

平成18年度
国際協力機構 監事監査意見
(報告書)

平成19年9月

独立行政法人国際協力機構

監事 庵原 宏義

監事 船渡 享向

目 次

1	監査の方法.....	1
2	監査の視点.....	1
3	監査の実施箇所（実施日）.....	2
4	監査の結果.....	2
	（1）財務監査について.....	2
	（2）業務監査について.....	2
	（3）留意する事項について.....	3
	＜契約業務などの適正性、効率性・経済性の確保について＞	
1	平成 17 年度、18 年度の JICA の契約状況について.....	3
2	契約における価格要素の導入に際して業務の質の確保の 必要性について.....	6
3	プロポーザルと価格の評価方法について.....	8
	＜事業効果に関する事項＞	
4	事業終了後の履行の担保について.....	9
5	政権交代等による技術協力の継続性の担保について.....	9
6	第三国集団研修のあり方について.....	10
7	JOCV の職種別充足率（要請数／派遣数）の向上とプログラ ム化について.....	13
8	一定期間経過後の施設、機材等の管理運用について.....	16
	＜その他＞	
9	赴任中の JICA 関係者の健康管理体制強化について.....	18
10	PCI 問題等について.....	19

平成19年9月26日

平成18年度監事監査意見（報告書）

独立行政法人国際協力機構

監事 庵原 宏義

監事 船渡 享向

独立行政法人通則法第19条第4項の規定に基づき、平成18年度における独立行政法人国際協力機構（以下「機構（JICA）」という。）の業務に関して監査を実施した結果は下記の通りである。

記

1 監査の方法

独立行政法人国際協力機構監事監査規程などに定めるところに従い、理事会その他会議へ出席すると共に、定期監査において機構（JICA）の各部・室・局から業務の実施状況を聴取し、必要な文書・資料の提出・閲覧を求めた他、海外実地監査・国内実地監査を行い、詳細な検討を加えた。

また、独立行政法人通則法第38条第1項に規定する財務諸表及び同条第2項に規定する決算報告書については、機構（JICA）から必要な説明を聴取すると共に、会計監査人である新日本監査法人から監査報告及び業務遂行状況の説明を受けるなどして、詳細な検討を加えた。

なお、監査の実施に当たってはその職務を効率的に遂行するため、監事室調査役を補助者とした。

2 監査の視点

（1）法令の遵守状況

各種業務は、関係諸法令及び内部規程に従って適正に実施されているか。

（2）中期計画及び年度計画

中期計画・年度計画に基づき作成された各部門ごとの計画と目標は適切かつ健全に設定され、各種業務は適正に実施され、目標を達成しているか。特に、平成18年度は中期計画最後の年でもあり、中期計画全体の目標を達成しているか。

(3) 業務運営の効率化と事務の能率化

18年度は改革の総仕上げの年でもあること、更に20年10月の国際協力銀行の円借款部門との統合、無償事業本体の実施開始を踏まえ、各種事業の効率化・能率化が図られているか。

(4) 財務の健全性

財務諸表、事業報告書及び決算報告書は適正に作成され、財務の健全性は確保されているか。

3 監査の実施箇所（実施日）

(1) 本部監査

本部（平成19年2月13日～3月29日、平成19年5月15日～5月16日）

(2) 海外監査

①エジプト、シリア、モロッコ（平成18年7月7日～7月21日）

②モザンビーク、南アフリカ、マラウイ（平成18年9月4日～9月19日）

③エチオピア、ウガンダ、ザンビア、ヨルダン

（平成18年12月5日～12月21日）

④パラグアイ、ボリビア、メキシコ（平成19年1月22日～2月7日）

(3) 国内監査

①JICA筑波（平成18年5月11日）

②JICA大阪、JICA九州（平成18年7月26日～7月28日）

③JICA駒ヶ根（平成18年10月25日～10月26日）

④JICA北陸（平成18年11月8日～11月9日）

⑤JICA沖縄（平成18年12月12日～12月13日）

4 監査の結果

(1) 財務監査について

ア 平成18年度の財務諸表(貸借対照表、損益計算書、利益の処分に関する書類、キャッシュ・フロー計算書、行政サービス実施コスト計算書及びこれらの附属明細書)、事業報告書及び決算報告書は、関係法令、業務方法書その他の規程に従い適正に作成され、機構の財政状況及び運営状況を正しく示していると認められる。

イ 会計監査人である新日本監査法人の監査方法及び結果は妥当と認められる。

(2) 業務監査について

ア 各種業務の法令順守状況について

本部、国内機関及び在外事務所の監査において、不正の行為又は関係

諸法令に違反する重大な事実は認められなかった。

イ 中期計画及び年度計画の達成状況について

独立行政法人化した平成15年10月以降、機構（JICA）は、社会環境の変化、開発途上国におけるニーズの多様化などに的確、かつ迅速に対応するため、改革の視点として①現場主義、②人間の安全保障、③業務の実施に当たり、効果・効率性と迅速性を掲げてさまざまな改革を行い、成果を上げてきたと評価する。同機構の2年目である17年度は、引き続き在外の強化（人員の在外シフト、在外事務所の再編強化、を行う一方、国内においては、国内機関の再編(首都圏3機関の再編と共に、市民参加協力推進の拠点として「JICA地球ひろば」を18年4月に広尾センターに設置)、現場主義に基づく効果的、効率的な本邦研修の実施などを推進してきた。そして18年度は、独立行政法人化以降取り組んできた改革の総仕上げに向けて、従来の改革の経緯と成果を踏まえ、基本的には、すべての事業の形成実施は現場の主導で行われるとの前提の下、本部はこれを適切に管理・協働・支援し最終責任を負うこととした。具体的には在外と本部の役割分担を明確にすると共に、意思決定プロセスの明確化、事業の質の確保の強化等を方策として定め、その周知徹底を図り、あわせて必要な制度改正等を行い、19年度中の定着を図ることとした。

