

平成22年度  
国際協力機構 監事監査報告

平成23年9月

独立行政法人国際協力機構

監事 金丸 守正

監事 松尾 庄一

# 目 次

1	監査の方法	1
2	監査の実施箇所（実施日）	1
3	監査の結果	2
	（1）はじめに	2
	1）政府の政策と連動した施策の実施	2
	2）経営戦略の強化	3
	3）東日本大震災対応	3
	（2）財務監査	5
	（3）業務監査	6
	1）法令の順守状況	6
	2）中期計画や年度計画での重要事項の進捗状況	6
	3）内部統制に関する事項	10
	4）事務・事業見直し等に関する事項	13
	（4）その他留意すべき事項	19
	1）海外拠点としての支所の機能強化	19
	2）エキスパート職群制度の導入	21
	3）海外での安全管理の充実	23
	4）無償案件の実施監理強化	24

平成 23 年 9 月 28 日

## 平成 22 年度監事監査報告

独立行政法人国際協力機構

監事 金丸 守正

監事 松尾 庄一

独立行政法人通則法第 19 条第 4 項及び第 38 条第 2 項、国際協力機構法第 28 条第 1 項及び第 30 条第 1 項の規定等に基づき、平成 22 年度における独立行政法人国際協力機構（以下「JICA」という。）の業務及び財務の状況について、監査を実施した結果は下記のとおりである。

### 記

#### 1 監査の方法

理事会その他の重要な会議に出席するとともに、定期監査において JICA 本部の全部局から業務の実施状況を聴取し、必要な文書等の提出及び閲覧を求めたほか、海外実地監査・国内実地監査を実施した。

財務諸表及び決算報告書等の財務監査については、財務担当部局から説明を聴取するとともに、会計監査人から監査結果の報告等を受け、監査を実施した。

なお、監査の実施に当たっては、職務を効率的に遂行するため、理事長室参事役等を補助者とした。

#### 2 監査の実施箇所（実施日）

##### （1）本部監査

- 1) 定期監査（平成 23 年 3 月 7 日～4 月 8 日）
- 2) 随時監査

##### （2）海外監査

- 1) ブータン、パキスタン、フィリピン（平成 22 年 7 月 11 日～7 月 24 日）
- 2) 南アフリカ共和国、マラウイ、ウガンダ（平成 22 年 8 月 1 日～8 月 12 日）

- 3) ウズベキスタン、タジキスタン、キルギス（平成 22 年 8 月 1 日～8 月 13 日）
- 4) シリア、モロッコ（平成 23 年 1 月 21 日～1 月 31 日）
- 5) エルサルバドル、コスタリカ、メキシコ（平成 23 年 2 月 5 日～2 月 19 日）

### （3）国内監査

- 1) JICA 兵庫、JICA 大阪（平成 22 年 11 月 10 日～11 月 2 日）
- 2) JICA 筑波（平成 22 年 12 月 9 日～12 月 10 日）
- 3) JICA 東京（平成 23 年 2 月 24 日）

## 3 監査の結果

### （1）はじめに

監査の結果については、後述する財務監査及び業務監査において述べるが、冒頭、ここ 1 年、JICA が得た重要な教訓及び示唆並びに組織をあげて取り組んできた特徴的な実績について述べることとする。

まず、平成 22 年 12 月以降の、チュニジアに端を発した「ジャスミン革命」では、成長の果実を必要な人に遍く分配しながら発展を遂げるインクルーシブネス（Inclusiveness）や、国民の側からみた正統性のある統治体制構築の重要性等を JICA として再確認した。

また、平成 23 年 3 月の東日本大震災では、海外と国内の双方の課題をつないで解決する使命を再認識するとともに、課題の一つである防災対策において、発生は防止できなくても自然災害の被害を軽減する「減災」の必要性と困難性を改めて確認した。

これらを踏まえ、以下、特徴的な実績を 3 点紹介する。

#### 1) 政府の政策と連動した施策の実施

我が国の中心的な ODA 機関として、政府の政策と連動した積極的な施策を実施した。

第 1 に、行政刷新会議による事業仕分けの結果及び「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」（平成 22 年 12 月閣議決定）を踏まえ、事務・事業の見直しを行い、研修員受入事業の抜本的見直し及び青年海外協力隊派遣事業等の抜本的見直しなどへの取り組みを行うとともに、後述する契約の競争性向上、保有資産の見直し、及び人件費等の削減に取り組んだ。

第 2 に、地域・課題別の支援戦略を策定した。

成長を促進するために事業を域内共通課題に集中し、また、我が国との互

惠的協力に配慮する事業の推進を目的にした、東南アジア地域、中央アジア・コーカサス地域、南アジア地域、大洋州地域、中南米地域に係る地域戦略を作成した。なお、アフリカ地域は、新たな地域戦略は作成せずに、「TICAD IV行動計画」等、既存の地域戦略に沿った取組みを実施した。

また、課題対応力と実施能力の強化を目的にした事業戦略の強化方策として、必要に応じ、保健、教育、生物多様性、廃棄物の分野でポジションペーパーを作成し、課題部での事業実施の質向上と効率化を図った。

第3に、政府に対し JICA がこれまで蓄積した知見に基づく提言を行い、開発政策策定に一定の貢献をした。

アフリカ支援の開発政策については、上記行動計画に基づき、インフラ整備や農業農村開発を通じた成長の加速化、ミレニアム開発目標の達成等に向けて、地域戦略やインフラ整備の計画等の取組みを実施した。また、新成長戦略等の政策の実現に向けて、関連する地域戦略やインフラ整備の計画等について内閣官房等に対して一定のインプットを行い、また、MDG10 サミットの際、上記教育、保健分野のポジションペーパーを公表し、日本政府の教育、保健政策に一定のインプットを行った。

## 2) 経営戦略の強化

いわゆる J J 統合により、援助の3スキームを一元的に実施する機関として、事業をより戦略的に行うために次のような施策を実施した。

第1に、厳しい予算状況、コスト縮減の要請、開発課題の多様化・複雑化に応え、機動的、戦略的に事業を執行するために、組織横断的な調査・計画を行うことを目的にした、関係理事、関係部長等からなる調査計画タスク及び関係部間の連絡会議を設置した。

第2に、JICA はこれまで様々なイノベーション施策をとってきたが、その全体像を組織全体で共有し、経営レベルが関与すべき組織運営・業務遂行における重要な課題を確実にモニター、報告する仕組みとして「組織運営・業務遂行上の重要対応事項」の枠組みを導入、運用した。

第3に、柔軟な予算管理が可能となるように、細分化された予算科目を大きくくり化して予算調整部署を集約化することで、事業形態や地域・国をまたいで最適な予算管理を実現する体制の制度設計、組織編成を完了し、本年度から実施している。

