

**「平成 21 年度 国際協力機構監事監査報告」
に関する対応について（報告）**

平成 23 年 3 月

独立行政法人国際協力機構

総務部

目 次

「監査の結果」業務監査

<中期計画及び年度計画の達成状況について>

1	国際的課題解決手段としての事業の効果的な推進	1
2	公正かつ効率的な組織・業務運営	1
3	今後の課題	2

「提言」

<「独立行政法人の抜本の見直しについて」等に基づく事項>

1	随意契約の見直し等	
	①21年度契約実績と新旧随意契約の見直し計画	4
	②一者応札・応募	7
2	保有財産の見直し	8
3	人件費の削減等	10
4	内部統制	
	①内部統制の方向性	11
	②組織対応上の課題	
	ア. 統制の権限と責任の明確化	12
	イ. 統制環境の整備	12
	ウ. リスク情報の対応強化	13
	③金融リスク管理体制に関する内部統制の課題	14
5	関連公益法人との関係	15

<その他の重要事項>

1	事業の迅速化の促進	
	①有償資金協力事業（有償事業）	16
	②無償資金協力事業（無償事業）	17
	③技術協力事業（技プロ等事業）	19
2	事業の執行率の低下	20
3	安全管理の強化	21
4	新たな在勤手当制度の導入	24
5	事業評価指標の改善と統計手法の活用	
	①事業評価指標の改善	26
	②統計手法の活用のための人材育成	29

「監査の結果」業務監査

<中期計画及び年度計画の達成状況について>

1 国際的課題解決手段としての事業の効果的な推進

(1) 監事報告

統合後、事業面の新たな取組みとして、有償・無償・技術協力の3つの援助手法を組み合わせた協力プログラムを本格的に作成している。あわせて、事業展開計画を活用しつつ協力準備調査を開始し、優良案件の発掘及び形成を迅速に行うとともに案件の有効性等を確認することとしている。

この援助手法の組合せは、アフガニスタン支援、アフリカ支援、気候変動対策、金融危機支援等の政府の重要課題への取組みに取り入れられており、これらの課題における優良案件の選定のため、協力準備調査等が活用されているところである。

また、国際援助協調の中で、他の援助機関にこれらの情報を発信し連携を強化しており、最近実施されたDACの対日援助審査においても、援助手法の組合せ、援助協調への参画事例等が高く評価されている。

これらの統合の成果等により、開発効果の向上が進んでいると認められる。なお、協力準備調査等については、行政刷新会議の指摘を踏まえ平成22年度予算が削減されているが、必要な事業に対する調査を重点的に行うことなどにより、国際的課題に対応するよう努力することを期待したい。

(2) 対応状況

政府の重要課題であるアフガニスタン支援、アフリカ支援、金融危機支援等の取組に加え、ミレニアム開発目標(MDGs)や環境・気候変動対策など、我が国ODA政策で重点課題として位置づけられている国際的課題について、効果的な案件形成・準備に資する調査の実施を重視して取り組んでいる。また、援助事業のプログラム化を進め、プログラムの形成等を通じて、技術協力、有償資金協力、無償資金協力の3つの援助手法に係る案件形成の一体的な実施を図っている。さらに、文部科学省(競争的資金)及び大学・研究機関等と連携し、地球規模課題に対応した科学技術協力を実施するなど、開発パートナーとの連携を通じて、国際的課題への対応を図っていく。

2 公正かつ効率的な組織・業務運営

(1) 監事報告

効率的な運営の面では、予算管理の改善が進められている。統合時に関係部署間の予算配分の調整が複雑となったが、機動的な配分方式への変更により、

事務手続きの簡素化と事業の円滑な執行を図る方向で検討が進められている。

公正な運営の面では、統合に伴い、JICA は新環境社会配慮ガイドラインを策定しているが、案件形成、審査、モニタリングの各段階で、第三者機関から必要に応じ助言を受ける仕組みとなっており、他の援助機関と比較しても透明性の高い仕組みが定められている。

また、随意契約の見直しの一環として、従来、業務委託していた業務の一部を内製化することにより、JICA のコア業務のノウハウを流出することを防止すると同時に、コスト削減を目指すため検討が進められている。なお、この内製化に伴い JICA 内にこの業務を担うための人的資源の確保、コンプライアンス等に支障がない体制整備等の対応が必要となる。

このほか、現地のナショナルスタッフの活用による効率化の事例もみられる。例えば、現地事務所に権限が委譲された円借款の貸付事務については、研修を受けたナショナルスタッフが円滑に事務処理を行っている。

なお、昨年度の監事監査報告で、課題として記載した、①旧組織にとらわれない人事配置、②決算に係る作業負担増加に応じた人材の適正配分については、いずれも対応が進んでいると評価できる。

(2) 対応状況

業務の内製化を行う際には、人件費予算の範囲内で必要な人員を職員として採用することに加え、支援要員等を適切に配置し対応する予定である。また、新規に採用する職員には、通常の社会人採用と同様に導入研修を行い、内部規程等の周知の徹底を図る。

3 今後の課題

(1) 監事報告

事業面の課題として、次の点について検討いただきたい。

第一は、開発効果の維持向上である。個別案件の開発効果は、案件実施中及び事後の監理によってモニタリングされている。モニタリングにあたっては、対象案件や期間等にメリハリをつけながら、開発効果が持続しているか、問題点が今後の改善に活かされているか等の項目について、引き続き監理していく必要がある。

また、この個別案件監理のほかに、前述の協力プログラムに関するマネジメントが加わることになる。プログラム・ベースでは、よりマクロ的な視点であるプログラム目標の達成度でモニタリングを行うことにより、開発効果の確認が容易になるほか、プログラム目標達成のために必要なプロジェクトの形成等につながることを期待される。また、これによって得られた JICA の知見につい

て、国際的な場で発信していくことも重要である。

第二は事業の効率性の改善である。円借款においては、既に迅速化等に取り組んでいるが、業務量の平準化についても一層の取組みが必要と考えられる。また、技術協力においては、プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM：プロジェクトの目標・アウトプット・活動・指標等を一つにまとめた表）により、プロジェクトのマネジメントを行っている。JICAでは、このPDMに加え、プロジェクトとプログラムとの整合性を確保し質の改善を図るため、プログラム&プロジェクト マネジメント〔P2M〕（注1）の考え方を取り入れ、プログラム形成からマネジメントまでの取組方法を整理し、職員・専門家への研修等を開始した。また、プロジェクトの特性に応じて、ワーク・ブレイクダウン・ストラクチャー〔WBS〕（注2）を採用し、日々の技術協力の活動の中で目標達成に向けた修正ができるよう試行しているところである。

これらのマネジメント手法は、事業の問題点を早期に発見し、ボトルネックの解消等に活用が可能であり、効率性の改善に資するものであることから、手法の普及が進むことを期待したい。

（注1）P2M は日本発のプログラム・マネジメント手法で、複雑化、複合化した課題を複数のプロジェクトに分割し、統合して全体の最適化を図るもの。JICA では、プログラム目標の達成度を管理することにより、個々のプロジェクトの持つ価値を再認識し、プロジェクトの変更等を柔軟に行うため活用。

（注2）WBS は、プロジェクトの目標達成のために、作業項目などの全ての作業について、効果的な計画や管理を行うのに必要なレベルまで階層状に分割、細分化した後、体系的に階層組織化し、相互関係を表したものの。

（2）対応状況

①開発効果の維持向上

個別案件は、プロジェクト実施中にはPDCAサイクルに基づき、実施段階において計画の妥当性、進捗状況や目標の達成見込み、影響する内外での要因等を検証するため、中間レビューおよび終了時評価を実施している。また、2億円以上のプロジェクト（3スキーム（有償資金協力、無償資金協力、技術協力））に関し、原則、終了後3年目までに「事後評価」を実施し、その結果を評価対象のプロジェクトの改善に役立てている。さらに、有償資金協力では、「事後評価」の結果、事業効果の発現状況や持続性に懸念があった事業に関し、完成後7年目に「事後モニタリング」を実施し、事業が継続的に効果を発現するために必要な教訓・提言を導出し、さらなる事業改善に役立てており、今後もこうした取り組みを継続していく。

一方、プログラムレベルでは、地域、課題セクター、援助手法等、ある一定

のテーマを設定し、そのテーマに関連したプロジェクトについて、テーマごとに設定された評価基準を用いて総合的かつ横断的に評価・分析を行う「テーマ別評価」を適宜実施している。また、途上国の特定の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組みとして取り組んでいる「協力プログラム」を対象として、計画段階で定量的な指標・目標値を設定し、モニタリングを実施することを、平成21年度以降の新規プログラムについて導入している。こうしたプログラムレベルの評価は、その結果をプロジェクト形成等の参考にするなど、新JICA発足後を機にいっそうの強化を図ってきており、今後も継続していく。

