

「キャパシティ・ディベロップメント」

～途上国の主体性に立った総合的課題対処能力の向上をめざして～

2005年8月

独立行政法人国際協力機構

国際協力総合研修所

総 研
J R
05-11

セミナー プログラム

日時：平成 17 年 7 月 22 日（金）10：00～12：00

場所：国際協力機構 本部 11 階 11ABCD 会議室

- | | | |
|-----------|-------------------------------------|---|
| 10 時 00 分 | 開会挨拶 | 田口徹（JICA 国際協力総合研修所長） |
| 10 時 10 分 | CD とは何かー概念と主張の整理 | 馬淵俊介（JICA 国際協力総合研修所調査研究グループ） |
| 10 時 25 分 | CD の視点に立った戦略的援助のあり方ーガーナ小規模灌漑協力の事例から | 永代成日出（国際協力専門員） |
| 10 時 40 分 | CD 概念の実用化へ向けて | ー廃棄物分野におけるキャパシティ・アセスメントの試み
吉田充夫（国際協力専門員） |
| 10 時 55 分 | 問題提起 | 竹原成悦（JICA 企画・調整部企画グループ） |
| 11 時 00 分 | 質疑・応答 | |
| 11 時 55 分 | 閉会挨拶 | 桑島京子（JICA 国際協力総合研修所調査研究グループ長） |

目 次

1. 開会	桑島京子（JICA 国際協力総合研修所調査研究グループ長）	1
2. 挨拶	田口 徹（JICA 国際協力総合研修所長）	1
3. 発表		
3-1	CD とは何かー概念と主張の整理 馬淵俊介（JICA 国際協力総合研修所調査研究グループ）	2
3-2	CD の視点に立った戦略的援助のあり方ーガーナ小規模灌漑協力の事例から 永代成日出（国際協力専門員）	7
3-3	CD 概念の実用化へ向けてー廃棄物分野におけるキャパシティ・アセスメントの試み 吉田充夫（国際協力専門員）	12
問題提起	竹原成悦（JICA 企画・調整部企画グループ）	20
質疑応答		21
4. 閉会		34
付録 発表資料		
資料 1	CD とは何かー概念と主張の整理	37
資料 2	CD の視点に立った戦略的援助のあり方	39
資料 3	CD 概念の実用化に向けて	41

配布資料

JICA 調査研究報告書『キャパシティ・ディベロップメント』（外部公開セミナー用ドラフト）
（完成版は、JICA ホームページ <http://www.jica.go.jp/activities/report/>）に掲載予定）

1. 開 会

桑島京子

独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ長

昨年から国総研でやってきた、キャパシティ・ディベロップメントの調査研究の最終ドラフトができたところです。本日は、現段階の成果を皆様に発表して、是非議論をさせていただきたいと思っております。

2. 開会挨拶

田口 徹

独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所長

本日は大変お暑い中をご出席いただきまして、大変ありがとうございます。セミナーの開会に当たり、一言だけご挨拶申し上げたいと思います。

本日のテーマは、キャパシティ・ディベロップメントでございます。キャパシティと言いますと、折々にいろいろな議論がされてきております。例えば 1980 年代の構造調整がうまくいかなかったのは、実はキャパシティのことをあまり考えていなかったからだとか、キャパシティがなかったとか、あるいは PRSP、モニタリングのキャパシティを上げなければいけないとか、いろいろな議論がされております。しかしながら本当にいろいろな課題を考えたときに、中心的なテーマとしてどれほど論じられてきたのかという問題意識を、実は持っております。

本日はそういった幅広い事例をいくつか例示的に取り上げてお話いただく中で、是非議論を深めていただいて、必ずしもコンセプトが整理されていない部分、例えばキャパシティ・ビルディングとキャパシティ・ディベロップメントはどう違うのか、JICA の事業とはどうかかわっていくのか、従来から人づくりということが言われているが、人づくりとキャパシティ・ディベロップメントがどうつながるのか、さらに将来を展望すれば、日本が得意としてきた人づくりの延長線上で、これが日本の比較優位という形になり得るのかどうか、そういったところも視点に入れて、今日の議論に是非積極的に参加していただければと思います。よろしくお願いいたします。

3. 発表

3-1 CDとは何かー概念と主張の整理

馬淵俊介

JICA 国際協力総合研修所調査研究グループ

(資料1)

はじめに

まずプレゼンテーションに入る前に、報告書の構成についてお話しします。援助効果を高める鍵として考えているキャパシティ・ディベロップメントについて、JICA ではどのように捉えるかというスタンスと、JICA での援助を具体的にどう変えていくのかという方向性、この2つをなるべく明確にすることを目指して研究を行いました。報告書は3章の構成からなっています。アニメーションをいくつか使っているのですが、是非こちらをご覧ください（資料1:スライド2）。はじめにキャパシティ・ディベロップメントについて、What、Why、How というものをまとめました。それから JICA でどのように捉えるかという見方を整理しました。

このような CD の見方の整理を受けて、では具体的にキャパシティ・ディベロップメントという考え方をもって事例を見ていくとは、どういうことなのか、あるいは JICA のこれまでの協力を CD の視点で見ると、どういうことが見えるのか、それらについて2章で検討しています。

このような概念からの学びと事例からの学びを受けて、結論部分の3章では CD の視点に基づいて、具体的に JICA の事業をどういうように改善していったらいいかという方向性を示しています。今回の発表も大体こ

の流れに沿ったものになっています。

まず私から、CD 概念についてご紹介します。それから永代専門員と吉田専門員に、これまで JICA が行なってきた協力から何が必要なのかということと、いま新しく CD のコンセプトを使って始めている取組みに、どのようなものがあるかということと、事例を通じてご紹介します。それを受けてディスカッションの前段階として、企画・調整部の竹原から問題提起を行います。

1. CD とは何か

私からの発表のポイントは2点あります。CD とは何かということと、CD を JICA でどのように捉えるかということです。まず「CD とは何か」からお話します。キャパシティ・ディベロップメントの定義は、UNDP が議論を始めて OECD-DAC の場や、いろいろな援助機関が定義をしています。なかなか複雑な定義ですが、少しずつご紹介します。

キャパシティの包括性と相互作用

ポイントは、途上国が開発課題を自分たちの手で解決していく、対処していく力、その全般をキャパシティと捉えています。また、そのキャパシティは個人、組織、社会といった複数のレベルの総体として、包括的に考えようということです。これを援助する側に対

するメッセージの形で言い換えますと、2 つになります。1 つ目は、途上国の課題対処能力の向上こそ支援する必要があるということです。途上国が自分たちの課題に自分たちの力で対応していく力を持たなければ、当然持続的な開発は難しくなります。それは必要な技術や資本を外から埋めていくやり方ではなくて、どうやったら現地に根付くのか、現地のキャパシティとして続いていくのかということを、常に考えて協力していくべきだというメッセージです。

もう1つは、途上国のキャパシティを包括的に考えましょうということです。この包括的に考えるというのが味噌の一つですので、次に事例を使ってご紹介します。

このスライド（資料1:スライド5）では、キャパシティを包括的に把握する仕方として、都市の廃棄物管理、ごみの処理を事例にお話しています。例えばバングラデシュのダッカ市では、自分たちのごみを自分たちの力で管理して、ごみの量を減らしていくことができるようにします。そのために必要なキャパシティとはどういったものでしょうか。先ほど申し上げた個人、組織、社会で整理していますが、まず簡単に考えられるのが個人のレベルと組織のレベルです。ごみの管理に一義的な責任を持つ清掃当局の行政官がきちんとしていること、あるいは清掃当局自体のマネジメントがしっかりしていること、これは当然ごみの管理をするために必要なキャパシティと言えると思います。しかし行政がしっかりしているだけで、ごみの管理が持続的になされるかというと、そうではありません。より広い視点で捉えることが必要になってきます。

ダッカ市は約1,000万人の人口を持ってい

ますが、その1,000万人が出すごみを行政だけで処理することは非常に難しいことです。民間業者やコミュニティーのサポートが必要になります。あるいはごみを出す側も、ごみの量やその管理に非常に大きな影響を与えます。つまりごみの管理という側面をとってみると、非常にいろいろなアクターがいるわけです。それぞれのアクターがどういう責任を持つのかという責任分担を、ルールとして明確に定めていること、それがあれば持続的な管理を非常に助けると言えると思います。

ごみには当然燃えるごみ、燃えないごみ、あるいは産業廃棄物といった種類があります。ごみによって処理の仕方も異なり、そうしたごみの分類と管理の基準、これらが明確になっていることによって、ごみの管理がより効果的になってきます。つまりごみの管理に必要なキャパシティとして、分類と管理の基準、ルールが備わっていることがあると考えることができます。またダッカ市がごみの削減に向けた明確な政策目標を持っていること、社会がごみ問題に対してきちんとした認識を持ち、行政や民間企業を突き上げるようなことがあるというのも、都市の廃棄物管理を効果的、持続的にしていきます。

このように考えると、開発課題に対応するためのキャパシティというのは、個人、組織、社会のいろいろなレベルで、非常に多様に存在しています。この途上国側に必要なキャパシティの全体像を包括的に把握することができれば、どこから強化していけばいいのか、JICAとしてどこからどこまで責任を受け持つのか、一緒に協力していけばいいのか、あるいはその協力の範囲を決めることによって、自分たちが直接的にはタッチできない

部分はどのようなところなのかということが、きちんと把握できるようになります。つまり包括的なキャパシティ把握を通じて、戦略的な思考ができるようになると思えます。このような包括的なキャパシティの把握というのが、CD の考え方の非常に重要なコアの一つであると考えています。

キャパビルと CD の違い

「CD とは何か」の最後として、よく言われるキャパシティ・ビルディングとキャパシティ・ディベロップメントは何が違うのかということについて、簡単にお話します。キャパシティ・ビルディングというのは、JICA にかかわられた方なら、必ず耳にされている言葉かと思えます。途上国の主に行政の組織、あるいは行政官に対して、外から育成・強化を図っていく、外からの介入のアプローチと行うことができます。それに対してキャパシティ・ディベロップメントの考え方は、途上国のキャパシティを個人、組織のレベルだけではなくて、政策や制度、あるいは社会といったより広い範囲で捉えていこうと考えます。

また途上国の課題対処能力の向上プロセスは、当然継続的な途上国自身のプロセスですので、援助側は介入の主体と言うよりは、触媒としてそのプロセスに関与していくということになります。さらに、その継続的なプロセスをいかに維持するかということを考えながらかわっていくことになっていきます。つまりキャパシティ・ディベロップメントの考え方で物事を見てみると、社会のレベルといったより包括的な見方、あるいは活動の継続維持までを考えるとといった、より長期的な見方が出てきます。そういった見方で途上国の開発課題にかかわっていくとい

う整理ができるかと思えます。以上がキャパシティ・ディベロップメントとは何かについてのお話です。

2. CD を JICA でどのように捉えるか

CD からみた見た JICA 技術協力の再定義

次に、「CD を JICA でどのように捉えるか」についてお話します。調査研究ではキャパシティ・ディベロップメントの視点から、JICA の技術協力を捉え直してみよう、再定義しようということを提案しています。具体的に JICA の協力は、途上国の課題対処能力の向上を支援する協力だと、はっきり位置づけ直そうと言っています。また、そのときの JICA の役割というのは、CD の向上プロセスを側面支援するファシリテーターであると捉えようと言っています。

CD プロセスのファシリテーターとして

ではファシリテーターとして JICA が行動する、活動するということは、どういうことでしょうか。これを2つに分けて整理しています。2つ目は、少しスライドと違いますが、自律的あるいは内発的なキャパシティの向上プロセスを、いかにお膳立てできるかを常に考えて工夫し続けましょうということです。2点目は少し複雑ですが、必要なキャパシティの全体像を把握した上で、その中で戦略的に位置づけた協力をやっていこうということです。

1点目に関しては、例えば途上国のオーナーシップを高める仕組みを、黒子としてどうやって整えるか、活動を持続させるために必要なインセンティブを、どのように組み込んでいくかに関する工夫が必要になってくると思います。あるいは JICA が得意とする農民と行政の関係を実践を通じてつないでい

くようなこともあるかもしれません。これらの取組みは、JICA の中でも常に試みられてきましたが、やはり属人的にやられてきたような感があります。それを組織的な取組みにしたいと考えています。例えば JICA がファシリテーターとして行動するには、どういう行動をしていくのかといった行動原則を、組織として共有したり、実際のお膳立ての工夫を課題別、課題タスク別に蓄積していく事例研究をやっていこう、そういったことを始めようかと思っていますところ。

CD プロセスにおける戦略的な協力

2 点目に関しては、ちょっと複雑です。単純に言ってしまうと、いわば森を見て全体を把握した上で、重要な部分に木を植えていき、森の全体のマネージメントにも関与していこうというようなお話です。例を用いてお話しします。例えば灌漑セクターで灌漑農業を振興するという、サブセクターレベルの大目標があったとします。そういう時に JICA がよくしてきた協力というのは、灌漑公社の強化、あるいは灌漑管理技術の開発といったものでした。その活動が灌漑農業の振興につながっていくことに関しては、やはり要請された組織や技術に対する協力を JICA の責任範囲として、そこから灌漑農業の振興につながるまでのステップに関しては、途上国の責任だということで、詳細な検討はしてこなかった感があるかと思います。

しかし灌漑農業の振興には、灌漑施設を持続的に管理していく必要があるということは、多分言えると思います。持続的な管理には、組織が強いことと技術が備わっていることのほかに、例えば水利組合と灌漑公社の役割分担がしっかりしていて、それぞれがどういう役割で動いていくのかというルールが

整っていること、あるいはお金が持続的に灌漑施設管理に回ってくるようなメカニズムが整っていること、そういったことが必要になります。逆に言うとそういったことがなければ、組織に対する協力や技術に対する協力が、十分な効果を生まない場合があると言えます。

ファシリテーターとしての今後のあり方を考えるときは、例えばある程度包括的なレベルに関して、プロジェクトのレベルを超えたプログラムの単位で協力を練っていきます。JICA のプロジェクトは、よく 5 年単位でされていますが、もう少し広い範囲で長く物事を見て、協力していくようなことが考えられると思います。あるいは施設の管理だけで、灌漑農業の振興につながってくるとは言えない、つまり JICA の協力がすべてをカバーするというのは、やはりいろいろな所において難しいわけです。これは例でしかありませんが、農業の生産・販売に関する、つまり農業経営に関するキャパシティが、地域に備わっていないといけないということがあるかもしれません。

難しいのは、自分たちが主唱するプログラムの中で対応できるリスク以外に、そのプログラムの外で灌漑農業の振興を阻害するようなリスクも生じるということです。このような場合にファシリテーターとしては、どうかかわっていけばいいのか。まずは灌漑農業の振興までを目指した全体が、どうなっているのかということ把握する必要があると思います。その中で例えば援助協調の枠組みなどを利用して、自分たちの協力の外についても、あるいは協力の後続くステップについても、積極的に関与を続けていくマネージメントのあり方というのが、やはり今後は必

要となってくる。

つまり国、セクターレベルに対する関与というの、上手にやっていく必要があると言えると思います。このように、ある開発課題を達成するために必要な途上国側のキャパシティの全体像を把握した上で、戦略的に自分たちの活動を位置づけていく、そしてその外の部分についても、何らかの形で関与していく、こういったかかわり方がファシリテーターとして必要になってくると言えると思います。

3. まとめ

CD から見た JICA 協力の今後

最後になりますが、CD から見た JICA 協力の今後というのを、簡単にまとめました。これには3点あります。まずファシリテーターとして、相手方のキャパシティをきちんと把握できるようにならないといけません。それを把握した上で、中長期のキャパシティの向上プロセスを効果的に支援する、そのための枠組みを持たなければいけません。それから自律的なキャパシティ向上を促すお膳立て

