

第3部
事業への取り組み

発掘形成・計画作成事業

案件の発掘と形成

より効果的な協力実施のために

第1部でも述べたように、わが国の政府開発援助（ODA）の質的向上に対する要請が、国際的にも高まるなか、技術協力を一層拡充し、効果的、効率的に実施するためには、

- ①優良案件の発掘・形成
- ②協力実施後の効果の評価

を行うことが不可欠です。つまり、事前に被援助国側である開発途上国の現状、課題などを十分把握したうえで、協力の成果が期待できる優良案件の発掘・形成を行うこと、同様に、協力期間の終了する個別の案件に対する評価を行うとともに、JICAの事業全体が相手国の経済・社会開発に与えた効果について総合的な評価を行い、今後の事業の実施にフィードバックすることがきわめて重要になっています。

このことは、臨時行政改革推進審議会や対外経済協力審議会でも提言されています。このような観点から、案件の形成や評価に関する予算を体系的に整理し拡充するため、JICAでは1988年度に新しい予算項目として、援助効率促進事業を設けました。内容は、

- ①優良案件を発掘・形成するための調査

- ②終了した案件を評価するための調査

- ③援助事業を効率的に実施するための基礎的な研究

- ④開発途上国に関する情報の収集・整備に大別されます。

ここでは、案件発掘と形成について述べます（評価については第3章「評価、フォローアップ」参照）。

優良案件を発掘・形成するための調査

プロジェクト形成調査

開発途上国からの要請内容が不十分な場合や、援助の重点分野であるにもかかわらず途上国側の事情で要請が出にくいような場合があります。このような場合は、当該セクター（部門）の現地調査をはじめ、協力内容の妥当性、相手側実施機関の案件実施能力・体制、協力の成果が相手国の経済・社会開発に与えるインパクト（波及効果）などについて相手国政府と協議し、最も望ましい協力計画を策定することが必要です。プロジェクト形成調査は、こうした案件の発掘・形成を行うもので、日本から調査団を派遣する場合と、JICAの在外事務所が行う場合があります。

1994年度は、33の開発途上国・地域、2つ

の先進国および1つの国際機関に対して、案件を形成するため、次のとおり38件の調査を実施しました。

- ①アジア地域：17件(45%)
- ②中近東地域：3件(8%)
- ③アフリカ地域：7件(18%)
- ④オセアニア地域：1件(3%)
- ⑤中南米地域：5件(13%)
- ⑥東欧地域：1件(3%)
- ⑦国際機関等：4件(10%)

環境プロジェクト発掘調査

深刻な環境問題を抱えているにもかかわらず、環境問題についての認識、環境案件の形成能力が低い^{*}ため、環境分野での要請が出にくい途上国に対し、わが国の環境分野での協力を積極的に発掘するための調査です。

1994年度は、セネガルを対象として、1件実施しました。

特定分野・地域形成基礎調査

途上国の開発課題や開発ニーズはますます多様化、複雑化してきています。このような状況のなかで、従来、JICAとして十分な経験やノウハウをもたなかった「市場経済移行」^{*}「人口・エイズ」などの分野について、基礎的な情報を調査・分析し、案件の効果的、効率的な実施のための手法や、協力計画案を策定するための調査です。

1994年度は、インドシナ三国（ヴェトナム、ラオス、カンボディア）での運輸インフラ整備などを対象として、3件の調査を実施しました。

プロジェクト確認調査

この調査は、

- ①わが国の援助方針と相手国の開発計画に

関する意見交換を行う政策対話を実施し、わが国の援助方針・スキームに適合する実施案件の採択を行うために必要な情報の入手や協議を行い、

- ②要請案件の整理（優先順位と内容の確認）、実施中案件の実施状況や問題点の把握、解決策の協議、援助スキームの説明、その他援助実施にかかわる相手国の要望聴取を行う

ためのものです。この調査によって、今後の協力を方向づけ、また、事業の効果的・効率的実施を図ります。

1994年度は、23の開発途上国に対し、要請案件に対する協力の方向について確認・協議するため、16調査団を派遣しました。

- ①アジア地域：7件(44%)
- ②中近東地域：2件(12%)
- ③アフリカ地域：3件(19%)
- ④中南米地域：3件(19%)
- ⑤ヨーロッパ地域：1件(6%)

