

第3節

独立行政法人国際協力機構の発足

1 JICAの自己改革の取り組みと 独立行政法人化

◆業務・組織の改革の取り組み

2001年12月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」に、JICA（国際協力事業団）は「独立行政法人とする」ことが明記された。国際協力事業団法に基づき1974年に設置された特殊法人JICAを廃止し、独立行政法人通則法に基づく新たな法人を設置するという政府の決定である。歴史的変換点を迎えることになったこの時代の一連の変革プロセスは、独立行政法人化に先立つ自主的な改革とあわせてみることによってその意義がより明らかとなる。

自己改革の取り組みとして特筆すべきは総務部改革推進室が中核となり、各部門の課長クラスや中堅クラスとの議論を経て約1年がかりで議論した業務・組織改革タスクフォースの活動である。タスクフォースの問題意識は、1998年4月に完成したタスクフォースの報告書タイトル「途上国の実情に即した国際協力を目指して」に凝縮されている。すなわち「予算は発足時に比し約9倍に拡充した。しかし、国際協力のニーズはそれ以上に大きく変化した。このままでは、途上国の実情に即した国際協力ができない」という危機感であった。

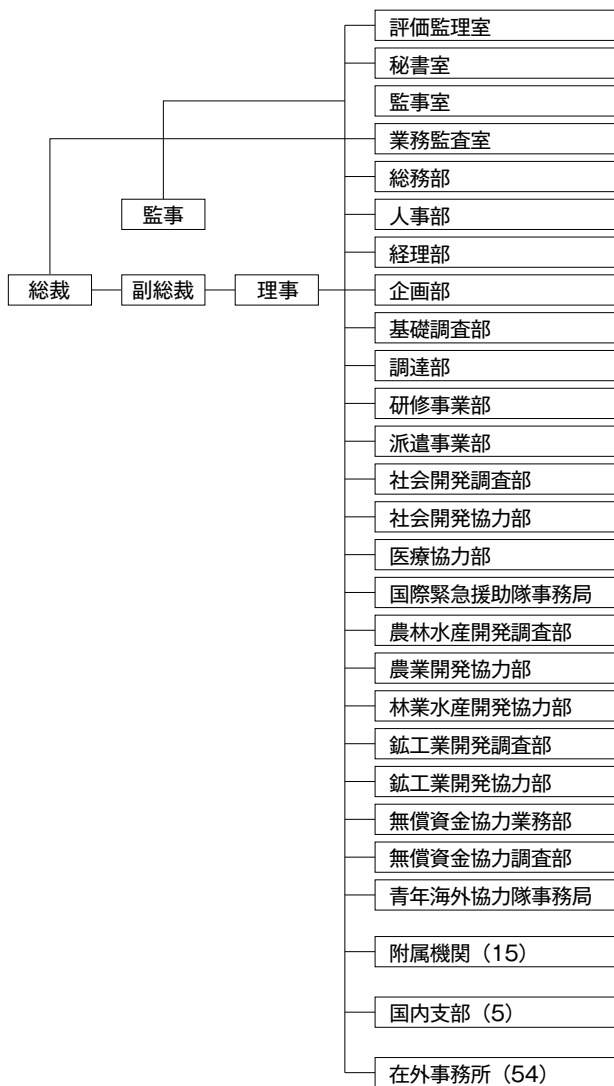
報告書は実施体制について次のように述べている。「現行体制は、業務形態と分野の二軸によって事業部を分けており、それによって等質・類似の業務を部ごとにまとめて実施する体制となっている。この

体制は、年々増大する事業を効率的に実施するという合理的なシステムであるものの、多様化する途上国のニーズや環境・貧困など地球的課題に的確かつ総合的・機動的に対応するためには、国・地域の視点を高めていく必要がある」。また、当時の援助人材確保体制の問題については、「それぞれの実施担当部署が独自に専門家を確保し、派遣する体制にあり、かつ関係省庁からの推薦以外の手段によって広く専門家を確保する体制にないことから、多様化する国際協力のニーズに対応した多様な人材を発掘・確保すること、専門家の審査・評価を的確に実施すること、人材情報を一元的に管理することが容易ではない」と指摘した。

こうした認識に至った背景の一端がわかる当時の体制を見てみたい。図1-1は、タスクフォースの検討が始まる前年1996年の国際協力事業団の組織図である。本部を構成する部門は、官房部門を除けば、業務の形態別（調査、研修、専門家派遣、協力隊派遣等）、事業の分野別（社会開発、医療、農林水産、鉱工業）の組織で構成され、特定の地域や国を総合的に担当する部門を持たなかった。また、関係各府省からの出向者が管理職レベルを含めて多数存在していた。これには理由がある。

第一に、JICAが担う技術協力の性格である。1954年、わが国はコロombo・プランに加盟し、政府ベースの技術協力を開始した。「政府ベース」とは国際約束を根拠とする協力を意味し、実施機関（JICAの前身の一つであるアジア協会等）の役割は、国際約束に基づき政府が負った責務を、政府の委託で実施するというものだった。法的にみると技術協力の実施主体は政府だったのである。ここが、政府系金融機関が法律上の実施主体となって始まった借款によ

図 1-1 組織図 (1996年)



る協力と大きく異なる。技術協力を実際に担う専門家の大半は政府の技術官庁の公務員で、開発途上国の人材研修も、公設の研究所や政府の関連機関で行われた。フィージビリティ調査等も官中心で組織され、民間の技術者（現在の開発コンサルタント）が加わることはあったが、一団員にすぎなかった。そして事業を実際に担う機関には、関係省庁からの出向者によって出身省庁と親和性の高い部門が組織されることになる。供給側の事情が優先した組織形態で、この構造は1962年に特殊法人として設立された海外技術協力事業団（OTCA）、1974年にこれを継承して設置された国際協力事業団（JICA）でも基本的に変わらない。政府ベースの技術協力という性格を考慮すると政策と実施を明確に分離することは難しく、その意味では合目的であった。

第二に、専門家の派遣、研修員の受け入れ、機材

の供与といった協力形態の細目が、OTCAの設置法に限定列挙されたことがある。これにより、協力するスキーム（業務形態）をあらかじめ法定し、その範囲内で途上国の要望に応じる協力スタイルがODAの初期段階で確立した。予算構造、組織機構もこの考え方のもとで組み立てられ、相手国の要請を検討する際は、スキームへの適合性が最重要な審査項目となったのである。

JICAは設立当初から、効果的な国際協力のためには国別・地域別にプロジェクトサイクルを回し、案件形成（入口）と評価（出口）を強化することが不可欠と考えていた。そして、さまざまな制度改善（企画部地域課の設置、援助効率促進費の予算化、国別事業ファイルの作成）に取り組んだが、実施の段階におけるスキーム別・分野別の体制が変わっていなかったため、入口と出口をいくら強化しても、ニーズに沿った総合的かつ機動的な協力を行うことは容易ではなかった。関係省庁の利害に直接影響する実施の段階を改革することは現実的でないと考えられていたのである。タスクフォースは「サプライドリブン」（供給優先）から「デマンドドリブン」（需要主導）への転換が喫緊の課題であるとし、大きな議論を呼ぶことを覚悟のうえ実施段階の組織改革に切り込んだ。タスクフォースの提言は、取り巻く情勢が大きく変化するなか、政治主導で始まった行財政改革の提言を背景にした内発的な自己改革の取り組みだった。

タスクフォースの提言の概要は以下のとおりである。

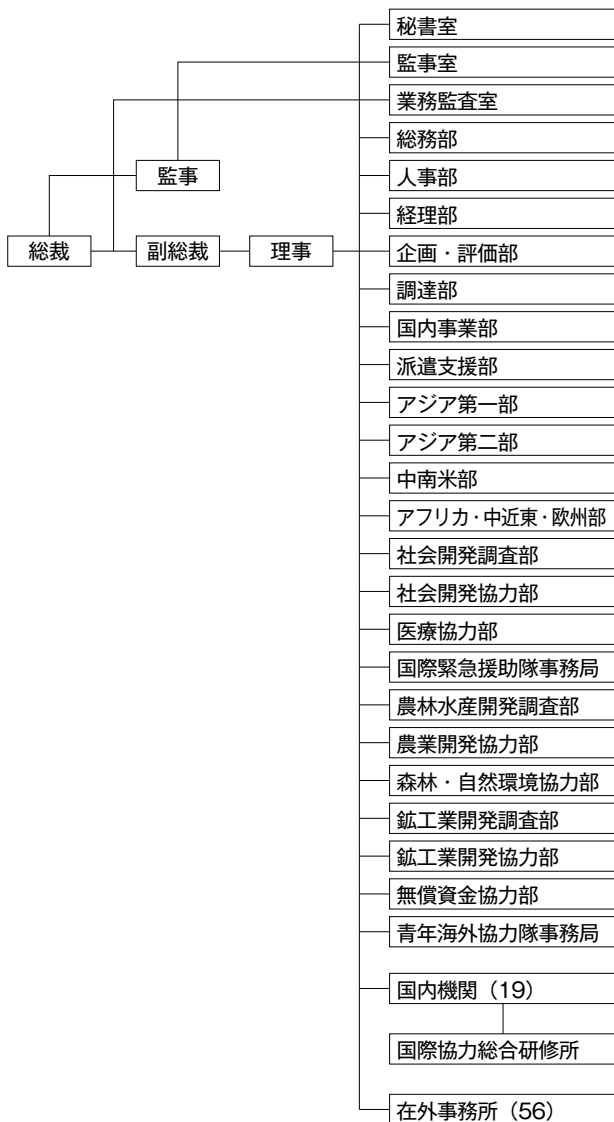
- (1)「途上国及び国際社会の実情に即し、重点課題に的確に答える」ために、①在外体制を強化する、②地域部局を設置する、③要望調査を統一するとともに、国別事業計画を策定する、④技術調査部局を設置する、⑤課題別・分野別指針を策定する。
- (2)「幅広い国民参加を通じて、日本の顔の見える質の高い協力を推進する」ために、①人材確保支援部を設置する、②公募制を拡充する、③全JICAを通じた援助人材データベースを整備する、④NGO・大学等への委託制（コントラクト・アウト制）を徹底する。
- (3)「協力の最前線に対する支援を強化する」ために、①業務管理部門を設置する、②専門家およ

