

第2節 調査の下流進出

1. 実施設計調査(D/D)部門への進出の必要性と現状

開発調査ニーズの多様化をプロジェクトの一貫性と継続性という面から捉えた場合、フィージビリティ調査のあとのJICAベース(グラント・ベース)による実施設計(D/D)、いわば調査への下流部分への進出にふれないわけにはいかない。

従来の我が国の経済技術協力の仕組みでは実施設計等エンジニアリング・サービス部分は、直接借款の中に含まれていることは周知の通りである。

しかしながら、計画調査(フィージビリティ調査)と施工とをできるだけスムーズにつなげるためには、JICAとしてのアプレイザル(審査)を行なった上で、フィージビリティ調査のフォローアップとしてのD/D調査等を実施するための前提条件が整った上で、ケース・バイ・ケース方式でより一層の実施を推進するべきで、これによつてはじめて一貫した専門的技術協力が可能になる、との議論はよくなされるところである。

すでに、JICAとしても部分的にはD/D調査等を実施しているが、これらは調査の下流部分へJICAが積極的に進出するという統一的意思に基づいて実施されたものではなく、相手国の強い要請等により、たまたま取り上げられたケースがほとんどである。

2. 下流進出の際の問題点と対応策

今後、JICAが積極的に調査の下流部分へ進出しようとする場合、通常の開発調査に要求される事項以外に解決しなければならない次のような障害があることもまた事実である。

- (1) OECFとの関係をどうするか
- (2) JICAとしての「瑕疵担保責任」にどう対応するか
- (3) JICAとしてのアプレイザルをどのような基準で実施するか
- (4) 従来、数は少ないが実施してきたD/D調査等にかかる経験をいかにマニュアル化し、利用しやすい形にまとめるか
- (5) D/D以後のフォローアップ状況の見通しはどうか

これらについて、おおよそ次のような方向づけを与えることができよう。

- (1) OECFとの関係については、かなり長期的視点に立って検討されねばならないが、当面は調査の継続性、一貫性、迅速性の確保の点と既述の債務不履行責任の保証等を勘案しケース・バイ・ケースによりJICAが実施すべきであると考えられる。同時に、今後OECFとの連携を一層強化することも必要となってくる。このためには、JICAとOECF間の事務レベルでの定期連絡会議の強化・充実化がはからねばならないし、また、一部のフィージビリティ調査等JICAが実施する調査で、直接借款で実施することが確実なプロジェクトの際、OECF職員を作業管理委員会等に積極的に参加させるなど、現行制度の弾力的な運用が必要となろう。
- (2) 「瑕疵担保責任」への対応については、当面現行通り相手国側から当該国が「瑕疵担保責任」を負い、日本側に対しては、その遡及権を放棄するという旨の文書をとることにより、対応することが妥当と思われる。長期的には案件の積みあげにより、経験が蓄積された時点で対応を考える必要がある。
- (3) JICAとしてのアプレイザルの基準は、従来実施したD/Dのレビューの上に立って作成されるべきである。

第3節 国際機関プロジェクトへの取り組み

1. 国際機関プロジェクトへの取り組みの意義と現状

1-1 国際機関プロジェクトについて

国連開発計画（以下、UNDP）およびアジア開発銀行等は、相手国の開発計画策定段階から参画する機会が多いので、事前に優良案件をチェックできる立場にある。従って、これら国際機関が融資を実施しようとするプロジェクト案件は、相手国のニーズと優先度が高いケースが多い。

我が国はこうした国際機関の融資予定プロジェクトのフィージビリティ調査を、技術協力として実施した例を有している。しかし、これらはあくまで希少な例に過ぎず、今後は、一層積極的に取り組む必要があると思われる。また、国際機関のフィージビリティ調査は、国際的評価にさらされるという意味で、調査を担当するコンサルタントに対する評価は厳しいものになるので、コンサルタントの育成にもプラス面をもたらすことが期待できよう。

1-2 国際機関とJICAとの関係の現状

従来の各国際機関とJICAとの連携状況を概観すれば以下の通りである。

(1) 世界銀行

世界銀行の融資案件予定リストの中からの我が国の協力可能性のあるプロジェクトのファインディングを中心に過去2回ほど協議を実施。世界銀行側も計画調査を担当するUNDPが資金不足気味のため、一部調査の肩代りを要請したいとの考えをもっている。

(2) アジア開発銀行

相手国の要請書の中に、当該案件の施工実施はアジア開発銀行よりの融資を考慮していると明記されている案件があり、これも積極的に取り上げたケースがある（パキスタン・カシム港新設計画）。このケースでは、計画調査実施中に、アジア開発銀行側と協議を実施している。

(3) アフリカ開発銀行

同銀行からの借款を前提としたフィージビリティ調査・要請実施が過去2件あり、アフリカ開発銀行もこの調査協力を高く評価している（モーリシャスのリンクロードとスーダンの道路）。

2. 今後の対応について

国際機関プロジェクトへの取り組みを積極的に展開するにあたっては、以下のような対応策が考えられる。

2-1 継続的な情報入手

各国際機関のプロジェクト情報を早期に入手し、我が国が協力できるか否かを早期に見極める必要がある、このため在外公館やJICA現地事務所はもとより、各機関に派遣されている日本人職員をチャンネルとしたプロジェクト事前情報の入手システムをつくる。

2-2 制度的障害の突破

国際機関は、多国間いわゆるマルチの機関であり、我が国の技術協力は二国間いわゆるバイが大前提となっている。この壁を超える方式としては、各国際機関の融資予定案件を一旦当該協力受入国に戻し、通常のルートで我が国に要請してもらう方法が考えられるが、この場合には、我が国が実施するフィージビリティ調査を各国際機関がそのまま認めるという条件が整うことが必要である。

また、現行の制度上は困難であるが、受入国に対し調査資金を供与し、コンサルタントの選定は先方が行なういわゆるアグリーメント方式による協力も考えられ、この方法だと各国際機関からスムーズに受け入れられよう。ただし、この場合には、コンサルタントの最終決定に対する異議申し立てや実際のフィージビリティ調査監理への主導権は、JICAとして確保する必要がある。

2-3 ESCAP等関連地域協力機構への協力

こうした国際機関の中には、いわゆる国際金融機関の他、国連アジア太平洋委員会(ESCAP)、国連ラテンアメリカ経済委員会(ECLA)および国連アフリカ経済委員会(ECA)など、いわゆる多国間プロジェクトを推進している機関があるが、こうした機関から多国間プロジェクト調査の要請があった場合には、一旦二国間に切り離したり、調査資金を当該機関に一括供与し、その見返り調査の形で、我が国が技術協力することは十分可能である。

第4節 開発調査における技術移転の強化

1. 開発調査における技術移転の現状

近年、開発調査事業が技術移転をも付随する形で行なわれるケースが増えつつある。従来、開発計画策定のための調査を目的とする開発調査は、主としてわが国から派遣された専門家の手によって実施されてきた。

しかし、中国の諺「魚を与えるよりも、魚の漁り方を教える」が経済協力の原点であると考えるのであれば、開発計画の手法について技術移転を行ない、途上国自身による開発計画立案策定をめざすことが望ましい。事実、技術協力を受け入れる開発途上国でも最近、援助供与国の専門家や技術者からプロジェクトの経済的・技術的妥当性の検証、マスタープラン策定、実施設計などに関わる手法を学ぼうとする意欲が高まりつつある。

このような開発途上国の要請に応じて、わが国においても主として2つの形態の計画策定に関する技術移転が推進されている。第一は、相手国の開発プランナーや開発エコノミストの養成による開発調査手法そのものの移転であり、研修員受け入れや専門家派遣事業として実施されている。第二のやり方は、現地に派遣された調査団による相手国技術者のオン・ザ・ジョブ・トレーニングの形で開発調査の手法を移転するものである。

技術移転を明らかな目的として行なわれた開発調査事業の第1号は、1972年に実施したインドネシアのソロ川流域開発計画のマスタープラン作成を目的とする開発調査であった。こうした開発調査における技術移転は、相手国カウンターパートが、わが国の技術者が行なう調査、解析、設計などの作業の一部にオン・ザ・ジョブ・トレーニングの形で参加し、調査作業の体験を積ませることによって、彼らの技術的能力の向上をはかり、究極的には途上国が開発計画の立案能力を高めるものと期待される。

2. 技術移転における問題点とその対応策

2-1 適正な技術の移転

開発調査において移転される技術が、通常の農業・工業分野での技術移転と同様に、相手国の実情とニーズに合致した適正なものかどうか、という問題がある。先端技術や手法だけではなく、相手国の管理運営能力や技術力・技術水準を考慮した適正技術の移転が望まれる。

2-2 部分的な作業に対する積極的な技術移転

カウンターパートに体験を積ませるため測量作業などを直接担当させたとき、作業成果をそのまま信用して使えるかどうか確信が持てないため、日本側技術者がやり直すというように二重手間になるケースもみられる。また、カウンターパートの人選については、適切な人材が得られず効果的な技術移転が達成できなかつた、とのわが国専門家からの指摘もあり、この面でも問題も無視しえない。

しかし都市交通におけるパーソン・トリップ調査のように人海戦術的に実施せねばならない場合には、調査計画をきめ細く策定し、かつ調査のいわば品質管理を考慮しながら相手を訓練した上で、かつ相手国側と協議しながら実施していくため、技術移転の効果も高いといえる。

今後ともこのような形での技術移転には積極的に取り組む必要があり、このための我が国コンサルタントの技術移転能力の強化も必要であろう。

2-3 我が国におけるカウンターパート研修の長期化

開発調査では、技術移転を図る目的でカウンターパートの一部を我が国に招聘し当該プロジェクト関連の諸技術を研修させるケースが多い。この際の滞在期間が十分でないという問題がある。多くの場合、滞在期間は相手国政府や本人の都合で、1～3カ月程度の短期間に終わる例が多く、カウンターパートの研修も日本側関係者国内作業の状況を視察する程度にとどまってしまう傾向がある。研修員によつては、こうした対応で十分な場合もあるが、調査手法や計画手法の技術移転のためには、きちんとした研修内容と長期間の研修が必要であるため、我が国での研修期間を例えば、当初から3～6カ月とすることを前提とした基準を設定し、このための各種研修プログラムを用意しておくことが必要となる。但し、このことについては受け入れるコンサルタントに過分の負担をかけることのないように配慮すべきである。

2-4 コンサルタントへの技術移転の義務づけ

今後は、コンサルタントの提出するプロポーザルの中に技術移転の具体的計画を予め盛り込んでおくことが必要となろう。このためには、事前調査において相手国機関がカウンターパートを配置できる具体的内容（フルタイムかパートタイムか）および先方が要望する技術移転の段階等、カウンターパートに対する技術移転の内容を明確にしておき、これを指名コンサルタントに対する業務指示書の説明の際に明示し、プロポーザルに具体的に記載させる必要がある。また、その計画的な実施のためには、現地調査における技術移転のカリキュラムの作成が不可欠となろう。

第4章 開発調査の質的改善

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

開発調査には、いろいろなタイプがあることはすでに述べた。多様な内容をもつ開発調査ではあるが、実施案件を個別にみると、さまざまな問題点が指摘されるケースがある。100%パーフェクトと言える調査はあり得まいが、現状に多くの問題があり、その質的改善が必要なことは否定できない。

ここでは、開発調査実施体制を検討することによる質的改善、我が国の技術協力の考え方の検討による質的改善、コンサルタント等の能力アップによる質的改善などが考えられるが、その前提として、現状における問題点をごく大雑把に捉えると次のようになる。

