

途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して

キャパシティ・ディベロップメント (CD)

～CDとは何か、JICAでCDをどう捉え、
JICA事業の改善にどう活かすか～



途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して

キャパシティ・ディベロップメント(CD)

～CDとは何か、JICAでCDをどう捉え、
JICA事業の改善にどう活かすか～

2006年3月 国際協力機構

ISBN4-902715-62-7

2006年3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

05-14

- 途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して -
キャパシティ・ディベロップメント(CD)
~ CDとは何か、JICAでCDをどう捉え、JICA事業の改善にどう活かすか ~

2006年3月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、「キャパシティ・ディベロップメント」研究会の見解を取りまとめたもので、国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

本報告書及び他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

URL : <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

国際協力事業団は2003年10月から独立行政法人国際協力機構となりました。本報告書では2003年10月以前に発行されている報告書の発行元は国際協力事業団としています。

発行：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
〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5
FAX : 03-3269-2185
E-mail: iictas@jica.go.jp

序 文

キャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development: CD）は、1990年代において、国際場裏における「援助は役に立っているのか」という問いかけから、途上国の開発に向けた能力の向上をいかに支援していくのか、開発援助のあり方、特に技術協力のあり方を問う議論として取り上げられるようになりました。これらの議論は、役務代替型の専門家派遣や既存の組織から独立させたプロジェクト実施ユニット（Project Implementation Unit: PIU）の設置など、わが国とは異なるやり方をとってきた欧米の旧来型技術協力に対する批判を背景に、個々のプロジェクトは現地に根付かず途上国の主体性を損なっていたのではないか、などの問題提起が中心となっていました。援助コミュニティでは、途上国とのパートナーシップや援助協調の強化、セクター・プログラムに基づく財政支援型協力や成果重視マネジメントなど、途上国主導の開発を進めるためのさまざまな試みが提唱されるようになってきました。CDは、これまでJICAが重視してきた「途上国の行政組織に対する技術的支援」やプロジェクト単位の援助とその比較優位についても、いかに援助効果の持続性を高め、現地に根付いたものとするかという視点から、改めて見直すことを促しています。

国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）は、2003年に報告書「日本型国際協力の有効性と課題」を作成し、CDを重視したJICAの技術協力の特徴とその有効性を検討しました。また、マニラおよび東京において、国際シンポジウムを開催し、CDの概念枠組みを整理するとともに、具体的な援助事例を通じて、CDを重視した協力をを行うために考えるべき事項を議論してきました。2004年には、職員や国際協力専門員有志により「キャパシティ・ディベロップメントハンドブック」を作成し、JICAにとってのCDの意義や、JICAが途上国のCDを推進する際に果たすべき役割などの検討を行ってきました。

一方で、CDの概念は幅広く、ほかの援助課題とも関連し、キャパシティ・ビルディングなどの類似する用語も混在しています。また、CDの視点に立ったJICA事業の具体的な方法論や課題についても整理が必要です。本調査研究は、これらの経緯を踏まえ、これまで行ってきたJICAの協力をCDの観点から分析する作業を通じて、事業の改革・改善へ向けた具体的な教訓を導き出すことを目的に実施されました。

本調査研究では、CDを「途上国の課題対処能力が個人、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」と定義付けています。「CDを支援すること」をJICAの技術協力の目的としていくべきであり、JICAの役割を「途上国のCDを側面支援するファシリテーター」において、より戦略性のあるプログラム思考に立った援助を進め、途上国のインセンティブを高めていくためのお膳立ての工夫や経験を蓄積していくことを提言しています。CDの概念は、JICA事業のあり方・やり方を見直すための一つの視座として、ほかの援助モダリティとの相補性を模索するための枠組みともいえます。本調査研究の提言した事項が、現場の実践と議論により、さらに深められていくことを心より願っております。

本調査研究の実施および取りまとめにあたっては、検討会メンバーのほか、各ゲスト・スピーカー、また、公開セミナーや内部ワークショップの参加者をはじめ、数多くの方々のご協力、貴重なご意見をいただきました。本調査研究にご尽力いただきました関係者の皆様に、改めて厚くお礼申し上げます。

2006年 1月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所
所長 田口 徹

目 次

序文	
要約	i
序章 キャパシティ・ディベロップメント調査研究	vii
第1章 キャパシティ・ディベロップメント概念の整理	
1-1 CDとは何か	1
1-1-1 CDの定義	1
1-1-2 CDの特徴1：キャパシティの包括性	3
1-1-3 CDの特徴2：キャパシティの内発性	5
1-1-4 キャパシティ・ビルディングとCDの違い	6
1-1-5 成果重視とCDの関係	7
1-2 なぜ今CDか - 技術協力改革を巡る議論 -	10
1-3 CD支援のあり方とは	10
1-3-1 ファシリテーターとしてのドナーのあり方	11
1-3-2 CDマネジメントの基本的な枠組み	15
1-3-3 プロジェクトの単位を超えたマネジメント	17
1-4 JICAにおいてCDをどう捉えるか	20
1-4-1 技術協力を捉え直す視点として	20
1-4-2 人間の安全保障とCD	23
第2章 キャパシティ・ディベロップメントの視点に立ったJICA協力の事例分析	
2-1 事例分析の目的と枠組み	25
2-2 事例1 現職教員研修（理数科教育）協力	28
2-2-1 はじめに	28
2-2-2 理数科教育協力の意義とJICAの協力	29
2-2-3 3事例に見られるJICAのCD支援の基本形	30
2-2-4 現職教員研修システムの構築	32
2-2-5 現職教員研修の制度化・普及の工夫	34
2-2-6 教訓	36
2-3 事例2 タンザニア国ソコイネ農業大学地域開発センタープロジェクト	39
2-3-1 はじめに	39
2-3-2 持続的な地域開発の実践へ向けて - プロジェクトの概要	39
2-3-3 大学を触媒とする内発的な地域活動の展開	40
2-3-4 キャパシティの定着と広域化へ向けた課題	45
2-3-5 教訓と提言 - 結論に代えて	47
2-4 事例3 ガーナ小規模灌漑セクターへの協力	48
2-4-1 はじめに	48
2-4-2 ガーナ灌漑農業の概要とJICA協力の背景 - 政府主導から農民参画へ	49
2-4-3 ガーナ灌漑農業協力にかかるアプローチの変遷	49
2-4-4 事例から得られる教訓 - 戦略的な中長期的アプローチの確立へ向けて	53

2 - 5	事例4 廃棄物管理分野におけるCD支援アプローチの具体化の試み	56
2 - 5 - 1	はじめに	56
2 - 5 - 2	廃棄物管理分野におけるキャパシティとは？	57
2 - 5 - 3	キャパシティ・アセスメント	59
2 - 5 - 4	CD支援のモニタリング	65
2 - 6	事例分析からのまとめ	65

第3章 キャパシティ・ディベロップメントの視点に基づくJICA事業改善の方向性（提言）

3 - 1	JICA事業の基本的方向性	75
3 - 1 - 1	包括的思考に基づく援助マネジメント	76
3 - 1 - 2	CDのファシリテーターとしての援助者の役割	76
3 - 2	キャパシティ・アセスメントと戦略的シナリオの検討	77
3 - 2 - 1	アセスメントの方法論	77
3 - 2 - 2	「目指す姿に行き着くまでの道筋」の仮説をつくる	78
3 - 2 - 3	JICAにとって有用なアセスメント・ツールの集合	78
3 - 3	プログラム思考に立った柔軟な事業運営	83
3 - 3 - 1	プログラム思考に立った事業運営	83
3 - 3 - 2	多様なプログラムのあり方	84
3 - 3 - 3	リスク管理と柔軟なマネジメント	84
3 - 4	ファシリテーターとしての援助者の役割	85
3 - 4 - 1	CDの進捗指標の検討	85
3 - 4 - 2	プロジェクト・デザインの柔軟な修正	86
3 - 4 - 3	CDの「お膳立て」の工夫の共有	86
3 - 5	今後に向けた課題と調査研究による取り組み	87

参考資料 1	CDと関連する概念、用語の整理	89
参考資料 2	協力のエントリー・ポイントから見たJICA技術協力のアプローチ（試論）	94
参考資料 3	CD概念が国際的に注目されるに至った経緯とJICAの取り組み	99

参考文献		105
------	--	-----

図表・Box目次

図0 - 1	報告書の構成	ix
図1 - 1	3層のキャパシティ・ディベロップメント	2
図1 - 2	廃棄物管理に必要なキャパシティ（例示）	4
図1 - 3	キャパシティの「移転」とCDの違い	5
図1 - 4	ミレニアム開発目標（MDGs）とCDの関係	9
図1 - 5	CDの視点に立ったUNDPの戦略マネジメントフレームワーク	15
図1 - 6	CDのイメージ	16
図1 - 7	すべての要因を検討の対象とするCDマネジメント	16
図2 - 1	事例分析の枠組み	25
図2 - 2	エントリー・ポイントからみたJICA協力の3つのアプローチ	26
図2 - 3	JICAの現職教員研修協力の全体図	31
図2 - 4	ケニア理数科カスケード方式	33
図2 - 5	フィリピン理数科クラスター方式	33
図2 - 6	ガーナ理数科カスケード・クラスター方式	34
図2 - 7	2つの対象地区（ムビンガ県とモロゴ県）	40
図2 - 8	地域開発における大学の役割と機能	41
図2 - 9	ンタンボの視座（ムビンガ県の場合）	43
図2 - 10	ソコイネ農業大学を触媒とした地域開発の全体像	45
図2 - 11	目に見える成果の経年変化イメージ図とその限界	48
図2 - 12	灌漑農業協力に見られるアプローチの「ブレ」	54
図3 - 1	DFIDのリスク管理マトリクス	82
図3 - 2	プログラム思考に基づく事業運営イメージ	84
図A2 - 1	「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」アプローチ概念図	95
図A2 - 2	「拠点機能形成型」アプローチ概念図	96
図A2 - 3	政策・制度構築・強化型アプローチ	98
表2 - 1	JICA理数科技術教育プロジェクト	29
表2 - 2	3事例の上位目標とプロジェクト目標	30
表2 - 3	3事例の研修内容	32
表2 - 4	研修形式の比較	33
表2 - 5	ガーナSTM研修の制度化に向けた今後の課題	37
表2 - 6	制度の構築度、定着度を測るためのプロセス指標	38
表2 - 7	各フェーズにおけるアプローチの整理	50
表2 - 8	廃棄物管理分野におけるキャパシティのレベルと概要	59
表2 - 9	地方自治体のキャパシティ・アセスメントのためのチェック・リスト例	60
表2 - 10	包括的なキャパシティ・アセスメントのためのチェック・リスト例	62
表2 - 11	開発調査におけるCDのモニタリングシート	66
表2 - 12	CDの視点からみた各事例分析のまとめ（JICA協力の位置付け）	68
表2 - 13	CDの視点からみた各事例分析のまとめ（キャパシティの自律発展の工夫）	70
表2 - 14	CDの視点からみた各事例分析のまとめ（社会制度環境要因の取り込み）	71
表3 - 1	CDを管理する手法例	80

Box 1 - 1	その他の主要援助機関によるCDの定義・捉え方	3
Box 1 - 2	コア・キャパシティ	6
Box 1 - 3	「キャパビル」とCDの違い	7
Box 1 - 4	ミレニアム開発目標（MDGs）とCD	9
Box 1 - 5	プログラム・ベースト・アプローチ（PBAs）とCD	18
Box 1 - 6	人間の安全保障の概念とJICAにおける7つの視点	23
Box 3 - 1	英国ODAによるステークホルダー分析	79
Box 3 - 2	プロセス・マネジメント	86
Box A 1 - 1	ヘルスワーカーのモチベーションを高めるインセンティブの仕組み（例）	92
Box A 3 - 1	1950-1980年代の援助のパラダイムと技術協力の捉え方の変遷	99
Box A 3 - 2	1990年代前半の技術協力見直しの動き	100
Box A 3 - 3	DAC Principles for New Orientations in Technical Co-operation（1991）	100
Box A 3 - 4	UNDP <i>Capacity Development: Lessons of Experience and Guiding Principles</i> （1994）	101
Box A 3 - 5	技術協力に対して主張されている批判の要点	102
Box A 3 - 6	JICAの提示する日本型技術協力の特徴	103

