

ワシントンDC開発フォーラムBBL

2005年7月6日

「新たな援助潮流への日本の貢献を目指して - JICAの課題と挑戦 - 」

小島誠二氏(JICA理事)

配布資料参照

<http://www.developmentforum.org/records/material/050706jica.doc>

【冒頭プレゼンテーション】

2004年10月からJICA理事を務めている。今回のBBLでは、急速に変化し続ける国際援助モダリティにJICA改革がキャッチアップしているのかどうか、また国際援助潮流のなかにおいてJICA改革はどのような位置づけを占めるのか、日本のODAとして世界になにを発信しようとしているのかなどについて話をしたい。

1. JICAとはなにか

1954年に社団法人アジア協会として発足し、その後、1962年に海外技術協力事業団、1974年に国際協力事業団、そして2003年10月に独立行政法人国際協力機構と変遷してきた。

2. JICAは何をやるどころか？

国際協力機構法に則り、以下の業務を遂行する。

- ・ 開発途上国への技術協力
- ・ 無償資金協力(調査・実施の促進)
- ・ 国民等の協力活動の促進
- ・ 海外移住者・日系人への支援
- ・ 技術協力のための人材の養成および確保
- ・ 緊急援助のための機材・物資の備蓄・供与
- ・ 国際緊急援助隊の派遣

技術協力とはDACの定義によると「開発途上国の人々の技能、知識、技術ノウハウおよび生産的な素質の水準を向上させることを目的とする全般的な支援活動」であり、特に重要なその目的は制度構築(institutional development)である。JICAとしては、技術協力の拡大・深化を図るために以下に重点を置いている。

- ・ 技術移転から制度構築・能力構築、さらにはcapacity developmentへ
- ・ 資金協力との連携
- ・ 資金協力と技術協力の一体化(例:農村・地方開発など)

資金協力と技術協力については一体化の方向で進んでいるが、その議論には様々な側面があることも確かである。例えば、農村開発に関わるインフラなどでは技術協力の枠組みでやってしまうこともある。しかし、最終的には途上国のニーズに的確に応えることが目標であるため、果たしてそれが技術協力なのか資金協力なのかを議論する意味はさほどないのではないかと考える。

3. 独立行政法人化した後のJICAはどう変わったか？

一言でいうと組織としての自律性が高まり、同時にJICA自身がその経営責任を問われるようになった。具体的には以下の変更が行われた。

- ・ 制度上の変更(自律性・経営責任、業績評価、弾力的な財務管理、自立的な組織・人事管理)
- ・ 機構法上の変更(「国民の協力活動」支援の明記、開発途上国の「復興」への寄与の明記)
- ・ 現在の取り組み(数値目標に基づいた効率化、業務軽量化、質の向上など)

現場主義の強化を進める中、在外事務所の事務が増えてきている。業務の質を確保するためには業務を軽量化が必須であるが、どのように軽量化するのかについては委員会を設置して検討中である。

4. JICA改革とはなにか

改革第一弾として、まず平成16年度に現場主義(在外強化、30重点推進事務所の指定、6地域支援事務所の設立など)、人間の安全保障重視の事業、そして効果・効率性と迅速性の促進。第二弾として、今年度は、研修員受け入れ事業の改革、市民参加型協力事業の促進および調査研究と人材育成の強化が行っている。

JICA改革の三つの柱としては、現場主義、人間の安全保障、効果・効率性と迅速性がある。従来、日本のODAのなかで迅速性はそこまで重視されてきていなかったが、近年、津波の復旧支援や紛争後の復興・平和構築など、迅速な対応が迫られるケースが増加してきている。それら特別な状況に対応するために、最初のアクションから短い場合には45日でプロジェクトを開始する「ファスト・トラック」を2005年7月から導入した。ファスト・トラックを適用する場合は、専門家の人選やコンサルタントの雇用などを早いプロセスで進めることが可能となる。

5. JICAは日本のODA活動全体の中でどのような位置を占めているか？

支援額実績(数値については資料参照)

JICAの特徴として、支援対象国を見た場合、日本全体のODAと比較してアフリカが約20%と比較的高い。また、日本全体のODAと比べるとアジアの比重が低く、ラ米および

