調達代理方式の本格的な導入でよりスピーディーな対応が可能に

見返り資金の有効活用事例を今後の援助に活かせ！

途上国の主食用作物の増産に向けた取り組みを支援すべく、日本は長らく食糧増産援助（2KR）を実施してきたが、この支援制度は、2004年度から「貧困農民支援」として生まれ変わっている。（財）日本国際協力システムは一貫してその効果的実施に貢献してきているが、貧困農民支援への移行に伴い、調達監理から「調達代理機関」としてその責任は増す一方にある。新しいスキームの導入により、何がどう変わったのか。また、その効果はどうか。調達代理業務の第一線を担うJICSの担当者たちが報告し合った。

手続きの簡素化による柔軟な対応

東　従来、食糧増産援助（2KR）の実施に際しては「調達監理方式」にもとづきJICSは業務サービスを提供していたわけですが、2004年度から「調達代理方式」が本格的に導入されています。その背景の一つとして指摘されるのは、まず「責任の所在を明確にする」ということ。必要な農業生産資機材などの品目確定については、これまでと同様、相手国政府・実施機関と一緒に確定していくわけですが、その後の入札手続きや評価、納入業者との契約業務などに関しては当事者である途上国政府の代理人となって、私たちJICSが責任を持って推進していく体制になったわけです。供与資金も一括ディスバースされ、その資金管理もJICSの重要な業務になっています。

2004年度、2005年度と実施してきて、調達代理方式の効果や、逆に改善点なども明らかになってきているのではないでしょうか。

深澤　一括ディスバースされた資金の管理も担当していくということで、生産資機材の調達時期が単年度予算の枠に縛られず、相手国がもっとも必要とするタイミングで調達、納入できるようになったことが一番大きな意味を持っていると思います。

桃井　やはり支援対象が農業分野ですから、最適の時期を外してしまうと支援の効果が薄くなってしまいます。たとえば7月に種蒔きがあるとすれば、遅くとも5～6月には肥料や農業機械が納入されている必要がある。タイミングを失してしまえば、送った資機材などを保管する倉庫料などが発生してしまうわけで、限られた資金の有効活用という点にも反してしまうことになります。

吉岡　私は2つの変化を感じています。まず一つめは、資金が一括ディスバースされるようになったため、スピーディーにさまざまな手続きが行えるようになり、たとえば早く資機材が欲しいという国があれば、その要望に合わせて調達手続きをスピードアップし、相手国の事情に即した形で業務を進めることができるようになったことです。援助効果を高めるという点で、これは非常に大きな意味を持っていると思います。

もう一つは、JICSの責任が飛躍的に高まり、業務の推進に際してはこれまで以上に慎重、かつきめ細かい対応が求められるようになってきたことだと思います。入札図書一つとっても、国によって当然内容も変わってくるわけで、先方との協議を密にし、できるだけ先方の要望に合った資機材を入れられよう、従来にも増して神経を使った対応が必要になっています。

座談会出席者	
（財）日本国際協力システム 業務部統括プロジェクトマネージャー	東　堅治郎 氏
同 業務部プロジェクトマネージャー	深澤 公史 氏
同 業務部プロジェクトリーダー	桃井 拓真 氏
同 業務部	吉岡 佐知子 氏

東　スピーディーな対応が可能になったという指摘がありましたが、確かに手続きに関しては簡素化が進み、手続きコストそのものも減っています。他方、代理方式導入後、まだ日が浅いこともあり、関係者の役割分担の整理など改善すべき点があることも認識しています。

深澤　従来の食糧増産援助は、相手国の主食となる農作物を増産するため、肥料や農業機械などの生産資機材を調達、支援していくことが第一義的な目的になっていました。その点、新スキームでは、食糧増産に焦点を当てつつも、貧困農民、小規模農民に、より比重を据えて支援を実施していくことが主旨になっています。ただ、どういうレベルの人々を貧困層と捉えるのか、その基準は何かといった点について、さらなる検討が必要だと思います。

一口に貧困農民、あるいは小規模農民といっても、そのレベルは国によって異なってくるわけで、支援対象層の絞り込みは業務を進めていく上で、非常に難しい問題、課題の一つになって

います。新しいスキームでは、現地調査を実施することが案件実施の大前提になっていますが、その意味するところは対象国のどのレベルを貧困層に位置づけていくのか、そこを的確に把握し、ターゲットを絞り込んだ上で支援を効果的に実施していくという狙いが込められています。

