

6-2. フィリピン

フィリピンは国土面積30万km²、ルソン、ミンダナオ、ビサヤ諸島その他多くの島から成り立つ島国である。高温多湿、米作農業中心の東南アジアの典型的な国で、台風国でもある。フィリピンの国土は大まかにいて以下三つのタイプからなっている。第一は人口稠密な農村地域（中部ルソン、ビコール、西部ビサヤ、中部ビサヤなど）、第二はマニラ大都市圏を初めとする都市化地域、第三は未開発地域（カガヤンバレー、ミンドロ、サマール、ミンダナオナなど）である。これらの地域はそれぞれ異なった問題点を抱えているが、それらはいずれも急激な人口増加、低生産性、所得その他経済福祉の不均等分布といった国の基本的問題が地域の性格に応じ、異なった様相で現われているものと考えることが出来る。

異なった地域の問題点は相互に関連している。人口稠密な農村地域の余剰人口はマニラ大都市圏を中心とする都市域に流入し、都市問題を深刻化させてきた。農村余剰人口のある部分は、未開発の居住可能な地域に流入し、そうした地域で社会的文化的摩擦を起し、自然発生的乱開発の原因となっている。このように、大都市地域及び未開発地域の問題は過密農村の低生産性と潜在失業に根ざしており、地域開発は生産基盤拡大、所得・福祉の再分配、自然資源の管理といった国全体の課題解決に貢献すると同時に各地域特有の重要課題解決に資することが期待されている。

生産面から地域を見た場合、生産諸活動のマニラ大都市圏への過集中がまず第一に指摘される。マニラ大都市圏の地域所得は1973年で国民総所得の31%を占めている。その比率はその後さらに増大し、1977年には37%にまで至っている。これは工業及びサービス諸活動がマニラ大都市圏に非常に集中していることによる。また、農業生産の増大は、主として農地拡大に拠ってきた。しかし、人口稠密農村地域では農地拡大はすでに限界に近づいている。そのような地域では容易に灌漑出来る可耕地はほとんど灌漑し尽くされており、さらに灌漑地域を増やすことは段々コスト高になってきている。未開発地域における農業生産増は現在も主として農地拡大によっている。

生活水準の面ではフィリピンは教育、医療等、平均値では東南アジア諸国の中では高いレベルにある。問題はむしろ地域的な格差、特に後進農村地域の貧困層への社会サービスが絶対的に不足していることである。環境衛生面を見ると、都市部では人口の50%、

農村部ではわずか10%が安全な飲み水と衛生的な便所を享受するに過ぎない、という低水準にある。

地域開発の今一つの課題は、自然資源管理の問題である。中でも現在最も深刻化しつつあるのは森林破壊である。その原因としては、農地の拡大、木材伐採、カインギンといわれる焼畑農業、山岳地域内での人口増がある。森林の急激な減少に比べ、植林の進捗は非常に緩慢である。イロコス、カガヤンバレー、中部ルソンに於て水源地域をカバーする森林の破壊は危機的状況にあり、ルソン島中央平野部の洪水発生、灌漑施設、水力発電施設の土砂崩れ、堆積に拠る障害など深刻な問題を投げ掛けている。

フィリピンにおけるこのような事態に対処するため、地域開発計画が1970年代より作成されてきた。制度面を見ると、まず1972年にフィリピンの12の地域に於て地域開発審議会 (Regional Development Council - RDC) が形成された。1976年に国家首都地域 (National Capital Region - NCR) が、そして1987年に、地域IとIIのうちのいくつかの県よりなるコルディレラ行政地域 (Cordillera Administrative Region) が形成された。第13番目の地域としてのマニラ首都圏には、他の地域とは異なった性格を持つ、NCRの計画と実施を担当するマニラ首都圏委員会 (Metro Manila Commission) がある。

フィリピンにおける総合農村開発計画の作成は1970年代初頭より、いくつかのバリエーションによって実施された。その一つに総合地域開発アプローチ (integrated area development - IAD - approach) がある。このアプローチは、それ以前の過度にセクター中心のアプローチの反省として生まれ、具体的にはビコール川流域開発等が実施された。これら、初期のIADアプローチに拠るプロジェクトが教訓として残したものは、①組織・運営上の問題、②予算措置上の問題、③関連組織間の調整の問題、であった。また、住民の参加促進の観点からも失敗であったといえる。

このような初期の反省から、次に実施されたプロジェクトは、そのコンポーネントを全く新しくした。即ち、①アップランドの技術開発、②環境保全、③農村工業、④地方政府の能力向上、⑤栄養、⑥農業信用、等が含まれることとなった。ここではソフトウェアが重視され、人的資源開発が注目された。外国援助機関が支援するIADプロジェクトに対するフィリピンにおける批判には、非常に厳しいものから積極的にサポートしようとするものまで様々に存在する。

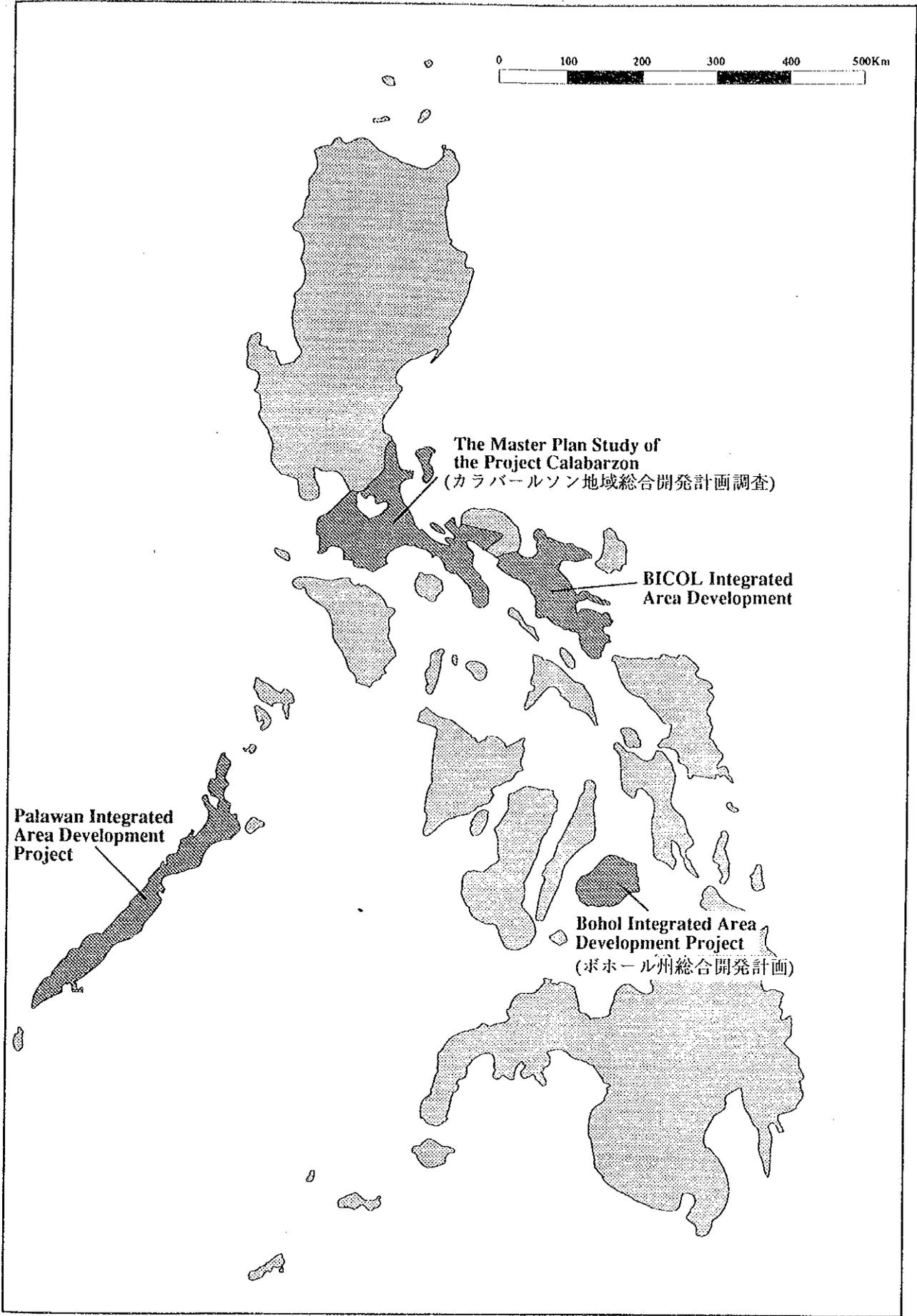
名称	1974～77年開発計画	1978～82年開発計画	1983～87年開発計画	1984～87年更新 開発計画	1987～92年開発計画
実施期間	1974～77年	1978～82年	1983～84年	1984～87年	1987年～
政策 手 段	輸出政策	同左			
	輸入政策	第2次輸入代替			
	インフラ政策	同左			
	公共部門	資本集約型と創始産 業の参入			
開発計画の特徴	NEDAによる初の計画	石油価格高騰への対 応	経済成長を主眼	83年中の経済情勢悪 化による左記計画の 見直し。輸出指向的 農業基盤の構築。	アキノ政権による計画 需要主導型経済振興
	地域の開発と工業化 マリベレス輸出加工区 のために輸出加工区庁 (EPZA)を設置	環境管理 地方間不均衡の改善 首都圏以外の工業振 興 NACIADの設置(78年)	国民生活運動(KKK) 11大工業プロジェクト (MIPs)	KKK 自助努力プログラム (KSS) 低開発地域での産業 再編成	NGOの重視 労働集約的インフラ建設による雇用機 会增加と所得向上 投資促進と輸出振興 DTIによる地域産業センター(RICs) 総合農地改革
援助プ ロジェ クト	JICA	・ボホール州総合農 業開発計画調査(79-80 年)	・ボホール州農業振興 センター(83年)		・カビテ輸出加工区開発・投資振興計 画調査(89-90年) ・カラバールソン地域総合開発計画調 査(90-91年)
	OECD	・ボホール州灌漑事業 (83年)			・カビテ輸出加工区開発事業(91年)
	その他	・BICOL Integrated Rural Development (78- 83年, USAID)	・Palawan Integrated Area Development Project(83-84年, EEC)		

注：*1 新IPP：投資優先産業リスト

出所：「フィリピンの開発政策とマクロ経済展望」、M.F.モンテス他編、アジア経済研究所、1989年

「フィリピンの経済開発と開発政策」、坂井秀吉他編、アジア経済研究所、1990年

他



第III部

地域総合開発計画調査標準要領

第7章 調査の全体像の把握

7-1. 事業団業務における地域総合開発計画の位置づけ

国際協力事業団（以下「事業団」という）が実施する業務における地域総合開発計画調査は、特定地域に関して複数セクターよりなる開発計画を作成することを目的としている。その総合性の故に基礎調査及び計画技術移転手段としての役割が重要である。地域総合開発計画調査は「開発調査」の中で「マスタープラン調査」に分類される。

「マスタープラン調査」は、各種の開発計画の基本計画を策定するための調査で、通常は、目標年次を設定し全国又は地域レベルあるいは、セクター別の長期計画の作成という形式をとることが多い。マスタープランの策定は、多種のプロジェクトを整合性をもって効率的に実施していく必要がある場合において調査計画の最初の段階として必要である。

「地域総合開発計画調査」は、マスタープラン調査の一つとしては、プロジェクトの段階（いわゆるプロジェクトサイクル）の初期の一部を形成するものであるという認識が重要である。

地域総合開発計画調査においてはさらに「総合」（integrated）の概念が重要である。これは、目的、手段、分野、空間、時間、関連機関の総合化を意味しそのうえに成り立つ計画を策定するための調査であると言える（地域総合開発計画調査の概念についての詳しい説明は第2章に記述されているので参照のこと。また事業団業務における地域総合開発計画調査の特徴と傾向については第4章を参照のこと。）

7-2. 地域総合開発計画調査の全過程の把握

地域開発の計画立案過程は目標設定プロセスであり、また多部門、多レベルの関係機関の協議・調整プロセスである。このことを第一に念頭におき、途上国から日本国政府・事業団への調査の協力要請から、事前調査、本格調査を経てフォローアップに至る調査の全過程を常に把握していることが肝要である。

調査に関する全体的な流れ（下図参照）は、協力要請-事前調査-本格調査-フォローアップの4つの段階それぞれが重要な機能を持ち相互に関連していることを理解し、その特徴、主要な留意事項について理解する必要がある。

とくに環境問題に関しては、プロジェクト・サイクル各段階における配慮が必要であるが、そのうち選定・確認や調査の段階に対応する事業団の地域総合開発計画調査においても、適切な環境配慮が不可欠である。

（本格調査における調査ステージ・ステップ毎の作業項目、調査手順は9-1-2を参照のこと。）

参考-環境調査案件の環境配慮業務の流れに関しては、「事前調査用環境配慮手引書」（平成4年7月）を参照のこと。

調査の全過程は次のとおりである。



7-3. レポーティング

地域総合開発計画調査における報告書は、開発シナリオとプロジェクト計画の相互フィードバックの記録である。F/Sにおける現状分析から評価までの積み上げ作業をベースとしたレポーティングと異なり、ラフスケッチから実施条件のつめまでの計画案具体化作業をベースとしたレポーティングが中心となる。具体的には、事前調査の成果としての事前調査報告書の他に、本格調査の各段階において、一例として以下の一連の報告書がコンサルタントにより作成され、提出される。

本格調査段階の報告書の名称、報告書内容の要旨ならびに提出先は以下のとおりである。

作業段階	報告書の名称	報告書内容の要旨	提出先	作業段階の例
国内準備	インセプション・レポート案 (Draft Inception Report)	S/Wに調査の具体的な内容方法・調査の実施計画を加え、調査の着手当初に提出する。	事業団	<ul style="list-style-type: none"> 開発現況の把握 開発ポテンシャル及び制約条件の把握
現地調査	インセプション・レポート (Inception Report)	調査開始後1ヵ月を目安に、概略の分析を加え、相手国政府実施機関と協議し合意を得た後提出する。	相手国政府 実施機関	
	プロGRESS・レポート (Progress Report)	調査の進捗状況を中心に記載し、定期的に提出する。必要に応じ収集した資料及びデータ、書簡等も付けておくこと。	相手国政府 実施機関 及び事業団	
	インテリム・レポート (Interim Report)	現地調査の終了時点で作成され、一般に詳細に検討すべき計画の代替案を明らかにする。	〃	<ul style="list-style-type: none"> 開発フレームワーク及び開発シナリオの作成 総合開発マスタープランの作成
	ドラフト・ファイナル・レポート (Draft Final Report)	全ての調査結果と最終開発計画と代替案の詳細な分析を含み、相手国政府のコメントを取り入れ調整し最終的にまとめるために提出される。	〃	
国内調査	ファイナルレポート (Final Report)	最終的に提出し、相手国政府実施機関に受理される報告書。	〃	

7-4. 本格調査の運営体制

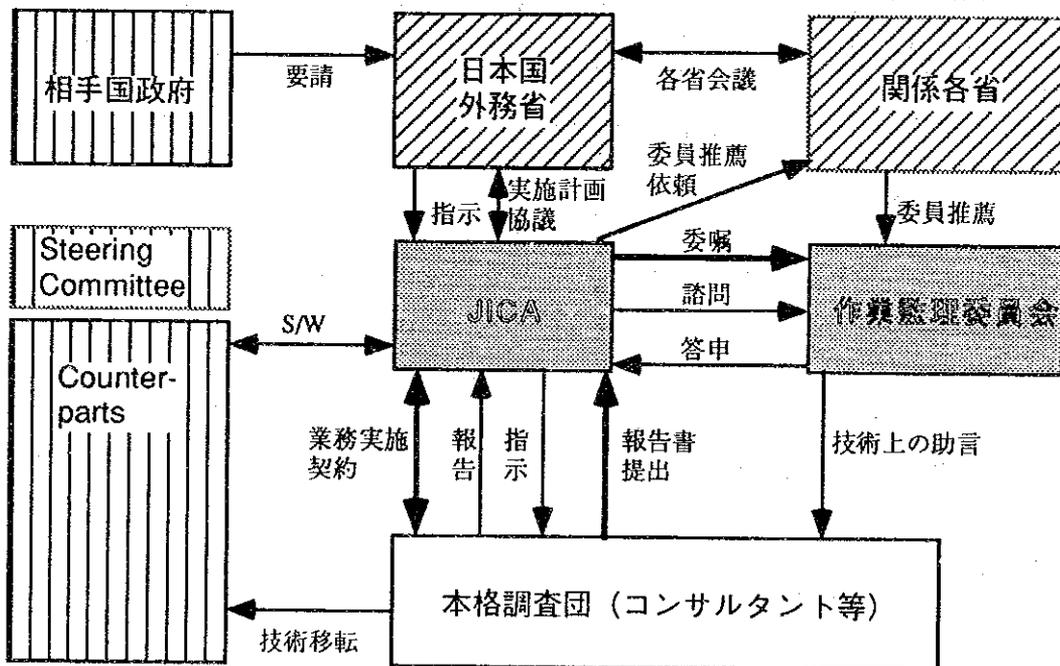
本格調査実施に際しては、作業監理委員会、外務省、相手国政府、関係各省、JICA在外事務所、本格調査団等と密接な連絡を取る必要がある。

