

JICAとの連携による 円借款事業の効果促進

外部評価者：下村 暢子、杉山 卓（株）コーエイ総合研究所

評価の概要と目的

円借款事業では、借入国側の財政的事情により、実施機関の能力強化等のソフト支援に借款資金を投入することに借入国側が積極的でない場合が多く、事業の効率性や持続性の十分な確保に懸念が残る例がある。円借款事業が機動性をもち、効率性と持続性を確保することによって、借入国側にとってより魅力的であるためには、事業の準備・実施・完成後の各段

階できめ細かな技術協力を併せて行うことが望ましい。このような背景からJICAによる各種技術協力スキームとの円借款の連携が進められてきた。本評価では、これまでに行われた連携の具体例をもとに評価を行い、連携が円借款事業に与えた効果について検討した。

評価結果

1. 連携とは

円借款で支援する開発事業（円借款事業）が効率性・持続性を確保し開発効果を発現させるために、JICAの技術協力スキームを活用できる場面は多い。事業の必要性・妥当性をより深めるために事前調査を十分に行い、事業実施に際しては効果を向上させるために実施体制の強化を図り、さらに事業効果の持続性を向上させるために運営・維持管理体制の確立を支援するなど、下図のように現場のニーズに合わせて、さまざまなJICA技術協力スキームと連携してきた。

段階別 JICA 技術協力スキームとの連携類型

JICA技術協力スキーム	JBIC円借款事業の3段階		
	事前段階	実施段階	事後段階
開発調査(M/P, F/S)	◎	—	—
連携D/D(詳細設計)	—	○	—
技術協力プロジェクト	○	○	○
専門家派遣	◎	◎	○
研修受入	○	○	○
JOCV(青年海外協力隊)	○	○	○

◎:比較的実績の多い連携 ○:数は少ないが実績のある連携

出典:評価者作成

注:JICA技術協力スキームのほか、外務省のリハビリ無償を事後段階で円借款事業に適用する例もあるが本評価では対象としない。

円借款とJICA技術協力スキームとの連携実績(1998-2004)

技術協力スキーム	開発調査	連携D/D	専門家派遣
連携実績	83	22	423

出典:JBIC

JICAに開発調査というスキームが創設された当初より、円借款事業は密接に連携していた。これは、当時は開発調査の目

的が円借款候補案件の形成に直接資するフィージビリティ・スタディ(F/S)、その前段階のマスタープラン(M/P)の策定であったためである。1980年代以降、データ・地形図整備等特定の案件形成を目的としない開発調査が増加するにつれて、円借款事業形成を目的とした開発調査が相対的に減少して、従前の密接な連携が崩れ始めた。1990年代以降はJICAが貧困削減重視を掲げ、特に近年、円借款供与の比較的小さい地域への協力も増加したことから、円借款事業における開発調査の活用数は低迷している。1998年には、JICA開発調査のスキームのなかで詳細設計を実施するスキーム(連携D/D)が導入され、2004年までの実績が22件となった。このスキームの導入は事業実施促進や実施体制の構築、環境社会配慮等の質向上に貢献している。開発調査で適切な計画が策定され、スコープが絞り込まれ、事業化の戦略が練られる(民活の導入等)ことにより円借款事業実施段階の円滑化に資する例は多い。

専門家派遣に関しては、事業形成支援、円借款事業実施に必要な事業監理のために、技術指導や研修を行う任務を帯びた専門家が2004年までの7年間に423人派遣されている。セクターにより実績に差はあるものの、専門家が円借款事業形成に必要な開発課題の整理や、具体的な円借款事業の実施体制構築に貢献する例がある。同時に円借款事業のコンサルタントに専門家が当該セクター・地域の情報を提供したり、技術協力との連携や次フェーズの実現に貢献するなどの連携の実績もある。

2. 連携の代表例

具体的に連携状況を確認できた例のなかで代表的な事例として以下の5つを取り上げ、その効果の分析を試みた。

円借款事業とJICA技術協力スキームの代表的な連携事例

円借款事業名	連携の具体的なシナジエンスと効果	連携類型
カメップ・チーバイ国際港開発事業(ベトナム)	開発調査(M/P、F/S)→連携D/Dおよび技術協力プロジェクト(事業運営の効率化)を並行実施→円借款事業	計画-実施型 施設整備-キャパビリティ型
観光セクター開発事業(ヨルダン)	開発調査(観光開発のための博物館建設を提案)→JBICによる案件形成促進調査(SAPROF)→連携D/D→円借款事業と並行してJOCV、専門家派遣、研修生受入→事業完成後に技術協力プロジェクト(事業運営体制や活動の強化)	計画-実施型 施設整備-キャパビリティ型
農村経済開発復興事業(スリランカ)	借入国政府F/S→円借款事業(灌漑事業)→技術協力プロジェクト(営農技術移転)→JBICによる援助効果促進調査(SAPS)→円借款事業(老朽化施設リハビリと住民組織への施設移管)→他地域への波及を目的とした開発調査(F/S)→他地域での円借款事業	パイロット-拡大波及型 計画-実施型
大ファリドプール農村インフラ整備事業(ハンガリー)	準備段階からの、農村開発政策専門家との連携、農村開発技術センター(技術協力プロジェクト)の有効活用、専門家派遣→他地域・広範囲に事業実施方法を拡大・波及させるための基礎構築	パイロット-拡大波及型 施設整備-キャパビリティ型
下水道関連事業(中国)*	円借款事業→専門家派遣→研修生受入	施設整備-キャパビリティ型

*河南省淮河流域水質汚染総合対策事業、吉林省松花江遼河流域環境汚染対策事業、蘇州市水質環境総合対策事業、浙江省污水対策事業、宜昌市水環境整備事業、陝西省水環境整備事業

