

(未定稿)

プロジェクト協力業務連絡会
報告書 (案)

W

昭和53年3月

国際協力事業団
企画調査調整部
企画課

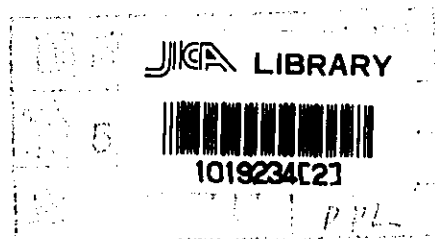
EA
0
6
P
ARY

国際協力事業団	
受入 月日 '84. 5. 23	000
登録No. 07226	36
	PLP

— 目 次 —

— プロジェクト協力業務連絡会について —

1. プロジェクト方式技術協力について	4
2. 案件発掘について	11
3. プロジェクト選定準備について	16
4. 討議議事録に関する諸問題について	20
5. 予算について	25
6. プロジェクトの目標管理について	31
7. プロジェクト調整員について	35
8. 専門家について	38
9. 機材供与について	42
10. カウンターパート、研修員受入	45
11. 内部事務手続の合理化について	50



プロジェクト協力業務連絡会について

(1) はじめに

JICAにおけるプロジェクト方式技術協力は、社会開発協力部をはじめ医療協力部、農林業3部、鉱工業2部などそれぞれ分野別に実施されている。プロジェクトの実施に当たって、各分野の特殊性、各事業部の歴史的背景などのためか実施方式の細部において各事業部間ではかなりの差異が見られる。

一方、これまで各事業部それぞれ独自の立場から効果的な協力実施を目標に、各種改善を試みてきているが、各事業部間の横の連絡調整の機会はかばらずしも十分ではなく統一性に欠ける面も少なからずあるのが実情である。このため、これら各事業部が独自に保有しているプロジェクト方式技術協力にかかるノウハウを提供しあい可能なかぎり、JICAとして統一性のある実施方式を確立するため「プロジェクト協力業務連絡会」を設置した。

(2) 活動概要

連絡会は昭和52年8月11日に第1回会議を開催し、

(1)

基本作業項目として、

- ① JICAにおけるプロジェクト方式技術協力の実施方法にかかる実態把握ならびに比較を行う。
- ② JICAとしての統一的なプロジェクト方式技術協力にかかる概念基準の作成に資する資料を作成する。
- ③ 必要に応じJICAのプロジェクト方式技術協力業務実施にかかる改善案を提案すること。

を定め昭和53年2月までに合計ノ3回にわたり作業項目にたいし討議を重ねてきたが一応の成案を得たので、プロジェクト方式の実施、改善にかかる提案として関係者の参考に資することとした。

(3) 構成メンバー

「連絡会」は企画課内に設け、企画課長を事務局長とし常任メンバーは下記の者で構成した。

(常任メンバー)

高 木 三 郎	社開部	海外センター課
鈴 木 晃	医協部	医療第二課
小 野 英 男	養開部	畜産開発課
鈴 木 治 夫	農開部	農業技術協力課

(2)

藤村 建夫 鉦開部 鉦工業開発技術課
後藤 洋 〃 〃

(事務局)

岡部 和夫 企調部 企画課長
岡崎 剛一郎 〃 企画課
溝渕 彰 〃 〃
村田 晃 〃 〃

さらに討議内容によって特別に出席をお願いした総務課
(岩元課長代理)、人事課(石崎課長代理)の各職員お
よび常任メンバーの代理として出席いただいた各職員の
協力に感謝を表したい。なお、本ペーパーは「連絡会」
が内部資料として取りまとめたものであり、何ら事業団
を代表する意見ではないことを付記する。

1. プロジェクト方式技術協力について

(1) プロジェクト方式技術協力の概念について

JICAが行っている技術協力の形態は、基本的には、①研修員の受入、②専門家の派遣、③機材の供与であり、これら3形態を単独あるいは組合せによって行うものである。

各種形態のうちで上記3種類を組み合わせ、技術協力計画の立案から実施までを一貫して計画的かつ総合的に行うものをプロジェクト方式技術協力と呼んでいる。

このプロジェクト方式技術協力は、相手国の開発計画への参加を通じ、相手国の技術者等に対し技術の移転をはかることを目的とするものであり、相手国に拠点を設け数ヶ年にわたり技術協力を行う。この協力のためJICAは各種調査チームの派遣、専門家の派遣、機材の供与及び研修員の受入を効果的かつ有機的に組み合わせ実施する。

