

第4章 開発調査を支える制度と仕組み

4.1 開発調査の実施体制と手続き

4.1.1 開発調査の実施・監理体制

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 が設置する国内支援委員会の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との共管にて行われる。それぞれの役割を、開発調査案件の準備、実施、終了後の各段階に分けて整理すると表 4-1 のとおりである。

表 4-1 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 • コンサルタント備上 • 国内支援委員会設置 • 関係省との調整 	<ul style="list-style-type: none"> • 調査実施監理（国内支援委員会開催、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

外務省は、無償資金協力と技術協力の各案件の採択にあたり、相手国側の希望を統一的に収集するため年一度の要望調査（後述）を実施し、関係省庁、JICA との協議、意見聴取の上、案件採否の決定を下す。また、案件の採択決定後、技術協力の実施に関する国際約束（口上書交換等、後述）を相手国政府との間で締結する。開発調査は本省国別開発協力課の所管により検討、採否決定が行われる¹。最近は各国で大使館のリードにより現地 ODA タスクフォースを設置し、組織間・スキーム間の調整・連携を図っているが、要望調査の実施や案件採否の検討の際に、タスクフォースの機能が活用される場合も増えている。

JICA は、要望調査が円滑に進むよう現地事務所にて必要な情報収集や相手国政府への働きかけ等を行い、案件検討過程において適宜外務省に情報提供を行う。各課題部の所管にて技プロと開発調査両方の準備と監理が行われる。案件採択決定後は本部での検討を経て、事前調査団を派遣し、先方政府との間で調査の目的・内容等を記した Scope of Work（通称 S/W）を協議・締結する。その後公示を経てコンサルタントを選定・備上する。調査開始後は、当該分野の専門家で構成する支援委員会を設置し、技術的・専門的内容の検討・確認を行う体制を確保する。調査実施中は、支援委員会開催や現地でのモニタリング等により調査を監理すると共に、調査団が実施する簡易調査、資機材導入、実証事業に係る調達監理や各種事務を行う。調査が終了した案件については毎年開発調査実施済案件現状

¹ 技プロなど開発調査以外の技術協力案件は無償資金・技術協力課の所管となる。

調査を実施し、調査後の事業化や活用状況を確認している。

コンサルタントは、S/W 及び JICA が作成する業務指示書に従って、現地及び日本国内で業務を実施する。業務内容は、Inception Report, Progress Report, Interim Report, Draft Final Report, Final Report と段階を追ってまとめられ、先方政府との協議、JICA 及び国内支援委員会による検討を経て、最終版を作成する。コンサルタントによっては、同じ国の同一或いは類似分野での業務経験から、当該案件に係る情報を事前に把握している場合もあり、JICA や外務省（大使館）に対して非公式に情報提供を行うこともある。また、調査後の事業化への関心から、自己資金にて現地に渡航しフォローを行う場合もある。調査後の現地の状況をコンサルタントが把握していることが多いという事情から、JICA では終了した開発調査案件について行う開発調査実施済案件現状調査の一部をコンサルタントに対するアンケートという形で実施している。

支援委員会²は、当該調査の適切かつ効果的な実施のために JICA が委嘱する学識経験者や官民の専門家で構成される JICA の諮問機関である。調査の各段階で作成される報告書は支援委員会の検討に付され、支援委員会は報告書の内容と調査の方向性について JICA 並びに調査団に対してアドバイスを行う。従来は案件毎に「国内支援委員会」が設置され東京にて検討を行うのが常であったが、最近調査実施国にて設置されるケースも出てきている。また JICA では現在、課題部毎に常設の「課題別支援委員会」を導入する方向で検討中である。将来は、案件毎の支援委員会設置は、大型案件や特別な知識が求められる案件に限定されていく見通しである。

この他、上述したように経済産業省委託費による開発調査については、案件採否決定と実施中のモニタリングは外務省と経済産業省との共管により行われる。また、JICA 予算（交付金）による実施の場合でも、案件採否にあたっては当該分野に知見を有する省庁からコメントを聴取し、採否の判断材料としている。それら省庁は開発調査の準備と実施の段階で開催される諸会議に参加する形で関与を続ける。

