

第3部

JICA事業の仕組み

第1章

1

案件の発掘と形成



クロアチア・スプリット海洋研究所でのプロジェクト形成調査団の打ち合わせ

JICA事業の仕組み

JICAの各種事業は、事業の計画、実施、評価、そして次の事業計画へのフィードバックという一連の工程(プロジェクト・サイクル)に沿って行われます。事業の内容を充実させ、協力の効果を高めるためには、事業の一貫性を保ちながら、プロジェクト・サイクルの各段階を適切に監理、運営することが重要です。プロジェクト・サイクルの各段階の要点は、次のとおりです。

- ①計画：開発途上国のニーズや要請内容を調査、分析し、ターゲット・グループの設定、事業の目的、目標、資源の投入量(たとえば派遣分野や人数、事業全体に要する経費など)、活動内容の立案などを行うこと。
- ②実施：計画に基づいて事業を行うことと、実施のモニタリングによって計画の軌道修正を行い、成果を導き出すこと。
- ③評価：事業の結果について、目的が達成

されたかどうか、事業の効果はどのようなものであったかを測定するとともに、その原因を探り、今後のほかの事業計画にフィードバックすること。

本書の第3部では、JICAの事業を下記の4つの項目—プロジェクト・サイクルの3つの段階と、これを支える事業実施基盤を強化するための取り組み—に分けて紹介していきます。

- ①発掘形成・計画策定(第1章)
- ②事業の実施(第2章)
- ③評価・フォローアップ(第3章)
- ④事業実施基盤の強化(第4章)

発掘形成・計画策定事業の概要……

「協力の入口」の重要性

JICAの協力事業の効果を高めていくためには、開発途上国のニーズを的確に把握することはもちろんのこと、途上国の社会・経済状況や組織、制度の状況をつかみ、それぞれの国の特性に合った事業を計画し、実施すること(国別アプローチ)が重要です。

JICAの事業は、相手国政府が自ら外交ルートを通じてわが国に援助を要請してきたものに対して実施することを基本としています。しかし、開発途上国のなかには、国の政策レベルが、発展のためにはどのような事業を実施すべきかを明確に把握する段階まで至っていない国もあります。

また、自国のニーズを的確につかみ、案件を形成する能力があっても、外国から援助を受けるにあたって、体制づくりなどが不十分な国もあります。JICAはこうした国々に対し、

国別アプローチの考えに基づいて国の現状と課題を分析し、開発の方向性を検討することで具体的な協力案件をつくり上げる、案件の発掘・形成事業を実施しています。

案件の発掘・形成事業は「協力の入口」で協力の方向性を定めるもので、「協力の出口」で行われる評価と並んで、事業を成功に導くために不可欠なものとして重視されています。

JICAは、こうした協力の入口と出口を強化するために、援助効率促進費を設けています。次に、この予算による業務のうち、協力の発掘形成・計画策定に係る①国別情報の収集・整備、②案件の発掘・形成、③援助を効果的、効率的に行うための調査研究、の要点を説明します。

国別情報の収集・整備

国別の情報収集

国別アプローチを強化するためには、開発途上国の基礎情報の収集、分析が欠かせません。このためJICAは、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についての情報を整備、分析するとともに、わが国の援助実績や過去の援助実施の際に得た経験、情報を一元的に整理、集大成する、国別協力情報整備を行っています。

1997年度は、前年度までに情報を整備した115カ国の国別情報を更新し、各国別の情報ファイルとして取りまとめました。

国別環境・WID情報整備調査

環境やWID^{*}(Women in Development)への配慮については、JICA事業の横断的課題として積極的に取り組む必要があるため、国別環境・WID情報整備調査を設けています。開

開発途上国の環境問題、WID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・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しています。

1997年度は、コートジボアールをはじめとする17カ国で、ローカルコンサルタントを活用した調査を行いました。なお、1998年度からは、在外事務所やJICAの派遣する調査団が収集する資料をより効率的に基礎情報として取り込むために、JICAの一元的な国別情報のデータベースを構築し、国ごとの一般的な基礎情報を公開する予定です。国別協力情報や環境・WIDについての情報も、ここに統合することにしています。