- (1) 調査は迅速に行なわれているか
 - ① 予算の弾力的・機能的な運用によって一層の迅速化を図れないか
 - ② 要請発出から調査団派遣までの期間を短縮できないか
 - ③ 各調査団の持ち帰り資料は、別の調査団等によって十分に活用されているか
 - ④ 調査団の国内作業を少なくし、調査の現地化を図れないか
- (2) 相手国におけるニーズの多様化と共に専門分野の多様化、特にエコノミスト等ソフト面の専門家のニーズが高まっているがこれに十分応えているか
- (3) 作業監理委員会は現行のままでよいか
- (4) 被援助国のコンサルタントや学術機関をより活用すべきではないか
- (5) フィージビリティ調査の精度および信頼度について、より向上させるための方策が必要ではないか
- (6) コンサルタントの能力の向上をいかに図るか

第2節 予算の機動化

開発調査の執行体制への一部ジャーナリズムやコンサルタント等からの批判として、予算執行のフレキシビリティに欠ける、あるいは、予算の単年度主義のため調査の効率的実施が妨げられている。また、資機材との抱き合わせやポーリング等が必要な開発調査がなかなかスムーズに執行されないというらみがある、などが指摘されるケースがある。

これらの批判の多くは、JICAの現実の予算システムや執行体制に通暁してないところに起因しているといつてよいだろう。現実の予算システムでは、かなり細かく費目が計上され、それぞれの調査にふさわしい方法がフレキシブルに執行できる体制にある。

しかしながら、JICAとしても努力せねばならぬ点もある。特に、前章の「新しい開発調査ニーズへの対応」の項で述べた、新しい開発調査のニーズ、タイプにいかに対応する体制をつくるか、を検討しておかねばならない。今後は、現行の体制以上に、開発調査のあらゆるタイプに対応できるように、予算上の種々のメニューを用意しておくこと、また、予算を硬直的に運用せず、特定の形態の予算の中で、様々な需要に応じられるように予算に幅を持たせることなどが重要となつてこよう。場合によっては新規の予算措置も必要であろう。

以上にあげたものの他、年間を通じてみると数は少ないが重要な緊急案件、例えば、難民センター調査や災害復旧調査などに対し、いかにすばやく対応するかを検討しておく必要がある。この場合には事務手続きそのものも通常とは異なつた簡略なものとする必要があるであろう。

第3節 調査の迅速化

開発調査案件の要請を受理した後、その採否決定を含めいかに迅速に処理するか、あるいは年次協議でコミットした案件についても調査の迅速化をいかに図るかは、調査の効率化、実施率の向上、相手国との信頼関係の強化などの面からも極めて重要なことである。

迅速化すべきステージは、概ね以下のようにとらえることが可能であろう。

- (1) 要請発出から採否および事前調査団派遣に至る過程の迅速化
- (2) 事前調査団出発から本格調査終了までの過程の迅速化
- (3) 調査結果を資金協力等、協力の次のステージに連係させる過程の迅速化

以上のうち、(2)および(3)は、案件そのものの内容に関係があり、主に(1)が問題となる場合が多い。(1)の場合、迅速化を阻害するような問題が案件そのものに含まれているケースと我が国の体制上の問題の2点に絞られよう。

ここでは、こうした阻害要因を中心としてそれに対する対処方針を検討する。

1. 要請発出から事前調査団派遣に至る過程の迅速化

1-1 要請案件内容の事前チェックのための諸方策

1-1-1 要請案件内容チェックリストの作成とその定型フォーム化

まず、迅速化の阻害要因が案件そのものに含まれているケースから検討しよう。

このケースがよく見られるのは、要請案件の内容等が不備なために、その確認、判断に時間がかかるケースである。このケースでは要請にT/Rやプロポーザルが添付されていなかったり、あるいは極めて簡単な場合が多く、当該案件の優先度や熟度が不明なことが特徴的である。

こうした問題への対応方針としては、在外公館より要請を送ってくる際に、必要な情報に“洩れ”がないように、T/Rとして盛り込まれることが望ましい項目をチェックリスト化し、これを例えば大使館記入用あるいはJICA現地事務所用に定型フォーム化して、担当者がこれに記入した上で、要請書の付属資料として送付する方法が考えられよう。

定型フォームは、当面は在外公館記入用であるが、将来的に可能ならば相手国政府記入用定型フォーム(A₁～A₄フォーム的なもの)が作成されることが望ましい。

1-1-2 JICA事務所の強化

これら定型フォームの他、JICA現地事務所にプロジェクト形成機能をもたせ、要請案件の事前チェックを行なうことも重要な方策の一つと考えられる。この場合、JICA事務所のあるところには、プロジェクトの予備的評価をなしうるエコノミスト等の専門家を配し、また、JICA事務所のない途上国に対しては、定期的に年2～3回、巡回専門家を派遣するシステムをつくることが望ましい。

1-1-3 我が国の技術協力解説書の完備と技術協力セミナーの開催

要請の不備という点では、内容もさることながら、相手国が我が国の技術協力の仕組みに対する認識不足のため、我が国の技術協力の形態としては不適當な形態の技術協力を要請したりすることがあり、この判断に手間どることがある。

こうした事態をさけるためには、途上国に我が国の技術協力の仕組みを開発調査に重点を置いて分かり易く説明したパンフレットを、英、西、仏語、主要相手国に関しては現地語で作成し、相手国の窓口機関のみならずプロジェクトの立案、実施機関の関係者にまで配布し、我が国の開発調査の仕組みを広く知らしめることが必要であろう。また、相手国の窓口機関等の関係者を対象とした技術協力セミナーを拡充することも考えられる。ちなみに、政府直接借款に関しては、関係者をJICAの研修員受入れ事業として我が国に招聘し、直接借款セミナーを毎年開催している。

以上の他、案件の内容に問題があるものとしては、円借款等資金協力とのからみで要請が時間的に切迫してからなされ、検討の余裕が少ない案件（施工等が急がれている案件でフィージビリティ調査がなされていない案件等）があり、この際にも迅速執行が云々されるケースであるが、これは単なる迅速化が必要という以前の問題として、案件をいかに早期に発掘確保するかの問題であり、本報告書でいえば第2章での問題と言えよう。

1-1-4 開発調査マニュアルの作成

以上から総合的に考えられる今後の対処方針として、在外公館用「開発調査マニュアル（手引書）」の作成があげられよう。

開発調査マニュアルは、在外公館における事務処理の迅速化の観点を踏まえつつ、出来る限り平易かつ網羅的に記載されることが望ましい。具体的には以下のようなものが展開されると考えられるが、内容としてはよりブレイクダウンされることが必要である。

- (1) 技術協力の中における開発調査の意義
- (2) 経済協力全体のフロー、なかんずく借款を含むプロジェクト・サイクルからみた開発調査の位置

(3) 開発調査の諸手順

- ① フロー
- ② 経済技術協力調査団（年次協議およびプロファイミッション）
- ③ 協力要請案件の処理等
- ④ 事前調査団（予備調査団を含む）
- ⑤ 討議議事録（R/D, ミニッツ等）とスコープ・オブ・ワークについて
- ⑥ 国際約束との関係／当事者／署名者／相手国の関係／協定等の選択／記載事項／在外公館の役割
- ⑦ 口上書等国際約束
- ⑧ 本格調査団の受入れ
- ⑨ フォロー・アップ
- ⑩ 相手国への引継ぎ
- ⑪ 事後調査

(4) 開発調査要請案件処理のための予備的チェックリスト

（内容はP54第2章第2節5-(4)で示した通りである。）

(5) 開発調査の仕組みに関する相手国へのPR

1-1-5 翌年度債務負担行為の活用による迅速化

調査の実施が2年度にまたがる場合、単年度予算の観点から会計年度末に調査団を帰国させ、翌会計年度始めに再派遣するケースがあるが、調査の性格等より継続調査が不可欠な場合には、翌年度債務負担行為をより一層弾力的に活用し、年度にまたがって調査を実施する必要がある。

1-2 案件採否の早期決定への努力

1-2-1 案件選定の現状における問題点

調査の迅速化を促すためには、我が国の調査実施に至る過程のシステムにおいても改善すべき余地がある。

その第一は、プロジェクト採否ならびに実施の決定を、要請を受理した段階で早急に行なう体制づくりが必要である。

すでに繰り返し述べているように、要請が外務省へ送付されたのち、外務省内の協議および関係省庁との協議を経て、案件の採否は決定される。しかるのち、JICAへ実施方の指示がなされ、事前調査団ないし予備調査団の派遣決定を経て、相手国への調査団受入れ打診が

行なわれるが、これが相手国への要請案件に対する最初の我が国の回答となる（年次協議実施国は、年次協議の席上、ある程度コミットされるので例外といえよう）。この間に、相当の時日を要するというのが現実である。

具体的には、外務省内において方針が決まるのに時日を要すると同時に、外務省と関係省庁ならびに関係省庁間において、実施方向等をめぐって調整に手間どることが多い。また、外務省よりJICAに対する「別途指示」までに時間的余裕がない場合があり、このためJICAサイドで十分な準備ができないまま調査団を送り出さざるを得なくなったり、結果的に業務実施が遅れることになる。さらに、業務実施の方針を決定する際に、各省間の権限範囲をめぐってなかなか調整がつかず、例えば事前調査団員の数の配分や作業監理委員の数の配分でもめるなど、不必要に時間と労力がさかれるため、調査団の送り出しが、大幅に遅れるケースもある。

こうした原因の積み重なりによる我が国の案件採否や調査団派遣時期への手間どりは、相手国からの調査実施遅れの不満の一つの要因となっていることは周知の事実である。

さらに、開発調査案件には、フィージビリティ調査の後、円借款あるいは、無償資金協力案件として要請される予定の案件も多いが、開発調査要請の採否の時点で、「調査結果がフィージブルと出た場合には円借款あるいは無償資金協力案件とする」といった方向が打ち打されるならば、調査の迅速化のみならず調査の内容、方法等にも好影響をもたらす、相手国からも満足されるであろう、との声もかなり聞かれる。

1-2-2 案件選定迅速化への対応策

以上にみる過程の迅速化は、すでに問題提起の中に回答が存在するといつてよいが、整理して、対処方針として述べれば以下の通りである。

- (1) 要請案件の選定を要請を受理した段階で早急に行なう。このためには、第2章「優良開発調査案件の発掘確保」の項で述べた援助地図やエコノミック・レポートが背景資料として必須であり、さらに案件チェック・リストが必要となってくる。

この選定の際、当該案件を円借款あるいは無償資金協力案件につなげるか否かの検討も十分に行ない、予め方針を決定しておくことが望ましい。

- (2) 各省間協議においては、関係各省は調査の迅速化の観点を踏まえて協議にあたるべきで、調整が手間どる場合は、最終調整を外務省および実施機関たるJICAに委ねる。
- (3) 準備を効率的に行なうため、要請案件については、その採否以前に案件候補としての観点から外務省とJICAとで、定期的に打ち合わせを行なう等外務省よりJICAへの早期の情報伝達ルールを確立する。
- (4) プロジェクトの実施にあたって、各省間の調整がつかなかった場合、JICAが調査