び協力隊員等に対する後方支援を充実する、③業務の効率化を推進する。

- (4)「事業実施から得た知識と経験を国内外に提供する」ために、①調査研究機能を強化する、②インターネットを活用する、③「国際協力情報センター」を設置する、④国内機関を情報窓口として位置づける。

橋本内閣の行財政改革により、1998年度のODA予算は前年度に比し10%の削減となり、「ODA予算は聖域」といわれた時代は終わりを告げた。外務省は、外部有識者からなるODA改革懇談会を立ち上げ、21世紀に向けたODAのあり方の検討を開始した。JICA

図1-2 組織図(2000年1月)



のタスクフォースのメンバーは、懇談会の委員長のブレーンと接触し、改革の方向性について議論を重ね、「援助リソースの多様化を図りつつ、総合的・機動的な支援が可能な体制を作らなければ質の高い支援は不可能」との認識で一致した。改革懇談会の最終提言には、タスクフォースが強調した援助人材の確保・育成の改善、実施機関における国別アプローチ強化のための体制強化が盛り込まれ、これを受け外務省はJICAに対して具体的な改革案の提示を求めることになる。

こうした経緯を経て組織改編案が取りまとめられ、1999年度機構定員要求の結果、図1-2のような組織機構に生まれ変わる^{●13}。移行期間を終え、新しい組織機構の下で業務を開始したのは、2000年1月であった。変更のポイントは、①国・地域の視点で事業を総合的に計画する機能を高めるため、国際協力事業団設立後、地域部(4部)を初めて設置したこと、②援助人材のマネジメントを効率化するため、援助の最前線で活躍する専門家等に対する一元的な支援組織として「派遣支援部」を設置したこと、の2点である。

◆新たな課題と業務改革の実現

当時の国際情勢は事業面にも大きな変化をもたらした。1990年代後半から2000年代前半にかけ、JICAは新たな課題に次々と直面した。第一は、平和の構築と復興に対する支援であった。冷戦後、カンボジア和平やユーゴ紛争など平和の構築と紛争後の復興支援に対するニーズが高まり、JICAも、平和の状況、安全上の問題を確認しつつ平時の技術協力とは異なる形で復興・開発支援を開始することになった。特筆すべきは東ティモールへの支援である。独立運動と政府の弾圧が繰り返されていた東ティモールは、インドネシアのハビビ大統領の決断で、1999年から国連の支援を得て独立に向けた国づくりの道を行っていた。JICAはこのプロセスに全面的に関与し、国連東ティモール暫定行政機構の副代表(人道支援担当)にJICA出身の高橋昭が就任した。協力相手国政府が存在しないイレギュラーな状況ではあったが、国連暫定行政機構に対する支援という名目で復興・

●13 タスクフォースの組織改革案は、妥当性、実現可能性の両面からJICAの理事会で真剣かつ激しい議論が繰り返された。結果的に、あまりに急激な変化は事業の継続性に悪影響があるとの声にも配慮し、国・地域、業務形態、分野の三軸からなる妥協的な組織改編案がまとまった。

開発支援を開始する。設置法上の根拠は「目的達成業務」という普段は使われることのない業務で、その支援内容はインフラの緊急復旧を含み、規模、対象、手法のあらゆる面で従来の技術協力の範囲を大きく超えるものであった。この時期には、東ティモールの他にもミンダナオ和平支援など平和構築に関する業務が始まった。また、2001年の米国同時多発テロ後は、アフガニスタンの復興・開発支援、イラク復興・開発支援、スリランカ平和構築支援とこれまで経験したことのないニーズへの挑戦が続いた。いずれも事業団の設置法との関係では挑戦的な取り組みであった。

第二はアジア通貨危機への対応である。援助拡充期では、技術協力は公的機関の人材育成を通じて中長期的な国づくりに貢献することが主たる役割で、貧困層や一般市民を直接対象とする国際協力は、主に青年海外協力隊の業務とされていた。しかし、アジア通貨危機はJICAの技術協力のあり方に変化をもたらす。貧困層等に直接アプローチする技術協力として「開発福祉支援事業」が1997年度予算で認められ、アジア通貨危機で負の影響を受けた人々に対する直接的な事業として活用された。現地NGO等を主たる援助リソースとする事業で、官主導の技術協力からの脱皮の第一歩となった。こうした流れを後押しする形で、業務・組織開発タスクフォースの最終報告書に「NGO・大学等への委託制（コントラクト・アウト制）を徹底する」旨の提言が盛り込まれた。この事業はのちの「草の根技術協力事業」の前身となる「開発パートナー事業」に衣替えする。従来の分野別実施体制の枠に収まらないニーズへの対応手段として画期的な出来事であったが、JICAの設置法との関係では、「国際約束に基づく技術協力」として実施する以外に方法はなく、相手国政府との関係や国際約束の形成方法など、実施上の課題は尽きなかった。

第三は重要政策の中核への支援である。冷戦後の市場経済移行国に対する支援は「知的支援」ともいわれ、テクノロジーに重点が置かれていたJICAの技術協力の範囲の拡大と高度化が必要になった。官の人材に加え、国際協力分野に詳しいアカデミアを大量に動員し、セクター横断的に取り組むことが不可欠となったのである。地域部体制の確立は知的支援の総合的な推進に貢献した。知的支援の代表例とし

て、ベトナムの市場経済化支援（石川滋一橋大学名誉教授が主査となり開始されたいわゆる「石川プロジェクト」）がある。石川プロジェクトでは、財政金融、国有企業改革、農村・農業開発など複数分野のテーマを同時に扱い、多数の学者・研究者が短期出張を繰り返した。当時のJICAの技術協力では専門家一人ひとりの派遣について関係各省からの推薦や国際約束の形成が必要であり、複数の関係省庁がかかわる分野の人材を同時かつ大量に動員する支援は異例といえる。このため専門家ではなく調査団の一員というイレギュラーな形で知的支援に対応することとなる。業務実施過程の細部に及ぶ政府の関与は、合理的な業務実施の観点から長年の課題であったが、新たなニーズへの対応を通じて政府とJICAの役割分担の明確化が一層強く認識され始めた。

第四は環境社会配慮への取り組みである。環境と開発の問題は1980年代から国連やOECDの場で盛んに議論されるようになり、JICAも企画部に専門の部署を設置し、ガイドラインの作成等を行った。1990年代に入ると、開発プロジェクトで影響を受ける開発途上国住民等の反対運動が世界的な広がりを見せ始め、環境や社会に影響を及ぼす開発プロジェクトへの監視の目が急速に強まる。ODA案件の情報公開不足や環境アセスメントの確認手続きの不備などが指摘され、適切な環境社会配慮は国際協力実施上の最大課題の一つとなった。国会でもODA案件への環境社会配慮強化を日本政府に強く求める動きが強まった。こうした状況を受け、JICAは環境社会配慮の確認手続きを抜本的に見直すこととした。案件採択時における環境レビューのあり方、相手国が行う環境アセスメントに対する支援のあり方、情報公開のあり方を主たる論点とし、関係省庁、有識者、NGO等からなるガイドライン改定委員会が2002年に立ち上がった。JICAは開発プロジェクトの上流段階における調査協力を主に担っていたため、案件採択時の情報公開や調査段階の透明性確保が主たる論点となった。環境社会配慮の確認手続きは、環境レビューの確認主体（JICA）と事業の決定者（政府）が別であることなど、副産物として業務プロセスにおける政府とJICAの責任関係の曖昧さも表出することになった。

こうしたさまざまな変化に直面するなかで、JICAは、国別事業計画の立案、民間市場からの競争ペー

スでの専門家の確保など、途上国のニーズに総合的・機動的に対応するための改革を同時に進めた。

◆独立行政法人化の決定

1999年7月には、独立行政法人通則法が成立し、これと並行して進められたのが特殊法人等の改革である。内閣の下に設置された行政改革推進本部事務局は、JICAを含む163の特殊法人および認可法人を対象に、個別の事務・事業の見直しを行い、「廃止する法人」と「原則として民営化する法人」を選別した。廃止または民営化できない事務・事業のうち、国の関与の必要性が高く、採算性が低く、業務実施における裁量の余地が認められうる事業を行う法人は、事業の徹底した見直しを行ったうえで、原則として、「独立行政法人」として生まれ変わることになり、見直し結果は、2001年12月19日に「特殊法人等整理合理化計画」として閣議決定された。ここでJICAの独立行政法人化が実質的に決まり、あわせて以下のような計画が示された。