を、効果的に行えるようにならなければいけません。

これらのそれぞれについて、JICA の今後の考えとしては、キャパシティを把握するためのアセスメントをしっかりしていこう、それに基づいた戦略策定を重ねていこうと思っています。またプログラムの試行をしましょう、そして事業のマネージメントの単位を、プログラムの単位にしていくことも考えましょう、ということをいま検討しています。またファシリテーターとしてのコツを蓄えていくために、事例研究をたくさんして、自分たちの経験を体系化しようということも考えています。

私からの説明は、抽象的になってしまいましたが、キャパシティ・アセスメントの具体例については、この後吉田専門員がお話します。またプログラム思考に基づいて、どう援助マネージメントをしていったらいいかについては永代専門員から、これまで実際にされてきた協力を基にしてお話します。このお2人の事例研究につなげる形で、私からの発表は終わりとさせていただきます。

3-2 CDの視点に立った戦略的援助のあり方 ガーナ小規模灌漑協力の事例から

永代成日出国際協力専門員
(資料2)

本日は、キャパシティ・ディベロップメントの視点に立った戦略的援助のあり方について、ガーナ小規模灌漑農業に対する協力の事例の分析を通して、お話していききたいと思います。まず最初に、ガーナ灌漑農業に対する JICA 技術協力の歴史についてお話してきたいと思います。

ガーナ灌漑農業に対する JICA 技術協力の歴史

1988 年から 2004 年までの足掛け 16 年間、JICA はガーナ灌漑開発公社をカウンターパート組織とするこの分野に協力を実施してまいりました。この協力の歴史は、大きく 4 つのレベルに分けることができます。最初に、1988 年から 1992 年まで、個別専門家を派遣しました。このときの協力目的は、まず上位目標である持続的な灌漑農業を振興するためには、技術開発とその普及が大事なので、技術開発と普及の拠点である灌漑開発センターを設立しようということで、このセンターづくりをゼロの段階から始めました。すなわち組織づくりを目的とした協力が行われてきたわけです。

2 段階目は 1992 年から 1994 年まで、ミニプロジェクトが実施されました。このときの目的が、できたセンターの組織強化ならびにその場における人材育成ということで、特にカウンターパートに対する技術移転が行われてきました。

3 段階目は 1997 年から 2002 年までで、技

術協力プロジェクトの本格フェーズが、5 年間実施されました。このときの目的は、上位目標達成のためには、まずは持続的灌漑農業のモデルを構築して、それをガーナ側に提示しようではないかということで、モデル地区の構築として、具体的に 2 つのモデル地区を選び、そこにおいて各種のモデル事業が行われました。栽培面や水管理面、農民組織の強化等々の技術開発と普及が、その地で行われてきました。また、そういったモデル地区の構築というプロセスを通じて、人材育成、カウンターパートと対象農民に対する指導が行われてきたということです。

最終段階の 2002 年から 2004 年までは、本格フェーズのフォローアップが行われました。モデル地区から全国展開ということで、全国を対象とした農民組織作りと研修が行われました。ちなみにガーナは 22 地区の政府灌漑地区がありますので、その 22 地区を対象に、そういった活動が行われてきました。これがガーナに対する JICA 技術協力の歴史となっております。

冒頭に申しましたように、足掛け 16 年間の上位目標は、持続的な灌漑農業の振興を全国レベルで達成しようということでした。もっとブレイクダウンしますと、持続的な灌漑施設管理ができるようにしよう、持続的な農業生産と高い農業生産性が達成できるようにしよう、3 番目としては持続的、かつ効率的な水資源利用ができるようにしようと。こ

これらの目的を達成するために、協力が行われてきたということです。

ガーナ灌漑農業への協力

具体的な技術協力の事例ということで、4つの写真を用意しました（資料2：スライド3）。これが水田用の人力除草機の開発と普及です。農業生産性、特に水稻作の生産性を上げるためには、適切な除草管理が必要で、ローカル・マテリアルを利用して、安いコストで何とかこの問題に対処しようと、このような水田用の人力除草機の普及を行ってきたわけです。この写真は全国の灌漑地区の農民を対象に、稲作に関する研修をセンターで行っているところです。これは最後に2002年から2004年まで行われたフォローアップで、全国の農民組織を対象に研修を行った模様を撮ったものです。これが同じくフォローアップの最終段階で、いままでの技術協力のエキスを集めて、灌漑農業技術のガイドラインを作りましたので、そのガイドラインの表紙を撮った写真となっております。

協力結果の総括

一方、16年間の技術協力の結果はどうかということで、JICAの国総研の調査研究の一環として、この総括を行いました。具体的には現地調査を実施して、現地調査の場でカウンターパートに対する聞き取りや、受益地であった農民に対する聞き取り等々で、16年間の協力の総括を行いました。

それでわかったことの1点目は、直接的な協力対象に対しては、大きな成果が発現したということです。具体的には日本人専門家と一緒に働いたカウンターパートの方の人材育成や、直接受益となった農民の方の人材育成面と、2つのモデル地区の構築は成功であったということで、関係者皆さんが同じ意見

を持っていました。しかしながらキャパシティ・ディベロップメントの第2段階、組織と社会に対する効果は、非常に限定的であったということです。具体的にはカウンターパート組織である灌漑開発公社の業務改善とか、全国レベルの灌漑農業の改善には、あまり効果を与えなかったということがわかりました。要約しますと、16年間の長年にわたって協力を実施してきましたが、残念ながら上位目標の達成は程遠いというのが現状だと思います。私も当事者の一員ですので、なかなか言いにくいことですが、実態を話すと、こういったことが言えるかと思います。

なぜ長年の技術協力にも拘わらず、上位目標の達成が程遠いのか。私はこの要因を3つ挙げたいと思います。

要因①戦略なき上位目標と完璧主義下のプロジェクト目標

1つ目が、これも非常に言いにくい言葉です。16年間行ってきましたが、結局は戦略なき上位目標と完璧主義下のプロジェクト目標といったスタンスで協力を行ってきたのが、要因の一つとなっているのではないかとことです。具体的に言いますと、先ほど4つのレベルに分けることができると言いましたが、1つ目の個別専門家の時代は、やはり持続的灌漑農業の振興のためには、まずは開発センターを研究センターとして衣替えをして、アフリカ灌漑農業の代表的なセンターとしよう。研究センターという機能を拡充することによって、上位目標の達成が可能ではないかということで、研究センターに関する活動を中心に行ってきたわけです。しかしながらミニプロ時代は、やはり灌漑農業の中心は稲作であるから、稲作中心の研究を行って、これを起爆剤に上位目標を達成したいと

いう方向に移ってきたわけです。

本格フェーズの技プロ時代は、灌漑農業の振興のためには、まずモデルを見せることが必要だとモデル構築に重点が置かれました。そして最後のフォローアップでは、モデルだけつくってもしょうがない、やはり点から面への展開が大事だということで、全国展開を行ってきたわけです。以上のように、技術協力アプローチ自体にブレが出てしまった。言葉を換えますとブレがあった結果、結局ある視点から見れば効率的とはいえない協力が実施されてきたのではないかと思います。

もう一つの反省点としては、上位目標に向けての明確なロードマップがなかったために、こういったブレが生じてきたということです。これが要因の1つ目ではないかと思えます。

要因②：変化に適切に対応できなかった協力

要因の2つ目が、変化に適切に対応できなかった協力ということです。1980年代と現在とを比べますと、ガーナ灌漑農業を取り巻く状況は、大きく変化しています。この変化は構造調整の影響によるものです。例えば個別専門家が派遣された1980年代と現在とを比べますと、灌漑開発公社、カウンターパート組織の職員数は約1,500名から300名に激減しております。結局構造調整の余波で小さな政府、政府資金の削減ということで、スタッフ数も削減されたわけです。

予算的にも1980年代は適切な予算状況でしたが、1990年代から削減され、現在に至っては約82%が人件費で、ほとんど事業費を持たないという状況を呈しています。

灌漑施設の管理に関しては、1980年代は政府主導の管理でしたが、現在に至っては政府はほとんど予算もなく、スタッフも適切に配

置できないということで、農民主体の管理という事態に移ってきています。

営農状況ですが、1980年代は補助金による営農が行われていましたが、現在に至っては補助金制度が全廃されています。

灌漑施設の状態ですが、1980年代は22の政府灌漑地区が機能しておりましたが、現在はそのうちの6つの地区が施設の老朽化、あるいは操作経費の負担不能により、操業中止となっています。

ガーナ国自体の財政も、1980年代、構造調整の優等生と言われていました。また高い経済成長率を示していましたが、現在は重債務貧国ということになってしまいました。

この変化に適切に対応できなかった協力が、上位目標を達成できなかった要因だと言いましたが、これをもう少し詳しく説明いたします。従来、JICAの協力のキャッチ・フレーズは、人づくり、国づくりと言われてきました。結局その当時の想定としては、JICAの技術協力で必要な人づくりと、それを通しての技術移転、また我々がやってきたようなモデル地区の構築をやれば、あとはカウンターパート組織が自助努力で行って、所定の上位目標を達成する、こういった三段論法で考えてきたのです。人づくり、国づくりの背景には、こういったことがあったのです。

しかし先ほど説明しましたように、ガーナの場合、構造調整の強い影響を受けて、カウンターパート組織も脆弱化し、予算も大幅に削減、人員も削減ということで、この三段論法の自助努力部分ができなくなってしまったと思います。上位目標達成のために必要なキャパシティ自体も変化しました。1980年代は、とにかく政府が力を持ってやっていたので、政府の役人、政府の技術者に技術移

転をすれば、彼らが上位目標達成に向かって努力をして、達成できるということでした。しかし現在は政府に力がなく、政府主導から農民参加型管理へと時代が移って、結局灌漑農業のメインアクター自体が、政府から農民へ移り変わってきたわけです。しかしながら JICA の技術協力のスタンスのメインは、政府に対する協力、政府の技術者に対する人づくりで、この大きな状況の変化を適切に取り込んだ方向修正が、なかなかできなかったというのが要因の背景にあると思います。

要因③：CD の視点から見れば限定的な協力範囲

最後の上位目標を達成できなかった要因の3は、16年間技術協力をやってまいりましたが、現在のキャパシティ・ディベロップメントの視点から見れば、非常に限定的な協力だったということです。4つのレベルのそれぞれの協力は、プロジェクト単位では大成功です。すごく成果が出たということで、内外共に非常に高い評価を受けています。しかしながらプロジェクトレベルでは成功した技術協力でありながら、現在のキャパシティ・ディベロップメントの視点から見れば、協力の範囲が非常に限定されていました。例えば個人、組織、制度・社会という3つのレベルに分けますと、協力した範囲というのは、モデル地区に対する協力とか、カウンターパート等に対する技術指導等々で、非常に限定されております。ここに述べておりますように、非常に幅広いキャパシティに対するディベロップメントが必要だったわけですが、協力範囲は非常に限定されたということです。

これをもう少し詳しく見てみます。上位目標の達成に向かって必要なキャパシティは、個人レベル、組織レベル、制度・社会レベル

で分けると、個人レベルでは農民と技術者に対する人づくりが必要ですが、協力ではモデル地区を対象に、カウンターパートも限られた形で人材育成が行われたということで、非常に限定されていた部分的な協力だったわけです。組織的にも、限定されたカウンターパートとモデル地区の農民組織を対象とした常に部分的な協力でした。制度・社会に関しては、ほとんど手付かずで、この図にもありますように、限定的な協力であったことが、要因の3番目ではないかと考えられます。

効率的且つ効果的な援助に向けて

こういった教訓や反省を踏まえ、今後はどのようにすれば効率的、かつ効果的な援助ができるかお話ししたいと思います。言葉を換えますと、どのようにすれば上位目標を最短のルートで達成できるかということです。

戦略的且つ包括的な取り組みによる協力

効率的、効果的な援助を行うためには、やはり戦略的かつ包括的な取り組みによる、協力の実施サイクルの確立が必要ではないかと思います。具体的に言いますと、このサイクルに示される取り組みが必要だと思われます（資料2：スライド11）。まず最初に、上位目標達成に向けた問題と必要なキャパシティの分析が必要です。まずは問題系図等を作り、問題系図に基づくキャパシティ・アセスメントを行うことが必要です。人材、組織、制度・社会レベルから見て、上位目標を達成するためにはどの辺のキャパシティが欠けているのか、どの辺のキャパシティを拡充するための協力が必要なのか、キャパシティ・アセスメントを通して、必要な問題系図と目的系図を作成するのが最初の作業です。

それが終わったら2番目に、グランド・デザイン、ロードマップを策定します。すべて

の問題が技術協力だけでは解決できませんので、自助努力による課題と協力課題を区分します。3 番目に、協力のエントリーポイントを決定します。4 番目に、協力案件のロードマップ上のポジショニングを確認します。こういったことを含めたグランド・デザインを策定します。

続いて具体的な活動に入っていく、活動の実施を行うと共に、必要なモニタリングを行って、関係関連状況や前提状況に変化がない

か等々を、常にモニタリングします。それで変化があった場合は、また 1 のサイクルに戻ってきて、グランド・デザインの見直し、さらには実施計画の見直しを行います。協力期間中も常にこのようなサイクルで、包括的な問題の把握と計画の策定、またはモニタリング等々を行っていけば、より効率的、効果的な援助が行えるのではないかと思います。以上です。

3-3 CD概念の実用化へ向けて 廃棄物分野におけるキャパシティ・アセスメントの試み

吉田充夫国際協力専門員
(資料3)

今日、馬淵研究員から話のあった、今後のJICAの3つの協力の課題の1番目、相手国のキャパシティを包括的に把握するところから始めるという課題は、先ほど永代専門員も、いちばん最初の段階として重要だと指摘されましたが、それを廃棄物分野においては、具体的にどのように行っているのか、その試行錯誤の内容を少しご紹介して、議論の材料にさせていただきたいと思います。この話のバックグラウンドは、2003年から2004年にかけて国総研で行った、開発途上国における廃棄物分野の支援の方向性研究会の共同研究です。「開発途上国廃棄物分野のキャパシティ・ディベロップメント支援のために」という報告書¹があり、最近、改訂版を出させていただきましたが、この内容を踏まえてのことですので、もし詳しいことを知りたい方は、こちらのほうも参照していただくとありがたいと思います。

廃棄物分野の最近の支援動向

廃棄物分野の最近の支援動向ですが、これまでの廃棄物分野は大体1970年代から、世界各国で取り組まれ、JICAでも40件を超える多くの、主に開発調査や無償資金協力事業を実施してきています。そういうものがどういった流れにあったのか、掻い摘んで申し上げますと、いちばん最初のごみ収集車とか、

廃棄物処理関係の機材を投入するという、ハード投入型の支援が中心でした。

その後、1980年代中頃以降からはハード投入だけでは不十分であった内容、計画を立てたり技術移転を重視するソフト投入型の支援になりました。その後、1990年代中頃からは途上国の主体性・内発性を尊重すると共に、キャパシティを個人、組織、制度・社会の3つのレベルの総体として捉える「CD支援アプローチ」に変ってきました。そういう援助潮流の変化があると私たちは捉えました。すなわち、これまで必ずしも重視してこなかった制度・社会レベルでのキャパシティに焦点を当てることで、従来潜在的な外部条件になっていた制度・社会レベルのCD支援に取り組みつつあるというのが、現在の廃棄物分野における支援の動向ではないかと思います。