## 3) 東日本大震災対応

3月11日に理事長を長とする「安全対策本部」を設置した。その後、理事長の指示の下、事務局の総務部が中心になり、二本松訓練所を避難場所として開放し、人工透析が必要な被災者約100名を東京国際センターに受け入れ、また、被災者受入施設として筑波国際センター等の施設情報を政府に提供するなど、公的機関としての責務を果たした上で、業務を通じてこれまでに蓄積した知見、経験を還元したり、保有する施設、人材、ネットワークを最大限活用したりして、統制を取りつつ柔軟に質の高い支援活動を行った。主なものは次のとおりである。

第1に、原発事故での避難者のために震災直後から二本松訓練所を開放し、最大時には450名の住民が退避してきた。また、単に場所を貸すだけでなく、次に記す質の高い被災者支援活動を平成23年7月末まで行った。

第2に、チュニジア等、任地の治安問題で退避中の青年海外協力隊員、シニア海外ボランティア、新入職員や有志職員、6月には訓練を修了した100名を越す隊員等が被災者支援のボランティア活動を行った。また、隊員OB・OGも多数ボランティア活動に参加した。

特に、一ヶ月経過後からは、被災地でのボランティア活動の後方支援拠点として作られた「遠野まごころネット」をベースに三陸の被災地における協力活動（泥だし等の家屋清掃、物資仕分け、身体のケア、炊き出し、ニーズ調査等）を実施した。また、遠野まごころネットの事務局に出張ベースで延べ9名の職員を派遣し（平成23年6月末現在）、事務局運営サポートを行った（平成24年3月末まで実施予定）。

これらの活動の特徴は、①開発アプローチで用いる住民参加型の会議による被災者のニーズ把握と被災者自治の確認による活動、開発途上国の現場で培った経験も踏まえた健康面や幼児教育のサポートなど、「JICAならではの」活動を行ったこと、②ボランティア事業、開発教育、草の根技術協力などを通じて培った、市町村、ボランティア団体等とのネットワークを活用することで、活動地域や支援活動の割り当て、宿泊場所の確保等のロジが円滑に行われたこと、逆に、ボランティア団体に施設の提供、職員の派遣、ボランティア移動用のバスの提供等の便宜を図ったこと、などである。

第3に、100以上の途上国の人々から3,000件を越すメッセージが在外事務所等を通じて到来したが、これらのメッセージをウェブサイトに掲載するとともに、二本松訓練所や東松島市で一部を掲示するなど、被災地に伝達した。

メッセージの内容は、被災地の状況に胸を痛め、励ますものや、これまで

の日本の支援に感謝し、復興に向けて協力を誓うものなどであるが、これまでの途上国への貢献や協力の果実と思われ、また、国際協力が日本から途上国への一方通行にとどまらないことを再確認するものであった。

今後は、遠野まごころネットを拠点とした被災者支援などの一部継続に加え、東松島市をモデルとして、被災者に寄り添い、復興に協力する協力隊OB/OG等からなる要員を今後3年間の予定で配置するなど、JICA人材の有効活用を図ることなどにより、できる限り復興プロセスへの協力をを行い、また、これまでの開発援助を経て培われた大学、研究機関、国際機関等とのネットワークを生かし、復興・防災分野における連携、教訓・経験の蓄積、対外発信、及び研修事業の実施等を行うこととしている。

なお、復興及び防災等に関する情報の収集、蓄積、組織内外への発信等を行い、また、復興推進の協力を通じて得られた教訓等の取りまとめなどを行う「東日本大震災復興支援室」を10月より3年間を目処として経済基盤開発部に置くこととしている。

続いて、平成22年度の活動に関する財務監査及び業務監査の結果について述べる。

## (2) 財務監査

- 1) 平成22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、JICA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た。
- 2) 会計監査人である新日本有限責任監査法人の監査方法、体制及び結果については、相当と認められた。
- 3) 平成21年度の監事監査報告で触れたように、21年度は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などから、決算上、多額の現金が22年度に繰り越された。22年度は、現金の繰越額はこれを上回り、669億円となっている。

この背景には、平成21年度と同様に、補正予算により多額の資金交付がなされたことに加え、統合を機に、JICAが贈与契約(G/A)を締結して無償資金協力の資金管理を行うことで柔軟な資金管理を行うことが可能となったが、外務省からの資金交付の在り方の制約等により、年度末に一時的

に資金残高が増加する構造になっていることがある。

ただし、これは順次執行が予定されている措置であり、執行残とは性質を異にするものである。現に、平成 21 年度から 22 年度に繰越された無償資金協力の交付済み資金額は、第 1 四半期末には半分以下、第 2 四半期末には四分の一以下に減少している。

### (3) 業務監査

JICA はこの一年間、多くの国際的課題の最前線で概ね順調に各種の事業に取り組んだと認められる。

#### 1) 法令の遵守状況

本部監査、海外監査、国内監査において、不正の行為又は関係諸法令に違反する重大な事実は特に認められなかった。

#### 2) 中期計画や年度計画での重要事項の進捗状況

機構法の設置目的や中期目標をベースにした年度計画等の各種計画と業務実績モニタリング等により、業務を能動的、効果的に推進しており、年度計画は概ね達成したと認められる。中期計画や年度計画での重要事項の進捗状況等は次のとおりである。

#### ア. 統合効果の発揮

平成 20 年のいわゆる JJ 統合を機に、JICA は、国際競争力に優れ、開発途上国のニーズに的確かつ迅速に対応する援助を実施するため、①3 スキームを一体的に運用する、②援助事業のプログラム化を進め、3 スキームの相乗効果が最大限に発揮できるように取り組むことを中期計画等の目的のひとつとしている。このような統合効果の発揮について、以下の 2 点について検証することとする。

##### (ア) プログラム化の推進

政府の開発援助政策及び援助方針等の政策に則り、開発途上国の開発計画や援助需要を踏まえ、課題解決に向けて策定した協力シナリオに沿って目標や成果を明確にした上で、案件を形成、実施することをプログラム化という。

プログラム化の一環として、開発課題解決に向けた開発目標を設定し、そこから具体的なプロジェクトを導き出すために、国別分析ペーパー（JICA アナリティカル・ワーク：AW）を策定し、途上国の開発課題を分析しつつ、それを途上国との政策協議に活用することとしたり、また、AW



を踏まえてプログラムを形成・実施したりすることが外務省との間で確認された。さらに、外務省との間でプログラムアプローチ強化のため、パイロットプログラムを5カ国で策定し、実施に着手した。

これまでは、どちらかといえば JICA 独自で推進してきたプログラム化であったが、プログラム単位で事業を形成・実施することが試行的だが外務省と合意された意義ある年であった。今後は、パイロットプログラムの拡大に合わせ、外務省と「プログラム単位での検討・意思決定」を含む業務フローについて協議・合意し、プログラムアプローチを強化することが課題である。

なお、パイロットプログラムについては、9月現在、外務省の求めに応じて40余の協力プログラムを候補として提示しており、今後外務省が検討してパイロットプログラムとして選定することとなっている。

