

No.

(未定稿)

プロジェクト研究

開発調査の中・長期方針策定に関する調査研究

昭和60年4月

国際協力事業団

地域

82-5

国際協力事業団

19279

(未定稿)

プロジェクト研究

開発調査の中・長期方針策定に関する調査研究

JICA LIBRARY



1075037(0)

19279

昭和60年4月

国際協力事業団

企画部地域課

目 次

要約と提言	1
序 章	13
第 1 章 開発調査の概要と実績	17
第 1 節 開発調査事業の概要	19
1. 事業の概要	19
第 2 節 開発調査予算の推移と実績の地域別配分の推移	20
1. 開発調査事業費当初予算の推移	20
2. 開発調査事業経費実績の地域別実績の傾向	21
第 3 節 開発調査の実績とその内容	22
1. 開発調査調査団派遣予算科目別・国別実績一覧表	22
2. 開発調査の対象分野別案件数	26
3. 開発調査・現地調査期間の傾向（昭和 5 4 ・ 5 5 年度）	27
4. 開発調査・一件当り調査経費総額の傾向（昭和 5 4 ・ 5 5 年度）	28
第 2 章 優良開発調査案件の発掘確保	29
第 1 節 案件の発掘から確認にいたる過程の現状と問題点	31
1. 従来の案件発掘等の進め方	31
2. 案件発掘選定上の問題点	35
第 2 節 優良プロジェクト発掘・形成への具体的方策	39
1. 開発調査プロジェクト・サイクルの確認	39

2.	基礎的情報の収集・整備・更新	40
3.	総合的視点からの参画	48
4.	プロジェクト形成のための調査団の派遣	52
5.	在外公館・JICA事務所によるプロジェクト形成の促進	55
6.	公益法人・民間コンサルタント等の情報のプロジェクト形成への活用	58
7.	我が国の「技術協力」力のPRの推進	61
第3節 プロジェクト選定・確認段階の改善		63
1.	年次協議の改善	63
2.	選定確認段階での案件のよりきめ細かい良否のチェック項目 の設定	65
第3章 新しい開発調査ニーズへの対応		67
第1節 開発調査ニーズの多様化とその対応		69
1.	開発調査ニーズの多様化の背景	69
2.	新たな開発調査のタイプとその対応	70
第2節 調査の下流進出		76
1.	実施設計調査(D/D)部門への進出の必要性和現状	76
2.	下流進出の際の問題点と対応策	77
第3節 国際機関プロジェクトへの取り組み		78
1.	国際機関プロジェクトへの取り組みの意義と現状	78
2.	今後の対応について	79
第4節 開発調査における技術移転の強化		80
1.	開発調査における技術移転の現状	80
2.	技術移転における問題点とその対応策	81
第4章 開発調査の質的改善		83

第1節	開発調査の質的改善の必要性—現状における問題点	85
第2節	予算の機動化	86
第3節	調査の迅速化	87
1.	要請発出から事前調査団派遣に至る過程の迅速化	87
2.	事前調査から本格調査終了までの過程の迅速化	92
第4節	専門分野の多様化への対応	94
1.	専門分野の多様化の背景と現状の問題点	94
2.	エコノミスト等ソフト専門家の積極的活用	95
第5節	被援助国コンサルタント・学術機関の開発調査への活用可能性	96
1.	被援助国コンサルタント等の現状	96
2.	相手国コンサルタント等の活用への対処方針	97
第6節	フィージビリティ調査の精度および信頼度向上の方策	98
1.	フィージビリティ調査の精度と信頼度	98
2.	事前調査の内容充実	101
3.	コンサルタントの能力強化	105
4.	説得力あるレポートづくりの強化	108
5.	現地に適した工程・工法の選定および計画立案	109
第5章	開発調査における評価の推進	111
第1節	開発調査評価の意義と必要性	113
第2節	開発調査の各段階における評価と今後の方向	117
1.	コンサルタントの選定	117
2.	調査実施状況の評価	118
3.	調査完了時の評価	119
4.	フォローアップ調査	121

5. 事後評価	122
第6章 開発調査における予算の適正化と管理の改善	127
第1節 調査予算の適正化	129
1. 予算の計画的執行	129
2. 仕様書の改善による調査コストの適正化	130
3. 現地調査費積算根拠の正確化	131
第2節 調査管理の改善	132

要約と提言

1. 本調査の目的と検討課題

本調査研究の目的は、政府開発援助（ODA）の5年間累積倍増を骨子とした新中期計画、開発途上国の我が国経済協力への一層の期待感、さらには我が国財政再建という国家的課題などの経済技術協力をとりまく背景を踏まえ、我が国の対外技術協力の枢要の柱の一つである開発調査事業について、現状における問題点を把握した上で、中・長期の視点に立ち、開発調査事業の質・量両面におけるより一層の充実とその効率的な実施を図るべく、その改善のための具体的方策を示唆することにある。

従って、本調査研究における主要な検討課題は、以下の5点に整理できる。

I. 優良案件^{注1)}の発掘確保

我が国の従来のプロジェクト発掘確保の方法、手段は十分なものか。予算増大に伴い予想される案件数の増加にいかに対処するのが望ましいか。

II. 新しい開発調査ニーズへの対応

開発途上国の開発調査ニーズの多様化に対し、現行の開発調査の枠内で対処しきれるのか。開発途上国のさまざまな要請に今後、どう対処していくのか。

III. 個別開発調査の質的改善

調査実施案件について、その迅速性、および質的水準は十分確保されているか。効率的かつ質の高い調査を実施するには、いかなる方策をとるべきか。

IV. 開発調査における評価の改善

開発調査の実施過程および事後における評価が十分なされ、以後の調査に生かされているか。今後、開発調査における評価はいかなる方向に向かうべきか。

V. 調査実施における予算の適正化と管理の改善

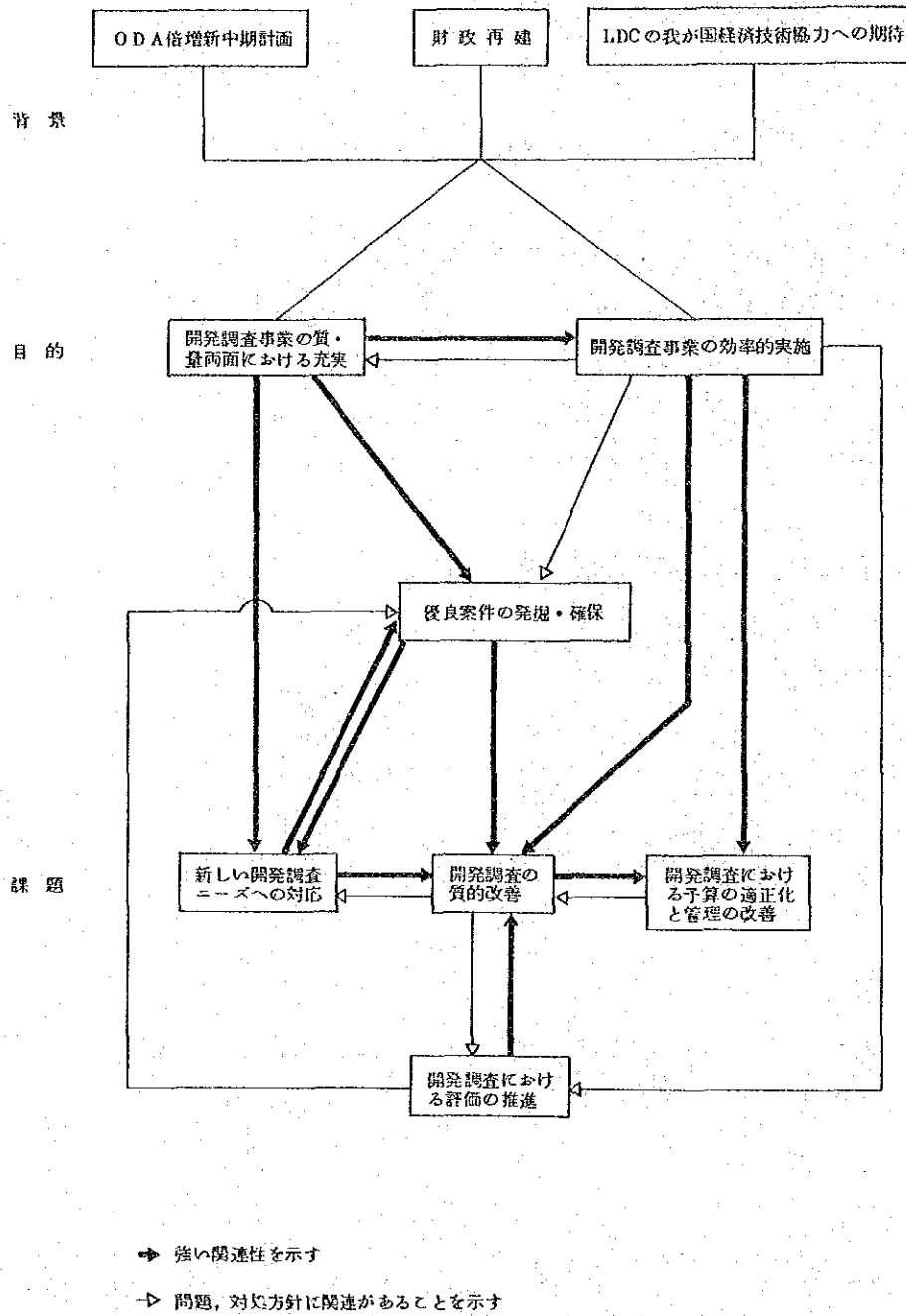
調査実施の予算は、適正に立てられてきたか。また各調査の実施過程において問題はなかったか。

今後、改善すべきこれら各課題は、それぞれ相互補完関係にあり、問題点とその対応策もまた課題を超えた絡み合いを有することになる。そのため、各課題総体への改善策がなされることによってはじめて、開発調査事業の質・量両面における飛躍的な充実とその効率的実施が期待できるといえよう。

注1)本調査報告書を通じて、しばしば「優良案件」ないし「優良プロジェクト」という言葉が登場するが、ここでは優良案件とは、①援助受入国（相手国）にとって開発効果が高く、実施優先度のある案件で、かつ上位計画の理念や開発目標等との整合性のある案件、②我が国からみて、国益と経済技術協力理念等に整合し、かつ経済技術協力のフレームワークになじむものの双方の条件を満たす案件をさしている。

以上に述べた本調査における背景と目的ならびに課題間相互における関係と、その本調査報告書との関係を示すと図1の通りである。

図1 本調査における背景、目的と調査課題間の相互関連



2. 各検討課題における具体的検討内容

各検討課題に関する詳細な検討内容と検討結果は本報告書第2章から第6章までの各章で記述されている。問題意識ならびに対応の要点を記すと以下の通りである。

1. 優良開発調査案件の発掘確保（第2章）

我が国の開発調査の案件発掘・形成の過程において、従来はプロジェクトの初期段階からの参画、ならびに総合的、長期的視点に立ったプロジェクトへの取り組みや、援助受入国の社会経済開発状況から個別情報にいたる各種の情報の収集・管理・分析体制が必ずしも十分ではないことは、さまざまな機会に指摘されている。また、優良な開発調査案件の確保という観点に立てば、案件選定の過程においても、改善の余地があるといえよう。

こうした問題認識の上に立って、本項ではプロジェクト発掘、形成段階ならびに選定・確認段階における今後の改善の基本的方向として、以下のような対処が必要であることが提言され、それぞれについて具体的な対応策が検討された。

- (1) プロジェクト形成の初期段階への参画を積極的に推進する。
- (2) 社会経済基礎データの蓄積を図る。
- (3) 地域別、セクター別等上位計画策定調査を積極的に実施し、優良案件の発掘を積極的に行なう。
- (4) 他の援助供与国・国際機関の援助方針、援助体制、具体的援助内容等を積極的に把握する。
- (5) プロジェクト情報の早期把握体制を確立する。
- (6) 在外公館、JICA事務所によるプロジェクト形成の積極的推進を図る。
- (7) よりきめの細かい案件選定基準を設定する。
- (8) 経済技術協力調査団（年次協議）の充実を図る。
- (9) 援助受入国で、Terms of Referenceの作成能力が不足する場合は、コミットにならない範囲でのT/R案の作成協力を行なう。
- (10) 開発調査の調査対象国の選定を弾力的に考えるとともに、開発調査実施後のフォローアップを十分行なう。
- (11) 我が国の技術協力の「技術力」ならびにシステムを積極的にPRする。
- (12) プロジェクト発掘・形成のために、公益法人等からの情報を積極的に活用する。民間コンサルタントや商社の有するプロジェクト情報についても十分な検討を行なう。

II. 新しい開発調査ニーズへの対応（第3章）

本章では、我が国の開発調査が多様化する開発途上国の開発調査ニーズに十分対応しきれないのではないかという問題意識を根底とし、開発調査の下流部分への進出、国際機関が実施しようとしているプロジェクトへの取り組み、さらには開発調査における技術移転のより一層の強化の必要性といった問題も踏まえ、新たな開発調査ニーズに対応するための今後の基本的方向として以下のような対処が必要であることが提言され、それぞれに具体的な対応策が検討された。

- (1) 新たなタイプの開発調査を積極的に掘りおこし、必要なものは新規予算化を図りその実施を推進する。
- (2) JICAの実施しうる業務の範囲、制約条件等を考慮に入れた上で、技術協力として実施するにふさわしい案件の場合には、ケース・バイ・ケースで、技術協力ベースの実施設計調査（D/D）を実施する。
- (3) 優良案件を積極的に発掘するため、国際金融機関とも連携を密にし、定期協議を行なうなどして、積極的に案件を交換する必要がある。
- (4) 援助受入国の実情とニーズに合わせた適正な技術の移転を強化する。

III. 開発調査の質的改善（第4章）

開発調査の効率的な実施を図るには、開発調査のより一層の質の向上が不可欠である。この観点からみて、①予算の弾力的、機能的な運用の強化、②要請発出から本格調査実施までの迅速化、③調査内容で専門分野が多様化し、特にソフト面が重視される傾向にあるので、この傾向への対応の強化、④援助受入国側のコンサルタントや学術機関のもつ情報の一層の活用、⑤調査結果報告書、特にフィージビリティ調査の結果の精度や信頼度の一層の改善などの点で、より一層の努力が払われる必要がある。

本章では以上のような問題を踏まえ、開発調査の質的改善を図るために今後採られるべき基本的方向として以下のような対処が必要であることが提言され、それぞれに具体的な対応策が検討された。

- (1) 予算の弾力的運用を図るため、予算上の種々のメニューを用意する。
- (2) 調査の迅速化を図るため、案件の採否決定を早める。
- (3) 事前調査の内容を充実し、仕様書（調査指示書）を精緻化する。
- (4) 実施調査にエコノミストはもちろん、環境・人口など社会的側面の専門家すなわちソフトの専門家を積極的に活用する。

- (5) 調査の現地化を促進することによって技術移転を促進し、また相手国との協議を緊密にすることにより、事業化までの期間の短縮を図る。
- (6) 援助受入国の学術研究機関やコンサルタントの実情を踏まえた上で、それぞれに相応した形で、開発調査に活用する。
- (7) コンサルタントの能力強化を図る。
- (8) 現地に適した工程・工法の選定を強化し、計画の実現度を高める。

Ⅳ. 開発調査における評価の推進（第5章）

我が国では、単に開発調査にとどまらず援助全般に関する評価が未だ十分でなく、経験に学ぶ姿勢を強める必要がある。開発調査の実施過程では、その評価は、コンサルタントのショート・リスト化に始まり、調査結果の評価までの各段階があり、さらには調査実施結果が事業化された場合には、供用開始後に至る各過程での評価があり、それぞれの段階に応じ評価内容は異なってくる。また、評価は、その結果がまた優良案件の発掘や調査の質的改善に寄与するものである。しかしながら、現状では開発調査の評価実施状況は一層の改善の余地があり、また評価体制も、十分な検討の余地があるといえる。

以上のような問題意識に立って、本項では開発調査の評価の推進を図るために、今後採られるべき基本的方向として以下のような対処が必要であることが提言され、それぞれに具体的な対応策が検討された。

- (1) 各段階における評価を強化し、評価の連続性を重視する。
- (2) 調査実施過程での評価（監理）を強化する。
- (3) プロジェクト実施完了後の評価を強化する。
- (4) 調査完了後のフォローアップ調査を強化する。
- (5) 事業化に結びついた開発調査案件については、パフォーマンス評価とインパクト評価双方を含めた事後評価の積極的実施を図る。
- (6) 各種レベルにおけるJICAとしての評価体制を確立する。