(1) 技術協力事業

- ①客観的な事業評価の指標の設定を含む事前評価から事後評価に至る体系的な評価を実施するとともに、評価委員会の設置等による外部評価を実施し、外部評価の内容を国民にわかりやすい形で情報提供する。
- ②現在、公益法人等が実施している技術協力のうち、相手国政府の関与の程度等に鑑みて、適当なものについて事業の移管を受ける。
- ③事業が総合的かつ効率的になされるよう、事務処理のあり方を見直す。
- ④技術協力、有償資金協力および無償資金協力を、国別、地域別に総合的に行うことができるよう配慮する。

(2) 開発投融資事業

開発投融資事業は廃止することとし、2003年度以降は、すでに承諾済みの案件に限り融資を行う。

(3) 海外移住事業

入植地事業、移住者送出業務は廃止する。また、融資事業は、段階的に整理し、2005年度末に廃止する。

(4) 無償資金協力事業

(5) 災害援助等協力事業

(6) 青年海外協力隊事業

(4)～(6)については、客観的な事業評価の指標を設定したうえで、外部評価を実施するとともに、外部評価の内容を国民にわかりやすい形で情報提供する。

(7) 独立行政法人とする。

政府の決定を踏まえ、2002年4月には総務部内に独立行政法人化準備室が設置され、新法人設立に向けた具体的準備が始まった。

当初、JICAは独立行政法人化を実現するに際して、厳しい現実に直面したが^{●14}、自己改革の準備を進めた。「自己責任」「企業会計原則の適用」「ディスクロージャー」といった独立行政法人化のキーワードを念頭に、組織、業務、人事、経理、開発投融資、移住、無償資金協力、計画・評価などのテーマごとに独立行政法人化に向けたタスクフォースを組織した。また、2002年6月から10月にかけて、川上隆朗総裁の諮問機関として「JICAの独立行政法人化に向けた有識者懇談会」を設置し、これら外部有識者の意見も踏まえ、独立行政法人化の柱を次の4点とした。

(1) 成果重視・効率性

国別・課題別アプローチを強化し、成果重視の戦略的な事業運営を行う。このため、在外事務所の機能と権限を抜本的に強化し、本部地域部の体制の見直しを行う。事業形態別の部署の廃止を通じて重複業務をなくし、業務を効率化する。在外事務所に権限を委譲することで意思決定を迅速にする。

(2) 透明性・説明責任

「経営をガラス張りにする」との方針のもとで、情報提供機能を抜本的に強化する。特に、

●14 最初の目標となったのが無償資金協力業務の外務省からの移管（「無償の本体移管」）である。1980年代後半から本体移管が二度にわたり検討されたが、その度に法改正が壁となって実現しなかった。独立行政法人化を法改正のチャンスと捉えたJICAは、①技術協力と一体で実施することで一層効果的・効率的な無償資金協力の実施が可能になる、②国際協力事業団法で規定される「無償資金協力の実施の促進」は独立行政法人が実施する業務として責任範囲が明確でないこと主張し、無償の本体移管の必要性を政府の各方面に訴えた。しかし、主務省である外務省はこの考えに同意しなかった。独立行政法人化は行政のスリム化が目的であり、特殊法人時代よりも業務範囲が拡大することはあり得ないとの立場だったからである。独立行政法人化を必要最小限の変更にとどめるべきとする外務省と、これを機に改革の総仕上げを成し遂げたいとするJICAの間で埋め難い認識のギャップがあることが明らかになった。

事業評価に関しては、評価内容の客観性の向上や評価対象事業の拡充（青年海外協力隊事業、国際緊急援助隊事業の追加等）、評価結果の公表方法を改善する。

(3) 国民参加

日本の知力を結集した効果的な事業実施および国民のODAの理解増進のため、国民参加事業を事業の柱の一つに据える。従来の青年に加え、NGO、大学、地方自治体、民間企業などによる、途上国への国際協力活動を助長促進する。

(4) 平和構築支援

平和構築支援を主たる業務として明確に位置づけ、そのための人材育成・確保を行うとともに、安全対策の強化を進める。

◆独立行政法人の設立と主たる論点

(1) 独立行政法人化と国際約束

2002年6月、2002年中に特殊法人の独立行政法人化に関する一括法案を成立させて、翌年10月に独立行政法人としてスタートを切らせる工程が政府から示された。設置法案作成の論点は多岐に及んだが、主たる論点は、①JICAと政府との法的関係、②設置法に明記されていない平和構築に関する業務の扱い、③国民参加事業の明確化、の3点で、このうちすべての制度設計の鍵になったのが「JICAと政府の法的関係」で、最大の論点が「国際約束」であった。

独立行政法人制度のポイントは、法人の長に経営の責任と権限を委ねる一方、政府が掲げる中期目標に照らした業績を厳格に評価することで、効率的で質の高い行政サービスを行わせることにあった。このため、独立行政法人の設置法には、法人運営（人事、予算、業務）に対する政府の事前関与規定は原則設けないとの指針が示された。ここで問題になったのが、国際協力事業団法の業務に規定されていた「条約その他の国際約束に基づく技術協力」という文言である。この規定はJICAが技術協力を行う根拠が国際約束にあること、すなわち日本国政府と相手

国政府（または国際法の主体となりうる国際機関）の間での国際法上の確認がない限りJICAは協力を実施できないことを意味している。外務省は、一般的監督権、役員人事、予算、業務実施方針といった特殊法人全体に共通する事前関与の規定を廃止する一方で、「条約その他の国際約束に基づく技術協力」（または国際約束に準ずる外交文書に基づく技術協力）という文言は維持する方針であった。

JICA自身も「条約その他の国際約束」という規定が設置法に残ることは、相手国政府の援助受け入れ体制を構築するうえで必要と考えていた。他方で、「国際約束の内容と形成方法」は独立行政法人制度の趣旨にふさわしいものに変更すべきとさまざまなレベルで政府に働きかけた^{●15}。その結果、国際約束は案件採択レベルで締結する。しかし、投入量および具体的な専門家・研修員の名前は実施機関たるJICAと相手国政府の合意に委ねる。関係行政機関の推薦を根拠としていた専門家の選定は、基本的にJICAが行う、という方向性がまとまった。国際約束の内容も「政府がJICAを通じて〇〇を実施する」から、「〇〇はJICAを通じて実施されるであろう」に変更された。個別の技術協力の実施の主体は、政府ではなくJICAであることが明確になったのである。この結果、案件採択は「国際約束」の締結をもって政府が行い、実施段階はJICAが責任を持って担うという役割分担が明確になった。

(2) 国際協力と平和構築

平和構築に関しては、法人の目的を規定する独立行政法人国際協力機構法第3条に明記すべきか否かが論点となった。独立行政法人化に伴う「焼け太り」は許さないという政府指針があったため、当初外務省は解釈で対応すべきと考えた。これに対してJICAは、復興段階における国際協力は平時の国際協力と性格が明らかに異なるし、新たに設置法で明記することは、平和構築に積極的に取り組む姿勢を内外に示すうえで重要な意義を持つと主張した。最終的に外務省もこの考え方に同意し、法人の目的に

●15 従来の「国際約束」は、研修員受け入れ、専門家派遣、機材供与、調査の実施など事業実施段階の投入要素ごとに口上書を交換して双方の権利と義務を確認する方式をとっており、これが政府とJICAの事務の輻輳を生み出し、JICAの業務運営の自律性を損なう要因となっていたからである。JICAは「国際約束」で確認する内容を業務実施の細目レベルから開発課題／プログラムレベルに格上げし、それを中期目標期間にあわせ複数年一括で確認する形式に変更することを提案した。外交上の必要に応じ機動的に個別案件の採択を行いたいとする外務省や専門家派遣への影響力を維持したい関係行政機関は、JICAの提案に難色を示した。政府サイドからみれば非現実的であったが、独立行政法人制度との関係では理屈が通っていたからである。長時間にわたる主務省間（外務省、経済産業省、農林水産省）での真剣な議論が行われた。

「復興」を追記し、「経済及び社会の発展又は復興に寄与する」とした。文言のうえでは微修正ではあったが、平和の構築を含む復興の業務が含まれる形で法案がまとまった。

(3) 国民参加事業

国民参加事業の明確化も「焼け太り論」を惹起した。JICAは、国際協力事業団法の目的に規定されている「青年の海外の協力活動の促進業務」を、「国民の海外の協力活動の促進業務」とすることを主張した。これにより、国民全体による海外協力活動の助長促進を業務の法律上の新たな柱と明定し、その下で従来のボランティア事業とともに、草の根技術協力事業を位置づける考えであった。関係省庁との議論の結果^{●16}、草の根技術協力事業の個別案件の実施に関する関係行政機関の事前承認を条件に、「国民の協力活動に対する促進業務」を国際協力機構法案の目的・業務に追記することが合意された。

(4) 独立行政法人国際協力機構法の成立と法的枠組み

法令協議は、独立行政法人化後のJICAとの関係に関心を有する多数の省庁からおびただしい数の質問または意見が寄せられた。結果的に主務省の原案で閣議決定がなされ、11月7日の衆議院本会議に、石原伸晃行政改革担当大臣から独立行政法人化に関する関連46法案の一部として提案される。衆議院での採決を経たのち、11月29日に参議院本会議で法案が可決され、独立行政法人国際協力機構法が成立した。

