

情報システム基本計画策定調査
報告書
(基本編)

平成3年3月

国府協会事業所



国際協力事業団

22511

JICA LIBRARY



1091034(7)

22511

序

国際情勢は新しい国際秩序の構築にむけて模索の時期を迎えており、最近の援助を取巻く環境にも変化が生じてきております。そのなかで我が国はいかに国際社会に貢献していくかという課題があらためて問われる時期に来ていると思えます。かかる状況において開発途上国を対象に長年業務に携わってきた我々がこれから果たす役割は大きく、関係省庁をはじめとする関係者各位と手を携えて、我々の業務の一層の充実・発展を図っていくことは、まさに日本がこれから進むべき方向と一致していると確信します。

こうしたなかで昨年10月から半年の月日をかけて実施してきた「情報システム基本計画策定調査」の調査結果がまとまったことは大きな喜びであり、この報告書が国際協力事業団の今後の発展の一助となることを願う次第です。

本調査の実施にあたっては、外部のコンサルタントを活用して国際協力事業団という組織を客観的に分析するとともに、内部にもプロジェクト・チームを編成し、両者の共同作業で進める体制をつくりました。検討課題としては総合的な情報システム開発のためのマスター・プランの策定にとどまらず、実施機関として効果的・効率的実施をすすめるための基本方針および事業団の事業実施体制のあるべき姿についても考察しております。

事業団としては、この報告を受けて、どうすれば内外の様々な批判や期待に応えられる事業の実施体制が構築できるか検討を加えつつ、業務改善および情報システム構築を進めていきたいと思えます。つきましては各位の忌憚のない意見とご協力とを切望する次第です。

平成3年3月

国際協力事業団
総裁 柳谷謙介

伝 達 状

国際協力事業団

総 裁 柳 谷 謙 介 殿

今般、貴事業団における情報システム基本計画策定調査が終了致しましたので、ここに最終報告書を提出致します。

本調査は、国際協力事業団の要請により、プライスウォーターハウスコンサルタント株式会社と貴事業団のプロジェクトチームメンバーとの共同で、平成2年10月より平成3年3月までの6ヶ月に亘り行ってまいりました。今回の調査に際しましては、貴事業団の現状を踏まえ、環境等諸条件を経営コンサルタントとしての客観的な立場から分析し、将来の方向性を検討し情報システム基本計画の策定に対する支援を行いました。

尚、同期間中、国際協力事業団内の各部の皆様におかれましては、内部調査を中心に多大のご協力を賜り感謝の念に耐えません。また、政府機関のご担当には、本調査の過程においてインタビュー等に関し、ご理解並びにご協力賜りましたことを付け加えさせていただきます。

国際協力事業団におかれましては、本報告書の提言内容等ご賢察の上、各種事業の成果向上のため事業運営方法の改善等とともに効果的な情報システム構築のために、今後共継続して取り組まれますことを切望致す次第です。

プライスウォーターハウスコンサルタント株式会社
情報システム基本計画策定調査 プロジェクトチーム
業務主任者 坂 牧 秀 一

目 次

I. 調査概要	1	IV. 実行計画	45
1. 目的と背景	3	1. 全体計画	47
2. 調査方法	4	1.1 実行計画相関図	49
3. 調査内容要約	7	1.2 実行のための提言一覧	50
II. 本調査の基本的考え方	13	1.3 実行計画マスタースケジュール	57
1. JICAの使命	15	1.4 推進体制	58
1.1 JICAの使命の定義	15	2. フェーズ別詳細計画	61
1.2 援助の全体構造—効果的援助の仕組み	17	2.1 フェーズ1 実行計画	63
1.3 JICAの活動領域	18	2.1.1 援助実施サイクル確立	64
2. 基本方針	20	2.1.2 事業管理業務の業務改善	77
2.1 基本方針4つの観点	20	2.1.3 機材の適切な選定と持続的運用性の確保	80
2.2 基本方針—あるべき姿の枠組み	21	2.1.4 外部人材の効果的活用と確保体制の整備	84
3. 使命実現のための課題	23	2.1.5 在外事務所の機能確立	90
4. あるべき姿	28	2.1.6 人材育成	93
4.1 価値連鎖分析の考え方	29	2.2 フェーズ2 実行計画	95
4.2 価値連鎖分析によるJICAのあるべき姿	30	2.2.1 審査活動の強化	96
4.3 情報体系概念図	31	2.3 フェーズ3 実行計画	106
4.4 機能情報マトリックス	33	2.3.1 案件形成活動の強化	107
III. あるべき姿実現のための実行方針	35	3. 情報システム開発計画	117
1. 実行方針	37	3.1 システム開発計画概要	119
2. 段階的アプローチ	38	3.2 システム化の目的	120
3. 全JICA推進体制	42	3.3 開発対象アプリケーションシステム	121
		3.4 開発アプリケーション対象領域	125
		3.5 システム化の対象とする情報	127
		3.6 システム化の方針	129
		3.7 技術方針	130
		3.8 開発マスタープラン	133
		3.9 情報システム開発工数概算	134

I. 調查概要

1. 目的と背景

目的

国際協力事業団（以下 JICA という）の援助事業の効率的な実施及び質の向上を目差し、JICA の到達すべき目標を明らかにする。そして、現在の事業運営の見直しを行い目標達成のための事業運営の改革案を提示し、これを踏まえた情報システムの整備のための情報システム基本計画を策定する。

背景

我が国の政府開発援助の急速な拡大に伴い、JICA の実施する事業も拡大・多様化の一途を辿っている。しかしながら JICA では、発足以来毎年度予算規模が拡大しているにもかかわらず、組織の定員は殆ど変化していない。また、今後もこうした状況に対応した人員の速やかな増加は現在の環境では極めて困難であり、この結果業務量の伸びに対し、業務の質の向上が追い付かない状況にある。

一方では、開発途上地域に対する援助事業には、国際機関、他の先進国の援助機関、民間援助団体など多くの組織が参入し、JICA の実施する事業はこれらの組織の援助事業と常に比較されており、JICA としても、より良い案件の発掘・確保より高い質の援助の提供などの事業の質の改善に努力し続けなければならない状況である。

この様な厳しい環境の中で、JICA を運営し発展させていくには組織の所期の目的である開発途上地域に対する技術協力を効果的かつ効率的に推進するために、業務の効率化、質の向上を図る必要がある。

このためには、業務の OA 化による事業効率の向上、情報整備による事業の質の向上、前記をもっとも合理的に実現するための事業運営の改革等を包括的に実施する必要があり、そのための計画策定が急務となっている。

2. 調査方法

調査全体の流れ

1990年10月より1991年3月迄の約半年間に亘り、右図の調査手順に従い最終提案をまとめた。

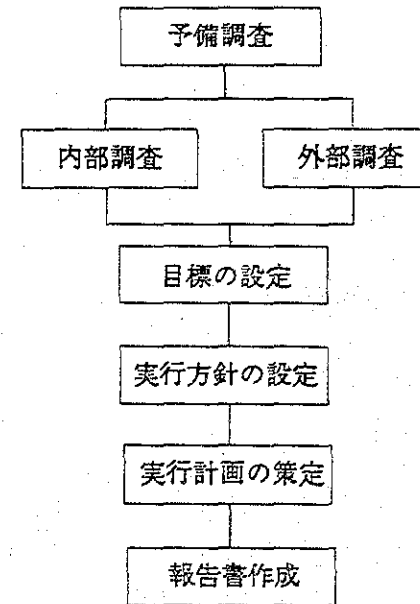
予備調査：コンサルタントによる JICA 事業の概要把握及び詳細な調査内容の決定。

JICA 諸資料の精査により過去の推移を把握し、これに補足的インタビューを加えて現状と将来の方向性を確認した。この認識に基づき、引き続き行われる内部調査と外部調査の内容を補正し、詳細な調査項目を決定した。

内部調査：JICA の各部門レベルの業務とその統合としての JICA 全体の業務を把握するための資料の作成。

JICA の全部門に対して現行業務調査を行った。各部門が業務を行う上で必須の機能と情報及び業務体制を明確にし、さらに、各部の機能を業務遂行の流れの上に位置付けることにより、部門固有の機能と部門横断的機能を区別した。業務調査は各部担当者による調査資料の作成とそれを補完するインタビューから構成され、成果物としての各種資料は JICA のあるべき姿の導出とこれを実現するための業務改善実行の際の基礎資料となる。

調査手順



外部調査：JICAによる援助の受益者としての被援助国、およびJICAをとり巻く環境として、内外の援助関係諸機関の現状を把握するための資料精査および面接調査。被援助国調査、先進国調査、国内関連機関調査の3調査からなる。被援助国調査は、JICAの援助が効果的に被援助国の開発に貢献するための示唆を得る目的で、被援助国政府側に対する面接調査を行った。また、可能な範囲で他の先進国援助機関の被援助国における活動の特徴の把握にも努めた。但し、被援助国への質問、特に他の先進国援助機関との対比に関するものは、JICAの援助というよりはむしろ日本の援助全体としての印象として返答された傾向が強い（他の先進国では援助実施の主体が一元化されている例が支配的なためと思われる）。先進国調査では、欧米の援助機関を訪問し、面接調査を実施した。主として各援助機関の援助事業の進め方とそれに係わる情報システムの利用方法に関する調査を行い、援助事業における成功要因を抽出することを目的とした。

国内外関連機関調査は関係省庁、地方自治体、およびODA関連諸機関の一部を対象に面接調査を行った。JICA現行業務との関係と効果的な援助を行うという観点からの協力補完関係の可能性について調査した。

目標の設定：内部調査および外部調査の結果を資料として分析し、JICAの使命の再定義、この使命を実現するためのJICA強化の基本方針設定、そして使命を実現する上でJICAが抱える課題の抽出を行った。さらに、JICAが機能強化を実行した結果として到達すべきJICAのあるべき姿をその機能、情報という側面から示した。

使命の再定義に際しては、JICAに指示を与える主体としての日本国政府、援助の受益者である被援助国、さらに、ODA源資である税金の負担者である日本国民に対する使命を検討した。

基本方針の設定については、使命の達成を最終目的と設定し、外部調査からの示唆としてJICAが行うべき業務範囲とその流れを定めた。さらに、各業務機能の相互関連を調査した内部調査の資料であるデータフロー（業務処理手順の調査書）、E-Rモデル（業務遂行上の各実体間の関係の調査書）等の分析結果から抽出された使命達成に不可欠な機能の関連について重要な点をまとめた。

使命実現のための課題は内部調査の内、主にインタビューの結果として抽出された現状の隘路や課題の中で、特に使命実現に際して重要な影響のある領域、および使命実現のために今後JICAが備えるべき業務体制を築く上で重要な領域に関して抽出している。

JICA のあるべき姿：再定義された JICA の使命を実現する上で必須の機能、各機能の関連、および機能遂行上必須の資源（情報、ノウハウ、人材）を使命実現（価値創造）のための連鎖構造として考える価値連鎖分析（Value Chain Analysis）を用いることによって導き出した。この結果の姿を表すために、1. 重要な機能を位置付けた価値連鎖構造図、2. 情報体系概念図、そして、3. 機能情報マトリックスを用い、多面的に JICA のあるべき姿を示した。

実行方針の設定：JICA のあるべき姿を実現するための実行計画の策定に先立ち、あるべき姿を確実に実現するための方法論を確立し、実行方針として示した。従来の価値観や業務運営方法を踏まえ、円滑かつ確実な変革を実行するために段階的アプローチ（Phased Approach）の採用を片方の柱とした。もう一方の柱として継続的な改革運営を可能にするための推進体制の確立を据え、この2つを実行方針として設定した。

