



調74—02

部内資料

開発調査のあり方について

1975年2月



国際協力事業団
企画調査調整部

序

わが国の対外援助は、ここ数年拡大を続けており、その実施体制も、国際協力事業団の設立等、種々の整備がはかられつつあるが、一方で、日本の援助に対し、さまざまな批判がないわけではない。これらの現状を踏まえ、今後日本の援助は如何にあるべきかを関係者の間で議論する際に、先ず必要となるのは、援助に携さわる人々の間に共通の認識を持つことであろう。つまり、国際的に日本の援助を比較した際、どのような長所、短所を持っているのかを基礎知識として持つことがすべての出発点となると考える。

わが国の援助は、政府開発援助（ODA）の伸長と共に、種々の手段を備えてきたが、それらの中でも、近年、ことに重要な役割を果たしているのは調査事業であろう。調査事業は技術協力事業の一環として、途上国への各種専門技術の伝播（テクノロジー・トランスファー）を通じ途上国の人的資源開発に資する反面、途上国の不足する資本外貨資源を直接融資、供与する資本協力事業の先鞭を勤める役割りを持っている。こうした重要な役割りを持つ調査。に関して現状では関係者の間に概念の統一がなくまた共通の問題意識に欠けている面がみられるため先ず、これらの概念整理を行なうなどして共通の認識をもつことが急務であると考えられる。調査の量的拡大を急ぐだけでなく調査そのものの質的な充実をはかってゆかねば、真に意味ある援助にはならないと信ずる。

ここに一つの試論として取りまとめたものは、調査に関するある見解であって、勿論数多くの不備な点が含まれている。それらの修正は、よりよき理解の為に不可欠のことであり、関係者の御批判を仰いで、今後の進展に資することと致したい所存である。

目次

序

- I 適確な情報の必要性
- II 調査フェイズの明確化
- III 他のプロジェクトとの関連
 - III-1 他のプロジェクトとの斉合性
 - III-2 長期的総合調査の必要性
- IV 事前評価（プロジェクト・アプレイザル）のあり方
 - 社会的インパクトへの配慮——
- V 資本協力との関連
 - V-1 技術協力と資本協力の関連
 - V-2 資本協力をも可能にする調査へ

国際協力事業団		
受入 月日	'84. 5. 22	000
登録No.	06733	36
		KA

国際協力事業団		
受入 月日	50. 4. 1	244
登録No.	3165	KA
		K



I 適確な情報の必要性

経済協力案件は一般に“要請”を前提にしている。“要請”があってすべてそのスタートをきる形で進められるため、従来の諸案件にみられたこれら要請の背景を多少考えてみる必要がある。

つまり、調査諸案件についていえば、その背景には(1)相手国自身の政治的、経済的判断(2)日本側による貿易のアンバランスの是正が必要との判断(3)外交上“緊急”の措置を必要とするとの判断(4)派遣中の専門家による判断(5)国際的な諸機関による働きかけ(俗に云う先進国間の援助競争も含む)(6)日本の民間各社の売込み戦略としての判断等々、さまざまなものがみられる。

いづれにしても、こうした背景をもって要請される調査案件について調査を実施する立場から洗いなおしてみると、わが方が必要とする情報が非常に不足しているのが実態である。多数の要請案件の中からどの要請をとりあげるかを判断し、そのとりあげた要請をどのような枠組、内容をもって調査するかを決めるにはつぎのような情報が必要である。

1. 要請された調査の位置づけ(国家社会、経済開発計画上などにおける)
2. 要請された調査の性格および内容に関する情報(プロジェクト・サイクルのうえでのフェイズ、必要と考えられる調査団の構成と期間、調査の時期など)
3. 調査実施に要する経費のめど
4. 調査団と直接接触する政府機関等の組織
5. 要請国によって供与され得る便宜に関する情報

しかし、このような情報が援助国に十分提供されず、また援助国側において関連情報が体系的に収集されていない結果、当該要請が十分理解されず必要な調査の Scope 等が不明確なまま実施する例がかなり多い。そのた

め現地に行ってから相手国との間で混乱を生じ調査団が所期の目的を達成することができなかつたり、その後に続く調査に好ましくない影響を与えることがある。

こうした実態を未然に防ぐためには要請国が要請書を提供する際必ず上記の情報を添付するよう様式化をはかることが必要であろう。

一方、こうした様式化をはかっても要請国自体の開発の程度、情報提供能力等は千差万別であり、開発途上国の中で上記の情報を提供できる国が限定されるのもやむをえない。このような場合には援助国側から積極的に現地に赴くなどして適確な情報を収集するよう努めることが必要である。