一方、相手国は、プロジェクトの拠点となる工地、建物、施設等の準備、カウンターパートの提供及び運

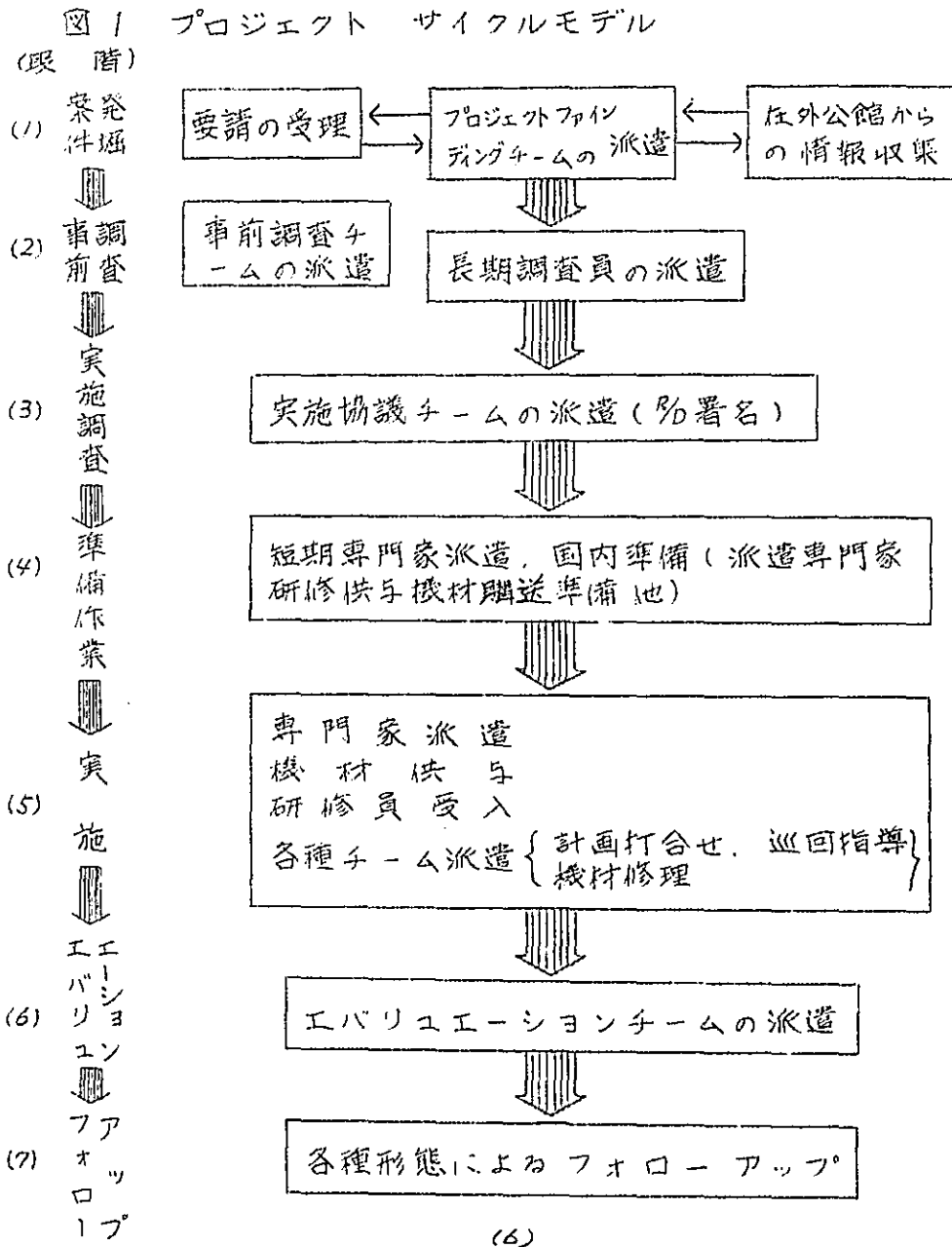
管費等のローカルコストを負担し、相互に協力してプロジェクトを運営する。

プロジェクト方式技術協力においては数ヶ年にわたり人的にも金額的にもかなりの規模の協力を展開する関係上、事前に相互の間で実施につき十分な合意がなされていることが不可欠である。よって通常は政府間協定あるいはJICA調査チームと相手国当該機関との間で討議議事録 (*Record of Discussions, R/O*) が署名される。現在実施されているプロジェクト方式技術協力としては、昭和32年度に開始された海外技術協力センター事業、昭和41年度に開始された保健医療協力事業、昭和42年度に開始された農林業協力事業及び開発技術協力事業(昭和53年度より産業開発協力事業に移行)の4事業がある。

(2) プロジェクト方式技術協力のサイクルとその問題点について

プロジェクトはその発掘から計画立案、実施を経て終了にいたるまでを一つの流れ(サイクル)としてとらえることができる。

これをプロジェクトのサイクルモデルとして図示すると概略、下記の様になる。



プロジェクト・サイクル

(1) 案件発掘

プロジェクト方式技術協力は、政府ベース協力の一環であるため、当然、相手国からの正式協力要請が受理された段階から具体的な手続が開始される。

しかし、現実には相手国のニーズを的確に把握し優良案件プロジェクトを発掘するためには、相手国の要請を待つだけでなく、在外公館、JICA事務所等を通じての諸情報の収集と同時に国内における情報ほらびに分析を基にしたプロジェクトファイディングチームを派遣する等積極的な活動が不可欠であり、現在の態勢をさらに充実させる必要がある。

(2) 事前調査

案件発掘の段階で入手した情報等を基礎にして、協力可否ほらびに計画立案に資するための資料収集等を主たる目的として長期調査員あるいは事前調査団を派遣する。この際、調査の目的、役割を明確にするための *Scope of Work (S/W)*、ほらびに相手国側の理解を助け整理を容易にするための *Talking Paper* 等の準備を徹底

させることが不可欠である。

(3) 実施協議

事前調査に基づきプロジェクトとして実施しようとする目どがついた段階で、実施協議チームを派遣する。調査団は相手国関係者と協力内容について協議し、基本計画を策定するとともにその結果を討議議事録 (*Record of Discussions, R/D*) として取りまとめ署名する。調査団の派遣に際しては、事前に、プロジェクトガイドラインを作成し、国内関係者間で合意をしておくとともに、プロジェクトガイドラインに基づき討議、説明資料として *Discussion Paper* を作成する。これにより R/D の意味内容も含め基本計画等について、相手国側関係者の理解を助けることができる。

(4) 準備作業

R/D の署名により準備段階に入るが相手国の受入準備と平行して、日本から必要に応じ短期の専門家を派遣して、実施設計等実施にかかる準備を行う。

日本国内においては、各組織を網羅した協力体制

の確立、専門家の人選、派遣前研修、機材供与、テキスト、研修員（カウンターパート）受入等の準備を行う。

(5) 実施

その要諦は専門家の派遣、機材の供与、研修員の受入を計画に基づき有機的かつ効果的に組み合わせて実施することにある。

JICAが協力するプロジェクトを相手国が引き継ぎ自力で運営しうる段階に至るまでの数ヶ年はときとして試行錯誤の連続となるが、目標を見失うことなく常に当該プロジェクトの位置づけを明確にするとともに予測しえなかった事態に対しては、積極的かつ柔軟に対応する姿勢が不可欠である。

(6) エバリュエーション

協力期間満了時期が近づいたプロジェクトについて、エバリュエーションチームを派遣して効果の測定、引き継ぎの可能性等を判断し、プロジェクト実施の過程で入手した各種知識、経験を次のプロジェクトに活かせるように配慮する。なお、エバリュエ

