

JICS特集 ODA改革のなかでJICSは何をめざしていくのか

平和構築・復興支援で培った調達の経験を新JICA業務に生かす



ODA改革の一環として「新JICA」への移行準備作業が進められているが、イラク復興支援や津波災害支援などで重責を担ってきた(財)日本国際協力システム(JICS)の位置づけと重要性を増す調達代理業務は、新JICAのなかでどう展開されていくのか。事例紹介(44~45ページ)と併せて、今後の方向を探ってみた。

ODA改革が進むなかで

JICSはこのほど、一般企業の定款にあたる寄附行為を改訂した。従来、日本の無償資金協力や技術協力事業などを中心としていた事業の範囲を見直し、国際開発金融機関、その他国際機関などからの業務も受注できるようにする方針である。「現在の実力でどこまでできるのか、まったく未知数の部分がある」(JICS関係者)としながらも、その背景には長年にわたって描いてきた将来像、すなわち「国際調達機関」への成長という目標がある。今回の寄附行為改訂はその目標実現のための、いわば「一里塚」といえよう。

他方、日本のODAを取り巻く環境の

激変に対するJICSの危機意識も見逃せない。その危機感是个々の職員の意識にもつながっている。

新しいODA実施体制、なかでも国際協力機構(JICA)と国際協力銀行(JBIC)の円借款部門統合を基軸とした「新JICA」への移行準備作業が精力的に進められているが、技協・無償・円借款がどのような形で一元的に実施されていくのか、そこにJICSはどう関与していけるのか、依然、先行きが不透明な状況だ。いずれにしても従来のような事業内容が、今後も安定的に継続することが困難なのは事実であり、これがJICSを包み込む危機意識の背景になっている。

ただ、設立以来18年間にわたって蓄積されてきた調達に関するノウハウや専門性、さらには経験にもとづく「案件監理能力」は、JICSにとってはもちろん、日本のODAの効果的・効率的な実施において必要不可欠な「財産」になっており、急激に展開した平和構築・復興支援などへの対応が可能となったのもその財産があったからに他ならない。

増大する調達代理業務

JICSのODA事業における取り扱い高はどうか推移しているのか。主力の無償資金協力分野では、たとえば05年度の総事業費(予算ベース)に占める取り扱い高割合は23.3%、計約412億円(表参照) スキーム別には、従来の食糧増産援助(2KR)を継承した貧困農民支援で全体の94%(取り扱い高約47億円) ノン・プロジェクト無償(以下「ノンプロ無償」)53%(約135億円)、食糧援助(KR)50%(約55億円) 緊急無償45.5%(約140億円)が比率ベースでみた上位4分野だ。

契約形態別には、開発途上国政府との契約にもとづく調達代理(監理)業務と、JICAとの契約にもとづく調達や技術協力関連の機材調達などに区分されるが、いまや前者の途上国との直接的な契約による業務が過半数を占めて

いる。

JICS業務の根幹は1989年の設立からしばらく、JICAが実施する技術協力関連の機材調達、KR、2KRの調査、物品調達などで構成されていたが、前でも触れたように平和構築・緊急復興支援などの協力ニーズが急激に高まり、その「フロントランナー」としてJICSが活用され、そこで得た経験、ノウハウを生かしつつ、業務内容も従来の物品調達業務中心から施設案件の役務調達、監理業務などの分野へと強くシフトしている。

途上国との契約にもとづく業務の拡大、またノンプロ無償、緊急無償の取り扱い高増大の要因は、こうした点が評価されたことも一因だ。

ターニング・ポイントになったのは、やはりアフガニスタン、イラクの戦後復興支援であり、未曾有の人的・物的被害をもたらしたスマトラ沖地震・インド洋津波災害への対応であった。

JICSの実施促進機能に期待

たとえばイラク復興支援では緊急無償が、また津波災害支援に対してはノンプロ無償のスキームがそれぞれ弾力的に活用され、JICSは各国政府と調達代理契約を結び、まさに援助の「フロントランナー」として、必要機材の調達、さらに施設型案件の推進にその専門性を発揮した。それまで経験の浅かった施設型案件については、JICAや開発コンサルタントなどとの連携を深め、JICAが実施する概略設計調査などと一体となった実施であれば緊急事態にも迅速、かつ確実に対応できることを証明した。