を主体的に実施できるよう、より一層、体制整備を図る必要がある。

同時に、JICAをサポートしうるJICAのスタッフ・コンサルタントの育成と積極的活用も必要であろう。

- (5) 年次協議を実施している相手国の場合、現行では、年度中途において、当該年度にかける新規案件を協議している場合が多いので、事前調査が年度後半ないし年度末に集中し、結局、本格調査までの期間が長くなる、という問題点があるが、これはすでに第2章「優良開発調査案件の発掘確保」の項で述べたように、長期的には相手国の事情に配慮しつつ、遅くとも我が国の前年度末には年次協議をできるよう制度化する必要がある。これにより、年度後半や年度末への事前調査の集中を排除し、業務の平準化が図られると同時に、当該年度に事前調査と本格調査の実施という調査の迅速化が可能となる。

2. 事前調査から本格調査終了までの過程の迅速化

2-1 余裕ある調査の必要性和各調査団持ち帰り資料等国別資料の活用

毎年、同一相手国に対し各種の調査団が派遣され、ほとんどの場合それぞれが社会経済開発状況等基礎データの収集から調査に着手する。これは事前調査においても例外ではない。この基礎データの収集と分析に各調査団ともかなりの精力を費やしているのが現状である。しかし、それぞれの調査団によって収集される社会経済開発基礎データは、重複して収集されるケースがあり、調査公害と調査時間の浪費であるとの批判の一因ともなっている。途上国の場合、統計類等は3～5年に一度の改訂が殆んどだからである。

余裕ある調査および国別資料の活用を妨げている要因は、

- (1) 調査実施決定から事前調査団派遣までに時間的余裕が乏しいこと。
- (2) 本格調査実施決定からコンサルタント選定のためのコンサルタントよりのプロポーザル提出要求、さらにはコンサルタントの決定から調査団の現地派遣までそれぞれに時間的余裕が乏しく、事前に日本国内において調査対象国の既存社会経済基礎データを十分に収集吟味、分析することが困難なケースがあること。
- (3) JICA各部相互間の情報の緊密な交換が十分になされないこともあり、それぞれの調査団の持ち帰り資料をフレキシブルに活用する点で改善の余地があること。
- (4) JICA資料室に集中管理されている各調査団の持ち帰り資料は、各事業部により、その活用が始まったが、調査実施上現地調査と同じような比重をもつとの位置付けは、まだ十分になされていない。
- (5) 各調査の同一国における類似調査の報告書や同一地域の他分野調査の報告書等は、現状のJICA内規を弾力的に運用し、類似分野や同一地域の調査に活用する必要があるが、これが必ずしも当該調査業務の一部としてルーティン化されていないこと。

などがあげられよう。

これらの問題点への対処方針は、それぞれの問題点、つまり阻害要因のストレートな克服によって自ら明らかになるはずであるが、あえて方策を述べれば以下の通りである。

- (1) 案件の採否を早急に行なうことにより事前調査団および本格調査団に時間的余裕を与え、事前の資料収集・分析を十分行なっておくことが、結果的に調査の迅速化を促すものとなる。ことに、本格調査において、コンサルタント選定決定から現地派遣までに基礎資料解析の時間を十分与えることが重要であろう。
- (2) JICA資料室の機能を強化し、各事業部の増大する需要に応じられるよう国別、分野別にデータを検索できるようにより一層整理することが必要である。あるいはまた、

コンピュータ化された資料センターを創設することも考えられよう。

- (3) 調査成果品は、同一国の類似セクターないし同一地域での調査団にあたっては、JICA各部の枠をこえ、必要に応じ、十分活用すべきである。

2-2 本格調査における現地化の促進

現在、各種調査の本調査は、資料収集、各種の観測などを現地で実施し、具体的な計画策定作業の主要な部分は国内作業で実施しているケースが多く、この点に関する不満が、相手国側より、我が国の調査はいたずらに調査期間が長く、報告書の提出が遅いとの批判となってくる場合がある。

こうした批判に対しては、技術移転という開発調査本来の目的も考慮して、調査の可能な限りの現地化を促進し、相手国政府およびカウンター・パートの当該調査への参加意識を高めることにより、調査の必要期間に対する認識を高めることが必要となってくる。しかし、調査の現地化は単に現地作業日数が多ければ事足れりというのでは意味がなく、重要なのは、現地作業に対するJICAとしての適確な指示・判断であり、この面からは、案件実施の当初段階における業務指示書の内容の精緻化が、何よりも必要である(この点に関しては、本章の第6節で詳説する)。

同時に、調査の現地化を阻害する要因として、我が国のコンサルタントの実情からは、内容的には十分であっても英語的表現が不十分であるため、現地では国際的な評価に耐えうる英文レポートにならないケースもある。従って、国際機関、米国等で主流になりつつあるようにレポートをメイン・レポートとテクニカル・レポートに分け、語学能力と共にレポート編集能力に秀れたレポート・エディター(仮称)を別途派遣し、そのエディターが中心となってメイン・レポートを編集することが、メイン・レポートの質の確保にとって極めて肝要となつてこよう。また、テクニカル・レポートは、それぞれの専門家によって記述されるが、この英文もまた、レポート・エディターによるチェックが望ましい。

以上の対処が困難な場合には、コンサルタント選定の基本方針として、チーム構成に関し語学力を重視する方向も必要となつてこよう。このためには、コンサルタント個々人のより詳細な英語能力の把握がきわめて重要になることは言を俟たない。

第4節 専門分野の多様化への対応

1. 専門分野の多様化の背景と現状の問題点

一般に我が国におけるコンサルタント業務は、その生い立ちの経緯が官公庁等の調査設計に関する補助的業務であったため、専門分化が進み、専門に特化したハードな技術面には極めて強いという性格をもつ反面、個々の技術面を横断的に統轄し計画化していく分野別のゼネラリスト、さらには開発政策や経済ならびに社会的側面の分析評価を実施し、それによって明確にされた機能等を具体的なプロジェクトとして展開できるようなプロジェクト・プランナー、プロジェクト・エコノミストといったソフトな役割りの分野に対しては、どちらかといえばあまり強くないという性格をもっている。

しかるに、開発調査におけるニーズの多様化は、これに対応する形で、調査に必要とされる専門分野の多様化をもたらしている。地域総合開発計画などの場合は、当初からソフト面での調査が中心といえるが、最近ではハード中心のプロジェクトでも、従来の調査内容に社会的側面の調査（Social Impact Analysis）や環境評価（アセスメント）を含めるよう要請されるなど、調査分野の特にソフト面における多様化は必然的傾向となっている。

さらに、今後ニーズが増大すると考えられるソフト面の専門分野としては、各分野別を含めた行政・組織・制度ならびに法律・法制および企業経営などの専門家といった分野が考えられよう。同時にたとえ特定分野の計画であっても、例えば都市交通計画調査などの場合、上記のような専門家に加えて、人口予測・人口定住計画の専門家なども要求されてこよう。

こうした専門分野の多様化は、単一コンサルタントによる調査団編成をより困難なものとする一方で、従来の作業監理委員会の在り方に対しても再考を促す材料となっている。

すなわち、従来、技術的側面を重視して編成しがちであった作業監理委員会の構成も、要請内容がよりソフトなものが多くなるにつれソフト面の専門家を従来以上に重視する必要に迫られている。同時に、プロジェクト自体が大型化、長期化そして現地化という傾向をみせている中で、作業監理委員会ならびにJICA事務局の負担が格段に高まってきている。このため、現状の制度では適応が不十分になることが予想されるので、現行の作業監理体制を抜本的に検討する必要がある。

2. エコノミスト等ソフト専門家の積極的活用

以上のような問題点への対処方針としては概ね以下のようなことが考えられる。

- (1) 案件のニーズに応じ、現行のプロポーザル制度をフレキシブルに運用し、ソフト面の強いコンサルタントとハード面に強いコンサルタントのジョイントを促進する。開発調査の経験を十分積んでいるソフト面のコンサルタントの数は、まだ絶対的に不足しており、この積極的育成を図るためにも、エコノミストを各調査に積極的に登用する必要がある。
- (2) エコノミストについては、単に技術面からのデータを受けて経済分析や財務分析といった側面にとどまらず、バランス感覚をもって総合的判断の上に立った「実施しやすいプロジェクト」づくりができるような、プロジェクト・エコノミストを育成する必要がある。

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

1. 被援助国コンサルタント等の現状

我が国が開発調査を実施する際、技術移転効果や作業能率を高める上で、相手国の学術機関やコンサルタント等を積極的に活用すべきであるとの意見がある。

一般的に開発途上国においては、大学・研究所等の学術機関が、当該国におけるコンサルタントとしての機能を果しており、当該国においては社会的にもそれが認められている例が多い。このようなケースの途上国の中には、行政面以外の計画およびその遂行に関し、それらの学術機関・コンサルタントを利用している国があるほどである。これらの国の場合には、調査の実質上のカウンター・パートとしてコンサルタントが推薦される例があり、技術移転の上から問題を生じている。

さらに、ハードなエンジニアリング部門のうち、基礎データの作成、測量、地質調査などについては、かなりのコンサルタントたりうる技術者が存在しているし、中には、ボーリング調査まで可能なところもある。

このように、開発途上国においてもコンサルタントが育成されつつある現状から、今後開発調査に際し、相手国のコンサルタントをいかに有効に利用すべきかという問題が浮上してこよう。

2. 相手国コンサルタント等の活用への対処方針

開発調査は、いうまでもなく我が国による技術協力の主要な柱であるため、これを全面的にLDCアンタイトにすることは考えられない。

今後の相手国コンサルタント活用に関しては以下のようなことが考えられる。

- (1) 技術協力としての開発調査であるので、相手国が民間コンサルタント（ローカル・コンサルタント）により主要な部分を調査し、日本が行なうべき調査が小規模すぎる場合は、現行の資金協力を伴わない技術協力での範疇には入らないものと思われる。また、相手国の公的機関が、調査の主要部分を実施し、我が国が補足的に当該調査に入る場合は、開発調査ベースによる専門家派遣の形態で対応するのが妥当と思われる。
- (2) 技術協力という点を考えれば、技術移転をすべきカウンター・パートは、相手国の公的機関の人に限られ、ローカル・コンサルタントの場合は、いわば公的機関の手足と考えられる。この場合は、調査の主要部分でない限り、補助的業務としての各種の内容の作業をローカル・コンサルタントに下請けさせても差し支えないものと思われる。
- (3) なお、中進国については、上記の原則を生かしつつも、今後一層柔軟に対応することが必要と思われる。
- (4) 現行S/W上は、ほとんどの調査がレポートの作成責任は、日本側となっているので、ローカル・コンサルタントの活用にあたっては、調査期間および契約の観点を考慮し、例えば我が国と相手国との責任分担が不明確になったり、調査期間が限定できず契約上支障をきたしたりすることがないように、十分配慮する必要がある。
- (5) しかし、中・長期的なローカル・コンサルタントの活用の在り方につき、その実態・能力等を十分把握した上で、抜本的に検討する必要がある。

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

1. フィージビリティ調査の精度と信頼度

開発調査における本格調査（フィージビリティ調査およびマスタープラン調査等）の目的は、相手国政府が本来策定すべき開発計画あるいは事業実施計画について、当該国が資金的、技術的に当該調査に対応することができないため、政府間の取り決めに基づいてコンサルティング・サービスを提供するものといえる。

従って、調査実施の成果物は相手国政府の政策決定者が的確な政策判断を行なう上で、十分に有用な素材を提供するものでなければならぬのはいうまでもない。また、調査結果に基づく事業実施においては、我が国はもちろん他の援助国あるいは国際援助機関がその調査レポートを判断材料として、当該国に対する借款を決定することも少なくないので、これら他の援助国あるいは国際援助機関の評価に耐え得る分析精度と信頼度を確保していなければならない。