以上を踏まえ中期計画の達成状況を検討したが、計画は順調に実施され、目標はほぼ達成されていると認められる。

ウ 業務運営の効率化及び事務の効率化について

部署別年間業務計画に基づく適正かつ効率的な業務の実施と軽量化・コストの削減については、その達成状況は概ね妥当であると認められる。

(3) 留意する事項について

前述のように基本的には良好な業務運営が行われているものと認められるが、業務の適正性を確保した上で、より一層の効果的・効率的な業務を推進するために、以下の点について今後留意していくことが望まれる。

<契約業務などの適正性、効率性・経済性の確保について>

1 平成17年度、18年度のJICAの契約状況について

平成17,18年度にJICAが実施した全契約の実績を取りまとめたところ、下表の通りであった。

平成17年度と18年度 JICA の契約実績

(単位：百万円)

	総契約金額と件数		内 訳		
			競争入札	競争性のある 随意契約	競争性のない 随意契約
17年度	金額	65,694	3,392	40,322	21,980
	(%)	100.0%	5.2%	61.4%	33.5%
	件数	2,672	161	1,119	1,392
	(%)	100.0%	6.0%	41.9%	52.1%
18年度	金額	60,601	2,722	41,352	16,527
	(%)	100.0%	4.5%	68.2%	27.3%
	件数	2,222	187	1,104	931
	(%)	100.0%	8.4%	49.7%	41.9%

【備考】

- ① 独立行政法人国際協力機構会計規程に基づく区分により、500万円以上の工事、製造、加工、修理、物件の購入に関する契約、およびそれ以外の契約で300万円以上の契約の全案件を取りまとめたもの。
- ② 競争入札には一般競争入札と指名競争入札を含む。JICAでは資格審査付一般競争入札を広く採用している。
- ③ 競争性のある随意契約には、プロポーザル方式など企画競争・公募・見積競争・同左契約の継続案件を含む。
- ④ 競争性のない随意契約とは、①緊急を要するとき、②秘密保持、③契約相手方を特定せざるを得ないときなどにやむを得ず行われる特命随意契約のことである。

(1) 機構（JICA）における主要な契約について

機構（JICA）は、技術協力の実施機関として、①専門的な技術・知識を持ったコンサルタント・専門家を途上国に派遣すること、②必要な機材を供与すること、③研修員を受け入れること、④ボランティアを派遣すること、④災害緊急援助などの主要業務（技術協力）を実施している。従って業務の実施に必要な主要な契約としては、コンサルタント契約、研修受け入れ関連契約、機材・物品等購入契約、施設の運営管理契約、人材派遣契約、事務所賃貸契約、情報・広報関連契約などがあげられる。

(2) 競争性のある随意契約について

上記の契約実績表によれば、競争性のある随意契約が全契約に占める割合は17年度：61.4%（403億円）、18年度：68.1%（414億円）と高い割合を占めている。この理由は、JICAの業務が技術協力中心のソフトコンポーネントを主体としたものとなっており、そのため①技術の質の確保が不可欠で、技術的要素（コンサルタントの企画力・技術能力・類似業務経験など）と価格要素を組み合わせる競争させるプロポーザル方式による調達が多く採用されているためである。途上国において類似の援助業務を実施している国連（UNOPS）、世銀、アジア開発銀行においても、ソフトコンポーネント中心の調達においては、JICA同様、プロポーザル方式による調達が行われている。

また、②途上国における機材・物品の現地調達については各在外事務所で制定する内規により取り扱いが異なるが、競争入札の実施が困難で契約金額が500万円を超える場合は、原則、見積競争方式を採用することとしている。国連の調達機関であるUNOPSは機材・物品の調達は主要な業務であるが、10万ドル（約1200万円相当）以下は、JICA同様、見積競争方式を採用している。

上述の通り、プロポーザル方式と見積競争方式はいずれも競争性を伴う随意契約の範疇にあり、その結果として、上記表において、競争性を伴う随意契約の割合が高くなっているといえる。

なお、プロポーザル方式においても、案件（事業）が求める技術内容とコンサルタント能力のレベルは様々であるが、高度の技術が求められる場合は技術要素を重視し、難易度が中レベル以下の場合はこれまで以上に価格要素を重視するといった案件内容に対応した柔軟な評価方式、あるいは総合評価プロポーザル方式の導入を検討すべきである。

(3) 競争性のない随意契約について

競争性のない随意契約（特命随意契約）は、金額ベース比、17年度：33.5%、18年度27.3%と約3割を占めている。17年度と比較すると18年度においては競争性のない契約の比率は6.2%下がっており、改善の兆しが見られるものの、競争性・透明性の点で改善の余地は残されているように思われる。JICAの調達担当部局は18年度末より、従来から行われてきた特命随意契約（関連団体との契約を含む）について19年度以降の契約から見直しに着手し、可能な限り競争性・透明性を高める契約方式（プロポーザル）に改善していく方針である。

このため19年度以降においては関連団体との契約などでは特命随意契約

の割合が大幅に低下する予定である。19年度前半の契約実績において、これまでの特命随意契約 68 件、96 億円を競争性のある（プロポーザル方式に基づく）随意契約へ改善された。全契約に占める特命随契の割合は、金額ベースで 18 年度：27.3%から 19 年度：16.8%に改善されるものと期待される。

特命随意契約として残らざるを得ないものは、主として建物などの賃貸契約、技術等の特性から契約相手先が特定されざるを得ないもの（研究協力、研修委託等）、国連（UNICEF）の特別医療機材に関する調達契約などに限定していく必要がある。

（４）競争入札・見積競争方式などについて

本部においては、予定価格の設定・仕様書作成が可能な工事の請負・物品の購入では、原則一般競争入札を実施している。競争入札は約 30 億円規模で行われており、17 年度と 18 年度を比較すると、件数で、6.0%から 8.4%へ改善されたが、金額では 5.2%から 4.5%に低下している。