Ⅴ. 開発調査における予算の適正化と管理の改善（第6章）

財政再建が国家的課題となっている現状からは、開発調査においても予算の適正執行を行なう体制は不可欠であり、同時に、予算の効果的実行のためには、調査管理の側面からみた内容の充実と効率的運用が求められていることも事実である。しかしながら、現行の開発調査においては、調査予算の計画的執行、また調査コストのより厳密な算定、より適正な調査

管理などの点で改善の余地を残している。

本章では、以上の問題点を踏まえ、調査予算の適正化と調査管理の一層の改善を図るために、今後採られるべき基本的方向として以下のような対処が必要であることが提言され、それぞれに具体的な対応策が検討された。

- (1) 開発調査予算をより計画的に執行できる体制、システムをつくる。
- (2) 仕様書の精緻化による調査コストの積算の精度を高める。
- (3) コンサルタントの選定方法については、国際機関や他の援助供与国の動向をみながら、長期的方向性を検討するとともに、きめ細かく運用の改善を図る。
- (4) 契約から現地調査出発までに時間的余裕を与える。
- (5) 専門家の格付け基準につき、きめ細かいワーキング・ルールをつくる。
- (6) 大型調査団の調査の質を確保するため、コンサルタントグループの中に、業務調整員をおく制度を導入することを検討する。
- (7) 調査結果（レポート）のより一層の活用を図る。

3. 開発調査の全般的改善のための具体的な対応策

各検討課題における問題点とその基本的な対応の方向については、既に述べた通りであるが、その具体的方策については、各課題間での共通の方策等がかなりあり、また、採られるべき具体的な方策が、別の項では課題そのものであったりする。これは一つの課題の克服に際し、多角的な視点からの対処方針が必要であることを示している。

同時に、検討され提言された具体的方策については、単に管理運用面での改善で済むものから、今後新規の予算措置をとることが必要なものまで混交した状態になっている。これも、開発調査における諸課題の克服の困難さを示すものであるが、開発調査の質・量の解保および効率的推進という本調査研究の目標を果すためには、当然のことといえよう。

以上を前提としつつ、開発調査の推進において今後採られるべき具体的な方策に関し、方策の側面からのみ展開すれば、以下のようになる。

開発調査の全般的改善のための具体的な対応策

(1) 各種調査団、専門家の派遣

- ① プロジェクト・発掘・形成調査団
- ② 経済技術協力の総合調査団
- ③ T/R(案)作成協力調査団
- ④ 年次協議案件事前チェックのための予備調査団
- ⑤ 年次協議事務的フォロー調査団
- ⑥ インハウス・コンサルタント^{注2)}の派遣の積極化
- ⑦ 長期調査員の派遣
- ⑧ 技術協力に関するプレゼンテーション・ミッションの派遣

(2) 各種ペーパーの作成

- ① 援助地図の作成
- ② 国別エコノミック・レポートの作成
- ③ 国別セクター・レポートの作成
- ④ 途上国科学・学術機関能力評価レポートの作成

注2) コンサルタントの身分を持つ専門家で、相手国の計画機関、および各省計画部門に入り、計画作成およびアドバイスをする人。

(3) 各種マニュアル書、ガイドライン等の作成

- ① 在外公館用・開発調査マニュアルの作成
- ② 案件発掘から選定への各段階における選定基準のガイドライン作成
- ③ 相手国向け我が国技術協力手引書の作成
- ④ 各レベルにおける評価マニュアルの作成
- ⑤ 事後評価における手法の確立、マニュアル化

(4) 各種フォーマット・ファイルの作成

- ① プロジェクト情報および発掘カードの作成
- ② 相手国記入用T/Rのフォーマット化
- ③ 同一プロジェクトの全過程評価フォーマットの作成
- ④ コンサルタント能力評価ファイルの作成
- ⑤ コンサルタント個人登録の実施とその専門分野別ファイル化
- ⑥ ローカル・コンサルタントにかかるJICA内資料の整備

(5) JICAの体制強化

- ① JICAのプロジェクト実施への調整権限の強化
- ② JICA海外事務所の強化拡充
- ③ JICAにおける専任の評価担当部局の設置
- ④ 各種プロジェクト情報のJICA本部への伝達ルートの確立とその管理の一元化（公信等の早期配信を含む）

(6) 各種開発調査への十分な対応

- ① マスタープラン、特に相手国への政策提言に重点を置いた調査の拡充
- ② 各種総合開発計画調査の強化
- ③ 技術移転のための技術専門スタッフ制度の導入
- ④ 確立した技術を利用した試験、実験的プロジェクトのためのパイロット調査の実施^{注3)}
- ⑤ インスティテューション・ビルディング調査の実施強化
- ⑥ 長期専門基礎調査の拡充
- ⑦ PR効果の高いプロジェクトへの積極的取り組み
- ⑧ 緊急案件への即応体制の整備

注3) 相手国の特定分野における組織や体制・制度づくりを主な目的とする調査（詳細はp. 71参照）

(7) 各種人材の育成・活用

- ① エコノミストおよび社会環境コンサルタントの積極的活用
- ② スタッフ・コンサルタントの育成・活用^{注4)}
- ③ JICA技術専門嘱託のプール制の強化
- ④ JICA職員の専門性のレベルアップ
- ⑤ 学識経験者の一層の活用

(8) 各種機関との連携強化および情報収集

- ① OECD
- ② 国際援助供与機関
- ③ 公益法人、民間コンサルタント、民間企業

(9) 調査内容の充実

- ① 調査実施の早期決定体制の確立
- ② 年次協議の早期開催と拡充
- ③ 仕様書の精緻化
- ④ プロポーザル作成への時間的余裕の付与とプロポーザル評価の強化
- ⑤ 各種調査におけるソフトとハードのバランスのとれたチーム作り
- ⑥ 調査団への事前国内解析作業の余裕の供与
- ⑦ JICA資料室のデータバンク化による各調査団持ち帰り資料の活用
- ⑧ 先行調査レポートの類似プロジェクトへの活用
- ⑨ 調査の現地化の促進
- ⑩ 実施調査における技術移転強化を図る上での、我が国で確立された技術の適正技術のための研究の充実およびコンサルタントへの技術移転プログラム明確化の義務づけ
- ⑪ ローカル・コンサルタントの部分的活用とそのための実態調査
- ⑫ 翌年度債務負担行為の現行規定内での弾力的運用
- ⑬ 大型調査団に対するコーディネーター配置制度の確立と一部現地調査費の渡し切り制度の確立

(10) コンサルタントの強化

- ① 優秀なプロジェクト・マネージャーの確保

注4) JICAスタッフとして機能するコンサルタント

- ② コンサルタントの責任体制の明確化（報告書への記名，当面少なくとも Transmittal Letter の導入）
- ③ コンサルタントのパフォーマンス評価の実施
- ④ 海外調査に相応しい新資格制度（国際技術協力士等）認定の導入と，それに応じたコンサルタント格付けのよりきめ細かなワーキング・ルールの確立
- ⑤ JICA登録コンサルタンツ会社所属個々人の語学力チェック・システムの確立

序 章

1. 本調査の背景と目的

我が国は昭和56年1月、政府開発援助(O DA)について昭和56暦年からの5カ年の政府開発援助実績額の累計を対昭和51～55暦年累計実績に対し倍増をめざすという政府開発援助に対する新中期目標を設定した。これは、我が国援助の拡充を求める内外の要請に応えるものであるが、同時に経済技術協力の拡充が政府の推進する総合的安全保障構想の中核をなすからでもある。だが、政府開発援助の新中期目標実施にあたっては、財政再建の最中にあるため、将来にわたる歳出増を約束することに対する抵抗など、不安材料もないとはいえない。

このような経緯からみても、我が国の対外経済技術協力は開発途上国の開発ニーズに合致し、その経済発展に貢献すると同時に、我が国にとっても援助効果が高いと思われるものでなくてはならない。このためには、より効果的な経済協力実施の前提となる技術協力、なかんずく開発調査事業の質・量両面における拡充とその効率的な実施が強く望まれる。

今や開発調査事業規模は^{注1)}200億円余に達し、政府開発援助の中でも、その果している役割の大きさと共に枢要な位置を占めるに至っている。しかし、現在の開発調査事業の在り方がさきに述べたように今後の開発調査事業の質・量両面における充実およびその効率的な実施という前提に立った場合、多くの改善すべき点を抱えていることは明らかであり、今後も開発調査予算の増大が予想される中で、政府開発援助の中期目標に即した開発調査の今後の在り方に関し、中・長期方針を策定することが急務となっている。

このような認識のもとに、本調査は我が国が開発途上国に対し実施する開発調査事業の現状および問題点を把握するとともに、その改善策の方向を見出すことによつて、開発調査の中・長期方針策定に資するための調査・研究を行ない、今後の効率的業務の遂行に役立てようとするものである。

注1) 外務省交付金および通商産業省委託金による開発調査事業を併せた規模。

2. 本調査の進め方

前述の背景と目的に基づいて、開発調査の現状における問題点とその今後における対処方針を検討するため、国際協力事業団（以下、JICAと略称）内に「開発調査中・長期方針検討委員会」が設置された。

委員会の構成は以下の通りである。

- (1) 外務省経済協力局開発協力課長
- (2) JICA社会開発協力部担当理事
- (3) “ 企画部長
- (4) “ 社会開発協力部長
- (5) “ 農林水産計画調査部長
- (6) “ 無償資金協力部長

この委員会の下に、各部の実務者レベルで構成される作業部会が設置されるとともに、各部における問題点と対応策を具体的に検討するためのワーキング・グループが各部内に設置された。

また、本調査研究の事務局はJICA企画部地域課がこれにあたり、また民間コンサルタント等よりの意見聴取とその報告、ならびに各レベルにおける検討作業のとりまとめと報告書の作成にあたるため、財団法人国際開発センターが委員会、各作業部会ならびにワーキング・グループの会合に参加した。

委員会は、昭和56年3月26日、5月15日、7月21日、9月30日の計4回開催され、検討項目の指示、ならびに作業部会による検討結果に対する討議・指示がなされた。各担当部のワーキング・グループによる問題点と対応策の具体的検討は、随時開催される作業部会において調整・検討され、その結果は委員会に報告された。

本報告書は、以上の経過を踏まえてとりまとめられたものである。

第1章 開発調査の概要と実績

第1節 開発調査事業の概要

1. 事業の概要^{注1)}

開発調査事業とは、国際協力事業団法第21条第1号ホ項「開発途上地域における公共的な開発計画に関し基礎的調査を行なうこと」と規定されている調査であって、具体的には「開発途上国の社会・経済発展に重要な役割をもつ公共的な開発計画に関し、専門家からなる調査団を編成し、現地調査および国内作業を行なって、その開発計画の推進に寄与するコンサルティング協力を実施する事業」を総称している。

開発途上国における社会・経済発展のためには、開発計画を策定するために必要な高度の技術および実務経験をもって判断を下す専門家と、その指示に従って具体的な開発計画案を取りまとめる人材が不足し、また、そのような計画立案技術者が一体となって活動する体制が欠如していることが多い。従って、これらの国は、各種の総合開発事業または個々の開発事業の計画案についての協力を要請するケースが多く、わが国では政府ベースによる技術協力の一環として、この開発調査事業を実施している。

調査の段階または内容は、相手国から要請されるプロジェクトの性格、内容などによって異なるが、プロジェクトの基本計画を策定して方向づけを行なうこと、あるいは、次の調査段階であるフィージビリティ調査を行なう価値があるかどうかについて判断を下すことを目的とするいわゆる「事前(予備)調査」、「基礎調査」といわれるものから、プロジェクトの施設計画を確立し、技術的経済的フィージビリティについて、結論、勧告することを目的とする「フィージビリティ調査」および「実施設計」までが開発調査事業の対象となっている。

技術協力としての開発調査は、当該案件に対し、相手方と調査過程でも協議しながら進めるため、調査終了時点では、相手方の関係者のコンセンサスを得ており、熟度も高まっているため、相手方の意思決定が早急に得られるという特徴があり、開発調査をしに即ち検討されないまま事業化された場合と比較するとかえって時間的節約となり、またトラブルが少なくすむこととなる。更に、計画手法、調査手法等の技術移転による人材育成は、人的つながりを通じ、経済的プレゼンスを調和させる効果をもつことになり、これらは、いずれも技術的協力としての開発調査事業の特色といえよう。

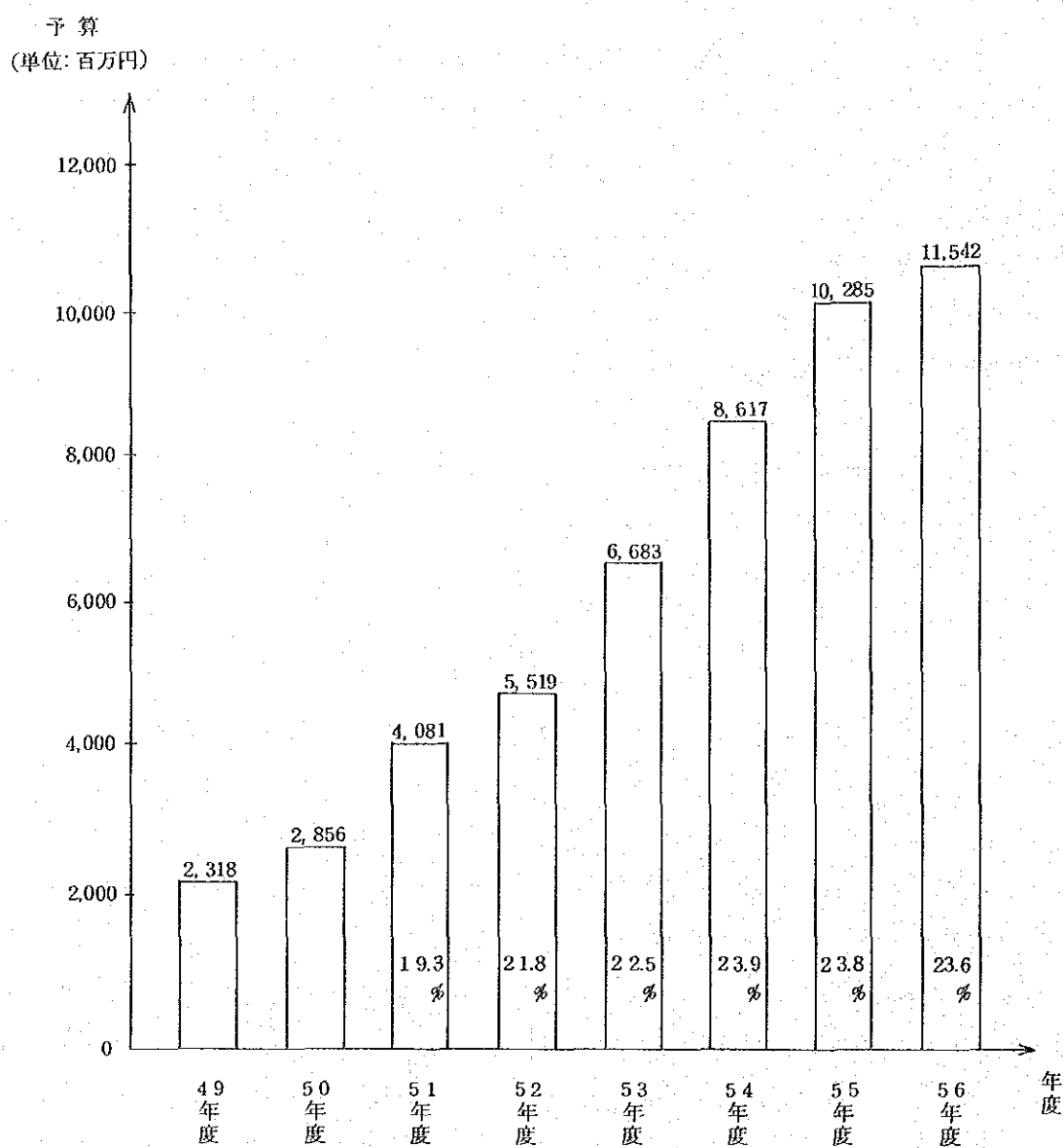
注1) 本項の本文は、主として「国際協力事業団年報」(1981)より引用した。

第2節 開発調査予算の推移と実績の地域別配分の推移

1. 開発調査事業費当初予算の推移

昭和49年度から昭和56年度における外務省交付金による「開発調査事業費」の当初予算の推移および、その外務省交付金の「事業費」の中に占める割合は、図1-1の通りである。