II 調査フェイズの明確化

ここ数年、調査対象となってきた開発プロジェクトをフェイズ別にみると、大きな変化がみられる。その特徴の第1は、フィービリティ調査が増加してきていることである。特に、わが国の資金協力額が、増加するにつれ、円借款案件を前提として要請に応じるケースが増加したことは、注目に値する。第2は、各部門にわたり個別プロジェクトが存在する一定地域、あるいはいくつかのセクターに対し、総合開発的な色彩を持ったもの及び、マスタープラン策定を目的としたものが増加したことである。特に、地域開発の色彩の濃いプロジェクトについては予備、あるいは事前調査から実施を要請し、わが国の一貫した協力を期待する傾向にあることが指摘される。

しかし、欧米先進諸国とちがって、わが国の様に援助経験の乏しい国においては、調査の持つ意味がしばしば十分に理解されていないことから、国際的に既に確立されている調査に関する様々な概念を逸脱した形での調査スコープが策定されがちである。その結果援

助に関し、世銀、ADBとのつき合いを通じて、より深い知識を有する被援助国に混乱を与えたケースさえある。また一方、援助に関し、比較的経験の浅い国々では、しばしば調査ばかりが何度も行なわれるものの一向にプロジェクト実施に結びつかないという非難を生むことにもなる。

こうしたことから、わが国自身が調査フェイズを明確にすると共に、それを被援助国に十分に知らしめることが重要である。現状では、プロジェクトに関する各フェイズの概念自体が、わが国として、統一されていないので、今後、関係者の間で、より一層の検討が進められる必要があろうが、次に示す表は、わが国の実施している諸種調査と、世銀の考えているプロジェクトのフェイズとの対応を試みたものである。

資本協力ベース (世銀によるプロジェクト・フェイズ)	技術協力ベース (国際協力事業団の実施している調査)
Identification	事前調査 (プレリミナリー調査、リコネサンス調査、プロジェクトファイナディング調査等)
Preparation	実施調査 (プレフェージビリティ調査、フェージビリティ調査)
Appraisal	
Supervision	実施設計調査、アフターケア調査

(註) 国際協力事業団が実際に実施しているものには、これ以外に長期調査、基礎調査、計画打合せ調査、実施計画調査、エヴァリュエーション調査、機械修理、巡回指導等種々のものがあり、これらの中には世銀によるプロジェクト・フェイズと明確に対応づけることは難しいと思われる内容のものも含まれている。

この様に、調査すべき内容を明らかにする

一方、それを正確に相手国側に伝える努力も又、非常に重要であるが、このことは案外軽視されている向きがある。

この背景には「要請に基づき調査や援助をしているのだから被援助国がアプリーシエイトするのは当然である」という安易な考え方にも原因があると考えられる。このことは充分なる準備、調査スコープの決定等を行わず、また、それらを相手国に知らしめないことにつながる。調査が相手国のニーズを見極めつつ行なわれるべきであり、また調査を実施すること自体が何らかのインパクトを相手国にもたらすものであることを考えれば、こういった事態は改善されるべきであろう。

その具体的な手段の一つには、既に国際的にも慣行化されつつある Plan of Operation (P/O) とか Scope of Work (S/W) といった諸書式を事前に相手側に送付するなどしてお互いに調査内容等を確認し合うことが必要であろう。通常、S/WはP/Oの一項であるが調査の目的、方法、期間、編成、便宜供与等を記載し、これから実施しようとする調査の内容を明確にしうるものである。一方P/Oは、S/Wを含めて、プロジェクト全体をカバーする全体計画書といえる。

これらの実施例は、必ずしも多くはないが前例もあることから、是非拡充するべきである。

Ⅲ 他のプロジェクトとの関連

(1) 他のプロジェクトとの斉合性

過去における開発調査件数は既に400を上廻る数となっているが、それらのプロジェクトの間には、本来相互補完的な色彩があったものであるとか、場合によっては競合的な場合もみられる。さらに本質的な意味で、たとえ援助側からみて単独の案件で終わるようにみえても、被援助国には、同一或いは異種の