また、在外事務所においては、現地調達が近年増加しているが、大型機材、特殊または高度な性能の機材の場合、現地では信用力のある調達業者の数が 1・2 社に限られ、競争に基づく調達が困難な場合も多い。任国の調達事情や個々の案件の性格を踏まえつつ、見積競争方式の適用範囲を一層拡大していくべきであろう。

大型機材、特殊または高度な性能の機材の現地調達を行う際に、本部で価格調査を行い、価格の妥当性を確認するかまたは競争性を重視して、第三国又は本邦における調達を併せて検討することが望ましい。（本邦調達の場合、現地のアフターサービスに難点があることが多いので、例えば、修理・保守点検・スペアパーツの入手・取扱説明書の現地語訳などのアフターサービスを入札条件に加えた調達とすることが肝要。）

2 契約における価格要素の導入に際して業務の質の確保の必要性について

調達・契約手続きを行ううえで「公正性」、「競争性」、「透明性」を確保することは、大変大事なことであり、これは公金で事業を行っている機構（JICA）の責務であるといえる。特に「競争性」に関して本部の取り組み状況を言えば、18年度の取り組みは上記1で述べたとおりであるが、19年度からは、特命随意契約によらなければならないものを除き、役務調達契約においてすべて従来特命随意契約で行ってきたものも含め原則プロポーザル方式に改めると共に、1割～3割の割合（原則2割）で価格要素も取り入れたも

のとしている。そして、今後の検討すべき課題として、価格要素を入れた競争契約の範囲の拡大、価格要素の占める範囲の拡大が挙げられている。これらの点は、競争性を高めるという点で高く評価されるものであり、さらに今後の更なる検討を望みたいと思う。又、国内機関では、既に可能な限り競争性を取り入れ、物品の購入等においては一般競争入札、建物管理契約等においてはプロポーザルと価格要素を組み合わせた契約が実施されている。

まだ役務調達契約の一部に特命随意契約が残っているが、これらについても20年度の導入を検討しており、価格要素が導入されているものについては、前述のようにその範囲の拡大も視野に入れて検討しているという状況の中で、国民の求めているものとして、投下した公金が当初の目的通り必要な質を確保し効果を上げているか、という点も非常に重要なこととしてあると思われる。「安物買いの銭失い」という諺にもあるように、競争性の追求が適正な範囲内の競争であればいいが、度が過ぎると往々にして品質の劣化につながる恐れがなしとは言えない。今後は価格競争を追及していく反面必要な品質を確保して事業効果を上げていくことを意識して、さまざまな工夫を凝らしていく必要があると思う。

機構（JICA）においても、質の確保のために、工事契約については一定の価格以上のものについては、低入札価格調査制度を17年3月より導入し、予定価格の範囲以内でも、適切な履行が確保されなくなる恐れがあると認められる基準を定め、それ以下の低入札価格については、本当にその金額で適正な履行がなされるのか、積算内容等を調査して、履行能力が期待できないと判断した場合にその業者を排除することとして、質の確保を図っている。

このような低入札価格調査制度は公共工事を中心に、国土交通省等の国の機関で採用しているところである。更に国土交通省では、17年度よりその適用範囲を拡大して、役務の提供、物品の製造請負系契約にも適用することとしたが、その際建設コンサルタント業務測量業務などの役務提供業務は対象外としていた。しかし、その後19年度からはそれらのものについての契約にも適用することとした。

これらの国の動向を踏まえるとともに、機構（JICA）においては、工事契約以外の役務契約が多いこと、さらに外国における契約が多く質の確保が国内以上に強く求められること等を考慮して、低入札価格制度などを参考にするなどして工事契約以外の役務調達契約においても質を確保することを検討しては如何か。

又、役務調達契約以外にもコンサルタントとの業務実施契約においても昨年の監事監査意見（報告書）において、価格面における競争性の範囲を更に拡大するように提言を行ったことを踏まえ、19年度からその拡大を図った

り、その他の契約においても真にやむをえないものを除き、一般競争入札等（企画競争・公募を含む。）に移行することとしているので、その移行等の際にも質の確保からの上記のような検討が望まれる。

なお参考までに、地方公共団体においては、地方自治法に基づき一定の価格以下で入札した業者を、その施工能力を調査することなく排除する最低制限価格制度を採用しているものが多いが、近年予定価格と最低制限価格との間に基準価格を設定してそれ以下の価格で最低制限価格を上回る価格で入札をした場合に、その履行能力を調査する方法を採用する地方公共団体も増えている状況となっている。

この制度にとって重要になるのは、いかに適切な最低制限価格を設置するかということであるが、それが適切に行われる限り質の確保の担保となりうるのではないかと思われる。

3 プロポーザルと価格の評価方法について

役務調達契約については、前述したように19年度においては基本的にはプロポーザル評価と価格評価を組み合わせる行うこととしており、今後その適用の拡大を検討しているところであり、又国内機関においてはすでに実施されているところである。そしてその評価方法について既に18年度で行われている国内機関の建物管理契約についてみると次のように行われていた。すなわち、そしてプロポーザル点と価格点の占める割合を6：4として、その合計得点の一番高いものと契約をすることとしている。

そして、プロポーザル評価点の計算方法は、仮にその評価点が80点とした場合は満点が100点なので、 $80/100 \times 0.6 = 0.48$ 点としている。一方、価格点の計算方法は、予定価格の範囲内で一番低い価格のものに0.4点と満点としている。その結果この場合は対象点数は0.88点となる。しかしこの計算方法であると、プロポーザル点は100点を基準とした相対評価であり、価格点は一番低い価格を満点とする絶対評価となり、性質の異なるものを合計していることとなる。仮に、価格点を絶対評価とするならば、プロポーザル点も絶対評価としなければ質の確保のために必要なプロポーザル点が、不当に低く評価されることとなり、これは契約の決定に当たりプロポーザル評価を6割とし、価格の評価を4割とした制度の趣旨と異なったものとなっているといえる。又反面プロポーザル評価が相対的なものなら、価格点の評価も予定価格に対する割合などを考慮する相対評価にする方法も選択肢の一つとなろう。勿論いずれにしても価格の評価は、予定価格以内という制限が必要であるし、それと同様プロポーザルの評価も一定の質の確保に必

