

ARV

NO. 022

情報システム基本計画策定調査
報告書
(資料編 I)

平成 3 年 3 月

国際協力事業団

情報
CR5
91-2(2/3)

国際協力事業団

22512

JICA LIBRARY

1091035(4)

22512

現状調査概要	1
外部調査(資料編 I)	5
I. 外部調査概要	7
1. 国内関連機関調査概要	9
2. 海外援助機関調査概要	19
3. 被援助国調査概要	33
II. 海外援助機関調査	51
1. 米国国際開発庁(AID)	53
2. カナダ国際開発庁(CIDA)	65
3. 英国海外開発庁(ODA)	75
4. ドイツ技術協力会社(GTZ)	91
5. スウェーデン国際開発庁(SIDA)	101
6. フランス経済協力中央金庫(CCCE)	109

内部調査(資料編II)

III.内部調査概説.....1

IV.調査結果.....5

- 1.総務部.....9
- 2.人事部.....31
- 3.経理部.....37
- 4.企画部.....67
- 5.調達部.....89
- 6.研修事業部.....101
- 7.派遣事業部.....123
- 8.社会開発調査部.....143
- 9.社会開発協力部.....157
- 10.医療協力部.....171
- 11.農林水産計画調査部.....193
- 12.農業開発協力部.....213
- 13.林業水産開発協力部.....227
- 14.鉱工業計画調査部.....271
- 15.鉱工業開発協力部.....297

- 16.無償資金協力計画調査部.....313
- 17.無償資金協力業務部.....323
- 18.移住事業部.....333
- 19.青年海外協力隊事務局.....341
- 20.国際協力総合研修所.....353
- 21.関東支部.....373
- 22.在外事務所.....381

現 状 調 査 概 要

現状調査の概要

戦略目標（あるべき姿）の設定と、現状からそれを実現する過程の設計に必要な資料の作成を目的として下記内容を調査し、JICA の事業環境の把握に努めた。

- 関連諸組織の概要
- 海外援助機関の現状
- 被援助国における開発援助の現状
- 援助の国際環境
- JICA 自身の諸活動の現状

各調査の内容については、本編作成に際して提言内容の検討の基礎資料として利用した。

また、業務改善を行う際に基礎資料として用いる。

外 部 調 査

1. 外部調査概要

1. 国内関連機関調査概要

1. 国内関連機関調査

ここでは、国内環境にあたる国内関連機関の調査結果についてまとめる。今回の調査では、国内環境として関係省庁、地方自治体、及びODA関連他団体の三者を取り上げた。調査の内容は下記のとおりである。

(1) 調査目的

JICAとしてODA実施の流れの中で調査対象となった機関とどのような協調・協力関係、または役割分担が最も理にかなうものかを見出し、本プロジェクトの最終提案のための考慮要素とする。その為に、それぞれの機関、組織の機能とJICAの事業運営との関係において有益な点に留意した。

(2) 調査対象機関

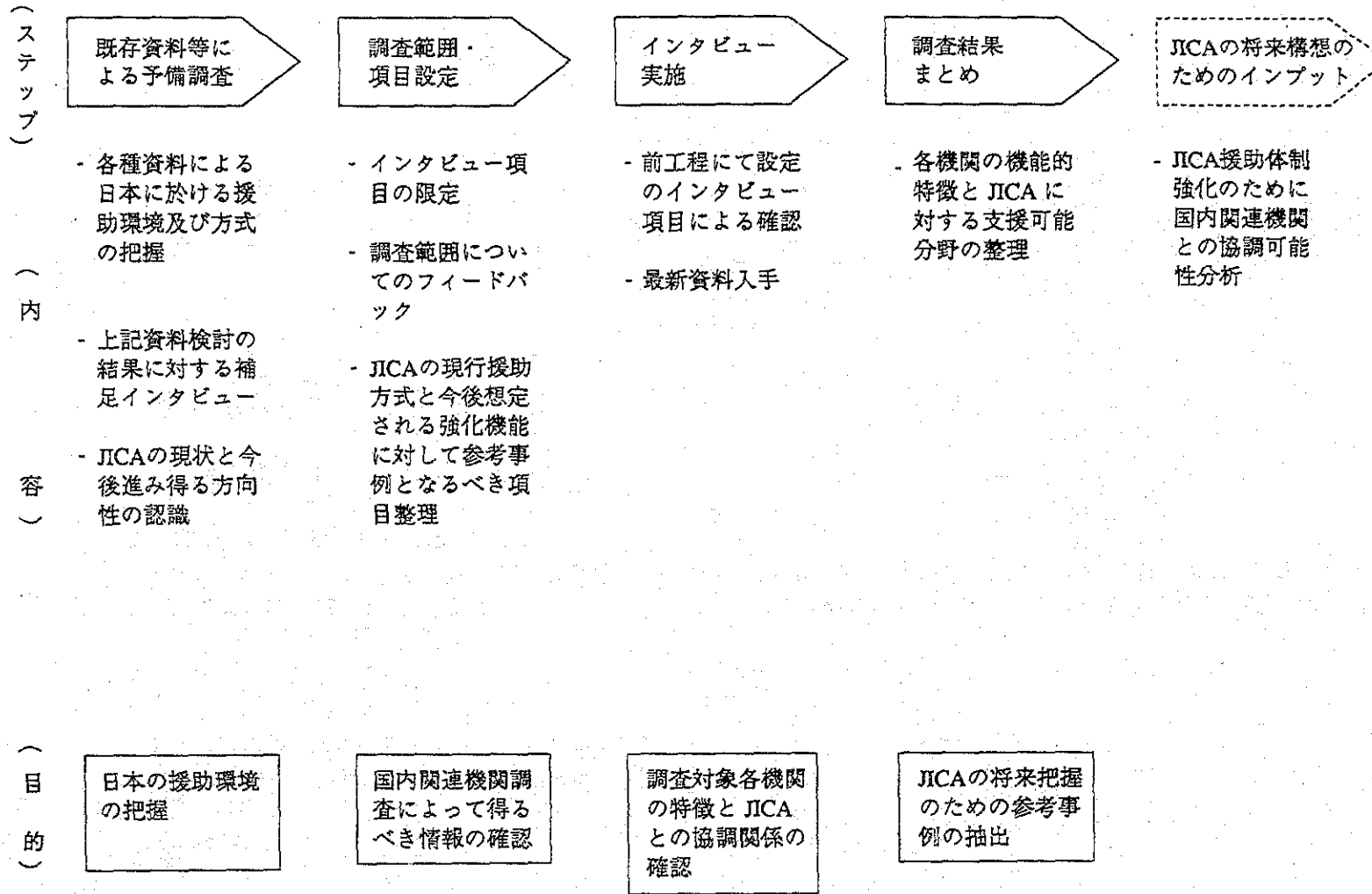
下記の機関を対象として選定した。

関係省庁	:	外務省経済協力局 通産省通商政策局 農水省経済局
地方自治体	:	福岡県 沖縄県
他団体	:	海外経済協力基金 日本貿易振興会 アジア経済研究所 国際開発センター 国際開発高等教育機構

(3) 調査方法

ブライスウオーターハウス東京事務所のコンサルタントにより、各機関におけるJICA関連業務担当者、または本プロジェクトに最も関連が深いと思われる部署に対しインタビュー形式で行った。

国内関連機関調査フロー



(4) 調査結果総括

a. 関係省庁

外務省と共に、通商産業省、農林水産省等関係省庁は、日本国の援助を効果的、効率的に行なうため協力体制を敷いている。特に各省庁固有の専門技術分野においては、多くの影響力を有している。

各関係省庁からは、JICAに対して正確で、時宜を得た情報をより多く提供して欲しい旨の期待がある。関係省庁としても、在外公館等から得られる情報に加え、JICAからも必要な情報を入手し、援助の相乗効果をあげ、より効果的、効率的な援助の一助としたい旨の希望がある。ところが、一部の省庁からは、実際のところは、JICAが、現在どのような情報を持っているのか体系的に把握できない状態にある、との指摘があった。

勿論、被援助国情報等については、各省庁個別の機密事項も含まれていることも予想されるが、日本国として、より良い援助提供のために、JICAが実施機関としてできる情報面での支援機能の強化は、今後の課題として指摘のあった点である。

- 1) 機能 … 援助政策の決定
援助関連予算案の作成
年次要望調査
要請の受付けおよび審査
専門家の紹介
専門技術の統轄・管理

b. 地方自治体

今日、ODAの中で自治体が担える役割として一般的によく言われているのは、研修員の受入れ事業支援がある。現在でも、各地のJICA研修センターは用地提供、研修コース受託実施、研修員受入れ等において各地の自治体の支援が不可欠である。地方の国際化が叫ばれる中、今後も同様のJICA国内事業は、自治体側からの積極的誘致の形で実現してゆく可能性がある。一方で、JICA内部では、研修センター設置だけでは「国際的なイメージ」のみを作り出すだけで終わってしまうのではないかという懸念から、真の地方の国際化についてもっと深く考えかかわるべきだとする声もある。

今回、調査の対象となった福岡県は最も新しく研修センターの受け入れを行なった県であるが、国際交流自体については政策、方針とも具体的にはまだ明確になっておらず、現在なお検討中という状態である。これに対し、沖縄県は研修センターの設置こそ新しいものの、海外移住者を数多く送り出している歴史上の経緯からJICAとの交流も研修員の受け入れには限られていない。

両県とも「地方レベルの国際交流」を重視にしている。福岡県は、国際交流のための財団法人の設立などに見られるように国際化に対する意識は高い。また、開発援助事業に対しても理解はある。しかしながら、研修員受け入れ事業以外でのJICAの援助事業に対しての直接的な関与については、今のところ具体的な動きはない。

一方、沖縄県は、同県出身の移住者がJICAのプロジェクトに関与した例もあり、すでにODAに深い係わりを持つ自治体である。更に将来的にも、多くの被援助国に近い亜熱帯という気候を利用した新しい事業を沖縄に根付かせ、またより有益な援助支援を得られるという点においても援助事業に関して積極的な協力は双方にとって有益であると思われる。また現状でも沖縄県出身の海外移住者ネットワークを持っており、JICAとしてもこれを有効に活かす方法があると思われる。

1) 機能

- … 研修員受入れ事業支援
海外青年協力隊参加者、及び移住者募集支援
専門家の推薦
独自の国際交流関係からの案件発掘

2) JICAとの協力の可能性

- … 姉妹都市、移住などによる草の根レベルの強い交流関係
地域的特色の強い産業（特に農水業）に関する専門技術へのアクセス
郷土産業、事業に対する強い支援意識

c. 他 団 体

公的な機関のみでも幾つかの機関が存在し、現在、主管官庁が異なるため相互に連携が図られていない場合が多い。各機関がそれぞれ特徴を活かし活動を行っており、個別の領域での専門性強化という点ではよいが、どこかでこれらの機関の成果を集約していくことが有益である。特に、情報面においても一部重複しているなど、日本全体の効率性を考えると、もう少し相互の交流があってよいのではと思われる。

有益な指摘として、開発援助は国単位、地域単位で総合的にみていく必要があり、その意味からも個人の力量だけでは不足する点も多く、組織としての対応が必要であるとするものがある。JICAも組織として情報を蓄積し、技術を開発し普及すべきであろうし、外部人材や技術については、有効に活用する方法を考えるべきであるとの指摘もあった。各機関別のインタビューの要点は、以下の通りである。

海外経済協力基金 (OECF)

情報面については、独自に整備していく必要性を感じている。例えば、世銀、IMFおよび各国との協議結果を掌握しているのは、大蔵省だけである。また、アフリカなど情報が入手し難い諸国については、世銀のレポート位しかなく、構造調整の際など、世銀の意見に基づいて結論を出したとしても、結果についての責任を問われるのはOECFであるというジレンマがある。事実、世銀の見解が必ずしも正しいとは言いきれず、理想的には独自の情報整備、分析力の強化に対する願望は高い。1987年頃、在外事務所の業務量が増加していった頃があり、限られた人数で対応していくには、ロジ業務は極力減らしていかなければならなかった。ロジ業務はOECFのミッションの受入れ程度に限定し、権限委譲も進めている。また、現地で上級のローカルスタッフを採用したりしている。