知見の発信については、政策マトリクス策定支援とともに様々な分野の技術協力や財政支援を組み合わせた気候変動対策プログラム（インドネシア、ベトナム）の事例をADB総会の公式セミナーで発表したり、また新JICAが特定の開発目標の実現のため最適なアプローチ（援助形態等）を援助協調を進めつつ推進していることを、DAC対日審査の場でアピールしたりしている他、様々な国際会議上、援助効果を超えて開発効果の向上が重要と主張している。

②事業の効率性改善

従来、主要な円借款供与国において、当該年度の上半期に正式要請が行われ、その後、標準処理期間である9か月を目処に、JICAの審査、日本政府による検討、交換公文締結、円借款契約調印という流れになっていたため、年度末に多くの円借款契約調印が行われる傾向があった。他方、迅速化の観点から、日本側での検討プロセスを年二回に分け、当該年度の上半期と下半期のそれぞれで円借款契約を調印したり、戦略的な観点等から迅速な対応が必要と判断される案件については、随時要請随時採択を行い、優先的に処理を行う等、年度末の調印集中を緩和するべく、引き続き努力していく。

プログラム&プロジェクトマネジメントのツールとしてP2Mの考え方を取り入れるべく、昨年度より職員コアスキル/専門研修として「事業マネジメント研修」を実施している。まずは、同手法の普及・定着を図っていくこととし、プロジェクト毎にWBSの活用を試行・検証していき、効率的かつ効果的な事業マネジメントを目指す。

「提言」

<「独立行政法人の抜本的見直しについて」等に基づく事項>

1 随意契約の見直し等

①21年度契約実績と新旧随意契約の見直し計画

(1) 監事報告

JICA の契約には、海外事業の発掘・形成・調査を行うコンサルタント契約、国内において来日研修員に技術移転する本邦研修委託契約、国外において相手国実施機関が第三国の研修員に技術移転する第三国研修契約等、JICA に特有なものに加え、国内外における建物賃貸借・各種工事、物品調達、広報、システム整備などの一般的なものがある。

これら契約を締結するに当たっては、JICA は閣議決定（平成 19 年 8 月 10 日）を踏まえ、平成 23 年度を目標達成年度として、JICA が定めた「随意契約見直し計画」（以下、「旧計画」という。）に沿って、一般競争入札等への移行を進めた。また、新たな閣議決定（平成 21 年 11 月 17 日）を受け、JICA 内に契約監視委員会を設置して、契約の競争性を最大限高めるため、「随意契約等見直し計画」（以下、「新計画」という。）を新たに定めて、競争性のある契約への更なる促進策を講じた。

随意契約見直し計画の進捗状況

（表 1）

（単位：件、億円）

	19年度実績		20年度実績		21年度実績		（当初見直し計画） 23年度目標値		（新見直し計画） 22年度目標値		
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	
一般競争入札等	競争入札等	3.4%	6.0%	5.0%	4.2%	5.4%	5.8%	/		/	
	企画競争・公募等	51.4%	70.5%	57.3%	75.1%	56.2%	76.1%				
	小計	54.9%	76.5%	62.3%	79.3%	61.6%	81.9%				
競争性のない 随意契約	45.1%	23.5%	37.7%	20.7%	38.4%	18.1%	38%	17%	23.9%	12.2%	
合計	100%	100%	100%	100%	100%	100%	/		/		

かかる状況を踏まえて、まず、21 年度の実績を見ると、「旧計画」においては、23 年度までに全契約のうち、競争性のない随意契約を件数ベースで 38%、金額ベースで 17% に引き下げること为目标としていたが、件数で 38.4%、金額で 18.1% となり、前年度比で、件数は 0.7 ポイント増加したものの、金額では 2.6 ポイント減となり、競争性のある契約への移行は改善されているといえる。次に、「新計画」との関連を見ると、「新計画」は、総合評価落札方式の拡大および委託業務の内製化を通じ、21 年度実績に比して、競争性のない随意契約を件数ベースで 14.5 ポイント、金額ベースで 5.9 ポイント引き下げることを目指すなど、抜本的な改善を図ろうとしている。監事としては、これら競争性向上に向けた取組みを評価したい。また、この新目標を達成するには、従来の業務委託を前提とした業務の流れを変更することが必要になると思われることから、今後は、新計画の達成度だけでなく、改善策の進捗状況と業務の質の確

保について見守っていききたい。

なお、随意契約の見直しにおける課題について付言したい。

JICA の契約の中には、当初からの協力手法や投入等の定型化に馴染まないコンサルタントのノウハウに着目した競争を行うコンサルタント契約、地方公共団体、研究機関、大学等の受託先が有する特定の技術やノウハウに着目して契約を締結する本邦研修委託契約、両国政府が合意した実施機関で行なう第三国・現地国内研修の委託契約や途上国の経済・社会事情から競争に付すことに制約がある調達契約など、一概に、一般競争に付すことは適当ではない、または不可能な契約がある。

これらについては、まず、JICA 内で認識を共有した上で、随意契約を締結する必要性に関し、各方面の理解を得る必要がある。この双方の取組があつて初めて、契約における競争性の導入と業務の質の確保が実現できるものとする。今後、随意契約を締結することの必要性、妥当性に関し、契約監視委員会の場などを通じて、審議されることを期待したい。

(2) 対応状況

ア. 「随意契約等見直し計画」の目標達成に向けて、以下の取組みを実施中である。

(ア) 制度・マニュアルの整備と周知

事務委託契約の総合評価落札方式化、国内の研修委託契約への公募導入、在外の見積合せの見積競争化など、競争性のある契約方式への移行に係る具体的な取組み方法と各契約方式の実施要領を作成し、テレビ会議や公電を通じて機構内に周知した。

(イ) モニタリングとチェック機能の強化

契約情報の収集を月例化して同計画の進捗状況のモニタリングを強化した。また、在外の特命随意契約の調達部合議を義務化するとともに、本部・国内機関に対しても合議を徹底し、特命随意契約の審査を強化した。

イ. 平成 21 年度に締結した競争性のない随意契約 2,192 件のうち、各担当部署が平成 22 年度以降も引き続き競争性のない契約とせざるを得ないとした 1,084 件を契約内容ごとに分類し、契約監視委員会において、競争性のある契約への移行可能性を網羅的にチェックした。さらに、そのうち約 40 件については、随意契約とすることの必要性及び妥当性に関し契約監視委員会において詳細点検を行った。また、平成 22 年度に締結した競争性のない随意契約についても、契約監視委員会にて競争化の可能性の点検を行う（平成 22～23 年度上期）。

②一者応札・応募

(1) 監事報告

一者応札・応募は、契約の競争性を確保するうえで大きな課題となっている。そこで、21年度の一者応札・応募の実績を見ると、表2のように、昨年度に比して約470件増加しており、その改善が求められている。その一者応札・応募において、コンサルタント契約（海外開発コンサルタント業界が有する知見や経験を活かして、相手国の開発に資する案件形成や調査等を行なうための契約）が、そのうちの約70%を占めている。平成21年度において一者応札・応募の件数が増えたことについては、補正予算への対応によりコンサルタント契約が増加したとの背景等が挙げられる。

一者応札・応募の推移

(表2)

(単位：件、百万円)

	20年度		21年度		増減	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額
一者応札応募 ①	1,147	47,887	1,620	66,214	473	18,327
うちコンサルタント契約 ②	705	32,918	1,038	45,902	333	12,983
割合：②／①	61.5%	68.7%	64.1%	69.3%	70.4%	70.8%

*在外での契約を除く

*平成21年度実績は、暫定値。

コンサルタント契約が一者応募・応札となる理由としては、①JICAの制度に起因するもの（ア. 入札公示の時期が第4四半期に集中する傾向にあること、イ. JICA独自の登録制度が存在していたこと、ウ. 前広に公示情報が開示されていないケースがあったことなど）、および②コンサルタント側の事情に起因するもの（ア. 案件の小型化や要員貼付け期間の縮小から企業収益が減少していること、イ. 海外経験・知見を有する人材が不足していることなど）があるといわれている。

これら状況を踏まえて、「新計画」においては、JICAは、制度改善に着手し、実施予定案件情報の前広な開示や登録制度の廃止などを行なったところである。監事としては、これら講じられた改善策を評価したい。

なお、一者応札・応募が年々増加している背景には、前述②のように、コンサルタント側の事情から、コンサルタント各社は確実に落札できそうな案件に絞り込んで応札する傾向があることもある。については、今後、コンサルタントの事情の改善に資する施策、具体的には、案件規模の大型化、要員の稼働率が上がる貼付け期間の設定、国内作業期間の拡充及び（コンサルタント会社が業務の質を担保したうえで）総括要員の国内作業に係る配置の規制緩和を図るなど

