

1 評価の実施方針と手法

(1) 背景

我が国は 1962 年以来、技術協力の一環として開発調査を実施し、途上国の社会・経済開発のための公共的開発計画の策定の支援を行うと共に、計画策定のための技術を伝える工夫を行ってきた。また調査の一環として、実証事業や緊急支援事業など技術協力としての援助方法のフロンティアを切り拓いてきた。その意義は大きいものの、一方で、開発調査で策定された計画が事業化に至らない場合や、途上国自身の計画や政策に十分に活用されない場合もあるとの指摘もなされている。現段階で他援助スキームの前段階を担う開発調査を評価することは、2008 年度に発足する新 ODA 実施体制を整備していく上でも重要な意味を持つ。

(2) 目的

本評価の目的は、ODA の管理支援と説明責任の観点から、開発調査が担ってきた役割・機能を総合的、包括的に評価し、今後、特に新 ODA 実施体制の下での開発調査のより効果的・効率的な実施へ向けて参考となる教訓を得て、提言を行うことである。同時に、国民への開発調査への理解を深め、途上国政府関係者や他ドナーにもフィードバックして我が国援助の広報にも役立てることを目的とする。

(3) 評価対象

本評価では、過去約 10 年間（1995 年度以降）に開始された開発調査というカテゴリーの下で実施された全案件を対象とした。開発調査全案件の特徴と傾向を分析・把握すると共に、案件の準備、実施、結果に係る一連の流れを支える制度と仕組みについても検討した。またより詳細なレベルに踏込んだ調査とするためインドネシアとエジプトの 2 カ国を取り上げて現地調査（ケーススタディ）を行った。

(4) 評価の枠組み

本評価では、A.開発調査全体と、B.現地調査対象国における開発調査という 2 つのレベルについて、「目的の妥当性」、「プロセスの適切性」、「結果の有効性」の 3 つの視点から調査・分析を行った。「評価の枠組み」概要は表 1 の通り。

表 1 評価の枠組み概要

評価の視点	評価の対象			
	A. 開発調査全体		B. 現地調査対象国における開発調査	
	A.a 制度と仕組み	A.b 全案件の特徴・傾向	B.a 開発調査全体	B.b ケーススタディ
目的の妥当性	A : ODA におけるスキームとしての役割	A : 日本の上位政策、国際開発課題、外務省・他省・JICA・JBIC 方針と開発調査全案件の関係整理	B : 相手国の開発ニーズ・計画及び日本側の計画・方針等と開発調査全案件の関係整理	B : ケース案件について相手国政府及び調査を担当したコンサルタントの見解に基づき目的、プロセス、結果を評価
プロセスの適切性	A : 開発調査を支える制度と仕組み	A : 質問票調査		
結果の有効性		A : 開発調査の事業化と活用（開発調査実施済案件現状調査の分析） A : 質問票調査	B : 各国開発調査全体の事業化・活用状況	

(5) 評価の方法

本評価では、外務省、JICA、JBIC 等日本側関係機関へのヒアリングと文献調査の他、以下の方法を用いた。

- **現地調査（ケーススタディ）** 「評価枠組み」（表 1）B.a 及び B.b に対応
インドネシアとエジプトにおける過去 10 年間の開発調査全体を総覧すると同時に、インドネシアでは 10 件、エジプトでは 5 件をケーススタディの案件として選び、相手国政府及び日本側関係機関にヒアリングを行った。また、それらの案件を実施したコンサルタントへの質問票

調査（後述）も行った。

- **JICA 開発調査実施済案件現状調査の分析** 「評価枠組み」（表 1）A.b に対応
JICA が毎年度実施する「開発調査実施済案件現状調査」について、最新(2005 年度)の報告書の内容を検討すると共に、オリジナルデータを JICA から入手し、追加的分析を行った。
- **質問票調査** - 「評価枠組み」（表 1）A.b に対応
開発調査実施済案件現状調査では、個別案件の開始時や調査実施段階の状況が記載されておらず、また近年終了した案件に関する活用・事業化情報が充分ではないため、2001～2005 年に終了した開発調査 344 件のうち、無作為抽出した 100 件について、業務を実施したコンサルタントへの質問票調査を行った。当初案件を準備し監理した JICA 関係者に対しても同様の調査を行う予定であったが、当時の状況を網羅的に把握するスタッフの特定が難しいこと等の事情により、コンサルタントに対してだけ行うこととなった。

(6) 評価実施体制

- ODA 評価有識者会議座長： 東京工業大学 牟田博光 教授
- アドバイザー： 東洋大学 坂元浩一 教授
- コンサルタント： コーエイ総合研究所

(7) 報告書構成

本報告書では、「評価の枠組み」の中味を調査・分析のテーマ毎に分けて順番に記述し、最後に「目的」、「プロセス」、「結果」の 3 視点について総合して評価を行う構成とした。各章と「評価の枠組み」との対応関係は表 2 の通り。

表 2 報告書各章と「評価の枠組み」対応関係

注： 本表内容部分の記号（A-1 等）は表 1 の記号に対応する

各章	内容
2 章 開発調査の特徴	● 開発調査に関する基本的事実の把握 ● A 「目的」に関する部分的評価
3 章 JICA 開発調査実施済案件現状調査とその分析	● 開発調査実施済案件現状調査の内容・手法の紹介 ● A 及び A 「目的」、「結果」に関する部分的評価
4 章 開発調査を支える制度と仕組み	● 開発調査の実施体制と手続きに関する現状整理 ● A 「プロセス」に関する部分的評価
5 章 プロセスと結果に関する詳細調査（質問票調査）	● 質問票調査の目的と概要説明 ● A 及び A 3～4 章で検討した「プロセス」、「結果」について理解を深める
6 章 ケーススタディ： インドネシア	● B ~B
7 章 ケーススタディ： エジプト	● B ~B
8 章 総合評価	● 「目的」、「プロセス」、「結果」の 3 視点について、各レベルを横断的に見て総合的に評価
9 章 提言	

2 開発調査の特徴

2.1 開発調査の目的と役割

我が国の技術協力には技術協力プロジェクト（通称「技プロ」）、開発調査、専門家派遣、研修員受入れ、ボランティア派遣等の種類（スキーム）があるが、開発調査は技術協力の一環として 1962 年に創設されたスキームである。「フィージビリティ・スタディ（F/S）」、「マスタープラン（M/P）」、「基礎調査」（データ・地図整備等を行うもの）に加え、「詳細計画調査（D/D）」、また M/P と F/S を組み合わせた調査等を行い、途上国の公共的な各種事業の開発計画の策定を支援してきた。特にここ約 10 年間は、特定地域の総合的開発計画を策定する「地域総合開発計画調査」、金融・財政改革や法制度整備を支援する「政策支援型調査」が導入され、2000 年以降はセクター全体の支援方針を策定する「セクタープログラム開発調査」、また自然災害や紛争後の平和構築支援のための「緊急支援調査」等も開始されて、様々な分野や目的のために活用されている。同時に、調査で提案する内容

の確実性を高めるために「実証事業」(パイロットプロジェクト)が導入され、提言内容の説得力や有効性向上に貢献している。また、緊急支援調査においては、緊急リハビリのための事業実施が行われることもある。

開発調査の目的には「技術移転」も掲げられ、最近では「能力開発(キャパシティディベロップメント)」という視点で途上国自身の課題対処能力強化へ向けた支援も強調されている。近年 JICA では現地のニーズや目的に鑑みて開発調査か技術協力プロジェクトのいずれが適当かを柔軟に検討できる体制が組み込まれるようになったが、開発調査に実証事業が取り入れられ、能力開発が重視されるようになったのに伴って、両者の垣根は低くなっている。