情報システムの整備面では、現在、本部での事務処理をコンピュータ処理する段階までは終わっている。今後のテーマとして、OA機器を含めネットワーク化を図りたいという希望もある。また、国別情報は、内部的にも蓄積してきているが、今後アフリカの諸国、東欧を対象としていくことを考えると、効率面からも外部のデータ利用を考えていく必要があるという内部の意見もある。

日本貿易振興会 (JETRO)

JETRO は、その名の通り我が国の貿易の振興を目的としており、経済協力の側面としては、途上国からの輸入促進に関する事業が該当する。従来の輸入対策という概念を発展させた貿易開発部が所掌して途上国の輸出振興への助成事業を進め、輸出振興機関の人材育成や、日本での市場開拓のための専門家派遣も手掛けている。

情報システム化の現状としては、貿易を中心とする経済統計等については早くから手掛けてきた。昭和56年から3年間かけて開発した情報データベース "JETROACE" は広く一般にも開放され、年2回の定期更新に加え、JETRO の77の在外拠点から集められた情報により適宜、最新の情報に置き換えられている。しかし、かつての日本の輸出振興の名残りもあり、相対的に先進国を中心とした情報に重きが置かれている。業務系のシステムについては、まだ計画の域を出ず、経理処理についても在外と国内の処理は独立した形で行なわれている。システム関連の人材は、情報システム室、EDPセンターを含めて10名強にとどまり、20～30名の外部人材の支援を受けている。

アジア経済研究所 (アジア研)

発展途上国の経済に関する基礎的研究を中心に行なっているアジア研は、昭和35年設立の長い歴史を持ち、資料蓄積についても1968年以後の世界貿易統計を保有し、蔵書も25万冊を超えている。

業務範囲については、基礎研究中心の体制は変わらないが、通産省の委託による援助関連のテーマ別研究や1990年10月より開発スクールを発足し、途上国開発のための人材育成にも着手している。

情報システム化については、前述の統計に関するオンライン検索体制は確立したものであり、研究者用の PC についても約100台が備えられている。電算機の機種選定についても海外との研究情報の交換が多いという点から、共通性の高いものを導入するといった先進性はあるが、中長期の計画の下に進められたシステム化ではなかったため、蔵書管理の機械化等の未着手な部分も多い。平成元年に青写真とも言うべき基本計画の策定を開始し、アジア研としての情報システム化を推進しようとしている途上にある。

国際開発高等教育機構 (FASID)

援助の専門家の育成のために設立された機関であり、教育の面で JICA と交流がある。人材育成に関し JICA のそれは、傾向としてゼネラリストの養成に重きを置いており、専門家の養成を重視する他機関と異なっている。JICA の場合、留学等で援助に関するコースにいた人材も増えており、新しい技法を適用したり、モデルプロジェクトを行なっていく素地は??ているはずである。その指摘もあった。

国際開発センター (IDC)

援助との関わり方としては、コンサルタントと同様の位置づけとなり、その規模も中心となる研究者は20数名という少人数の組織ではあるが、援助関係の人材養成、援助関係調査における広い経験を蓄積している。

単独で情報システム化を推進する財政的な規模にも至らないが、援助関係諸機関との情報交換の上では活用される素地を有する機関である。

2. 海外援助機関調査概要

海外援助機関調査

外部環境調査の一環として実施した海外関連諸機関調査についての内容は以下の通りである。

(1) 調査目的

海外援助機関を調査することにより、より良い援助実施の成功要因を抽出し、本プロジェクトの最終提案のための考慮要素とする。

(2) 調査対象機関名

UNDP	国連開発計画	DTI	英国貿易産業省
IBRD	世界銀行	GTZ	ドイツ技術協力会社
OECD(DAC)	経済協力開発機構（開発援助委員会）	KfW	ドイツ復興金融公庫
USAID	米国国際開発庁	DEG	ドイツ経済協力会社
CIDA	カナダ国際開発庁	SIDA	スウェーデン国際開発庁
ODA	英国海外開発庁	CCCE	フランス経済協力中央金庫

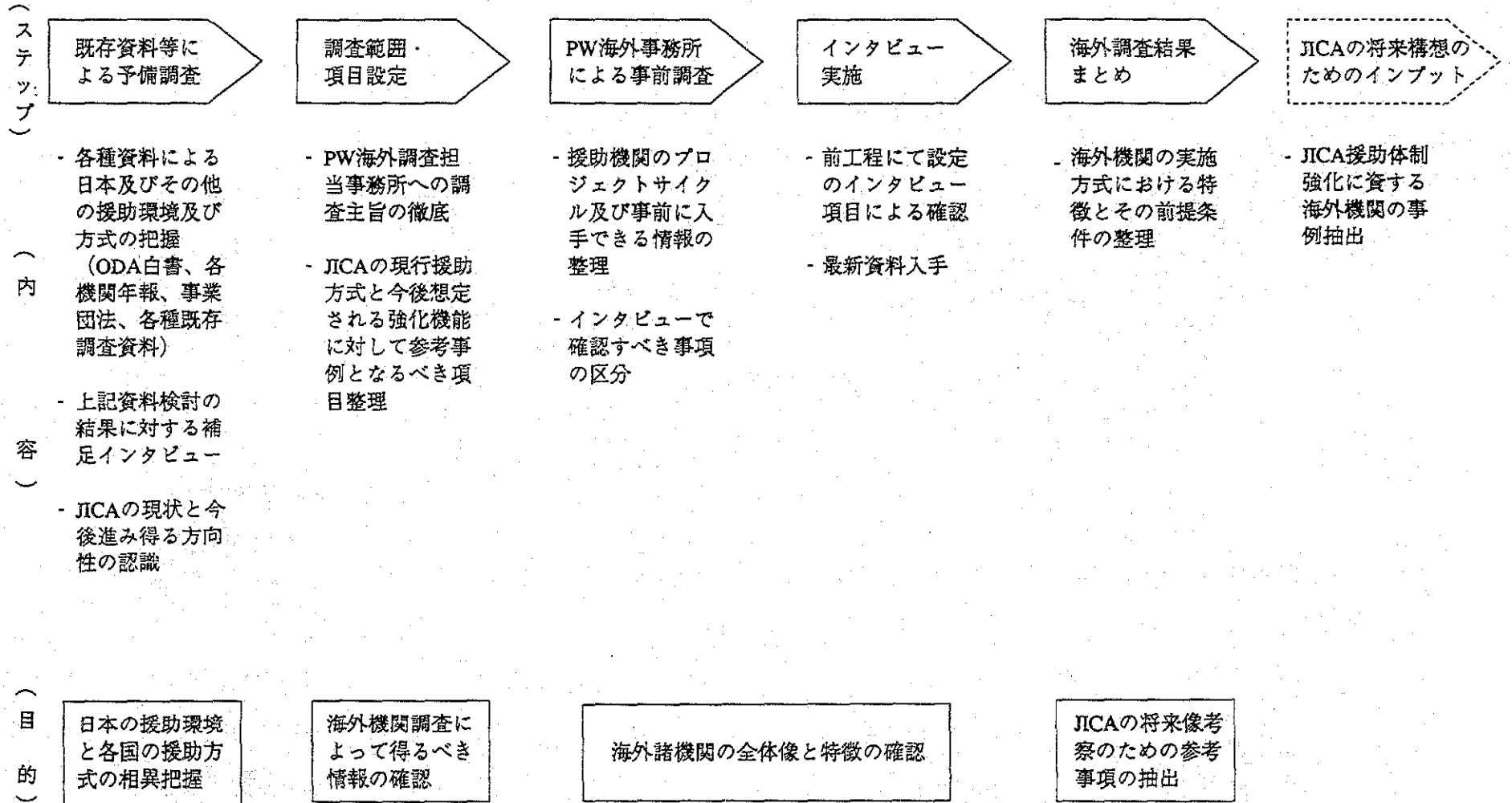
(3) 調査方法

現地調査拠点：調査対象機関本部所在地プライスウォーターハウス事務所

米 国	ワシントン事務所
カナダ	トロント、モントリオール各事務所
英 国	ロンドン事務所
ド イ ツ	フランクフルト事務所
スウェーデン	ストックホルム事務所
フランス	パリ事務所

尚、北米大陸分については ワシントン事務所、欧州分については ロンドン事務所の開発援助に豊富な経験を有するコンサルタントが調査の統括を行った。また、日本からは、プライスウォーターハウス東京事務所コンサルタント各1名及び JICA 側プロジェクトチームメンバーから各1名が同行した。

海外援助機関調査フロー



(4) 調査結果総括

国内で入手可能な既存のレポートなどによる事前調査の後、実地での調査に際しては、以下の点に留意した。

- 1) 対象国の開発援助の基本方針の再確認と対象機関の役割
- 2) 組織及び援助体制
- 3) 実施プロセス
- 4) 情報管理体制

a. 援助国

[基本方針]

各国とも程度の差はあれ、外交政策を反映する形で開発援助を位置付け国別に優先付けを行っている。中でも、米国のように外交政策・安全保障の観点をも強く採り入れている国、フランス、英国のようにかつての植民地、共通の言語圏、連邦加盟国といった歴史的・政治的要因を重要視している国もある。また、援助の目的を憲章（カナダ）、議会決議（スウェーデン）の形で決定し、明確に目的を意思表示している国もある。

[援助体制]

一般的に外務省の管理下にあるが、各国援助機関は、日本の場合と異なり、いずれも開発庁に相当する機関が存在し、国務大臣が選任されている。

米国（USAID）、カナダ（CIDA）、英国（ODA）、スウェーデン（SIDA）のように、開発庁自体が実施機関となっている国と、ドイツのように、経済協力省（BMZ）のもとに、実施機関として技術協力会社（GTZ）と復興金融公庫（KfW）を置いている国とに分類されるが、援助体制は一元化されているとあってよい。しかし、フランスのように、実施機関として経済協力中央金庫（CCCE）、産業経済技術協力協会（ACTIM）等が存在するものの協力開発省、外務省、海外県・海外領土省等が分野、形態によって直接関与するといった複雑な実施体制を敷いており、一元的に管轄する省庁が存在しない場合もある。

日本と似た体制をとっているドイツも、技術協力（GTZ）と資金協力（KfW）で独自の機関が存在するものの、監督官庁として経済協力省（BMZ）があり、政治的な要素を踏まえた外交政策レベルでの基本方針の決定を行なっている。但し、

実際の国別援助計画策定時に、経済協力省が調整に入らない場合などは実施機関双方に混乱が起こる結果となる。英国（ODA）、カナダ（CIDA）、スウェーデン（SIDA）の場合は、各援助機関は専任の大臣がいるものの、外務省の外局的な位置付けにあるとみてよいが、かなり、独立した権限を与えられている。

フランスの場合は、前述したとおり複雑な体制をとっている。更に以前は、協力開発省が外務と対等のレベルにあり権限争いが多かったようであるが、現在では協力開発省が下位におかれて、国の援助方針を一本化しようという試みがなされた。但し、実施機関は仏語圏アフリカを主として担当する経済協力中央金庫（CCCE）とそれ以外を担当する経済協力省に分れている。更に産業経済技術協力協会（ACTIM）、援助協力資金（FAC）のように開発プロジェクトに対する贈与、その他被援助国関連企業等への出資を行うために協力開発省に設置される基金が存在し、この他、途上国の民間セクターへの投資については、CCCEの子会社であるPROPARCOが担当するなど、国、分野、援助形態により複雑に担当が分れている。

ドイツのGTZを除き、今回調査対象となった機関はいずれも地域部とセクター別の組織を持っており、在外事務所が地域部と連絡をとり合うという構図が一般的である。またGTZにおいても徐々に国別の観点が採り入れられており、試験的に国別援助計画が整備され始めている。

在外事務所については、米国（USAID）のようにかなりの程度まで在外事務所に包括的な権限が与えられている場合は例外的であり、基本的には本部の権限がむしろ強い。但し、案件発掘、実施過程でのフォローについては、在外事務所が本部と連絡をとりながらもかなりイニシアティブを持っている機関（SIDA、CCCE）もある。

但し、いずれの場合も外部のコンサルタント企業を多用している場合が多い。英国の場合、地域事務所は5ヶ所のみで、英国及び、現地のコンサルタントを使う。また、スウェーデンのSIDAの場合も本部からの派遣職員その他、コンサルタント、ボランティアを擁している。ドイツのGTZの場合も、本部のコンサルタントを中心とした人材データベースを基に外部コンサルタントを多く使っている。

