

相手国とJICAをつなぐ

「政府関係者や住民との対話、政治・経済の分析などを通じて現地でのどのような支援が必要かを把握し、「プロジェクトの種」を探すのが海外拠点のおもな仕事です」

今回のコンゴ民のプロジェクトは以前行われた案件がきっかけになったため、そのとき築いていた人と人のつながりが生かされた。コンゴ民の各省庁の関係者の窓口となり、その要望を本部のアフリカ部や地球環境部と共有していった。また現地事務所はプロジェクトの実施段階でも、コンゴ民の事情に精通した部署として現地で動くJICA専門家やコンサルタントのサポートを行い、主管部の地球環境部をフォローする。「コンゴ民で行われる国際会議の場では、他国の協力機関やキーパーソンとの関係づくりや情報交換も行うほか、JICAが取り組んでいる活動の必要性や役割を伝えていくことも大切な役目です」

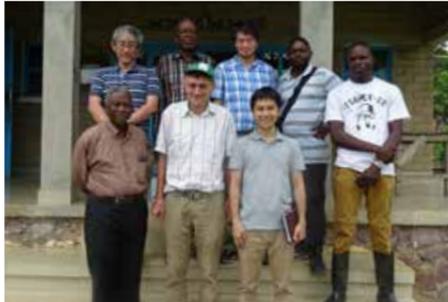
現地にいるから、
できることがあります



コンゴ民主共和国事務所
栗元 優(くりもとまさる)さん

コンゴ民事務所には日本人の所員が7名在籍する。JICAの事務所のなかでは比較的小規模だが、隣国のコンゴ共和国も併せて担当している。

現在は地球環境部に所属し、本事業を引き続き担当している。



現地事務所は他の支援国関係者やNGO(市民団体)とも交流を深め、情報交換を密に行っている。

野の技術協力プロジェクト

今回の紹介するコンゴ民における森林保全分野の技術協力プロジェクト

JICAが手がけるプロジェクトは、途上国からの「自国の課題の解決と一緒に協力してほしい」という要請から始まる。とはいえJICAでは、要請を待つだけではなく、日ごろから途上国の政府関係者や住民とコミュニケーションを図るなどして、その国が抱える課題やニーズの発掘も行っている。おもにJICAの海外拠点はその役割を担っている。

JICA本部で要請内容が適切であるか、ODA事業として実施すべき案件であるかが正式に検討される。また外務省は特に外交の観点からの意見を、案件に関係する他省庁からもらいつつ検討をすすめる。今回は森林保全が目的のため林野庁が関係省庁となった。

JICAでは、現地日本大使館とのすり合わせなどを経て、現地事務所とJICA本部のアフリカ部、地球環境部による3者の話し合いが持たれた。アフリカ部はアフリカの国や地域が抱える課題に、地球環境部は世界の森林保全の課題に取り組むのが仕事だ。それぞれの見地から新しいプロジェクトの可能性を検討し、前向きに進める方向が一致することを確認しながら、コンゴ民政府は正式プロセスとなる要請書を日本大使館に提出した。

JICAはコンゴ民主共和国(以下、コンゴ民)に対する協力の重点分野の一つとして森林保全を掲げている。それはこの国が、世界第2位の森林面積を誇るコンゴ盆地の大半を有する一方で、違法伐採を含む商業伐採や鉱山開発などにより年間約30万ヘクタール以上の森林の減少が続いているといわれ、大きな問題になっているからだ。

始まりは
相手国の「声」を
聞くことから

JICAでは、現地日本大使館とのすり合わせなどを経て、現地事務所とJICA本部のアフリカ部、地球環境部による3者の話し合いが持たれた。アフリカ部はアフリカの国や地域が抱える課題に、地球環境部は世界の森林保全の課題に取り組むのが仕事だ。それぞれの見地から新しいプロジェクトの可能性を検討し、前向きに進める方向が一致することを確認しながら、コンゴ民政府は正式プロセスとなる要請書を日本大使館に提出した。