廃棄物管理分野のキャパシティとは？

振り返って、廃棄物管理分野のキャパシティとは一体何なのだろうかを、個人のレベル、組織のレベル、制度・社会システムのレベルにおいて考えて見ますと、まず、制度レベルとしては廃棄物管理を規定する法制度ということになります。

組織レベル、個人レベルのキャパシティについて言いますと、廃棄物を実際に行っている行政機関が、人的資産、知的資産、物的資産がどうなっているのか、行政機関を構成する個々の職員がどういう力を持っているのかということが、中心的な内容になります。

¹ 国際協力機構（2005）『開発途上国廃棄物分野のキャパシティ・ディベロップメント支援のために－社会全体の廃棄物管理能力の向上をめざして』

社会システムのレベルで言いますと、当然廃棄物管理というのは、発生源の一つである市民の協力なしに行うことは不可能なわけです。そういう意味での市民との協力、あるいは社会配慮、途上国のみならず先進国でも問題になっている合意形成をどうするか、処理施設の立地の問題など、いろいろあります。あるいは民間セクターとの連携という課題もあります。こういったことが、社会システムのレベルでのキャパシティです。こういう個々のキャパシティが対象とする国や都市や実施機関においてどういう状況にあるかということをもまず把握することが必要だというのが、最初の問題意識です。

廃棄物管理に係るキャパシティを個人レベル、組織レベル、制度・社会レベルで整理し直したものが、資料3（スライド4）に書いた細目です。個人のレベルでは、廃棄物管理にかかる個々の人材の知識やさまざまな能力、あるいは組織のレベルでのさまざまなマネジメントの問題、制度・社会のレベルでは、法制度の問題があるわけです。

では、これらのキャパシティが欠けるとどうなるのか、3つの例でお話したいと思います。これはバングラデシュのダッカ市内の道路沿いの状況です（資料3：スライド5）。これはすべて病院の医療廃棄物です。この辺に散乱しているのは、手術の後の臓器です。医療廃棄物に関するしっかりした定義や規制、つまり制度のレベルのキャパシティが不十分であるために、こういったものが一般廃棄物のフローの中に混入して、感染症などの公衆衛生上のリスクを生み出しているわけです。

これはインドのバラナシ市の例です（資料3：スライド6）。収集運搬能力が著しく欠如

しているために、街中のビルとビルの間に、このようにごみの山が溜まっているという状況があります。この場合は運搬収集能力という面でのキャパシティが欠如しているわけです。

これはパレスチナのジェリコ市の例です（資料3：スライド7）。ここではリサイクル可能なガラス瓶や缶といったものが、すべて混入して、オープンダンプで燃やされているのです。これにはイスラエル占領かという政治的な状況もあって、リサイクル・マーケットを成立させるキャパシティがないわけです。そのためにこのようにならざるを得ないという面があります。

キャパシティ・アセスメント

いまお見せしたように、あるキャパシティが欠けることによって顕著なごみ問題が発生するということが、途上国ではしばしば見られます。そのときに先ほど表に挙げた中どのキャパシティが不足しており、育成する必要があるのかについて、現状分析を行うことが、まず第一歩です。その次に、この現状分析の結果と解決されるべき現実の「廃棄物問題」があります。例えばいまの3つの写真でお見せしたような廃棄物問題が、現実にあつて、それで現地の人たちは困っているわけです。何とかしたいというときに、それに対していけば直接療法で対処するのではなくて、どのキャパシティの欠如がそのネックになって問題が発生しているのかということを考えなければなりません。

では、廃棄物管理に係るキャパシティが全くないのかというと、何らかのキャパシティは存在するわけです。つまり、どのキャパシティが前提条件として期待できるのかを解明することも必要です。現状分析をした後、

現実のごみ問題に対してどのキャパシティが問題であり、どのキャパシティが前提条件として考えられるのか、その結果としてどのキャパシティを重点的に育成・強化すべきなのか、それによってごみ問題をどう解決するのかということを考えるのが、キャパシティ・アセスメントの考え方です。

キャパシティ・アセスメントの基本的視点

個人のレベル、組織のレベル、制度・社会システムのレベルのキャパシティ・アセスメントの設問例を一覧表にまとめました（資料3：スライド9）。さまざまな設問があって、これらの設問に対する答を得ることによって、アセスメントを行なうわけですが、このキャパシティ・アセスメントを行う上での基本的視点が3つあります。第1は、このキャパシティ・アセスメントは一般的に、並列的に行なうのではなくて、現実存在するごみ問題です。要するにごみ問題があるからこそ、支援のニーズ、要請があるわけです。そういうものに対して「廃棄物管理のキャパシティ」という視点から、分析するというツールであるのが第1点です。

第2点目です。キャパシティ・アセスメントというのは、廃棄物行政に携わっている責任者や担当者が問題の所在を明らかにし、自らの能力を自己評価し、廃棄物管理の改善を行う方策を練るために必要、かつ不可欠の情報です。確かに我々はドナーとして、要請に応じて現地に行って、キャパシティ・アセスメントをするという面もあるのですが、一方でキャパシティ・アセスメントがより重要なことは、相手側にとってのツールなのだと思います。ですからいま廃棄物管理の分野で、できるだけやろうとしているのは、相手方と一緒にキャパシティ・アセスメントをや

るということです。そして相手側が、どのキャパシティを自ら必要としているのか、まず自分の問題として把握してもらうようにする。あるべき廃棄物管理の実現のためにこういうキャパシティが必要になるという全体像を提起して、それを使って自ら自己評価するツールなのだと思います。

3点目として、初めて我々の問題が出てきます。ドナー側にとっては援助協力案件の形成、プライオリティ評価、目標の設定、プログラムやプロジェクトをデザインする上でキャパシティ・アセスメントは、有効なツールとなり得るものです。つまりどのキャパシティが不足しているのか、それに対して我々は何らかの投入や支援によって、それを育成することができるかどうかということ来判断する材料になるわけです。

こういったことをするための前提条件として、何らかのチェックリスト、先ほどザッとお見せしたような、どのようなキャパシティが必要で、それはどういう設問によってそのキャパシティのレベルが解明できるのか、というチェックリストが必要になってきます。実は、この報告書の中には参考資料として、2種類の「チェックリスト」があります（「開発途上国廃棄物分野のキャパシティ・ディベロップメント支援のために－社会全体の廃棄物管理能力の向上を目指して」巻末参考資料2（1）と（2））。一つは中央政府用のチェックリストです。これは廃棄物管理を国のレベルとして、包括的な政策として考えるときのチェックリストです。

もう一つは個々の地方自治体のためのチェックリストです。日本でも同じですが、廃棄物管理というのは大抵、地方自治体が実施機関になっています。その場合に廃棄物管理

を行う地方自治体のキャパシティが、どのようなかということのアセスメントするためのチェックリストが、ここに入っています。そういった2種類のリストを作成いたしました。これらはいわばチェックリストの雛形です。廃棄物管理のキャパシティというのは、全世界共通ではなく、国によって、条件によって当然違いがあります。ただ雛形としてこういった基本的なフレームワークがあるということで、それをまず作りました。

キャパシティ・アセスメントの方法

その上で国の条件によって、キャパシティ・アセスメントのチェックリストを準備します。これは雛形に基づいて、それを取捨選択するという作業です。例えばバングラデシュならバングラデシュ、パレスチナならパレスチナ用のキャパシティ・アセスメントのチェックリストを準備します。その上でキャパシティ・アセスメントを実行するわけです。ここからのプロセスは、この雛形を持って相手国に行って、相手側と共同で実施することが、もちろん望ましい。先ほども申しましたように、このキャパシティ・アセスメントは相手側実施機関の自己評価のツールになり得るわけです。ただ具体的なキャパシティ・アセスメントの内容は、それほど新しいというか、特別のものではありません。チェックリストがあるということ以外は、これまでいろいろな調査団が何らかの技術協力事業を行う前に派遣されて、事前調査としてやってきたこと、あるいは短期の専門家が行ってさまざまなアドバイスをする中で、案件形成をやったことと、それほど大きな違いはありません。

具体的には文献やさまざまな既存資料による調査によって、チェックリストを埋める

ことができます。あるいは質問表やヒアリングや協議による調査を行うこともできます。また相手側にごみ問題に関するセミナーをやってもらって、プレゼンテーションを聞いたり、質疑応答をするなどを通じてアセスメントもできます。この3つは比較的短期にできる仕事です。いわば通常の調査団型の作業によって、実行し得るキャパシティ・アセスメントであると思います。

しかし、これ以外に何カ月かの期間、相手側と一緒に共同で実行しなければ、なかなか分からないキャパシティもあります。それは相手側と一緒に、さまざまなキャパシティが一体どのレベルにあるのかということを議論しながらやるところに、優れた効果を発揮します。セミナー、自己評価、テストの実施、プレ・フェーズの技術協力によって総合評価をする。これによって次の段階、キャパシティ評価表全体の作成、つまりこのチェックリストに基づいて、その設問を埋めるわけです。そしてどのキャパシティがいちばん欠けているのか、どれが支援のプライオリティになるのかという、いわば入口戦略を決定します。

また全体のプログラム化が必要だということを、永代専門員が話されましたが、CD支援戦略をプログラムやプロジェクトのレベルで作成します。あるいはPDMにおける成果目標、上位目標との対応を考えるということがあります。そしてこの後の段階として、キャパシティ・アセスメントでのチェック項目をCD支援の達成度のモニタリング指標として活用することになります。

PCMワークショップとキャパシティ・アセスメントの結合

具体例を示す前に今のような話と、これまで特に技術協力プロジェクトでJICAが取り

組んできた PCM ワークショップや PDM の作成とは、どういう関係にあるのだろうかということをおなりに整理させていただきたいと申います。キャパシティ・アセスメントと PCM ワークショップによる PDM の作成とは、決して対立するものではなく、いわば相補的な関係にあるというように見たほうがいいと申います。これまでの PCM ワークショップでは、参加者分析、問題分析、目的分析を行いました。この PCM ワークショップにできるだけ多くのステークホルダーが参加し、PDM を作成したわけでは。上位目標、プロジェクト目標、成果、活動、投入、そして前提条件と外部条件を明らかにしたわけでは。

このときに、先ほどのチェックリストに基づくキャパシティ・アセスメントがどういう役割を果たすのかと申いますと、PCM ワークショップが下からの帰納的な役割であるのに対して、これは演繹的に全体の構造そのものをまず提示するという意味があると思申います。つまり一種の議論のファシリテーションの役割を果たすわけでは。その中で、キャパシティ・アセスメントによる評価が、例えば制約となるキャパシティを明確にしたり、成果の指標を明確にしたり、プログラム化と入口戦略を明確にしたりする。つまり、プライオリティとしてどのキャパシティが欠けているのかを明確にし、全体の枠組みを提示する上で重要な役割を果たすのではないかと申います。ですから、演繹的なアプローチと帰納的なアプローチの両方が相補的に重なって全体の計画がうまく立てられる可能性があると考えられます。

キャパシティ・アセスメントの例

具体的にキャパシティ・アセスメントの例としてこれまで廃棄物分野で取り組んでい

るのはごく初歩的なものでは、モンゴル、エルサルバドル、西アフリカ、パラオ、ドミニカ、パレスチナで何らかの形のお組みが行われています。この中では、当該国あるいは個別自治体の廃棄物管理にかかわる外部条件とキャパシティを、まず先ほどの雛型に基づいてチェックリストとして設定したわけでは。具体的にこれから述べる例では、国勢・地理とかという外部条件、前提条件、それから社会、制度、組織、財政、技術というように、それぞれ制度・社会システムのレベルのキャパシティと、組織及び個人のレベルのキャパシティに関してチェックリストを設けました。各分野ごとに具体的な評価項目を設定して効果的、効率的な廃棄物管理を行う観点から問題点と課題を叙述いたしました。つまり、これらに関して叙述的はどういう状況なのだと申ことを考えるわけでは。ここの部分を相手側と一緒に話し合いなからやると申のが望ましいわけでは。

パラオでの例で、特に天野企画調査員がなさった例では、この評価基準として4段階の評価基準を設定し、これに基づいて、それをチェックするような形で選択形式のチェックシートにしたという試みがあります。

これは社会システムのレベルのキャパシティの評価表では(配布資料3:スライド14)。先ほど言いましたように、評価項目としてチェックリストの雛型で、例えば社会規範ですとかリサイクル市場、環境教育・啓蒙、NGO 参画、一般市民協力という設問項目があります。そうすると、これはドミニカでの例なのでは、例えば「一般市民協力」に関する設問を具体化し、「市民のごみ問題や環境意識が希薄である」、というのが第1段階の評価基準になります。第2段階では、「一部のコ

コミュニティーで分別、美化キャンペーンなどを行い、市民参加が認められる」。第3段階では、「市民のごみ問題の意識が高く、積極的な協力が得られる」。そして、「行政と市民が連携して活動し、市民の意見が政策に反映される」、これが第4段階です。つまり、廃棄物管理という視点から見たときに、社会システムのレベルのキャパシティにおける「一般市民協力」という内容において、1~4にしたがって能力がだんだん向上し、現状はどの段階にあるのかをチェックすることができるわけです。ドミニカの場合ですと、一般市民協力は非常に低いレベルである。ただ、別の都市に行きますと、これは少し違ってくることになります。

もう少し技術的な話になりますと、組織のレベルのキャパシティの中の、「収集・運搬」のキャパシティに関してどうなのかということで見えます(配布資料3:スライド15)。これも先ほどの評価方法と同様に、「ごみ貯留・排出」、「分別収集・回収」、「行政サービスの対象人口・地域」、「ごみ収集頻度」、「ごみ収集車両運行計画」、こういった評価項目の中でそれぞれ4段階の評価基準を設けたわけです。例えば、「ごみ貯留・排出」で、いちばん低いレベルというのは、「貯留・排出ルールがない、貯留容器がバラバラで、ごみが街路に散乱している」です。そして、「排出日・時間が設定されていない、貯留容器の標準化がなされていない、ルールが周知されていない」、これが第2段階です。そして「排出日・時間が設定され、市民に周知されている、貯留容器が標準化されている」というのが第3段階です。次に、「排出日・時間、貯留容器、排出方法などのルールが周知徹底され、よく守られている」というのが第4段階

です。第1段階から第4段階に能力が向上していく。これは廃棄物管理の観点からの話ですが、組織のレベルのキャパシティの「収集・運搬」が「ごみ貯留・排出」の項目でモニタリングすることができるようになる。それがどの段階にあるのかをチェックする。こういったことをそれぞれの都市で、あるいはそれぞれの国で、標準化されたあるチェックリストのもとでやると、どのキャパシティが欠けているのかというばらつきが明確になってくるわけです。

もう一つの例を申し上げます。これは天野調査員が作られた例なのですが、最終処分場という非常に具体的、技術的な面でのキャパシティの評価表です(配布資料3:スライド16)。最終処分場の評価項目として、「立地」、「環境衛生」、「埋立方法」、「水・ガスの管理」、「アクセスの管理」、「ウエイストピッカー対策」、「埋立作業管理」、「機材・人員管理」、「埋立データ管理・計画」の9項目を挙げています。この中で、例えば「埋立計画」でいいますと、計量器も、搬入ごみ量の把握がされていない段階から、埋立量や埋立作業データが分析され、将来計画に反映されるまで、1~4段階を設定したわけです。その中でどの段階に相当するのかを見ていくことによって最終処分という分野でのキャパシティを評価するわけです。

キャパシティ・アセスメントの具体化のステップ

このように、キャパシティ・アセスメントを行なうにあたって、具体的なチェックリストを、それぞれの雛型である項目、課題に基づいてまず作成し、さらに各項目について、叙述的に4段階区分をして、評価表(スコア)を作ることが、キャパシティを客観的に評価