を検討する必要があると考えられる。

(2) 対応状況

プロポーザル作成に係る負担軽減策として、平成 22 年 11 月に以下の改善を実施済みである。

- ア. 公示からプロポーザル提出までの期間延長（21 日間→30 日間程度）
- イ. 国内技術者の積極的活用（個人の語学証明書の必備を緩和し、証明書がなくても、法人としてのバックアップ体制、本人の経歴等を含めて評価。）
- ウ. 業務主任者の要員配置計画の弾力化（グループで業務管理する制度を導入。）
- エ. 評価対象外業務従事者の要員計画弾力化（プロポーザル提出時に要員特定の必要がなくなる）
- オ. プロポーザル応募の応募条件の緩和（業務実施契約簡易型及び役務提供契約で 2 案件まで応募を可能とする）

2 保有財産の見直し

(1) 監事報告

保有資産は効率的な利用を基本とし、不要な財産を売却する方針である。既に処分の方針が決定している施設については、例えば八王子の施設が売却準備中であるほか、職員住宅 46 戸を平成 23 年度末までに処分を行う方針が決定されている。職員住宅の今後の処分計画については、行政刷新会議において検討が予定されている職員住宅に係る方針等を踏まえつつ、見直しを行うこととされている。

また、国内拠点については、行政刷新会議の指摘等を踏まえ、統廃合等を検討しているところであるが、これらの拠点では、国内のネットワーク及び知見を活用した開発援助及び市民参加協力事業が実施されている。これらの機能の一層の活用を図るため、第三者の参加も得て、果たすべき機能・利用状況等を検証している。第三者からは、地方の活性化、市民と JICA のネットワーク、NGO と企業 CSR とのマッチング等にも配慮すべきといったコメントを得ている。国内拠点を更に有効活用し、開発効果を向上させるため、国内ネットワーク活用及び市民参加協力等に対する JICA の新たな取組みを期待したい。

なお、国内拠点の保有施設については、平成 20 年度に保有と賃借の比較等に関する調査を実施し、中長期的な土地保有等の機会費用、維持管理費を含めたコストを試算したところである。中長期の保有コスト等については、民間や公的機関で導入されているファシリティ・マネジメント(注)等も参考としつつ、今後も適切にコスト管理を行い、効率化を図っていく必要があると考えられる。

(注) 施設・設備等の財産を経営資源としてとらえ、経営的視点に基づき、総合的・長期的観点からコストと便益の最適化を図りながら、財産を戦略的かつ適正に管理・活用していく手法。(青森県庁ホームページ)

賃借により使用する施設については、所要面積を官庁営繕基準に基づき算定したりしているが、行政刷新会議の指摘等を踏まえ、そのあり方につき不断に検討しているところである。

施設の有効活用については、既に課題に対応した検討が進められているところであるが、今後、国際的課題解決手段としての開発援助事業の必要性及びそのための経営資源の確保について、国民の理解を得るよう努めることを期待したい。

(2) 対応状況

①国内ネットワーク活用及び市民参加協力等への取り組み

NGO とのネットワークに関しては、NGO-JICA 協議会において、平成 22 年度から各種分科会を設置し、NGO の独立行政法人国際協力機構法第 13 条第

1 項に規定される第 1 号業務への参画や、NGO、民間企業及び JICA の三者協働の促進について協議を進めている。特に三者協働に係る分科会では JICA が企業と NGO のマッチングを行うことへの期待が高いところ、今後具体的実施方法について検討する。

大学に関しては、大学との連携促進のため協定の締結を進めており、平成 22 年 11 月末現在 13 大学と連携協定を締結している。

また、地元企業を対象とした JICA 事業の説明会を実施するなど、地元経済界との関係強化を進めている。なお、地方を含む国内中小企業の海外展開支援に係る調査を実施中である。

地方自治体とボランティア事業との連携強化においては、平成 22 年度から、宮城県が継続的に県農業土木技術職員をマラウイに派遣し、農業灌漑分野の技術協力を行う「みやぎ国際協力隊プロジェクト」を開始した。

今後は、研修事業、市民参加協力事業のみならず、その他 JICA が実施する事業全般に関する各種照会にも積極的に対応していくなど、国内拠点が地元に対し JICA 事業のワンストップサービスを提供できるよう更なる機能強化に取り組む。

②施設の有効活用

保有施設の運営コストの一層の節減を図るべく、国内機関の建物管理業務契約については、現契約了次第順次、一般競争入札（総合評価落札方式）に移行する。23 年度及び 24 年度には、各年度一国内機関において、同業務の更なる

コスト縮減に向け、契約単位の分割化の試行と検証を行い、発注すべき単位の見直しを実施する。また、政府の方針を踏まえ、不要となる施設の処分を進める。

他方、ODAの必要性への理解促進に向け、地域レベルでの国際協力における市民参加の促進を図り、市民やNGO、大学等にとって開かれ、かつ存在意義の高い施設となるよう更なる取り組みを行うとともに、政官界、産業界への働きかけも強化する。

3 人件費の削減等

(1) 監事報告

独法合理化計画においては、①人件費総額を削減（6年6%削減）すること、②役職員の給与に業績評価を反映すること、③給与水準について適正化することなどが求められている。

平成21年度においては、①人件費総額の削減については、早期退職の勧奨、人事院勧告を踏まえた給与の引き下げなどから、削減目標（対17年度実績比3.67%減）を上回る削減（8.4%減、人事院勧告を踏まえた補正值では6.7%減）となり達成されている。②業績評価の反映については、統合以前から行なわれているが、21年度においても、引き続き給与・賞与及び昇格に反映されている。③給与水準の適正化については、ラスパイレス指数が対前年度比2.7ポイント（地域・学歴勘案では3.3ポイント）低下する実績を示している。これは統合後に導入した、職務限定制度および給与水準が高かった旧国際協力銀行からの移行職員に対する給与引き下げ効果等が出た結果と思われる。なお、22年度には勤務地限定制度が導入された他、現在、新人事制度改革が組織内で検討されており、①役職定年年齢の前倒し、②給与制度改革、③新再任用制度の導入などを通じて、23年度までにラスパイレス指数を109.8まで低下させると共に23年度以降も更に引き下げる努力が行なわれているところである。

なお、今後の課題としては、この動きを促進させる一方で、職員の組織に対する貢献意識を高揚させるような取り組みを講じる必要があるのではないだろうか。例えば、プロフェッショナルとしての専門性を高めるためのキャリア開発制度の導入とその明確化、またその専門性に見合った処遇、更には役職定年年齢の前倒しを踏まえた、シニア職員のやる気を維持・向上させるような人事制度の構築が必要と考えられる。

最後に、総務省行政管理局から法定外福利厚生 of 適正化が求められている。JICAはクラブ補助、給食費補助、職場親善補助などは行なっていないものの、互助会（国際協力機構厚生会）を通じて、弔慰金や文化・体育・レクレーションに対する一部補助が行なわれているところである。互助会への事業主負担を

含めて、国費を財源とするレクレーション経費を厳しく見直すことが求められている現状と他の独立行政法人や地方自治体の多くが互助会への事業主負担の一部削減または廃止を行なっていることを踏まえ、JICAとして、平成22年度より互助会への事業主負担を廃止したことは適切な判断であったと思われる。

(2) 対応状況

H22年10月より、管理職を対象に職群制度を導入し、専門分野における組織能力の発揮と強化を担うエキスパート職群として32名を認定。(処遇については、職群間で基本的に同等水準) また、若手の登用の促進と組織の活性化を図る観点から、役職定年年齢の段階的前倒しをH22年度より開始し、役職定年後も引き続き職員として勤務する場合、専任参事に移行し、蓄積した知識やスキルを発揮しつつ組織に貢献してもらい、処遇する制度を年度内に整備予定。

4 内部統制

①内部統制の方向性

(1) 監事報告

内部統制は現に取り組みられているので、今後の進め方については、これまでの蓄積にスポットを当てることで再点検し、不足等があればそれを補うという簡便な方法により、内部統制の実効性、効率性等を強化するという基本方針で臨むことが適当と思われる。

具体的には、既に内部統制の仕組みがある経理・会計事務、情報セキュリティ、有償勘定の統合的リスク管理等の業務については、効率性、実効性等をチェックし、必要があれば改善するようにする。

これら以外の業務については、組織内部の様々なディスカッションの機会等を通じて、プロセスに潜在する重要リスクの可視化(見える化)を進め、リスク評価、モニタリングがより体系的に実施できるようにする。