本格調査のうち、セクター・レンディングに適すると思われるプロジェクト、たとえば地方道路網整備、小規模灌漑、農村上水供給その他地域的拡がりのあるプロジェクト等の場合には、個々のプロジェクトの精度というより、援助対象セクター・プログラム全体としての精度管理の導入が必要となる。

一方、フィージビリティ調査は一般的项目・サイクルの中では、当該プロジェクトを実施することが技術的・財務的・経済的にみて適切であるかどうかを、プロジェクトの詳細設計に入る事前の段階で判定を行なうステップである。時にはこれら3つの観点からの分析に加えて、組織面からのプロジェクト実施妥当性の評価が重要な評価要素となる場合がある。

フィージビリティ調査における判定が、以降の段階での判定と異なる点は、プロジェクトの実施妥当性を検証する目的でなされることにあり、また複数個想定される代替案の中から最適計画案を選択することが目的とされていることにある。ところが、次の詳細設計の段階では、すでに前段階で行なわれたフィージビリティ調査による実施が妥当であるという判定結果は所与のものとなり、実施することが妥当であるかどうかという観点からの検証は行なわれない。また、詳細設計においては、部分的に適用技術の代替的方法に関する検討と選択は行なわれるものの、あくまでフィージビリティ調査において選択された最適案の枠の中で行なわれるのが原則である。

このような意味で、フィージビリティ調査はプロジェクトの実施の可否と、実施の態様を規定する上で決定的な役割を付与されており、調査の精度と信頼度は極めて重要な意味を持

っているといえる。

ところで、フィージビリティ調査の精度および信頼度に関しては、とくにコンセンサスがある訳ではない。しかしながら開発調査として実施されるフィージビリティ調査は、あくまで国際協力の一環で行なわれる以上、その実施方法と分析内容は国際的に通用するものでなければならないのはいうまでもない。

分析内容の精度に関しては、詳細であればあるほどよい、というものではない。フィージビリティ調査の目的は、上述のように、あくまで政策決定者が的確な政策判断をするための有用な素材の提供すなわちプロジェクトの実施妥当性の検証と、代替案のうちから最適案を選択することであり、その目的を達成するために、調査費用の面でも、調査期間の面でも効率的に実施されることが望ましく、精度をあげるがために長い年月を費やす必要は無い。いわば、国際的にみて、フィージビリティ調査として通用する必要最小限の水準が確保されていけばよい。

また、精度を高めるために時間を投入し過ぎることは、技術面の分析に過度に時間をかけることになり兼ねない。我が国の実施するフィージビリティ調査では、ハード面の分析に重点が置かれ、ソフト面の分析とのバランスを欠く事例も見受けられるが、技術面での詳細な検討は詳細設計にゆずり、フィージビリティ調査段階では技術・財務・経済・組織各側面からの分析をそれぞれ必要十分な水準で、バランスよく行なうことが重要であるといえよう。

なお、必要十分な精度がどの水準にあるかを定めることはあまり意味があるとはいえない。検討レベルはプロジェクトの性質によって異なるし、一律に論ずることはできないし、当該国の開発目標がどういう点に重点を置いているかによって、分析内容は本来異なるべきものといえる。

現状は、以上に述べたように精度が問題となるより、むしろ、信頼度に問題があると思われる。信頼度に関しては、調査の内容がどれだけ充実しているか、分析がポイントをついているかどうか、すなわち最適案として示された計画が相手国にとって実現しやすい計画であるかどうかに関わることであり、一義的にはフィージビリティ調査に携わるコンサルタントの能力に依存しているといえる。従って、調査の実施を担当するコンサルタントが、当該分野の調査・計画に十分対応しうるだけの能力を有し、またその分析力はマクロレベルに於てもプロジェクトレベルに於ても、さらには技術的・財務的・経済的・組織的分析においてバランスがとれているとともに内容的に充実したものであり、さらに調査結果についての表現力もその能力と努力の結果とを、口頭の報告においても、レポートの記述においても、十分に表現しうるものであることが要請される。

このように、フィージビリティ調査の精度を必要十分な水準に維持し、その信頼度を高めることは、調査結果の勧告に基本的には基づいて実施される資金協力をも含めて、プロジェク

ト実施の結果が成功を収める上で決定的な影響を及ぼすことになり、ひいては我が国の経済技術協力を効率的・効果的に進める上で不可欠であるといえる。

フィージビリティ調査の精度と信頼度の向上に関しては、調査を担当するコンサルタントの能力に依存する面が大きいことは先に述べたとおりであるが、それとともに、相手国から技術協力要請が出され、本格調査の実施に至る期間、すなわちフィージビリティ調査の事前準備段階ともいえる期間、特に事前調査の実施体制を充実させることも、調査の精度と信頼度を高める上で極めて重要といえる。これは、事前調査におけるS/Wの協議・決定および本格調査の実施に関する提言・勧告等が、コンサルタントに対する仕様書の内容を規定することになり、ひいては本格調査における調査団の構成、調査期間等、本格調査へのインプットを決定することになるからである。具体的には、JICAコンサルタントに示す仕様書のより一層の改善精緻化が必要であるといえよう。

以上の観点から、ここではフィージビリティ調査の精度と信頼度の向上に大きな影響を及ぼす以下の4つの項目について検討を行なうこととする。

- (1) 事前調査の内容充実
- (2) コンサルタントの能力強化
- (3) 説得力あるレポートづくりの強化
- (4) 現地に適した工程・工法の選定および計画立案

このうち、(1)は本格調査における事前準備段階の充実に関連するものであり、(2)~(4)は調査実施内容の充実に関連するものといえる。

2. 事前調査の内容充実

2-1 F/S報告書の精度と信頼度の向上の観点からみた事前調査の現状

相手国からの要請案件について、要請内容の検討の結果、協力を行なうことが妥当であり、かつ可能であると判定された場合は、事前調査団が派遣され S/W 案の協議が行なわれる。

事前調査団は S/W 案の協議を行なうほか、相手国政府による要請の背景および要請内容の詳細の把握、計画対象地域を大局的に把握するための現地踏査、本格調査の実施にあたって必要となる関連資料の賦存状況・精度・入手の難易度等の把握、事前調査段階で想定されるプロジェクトの規模ならびに対象プロジェクトのフィージビリティの程度、本格調査実施にあたっての問題点の把握および対応策の検討を行なう。

事前調査団は帰国後、これらの調査結果を集約し、本格調査の実施方針を検討した上で、本格調査の実施に関する勧告を含む事前調査報告書を作成する。コンサルタントとの業務実施契約における仕様書はこの事前調査団の報告内容に基づいて作成され、しかもこの仕様書は本格調査の調査メンバー構成、現地および国内調査の期間等、本格調査の枠組みを設定するものである。

従って、本格調査に入る以前の事前準備段階が充実したものであるかどうかは、直接的に本格調査の質に影響を及ぼすものであり、事前準備段階の一連の作業結果を反映したものである仕様書の内容を充実させることは、本格調査の実施結果の精度および信頼度に深い関連を持っている。

このような観点から現状での事前準備段階における実施体制を振り返ってみた場合、

- (1) 現在の事前調査団の構成は適切であるか
- (2) 事前調査の実施手順は標準化されているか

といった点に関して、今後さらに改善の方途をさぐる必要があると思われる。

2-2 事前調査団構成メンバーの改善

一般的に事前調査団へ参加するメンバーに必要とされる資質と能力は、団員の場合では①国際援助問題ならびに我が国の経済協力システムについて深い理解と知識を有すること、②各担当分野の専門家であること、③相手国政府との折衝を行ないうる語学能力と交渉能力を有すること、等が必要である。また、総括であれば上記①と③以外に計画手法および調査手法に通暁し、各分野を有機的に取りまとめる構想力のある人（フレームワークの作れる人）でなければならない。

しかしながら、このような事前調査団メンバーとして適切な資質と能力を備えた人材は次第に増えつつあるものの、開発調査案件の数も我が国経済協力の拡大に相応して、人材養成のスピード以上に増えつつあるのが現状である。特に総括となりうる者の数が少ないのが現状である。

また、事前調査団メンバー個々人の資質・能力とともに、事前調査団の専門家構成についても問題点を指摘することができる。すなわち、途上国の有する多くの援助ニーズの中で、当該分野への協力あるいは当該プロジェクトへの協力が、当該国に対する適切な協力分野であることを確認することは、事前調査での主要検討課題の1つである。しかしながら、現状での調査団の専門家構成は、ハード分野の専門家に偏る傾向が見られ、上述のような相手国の経済社会状況の分析能力を備えたソフト分野の専門家がメンバーとして参加するケースは必ずしも多くはない。また、特に団長がハードに偏った人になる場合が多い。

このような意味で、JICAの職員の中に、以上のような資質を備えたエコノミストを養成・確保していくことが必要であり、特に総括となりうるJICA職員の養成が必須である。それとともに、コンサルタントの活用も検討すべきである。事前調査におけるハード分野とソフト分野とのバランスをとることが、仕様書の精度を高め、さらには本格調査において、ソフトとハードとのバランスがとれた、充実した調査を行なうことにつながるという。

2-3 事前調査におけるチェック項目のマニュアル化

事前調査実施手順の標準化に関しては、事前調査団員のためのマニュアルとして、「事前調査の手引」(国際協力事業団社会開発協力部、昭和54年6月)が作成されている。

この手引は、①開発調査の協力要請から実施に至る概要、②事前調査の目的、実施手順、調査団構成、事前準備、現地調査、事後整理、③本格調査の目的、実施手順、作業管理委員会、コンサルタント選定方式、等の多岐にわたる内容を、極めてコンパクトにまとめている。

しかしながら、本手引の性格上事前調査として内容的にどのような事項を、どの水準まで検討することが必要であるかを示す基準、あるいはチェック・リストは示されておらず、今後、現在の「事前調査の手引」を補完するものとして、各セクター別ないしは主な調査タイプ別に、検討すべき調査事項とそれらについて必要な分析水準を示す標準要領が作成されるならば、事前調査の内容はさらに充実するものと考えられる。

なお、そのような標準要領書に含まれることが必要な項目は、セクターごと、あるいはプロジェクト・タイプごとに異なるであろうが、一般的には次のような項目が含まれるものと考えられる。

(1) プロジェクトの内容に関する検討項目

- ① プロジェクトの背景・経緯
- ② プロジェクトの対象地域と影響圏
- ③ プロジェクトの内容
- ④ 想定されるプロジェクトの効果および受益者の範囲
- ⑤ 主要なインプットの種類と入手の方法
- ⑥ 当該プロジェクトに関連する相手国の在来技術
- ⑦ 他のプロジェクトあるいは既存システムと当該プロジェクトの整合性
- ⑧ 想定される代替案

(2) マクロレベルの問題とプロジェクトの熟度

- ① 相手国の経済開発動向と問題点
- ② 当該プロジェクトの属するセクターの概要
- ③ 国家開発計画，地域計画等上位計画における開発目標，開発戦略，開発政策との整合性
- ④ 国家開発計画，セクター計画における当該プロジェクトの優先度と事業化の見通し，事業化の推進体制
- ⑤ 当該プロジェクトに関する相手国および当該地域等の期待度（政治レベル，中央計画官庁，実施官庁，関連省庁，地方政府レベル，県，市，町村レベルにおいて乖離はないか）
- ⑥ 相手国における準備進捗度（相手国において，プロジェクト実施への目途，スケジュールはどう予定されているか，当該プロジェクトに関するローカル・コスト部分のファイナンスは手当てされているか，等）