する上で有効なツールになっているということをもまず指摘したいと思います。チェックリストに基づいて評価項目を設定して、対象都市における廃棄物管理のキャパシティをまず具体的に把握する。そして、各キャパシティの評価項目の定性的評価を行います。定性的叙述から「改善の方向」を想定して、廃棄物管理の改善の視点で評価する。そして、それを、いま見ましたように、4段階の評価基準の設定をし、改善の方向を4段階で示し、これに基づいて定量的な評価を行う。極端な例では、定量的な評価をスコアでキャパシティを採点します。1番は1点、4番が4点と点数で分けて、社会面ではどのくらいの評点なのかというようなことから、例えば天野さんの行なわれた大洋州の例ですと、島ごとの廃棄物管理の状況の中で、一体どこがいちばん遅れているのかというようなことをスコアによって評価して、どこをまず“支援”投入すればよいのかを考えるツールに使っています。

キャパシティ評価表の留意点

キャパシティ評価には、留意しなければいけないことがまだいくつかあります。一つは、このチェックリストをあまり一律に機械的に適用してはならないということです。あくまで雛型です。国や対象によって条件は当然異なるわけですから、異なるバージョンを作らなければいけない。条件によってさまざまに柔軟に変えていく必要があります。

もう一つは、指標化しやすい評価基準を設定しなければいけません。指標化しにくい、要するに客観性に耐えられないような評価基準を設定すると非常に難しくなるということがあります。

それから、評価基準そのものは必ずしも数

値指標でなく叙述でもよいのですが、「具体的に明確な現象や客観的事実」による評価指標を提示することです。これはいま一連の試行例で示したとおりです。特に、相手方の主体性の要求される能動的な指標を重視することが大事です。つまりキャパシティですから、どのように相手側が能動的に努力すれば変わっていくのかという形で段階区分をすることが大事だということです。

この段階区分は、ドナーの側にとっては、技術協力の発展段階にできるだけ対応させるようなものが望ましいと思います。

技術協力の段階的発展とキャパシティ

技術協力は通常、これまでのさまざまな経験から、この図に示しましたように、段階的に発展していくものと考えられます。最初技術協力は、いわば技術を紹介し、ドナーの側、あるいは送り手の側からいえば、デモンストレーションを行うという段階があります。しかし、それは次の段階では、相手が技術を選択し、相手にトレーニングを受けるという段階になります。ただ、まだこの段階では、あくまで教える側ドナーが中心で、受け手側が受身です。

しかし次の段階では、ある程度の技術や知識を獲得した段階で両者がコラボレーションをする段階に発展し、最後が自立の段階になります。この中で受け手は順次大きな役割を持っていくことになります。これを1、2、3、4という先ほどの段階区分と対応させると、その段階によって我々支援する側としてどのような支援方法が必要なのかということがある程度明らかになります。

しかし、この方法、特に段階区分をしてアセスメントを行なうというやり方は、場合によっては、改善の方向性に一方的にこちら側

が介入し、相手の主体性を無視してまで押しつける傾向になる危険性を、非常にはらんでいるといえます。ですから、あくまでも相手と共同で段階区分を決めていく必要があるでしょう。

それから、評価のウェイトをどう考えるのかという意味で 1、2、3、4 の評価が本当に他の評価指標と適切に対応するのかということもなかなか難しい話です。こういったキャパシティ・アセスメント評価表で、すべてのキャパシティを評価し切れるのかという問題も引き続き残っていますから、これがパーフェクトだとは思いません。あくまで試行の段階だと言えます。

キャパシティ・アセスメントの活用

ただし、これまで事前調査やさまざまなプロジェクト形成調査の中で行われていた相手のキャパシティの把握というものが、もっと全面的で包括的なものになるということだけは疑いないだろうと思うわけです。

そのことから、企画調査や案件形成、採択アプレイザルのツールとしてキャパシティ・アセスメントの活用は非常に重要ではないか。更にプロジェクトのデザインのツールとして、上位目標やプロジェクト目標、期待される成果などの明確化にとっても重要ではないか。それから、キャパシティ・アセスメントの評価に基づいて個々の評価項目がどのように変化するかをモニタリングするときに、モニタリングツールとしても非常

に役立つわけです。具体的には今すべての技術協力プロジェクト、開発調査も、技術協力も民間との強い連携の中でやっていこうという方向性がありますが、業務指示書や仕様・TOR にキャパシティ・アセスメントを具体的な指標として活用していくことは契約上非常に有用であると思います。

ま と め

まとめとして、廃棄物分野でのキャパシティ・アセスメントの事例からどのようなことがいえるのかをお話し、まとめたいと思います。キャパシティ・アセスメントを具体的に行うツールとして、まず「チェックリスト」を作成いたしました。このチェックリストは、廃棄物分野の場合には廃棄物の報告書の中に収録してあります。これは他のさまざまな分野でも可能なことなのではないかと思います。廃棄物分野の場合には、地方自治体を中心に分析するチェックリストと、より包括的な、中央政府を想定したチェックリストがあったわけです。そして、これらに基づいて課題分析のためのツール、プロジェクト形成のためのツールとして使ってみたわけです。その中で、チェックリストは要請側の廃棄物管理に対する問題認識と自己評価、改善目標を発見するツールであるということもわかりました。このチェックリストをより具体的、定量的に表現する工夫として「評価表」の作成が試みられているということです。

[問 題 提 起]

竹原成悦（JICA 企画・調整部企画グループ）

質疑応答に入る前に、今の発表の整理と JICA 職員の中でのワークショップから出た議論なども紹介させて頂きたいと思います。

最初の馬淵研究員の発表の中では、CD の視点を JICA の事業にどのように活かしていくか、2 つの方向性を示したと思います。1 つは CD の内発性に注目するところ、内発的な途上国のプロセスをドナー側がどうファシリテーターとして支援していくかというところでした。もう 1 つの視点は、CD の包括性です。包括的なキャパシティをどのように戦略的に支援していくかというものでした。この内発性と包括性のうち、特に今回の発表では包括性に着目してその後の事例発表をさせていただきました。

永代専門員のガーナの灌漑の発表ですが、これはプログラム思考の重要性、あるいは、それを形にするプログラムという単位を導入することの重要性を指摘していたと思います。特に「戦略なき上位目標と完璧なプロジェクト主義」という言葉に代表されるように、JICA の今までのプロジェクトのあり方、あるいは事業管理のあり方は、長期の目標がはっきりしておらず、また環境の変化に対応できる柔軟な仕組みを持っていなかったのではないかという反省が導かれます。

これに関連して JICA 内では、さらに次のステップとして途上国側の開発プログラムにどういうふうに整合的に JICA の協力プログラムを作っていくかについても議論を始めています。また CD の視点に基づくプログラムのように大きな話、あるいは長期的な話

になっていくと、JICA の支援のあり方も、より政策支援あるいは制度作りに踏み込んでいかなければいけないのではないかという議論もなされております。

吉田専門員の発表ですが、キャパシティ・アセスメントの重要性、あるいはアセスメントをして戦略的なシナリオをどういうふうにして作っていくかという論点だったと思います。吉田専門員の発表の中でも今後の課題として挙げられたとおり、どうしても JICA 側が網羅的にチェックリストを作り、途上国側に押しつけるような形になってしまう可能性があるというところで、いかに参加型で途上国側のキャパシティを上げることにチェックリストなり評価表を使っていけるか、が一つの課題になってきます。

また、現在はチェックリストを作って案件を作り始めている段階なのですが、実際にこれを適用してみて、どのように実際のプロジェクトの成果が上がっていくのかというのは追っていく必要があります。

最初に馬淵研究員が言いましたが、これから事例を蓄積していった「キャパシティ・ディベロップメント」の視点を取り入れたことによって JICA の事業はどう変わったのかを説明していくことは、これからの重要な課題になってきます。

以上、特に CD の包括性に着目することによる JICA の事業改善の方向性について、論点の整理と JICA 内で行っている議論を紹介させていただきました。

[質 疑 応 答]

桑島G長： 以上で本日のセミナーで用意していた発表が終わりました。ここから、是非とも皆様から質問、あるいはコメントをいただきながら議論を進めさせていただきたいと思っております。

フロアー： キャパシティ・ディベロップメントのセミナーに大変期待して参加させていただきました。昨年 JICA のホームページでキャパシティ・ディベロップメントについての考え方を見つけて、我々の内部で、これは大変面白いものだとということで回して読んでおりました。たまたま今日のセミナーがあるというメールをいただきまして、参加をさせていただきました。

私から質問が2つと要望が1つございます。ご質問は、先ほど馬淵研究員のお話で触れられたかと思うのですが、このキャパシティ・ディベロップメントについての研究報告をなぜ今されたか。どうしてこれをやろう、かなり力を入れてやろうと、なぜそれが決まっていたのか、そこに非常に興味があります。それはUNDP でやっていたから JICA もやってみようというようなことだけではないと思うので、是非その辺をお話いただきたいというのが第1点です。

2 番目に、永代専門員や吉田専門員のお話から、結局これは日本側の独り相撲では駄目で、相手国あるいは相手側との共同作業が必要になるということを強調されていました。私も全くそのとおりだと思いますが、その際に、従来型は相手国の要請という形で、どちらかという日本側が仕込んで、それをプロジェクトとして上げてもらうというような

パターンがほぼ一般的であったと言ってもよいのではないかと思います。多少偏見があるかもしれませんが、そういうことがよく言われるような現状ではなかったかと思っております。

相手国と一緒にやると一口に言っても、そう簡単ではないと思っております。その際に、例えば従来型の、短期専門家が行って調査をするという形だけで、果たして可能なかどうか。例えば廃棄物分野、農業分野、あるいは灌漑分野で共同研究や共同調査を相手国と行う、そういったことが必要なのです。しかし JICA としてもそういったスキームは今あまりないのではないかと思いますので、そういう検討を是非していただきたいと思っております。その辺について何かお考えがあれば、是非聞かせていただきたいというのが第2点です。

3 番目は要望なのですが、永代専門員と吉田専門員が事例を示しながらいろいろ話していただきました。私どもは NGO の活動をやっておりますが、NGO でも CD という形であれば、JICA と共同していろいろなことができるのではないかという期待を非常に持たせるものでした。そこで、今回のような事例発表の場、CD の視点から見た JICA の事例やさまざまな国の事例、あるいは JICA 以外の事例も含めた事例発表の場を、今後も是非つくっていただきたいと思っております。

フロアー： 馬淵研究員から「キャパシティ・ビルディング」と「キャパシティ・ディベロップメント」は違うというご説明があったと思います。「キャパシティ・ビルディン

グ」という言葉がここ 10 年、15 年という単位の中でやっと浸透してきたところで、なぜ「キャパシティ・ビルディング」という言葉から「キャパシティ・ディベロップメント」という言葉に変える必要があるのか。「参加型」という言葉も長い時間をかけて浸透してきた言葉だと思うのですが、最終的に落ちついたのは「参加型」という言葉は使いましょ、けれど「参加型」というのには幅があるというような定義にいま落ちついていて思うのです。「キャパシティ・ビルディング」と「キャパシティ・ディベロップメント」の場合はどのようにお考えでしょうか。私の個人的な意見としては「キャパシティ・ビルディング」に幅を持たせて考えると言ったほうが、業界に混乱を巻き起こさないで済むのではないかなと思うのですが、いかがでしょうか。

フロアー： それぞれの方に 1 つずつ質問があります。随分前にソーシャル・ケーパビリティ（社会的能力）について JICA で勉強会をされ、報告書も出されたと思います。援助をやっているときに、実際に受入れ能力が付いてこない。そこでソーシャル・ケーパビリティを向上する必要があるのではないかなということで、勉強会をされたと思うのですが、それと CD との関係はどう考えておられるのか、そのことを馬淵研究員にお聞きしたいのです。

永代専門員についての質問ですが、世銀が構造調整政策をやって、実際に政府の人間がどんどん縮小される。私も西アフリカを担当していて、特に普及員は全くいない、システムが機能しない状況になりつつあります。制度に入っていくとなると、構造調整政策と対峙することになると思うのです。必ずしもそうならないときもありますが、残すべきところ

は残すべきではないかと言わないといけません。そうすると、世銀に対してものを言っていくのか。そこら辺をどう考えておられるのかお聞かせ願いたいのです。最後にごみ処理のところ、西アフリカの事例があるということでしたが、西アフリカはどの国なのか教えていただきたい。その 3 点お願いします。

桑島G長： 非常に幅広い観点からご質問をいただいたので、ここでお答えを返していきたいと思います。最後のご質問で、1990 年代に行った社会的能力に関する調査研究については私がお答えします。

今回のキャパシティ・ディベロップメントでいうとコミュニティーも含めた社会、プロジェクトでいえば最終被益者が住んでいる社会の状況をよく理解して、彼らがその社会の中でどういう条件を削がれて動きにくいのか、あるいは、どういう条件を持ってもらえば彼らの自発的な力が向上させられるのかということに、かなり焦点を置きまして、その地域社会をよくわかった上で、最終被益者に本当に届く協力をするにはどうするか、ということに焦点を置いて調査研究を行いました。

今回のキャパシティ・ディベロップメントの社会というのは、もちろんコミュニティーも含んでおりますが、例えば民間セクターであるとか、コミュニティーをもう少し大きくした地域社会、あるいは NGO も含めて、複数の多様なアクターと政府との関係や制度をどうしていったらよいかという、もう少し幅広い視点に広がっています。

馬淵職員： なぜ今 CD の研究をやったかということと「キャパシティ・ビルディング」が折角浸透してきたのに、なぜ変えるのかについてお話しします。

まず、なぜ今 CD の研究をやったかですが、UNDP がやったからではなく、「キャパシティ・ディベロップメント」の考え方が我々の協力のやり方、あり方をもう一回見直すときに非常にうまくはまる、こちら側として感じていた問題意識にうまくはまるということ、それから JICA 側として今までやってきたことを打ち出すツールとしても都合がよいというところがあると思います。

まず、自分たちの協力を見直すときに有用だという視点に関しては、JICA が常に協力をしている中で、行政組織に対する直接的な協力をやってきたけれども、それがどこまで途上国側の制度改善につながってきたのか。より大きなインパクトを与えてこられたのかという疑問は常に感じているところです。あるいは、ある特定の地域でパイロット協力をやって、それを他の地域に展開していくということを構想するわけですが、その「他の地域への展開」というのがどこまでうまくできてきたのか、というのは、協力の最後の段階で常に頭を抱えてきたところです。

キャパシティ・ディベロップメントの考え方は、そもそも相手側のその課題の対処能力をつけるところまで、しっかりやるという視点を持って取り組むもので、例えば、それが制度のレベルで必要な要素があるのであれば、そこもやるし、パイロット地域でモデルをつくって他の展開は途上国に任せるという形ではなくて、その展開まで何らかの形で関与していくという考え方を持つことができます。そういった意味で JICA 側がオペレーションの問題で切実に感じているところを、きちんとカバーするような明確な考え方を導けるものであると認識して、それを活用する意味が今あるだろうと思って

いるところなのです。あるいは、内発性を重視した協力というのは JICA においてさまざま取り組まれてきましたので、その経験を整理したいという要望もありました。

また、JICA の強みとして、実際に実践をしながら、その地域のこういう課題を解決するにはどうしたらよいのか、というソリューションを一緒につくっていくような、つまり実践を通じて制度構築を図っていくようなやり方があって、そういうやり方はやはり重要であり、有効な考え方で、という意識がありまして今やっているところです。

