

5 今後の協力実施に向けた提言

5 今後の協力実施に向けた提言

5.1 アセアンの工業化、その後のアセアンに対する協力を果たした役割

本調査で取り上げた工業分野開発振興計画調査、裾野産業振興計画調査、投資誘致開発計画を総括して言えば、日本の産業復興の経験をベースにしたセクター開発調査、あるいは中小企業振興調査と言える。そして提言において共通する考えは次のような点である。

地場民間企業の高付加価値化、技術高度化を生産設備近代化支援や専門家による指導によって実現する。

政策アドバイザーの派遣、試験や標準化などの公的機関強化など政府を支援する。

日系企業と現地企業のリンケージ強化

外国投資と技術提携の促進

このセクター開発調査がアセアンの工業化にどのような役割を果たしたのであろうか。

アセアン^{*16}の工業化は1980年代の後半以降において、急激とも言える展開を遂げている。それまでは国によって若干の相違はあるものの地場産業や一次資源の加工、あるいは輸入代替に工業開発の中心が置かれていた。その後、1980年代に入って本格的な輸出指向型工業の育成に取り組み始めた時期に、JICA開発調査によるセクター振興(工業分野開発振興計画調査)が実施されている。また、それに続いて産業高度化のための裾野産業調査、あるいは中小企業振興調査といえる開発調査がJICA開発調査のかたちで協力に移されている。また、これらの調査に付随するかたちで、さまざまな技術協力、あるいは資金協力が日本からなされている。これら一連の技術協力(ここでは特に工業分野での開発調査を指す)がアセアン工業化に果たした役割は次のような点で評価出来よう。

(1) 国家経済開発への貢献

80年代後半以降、アセアン諸国の経済成長が大きな伸びを示していることは事実である。これはGDP指標だけでなく、貿易の規模、雇用の創出、税収の伸びなど、あらゆる面においてプラス効果が見られ、それは主に第二次産業である工業の発展によってもたらされたものであると言える。中でも外資と輸出企業による工業開発への貢献は大きい。もちろん国の開発という側面を見た場合、都市部と地方の開発格差、貧富の差の拡大、あるいは環境問題など負の影響が出

^{*16}ここでは拡大前のメンバー国であるタイ、マレーシア、インドネシア、フィリピンを指している。

ていることも事実である。しかし、全体として言えば、国や国民がより豊かになったことは間違いがない。

工業分野開発振興計画調査の目的は、セクター別輸出振興策を策定することにあった。そのために振興の優先順位を決め、公的支援を中心とした振興策を実施すると共に、輸出指向型工業を育成する上で海外直接投資を促進する方法(特に日本から)についても提言を行っている。すなわち輸出振興と投資促進をテーマとした開発調査が、アセアン各国の工業化に進路を示し、その手段を支援したという点において、一定の役割を果たしたと言える。もちろん JICA 開発調査だけで外資の進出が進んだわけではない。為替の変動など外的環境の変化がアセアンへの投資促進につながったことも事実である。また、アセアンのみならずアジア地域が一体となって工業開発に取り組んだ点も影響している。しかしそれであっても、時代の潮流を掴んで、工業開発への取り組みをリードしたという点において、JICA 開発調査が果たした役割も評価できよう。

(2) 工業振興体制、組織構築への貢献

適切な工業開発のためには、実効性のある政策選択とその運営を行うだけのシステムの存在が重要である。特に近年は、経済開発のあらゆる面において支援を受ける側の自主性の重要性が国際ドナー機関によって強調されている。JICA 開発調査においても工業振興体制に関わるキャパシティ・ビルディングは重要なテーマであり、様々な取り組みが行われている。具体的には相手国政府機関職員の能力向上と、組織・体制の関わる提言及び技術支援が中心をなす。職員の能力向上は調査の実施過程における OJT や研修プログラムを通じてなされ、相手側の評価も高い。しかし、対象が限定的で、かつ対象者を通じて他への波及効果が少ない点、長期的視点に立った継続的なプログラムが組まれていない点などに課題を残している。組織・体制の構築については現行システムの改組や新規機関の設立などが調査提言を通じてなされ、その一部のケースにおいては継続的な支援(専門家派遣などによる)もなされている。この結果、冒頭述べた適切な政策選択を行い、自律的發展を行い得るシステムが調査の成果として十分に出来上がったとは言い切れないが、その改善に対する貢献は大きかったと言える。

(3) 国際的な企業活動促進への貢献

上記(1)で述べた外資促進による工業開発路線は、日本をはじめとする海外資本にとっても、新たな企業活動の場が提供されたと言う点において評価できるものである。アセアン各国において外資促進を進めるにおいて採用された施策は、工業団地の開発、投資インセンティブの提供、手続き面での簡素化、あるいは人材育成に関わる支援など、外資がより活動しやすい環境作りを行うものであった。これによって外資側も進出を判断し、その多くは輸出や雇用の面において進出先国

で貢献している。そして外資にリードされる形で国内の輸出志向産業が発展している。このシナリオ作りにおいて JICA 開発調査は大きな役割を果たしていると言える。

5.2 各調査分野の評価と留意点

5.2.1 工業分野開発振興計画調査の評価と留意点

アセアンにおいて実施した工業分野開発振興計画調査(4 案件)に共通的な留意点、および今後類似調査を実施する上での課題を以下に記す。

(1) 案件形成段階において相手国ニーズとのギャップを埋める重要性

本開発調査は 4 件とも、「新アジア工業化総合協力計画(ニューエイド・プラン)」の一環として、日本が提唱し、調査の範囲(S/W)が決められたものである。しかし S/W を決めるにあたって、相手国側ニーズと日本側の意向が完全に一致した状況で開発調査が開始されたわけではない。マレーシアにおいては、UNIDO の支援の下、独自に策定した優先業種別の振興計画がスタートしたばかりであり、本調査の S/W が内容的に重複すると理解されていたこと。インドネシアにおいては調査すべき業種の選択、振興対象となる企業層の考え方について違いがあった。また対象業種選択については、タイやフィリピンにおいても相手国側の希望する業種がすべて受け入れられたわけではない。

すなわち、調査の目的は概ね合意されても、工業開発における問題認識(優先順位)の相違が見られる。そのような状況で調査が開始されたため、特にマレーシアでは調査実施初期段階においてカウンターパートの協力が十分に得られなかった。また、その他 3 カ国においても調査への参画意識は低く、総じて常に受身の姿勢が見られた。この調査開始時期における相手国側と日本側の認識のずれが、調査実施上での問題とまでは言い切れないが、提言実施時期におけるカウンターパートの積極的な姿勢(主体性)、当事者意識と言う点において何等かのマイナスの影響を与えているように思われる。調査段階において、このギャップを埋める手段が検討されるべきであった。

(2) 短期専門家の事前派遣の効用

本格調査開始前における短期専門家の派遣は調査実施の効率性を図る点で、4 案件とも役に立っている(注:タイ、マレーシア、フィリピンは短期専門家派遣。インドネシアは事前段階で 3 回のミッションを出している)。短期専門家は調査対象業種の選択作業や相手側における調査団の受け入れ態勢作りを行っている。この時点で相手国における関連データ・統計類の不備、カウンターパート機関としての対応能力の欠如、あるいは調査目的(JICA 開発調査)についての認識が不十分などの点が明らかとなった。それらについては調査団にも情報が伝えられ、調査を実施する上での参考となっている。しかし、この種の問題は開発途上国が抱える根本的な問題でもあり、実際は調査の実施、活用・波及段階を通じて継続的に取り組むことが必要である。この留意点が意味すると

ころは、案件形成段階における作業の効率化を如何に図るかと言う事であろう。事前に短期専門家を派遣するのか、JICA ミッションで済ませるのか、あるいは本格調査の第一次現地調査において、さらに準備をなすのか、JICA 側で案件準備段階に応じた指針を設けておくことも必要なのではないだろうか。

(3) 日本および第三国におけるアンケート調査の効率的運用についての見直し

工業分野開発調査の4案件は、調査の目的、範囲、規模、及び調査団がとった調査方法も含めほとんど同じ内容となっている(インドネシアのみ調査期間が他の半分)。基本的には日本が提唱した「新アジア工業化総合協力計画」の一環としてJETROを主体に調査が設計されており、違いとしては調査対象業種程度である。業種の違いは相手国側の意向を踏まえた結果であり、いずれの国でも事前段階で調整が行われている。最終的に国内資源活用型で輸出拡大を図ろうとする業種・品目と、外資導入により育成を図る業種が混在している点ではどの案件も共通している。調査分析手法においても、いずれも論理的な手順を追って結論を導き出す演繹法的手法を用いている。すなわち、事前情報収集により前提の整理 産業育成シナリオの想定・立案 調査による確認・課題抽出 適用可能な提言の検討 の流れで提言が纏められている。工業セクターの開発調査としては妥当な方法であり、また、シナリオ立案のための国内作業が適切に工程に配置されている。

