

第3部

JICA事業の

仕組み

第1章 ● 発掘形成・計画策定

- 1 案件の発掘と形成 106
- 2 ドナー間の協調 110

第2章 ● 事業の実施

- 1 技術研修員受入 114
- 2 青年招へい 120
- 3 技術協力専門家派遣と
技術協力プロジェクト 124
- 4 開発調査 133
- 5 無償資金協力 138
- 6 青年海外協力隊派遣 142
- 7 シニア海外ボランティア 146
- 8 開発協力 151
- 9 災害緊急援助 155
- 10 移住者・日系人支援 156

第3章 ● 評価・フォローアップ

- 1 評価 158
- 2 フォローアップ 162

第4章 ● 事業実施基盤の整備

- 1 調査研究 165
- 2 技術協力専門家の確保と養成 168
- 3 専門化活動の支援体制 172
- 4 安全対策と危機管理 174
- 5 情報公開と広報 176

品質管理や工場改善、人事労務改善などの協力を1999年まで実施しました。さらに、2000年度から5年間の予定で、経営診断に関する第三国研修*を開始しており、これまでの日本の技術協力の成果を周辺国に伝えることを試んでいます。

中・東欧諸国は、他の開発途上国とは異なり、一般的に技術水準が高く、人的資源の豊かな地域です。このため、この地域での協力は、人々が持ちながらもあまり発揮する機会に恵まれなかった高い技術と、日本が提供できる技術とがうまく結びつくよう、十分配慮する必要があります。また、EUへの加盟を国家の大きな目標としていることから、EUの各種政策、基準・規制、法制度への調和を前提とする必要があります。これらの特徴を考慮しつつ、いかにして日本の協力を計画・実施していくかが課題となります。

紛争後の安定化と復興支援

一方、「紛争後の復興支援」も、今後の中東欧諸

国、特にバルカン地域に対する協力の大きな課題です。

日本は、すでにボスニア・ヘルツェゴヴィナに対し、1995年11月の Dayton 和平合意を受け、積極的な復興支援を行っています。JICAでは、1996年から企画調査員*やプロジェクト形成調査団を派遣し、電力、運輸交通、医療などの分野で、無償資金協力と技術協力を中心とした、比較的短期間に効果が期待される支援を行い、紛争後の安定化と復興に貢献しています。

さらに、ユーゴスラヴィアについても、2000年に開催された支援国会合以降、国際社会と協調して、長年の経済制裁のもとで疲弊した経済や基礎インフラ*の再建に資する協力を開始しています。

バルカン地域に対するさまざまな支援は、国家の復興・開発だけでなく、「紛争後の安定」を意識し、民族間のバランスに配慮したものになっており、その点で対象国からも高い評価を得ています。

Front Line チャニエツ村から

ポーランド

活動を理解してくれる友人に支えられて

青年海外協力隊

◆小さな村に来た日本人

ポーランドにあるチャニエツ村は、ワルシャワから南へ400kmのところにある小さな村です。日本人を見たことがない人も多いこの村にも、柔道クラブがあります。みんな一生懸命に練習しており、なかなか実力のあるクラブです。しかし、まだ経済的に困難な家庭もあり、柔道着を買うことができないうちの子供たちがたくさんいます。

そこで、体育指導のために派遣された青年海外協力隊員が日本から柔道着を送ってもらい、クラブの子どもたちに着てもらいました。子どもたちはとても喜び、これまで以上に練習に励むようになりました。

また、好奇心が旺盛な生徒たちは、日本のことをとても知りたがっている

ようで、協力隊員は、授業で体育の指導とともに日本の文化もよく紹介しています。そうしているうちに、いつの間にか生徒たちが日本語であいさつをするようになり、日本語の歌まで覚えてしまいました。

◆活動を理解してくれる友人に感謝

しかし、授業について生徒たちの意見が食い違い、とまどうこともありました。そんなとき、現地の友人から「いまはまだ子どもたちも興味本位で、何を学べばいいのかわかっていない。すぐに結果を出そうとしないで。きっとあなたの印象は彼らに強く残って、国際的な発想を持った大人になるに違いない」と、アドバイスを受けたのです。この言葉から、友人が国際協