- 途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して -
キャパシティ・ディベロップメント（CD）報告書の要約
 ~ CDとは何か、JICAでCDをどう捉え、JICA事業の改善にどう活かすか ~

1 途上国の総合的な対処能力の向上（CD）とは - 概念と主張の整理

（1）今なぜCDを議論するのか（第1章1 - 2）

冷戦終結後のドナーの援助疲れが顕在化した1990年代において、国際場裏では「援助は役に立っているか」という問いかけが盛んに議論されるようになった。とりわけ、構造調整政策の成果に対する批判的評価とあいまって、1990年を挟み、多くのドナー国・機関、および経済協力開発機構（Organization for Economic Cooperation and Development: OECD）開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）が技術協力の見直し・評価を行った¹。

これらは、国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）による技術協力改革の議論に引き継がれ、2002年の報告書では、技術協力は、往々にしてドナー主導のため現地の主体性を奪い、個人の能力向上と新たな組織の構築に偏った援助では成果の持続性を損ねるとともに、途上国側の予算制度から離れた資金の流れは相手国の政策を歪め、ドナーごとの異なる事務・調達手続きが途上国側の行政コストを増す結果、相手側のキャパシティを損ねているという批判的な議論がなされた。技術協力は途上国のキャパシティ・ディベロップメント（CD）を支援すべきものであり、今後は、個別プロジェクトによる技術協力はやめ、援助はプール・ファンドを通じて行うべきだと結論付けた²。

これらの批判は、役務代替型の専門家派遣や既存の組織から独立させたプロジェクト実施ユニット（PIU）偏重など、わが国とは異なるやり方をとってきた欧米の旧来型技術協力に対するものが中心となっていた。一方で、途上国主導の開発、途上国とのパートナーシップとアラインメント（既存の制度への整合性の確保）、市民社会や民間部門を視野に入れた包括的アプローチなどが重視される中で、わが国のプロジェクト単位の技術協力の経験と比較優位についても、改めて見直す必要が出てきている。

CDは、いかに援助効果の持続性を高め、現地に根付いたものとするか、これまでJICAが重視してきた「途上国の行政組織に対する技術的支援」の経験やプロジェクト単位の援助の考え方を振り返るための、より広い視野を提供しており、援助調和化の中で、JICAの技術協力とほかのモダリティとの相補性を模索するための視座といえる。

（2）CDの定義とその特徴（第1章1 - 1）

途上国の総合的な対処能力の向上（キャパシティ・ディベロップメント：CD）とは、「途上国の課題対処能力が、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」を指す。その考え方の特徴は、キャパシティを「途上国が自らの手で開発課題に対処するための能力」とであると定義し、それを「制度や政策・社会システムなどを含む多様な要素の集合体」として包括的に捉え、途上国自身の主体的な努力（内発性）を重視することである。

¹ DAC「技術協力原則」など。

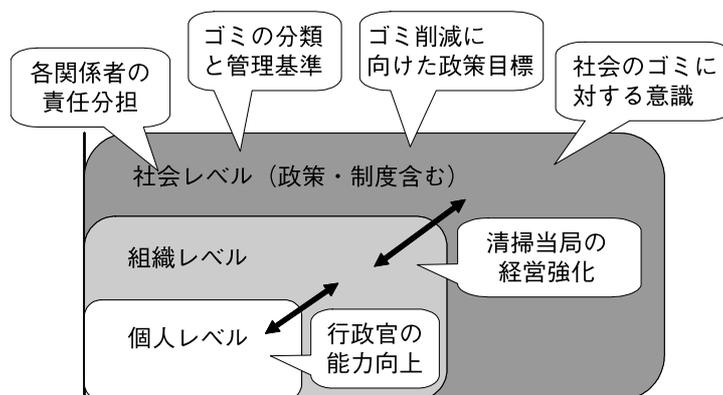
² UNDP（2002）“Capacity for Development: New Solutions to Old Problems”

1) キャパシティの包括性

途上国が開発課題に自ら対処するために必要なキャパシティ（課題対処能力）は多様な要素の集合体であることから、キャパシティの分析は包括的に行う必要がある。例えば、途上国の大都市がゴミを管理するために必要なキャパシティは、自治体の清掃局や清掃局の職員が十分なノウハウをもっていることだけにとどまらない。民間業者やコミュニティ、ゴミを出す市民に清掃局を加えた関係者間の責任分担の「メカニズム」、ゴミの分類と管理基準、罰則などの「制度」、ゴミ削減目標などの「政策」、ゴミ問題に敏感な「社会」など、さまざまな要素が持続的かつ効果的なゴミ管理に必要とされるキャパシティを織り成している（図1参照）。

「人づくり協力」と総称されたこれまでの技術協力は、公的機関の個人と組織の能力を高めることに主眼を置いてきた傾向があった。しかしながら、行政組織や行政官の能力が向上しても、活動を継続させ強化するメカニズムや制度が社会的に定着していかなければ、その活動は継続せず十分な効果も得られない。キャパシティは多様な要素が相互に影響を与えながら構成している。このような理解に立って、個人や組織を超えた広い視野でキャパシティの全体像を把握することにより、初めて「何を強化することから始めればよいか」「どこまで協力して、どこまでは協力しないか」「協力しない部分は誰がどのようにカバーするか」などを戦略的に考えることができるようになる。CDの考え方のエッセンスは、このキャパシティを包括的に捉える視点にある。

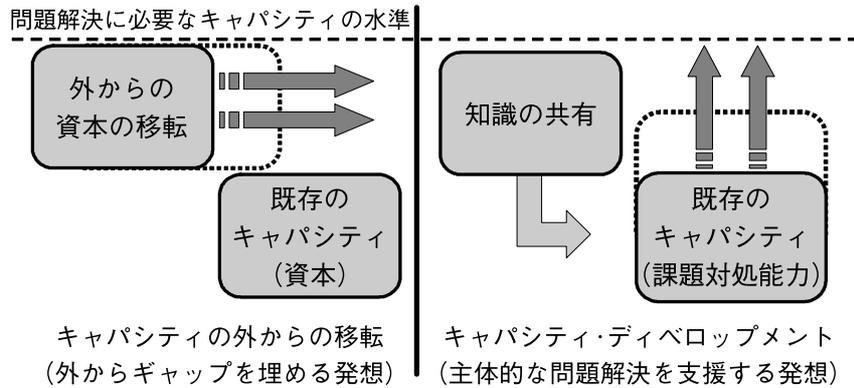
図1



2) キャパシティの内発性

従来キャパシティは、インフラのような物的資本、技術や人的資源のように、外から投資したり移転したりできる「資本」として捉えられることが多かった。しかしながら、CDの考えにおいては、キャパシティは「途上国が自らの手で開発課題に対処するための能力」である。それは外から移転できるものではなく、途上国自身の努力によって継続的に伸ばしていく内発的なものである（図2参照）。このような理解に立つと、先進国のシステムを外から移転することで「ギャップを埋める」やり方ではなく、途上国自身による意思決定や行動を助ける知識・アイデアを共有するなど、「触媒」として途上国の内発的な努力をお膳立てする援助のやり方が求められているといえることができる。また、途上国のCDを促進する鍵となる要素として特に強調されるのは、オーナーシップと良好な政策・制度環境（enabling environment）、インセンティブ、そしてリーダーシップなどである。ドナーは、それぞれの要素がどのような状況にあり、どのようにすればそれらの向上をお膳立てできるかについて、常に敏感であることが求められる。

図 2



参考

従来、JICAが重視してきた技術移転は、本来、外来の技術の導入だけではなく、相手国における技術の定着と普及までを目指すものであったが、カウンターパート（Counterpart: C/P）という個人への働きかけを中心とした活動においては、日本の技術を移転することに焦点を置き過ぎる傾向があった。また、JICAで常用してきた「キャパシティ・ビルディング（キャパビル）」については、途上国の人材育成、C/P機関の機能強化に焦点を置き、そのための協力事業そのものを「キャパビル」と呼ぶことが多かった。CDは援助者が「行う」ものではなく、あくまで相手側のプロセスであること、CDを側面支援する援助のあり方を示唆する点で、「キャパビル」とは基本的な違いがある。

2 JICA事業の分析から得られた学び（第2章）

途上国の総合的な対処能力（キャパシティ）の向上を支援するCDの考え方に立って、JICAがどのキャパシティの向上から支援に入るべきかという「エントリーポイント」（参考資料2参照）の視点から整理すると、特定のコミュニティや地域社会などの場を設定してCDを支援する「コミュニティ・地域社会のエンパワメント」、政府の現業部門を中心とした人材育成、技術普及あるいは研究開発を推進する「拠点機能形成」、国レベルなど、広域に適用すべき特定の政策や法制度、体制の形成や運用強化を行う「政策制度・構築・強化」の3つのアプローチのオプションがあると考えられる。また、CDが途上国の内発的なプロセスであるとの視点に立つと、相手側のオーナーシップやインセンティブの向上、知識の獲得の方法の3つの側面が重要である。これらの整理を基に、分野とアプローチの違う次の4つのJICA協力事例を分析した結果、3つの学びが得られた。

事例分析を行ったJICAの協力事例

- 教員養成システムの拠点機能形成 - 理数科教員養成（フィリピン、ケニア、ガーナ）
- 住民参加型農村開発の「拠点機能形成」と「エンパワメント」 - ソコイネ農業大学地域開発センター（Sokoine University of Agriculture Centre for Sustainable Rural Development: SCSRDR）プロジェクト
- 「拠点形成」「エンパワメント」「制度形成」の変遷 - ガーナ小規模灌漑
- キャパシティの現状分析の経験 - 廃棄物管理

3つの学び

- (1) 上位目標の達成に必要な相手国のキャパシティ、またそのキャパシティを備えるまでの望ましい道筋を想定した上で重点的に強化すべきキャパシティを特定し、その中でJICA協力の役割と位置付けを明確にすることが、成果の持続性を高める。
- (2) 上位目標に挙げた課題に対処できるようなキャパシティを持続的、面的に発展させるためには、関係者間の協働関係づくりや試行した仕組みの制度化など長期間を要する。このため、長期的な将来像のビジョンのもとに、活動を選択的に組み合わせるプログラム思考をもって取り組むことが重要である。また、リスク要因や外部環境要因をプログラムの中に意識的に取り込み、対策を工夫することが必要である。
- (3) 課題対処能力(キャパシティ)の向上を支援する援助者は、あくまでファシリテーターとして受け入れやすく維持可能なシステムを探り、相手側のオーナーシップと自律的な活動へ向けたインセンティブを高める工夫を考える必要がある。

3 JICAにおけるCDの捉え方と事業改善の方向性(第1章1-4、第3章3-1)

上述のとおり、途上国の主体的な課題解決を、包括的な視野に立って側面支援するCDの考え方に立つと、JICAは自助努力支援、人づくり協力などのこれまで基本としてきた考え方を発展させ、自らの技術協力を以下のように捉え直すことができる。

「途上国の課題対処能力が個人、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)を支援すること」をJICAの技術協力の目的に置く。
JICAの役割は、「途上国のCDを側面支援するファシリテーター」である。