【 情報管理 】

米国のUSAIDは、CDIE (Center for Development Information and Evaluation) という独自の情報システムセンターを持っている。情報は外部のIMF、世界銀行、FAO、OECD、国連、米国CIA、その他、各国の開発援助に限定されないデータをも広く購入しUSAIDのスタッフにオンラインベースで提供している。援助プロジェクトの個別のデータについては、DIS (Development Information System) というシステムがあり、USAIDのプロジェクト、関連プロジェクト、研究、技術情報を含んでいる。これらのデータベースはカナダのIDRCによって開発されたMINISISと呼ばれるソフトウェアをベースに

構築され、USAIDの資料管理部署(DIHF)によってデータのメンテナンスが行われている。DISには、1974年以降の9,000件に亘るプロジェクトが記録されている。また、MicroDISと呼ばれる在外事務所のドキュメント管理用のソフトウェアパッケージを提供し、実施に至らなかった案件のF/Sなどが在外レベルで保有され、現地の案件発掘などに利用可能とされる。

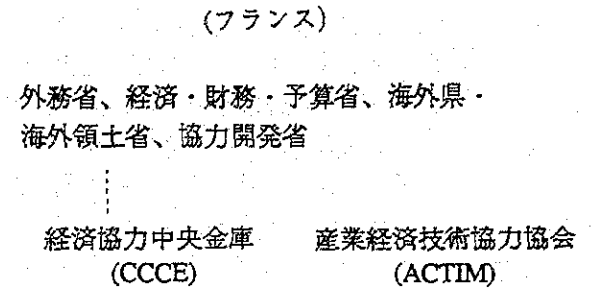
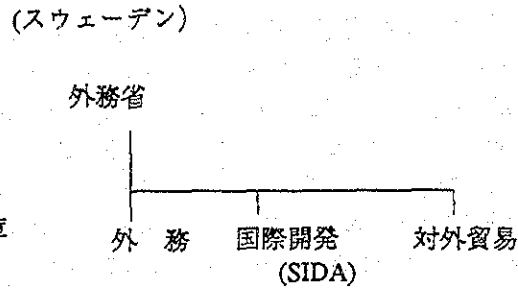
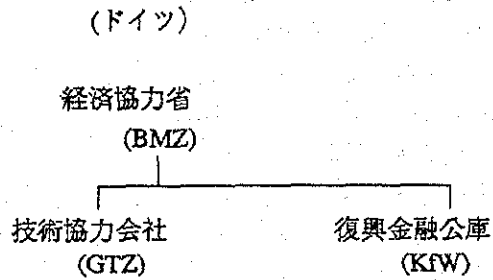
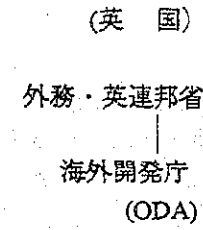
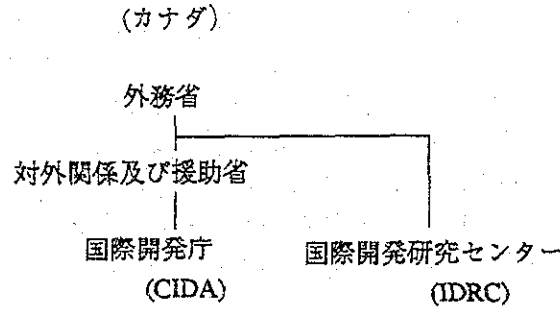
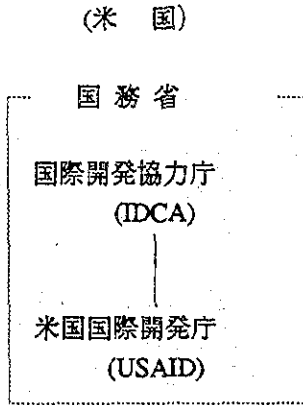
カナダ(CIDA)は、AIDISと呼ばれるプロジェクト、財務、契約用のシステムを持っており、特にプロジェクトモジュールについては、プロジェクト概要、達成目標、社会経済上の影響などのほか、NGO等が実施したプロジェクトに関する効果などについての情報をも含んでいる。これは1989年に完成したLANを通じてほぼ全職員に対してオンラインの検索を可能にしており、また電子メール機能によって職員、部門間の情報伝達を促進している。プロジェクトの結果評価や原因分析については別にCorporate Memory Systemに蓄積する形をとっているが、実施に至らなかった案件については情報の蓄積や分析は行っていない。これは未だに政治的な案件選定が色濃く残る実務上CIDAとしては必要性が少ないためと言われる。更に、各部門は独自に固有のシステムを開発してきたため、全体の互換性を確保するための基準策定が急がれている。

今回対象の欧州の援助機関の中では英国がコンピュータ・システム、情報管理体制とも最も進んでいる。基本的にあらゆる情報が本部の地域部を中心に集まる体制になっており、収集されたデータは統計、情報管理の専門家20人を擁する統計部が処理し、各部署が必要な時に提供できるようにしている。

また、ドイツのGTZの場合も過去のプロジェクトに関するデータベース化を行っている。情報管理の専門部署の統合化が2年前に行われ、GTZの過去15年間のデータのコンピュータ処理化が進行中である。現在までに開発されたデータベースは以下の6種である。1)書籍、報告書など 2)人材データ(含専門家) 3)機関データ 4)プロジェクトデータ 5)ワークショップ/会議データ 6)国別基礎データ(経済、社会、文化、物価など) プロジェクト情報は種々の項目によって検索できるようになっている。また、現在登録されている2,500のプロジェクトについては評価についても入力されている。情報そのものの入手は地域別、セクター別の専門家が被援助国を頻りに訪れ収集している。将来的には、海外の41の事務所と電子メールあるいは、ディスクで情報の交換を行う予定である。

一方、フランスは各国の在外支部が独立採算性を取り入れ、本部で決算を集中管理しており、そのためのシステムを開発中であるが、種々の問題を抱えたままである。

各国援助体制概要



b. 国際機関の援助

国連開発計画（UNDP）及び世銀（IBRD）共通の第一の特徴は、非政治性及び客観的公平性の確保の必要性である。二国間援助供与の各国が少なからず外交政策上の重点国を援助対象としても重視するのに対し、純粋に各国の経済状況に応じた援助を行わなくてはならない。

[基本方針]

UNDP、IBRD共に国別援助計画（Country Programme）を策定し、各国に対する援助の内容を決定しているが、その担当分野の違いが計画策定に差を生んでいる。

UNDPは技術援助を無償で行なうため先ず援助額を各国の人口、1人あたりGNP等による事業計画指標（Indicative Planning Figure: IPF）として定め、国別援助計画は途上国政府、UNDPの駐在代表及びUNの実施機関の三者（Tri-Party）により検討作成される。UNDP側も当該国もしくはその地域の駐在事務所であるため、現地の意志が強く反映され易い仕組みとなっている。一方IBRDは融資が援助の手段であるため、マクロ経済指標等に基づく経済調査（Country Economic Report）及びセクター研究（Sector Work）の資料を重視し現地政府も参画はするが、経済的合理性が優先されたIBRD本部主導の計画となる。

[援助体制]

UNDPはその主体を現地に置く。約4,500名の職員の内、約3,000名が113の在外事務所に配置され7万ドル以下のプロジェクトの承認権も駐在代表に与えられている。プロジェクトの評価等も計画同様の三者レビューとして行なわれる。IBRDは主体はワシントン本部にある。現地調査が必要な場合は、その都度ミッションを派遣する方式をとり、50の在外事務所は情報伝達機能以上の権限は無い。

[情報システム]

現地主体の運営形態のUNDPでは予算管理が本部の情報処理の主業務であり、実施促進の判断情報などを作成している。在外事務所では国別援助計画の参考情報として、当該国に対するあらゆる機関のプロジェクト情報を提供する開発協力分析システム（Development Cooperation Analysis System）が装備されているが、プロジェクト管理に関してはプログラム・プロジェクト管理システム（Program Project Management System）をまだ開発中で、多くの職員を事務作業に従事させている現状である。ネットワークについては途上国の通信インフラの制約上40事務所は電子メールを接続しているが、過半の事務所とはフロッピーディスクを送付する形にとどまっている。

IBRDはその分析のほとんどをワシントンで行うため、ほぼ全職員が電子メールで相互に通信できる環境を作り、各端末から途上国情報（World Debt Table）等の必要な情報や旅程計算ソフト（Travel System）等のアプリケーションに接続できる構造になっている。（All in 1）しかし出力帳票の標準化やその帳票の必要性に関しては検討が必要と言われ、現在でも標準的出力型式（Standard Report）とされるものだけで400種がある。

(5) 課題についての考察

前述した海外機関の概要から JICA にとっても今後検討対象となる課題は以下の通り要約される。

[援助体制]

援助体制はほとんどの国で一元化されている。ドイツは経済協力省が主管庁であるが、実施機関が技術協力 (GTZ) と資金協力 (KfW) とに分れているため、援助計画が明確でない場合は実施段階においてプロジェクトの優先付け等で、混乱が起こる事がある。両実施機関から経済協力省に援助方針及び実施段階において関係省庁などとの調整に際してリーダーシップが求められている。フランスの場合も、外務省と経済協力省とが同レベルにあった時代には対立がみられた為、経済協力省を外務省より劣位に置く事で一本化しようとした。但し、現在でも複数の省庁、機関が並立的に存在し、一元的に援助全体を管轄する機関がない。複数の省庁、援助機関が存在する場合、統一步調をとるための基盤の確立が重要と思われる。

[国別援助計画]

被援助国に対する長期的な視野がないと各プロジェクトの位置付けに対する判断基準があいまいになり、あくまでプロジェクト単位の短期的判断になりがちである。その意味で、各国共、プロジェクトの記録・評価を重視し、データベース化している。そしてそれらの情報をフィードバックしながら事後評価及び新規案件選定に利用している。又、主に在外事務所を通じた日常的な活動の中で現地の状況を把握する体制をとり、これは同時に被援助国に対する援助国側からの情報伝達の窓口としての機能も果たしている。

援助提供国にも国策としての基本方針、また予算・技術面での制約があるため、自国が提供できる援助形態、分野等を明示し、できる事とできないことを明確にしておく必要がある。USAID は現地事務所が作成している二国間援助政策の企画・立案の具体化のための国別開発戦略書 (CDSS) がこの機能を果たしている。こういった情報なくしては、援助要請を出す側も、期待できる分野が特定できず重要案件を要請し難くなる危険性がある。

[案件要請]

援助計画に基づいて、援助国と被援助国が協議、政策対話を行う事によってプロジェクトの発掘が行なわれる場合が多い。イギリスは、被援助国の重要度によって対話者のレベルを変えてはいるが、年次協議及びそれに続くミッションの派遣等を通じて案件発掘・形成が行なわれる。その過程で作成される調査資料が十分なものであれば、短期間のうちに実施に移せるよう考慮している。ドイツも同様に、被援助国の実質的な関与を重視しており特に要請を必要としない。

カナダの場合は、相手国政府に対し、カナダの援助方針を説明する事により、実質的に相手国政府がカナダの基本方針にあった要請を出すように非公式にリードをしている。確かに、現地政府との接触が過度に自国の方針や都合のよいプロジェクトを強制する場合もあると考えられるが、重要なのは実質的に被援助国の状況・事情を理解していく姿勢であり、単に待ちの姿勢では熟度の高い案件の確保が困難になる。

途上国には、東南アジア等の諸国のように援助受入れ体制のしっかりしている国だけでなく、案件発掘をする余裕も余りなく、自らの援助担当のみでは量的にも能力的にも対応できない諸国も多くある。前述のように、先進国側の考えを積極的に示すことによって途上国側の能力不足を補うのが一般的だが、スウェーデンはドナーへのレポートなどの事務処理から開放することにより途上国の自発性を促す方法をとっている。

[国別研究]