国会の審議では、衆参合計12名の国会議員から質疑がなされた。特に質疑が集中したのが、国民参加事業として実施する草の根技術協力事業の扱いである。個別案件ごとに関係行政機関との協議が必要なことに対して数名の議員から懸念が表明された。これに加え、法人の長は適材を広く内外から起用すべきこと、各省が実施する技術協力はJICAで一元的に実施すべきこと、円借款を含む実施機関の統合を検討すべきなどの意見が表明された。

これら質疑の結果として、衆議院の特別委員会および参議院の外交防衛委員会で附帯決議が採決された。特に参議院の附帯決議では、草の根技術協力事業に対する政府の関与のあり方について具体的な意見が言及されたことで実施段階における関係行政機

関との協議の迅速化が図られた。

主要な論点を含め、独立行政法人国際協力機構の法的枠組みを、国際協力事業団法との相違点として整理すると次のようになる。

- ①法人名称は「独立行政法人国際協力機構」となった。独立行政法人は原則として「〇〇機構」とする政府の指針が適用された。なお、英文名称は法律事項ではなく、JICAをそのまま使うこととした。
- ②役員については、「総裁1人、副総裁2人、理事12人以内及び監事3人以内を置く」が、「理事長1人、監事2人を置く。副理事長1人、理事6人以内を置くことができる」とされた。法人の長は「総裁」から「理事長」となった。役員の定数は大幅減員となったが、独立行政法人の中ではトップクラスの定数が認められた。
- ③主務大臣の一般的監督権等が廃止された。例外的に緊急の必要に応じ、外務大臣が法人の長に対して必要な措置をとるよう要求できる規定が置かれた。
- ④法人の長が任命する役員は主務大臣の認可が必要であったが、不要となった。
- ⑤政府による毎年度の業務実施方針の指示およびこれを受けて作成する事業計画、予算および資金計画の主務大臣による認可が廃止された。これに代わり外務大臣は、JICAに対して中期目標を提示し、JICAが中期計画を作成、外務大臣の認可を受ける仕組みとなった。
- ⑥平和構築への取り組みを明確化するために、設置法の目的に「復興」を追記した。
- ⑦青年海外協力隊事業、シニア海外ボランティア事業および草の根技術協力事業をまとめて「開発途上地域の住民を対象とする国民等の協力活動の促進に必要な業務」とし、設置法の目的と業務の範囲に明記した。
- ⑧開発投融资事業、移住者送出事業、入植地事業および移住融資事業が（段階的）廃止となった。
- ⑨特殊法人の設置法で一般的だった目的達成業務は廃止となった。国際協力事業団法で認可された目的達成業務のうち、新法人に引き継ぐ必要

●16 外務省は国民参加事業の重要性を理解したが、他の主務省（経済産業省、農林水産省）は、この規定（特に草の根技術協力事業）は各府省が実施しているODAの事務と重複する可能性が高いと主張、協議は困難を極めた。国民が主体となる事業であっても、各省庁の政策との整合性や事務の重複回避の観点から政府の関与は必須というのが主務省共通の立場だった。

があるもの（国際機関への協力、日系社会青年派遣等）は、内容に応じ新たに業務の規定の範囲で読み込めるよう実施の要件を整理した。

(5) 海外移住事業と開発投融資事業

法案作成の大きな論点ではなかったが、独立行政法人化に伴い廃止となった業務に海外移住事業の一部と開発投融資事業がある。いずれもJICA史を織りなす中核的な事業であり、その廃止が持つ意味は大きかった。海外移住事業は戦後の移住振興事業を総合的に実施するため1963年に設置された海外移住事業団の業務を引き継いだものであった。整理合理化計画では、新規に移住者を送出する業務と移住者の入植地を整備する業務を廃止し、移住者の事業への資金供給業務の段階的廃止を決定した。これを受け、移住事業は、海外移住資料館等を通じた海外移住・日系人社会に関する国民への啓発・広報業務、移住者への福祉支援業務、日系社会の次世代の人材育成業務を中心に実施することとなった。移住事業の目的達成業務として実施していた日系社会に対するボランティア派遣事業や日系社会に対する支援事業は国民参加事業の一環として実施することが決まった。また、移住者に対する資金供給業務は、債権の管理・回収に関する業務が引き継がれることとなる。戦後60年近く国策として実施してきた移住者に対する援助・指導業務の大半が廃止となり、移住事業の重点は日系社会を通じた相手国の経済・社会の開発や二国間関係の強化に移ったのである。

開発投融資事業は、民間企業等が開発途上国で行



海外移住資料館（JICA横浜内）

う開発事業のうち、地域の開発に資する関連施設事業（道路や病院など地域の民生に裨益する施設）や試験的事業（開発効果は高いが事業リスクの高いプロジェクト）に対して譲許的な条件で資金供給等を行うとともに、これら事業のために必要な技術指導を一部負担するスキームであった。開発投融資事業としては、インドネシアのアサハンアルミやブラジルのセラード開発のように大きな成果をあげるプロジェクトもあったが、貸付実績は期待に比し低調で、1990年代になると限りなくゼロに近づいた。その背景には、民間に対して同種の資金供給業務を行う日本輸出入銀行、海外経済協力基金等との間で複雑なデマケーション（役割分担）の問題があったこと、JICAの組織内に投融資業務のスキルが十分蓄積されていなかったことなどがあげられる。そのようななか、特殊法人等整理合理化計画において廃止すべき業務との決定が下された^{●17}。

◆業務と運営方法

法案成立を受け、2003年10月の新JICA設置に向けた準備が本格的に始まった。設置法が成立したことで骨格は固まったが、業務運営に必要な全体像という点では2割程度が決まったにすぎない状況であった。独立行政法人化に向け設置したタスクフォースは約10ヵ月後に迫った独立行政法人となる大きな変化に向けて急ピッチで準備に取り組んだ。

これら課題の中で、最も準備に時間を費やしたのが業績評価制度に基づく新たな業務運営の制度づくりである。業績評価制度は運営費交付金化に伴う予算執行管理体制、会計制度等と一体で検討する必要があったが、これら制度の詳細は政府自身も走りながら考える有様で、参考となる情報がきわめて限られていた。また、独立行政法人の業務は多種多様で、中期目標の内容にも定まったものがなく、ゼロから検討する必要があった。他方、制度の基本的な考え方は明確だった。主務省が独立行政法人に対して3～5年の中期目標（業務の効率化、サービス・業務の質の向上、財務運営の改善等）を定め、これに応じて法人が中期目標を達成するための計画（中期計画）を作成し、主務大臣の認可を得る。主務大臣が

●17 開発投融資は、国際協力事業団の時代にだけ存在した事業となったが、民間による開発の触媒としてODAを活用する意味で先見性の高い事業で、制度のコンセプトは今日でも十分に通用する。この制度から得られた教訓を風化させることなく、今後の業務運営に生かしていくことが重要である。

任命する評価委員会が中期計画に基づく法人の業績評価を行い、その結果を総務省の審議会がレビューする。主務大臣は業績評価結果に基づき、法人の組織・業務のあり方を検討し、所要の措置をとるという仕組みである。独立行政法人制度においては、中期計画の内容が客観的な業績評価を可能にする鍵を握っていたのである。

JICAの場合、国際約束が個別案件を実施する根拠となるため、具体的な事業の計画や達成目標をあらかじめ中期計画に記載することができなかった。結局、外務省と協議した結果として、業務の質の向上に関する業績指標は、評価の充実や安全対策などもっぱら業務の実施方法に限られることになり、「どのような国際協力を実施し、いかなる成果をあげたのか」を測る指標はゼロに近い中期計画となった^{●18}。

他方、業務の効率化に関しては、高いレベルの目標設定が求められた。特殊法人等改革推進本部に設置された参与会議の場で、予算規模の大きいJICAは注目される組織の一つであり、一般管理費の削減はもとより、事業費でも単位コストを10%削減する計画とせざるを得ない状況に追い込まれた。中期計画期間中にコストの大幅な削減が必要となり、本部ビルの占有フロア縮減を余儀なくされた。2003年10月から始まった中期計画は、JICAの役割を実態よりも過小評価する一方、効率化に伴う容赦のない経費削減の要求であった。

◆残された課題

独立行政法人化は、1990年代後半から始まった内発的な自己改革の延長線上にあり、その集大成ともいえる。しかし、新しい組織の誕生が改革の完了を意味したわけではない。独法JICAが誕生した10月1日時点では、独立行政法人化タスクフォースの作業の多くが終了していなかった。例えば、業績評価に基づく業務運営に関しては、中期計画と年度計画を各部署の具体的なオペレーションに結びつける仕組みが未完成であった。政府と法人の役割分担の鍵となっ

た国際約束については、新しいフォーマリティについて協力相手国政府の合意を取り付ける必要があった。人事制度に関しては、独立行政法人通則法と整合的な人事評価制度および給与制度のあり方が検討途上であった。財務運営・会計制度については、独立行政法人会計基準に基づく新経理システムの構築とともに、経理人材の育成という息の長い課題が残った。そして組織改革の仕上げが残っていた。基本構想はできあがっていたが、出向ポストを含む関係省庁との調整や物理的なレイアウトなど、詳細な詰めが必要であった。2000年の組織改編でなし得なかった課題部の設置、在外体制の抜本的強化、国内機関体制の総合的見直しなど、独立行政法人の責務を果たすうえで必要な組織改編の課題は尽きなかった。

そして最大の課題は、特殊法人時代に比し自律的かつ柔軟な業務運営が可能になったことで、新しいミッションのもとでいかなる価値を生み出していくかであった。制度の整備はあくまでも改革の手段であり、目指すべきは職員一人ひとりの意識の変革であり、組織力の向上である。平和構築への本格的な取り組み、国民参加型事業の一層の推進など、新たな挑戦が始まった。