在外専門調整員の配置

これら基礎情報のほかに、相手国から提出される要請案件の周辺情報を収集、分析するために、在外専門調整員を在外事務所に配置しています。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、関連情報の把握を主な目的として、1997年度は、24カ国・4地域に52人の在外専門調整員を配置しました。

案件の発掘・形成

プロジェクト形成調査

開発途上国からの要請については、事業内容の検討が不十分であったり、開発の重点分野であるにもかかわらず、開発途上国側の事情で要請が出にくいことがあります。

このような場合、それぞれの分野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、相手国政府や関係機関（NGOを含む）と専門的な立場から協議し、最も望ましい協力計画を策定することが重要です。

このためJICAは、プロジェクト形成調査を行い、開発途上国のニーズや社会・経済状況に即応した協力計画を策定しています。この調査は、日本から調査団を派遣して行う場合と、JICAの在外事務所がローカルコンサルタントを雇用して行う場合があります。

1997年度は、46の開発途上国・地域に対し、56件の調査を実施しました。地域別の案件数は次のとおりです。

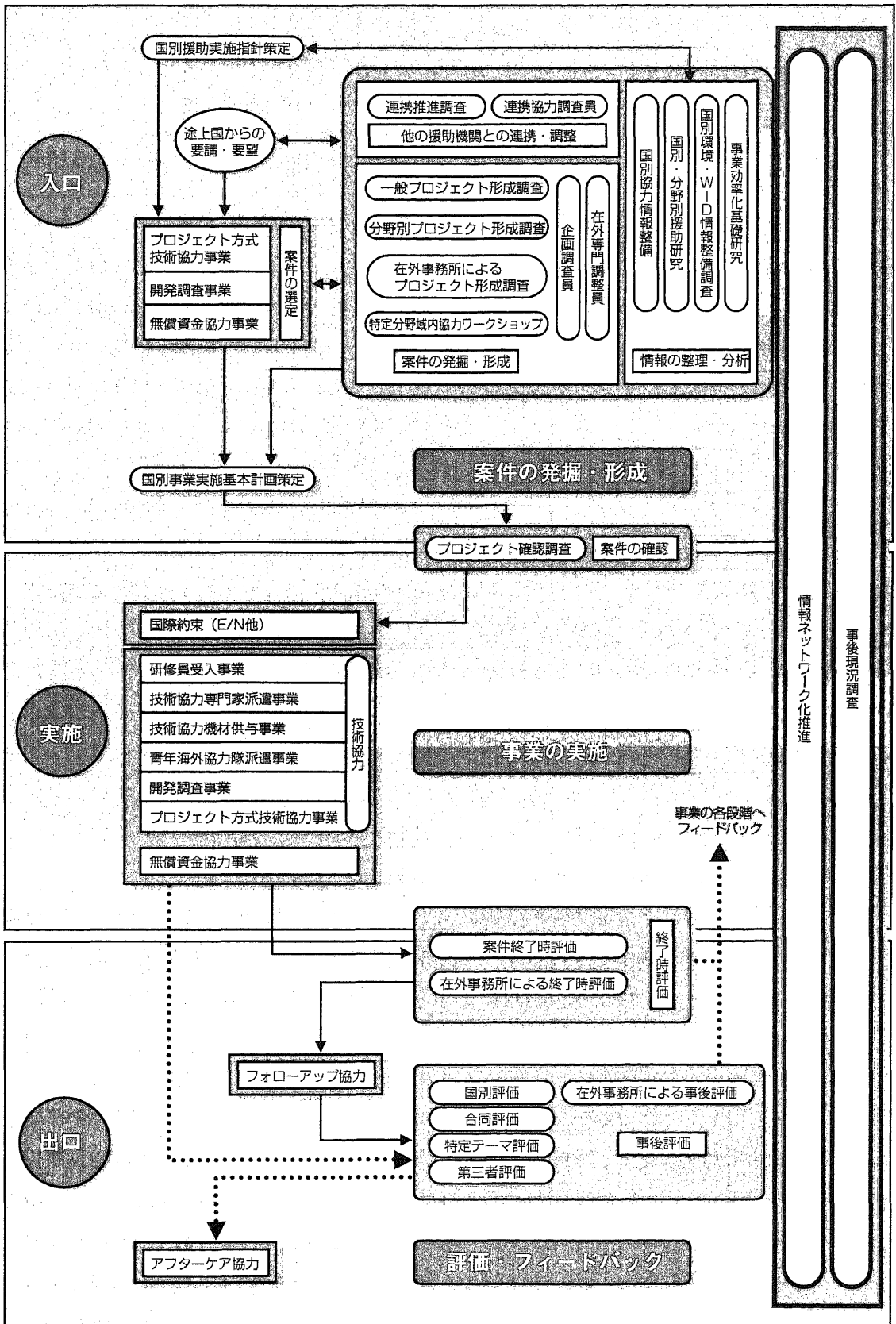
- ①アジア地域：20件、35%
- ②中近東地域：7件、12.5%
- ③アフリカ地域：12件、21%
- ④中南米地域：8件、14%
- ⑤大洋州地域：3件、5%
- ⑥ヨーロッパ地域：7件、12.5%