特に地域総合開発計画調査は、ニーズとシナリオのすりあわせ、データの状況による分析、計画手法の調整、関係各界各層の中でのコンセンサスの形成等々、長期現地滞在を不可欠とする作業が主である。したがって、現地での判断を含む調査団長の役割、JICA現地事務所の支援的役割は大きい。

地域総合開発計画調査の実施と監理に関する体制の一つの例を事業団中心に示すと下図のようになる。。

作業監理委員会は、事業団によって調査の内容、性格に応じ設置される。作業監理委員会は、当該業務の適切かつ効果的な推進を図るため事業団総裁の委嘱する学識経験者よりなる委員からなり、コンサルタント等の実施する調査に関する事業団の技術上の諮問機関である。

作業監理委員会は、事業団が諮問する調査実施の技術上の具体的方針、及び方法ならびに、これに基づきコンサルタント等が実施する調査業務についての助言を行なうなど、技術的事項に関する審議を行なう。また、現地において、コンサルタント等が実施した調査の経過的報告の審議および事業団の委嘱によりその代行として相手国政府関係機関と調査実施に関する折衝を行なうこともある。委員会を構成する監理委員は、事業団が各担当分野の相応する学識経験者等を委嘱するもので、通常3～5名である。



は全ての場合にコンタクトする必要がある機関ではないことを示す。

第8章 協力要請からコンサルタントの選定まで

8-1. 事前調査の準備

8-1-1. 概要

事前調査は、本格調査の実施に先立ち、本格調査の内容について検討するとともに、相手国政府と本格調査の取り決めであるScope of Work (S/W) について協議し締結することを目的として実施される。個別資料・技術の確認にもまして「何故、当該地域をとりあげるか」「当該地域開発の中心テーマは何か」「調査結果をどのように活用するか」等の基本的な点を十分協議することが重要である。事業団は、事前調査として、調査団を編成し相手国へ派遣する。

外務省より別途指示（地域総合開発計画調査として）があったあと、事前調査団派遣の準備を行なう。

事前調査は、地域総合開発計画調査に関し相手国政府の要請内容であるTerms of Reference (T/R) を基に実施する本格調査の調査方針、内容などを検討の上、我が国の技術協力として実施する本格調査の調査範囲、内容、便宜供与などを示すScope of Work (S/W) について相手国政府と協議するものである。

しかしながら、事前調査の実施段階に先立つ準備段階において、すでに我が国の対処方針の骨格が決定されることから、以下の小項目に関する事前の準備が極めて重要である。

なお、事前調査の標準的な手順ならびに関連機関は以下の表の通りである。

	相手国	外務省	関係 各省	事業団	
				本部	調査団
事前調査団の編成			○	○	
事前準備					
T/Rの検討				○	○
国内資料・情報の検討				○	○
本格調査の方針・内容の検討		○	○	○	○
S/W案の作成				○	○
S/W案の事前了解		○	○	○	○
事前調査報告書構成の検討				○	○
現地調査					
相手国政府の要請内容等の聴取	○				○
現地踏査	○				○
資料・情報の収集	○				○
本格調査の方針・内容の再検討	○	注1		注2	○
S/Wの協議	○	○		○	○
事後整理					
事前調査報告書の作成				○	○
帰国報告		○	○	○	○

注1：在外公館

注2：海外事務所

8-1-2. 要請内容の検討

事前準備の第一段階として、T/Rなどによって、当該調査プロジェクトの概要、相手国政府の要請内容を的確に把握し本格調査内容の検討を行なう。とくに、当該調査プロジェクトの国家開発計画あるいは地方レベルでの開発運営体制づくりにおける位置付けなど、その要請されてきた背景を的確に理解することが必要である。

T/Rとは、相手国政府より在外公館を通じて提出される、我が国に対する調査協力の要請内容を示す公文書である。T/Rに含まれる内容は、相手国やプロジェクトによってかなり異なるが一般的には、次の項目が含まれる。

- ①調査の目的
- ②調査の背景
- ③調査の範囲、内容
- ④我が国が行なうべき義務
- ⑤相手国が行なうべき義務（便宜供与）

相手国よりT/Rの送付がなされない事例もあり、またT/Rが送付された場合でも、相手国政府の要請内容が必ずしも明確でない場合もある。こうした場合には、公電、公信、もしくは他の関連情報によって、相手国の要請内容を把握しなければならない。

なお、公電もしくは、他の関連情報のみでは当該プロジェクトの概要が不明確な場合には、必要に応じて、相手国政府の要請内容の確認及びプロジェクトの概要把握のため、別に調査団（通称コンタクト・ミッション）を派遣することがある。また必要に応じ、地域開発を専門とする長期調査員を派遣、ないしは事業団現地事務所の作業により、要請された調査の範囲と内容を十分に把握することが望ましい。

T/Rにおける調査の範囲、内容に関し、最近とくに重視されてきた開発課題（参加型開発、開発と女性-WID-、貧困対策、環境等）が、どのように取り扱われているか注目する必要がある。これらの課題の扱い方によって予備調査の在り方、S/W（案）の方向が決定される。

要請国の発展段階や対象地域の特徴等によっても調査のあり方が規定される。このような場合、国により予備調査のあり方・S/W案が微妙に変化してくるので、その作成にはそれに対応した注意が必要となる。また対象地域の特徴の差異（国土の大小、人口の多少など）は、調査のインプット計画に影響を及ぼす。

8-1-3. 国内資料・情報の収集

T/Rの検討に加え、我が国の国内における相手国の一般事情、当該プロジェクトに関連する資料および情報を収集・分析し、本格調査内容の検討に資するものとする。

国内において収集できる関連資料及び情報の種類には次のものがある。

- ①事業団など国内関係機関の保有する資料・情報（事業団の保有する資料に関しては、同図書資料室の積極的な利用が望まれる）。これには、援助地図、国別情報等が含まれる。
- ②世界銀行、米国のA I Dなど援助機関・援助国の公表した資料。
- ③我が国民間ベースによる情報

なお、事前調査時において相手国政府にたいし、一般事情などの資料を重複して要求することのないよう、国内における既存資料を充分収集しておくよう注意する。

8-1-4. 本格調査の方針、内容の予備的検討

本格調査の実施計画は、本来は事前調査団の帰国後に作成されるが、この準備段階であらかじめ実施計画の骨子（調査方針・内容、調査工程、要員計画等）を作成しておく必要がある。

予備的な実施計画の骨子は、

- ①調査内容及びフロー・チャート
- ②調査工程
- ③調査団員構成

であり、これをベースとして、

- ①S/W案の具体的内容の作成
- ②調査期間及びスケジュールの確定

を行なう必要がある。

なお、本格調査の標準的な手続きと関連機関とを以下の表に示す。

	相手国	外務省	関係 各省	事業団		
				本部	作業 監理委	本格 調査団
(本格調査の相手国との合意)	○	○		注1 ○		
コンサルタントの選定				○		
(調査業務実施契約締結) 作業監理委員会の設置			○	○		
本格調査の実施						
国内準備		注2		○	○	○
現地調査	○	○		○	○	○
国内解析		注3		○	○	○
中間報告書の現地説明	○	○		○	○	○
最終報告書の作成				○	○	○
相手国政府に対する最終報告書の提出	○	○		○		

注1：海外事務所

注2：在外公館

注3：在外公館

8-1-5. S/W案の作成

S/Wは、我が国が実施する本格調査の調査範囲、内容などを示す国際的約束にもとづく実施細則であり、事前準備の結果としてその案が作成される。事前に相手国にこの案を送付し、事前調査団が出発前にその返事を受け取ることが望ましい。

S/W案に記載される項目及び内容は、一般的に次のとおりである。

1) Introduction

2) Objective of the Study

本格調査の目的を示す。

3) Scope of the Study

① Study Area

調査対象地域の範囲を明らかにする。これは調査全体の業務量、精度に関係する基本的事項である。

② Outline of the Study

本格調査の実施内容を明らかにする。ここでは、少なくとも、相手国の責任において行う作業と、我が国が行なう作業との分担関係を明確にすることが不可欠である。

4) Schedule

本格調査の現地調査期間、国内作業期間、報告書提出時期などを明らかにする。スケジュールは、相手国の要請を勘案したものとするが、我が国の会計年度も配慮したものとする。

5) Reports

事業団が相手国に提出する報告書の種類と部数（本格調査の進行段階に対応した）を明らかにする。

6) Undertakings (Contributions)

本格調査の実施に当たって、我が国及び相手国の双方が負うべき義務を明らかにする。

また、出発前にS/W案の検討を行い、どの程度の変更が可能であるかを「対処方針」として作成する必要がある。

8-2. 事前調査の実施

8-2-1. 概要

事前調査は、事前準備結果を基に、相手国政府の要請の背景・内容の聴取、関係資料の賦存状況の把握をするとともに、現地踏査を行ない、本格調査の実施上の問題点及びその対応策を検討の上相手国政府とS/W案の協議を行ない、その結果を議事録として残すと共にS/Wを締結することを内容とする。

新しい開発課題に関して特に重要な課題に関しては、8-2-4、8-2-5、8-2-6に記述がなされている。

事前調査の現地調査は、その目的を達成するため、通常次の手順、内容で実施される。

- ①相手国政府よりの要請の背景、内容及び要望事項の聴取。
- ②調査対象計画にかかる現地踏査（計画対象地域の踏査、本格調査のロジスティックに関することを含む）。
- ③関連資料の賦存状況の把握及び関連情報の入手に関する検討。
- ④本格調査実施上の問題点の把握及び対応策の検討。
- ⑤相手国政府とのS/W案の協議。
- ⑥議事録の作成及び確認。S/Wの締結。

調査団の構成はプロジェクトの内容によって異なるが、各担当分野の専門家であると同時に、国際協力に明るいものが参加することが望ましい。必要な場合には、民間コンサルタントを参加させる。調査団員数は総括を含め4～5名程度が標準である。

8-2-2. 相手国政府の要請の背景・内容の聴取、現地踏査

事前現地調査の第一段階として、相手国政府の要請の背景・内容等の聴取、現地踏査及び資料収集などを行ない、その結果に基づき、本格調査実施上の問題点、及び対応策を検討するとともにS/W案の見直しを行なう。

地域総合開発計画調査においては通常、関係機関が多数にのぼるため、多面的なヒアリングを効率的に行なうことが重要である。

相手国政府の要請の背景・内容の聴取については、T/R等のみでは把握し得なかった項目などについて、その具体的内容などを聴取する。ここでは相手国の本来のニーズがどこにあるのかを確認することが大切であり、必要な場合には事前調査団派遣に先立ち事前に現地において予備的情報収集を行なっておくことも大切である。

なお、相手国政府より聴取する必要がある項目については、あらかじめクエスチョネアを準備し、相手方との会議を円滑に進めることが効率的である。

現地踏査は、調査対象地域の現況把握及び本格調査の実施計画作成に必要となる現地情報入手のために実施する。特別の場合を除き、詳細な現地踏査は必要とせず、大局的に本格調査の内容、方法の確認及び実施時の問題点の抽出に主眼点をおいて実施する。現地踏査時期が季節的に特別な場合には（例えば乾季、雨季など）、他の季節における対象地域の状況も十分に配慮しておくこと。

相手側が提供する便宜供与について、出来るだけ具体的に現状を調べ（例えば本格調査団用のオフィスなど）、不十分な点は改善を申し入れ、議事録に記録しておくことが必要である。

8-2-3. 必要資料・情報の収集

資料の賦存状況に関する情報は、本格調査の過程を左右するものであるため、あらかじめ必要資料のリストを作成して相手国政府に提示し、いかなる資料が入手可能であるのか確かめておく必要がある。入手不可能な重要情報については実査等による一次データの作成を本格調査の中で実施することを計画する必要がある。また、資料に関連したローカル専門家、コンサルタントについての情報を得ておくことも重要である。

事前調査時は相手側が資料の提供に積極的に対応してくれる時期であるので、少なくとも以下のような資料を収集しておくことが必要である。

①国・対象地域の概況

- ・マクロ経済指標、人口動態など、地域の概要及び国内での対象地域の位置付けが分かるもの。
- ・国家開発計画、対象地域の既存開発計画
- ・環境配慮からの現況

②地形図など、本格調査に必要とされる情報の整備状況

- ・地図自体を入手する必要はないが、地形図のほか、いかなる主題図がいかなる縮尺で整備されているか、また、本格調査団がそれを入手することが出来るかを知る必要がある。

③本格調査を円滑に実施するための情報

- ・当該国のカレンダー
(休暇、バカンス、旧正月、ラマダン、カーニバルなど、官庁が実質的に機能しない時期、雨季の時期・状況（現地踏査が可能であるかなど）を知り、本格調査を円滑に進行させる必要がある。)
- ・当該国の財政サイクル
(財政年度はその開始時期を知るためだけでなく、予算編成期などの繁忙期を避けて本格調査を行なう上でも知る必要がある。また、開始される本格調査の終了時点と国家計画（五ヶ年計画など）の編成期をマッチさせ、国家計画が調査結果を組み込む機会を十分に作る必要がある。)

もし、上記のほかに地域の特殊な問題が存在する場合には、地元の専門家を使って調査団側でそれを把握しておくことが望ましい。

主題図

各テーマを表現するために作られた地図。地質図、土地利用図、水文図等がある。解説等

事例「東北タイ南部・東タイ北部地域総合開発計画調査事前調査」における入手資料リスト

- ①PER CAPITA GPR./GSRP./GRP./GDP"国家経済社会開発庁 (NESDB) 1990
- ②GDPの推移,NESDB,1990
- ③産業別GSRP(Gross Sub-Regional Product) NESDB, 1990
- ④人口動向センサス (タイ全土、東北サブ地域、県レベル) 内務省地方行政局,1990
- ⑤Summary- The Seventh National Economic and Social Development Plan (1992~1996) ,NESDB,
- ⑥Northeast Thailand Economic Development Study Final Report V.II., Louis Berger.Systems Associates, Inc., Bangkok,Jan. 31,1972
- ⑦調査対象地域の地図1式,NESDB
- ⑧中央平原北部地域・県と本調査対象地域・県との比較表 (面積、人口) ,NESDB作成
- ⑨"Welcome to Ubonratchathani-The Royal City of the Northeast", ウボンラッチャタニ県庁パンフレット(タイ語版)
- ⑩"Perspective for the Opportunity Tourist Spots", プラチンプリ県庁パンフレット (タイ語版)
- ⑪プラチンプリ県商工会議所ニュースレター (タイ語版)
- ⑫Non-Formal Education Center,ナコンラチャシマ市ノン・フォーマル教育センターの紹介パンフレット (タイ語版)
- ⑬"Suranaree Industrial Zone, promoted by the Board of Investment, スラナリ工業団地紹介のパンフレット (英語版)
- ⑭Lists of Factories, SIZ, Oct. 24, 1991
- ⑮"Business Guide"-Korat Saisan Co.,Ltd. (日系企業・自動車鋳造工場) パンフレット
- ⑯調査対象地域の労働力構造,Marketing Statistics by Changwat
- ⑰Selected Data of the Seven Provinces in the Northeast Thailand, NESDB
- ⑱Lists of Government Research Institute Private Consultant Firm, Thailand, NESDB
- ⑲ローカルコンサルタント関連資料7点
Team Consulting Engineers Co., Ltd.- Corporate Information and Qualification Statement
A&R Consultants
CSN & Associates Co., Ltd.-The Key to Investment in Thailand
Hewitt Associates
TESCO Ltd. Credentials
Coopers & Lybrand-Management Consultancy Services, Statement of Experience: Public Sector
- ⑳Development Cooperation Report in Thailand (1988,89) ,Dec. 1990, UNDP-Thailand

8-2-4. 計画プロセスへの住民参加程度の協議

地域計画の実現にとって住民の参加は重要な要素である。開発調査段階における住民参加の範囲と程度は当該国政府が決定しなければならない。その上で住民参加の意義と具体的方法については関係両政府が協議し、合意を得ておく必要がある。住民参加促進に関わる本格調査団（コンサルタント等）の責任範囲はこれらにより規定される。

国際協力の要請の主体である政府側のニーズと住民側のニーズが完全に一致しない場合がある。

計画プロセスへの住民参加は、住民のニーズ把握・コンセンサス獲得の手段という受動的役割のみではなく、開発プロジェクト・計画を効率的に実施するため、また、特定住民へのネガティブ・インパクトを最小化するためにも大きな意味を持つ。この場合、住民が計画の主体となって政府部門を動かし得れば理想的である。

一方、本格調査団が提案する計画・プロジェクトが政府外に洩れ、周辺地価の高騰などの悪影響を及ぼして計画の中立性・公平性を欠きかねない場合もあり、政府間協力である国際協力における住民参加は極めて微妙な位置にある。

プロジェクトの計画段階における住民参加は、8段階ある。この中のどのレベルまで住民に情報を開示し、参加を求め得るのかを官ベースである事前調査の段階で相手国政府と協議・決定しておく必要がある。

相手国政府は情報を住民に開示せず、計画プロセスへの住民参加を阻む方向へ動くのが一般的であると考えられるが、計画プロセスへの住民参加の意義を良く説明し、理解を得なければならぬであろう。