ーションを効果的に行うためにはプロジェクトの協力開始において、設定された目標（具体的達成目標）が明確になっていることが不可欠であることはいうまでもない。昨今、両国合同でのエバリュエーション実施が客観的な評価を行うためにも、また、対応、経験のフィードバック等のためにも有効であるとされ、その事例が増えつつある。

(7) フォローアップ

エバリュエーションの結果、必要と判断される場合は、各種形態のフォローアップ協力を行うことによるが協力終了後もカウンターパートに対する情報提供、再研修等さめの細かい配慮が不可欠である。

2. 案件発掘について

(1) 要請を受けてからスタートする現状の問題点

① 現況 プロジェクトの案件について、相手国より大使館を通じて要請書又は、公信による要請が受理された後の対処の方法は、分類すると概ね次の通りである。

イ. その要請案件に対し、我が国において何卒かの検討の上、ノーと回答する。

ロ. その要請案件に対し、何卒かの検討の上、イエスと回答する。

ロの場合、対処法を更に細く分類すると、

(イ) その要請案件を忠実に受入れ、プロジェクトを実施するために事前調査団を派遣する。

(ロ) その要請案件通りに、プロジェクトを実施することが適当であるか否かを検討するために事前調査団を派遣する。

(ハ) その要請案件は、相手国政府が我が国に対し、要請したい数件の案件の内の一

つであると考えられる場合、事前調査団を派遣する。そして調査団が現地にて、まず相手国政府関係者と総合的に討議をし、全ての要請案件を引き出す。そして、それぞれ要請案件につき、要請の背景・目的等を調査する。また必要に応じて、調査団側からも随時助言を与え、最後に相手国政府関係者が優先順位をつけた数件の要請案件を受け取り、帰国後プロジェクトの選定へと作業を進める。

② 問題点 プロジェクト事業を推し進めていく上で
の主な問題点を指摘すると、

(i) イの場合

ノーと回答できるのに十分な根拠あるいは情報が収集されてあるかという問題がある。

(ii) ロの(イ)の場合

相手国の国家開発計画に基づくニーズに合っているかという検討が、欠落する場合

があるので、相手国の現場での協力が、プロジェクトを実施していくにあたり、ほかほか得にくいという問題がある。

(iii) 口.の(ロ)の場合

現地にて事前調査団が調査し、検討した結果、プロジェクトを実施しない方向で進んだ方が良くと結論を出しても、実施に移さざるをえない状況に遭遇する恐れがある。

(iv) 口.の(ハ)の場合

比較的相手国のニーズに合った要請案件が発掘できるが、巾広い知識と判断力をもった調査団の派遣が重要となる。

(2) 積極姿勢への転換

① 国内でのプロジェクト関連情報収集

相手国のニーズをより適確に把握するため、手数がかかり、そして非常に地味な仕事ではあるが、情報の収集、整備を根気よく続けること。そのため情報は、総合的に集中管理を行い案件発掘のために積

極的活用を計る。例えば、国連カントリープログラム、途上国の開発5ヶ年計画等、各国社会経済指標等、学会報告、機関誌等は完備する必要がある。

② 海外での情報収集

在外公館の案件発掘のための機能の強化を図るほかに、海外事務所の活用、長期調査専門家の活用、総合開発計画調査団の活用等がある。しかしなんといつても最も重要な情報収集の方法は、単独派遣専門家との連携および研修員との交流等である。

発展途上国との人的交流を強化することにより、お互いに理解しながらかゆくなり、あせらず発展途上国という将棋盤の上に「歩」をはっていくことが、将来の相効なプロジェクトへと発展する道であろう。

- ・ (3) 案件発掘の際に十分留意すべき検討項目は下記の通りである。

検 討 項 目	評 価	
	(+)	(-)
① この要請案件の相手国国民全体の立場から一般国民の向上に対する貢献度	大	小

② この要請案件が裨益するところは、相手国国民のごく一部に限られる。	NO	YES
③ この要請案件は相手国の国家計画の中に組み入れられているか。	YES	NO
④ この要請案件に対して少くとも部分的に援助したことがあるか。	YES	NO
⑤ 相手国関係者の個人的着想による要請案件か。	NO	YES
⑥ 日本側の示唆による要請案件か。	NO	YES
⑦ 相手国政府の積極的な要請案件か。	YES	NO
⑧ この要請案件は相手国の経費負担を大きく増すか。	NO	YES
⑨ 備品とばる機器の要請	大	小
⑩ 消耗品の供与の必要性	小	大
⑪ この要請案件に関連した専門家の派遣の継続	容易	困難
⑫ 日本製品のみで供与が逐げられるか。	YES	NO

3. プロジェクト選定・準備について

(1) プロジェクト選定、ガイドラインの必要性

プロジェクト選定の現状と問題点は次のように要約できる。

- ① 個々のプロジェクト先行型であり、他のセクター、セクター内の他のプロジェクトとの調整は少ない。
- ② 国別技術協力予算配分とプロジェクト選定の関連づけは弱い。
- ③ プロジェクトの達成目標とプロジェクトコスト(費用便益)の考え方が定着していない。このため、相手側に過大なカウンターファンドを強いることがある。(開発予算の最適配分)
- ④ プロジェクト選定のプロセスが不明瞭である。プロファイチーム、事前調査チームの派遣からプロジェクト決定、RD締結へのプロセスにおいて、総合的検討が不十分のまま、実施されるケースがある。
- ⑤ 援助政策を個々のプロジェクト選定に反映するためのガイドラインが確立されていない。

(例、最貧国の重視、地域開発等)

⑥ プロジェクト選定に際し、日本側の要因が相手国側の開発ニーズ等の要因より強く作用する傾向にある。

⑦ 事前調査チーム、長期調査員等の任務に関する%が不十分であるため、プロジェクト選定のための必要条件を満たすことができないケースがある。

これらの問題点を解決するには、プロジェクト選定についてのガイドラインを作成し相手国のニーズに沿った、開発効果の高いプロジェクトを選定・実施するシステムを整備する必要がある。