なお、内部統制を進めるに当たっては、統制事項ばかり増やすと効果は上がらず、規則等が上滑りするので、やっつけよいこと、やっつけはならないことなどを役職員の意識に内在化させることに留意する。

(2) 対応状況

既存の各種委員会の機能を有効に活用し、その実効性をチェックしつつ、機構全体の内部統制のための体制の概略については、年内の方針決定を目指す。

リスクモニタリングについては、これまでのリスク分析・評価の蓄積を元に、リスクの影響度及び発生可能性の高いものを踏まえ、優先度を定め、対応状況を総務部に報告させる方向で監査室等関係部と調整を行っている。23年度以

降は部署別年間業務計画との連動を図り、より体系的かつ効果的な実施を図っていく予定。

また、個別のリスク対応として、経理・会計事務については会計三役を分任し会計機関としての相互牽制を発揮することが困難な小規模事務所については、本部による経理・会計上のサポートを拡充することができないか、事務所ステータスの変更を含めて検討中。併せて職員赴任前研修、巡回指導等をより充実させ、職員等の経理知識の涵養を引き続き図っていく。

情報セキュリティの管理については、関連規程の整備が進みその適切な執行監理が求められる状況にあるところ、自己点検に加え、現在外部監査の実施方針を検討中。有償勘定の統合的リスク管理については、金融検査マニュアルに従いつつ、より効率的かつ実効性が担保された事務フローとするよう関係各部署と必要に応じて協議し、マニュアル等内部規程等の改訂を都度実施中。

②組織対応上の課題

ア. 統制の権限と責任の明確化

(1) 監事報告

内部統制は理事長の最終責任の下、副理事長及び理事が理事長を補佐する形で、委員会等を通じて取り組まれているが、合議体である委員会という責任組織は活動に機動性が欠ける場合もある。このため、統制活動のうち、特に迅速性を必要とする事故、クレーム等のリスク情報、安全管理等の対応については、従来より総務部担当理事等が中心となって対応しているが、それぞれの統制活動に係る担当理事を明定するとともに、重要な事案の対応は、当該理事の下、関係部長等からなるタスクフォースを編成するなどして機動的に対応することを検討する。

さらに、執行部門においても、総括としての総務部に加え、統制の仕組みを所管する財務部等の部室を内部統制所管部署に指定することを検討する。

(2) 対応状況

既に明確になっているリスクについては、現行の理事・各部の所掌を踏まえて対応するとともに、新たに顕在化したリスクについては内部統制のための理事会での議論等も経て、速やかに担当を明確にしていくこととしたい。また緊急時には、内部統制の総合調整を担当している総務部担当理事・総務部を中心に対応することとしたい。

イ. 統制環境の整備

(1) 監事報告

一部の職員等の間に、内部統制といえば「文書漬け、ルール漬け」にするこ
ととの認識がみられた。これに対しては、引き続き、理事等がリーダーシップ
を発揮して、全員参加型のディスカッション等による内部統制意識の向上や内
在化を図り、職員等の創意工夫を阻害しない内部統制を構築するようにさらに
努める。合わせて、JICA が取り組んでいる内部統制を内外に正しく説明するた
めに、内部統制の全体像を JICA 内で共有することが必要である。

(2) 対応状況

部署別年間業務計画等との連動により、既に定着している組織マネジメント
ツールとの一体化を図っていく予定。

対内的には各種研修等において内部統制の意義及び取組状況の周知を図ると
ともに、対外的には業務実績報告等を通じて機構の取組に係る理解促進に努め
る。

ウ. リスク情報の対応強化

(1) 監事報告

リスク情報のうち、外部からの苦情、批判、要望等のクレームは、内部統制
に特に有効なものである。これらのクレームは主として国内外の事務所等や本
部の部課で適切に対応されているが、よりシステマティックな対応を強化すべ
く、最高幹部への伝達を徹底するとともに、組織的なクレーム情報のデータ蓄
積、フィードバックや活用等、クレーム対応の方法等についての統一的な要領
等の整備を検討する。

また、クレーム情報や「ヒヤリ・ハット」情報（注）等のリスク情報の伝達
については、必要な情報が必要な者に適時に伝わるようにするため、職制上の
報告、コンプライアンス規程による事故報告等のメインラインと、直属上司を
介在させない内部通報による報告等のサブライン（バイパスライン）の相互連
携にこれまで以上に配慮する必要がある。

（注）自動車を運転する時に、事故にはならなかったものの、ひやりとしたり、はっと
したりすることがあるが、このように危害には至らなかったがそのおそれがある
事象に関する情報を「ヒヤリハット」情報という。特定のプロセスに「ヒヤリハ
ット」情報が蓄積されることで、リスク量は増えていき、重点を置いて対応する
必要が生じる。

(2) 対応状況

事故報告については事案に応じ、役員レベルへの報告に遺漏なきようにして
いるほか、コンプライアンス委員会を通じ、定期的に役員レベルでの議論がな

されている。

事故報告対応については、統一的な対応、実効性のある再発防止策となるよう、事故部、事故所管部の役割を明確化する。

また、リスク情報拡充のため、事故・クレーム情報の総務部への集約の徹底をした上で、一層のデータ蓄積、分析を図っていく予定。

総務部と監査室の間での連携については、定期的な情報交換の実施を検討する等、一層留意していく。

③金融リスク管理体制に関する内部統制の課題

(1) 監事報告

金融リスクについては、「有償資金協力勘定統合的リスク管理規程」に基づき、信用リスク・市場リスク等のリスク管理方法を定めるとともに、リスク管理委員会を設置し重要事項を審議しており、総じて適切な取組みが進められているところである。

特に重要なリスク管理は、運用資産の大部分がソブリン（外国政府等）向けの長期固定金利の円借款であるため、ソブリン債務者の格付等による信用リスク管理、固定金利による資産運用における市場金利上昇時の金利リスク管理の2点である。

ソブリン債務者のリスクについては信用格付制度を設けている。この格付制度では、GDP成長率、デットサービスレシオ、物価上昇率等の15項目のデータを基に、過去のデフォルト事象に対し説明力の高い推計式（注1）を求めるとともに、定性的な要因や債務履行状況等を勘案し格付しており、原則として1年ごとの審査で格付を更新している。また、信用リスク計量とそのストレステスト（注2）も定期的実施されている。

（注1）企業の信用リスク評価等で主流となっているロジットモデルによる回帰分析を使用して、推計式の係数を推定している。

（注2）ストレステストとは、リスクに関連した大きなショックが発生した際に、損失を吸収するためにどの程度資本が必要になるかを示すもの。

固定金利の金利リスク管理は、「資産・負債の元利金の平均残存年数」（デュレーション計算の基礎となる数値）の把握により行われる。市場金利上昇による損失は、固定金利資産の残存年数が、同額の固定金利負債の残存年数より長い場合に発生する（注3）。したがって、固定金利の資産・負債の残存年数を動かすこと等により、金利上昇時の損失を減少させることができる。JICAでは、負債サイドは期間の長い調達を増やし、残存年数の長期化を行っている。資産サイドは、固定金利資産そのものの圧縮を行う方針であり、金利スワップ取引による一部の資産の変動金利化を平成22年度から実施しているほか、変動金利

貸付の本格的な導入に備えシステム整備等を計画しているところである。

(注3) 市場金利が上昇したとき、固定金利資産には、概ね「平均残存年数×金利上昇幅」だけ実質的な損失が発生し、固定金利負債には逆に利益が発生する。金利リスクは、この考え方にに基づき簡略に試算できる。例えば、貸付金1億円・残存年数10年、借入金1億円・残存年数6年とすると、市場金利が1%上昇したとき、概ね100万円×4年間の損失発生という試算になる。

金融リスクについては、民間金融機関で管理手法の標準化が進んでおり、JICAにおいても標準的方法が導入されている。今後の課題としては、こうした管理手法の実効性を継続的に確保するため、引き続き専門知識のある職員層を育成するとともに、モニタリングを行う関係者等に対し理解しやすい情報を提供することが重要である。

また、信用格付の基礎となる推計式については、専門知識をもった要員により算定方法等の妥当性を中立的な立場から定期的にモニタリングすること等が必要と考えられる。

(2) 対応状況

金融リスク管理手法の実効性を継続的に確保するために、定期リスク管理報告における従来の分析結果報告に加えて、関係者の更なる理解促進を目的とした報告内容の改善を今後も継続的に実施する方針。

信用格付の推計式の中立的立場からの定期的モニタリングについては、格付モデル(推計式)の妥当性にかかる事後的な検証(バック・テスト)及び定性的な要因による調整の運用の妥当性に係る検証を審査部内で定期的に実施中。(直近では本年10月から11月にかけて実施し、モデルの精度等は維持されているとの結果を得ている。)