要な点数であるということが前提となる。

このようなプロポーザルと価格の評価方法は、従来の特命随意契約に変わって 19 年度より役務調達契約においてプロポーザルと価格の評価点で契約相手を決定するすべての契約にも適用されているところである。

この計算方法については、前述のようなことを考慮して、質の確保を前提とした制度の趣旨を損なわないように改めていってはいかがかと思う。

<事業効果に関する事項>

4 事業終了後の履行の担保について

プロジェクト完了後、相手方に事業を承継させた後も、事業が当初想定した効果を上げるために、一般的には事業が適切に継続して行われる必要があることは勿論のことである。そして、その場合、一般的には事業継承者の国等が継続して事業を行うために、一定の財政負担を行うこととなる。

しかし、開発途上国においては、必ずしも財政基盤が整っているとは限らず、国によっては財政基盤がかなり脆弱な国も見受けられ、そのような国の場合、案件終了後相手国の予算措置がとられない等の理由で当初予定していた効果が上げられていない場合も、在外事務所の監査の結果見受けられたところである。更には、案件自体が消滅する恐れもあることも想定される。

したがって、そのような事態が想定される場合には、協力を終了させるに当たって、何らかの文書により協力終了後の予算措置等相手方の支援体制を明確にしておく必要があると共に、それだけではなかなかその実効性が確保されるとは言い切れない場合もありうることから、事業実施中から、そのような場合に、当該事業において何らかの財政収入が図れるような方途、例えば研修施設であれば、当該施設を利用して、利用収入を上げられるような方途（勿論全部においてそのような方途が可能とは言えないが、少なくともそのような視点を持って検討することは必要と思われる。）や援助の目的を逸脱しない範囲での事業変更等もあらかじめ、あわせて検討すると共に、事業承継後も、機構（JICA）が必要なフォローアップを行うなど必要な措置を検討してはいかがか、と思われる。この事業承継後のフォローアップについては、昨年度の監事監査報告書（意見）でもその必要性について報告をしているところであり、この事後の状況を把握する試みは相手方機関と定期的なコンタクトを取り、19年8月からは「実施済み案件現状調査」として行われるとのことであるので、相当程度の改善が見込められると思われる。

5 政権交代等による技術協力の継続性の担保について

プロジェクト案件実施中あるいは実施後においても、開発途上国においては、革命による政権の転覆、あるいは従来とは異質の政権と交代する可能性は過去の経験からしても否定できないところである。このような場合、組織がしっかりしていて従来の技術協力の成果が十分継承される場合は、事業が継続して行われる、あるいは事業終了後においてもその技術移転の効果の維持が期待されるが、政権交代等により政府職員クラスまで交代させられて、その後、後任者の引き継ぎが行われない場合などにおいては、プロジェクト実施中の場合は手戻りが生じ、又初めからやり直さなくてはならないあるいは場合によっては事業そのものが継続できなくなったり、実施後において技術移転の効果が途中でなくなってしまうことも十分考えられ、現に在外事務所監査においてもこのような事態が見受けられたところである。

このようなリスクを回避するためには、そのような事態が想定される国においては、政府機関のみを唯一のカウンターパート機関とせず、プロジェクト事業の内容に応じて、政権の影響を受けにくいと思われる他の国家機関（例えば大学、病院、試験研究機関等が考えられる。）をパートナーとして幅広く選択したり、NGOとの共同実施を模索したり、極力案件に「草の根協力」の視点を取り入れパートナーの拡大を図るなどして政権交代等の影響を最小にするなどの効果的な方法を検討してはいかかがか、と思われる。

6 第三国集団研修のあり方について

第三国研修は、援助国である日本¹、援助受け取り国²以外の第三国で行われる研修事業³であり、①通常 JICA が数年間にわたり協力を実施した開発途上国実施機関が研修実施機関となり、JICA の技術と資金的な支援を得つつ、周辺国等⁴から研修員を受け入れて、援助受入国の現場において適応化された日本の技術・知識・ノウハウを周辺地域等に普及・移転させることを目的としているケースが多い。

最近では、上記に加え、地域内協力支援の手段として、あるいは援助受け取り国に対する日本の支援を補完するものとして第三国研修の役割は拡大し

¹ 日本に受け入れて実施する研修事業を本邦研修という。

² 援助受け取り国で実施される研修事業を現地国内研修という。

³ 第三国研修には、当該分野の開発途上国人材をグループで受け入れる集団型研修と JICA の技術協力事業（派遣専門家を含む）のカウンターパートを主として対象とした個別研修とがある。

⁴ 一部にはアジアアフリカ協力のように地域横断的な案件もある。

ている。⁵

第三国研修の実施は、1974年導入後30年以上経過し、案件数は年々増加を続け、2003年以降の実績は以下の通りとなっている。2006年度は約13億円の予算で173の集団コースが実施され、研修参加者は総計3,499人であった。

年度	実施国数	コース数	参加者数
2003	38カ国	151コース	2335人
2004	36カ国	162コース	3545人
2005	34カ国	150コース	2879人
2006	41カ国	173コース	3499人

(注：2007年6月8日時点の暫定値)

第三国研修の意義および期待される効果としては、

- ① 日本の技術協力の成果を基盤として確立された現地適正技術を周辺国に発展的に普及できる。
- ② 第三国研修の運営は開発途上国実施機関の主体性・責任のもとに行われることから、日本が協力した実施機関の能力の向上と自助努力（オーナーシップ）強化につながり、ドナー化支援を促進する効果も期待できる。
- ③ 社会システムあるいは文化的・言語的⁶共通点の多い地域での第三国研修は、地域協力やグローバルな協力としての効果が高い。またイラク向けヨルダン研修のように現地での協力が困難な復興支援の場合、周辺国での第三国研修は有効な手段の一つである。
- ④ 第三国研修は、研修内容が現地向け適正技術の紹介などの場合が多く、研修期間も短めであるが、本邦で実施する場合と比べて実施コスト（滞在費、航空賃など）が低廉であることが多い。