(2) ガイドラインの要件及びプログラミングの検討事項
ガイドラインの要件として、次の事項を盛りこむ必要がある。

① 国別、セクター別のプロジェクトの優先度

優先度決定にあたっては、相手国の経済社会開発計画、その中におけるプロジェクトの優先度、日本側における要請案件の総合的検討、セクター間の調整が必要となる。

② 無償資金協力、資金協力とのリンク

技術協力プロジェクトに関連した無償資金協力の可能性について検討する。

現在、技協先行型が多いが、相手国のニーズにあわばい、無償協力案件を押しつけるケースもあるので、無償協力、技術協力を当初より開発プロジェクトに組込む形態が望ましい。

③ 相手国側のカウンターファンド及び行政能力（プロジェクト運営）

相手国のプロジェクトにかかる、建設費、人件費、運営費等のカウンターファンド（見込み）及びプロジェクト運営のための組織・機構、マンパワーの確保について確認する必要がある。

④ 日本側の協力機関（組織）、専門家ソース、カウンターパート受入先

⑤ 日本側の充当可能なプロジェクトコスト

（プロジェクト期間の派遣費、機材費、受入費、運営費等の事業費）

⑥ 国際機関との連携

世銀、UNDP等の開発計画プロジェクトにおける、間接的な参画(相手国機関を通ずる)等の要因も併せて検討する。

事前調査チーム、長期調査員の派遣に際しては、以上の要因をとりこんだS/Wを作成する。

(3) プロジェクト選定の手続について

現在、要請案件に関し、何ら相手国に回答せずペンディングにほっているプロジェクト(要請)が少くない。今後、要請プロジェクトの受付(非公式も含む)をJICA全体として行い、プロジェクト選定(決定)の手続を明確にし、相手国に通報する必要がある。また年度毎にまとめて選定されなかった案件、(今後の可能性も含めて)についても同様に相手国に通報する。

4. 討議議事録に関する諸問題について

プロジェクト協力は討議に議事録(以下、R/Dという。)または技術協力協定(以下、協定という。)をその協力の基盤としている。いづれによるかについては、従来プロジェクトに対する機材供与費の総額を目やすとしていた時期があったし、また最近ではR/Dによる協力を一般化しようとする傾向があるやに見受けられるものの、明確な区分の方針は無く、プロジェクト毎に諸要因を考慮のうえその都度決定しているのが現状である。

協定基盤による協力の場合においても、実施協議等においてR/Dの作成を行い、そのR/Dに基づいて協定が締結されておりすべてのプロジェクトが例外なくR/Dに係る相手国との折衝を経て実施されている。そこで、協定との関連を念頭におきつつ、R/Dに係る問題点を整理し、プロジェクト協力の改善のための検討材料に資することとしたい。

1. R/Dの性格に関して

協定が国家間の合意事項を公的に文書で記載したものであるのに対し、R/Dは、実施協議チーム等の団長

と、相手国政府関係当局者との間で合意した事項を、それぞれ政府に対しその履行を勧告する目的で記載した法的拘束力を伴わない文書である。

従って、R/D記載事項の履行が確認出来るのは、日本政府所定のフォームが相手政府から提出された時点以降となり、また、便宜供与内容等R/D記載内容と所定のフォームの記載事項との間に相違点がある場合その調整に支障を伴う。

2. R/Dの署名者に関して

R/Dの署名は、実施協議チーム等いわゆるR/Dミッションの団長と相手国政府機関代表者との間で行うのが通例である(通常、プロジェクトの所管省の次官クラスが署名者となっている。)が、日本側については、署名を行う団長、JICA及び日本政府、三者間の関係が不明確であり、日本政府とJICAとの関係をR/D中に明記すること、R/D署名者が相手政府との折衝に臨む際の責任と権限範囲の明確化および署名権者へのJICAの署名権委任手続等については、早急に検討すべきと思われる。

一方、相手側については、署名者は、政府間技術協力の性質上、政府機関の代表者であるべきことは異論無いが、署名者は政府を代表するのではなく、所属官庁を代表して R/D に署名し、その履行について責任をもって政府を説得しなければならないとしていることについては、署名権の委任、政府の承認手続等微妙な問題を含んでいるので、R/D に馴染みのない国との折衝に際しては、前広に我が国のプロジェクト協力の方式について説明する機会を設けるとともに、その資料を作成すべきであろう。

3. R/D の記載内容

- (1) R/D の作成は前述の如く実施協議チーム等が行うが、そのチーム構成からしても、技術的事項の折衝を主にすべきであると考えられ、便宜供与や特権免除については、R/D とは分けて、別途折衝する方向で検討する必要があるであろう。(プロジェクト固有の便宜供与については、R/D に記載する。)
- (2) T.S.I は、R/D の一系項とし、援助額についても記載する方向で検討すべきである。

(3) 住居の提供に関する条項は、実態に合致していないものであり、実情に合わせて表現方法も変更すべきであり、更に言えば、住居については、原則として日本側が負担するよう方針変更すべき時期と思われる。

(4) 医療便宜、機材の輸送・据付等に関する条件についても、L.L.D.C等の場合、日本側負担を考慮すべきであろう。

4. その他

(1) R/Dは、前記の如き諸問題をかかえており、今後の改善が望まれるところであるが、一方では、協定に比して、極めて簡便に作成出来ること、協力実施面において実質的な差が生じない場合が多いこと、法的拘束力が無いため恣々にして、より良い便宜供与等の記載が可能なこと等の特典もある。

(2) R/Dに基づくプロジェクト及び協定に基づくもののそれぞれについての問題点を整理し、いづれによるかの区分の方針をつくりあげよう努めるべきと思われる。

- (3) 各プロジェクトに共通の便宜供与及び特権免除については、R/D ミッションの拮衡に委ねるべきではなく、外交ルートあるいは海外事務所による事前の拮衡を行うべきである。
- (4) 技術協力基本協定の締結促進が望まれる。