(3) 相手国の実施体制に関する検討項目

- ① 当該セクター運営機構とその評価
- ② 想定されるカウンターパート機関とその評価
（例：経験，実績，効率性，政府内での重要度等）
- ③ プロジェクトの実施運営に必要な人材の賦存状況
- ④ 提供されることが想定される便宜供与の内容

(4) 協力を実施することによる相手国へのインパクトに関する検討項目

- ① 政治的インパクト（例：政治ならびに地域の安定への貢献，等）
- ② 経済的インパクト（例：所得水準の向上，地域間所得格差の是正，生産増大への貢献，雇用機会増大への貢献，省エネルギー効果，技術移転効果，等）
- ③ 社会的インパクト（例：BHNの充足，人口分散，人口集中抑制，等）

(5) 我が国協力の妥当性に関する検討項目

- ① 協力を実施することによる我が国への効果に関する評価
(例：資源確保効果，我が国のプレゼンス付与効果，PR効果，等)
- ② 協力形態，規模の我が国経済技術協力実施方式への適合に関する評価
- ③ 他国，国際援助機関との競合関係および協力可能性
- ④ 我が国の技術・経験等の適用可能性

(6) 本格調査に係わる検討項目

- ① 本格調査実施の際の検討課題
- ② 本格調査実施の際に必要な基本データおよびその入手可能性
(例：地形図，航空写真，ボーリング，データ等)
- ③ 関連調査の実施状況とその精度および信頼度
- ④ 調査手法，計画手法にかかる留意点

3. コンサルタントの能力強化

3-1 我が国におけるコンサルタントの問題点

事前調査の内容および質が本格調査の精度および信頼度に影響するところ大であるとはいえ、本格調査の精度および信頼度に対して一義的に責任を有するのは、調査を実施するコンサルタントにあることは自明である。従って、その能力を強化することが、調査結果の質を高めることにつながる。

我が国のコンサルタントを国際的に一流のコンサルタントと比較した場合、特に弱体な面として次の3点を指摘することができる。

- (1) 優秀なプロジェクト・マネージャーが少ない
- (2) 外国語での表現力が劣る
- (3) ソフト分野での分析が不十分である

これらの問題はしばしば指摘されてきた点でもあるが、次第に向上の方向にあるとはいえ、満足できる水準には程遠いのが現状である。

3-2 優秀なプロジェクト・マネージャーの確保

このような、優秀なプロジェクト・マネージャーという点に関しては、我が国のコンサルタントは、一般的に我が国特有の普遍的組織形態の中でもっとも有効に機能するようになっており、またその中の個々人もそのような組織に慣らされているといつてよい。その意味で、プロジェクト・チームのように非定型的、非日常的な組織のあり方はなじみが少なく、また極めて強力な統率力を要求されるプロジェクト・マネージャーのような役割は、組織構成員のコンセンサスを前提に置いた、定型的、日常的組織での意志決定過程とは極めて異質であるといえる。

開発調査での現地調査におけるプロジェクト・マネージャーは国際協力事業団派遣調査団の団長として、自分の所属する組織を一時離れ、事業団を代表するような立場に置かれる場合もあり、極めて重要な役割を担うことになるが、一般的にこのようなリーダーに要請される資質としては、①強固な意志力と決断力、②語学力、機敏さ、用心深さに裏づけられた交渉力、③柔軟性と先見性、④問題を総合的に把握する判断力、⑤専門的知識、⑥誠実さ、⑦我が国の技術協力スキームに関する十分な理解等をあげることができる。

このような資質を兼ね備えたリーダーを一朝一夕に多数確保することは、我が国の一般的な組織形態が必ずしもそのようなリーダーシップを必要としないだけに困難が多いといえる

が、実際の現場経験を積み重ねる中でこのような資質を備えたプロジェクト・マネージャーを遂次養成確保していく一方、プロジェクト・リーダー養成コース等を開催し、具体的な事例研究、あるいはロール・プレイング等を通じて研修を重ねることも、優秀なプロジェクト・マネージャーを確保していく上で有効と考えられる。

3-3 語学能力アップの必要性

外国語での表現力が欧米のコンサルタントに比べて劣るという問題については、専門性の点で欧米チームより抜きん出ているという意味で仕方ないとしても、調査団メンバーの大半が協力相手国のカウンターパートよりも見劣りする語学力の専門家で構成されるチームを送らざるを得ないのが、我が国調査団の現状である。

我が国の協力実績が多い国ではある程度このような状況を理解しているとしても、協力実績の少ない国では、このような外国語での表現力の欠如が調査の精度および信頼度への疑いを生じさせかねず、また実際に、本人の能力を十分に発揮した調査結果を期待することは難しい。

現在、事業団の開発調査プロポーザルにおいて、各専門家の履歴書に記入する語学能力は自己判定によっているが、何らかの統一的な判定基準による評点（例えばTOEFLの評点等）を記入する方式に改める必要性を検討すべき時期に達しているといえる。

この他、JICAサイドとしてもレポートの英文の質を高めるため、ネイティブ・スピーカーによるレポート・チェックの体制が必要であり、このため囑託の形であってもネイティブ・スピーカーが確保できる体制を整えるべきである。

3-4 コンサルタントの責任性の強調

なお、コンサルタントの能力強化策に関連して考慮されるべき事項としては、現在、JICAベースで派遣される本格調査団はコンサルタント名は表面に出ないまま、すべてJICAチームとして派遣されており、報告書においても調査を実施したコンサルタント名は入っていない。

このようなコンサルタントの扱いは、調査を担当したコンサルタントのモラルを高めることにならないし、また調査結果の質に対するコンサルタントの責任を明確化することにもつながらない。

従って、報告書において、調査を実施したコンサルタントの名を明示する（最低限、Letter of Transmittal（伝達状））ことにより、コンサルタントの責任を明確化し、

モラルを高めることが間接的にコンサルタントの能力強化につながるものと思われる。

4. 説得力あるレポートづくりの強化

すでに述べたように、調査報告書は相手国政府の政策決定者の的確な政策判断のための有用な判断材料の提供ということが最大の目的であり、従って報告書そのものは相手国の意思決定者にとって、説得力のあるものでなければならないことはいうまでもない。

そのためには、「要約と結論」部分ないし、メイン・レポートにおいて最低限示されるべきこと、すなわち当該案件に関する調査が段階をおってなされ、提案されている提言や勧告が筋道を立てて示されているか、最初から一つの案に固執し他の代替案が示されていないことがないか、プロジェクトコストの積算が適正になされているか、経済分析、財務分析、感度分析がきちんとなされた上で総合評価が行なわれているかが、ポイントとなってくる。

我が国のコンサルタントによるフィージビリティ調査報告書は、海外のそれに比べ、技術的分析では秀れているが、それ以外の点で説得力がやや弱い面もあり、一層の改善の余地が残されているといえよう。

そのための方策としては以下のことが考えられる。

- (1) 後述(第5章)の各レベルの評価結果を十分反映させることにより、ソフトとハードのバランスのとれたレポートづくりを強化する。
- (2) 仕様書の中において、経済ならびに財務分析の必要事項をより一層詳細かつ具体的に示すとともに、調査実施過程におけるJICAの事務局機能を強化し調査管理を強め、報告書の一層の充実努める。
- (3) コンサルタントの自発性と創造性を損わない範囲で、JICA自身の得たレポート編集のノウハウをマニュアル化し、それに基づきレポート作成を指導する必要がある。

5. 現地に適した工程・工法の選定および計画立案

フィージビリティ段階における計画は、プロジェクトの実施妥当性を検証することが前提となっている以上、現地に導入可能な工程・工法であるかどうかを検討することは当然行われなければならない。

この問題に関して難しい点は、現地に適した工程・工法であるかどうかの判断を行なう場合、当該国でのプロジェクト実施経験が少ない場合にはとかく楽観的な判断が先走りがちになることであり、ことに導入可能かどうか微妙なケースでは特に慎重な検討による判断が望まれる。

このようなケースにおいて判断の間違いを発生させないためには、コンサルタントの能力を高めること、当該分野の計画策定に適切なコンサルタントを選定することと共に、技術選択と技術移転に対する基礎研究を充実させることが必要である。例えば、プロジェクト研究として、日本の研究機関を積極的に活用し、具体的ケースについて委託研究を行なうことが考えられる。

それと共に、工程および工法を選択する場合の基本的な視点として、相手国が既に獲得している、あるいは独自に開発してきた技術を極力尊重し、それらの在米技術を有効に利用する方法を考えることが必要である。

また先端技術を導入する場合でも、相手国の技術水準に合わせて、十分に使いこなし得るものを選択的に導入する方向で検討することが重要であるとともに、技術面からの検討のみならず、相手国側の管理運営能力についても十分に配慮する必要があり、これらの点に留意して、相手国の技術者が自分達で使いこなし得るようになるまでのプログラムを作成しておくことも大切である。

相手国の技術水準に即した工程・工法をとる場合に難しい問題は、相手国の意向と適切と考えられる工程・工法との間にギャップがある場合である。往々にして、相手国はその技術力、管理運営能力の欠如にもかかわらず、先端技術を要求する場合があるが、相手国側のプライドを傷つけぬ様に留意しつつ、その技術の導入が適切でない旨を十分に説得する必要がある。

第5章 開発調査における評価の推進

第1節 開発調査評価の意義と必要性

開発調査がその所期の成果をあげるためには外務省、関係省庁、JICAならびに調査にあたるコンサルタントがそれぞれの立場で最大限の努力を行なわねばならない。

しかしながら、我が国の技術協力で行なうその技術は我が国の風土と環境諸要件のもとで培われてきたものであり、異なる歴史的、制度的、経済的、自然的条件のもとにある開発途上国において、我が国においてならば実現するであろうような成果を当初から期待するのは困難である。

これには我が国の経済技術協力の歴史が浅いということが部分的には反映しているとしても、あくまで部分的であり、全体的ではない。それは我が国よりも援助の歴史が長い他の先進諸国においてもいまだ決定的な適正技術移転の方式は確立されていないことから自明であろう。

従って、採り得る最善の策は「経験に学ぶ」ということであり、極端に言えば開発調査を実施することから得られる全てが次の協力にとって参考となり、糧となるといえる。そのためには、開発調査を実施した経験の蓄積が単に調査を担当したコンサルタントにのみとどまる（それ自体は非常に重要な成果といえるとしても）ことなく、各種の経験を、当該プロジェクトの向上につながるものは直ちに反映させていくとともに、次の同種分野ないしプロジェクトの調査にもその経験を反映させていくことが、我が国技術協力全般のグレード・アップにつながる。

開発調査評価の意義と必要性は、まさに以上に述べたところにあるのであり、「経験に学ぶ」という言葉に集約されているといつてよい。

開発調査プロジェクトにおける評価の目的は、一般的には次の2つの観点からとらえることができる。

その第一は、評価の結果を直ちに評価対象プロジェクトに反映させ、当該プロジェクトの成果を質的に向上させようという観点からの評価であり、評価対象プロジェクトの評価時点以降における実施過程をより効率的に進めることが意図されている。従って、評価時点と評価成果の発生時点との関連でいえば、評価の「即時的効果」を目的とした評価といえるし、また調査の進行管理上の必要に応じて実施される評価ととらえることができる。

これに対して第二の観点からの評価は、評価を行なうことによって得られた結果を、経験として整理・蓄積しておき、評価時点以降において実施される他のプロジェクトに、当該プロジェクトの評価の成果を反映させようとするものであり、いわば「異時的効果」を目的とした評価としてとらえることができよう。

