

# 開発調査再入門 ～変革期への対応、そして効率的運用とは～

## 第1回：転換期にある開発調査

「開発調査」とは、開発途上国の社会・経済の発展に役立つ公共的な各種事業の開発計画の策定を支援する業務、とされている。これまで多くの途上国で実施されてきた日本の開発調査は、それぞれの国の開発に大きく貢献してきた。そして、その多くは基盤整備事業であり、言い換えれば「箱もの」援助を中心に実施されてきた。しかし、このような「箱もの」援助の一部では、人材や運営資金の不足等の理由から適切な運用・管理が十分に行われず、その効果を十分発揮できていないものもある。一方、日本国内では長年の不況による税収の減少や国家予算の効果的利用からのODAの見直し論も出てきている。また、それを背景とする海外協力への国民の関心の高まりから、援助予算の効率的運用への配慮が一層要求されている。

その一つの現れとして見られるのは、援助全体の流れが従来型の灌漑施設、ダム、道路、港湾などを作るハード重視型からその運営や運営のための「しくみ作り」あるいは人材育成等を中心とした、いわゆるソフト分野重視型のプロジェクトへのシフトである。ソフト重視型プロジェクトは、実施される事業を効率的かつ持続的に運営するには地域の状況に合った適正規模での開発と、それを動かす「システム作り」や「人づくり」なしでは目的の実現が不可能であるという発想で計画が立案され、実施される。

そのような流れの中で、これまで実施されてきた従来型の「開発調査」もひとつの大きな「転換期」にあり、これまでとは違った対応の仕方が求められてきている。そして現実には、最近の開発調査では、その本来の目的である計画作りを主体としながらも、その実施形態にさまざまな模索が行われようとしている。たとえば、PRAなどの住民参加型の調査手法により住民の「本当の要望」を発掘して計画に反映させようとしていたり、提案された将来計画をより確実に実現するために実証調査を組み入れたり等の動きが見られる。その際の重要なキーワードとしては、「住民参加」、「持続的開発」、「NGOとの連携」等があげられる。そして、このような調査を実施していく中で地域住民(住民組織やNGOなど)との連携や接触の場を拡大しながら、真に地域住民に役立つ実現可能な事業計画の策定及び実施へ導こうとしている。さらに、単に経済効率ばかりを主眼にするのではなく、地域の資源循環や環境保全にも配慮した計画作りも行われている。

このように転換期を迎えている今日の途上国援助の中で、より良い案件を形成していくために、今後も開発調査は大きな役割を担い続けることには変わりない。開発調査をより効果的に実施していくことにより、それに続く事業が途上国の発展や貧困削減、住民の生活改善等の面で貢献していくはずである。国際耕種はこれまで JICA の実施する開発調査(主にマスタープラン調査と F/S 調査)に参画しながら、それぞれの国々で現地の状況を見る機会を得ている。このシリーズでは、これまで我々が途上国への協力の中で関わってきた開発調査などの業務を事例として取り上げ、それらの業務を通して我々が感じてきた開発調査の役割や課題等について紹介していこうとするものである。また、今後の開発調査はどうあるべきか、さらに現在の海外援助という枠組みの中で開発調査はどのような使命を担うべきか、また変革して行く可能性があるのか等についても考えていきたい。



灌漑水路建設(ブラジル)



住民組織との会合(モーリタニア)

## 第2回：ハード型とソフト型～有益情報の発掘とスキームの弾力的活用

モロッコは近年続いている降雨の減少による農業生産の不安定性の解消と持続的な水資源の確保のため、ダムによる水資源の確保と灌漑農業の拡大を国の大きな柱にしており、1997年までに94カ所のダム/貯水地事業が実施されている。灌漑地における農業生産も拡大しており、今後もさらなる事業の実施を行おうとしている。2000年から実施された開発調査では、このような国策をベースに、水資源開発を目的とした中規模のダム開発による灌漑事業の推進のため、優先ダム開発案件の選定とF/S調査が実施された。開発候補地による灌漑事業の実施は、より安定した農業生産に貢献するものと考えられる。