国別研究といっても範囲は広く、経済・社会構造の文化・宗教・民族等それぞれの分野で継続的な研究が必要とされるものが多く、一国の一機関のみで対応するのは大きな負荷となる。国の内外を問わず、既存の研究成果については広くこれを取り入れる体制が多く見られる。海外の実施機関は独自に基礎研究を行うよりも大学などの研究機関で共同研究を行いそれらを利用している。但し、こういった基礎研究を含め援助に関する出版物は、一元的に援助機関で管理される方向にある。

[在外事務所]

基本的に、在外事務所の機能としてプロジェクト案件発掘・形成及び実施管理の重要拠点と位置付けられている。USAIDのように、現地事務所はかなり権限委譲された極端な例は別としても、本部主導型の体制でも在外と本部との密接な情報交換があることも忘れてはならない点である。在外事務所の機能は、援助機関によって異なるが、被援助国に関する有用な情報源としての意味は明確である。米国はもとよりスウェーデン（SIDA）のように当該被援助国については、かなりの程度精通しており、相手国政府に対してアドバイザー的役割もできるレベルの人材及びローテーションを組むとともに事務所員は全て外交官としてのステータスを確保することにより一貫した継続的な援助体制を敷いている国もある。

[情報の一元管理]

援助の効果を把握し、国別援助計画を策定してゆく為にも、援助にたずさわる諸機関が共有できる情報を整備していくことは極めて重要である。

前述のごとく、USAIDが内外から集めた豊富な情報を援助担当スタッフに提供しており、英国も情報センターをグラスゴー

に移し、体制を強化している。

事務支援システムによる事務面での省力化のみならず、情報面での整備を各国とも重視し、推進している。但し、自国のみ 或いは、一機関のみで情報を整備することは負担が大きいため、他の機関との協力を期待している。しかしながら、数ヶ国が集まる国際会議形式では、国家間のリーダーシップの問題等が前面に出る結果、マルチ方式による合意は困難な面がある。むしろ個別に二国間の協議に基づき、情報面の協力体制を模索している。ドイツのGTZも国際機関を中心とするデータベースの共同開発に期待していたが遅々として進まず、結局自分たちで開発した方が早いという判断で外部で利用できるデータベースは考慮しながら独自で情報システムを構築しつつある。

3. 被援助国調査概要

被援助国調査

(1) 調査目的

被援助国において、政府側担当機関、及びプロジェクト・サイトを訪問調査する事により、日本の開発援助と被援助国との現状について、被援助国側からのコメントを得、本プロジェクトの最終提案のための考慮要素とする。

(2) 調査対象国

調査の対象は下記の二地域四ヶ国がサンプル調査の対象となった。今回は、JICA 全体をその主要業務のプロセスの流れにしたがって大きな枠組みの中でとらえるという観点に立ち、被援助国における調査は、JICA 全体に与えるインパクトという意味から代表的援助対象国のみを選んだ。

<u>対 象 地 域</u>	<u>対 象 国</u>
ア ジ ア	インドネシア
	マレーシア
	イ ン ド
アフリカ	ケ ニ ア

(3) 調査方法

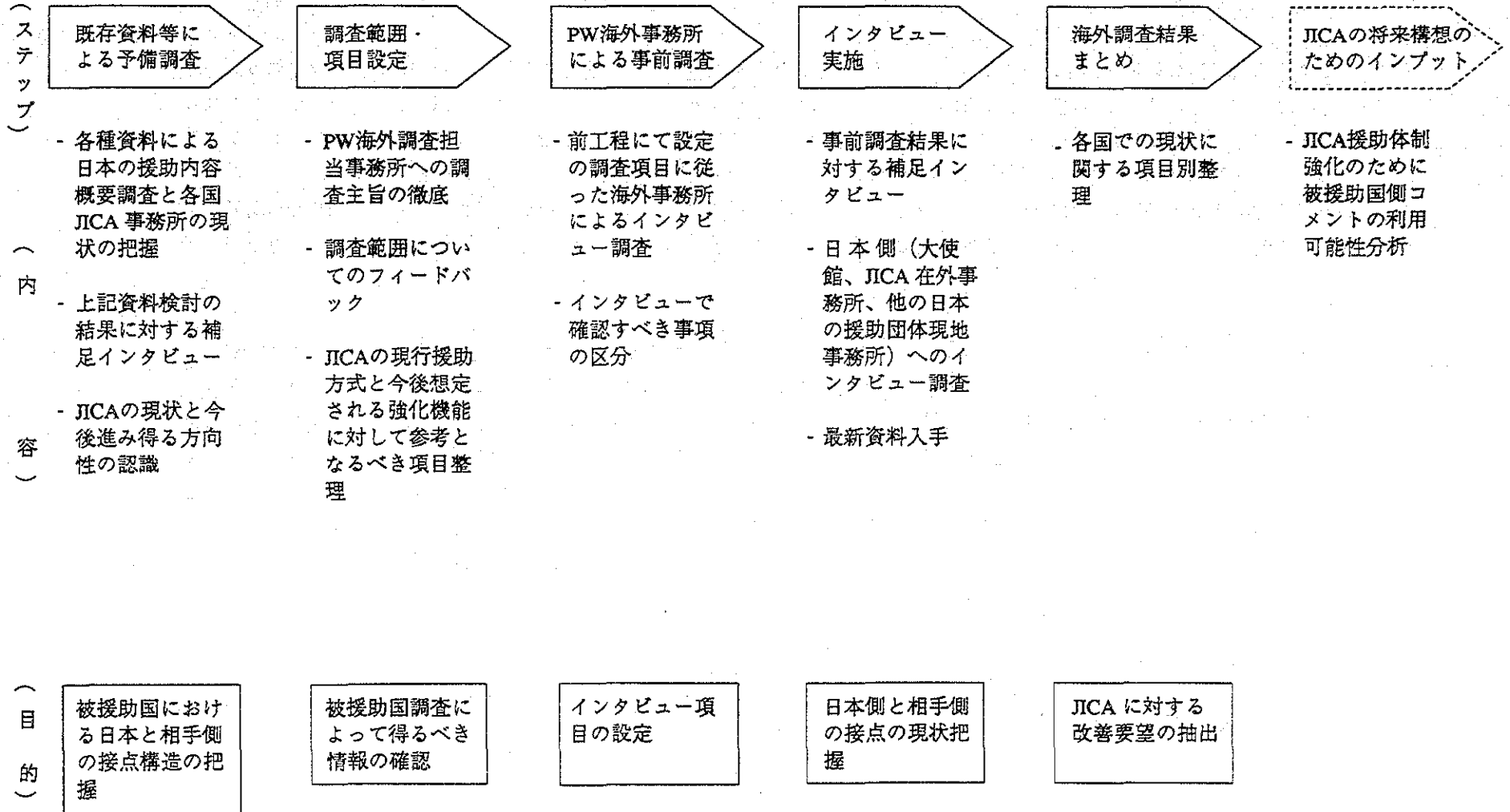
現地調査拠点：調査対象国内プライスウォーターハウス事務所

インドネシア	ジャカルタ事務所
マレーシア	クアラルンプール事務所
インド	ニューデリー事務所
ケニア	ナイロビ事務所

上記各事務所において、担当者各1名が事前にプライスウォーターハウス東京事務所から送付された質問項目に従って調査を行い、かつ日本から、プライスウォーターハウス東京事務所、及び JICA プロジェクト・チーム から各1名が現地へ出張し調査を行った。

各国においては可能な場合には、JICA 援助事業サイトを訪問し、また各政府側援助受入れ窓口にあたる部署の担当官及び各案件を直接管轄する政府機関の責任者に対してもインタビューを行っている。

被援助国調査フロー



(4) 調査結果総括

本項記述の内容は、主に被援助国政府、JICA 在外事務所員、他国援助機関の在外事務所員に対してインタビューを行なった結果である。国別の個別項目については次の項目別インタビュー結果に記述のとおりであるが、以下は今後考慮すべき比較的重要度が高いと思われる示唆についてのまとめである。

[プロジェクト案件と現地要望]

各国とも日本の援助額の重要性に鑑み、日本の援助に対する期待は大きい。しかしながら、主な不満点として聞かれるのは日本と現地側とのコミュニケーションの不足によると思われるものがあった。

例えば、他の援助機関とは年次協議を初め正式な案件要請を提出する前の段階で公式・非公式に意見を交換する場があるが、日本の場合は他国に比べるとそういった機会が少ない。現地政府にとって年次協議や案件要請書が数少ない意志表明の機会であるが、その際にも情報の一方通行的な連絡に留まり日本側が自分達の国をどのように考え、具体的に援助をどのような形で行なってくれるのか議論できない場合が多いという見方がされている。

[援助方法とコミュニケーション]

恒常的な現地における情報交換、意見交換としての年次協議などの二国間の折衝を起点とし、プロジェクト案件の発掘、形成、実施の各段階における各担当レベルでの意見交換。そして、プロジェクトの評価については、今後被援助国をよくしていくためになすべき事項を検討するための基礎的な判断材料とするための評価結果の共有。上記のような流れの中で現地側としては意見を反映させたいとしているが、日本の援助は、いずれの段階においても日本が独自に自分達だけのリソースで行なっているという印象を持っている。日本の援助は双方のコミュニケーションの場で意見交換がされないまま、援助案件が突如決定され、実施の段階でも時には現地の受け入れ環境を考慮しない機械・設備の選定がされると言った認識を持たれている。

確かに上記に関しては、現地政府としても在外事務所への自国民の雇用や自国コンサルタントなどの活用を促したいという思惑はあるにしても、コミュニケーションの場を増やし、日本が援助を行なう際に重要な情報は何かを取捨選択し、行動を起こす際の判断材料とすることは重要である。このことは単に被援助国の意向に流されるということではなく、日本として自ら行う援助の効果発現を確実なものにするために必要な手続きと解される。

DACの統計から見れば、日本の援助はむしろタイド比率が低い。それにもかかわらず未だに日本製品の輸出振興だという批判が途上国側から指摘されるのは、こうしたコミュニケーションの不完全さがもたらす弊害と考えられる。

援助という効果の発現が必ずしも明示的でなく、その判定基準も国際的に確立されているとは言いがたい現状からすると現地側の要望を聞き、必要に応じ当方の判断基準を開示することによって事前の理解を得ておく必要性は日本の援助の金額的な貢献を実りあるものにする上で優先的な課題であるといえる。そのための情報の整備、体制の向上は急務であり、他の先進国では限られた援助予算であってもそれを被援助国側に認知された使途としていくプロセスを意識した体制を作っていると感じられる。

調査項目	インドネシア	マレーシア	インド	ケニア
<p>JICAの援助全般について</p> <p>・被援助国政府の見解</p>	<ul style="list-style-type: none"> -大きな期待を寄せている。 -援助の対象範囲が広いことを評価したい。 -インドネシア政府が負担できない事業に対する支援として評価している。 -案件の実施を通して現地側の参加スタッフの技術向上が期待できる。但し、単発の事業なので恒久的雇用の拡大にはならない。 -日本側とは言葉の問題があり、コミュニケーションがうまく行かない。インドネシアの言語（英語ではなく現地語）や社会、文化についてより深い理解を求めたい。 	<ul style="list-style-type: none"> -マレーシア側の現状（特定の地方の要求、受け入れ機関の状態や能力等）を考慮した案件の形成を行なって欲しい。 -開発政策に関わるものや、グラスルーツでの開発は自力で行なうことが可能であり、海外からの協力は必要ないと感じている。単に技能研修等の施設を設置するだけでなく、研修用機材等の供与までも含めた総合的な協力をJICAに期待している。 	<ul style="list-style-type: none"> -一般に要請に対する返答が遅いため定期的に問い合わせなくてはならない。 -拒否される率が高く、開発計画の上で時間の損失となる。 -インド政府側はJICAの活動をほとんど知らない。 (広報活動が必要) -年間援助総額が要請の多寡に関係なく常に同じレベルである。 -先端技術に関わる援助を期待したい。 -将来の大きな援助を醸成するために、小さな案件を数多く継続的に実施して欲しい。 -受け入れられない案件を早期に指摘し、インド政府が、すみやかに次の要請作成に移れるようにして欲しい。 	<ul style="list-style-type: none"> -JICAの能力は高く評価している。 -援助の分野がケニア政府の優先分野と同じである。
<p>・JICAに期待する援助</p>		<ul style="list-style-type: none"> -マレーシア側の技術向上のために、案件の形成（特に、調査や企画に関して）はマレーシア側参加のもとに、現地で行なうて欲しい。 	<ul style="list-style-type: none"> -インドの産業振興の核となるような施設設立における支援。 -第三国研修センターのインドへの設置。 -日本文化にも触れられる内容の研修コースの設定。 	<ul style="list-style-type: none"> -第三国での学位取得を可能にする、オープン・スカラシップ制度の導入。