5. 予算

(1) プロジェクト協力における *cost-benefit*

技術協力は、無償資金協力とともに贈与というカテゴリーに入るからであろうが、借款等という「審査」(appraisal) に該当するフェイスが広く、アプレaisalで通常最も重視される費用便益分析についての関心も高いとはいえない。実施段階に入ってから日本側から供与する資機材が相手国側のプロジェクト職員(その経費は通常予算の人件費によってまかされている)によって使用される、それによってプロジェクトが「動いている」と考えるならば、costとして燃料費ぐらいが想定されるにすぎないであろう。いづれにせよ金額的にはそれほど大きいとは思えないのだが、相手国側のとりわけ担当省あるいは局のレベルにまで行くとその運営費支弁は決して容易でない。一方では担当省あるいは局レベルよりも経済・技術協力担当省庁において、カウンターパートファンドの割当てに関連して日本側の協力総額の明示が求められること

が多い。5カ年間で計〇〇百万円、うち機材関係が60%
専門家とカウンターパート受入れ関係40%といった
数字を提示することが要求される。これについては一
つは外務省作成の(在外公館むけ)「技術協力執務参
考書(Ⅱ)」において、プロジェクト協力にほじむ案件と
はどんなものかが説明されている。その中で協力期間
は3~8年、日本から供与し得る「人」および「物」
は金額にして5億円程度という記述がある。つまりプ
ロジェクト協力が選定された場合の日本側の *input*
というものは、こうした形でほぼきまっている(逆に
いうとこれくらいの規模にあわばいときはプロジエ
クト協力案件とみはさればい)ということ、他方、いわ
ゆる重点協力国については討議談話録の作成時点です
で述べた *input* の規模が *tentative Schedule
of implementation* という形で明示され得ること
になっている(「プロジェクト規模の表明」という)。
表現の方法は異なろうが、重点国であれ、そうでない
国であれ、プロジェクト規模の想定と提示そのものは
以前に比べて容易になっているが、問題はそれを正当

化する根拠である。何故日本はこのプロジェクトにそれほど投入を想定したのか、便益をどう考えたかが次に問われることによる。技術の移転のコストはどう考えるのが整理されなければならぬであろう。設定した達成目標の妥当性にもかかわる問題でもあるはずで、こうした「準備」(preparation)を経て、budgeting(要求と支出のための措置)への、相手側と日本側との共通の問題意識が明らかになっていくのであろう。実際には相手方負担額の多少も、もちろんあるが、timelyに支出されるかどうかの問題が大きいといえる。(しばしば「予算書上は(協定、R/Dに書かれていることでもあり)運営費らしきものが蓄いてあるが、それは「枠」だけでカネがすぐに出るわけではない」といった報告を受ける)。

(2) ローカルコストの日本側負担

プロジェクト協力予算の増額の中で、近年、ローカルコストの日本側負担分の伸びが目立っている。

従来、技術協力のスキームだけでみれば現地業務費しかなかったと(無償援助の見返り現地賃を解除して技

術協力のカウンターパートファンドとした例等はある)が、昨今小さな工事や現地側職員の旅費等も負担できるようになってきた。専門家の待遇問題の一つとして現地業務費を議論することは、プロジェクト協力においては今日的では無いといえよう。先に述べたことにも関連するが、プロジェクトコスト現地通貨分の負担能力の検討はフイージビリティ調査(という用語にぴったりの調査は予算上もないのだが)、つまり「準備」段階での重要課題であるべきなのである。そうした正当化(*justification*)のプロセスを経た上でローカルコスト負担分をいわば肩代りする予算も限定例に使われるようになってきている。相手国側の措置でとりわけ問題になるのはさきにも述べた *timely* な支出が実現できないことによる。たとえば供与機材の引取り 内国輸送のしはしば大巾な遅れである。供与機材はC.I.F.で、国境をこえると相手国の財産になると、すべての協定、R/Dに述べられているが、サイトまでの輸送を考えた方がよい場合も過去にいくつかあったし今後も出るであろう。すでに据付けに必要な経費、

それには日本からの技師派遣も含めてであるが、を一括機材調達の際に(機材費で)措置した例もある。各国の電圧等についての調査も必要であるが、通関や内陸輸送、積みおろしの能力等も具体的事例に即して調べておくべきであろう。

(3) 予算項目の平準化

セクター別にプロジェクト協力を分担しているJICAの現状では、各センターのもつ特殊事情によって、とりわけローカルコストの分担等重点要求部分についてアンバランスが生じてくることはある意味でやむを得ないことといえようが、少なくとも相手国、および対専門家についてアンバランスを最少限にする努力が必要であろう。調査から実施、評価に至る *inputs* をパッケージとし相手国側の対応をうながすべきであろう。ただし、平準化をはかるあまり、たとえば農業協力においては不可欠な、雨季および乾季の調査をノボ化し、どちらかの調査が終わっていればつぎは R/D 協議をするといった方法はもちろん現実的でもなく、プロジェクト

運営に支障をきたすものとばらう。リーダー会議等連絡会議、コンサルタントの活用にかかわる技術費支給基準等、なお各部間で調整されるべきものがいくつある。

6. プロジェクトの目標管理について

国際協力事業団は、毎年、数多くのプロジェクト協力を実施しているが、それらのプロジェクトが、実際どれほど目的に合致した活動を試み、実践しているか、又、その効果はいかほどか、ということをも、客観的に評価しようとするのが、プロジェクトの目標管理の考え方である。

(1) 目標管理方式の導入の必要性

- ① 国際協力事業団の責務として目標管理を遂行する必要があること。

海外技術協力事業団から、国際協力事業団へと、組織が変化した時点において、技術協力は、委託費から交付金へと資金の質的变化が見られた。すなわち、交付金は、目的を明らかにされた事業を自らの手で自主的に計画し、実施、管理するためのお金である。この意味で、JICAが、プロジェクトの目標管理を実施するのは、当然の責務とされている。