JICAが2012年から5年にわたり森林保全に協力した前身のプロジェクトが大きく関わっている。

「ここでの成果がカウンターパート(相手国機関)であるコンゴ民の環境省から高く評価され、再びともに新しいプロジェクトを実施したいという声が上がっていました」と、コンゴ民事務所にいた栗元優さんは当時をふり返る。

プロジェクトが実施されるに至ったのは、



一致団結して管理する
広大な森林を



森林の生態調査研修での胸高直径の測定の様子(写真は前身プロジェクト)。

プロジェクトが生まれるまで 築いた信頼が 未来へつながる



JICAが協力するプロジェクトはどのようなプロセスを経てつくられるのだろうか。今年の4月から始まったコンゴ民主共和国の技術協力プロジェクトを例に追ってみよう。
文●坪根育美

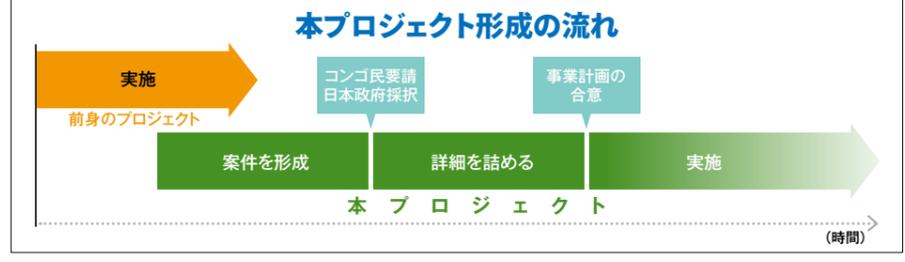
今回取り上げるプロジェクト/ コンゴ盆地の森林を守るための支援活動

案件名 国家森林モニタリングシステム運用・REDD+パイロットプロジェクト
2019年4月～2024年3月

コンゴ民の森林保全と持続可能な森林経営を目的とした技術協力プロジェクト。国レベルの「国家森林モニタリングシステム」の構築・運用をサポートし、同時に同国クウィル州でREDD+(レッドプラス)*活動実施に取り組む。プロジェクトが終了したあとも、培われた技術と知識によって継続して持続的森林管理に取り組めるようになることを目指している。
*開発途上国における森林減少や劣化を抑制し、温室効果ガスの排出量削減または吸収量増大を達成した実施者に対し、一定のインセンティブを与える気候変動対策のひとつ。



前身のプロジェクトの様子。超音波測高器で樹木の高さを計測していく。



国名: コンゴ民主共和国
通貨: コンゴ・フラン
人口: 8,134万人
(2017年、世界銀行)
公用語: フランス語

国土面積は日本の約6倍でアフリカ大陸第2位、人口は約8,000万人と同4位。9か国と国境を接し、アフリカ大陸の中心部に位置する。流域面積世界第2位のコンゴ河が弧を描くように流れ、国土の多くは熱帯雨林に覆われている。



アフリカを知り尽くし、協力を推進

“プロジェクトの種”を探す段階で、相手国政府からJICAのコンゴ民事務所に協力の打診があると、本部側の窓口としてまず頼りにされるのがアフリカ部だ。同部は国や地域の課題を分析し、各国への協力の方針を検討する「地域部」の一つで、JICAがアフリカ各国で進めている協力を熟知している。

「その国と日本の関係やプロジェクトがどう友好関係に貢献するのか、依頼のあった開発課題がJICAの協力量針のなかでどのような位置づけにあるか、実施するための十分な予算があ

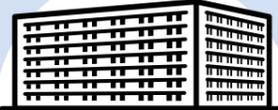
るかなどを見ていきます」

プロジェクトをつくる段階では、途上国の開発の課題を分野ごとに担当する「課題部」の地球環境部から「もっとも優先すべき課題は何か」「協力が適した人材を派遣できるか」などの相談を受けて解決策を出し合った。

「サブサハラ・アフリカ各国のことはアフリカ部が一番よくわかっています。その強みをプロジェクト案に反映していくことが私たちの重要な役割です」
*サハラ砂漠より南の地域。