JICAがファシリテーターとして行動する際に必要なことは、現状を包括的に把握した上で戦略的な協力を行うこと、途上国側の内発的なキャパシティ向上のための工夫とノウハウを組織として蓄積し共有することである。CDの視点に立ったJICA援助マネジメントの改善の方向性は、以下のとおり要約できる。

(1) 包括的思考に基づく援助マネジメント

1) キャパシティの包括的な把握と戦略的シナリオの検討(第3章3-2)

- ・ 開発課題ごとに、相手国の現状のキャパシティと課題を解決するために相手国が備えるべきキャパシティの全体像を把握し、その上で、どのキャパシティを重点的に強化すべきか(エントリー・ポイントはどこか)、どのようなステップで強化すべきか、どのようなタイム・フレームで考えるのか、などの想定される協力シナリオを包括的に検討する。こうして、重点的に強化すべきキャパシティとそのステップを明確にした上で、途上国全体のCDの中にJICAの協力を戦略的に位置付ける。
- ・ キャパシティの包括的な把握とシナリオ検討のためのキャパシティ・アセスメントの方法として、サブ・セクターごとに主要なステークホルダーやそれらを取り巻く政策・制度環境などのキャパシティの要素を整理し、分野課題ごとに、チェックリストの形で標準化し組織内で共有することが有効である。すでに廃棄物管理で試行が始められており、環境管理の分野に波及し

つつある。チェックリストを活用し、C/Pが現状についての理解を深め、より明確に問題意識をもつようになる効果も期待できる。

2) プログラム思考に立った柔軟なマネジメント（第3章3 - 3）

- ・ 人づくり協力から視野を広げ、個人や組織の活動を継続させ強化するために必要なメカニズムや制度、政策の定着を側面支援する。また、協力がもたらした変化が持続的なシステムとして定着していけるよう、あるいはエンパワメントの成果がその地域に根付き、さらに他地域へも波及していけるよう、従来、協力プロジェクト終了後の作業として途上国自身の手に委ねるだけのことが多かった「上位目標」の実現を、ほかのプロジェクト、資金的支援、他ドナーの支援や、途上国自身の取り組みとの時系列的あるいは同時並行的な有機的組み合わせを通じた、プログラムの単位で考える必要がある。
- ・ 多様なプログラムの形態がありうる。JICAの協力、日本の協力だけで途上国の特定の開発課題の解決を目指すのではなく、自らの協力の範囲を超える部分についても、援助協調などの枠組みを活用しながらプログラムとしての貢献を考える。JICAの協力プロジェクトを、途上国自身の開発計画やセクター・プログラムと関連させ、当該開発課題の対処能力のどの部分の向上を目指すのかを明確にした上で、ほかのドナーによる支援や自助努力とのどのような連携により開発プログラムの実現を目指すのか、常にプログラム思考に立った貢献を検討する。
- ・ 事業運営の単位はプロジェクトにおくとしても、上記を可能にする枠組みとして、相手国の開発プログラムの実現に向けた中長期的な貢献を目指すため、より中長期的な視野からアウトカムを捉える必要がある。このため、中長期的な貢献の実現に影響を与えるほかのドナーによる支援や当該国の取り組み、政策・制度環境やステークホルダーとの関係などを明確な「リスク」として認識し、当初のプロジェクトを設計した時点で想定していた状況に比して、著しい変化がある場合などは、プロジェクト自体の設計を変更する、あるいは、深刻な場合は、中断や停止し、新たな協力を検討する、プログラムの構成自体を変更するという柔軟な事業管理が必要になってくる。

(2) CDのファシリテーターとしての援助者の役割

1) CDの進捗指標の検討

- ・ キャパシティの向上を確認するための指標を工夫して設定する。C/Pおよび主たる協力対象となる人々と組織、制度、社会の態度や姿勢の変容を含めて、どのようなキャパシティの変化を目指すのか、明確にしておく。廃棄物管理分野などの試行事例が参考になる。
- ・ 想定されるCDのステップをブレイクダウンすることで、目指すべき成果やその達成へ向けた道のり（工程） 対処するべきリスクなどを共有し、関係者間のコミュニケーションを促進する努力も重要である。（1）で述べたキャパシティ・アセスメントのチェック・リストをモニタリングに活用することも一案である。

2) CDの「お膳立て」の工夫の共有

- ・ ファシリテーターとしての専門家、コンサルタント、JICA職員などの行動原則として、合意形成や協議、プロジェクト/プログラムの形成、計画・運営、評価のプロセスにおいて、常に途上国の問題意識や意欲を醸成するような工夫とノウハウを蓄積し、共有する。現場におけるC/P

と日本人専門家の試行錯誤のプロセスを通じた問題解決などには、すでにいくつもの経験が蓄積されている。

- ・ 途上国のCDの促進に向けた自律的な資金調達メカニズムや自発的活動促進のための工夫、そこから得られた教訓・知見を組織的に蓄積し、実際の協力を活かす。

4 JICA事業の改善へ向けた今後の課題

(1) キャパシティ・アセスメントを含む事業管理手法の改善

JICAは、実践的な試行を重ねる中で、事務所など現地ベースにおいて、途上国の現状のキャパシティを把握し、戦略的な協力シナリオを検討するための方法論（キャパシティ・アセスメント）を整え、プログラム思考に立った協力のあり方を検討していく必要がある。また、柔軟な事業運営を可能にするため、リスク管理やプロジェクトの計画変更などの意思決定のあり方、プロジェクト活動におけるCDの進捗指標の検討についても検討が必要である。国際協力総合研修所において、これらについての議論を深め、調査研究を進める予定である。

(2) プログラム思考に立った柔軟な事業運営

今後、JICAは自らの協力プログラムの中身を確立する必要がある。プログラムはどのくらいのタイムスパンで考えるべきか、現状の把握や準備にどのくらいの期間を設けるか、形成時にどのくらいの精度のプログラムを作成するのかなど、プログラムの相場観をつくっていく必要がある。事例研究をベースとした地に足の着いた議論の中で、プログラムの姿を明確にしていく必要がある。特に、現場主義の中でJICA在外事務所あるいは政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）現地タスクフォースを中心としたマネジメントとして議論を深めていくべきである。援助協調の実践が進む事務所における事例を検討しながら、事務所員や専門家のあり方を明確化していく必要がある。

(3) ファシリテーターとしての原則の経験と共有・蓄積

内発的なCDをお膳立てする工夫やそのための柔軟なマネジメントのあり方については、実際の協力事例をケーススタディとして取りまとめる作業を進めることで、事業経験を体系化し組織的に蓄積していく。課題部・課題タスク、調査研究グループにより事業経験分析を進め、共有を推進するとともに、職員や専門家の研修教材などとしても積極的に活用していく。

序章 キャパシティ・ディベロップメント調査研究

- 目的、実施体制、報告書構成 -

1. 調査研究の背景

「援助は役に立っているか」という問いかけが、冷戦終結後、ドナー諸国の援助疲れが顕在化した1990年代にかけて盛んに議論されるようになった。例えば、ドナー主導の構造調整や技術協力における途上国側のオーナーシップの欠如が援助効果をゆがめてきたとの反省が、「途上国との対等なパートナーシップ」「政策対話」「住民参加」などの重要性を主張する議論や、現地のオーナーシップを強調したDAC新開発戦略、および戦略形成過程での幅広い市民参加などを謳った世界銀行の包括的開発枠組み（Comprehensive Development Framework: CDF）のイニシアティブや、貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）の策定へ向けた動きなどに表れている。

このような援助の効果を見直す動きの中で、UNDPなどにおいて、途上国がよりよい政策検討や開発運営を自ら行うために必要なキャパシティの形成を重視する視点から技術協力を中心とした援助のあり方を見直す、「キャパシティ・ディベロップメント（CD）」の議論が注目され始めた。途上国が開発課題に自ら対処する能力を個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として捉えるこの考え方は、JICAが重視してきた人づくり協力：「途上国の行政組織に対する技術的な支援」を超えたより広い視野を提供するものであり、JICA事業のあり方を考える上で有用な視点であると考えられる。このような考えに立ち、JICAは2003年以来マニラや東京においてCDに関する国際シンポジウムを共催するなど、CD概念の理解や発信、CDに関する知見の蓄積に努めてきた。しかしながら、CDをJICAにおいてどのように捉えるのか、CDの視点からJICA協力の何を改善していくのかなどについては、詳細な検討が待たれていた。

以上の背景のもとに、本調査研究では、JICA事業への導入に向けたCD概念の整理、CDの視点に基づくJICA協力事例の研究、CDの視点に立ったJICAの援助マネジメントの改善提案、の3つを主眼として検討を行った。

2. 調査研究の実施体制

本調査研究では、JICA職員および国際協力専門員からなるタスクフォースを組織し、検討会を2004年5月から2005年3月まで計8回にわたり開催した。検討会は、実際のJICAの協力事例をCDの視点から見直す作業を通じて技術協力の計画・実施・評価方法などに関する具体的な教訓を抽出することを重視して行われた。また、調査研究の中間成果は各JICA課題部の勉強会や専門家研修、国際開発学会などの場で発表し、コメントを踏まえ内容の見直しを行った。加えて、ドラフト報告書完成にあたりJICA職員および国際協力専門員を対象とするセミナーを開催し、CDを実務にどのように活かしていくかについて議論を行った。研究会の実施体制および報告書の執筆分担を以下に記す。