一方、この調査を通して感じたことは、このような新規灌漑計画地域の近傍には、既存の施設をもっている地域もかなり多いことであった。しかし、一部は施設の老朽化や洪水の被害などにより取水堰や末端灌漑施設などの改修事業が必要な箇所もある。一般に、これらの既存施設の規模はそれほど大きくなく、改修に必要な資金も限られた範囲で可能と考えられる。また、このような地域は一般に長年の経験で、比較的高い水管理能力を持っていることから、事業実施により高い効果が期待できる地域も多く含まれていると思われる。地域住民も、このような施設の更新や改修に対する技術協力や資金援助を強く希望している。このような情報を調査や将来の案件に反映させることが、とりも直さず住民の要望に根ざした目に見える協力につながるのではないだろうか。

さて、本件調査はハード型（物作り型）とソフト型（しくみ作り型）に大別すると前者にあたる。ハード型の特徴は、実施目標がはっきりしているためアウトプットがわかりやすいが、逆に融通がきかない（フレキシビリティに欠ける）ことであり、調査の過程でわかってきたこと、アイデアやオプション等を捨てるを得ない場合もある。これに対してソフト型の場合は、ハード型に比べてフレキシビリティがあり、そうしたものを比較的柔軟に取り入れることができる。ただ現状では、開発調査案件がハード主導からソフト主導に移りつつある中で、開発調査のスキーム自体は従来のもので行われており、その弊害を指摘する声もある。今後の開発調査では、従来の開発調査という枠に捕らわれず、ソフト主導の案件に特徴づけられるような調査の目的や現地の実状に応じて柔軟な調査活動が実施できるしくみの検討も必要であると考えられる。

本開発調査でも、調査団は各種専門分野の団員により構成され、現地での調査期間も比較的長く、また現地機関からの聞き取り、質問票や住民との対話などで重要な情報を入手している。これらの情報を活用し、地域住民が身近に感じている問題点を解決するために努力すべきであり、こうした活動がひいては優良案件の発掘につながるはずである。案件形成や発掘のために調査団が派遣されるケースもあるが、一般にこのような調査では派遣期間が短いため地域に密着した情報が得にくい場合もある。開発調査の中で得られた有益情報を次のより良い案件形成につなげる何らかのシステム作りを考えてもよいのではないかと。



天水農業地帯(丘陵地)と灌漑農業地帯(河川沿い)



数十年前から使われている取水堰



改修が必要な On Farm Canal  
(いずれもモロッコ)

### 第3回：実証調査を含む開発調査

最近の開発援助の大きな流れの一つとして、農村開発における「住民参加型」手法の重視が見られる。貧困軽減を始めとして、安定的な食料確保、教育や保健医療関連の社会開発、持続的発展のための環境配慮等々の諸問題に対応していくために、地域住民や地方政府職員、NGO 等の関係する人々を農村開発プロセスにどのように巻き込んでいくかが大きな課題となっている。そうした課題に対処するために、実施モデルを示すためにという意味から開発調査の中で「実証調査」が行われる事例が近年特に多く見られる。

この実証調査は最近特に増えたようだが、スキームとしては以前からあり、国際耕種が関係したプロジェクトだけでもセネガルでの「農業実証実施調査」、オマーンにおける「ネジド地方農業開発計画調査」及びモーリタニア国「オアシス地域開発計画調査」等がある。セネガルでは 1986 年からセネガル川流域の半乾燥地域に適応する灌漑農業技術開発モデル作りという目的で実証調査が行われ、無償で建設された約 6ha の実証圃場で、野菜、稲作を中心とした作物が栽培され、水管理、栽培・作付体系、土壌改良等の試験とその技術移転が実施された。オマーンでは新設された 50ha の試験農場で、1995 年からモニタリング調査として牧草等の試験栽培とその技術指導が行われた。一方、モーリタニアではオアシス地域の住民の持続的な土地利用と生計を確立できる体制の構築を目的とした総合的な地域開発計画策定のために、選定したいくつかのオアシスに対して 2001 年から実証調査を実施中である。実証項目としては地域資源の循環型有効利用に基づいた野菜栽培（生産拡大、作期多様化等による農家収入の増加）、野菜の貯蔵・加工、野菜摂取量の増加等による住民の栄養改善などが実施されている。