本開発調査の手法であえて課題となる点を挙げれば、日本及び第三国でのアンケート調査がその都度行われている点である。タイとマレーシア、インドネシアとフィリピンは、ほぼ同時期に同じ目的で、ほぼ同じ内容のアンケート調査が行われていることになる。もし、当初からこれら4カ国での開発調査の実施が企画されているのであれば、4カ国を対象としたアンケート調査を一回で実施することも良かったのかもしれない。また、調査団側の意見として、調査票郵送方式によるアンケート調査では、あくまで定量的な分析にならざるを得ず、潜在バイヤー、潜在投資家の考え方についてはインディプス・インタビュー手法による聞き取り調査が望ましいとしている。第三国調査に何を求めるかによって、アンケート調査と直接面談調査の使い分けを検討すべきである。

(4) 調査目的に合致する調査受け入れ機関の選択

工業分野調査の相手国受け入れ機関は、マレーシアとフィリピンが投資振興機関、タイが中小企業を主に担当する工業振興局、インドネシアが工業省計画局となっている。調査の主たる目的が業種別輸出振興策の策定にあることからすれば、投資振興機関がカウンターパートとなることには違和感がある。実際、マレーシアでは調査実施段階でのカウンターパートの協力が少なかったとしている。その他の国でも調査提言の内容からすれば、別の機関のほうがカウンターパートとして適

切ではなかったかと思われるケースもある(フィリピン、インドネシア)。一方、今回現地の日本人 ODA関係者への聞き取り調査において、現地政府の事情、本当の狙いと、日本(東京)側とのすりあわせが十分になされず、東京サイド主導で行われることへの問題指摘も一部にあった^{*17}。相手国側の政府組織情報についてはJICA現地事務所において把握されているのであろうが、調査目的に沿った相手受け入れ機関の選定という意味において、さらにやり方を工夫する余地があるのではなからうか。

(5) 提言の提示方法と実施の関係 調査段階で相手側に提言内容を理解させるための工夫の重要性

調査での提言は業種別に分けて纏められている。提言をひとつずつの計画案として見た場合、4 案件ともかなりのばらつきが見られる(計画案の構成、詳細化の度合いにおいて)。特に同じ報告書であっても業種によるばらつきが目立つ。タイ案件の調査団長によれば、基本的に日本でもとられた施策や経験を基にして、相手国に適用可能な内容に仕上げられたものが多く、提言レベルのものと優先案では記述の詳細度合いも異なるとしている。当然ながら提言案として完成度(詳細度合い)の高い方が相手側の理解も得られやすいと考えられるが、調査団とカウンターパートの話から総合的に判断すると、それよりも実施のための体制作り調査過程において働きかける方が、提言実施のためには効果的であった。相手側に提言内容をよりよく理解させるということの重要性である。

また、カウンターパート機関(あるいは属する省)以外が実施機関として想定された提言の実施率は低い。カウンターパート機関以外の機関へどのような働きかけがなされたかは不明であるが、恐らく当事者意識は低かったものと思われる。最近の工業開発調査では調査段階でパイロットプロジェクトとして、いくつかのプランが小規模で実施されるケースもあるが、内容を相手側に理解させ、かつプランとしての実現可能性を探る上で有効な方法と考えられる(工業分野調査 4 案件の優先アクションプランの一覧は表 5-1 参照)。

^{*17} ここでの指摘は、東京側は事前調査などにおいて、出来るだけ想定したS/W範囲内に相手側ニーズを組み入れようとする事、行政機関(あるいはカウンターパート側代表者)としての実施能力・適性の判断に現地日本人の情報があまり活かされていないことなどを指している。

表 5-1 工業分野開発振興計画調査(4案件)優先プログラム一覧

| タイ | マレーシア | インドネシア | フィリピン |
|----------------------------|--|-------------------------------|-----------------------------|
| P.1 MIDIの研修、検査活動の強化 | P.1 MIDAIにおける投資促進活動の拡充・強化 | P.1 業界団体活性化・業界交流促進プログラム | P.1 地域産業振興センターの設立 |
| P.2 金型工業会フォーラム活動の拡充 | P.2 全国技能開発センターの設立を含む人材育成強化 | P.2 地場産業輸出振興事業促進プログラム | P.2 総合的輸出振興事業 |
| P.3 金型産業育成のための奨励手段の動員 | P.3 高付加価値産業向け工業団地の建設計画調査 | P.3 外国投資・技術提携促進プログラム | P.3 サブセクター近代化ローンの設定 |
| P.4 玩具産業の安全性、品質向上プログラム | P.4 中小製造企業向け金融・信用保証制度の拡充 | P.4 セラミック原料資源調査の促進 | P.4 品質管理・工業標準化促進のための中央試験所設立 |
| P.5 玩具産業担当ユニットの設置 | P.5 マレーシア標準工業研究院(SIRIM)技術移転センターなどを通じる中小製造業企業技術支援制度 | P.5 ハンディクラフト開発促進センター(HDPC)の設置 | P.5 サブセクター振興のための業界団体活動活性化 |
| P.6 繊維・縫製産業育成の体制整備、促進策策定 | P.6 SIRIM先端技術センターの金型部門拡充 | P.6 高分子素材センターの設置 | P.6 総合的投資促進事業 |
| P.7 TIDの拡充強化(特に素材供給部門) | P.7 業界団体活動の活性化支援 | P.7 工業省傘下研究所の強化・拡充 | P.7 デザインコピーの抑止キャンペーン |
| P.8 PIDC中小企業向け技術研修プログラム | P.8 マレーシア輸出センターの改組と輸出促進活動の活性化 | P.8 工業標準化・品質管理普及プログラム | P.8 機械加工産業高度化支援センターの設立 |
| P.9 家具産業合併・提携、輸出促進プログラム | P.9 工業標準化・品質管理の推進 | P.9 中間技術者・技能者の育成 | P.9 コンピュータソフトウェア開発技術研修所の設立 |
| P.10 プラスチック産業担当ユニットの設置 | P.10 資源ベース産業(窯業、ゴム履物)の研究開発(R&D)支援強化 | P.10 産業公害防止・省エネ推進プログラム | P.10 ココナッツR&D活動の強化 |
| P.11 プラスチック産業協議会の設置 | | P.11 金属加工育成プログラム | |
| P.12 プラスチック加工技術と物質特性研究所の設置 | | | |
| P.13 陶磁器産業担当ユニットの設置 | | | |
| P.14 ランバン・セラミックセンターの設置 | | | |
| P.15 陶磁器産業育成プログラムの策定 | | | |

(6) OJT による技術移転の効用と問題

4 案件とも相手側の“自助努力”を重視した提言の策定が求められている。そのため調査実施段階においてもカウンターパート(カウンターパート)のキャパシティビルディング支援についての認識は調査団側にはあった。その中で、調査団による企業訪問調査を通じた OJT がカウンターパートの専門性を高める上で役に立っている(すべてのカウンターパートが指摘)。普段現場を見慣れていないカウンターパートにとって、専門家と一緒に行動し、途中いろいろな話ができただけによって得るものが大きかった。しかし一方で、調査団員、カウンターパートともお互い英語が不十分な場合、十分な意思疎通を欠く問題があり、せっかくの機会が生かされていない。今後さらに効果をあげるには調査団と相手側とのコミュニケーションを補完する調査体制作りが求められる(通訳の配置など)。また、相手側の組織自体について提言をなす場合も、調査の中で調査団から考えを述べ、事実確認をした上で可能性を探る方が、実現の度合いも高くなっている。

(7) カウンターパート研修の有効利用

日本国内でのカウンターパート研修は、カウンターパートが日本での実例を見聞した上で、自国での実施の可能性を具体的にイメージし、判断できると言う意味において有益であった。また、実際に提言の実施過程で研修での見聞が参考となったケースもある。先の OJT に加え、カウンターパート研修を有効に活用することによって調査の成果(提言の実施)を上げることが可能であると言える。その意味で、JICA あるいは調査団はカウンターパート研修を提言の方向性や内容(案)に結び付けて計画を立てることが必要である。また、日本国内での研修受け入れのみならず、国の状況や制度が類似する国、あるいは JICA が同種の提言をなし実施されている国などでのカウンターパート研修実施も検討されるべきではなからうか。但し一部に、日本でのカウンターパート研修に参加したものの、帰国後、配置転換や転職者がでるなど問題もあり、相手国側の制度面で一定の条件をつけることも検討されるべきではなからうか。

(8) 日本国内でのバックアップ体制、および継続支援が果たした役割

日本国内の調査バックアップ体制(連絡会)の存在が、提言の実施に大きな役割を果たしている。いずれの案件でも調査団長を出した JETRO では、4 案件を後方支援する日本国内での専任担当者を置いて対応した。また、当時の通産省技術協力課をはじめ、JICA、JETRO、JODC などの機関からなる調査支援のための日本国内での連絡会も設置されている。このことが調査終了後も継続的な支援実施をスムーズなものにしたと考えられる。また相手国側にとっては、日本からのコミットメントがあるたびに、提言実施の動議づけとなっている。ただ、このような支援体制があることによって、相手国側では調査終了後は日本が何か(特に金銭面で)やってくれるとの期待感、あるいは誤解

が醸成され、提言実施段階における相手側のオーナーシップの発揮と言う点において問題も残している。

(9) セクター調査報告書としての積極的活用

報告書にある業種別分析報告は、4件ともその内容が高く評価され、その後も必要に応じカウンターパート機関、あるいは投資機関でのセクター別資料として活用されている。その要因として、まず相手国において同レベルでのセクター調査がそれまで行われていなかったことがある。その他にも、調査団員の専門性(知識、分析力)が高かったこと、JETROが持つ各国の市場データが十分に活用されていること、企業訪問調査とアンケート調査で十分なサンプル数を確保できるだけの時間と予算が確保されていたこと、などから内容の濃い報告書が策定されたことが指摘できる。