2.2 予算上の実績と動向

開発調査の予算額は過去 10 年間、ODA 事業予算全体の 1%後半から 2%後半の水準で推移してきている。JICA 技術協力予算全体の中で見ると、開発調査の予算は 1990 年代後半には 20%前後を占めていたが、その後 13% (2005 年度) と減少している。技術協力プロジェクトについても予算額は減少傾向にあるが、開発調査の方が減少度合いは大きい。また、開発調査予算は、外務省交付金と経済産業省委託費で構成されるが、その比率は 10 年前の約 7 対 3 (1995 年度) から 9 対 1 近く (2005 年度) と変化し、委託費分は減少している。

2.3 ODA における役割

上述のように開発調査は様々な目的のために実施されているが、我が国 ODA には開発調査が持つ機能を部分的に実施するスキームやツールが他にも存在する。開発調査の類型とそれら他スキーム・ツールを並べ、それぞれの機能を表 3 のように比較してみた。開発調査は日本側の支援方針決定から途上国の具体的計画策定や実施支援まで幅広く対応していることが確認できる。その中で開発調査のユニークな特徴として、実証事業を取り入れた計画策定を行えること、初期の状況把握や計画策定から実証事業の実施まで一案件の中で包括的・多様な活動が行えることが注目されよう。に関連し、緊急時には一部リハビリのための事業を行うこともあり、開発調査の包括的対応力は特に緊急時に力を発揮できる強みであろう。

表 3 開発調査と類似機能を持つ援助活動

	(a) 案件準備・形成のための調査							(b) 能力開発支援
	支援方針・戦略策定	現状・ニーズ把握	全体計画策定	F/S	F/S 補完	D/D	実証事業	
開発調査								
インフラ整備 M/P				(pre-FS)				
事業化へ向けた調査								
政策・制度支援								
セクター・地域総合計画								
緊急支援								
JICA 他調査・プロジェクト								
プロジェクト研究								
プロジェクト形成調査								
無償基本設計調査								
無償予備調査								
技プロ								
JBIC 調査								
SAPROF								
委託・委嘱調査								
円借款による技術支援								
他省・機関調査								
JETRO F/S								

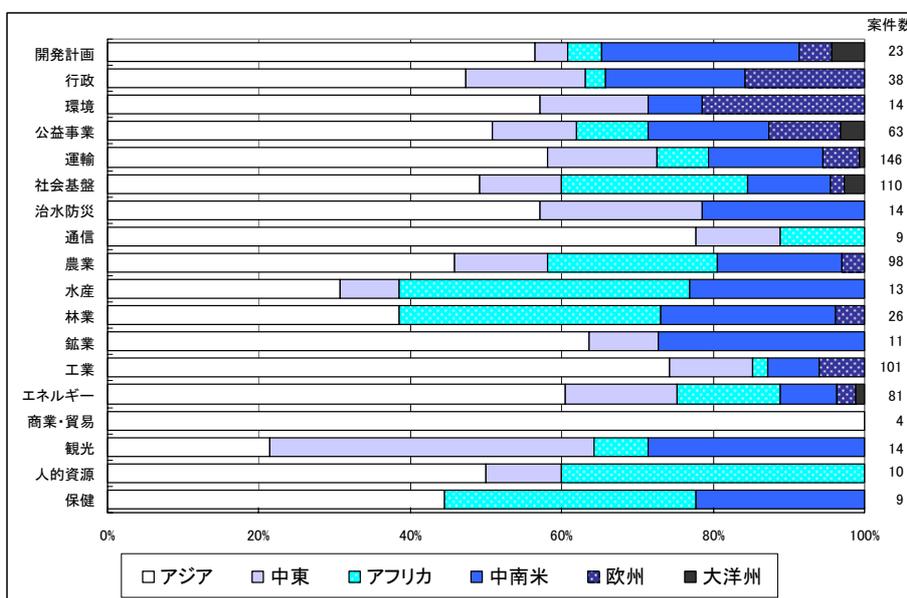
：主眼或いは必ず含む。：通常含む或いは含むこともある。

3 JICA 開発調査実施済案件現状調査とその分析

3.1 開発調査実施済案件現状調査

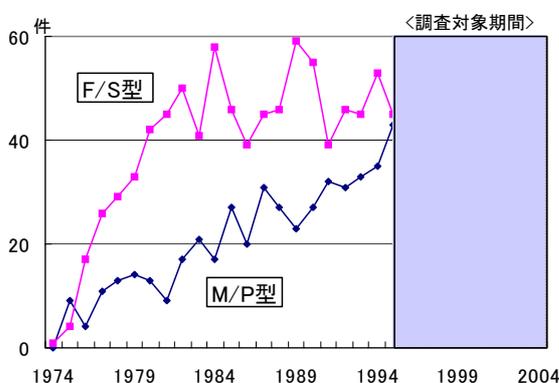
JICA は 1984 年度より、開発調査の成果が相手国にどのように活用されたかについて把握・整理を行い、その結果を「開発調査実施済案件現状調査報告書」として毎年公表している。同調査では、開発調査終了後の進展や活用状況が必ずしも常時明確に把握されていない状況に鑑みて、調査後の活用や事業化状況を定期的、体系的に把握して、今後の開発調査実施の上の改善点をまとめることを目的としている。特に、開発調査は複数の調査種類や形態を有していることからその全容は捉えにくくなっているが、開発調査実施済案件現状調査では、業務を実施したコンサルタントと当該国実施機関へのアンケート調査により、実施済案件の特徴、傾向、及び活用・事業化の状況を整理している。

3.2 開発調査が扱う課題の内容と推移



出所：開発調査実施済案件現状調査データ(2005 年度版)より作成

図1 各セクターの別案件数の地域別割合



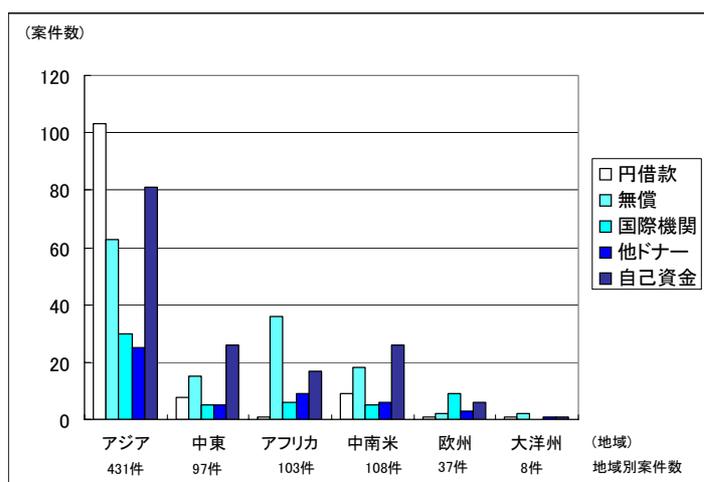
出所：「開発調査実施済案件現状調査報告書」(2005 年度版)より作成

図2 M/P型調査とF/S型調査の案件数推移

開発調査が扱う課題と内容は、国際開発課題と我が国 ODA 政策における重点課題や地域に概ね対応してきている。1995 年度から 2004 年度までに終了した 785 案件について分析すると、従来技術協力プロジェクト中心に協力してきた保健、教育の分野においても、まだ実績は少ないものの、1990 年代後半から開発調査が実施されてきている。エネルギー、鉱工業、商業貿易といった分野はアジアの占める割合が圧倒的に多く、アフリカは農林水産業、水資源開発などが多い(図1)。