特定分野域内協力ワークショップ

JICAは、1国だけではなく、周辺の国々にも効果が波及するような地域の共通課題に沿った案件を発掘・形成するために、関係国が集まって協力のあり方を論議する、特定分野域内協力ワークショップ制度を設けています。

1997年度は、メキシコで中南米の感染症対策を目的としたワークショップを4日間にわたり開催しました。ワークショップでは中南米13カ国の参加を得て、感染症対策に共同で取り組む方策について討論し、今後の具体的な協力の可能性を打ち出しました。

■図表3-1 個別技術プロジェクトの流れ



企画調査員

開発途上国の開発重点分野に精通した専門家を派遣し、比較的長期にわたって相手国ニーズを把握し、優良案件の形成や、すでに要請された案件の調整と整理を行うために設けられたのが、企画調査員の制度です。

1997年度は、専門的な立場から案件形成を行うために、フィリピン、ヴィエトナム、カンボディア、ボリヴィア、パレスチナ、ケニア、バルト3国など38カ国・7地域に対して、68人の企画調査員を派遣しました。

プロジェクト確認調査

援助を効果的に進めるためには、具体的な協力案件に関する協議だけではなく、プロジェクト形成調査や国別の情報収集の結果に基づくJICAの事業実施方針や、わが国の援助方針と相手国の開発計画に関する政策レベルの対話を進めることが必要です。

具体的には、相手国との間でJICAの援助方針に適合する案件を採択するのに必要な情報を入手し、協議したあと、①要請案件の整理（優先順位と内容の確認）、②実施中案件の実施状況や問題点の把握、解決策の協議、③援助スキームの説明、④その他援助実施上の課題、などについての協議をさらに行います。この調査によって、今後の協力を方向づけ、事業の効果的、効率的実施を図ります。1997年度は、41の開発途上国の要請案件に対する協力の方向性について確認、協議するために、23件の調査団を派遣しました。地域別の実績は次のとおりです。

- ①アジア地域：8件、35%
- ②中近東地域：1件、4%

③アフリカ地域：7件、31%

④中南米地域：3件、13%

⑤大洋州地域：1件、4%

⑥ヨーロッパ地域：3件、13%

援助を効果的に行うための調査研究

国別・分野別援助研究

国や地域の状況に即した事業を展開するために重要なのは、①事業の実施の際にどのような分野に重点を置くのか、②その分野の実施上の課題は何か、③全体の開発計画のなかで配慮すべき事項は何か、などの調査・研究を行うことです。

現在JICAは、国際協力総合研修所を中心に、外部の学識経験者の参加も得て、国別・分野別援助研究を行っています。1997年度は、ペルー、中国、ラオス、インドネシアの4カ国を対象に援助研究を行い、分野別研究では、「DAC新開発戦略^{*}」を前年度に引き続き取り上げました。研究の成果は、事業の計画立案や案件の発掘・形成を行う際の指針として活用しています。

