつの資金を集め、生徒の筆記用具を購入したり、生徒用の水飲み場を作ったり、カヤぶき校舎を建てたり、学校への動物の侵入を防ぐための防護柵を作ったり、植樹をしたり、生徒にピーナッツ等の生産実習をしたりと、沢山のメニューを自分達で考え出して、自分達の手作りで実現している。JICAは目立たないように側面から上手にサポートしている。校長先生は熱い想いを語りながら、JICAのサポートに心から感謝していた。
- ③ “エンパワーメント”、“ジェンダー”、“サステナビリティ”、“オーナーシップ”というような評価の言葉をいくつも冠したくなる援助の模範と感じられた。アフリカで安価に有効なこのような援助が可能なのである。是非研究して参考にしていきたい。
- ④ 一方、その近くで、7億円余の日本の税金で36校135教室、1教室当たり約500万円（他ドナーによる隣接の学校の場合は1教室当たり約100万円とのこと）という学校建設が進んでいた。同じ学校関連のテーマで無償資金協力事業と技術協力事業が進められているから好事例だとの見解も理解できない訳ではないが、裨益者は同じなのであるから、ODA全体としての費用対効果を考えて、バランスの取れた援助、ニーズとプライオリティについて考慮した援助の在り方を検討する必要があるのではないかと感じざるを得ない。

4) 無償資金協力事業の評価に関して

- ① JICAの直接の所掌を超えるが、同じODAに関わる問題であり、一般国民からはJICAも関係していると受け止められやすい問題として、無償資金協力事業の評価のあり方がマスコミで取り上げられている。従来無償協力事業の1つ1つの案件に関して、成果・コストベネフィットについての個別具体的な評価作業及び結果の公表が、他と比較して必ずしも十分に行われてこなかったのではないかと指摘である。無償資金協力事業の評価の強化については、外務省において別途検討が行われていると承知しているが、JICAの調査事業にも関連するものであり、その評価の強化に際しては、JICAにしても連携のあり方、ノウハウの共有のあり方について検討を進めていく必要があると考える。

- ② 無償資金協力事業の個別案件には、一部にコストベネフィットの観点から改善の余地がある案件がある一方、コストベネフィットを含めて立派な実績を挙げているケースも少なくないものと思われる。近年、いわゆるMDGsやパリ宣言等に見られるとおり、国際的にも、ODAの成果・アウトカムに関する評価についてのグローバルスタンダードが重要なテーマとして議論されているところでもあるから、この際、無償資金協力事業の個別案件についても、他と同様に、正々堂々と部内外の評価の対象とし、その立派な結果を国民の前に明らかにしていくことが望まれるのではなかろうか。