開発調査案件を、事業化に直接資する F/S 型案件と、セクター調査、基礎調査、政策提言型調査などを含む M/P 型に大きく 2 分類すると、近年、F/S 型案件の割合が M/P 型案件に比べて相対的に減少している(図2)。開発調査の対象地域は従来 ASEAN が中心であったが、最近では多様化してアフリカなど必ずしも円借款供与が頻繁ではない地域の案件が増えており、その大半が日本の資金協力よりも、技術協力プロジェクト等による事業や技術の普及を後続支援として想定していることも一因であろう。また前述したように特定案件の事業化を目的としない政策支援型 M/P も増えている。

3.3 開発調査の成果



出所：開発調査実施済案件現状調査データ(2005年度版)より作成

図3 地域別・資金源別事業化件数

は限定的である。事業化の傾向については(図3)地域的にはアジアでは円借款による事業化が大半を占め、中東、中南米では自己資金による事業化が最も多い。アフリカでは無償資金協力による事業化が中心である。セクター別に見ると(表4) F/S型調査の多い公益事業、いわゆる経済産業インフラ関連について日本の資金協力による事業化率が高い。

加えて「開発調査実施済案件現状調査」では終了後から何年間で事業化されたかについて分析している。事業化されている開発調査のうち、M/P型、F/S型双方とも調査終了後2年以内に事業化した案件が半数を超え、6割が5年以内に事業化している。5年以内の案件フォローアップの実施が重要であることが示唆されている。

表4 セクター別開発調査の概要(案件数、調査種類、次段階事業)

分野	案件数	割合%	開発調査の種類		開発調査終了後の次段階事業(資金調達による事業化など)				
			M/P型調査	F/S型調査	資金調達(円借款)	資金調達(無償)	プロ技	専門家	研修員
計画・行政	63	8.0%	51	12	7	8	0	14	7
公共・公益事業	328	41.8%	109	219	82	79	6	47	30
公益事業	63	8.0%	12	51	14	21	1	10	7
運輸交通	146	18.6%	40	106	48	24	2	22	14
社会基盤	110	14.0%	54	56	18	49	3	15	9
通信・放送	9	1.1%	3	6	2	3	0	0	0
農林水産	136	17.3%	65	71	14	31	10	35	17
農業	97	12.4%	40	57	12	21	8	22	10
林業	26	3.3%	18	8	2	5	2	10	5
水産	13	1.7%	7	6	0	5	0	3	2
鉱工業	108	13.8%	96	12	1	2	3	14	12
エネルギー	80	10.2%	38	42	12	7	3	12	9
商業・観光	14	1.8%	5	9	3	0	0	2	0
人的資源	9	1.1%	8	1	0	1	1	1	1
保健・医療	8	1.0%	8	0	1	3	1	3	0
社会福祉	1	0.1%	1	0	0	0	0	0	0
災害援助	14	1.8%	6	8	2	5	0	1	0
その他	24	3.1%	21	3	1	0	0	2	1
合計	785		408	377	123	136	24	131	77

出所：開発調査実施済案件現状調査データ(2005年度版)より作成

3.4 開発調査実施済案件現状調査の方法と限界

開発調査実施済案件現状調査が過去20年以上にわたって多数に上る開発調査を網羅的に整理してきた役割は大きい。しかしながら、調査実施のベースとなる実施済案件のデータベースは完全ではなく、例えば、インドネシアで2003年度終了した2件、エジプトでも1998年度に終了した1件が含まれていないことが判明した。また、上述のようにコンサルタントと相手国実施機関へのアンケート結果を情報源としており、事業化に関する記述について事実と異なる点があることが現地調査で確認され、開発調査の正確な動向分析には限界があることが分かった。

また、アンケート調査では 1 件ごとの詳細分析を行っている訳ではないため、例えば活用率が低い場合の正確な理由は分からない。今後、本調査の利用価値を高めるため、質問項目や調査対象を再検討し、活用や事業化へ向けての教訓や改善策が導き出せるような内容とすることが求められよう。

4 開発調査を支える制度と仕組み

4.1 開発調査実施体制

開発調査の形成と実施にあたり、日本側では主に外務省、JICA、JICA が備上するコンサルタント、JICA が設置する支援委員会の 4 機関・者が関与する。経済産業省委託費による開発調査については、案件採択とモニタリングは外務省と経済産業省の共管にて行われる。各機関・者の役割は表 5 の通り。

表 5 開発調査の実施・監理における役割

	準備段階	実施段階	終了後
外務省及び経済産業省*	<ul style="list-style-type: none"> 要望調査の実施 要請された案件の検討と採択 国際約束の締結 	<ul style="list-style-type: none"> 案件実施状況のモニタリング 	<ul style="list-style-type: none"> 開発調査スキーム自体の検討・評価（例：本評価）
JICA	<ul style="list-style-type: none"> 案件基礎情報収集、先方政府との調整等事前準備（プロジェクト形成調査を含む） 要望調査の実施促進 事前調査の実施 先方政府との間で S/W 署名 コンサルタント雇用 支援委員会設置 関係省との調整 	<ul style="list-style-type: none"> 調査実施監理（支援委員会開催、現地モニタリング等） 報告書（成果品）の検収 調達監理 精算手続き 	<ul style="list-style-type: none"> 事業化・活用度を把握するための開発調査実施済案件現状調査実施
コンサルタント（調査団）		<ul style="list-style-type: none"> 開発調査の実施（情報収集・分析先方政府・実施機関との協議、技術移転、提言・報告書取り纏め等） 	<ul style="list-style-type: none"> JICA 開発調査実施済案件現状調査での情報提供
支援委員会		<ul style="list-style-type: none"> 報告書の検討、JICA へのアドバイス 	

*要望調査の実施と国際約束の締結は外務省の専管

4.2 制度と仕組みの適切性

開発調査の形成から終了に至るまでの一連の流れは主に外務省と JICA により管理されているが、その仕組みについて、本評価中に入手した資料や関係者へのヒアリングをベースに、あくまでその形式面に注目して検討を行った。なお、次の 5 章では、コンサルタントへの質問票調査で得られた見解を紹介し、特にプロセスの諸側面についての実情把握を試みている。

(1) 準備段階

開発調査準備期間は、外務省による要望調査の実施、案件採否の決定（経済産業省委託費分については同省との共管）、採択した案件についての国際約束締結、及び外務省の案件採択を受けて JICA が行う事前準備の 2 段階から成る。

外務省では年一度の要望調査実施により当該国で必要な支援をスキーム横断的に検討し、よりの確な優先順位付けを行うと共に、60 ヶ国以上と技術協力協定を締結し、開発調査を含む技術協力案件について一括して国際約束（包括口上書の交換）を締結する方式を採用するなど、手続きの合理化を図ってきた。また JICA でも、災害後の対応等には「ファストトラック」（迅速処理手続き）を適用し、実施決定後 1~2 ヶ月で調査を開始できるよう制度改善を行っている。

外務省による案件採択を受けて JICA 主管で行う事前準備について、事前調査（現地にて約 2 週間行われる）の前後の 2 段階で「実施計画書」が作成され、外務省も含めた方針会議を少なくとも 3 度開催することとなっており、入念な体制が組まれている。外務省では案件採択を以って国際約束締結

を行うため、仮に JICA の事前準備過程で調査の実質意義が失われた場合は、国際約束締結後に中止するのが困難になるので、案件採択後の事前準備よりも、採択前の事前準備に時間と重きを置く方が的を射ているかも知れない。実際、案件採択前の要望調査の過程において（或いは要望調査実施前に）現地事務所主管で案件準備を行う場合もあり、そうした過程で案件の方向性について相手側政府と充分合意を得ておくことは優良案件の形成と実施に寄与するだろう。案件採択前後に及ぶ事前準備プロセス全体を見直し、合理化を検討する余地があると思われる。