4.1.2 開発調査に係る手続き

(1) 調査開始までの国内・国外のプロセス

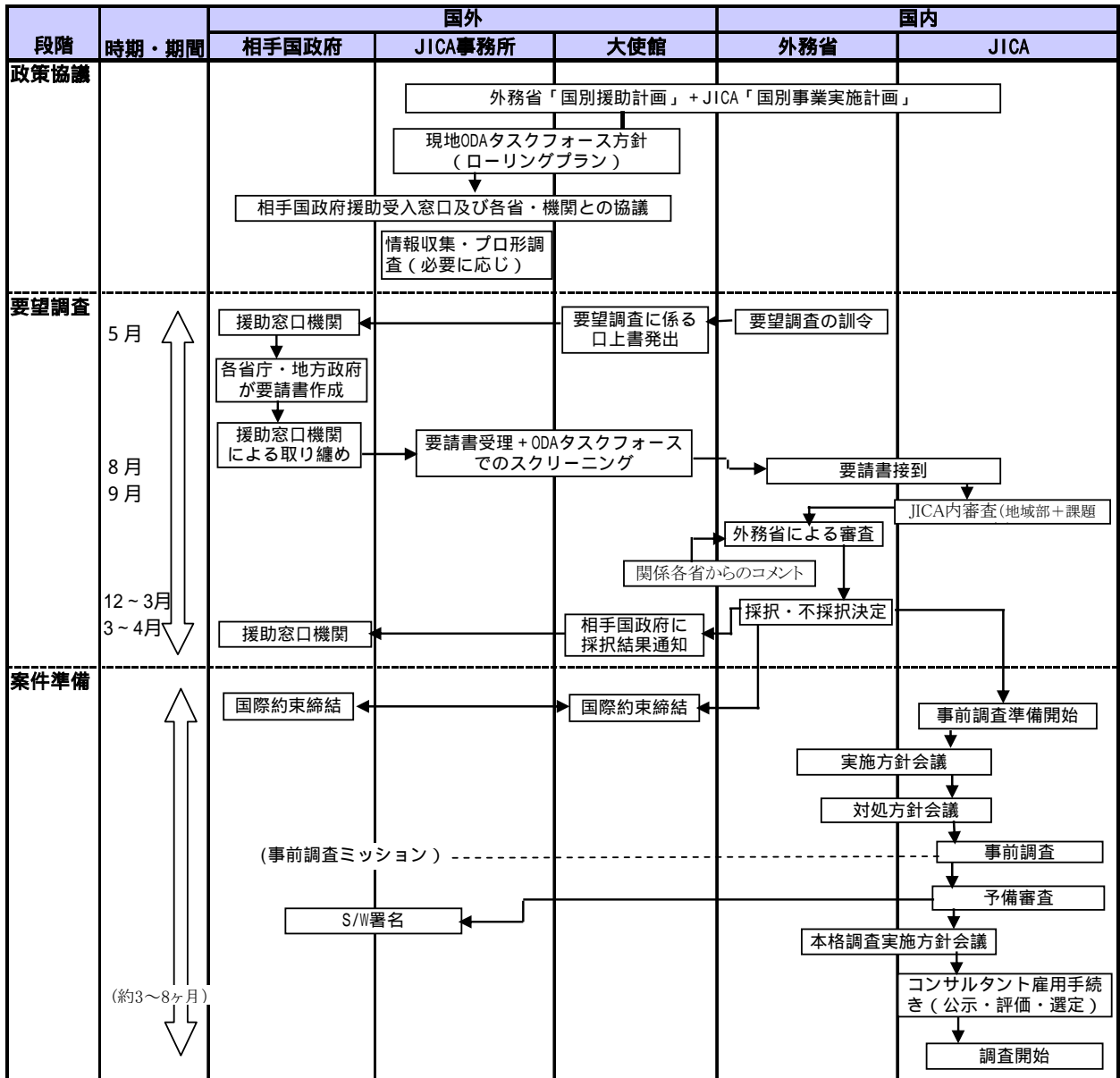
開発調査案件の発端から実施までのプロセスを図 4-1 に整理した。毎年 5 月頃に外務省・大使館が開始する要望調査が一連のプロセスの起点となるが、通常その前に現地大使館や JICA にて先方政府・実施機関と何らかの協議・調整が行われ、必要に応じ JICA にてプロジェクト形成調査が行われることもある。特に近年 JICA では案件形成を主に担当する企画調査員を事務所に配置し、情報収集や当該分野に関与する他ドナーとの調整に力を入れている。

相手国政府からの要望書は 8 月に提出され、8~9 月に外務省本省に届く。その後現地 ODA タスクフォースや JICA、関係省庁のコメントを踏まえ、外務本省が案件の採否を決定。翌年 3~4 月に結果を相手国政府に連絡する。即ち要望検討開始から結果連絡まで合計約 11 ヶ月を要するスケジュールとなっている。

外務省による案件採択決定後、JICA は事前調査の準備を開始し、事前調査団を現地に派遣。調査に従事するコンサルタントの雇用を経て調査開始となるが、その期間は最短で 3 ヶ月、相手国の事情も重なると 8 ヶ月程に及ぶ場合もある。JICA では他開発調査案件との間の優先順位も考えながら採択案件の中味を詰めていくため、調査開始までに時間がかかりがちであったが、2006 年度からは業務システムを効率化し、準備期間の短縮に努めている。また、災害復旧や平和構築支援での経験や教訓を踏まえて、より迅速かつ機動的な事業実施のためにファスト・トラック（迅速処理）手続きが 2005 年度に導入されたが、2004 年度に緊急開発調査が導入されたのに伴って、同手続きが開発調査にも適用され、要請後 1~2 ヶ月で調査団を派遣することが可能となっている。

² 2003 年度までは「作業監理委員会」と称されていた。

図 4-1 開発調査開始までのフロー



出所：政府・JICA 資料及びヒアリングを基に作成

次に、開発調査案件の実施と終了後の段階も含めた一連の流れについて、外務省、JICA のそれぞれの手続きに分けて、4.1.1 で記した役割を詳述する形で整理する。

(2) 外務省における手続き

外務省は主に開発調査実施前の段階で、 要望調査の実施と要望の取付け、 案件採否の決定、 採択した案件実施についての国際約束締結の 3 つの役割を担っている。

要望調査の実施と要望の取付けについて、以前はスキーム毎にバラバラに先方政府の要望を調査していたが、1997 年度より「統一要望調査方式」を導入し、開発調査を含む技術協力と無償資金協力の要請を一斉に取付けることとなった。また、2000 年度からは要請案件を分野別に総合的に捉えるため、「協力プログラム統括表」を導入し、「課題別要望調査」の実施も行っている。しかしながら要請後の検討はスキーム毎に行われてきたという事情もあり、「プログラム」が充分整理、検討、審査されることはなかった。このため 2006 年度から「プログラム化」を推進することとし、プログラムの目標と投入の設定が論理的で戦略的な援助方針が立てられているプログラムを「優良プログラム」として選定し、当該プログラムに含まれる個別案件を優先的に検討することとした。また、同じく