住民参加を促した方が適当な場合とそうでないと判断される場合は以下のとおりである。

適当な場合

- ・住民が政府部門とは別の意志決定機構等を持っている場合（例えば宗教上の統治システム、地域のNGOなど）
- ・伝統的な土地利用システムが多く残っている場合
- ・住民への大規模な補償を要するプロジェクトが含まれる場合

適当でない場合

- ・情報の開示が計画の中立性・公平性を脅かす場合

計画プロセスへの住民参加

アーンシュタイン(Sherry R. Arnstein)は、アメリカの計画行政における住民参加の経験から、計画作成の主体は市民であり、行政の計画当局や計画家は、市民意見の技術的コーディネーターであるとの考えのもとに、計画プロセスにおける住民参加を次の8段階に分けて考えた。

①操作段階：この段階の真の目的は、人々を計画に参加せしめることではなく、権限者が参加者を教育する段階である。

②治療段階：同様に、権限者が参加者に対して参加への動機づけを行う段階。

③情報化段階：参加の全内容が権限者によって提示され、一応の説明がなされる段階。

④コンサルテーション段階：その内容について詳しく尋ねたり、尋ねられたりする段階。

⑤融和段階：最高権限者が非権限者に勧告できるものの、権限者が決定権限を留保している段階。

⑥共働化段階：伝統的権限者であることをはなれて、協議し交渉する段階。

⑦委譲権限段階：非権限者たる市民が政策決定者の椅子の大半を占める段階。

⑧市民によるコントロール段階：完全な管理権限を市民が握る段階。

これらの内、①②を非参加段階、③～⑤を対話段階、⑥～⑧を市民の権限段階と位置付けた。

この考え方は、計画への住民参加を考える上で一つの目安となるものである。地域総合開発計画調査の計画プロセスに「参加」を促す上で、日本側と相手国政府の考え方にギャップが生じないようにしておく上で有益であると考えられる。

事例:「フィリピン国カラバルソン地域総合開発計画調査」における住民参加

・カラバルソン地域総合開発計画調査の概要

本カラバルソン地域総合開発計画は、フィリピン政府の工業化政策の一環として外国からの投資導入による工業化のためのインフラ整備計画であるというイメージでフィリピンでは一般に受け止められていた。これは、当該地域で工業化、都市化が急速に進みつつあり、また具体的な工業化支援のための大型インフラ・プロジェクトが予定されていたことによるものである。これに対しNGOを中心として、この工業化が農地の転用や公害の発生を招き地元住民の生活を破壊する危険性があるとの観点から反対の動きが活発となりつつあった。さらに工業化と都市化によるラグナ湖の水質汚染、工業団地による土地収用のトラブルが深刻化し、日比両国のマスコミにとりあげられたこともあって、日本の市民団体などからもカラバルソン計画に批判が相次いだ。この様な状況下においてカラバルソン地域総合開発計画調査が開始された。

・住民参加型開発のニーズ

カラバルソン地域総合開発計画調査では上記の批判を重視し、地域開発計画の究極の主体である地域住民の広汎な指示なしにはこの計画が実施しえないとの認識のもと、計画作りを行なった。従って、環境や社会開発など従来軽視された部門を重視すると共に、計画・実施を通じていかに多くの人々を参画させ、イニシアティブを持ってもらうかを強調した。国際協力事業団のカラバルソン地域総合開発計画調査最終報告書マスタープラン・レポート（平成3年10月）において、この観点から住民参加型開発を支援する人的コミュニケーション・システム（HCS）について提言が行なわれている。即ち、「カラバルソンで構想されているような大規模開発のためには、その前提として効率的な人的コミュニケーション・情報交換システムがなければならない。それによって広範な支持を得ることができ、地元住民や政府機関による開発行為を調整することが可能となる。」

このようないわばコミュニケーションの社会的ニーズが生ずる根本的理由は、ときには外国のコンサルタントの協力を得て、様々なレベルの政府機関によって作成される一方、（6-36頁）即ち、上からの開発計画の限界をいかに克服するかが第1の目的である。第2に「計画は継続的な過程である。あらゆる計画は、計画に関わる外的状況が変わったり、人々のニーズや考え方が変わるに応じて、随時更新し改訂されなければならないものである」ことから、「地元住民が計画作成に参加することを通じての計画を自らのものとして考え、その更新や改訂に対する動機付けを持つことが必要である。

即ち計画の作成に対して、住民が協力するだけでは充分ではなく、その実施に対して住民がコミットすることが必要なのである。」（同上）この2点を目的として人的コミュニケーション・情報交換システムは、1) 地元住民、NGO、研究教育機関、政治家、政府機関等を包含する総合的システムであること、2) 既存の地元におけるシステムの上に確立されること、3) 効率と関連自治体の迅速な反応のために極力単純なシステムとすることを原則に、具体的には次のような活動を行なうことを提言している。

イ 広報活動

ロ 政府機関の調整

ハ 環境的に健全で持続可能な開発や、生産性、効率、勤勉等についての開発教育の推進

ニ 投資機会、奨励策、市場、技術等に関わる情報の伝達

8-2-5. 環境問題への配慮

環境管理は、地域開発の不可欠な側面である。環境配慮の点から事前調査に求められる主な課題は、本格調査において適切で十分な環境配慮の検討が行われるための条件を明確にし、整理することである。

事前調査段階での環境配慮に関する課題は次のとおりである。

- ①プロジェクト概要 (P/D) とプロジェクト立地環境 (S/D) の把握
- ②スクリーニングとスコーピングの実施
- ③S/W、M/Mでの IEE・EIA に関する確認
- ④本格調査における IEE・EIA 実施体制の検討

調査団は、プロジェクト形成調査、コンタクト調査等の事前調査に先行する調査結果を踏まえた検討でも、IEE・EIA を実施すべきか否かの判断が明瞭に下せなかった案件については、事前調査における現地踏査および資料・情報の整理結果を踏まえ、相手国との合同スクリーニングを通じて IEE・EIA 実施の最終的な判断を下すこと。この判断に当たっては、現地日本大使館、事業団在外事務所及び事業団本部との連絡調整を密に行なう必要がある。

これらの詳細は事業団発行「事前調査団用環境配慮手引書」平成4年7月を参照。

IEE: Initial Environmental Examination
(初期環境調査)

EIA: Environmental Impact Assessment
(環境影響評価)

8-2-6. カウンタパート及び関連機関の組織化

カウンタパート機関は、協力要請があった時点にすでに決っている場合が多い。しかしながら、地域総合開発計画調査の性格上より多くの関係省庁・機関を組織化しておく必要がある。

カウンタパート（以下C/P）の役割は、①途上国政府側の直接の担当者、②技術移転の対象者、である。

開発調査は、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、当該国の資金・技術が不足しているために、二国間協力でコンサルティング・サービスを提供するものである。よって、当該国政府を代表するC/Pから調査の技術的内容について各種の要望が加わることになる。

また、カウンタパートを技術移転の対象者として見ると、調査計画の立案プロセス自体がC/Pに良く理解されるように努めつつ、同じレベルに立って調査計画を進めて行くことが望ましい。

一般に開発調査におけるC/Pは中央省庁の一部署である場合が多い。しかしながら、多くのセクターにまたがるという地域総合開発計画調査の性格上、多くの関係官庁をインボルブしつつ開発調査を行なう必要があり、そしてその成功は提案プロジェクトの実施の円滑化にもつながる。従って事前調査段階では、メインとなるC/Pだけではなく、その他の関係省庁の姿勢を知る上で、それらの省庁とコンタクトしておくことが望ましい。

また本格調査開始後、日常的にコンタクトするC/Pは一部署のみであってもよいが、各レポートの提出時には多くの省庁の関係者を集めて、セミナー等を行ない、広義のC/Pとすべきである。メインとなるC/Pが中心となって、関係省庁の担当者を含んだ委員会を組織することも有効であろう。

本段階におけるC/P及び関連機関の組織化のポイントは以下のとおりである。

- ①メインとなるC/Pに、地域開発を推進する力量があるか。
- ②現在計画立案能力がなくとも、将来的に計画立案を行なうて行こうとする意志があるか。
- ③メインとなるC/Pが呼びかけて他の省庁をインボルブすることができるか。また、関係省庁間の調整を取ることができるか。
- ④メインとなるC/Pと地方政府との関係は良好か。
- ⑤関係省庁が当該調査のセミナー等に参加する意志があるか。

8-2-7. S/W案の協議、S/Wの締結

現地調査の第2段階として、S/W案に関し相手国政府関係者に説明し、協議する。協議内容は、議事録として取りまとめ、事前調査団長と相手国プロジェクト責任者などが署名し確認する。

事前調査団は、S/W案を相手国政府関係者に充分説明し、協議する。相手国側が、S/W案に問題の提起あるいは新たな要望を行なった場合は、その理由を十分に聴取し、その対応策を検討しなければならない。特に相手国側の期待と我が国の対応可能な範囲の間にギャップが存在する場合には、相手国側と十分に話し合い調整することが必要である。

相手国側の問題点提起あるいは要望内容が妥当と認められ、かつそれによる変更がS/Wの対処方針枠と大幅に差異がないと考えられる場合には、調査団の判断に基づいて適宜修正することが出来る。ただし、大幅に差異があり、S/W案に著しい修正を必要とする場合は、事業団本省を通じて外務省本省に判断を求めて処理する必要がある。

相手国とのS/W案及び調査の実施に関する協議内容を議事録として取りまとめ、事前調査団長と相手国の当該プロジェクト責任者などが署名し確認する。この場合、S/W案は議事録に添付する場合と別に署名する場合がある。なお、議事録は作成者の立場により若干ニュアンスが異なることが多いので、原案は調査団が作成し相手国側に修正を求めることにより作成することが望ましい。

8-3. 事前調査の事後整理

事後整理として、現地調査結果に基づく本格調査実施方針の検討を行なった上、本格調査の実施に関する提言・勧告を含む事前調査結果を取りまとめた報告書を作成する。

事前調査団は、事前調査結果について事業団及び関係各省に報告・説明を行なわなければならない。報告会は、帰国後2週間以内に次の説明資料に基づき報告するものとする。

調査地域図

1. 調査団の構成及び日程
2. S/W協議内容
 - (1) S/Wの変更点
 - (2) 協議過程及び議事録記載事項
3. 現地調査結果
 - (1) 対象地域の現況
 - (2) プロジェクトの概要
 - (3) 本格調査を進めるに当たっての留意事項

4. 今後の予定

[添付資料：S/W、M/M、面談者リスト、持帰り資料のリスト]

事前調査団は、事後整理として「事前調査報告書」を作成しなければならない。事前調査報告書は、本格調査を実施する上で必要となる資料情報を提供するものであり、その内容は、次ページに見るように現地調査結果、本格調査の実施に関する提言・勧告より成るものである。

事例「中央平原北部地域総合開発計画事前調査報告書」目次

- I 序
 - 1. 調査団の目的
 - 2. 調査の背景
 - 3. 調査団の構成
 - 4. 調査日程
 - 5. 主な関係者リスト
 - 6. 協議経過と内容
 - 7. プロジェクト形成基礎調査の内容
- II 調査対象地域の社会経済開発の現況と問題点
 - 1. 一般状況
 - 2. 人的資源
 - 3. マクロ経済指標
 - 4. 国家開発計画とRegion開発計画
 - 5. 開発行政組織
 - 6. 国際機関・外国の援助
- III 各セクター別開発の現況と問題点
 - 1. 農林水産業
 - 2. 工業
 - 3. 観光
 - 4. 社会基盤
 - 4-1 運輸・通信
 - 4-2 電力・エネルギー・用水
 - 4-3 河川・洪水
 - 4-4 都市整備
 - 4-5 環境保全
- IV 本格調査の内容
 - 1. 背景
 - 2. 目的
 - 3. 内容
 - 3-1 調査対象地域
 - 3-2 目標年度
 - 3-3 調査項目
 - 3-4 作業項目
 - 3-5 作業スケジュール
 - 4. 実施体制
 - 4-1 調査団の構成
 - 4-2 実施体制
 - 5. 実施上の留意点

[付属資料] ①収集資料ならびに参考資料リスト、②S/W、③Minutes of Descusions, ④T/R

8-4. コンサルタントの選定

8-4-1. コンサルタントの役割と性格

事業団との業務実施契約に基づいて本格調査の業務を担当するコンサルタントは、S/Wにより両国政府間で合意された当該プロジェクトの調査を遂行するために事業団が組織した調査団である。

コンサルタントは、事業団との業務実施契約に基づき調査を実施するものであって、第一義的には契約書及び仕様書に拘束される。その基本となるのは、事前調査において合意されたS/Wであり、相手国のT/Rが基本になるものではない。

本格調査の途上において、調査団はしばしば相手国政府機関からS/Wに示された範囲外の調査事項を要求されることがある。この場合は、契約書及び仕様書に照らして可能な範囲で相手国政府の意向を配慮するが、S/Wの修正を伴う場合は、海外事務所と十分な協議を行ない対応する必要がある。

コンサルタントは、本格調査の業務を実施する各段階に応じて各種の報告書を提出する。標準的な報告書の種類と作成・提出時期は9-1-3を参照のこと。

8-4-2. 業務指示書の作成・説明会

事業団は、本格調査をコンサルタントに発注する場合は原則としてプロポーザル方式による。候補者名簿（ショートリスト）記載のコンサルタントに対し調査業務内容の説明会を開催する。

コンサルタントの選定は、分野毎に登録されているコンサルタント名簿（ロングリスト）の中から、過去における類似調査の経験等を参考にして数社をピックアップして候補者名簿（ショートリスト）を作成し、さらにこの中から最終的に一社を選定するという段階を経て行われる。

ショートリスト掲載のコンサルタントに対しては、調査業務内容の説明会を開催する。ここでは、業務指示書により調査業務の範囲・内容を提示し、プロポーザルの作成を求める。コンサルタントには業務指示書の他に、事前調査報告書、その他の関連資料を併せて貸与する。

コンサルタントのプロポーザル作成期間は概ね2週間であるが、調査業務の内容、調査実施の緊急性等によって異なることもある。

第9章 本格調査団派遣から最終報告書送付まで

9-1 調査手順と実施体制

9-1-1. 概要

本格調査は、相手国政府の要請する当該プロジェクトの調査目的を達成するために事業団が実施する調査である。本格調査は、事前調査において事業団と相手国政府が締結したS/Wに基づいて実施される。

本格調査はまた、通常、事業団がコンサルタント等（公益法人を含む）と業務実施契約を締結して実施する。ここでは、事前調査との対比で本格調査と称しているが、地域総合開発計画調査は事業団が実施する開発調査のうちマスタープラン調査に区分されるものである。

事前調査の段階で相手国政府と合意したS/Wは、本格調査の出発点をなすものであり極めて重要なものである。本格調査の作業実施のため事業団がコンサルタントと結ぶ業務実施契約は、上のS/Wをベースとしている。

コンサルタントは、次項に示す調査手順により調査を行ない、調査の進展に応じ所定の報告書を事業団及び相手国政府に提出する。本格調査の成果は最終報告書として取りまとめられ、調査の結論・勧告事項を付して相手国政府に提出される。その成果の内容は相手国政府の実施能力を勘案し、かつ主体性を充分尊重し、政策決定者の的確な判断材料として、貢献するものでなければならない。本格調査のための調査項目は、次節以降に示すように極めて多岐にわたるものである。

なお、事業団は、本格調査を円滑かつ確実に実施するため、当該調査に関する作業監理委員会を設置する。（事業団、作業監理委員会及び調査団-コンサルタント-の関係等については、74-0を参照のこと）