などの点が挙げられ、現在では南南協力・域内協力支援の有力な手段となっている。

ブラジルなど中南米やタイなどアセアンにおいては、第三国研修終了後、帰国した研修員が母国で成果を挙げた活動事例が一部報告されている一方、評価報告書⁷と現場でのヒアリングによれば、

⁵ 本邦研修の補完型現地研修として第三国研修が実施されるケースも極めて限られてはいるがある。

⁶ 特に中南米などスペイン語圏、アセアンのJARCOM(JICA-アセアン地域協力会議)の場合は、きわめて効果的である。

⁷ 外部機関による評価、特定テーマ評価「南南協力」報告、平成18年3月

- ① 主催国実施機関のオーナーシップを尊重⁸しているため、他の JICA 事業と比較すると、JICA 事務所の関与が十分ではない。(JICA 事務所では第三国研修コースの研修合同評価に参加しフォローアップも行なっており、開講式・終了式には事務所の代表は参加している。) ヒアリングによれば、研修員を参加させた受益国政府は「日本の ODA による南南協力支援」への認識は薄い状況であった。
 - ② 研修評価は、主として終了時に行われているので、研修員の個人レベルの技能習得の評価に止まっている。研修結果がその後の研修員の職場での活動にどのようなインパクトを与えたか、など具体的な成果に関する評価はごく一部でしか行われていない。
 - ③ 研修主催国政府は日本の南南協力支援を高く評価しているものの、事務所において「日本の ODA として第三国研修の狙いと成果」をどのように捉えるべきかについての具体的な指標も作成されていないし、検証は十分に行われていない。
 - ④ 第三国研修の計画立案に当たっては、第三国研修の主催国政府と実施機関、援助受け取り国政府、研修員、日本政府 (JICA 本部を含む)、主催国にある JICA 事務所など多くの関係機関が存在するため、調整事項が多く、実施までに1年~数年かかってしまう。
- などの指摘がある。

第三国研修・第三国専門家の派遣などを中心とした南南協力は、今後も中進国向けの協力、地域協力支援、アジアアフリカ協力の有効なツールとして期待されているので、第三国研修の実施や評価のあり方及び評価などについて今後一層精緻化していくことが望まれる。

具体的な検討課題としては次のような点が挙げられよう。

- ① 研修コース策定段階：コースの意義・目的の一層の明確化、モニタリングと評価指標の策定、
- ② 実施段階：研修の質を向上させるための JICA 関与の強化 (顔の見える援助にもつながる)
- ③ 評価は研修員個人のレベルのみならず、帰国後職場での活動がどのように改善されたかなど具体的なインパクトを計測する。
- ④ 南南協力の中進国支援としての意義・成果をどのように評価すべきかの具体

⁸ 第三国研修は主催国実施機関と JICA の契約に基づき主催国実施機関が行っており、マニュアルによれば、JICA の費用負担は1千万円を上限にプロジェクトコストの70~85%となっている。

的な検討

- ⑤ 上記の改善を検討した上で、業務マニュアルを見直して内規を策定する。

第三国研修の特徴のひとつにJICA内部においても関係機関が多岐にわたり複雑な機能分担となっていることが挙げられる。

本部における役割分担は、

- ① 総括担当：企画調整部、
- ② 各案件の計画立案・予算配分・評価はそれぞれ地域5部が所掌し、
- ③ 全体の実績取りまとめは中南米部が担当することになっており、
- ④ 実施国側との案件の具体的な調整、監理はJICAの在外事務所が担当している。
- ⑤ 実施国側には、援助窓口機関と第三国研修実施機関の二つがあり、研修員を第三国に派遣する援助受け取り国側にも関係機関としてJICA事務所、援助窓口機関、研修員の派遣元機関などがある。

これ等多岐におよぶ第三国研修の関連機関は連絡調整には時間がかかり、分担すべき責任も複雑となるので、仕組みの点で工夫と改善が必要であろう。

7 JOCVの職種別充足率（要請数／派遣数）の向上とプログラム化について

青年海外協力隊事業は途上国政府より要請を受けて募集され、職種別に選考の上、160日間の訓練を経て、途上国に協力隊員を派遣する技術協力事業である。毎年約900名の規模で、77カ国に、2年間派遣される。協力隊員は、技術協力を行いながら、途上国社会に溶け込み、青年自身も国際協力と異文化理解を通じて成長を遂げることが期待されている。本事業は、政府ベースのボランティア事業として、途上国と日本の国内において高い評価を得ているが、応募対象者の青年層が持つ専門性は、長期的には国内の経済構造の変革の影響を受けるし、また短期的には国内の雇用情勢の影響も受け、一部の職種では、途上国が求める職種と潜在的な応募者層が持つ専門性の間でミスマッチが広がり、数年間にわたって応募者を十分確保できず、合格者（要請ニーズに見合った適格者）数の確保も低い水準に止まって、途上国のニーズに長期的に応えられていない職種も見受けられる。平成16年度～18年度の3カ年、計6回の募集の職種別充足率（合格者数／要請数）を調査したところ、途上国のニーズへの対応が50%台かもしくはそれ以下（6回募集の平均要請数、合格者数は、それぞれ541、231名であり、充足率は42.7%）の主要な職種は、次ページの表に示す通り、16職種であった。