調査項目	インドネシア	マレーシア	インド	ケニア
<p>他の援助機関との比較</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 援助の総額、もしくは関心のある分野等について、JICAは明言しない。他国に比べて閉鎖的である。 - 援助政策が不明確だと感じる。 	<ul style="list-style-type: none"> - JICAはマレーシア政府の提出した優先順位にのみ基づいて案件を選択する。他の機関は各案件がもたらす便益の比較を基準に案件を選択している。 - JICAの援助プロジェクトは、マレーシア側での雇用喚起に効果がなく、研修を受けた人にとってキャリアパスになりにくい。 	<ul style="list-style-type: none"> - 他の援助機関は自らのネットワーク、セクター研究、非公式な他機関との調整を通じて、よい案件を発掘している。JICAはこの点に関して強化の必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> - JICAは最も協力的、友好的な機関である。
<p>専門家／職員について</p> <p>専門家／職員に対する評価</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 技術的には優れているが、分野によってはインドネシア国内でも適格者がいる場合がある。JICAはそのようなときでも日本人を使うことに固執する。 - 文化的に近いためか、西欧の援助機関に比べて親しみやすい人が多い。特に現地語を話す専門家がいるのは評価したい。 - JICAの調整員は専門家の語学力に於ける問題をうまく解決している。 	<ul style="list-style-type: none"> - JICA事務所駐在員は、日本人専門家と受け入れ機関または政府側担当官の調整役を務めるべき。 - JICA事務所は駐在員だけではすべての分野をカバーすることは不可能である。特殊な分野で専門知識が必要な場合は、本部から人を派遣すればよい。 - プロジェクトリーダーには専門分野以外にも案件実施に必要とされる業務全般の知識がある人が望ましい。 - カウンターパートは業務を通じてのノウハウ及び技術の向上を期待しているのに対して、日本人専門家にはその意識が 		<ul style="list-style-type: none"> - 技術的には申し分ないが、中には実務経験のない人もいる。 - 滞在期間が短かすぎることもある。 - 語学力が不十分。 - プロジェクト・チームリーダーと調整員の立場と役割上の区別が不明確。 - 日本人チームの人数が多い場合、ケニア人カウンターパートが疎外されることがある。

調査項目	インドネシア	マレーシア	インド	ケニア
<p>・ 専門家/職員 に対する評価 (続き)</p> <p>・ 現地専門家の 採用</p> <p>・ 通常の連絡方 法</p>	<p>- より多くの機会が与えられるべき。現地コンサルタント会社や研究機関との結び付きも弱い。日本人スタッフとインドネシア政府の間のかけ橋として必要である。</p> <p>- JICA側は現地コンサルタント会社に関心をもっていないため、現地コンサルタントが日本人専門家と競合するのに必要な基本的情報を現地側に公開していない。</p> <p>- JICAは現地専門家採用による現地人材活用への可能性に目を向けていない。</p> <p>- 毎日連絡をとっている。</p>	<p>足りないと感じる。</p> <p>- 日本側の新しい技術に関する細かい指導がないため、マレーシア側にはついていけない。</p> <p>- 目下のところJICAのプロジェクトの専門家は全て日本人であり、マレーシア人は皆無である。案件発掘や準備の際に現地コンサルタントや研究者の見解を参考にする制度を検討して欲しい。</p> <p>- JICA側はマレーシアの現地コンサルタントの能力やレベルを過小評価している。</p> <p>- 言語の壁がある。</p> <p>- JICAは外国人に対して閉鎖的である。</p> <p>- JICA職員を事務处理的業務から解放するために、現地職員を採用するべきである。</p>		<p>- ケニアのコンサルタントは競合相手である日本のコンサルタントについて良く知らないため参入が難しい。</p> <p>- JICAの場合、"タイド"援助が多く現地コンサルタントには競合の余地がない。</p> <p>- コンサルタントからの入札が東京で行なわれるため、現地コンサルタントには物理的に参加が不可能である。</p> <p>- 大蔵省のジャパン・デスクが日本大使館を通して連絡している。</p> <p>- 二ヶ国間年次協議。</p> <p>- 各プロジェクト・サイトの調整員や専門家を通して。</p>

調査項目	インドネシア	マレーシア	インド	ケニア
<p>JICAのプロジェクト・サイクル ・案件形成協議</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 全体に時間がかかり過ぎる。主に日本側の官僚的考え方と対応が原因である。 - 日本とインドネシア政府の交渉の際、日本側の代表者は権限を与えられていないため、話し合いが捗らない。 - 日本は無償供与を除き、案件に関する予算計画や経理情報を公開しないため個々の案件に対するローカルコストの予算計画が立てられない。(他国は公開している。) - 理由が明確にされないまま要請が拒否されることがある。 - インドネシアの産業の育成に対する配慮がなされていないという印象を受ける。 	<ul style="list-style-type: none"> - マレーシア側の期待と日本側の案件定義内容が異なったまま、実施に移ってしまったケースがある。 - 日本政府は案件の受け入れ、または拒否を明確にしないため、以降の要請書作成に支障をきたしている。 - 現地のニーズを把握していこうとするならばマレーシア政府との接触のみでなく、現地のその他の機関や、大衆との直接的な接触機会を増やしていった方がよい。 - 要請受け入れが決まった時点でスペックまで既に決定済みである様に見える。 	<ul style="list-style-type: none"> - 対話が少ない。 - 返答が遅い。 	<ul style="list-style-type: none"> - 時間がかかる。 - 要請提出後長期にわたり返答が無い場合がある。(その間に要請案件の内容や優先順位が明確な説明なしに日本側によって変更されたケースがある。) - JICAとケニアのプロジェクト担当官の間で事前協議を十分行ない、現実的でない案件に関して、日本大使館に要請を提出する前に廃案にできるようにしたい。この協議によってケニア側はJICAの興味ある分野や技術ノウハウについて理解することができるようになる。
<p>・調査ミッションについて</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 他国機関に較べ効率的でない。 - 調査団は協議録は必ず作成するが、結果報告書を作成しないことがある。 - 調査レポートには結論が書かれない。特に、事実上F/Sになっていないものがあり、インドネシア側は結果を優先順位付けに用いることができない。 	<ul style="list-style-type: none"> - 調査レポートは案件発掘プロセスで既に協議・決定されたことを正式なものとして記録するためにのみ作成されている。 - 調査レポートは日本語で書かれており、マレーシア側へは内容が知らされない。そのため、現地の期待とは違った目 	<ul style="list-style-type: none"> - インド政府(大蔵省)はJICAの調査ミッションと会ったことがない。 - 調査レポート自体の存在についてよく知らない。少なくとも案件の内容定義または実施に、大きな影響を与える資料としては参照された前例が余り無い。 	<ul style="list-style-type: none"> - JICAの調査団は大変効果的である。 - 調査レポート作成のタイミングはケースによって異なり、非常に有効なものが、素早く作成されたこともある。 - JICAは、調査団の一員としてケニア側の参加を受け入れるべきである。これにより調査

調査項目	インドネシア	マレーシア	インド	ケニア
<p>・調査ミッションについて (続き)</p>	<p>い。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 調査レポートはニーズの発掘ではなく、要請案件実施を正当化するために作られている感もある。 - 調査団は担当の省庁と協議する時間をとらない。日本側にとっては情報不足につながっているはずであり、インドネシア側にとってはコミュニケーション不足につながっている。 - 調査団は短期間しか滞在せず、その結果やコメントは年次協議までインドネシア側には伝えられない。 - 調査団の調査分野選択はインドネシア側各省庁からの要請のあったものに限定されており社会情勢、経済情勢に合致していない。 - 事業計画や指針策定に有用な結果を提示出来る開発調査を期待したい。 	<p>的でプロジェクトが開始される可能性がある。それを現地側で察知することができないまま実施までいってしまうことがあった。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 個別派遣の専門家が案件内容を事前に決定してしまったため、調査団派遣自体が無意味であった場合がある。 - 調査団は情報収集を行なうのみであり、情報交換をしようとしなない場合がある。 - 通常調査団にその分野の専門家が一人しかいないため専門家への依存度が高くなり、その専門家の誤解によりプロジェクトの方向性が変わる可能性がある。 		<p>団の生産性と効率性は低下するが、ケニア側の企画・設計能力の向上に対する支援という意味で有益である。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 他機関での事例から、JICA 側在外事務所を含めた調査団の権限の拡大が必要である。
<p>・実施準備について</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 調査期間が長すぎる。 - 要請受け入れから実施までの期間が長すぎる。 (調査に6~14カ月、受け入れから開始まで数月から数 	<ul style="list-style-type: none"> - 同じ案件に対して複数の調査団が、間隔をあけて訪問する。(調査実施の間隔が一年あいたことがある。) - 他の援助機関は現地政府に駐 	<ul style="list-style-type: none"> - 詳細決定に関する交渉が長引く。 - 本部の方針に沿う範囲内での在外事務所へのより大きい権限の委譲が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> - 官僚的手続き。(JICAの在外事務所の人員不足) - ケニア側作成の要請書の質によって、準備期間が長くなることもある。

調査項目	インドネシア	マレーシア	インド	ケニア
・実施準備について (続き)	<ul style="list-style-type: none"> - 年かかることがある。) - 同じ案件に関して複数の調査団が数回にわたって訪問するため、無駄と重複がある。 - 遅れによりローカルコストの予算がインフレの影響を受け不正確となり、新たな遅れを産む。 - 現地での日本側協議参加者に決定権を与え協議に費やす期間を短縮することが可能。 	<ul style="list-style-type: none"> - 在員を送るなどしてワーキング面でのコンタクトを大切にしている。JICAに対しても、ワーキンググループレベルでのコンタクトを重視してほしい。 - 要請提出から受け入れまで時間がかかりすぎ、案件が時宜を逸するリスクがある。 - 四年計画の案件で、機材と専門家の到着が案件開始後三年目まで遅れた例がある。 	<ul style="list-style-type: none"> - インド側との事前協議を持って欲しい。 	(要請から実施までの最長例) 1982年 6月 -ケニア政府要請 10月 -調査団来訪 1982年 -ケニア政府計画書改訂 1983年10月 -予備調査団来訪 1984年 2月 -基本設計調査団来訪 7月 -最終調査報告書 1985年11月 -協議記録
・導入される機材	<ul style="list-style-type: none"> - 建設資材、供与機材に日本製を押しつけられている。 - 現地の環境、技術レベルに合わないものがある。 - 案件の正式承認前に機材が到着し、不必要な保守コストが発生したケースがある。 	<ul style="list-style-type: none"> - 供与された機材が要望していたものと異なっていたことがあり、また、それに対する説明もなかった。 		
・案件実施	<ul style="list-style-type: none"> - JICAは、現地の会社、機材を使わない。(国家開発の一つの要素である産業振興にそぐわない。) 	<ul style="list-style-type: none"> - 日本のペースでプロジェクトが進行してしまい、マレーシア側から軌道修正の助言が出来なかったため、不成功に終わったケースがある。 		

