

### 3 更り豊かなサービスをデザインする：総合的なアプローチ

#### 一貫性を欠いた、断片的な取り組みによる弊害

従来のインフラ事業は、個々のプロジェクトが連携せず、非効率あるいはサービスが持続しないといった事例が多くみられた。この原因はプライオリティ付けの考え方が主体毎あるいはプロジェクト毎に一貫していない、またプライオリティや実施主体を定めた全体計画が策定されていないか機能していない等を挙げることができる。またこのような状態を引き起こす理由としては、途上国側における恣意的なサイト選定、政治介入等のガバナンスの側面、政権交代等による計画の寿命の短さ、開発が優先され貧困削減や環境問題が軽視される傾向があることなどが挙げられる。他方で、ドナー側においては、各ドナーで異なる戦略がとられ援助が重複していたり、事業実施手続きに長い時間を要することなどが挙げられる。

#### 事例

フィリピン国バギオ下水処理施設建設（1984）

：下水処理場を建設したものの、バギオ市により行う予定であった下水管網の改修が台風被害や同市の財政難などで進まず、処理場の稼働率が低く抑えられた。

- 異なる鉄道システムの統合計画や河川水域総合計画など総合的な開発手法への協力を期待する。（マレーシアにおけるインタビュー結果より）
- 港湾とその他の物流や人の交通モードとの関係など、事業全体を見渡せるような能力に関する技術協力が必要。（フィリピンにおけるインタビュー結果より）
- 技術協力において技術面のみならず、プロジェクトマネジメント能力も学んだ。（タイ・フィリピンにおけるインタビュー結果より）

#### 包括的な取り組みへ

効率的・効果的に目標を達成するため、一貫したアプローチが求められている。このためには、目標に照らして、インフラの各プロジェクトのプライオリティを明確にし、全体計画を策定し、これに基づき、最適な投入を行っていくことが必要である。これまで、プロジェクトプライオリティを示した全体計画が策定されていたが、中には関連省庁間の連携・調整システムが十分になく、援助機関間の連携の欠如などからその役割を十分に果たしてこなかった場合も見られた。したがって、インフラがその役割を果たしていくためには、従来以上に包括的に相手国の政策レベルでのプログラムアプローチとして、プログラムの構成要素とそのプライオリティを取りまとめ、これを確実に進めていくことが必要となる。

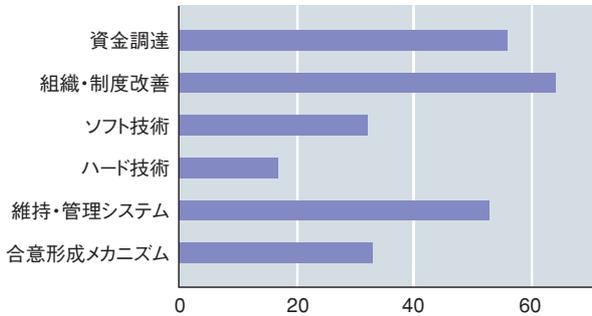
#### プログラムアプローチの採用

ここでは、プログラムアプローチを「被援助国が設定した目標の達成に必要な各種プロジェクト（事業）や政策・制度を、一連の有機的な流れとして捉え、何を、いつ、誰が行うかを定めたもの」とした。従来から、このような取り組みもなされていたが、今回、再定義したインフラがその役割を果たすためには、更にその範囲の拡大が必要となる。インフラサービスの効率性を改善するためには、関連制度・政策や組織・人材開発といった分野での取り組みを更に増大させ、また単一セクターでの取り組みのみならず、インフラ以外のセクターを含めた統合的取り組みが求められることとなる。今後は、このように構成要素、実施・関係主体、イシュー、セクターを包括した政策レベルでの取り組みが求められる。このような政策レベルでの取り組みを実効のあるものとするためには、政策として意思決定することが重要であり、今後は従来から行っている具体的な技術への支援や資金協力と並行して、より高度な意思決定への協力といった知的支援が必要となる。

#### 総合的な取り組みへ向けた動向

上記のような認識の下、近年プログラムアプローチの重要性が認識されてきているが、その具体的な内容については様々な解釈がある。世界銀行は「包括的な開発フレームワーク（CDF：Comprehensive Development Framework）」として、開発はそれぞれの国が自らオーナーシップを持ち「参加する」枠組によって、より包括的なアプローチで実施することとしている。また、個別セクターにおける包括的な取り組みとしては、援助国等と被援助国が協力して、個別の分野（セクター）毎に整合性がある開発計画（プログラム）を策定・実施するセクター・ワイド・アプローチ（SWAps）が着目されてきている（外務省、経済協力Q&Aより）。