職種	過去3カ年、年2回（春秋）募集の平均値				備考
	要請数	応募者数	合格者数	充足率 (%)	
家畜飼育	20	20	6	30.0	低迷 ⁹
野菜	29	52	17	58.6	低下 ¹⁰
養殖	13	10	3	23.1	低迷 ¹¹
木工	14	14	5	35.7	低迷 ¹²
電子機器	9	6	2	22.2	低迷 ¹³
自動車整備	39	30	11	28.2	低迷 ¹⁴
作業療法士	18	20	9	50.0	低下
理学療法士	24	28	12	50.0	大幅に改善 ¹⁵
保健士	19	20	9	47.4	低下
助産師	22	31	13	59.1	改善傾向 ¹⁶
小学校教諭	68	108	38	55.9	低下 ¹⁷
幼児教育	40	49	16	40.0	横這い傾向 ¹⁸
養護	39	43	15	38.5	低下傾向 ¹⁹
理数科教師	133	173	51	38.3	低下傾向 ²⁰
柔道	21	15	4	19.0	やや改善傾向 ²¹

⁹ 家畜飼育の応募者数は、例年要請数にほぼ見合っているが、応募者の資格・実習経験などの不足より、必要な合格者数の確保にいたらず、充足率は過去3カ年低迷を続けている。

¹⁰ 野菜の応募者数はほぼ要請数を超えているが、17年度以降、現場経験の不足などのため、合格者数の落ち込みが続いており、充足率は明らかに低下傾向（61.8%～25%）にある。

¹¹ 養殖の応募者数が減少傾向にあり、充足率は17年度以降31%以下と低い水準にあり、かつ低下傾向にもある。

¹² 木工の応募者数は要請数に見合っているものの減少傾向にあり、技術や資格の点で不十分な応募者が多い。

¹³ 電子機器の応募者数は国内の雇用情勢の影響を受け、充足率は17年秋以降20%～0%である。

¹⁴ 自動車整備については、途上国のニーズが高く、要請件数も増加傾向の有望職種であるが、応募者数が30名と要請数をかなり下回り、かつ充足率も低い。

¹⁵ 保健福祉分野は重点分野であり、理学療法士の充足率は大幅に改善されている一方、類似の職種である作業療法士の充足率は17年度以降、50%程度以下で低下気味である。

¹⁶ 母子保健は重点分野であるにもかかわらず、助産師充足率は50%程度と低かったが、18年度秋募集では充足率が96%と大幅に改善された。

¹⁷ 基礎教育分野は重点分野であり、途上国のニーズは3カ年で3倍に急増している有望職種であるが、充足率は低下している。

¹⁸ 平成16,17年度は幼稚園教諭の職種で募集していたが幼児教育と改定。充足率は50%程度と横這い。

¹⁹ 福祉分野の要請は増加傾向にあるが、養護の合格者は少なく、充足率は低下傾向にある。

²⁰ 理数科教師など教育分野は重点課題であり、途上国のニーズは急増しているにもかかわらず、充足率は低下している。

²¹ 体育柔道共に改善傾向にあるものの、柔道の充足率はほぼ20%以下と低い水準にある。

体育	33	62	20	60.6	横這い傾向
合計	541	681	231	42.7	

青年海外協力隊事務局は、16年度、充足率が低迷する自動車整備、助産婦、保健師などの職種を「募集の重点職種」として指定し、各職種別の募集広告・ポスターの配布・各関連組織と連携した募集活動、業界紙への広告・記事の掲載などを行うと共に、現職参加を促進するなどの改善策を講じてきた。その結果、助産師・保育士・体育の3職種の充足率は改善が図られた一方、それ以外の職種では若年労働人口の減少、特定職種の人材不足、アレルギーなど健康問題などの国内要因もあり、顕著な成果（充足率の向上）が得られていない。

JICAにおいては、19年度より各種の技術協力事業（スキーム）を組み合わせ、総合的かつ効率的に途上国の主要課題の解決を目指す「プログラム化」を本格的に推進しており、青年海外協力隊事業は、アフリカなどにおいてプログラムの中で主要な役割を演じる柱の一つとして組み込まれている。従来のように途上国ニーズと合格者のミスマッチが生じたままであれば、プログラム化された技術協力事業全体の進捗と成果に影響を与えかねないこととなる。特に保健・福祉分野（保健士、作業療法士、保健士、養護など）、教育分野（理数科教師、小学校教諭、幼児教育など）、食糧増産分野（野菜、家畜飼育、養殖など）の充足率が50%台かそれ以下でかつその一部には低下の長期的な傾向が続く憂慮される状況もある。

青年海外協力隊事務局は、このような視点に立つと、計画に見合った優秀な人材の確実かつタイムリーな派遣が求められていると言えよう。なかでも、ミレニアム開発目標・人間の安全保障との関連で保健分野、教育分野、食糧増産、福祉などの重点分野で途上国ニーズの拡大が予想され、協力隊員には具体的な活動目標の設定とその成果達成がこれまで以上に期待されることとなる。青年海外協力隊事務局においては、募集広報の強化に加え、上記の点を踏まえ、計画的な隊員派遣と優秀な人材確保に向けた工夫と一層の努力が必要と思われる。

充足率の改善に取り組むにあたり、タスクフォースなどを設置して組織的かつ多角的な検討が求められると思うが、気づき点は以下の通りである。

- (1) 単発派遣と異なり中期プログラムとして位置づけられているにもかかわらず、途上国のニーズに応えられていないこのような職種は、資格が必要かまたは相当程度の実務経験と専門性が求められている分野である。これまでのような一般的な募集広報では限界があるので、現職参加制度の強化、CSRに関心をもつ企業への働きかけの強化、職種と関係の深い団体（大学、自治体、民間企業など）との連携を一層強める必要があろう。

