

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 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

会計検査院による報告書掲記案件関連

リザルト・ベイスト・マネイジメントに関して	1
事業実施中における「フィードバックシステム」に関して	3

事業評価関連

インパクト評価に関して	4
効率性評価に関して	5

計画関連(PDM関連)

「上位目標」の考え方に関して	7
数値目標の設定に関して	8
成功確率のフェアな記載について	8
PDM上の「外部条件」に関して	9
計画の作成に関して(インディケイターの大切さ)	10
PDM作成者の研修に関して	11
受入研修の活用によるプロジェクトPDMの作成に関して	12
「事業実施計画」作成アドバイザー制に関して	13

その他事業関連

「受入研修」についての評価に関して	14
帰国研修員フォローアップ事業に関して	14
国内機関と在外事務所の連携に関して	15
技協プロジェクトにおけるNGO等との協力に関して	15
援助案件に対する専門員による事前審査に関して	16

映像資料関連

ビデオによるプロジェクトの記録に関して	18
国総研の映像資料の充実活用に関して	18
新たなビデオ資料のコンセプトに関して	19
援助のエクスパティーズの集積に関連して	21
国際広報に関して	22

機材供与関連

機材供与に伴うスペアパーツ、消耗品等の継続的確保に関して	24
供与機材の処理についてのガイドラインに関して	24

中南米関連

「ノーアポ・キャンペーン」に関して	26
農業プロジェクトのフォローアップに関して	26
アマゾンの環境保全のための日系人リソースの活用について.....	27
日系人の援助リソースとしての活用に関して	
～日本人にできないことが日系人にはできるのでは～	27
日系ブラジル少年問題に関して	28
安全対策クラーク地域会議に関して	29

会計検査院による報告書掲記案件関連

リザルト・ベイスト・マネイジメントに関して

① 産業廃棄物処理技術移転プロジェクトに関して、会計検査院から、高価な援助機材等が十分に活用されておらず、援助の当初の目的が達成されていないのではないかという観点から平成 14 年度報告書に掲記されているケース(全関係経費累計額 12 億 3753 万余円)がある。

② このプロジェクトの当初原案段階では、相手国であるブラジル側当局者は、一般的抽象的に産業廃棄物処理技術習得の必要性は認識していたとしても、自国の具体的な焼却処理対象物の質や量について十分分析整理ができておらず、また焼却炉の種類や性能についても知識を十分有していなかったものと推測される。

そのような状況の下で、本案件においては、いわゆる「オファー型援助」ということで、事実上日本側で特定性能の流動床式焼却炉(設計最大カロリーごみ 1kg 当たり 5500 キロカロリー)に決定して提供するという事になった。

ところが現地においてプラント建設後、ブラジル側はこのプラントにおいて、日本側の企図では設計ごみとして設定された範囲で様々なごみを組み合わせ「焼却実験」を試みる予定だったが、現実には特定の低い熱量の産廃(汚泥・スラッジ)のみを焼却する「実証」を「実験炉」を用いて実施してしまい不具合が発生した。また、ダイオキシン等の分析機材も梱包されたままで活用されていないという状況が発生してしまった。

③ このプロジェクト案件は JICA によってすべて運営されているということで、本件についての責任は JICA にあるとして、JICA が評価の対象とされざるを得ない状況にある。

本案件がこのような結果となってしまったことについての原因を私なりに真摯に検討してみると、その大きな原因の一つは、当該焼却炉の設計と条件の受容幅の不適切さにあると考えられるが、プロジェクト成否の重要な要素である、この供与機材の内容については、いずれの段階で、どのようなニーズ調査等に基づいて決定されたのかが明らかでない(プロジェクト開始後

における機種決定の経緯が不分明であるという状況もある。)

- ④ 現在から振り返ってみると、このプロジェクトの成否は、この供与機材の選定、すなわち、この焼却炉の設計と条件の決定によって、大きな影響を受けたと言わざるを得ないものと考えられる。特に受容幅が狭く、使用方法の難しい焼却炉を経験不足の開発途上国に供与するということは、勉強途上のユーザーサイドにとっては、ハードルが高すぎるという結果となったものと言えよう(この分野において豊富な経験を有する専門家は次の点を問題点として指摘する。焼却炉の設計条件に関しては、提示すべき設計条件が不十分であり、プラントメーカーに流動床式焼却炉についての技術力、実績が少なかった。また使用された廃棄物に関しては、設計条件のごみ発熱量と大幅に異なる実験用ごみ質であった、実験焼却炉の位置付けが不明確であった、カウンターパート研修が不十分であったなど。)

また、ブラジルに派遣された専門家は、日本国内のプラント製造メーカー関係者が中心であったようであるが、ユーザーサイドに立ったヴェテランの専門家を派遣して十分な指導を行ったならば、事態はもう少し改善されていたであろうとの見解もある。

いずれにしても、同時期に同じく「オファー型援助」ということで実施されたマレーシアに対する処理技術移転プロジェクトが、予め供与機材を決めてから始めることなく、十分なニーズ調査の後に、ニーズに合致した処理技術指導を行い、立派な成果を発生させていることと、極めて対照的であると思われる。

- ⑤ JICA が独立行政法人化された現在(「国際約束」の範囲の包括化が図られていることもあり)、同様のことは起こらなくなったものと期待されるが、「透明性」、「説明責任」がキーワードの一つとされる行政改革の中にあって、今後は、本案件のような最終結果を発生させてしまったような場合においては、納税者国民に対する重い責任を自覚し、その原因の分析と同時に、各関係者の今後の能力向上、各種研修の充実等を図るため、一つ一つ具体的な段階での個々人の活動のあり方を明確にしていくことも、求められているのではなかろうか。
- ⑥ JICA の理事会においては従来、今後開始される一定規模以上の案件について内容の検討が行われてきたが、独法化された現在、その改革の目的とさ

れるところの、いわゆるリザルト・ベイスト・マネイジメントを推進すべく、案件の終了時評価、中間評価、事後評価等についても、その主だったものを議題とし、それらの成功失敗の原因等について十分討議して、反省教訓等を導き、今後の改善に活用するという仕事の進め方に関しても、これを導入する方向で検討してはいかがであろうか。

事業実施中における「フィードバックシステム」に関して

- ① 本会計検査院掲記案件については、援助開始直後の段階から様々な問題が発生しており、関係者の間では、援助再検討の必要性が中間段階において認識されていた模様である。