2006 年度より、49 カ国を対象として案件審査会議を開催し、要望調査への回答のあった開発調査を含む技術協力、無償資金協力の全案件について、国毎に当該国に対する我が国支援全体の観点から検討と優先順位付けを行う仕組みを導入している。

要請された開発調査案件の採択にあたっては、以下のようなポイントが考慮される。

- 案件の優先度（必要性、先方政府計画上の位置付け等）が明確であること。
- F/S や D/D 案件の場合、調査後の事業実施段階の資金調達の目途が付いているか、付けられる状況にあること（後者については例えば当該セクター全体の資金調達状況を検討）。
- 我が国が高い技術レベルもしくは知見を有する分野であること。
- 他の援助機関による協力との重複がないこと、もしくは他援助機関との協調・連携が可能・有効であること。

採択が決まった案件について、外務省は先方政府との間で**国際約束**を締結する。国際協力機構法第 13 条第 1 項にて、JICA は「条約その他の国際約束に基づく技術協力の実施に必要な次の業務を行う」と規定され、「次の業務」として 5 種類列挙されているが、そのうち「開発途上地域における公共的な開発計画に関し基礎的調査を行う」業務が開発調査に相当する。ODA に係る国際約束には、

無償資金協力と円借款の供与にあたっての交換公文（Exchange of Notes, E/N）、技術協力における口上書交換の 2 つのタイプがあり、開発調査については後者の国際約束が取り交わされる。外務省では、案件毎に口上書交換を行う方式を簡素化するため、「技術協力協定」の締結を進めており、2006 年 9 月現在、67 カ国と締結した（うち 5 カ国分は未発効）。他の途上国についても順次同様の協定を締結していく予定である。技術協力協定の締結国との間では、毎年一括して「包括口上書」の交換を行って、技術協力案件を実施している。なお、本評価の現地調査対象国のうち、エジプトとは 1984 年に技術協力協定を締結したが、インドネシアとは未締結である。

案件採択後の準備・実施段階においては、外務省は基本的に実施機関である JICA の業務のモニタリングを行う。実施前の方針会議や実施後の支援委員会会議へのオブザーバー参加を通じて状況をフォローし、要請内容に沿った準備・実施が行われているかを確認すると共に、外交政策上の配慮が必要な場合に適宜アドバイスを行う。

(3) JICA における手続き

開発調査の準備から完了までの JICA 内の手続き概要を別添 4-1 に示す。主要な流れとポイントは以下のとおりである。

(a) 準備段階（別添 4-1、段階 1～7）

外務省による案件採択決定を受けて、事前調査を準備・実施し、先方実施機関と Scope of Work (S/W) を合意・締結して、コンサルタントを雇用するのが準備段階の業務の中核を成す。案件を担当する課題部では、事前調査の方針・調査内容、調査団のメンバー構成を固めて「実施計画書」を作成。事前評価調査団のメンバー構成は、通常 JICA 国際協力専門員、民間コンサルタント、政府職員・大学関係者を中心に知見の有無を考慮して選定される。民間コンサルタントは競争入札により雇用され、政府・大学関係者は課題部からの委嘱による参画となる。調査団長は JICA 職員が務める場合もあれば、政府・大学関係者の場合もある。事前調査団による現地調査は約 2 週間にわたって行われる。事前調査中及び帰国後の検討を経て JICA 内「予備審査」を終了し、それを以って事前調査時に相手国政府と協議した S/W に署名を行う。事前調査の前に「実施方針会議」を、後には「対処方針会議」を開催し、外務省や他関係省、JICA 他関係部局、また調査後円借款での支援を想定する場合は JBIC 関係者の参加も得て、それぞれの段階での方針を協議・決定する仕組みとなっている。

上述の「実施計画書」は事前調査の前に事業評価グループ（企画・調整部）に送付され、評価可能性についての確認が行われる。また、事前調査後には「事業事前評価表案」が作成され、必要に応じ事業評価グループ（企画・調整部）に対して、記載内容の適切性について確認が行われる。また、事前調査後に、環境社会配慮審査チーム（企画・調整部）も関与し、環境社会配慮の必要性と調査事項につきチェックが行われる。

予備審査と S/W 署名終了後、課題部では本格調査開始へ向けての「実施計画書」及び「事前評価表」を作成する。外務省、他関係省、JICA 他関係部（及び円借款との関連があれば JBIC 関係者）の参加を得て「実施方針会議」を開催した後、「実施計画書」をファイナライズし、「業務指示書」と共に決裁を経た上で、コンサルタント雇用手続きに入る。調達部と課題部で構成する「コンサルタント選定委員会」が提出されたプロポーザルとコンサルタントの選定を行う。なお、事前調査に役務コンサルタントとして参加したコンサルタント個人及びその所属会社は、本格調査への応募資格を有しない。