事前準備中は相手国政府との共通認識醸成や、十分な専門性による当該分野・課題に係る判断が重要であるが、JICA では在外事務所の役割強化、課題アドバイザー制度の充実や内外ネットワークの構築等により、現地状況の正確な把握や必要な専門性・経験を有する人材の投入に務めてきている。

また、開発調査の質を確保するには、必要な専門性を持つ有能なコンサルタントを選定することが鍵となるが、現状では経歴書記載事項に大きく依存する書類審査による選定方法となっており、技術協力プロジェクトのように面接は必須となっていない。現地のニーズに合致した専門性や、それを統率し調査団の力を引き出すリーダーシップをチェックすることも重要であろう。

(2) 実施段階

開発調査実施中の内容に関する監理については、当該分野に詳しい有識者で構成される支援委員会が設置され、調査の各段階で報告書にコメントする形で関与を行う。支援委員会は案件別に設置されてきたが、現在、これを課題別に常設する方向で検討が進められている。

JICA 内部資料やコンサルタントへの質問票調査結果（後述）によると、調査実施中の様々な手続き面は強調されているが、調査団の業務をモニタリングし、適宜助言や支援を行うことについては十分な重きが置かれてはいない。現在 JICA では、本部と在外事務所のそれぞれの強みを活かしながら案件監理方法を改善していく方向で体制見直しが行われているが、コンサルタントによる業務を結果志向で効果的・効率的に監理するような改革も同時に重要であろう。

現在、外務省及び JICA では、分野・課題別にプログラムを策定し、開発調査を含む各スキームによる支援の内容と段階をプログラムの中で位置付けていくアプローチを検討中であるが、その運用が定着すれば調査案件監理の戦略性や質も向上すると期待される。

(3) 終了後

調査後のフォローを行う仕組みとしては、毎年 JICA による開発調査実施済案件現状調査が行われ、案件によっては実施したコンサルタントを短期専門家として派遣し、追加的調査や実施機関に対する支援を行う場合もある。ただ、調査終了直後にフォローアップに係る具体的な活動や責任体制を確認する仕組みは確立されておらず、改善の余地がある。

開発調査の結果が相手国で活用され、また次段階の協力を繋ぎつなぐためには、言わずもがな初期の段階からの関係者間の認識共有が肝要であるが、開発調査では準備・実施段階で有償・無償資金協力担当者が必要に応じて協議に参加したり、特に最近は現地 ODA タスクフォースの場で準備段階から緊密な調整を行ったりと、調査結果の活用や事業化を進めるための工夫が行われてきている。また、前述したように我が国支援のプログラム化が検討され、近い将来、開発調査実施にあたり資金協力段階を見据えた一貫性のある支援が実現される見込みである。

一方、F/S 型開発調査について、実施体制や財政・財務面の検討が弱いとの指摘が JBIC よりなされており、案件によっては一層円借款の審査に配慮した調査内容が求められる。

また、開発調査の具体的な改善点をより明らかにするために、政策支援や M/P 策定の案件については、事前評価が行われているのに対応して、プログラム全体の中、または何らかの形で事後評価を実施することが重要であろう。（開発調査全案件について他スキームと同様事前評価が行われているが、事後評価は過去に試みられたものの現在は実施されていない。）

5 プロセスと結果に関する詳細調査（質問票調査）

5.1 質問票調査の目的と概要

開発調査実施済案件現状調査等既存資料には記されていない特徴や課題を把握し、また制度と仕組

みについて実情を理解するため、近年終了した開発調査案件から 100 件を無作為抽出して、調査を実施したコンサルタントを対象に質問票調査を行った。質問票は本評価の「評価の枠組み」の 3 つの視点に沿って構成し、調査の前後関係も含めて全体像がつかめるよう選択式と記述式の質問を組み合わせ、回答の得られた 94 件について分析を試みた。なお、ここで得られた結果は調査を担当したコンサルタントの主観的意見に基づくものであるが、同様の意見が多ければそれ自体を事実として把握する必要があり、そのような観点から記述していることに留意されたい。

5.2 回収結果に基づく分析

全体の特徴として、事業化と能力開発について見てみると、事業化については、終了して間もない案件も多い中、5 割以上が何らかの形で事業化を決定したか、或いは検討中であり、そのうち約 20 件について円借款による事業化も見込まれている。能力開発に関連し、実証事業を盛り込んだ開発調査が約 4 割を占め、能力開発への効果を積極的に評価する回答が多い。また、開発調査は報告書の作成に傾注し過ぎるとの批判が従来からあったが、今回の回答では多くの分野でワークショップが開催され、カウンターパート機関の職員を調査過程に密接に関与させたり、また受益者である市民も巻き込んだ合意形成を行ったりする例があるなど、能力開発に資する工夫が見られた。以下、開発調査の準備、実施、終了後の 3 段階に分けて記述回答の内容を整理する。

(1) 準備段階

事前調査に当該分野、地域の知見をもつ専門家の関与が十分でないのではという指摘がみられる。専門的な見地に立って、ニーズの確認、妥当性を検討し、日本の支援方針・開発調査の目的・内容について相手国と十分に協議した上で調査スコープを決め、カウンターパートの役割を明確化すると共に、相手国内の能力（含む現地全般の技量やデータ整備状況）を把握した上で再委託調査のスコープを決めることなどが課題として指摘されている。また、業務指示書の的確性を向上させると同時に、調査開始後の状況如何では柔軟に対応できるような内容にしておくことが求められている。調査量・予算・M/M について、相手国側との調整時間、移動時間、再委託業務の手続き等も勘案した調査期間の設定等が重要であるとの見解や、特に日本の経験の少ない地域や新分野の調査において調査開始後の裁量を確保することを求める意見が出されている。

(2) 実施段階

能力開発は開発調査の主目的としてではなく、副産物と考えられてきた傾向がある。そのため、能力開発については、ワークショップや効果的な研修の導入、また地方分権化に対応した工夫も見られるが、調査中能力開発に充てられる投入量は充分でなく、また相手側実施体制も充分には整っていないために（担当者の異動や、公務員給与水準が低い国では副業に忙しく調査業務に十分に協力してもらえない等の状況が報告されている）制約があるとの指摘があった。

開発調査の中での実証事業実施は、理論の実践による説得力向上、相手側の動機付けやオーナーシップ向上等に効果を発揮してきた。開発調査が運用面で柔軟に対応して、実証事業を導入し、その有効性を示したことが技術協力プロジェクトのオペレーションに影響を与えたとも考えられよう。

手続きに関しては、現地作業（特にスピードが要求される実証事業）に係る承認・精算手続きが煩雑で業務の円滑な実施を妨げるなどの点が指摘されており、精算業務にかかるコストを勘案した業務委託手続きが求められている。また、報告書について、調査期間・目的・内容と報告書の内容・量・頻度の対応関係を吟味し、業務実施と成果の確保の上で必要な量と頻度にすべきとの意見や、報告書の作成・説明にも十分な時間を確保し、相手国側の事情に応じて現地語版作成にも柔軟に対応して欲しいとの要望があった。

(3) 終了後

初期の段階から調査結果の活用方針を決めた上で調査を実施し、JICA が JBIC 等関係機関との調整を図っていくアプローチは限定的な模様である。コンサルタントは調査実施後の事業化についての意思決定に関わる立場にないこともあり、多くの場合、調査後の見通しに関する情報がないまま相手国政府に対して最終報告書の説明をしており、特に相手国中枢レベルへの説明の際には JICA 事務所の積極的関与・支援が求められている。日本の資金協力の有無が初期段階で明確にされない場合、高

いインパクトが想定される事業であっても、開発調査期間内で実施体制や資金計画について十分な検討がなされず、事業化への過程で障害となる可能性がある。また、支援の継続性は援助効果向上に寄与するが、調査後にコンサルタントなり JICA がフォローする手段が非常に限定されるのを問題視する声が多数あった。