9-1-2. 調査手順

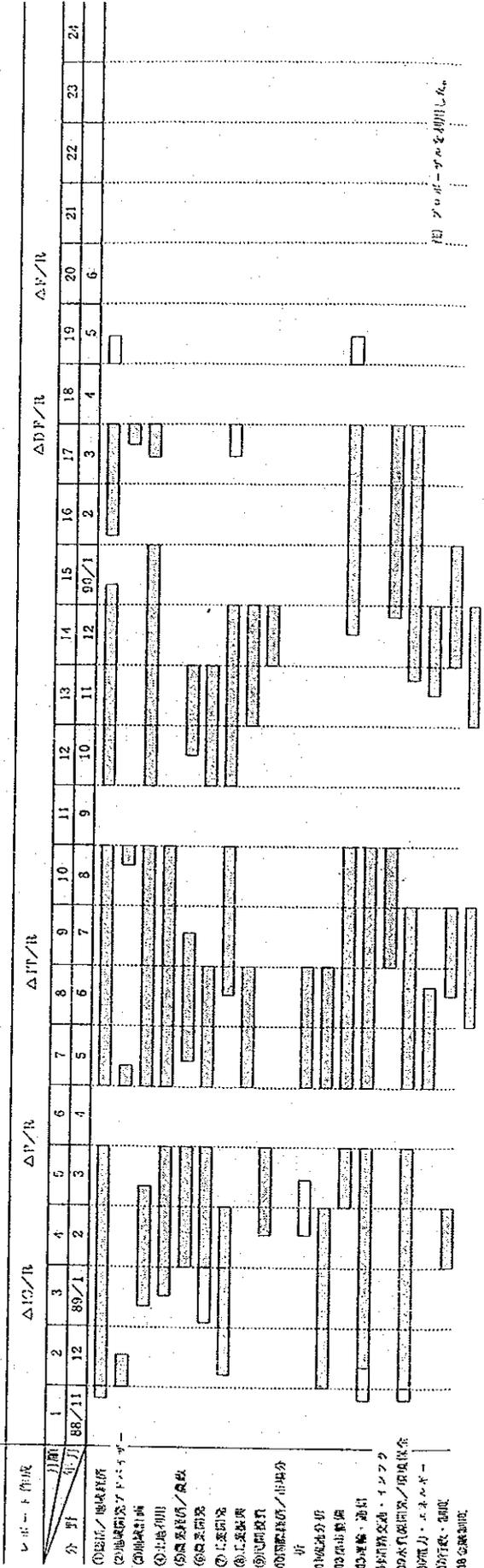
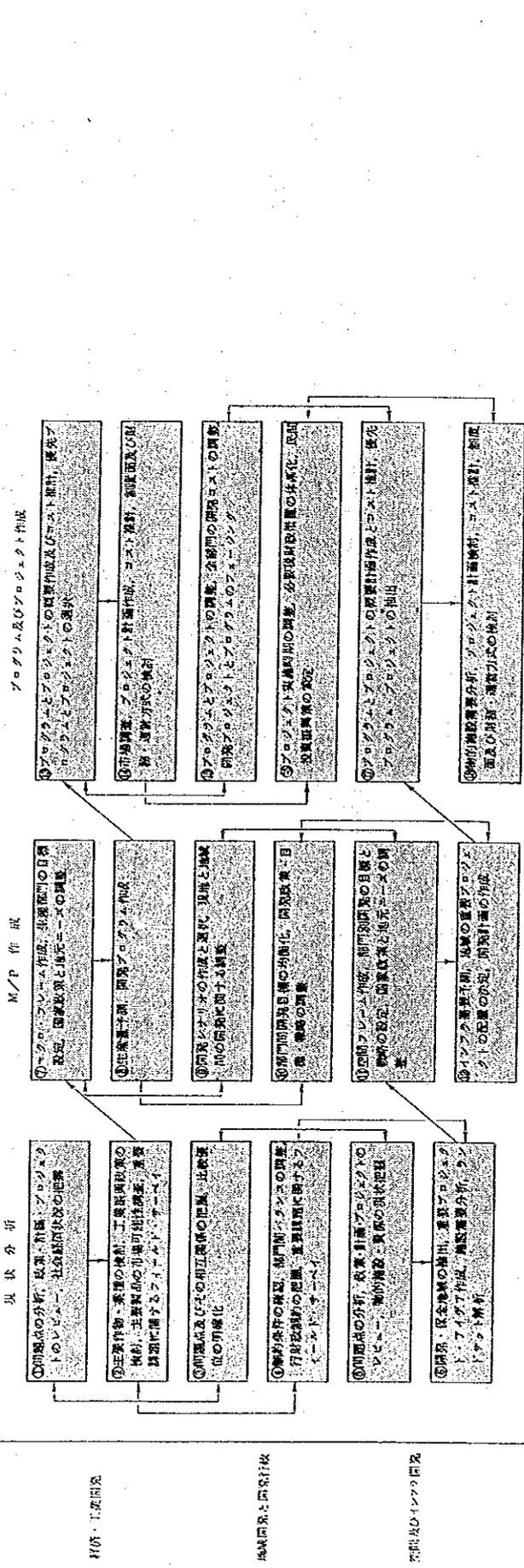
本格調査の調査手順は、基本的には、対象となる調査プロジェクトの性格により異なる。ここでは標準的な調査手順を示す。

調査手順の例として、タイ国中央平原北部地域総合開発計画調査におけるフロー・チャートと要員計画ならびに調査計画表を示す。

1121 地域総合開発計画 M/P
タイ国 中央平原北部地域総合開発

フロー・チャートと要員計画

月別	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
分野	8/1	8/11	12	89/1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	89/1	2	3	4	5	6	7	8	9



1121 地球総合開発計画 M/P
タイプ図 中央平原北部地域総合開発

調査計画表

分野	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
01地区/地域計画	88/12	89/1																							
02地区/地域開発																									
03地域計画																									
04土地開発/計画																									
05調査研究																									
06土地調査																									
07土地調査/調査																									
08調査研究																									
09調査研究																									
10調査研究																									
11調査研究																									
12調査研究																									
13調査研究																									
14調査研究																									
15調査研究																									
16調査研究																									
17調査研究																									
18調査研究																									
19調査研究																									
20調査研究																									
21調査研究																									
22調査研究																									
23調査研究																									
24調査研究																									

9-1-3. レポーティング

本格調査段階において調査団によって作成、提出される報告書は、①インセプション・レポート、②プロGRESS・レポート、③インテリム・レポート、④ドラフト・ファイナル・レポート、⑤ファイナル・レポートの5種類である。

上の5種類の報告書はそれぞれ次の様な特徴を有している。(報告書内容の要旨・提出先などについては、7-3-0に一覧できる形で示してあるので参照のこと。)

①インセプション・レポート (Inception Report)

インセプション・レポートは事業団とコンサルタントとの間で契約にもとづく業務が適切に実施されるかどうかを確かめるうえで、またS/Wに基づき本格調査団の調査計画を相手国政府に明示し、その理解と協力を求める上で重要な報告書である。

インセプション・レポートには最小限、次の項目が含まれる。

- ①調査の背景
- ②調査の方針
 - ・調査の範囲・フローチャート
 - ・各分野毎の調査方針・手法
- ③調査スケジュール
- ④相手国政府への要望

その説明協議は、本格調査団が相手国関係機関と正式に協議する最初の場合であり、調査の範囲・内容手法について、双方が協議し合意する極めて重要な場合である。この場で、本格調査団はI E E・E I A業務についてもその範囲・内容・手法について協議し、その合意事項を説明協議のM/Mに記載する。

②プロGRESS・レポート (Progress Report)

プロGRESS・レポートは、開発現状の把握と開発可能性・制約条件に関し関係者相互のコンセンサスを得る性格をもつものである。また必要に応じては、相手国側に要求する協力事項や調査の過程で議論された事項について、どのように調査団として対処するかなども含まれる。

プロGRESS・レポートの第一回目は、現地調査において収集した資料の評価・分析が終わり、計画策定の方向性が定まった段階で提出されることが多い。このレポートに含まれる内容は一般的に以下のとおりである。

- ①序又は背景
 - ・プロGRESSの期間
 - 実施した調査のスケジュール
 - 会議、協議事項、出席者など
 - インセプション・レポート提出後の事情変化による基本的変更事項
- ②資料収集状況とその分析状況
- ③今後の方針

③インテリム・レポート (Interim Report)

インテリム・レポートは、プロGRESS・レポートに基づき開発のマクロ・フレーム、空間フレームと開発シナリオの案が作成された時点で、作成・提出される。

④ドラフト・ファイナル・レポート(Draft Final Report)

ドラフト・ファイナル・レポートは、インテリム・レポートに基づき、重点プログラム・プロジェクトの形成・抽出及び実施計画の策定が行なわれ、その案が現地調査終了時点で作成・提出されるものである。

⑤ファイナル・レポート (Final Report)

ドラフト・ファイナル・レポートに関し、相手国政府と事業団による最終的な評価をえて修正を施したものが、現地調査団帰国後一定の時期を経てファイナル・レポートとして提出される。

9-1-4. カウンタパートとの関係・技術移転

地域総合開発計画調査の目的の一つは、調査過程を通じて相手国政府（主としてカウンターパート）に調査手法に関する技術移転を行なうことである。ここでは技術移転に関して重要な、現場研修、ローカル専門家の活用、各種セミナーの開催の三側面を以下に説明する。

①現場研修の重視

地域総合開発計画調査においても従来より研修は重視されている。しかしながら、今後地域計画の対象の拡がり（新しい開発課題の取り入れ）とローカルな課題の重視にともない、研修の重要性は一層増大し、その中で受け入れ国における地域総合開発計画調査の過程の中で地域の人材を養成し、計画作成能力を養いながら地域計画を作成するという方法がますます重視される。こうして、途上国における現場研修がより一層比重を増して来るであろう。

地域総合開発計画調査はもともと多分野に亘り、プロセス志向の強い開発調査である。従って、コアとなるグループが長期に現地滞在し、そこに各分野の専門家がフレキシブルに出入りするというパターンとなる。このコア・グループを中心とする調査体制と、カウンターパートとの関係・技術移転のあり方が今後重要である。

②ローカル専門家の活用

今後、制度・組織面、社会面、ローカルな面が重要視されればされるほど、国内事情に通じたローカル専門家の活用が重要となってくる。従って、各分野においてどのような体制、方法、分担でローカル専門家と調査団がソフト面に関し協力をしたらよいかを検討される必要がある。

③各種セミナーの開催

地域総合開発計画調査実施中ないし終了後において調査団が現地においてセミナーを開催することは、調査の宣伝になるばかりでなく、調査結果を広く関係者に知らせ、コンセンサスを得るための重要な活動である。これはまた、効果的な技術移転の一例として捉えられる。

9-2 開発現況の把握

2E-1. 開発課題の把握

開発課題の把握は、広い視野でなされる。

- (1)時間 過去、現在、5年後、10年後、20年後、50年後、100年後
- (2)空間 国際環境、国、対象地域、コミュニティ
- (3)セクター 経済開発面、社会開発面

所与の計画期間、対象地域、対象セクターの枠内に思考を限定するのは適当ではなく、それは課題を見誤るもとである。

対象地域の開発課題を把握するという事は、実は開発課題を適切なレベルで取捨選択することである。

現状の問題点を見出すことは、さほど困難なことではない。大から小まで数限りなくあげられるのが通例であろう。しかし、これらの一々を取り上げるのが地域開発計画の本旨ではない。対象としているのは地域であるから、それにふさわしいレベルで（つまり、大きすぎも小さすぎもしない）、その地域が克服すべき問題、ありうべき姿を端的かつ集約的に示す課題を選び取ることが重要である。

そのためには、対象地域を広い時空の視野に据えて考察する必要がある。現況が出発点であるのは間違いないとしても、ありうべき将来像との比較があって初めて意味のある課題が設定できるのであるから、特に時間枠は前後に長くほしい。仮に計画対象期間が20年間であるとしても、「国家百年の計」の視点は忘れてはならない。空間枠もまた広くならざるを得ないのが今日の現実である。どんな国の辺境の一地域でも直ちに世界経済に組み込まれてしまうほどのダイナミズムが今の国際環境のありようであれば、地域開発計画がせいぜい国家を外枠として考えれば十分であった時代は既に過去のものとなりつつある。

一方、このような大所高所からの把握に、いわば「小所低所」からの見方が配されていることが課題の適切さを保証する。視線を逆に向けて、地域の内部、コミュニティやさらには住民の見地からも地域の課題が見通されねばならない。

開発課題の把握に当って所与の計画期間、対象地域、対象セクターの枠内に思考を限定するのは適当ではなく、それは課題を見誤るもとである。適切な課題を照射するべく、光は上からと同時に下から、外からと同時に内から、そして、過去とともに未来へと当てられる必要がある。

2E-2. 現行政策・計画・プロジェクトのレビュー

現行の諸制度、諸政策および上位、下位計画との整合性を図るため、それらのレビューをする。また、対象地域内で実施された、あるいは実施予定のプロジェクトのうち、主要なものについて情報を集めて、プロジェクトの競合、重複、欠落を防ぐ。

生産セクター、経済基盤セクター、社会基盤セクターに関して、次のような情報を集め、分析する。

- ・主要関連制度、法規など
 - 行政制度（とくに開発・計画行政）
 - 地方行政制度
 - 金融・財政制度（とくに開発財政）
 - 投資関連制度、規制
 - 貿易関連制度、規制
 - 流通・輸送関連制度、規制
 - 環境関連制度、規制
 - 外国援助関連制度など
- ・国家経済開発計画（5カ年計画の形をとる国が多い）
- ・国土計画
- ・周辺地域開発計画／対象地域内下位開発計画
- ・セクター別開発計画
- ・地域内セクター別主要プロジェクト（援助プロジェクト、内貨プロジェクト）
 - 完了プロジェクト
 - 進行中プロジェクト
 - パイプライン・プロジェクト
 - プロジェクト・アイデア

パイプライン・プロジェクト

援助をすでにコミットしているが、まだ実施されていないプロジェクト。プロジェクト形成調査はパイプライン・プロジェクトを動かすための調査であるとも言える。

2E-3. 経済等の現況把握

経済等の現況把握は、対象地域の全国に占める位置と地域内部の構造を同時に明らかにするよう体系だててなされる。統計は、できる限り、
 地域内単位→地域→他地域→国
 のように整理する。
 取り上げるべき指標は
 (1)マクロ経済指標 面積、人口、GDPなど
 (2)セクター別主要指標 農業、水産、工業など個々のセクターごとに異なる
 の2グループに分けられる。マクロ経済指標は過去5～20年間程度のタイムシリーズとし、
 セクター別主要指標は入手可能性に応じてタイムシリーズないしは最近年のデータを掲げる。

主に統計データに基づいて過去の趨勢と現況を把握する。国全体における地域の位置と地域内部の経済構造とを大掴みにするため、統計は以下のように整理するのが望ましい。全国が地域I、II、IIIの3地域に、そして対象地域IがさらにA～Eの単位に分割される場合を右記のようにする。

収集すべき統計は下記のようなものである。

- (1)マクロ経済指標
- ・面積
 - ・人口（過去20年程度）
 - ・GDP（セクター別、過去5～10年程度）
 - ・雇用者（セクター別、過去5～10年程度）
 - ・輸出入（主要品目、過去5～10年程度）
 - ・投資（件数、金額、過去5年程度）
 - ・財政（歳出入、開発投資、過去5年程度）
- (2)セクター別主要指標（可能ならタイムシリーズ、もしくは最近年のデータ）
- ・農業 作物別作付面積、収量、農家数、主要作物、1人当り消費量など
 - ・林業 森林面積、主要有用樹種、伐採量、植林面積など
 - ・水産 魚種別漁獲量、漁船数、1人当り魚消費量など
 - ・工業 工場数、雇用者数、出荷額、輸出額など
 - ・鉱業 生産量、推定埋蔵量、品位など
 - ・サービス フォーマルセクター雇用者数、インフォーマルセクター従事者数など
 - ・観光 観光者数、ホテル客室数、雇用者数など
 - ・人的資源 就学率、文盲率など

統計整理の例

A	
B	
C	
D	
E	
地域I	
地域II	
地域III	
全国	

2S-1. 地域の地理的特徴の把握

地域の地理的特徴を次の諸点から把握する。

- ・ 経緯度、地形・地勢、標高
- ・ 河川
- ・ 気温、降水量（いずれも月別変動）
- ・ 埋蔵鉱物資源分布
- ・ 土壌、植生
- ・ 土地利用形態（森林、耕地）
- ・ 人口分布（少数民族、言語、宗教など含む）、都市分布
- ・ 自然災害因、風土病分布など

対象地域の史的発展パターンも、また将来の開発方向も、地理的諸条件に規定されるところが極めて大きい。地理的特徴をよく掴むことは、開発の方向を見定める際の前提である。

地理的諸条件にとりわけ大きく左右されるのは第一次産業（農牧林水産業、鉱業）である。開発途上国の多くで第一次産業は経済の主軸であり、今後も当分はその座が揺るがないとすれば、地理的諸条件を軽視することはできない。

その他のセクターも大なり小なり地理的條件の影響を免れえないが、中でも水資源と交通運輸の両セクターはそれぞれの観点から詳細な地理的分析を要する。

一方、人口分布はそれ自体が人間の自然および社会条件に対する適応の歴史を現在に集約して示すものであり、注意深い観察と解釈の対象とすべきものである。例えば一見好条件の土地に人が住みつかないのはなぜか、逆に極めて稠密な人口を支えている土地の有利性は何なのかといった点を読み解くと、地域全体の開発計画をつくるうえで大事なヒントが得られる。

2S-2. 施設等の現況把握

対象地域に現存する主要諸施設（生産基盤、社会基盤）の分布を地図に示し、整備レベルや利用状況を示す統計を整理する。調べるべき対象は以下のようなものである。

- ・ 灌漑施設
- ・ ダム（灌漑用、洪水防御用、発電用）
- ・ 工業団地
- ・ 道路
- ・ 鉄道
- ・ 港湾、海上・内水面航路、フェリー航路
- ・ 空港、航空路
- ・ 発電所、送電線網
- ・ 電話局、通信回線網
- ・ 都市、農村
- ・ 高等教育施設
- ・ 保健医療施設
- ・ 上下水道
- ・ 国立公園、自然保護区など

インフラストラクチャについては、分布図と整備レベルや利用状況を示す統計を合せて用意する。

2P-1. 問題領域とその相互関係の把握

部門別に把握した現況をもとに各部門の主要な問題領域を洗い出す。次いでそれらの諸問題の相互関係を明らかにし、地域全体の問題構造として掴む。

問題構造の最基底に位置するいくつかの問題が根本的問題であれば、それらが開発課題(2E-1)と照応しているのが自然である。

どの部門であれ、現況を調べれば問題点の指摘に困ることはない。問題領域も、その部門固有の技術的問題から始まって、人的側面、資金的側面、そしてさらには国の政策や国際市場の欠陥にまでわたるのが通例である。しかし、部門部門から出てくる問題を単に羅列したのでは意味はなく、共通なものはまとめ、因果の序列を明らかにした地域全体の問題構造として示す必要がある。