(10) 開発調査として投資・合併情報整備の難しさ

今回の現地調査(タイ、インドネシア)からは、日本の投資・合併企業情報が調査終了後、カウンターパート機関でどのような扱いとなっているかは不明であった。この件については当時のカウンターパートにも十分な記憶が無いことから、恐らく政府の投資促進機関へ引き継がれているものと推察される。工業省をカウンターパートとした調査で、本項目(投資企業情報の整備)を調査目的のひとつとしたことが妥当であったかどうか。投資促進機関をカウンターパートとしたマレーシア、フィリピンでは利用された可能性はあるが、詳細は不明(注:マレーシアは調査の中で本項目に対する関心はもともと高かった)。企業の投資・合併情報については情報・データの収集からデータベースの構築、さらにはメンテナンスまで含めるとかなりの業務量を要する。それ自体がひとつの開発調査ともなりうる。

(11) マスタープラン調査の事後評価の難しさ

マスタープラン調査報告書の特徴のひとつは、多くのプログラムやプロジェクトアイデアを一括して提言メニューとして提示している点である。上位目標達成のために立てられたそれらの提言は、直接的、間接的にさまざまな要因が絡み合っており、全体としての成果、あるいは個々の提言の波及効果を検証することは、実際上は難しい。むしろ重要な提言項目(優先プログラムなど)についてのみ個別に事後評価をなすことの方が現実的であると思われる。

5.2.2 裾野産業振興計画調査の評価と留意点

アセアンにおいて実施した裾野産業振興計画調査としては 6 案件がある。しかし、裾野産業振興調査と言っても 1997 年の経済危機以前に実施された調査(対象 3 件:タイ、マレーシア、インドネシア)と、危機以降に実施されたフォローアップ調査(対象 3 件)においては、開発調査としての性格が異なる。その中で、ある程度共通する留意点、あるいは教訓を以下に列記する。

(1) 日本側の適切な問題提起とタイミングの重要性

タイとマレーシアからは、それぞれ以前に実施された工業分野開発調査の延長として、新たに別業種を取り上げて調査して欲しい旨、要請がなされた。また、インドネシアからは、産業機械、農業機械、電気機械などの分野におけるリンケージ強化という視点から零細・小規模企業の育成要請がなされている。そこでは、日系企業が主要な役割を占める電気電子産業、自動車産業の裾野強化支援と位置づけた日本側の意向とかなりの違いが見られた。そのため、タイとマレーシアでは調査の事前準備に時間を割き、近い将来両国が直面するであろう工業開発課題について説明を行い、最終的に相手側の理解を得る過程を経ている。一方、インドネシアではタイ、マレーシアとの工業開発のギャップを埋めるためにも早期実施の必要性が高く、国内で広く存在する機械産業の裾野強化も調査範囲に含むとの双方合意の下で調査がスタートしている。当時、相手国側の政策担当者にとっては、裾野産業振興の問題認識が希薄(具体的イメージが浮かばない)な状況であり、言葉ではわかっていても、どのような政策対応をすべきか理解されていなかった。そのような中、工業構造の脆弱性の問題はそれぞれの国でこの時すでに顕在化しており、その意味で日本側の適切な問題提起がなされたと言える。

一方、フォローアップ調査はアジアの経済危機に対応する形で緊急支援的に行われたもので、案件要請手続きの時期もいつなされたのか関係者への聞き取り調査だけでは不明であった。おそらく、各国政府と緊急支援策を協議する中で具体化された調査案件と思われる。ただし、フォローアップ調査はすでに相手国が着手していた構造改革作業への支援を行うもので、目的がはっきりした問題対応型コンサルティング調査であった。基本的に相手国ニーズとの齟齬は見られない。

(2) 裾野産業振興調査におけるカウンターパート機関の選択について 業種別振興か、中小企業振興か

裾野産業振興計画調査ではカウンターパート機関の選択が、調査の活用段階にも影響している(それがどの程度のものかはいきり切れないが)。対象 3 カ国とも、当時、裾野産業形成への具体的なイメージは持ち合わせていなかった。そうした中で、タイとマレーシアは工業省の中小企業振興担

当部局がカウンターパートとされ、インドネシアは電機や機械のセクター振興を担当する部局がカウンターパートとなっている。当時、タイやマレーシアも自動車や電機産業の担当課はあったが、本調査ではステアリング・コミッティに代表者を出しているだけである。一方、インドネシアの商工省にも中小企業総局(但し、当時は小規模企業総局とも言われている)があったがカウンターパートとはなっていない。

結果的に裾野産業調査報告書での提言は自動車産業や電気・電子産業のセクター振興策というより、部品産業育成などに視点をおいた中小企業振興策となっている。タイ、マレーシアとも調査終了後にカウンターパート機関の組織変更を行っているが、それは調査提言に基づき、中小企業振興による裾野産業の形成を目指す動きであった。一方、インドネシアの場合、提言を受けたカウンターパート機関(金属機械化学産業総局)としては、14 のアクションプランの内、主体的に動けるプランが少なく、そのことが提言の実施率にも影響しているのではないと思われる(当時のカウンターパートへのインタビューでは、実現したのは MIDC の 1 件のみと言う認識であった)。さらに金属機械化学産業総局はこの時の経緯から、裾野産業フォローアップ調査のカウンターパート機関ともなっている。

インドネシアについては「裾野産業フォローアップ調査フェーズ 2(輸出振興)」においてもカウンターパート機関であった輸出振興庁(NAFED)の当事者能力の欠如が、調査の活用を妨げている。この場合、輸出振興に関わる提言が調査で求められていることから NAFED がカウンターパートとなることには必然性があった。しかし、調査段階で NAFED の組織としての限界が見られており、輸出振興策よりも NAFED 自体の再活性化策が先であるとの意見も現地ではあった。インドネシアでは中小企業行政に関連する政府機関が 10 機関以上あると言われており、今後の中小企業関連調査でカウンターパートを選択する際に事前の見極めが重要になってくる。

(3) アンケート調査の実施・活用方法

裾野産業調査では業務指示書において、調査の前半段階で優先的部品群・要素技術の選定を行うことが決められていた。そのため各調査団はチェックリストと専門家による企業診断調査を調査の中心におき、それにアンケート調査結果を加味して、その結果から技術的課題や改善策などを抽出している。すなわち個々の具体的事実から共通する事項を導き出す、帰納法的アプローチを用いている。

3 件とも、相手国内と日本国内での企業アンケート調査を実施している。しかし、自動車や電気電子の裾野産業は業態区分が難しいため十分な企業データが得られない。それを補完する意味

で、調査を通じてデータが整備されることは相手国側にも望まれているが、今回の調査規模では不十分と言える。

一方、日本国内でのアンケート調査については、調査内容の共通点について報告書からだけでは不明であるが、恐らくかなりの部分(調査項目、送付先など)が重複しているものと思われる。同様の企業アンケート調査は、実施コンサルタントは異なるものの JICA 開発調査の下でたびたび実施されるものであり、企業リストや、対象企業にどのような調査を行ったか、公開できる部分はデータ(一覧表など)として JICA がコンサルタントに提供することにより、アンケート調査の効率化を図ることが検討されるべきである。

(4) セクター調査報告書としての積極的活用と現地語化への期待

調査報告書は、工業分野調査でのセクター調査報告同様、裾野産業分野のセクター調査として、相手国機関(民間の工業団体も含む)に広く活用されている。3 カ国とも相手側で増刷し、関係者に配布している。タイでは裾野産業調査の要請にあたり、工業省幹部が日本の中小企業振興における豊富な経験を本調査において期待する旨表明しており、各国ともミクロレベルでの産業政策において日本への期待度が高かったと言える。今回の相手国関係者へのヒヤリングにおいて複数の人達から指摘された点が、調査報告書の現地語化である。できれば調査報告書の要点のみでも現地語に翻訳されれば理解度が深まり、かつ英語を解しない現地の人達にも広く配布できるとの指摘である。調査実施段階で現地語版を作成するには、予算や時間の問題があるが、その効果から考えれば検討に値する。

同様のことは、その後のフォローアップ調査報告書においても言える。ただ、フォローアップ調査は、同時期に行われた日本政府としての特別ミッションチームの報告書が、JICA 報告書の内容も総括する形で相手側政府には提出されており、それぞれ、「水谷レポート」(タイ)、「浦田レポート」(インドネシア)として受け止められている。それによって相手国へのインパクトが強まったとは言えるが、現地語版が用意されれば、更に効果は高まったと思われる^{*18}。

(5) 相手側が取り組みやすい提言・施策選択の重要性

一般的に提言プログラムの実施は、様々な要因があるにせよ、相手側にとって取り組みやすい内容になっていることがひとつの条件である。基本的に 3 案件とも上位目標は同じである。すなわち、2 次、3 次にあたるエンジニアリングサブセクターの育成(大半が中小企業層)に狙いを置いて