また、3章に記したように、開発調査実施済案件現状調査は現在、コンサルタント及び相手国実施機関に対して行われているが、コンサルタントが調査終了後の状況を把握している度合いは様々で、多くの場合は現地に連絡をとって確認する作業を経なければ正確に回答できない状況にあり、コンサルタントに、追加調査なしにフォローアップ状況報告を求めることの妥当性を疑問視する声もあった。

6 ケーススタディ：インドネシア

6.1 インドネシアにおける開発調査全体の特徴と成果

インドネシアは我が国 ODA 供与先として過去 10 年間ほぼ 1~2 位にあり、開発調査実績数も全被援助国の中で最大である。我が国はインドネシア向け二国間援助の約 5~7 割を占める有力ドナーであり、対インドネシア国別援助計画(2004 年~)の下で、「民間主導の持続的成長」、「民主的で公正な社会造り」、「平和と安定」の 3 重点分野について支援を実施している。

開発調査の年間実施中案件数は 90 年代半ばには 20~30 であったが、ODA 予算の減少も反映し 1997 年の金融危機後には 10 件台に減少した。その後案件数は以前の水準に戻りつつある。最近、民主化・市場経済化に対応して政策策定や制度整備に係る案件が登場し、経済インフラ計画調査ではマネージメントの側面が強調され、また、教育等の社会開発案件も実施されている。2004 年スマトラ沖で発生した大地震の後には、我が国はノンプロジェクト無償資金協力に加え、開発調査を用いて緊急かつ包括的な支援を行い、国際的にも高い評価を得た。

インドネシアは援助量の多さからも、技術協力の新しい手法の実験国という特徴を持つ。実証事業による実験的活動を経てから次段階の支援にてアプローチを拡大・強化した案件、戦略的セクター・地域開発・プログラムを策定する案件、ファストトラックを活用した緊急支援案件等が実施され、技術協力のフロンティアを切り拓いてきた。一方、2001 年に踏み切った地方分権により中央と地方の役割分担に混乱が生じ、地方政府の実施体制や中央と地方の関係整理への配慮が求められている。

開発調査実施済案件現状調査によると、1995~2004 年度にインドネシアで終了した開発調査は 65 件あり、うち 35 件は何らかの資金源によって事業化された。残りの 30 件のうち 20 件は M/P や政策策定支援型だが、10 件は F/S 型であり、金融危機後の事情等で事業化が遅れたか、見送られたものと推察される。事業化案件の資金源は円借款 18 件、無償資金協力と自国資金がそれぞれ 11 件となっている。(複数の資金源で事業化された案件もある。)以前は開発調査の採択と実施にあたり他 ODA スキームと連動が重視されないこともあったが、最近では現地 ODA タスクフォースの場を中心に開発調査と円借款との間の調整・連携が進んでいる。これまで円借款に繋がった案件は、運輸交通分野(海運・船舶等)、社会基盤整備分野(河川・砂防等)、次いで農業分野に多い。無償資金協力に繋がった案件は河川・砂防整備、次いで農業分野となっている。

6.2 ケース案件に係る評価

インドネシアにおける開発調査の特徴に鑑みて、調査の種類として M/P、F/S、M/P+F/S を網羅すること、M/P 案件の最近の多様性(実証事業の実施、政策立案・制度整備、エネルギー・環境、地方分権化対応、地震・津波支援の案件)を取り込むこと、開発調査実施後の活用度、事業化度の高いものを取り込むこと、事業化の前提となる資金調達に係る具体的提案が伴うものを含めること等の観点から、10 件¹を選定した。10 案件全体を目的、プロセス、結果の視点から総括・評価し

¹ 終了時順に、1.北スラウェシ地域サンゴ礁管理計画調査(M/P)、2.中央及び南東スラウェシ道路網整備計画調査(M/P+F/S)、3.内航海運及び海事産業振興マスタープラン調査(M/P)、4.ムシ川流域総合水管理計画調査(M/P+F/S)、5.ハイランド地域農業開発計画調査(F/S)、6.地域教育開発支援調査フェーズ 2(M/P)、7.再生可能エネルギー利用地方エネルギー供給計画調査(M/P)、8.インドネシア(裾野産業)フォローアップ調査フェーズ 2(輸出振興)(M/P)、9.南スラウェシ州マミナサタ広域都市圏計画策定調査(M/P+F/S)、10.北スマトラ沖地震津波災害緊急復旧・復興支援プログラム調査(M/P)の 10 件。

た結果は以下の通りである。

(1) 目的

10 案件の目的はいずれも日本の支援方針・計画及びインドネシア政府の国家計画の枠組みに沿うもので、国家開発計画庁(BAPPENAS)並びに各実施機関は開発調査は国のニーズと計画に合致していたと見ている。特に、分権化に対応した地域開発への支援や、地震・津波発生後の緊急かつ柔軟な対応が高く評価されている。

(2) プロセス

案件要請プロセスについて、JICA による支援もあり、国家開発計画庁による対応は円滑に行われている。実施機関レベルでは、要請書作成に手間がかかる場合もあるとの発言もあったが、手続きに慣れてきており概ね問題ないとの意見であった。

案件形成については、事前調査で日本側と実施機関との協議の際、優先事項の考え方などで折り合いを付けることが難しい場合もあると実施機関側から発言があった。業務を実施したコンサルタント側からは、S/W や業務指示書の内容が不適切であったり、業務期間が不十分であったりと、事前調査の充実を求める意見が多く聞かれた。

カウンターパート機関の選定は概ね妥当であったが、実施体制は必ずしも充分ではないとの指摘がコンサルタントからなされている。殆どの実施機関は、調査の過程で自ら適切なモニタリングを実施したとの認識である。ただ、地方での案件については、中央と地方の役割分担の明確化と意思疎通の工夫が重要であることを窺わせた。

コンサルタントの知識や技術水準については、全般的に前向きな評価がなされている。また、ローカルコンサルタントの積極的活用を高く評価し、地元大学関係者等の一層の活用を望む声があった。

(3) 結果

開発調査報告書の内容についてインドネシア側は全般的に肯定的に評価し、セクター計画策定や関連法規整備に活用された案件もあったが、一部、提案が具体的でない、又は複雑で現実性がないとの意見も聞かれた。ケーススタディ案件 10 件はいずれも、調査後に次段階の開発調査、技術協力プロジェクト、専門家派遣、無償資金協力等の継続支援が行われ、一部は自国資金や他ドナー資金で実施されている。円借款で事業化されたものは現時点ではないが、金融危機後に政府のプライオリティ変化に対応して政策支援型の案件が増えたこと、財務面や実施体制の検討が充分ではなかったことがその理由として推察される。

実証事業は 10 案件のうちの半数で行われ、問題解決力やオーナーシップ意識を高め、調査後の事業実施過程を円滑化できると、実施機関、コンサルタント共に高く評価している。中でも教育案件では、調査結果が自国資金や他ドナー支援のプロジェクトにも導入され展開されているのが注目される。

能力開発については、コンサルタントとカウンターパートの密接なやり取りの中で知識向上が促されるため、調査の全プロセスが学べるようコンサルタントの滞在をより長期間にして欲しいという要望もあり、技術・知識水準に対する信頼は高い。一方、能力開発のためには、技術協力プロジェクトや専門家派遣の方が適切であるとの見方もある。

また、緊急支援事業や地域開発戦略・プログラム形成に資する案件は、インドネシア側のニーズに合致しながら、期待に沿った結果を生み出しており、ニーズを見据えて意欲的、先駆的に取り組むことの重要性を示している。

