

第9章 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 がもつ他の支援形態や機能と類似するものもあり、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、近年開発調査の中で強調される能力開発支援が前面に出てくると、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。

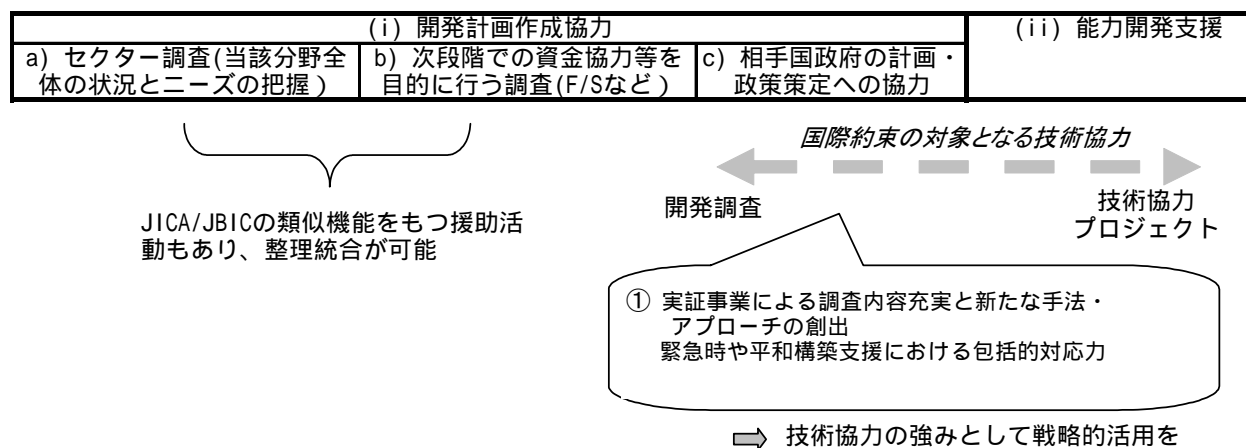


図 9-1 開発調査の目的分類と今後の方向性

(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つの側面にも注視し、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注目される。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、事業化等の方向性が示される見通しである。プログラム化が定着すれば、実施機関の中に十分な情報や知識が蓄積され、担当者らによる定期的な見直しとアップデートによりプログラムを維持、運営してゆくことが可能となろうであろう。それまでの段階において、特にセクターや地域を横断する状況を把握するために、開発調査は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、当該分野に関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し、同時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る。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だろう。

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、合理化・簡素化に向けた取り組みを推進すると共に、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等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る要望が強い。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を実施するには実施体制や財政基盤が弱すぎる等、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し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だが、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。