また、次に述べる協力準備調査の中のプログラム形成調査を AW を踏まえることで、開発目標の実現に更に資するものにすることも課題である。

#### (イ) 協力準備調査の実施

援助スキームの相乗効果の向上、優良な協力プログラムの形成の支援に加え、案件形成の迅速化を図ることを目的に、各援助スキームの案件形成を行う調査業務を協力準備調査として集約し、また、協力準備調査の中にプログラム形成調査を新設する施策を統合と同時に開始した。

効果としては、協力準備調査の導入により調査に係る相手国政府からの要請及び国際約束の締結が不要になったこと、外務省との随時の調査決定が可能になったことにより事業の迅速化が図られたことがある。また、技術協力の成果を資金協力によりスケールアップしたり、技術協力と資金協力を複合させた包括的な支援が実現したりすることが期待されている。

平成 22 年度に新規に着手した協力準備調査 104 件のうち、協力プログラムの形成を目的（注）にしたものは 25 件である。また、協力準備調査の実施を経て平成 22 年度に新規承諾に至った円借款供与事業は 9 件（平成 21 年度は 3 件）となり、原則としてすべての案件が協力準備調査を経由する無償資金協力に加え、有償資金協力でも協力準備調査が案件形成の主要なツールになりつつある。

*注）プログラムの目標、成果、投入内容等を検討し、具体的な協力シナリオを策定することがその主な内容である。*

監事監査の一環として、有償資金協力、無償資金協力、技術協力の各スキームによる個別事業を念頭に置いた協力準備調査のその後の状況を外

務省との協議実施年度別に調査した。その結果は、制度が新設された平成 20 年度及びその翌年の平成 21 年度に外務省と協議を行い、平成 22 年度末までに調査を終了した案件は 230 件であった。この内、事業化された案件は 120 件（52%）、事業化を検討している案件は 89 件（39%）であった。そのほかに、事業化が未定のものや調査の結果、本体事業の実施をとりやめたものなどが 21 件（9%）ある。

事業化された案件の件数や全体に占める比率が妥当であるかどうか、プログラム形成調査の効果等の評価については、制度が新設されて間がないのでしばらく状況を見ることにしたいが、新中期計画を策定する本年度に、JICA としても 3 スキームのプロジェクト形成調査やプログラム形成調査の効果測定等について実施を検討してはいかがか。

#### イ. 円借款事業の迅速化

事業の迅速化については、年度計画において、「円借款事業の案件形成から工事等契約までの期間を短縮」することに努めると規定されている。これを受け、円借款については、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にして、サブの期間目標を定めている。

##### （ア）案件形成過程

まず、JICA による政府への提案から L/A（借款契約）締結までの案件形成については、9 ヶ月という標準処理期間が定められているが、その達成率は平成 22 年度は 54%と、前年度に比べ、6 ポイント向上し、また、超過した案件のほとんどが 1 年以内に締結に至っている。このように標準処理期間をバロメータにする限り、案件形成までの迅速化は概ね良好に推移した。

しかしながら、次のような問題があることに留意する必要がある。

第 1 は、54%という達成率の数字は、裏を返せば未だ半数近くの案件において公表している期間内に意思決定が行われていないことである。

第 2 は、非年次国（毎年案件がある年次国以外の国）を中心に、L/A（借款契約）締結まで 2 年以上要している案件がかなりあることである。

第 3 は、平成 21 年度は 62 件、合計 9,676 億円の円借款が承諾されたのに対し、平成 22 年度は東日本大震災の影響等により 37 件、合計約 45%減の 5,389 億円の承諾に抑制され、L/A（借款契約）締結までに至らなかった案件が多数あったことである。

第1及び第2の問題については、相手国における借款受入制度の厳格化、相手側実施機関の不慣れ等の「相手国側の事情」もあるものの、特に、非年次国の案件を中心に依然として我が国政府の慎重な検討等の結果という事情によるところもある。

第3の問題については、承諾の遅れがただちに達成率に影響するわけではないが、承諾がなされないとL/A締結に至らないことから、達成率の分母がその分減じられるので達成率の増加に相当影響したのではないかと思われる。また、承諾が遅れるとその分円借款手続きが遅れることになるため、円借款事業の迅速化のためにも慎重な検討を踏まえた積極的な承諾が期待される。

#### (イ) 案件実施過程

一方、L/A（借款契約）締結以降の迅速化については、次のような問題がある。

先ず執行率については、計画額に対する貸出額の比率（執行率）が76%で、低調とされた平成21年度（81%）よりも低かった。執行率低調の原因については、平成21年度と同様に①緊急財政支援型等、国際金融危機の下で想定された足の速いノンプロ借款のニーズが少なかった、②相手国の民主的プロセス強化により、事業着手までの期間や実施段階の期間が長期化傾向にあること、などが考えられる。

本年度は、執行率の改善を期することになっているが、平成23年度は国会で議決された有償事業の計画額が平成22年度よりも増加していることから、執行率改善のためにも貸付（ディスバース）の前提である政府の円借款コミットメント（承諾を含む。）を大幅に増やす必要がある。

次に、L/A（借款契約）から本体調達までの期間について目処としている2年間を達成している案件の率は、①不正・腐敗防止、②借入国内におけるアカウントビリティや適正手続、③環境社会配慮、といった民主的プロセスの強化等を反映し、平成22年度末で平成21年度末に比べ、19ポイント減少した47%となった。

これに関して、監事監査の一環として、平成22年度までに事業の進捗に大幅な遅れが出ている円借款案件をまとめて確認・分析したところ（複数の原因が混在している案件がある）、政情不安、治安の悪化が原因になっているものは全体の7%に過ぎず、住民移転または用地取得の遅れによるものが14%と、予測が困難と思われる原因によ

るものはそれほど多くないことが分かった。

他方、応札者がいなかったり、入札価格が予定価格をオーバーしたりするなどの調達の不調と相手国側の事業に伴う許認可等の手続の遅れによるものがそれぞれ47%、スコープ変更等施工途中での問題によるものが32%、支払に関する相手国とコンサルタント、コンストラクター等の契約者との紛争によるものが21%と、取り組み次第では事態の深刻化に歯止めをかけることが出来たと思われるものが増えている。ただし、相手国側の調達手続きの遅れには、上述した手続に関する公正性・透明性の強化と表裏一体の関係によるものも多く、JICA側の努力による迅速化には限界があることにも留意する必要がある。

これらに対しては、協力準備調査の業務指示書作成や審査時の実施機関との協議等、案件形成や事業審査の段階で円滑な調達についてこれまで以上に配慮する必要がある。また、地域部や主管の在外事務所が行う執行管理のモニタリングを企画部が統轄することで案件の実施監理・執行促進を強化する必要がある。

一方、相手国や実施機関との関係では、理事等のハイレベルでの先方政府との協議等により早期の開発効果実現の重要性を訴えることなどにより、先方実施機関等にスケジュール遵守等の懲憑を行うとともに、迅速化、執行促進に向けた有償勘定技協の一層の活用等を強化することで、円借款事業の実施段階でのスピードアップを図る必要がある。