7 ケーススタディ : エジプト

7.1 エジプトにおける開発調査全体の特徴と成果

エジプトは我が国にとって中東地域で最大の被援助国の一つであり、1995～2004 年度の間に終了した開発調査件数はアジア以外で最も多い。1980 年代末からの債務問題深刻化とその後の債務免除に伴って 1991 年から 2001 年まで円借款供与が停止されたが、最近になって円借款での事業化を視野に入れた開発調査が検討され始めた。我が国対エジプト国別援助計画（改訂中）の下、「持続的成

長と雇用創出の実現」、「貧困削減と生活水準の向上」、「地域安定化の促進」に支援の主眼が置かれている。

本評価対象期間中に開始された開発調査案件は 17 件で、産業インフラ 8 件、農業 4 件、その他（観光、エネルギー、環境、工業）5 件となっている。JICA の戦略的枠組みの下、「産業育成・輸出振興」と「農業生産向上・水利用効率改善」が開発調査の主対象となってきたが、中でも日本の得意分野を反映して運輸分野が多く、カイロ都市交通については 20 年に及ぶ開発調査での協力実績がある。

開発調査ではデータ分析に基づく緻密な政策・計画策定が行われたと、政府関係機関の評価は高く、特に運輸・交通分野では政策立案への貢献が高い。最近終了した調査について、円借款での事業化を視野に入れ、JBIC との協議が進められている。無償資金協力での事業化実績は 1 件、また民間企業により実現された事業が 1 件ある。

7.2 ケース案件に係る評価

エジプトについては、近年実施され、かつ準備・実施段階で他スキームとの調整が行われ実現可能性が高いと見込まれる案件 5 件²（うち運輸案件 3 件）を選定した。5 案件全体を目的、プロセス、結果の視点について総括・評価した結果は以下の通り。

(1) 目的

5 案件はいずれもエジプトの開発ニーズ・計画に概ね対応しており、特に問題が山積する大カイロ圏交通セクターや、スエズ運河への長年にわたる日本の支援が評価されている。ただ、日本の援助に不慣れな実施機関は、開発調査の役割・目的について当初から十分な理解がなかった模様で、日本の援助の仕組みと共に準備段階からきちんと説明・協議しておくことが重要だろう。

(2) プロセス

長期間支援を受けてきた実施機関は、日本の技術協力内容や手続きを熟知しており、案件を通じて自らの能力開発を進めたり、結果を活用したりすることに長ける一方、上述のように不慣れな機関は、日本側の要件やプロセスを充分理解できていない。そうした実施機関は、日本側が事前調査で短時間にスコープを固め、エジプト側との十分な議論を尽くしていないことを問題視する。また、実施中に緊急に変更の必要性が発生した場合には、TOR を修正し柔軟に対応して欲しいとの声もあった。

開発調査実施にあたり、ステアリング・コミッティなど省庁横断的な体制がとられたことが、縦割行政の弊害軽減に貢献したと評価されている。カウンターパート機関の役割については、スタッフが調査団と協働し報告書取り纏めまでを一緒に行った場合と、データ収集等限定的な役割しか果たさなかった場合とがあり、前者の方はオーナーシップ意識が高いと考えられる。

(3) 結果

報告書の内容は高く評価され、一部は世銀など他ドナーでも執務資料として活用され、エジプト政府政策・計画への貢献度も高い。先方ニーズと日本の得意分野が合致した結果と言える。ただ、新規支援分野では政策への反映は限定的であり、案件形成時からの日本側との協力関係や意思疎通の状況が、終了後の活用にも影響することを窺わせる。支援のプログラム化推進にあたっては、アジア主要被援助国のように日本側支援体制が充実していない国においても、戦略性・一貫性の確保と相手国政府との認識共有が重要であろう。なお、調査結果のフォローアップを効果的に行う観点からも、開発調査でのローカルコンサルタント活用を求める声があった。

² 終了時順に、大アレキサンドリア港湾整備計画調査（M/P+F/S）、中央デルタ農村地域水環境改善計画調査（M/P+F/S）、観光開発総合計画調査（M/P）、スエズ運河経営改善計画調査（M/P+F/S）、カイロ都市有料高速道路事業化のための運営資金計画調査（M/P）の 5 件。

8 総合評価

8.1 目的の妥当性

開発調査の扱う分野・課題や対象地域は、国際開発課題と我が国 ODA 政策における重点課題や地域に概ね対応してきた。開発調査の類型は、従来は単独案件を形成する F/S 型が多数を占めていたが、当該分野の状況やニーズを幅広く捉えて案件形成を行うアプローチの主流化に伴って M/P 型が増えてきた。その中で、当該分野全体を対象とするセクタープログラム調査や、政策支援型調査が登場し、保健、教育等の社会開発分野、また近年の災害対策や復興支援においても開発調査が活躍している。地域別に見ると、従来は ASEAN 中心であったが、アフリカを含む多様な地域で開発調査が実施されている。類型や対象地域の多様化と共に、実証事業を導入して提言内容の説得力や有効性の向上を追求し、緊急支援調査においてはリハビリ事業を行い、能力開発の視点を重視するなど、調査の中味についても革新的試みが導入されてきている。

開発調査はこのように、ODA 事業予算全体の約 1～2%強の限定される予算であるが、日本側の支援方針決定から途上国の具体的計画策定や一部の実施支援まで広い範囲に対応してきた。当該国、分野の課題を包括的にとらえ、無償資金協力、円借款事業、技プロから専門家、JOCV の派遣に至るまで種々の ODA スキームの特徴と強みを勘案した我が国支援戦略・計画を提案するなど、その戦略的な意義は大きい。同時に、途上国の具体的計画策定、能力強化、また緊急時等には一部の事業実施も行う等、途上国の様々なニーズにきめ細かく対応してきた。我が国 ODA では、開発調査が持つ機能を部分的に実施する JICA や JBIC の類似の援助活動が他にも存在するが、その中で開発調査のユニークな特徴として、実証事業を取り入れた計画策定が行えること、初期の状況把握や計画策定から一部の事業実施まで包括的かつ多様な活動が行え、特に緊急時の対応で力を発揮できることが挙げられよう。

ケーススタディ国について見ると、インドネシア、エジプトいずれの国においても相手国の課題やニーズに対応した開発調査が行われてきた。インドネシアでは広範な課題に対応し、日本経済への重要性を反映して経済・産業分野が充実すると共に、教育・貧困削減等の分野も増え、先駆的な試みの案件も多い。一方、エジプトでは同国での強い要望と、日本の比較優位を反映して運輸分野に集中している。ただ、日本の支援に通暁する運輸分野以外の実施機関については、無償資金協力による事業化を当然視するような見解もあり、初期の段階でそもそもの調査の目的について、先方政府との十分なすり合わせが必要であることを示唆している。

8.2 プロセスの適切性

4 章（開発調査を支える制度と仕組み）、5 章（質問票調査結果）及び 6、7 章（ケーススタディ）での整理・分析を重ね合わせ、開発調査の準備、実施、終了後の各段階について評価を行った。

(1) 開発調査の準備段階

外務省では年一度の要望調査実施により当該国で必要な支援内容を横断的に検討して的確な優先順位付けを行うと共に、技術協力協定締結により国際約束を年間で一括して交わす方法が採られ、また JICA においては大規模自然災害発生後の対応や平和構築支援においてファストトラックを適用するなど、手続きの効率化が進められてきている。