実行計画の策定：実行すべき改善案の対象領域としては使命実現のための課題に示された対象領域を中心とし、実行の方法については、実行方針に設定された原則に従って実行計画の各論を立案した。

あるべき姿の確立迄の過程を8年間に亘る期間とし、これを3段階のフェーズに区分した。第2、第3フェーズは従来は重点が置かれていなかった審査と案件形成活動の強化のフェーズとし、直近の第1フェーズで実施機能の充実と第2、第3フェーズを支える基盤（インフラストラクチャ）整備を目的とする業務改善およびシステム開発を行う全体計画を設定した。

情報システムの開発については、使命実現のための課題領域を中心に、JICA の機能情報マトリックスを分析することによってシステム化の対象領域を特定した。これを当該システムの重要度、緊急度、開発可能順序による優先順位に従って段階的に開発する計画を策定した。また、内部調査で既に作成している諸調査資料はシステム化の実行時の基礎資料として用いられる。

システム化以外の領域については、局所的な対応に留まる弊害を避けるため、改善領域を援助サイクルの上に位置付け必要な基盤の整備と量的な負荷の解消に高い優先度を置き、実行方法についても実際の業務活動の上での試行と改善の繰り返しによる定着を重視した計画を策定した。

3. 調査内容要約

JICAの使命

通常、本調査のような性質のプロジェクトの場合、事業体の使命、戦略の確認を行ない、それを元に計画を立案し、実行に移していく。特に、全事業体を統括した業務の改善、システム計画を立案する場合には、一定の方向付けが必須となる。なぜならば、一定の方向付けなくしては、一部の個別対処的なプロジェクトが全体の方向性とは時に矛盾した形で進められる場合もあるからである。

一方、JICAの場合、今回の調査が指針とすべきような事業の方向性を明示的に表わしたものが存在しない。事業団法にある実施機関という規程は、特にその中味を具体的に表わしたのではなく、JICA職員においても、その捉え方に微妙なニュアンスの差がある。事業運営を改善、改革していこうとする際には、より具体的に何を目標としてどのように考察されるかが明示されるべきであり、より能動的な方向性が必要である。つまり、実施機関という静態的な捉え方ではなく、JICA全体が何を実現することを目指しているのかを中心の命題として捉えるべきである。

しかるに、他の政府各機関と同様、JICAは途上国の自立支援という援助の原点に基づき、援助の効果を最大のものとするべく、日々努力をしているはずである。ここに、本調査の求める中心命題がある。従って、これをJICAが実行していく行動規範として定義し、これを本調査推進の依り拠とする。

JICAを通じて供与される援助は、日本国政府の援助として行なわれており、国の外交政策を反映したものである。従って、上記からJICAの使命を以下の通り定義する。

JICAの使命：「日本国の外交政策に即して効果的な援助を行なう。」

援助効果と JICA の活動領域

ここで、効果的援助とは何かを考えておく必要がある。開発援助の究極の目標は途上国の自立的発展であり、本来援助とはそのために行なわれているはずである。しかしながら、自立発展に対する貢献度というレベルでは抽象的すぎて、効果を具体的基準で判断するのは困難である。より具体的レベルでは、途上国が自ら策定した開発計画の実現に対する貢献度が考えられる。通常、多くの欧米の援助機関は年次協議の場等を通じて、途上国の開発計画を参考に途上国に対する自国の国別援助目標を設定し、具体的な案件発掘・形成のもとにしている。個々の案件の効果については、こういった国別目標、開発目標に対しての貢献度が考慮されるべきである。すなわち、個々の案件の構成要素としての投入資源（機材、技術、人材等）がもたらす直接的な成果物（技術移転を受けた人材等）が、有機的により上位の目的達成のために効果を発揮してゆかねばならない。例えば、途上国に機材を購送することは、個別案件としては完結しても援助の目的を達成する上では一部分を構成するに過ぎない。そういった機材の選定が、途上国のニーズに基づき正しく選定された仕様を備えており、また途上国において十分に使いこなされていかねばならない。

こういった視点から現在の JICA の活動領域をみると、個別の先進事例は別として、総じて直接的な成果物の確保までに比重が置かれており、限定的である。JICA は、自らが投入する外部資源（外部人材や機材）や被援助国自身の投入（ローカルコストの負担、カウンターパート）を初めとして、目的に影響を及ぼすあらゆる対象に対し、必要な対応（管理、調整、情報収集等）を行なうことが必要である。

基本方針

JICA が、援助効果の最大化をその使命として認識し、実際の行動に結び付ける際に必要な観点を整理した。

途上国の自立支援という援助の原点に立ち、被援助国の観点で援助の効果を考えていくこと。また、被援助国のニーズに最適と考えられる援助を供与すること。そして、ニーズの正確な把握に始まり、案件が形成され実施され評価、アフターケアに至る一貫した援助サイクルのもとで、効率よく当初想定した効果を確実に実現していく仕組みが必要である。最後に上記の事業運営を支える人材、情報、技術研究・開発等の基盤（インフラストラクチャー）を常に強化していくことが不可欠である。

従って、上記の4つの観点、すなわち被援助国の視点、援助事業の最適化、一貫した援助サイクルの確立、事業運営基盤の強化を基本方針とする。

使命実現のための課題

JICA の現場と日本の援助システムを分析した結果から、以下の9つの課題を抽出し、それらに対する解決策を実行計画の中で提案している。

- 1) 被援助国の現状、特性、ニーズの正確な把握と援助内容への反映
- 2) 被援助国の発展に対するインパクトが大きく、かつ実現可能性が高い案件の選択
- 3) 審査でインパクトは大きい、実現可能性が低いと判断された案件に対する案件形成支援
- 4) 各種援助形態の適切なコーディネーション
- 5) 有能かつ適切な専門家、コンサルタントの選定
- 6) 専門家、コンサルタントが能力を最大限に発揮できる体制の確立
- 7) 適切な機材の選定
- 8) 評価結果の実施計画策定、審査活動等の各種活動へのフィードバック
- 9) 事業運営上の基盤を組織的に整備する

あるべき姿

JICA の使命を実現するために、どのような活動を行なっていかなければならないかを提言し、それらの活動を行なう際に JICA 全体がどのように構成されるべきかを図示した。(II章4節2項、価値連鎖分析による JICA のあるべき姿参照、30頁)

これによって JICA が到達すべき姿として、役職員共通の全体像を共有することを意図した。この JICA のあるべき姿を図示するために、価値連鎖分析法を用いた。JICA が効果のある援助を実現するために直接行なう業務の上流から下流への流れを主活動と捉え、その主たる構成要素である業務を強化・充実することによって援助の効果が高められる。ただし JICA の事業運営は、こういった直接的な活動のみでなく、これらを支える情報、ノウハウ、人材の恒常的な強化・充実が不可欠であり、むしろ、これらの基盤整備が先行することによって初めて上記の主活動が実効を上げる体制ができ上がることが強調される。

なぜならば、事業体における各構成員が行なう活動は、それぞれが個別に付加価値を生み出すのみでは十分ではなく、個々の成果は事業体の目標達成のために、結集されることが必要である。すなわち、直接的に事業目的達成のために行なわれる主活動においては、上流から下流へと諸活動が有機的に連鎖してゆくことが必要である。つまり、各活動によって生み出される付加価値が次の工程で、その付加価値を継承し、増大させてゆかねばならない。また、主活動を支える支援活動が主活動と有機的に連鎖してゆくことが、より多くの付加価値、つまり最終の目的を達成することにつながるからである。

実行方針

これまでの章において、JICAのあるべき事業運営についてみてきた。しかし、その理想的な事業運営体制を築くためには具体的な実行計画が必要である。一方JICAの現状は、日常の業務に追われ、将来への強化領域を一挙に拡げていくだけの余力はない。従って、現実的な観点からの実行方針を設定しておく必要があり、段階的アプローチの採用と全JICA推進体制の確立を実行計画遂行の前提として掲げる。

段階的アプローチ

援助サイクル上、案件形成という上流過程における質を確保することが、取りも直さず援助の効果を最大限に引き出すための前提となる。実施に至るまでの上流過程の段階で、援助効果を最大にするための努力が十分にはられ、初めて実施の段階で万全を期す意義がある。実施の前の段階で何らかの瑕疵が存在する場合、実施の段階でそれを補正することは難しく、また、補正するにしても限界がある。

しかしながら、援助サイクルの上流の機能を果たすためには、そのために必要な情報、経験、技法が要求される。審査の質を高めるには、援助効果の判定基準となるべき国別の基礎的情報や実現可能性の判定基準となるべき過去の援助案件の情報が必要であり、また、それらを有効に駆使し、審査していく技法の確立が必要である。そして、その審査された案件が実施の過程においてどのように実現されているのか、また、そこから今後の課題が分析され、更に次の案件の審査に反映することによって完成度が高められていくものである。

また、審査・実施という過程で多くの案件の情報が整理・分析され、案件形成に有用な情報の提供が可能となり、案件形成の充実も図れる。

一方、JICAの業務範囲は、外部で形成された案件をJICAが実施していくという段階に業務の比重が置かれておりJICAの職員のなかにもそれで事足りりとする風潮すらある。また、前記のように援助の上流部分の充実を図るための努力がJICAの内部でも必要であり、今後の課題であると自覚はしていても上流過程を一挙に充実していけるだけの余裕がないのが現状である。したがって、実行可能性を考えるとJICAにとって、実施段階での強化・充実が次の段階へ進むに際しての前提となる。すなわち、かなりの比重を占める実施段階での効率化により業務負荷を削減することによって、案件形成、審査の充実のために実施過程での経験者を投入していくことができる。

こうした考え方に立ち、改善の期間を3段階に分け、第1のフェーズを実施段階の質の向上と効率化および基盤整備に充てる。第2、第3のフェーズは、それぞれ前段階で充実された基盤の上に上流工程を築いていくフェーズとした。

全 JICA 推進体制

JICAでは、これまで、種々の強化策、改善策が検討され、そのために多くの調査が行なわれてきた。しかしながら、必ずしも全てが具現化されていないのが現状である。今後も、JICAの事業運営の強化改善に際し、隘路が依然として存在し、質の向上が効率的に実現されない可能性がある。

実行計画推進上の隘路を避けるために、全事業団的に、個々のプロジェクトを管理し、推進していく体制が不可欠である。その推進体制において特に重要であるのが、核となる推進機能を備えた組織である。この核となる組織が個々のプロジェクトを推進してゆく際に見失われがちな全体計画における位置付けを常に明確にし、全体の整合性を図り全体の効果を最大化する。

また、この推進母体を創設すること自体が、全事業団に対して統一した思想のもとに強化策を推進する意志の表明となる。この公約なくしては、強化策は、求心力を欠いたままの局所的な対処案の集積でしかなく、そこから得られる効果も部分極大化を目指すものとなり、内部矛盾をきたす恐れすら残される。

緊急的な課題であっても単に一過性のものではない、継続性のある効果をもたらす方策が、他の方策との相乗効果をも考慮して実行に移される事が必要である。この意味において、全体の調整機能を強いリーダーシップをもって果たす仕組み作りが必要である。

実行計画

上記述べた経緯により、実行計画は、12の領域に亘るシステム開発とI. 援助実施活動の質の向上、II. 審査活動の強化、III. 案件形成活動の強化の3つのフェーズに分けて行うJICAのあるべき姿実現へのプロセスからなる。(50頁からの実行のための提言一覧と120頁からの開発対象アプリケーションシステム参照)

実行計画においては、情報システム開発計画のみでなく、その前提となる業務体制の構築をも含んでいる。これは単に現行業務を機械化するといった範囲においての情報システム開発ではなく、情報システム開発を前提とした業務運営体制の構築により、開発したシステムの効用を最大限に活用したJICA業務の質の向上を果たすためである。