キャパシティ・ビルディングとの違いですが、まずキャパシティ・ビルディングという考え方を捨てて、キャパシティ・ディベロップメントでこれから行きましょうということではありません。考え方の整理としては、両方ともやっていくわけです。ただ、キャパシティ・ディベロップメントという考え方を使って強調したいのは、行政の強化、あるいは行政人材の強化だけではないということです。社会のレベルと言っていますが、やはり必要な制度があつたり、その組織同士の役割分担のメカニズムをしっかり作っていく必要があつたり、財政的なメカニズムも作る必要があつたり、政策に関与する必要も場合によってはある。そういうことを本当にゼロベースで包括的に考えて、その中から協力をしていく。それで、協力の範囲というのは、「うちは行政のキャパシティ・ビルディングだけです」ということではないということです。当然そのキャパシティ・ビルディング協力も JICA の強みとして依然残っていく、やっていくべきアプローチですが、初めからそればかりを考えていくやり方から、本当に全体を把握した上で、戦略的にやっていくや

り方に変えたいという意向がありまして、この考え方を打ち出しています。両方をうまく使っていくという整理です。

永代専門員： 共同スキームで案件形成をする必要性についてお答えしたいと思います。おっしゃるように、残念ながら、現状では日本主導型の案件形成にならざるを得ない点があると思います。といいますのは、事前調査の期間も相当短く、カウンターパート組織の全員が強い問題意識を持たないのに、幹部だけが問題意識を持っているからということで、案件がどんどん進んでいく場合もある等、改める点はたくさんあると思います。特に、今後協力の質を向上させるため、またキャパシティ・ディベロップメントの観点を入れた協力案件を形成するためには、入口の部分で相当な量的、質的な向上を図る必要があります。具体的に言いますと、どんなスキームがよいかわかりませんが、共同で案件形成し中身を決めていくようなスキームの設定が必要だと思います。その点に十分に時間とお金をかけないと、将来的に協力の質の向上は達成できないのではないかとということで、お考えに賛同いたします。

2 点目、世銀に対してものを申す必要があるかという問題ですが、私はあると思います。私は 20 数年協力活動をやっていますが、途上国の農業、農民の置かれている現状はどんどん悪化しています。特に構造調整の関係で、農業普及員制度もなくなり、補助金制度もなくなり、農民の経済的体力は失われつつあるのが現状です。一方貿易自由化の波があり、このままだと、いくら技術協力で向上、改善を目指しても、全体的なインパクトを与えるまでにはいかないのではないかと懸念します。もう少しオーバーオール（包括的）に途

上国の今後、途上国の農業自体を考えて、必要な制度は残すことを組織として発言していかないと、いくら協力をやっても、大河の一滴に終わる可能性も十分あるのではないかと思います。

余談ですが、現在財政支援が潮流となっています。途上国の現状を見ると、財政支援を咀嚼するような体制と制度がない国が多いと思います。だから、いくら財政支援をしても、彼らが必要とするような途上国の改善につながらないのではと懸念します。だからやはり、組織として発言するところは発言していかないと、日本の ODA の質の向上にもつながることはできないのではないかと思います。

吉田専門員： 私は 2 点、1 つは、キャパシティ・アセスメントにおける「協働」がどういうふうにあるべきなのか、スキーム上あるいはやり方として、どういうふうを考えていくべきなのかについてお答えいたします。

協働をどうするのかというのは、確かに簡単ではない問題ではありますが、2 つのやり方でかなり改善することができるということも、実感として持っています。第 1 点目ですが、私は事前調査、要請があったときあるいはプロジェクトを形成するという段階での調査など非常に短い期間行くときに、必ずワークショップやセミナーを行ったりして、相手側に発言してもらう。こちら側も全体のフレームワークとして、一般論としての廃棄物管理にどういうキャパシティが必要なのかを話して、「それでは、あなた方はどうなんでしょうか。この枠組みの中でどういうキャパシティを持っているのでしょうか」と発言をしてもらうような場を設けるようにしています。

今パレスチナでは、まさにそれをやっているところなのですが、自分の問題として彼ら自身が意識していなかった問題が出てくるのです。具体的な例としては、エルサルバドルでの経験ですが、中央政府の方とこの議論をしたときに、最初彼らはある特定の地方の廃棄物管理に関して全部 JICA に任せるからお願いしたいという雰囲気だったのです。けれども、全体のキャパシティの議論をする中で、中央政府がどういう役割を果たして、自分たちがどういう自己改革をしなければいけないかということを、かなり理解していただけたのではないかと。その中で、技術協力プロジェクトとして、全然当初の要請とは別の枠組みのものを作りつつある、というような段階になっています。

工夫の問題というのはかなりあると思います。つまり、参加型のやり方をする。どちらかというと、これまでの事前調査というのは、政府の高官との間の両国の契約書の協議という側面が非常に強かったと思います。もちろん、その部分も非常に大切なのですが、それ以外の部分、セミナーやワークショップを通じたキャパシティ・アセスメントの面を導入することによって、かなり違ってくるということが言えると思います。

2点目は、JICA 全体のスキームからいうと、開発調査そのものがまさにキャパシティ・アセスメントの面があるのではないかと。そこで今どういうことを言っているのかといいますと、私の担当するような開発調査のときには、常に協働型の、キャパシティ・ディベロップメント型の開発調査にしてほしいと言っています。それは、どちらかというと、これまでの開発調査というのは、計画を立てたりフィージビリティスタディ

の部分全部をコンサルタント会社をお願いして、コンサルタント会社がその成果としての報告書を相手方政府に出すというのが主なタスクだったわけですが、そこでは相手側の協働ということはあまり重視されない。もちろん、内容的には技術協力あるいは技術移転というコンポーネントが入っていたのですが、必ずしもそれが重視されず、JICA も評価してこなかった。成果品だけを評価するという面があったのですが、それが誤りだろうと思います。

実はこの 1990 年代の後半から日本のコンサルタント会社が非常に頑張ったと思うのは、制約のある条件下でも、パイロットプロジェクトの中で、できるだけ相手側の能力を強化するという意識的に取り組まれた。そして、CD 支援の実践側がたくさん出てきていることなのです。今回キャパシティ・アセスメントと申し上げたのも、まさにそういうコンサルタントの非常に苦労された努力というものを抽出したという意味を持っているのです。ですから、今後開発調査というのは、いわば全体の大きなプログラムの中の入口の部分に相当するわけですから、その部分でキャパシティ・アセスメントの観点をできるだけ導入する。そういう方向にすれば、だいぶ変わっていくのではないかと思います。

次に西アフリカの事例の件なのですが、これは現在南南協力の企画調査の段階です。川鍋企画調査員がセネガル、チャド、コートジボワールで企画調査を行った内容です。それをキャパシティ・ディベロップメントの観点から、3 つのレベルでどのようなキャパシティにあるのかを、かいつまんだ叙述的な段階でのアセスメントをやりました。この結果は、

来年度あるいは今年度の最後の辺りに、チュニジアで第三国研修を行うという形で結末するだろうと思います。そして、いずれその結果に基づいて、何らかのもっと具体的な技術協力プロジェクトをつくれればよいと考えております。

フロアー： CD が JICA の事業の中で今後メインストリーム化していくということは疑いの余地のないことだと理解しまして、非常によいことだと思うのですが、CD の阻害要因として、いくつか見逃せないものがあると思います。コンサルタントにしても専門家にしても、現場に行っていちばん感じるのは、カウンターパートが人件費以外の事業費を持っていないということだと思います。先ほど、財政支援をしても咀嚼する能力がないとおっしゃっていました。まさしく、そういった部分をどう強化していくのか、また公務員改革をどうしていくのか、地方自治の制度の力をどういうふうに向き上げていくのか、このような視点が総括的に動いていかないと、個々のセクター、個々のプロジェクトで、またはプログラムベース・アプローチでいくらやろうとしても、うまくいかないと思います。この辺の視点を今後の JICA の協力でどのように捉えていくのかをお聞きしたいということが一つです。

CD を阻害する要因として、相手国政府とか相手国の社会、組織に問題がかなりたくさんあることは問題の余地がありませんが、むしろドナーや外部の人間が CD を阻害している要因というものも、見逃せないということも周知の事実だと思います。同じようなミッションが何度も続いたり、他のドナーとあまり協調しないで、同じような技術協力が散見されるということは、どこの国に行ってもある

ことで、そういった部分をどうするのか。例えば情報のシェアリングをどうするのか。これはどこのドナーでも抱えている問題ですが、ローカル・コンサルタントやローカル・スタッフをどういうふうに活用するか。例えば、その知見がある専門家を 3 年で交代させるのがよいのかとか、具体的な例はいくらでもあると思うのですが、そういった部分で、JICA の協力の今後とおっしゃる場合に、具体的なアクションプランを JICA の側としてもお持ちになるのか、その辺を教えていただければと思います。

フロアー： 先ほど、共同案件形成のお話ありがとうございました。共同案件形成をする上で制度的に改善すべき点があるというのは確かであるのですが、先ほどのそれに対するレスポンスの中で、若干この点も合わせて言っておいたほうがよいと思った点があるので申し上げます。

今 JICA では在外強化ということを強く打ち出しております。今年の 4 月 1 日から 30 事務所において在外強化を本格的に実施するということになっていて、私は JICA 中国事務所の所員ですが、中国事務所は、その 30 に入る前に 8 つ試行的にやってみなさいという話があった事務所のうちの一つということになっています。緒方理事長が JICA に来られて、現場の目でものを考えろ、という話でそういうことが始まっているのですが、先ほどのレスポンスの中では、1 週間程度の事前調査で云々という話があって、そういう話とは全然次元の違うことがいま起きているということについて、補足をさせていただきたいと思ったわけです。

例えば、案件形成の段階において、要請の前から相手国の政府と一緒に考える、相手国

の政府の人と一緒に地方に行く。在外でプロジェクト形成をするために、現地のコンサルタントを使って、あるいは NGO との協議を通じて案件形成を進めていく。その結果として、プロセスの問題として要請が出る、ということは強行われているわけです。また、在外でそういったニーズがあることをキャッチした後、本部につないで、専門員に出張していただいたりして、共同案件形成をできるところから進めていくということが行われています。

それを置いた上で、更に現場にいる人間として、共同案件形成という意味ではまだまだ対応すべき点があるというのは、先ほどの発言者の話にかかわりますが、制度上の制約として、基本的には相手国の公務員の人件費を出せないというところがあって、どうしても、こちらからの押しかけというところが強くなってしまっているところがございます。相手国の人も、問題としてはよくわかっているけれども、基本的には、JICA というのは何ができる組織なのか、あるいは日本の技術協力というのはどんな課題に対応できるものなのか、そのことを知らないところで、そんな知らないものに長く付き合えないということがありますので、実際に共同案件形成ということで政府の人に入ってもらおうとすると、やはり人件費の問題が出てくる。それをどう考えるのかというのは整理していかないといけない問題だろうと思います。

もう1つ決定的に足りないと思うのは、現場はどこにあるかという議論です。事務所に座っていても、そこは現場ではないわけで、現場の、特に中央政府、地方政府以外の人の声をいかに吸い上げ一緒に考えていくのかということでは、これは制度上の問題

だけではないのですが、まだまだ対応を強化しないといけないだろう、対応力をつけていけないといけないのだろうと思います。

今から申し上げる点は、報告書、あるいはプレゼンテーションに対するコメントです。このキャパシティ・ディベロップメントの説明をされるときに、個人・組織・社会と言われて、先ほどの馬淵研究員のご意見の中でも、キャパシティ・ビルディングとの関係でいくと「社会」のところにフォーカスを置きたいという話がありましたけれども、報告書全体を見た印象で言うと、社会というのに何を含めているのかがわかりにくいのです。報告書あるいはプレゼンテーションの中でも、制度・社会と置いておられるケースがあって、そのときに意味している「社会」と、社会と言うときの「社会」と扱っている領域は一緒なのか一緒にないのかわかりにくいという点があるだろうと思います。

キャパシティ・ディベロップメントを打ち出した背景に、社会、あるいは住民、インフォーマルな制度、組織もしっかりとフォーカスを置いて、包括的に見ていくという問題意識があれば、行政の営みの延長線上にある基準や法制度云々は、むしろそういった社会から外して考えるほうが、読むほうにとっても、あるいは現場にいる JICA 職員のある種の行動規範的なものとしての機能を考えても、良いのではないかと感じました。

フロアー： 2 点質問があります。1 つが、具体的にこのコンセプトを JICA の事業でどう反映させていくのかというお話です。私は、永代専門員と一緒にガーナの国別援助計画にかかわらせていただいています。JICA の個別事業をどう選択と集中し、グルーピングしていくかという話になったときに、必ず縦割

りの話が出てくるわけです。JICA の組織自体もそういった形でやっているし、また、現地のセクターの活動も、相手国の政府に合わせて縦割りでやっている部分があります。

今のキャパシティ・ディベロップメントの概念についていろいろ話を聞いていると、先ほど質問があったとおり、その専門分野だけではない、例えば財務分野であるとか社会制度の分野であるとか、そういったいろいろな専門家のものを1つパッケージにしていかなないと CD には対応できないのかなと思うのです。つまり質問としては、いわば今回の研究が出てきました、これに基づいてスキームとか JICA の支援のあり方に関して何か示唆をお持ちなのか、インプリケーションがあれば教えていただきたいというのがまず1点です。

もう1点は文化ということです。これは個人を支配する文化、組織を支配する文化というものがあり、こういうことも非常に重要だと思うのです。例えばイギリスの ODI ではいろいろな研究をやっています。私は公共財政管理という分野をやっているのですが、彼らが財政管理分野にまつわる組織を改革していこうといった場合に、キャパシティ・ディベロップメント、彼らはこういうことに早くから気付いてやっていると思うのですが、今はそれだけでは限界がある。ポリティックス、そして、そういう組織をつなぐ文化（カルチャー）を見ないと、とてもこういう改革は進んでいけない、キャパシティ・ディベロップメントは進んでいけないと、彼らはそう言い出しているわけなのです。ODI の言うことを鵜呑みにするわけではないのですが、こういう問題に気付いて早くから取り組んでいる彼らがそういうことを言い出すということは、何かしら意味があるのではないかと思います。

ているのです。

振り返って日本を見ても、例えば JR 西日本の問題や日本航空の問題も、彼らは、個人は能力があります、組織としても、事故を起こさないとか、そういう制度はありますと。当然社会レベルでも、運輸省はそういうふう基準をつくっておりますとか、いわゆるパッケージで揃うものは全部揃っているのだけれど、なぜそういうことが起こるのかというと、公企業の引き継いだ体質とか、あるいは2つの企業に共通するのは、非常に強い組合があったりとか、何かそういうポリティックス、カルチャーみたいな部分があると思うのです。

質問としては、要はこの CD の概念でそういった文化のようなものも含んでいこうとしているのか。あるいは、それはある程度切り離して、また別の問題であると捉えるのか。あるいは、今回報告書を出されて、今後3年間何かされて様子を見て、3年後にまた新たな動きがあるのかもしれないのですが、そのときになってまたそういうものを組み込んでいこうとしているのか。そこら辺のお考えをお伺いできればと思っております。

フロアー： 今回キャパシティ・ディベロップメントの視点から何が問題であるのか考えてやっていく、包括的に考えていくことが重要であるということがわかったのですが、2点疑問があります。1つは、ガーナの例でもありましたが、プログラムのアプローチしていくとなると、20年とかそういった単位の協力が必要かと思います。そういった計画がいまの JICA のスキームで果たして可能なのかという点です。

もう1点は、こうして包括的に考えていくのは非常に大切だと思うのですが、実際これ

が援助で解決できるのかという疑問があります。むしろ問題点を考えて、現状の能力の中で何ができるのかというアプローチをとっていくことが大切ではないのかなというのが私の感じた点です。