中間評価等の結果を現在実施中の案件に直接反映させる、いわゆる「フィードバックシステム」を考えた場合に、事業実施途中において、事業の中止を含む抜本的な見直しを行う必要があるようなときに、そのような徹底したフィードバックをいかに進めるかという問題は、大変重要な課題であり、かつ困難な課題であろう。

- ② 事業又は事業の一部を中止する際に、相手国政府などと、適切に交渉するといった問題についても外務省と十分に協議したり、事業関係者への対応についても検討することが必要となろう。

勇気を持って撤退することが国民の目線からして最も正しい選択であるというケースも決して皆無とは言えないものと思われる。この種の課題に対しては、たとえ困難であっても真剣な検討が期待されよう。

事業評価関連

インパクト評価に関して

- ① 「事業評価年次報告書 2003」が作成された。その第 4 部に「国別事業評価、特定テーマ評価」という項目があり、具体的案件の実例とそれに関する調査団による評価が掲載されている。一般納税者としては、日本の ODA、あるいは JICA の現場での活動が途上国の住民生活の向上やいわゆるミレニアム開発目標(MDGs)等にどのように具体的につながっているのか、いわゆるインパクトについての評価が記載されていることを期待するところであろう。
- ② 当該部分の調査報告の内容を見ると、『『保健医療強化』プログラムは無償資金協力と開発調査の相乗効果はほとんどなかったが、・・・ある程度のインパクトが現われている。』であるとか、「その効果は限られたものであるが、・・・貧困削減のモデル事業としての意義は大きい。」というような記述が注目を引く。一般納税者の“目線”に立って読むときに、事実(ファクト)に関する記述は否定的と思われるのに、調査団が何故「肯定的な評価」に至ったのかという点についての納得できる説明が記述されていない。また、投入予算額を明示した上での説得力のある費用対効果についての説明等が期待されるが、その説明も全般的に乏しいように思われる。
- ③ 本書における事例評価においてだけでなく、JICA ホームページの事業報告においても、技術サプライに関する事項だけでなく、その結果具体的にどんな最終インパクトがレシピエントサイドにおいて発現したのかというような事項に関して説明する視点を持っていただきたい(最近、いくつかの在外事務所参加で行われた案件別事後評価においては、この面で顕著な前進が認められる。)

たとえ内部関係者により編成される調査団の調査であっても、厳密かつ厳格な姿勢で分析することが必要であろう。それなくしては“真の教訓”が導かれず、いわゆる「学習する組織」になり難く、また一般納税者や国際社会の納得も得難いと思われるからである。

- ④ 本報告書の内容に関し、今後は可能な限りレシピエントの参加を得て、生活向上等のインパクトについての評価をレポートして欲しいものである（いわゆる「人間の安全保障」の視点の有している最も重要なポイントの一つは、いわゆる「人間」が援助の問題においても、すべての“起点”であることを改めて示していることにあると考えられる。従来援助に当たって、援助サイドの事情、たとえば援助スキーム等の諸手続きが大変重視されたり、いわゆる「外部条件」の未充足が問題点として述べられたりするようになる中で、本来の援助の“起点”が、国民の目線から見て分かりにくくなっていた面があるように思われるが、今般、在外事務所への権限委譲の動きの中で、改めて在外現場での的確な実態把握の下に、もう一度援助の原点に軸足を戻す方向での試みが為されるようになるということは極めて有意義なことであると考えられる。そのような中で、JICAの活動の評価に当たっても、援助の“起点”である「人間」の目線に評価の視点を置いて、一体どれだけのインパクトがあったのかという形で評価してみるものが適当ではなかろうか）。

効率性評価に関して

- ① 「事業評価年次報告書 2003」の第2部第1章「個別評価結果の総合分析」の1-3-1-(3)「効率性」の3)「評価の質」の欄に次の記述がある。
- 「協力金額の総額を明確にする努力はされているものの、全体的傾向で触れたとおり、効率性についてコストの視点から評価を行っているものは限られている。」「事前評価の導入に伴い、計画策定段階から期待される協力効果やコストを明らかにして適切性を吟味していく体制が強化されつつあり、『類似プロジェクトと比べて協力効果は投入コストに見合っているか。』、『もっと安価に同じ効果を達成できる代替手段はなかったか。』との観点を効率性の評価に加えていくことは、事業評価における最大の課題の一つといえる。」
- ② 納税者国民の目線から見たときに、最も関心の大きいのは、本文でも指摘されているとおり、この“効率性”であろう。JICAでは立派な結果を出している事業も沢山あるのであるから、ホームページにおける事業報告の場も含めて、「開発調査」等すべての事業について、コンサルタント費用等の投入額の総量(コスト)とその効果（例えば開発調査に関しては、同じくコンサ

ルタントを用いての調査であっても、その成果物が今後の当該国におけるプランを内容とする学術論文のような報告書である従来型と、住民に直接裨益する道路、学校、病院等のインフラ建設を含むいわゆる緊急開調のような形態のものがある。)を、普通の一般納税者にも分かるように、明快な形で伝えていくことが大切であり、現状では決して十分とは言い難いように思われる。

- ③ 独立行政法人化に伴って中期目標等が設けられ、評価が厳格化されたことの目的の一つは、この面での透明性、説明責任の向上にあるのであるから、今後一層の改善が求められよう。