^{*18} 部分的な現地語化はなされている。

いる。その目標達成のための手段として、様々な提案がなされている(表 5-2 参照)。そして結果として裾野産業調査3 案件で提言されたアクションプランの実施率を見ると、タイの場合が最も高い。「取り組みやすい施策の選択」に視点をおいて見た場合、その違いはどこにあるのか。マレーシア、インドネシアでのアクションプランのプライオリティは「開発ニーズ、産業界から見て優先度の高いものから優先的に実施していく」と言う方針があり、さらに、プロジェクト実施機関における計画成熟度、プロジェクトから得られる効果の大きさ、に着目している。一方タイの場合は、次の方針を立ててプランを策定している。

表 5-2 裾野産業調査 (3 案件) 優先プログラム一覧

| タイ | マレーシア | インドネシア |
|--------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| P.1 中小企業基本法の制定 | P.1 規制緩和促進メカニズムの確立 | P.1 IRDMMI (MIDC) の金属加工産業向け鍛造技術支援機能強化 |
| P.2 下請促進法の制定 | P.2 オートモーティブタウン構想 | P.2 中小企業共同試験研究活動支援制度の創設 |
| P.3 中小企業行政のDIPへの一元化 | P.3 自動車試験・研究・情報センターの設立 | P.3 地方技術指導体制強化プログラム |
| P.4 工業統計の整備 | P.4 下請育成計画 (VDP) の拡充 | P.4 裾野産業企業巡回技術指導活動強化プロジェクト |
| P.5 下請取引斡旋 (BUILD) の強化 | P.5 外国投資活動強化及び企業間提携促進計画拡充プログラム | P.5 下請企業育成プログラム |
| P.6 下請取引契約助成 | P.6 自動車関連業界組織の活動強化プログラム | P.6 業界団体の活動強化 |
| P.7 技術移転と技術指導 | P.7 人材育成プログラム | P.7 裾野産業育成融資制度の導入 |
| P.8 技術者及び技能工の教育と訓練 | P.8 専門家による自動車部品製造工場への巡回指導強化プログラム | P.8 上級技能訓練センターの設立 |
| P.9 生産活動に直結する技術支援機関の強化策 | P.9 ジョイントR&D推進プログラム | P.9 経営者能力向上プログラム |
| P.10 訓練学校建設の促進拡大 | P.10 自動車需要安定化プログラム | P.10 裾野産業向け工業団地整備計画 |
| P.11 中小企業向け金融支援 | P.11 海外市場開拓支援プログラム | P.11 通関業務の電子化 |
| P.12 中小企業向け機械設備リース制度 | | P.12 下請取引 (企業間提携) 促進制度の創設 |
| P.13 経営者教育プログラム | | P.13 部品輸出促進策の強化・拡充 |
| P.14 裾野産業分野への外国投資の促進 | | P.14 外国企業との資本・技術提携促進策の強化 |
| P.15 起業家の新規企業設立支援 | | |
| P.16 異業種からのOEM部品工業への参入支援 | | |
| P.17 500企業創造プロジェクト | | |

対象企業群として、経営基盤や技術力の弱い地場の中小企業を念頭におく
政府のスモールガバメント志向を念頭に、民間活動の最大利用を考える
実行可能であることを優先させる。

政府の経済自由化方針にのっとり、政府の市場への介入は最小限にとどめる

表 5-2 にある各プログラムのタイトルだけからは、これらの方針がどれだけ反映されているか、判断するのは難しい。しかし、プログラムの詳細を見るかぎり、現在取り組み中のものや、既存プログラムの改善案がタイの場合は多く、その事が実施への取り組みやすさにも影響しているものと思われる。

一方、フォローアップ調査ではさらに緊急対策的な、即効性のある提言が求められており、インドネシアの場合も、既存プログラムの改良案が含まれている。そこには「裾野産業調査」ですでに提案された項目も見られる。すなわち必然性が認められれば、既に芽が出ている案件を継続的に取り上げ、それを本物とすることも重要である。参考までにタイ、インドネシア、マレーシアの各調査における優先プログラムを国別に表 5-3 から表 5-5 において一覧で示す。

(6) 日本側の継続支援が果たした役割と課題

工業分野調査同様、調査終了後の日本からの継続的な支援が提言の実施につながっている。また、JICA、JETRO、あるいは調査団などがその後の進捗を確認することにより、提言実施の動議づけとなっている。ただ一方で、日本側の支援が途切れることによって、せっかく立ち上がったプロジェクトやプログラムが縮小する傾向も見られる。どの段階まで日本が支援すべきかは案件によって異なり一概に言えないが、技術移転をするにしても相手側の体制が整うのはスタートして 3 年目頃からである。プロジェクト立ち上げ時に集中的に日本からの支援を行い、相手側の体制が整い始めたころに派遣専門家も引き上げるといったチグハグさがでているケースも目にした。この点、継続支援のあり方について再度見直しが必要ではないか。

(7) 提言をなすにあたって相手国予算編成サイクルへの配慮

今回現地での聞き取り調査の中で注意を促された点が、相手国側の予算編成サイクルへの配慮である。例えばタイの場合、10月から財政年度が始まる。新年度での予算を取るためには4月ごろまでに原案を出しておく必要がある。インドネシアでも同様に8月頃までの手続きが求められる。JICAの開発調査を相手国側の予算編成サイクルに合わせることは不可能であろうが、調査過程において、そのことを念頭においた対応は必要である。今回提言の多くが日本側の継続的支援によって実現されていることがわかったが、相手側負担分について、どうしてもこの予算編成サイクルが

ネックとなり、日本側だけの支援で成り立っているプログラムも見受けられた。上記(6)との指摘とも関連する。

(8) キャパシティビルディングへの取り組み

裾野産業調査は全般的に、カウンターパートの同行調査の機会が工業分野調査に比較し少なかったと言える。それでも当時のカウンターパートからは同行調査の機会がもてたことが自分たちにとって有益であったと述べている。しかし一方で、もっと調査団から技術移転なり指導を望んでいるとの指摘もあった。これは OJT や日本でのカウンターパート研修とは別に、時間をとって計画的にプログラムを組んで欲しいとの要望である。カウンターパート側にとって調査団が考える開発概念や提言内容への理解を深める上でも重要であり、調査段階ではもっと配慮されるべき点である。

(9) カウンターパート機関の人の継続性と実施能力

提言の実実施動向について、その要因を訊ねる場合、最後は人にかかっているとの言葉をよく耳にした。ある面では真実であろう。カウンターパート機関(特に責任者)の当該調査に対する理解・熱意に加え、実行力が伴っていることが、結局、提言実施に結びついている面はある。しかし、開発調査実施のために相手側高官を指名することは出来ない。逆に、案件の要請や実施段階で熱心な責任者が、活用段階では異動するケースもある。JICA としても対応が難しい面があるが、現地 JICA 事務所の業務の中で継続的にウォッチし、良好な関係(=何か問題が生じた場合にいつでも相談できる関係)を築いておく努力が必要である。

(10) 調査活用段階におけるコーディネータの必要性

調査結果の活用段階において、上記(6)から(9)で指摘したような問題点がでてきている。調査終了後、日本からの継続的な支援をなすのであれば、日本と当該国間、あるいは当該国の中の関係機関の意見調整、体制作り、問題対処などをはかる担当者を配置することが望ましい。これには個別のプログラム、プロジェクトに対応するケースと、ひとつの開発調査(裾野産業調査など)に対応して複数の提言実施にかかわる調整役を置くという考え方も出来る。

表 5-3 国別優先プログラムの推移 (タイ)

| 工業分野開発調査 | 裾野産業調査 | フォローアップ調査 |
|----------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| P.1 MIDIの研修、検査活動の強化 | P.1 中小企業基本法の制定 | P.1 信用保証制度の再編 |
| P.2 金型工業会フォーラム活動の拡充 | P.2 下請促進法の制定 | P.2 中小企業金融関連銀行制度の強化 |
| P.3 金型産業育成のための奨励手段の動員 | P.3 中小企業行政のDIPへの一元化 | P.3 中小企業への投資制度及びファンドの設立 |
| P.4 玩具産業の安全性、品質向上プログラム | P.4 工業統計の整備 | P.4 企業診断制度の導入 |
| P.5 玩具産業担当ユニットの設置 | P.5 下請取引斡旋(BUILDの強化) | P.5 工場巡回技術指導システムの導入 |
| P.6 繊維・縫製産業育成の体制整備、促進策策定 | P.6 下請取引契約助成 | P.6 タイに適したTQM、生産管理手法の開発 |
| P.7 TIDの拡充強化(特に素材供給部門) | P.7 技術移転と技術指導 | P.7 起業家育成パッケージ |
| P.8 PIDC中小企業向け技術研修プログラム | P.8 技術者及び技能工の教育と訓練 | P.8 大企業から中小企業への技術移転促進 |
| P.9 家具産業合併・提携、輸出促進プログラム | P.9 生産活動に直結する技術支援機関の強化策 | P.9 中小企業開発インスティテュートの設立 |
| P.10 プラスチック産業担当ユニットの設置 | P.10 訓練学校建設の促進拡大 | P.10 中小企業に対する人材の確保 |
| P.11 プラスチック産業協議会の設置 | P.11 中小企業向け金融支援 | P.11 民間活用による技能検定制度の確立 |
| P.12 プラスチック加工技術と物質特性研究所の設置 | P.12 中小企業向け機械設備リース制度 | P.12 公的機関による中小企業からの優先的購買制度の導入 |
| P.13 陶磁器産業担当ユニットの設置 | P.13 経営者教育プログラム | P.13 輸出振興活動の強化 |
| P.14 ランパン・セラミックセンターの設置 | P.14 裾野産業分野への外国投資の促進 | P.14 中小企業の情報化及びネットワークの普及 |
| P.15 陶磁器産業育成プログラムの策定 | P.15 起業家の新規企業設立支援 | P.15 輸出振興のための工業標準化の強化 |
| P.16 異業種からのOEM部品工業への参入支援 | P.16 異業種からのOEM部品工業への参入支援 | P.16 タイ自動車インスティテュートの設立 |
| P.17 500企業創造プロジェクト | P.17 500企業創造プロジェクト | P.17 タイ電気・電子インスティテュートの設立 |
| | | P.18 金型技術向上プロジェクト |