2 独法JICAの挑戦

——人間の安全保障の視点を踏まえて

◆初代理事長就任とJICA改革

2003年10月1日、JICAは特殊法人から独立行政法人に移行し、同日付で緒方理事長が就任した。同時期に34の特殊法人・認可法人が廃止・統合により32の独立行政法人に移行したが、トップが主務官庁出身者（官僚）以外から起用されたのはJICAと理化学研究所などごく少数であり、緒方理事長就任は、小泉政権による特殊法人の整理合理化の象徴的存在となった。

独立行政法人化後は、緒方理事長のリーダーシッ

●18 それでもJICAは、援助実施機関としての業績をわかりやすく説明する観点から、案件形成に焦点を当て、その成果を測る指標として「地域別及び課題別の主要課題」を中期計画に含めることを外務省に提案したが合意には至らなかった。JICAの業務の質は、事業のアウトプットや成果ではなく、事業の実施方法やプロセスで測定すべきとの考え方だったからである。国際約束前の「案件形成」は政府の業務であり、その成果を独立行政法人の中期計画で評価することは不適切とし、地域別および課題別の主要課題を中期計画に含めることを外務省は了承しなかった。このように、当初は業績評価制度に対する見解の相違があったが、信頼関係の再構築のプロセスを経て、現在ではJICAの役割を反映した中期計画になっている。

プのもと、「人間の安全保障」「現場主義」「効果・効率と迅速性」を三本柱に組織・事業改革に取り組んだ。一連の改革は、ODA大綱の改定、JICA独立行政法人化に向けた有識者懇談会の提言等とも沿ったものであるが、同時にこれまでの自己改革の流れを独立行政法人化という枠組みの中で実現させようとする試みでもあった。

2004年度から「JICA改革第一弾」、2005年度から

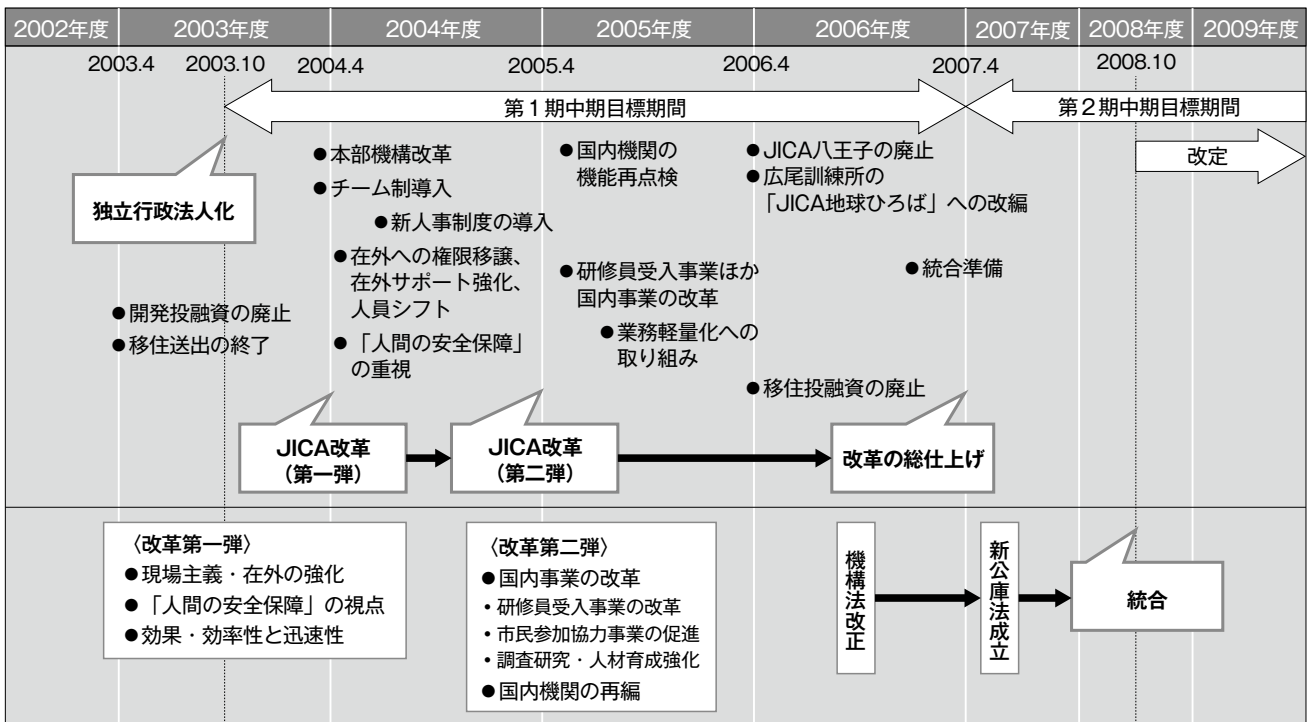
「JICA改革第二弾」、2006年度からは「改革の総仕上げ」と年度当初に改革のメニューを明らかにし、段階的に取り組んでいったのが特徴的であった(図1-3)。2006年の「改革の総仕上げ」は、それまでの改革のレビューを行うのが目的であったが、2006年5月の行政改革推進法の可決により、JICAがJBICの海外経済協力業務を承継することが決定し、統合に向けた準備作業に移行した。

一連の改革の底流に流れている「人間の安全保障」という考え方は、2003年のODA大綱改定でもその基本方針として明記されたものであるが、開発援助機関であるJICAにおいてどのように事業に反映していくのかについては、当初職員の中に戸惑いがあったのも事実であった。そのため、緒方理事長のリーダーシップのもと、人間の安全保障の各種セミナーやシンポジウムを開催したり、事業の実践にあたっての「人間の安全保障の7つの視点」^{●19}を整理したりして、組織の内外へ浸透・普及していく努力を行った。



独立行政法人化に伴うJICA本部の看板の掛け替え作業 2003年

図1-3 JICA改革の流れ



●19 「人々を中心に据え、人々に確実に届く」「人々を援助の対象としてのみならず、将来の開発の担い手として捉え、そのために人々のエンパワメントを重視する」「社会的に弱い立場にある人々、生命、生活、尊厳が危機にさらされている人々、その可能性が高い人々に確実に届くことを重視する」など

column »

初の民間出身理事長誕生

独立行政法人化への準備が進むなかでJICA内では「改革を加速させたい」「より自主的な組織運営をしたい」という思いが強くなり、JICA労働組合や若手職員等による緒方氏擁立活動（労組による理想の理事長アンケートの実施、労組幹部がニューヨークで緒方氏との面談・要請、若手職員が川口外務大臣と面談等）が活発化した。一方、外務省内には「開発行政を深く理解している人を民間から得るのは難しいのではないか」との声もあり、JICA幹部からも「外務省との良好な関係を維持したい」という意見があった。国会（参議院

決算委員会）でも与党、野党双方の議員から新理事長人事に関する質問が出され、川口大臣は「全日本を舞台に適材適所を考えたい」と答弁している。最終的には川口大臣が決断し、緒方氏本人から内諾を得て、政府内での了解を取りつけた。緒方氏は理事長就任を受諾したことについて「日本外交のために何かお手伝いしなければという気持ちがあった。また日本で「人間の安全保障」の実践を行うことが出来ると考えた」とその回顧録で語っている（野林健・納家政嗣編『聞き書 緒方貞子回顧録』）。

ちなみに、国際協力機構法成立時に「独立行政法人の理事長の選任においては、当該分野に造詣の深い適切な人材を広く内外から起用するよう充分配慮すること」と附帯決議されていた。

❖ 在外の体制強化と本部組織の改編

JICAが独立行政法人化後、最初に取り組んだのが「現場（在外）強化」であった。開発協力に従事する者がこれまで以上に協力対象の人々の環境をその目で見て、その国の政府や他の援助国・機関等と直接対話できるような環境整備を行うことが目的であった。このため、在外への大幅な人員シフトと在外への大幅な権限移譲に着手した。当時56の在外事務所と約30の駐在員事務所、調整員事務所があったが、予算と人員との制約から等しく一律に増強することは困難なため、在外事務所の中から30事務所を「重点推進事務所」に指定し、職員や現地スタッフを増強するとともに、責任と権限の委譲を段階的に行ったこのプロセスは、従来の「在外事務所で実施できるものは在外事務所に移譲する」という考えから「在外事務所ができないことを本部が支援する」という思想の転換に基づくものであった。したがって、基本的に案件形成、事業計画から事業実施監理、事業評価、さらには調達管理や予算管理までを一貫して在外事務所に委譲し（在外主導の案件を「在外主管案件」と呼称）、本部は在外ができないことを支援するという試みであった。さらにケニア、セネガル、南アフリカ、タイ、フィジー、メキシコ

の6事務所を「地域支援事務所」に指定し、上記30事務所以外の中小規模の事務所に対して経理、調達支援およびプロジェクト形成にかかる技術支援等を行った。

これらの取り組みの結果、在外の人員は2006年度までに約20%増員（195人^{●20}を在外ヘシフト）した。在外への責任と権限の委譲によって、各在外事務所が主体的に事業戦略・計画や実施監理に取り組み、相手国政府・ドナーや現地ODAタスクフォースでの協議の質が高まったとの報告が各方面から寄せられた。要請から実施までの期間が大幅に短縮（従来2年以上要していたものが数ヶ月に短縮）されたケースも現れた。また、地域間で類似の案件によるネットワーク形成のような形態も活発化する契機となった。