図1-1 開発調査事業費当初予算の推移



注) グラフ内%は、交付金・事業費の中に占める開発調査事業費の割合を示す。

2. 開発調査事業経費実績の地域別実績の傾向

開発調査における昭和51年度から56年度の執行経費実績による地域別配分は表1-1の通りである。

(単位:千円)

年度別区分 国名又は 地域名	昭和51年度		昭和52年度		昭和53年度		昭和54年度		昭和55年度		昭和56年度	
	実績額	対前年 伸び率 (%)	実績額	対前年 伸び率 (%)	実績額	対前年 伸び率 (%)	実績額	対前年 伸び率 (%)	実績額	対前年 伸び率 (%)	実績額	対前年 伸び率 (%)
アジア地域 (地域別構成比)	2,460,233 (41.5)	76.9	3,933,867 (49.7)	59.9	5,546,675 (55.7)	41.0	6,386,353 (51.4)	15.1	6,841,949 (49.9)	7.1	8,364,216 (56.4)	22.2
(西ASEAN) (地域別構成比)	(2,081,929) (35.1)	(131.0)	(3,123,570) (39.5)	(50.0)	(4,143,780) (41.6)	(32.7)	(5,056,959) (40.7)	(22.0)	(5,625,486) (41.0)	(11.2)	(7,087,882) (47.8)	(26.0)
中近東地域 (地域別構成比)	903,179 (15.2)	435.4	778,038 (9.8)	△23.9	1,204,426 (12.1)	54.6	1,515,853 (12.2)	25.9	1,173,138 (8.6)	△22.6	1,058,564 (7.1)	△9.8
アフリカ地域 (地域別構成比)	710,536 (12.0)	31.3	1,047,358 (13.2)	47.4	1,172,058 (11.8)	11.9	2,157,643 (17.3)	84.1	2,234,745 (16.3)	35.7	1,648,329 (11.1)	△26.2
中南米地域 (地域別構成比)	1,433,843 (24.2)	298.0	1,893,987 (23.9)	32.1	1,806,115 (16.1)	△4.6	2,218,403 (17.8)	22.8	3,039,097 (22.2)	37.1	3,342,943 (22.5)	10.0
オセアニア地域 (地域別構成比)	398,580 (6.7)	264.0 (49年 配比)	243,667 (3.1)	△58.9	204,665 (2.0)	△26.0	81,210 (1.7)	△60.4	208,488 (1.5)	156.7	228,689 (1.6)	9.7
欧州地域 (地域別構成比)	0	0	0	0	530 (0.01)	-	77,196 (0.6)	202.4	211,763 (1.5)	174.3	192,099 (1.3)	△9.3
個別・地域別構成不能経費 (地域別構成比)	20,176 (0.4)	36.2	18,648 (0.3)	△7.6	25,525 (0.3)	36.9	12,486,658 (100%)	24.9	13,709,200 (100%)	10.2	14,834,840 (100%)	8.2
総計 (地域別構成比)	5,926,547 (100%)	139.4	7,915,565 (100%)	33.6	9,959,994 (100%)	25.8	12,486,658 (100%)	24.9	13,709,200 (100%)	10.2	14,834,840 (100%)	8.2

注 本表は実績をわちディスプレイ・ベースメント・ベースであり、前出の予算とは合致していません。
また、本表は、海外開発計画調査費、資源開発協力基礎調査費を含むものである。(1982)
出所:「国際協力事業団年報」(1981),一部加工。

第3節 開発調査の実績とその内容

1. 開発調査調査団派遣予算科目別・国別実績一覧表

昭和49年度から昭和55年度にいたる間に、開発調査調査団として、現地調査を実施したプロジェクト数を年度別・予算科目別に集計したのが表1-2であり、地域別・国別に集計したのが表1-3である。

表1-2 開発調査調査団派遣実績一覧表
(昭和37~55年度調査団現地派遣プロジェクト件数)

区分	年度	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	計
1事前調査										1	9	13	11	10	15	10	21	50	30	27	197
2総合開発計画調査															2	3	—	—	—	—	5
3実施調査		14	12	12	12	15	13	13	16	15	14	17	19	19	17	25	27	31	53	34	378
4長期調査												1	2	1	1	2	2	1	3	3	16
5アフターケア調査										1	2	1	3	2	1	2	3	2	3	2	22
6地形図作成調査											1	1	2	3	3	4	4	4	5	4	31
7農林業開発調査															7	24	26	23	36	42	158
(事前調査)																(12)	(7)	(6)	(10)	(20)	(55)
(実施調査)																(7)	(6)	(13)	(12)	(19)	(71)
(長期調査)																			(1)	(1)	(2)
(林業資源調査)																(1)	(2)	(1)	(3)	(4)	(11)
(水産資源調査)																(5)	(4)	(4)	(3)	(3)	(19)
8実施設計調査								4	2	3	1	3	3	2	1	1	2	2	3	2	29
9特別案件調査														3	1	7	12	19	36	46	124
10地下水開発調査																			1	1	2
11大規模開発プロジェクト調査																	9	6	7	2	24
12海外開発		4	9	8	7	6	8	8	8	10	8	10	12	18	24	24	46	62	68	78	418
13資源開発										1	3	5	6	8	9	11	15	13	18	19	108
その他の		1				1						1									3
合計		19	21	20	19	22	21	25	26	31	38	52	58	66	81	113	167	213	263	260	1,515

- 用 1.この表は、年度別に現地調査を実施したプロジェクト数を集計したものである。
 2.バン格拉デシュ・ジャムナ河架橋計画特別調査は実施調査に含まれている。
 3.調査区分は、予算ベースによるものである。
 4.総合開発計画調査は、52年度以降大規模プロジェクト調査となる。

出所：「国際協力事業団年報1981」

表1-3 開発調査調査団派遣地域別・国別件数実績表

地域・国名	年 度																			計
	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	
アジア地域	13	10	11	13	15	17	18	20	24	22	32	37	31	43	54	90	123	135	140	648
バングラデシュ											2	2	2	1	3	3	6	8	3	30
ビルマ	2									1	1	3	2	4	2	3	6	6	2	32
カンボディア	1	3	2	1	2	2	4	5		1										21
インド	1					1											1			3
インドネシア	1	1	1		2	1	2	2	7	9	13	14	9	19	15	27	32	40	40	235
韓国				1	1		1	2	1	2	2	2	1	1	2	4	1	2		23
ラオス				1	3	2	3		1										1	11
マレーシア	1			2	1	2	2	2	3						5	5	10	12	13	58
ネパール	1			1								1		1		3	4	1	5	17
パキスタン		1	4	2	1	3	1	3	3		1	2	2	2	1	3	3	6	8	46
フィリピン	1	2	1	1	2			1	1	2	2	7	8	9	12	21	21	24	29	144
シンガポール									1								2		2	5
スリランカ		1					1				1				3	4	5	5	3	23
タイ	3		1	2	2	3	2	2	3	3	7	2	4	4	7	11	21	22	22	121
ヴェトナム	1	1	1	1					2	2	2	1	1				1			13
台湾			1	1		2	2	2												8
中国																	1	4	7	12
モルディブ																		1		1
2カ国以上	1	1		1	1	1	1		2	2	1	3	2	2	4	6	9	4	5	45
中近東地域	1	2	4	0	2	0	2	1	0	3	3	3	5	8	13	22	30	33	23	155
アフガニスタン										1				1	1	2				5
アルジェリア					1								1	1						3
エジプト		1	1		1								2	2	2	2	6	9	5	31
イラン	1							1		1		1				2	2	1		10
イラク			1												1	1	1	2		6
ヨルダン														1	1	1	2	2	2	9
レバノン		1																		1
リビア															1					1
モロッコ												1	1	1	1	2	1	2	1	10
オマーン																2	3	3	2	10
サウディ・アラビア										1					1	3	2	3	1	11
スーダン			1												2	3	6	2	2	16
チュニジア															1	2	2	2		7
トルコ			1				2					1	1	1	1	1	2	2	2	14
イエメン															1	1	2	2	1	8
アラブ首長国連邦											1							2	4	8
2カ国以上											2						1	1	3	5
アフリカ地域	0	3	0	2	0	2	2	3	5	5	6	8	13	12	18	24	26	33	35	197
エチオピア							1	1	1		2	3	1	1	1					11
ガーナ		1									1			1	2					5
ギニア															2	1	2	2	3	10
象牙海岸										1								1		2
ケニア													2	2	3	5	3	3	3	21
リベリア													1			1	1	1	1	5

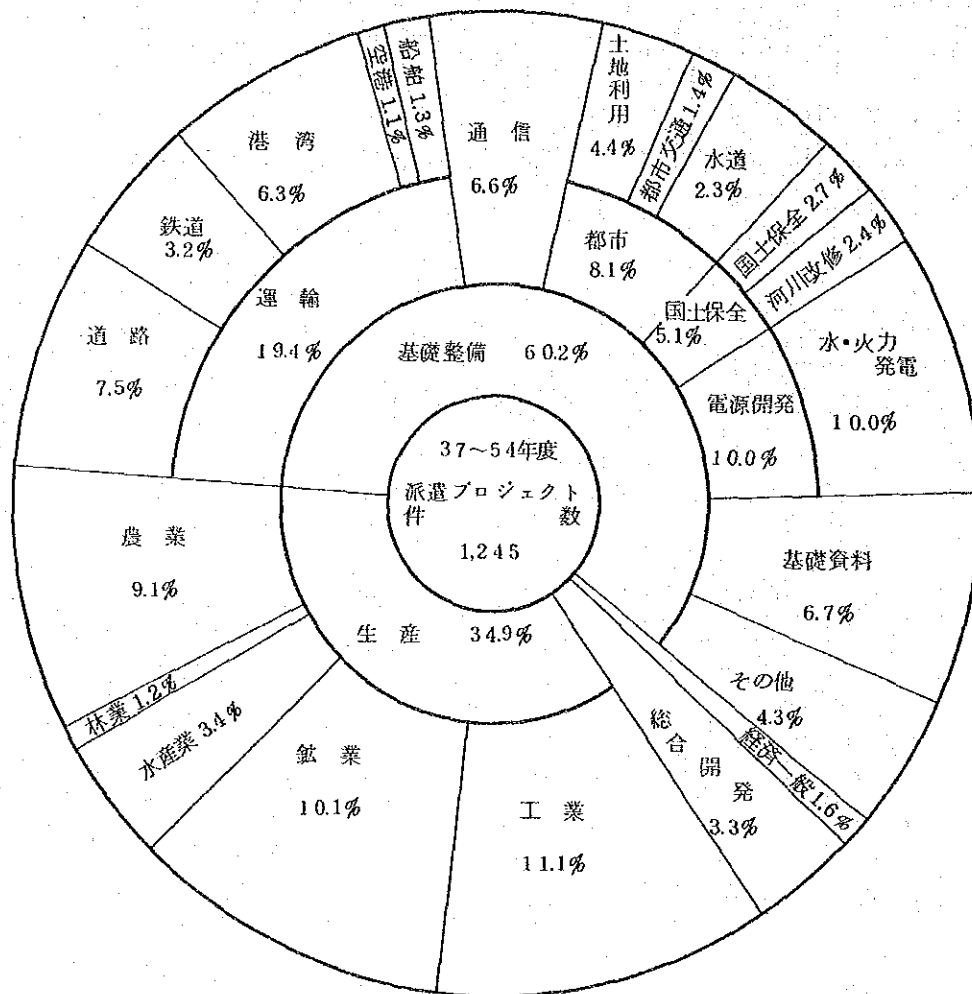
地域・国名	年度															計					
	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51		52	53	54	55	
マダガスカル		1		1					1					1	1		1	3	3	2	14
マラウイ																2					2
マリヤス																2	2	2	2	2	8
ニジェール																1	1	1	1	2	5
ナイジェリア				1										1	1	1	2	1	1	1	9
セネガル																1	1	1	1	2	5
タンザニア								1	2	1		1	4	3	4	2	4	5	1		28
ルワンダ																	1	1			2
ガボン																	1	1			2
ウガンダ							1									1	1				3
ザンビア						1				2	1	2	1	1	1	1				3	10
ジンバブエ											1	1									5
シラ・レオーネ																	1	1	2		4
スワジランド																		2	1		3
ボツワナ																		1	1		2
モーリタニア																				1	1
ノマリニア																				1	1
ギニア・ビサウ																				1	1
ガンビア																				1	1
コモロ																				1	1
カーボベルデ																				1	1
ジンバブエ																				2	2
2カ国以上		1				1		1	1	1	1	1	2	2	2	4	3	6	1		27
中南米地域	5	6	5	4	5	2	3	2	2	6	10	9	15	17	21	27	28	53	54		274
アルゼンティン	1													1		1	2	4	2		11
ボリビア	2	1											4	2	3	5	1	4	5		27
ブラジル				1	1			1			2	1	1	3	2	2	2	3	5		24
チリ			1		1								2	1	1	1	4	4	5		19
コロンビア	1			1	1			1		1				1	3	2	3	6	6		26
コスタ・リカ											1			1	1	2		1	2		8
エクアドル	1			1			1						1	1					2		7
エル・サルヴァドル												1				1	1				3
グアテマラ											1	2	1		2	2	1	1	1		11
ガイアナ													1							1	2
ホンデュラス															2	4	2	4	2		14
メキシコ		1									1			1	1	2	1	4	8		19
パラグアイ		2		1		1				1		1	1	1	2	2	2	5	5		22
ペルー	1	1			1			2	3	1	4	5	3	2	2	2	5	5	3		38
トリニダード・トバゴ					1		1														2
ヴェネズエラ			1			1											2	3	1		8
パナマ																	2	1	3		6
ウルグアイ																				1	1
ドミニカ共和国		1	2				1			1	3	1	1	2	2	1	1	5			21
2カ国以上																		3	2		5

地域・国名	年 度																		計	
	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54		55
大 洋 州 地 域										1			2	1	7	4	6	9	8	38
フ ィ ジ ー															1	1	1	2	2	7
パプア・ニューギニア									1				2	1	5	1				10
ギルバート															1	1	1	1		4
ソロモン諸島																1	3	2	2	8
トンガ																	1	2		3
西サモア																			2	2
2地域以上																		2	2	4
その他の										1	1	1								3
マルタ										1		1								2
2地域以上											1									1
合計	19	21	20	19	22	21	25	26	31	38	52	58	66	81	113	167	213	263	260	1,515

2 開発調査の対象分野別案件数

昭和37年度から昭和54年度にいたる現地調査派遣のプロジェクト件数は、1,245件であるが、これを対象分野別に業務分類すると図1-2の通りである。

図1-2 開発調査業務別実績表



注) 業務分類は社会開発協力部による。
出所: 「国際協力事業団年報1980」

3. 開発調査・現地調査期間の傾向（昭和54，55年度）

昭和54年度および55年度中に、現地調査を実施した開発調査の現地調査期間の1回ごとの傾向は表1-4の通りである。

この表からうかがえることは、事前調査、実施調査および特別案件調査について、それぞれ現地調査期間が長期化する傾向にあることである。特に実施調査においては、一回の現地調査期間が6カ月を超えるプロジェクトが急激に増加しており、プロジェクト自体の大型化の傾向をはっきり示している。事前調査日数も増加傾向を示し、事前調査の充実化を物語っているといえよう。

なお、実施調査の調査期間で「20日以下」とあるのは、その多くが報告書説明のための調査団である。

表1-4 開発調査・調査期間の傾向（昭和54，55年度）

	現地調査期間（日）	開発調査事業		海外開発計画調査事業	資源開発協力基礎調査事業
		54年度	55年度	54年度	55年度
事前調査	～10	5	7	3	10
	11～15	12	14	5	6
	16～20	12	14	6	2
	21～	7	12	15	5
特別案件	～10	5	16	—	—
	11～20	15	24	—	—
	21～30	15	17	—	—
	31～60	1	7	—	—
	61～	1	3	—	—
実施調査	～20	51	65	3	53
	21～30	12	11	19	21
	31～60	24	17	7	10
	61～90	14	22	1	3
	91～120	3	8	3	4
	121～180	13	5	4	12
181～360	9	14	12	2	
実施設計	～10	—	1	—	—
	11～20	1	—	—	1
	21～30	1	1	—	—
	31～40	—	—	—	—
	41～50	—	—	—	—
	51～60	1	—	—	—
アフターケア	～10	—	2	—	3
	11～20	—	—	1	1
	21～30	—	—	—	—
	31～40	—	—	—	—
41～50	1	—	—	—	