通常は後者の観点からの評価作業のみを「評価」として考え、前者については業務進行管理の一環としてとらえることもあるが、ここでは前者の評価をも含めて検討することとしたい。

以上のような2つの目的で行なわれる評価が、具体的な開発調査の実施過程で、いつ、どのような場合に、どのような評価が必要となるかを検討してみたのが図5-1である。

図5-1では、まず、相手国政府から当該調査実施に対する技術協力要請が行なわれて以降、本格調査が実施され、ファイナル・レポートが提出されるに至る一連の過程、すなわちプロジェクト・サイクルの通念上からは策定ならびに準備段階における広義の評価作業ステップが、①コンサルタントの絞り込み、②コンサルタント選定、③調査実施状況の評価、というステップを経て④調査完了時評価としてまとめられることが示されている。

さらに、ファイナル・レポート完成後における当該レポートの有効性をチェックする⑤フォローアップ調査が必要であり、当該案件が実現過程にある場合には計画の現実性を、また実現していない案件についてはその理由をチェックする必要があることが示されている。

これらを受け計画が実現したプロジェクトについて、供用後3年を経た時点で、開発調査（F/S調査）を実施した立場から⑥事後評価が必要であることが示されている。

これら各評価レベルのうち、①～③については前述の「即時的効果」を主に狙ったものであり、また④～⑥については「異時的効果」を目的としたものである。

表5-1は、このような開発調査の各段階における評価の種類、性格とその内容を取りまとめたもので、その詳細は第2節に展開されている。

図6-1 開発調査の実施プロセスと評価

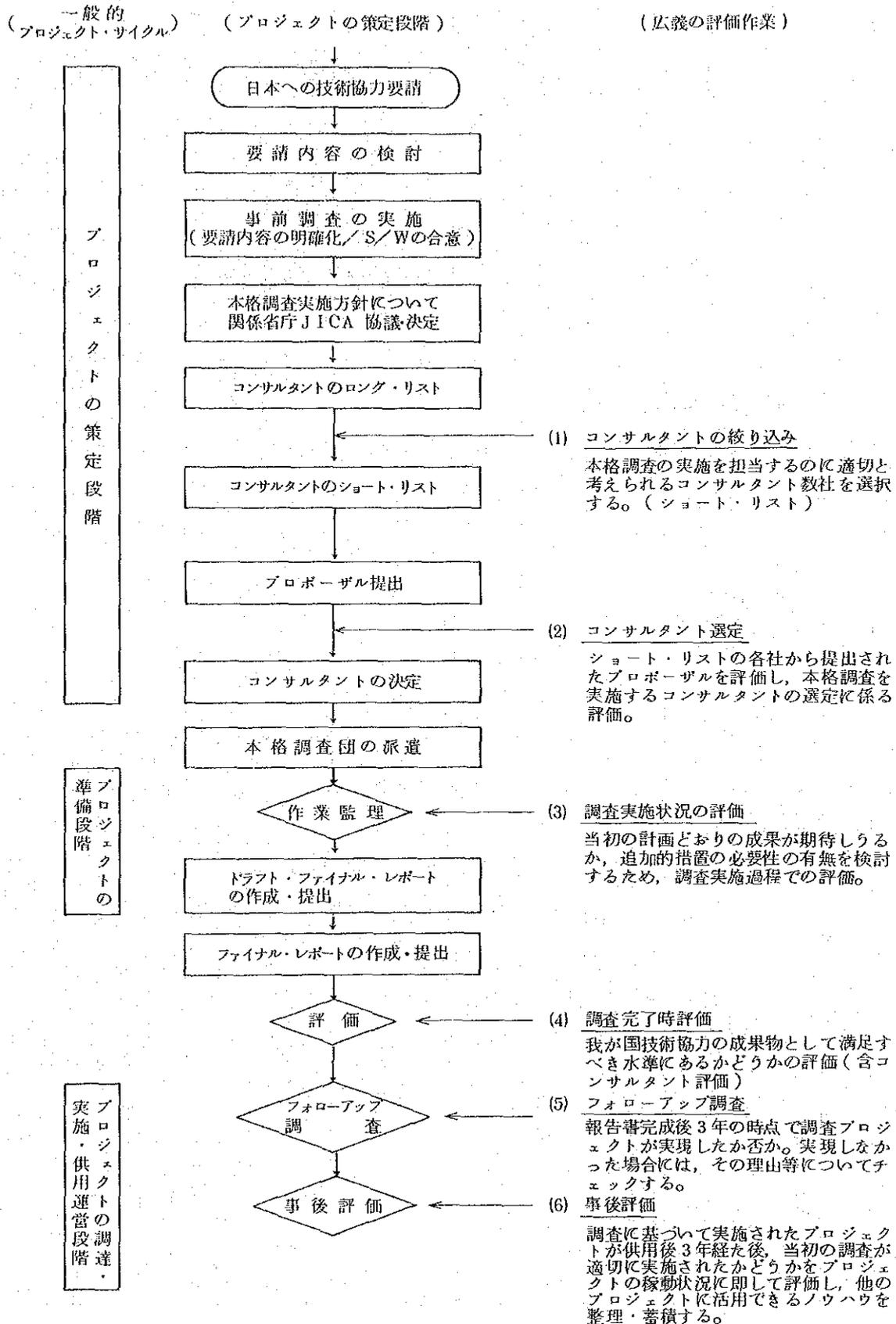


表5-1 開発調査プロジェクト評価の検討資料

	調査プロジェクト完成報告書 (PCR)	フォローアップ調査	ポスト・エバリュエーション
1. 終了期のとらえ方	ファイナル・レポート (F/R) 完成時	F/R 完成後 (3年)	対象物完成後 (3年)
2. 計画のとらえ方	S、W、実施計画書、契約書 (付属書等)	(F/R) Implementation Schedule	F/R, PCR
3. 実績等のとらえ方	F/R、業務報告書等、コンサルタント実績評価表	事業化、実施化の度合	当初計画の成果の達成度合 (便益等) 対象物の実施度 (設計、スケジュール等諸計画)
4. 評価活動の目的	プロジェクトが効果的に実施されたか 。 教訓の今後の事業実施への活用 。 コンサルタントの評価	プロジェクトの組みかえ 。 教訓の今後の事業実施への活用 。 優良案件の発掘	。 教訓の今後の事業実施への活用 。 次の計画策定への教訓 。 関連プロジェクトの発掘・形成への活用
5. 評価活動の時期	F/R 提出後6ヶ月後	F/R 提出後3年後	対象物完成後3年後(プロジェクトによっては10年後)
6. 評価の対象項目	1) 調査の目的および概要 2) 調査の実施状況 3) 調査経費 (調査計画との比較) 4) 調査結果 (当初計画との比較等) 5) コンサルタント評価 6) 相手国実施機関の評価 (特に便宜供与) 7) 全体評価 (事業計画、調査手法を含む)	1) 調査プロジェクトが実現したか否か 2) 実現しなかった場合はその理由 3) 実現した場合でも、すみやかであったか否か	1) 計画の実現性および効率性評価(パフォーマンス評価) 2) 受入国への効果および影響に関する評価 (インパクト評価) ① プロジェクト・レベル ② セクター・レベル ③ 地域レベル ④ マクロ・レベル
7. 評価の方法、基準等	。 全プロジェクト対象 。 国内で管理課が実施 。 上記2.と3.との比較 。 コンサルタントは評価基準により実施	。 全プロジェクト対象 。 在外公館、在外事務所へのアンケート調査 。 事業化、実施化されなかったものは現地調査により原因究明→プロジェクトの組みかえ。	。 フォローアップ調査の結果、事業化および実施されたものに対し実施 。 専任部署が現地調査により実施
8. 評価の報告書および結果の取扱い	。 報告書ドラフトの段階で外務省関係理事、部長、原課、在外公館・事務所、場合によっては相手国関係機関にコメントを求めらる。 。 最終報告書は外務省、理事ボード、事業部、在外公館・事務所、評価専任部署。 (相手国関係機関) (但し、コンサルタント評価は、評価基準に基づく) 。 原則として部内扱い。(但し年次報告書にとりまとめらる等広報への活用を考える。)	配布先: 同左	。 PCRと同じ配布先+関係省庁 (含むOECE)

第2節 開発調査の各段階における評価と今後の方向

1. コンサルタントの選定

コンサルタントの選定は通常2段階のステップに分けられる。数多い登録コンサルタント会社のリスト(ロング・リスト)から、当該調査の実施能力を有すると考えられる数社を選定する作業(ショート・リスト化)が第一段階であり、次にこのショート・リストに載った数社を招き、業務の概要と業務指示書を示して、当該調査にかかるプロポーザルを提出させ、その内容の評価を行なって、評価点の最も高いコンサルタントと業務実施契約交渉に入るのが第二段階である。

このコンサルタント選定に関しては、現行のコンサルタント評価を活用し、コンサルタント実績評価をコンサルタント選定により一層フィードバックすべき点はあるが、すでにワーキング・ルールが確立されており、問題点が少ないと思われる。長期的には、次のような点が検討されてもよいと思われる。

- (1) 調査の内容によっては高度の専門的知識を前提とするプロポーザルも想定されるので、そのような場合には必要に応じて、当該分野の学識経験者あるいはスタッフ・コンサルタント等を評価者に加え専門的観点からの評価を補充することも考慮される必要がある。
- (2) 現行のプロポーザル評価は、提出されたプロポーザルに関し、一定基準に従って評価し、その合計点が高いところから見積金額を考慮に入れて契約交渉に入るといって、いわば相対評価方式である。しかし実施プロジェクトの精度や信頼度を十分満たすためには、場合によっては絶対評価を行なうことが必要であろう。絶対評価の場合には最低点の基準を予め設定し、それに対する評価を実施する。そして、予め定められた基準点に達する評価を得られるプロポーザルがなかった場合には、改めてコンサルタントのショート・リスト化を行なうか、ないしは第一順位のコンサルタントを中心に秀れた評価を与えられた項目を考慮し、JICA 主導のチーム編成を行ない、そのチームから改めてプロポーザルを提出させることが考えられる。

2. 調査実施状況の評価

本格調査の実施状況の評価については、現行では作業監理という形で、作業監理委員会およびJICA事務局において実施されている。

この目的は、開発調査の実施過程において、作業の進捗状況を技術的観点その他から評価分析し作業内容の質的管理を行ない、調査成果の質の向上を期することにあるが、この内容を一層充実するため、以下の方策が考えられよう。

- (1) JICAのライフワーク専門家数をふやし、また、JICA職員自身の専門性を高めることにより、それらの職員が専門的観点から作業の進捗状況を常時追跡し、作業内容の評価を行ない、自らも作業監理にあたる。
- (2) 上記(1)以外に、必要に応じ、作業監理体制強化のために、スタッフ・コンサルタントを適宜備い上げること。

なお、調査実施過程において相手国政府およびJICAに提出される報告書類には、インセプション・レポート(Inception Report)、プログレス・レポート(Progress Report)およびインテリム・レポート(Interim Report)等がある。このうちプログレス・レポートの機能は、現地調査がスケジュールどおりに進捗しているかどうか、実績および問題点等を毎月あるいは四半期ごとに定期的に報告するものとされている。このレポートを一層活用するために報告期間内における作業の進捗状況・スケジュールの消化状況、問題の発生状況と処理結果等の報告文書とし、その内容・項目を一層明確化ししかも報告頻度を増やして毎月1回の報告を義務づけ、さらに国内調査、現地調査を含む全調査期間を通じて報告を行なうことが、調査の実施状況を適確に評価・把握し、必要な措置を講ずる上で有効であると考えられる。