詳細はIV章実行計画において詳述する。

II. 本調査の基本的考え方

1. JICAの使命

1.1 JICAの使命の定義

JICAの使命：「日本国の外交政策に即して効果的援助を行う。」

この援助は、被援助国の自主性の尊重に立脚し、自助努力による自立を支援するものでなければならない。

JICAの使命の明確化

今回の調査の最終的目的はJICAにとって望ましい情報システム基本計画を策定することにある。しかし、いうまでもなく望ましい情報システムを策定するためにはまず業務のあるべき姿が定義されていなければならない。また、業務のあるべき姿を定義するためにはJICAの基本的使命は何であるかが明らかでなければならない。

従って、この調査を進めるにあたっては、まず、JICAが何のための組織であるのか、何を自指して事業を進めるべきなのかという基本的なポイントを押さえることが必要である。

組織の目的と使命

JICAの基本的定義は援助の実施機関であるということにある。この点は国際協力事業団法第1条の規定にも明らかであり、またそのような認識はJICA内部および関係政府官庁（外務省等）にも広く共有されているといえる。

しかし、JICAが今後何を自指しどのような事業を行ってゆくべきかという問題を考えるに当たっては、そのようなJICAの目的だけを考えるだけでは不十分であり、組織目的に付随するJICAの使命をも明確に認識しておく必要がある。

JICAの使命

それでは、JICAの使命とは何であろうか。おそらく、JICAの使命には三つの側面があると考えられる。それらは第一に政府（援助政策決定省庁）に対する使命、第二に途上国に対する使命、そして第三に国民に対する使命である。

・政府に対する使命

JICAは実施機関として、外務省を初めとする政策決定機関（ODA関係官庁）に対して責任を有する機関である。その責任の内容は、一義的には政策決定機関の指示を忠実に履行するということである。しかし、実施機関の政策決定機関に対する責任は必ずしもそれに留まるものではないと思われる。政策決定機関が適切な政策決定を行うために、実施レベルで得られた情報・経験を有効利用すべきであることはいうまでもない。したがって、政府決定機関に対して現場レベルで蓄積した情報を提供し、政策決定の質の向上に貢献することが、実施機関としてのJICAが政府に対して有する重要な使命であるといえることができる。

・途上国に対する使命

いうまでもなく、援助の実施はそれ自体が究極の目的ではなく、途上国の発展という上位目標に対する手段の一つに過ぎない。したがって、JICAが援助の実施に責任を負う機関であるということは、とりもなおさず、途上国の発展のために効果的な援助を実施することに対して責任を負う機関であるということの意味する。すなわち、効果的援助の実施を通じて途上国の自立発展に貢献することこそがJICAの基本的使命の一つである。

このことは自明のことのようにも思われよう。しかし、援助の実施に対して責任を持つということが援助の実施に対してのみ責任を負うということにすりかわってしまう危険性は常に存在するのである。したがって、「案件を実施することこそがJICAの責任である」といった限定的な考え方が内部に芽生え一般化する危険性に対してJICAは自戒を怠ってはならない。その意味で、途上国に対するJICAの使命をここで十分に強調しておきたい。

・国民に対する使命

第三の使命は国民に対するものである。JICAは監督官庁に対して責任を負い、監督官庁は国民に対して責任を負うというのが基本的図式である。しかし、援助事業が国民の税金で行われていることを考えると、JICAが国民に対して責任を負わないことはありえず、JICAも国民に対して間接的に責任を負っていることはあきらかである。特に、援助事業が国民各層の広範な理解なしには実行しえないことを考えれば、援助事業の実施に携わる機関として、援助事業の効果的・効率的実施に努めるとともに、その意義と重要性について広く日本国民の理解を求めるための活動を行うことはJICAの重要な使命であるといえよう。

冒頭に挙げた「JICAの使命」とは、これらのJICAの「使命」の三つの側面を一言で要約して表現したものである。なお、このように、組織の定義をその目的からだけでなく使命をふくめた観点から整理し直すことは、組織メンバーの行動規範をより高い観点から整理しなおすことにつながる。そのことはJICA職員の意識の統合と士気の昂揚を図ってゆく上でも必須の要件であるといえる。

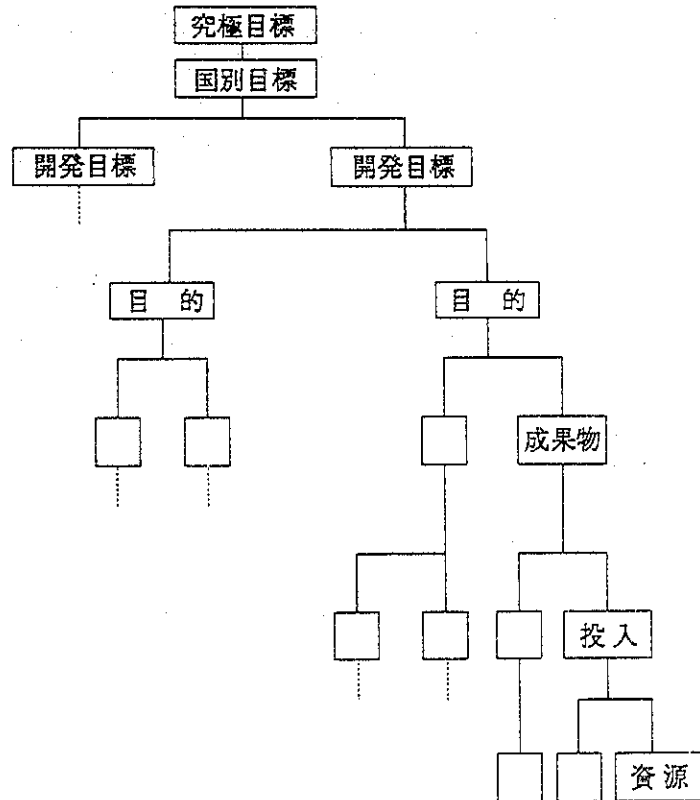
1.2 援助の全体構造 - 効果的援助の仕組み

援助という事業が果たす役割は図式的には下図のように整理される。

援助が効果的であるためには、個々の案件がこの様な援助の全体構造の中に明確に位置付けられていることが必要である。すなわち、個々の援助案件が被援助国の開発目標に対してどのような貢献をなしているかが明確になっていることが必要である。

逆に援助を実施する側からの視点に立てば、個々の援助案件を実施するに当たり、投入された資源が案件の成果物の産出にとどまらず、その上位の目的、開発目標さらには国別目標にどのように貢献しているのかを明確に認識することが効果的援助を行うための必須の要件である。

定 義



究極目標： 途上国の自立発展（抽象概念）

国別目標： 開発目標のバランスを示す、国としての全体目標

開発目標： セクター或いはテーマ毎の達成点

目的： 案件成果物を被援助国が運営する結果としてもたらされる成果

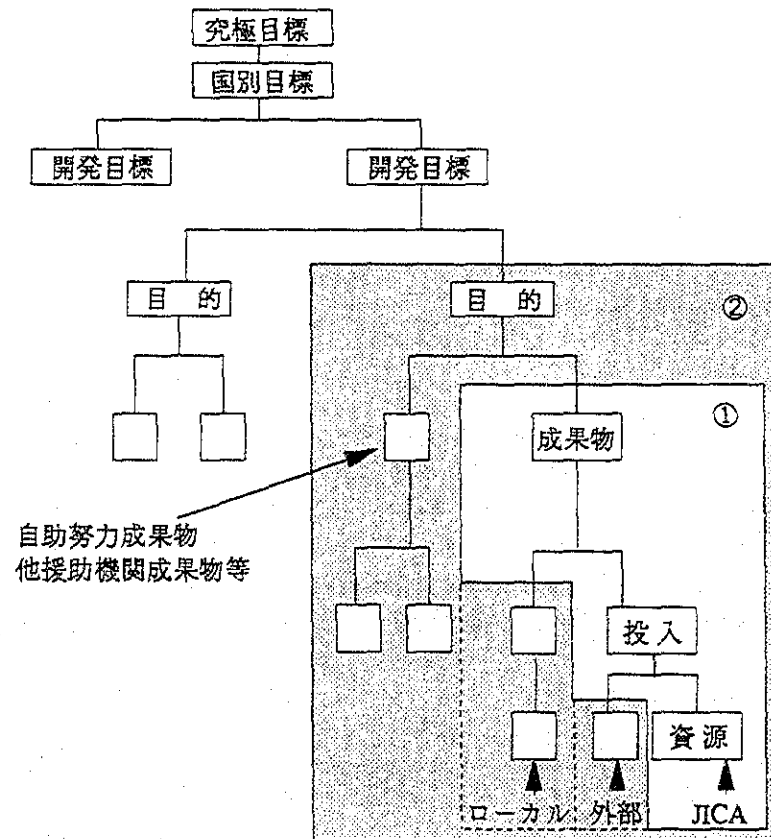
成果物： 案件の直接的成果としての産物
設置された機材、教育された人等

投入： 案件に対する諸資源投入形態及び管理手法
研修員受入、機材供与などの援助形態とその手法

資源： 案件に対し投入する諸資源
機材、技術、人材、教育、資金、サービス等

1.3 JICAの活動領域

JICAは効果的な援助を行うために必要な機能を全うしなければならない。これは、援助の目的である被援助国に於ける成果の発現を確保するために必要な範囲を対象として活動する事である。即ち、JICA保有の資源の投入による成果物の確保（図の範囲①）に留まらず、JICAが投入する外部資源や被援助国自身の投入を初めとして、目的に影響を及ぼすあらゆる対象（図の範囲②）に対し必要な対応（管理、調整、情報収集等）を行う事を意味する。



さらに前提として、JICAが関与する個々の援助案件は、上位の援助目的、および途上国の開発目標に対して当然の事として整合性が保たれている事が、JICA自身によって確認されていなければならない。

要請主義は、途上国が自ら自国の自立発展のために正当かつ妥当な国家発展計画を策定できる事を前提としている。しかし、現実には多くのアフリカ諸国のように、自ら明確な方向性のもとに国家発展計画を策定できない国々もある事を忘れてはならない。これらの諸国は、援助がもたらす経済上の正の効果、負の効果を慎重に検討する事なく、援助があるがままに受入れ、時によっては個々の援助案件が当該被援助国の自立にとって必ずしも有益であるとは限らないという事を認識していない場合もある。

極論すれば、必要外の援助を供与する事は、被援助国が援助に頼ってゆかざるを得ない状況を構造化してゆく可能性があり、自立支援という援助の原点に反する結果をもたらしかねない。世界の経済秩序の維持を担う世銀は、被援助国の経済活動を律する計画を策定し*、先進各国に対してもこの計画に示されている分野別のプロジェクトリストに含まれていない援助をしないよう勧告もしている。

JICAもこの世銀を初めとする各援助機関の動向に最大の注意を払うと同時に、少なくとも被援助国単位で整合性のある援助計画を持つべきであろう。

そういった確たる国別開発目標に基づいて、個々の開発援助案件の目的が設定され、個々の成果物の設定ができる。この途上国の自立支援といった観点から見た効果的な援助を実施するためには、こうした一貫性のある国別の視点は不可欠であり、それに基づく的確な行動がとれる体制が必要である。

* 世銀は国家計画の策定能力が不足している国々に対して、PIP (Public Investment Program) 或いは、PER (Public Expenditure Review) を作成し、特に構造調整対象国に必要な計画を提言している。

2. 基本方針

2.1 基本方針4つの観点

JICAはその使命として、常に援助効果の最大化を実現することが求められている。ここではJICAが誰に対し、何を如何に行うのかを再確認しその上でJICAが、更に強化すべき方向性を基本方針として示す。