研究会実施体制（五十音順）

主査

桑島京子 JICA国際協力総合研修所調査研究グループ長（事務局兼）

タスクフォース

赤松志朗 JICA国際協力専門員

岩崎英二 JICA地球環境部第二グループ公害対策第一チーム長

岩瀬 誠 JICA企画・調整部事業評価グループ評価企画チーム職員

加藤聖子 JICA国際協力人材部人材確保グループ人材確保チーム職員
（～2004年6月）

木下俊夫 JICA社会開発部第一グループ長

竹原成悦 JICA企画・調整部企画グループ事業企画チーム職員

角田 学 JICA国際協力専門員

永代成日出 JICA国際協力専門員

本田俊一郎 JICA企画調整部企画グループ事業企画チーム
（財）日本国際協力センター調査研究員（～2005年3月）

牧本小枝 JICA人間開発部第三グループ感染症対策チーム職員

馬淵俊介 JICA国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム職員

三輪徳子 JICA企画・調整部事業評価グループ長

横関祐見子 JICA国際協力専門員

吉田充夫 JICA国際協力専門員

渡辺雅夫 JICA農村開発部第一グループ貧困削減・水田地帯第一チーム職員

リソースパーソン

坂野太一 株式会社 UFJ総合研究所政策研究部研究員

津曲真樹 有限会社 アイエムジーパートナー

事務局

桑島京子 JICA国際協力総合研修所調査研究グループ長

山田浩司 JICA国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム長

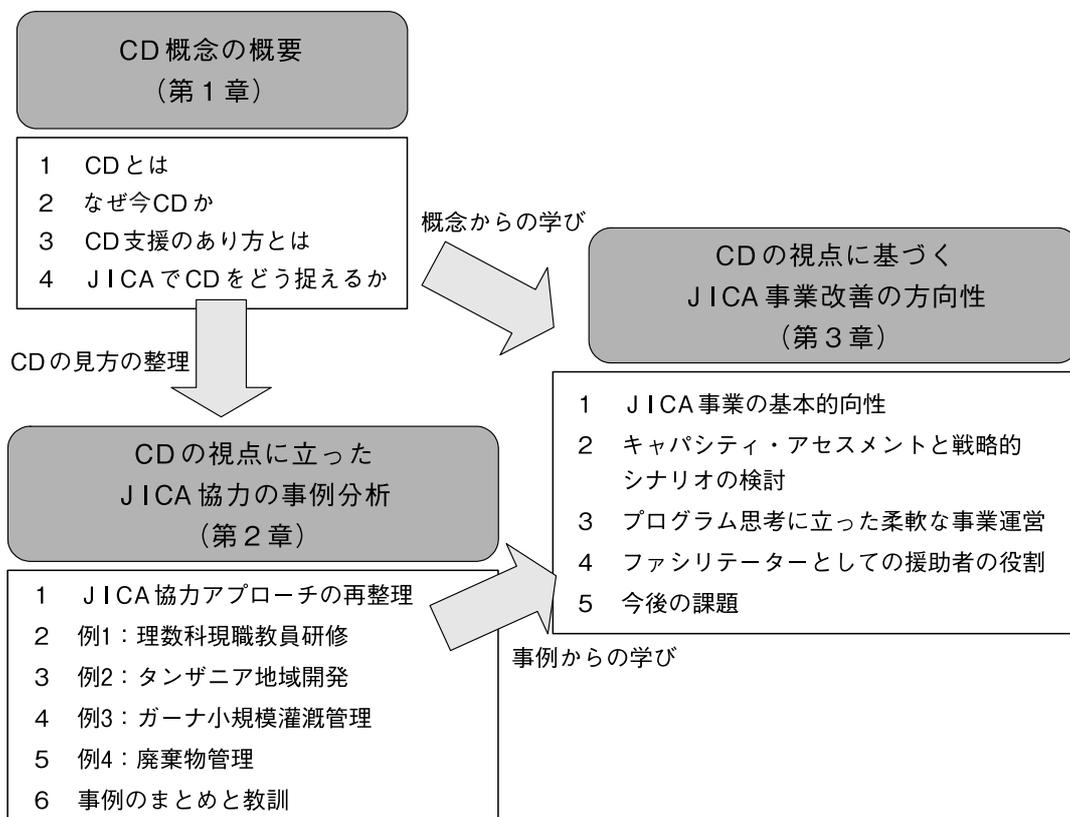
馬淵俊介 JICA国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム職員

渥美佐江子 JICA国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム
（（財）日本国際協力センター調査研究員）

3. 報告書の構成

本報告書は3章より構成されている。報告書第1章においては、CDとは何か、CDが注目されているのはなぜか、CD支援のあり方とはどのようなものかについて既存の文献を活用してレビューし、その上でJICAにおいてCDの考え方をどのように捉え、何を変えていくのかについて見解を示した。第2章においては、CDの考え方を踏まえた事例分析の枠組みを示し、その上で4つの事例について分析を行った。事例分析からは、長期的なビジョンのもとに協力の役割と位置付けを明確にすること、プログラム思考をもって協力を行うこと、ファシリテーターとしてキャパシティの向上へ向けた工夫を行うこと、の大きな3つの教訓を抽出した。第3章では、1章、2章から得た学びを受けて、JICA事業改善の方向性を提言した。具体的な改善のポイントとしてアセスメントの方法論の整備、プロジェクト管理の改善、プログラム管理の強化の3点を挙げ、それぞれ今後の作業を見越した具体的な提案を行った。また、巻末には参考資料として、CDに関連する重要な概念・用語の簡単な整理と協力のエントリー・ポイントから見たJICA技術協力のアプローチ（試論）、さらに、CD概念が国際的に注目されるに至った経緯とJICAの取り組みを示した。

図0 - 1 報告書の構成



報告書執筆分担

序章	キャパシティ・ディベロップメント調査研究	馬淵
第1章	キャパシティ・ディベロップメント概念の整理	
1 - 1	CDとは何か	馬淵
1 - 2	なぜ今CDか	桑島・坂野・竹原・馬淵
1 - 3	CD支援のあり方とは	馬淵・津曲
1 - 4	JICAにおいてCDをどう捉えるか	桑島・馬淵
第2章	キャパシティ・ディベロップメントの視点に立ったJICA協力の事例分析	
2 - 1	事例分析の目的と枠組み	桑島・馬淵
2 - 2	事例1 現職教員研修（理数科教育）協力	馬淵・横関
2 - 3	事例2 タンザニア国ソコイネ農業大学地域開発センタープロジェクト	馬淵・角田
2 - 4	事例3 ガーナ小規模灌漑セクターへの協力	馬淵
2 - 5	事例4 廃棄物管理分野におけるCD支援アプローチの具体化の試み	吉田
2 - 6	事例分析からのまとめ	桑島
第3章	キャパシティ・ディベロップメントの視点に基づくJICA事業改善の方向性（提言）	
3 - 1	JICA事業の基本的方向性	竹原
3 - 2	キャパシティ・アセスメントと戦略的シナリオの検討	桑島
3 - 3	プログラム思考に立った柔軟な事業運営	竹原
3 - 4	ファシリテーターとしての援助者の役割	竹原
3 - 5	今後に向けた課題と調査研究による取り組み	竹原
参考1	CDと関連する概念、用語の整理	桑島・馬淵・渥美
参考2	協力のエントリー・ポイントから見たJICA技術協力のアプローチ(試論)	桑島・馬淵
参考3	CD概念が国際的に注目されるに至った経緯とJICAの取り組み	桑島・坂野

第1章 キャパシティ・ディベロップメント概念の整理

キャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development: CD）は、開発援助の改善へ向けた重要な概念として、近年先進国、途上国の双方から注目されている。CDとはどのような考え方が、なぜCDが注目されているのか、CDは何が新しいのか。本章では、以上のようなCDに関する疑問に答えるとともに、CDをJICAにおいてどのように捉えるべきであるかを提言する。

1 - 1 CDとは何か

1 - 1 - 1 CDの定義

CDとは、「途上国の課題対処能力が、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」である。

CD概念については、各ドナーがそれぞれ定義付けを行っている。代表的なものは以下のとおりである。

GOVNET/DAC¹：「個人、組織、社会が全体として自らのキャパシティ²を發揮、強化、構築、適用、そして維持していくプロセス」³

UNDP：「個人、組織、制度や社会が個別にあるいは集合的にその役割を果たすことを通じて、問題を解決し、また目標を設定してそれを達成していく能力の発展プロセス」⁴

カナダ国際開発庁（Canadian International Development Agency: CIDA）：
「途上国の個人、グループ、組織、社会が、開発問題を持続的な方法で同定、解決する能力を向上させるプロセス」⁵

ドイツ技術協力公社（Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ）：
「個人、組織、社会がそれぞれの目標を持続的に達成するために、資源を効率的、効果的に使用する能力を強化する変化のプロセス」⁶

世界銀行研究所（World Bank Institute: WBI）：
「人々、組織、組織システム、社会が全体として、課題を設定・解決し、十分に周知された選択を行い、優先事項を決定し、将来の計画を立てられる能力、またそれらを支えるプログラム・プロジェクトを実施できる能力」⁷

¹ DAC Network on Governanceの略。汚職、公共セクター改革、キャパシティ・ディベロップメント、人権、民主主義などの課題を扱う国際フォーラム。

² GOVNETでは、キャパシティを「個人、組織、社会が自分たちの課題を全体として望ましい方向に管理していく能力」と説明している（GOVNET（2005）p.6）。

³ GOVNET（2005）p.6

⁴ UNDP（1997）

⁵ Lavergne and Saxby（2001）

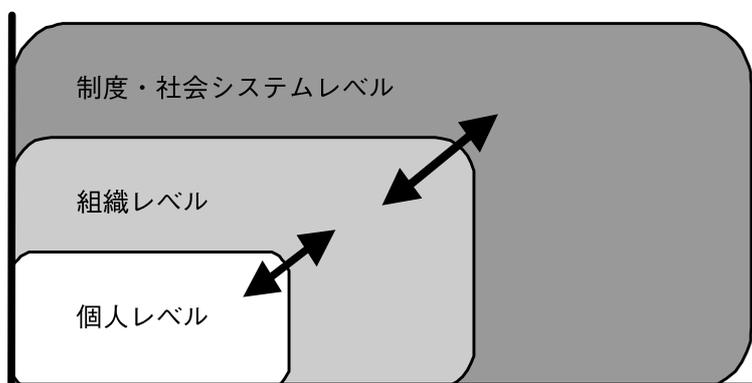
⁶ GTZ（2003）

⁷ GOVNET（2005）p.22

以上の定義の特徴は、第一に、キャパシティを「目標を設定し達成していく力」、「開発問題を同定し解決する力」、つまり「課題対処能力⁸」と捉えている点である。このようなキャパシティの定義からは、途上国自身が主体となって自ら開発問題を解決していくことが重要であるとの強い考え方をみることができる。

CDの定義の第二の特徴は、途上国の主体を個人、組織、社会などの複数のレベルで捉えていることである。GOVNETは、ここでいう「組織」を政府機関や非政府組織（Non-Governmental Organization: NGO）などのフォーマルな組織から村長たちの委員会や農業生産者のネットワークのようなインフォーマルな組織まですべてを指すものとし、「社会」のレベルは制度や規範、政治的、文化的な環境などを示すものとしている⁹。この捉え方の背景には、開発問題の解決には、途上国に住む個々人の能力が向上するだけでなく、行政や民間企業などの組織や制度、ひいては社会全体の総合力が向上することが必要であるとの包括的な考え方がみてとれる（図1 - 1参照）。

図1 - 1 3層のキャパシティ・ディベロップメント



注：個人・組織・社会の枠組みは、特に、プロジェクトの実施主体を政府機関などの組織に置く場合、その成員（個人）、組織のどのようなキャパシティの向上を目指すのか、その際、その組織への働きかけだけでは力の及ばない社会・制度環境にどのような要素があり、それを念頭に置き、どのようなアプローチをとるのか、ということを実践的に考えるに際し、有効な枠組みである。キャパシティ分析の枠組みとしては、ステークホルダー分析も活用すべきであると思われる。

出所：JICA（2005）より抜粋。

以上をまとめると、CDは「途上国の課題対処能力が、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」と捉えることができる。この定義は、途上国の課題対処能力の向上を支えることこそ援助の役割である¹⁰ことを明確にするとともに、課題対処能力の向上プロセスを包括的に捉える重要性を示唆しているといえよう。

そのほかの主要援助国・機関のCDの捉え方については、Box 1 - 1に取りまとめる。

⁸ 広島大学の松岡教授は、『JICA FRONTIER』2005年3月号において「社会的能力」と表現している（JICA（2005））。

⁹ GOVNET（2005）p. 6

¹⁰ OECD/DAC（1996）p. 13

Box 1 - 1 その他の主要援助機関によるCDの定義・捉え方

(1) 英国国際開発庁 (Department for International Development: DFID)

CDという用語は使用していないが、「制度・組織開発」に関するガイドラインの中で、キャパシティには個人、組織、制度の3つのレベルがあること、持続的なキャパシティ・ビルディングを行うには、そのすべてのレベルに一貫した包括的な介入が必要であることを指摘している¹¹。

(2) 世銀・WBI

WBIは、CDではなく“Capacity Enhancement”という用語を使用しているが、個人と組織と制度の3つのレベルを結び付けてキャパシティを捉えるべきことなど、基本的な主張は他機関と同様である¹²。また、ワーキングペーパーの中で他機関の出している主要な文献のレビューを行うなど、自らのコンセプトとして打ち出すというよりも、他機関、研究者の間で議論されている内容に倣う形をとっている¹³。なお、世銀では、一般的にCapacity Building (CB) という用語が用いられ、公共セクターのCBや統計CB、中小企業のCBなど、開発のコンテキストに合わせて使用されているが、これは人づくり協力を相当するもので、CDとは異なる考え方である。

(3) スウェーデン国際開発協力庁 (Swedish International Development Cooperation Agency: Sida)

Sida (2000) は、CDを「知識、コンピテンシー（能力）、および十分に機能する組織や制度の発展を支援する総合的な努力」と定義している。その上で、自らのアプローチを以下の3つに分解している。