一方で、案件採択後の準備過程において、外務省、関係省庁も交えた協議が繰り返され入念なプロセスが取られているが、案件採択後に外務省にて行う国際約束締結（即ち相手国政府へのコミットメント）との関係を考えて、採択前の事前準備により多くの時間とエネルギーを割くことが重要と思われる。コンサルタント側からは事前調査の改善を求める声が多く、特に、必要な専門分野や投入量（調査人月）の見極めや、相手国政府との協議・調整を充分に行った上、S/W・業務指示書の内容を的確なものにして欲しいとの意見が目立った。また、能力開発を効果的に行うために、相手国実施機関（カウンターパート）の既存体制や能力を把握し、予め適切な仕組みを設けておくことが重要との指摘もなされている。ケーススタディ国においては、インドネシアでは要請から調査開始まで相手国政府と JICA との協力体制が整備されているが、エジプトでは事前調査期間が短く、同国政府側との

議論が充分でないとの声も聞かれた。

近年 JICA では、各課題における専門性充実や、在外事務所の役割強化による現地情報収集・協議の改善など様々な対策を講じてきているが、外務省と JICA が管理する事前準備の一連の過程全体をレビューし、更なる合理化と充実を検討する余地があるだろう。

(2) 開発調査の実施段階

開発調査実施中の監理にあたり、JICA では前述のように専門性の充実や現地機能の強化により、調査の質確保に努めてきている。また、実証事業の導入が、理論の実践による説得力向上や相手側の動機付け・オーナーシップ向上に貢献していることが注目される。能力開発支援の面でも、従来の OJT や研修に加え、多方面のステークホルダーを巻き込んだワークショップ開催や、地方分権化に対応するなどの工夫が見られる。

一方で、コンサルタント側からは、JICA 担当者や支援委員会による時宜を得た適切なサポートやアドバイスを求める見解が出されている。特に、S/W・業務指示書について、新たに発覚した事実や事情変更に伴って柔軟に運用することを希望する声が多い。また、現地作業（特にスピードが要求される実証事業）に係る承認・精算手続きが煩雑で業務の円滑な実施を阻害しているとの意見も多い。同様にコンサルタントより、頻繁な報告書作成が負担となり業務への集中を妨げることもあり、調査の目的、内容、期間や案件額の重み等に鑑みて報告書作成義務を適宜柔軟に調整して欲しいとの意見も出ている。

ケーススタディ国においても、調査実施中に事情変更が生じた場合に、柔軟な対応（再度要請書を求めるのではなく TOR の追加等により）を求める意見があった。相手国側はコンサルタントの知識や技術水準は概ね肯定的に評価しているが、能力開発の面について、調査プロセスへのカウンターパートスタッフのより積極的関与や、ローカルコンサルタントの活用を求める意見が出された。

JICA においては、調査の円滑な実施と質向上のために、相手国政府との交渉・調整や調査監理にあたって、当該分野について判断できる能力・経験を備えた人材を必要に応じて投入できるよう、個々人の努力のみならず組織レベルでの更なる体制充実が重要であろう。特に、実施中の各種手続きについて、コンサルタントと JICA に共に発生する取引費用を勘案し、出来る限り合理化・簡素化して、質の確保に向けて調査団をサポートする姿勢と制度上の工夫が求められよう。

(3) 開発調査終了後のフォローアップ

開発調査の結果を活かすために、調査準備段階から有償・無償資金協力関係者の関与が確保されており、本部レベルでも、また ODA タスクフォースの整備が進む現地レベルでも、事業化・活用へ向けた努力がなされている。また、分野毎に日本の支援をプログラム化し、開発調査の準備段階から、終了後の支援の方向性を明らかにするアプローチが現在外務省、JICA 及び JBIC で検討されている。

一方、F/S 型案件について、調査後の事業化は当然想定されてはいるものの、円借款の審査に関連した相手国財政や実施機関並びに当該事業の財務面、また実施体制に関する検討が十分でないとの意見もあり、改善することが円借款関係者より求められている。

開発調査終了後の状況については、開発調査実施済案件現状調査により体系的把握が試みられている。ただ、コンサルタントと相手国実施機関を頼りに情報収集するに留まっており、データに不備や誤謬も少なくない。同調査のそもそもの目的を再検討し、手法を改善することに加えて、プログラム化の流れの中で開発調査終了後の事業化・活用を確保していくための体制充実が求められよう。

また、政策支援型や M/P 型の開発調査についてはプログラム評価を含め、何らかの形で事後評価は可能であり、調査の質確保のためにも検討に値する。JICA では現在プログラム評価の導入を進めているが、少なくとも移行期間中は、ポイントを絞ってプロジェクト評価に相当する事後評価を実施する意義があるだろう。

8.3 結果の有効性

開発調査は、幅広い課題に対応し、相手国でのデータ整備、具体的事業の実施、国家計画・政策への反映など様々な具体的成果を生んでいる。ケーススタディ国においては、インドネシアの金融危機後やエジプトの新規円借款供与停止時期には、円借款での事業化に制約があったものの、いずれの国

でも、報告書は政策立案・実施の基礎資料として活用され、政策・計画への貢献度は概ね肯定的に評価されている。特にインドネシアで増えている実証事業や、地震津波被害直後に行われた緊急支援事業は相手国並びにコンサルタント共にその意義を高く評価している。エジプトでは、運輸という日本の得意分野と先方のニーズが合致し、長期間支援することで成果を上げ、開発調査結果は相手国に評価されているだけでなく、他ドナーにも活用されている。

ただ、ケーススタディ国にて「活用」の具体的中味を詰めると、参考資料としての位置付けから、具体的な法制度構築に結びついた事例まで様々である。また、事業化を目的とした案件が5年以内に実現した割合は全体の6割であり、案件フォローアップの早期着手が重要であることを示唆している。

開発調査終了後の「プロセスの適切性」にも関係するが、成果が事業に結びつき、或いは相手国政府に活用されるためには、終了後の適切なフォローアップが重要である。現在検討が進むプログラム化の流れの中で、初期の段階から終了後を意識した枠組みが出来ていく見通しだが、開発調査案件の終了直後に具体的に必要なアクションを確認し、JICAを中心に現地 ODA タスクフォースの機能も最大限活用して行動していくような体制整備が求められよう。同時に、開発調査の内容が良ければ実現率は高まる訳であり、「プロセスの適切性」にて述べた質の確保に向けた制度改善も重要である。

9 提言

新 JICA 誕生へ向けた調査・技術協力スキームの見直し、整理にあたり、ODA の上流部分を担い、包括的課題や緊急時へ柔軟な対応をしてきた実績をもつ開発調査から多くの教訓と示唆を得ることが出来よう。開発調査という技術協力のスキームの制度と仕組み、特徴・傾向を把握し、「目的の妥当性」、「プロセスの適切性」、「結果の有効性」の3つの観点について検討した結果、我が国技術協力の戦略性、効果を一層高める観点から、以下を提言する。

9.1 新 JICA を見据えての調査の戦略的活用

(1) 他スキームとの間との調整を行い、案件形成については機動性・柔軟性を確保する

開発調査の目的には、大きく分けて、(i)開発計画作成協力と(ii)能力開発支援があり、前者は更に、a)セクター調査(具体的支援の前段階で当該分野全体の状況とニーズを把握するもの)b)次段階での資金協力等を目的に行う調査、c)相手国政府の計画・政策策定への協力、に分類できる。

(i)-a)ないし(i)-b)を主目的とする調査については、JICA と JBIC の類似機能をもつ援助活動もあり、運用上の比較優位を勘案しつつ、整理統合し得るだろう。案件の準備や形成に関する部分は、国際約束の対象となる「技術協力」としてよりも、その前段階と位置付けて機動性・柔軟性を確保することに重点をおき、開発調査ではマスタープラン策定や政策・制度支援等を主に担ってゆくような棲み分けが重要となろう。一方、開発調査の目的の中で(ii)能力開発支援が強調されるようになると、技術協力プロジェクトに限りなく接近してゆき、こちらの方の整理もやがて必要になると思われる。

