

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 庵原 宏義

はじめに

平成15年10月、独立行政法人として再出発した国際協力機構は、中期目標の達成を目指し、業務運営の効率化、業務の質の向上に向けて努力を継続している。

JICA 事業は「開発途上地域への国際協力」という業務の特殊性から、改革への取り組みは決して平坦かつ容易ではないが、平成16年3月、JICA 改革プラン、平成17年3月に JICA 改革2次プランをそれぞれ発表し、中期目標達成を目指して改革への道程を一步一步着実に歩んでいる。

このような改善努力を評価すると共に、ここに独立行政法人通則法第9条第5項の規定に基づき監事意見を提出する。

目 次

I	現場主義と案件形成段階における業務の迅速化	1
1	現状と課題について	1
提案1	新規案件の検討は在外を主体として一本化する。	2
提案2	事前評価（Ex-ante Evaluation）など計画策定のための作業は可能な限り前倒しする。	2
II	現場主義と機材調達	4
1	現状と経緯について	4
2	現地調達の本格実施	8
提案1	調達企業登録制度の確立と市場調査など現地調達体制の整備	8
提案2	中小事務所の調達業務体制強化	8
提案3	調達部の機材調達に関する役割・機能の再構築	9
III	研修員受入事業（集団研修コース）の改善について	10
1	現状と経緯について	10
2	成果と課題	10
3	改善への取り組み	11
4	集団研修の改善に向けた提案	14
提案1	「集団研修の質の向上」には在外事務所の関与強化が重要	14
提案2	集団研修のサブスタンス（研修内容など）に対する課題部の関与強化	16
提案3	課題対応型モデルコースの試行	17
提案4	委託先との関係改善	17
提案5	集団コース概要書の改善について	18
IV	青年海外協力隊派遣事業について	19
	課題1. 応募者数の減少と募集方法などの工夫	19
提案1	海外ボランティア活動の趣旨を踏まえ、ボランティア意欲を鼓舞するような「テーマ」・「開発課題」を設定して、その枠組みの中で「職種・専門分野」の募集を行うこととする。	20

提案 2	募集のためのターゲット絞込み	21
提案 3	協力隊広報誌について	22
課題 2	開発課題における「協力隊活動」の位置付けと、在外事務所体制整備	22
提案 4	協力隊活動を可能な範囲で開発課題プログラムの中で位置付ける。そのため在外事務所の体制整備を図る。	23
課題 3	： 隊員に対する安全対策、セクハラ対策、メンタルケアなど	23
提案 5	要請背景調査での安全性確認重視（安全対策を講じた上での候補任地の決定／治安情勢などが急変した場合の新たな安全措置の是正の検討）	24
提案 6	メンタルケア、ハラスメント対策	25
V	南関東直下型地震対策について	27
提案	非常時対応マニュアル、緊急時ハレーションルーム、机上シミュレーション等	28

I 現場主義と案件形成段階における業務の迅速化

1 現状と課題について

平成16年度は8事務所による在外主管を試行し、平成17年4月から中小規模事務所を含め30事務所による本格実施を予定し、現場主義の下、在外強化を進めている。

主要な事務所においては、平成16年度在外主管案件が増大し、小規模案件、特にローカルリソースを活用する事業、フォローアップ事業あるいは機材調達などは以前と比べると実施の迅速化は図られており、在外への業務委譲が順調に進展していると評価している。

一方、本邦調達（コンサルタント契約）となる開発調査案件などは、要望調査（要請受理）から案件実施に至るまでに、通常約1年はかかっているし、専門家・機材・研修員の受け入れなどが含まれる旧プロジェクト方式技術協力では案件選定と事前の検討に1年半から2年程度かけているのが実情である。先方政府関係者・援助関係者から、「日本の援助はいったん約束されれば確実に実行され、成果を着実に挙げるが、援助全般に関し、予測性に乏しく、また事業開始時のスピードが遅い。」との指摘を何度か聞いた。

開発途上国は経済・社会情勢が流動的であり、時には経済・財政の激しい変動や大きな災害や紛争などが発生しやすく、また、実施責任者が突然交代するケースや政策が簡単に変更されることも多い。その結果、途上国のニーズあるいはプロジェクトの優先順位が変わってしまうケースがしばしば起きてしまう。日本側の反応が遅れたため、他のドナーの支援が決定してしまったケースや案件立ち上げの遅れから、先方政府の当該事業予算（ローカルコスト）が他事業へ流用されてしまったケースもある。もとより、十分な検討なしに拙速に案件を開始することは問題を残すことになるだろうが、一方、援助の効果を念頭に置くと、タイミングとスピードが重要なファクターであることも忘れてはならないであろう。

平成16年度の場合、統一要望調査は5月末発出され、その回答の受理は8月～11月、その後在外事務所・ODAタスクフォースでの検討を得て、本邦に送付される。本部の地域部・課題部で、開発課題としてのプライオリティ、案件の熟度、妥当性、技術的事項、国内リソース供給の可能性、予算措置など十分な検討を加えた上でJICA案を作成し、政府レベルでの検討を経て正式に案件が採択され、外交ルートにより先方政府へ正式回答（早期通報1月4日、技術協力案件の全体通報3月25日）が行われるという一連の手續

きで案件が決定される。また案件決定後、JICA は事前調査・長期調査員を派遣するなど、数ヶ月かけて協力内容を固め、先方政府と実施協議を行った上で R/D（合意議事録）・SW（実施細則）を締結して、専門家・コンサルタントの派遣や機材の供与が動き出す仕組みである。

JICA が実施する「案件形成」、「要望調査」、「事前調査」、「計画策定作業」の各段階での業務について、現場主義と成果重視の観点から、業務の重複化を可能な限り避け、スピード化・簡素化を一層図る必要がある。

この点、インド洋津波災害に対する JICA の緊急援助対応は、本部主管であるにもかかわらず、実に素早かった。災害発生の翌日から次々と緊急援助隊が被災地に向けて出発し、現地で医療活動などを行うと共に、緊急開発調査を実施するなど、他の援助機関に先がけて、多大な成果を収めた。緊急援助は、通常の技術協力案件の実施手順とは異なるため、業務改善の参考とはならないが、スピードを重視する業務姿勢には大いに学ぶべきところがある。

〔参考〕なお、緊急性の高い技術協力案件について、平成 17 年第 1 四半期末を目途に「ファスト・トラック」制度が導入されることになった点は評価される。

提案 1 新規案件の検討は在外を主体として一本化する。

在外と本部で 2 度にわたって行われている JICA 内部の案件検討（要望調査関連）を「在外を主体とした在外・本部共同の作業」として内容を充実し、一度の検討作業（但し、予算面の検討・省庁調整に関わる事項を除く）にまとめ、業務の迅速化を図ることが望ましい。

提案 2 事前評価（Ex-ante Evaluation）など計画策定のための作業は可能な限り前倒しする。

本部の支援を得つつ、在外事務所が主体となって、案件選定の早い段階から、事前調査など計画策定のための作業を同時並行的に進め、できる限り事前準備期間を短縮する努力が望まれる。これまでは、採択案件を先方政府へ正式通報した以降、JICA は事前評価のための調査と援助実施の準備を開始していたため、事前調査など事前の準備は翌年度にならざるを得ず、プロジェクトは要請受理後 1 年半から 2 年経過後にスタートする要因となっている。