一方、国際約束は政府が行うため、東京での調整業務が少なからず残ること、在外事務所と本部の地域部、課題部間の役割分担が複雑になること、在外事務所の調達や経理業務の負担が予想以上に重いことなどの課題も指摘された^{●21}。

時期を同じくして本部組織の改革が2004年4月に行われた（図1-4）。上述の「現場強化」の基盤となる本部組織を強化するために、国別アプローチと課

●20 企画調査員等を含む

●21 これらの課題については、「改革の総仕上げ」、統合のプロセスの中で検討され、その都度再調整が行われた。

題別アプローチ体制を整備し、案件発掘・形成機能および課題対応力を強化するのが狙いであった。また同時に独立行政法人化が求める組織の効率性、スピードアップに応えるための組織のフラット化（チーム制の導入）も行った。

具体的には、①国別・地域別アプローチの強化として地域部を4部から5部（アフリカ部を創設）に拡充、②課題部の創設（技術協力プロジェクト5部および開発調査3部を課題5部に再編）、③国際協力機構法に新たに明記された事業の専管部署設置（市民参加協力室および平和構築支援室、ともに部内室）、④独立行政法人としての自律的かつ責任ある経営機能の強化（広報室の新設、業績評価、会計監査、環境・社会配慮審査等の対応強化）を行った。課題部の創設は、2000年の組織改革では分野と事業形態が一部残存した組織形態だったが、この時点で課題を専管する部署への再編という形でようやく一

つの完成形となったのである。

また各部の再編とともに組織のフラット化も同時に実施した。具体的には、従来の課長、課長代理制を廃止し、決裁や予算執行責任をチーム長に集約し、複数のチーム長を総括するグループ長を設置することにした。総括課（計画課、管理課等）は廃止し、その機能をグループ、チームに分散した。このことにより、課長代理以上のポストを削減するとともに、意思決定を大幅に短縮化して迅速化を図る狙いであった。一方、ライン機能を補佐するスタッフ機能を強化するため、主査、調査役、技術審議役をそれぞれのチーム長、グループ長、部長に付けた。これらの改革は人事制度（給与制度、人事評価等）の改革と同時に行われ、その後の長期的な人件費管理とキャリア育成制度の基盤となった。これらの結果、本部の常勤職員を削減（在外事務所へシフト）し、従来の課長代理以上のポストを約1割削減した^{●22}。

独立行政法人になる以前の特殊法人時代であれば、組織や定員の変更には各々政府の承認を得る必要があり、機構定員要求という毎年のプロセスに多大な時間と労力を要したが、独立行政法人化によって初めて自主的な形で迅速かつ柔軟にこのような大規模な改革が可能となった。

◆対アフリカ事業強化

アフリカは長期にわたる経済の低迷により、貧困層の割合が最も高く、また紛争が多発する地域であった。日本政府は1993年からアフリカ開発会議（TICAD：Tokyo International Conference on African Development）を主導し^{●23}、2003年9月29日～10月1日にはTICAD IIIを東京で開催してアフリカに対する協力強化の方針を示していた。またミレニウム開発目標で保健や教育のような社会開発分野が中心課題として設定されたこともあり、JICAとしてもアフリカ協力を本格的に取り組む必要があった。上記方針を実現するため、対アフリカ事業の実施体制の強化および対アフリカ事業予算の拡大を同時に進めた。

体制面では前述のとおり、2004年4月にアフリカ部を創設し（それ以前は、アフリカ・中近東・欧州

図1-4 組織図（2004年4月）

理事長室
監事室
監査室
総務部
人事部
経理部
調達部
企画・調整部
アジア 第一部
アジア 第二部
中南米部
アフリカ部
中東・欧州部
社会開発部
人間開発部
地球環境部
農村開発部
経済開発部
国内事業部
無償資金協力部
青年海外協力隊事務局
国際緊急援助隊事務局
国際協力人材部
国際協力総合研修所（国内機関）

●22 また上記、課題部の創設に伴い、それまでの関係省庁（経済産業省、農林水産省、厚生労働省）からの部長出向ポストをすべてローパー化したことも特記すべきことであった（総務部、企画部、財務部を除く）

●23 1993年にTICAD I、1998年にTICAD IIを東京で開催

部のアフリカ課、課員8人)、その下に計画チーム、東部、中西部、南部というサブリージョンごとのチームを編成した。またアフリカにおける在外拠点も15(2003年度)から24(2007年度)に拡充し、シエラレオネ、チャド、スーダン(ハルツームおよびジュバ)、コンゴ民主共和国にフィールドオフィスを設置した。組織全体での取り組みを促進するために、2004年7月には総務・企画担当理事を委員長、アフリカ担当理事を副委員長、関係部長を委員とする「アフリカ支援対策会議」を設置した。予算面では、JICA技術協力予算に占めるアフリカの割合を14%(2003年度)から28%(2008年度)までに倍増させるという目標を設定して取り組んだ。

この結果、アフリカ地域に対する技術協力は2008年度には経費実績ベースで各地域合計額の25.6%に拡大し、無償資金協力は25.6%(2003年度)から45.8%(2009年度)と飛躍的に拡大した。事業面では、この時期アフリカでは難民支援から復興・開発支援に移行する国も多く、JICAが掲げた平和構築や人間の安全保障を具体化する良い経験となった。また対アフリカ事業体制が充実したことで、大陸横断的な協力や、ある国で成功したアプローチの近隣国への普及展開が拡大し、One Stop Border Post(OSBP)、理数科教育、みんなの学校、一村一品(OVOP)運動、アフリカ稲作振興のための共同体(CARD)、感染症対策(HIV/エイズ、マラリア)などのプロジェクトが展開されていった。



マラウイで一村一品(OVOP)運動の活動を支援する専門家

◆平和構築支援の強化

独立行政法人化前からJICAは、カンボジア、東ティモール、ボスニア・ヘルツェゴビナ、アフガニスタン等で紛争後の復興支援等に取り組み始めていた経験があり、独立行政法人化の議論と並行して、平和構築の概念整理や支援方法についてもJICAが主導する形で準備が進められてきていた^{●24}。

緒方理事長も自身の国連難民高等弁務官事務所(UHCR)での経験から、人道援助と開発援助の間のいわゆる“ギャップ”(紛争終結から復興・社会経済発展への移行期)に、いかに迅速にJICAが関与できるかという問題意識を有していた。しかし、JICAが本格的に平和構築事業に取り組むためには、体制面、制度面、安全管理面での改善が必要であった。

体制面では、2004年4月に企画・調整部内に「平和構築支援室」を創設し、「平和構築ガイドライン」の策定や組織横断的な企画調整を行った(2006年に社会開発部に主機能を移管)。また事業現場には「フィールドオフィス」を設置し、現場での安全情報収集・分析、現場の従事者へのサポート、他のドナーや相手国政府等との連絡調整を行った。フィールドオフィスは、協力事業に応じて柔軟かつ機動的に設置または廃止するものであったが、この時期平和構築事業を拡大していく過程で現地での拠点は増加した。2005年には、平和構築支援事業を担うフィールドオフィスとして、シエラレオネ(フリータウン)、チャド(アベシエ)、アフガニスタン(カンダハル、



チャドのアベシエにあったJICAフィールドオフィス

●24 JICAが主催した「平和構築研究会」(1999~2000年、2001~2002年)で当該分野における政策と実施の方向性を提言。この試みは、「平和構築という新しい課題に実施機関のJICAが主導してボトムアップによる政策化を志向するもの」と評価された(本多倫彬「JICAの平和構築支援の史的展開(1999~2015):日本流平和構築アプローチの形成」、『国際政治』186号、2017年1月)

●25 2005年12月のジェリコ・フィールドオフィスの開設に先立ち、同年9月にジェリコ・フィールドオフィスの分室であるラマツラ・フィールドオフィスが開設された。

マザリシャリフ)、コンゴ民主共和国(キンシャサ)、パレスチナ(ジェリコ)^{●25}、インドネシア(アチェ)、スリランカ(ワウニア)の7ヵ国(8オフィス)が開設された。その後、2006年には、スーダン(ハルツーム、ジュバ)、2007年にはフィリピン(ダバオ)のフィールドオフィスが開設された。このうち、キンシャサ、ハルツーム、ジュバの3オフィスは、のちに在外事務所となる。

制度面では、「ファストトラック制度」を2005年

度に導入し、緊急性の高い案件である平和構築や災害後の復興支援等に関しては、ファストトラック案件として組織的に認定し、一定期間、案件形成と実施にかかる各種手続きの簡素化の特例措置を図った。これは、協力を必要とする人々に目に見える形で協力の恩恵を迅速に届けるための努力であったが、パレスチナ支援や南部スーダン支援、パキスタン地震復興支援で適用され、案件採択後、数ヵ月以内に準備を了して現場での本格事業に着手することにつな