- ② 技術協力の効果を客観的に把握するためには、目標管理が必要であること

事業を計画し、実施しても、その効果を客観的に把握しなければ、単にお金を使っているだけにすぎない。交付金の目的に対し、どれ程貢献しているのかを個々に把握するためには、計画する段階で、最終目標を明確にしておく必要がある。そうすれば、事後、その評価を行うことが容易となる。

- ③ 実施における真の問題点を確認し、そのための対応策がどのようにとられたかを把握するために、目標管理が必要である。

目標がはっきり定められると、目標達成のための行為が明らかになる。途中で問題が起これば、たちまち、目標達成が危ぶまれるので、問題が早期に確認され、その対応策が機敏に実施される。従来、プロジェクトの関係者がややもすれば、安易に対応していた事柄が律されるので、プロジェクト全体の充実感が大きくなり、その効果が大きく倍加される。

- ④ 国際協力事業団の主体性を発揮するために目標管理が必要である。

技術協力の実施は、活動を計画する段階からスタ

ートするが、従来、プロジェクトの計画作成は、役所、専門家にかせられていた。OTCA以来10数年がたち、すでに数多くの経験がJICAに蓄積されているにもかかわらず、それが、いっこうに活用されていない。これらの経験をプロジェクトの計画段階にもっと活用する必要があり、その経験が、プロジェクトの目標設定にもっとも重要な役割を占める。したがって、JICAの経験にもとづいた主体性が、事業に反映されるようにするためには、主体性を発揮できる目標管理の導入が必要である。

(2) 目標管理のための体制の準備

① 業務としての位置づけを行うこと

プロジェクトの目標管理は、JICAの義務であり、業務の中心として位置づけられることが必要である。

② 意識の普及を行うこと

JICAが、目標管理を業務として位置づける決定がなされたら、職員に対して、業務遂行のための意識を喚起するための行動がとられることが必要である。

③ 目標管理の手法を研究し合うこと

これまで、プロジェクトの実施については、各事業部がバラバラにおこなってきたが、目標管理を実施するためには、その方法について、各事業部間の情報交換が極めて大切である。このため、企画課を中心にした目標管理の研究会を設置して、各事業部の試行錯誤を相互に教え合って、よりよい目標管理のあり方を研究し合うことが必要である。

④ プロジェクト目標管理研究会の成果をもとに職員研修を行うこと

JICAが実施しているプロジェクトこそが、もっともよい教材であるので、これを広く職員研修に使用して、職員にその進め方を広く普及させる。

⑤ 役所、専門家に対し、目標管理をPRし、その意味するところを理解してもらい、その実施に協力してもらう。

プロジェクトの目標管理は、重要なJICAの主体性を発揮する業務であるため、役所と専門家に十分理解してもらい、その実施に協力してもらう。

7. プロジェクト調整員について

ここに言う調整員とは、事業団が実施する各種プロジェクト方式技術協力を円滑に推進するために、事業団本部が行うプロジェクト運営管理業務を補佐するために必要と認められるプロジェクトに派遣される者を言うが、現在、調整員の業務等につき明文化されたものが少ないため、以下は今後の調整員の在り方についての案および問題点を挙げる。

1. 調整員の業務

- (1) プロジェクトの設立・運営に関する目標管理を徹底するためプロジェクトを推進する上で問題となる諸点を発見し、チーフアドバイザー（理事長）に対し報告すると共に適切な助言を与える。
- (2) プロジェクトの諸活動が円滑に進むよう相手国政府関係者との事前接衝および情報収集、交換を、チーフアドバイザー（理事長）と十分相談し、その指示に従って行う。
- (3) 専門家が各々の業務を十分かつ円滑に遂行できる

よう環境を整備する。

- (4) プロジェクト活動に関する業務の立案・整理等事務処理に関し、チーフ・アドバイザー（理事長）を補佐する。
- (5) 事業団の活動と *Capacity* に基づいて専門家に対し、助言を与えると共に、専門家を支援する。
- (6) 必要に応じ調整員の専門分野を生かした技術指導を一専門家として担当する。
- (7) 供与機材の通関・引取り業務の促進・検収・求償手続その他機材を効果的に使用するために専門家に適切な助言を与えると共に問題の解決を回り、チーフ・アドバイザー（理事長）および本部に報告する。
- (8) 現地業務費の支出計画作成および収入・支出管理並びに機材の現地調達に関する計画作成および実質的な会計事務を行う。
- (9) 業務報告を提出する。

2. 調整員の位置付け

次の提案が出された。

- (1) プロジェクトサイトで業務を行うが身分は事務所

長下に置く。

- (2) 事務所の一員とするが、プロジェクト業務を専任させる。
- (3) プロジェクトサイトが地方の場合、地域事務所を設けその一員とする。
- (4) 従来どおりプロジェクトの一員とする。

3. 問題点

- (1) 調整員の位置付けによる事務所、大使館、本部等との関連調整
- (2) 調整員の資格
- (3) 調整員の決定時期および派遣期間

8. 専門家について

技術協力プロジェクトの成否は、いかにそのプロジェクト実施にふさわしい専門家を、リクルートするかにかかっている。従って、プロジェクト実施の際、その専門家の養成・確保・人選・派遣前研修・派遣中の処遇・帰国後の処遇について以下の点を考慮する必要がある。

1. 専門家供給源の変化

従来、国家公務員が専門家派遣のうち $\frac{2}{3}$ 以上を占めていたが、派遣数の増大に伴い、国家公務員 30%、地方公務員 5%、公社・公団 25%、民間・団体 25%、所属先なし 15% とその比率が変化し、所属先補てんの支払い対象者の比率が $\frac{1}{3}$ から $\frac{2}{3}$ へと増加した。国家公務員の派遣数は、絶対数としては過去横ばいもしくは微増で今後とも定員削減等の影響を受け急速な派遣増は望めない。