このことは民間企業が企業運営を効率的に行い、より付加価値の高い製品、サービスを顧客に提供し、その中から自社の利益を増やしていこうとするところと通じる点がある。但し、JICAは国の特殊法人であり、営利組織である民間企業と一線を画する。しかしながら、被援助国を受益者として捉え、援助を最も効果の高いサービスとして提供するという事業運営の基本においては同様であると考えられる。また、事業内容を正しく国民に開示し、広く国民の理解を得るために広報活動をしていく必要があるのは、企業の事業内容の公開性に対する要求と同様である。

JICAの事業運営の質の向上、効率化が、JICAの使命である援助の効果を最大のものとする。この観点から基本方針として以下の4項目を挙げる。

・ 被援助国の視点

援助の受益者として途上国が何を求めているのかを知ることは事業運営の基本である。国の自立支援という援助の原点に立脚し、援助の効果を考えていくことが必要である。

JICAは、分野別の専門性に秀でた各省庁との連携の下、分野別の専門家、コンサルタントを活用し、技術専門的な機材の仕様設定に対しても、被援助国の特性を加味した選定を行わなければならない。この点でJICAは、国別の観点の専門性を一層充実しなければならない。

・ 援助事業の最適化

援助の効果最大化のためには、必要とされるニーズに適合した援助分野において、最適の援助事業が、最適の形態又はその組み合わせとして提供される必要がある。

過去の援助実施の経験を活かし、援助の目的を達成するために最も効果の発揮できる援助を設計することは、JICAのみが実現できることである。

・ 一貫した援助サイクルの確立

事業成果とその持続のために援助事業は最も効率のよい方法で運営されるべきである。そのためには正しい開発目標のもとに、正しく設定された援助目的を効率的効果的に実現していくための一貫した事業の流れをJICAが確保する仕組みが必要である。

まず、援助の目的を確認する段階から、目的達成のためのアフターケアまでのサイクルを明確にし、従来からの重点領域である実施機能の充実と上流及び下流への機能拡充に着手する。

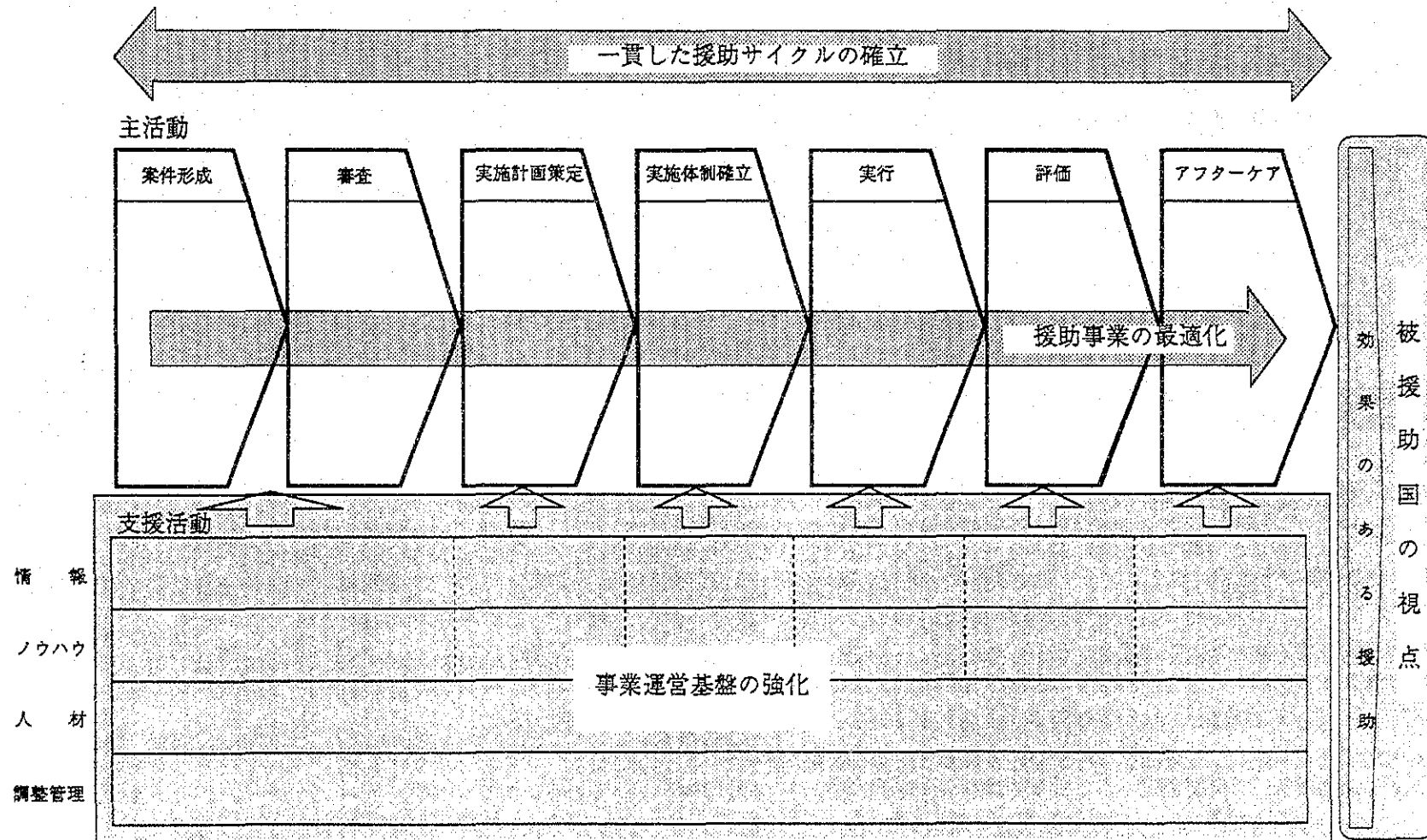
・ 事業運営基盤の強化

援助サイクルが一貫して効率的に運営されるための基盤（インフラ・ストラクチャー）を整備する。特に人材の確保・能力の向上、情報の整備、援助実施に関する技術の研究・開発などが相互に機能し効果を発揮できる。

上記の基本方針のもと、JICAの事業運営の理想像を「あるべき姿」として次項で整理した。

2.2 基本方針 - あるべき姿の枠組み

基本方針として示した4項目は、JICAの活動にどのように組み込まれているかを以下に図示した。この基本方針に基づき JICA の諸活動が運営されるべきであり、これをJICAのあるべき姿の基本とする。



被援助国の視点とは、あらゆるレベルにおいて援助の効果というものを意識し、活動するという事に他ならない。開発援助は、究極的には発展途上国、または地域の自立のために行なわれるものであり、そのために個々の援助事業が持続的に効果を発揮するものでなくてはならない。JICAのあらゆる活動は、直接、間接的にこの効果持続のために注力されるべきものである。

対象となる途上国・地域は、それぞれ固有のニーズを持ち、実施の段階においても特有の環境条件を考慮する事が効果持続のために不可欠である。机上論、或いは、型にはまった方式だけでは対応しきれないものであり、援助実施の現場におけるあらゆる工程での正確な情報収集・分析と柔軟な対応が必須である。

また、援助の効果を最大のものとする為に、JICAは援助目的の明確化と目的達成のために最適な援助事業を提供する事が求められる。このためには事業形態の選択や投入資源が目的に照らして適切である事が要求される事は、勿論、場合に応じそれらを複合的に組み合わせて提供することの必要性を常に考慮し、設計して行かねばならない。途上国・地域の自立的発展のためには個々の援助事業及びその構成要素としての投入物が一過性の効果だけではなく、継続的に効果が発揮される最適の状態を提供されるべきである。この事を実行するには、上記の援助効果を実現するため、途上国の真のニーズが何かを正確に把握され、それに適合する最適の案件が形成され、審査基準をクリアし、実施されていく事が必須である。

この途上国・地域の自立発展のための真のニーズに基づき発掘され形成された案件が、目的通り正しく実行に移され、効果が継続されるためには一貫した援助サイクルの確立が不可欠である。この上流から下流までのいずれかの過程における非効率、過誤が援助の効果発現を阻害する要因となることは、論を待たない。

そして、最後に直接的な活動（主活動）や直接的な投入物だけではなく、それらを支える経営資源を効率的に整備する事業運営基盤の強化があつてJICAを通じて実現される援助の効果が確実なものとなる。
すなわち、直接的な主活動のサイクルと間接的な支援活動が有機的に相俟って援助効果が高められ、援助の質が向上する。

3. 使命実現のための課題

JICAの現状と、さまざまな主体が関与する日本の援助システムを分析した結果から、使命を実現する上での主要な課題を9項目抽出した。なお、これらの課題に対する解決策はIV章の実行計画において提言する。

(1) 被援助国の現状、特性、ニーズの正確な把握と援助内容への反映

援助を行う上での基本は、被援助国の現状、特性を正確かつ詳細に把握することである。被援助国の現状を正確に認識することにより、初めて個別案件の真のニーズが把握でき、さらにニーズを満たすには、具体的に何をすればよいかを考案することができる。

現状、特性、ニーズが把握されていなければ、実施された援助は空理空論に近いものとなり、結果として被援助国側が援助成果物を活用することができないという事態に陥ってしまう。つまり、実施した援助が被援助国側で価値（効果）を生みださない状況になろう。従って、まず「被援助国の現状、特性、ニーズの正確な把握と援助内容への反映」が確実にできる仕組みを作る必要がある。

(2) 被援助国の発展に対するインパクトが大きく、かつ実現可能性が高い案件の選択

実施段階でよい援助が実施されても、その案件自体が被援助国にもたらすインパクトが小さかったり、実現可能性が低かった場合、実施段階で行われたさまざまな活動は徒労に終わってしまう。

従って、JICAの援助事業にとって、優良案件を選択することを目的とする審査活動の強化は、最も重要な課題である。

審査活動強化のポイントは、案件のインパクト分析と実現可能性分析の実施であり、両者が十分な値を有する案件を選択することである。

さらに、もう一点審査活動を強化しなければならない理由がある。それは、日本の援助の実態においては、案件形成活動に商社等のさまざまな主体が深くかかわっているという点である。この場合、案件の内容に商社等の恣意が入り込んでいる可能性が高い。そこで、客観的な立場から案件を審査する主体が、日本の援助のしくみの中に必要となる。JICAは、十分な情報と経験から被援助国の視点に立ち、客観的な審査を行える立場にいる。したがって、JICAが積極的にこの機能を担うべきである。

案件の選択は最終的に政府が行なう。ここで言う審査活動とは、政府が案件選定を行なう上での判断資料を、JICAが十分な情報と分析から作成することである。つまり政府が行なう案件選択が的確に行なえるように支援することである。

(3) 審査でインパクトは大きいが、実現可能性が低いと判断された案件に対する案件形成支援

前項で審査活動の重要性を記述したが、更に積極的に上流にさかのぼり、被援助国が優良案件を形成する活動を支援することを目的とする案件形成活動も重要である。

案件形成活動強化の重要なポイントは、審査でインパクトは大きいが、実現可能性が低いと判断された案件を一旦案件形成活動に戻し、その案件の実現可能性を高める被援助国側の活動を支援することである。

被援助国側は、実現可能性を高めるためのノウハウがない場合も多く、これは極めて有効な活動である。

これにより、従来見送られてきた優良案件となるべき案件が、JICA に優良案件となって戻ってくるわけであるから、JICA が実施する優良案件の数が格段に増えることになる。

(4) 各種援助形態の適切なコーディネーション

実施された援助成果物が、援助終了後も被援助国で活用され、価値（効果）を生み出すには、援助対象を一つのまとまった成果を産出する事業としてとらえ、その事業という単位に対して、各種援助形態をシステムティックに組み合わせた援助を実施することが重要である。