〔案件検討の迅速化が可能な根拠などについて〕

- (1) JICA（本部、在外）の案件選定に関する主要な役割は、政府の案件決定に必要な判断材料を提供し、案件選定を促進することにある。従って、大切なことは案件内容、援助効果、要請の背景、サステナビリティなどの十分な検討であり、在外と本部の2段階にわたる案件審査が必ずしも必要なわけではない。
- (2) ODAタスクフォース（各在外事務所も参加）、現地政策協議で十分協議した詳細な国別事業実施計画（開発課題と援助重点分野の分析を含む）を既に作成しており、さらにODAタスクフォースが国別の暫定ローリングプラン（複数年度にまたがる要望調査案件の予備的リスト）をとりまとめているところも増えつつある。ODAタスクフォース・在外事務所の案件形成の能力、スクリーニング段階での案件検討の精度は年々向上している。
- (3) 在外事務所で十分に持ち合わせていないノウ・ハウ（例えば、技術的事項、本邦リソースの活用、予算面の検討など）については、本部より①メールによる情報伝達、②TV会議、③国・課題別計画策定経費を活用した調査、等の手段を通じて適宜在外事務所を支援することが可能である。従って、要望調査回答案を在外事務所が途上国政府から入手した最初の段階から優良候補案件について、本部は「採択されないこともあり得る」との前提に立ち、附帯業務の一部として在外での検討に参加し、在外での案件の精査・検討を支援することにより、新規案件に関する在外事務所案（ほぼイコール JICA 案）を策定することが十分可能である。
- 特に翌年4月以降直ちに実施が望まれる優良案件、または既に暫定ローリングプランに掲載されている成熟度の高い案件については、在外事務所を含む現地 ODA タスクフォースが案件選定を行う段階で、本部の検討結果・コメントを在外に可及的速やかに伝え、また内容が不十分な場合は、テレビ会議の開催、調査チームの派遣などを行って案件内容を精査し、年度内に案件のアプレイザル（事前評価）がほぼ出来あがるように準備しておくことも可能である。
- （注：これまでは案件決定後（翌年度4月以降）に計画策定にかかる調査を開始し、更に4～6ヶ月間かけて、JICAの協力内容を確定し事前評価を行っていたが、事前評価の際、必要な案件内容の検討と妥当性調査は案件選定のための調査と共通する内容が多く、形式にとらわれなければ、予備的な計画策定のための一部調査を案件選定段階に前倒しして行い、計画策定作業期間を半分程度に短縮することは可能。）

Ⅱ 現場主義と機材調達

1 現状と経緯について

従来、JICA では、主要な技術協力関連機材は本邦調達を原則とし、現地調達が望ましいケースに限って現地調達を認める制度で機材調達が行われていたが、平成 15 年 10 月、独立行政法人への移行を契機に、現場主義の観点から、これまでの透明性、公正性、競争性を念頭に置いた調達方式に加えて、迅速性、成果重視に配慮した執行が求められることとなり、在外事務所による現地調達をこれまで以上に重視する方針が打ち出された。

調達部では、上記方針に沿って在外事務所を主たる現地調達機関とすべく、平成 16 年度は、現地調達実績の多い 17 の在外事務所を中心に「現地調達に係る任国内規程」の制定、「見積競争方式」の普及、調達に関する研修の強化、巡回指導調査団の派遣、ヘルプデスクの設置等実施体制の整備を進め、制度作り、体制整備を行うと共に、主要な 12 箇所の契約担当役事務所等（インドネシア、フィリピン、中国、ベトナム、タイ、マレーシア、カンボジア、バングラデシュ、ケニア、セネガル、南アフリカ、メキシコ）を選定し、供与機材案件（2500万円未満）の調達権限を当該事務所に委譲し現地調達を試行した。

平成 16 年 1 月～17 年 2 月にかけてインドネシア、タイ、バングラデシュ、ケニアの 4 主要事務所の海外監査を実施し、現地調達の進捗状況を調査したところ下表のとおりであり、各事務所における現地調達比率は平成 14 年度、15 年度、16 年度と着実に上昇していた。調達分野における現場主義は、量から質の向上に向けて概ね順調に進んでいると言える。

また、近年、技術協力プロジェクトの内容がハード型（機材重視）からソフト型（人間開発、適正技術重視）に移行しつつあることから、機材調達総額（現地調達額、本邦調達額を含め）は減少傾向を示していた。

現地調達比率の推移

【実績額】

単位：千円

区分	平成 14 年度		平成 15 年度		平成 16 年度（暫定値）	
	現地調達	本邦調達	現地調達	本邦調達	現地調達	本邦調達
全体	4,137,266	3,828,651	3,393,116	2,303,349	3,396,530	1,373,457
タイ	202,352	211,432	131,872	2,085	137,335	0
インドネシア	326,903	96,486	158,993	55,698	155,232	20,780
ケニア	127,194	18,669	220,973	17,210	123,879	0
バングラデシュ	11,545	0	38,286	55,657	14,782	0

（注：契約 200 万円以上、ユニセフ調達は除く。）

【比率】

区分	平成 14 年度		平成 15 年度		平成 16 年度（暫定値）	
	現地調達	本邦調達	現地調達	本邦調達	現地調達	本邦調達
全体	52%	48%	60%	40%	71%	29%
タイ	49%	51%	98%	2%	100%	0%
インドネシア	77%	23%	74%	26%	88%	12%
ケニア	87%	13%	93%	7%	100%	0%
バングラデシュ	100%	0%	41%	59%	100%	0%

現地調達においてまず求められるのは、透明性・公正性・競争性であるが、この点に関し、国連調達専門機関である UNOPS（国連プロジェクト・サービス機関）のガイドラインと J I C A の現地調達ガイドラインを比較したところ、下表のとおりである。

現地調達（透明性・競争性・公正性）に関する JICA と UNOPS の比較

	区分	J I C A	U N O P S
透明性	事前公表（公告）	予定価格が 1 千万円以上の入札・見積競争案件	100,000 米ドル以上の一般競争入札（国際見積競争）案件
	結果の公表	契約価格が 1 千万円以上の入札・見積競争案件	100,000 米ドル以上の入札（国際見積競争）案件
競争性	見積合せ	500 万円以下	2,500 米ドル以下
	見積競争・見積合せ	500 万円～1 千万円以下	現地指名見積競争 2,500～30,000 米ドル
			国際指名見積競争 30,000～100,000 米ドル
	入札・見積競争	1 千万円～2 千 5 百万円以下	国際見積競争 100,000 米ドル以上 （本部調達諮問委員会での承認）
入札	2 千 5 百万円以上（本部の事前承認）		
公正性	応札資格など	登録制度	事前資格審査
			関心表明 30,000 米ドル以上
	契約書など	200 万円以上	売買指示書 2,500 米ドル以上
	前払・銀行保証	前払：50%、（上限） 銀行保証取付け	前払：20%、 50,000 米ドル以上で銀行保証取付け

- 注： 1. 本部が作成している現地調達ガイドラインによる比較
 2. 見積競争：郵送・ファクスによる入札のこと。
 3. 入札：応札者の立会いの下に行われる入札のこと。

両ガイドラインを比較すると、

- 1) 透明性（事前公表、結果の公表）の点では特に相違は見られない。
 - 2) 競争性に関しては、2 点につき相違が見られた。
 - (1) UNOPS は、国際機関として 3 万ドル（約 330 万円）以上の案件に国際見積り競争を導入しているが、JICA は、登録された現地企業に限定（指名競争）している。
 - (2) また、UNOPS は見積合せ（随意契約）の上限は 2 千 5 百ドル（約 27 万円）に対し、JICA の場合は 5 百万円以下としている。
- （注：調達部によれば、事務の合理化の観点から、会計規程第 36 条第 5 号による随意契約の上限額（5 百万円）を見積合せの上限額として採用

したとのことであった。)

- 3) 公正性に関しては、UNOPS は応札資格に関し、案件ごとに関心表明と事前資格審査を行っているのに対し、JICA は登録制度を採用している。
なお、契約書、前払い、銀行保証の点は基本的な違いはない。

調達部は透明性、競争性、公正性を担保しつつ、二国間援助の実施機関としての特徴を活かしつつ、業務の迅速性・事務の合理化を考慮し、上記ガイドラインを作成したものであり、国際スタンダードとも言える UNOPS のガイドラインと大筋で類似していると言える。