表1-1 平和構築支援活動の展開

アフガニスタン	
2002年1月	アフガニスタン復興支援国際会合(東京、緒方アフガニスタン支援総理特別代表が共同議長を務める)
2002年7月	JICA川上総裁アフガニスタン訪問(カルザイ大統領と会談)
2002年	安全確認調査団派遣 カブール、カンダハルで道路建設や学校建設等の緊急復興支援を開始
2003~2004年	バーミヤン、マザリシャリフに事業展開 和平プロセス、治安分野改革、復旧・復興の3分野で「平和の定着」に協力
2006年1月	ロンドン会議を受けて、緊急復興支援から中長期的な開発段階へシフト 教育、医療、農業等における技術協力 大型インフラ整備に着手(カブール首都圏開発調査(M/P))
2007年7月	韓国人誘拐事件を契機にアフガニスタン全土に退避勧告
ミンダナオ	
2003年	フィリピン政府とモロ・イスラム解放戦線(MILF)との間で停戦合意
2004年	国際監視チーム(IMT)にJICA職員派遣
2006年9月	緒方理事長フィリピン訪問(ムラドMILF議長、アロヨ大統領と面談)
2006年12月	安倍総理フィリピン訪問(ミンダナオの再建開発支援パッケージ(J-BIRD))
2007年4月	ダバオにフィールドオフィスを設置
南部スーダン	
2004年4月	国連、世銀のニーズ調査にJICAが参加 JICAプロジェクト形成調査 ハルツームでの情報収集、南部スーダン反政府勢力(のちの南スーダン与党)と接触
2005年1月	南北スーダン内戦終結、包括和平合意が成立
2005年4月	スーダン支援国会合(オスロ)
2005年5月	南北スーダン援助窓口関係者に対する本邦研修
2005年9月	南部スーダン発足 ハルツームに援助調整専門家派遣
2006年1月	「ジュバ市内・近郊地域緊急生活基盤整備計画調査」を開始 パイロット事業として除隊兵士や若者に対する職業訓練、ジュバ河川港の整備等を実施
2007年	ハルツームにスーダン駐在員事務所設置

コンゴ民主共和国	
2002年12月	ブレトリア包括和平協定
2004年	「コンゴ国家警察研修」を開始
2006年10月	JICA安全確認調査、第一次プロジェクト形成調査
2006年12月	大統領選挙、カビラ大統領が選出
2007年8月	キンシャサに駐在員事務所設置
2007年11月	コンゴ民主共和国支援国会合
2008年6月	「バ・コンゴ州カタラクト県コミュニティ再生支援調査」を開始
パレスチナ	
2005年1月	大統領選挙でアッバース首相が大統領に就任
2005年5月	緒方理事長パレスチナ訪問
2005年7月	パレスチナ支援(ジェリコとガザ)にファストトラック制度を適用(同制度適用の第一号案件)
2005年9月	ラマッラ・フィールドオフィス開設
2005年10月	中長期的な社会セクターや生産セクター開発のための「パレスチナジェリコ地域開発計画調査」を実施
2005年11月	技術協力協定署名
2005年12月	ジェリコ・フィールドオフィス開設
2006年7月	小泉総理が「平和と繁栄の回廊」構想を提唱
2006年8月	「ジェリコ地域開発プログラム」の実施を決定
2006年11月	農業開発、農産物加工・流通・輸出振興サブプログラムに関するプロジェクト形成調査団を派遣
2007年3月	「ヨルダン渓谷農産加工・物流拠点整備計画F/S調査」実施

がった。

平和構築支援事業を実施するうえでの大きな課題は、現場で従事する要員の安全管理であった。2002年8月に、海外渡航に関する安全管理基準の見直しを行って、外務省渡航情報で「渡航延期勧告」以上の危険度の高い地域についてはそれまでは事業実施を見合わせていたのを、十分な理由がありかつ実施可能な安全対策措置があれば業務渡航が可能との対応に変更した。安全対策強化の具体策として、情報分析専門機関からの安全情報収集の強化、緊急時チャーター機手配のための制度構築、防弾車両の配備増強などの措置をとっていた。平和構築業務の拡大や紛争終結直後の国への拠点設置とあわせてこれらの国への要員を長期滞在の形で赴任させる対応も進むようになり、2004年からは国連の安全管理制度等を参考に、「現地駐在要員の家族同伴禁止」や「特別健康管理休暇制度」等を導入した。また危険度の高い地域に派遣されるJICA関係者の危機管理対応能力向上のために、2002年度からUNHCRが開設した「国際人道援助緊急事態対応訓練地域センター」（通称UNHCR eCentre）に職員等を参加させていたが、2004年度からこれを本格化させ、安全管理室が

指名する者をこの研修に参加させた^{●26}。

以上のような体制整備を行いつつ、各国で具体的な協力活動を展開した（表1-1）。JICAの活動拠点（要員派遣）の確保、プロジェクト形成調査や緊急開発調査等を活用した迅速な開発計画の立案および緊急事業の実施が特徴的であった。

アフガニスタンでは、2002年の安全確認調査団の派遣を受けて、2003年からバーミヤン、マザリシャリフで協力事業（和平プロセス、治安分野改革、復旧・復興分野）を展開し、2006年のロンドン会議後は、緊急復興支援から中長期的な開発支援（カブール首都圏開発、農業や教育の技術協力）に支援の重点を移した。ミンダナオに対しては、2004年に国際監視チーム（IMT）にJICA職員を派遣し、2007年からはダバオにフィールドオフィスを設置し、「ミンダナオ紛争影響地域社会経済復興支援計画調査」を本格化させた。南部スーダンに対しては、2004年のプロジェクト形成調査を踏まえて、2006年に「ジュバ市内・近郊地域緊急生活基盤整備計画調査」を開始、除隊兵士に対する職業訓練やジュバ河川港の整備等を実施し、2007年にはハルツームにスーダン駐在員事務所を設置した。

column ■

平和と繁栄の回廊構想 実現への協力

「平和と繁栄の回廊」構想は、日本、パレスチナ、イスラエル、ヨルダンの四者による地域協力によりヨルダン渓谷の社会経済開発を進め、パレスチナの経済的自立を促す中長期的取り組みであり、2006年に、小泉総理がパレスチナを訪問した際に提唱したわが国独自のイニシアティブである。

この構想に先立ち、JICAは、2005年に、緊急性の高い平和構築や災害復興支援等に関して、「ファストトラック制度」を策定し、同年7月、その最初の適用案件としてパレスチナ支援（ジェリコとガザ）を認定した。JICAはこれを受けて、ヨルダン渓谷の中長期的な

社会セクターや生産セクター開発のための「パレスチナジェリコ地域開発計画調査」を実施した。

「ジェリコ農産加工団地」（JAIP）プロジェクトは、この開発計画調査をもとに形成された案件であり、JAIPで生産されたパレスチナ産品を、ヨルダンを通じて湾岸諸国等へ輸出することを目指す、構想の基幹事業である。JICAは「観光回廊」の開発も含め、地域間協力を通じたパレスチナ経済の発展と域内の信頼醸成に向けて、積極的に支援している。特にJAIP開発については、JICAと日本政府が連携し、無償資金協力および技術協力を集中的に実施した結果、2018年8月現在、12社がJAIPで操業するまでに開発が進んでいる。2017年12月に、河野太郎外務大臣がJAIPを訪問してJAIPステージ2の開発をスタートさせることを発表したことも受け、JICAは引き続き「平和と繁栄の回廊」構想の実施を支援していく予定である。

●26 研修参加はその後も継続しており、2017年度末までにJICA関係者589人が参加している。

◆災害や感染症等への対応

平和構築事業と並行して、自然災害や国境を越える感染症に対する取り組みも強化された。これらは自然災害に起因する危機への対応であったが、「生命、生活、尊厳が危機にさらされている人々」に焦点を当て、現場ニーズに素早く対応し、緊急期から復興期までを連続して支援し、さらには国境を越えて展開するというようなアプローチは平和構築支援の取り組みと共通するものであった。

2004年12月26日に発生したスマトラ沖大地震・インド洋津波災害は、17万人を超える死者を出す大規模かつ広範囲な災害だった。この災害に対して外務省・JICAは、史上最大規模の国際緊急援助隊（JDR：Japan Disaster Relief Team）による支援を展開するとともに、連続する形で各国において復興支援に取り組んだ（第2部VIp.192参照）。派遣された国際緊急援助隊は、4カ国（インドネシア、スリランカ、タイ、モルディブ）に対して計14チーム、総勢1875人であった^{●27}。災害発生1ヵ月後の2005年1月25日、JICAは復興支援を目的としたプロジェクト形成調査団を現地に派遣し、「緊急開発調査」等を通じた各種緊急支援を各国で実施した^{●28}。

グローバル化の進展によって、新たな感染症の脅威が現実のものとして認識されるようになったのもこのころである。発生当時は原因不明の感染症とされ2003年にベトナムや中国で深刻な被害をもたらした重症急性呼吸器症候群（SARS）やトリからヒト

への感染によりアジア各国に被害をもたらした鳥インフルエンザなどが次々と発生した。JICAは災害援助の歴史で初めて遭遇した新感染症に対し、被害が深刻化していた各国に国際緊急援助隊専門家チームを派遣し、ベトナム国立衛生疫学研究所の検疫能力強化計画プロジェクトを実施するなど、さまざまな支援を行った。

◆国内事業改革

——市民参加協力事業の推進と国内機関再編

2005年からは国内の事業の見直しに着手したが、国内機関の最大の事業は研修員受入事業であり、研修事業はその形態で、プロジェクトや専門家のカウンターパートを対象とする「国別研修」と複数国の参加者を集めた課題単位の「集団研修」に大別されていた。在外事務所への権限移譲の進行を研修事業の観点で補完するために、まず「国別研修」予算を技術協力等のプロジェクトの本体予算に移管し、プロジェクト目標を達成するための投入要素に組み込んだ。「集団研修」は、それぞれの地域特性を生かしていかに関係途上国の課題解決に貢献するかという観点で再検討し（「課題別研修中期編成方針」、いわゆるグランドデザインを作成）、全国レベルで研修コースを再編するとともに研修コースの質の向上（研修員による帰国後のアクションプラン作成とJICAによるフォローアップ支援、評価の強化等）に取り組んだ。