国別・分野別援助研究

国際協力総合研修所（第2章「技術協力専門家養成・確保」参照）が中心となって、主要被援助国、特定の援助課題について、国内で広く外部の学識経験者の参加を得て、援助の際に重点を置くべき分野、課題、地域などを研究するものです。

1994年度は、ヴェトナム、インド、ガーナ、セネガルの4カ国を対象に研究を行い、分野別研究では、参加型開発を取り上げました。

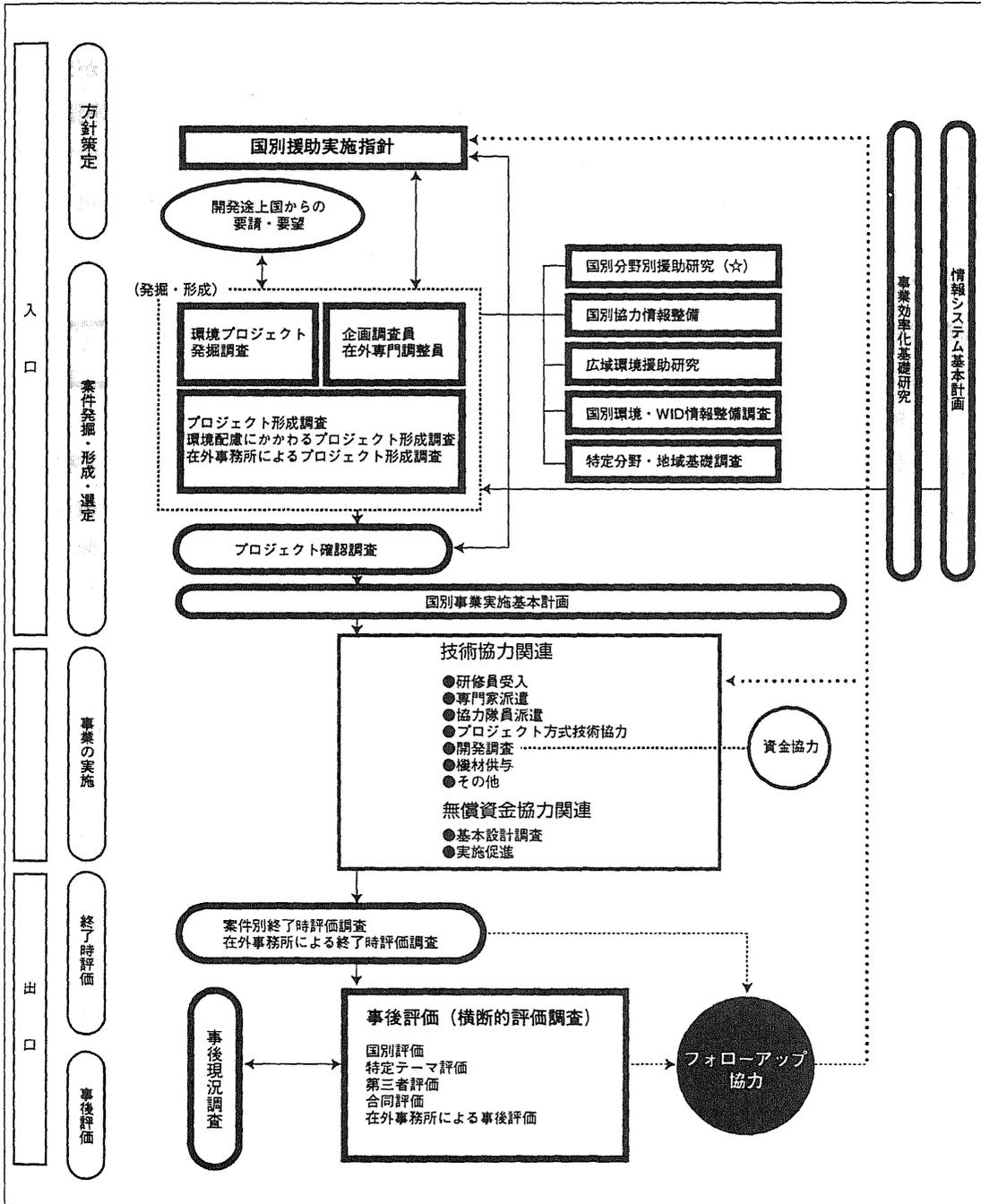
国別環境・WID情報整備調査

JICAの各種事業を実施する際に一層の環境配慮を行うため、開発途上国の環境問題お

^{*}市場経済移行…社会主義国が、経済の停滞を打破するために市場メカニズムを導入して行った経済改革全般を指す。

^{*}環境配慮…途上国への援助や投資に際し、その国の環境保全上の配慮を行うこと。JICAはガイドラインの策定、担当者配置などを進めている。

図1-1 協力案件の発掘・形成、実施、評価の関連図



は、企画部、基礎調査部の所管

(☆) 国際協力総合研修所が実施を担当

よび^{*}WID (Women in Development: 開発と女性) の現状や諸制度に関する情報を収集、整理するとともに、相手国の環境担当機関、環境担当官庁のそれぞれの取り組みの実情と環境問題の現状について調査を行うものです。

1994年度は、カザフスタンとキルギス、スリ・ランカ、ザンビアとマラウイを対象として3件実施しました。

企画調査員の派遣

途上国の開発に効果的な協力を実施するためには、相手国にとってどのような協力分野、協力形態が最も適しているのかを調査し、わが国の協力の仕組みに合致した案件を形成していくことが必要です。また、相手国の開発計画との整合性、ほかの援助事業との連携にも留意して、協力候補案件の形成を企画し、推進する必要があります。こうしたニーズに応えるため、途上国の開発重点分野に精通した専門家(企画調査員)を派遣して、優良案件の発掘・形成や要請案件の調整、整理を行います。