5 関連公益法人との関係

(1) 監事報告

青年海外協力協会(JOCA)、協力隊を育てる会(育てる会)、日本国際協力センター(JICE)、日本国際協力システム(JICS)といったJICAの関連公益法人について、JICAとの関係は、JOCA及び育てる会は青年海外協力隊員の派遣業務の支援を、JICEは海外からの研修員受入業務や専門家等の海外への派遣業務の支援を、JICSは技術協力での機材等の調達業務の支援や環境プログラムなどの特殊な無償資金協力の協力準備調査等の一部を契約に基づき実施することが主なものである。

これらの法人はJICAにとって重要なパートナーであるとの認識の下、次の点に配慮して関連公益法人との関係のさらなる透明性を確保することで、有効か

つ適正な関係を維持することを期待する。

まず、関連公益法人へのOBの再就職について、JICAはこれまでも斡旋はしてこなかったが、今後は単なる紹介も取りやめることとしている。なお、関連公益法人側が、業務・財務等に関する情報をインターネットのホームページにより積極的に開示することを期待する。

次に、関連公益法人との契約においては、競争性のない随意契約を21年度までに、金額では4%、件数では3%まで減少させることを目標としていたが、21年度の実績を見ると、下表の通り、金額では達成できたものの、件数では達成できていない結果となった。については、今後、委託業務の内製化および総合評価落札方式への一部移行を通じて、関連公益法人との随意契約をゼロとすることを期待したい。また、この結果については監事としても見守っていくこととする

なお、内製化については、本来業務に影響を与えない定員管理、内製化された業務に携わる者についての労働法上の適切な処遇、新たに負担することになる経費の中長期的な削減等、JICAにとっても検討すべき課題があることを認識する必要がある。

(表3) 関連公益法人との競争性のない随意契約の推移

	19年度実績		20年度実績		21年度実績(暫定)	
	件数	金額 (百万円)	件数	金額 (百万円)	件数	金額 (百万円)
競争性のない 随意契約	31.2%	24.7%	10.2%	3.5%	12.8%	2.7%
	43	2,779	12	316	14	327

*平成21年度実績は、暫定値。

(2) 対応状況

事業報告書、財務諸表をウェブサイトで公開していない関連公益法人に対しては、それらの公開を働きかける。

関連公益法人との契約については、国内事務委託契約を22年度から原則として総合評価落札方式としているが、随意契約が原則であるコンサルタント契約や研修委託契約等の取扱いについて、更に検討する。

内製化する業務については、人件費の削減に係る政府方針を踏まえつつ、適切な定員管理、処遇のあり方等について早急に検討を行う。

<その他の重要事項>

1 事業の迅速化の促進

①有償資金協力事業(有償事業)

(1) 監事報告

有償事業についてはここ数年、政府においても検討が進められ、迅速化の対策が打ち出されていることに加え、期間目標を定めて管理しており、迅速化の促進は概ね良好な状況にある。

具体的には、まず、最長で7年以上かかっている事前調査開始から工事開始までの期間の半減をめざす、つまり、事前調査開始から工事開始までの期間を長くても3年半とすることを目標として、サブの期間目標を定めている。サブの期間目標の達成状況は次のとおりである。

円借款要請からL/A調印まで9ヶ月で処理するとの目標については、平成21年度の達成率は48.4%で過半数に達していない。その理由は、相手国の都合や関係省庁における手続きの遅れが主たるものである。

なお、平成20年度には旧JICAと旧JBICとの統合があり、一時的に達成率が低下したが、21年度には統合前の状態に回復しつつある。

(注) 統合前の17、18年度の2年平均の達成率は57.5%である。

ちなみに、毎年案件がある年次国での達成率は、例年、非年次国のその2倍程になっている。非年次国の案件については慎重な検討がわが国政府により行われていることが主たる原因であるが、相手国を含めた関係者の慣れ・不慣れも達成率に影響していると推測される。

L/Aから2年以内にコンサルタント及び本体工事の契約を締結するとの目標の達成状況は、平成19年度L/A調印案件のうち期間内に調達を完了した案件の比率が、コンサルタント雇用手続きから本体調達までにもともと2年以上を要する案件がある中で、66.7%であり、迅速策導入前の17年、18年平均の39.9%と比べて大幅に改善し、迅速化が図られている。

ほとんどの案件で遅くとも事前調査開始から3年半までに工事を開始するという目標を達成するためには、定められた迅速化策を徹底するほか、JICAとして案件の実施監理・執行促進を強化し、これまで以上に先方実施機関へ積極的にスケジュール遵守の懇請を行うとともに、執行促進のために有償技術支援等を有効に活用する必要がある。

(2) 対応状況

平成22年7月に関係省庁と共に発表した「円借款の迅速化について」を踏まえて、案件発掘・形成のための専門家・調査団の活用、現地モニタリング会合の実施、借入国政府の調達監理・実施促進等にかかる専門家派遣やセミナー開催の強化、標準入札書類等の使用の奨励等を通じて、迅速化の促進を図っている。また事業の実施促進の観点でも協力準備調査を有効に活用し、迅速化に資するような熟度の高い案件形成に努めることとする。

②無償資金協力事業（無償事業）

（１）監事報告

無償事業では、二国間関係向上の配慮等から閣議請議の時期等を含め、JICAの判断だけでは期間設定ができないことがあるなどの特殊な事情はあるものの、迅速化の促進状況は概ね良好である。特に、案件形成段階では、協力準備調査の導入で迅速化が図られている。

従前は、８月末日の要望調査締切後、原則として翌年度になるまでの７ヶ月間は事前の調査（基本設計調査等）を行えなかったが、協力準備調査制度の導入で要望調査と同じ年度に実施決定手続等を進めることができるようになった。監査に当たり実施状況を調査したところ、要望調査締切から実施決定のための政府協議実施（外務省における案件計画会議）までに要する期間は約３１週（８ヶ月弱）となっている。これは年度が変わる７ヶ月の間に多くの案件が調査実施決定の入口に達していることを示しており、事業の迅速化に貢献している。

また、政府協議実施から実施決定までの外務省での手続に要する期間は平均で約８週であるが、この期間は外務省の機構改革や３週間ルール(注)の導入で、協力準備調査制度導入直後の２０年１１月協議案件では約２０週かかっていたものが１年後の２１年１１月協議案件では約１週と劇的に改善された。

(注) ３週間ルールとは、政府協議日の３週前にJICAから案件計画書を外務省に提出すれば、協議当日に実施の可否につき回答を得られるというもの。ただし、調査採択（公電発行）の省内決裁には別途期間を要する。

ただし、先方政府の要請内容が未熟なため在外事務所で先方に確認を求めるなどにより精査したり、また、新規のコンサルタント契約では年末に公示が増加して適当なコンサルタントと契約できなかつたり、案件の集中で一部事務所や本部担当課がオーバーフローになったりして事業の進捗が遅れることが一部にあるので、JICAとしては案件形成段階の精度の向上、変更管理の徹底に加え、コンサルタント契約の順調な締結や年度末に重要な決定が集中しないための事業の平準化に向けてさらに努力する必要がある。

（２）対応状況

無償事業の案件形成に関しては、プログラムアプローチに基づく案件妥当性や環境社会配慮の観点等から、より細やかな案件精査が必要となっているが、さらに、被援助国政府との政策協議や事業展開計画の共有等を通じて事業の予測性を高め、要請内容についても一定の質の確保ができるよう努めているところである。また、事後評価を通じて得られた教訓のフィードバックを強化する等、質の向上に努めている。

無償事業に係る協力準備調査の実施は、閣議請議時期を与件として考える必要があり、また、予算の配分状況と合わせて管理を行う必要があるなど、一定の制約を受けることは否めない。そうした制約がある中で、閣議請議時期から逆算し調査スケジュールを調整したり、コンサルタント選定に関する調達情報の前広な公表（プレ公示）を行い、コンサルタントの準備期間を広く設けるなど、事業の平準化に努めているところである。事業のさらなる平準化に向けて、こうした取り組みを継続して取り組んでいく。

③技術協力事業（技プロ等事業）

（１）監事報告

事業性が強い技術協力プロジェクト及び開発計画調査型技術協力（以下、技プロ等）を対象にして迅速化の状況を見ることにするが、ここでも迅速化の促進状況は概ね良好である。

今回の監査に当たり、技プロ等の案件採択（政府の意思決定）から R/D・S/W 署名、及び案件開始までの所要期間の傾向を確認した。その結果、採択から R/D・S/W 署名までの期間（注）は 21 年度は約 4 1 週であり、統合前の 19 年度のそれとほとんど変わりなかった。