(b) 実施段階（別添 4-1、段階 8～12-4）

コンサルタント（調査団）による調査業務監理は、課題部担当チーム長（監督職員）及び在外事務所次長（分任監督職員）の責任にて行う。コンサルタントとの契約交渉・締結とほぼ同時期に、「支援委員会」を設置。当該調査の分野・内容に知見を有する学識経験者や官民の専門家を選出し、委嘱する。調査中、Inception Report から始まって各段階で報告書が取り纏められるが、JICA と支援委員会による調査内容監理は、主にこれら報告書の内容を検討することで行われる。また、JICA 課題部担当者と支援委員が現地へ赴き、先方政府との協議に同席したり、状況確認を行ったりする。しかし、最近その頻度は減少傾向にあり、今後は調査監理において在外事務所の役割を強化していく方向で検討が進められている。

この他 JICA では、調査団による現地再委託や機材調達に係る管理、契約や当初打ち合わせた内容の変更が必要な場合の検討・承認、調査団の安全管理等を担当する。また、開発調査実施中、技術移転の一環としてカウンターパートの本邦研修が行われる場合が多いが、研修実施に係る業務も行う。年度末及び調査終了時にはコンサルタントの業務内容や対応に関する評価を実施し、コンサルタントにフィードバックすると同時に、将来の調達における参考情報として活用する。調査終了時には、然るべき手続きに従って報告書を検収し、JICA 内決裁を経て関係先に配布する。

(c) 終了後（別添 4-1、段階 12-5）

調査終了後に JICA としてシステマティックに行っているのは開発調査実施済案件現状調査である。開発調査終了後の現状把握を目的として 1984 年度に開始された。以後、国内コンサルタントへのアンケート、在外事務所による相手国カウンターパート機関への現状確認等調査方法の多様化が図られ、現在は 終了済開発調査全案件を対象とする調査、 終了済鉱工業開発調査案件（経済産業省委託費による実施分）のみを対象とする調査の 2 種類を実施している。いずれも調査業務を実施したコンサルタントへのアンケート調査が主な情報源となっている。（詳細は第 3 章参照。）

なお、調査準備段階で「事前評価表」を作成するものの、それに基づいた「事後評価」は行われていない。1990 年代終り頃より実施済開発調査の事後調査が試験的に行われたものの³、JICA では開発調査は事後評価に馴染まないという結論に達し、現在は行われていない。一方で、上述したように「コンサルタント評価」により調査団による業務内容については評価している。

4.2 開発調査の制度と仕組みの適切性

4.2.1 制度と仕組みの適切性

開発調査を支える体制や手続きは上記 4.1 に整理したとおりだが、本節では PDCA サイクル⁴を構成する「行政プロセス」の全体を総覧しながらその適切性を検討する。その際の視点については、外務省が平成 12 年度と 13 年度に実施した開発調査に関する調査研究（後述）にて抽出された課題に鑑みて、(1) 開発調査の質の確保の上で体制・手続きは適切か、(2) 一連の手続きは一貫性があり、効率的か、(3) 調査後の事業化や活用へつなげる仕組みは適切か 以上 3 つを採用することとする。ま

³ JICA 年報によると、1999～2001 年度の 3 年間にわたって開発調査の事後評価が行われた。1999 年度はタイ、インドネシア、パラグアイ、ボリヴィアにて計 22 件、2001 年度は水分野の 7 件が対象とされた（2000 年度の対象案件は不明）。

⁴ 計画（plan = 準備）、実施（do）、評価（check/see）、改革（action/reform）の一連のプロセス。品質管理の父といわれる W・エドワード・デミング博士が、生産（業務）プロセスを特定、測定・分析し、品質管理・維持向上のために提案したマネジメント手法。

た、これまで JICA 及び外務省は、開発調査の内容充実や有用性向上のために検討や改善策導入を行っているが、その状況については次節 4.2.2 にてレビューする。なお、5～7 章では質問票調査に応じた開発調査業務実施者（コンサルタント）や現地調査対象国での現地政府・実施機関から寄せられたプロセスに関する見解を整理するが、本節では、基本的に 4.1 に記した体制・手続きと JICA を含む関係機関⁵への聞き取り調査によって得た追加情報のみをベースとし、あくまで形式面に注目して検討を行う。

(1) 質の確保

開発調査の質の確保のためには 調査の目的、スコープやアプローチが相手国のニーズや開発課題に合致していること、必要な専門性を有するコンサルタントが選ばれ、求められる調査を行うこと、調査団の業務内容を適宜モニターし必要な助言や支援を行うこと といった側面が重要となる。これらに対応して JICA で講じられている手段と、JICA 他関係機関が認識している課題について整理する。

<調査目的・スコープ・アプローチがニーズと開発課題に合致していること>

要請・採択された案件は、専門性を有する人材で構成するチームによる事前調査を通じて調査内容が精査・設計される。事前調査は現地にて通常約 2 週間にわたって行われるが、その前には勉強会を開いて入手済の情報を十分に検討し、帰国後は報告会を開催して関係者からチェックを受ける。近年は在外事務所が中心となり、関連するセクターの動向を把握し、先方政府や他ドナーと情報交換・協議を行って、よりニーズに合致した案件形成へ向けた努力が行われている。また、各分野の専門的知見を有する国際協力専門員の制度を充実させ、同専門員を各課題部に配置し適宜アドバイスがなされるようにしたり、内外の有識者ネットワークを構築したりする等の工夫が導入されている。