個人と組織の知識、コンピテンシー（能力）を向上させる

組織や組織のシステムを発展させる

制度枠組みを変化させ強化する

上記から、Sidaが他機関と同様、キャパシティを個人、組織、制度などの複数のレベルからなるものと捉えていることが分かる。Sidaはキャパシティを「課題対処能力」とは明確には位置付けていないが、知識、コンピテンシー（能力）、十分に機能する組織や制度をキャパシティの構成要素とし、貧困削減を目指すすべての戦略において重要な柱としてそれらを位置付けている。

1 - 1 - 2 CDの特徴1：キャパシティの包括性

(1) 多様な要素の集合体としてのキャパシティ

途上国が開発課題に自ら対処するために必要なキャパシティ（課題対処能力）とは何を指すだろうか。一例として、途上国の大都市が廃棄物を管理するために必要なキャパシティを考えてみる。第一に思い浮かぶのは、ゴミの管理を担う行政組織である自治体の清掃局が十分なノウハウをもっていることだろう。しかし、人口の多い都市では、行政の力だけで廃棄物を管理することは難しい。その状況にあっては、民間業者への委託やコミュニティの参加などによる廃棄物管理も重要なオプションとなる。このように、多様なアクターが関与する場合には、各アクターの役割分担を明確にした廃棄物管理の「体制」が定着していることが重要であろう。

また、廃棄物は種類によって管理方法が異なる。管理を効果的かつ持続的に行うには、廃棄物を分類し、その分類ごとに管理基準や管理責任、罰則などの「制度」を定めなければならない。加えて、廃棄物に関する「政策」が一貫していること、「社会」がゴミ問題に敏感であることなども、廃棄物管理を改善する要素になる。各都市や各アクターに合った廃棄物管理の「知識」や「技術」が個人や組

¹¹ DFID (2003)

¹² Nair (2003)

¹³ Mizrahi (2004)

図1 - 2 廃棄物管理に必要なキャパシティ（例示）

持続的な廃棄物管理に必要なキャパシティ					
組織	体制	制度	政策	社会	知識
行政組織（清掃当局）の強化	各アクターの責任を明確化した廃棄物管理の枠組み	個々の廃棄物の分類と管理基準、罰則などの規定	国・地方レベルでの明確な廃棄物管理政策、政策目標	社会的なオーナースhip（世論・合意・協力意識）	都市や各アクターに合った廃棄物管理の知識体系

出所：馬淵作成。

織、社会に根付いていることも、これらの各要素を支える重要な土台となる。（図1 - 2 参照）

以上のように考えると、関係者間の役割分担体制、制度、政策、社会システム、知識・技術などのすべての要素が、持続的な廃棄物管理に必要なキャパシティを織り成しているということが出来る。活動の中心となる行政組織やそこに勤める個人の能力が向上するだけでなく、活動を継続させ強化するメカニズムや制度が社会的に定着していかなければ、その活動が継続的な発展プロセスにつながっていかない。援助を考えるにあたっては、キャパシティをこのようにあらゆる要素の集合体として包括的に捉える必要がある。CDの考え方のエッセンスは、この包括的な視点にある。

（2）相互作用のシステムとしてのキャパシティ

キャパシティを織り成す各要素は、相互に影響を与え合い、ダイナミックに変化するものと捉えられる。例えば、インドネシアでは、水道分野の人材育成の拠点として期待された中央のセンターが、地方分権化という政策環境の変化に伴い、その訓練機関としての機能を十分に発揮できなくなっている¹⁴。また、ガーナの小規模灌漑セクターでは、「農民を主体とする灌漑管理の推進」という政策が掲げられたが、農民が灌漑を自らの手で管理するために必要な技術やノウハウが確立していなかったり、農民と灌漑公社との責任分担が明確になっていなかったりしたために、灌漑施設の運営が一時滞った¹⁵。前者の例では、組織を取り巻く政策的な環境の変化が、その組織に当初期待されたキャパシティを大きく制約している。また、後者の例は、政策が立てられても、それを推進するために必要な技術や体制が具体的にならなければ、政策が効果を生み出さないことを示している。

このように、各要素の相互作用により、その総体としてのキャパシティは向上することも停滞することも、また損なわれることもある。途上国のキャパシティを分析する際には、それを「ダイナミックに変化する相互作用のシステム」として捉え、キャパシティを構成する各要素が全体の中でどのような意味を持つのかを把握する必要がある。このようなキャパシティの捉え方は、「システム思考（Systems Perspective）」と呼ばれ、「CD概念がもたらす最も大きな貢献」¹⁶とされている。

¹⁴ 日本開発サービス（2005）p. A-22

¹⁵ 三好・永代（2005）

¹⁶ Bolger（2000）

「人づくり協力」と総称されたこれまでの技術協力は、公的機関の個人と組織の能力を高めることに主眼を置いてきた傾向があった。しかしながら、セクター全体における組織の位置付けが明確でなかったり、組織間の役割分担や連絡体制が整っていなかったりすることによって、特定の組織への協力が期待した成果に結び付かないケースや、政策や制度が適切に運用されない結果、支援した組織の活動が持続しないケースなどが生じた。これらの制度や政策、実施体制の問題は、組織や個人のキャパシティが発揮される環境として決定的に重要であるにもかかわらず、外部条件として扱われ、十分に注視されてこなかった感がある。

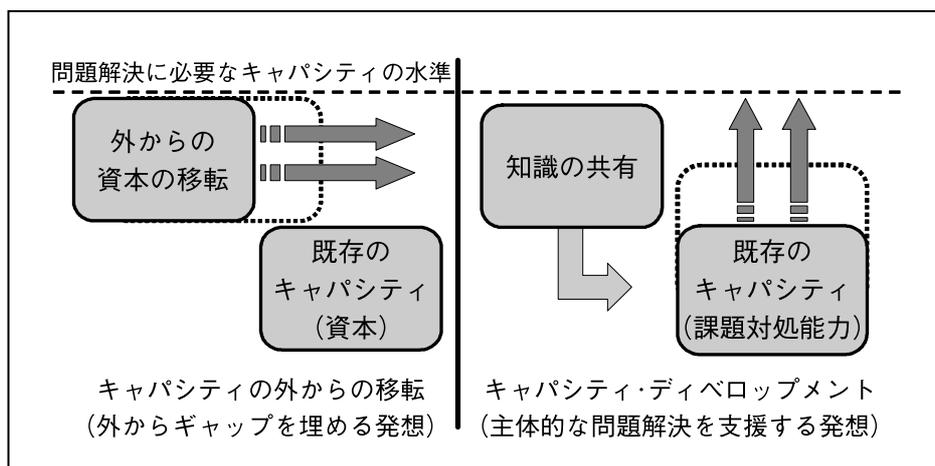
キャパシティ（課題対処能力）を包括的に捉えることによって個人や組織を超えた広い視野を持つこと、キャパシティを織り成す各要素の相互作用、特に活動を継続させ強化するメカニズムや制度に注目することが、CDの考え方に立って技術協力を考える上で最も重要な点であろう。

1 - 1 - 3 CDの特徴2：キャパシティの内発性

CDは途上国が自らの抱える開発課題に対処する力（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を指している。従来キャパシティは、インフラのような物的資本、技術や人的資源のように、外から投資したり移転したりできる「資本」として捉えられることが多かった¹⁷。それに対し、CDの考え方は、キャパシティを途上国自身の「課題対処能力」と定義することによって、キャパシティは外から移転できるものではなく、途上国自身の努力によって継続的に伸ばしていく内発的なものであることを強調している。

キャパシティを「課題対処能力」と捉える考え方の背景には、援助する側が途上国の既存のキャパシティを軽視し、先進国の技術や知識、システムを外から移転しようとしてきたことに対する反省がある。持続的に課題を解決するためにはその主体は途上国でなければならず、途上国が自ら課題を解決するためにはその「課題対処能力」を強化する必要がある。課題対処能力を強化するためには、外から先進国のシステムを移転することで「ギャップを埋める」やり方ではなく、途上国自身による意思決定や行動を助ける知識やアイデアを共有するなど、「触媒」として途上国自身による内発的な努力を後押しする援助のやり方が求められている（図1-3、Box 1-2参照）。

図1-3 キャパシティの「移転」とCDの違い



出所：Lopes and Theisohn (2003)、JICA (2005) を基に馬淵作成。

¹⁷ Lavergne et al. (2004)

Box 1 - 2 コア・キャパシティ

UNDPおよびCIDAは、CDの定義に沿って、途上国が持つべき特に重要なキャパシティ（コア・キャパシティ）の例を、以下のとおり示している。いずれも途上国が自ら問題や目標を適切に把握し、解決策や戦略を策定し、それをモニタリングしながら柔軟に実施していくための能力として必要な要素を示したものである¹⁸。また、そのようなPlan-Do-Seeサイクルを、途上国が自らの手で持続的に回していく能力も重視されている。「課題対処能力」としてのキャパシティとはどのようなものかを理解する際の参考となる。

コア・キャパシティの例：

- ・ 自らが置かれている制度・政策環境や社会システムを定義し分析する能力
- ・ ニーズや鍵となる課題を把握する能力
- ・ ニーズに合った戦略を策定する能力
- ・ 戦略に沿ってリソースを効果的・持続的に利用し、活動を実施する能力
- ・ 利害関係の衝突に対処し解決する能力
- ・ ほかの関係者と協働の関係を構築する能力
- ・ 進捗をモニターし、フィードバックを行い、目的達成のために活動を柔軟に変更していく能力
- ・ 新たな課題に立ち向かうための能力やスキルを継続的に獲得する能力

出所：UNDP（1998）p. 6、Lavergne and Saxby（2001）p. 3を基に馬淵作成。

1 - 1 - 4 キャパシティ・ビルディングとCDの違い

CDの考え方の特徴を明確に理解するためには、一般的な用法に見られる「キャパシティ・ビルディング（CB）」の内容範囲とCDの考え方の相違点を認識する必要がある。両者の違いは、以下の3点に整理できる¹⁹。

CBは主に組織や個人の能力向上を対象とするのに対し、CDは、それらに加えて制度や政策の整備、社会システムの改善などまでを広く対象に含めている。

CBはキャパシティを外から構築する介入行為を指す用語であるのに対し、CDは途上国自身による内発的なプロセスそのものを指す用語である²⁰。

CBはキャパシティを構築（build）する段階のみを視野に入れているが、CDはキャパシティを構築、強化、維持する継続的なプロセスであることを強調している²¹。

Lavergne et al.（2004）およびLopes and Theisoehn（2003）は、一般にキャパシティ・ビルディングとCDとがあまり区別なく交互に使用されているのが実態であることを認めている。また、CDの考え方は、社会全体の変化のプロセスにも、公共財政管理や保健システムの管理のような特定の分野にも当てはめることができ²²、その応用範囲は広い。CDの最大の特徴である包括的な視点と内発性の重視を

¹⁸ GOVNETは、このようなキャパシティを横断的なキャパシティ（cross-cutting capacity）と呼び、特定の技術に関するキャパシティ（technical capacity）と区別した上で、前者に焦点を当てることの重要性を強調している（GOVNET（2005）pp. 7, 21）。これらは、わが国が「自助努力」と述べてきたものを支える基本的な能力を示すものともいえる。

¹⁹ は1 - 1 - 2で述べたキャパシティの包括性、は1 - 1 - 3で述べたキャパシティの内発性に対応している。また、は、に示した両者の違いに起因する相違点ということが出来る。キャパシティ・ビルディングは、一般に、キャパシティを構築するところまでを範囲とすることが多く、その後のプロセスは途上国自身の努力にゆだねられることが多い。一方、CDは途上国自身のプロセスを指すため、構築・強化・維持の全段階までを視野に入れる。