(5) 有能かつ適切な専門家、コンサルタントの選定

実際に現地で援助を実施するのは、派遣された専門家やコンサルタントである。

援助が成功裏に実施されるかどうかは、現地で作業を実施する専門家やコンサルタント等の個人の能力に依存するところが大きい。

従って、有能でかつ、その案件の実施に対して最も適切な専門家やコンサルタントを選定することは、実施段階における成功を大きく左右する。

(6) 専門家、コンサルタントが能力を最大限に発揮できる体制の確立

いかに有能で、かつ適切な専門家やコンサルタントが選定されようとも、彼らが能力を最大限に発揮できる環境がなければ、案件を成功裏に実施することは難しい。

そこで、専門家やコンサルタントが能力を最大限に発揮できる体制の確立が重要となる。

(7) 適切な機材の選定

効果的な援助の第一条件は、実施された援助成果物が援助終了後も被援助国で活用され、価値（成果物）を持続的に生み出すことである。

この第一条件の実現を妨げる大きな要因として、機材が持続的に運用できないという点があげられる。機材が稼働しないため、被援助国側で成果物が生みだせなくなってしまうのである。

機材の選定は、効果的な援助の実現に対して極めて大きなインパクトを与える。機材選定上のポイントは、次の2点である。

- ・被援助国のニーズと環境に合致した機材の選定
- ・被援助国側でメンテナンス可能な機材の選定

二点目は、機材の選定段階において、事前に被援助国側でメンテナンス可能な機材かどうかを見極め、メンテナンス可能な機材を供与していこうとするものである。

機材の運用性を確保するには、機材を供与した後、メンテナンス援助を繰り返すという方策もある。しかし、この方策を採用すると、年ごとにメンテナンスに要する援助コストが増大し、援助全体の効率が低下することになる。

従って、援助全体の効率性を確保し、かつ効果的な援助を実現するには、事前に機材のメンテナンス可能性を判断し、メンテナンス可能な機材を供与することが重要となる。

(8) 評価結果の実施計画策定、審査活動等の各種活動へのフィードバック

評価によって、日本側、被援助国側双方の援助遂行上における問題点が洗い出される。

その問題点を実施策定等の活動にフィードバックすることにより、それらの活動内容が見直し改善される。

これは、Plan → Do → See のマネジメントサイクルを確立することであり、また自律的に援助効果を高めるしくみを確立することである。

(9) 事業運営上の基盤を組織的に整備する

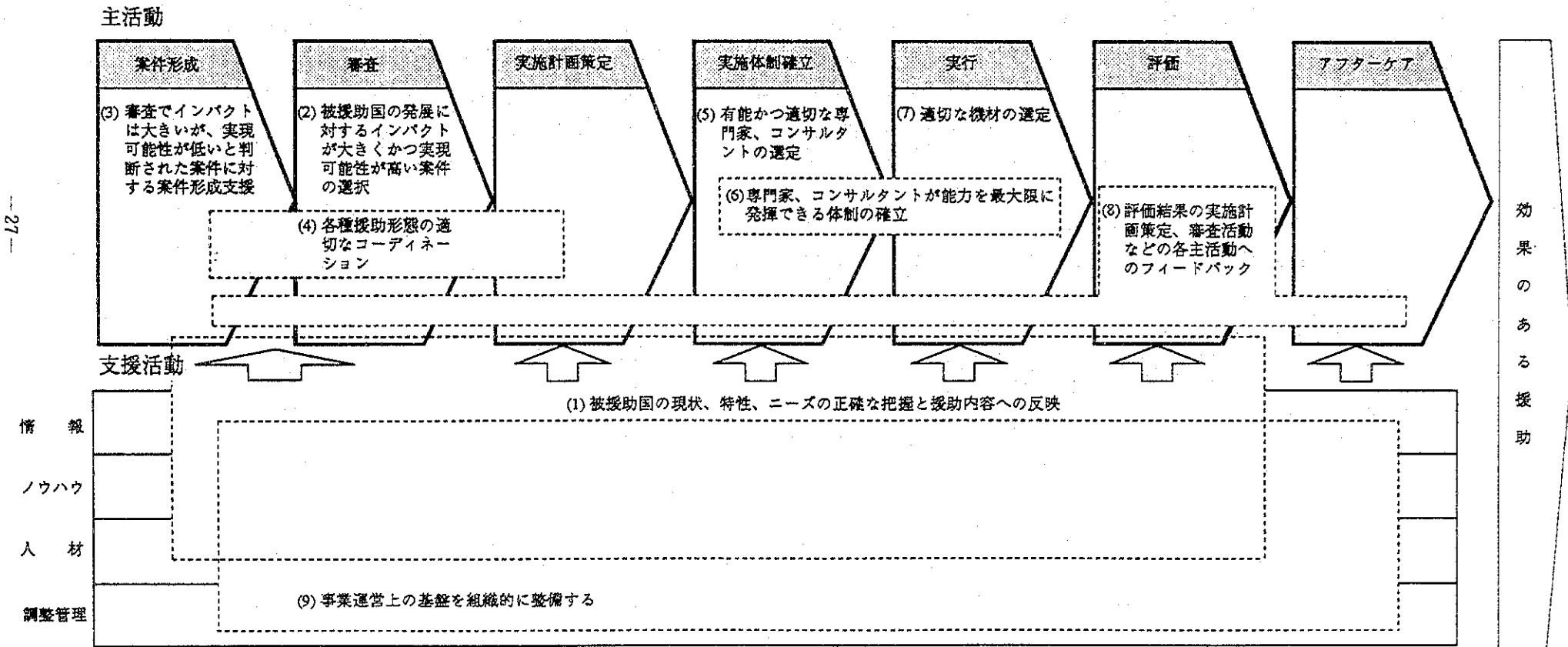
価値連鎖分析の考え方で述べるように、審査、実施計画策定等の各活動が十分な価値（効果）を生み出すには、インフラが JICA 全体として体系的に整備されていなければならない。

現在も、個人単位にさまざまな情報等は整備されている。今後は、これらを組織全体として統合していくことが必要である。

なぜならば、個々が持つ価値を統合することにより生みだされる相乗効果という新たな価値の創造がなければ、これまでに述べた 8 項目の課題を実現することは、不可能だからである。

前頁までに説明されたように下図に示した項目は、JICAのあるべき姿実現の上で重要であり、かつ現状において改善の余地があると認められるものである。これらは下記の特徴を持つ。

1. 従来は、JICAの主たる機能とされず部分的な充実に留まっていたもの（審査、案件形成）
2. JICAが外部の資源を用いるため十分な管理が及んでいなかったもの（専門家、コンサルタント、機材）
3. 主活動相互間や主活動と支援活動の連携が必要なもの、および支援活動全体の組織的な整備（四角の破線で囲んだ項目）



4. あるべき姿

JICAの使命を実現するには、JICAが最終的にどのような姿にならなければならないのか。この問に対する答えをJICAのあるべき姿として示す。これはまた、使命実現のための課題が実現された時のJICAの姿である。このあるべき姿により全役職員がJICAの最終ゴールを共有できる。最終ゴールを全役職員が共有することは、変革を行なう上で極めて重要なことである。なぜなら変革に向けてのさまざまな活動が、最終ゴールを見ながら実施されることにより、全体としての整合性が確保されるからである。これにより最終ゴール（あるべき姿）が実現される確実度が飛躍的に向上する。なお、あるべき姿は以下の3方向から多面的に描く。

(1) 価値連鎖分析によるあるべき姿

本調査では、価値連鎖分析という手法を用いJICAのあるべき姿を描いた。その結果を価値連鎖分析によるあるべき姿の頁で示す。この図では、効果的な援助を実現するために、JICAが果たさなければならない機能と、その機能を果たすために必要となる経営資源（情報、ノウハウ、人材）を示す。

なお、次頁で示す価値連鎖分析の考え方は、このあるべき姿を作成する上での基本的な考え方であり、かつ本調査の根底をなす考え方であるので十分理解していただきたい。

(2) 情報体系概念図

情報は、JICA（援助）にとって極めて重要な資源である。

この情報という資源は、体系的に整備されて始めて有効活用することができる。

有効活用とは、情報の持つ価値を援助内容に転化し、結果として援助の質を向上させることである。

そこで我々は、JICAが蓄積すべき情報と、蓄積されたそれらの情報が、JICA全体としてどう体系化されるべきかを分析した。その結果を、情報体系概念図として、価値連鎖分析によるあるべき姿の次に示す。

これは、情報によって表現したJICAのあるべき姿であり、今後の情報整備、情報システム化の青写真となるものである。

(3) 機能情報マトリックス

価値連鎖分析によるあるべき姿で示した機能と、情報体系概念図で示した情報は、適切に組み合わせられることにより最大の価値を生み出す。また、十分な価値を生み出すには機能間が情報が適切に流れることが必要である。

そこで、JICAの使命を実現する上で遂行しなければならない主要な機能と情報をマトリックス化し、その中で情報と機能の間のあるべき連結関係と主要な情報の流れを示す。

4.1 価値連鎖分析の考え方

JICAの援助活動を分析する手法として、事業体が行なうすべての活動と、それら活動間の相互関係を体系的に検討することに適した価値連鎖分析という手法を用いた。この価値連鎖分析の基本的な考え方は、以下の2点である。

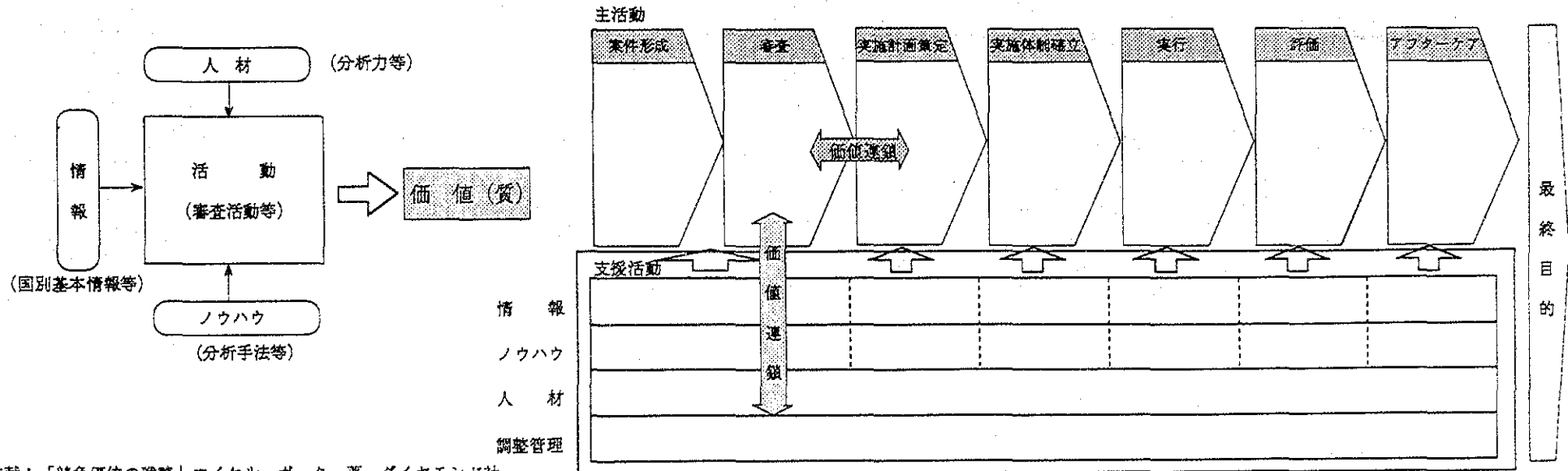
- (1) 各活動が生み出す価値(質)を高めるには、インフラが整備されなければならない。
各活動生み出す価値(質)を高めるには、それらの活動のインプットとなる基礎的な3つの資源が整備・蓄積されていなければならない。これらの資源が整備されていなくとも、活動を行なうことはできる。しかし十分な価値は生み出すことができない。基礎的な3つの資源とは以下の3項目である。