また同レポートを相手国に提出した際議論された点をミニッツとして処理することを合わせて義務づけることも必要である。

3. 調査完了時の評価

3-1 調査完了時評価の必要性

調査結果が集約されたファイナル・レポートは、それに基づいて相手国政府のプロジェクト実施に係る政策決定の判断材料になるものであり、その質的水準が国際的評価にも耐え得るレベルを維持しているかどうかは極めて重要である。このため、調査終了時にファイナル・レポートに盛り込まれた記述内容が適切・妥当、かつ質的水準が高く、提案内容も実現性が強いものであるかどうか、成果物の質的水準を評価するにあたっての視点といえる。

ただし問題は、提案内容の実現性とは、この段階での評価ではあくまで可能性にすぎず、その技術的・財務的・経済的・組織的分析を含めた調査結果を実現性の観点から検証するためには、次の事後評価のステップを待たねばならない。

次に、調査終了時というまだ印象の新しい時点で、調査実施過程を総括し、コンサルタントの評価に係わる事項はコンサルタント評価ファイルに整理し、また実施過程で経験し得た事項で他のプロジェクトに適用することが可能と考える事項は、項目に整理することなどにより、結果をフィードバックし、新規プロジェクトの実施方針を検討する際に活用し得る。

ただし、これらの調査終了直後の評価は、必ずしも客観的であるとは限らないので、必要に応じて次の評価ステップであるフォローアップ調査および事後評価を併用し、評価を改めるべき点は改め、追加記入を可能とする必要がある。特にコンサルタントに係るプラス・マイナスの評価について改めるべき必要が生じた場合には、直ちに追加記入（オリジナルの記入は、後に間違った解釈をしたことが判明した場合でも、記録として残す必要がある）を行わないと、コンサルタントに対する公正さを欠くことになるのはいうまでもない。

3-2 調査完了時評価の今後の方向

この評価は、S/W、実施計画書ならびに契約書（付属書を含む）等を当該プロジェクトの所与の計画とし、ファイナル・レポート（F/R）、業務報告書、コンサルタント実績評価表等を実績として、双方を比較検討の上評価し、調査プロジェクト完成報告書（Project Completion Report = P.C.R.）を作成することとなる。

評価の対象としては、以下の項目が検討対象となろう。

- (1) 調査の目的および概要
- (2) 調査の実施状況
- (3) 調査経費（調査計画時との比較）
- (4) 調査結果（当初計画との比較等）
- (5) コンサルタント評価
- (6) 相手国実施機関の評価（特に相手国による便宜供与の度合）
- (7) 事業計画や調査手法を含む全体評価

評価の対象が全プロジェクトであることは当然であるが、評価の進め方に対する留意点としては、評価の継続性を重視する必要がある。すなわち、調査完了時の評価を次節に記述する事後評価の第1回評価として位置づけ、これを以後、プロジェクトの進行を追跡しつつ、適切な時期に随時、評価を追加してプロジェクト全体の流れの評価を重ねることによって、常に入手しうる最新の情報に更新していくことも、技術協力のフォローアップとして重要といえる。

このような評価によるフォローアップの状況を継続的に記述していくためには、体系的な評価フォーマットを作成し、調査完了時評価を担当課の担当職員が記入したあと、これを事後評価担当部局に引き継いでいく体制を確立することが望まれる。

4. フォローアップ調査

4-1 フォローアップ調査の必要性

開発調査の多くが、当該計画の具体的な実施をめざして行なわれる以上、調査報告書を相手国に提出して事終れり、というわけにはいかず、当該報告書がその後いかに活用されているのか、相手国意思決定者の政策判断に役立ったのか、役立たなかったのか、具体的には、当該調査案件は、何らかの形で融資（国内資金も含む）され具体的に実施されたのか否か、といった事業化、実施化の度合いを報告書提出後一定期間を経たのち（3年が望ましい）チェックする必要があることはいうまでもない。これがフォローアップ調査である。

フォローアップ調査を実施することにより、当該プロジェクトの報告書（計画内容）に関する相手国の評価が判明するとともに、その原因が遡及することにより、案件選定時における判断の妥当性にも教訓を及ぼすこととなる。また、事業実施が遅れていたり、中止になった場合には、その阻害要因をとりのぞくため当該プロジェクトの計画を組みかえることにより、事業実施化への道を開くことができよう。

さらに、フォローアップ調査の結果は、その後実施されるべき開発調査案件にフィードバックされることにより、以後の開発調査の質の一層の向上にも有効となると考えられる。

しかしながら現状では、フォローアップ調査は十分とはいえない側面があり、今後一層の改善の余地があるものと思われる。

4-2 フォローアップ調査の今後の方向

- (1) フォローアップ調査は全案件に拡大する。このため、アンケート調査を行なうが、その際には在外公館、JICA在外事務所を活用する。
- (2) 事業化、実施化されていないものについては、現地調査により原因を究明し、場合によってはプロジェクトの組みかえを行なう必要があるため、このための予算措置を講ずる。
- (3) 評価活動の時期は、過去の経験からみて最終報告書提出後3年を経た時点とするのが望ましい。
- (4) 評価を担当する部局としては、次項で提案されている評価専任部局が望ましい。

5. 事後評価

5-1 事後評価の意義と必要性

事後評価は一般的プロジェクト・サイクルの最終段階、すなわち計測可能な結果が出た段階で実施される。事後評価を実施する目的は、①有効性(Effectiveness)および②効率性(Efficiency)の2つの観点から、実施されたプロジェクトの効果と、それを達成した手段とを評価することである。

この場合有効性とは、プロジェクトの実施によってどの程度計画目標の達成に貢献し得たかを判定する基準であり、いわゆるインパクト評価である。効率性とは計画目標を達成するにあたって最小の費用と最短の時間で達成し得たかを判定する基準であり、いわゆるパフォーマンス評価である。

開発調査プロジェクトの事後評価において、方法上難しい点の一つは、開発調査時点での判断においては、どれだけ適切であると考えられる意思決定がなされたとしても、プロジェクトの実施過程において様々の予期せぬ経済社会的状況が生じたため結果的には、プロジェクト自体の内容が大幅に変形されたり、あるいは失敗に終ることもあり、これをどう評価するのかという点にある。たとえば1973年以降の、2次にわたる石油危機の前後においては、原材料および生産物の価格体系に大幅な変動が生じたため、石油危機前に計画され、実施されたプロジェクトを、石油危機後において評価する場合には、予測値と実現値との間に極めて大きな、かつ構造的にも異質な差がみられる。

しかし事後評価において重要なことは、このケースのように個々の評価項目ごとに、事前評価と事後評価の数値がどれだけ適合しているのか、あるいは乖離しているのかをチェックする事ではなく、上述の有効性と効率性の視点から、当初意図されたプロジェクトの目的が、実施過程における細部の変形はあるにせよ、最終的には意図された通りの効果をあげているか否かが確認されればよいのである。

さらに事後評価の本来の目的である、実施済プロジェクトの経験に学ぶという観点からいえば、成功したプロジェクトと同様に失敗したプロジェクトにおいても、学び得る貴重な経験が内包されているといえることができる。

すでに世界銀行(World Bank)、アジア開発銀行(ADB)、米国際開発局(USAID)等においては、事後評価はプロジェクト・サイクルの中の一段階として確立されているが、我が国においては事後評価体系の確立を目指して、最近3つの動きが見られる。

その第一は、1981年1月に外務省内に経済協力評価委員会および評価事務局が設置され、各経済協力形態別に評価方法・評価基準の設定について、具体的な協力案件の事例に即して

検討が進められている。なお実際の評価活動は、すでに1980年から開始されている。

第二には、1981年7月に国際協力事業団の中に評価検討委員会および同作業部会が設置され、国際協力事業団の実施する各事業の事業効果評価に関し、①評価の方針、②評価の方法、基準、③評価の実施状況、④評価結果に基づく措置、等に関して、各部ごとに具体的事例に基づいて検討が進められている。

その第三は、1981年10月に海外経済協力基金に業務監理室が設置され、事後評価への活動が開始されている。

このように各関係機関とともにその事後評価活動はスタートしたばかりの段階であり、今後①事後評価の方法および評価基準の確立、②評価を進めるための各機関における組織体制の整備、③関係機関相互間の事後評価活動における連携の促進等、事後評価体制全般の整備には、まだ若干の日時を要するものと思われる。

特に開発調査に関しては、JICAベースで実施された調査結果は、ファイナル・レポートを作成し提出して以後は相手国政府ならびに他の実施機関の手に委ねられることになるので、③の関係機関相互の協力が事後評価を円滑に進めていく上で不可欠といえる。

すでに述べたようにODAの5ヶ年累積倍増という新中期目標を、財政再建という厳しい環境条件の下で達成するためには、単にODA額を目標額以上に伸ばすということでは不十分であり、相手国の開発に効果の高いプロジェクトを効率的に実施した上で目標額の達成を図るということではなければならない、まさに援助の有効性と効率性が問われている。

この意味で、事後評価の方法論上の整備を進め、さらに我が国としての目的に即した体系的、組織的な評価を実施していく体制を整えることが早急に必要となってきているといえる。

5-2 評価対象と評価項目

開発調査の事後評価における評価は、基本的には調査完了以後のプロジェクト・サイクルにおける過程が進行し、すでに供用・稼働段階に入っているすべてのプロジェクトを対象として実施すべきである。また、いわゆる失敗プロジェクトについても検討の対象とすべきである。

評価内容に関しては、プロジェクトの①計画実現性に関する評価（パフォーマンス評価）、および②受入国への効果・影響（インパクト評価）であり、後者については効果（便益）の経済分析が主体となるが、技術移転あるいは組織運営の改善に対する効果も、評価の対象として欠かせない。

具体的な評価項目としては、一般的には以下の項目をあげることができるが、その細目は具体的事例の検討を含むパイロット・スタディの実施と、政策的検討を踏まえて決めること

が適切である。

(1) 計画の実現性および効率性

- ① 実現したプロジェクトの内容が当初計画とどの程度乖離しているのか。また、その乖離の原因は何か。
- ② プロジェクトの実現にあたって、時間効率、資金効率は当初計画に比べて良いか、悪いか。
- ③ プロジェクトの進行管理上、どのような問題が発生し、これをどのように処理したか。それが適切な措置であったか。事後的にみてより良い措置は考えられないか。相手国のローカルコスト、受入体制はどうであったか。問題点はなかったか。

(2) 受入国への効果および影響

- ① プロジェクト・レベルの効果—直接産出効果、財務便益、経済便益、社会便益は当初計画に比べて良いか、悪いか、差異を発生させた要因は何か。受益者は誰で、配分はどうか。実施機関の効率改善にどれだけ役立ったか。
- ② セクター・レベルの効果—プロジェクトの属するセクターの計画目標達成にいか^{注1)}に(どれだけ)貢献したか。
- ③ 地域レベルの効果—当該地域の地域開発目標達成にいか^{注1)}に(どれだけ)貢献したか。
- ④ マクロ・レベルの評価—当該プロジェクトが国家開発計画目標の達成にいか^{注1)}に(どれだけ)貢献したか。経済指標、生活水準および厚生指標への貢献度合いはどうか。