### 3) 内部統制に関する事項

平成 22 年度も内部統制の構築及び運用は概ね着実に行われた。その中で、特記すべき事項は次のとおりである。

#### ア. 統制組織の権限と責任の明確化

内部統制体制の強化に向け、理事長の最終責任の下、副理事長及び各理事が理事長を補佐する形で内部統制を行うことを明らかにするため、内部統制を理事会の審議事項とし、内部統制に関する重要事項等を審議し、必要なものは組織決定するようにし、本年7月に第1回の内部統制に関する理事会が開催された。

#### イ. 重要リスクの把握と統制

リスクマップの整理を通じて、各部・国内機関におけるリスクの再評価

及び対応策のとりまとめを実施した。また、年間業務計画で自主モニタリングの実施を明記するとともに、総務部において全部署のモニタリング実施状況をレビューしたり、監査室において抽出して監査したりする独立モニタリングを平成 23 年度に実施することとしている。

リスクの評価に当たっては職場における様々なディスカッションの機会を通じてプロセスに潜在する重要リスクの把握を、また、自主モニタリングに当たっては、小規模な部門では、部門長が各職員の業務を直接観察することやコミュニケーションを図ることで、モニタリングの機能を十分に発揮するなど、行政コストにも配慮して行う必要がある。

#### ウ. リスク情報管理

内外の関係者から恒常的に改善提案を徴収し、JICA の制度、業務内容を改善する仕組みの基本設計を終了した。また、全体部長会等において、外部からのクレームを紹介し、誠実、迅速なクレーム対応やクレームの原因である職員マナー向上等を注意喚起した。

また、財務部において、国内機関や在外事務所等から会計処理に関する照会等を通じ、JICA に金銭等の損害を直ちに与えるものではないものの、不適切と考えられる会計処理を認知した場合は、国内機関等に財務部への報告を求め、また、その内、重要なものはコンプライアンス委員会に報告するメカニズムを導入したが、会計・経理事務のリスク情報管理の方策として良好である。

クレーム情報等のリスク情報についてはこのように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、国内外での各種協力事業のうち苦情や要望等が比較的多い分野や部門において、リスク情報のデータ蓄積、現場へのフィードバックや活用等についての取組みの検討が必要である。

#### エ. グッド・プラクティスの普及

内部統制の構築と運用に当たっては、部門毎に進捗等の濃淡があるので、以下のグッド・プラクティス（効果的事例）を参考にして各部署がリスク管理を適切に行う措置をとることが望まれる。

##### （ア）有償勘定業務のリスク管理

調達リスク回避等のため積極的な IR を行い、JICA 債（財投機関債）の安定発行を実施した。また、政府保証債を発行する場合の起債手続を定式化して、公正かつ透明な発行手続を確立した。

その他のリスク管理については、リスク管理委員会を中心に、市場

リスクに係るモニタリング指標の設定の検討を開始した。今後は、適切なリスク管理態勢の維持とともに、リスク管理の更なる高度化に向けた諸施策の検討、順次実施を行うこととしている。

また、JICA 特有の長期の債権に係る固定金利の金利リスク対応のための一つ的手段としてスワップ取引業務を平成 22 年 4 月に開始し、平成 22 年度末には与信リスク分散を図るために取引先を 9 社に拡大した。

有償勘定業務のリスク管理の仕組みとしては、スワップ取引業務のほか、資産サイドの固定から変動金利への移行、負債サイドの借入の長期化等があり、これらも順次検討、実施している。また、今後はこのようなリスク管理体制を外部にディスクロージャすることについて、方法等を検討することとしている。

#### (イ) 情報セキュリティの内部統制

個人情報の流出、漏洩等を防止する情報セキュリティに関しては、以下のように PDCA サイクルを回すことで適切に内部統制が図られている。

167 に及ぶ個人情報を扱うシステムに関し、情報セキュリティを含むシステムの適切な管理のために必要な実施手順書が未作成の一部のシステム主管部署に対して、解消を指導した。また、情報政策部がシステム管理の実施状況調査を行い、実施手順書の未作成を発見するなどの結果を出しており、組織としてリスクの把握に努めている。

また、内部統制の体制として、システムの主管部署において自己点検を実施した後、情報政策部により遵守事項が守られていることの確認を行った。

今後は情報政策部が情報システム室へ 4 月に組織変更したことに伴い、効果的施策を継続することと、外部監査の導入を進めることが課題である。

#### (ウ) 環境社会配慮面におけるリスク管理

事業実施に伴う住民移転のトラブル、環境破壊との非難等、いわゆる環境社会配慮面のリスクの管理については、昨年 7 月に新ガイドラインが運用開始され、また、案件実施段階では在外事務所による現地実査や審査部による支援等、内部統制の体制が構築され、運用されている。

その一環として、平成 23 年 1 月から 3 月にかけて、実施中の案件 (3

カ国、6 案件) の環境社会配慮面に関する監理状況を審査部において確認した。その結果、対象案件では問題は発生していないが、潜在的なリスクが存在することが分かり、関係部や関係在外事務所と情報共有した。

なお、案件実施段階は、JICA の業務フローの一部に過ぎず、要請から終了(完成)に至る全過程を通じて環境社会配慮面のリスクをモニタリングする体制を構築する必要がある。

#### 4) 事務・事業見直し等に関する事項

##### ア. 契約の競争性向上

##### (ア) 随意契約の見直し

JICA は、契約の競争性を高めるための平成 22 年度目標値を定めて、競争性のない随意契約の削減に向けて努力してきた。国内契約においては、その多くが特命随意契約であった研修委託契約に関して、参加者公募制度の導入・促進を図るとともに、在外契約においては物品調達に関し、見積競争制度の履行に努めてきた。更には、平成 22 年度には契約監視委員会を計 7 回開催し、約 1,000 件にもものぼる競争性のない随意契約全体を網羅的に審査し、特命随意契約理由の妥当性についても精査してきたところである。

そこで、平成 22 年度における競争性のない随意契約の実績が目標値に対してどうであったかを見てみると、昨年度に比して、大きな改善が見られたものの、下記の表 1 の通り、全契約数における競争性のない随意契約の割合が件数で 27.3%、金額で 12.7%となっている。これは 22 年度目標値に対して、件数で 3.4 ポイント、金額では 0.5 ポイント達成できていない結果となった。

表 1 (競争性のない随意契約の達成状況)

	20 年度	21 年度	22 年度	22 年度目標値	目標値との差
件数	37.70%	38.40%	<u>27.30%</u>	<u>23.90%</u>	<u>△3.4</u>
	(1,752 件)	(2,192 件)	(1,265 件)	(1,113 件)	
金額	20.70%	18.10%	<u>12.70%</u>	<u>12.20%</u>	<u>△0.5</u>
	(186 億円)	(209 億円)	(125 億円)	(110 億円)	