フロアー： キャパシティ・ディベロップメントという言葉でこのセミナーに期待していたのは、実はもっと広い、レベル的にいうと、もう少し高い包括的な話題になるのかと思っていました。でも、その中でキャパシティ・アセスメントの例は非常にわかりやすく、現場でも使っていけるのではないかと考えています。皆さん周知のように、予算がないために持続できない課題をアセスメントしたからどうなるのだとか、基本的に政府機関を支援すれば、それがすべての問題解決につながるのかとか、キャパシティ・アセスメントで何か解決し得るのか、いろいろな疑問があるのですが、私は、公的サービス、ダイレクトにそこにアプローチする以上のものが必要であるという背景からこの CD という概念が出ていると解釈しています。

では、その CD をどうやってもっと支援していけるだろうかと考えたときに、情報の絶対量の非対称性というものをいちばん疑問に思っています。今日これまでのいくつかのプレゼンテーションにしても、こちら側はこういうふうにしたほうがよいだろうという例を山のように持っているけれども、途上国側の方々はほとんど持っていない。そうすると、意思決定プロセスで一つ重要である「代替案の検討」、それも CD のプロセスの一つだと思うのですが、そういう能力は代替案を知らないとできない、育てていけないものだと思うのです。

そういうことで、もう少し高次のレベルで

CD と言ったときには、もっと情報発信量を増やさなければいけないのではないかと思います。先ほどの、文化はどうなるのですかというご質問の方と同じような視点だと思うのですが、ではどうやって情報発信量を増やすかと言った場合に、1つ1つのプログラム・アプローチではなく、思い切ってマス媒体を利用するようなことも考えられると思うのです。エルサルバドルの経験で、細野大使が『プロジェクト X』や『地球家族』を自らスペイン語に訳されて放映したところ、非常に大きな反響があった。それも、政府機関の人だけではなくて、町のタクシーの運転手のような方たちからも大きな反響があった。それで、そういう部分の地道な広い努力があつて、その上で個別の、廃棄物や灌漑のような技術レベルがあつて、それで包括的な CD に至るのではないかと思います。コメントなのですが、この情報の非対称性というものをこのまま放置して、果たして CD というものがあり得るのかというのが私の根本的な疑問です。

永代専門員： わかる範囲でお答えしたいと思います。確かに、これから CD を導入した援助をやっていく上で阻害要因はたくさんあると思います。理論的には立派なキャパシティ・アセスメントやローリングプラン等がいくら出来ても、それを咀嚼するような制度、体制がないという問題や、ドナーとの関係の問題もあります。もっとマクロから言いますと、構造調整の余波が続いていて、途上国の政府自体が脆弱化している。そういった中で CD の観点をどう入れているか、そういう多くの阻害要因があるのは確かだと思います。

途上国で我々がやっている ODA、技術協力、その最終目標を考えると、多くの阻害要因はありますが、CD の観点を入れた援助のあり方

や、援助の質を向上させるための手法の検討は、今後も続けていく必要があります。また、その結果をもとにスキームの幅を変えたり、援助の制度を新たに改善する等の努力も必要だろうと思います。抽象的ですが、そういった中で、我々も制度、スキームを変えながら対応していく必要があると思います。

もう1つ阻害要因に対する答えとしましては、今の時代は技術協力だけで全てのものを解決できる時代ではないということです。もう一步技術協力の範疇を広げて、その中に政策提言や制度提言、そういったことについても大きく取り上げて我々が力を入れていかないと、従来のセクターに対する単発的な技術協力では、途上国の抱える複雑な問題はなかなか解決できないのではないかと思います。

CDに文化、社会のコンセプトを入れるということも、確かにそうだと思います。途上国の問題というのは地域性・社会性があります。地域性、社会性の反映で各々の途上国の問題が生まれて、地域間、また地区間で問題の質も違います。それを的確に捉えてCDの形として取り組むためには、地域性、社会性、文化、その辺に関する洞察も行い、その辺のファクターも取り入れる必要があるのではないかと思います。

最後に環境、情報の非対称性につきましては、おっしゃるとおりだと思います。私もいろいろなミッションに行きますが、ドナーの方はどんどん情報が入ってきますから、ある意味では情報過多ぐらいにいろいろな情報を得ているのです。ところが、今日我々はキャパシティ・ディベロップメントについての会議をやっていますが、我々が討議するような内容が相手国のカウンターパート組織の

末端まで伝わっているかということ、全然伝わっていないのです。これからCDだとか援助の質を向上させるための環境整備の一環として、我々が議論しているような問題点、問題意識を含めたいろいろな情報をどんどんODA組織として途上国に発信していく必要があると思います。

吉田専門員： 先ほどCDの阻害要因の話がありましたが、それともう1つ、「制度・社会システム」の中から「制度」を外したほうがよいのではないかという議論が出されました。この2つの議論は関係するような感じがしまして、その話をしたいと思います。

なぜ「制度・社会システム」になっているのか、逆に言えば、廃棄物管理でのキャパシティ・アセスメントをするときに、この分け方というのは非常に具合がいいのです。なぜかと言いますと、廃棄物管理の場合には、大抵何かごみ問題があつて、それを実際に実施する地方自治体の清掃局などが、いわば実施機関になるわけです。そこから要請が来る、つまりニーズがあるわけです。それに対してどのように対応するのかというときに、実施機関のもっと外側の大きな中央政府全体のポリシー、制度、法律という問題が出てくるわけです。あくまで実施機関を中心に見て、組織というものを中心に見たときに、その外側のものは全部制度・社会システムということで括ったほうが分析がしやすいのです。そのためにこのやり方というのは、私は非常に重宝しております。

阻害要因も似たような感じの枠組みであり、一体どこを主体に考えるのか。ごみ問題ならごみ問題に取り組むときに、一体どこを主体に考えるのか、その力だけでは及ばない問題というのがいわば阻害要因として数

えられるのではないのでしょうか。ですから、結局そのときに制度・社会システムの話を考えないと、組織が直面するごみ問題ならごみ問題を解決する道筋は、なかなかわかりませんよという話を、この CD の考え方が提起している、私にとっては、CD の議論というのはそういうことなのです。

ではどう取り組むのかというときに、更に外側の実施機関、要請してきたところ以外のところも含めた形で、この問題に包括的に取り組んでいかなければいけないということで、そのときには別の枠組み、別の実施機関での取り組み方というものが必要になってきますから、大きなプログラムの話が出てくるのではないかと思います。ですから、阻害要因というのは CD が無力になるものではなくて、まさにその CD の中での評価の全体の枠組みで出てくる話なのです。阻害要因は、むしろ出てきて当たり前だと私は感じています。

先ほどのご質問で、具体的にどう取り組んでいくのか、それは私には非常に悩ましい話でもあります。私自身は自分のできる範囲で、直面するいろいろな仕事で、こういうスコープが与えられたことによって、小さなことでも相当改善することができると思っています。先ほど言いましたように、たかだか1週間の事前調査でも、この視点で見れば、少し改善することができるのです。ただ、それが本質的に制度としてどう改善するのかは、非常に大きな問題で、私の身には余るのですが、CD の観点をみんなが身につければ、相当変えられると思うのです。

この CD の検討会というのは昨年の5月に始まったのですが、それに先立つ一昨年の10月ぐらいから廃棄物の研究会が行なわれて

いました。この CD の検討会があるから廃棄物分野の経験を CD で分析したわけではありません。廃棄物分野の仕事をまとめる中でおのずから出てきたのです。ご承知かもしれませんが、廃棄物の場合には、これまでに開発調査を40何件やっています。しかし、それが事業化された例というのは非常に少ないのです。

もちろん資金の問題もあるのですが、それだけではありません。最近、別の団体でも、なぜ事業化ができないのかというテーマでミーティングが行われたぐらいです。結局そのときに、これはキャパシティ・ディベロップメント支援の観点を、もっときちんと導入しないと解決できない問題ではないか、ということでもまとめたのがあの報告書なのです。私は、キャパシティ・ディベロップメントの考え方を、金科玉条というよりツールとして考えています。より良くするための分析のツールとして考えると、非常に役に立つツールだ、という感じがいたします。そういう意味で、下から少しずつ、具体的な現場で変えていきたいというような感じは持っています。

馬淵職員： 重要なコメントをいただきまして、どうもありがとうございました。スキームのあり方はどうするのだということ、あるいは20年単位のスキームを考えることはできるのかというご指摘等、みんな関係していると思います。私がすべての質問にうまく答えられるとは思いませんが、一つ非常に重要なのは、現地ベースで、事務所単位でどこまでできるかということだと思います。実際にプロジェクトを見ていくときに、これまでの反省としてあるのは、プロジェクト単位でやることを決めて「さあ、やろう」と言ってやり始めたら、その現場の行政の問題に直面し

たということで、それをどうにかしたいと言っても、その時点でこちらの協力の範囲が決まってしまうつつある中で、個別の問題から大きな行政・制度の問題に取り組むには、非常に難しいところがあるのです。

まず現状はどうなっているのか、というのを把握するツールがあることが重要であると吉田専門員がおっしゃっていましたが、最初に全体を把握する中で、その行政の問題というのも重要なキャパシティの要素として把握しておく。まず把握することが大事であると思います。それから、そういった問題に対処するのに必要なのは、事務所ベースで中長期的に取り組んでいく、あらゆる援助協調の仕組みも使いながら取り組んでいくということなのだと思うのです。そのファシリテーターとして JICA は頑張っていこうというのは、そういった意味合いが込められています。事務所ベースでやれるような体制をどこまで作れるかが非常に大きなことなのだと思います。

中長期的な、10 年 20 年の単位で考えることができるのかということですが、今、協力の単位は長くプログラムの単位で考えられないかというように考えています。実際に取り組んでいる技術協力プロジェクトを見ると、かなり制度レベルまで踏み込んで出来つつあるというのは、10 何年の協力が延々とフェーズⅠ、フェーズⅡ、フォローアップという形で続けられてきたようなものです。それを初めからきちんと構想してやることのできないか、プログラム単位でできないかというのは、実際に考えているところではあります。

ただ、プログラムというのは大体どのぐらいの範囲で考えるべきなのか、あるいは最初

の段階でどういうことをするべきなのか。そのプログラムを設定するときに、どのぐらいの精度でとりあえず決めておけばよいのか。初めからすべてを設定することなど到底不可能なわけですので、その辺りの相場観をきちんと JICA として持たないといけないという意識は非常に強くあります。そのプログラムの中身の検討は、実は現在検討をしているところで、事例を持って、相場観をつけていながら枠組みをつくっていく、というやり方をしようと思っているところです。

桑島G長：最後に、JICA の企画調整部の中で今後 JICA の事業のあり方も考えている竹原職員から、3 章の最後の提言につながっていきますので、今後の JICA の事業改善の方向性ということで少しまとめていただきます。

竹原職員：最初の方の質問にもありましたが、なぜ JICA が CD の調査研究を今やるのかということにも、最後のコメント部分も関連しているのだと思います。JICA にとっては「人づくり、国づくり」を今までスローガンに挙げていたわけですが、「人づくり」をしていたものが「国づくり」につながっていないのではないか、あるいは途上国側の望ましい変化につながっていないのではないかという危機意識があります。また、JICA が独立行政法人化した後、日本国内からの期待としてどういう成果を上げていくのかということも、必ずしも今までのプロジェクトベースの成果だけでは十分応えられていないのではないという危機感があります。現在 JICA が CD に着目しているのは、JICA として達成したい成果、あるいは途上国の中でファシリテートしていきたい変化、に対する非常に重大な問題意識が背景にあることを共有

させていただきたいと思います。

中長期的な CD 支援の成果をあげるための JICA の事業改善の方向性として、まず、長期的な「プログラム」をどのように考えるかがあります。確かに途上国側が今 20 年のプログラムを計画しない、あるいはそのキャパシティが足りないという状況で、JICA だけが 20 年のプログラムを立てて制度化するということはあり得ないと思っています。ですので、制度としてどこまでやるかは別にしても、JICA 側はプログラム思考を持つ、考え方のベースとして、長期的な視点を持つ、プログラムでものを考えるということがまず重要だということを挙げておきたいと思います。

さらに、これは CD の阻害要因に関するご質問にも対応しますが、JICA だけでやれる部分というのは非常に限られていますので、ほかのドナーも含めて政策対話を重視してい

く、ということがもう一つの方向だと思います。これは現地の途上国レベルで行う政策対話もありますし、あとは、今年の 3 月にパリでドナーとパートナー国が集まって援助効果の向上に向けてお互いのコミットメントを表明した会議のように、国際的な場もあります。それらの中で、先ほどの公務員改革であるとか、給与の問題をどうするかといった問題も話し合っていく、そういう対話を重視していくというのが方向性かと思っています。

まとめますと、プログラム思考というのが、JICA にとって、CD の視点を取り入れたことで非常に重要になってきます。それをある程度現実的な線で制度としてまとめていく、また途上国との対話、あるいは他のドナーとまとまって対話をしていくことで、途上国の CD を促進していくというのが大きな方向性かと思っています。

4. 閉 会

桑島G長： いろいろ貴重なご意見やコメントをありがとうございました。今後もこういった事例研究を続けていくつもりでおります。キャパシティ・ディベロップメントは、いろいろご質問やご意見の中でいただいたように、財政支援を中心にしていくべきという援助の枠組みの議論中で、JICA の協力がどのような補完性を持ち得るかを、模索するための重要なツールとなりうる可能性を持っております。CD の実践を通じて実際の現場の活動の中でカウンターパートの意識が変わるとか姿勢が変わるというのは、吉田専門員の話の中にもありましたが、非常にたくさんの実践例があり、行政と農民との関係が変わるということも非常に多くありますので、そういったものをもう少しインパクトを広げていくにはどうしたらよいか。私たちの援助の強みから工夫できるところもたくさんあるのではないかと考えております。今後とも好事例や工夫のありようなどを、皆様のご経験の中からも情報をいただきながらまとめていきたいと思っております。本日は本当にありがとうございました。

(了)

付録 発表資料

jica
調査研究「キャパシティ・ディベロップメント」公開セミナー

キャパシティ・ディベロップメント 概念とその主張

平成17年7月22日

国際協力総合研修所 調査研究グループ
事業戦略チーム研究員 馬淵 俊介
Mabuchi.Shunsuke@jica.go.jp

1

CD概念の概要 (第1章) CD報告書の構成

1. 馬淵発表

1 CDとは
2 なぜ今CDか
3 CD支援のあり方とは
4 JICAでCDをどう捉えるか

概念からの学び

CDの見方の整理

CDの視点に立った
JICA協力の事例分析 (第2章)

1 JICA協力アプローチの再整理
2 例1: 理数科現職教員研修
3 例2: タンザニア地域開発
4 例3: ガーナ小規模灌漑管理
5 例4: 廃棄物管理(アセスメント)
6 事例のまとめと教訓

事例からの学び

2. 永代専門員発表
3. 吉田専門員発表

CDの視点に基づく
JICA事業改善の方向性 (第3章)

1 JICA事業の改善の方向性
2 アセスメントの方法論の整備
3 プロジェクト管理の改善
4 プログラム管理の強化
5 今後の課題

4. 竹原
問題提起

2

jica 今日お話しする内容

1 キャパシティ・ディベロップメントとは何か？

2 CDをJICAでどのように捉えるか？

3

jica CDとは何か？

CDの定義は・・・

「途上国の課題対処能力(キャパシティ)が、
個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向
上していくプロセス」 調研報告書(9月出版予定)