- ・情報(国別基本情報等)
- ・ノウハウ(分析手法等)
- ・人材(分析力等)

これらの資源は逆に実際に活動を行なうことにより整備・蓄積される部分もある。
そこで、これらの資源を整備・蓄積する上で重要な活動(機能)は外部化せず、事業体自身が実施しなければならない。

さらにもう1つ重要なインフラがある。それは、最終目的実現に向け事業体全体の活動を総合調整する調整管理である。価値連鎖分析では、以上の情報・ノウハウ・人材・調整管理を支援活動と呼び、最終目的実現のための直接的な行動である主活動と対比される。

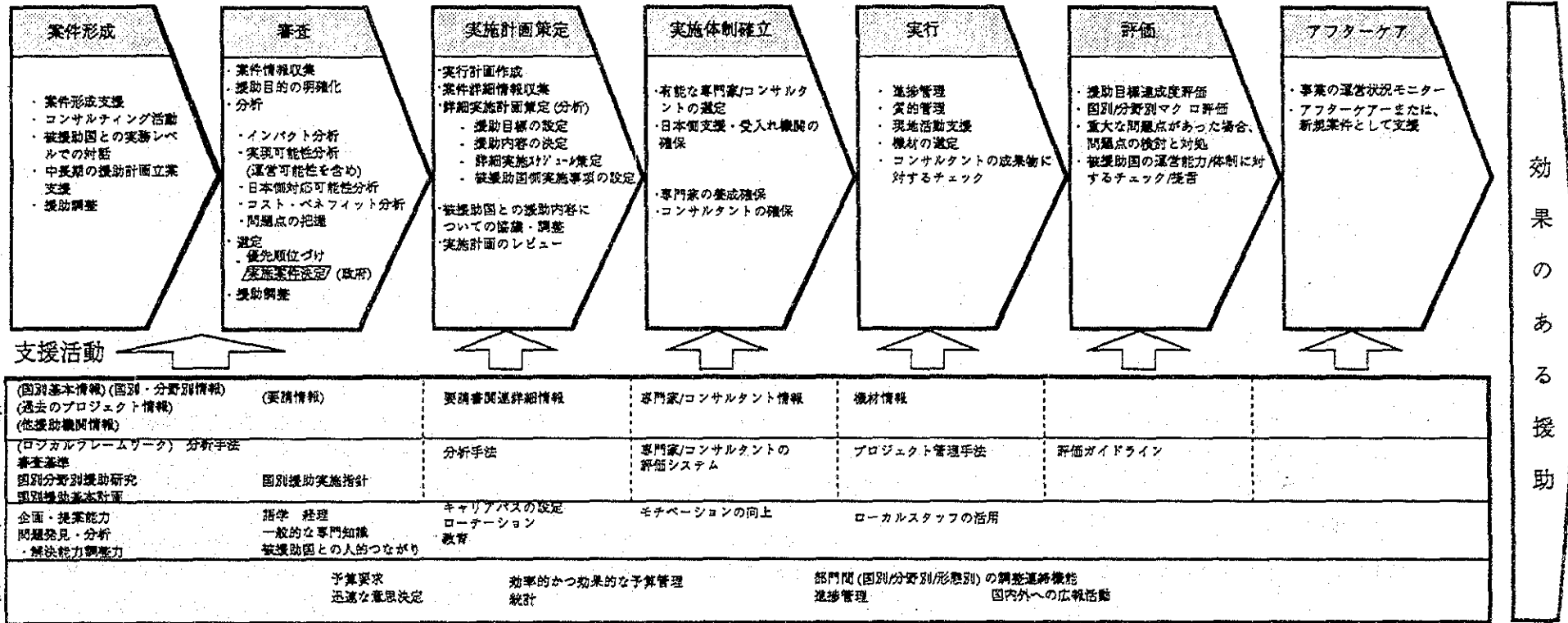
- (2) 各活動が生み出す価値が、相互に連鎖されることにより最終目的は実現される。
個々の活動は、最終的な目的を実現するための手段として実行される。個々の活動は、それ自体を行なうことが目的なのではない。個々の活動はあくまで最終目的を実現するための手段である。
そして、個々の活動が相互に価値を連鎖しあい、全体として有機的に連携することにより、最終目的が実現できる。



4.2 価値連鎖分析によるJICAのあるべき姿

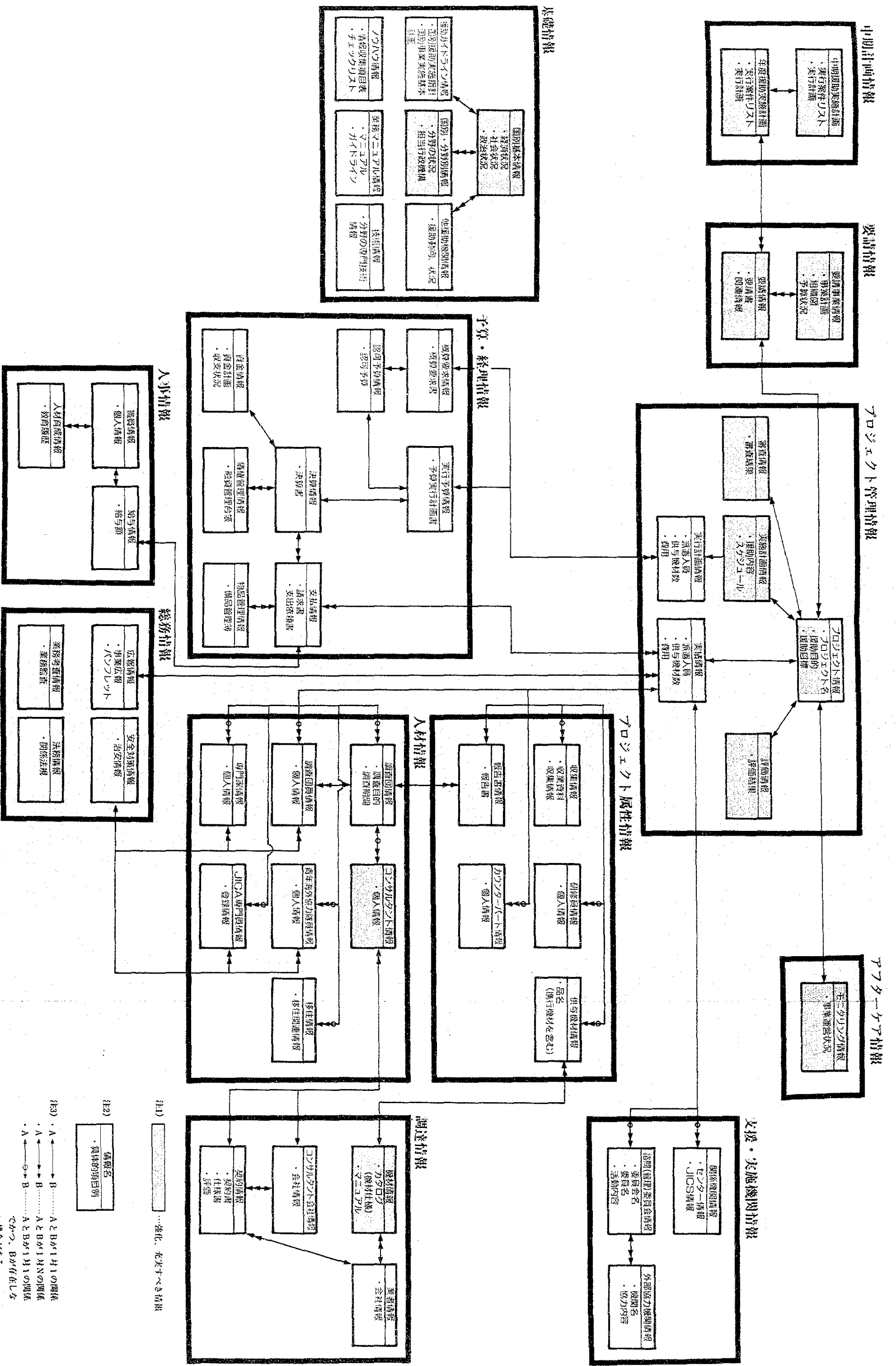
下記の図は、JICAが援助の効果を最大限に高めるために必要とされる活動を図示したものである。すなわち、主活動において、列挙された各業務は、使命を達成するために重点的に強化してゆくべき業務である。また、支援活動においては、必須情報を整備し、ノウハウの充実・強化、人材の強化のための各種方策が実行され、調整管理の各機能が有機的に作用する事が求められる。当然これらの諸活動が相互に有機的に連携する事によって効果のある援助が達成される。そもそも、事業体における各構成員が行なう活動は、それぞれが個別に付加価値を生み出すのみでは十分ではなく、個々の成果は事業体の目標達成のために、結集されることが必要である。すなわち、直接的に事業目的達成のために行なわれる主活動においては、上流から下流へと諸活動が有機的に連鎖してゆくことが必要である。つまり、各活動によって生み出される付加価値が次の工程で、その付加価値を継承し、増大させてゆかねばならない。また、主活動を支える支援活動が主活動と有機的に連鎖してゆくことが、より多くの付加価値、つまり最終の目的を達成することにつながる。