相違の見られた点について検討すると、

- 1) UNOPS は国際機関としてアンタイドによる国際競争を導入しているが、JICA は2国間援助実施機関であり、機材のアフターケアやフォローアップの点も考慮し、現地企業からの調達（LDC アンタイド）を原則としている。現地企業間で十分な競争が担保出来ていれば、当面問題はないが、DAC において調達のタイド問題が議論されているので、今後の政策課題として議論が浮上してくる可能性はある。
- 2) 5百万円以下の随意契約（見積合せ）は、海外で行う契約の場合、JICA の会計規程により認められている。しかしながら現地調達企業の競争を可能な限り促し、コストの軽減を図ることが望ましく、「規程の上限」以下の調達案件であっても、出来る限り見積競争方式を導入し、随意契約を少なくするよう在外事務所を指導していくことが求められる。
- 3) また調達企業の登録については、(1) 途上国の商習慣が異なるケースがあること (2) 信用力のある調達業者が少ないこと、(3) 関心表明と事前資格審査を採用すると調達事務量の増大を招き、迅速性に欠けてしまうこと、(4) 在外事務所の調達スタッフが限られていること、などの点を考慮すると公正性、競争性、効率性の点で、当面妥当な制度といえる。

2 現地調達の本格実施

JICA では現地調達をさらに推進するため、平成 17 年度 4 月以降、平成 16 年度に試行した 12 の主要事務所に加え、体制、マンパワー、制度が十分でない中小事務所も含めて本格的に現地調達を実施することとしているが、調達の実績・経験に乏しい中小事務所もあり、それらに対するサポートシステムの強化、事務所の調達能力の向上に十分留意することが肝要である。

提案 1 調達企業登録制度の確立と市場調査など現地調達体制の整備

経済活動が活発でない後発の途上国（アフリカ、大洋州、アジアの最貧国など）において、適正、特に、公正性と競争性を念頭に置いた調達業務を実施するに際し、担当者が最も苦勞している点の 1 つは、国際的な取引に精通し、かつ信用できる企業数が限られていること、調達企業に関する情報が不足している（言語の問題などのため情報が入手しにくい。）ことである。

これらに対処するためには、現地の調達に精通したコンサルタント等による「調達企業に関する市場調査」を実施し、かつ現地政府（公的機関）の調達企業リストを入手するなどして、できる限り多くの信用できる調達企業のリストを作成することが肝要である。（注：調達部は企業情報整備調査を H15 年度より実施中。）

具体的事例として、ケニア事務所やセネガル事務所では、本格的な現地調達を実施するに先立ち、UNOPS（国連プロジェクト・サービス機関）に「現地調達機能強化に向けたコンサルティング業務」を委託し、①適格企業リスト（ロスター）の作成、②調達手続きなどに関するアドバイス、③担当者に対する研修などを実施し、総合的な現地調達体制の整備を図ってきている。これは一つの参考事例となろう。今後、中小の在外事務所においても「調達企業に関する市場調査」を実施し信用できる企業の発掘に努め、適格企業リストをまず作成することが競争性・透明性・公正性の観点から肝要である。

また適格企業リストは、調達企業の登録制度を作る際の基本的な資料として、将来活用されることになる。

提案 2 中小事務所の調達業務体制強化

所員数が 1～3 人の在外事務所（ナショナルスタッフ、周辺要員を含めると 10 人程度）でかつ調達業務に不慣れな所員が担当者とならざるを得ない中小の事務所も多い。そのような事務所では、担当者が一人で事実上全ての調達手続きを実施しがちとなるが、そのような体制が長期化すると、調達手続き上、透明性、公平性に問題を生じる恐れなしとしない。

調達事務には、機材の仕様決定、入札方法の決定、予定価格の設定、公示、入札立会い、契約書作成、機材の納入と検査などの手続きがあるが、それらを担当する所員（調整員、ナショナルスタッフも含める）は、相互牽制の視点から少なくとも2人～3人以上が関わることを望ましく、事務所内の相互牽制機能が十分発揮される体制としておくことが肝要である。

ナショナルスタッフが調達の最前線の業務を担当しているケースも多いが、各種調達・会計規程の英文化と調達業務研修（英語）が不可欠であり、少なくとも3～5年に一度の頻度で調達実務研修を繰り返し実施する必要がある。

50を超える在外事務所の調達事務のチェック（監査）は容易ではない。平成16年度、試行的に調達指導調査をパキスタン事務所で実施し、現地調達の適正化に努めているが、今後このような調達指導調査を増加させると共に、少なくとも3～5年に1度は契約結果の事後監査（調達部、経理部、監査部門など）を実施し、規定やルールは遵守されているか、契約相手方が固定していないか、契約金額に異常値がないか、契約上のトラブルが発生していないかなどをチェックする仕組みを作っておくことが望まれる。

また商習慣の違いから契約上のトラブルも発生しやすいところ、事務所内の法務部門強化もあわせて検討すべきであろう。

提案3 調達部の機材調達に関する役割・機能の再構築

年間の調達総額の減少に加え、調達実務のかなりな部分が在外事務所に移管されつつあり、本部調達額が大幅に減少している。

本部にある調達部の機材調達に関する役割・機能は機材調達実務から在外事務所の支援、ガイドラインの改定、および現地対応が困難な機材案件の本部調達へと移行しつつあり、それに対応した調達部機材担当部局の“少数精鋭な体制”作りが求められよう。

Ⅲ 研修員受入事業（集団研修コース）の改善について

1 現状と経緯について

研修員受入事業は、国内事業部所管の下、18の国内機関（国際センターなど）の業務として行われており、毎年約8千人の途上国研修員（技術者、行政官、研究者、教育者など）が来日している。国内機関は、集団コースの場合、テーマ別に10名から20名の研修員を受け入れ、専門機関に研修カリキュラムの実施を委託（一部直営のコースあり）すると共に、研修員の来日から帰国までの研修・生活のすべてを主たる業務範囲としている。

本事業は昭和29年以来、最も基本的かつ重要な JICA 技術協カスキームの一つとして実施されており、これまでに受け入れた研修員の総数は約28万人に及んでいる。

JICA の技術協力事業は、通常、「途上国」を現場として実施されるが、集団研修コース等の研修員受入れは、「本邦」を活動の現場としている点に特色がある。そのため、日本の発展した社会を理解しつつ、日本の技術・制度を学ぶという利点がある一方、集団研修（カウンターパート研修は除く）は、単独スキームの技術移転型技術協力として、途上国現場で行われている他事業と殆ど接点を持たずに、実施されてきた経緯がある。

また、研修員の帰国後は、同窓会支援・文献供与などの事業をフォローアップとして実施している。

平成 15・16 年度の集団研修（地域別研修を含む）の予算と実績は次のとおり。

年度	予算	コース数	受入人数
15年度	10,947,309 千円	487	4543 人
16年度	10,471,613 千円	481	4,581 人

2 成果と課題

集団研修は、開発途上諸国から来日した多くの研修員が日本社会で知識と技術を学び、かつ研修員同士も広く情報や意見を交換し交流を深めることが可能な技術協力事業として、これまで次のような成果を挙げてきている。

- ① 日本の有する行政・制度・技術と発展の経験を途上国に伝え、途上国の発展、特に人材開発に貢献した。
- ② グローバルイシューなど国際社会の重要課題について幅広い知識を共有してきた。（副産物として、途上国の関連情報を日本に蓄積できるメリットもある。）

- ③ わが国専門機関および研修参加者（専門家グループ）のネットワーク作りが拡充した。
- ④ 国内に蓄積された貴重な資源（人材、施設）を活用し、最新の情報・知識・技術を途上国に移転してきた。
- ⑤ 中央アジア・東欧など新興独立国への協力の糸口として、また、イラク・アフガニスタン・東チモールなど治安が安定せず、現場での技術協力が困難な国への協力の手段として、本邦研修を実施し、成果を挙げてきた。
- ⑥ その他、途上国に多くの知日派・親日家を育成して来たとし、本邦では、地域の国際化と国際交流の面で大きな貢献をしている。

このような成果が認められる一方、現場主義、成果重視、効果・効率の視点で見ると、本邦研修にはその仕組み上、次のような弱点も見受けられる。

- ① 日本と途上国の技術格差が大きすぎ、開発援助の視点に立つと、途上国ニーズに合った適正技術、実践的な技術を本邦では指導しにくい。
- ② 日本での研修成果が、個人の能力向上で止まってしまい、研修員の帰国後、途上国社会にどのような具体的な成果・インパクトをもたらしたか評価が明確にならない。
- ③ 研修コスト（滞在費・渡航費・研修費など）が現地研修・第三国研修と比べると割高である。