- ① 理数科教師・小学校教師など基礎教育分野は毎年300名台の要請があり、今後もニーズの増加が予想される一方で、充足率は50%台と厳しい状況にある。これまで取り組んできた現職教員特別参加制度による派遣増への取り組みを引き続き強化するとともに、シニア海外ボランティアによる派遣、短期派遣など、幅広く参加者を募る工夫をしていくとともに、大学への働きかけを通じ応募関心層の掘り起こしをして派遣数の増大を図っていく必要がある。
 - ② 保健系、農学系、獣医系、看護・福祉系の大学・大学院との連携をさらに強化して、安定した「質と量の確保」を目指す。
 - ③ 民間企業へのアプローチを一層強化し、現職参加制度を促進する。
- (2) 農業分野、自動車整備分野については、産業構造の変化などから若年層の従事者が減少していること、逆に、シニア層に人材の層が見込まれることから、シニア海外ボランティアによる派遣も検討すべきである。同分野ではすでに青年海外協力隊からシニア海外ボランティアへの振り替えを施行した由であるが、今後さらに積極的に実施していく必要がある。
 - (3) 生活習慣病など健康面で不合格となるケースが最近増えているが、短期で派遣するなど可能な限り派遣できるような工夫をしていく必要がある。
 - (4) 青年層での確保が困難な職種（自動車整備・教師など）ではシニア海外ボランティアへの振替も可能となるように要請書のフォーム・内容を改善する。

8 一定期間経過後の施設、機材等の管理運用について

ODA事業は、事業が終了すればそれでいい、というものではなく、当初の目的を達成するために、相当期間継続して行われることが必要であることは言うまでもない。そして、一定の施設、機材等（以下「機器類等」という。）が投入されて事業が行われるものであるが、その場合事業を継続して行うためには機器類等の適切な管理運用が極めて重要なものとなってきている。

しかし、在外事務所の監事監査の結果、必ずしも機器類等の管理が適切でなく、事業効果の発現を妨げている事例も見受けられた。すなわち、例えば医療機器等の各種機器類等において、当初投入した機器類等が、期間の経過（一般的に言えば日本で耐用年数とされている期間。）と共に使用できなくなっているものがあるために、当初の目的が一部達成できない状態であると共に、その使用不可能な機器類等が、そのまま保存される状態となっているような事態である。

このような事態に対しては、一定期間経過後不具合を生じた機器類等を修

繕するなどのハード型フォローアップ事業があるが、全部対象とされるわけではなく、多くのものが不具合のまま放置される結果も十分考えられるところである。これについては、平成17年度監事監査意見（報告書）においても、プロジェクト終了後10年以内の案件のうち30%程度しかフォローアップ事業の対象となっていない、と報告したところである。

基本的には、機器類等は永久に使用できるものではないことは当然であるので、このような事態に対するために、日本で言えば耐用年数に相当する機器類等の使用可能期間の目安を、国のおかれた気候等の自然条件を前提に定め、その期間経過後、使用できるものは使用するの当然として、使用できなくなったものについては、その機器類等を更新して事業を継続できるようにしていく必要がある。そのため、機構（JICA）において、相手国による予算や病院を建設するなどの利用料収入を上げられる場合などは減価償却の概念を導入するなど更新のための財源措置を確保する必要性、日常的なメンテナンスの重要性、使用できなくなった機器類等の売却廃棄等の適切な処分方法等について、事前の調査等の段階やその後の相手方と何らかの文書を交換するなどの場合において十分周知すると共に、売却、廃棄等ができるようになる一定期間について、日本における耐用年数を参考に、あるいは当該国において既にそのようなものがある場合はそれを参考にするなどしてその国の自然状況等に応じた期間を考慮して設定し、外務省等関係機関と協議のうえガイドライン等を作成して、在外事務所に周知徹底させることなどを検討してはいかがか、と思われる。

又、無償資金協力事業に関しては、現在機構（JICA）は、事前の調査等及び実施促進を行い、無償本体事業は外務省が行ってきた。そして機器類等の管理運用については、平成12年12月外務省から在外公館に対して、「耐用年数を超えた機材についてはしかるべく廃棄することを勧奨する。」よう指示を出しており、これに基づいて在外公館が中心になって行っているところである。

しかし、20年10月からは無償本体部分の一部を、機構（JICA）が行うこととされたため、機構（JICA）本体でも無償事業部分についても、前記のような考え方にに基づき、ガイドライン等を作成する用があると思われる。現在、同様な趣旨で検討中だと聞いているので、なるべく関係機関と早急に協議の上、早期に作成し、在外事務所等について周知徹底を図る必要があると思われる。

<その他>

9 赴任中の JICA 関係者の健康管理体制強化について

- (1) 途上国の不慣れな、かつ恵まれない生活環境で長期滞在して、業務を遂行している JICA 関係者（専門家、JOCV、シニアボランティア、および随伴家族）にとって、自らと随伴家族の健康管理を如何に適切に行うかは大変重要なテーマである。劣悪な生活環境と文化・習慣の違いから、健康管理関連データによれば、JICA 関係者の疾病・事故・など発生件数は年々増加傾向にあり、特にメンタル関連の症例数の伸びが顕著である。
- (2) JICA 関係者とその家族が途上国社会に溶け込んで、業務を遂行しつつ、安心して生活していくためには、①途上国の衛生・疾病（風土病、感染症、）状況、医療水準などに関する正確な情報と、②健康管理（成人病、メンタルヘルスなども増加傾向）対策、疾病の予防対策、③発病・負傷した際の病院・医師などとの緊急対応、治療中の医療相談、④治療後のケアなど、JICA 関係者の健康管理全般に関するサポートが大変重要である。これ等の多岐にわたる健康管理に関する任務を担当するのが在外健康管理員である。JICA の事業は、現場主義の下、アフリカなど不健康地の多いところでの業務が拡大を続ける中で、在外健康管理員業務の重要性は年々高まってきている。特にアフリカ地域など劣悪な環境での協力隊員の派遣は増加しており、これまでの疾病に加え、アレルギーやメンタルヘルスに関する問題も増加傾向にあるところ健康管理体制の整備は重要な課題といえる。
- (3) 平成 19 年 3 月 31 日現在、在外健康管理員が派遣されているのは 39 箇所で兼轄国を含めてカバーされているのは 86 カ国である。JICA 事務所が所在する国で本部が直轄で対応（在外健康管理員が兼轄も含めて未配置）している国は 37 カ国（欠員となっている国を含む。）に及ぶ。
- (4) 一方在外健康管理員の業務は、1 国 1 名体制により、開発途上国という特殊な環境下で、予防から各種の疾病・事故による負傷など担当すべき事項が広範・多岐にわたっている。従って在外健康管理員には看護師の資格に加え、豊富な途上国経験と現地語によるコミュニケーション能力が求められているため、適格者の採用は困難を極めつつある。
- (5) 前回（18 年 1 月）7 カ国（7 名）について公募を行ったところ、在外健康管理員を希望する応募者は 16 名で、2 倍以上の競争率であったが、適格者の数には限界があり、結局採用された数は 5 名に止まっている。
- (6) 適格者の採用が困難な理由は、①看護師が国内でそもそも不足気味であ