主活動



注) ()・・・全活動を支援する。

4.3 情報体系概念図



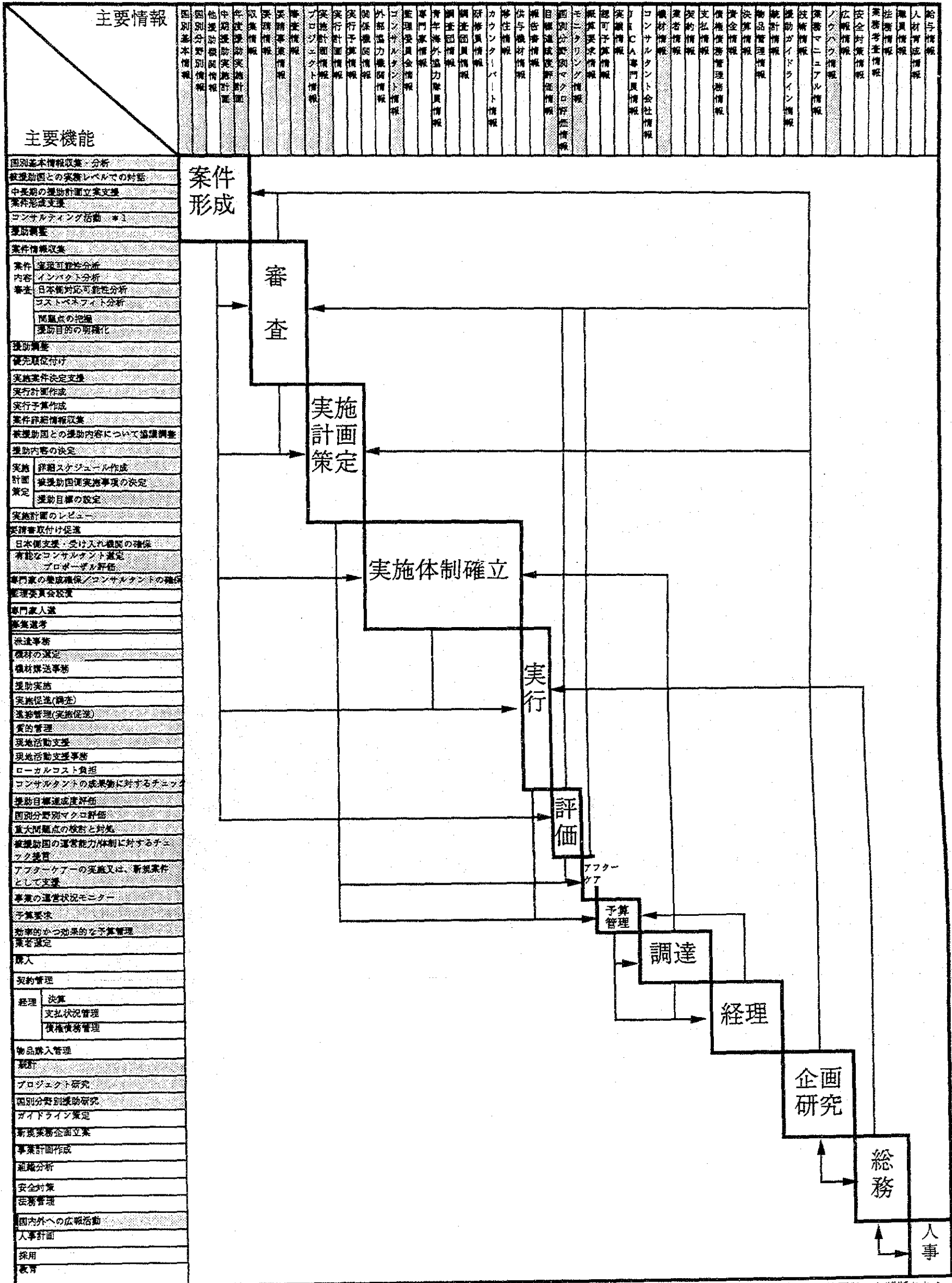
注1) ...強化, 充実すべき情報

注2) 情報名
具体的な項目例

注3) A ← B AとBが1月1日の関係
A ↔ B AとBが1月1日の関係
A → B AとBが1月1日の関係
A → B AとBが存在しない場合がある。

4.4 機能情報マトリックス

案件形成、審査等それぞれの活動において、果たすべき機能および、その機能により生成される情報を、マトリックス化し示す。また、それぞれの活動の価値を向上させるためには、価値連鎖分析において示されたように、各活動が有機的に連携することが必要である。そのための媒体として各活動を結ぶ重要な情報の流れおよび、業務遂行上必須となる情報の流れを矢印線で示す。なお、今後JICAにおいて特に強化すべき機能および、情報を網かけにより示す。

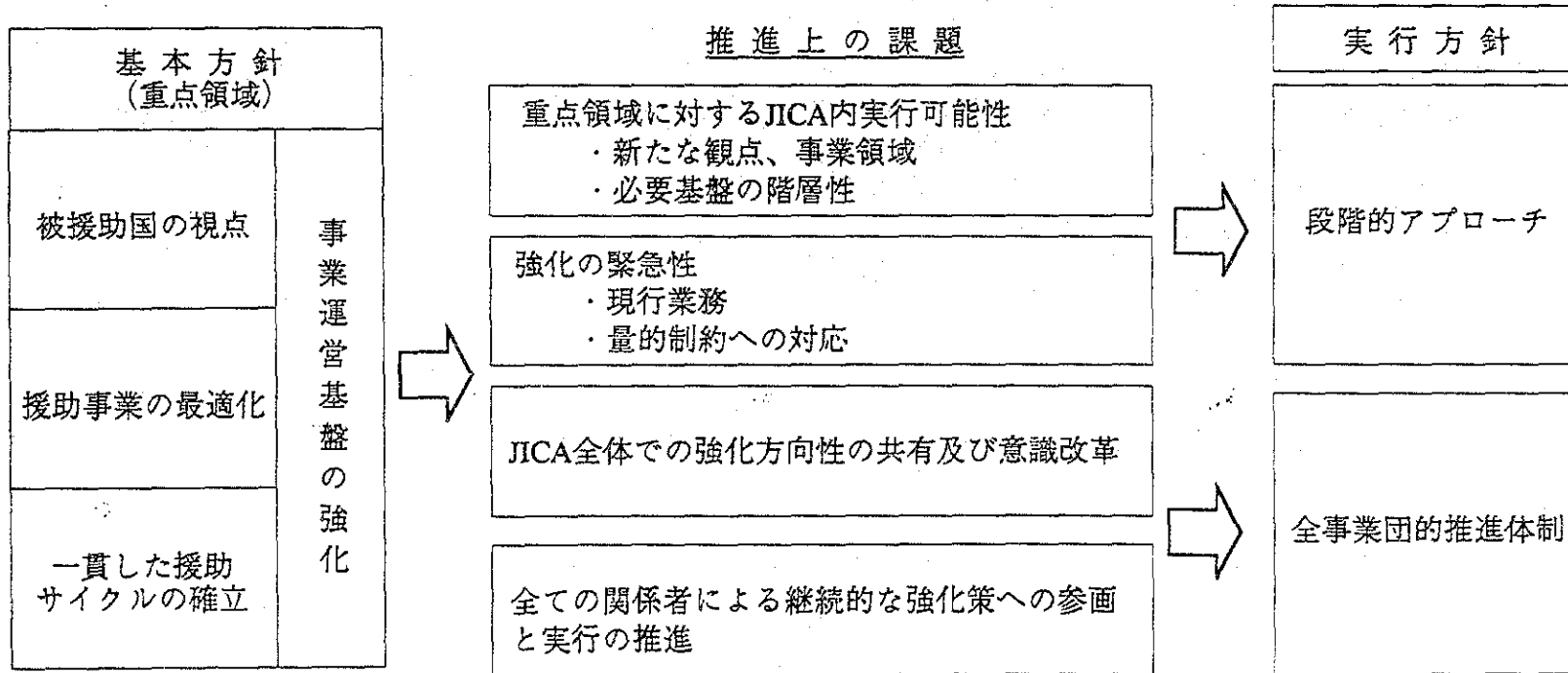


*1 審査段階に於て、重要性は高いが、現状では実施困難、と判断された案件に対する、コンサルティング活動。

III. あるべき姿実現のための実行方針

1. 実行方針

基本方針として設定された強化重点領域は、現在のJICAにとって価値観に迄及ぶ変化を求める内容と考えられる。このため、一連の強化策が確実に実行され、成果を確保するための方法論について慎重な検討が必要である。この結果、個々の重点領域に対応して強化の緊急性と共に実行可能性を考慮した”段階的アプローチ”及び事業団全体での方向性の共有と意識改革を確保し、変化により影響を受ける全ての関係者の参画により継続的な強化を実現するための”全事業団的推進体制”の二点を実行方針として定め、各論の実行計画策定の原則とする。



2. 段階的アプローチ

今調査の主目標は、JICAの援助事業の効率的な実施および質の向上であり、この目標達成のために、情報システム整備と業務体制の整備を直接の目的としている。

本調査の基本方針において主として中長期的視点に立って効果の高い援助実施のために実現していくべき経営課題は何かを概観した。そして次に、援助サイクルの流れとしての主活動における主要機能とそのために必要な支援機能を整理しこれを援助の効果を高めるためのあるべき姿とした。

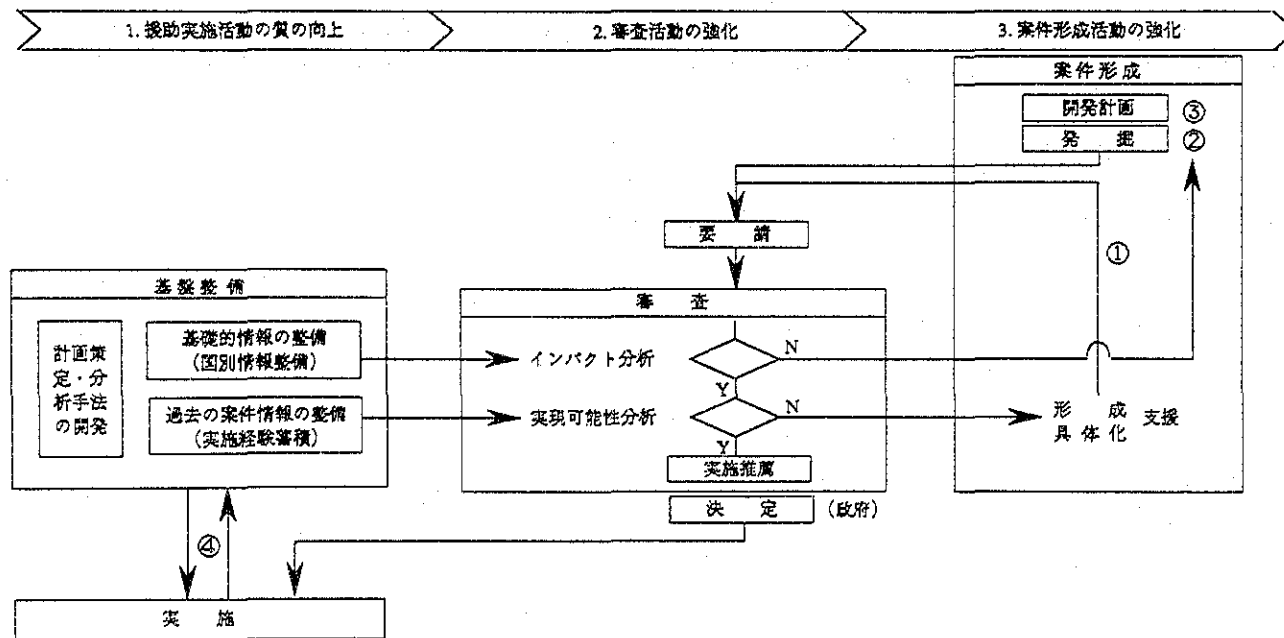
援助サイクル上、案件形成という上流における質を確保することが、取りも直さず援助の効果を最大限に引き出すための前提となる。いくら実施段階を充実したとしても、途上国の自立支援にとって効果の低い案件しか形成されないのでは、援助全体の効果は上がらない。また、審査の段階においても、形成された案件の実施可能性や期待効果という観点からチェックされ、案件形成の段階で見落とされていた点が補完されるか、もしくは不適格とされた案件は、実施に移されず次年度以降での再度の検討が求められる。このように実施に至るまでの上流の段階で、援助効果を最大にするための努力が十分にはらわれ、初めて実施の段階で万全を期す意義がある。実施の前の段階で何らかの瑕疵が存在する場合、実施の段階でそれを補正することは難しく、また、補正するにしても限界がある。

しかしながら、援助サイクルの上流の機能を果たすためには、そのために必要な情報、経験、技法が要求される。特に次頁に示すように審査の質を高めるには、援助効果の判定基準となるべき国別の基礎的情報や実現可能性の判定基準となるべき過去の援助案件の情報が必要であり、また、それらを有効に駆使し、審査していく技法の確立が必要である。さらに、審査段階での分析結果として不備が指摘された内容に応じて案件形成の支援能力を高める必要がある。すなわちJICAの実施経験の蓄積から導かれるところの実現可能性分析で不備が指摘された場合は、途上国の計画を尊重した上で案件内容の具体化の支援が求められる(図中①のサイクル)。一方、国別情報の充実により強化されることでの途上国の自立発展に対するインパクトの判定で不十分と見なされた場合は途上国の自主性を損なわない範囲で案件の発掘過程(同②)あるいは開発計画自体の策定(同③)段階への支援を行なう必要がある。そして、実施に移された案件の実施過程において今後の課題が分析され、更に次の案件の審査及び案件形成に反映することによって完成度が高められていくものである。(図中④の双方向の矢印)

現在のJICAの業務範囲は、既に形成された案件を実施していくという段階に業務の比重が置かれており、JICAの職員のなかにもそれで事足りりとする風潮すらある。また、前記のように援助の上流部分の充実を図るための努力が、JICAの内部でも必要であり、今後の課題であると自覚はしていても上流を一挙に充実していけるだけの余裕がないのが現状である。