アフガニスタンの戦後復興支援から続いた一連の緊急無償、ノンプロ無償の経験は、コミュニティ開発支援無償や防災・災害復興支援無償など支援スキームの創設につながっており、おそ

新しい無償資金協力体制(改正後)とJICSの位置づけ

| | 無償スキーム | 2007年度予算 | JICSの関与 |
|--------------------|--------------------------|----------|---------|
| JICA実施分 1,049億円 | 一般プロジェクト無償 | 675億円 | 1 |
| | 水産無償 | 49億円 | |
| | 留学研究支援無償 | 44億円 | 2 |
| | 食糧援助(KR) | 134億円 | |
| | 貧困農民支援 | 49億円 | |
| | 一般文化無償 | 20億円 | |
| | コミュニティ開発支援無償 | 42億円 | |
| | 防災・災害復興支援無償 | 36億円 | |
| 外務省実施分 586億円 | ノン・プロジェクト無償 | 200億円 | |
| | 緊急無償 | 186億円 | |
| | 草の根・人間の安全保障無償 草の根文化無償 | 100億円 | 3 |
| | 日本NGO支援無償 | 28億円 | 4 |
| | テロ対策等治安無償 | 72億円 | |

1 一般プロジェクト無償のうち、JICSは「感染症対策無償」に関与
 2 留学研究支援無償のうち、JICSは「研究支援」分に関与
 3 草の根・人間の安全保障無償/草の根文化無償のうち、JICSは草の根文化無償の調査業務を担当
 4 2007年度は単発の調査のみJICSが担当

2005年度 無償各スキームにおけるJICS取り扱い高

| 区分 | 予算額 | うちJICS取り扱い分 |
|----------|-------------|-------------|
| | | 金額 |
| 無償資金協力合計 | 1,765.22 | 約412億円 |
| 内訳 | 感染症対策無償 | 約8億円 |
| | ノン・プロジェクト無償 | 約135億円 |
| | 研究支援無償 | 約4億円 |
| | 文化無償 | 約11億円 |
| | 緊急無償 | 約140億円 |
| | 食糧援助(KR) | 約55億円 |
| | 貧困農民支援(2KR) | 約47億円 |
| | 日本NGO支援無償 | 約12億円 |

日本NGO支援無償については主に書類審査をJICSが担当

らくこうした分野を中心にJICSが実施の一翼を担っていくことは十分可能であり、期待されることもある。

一方、新JICAは技協・無償・円借款を一体的に実施していく中心機関となり、円借款事業の実施促進という視点からもJICSの専門性が注目されている。

JBIC業務については、これまでも入札書類審査や調査業務などに携わってきており、「統合後も円借款業務に対するさまざまなサポートを、いわば実施促進という形で展開しうる」(JICS関係者)可能性は高い。とくに円借款に関しては迅速な案件実施が大きな課題の一つに掲げられており、民間のコンサルタントとの棲み分けを明確にしな

がら、たとえば上流のSAF(有償資金協力促進調査)への参加や調達支援業務などにそのノウハウや専門性を生かしていくことが考えられる。

JICAとの契約にもとづく調達業務については、主にコスト削減を通じた事業の効率化という視点から、競争性を高めた契約を拡大していく方向にある。その際、公益法人としてのJICSに求められるのは何か、民間にはないノウハウと専門性は何かをいま一度整理し、新しいODA実施体制における自らの位置づけと機能を鮮明にしていけることが重要である。

紛争後や大規模災害に即応した、近年の緊急無償とノンプロ無償の経験のなかに大きなヒントがあるはずだ。

JICS特集

コミュニティ開発支援無償

コスト縮減と効率化をめざして

コミュニティ開発支援無償は、2006年度からスタートした新しい支援スキームである。その目的とするところは貧困や食糧難、劣悪な保健衛生状況などさまざまな問題に直面しているコミュニティの総合的能力開発のための支援にあり、実施上の特徴は現地仕様・設計にもとづく施工、さらに現地業者や現地調達資機材の積極的な活用が図られていることである。これにより、一般プロジェクト無償に比べ大幅なコスト縮減と効率化を促進していくことに期待が寄せられている。