（注）なお、19 年度採択案件の R/D、S/W 署名から案件開始までの期間は平均で約 1 3 週である。

地域ごとにみると、アフリカ地域の案件の所要期間が大きく改善している。その理由について、担当部では T I C A D I V 目標達成に向け、採択協議の随時化、調査団派遣の迅速化等が図られたこと、外務省、課題部ともにアフリカ案件を優先したことが期間の大幅短縮に貢献したと説明している。

各工程に要する平均所要期間を見る場合、技プロ等は事業毎に相当のばらつきがあり、長期間を要する特定の案件が全体の足を引っ張っている傾向が他の二つの援手法以上強いことに留意する必要がある。

技プロ等で一部の案件が案件開始までに長期化する一般的要因は、①先方政府の関係機関の役割分担が不明確なため実施体制が整わないこと、②先方経費や先方負担事項の準備が不足していること、③プロジェクトの成果や活動内容の精査・調整のために複数回の現地調査が必要となることなどである。これらを解決して迅速化をさらに促進するためには、案件形成段階の精度の向上に加え、外的及び内的要因の変化に適時適切に対応し、かつ、適切に事業の進捗管理が行える手法の浸透を図る必要がある。

（２）対応状況

案件開始前、案件実施段階でのマネジメントについては、定期的に行ってい

る事業進捗・予算執行状況に係る各種会議を活用して、案件進捗に関する情報の共有とモニタリング体制の強化を図るほか、長時間を要する特定の案件については、毎年定期的に必要に応じて事例を共有し、その改善策を検討している。また、複数の事業をプログラムとして運営する役割を担う人員の派遣促進を行う等により、開始前・実施中の事業の内外の状況の変化をより適時、適切に把握し、着実な進捗のために必要な対応を行なうことに努める。ただし、予算に制約がある中で、案件の優先度等を検討した結果、実施時期の調整を行っている案件もある。

2 事業の執行率の低下

(1) 監事報告

平成21年度の JICA 事業のトピックスの一つは、有償事業における執行率の低下である。その状況を見ると、計画額に対する貸出額の比率(執行率)は、80.5%で前年を大きく下回った。この原因としては、金融経済危機からの回復に伴う相手国の事情の変化により要請に至らない案件があったこと、及び、協調融資先の承諾スケジュールの見直し、調達手続の遅延等で執行が伸び悩み、年度内に執行できなかった案件があったことがある。

関連して、無償事業の資金交付済額に対する支払い実績の比率は 51.7%であった。この原因としては、制度上、外務省からの資金交付と相手国政府への支払いの間には3ヶ月程度のタイムラグがあり、また、一定の次年度支払いが認められているという中で、一括支払いを求められる環境プログラム無償等の案件の資金交付が補正予算との関係もあって年度末に集中したこと、また、予算執行の都合等から、22年度第1四半期に執行が見込まれる金額についても年度内に交付されたことが大きかった(これが未支払額の5割強を占めている。)。なお、無償事業の大部分が JICA に移管されたのが20年10月であるために年度全体の実績が判明したのは21年度が初めてである。

この外に、相手国政府がコンサルタント等の業者、銀行等とのやり取りに時間を要し、契約締結や支払い作業が遅れ、年度を繰り越したことなどの原因もある。技協事業の通知予算額に対する支出決議済額の比率は 93.0%と9割を超える高率であるが、20年度に比べ、2.3ポイントの減、19年度に比べ 4.1ポイントの減となっている。

未執行の原因としては、21年度は全体として事業予算が増加したことから、一部の案件で新規立上げ、調整に時間を要し、22年度に繰り延べされたことが大きな原因としてあげられるが、この外には、法人委託型の技協事業に携わる開発コンサルタント側の要員繰り(人材の流動性)が公示案件の集中により難しくなった結果、一部の案件の調達手続が翌年度に繰り延べされたこともある。

3援手法に共通して、運用上の原因で年度内に執行できなかったことに対しては、

適切な変更管理や予算管理の最適化、契約の平準化にさらに努める必要がある。また、無償事業については、構造的なものを含めてその原因を関係者に説明して理解してもらう必要がある。

(2) 対応状況

技術協力事業等、支出予算の執行に関しては、当年度、予算管理体制の見直しを行い、事業の実施部門において各部が責任を持って執行管理を行う仕組みとし、組織全体で定期的な予算状況の把握・見直しを行い、適切な執行管理に努めている。また、次年度以降に向けて、更なる予算管理の最適化のための執行管理体制・方法について検討を進めている。

有償資金協力に関しては、上記迅速化策のほか、執行促進のコンサルタント派遣、関係部署間の対策会議、理事レベルのイニシアティブ等を通じて、執行促進への取組みを強化している。(尚、財政投融资の執行残については、財政制度等審議会の財政投融资分科会において、「需要がなければ生じるものなのでやむを得ないものであるが、原因について確認することは重要」とされている)。

無償資金協力については、通常、翌四半期必要額を交付請求することから、期末における一定程度の残高は自然のものである。ただし、平成21年度下半期に一括拠出型の無償資金協力案件(補正予算)が多く閣議決定されたことなどにより、年度末残高が一時的に急増したことは事実である。現行においては、不要な残高を極力少なくする観点から、平成22年度末の縮減に向け、資金残高増の原因分析を実施監理部門で行い、滞留金額削減のため資金請求時期・金額の見直しに取り組んでいる。

3 安全管理の強化

(1) 監事報告

リスクテイキングして積極的に事業を推進する上で JICA として重視すべきリスクのひとつは、職員等の安全に対する危険(以下、「危害」と称する。)である。これに対して JICA は事業の特殊性と安全管理の重要性を十分認識し、安全対策マニュアル等を整備して、必要な安全対策措置を講じているところである。

しかし、復興支援等、危険と背中合わせの業務が増える中で、職員等に対する危害の予防に関する JICA の安全管理は、ますます精緻化・高度化することが求められており、その際、留意すべき点と対応策について提言する。

一般論として、職員等に対する危害の発生を回避するためには、危害の発生及びその原因となる危険な状態の発生を予見するために情報収集を行うことが必要である。その結果、職員等に危害が及ぶおそれがある地域で業務を行わせる場合、JICA は危険の程度に応じて危害の発生を防止する措置をとる必要がある。

一方、危険地での事業の実施に当たって、安全に過剰な重点を置いて消極的な対応になれば、JICA の目的を完全に達成することができない。かなりの危険が存在する地域であっても、防弾車両で移動したり、現地警察に警備を要請したり、何かあった場合の避難措置の準備をしたりすれば安全に活動でき、目的を達成することができる。職員等の安全確保と積極的な業務推進の調和に向けた真剣な検討を行う必要がある。そのためには、これまで以上に、一般的な安全情報だけではなく、事業の活動地等についてきめ細かく、かつ、部室の枠を越えて多面的に安全情報を収集して危害の発生を予見する。そして、安全のレベルに応じ、事業や職員等の任務の重要性、緊急性、代替手段の有無、コスト等を総合的に判断し、また、必要かつ十分な安全対策措置を施して事業をめりはりをつけて実施することに留意する。

このほか、安全管理については細かな課題が数点ある。その1は、契約関係にある企画調査員等のスタッフ、専門家、ボランティア、コンサルタント関係者等への安全配慮義務の内容については、JICA 職員の安全対策措置に準拠することにしているが、他方、JICA とは契約関係がなく、相手国に安全配慮義務がある有償や無償事業での関係者の安全に JICA がどのように義務を負うのか、また、コンサルタント等が企業の場合にその社員に対して JICA がどこまで義務を負うのかなどの課題がある。

これらの者については、JICA との関係の度合いや活動地の危険度等に応じて、相手国のオーナーシップや JICA のコストの負担等を勘案しながら合理的な安全配慮の基準等を策定して明示することを検討する。また、法人コンサルタントの社員については、業務を委託する契約で定められている JICA 事務所に対する代表者による定時報告、事業者による社員の安全教育の実施等の安全管理措置を徹底することを検討する必要がある。

その2は、外務省の渡航情報等を参考にして総務部長通知や安全管理室の内規等で退避等の安全対策措置を定めていることである。これらの部長通知等は、文書管理規程上、規程として制定するのとは比べ、拘束性や持続性に欠ける面があるため、安全管理の重要性を考慮して規程として制定し、その下で体系的な要領等を整備することを検討する必要がある。その際、画一的な対応になって職員等に過剰な負担感を与えないように、状況に応じた適切な実施を期待したい。

なお、以上のように部室の枠を越えて情報を収集したり、事業の実施を総合的かつ機動的に決定したり、JICA 全体を拘束する規程等を制定したりするなど、組織的に安全管理に取り組むために、安全管理を担当する理事を指定することを検討する必要がある。