事業効率化基礎研究

JICAは事業の効率化を図るために、事業の共通課題などについての基礎的な研究を行う、事業効率化基礎研究を実施しています。

1997年度は、「メコン河流域の開発と環境調査研究」を前年度に引き続き実施するとともに、JICA事業への広範な人材登用の可能性を探るための「専門家等援助人材の供給能力およびリクルートに関する調査」と、開発途上国間の技術移転^{*}の具体的方法を検討するための「南南協力支援手法^{*}」を実施しました。

第2章

1

開発調査



パイロットプロジェクトによる水道施設建設に従事する地元の女性たち(南アフリカ共和国)

事業の概要

概要・目的

開発調査は、開発途上諸国の社会・経済発展に役立つ公共的な各種事業(図表3-2参照)の開発計画の策定を支援するとともに、その過程で相手国のカウンターパート^{*}に対して、計画策定方法、調査・分析技術などを技術移転^{*}する事業です。

開発調査は、JICAと開発途上国政府との間

で取り決める実施細則(S/W)に基づいて実施されます。実際の調査では、JICAが選定したコンサルタントが、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ながら技術移転を行っています。

調査によって作成された報告書は、相手国政府が社会・経済開発に関する政策判断をする場合や、国際機関や援助供与国が、資金協力や技術協力を検討する際の資料となります。調査によって提言された計画は、多くの

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	上水道・下水道、都市衛生、廃棄物処理
社会基盤	都市計画、河川、砂防、水資源、住宅、地形図作成
通信・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・農村開発、灌漑・排水、農産加工・流通、畜産
林業	資源調査、社会林業、森林管理計画、林産加工
水産業	資源調査、水産加工・流通、漁村開発、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、省エネルギー
環境	大気・水質汚染対策、産業廃棄物処理
その他	人的資源、教育、商業・観光、経営管理、その他

場合、日本の円借款や無償資金協力などの資金によって具体化されています。

また、調査を通じて移転された技術は、相手国自身の手による事業の実施や、別の調査を行う際にも役立っています。

調査の種類

マスタープラン調査(M/P)

マスタープラン調査とは、国全体または特定地域での総合開発計画や、セクター別の長期開発計画を策定するための調査です。マスタープランの策定で、①複数のプロジェクトが互いに整合性を持ち、②各プロジェクトの優先順位が明らかになり、計画を効率的に実施することができます。

M/Pで優先度を与えられたプロジェクトについて、引き続き以下に述べるフィージビリティ調査を実施することもあります。

フィージビリティ調査(F/S)

開発計画や政策によって優先度を与えられたプロジェクトが、実行可能であるか否かを客観的に検証し、実施に最適な事業計画を策定するための調査です。プロジェクトの実行可能性は、技術、国民経済、財務、社会、行政組織、制度、さらには環境などの側面から検討されます。