東 堅治郎 氏

深澤 公史 氏

桃井 拓真 氏

吉岡 佐知子 氏

注目される見返り資金の効用

東 従来、食糧増産援助の実施に際しては両国間で「政府間協議（コミッティ）」が開催されてきたわけですが、調達代理方式のもと単年度の制約が緩和されたことにより、資機材が納入された後、配布状況などを具体的に確認し合いながらコミッティを開けるようになった意味も大きいと思います。

深澤 コミッティについては以前から開催されており、こうした場を持つことにより、先方が常日頃悩んでいる問題や直面している課題などを関係者が一堂に会して共有し合えることは、効率的に支援を実施していくという面で非常に意義があると考えています。また、調達してものを送るだけでなく、調達したものがどういう形で配布され、使われているのか、確認することができ、その結果を次の支援の参考にすることができます。そういう視点で、コミッティの開催は非常に参考になっています。

桃井 新スキームでは、貧困農民支援実施の条件として3点ほど挙げています。まず一つめは、見返り資金の外部監査を義務づけていること。また、その使途にあたっては、より小農支援および貧困対策にフォーカスした形で使用されることを条件にしています。2つめは、モニタリングと評価の充実のため、4半期に1回のペースで報告し合うようにしています。3つめは、農業関係者、農民およびNGOの参加機会の確保であり、この3点について主にコミッティで協議を行っています。

モルドバでは見返り資金を活用してベラルーシ製MTZ80馬力乗用トラクターなどが調達、販売されている

たとえば、ボリビアでは農業省関係者や農民はコミッティに参加していなかったのですが、こうした条件を課すことにより、ステークホルダーが議論を深め合う土壌が生まれ、より現地ニーズが汲み取り易くなりました。

東 見返り資金の使途、活用状況はどう推移していますか。

桃井 相手国の政策により、かなり異なってくると思います。中南米を例にとると、ニカラグアなどでは農道整備に力が入れられており、生産した農作物を市場に輸送するという面で効果を上げています。また、ボリビアの場合はコミュニティ・ベースの小規模な灌漑整備や、アチャカチという原住民と政府が対立し、常に紛争が起きていた地域を対象にしたコミュニティ・ホールの建設などのために見返り資金が使われていて、そのホールで、JICAボリビア事務所主導により農業技術の研修やセミナーなどの技術協力が行われています。

現在、政府開発援助（ODA）の実施にあたっては、「人間の安全保障」、「平和構築」などの各テーマが政策的に重視されていますが、ボリビアのケースなどはまさにその重点方針に沿った見返り資金の活用といえるのではないでしょうか。

モルドバ2KRの成功

深澤 見返り資金の有効活用という側面を含め、この分野の代表的な成功例は旧ソ連邦に属していたモルドバに対する支援です。同国に対する2KRの供与は2000年度から始まり、これまで農

貧困農民支援

従来の食糧増産援助（2KR）が2005年度から貧困農民支援へと改編され、予算区分も他の無償資金協力と同じ経済開発等援助費に組み込まれた。援助内容は、途上国の食糧増産に向けた自助努力の支援を目的に、肥料、農業機械などの生産資機材を調達、供与するものだが、支援対象を貧困農民や小規模農民に絞り込んで実施する点が特徴になっている。

見返り資金

商品援助（円借款および無償資金協力）によって相手国が購入した商品の売却によって生じる資金のこと。無償資金協力の場合は、食糧援助、貧困農民支援（食糧増産援助）、ノン・プロジェクト無償などにおいて見返り資金の積み立てが義務付けられている。無償資金協力によって供与された物資の売却代金を被援助国政府が中央銀行などの指定口座に振り込み、積み立てる方法が中心。政府が供与物資を無償配布したり、自ら使用したりする場合は当該政府の財政措置により積み立てられることもある。

調達監理

JICSが相手国政府との契約により、無償資金協力に係る資機材や役務の調達における入札会の開催など一連のプロセスを管理・監督する業務。施主である相手国政府を補佐する立場で上記の業務の一部を行う場合と、供与された無償資金の管理や資機材納入業者などとの契約など、すべての業務を相手国政府の代理人として行う場合とがあり、後者を特に「調達代理方式」といい、ノン・プロジェクト無償、緊急無償、紛争予防・平和構築無償で採用されている。

業機械が調達されています。メイン品目はトラクターとコンバインで、これら調達された農機を国内で販売し、見返り資金を積み上げて、その資金を次の調達にうまく活用しています。数字でその成果を紹介すると、2KRで調達したトラクター145台を、モルドバは国内で売却し、その見返り資金でトラクターを調達、さらにそれを売却して得た資金で新しいトラクターを調達するといったように、売却と調達をくり返すことで、当初調達した8倍以上の1,265台のトラクターを調達しています。コンバインなどその他の農機も含めると、2KR全体の見返り資金で計1,436台の農機を調達しているのです。