事実、予算額の増加、案件数の増加にも拘わらず人員数はほぼ横這い状態であり、JICAの業務は多忙を極めていとされる環境において、現行の業務を行いながら、質の向上をいかに目指すかは実行計画立案に際し、考慮すべき点である。

段階的アプローチによる一貫した援助サイクルの確立



また、実施段階においても、今後国の内外での日本の開発援助への関心の高まりに対する対応として、政府機関への報告、情報の開示を正確かつ迅速に行っていく必要がある。そして、援助についての国民の理解を得るための広報活動の充実とそのために必要な情報の整備は必要である。その意味において実施過程における情報面での一層の強化も課題である。このように実施段階における質の向上のための対応と援助サイクルの上流部分への強化のためのステップとして実施段階における、効率化が、まず第一に行わなければならない。

このように、JICA の現状に照らし緊急性のみでなく実行可能性をも考慮した実行計画の策定を行うことが必要である。特に情報面及び援助に関する技術の開発の充実度を考慮し、以下のフェーズ区分により実行していくことを提言する。

[フェーズ1：実施活動の質的向上]

実施は援助の具現化のための活動であり、援助案件の発掘・形成及び審査の過程を経て確認された援助案件の効果を最大限に引き出すための直接的な工程である。ここでは、援助サイクル上で実施活動の各機能の位置づけを明らかにし、この遂行に不可欠な情報の整備と共に、量的な対応力の向上を優先させた実行計画案を提言する。

JICA が実施した案件の情報と経験の蓄積は、援助の質の向上に資する JICA 固有の強味である。しかし、業務の多忙さと互いに独立性の強い業務分担がこの強味を個人や部門内に留めさせてきた。現行業務の負荷軽減により経験蓄積とその活用への時間を創る。これと同時に体系的な情報整備を行うことによって国別を中心とする情報および経験の共有化を支援することに最も高い緊急性が見出される。

一方、援助実施の過程で種々の問題が発生し、対応が必要となってくる。直接的にはアフターケア機能の充実により事後的に対応することが可能なものもある。しかし、長期的に援助サイクルを把握すると、こういった問題を分析・蓄積することが今後の援助案件形成、審査のための判断基準として重要な情報となる。そして実施した案件の内容と位置付け更に評価・アフターケアにおける情報の整備は今後、当該途上国・地域における援助ニーズ把握のための有用な情報源となる。

したがって、現在 JICA において重要な比重を占める実施活動を確実なものとするには、それ自体が第一義的な意味を持つと共に、そこにおいて蓄積される情報及び経験は案件形成、審査をより完全な形で行なうために不可欠なものである。実行可能性を考えると、JICA にとって実施段階での強化・充実が次の段階へ進むに際しての前提となる。そして、かなりの比重を占める実施段階での効率化により業務負荷を削減し、案件形成、審査の充実のために実施から案件形成支援、審査に経験者を投入していける。ここにフェーズ2および3への着手以前の期間としてフェーズ1を設定する理由がある。

[フェーズ2：審査活動の強化]

審査活動は、要請された援助案件が被援助国にとって裨益効果が大きいかな否か、また、事業成果を持続的に発揮しているかな否かの判断をすることである。そのために論理的に確立された審査手法と、期待される裨益効果が発現するかどうかを判断するために十分な国別・地域別特性を踏まえた援助分野別の情報の蓄積が必要である。

JICA が果たすべき審査機能は、実施の可否を決するというよりむしろ、何が不備であるかを明らかにし、被援助国に対して、より充実した要請を促すものでなくてはならない。このための審査基準確立には、仮説的に設定された基準が研究開発された時点から、実際の案件に試験的に適用を始め、実施の過程において実証的に検証されていくことが必要である。それと共に、実施の過程で収集・分析・蓄積された情報が判断のための支援情報として活用されることにより審査の質が向上される。

[フェーズ3：案件形成活動の強化]

案件形成とは途上国にとって有用な援助事業を形成するものである。その支援のためには、途上国および対象地域の社会・経済の基礎情報と潜在的ニーズの発掘手法、また、それらを論理的に事業化するための手法が必要である。また、情報に関しては、公表されたデータのみでなく、相手国政府の意見を的確に聴取する能力及び援助実施の場における生の情報の収集力と、それらを総合的に分析する技術・能力が求められる。JICA にとって案件形成機能の第一の役割は審査によって不備が明示された点に対する解決策の策定を、被援助国に対して支援することにある。このため審査活動と同様、案件形成のために必要とされる情報の蓄積は、それ自体が時間を要するものだが、必要とされる手法は試験的に適用実施に着手し、結果として実証的に検証されていくことが必要である。

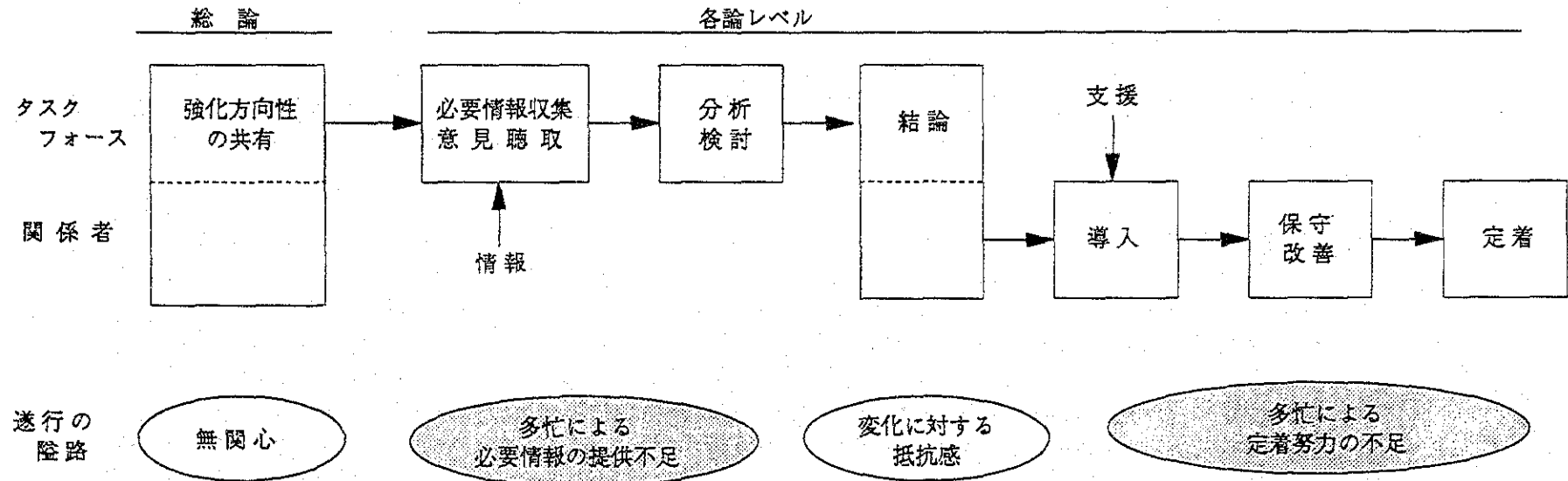
上記3段階のフェーズを経ることによって効果的な援助を全うするために、JICA が備えるべき一貫した援助サイクル上の機能が段階的に整備される。

3. 全JICA推進体制

JICAは既に多くの領域に関して改善努力に着手してきた。しかしその内の重要な改善策が未だ効果をあげるに至っていない。変革の実行に様々な隘路がある事はJICAに限った事ではないが、各事業単位の独立性が強い組織では変革の推進体制が変革の成否を左右する度合いが大きい。JICAにとって全事業団的推進体制の確立は、一方で隘路自体の解消を優先的に着手する段階的アプローチと相俟って各論遂行の前提となるべき課題である。

最も主要な点は、上層管理者がこの推進体制の構築と絶えざる改善を長期に亘り、継続的に過去から未来へと引き継ぐことをコミットメントし、JICAの使命/基本方針を全員に周知徹底すると共に、経営資源の投入を通じて実現を促進することである。

強化策遂行の流れ



JICAでは、これまで、種々の強化策、改善策が検討され、そのために多くの調査が行なわれてきた。しかしながら、必ずしも全てが具現化されていないのが現状である。今後も、JICAの効率推進が行なわれるに際し、隘路が依然として存在し、JICA総体としての質の向上が効率的に図られない可能性がある。今後共想定される例として、以下のような場合があげられる。

- 強化策検討の企画、立案が実施部署とは別で、両者が密な連携なしで遂行され、共通した問題意識がない場合。
- 検討過程において、直接の受益部署或いは関係部署の巻き込みが十分ではなく、それらの部署の意見・要望が反映されていない場合。また、関係部署が自分たちの意見を十分に出しつくしたという意識がない場合。こういった場合、実行可能性そのものに対する不安から実行に移れない場合が多い。
- 最終案として提案されたものが、大きな変化を伴うもの、とりわけ、自己の業務運営に大きな変化が起こると予想される改善案、強化案に対しては心理的抵抗感が大きい。場合によっては提案内容がある程度、合理的にみえても、自己の仕事が根底から変わるような案に対しては具体的な改善内容、特に当事者にとってのメリットがみえない限り当該部署からの賛同を得難い。
- 改善案、強化案が受け入れられても、いざ実行の段階になると当該部署が多忙のため実行に移れない場合もある。実行のための中心となるべき部署の現行業務量の軽減を前提としないと質の向上を求めても、なかなか実行には移れない場合がある。
- 実行の直接の担当部署に対して、複数の部署から強化策、組織改編の提案が整合性なく出てきた場合、当該部署としては優先付けの基準がなく、日常業務に流されて実行に移されない。
- 事業主体の方向性が何をめざすのか不明確な場合、改善案、強化案といっても、個々の案の位置付けがわからず、実行に移すだけの思い切りがつかない。その変化が大きければ大きい程具体的な方向付けがないと抵抗感も大きい。
- 実行に際し、複数の部門間での調整を行わなければならない場合、各部門の個別の都合が前面に出て調整がつかない場合がある。

上記のような隘路を避けるために、全事業团的に、個々のプロジェクトを管理し、推進していく体制が不可欠である。その推進体制において特に重要であるのが、核となる推進機能を備えた組織である。この核となる組織が個々のプロジェクトを推進してゆく際に見失われがちな全体計画における位置付けを常に明確にし、全体の整合性を図り全体の効果を最大化する。

また、この推進母体を創設すること自体が、全事業团に対して統一した思想のもとに強化策を推進する意志の表明となる。この公約なくしては、強化策は、求心力を欠いたままの局所的な対処案の集積でしかなく、そこから得られる効果も部分極大化を目指すものとなり、内部矛盾をきたす恐れすら残される。

今回の調査の過程を通じても個々の援助事業の効果の持続性がいかに重要であるかが再認識された。この事は、今回の調査の主目的である事業の効率化強化策についても同様に重要な点である。今後、JICAの事業効率化の要求が高まるにつれ、各種の強化策が、その緊急性に従って打ち出されてくる可能性がある。しかしながら、強化策を実行していく部門の人数が限られていたり、実行する当該部署の意識、時間的制約、その他の環境上の制約といった前述の隘路が原因で、実行に移されない場合も出てくると想定される。

すなわち、個々の強化策は、ニーズと、それを許容する環境があって初めて、実行に移され効果が発揮されるものである。緊急的な課題であっても単に一過性のものではない、継続性のある効果をもたらす方策が、他の方策との相乗効果をも考慮して実行に移される事が必要である。この意味において、全体の調整機能を強いリーダーシップをもって果たす仕組み作りが必要である。

具体的には、IV章1節4項 推進体制に示す。