そこで、達成できなかったその要因を分析すると、契約全体のうち件

数で7割、金額で9割を占める国内契約では、表2のとおり、件数で22.8%、金額で10.6%と目標値を達成しているが、その一方、在外については件数で38.3%、金額で33.7%となり、目標を達成できていないことがわかる。

表2（競争性のない随意契約の国内・在外契約の状況）

〔国内契約〕

	20年度	21年度	22年度	22年度目標値	目標値との差
件数	33.3%	30.5%	<u>22.8%</u>	23.90%	1.1
	(1,139件)	(1,212件)	(748件)		
金額	17.6%	15.1%	<u>10.6%</u>	12.20%	1.6
	(144億円)	(158億円)	(95億円)		

〔在外契約〕

	20年度	21年度	22年度	22年度目標値	目標値との差
件数	50.0%	56.9%	<u>38.3%</u>	23.90%	△14.4
	(613件)	(980件)	(517件)		
金額	50.0%	45.8%	<u>33.7%</u>	12.20%	△21.5
	(42億円)	(51億円)	(30億円)		

そこで、在外契約において、目標を何故達成できなかったかを見てみると、表3のとおり、目標値が設定された平成20年度の実績との比較において、在外研修（第三国研修他）が67件、コンサルタント契約が43件と大きく増加している。この増加が在外契約の競争性の支障となっていることがわかる。なお、それ以外の契約（物品調達他）の競争性のない随意契約は大きく減少し、競争性が高まっていることもわかる。

表3（在外契約の内容）

（単位：千円）

契約区分	平成20年度		平成22年度		20—22年度比較(注)	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額
在外研修	70	543,182	137	917,174	<u>67</u>	<u>373,992</u>
コンサルタント	25	73,449	68	540,806	<u>43</u>	<u>467,357</u>



その他（物品他）	518	3,625,371	312	1,499,615	-206	-2,125,756
合計	613	4,242,002	517	2,957,595	-96	-1,284,407

（注）目標値が20年度の実績をベースに積算されているため、20年度の実績との比較を行う必要がある。

なお、この在外研修（第三国研修等）は、過去、わが国の技術的支援を受けて育成された途上国の実施機関が、社会的あるいは文化的環境を同じくする近隣諸国等から研修員を招聘し、各国の現地事情に適合した技術研修を実施するものであって、わが国と相手国が合意した上で実施機関が特定されているものである。また、この在外研修にかかる経費も両国が分担することとなっている。かかる状況から、この在外研修の実施機関をそもそも競争に付すべき性格のものなのか、その適切性については契約監視委員会でも議論があるところである。

このことを考えると、仮に、この在外研修の平成20年度比増加分67件を除いて試算してみると、下記の表4の通り、件数の目標値は26.3%（目標値23.9%）となり、目標を達成できないものの、金額では12.3%（目標値12.2%）となり、ほぼ目標に近い数値を達成している。

表4（研修（第三国研修等）を除いた場合の試算）

	平成22年度実績		平成22年度目標	
	件数	金額（千円）	件数	金額（千円）
競争性のある契約	(73.7%) 3,361	(87.7%) 85,960,936	(76.1%) 3,538	(87.8%) 79,081,089
競争性のない随意契約	(26.3%) 1,198	(12.3%) 12,095,095	(23.9%) 1,113	(12.2%) 10,999,503
合計	(100.0%) 4,559	(100.0%) 98,056,030	(100.0%) 4,651	(100.0%) 90,080,592

更に、コンサルタントの件数の増分43件の多くがアフガニスタンやアフリカなどの現地調査にかかる契約である。これらの国が治安問題や開発コンサルタントの脆弱性などから競争性を付した入札が困難である事実を踏まえ、仮に、前述の在外研修と本件コンサルタント契約の増加分がなかった想定した場合には、少なくとも、金額面においては目標値を達成できているように思える。

なお、随意契約の見直しにかかる今後の課題としては、JICA は契約監視委員会での審査結果などを踏まえ、更に競争性を高めるため、件数で 22%、金額で 9%を目指した新たな平成 23 年度目標値を定めて組織的な取り組みを行うこととしているが、これと併せて、昨年度に実施した契約監視委員会での 1,000 件にもものぼる競争性のない随意契約の網羅的審査の結果を踏まえ、そこで議論された特命随意契約としての妥当性にかかる基準を整理し、今後の執務に資するための指針を策定する必要があるのではないだろうか。また、その基準を内部だけでなく対外発信することも検討してはどうかと考える。

(イ) 一者応札・応募

JICA は前述の随意契約の見直しとともに、一者応募・応札の改善に向けた制度改善を行ってきた。その結果は、次の表 5 のとおり、昨年度に比して改善しているものの、今後とも、その促進を図る必要があると考える。

表 5 (一者応札・応募の推移)

	20 年度	21 年度	22 年度
一者応札・応募	30.0%(683 件)	38.7%(1,082 件)	32.2%(892 件)

この一者応札・応募の内容を見てみると、一者応札・応募の多くを占めるコンサルタント契約全体については、一定の改善が見られているものの、コンサルタント契約の多くを占める業務実施契約は一者応札・応募が続いている傾向にある。その要因としては、昨年度の監事監査報告でも述べたように、開発コンサルタントにおいて知見・経験豊かなリソース（人材）が不足していること、また、最近、案件が高度化及び複雑化するなど、一案件の規模が大型化してきていることから、コンサルタント一社だけでは対応できず、複数社からなるコンソーシアムを組んで応札することとなり、これが結果的に一者応札・応募となってしまっていると思われる。

JICA としては、かかる状況を改善するため、諸々の制度改善を行なってきており、特に、平成 22 年 11 月から実施したグループ業務管理制度の導入（注）によって、下記の表 6 のように、導入後で改善の動きがみられている。今後はこの制度の定着に伴い、コンサルタント契約の一者応札・応募が着実に改善されることを期待したい。

表 6 (グループ化制度の導入前とその後における一者応札応募の変化)

	前年度同時期	導入前	導入後

	2009. 12 月～2010. 5 月	2010. 6 月～11 月	2010. 12 月～2011. 5 月
業務実施契約	63.0%	56.7%	53.5%
業務実施簡易型	58.6%	43.4%	31.7%
役務提供契約	42.6%	25.4%	12.4%
コンサルタント契約全体	52.2%	37.7%	29.8%

(注) グループ業務管理制度とは、業務主任者(総括)と副業務主任者(副総括)とが業務管理グループとして業務を総括・管理することも可能にすることで、1) 業務主任者(総括)の稼働率を向上させること、2) 次代の業務主任者(総括)となる人材が副業務主任者(副総括)として応募しやすくすることを目指すもの。

なお、一者応札・応募にかかる今後の課題としては、引き続き、グループ業務管理制度の導入などの制度改善を通じ、JICA にとってのパートナーである開発コンサルタントの人的リソースの拡充を含めた基盤整備に資する取組を継続的に行っていく必要があるということはあると言えどもない。