²⁰ Lavergne et al.（2004）p. 3

²¹ Ibid. p.3、Lopes and Theisoehn（2003）

²² GOVNET（2005）p. 7

明確にするために、両者は区別して用いるべきであり、本報告書でも、この区別の上に立ってJICAの事業をCDの視点から考える（Box 1 - 3 参照）。

Box 1 - 3 「キャパビル」とCDの違い

従来、JICAが重視してきた技術移転は、本来、外来の技術の導入だけではなく、相手国における技術の定着と普及までを目指すものであったが、C/Pという個人への働きかけを中心とした活動においては、日本の技術を移転することに焦点を置き過ぎる傾向があったと思われる。また、JICAでは「キャパシティ・ビルディング（キャパビル）」の用語を頻用してきたが、途上国の人材育成、C/P機関の機能強化に焦点を置き、そのための協力事業そのものを「キャパビル」と呼ぶことも多かった。CDは援助者が「行う」ものではなく、あくまで相手側のプロセスであること、CDを側面支援する援助のあり方を示唆する点で、キャパビルとは基本的な違いがある

1 - 1 - 5 成果重視とCDの関係

(1) 成果重視マネジメントの潮流

1990年代より、多くの援助国で民間の経営手法を導入して効果的・効率的な公共セクター経営を図る動きが活発化し、成果の達成やパフォーマンスに主眼を置いた援助が重視されるようになった。また、貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）やミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）といった枠組みを通じて国際的な目標が共有される中で、各国の協力プログラムやプロジェクトがどのような成果を生み出しているのかについて、計測・モニタリングを行うことが必要であると認識されるようになった。このような流れをうけて、各援助機関は、「成果重視マネジメント（Result-Based Management: RBM）」を導入してきている。その背景には、これまでの援助マネジメントが「どれだけの投入を行ったか」や「どのように活動を行うか」などのインプットとアウトプットの関係に注目しがちであり、「目標がどのように実現されたか」という成果（アウトカム）面がしばしば二次的に扱われてきたとの反省もあった。

RBMは、プロジェクトやプログラムの目標の明確化、リスクの計測、目標達成に向けた進捗のモニタリングとそのため指標のデザイン、パフォーマンスの計測とその報告、モニタリング状況に応じたアプローチの柔軟な修正、という要素をプロジェクトの形成から評価に至るプロセスに組み込み、設定した目標の達成に焦点を当てて戦略的な投入を行うためのマネジメント手法である²³。このようなプロセスを通じ、援助の有効性を高めることはもとより、その成果を明らかにして国民などの出資者に対して報告することも重要視されている。

(2) 成果重視マネジメントはCDと整合するか

このような特徴をもつRBMが、CDに望ましくない影響を与えることがしばしば懸念されている。つまり、RBMが与えられた期間内で目に見える成果を求める一方で、CDは長期的な取り組みを要し、その成果は短期的には目に見えにくい、という両者の不整合性の問題である。援助実務者は「目に見える成果を残さなければ」というプレッシャーから、達成が容易な低いレベルに目標を設定したり、援助受入国の参加やオーナーシップの促進といった時間のかかるプロセスを軽視したり、イノベーションはリスクが高いとして回避したりするなどの傾向に陥りやすい²⁴。ドナーが過度にリスク回避的にな

²³ CIDA（1999）、DAC（2001）

²⁴ CIDA（1996）

るとともに、援助において「ファシリテーター」ではなく「直接的なサービス提供者」になってしまうのである。このような問題は「成果の報告」への固執によって悪化すると考えられ、ドナーが自国民に対するアカウントビリティ確保を優先することで、自国の利害関係にとらわれ、結果として援助受入国のオーナーシップやコミットメントを弱めてしまいかねないとの懸念も示されている²⁵。これらの現象はCDの考え方と相反するものであり、CDの概念が警鐘を鳴らしている点である。

(3) 成果重視のCDマネジメントへ向けて

上記のようなRBMとCDとの不整合が指摘される一方で、RBMはCDに大きく寄与するという肯定的な意見も多い。その論点は以下のとおりまとめられる²⁶。

中長期的なCDへ向けた援助マネジメントの改善：RBMは、プロジェクトやプログラムの目標・成果に対する意識を高めるため、個々の活動の結果を常に最終的な到達点やそれがもたらすインパクトに結び付けて考える姿勢を促す。さらに、プログラムの戦略や目的をその都度確認し、目的に向かって活動を柔軟に調節することに役立ち、CDに対する中長期的な取り組みの道筋をつけやすい。CDに関する目標と情報の共有の促進：RBMのプロセスは、ドナーと援助受入国の関係者間で目標の共有・各自の役割の確認などを促し、両者の関係を強化する効果がある。また、事前調査などによる情報収集とその活用が重視されているため、関係者間の情報共有も促進する。

マネジメントプロセスを通じたCDの促進：RBMは援助受入国側の主体性を重視して導入すれば、相手国自身のプランニング、モニタリング、評価に関するキャパシティの向上を促す効果がある。

上記は、RBMがその運用の仕方次第で、中長期的なCDに取り組む際のマネジメントの考え方として効果を発揮し得ることを示している。そのために重要なのが「指標の設定」である。目標や成果の達成度を表す指標が「就学率の向上」のような具体的な状況改善を表す「結果指標」としてのみ設定されている場合に、目に見える成果を早く出すためにドナーが直接サービスを提供し、結果として途上国のオーナーシップを損ねてしまう状況が起こりやすい。重要なのは、「途上国自身の課題対処能力（キャパシティ）の向上を通じて状況を改善する」というスタンスを明確にし、キャパシティの向上を協力の重要な成果と捉え、その進捗プロセスを指標に表すことである。上記1-1-2に記した廃棄物管理の例を借りると、「都市にあふれるゴミの量を～%削減する」という結果指標を達成するために必要な「プロセス指標」として、清掃当局の経営効率（ゴミ収集車の稼働率など）の改善、廃棄物管理の責任分担を明確にしたルールの設定、ゴミの処理方法に関する制度の制定などを設定し、その進捗を適切に評価することなどが考えられる（図1-2参照）。

しかしながら、CDの進捗を表す指標を設定することは非常に難しい。プロセス指標は対象とする課題や地域の状況により内容が全く異なるため、プログラム・プロジェクトごとに「誰の何のキャパシティが高まる必要があるか」「そのキャパシティの高まりは、どのような形で表すことができるか」を掘り下げた上で設定するとともに、開発課題ごとにプロセス指標のサンプルを整備し、個別のプログラム・プロジェクトにおける指標設定の参考にできるようにしていく必要がある²⁷。指標の開発に向けて、組織的な、あるいは組織を超えた国際的な試行錯誤のプロセスが求められるといえよう。

成果重視の流れを受けて設定された世界共通の開発目標としてミレニアム開発目標（MDGs）がある。MDGsとCDとの関係について、Box 1-4に示した。

²⁵ CIDA（2004）

²⁶ *Ibid.*

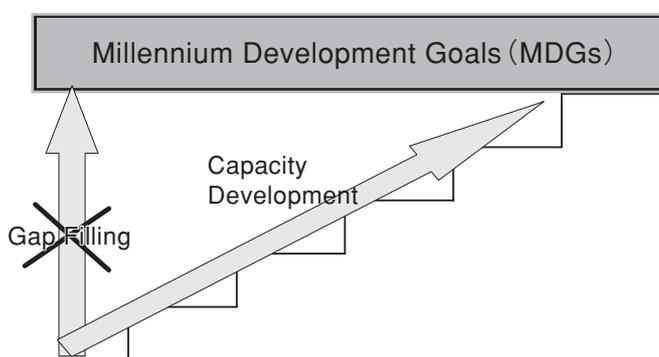
²⁷ CDの進捗を評価する指標の設定については、2-5および3-3においてより詳しく議論する。

Box 1-4 ミレニアム開発目標（MDGs）とCD

MDGsは、2000年9月に開催された国連ミレニアム・サミットで採択された開発目標であり、各援助国、国際機関、途上国、市民社会などの開発主体が達成すべき目標として、国際的コンセンサスが得られている²⁸。その特徴は、「2015年までに1日1ドル未満で生活する人口比率を半減させる」など、貧困や初等教育、ジェンダー、母子保健、感染症、環境などの各開発課題を包括的に扱い、到達目標を可能な限り数値で表している点にある²⁹。

CDの考え方は、結果（数値目標）と投入（必要な援助資金）に集中しているMDGs達成に向けた議論に、目標達成へ向けたプロセスのあるべき姿を加えるものであるということができる。第一に、CDの視点は、持続的開発こそが援助の原則であり、途上国の課題対処能力（キャパシティ）の強化こそが援助の役割であることを強調する。MDGsの議論は、設定した数値目標を達成すること自体に議論が集中する傾向がある。また、目標の達成のためには毎年約500億ドルもの開発資金が不足していると試算され、援助の増額を叫ぶ議論が支配的になっている。しかしながら、MDGsは途上国が課題を自ら達成する能力を身につけた結果として達成されるべきものであり、そうでなければ達成した目標値の持続性は保証されない（図1-4）。

図1-4 MDGsとCDの関係



出所：馬淵作成。

第二に、CDの視点は、援助の「質」と「量」を両立しなければならないことを指摘する。UNDPは、オーナーシップを尊重し持続的な援助効果が発現した好循環（Virtuous Cycle）と、ドナーが政策と実施をコントロールすることでオーナーシップが失われ、結果として援助効果が失われた悪循環（Vicious Cycle）とを対比させ、オーナーシップの尊重が援助効果を高めることを訴えている³⁰。CDは、必要な開発資金のギャップを外から埋めることを前提に援助量の増大を論じるのではなく、MDGsの達成と援助効果の向上とを結び付けて、ギャップを途上国自身の手で持続的に埋めていくプロセスの重要性を伝えているといえよう。

このように、CDはMDGsに至る「あるべきプロセス」を示したものであり、MDGsの議論に「援助効果」と「持続性」といった援助の「質」の視点を与えるものであるということができる。一方で、生命の安全や尊厳を守る観点からより緊急な対応を要する場合には、相手国の課題対処能力が十分強化されるのを待たずに、援助機関やNGO側が直接的な関与を行うことが求められることもある。そのような例としては、紛争直後の復旧プロセス支援や難民への緊急支援が考えられるほか、ポリオ撲滅へ向けた取り組みのように、迅速な目標達成が求められ、かつ一旦達成してしまえば成果の持続が確実であるような課題が挙げられる。ただし、その場合においても、状況の変化や途上国側の意向を踏まえつつ、直接的な関与からより途上国のCDに配慮した支援へどのように移行していくかを、戦略的に考える必要がある。MDGsの枠組みの中に、緊急の救援活動を必要とする部分と、中長期的なCDを通じて達成すべき部分の両方があることは、頭に入れておく必要がある。

²⁸ JICA（2003a）

²⁹ MDGsに関する詳細については、JICA（2003a）p.6を参照。

³⁰ Fukuda-Parr, S. et al.（2002）

1 - 2 なぜ今CDか - 技術協力改革を巡る議論

CD概念への注目は、国際場裏で展開されている「援助の有効性」に関する議論、とりわけ「技術協力のあり方」を問う議論に端を発している。すなわち、技術協力の方法として、外国人専門家への過度の依存とローカル専門家の活用の不足、ドナー間の重複や競合の問題があり、被援助国が受け身的で協力プロセスがドナー主導となっているため、技術協力の成果が上がっていないとの認識があった。ここから、技術協力の方向性として、短期的な状況改善ではなく、途上国が自国の開発課題を長期的な視点から解決していくことを、より包括的かつ効果的に支援する方法を模索しようとの動きが出てきた。ドナーは、途上国との真のパートナーシップのもとに、途上国を側面支援（facilitate）する役割に転換すべき、との考え方である³¹。