その問題構造の最基底に位置する問題が、対象地域の抱える根本的問題ということになる。2E-1で掲げた開発課題はそれに照応しているのが自然である。

問題領域を指摘する際に留意しておくべき点がある。それは、問題が現在の政治経済社会体制の枠内で解決できるものできないものとの二分類されることである。根本問題を探っていくと往々にして後者に辿り着くことが多い。カウンターパートは今ある体制の中で改善可能な問題点の指摘と具体策こそを望んでおり、それに応えるのが計画づくりの第一義であろう。しかし、現行の枠内で解決不能であれば、それについていかに指摘し、改善を提言しても実現はされないことになる。計画はまさに画餅に帰すわけである。カウンターパートにとっても、これは益する所が少ない。ただし、このことは現行の枠内で解決不能な問題に一切触れるなということではない。カウンターパート自身が問題を認識していないケースもあり、第三者の指摘が有効なのは論をまたないからである。ただ、そのような限界をよく弁えている必要が強調されねばならない。

2P-2. 地域の比較優位の明確化

地域の比較優位性は次の三側面から分析される。

- (1)自然条件 地理条件、賦存資源など
- (2)社会条件 労働力、インフラストラクチャなど
- (3)政治条件 政策、規制など

この分析は定性分析で十分である。また、比較優位は静的に所与としてのみとらえるべきものではなく、時に「創り出す」ものであることに留意しておく必要がある。

比較優位性の検討は、究極的には関連する諸条件をすべてコストに還元してはじめてなされるものであるが、対象地域をある特定の作目、業種に特化させようというのでない限り、通常はそこまで定量化する必要は小さい。自然条件、社会条件、政治条件の三側面から、国内の他地域、近隣国、類似環境の諸外国と比較し、優位性がどこにあるかを判断する。

ただ、地域開発計画の策定に当って、比較優位の有無、所在はさほど決定的な要因ではないことに留意する必要がある。なぜなら、比較優位は本来動的に変化するはずのものであり、現在のそれが不変の所与条件であるとするには無理があるからである。外界の環境が変われば相対的な比較優位も有無入れ換わるであろうし、また、時には比較優位を政策的に「創り出す」ことすらあり得る。したがって、計画づくりにおいては比較優位はあくまで一つの参考指標にとどまる。

9-3 開発ポテンシャル及び制約条件の把握

3E-1. 主導作目・業種の検討

現在の主導作目・業種は、従来の地域の比較優位に依存してきたといえる。ここでは、以下の諸点を検討する。

- ・現在の主導作目・業種は将来も当該地域のリーディング・セクターになりうるか？
- ・それを支える条件は何か？
- ・将来の地域の比較優位とそれが示唆する将来の主導作目・業種は何か？

リーディングセクターのポテンシャル分析は次のような理由で重要である。

(1) 地域経済の成長は、リーディング・セクターのパフォーマンスに依存するところが大きい。低所得国であるほどモノカルチャー依存が大きく、その傾向が強い。

(2) マクロ統計による地域経済分析よりも、データの限られた途上国の場合、リーディング・セクターの多角的分析の方が当該地域の経済発展メカニズムを正確に捉えることができる。

(3) 多くの場合、リーディング・セクターとその他セクターは相互に関連を持たない経済構造をなし、それが地域経済発展の主な制約条件となっている場合が多い。当該作目・業種に関しての主要検討項目は以下のとおりである。

- ・国民経済及び社会に果たす役割
- ・当該地域の比較
- ・国家政策が当該地域経済に与えているインパクト
- ・当該地域の経済発展に果たす役割（輸出、雇用、産業組織等）
- ・産業連関効果
- ・需要ポテンシャル（加工等の可能性も含め）
- ・生産制約条件（人材、技術、インフラ、資金、マーケット、ネットワーク等）

産業連関

二次投入財を用いて最終需要を満たす財を産出するために中間投入財を介した相互連関を複数の産業が持つこと。

開発途上国では、産業連関が弱く、産業ごとバラバラに国外の産業とリンクされている。

メイズ生産ポテンシャル分析の例

計画課題：〈地域Aの農業を一層メイズに特化させるか、脱メイズ多角化を図るか〉
以上の計画課題を考える上で、以下のような分析を行なう。

1. 全国レベルの分析

- ・生産量、市場の推移
- ・農業部門におけるメイズのシェア変化
- ・メイズ関連加工品及び同発展状況
- ・メイズ政策（価格、補助等）
- ・メイズ土地利用の変化（環境保全との関係）
- ・地域間比較生産性
- ・国内市場アクセス

2. 地域レベルの分析

- ・生産拡大要因（土地拡大、肥料、金融、水等）
- ・市場（輸入国政策、国内市場、加工需要等）
- ・地域内の諸条件（品質向上努力アクセス道路、農業民間投資等）

3. ローカル・レベルの分析

- ・安定的農家収入に必要な作目パターンとメイズの位置
- ・社会林業アプローチ導入の可能性
- ・契約栽培方式

3E-2. 重要振興施策の検討

当該地域で現在取り組まれている開発施策がある場合、その概要、効果、発展性を検討する。とくに、古い状況の中から生まれてきた施策を将来の新しいニーズに対応させていくための条件—つまり新プログラム・プロジェクト—toに留意する。

ポテンシャル把握作業のうちの重要な1ステップが現行施策の評価である。施策には、地方行政主導、中央政府主導の両方あり得る。現行施策の評価が将来方向の提案につながる。

新しいアイデアを考えたつもりでも、それは現行施策の中に実施条件が整わないまま盛り込まれている場合が多い。従って新しいアイデアも現行施策とうまくかみあうことが重要である。現行施策に関する主要検討項目は以下のようなものである。

(1) 実施状況

- ・実績
- ・予算、体制等及びその変化
- ・立地上のインプリケーション
- ・関係民間セクターの反応、意向

(2) 効果

- ・類似施策を適用している他地域との相対比較
- ・セクター効果 VS 地元経済効果
- ・財政、人材等の面でのサステナビリティ

(3) 将来変化への対応性

- ・国民経済構造の変化
- ・インフラ整備等による立地条件の変化
- ・その他地域内の社会条件等の変化

投資誘致優遇策分析の例

計画課題〈国の優遇策は地元経済振興に役立っているか。役立たせるには〉

1. 全国レベルの分析

- ・過去数年間の申請/許可実績（業種、規模、資本、立地）
- ・優遇策の具体的内容、その変化及び変化の理由
- ・認可企業（サンプル）のプロフィール、将来計画

2. 地域レベルの分析

- ・進出企業のインパクト（雇用産業、環境等）
- ・進出企業と地元企業の関係及び潜在的関係
- ・優遇策適応地区の指定理由及び拡大可能性についての公的見解
- ・認可申請手続きの問題点

3E-3. 主要産品の市場動向の予測

市場動向予測は、地域総合を含む開発調査においてやや軽視されてきた。しかし途上国の地域経済の一次産品輸出依存度は高く、市場予測は極めて重要である。

長期予測が有用である。従って、価格変動より潜在需要ポテンシアル、他地域（他国）との競争力に焦点を置いた見直しを行なう。

開発途上国経済は、先進国経済に比べてはるかに貿易経済依存度が高い。（途上国平均 50%, 先進国平均 35%。日本は 18%）

当然ながら地域経済の貿易依存度も高く、地域経済をクローズド・システムとして計画することは妥当でない場合が多い。技術協力の対象となるような地域の輸出産品は1次産品及びその加工品または労働集約型の組立製品等である。それぞれ以下のような検討が必要である。

(1) 1次産品及びその加工品

- ・世界市場における需要、価格、国際協定等の動き
- ・主要産出国との比較（技術競争力、市場セグメントの違い等）
- ・主要輸入国の動向（市場の変化、輸入規制策等）
- ・輸出促進策（価格、輸出税等）
- ・当該地域への集中度、他地域との相互関係
- ・国内市場／隣接国市場との関係
- ・主要投資家の動向（資本関係、多角化等）

(2) 労働集約型組立製品等

- ・国際分業体制の変化と当該国の当面の役割
- ・進出工場の本社の政策

米の市場動向の予測例

計画課題〈米増産のための投資を続けるか、やめるか〉

1. 全国レベルの分析

- ・国際米市場の動向及びそれに影響する主要生産国、主要輸入国の国内需給事情及び輸出入政策
- ・国内食糧事情、国民食生活における米の相対的地位とその変化
- ・米自給の可能性

2. 地域レベルの分析

- ・地域間の比較生産性
- ・米価政策と農民所得／地域格差へのインプリケーション
- ・米増産に必要なインフラ等投資及び投資効率における地域間格差
- ・二毛作による稲作農地及び稲作労働力の高度利用の可能性

3E-4. 主要課題に関するフィールド調査（実査）

途上国での開発調査は、データ制約との戦いであることは地域開発調査も例外ではない。地域開発調査の場合はセクターが多岐なため、特定セクターに関する統計的事実を確認するためのフィールド調査（実査）は時間的・費用的に困難を伴う場合が多い。むしろ次の2点の意義が大きい。

- ① 当該地域の社会経済構造についてセクター別専門家が共通認識を得る。
- ② 特定課題について深い事例分析を行なう。

地域総合開発調査における実査は以下の3領域で実施されることが多い。

(1) ローカル／コミュニティ／世帯レベルでの社会経済構造の実態（土地所有関係、生活圏、教育、兼業・出稼ぎ、家計等）

(2) 第3次産業（特にインフォーマル部門：流通、商業、建設運輸等）の実態及び地域的インプリケーション（物流圏、商流圏等）。中小工業も含めて調査される場合も多い。

(3) インフラ需要把握のための基礎調査（交通量調査、エネルギー消費調査、都市諸施設利用調査）

方法はアンケートまたはインタビュー調査である。質問等の作成方法、サンプリングの考え方をはじめ、地元事情に詳しいローカルコンサルタント／専門家を信頼して活用することが効果的である。

3S-1. 土地利用現況の把握

土地利用現況の把握は地域開発計画の重要な基礎のひとつである。直接的には水質源管理、農業開発、森林保全等自然資源管理計画のベースとなる。そして土地利用現況に都市立地、交通施設ネットワーク等地域の社会経済諸活動がオーバーレイされれば、社会経済圏域計画のベースとなる。

土地利用分析は通常、地形図を基本として、その上に土地利用現況図、土地利用適地図を重ね合わせて行なう。広域土地利用に関しては多くの途上国が次の2大イシューを抱えている。

(1)人口増、輸出農産品拡大、単収の低さ等による限界農地の拡大と森林破壊及びその結果生ずる一連の環境劣化問題

(2)急速に拡大する市街地、工場、観光施設用地等と農地、漁業用水面等とのコンフリクト

従って、農地拡大は開発ポテンシャルとしてどこまで見込み、環境保全制約をどのような所で課すべきか、市街地等の拡大に対して既存農地をどの程度またどのような所で確保すべきか等が主要検討課題となる。

データは、既存地図、航空写真、衛星画像解析結果、その他地区別統計である。近年はこれらを電算データとして総合的に組み合わせたGeographical Information System (GIS) も開発されつつある。ある程度データが編集されている地域（滅多にない）であれば応用可能である。

衛星画像解析は地図の有無に関わらず多岐な分析目的に利用可能であり、極めて有用である。但し、有効な画像セットと編成や計画目的に応じた解析のためには一定期間、専門家を要する。

事例：GTZによる住民参加型土地利用現況把握・計画 〔タイ・ドイツ高地開発プログラム〕

5.4節において示した上記プロジェクトにおいては、麻薬栽培から他の商品作物栽培へ転換させるために、土地利用計画が大きな役割を占めている。対象地域は山合の地区であるために平地はほとんどなく、斜面を利用した小規模な耕作を行っている。

対象地域では、法律で土地利用を規定することが有効でなく、斜面における表土の流出防止、作物の作柄転換といった問題を住民に認識してもらうために、対象地域の模型を作成した。それを囲んだ住民同志の会議の中で、土地の類型、相違を理解して、土地利用現況を把握している。その上で耕作適地と作目を検討し、自発的な土地利用計画を作成している。



3S-2. 社会経済圏域の設定

地域開発調査の対象となる地域は、無人の鉱山地帯やダム・サイトであることはあり得ず、全て人間が住居し、社会経済活動が営まれている地域である。そして、そこには大小に関わらず必ず中心都市とその後背農村が存在し、一定の圏域を形成している。中心都市にはヒエラルキーがあり、それに応じ、圏域にもヒエラルキーがある。地域の社会経済的、物的特性を総合的に判断し、圏域を設定することは、土地利用現況把握とならんで地域開発計画の重要な基礎のひとつである。直接的には、交通、都市体系等ネットワーク整備計画のベースとなる。

社会経済圏域設定の基礎となるのは通常、地形（とくに流域）、中心都市の所在及びそのサービス圏の広がり、交通ネットワーク（特に道路網）である。日帰り圏が経済圏の単位となっている場合が多い。途上国における社会経済圏域の設定は、特に次のような点に十分留意する必要がある。

(1) 近代に入り途上国の経済活動は個々バラバラに外国市場・外国資本と結び付けられ、国内的統合の度合いは低かった。空間的には、その結果、国土の対外門戸たる首都にすべてが集中する一方、地方経済圏は形成されにくかった。地域開発において社会経済圏の設定が第1に意義を持つのは、国内市場、国内産業組織の一体化のベースを形成する点にある。

(2) 地方都市／圏域の成立の歴史性。河川→鉄道→道路といった交通手段の発達、また移動耕作／放牧→定着農業→灌漑農業といった生産様式の発達によって地方都市／圏域は地層のように積み重なって形成されている。長期計画のベースは歴史の流れの延長上におくことが有効である。

(3) 圏域は閉鎖的なシステムではない。調査対象地域の外側は軽視されがちであるが、対象地域の社会経済が周辺地域に影響される度合いは大きい。従って必要に応じ圏域もオープンなものとして設定する必要がある。

(4) 機能、自然条件等の分析結果からみて必然的であっても既存行政単位を無視した圏域設定は、極力避ける。計画論上の斉合性よりも計画の実現性ないし運営可能性が一層重要であるからである。

3S-3. 施設需給現況の評価

計画内容のバランスを保つため、施設現況分析と部門計画策定の中間段階の作業としてインフラ等各施設の相対的整備水準を評価しておく必要がある。評価の観点は以下のとおりである。

- ① 部門での需給関係及びその変化
- ② 部門間の相対的な整備の遅れ
- ③ 部門での整備水準における地域間格差

交通、通信、エネルギー供給、水供給、教育等インフラ整備がどのような分野で相対的におこなわれているかチェックする。

需要、供給両面での伸びを検討することが有効である。

地域内で相対的に遅れている分野であっても全国的水準に比べれば進んでいる場合もある。どの辺の整備水準を想定するかは、開発全体の重点の置きどころとの関係で決める。

途上国では新規投資と同等以上に維持運営投資が困難かつ重要である。従って、可能なかぎり維持状況を確認し、実際に使える施設のみを現在有効なもののみとし、維持運営不十分なものについては、修復等投資が必要なものとする必要がある。

3S-4. キー・プロジェクト・アイデアの作成

論理的にはプロジェクトは地域計画のアウトプットである。即ち開発ポテンシャルと問題点の把握が開発シナリオのベースとなり、それが行財政システムにのるよう具体化されてプログラムとなり、それが特定期間中の特定立地でのアクションに翻訳されてプロジェクトとなる。これがプランニングの一般的過程ではあるが、実際には開発シナリオの骨子をなすものとしてキー・プロジェクト・アイデアを想定しておくことが望ましい。それが提案プロジェクトのジャスティフィケーションと実施可能性を高める道であり、また時間の限られている開発調査では先述のような演繹的方法のみに頼ることもできない。

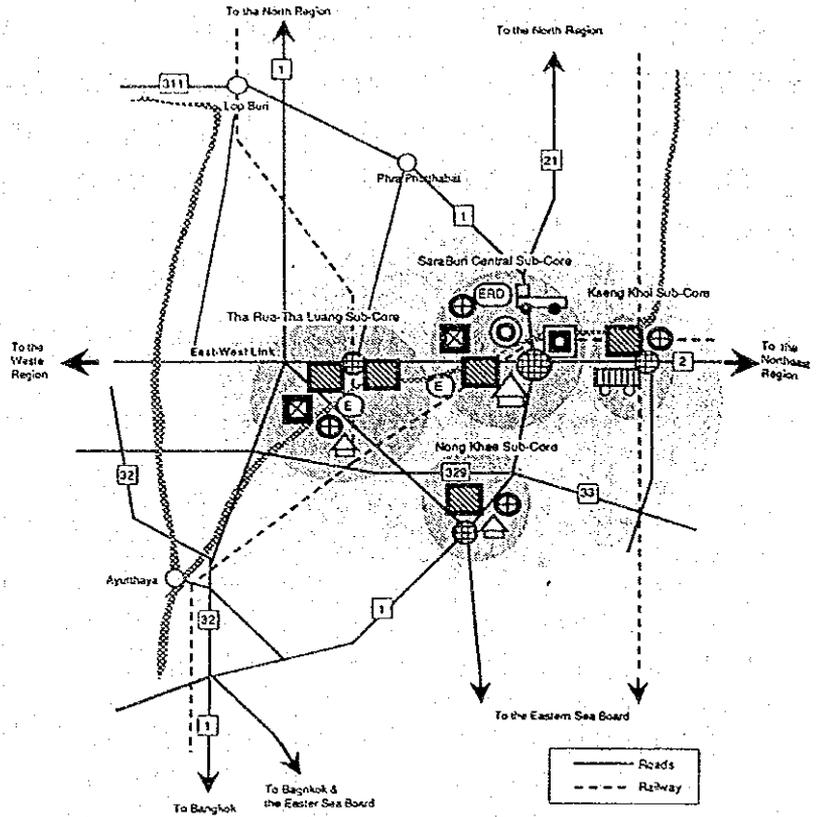
プロジェクト・アイデアは、全く新しいプロジェクトであることは稀である。そのような新しさを追求することにはあまり意味はない。実現性と必要性が高いのは、以前から存在するアイデアであるが「セクター内での優先順位が低い、そのアイデア単独では効果が小さい、ネガティブ・インパクトに対する解決案が見つからない、地元効果が小さい」等の理由でプロジェクト化していない、ないしプロジェクトに必要な諸条件が満たされていないものである。プロジェクト・アイデアのタイプとしては、特定セクターの広域プロジェクト、対象地域内の重点開発地区（及びその地区の開発方向）等である。