2. 専門家養成・確保

(1) 現在実施中の中期研修及び国内外の長期研修等の

養成事業を質量共に充実させる。従来より利用率の低かった登録制度を有効に利用する。

(ロ) これまでの実績からみると 農業、水産、電気通信、経済計画（国際協力事業団技術協力実績表分類）の分野は派遣人数が多く、その内農業及び水産分野については、内原及び神奈川センターからJICA独自で若干名の専門家をリクルートできる体制にある。今後は、これらJICAのセンターがイギリスのODM地質研究所の如く技術者の半数が常時海外で活躍しつつ併行して研修員受入れを行う、専門家養成確保と研修員受入の両機能を有する方向を目指すべきであろう。又特別委託制度も上記の観点から再検討する。

(イ) 民間企業及び団体に専門家の派遣を依頼するに当り、所属先補てんのみではなく、オーバーヘッド技術費支給の新制度を導入する。

(ニ) 地方公務員の派遣にあたって、国家公務員の派遣法に見あう「地方公務員派遣法」の制定がのぞまれる。

3. 役割及び派遣前研修

- (イ) 現行の人選制度は、推せん制によるものがほとんどで、公募、登録制度からの人選は極く少数とされているが、今後はJICAが人選に当って、調整員、専門家の明確なT/Rを作成しそれによって適格者の人選を行う。又、これにより各人の職務分担が明らかになる。
- (ロ) 目に見えない技術の移転にとって語学が重要な意味を持ったため、語学研修制度の質、量的拡大を計る。
- (ハ) 事前研修の際、プロジェクト、無償資金協力、機材の現地調達等に関する項目等、巾広く研修すべくカリキュラムの充実が望まれる。

4. 福利厚生

所属先のない専門家の派遣中における厚生年金加盟及び帰国後の退職金支給等の検討をする。

5. 専門家のロジスティックについて

(40)

- (イ) 現地到着直後の現地同化オリエンテーションを海外事務所が制度的に行うべく態勢を整備する。
- (ロ) 現地で活動する専門家に対し当該技術分野の恒常的技術情報の提供及び、技術的質問に回答できるようバックアップ体制を強化する。
- (ハ) 長期派遣専門家の最大の門題は子女教育である。最低、派遣専門家の子弟寮を施設として持ち、また、小・中・高等学校教育につき、国際協力に理解のある学校と提携し、残留子女、帰国子女の教育に万全を期す。

9. 機 材

(1) 機材供与制度の諸問題

プロジェクトに対する機材供与は、協力の当初において全機材を一括供与し、専門家団の指導算によって協力期間内に相手側への技術移転を完了させるのが原則とすべきであり、4~5年の協力期間内において、3年程度にわたり、分割供与している現状は、異常であり、*R/D*、協定の有効期間満了直前に漸く機材供与が終了するといった事態となり、協力効果は望めばいものとする。

また、プロジェクト毎に援助総額に占める機材供与費の割合を指数化し、機材重視あるいは軽視の許容範囲について一応の基準作成を試みるべきであろう。

(2) 機材供与手続事務の諸問題

一連の機材協与業務の中で、困難かつ、時間を要するのが、仕様書の作成である。仕様書の原案は、調査団が作成する場合、調査団の1部団員が帰国後作成す

る場合、派遣専門家が作成する場合、機材委員会等を設置し作成する場合、部菜団担当が作成する場合等、様々であるが、専門的知識を要するとともに、業務量が莫大であるため、その作成には、種々の問題を伴い、購送時期が遅れがちである。

機材供与は、プロジェクト協力の最も大きな柱の一つであり、その購送時期の遅延は、何としても避けなければならぬ。このための具体的の方策としては、以下の事項が考えられる。

- ① 過去の機材購入実績を整理して標準仕様書を作成し、基本的な機材の仕様はこれを利用することとする。
- ② 事前調査と前後し、機材委員会等を設置し、仕様書の作成にあたる。
- ③ 特別囑託、派遣前業務受嘱制度を活用し、仕様書作成にあたらしめる。また、仕様書作成のために所屬先補てん制度を適用出来るよう規定改訂することが強く望まれる。
- ④ 上記①～③の方策は望ましいものの、将来の方向

としては、機材の仕様書原案は、外部委託とし、その成果品の検討を機材委員会等で実施するよう配慮すべきであるし、そのためには、機材供与費のノ％程度は、仕様書作成経費とする等の配慮も必要である。これを考慮し、専業団の機材供与に係る処理能力の大幅な改善を図るべきである。

(3) 契約方式

供与機材の購送契約にあたっては、据付指導専門家及び保守要員の派遣、並びに研修員の受入れを条件として付すことが出来るようすべきである。

また、LLDC等一部の国については、CIF渡しではなく、現地での移送費も含めた契約を行えるよう規程整備をすることが望ましい。

なお、現地調達制度についても、更に改善することが必要である。

10. カウンターパート、研修員受入れ

カウンターパートという、すぐに日本への受入れ (fellowship 供与) がイノージされるのは問題である。カウンターパートはプロジェクト協力という大がかりな枠組みの中で技術移転をまっさきに受ける受益対象グループ (target group) であって、日本での研修は現地における技術移転を補完するものであるからである。

(1) カウンターパートの配置

プロジェクトの組立て段階での最重点課題は相手方のプロジェクトコスト (現地通貨分) 負担能力および技術移転の相手方の技術レベルと受容能力、そして限られた期間内での具体的には (協力事業) の達成目標をばければばらばいだろう。協定や R/D の中での相手方の措置として、カウンターパートの配置が明記されるのだが、その *qualification* にまで言及しているものは皆無であろう。大学の専門家のカウンターパートが小学校卒であったこともあるし、プロジェクトの業務内容が2つの省にまたがるものであったためにどち

らの省からも人が出ず、アルバイト的な人が便宜的に配置されたこともあると述べている。

プロジェクトリーダー（あるいはアドバイザー）のカウンターパートを関係省の高級職員としたのはよいが、実態的には年にノ度か2度しか会えないケースもまたあるようである。セクターによってはR/Dが結ばれ協定ができてはじめていわば事業所開設となり人の配置がきまるということもあるようだが、「候捕者となっているのはこういう前歴・職歴の持主である」ということが、そのカウンターパートとなる日本人専門家派遣のかなり前にわかっていることが望ましい。このことに関連してカウンターパートは「専門家の助手」という考え方も改められるべきであろう。