ドナーに対するメッセージの形で言い換えると・・・

1 途上国の課題対処能力の向上を支援せよ
2 課題対処能力(キャパシティ)を包括的に捉えよ

4

jica キャパシティの包括性と相互作用

例: 都市廃棄物管理

各関係者の
責任分担

ゴミの分類
と管理基準

ゴミ削減に向
けた政策目標

社会のゴミに
対する意識

社会レベル (政策・制度含む)

組織レベル

個人レベル

清掃当局の
経営強化

行政官の
能力向上

5

jica まとめ: キャパビルとCDの違い

問題解決に必要なキャパシティの水準

外からの
介入

構築

個人 組織

知識の
共有

個人 組織 社会

維持
強化
構築

キャパシティ・ビルディング キャパシティ・ディベロップメント

個人や組織に対する
外からの育成・強化 政策や制度づくり、社会システムの
改善まで視野に入れた、内発的な
発展プロセス

6

jica 今日お話しする内容

- 1 キャパシティ・ディベロップメントとは何か？
- 2 CDをJICAでどのように捉えるか？



7

jica CDから見たJICA技術協力の再定義(案)

CDとは・・・
「途上国の課題対処能力(キャパシティ)が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」

CDに向けたJICA協力とは、
特定の開発課題に対する途上国の自律的な課題対処能力(キャパシティ)を、構築・強化し持続させるための協力

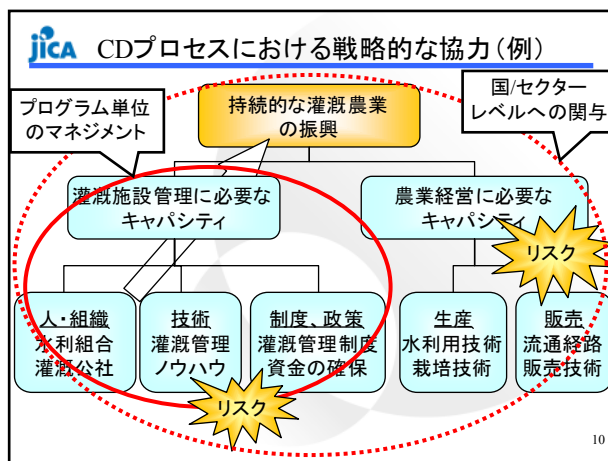
JICAの役割は、
途上国のCDプロセスを側面支援するファシリテーター

8

jica CDプロセスのファシリテーターとして

- 1: 常に自律的なCDプロセスの「お膳立て」を志向する
 - ・ 途上国のオーナーシップに依拠し、黒子に徹する
 - ・ 活動を持続させる仕掛けづくりを工夫する
 - ・ 属人的でなく組織的に取り組む
- 2: キャパシティが目指すレベルに達するまでのプロセス全体を把握し、その中で明確に位置づけられた戦略的な協力を行う
 - ・ 現状と目指すべき将来像を把握・共有する
 - ・ 協力内容を選択し、全体の中で明確に位置づける
 - ・ 協力「後」と協力「外」のプロセスにも戦略的に関与する

9



jica まとめ: CDから見たJICA協力の今後

途上国のCDプロセスのファシリテーターとして・・・

- 1 相手国のキャパシティを包括的に把握することから始める
 - キャパシティ・アセスメントに基づく戦略策定
- 2 中長期のCDプロセスを効果的に側面支援する
 - プログラム思考に基づく援助マネジメント
- 3 自律的なCDを促すお膳立てを効果的に行う
 - ファシリテーターとしての行動原則の共有と経験の蓄積

11

jica 調査研究「キャパシティ・ディベロップメント」公開セミナー

セミナー、報告書へのコメント(7月末〆切)をお待ちしております！

コメント宛先: jica1ic1-1@jica.go.jp

平成17年7月22日

国際協力総合研修所 調査研究グループ
事業戦略チーム 研究員 馬淵 俊介
Mabuchi.Shunsuke@jica.go.jp

12

調査研究「キャパシティ・ディベロップメント」報告セミナー

CDの視点に立った戦略的援助のあり方

CDからみたJICA技術協力の有効性と課題に関する一考察
 - ガーナ小規模灌漑農業に対する協力の事例から -

国際協力専門員
 永代成日出

1

ガーナ灌漑農業に対するJICA技術協力の歴史
(1988から2004年)

期間	実施形態	協力内容
1988～92年	個別専門家	組織作り (灌漑開発センター設立)
1992～94年	ミニプロ	センター組織の強化 人材育成(C/P)
1997～02年	技プロ 本格フェーズ	モデル地区の構築 人材育成(C/P、農民)
2002～04年	技プロ フォローアップ	全国を対象とした農民 組織作りと研修など



上位目標: 持続的な灌漑農業の振興(全国レベル)

2

ガーナ灌漑農業への協力



3

協力結果の総括

直接的な協力対象に対しては大きな成果が発現
 (C/Pなどの人材育成とモデル地区構築など)



CDの第2段階(組織、社会)での効果は限定的

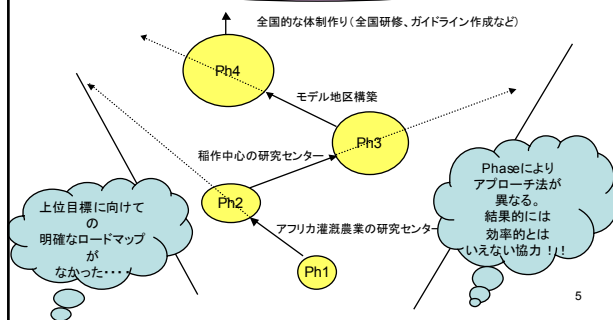


長年の協力にも拘らず、上位目標の達成は程遠い
 上位目標: 持続的な灌漑農業の振興(全国レベル)

4

要因①: 戦略なき上位目標と完璧主義下の
プロジェクト目標
「ブレ」のある技術協力アプローチ

上位目標: 持続的な灌漑農業の振興



5

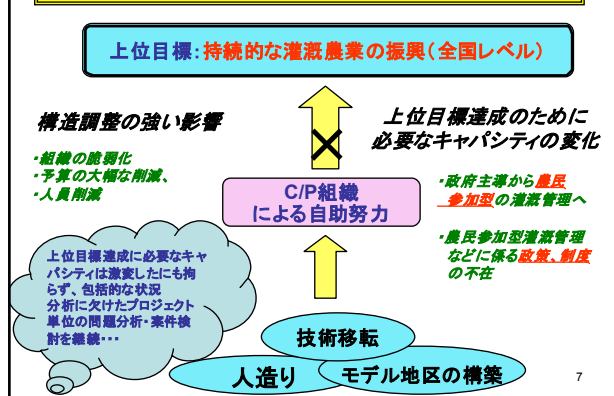
要因②: 変化に適切に対応できなかった協力

ガーナ灌漑農業を取り巻く状況の変化

項目	1980年代	90年代から変化(現在)
開発公社職員数	約1,500名	約300名
開発公社予算	適切な予算状況	82%が人件費、非常に限られた事業費
灌漑施設の管理	政府主導の管理	農民組織主体の管理
営農状況	政府補助金による営農	補助金制度の廃止
灌漑施設の状態	全灌漑地区が機能	全国22の地区の内、6つの地区が施設老朽化あるいは操作経費負担不能により操業中止
ガーナ国の財政	構造調整の優等生、高い経済成長率	重債務貧国

6

要因②：変化に適切に対応できなかった協力

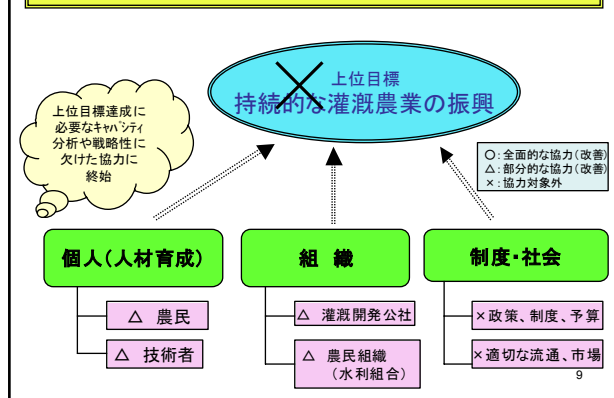


要因③：CDの視点から見れば限定的な協力範囲

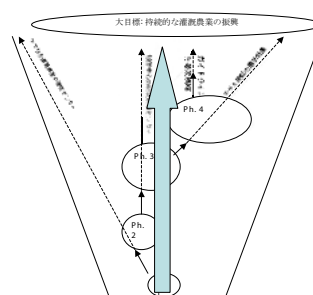
レベル	必要なキャパシティ	協力した範囲
個人 ①農民	① 営農・灌漑施設のO&M技術	① モデル地区と全国農民への指導（最後の2年間）
②技術者	② 上記分野と施設改修の技術、水利組合の設立と育成	② C/Pへの技術指導と研修（プロマネ、普及員）
組織 ③農民組織	③ 水利組合の設立強化 水利費徴収制度の確立 施設のO&M体制整備	③ モデル地区における水利組合の育成と強化
④灌漑公社	④ 農民への技術指導体制整備（人材、予算、システム） 施設の維持管理体制整備 施設改修への予算確保・実施規定の策定	④ 灌漑開発センターの設立強化
⑤制度・社会	⑤ 政策とその実施のための予算確保と制度構築、適切な流通・市場	⑤ None

8

要因③：CDの視点から見れば限定的な協力範囲

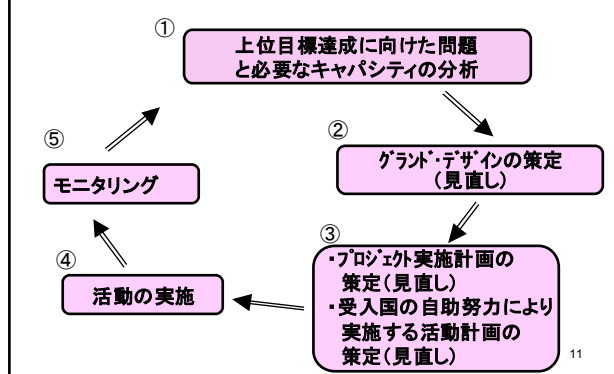


効率的且つ効果的な援助に向けて (CDの視点に立った戦略的な援助とは)



10

戦略的且つ包括的な 取り組みによる協力の実施サイクル



戦略的且つ包括的な取り組みによる協力の概要

実施サイクル	内容
1) 上位目標達成に向けた問題とキャパシティ分析	① 問題系図に基づくキャパシティ・アセスメント
2) グランドデザインおよび活動計画の策定	① グランドデザイン策定(ロードマップの策定) ② 自助努力の課題と協力課題を区分 ③ 協力のエントリーポイントの決定 ④ 案件のロードマップ上のポジショニング確認
3) 活動の実施とモニタリング	① プロジェクトの進捗状況のモニタリング ② 関連状況および前提条件についてのモニタリングと確認 ③ 活動計画の見直し(必要に応じ)

プロジェクトの形成段階から戦略的且つ包括的に考えることが必要₁₂

CD概念の実用化に向けて
廃棄物分野におけるキャパシティ・アセスメントの試み

吉田 充夫 国際協力専門員
2005年7月22日

調査研究「キャパシティ・ディベロップメント」公開セミナー



1

廃棄物分野の最近の支援動向

- 廃棄物分野の技術協力は、当初のハード投入、その後のソフト投入支援から、
 - 途上国側の主体性・内発性を尊重するとともに、
 - キャパシティを個人、組織、制度・社会の3つのレベルの総体として捉える、「CD支援アプローチ」に変わりつつある。
- これまで必ずしも重視してこなかった制度・社会のレベルのキャパシティに焦点を当てることで、従来潜在的な「外部条件」となっていた制度・社会レベルのCD支援に取り組みつつある。

2

廃棄物管理分野のキャパシティとは？

- 廃棄物管理を規定する法制度
 - 廃棄物の定義、管理責任、基準、処理法ガイドライン等
 - 誰が誰の廃棄物をどのように管理するのか？
- 廃棄物管理の行政機関
 - 法制度に基づく実施機関
 - 人的資産(廃棄物管理の技術者)
 - 知的資産(情報や計画)
 - 物的資産(施設や機材)
- 市民・社会・民間セクター
 - 廃棄物管理は市民(発生源)の協力なしに不可能
 - 社会配慮と合意形成(例えば、処理施設の立地)
 - 民間セクターとの連携(PPP)

3

廃棄物管理分野のキャパシティ

「制度・社会システム」、「組織」、「個人」の3つのレベルでのキャパシティが必要である。

レベル	キャパシティの定義	廃棄物管理に係るキャパシティ
個人	個人の知識と技能。行動目標を設定し、かつ、知識・技能を生かすための目標を達成しようとする意思や実行力。	・ 廃棄物管理の個々の人材の知識、言語能力、技能、技術、知恵、意思、責任感
組織	組織に与えられた(もしくは組織自ら設定した)目的を達成するために必要な、物的・人的・知的資産、リーダーシップ、組織管理体制、組織文化。	・ 人的資産(廃棄物管理の技術・管理・計画の各部門における人材、人材育成) ・ 物的資産(廃棄物管理の実行に必要な施設・機材、土地・資産・資本) ・ 知的資産(廃棄物管理システムのノウハウ、廃棄物フローなどの統計情報、文庫、マニュアル、調査研究データ) ・ 以上の資産を生かすことのできる組織の形態とマネジメント、リーダーシップ、オーナーシップ ・ 組織内の共通した問題意識
制度・社会	個人及び組織のレベルの能力が発揮されるために必要な環境や条件。組織レベルを超えた政策や枠組み、制度、経済体制、社会規範	・ 公式な法制度(廃棄物の定義と管理責任の所在を定めた法律、政令、条約) ・ 公式な規制や基準(廃棄物の管理・処理、処分方法に関する基準、排出基準、環境基準、強制力) ・ 政策と政治(国・地方レベルでの明確な廃棄物管理政策、政策目標、政治) ・ 廃棄物管理事業に係る社会インフラ ・ 非公式な制度(廃棄物(ごみ)に関する慣習、歴史的制度、タブー、規範) ・ 廃棄物に係る特定の社会階層(ウエスト・ビッカー、カーストなど) ・ 廃棄物に係る社会組織(CBO、NGO、団体) ・ 公式または非公式のリサイクル市場・産業 ・ 環境教育・廃棄物教育 ・ 住民・コミュニティの意見の反映を保障するシステム(良いガバナンス)、パートナーシップ ・ 廃棄物管理を実行する社会的なオーナーシップ(世論・合意・協力意識)

出所: 吉田作成

4



バングラデシュ・ダッカ市の例: 「医療廃棄物」が法的に規定されていないため、一般廃棄物のフローに混入し、感染症など公衆衛生上のリスクを生み出す。

5



インド・バラナシ市の例: 収集運搬処理能力が欠如しているため廃棄物は街角の空き地に放置されたままとなる。

6



パレスチナ・ジェリコ市の例：リサイクル・マーケットのメカニズムが機能しないため、最終処分場に投棄され野積みされたリサイクル可能な「有価物」(ガラス瓶、金属缶、ダンボールなど)。

キャパシティ・アセスメント

- どのキャパシティが不足しており、育成する必要があるのか、についての現状分析を行う。
- この現状分析の結果と、解決されるべき現実の「廃棄物問題」とを対応させて、どのキャパシティが主たるネックとなって「廃棄物問題」が発生しているのか、どのキャパシティは所与の前提条件として期待できるのか、を解明する。
- その結果として、どのキャパシティを重点的に育成・強化すべきなのか、を明らかにする。

8

廃棄物管理に係るキャパシティのアセスメント(例)