表 5-4 国別優先プログラムの推移 (インドネシア)

| 工業分野開発調査 | 裾野産業調査 | フォローアップ調査 |
|-------------------------------|-------------------------------------|---|
| P.1 業界団体活性化・業界交流促進プログラム | P.1 IRDMMI(MIDC)の金属加工産業向け鋳造技術支援機能強化 | P.1 輸出促進総合マスタープランの策定調査 |
| P.2 地場産業輸出振興事業促進プログラム | P.2 中小企業共同試験研究活動支援制度の創設 | P.2 モデル工業サービスセンター(ISC)設立プログラム |
| P.3 外国投資・技術提携促進プログラム | P.3 地方技術指導体制強化プログラム | P.3 下請産業見本市の開催 |
| P.4 セラミック原料資源調査の促進 | P.4 裾野産業企業巡回技術指導活動強化プロジェクト | P.4 経営管理スキル向上プログラム |
| P.5 ハンディクラフト開発促進センター(HDPC)の設置 | P.5 下請企業育成プログラム | P.5 裾野産業及び輸出型中小企業の総合競争力強化(ソースステップ・ローン)プログラム |
| P.6 高分子素材センターの設置 | P.6 業界団体の活動強化 | |
| P.7 工業省傘下研究所の強化・拡充 | P.7 裾野産業育成融資制度の導入 | |
| P.8 工業標準化・品質管理普及プログラム | P.8 上級技能訓練センターの設立 | |
| P.9 中間技術者・技能者の育成 | P.9 経営者能力向上プログラム | |
| P.10 産業公害防止・省エネ推進プログラム | P.10 裾野産業向け工業団地整備計画 | |
| P.11 金属加工育成プログラム | P.11 通関業務の電子化 | |
| | P.12 下請取引(企業間提携)促進制度の創設 | |
| | P.13 部品輸出促進策の強化・拡充 | |
| | P.14 外国企業との資本・技術提携促進策の強化 | |

表 5-5 国別優先プログラムの推移 (マレーシア)

| 工業分野開発調査 | 裾野産業調査 |
|--|----------------------------------|
| P.1 MIDAにおける投資促進活動の拡充・強化 | P.1 規制緩和促進メカニズムの確立 |
| P.2 全国技能開発センターの設立を含む人材育成強化 | P.2 オートモーティブタウン構想 |
| P.3 高付加価値産業向け工業団地の建設計画調査 | P.3 自動車試験・研究・情報センターの設立 |
| P.4 中小製造企業向け金融・信用保証制度の拡充 | P.4 下請育成計画(VDP)の拡充 |
| P.5 マレーシア標準工業研究院(SIRIM)技術移転センターなどを通じる 中小製造業企業技術支援制度 | P.5 外国投資活動強化及び企業間提携促進計画拡充プログラム |
| P.6 SIRIM先端技術センターの金型部門拡充 | P.6 自動車関連業界組織の活動強化プログラム |
| P.7 業界団体活動の活性化支援 | P.7 人材育成プログラム |
| P.8 マレーシア輸出センターの改組と輸出促進活動の活性化 | P.8 専門家による自動車部品製造工場への巡回指導強化プログラム |
| P.9 工業標準化・品質管理の推進 | P.9 ジョイントR&D推進プログラム |
| P.10 資源ベース産業(窯業、ゴム履物)の研究開発(R&D)支援強化 | P.10 自動車需要安定化プログラム |
| | P.11 海外市場開拓支援プログラム |

5.2.3 投資誘致開発計画調査の評価と留意点

以下、投資誘致開発計画対象 3 案件に共通的な留意点を記す。

(1) 投資促進案件における相手側のニーズは日本からの投資促進に対する期待が大きい

3 案件とも工業団地建設へ日本からの支援を期待するもので、設計、施工などハード部門も含めて日本政府へ援助要請がなされている。このうちタイとフィリピンのケースは、JICA 開発調査において、いかに外資企業に販売するか、そのソフト部門において戦略及び計画の策定を行うものとなった(事業支援型調査)。一方、ベトナム・ハノイ案件は工業団地開発を中核においた地域開発計画の策定である。しかしながら相手政府側の真の狙い(期待)は、関係者への聞き取り調査から判断する限り、3 案件とも日本からの投資促進であったと言える。すなわち、JICA が調査を行うことにより、周辺部を含む工業団地の開発が行われ(日本からの財政支援含む)、そこに日系企業の投資が促されることを期待していた。投資促進や工業団地開発に関わる開発調査ではこの 3 件に関わらず、一般的に見られる傾向である。その為、最終的に工業団地が開発されたとしても、そこに日系企業の存在がなければ相手側としては、JICA 調査に不満が残る恐れもある。

(2) 旧共産圏国におけるカウンターパート意識改革の重要性

ベトナムでドイモイ(刷新)政策が開始されてから本調査(ハノイ地域開発)が実施されるまでに 8 年の期間がある。しかし、依然としてベトナム側に残る旧体制下での意識や行動は調査実施段階、活用・波及段階において日本側が考えるそれと時折食い違いを見せている。例えば、調査実施段階においては、なるべく情報を外部に出さないとする意識が強く、調査団は情報収集に手間取っている。また、企業訪問(特に国営会社)においては、正式な手続きを踏んだ上で、ベトナム側カウンターパートの同行が必須条件であり、時間がかかり、かつ調査工程が柔軟性の無いものとなった。最も大きな意識のギャップは工業団地の開発においてである(調査の活用・波及段階)。日系を中心とした外資系企業の誘致を念頭においた工業団地開発コンセプトにもかかわらず、ベトナム側には単に工業用地を整地すれば、それでよしとする考え方が強く、工業団地としての品質やサービス(手続きの簡素化など)にはまったく理解が得られなかった。そのため調査終了後、工業団地が日系企業によって開発される段階において、その日系企業はアセアンや日本の開発事例を実際に見せて意識改革を図っている。このようなことは東欧や旧ソ連圏の国々においても言えることである。調査においては、調査範囲の業務を遂行するだけでなく、考え方や組織・制度について調査団側とカウンターパート側の意思疎通を常に図る努力が自由主義国以上に求められる。

(3) 何のための誘致対象業種の選定かを再検討する必要がある

3 案件とも調査において、工業団地への立地業種(誘致対象業種)の選択が主要な調査項目となっている。その選択手法は、タイとフィリピンの調査が主に統計分析とアンケート調査の結果に基づいて行っている。一方、ベトナムはアンケート調査から対象開発地域への立地有望業種を決め、さらに工業団地への奨励業種を挙げている。結果的に前者 2 件の場合、基礎素材産業から食品加工まで幅広い選択となっており、そこには誘致対象業種をあまり限定することは、入居企業を限定することになり必ずしも好ましくないという考えが働いているように思われる。さらにこれらを現在の入居企業業種に照らし合わせれば、必ずしも報告書での奨励業種だけとはなっていない。一方ベトナムの場合は、高付加価値型製造業として電機・電子と輸送機械部品に焦点が当てられ、それらの業種に対応した工業団地の共用施設が設計されている。むしろここまで絞られたケースは珍しく、一般的には前者のように業種幅を広く取り、非公害型、用役少消費型で、かつ高付加価値の業種が選ばれる傾向が強い。何のために調査において誘致対象業種を選択するのか。誘致対象業種を選んで工業団地を設計するのであれば理解できるが、すでに工業団地の設計がなされた後に奨励業種を選択するのであればあまり意味をなさないとも思われる。また、投資奨励策を検討する上で対象業種を選択するとしても、国の制度上、当該工業団地のみを対象とした奨励制度の適用は考え難い。従って、この種の調査では、何のために(工業団地への)誘致対象業種を選択を行うのかを再検討する必要がある。