- 1) 同一案件で回数を実施している場合、一回ごとの現地調査日数を別個に集計しているため、合計数は実施案件数と一致していない。
- 2) 同一調査団で現地滞在中、調査監理ミッション等が派遣された場合や、ミッションが途中交代したような場合にも、1プロジェクトとして最長日数で集計している。

出所：国際協力事業団「国別経済技術協力事業実績」（昭和56年8月）、「昭和55年度事業報告書」より集計

4. 開発調査・一件当り調査経費総額の傾向（昭和54，55年度）

昭和54年度および55年度中に、調査を実施した開発調査案件の一件当りの経費総額の傾向は、表1-5に示す通りである。

この表からもわかるように、調査経費の面からもプロジェクトの大型化が目立っており、特に1件当りの総額が1億円を超えるプロジェクト件数が20件から29件へとほぼ5割増、特別調査案件についても2,500万円以上の案件が8件から19件へと倍増していることは、調査規模の大きい案件の増加と共に内容の充実化を物語っているといえよう。

表1-5 開発調査・一件当りの調査経費総額の傾向

	経費総額 (千円)	開発調査事業		海外開発計 画調査事業	資源開発協力 基礎調査事業
		54年度	55年度	54年度	55年度
事前調査	～ 2,000	1	5	—	2
	2,000～ 3,000	7	8	—	4
	3,000～ 5,000	13	14	5	3
	5,000～ 7,000	9	6	4	6
	7,000～ 10,000	2	5	5	5
	10,000～	2	7	13	4
特別案件	～ 5,000	3	—	—	—
	5,000～ 10,000	4	8	—	—
	10,000～ 15,000	8	3	—	—
	15,000～ 20,000	3	10	—	—
	20,000～ 25,000	2	3	—	—
	25,000～	8	19	—	—
実施調査	～ 5,000	1	1	5	2
	5,000～ 10,000	4	5	2	7
	10,000～ 20,000	1	5	6	13
	20,000～ 30,000	6	10	6	5
	30,000～ 40,000	8	2	14	10
	40,000～ 50,000	3	5	3	6
	50,000～ 70,000	9	12	5	16
	70,000～ 100,000	18	7	4	5
	100,000～	20	29	10	11
実施設計	～ 40,000	—	1	—	1
	40,000～ 70,000	1	1	—	—
	70,000～	1	—	—	—
アフターケア	～ 2,000	—	1	—	1
	2,000～ 5,000	—	1	1	1
	5,000～	1	—	—	1

1) 同一年度の同一案件でも、コンサルタント等との契約が2件に分れていることがあり、この場合は別個に計上した。

出所：国際協力事業団「国別経済技術協力事業実績」（昭和56年8月）「昭和55年度事業報告書」より集計

第2章 優良開発調査案件の発掘確保

第1節 案件の発掘から確認にいたる過程の現状と問題点

1 従来の案件発掘等の進め方

1-1 本格調査団派遣までの諸過程

JICAが実施する開発調査案件(以下“プロジェクト”ともいう)は、一般的に相手国政府からの要請発出によって、公式な接触が開始される。

要請は、受理した在外公館から、公電・公信として外務省に送付され、関係省庁、JICA本部にも配信される。

この段階で、調査の実施可能性が検討(スクリーニング)されるわけであり、最終的には個々のプロジェクトの良否が判断され、調査実施の採択・決定が行なわれる。しかし、この過程で、要請国との関係においていくつかの確認の方法がとられている。

その1つは、経済技術協力調査の枠内での通称、年次協議チームの派遣であり、これは主にアセアン諸国等を対象に、昭和52年から毎年定期的の実施されているもので、通称、「年次協議ミッション」と呼ばれる。年次協議ミッションは、相手国が調査を要請してきているプロジェクト案件のリストをもとに、我が国と相手国が、当該年度における協力の方向と取りあげる案件の大枠を協議するものである。

年次協議の形をとっていない国に対しても、経済技術協力調査の枠内でプロジェクト選定確認調査団が派遣され、プロジェクトの選定、確認のための協議が行なわれる。また要請内容が不明確で公電・公信による追加情報や他の関連情報のみでは当該プロジェクトの概要が明らかにならない場合には、事前調査団派遣以前に、必要に応じ、相手国政府の要請内容の確認およびプロジェクトの概要把握のため予備調査団(通称、コンタクト・ミッション)を派遣することがある。

こうしてプロジェクトの採択が決定されると事前調査団が派遣され、相手国政府からの要請内容聴取、現地調査、資料、情報の収集及びScope of Work^{注1)}案〔以下S/W(案)〕の協議が行なわれ、通常、そこでS/Wが合意・署名され、Record of Discussion^{注2)}またはMinutes of Meeting^{注3)}が締結される。

注1) Scope of Work = スコープ・オブ・ワーク = 我が国が実施すべき本格調査の調査範囲、内容等を示す。別途締結される国際約束に基づく実施細目。

注2) Record of Discussion = 討議議事録(通常R/Dと略称)

注3) Minutes of Meeting = 会議(議事)録

以上の過程を示すと表2-1の通りである。

表2-1 開発調査の本格調査実施までの手順

	相手国	外務省	関係省	事業団		摘要
				本部	調査団	
相手国政府からの要請	○	(在外公館) ○		○		公電等の配布
実施可能性の検討						
経済技術協力調査団 (年次協議)	○	○			○	ASEAN等に各年度派遣
プロジェクト認定 確認調査団	○	○			○	
調査実施の採択決定		○				
事前調査の実施						
現地調査、S/W 案の協議	○	(在外公館) ○	○	(総務所) ○	○	調査団は官ベース
S/Wの署名	○			○		
事前調査の報告		○	○	○	○	
本格調査の実施	○	○	○	○	○	調査団はコンサルタント または官民混成ベース
報告書の提出	○	○		○		

注) ○印は項目に該当する関係機関を示す。

本格調査には、マスタープラン策定調査、フィージビリティ調査、実施設計調査等が含まれる。

資料) 国際協力事業団「事前調査の手引」(昭和54年6月)を参考に作成。

1-2 経済技術協力調査団(年次協議ミッション)およびプロジェクト選定確認調査団派遣の実績

昭和50年度以降に、我が国が経済技術協力調査団等の名称で派遣したプロジェクト選定・確認のための年次協議ないしプロジェクト・ファイナディング・ミッションの派遣実績を対象国別にみると表2-2の通りである。

表2-2の注記にも記してあるが、昭和56年度現在で年次協議を実施している援助受入国をまとめると以下の通りである。

- インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、シンガポール(昭和52年度から)
- ブラジル、メキシコ、パキスタン(昭和55年度から)
- バングラデシュ・ネパール・スリランカ、中国(昭和56年度から)

各国との年次協議は、当該年度に協力実施予定の開発調査案件をほぼ一括協議するためプロジェクト実施の面からも計画がたてやすく、有効な手段であるため、対象国が漸次広がりがつつある。

以上の9か国を除く表中の国の多くは、それまで我が国の援助実績が少なかった国が多く、我が国の技術協力のスタンスや仕組みの紹介および相手国の経済社会基礎情報の基本的ニーズを探ることに重点がおかれた調査団であった。従って、これらプロジェクト・ファインディング調査団によって発掘された案件の数そのものは少ないのが実情である。

表2-2 国別経済技術協力調査団等派遣実績

(調査団派遣年月)

国名	50年度	51年度	52年度	53年度	54年度	55年度
(アジア)						
インドネシア	50.7		52.5	53.6	54.9	55.9
マレーシア	50.7		52.6	53.6	54.10	55.9
フィリピン	50.7	51.9	52.5	53.6	54.7	55.8
タイ		51.7	52.6	53.5	54.4	55.5
シンガポール			52.5	53.6	54.8	55.9
インド						
バングラデシュ						
ネパール						
パキスタン						56.1
(中近東)						
スーダン				53.11		
エジプト				53.11		
モロッコ				53.11		
オマーン					54.4	
(アフリカ)						
象牙海岸	50.10				55.2	
セネガル	50.10					
リベリア	50.10					
ニジェール		51.5		53.10		
マリ			52.10			
上ヴォルタ				53.10		
ブルンディ				53.11		
ルワンダ				53.11		
ギニア				53.11		
トーゴ				53.12		
ベナン				53.12		
中央アフリカ				53.12		
シエラレオーネ				54.3		
マラウイ					54.4	
ガボン					55.2	
カメルーン					55.2	

国名	50年度	51年度	52年度	53年度	54年度	55年度
ウガンダ					55.3	55.6
タンザニア					55.3	56.3
ジンバブエ						56.3
(中南米)						
ニカラグア	51.2					
パナマ	51.3					
ベネズエラ	51.3					
コロンビア	51.3		52.8			
パラグアイ		51.11	53.2			
ウルグアイ		51.11				
メキシコ			52.8			55.7
グアテマラ			52.8		54.10	
ボリビア			53.2			
ガイアナ				54.2		
エクアドル				54.2	54.10	
ドミニカ				54.3		
コスタリカ					54.10	
ブラジル						55.10
(大洋州)						
ソロモン			53.2			
トンガ				54.3		55.4
フィジー					54.5	55.4
ギルバート					54.6	
西サモア						55.4
ミクロネシア						55.6
マーシャル						55.6

注) ASEAN5ヶ国については昭和52年度、パキスタン、ブラジル、メキシコについては55年度、バングラデシュ、ネパールについては56年度から年次協議。

出所) 「国際協力事業団年報」(各年次)、「国際協力事業団事業実績表」(463)

2. 案件発掘選定上の問題点

2-1 プロジェクト発掘・形成への視点の重要性

すでに見てきたように、官ベースによるプロジェクト発掘（プロジェクト・ファインディング）は、従来、主として公電・公信等により連絡のあった候補案件の中から優良案件を発掘するというのが実情である。

いかにいえば、現行のプロジェクト発掘はプロジェクトとして内容がほぼ明らかになったものの中から取捨選択するため、国際的なプロジェクト・サイクルの通念からはいわば確認・選定段階での発掘といえる。

しかるにプロジェクトには、要請発出以前に初期段階としての懐妊期間があり、我が国では従来この段階におけるプロジェクト発掘がやや弱体であるといえよう。国際援助機関や他の援助国の多くは、プロジェクトの初期段階からコミットし、協力の対象とすべき優良案件を絞り込むケースが多い。

我が国が他の援助機関のスクリーニング済みのプロジェクトをつかまされるケースがある、という批判もここから出てきている。

もちろん、我が国でも、地域総合開発計画や特定セクターのマスタープラン調査を実施することにより優良案件を早期に発掘したり、要請内容が不明確な案件に対しコンタクト・ミッションを派遣するなどの積極的な対応も行なわれている。

だが、一般的に、プロジェクトの初期段階での発掘には、中立的立場からは関係省庁の支援を受けた公益法人、また自らの立場からは民間コンサルタントや商社などがそれぞれ携わっていることは、否めない事実である。

なお、この分野に対しても、昭和57年度からJICAベースでプロジェクト形成基礎調査を行ない、プロジェクト形成、発掘を積極的に行なうこととなった。

こうした事情から、現行体制におけるプロジェクト発掘の問題点を洗い出し、羅列すると以下のようになろう。

- (1) 優良プロジェクトは、いわば国際援助機関や他の援助供与国との取り合いになる面があるので、プロジェクトの初期段階〈萌芽期・形成期〉への参画が必須の要件であるが、現状ではこれが個々になされており、これを組織的に吸い上げる努力をより強化すべきである。
- (2) 国際援助機関や他の援助国の具体的な援助動向について、現状ではこれを個々に把握はしていても、組織的、継続的に十分把握しているとはいえない面があり、このことはプロジェクト発掘にあたり、よりよい案件情報をストックする点で不利である。

- (3) 総合的・長期的視点からのプロジェクトづくりをする必要がある。これは、プロジェクトの流れを、水の流れにたとえて、開発調査の事前調査および本格調査の段階を中流とするならば、いわば上流部分への進出を強化する必要性がでてきていると換言できよう。
- (4) プロジェクト発掘・形成の視点に立った社会経済基礎情報やプロジェクト情報の把握体制を強化する必要がある。
- (5) 在外公館やJICA事務所が、プロジェクトの発掘や形成機能を強めるべきである。
- (6) 公益法人等が関係省庁より委託ないし補助を受けて実施するプロジェクト発掘・形成調査と、民間コンサルタントおよび商社がその企業活動の一環として実施するプロジェクトの発掘・形成の結果の情報をより一層活用するためのワーキング・ルールを確立すべきである。
- (7) アセアン諸国等、我が国の援助シェアが大きな国を除いては、相手国側の我が国の経済技術協力の仕組みその他の援助スキーム等についての知識がないため要請が少なかつたり、我が国の技術協力になじまないプロジェクトが要請されるケースが多いため、より一層のPRが必要となってきた。

2-2 プロジェクト選定段階の問題点

2-2-1 年次協議実施上の改善点

先にも述べたように、年次協議は、それまで各セクターごとにバラバラに、極端な場合には、案件個々についてその採否を決定していたのにくらべ、次のようなメリットがある。

- (1) 要請案件リストが相手国より提出され、それらを横並びでチェックした上、我が国としてどの開発調査案件を採りあげるかの態度をある程度事前に決めて協議に臨める。
- (2) 年次協議で、当該年にコミットすべき開発調査のほぼ全容がわかることから、調査計画がたてやすい。
- (3) 受入国のハイ・レベルの人との政策対話が可能である。
- (4) 受入国の一省庁では解決できない構造的な問題点を一括して協議できる。
- (5) 年次協議チーム派遣後、開発調査の実施がスムーズかつ速やかに決定できる。

以上のように年次協議は多くの利点をもっており、有効なプロジェクト選定確認方法および政策対話の場といえるだろう。しかし、いくつかの改善すべき点もあり、それらを改善することがより有効な年次協議への道をはらくものと思われる。

- (1) 年次協議対象案件が、開催期間の間際となって提出されることが多く、このため、国内において案件内容を十分チェックする時間的余裕に欠けるケースがある。

- 注4)
- (2) 同じく対象案件についての、要請内容の説明(Terms of Referenceないし Proposal)が簡単すぎる場合があり、要請案件の内容確認に手間どったりするケースがある。
 - (3) 国によっては、新規案件が年次協議のその場に出され、その対処方針に困難を来すことがある。
 - (4) 年次協議開催時期が年度の1/4半期の後半や2/4半期の場合には、事前調査等の派遣が年度末にずれこみ、集中することが多く、調査の迅速化が妨げられてしまう。また相手国の財政年度も考慮して派遣時期を考える必要がある。
 - (5) 年次協議派遣前に要請内容を確認する調査チームを派遣した方がよいと思われるケースがある。
 - (6) 年次協議後に、実務的フォローのための調査チームを派遣した方がよいと思われる場合が多い。

以上の他、次にのべるプロジェクト選定上の一般的問題点も、同時に年次協議を実施する際に改善すべき点であることに留意したい。

2-2-2 プロジェクト選定上の一般的問題点

年次協議も含め、一般的にプロジェクトを選定する段階での問題点も多い。これは、選定するサイドの問題と選定すべき案件自体の問題があるが、これらを羅列的に述べると以下の通りである。

- (1) 我が国サイドにおいて、より詳細な案件選定の基準が求められている。
- (2) 相手国の開発ニーズ、開発政策との関係が明確でない案件が要請されてくるケースがある。
- (3) 我が国の援助供給能力に適合しない案件が要請されてくることがある。
- (4) 相手国政府の要請案件のベースとなる基礎データが欠如しており、かつ、基礎データの収集に長期間を要するケースがある。
- (5) 円借対象国となり得ない中進国で、特定の分野(例えば農業分野)の開発が著しく遅れているような国の場合で、我が国の援助システムに対する理解が十分でないため、円借款と開発調査がセットであると考えたり、円借款が受けられない国は、開発調査(技術協力)も受けられないと誤解しているため、技術協力(開発調査)のみの要請を出さない国がある。
- (6) 最近、徐々に改善されつつあるが、早目に我が国にとっての有力案件を確保する観点から、より上位の社会開発計画あるいはセクター全体の開発計画から手がけること、つ