しかしながら、従来開発調査は、当該分野全体の動向・ニーズを踏まえ、日本の支援を長期的・戦略的に検討した上でその役割を位置付けるというステップが採られることなく発掘・形成されることが多かった。そのため、局所的に当該案件の必要性が確認されても、他関連部分との関係や、当該課題を抱える制度や組織面への視点が充分ではなく、結果として調査結果の有効性が充分発揮できないこともままあった。こうした問題を背景に、最近では現地 ODA タスクフォースにて技術協力、無償、有償の各分野を総合して数年に及ぶ「ローリング・プラン」を作成し、中長期的・包括的なアプローチが試みられている。また、外務省では、技術協力・無償資金協力にかかる要望調査の際にプログラム形式で要請案件を示すことを求め、プログラムの内容充実化を試みている（4.1.2(2)参照）。一方 JICA においても、現在プログラム方式による案件形成の本格的導入を検討・準備中である。

<必要な専門性を有するコンサルタントが選ばれ、求められる調査を行うこと>

事前調査を含む国内手続きを経て、調査に必要な専門性並びに専門家の構成と派遣期間（人月）についての見極めも行われる。コンサルタント選定においては、課題部のグループ長、チーム長、アドバイザー等経験者が関与し、また既に開発調査を実施したコンサルタント会社及び総括経験者については評価が行われており、その結果が参照される。

また、調査実施にあたっては、コンサルタントに PCM 手法⁶による計画策定・事業形成を求める等、提案内容の充実とプロセスの正当性確保が配慮されている。更に調査団員の 5 割まで外国人の参加が認められているため、コンサルタント会社は人材確保のためのネットワークを海外にも広げて内外の専門家から成る最適なチームを構成すべく努力している。外国人専門家の参加により、日本人コンサルタントの経験の少ない分野における能力開発を図ることも可能となっている。

ただ、コンサルタント選定の際、技プロでは総括候補への面接が行われるのに対し、開発調査では実施されておらず、総括を含む調査団員の評価は提出された経歴書に大きく依存するために、必要とされる専門性やリーダーシップ、また調査団としての総合的能力を十分にチェックできない場合もあ

⁵ JICA の他、外務省及び JBIC 関係者にインタビューを行った。

⁶ Project Cycle Management。事業関係者やステークホルダーが参加型で問題分析や目標設定を行って案件形成を行う手法。JICA では 1990 年代初めより各所で取り入れ始めた。

る。

<調査団の業務をモニターし、適宜助言・支援を行うこと>

調査団の業務は、当該分野の専門家で構成する支援委員会による報告書検討、JICA 担当者や支援委員の現地訪問等を通じてモニターされ、助言が行われる。

しかし、開発調査実施中の担当業務として、JICA 内部資料によると様々な手続き面は強調されているものの、調査団の業務をモニターする上でのポイントや、報告書取り纏めの際の留意点等については、形式知の形でも、また暗黙知の形でも伝える努力はあまり行われていない模様である。そのため調査への関与の内容と度合いは担当者によってまちまちとなっている。

いずれにしても、本部からのモニタリングには限界があるため、本部主管の案件であっても、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現在体制の見直しが行われている。また、国内支援委員会については、JICA 業務に精通した専門家を中心に「課題別支援委員会」を常設する方向で検討中である(4.1.1 参照)。

(2) 手続きの一貫性と効率性

開発調査の手続きが一貫的で効率的であるかという点については、手続き全体、外務省と JICA の役割分担、JICA 内手続きの 3 つの側面に分けて検討する。

<手続き全体>

要望調査の実施から実際の調査開始まで、通常最低で 14 ヶ月、最高で 20 ヶ月近くを要する。開始までの期間の長さ、特に、年一回の要望調査実施と国際約束を経る必要があるため、開発調査は機動的運用が困難との見方が従来からある。これに対し外務省では、年一度の要望調査の実施により、当該国で必要な支援をスキーム横断的に一度に検討し、よりの確な優先順位付けが行えると考える。また、国際約束(口上書交換)については、既に 60 力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は一括して包括口上書を交換する方式を採用し、手続きの合理化を図ってきた(4.1.2 (2)参照)。また JICA においても、災害後の対応には「緊急支援調査」としてファスト・トラックにて要請後 1~2 ヶ月で調査開始へ漕ぎつけられるよう、改善を工夫してきている。

<外務省と JICA の役割分担>

外務省と JICA との間では、開発調査の採否決定は外務省、採択後の詳細検討と準備及び実施は JICA というデマケーションがなされている。しかし実際は、要望調査の実施や要請書スクリーニングの過程で現地にて大使館と JICA が協働しており、また外務省本省での案件審査は JICA と充分意見交換の上で行われている。採択後、事前調査の前に「実施方針会議」と「対処方針会議」が JICA にて開催され、事前調査後には再び「実施方針会議」が開かれるが、いずれの会議も事前に外務省との調整が行われ、外務省担当官や関係部署の参加を得て開催される。即ち、案件採択時点で主導権が外務省から JICA にパトンタッチされるものの、実際は一連のプロセスを通じ外務省と JICA が協働する体制となっている。経済産業省委託費による開発調査の場合は、外務省、経済産業省、JICA の協働体制となる。また、外務省による案件採択の際にコメントを聴取する他関係省庁も、採択後の準備・実施段階で関与を続けることが多い。関係者の間でコンセンサスを醸成し維持しながら案件を作り上げていくというこうしたアプローチには一定のメリットがあるだろうが、役割の重複や同様の作業の繰り返しといった無駄を生み出すリスクもあり、見直しが必要かも知れない。