これらの途上国のイニシアティブと包括的なアプローチ、ドナー・途上国間のパートナーシップ、長期的視野を尊重する考え方は、1990年代後半に入ってから、現地のオーナーシップと途上国内および途上国とドナーとのパートナーシップを強調した1996年のDAC新開発戦略³²、また、世界銀行が1999年に提唱した包括的開発枠組み（Comprehensive Development Framework: CDF）³³のイニシアティブや、貧困削減ペーパー（PRSP）の策定への動きなどにつながっている。援助効果を問う動きは、1990年代において各援助機関で相次いで導入された成果重視マネジメント（RBM）にも現れている。これは、より明示的な援助効果を確保するために開発された、開発マネジメントの枠組みといえる（詳細は1 - 1 - 5を参照）。さらには、ドナーによる援助の効果が特定の地域や組織にとどまることなく、面的に普及・拡大できるよう、経験・ノウハウを国際社会で共有していく動き（「スケール・アップ」の議論）も進んできた³⁴。

人材育成、技術支援、政策・制度支援を通じた途上国の課題対処能力の重要性がより一層求められるなかで、特に、「個人の能力が自動的に地域や国全体のよりダイナミックな発展に結び付きやすい環境にない」アフリカなどの諸国において、従来の技術協力のやり方が有効かどうか問われているのである。

CD概念が国際的に注目されるに至った直接的な経緯や技術協力改革の議論、JICAにおけるCD概念導入に向けた取り組み、ならびにCDに関する最近の国際場裏における取り組みについては、巻末の参考資料3を参照³⁵。

1 - 3 CD支援のあり方とは

1 - 2 に示した経緯を経て注目を集めているCDの考え方に立つと、援助のあり方はどのような形になるだろうか。以下に、CD概念を踏まえた協力のあり方について、ドナーの役割、マネジメントの基

³¹ OECD/DAC（1996）

³² 1996年のDAC上級会合で採択された、21世紀に向けた長期的な開発戦略“Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation”の通称。重点事項は、オーナーシップとパートナーシップの重視、包括的アプローチと個別的アプローチの追求、具体的な開発目標の設置の3点（JICA（2003a））。

³³ 世界銀行総裁ウォルフェンソンが1998年秋に、「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」枠組みによって、より包括的なアプローチで実施されるべき」と提唱し掲げた開発枠組み（JICA（2003a））。

³⁴ 2004年5月末に、世銀や中国政府、関係ドナーの共催のもと、上海において「貧困削減スケールアップ会合」が実施された。

³⁵ 参考資料3では、これまでの開発パラダイムの変化とともに、1990年代以降の技術協力を見直す動きを取り上げる。最後に、2002年に改めて技術協力のあり方を問い直したUNDP報告書“Capacity for Development: New Solution to Old Problems”における問題基点と照らし合わせながら、JICAのCD概念導入に向けた動きを説明する。

本的な枠組み、プロジェクト単位を超えたマネジメントの順に詳述する。

1 - 3 - 1 ファシリテーターとしてのドナーのあり方

(1) ドナーの役割は何か？

ドナーは「途上国のCDを側面支援するファシリテーター」である。

途上国の自助努力による内発的な能力向上を支援することこそ援助の役割であるとするCDの考え方に立つと、ドナーは「途上国のCDを側面支援するファシリテーター」であると位置付けることができる。Nair (WBI) とGTZは、ドナーの役割についてそれぞれ以下のように述べている。

途上国主導アプローチをCDに導入するために、ドナー側は具体的には、途上国内部での変革プロセスを強調した。それは、地域のステークホルダーが発言できる機会を確保し、透明度の高いガバナンス体制を整え、政策の形成・実施の軌跡が明確に記録に残ることを可能にする土壌を形成することである。ドナーができることは、国レベルのキャパシティが出現するよう、そのプロセスをファシリテーターとして支援することである³⁶。

持続可能な変革へ向けた重要な必要条件は、「きちんとデザインされた変革プロセス (professionally designed change process)」である。そして、途上国が変化のプロセスの筋道 (プラン) を立て、そのプランに沿って目標であるCDを達成できるよう、ファシリテーターとして、またはコンサルタントとして、途上国を支援するのがドナーの役割である³⁷。

これらの主張は、ドナーが途上国のCDの道筋を把握した上でそのプロセスを促進するファシリテーターとして、CDを促す良好な環境づくりを側面支援することの重要性を示している。2004年にJICAなどが東京で開催した国際シンポジウム「Capacity Development: From Concept to Practice - Exploring Productive Partnership」では、途上国政府およびドナーによる事例報告から、例として、以下のような多様な援助者の役割が見いだされた³⁸。いずれにおいても、途上国側に考えるためのオプションを紹介したり、途上国自身による活動を活性化させるための環境を整えたりする援助者の姿を見ることができる。

- ・ リソースの提供者 (資金、設備の提供など)
- ・ 技術・知識・アイデアの提供者 (実践知識、マネジメント・ノウハウの提供など)
- ・ 国際的標準や価値の紹介者 (会計管理基準、子どもの人権概念の導入など)
- ・ 応援者・伴走者 (政策アドバイス、マネジメントアドバイスなど)
- ・ ネットワーキングの仲介者 (コミュニティと政府のタテのネットワーク、貯蓄組合同士のネットワークの構築支援など)

³⁶ Nair (2003)

³⁷ GTZ (2002)

³⁸ 馬淵・桑島 (2004)

- ・ インセンティブの構築支援者（競争原理の導入、「チャンピオン」³⁹の発見と支援、アカウントビリティの条件付与など）
- ・ 利害関係の仲介者（対立者間のコミュニケーションの促進など）

途上国のCDを側面支援するファシリテーターは、具体的にはどのような原則に沿って活動するべきだろうか。UNDPは、援助側の心構えとして「CDの10原則」を以下のようにまとめている⁴⁰。

性急にならない。

相手側の価値体系を尊重し、自尊の精神を育てる。

知識をローカル、グローバルに探し、ローカルの状況に合わせて作り変える。

既存の考え方や権力に挑戦する。

持続的なCDの成果を念頭において考え、行動する。

プラスとなるインセンティブを構築する。

外部から提供されるインプットを国の優先事項、プロセス、システムに統合する。

全く新しいキャパシティを構築するのではなく、既存のキャパシティを基礎とする。

困難な状況下でこそ相手国への関与を続ける。

最終的な受益者に対する説明責任を常に視野に入れる。

以上の原則の特徴は、大きく3つに分けて考えることができる。第一の特徴は、短期的な成果を追求するドナー主導の協力を反省し、相手国のオーナーシップ、価値体系、業務プロセス、キャパシティを基本として活動することを強調していることである（ ）。第二に、相手国政府が最終受益者である国民に対して説明責任を果たしていない場合でも、時間をかけて相手国と対話し単純に援助側の主導に陥らないことの重要性が主張されている（ ）。そして第三に、成果の持続性を重視し、それを支えるものとして相手側のオーナーシップの尊重やインセンティブの構築を重視していることが読み取れる（ ） いずれも、外部者の戒めとして念頭に置くべきこと、外部者として挑戦すべきことをよく表しているといえよう。

（2）CDを促進する鍵（Key Drivers）は何か？

途上国のCDを促進する鍵となる要素として特に強調されるのは、オーナーシップと良好な政策・制度環境（enabling environment）、インセンティブ、そしてリーダーシップである。ファシリテーターであるドナーは、それぞれの要素がどのような状況か、どのようにすればそれらの向上をお膳立てできるかについて、常に鋭敏でなければならない。

1）オーナーシップ⁴¹

CDの概念はドナー主導の協力が途上国のオーナーシップを損ねている現状に対する反省から生ま

³⁹ 「変革をもたらす鍵となる人物」を指す。ビジネスの分野で頻繁に使われている用語であるが、開発援助においても「変革へ向けて途上国側のキーパーソン（チャンピオン）を見いだす」などの文脈で使われることが多い。

⁴⁰ Lopes and Theisohn（2003）

⁴¹ 旧ODA大綱に示される「自助努力支援」と同一の概念であり、わが国の援助の基本とされていた考え方である。

れたため、CDはオーナーシップと密接な関係を持っている。オーナーシップは成果の持続性を確保するためのCDの原則でもあり、CD支援の大きな目的でもある。Johnson and Wasty (1993)によると、オーナーシップは、イニシアティブの主体、鍵となる政策策定者の知的な確信の程度、上からのリーダーシップによる改革支援の行為や言辞、さまざまな構成員の間の合意形成に向けた目に見える努力、の4つの側面から捉えられる。は、プログラムの形成と実施にあたり、ドナーの側、援助受け入れ国の側のどちらにイニシアティブがあったかを相対的に見るものである。は問題の所在と解決策についての認識が援助受け入れ国の枢要な省庁や意思決定者の間でどれだけ共有されているか、はプログラムの実施にどれだけ政治的なリーダーシップによる支援が表明されたかを見るものである。そしては、政府が中央政府を超えて、地方政府や実施機関に対して、プログラムの企画から実施に至る局面で、どれだけの関与ないしは理解や支持を得るための行動をとったかを考えるものである⁴²。これは、構造調整プログラムの策定と実施において援助受け取り国のオーナーシップを捉えるために導き出された切り口であるが、技術協力においても、適用しうると思われる。

つまり、援助を受ける側における、問題解決に向けたイニシアティブと、それを貫徹するための問題意識の政府内の共有と、政治的なサポートと、広範な利害関係者（ステークホルダー）の巻き込みがどのような状況にあるかによって、援助の成果の持続性や、面的な拡大のありようが変わってくると考えられる。この関係は、コミュニティ・ベースの活動においては、主体がコミュニティや地域社会、地方政府機関にあり、利害関係者に中央政府やより上位の地方政府機関などが含まれると解釈できよう。UNDPは、「誰のオーナーシップが重要か」を考えるためにステークホルダー分析が有効であるとしている^{43, 44}。

2) 良好な政策・制度環境 (enabling environment)

Bolgerは、環境はenablingにもdisablingにもなり得るとし、それが開発効果およびCDに大きな影響を及ぼすことを指摘している⁴⁵。例えば、マクロ経済の安定や一貫した政策、整備された法制度、政策決定者の高いコミットメントなどはCDを促進するが、実施可能性の低い政策や深刻な汚職などはCDを阻害する。Bolgerは、すべてのプログラムプロジェクトにおいてCDの良好な環境づくりまでを協力範囲に含める必要はないとしながらも、環境はセクターや組織、個人に対して行われるすべての協力に正あるいは負の影響を及ぼすものであるため、援助実務家は「どのような環境のもとで協力を行うのか」について常に敏感でなければならない、と主張している⁴⁶。

3) インセンティブ

Nairは、制度的なインセンティブが能力 (skill) の活用に影響を与え、開発努力のスケールアップや持続性を決定付けるとしている⁴⁷。インセンティブは個人のモチベーションを高め、学習を促す。それは法律や契約、政府の構造のようなフォーマルなものもあれば、文化のようなインフォーマルなものもある。また、インセンティブの大きさは、リーダーシップの強さにも影響を受ける⁴⁸。協力

⁴² Johnson and Wasty (1993)

⁴³ Lopes and Theisohn (2003)

⁴⁴ オーナーシップ概念の詳しい説明については参考資料1を参照。

⁴⁵ Bolger (2000)

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Nair (2003)

⁴⁸ GOVNET (2005) p. 14

を行う際には、個人のモチベーションを持続的に高め、組織の能力を発揮させるインセンティブの仕組みに注目し、「どのような仕組みが必要か」「その仕組みを作るにはどのレベルにどのようにアプローチすべきか」を常に考える必要がある⁴⁹。

4) リーダーシップ

UNDPは、CDとリーダーシップの関係について、以下のとおり述べている。

CDとリーダーシップの関係は、根本的なものである。リーダーシップを醸成することは、個人、組織、社会のキャパシティ向上へ向けた投資の効果を保証する。一方、リーダーシップを欠くことは、個人や組織の育成という数十年にわたる粘り強い作業を無駄にする可能性がある⁵⁰。