旧ソ連邦時代、同国には国営農場があり、必要な生産資機材はロシアから供給されていたわけですが、ソ連邦崩壊以降、その供給源は完全に絶たれていた状況にありました。そこを支援したのがまさに2KRで、これだけのものが調達され、国内で売れているという実態を見ると、コマーシャル市場形成の、いわば“呼び水”的な役割を2KRが担っているのではないかと思います。

吉岡 モルドバにとって、日本の2KR以外に農業機械を調達する術がなかったわけで、それ故に協力要請が来たのです。現在は、外貨を使って近隣のベラルーシなどから農機を買うことができるようになっており、いま指摘にあったように2KRが一種の“起爆剤”となってマーケットを形成しつつある国が出てきたということです。

近隣諸国の経済に対する刺激効果も見逃せないものがあると考えています。

東 2KRの本体資金で調達したトラクターなどを国内で売却、見返り資金をコツコツと積み上げて、今度はそれをうまく使って新たな農機を調達、さらにそれらを売却していくというサイクルが出来上がっています。こういう大きな数字に結びついた背景としては、このサイクルの形成が大きいと思いますね。

深澤 そうです。そのサイクルに乗って資金がうまく回転しているのです。日本の一部には、「なぜ無償資金協力で送ったものを売却するんだ」という声が未だ聞かれますが、積み上げた見返り資金を使い、新たな生産資機材の調達ということにとどまらず、他の社会開発など、さまざまな開発目的に使うことができるという点を、是非とも幅広い日本国民の方々に知ってもらいたいと強く思っています。

2005年度貧困農民支援実績（新規・継続）

国　名	供与品目	契約日	契約金額
アゼルバイジャン	農業機械	2005.4.26	1,998万円
アンゴラ	肥料	2005.4.20	2,126万円
イエメン	農業機械	2005.4.26	1,666万円
エジプト	農業機械	2005.7.14	1,309万円
エチオピア	肥料	2005.3.24	1,501万円
エリトリア	肥料、農業機械、建設機械	2005.4.18	1,657万円
ギニア	肥料、農業機械	2005.5.24	2,251万円
キルギス	農業機械	2005.4.20	2,515万円
グルジア	農業機械	2005.4.22	2,126万円
スリランカ	肥料、農業機械	2005.4.7	1,285万円
ニジェール	肥料	2005.5.18	2,315万円
ネパール	肥料	2005.5.19	1,133万円
ブータン		2005.5.26	1,320万円
ブルキナファソ	肥料	2005.5.11	2,185万円
マダガスカル	肥料	2005.4.20	1,950万円
ニカラグア	肥料	2004.5.14	1,717万円
アルバニア	見返り資金活用プロジェクト	2004.8.2	出来高払い
ザンビア	肥料	2006.2.24	1,419万円
マリ	肥料	2006.2.16	2,123万円
グアテマラ	肥料	2006.2.23	1,677万円
ホンジュラス	肥料	2006.3.28	1,677万円
モルドバ	農業機械	2006.3.9	1,609万円

「調達の付加価値」を提供

東 2KRが貧困農民支援へと移行して、現状はまださまざまな面で試行錯誤の状況にあるといえます。今後の課題などについて、それぞれ意見を聞かせてください。

桃井 食糧増産にかかわる予算規模はかなり削減されてきましたが、途上国側からは依然、ベーシックヒューマンニーズに関連するこの分野の援助は必要だという声が強く上がっています。限られた予算を効果的に使い、こうした期待、要望に応えていくことが大切です。また、ここでもいくつかグッドプラクティスが紹介されましたが、その内容や経験などをJICSとして体系的に分析、整理し、それを他の地域、国へうまく適用していくことが重要だと思います。そういう意味で、私たちの知的能力の強化が大きな課題の一つになっていると捉えています。

先ほども指摘しましたが、「人間の安全保障」などのコンセプトに合致した、いわばモデルケースも貧困農民支援の案件でどんどん出てきているのですから。

吉岡 調達代理方式にスキームが変わったということもあり、より効率的な援助を実施していくためにも、このスキームにさらに検討を加え、改善すべきところは率先して改善していく取り組みが大切だと思っています。

深澤 前にも触れましたが、貧困農民支援の実施にあたっては現地調査をかけることが前提になっており、先方の要請、要望を尊重しつつも、より支援効果を上げるため的確にアドバイスし、相手国の事情に即した、また支援の対象となるターゲット層に最適の資機材を調達していくことが非常に重要です。

そこで求められるのは、やはりわれわれの知的協力であり、こうした「調達の付加価値」というものを積極的に提供していきたい、と考えています。