F/Sの報告書は、国際機関や援助供与国が資金協力を検討する場合の資料にもなります。

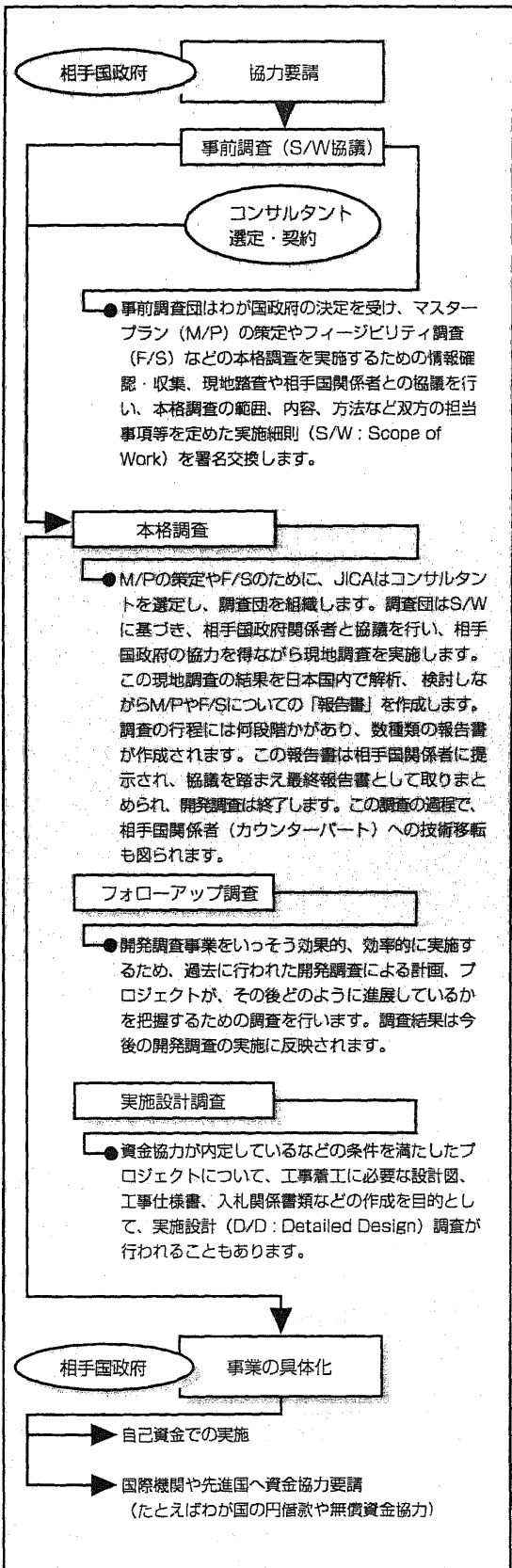
基礎データ整備

開発計画の策定のために必要な情報を、整備、収集、提供するために、以下のような調査を実施しています。

1. 地形図作成

開発計画の策定の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

■図表3-3 開発調査の手順



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

森林資源と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、地科学調査、ボーリングなどによって、鉱物資源の賦存状況を把握する調査

5. 実証調査

実績データが皆無のため新技術開発に長期間かかる事業を対象に、技術的な可能性を実証的に研究する調査

補完調査、アフターケア調査

開発調査を終了したあとでも、社会・経済条件や自然条件に急激な変化があったり、時間が経過したことで調査の見直しが必要となるケースがあります。

補完調査とアフターケア調査は、諸条件の変化を踏まえて、開発調査の結果を見直し、補完的な作業などを行うことによって、実施済みの調査の成果を有効に活用し、その後の計画の実現に役立てるものです。

実施設計調査

円借款などによって資金手当が内定し、事業の実施が決定したプロジェクトの工事着工に必要な設計図、工事仕様書、入札関係書類などを作成（施工、監理は対象外）するために行われる調査です。

工事・施工に必要な設計図面作成、工事費積算などは、フィージビリティ調査に比べて、精度のより高いものとなっています。

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を推進するための基本戦略や、その包括的な実行計画を策定するために行う調査です。また、これにあわせてワークショップやセミナーを開催して、相手国関係者の行政能力の向上を図り、人材育成につなげます。

民営化のための実施計画の実行可能性を検証し、現実的な実行計画を策定するとともに、実施に関するマニュアルやテキストを作成します。

フォローアップ調査

開発調査事業をいっそう効果的、効率的に実施するために、過去に行われた開発調査による計画やプロジェクトが、その後どのように進展しているかを把握するための調査です。この調査結果は、今後の開発調査の実施に反映されます。

調査に関連した業務

- ①開発調査による技術移転を促進するために、調査結果などに関するセミナーを開催したり、現地語テキストを作成したりします。
- ②より効果的な開発調査を実施するために、関係各機関が保有している関連資料を収集し、分析して、開発途上国の開発計画や基本的な調査手法などに役立つ研究を行います。