3 改善への取り組み

（1）研修改善タスクフォース

国内事業部では、平成16年5月に研修改善タスクフォースを設置し、上記①、②のウィークポイントを途上国現場重視の視点に立って如何に克服するかをテーマに集団研修のあり方・再編などの検討を開始した。

同タスクフォースの改革方針の4本柱は、以下のとおりである。

- ① プロジェクト事業と密接に関係する研修については、研修予算をプロジェクト本体の予算と統合し、一体として運用する。
- ② 集団研修は、途上国のニーズに適応する課題別コースに再編し、スクラップ&ビルドを進める。また、課題別要望調査への組入れ、各国技術協力プログラムとのリンケージを意識した要望案件の選定が行われる環境を整備する。
- ③ 途上国ニーズに対応した国内受入機関を発掘・整備すると共に、データベースを構築し、現場ニーズと受入先の研修能力とのマッチング機能を強化する。
- ④ 研修員受入事業を常に評価し、途上国ニーズに的確に応えられるよう改善

に努める。

(2) アンケート等による監査の実施

平成16年度から検討を進めてきた国内事業部の改善の方向は妥当であり、平成17年度においてこの改革が着実に実行に移され、具体的な成果を挙げる事が期待される。

平成16年10月～12月の時点では、積極的に改革を進めているグループ(JICA 東京)が見られる一方、他の国内機関では、改善の必要性や方向は理解できても、具体的な対応方針が判然とせず、各国内機関の業務範囲を超えるような課題が多かったため、どのように対応すべきか当惑している担当者も多く見られた。その後、国内事業部ではワークショップなど各種会議を開催し、情報共有化を繰り返し図ったこともあり、改善の必要性は担当レベルまで徐々に浸透し始めている。

このような背景の中で、現場レベルの「研修業務の実態」と「改革への意識」を把握するために、監事監査の一環として、平成16年12月から平成17年1月にかけて各国内機関の研修担当者向けのアンケート調査(16機関から回答入手)とヒアリング(JICA 東京、JICA 横浜、JICA 札幌)を実施した。

(3) アンケート調査結果

アンケート調査によれば、集団研修の抱える課題と業務上の問題について、多くの担当者は次のような意見を有していた。

- ① 途上国といっても発展段階は異なり、社会や経済の状況も様々であるし、また各集団研修へ応募した研修員の個人差や関心の度合いも異なることため、研修内容やカリキュラムが総花的になりがちである。研修目的を明確にし、研修適格者を厳正に選考し、成果主義に基づき、研修内容とカリキュラムを一層充実させる必要がある。(8割以上)
- ② 担当者は研修終了時に評価会を実施し、研修員の能力向上(研修の成果)に関する評価を行っているが、研修員が帰国後、その研修成果をどのように活用し、社会の改善に役立っているかほとんど把握出来ていない。研修員に対する研修終了時の評価は大切であるが、それに加え、帰国した研修員が日本で習得した研修成果を通じて、どのように途上国の組織や社会にインパクトを与えているかを評価することが重要である。(8割以上)
- ③ 国内機関の委託先への依存度が高い場合、研修内容は「日本の技術と行政の紹介」が中心となり、途上国ニーズへの対応が不足しがちである。また、長年研修を委託しているケースでは、研修内容と研修方法にマンネリ化傾向が見られる。(約6割)

- ④ 集団研修は他の技術協力プログラムに比べ、開発課題の解決に向けた戦略性に乏しい。他プログラムとの連携も少なく、相乗効果を発揮されていない。(約3割)
 - ⑤ 事務処理・研修員対応などの日常業務・ロジ業務が中心(約5割の担当者は、業務の70%以上が事務処理などのロジ)、業務量の多さゆえ、新規案件の開拓、研修カリキュラム向上、帰国研修員のフォローアップなど質の改善・向上に結びつく業務に当てる時間が十分に持てない。
- (注： 数年前までは国内機関の大部分の研修担当者は10～15の集団コースとカウンターパート研修(合計200～400名の研修員)の実務を担当し、ロジ業務が中心となっていた。しかし、その後、一部のセンターで、ロジ業務のアウトソーシングを積極的に進めた結果、コース目的の絞込み、カリキュラムの改善などに十分な時間を割けられるようになり、コンテンツ開発、アクションプランのカリキュラム導入など研修内容の改善に向けた取り組みが進捗し始めている。)
- ⑥ 予算の減少に伴い、研修委託を合理化し、経費の切り詰めなどを進めてきた結果、研修委託先と国内機関との関係はかなりギクシャクしてきており、担当者が業務遂行上最も苦勞しているのは、委託先(省庁を含む)との信頼関係の維持であった。(7割)

また、担当者が現状打破に向けて最も力を入れている業務は、成果主義の視点に立った研修内容の充実、すなわち研修評価の向上である。次にアクションプランのカリキュラムへの導入であり、さらに、研修員選考過程の改善とカリキュラムの改善である。また将来はフォローアップに力を注ぎ、研修の成果が途上国社会に反映される仕組みを作りたいとの期待が多く、担当者から聞かれた。

アンケート調査によれば、「研修員によるアクションプランの作成」をカリキュラムへ組み入れ、開発援助を重視した研修コースの事例も散見されたが、内容として十分でないものや、「実現性に乏しい机上プラン」のケースが多く、いまだ試行錯誤を繰り返している段階であるとのコメントが寄せられた。とりあえず導入を試みたものの、アクションプランに対する指導方法やフォローアップの仕組み(予算手当て、在外での支援)が十分出来上がっていないため、成果を幅広く挙げるには至っていないようだ。

【注:アクションプランが途上国で実現した事例としては、女性と農村開発コースに参加したマリ研修員が、帰国後農村自立センターを設立したケースの他、日本で習得した研修内容に基づき帰国後、セミナー・ワークショップを開催したケースが数例挙げられていた。】

以上の点が、研修現場の担当者が集団研修について抱えている問題意識である。各国内機関と研修担当の悩みは、上記課題の大部分が自分たち自身で対応できる所掌範囲を超えていることであり、今回の集団研修の改善に当たって、関係課題部・在外事務所などの支援が非常に重要と考えている点であった。

4 集団研修の改善に向けた提案

提案1 「集団研修の質の向上」には在外事務所の関与強化が重要

研修員受入業務は、在外では主としてナショナルスタッフが担当し、「研修員送り出し手続き」「派遣前オリエンテーション」「同窓会活動支援」を中心に行われている。在外監査ヒアリングの結果、在外事務所は、研修関連業務を手続き中心の業務と考えているところが多かった。今後は成果重視の視点から「集団研修の効果」、「研修成果のインパクト」について一層強く認識することが重要との印象を受けた。

集団研修の「具体的成果」を明確にするには、事務所が作成した国別事業実施計画の「開発課題プログラム」の中に「本邦研修」を位置付け、研修による成果を明示する必要がある。また本邦研修単独では具体的な成果を明示しにくい場合もあろうが、他の技術協力プログラムとリンケージさせ、開発課題プログラムの中で相乗効果を期待できるように案件を形成とすべきであろう。事務所内の業務体制は、そのような案件の形成と実施が可能となるよう整備しておくことが望ましい。また在外事務所の研修業務に対する役割として、適格な研修員が選定されるよう「研修員選考過程への関与」を強めること、研修員の帰国後は、研修成果が途上国に反映されるよう「フォローアップ支援」を具体的にを行うことが求められる。

そのためには平成17年度早々に実施される地域別在外事務所長会議を在外事務所の研修事業に対する意識改革の好機と捉え、「研修改革の方向」と「在外事務所の積極的な関与」の重要性を説明し、いくつかのモデルコースを作成して試行する等、平成17年度末までに、具体的な成果を挙げることが大切である。集団研修に関し、在外事務所での改善が期待される業務は次のとおりである。

具体的業務：

1. 研修員選考過程へ一層の関与

成果主義、課題対応の視点に立った研修を実施するにあたり、研修員の選考は重要である。研修の趣旨・目的・資格要件を先方政府（実施機関）に十分理解してもらった上で、年功序列的な選考や情実的な選考を避けるよう働きかけを強化すると共に、何らかの形（例えば、オブザーバー資格）