アフリカ部 アフリカ第四課
島田亜弥(しまだ・あや)さん
現在は内閣官房出向。



外務省

海外への支援活動は国同士のやり取りにもなる。アフリカ部は外務省ともコンタクトを取って情報の共有をしていく。

担当する国に住む
人々のことを
つねに考えています



アフリカ部

アフリカの国々が抱えるさまざまな課題(貧困削減、平和構築、気候変動対策など)を網羅し、分野を横断する協力量針を国や地域ごとに作成している。



前身のプロジェクトの成果共有セミナーで発表するカイエンベさん。「日本の協力は私たち環境省の人材育成に大きく貢献しました。しかし、コンゴ盆地全体をカバーするにはまだまだ努力が必要で、パートナーとしての日本に引き続き大きな期待を寄せています」と語った。

コンゴ民主共和国 環境・持続開発省
フランソワ・カイエンベさん



醍醐味は
事業のストーリーを
組み立てること

課題解決を中心となって 動かす先導者

地球環境部は持続的な森林管理と、それに通じた気候変動対策をミッションの一つに掲げている。前身のプロジェクトに引き続き、主管部として案件形成・実施の指揮を執った。「調査では現場となる森林のほかに地元のマーケットや集落も訪れます。案件の内容を決めていく際は、ただ森林を守るだけではなく、この活動が現地に根づくように地域の住民に寄り

地球環境部 森林・自然環境グループ 自然環境第二チーム
見宮美早(けんみや・みさ)さん

地球環境部

地球環境部は課題別の取り組みを担当する課題部の一つ。森林・自然環境、環境管理(大気汚染、水質汚濁、廃棄物管理)、水資源開発、防災、気候変動対策といった分野を担当している。

添いながら理解を求める視点が大切だからです」

また、JICAと相手国政府が最終的な合意を交わす際に使用する正式な合意書の作成も主管部の仕事だ。さらに本プロジェクトと共同で実施されている外部資金を活用した受託業務(10～11ページ)では提案書の作成も行った。

プロジェクトに関わる 人々の安全を徹底的に考える

途上国の中には治安が不安定な国もあり、同じ国でも地域によって情勢が変わることもある。コンゴ民におけるプロジェクトの実施場所はどこで、どのような形態の活動が想定されるのかをもとに、適切な安全対策の検討や情報収集にあたるのが安全管理部だ。

「現地事務所の安全担当スタッフをはじめ、大使館、国連機関、他国の在外公館や援助機関、国際セキュリ

ティコンサルタントとあらゆるソースを駆使しています。情報は鶏呑みにせず、私たちと現地事務所で見極め、適切な安全対策を立てていきます」

世界各国の安全対策措置を作成するとともに、不測の事態に備えて、組織を挙げて対応ができる体制を整えている。

安全管理部 安全対策第二課
岡田悦子(おかだ・えつこ)さん



治安情勢には
政治や経済など
さまざまな要因が
関係しています



首都キンシャサからコンゴ盆地へ調査に向かう。未舗装道路を片道8～9時間。

現場に寄り添い 協力の手法を練る

この案件を実施することが最終的に日本政府として決定されると、コンゴ民政府との間で外交文書で確認される。

次はプロジェクトの詳細な計画を策定するための調査が行われる。これは具体的な活動内容を決定していくためのものだ。地球環境部がプロジェクトを統括する主管部となつて、コンサルタントと一緒にコンゴ民に赴き、現地事務所とともに約2週間の調査を行った。「キーパーソンとなるコンゴ民政

事業内容を具体化して 合意する

府の環境・持続開発省、持続開発局、園芸・植林局、クウィル州政府の関係者や森林保全の現場関係者にインタビューも行った。その数は20以上の機関・部局に上ります」と栗元さん。現地の人たちと顔を合わせて課題を共有し、状況をしっかりと把握した。こうした作業が、プロジェクトに必要な機材の調達などをスムーズに進めることにつながる。

地球環境部の見宮美早さんは次のように話す。

「私たちの仕事は、コンゴ民のプロジェクトで何をしたいか、それによってどんな成果を出せるのか、そのストーリーを綿密に描くことです。森林保全を周辺住民の生活向上にもつなげることが期待されており、住民のニーズをくみ取ることも重要な課題ととらえていました」