(4) 日本国内におけるアンケート調査の目的と適正規模

対象 3 案件における日本でのアンケート調査には二つの目的がある。ひとつは潜在投資家への宣伝普及であり、二つ目は潜在投資家の動向を探るためである。このためいずれの調査においても販促用パンフレットが調査団によって作成され、質問票とともに郵送されている。タイ案件では 10000 社へ送付し、500 社からの回答を得ている。同様にベトナムでは 2500 社に対し、回答が 341 社、フィリピンでは 1400 社に対し、215 社となっている。この数字だけを見れば、郵送数が少ないフィリピンのケースが最も質問票の回収率が高くなっている。しかし、調査団の意見としてはベトナムの場合もフィリピンの場合も対象を広げ、出来れば 1 万社程度の規模でやるべきだったと述べている。その理由として調査団は、「投資誘致案件、工業団地開発案件ではカウンターパート側が日本からの投資に期待する部分が大きく、相手側は常に背伸びする傾向がある。従って、投資家サイドの実態をカウンターパートに示すには、有効回答数よりも 1 万社に送ってこの結果であったとする方が説得力がある」と指摘している。因みに、タイの場合は調査を委託されたコンサルタントが、日本国内の経験から 1 万社を対象としている。この種の調査においてアンケート調査のサンプル数をいくりにするかは、難しい判断となる。しかし少なくともアンケート調査の目的を明確にし、サンプル数も統計的有意性から決定されるべきであろう。

(5) 投資誘致のためには工業団地のみならずビジネス環境、及び周辺インフラ整備が重要

ベトナム・ハノイ案件は地域開発案件として、当然ながら工業団地開発計画とともに、その周辺及び地域のインフラ整備についても分析・提言がなされている。それに加え、投資促進策として手続きの簡素化、土地所有権の確保などビジネス環境に関わる提言も簡単に述べてある。一方、タイとフィリピンの事例の場合、ソフト部門についての開発調査と言うことで、工業団地運営及び投資誘致促進に関わる提言のみで、周辺インフラについては他の調査に任されている。結果的にそれら調査との連携も旨く図られ、いずれも初期の開発目標が達成されている。工業団地開発においては当該用地の適切な設計のみならず、ビジネスを行う上での外部インフラの整備や、制度・手続き面での整備が必須の条件となる。その意味でハードとソフト部門を分けて開発調査を実施するにしても、その調査間の連携が重要となる。

(6) 開発のタイミングの見極めと全体のコーディネータ役の重要性

3 案件とも、これまでに開発された区域への入居は、ほぼ 100%に近い。多くの新たな雇用が生まれ、輸出への貢献も大きいことから、その青写真を描いた本開発調査は高く評価されるものである。しかしながら、この投資誘致促進案件における成功の要件のひとつは、いかに開発のタイミングを見極め、実施するかでもある。その意味において、これらの3案件は旨く時流をつかまえ、相手国側が積極的に対応したことが成功につながっている。さらに言えば、相手側が主体的に動きながらも日本側からの支援を含め、全体をリードした調査団の役割も評価できる。恐らく開発を進めるにおいて適切な時期であったとしても、相手側の主体性だけでは開発は進まなかったと思われる。そのため調査団は、工業団地の性格付けを調査の早い段階で明確化し、関係機関(日本側の政府及び民間機関を含む)との調整に中心的な役割を果たしている。調査実施段階で、工業団地開発資金の目処、誘致策の全体計画、団地の管理・運営、さらには販促ツールやセミナーを準備し、調査終了後直ちに提言の具体化がなされるよう調査団がリードしている。すなわち提言内容を“如何に具体化するか”の部分が、調査段階においてカウンターパート側に対し指導されていることが大きい。

5.3 現在の国際経済の動向や援助潮流の中でこれらの調査の位置付け

工業開発におけるアプローチについては、民間セクターに対する政府の介入を最小限にすべきとの考え方が世界銀行・IMF を中心とする国際援助コミュニティで強調される傾向がある。また、中小企業振興については今回対象とした調査では産業競争力強化・経済開発の志向が強いのに対して、国際機関や他ドナーにおいては社会的安定・貧困削減の見地から零細企業を含む中小企業への支援に焦点を当てていることが多い。加えて近年の国際援助潮流としては、「貧困削減」を最上位の開発・援助目標ととらえ、実質的に、開発戦略イコール貧困削減戦略と言う構図を強調している。その中で「開発と貿易・投資」の位置づけとしては、途上国の発展のためには貿易と投資の促進は不可欠であり、自由化のベクトルは維持すべきであるが、そのスピードと順序及び対象国の個々の現状には配慮しなければならないというものであり、またそのためにはオーナーシップに基づいた制度構築が重要と考えられている。つまり政策や制度は当事国が「所有」するものでなければ、成功は望めないからであり、その意味で当事国がオーナーシップを持つことの重要性が強調されるようになってきている。要は、自らの適切な政策選択を行うための国内的能力(若しくは能力の向上)がない限り、いかなる国も自立的発展は見込めないことを、十分に認識することが重要であるとの考え方である。そうした観点からは、これまで JICA が実施してきた工業開発にかかる開発調査(今回対象とした案件)のアプローチについては反省すべき点も多い。

実施支援面に関して言えば、援助国の方針や都合で選ばれた専門家やプログラムによる”Supply Driven”な援助から、途上国のオーナーシップを尊重し、イニシアティブを発揮させることを重視した”Demand Driven”なアプローチへの移行と言う事が出来る。これは主に”Supply Driven”な援助においては持続可能性に問題があったとする反省に立つものである。現在この考え方に沿って、中小企業分野における援助の世界的な流れは公的機関主導から民間主導型へと移行しつつあるとされている。

ここで言う民間主導型とは、政府など公的機関が自らサービスを提供するのではなく、政府の補助金(暫定的措置として)を得たNGO、企業団体あるいは民間組織が、対価を得ると言う市場メカニズムの中でサービスを提供することにより、BDS^{*19}の長期的な持続性を追及すると言うものである。確かに本調査で取り上げたアセアン各国のBDS(開発調査での提言を踏まえて具体化された)の実態を見ると、財政的にも、人材的にも政府に依存し、かつ財政的に厳しい中で運営がままならな

^{*19} トレーニング、コンサルティング、マーケティング、技術開発、情報提供、ビジネスリンクエージの促進など、金融支援を除く中小企業の企業活動を支援するサービス全般を指す(「鉱工業プロジェクトフォローアップ調査報告書(中小企業振興に関わる援助動向調査)平成 15 年 8 月」国際協力事業団より)

いケースが一部生じているのは事実である。また、日本などの支援を受けて立ち上げられたBDSでは、相手国側負担分の担保がつかず、日本からの支援が終了した後は急速に業務を縮小しているケースなども見られる。

このように調査提言の実施・活用方法という観点からは、これまで実施してきた開発調査の方法論についてさらに現状に即した工夫が必要であると思われる。次節ではこれまでの開発調査や技術協力の経験から、導き出された調査の設計や実施、あるいは提言において留意すべき点について取り上げる。

5.4 今後に向けた提言

5.2 節で述べた調査類型ごとの留意点、及びグッドプラクティスからの教訓等を踏まえ、今後、同様の案件を実施する上で検討しておくべき点を提言の形で以下にまとめる。提言は次の10項目からなる。

| | |
|----------|---|
| 【提言その1】 | 相手国側調査ニーズと差がある場合の対処方法について インセプションレポートの共同作成と調査範囲の“深さ”で対応 |
| 【提言その2】 | 開発調査実施前・後の現地支援体制のあり方 インハウス・コンサルタント配置の検討 |
| 【提言その3】 | 初期段階におけるカウンターパート機関関係者全員によるブレーンストーミング実施の義務付け |
| 【提言その4】 | セクター別開発調査の調査手法についての提言 自由度を与えた要員の配置と、アンケート調査の目的・規模・活用の見直し |
| 【提言その5】 | 提言の導き方 提言策定過程における相手側の参加を出来るだけ図る |
| 【提言その6】 | 民間や他の ODA 機関との連携による施策・提言の策定 |
| 【提言その7】 | パイロットプロジェクト型調査の活用により提言内容への理解促進を図る |
| 【提言その8】 | キャパシティビルディングへの取り組み 調査の中での位置づけを明確にし、計画的に進める |
| 【提言その9】 | 開発調査における通訳の適切な配置 |
| 【提言その10】 | アセアン諸国における工業分野開発調査の今後の展開について 実態とニーズに応じた木目細かな支援の継続 |

【提言その1】 相手国側調査ニーズと差がある場合の対処方法について インセプションレポートの共同作成と調査範囲の“深さ”で対応

相手国側のニーズを100%反映させた形で「調査の範囲」が決められた案件は少ない。第二章で述べたように日本側は技術協力方針に沿って開発調査の実施妥当性を判断しているが、一方で相手国側においても調査要請は為したものの、具体的に何を調査のアウトプットとして期待しているのか十分に理解されていないと言う問題もある。従って、調査範囲や対象を決めるにあたっては、お互い何等かの妥協が図られている。しかし調査終了後の、調査の活用(提言実施)を考えた場合、案件形成段階で生じたギャップをそのままにせず、相手側の理解、やる気、主体性を調査

過程において醸成しておくことが重要であることも明らかである。その為の対処方法として次の2点を提言したい。

一つ目は、本格調査の中に事前調査の要素を含ませることである。具体的には、インセプション・レポートの作成は第一次現地調査において、調査団による現況調査結果と、相手国側との協議結果を踏まえて作成することである。ほとんどの調査案件で調査の目的と基本的方向性については日本側、援助対象国側とも合致している。問題は調査の範囲(対象、内容)である。この点について、本格調査での第一次現地調査において相手側と十分な協議を行い、その結果を基に調査団とカウンターパート側が一緒になってインセプション・レポートを作成する^{*20}その作業を通じて相手側の調査テーマ、及び調査自体への認識の向上を図るものとする。