さて、こうして以前の実証調査と最近のそれを比べてみると、実証調査の内容が変化してきていることがわかる。つまり、旧来型では日本側からハードの供給（実証圃場の建設等）を行い、そこを舞台にした試験栽培とその普及的な性格が強かったが、最近型では持続的な開発を目的として、地域住民のニーズと現場で調達・利用可能な資源（人、物、組織、技術、情報等）の活用に基づいた実証調査を実施しようとしている。これは案件のソフト化とも関連しており、プロジェクトの持続性やオーナーシップの重視を反映している。一方、ハード案件のための開発調査というスキームで無理やり実証調査をやろうとしている「ひずみ」も感じる。従来の開発調査では、調査の後にローンや無償援助による施設等の建設（事業化）が続く場合が多かったが、案件のソフト化によりこうした段階が無くなってきた。また、いわゆる「ソフト案件」の場合、紙に書かれた報告書だけでは先方政府の納得が得られにくかったり、実際にやってみないとわからないという側面もあって、実証調査が実施される傾向がある。

特に、最近型の実証調査の問題点としては、1) 実証調査の内容を開発調査の初期段階で決定しなくてはならないために、住民の意向をどこまで反映した実証になっているか疑問もある。2) 時間的な余裕のなさから実証調査の内容を短期、即決型の項目で絞らざるをえない。3) 実証調査の結果を開発調査に如何に反映できるかの検証が十分出来ない、などがあげられる。何をどのように実証するかという実証試験の内容（実施主体も含めて）は、ある程度現地の状況やニーズが確認されてから決定されるべきで、それに続く実施期間とともに十分な時間をかけて検討される必要がある。したがって現状では、実証調査で得られる成果の生かし方についての整理や工夫が必要であると思われる。実証調査は現行のように開発調査という限られた期間の中で完結しようとするものではなく、その後続くもの（たとえば、現地 NGO との連携、草の根無償支援、専門家や協力隊派遣、プロ技の実施等）に対する準備段階と位置付け、それらとセットにした形でデザインすることも考えられる。



牧草収量調査(オマーン)



つるべ式井戸(モーリタニア)



女性組合による野菜栽培(モーリタニア)

## 第4回：農業農村開発調査に求められるもの

近年の農業農村開発に係る援助要請は、小農を中心とする農村の貧困削減を目指した開発や農産物流通システムの整備、農民組織強化等のソフト案件が増加している。こうした要請に対しては、住民参加や持続的開発あるいは地域の資源循環や環境保全にも配慮した計画策定が不可欠となっていることは、本シリーズのはじめに述べた。

限られた時間内に対象地域内の住民の意向を把握しなければならない開発調査というスキームにおいて、PRAやPCMワークショップといった住民参加型手法を導入してはいるものの、実際には計画したワークショップ等を期間内にこなしているといった場合も多い。こうなると参加型という名のトップダウンに他ならず、事業の持続性やオーナーシップの醸成に繋がらない場合もある。現場における真のニーズを探り、ワークショップ等で話題になった内容をより深めるには、地域住民との膝と膝をつき合わせた話し合いや、場所によっては酒を酌み交わしながら本音で話し合うといった機会がどうしても必要になる。さらに、現場からの声を基に調査団員間でワイワイガヤガヤと意見交換を行うこと(ワイガヤ方式)が極めて重要な意味を持つ。以下は、開発調査という制約の中で形にとられない調査や計画策定のために工夫してきた例である。

これまでに国際耕種が関係した農業農村開発調査のうち、ラオスでの「メコン河沿岸貧困地域小規模農村環境改善計画調査」についてはAAIニュース29号ですでに紹介した。ここでは、PCMワークショップの実施だけでなく、なるべく頻繁に村に入って食事を伴にするなどして、住民からより詳細かつ本音に近い意見が得られるように努めた。さらに、PDMの内容を盛り込んだ人形劇をミュージカル風に上演し、広く受益農民にPDMの内容を理解してもらうようにも努めた。ブラジルにおいては、トカンチンス州北部地域の農牧業開発を目的とした開発調査に参加し、ここでもPCMワークショップの実施に加えて、既存の農民組織を数多く訪問し、現場の声を聞くことに力を注いだ。さらに、畜産、栽培、流通、環境といった異なった分野の専門家による積極的な意見交換を行い、将来の方向性を模索するといったワイガヤ方式の導入にも努めた。