日本文化に親しむ様子

力という仕事を理解し、自分を支えてくれていることが伝わってきて、隊員は感謝の気持ちでいっぱいになりました。

たったひとりの力は小さいとはいえ、自分の仕事を理解してくれる友人を得た隊員は、自信をもって活動に日々励んでいます。

(JICA/JOCVポーランド駐在員)

第 1 章

協力の「入口」で方向を定める

— 案件の発掘と形成 —



問題分析グループ作業 (タンザニア)

プロジェクトサイクルと取り組み

JICAの事業は、計画、実施、評価、そして次の事業計画へのフィードバックという一連の行程（プロジェクトサイクル）に沿って行われます。事業の内容を充実させ、協力の効果を高めるためには、一貫性を保ちながら、プロジェクトサイクルの各段階を適切に監理・運営することが重要です。プロジェクトサイクルにおけるそれぞれの工程の要点は、次のとおりです。

計画

開発途上国のニーズや要請内容を調査、分析して、ターゲットグループの設定、事業の目的、目標、資源の投入量（たとえば派遣分野や人数、事業全体に要する経費など）、活動内容の立案などを行うこと。

実施

計画に基づいて事業を行うことと、実施のモニタリングによって計画の軌道修正を行い、成果を導き出すこと。

評価

事業の結果について、目的が達成されたかどうか、事業の効果はどのようなものであったのかを測定するとともに、評価が低いものはその原因を探り、今後のほかの事業計画にフィードバックすること。

第3部では、JICAの事業を下記の4つの項目、すなわち、プロジェクトサイクルの3つの段階と、これを支える事業実施基盤を強化するための取り組みとに分けて紹介していきます。

- a. 発掘形成・計画策定（第1章）
- b. 事業の実施（第2章）
- c. 評価・フォローアップ（第3章）
- d. 事業実施基盤の強化（第4章）

現状とニーズを把握するために

■ 協力の「入口」の重要性

JICAの協力事業の効果を高めるには、開発途上国のニーズを的確に把握することが大切です。そのうえで、開発途上国の社会や経済、組織や制度の状況をつかみ、それぞれの国の特性に合った事業を計画し、実施すること（国別アプローチ）が重要です。

近年、教育、農業開発、都市開発、公害対策、貧困といった開発途上国に共通する、あるいは開発途上国だけでなく先進国を含めた地球規模で取り組むことが必要な課題が増えてきています。これらの課題に取り組むためには、開発援助に関する知識や、過去の事業実績について調べるとともに、的確な情報を常に入手し、事業の効果・効率化に役立てること（課題別アプローチ）も重要です。

JICAの事業は、相手国政府が外交ルートを通じて、日本に援助を要請してきたものに対して実施することを基本としています。しかし、開発途上国のなかには、発展のためにどのような事業を実施すべきかを明確に把握し、国の政策を立案するに至っていない国もあります。

また、自国のニーズを的確につかみ、案件を形成

する能力があっても、外国から援助を受けるにあたって、体制づくりが不十分な国もあります。JICAは、こうした国々に対し、国別アプローチと課題別アプローチに基づいて、国の現状と課題を分析し、開発の方向性を検討し、具体的な協力案件を作り上げています。

「入口」で協力の方向を定めることは、事業を成功に導くために欠かせないものであり、協力の「出口」で行われる評価と並んで重要なものです。

JICAは、こうした協力の入口と出口を強化するために、予算上、援助効率促進費を設けています。次に、この予算による業務のうち、協力の発掘形成・計画策定に関する、国別・課題別情報の収集・整備、案件の発掘・形成の要点を説明します。

国別・課題別情報の収集・整備

■ 情報データベースを国別に作成

国別アプローチを強化するには、開発途上国の基礎情報の収集・分析が欠かせません。このためJICAは、開発途上国の社会や経済における基本情報、技術情報、JICA以外の援助機関の援助動向についての情報を収集・分析するとともに、日本の援助実績や過去の援助実施の際に得た経験・情報を一元的に整理・集大成する、国別協力情報整備を行ってきました。