で我が方も選考に関与するか、あるいは、先方政府からできる限り複数推薦を受け、その中から適格者を選定することが望ましい。事務所は候補者から簡単なレポート（例えば、「カンントリーレポート」または「研修に対する期待と成果」など）を提出してもらい、そのレポートを検討の上、委託先・国内機関の意見（E-mail、TV 会議の活用可能）、専門家のアドバイスも聴取しつつ、複数の候補の中から適格な研修員を決定することとしてはいかがであろうか。また事務所は来日前研修員に対し、「日本の一般事情と生活」に関するオリエンテーションにとどまらず、ブリーフィングを充実して、研修員へ「研修の趣旨・目的・期待される成果」を徹底すると共に、当該開発課題に関する十分な情報を提供するなど来日前のオリエンテーション内容を充実し、研修員の「日本での研修」の成果をより確実なものとするのが期待される。

2. アクションプランの実現とソフト型フォローアップの拡充

JICA 研修は、機構法の趣旨を踏まえると「途上国の人材育成」を目指すにとどまらず、研修を受けた人が途上国社会や組織にどのようなインパクト与えたかという成果に力点をおく必要がある。その視点からすると、研修カリキュラムにおける「アクションプランの作成」は重要であり、その「アクションプラン」が帰国後どのような形で実現し、どのような成果を挙げたかを見定めることは重要である。制度や組織が未熟で予算が不十分な途上国において、優良な案件（アクションプラン）が実施もされず書類の中に埋もれたままのケースが多いと聞く。研修員の作成したアクションプランが組織や制度の改善に効果的との評価が高い場合は、その実現に向けた技術面・予算面での在外事務所（専門家などを含む）の積極的な支援を期待したい。最近予算化されたソフト型フォローアップ予算はその一助となるものと期待されている。アクションプランであっても優良案件でかつ、開発課題プログラムの中で優先順位が高いと判断されれば、技協プロジェクトとしてローリングプランの一候補案件とすることも十分可能である。

また、在外事務所が上で述べたような成果を把握し、フォローアップの実施状況（成果と教訓など）を本邦の研修関係者（国内事業部、国内機関、委託先）へフィードバックすることは、研修関係者の士気を高め、研修カリキュラムの具体的な改善に大いに役立つことになろう。

3. 集団研修に関する要望調査の充実

集団研修に関する要望調査は各年度に本邦で作成されるコース概要（Outline of Group Training Courses）を年度当初に途上国政府に正式ルートで配布し、その中から参加を希望する研修コースを途上国側が選択する方式

で実施されている。形式としてはわが方のオファー型で能動的な要請システムといえるが、先方政府の要望は傘下の省庁や実施機関の要望を単に列挙しているケースも多く、優先順位付けの理由も明快でないようだ。在外事務所では国別事業実施計画を作成しているため、それに基づき先方政府との対話を強化し、「先方実施機関より要望された研修コースの優先順位とその根拠」を開発課題プログラムの中で明確に位置付けておくことが望ましい。要望調査の適格な実施は、その後の研修員の選考、成果にも大きく影響する。特にフォローアップ重視、成果重視の視点に立つと開発課題プログラムの中で[集団研修]をどのように位置付けて置くかがアクションプランの実現に大きく影響するし、例えばアクションプランが小規模なものであっても他の技協プロジェクトとの相乗効果を期待できるなどメリットが大きい。

提案2 集団研修のサブスタンス（研修内容など）に対する課題部の関与強化

課題対応型集団研修への改編と研修内容の改善に当たっては、開発課題と研修のサブスタンスに関わる事項（下記の業務）が重要である。課題5部はそれぞれの課題に対する専門的なノウハウを持ち合わせているところ、それらのノウハウを活用した課題部の組織的関与・支援が集団研修の改善に不可欠である。関与すべき業務：

1. 各々が策定した課題別指針に基づく、課題（テーマ）ごとのニーズの把握と集団研修コースの改編についての提言と改革案の提示。（集団研修コースの新設、改廃を検討する際に有効。）、
2. 研修内容、カリキュラムの改善に向けた助言
3. カントリーレポート、アクションプランなどの発表会、評価会への参加とコメント
4. 開発課題の状況とセクター別人材リソース（講師候補）に関する情報提供

各課題部では現地事情に精通し、専門的知識を有する課題アドバイザーが配置されている。例えば、その課題アドバイザーを研修担当に指名し、研修カリキュラムの改善、カントリーレポート・アクションプラン発表会、研修評価会への積極的な参加を求めることが望ましい。課題アドバイザーの当該課題に関する講義やコメントも研修員にとって有効と思われるし、専門家や調査団で当該国へ出張することも多いので、アクションプランの実現に向けた支援も可能である。上に述べた課題部の研修への積極的な関与は、国内センターと委託先を支援するにとどまらず、当該分野の帰国研修員グループと JICA とのネットワー

クも強化され、課題部が本来業務としている案件形成や事業展開にとっても情報収集、人脈作りなどの点で極めて有効な手段となろう。

【注：2月から3月かけて実施した本部監査において各課題部の研修への関心をヒアリングしたところ、平成17年度業務移管が予定されている国別研修とカウンターパート研修への対応は検討中との回答を得たが、集団研修（国内事業部主管）への支援についてはほとんど関心を示していなかった。17年度より、農村開発部は技術審議委員会の下に研修／課題対応ユニットを設置して、JICA 筑波が主催する農業・農村開発分野の集団コースの検討会や作業チームに参加するなど集団研修への積極的な支援を開始した。】

提案3 課題対応型モデルコースの試行

在外事務所、課題部の集団研修に関する認識が十分でなく、人員が不足し、体制的にも未整備であるため、全面的な集団研修の改善には時間がかかると思われる。平成17年度において、国内事業部は在外事務所、課題部と協議の上、国内機関ごとに数モデルコースを設定し、成果を重視した課題対応型集団研修として試行することを提案する。

上記モデルコースの試行には、多くの在外事務所と担当課題部の協力が不可欠であり、国内事業部の指導力と総合調整能力に期待したい。

これまで懸案となっていた国内機関と在外事務所の連携強化については、多くの在外事務所との情報通信網が整備されつつあり、TV会議などを積極的に活用することによって、①来日前：研修員人選とオリエンテーションでの意見交換、②来日中の研修時：カントリーレポート、アクションプラン発表会、評価会への事務所担当者の参加、③帰国後：アクションプランなどフォローアップについて情報交換が容易となっている。平成17年度に試行されるモデルコースについて国内機関、在外事務所、課題部がそれぞれの立場から研修への関与を深め、本邦研修の成果が途上国で具体的に発現されるケースが増加することが期待される。

提案4 委託先との関係改善

途上国の現場ニーズを踏まえて研修目的・内容・カリキュラムを改編するには、委託先との協力が不可欠である。これまでの合理化・経費切詰でギクシャクした関係となっている委託先とは研修内容の充実について根気よく話し合い、信頼関係を再構築する必要がある。委託先は国内の専門機関であるため、専門技術では優れているが、途上国情報に不足し、現地適応技術の点で不十分であるケ

ースも多い。課題部や在外事務所の協力を得つつ、国内機関は①開発途上国の情報や人材リソース（講師）を提供する。②コンテンツ開発を共同で行ってカリキュラムを改善する。③第三国研修で補完するなど、柔軟かつ現実的な対応をすべきである。

提案5 集団コース概要書の改善について

標記概要書は毎年、英文・和文で作成され、国内事業部所管のすべての集団研修373コース（定員約3600名）の概要・基本情報（コース名実施機関、定員、所感などとコースの到達目標、内容、参加資格要件など）が分野別（例えば、教育、保健医療、水資源、運輸交通など）に記載されている。

本資料は、要望調査の回答、研修員の応募と選定などに活用することを目的として作成されており、途上国政府・実施機関・わが国政府・実施機関・委託先など JICA 研修員受け入れ事業の関係者に広く利用されている。2005年度版ではアクションプランとソフト型フォローアップを組み合わせた「ソフト型フォローアップ対応候補コース」を明示するなど様々な工夫と改善が図られている。