注4) Terms of Reference (以下T/Rと略称)。該当する和訳のコンセンサスはないが、一般には、調査仕様書、委任事項と訳されている。

まり網をかける調査を拡充していく努力を続ける必要がある。

第2節 優良プロジェクト発掘・形成への具体的方策

1. 開発調査プロジェクト・サイクルの確認

JICAで開発調査として実施しているプロジェクトは、フィージビリティ調査(F/S)の他、マスタープラン作成調査等から、アフターケアを目的とする調査まで多岐にわたるが、これら各種調査にもそれぞれプロジェクトとしての流れがある。^{注5)}

これら各種調査の流れを総括し開発調査全体としてのプロジェクト・サイクルをここで確認しておくことは、「優良案件の発掘」という本章のテーマを基本的に理解する上で必要なものと思われる。

その開発調査のプロジェクト・サイクルとは、おおよそ以下のように考えられる。

- | | |
|------------|---|
| (1) 萌芽期 | ①経済社会基礎情報の分析と開発ニーズの把握
②プロジェクト・アイデアの萌芽と展開
③プロジェクトの構想づくり
④第1期スクリーニング |
| (2) 形成期 | ⑤プロジェクト化(構想から具体的内容へ、根回し等)
⑥プロジェクトのT/R化(内容の確定化) |
| (3) 確認・選定期 | ⑦協力要請
⑧官ベースによるプロジェクトのアイデンティフィケーションおよびスクリーニング(第2期スクリーニング)
(⑦, ⑧が逆の場合もあり, また⑧の段階で, 要請内容が不明確な際に⑤, ⑥にフィードバックされることもある)
⑨関係各省連絡会議
⑩事前調査の実施(S/W案の協議) |
| (4) 実施期 | ⑪本格調査団の派遣による調査実施 |
| (5) 評価期 | ⑫調査実施完了評価, フォローアップ調査, 事後評価の実施 |

注5) ちなみに、資金協力を伴うプロジェクトの場合、国際的にプロジェクト・サイクルとして通用しているものがあり、それを概略的に示すと、

策定段階 → 準備段階 → 審査段階 → 調達段階 → 実施段階 → 供用段階
となっている。このサイクルでいえば、策定段階および準備段階のうち前半(F/S調査の実施-報告)までが、いわゆる開発調査の主要部分を構成している。

2. 基礎的情報の収集・整備・更新

2-1 「援助地図」の作成

2-1-1 「援助地図」とは

我が国についてはいうまでもなく、世界銀行、アジア開発銀行等の国際援助供与機関、アメリカ、EC諸国等の援助供与国が、過去および現在、技術協力をいし経済協力としてODAベースで協力を実施した、あるいは実施中のあらゆるプロジェクトについて、国別に網羅し、まとめあげるとともに、それぞれの援助受入国に対し、各援助機関、各援助供与国がどのような方針に基づいて援助を実施したか、または実施しているかを明らかにし、かつ、被援助国側が各援助供与国や国際機関別にどのような援助のあり方を期待しているか、いかなる援助受入体制をとっているかなどについて、常に最新の情報に基づいて網羅したものの総称として、「援助地図」を定義する。

2-1-2 「援助地図」の意義

援助地図では援助受入国における被援助の状況の全体的把握を行なうので、中・長期的にみて当該国全体の開発戦略の中で、援助機関や援助供与国それぞれの位置付けが浮き彫りにされ、その中で我が国がなすべき貢献＝援助の方向が、自ら鮮明になってこよう。その方向に沿って援助を実施することは、相手国のニーズに適うものであり、相手国の我が国援助への熱意をひき出し、ひいては、良質のプロジェクト発掘につながることとなる。

また、短期的にみても、援助効率化の実をあげるため、プロジェクトの良否を判断する際の重要な指針の一つとなろう。

2-1-3 「援助地図」の内容

援助地図には、「援助受入国別」、「年次別」に最低限、次のような項目が盛り込まれる必要がある。

(1) 記載されるべき協力の範囲

経済開発協力機構(OECD)の開発委員会(DAC)による分類の政府開発援助(ODA)のうち、「国際機関に関する出資拠出等」を除いた「2国間贈与(技術協力・無償資金協力)」および「2国間政府貸付」に該当する案件。また国際援助機関による援助のうち、同上に該当する案件。OPEC諸国による援助で同上に該当する案件。

これを我が国の援助形態に沿って示すと表2-3のようになる。

表 2-3 DAC の援助分類と我が国の援助形態

DAC の援助分類	日 本 の 援 助 形 態	実 施 機 関
ODA (政府開発援助)		
2 国間贈与		
<ul style="list-style-type: none"> 資金協力 	<p>2 国間無償資金協力</p> <p>賠償, 準賠償</p> <p>一般無償, 水産無償, 文化無償</p> <p>食糧援助 (KR1)</p> <p>食糧増産援助 (KR2)</p> <p>緊急援助</p>	<p>外務省と JICA</p>
<ul style="list-style-type: none"> 技術協力 	<p>技術協力</p> <p>研修員受入</p> <p>専門家派遣</p> <p>調査団派遣</p> <p>プロジェクト方式技術協力</p> <p>機材供与</p> <p>青年海外協力隊派遣</p> <p>各省庁による経済協力費外の技術協力予算</p>	<p>13 省庁</p> <p>外務省と JICA,</p> <p>通産省, 文部省,</p> <p>農水省, 及び労働,</p> <p>法務, 行管, 建設,</p> <p>運輸, 経企, 厚生,</p> <p>郵政, 科技の各省庁。</p>
2 国間政府貸付	<p>2 国間有償資金協力</p> <p>政府直接借款 (円借)</p> <ul style="list-style-type: none"> プロジェクト借款 商品借款 債務救済 再融資 債権繰り延べ <p>その他の借款</p> <ul style="list-style-type: none"> 事業団開発投融資 海外漁業協力財団融資 海外貿易開発協会融資 有償食糧援助 (米の延払い) 	<p>OECD</p> <p>JICA</p> <p>同左財団</p> <p>同左協会</p> <p>食糧庁</p>

(2) 記載対象援助機関、援助国

対象とする援助国は、我が国を含むDAC加盟17か国を中心とする2国間協力及び主要国際援助機関とする。

ちなみにそのリストを挙げると以下の通りである。

① DAC加盟国

- ・日本
- ・オーストラリア
- ・オーストリア
- ・ベルギー
- ・カナダ
- ・デンマーク
- ・フィンランド
- ・フランス
- ・西ドイツ
- ・イタリア
- ・オランダ
- ・ニュージーランド
- ・ノルウェー
- ・スウェーデン
- ・スイス
- ・イギリス
- ・米国

② 世銀グループ

- ・世界銀行（IBRD）
- ・国際開発協会（IDA）
- ・国際金融公社（IFC）

③ 地域開発銀行

- ・アジア開発銀行（AsDB）
- ・米州開発銀行（IDB）
- ・アフリカ開発銀行（AfDB）
- ・アフリカ開発基金（AfDF）
- ・欧州開発銀行（EDF）

④ 国際連合グループ（除・世銀グループ）

- ・国連開発計画（UNDP）
- ・国連食糧農業機関（FAO）
- ・国際労働機関（ILO）
- ・世界保健機関（WHO）
- ・国際農業開発基金（IFAD）
- ・国連工業開発機関（UNIDO）
- ・国連児童基金（UNICEF）
- ・国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）
- ・国連難民高等弁務官（UNHCR）
- ・国連人口活動基金（UNFPA）

⑤ OPEC諸国の主要援助機関

- ・2国間
 - アラブ経済開発クウェイト基金（KFAED）
 - アラブ経済開発アブダビ基金（ADFAED）
 - サウディ・アラビア開発基金（SFD）
 - イラク対外開発基金（IFED）
- ・多国間
 - アラブ経済社会開発基金（AFESD）
 - アフリカ経済開発アラブ銀行（ABADEA）
 - イスラム開発銀行（ISDB）
 - イスラム連帯基金（ISF）
 - アラブ・アフリカ技術援助アラブ基金（AFTAAC）
 - OPEC国際開発基金（OPECF）
 - アラブ農業開発投資機構（AAID）

(3) 援助地図の更新

援助地図の毎年の更新にあたっては、在外公館経済技術協力担当官ならびにJICAやOECF現地事務所職員の全面的協力が不可欠となる。このため、援助地図に関する情報の収集および更新を在外公館等において、日常業務の一環として位置づける必要がある。

なお、収集された情報が的確に援助地図作成担当に伝達されるため、必要な要件を整理し記入用統一用紙（フォーマット）を作成しておく必要があり、このフォーマットも今後の検討課題の一つとなる。

2-2 国別「エコノミック・レポート」の作成

2-2-1 現状と問題点

開発途上国の国別経済社会基礎情報に関して我が国で報告書として包括的にまとめられているものには、(財)国際協力推進協会による「開発途上国国別経済協力シリーズ：〇〇国の経済社会の現状」、アジア経済研究所による「国別年次経済報告」、経済企画庁が(財)国際開発センター等に委託実施している「国別直接借款基礎調査」があり、また部門別には、(財)国際開発センターによる「国別運輸経済調査」、「国別経済基盤施設調査」、「国別農林業開発協力方針調査」などがある。

また、国際的には世界銀行が、その分析内容によって“Country Economic Memorandum”、“Basic Economic Report”、“Current Economic Situation”等の名称で国別経済動向の分析結果を発表しているほか、IMF、ADBなどでもそれぞれの目的に応じて国別経済動向の分析を実施している。

しかしながらこれらの報告書は、いずれもクライアントのニーズに基づいて、特定の視点からの分析が行われており、その上、同一国に対する再調査は定期的には実施されていないという欠点を持っている。このため、技術協力のなかでも開発調査を効率的に実施する上での基礎資料としてこれらの報告書をながめた場合、いずれも部分的にしか活用することができず、開発調査を実施する立場から情報収集と分析を行なった国別経済社会調査報告書を別途作成することが必要となっている。

2-2-2 調査報告書の内容

レポートに盛り込むべき内容に関しては、委員会等によってその詳細を検討することが必要であるが、各国の開発ニーズに応じて我が国の協力できる開発調査分野を画定するという調査目的に照らした場合、項目間の軽重はあるにせよ、少なくとも次のような諸項目を含むものと考えられる。

第1編 経済分析編

1. 経済社会発展の現状と課題

- (1) 経済社会発展の歴史的展開（独立以後の概況／最近10年を詳しく）
- (2) 社会構造の特性と社会的発展阻害要因（二重構造／民族的・宗教的・言語的問題点／各種の不平等要因等）
- (3) 経済の現状と課題（貿易／国際収支／財政状況／金融状況／物価／賃金／雇用／資本形成／産業構造／人口動態等）

- (4) 国内資源の現状と課題（自然資源／人的資源／開発資金等）
- (5) 産業部門別の現状と課題（農／林／水産／鉱／工／観光／商／金融／その他サービス等）
- (6) 各種インフラストラクチャーの現状と課題（交通／通信／電力／灌漑／上下水道／廃棄物処理／衛生・保健／教育等）
- (7) 評 価

2. 国家開発計画の評価

- (1) 過去の開発計画の開発目標・戦略と実施状況（阻害要因分析を含む）
- (2) 現行開発計画の開発目標と開発戦略
- (3) 計画内容と主要政策課題
- (4) 主要プロジェクトと投資優先順位
- (5) 投資計画
- (6) 計画実施の組織的枠組
- (7) 評 価

3. 外国援助動向

- (1) 国際機関の援助分野と動向（機関別）
- (2) 主要援助国の援助分野と動向（国別）
- (3) 対外債務状況
- (4) 評 価

4. 我が国との経済技術協力関係

- (1) 我が国との政治・外交・経済関係
- (2) 協力形態別実績
- (3) 個別協力プロジェクトの現状と問題点
- (4) 今後の協力分野と協力の在り方

第Ⅱ編 統計資料編（データ内容，作成方法，データソースの信頼度に関する分析を含む）

これらの情報および分析結果は，開発調査分野ならびに個別案件選定の際の重要な判断材料になるほか，プロジェクト発掘・形成の際にも参考となる。さらに事前調査団や本格調査団にとっても貴重な資料となるほか，広く経済技術協力に携わる者にとっても必携資料となる。

2-2-3 作成方法

レポートの作成にあたっては、その初回においては5～8名（調査対象国の経済活動水準により異なる）の専門家チーム（エコノミストを中心とする）により、対象国を3～4週間程度^{注6)}詳細に調査する。さらに可能ならば、毎年1回、統計データの更新など部分改訂を行ない、また5年ごとに根本的改訂を加えることが望ましい。

調査実施のタイミングとしては、5カ年開発計画策定直後であることが望ましい。

2-3 セクター調査の実施

2-3-1 セクター・ワークとは^{注7)}

国別エコノミック・レポートは、当該国の社会経済開発状況全般を捉えるものである。これに対してセクター・ワークは特定セクター（例えば道路部門、上水・排水部門といった分野）における優良案件の形成を行ない、優良案件を数多くストックすることにより、援助をタイミングよく、かつ計画的に実施することに役立つようとするものである。

2-3-2 セクター・ワークの調査内容とその具体的成果

セクター・ワークでは、援助受入国における当該分野の諸関係組織の実情、当該分野の開発の現状と問題点および主要な開発目標、開発戦略、実施予定または実施されるべき各種プロジェクトなどが検討され、その結果として、① 当該分野の組織、政策、財政面およびフィジカルな意味での開発状況等の関連においてそのポテンシャルと制約要因の明示、② 当該分野における我が国の協力可能性の示唆、がなされることが必要である。

セクター・ワークは、先にも述べたように計画そのものを策定するものではなく、当該分野の開発目標、戦略を探り、優先プロジェクト案を作成することが目的である。

2-4 プロジェクト情報等の早期把握体制の確立

2-4-1 現状と問題点

プロジェクトが要請されてくる以前のいわゆる初期段階において、在外公館やJICA事務所の担当者のところには相当量の情報が集積されているものと思われる。

公益法人が派遣する多くのプロジェクト・ファイナンディング・ミッションによるフライン

注6) 世界銀行のエコノミック・レポートの作成チームとほぼ同じ人数および現地調査期間を想定した。

注7) Sector Work=これに該当する正確な和訳のコンセンサスはないが、とりあえず、セクター調査としておく。世界銀行ではSector Studyともいわれている。

ディングや、民間コンサルタント、商社等が日常活動として展開しているプロジェクト情報、さらに場合によっては特定プロジェクトの調査団が何らかの形で捉えてきたプロジェクト情報が必ずもたらされるはずであるからである。また、相手国の担当官、他の援助機関の担当官との日常の接触を通して、初期段階にあるプロジェクトへの情報もたらされているはずである。

もちろん、これらの情報は玉石混淆であるには違いない。しかしながら、これらの情報が、早期に外務本省、JICA本部に伝えられるなら、前記、援助地図やエコノミック・レポート等と相俟って、早期からプロジェクト形成へ参画する体制がとりやすくなるし、また要請発出後のより迅速な対応が可能となる。

以上からみて、現状における問題点は以下の通りである。

- (1) 初期段階にあるプロジェクト情報を本部に送付するシステムを強化すべきである。
- (2) 在外公館の中には、分野毎に担当アタッシェが違い、プロジェクト情報に関する相互意思疎通の点で弱い面があるので、これらを強化すべきと思われる。
- (3) 在外公館とJICA事務所連携も一層強化する必要がある。
- (4) JICA事務所が収集したプロジェクト情報等について、より頻繁にJICA本部と相互通信できる情報手段を確保する必要がある。

2-4-2 解決のための方策

いかなる情報であれ、それが開発調査関連のものであるならば、その情報をJICA本部に送付するルートを確認する。

送付された情報は、JICA本部の特定部の特定課に集中管理され、必要な部署へその旨が伝達される。

このための具体的な方策は以下の通りとする。

- (1) プロジェクト情報のフォーマット化
- (2) 在外公館担当官およびJICA海外事務所員による同フォーマットへの記入義務づけ
- (3) 同フォーマットの定期的な本部送付の義務づけ
 - ・在外公館担当官→外務省開発協力課
 - ・JICA事務所→JICA本部
- (4) 同カードの管理・仕分けの一元化

JICAにおける管理・仕分けを企画部地域課に一元化する。

従って、外務省開発協力課に送付された在外公館の情報も、JICA地域課に集中する。

またJICA事務所よりもたらされた情報は、外務省開発協力課へも通報する。なお、JICA現地事務所には、プロジェクト情報をストックし、常に書き換えるための機器(ワードプロセッサ等)を設置すべきである。