このように現場における的確なニーズの把握や適正な計画策定には、現場での調査手法をはじめ、調査団員の専門分野や派遣期間に関する開発調査のよりフレキシブルな運用が望まれている。プロジェクトによっては、形にとられない住民参加手法を導入したり、必要があれば長期住み込み型の調査を実施することも考えられる。こうすることにより、地域住民の生の声に接する機会が増し、住民の真のニーズを理解することができる。また、思い切って調査団員の数を減らすことも考えられる。団員の数を減らして派遣期間を増やすことにより、より心の通った調査を実施することも可能になる。さらに、これまでのような技術分野別に加えて地域別の専門家といった考え方や、文化社会分野および自然科学分野の専門家の協調作業といった考え方も必要になるかも知れない。また、現場の実状に応じた調査を可能にするためには、よりフレキシブルな予算の執行も必要であろう。このように、案件のソフト化に合わせた開発調査のよりフレキシブルな運用が、今強く求められているのではなからうか。



ラオスで実施した人形劇



ブラジルにおける農民組織訪問

## 第5回：事前調査の重要性

事前調査では、(1)現地政府の案件要請背景・内容の確認、調査方針の協議、受入体制の確認等、(2)関連資料や情報の収集・分析及び現地調査、(3)本格調査の S/W (Scope of Work) の協議・署名等が行われる。つまり、本格調査の中身は事前調査によって方向付けられることになり、事前調査におけるボタンの掛け違いはあとあとまで影響を及ぼすことになる。言い換えれば、事前調査はそれだけ念入りに実施しなければならないものであると言える。

国際耕種としては、過去にインド国マハラシュトラ揚水発電開発計画事前調査を経験しており、最近ではブルキナ・ファソ国コモエ州森林管理計画事前調査およびマラウイ国シレ川中流域における森林復旧・村落振興モデル実証事前調査に参画している。最近の両調査については AAI ニュース第 38 号及び第 40 号でも紹介した通り、いずれも森林資源をふくむ天然資源の劣化に対して、住民参加に基づいた持続的な資源管理を実施しようとするものである。ブルキナ・ファソでは住民参加型の植林や持続的な森林資源利用をおこなおうとしているが、資金や人材不足等からうまく管理されておらず、保全と利用のための具体的な森林管理計画もない。このような状況において森林管理計画策定に係る開発調査が要請されたため、要請背景及び内容の確認と調査の範囲を確定するための事前調査が実施された。マラウイの場合は、すでに実施された開発調査によって村落天然資源管理計画が策定されている。この計画を遂行するためにはパイロット事業が必須であるとし、パイロット事業に係る技術協力の実施が要請されたため、これを受けて事前調査団が派遣された。

これらの事前調査に団員として参加する機会をえて、事前調査の重要性を身をもって体験することができた。事前調査においては、本格調査のための S/W 協議がきわめて重要な業務であり、その合意署名は一種のセレモニーとして実施するため相手側からも相応の関係者が参加することになる。したがって、その準備や根回しのためにかなりの精力を注がなければならない。一方、コンサルタント団員には現地調査のための時間が別途確保されている場合もあるが、一般に事前調査では短期間に盛りだくさんの内容をこなしている場合が多い。こうなると勢い予定に追いつけられない形の調査となり、相手側の関係者と本格調査の枠組みについてじっくり腰を据えた話し合いができにくい状況になりがちである。さらに、調査期間の時間的制約は、相手側の要請内容の変化に対応しきれない状況を作りだすことも考えられる。

このように、事前調査業務の重要性を考えると、その実施にはもっともっと時間をかける必要があるように感じている。ラトヴィア国プロ形調査に参加した時にもつよく感じたことだが、よりよいプロジェクトを実施するためには、プロ形調査-事前調査-本格調査-事業実施といった流れのなかで、プロ形調査や事前調査といった初期における相手側との関わり合いが非常に重要な段階と考えられる。プロジェクトに対する相手側のオーナーシップを育むためにも、初期段階においては十分に余裕をもった意見交換がなされるべきである。さらに、現行の規則では事前調査に参加した個人や団体は本格調査には参加できないが、本来プロジェクトの内容に精通した個人や団体を活用した方が効果的な実施につながることも考えられる。透明性やアカウンタビリティ確保のためであることは理解できるものの、より効果的なプロジェクトを展開していくためには、事前調査のあり方や意義もふくめて今後の改善が求められるのではなかろうか。