<JICA における手続き>

JICA 内部資料によると、開発調査準備中、事前調査の前後の 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が少なくとも 3 回開催されることとなっており、入念な体制が敷かれている。本評価ではケース案件について、要請時から調査開始時までの間に案件把握がどのように深まり、案件の純度が高まっていったか検証することを考えたが、各段階で作成された書類がそろわず、実現しなかった。準備段階の念入りな体制が、優良案件形成のために実際役立っているものかどうか、或いは合理化の余地があるかは検討に値するだろう。特に、前述の外務省との役割分担にも関係するが、

案件採択前にも当該案件の背景や内容の検討が行われており、採択前および採択後のそれぞれの検討の内容と役割についてレビューが必要と思われる。仮に JICA の事前準備過程で調査の実質的意義が失われた場合は、外務省による国際約束締結後であれば調査の中止に係る国際約束を再度締結する事態になる訳であり、そうすると案件採択前の事前準備よりも、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。

また、準備段階では事前評価表の作成が行われ、事業評価チームのチェックを受ける。即ち、2001 年度に ODA 実施機関で導入された事前評価制度が開発調査にも適用されていることになる。しかしながら、事後評価については、1999 年度より何回か試みられたものの、開発調査は事業でないことから評価に適さないという結論が下されている。一方でコンサルタント評価が行われており、その中では業務内容も検討項目となっている。開発調査におけるコンサルタントの役割は極めて大きい、コンサルタントの力を超える部分もあり、特に M/P 策定、政策支援、緊急支援に係る調査について総合的評価（事後評価）を行うことは、適切な視点を設定すれば可能かつ重要であり、検討に値しよう。

(3) 事業化・活用へつなげる仕組み

開発調査結果が具体的な事業や活用につながるかという問題は、調査の質とも密接に関係するが、ここでは、事業化・活用へつなげる手続き上の仕組みについて、円借款や他援助スキームとの連携、相手国政府との調整、フォローアップの 3 つについて見る。

<円借款・他援助スキームとの連携>

要望調査を現地で取り纏めの際、JBIC のコメントを取り入れる体制が採られている他、現地 ODA タスクフォース機能が活発な国では、その前の段階から大使館、JICA、JBIC の間で調整が図られている。また、円借款や無償での実施が想定・希望される場合、案件採択後の事前準備段階で JICA 課題部により開催される「方針会議」に外務省有償並びに無償資金協力担当者、必要に応じて JICA 無償資金協力部、及び JBIC 本店担当者が招かれ、前広な情報共有・調整が図られることとなっている。

しかしながら、円借款にしても無償資金協力にしても、それぞれの案件形成と開発調査は、現地 ODA タスクフォースや東京の担当者・関係者という「人」レベルでのリンクがあるだけで、制度的な裏付けに乏しい。一部では、開発調査案件形成時に調査後の事業化について資金調達用途を付けることが習慣化されている分野もある模様だが（例えば電力等）、開発調査が円借款や無償資金協力につながっていくかどうかは、JICA 課題部担当者・関係者の関心や意向に左右される面が大きいと言える。特に、通常外務省や ODA 実施機関では 2～3 年の周期で人事異動があるため、発端から終了まで 3～5 年を要する開発調査の期間を通して関与する人材は稀であり、開発調査への注目や関与の度合いにギャップが生じる原因となっている。

こうした問題に対処するため、前述したように、外務省及び JICA では開発調査を含む案件の「プログラム化」を進めていく方針である。将来は時間軸を持つ一定の「プログラム」をベースに、開発調査を含む個々の案件が形成・実施されていく見通しである。そのためには、プログラム策定過程での十分な現状把握・分析と関係者間の調整が重要になってくるだろう。

また、特に事業化調査（F/S）の場合、JBIC 円借款関係者の中から、事業実施体制や財務面の検討が弱く、通常そのままでは円借款での取り上げは難しいとの声が聞かれる。JBIC にて開発調査をベースに案件準備を行う際には、SAPROF によりその内容を補完して精度を上げていく必要があると判断される場合が多い。同様に、開発調査の F/S の結果をもってそのまま無償資金協力で取り上げることが難しい場合もあり、予備調査、基本設計調査を行って、事業化の詳細をつめている。

<相手国との調整>

開発調査結果の具体化のためには、日本として一貫性を持った支援を考え実施していくと同時に、相手国自身で極力実現できるよう可能性を追求していくことが肝要である。そのためには、相手国政府内の財政事情や予算化可能性等を調査開始前に十分に把握し協議する必要がある。今後「プログラム化」を進める上では、相手国の財政・予算についても必ず検討した上で日本の支援計画を取り纏め、