他方、このコンサルタント契約とは別に、昨年度からその促進に努めている研修委託契約の参加者公募制度に関しては、本邦における契約の競争性を高める大きな貢献を果たしたものの、一者応札応募を増加させる結果になっている。平成 22 年度に参加者公募にて行なった約 160 件のほとんどが一者応募応札の結果となっている。

これについての課題としては、まず、その要因を検証する必要があるのではないだろうか。研修委託契約を行なっている国内機関を対象とした最近の監査結果においては、①参加者公募の公示期間の延長、②現在の経費積算制度(実費積算)の見直し、③国内研修事業の業務プロセスの見直しなどの必要性が提案されている。については、これら国内機関からの提案をも含め、一者応札応募となる経緯とその要因を組織的に分析し、対策を講じる必要があると思われる。

## イ. 保有資産の見直し

### (ア) 保有資産の売却等

JICA は、保有財産は効率的な利用を基本とし、不要な財産は売却する方針で取り組んできており、平成 20 年度より売却できていなかった東京国際センター八王子別館の他、箱根研修所、保養所及び職員住宅 51 戸については民間委託により完売された。

また、職員住宅の有効利用については、区分所有の住宅（平成 23 年売却予定物件を除く）は利用率 99%以上が達成されている。なお、一棟所有の職員住宅は、現在、75%と低い数値ではあるが、今後、毎年 30 戸以上の区分所有住宅が売却される計画であることから、その住宅に住居する職員が一棟住宅に移ることになり、入居利用率 90%以上（公務員宿舎利用率）が見込めるとされている。一方、一棟所有の職員住宅において、筑波センターのように入居率が低い（40%未満）箇所もあることから、まず、利用率が低い要因（老朽化、周辺地区の治安面や利便性など）の分析を行なうとともに、場合によっては、一棟所有の職員住宅であっても、売却について検討することが必要であると考え。今後とも、その推移を見守っていきたい。

#### （イ）海外・国内拠点の配置適正化

JICA は、海外・国内拠点の配置適正化に向けて取り組んでおり、海外拠点については、ODA 卒業国に該当するサウジアラビアの JICA 事務所を閉鎖した。また、国内拠点においては、行政刷新会議の結果を受けて、関西における大阪国際センター及び兵庫国際センターの統合並びに広尾センターの機能移転などについて、具体的な検討が行われている。

他方、国内機関のあり方については、外務省による「ODA のあり方に関する検討」、NGO 関係者を含め有識者による第三者検証等を踏まえ、国民の理解と支持を促進するとともに国際協力の裾野を拡充するための国内拠点のあり方が検討されている。その一環として、国内機関においては、新たな取組として、これまでの研修事業、市民参加事業、協力隊事業だけの国内拠点ではなく、民間連携（PPP、BOP 調査など）及び海外投融資を通じて、地域経済団体や地元民間企業との連携も含めた JICA 事業全体の総合窓口的機能を持った拠点としようとする動きが既に始まっている。今後、このような国内機関による地元民間企業等との連携を意識した事業展開を大いに期待したい。

#### （ウ）東日本大震災における国内機関の有効活用

一方、国内機関の有効利用に関して強調したいのは、東日本大震災に対する取組である。JICA は震災直後から、「公的機関」の社会的責任として、多くの JICA 施設を被災・避難者の施設として有効に活用した。例えば、震災直後から自治体の要請の下、協力隊二本松訓練所を開放し、最大時約 450 名の被災・避難者を受け入れるとともに、職員及び協力隊員が避難者の支援活動を行なっている。また、東京国際センターにおいては、国連災害評価調整チーム（UNDAC）、国連人道問題調整事務所（UNOCHA）の活動を支援す

るために施設提供を行うとともに、人工透析が必要な約 80 名の福島県の患者を受け入れた。更には、大阪国際センターにおいては被災地の外国人留学生等約 60 名を受け入れた。また、他の国内機関においても、NGO の被災地活動の支援のため、備蓄物資の提供や説明会等のための保有施設の提供を積極的に行なっている。

これらの JICA の取組は、震災直後から、理事長直轄の安全対策本部を設置し、理事会で適宜報告・協議の上で実施されているものである。これらの組織あげての取組は JICA の社会的責任に応えるものとして、また国内外からの JICA に対する期待に応えるものとして、まさに内部統制の利いた活動として評価されるべきものであると考える。

#### ウ. 人件費等の削減

事務・事業見直し基本方針及び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 22 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（平成 17 年度実績比 5.0%）を上回る削減（10.2%減、人事院勧告を踏まえた補正值は 7.0%減）が達成されている。また、②業績評価の反映については、役割と貢献に応じた処遇の徹底を図り、その結果が賞与及び昇給に反映されている。更には、③給与水準の適正化については、平成 23 年度までに地域・学歴補正後のラスパイレス指数を 109.8 まで引き下げることを目標に人事給与制度の改善が図られていたが、平成 22 年度は、前年度比で 1.9 ポイント低下し、一年前倒しで、平成 23 年度目標を超える 109.3 となる見込みである。これは、職務限定制度及び勤務地限定制度の導入・実施並びに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、平成 22 年度以降も新人事制度改革の更なる定着に向けて、役割と貢献に応じた処遇の徹底が図られることとなっているが、①平成 22 年度から新たに導入した勤務地限定制度、②役職定年年齢の前倒しなどを通じて、今後とも、人件費削減と給与水準の適正化に向けた更なる努力を期待したい。

他方、事務・事業の見直し基本方針で指摘された在勤手当に関しては、昨年度に監事監査報告書で提案した購買力保障方式の導入も含め、現行制度の検証と在勤手当のあり方について検討する第三者委員会が設けられ議論されているところである。この在勤手当のあり方については、職員のみならず、JICA

から派遣させる専門家の在勤手当にも影響を与える事項であることから、監事としてもその結果を見守っていくこととしたい。

#### (4) その他留意すべき事項

##### 1) 海外拠点としての支所の機能強化

###### ア. 支所制度の見直しの動き

海外拠点には、在外事務所、駐在員事務所、支所等がある。その内、支所は現在28箇所設置され、支所長の多くは契約によって置かれる本邦派遣要員である。支所長の業務内容については、①兼轄する事務所（以下、「親事務所」と称する。）の所長が示す方針に基づき業務を支援し、その結果について親事務所に定期的に報告すること、②情報資産管理、物品管理、労務管理等、執務環境・労務環境の整備、経理・調達業務、機構関係者の安全確保、広報等の支所の運営維持にあたること、とされている。

海外拠点については、現行の中期計画や「独立行政法人の事務・事業の見直し基本方針」でも状況を踏まえた配置の適正化等が求められており、JICA においては海外拠点の設置基準や海外拠点の管理の在り方等の見直しを進めており、支所についても以下で述べる課題等を検討している。