プロジェクト・アイデアの創出、整理の方法に関し留意すべき重要な点は下記の3点である。

- (1) 当該国関係者及びチーム内専門家との討議
- (2) 現行プロジェクト・リストの地図化
- (3) 統一フォーマットによるプロジェクト・アイデアの整理

事例：「タイ国中央平原北部地域総合開発計画調査」におけるキー・プロジェクト・アイデア
 —サラブリ工業都市圏 (Greater Sara Buri Industrial Core) —

中央平原北部地域では、後背地経済に都市機能を提供し、また、新規投資を呼び込む機能を有する都市機能サービスセンターが欠如している。一方、サラブリ、ケンコイ、タルアー、タルアン、ノンケらの都市圏（「サラブリ工業都市圏(GSIC)」）が工業立地の上で、①工業立地による環境悪化のリスクが少ないこと、②長期的計画策定が可能であること、③農業多様化が期待される広大な東北タイに隣接していること、④バンコック外郭環状道路の整備によって東部臨海開発地域に直接的に結び付けられうること、などの比較優位を持っていることが調査の中で判明した。よって、この調査では「サラブリ工業都市圏(GSIC)」のコンセプトを提唱し、キー・プロジェクト・アイデアとした。



Urban Service Functions

- Commercial and Marketing
- Human Resources Development & Business Incubator
- Information and Administrative
- Housing
- Educational and R&D
- Medical and Social Services

Agriculture & Industry Related Service Functions

- Industrial Estate/Promotion Zone
- Agriculture Related Industry & Distribution
- Goods Distribution
- Inter-Modal Transport Facility
- Energy Supply Base

図 サラブリ工業都市圏における都市機能の分配

3P-1. 重要開発条件の確認と対処方針の決定

開発シナリオ全体を直接左右するような条件については早目にどのようなケースがありうるかを想定し、関係者との意見交換にもとづき、調査チームとしての対処方針を用意しておくべきである。意見交換する対象は、官民いずれにせよ政策レベルの関係者であることが望ましい。

重要開発条件には大きく次の3種類がありうる。

- (1) 国の経済社会政策で地域開発全般に影響の大きいもの。
例えば、主要農産物の価格政策、義務教育政策、自治体制政策等。
- (2) 地域の経済・空間全体を根本的に変えうるインフラストラクチャー整備の有無、時期、立地等。例えば、大ダム建設、新高速鉄道建設等。
- (3) 対象地域経済（鉱工業）を左右しうる石油、天然ガス、鉱産物等の資源の経済可採埋蔵量、その導入方法等。

沖合天然ガスの導入可能性の例

〈可能性〉

1. 沖合天然ガスを海底パイプラインで導入し、発電、工業用原料に使い、それらをベースとした地域工業開発を推進する。
2. 天然ガス導入とは関係なく地域内の資源、市場アクセス等を活用した工業化を進める。

〈不確定要素〉

- ・ 導入しうるガスの量
- ・ 導入する地点、時期
- ・ 価格（政府と開発業者との交渉による）

〈対処方針〉

天然ガス導入を前提とせず、工業開発計画を作成する。ただし、天然ガス導入及びガス関連工業立地が可能になった場合の必要施設、工業等のスペースは計画内で確保しておく。

3P-2. 主な行財政制約の把握

地域開発推進の最大条件は地方レベルでの行財政能力であり、またその強化が地域開発の重要目的でもある。したがって、行財政（とくに地方政府の能力、地方レベルでの部門間調整、中央－地方間の分担）の制約条件を確認しておくことは重要である。ただしこれらは、国の開発行財政システム全体の問題に行きついてしまう場合が多い。既存行財政の枠内での運用面に焦点を絞る、あるいは当該地域の開発課題に焦点を絞って全国レベルでの行財政システムの改善を勧告する、のいずれか、または両方のアプローチが必要である。

地域開発の基本的動機の一つは経済・人口の地方分散であり、行財政の地方分権である。この観点から次のような項目について可能性と限界を検討する。

(1) 行政

- ・ 計画、調整官庁の役割
- ・ 広域行政システム
- ・ 地方自治体のシステム、限界
- ・ 地方レベルでの計画行政
- ・ 地方レベルでの官民協調、住民参加方式

(2) 財政

- ・ 国家財政の部局別・地域別配合
- ・ 国家財政と地方財政（補助金、金融、費用分担等）
- ・ 地方政府の自主財源
- ・ 地方行政の財政パフォーマンス

この分析については、日本の行財政システムの経験に照らして行なうことが有益である。ただし、日本のシステムの移転自体を目的とした分析はあまり役に立たず、受け入れられにくい。むしろ、①日本で定着している手法に類似したものをアドホックにでも試みている国内の例を探し、その改善可能性を探る。

②問題とすべき開発課題と類似の問題に対して、日本でとられているいくつかの手法を当該国の諸条件に照らして比較検討し、それぞれの可能性を見極める。

9-4 開発フレームワーク及び開発シナリオの作成

4E-1. 経済フレームの設定

経済フレーム（人口、地域総生産、雇用等の将来）は、開発シナリオの評価、生産、需要予測等のために作成される。途上国、しかも地域レベルでの統計データは極めて限られている。日本などのようにデータが豊富な国で通用しているフレームを持ち込むことは意味が無く、現地の事情を踏まえた仮説のつみあげとデータ・アベイラビリティに合った簡単な分析手法が重要である。手法自体よりも計画過程の中で、経済フレームが作成されるべきタイミング、結果に関する協議の方法等、経済フレームと計画づくりとの実務レベルでの関係が重要である。

(1) 経済フレームのための地域データのアベイラビリティ (標準的ケース)

- 〈人口〉・唯一の信頼性、継続性の大きいデータ。活用可能大。
- 〈生産〉・農業は、農地、生産量データがかなりある。金額データは少なく不正確。
 - ・工業データは極めて限られ、補足率低い。タイム・シリーズもほとんどとれない。
 - ・サービス部門のデータはほとんど無い。GRDPデータがある場合もあくまで推計値。
- 〈雇用〉・地域別のブレークダウンはあまりない。全国レベルのサンプル調査を援用する価値はある。
 - ・信頼度は低い。とくに雇用の季節変動に注意すべきである。

(2) 経済フレーム作成のタイミング

以下の3つのタイミングがあり得る。どのタイミングで、また何回作成するかはケース・バイ・ケースである。

① 現状分析／インセプションの一環として

- ・単純トレンド予測のみ
- ・将来のおよその経済・人口規模について関係者のイメージ統一を促進する。

② シナリオ作成と平行して

- ・シナリオと対応した代替フレームを作成。
- ・開発全体の方向づけ、スピード等について関係者の対話と理解を促進する。

地域生産・人口フレームの例

(1) ミクロ・アプローチ

〈生産〉

農業—**最大値**：主要産品単収増の最大可能値

最小値：農業所得水準の現状

維持

工業—**最大値**：急速に工業化している他の地域における最大値実績

最小値：大企業立地をさしひ

いた過去のトレンド

サービス—域内農工業に従属

〈人口〉

・生産性上昇率（国レベル）の仮定

・兼業率の代替案

→雇用、人口フレーム形成

(2) マクロ的チェック

ミクロ・アプローチによる結果をマクロ経済傾向とつきあわせる：

- ・GNP成長率
- ・産業構造変化
- ・雇用構造変化
- ・人口都市化

③ プロジェクト形成後／最終報告書作成中

- ・ 確立したシナリオを量的にチェック。
- ・ プレゼンテーションに耐えるものに強化する。

(3) 結果に関する協議のポイントの例

- ・ 重要な政策的仮説のフィージビリティ
- ・ 希望としての目標値の評価
- ・ 成長（及びそのスピード）の限界
- ・ 都市化パターンへの意義

事例：「ジョルダン国カラク地域総合開発計画調査」におけるシナリオと経済フレーム

この調査では、調査対象地域の資源と開発ポテンシャルを分析、検討したうえで、マスタープランの経済社会フレーム（西暦2005年）を設定した。まず1人当りのGRDPは、2005年の予測全国平均値である720JD（2,100米ドル）を鉱業部門抜きで達成することを目標とし、地域全体で2.5億JD（7.35億米ドル）のGRDPを達成する。その構成内訳は、農業が8.4%、鉱工業が58.0%、サービスその他で33.6%と設定した。また、1995年までに前述の人口流出現象に歯止めをかけたうえ、それ以降は逆に人口流入を実現させ、現在5.3%の人口の対全国シェアを2005年には5.4%に高めることを目標とする。就業者数は、2005年の推定人口27万人の22.9%に相当する62,000人とする（下記参照）。

上記の目標を達成するためには、計画期間中において年平均人口増加率3.2%、GRDPの年平均成長率4.8%をそれぞれ達成することが必要となる。

シナリオ代替案	政策	人口	対全国比人口
(1) シナリオ1	人口流出の継続	22.0万人	4.4%
(2) シナリオ2	2005年までに人口流出抑止	24.8万人	4.9%
(3) シナリオ3	対全国人口比5.3%の引き上げ	27.0万人	5.4%

選定シナリオ3による2005年のフレーム

(1) 人口	270,000人
(2) 雇業者数	62,000人
(3) GRDP	計2億5,000万JD
農業部門	2,100万JD
鉱業部門	6,000万JD
工業部門	8,500万JD
サービス部門	8,400万JD
(4) 鉱業部門を除く一人当りGRDP	720JD（2005年の予測全国水準）

4E-2. 産業部門別開発目標・戦略の設定

論理的には開発目標を設定し、それを達成するための戦略を考えるのであるが、実際にはまず戦略を明確にしておくことが重要である。開発目標は地域経済フレーム及び当該部門に関する国全体の計画の双方を念頭において設定する。

開発戦略作成の重要ポイントは長期戦略、短期戦略それぞれの明確化及びしばしば相矛盾する両戦略をつなぐためのアイデアの創出である。これが具体的なプログラム・プロジェクトのエッセンスとなる。

(1) 開発目標の設定にあたっては部門間のバランスに十分留意する。

(2) 戦略形成におけるチェック・ポイントは大枠以下のものである。

・当該生産部門に関する全国レベルでのポテンシャル、問題点、政府の政策(とくに当該地域のポテンシャルを念頭に)

・その中での当該地域の比較優位(従来の比較優位と将来の比較優位)

・当該地域内及び周辺地域における産業連関ポテンシャル(当該部門を中心として)

・当該地域内における立地上のポテンシャルと制約条件

・当該地域の経営環境としての問題点(資金、技術、マーケット、情報、人材、制度等)

工業振興の目標・戦略の例

〈目標〉

・農村余剰労働力の吸収を可能とし、環境管理能力増大スピードを越えない範囲での工業成長

・目標業種は畜産加工、機械金属等支援工業

・立地は、地域内中心都市に集中させ、無計画な分散立地を規制。

〈戦略〉

・短期—急増する外国直接投資の立地の規制・誘導(環境配慮)

・中期—地域工業化のためのソフト・インフラ整備(都市サービス業、人材育成、企業家支援)

・長期—新内陸工業拠点の形成

4S-1. 空間フレームの作成

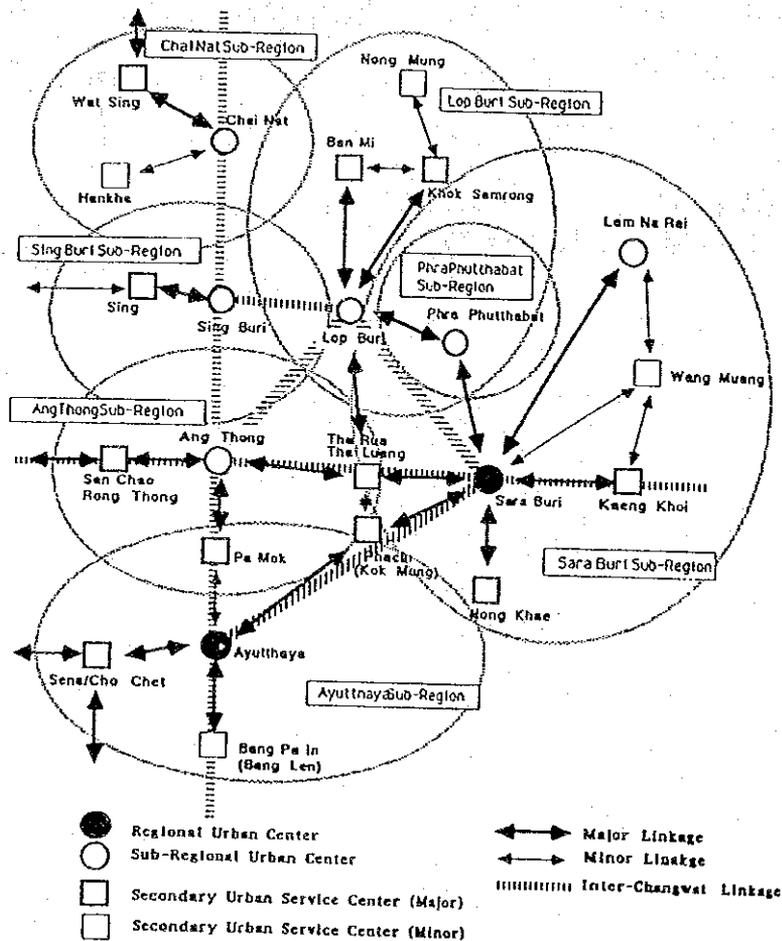
空間フレームとは、通常、基本的な土地利用ゾーニング、都市の階層構成とネットワーク、重点開発地区（または軸）等を一体的に示した地図を指す。空間フレームには当該地域の相対的位置づけを目的とした広域的なものや当該地域内の構造把握を目的とした狭域的なものがある。空間フレームは開発シナリオを目に見える形で示したものであり、同時にプログラム・プロジェクトの立地計画、立地上の調整のベースになるものでもある。

空間フレームワークのコンポーネントは以下のようなものである。

- ・土地利用における開発区域、保全区域の区別、また開発区域における都市的領域と農業的領域の区別。
- ・当該地域全体の中心都市及び主な機能。
- ・社会経済活動、土地利用等を総合的に勘案した社会経済圏域及び圏域ごとの中心都市
- ・交通ネットワーク強化の基本的方針
- ・将来の人口分布の考え方

事例：「タイ国中央平原北部地域総合開発計画調査」における空間フレームの設定

同調査では、中央タイのマクロ空間構造の変化(①バンコック首都圏の都市化、②東部臨海開発地域の工業開発、③各種の運輸インフラプロジェクトの動向)から、開発及び保全のための土地利用フレームを提案した。この土地利用フレームでは、①開発地区(デルタ)、②保全地区(デルタ)③開発地区(台地)、④保全地区(台地)、⑤保存地区、の5種のゾーニングを定めた。さらにこの土地利用フレームと並行して、成長都市の強化、地方都市の形成という観点より、右図のような都市階層秩序を定めて、空間フレームとした。



4S-2. インフラ部門別目標水準・戦略の設定

経済フレーム及び空間フレームをベースにインフラ部門の目標水準・戦略を設定する。目標水準の設定にあたっては国レベルでの目標、水準を勘案する。ただし、国の目標水準を画一的にあてはめることなく、地域の固有の自然条件等に対応した目標水準を設定する必要がある。戦略設定にあたっては、①地域の地理的優位性の最大化 ②需要追随よりも構造転換 ③地元利益に十分配慮すべきである。

インフラ部門と産業部門の目標水準は相互にバランスがとれていなければならない。また、目標水準におけるインフラ部門間のバランスも重要である。

事例：「南タイ北部地域総合開発計画調査」における電力供給目標

同調査においては、開発目標から帰結された指標を、農地、農業生産、工業付加価値、観光客数、観光収入、都市人口、都市の土地必要量、住宅ストック、電力供給量などの数値にブレイクダウンした。その内の電力供給量のターゲットは以下のように設定された。

電力供給量(GW)	1980年	2000年	年平均増加率(1980～2000年)
農業	2.2	68.9	18.8
製造業	105.6	880.8	11.2
サービス業	49.4	568.0	13.0
住宅用	54.3	446.8	11.4