事前調査の際には開発調査終了後の進め方について相手国政府と認識を共有するアプローチが重要であろう。

<フォローアップ>

4.1.2(3)で言及したように、開発調査終了後に JICA として体系的に行っているのは「開発調査実施済案件現状調査」である。ただ、これは調査を実施したコンサルタントに対するアンケート調査を主な情報源としており、契約終了後も時に現地にも訪れてフォローを行うコンサルタントがいるという現実に即した手段ではあるものの、コンサルタントに対し契約範囲を超えて一定の役割を暗に期待するものであり、厳密には適正な「行政プロセス」とは言えないであろう。代わりに、実施機関である JICA が責任を持ってフォローアップを行うのが理想であるが、現行体制の下ではそのような余力がないのが実情である。そもそもフォローアップ以前に、調査内容・結果を充実させることがより重要かも知れない。また、調査終了後にフォローを要する事項があれば、終了時に調査団と JICA との協議によりそれらを列挙し、具体的な行動計画に落とししてから JICA 及び ODA タスクフォースにて動いていくようにすると、フォローアップの対象・目的が明確化され、そのモニタリングもし易くなるのではと思われる。

なお、過去の開発調査の方法や内容をレビューして経験を体系化し、将来の調査や支援の方法を改善していくための試みが既に教育分野にて行われており、他分野でも参考になるとと思われるので、囲み 4-1 にてその概要を紹介する。

囲み 4-1 教育開発調査の経験体系化と評価手法に係る調査研究

援助効果並びに効率の向上を目指し、対象国・地域のニーズに合わせて種々のコンポーネントを総合的に組み合わせる「総合的アプローチ」の重要性に対する認識が JICA 内外で高まってきているが、教育分野の開発調査（教育開発調査）においては、1998 年に「教育分野における開発調査ガイドライン」が策定されて以降、この総合的なアプローチへの取り組みがいち早く行われてきた。そうした中、JICA では 2003 年の独立行政法人化及び 2004 年の課題部制導入を控えて、それまでの教育開発調査の経験・実績を集約化・体系化することにより、開発調査の計画・監理に関するノウハウを組織改革後も活用可能な形で蓄積し、今後の教育開発支援のあり方に資する目的で調査研究を実施した。1998 年のガイドライン策定以後に実施された 12 の教育開発調査案件について分析や比較研究を行い、他スキームや他援助機関による教育開発の取組みについても検討した上で、教訓や留意点を抽出すると同時に、教育開発案件に対する評価手法を検討し、ハンドブック化を行った。教訓として合計 17 の点が導き出され、教育開発調査を計画・検討する上でのポイントと、調査監理にあたっての留意点について以下のような形で提言がまとめられている（具体的提言内容は省略）。

1. 教育開発調査を計画・検討する上で次の 6 つの側面に配慮する
 - (1) 教育開発に効果のある協力を効率的に実施する
 - (2) リスクを軽減する
 - (3) 持続性を高める
 - (4) レプリカビリティを高める
 - (5) 調査分析・計画策定支援から事業実施支援への継続性ある円滑な移行を確保する
 - (6) 協力の範囲を拡大する
2. 教育開発調査の監理にあたっての留意点
 - (1) JICA 内体制整備： 情報・認識の共有及び派遣専門家との連携
 - (2) 案件形成： 事前調査の充実、協力内容に応じた協力期間と時期設定
 - (3) 調査実施中： 後続案件のための基盤づくり、能力開発や実証事業実施の際のロジックモデル明確化等
 - (4) 調査準備・学習段階： 用語の定義明確化・統一、個々の案件で作成したマニュアルの集約化、業務量と投入量との関係に関するデータ蓄積・分析等のナレッジ・マネジメント

4.2.2 開発調査スキーム改善の取組み

開発調査をより効果的に効率的に実施するため、これまで JICA においても様々な検討がなされ、対策が講じられてきた。その主な内容は既に 4.1 及び 4.2(1)～(3)で触れているが、JICA 年報に記録されている課題認識と対策を表 4-2 に、外務省での検討内容を囲み 4-2 に整理しておく。

表 4-2 開発調査業務の質的向上を目指した取組み

年度	課題認識	対策
2000	<ul style="list-style-type: none"> 調査の有効活用のためには、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を充分検討する必要があるが、調査業務の質的向上のために、事前調査も含めた準備作業を迅速かつ充分に行うこと、過去に実施した調査の成果がフィードバックされることが必要不可欠。 	<ul style="list-style-type: none"> 監督・検査マニュアルの整備。 道路案件等の計画基準・技術基準の策定。 地域別・国別・分野別基礎情報の集積・整備。 大規模案件や高度な技術を要する案件につき、コンサルタントを雇用し調査の技術的評価を行う。 当該調査に係るノウハウを有する地方自治体との連携。 無償、円借款、及び国際金融機関による融資による事業化促進のため、関係機関との情報交換・連携を強化。
2001	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクトの限界と「援助疲れ」による援助資金の減少を克服する手段として、1990 年代後半より「プログラム」援助が世界的に注目を集めている。 開発調査の提案事業が十分な効果を生むためには、事業主体の組織能力（専門能力、権限と役割の明確さ、インセンティブ等）といった観点から、開発調査の中で組織能力分析を行う必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 途上国政府や他ドナーとの対話を通じ、分野全体を網羅した開発調査を策定していく「セクター・プログラム開発調査」を開始。2000 年度にタンザニア農業開発セクター・プログラム及びベトナム初等教育セクター・プログラム開発調査の 2 件を開始し、2001 年度より本格的に実施する予定。 組織能力の観点を今後の開発調査実施の際に考慮していく。
2002	<ul style="list-style-type: none"> 業務の質的向上が必要(2000 年度記載事項と同じ) 	<ul style="list-style-type: none"> (2000 年度記載事項と同じ)
2003	<ul style="list-style-type: none"> 相手国の文化・社会・経済的特性を正しく捉え、援助ニーズを的確に把握して、援助効果を高める必要がある。 (他は 2000 年度記載内容と同じ) 	<ul style="list-style-type: none"> 地域別・国別アプローチの強化 (2000 年度記載内容と同じ)