- ①個人レベル(廃棄物管理機関の職員)のキャパシティアセスメントの設問例
- ・対象とする廃棄物管理の実施機関の職員の知識、技能、技術のレベルはどうか？
 - ・どのような言語によるコミュニケーションが可能か？識字能力はあるか？
 - ・人材の知恵、意思、責任感のレベルはどうか？
- ②組織レベルのキャパシティアセスメントの設問例
- ・物的資産、すなわち廃棄物管理システムを実際に運営管理する際の技術とマネジメントのノウハウ、廃棄物の質と量、廃棄物の流れ(フロー)などの調査・統計情報(いわゆる「ソフト」面のキャパシティ)は存在するか？廃棄物の調査研究成果についての文獻情報やマニュアルは実施機関に蓄積されているか(アクセス可能)？
 - ・人的資産は実施機関にどの程度整備されているか？人材を持続的に育成していくメカニズムは存在するか？
 - ・人的・物的・知的資産を生かすことのできる組織の形態が整備されているか？責任所掌、マネジメント、リーダーシップは？
 - ・組織構成員は共通した問題意識を保有しているか？廃棄物管理の改善という目標を共有することが出来るか？
- ③制度・社会システムレベルのキャパシティアセスメントの設問例
- ・廃棄物に係る公式な法制度(廃棄物の定義と管理責任の所在を定めた法律政令条例)は整備されているのか？
 - ・廃棄物の管理・処理・処分方法に関する公的な基準、排出基準、環境基準、は法的に明確に規定されているか？
 - ・基準にもとづき規制するメカニズムや、違反した場合の強制力について明確に規定されているか？
 - ・国・地方レベルでの明確な廃棄物管理政策は設定されているか？これを実行する行政・体制は存在するか？
 - ・廃棄物管理事業に係る基礎的な社会インフラ、例えば道路交通網、通信網、下水道、は整備されているか？
 - ・廃棄物管理に係る非公式な制度(慣習、歴史的制度、タブー、規範)はどのようなものが存在しているのか？
 - ・廃棄物に係る特定の社会階層(ウェスト・ビッカー、カーストなど)は形成されているのか？この階層は現実の廃棄物管理にどのような役割を果たしているのか？
 - ・廃棄物に係る社会組織(町内会などのコミュニティレベルのCBO、市民によって自発的に形成されたNGO、業界団体や研究者団体は存在するか？これらの社会組織は現実の廃棄物管理に対して、どのような役割を果たしているのか？
 - ・公式または非公式のリサイクル市場・産業は成立しているのか？どのような役割を果たしているのか？
 - ・廃棄物問題について普及啓蒙を行う環境教育・廃棄物教育はなされているか？学校教育か、社会教育か、広報普及活動か？市民を対象とした公民・キャンペーンや清掃運動などはなされているか？
 - ・住民・コミュニティの意見を政治や行政に反映するシステムは保たれているか？行政と市民と企業等民間組織の間のパートナーシップは存在するか？住民参加の廃棄物管理の実践例はあるか？廃棄物に関する意思形成(例えば廃棄物管理)への努力はあるか？
 - ・廃棄物管理を実行する社会的なオーナーシップ、すなわち廃棄物問題を解決しようとする世論や協力意識は存在するか？マスメディアは廃棄物問題を取り上げているか？すなわち、廃棄物管理の改善を社会全体が求めているのか？

キャパシティ・アセスメントの基本的視点

- ごみ問題の原因を「廃棄物管理のキャパシティ」という視点から分析するツールである。
- キャパシティ・アセスメントは廃棄物行政に携わっている責任者や担当者が問題の所在を明らかにし、自らの能力を自己評価し、廃棄物管理の改善を行なう方策を練るために、必要かつ不可欠の情報である。
- ドナー側にとっては援助協力案件の形成、プライオリティ評価、目標の設定、プログラムやプロジェクトをデザインする上で有効なツールとなりうるものである。

↓
廃棄物分野キャパシティ・アセスメントのための「チェックリスト雛形」の作成(2種類のリスト)

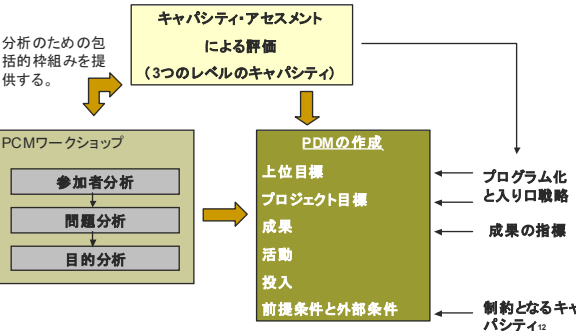
キャパシティ・アセスメントの方法

- 相手側と協働で実行することが望ましい
- キャパシティ・アセスメントの「チェックリスト」を準備する(雛形にもとづく個別 version の作成)
 - キャパシティ・アセスメントを実行する
 - 文献などによる既存資料調査
 - 質問表、ヒアリング、協議による調査
 - セミナーにおけるプレゼンテーション・質疑応答による評価
 - 自己評価またはテストの実施
 - プレ・フェーズ技術協力(専門家派遣等)による総合評価
 - 「キャパシティ評価表」の作成とプライオリティ(入り口)の決定
 - CD支援戦略(プログラムとプロジェクト)の策定、PDMIにおける成果、目標、上位目標との対応
 - CD支援の達成度のモニタリング指標として活用

11

キャパシティ・アセスメントは、「入り口」のみならず「デザイン」段階でも有用である。

PCMワークショップとキャパシティ・アセスメントの結合



キャパシティ・アセスメントの例

モンゴル、エルサルバドル、西アフリカ、パラオ、ドミニカ、パレスチナ

- 当該国(または個別の自治体)の廃棄物管理に関わる外部条件とキャパシティを設定した。
 - 国勢・地理 外部条件・前提条件
 - 社会
 - 制度
 - 組織
 - 財政
 - 技術
- 各分野ごとに具体的な評価項目を設定し、効果的・効率的な廃棄物管理を行う観点から問題点と課題を叙述した。
- 「4段階の評価基準」を設定し、これにもとづき採点することとした(天野, 2004)。
- この評価結果をもとに評価点の低い項目の中から支援のプライオリティ(優先順位)を設定し改善を行なう。改善を行なうにあたっては、評価基準にある第3段階の内容を満足することを最低限の目標とする。

評価対象：制度・社会システムのレベルのキャパシティ (ドミニカ廃棄物開調事前調査での試み)

評価項目	評価基準				採点
	1	2	3	4	
社会規範	□伝統的な意思決定が行政システムに優先して作用する。	□伝統的な意思決定と行政システムが混在し、前者が強い影響力を有する。	□行政システムが伝統的意思決定よりも優先する。	□行政システムが完全に機能し、伝統的意思決定は実質的に存在しない。	2
リサイクル市場	□リサイクル市場はなく、回収・輸出のシステムがない。	□一部の有価物回収が行われ国内消費されたり、不定期に輸出されたりしている。不安定なリサイクル市場が成立する。	□有価物の回収システムが存在し、先進国に定期的に輸出されている。国内に小規模リサイクル市場が成立する。	□有価物の取引が恒常的に外国と行われ、国内にリサイクル市場が国内で成立する。	3
環境教育・啓蒙	□環境教育は行われていない。	□環境教育が行われている。不定期に小規模キャンペーン有り。	□環境教育が学校カリキュラムに組み込まれている。定期的なキャンペーン有り。	□環境教育が学校やコミュニティで定着している。定期的な全国的なキャンペーン有り。	2
NGO参画	□活動しているNGOはほとんどない。	□NGOの活動はあるが、分野的・地域的に限定的である。	□複数の分野・地域でNGOが活動し、行政と連絡を持っている。	□活発なNGO活動が、広い分野と地域で展開し、意見が政策に反映される。	3
一般市民協力	□市民のごみ問題や環境意識は希薄である。	□一部のコミュニティで分別、美化キャンペーンなどを行い市民参加が認められる。	□市民のごみ問題の意識は高く積極的な協力が得られる。	□行政と市民が連携して活動し、市民の意見が政策に反映される。	1
合計					11

評価対象：組織のレベルのキャパシティ

1. 収集運搬

評価項目	評価基準				採点
	1	2	3	4	
ごみ貯留・排出	□貯留・排出ルールがない。貯留容器がばらばらで、ごみが街路に散乱している。	□排出日・時間が設定されていない。貯留容器の標準化がなされていない。ルールが周知されていない。	□排出日・時間が設定され、市民に周知されている。貯留容器が標準化されている。	□排出日・時間、貯留容器、排出方法などのルールが周知徹底され、よく守られている。	2
分別収集・回収	□分別収集・回収は行われていない。	□有価物の一部を、不規則に別に収集・回収している。	□アルミ缶、有機性廃棄物などを別に回収するシステムがある。	□有価物、危険・有害ごみ、雑ごみなどを分別収集・回収するシステムがある。	3
行政サービスの対象人口・地域	□収集運搬サービスは都市の一部のみ、収集サービスを受けているのは人口の10%以下。	□都市部の商業街区を中心に、サービス人口は40%以下。	□商業街区で週2～3回、その他の地域で週1～2回程度。	□商業街区で週4回以上、その他の地域で週2回程度。ごみ収集計画により収集計画を決定・変更。	2
ごみ収集頻度	□月に一回以下程度で不定期。	□商業地域で週一回。その他中心街区で週2～3回程度。	□複数の分野・地域でNGOが活動し、行政と連絡を持っている。	□活発なNGO活動が、広い分野と地域で展開され、意見が政策に反映される。	3
ごみ収集車両運行計画	□運行計画は作業員任せ。作業員の都合でルートや時間を変更される。	□運行経路や収集時間が決められているが、作業員の都合で変更されることもある。	□運行経路や収集時間が定められ、それに従って実行されている。配車計画は定期的に見直される。	□運行経路や収集時間が定められ、それに従って実行されている。配車計画は定期的に見直される。	1
合計					11

評価対象：業務レベル

評価項目	評価基準				採点
	1	2	3	4	
8.C.12 最終処分	■ 最終処分、ラゲージ、埋却などの処理能力、無害化の程度	□ 最終処分、ラゲージ、埋却などの処理能力、無害化の程度	□ 最終処分、ラゲージ、埋却などの処理能力、無害化の程度	□ 最終処分、ラゲージ、埋却などの処理能力、無害化の程度	0.44
1 立地	■ 汚染、臭気、騒音などの発生が、周辺住民に被害を及ぼしている。雨水が汚染され、河川・地下水に流出している。	□ 汚染、臭気、騒音などの発生が、周辺住民に被害を及ぼしている。雨水が汚染され、河川・地下水に流出している。	□ 汚染、臭気、騒音などの発生が、周辺住民に被害を及ぼしている。雨水が汚染され、河川・地下水に流出している。	□ 汚染、臭気、騒音などの発生が、周辺住民に被害を及ぼしている。雨水が汚染され、河川・地下水に流出している。	1
2 環境衛生	■ ハエ、鼠、鳥などの発生が、周辺住民に被害を及ぼしている。雨水が汚染され、河川・地下水に流出している。	□ ハエ、鼠、鳥などの発生が、周辺住民に被害を及ぼしている。雨水が汚染され、河川・地下水に流出している。	□ ハエ、鼠、鳥などの発生が、周辺住民に被害を及ぼしている。雨水が汚染され、河川・地下水に流出している。	□ ハエ、鼠、鳥などの発生が、周辺住民に被害を及ぼしている。雨水が汚染され、河川・地下水に流出している。	1
3 埋立方法	□ 典型的オープンランディング	■ 埋立方法がオープンランディング	□ 埋立方法がオープンランディング	□ 埋立方法がオープンランディング	2
4 水・ガスの管理	□ 雨水の排水、浸透水の排水	■ 雨水の排水、浸透水の排水	□ 雨水の排水、浸透水の排水	□ 雨水の排水、浸透水の排水	2
5 アセスメント	□ 埋立作業区域でのアセスメント	■ 埋立作業区域でのアセスメント	□ 埋立作業区域でのアセスメント	□ 埋立作業区域でのアセスメント	2
6 ウェイストピッカー	□ ウェイストピッカー	■ ウェイストピッカー	□ ウェイストピッカー	□ ウェイストピッカー	3
7 埋立作業管理	□ 埋立作業管理	■ 埋立作業管理	□ 埋立作業管理	□ 埋立作業管理	2
8 埋立・人員管理	□ 埋立・人員管理	■ 埋立・人員管理	□ 埋立・人員管理	□ 埋立・人員管理	2
9 埋立データ管理・計測	□ 埋立データ管理・計測	■ 埋立データ管理・計測	□ 埋立データ管理・計測	□ 埋立データ管理・計測	1

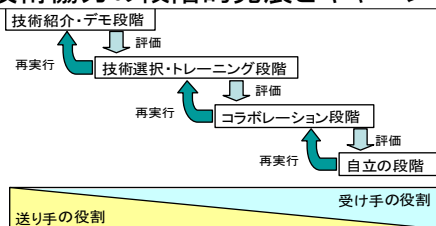
キャパシティ・アセスメントの具体化のステップ

- チェックリストにもとづく評価項目の設定
 - ↓ 対象都市における廃棄物管理のキャパシティを具体的に把握する
- 各キャパシティの評価項目の定性的評価
 - ↓ 定性的叙述から改善の方向を想定し、廃棄物管理の改善の視点で評価する
- 評価項目の4段階評価基準の設定
 - ↓ 「改善の方向」を4段階で示し、これにもとづき定量的な評価を行う
- 定量的な評価の採点(スコア)による比較

キャパシティ評価表の留意点

- キャパシティの各レベル・項目毎の評価
 - 国や対象によって異なる(様々なversion)
 - 指標化しやすい評価基準を設定する。
 - 評価基準そのものは必ずしも数値指標でなく叙述でもよいが、「具体的に明確な現象や客観的事実」による評価指標を提示する。
 - 相手側の主体性の要求される能動的指標を重視する。
 - 4段階の区分は「技術協力の発展段階」(次ページ)にできるだけ対応させる。
- 今後の課題
 - 改善(発展)の方向性を前提とすることの危険性
 - 採点のウェイトをどう考えるか?
 - 全てのキャパシティを評価しきれぬのか?

技術協力の段階的发展とキャパシティ



一般に技術協力や技術移転は、①技術紹介・デモンストレーション段階、②技術選択・トレーニング段階、③コラボレーション段階、④自立段階、へと時間と共に発展する。この発展に応じて、ドナーからの専門家の役割は順次小さくなり、一方カウンターパートの関与は受動的なものから能動的なものになる。

出所：吉田(2004)

19

キャパシティ・アセスメントの活用

- 企画調査、案件形成、採択アプレイザルのツール(複数の候補からの絞り込み、プライオリティ)
- プロジェクト・デザインのツール(上位目標・プロジェクト目標・期待される成果・活動・外部条件などの明確化)
- キャパシティ・アセスメント評価表にもとづく逐次モニタリング
- 業務指示書や仕様・TORへの活用

20

まとめ：廃棄物分野でのキャパシティ・アセスメントを事例として

- キャパシティ・アセスメントを具体的にを行うツールとして「チェック・リスト」を作成した。
 - 地方自治体を中心に分析するチェックリスト
 - より包括的なチェックリスト
- 課題分析のためのツール、プロジェクト形成のためのツールとして使ってみた。
 - エントリー・ポイント
 - プログラムとプロジェクトのデザイン
 - モニタリング
- 要請側の廃棄物管理に対する問題認識と自己評価、改善目標を発見するツールでもある。
- 「チェックリスト」をより具体的、定量的に表現する工夫として「評価表(スコア)」の作成を試みた。

21