3. 総合的視点からの参画

開発調査の主体をなすフィージビリティ調査(F/S調査)を中心にプロジェクトの流れをみるならば、F/S調査以前の段階は上流部分(Up Stream)、以後の段階は下流部分(Down Stream)といえることはすでに述べた。

本調査研究自体の目的も、中流部分であるF/S調査等の質的改善とともに、優良プロジェクト案件発掘のための上流進出への方策、また、プロジェクトの一貫性の確保という意味から下流進出をどうするかという問題の解決策の示唆にある。

ここでは、上流進出への鍵ともいえる国別に総合的視点からいかに参画するかを考察することとする。ここにおける考察課題は以下の3点に絞られる。

- (1) 国別総合的調査団の派遣
- (2) 上位計画策定調査への積極的取り組み
- (3) 途上国計画機関等への専門家の継続的派遣

3-1 国別総合的調査団の派遣

昭和56年5月末から6月初にかけて、外務省・JICAは、タイに対し、対タイ経済協力総合ミッション(団長・大来政府代表-当時-)を派遣した。

このミッションの目的は、タイ国において昭和56年10月より実施される第5次国家経済社会開発計画(第5次5ヶ年計画)の開発政策、開発戦略と我が国の援助政策とのすり合せを行ない、タイ国の新5ヶ年計画に対し、我が国の援助の方向付けを行なうことにあり、この種のミッションとしては初の試みであった。

このミッションは、従来のミッションに比べ、特定案件を目的とするのではなく、次期5ヶ年計画における相手国の開発ニーズやその開発優先度を直接ヒアリングし、5ヶ年という中期的視点から、我が国の協力分野を探るという意味で画期的であるといえよう。

開発途上国は、その多くが年次国家開発計画(最上位計画)をたてており、多くのプロジェクト案件は、これら開発計画の中の開発目標・戦略に沿って要請されるのが実情である。

従って、各途上国において年次国家開発計画が実施に移される以前に、我が国が積極的に同計画に対する中期的協力方向を示すことは、優良プロジェクト発掘上極めて重要である。今後、各分野の専門家および開発政策専門家、エコノミスト等からなるこの種の大型ミッションを、随時当該国へ送ることの重要性、必要性はますます増大するであろう。

3-2 セクター別、地域別等上位計画策定調査への積極的取り組み

国家経済社会開発計画は最上位計画であり、この策定に当っては、分野別開発計画（セクター別マスタープラン）ないし地域総合開発計画（地域マスタープラン）といった次位計画から積みあげられる例や、また逆に、最上位計画からこれら次位計画へ落とされることが前提となっていることが少なくない。

これらセクター別マスタープランや地域マスタープランは、最上位計画と異なり、具体的に当該分野や当該地域の開発目標や開発戦略が絞られ、その中で優先すべき具体的プロジェクトが、その代替案の検討を経た上で投資優先順位を付され、かなり具体的に展開されているため、これら計画中で優先度が高いとされているプロジェクトは、良質のものが多いことは言を俟たない。

しかしながら、開発途上国の多くは、分野のすべてや地域のすべてをカバーする計画立案能力が不足しているため、この分野についても従来多くの場合、世界銀行等の国際機関や援助供与国の技術協力によって計画が樹立されてきた例が多い。

我が国も、過去、技術協力によって開発途上国の地域総合開発計画やセクター別開発計画に取り組んだ例も少なくない。

例えば、地域開発計画では

- (1) タンザニア国キリマンジャロ州地域総合開発計画調査
- (2) インドネシア国東部ジャワ地域総合開発計画調査
- (3) インドネシア国中部ジャワ地域総合開発計画調査
- (4) ジョルダン国北部地域総合開発計画調査
- (5) エジプト国南部地域総合開発計画調査
- (6) フィリピン国ボホール州総合開発計画調査

などがあり、また分野別全国開発計画では

- (1) マレーシア国全国水資源調査
- (2) 各国地域の総合農村開発調査
- (3) パキスタン国全国総合交通計画調査

などがある。

この他、都市計画マスタープラン調査などもこの類型に入ろう。

こうしたマスタープラン調査は、計画立案過程に我が国がタッチするため

- (1) 良質の単体プロジェクトないし、プロジェクト・パッケージを早期から形成することができる。
- (2) 相手国からの要請がスムーズに出てきやすい。

(3) 要請されるプロジェクトは、我が国調査チームによってすでに確認がなされている。などの利点があり、今後とも積極的にその発掘・形成に努めるべきであろう。

3-3 開発途上国計画機関等への専門家の継続的派遣

開発途上国の開発行政組織は国によって異なるのはもちろんであるが、一般に複雑であり、実力・権限の所在を明確につかむことは難しい。

しかし、例えばインドネシアのBAPPENAS（国家開発企画庁）、タイのNESDB（国家経済開発庁）のように、開発途上国においては、必ず開発計画の取りまとめ機関（省庁レベル）が存在する。

これら計画機関は、実力・権限はさておき、最低限、各実行省庁立案の開発計画・プロジェクトを総合的に把握しており、多くの国においては年次開発計画の取りまとめに責任と権限を有しており、各種開発計画・プロジェクト間の調整ならびに実施すべきプロジェクトのプライオリティ付けが、これら機関によってなされている。

従ってこれら計画期間の最適部署に、我が国からエコノミスト等の専門家を顧問等の形（官の人だけでなく、コンサルタントをチームとして、インハウス・コンサルタントの形として派遣することも考えられる）で派遣しうるならば、より初期の段階から優良プロジェクトを発掘・形成することが可能となろう。欧米の援助国からは、かなりの人数がこうしたインハウス・コンサルタントとして送り込まれており、援助の効率化の実をあげるのに役立っている。

我が国でも近年相手国で重要な地位を占め、経済計画、開発計画のアドバイザーとして活躍している人がふえている。

今後はこうした実績を踏まえ、さらに可能な限り、より計画的かつ積極的に、上記途上国計画機関に専門家を派遣すべく、体制を整える必要がある。具体的な方法としては、先にあげた対タイ経済協力総合ミッションが派遣された際に、NESDBに専門家を派遣することが合意され、アドバイザーとして派遣されたが、こうした例を参考としつつ、相手国に不断に働きかけることが必要である。

また、こうした計画機関の他、実行省庁の計画部門に専門家を派遣することも有効な手段である。しかしながら、全部門に専門家を派遣することは実態としては難しいものがあり、この場合、①有力な実行機関であること、②計画部局が当該機関の中で相対的に実力があり、実行部局に対し発言権が強いこと、③できりれば当該機関の中で、予算の執行権等を有していること、④我が国の援助方向の中で主要な位置を占めている部門であること、などの条件を備えている機関および部局を慎重に選定し、計画的に派遣することが望ましい。

この他、開発調査を実施する際、相手国カウンターパート機関に対し、当該調査のフォロー

ーアップを目的に専門家を派遣することを申し入れることも有効な方法と考えられる。

4. プロジェクト形成のための調査団の派遣

4-1 プロジェクト発掘・形成のための調査団

各国より我が国に要請されてくる案件には年次協議対象条件も含め、公益法人および民間によって発掘・形成されたものがかなり含まれていることは周知の事実である。しかし、それらの中には、優良案件とは言えない案件がかなり含まれていることもまた事実である。

これらの問題を打開するために、また一つの方針のもとに継続的組織的に優良案件を発掘形成するためには、先にあげた情報網の確立に対応し、在外公館等を含めた官民の協力の下に、官ベースによる積極的な優良案件の発掘および形成を目的とした調査団の派遣が必要である。

従来においても「経済技術協力調査」として実施された調査の中に、いわゆる年次協議ミッションとプロジェクト・ファインディング・ミッションが含まれている。これは、本項でいう調査と、それをさらに上流にまで進めたものにあたる。この従来のプロジェクト・ファインディング・ミッションの派遣実績は、前出、表2-2にすべて含まれている。

表2-2からもわかる通り、これらプロジェクト・ファインディング・ミッションは、我が国に対する技術協力要請の少ない国や新興独立国に対し、主に①我が国の経済技術協力システムの説明、②相手国の開発ニーズの把握、③協力しうる案件の発掘・協議、④資料収集、などを目的としている。

しかしながら、現在プロジェクト・ファインディング・ミッションは、対象国が限られており、かつ、プロジェクト形成といった視点より、発掘という視点到力点が置かれている。

今後は、年次協議とは別な形でのプロジェクト発掘・形成調査を積極的に展開することによって、優良案件を初期段階から官ベースでフォローでき、要請ベースを崩さずにオファー・ベースに近い形での協力を実施することが可能になる。こうした調査団を派遣する予算として、既にプロジェクト形成基礎調査（援助効率促進基礎調査の一部）があるが、これを一層容易に運用できるようにする必要がある。

本項で提案されているプロジェクト形成調査団は、先に2基礎的情報の収集・整備・更新の項でも述べたように、相手国の社会経済の状況、開発計画の目標・戦略、他の援助機関の援助動向等を十分に吟味・分析した上で、相手国の真のニーズ、プライオリティを探り出す必要があり、かつ相手国から具体的な開発調査案件として要請を引き出すための準備をする、という性格のものである。

このため、当該調査団には開発エコノミストないしは地域エコノミストが参加することが望ましい。さらにプロジェクト形成にあたって、その案件の良否を判断するための指針（ガ

イドライン) 的なものがあるれば、より客観的な判断を示すのに役立つ。この指針に盛り込まれるべき項目はおおよそ次のような構成になる。

- (1) プロジェクトの内容
- (2) プロジェクトの熟度
- (3) プロジェクト実施による相手国へのインパクト
- (4) 我が国の協力妥当性

以上の項目については、従来の経験を生かしつつ、そのブレイクダウンに対して十分な検討が加えられるべきである。なお、これらチェック項目はまた、案件選定の際にも大きな参考となるはずのものである。^{注9)}

4-2 T/R (案) 作成協力のための調査団

開発調査案件は基本的には相手国からの要請に基づいていることはすでに述べた。

この要請の際、プロジェクトの背景、目的、概要、提供しうる便宜等を記した(T/R)ないし Proposal が用意され添付されるのが国際的通例である。

しかしながら現状では、T/Rが添付されていないもの、また添付されていてもごく簡単なケースがかなりある。T/Rがどのような形で付されているかとプロジェクトの良否の判断の関係は次のように類型化できよう。

- (1) T/Rが完全である
 - ① 優良案件である
 - ② 優良案件でない
- (2) T/Rが不完全である
 - ① 優良案件と思われる
 - ② 判断がつかかねる
 - ③ 優良案件でないと判断できる
- (3) T/Rがない
 - ① 優良案件と推測される
 - ② 判断がつかかねる

このうち、(2)-①、②および(3)-①のケースでは、場合によっては従来も、予備調査団(コンタクト・ミッション)を派遣し、T/Rの内容の不足部分について先方の意向を聴取するとともに、在外公館の意向も勘案し、国内で検討した対処方針とのすり合わせを行なっている。こうした対処は我が国との協力関係が深いアセアン等のいわば“援助慣れ”している国に対しては効果的であり、プロジェクトの採否を決定する以前に従来以上にコンタクト・ミッションを積極的に派遣し、より多くのプロジェクトをチェックすることが望ましい。この

注9) 本章第2節5の中の(4)を参照のこと。

形の調査は「T/R補強調査」とみることができる。

しかし、“援助慣れ”していない国々の場合やアセアン等の国であってもT/R(案)が添付されていないような場合の対処は上記とは異なってくる。これら要請発出国に対し、いわばT/R(案)作成協力のための調査団を派遣し、我が国の経済技術協力の内容、協力の可能範囲を十分説明し理解せしめた上でプロジェクトの内容諸状況を検討、協議しつつプロジェクトのT/R(案)の作成に協力することが、その後のプロジェクトをスムーズに進めていく上で肝要となってくる。

ただし、日本側がT/R(案)の作成に協力した事により、当該案件のコミットになるという受入れ国の誤解を避けるため、前述のプロジェクト形成調査の枠内で、まとめてT/R(案)の作成に協力をするとか、あるいは逆に優良と思われる案件のT/R(案)については、国内関係機関との内々の合意の上、日本側が実施する方向で、T/R(案)作りに協力することも考えられる。

この場合、相手国の社会経済の現状分析、開発計画における目標等との関連を十分検討することが必要である。T/Rという性格上、またその作成に我が国が官サイドで協力する、という性格上、作成されるべきT/Rは我が国が調査実施に協力する場合の具体的対応、方法論等を考慮したものでなければならない。従って、この調査団は、開発エコノミスト(地域エコノミスト)、当該セクターゼネラリスト、当該セクターエンジニアおよび援助政策担当者で構成されることが望ましい。

5. 在外公館・JICA事務所によるプロジェクト形成の促進

在外公館には経済技術協力を担当するアタッシュェがあり、また枢要な援助対象国にはJICAの海外事務所がおかれ、いずれも我が国の経済技術協力の第一線として活躍している。

しかしながら、現状においては、これらの第一線のスタッフは、限られた人員で活動しているため、すでに具体化したプロジェクトの“詰め”や、各種協力のためのアテンド等を含めた事務的な作業に多くの時間を割かれているため、プロジェクトの初期段階における情報入手に割く時間が相対的に少なくなっている。

また、案件発掘・形成にかかる経験・ノウハウは必ずしも体系化あるいは整理されていないため、経済協力の経験に乏しい人がアタッシュェとして、在外公館にすぐに配属された場合は、慣れるまでかなりの日数を要するのが現状である。

米、英、西独、仏など主要援助供与国は、正規の大使館員数も多いうえ、アメリカの国際開発局(USAID)などにみられるように援助専門機関からも多くのスタッフが派遣され、現地の社会経済基礎情報の分析からプロジェクト発掘・形成という初期段階をも一貫して担当している。このように質・量共に豊富な他の援助国の在外援助スタッフの体制にまで我が国が追いつくには、厳しい財政状況の折から容易なことではないと思われる。これは、援助に対する国民へのPRと、優良案件の確保等を通じての援助効率の向上などが相俟って、経済協力に対する国民的コンセンサスがより高まったときのみ初めて可能とならう。

しかし、在外公館やJICA事務所によるプロジェクトの発掘・形成の促進という面からみれば、現状においても改革しうる点、また多少の予算措置によって補いうる点がある。それらを列記すれば以下のようならう。

(1) JICA事務所への専任ないし巡回専門家の配置

現地のJICA事務所が量的に急速な拡大をとげ、調査団派遣、専門家等に対する日常事務への負担が減少することが一層望ましいことではある。これが困難な状況では、一つのステップとして、プロジェクト発掘・形成に携わるべく、専任のエコノミストが各事務所に配置されるべきである。このエコノミストは、できうればJICA職員であることが望ましい。もし、一事務所一名の専任エコノミスト配置が困難であれば、最低限各事務所を地域別に担当する巡回エコノミストが必要である。この場合JICAのスタッフ・コンサルタントを育成し、これらスタッフ・コンサルタントにこの任にあたらせることも考えられる。

(2) 在外担当職員用の開発調査マニュアルの作成・配布

従来、在外経済協力担当官の中には、プロジェクト案件の発掘・形成にかかる知識、ノウハウを熟知していない人が見受けられることはすでに述べた。この原因の一つに、こ

ういった物を体系化、或いは整理したマニュアルがないことがあげられよう。そこで、開発調査、特に案件の発掘・形成に力点を置いた手引書(マニュアル)をつくり、経済技術協力担当者に配布し熟知徹底させることが望まれる。

(3) 相手国向け我が国経済技術協力手引書の作成

前記(2)と同様、現在、協力の形態によっては相手国向けに作成されているものもあるが、トータルで説明した公的文書がなく、それが相手国に我が国の援助の仕組み等を理解してもらい上でかなりのボトル・ネックとなっている。例えば開発調査から借款供与等に至る過程の道すじについて、我が国の機関の関係等援助も含め説明されたものがあれば、要請を出す側にとっては有効なものとして働き、我が国の援助の仕組みの誤解によって時折見受けられる無用のトラブルも防止できよう。この解説書は英・仏・西文版の他、できれば現地語のものがあることが望ましい。

(4) 在外経済協力担当官のための、案件良否判断のガイドラインの必要性

在外経済協力担当官が要請案件を本省に送付する場合や、要請されそうな案件に関し事前に送付する場合、各担当官の意見が付されているのが通常であるが、この意見の根拠となるべき良否判断の、より具体的なチェック・リストが設定されていないため、抜けているデータ、あるいは判断しかねる情報があり、問合わせのために時間がかかるケースがある。従って、このチェック・リストを設定することは援助における基本姿勢を一貫したものに近づけるためには、ぜひ必要なものであろう。