06年度の供与実績はセネガル、ニジェール、マダガスカル、マダガスカルに対してそれぞれ供与されており、JICSは各国政府機関と調達代理業務契約を結び、案件実施に携わっている。

たとえば、セネガルの「小中学校教室建設計画（総額9億9,600万円）」では、同国のルーガ、カオラック、ファティック、ティエス、ダカール5州の小・中学校68校を対象に、教室、校長室、倉庫、便所棟を建設するとともに、教室備品の整備、学校施設維持管理・学校環境の改善に関する指導なども行われる予定である。JICSはセネガル教育省と調達代理業務契約を締結し、同国政府に代わって施主としてコンサルタントや施工業者など、事業実施に必要な役務提供業者を調達、事業全体の監理にあたることとなる。

各国の事業規模は、セネガルで68校314教室、ニジェールで79校284教室、マダガスカルで64校200教室が予定されている。



ニジェールでの事前調査時のコマ

（案件の進捗や為替レートの推移、入札結果などにより事業規模の変更もあり得る）

今後のコミュニティ開発支援無償の展開にあたっては、学校・道路・給水など、その発展に必要な複数のコンポーネントを対象とする支援が期待されているが、06年度に供与された各案件を、事業効果およびコスト縮減効果の視点から十分評価し、課題や問題点があればその改善に努めていくことが必要となろう。今年度は42億円が予算化されている。

防災・災害復興支援無償

より高度な調達監理能力を発揮

ハリケーンや地震など、自然災害に対し脆さをみせる開発途上国の防災対策や、災害後の迅速な復旧・復興支援を目的に2006年度に創設された援助スキーム。06年度は35億円、07年度は36億円がそれぞれ予算化されている。

この支援スキームは、一定規模の災害被害に対し、緊急支援後、本格的な復旧・復興支援が始まるまでの間の切れ目のない支援の実現をめざし、被災地におけるさまざまなニーズを的確に把握し、学校、医療施設、道路などの修復・復旧を含む複数コンポーネントをパッケージにして支援を展開していくことが狙いとなっている。JICSは本スキームがスタートした06年度から調達代理機関として役務や資機材にかかわる調達業務および資金管理業務を相手国政府に代わり担当している。

複数コンポーネントを対象とした復旧・復興事業のなかで、的確な判断にもとづく迅速な対応を行うことが求められているスマトラ沖地震・インド洋津波災害などで蓄積されたさまざまな経験にもとづくJICSの高い調達監理能力や知見に期待が寄せられている。

支援業務の流れとしては、まずJICAが概略設計調査を実施し、その結果を踏まえて日本政府が案件の実施を決定、相手国政府との間で交換公文（E/N）を締結する。その後、JICSが相手国政府と締結する調達代理契約にもとづき案件実施を引き継ぐことになる。

06年度は中米のグアテマラで発生した熱帯性低気圧「スタン（STAN）」による被災地復興支援、インドネシアのジャワ島中部地震災害復興支援の2件が実施された。

グアテマラで熱帯性低気圧スタンによる甚



崩壊した橋の修復工事（グアテマラ）

大な被害が発生したのは05年10月。集中豪雨に伴う河川の氾濫や土砂崩れなどの自然災害で、死者約670人、被災者は約50万人に達した。これに対し日本政府は防災・災害復興支援無償の実施を決定し、JICSは調達代理機関として灌漑施設再建、橋梁再建、さらに上水道施設再建工事の監理業務にあっている。

スマトラ沖地震・インド洋津波災害に対するノン・プロジェクト無償で経験を積んだJICS職員が、今回のグアテマラ、またインドネシアのジャワ島中部地震災害復興支援無償を担当、経験を生かした支援を展開している。

事例紹介 / 無償資金協力4スキームにみる調達代理業務

ノン・プロジェクト無償

多様化する調達手法と分野

累積債務の増大や国際収支上の赤字拡大など、経済的困難が深刻化している途上国を対象に、その経済構造改善努力を支援することを目的とした無償資金協力。通常、世界銀行や国際通貨基金（IMF）と連携・協調しつつ貧困削減などの経済構造調整計画を実施している無償資金適格国を中心に、同計画の円滑な推進をめざし緊急に必要な商品の輸入決済資金を供与するものだ。