本資料は大変有益な資料で、幅広く関係者に配布されているが、主として分野別に整理されており、網羅的でわかりやすい一方、当該事業における JICA の方針、例えば、現在世界が抱えている主要な開発課題について JICA 研修事業がどのように取り組んでいるのか見えにくいものとなっている。例えば、人間の安全保障、平和構築と復興支援、貧困対策、MDGs、ジェンダー、津波・地震対策、アジア・アフリカ協力、援助卒業国支援などのホット・イシューを踏まえたカテゴリーで研修コースの整理をすることが望ましい。

このように整理されていると、JICA が主要な開発課題に対しどのように取り組んでいるか、またその具体的成果がどうであったかを示す点で効果が高い。

IV 青年海外協力隊派遣事業について

青年海外協力隊派遣事業は、政府ベースのボランティア事業として、開発途上国に 2,661 名の隊員を派遣（平成 17 年 1 月 31 日現在）しており、昭和 40 年発足以来、累計 26,555 名の隊員を 78 カ国に派遣するなど幅広く事業を展開している。

隊員は原則として 2 年間現場に滞在し、途上国の人々と生活を共にしながら、技術・文化・スポーツなどを指導することにより、相手国の社会的、経済的発展に協力し、これら諸国との親善と相互理解を深め、かつ日本青年の広い国際的視野の涵養に資することを目的としたユニークな事業である。本事業は JICA「草の根レベルの事業」の一つとして広く国民の間で知られている。最近、インド洋津波被害の緊急援助で、派遣中の隊員・OB 隊員が現場に強い特徴を活かし、緊急援助隊員の活動をサポートして活躍していたことが新聞で何度も報道されていた。協力隊活動の成果が国際社会に還元された一例と言えよう。

本事業を所管する青年海外協力隊事務局（以下、事務局）は、現在、協力隊事業に関する評価とインディケータについて新たな視点で検討を進める一方、新規の企画として身障者協力隊員（車椅子利用）の派遣などの取り組みも開始するなど、業務の改善を図っている。

これらの状況を踏まえつつ、平成 16 年度に実施した海外監査と本部監査において今後更に改善が必要と思われる次の 3 つの課題について、提言することとする。

- (1) 応募者数の減少傾向が見られる中、隊員の質と量を確保するため、案件発掘、募集のあり方などの点で改善・工夫が求められている。
- (2) 中期的な開発課題の視点の中でボランティア活動を位置付け、そのための事務所の体制整備を図ることが望まれる。
- (3) 協力隊活動を推進する際、安全対策、セクハラ対策、メンタルケアなどに一層の留意が望まれる。

課題 1. 応募者数の減少と募集方法などの工夫

平成 16 年春と秋の募集における応募者数は、それぞれ 3,485 名、3,697 名であり、15 年秋募集時の応募者数 5,230 名と比較すると 30%の減少となっている。事務局で分析中であるが、原因としては①少子化による青年層の減少、②海外ボランティア活動の多様化（海外ボランティアを希望する人達にとって、

これまで JOCV 派遣プログラムが中心であったが NGO のボランティア派遣、スタディツアー、インターン派遣など選択肢が増えている。)、③企業求人率の上昇、④イラク人質事件とボランティアの自己責任問題、などの見方がなされている。どの要因のウエイトが大きいかは今後の調査や分析で明らかになると思われるが、①、②であれば長期的な傾向、③は景気変動の影響を受ける要因、④であれば一時的現象と言えよう。影響の度合いはともかく、①、②の要素は当然有り得ると考えられるので、募集のあり方も時代の要請にあわせて、再検討していくことが望まれる。

これまで事務局では、海外での活動に関心を抱く若者層をターゲットに、新聞・テレビ・雑誌・ポスターなど一般広報で海外ボランティア活動を紹介し、その意義・重要性を説明して青年層を啓発してきた。その積み重ねによって志望者層の裾野を拡大し、各国内機関の募集説明会への参加者を増やし、JOCV 活動の意義・仕組み・待遇を具体的に参加者に説明して応募を推奨するという募集戦略を基本的に採用してきた。

しかし、募集説明会への参加者が、地域によっては最近減少減傾向にあるという現象に加え、応募者は基本的な実力が十分であっても、途上国が要請して来た職種と応募した人の専門分野との間で乖離が大きく、合格(採用)に至らないケース、筆記試験と面接試験で合格しても健康診断で不合格となる率が増加傾向にあるなど案件発掘、募集のあり方で効率的でない状況も見られている。

今後、募集方法の改善、登録制度の充実などの工夫により、隊員の質（技術面・適応性・健康面など）の確保と隊員志望者数の増加が一層重要な課題となって来よう。

提案 1 海外ボランティア活動の趣旨を踏まえ、ボランティア意欲を鼓舞するような「テーマ」・「開発課題」を設定して、その枠組みの中で「職種・専門分野」の募集を行うこととする。

平成 16 年度青年海外協力隊秋募集要項によれば、主要な項目は農林水産部門（稲作、野菜、・・・養殖）、保健衛生部門（看護師、助産師、・・・栄養士）、スポーツ部門（体育・陸上競技、・・・柔道）、など職種別・国別で分類され、募集が行われている。職種募集は応募者にとってわかりやすい半面、職種（専門技術）はボランティア活動を推進するための「手段（ツール）」と言える。隊員志望者にとって「職種」も大切であるが、それと同時にボランティア活動には「達成感」・「成果への期待」も欠かせないものであろう。

応募者のボランティア精神を鼓舞し、その「活動目的」と「求められる成果」

が一層明確となるよう、途上国・国際社会が抱えている開発課題との関連性を明示して募集を行ってはどうか。JICA は国別事業実施計画を作成し、開発課題（テーマ）を設定しているので、それを活用しつつ、募集項目をとりまとめていくことは十分可能であるし、国際的な援助の潮流にも合致している。

例えば、アフリカ貧困支援、人間の安全保障、食糧安全保障、所得向上、森林保全と砂漠化防止、エイズ等感染症対策、MDGs 支援（初等教育、保健、・・・）、人材開発などがその例示である。また、このためには、調整員が従来から行っている案件発掘・要請背景調査は在外事務所の課題担当との密接な連携のもと、当該国の開発課題に沿って要請案件を発掘することが必要となろう。とりあえず 17 年度秋募集においては、可能な範囲でアドホックに上記事例のような課題（テーマ）を要望調査表に明記して募集を行うことが望ましい。

提案 2 募集のためのターゲット絞込み

これまで青年海外協力隊の広報は、クロスロード（機関紙）の出版、および新聞・雑誌掲載、中吊り広告などの一般広報が中心であった。今後はターゲットを絞り込み、かつ潜在的な志願者層を具体的に応募に結び付ける、より戦略的かつ目的を明確にした募集広報を実施すべきである。

- (1) 途上国の要望が強いにもかかわらず、応募者数が要請に満たない専門分野・活動分野（農業関係、自動車整備、柔道、理学療法士など）については、それらの技術を持つ関係機関（大学、専門学校、関連業界）とのコンタクトを一層深め、重点的に応募を奨励する。特に、関心層から信頼の高い「協力隊 OB」を通じたアプローチを一層強化することが有効と思われる。
- (2) 企業、地方自治体などからの現職参加および国際協力に熱心な大学（大学院）との連携（派遣中の単位の付与などもあわせて検討）を強化し、中長期的視点に立って確実な応募先・ルートを確保する。（チーム派遣などに有効）
- (3) 参加者の少ない地域での募集説明会は回数を減らし、青年層の活動が活発な地域（都市部、学園都市など）に的を絞って募集活動を行う。

また、各国内機関では市民参加協力、開発教育、ODA への理解を高める広報に力を注いでいるが、協力隊への応募の減少傾向が見られる現在、JICA 事業と直接かかわりのある「JICA ボランティア志望者（協力隊を含む）の掘り起こし」を一層強く意識した市民参加型協力プログラムを実施すべきであろう。