二つ目は、調査範囲の“深さ”で調整することである。すなわち、業務指示書(あるいは特記仕様書)で定められた調査範囲はカバーするものの、それ以外で相手国側が強く望んでいる調査対象や内容も取り上げ、全体として調査の深さの違いで対応することが考えられる。それによって相手側が本来望んでいたニーズに応えられる調査が可能となる。今回の対象案件の中でマレーシアの場合、JICA 開発調査に対する頑なな見方が、内容のあるセクター報告書を提示することで一変している。この場合、調査範囲自体の変更は行っていないものの、目的である輸出振興に加え、投資促進の部分に関する分析、提言を強調している。一方、インドネシアではセクター調査報告書としての評価は高いものの、当初要請した業種が調査対象からはずされ、その業種に関する振興策の提示が無いことへの不満が最後まで残っている。このような状況を調査範囲における柔軟な対応(調査の深さにアクセントをつける)によって改善する。

ここで示した二つの考え方とも、調査目的自体の変更ではなく、調査範囲の調整と言うことになる。その場合、調査団員の入れ替え、追加、あるいは調査費の変更を伴うことも考えられる。これに対して JICA として、どこまで許容できるか、あらかじめ基準を決めておくことが必要である。

【提言その2】 開発調査実施前・後の現地支援体制のあり方 インハウス・コンサルタント配置の検討

今回の対象案件をレビューした結果、カウンターパートの適格性、実行力ある相手側リーダーの存在、提言を実施する上でのキャパシティ・ビルディングの重要性、あるいは継続的なカウンターパ

^{*20} 実質的な作業手順は調査団側が原案を作成し、それに対してカウンターパート側が修正・追加の作業を行い、最終化することになる。

ートとの関係維持などが共通的な留意点として指摘できる。さらに調査(提言)の活用と言う意味においては、民間団体や他の ODA 機関との協力体制作りも重要な点である。

これらの点で重要なことは、JICA として日常業務の範囲で援助対象国側の組織体制、キーパーソン、施策の現況、予算状況などを把握しておくことである。もちろん現地 JICA 事務所においては独自に、あるいは各々派遣された専門家のネットワークを通じて情報収集の努力をされていることは承知している。しかし現状として、現地 JICA 事務所には十分なスタッフ(日本人職員、現地職員含む)が配置されているとは思われない。タイやインドネシア事務所の状況を見る限り工業調査担当者は業務がオーバーフロー気味であり、現状のままで上記のような業務に十分な対応をなすことは困難であろう。まずは、JICA 現地事務所のスタッフ増強が求められる。インドネシアの場合、工業商業省の計画局に JICA より専門家が一名派遣され、工業商業省関連案件の全体的な調整業務を担当されている。このような担当者をおくことは現体制の中できわめて有効であり、ひとつの改善策となり得る。

ここでの提言は、コンサルタントをオーナーズコンサルタントとして相手国側機関に配置する制度の導入である。例えば、相手国工業省が日本からの ODA プロジェクト受け入れのためにキャパシティ・ビルディングを図ること、関係機関・部署間の調整、日本側関係機関との調整、実施プロジェクトの管理などを行うため、インハウスコンサルタントとしてコンサルタントを雇用し、その費用については JICA が負担する形をとる。工業分野開発振興計画調査や、裾野産業振興調査のようにその調査での提言がベースとなって、その後提言の活用が図られる場合は、調査実施コンサルタントの中からインハウスコンサルタントを出すことが効率的な場合も考えられる。

【提言その 3】 初期段階におけるカウンターパート機関関係者全員によるブレンストーミング実施の義務付け

開発調査に対する相手国側の問題認識の向上、調査開始後の主体性を持たせるために、案件形成段階において、カウンターパート(候補)機関関係者全員による、要請案件についてのブレンストーミングを実施する。これは、事前調査段階、あるいは遅くとも本格調査での第一次現地調査までに実施し、その結果は、「S/W」ないしは「インセプションレポート」に反映させるものとする。

ブレンストーミングの方法は PCM でも KJ 法でも、相手国側が馴染んでいる方法で良い。また、その場の進行役は相手国側が務めるものの、JICA 職員ないしは役務コンサルタント(本格調査の場合は調査団)の立会いのもとで行う。一般的に、発展途上国での議論では上位にいる者の発言力が強く、下位職員は発言しないことが多い。また、日本の ODA スキーム自体をよく理解していな

いこともある。日本側からの参加者は、このような点に留意し、意見を為すも、基本的には相手側の主体性を尊重かつ醸成する立場をとる。

【提言その4】 セクター別開発調査の調査手法についての提言 自由度を与えた要員の配置と、アンケート調査の目的・規模・活用の見直し

JICA による工業分野のセクター開発調査は発展途上国から最も期待されている技術協力のひとつと言える。日本の産業発展に学ぼうと言う姿勢がその背景にある。今回取り上げた工業分野開発、及び裾野産業調査において、その提言内容に相手国側より多少の異論はあるが、セクター分析そのものについては一様に高い評価を与えている。そしてその一番の要因は調査方法そのものよりも、調査団員の能力、特性による部分の方が大きい。これまで工業分野開発調査における調査実施手法は調査案件ごとにコンサルタントからのプロポーザルによって決められている。しかし今回取り上げたセクター開発調査(裾野産業調査含む)における調査方法はほぼパターン化しており、ほとんど相違が見られない。調査手法として確立されているわけではないが、業務指示書に従って手法を考えた結果が同じだったと理解できる。しかしながら、最近の JICA の業務指示書では調査方法を定めず、コンサルタントからの提案を重視した方式も出てきているため、今後調査手法については柔軟性が出てくる可能性はあると思われる。

専門性のある団員への評価は技術分野だけに限らず、政策・制度、人材育成、金融などそれぞれの分野においても同様である。すなわち、優れた調査員とそれを指揮するリーダーの存在が結果的には高い成果を生んでいる。従って、専門性の高い調査団員を如何に適切に配置するかが要点となる。その意味で JICA が調査団を選定する場合、人の評価に重きをおかれていることは的を得たものと言える。しかし、実際調査を開始して、調査団員の適正や工程配置が実際のニーズにあっていないことも起こりえる。その様な事態に対処するため、調査団員の交代、追加、工程の引き直しなどにおいて調査団にもっと自由度が与えられるべきではないか。(注:近年の JICA 開発調査における契約においては、団員の交代、追加、工程の引き直しなどに従来に無い自由度が与えられていることは事実である。ここでは総 M/M を定めた上で、プロポーザルや調査作業進捗を見た工程の引き直しなどを意味している)。

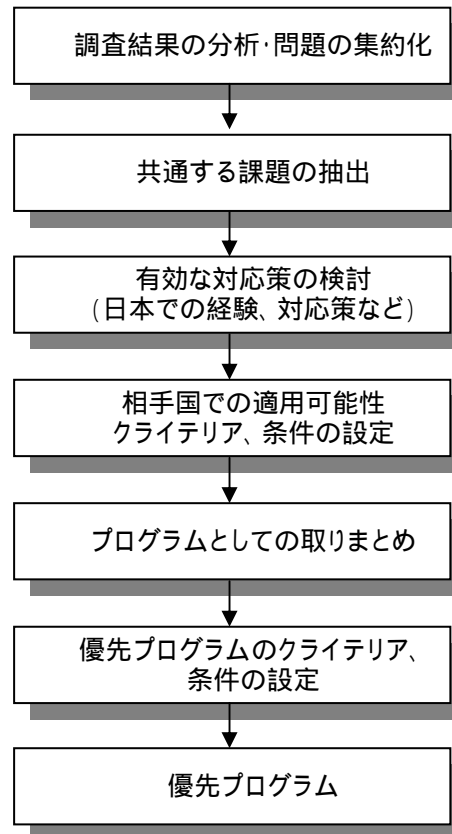
調査方法としてアンケート調査に基づく分析手法がほとんどの案件で取られている。今回取り上げた案件において見られたアンケート調査の問題点として、類似案件との並行実施、目的と調査規模の不一致、既存データ(アンケート調査)との重複、などが挙げられる。アンケート調査は、実施時期や対象の選択が重要な意味を持つが、逆に言えば、それがほぼ同じであれば重複して行うことは非効率であり、かつ調査対象が同じであれば回答者にとっても迷惑なこととなる。

JICA 開発調査でアンケート調査を行う場合、当該案件だけでなく他の案件進捗も見て効率性をはかると言う視点が必要なのではないだろうか。例えば、今回の工業分野調査や、裾野産業調査のように日本や第三国でのアンケート調査が同時期に求められる場合、JICA が統一して実施し、その結果を調査団が活用することも考えられる。(注:ここで想定している企業アンケート調査は、JETRO や商工会議所が定期的に行っている企業動向調査に近い内容のものである。統計的数値を求める場合は、多少の時間軸のずれはあっても一回で済ませる方が効率的であると思われる。)