事業の課題と対応

開発調査事業の質的向上

調査プロジェクトが本来の目的を果たし、

有効に活用されるためには、プロジェクトの技術的妥当性、資金調達の可能性、管理運営面での実施体制などを調査の段階で十分に検討し、調査業務そのものも効果的、効率的に実施されなければなりません。業務の質的向上には、事前調査を含めた十分な準備作業が必要不可欠です。

このためJICAでは、監督・検査マニュアルの整備、ならびに道路案件をはじめとする種々の計画基準、技術基準の策定に努めています。開発途上諸国の多様化する開発ニーズに的確に対応し、調査業務を効果的、効率的に実施するため、地域別・国別・分野別基礎情報の集積・整備に努めています。

また、大規模な案件や高度な技術を要する案件については、コンサルタントを活用して、調査を技術評価し、審査しています。地方自治体に経験やノウハウが蓄積されている案件に関しては、地方自治体との積極的な連携を図っています。

地球的規模の重点課題

環境分野の開発調査では、河川や湖沼の環境管理計画調査、都市の環境モデル地区整備計画調査、廃棄物処理や総合大気汚染対策調査などを積極的に実施しています。

また、砂漠化防止や珊瑚礁、その他の海洋生物保全に関する調査など、新しい分野の環境案件にも進んで取り組んでおり、今後とも、より多くの環境配慮、持続発展可能な開発の計画策定を行っていきます。

DAC新開発戦略^{*}でうたわれている重要開発課題については、現在、2件の保健医療に関する開発調査をアフリカで実施しています。基礎教育分野についても、開発調査の実施に

向けて検討しています。

地域別・国別重点課題

地域別・国別アプローチを充実させるために、国別援助実施指針を策定して、相手国の文化的・社会的・経済的状况を十分に理解するとともに、各国の抱えている開発課題を把握することに努めています。

また、新しい地域・国への事業拡大、展開についても、積極的に取り組んでいます。

政策支援型案件の増加

冷戦構造の終焉による国際社会の変化ともなって生じる援助ニーズとしては、旧社会主義国や、中央アジア、インドシナ諸国を中心とした金融・財政改革、法制度整備、国営・公営企業体の民営化などの支援があげられます。

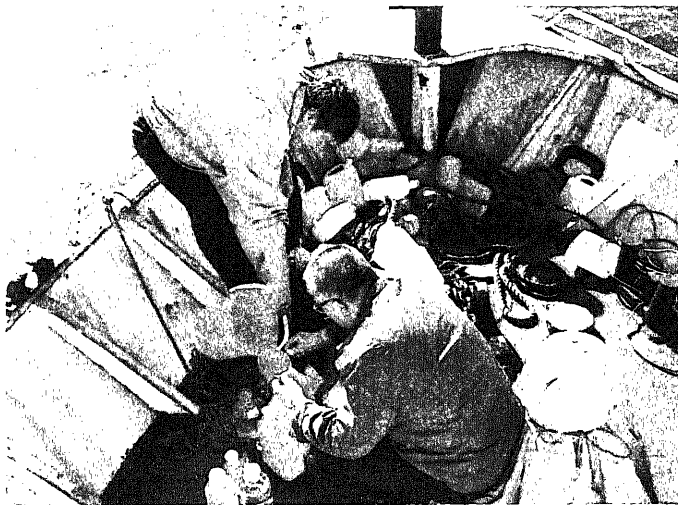
こうした市場経済化推進のための「政策支援 提言型援助」に対する協力要請は、今後

close -



中国・大連市環境モデル地区整備計画調査

地方自治体との本格的連携



中国・大連市は、以前から貿易や重化学工業を中心に発展していましたが、近年急速に都市化が進み、工業の発展と相まって種々の環境問題が発生しています。大連市は日本の北九州市と1979年から友好都市として交流を続けてきており、特に環境分野では北九州市が公害克服の経験を持つことから、交流や協力が密接に行われてきま

した。

こうした大連市と北九州市の交流のなかから環境モデル地区構想が発案され、二国間協力の対象案件として、中国の中央政府を通じて日本側に開発調査の協力が要請されました。本件は1996年1月末に正式採択のあと、同年8月に事前調査団が派遣され、同年12月から約2年間の予定で調査が実施されてい