1998年度には、これまで収集した国別情報を統合・発展した形で、一元的なデータベースを構築し、データの電子化、共有化と検索の迅速化をはかるため、国別情報システムを立ち上げました。

このシステムで取り扱うデータのうち、JICAの事業実績に関する情報については、1999年度からホームページで一般に公開しています。

■ 有識者とのネットワーク

課題別アプローチを強化するには、開発援助に関する知識や過去の事業実績など、的確な情報を常に

入手しなくてはなりません。このためJICAは、開発課題単位でJICA関係者と有識者間のネットワークを構築し、知識・ノウハウを蓄積することができる体制を作りつつあります。

また、過去の事業実績や蓄積された知識・ノウハウをJICA内部で活用し、かつJICA外部へも提供することを目的としたコンピュータシステムの構築も進めています。

案件の発掘・形成

■ プロジェクト形成調査

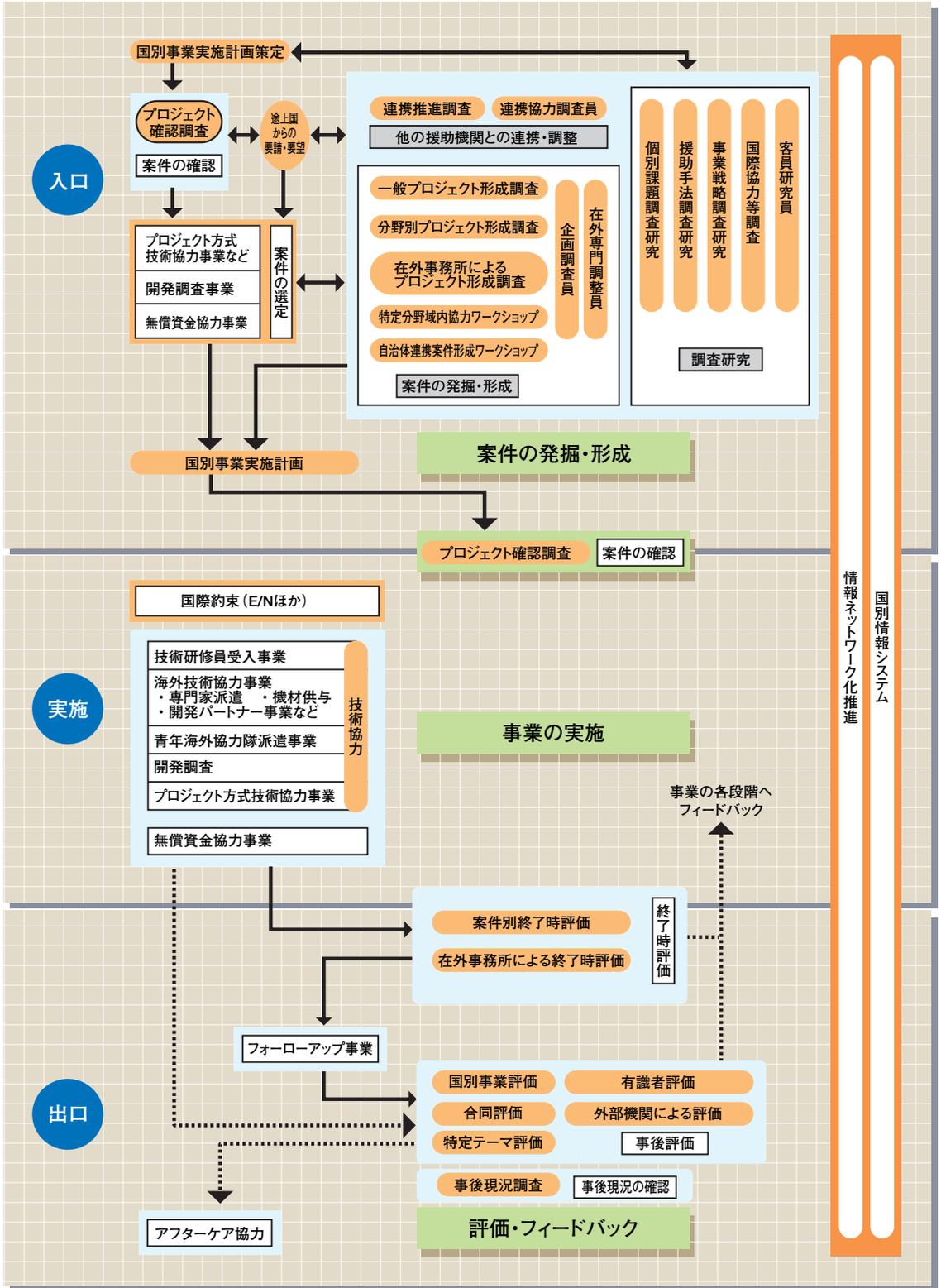
開発途上国からの要請のなかには、事業内容の検討が不十分であったり、その国の開発重点分野であるにもかかわらず、日本の援助スキームの理解不足などで、開発途上国側から要請が出てこないことがあります。