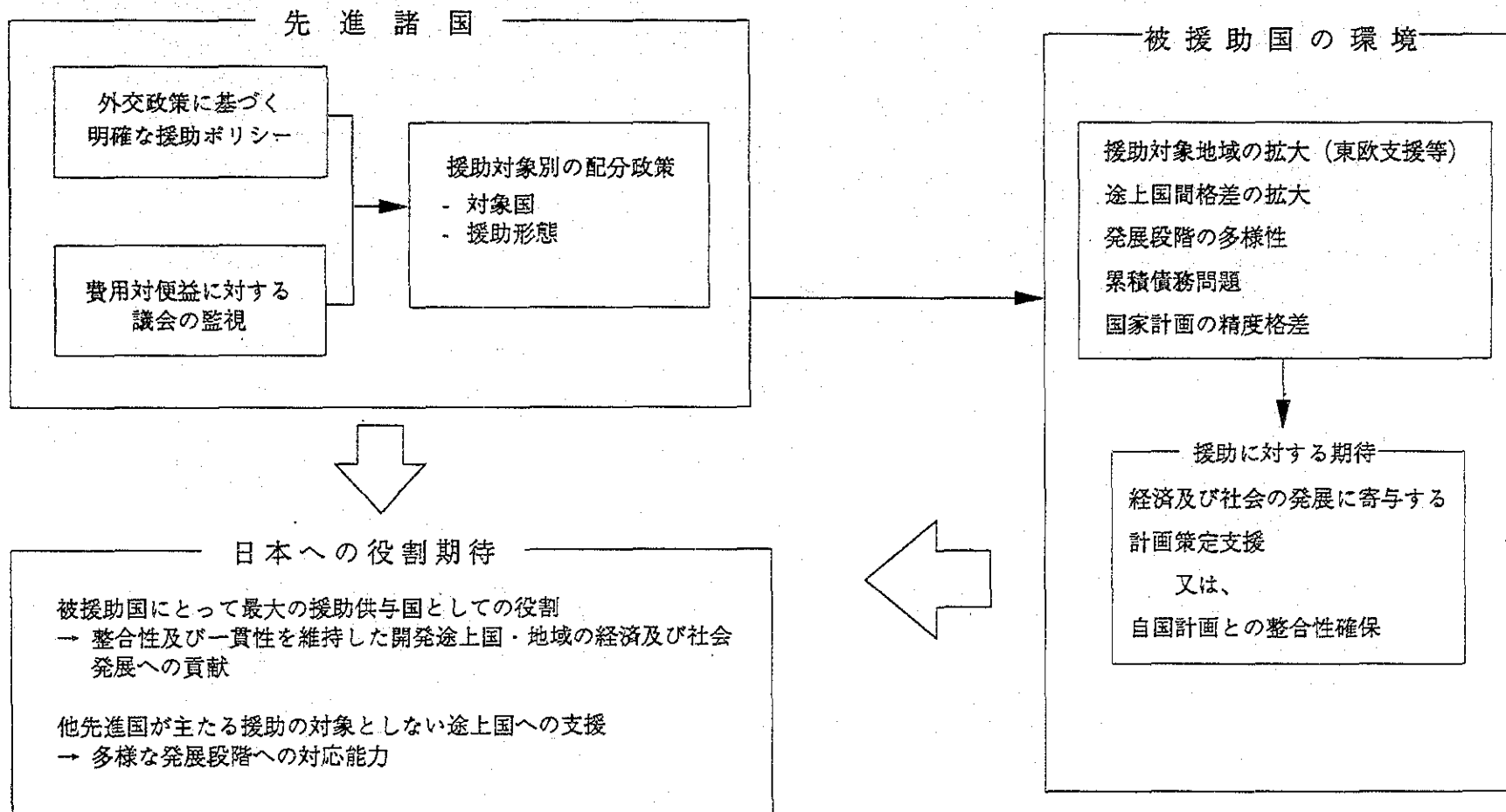
調査項目	インドネシア	マレーシア	インド	ケニア
<p>[実施の遅れについて]</p> <p>被援助国側の理由</p>	<ul style="list-style-type: none"> -財源の不足。(円高による借入金額増大も影響) -体制整備(人事等)の遅れ。 -明確で詳細なプロポーザル作成技術の不足。(日本側の支援を期待) -機材の保守、サービス能力の欠如。(日本側調査団による現地側技術レベル評価によって保守計画策定をしたい。) -官僚的手続き。 	<ul style="list-style-type: none"> -運営経費の削減(日本側の予算超過準備金等の支援に期待) -施設の完成の遅れ。 -事務手続きの遅れ。 -官僚的手続き。 	<ul style="list-style-type: none"> -用地取得の遅れ。 -担当者の異動。 -プロジェクト内容の変更。 -官僚的手続き。 	<ul style="list-style-type: none"> -資源全般の欠如。(綿密な実施計画と予算計画) -財源の欠如。(日本側の運営費支援増加を期待) -スタッフの欠如。 (機材保守における日本側の支援を期待)
<p>JICA側の理由</p>	<ul style="list-style-type: none"> -非効率な調査団派遣。 -柔軟性がなく長期にわたる協議。 -専門家選定等の体制整備による遅れ。(現地側スタッフを積極的採用すればスピードアップが可能) -スケジュールリングの不備。 (機材使用技術講習が機材の到着時に丁度終了し、そのまま作業に入れるようにする等、工程の効率化が必要) 	<ul style="list-style-type: none"> -専門家の質。 -現地環境に対する知識の不足。(現地スタッフの参加機会を増やすことで、現場環境に適したプロジェクトの改良、修正を図る。) -官僚的手続き。 -適切な実施者が見つからない。 	<ul style="list-style-type: none"> -プロジェクト内容の変更。 -官僚的手続き。 	
<p>・評価</p>	<p>-フォローアップ調査からのアフターケアは非常に有効である。(特に、農業)</p>	<p>-JICAの進捗レビューは年次で行なわれているが、問題に対してタイムリーに対応出来ない</p>	<p>-評価の実施にはインド政府側または現地コンサルタントを積極的に受け入れて欲しい。</p>	<p>-JICAの評価は、プロジェクトサイクルの中で独立した工程として確立されていない。</p>

調査項目	インドネシア	マレーシア	インド	ケニア
<p>・評価 (続き)</p> <p>研修員受け入れ 事業</p> <p>被援助国にお ける認知度</p>	<p>- 案件終了3年後のフォローア ップ調査を行なっているのは JICAのみである。</p> <p>- JICAは研修員募集の告示をイ ンドネシア各省別々に定員を 明示せずに募集するため、候 補者選定に不必要な労力をさ かれる。</p> <p>- JICAと他の日本の援助機関を 区別できない。 - 日本からの援助は、日本企業 進出のきっかけとして使われ ていると考えられている。 - 日本の専門家は指示をするだ</p>	<p>いので、効果的でない。 - JICA本部と受け入れ機関との 直接の連絡がないため、評価 内容がマレーシア側に伝えら れないことがある。 - 評価レポートは政府間の公式 文書となるという理由から内 容が削られ、プロジェクトの 真の状態が反映されなくなる。</p> <p>- 参加者個人の能力の開発には 役立っている。しかし、実際 に活用する場がない場合があ る。</p> <p>- 日本から援助はかなり認めら れているがJICA自身に付いて はあまり名前が知られていな い。 - 被援助側機関でもJICAの活動 や能力について、よく知って</p>	<p>- 終了時評価はその開始時期を 早めることによって実施期間 全体の短縮を図れる。</p> <p>- 募集から候補者選定までの手 続きが明確でないという印象が ある。 - 研修コース内容に関する情報 をもっと与えて欲しい。</p>	<p>(評価レポートとプロジェク ト完了レポートが区別できな いことがある。)</p> <p>- フォローアップ調査に関して は過去に実施された形跡がな い。(レポート類にあたるも のが見当たらない。)</p> <p>- 技術的レベルが高く内容のあ る研修である。 - 研修終了者は同窓会を組織し ており、その70%が研修終 了後昇進している。 - 研修期間が最長18ヶ月では短 すぎる場合もある。 - 学位取得コースがないため、 研修が必ずしも昇進に結び付 かない。 (カナダ、米国、オーストラリ アの研修では学位の取得がで きる。)</p> <p>- JICAは機材(特に建造物)を供 与することによって大衆に認 知される。一方、他の援助機 関は地方で活動することによ って大衆に知られている。し たがってJICAの目にみえるも</p>

調査項目	インドネシア	マレーシア	インド	ケニア
被援助国における認知度 (続き)	<p>けで、技術の指導をしない。 -日本人はインドネシアについて学んで行くが、インドネシアには何も残して行かない。 (日本側の協議の際の官僚的態度や、計画内容の非公開性、機材や人材活用に於ける閉鎖性がこの様な印象を与える。)</p>	<p>いる者は少ない。</p>		<p>のを提供しない一部のプロジェクトは一般にあまり知られていない。</p>

援助の国際環境の理解

これまで見てきた外部調査の結果、抽出された事項を国際環境において捉えると以下のような
日本が世界のトップドナーとなった現状を踏まえ、日本の援助に対する役割期待を明かにすべく、その置かれている環境を概観する。



援 助 ポ リ シ ー

BHNの観点、或いは、累積債務問題等を背景として、途上国側での開発計画上の援助の位置付けは一様ではなく、また時とともに変化している。こういった環境下、先進各国は、自助努力の補完という援助の基本的思想は尊重しつつも長期的展望のもと、独自の援助方針を持ち、援助を国の外交方針の中に明確に位置付けているところが多い。

援 助 対 象 別 の 配 分 政 策

先進各国は、自国内における経済の伸び悩み状況等を背景として、援助予算額の大幅な伸びが期待できなくなってきた。同時に、在外事務所やその他のコストの負担が無視できないものであり、限られた予算枠内で全ての援助対象国を一律に扱うことは先進国にとって外交政策上の効果を薄める結果となる。

更に、地理的、歴史的な関係も含めて自国にとって関係強化の必要性の高い途上国に集中した、影響力のある援助を志向する先進国が多い。

被 援 助 環 境 と 援 助

一口に途上国といってもその国の発展レベル、抱える問題の種類は一律ではなく、また、途上国のニーズも多様化している。

一方、被援助国の計画策定能力に差があることや、援助が被援助国の経済構造に及ぼす影響などを考慮すると、援助供与国自身がお長期的展望を持ち、被援助国とのコミュニケーションを密に保ちながら援助を実施していくことが必要である。

日 本 へ の 役 割 期 待

他の援助供与国は、予算や運営資源上の制限及び外交政策上の理由から、援助対象国・分野を独自の基準で分類し、その対応に於いて重点主義化を図る傾向がある。

一方、日本は今や援助大国として一般的に期待度が高まっており、特に他の援助国がカバーしない国・分野における援助について期待度が高まっていく可能性がある。

また、日本がトップドナー、或いは日本の援助の比率が高い途上国、特に、被援助国自身に確たる国家計画がない場合日本の援助の動向が当該国の方向性を決定付けるほど重要性を増してきている。

従って、日本の援助は量的な対応だけでなく未知の分野への対応といった援助実施の質の拡充をも今後ますます求められていくであろう。

II. 海外援助機関調査

米 国 国 際 開 発 庁
(Agency for International Development : AID)

米国国際開発庁 (Agency for International Development: AID)

[概要]

AIDは、ケネディ政権の下、1961年の対外援助法により技術協力と資金協力を統合する機関として国務省内に設置された。米国にとって援助は外交政策上重要な役割を果たしており、援助の内容は時の政策により大きく変わってきている。同時に予算やその効率性の面から議会の監視を受け、財政状況のおもわしくない近年は予算削減の圧力を受けている。

[基本方針]

援助の中心分野については政治姿勢の変化につれて大きく変化を繰り返している。政治色との兼ね合いの強い経済開発主体から1973年の援助法改正によりベーシックヒューマンニーズ重視の援助方針に移行していたが、再度、産業育成といった米国経済への見返りが期待できる援助に移りつつある。併せて予算に対する制約上からも、民間の直接投資などによる効果発現の促進も求められている。(USAIDの使命、参照)しかし一貫して変わらないのは、被援助国に対する影響力を確保しようとする援助体制の維持である。即ち、被援助国の開発計画の策定自体に関与していく援助プロセスの考え方、現地密着型組織、そして重点国に対する集中度の高い予算配分(他のDAC諸国と比して、援助総額が大きい上に対象上位国に集中された予算であり、一国当たりの金額が相対的に大きい)等の施策に表れてくる援助姿勢である。

[組織]

他国の援助機関との比較で際立つAIDの特色は在外事務所(ミッション)の重視である。AID全体で4,000名近い職員の内約5割が在外に駐在している。(在外の内約1/3は現地職員)。この人数にはAIDが雇用している専門家が含まれているが、これはベトナム戦争当時、全体で約1万4,000人だったものを専門機能については外部コンサルタントや民間専門家の活用により切り替えてきた後の数字である。また、意思決定については在外ミッションのダイレクターが大使に替わって、被援助国との間で援助の正式書類を取り交わす権限が付与され、2,000万ドル以下のプロジェクトの許諾権は在外ミッションに委譲されている。更に、在外ミッションの重要な機能として、日常レベルで被援助国政府と対話を持ち国別開発戦略(CDSS)の案を策定することが求められている。

