

開発途上国の開発プロジェクト評価における社会分析の適用可能性*

*Application of the Social Analysis for the Project Evaluation in the Developing countries**

松丸 亮**, 中村 文彦***, 大蔵 泉****

by Ryo Matsumaru**, Fumihiko Nakamura***, Izumi Okura****

1. はじめに

従来の開発援助では、マクロ経済面や技術面に重点が置かれており、開発の可能性の高い地域に優先的援助が行われてきたため、社会的側面からの検討は軽視されがちであった。そのため、社会基盤整備プロジェクト等の開発援助プロジェクトに従事する技術者も計画策定に際し、プロジェクトが社会的側面に与える影響を考慮することが少なかった。このような援助形態が、プロジェクト地元の社会的環境に適合していないのではないか、との反省から、開発プロジェクトにおける社会分析の重要性が認識され、国際協力事業団（JICA）および諸外国の援助機関では援助の実施に際し、社会分析を行うようになってきている。

このような社会的要求の変化は、計画代替案の作成やその評価手法にとって何らかの視点の変更を要求するものであるが、従来の評価視点の重点がプロジェクトの経済性に置かれているため、社会分析結果を評価に総合的に取り込む手法や指標が確立しておらず、社会分析結果が必ずしも開発計画策定に有効に反映されていない。

本稿では、計画策定に関する様々な変化や既存のプロジェクト評価方法と社会分析手法をレビューし、社会分析結果を効果的に計画代替案の作成やプロジェクト評価に反映する手法を開発するための接点を模索した結果を報告する。

2. 社会分析と開発援助プロジェクトの評価

(1) 社会分析とは

社会分析とは、プロジェクト地元住民の人口学的特徴および社会組織や社会文化などを分析することであり、プロジェクトの計画内容をプロジェクト地域の社会的環境に適合させる方法について検討し、その計画内容を改善する方法を見出すことを目的としている¹⁾。

計画立案に際し、このような分析を行うことになった背景は、過去の長年の援助を通じて途上国の深刻な貧困問題が解決されず、この問題解決のためには、開発プロジェクトの社会的効果影響を重視すべきであるとの認識が生まれ、また、社会的効果影響を重視した計画策定をしなければ、期待したプロジェクトの経済効果の達成がなされないことが経験的にわかってきたためである。

(2) 開発援助プロジェクト評価

開発途上国の経済・社会開発にとって様々な基盤整備は必要不可欠であるが、途上国の人的・金銭的資源の制約のため、先進国からの援助によってプロジェクトが実施されることが多い。そのため、プロジェクトの各局面（発掘、計画立案、実施、事後）で行われている評価の目的は、主として、評価対象プロジェクトに対して援助資金を供与するかどうかの判定である。従って、計画策定段階では、技術的側面、経済／財務的側面、組織的側面、環境的側面、社会的側面といった項目について分析検討・評価を行なっているが、採用されている技術が適正であれば、プロジェクトの経済性が、計画代替案やプロジェクト全体の評価の基準となっている。この、プロジェクトの経済性を評価する手法として、費用便益分析をベースとした経済分析が採用されている。

プロジェクトの経済分析による評価の目的は、プロジェクトの拡大とともに、それが過去に持ってい

*キーワード：公共事業評価法、開発技術論
社会分析

**正会員 横浜国立大学大学院
工学研究科博士課程前期

***正会員 工博 横浜国立大学工学部 助教授

****正会員 工博 横浜国立大学工学部 教授

〒335 横浜市保土ヶ谷区常盤台156

Tel: 045-335-1451 / Fax: 045-331-1707

た「融資の審査機能」的性格から「計画策定機能そのもの」に変化してきた²⁾が、依然として、各機関共通の評価指標として、援助資金供与の判定の用いられていることも事実である。

プロジェクトの経済分析手法が、費用便益分析をベースとしているのは、開発途上国に対する融資資金の貸し付けが、工業プロジェクトから始まったことに由来するものであり、その後、農業開発や道路交通プロジェクトなどの評価に適用が可能なように、次第にこの手法は改良されてきている。

(3) 社会分析と開発援助プロジェクトの評価

社会分析結果を従来のプロジェクト評価に反映する上で問題となるのは、社会的側面と技術的側面、社会的側面と経済的側面をどう橋渡しするかという手法／指標が確立されていないことである。つまり、「社会分析結果の重要性をどこまで考慮して計画を策定するか」、また、「社会分析結果を計画策定に反映した結果発生したコストと便益をどう判断するか」、といった点が解決されていないと言うことである。

以下に、計画策定手法、プロジェクトおよび計画代替案の評価手法、社会分析手法のレビューを行い、どのような点が両者の接点となるのかを分析する。

3. 計画策定手法の変化

(1) 先進国における計画策定手法の変化

先進国では、計画をより社会に受け入れられるものとするため、次第にパブリックインボルブメント（住民参加）の考え方が取り入れられ、これに伴って、技術者の役割は次第に意思決定者や市民に対する技術情報の提供と言ったものに変化してきた³⁾。つまり、計画に対する意識が、「将来の意思決定を合理的に進めるためのフレームの作成」から、に変化している⁴⁾。