ます。

従来JICAが地方自治体との連携で行ってきた開発調査では、自治体には作業監視委員として調査の助言をしてもらう形をとっていました。しかし本件では、JICAが選定したコンサルタントチーム（実施調査団）と、北九州市を中心とする北九州調査団が日本側調査団として協力して調査を行う方法をとりました。

本件調査では、地方自治体の技術的経験や環境行政のノウハウを活用できるため、JICAが選んだコンサルタントだけの調査より、きめ細かな協力が可能となります。調査終了後のフォローも、両市の友好都市関係による人的交流を通して期待できます。

また、地方自治体にとっても、本調査は大規模な国際協力の実績となり、地域住民への広報効果、職員の国際感覚の育成、友好都市関係の強化などの点で大きなメリットとなっています。

もさらに増えるものと考えられ、JICAではそのための取り組み強化に努めています。

他の援助方式との連携

無償資金協力事業、海外経済協力基金(OECF)による有償資金協力事業や国際金融機関による融資事業にかかわる情報交換などを引き続き強化し、促進しています。さらに、

案件形成・発掘など事業の早期段階からの連携実施をよりいっそう進めて、これら資金協力との連携案件を年度計画策定時に確定できるように努めています。

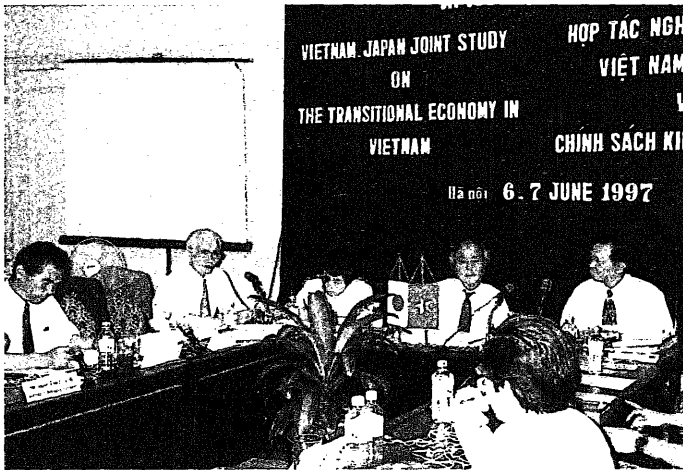
また、国際的イニシアティブ発揮のため、他の援助機関との連携も積極的に推進しています。

c l o s e -



市場経済化支援調査

計画経済から市場経済への移行を支援



東欧、中央アジア、ヴィエトナム、モンゴルなどの旧社会主義計画経済から市場経済へ移行する国々に対する支援が、世界銀行、IMFなど、国際援助機関を中心に進められています。これらの諸国は1980年代末から国家による計画的経済運営を廃止して市場機能を活性化し、効率的な経済体制を構築することをめざしています。

JICAは、国際機関と連携をとりながら、経済運営、国有企業改革、金融改革、法制度整備など、従来の開発援助にはなかった分野への協力を行っています。

ヴィエトナムは1986年からドイモイ(刷新)政策のもと、外資導入、国営企業の株式化を進めています。遅れた生産技術、市場経済を運営するための

行政制度の未整備などが原因で、市場経済への移行は容易ではありません。

こうしたなか、JICAはヴィエトナム政府の要請を受け、農業・農村振興、財政金融改革、工業化政策、国営企業改革などの市場経済化支援を目的とする開発調査を実施し、家計調査や国営企業調査から得られた経済実態を踏まえた市場経済化促進のための提言をまとめました。

調査に対するヴィエトナム側の評価は高く、JICAはこれまで外国の支援に距離を置いていた党首脳部に直接説明を行うなど、市場経済化促進に貢献しました。

報告書の完成の際には、世界銀行、IMF、国連開発計画(UNDP)など国際機関の各ヴィエトナム駐在代表と日本・ヴィエトナムの共同研究チームによるワークショップを開催し、国際機関とも連携した協力を進めています。