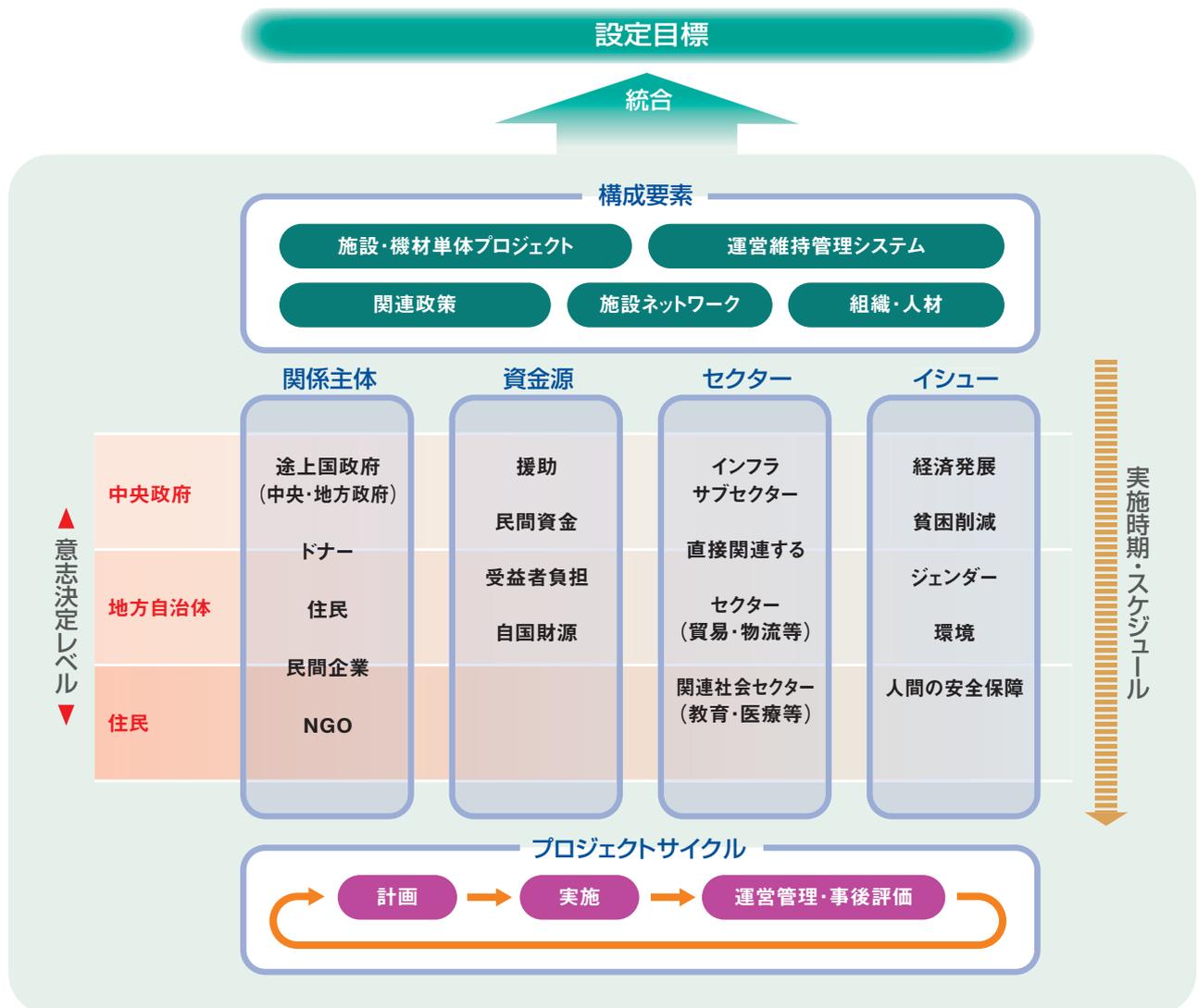
インフラサービスを改善するために必要な条件  
 タイにおけるアンケート (2003) - 数値は回答数 -



インフラサービスの効率性改善のための施策例

- 国際交通ターミナル施設に付随する税関機能
- 灌漑施設の住民参加による維持管理、及び水管理組合の設立等
- 上水道設備と適切な料金設定や料金徴収システム
- 都市内道路と交通需要管理システム
- 工業団地と民間投資誘致政策

プログラムアプローチのフレームワーク



## プライオリティ・クライテリアの拡大と集約

目標に対して効率的に取り組むためには、プロジェクトのプライオリティを明確にすることが必要であり、このためには、プライオリティを設定するクライテリアが重要となる。

### ○クライテリアの拡大

プライオリティを設定するためのクライテリアは、過去には、整備効果、アウトプットといったものであったが、その後、経済、環境、社会面へのインパクトなどへと拡大した。経済・環境に関するクライテリアは、比較的、科学的・客観的に設定しやすいが、社会面ではその方法は十分確立されていない。一方で、クライテリアが増えることで、評価指標間の重み付けという困難な課題が生じる。近年のクライテリアの拡大により、この課題の存在は大きくなっているが、この課題に対しては現在確立した方法はなく、主観的、政治的な判断が要求されることが多い。このような部分については、関係者を参加させ、透明性を確保することにより、その妥当性を確保する必要がある。例えば JICAをはじめ多くの援助機関は、このような試みの一つとして

環境社会配慮ガイドラインを策定し、パブリックコンサルテーション等参加型アプローチのプロセスを組んでいる。またこのようなプロセスをとる場合には、複数のクライテリアの間でのトレードオフ関係を可能な限り明示していくことが必要である。なお、クライテリアはスコープと密接な関連があり、クライテリアとして考慮すべき事項が増えるにつれ、実施・関係主体、対象セクターやステークホルダーも拡大している。

### ○クライテリアの集約

以上を踏まえた評価クライテリアにおける今後の方向性としては、どの程度、誰の潜在能力をいつ発揮させるか、すなわちアウトカムベースでの評価が重要となる。これにより拡大する指標の集約・統合を図っていくことが可能ともなる。しかしながら、未だこのような方法論、アプローチは確立されておらず、開発援助機関は、現場に応じて、いかなるものをアウトカムとして具体的に設定するか、それをどのように示すかといった政策レベルでの意思決定に対して積極的な知的支援を行っていくことが望まれる。

## プロジェクトプライオリティ・クライテリアとスコープの変遷 (JICA交通マスタープランの例)