その3は、安全対策を状況に応じてより精緻化することである。危険地への旅行等については渡航情報等による移動の制限を行うことに加え、事前届けにより旅行等の是非を検討した上で、移動の前後に事務所への連絡をとるようにしている事例や、危険地域における職員等の日常的な安全確認について、何かあれば事務所等に速

報するようになるだけでなく、毎日定時に関係者が電話やメールで連絡するようにしている事例があるが、他の事務所でも状況により採用することを検討してはどうか。

いずれにしても、安全対策が上滑りしないようにすることが肝要である。定められた規程等のルールや要領等の必要性等を納得した上、職員等が自分のこととして守るようにする安全対策の内在化を推進する必要がある。

（２）対応状況

①総論

安全情報収集については、これまでも外電情報のみならず、国際セキュリティマネジメント会社からの信頼できる安全情報や現地事務所（援助機関、大使館、治安機関等）により提供された情報、あるいは安全状況確認のための調査団が収集した事業活動予定地周辺の治安関連情報等を総合的に分析することにより、当該国・地域における渡航措置を決定している。また、引き続き事務所と連携して、現地に応じたきめ細かい安全対策措置を策定するとともに、渡航承認権限の委譲も促進していく。今後もこうした安全情報を派遣前・現地でのきめ細かな安全対策ブリーフ・オリエンテーションに活用するとともに、画一的な対策措置に陥ることのないように多面的、総合的な安全対策措置の検討に活用していきたい。

②関係者の安全管理

直接契約関係にないものに対しては、JICA は直接指揮命令関係にはないため JICA の安全対策を強要することはできない。他方、治安状況が悪いアフガニスタンの無償事業関係者に対しては、同関係者のオーナーシップに配慮しつつ、JICA の安全対策措置（安全情報の提供、定時の安否確認、防弾車による移動・宿泊先・外食先制限等の各種行動制限）を事前に提供、勧奨することを通し、同関係者が独自に作成する安全対策措置が、JICA と直接契約関係にある専門家、コンサルタント等と同等レベルとなるよう支援することを検討中である。本方針案の組織決定・実施後には、必要に応じて他の治安状況の悪い国についても検討を行っていく。

法人コンサルタントの社員、あるいは直接契約している個人コンサルタントや専門家等、JICA は様々な関係者を有しており、それぞれ JICA が負う安全配慮義務の度合いは異なってくる。これらの安全配慮事項やその度合いについては、一覧表を作成・整理済みであるが、外部の関係者により分かりやすくなるよう同表の構成を検討していく所存である。

法人コンサルタント会社の現地代表社員からの定時報告の徹底や社員への安全管理措置の強化については、各社代表者の安全管理における意識向上がその前提となるため、JICA が定期的実施する安全対策連絡協議会への参加を促進させていきたい。また、在外事務所スタッフによる事業現場への訪問の際の安全対策確認ポイントのチェックなどの機会を重ねる等の地道な対策を講じつつ、当該代表者、管理スタッフの意識向上を図っていくこととする。

③ 規程の制定等

現行の安全対策関連の文書は、「海外安全対策規程」を上位文書として各通知や執務要領等の準内部規程を下位文書に定めており体系化はされているが、ご指摘の趣旨は上位文書である同規程の記載内容に改善の余地があるということと思われる。この点、同規程の中に基本理念（安全管理の自己責任の原則、同自己責任に対し JICA が支援していくという基本理念）を明確化し、外部の関係者が見ても分かりやすい内容にしていくこととしたい。また、理事の安全管理担当については現在総務担当理事が安全管理業務を所掌しており、同体制を継続していくこととしたい。

④ 状況に応じた安全管理の精緻化

ご指摘の内容を踏まえ、危険地においては事前届出に基づく旅行の是非検討の徹底に加え、移動前後の事務所への連絡、定時連絡等の安全対策措置を工夫することにより、画一的でない柔軟できめ細やかな渡航措置を徹底したい。また、上述のとおり、規程等に「職員等の関係者のセルフディフェンスの原則（自らの安全確保のため自らが努力する）が安全対策の基本であり、JICA が組織として講じる安全対策はこうした自助努力に対する支援と位置付けられる。」という基本理念を明確化するとともに、これまでおこなっているブリーフ、オリエンテーションにおいて、こうした基本理念や同理念に基づく安全管理上のグッドプラクティスについても関係者と共有、徹底を図ることとする。引続ききめ細かな安全情報収集に努め、JICA 関係者に対する多面的、総合的な安全対策措置を策定していく所存である。

4 新たな在勤手当制度の導入

(1) 監事報告

事業仕分けの場において、JICA 職員の在勤手当の適切性と透明性についての指摘がなされた。それは在勤手当の水準が高いのではないか、またその算出根拠が外務公務員に準拠している理由が不透明であるとの指摘であったことから、現在、JICA において、その適切性と透明性についての検討が進められており、

監事としても、その動きを見守っているところである。

在勤手当額の適切性については、最近、外務人事審議会（注1）が作成した「在勤手当の改定に関する勧告」において、外務公務員の在勤手当の適切性について検証がなされている。その結果では、在外公館によっては若干の調整を要するものの、民間企業との比較を含め、ほぼ適切なものであるとの検証がなされたところである。かかる結果を踏まえれば、JICA の在勤手当が外務公務員の約8割であることを考えると、一概に、高すぎるとの指摘は当てはまらないのではと思われる。

他方、JICA 在勤手当が外務公務員在勤手当に準拠していることについては、しっかり説明責任を果たす必要があると思われる。

では何故、従来から、外務公務員準拠としてきたかと言えば、その背景のひとつとして、JICA が独自に適切な在勤手当を算出するには、各国の物価調査を常に行い、それを分析・調整したうえで、財務当局に対して予算要求を行なう人的体制や事務的コストが必要となるが、このことを考慮すると外務省が独自で作成する外務公務員在勤手当に準拠した方がより効率的であると判断してきたためではないかと考える。確かに、途上国各国の物価調査などを行なう民間機関が存在しなかった過去においては、その方が合理的であったともいえる。しかし、昨今、海外に進出している多くの民間企業は、彼らの在勤手当の算出に当たって、委託契約を結んだコンサルタント企業から提供される各国の物価データ等を基に、購買力補償方式（注2）による在勤手当制度（以下、民間方式という。）を導入する傾向にある。についてはJICA としても、海外進出企業の約80%が導入している、この民間方式による在勤手当制度を検討してはどうかと考える。

なお、この方法を導入することは、物価データ等の情報を得るための民間コンサルタント企業との委託契約に要する経費並びに分析と財務当局への予算要求にかかる事務負担に留意する必要がある。いずれにせよ、このような取組を進めることは、同手当の適切性、透明性や国民に対する説明責任を向上させることにつながるものであり、かかる検討を期待したい。

更に、この外務公務員準拠から民間方式への移行において、今まで外務公務員準拠であるが故に十分対応できなかった改善に取り組んではどうかと考える。それは特に、勤務地環境の厳しい赴任国の増加や職員と家族を取り巻く環境の変化等（職員個々の家族事情や家族構成の変化および社会の変化）により、従来の外務公務員在勤手当の制度では対応できず、在外職員に個人負担を強いていたものについての改善である。具体的には、①日本人子女が就学できる学校に制限があるため、高額な自己負担を強いられている事例の多い、子女教育手当については、一定以上の差額を公費で支援する制度の導入、②単身赴任が増

えている現状を踏まえ、国内転勤では認められているが在外転勤では認められていない単身赴任手当制度の導入などを検討してはどうかと考える。このような改善を図ることは、JICA として、在外職員に職務と責任に応じた役割を十分に果たさせるための環境づくりであるとも考える。

最後に、これまでに述べた民間方式への移行の検討に当たっては、以下の点を十分に考慮することが必要である。すなわち、①わが国の厳しい財政状況において、人件費の毎年1%削減の範囲において、JICA の新たな在勤手当を制度化すること、②各国にある在外公館職員の在勤手当とのバランスに留意することなどである。

(注1) 外務人事審議会は、「在外公館の名称及び位置並びに在外公館に勤務する外務公務員の給与に関する法律」において、「たえず在勤手当の額を検討し、その改訂の必要があると認めた場合には、外務大臣に勧告することが出来る。」と規定している。

(注2) 購買力補償方式は「国内と同等の購買力を赴任先でも補償する」ために、外部コンサルタントから提供される各国の物価データを基準に、国内給与との調整を客観的に決める方式で、不公平感が排除でき説得力があり、管理しやすいなどの利点があるとされている。