1994年度は、フィリピン、カンボディア、モンゴル、グアテマラ、シリア、マラウイなど20カ国、5地域に対し、専門的な立場から案件形成を行うため、30名の企画調査員を派遣しました。

事業効率化基礎研究

JICAの行う事業のうち、多事業にわたる共通的な課題などについて、事業の一層の効率化を図る観点から、基礎的な研究を行うものです。

1994年度は、「JICA関係者の法的地位に関する応用研究」^{*}PCM手引書(案件発掘・形成

編)」「JICA事業における環境配慮の拡充に関する基礎研究」「APEC(アジア太平洋経済協力)前進のためのパートナー構想にかかわる調査」「JICA環境拡充基礎調査」「開発調査におけるWID配慮団員の手引書作成」「アジア諸国における旧ソ連邦からの援助停止とわが国援助のあり方にかかわる基礎研究」の7件を実施しました。

プロジェクト事業促進

事後現況調査

協力終了後、一定年月を経過した案件について、案件関連の組織、施設、供与機材、実施効果の面から調査を行い、現況を体系的に把握・分析し、個別案件のフォローアップ、アフターケア実施のための基礎的な資料とするものです。

1994年度は、

- ①1986年度および1991年度に終了したプロジェクト方式技術協力案件
- ②1992、93年度に終了した無償資金協力案件(原則としては協力終了後1年および5年を経過した案件)
- ③1991年度に実施した単独機材供与案件の組織、施設、供与機材と実施効果の現況把握の調査を、40事務所と7青年海外協力隊調整員事務所で行い、調査結果を分析・整理して、個別案件のアフターケアを実施するための基礎的な資料を作成しました。

情報システム基本計画策定調査

従来の電算システムの有機的な結合を図ることにより、各業務から発生する情報を統合し、同時に必要な外部情報をこのシステムのなかに取り込み、これらを一元的に有効利用

するためのシステムづくりを行うものです。

1994年度は、情報システムの基本計画に基づいて、体系的な情報管理のためのプロジェクト管理システムの開発とその運用、および在外事務所の情報管理のための基本構想の策定を行いました。