ワシントンの本部組織は在外ミッションを統括する地域別の局が中心となり、分野技術を司る局が専門性のサポートをする形をとっている。実験的な組織として1989年に民間企業局とアジア及び中東局を併合したが、更に1990年東欧支援が加わったため、アジア及び民間企業局と東欧及び中東局に再編された。これは民間活用の方向性と説明されているが、「在外のために議会と討議する」のが使命と言われている本部機能の位置付けや、予算削減の圧力の強さから見ると、局の統合というコスト削減の試みとも考えられる。在外ミッションについても小規模事務所については統合した地域事務所にするといった検討が進められており、これは在外ののコスト負担を減らすためと言われている。

USAIDの使命 (Mission Statement)

AIDは米国の世界への関与と寛容の伝統に、米国の国益の積極的な振興を統合した経済協力プログラムを執行する。AIDは自由と民主的な社会、自由市場の活力、そして個人の発言権の高揚を通じて途上国が自らの可能性を完全に実現することを支援する。

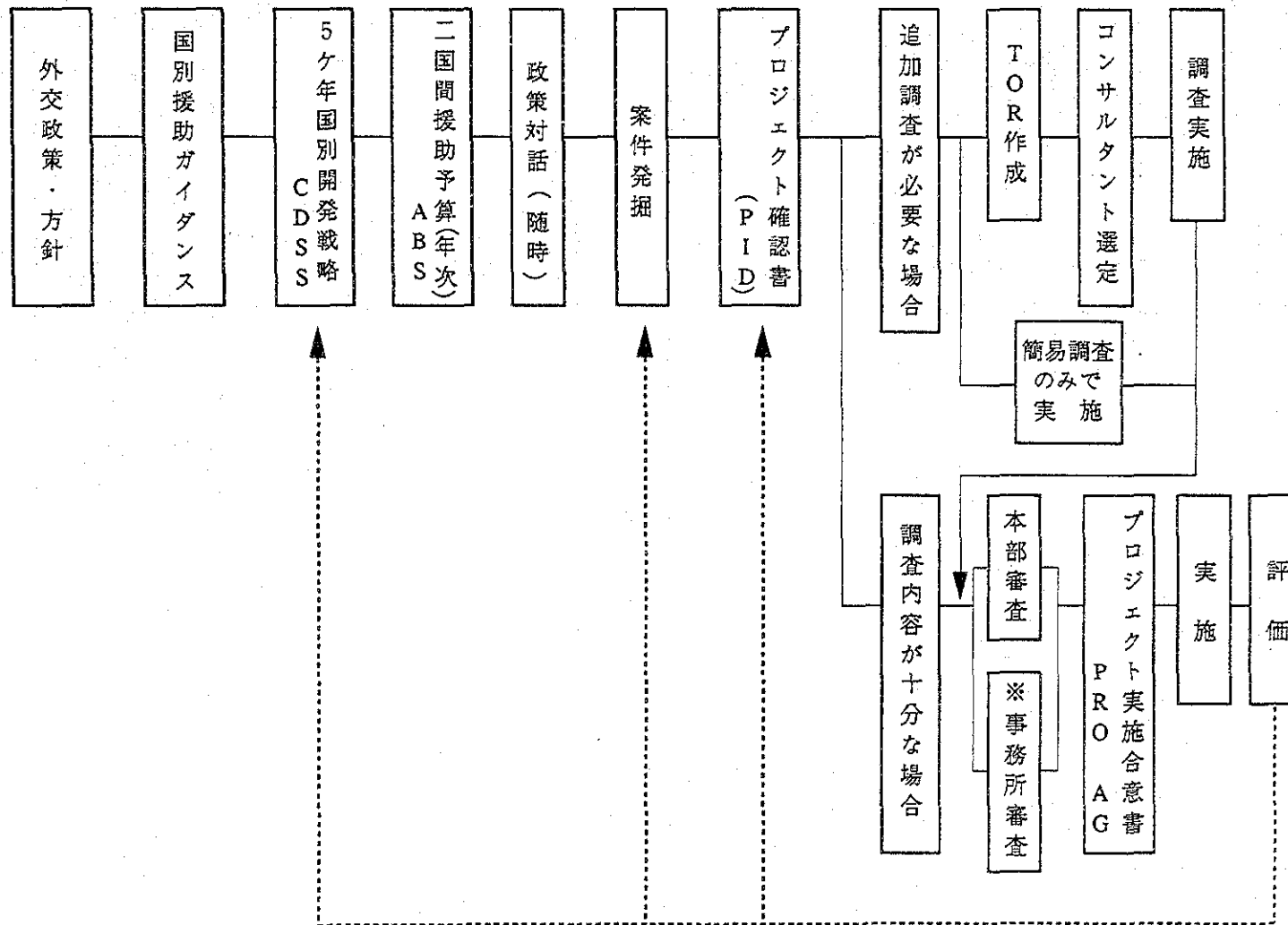
AIDは貧困、教育の欠如、そして栄養不足を軽減することで、生活の質の改善と個人の機会拡大のため世界中の国々を支援する。

世界中の在外ミッションを通じてAIDはこれらの目的を実現し、在外ミッションは下記6原則に基づいて援助プログラムを策定し、そして実施する。

- 自由市場と基盤を据えた経済成長を支援する。
- 個人の尊重と個人に対する経済的・社会的福利の増進
- 民主主義への支援
- 責任ある環境保護政策と天然資源の慎重な管理
- 複数の国に及ぶ問題への永続的な解決
- 天災や人為的災害の被災民に対する人道的援助

合衆国政府の外交の担い手としてのAIDの使命は、従来からの米国の経済的・道徳的リーダーシップが世界の平和と繁栄のために依然として絶対的なものであるという我が国の確信を行動として表わすものである。1990年9月14日

米国国際開発庁 援助サイクルの概要




※ 2千万ドル以下のプロジェクトについては海外事務所長が承認権を持つ

米国国際開発庁 援助サイクルの各プロセス

米国-1

プロセス	内 容	利 用 情 報	作 成 文 書	担 当
援助方針の設定	<p><u>国別セクター別の援助戦略の策定</u></p> <p>ガイダンス及び現地情報に基づく分析作業</p> <ul style="list-style-type: none"> - マクロ経済分析 - セクター別分析 <p>国別開発戦略書 (Country Development Strategy Statement : CDSS)</p> <p>大使の承認</p> <p>ワシントンの承認</p> <p>CDSS の見直し (毎年)</p>	<p>ガイダンス</p> <ul style="list-style-type: none"> - 全体援助政策 - 地域別援助政策 - 国別援助指針 <p>現地情報</p> <ul style="list-style-type: none"> - 経済 - セクター 	<p>国別開発戦略書 (CDSS)</p> <p>5年間セクター別計画</p>	<p>ワシントン本部</p> <p>被援助国政府等</p> <p>在外ミッション</p> <p>在外ミッション</p> <p>駐在大使</p> <p>ワシントン本部</p> <p>在外ミッション</p>

プロセス	内 容	利 用 情 報	作 成 文 書	担 当
援助方針の設定	<u>国別年次援助予算の決定</u> 年次予算要求の提出 各国予算の検討 議会の決定、年次予算書の交付 (Annual Budget Submission : ABS)	PID	年次予算要求書  年次予算書 (ABS)	在外ミッション ワシントン本部 米国議会
案件発掘	<u>援助案件の発掘作業 (3ヶ月～1年間)</u> 案件アイデアの収集 - 被援助国政府 - 各種機関 - NGO - 民間企業 援助案件の検討	CDSS ABS 案件アイデア		プロジェクト オフィサー (在外ミッション)

プロセス	内 容	利 用 情 報	作 成 文 書	担 当
<p>案件発掘</p>	<p>プロジェクト確認書作成 (Project Identification Document: PID)</p> <p>ワシントン本部承認 (30日)</p>		<p>プロジェクト確認書 (PID)</p> <p>プロジェクトの目的 アプローチ 選定理由 CDSS 被援助国の計画 } 上の位置 社会・経済・政治的要素等 } 付け</p>	<p>プロジェクト オフィサー 現地政府</p> <p>ワシントン本部地域 局</p>
<p>案件形成 企画</p>	<p>案件の形成及び企画設計作業 (3ヶ月~1年)</p> <p>PID に基づく案件のフィージビリティ調査実施</p> <p>プロジェクト設計書 (Project Paper : PP) の作成 目的：1. 案件承認判定の最終資料 2. 案件形成の裏付けと実施上の注意点の抽出</p>	<p>PID</p>	<p>プロジェクト設計書 (PP)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 工程 - スケジュール - コスト見積 	<p>在外ミッション 被援助国政府 コンサルタント</p>

プロセス	内 容	利 用 情 報	作 成 文 書	担 当
<p>案件選定 (承認)</p> <p>要請 } 契約</p>	<p><u>案件承認作業</u> (2~4ヶ月)</p> <p>プロジェクト審査委員会の形成 (Project Review Committee : PRC)</p> <p>審査課題書 (Issues Paper : IP) の作成</p> <p>承認又は否認</p> <p>(当該国向予算を超過する場合議会承認申請)</p> <p><u>契約手続</u> (3~6ヶ月)</p> <p>契約書類の調印</p> <ul style="list-style-type: none"> - 合意書 (Project Agreement : PROAG) - 誓約書等 (Covenants) <p>実施条件書 (Project Implementation Letter : PIL) の作成</p> <p>(実施中の契約内容の変更等に際しては随時作成する)</p>	<p>PP</p> <p>PID</p>	<p>審査課題書 (IP)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 設計の特徴 - リスク - 注意点 - 評価対象項目 <p>合意書 (PROAG)</p> <p>誓約書等</p> <ul style="list-style-type: none"> - 義務事項 - 停止条件 <p>実施条件書 (PIL)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 調査条件 - 支払条件等 	<p>在外ミッション</p> <p>PRC (在外)</p> <p>在外ミッション (\$2千万以下)</p> <p>ワシントン本部 (\$2千万超)</p> <p>\$ はプロジェクト通算額</p> <p>被援助国政府</p> <p>在外ミッション ダイレクター (又は大使)</p>

プロセス	内 容	利 用 情 報	作 成 文 書	担 当
実施 (調達)	<p><u>調達手続</u> (AID が調達の一部を狙う場合 3~6ヶ月)</p> <p>本部への調達依頼</p> <p>調達 (入札等)</p>			<p>在外ミッション</p> <p>ワシントン本部 (マネジメン ト サービス局調達部)</p>
実施	<p><u>援助プロジェクトの実施</u> (1~3年)</p> <p>プロジェクトオフィサーの業務</p> <ul style="list-style-type: none"> - プロジェクト実施管理 - 財務管理 - 通知・報告 <p>援助完了報告書の提出 (終了日より6ヶ月以内) (Project Assistance Completion Report)</p>		<p>進捗報告書</p> <p>援助完了報告書</p>	<p>在外ミッション</p> <p>責任者: プロジェクト オフィサー</p>

プロセス	内 容	利 用 情 報	作 成 文 書	担 当
管理	<p><u>中間評価とモニタリング</u></p> <p>当該プロジェクトへのフィードバック</p>	<p>審査課題書 (IP)</p>		<p>在外ミッション プロジェクトオフィサー （評価オフィサー） （コンサルタント） 被援助国政府</p>
評価	<p><u>終了時評価（終了時～6ヶ月）</u></p> <p>プログラム計画 } へのフィードバック 政策立案</p> <p><u>インパクト評価（終了時より5年以後）</u></p> <p>プログラム計画 } へのフィードバック 政策立案</p>	<p>審査課題書 (IP)</p>		<p>（評価オフィサー） （コンサルタント） 被援助国政府</p>

カナダ国際開発庁

(Canadian International Development Agency : CIDA)

カナダ国際開発庁 (Canadian International Development Agency: CIDA)

[組織・経緯]

カナダの対外援助は第二次世界大戦後、国連を通じた援助及び英連邦からの受入研修で始まった。1951年貿易産業省技術協力部 (Technical Cooperation Unit) として組織化され、1959年 経済・技術援助局 (Economic and Technical Assistance Bureau) に格上げた後、外務省の海外援助局 (External Aid Office: EAO) として位置付けられた。