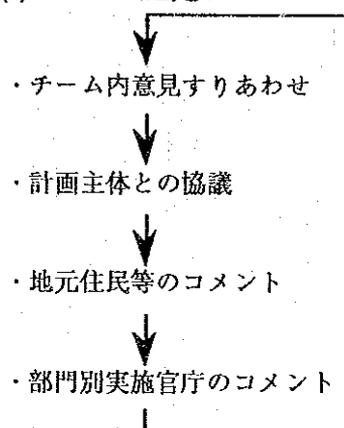
4P-1. 開発シナリオの作成・選定

開発シナリオは、現状分析、開発ポテンシャル・制約条件、経済・空間フレームを手短にとりまとめ、マスタープランにおける開発方針、目標、戦略の基礎にしようとするものである。通常、シナリオは、代替案として提示され、それら代替案を可能にする重要な条件、代替案を採用したときに起こりうる結果、長短期的なインプリケーション等が論じられる。開発シナリオは作成にもまして選定のプロセスが重要である。選定は、地元、計画主体部門別官庁等との協議を積み重ね、意見を集約していく方法が望ましい。定量的手法で一挙に最適解を出そうとするやり方は、途上国ではデータが伴わず、実用的でない。また、データが万一そろっていたとしても、ある程度のレベルに達した途上国であれば、相手が結果をそのまま了解することは困難であろう。

(1) シナリオ作成におけるチェック・ポイント

- ・当該地域住民にとっての開発の主要課題
- ・広域的にみた当該地域の役割
- ・キー・セクター及び関連部門
- ・空間フレーム
- ・経済フレーム

(2) シナリオ選定プロセス



開発シナリオ及び選定のプロセスの例

〈開発主要課題〉

不安定農業からの脱却による所得の向上・安定化

〈広域的役割〉

代替案1 戦略的農業基地

代替案2 非農業農村労働力の吸収

代替案3 都市・工業機能の分散受け入れ拠点

〈選定にあたってのポイント〉

・急激な施策変更を要しない案を採用

・長期的観点の重視

・国民経済社会の変化への対応

・当該地域内の地区によって適用する代替案をかえる可能性

・雇用効果と所得効果のトレード・オフ

事例：「カラバルソン地域総合開発計画調査」における開発シナリオ

この調査においては、資源基盤及び財政力拡大と関連の制度面の進展を考慮しつつ、以下の三つのフェーズに分けて開発シナリオを作成した。1995年までをフェーズ1、1996～2000年をフェーズ2、2001～2010年までをフェーズ3とした。各フェーズの中で社会・経済分野において起きると期待されていることは以下のとおりである。

(1) フェーズ1 (1995年まで) : トレンド成長

このフェーズは基本的にこれまでの開発努力を継続することで性格付けられる。農業は近年の停滞を克服し、それ以前の成長傾向を回復する。工業ではトレンド成長が継続する。

農業における既存の国家水準での努力、即ちココナッツの再植と間作によるリハビリテーションや畜産改良プログラム等がカラバルソンに継続・拡大される。

新しい作物やより良い品種や畜種、魚種等を導入する準備が加速する。これには応用研究と技術指導、種子や苗木、幼魚の生産能力拡大が含まれる。新しい作物、品種、畜種、魚種のデモンストレーション・プロジェクトが実施される。CARP実施は、高付加価値作物のための集約的土地利用を奨励するための前提条件である。投入財配布及びマーケティング関連施設の改善もこれらの新たな開発との関連において実施される。

このフェーズにおける南タガログ地域での工業のトレンド成長は、主として消費財産業の着実な成長によって支えられるであろう。これには食品加工、飲料、衣料及び履物が含まれる。大首都地域においては、メトロ・マニラをベースとする工業の拡大が継続する。即ち消費者向け耐久財と食品加工である。輸出志向の組立加工型工業への投資も既存のEPZ及び他の工業地区において着実に増加する。後者の内のいくつかは、同時に部品や中間財を供給する工業を導入し始める。と同時に上流の地場産業も大規模企業との下請け関係あるいは部品・中間財供給のリンケージを発達させる。

既存の生産能力は大部分すでに使用されているので、工業生産を高めるためには、新たな投資が必要となる。工業開発のための融資及びその経費が工業開発の重要な要素となる。

(2) フェーズ2 (1996～2000年) : トレンド加速と再成長

このフェーズはトレンド加速と再成長の時期である。農業では、フェーズ1で行なわれた全ての支援活動が継続され、さらに拡大される。新たな作物、よりよい品種、畜種、魚種が確立される。フェーズ1で始められたデモンストレーション・プロジェクトが政府による技術指導と協同組合等の草の根組織の発展を通じて本格的に実施される。

フェーズ1で調査された主要な灌漑や総合農村開発プロジェクトが実施される。これらに引き続くプロジェクトの計画と調査も行なわれる。

工業では国内需要の成長が加速するに従って、全ての既存業種において国内企業による活発な投資が行なわれる。輸出加工企業による国内の投入財供給者及び下請け企業の活用は広く行なわれるようになる。それらの内いくつかは、中小企業を含む上流及び下流企業とのリンケージを確立する。

消費財工業に加え、金属加工、プラスチック製品、化学製品、エンジニアリング産業等の産業が新しい農産加工業とともに急速に発展し始める。前者は自動車産業や消費者向け耐久財産業を支える役割を果たし、アセアンにおける大きな多国籍企業に部品や中間財を供給する機会も生じよう。海産物及び水産養殖製品を加工する工業も設立される。これらの多くはもともと中小工業が効率的な生産単位に転換したものであり、リンケージ工業の役割も果たす。

メトロ・マニラからの流出は、もともとメトロ・マニラに立地した工業の移転を拡大する。メトロ・マニラにおける工業の構成は、労働力の入手し易さよりも地理的立地条件を活用したものとなってくる。これには輸出志向工業即ち電子製品や衣料、空港志向業種の精密機械や電子製品及び技術集約的産業が含まれる。

(中略)

(3) フェーズ3 (2001～2010年まで) : 持続的成長

農業用土地利用は、混作、間作等によって、集約的となる。水耕栽培やその他の工場型農業が導入される。このフェーズの終わりまでには、農業における付加価値額は、主として工芸作物、園芸作物、酪農を含む畜産によるものとなる。

工業構造は、消費財工業中心から、中間財及び資本財中心へとその構成が変化する。この変化は、輸出品の構成にも反映され、組立加工型の工業の雇用創出源及び輸出に果たす役割は小さくなる。

強い企業家精神と技術力を持った人々がますます大きな企業からスピン・アウトしたり退職したりし、ベンチャー・ビジネスを始めるようになる。彼らは、高度な生産と研究開発活動によってカラバルソンの更なる工業化の推進力となる。」

4P-2. 地区／圏域別開発課題のとりまとめ

地域全体の開発シナリオは国民経済、国土計画といった広域的観点に偏りがちであり、また当該地域内にも様々に存在する各地区の個性、固有の問題点等を画一的に捉えがちなものである。したがって地区／圏域ごとに問題点、ポテンシャル、開発課題への対応をとりまとめることは重要である。これがローカル・レベルでのプロジェクト及びそれらを取りまとめたプログラムの形成に重要な役割を果たす。

地区／圏域ごとの開発課題とりまとめにおけるチェック・ポイントは、大略次のとおりである。

- ・当該地区／圏域内における住民各層の感じている問題点と発展方向（住民、地元企業、学校教員、地方公共団体職員等）
- ・当該地域全体の開発シナリオに照らした当該地区／圏域の開発ポテンシャル及び制約条件
- ・当該地区／圏域と他地区／圏域ないし当該地域の外側との社会経済関係

事例：「北スマトラ地域総合開発計画調査」における各地区の開発課題

本調査の調査対象地域は、26万平方kmと広大であり、各地域の特徴を把握することが重要であった。このことから、それぞれの地域の開発課題を開発コンセプト(Development Concept)としてまとめ、一覧表とした。

Province	Development Concept toward 2008	Development Area		Specific Development Concept toward 2008
		No	Name	
Aceh	Northeast: * Food supply base * Agro-industry on local resources * Chemical industry base Southwest: * Open access to East * Model for remote area development	1	Aceh Besar	Food supply base for Banda Aceh, an administrative city
		2	North Aceh	Food supply base for Aceh and North-Sumatra / Chemical industry base/ Agro-industry base
		3	East Aceh	Medium/small-scale industry base (incl. agro-industry)/ Fishery base
		4	Southeast Aceh	Agricultural development stimulated by better access to Medan
		5	West Aceh	Meulaboh, development center for Aceh west coast/ Smallholder tree crop base
		6	South Aceh	Agricultural development stimulated by better access to Medan
		7	Aceh Islands	Better access to mainland/ Infrastructure for BHN
North Sumatra	East: * The Center for the Region * Industrial center * Estate base linked to agro-industry * International tourism zone West: * Diversified, market-oriented agriculture * Model for island development	8	Medan	Primary city of the Region/ Industrial center for the Region/ Gateway to foreign tourists
		9	East Coast	Urban-oriented diversified agricultural zone / Estate base/ Agro-industry base
		10	Karo Highlands	Highland horticultural zone/ Tourism base
		11	North Tapanuli	Diversified agricultural zone/ Tourism base
		12	Southern Tapanuli	Sibolga/Padangsidempuan, development center / Diversified agricultural zone
		13	Nias	Better access to mainland/ Infrastructure for BHN/ Model for island development
West Sumatra	Whole province: * Advanced agricultural center for the Region * Light industry base * Model for island development	14	Central West Sumatra	Advanced agricultural center for the Region/ Food supply base/ Light industry base/ Tourism base
		15	Pasaman	Diversified agricultural zone
		16	Lima Puluh Kota	Food supply base for West Sumatra and Riau
		17	Southeast West Sumatra	Large-scale agricultural development zone
		18	Pesisir Selatan	Diversified agricultural zone
		19	Mentawai Islands	Better access to mainland/ Infrastructure for BHN
Riau	Hillside: * Estate base Lowland: * Model for swamp development	20	Kampar	Estate base/ Agro-industry base / Settlement area for in-migrants
		21	Bengkalis	Petrochemical industry base/ Settlement area for in-migrants
		22	Indragiri Hulu	Estate base/ Smallholder tree crop base/ Model for swamp development/ Settlement area for in-migrants
		23	Indragiri Hilir	Model for swamp development/ Estate base
		24	Riau Islands	Singapore-oriented development

9-5 総合開発マスタープランの作成

5E-1. 生産予測

5S-1. 部門別需要予測

経済フレームを指針として生産量予測及びそこからある程度帰結される部門別需要予測を行なう。データのアベイラビリティ、信頼度に鑑み、なるべく単純な予測モデルとヒアリング等を通じて考えられる現実的な仮説とによるのが望ましい。

(1) 生産予測

〈農林水産業〉

- ・主要産品に関する用地、単収、市場、見通しの予測
- ・マクロ経済目標を達成するために必要なその他産品の生産量

〈鉱業〉

- ・主要鉱産品に関する経済的可採埋蔵量、国内他地域との競争、市場見通しの予測

〈工業〉

- ・農林水産加工業の生産量予測
(産品別積み上げ)
- ・新規投資見通し等にもとづく、マクロ経済目標達成に必要なその他工業の生産量(キーとなる業種があれば、その業種に関する国内他地域との競争、市場見通しの予測等を行なう)

(2) 需要予測

農林水産業、鉱業、工業といった部門別生産予測に応じ、アベイラブルな原単位を地域の実情に合わせて、修正したものを活用して、用水、エネルギー、通信、交通等の規模需要を算定する。

5E-2./5S-1. 開発プログラムの作成

開発プログラムは、部門別の目標及び戦略を既存の行財政システムにとって運用可能なかたちに具体化したものである。プログラムはプロジェクト計画及び予算化の要綱となる場合が多い。

〈プログラムに記載されるべき主な点〉

- ・ 目標、受益者
- ・ 期間
- ・ コンポートメント及びそれぞれの目標
- ・ 実施体制
 - 事業主体
 - 国—地方の関係 (特に財政、モニタリング)
 - 官民の関係
- ・ 立地上の留意点
- ・ キーとなるプロジェクト

事例：「タイ国南タイ北部地域総合開発計画調査」における工業開発プログラム

同調査においては、以下のような工業開発プログラム (Industrial Development Program) を提案した。

[5.5.1 Industrial Development Program

OBJECTIVES:

- 1) To encourage industrial investments in the Upper South, Surat Thani and Phuket in particular, in an effort to diversify and stabilize the economic base of the sub-region and promote regional development.
- 2) To contribute to national industrialization by further processing of various locally available resources and the conscious effort to develop the possible export industries, in Phuket and the various industries in Surat Thani based mainly on the southern regional market in the short/medium term and broader market in the long-run.
- 3) To get industrial and infrastructural base of the Upper South in readiness for accelerated industrial decentralization from Bangkok toward the twenty-first century.

TARGETS:

The target manufacturing output is about 25,500 million baht as of the year 2000 in value added term compared to 2,200 million baht in 1980. This target is possible without changing the share of the Upper South in the national total industrial output, if Thailand is to follow the industrialization trend observed among the newly industrializing countries. This target output has been set to be high enough for the sub-region to maintain the past per capita income increase without the high growth of mining activity as experienced.

If the national industrialization is not as rapid as mentioned above, however, the relative magnitude of the Upper South will have to increase its share from 2.5 to 3.7 percent in the national industrial output through intentional

government policy input.

The target output will involve the structural change of industries; the share of non-local resource-based industries to increase from 24 to 34 percent of the Upper South industrial output during the period 1980 to 2000 while the share of local resource-based industries to decrease from 74 to 43 percent.

Manufacturing employment will increase from 23,000 persons or five percent of total employment in 1980 up to 140,000 persons or 13 percent in the year 2000.

COMPONENTS AND PHASING:

In early stage of industrial development, two industrial estates are to be developed; one in Surat Thani and another in Phuket. They are expected to be in full operation by the middle of the 1990s.

(中略)

PRELIMINARY COST ESTIMATES:

- 1) Surat Thani Industrial Estate 331 million baht
- 2) Phuket Industrial Estate and 453 million baht

CONDITIONS FOR IMPLEMENTATION:

The following measures are recommended:

	National Measures	Local Measures
Industrial area development	-Major infrastructure development	-Establishment of local development corporation for land acquisition -Strengthening of urban service functions
		-Industrial estate development
Investment Inducement	-Improved incentives for investment in non-metropolitan region	
	-Designation of Industrial Promotion Zone	-Establishment of industrial promotion centers in Surat Thani and Phuket
Productivity Improvement	-R&D center for application and consultation of new technologies	-Establishment of local technology/vocational training centers -Encouragement of JPPCC activities
		-Expanded long-term/low interest credit

5S-2. キー・プロジェクトの配置決定

新しい幹線道路、港湾、ダム、開発規制区域など当該地域内外の経済活動の立地に広く影響を及ぼしそうなプロジェクト、つまりキー・プロジェクトについてマスタープラン作成段階で配置を決めておくことが望ましい。プロジェクト・アイデアの段階でも計画全体に及ぼす影響が大きいものは、立地点を早目に決めておくことが望ましいということである。

キー・プロジェクトの立地上のインプリケーションは空間フレームの中に既に含まれている（例えば、「都市のなるべく近くに新規港湾を造る」「放射状道路沿の都市を相互に横につなぐ道路を創る」等）。そのインプリケーションをいくつかの代替案におとし、相互比較によって配置を決める。