計画関連（PDM関連）

「上位目標」の考え方に関して

- ① PDMの目標の設定のあり方に関しては、「事業評価年次報告書 2003」の第3部「外部評価」において外部有識者からも多々指摘されているとおり検討の必要があり、職員研修等における教育内容についても改善を検討すべきであろう。
- ② 実務の状況を見ると、計画策定段階から、「上位目標」の内容として「そもそもそれは、本プロジェクトの範囲では無理ではないか」と思われるような大きな効果を内容とする目標を掲げる傾向があるように思われる。例えばプロジェクトは当該国の一地域において数年間行われるに過ぎないにもかかわらず、全国においてその効果が発現するような表現を用いようとするような例も見受けられる。
- ③ プロジェクトサイトで生ずる直接の「アウトプット」（成果）、そしてその結果として対象に現われる変化としての「アウトカム」に関して、もっと緻密な分析、検討の努力が必要なのではなかろうか。援助のプレーヤーとしての実務体験を通しての感想としては、いわゆるインターミディエイトなアウトカム及びそのインディケイターには色々な内容すなわち多面性がある。しかも、それも何段階も性質の異なるレベルのものがあるように思われる。そのどれを、いわゆる「プロジェクト目標(エンドアウトカム)」とすべきなのか。多くの援助のプレーヤーの経験等から知見を集積して、熟慮することが必要であると思われる。いわんや「スーパーゴール」に関しては、質的レベルと横への地域的普及のレベルの二つの異なるレベルの側面がある。軽々に「上位目標」としてスーパーゴールを掲げてしまうことには慎重であるべきではなかろうか。
- ④ この点に関して、専門家の派遣に当たってのTORにおいても同様の問題があるように思われる。例えば個別専門家の派遣に関して、専門家の具体的アクティビティの内容、アウトプット、アウトカムについて、派遣前の段階でももう少し正確に詰めておくという取組み姿勢が必要ではなかろうか。

数値目標の設定に関して

- ① 事前評価表や事業開始前の PDM において、アウトプットやアウトカムに数値目標を記入することが求められているが具体的にはなかなか前進していない。
- ② その理由の一つとして、事後的に数値目標が達成できなかった場合に、援助の成果や評価が一目瞭然となるのが怖いのでそれを避けたいとの気持ちがあるからではないかとの説がある。
- ③ 事前に PDM を作成することの本来の目的は「より良い援助を実施していくこと」にあり、PDM の作成による援助の実施を繰り返していくなかで「より良い PDM が作成できるようになり、より良い援助が実施できるようになっていく」という発展のサイクルが進展していくものと考えられる。
- ④ 責任追及を恐れて予め目標を曖昧にしておこうとする発想やそれを許すような風土が、もし組織内部にあったとしたら、組織そのものの成長のためにも大いにマイナスであり、大変残念なことであろう。

成功確率のフェアな記載について

- ① ODA 案件の中には道路、橋、病院などのハードの建設のようにほぼ 100% の確率で地域のレシピエントに直接裨益する実益が発生すると言えるものと、例えば砂漠での井戸掘りや農業社会開発のようないわゆるソフト型のもののように、必ずしもいつも 100% 確実に成果が出るとは言えないものがある。
- ② 後者のグループの案件に関しては、前者のグループの場合に比較して、援助開始前における案件形成調査や案件実施担当者（専門家）の選考が殊のほか重要であり、十分な知見を傾注する必要がある。
その場合において、100% 成功の確率がなくてもあえて援助を開始するか

らには、それだけの特段の必要性が立証されなければならないと言えよう。このような類の検討項目は DAC の 5 項目とは別の事項であるように思われる。

- ③ その援助の結果として、例えば仮に 50 パーセントの井戸からしか水が出なかったような場合においても、その結果を隠すことなく公表し、客観的評価の俎上に乗せること、及び、その経験の中から最大限の反省教訓を導き出す姿勢を持つことが大切であろう。
- ④ このように成功の確率が低く、なおかつ実施する必要性の高い案件に関しては、計画策定・案件形成の段階から組織として十分検討の上、事前評価表に明示しておくことがフェアな態度と言えるのではなかろうか。

PDM 上の「外部条件」に関して

- ① PDM におけるいわゆる「外部条件」の充足は援助を成功させるために極めて重要な要件である。しかしながら従来、この「外部条件」を充足させることについての特別の取り組みについては、プロジェクトの活動の正面任務として検討されてきてはいない。
- ② そもそもこの「外部条件」という日本語訳自体もいかななものかと思われる。英語では、もともと「precondition」、「important assumption」と表現されており、「外部条件」という言葉の語感とは大分異なるように思われる。その語感のためもあるかも知れないが、いわゆる「外部条件」とされた重要な事項が充足されずに援助が無駄に終わってしまったような場合にも、「相手の自助努力が足りなかったためであって仕方がない。我々の責任ではない。」といった軽薄な反応が見られる場合が多いように感じられる。
- ③ 今後は国民の目線も一層厳しくなるものと考えられる。自分達の身内だけに通じるロジックで言い訳をしていると受け取られることがないよう検討することが必要であろう。その意味において、案件形成時における PDM の作成に当たり、従来「外部条件」という扱いをしてきた事項についても、いわば「内部条件化」するような考え方に立って努力をして、最終的なアウト

カムが途上国住民レベルで発現するように、一貫性のある取り組みを進めることが必要であろう。

計画の作成に関して(インディケイターの大切さ)

- ① 従来作成されてきた計画の PDM を見ると、アウトカムについては勿論、アウトプットについても数値化されていないなど(「指標」という言葉があっても具体的な数値が記入されていないケースが多い)、定量的に、あるいは、定性的であっても事後当該援助案件の成否が検証可能(verifiable)な形で、記載されているものが少ない。
- ② 実際に、援助開始前の段階で、具体的な数値目標を作るということは決して容易なことではない。「何年で何人の研修修了者を出す」というようなアクティビティに直結したアウトプットについて具体的な数値目標を示すことはそれほど困難ではない(最低限この程度は必ず記入すべきもの)としても、その後のアウトカムについては、さまざまな周辺条件の充足等の問題もあることから、予め数値で示すことは一般的に相当困難である。
- ③ しかしながら過去の援助の様々な経験を振り返ってみると、いわゆるソフト型と称される社会制度作りに関連するような案件であっても、予め具体的な数値目標を考え出して取り組み、結果的に成功している案件がいくつも存在する。

その成功のポイントの一つはインディケイターを適切に考え出せるか否かという点にあると思われる。援助側でコントロールできる(いわゆる外部条件の影響の少ない)アクティビティに直近のところにあるインターミディエイトなアウトカム(小さな進歩の芽のようなもの)について、プロの経験と能力をフルに発揮して適切なインディケイター及びメジャーメントを考え出すことが出来たような場合には、プロジェクトの成功に大きく前進すると言えるように思われる。そのような場合に、そのインディケイターについて具体的数値を予め想定しておくことは可能であり、そのことにより、より確固としたプロジェクト計画が可能となり、しっかりした PDM の下で、エンドアウトカムの発生に向けたロードマップが見えてくるように思われる。