このような場合、重点分野の現地調査をはじめ、協力内容の妥当性、相手側実施機関の案件実施能力、体制、協力の成果が相手国の経済・社会開発に与えるインパクト（波及効果）などについて、調査・分析するとともに、相手国政府や関係機関（NGOを含む）と専門的な立場から協議し、最も望ましい協力計画を策定することが必要となります。

この協力計画の策定について、JICAではプロジェクト形成調査を実施しており、この調査は、日本から調査団を派遣して行う場合と、JICAの在外事務所がローカルコンサルタントを使用して行う場合があります。2001年度は、開発途上国54カ国で76件の調査を実施しました。地域別の案件数は次のとおりです。

アジア地域	: 36件	47%
中近東地域	: 4件	5%
アフリカ地域	: 14件	18%
中南米地域	: 18件	24%
大洋州地域	: 2件	3%
ヨーロッパ地域	: 2件	3%

図表3-1 プロジェクトの流れ





「メルコスール域内物流促進プロジェクト」ワークショップ調査団

■ 特定分野域内協力ワークショップの開催

開発途上国が直面している問題のなかには、それぞれの国が独自に抱えているものと、周辺の国々にも共通する課題で、1国だけでは解決できない問題や、周辺国と共同で解決する方が効率的な問題もあります。

JICAは、地域の共通の課題に沿った案件を発掘・形成するために、関係国、他の援助機関、国際機関が集まって協力のあり方を議論するワークショップを開催しています。

2001年度は、3地域、5つの課題（大洋州地域の地球温暖化と感染症対策、中南米地域の生産性向上とメルコスール〔南米南部共同市場〕の輸送環境整備、南部アフリカ地域のHIV/AIDS）に関して、ワークショップを実施しました。

■ 企画調査員制度

企画調査員^{*}制度は、開発途上国の開発重点分野に精通した専門家を派遣し、比較的長期にわたって相手国ニーズを把握し、優良案件を形成したり、すでに要請された案件の調整と整理を行うものです。企画調査員は、相手国の関係機関と十分な協議や調整をはかりながら、要請案件の優先順位や協力計画を検討します。

近年は、次のとおり新しい援助対象国、課題、手法が増えてきているので、開発効果の高い優良案

件を発掘・形成する企画調査員の役割は、いっそう重要になっています。

わが国の援助の実績が少ない国や、新規援助対象国地雷対策などの新しい援助課題

南南協力^{*}、他の援助機関との協調や、連携などの新しい援助手法

2001年度は、専門的な立場から案件形成を行うために、45カ国に対し、82人の企画調査員を派遣しました。

■ プロジェクト確認調査

援助を効果的・効率的に進めるためには、具体的な協力案件に関する協議だけではなく、プロジェクト形成調査^{*}や、国別の情報収集の結果に基づくJICAの事業実施方針の説明など、実務レベルの対話や、わが国の援助方針と相手国の開発計画に関する政策レベルの対話を進めることが必要です。