出所：JICA 年報

図み 4-2 開発調査スキーム改善のための外務省調査

外務省では 2000～2001 年度にかけて開発調査の質に関する現状把握と改善策検討のため、2 度にわたって委託調査を実施した。2000 年度の調査(「開発調査：新フレームワークの形成」に関する調査報告書)では、政策支援やプログラム化へシフトする主要ドナーの動きに対応し、開発事業を見直し、付随する組織・部署の再編も含めた新フレームワークの提言を行った。外務省、他省、JICA、学識経験者、コンサルタント、商社・プラントメーカー、NGO、マスコミ等から幅広く意見聴取した上、(a) 既存の ODA システムにひそむギャップを埋めるため、実証プロジェクト、緊急プロジェクト、制度改善活動等を統合的に実施し、多様なスペシャリストの参加を促す、(b) コンサルタント雇用手続きの見直し(選定期間短縮、事前調査役務コンサルタントの本格調査参加等)、(c) JICA 担当者のタスクマネージャー化、インハウスコンサルタントの導入等を提案した。2001 年度の調査(「我が国の開発調査と他ドナーの報告書との比較調査報告書」)では、世銀、ADB、USAID の調査報告書について、それぞれのオペレーション、プロジェクトサイクル、品質管理の違いを踏まえた上で開発調査の問題点整理を試みた。改善策としては、(a) スキーム間を連動させたプログラム化の導入と相手国との共有、(b) 調査開始後に明らかとなった事情に対応し TOR を柔軟に調整できるシステムの導入、(c) 作業監理制度の見直し、専門員制度強化、人材登録制度導入等品質管理の体制作り等が提案されている。その後、緊急時対応のための迅速手続き(ファスト・トラック)導入、国際協力専門員制度の充実と課題部への配置、プログラム化の検討等、JICA で改善措置が取られてきており、こうした調査もその気運作りに貢献したとみられる。

特に 2000 年度の調査では、開発調査の問題点・改善点について各方面から聴取した意見に基づいてまとめられているが、その一部は現在でも課題として残っていると思われることから、ここに主なポイントを引用しておく。

開発調査の意義と役割	<ul style="list-style-type: none"> まず案件ありきで ODA 戦略とのつながりが弱い。 他援助スキームとのつながりが薄い。円借款との関係では、経済産業省や民間の F/S、また途上国独自に作成する F/S の増加に伴い、必要に応じて SAPROF で補完することで案件形成が可能となってきたことの影響が大きいだろう。 技術移転を目的とするのであれば、より費用対効果の高い研修や学習の方法があるはずであり、開発調査というスタイルをとる必然性はないかも知れない。
形成・準備段階	<ul style="list-style-type: none"> 案件形成努力(仕事量)が依然不足している。特に社会開発やマクロ経済支援等のソフト分野で優良案件形成のため工夫が必要。 外務省による採択段階で情報・知識は充分でなく、また案件採択の基準が不明確。 事前調査が不十分で、当該国の開発ニーズにマッチしない案件もある。事前調査団は混成部隊であるため、議論を避けて玉虫色の結論を出す傾向が強く、仮によい案件でないことが判明しても事実上引き返すことは出来ないといった問題がある。 事前調査に参加した役務コンサルタントは本格調査に応札できず、蓄積された情報・知識の活用を必要以上に妨げる制度となっている。
実施段階	<ul style="list-style-type: none"> 業務指示書の内容が必ずしも明確、適切ではないとの指摘がコンサルタントから多く出されている。その一方で、詳細な指示がなされているため、コンサルタントからの提案を抑える結果となってしまっている。 目標よりも過程に重きを置いた管理の考え方が強く、調査団員の配置や調査方針の変更が必要とあっても弾力的に対応できない。成果主義が徹底せず、調査のための調査に陥りやすい。作業監理委員会の役割も漠然としている。 事業化目的が曖昧なまま調査が進むことが多い。また、完成した調査レポートを持ち込むことを過信し、準備・実施段階での他 ODA スキームや他機関との連携、すり合せが不十分。 コンサルタントの能力(英語力、調査の方法論、制度やマネジメントに関する知見・経験等)や中立性が疑わしい場合が多い。また、(現地事情に通じて専門性も有するローカルコンサルタントが多数育ってきているものの)その活用が不十分である。
活用段階	<ul style="list-style-type: none"> レポートの質が低く、大河小説のように膨大な量があり読み切れない。 調査に時間がかかり過ぎ、提案事業実施のタイミングを逸してしまう。また、日本側はどの部分を受け持つが明らかにしないので、他のドナーも積極的にならない。 相手国の予算や行政能力の問題で、提案事業が実施できない場合が多い。民間企業や NGO・地域住民による実施の可能性もあり得るが、その検討はあまりなされない。 調査後システマティックな評価が行われず、フォローアップも充分でない。