二番目の視点として、発展途上国の統計の不備を補完する形でのアンケート調査実施が今後検討されるべきである。そもそもセクター開発調査でアンケート調査を行う目的は、データの補完、仮説の検証(事実の推測確認)などに用いるためである。例えば、現地調査で企業への面談調査を行うにしても時間的な問題からカバー率は低くならざるを得ない。そのためアンケート調査(注:最近のアンケート調査は郵送による留め置き方式で、ほとんど回収時点に聞き取りにより記入、回収している)によって量的補完を行っている。そもそも基礎的なデータが活用できればアンケート調査は実施せずすむ案件もある。ここに、相手国側にとってアンケート調査を行う別の意義がある。すなわち、相手国の企業データ、産業データを補完するものとして開発調査でのアンケート調査を活用することである。そのためにはアンケート調査を限定的に行うのではなく、対象セクターの全容がわかる程度の規模、統計手法を適用すべきである。これによって調査終了後も活用できるデータとすることのほうが相手国にとっても将来有益なものとなる。

【提言その5】 提言の導き方 提言策定過程における相手側の参加を出来るだけ図る

提言の策定過程も方法論的にはほぼ共通している。すなわち次のような手順によって行われている。



もちろんこの流れの中で、事前に想定された開発シナリオとの照合や、開発基本構想、戦略の策定が行われるが、その部分はこのフローからは除かれている。提言の導き方においてよく指摘される点が、“日本の経験、施策の押し付け”と言う点である。確かに、今回取り上げた各案件においても日本の経験をベースに提案されたものが多い。しかしこれはセクター振興、中小企業振興などにおいて有効な手段であるために、JICA 調査でも提案されたものと理解できる。ただその場合、相手国での適用可能性を十分吟味せず、日本の施策をそのままコピーした提案では、まさに“押し付け”であろう。重要なことは提案(プログラム)の策定過程において相手側関係者を極力巻き込み、相手側の同意を得る過程を持つことである。上記フローの流れで言えば、の有効な対応策の検討段階で相手側との協議の場を持つことが望ましい。通常は や の段階で行われるケースが多いが、相手側にとっては調査団がなぜその提案策が有効と考えているのか、自国の産業振興に旨く適用できる理由は何か、などの疑問を解消するためには提案策を検討する段階から参加させる必要がある。

さらに、提言の選別と言うことになれば、相手国がやれるもの、あるいはやり易いものから取り上げることも重要である。実施期間が明確で、その他の条件もある程度そろっていることである。プログラムとして開発目的へのインパクトが大きく、相手側が賛同した提言であっても予算措置や法整備などから実施が遅れることはよく見られるケースである。

【提言その 6】 民間や他の ODA 機関との連携による施策・提言の策定

工業分野開発調査 4 案件は優先アクションプランの実施率が高い。その一番の要因は日本政府のフォローアップが為されたことにある。しかし現下の ODA を取り巻く環境の下では、事前段階での短期専門家派遣や、事後に日本が全面的に支援を行う体制はとり辛くなっている。むしろ今後は、現地の民間団体や他の ODA 機関との連携が考えられるべきである。その為に調査実施段階において、これらの機関と意見の調整や、具体的な提言案の実施可能性などについて議論し、その結果を報告書に加えることも検討されるべきである。

ドイツやカナダの支援は地域限定的なものが多い反面、機動性は高い。このような連携先の特性を活かしながら JICA(日本)としての特色が出るプログラム策定が検討されなければならない。また、近年のセクター振興プログラムでは民間団体のリーダーシップが重要な要素となっている。今回の案件の中でも、フィリピンの家具業界、装飾品業界、あるいはタイの自動車業界などは、JICA 開発調査の提言に積極的に対応した結果、提言プログラムで成果を上げている。従って、プログラム策定段階から民間団体との協議の場(スティアリングコミッティやワーキンググループメンバーとしてだけでなく、直接協議の場)を増やすことが奨められる。

【提言その 7】 パイロットプロジェクト型調査の活用により提言内容への理解促進を図る

議論はあるが、開発調査では調査でなした提言を実現することで得られる成果が基本的には問われることになる。そのためには提言をまず実現することが重要であり、提言を実現させるためには、なによりも相手側の主体性が発揮されなければならない。その為のひとつの工夫が、【提言その 5】で述べた、提言策定過程における相手側の参加促進である。また、相手側の主体性を涵養するという意味においては、最近多用されている本格調査の中でのパイロットプロジェクトの実施や、平成 15 年度フィリピン中小企業開発調査で取られた計画策定支援プログラムなども有効であろう。

パイロットプロジェクトは、開発施策の一環として想定するプロジェクト/プログラムの実施可能性、有効性、問題点の発掘などを行うためのものと理解する。これまで見られた問題点としては、JICA 開発調査の予算の枠内で、調査団が主体となって行うために、相手側のオーナーシップ、あるいは実施機関としてのキャパシティビルディングが十分に醸成されていない点がまず指摘できる。さ

らに調査終了後、相手側実施機関の予算や人員の配置が為されないことによって、パイロットプロジェクトが単なるデモンストレーションとなっている場合もある。提言が実現しないとなれば成果も得られない。

パイロットプロジェクトを実施するにあたっては一定の条件を相手側に対して設けるべきではないか。例えば、準備作業の分担、費用の負担範囲、全体工程の作成などを双方でとりまとめ、文書によって取り交わしておく。また、パイロットプロジェクト運営の一部分を完全に相手側に任せるなどして主体性を強めるなど、取組みにおいて工夫をなす必要があると思われる。

【提言その 8】 キャパシティビルディングへの取組み 調査の中での位置づけを明確にし、計画的に進める

ここで取り上げるキャパシティビルディングの対象は、主に当該調査のカウンターパート機関の組織と人を想定している。これまでの開発調査ではキャパシティビルディング実施の方法として、調査団員によるOJT(主に現地調査での同行)、具体的な施策・提言の立案過程における説明、協議、日本でのカウンターパート研修、などによって行われてきた。これまでの調査団の取組みを見る限り、キャパシティビルディングの重要性はわかっているが、開発調査の中で付随する業務と捉えられてきた面がある。すなわち、開発調査の中でのキャパシティビルディングの位置付けが曖昧である。調査目的のひとつに相手側への技術移転をあげてある案件もあるが、業務完了時にどれだけその点の成果がチェックされているのか。調査実施コンサルタントにとってはマスタープランの策定が主題であり、そのための調査に集中しているのが実態であろう。

今後、キャパシティビルディングへの取組みについては、開発調査の(業務指示書)中での位置付けを明確にし、それに対してコンサルタントから投入すべき内容や規模を提案させることが重要である。またその進捗を、途中段階で報告させることも必要であろう(中間報告書などでの記載)。また調査の途中段階ではステアリングコミッティやワーキンググループミーティングとは別に、テーマに沿ったプログラムを実施することも有効である。キャパシティビルディングあるいは技術移転自体、徐々に進めるべき性格のものである。日本国内の研修だけで急に達成されるものではない。従って、はじめに目的と計画をきちんと立て、着実に実施して行くことが重要である。

【提言その 9】 開発調査における通訳の適切な配置

今後も調査団員に高い専門性を求めることは、高いレベルでの現状分析、適切な提言をなす為にも必要である。しかしこれまでは、専門性を求めるあまり、コミュニケーション能力の劣る団員の配置も一部に見られた。工業の特定分野で専門性を求めれば、どうしても語学力には目をつぶらざるを得ないのが現状である。このことは今後も起こりえる事であろう。一方でカウンターパートは、技術

移転面において専門性の高い団員の果たした役割を評価する反面、通訳の必要性も指摘している。調査団員の専門性は優先させながらも、適切な通訳者の配置が今後は望まれる。

また、報告書の現地語化も今回のヒヤリングにおいて指摘された点である。要約版だけでも現地語かして欲しいとの声は複数の機関から聞かされた。調査報告書の活用と言う意味において効果は高いのではなからうか。いずれも予算の追加項目となるが、開発調査における通訳の適切な配置を今後期待したい。

【提言その 10】 アセアン諸国における工業分野開発調査の今後の展開について 実態とニーズに応じた木目細かな支援の継続

近年、アセアン諸国の工業開発に対して向けられた日本の技術協力支援は、1980 年代後半の「新アジア工業化総合プラン」から 1990 年代前半の「ASEAN 産業高度化プラン」へと進み、各国の工業基盤形成、外貨獲得産業の育成に大きな働きをしてきた。さらに日本とアセアン諸国のこれからのテーマは経済連携の促進であろう。そのために新たな日本からの技術協力として各国相互の利益となる経済制度・システム構築への支援、あるいは工業基盤強化のための産業人材育成へと比重が移りつつある。一方、日本国内における ODA の位置付けは、年々予算の減額が進む中、受入国のニーズを的確に把握し、その上で日本として協力すべき戦略的分野、日本が比較優位を持つ分野に絞って事業を展開する方針が打ち出されている。すなわち、選択と集中、あるいは援助の効率化ということになる。

このような状況の下、今後、アセアン諸国に対する工業分野開発調査は、各国の産業発展状況、開発ニーズに応じた各国別のメニューが用意されるべきであろう。従来のような、アセアンをひとつとした開発調査は実態に即さないことになる。例えば、ベトナムでは中国と先進アセアン諸国の中間にあって、両者を補完、連携する工業開発が課題である。また、タイでは自動車産業の集積が進み、その基盤を強化するための裾野部分の整備(技能検定制度や開発支援など)が当面急がれるべきである。インドネシアでは投資促進や中小企業振興を図る上での体制整備が優先課題である。各国別に重点課題を決め、それに対しての集中的な支援が求められている。