調査団の帰国後は、地球環境部が現地地で得た結果をまとめてプロジェクトの内容、期間、予算を設定するとともに事前評価も行っていく。そしてコンゴ民政府とJICAによる合意文書に現地事務所所長が署名し、実施段階へ進むことになる。前身のプロジェクトのフィードバックをもとに、多くの人の知見を取り入れながら約2年かけて誕生した現在のプロジェクトは、大きな弾みをつけて飛び立った。



森林の荒廃が懸念されるコンゴ盆地で木々の間に分け入りながら各地の状況を見る。

時代の流れも
くみ取って制度を
整備します



企画部 業務企画第一課
島田和輝(しまだ・かずき)さん
現在はJICAスリランカ事務所に所属。

新たな取り組みを推進し、実現する

JICAでは、他の組織から業務を受託した事例は限られており、かつ資金規模も400万ドル(4億円強)とこれまでの事例よりも大きかったこともあって、新たな検討が必要となった。「今回のCAFIからの受託に関する手続きは地球環境部が検討しましたが、もっと広い受託業務全体の制度は企画部が整理しています」JICA全体の事業方針の作成や各種マニュアル作成等を担当し、プロジェクトの適切・円滑な実施を支援するのが、企画部の役割だ。JICA全体を見る部署だからこそ持つ、さまざまな事例や制度が作られた背景・理由などの知見を活用して解決にあたった。

新たな事業の予算・資金管理は、柔軟な頭と鉄壁の態勢で

CAFI資金受け入れのため建てた外貨預金口座を開設し、CAFI側のルールと照らし合わせながら資金の受け入れや執行の会計処理について地球環境部と細かく話し合い、CAFI受託業務の資金管理方法を確立した。「事業の表舞台に立つことはありませんが、“組織を巡る血液”たるお金をきっちり管理して回すことが私たちの重要な務めです」財務部は、事業運営に必要な資金を獲得するための業務、予算を適切に管理し執行する道筋をつくる業務、支払い業務などを担当。「支払いの数は年間で数万件に上りますが、三重四重にさまざまな角度からのチェックを行い、正確を期すことが重要です」。



予算は
プロジェクトを動かす
“血液”です

財務部 財務第二課
村山博司(むらやま・ひろし)さん
財務部 会計課
麻生 留美子(あそう・るみこ)さん

一つひとつのプロジェクトに合った コンサルタント契約を

通常の技術協力プロジェクトでは、JICAが業務を発注するコンサルタントとの間で定型の契約書を用意しているが、今回はJICA自身がCAFIから事業実施を受託し、その下でコンサルタントに業務を発注するため、契約書をどのような形にして、どんな内容を盛り込むかを関係部署と決めていった。「調達部がつなぎ役となり、地球環境部、財務部と調達部の3者で論点を洗い出しました。たとえば、事業に従事する方々への支払いは円なのかドルなのか、外部資金の精算報告のあり方や、JICAの決算への影響などです」。

それに加えて、契約を締結したあと関係者に支払いが終わるまで管理していくのも大事な仕事だ。「コンサルタントが提供する業務の内容については地球環境部が責任を持ち、調達部は契約上の双方の義務履行の観点から管理を行います。CAFIの場合は、通常と異なり3年間で毎年新規契約を結ぶ形態なので、主管部の地球環境部と連携してトラブルの防止に努めています」。



契約は
最初が肝心です

調達部 契約第一課
安田智幸(やすだ・ともゆき)さん
榎田容子(えぎた・ようこ)さん



コンゴ民の2つのプロジェクトのコンサルタントは「日本森林技術協会」(JAFTA)が務める。調達部が公示を行い、選定委員会が提出された技術提案書の内容を評価する。

法律面からトラブルを未然に防ぐ

「受託業務はあまり前例のない案件ということもあり、早い段階で地球環境部から相談がありました。案件が『独立行政法人国際協力機構法(機構法)』に合致しているかどうかの判断を行い、CAFI側から届いた契約書案の内容の確認に力を入れました」