作成されるべきガイドラインの方向はおおよそ次のような内容を含むものであろう。

I プロジェクトの熟度に関するチェック指針

- ① プロジェクトの概要
- ② 当該セクター開発計画を含む上位計画との整合性
- ③ 相手国における実施緊急度
- ④ 相手国における各種の準備進捗度
- ⑤ 当該案件に関する相手国の各種政府機関ならびに地域等の期待度
- ⑥ 各種データ等の賦存状況
- ⑦ 協力予定地域、サイトの安全性

II 協力実施により予想される相手国へのインパクトに関するチェック指針

- ① 直接的インパクト
- ② 間接的インパクト(政治的・経済的・社会的インパクト)

III 我が国の協力妥当性に関するチェック指針

- ① 協力を実施することにより予想される我が国への効果
- ② 協力形態、規模の我が国経済協力実施方式への適合の度合い(相手国から期待

される便宜供与を含む)

- ③ 他の援助国，国際機関との協調可能性／競合関係に関する項目
- ④ 我が国の技術，経験等の適用可能性に関する項目

以上の項目は，さらにブレイク・ダウンされるべきで，これに案件の内容が記されれば十分なものといえよう。

また，このガイドラインは，同時に本省レベルにおける事前のチェックにも有効なものななければならない。

6. 公益法人・民間コンサルタント等の情報のプロジェクト形成への活用

6-1 「官」以外によるプロジェクト形成の現状と問題点

我が国において、現在プロジェクト発掘・形成に携わっているものに、公益法人や民間コンサルタントさらには商社等がある。

これらの特徴をざっとあげると、

(1) 公益法人

○各省による委託、補助の形でのプロジェクト発掘・形成

(2) 民間コンサルタント

○公益法人が実施する各省補助金によるプロジェクト発掘・形成調査への参加

○経常活動の一環としての独自のプロジェクト・ファイナンス経費による発掘・形成

○受注プロジェクト調査団による関連プロジェクトの発掘・形成

(3) 商社その他の企業

○商社の日常活動の一環としての発掘・形成

という形に分類できよう。

政府補助金等によりプロジェクト発掘形成に携わっている主な公益法人とその補助金交付省庁は以下の通りである。

○社団法人 海外コンサルティング企業協会（E C F A）……通商産業省

○財団法人 海外運輸コンサルタント協会（J T C A）……運輸省

○社団法人 国際建設技術協会……建設省，運輸省

○社団法人 海外農業コンサルタント協会……農林水産省

○財団法人 海外通信・放送コンサルティング協力……郵政省

また、外務省、通商産業省、運輸省、建設省、経済企画庁、農林水産省の6省庁より調査委託を受けている財団法人国際開発センターも広義でプロジェクト発掘にかかわっている。

これら各種プロジェクト発掘・形成調査の現状における主な問題点は以下の通りである。

(1) 公益法人等の場合

① 明確なプロジェクト発掘・形成調査の場合でも、外務省やJ I C Aに事前連絡・協議があることが少ない。

② 調査帰国後の外務省やJ I C Aへの報告が、要請が出されることが明らかな案件を除いては、あまりない。

③ 優良案件についての十分なコンセンサスが関係者の間にないため、発掘形成されたプロジェクトのT/R(案)に問題がある場合がある。

- ④ 国全体の観点でなく、関係省方の枠組の範囲内でT/R案を作成する傾向が強い。
- (2) 民間コンサルタントや商社の場合
- ① 外務省やJICAに事前連絡なしに調査が行なわれる場合がほとんどである。
 - ② その結果については相手国における根回しを完了し、要請が出される案件のみを報告するが多い。
 - ③ 自ら調査実施ないしその後のフォローを望むため、プロジェクトの全体像を歪めた要請内容であったり、熟度や優先度の低い案件を要請させることがままある。
 - ④ 商社情報は、一般情報としては重要であるが、企業利益の観点が強いので、公的開発という点からは、そのまま使うことはできない。
 - ⑤ 多くの場合は、案件は自らの得意な分野にまとめる傾向にあり、総合的視点に立ったT/R(案)プロジェクトに欠けることが多い。

6-2 民間のプロジェクト発掘・形成への活用の望ましい方向

6-1に述べた現状における問題点を前提として、今後のあるべき方向を探ると次のようになろう。

- (1) 外務省またはJICAにおいて公益法人および民間がプロジェクトを発掘・形成する際のコンタクト・ポイントを決める。
- (2) 発掘・形成調査団は事前に当該コンタクト・ポイントに必ず連絡する。当該コンタクト・ポイントは必要なら適当な助言を与え、また相手国関係機関や目的プロジェクトが既存案件や他の調査団のそれを重複するか類似する場合には調整を行なう。
- (3) 事後における報告も同様に扱う。
- (4) 発掘された案件情報等は、その可能協力形態の如何を問わずすべて集約する。
- (5) 当該コンタクト・ポイントは、既述の援助地図やエコノミック・ペーパーその他の一般情報等をもとに、当該案件情報に対し粗いスクリーニングを加える。
- (6) 必要ならばその後の展開のために必要な指示を与える。また、官ベースによるコンタクト・ミッションやプロジェクト形成調査団の派遣可能性等についても考慮する。
- (7) 日常活動としてプロジェクト発掘を実施している商社の場合も、できる限り前広に情報を連絡するシステムをつくる。特に無償資金協力案件については、早期に外務省のみならずJICAがイニシアチブをとるシステムをつくる。

これらを効率的に作動させるために、例えば案件発掘カード等を作成し、これに記載させることも一案と考えられる。このカードへの記載事項は例えば、①プロジェクト名、②背景と目的(ごく簡単なもの)、③位置(サイト)、④資金協力か技術協力か、⑤内容(ごく大

雑把なもの), ⑥調査期間, ⑦進捗状況, ⑧情報源, ⑨その他必要と思われる事項, といった程度のものでよいと思われるが, 一枚のカードに納められていることが望ましい,

いずれにしても情報の受け手である外務省・JICAへの情報の一元化と一貫した方針の確立が同時に望まれる。

7. 我が国の「技術協力」力のPRの推進

7-1 PR効果の高いプロジェクトへの積極的取り組み

開発途上国の2国間政府開発援助に占める我が国の比重は年々高まっており、インドネシア、フィリピン、マレーシア、タイ等のアセアン諸国をはじめ、バングラデシュ、ビルマ、韓国、ネパール、パキスタン等のアジア諸国のほか、ブラジル、イラン、リベリア等の諸国で1位を占めており、他の諸国でも大きなシェアを占めるに至っている。

こうした事実にもかかわらず、我が国の援助に対する途上国サイドの認識がいま一つ十分でないことは、しばしば指摘されるところである。この一つの理由に、我が国の援助に対するPR下手があげられており、今後は、PR効果の高いプロジェクトへの取り組みを積極的に推進することを通じ、我が国の技術協力を総合的にPRすることが重要となる。

これら、PR効果の高いプロジェクトには、例えば

- (1) 災害復旧プロジェクト（地域住民の生活力が災害により一時的に低下した場合、これを元に戻すプロジェクトは、地域住民に最も喜ばれるものであるが、タイミングが重要である。）
- (2) 難民救済プロジェクト（上記と同じ趣旨）
- (3) 遺跡保存プロジェクト（“永遠に残すためには、開発途上国の人の心に残せ”，といわれているが、その観点からいえば、相手側の精神面にも係われるこの種のプロジェクトは、長期的にみて最も効果の高いものの一つといえる。）

が考えられる。

また、我が国の技術力そのものや「経済協力」力を示すような大型プロジェクトに結びつく開発調査を実施することも今後ますます重要となつてこよう。

これらPRを通じ、途上国の我が国の「技術協力」力への関心が高まれば、それだけ優良案件の発掘・形成に役立つことはいりまでもない。

7-2 我が国の技術協力のしくみの解説

我が国の技術協力の内容、仕組みを全般的に示した途上国向けの解説書を英文および現地語で作成することが望ましいことはすでに述べた。

アセアン諸国等我が国からの援助規模が大きく、案件数も多い途上国では、その窓口機関や計画機関は比較的我が国の技術協力の仕組みを知っており、要請案件も比較的スムーズに発出される。それでも、例えば我が国の援助スキームになじまなかったり、借款に直ちに結

びつけようとして要請自体が時期的に切迫してから発出されるため時間的なゆとりが不十分な例もよくみられる。

まして、我が国からの援助額が小さい途上国や多くても不慣れな機関の場合においては、我が国の技術協力の仕組みを知らないがゆえに起こる無用な摩擦や時間的・内容的ロスが少なくない。

したがって、我が国の援助体系の概略を示した上で、技術協力の内容、仕組み、関係機関、手続きの方法さらには実績等を平易かつ詳細に説明した解説書を英語、仏語、西語を中心にできれば現地語（主要国）で作成することは、優良案件の発掘とそのスムーズな展開という上からも必須のことと思われる。

ちなみに、開発調査案件そのものではないが開発調査実施に伴ってカウンターパートを研修招聘する場合、特に来日希望者が相手国機関の有力者（次官クラス）の場合に、十分な説明がないままA₂、A₃ フォームに記入させようとするれば、“自尊心”の建前トラブルがおきがちでせつかくの招聘目的が損われてしまう。これからも事前に、「研修招聘の仕組み」の十分な説明があれば、事はスムーズに運ぶものと思われる。

7-3 プレゼンテーション・ミッションの派遣

我が国の“技術協力”力を積極的にPRするために、PRそのものを目的としたチーム、いわばプレゼンテーション・ミッションを積極的に派遣することも一案であろう。

このミッションは、単に我が国の技術協力の仕組みをPRするだけでなく、映画やビデオ等で、我が国の協力の現場、海外研修員の研修風景また我が国の先進技術を示す各種インフラストラクチャー、ニュータウン、農業の現場等を紹介することにより、我が国の歩んだ道を示し、急速な成長を遂げたため先進技術から在来技術までLDCに應用可能と思われる幅広い技術を有していることをPRする。

こうしたチームの派遣は、日本人、日本文化そのものへの理解を深めることにより、専門家、調査団等の受入れ体制の改善、および研修員の事前のオリエンテーションにもなり、極めて有効であり、また我が国への信頼感の向上等により優良案件の確保へ大きく寄与するものと思われる。

さらに、在外公館やJICA現地事務所を中心に積極的にPRを展開することも必要であるし、報告書説明の際に視聴覚機材を駆使した説明を行なうことも我が国の技術協力への熱意を示す絶好の方法の一つといえよう。

第3節 プロジェクト選定・確認段階の改善

プロジェクト選定・確認段階は、我が国が政府ベースでプロジェクトにコミットする段階であり、年次協議実施国では年次協議の場が主体となり、また他の国々では、要請案件が発出後、在外公館から外務本省へその内容が公電ないし公信により送付されてからの段階となる。

そこで、年次協議対象国の場合と、一般的なプロジェクトの選定確認段階とを分けて、この段階での改善の方向を考察する。

1. 年次協議の改善

1-1 協議対象案件を前広に提出させるための方策

年次協議におけるプロジェクト選定上改善すべき点は、すでに述べたようにいくつかあるが

- (1) 事前に協議対象案件が提出されず開催期日の直前になって提出される場合があり、案件の良否を判断しておく時間的ゆとりがない。
- (2) 前広に候補案件が示される場合でも、年次協議のその場で浮上してくる新規案件があり、これも審査の時間的ゆとりがない。
- (3) 相手国の開発ニーズや開発政策の中での位置づけが不明確な案件や我が国の援助方針に適合しないと思われる案件に対し、先方の高い優先度がつけられ、紛糾する場合がある。

などが主なものである。

これらの点を改善するためには、案件を可能な限り前広に提出してもらい、我が国として、各案件について十分審査するゆとりがなければならない。

このためには、後に述べるような年次協議開催期日の恒常的設定とともに、以下のような方策が考えられよう。

- (1) 協議対象案件について、事前の〆切期日を設定する。例えば第1次〆切を、協議開始期日の2カ月前、第2次〆切を3週間前として、第1次分の案件を優先させる。
また、その後や年次協議のその場で出される案件については、一定の枠（例えば1割とか5%）を設定し、その中で処理する。
- (2) 事前に協議対象として要請された案件については、現行通り一定の方針に基づいて内容を十分にチェックし、我が国としての優先度を事前に決めておく。

- (3) 上記(2)を充実させるため、年次協議の前段階を拡充する。具体的には、年次協議の実施に先立ち、ノンコミットルベースで年次協議候補案件の整理および事前打合わせを行なうことを目的として、JICAを中心に構成する専門家チームを予備調査団として派遣し、十分な検討を加える。

1-2 年次協議対象国以外における選定確認の改善

年次協議対象国以外の途上国に対する我が国の協力は、すべて一件ごとの要請ベースに依っている。一部の国に対しては、プロジェクト・ファインディング調査団が送られるが、これは既に述べているように我が国の経済技術協力の紹介やプロジェクト等開発協力のニーズの把握が主であり、具体的協力案件はやはり要請を待つて協力の審査が行なわれる。

従って、これらの国における選定確認段階の改善は、第一に先に述べたプロジェクト発掘・形成段階の改善が先行すべきである。わけても当面は、T/Rが不十分な案件(T/Rがないものも含む)やわが国の援助スキームから逸脱しているような案件が要請される場合、内容を確認し、明確化するための調査団(T/R作成協力調査団)を、より積極的に派遣すべきである。

第二は、後に述べるような、案件選定のためのチェックリストを有効に利用し、より優良な案件の選定に努めるべきである。

1-3 年次協議のフォローアップについて

年次協議で採択が合意された案件は、比較的順調に調査が実施されるが、時には調査の最終調整の段階で手間取って、進捗が遅れるケースもある。さらに、比較的優良案件と思われるものでも、熟度が不足していたりするため年次協議の席上でベンディングになる案件もある。

こうした状況から、年次協議終了後一定期間において調査団を派遣し、採択された案件の進捗状況ないしベンディング案件の準備状況の確認と実務的協議をすることは、年次協議をより一層意義あらしめ開発調査事業の早期かつ効率的実施に大いに資するものと思われる。

従って、今後、年次協議国に対し、定期的にフォローアップ調査ないしアフターケア調査を実施することが必要となってくるとと思われる。

2. 選定確認段階での案件のよりきめ細かい良否のチェック項目の設定

2-1 優良案件選定のための指針

要請された案件を事前にチェックし、当該案件が我が国の技術協力案件として妥当なものであるか否かを検討する必要があることはいうまでもない。

このため、外務省では現在開発調査案件について、「開発調査新規案件審査表」を作成しているが、この構成は①国名、②案件名、③案件の概要、④要請の経緯、⑤地図、⑥検討にあたって考慮すべき点、⑦資金協力との関連、⑧結論、となっており、B4判1pの構成のうち、④、⑤、⑥についてかなりのスペースをさくようになっている。

しかしながら、プロジェクトがより大規模かつ複雑化しており、さらにこの傾向は強まることが予想されるため、よりきめの細かい案件審査のための指針（ガイドライン）にする必要がある。このガイドラインはセクターも多岐にわたるため、各セクター毎の特殊性も考慮した上、慎重に考慮される必要がある。そのための試案は、すでに本章第2節5の中の(4)で述べた“在外経済協力担当官のための、案件良否判断のガイドライン”に対する試案が参考となる。

なお、審査の際には、すでに述べた「援助地図」や「国別エコノミック・ペーパー」も十分活用されることが望ましい。

2-2 中・高所得途上国に対する開発調査の在り方

我が国の経済協力においては、1人当たり国民総生産（GNP per capita）1,406ドル以上（1980年ベース）の中・高所得途上国については、原則として円借款を供与しないことが一つの基準となっている。これに該当する途上国の多くは、産油国であり、また中南米および東アジア（含シンガポール）の一部もこれに該当する。

これらの国の多くは、特に農業セクターや中小工業セクターにおいてはまだいわゆる開発途上国であるケースが多い。これら諸国から農業等の開発調査案件が要請された場合、現実問題として円借款に結びつかないため、開発調査は可能な限り円借款に結びつくことが望ましいとする我が国の基本的立場から宙に浮くケースがある。

しかしながら、開発調査は、それ独自においても有効な技術協力であることは言を俟たない。また、農業セクター、中小工業セクターは、特にソフト面（組織や制度金融等のノウハウ）が重要で、多角的な協力が可能な分野である。