大洋州の比率が比較的高い。

資金協力との連携

資金協力との連携を重視している。技術協力と組み合わせることによって資金協力の成果が持続的になるし、プロジェクトデザインとしてもより良いものを作ることができる。典型例としては、無償資金協力でハードの施設を作り、JICAが技術協力プロジェクトを行う、というもの。

ODA関係者

日本のODA関係者の中でJICA関係者が占める割合は半分以上だと思われる。より効果・効率的な開発に取り組むためには現場の経験や知識が非常に大切であり、そこからのフィードバックを得てより良い政策が策定される。そこにおけるJICAの役割は非常に大きいといえよう。

6. 新しい援助潮流をどう捉え、どう対応しようとしているか？

もはや開発プロジェクトを単体とする時代ではなくなったことは誰もが理解していることであろう。そのような中、JICAとしては国別事業実施計画・地域事業戦略の作成を行っている。これは国際援助潮流の大きな流れと同じ方向に向かっているといえる。

また、世界的にアフリカ支援が強化されてきており、JICAも既に過去2年間でアフリカ方面の予算を全体の約20%まで拡大した。また、小泉総理が2005年4月に今後3年間でアフリカ支援を倍増することを発表されたことにもない、JICAとしてもその方針に従って事業を展開していくことになる。日本のアフリカ支援としては、距離が遠いことや、アフリカの専門家が少ないなどの制約もあるが、それを超えてニーズに応えていく必要があると思う。青年海外協力隊としてアフリカで活動をし、アフリカの文化や言語への理解を深め、その経験を活かしてその後引き続きアフリカ支援事業全体の基盤を提供するべく活躍している人材が多くいることを強調しておきたい。また、協力隊が小規模で始めたプロジェクトが定着して拡大し、結果的にJICAの技術協力プロジェクトに発展した例もある。

JICAは、世界的な開発目標であるMDGs達成に力をいれている。これについては最近パンフレットを作成したので是非参照されたい。

(<http://www.jica.go.jp/firstjica/pamph/index.html#mdgs>) また、PRS (Poverty Reduction Strategy) についても、作成、評価、モニタリングの段階でJICAは積極的に参加している。

新しい援助モダリティへの対応については、調査研究を行っている。在外における援助協調要員の拡充(例:国際協力専門員の投入)、国別・課題別アプローチの強化、援助の予測性向上(複数年援助フロー、ローリング・プラン、個別プロジェクト経費等)、公共

財政管理のための技術協力など。

ローカルリソースの活用についても、現地調達の推進や現地コンサルタントの活用などを積極的に行う。

取引費用削減については、調査団派遣件数の削減や調査結果のドナー間での共有など。

また、そのほかにも、プログラム化の推進(個々の事業が断片的で継続性がないとの批判への回答)、ニーズ重視に向けた研修事業の改革、ボランティア事業へのプログラム・アプローチの導入、そして専門家の公募制の導入、などを通じて国際的援助潮流にキャッチアップする。

7. JICA(日本)が国際援助コミュニティに貢献できるものはなにか？

1993年のバーグ報告では技術協力についての問題点が指摘されており、それ以来技術協力の意義については議論が重ねられている。技術協力の問題点として挙げられているのは、

- ・ 長期滞在型の専門家が現地に赴いて技術移転するということが、実際はうまくいっていない
- ・ ドナー主導のマネジメントになりがち
- ・ 研修の軽視
- ・ 既存の行政組織を迂回する新組織の設立
- ・ 効率的な市場がないためにコストが高い
- ・ 技術協力資金のなかに占めるコンサル費用が高過ぎる等。

JICAとしては、技術協力の重要性の再確認をするべく、指摘された問題点に対して説得力のある回答を提示すべきであるし、実際に提示してきていると考える。

ひとつの考えとして、言われている問題点の殆どはアフリカで行ってきた技術協力に対する批判であるということであり、従来日本が重点的に支援してきたアジアでの経験をみると若干異なることが言えるのではないかということ。技術協力を始めとした日本の途上国支援は、元来途上国の自助努力を支援してきており、同時に途上国のオーナーシップの確保を念頭において共同で意思決定をしてきている。技術協力についても、多くの場合には専門家とカウンターパートが良好な関係を築いて技術移転をし、能力向上を達成してきた。そのようにしてアジアでは成功してきたが、同様のアプローチがアフリカでも当てはまるのかというのが今の問題である。成功のカギとして、既存の公的機関の活用がある。UNDPが2003年に出した報告書でも同じことが言われている。断片的に良い例というのはあちらこちらにあるものであるが、それら概念的に提示し、現場経験に