代替案は当該部門の専門家が技術的制約条件も十分考慮して考える。代替案の相互比較は、他部門ないし他のキー・プロジェクトとの関連に配慮して行なう。

事例：「南タイ北部地域総合開発計画調査」における拠点工業団地の立地選択

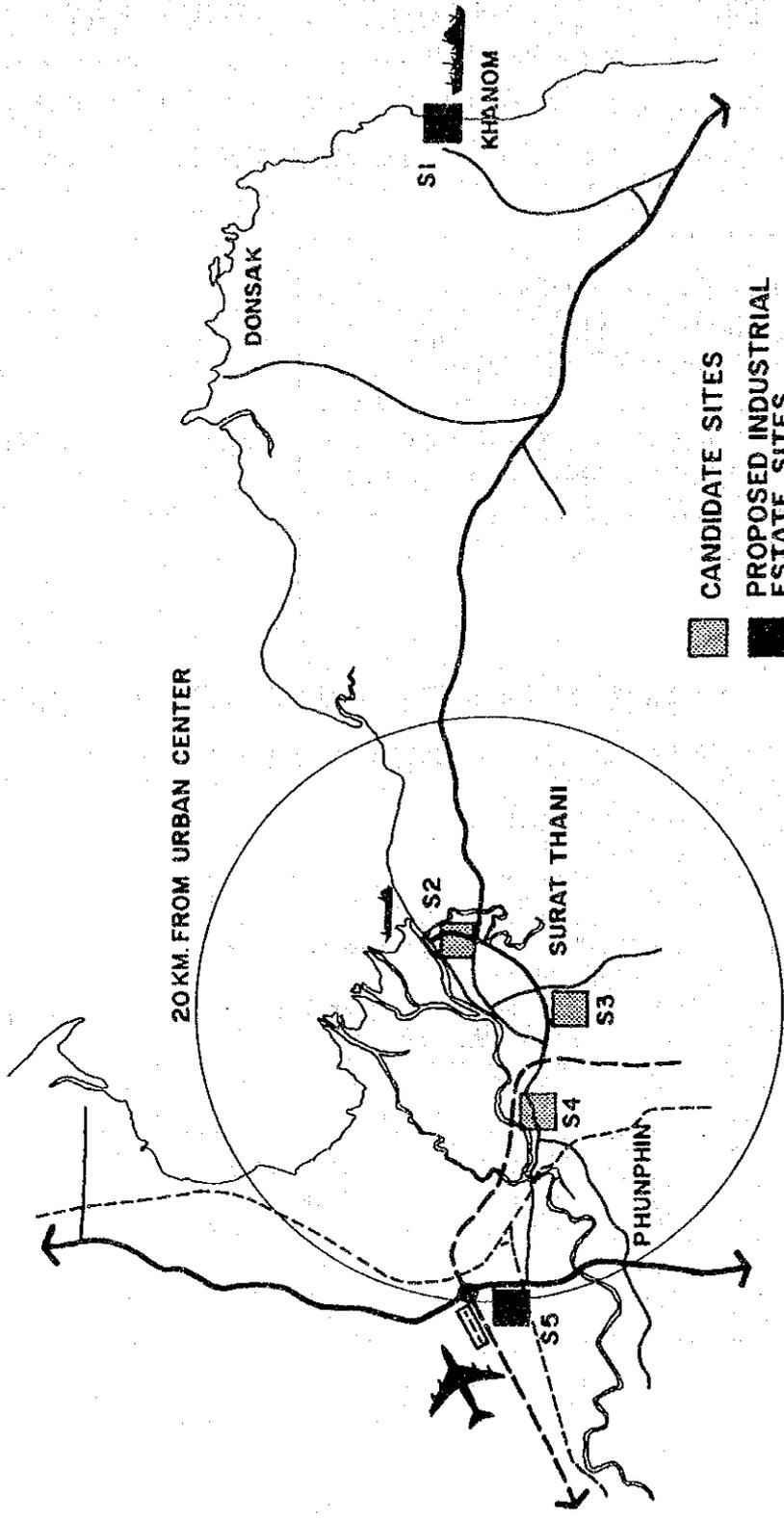
この調査においては、図に示すように拠点となる工業団地の立地選択に際して、S1～S5までの選択肢を有していた。それぞれの立地は以下のような特徴を持っている。

- S1: 工業港湾適地（拠点都市からは遠い）
- S5: 拠点都市の隣接地
- S2～4: S1とS5との中間点

ここで以下のような選定基準により、S1とS5が選択された。

1. 港湾建設・維持の容易性（とくにシルティンク、海底深度）
2. 流通港としての他港との機能分担・港勢圏の設定
3. 都市活動との相互関係（運輸業、流通業、港湾管理、その他都市サービス）
4. 工業港湾としての後背地のポテンシャル（用地、用水、エネルギー等）
5. 環境問題（特にマングローブ保護）

基準	S1	S2	S3	S4	S5
1	○	×	×	×	×
2	×	○	○	○	◎
3	×	○	○	○	◎
4	×	○	○	○	○
5	◎	×	×	×	×



5P-1. 開発方針、目標、戦略の体系化

プログラム、プロジェクトの形成、選定作業に入る前に、当該計画の開発方針、目標、戦略をレビューし、体系的にとりまとめておく必要がある。とりまとめは各分野の専門家の作業結果の要約の積み重ねでなく、適切な担当者／責任者が斉合的な観点から一気に行なうことが望ましい。ただし、その前に各分野専門家同士で十分に議論を尽くし、この議論を通じてそれまでに見落とされていた点、未判断のままに放置されてきた点を洗い出し、つめておく必要がある。

また調査団の考え方が確立している場合でも、とりまとめにあたっては当該計画のユーザー（計画主体、住民等）の考え方を再度、十分確認し、当該国行政の意志決定過程における当該計画の役割に関して調査団と計画主体との間に理解のズレが無いようにしておく必要がある。そうでないと膨大な作業の成果の要約が調査団側の一方的な要約に終わり、カウンターパートが相手国政府部内での説得を意欲的ないし効果的に行なうことを期待しえないものになってしまう。

体系化のスタイルは画一的なものである必要はなく、調査の位置づけ、相手国政府の考え方、調査の重点等により千差万別であるべきであろう。下に示すのはその例である。

開発方針、目標、戦略の体系化の例

〈例1〉

1. 当該地域の広域的役割
 - 1.1 国家開発目標への貢献
 - 1.2 制約条件
2. 経済見通し
 - 2.1 経済フレーム
 - 2.2 部門別目標
3. 空間フレーム
 - 3.1 現在の空間構造
 - 3.2 開発ポテンシャル
 - 3.3 将来の空間フレーム
4. 開発戦略
 - 4.1 全体戦略
 - 4.2 地区別戦略
 - 4.3 部門別戦略

〈例2〉

1. 開発の展望
 - 1.1 国土開発の課題と当該地域の役割
 - 1.2 当該地域の特色
 - 1.3 基本方針及び目標
 - 1.4 空間フレーム
2. 戦略
 - 2.1 国家開発の産業
 - 2.2 当該地域のテーマ別開発戦略
 - 2.3 地域開発の運営管理
3. 部門別計画
 - 3.1 農業
 - 3.1.1 部門としての課題
 - 3.1.2 当該地域の比較優位
 - 3.1.3 戦略と目標
 - 3.1.4 プロジェクト・アイデア
 - 3.2 工業
(以下、他の部門も同様)

9-6 優先プロジェクト／プログラムの選定

6P-1. プログラム／プロジェクトのグルーピングと整合性の検討

地域開発効果という観点からは、異なったプログラム／プロジェクトが相互に補足的機能をもちながら計画されることが望ましい。例えば、港湾整備計画とそこに隣接する工業団地開発といった場合、一つのプロジェクトのフィージビリティが他のプロジェクトのフィージビリティと相互に関係している。このようなプロジェクトをグルーピングし、パッケージとして開発プログラムに組み込んでいくことは、有効である。

ただし、パッケージを硬直的に捉え、パッケージとして実施しようとするような行財政措置をとることまで規定することは必ずしも得策ではない。いわゆるインテグレートド・エリア開発アプローチの実施効率が極めて低いことは多くの経験が示しているところである。むしろ計画としてのパッケージをタイミングと実施期間のプライオリティに応じてできるところから着手して行くという柔軟なアプローチが重要であり、プロジェクト・パッケージングの意義はそのための指針であるとの理解が重要であろう。また特に多数・多種のプログラム／プロジェクトが提案される場合には、パッケージングを行なうと行なわずとに関わりなくプログラム／プロジェクト間の整合性をあらかじめ検討しておくことが必要である。

(1) プロジェクト・パッケージングの基準としては、下記のような点に留意する。

- ・キー・プロジェクトと補足プロジェクト
- ・前方連関ないし後方連関の関係にあるプロジェクト
- ・パッケージングによる複合効果（特に地元効果）
- ・長期プロジェクトを実現する条件形成のための短期プロジェクト
- ・プロジェクトのネガティブ・インパクトの緩和
- ・かぎられた自然資源（水資源等）の効率的活用

(2) プログラム／プロジェクト間の整合性を検討するにあたっては以下のような点に留意する。

- ・所管が複数の官庁にわたる場合のデマケーション
- ・計画ずみ及び進行中の類似プロジェクトとの調整（タイミング、立地、実施機関等）

6E-1./6S-1. プログラム/プロジェクトの概要計画作成

プログラム/プロジェクトの計画を一定の様式に従ってとりまとめる。様式の例は以下のとおりである。

プログラム/プロジェクト概要計画様式 (例)

1. 事業名
2. ジャスティフィケーション
 - ・ 当該地域開発との関連
 - ・ 当該部門における開発との関連
3. 事業主体
 - ・ 開発事業主体
 - ・ 関連機器及び相互関係
 - ・ 技術・資金援助の要否
4. 事業場所あるいは対象地域選定の基準
5. 主要内容
 - ・ 事業目的
 - ・ 直接受益者及びその規模
 - ・ 間接受益者及びその規模
 - ・ 事業規模
 - ・ 主要コンポーネント
 - ・ 他の関連事業
6. 事業費の概要
 - ・ 総投資額 (内貨/外貨)
 - ・ 維持運営費用の見通し
7. 実施時期
8. 環境対策
 - ・ 制度的対策
 - ・ 技術的対策
9. 社会的制約条件
 - ・ 一般的問題とその対策
 - ・ 用地面の問題
10. 関連する政策・制度との関係
 - ・ 実現を左右する政策的・制度的条件
 - ・ 当該事業の実現を通ずる政策・制度の改善の可能性及び当該事業のレプリカビリティ

6E-2./6S-2. 優先プロジェクトの選定

優先プロジェクトの選定にあたっては「何をもって優先というか」が問題となる。基本的には、中央各省庁部局は所管部門のプロジェクト相互間の比較（例えばA地域の道路とB地域の道路との比較）を問題にするに対して、地域開発の立場は、当該地域の開発にとってどのプロジェクト（多くの場合、分野が相互に異なる）の貢献度が大きいかを問題にする。従って、例えば、国の道路整備方針の立場からは、A地域の道路がB地域の道路より優先度は低い場合でも、A地域の立場からは、当該道路の方がA地域内での他分野プロジェクトより優先度が高いこともあり得る。

選定基準は原則的には次のようなものである。

- | | |
|-------|-----------------------------|
| 短期的観点 | ①当該地域内ですでに深刻化している問題点の解決 |
| | ②即効性 |
| 中期的観点 | ③上位計画にあるプロジェクト及びその補足的プロジェクト |
| | ④進行中のプロジェクトとの関連性 |
| 長期的観点 | ⑤当該地域の開発基本戦略実現の鍵として必要不可欠なもの |

具体的な選定方法は、関係者の意見集約をベースとする定性的な方法が妥当な結果を得るうえで最も効果的である。

プロジェクトの有意性は一つの尺度で決められるものでない。また優先度の決定プロセスに実施関係者が参加していることが現実の意志決定過程の中で実際に優先されるうえでの重要ファクターになることから、このような協議プロセスが重要となる。その意味では（優先プロジェクトの選定は調査の特定段階でいきなり生じる作業ではなく、調査の初期のころから積み上げられるべき協議プロセスであるとの理解が必要である。

多分野のプロジェクトを選定するにあたっては、従来、スコアリング方法、あるいは費用便益分析とスコアリング方法の混合等、計量的手法を用いた方法が工夫されたこともあった。しかし、これらに依拠しうるだけの方法論は確立されておらず、またこれらの方法が活用された場合も、基本は、やはり上記のような協議プロセスを踏まえてのことである。

6P-2. 開発フェージング

個別プロジェクトの実施スケジュールを整理し、全体としての投資プログラムを検討する。通常は、計画発足年次から約5年間を短期計画期、5年から10年ないし15年までの期間を中期計画期、それ以降を長期計画期と考え、このフレームを念頭にプロジェクトの実施時期を設定する。

開発フェージングにあたっては、次のような点に留意する。

(1) 計画中及び進行中のプログラム、プロジェクト（当該地域内だけでなく当該地域にインパクトをもたらさうる他地域のものを含む。）の効果発現により予測される当該地域の社会経済構造変化及び住民・地方公共団体のリアクション

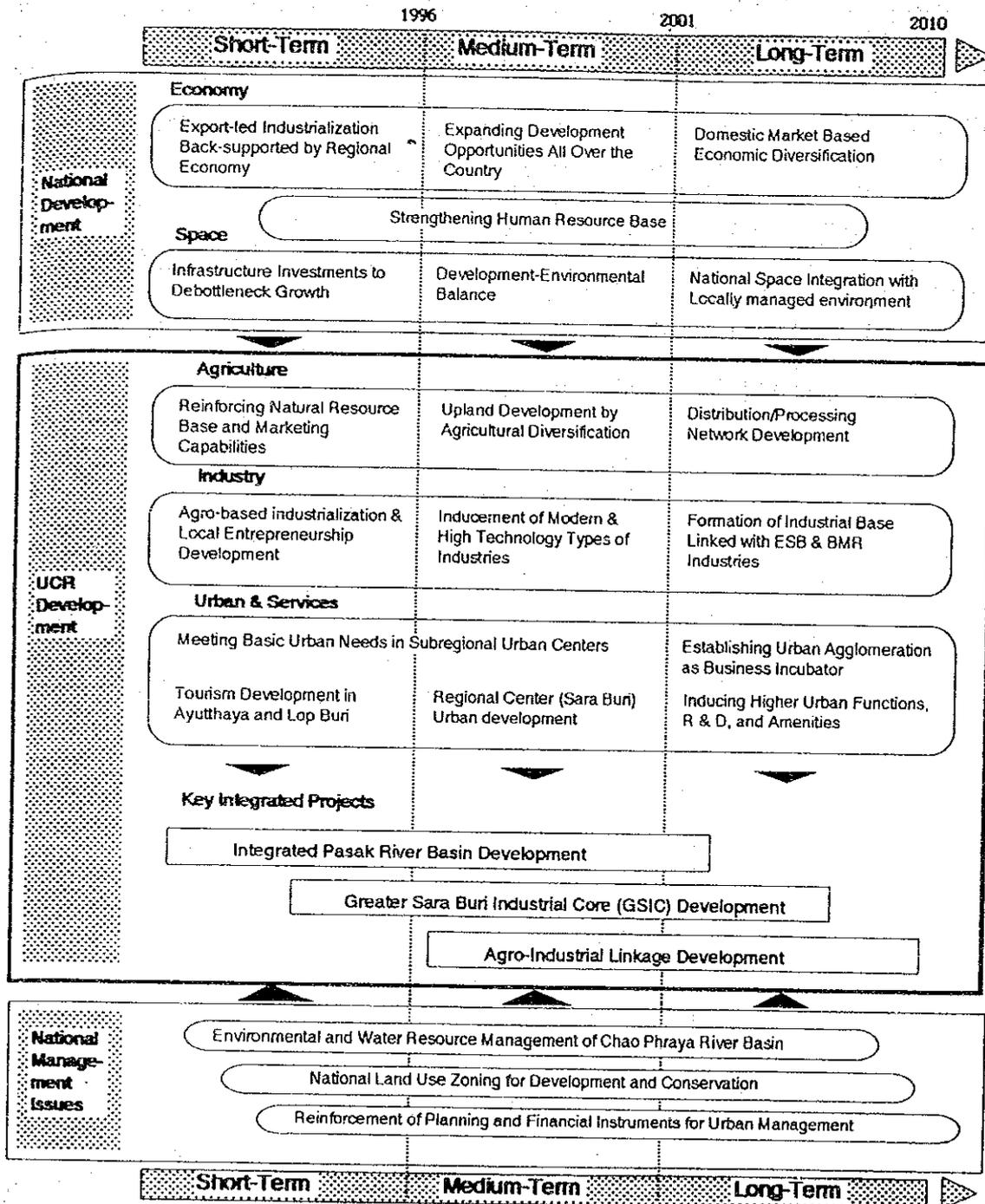
(2) 国全体の経済構造、国土構造の変化の段階的見通し及びその中での当該地域の位置づけの段階的变化

(3) それぞれの計画における短・中・長期の目標

事例：「タイ国中央平原北部地域総合開発計画調査」における開発フェージング

この調査においては、短中長期の三つの期間と、国家開発計画、当該地域の開発、国家的なマネジメントの課題を一目できるような、下のような表を作成した。

Development Strategies & Phasing



9-7 優先プロジェクトの実施可能性の概略検討

7E-1. 市場分析

7S-1. 需要分析

直接生産分野のプロジェクトにとっては市場分析、インフラ部門のプロジェクトにとっては需要分析が実施可能性を決定する大きなファクターとなる。ただし、総合開発プログラムの下でのプロジェクトの市場・需要には、①顕在化したもの、②そのプロジェクトによって生じうるもの、③他の関連プロジェクトとそろってはじめて生じうるものがあり得る。特に、②、③については考え方によって推計値に相当の巾が生じうる。

従って、費用便益分析のベースにそれらの推計値を使うことには限界がある。

しかし、地域開発調査段階での分析では、定性的見通しのレベルでもこうした市場・需要とその根拠を示すことが重要である。また、市場・需要の規模を左右する諸条件を洗い出し、定期的に見直しを得ておくことも重要である。つまり感度分析そのものを個々の提案プロジェクトについて行なうことは次段階の調査（F/S等）の課題であるとしても、感度分析の対象となりうる要因の抽出と可能な限りの見通しを示すことは総合開発調査の中で行なっておくことが望ましい。

7E-2. プロジェクト計画の検討

優先プロジェクトについてはその概要計画を再度ジャスティフィケーションの明確化という観点からチェックし、論理的説得性を高めておく必要がある。主なチェック・ポイントは下記である。

- ① 地元の立場（住民、地方企業、地方公共団体等）からみたプロジェクトの効果
- ② 当該部門のプログラム、他プロジェクトとの整合性
- ③ 開発戦略に照らしたプロジェクトの目的、内容の絞り込み及びプロジェクトに照らした開発戦略の再チェック
- ④ 概算事業費と関係機関の予算規模とのクロス・チェック（とくにローカル・プロジェクトの合計費用と地元公共団体の総予算規模ないし当該地域に対する公共投資推定総額との対比）