(2) 対応状況

民間や国際機関で主流となっている「購買力補償方式」や、民間企業や国際機関の在外給与の実態を調査分析し、現状の支給水準を検証すると共に今後の在勤手当の設定方針を取りまとめるべく現在作業中。

なお、様々な視点から意見を聴取しつつ検討を進めるため、学識経験者、国際機関関係者、民間関係者、人事行政関係者、専門家経験者など有識者で構成するアドバイザリーグループを設置済み、検討会等を通じて意見・助言を検討作業に反映させていく。

具体的にはコンサルタントに①現行の手当水準の検証②民間および国際機関の制度調査③新制度の提案 を依頼するとともに第1回のアドバイザリーグループによる検討会を開催(11月5日)した。

5 事業評価指標の改善と統計手法の活用

①事業評価指標の改善

(1) 監事報告

事業評価については、JICA は、本年6月に新事業評価ガイドラインを作成公表し、3つの援助手法全体として整合性のある評価手法を整備するとともに、指標設定の標準化に取り組んでいる。

JICA の指標設定は、アウトカム指標（プロジェクト等のアウトプットを通じて起こる社会経済状況の変化）を重視している。ガイドラインでは、アウトカムに関する定量指標作成のグッドプラクティスを示し、客観性のある指標設定及び達成度測定の改善を進めているところである。

JICA の事業マネジメントは、概ね事前、中間、終了時の各段階で事業評価の形で行われている。プログラムのマネジメントも、このプロジェクト評価を踏まえて行われる。客観性のあるアウトカム指標を活用していくことが、事業マネジメントの面でも重要な課題であると考えられる。

援助手法別の定量指標をみると、円借款については、主なセクター毎に運用・効果指標にまとめられている。上水道では給水量や水道普及率等、道路では交通量や走行費用・走行時間等が、アウトカム指標とされており、定量指標が多い。無償資金協力のプロジェクトも、定量効果と定性効果という観点で指標設定が行われる。

一方、技術協力のアウトカム指標は、キャパシティ・デベロップメント（カウンターパート等への技術移転）の視点をもつてみるのが重要であり、カウンターパートである個人・機関の能力向上、受益者の能力向上、地域における能力向上、地域における状況改善、という類型が参考として設定されている。このように指標設定の相違するのは、援助手法の扱う領域が異なるためである。円借款は、貨幣価値の計算、費用便益分析が可能な分野が多く、財務的内部収益率（FIRR）の形で計算できるプロジェクトもある。一方、技協は、人や組織に対する技術移転が成果であり、保健・教育等でアウトカム指標の貨幣価値が計算できない分野も多い。このため、定量指標の設定が難しいプロジェクトもあるとされている。

プログラム化等を行う際には、性質の異なるアウトカム指標を整合的にまとめ、客観性のある指標を行うための方法を検討する必要がある。その場合の留意点として次の3点が考えられる。

第一は、過去に実施されたマスター・プラン調査の成果を指標設定に活用することである。同調査では、インフラ等（道路、港湾、上下水道、廃棄物処理、電気通信等）の分野において、従来から定量指標が用いられている。

このマスター・プランについては、プログラム化によりプロジェクトを形成する際の課題を整理するための評価が行われている。その中で、援助手法の最適な運用とは、キャパシティ・デベロップメント型プロジェクトと、サービス・デリバリー型プロジェクト（受益者へのサービス提供を支援するもの）の双方による効果の向上を求めることであるとされている。サービス・デリバリー型は、プロジェクトの受益者が得るサービスの量に着目するため、定量指標を設定しやすい。今後は協力準備調査等を活用し、プロジェクト形成の段階で、キ

キャパシティ・デベロップメント型の指標とサービス・デリバリー型の指標とを組み合わせ、定量的客観的な指標を拡充していくことを期待したい。

第二は、客観的なデータの収集方法として、統計調査を活用することである。統計調査としては、既に受益者調査等が行われている。受益者調査は、有効性やインパクトを評価するため、事業終了後に実施される簡易な定量的・定性的手法であり、受益者の中からサンプリング（標本の無作為抽出等）で標本を決め、質問・アンケート調査を行うものである。こうしたサンプリングは、統計学の初歩的な知識により簡単に実施でき、コストをかけず、客観的なデータ収集が可能となる（標本数25～30があれば、統計的有意性がある程度確保できる）。また、インフラの分野では、大量のデータを統計処理し便益の算定等が行われている。こうした統計調査については、事業マネジメントの中で幅広く活用するとともに、データ・問題点を蓄積し、事業の改善につながることを期待したい。

第三に、より厳密で精度の高い方法としてインパクト評価研究がある。この研究は、事業が引き起こした変化を精緻に計測し、外部要因を除去したプロジェクトの純粋な効果を検証する評価手法とされており、導入に向けた取組が開始されているところである。現時点では、みんなの学校プロジェクト等について、研究所・評価部により作業が進められているが、貨幣的評価が難しい保健、教育等の分野においては、効果を検証する上で有力な手法とされる。インパクト評価については、コスト等を勘案しつつ、各分野の代表的事例を選定し有効性等の評価を進めるとともに、その成果を今後の事業にフィードバックし、活用する方法を検討すべきである。

事業の改善と説明責任の向上という事業評価の二つの目的が達成できるよう、統計手法の活用を含め様々な改善策を検討していただきたい。

（２）対応状況

１）マスタープラン調査結果の活用

新規協力事業の形成時において、指摘いただいたマスタープラン調査結果も活用の上、既に設定の進んでいるキャパシティ・ディベロップメント指標に加え、サービス・デリバリーから生じる便益を定量指標とする取り組みを拡充し、アウトカム指向の評価指標設定を今後も促進していく。

２）統計調査の活用

平成21年度から技術協力プロジェクトに対し、受益者調査も含むベースライン調査の積極的導入を奨励している。事前評価段階では明確な数値指標を設定できなくても、本調査の実施により中間レビューまでにカウンターパート機関

と協議の上 PDM において数値指標を明示することとしている。

現在では多くのプロジェクトがベースライン調査を導入しているが、その蓄積が十分とはいえないため、これまで実施されたグッド・プラクティスを選定・特定し、セミナー等を通じてその経験の共有を図り、類似案件への適用を促進することとしている。

3) インパクト評価の活用

保健、教育の分野においては、ポジションペーパーにおいて、定量的な評価を行うためインパクト評価の活用方針を打ち出している（2010年9月）。

教育分野においては、試行的インパクト評価実施（フィリピン）及び事業部のインパクト評価実施支援（セネガル）を行っている。その他のセクター（地方行政等）についても事業への活用のための評価デザイン構築のための支援を実施中である。

②統計手法の活用のための人材育成

（1）監事報告

事業評価手法を改善する上で、必要になるのが統計処理の手法である。受益者調査で使用されるサンプリングの統計手法については、統計学初級レベルでの研修が行われており、業務面では、統計処理作業等の実務経験のある職員もいる。しかし、プロジェクトの事業評価等で活用するには、より多くの職員等に対し、研修やOJTによる訓練等を行い、統計処理能力を向上させる必要があると考えられる。調査のノウハウ等についても、本部等からのアドバイスが求められることになる。

また、インパクト評価の研究は、統計学・計量経済学の分野の知識及び実務ノウハウが必要である。実務的能力がある人材は一部の研究者等に限定されているが、今後、インパクト評価を事業の一環として実施するには、職員・専門家等の中に、一定程度の専門性をもった人材を育成する必要がある。また、金融リスク管理においても、信用リスク・金利リスクの管理には、同じ分野の実務知識が求められる。組織横断的な視点で、統計分野の専門性のある職員等を育成する必要性が高まっている。

なお、こうした統計手法は、事業評価だけでなく、様々な業務分野で業務の有効性・効率性等を向上させるために活用できる。例えば、ITシステムに保管された大量の業務データをサンプリング等の手法で処理することにより、業務プロセスの全体像を効率的に把握し、業務のマネジメントの改善を図ること等が考えられる。

以上のとおり、統計手法については、幅広い分野でマネジメントのツールと

して活用することが求められている。それに対応した人材育成を行うため、研修等の体制を整えるとともに、統計調査等の実務的な経験を積む機会を増やし、組織全体としてノウハウの蓄積を進めることを期待したい。

(2) 対応状況

統計学における基礎知識の定着を主眼に置きつつ、JICAにおける調査で有効と思われる分析手法についても紹介を行い、実務における手法の活用を促進することを目的として、職員向けの統計実務セミナーを実施予定である（平成22年12月-1月）。

インパクト評価に関して、評価部及び事業部門に対する評価デザイン、管理等に専門的アドバイスを行える体制を強化する。また、職員のスキル向上のための内外の研修機会を増加させる。

以上