提案3 協力隊広報誌について

クロスロード誌（協力隊広報誌）は、①協力隊関係者（隊員、隊員OB、留守家族、派遣元、など）向け機関紙の役割と、②募集広報（協力隊志望者層への啓蒙活動）の二つの役割を担って毎月発行されているが、同じく毎月発行されている国際協力誌（JICAの一般広報）と共通する内容が多く、配布先に重複するところも見られる。

そこで、クロスロード誌はその発行頻度を含め再検討し、広報にメリハリを付けることが効率的と思われる。例えば、協力隊関係者（隊員、留守家族、OB会、派遣元、支援グループ、隊員志望者など）間の情報提供と意見交換のための情報誌として位置付けるのも一案である。

また、読者層が幅広い国際協力誌においても数ヶ月に一度、募集のタイミングに合わせて協力隊活動の特集することは潜在的な志望者層の掘り起こしにつながり、応募者層の裾野の拡大をもたらすものと期待される。

課題2. 開発課題における「協力隊活動」の位置付けと、在外事務所体制整備

政府ベースボランティア活動は、その趣旨（国際協力を通じて、草の根レベルの国際相互理解と日本の青少年の育成を図る。）と設立経緯の違いから技術協力プログラムとは別の事業として在外事務所で位置付けられ、案件形成（案件発掘・要請背景調査）とその実施（隊員の指導・サポート・モニタリングなど）、さらに活動評価に至るまで、協力隊業務専門の協力隊調整員・ナショナルスタッフが中心となって行われている。通常、技術協力プログラムとは連携を図らずに実施されてきた経緯がある。例外的に、技術協力プロジェクトと隊員活動を組み合わせて成果を挙げたケース（例えば、医療プロジェクトと保健士・看護師隊員派遣、教育プロジェクトと理数科教師隊員派遣など）もあるが、通常の協力隊プログラムで立派に活躍した隊員たちの技術移転や活動の成果は、必ずしも日本の援助の成果として明確に位置付けられていない。

従って協力隊派遣事業は、成果重視の視点より、赴任した隊員が事故やトラブルもなく配属先に勤務し、順調にプログラムが実施されることへの関心が事務所の中で強いように見受けられた。

一方、様々な理由から派遣中に任期を短縮し、早期帰国する隊員数も増加傾向（平成14年度：6.3%、平成15年度：7.9%、平成16年度：8.7%）にある。そこまでは至らないにしても、要請内容が不明確、先方の受け入れ態勢が不十分（勤務場所・カウンターパートに問題があるなど）のために任地変更せざるを得ないケース、カウンターパートとトラブルを起こし、調整に手間取るケー

スも少なくない。

提案4 協力隊活動を可能な範囲で開発課題プログラムの中で位置付ける。そのため在外事務所の体制整備を図る。

在外事務所では平成17年度版のJICA国別事業実施計画を作成しており、途上国政府から要請された各技術協力事業は、同計画の開発課題のプログラムに位置付けられ、正式ルートで案件採択が決定した後、JICAにより、計画され、実施されている。またその評価は、個別事業の評価にとどまらず、当該開発課題プログラムの達成目標をも念頭に置いて行われる。

現在派遣中の約2,660名の隊員の活動は、大部分、技術協力・人材育成に関わっており、援助の相乗効果の観点から技術協力案件と同じように、案件発掘、要請、要請背景調査、隊員選考、から派遣、評価に至るまで、上記の開発課題の中で可能な限り位置付けていくことが望ましい。(但し、日本語教育、スポーツ振興、文化関連の隊員派遣も重要な項目であるので、その他(人材育成関連)の課題として取り込む等の工夫は必要。)

在外事務所における、「開発課題、要望調査を担当する部署」と「協力隊担当部署」との密接なリンケージによる案件形成が極めて重要である。

課題3：隊員に対する安全対策、セクハラ対策、メンタルケアなど

途上国は、様々な点でカントリーリスクが高く、紛争(武力衝突、暴動発生、ゲリラ活動の活発化、など)が突然発生し、犯罪やトラブルに巻き込まれたり、交通事故に遭遇したり、病気になったりする確率は本邦と比べ格段と高い。JICA事業は、通常当該地域の安全性を確認した上で実施されているので、大きな問題は生じていないが、その中でもっともリスクが高く危機管理が重要なのは青年海外協力隊事業であろう。派遣される協力隊員は、初めての海外生活のケースや社会人経験が十分ではないケースが多い。平成13年度～15年度に届出があった犯罪被害について、被害発生率で比較すると、協力隊は15.7%～18.0%となっており、専門家(3.5～4.7%)、シニアボランティア(6.4～9.7%)、事務所員(5.2～7.0%)の2倍以上となっている。

海外実地監査の際、協力隊員は住宅環境、食事、衛生状態、交通の便、通信手段が十分でない遠隔地、僻地の農村地帯で苦労しながら活動を続けている姿を良く見かけるし、危機一髪で犯罪・事故から逃れたケース、時には犯罪に遭遇してしまったケースの話なども良く聞かされる。地域的にみれば、アフリカ、

中南米、大洋州で被害発生率が高いようだ。

協力隊員は劣悪な環境の下でも適応能力が高いとはいえ、上記の犯罪被害に加え、交通事故に巻き込まれるケースも多い。また、最近では本邦とあまりにも違う生活・勤務環境から、隊員は、精神面など様々なストレスに悩まされているし、女性隊員の増加（隊員の55%は女性隊員）に伴い、セクハラ行為などに悩まされる女性隊員のケースも増えているようである。今後メンタル面でのケア、ハラスメント・性犯罪被害に対する対策が新たに重要となろう。

提案5 要請背景調査での安全性確認重視（安全対策を講じた上での候補任地の決定／治安情勢などが急変した場合の新たな安全措置の是正の検討）

首都圏から遠く離れた僻地や離島など交通（通信）の便の悪い任地、治安上（犯罪・感染症などを含む）の不安がある任地に協力隊員を派遣する場合は、①安全対策調査の実施、②通信手段の確保と連絡（網）体制の確立、③移送／退避ルートの確認、④宿舎・勤務先・通勤ルートの安全確認は不可欠である。（安全管理上のリスクが高い場合には、派遣を見合わせることもあり得るとの認識も大切である。）

また、配属先のカウンターパートやホームステイ先の関係者が、安全管理に対しどのような意識を持ち、万が一憂慮される事態が起きた時、どこまで支援してくれるかも事前に良く見極めておく必要がある。

（1）安全対策調査のタイムリーな実施

在外事務所に配置されている安全対策クラーク・健康管理員は、要請段階から現地調査を実施し、地元の行政機関、警察、軍関係者、医療機関などと協議の上、赴任予定地の一般（犯罪・治安）情報、医療機関のレベル、通信・交通手段などを事前調査（必要に応じ、本部の事務局、および在外・安全対策グループへ報告）する。

また、現地で危険度が高まりつつある場合でかつ、事務局がその判断・対応に苦しむような事態が生じているケースは、本部（協力隊事務局、在外・安全対策グループ）と十分協議し、必要に応じ安全対策調査団を派遣するなど慎重な対応が求められる。ネパールのように治安情勢の悪化が懸念される場合は在外・安全対策グループと協議の上、地方に勤務する隊員の安全対策を早急に再点検する。治安が日常的に不安定な地域においては、在外事務所、協力隊員は、不安定な治安に慣れすぎて状況判断が鈍る恐れがあるので本部（事務局管理課）の適切な指導（必要に応じ、安全対策チームとの協議と具体的な安全対策措置の指示）が重要である。

(2) 安全対策（緊急時）フォーマットの作成

協力隊員は任地に着任後、宿舎・勤務先・通勤ルート of 安全対策に関する情報、医療機関に関する情報、交通・通信の情報を入手するとともに、緊急時の脱出ルート、怪我や疾病の際の移送ルート（移送先の病院の医療レベルを含む）、緊急時連絡体制などを自分自身で記入し、安全対策クラーク・事務所関係者からのアドバイスを得つつ、在外事務所に提出することが望ましい。犯罪被害発生調査によれば、50%～60%の被害は本人の自覚があれば防止可能との報告があり、本人自らが真剣に安全対策を考えることが最も重要である。