(2) 研修受入れの計画づくり

プロジェクト組立ての過程で相手側の人材を把握し得ていない現状は改善されねばならないが、一方で「プロジェクトの都合」だけでは受入れを実現し得ないメカニズムになっていることも周知である。従ってせめ

て中・長期（プロジェクトの期間は長くてもトータルで8～10年であろう）のカウンターパート研修計画を作り、いわゆる「国別割当」との調整をはかることはすべきであろう。（外務省技協一課でも必要とされるカウンターパート研修受入枠の国別合計が、研修員の国別割当を下まわり *disturb* しないのであれば、中・長期のコミットメントの可能をもちろすと述べている由）、ただし、この場合でもカウンターパート研修計画即ち日本への派遣計画ではないはずであって、現地での訓練活動の充実（日本からの短期の講師派遣もあり得よう）が当然対応されるべきであるし、また、東京サイドとしては、第三国研修の拡大等を考慮すべきであろう。こうしたメニューづくりの中で適格者を選考し日本に派遣するというパターンが確立していくことが望まれる。割当てられた（受入れ）枠の消化を急ぐあまりとくに集団研修コースについて資格にあわないカウンターパートが来ることもあるからである。

(3) 受入れ体制の諸問題

研修員受入れ体制としては、受け皿としての研修場

所・指導者（インストラクター）のほか、研修担当者・監理員および宿舎があげられよう。現況では研修担当者・監理員が手一杯になっているが、受け皿の整備もとりわけ新しい分野あるいは境界領域に対する協力事例の増加にともなう課題となっている。研修員の受入れを *encourage* する方策を検討する一方で、研修付帯費の増額等、分野によっては経費的に研修プログラムを組織しきれないものについて、特別な措置をする必要があろう。コンサルタントとの調査業務契約の中に、カウンターパート受入れを組み込むという手もあり得よう。機材の据え付け、操作等について同様の措置（メーカー等におけるあるいはメーカー等による訓練）を考えてみてはどうであろうか。

現地側の要望で目立つものの中にカウンターパートの優先受入れというのがある。ヒモツキとも呼ばれるが、その弊害もあることは上に述べた。ただ、割当て枠が使われればいままにばる事態を避けるためには相手国諸官庁の決裁をすみやかに行う等、相手方機関で措置すべきことが多い。ear-mark はつけているが、

最終的にカウンターパートが相手国内の選考をパスするかどうかまでは指示し得ないであろう。招待という形をとらざるを得ない場合の受入れ手続にかかる簡便法は検討されつつある。

(4) 今後の課題等

すでに実現され一層の拡充が望まれる第三国研修、他の機関（文部省－学術振興会）によって実施が計画され技術協力のカウンターパートも利用可能と思われる学位取得（論文博士号取得希望者援助）のほか、プロジェクト間の人事交流（一例としては、相手方職員であるプロジェクト・ディレクターの会議の開催）も考えられるべきであろう。

11. 内部事務手続の簡素化

プロジェクト協力業務に関連した、内部事務手続の簡素化について、その必要性方法（アプローチ）、具体的改善事項等について以下述べる。

増大する、プロジェクト協力事業に対処するには予算、利源、組織の改善と同時に、一定のマンパワーの有効活用という観点から、JICA内部の事務手続について簡素化をはかる必要がある。プロジェクト業務担当者からみると、増大する業務量、複雑な事務手続に追われ、本来のプロジェクト監理に必要な業務が十分フォローできない現状にある。

したがって、プロジェクトプログラミング等に必要の業務を行うには、内部事務手続を相当程度に簡素化し、時間を有効に活用することが望ましい。

次に具体的改善事項を、方法（アプローチ）別に検討する。

(1) 業務の分化とコンピューターの利用（情報の統合）

1) 一般事務と経理事務を区分けする。

（支出負担行為書の処理）

2) 専門家派遣事務、機材贈送業務等を区分けする。

3) 調査チーム派遣事務と調査事項、団員のオリエー

テーション等を区分けする。

4) スタッフ部門を強化し、技術協力情報を有効処理する。(分散した情報の整理)(国別、分野別スタッフ、プロジェクトリーダーのカウンターパート等)

5) コンピューターを活用し、分化した業務を処理し、関係者に提供する。

(プロジェクトの一貫性の確保)

一般的に、業務量の少ない時点では、一人の担当者による関連業務の一貫処理のメリットが大きい。業務量が増大し、かつ関連情報が多様化した時点では、業務を分化した方が、効率化すると考えられる。また、業務を分化すれば事務処理の標準化が進み、蓄積(経験の)が業務改善に活用されやすい。

(2) 業務の標準化(マニュアル化)

1) プロジェクト運営のマニュアル化

プロジェクト・フォーミュレーション、プログラミング、実施、レビュー、エバリエーション等各々

(5)

の段階における、標準的な文書（英・和文）チェック項目等のマニュアルをつくる。

- 2) 定型業務（ルーチンワーク）について文書の手引を作成する。（記入例も含む）

決裁文書、発信文書の定型化をさらにすすめる。

- 3) 業務量の平準化（アンバランスの調整）

(3) 決裁方法の簡略化

- 1) 定型業務については、大巾に専決委任制度（理事→部長，部長→課長）ととりいれる。とりわけ、支出負担行為書については、事業の重要度、金額により、決裁方法を簡略化する。

- 2) 定型業務については、関連事項を一本化し、一件一決裁を原則とする。

（調査チームの派遣を決裁した後、関連する事業は担当部長の決裁とする。）

(4) 現地プロジェクトの活用

- 1) 海外事務所長、プロジェクトリーダーへ、予算執

行の権限と責任を一部、委譲する。

2) 現地備員スタッフの活用

JICA内部の事務手続の簡素化に関連し、業務量を一部、現地に転移し、併せてプロジェクト事業の効率化をはかる考えに立つて、予算・制度面の改善（インフラ整備、機材現地調達等）にともない、マンパワー事務処理の面においても改善を進める必要がある。

LIE