開発調査においては現地住民の
話をきくことも重要である



業種において補完的・競合的なプロジェクトが存在するわけであるし、単に、プロジェクトはそれ自体で完結的と考えることは決して出来ない。あるプロジェクトに関連して道路・港湾等インフラプロジェクトが附随してあらわれる場合もこの一例といえる。一般に発展途上国においては、経済発展の基盤自体が未整備の状態であるわけである。だから一つの案件から、数々の案件が表面化してくることは容易に想像しうるところである。一般にプロジェクトの斉合性を議論する場合、プロジェクト・レベルでの相互間の関連・斉合性と、プロジェクトに必要なインプット及びそれが生産するアウト・プットが他の業種にどのように関連し、斉合性を持つかというものゝを整理・分類する必要がある。便宜的に、前者を horizontal な斉合性、後者を vertical な斉合性と呼ぶであろう。

こういった状況を踏まえて具体的案件を整理し、明確な位置づけを与えるようにすれば、先ずこれら諸プロジェクト間に少なくとも矛盾する要素をとり除き、或いは欠けている要素を補充することが出来るであろう。勿論あるプロジェクトに関連して、上位及び下位の計画との斉合性を考え、同時にプロジェクト間の斉合性を保ちうるように出来れば、最も望ましいわけであるが、その第一歩として、各プロジェクト間のスケジュールを計画化し、それぞれの間にそごを生じないよう手だてを講じることが出発点になるだろう。

(2) 長期的総合調査の必要性

さきに述べた斉合性の追求の努力は、従来も、少くとも被援助国サイドでは、さまざまな形で行なわれてはいる。基本的には5カ年計画等にみられる国家の社会・経済開発計画があり、また開発重点地域、あるいは主要産業の開発方針（例えば首都圏を重点とするとか、農村工業に力点を置くとか）が経済計画担当官庁によって策定されている場合も多い。しかし、こうした基本計画について、しばしば指摘されるのは、地域開発や産業振興についてのあまりにも直線的な思考である。

すなわち、マクロな視点と、ミクロなプロジェクトを直線的に短絡させ、総合的視点とか、個々のプロジェクト間の斉合性が欠落している例が、しばしばみられることである。勿論、この背景には、発展途上国側における主要統計が未整備であるとか、あるプロジェクトの進捗に伴って、どういうインパクトが生じうるのかというようなことに関して充分な経験、前例を持っていないといった、いわば国としての経験のなさが挙げられるかもしれない。結果的には、horizontal 及び vertical な斉合性が充分把握しえない状況が発展途上国自身に存することすら、総合的に、地域または、セクターをじっくり検討する調査の必要性が認識され、近年いくつかの要請としてわが国にも依頼され、とり上げられるようになってきている。こうした要請への取り組みは比較的新しい努力といって差しつか

えなからう。従来のプロジェクトに対する協力を実施型協力と、マクロレベルの計画策定に協力する計画型協力を区別することが出来るが、いわばこうした方向は、開発調査の中に計画型協力を導入するものといいうるだろう。

しかし乍ら、このことは、現実に開発可能地域という真白なキャンパスに理想図を描くことを意味しない。現実にはそうした地域には数々のプロジェクトが既に進捗しており、これらといかに斉合性を持った発展の枠組をつくるか、またこれからのプロジェクトを配置しうるかという作業になるからである。すなわち、総合的開発計画調査は、現地において不足する諸資料を整備、収集することと併せて、国内において、既に他の諸機関（国際機関、他の先進国、民間、コンサルタント等）によって実施された諸調査に関する文献の検討が不可欠な作業となるだろう。こうしたことから、調査＝現地調査といった画一的な考えを改める必要性も生じてくるだろう。なおこの種の調査は、直接・間接に、わが国の援助プログラムの策定を期待しているものと言いうるのであるが、現体制にあっては、その調査のいわば目玉のプロジェクトに対しても、ただちに資本協力対象案件として採用される保証がない反面、総合開発の枠組み設定の作業完了以前に、手のつけやすいコンポーネント・プロジェクトが極めて恣意的に取り上げられる現状にあることは、今後の総合開発調査の拡充方向にとってマイナスの効果をもたらすものと言いうるだろう。