従って、中・高所得途上国に対して、これら分野への協力にも積極的に対応する姿勢が必要であろう。このためには、開発調査を実施したあと、それがどう有効に作動しているかのフォローアップ調査および他の形態の技術協力との連携について十分考慮する必要がある。

第3章 新しい開発調査ニーズへの対応

第1節 開発調査ニーズの多様化とその対応

1. 開発調査ニーズの多様化の背景

我が国がJICAの前身、海外技術協力事業団(OTCA)の設立(昭和37年)によって、開発途上国に対する本格的な技術協力を開始して以来、ほぼ20年を経過した。この間、いわゆる南北問題は、新たな独立国の誕生と途上国間自体の多極化、援助供与国・国際機関側の援助理念・方針の変化と相俟って大きな変遷をとげている。

我が国は、この間一貫して経済技術協力の強化に努力を傾注し、特に昭和53年より3カ年で政府開発援助倍増の国際約束を達成した後も、昭和56年からの新中期目標により政府開発援助の大幅増を公約しており、その実現へ向けて具体的措置がとられている。

こうした中で、政府開発援助の根幹ともいべき技術協力は、次第に強化・拡充されている。技術協力にはさまざまな形態があることは周知の通りであるが、最近では、これら技術協力形態の複合化や他の協力形態との組み合わせによる協力実施も目立ってきている。この理由としては、先に述べた途上国そのものの多極化とそれに伴う開発ニーズの変化・多様化があり、さらには援助に対し一層の有効性、効率性を求めようとする我が国の援助方針の変化などが作用していることがあげられよう。

以上のような諸状況の変化は、技術協力の一つの柱をなす開発調査にも大きなインパクトを与えている。すなわち、事業化につながりうるフィージビリティ調査が多いという開発調査の基本与件は変わらないものの、そこからさらに一步踏み出し、多様化する相手国の開発ニーズに合致し、援助の効率を高め、より優良なプロジェクトをアイデンティファイするための開発調査の在り方が問われるに至っている。

従って、ここにおける新しい開発調査ニーズとは、単なる途上国側のニーズにとどまらず、我が国にとっても、今後援助を量的に拡大するだけでなく質的にも向上させるものであり、同時に国際的協調も重視する立場から見たニーズでなくてはならない。

こうして想定される多様なニーズに対し、今後開発調査としてどのように対応していくか、また現行の予算科目の弾力的活用のみですべてのニーズに対する対応が可能か否かは十分検討される必要があろう。

また、以上を別の視点からいえば、多くのニーズへの弾力的対応が可能で、きめ細かく案件の計画段階からコミットしうるマスタープラン調査は、今後その比重が飛躍的に増大するものと思われ、援助の効率性、有効性の実をあげるための鍵を握っているといえよう。

2. 新たな開発調査のタイプとその対応

開発調査の新しいタイプといっても、それ自体では既存の開発調査の枠内で実施に移されているものも少なくない。しかし、その多くは開発調査の効率性の側面からみて極めて有用なものであり、今後、優良開発調査案件発掘・形成のための強力な材料を提供する必要性からも、従来予算の弾力的運用で対処してきたものを、より明確に開発調査の中に新しいタイプとして位置づけし、類型化を行なうことの必要性が高まっている。また、部分的には、従来の開発調査の中では予算科目上から実施しえなかつたり、予算枠基準からみて不相当とされてきたものもあるはずで、今後はこの点についても適切な処置が望まれる。

さて、開発調査の新しいニーズを考える場合、すでに第4章で述べたプロジェクト・サイクルを前提にすれば、萌芽期・形成期といった上流部分におけるニーズ、およびフィージビリティ調査実施後の詳細設計調査(D/D)等下流部分におけるニーズ、また、フィージビリティ調査そのものの有効性=信頼度と精度をより高めるためのニーズから生じた新しいタイプの開発調査、と考えることができよう。

具体的に、今後積極的に展開すべき開発調査のタイプをあげると以下の通りである。

2-1 相手国の政策提言に力点を置いた調査

これは、次に述べるいわゆる地域総合開発計画調査とは異なり、相手国の経済社会開発計画方針に関する提言、および同じ地域開発でも本来当該国が策定すべき当該地域等に関する開発政策・戦略の望ましい姿を提言するもので、プロジェクト個々のアイデンティファイには至らないが、プロジェクト発掘に役立つタイプのものである。これを一般にいうマスタープラン調査の範疇に入れているが、その精度が通常のマスタープランと異なるので、新しいタイプの調査として分類すべきである。この調査では、通常地域総合開発計画で行なうような、いわゆる特定プロジェクトのプレ・フィージビリティ調査は実施されず、いわば具体的計画策定の準備段階にあるものといえよう。

JICAが実施した例としては、「ブラジル三州開発計画調査」がこれに該当しよう。

またこのタイプの調査の変種として、「コーディネート・プラン策定調査」が考えられる。ある地域やセクターで、いくつかの機関によってさまざまな計画が策定され、ある場合は重複し、また各種の調査が相互に脈絡なく実施されているため、計画やプロジェクト相互の関係が不明確で、そのプライオリティがはっきりしていないという例は数多く見受けられる。こうした場合、既存の諸計画や各種の調査結果を総合的にレビューし、体系づけることによって各プロジェクトの位置づけやプライオリティを明確にし、「コーディネート・プラン」

としてまとめあげるものである。

2-2 地域・セクター等総合的調査

このタイプのプロジェクトへの積極的取り組みの必要性については、すでに前章でふれた通りである。このタイプの調査は、決して目新しいものではないが、今後、要請が多くなってくるものと思われる。これは、以下のようにブレイク・ダウンできよう。

(1) 地域総合開発を目的とするもの

例：ヨルダン北部地域総合開発計画調査

(2) セクター別総合開発計画の策定を目的とするもの

例：マレーシア全国水資源計画調査；パキスタン全国交通計画調査

(3) プロジェクトの内容自体が多くの分野ないし当該セクター全般による総合的アプローチを必要とするもの

例：都市計画調査

(4) 我が国の協力形態の各方式を有機的に結合させ総合協力とするための開発調査

例：開発調査＋無償協力（円借）＋専門家派遣＋機材供与

これらは、いずれも最終的にプロジェクトのアイデンティファイをめざすものであり、計画の中で提起された単体ないし複合プロジェクトのプレ・フィージビリティ調査までが開発目標や開発戦略に沿った形で実施されるため、相手国の客観的ニーズに合致した優良案件発掘形成の最良の手段の一つである。

2-3 技術移転およびその効果の確認のための事業の一部実施を伴う調査

このタイプの調査の狙いは、基本的な適正技術移転に伴う各種の阻害要因を克服するための調査や研究等は一応終了し、技術的に事業化の可能性はあるが、それだけでは計画の実現が不確実である場合ないし、基礎的データ収集そのものから開始しなければならないような案件の場合、当該案件の事業化を図るための具体的実施システムを開発し、そのための事業実施を行なうことにより、具体的な技術移転を図り、その効果を確認しようとするところにある。この場合には、単なるソフト面での技術移転ではないので、実際に事業の一部を実施してみせることが必要となるため、ある程度の資機材の活用による調査が必要となってくる。いわば開発調査そのものが資機材供与事業をも抱えこんだ形となる。

この種のタイプの調査は、相手国から歓迎されるのは明らかであり、また我が国にとっても開発調査そのもののディスパースメントの実があがる一方、計画策定調査であるため後の

本事業実施協力への見通しも明るいものとなり、有効なプロジェクトといえよう。

このタイプの調査の例としては、地下水開発調査があげられよう。地下水開発計画の策定が目的であるが、本来、地下水開発は当該の全地域が必要であり、すべてを開発協力で実施するのは不可能で、当該国技術者の自助努力に負うところが大きい。このためには、計画策定方法と技術そのもの両面にわたる大幅な技術移転を行なわねばならない。これに伴って、実際のボーリング調査・実施および汲み上げポンプの供与がなければこのプロジェクトは実効をあげたとはいえないわけである。具体的な実施例としては、マリ共和国における地下水開発計画がある。

また、オマーン国における水文調査もこの一種といえよう。これは、乾燥地における水確保を目的とした計画策定調査であるが、計画のイメージを事前に固めるだけの資料がまったくないため、まず水文のデータを確保する必要性が生じ、このための資機材の投入が行なわれ、カウンターパートに対する技術移転が実施された。この水文調査は、調査そのものがプロジェクト・フォーメーションの性格をもつ、という意味でも新しいタイプのものである。

2-4 試験・実験等を伴う調査

計画策定にあたり、パイロット・プロジェクト的な試験・実験を実施することによってデータ等の収集を行ない、現実的で実現可能性の高い計画づくりをめざすタイプの調査である。

この種のタイプの調査としては、農業関係における試験圃場での作物等の生育試験、水産関係における漁種、漁獲量を事前にテストする試験操業など、さらにはインフラ部門での水理模型実験などを必要とする調査があげられよう。これらはいずれも従来の経験を適用して机上において計画を策定するのも可能であるが、机上計画のみでは当該国や当該地域(海域)の特殊性を考慮に入れた実際に利用可能な計画とはいえず、実験結果に裏打ちされた計画が何よりも肝要といえよう。

これらは、たとえば作物等の生育試験を伴う調査のように試験圃場の無償供与や試験用資機材供与などとの抱き合わせも場合によっては必要になるなど、いずれも開発調査を軸に他の協力形態との抱き合わせという拡がりをもちうるタイプのプロジェクトである上、フィージビリティ調査そのものの精度、信頼度を高め、技術移転効果やPR効果も期待できるタイプのプロジェクトである。今後この種のタイプのプロジェクトへのより積極的な取り組み、内容の充実が必要といえよう。

2-5 インスティテューション・ビルディング調査

開発調査が、単に円借款につながる各種のフィージビリティ調査だけにはとどまらないことはすでに述べた。よりソフトな自己完結型の開発調査プロジェクトも少なくない。とりわけ、相手国の特定分野における組織や体制・制度づくりを主な目的とする調査、いわばインスティテューション・ビルディング調査は、今後ますます重要となってくるプロジェクトと考えられる。

インスティテューション・ビルディング調査は、その結果が有効に利用されれば、プロジェクトの発掘・形成と技術移転を根づかせるために大いに役立つ上、相手国の援助受容能力を拡充させ、さらには他の関連プロジェクトの援助効率を高めることにもつながるという意味からも、非常に効率的かつ重要であり、今後は従来の開発調査のタイプ分けとは別個の分類として、積極的に取り組む必要がある。

インスティテューション・ビルディング調査の実施例としては次のようなものがある。

(1) スエズ運河経営システム設計計画調査

これは、エジプトのスエズ運河庁（SCA）内に、運河経営、運河開発の基本方針を確立するための総合計画部門（Economic Unit）をつくることを目的とした調査で、同ユニットの組織、事業計画の策定、および事務遂行に必要なシステムと情報管理システムの策定調査を実施したものであり、同ユニットは調査結果に基づいて設置され、引き続き我が国から専門家も派遣され、さらにケース・スタディとしてスエズ運河第2期拡張計画調査が開発調査ベースで実施された。この調査は、技術・資金両面で我が国が大きく協力しているスエズ運河拡張プロジェクトとの連携も大きく、協力の実をあげている。

(2) タイ農協組織育成計画調査

これは、タイ国において農業の生産性向上と農民の所得向上・安定をはかるため、農協組織の経営・管理および財政制度など育成方法全般にわたるものである。この調査は、ほぼ同時期に基礎調査として実施された「農民組織実態調査」と併せて、各種農業協力プロジェクトの最終受益者である農民の組織化の問題に取り組んだ画期的なプロジェクトである。

以上の例の他、考えられる調査の例として、初等教育制度や地域保健対策調査などを開発調査の枠内でのインスティテューション・ビルディング調査として実施することが考えられよう。

インスティテューション・ビルディング調査は相手国の組織・制度等に切り込むため、相手国によっては内政干渉と受け取られかねないので、その発掘・形成には十分な注意を必要とする。しかし、成功した場合の評価は、相手国からみても我が国からみても極めて大き

いものとなるであろう。

なお、このタイプに近い調査ニーズとして、「よりソフトなシステムにかかわる調査」があげられよう。

近年、途上国からの要請はインフラストラクチャーの新設や改良といったハード面にとどまらず、既存施設も含めた運用面の諸手段、例えば運賃政策や運行計画、維持・労務管理計画、研修・教育計画などに対する技術協力要請が増加する傾向にある。これらの多くは専門家派遣によって対処されているが、今後は、これをも開発調査のカテゴリーとして対処してゆく方向が望ましいケースが増大してゆくものと思われる。これらはいうまでもなく技術移転を目的としたものであるが、プロジェクト発掘・形成マインドをもって調査に臨めば、インスティテューション・ビルディング調査そのものへ展開、その他のプロジェクト発掘・形成に寄与するものとなる。

2-6 長期専門基礎調査

発展途上国では、多くの場合、水文情報や交通現況データなどの基礎的専門情報が不備であったり、皆無であったりする。特定分野のフィージビリティ調査が要請されても、これら基礎的な専門情報が欠如しているため、プロジェクトづくりに困難を来したり、マスタープラン調査、フィージビリティ調査に時間がかかり過ぎたりすることが多く、最悪のケースでは、調査そのものが実現しないケースもある。

このため、プロジェクトが要請される以前に、必要と思われる基礎専門情報のデータづくりに協力するという、いわば息の長い調査に積極的に取り組むことが肝要となってくる。この調査は、相手国のデータ・バンクづくりでもあり、同時に機材供与との抱き合わせと一部技術移転を伴うため、援助効果・意義は大きいものがある。また、データ・バンクづくりに取り組むことは、相手国におけるインスティテューション・ビルディングへ発展する可能性も秘めることとなる。

従来、JICAとして取り組んだ例としては、インドネシアの南スラウェシ水資源調査に際し2人の調査員を1年間派遣して基礎水文情報の調査を実施し、そのあと本格調査に入った例などがあげられよう。

この長期専門基礎調査を継続的・多角的に実施するためには、コンサルタントを送り込む必要があり、この面からは長期派遣専門家とは異なって、待遇面で調査のカテゴリーで対処されることが望ましい。従って、今後このタイプの調査を拡充するためには、予算科目として従来の運用面におけるフレキシブルな対応という形では処理できなくなるものと思われ、新たな予算科目として立てられることが必要となつてこよう。

2-7 新しいタイプの資金協力に対応する開発調査

1980年度より、世界銀行はノン・プロジェクト・ローンの範囲を拡大し、構造調整貸付(Structural Adjustment Lending)を開始した。

この貸付けは、石油危機以降開発途上国が深刻な国際収支の困難に直面している状況から、継続的な開発が脅やかされている当該開発途上国の開発努力を可能な限り維持しつつ、中期的に経常収支改善を図るため、当該国の経済構造および開発形態の調整を支援するためのもので、具体的には途上国の政策および機構の大幅な改革を支援するための貸付けである。^{注1)}

この構造調整政策は、当然ながら国によって内容が異なり、柔軟性が必要となっている。ある場合には、輸入代替奨励政策の是正であったり、ある場合には輸入の自由化から輸出の奨励策への転換であったり、またある場合には農産品の価格政策の転換であったりする。同時に、公的機関の機構改革も行なわれたり、公共投資計画等の見直しも行なわれる。

こうしたタイプの貸付けは、まったく新しいタイプのものであるが、これに対応する形で調査も必要とされている。このタイプの調査は、さきに述べたインスティテューション・ビルディング調査の一種ともいえようが、いずれ我が国に対しても、この種の資金協力に伴う開発調査要請があることが予想される。

さらに、世界銀行やアジア開発銀行等で実施しているセクター・ローンがある。これに対応するセクター開発調査も、新しい開発調査ニーズとして予想される。

セクター・ローンは、開発途上国における特定部門の一群のサブ・プロジェクト(パッケージ・プロジェクト)に対し供与されると同時に当該部門の政策や制度の強化を図ることを目的としており、これはたとえば他のサブ・プロジェクトの実施が滞っても、別のサブ・プロジェクトはディスパースでき、円借款の実施率の改善にも役立とう。

このセクター・ローンに対応する開発調査として、セクター開発調査が新しいタイプの開発調査ニーズとして想定されよう。これは援助受入国に対し、より自由な選択の余地を与えることにより受入国の自主性を生かせる事になる。

以上、二つのタイプの調査も新しいタイプの開発調査として、新規の予算科目として立てられることが必要となってくるのが十分予想されるので、対処方針を早めに確立しておく必要がある。

注1) World Bank Annual Report 1980, 1981