プロジェクト確認調査では、こうしたニーズに対応するため、次のような協議・意見交換を行っています。

JICA事業の実施方針に関わる協議

開発課題を解決するための政策・取り組みに関する意見交換

要請案件の整理（優先順位と内容の確認）、実施中案件の実施状況および問題点の把握、援助スキームの説明、そのほかの協力実施上の課題などについての協議

この調査によって、今後の協力を方向づけ、事業の効果的・効率的実施をはかります。2001年度は、28カ国の要請案件に対する協力の方向について確認、協議するために、32件の調査団を派遣しました。地域別の実績は次のとおりです。

アジア地域	: 20件	63%
中近東地域	: 3件	9%
アフリカ地域	: 2件	6%
中南米地域	: 4件	13%
大洋州地域	: 2件	6%
ヨーロッパ地域	: 1件	3%

2 小さな資金でも、インパクトは大きく

—ドナー間の協調—



ザンビアエイズプログラム (USAIDとの援助協調) に集まった子どもたち

変化してきた援助協調

ドナー*(援助国・機関)同士がより効果的な援助をめざして、相互の比較優位を生かし、最大限の援助効果をはかりようとするのを、援助協調といいます。数年前まで、援助協調は、特定の援助機関との間で実施されていたプロジェクトレベルでの調整や、日米コモン・アジェンダ*のような二国間の友好協力関係強化を目的とするものが主体でした。

近年、先進諸国による援助手法、また、その援助協調に大きな変化が生じつつあります。その背景として、先進国において冷戦構造が崩壊したことにより、戦略的援助の必要性が薄れたことと、各先進諸国内の経済状況の悪化により、90年代を通じて援助資金が減少したこと(いわゆる「援助疲れ*」)があげられます。また、世界銀行とIMF(国際通貨基金)が主導、実施してきた構造調整によっても、開発途上国の経済状況があまり改善されず、特にアフリカにおいて貧困層が増加していることも背景のひとつです。

さらに、援助を効果的に実施していくためには、途上国政府自身の主体性を高め、それを重視すること(開発途上国のオーナーシップ*の確保)が必須であると指摘されています。各ドナーがバラバラに実施してきた援助活動は、開発途上国政府の援助受け入れ能力を超えて、著しく非効率なものとなっているのではないかとこの反省がありますし、一方で、いくら事前にドナー間で調整しても、開発途上国政府が自らの問題として位置づけていないため

に、援助効果が半減することもあります。

広がるセクタープログラム

こうした状況のなかで、少なくなりつつある資金を、より効果的に活用する必要性が生じてきています。具体的には、開発途上国における援助協調の状況は、援助の効果を高めて目に見える数値目標を達成することや、開発途上国の政府のオーナーシップを重視し、市民社会、NGOや複数の援助機関を巻き込んだ形へと、質的な変化を遂げつつあります。

DAC(開発援助委員会)新開発戦略*において提唱された開発目標(IDG: international development goals)は、ミレニアム開発目標(millennium development goals)として2000年9月に国連ミレニアム・サミットにおいて提唱され、2001年9月に開発途上国、先進国、国連機関によって採択されました。これにより、開発途上国自身、援助国、国際機関といった、開発にかかわるすべての機関が、数値目標を達成する結果重視型で援助を実施していくことで合意しました。

また、特定分野(セクター)においては、開発途上国および複数の援助機関の間で調整を行い、より効率的に援助を実施することを目的として、セクタープログラム*や、セクター・ワイド・アプローチと呼ばれるアプローチが主流となりつつあります。セクタープログラムは、1990年代半ば、タンザニアにおける道路セクター投資計画を皮切りに行われま

した。その後、エチオピア、ザンビア、ガーナなどアフリカ諸国で、特に保健、教育といった社会セクターを中心に、発展してきました。

こうしたセクター・レベルにおける援助調整を行うのは、国内経済情勢を反映して、各ドナーの援助額が減少するなかで、開発途上国政府と各ドナーの開発目標を統一し、少ない援助額を効率的に活用し、インパクトを大きくしようとするためです。現在、セクター・プログラムは、アフリカのみならずカンボディア、ネパールなどアジア諸国にも広がっており、援助調整のメカニズムとして、注目を集めつつあります。

貧困削減戦略書 (PRSP)