PDM 作成者の研修に関して

- ① 実際に RD 等に添付されている PDM は誰が作成しているのでしょうか。優れた PDM の場合もあるが、必ずしもそうとは言えないケースも少なくない。

援助内容の実務分野に相当精通していないと、個々の案件ごとの特性を踏まえた適切なインディケイターやメジャーメントを考え出すことは出来ない。従って優れた PDM を作成することが出来ないということになる。

- ② 専門家に関しては、援助経験が豊富なリピーターで、しかも成功の結果を出した実績を有しておられる方の場合には、優れた PDM を作ることも可能であろう。しかし、初めて派遣されるような方の場合には、一般的に言って日常の職場では PDM 作成経験はなく、また、現在の派遣前研修の内容だけでは、適切なインディケイター及びメジャーメントを発見する能力を身に着けることは困難であると思われる。

派遣された先に優れたカウンターパートがいて、その方々との協力の中で優れた PDM が作成されたケースもあるが、一般にこのようなケースを期待することは出来ない。

- ③ やはり当面最も重要なことの一つは、JICA 職員自身が自分の手で優れた PDM を作成することの出来る専門分野を一つぐらいは持つように研鑽を積むということではなかろうか。

そのためには、各セクターごとに、過去の援助事例を収集分析して、一定のエンドアウトカム、インターミディエイトアウトカム、アウトプット、アクティヴィティ、インプット及び援助開始前のベンチマークなどについて整理するいわゆるプロジェクト・ロジック・モデル (PLM) を事後的に作成して反省検討する。その上で新たな案件についての PDM 作成にその経験を活用するというナリッジ・マネジメント、あるいは経験のフィードバックのシステムを構築してはいかがであろうか。

受入研修の活用によるプロジェクト PDM の作成に関して

- ① 各途上国の現場の実態やニーズを踏まえ、なおかつ部門ごとの専門的な援助アクティビティの内容を知悉して、アクティビティのロードマップを書き上げ、アウトプット・アウトカムを具体的かつ定量的に想定して援助の計画を作成するという事は、特定分野の援助経験を豊富に有する者にとっても決して容易なことではない。

この困難な作業を一部の企画調査員などをお願いしたり、少数の職員が筆を取ったりしている現状が認められるが、このような取組みだけでは決して十分とは言い難いように思われる。(形式的な面で、いわゆる PCM 手法ということでカウンターパート住民等の関係者多数に参加してもらって討議するという形が取られていることは大変重要な手順であるが、本文で述べているのは、実質的内容に関する問題であるので誤解のないよう。なお、JICA 専門員に手伝ってもらっているケースがあるが、専門員の中には PCM ワークショップは得意でも、具体的な PDM の作成については必ずしもそうではないという方もおられるので、人選に当たっては慎重な検討が必要。)

- ② 他方、最近新しい取組みとして、受入研修の成果物(アウトプット)として、当該国に対する具体的な援助案件についての PDM を当該国の研修員たちに作成してもらうという試みがなされている。

当該国の事情に通じ、真のニーズを知っている研修員たちが日本側受入機関の有する援助リソースを実地視察しながら、自分たちの国ではそれをどのようにモディファイしながら導入すれば良いかなどについて、その分野におけるプレーヤーとしての経験を有する専門家のアドバイスを受けながら検討する。その結果をふまえて手作りの PDM を作成するという取組みである。

- ③ 受入研修の効果に関する評価の面で極めて重要な内容を含む活動であると同時に、今後の真の現場主導の JICA 型案件形成方式の一つとしても、国際的にもアピールできるユニークな取組みとして活用、定着が期待されよう。

「事業実施計画」作成アドバイザー制に関して

- ① 「事業実施計画」を適切に作成し得るか否かが、効率的で効果的な援助を為し得るか否かの大半を決めると言っても過言ではなかろう。しかしながら現状は必ずしも満足の出る状況にあるとは言えない。
- ② 中でもプロジェクトのPDMの作成、特にアウトカムインディケーターをプロジェクトごとに、対象国の実情等に合わせて考え出すこと、そしてそれを数値で定量的に考え出すことは決して容易なことではない。農業、保健医療、教育、ガバナンス、経済活動等のいわゆるソフト面に関しては、専門的で奥の深い場合も多い。

専門的な各分野の具体的なプロジェクトについての的確な「事業実施計画」を作成するためには、その分野についてのプレーヤーとしての直接経験や対象国における様々の実情についての知識等、相当の知見を有していることが求められよう。コンサルタントに手伝ってもらうことも考えられるが、必ずしも結果の出せる適切なコンサルタントが見つかるとも言い難い。
- ③ そこで、専門員の活用に加えて、過去に現場で実際の援助プレーヤーとしての実績を有する援助経験者等、各分野の専門的実力を有する方で、適格な方をお願いをして、囑託のような形でJICAの内部から、それぞれの分野の「事業実施計画」等について、必要な都度アドバイスをしてもらうという制度を検討されてはいかがであろうか。
- ④ 今後、在外事務所への権限委譲が進む中で、専門性の高い案件の「事業実施計画」の作成に関して、在外事務所からの要請に応じて、適宜アドバイスすることの出来る内外のプロフェッショナルを活用できるように、課題部においてリストアップし、在外事務所に予め知らせておくこととしてはいかがであろうか。課題部における 이슈ごとの専門能力を有するJICA職員の育成のための教育要員としても活躍が期待できるのではなかろうか。

その他事業関連

「受入研修」についての評価に関して

- ① 「事業評価年次報告書 2003」の第 3 部「外部評価」の 1-3 5) に次の記述がある。

「研修や技術移転の効果は受講者数などの人数だけでなく、移転された知識や技術でなければならないが、そのような評価分析はあまりなく、研修や技術移転の実質的な評価をどのように行うかについて、検討が十分でない部分が多い。」
- ② 例えば、研修終了時に作成される研修員の帰国後の活動についてのアクションプランの中には私たちが教えられる内容を多々含んだ素晴らしいものがある。実際に帰国後当該国内で具体的な成果を出している例も見られる。また研修期間中に、その後の当該国における援助案件について PDM を皆で討議して作成している例もある。特定の日本側関係者が机上で考えるよりはるかに優れた PDM が衆知を集めて作成され、援助が成功している例もある。受入研修の評価に関する今後の方向については、試験的な手法についても積極的に導入活用してみるべきではなかろうか。