これに伴い、計画策定の基本的なアプローチもシステム分析をベースとした合理的計画アプローチに加え、目標の変化と不確実性を前提としたアプローチである、戦略的アプローチも採用されるようになってきた⁴⁾。

(2) 開発途上国における変化

途上国でも前述のような理由から、計画を対象地

域により即したものとするため、計画策定に際し住民参加が求められている。

このため、先進国に比較して依然として技術者の果たす役割は相対的に大きいと判断されるものの、先進国と同様に、複数の代替案のもたらす影響について情報を与え、意思決定を支援する活動へと技術者の役割が変化してきている。

4. 開発プロジェクトおよび計画代替案の評価手法

計画は、それが提示した計画目標に照らして評価される。従って、評価の為の定量的・定性的指標が必要となる。開発途上国の開発プロジェクトの場合は、前述のように、その国や地域の経済発展を目標とした援助資金供与の採否を決定することが評価の主たる目的であったため、評価の指標が経済性であった。

(1) 評価主体と目的次元

途上国の開発プロジェクトの評価主体は、融資を行う融資機関（および実施機関）と言う単一主体であり、その評価尺度も貨幣タームという単一次元であった。しかし、プロジェクトの規模の拡大により関係する主体や様々な側面からの評価を行う必要があり、複数主体、複数次元からの評価が可能な手法が開発されている。

(2) 代表的な評価手法とその特徴

現在のプロジェクト評価の基本となっているものは、費用便益分析で、代替案を選択する際の評価基準となるだけでなく、異なったプロジェクト間の経済効率の比較にも利用されている。

費用便益分析以外の評価手法として、便益を効果に置き換えることで貨幣換算の問題を回避し、複数主体での評価可能なように目標と直結した様々な指標で評価する、費用効果分析、費用便益分析を拡張し、各主体毎に費用と便益の帰属を明確にしている計画バランスシート法、計画バランスシート法を改良し、代替案の順位付けを行わないのが特徴であるフレームワーク法、一つのスキームを全て評価するのではなく、ディシジョンエリア毎に意思決定に関する評価を行うSCAの評価⁵⁾などがある。

また、社会開発プロジェクトに近年採用されているPCM手法では、PDMを軸に、効率性、効果、

インパクト、計画の妥当性、持続性・自立発展性といった評価項目から評価を行っている。

5. 社会分析

すでに述べたように、社会分析は、開発援助プロジェクトの計画策定においてその重要性が認識されており、近年では、JICAが実施する開発援助プロジェクトでも多くのプロジェクトで社会分析の専門家を配している。しかし、社会分析結果は、地域の社会的・制度的側面を扱うという分析の特徴から、定性的な分析と評価になりがちとなっている。

また、環境影響評価が、自然環境に与えるマイナスの影響のみを評価するのに比べ、社会分析ではマイナスの影響と同時にプラスの影響をも分析評価することが特徴である。

以下に、社会分析の概要を整理する。

(1) 開発プロジェクトのタイプと社会分析の視点

社会配慮の方法には、プロジェクトが目的とするタイプに応じて、社会環境配慮型アプローチと、地域社会アプローチがある¹⁾。社会環境配慮型アプローチは、マクロ経済の発展を意図して国家または地方政府が立案し実施するプロジェクトで、受益者が不特定の地域に広く分布しているものに適用する手法で、社会環境に対するマイナスのインパクトを最小にするような計画立案のために社会分析が実施される。一方、地域社会アプローチは、ある特定の地域の開発を目指し、受益者がある限定された地域にのみ存在する場合に適用される手法で、ある特定の人々や地域の便益を最大にするような計画立案のために社会分析が実施される。

(2) 社会分析の方法

前述のように、プロジェクトには種々のタイプがあり、目的が異なっているため、社会分析の必要性和重点的に分析すべき内容もプロジェクト毎に変わる。そこで、プロジェクトの目的や内容に応じた社会分析の方法を決定しなければならない。また、開発プロジェクトのサイクルにあわせ、発掘・形成・準備段階では、簡易的な社会分析を、実施調査段階では詳細な社会分析を実施し、実施段階、事後段階においてもそれぞれの目的にあわせた社会分析を実施する。

社会分析のための調査手法として、比較的短期間のうちに適切で有用な情報を得るための簡易社会調査や簡易社会調査をもとにした詳細調査がある。社会調査は、既存資料の調査・分析、面接調査、アンケート調査、グループディスカッション、プロジェクトサイトの観察を通して行われ、開発の目的、地域住民と受益住民の特定、実施可能性の向上、便益の実現可能性の向上、持続可能性の向上、公平な便益配分、伝統文化に対する影響、マイナスインパクトの最小化、女性への影響、住民参加などについての分析を行う。