情報ネットワーク化促進

前記の情報システムの一環として、JICA本部と国内付属機関・支部との情報の相互利用を促進するためのネットワーク化を実施しました。

国別協力情報整備

JICAの事業全体の一層の充実を図るとともに、相手国の開発ニーズに的確に対応した協力を可能にするため、開発途上国の社会・経済基本情報、技術情報、JICA以外の援助機関の援助動向情報を整理、分析し、同時にわが国の援助実績や援助実施にあたっての過去の経験、情報を一元的に整理、集大成することが重要です。このため、国別の協力情報を整備しています。

1994年度は、前年度までにファイルを作成した104カ国のうち、旧ユーゴスラヴィアを除く103カ国の国別協力情報を更新するとともに、新たにカザフスタン、ウズベキスタン、キルギス、エリトリアの4カ国を加え、計107カ国としました。

在外専門調整員

在外事務所における要請案件の周辺情報収集強化の観点から、協力対象機関の所有している技術者数、レベル、財政能力、現場の関連インフラの整備状況などについての技術情報、関連情報の把握が必要になります。このため、在外専門調整員（現地事情に精通した

専門技術者）を用い、事務所の技術スタッフ的な立場からフィールド調査を中心に技術情報を収集し、分析しています。

1994年度は、25カ国の在外事務所に36人の在外専門調整員を配置しました。

開発調査

開発調査とは

概要・目的

開発調査とは、開発途上国の国づくりの基礎となる公共的な開発計画（都市計画、水道、通信、エネルギーなどの分野、表1-1参照）の策定を支援するもので、調査によって開発計画に必要な基礎資料を提供します。

開発調査は、JICAと開発途上国政府との間の取極めである実施細則（Scope of Work：S/W）に基づき実施されますが、実際に調査を実施するのは、JICAが選定した^{*}コンサルタントです。コンサルタントは、JICAの指導・監督のもとに、開発途上国政府と協力して報告書を作成します。同時に、調査の遂行過程で、相手国の^{*}カウンターパートに対し、計画策定手法、調査・分析技術などの^{*}技術移転を行っています。

開発調査によって作成された報告書は、相手国政府の社会・経済開発に関する政策判断の資料となります。また、国際機関や援助供与国が、資金・技術協力を検討する際の資料ともなります。報告書に盛り込まれた計画は、多くの場合、日本の円借款、無償資金協力などの資金による具体化に結びついています。

1994年度に実施した開発調査は294件です。その内訳は、社会開発分野は136件、農林水産分野は60件、鉱工業分野は98件です。

地域別では、アジア147件、中近東32件、アフリカ35件、中南米52件、オセアニア6件、ヨーロッパ22件です。

調査の種類

表1-1 開発調査の対象分野

分野	主な内容
計画・行政	地域総合開発計画、経済開発計画
公益事業	上・下水道、都市衛生
社会基盤	都市計画、河川、砂防、水資源、住宅、地形図作成
運輸・交通	交通計画、道路、鉄道、港湾、空港、都市交通
通信・放送	郵便、電気通信、テレビ・ラジオ放送
保健・医療	保健・医療・衛生行政、人口・家族計画
農業	農業開発、灌漑・排水、農村開発、農産加工・流通、畜産
林業	資源調査、造林計画、森林経営計画、林産加工
水産業	資源調査、水産加工・流通、増養殖、漁港
鉱・工業	資源調査、工業振興、工場近代化
エネルギー	エネルギー開発
環境	大気・水質汚染対策、環境保全
その他	人的資源、教育、商業・観光、経営管理、その他

1. マスタープラン調査 (M/P)

各種の開発計画の総合基本計画を策定するための調査のことで、全国または地域レベル、あるいはセクター別の長期計画を作成します。マスタープランは、多種のプロジェクトが同時に実施される場合に、調査の最初の段階として策定されます。マスタープランの策定によって、