帰国研修員フォローアップ事業に関して

- ① 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 のパレスチナ所長が投稿されておられるが、私もその趣旨に同感である。
- ② 帰国研修員に対して、帰国後日本での研修をどのように活用しているかを一人一人丁寧に専門的知見をもって聴取してみることは極めて有意義であり、全在外事務所において積極的に実施すべきであろう。
- ③ 従来在外事務所においては、いわゆる同窓会は行っているが、それ以上の各研修員ごとの個別の専門分野におけるフォローまでは手が届かなかった

が、最近、このフォローアップが重視され、予算措置も執られるようになった（同窓会を作って帰国研修員の組織化を図ることと、研修員に帰国後研修のアウトカムを発現させようとする事とは必ずしも同一ではない。受入研修の効果を実に発揮させるためには、そのための措置が必要であり、同窓会を作る努力をしていけばよいというものではなからう）。

- ④ いまだ緒に着いたという段階のようであるが、しかしながら、すでに始められたいくつかのソフト型フォローアップ事業の実情を見ると、在外事務所のリソース、あるいは応援団の強化という意味でも、また国内研修のアウトカムの達成という意味でも極めて優れた成果を挙げている事例が認められる。

国内機関と在外事務所の連携に関して

- ① 帰国研修員を在外事務所において貴重なリソースパーソンとして活用する取組みが進んでいるが、同様の観点から、国内 NGO に関係する在外での案件調査が、関連する在外事務所との連携の下に、現在着実に進行しているという新たな取組みについても注目される。
- ② 国内の現場と海外の現場とが直結することにより、従来見られなかった生き生きとした新たなタイプの JICA 事業が開始されたように思われる。たとえ少々規模は小さくとも、関係の方々の間において漲る新鮮な息吹は、現場主導・国民主導の若々しいエネルギーを感じさせるところであり、JICA 担当者の真剣な取組みが期待される。
- ③ 全国各地の自治体、大学、NGO その他の今後の参加者に対する参考教材の作成・活用について工夫していただきたい。また、活動の初期の段階からのビデオによる報告資料の作成等についても検討してはいかがであろうか。

技協プロジェクトにおける NGO 等との協力に関して

- ① いわゆるソフト型案件の場合には、数値を用いた定量的達成目標(アウト

カム)を設けることが難しいといわれる中で、見事にそれを事前に作成し、しかも実際に達成している事例がある。ボリビアにおける小規模農家向けの優良稲種子普及プロジェクトであるが、他の模範であり、職員研修などの教材ともなり得るものと考えられる。

- ② レシピエントである農家の営農支援の観点から、現地 NGO と協力して、マイクロクレジットの手法で原資となる優良稲種子を育種農家に貸し出し、育種農家でその苗を近隣農家に販売するとともに、成長した稲から優良稲種子を取って返還するという形で、黒字ベースで全体が回転するところまでに成功しているのは見事であった。
- ③ 更に、周辺的一般稲作農家に優良稲苗を販売するための市場の形成を目的とし、かつ、このプロジェクトをサスティナブルなものとするべく、フォローアップ活動として、現地日本大使館では草の根無償で所要の倉庫建物等の建設を行って援助をすることとしているとのことである。レシピエントのニーズを中心とした各種援助メニューの組み合わせの模範といえよう。
- ④ この種の援助案件の成功事例を見ると、NGO（日本の NGO かローカルかを問わず）と連携して実施されているものが多いことが目立つ（NGOとの連携の好事例は、中南米のほか、アフリカにおいても数多く素晴らしいものが認められる。）。特にサスティナビリティ及び透明性・アカウンタビリティの面で優れていること、更に、その援助の裨益者として、一般住民・貧困者層のレベルに、援助の最終インパクトが顕著に発現していることがその特徴として挙げられよう。

援助案件に対する専門員等による事前審査に関して

- ① 豊富な経験と知識を有する専門員をして、「見てはいけないものを見てしまった思いがする」との否定的な評価を受けている(大規模灌漑施設建設を含む)高額な農業関係援助案件が存在する。
- ② この残念な結果の発生について、当該専門員に対して、プロフェッショナルとして、このプロジェクトの計画段階で予見し得たか否か、あるいはプロ

ジェクトについて事前に賛否を問われたらどう答えたかについて問うたところ、この結果発生の予見可能性は決して否定できず、援助実施についての事前段階における自分の意見は「NO」であったであろうとのことである。

- ③ 本件に関係する開発調査や工事に携わった日本側関係者は、本件の現状について(25年確率と算定された洪水の3倍弱の大規模洪水が発生したこと、上流橋梁が破壊されたこと、大統領名の非常事態宣言が発せられたほど全国規模で被害を与えたことなどから)、「予測できない事態」であったので仕方がない旨を主張される。
- ④ 現場で、計画外の残念な結果の発生状況をつぶさに現認すると、日本の一納税者としては、現地で甚大な被害に遭っている地元住民の方々の心中を察し、やりきれない思いを禁じ難い。
- ⑤ 将来に向けて現在も、同様の悲惨な結果をもたらしかねない案件の計画が進行中である可能性もゼロとは言えない。いわゆる環境社会配慮ガイドラインの改訂版が施行されれば、このような事態の再発が防止できるように期待されるが、それも担当者の「予見能力の有無」に大きく依存することとなる模様である。
- ⑥ この種の問題に関しては、従来から慎重に対処してきたとのことであるが、例えば、予見能力の高い優秀な専門員等の活用により、従来以上に厳格に案件のアプライザルの段階で、プロフェッショナルなチェックを加える制度を、システムとして導入することなどについても検討してはいかがであろうか。

映像資料関連

ビデオによるプロジェクトの記録に関して

- ① JICAの援助プロジェクトの中には、その終了後に当該国の他の地域への普及を予定しているパイロット的なものが多い。このような場合には、現地のほかの住民などに分かりやすい教材を作成することが特に効果的であろう。

しかしながら、プロジェクト終了後の案件について現地調査をしてみると、当該国のカウンターパート機関等に、プロジェクトの普及教材が残され、それが事後も他地域への普及のために活用されているケースは少ない。

- ② 普及教材の形態は論文形式の報告書から、いわゆるガイドライン、紙芝居まで色々考えられるが、誰にでも分かりやすく情報量の豊富なビデオ映像の作成活用について検討してはいかがであろうか。