さらに、男女の役割の相違や、男女別の資源や便益の利用状況の現状を分析するジェンダー分析があるが、これは現状を分析するのみで、解決策を示すものではない。

(3) 社会分析項目の例

前記の社会分析の方法にあわせた、社会分析項目の例を表-1に示す。

表-1 社会分析の項目例

分析対象	分析する項目
・開発の目的	経済状況、地域のニーズ 等
・地域住民と 受益住民の特定	地域の社会経済指標、 人口分布、民族構成、 地域の開発レベル 等
・実施可能性の向上	実施主体の能力、基準・法律、 社会的リスク、阻害要因 等
・便益の実現可能性/ 持続可能性の向上 ・住民参加	社会的便益、 社会的受容能力、 住民組織の有無 等
・公平な便益配分 ・女性への影響	地元経済に与えるインパクト、 民族/グループ間の公平性、 アクセスの公平性 等
・伝統文化に対する 影響	伝統文化へのインパクト、 史跡/遺跡の分布状況、 文化的価値観からの受容能力、 等
・マイナスインパクト の最小化	既得権、工事実施、用地取得、 新技術の導入、 開発による人口増減 等

参考文献1) 等をもとに整理し作成

(4) 社会分析の評価視点

社会分析は、開発プロジェクトをプロジェクト地域の社会環境に最適なものとすることが目標なので、上記のような項目の分析結果を基に、一般的に、社会文化的妥当性、住民の開発レベルとプロジェクトの受容能力、便益分配の公平さ、女性への影響、プ

プロジェクトの持続可能性、住民参加の程度、社会的費用／便益などを評価の視点としている。

(5) 社会分析の結果と計画策定

社会分析の結果は、計画案の策定者に対して、「計画に当たっては、社会分析の結果、この項目について配慮をするように」という形で提供される。そして、分析結果を配慮した計画案として計画案が提供される。

(6) 問題点の整理

社会分析結果は、(5) で示したような形で計画案に反映され、結果として「マイナスインパクトが軽減した」、「プロジェクトの持続性が向上した」といった、定性的な評価を受けているが、計画代替案における社会配慮の有無による代替案の効果の違いが明確な形で判定することが不可能である。つまり、プロジェクトの経済評価では、プロジェクトの有無によるプロジェクトの経済面への影響がIRRやNPV、B/Cのような定量的な形で示されるが、現在の社会分析結果からは、そのような定量的な評価結果が引き出せない。このことは、社会分析の有効性が認められながらも、技術者側の認識が向上しない一つの理由であると考えられる。

社会分析結果を最も明解な形で、従来のプロジェクト評価手法のうちに取り込むには、社会分析結果を社会的費用／便益の形にして経済評価に組み込むように貨幣タームに表現することであろうが、便益の公平な分配、組織／制度、プロジェクトの持続性など社会分析の扱う項目は非市場財であるため、貨幣タームへの表現が非常に難しいものであると考えられる。

これまでのまとめとして、開発プロジェクトの評価と社会分析の関係を図-1に整理して示した。

6. まとめ

本報告では、社会分析結果をプロジェクト評価へ効果的に反映させる手法開発の第一段階として、基礎的事項のレビューを行い、両者の接点となる部分を模索した。

社会分析結果は、それを計画代替案の作成に反映することで、技術的側面のみから検討したものと

違った、代替案のセットを示すこととなる。従って、今後は、社会分析結果を反映させて作成し選択した代替案の効果が明示的に見えるような形にし、その従来のプロジェクト評価への適用可能性を検討することが課題となる。

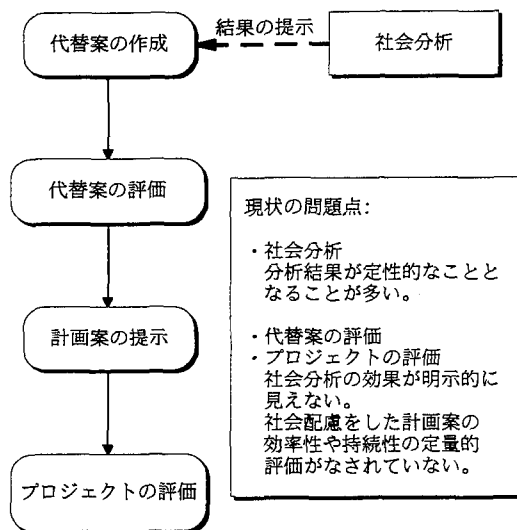


図-1 開発プロジェクト計画策定と評価および社会分析の関係（現状と問題点）

参考文献：

- 1) E C F A開発研究所編：「発展途上国の社会開発ハンドブック」、(社)海外コンサルティング企業協会、1995.3
- 2) (社)国際協力サービスセンター：「プロジェクトの経済分析、評価の調査研究 Volume I」、(社)国際協力サービスセンター、H2.6
- 3) Eric I Pas: GEOGRAPHY OF URBAN TRANSPORTATION PLANNING Chapter 3, The Guilford Press, 1986
- 4) 太田勝敏著、(社)交通工学研究会編：「交通システム計画」、技術書院、H4.10
- 5) (社)土木学会 土木計画学研究委員会：「戦略的選択アプローチ」第25回土木計画学シンポジウムテキスト、H3.10