供与した資金の使用にあたっては、その適正使用を確保するため購入品目についてはあらかじめ相手国政府と合意したものに限られ、さらに公正かつ効率的な調達を行うため、JICSなど公的な第三者調達機関が活用されている。調達代理機関としてのJICSは、入札開催、業者契約、調達された物品の納入管理などを含む全般的な進捗監理業務と資金

管理を実施している。

一方、ノン・プロジェクト無償の調達における手法と分野は、緊急時への弾力的運用といった視点から近年、多様化を遂げている。それを象徴するのが2004年12月に発生したスマトラ沖地震・インド洋大津波災害に対する対応であろう。

いわゆる「津波ノンプロ無償」は、甚大な被害を被ったインドネシア（支援額146億円）スリランカ（80億円）モルディブ（20億円）の3カ国に実施され、(1)調達できる品目の弾力的追加（日々刻々と変わるニーズへの対応）、(2)役務（サービス）の調達実施、(3)現地調達の許容（現地リソースの積極的活用）といった、従来のノン・プロジェクト無償には見られない大きな特徴があった。迅速な実施に向け、ニーズの具現化のため、JICAの緊急開発調



インドネシアの津波被災地の様子

査などと密接に連携した結果、機材供与型よりもインフラ修復型の割合が増え、学校、橋梁、道路などのインフラ再建工事におけるコンサルティング・サービスや施工など役務調達にまで範囲を拡大、協力効果を上げている。

現地リソースの積極的活用によるコストの縮減や、支援対象を一つの分野に限定せず、複数の分野の支援を組み合わせることで被災地域に対する総合的な支援が可能となった経験などが、その後の防災・災害復興支援無償やコミュニティ開発支援無償の創設につながるなど、日本のODA事業全体にとってもインパクトある協力となった。

緊急支援無償

イラク復興支援などで効果上げる

地震や洪水などの自然災害、内乱などに伴う災害救済のため緊急に行われる資金協力で、支援目的は主に次のように分類されている。

(1)災害緊急援助（自然災害や内戦などの人為的災害復旧に対する支援）(2)民主化支援（非民主的体制の崩壊後、あるいは長期にわたる内戦終息後の民主化支援）(3)復興開発支援（和平成立前の難民や被災民救済などの緊急・人道的支援と、和平成立後一定期間を経てから行われる開発援助との間をつなぐ期間に実施。かつて紛争当事者であった国・地域での復興・再建プロセスをスムーズに実施するための支援）(4)NGO緊急活動支援（大規模な自然災害や復興などの際、日本のNGOが実施する被災民に対する緊急人道支援事業への支援）

資金供与形態はノン・プロジェクト無償などと同じであり、JICSは調達代理機関として入札開催、業者契約、納入管理などを含む調達業務と資金管理業務を担当している。

この分野で注目されるのは、やはり広く国際社会と連携しながら取り組まれているイラク復興支援であろう。すでに承知のとおり、日本政府は2003年に無償15億ドル相当分の支援を公約し、JICSはこのうち直接支援分となる8億ドル相当につき、調達代理機関としてイラク政府に代わり援助資金の執行と案件監理業務を実施した。「日本人は現地に入れない」という大きな制約条件のなか、先行する形で実施された機材調達案件については資金管理と調達業務を含む案件進捗監理を、また施設リハビリ案件に関しては、これに加え施工監理などのために開発コンサルタントと契約し、案



イラクに供与された消防車

件監理業務を実施するなかで、JICSは専門性を発揮している。施設型案件の実施は、まずJICAがコンサルタントと契約を結び概略設計調査を行い、同調査にもとづいて当該コンサルタントとJICSが契約を締結、プロジェクトの案件監理にあたるという流れになっている。

一連の復興支援のなかで、重要性を増していったのはJICSのプロジェクト全体に対するコーディネーターとしての役割であり、治安問題をはじめさまざまな不確定要素が含まれる案件の円滑な実施を確保するうえで、その機能が今後も継続的に発揮されることが強く期待されている。