今後原則としてすべてのプロジェクトに関して、プロジェクト開始前からビデオ撮影を開始し、援助以前の状況を記録すると共に、一連の援助活動の内容及びそのアウトプット、アウトカムについてのビデオ映像記録を、現地語で現地のレシピエントを主人公とする視点で、オリジナルのものとして作り、以後英語訳、日本語訳を作るといように取り組んではいかがであろうか。

- ③ プロジェクトのPDMの作成に当たって、もしそれが可能であり、適切であると認められる場合においては、ビデオ記録資料を作成すること自体を一つの「アウトプット」として位置付けるということをマニュアル化してみてもよいのではなかろうか。

国総研の映像資料の充実活用に関して

- ① JICAの国総研のライブラリーに「映像資料」という項目分野がある。保管されている内容を仔細に見ると、その制作に計画性・戦略性が認められず、必ずしも充実しているとは言い難い。実際にFASIDなどに委託して実施されている専門家の養成研修、派遣前研修あるいは職員研修などにおいても、

この「映像資料」が直接活用されている形跡はない。

- ② 専門家や職員研修における PDM 作成のケーススタディの状況を見ると、大変良い研修が行われてはいるが、これを援助の現場に即した、より実践的なものとする事が出来るならば、更に一段と有意義なものとなるように思われる。

そのためには、先輩達の実際の援助の現場での試行錯誤、様々の苦勞、意外なところにある成功や失敗の要因等について客観性のあるビデオ映像により記録して教材化する。そして後輩達が各種の研修やあるいは自習の形で多角的に活用できるように国総研のライブラリーに整備しておくことが期待されよう。

- ③ JICA では「復興支援」が重要な援助課題の一つとして登場しているが、この実施に当たっては、安全対策が極めて重要であり、関係する職員などから、この分野での研修の充実を求める強い声も出されている。

この種の研修では他にも増して“実践的”であることが求められるところであるが、これに応えるためには、日頃から実際の被害の現場等をビデオ映像によって記録して教材化しておくというような配慮が求められる。

在外事務所、関係各部署、専門家、各種調整員、企画調査員等すべての関係者の協力の下に、国総研に「ビデオ版ナレッジ・サイト」を開設し、国別・課題別に検索が可能ないように整理されることを提案したい。

新たなビデオ資料のコンセプトに関して

- ① JICA では従来から「地球家族」のような素晴らしい広報ビデオが作成されてきた。これが主として国内の一般視聴者を対象としているのに対して、最近新たな視点からのビデオ資料の作成が始まって注目される場所である。この新たな視点の内容について提言したい。

- ② 第一は PDM に沿った筋立てによるビデオ資料の作成である。

最初に、援助開始前の状況を映像として記録しておくべきものについては、これを忘れないことが大切であろう。次いで、PDM に沿って「インプット」の段階では投入機材や人的リソース等々の記録、「アクティビティ」、「ア

アウトプット」「アウトカム」の各段階におけるカウンターパート、日本側、更に地元住民等々の（言葉や文章では表現し得ない）映像記録の作成。

その時その時の記録を事後的にPDMにそって編集しなおして作成することとなろうが、PDMはドナーコミュニティにおいては一種の共通語であるから、基本的には英語で作成して、国連やDAC、世銀、IMF等の国際機関や各国ドナーに配布して情報発信に活用すべきであろう。「援助協調」が関心を呼ぶ中で、日本の苦手とされる情報発信の分野で、一つの補助的手段となり得るであろう。

③ 第二は普及教材ビデオの作成である。

JICAプロジェクトはパイロット的なものが多い。当該国内で他地域にその活動成果を拡大するためにはビデオ教材が最適であろう。この場合において大切な着眼点は、地元住民等を主人公として彼らの言語で、具体的なアクティビティの詳細を順を追って説明してもらうことであろう。

プロジェクト地域外の住民の人々がこのビデオを見て、自分たちも同じように成果が出せるようになることが望まれる。そういう視点で作成することが大切である。

プロジェクト終了後JICAが引き上げたら後に何も残らないということが従来皆無ではなかったところであるが、このようなビデオが教材として受け継がれ、現地での経験が消えてしまうことのないよう活用されるならば、いわゆるsustainabilityの面でも効果は大きいのではなかろうか。

④ 第三は、専門家等の養成教材の作成である。

現在の専門家養成研修や派遣前研修の実情を見ると、先輩専門家達の援助実例ビデオを用いた迫力ある講義は少ない。その種のビデオが作成活用されているケースにおいても各講師個人の負担に頼っている場合が多いように思われる。JICAが組織として適切な教材を作成活用するというシステムになっていない。

自分達がこれから具体的にどのような考え方で専門家として活動すべきかをイメージできるように、参考となる実例ビデオを分野別に系統立てて作成保管活用するシステムの構築が検討されるべきであろう。

⑤ 第四は職員研修教材の作成である。

現在JICAの職員は「マネージャー」化が進んでおり、現場での「プレー

ヤー」の能力を有する者が少ない。援助における中核は「プレーヤー」であり現場でアウトカムの出せる人であるから、職員においても完全とはいえないまでも、少なくとも一つの分野ではある程度の専門的知識、援助能力を身につけて欲しいものである。採用後早期に海外の現場を直接体験することなどに加えて、援助現場の教材ビデオの作成活用は必須の課題であろう。

- ⑥ 第五はプロジェクトの終了時評価等に備えた参考資料としての作成である。

例えば、プロジェクト開始前の段階における荒廃した情景の映像があり、次に一面の青々とした森林の情景又は緑の野菜畑の映像があつて、次になぜそのように変化したのかについて現地の住民等が彼らの言葉で語る。そしてJICA関係者が何故住民がそのように力を発揮したのかについて語るというような筋立てが考えられる。

一般的に成果についての定量的な説明は困難な場合が多いが、このような映像参考資料が整えられているならば、たとえ定性的な説明であっても、十分な説得力を持つ場合が多いのではなかろうか。

援助のエクスパティーズの集積に関連して

- ① いわゆる「援助協調」問題などが広く関心を呼ぶようになる中で、改めて援助能力の問題、すなわち確実なアウトカムを出すことの出来る援助のエクスパティーズの有無、言い換えれば援助現場における国際競争力の有無が問題となりつつある。