貧困削減戦略書* (poverty reduction strategy paper : PRSP) も、こういった援助を取り巻く環境の変化により生まれてきたものです。

PRSPは、1999年9月に実施された世界銀行とIMFの合同総会において、世界銀行が提唱したものです。1999年のケルン・サミットにおいて、先進諸国が合意した、拡大重債務貧困国 (heavily indebted poor countries : HIPC) イニシアティブによる債務削減を受けようとする開発途上国に、PRSPの策定が義務づけられました。さらに、世界銀行およびIMFは、IDA(国際開発協会*)融資とIMFの貧困削減成長ファシリティの融資を受けるための条件として、開発途上国にPRSPの策定を義務づけました。これにより、74カ国の開発途上国がPRSPを策定することとなり、2002年4月までに10カ国が最終PRSPを、また、41カ国が暫定PRSPを完成させました。

PRSPは、開発プログラムを実施していくにあたり、開発途上国がその限られた開発資金を効率的、効果的に活用していくための計画であると考えられます。開発を効果的、効率的に実施していくためには、まず、過去において各ドナーが他の活動と調整

貧困削減戦略書 (PRSP) の構成

- ・指標を用いた貧困の現状分析
- ・参加型プロセスによる貧困削減目標の社会的共有
- ・貧困削減のための政策の優先順位設定
- ・参加型プロセスによる政策実施と、状況改善のモニタリング
- ・資金計画 (中期的財政支出計画 : MTEF) の枠組みと政策マトリックス

せずに実施していた援助活動を、開発途上国のオーナーシップの下に調整する必要がありますし、その際には、各援助機関や市民社会との対話 (パートナーシップ) が必要となります。

貧困削減戦略書に対しては、JICAは、その策定、実施、モニタリングといったすべての段階において、外務省、国際協力銀行 (JBIC)* など日本国内の他の機関とともに積極的に対応しています。

また、現地コンサルタントの活用により、国別に策定されている貧困削減戦略書の策定作業を実施したり、JICA事務所員、専門家、企画調査員などが各種ドナー会議に出席し、積極的に発言を行ったりしています。

各セクターごとに計画策定、実施、モニタリングが実施されるため、具体的にセクタープログラムに関わることが重要となっています。今後各国において、貧困削減が書類の段階から実施されるにつれ、国別開発の視点から、JICAの持つ協力形態を活用しつつ、対応していくことが重要であると考えています。

タンザニア農業セクターに対する協力

タンザニアでは、貧困削減戦略書のなかでも重要なセクターである農業分野について、開発調査により、そのセクター・プログラムの策定、実施、モニタリングを支援しています。また、タンザニア政府が実施する農業・地方開発ドナー調整についても支援しています。



ザンビア・エイズキャンペーンの看板

他の先進国との援助協調

他の先進諸国との援助協調については、JICAも日本政府の方針の下に、他の援助機関との友好関係を強化してきています。

日米コモン・アジェンダのもとで、1994年来続いてきたUSAID（米国国際開発庁）との関係強化は、コモン・アジェンダ終了後も継続されています。特に近年では、単なる「おつきあい」的な関係から、より援助効果のあがる協調をめざしています。具体的には、1998年以来、毎年対象国を決め、合同で調査団を派遣し、協調案件の形成をはかっています。これまで、カンボディア、ナイジェリア、ザンビア、メキシコなど6カ国に対し、USAIDと合同プロジェクト形成調査団を派遣し、協調案件の形成を行いました。その後、企画調査員などを派遣することによりフォローし、適宜技術協力や無償資金協力の案件実施につなげています。

このような他の援助機関との合同プロジェクト形成調査^{*}は、国際機関であるUNHCR（国連難民高等弁務官事務所）との間でも、タンザニア国内のルワンダ、ブルンジ難民キャンプ周辺地域の改善をはかることを目的に実施しました（2001年）。

また、カナダの援助機関であるCIDA（カナダ国

際開発庁）との間では、1992年以来、人事交流を実施しており、現在、JICAからCIDAへは4人目の職員が、またCIDAからJICAへは3人目の職員がそれぞれ派遣されています。このような職員交流は、USAID、AusAID（オーストラリア国際開発庁）などとも実施しており、2001年からは、新たにUNHCRとの間で開始されました。