(2) 開発調査の担ってきた刷新的な役割を担保する

これまでの開発調査が果たしてきた役割や生み出した成果を俯瞰すると、その最大の強みは、実証事業により調査内容を充実させる共に、試行錯誤過程を経て新たな手法やアプローチを創出してきたこと、緊急時対応や平和構築支援において、現状調査から一部の事業実施までを一案件内で一気にやってきたことに集約されるだろう。今後、開発調査と類似機能をもつ援助活動の整理統合が進む中で、この2つの側面を我が国技術協力において戦略的に活用していくことを提案する。

特に実証事業においては新しい手法、制度を相手国政府とともに運営していくことで、能力強化の面で大きな効果があったが、それを通じて相手国政府が課題を具体的に理解し、政策への反映にも影響を与えた例が目立つ。更に調査団員の5割までの外国人登用を他のスキームに先駆けて認めたことも特筆すべきであろう。日本人コンサルタントの経験の浅かった保健・教育など比較的新しい援助分野、または制度構築支援などの分野において外国人コンサルタントを登用することでより相手国政府のニーズに応えるとともに、一緒に調査した日本人コンサルタントの能力強化にも繋がった例

も存在する。開発調査が生み出してきたこうした刷新的な機能や制度は、今後も開発調査の中で、あるいは他の何らかの形で担保されることが重要であろう。

(3) プログラム化に伴う政策協議の充実に開発調査を一層活用する

現在外務省、JICA 及び JBIC では各国レベルで ODA スキームを横断したプログラム化を検討中であり、事業化などの方向性が示される見通しである。プログラム化が定着した暁には、十分な情報や知識が実施機関内に蓄積されるであろうが、それまでの段階において開発調査は、セクター、地域を横断し状況を把握するために、重要な役割を果たしうる。開発調査のアウトプットを活かして日本側関係者のみならず、相手国政府と十分な協議を行うと共に、当該分野に關与するステークホルダー（他ドナー、現地有識者、市民グループ等）とも調整して、認識を共有すると共に、日本の支援に対する理解を得ることが重要である。

(4) F/S 型調査を高度化する

F/S 型調査については、途上国自身の F/S 作成能力も育っている中、より難度が高く、セクター全体の制度や財務・組織面を含む包括的検討が必要な案件や、資金目途も立ち迅速な対応が可能な案件に特化させ、付加価値を確保することが重要である。事業化に必要な実施体制強化や制度改善については相手国の自助努力だけに任せるのではなく、必要な支援を見極め、具体的内容を検討し提案することも求められる。

9.2 調査の質向上へ向けた制度の充実と改善

(1) 援助の事前準備プロセスの充実と合理化をはかる

外務省、JICA 及び JBIC で検討中の援助のプログラム化の流れの中で、分野・課題毎に開発調査と他スキームを総合的に捉えてローリングプランを作成し、それに基づき案件形成と準備を行うことが試みられている。そのような改善を一層進め、未実施国にも展開してゆくと同時に、案件採択前に十分な検討や相手国政府との協議を行い、採択後には相手国事情や実施体制も踏まえた的確な TOR を完成させて、優良案件を効率的かつタイムリーに準備してゆく努力が求められる。外務省と JICA が管理する事前準備のプロセス全体をレビューし、更なる充実と合理化を検討することが重要である。

(2) 能力開発の目的に対応した仕組みや投入を工夫する

開発調査の中で能力開発が強調される場合が増えているが、調査期間や予算の制約により、計画・政策策定をコンサルタント主導で進めざるを得ない場合が多い。一方、ワークショップや研修、実証事業を機動的に活用し、能力開発に大きく貢献したという例もある。能力開発の効果を上げるためには、開発調査活動が行われれば自ずと能力開発が達成されると考えるのではなく、能力開発を意図した活動を実施することが必要である。相手国実施機関の意向、実施体制、能力水準等を確認した上、当該案件の緊急度に鑑みて調査方法を検討し、能力開発の目的や具体的アプローチについて TOR に明記して相手国政府とコンサルタントの合意を得ておく必要がある。

(3) 調査の質向上を目指して諸手続きの合理化と柔軟な運用を行う

調査実施中、諸手続きの硬直性や煩雑さが業務の妨げになることが多いと多数のコンサルタントが指摘する。JICA、コンサルタント共にあくまで調査結果の質確保に焦点を当て、手続きの厳密さを追及するよりも質の向上に時間とエネルギーを振り向けられるよう、更なる仕組みの改善が求められよう。具体的には、事前準備段階で決める TOR について、戦略・概念レベルを大枠で押さえるものとし、調査実施中に新たに発覚した事実や事情変更に対応できるように裁量の余地を残したものであることが求められる。既に JICA の一部にはそのような動きがあるが、今後組織内で主流化してゆく必要がある。

また、実証事業実施や再委託業務に係る承認や精算手続きに関して、コンサルタントと JICA の双方に発生する取引費用を勘案して出来る限り合理化・簡素化すると共に、報告書については調査の目的、期間、相手国事情、投入予算額等に鑑みて柔軟に決めてゆくなどの工夫が求められる。

加えて、ケーススタディ国で聞かれたように、現地の大学関係者やコンサルタントの活用を求め、現地人材の活用は当該国自身による課題対応能力向上にも寄与し、調査のオーナー

シップを高めるアプローチであり、そのための制度整備も重要であろう。

(4) 終了後のフォローアップ体制を充実し、事業化・活用を推進する

プログラム化の導入促進に伴い、初期の段階から終了後を意識した枠組みが今後構築されてゆくが、開発調査案件の終了後の具体的なアクションのための仕組み作りも重要である。調査終了直前或いは直後に、具体的なフォローを行ってゆくため相手国政府との合意に基づく「アクションプラン」を作成し、JICAを中心に現地 ODA タスクフォース機能も活用して行動していく体制整備が求められる。なお、JICA 事務所、現地 ODA タスクフォースには必ずしも当該分野の専門家が含まれるとは限らないため、必要に応じてコンサルタント等の投入も行い、フォローアップの体制を充実させることが重要であろう。アクションプラン策定にあたっては、業務を実施したコンサルタントから JICA へ正確な情報伝達や引継ぎが行われるよう確保する必要もある。

(5) フォローアップ調査を充実し、事後評価を行い、評価結果の戦略的活用をはかる

開発調査実施済案件現状調査は、これまで当該国政府機関とコンサルタントへのアンケート調査によって実施されてきたが、その手法を見直し、データ内容の充実と正確性・一貫性の向上を図ることが急務である。特に、開発調査終了後、事業化、或いは次段階の調査や資金協力を実施するには実施体制や財政基盤が弱すぎるなど、短期間の関与では改善されない本質的な理由もあり、それらは現在の調査枠組みで捉えることは難しい。開発調査が先方の問題で事業化に至らなかった、或いは日本側として事業化に適さないと判断した場合の理由を分析し、その教訓を記録しておくことは、同様の問題を繰り返さないために重要である。

また、政策・制度支援型やマスタープラン型の調査についてはプログラム評価を含め、何らかの形で事後評価を実施し、教訓を記録して新規案件に活かすよう検討が求められる。JICA におけるプログラム化推進により、将来プログラム評価が主流となる見通したが、少なくとも移行期間中、開発調査の方法と結果が相手国政府の政策・制度・計画等とどの程度親和性を持つものであったか、どの程度は反映されたか、相手国政府の制度構築・改革にどのように寄与したか、その要因は何であったか等について、客観的見地から経験と教訓を抽出・整理しておくことは、今後同様の支援を拡充してゆく上で重要であろう。

開発調査実施済案件現状調査の充実と事後評価の実施により、我が国 ODA の上流部分を担う開発調査の結果を整理しておくことは、国別評価、分野別評価、またメタ評価の充実につながる意義を持つであろう。