###### イ. 課題と提言

第1に、支所の原点が「青年海外協力隊駐在員」にあり、JICA 事業の拡大に当たり、同駐在員に事業の一部を担当させた来歴はあるものの、JICA 関係者の安全確保、経理・調達の適正化等の内部統制で果たす役割の重要性を考えると、可能な限り、職員または相当の管理能力のある者の配置に努め、特に JICA 勤務に限られる者を支所長として派遣する場合には、親事務所による管理を強化するとともに、JICA での業務運営、組織管理の基本に焦点を当てた研修等を充実するようにしたらいかか。

第2に、そもそも、いかなる場合に支所を置くのかとの基準が必ずしも明確ではないことである。また、支所は時限的な拠点とするとの考え方もあるが、いかなる場合に閉鎖するのかについても明確な基準はない。

これについては、支所以上の拠点を置く基準として年間事業・業務規模を定め、同基準を超える拠点は引き続き支所とし、基準を満たさない拠点は、厳に時限性を持ち、責任範囲が限定されるフィールドオフィスとするか、閉鎖することを検討しているが、これらの早期の規程化を期待したい。なお、この設置基準は将来も維持することで、「時限的な存在」の根拠にもなる。

第3に、親事務所と支所の関係が機能するためには、親事務所・支所間の役割分担と責任範囲について、両者間で具体的に定める必要があるが、必ずしも十分でない例がみられることである。また、個別事案において、親事務所からの指示、兼轄関係に基づく支援の内容には支所によって濃淡がある。

これらに対しては、海外拠点の在り方検討の中で、支所の定義を「親事務所の所長の命を受け、代行として業務を行う拠点」と明確にすること、また、支所長が分担すべき役割を明確に示し、これを関係者間で共有する方向で親事務所と支所の関係を見直すこととしている。さらに、管理体制強化の観点から、支所を整理した上で、所長（職員、非職員を問わない）としてマネジメントを適切に行える人材に加えて、所長をサポートする本邦派遣の人材との2人以上の体制を整備することを検討している。これらについても早期の規程化を期待したい。

## 2) エキスパート職群制度の導入

### ア. 導入の背景

JICA 事業においてはさまざまな分野、部門においてさまざまな高度の専門知識が要求される。これまでは主として外部のリソースを出向受入、国際協力専門員、企画調査員等の形態で処遇し、事業の成果をあげてきた。しかし、受入出向者等は任期が終わると、その間に得た知識や経験とともに組織の外に出ていく。もちろん、任期中に各種報告書や部内研修の実施等でその専門知識や経験知は JICA に残していくが、事業において必要な高度の専門知識を組織内にできるだけ多く蓄積することが喫緊の課題となっている。そのために、JICA は突出した専門性を有する職員を育成することとしている。

また、JICA 全体としての組織能力の強化のためには、職員のマネジメント能力と専門能力の開発を個人の自発性に委ねるのではなく、個人の適性と意欲に基づくキャリア選択と自己研鑽を後押しすることに注力している。

これらを主たる目的として平成22年10月より、管理職層をマネジメント職群（以下、M 職という。）とエキスパート職群（以下、E 職という。）に区分し、それぞれマネジメント能力と専門能力に突出した人材を育成し、活用する制度を導入した。また、E 職制度は、専門能力の開発ができるキャリアパスを予め示すことが特徴であるが、これは職員個人のキャリア開

発や自己研鑽のインセンティブとなることが期待されている。

#### イ. E 職の仕組み

E 職は主として所有する専門的な知識・スキル・経験の程度により、E 1（基幹職）、E 2（執行職）、E 3（経営職）に格付けされ、昇格基準を満たす者は順次昇格する。

任用に当たっては、管理職登用候補者に希望を聞き、希望する者の中から人事部において認定する。E 職には専門分野の強みを活かした貢献が求められるため、原則として、専門分野に関連する部署へ配属し、専門性を生かし、深化させるために、在外事務所や国内機関で勤務させ、また、外部の研究機関等へ出向させることを考えている。なお、ラインの管理職は、組織の成果責任を担う M 職が務めることを原則としている。

また、M 職と E 職との間の転換も認められるが、その際は、それぞれの職群の昇格時と同様の要件で審査を行う（E 1 の場合、コース転換なしで専門分野に関連する課長若しくは在外事務所次長に任用することができる。）。人事評価については、E 職では情報探索、問題構造化、知識の創造・応用、知識の発信等の評価項目及び着眼点をより重視して適正に行うこととしている。

平成 23 年 7 月現在、E 職認定者は、36 名で、ほとんどが専門分野に関連するポストに就いている。中には、防災とりわけ住宅再建を特定分野として希望する者が、JICA 東北の震災復興担当に就いている例がある。

#### ウ. 今後検討すべき事項

第 1 に、制度が始まって 1 年ということで対象者が少ないこともあり、専門分野や専門地域に偏りが生じている。すべての分野や地域に万遍なく E 職職員を配置することは不可能であり、その必要もないと思うが、組織として必要とする分野・地域に E 職職員が存在することは望ましいものとする。配属されていない分野の募集を特に勧奨していると聞いているが、それでも適任者がいなければ、例えば外部から経験者を採用することで全体の組織能力の強化を図ることも検討してはどうか。

第 2 に、E 職の最高格である E 3 で求められる条件は「対外的にも第一人者として認められる専門的な知識等を持ち、当該分野における援助潮流を主導する」とあり、国際的にも評価されるスペシャリストを想定しているが、現在 E 3 に格付された者はいない。E 1 からの段階的な専門性の強化にプライオリティを置いた結果ではあるが、E 3 として具体的にどういった人材を求めているのかイメージしにくいいため、希望者の増加を考えると



できるだけ具体的なロールモデルを示す必要がある。また、然るべき時期には E3 の格付け者を出すことが期待される。

第3に、M 職と E 職の職務を、M 職がラインのポストを担い、E 職は自らの専門知識が活かせるライン以外のいわゆるスタッフ職、研究機関等への出向等と分けていることである。これは M 職の主たる根拠能力をマネジメント能力、E 職の主たる根拠能力を専門能力、また、逆に、M 職では専門能力、E 職ではマネジメント能力を従たる根拠能力としたことの帰結と考えられる。

関連して、現在の仕組みでは専門分野の部長や在外事務所長の道が E 職に閉ざされている。これらのポストは M 職が就くことにより、組織成果が高まる、また、ラインの職を後になって希望する E 職には職群転換の道を設けてある、さらに、E 職のキャリア開発の道筋を純化することで、最終的に JICA 内外に通用するスペシャリストを育成することを理由とする。制度が発足して間がなく、現時点でこの方針の是非を評価することはできないが、E 職及びその予備軍の中には、自らの専門分野や専門知識を担当する本部の部長を最終ポストとして目指してがんばる者もいるはずであり、また、在外事務所長としての経験を通じて自らの専門知識等が深化する場合もあると思う。制度開始からある程度経過した時点で、E 職にラインの職を一律に閉ざすのではなく、適材適所という人事方針で対応することの是非を検討したらいかがか。