スマトラ沖大地震・インド洋津波災害でインドネシアに派遣された国際緊急援助隊 2004年



キューバ向けの国別研修で訪問先からの説明を受ける研修員

●27 そのうち医療チームは6700人の患者を診察した。なかでもスリランカ医療チームは、津波が到着してから23時間後には成田空港を出発し、他国のチームにさきがけて最も早く現地に到着した海外支援者となった。

●28 具体的には、インドネシアのアチェ州、スリランカに対しては、復興計画の策定と同時並行的に、漁民の生計支援や被害を受けた住民の心的トラウマ対策、し尿処理場の修復等、さまざまなコミュニティ支援を展開した。

市民参加協力事業に関しては、これまでもさまざまな取り組みを行ってきたが、新たに国際協力機構法上の業務として明記されたこともあり、一層の充実を図ることになった。特にNGO、自治体、大学がより草の根技術協力事業に参加しやすくなるよう各種制度改善を行うとともに、NGO等が通常の技術協力プロジェクトにも広く参加できるよう提案型技術協力（PROTECO）^{●29}の活用推進を試みたり、大学との連携協定を戦略的に締結したりした。

また、市民参加協力事業に戦略的に取り組むため、2006年4月に「JICA地球ひろば」を設置した。関連するさまざまなスキーム、予算を集約し、市民参加協力事業のJICAの司令塔機能を強化させ、同時に市民やNGO等に対して情報交換と交流の場を提供するのが目的であった^{●30}。その後、JICA地球ひろばが中心となって2008年9月には「市民参加に関する課題別指針」が取りまとめられ、また各国内機関が各々の地域性を踏まえて「県別アプローチ」を展開することになった。JICA地球ひろばへの入場者は初年度で7万8000人となり、2010年度には入場者が18万人を超えた。

上記のような事業面での見直しと並行して、国内拠点の機能の見直しと再編にも着手した。JICA内に検討委員会を立ち上げ、国内を8つのブロックに分けて、それぞれのブロックごとに各拠点の見直し作業を行った。特に拠点が集中している関東ブロックの首都圏には3機関（東京国際センター、八王子国際センター、広尾青年海外協力隊訓練所）が存在していたが、八王子国際センターの研修業務を東京国際センターに統合し、JICA本部、東京国際センター、八王子国際センターの市民参加協力事業を新設したJICA地球ひろばに集約させることになった。この結果、1976年に設置された八王子国際センターの閉鎖が決定され、2006年4月に東京国際センターの別館になり宿泊施設として利用を継続したのち、2007年3月に閉鎖となった。

関東圏以外では、中部国際センターの建て替え計

画が進行中であったが、施設の利用率や建設コストを考慮してより効率的かつ経済的な内容になるよう調整を行った。また関西ブロックでは、大阪国際センターの利用率（入館率等）の向上のために、近隣大学等との連携や他のセンターから研修コースの振り分け等の調整を実施した。これら国内機関の見直しは、それぞれの拠点の歴史や設立の背景（自治体や地元関係者との関係等）や地域特性（比較優位）を踏まえつつ、利用率やコスト（施設の維持管理費と人件費）の最適化を図るという地道な作業であったが、JICAが自主的に国内機関の再編に取り組んだことは特筆すべきことであった。しかしながら、国内機関のあり方をめぐる議論は、後の「事業仕分け」で再燃することになる。

◆研究機能と発信力の強化

「改革第二弾」のもう一つの柱がJICAの研究機能の強化であった。当時、JICAの調査研究機能を担っていたのは国際協力総合研修所調査研究課であり、ここでは、主に技術協力専門家の技術移転活動などの事例研究が行われていた。その後、順次、国別援助研究、分野課題別の事業戦略、援助手法の分析等へと対象を拡大してきたが、あくまでも援助事業の質の改善という実践的なニーズに応えることが中心であった。しかし、緒方理事長からの政策志向の研究機能の抜本的強化が不可欠ではないかという問題提起を契機として、国際協力総合研修所を「事業の知識・スキルの向上と人材の能力強化を主導する実践的シンクタンク」と位置づけ、①現場の実践経験の概念化・体系化のための調査研究とその成果の対外発信、事業現場へのフィードバック、②課題対応力・マネジメント能力向上のための職員、ナショナルスタッフ、専門家等向け研修、③インターフェース機能の強化（報告書の蓄積、共有、外部有識者とのネットワーク強化）に集中的に取り組むこととなった。

調査研究機能の強化にあたっては、政策・戦略を

●29 NGO等にプロジェクト形成から実施までを一括して委託するスキーム。開発途上国の要請書を踏まえてプロジェクトを公示する要請対応タイプ、JICAが対象国と開発課題を公示してプロジェクトの提案を募り、JICAと共同でプロジェクトを形成する課題開発タイプの二種がある。

●30 開所式には、海部俊樹元総理をはじめ、NGO、大学関係者、国会議員、各国大使館、地方自治体の関係者が参加した。広尾という立地を生かして、①国際協力体験ゾーン（常設・企画展示、地球案内人配置）、②交流ゾーン（セミナールーム開放、喫茶“カフェフロンティア”等）を備えた複合施設となった。

担う本部の部署である企画・調整部に対して、国際協力総合研修所を情報の収集・分析や提言を担当すると整理した。また調査研究のテーマ設定は、ニーズ調査や他の開発パートナー等との交流を通じて現場の問題意識をくみ上げるとともに、企画・調整部や事業部門への提言や対外発信も励行することとした。体制面では、調査研究課を調査研究グループに格上げし、その下に事業戦略チームと援助手法チームの2チームを設置した。これらの改革を通じて、国際協力総合研修所の調査研究機能は大幅に強化され、2008年の統合後に設置された「研究所」の土台になった。

◆JICAの組織運営——効率性・透明性の追求

(1) 業務運営の効率化の取り組み

独立行政法人に課せられた使命として、機構全体の経費の効率化があった。これは開発援助事業の質の向上が内外から強く求められるなかで、きわめて重く厳しい課題であった。第1期中期目標・中期計画では、業務経費、一般管理費ともに10%の削減が求められていたが、第1期中期計画終了時（2006年度）までに、当初設定したすべての項目で目標を達成した。

業務経費においては、事業の主要な投入の単位当たりの経費を中期計画期間中に10%程度効率化することが求められていたが、2006年度までに専門家派遣、研修員受け入れ、機材調達、調査団派遣、コンサルタントのすべての項目で目標を達成した。また一般管理費では、本部賃貸料、公用車、パソコンリース代の削減のほか、外国出張経費や通信費の削減に努めるとともに、人件費削減にも取り組み、2006年度までに11.2%の効率化を実現した。この結果、第1期中期計画期間（2003年から2006年）で、事業費は94億7000万円、一般管理費は11億8000万円削減された。

(2) 業務軽量化の取り組み

こうした経費削減の努力と並行して、組織を挙げて業務の軽量化にも取り組んだ。各種手続きやルール等については、特殊法人時代から見直しがなされていないものが多く、独立行政法人化のメリットを

生かしきれていないのではないかとの問題意識が背景にあった。経理制度の改善（国際情報通信網³¹と新経理システムを活用した予算、出納、決算関連業務の合理化）や調達制度の改善（機材調達の委託化促進、複数年度契約の導入）、専門家等の各種手続きの簡素化、決裁および公電等の電子化、英文化の促進（公電および各種マニュアルの英文化）等に取り組んだ結果、2006年度末までに、累計で29万6000時間/年（全JICAの業務量の10%強）が削減されたと報告された。

(3) 人事制度改革

的確な勤務成績の評価を行い、その結果を処遇に反映するとともに職員の意欲の向上や組織の活性化を図ることを目的とした人事制度の改革も実施した。2004年度に資格・昇格制度、給与・退職金制度、人事評価制度からなる新人事制度を導入し、その定着を図った。また職員研修も充実させ、階層別研修、語学研修、専門研修等の実施に加え、国際機関や省庁等との人事交流等を通じた能力開発の強化を行った。

(4) 情報公開・広報

透明性の向上や広報活動の強化のための取り組みも活発に行った。2002年10月に施行された独立行政法人等情報公開法に基づき、JICAも情報公開制度を導入した。法令に定められた法人文書の公開のみならず、組織、業務、財務などの情報をホームページに掲載し、積極的な情報提供を行った。また本部と各国内機関に「JICAプラザ」を設置し、各種情報・資料の閲覧、パンフレットなどの広報資料の配布、視聴覚資料の提供、さらには案件の公示・選定結果等の調達関連情報の提供を行った。

2003年10月の独立行政法人化を機に、新しいシンボルデザインとスローガンを策定、公表した。全職員から意見を集めて検討した結果、新しいスローガンは「よりよい明日を、世界の人々と」に、また新しいシンボルデザインは、「人」と「地球」をイメージするものとなった。これらのスローガン、シンボルデザインは2008年の統合まで使用された（巻頭「写真で見る国際協力」2003年参照）。

●31 専用線による国内・海外拠点間の大規模ネットワーク（第2部IXp.211参照）