- ② 日本は途上国を経験した先進国として援助のエクスパティーズを豊富に有していると考えられている。しかしながら、その内容が具体的に目に見えるように整理されておらず、いわば国際競争市場での認知度も潜在的な実力と比較して必ずしも高くはないと言わざるを得ない。

- ③ このようななかで、アンデス地域の国において、ほかのドナーたちから「農業分野の援助、なかでも湿潤気候地帯における稲作については日本に敵わない。日本が進めてほしい。」と言われていたとの報告を受けた。

援助協調の問題に関連して、ペーパー作りや会議での発言振りとは別次

元の問題として、援助の現場における実力の有無、あるいは誰の目にも分かる実績を示すことの大切さを物語る好事例であり、援助協調問題に対処していくに当たっての良いヒントを与えてくれているように思われた。是非その実力の内容を他ドナー達にも分かるように映像化などして、組織的に活用してほしいものと期待される。

- ④ 独立行政法人化に伴う新生 JICA の課題の一つとして、「現場での貢献を国際的に発信していくこと」が大切であると考えられるが、その一環として、国際援助コミュニティで理解されやすいように、例えば、その共通語とも言うべき“PDM”に沿って、「援助開始前の現地の状況」、「インプット」、「アクティビティ」、「アウトプット」、「インターミディエイトアウトカム」、「エンドアウトカム」の各段階のビデオ映像を作成する。しかも地元住民のようなレシピエントを主人公として、彼等の言語を主として語ってもらいながら、日本の援助のエクスパティーズを記録し、他のドナー等国際コミュニティにも発信していくことが大切であろう。
- ⑤ ジェンダーなどのMDGSテーマごとに、あるいは、マイクロクレジット、母子手帳、交番などの援助スキルごとに、世界各地で取り組まれている経験の内容を、相互に比較し、成功失敗の原因分析を組織的にシステムとして実施することも大切であろう。
- ⑥ 組織改革により設置される課題部においては、各課題チームごとに、日本のすべての援助についての、このようなビデオ等を収集するとともに、他ドナーのエクスパティーズに関するビデオ等なども収集する。それらを事業実施計画書作成の参考とするとともに、職員研修や、専門家養成研修、調整員や企画調査員の研修、各種の派遣前研修などにも国際協力総合研修所（国総研）等と協力して活用することとしてはいかがであろうか。

国際広報に関して

- ① 日本の ODA に関して、投入額についての順位の問題は別として、援助の具体的な成果などについて、被援助国民や他ドナー、国際機関などにおける認識が低いという意見は、JICA 外部は勿論、JICA 内部の人々に対するアン

ケートなどでも指摘されているところである。

- ② 一方、国総研の調査研究報告書等の海外関係機関への送付に関しては、それぞれ遺漏なく行われている旨の認識を担当者は有している模様である（いわゆる shelf knowledge の作成に終わることなく、成果を挙げていると認識している模様である。）。しかしながら、その成果は必ずしもはっきりしない。
- ③ いわゆる国際広報についてオール JICA の視点で、各部署の広報活動の成果の有無、巧拙等を含めて全体状況を十分に把握した上で、ビデオ資料の作成も含め、各資料の作成方法、配布先等について検討し、タイムリーで有効な国際情報発信のための指導調整などを行う適切な体制を設けるべきではなかろうか。

機材供与関連

機材供与に伴うスペアパーツ、消耗品等の継続的確保に関して

- ① スペアパーツや消耗品が調達できないために使用されずに放置されている機材を目撃することは決して稀なことではない。当初は当然ながら消耗品を何らかの方法で確保し得るものと思われていたのであろうが、その後その思い通りに進まなかったということであろう。しかし、そのようなケースが決して少なくないのが実態である。
- ② 実際、スペアパーツや消耗品を日本から輸入して調達するということは途上国のカウンターパートにとって決して容易なことではないという場合が少なくなかろう。一定程度の科学的知識を有するカウンターパートであるならば、消耗品の化学的成分などが明らかであれば、自分たちで手作りで作成するということが可能な場合もあろうが、非常に稀なケースであろう。
- ③ 事後の日本からの輸入の困難さなどは、事前に十分予想し得ることであるから、現地での代替品の購入可能性の有無などを含めて予め検討して計画しておくべきであろう。
- ④ 今後在外事務所への権限委譲及び在外主管案件の増加が進むなかで、機材の現地調達の促進及び事務所による各種のフォローアップの充実が期待されるところであるので、その過程において、従来から指摘されてきたこの種の問題についても解決されることが望まれる。

供与機材の処理についてのガイドラインに関して

- ① JICA の実施した一つの「フォローアップ調査－評価調査報告書」の中に次のような記述がある。

「相手国機関がどのような条件を満たせば、供与された機材を本来の目的以外に利用したり、他の政府機関や民間企業などにリース、もしくは払い下げたり

することができるのか、ある程度のガイドラインを示さないことには、当該国の様々なニーズに応えられないまま、単に倉庫に保管されることになりかねない。こっそり売却されていたということもあるかも知れない。供与機材の取り扱いについて、メンテナンス費用の捻出や多様なニーズの充足など、相手国の事情にも適うよう、償却期間を明示したガイドラインを作成して、供与時に先方政府から遵守のコミットメントを得るようにすべきである。言い換えれば、ガイドラインを抵触しない範囲であるならば、供与機材の処分について相手国の自由裁量を認めるべきであろう。ガイドラインが整備されないと、いつになったら、どういう条件下なら処分できるか判然とせず、かえって不適切な行為を招くことになる。」

- ② 技術協力プロジェクトのRDや開発調査のSWの付属文書の形態などで、ある程度のガイドラインを相互に確認しておくことが望ましいのではなかろうか。
- ③ JICA においては、コンサルタントを活用するなどして事後評価調査を実施しており、重要な指摘なども多々認められるところである。問題とすべきは、その重要な指摘が、以後の業務にどのように活かされているかという点である。立派な調査を実施したとしても、その調査結果を関係部署等に伝えるなどして以後の業務改善のために活用しないのでは、税金の無駄遣いの一つと言わざるを得ない。「フィードバック」についての組織的仕組み、いわゆる「フィードバックシステム」を具体的に構築していくことは大切なことではなかろうか。