### 3) 海外での安全管理の充実

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、さらに精緻化・高度化することが求められている。一方で、危険な地域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おそれがある。必要な安全対策をとることで職員等の安全確保と積極的な業務推進の調和に努めることに引き続き配慮する必要がある。

ところで、海外での JICA 事業は、職員、企画調査員等の本邦派遣要員、ナショナルスタッフ、専門家、ボランティア等の様々な形態の人材によって担われている。また、コンサルタント等の資金協力事業関係者のように JICA と直接契約関係にはないが、事業実施に不可欠な人々も存在する。また、制度に基づき派遣する随伴家族も重要な関係者である。

これらの関係者に対しては、雇用・契約形態等により、JICA が果たすべき

安全配慮の内容は異なり、JICA は時間をかけて関係者の区分毎にきめの細かい対策を講じてきた。その内容を簡単に紹介すると、まず、通常時には、関係者の区分に応じて、安全情報の提供、安全対策の指導（ブリーフィング）、住居防犯対策、緊急連絡網の構築等のほか、必要に応じて特定の地域等の立入の制限等を行っている。次に、内乱、騒擾等で任国・地域の治安情勢が悪化したなどの緊急時には、関係者の区分に応じて、渡航制限や国内移動制限、さらには退避措置を迅速に行うことにしているほか、警護体制の強化、避難用の車両の整備、通信連絡手段の確保等、関係者の区分及び状況に応じた措置をとることとしている。

このように、JICA の安全管理は複雑になっていることから、関係者により分かりやすくなるように、関係者のカテゴリーごとに措置を一覧化する作業を進めている。また、安全対策措置の内、渡航制限や退避措置等は関係者の移動、居住等を制限するものであり、その重要性に鑑み、海外安全対策規程に根拠と決裁権者に関する規定を置くことを検討している。

なお、資金協力本体事業の関係者は先方政府との契約に基づくものであるため、その安全配慮義務は JICA ではなく先方政府が負うことが基本である。そのため、これらの関係者の安全確保に JICA としてどのように関与するかは、法的にも難しい問題である。ところで、このたび、アフガニスタン無償本体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 と直接契約を結ぶ専門家、コンサルタント等と同等の安全対策措置（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）を提供、勧奨することで同関係者の安全対策を支援するようにしたことは評価できるが、その拡大の是非については、上述の基本的問題も含めて慎重に検討する必要がある。

#### 4) 無償案件の実施監理強化

新 JICA 発足に伴い、一般プロジェクト無償等一部の無償資金協力の契約の認証や資金の支払い等の業務が外務省から JICA に移管された。これにより、従来からの実施促進業務とあわせ、JICA は無償資金協力における施設建設案件（以下、「無償案件」と称する。）の工事等が決められたとおりに行われているかをチェックする実施監理業務を一貫して担うこととなった。

一方、被援助国との関係では、被援助国が日本から供与された無償資金を使用して案件を実施するものであることから、案件実施に係る進捗管理、品質管理、安全管理は一次的には被援助国の実施機関（発注者）の責任となる。ただし、施設建設案件等では、発注者が日本のコンサルタントに施工監理を委託す

るのが一般的である。コンサルタントは、仕様書、設計図等に則り、所定の品質を確保しながら正しく施工されるように施工監理する。また、施工上の問題が生じた場合は、発注者及びコントラクター等の受注者の双方が納得できるような善後策を提案するのもコンサルタントの役割の一つとなっている。

(注) JICA としては、無償資金協力の調達において被援助国が従うべき一般規則を定めた「無償資金協力調達ガイドライン」において、被援助国が案件の実施に責任を有すると規定するとともに、被援助国の安全配慮を義務付けている。また、コンサルタントに関しては、「無償資金協力調達ガイドライン」の趣旨に沿って、「無償資金協力事業におけるコンサルタント業務の手引」を作成し、施工監理業務の斉一化、適正化を図っている。

#### ア. 実施監理の仕組み

無償案件の実施監理は、本部では資金協力支援部が行っている。

具体的には、資金協力支援部の実施監理課（課題別に3課ある）職員が、コンサルタントから毎月提出される進捗報告書をチェックするとともに、必要に応じて出張し、問題の解決を図っている。同部の設計・積算審査室に在籍する資金協力技術アドバイザーも、進捗報告書をチェックし、技術的な助言を行っている。

さらに、資金協力技術アドバイザーと、一部の在外事務所に在籍する企画調査員（資金）の現地へのお出張により、実施状況調査を行っている。実施状況調査においては、契約図書と比較して品質、出来形を確認し、現場において安全対策を含め気付きの点をコンサルタントに指摘・助言する。また、実施状況調査の指摘事項については、必要に応じ実施監理課からコンサルタントに文書でフィードバックし、改善を促すこととしている。さらに、企画調査員（資金）が竣工検査や瑕疵検査に立ち会うことがある。

なお、実施状況調査は、無償案件を中心に行われてきたが、平成 21 年度以降、安全管理強化を主たる目的として円借款の案件に対して試行的に開始し、効果をあげている。平成 23 年度以降、対象の拡大と支援機能強化を計画している。

#### イ. 課題と提言

課題としては、第 1 に、資金協力技術アドバイザー等の数と質の確保がある。数については 8 月末現在、資金協力技術アドバイザー 7 名（内、1 名は非常勤、2 名は 4 月に増員されたもの、10 月以降は 1 名が企画調査員（資金）として海外赴任予定）と企画調査員（資金）3 名の計 10 名である。今後、無償資金協力の全案件で実施状況調査を行い、また、円借款案件への支援機能を強化するためには、複数名の増員が必要とのことであるが、監事と

しても在外監査の結果、その必要性は実感できるところである。ただし、資金協力技術アドバイザー等の任務の内容を考えると、技術的能力、経験、特に途上国での経験に裏打ちされた人材である必要があり、採用の際は質の面も配慮することとしているが、監事としても同感である。

第2は、無償案件の実施監理は JICA 全体の責務であり、在外事務所等がどのように関与するかということである。これについては、「実施監理業務の手引き（在外事務所編）」の記載事項を徹底するとともに、状況と事務所の体制等にに応じて以下の措置をとるようにしたらいかがか。

- ① 実施監理の過程から得られた教訓等を当該案件の実施または事後の案件形成過程に今まで以上にフィードバックすること。
- ② 竣工検査時に JICA 事務所の職員等の立会いを任意ではなく義務化すること。
- ③ 一部の地域、国においてコンサルタント、コントラクターの現地情報収集能力やサブコンに対する管理能力が低下していると考えられることから、サブコンに関する過去の実績・評判等、関連する情報を提供すること。
- ④ 可能であれば、案件毎に発注者、コンサルタント、コントラクターと JICA 事務所員が定期的に協議し、問題点等を共有する。また、品質管理や安全管理については、職員等が折を見て、現地に赴いて状況を観察する。少なくとも、資金協力技術アドバイザー等の実施状況調査には同行すること。

以上