(3) 緊急連絡網

自宅と勤務先の固定電話（FAX）・携帯電話・インマルサット・衛星携帯電話（スラヤ、イリジウムなど）・無線などが有効な連絡手段である。使いやすさ、常時連絡可能な点で携帯電話がもっとも便利である。途上国の僻地では利用不可能な地域、機能上のトラブルのため突然連絡が取れなくなることもあり、必要に応じ他手段と組み合わせて活用することが望ましい。

治安上不安があり、かつ携帯電話などにより常時連絡が取りづらい地域では、毎日定時（例えば、朝と夕方）に、固定電話・FAX・無線により事務所と連絡する体制を作っておく必要がある。連絡手段のない現場または危険が伴う現場への出張やフィールド調査などに出かけるときは事務所の事前許可と終了時の報告および現場へのインマルサットの携帯は不可欠である。

提案6 メンタルケア、ハラスメント対策

- (1) 任地での文化や習慣の違い（海外不適應）、隊員活動の不調、カウンターパート・友人との関係、ホームステイ先でのトラブルなど、様々な問題で精神的に悩む隊員も多い。スクリーニングを強化し、適応するのに十分な時間が必要と認められる候補者の場合、派遣前のカウンセリングを強化するなどきめ細かな対応が必要となる。また担当者（調整員）は日頃から協力隊員とのコミュニケーションを良好に保ち、活動ぶりをフォローすると共に生活上の悩みについても相談に乗れるような状況を作っておくことがなにより大切である。担当にはメンタルケアの経験が十分ではないケースも見られるので、所長の指示を仰ぎつつ、健康管理員とも相談の上、隊員の悩みが深刻化する前に本部の専門医と早めにコンタクトを取り、対応振りに

ついてきめ細かく相談する必要がある。

- (2) 女性隊員の増加から、ハラスメント・性犯罪被害の問題は重要なテーマとなってきている。一般犯罪、交通事故に巻き込まれて被害に遭うケースや疾病に罹るケースと異なり、ハラスメントなど精神的な苦痛は表面化しにくいし、その痛みの度合いも JICA の担当職員や調整員にはなかなか推測しがたいものがある。事務所には担当者が配置されており、手探り状態でその対応に取り組んでいる。平成 17 年 3 月に「ハラスメント発生時初期対応マニュアル」が作成され、全在外事務所に送付されたことから、今後は、事務所内での同マニュアルの活用と対応の強化・改善が期待される。
- (3) メンタルケア、ハラスメント対策は予防と初期対応が極めて重要なところ、①担当者への事前研修の充実、②マニュアルの整備（具体的事例を含む）、③事務所・本部の体制整備（担当部局の明確化、専門職によるカウンセリングなど相談し易い環境の整備）、④隊員向け無記名アンケートによる実態調査の実施、などの予防策をこれまで以上に講じていくべきであろう。また、メンタルケア・ハラスメントに関する問題が発生した時、噂の流布やあらぬ誤解が生じることが無いよう、情報は必要の最小限な関係者に止めておくことが重要である。

V 南関東直下型地震対策について

首都圏でマグニチュード7クラスの直下型地震が発生した場合、JICA 事業への影響はどのようなことが想定され、また組織として JICA は、どのような影響を受けるであろうか。さらに被害を最小限に食い止めるために、あらかじめどのような対策を検討しておくべきであろうか。

地震調査委員会の予測によれば、南関東でM7程度の地震が起きる確率は10年以内に30%、30年以内ならば70%とのことである。

中央防災会議は、それを前提に、東京湾北部や都心西部、さいたま市、千葉市、横浜市などを震源とする18タイプの地震（地震規模はM6.9～7.5、最大震度は広い範囲で6強、一部で7になる可能性がある。）を想定している。また公表された被害想定は、死者が最大で約1万3000人、避難者は約700万人、交通の寸断で帰宅が困難となる人は約650万人、建物の全壊や焼失は約85万棟に及ぶと推定している。

JICA は大きな被害が想定される南関東に、渋谷区代々木のマインズタワービルに JICA 本部、渋谷区西原に JICA 東京（T I C）、渋谷区広尾に JICA 広尾（協力隊訓練所）、新宿区市谷に国総研、横浜市のみなとみらいに JICA 横浜の5つの施設を所有し、また、本部には中枢機能であるデータベースサーバーがある。大きな被害が発生しかねないと漠然と想像することは出来ても、具体的にどのような状況で、何処でどのような被害が、どの程度発生するかを想定するのは容易ではない。

阪神大震災の時、兵庫国際センター（旧施設）は建物がかかなり損傷し、通信や交通も長期にわたって麻痺、研修業務が遂行不能となった。また、大阪国際センターは直接的な被害がなかったため、兵庫センターの救援（研修員の移送と受け入れ、救援物資の提供など）と、地元市民へのサポートを行い、業務にかかなりな混乱を生じつつも、JICA の救援前線基地としての役割を果たした。JICA は、このように M7.3 程度の大震災の緊急対応について、わずかな経験を有しているが、上に述べたような直下型地震が首都圏で発生し、中枢機能を持ち、かつ多くの JICA 関係者・職員を有する JICA 本部と4つの関連施設で大きな被害が出て、しかも首都圏の通信・交通が麻痺状態に陥った状況での JICA 事業と組織に与える影響度は、現在のところを具体的に検討されていない。またそのような緊急時に、JICA は組織として、あるいは各職員がその構成員として如何に対応すべきか、十分に認識されていないのではなかろうか。

JICA 事業の場合、かなりの部分が在外で実施されており、それらに対する直接的な影響は軽微と思われるが、国内で実施している研修員受入事業、青年招聘事業、市民参加推進事業、訓練中であればボランティア事業などへの影響は十分考えられる外、専門家・調査団派遣などへの影響、総務・企画・経理・調達など中枢機能への影響は当然避けられないであろう。

提案 非常時対応マニュアル、緊急時オペレーションルーム、机上シミュレーション等

緊急事態が発生した際、JICA は独立行政法人として、最低限保持すべき機能は何であるか。その範囲とレベルはどの程度か、またその機能を保持するための業務体制、および連絡網はどうするか、バックオフィスを設置するのか、また勤務中に起きたケースと勤務時間外（夜間もしくは休日）などに起きたケースの連絡網、非常時の業務体制は異なってくるかもしれない。「備えあれば、憂いなし」、それらのことを想定した緊急事態対応の準備をあらかじめ進めておくべきであろう。

緊急時に想定される業務としては、JICA 事業に広くかかわる人たち（訪問者を含む）に対する安全な場所への誘導、怪我人の救助や治療、及び研修員など JICA 関係者全員の安否確認がまず大切であろう。被害が大きく、混乱が長期化するようであれば、JICA 関係者用の水や食料、現金の確保、研修員への支払いなども生じてこよう。研修員の母国への安否連絡、JICA 関係者（在外に赴任・派遣中の、専門家・調査団・ボランティア・事務所員など）の留守家族の安全確認あるいは職員の安全確認、JICA 事業の関係先との連絡も重要である。また、勤務中であれば帰宅できない職員、夜間・休日など勤務時間外であれば出勤できない職員が出てくることが予想される。

上記以外にも検討すべき課題は多々あると思われる。それらを踏まえつつ、最低限必要となる業務を洗い出し、それに対応出来るような非常時の業務体制をあらかじめ設定して置くことと、それらの業務をスムーズに遂行するためのオペレーションルーム（海外で発生する緊急事態への対応にも有効）の設置が望まれる。

具体的には、非常時業務体制における①指揮命令系統の整理、緊急対応すべき業務内容と役割分担など、②非常時用の緊急連絡体制（連絡が取れないことも多いと思われるので、その場合の取り扱いを含む。）と連絡網整備、③職員向け非常事態対応マニュアルの作成、④年1～2回、オペレーションルームなどで主要関係者による机上シミュレーションの実施（必要に応じ模擬訓練も行

う。)など、想定できる範囲であらかじめ準備していれば、職員のパニックに陥る度合いは減少し、緊急対応への初動はスムーズなものとなる。例え予想を超える事態が発生したとしても、応用動作は展開しやすく、組織としての混乱や業務への影響を最小限に抑えることが可能であろう。