さらに、アジア開発銀行、世界銀行、UNDP（国連開発計画）などへは、JICAから職員を派遣しています。交流職員は、配属になった機関の組織や業務について精通するとともに、各援助機関においてJICA事業の紹介を行って、理解を深めてもらいます。

ザンビア・マラリア対策

ザンビアでは、JICAとUSAIDの現地事務所間の連絡調整を綿密に行っており、このようなコミュニケーションに基づいて、特に保健分野で協調案件の形成が進んでいます。そのなかでも代表的なものがマラリア対策です。

現地NGOに対し、USAIDはその活動を支援し、JICAは青年海外協力隊員を派遣しています。現地NGOは住民教育を行い、日本政府の無償資金供与による蚊帳を住民に有償で配布することによって、回転資金を作り、活動を続けています。

結果が重視される援助協調

援助協調は、一般的に単独で事業を実施する場合に比べて労力がかかるといわれています。これは、事業実施の仕組みも援助戦略も違うドナーが、歩調をそろえてひとつのものを作り上げていくため、どうしても単独で実施するよりも労力がかかるからです。しかし、たとえ労力がかかっても、単独で実施しては達成できない効果が期待できる場合には、積極的に援助協調を進めていくべきだと考えています。

また、他の援助機関が援助協調を、自己の協力

の拡大をはかるために重要であるとらえている点を忘れてはいけません。現在、多くのドナーが結果重視型の援助を実施しており、結果を数字で示していくために、なるべく多くのドナーが同一の方向で協力を実施するよう、援助協調をはかることがあります。JICAも結果重視型の協力をめざしており、今後ますます他ドナーとの協調が必要になると考えられます。

援助手法や開発に関する知識の共有化も、ドナー間で活発に実施されるようになりつつあります。具体的には、複数援助機関合同のセミナーの実施、各ドナー内で、同一分野の専門家同士が形成するネットワークなどがあげられます。JICAも、積極的に他ドナーとの間でこのようなネットワークを形成してきており、世界銀行研究所（World Bank Institute）との間では、保健セクター改革や、流域管理についての合同研修を実施しました。法整備支援、平和構築といった開発の新たな課題においても、他ドナーとの意見交換を積極的に行っています。

また、PRSPの策定過程を通じて、各ドナー間の援助手続きの共通化が議論となっています。こういった議論は、DAC（開発援助委員会）などの国際的議論の場においても、活発に行われています。

なかには、これまで日本が得意としてきたプロジェクトを通じた協力を是とせず、すべての援助資金を用途を限定せずに開発途上国政府の口座に入れる（一般財政支援という）べきであるといった極端な意見まであります。プロジェクト型の援助は、確かにセクター全体のなかでよく調整されていない場合には、政府のローカルコスト*（現地経費）がかかり、開発のバランスを欠くものもあるかもしれません。しかし、セクターのなかできちんと調整されている限

保健分野の日米パートナーシップ

1. 日米コモン・アジェンダでの保健分野の協調経験を継続させ、さらに発展させるために、2002年6月外務省経済協力局長とUSAID地球保健局長の間で「保健分野パートナーシップ」文書に署名が行われました。
2. この文書には、これまでの協調の評価に基づき、今後さらに両国の協力を促進させるための目標、協力の強化、効率化のための方策が定められています。
3. 現地レベルでの対話の促進、人的交流の強化、意志決定の迅速化、モニタリングと成功事例の蓄積といった内容となっており、より具体的な国ごと分野ごとの行動計画については、現在JICAとUSAIDにより調整中です。

り、集中的かつ持続的な援助効果を生み出すものと考えられます。

すべてのドナーの資金が一般財政支援に投入された場合、援助資金自体の柔軟性を欠き、たとえば一部役人の汚職などの事件が起こったときに、すべての援助がストップするという事態になりかねません。

JICAは、このような変化のなかで、セクタープログラムに積極的に参画し、全体調整のなかで協力を行うよう努力しています。



タンザニア「地方開発セクタープログラム策定支援調査」