IV 事前評価(プロジェクト・アプレイザル)のあり方

—社会的インパクトへの配慮—

プロジェクトのフィージビリティの確認を行なう段階は、本来、当該プロジェクトの実施に先立つものである。つまり、融資、供与する資金の決定に先立って、当該プロジェク

トが技術的に可能であるか否か、キャッシュ・フロー・アナリシスの結果、経営が健全でありうるか否か、建設中及び完成・運営後に、社会的にどのような良い（或いは悪い）インパクトがありうるのかに関するアセスメントを行なうものである。こういった判断に資しうる材料を準備・作成するための調査がフィージビリティ調査といいうるだろう。そして、こういった判断を事前評価と呼んでいる。

この事前の評価は、当該プロジェクトがその目的とするところを、どの程度達成しうるものを予め評価するものである（一方、事後評価は、国際的にエヴァリュエーションと呼ばれ、計画時の目的に対する達成度はもとより、当初予期しえなかった諸効果の測定・評価をも含んで行なうものである）。この評価及びその材料作成の調査段階において、従来から、内外の諸機関より種々批判の多かったところは、日本のそれが、ややもすれば、技術的分析及びプロジェクトの収支分析的な判断にのみ偏し、社会的インパクトへの配慮が欠けている点である。

この社会的インパクトの分析の内容は、プロジェクトが存在することによって当該社会に対してどのような影響がありうるのかを分析しようとするものである。従来、この種の分析は、所得創出効果にのみ考慮を払ってきたが、その内容は、稀少資源たる外貨をどの程度獲得しうるか、失業の多いクラスにどの程度雇用を創出し、その結果、所得分配（所得階層間の格差）がどの様に変化するか、その社会固有の特徴（貯蓄率が低く、当該国が望ましいと考える経済成長を達成することが困難な状況——制約条件——が存するような場合）をプロジェクトの選択を通じてどの様に望ましい方向に修正しうるのか、その社会に欠けていたり、（或いはあり余っている）資源をどの様に有効に用いるのがその社会にとって最適であり、そのためには、プロジェ

クトはどういう役割を果たすべきなのか、環境問題、人々の生活様式にどのような影響が及ぶのかという様な様々な問題について、プロジェクトの実施主体の立場をはなれて、社会的・国家的な立場から評価しようというものである。

世界的なプロジェクトの経済評価の方向は、1970年代に入って、こうした社会的インパクト分析が重視される方向にあり、今や、内部収益率基準（それは、プロジェクトが借入金の金利を上廻る収益率をもつものかどうかをみる手段にすぎない）にとってかわって、プロジェクトの社会的有意性を客観的、科学的に判断しようという方向が強く打ち出されていると言いうるだろう。従来より、日本のフィージビリティ調査には、この種の内容の調査が欠けており、今後、国際的にも通用する調査を行なうためには、これらの内容を追補し、拡充してゆかねばならない。

V 資本協力との関連

(1) 技術協力と資本協力の関連

従来、若干のプロジェクトのいくつかのフェイズに関する調査をグラント・ベース技術協力で実施してきたが、いまだ全援助予算の中に技術協力が占める割合は極めて少なく、現実には資本協力主導型であったといえるだろう。この傾向は、今後も続くものと思われるし、またいくつかの国についてはaid meetingの場で借款供与のプレッジが行なわれているが、技術協力サイドからみると、このプレッジに基づいたプロジェクトが突然、前後の脈絡なくあらわれ、それについての調査が急がされるケースが増えている。こうした借款の約束から契約の締結（Loan Agreementの締結）に至る期間はパイプ・ラインと通称され、わが国のみならずADB等でもそれが長びくケースがみられる。その解消策の一つと

してプリパレイション・ローン（調査ローン、ローン・フィージビリティとも呼ばれ、プロジェクトのフィージビリティ調査を借款で行なおうというもの）が資本協力サイドから提案されたことは記憶に新しい。

一般に、あるプロジェクトの実施にあたって、建設費の総額の5%内外が調査費に充当されるとされている。この比率を用いると、現在のわが国の資本協力額から考えれば、現在より相当多額の調査経費が必要となる計算になるが、現実にはその域に程遠いといわねばなるまい。このような現状で、技術協力サイドから見れば、資本協力が予め決定されており、その裏付け資料の作成を目的とした調査（そこでは当該プロジェクトにアンフィージブルとの結論を出すことが出来ないという制約を課せられることになる）とか、実施設計段階が先行してしまうケースが、しばしばある。一方で技術協力ベースの諸調査が完了し、借款決定を待っている案件も数多くみられることも併せて考えれば、資本協力と技術協力のより密接なリンクをはかる必要性があることは論をまたない。