裏打ちされた形で体系化していくことが大きな課題であるが、今までの日本はあまりそこに力を入れてきていない。JICAでは国際協力総合研修所(国総研)でこの課題に取り組んでいこうとしている。現場から吸い上げた経験を一般化してさらに体系化したものを、整理して国際的に発信し、同時にそれを現場に戻していく作業をしていければいいと思う。

また、日本としては、TICAD(Tokyo International Conference on African Development)イニシアティブの下でアジア・アフリカ間の南南協力をこれまで推進してきたが、引き続き重要なモダリティとして進めていきたい。今後は、新興ドナーをサポートしていくことも重要な役割のひとつである。その際、新興ドナー国にDACで積み上げてきたルール等への理解を深めてもらうことも必要。

一部のドナーでは、特定のモダリティにより特定の国に集中的に援助するという傾向がみられるが、日本としては、PRS等の援助協調の流れに参画しつつも、その援助をプロジェクト型のものから全面的にプログラム型のものにするわけではなく(ただし、プログラム・アプローチは重要)、試行的に一般財政支援をしながらプロジェクトも進めるといった方策が重要。他のドナーの動きを真似るのではなく、日本独自の援助政策を打ち出し、国際社会の理解を得ていきたい。

日本のODA政策は一貫性を保ってきているといえる。経済成長、インフラの重要性等を過去から現在にかけて一貫して主張してきた。それに加えて現在、JICAは人間の安全保障と、キャパシティ・ディベロップメントのふたつを前面に押し出している。他のドナーとの協力、協調を重視しつつ今後も課題に取り組んでいきたいと思う。

【席上の意見交換】

Q.

援助の決定と実施という、ふたつの異なる役割の調整について質問をしたい。たとえば現場主義のJICAと政策決定主体である外務省。アフリカについては今後3年間でODA倍増するということが、この決定や、外務省が提唱している人間の安全保障という概念なども現場とは関係のないファクターも配慮に入っているのではないかと。たとえば日本の国連安全保障常任理事国入りなど。そういった場合に、現場との軋轢は生じてこないのか。また、援助額が倍増したとき、人員も同様に倍増しない場合にはJICAとしてはどうしていくつもりか。政策方針が決定されるプロセスにどの程度JICAは参加しているのか。

現場と政策決定レベルの間での意思の相違は非常に重要な問題であり、同時にこれは

あらゆる機関が抱える問題でもあると思う。日本に限った話でもない。ただし、外務省は政策決定主体ではあるが、各国に大使館および領事館を構え、現地ではJICA事務所と大使館が一体になって開発に取り組んでいる。従って現地で得た教訓を政策にフィードバックするという仕組みがある程度うまく働いている。また、人間の安全保障という概念は、ある意味では当然のことを提唱するものであり、開発援助機関が抱えている問題・課題に良い示唆を与えてくれていると思う。これは安保理など政治的な問題との関連は別として、開発援助機関が当然目指していくべきものであると思う。また、アフリカ重視についてはJICAがいち早く率先して提唱してきた。地政学的にも国益的にも日本の援助はアジア、というのが主流だと思うが、いまや国際援助コミュニティはアフリカを向いているし、JICAとしてもアフリカを今後重点的に支援していく方向でいる。

Q.

世界銀行とJICAとの関係について聞きたい。(1)JICAと世銀の間ではどの程度協力が進んでいるのか。(2)世銀のESSD(Environmentally and Socially Sustainable Development)も参加型やコミュニティ開発などを推進してきているのでJICAとも話ができると思う。しかし、アフリカ支援やLICUS(Low Income Countries Under Stress)における平和構築などの政策レベルの議論となると若干異なるかと思う。ESSDで具体的に個別のテーマについて議論を深めようとしているのか。(3)JICAと世銀の現場レベルの関係の弱さが見受けられる。また、JICAは専門家を派遣したりして現地の各省との関係は強いと思う。ただし、それに比べるとPRSPや公共支出管理を中心的に管轄している財務省との関係はやや劣っているのではないか。財務省を始めとして、相手国の開発計画の全体の中でJICAの個別案件を今後どのように組み込んでいこうと考えているのか。