- ①複数の計画が互いに整合性をもち、
- ②各計画の優先順位が明らかになり、効率的に実施する

^{*}コンサルタント…プロジェクトの計画実施に関する助言、提言などのサービスを提供する企業。
^{*}カウンターパート…専門家や海外青年協力隊員と活動をともにし、彼らから技術移転を受ける途上国の技術者。

ことが可能になります。なお、相手国の経済全般に関する調査、すなわち経済開発計画の作成や特定地域の総合的な開発戦略・開発計画の策定も、この調査に入ります。

2. フィージビリティ調査 (F/S)

開発政策・計画上、優先度を与えられた個々のプロジェクトが、技術的、経済的、財務的、社会的、組織・制度的に、さらには環境などの側面からみて、実行可能であるか否かを客観的に検証し、プロジェクト実施に最適な事業計画を策定するための調査です。

3. 基礎データ整備

開発計画の策定のために必要となる情報の整備、収集、提供を目的として、以下のような調査を実施しています。

(1) 地形図作成

開発計画の策定にあたり、最も基本的な資料となる地形図（国土基本図や都市基本図）を作成する調査

(2) 地下水開発

地下水資源の賦存量と開発可能性を把握するための調査

(3) 林業・水産資源開発

森林資源、水産資源の賦存状況を把握するための基礎資料を作成する調査

(4) 鉱物資源開発

地質調査、物理探査、地科学探査、ボーリングなどを通じて、鉱物資源の賦存状況を把握する調査

4. アフターケア調査など

開発調査を終了したあとに、当該開発途上国で急激な社会経済条件の変化、自然条件の変化があったり、あるいは調査を実施

してからの時間の経過によって、プロジェクトの工事費の再積算を含む見直し調査が必要となる場合があります。このような場合、これら諸条件の変化を踏まえ、調査結果の見直しあるいは補完的作業などを行うことによって、調査成果の有効活用、計画の実現に役立てるための調査です。

5. 実施設計調査

円借款などの資金協力が内定し事業の実施が決定したプロジェクトについて、工事着工に必要な設計図、工事仕様書、入札関係書類などの作成（施工・監理は対象外）を目的とした実施設計調査（Detailed Design：D/D）も開発調査の一環として実施しています。フィージビリティ調査に比べ、設計図面、工事費積算などについて工事・施工に必要な精度が要求されます。