CIDA はこのEAOを前身とする実施機関として1968年に設立され、直後の1970年には二国間援助についてプロジェクトを基本単位とし、地域別の対応をする目的で組織改変を行った。その後も必要に応じた内部的見直し (Corporate Review; 1977年、1991年など) や、政府の外交・援助政策の表明* に対応しながら1982年の地域4局体制や1984年の企業協力局の設立などを行ってきた。これら内部組織の変更と同時に、外務大臣 (国務長官) の補佐として任命された対外関係大臣を1988年に対外関係及び国際援助大臣とし、正式にCIDAを中心とするカナダの対外援助の統括機能として位置付けた。

- * 政府の「国際開発協力戦略」(1975年)、外務大臣主催の検討会による「カナダODA戦略の原理」(1984)、上下院合同委員会の提言に答える政府の「カナダの国際関係」(1986年)、外務・通商常任委員会の提言「誰のための援助」(1987年)に答える政府の「より良い世界への貢献」(1987年)、対外関係及び国際援助大臣による「将来の共有」(1988年) など

[基本方針]

1987年の外務・通商常任委員会の提言「誰のための援助」(For Whose Benefit: 通称ワインガード・レポート) を受けた形で作成された政府の「より良い世界への貢献」(To Benefit a Better World, 1987) を基礎として、これも前提言に対応して設置された対外関係及び国際援助大臣が公表した「将来の共有」(Sharing Our Future 1987) にカナダの援助の基本原則が記されている。

下記の援助憲章を中核とし、援助対象国の適格性についても具体的な指針を定め、重点国又は地域として30のコア・カントリー (43ヶ国) を定めている。更に5年間については、総予算に対するパーセンテージで対象地域への援助枠を規定し、カナダとしての援助姿勢を鮮明に表している。

カナダ ODA 憲章

- 開発の原則： 1. 貧困対策を第一の目的とする
2. 自助努力を支援する
3. 開発の優先事項が常に優先する（外交政策に対しても）
4. パートナーシップが鍵である（政府対政府のみでないカナダの人々と第三世界の人々の結びつき）

- 開発の優先事項： 1. 貧困の軽減
2. 経済的構造調整
3. 女性の参加
4. 環境的に健全な開発
5. 食料安保
6. エネルギー確保

援助対象国

- 適格性： 国際機関を通じての援助対象は問わない
OECD の定義する発展途上国
- 優先度： ODA の50%を占めるパートナーシップ・プログラム（国際機関、NGO 等を通じての支出）はすべての適格国を対象と考える
二国間援助については下記を優先事項とする
- 貧困対策
 - 人権の尊重
 - カナダにとって重要な国
- 非適格国： - 政治、人権について問題のある国
- 世銀融資を卒業した国
上記については例え NGO を経由する資金についても援助できない
但し、緊急援助について担当大臣が認めた場合は制限外

総括するとカナダの方針は下記に集約される。

- 貧困などベーシック・ヒューマンニーズ重視
- 対象を絞り込み、対象国に対し一定のインパクトを確保する
- NGO、民間を含め、一元的な方針の下に援助を実施しカナダの国益との整合を図る

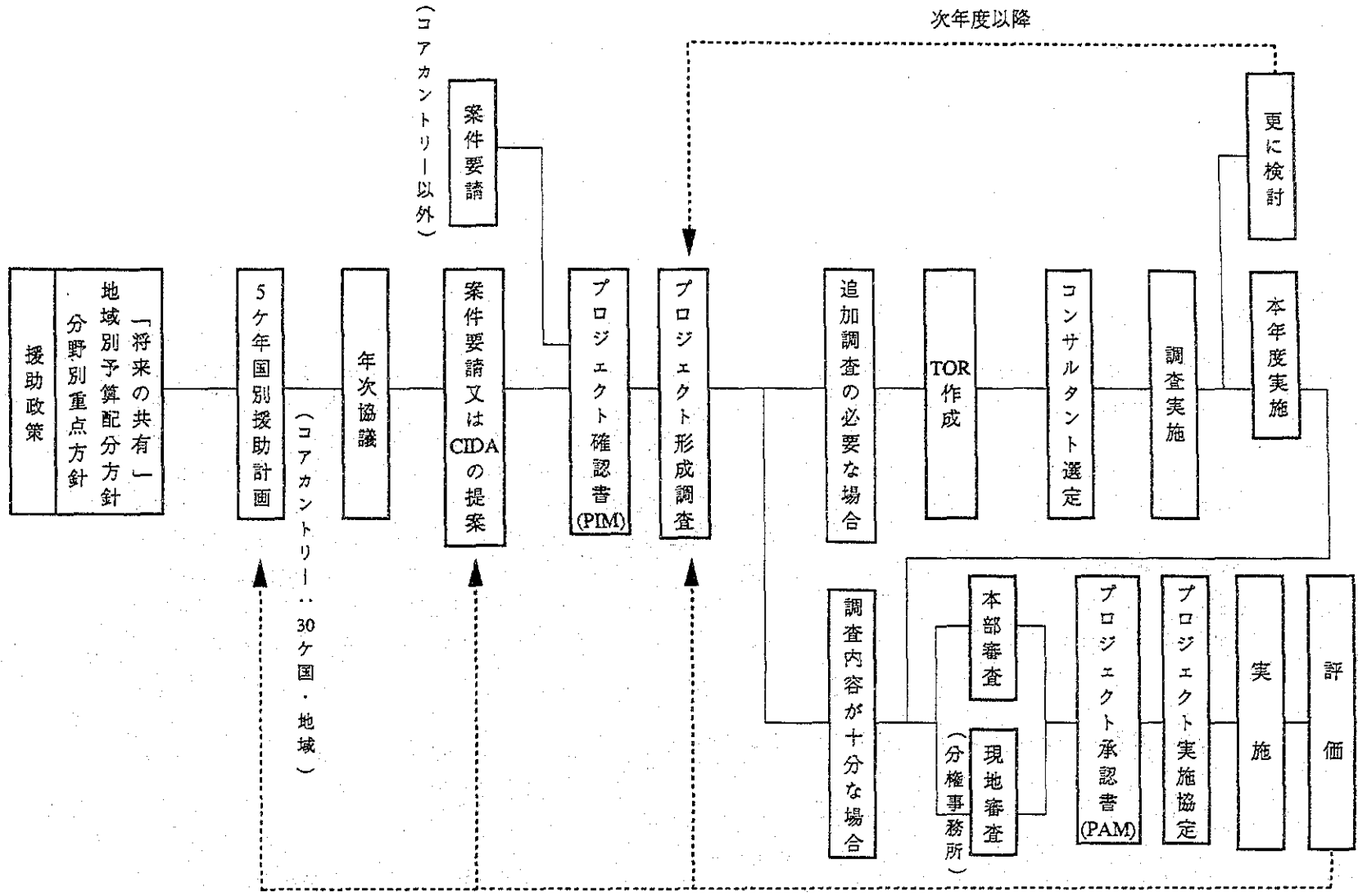
[組織]

CIDA はほぼ一元的にカナダの対外援助を網羅し、結果的に全予算の75%を占めている。CIDA の担当は二国間援助のみでなく、マルチ、民間企業の投資支援、NGO など外部機関を通じた特別プロジェクトについても各局を以って統括している。二国間援助は4地域別（アジア、仏語圏アフリカ、英語圏アフリカ、ラテンアメリカ）担当の局より構成され夫々は更に30のコア・カントリーに対応する専門部に細分化されている。

在外事務所は約150ヶ所にあり各地域局の指示下にある。但し、ステータスは、外務省の出先として大使館や領事館内として位置付けている。結果的に援助を実施している国は120ヶ国程度で実質的な機能を有する事務所は38ヶ所、内9ヶ所について大幅な権限委譲を試みている（Decentralization）。

今後、更に11程度を権限委譲の対象と検討しているが、全事務所に至ることは維持コストの制約上あり得ないと考えられている。また、既に権限委譲を受けている事務所でも職員数は10名程度であり、現地採用をほぼ同数に抱えているが事務所の大型化には否定的である。

カナダ国際開発庁 援助サイクルの概要



カナダ国際開発庁 援助サイクルの各プロセス

カナダ-1

プロセス	内 容	利 用 情 報	作 成 文 書	担 当
援助方針の設定	<p><u>カナダ政府</u> 援助政策の策定</p> <p><u>CIDA</u> 援助戦略の策定</p> <p>国別援助方針の設定 (コア・コントリー)</p>	<p>将来の共有 (Sharing Our Future)</p> <p>援助白書</p> <p>CIDA 援助戦略</p>	<p>援助白書 (White Paper)</p> <p>CIDA 援助戦略 (Corporate Strategy)</p> <p>国別援助プログラム (Country Program)</p>	<p>外務省、対外関係及び 国際援助庁</p> <p>総裁委員会 (PC) 政策局</p> <p>各地域局 各国担当部 在外事務所 (分権)</p>
<p>案件発掘 案件形成</p>	<p>援助ニーズの発掘</p> <p>要請の受付 (主に非コア・カントリー) 若しくは 案件の提案 (主にコア・カントリー)</p> <p>案件形成プロジェクトチームの編成</p>	<p>国別援助プログラム (コア・コントリー のみ) 政策対話</p> <p>要請書 (Recipient Country Request)</p>	<p>CPR (CIDA Perception Report)</p> <p>提案書 (CIDA Proposal)</p>	<p>各国担当部 在外事務所 (分権)</p> <p>在外事務所 (公館)</p> <p>各国担当部 在外事務所 (分権)</p> <p>各国担当部 プロジェクト・リーダー (PTL)</p>

プロセス	内 容	利 用 情 報	作 成 文 書	担 当
案件発掘 案件形成 (つづき)	プリフィージビリティスタディーの実施 調査団の派遣 (必要な場合) 分析作業 - 予備的ロジカルフレームワーク分析 - 予備的作業細分化 プロジェクト確認書の作成	(調査団報告書)	プロジェクト確認書 (PIM: Project Identification Memorandum)	プロジェクトチーム 承認者: 各地域局担当 副総裁
計画策定	フィージビリティスタディーの実施 コンサルタントによる調査 (必要な場合) 分析作業 - ロジカルフレームワーク分析 (LFA: Logical Framework Analysis) - 作業細分化 (WBS: Work Breakdown Structure) 工程・費用の設計	(コンサルタント 報告書)	設計書 実施計画書 (POP: Plan of Operation) 管理計画書 (MP: Management Plan)	プロジェクトチーム

プロセス	内 容	利 用 情 報	作 成 文 書	担 当
案件の承認	案件の内容、費用の承認 (1~2ヶ月を要する)		案件承認書 (PAM: Project Approval Memorandum)	決裁権限 15百万カナダドル超 大蔵委員会 5百万~15百万 対外関係及び国際援助大臣 50万~5百万 各地域局担当副総裁 50万カナダドル以下 国別部ダイレクター 又はマネジャー 但し、分権化された 在外事務所の場合は、 5百万カナダドル迄 事務所長決裁
被援助国との合意確認	被援助国との合意文書の締結		政府間合意書	

プロセス	内 容	利 用 情 報	作 成 文 書	担 当
実施コンサル タントの選定	業務指示書 (TOR) の作成 入札又はプロポーザル評価 契約交渉 契約		業務指示書 (TOR) 大臣宛コンサルタント推薦状 契約書草案 契約書	プロジェクトチーム 業務サービス局契約部 (Operation Service Branch Contracts Division)
実施監理	モニタリングと進行評価 - 評価者の選任 (プロジェクトに直接関与していない 第三者) - 評価者による評価用ワークブックの作成 - CIDA による評価用ワークブックの承認 - 評価用ワークブックの実施者への送付 - 評価実行 (評価者及び被援助国) - 評価報告書作成 ・ 中間評価結果 ・ 最終評価用チェックリスト	初期報告書 (Inception Report) 進行報告書 (Progress Report) 財務報告書 (Financial Report)	評価用ワークブック 評価報告書	プロジェクトチーム 評価者 (個人または 企業) 被援助国
評価	中間評価 (上述) 最終評価		評価報告書	