(1)世銀との定期協議は90年代からやってきている。ただし独立行政法人化、JICA改革等への対応のため途絶えていて最近では2002年の4月が最後だった。世銀との協調は、JICAのみならず、JBICや外務省も進めてきている。また、アジア開発銀行・世銀・オールジャパンでの三者協議を2005年3月に行っている。また、JICAはワシントンDCにも事務所をおいているので、今回のようなハイレベル協議でなくともそれぞれのレベルにおいて意見交換を続けていくつもりである。(2)相手国政策とのアラインメントは重要。プロジェクトレベル同様に政策レベルでの協調も大切であり、JICAとして努力してきている。LICUSについてもますます重点をおいてきているし、MDGsへの取り組み、アフガニスタンやイラク政策をどうするのかなども含めて今後議論をしていく必要がある。(3)相手国の各省だけでなく、財務省や経済開発省等にもアドバイザー型専門家を派遣する等、財務省、開発省庁との連携も特にアジアにおいて随分深めてきている。一般財政支援をするかしないかでかなり話が違ってくるかと思うが、しないにしても相手国の予算プロセスにアラインする必要があると思う。

Q.

JICAによるアフリカの貧困支援については具体的にどのようなものを考えているのか？

たとえば基礎教育。JICAは理数科教育にかなり力をいれてやってきているし、教員養成なども行っている。保健医療の分野でいえば蚊帳の提供、マラリヤや結核、エイズ予防対策など。また、いくつかの国で実施している平和構築なども人間の安全保障やMDGsと大きく関係してくる。そのほかでいえばTICADのもとでの貿易投資、水、農村開発、小規模インフラなどもJICAがアフリカで展開している事業分野である。

Q.

緒方貞子氏がJICAの理事長になられたことは今までに無い大きな変化であったし、同時に多大なる期待があった。緒方氏だからこう変わったというのが最初のほうには見えたが、緒方氏だから今もまだこれをやっているというのが最近見えにくい。人間の安全保障についてもそれは新しいものではなく以前からあったものではないかという印象が強い。現場主義については、UNDPも1970年代に現地事務所に権限委譲などをしてきているし、世銀も90年代半ばくらいからカントリーディレクターを現地に置くようになった。ただし、これらによってなにが起こったかという、誰が意思決定をしているのかが現地政府からみえるようになったということ。昔は非現実的なプロジェクトがあると「良いアイデアなのでワシントン/ニューヨークに送ろう」といって一週間後に「本部から却下されてしまった」で済んだが今はそうはいかない。つまり現場主義によって生じてくる難しさというものもあると思うが、それにJICAとしてどのように対応していくつもりか。

人間の安全保障については、今までそこにあったものを改めてしっかり概念化して提示しようとしていることが新しいといえる。例えば、今までインフラのプロジェクトを実施するに当たり、必ずしもそれを使用する具体的な人を念頭においてこなかったが、今は人間を中心に考えて考える。また、人間の安全保障のなかで「恐怖からの自由」というのは、今まで開発のなかであまり議論されてこなかったことではないか。日本のODAにしても平和構築の分野は今まで手薄だったが、今それを真正面にみるのは人間の安全保障という概念がバックにあるからである。数々の改革の中で、インプットとしては数値目標を7割方達成してきている(管理費削減、長期専門家の削減など)。一方でアウトカム(成果)をどのように測るのかは画一化できないし短期間に数値で出てくるものとは限らないので難しい問題でもある。

Q.

今後10年でJICAにとって最大の挑戦は何であると考えるか？

今後日本のODA額は増加していくと思われるが、そのなかで実施体制がそこまで増やしてもらえるのかどうかは不明である。つまり、予算規模が拡大し、達成しなければならぬMDGsがあるなか、それに応えるための人的拡充がなければ質の面を維持・向上していくのは難しい。これは大きな課題となっていくであろう。また、もうひとつにはアジアではなく今後アフリカにおいてJICAがどれだけ存在感を示していけるかが挑戦となると思われる。逆に、アフリカにおいてきちんとした仕事ができるということはアジア等においても、同様にきちんとした実績を上げることができるということであると思う。

(以上)