中南米関連

「ノーアポ・キャンペーン」に関して

- ① JICA の在外事務所の中に「ノーアポ・キャンペーン」という取り組みを行っているところがある。「事務所に住民の方などのお客さんが訪ねてきたときに、事前にアポイントメントがなくとも誰かがお相手をしてお話を聞くようにしよう。」という取り組みだとのことである。
- ② 言うは易くして行うは難しのようなのであるが、続けているうちに一般庶民レベルの訪問者が増え、色々と予期せぬ効果が出てきたと言う。例えば、
 - A) いわゆる援助協調の先進国であるが、日頃から多様な地元住民と直接会話しているため、他ドナー等との会合で、現実と遊離した抽象論で議論が展開されるような場合に、自分達の知っている現地住民の実情に関する現場の生情報を提供することで、議論の軌道修正をしたり、JICA の主張を通したりすることができたということがあった。
 - B) 事務所員達が現地の方言交じりの会話に強くなった。
- ③ JICA では若い職員たちがイニシアティヴをとって、「サービスアップキャンペーン」という一種の職場改善活動を進めているが、その在外事務所における模範事例の一つであり、いわゆる「現場主義」にも通ずる好事例と言えるのではなかろうか。もちろん在外事務所には、それぞれ個別の条件等があることから、どこでも採用が可能ということではないが、それぞれの特殊事情等を踏まえつつ、若い人々の伸び伸びとした創意工夫を励まして、斬新で活力のある組織作りに取り組んでいただきたい。

農業プロジェクトのフォローアップに関して

- ① 小規模農業者を対象とした持続的な営農技術に関する援助が順調に進行している事例をエルサルバドルで視察することができた。そこで、この援助案件自体の持続性をいかに確保するかが極めて重要な問題となっていることが判明した。

- ② 極めて模範的な専門家がおられたことが、このプロジェクトのここまでの成功の鍵であったと思われる。すなわち、技術サプライヤー型ではなく、現地の農家に入って実地に「やって見せる」実証型、ないしはトラブルシューター型とでも称すべき実力を有し、更に実地の営農センスを有する行動派のヴェテラン専門家が指導していることも大きな一因となって、現地プロジェクト農家の中に、所得が倍増し生計を維持し得るようになったと思われる小規模自立農家の芽がいくつか生まれつつあるというのが現在の段階であると認められる。
- ③ 農業の場合、中でも営農・自立までを視野に入れた案件の場合には、援助期間が5年程度では短かすぎるケースが多いようである。大使館との協力の下、NGOとの連携を含め、何らかのフォローアップが期待される。

アマゾンの環境保全のための日系人リソースの活用について

- ① 日本から南米へ移民された皆さんが苦勞し確立された農業の一分野として、多種多様な野菜生産の成功定着が挙げられよう。また、それらを中心とする単位面積当たりの収量の多い効率性のよい農業が日系人農業の特徴となっているといえよう。
- ② 現在アマゾンの森林資源を保護しつつ貧困対策を推進するために改めて、日系人の蓄積してきた効率性のよい農業のノウハウが注目されているとのことである。
- ③ 新たな視点から、JICAとしても、この貴重な援助リソースの活用について真剣に検討すべきではなかろうか。

日系人の援助リソースとしての活用に関して ～日本人にできないことが日系人にはできるのでは～

- ① 日系ブラジル人専門家の第三国派遣が活発に行われ、大きな成果を挙げて

いる。派遣された方々にお話を伺うと、かつて自分たちが JICA を含む日本政府に支援してもらったことへの恩返しの気持ちを、次なる途上国に対する支援の形で表わしたい、そのための経済的負担などは甘受したいというような声があった。

- ② 現在約 30 人の派遣枠に対して 600 人以上の農業、医療など様々な分野での専門的知識を有する方々が申請されておられるとのことである。派遣枠を拡大する余地はないのであろうか。検討を期待する。
- ③ またブラジル以外の国を含めて、日系人の方々が当該地域で長年に亘って苦勞・工夫されてきた貴重な知識・経験を現場の専門的援助リソースとして、現地国内研修や各種プロジェクトに参加していただくことにより活用してはいかがであらうか。
- ④ いわゆる南南協力は、レシピエントのエンパワーメントを途上国の皆さんと一体となって進める、JICAらしい取組みの一つと、多くの国々の関係者から高く評価されているところである。今後各地において、援助の対象や内容が一層複雑困難化する中で、日系人の活用に限らず、今迄長年に亘り様々な地域国々で実施されてきた南南協力の分野での経験や知見を集積し、更に有効に活用する方法について、多くの国々のカウンターパートとともに工夫を重ねていただくことを期待する。

日系ブラジル少年問題に関して

- ① 在日外国人犯罪少年の中に日系ブラジル少年の占める割合が高いといわれている。ブラジル社会で立派な活躍をしておられる多くの日系人の方々にとって大変残念で由々しい事柄であらう。
- ② 幸い外務省もこの問題についてシンポジウムを開催されたり、関連自治体の方々も真剣な取り組みを開始されておられるので事態は改善されていくものと期待される。
- ③ この問題を考える場合に一つの重要な視点は、当該少年たち自身の声、要

望を十分に聞くこと、そして、当該少年たち自身の前向きなエネルギーを引き出し、何らかの活躍の場を設けるということにあるのではないかと考える。すなわち、当該少年たちを主人公として事態の改善を図るという視点である。

- ④ JICA の国内機関においても、地域の方々と協力して取組みを開始している例があるが、今後一層、知恵を絞って何らかのスキームを活用し、当該少年たちをサポートする活動を工夫していただきたい。

安全対策クラーク地域会議に関して

- ① 安全対策が従来にも増して重視されるようになる中で、安全対策クラークの設置が順調に進んでいる。しかしながら、現地において直接面談してみると、各人の力量、経験などが必ずしも十分とは言い難いケースも認められる（東京本部への報告書作成のようなことは上手でも、現地で日常的に JICA 関係者の安全確保のために地道に動き回るといったような実質的な活動能力が十分でない者も存在する。）。
- ② そのような状況の下で、最近周辺諸国事務所の安全対策クラークが地域的に会合し、東京本部からの担当者の出席の下、意見や経験の交流がなされるようになった（東京本部でも会議が開催された。）。
- ③ このような会議が開催されたことによって出席者は、自分たちが東京本部を中心とする組織全体の中で重要視されているとの認識を持つと共に、他の優れた活動などに接して、中には自分もウカウカできないという感想を持った者がいるとのことである。今後とも会議の充実が期待される。