被援助国からみた場合、これらの国々は一般的に富って資本力に乏しい（OPEC諸国のような例外はあるが）ため、単に技術協力だけでなく、資金協力をも併せて期待している場合がほとんどであることから、このリンクがないことは極めて不可解と感じられているようである。

国際協力事業団においては、このたび部分的にはあるが、技術協力事業と、資本協力事業をリンクさせる体制が整備されたが——従って途上国は、当事業団の実施する援助プロジェクトに関し、より一層の期待を持つことになろうが——こうした途上国のこれまでの不可解の念を解消するためにも極力関連性を持たせるべく努力する必要があるだろう。

(2) 資本協力をも可能にする調査へ —内容の充実—

開発調査の機能の一つの柱に、資金協力と結びつきうるようにその事前段階における諸準備を行なうという側面がある。日本の調査案件は、現実的に考えると、日本の借款に結びつき易い可能性があるにも拘らず、現実には円借款対象案件としてとりあげられる例が極めて少ないし、その報告書がお蔵入りするケースが多い状態にある。これには種々の原因があろうが、調査に従事するものとしては、調査の内容及び報告書の内容そのものが円借款の決定を促しうるには不十分であるとの批判にも、充分耳を傾けるべきであろう。この批判にこたえて、我々は開発調査の内容そのものを拡充し、借款を可能にしようとする説得力のあるものにしてゆかねばならないだろう。

そして、このことは同時に、単に円借款にとどまらず、他の国の借款、国際機関による融資に結びつく可能性をも開拓するものである。

その具体的な内容は何か？ 融資機関によってその条件となる内容は種々異なるが、世銀、ADB等のそれによると、以下の様になる。既にふれた様に世銀、ADB等では、フィージビリティ調査は(1)技術的分析(2)プロジェクトの収支分析(3)社会的インパクトの分析の3つを内容としている。日本の調査については(1)に関しては、かなり高い評価が与えられているが、強いて難点をあげるとすれば、オルタナティブをいくつか併せて考慮した幅広いものにする必要があろう。しばしば単一の計画に固執し、所与の条件の1つが変化した場合、すべての計画が反古になるような内容のものが見られるためである。(2)については、内部収益率、マーケット・プライス・ベースの費用便益分析が、かなり理解され、報告書の中にも、それらのテーブルがよく見られるが、ここでの問題は、上述と同様、条件

の変化に対する対応案（これを感応度分析、センシティヴィティ・アナリシスと呼んでいる）が極めて少ないことである。また将来の予測を行なう際に、便益側では、経済成長を予測して増収を見込むが、費用側で、それに伴うインフレーション分を充分に見込んでいない等、高い内部収益率を算出することによりのみ偏りすぎるため、初歩的な誤りを犯しているものもみられる。将来の予測は勿論、困難なことであるが、センシティヴィティ・アナリシス等の手段を用いて現実に忠実な分析を行なう必要があるだろう。また(3)について言えば、これから新たに開拓してゆかねばならない分野である。その内容は、既にⅣで紹介しているがシャドー・プライスを用いる方法等、他の諸国では前例があるので、これらを研究する必要があるだろう。具体的に世銀等では、(1)及び(2)が審査を通りうる場合でも(3)が満足すべき結果でなければ、審査全体が“否”という結論になるのみならず逆に(3)が良ければ(1)及び(2)が悪くてもそのプロジェクトをとり上げるといった極端なケースすらみられる程、社会的インパクトは重要視されている。この傾向は単に世銀にとどまるものでなく、OECD、UNIDO 等国際機関をはじめ、西ドイツ、イギリス、フランス等、バイラテラルな援助機関においてもみられるし、現にDACの年次報告では昨年より各加盟国に、こうしたインパクト・アナリシスの各国における研究状況を報告することを義務づける等、援助の世界でも、ますます重要なファクターとなりつつある。

こうした状況を踏まえつつ、今後の援助は先ず、プロジェクトの上位計画、下位計画、或いはプロジェクト間の相対関係を明確化し、当該フェイズがどこにあるのかを併せて明確にしつつ調査の内容については社会的インパクト分析を加え、かつ予想される様々な状況変化にも対応しうるような多角的な内容をもつものにしてゆかねばならないだろう。