3. 連携の類型化

代表例に見られるように円借款事業と技術協力スキームの連携にはさまざまな形態があるが、概ね時間軸(線の連携)と空間軸(面的連携)を組み合わせることで類型化することができる。以下のように、望ましいビジネスモデルは構築できるものの、JBICとJICAが個々のローリングプランやプログラムに沿っ

て各スキームを実施・運営すると、その後連携に結びつけるための手続き費用・時間がかさんでしまう。円借款と技術協力スキームの一体的な実施については、まず準備段階から相互に協力するための枠組みをつくり、機動的な事業実施計画を策定し、評価・モニタリングを一体的に実施することが肝要である。

【時間軸から見たJICA技術協力スキームとの連携効果】

時間軸	技術協力スキームとの連携により期待される効果
事前段階 ～形成・審査 (アプライザル)～	事業の必要性妥当性を効率的に確保し、事業の効果・インパクト発現の確度を向上。開発調査によってセクターや地域開発における上位政策・事業計画が確定され、そのなかから円借款事業にふさわしい事業が形成される連携パターン。
実施段階 ～詳細設計(D/D)・ 建設/調達～	事業を効率的に進捗させ、事業の効果・インパクト発現の確度を向上。技術協力スキームや専門家派遣、研修生受入事業による技術能力向上や組織体制強化が図られ、また収支改善方策検討等が実施される連携パターン。
事後段階 ～運営・維持管理～	事業の持続性確保。専門家派遣、研修生受入による運営・維持管理面の技術支援が実施される連携パターン。

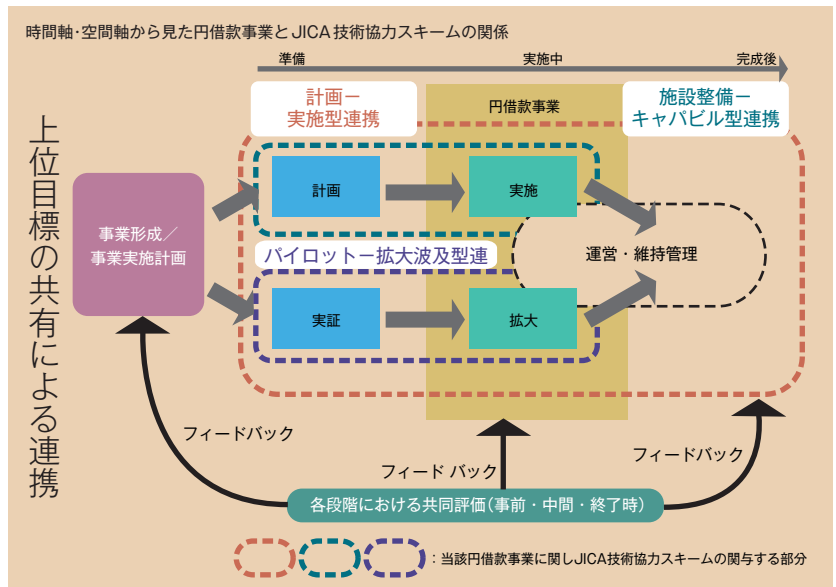
【空間軸から見たJICA技術協力スキームとの連携効果】

空間軸	技術協力スキームとの連携により期待される効果
インフラ整備～ キャパビリティ型	インフラ整備にかかる運営・維持管理能力強化や環境社会配慮に対応。また、小規模かつ分散型の事業にかかる運営能力強化、教育・訓練施設、保健施設の建設に資する人材育成等により、施設の活用、運営・維持管理能力が向上。
パイロット～拡大波及型	営農技術や水管理技術、参加型開発手法の効果発現や実施体制を確認し、より広域な範囲でパイロット事業の成果と教訓を活かして事業形成を実現。パイロット地域での人材育成、マニュアル整備、事業実施体制構築等により、円借款事業の実施、監理に貢献。

4. 教訓および提言

JBIC・JICA両組織の努力にもかかわらず、近年の技術協力との連携事例とされる円借款事業数は、その総数からみて決して多いとはいえない。優先課題、優先地域を精査・決定する上位目標の共有が十分行われなかったり、両組織の事業採択と調達のサイクルや方法が異なるために適切なタイミングで技術協力を投入できず連携を諦め、意識面、組織・制度面から積極的な連携が阻まれていた。連携例においても、上位目標は同一であっても両組織が互いに独立して活動し、現場で問題が発生して初めて相手機関のリソースを求め、結果として連携した例も多い。他方、借入国側からみても類似課題や近隣地域で両組織が事業を実施しているにもかかわらず、スキームごとに別々に事業形成、評価・モニタリングが実施され取引費用が増大している。

今回取り上げた代表例において、連携による効果向上に大きな役割を担ったのは、特に“現場”で活動する両組織の職員、コンサルタント等である。現場で具体的な課題を克服するために、借入国側と仕事をする専門家やコンサルタントはニーズを把握し、スキームにこだわらず、効率的な事業実施や効果発現のための助言をする立場にあり、またJBIC・JICA両組織の職員は、かかる助言を基に借入国側機関と協議を行い、それらのニーズを形にしていくことが望ましい。このような連携



の仕組みづくりを現地ODAタスクフォースが中心となって行うことも有効である。

ODA事業の担当者は外部の専門家からも助言を得、現場のニーズおよび互いの業務内容や情報の共有を迅速に行い、借入国側機関との対話に基づき事業を行うことが不可欠である。今後、円借款事業がより一層、その形成段階から技術協力スキームの知見を活用し、事業効果を最大限発現する理想的な連携事例を多く作り出すためには、思い切った制度設計へと進んでいくことが重要である。