アソシエーションとのミーティング(ブルキナファソ)



関係者とのミーティング (マラウイ)

## 第6回： 何のための開発調査か？～プログラム型アプローチへの思考転換

これまでこのシリーズで5回にわたって、我々が携わってきた開発調査での経験から、その役割や課題、そして今後のあるべき方向性等について論議してきた。その中には、箱もの作りのハード主導型から、よりフレキシビリティが要求されるしくみ・組織作りをめざすソフト主導型案件への移行、地域住民のオーナーシップによる持続的開発の方向性や地域資源の利活用の検証となる実証調査の導入、現地におけるニーズを的確に把握するための住民参加型手法としてPRAやPCMを取り入れた農業農村開発調査とその中での調査団員相互の意見交流の重要性(ワイガヤ方式)、最後に開発調査の方向性を決める重要な任務を持つ事前調査のあり方などについて論議を行い、現在の開発調査の問題点や今後の方向性について述べてきた。

さて、このような論議の中で見えてくるものは何であろうか。これまでの論議を振り返ると、常にその根底を流れるものは、現地のニーズを掘り起こし、それらに基づいて改善策を検討していくことの重要性である。第1回目の冒頭でも述べたように、開発調査は「開発途上国の社会・経済の発展に役立つ公共的な各種事業の開発計画の策定を支援するもの」とされているが、最終的には支援の主な対象である地域住民の生活向上や生活環境の改善というニーズに応えることを目的とすべきである。実施のためのスキームとしては、開発調査以外にも専門家派遣、プロ技、研修業務、機材供与などがあるが、目的とする方向は同一と考えられる。

このシリーズでは、開発調査の役割や課題を考え、さらに地域のニーズに的確に対応するために開発調査では何ができるかを検討した。単純に言ってしまうと、これまでの開発調査は調査実施前から明確な「アウトプット」があり、それに向かってデータを収集、解析して報告書を作成していく、という流れがあった。しかし、近年の案件のソフト化やそれに伴う実証重視の調査が増えてきたことから、調査実施前に結果を見通した「青写真」を描くことが困難になってきている。こうした状況の中で、「開発調査」の役割や位置付け自体も見直されるべきであり、そこで大切なことは「いったい何をめざすのか」という基本に帰ることではないだろうか？ 言うまでもなく、開発調査を実施することは一つの「手段」にすぎない。何らかの目的があって、それを遂行するために開発調査というスキームが有効であれば使えばいいし、他により良い方法があればそれに固執する必要はない。言い換えると、開発調査はこれまでのスキームありきの考え方から脱却し、開発調査の枠だけの発想ではないプログラム型アプローチの一環として捉えるべきではなかろうか。他のスキームとの連携の中で、住民の要望に応えるため、いま何をすべきか、そしてその結果として開発調査を行う意義が確認されてはじめて、開発調査の役割が発揮されると考えられる。ここでは、参加住民へのインセンティブとなり得る協力、地域住民とのパートナーシップ(連携・協調)の中での協力、支援を求める側と行う側の枠を越えた共同参画型の協力が強調されるべきであろう。「いったい何をめざすのか」という基本に帰るといふ点に関連して、開発調査だけでなく国際協力とか途上国援助そのものについても「本来の目的」に立ち返って考え直すべき時なのではなかろうか。

また、今シリーズでは取り上げられなかったが、開発調査の実施体制として、「甲」と「乙」の関係を越えたイコール・パートナーとしての JICA とコンサルタントのあり方も論議されるべきであろう。また、要請主義による事業実施(最近では要請に拘らないシステムも検討されてきている)、ソフト案件が増加する中で多様なニーズに対応できる技術要員・分野や予算の弾力的な運用も検討される課題として考えて行かなくてはならないであろう。



モーリタニア住民による実証調査



オマーンにおける現地土壌調査