ること ②勤務地が劣悪な環境で、かつ業務が通常の看護師業務以上に多岐にわたっていること ③途上国での看護師業務経験を有する層が薄いこと ④フランス語・スペイン語などの言語のできる看護師は極めて限られてしまうことなどが挙げられる。

(7) 途上国に勤務する JICA 関係者にとって健康管理は最も重要な問題の一つでありながらその一方で、その要となる在外健康管理員の採用数の増加は期待できない状況にある。在外健康管理体制の強化を目指し、配置の仕組みや採用・研修など次の3点も含め早急な対応策を講じる必要があらう。

- ① 帰国前の看護関連ボランティアに積極的に在外健康管理員への応募を勧奨する等募集の強化に努めるとともに、派遣前研修の効率化及び一層の質の向上を図る。
- ② 看護分野の帰国研修員は現地の保健医療情報に詳しいこともあり、現地の医療事情調査や病院における調整等の業務の担い手として有効である。
- ③ 経験豊富なシニアの健康管理員を中核とする健康管理広域チームを、地域の重点拠点に設置して、チーム制で数カ国の健康管理を行う。

10 PCI問題等について

平成17年度の監事監査意見(報告書)(以下「監査意見」という。)において、パシフィックコンサルタンツインターナショナル(以下「PCI」という。)と現地のコンサルタントとの再委託に関し、15ヶ国の18案件において、契約金額の水増し、契約相手方が不在等の不正も含めた不適切な会計処理があったことについて、発生原因、再発防止策の妥当性等について等について報告をしたところである。

しかし、その段階ではまだ11カ国13案件委託契約36件(その後、再委託契約について件数等を精査した結果38件となった。)において最終的な不正金額が確定できておらず、その分については返還の措置がとられていなかった。又機構(JICA)が実際に再委託をしているPCI以外の16ヶ国における19コンサルタントと行った19案件の再委託契約31件においては、機構(JICA)が実際に現地に赴くなどして検査をしてその結果特に問題は無かったと認められた。更に29ヶ国でPCI以外の20コンサルタントにかかる41案件の再委託契約54件については、不適正な経理の有無について自主申告させ、その結果、特に問題は無いとの報告は受けたが、時間や人員等が限られていたこともありその内容の精査を十分行うことができなかった。

17年度監査意見提出後、機構（JICA）は、PCIにおける11ヶ国13案件にかかる38件の再委託契約の不正金額の確定を行い、その結果不正請求額85,576,635円及び利息分等の返還を請求し18年10月27日までにPCIから117,663,041円を返還させた。なおこのうち3件については不正な会計経理はあったものの、PCIが実際に再委託先に支払った金額が、機構（JICA）がPCIに支払った再委託の金額を上回ったため返還はさせていない。

上記を踏まえ、機構（JICA）においては、自主申告してきたものについて、受注実績が上位を占めるコンサルタントとの契約や在外事務所が所在しない国で金額の大きいもの19案件については再委託先に赴いて各経理書類を精査するなどして不適正経理の有無について検証を行った。又あわせて残りの41件については、機構（JICA）はコンサルタントに調査し、その結果を提出するよう指示を出して、その結果について検証を行い、それらの結果について会計検査院の検査を受けた。

その結果、機構（JICA）がPCIの不適切案件としていたもののうち、1件は、PCIと共同企業体を構成していた応用地質株式会社（以下「応用地質」という。）の不正経理であったことが判明した。そこで応用地質が平成12年度から16年度の間機構（JICA）と契約した業務委託契約のうち、再委託契約が締結されているもの4案件7契約を調査した結果、新たに1件JICAが応用地質を構成員とする共同企業体に対して4,841,881円過払いしている事態が判明した。そこで機構（JICA）は不正請求額4,841,881円及び利息分等の7,786,700円の返還を19年9月6日に請求したところである。なお、この1件は新たにとられた再発防止策以前に発生したものであり、今後は再発防止策が適切に運用されることにより起こらないものと認められる。

このように検証の過程において、会計検査院の検査によりPCIの不適切経理としていたもののうち、1件はPCIがプライムとなっている共同企業体を構成していた応用地質の不適正経理であったことが判明したのは誠に遺憾なことである。

これは機構（JICA）としては限られた時間の下、契約先が実在するのか、機構（JICA）が支払った金額と再委託金額が一致しているかなどの点に調査の重点を置いたことなどによるものであるが、それでも経理処理の内容についてまでの調査が十分及ばなかったことは反省の要があると認められる。

この応用地質については、現在JICAの登録業者となっていないので指名停止の措置は取れなかったが、指名申請を提出しても一定期間受け付けな

いとすゐるなど実質上指名停止と同様な措置をとることとし、相手方にその旨通知する処置をとった。

監事監査の結果、昨年も監査意見で記述したように平成 17 年 12 月にとられた再発防止対策は有効なものと認められ、さらに報告後の返還金額の確定も、新たに発見された 1 件を含めて、特に問題はないものと認められた。

今後は、今回のような事態が発生したことを真摯に受け止め、再発防止策の適切な運用が更に強く求められる。