JICAの仕事は機構法の中で定められており、法務課は機構法やJICA内で決められたルールに照らし合わせて仕事が進められていることを確認する。

そのほかにも法務課は、著作権など知的財産権をはじめとする多くの法律に関する他部署からの相談に応じている。必要に応じて、顧問弁護士と連携して解決にあたる。「プロジェクトが走り出したあとは、トラブルが起こらないかぎり私たちの出番はありません。“便りが無いのは元気な証拠”です」。



もしもの
法的トラブルは
スピード解決を
めざします

総務部 法務課
大久保 昌光(おおくぼ・あきみつ)さん
増井 恵(ますい・めぐみ)さん

大きな成果を求めて 新しいチャレンジを



技術協力の成果を拡大して森林保全を進めるためには、新たな資金源が必要。国際的資金枠組みから、業務を受託して、その資金でプロジェクトを行う——JICAは、新たな取り組みを行う仕組みを構築した。



薪炭材(しんたんざい)を運ぶトラック。コンゴ民では木材が主要なエネルギー源の一つとなっていて、受託業務では森林減少抑制などを行う。



湿地帯での木々の調査の様子。

国際的資金枠組みから 委託を受けて実施 森林を保全し 地域住民の生計を向上

案件名 中部アフリカ森林イニシアティブ
(CAFI)クウィル州REDD+
統合プログラム
2019年4月~2024年3月

「国家森林モニタリングシステム運用・REDD+パイロットプロジェクト」と一体的に実施されているJICAの受託業務。国際的な資金の枠組みであるCAFI*から受けた資金で行われる。クウィル州で5,000ヘクタールの植林を行い、森を造りながら農業をしていくアグロフォレストリーの規模を広げることで、22万トンのCO₂の炭素の蓄積、40万トンの排出削減、地域住民の生計10%向上を目指している。

*ノルウェーを議長国にEU、フランス、ドイツ、オランダ、イギリス、韓国、国連開発計画(UNDP)などが出資する国際的資金枠組み。事務局はUNDPが務める。

前ページで紹介したコンゴ民のプロジェクトと相互に関連しつつ、JICAが実施するプロジェクトがもう一つある。これは、JICAが中部アフリカ森林イニシアティブ(CAFI)から委託を受けて、約4億円の受託資金をもとにクウィル州で5,000ヘクタールの植林を行い、アグロフォレストリーを普及させるもの。前ページのプロジェクトで行う同じクウィル州でのガイドライン策定や人材育成等と一体的に実施することによって、両プロジェクトによる大きな開発効果が円滑に発揮されることが期待されている。

CAFIIのプロジェクトを受託するに先立ち、JICAは、技術協力プロジェクトとの相乗効果を訴える提案書を提出した。提案書は地球環境部が中心となって作成したが、受託業務の前例は限られており、実施段階での法的枠

組みや契約、支払い等の実務面は、実はこの時点ではまだ白紙の状態だった。CAFIIからの受託決定後、受託に向けた新たな仕組み作りが、関係部署それぞれの専門的な知見を生かしながら、行われた。たとえば、総務部が受託者としてのJICAの仕事に法律的な問題がないかをチェックし、コンサルタント契約については調達部が主体的に動きながら、企画部や財務部とともに骨組みとなる仕組みを作った。

「異なる専門性を有する部署の多くの職員が関与しましたが、地球環境部を守るとともに、地域住民の生活の向上に貢献するという一つの目的を共有していたので、この新しい試みを『前向きに進めよう』とみんなが考えていたと思います」と調達部の安田智幸さんは話す。

CAFIIからの受託業務を実現し、コンゴ民の森林保全と地域住民の生計向上を実現するには、さまざまな仕事が必要であり、地球環境部等がプロジェクトを推進するとともに、調達部等がプロジェクトの実施に必要な実務を担っている。新たな業務を実施するには通常のプロジェクト以上に多額の検討が必要となるが、多様なパートナーと協力して開発効果を最大化していくために、JICAは今後も新たなチャレンジに取り組んでいく。