5-3 評価実施のタイミング

開発調査の事後評価実施時期は、調査完了時評価(2節3、調査完了時の評価)を実施して以降、調査結果に基づいてプロジェクトが実施・完成され、供用・稼働段階に入ってかなりの年数を経過した後に至るまで、様々なタイミングを考えることができる。しかし、経済協力としての真の効果や影響が顕れ当初目的が達成されたかどうかを知り、これらの経験から将来の新規プロジェクトに役立てる改善のための方策を引き出すためには、そしてもし事後評価が1プロジェクトにつき1回限りであるとするならば、プロジェクトの分野、内容、規模によって異なるがプロジェクト完成後3～4年を経た後が適切である。

注1) セクター、地域、マクロ・レベルでの効果を数量的に厳密に計測することは、単独プロジェクトよりも、プロジェクト・パッケージについて行なう方が有用であり、効率的でもある。

5-4 評価体制の今後の方向

現在JICAで進められている評価検討委員会および作業部会は、担当理事、各部長、各関係職務担当課長により委員会方式で進められているが、評価の実施方針が確定した後は、専任の評価担当部局を制度的に設置し、プロジェクト担当部課ならびに外務省・海外経済協力基金等関係機関との連携のもとにJICA業務の一分野として実施しうる体制を整えることが望まれる。

この場合、評価担当部局がまず行なうことは、具体的事例についてパイロット・スタディとしての事後評価を詳細に実施し、調査方法論の確立、評価項目の選定、評価基準の確定、評価結果の利用方法等を検討する必要がある。その後で事後評価方法のマニュアル化を計り、各プロジェクトのルーティンとして取り入れていく体制を整えればよい。

評価の実施にあたっては、客観的、中立的、専門的立場から公正に評価することが必要であり、また相手国の経済社会動向を踏まえてプロジェクトのもたらした効果を総合的に検討する必要があることから、適切な能力と機能を有するスタッフ・コンサルタントを用いることも検討されてよい。

第6章 開発調査における予算の適正化と管理の改善

開発調査のニーズの多様化に応え、優良案件が確保され、調査内容において質的向上が達成され、評価の推進がそれぞれのステージにフィードバックされるならば、開発調査全般の改善のために残された課題は、調査予算の適正化および調査の諸管理の改善をいかに図るかという二点に絞られよう。ここでの問題点と対処方策は、それぞれの立場によって異なってくると思われるので、共通の課題に対する問題提起の形で考察を進めることとする。

第1節 調査予算の適正化^{注1)}

1. 予算の計画的執行

予算の適正化を予算の適正執行と捉えるならば、まず何よりも案件の実施を計画的に行なうことが最大のポイントとなる。このためには、すでに各章で述べたように

- (1) 優良案件を多く確保しておくこと
- (2) 調査に速やかに着手できるよう、調査案件の決定を早くすること
- (3) 調査案件に関する情報をできる限り早期かつ十分に入手しておくこと
- (4) 調査が年度末に片寄らないようにすること
- (5) 翌年度債務負担行為を、現行の会計規定の枠内で、より弾力的に活用できるようにすること

などが前提となる。

以上を通して、予算の現在以上の計画的執行が可能になれば、各案件個々の予算についても時間的余裕をもって検討することが可能となり、より内容的に精緻なプロジェクト予算作成が可能となる。

注1) 開発調査の予算に関しては、調査を実施するコンサルタント側からはさまざまな要望が出されている。本調査研究を進めるにあたってのコンサルタント等からのヒアリング結果から要点をひろうと以下の通りである。

- (1) 積算方式でなく、ランプ・サム方式〈渡しきり方式〉を採用してほしい。最低限、現地調査費をランプ・サム方式にしてほしい。
- (2) プロジェクトの実質的スケールに比して予算額が小さく、調査期間も短いケースがみられる。
- (3) 予算上、臨時費の要素が認められていないため、正当な理由があっても予算を超過した場合でもコンサルタントが自己負担せざるを得ないので、改善してほしい。
- (4) 費目間の流用をもっと認めてほしい。

などである。

2. 仕様書の改善による調査コストの適正化

予算の適正化を、個別調査プロジェクトにおける調査コストの適正化と捉えるならば、調査内容の指示が適切であるかという問題に帰結する。これには、全体の調査期間ならびに現地調査期間、調査に必要と考えられる専門家の分野・人数、はりつけなどが適正であるかといったことが含まれよう。

したがってここでは、コンサルタント等の実施する調査業務の仕様書のより一層の改善が必要となってくる。

仕様書の改善とは、仕様書の精度をあげることである。このための方策は以下のように考えられよう。

- (1) 仕様書は、事前調査が終わると、実施調査のコンサルタント選定にあたって作成される。従って事前調査を一層充実させることが必要である。それゆえ、プロジェクトの計画づくりに精通したプロジェクト・エコノミストを事前調査に積極的に活用することが望ましく、このためにはプロジェクト・エコノミストの集団たるスタッフ・コンサルタントを育成し、この利用を促進すべきであろう。
- (2) 同一分野等、過去のJICA調査の経験を活用することが必要で、このためには過去の調査を多角的にレビュー・評価し、これを踏まえ、可能な限り標準要領（マニュアル）としてまとめる。
- (3) 上記の標準要領等を可能な限り用いて、JICA職員のみならず、コンサルタント等に対しても講習会等を開催してその内容を熟知せしめ、調査の効率化を図る。
- (4) 同時に、当該プロジェクトに必要な基礎的専門情報をあらかじめ入手しておくべきであり、情報の入手があってから調査に着手するのが望ましい。従って、別項で述べたようにJICAの諸情報のシステム化が肝要である。同時に、水文データやODデータなど基礎的専門情報がない場合には、本調査団派遣前に、長期調査員をプロジェクト・ベースで継続的に派遣し、データ収集にあたらせることも考えられよう。
- (5) 事前調査期間の延長と事前調査の前のコンタクトミッションの活用も検討する必要がある。

3. 現地調査費積算根拠の正確化

開発調査予算の執行にあたって、問題点がよく指摘されるのは現地調査費である。

現地調査費の場合、その単価積算基礎は国別に異なるだけでなく、途上国の場合には、都市間や都市と農村間等地域によってもかなりの差がみられることが多く、単価歩掛表^{注2)}を完全なものとして作成することにはかなりの労力を要しよう。さらに、単価歩掛表が作成されても、インフレ率の高い国が多く、毎年改訂する必要が生じてくる。しかも円とドルの交換レートが年間10%内外変動するという問題もからみ、これらの要素が完全な単価歩掛表の作成を一層困難なものとしている。

しかし、各種調査の経験や現地事務所等からの情報を踏まえて、国別に一定の基準を設定する必要があることには異論がないと思われる。従って、現地調査費については、民間の合理化努力を奨励し、民間の活力を利用する観点からも、一定基準に基づいて積算されたあとは、例えば積算金額の90%以内といった枠を設定し、その範囲内ではコンサルタントに渡し切り、コンサルタントに節約努力をさせるなどの方式がとられてもよいだろう。

注2) なお、単価歩掛については次の3種が考えられるが、ここでは単価のことを示す。

- ①単価：現地で雇用、調達する労務または物品の単位当り価格(例)〇〇RP/人・日、〇〇RP/1個等
- ②歩掛：ある作業を遂行するために要する調査員等の延べ人・日あるいは1人・日当たりの作業量を指すもの
- ③価格：〔単価×歩掛×作業量〕(労務の場合)または〔単価×数量〕(物品等の場合)で示されるものである。

第2節 調査管理の改善^(注3)

開発調査におけるJICAの主要業務は、調査全体の管理であり、この意味から本検討項目にはあらゆる問題が包摂される。しかしながら、多くの課題に対しては前章までに多面的な検討を加えてきた。従って、ここでは、個々のプロジェクトの事前調査および実施調査の過程におけるコンサルタントの管理に重点をおいて検討すれば、その考えられる改善の方策は以下のようになる。

- (1) 入札参加指名コンサルタント等の選定およびプロポーザル作成期間に関しては、現在2週間というのが多いが、今までの経験を整理し、プロポーザル作成期間を長くする方向で基準を確立すべきであろう。さらに、その時間的な余裕を生み出すためには、やはり案件の早期実施決定と事前調査団の迅速な派遣、それに伴う仕様書の精度向上が何よりも重要である。また、公開入札制度と、プロポーザル評価における絶対評価（P.114参照）は、長期的検討課題として考えられるべきである。
- (2) 特命随意契約に関しては、今後、数がふえた場合には、現行の規定以上のワーキングルールの設定が必要と思われる。
- (3) 指名コンサルタント等の契約の迅速化は、調査そのものの効率化の上から必要である。このためには、(1)でも述べたように、仕様書の精緻化および前項で述べた現地調査費等の積算基準の明確化が前提となる。また、事前の国内解析作業は、インセプション・レポートを現地調査の冒頭に提出するケースが多い現状では必要欠くべからざるものである。
- (4) 現地調査の遂行途中で、調査団に加わっていない特定分野の専門家が明らかに必要と考えられる場合には、契約をフレキシブルに適用し、契約金額等に変更を来さない範囲で専門家の変更を認めるようにする。
- (5) コンサルタント会社の個々の専門家の実情をより一層把握するために、JICAとして全員に語学検定を義務づけるとか、新たな資格としての国際技術協力士制度を作ることも考慮する必要がある。
- (6) プロジェクトのスケールが大きい場合、つまり多人数のミッションや長期滞在型のミッション、さらには分野が多岐にわかれ、対象地域も広いプロジェクトの場合には、プロジェクトの各種事務処理の専門家をプロジェクト・コーディネーターとして配置するよう、専門家配置システムを改善する。

- (7) 調査結果の活用については、すでに第4章で述べた通り、同一地域ないし当該分野での調査に関しては、先行プロジェクトの調査結果を積極的に活用するよう制度化する必要がある。

注3) この点に関するコンサルタント側の要望事項は以下の通りである。(本調査を進めるにあたってのコンサルタント等からのヒアリングから)

- (1) 国際機関なみに、プロジェクト実施を全コンサルタントに公開して参加希望コンサルタントを公募し、ロング・リスト化した上でショート・リストに絞ってゆく。
- (2) 入札のインビテーションからプロポーザル提出までの期間が短い場合(5~10日間)がある。国際機関なみの40日程度というのは調査の迅速推進の面から無理だろうが、3~4週間にできないか。
- (3) 国内での事前準備は、現地での調査を効率的に実施する上に必要不可欠なものであり、調査の質やスケジュールによって異なるが、10日から1カ月の事前国内作業期間が必要である。
- (4) ミッション・メンバーの変更ができないため、調査途中において必要と考えられるようになった分野の専門家等に関し、弾力的な対応ができない。この面での弾力的な運営が望まれる。
- (5) ミッション・メンバーの格付けの際、語学力や技術士、博士等の各種資格などの個人的能力を考慮してほしい。
- (6) 多人数のミッションや長期滞在型のミッションの場合、現地調査費の管理に多大の労力を費さざるを得ず、そのための担当者は自分の専門分野での力を発揮できない場合が多い。これに付随して、現地調査では各種アポイントメント取付け、車輛や現地備上の手配などに膨大な時間を要する。従って一定の範囲でよいから、事務専門家(プロジェクト・コーディネーター)等の調査団への参加を認めてほしい。
- (7) 各種レポートに対し、和文版を要求されることがあり、調査団の作業量を不必要に増大させている。
- (8) 調査結果は一定期限公開されないのが原則だが、調査の効率的推進や調査公害を避ける必要から、関係するミッション等がより有効に活用できるよう考慮すべきである。

JICA

