

## 第8章 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、最近では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一部のリハビリ事業を行い、能力開発の視点を重視する等、調査の中味についても革新的な試みが導入されてきている。

開発調査の予算は ODA 事業予算全体の約 1～2%強の水準で推移してきており、JICA 技術協力予算の中では 2000 年に入って減少し約 13%(2005 年度)を占めるだけであるが、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は、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を行うことができ、特に緊急時の対応の際に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、先方政府との充分なすり合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

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、4 章(開発調査を支える制度と仕組み)で行った形式面に係る分析に、5 章(質問票調査結果)及び 6、7 章(ケーススタディ)で整理・分析した相手国政府とコンサルタントの見解を重ね合わせ、開発調査の準備、実施、終了後の各段階に分けて評価を行った。

#### (1) 開発調査の準備段階

開発調査準備段階は、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に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、全ての技術協力対象国において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を導入することを目指してきている。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等、近年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 JICA による準備過程において、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。案件採択後に外務省にて行う国際約束(即ち相手国政府へのコミットメント)との関係を考えて、採択後の軌道修正の可能性を出来るだけ少なくするため、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出ており、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、開発調査の中で技術移転や能力開発が重視される場合、それ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事前に把握し、相手側の体制や人員配置等について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、各課題別内外有識者ネットワーク構築や課題アドバイザー制度等による専門性の充実、また、在外事務所の役割強化による現地情報収集・協議の改善等、様々な対策を講じてきている。同時に、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て JICA へのアドバイスをを行い、JICA では本部と在外事務所の役割分担により案件監理が行われる。外務省や他関連省庁は主に支援委員会への参加を通じて案件モニタリングを行う。

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、調査の質確保のための監理体制改善に努めてきている。また、多くの開発調査案件に実証事業を取り入れ、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 や研修に加えて、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等の工夫が凝らされてきている。

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く出されている。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・修正により)を求める意見が相手国政府より出された。相手国側はコンサルタントの知識や技術水準について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聞かれた。

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は、コンサルタントと JICA に共に発生する取引費用を勘案し、調査の目的や予算規模も勘案しながら出来る限り合理化・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

開発調査終了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既往案件について網羅的な整理がなされている他、案件によっては業務を実施したコンサルタントが短期専門家として派遣され、追加的調査や実施機関に対する支援を行う場合もある。

また、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。更に最近では、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して関係者間で共有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、前述の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、同調査では、相手国実施機関とコンサルタントへのアンケート調査結果のみを情報源としているため把握できる情報には限りがあり、例えば活用度が低い場合の理由までは分からない。また、データに不備や誤謬も少なくない。同調査の利用価値を高めるため、そ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、開発調査について事前評価は行われるものの事後評価は実施されていない。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、相手国の政策・計画への貢献度を確認し、今後の支援の質向上を確保するためにも検討に値しよう。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・政策への反映等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、開発調査の結果が事業化に至った案件のうち、6割が5年以内を実現しており、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、調査の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であるが、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可能性は高まる訳であり、「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。