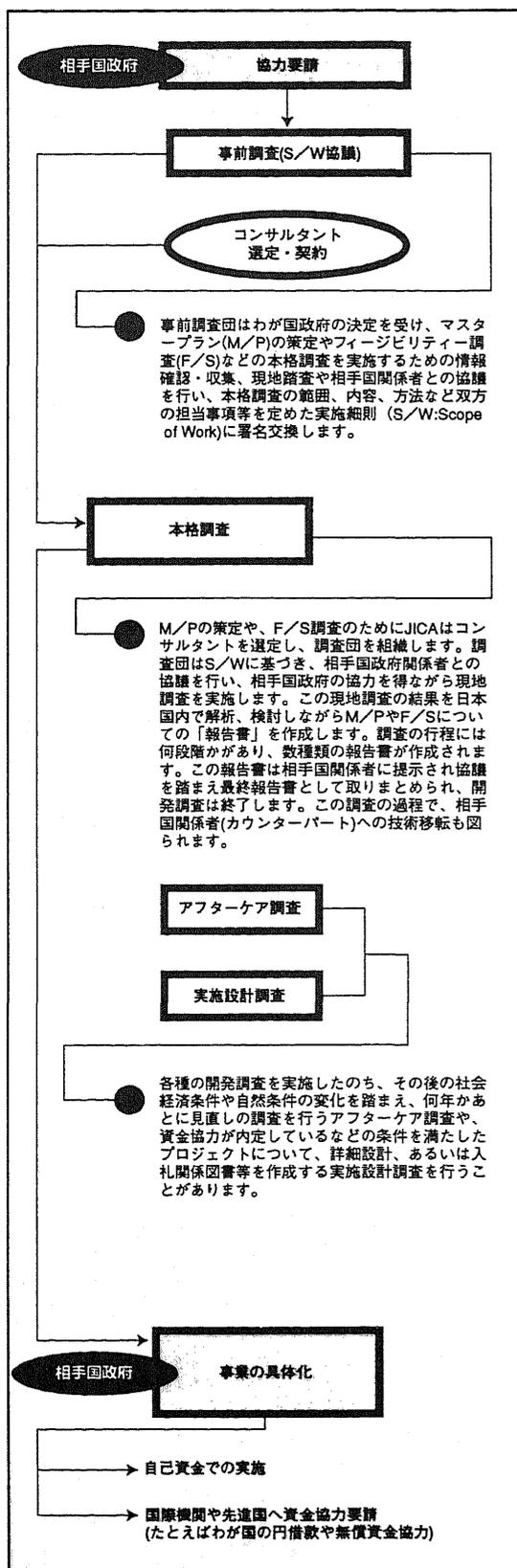
6. 市場経済化支援調査

金融・財政改革、法制度整備、国営・公営企業体の民営化など、市場経済化や経済自由化政策の推進のための基本戦略やその包括的な実行計画を策定することを目的とする調査です。あわせて、ワークショップやセミナーを開催することで、相手国関係

ボリヴィアでの鉄道改善計画——既存の鉄道施設を調査する



図1-2 開発調査の手順



者の行政能力の向上と、人材の育成を図ります。そのほか、第1次調査結果で策定された民営化実行計画の実行可能性などの検証を行い、実際的かつ現実的な実行計画を策定します。また、この実行計画の実施に関するマニュアル、テキストの作成も行います。

7. 事業効率促進など

- (1) 開発調査事業を一層効果的、効率的に実施するために、調査済みのプロジェクトのその後の進展状況について把握し、その結果を今後の開発調査の実施に反映することを目的としたフォローアップ調査
 - (2) 開発調査によって技術移転を促進するために、セミナー開催や現地語テキストの作成を行う技術移転促進
 - (3) 開発途上国の開発計画や基本的な調査手法などに関し、関係各機関が保有する関連資料を収集・分析して、より効果的な開発調査の実施に役立てることを目的としたプロジェクト研究
- など、事業の効率的実施を促進する事業を行っています。

開発調査の方向性

多様化するニーズへの対応

従来のインフラ整備を中心とした分野に加え、政策提言や組織・制度などの確立に焦点をあてたマネジメント関連分野の調査や、市場経済化支援、貧困、環境、保健医療(エイズ)といった新たな地球規模の問題(グローバル・イシュー)や社会セクターに関する調査にも取り組んでいます。

環境と開発の両立

開発途上国では、高い人口増加率を背景とする貧困が、改善されることなく進んでいます。一方では、環境保全を置き去りにして経済成長を優先させてきたため、環境の悪化が深刻になってきました。貧困問題の解決のためには、適切な人口政策とともに、経済社会開発も必要不可欠です。そのため、貧困救済を実現しながらも環境を損なわない開発を進めることの重要性が指摘されており、国際的にもこの考え方が定着してきています。

開発調査でも、種々の環境問題の改善計画を策定したり、環境配慮が必要と考えられる案件に環境配慮団員を配置するなど、環境保全策を織り込んでいます。さらに、悪影響が予測される項目については、回避策や軽減策の策定を行っています。

対象地域の広がり

冷戦構造の終焉による国際社会の変化に伴い、東欧、中央アジア諸国などの旧社会主義諸国をはじめとして、モンゴルやインドシナ諸国へと、協力対象国が拡大されてきています。東欧、中央アジア諸国では、市場経済の導入・定着に向けて努力している国が多く、「政策支援・提言」型の調査要請が増えてきています。また、インドシナ諸国に対しては、内戦後の復興を支援する調査を実施しています。

今後は、こういった新規対象国と従来の対象国に加え、さらに、中東和平推進の一環としてのパレスチナ支援や、南アフリカ共和国の黒人支援に関連する調査も増えてくるものと思われます。

国際機関などとの連携

よりきめ細かな要請に応えるため、世界銀行などの国際金融機関、アジア開発銀行などの地域開発金融機関、二国間援助機関、NGOなどとの連携・強化を推進しています。