良いリーダーは関係性や信頼を強化し、エネルギーを持続的な方向に導き、オーナーシップを向上させるとされる⁵¹。つまり、リーダーシップは、途上国のキャパシティを構成するさまざまな要素の改善を促進し、同時に上記のCD支援の鍵となる各要素にも影響を与える非常に重要なテーマである。協力を考える際には、ステークホルダーを詳細に分析し、「誰がリーダーシップを発揮する必要があるか」「誰がリーダーシップを備えているか」を明らかにする必要がある。その上で、協力のプロセスにおいて、リーダーを育成するための工夫をし、リーダーシップの発揮状況をCDの進捗を評価する一つの軸として見ていくことが求められよう。

5) 知識 (Knowledge)

CDにおいて知識は非常に重要な要素として、現地で創造し獲得する知識、蓄積し国際的に共有する知識、の2つの意味で議論される。については、Fukuda-Parr et al. (2002) がCDを促進する重要な要素として「知識の共有と学習」を掲げ、開発援助におけるベスト・プラクティスや教訓を共有するグローバルな知識ネットワークの活用が重要であると指摘している。また、途上国同士の南南協力も、国際的な知識共有の方法として注目されている。

については、特に政策支援や制度構築を目的とする知的支援において、ドナーがプロセスを主導し自国の知識を持ち込む結果、協力の成果やその持続性に問題が生じる傾向があることが指摘されている。Fukuda-Parr et al. (2002) は、途上国では常にindigenousとmodernという2種類の知識システムがあり、新しい知識がindigenousな知識システムに取り入れられない限り、その知識は有用性を発揮できないことを指摘している。知識は途上国の能動的な学習によって「獲得」されるものであり、途上国が先進国で長年培われた知識をそのまま単純に取り入れることはできない。そして、途上国による知識獲得のファシリテーターとなるべきドナーは、まず現地に存在する知識や慣習を深く理解し、それらを伸ばす方法を見いだすことから始める必要がある^{52, 53}。

⁴⁹ インセンティブに関する詳しい説明は、参考資料1を参照。

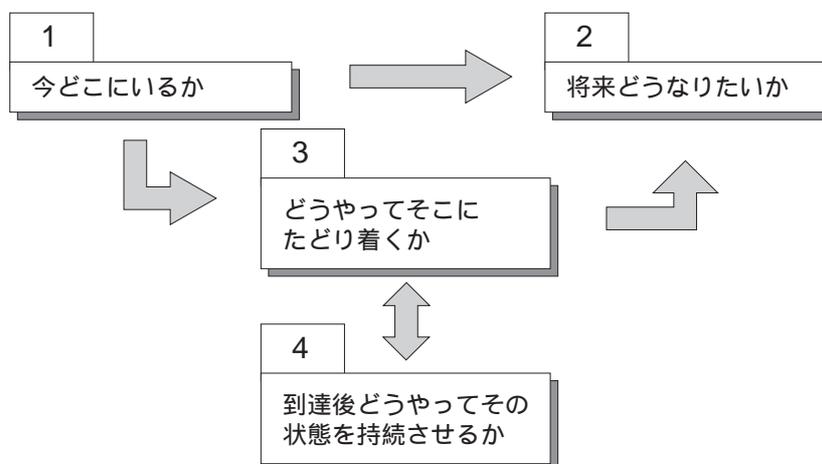
⁵⁰ Lopes and Theisoohn (2003) p. 35

⁵¹ *Ibid.* (2003) p. 36

⁵² Fukuda-Parr et al. (2002)

⁵³ 知識に関する詳しい説明は、参考資料1を参照。

図1 - 5 CDの視点に立ったUNDPの戦略マネジメントフレームワーク



出所：UNDP（1998）を基に馬淵作成。

1 - 3 - 2 CDマネジメントの基本的な枠組み⁵⁴

ドナーは、途上国の変化のプロセスに寄り添うファシリテーターであるべきとされる。それでは、ドナーがファシリテーターの役割を果たすために必要なことは何だろうか。最も重要なことは、パートナー国とともに、対象セクターが「今どうなっているか」、「目指すべき姿はどのようなものか」、「目指すべき姿に行き着くまでの道のりはどのようなものか」、を包括的に把握することである。UNDPは、自らの協力において共通して用いている戦略的マネジメントのフレームワークとして、現状の把握、将来像の設定、将来像への到達方法の策定、持続性確保の方法検討、という4つのフェーズを示している⁵⁵（図1 - 5参照）。

（1）「現在のキャパシティ」を知る（アセスメントの重要性）

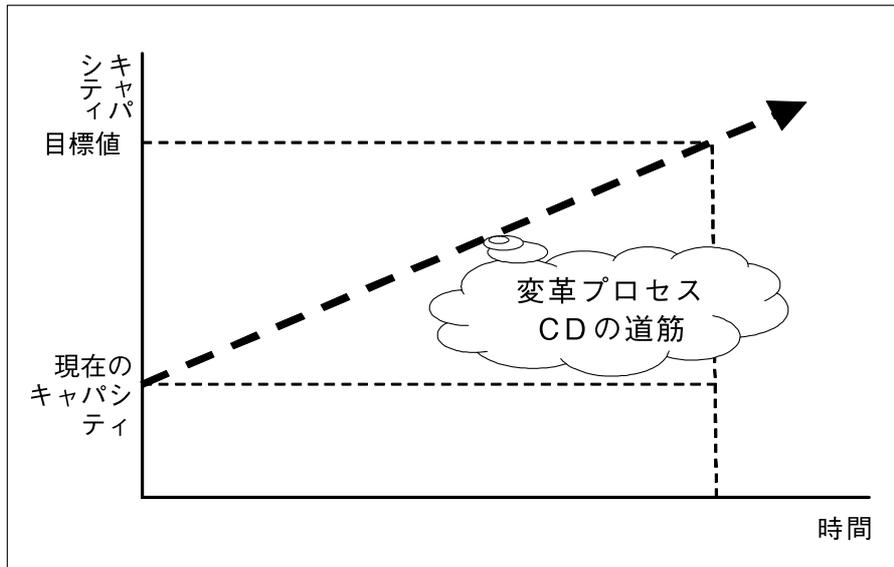
開発計画やプログラム、プロジェクトを検討する際、最終的な到達目標に関しては「こうありたい、こうなるべき」という姿として比較的明確に捉えることができる。しかし、その最終目標に至るために何をしなければならぬかを考えるためには、「現在持っているキャパシティで、その目標のために何ができていないか／できていないか」を把握することが先決である。現在できることが何であるかが分かって初めて、「最終的な目標に達するために足りない、これから強化しなければならないキャパシティ（目標値とのギャップ）が何か、その程度がどのくらいか」が明らかになるためである。

この「現在のキャパシティ」が開発計画やプログラム、プロジェクトのスタート地点であり、そのスタート地点を明確に把握することが、活動実施主体である途上国側にのみならず、支援の出し手であるドナーにとっても、援助計画を立てる上での基本情報として欠かせないものとされている。それは、「現在のキャパシティ」というスタート地点から「あるべき姿」までの距離が、必要なCDを達成するためにたどらなければならない変革プロセスそのものだからである（図1 - 6参照）。ドナーにとって、現状把握のためのアセスメントは、対象セクターや対象地域のステークホルダーとそれが置かれているコンテキストを把握して適切な目標を設定し、実効性の高い計画を策定するために欠かせない作業と認識されている。

⁵⁴ 1 - 3 - 2は、本調査研究の一環として取りまとめた津曲（2004）を基に作成した。

⁵⁵ UNDP（1998）

図1 - 6 CDのイメージ

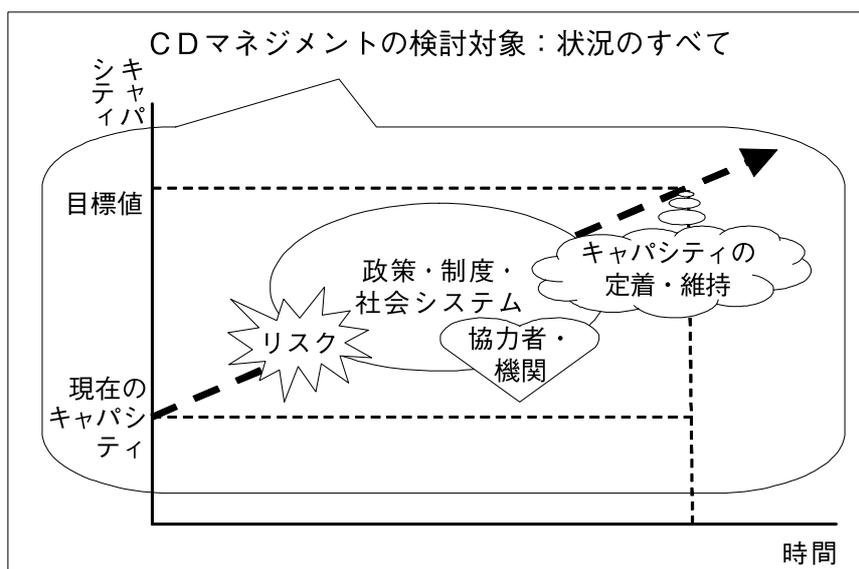


出所：津曲（2004）

(2) 「目指す姿に行き着くまでの道筋」を描く（アプローチの選択、リスク対策、持続性確保）

出発地点と終点が定めれば次の課題は、「目標達成までにどのような道筋を通してキャパシティを高めるか」を決定することである。このキャパシティ向上プロセスの途上には、その進捗に関係を及ぼす内外の関係者（個人・組織）や物（資源・環境）、制度や政策が存在する。協力を行う際には、現状把握に立って何に対してどのような順番でどのように働きかければよいかを考え、アプローチを選択しなければならない。

図1 - 7 すべての要因を検討の対象とするCDマネジメント



出所：津曲（2004）を基に馬淵作成。

また、プログラムやプロジェクトの実施において注意しなければならないリスクがある可能性も高い。その中には、特別な対策が必要なリスクもあろう。そのため、変革プロセスの道筋を決定する際には、これらの要因を把握し、プログラムやプロジェクトの計画に対応策を含める必要がある。世界銀行が自己のプロジェクト事例研究を通じてまとめた「新しいアプローチの特徴」の中に、「対話に従事し、信頼を構築し、政策レベルの議論ができる環境をつくる」⁵⁶という項目が記されている。このような政策レベルに働きかけるオプションを常時持つておくことも、リスク対策の一つの重要なやり方であろう（図1-7参照）。

UNDPの戦略マネジメントフレームワーク（図1-5）では、目指す姿に行き着いた後、それをどのように持続させるか（How to stay there）を検討するフェーズが設けられている。アプローチを選択しプログラム・プロジェクトを計画する際に、このキャパシティの定着・維持のフェーズのあり方まで相手国とともに検討し共有しておくことが、効果的な支援のあり方として重要であるといえよう。

1-3-3 プロジェクトの単位を超えたマネジメント

CDの考え方は、プロジェクトを単位として開発問題を考えてきたドナーに、より広い単位で開発に関わっていくことを促す。以下、CDの考え方から導き出されるマネジメント単位としてのプロジェクトの限界について指摘する。また、OECD/DACなどの場においては、国や地域のレベルの計画、管理、実施能力の重要性が強調され、ドナーの関与のあり方もマクロな視点に立った主張が多くなされている。GOVNETにおける議論を中心に、国レベルでのドナーの関与のあり方についても追記する。

（1）マネジメント単位としてのプロジェクトの限界

プロジェクト単位のみで協力を考えていくことは、上記のような国の課題横断的なキャパシティを重視する観点から問題があるだけでなく、課題対処能力を包括的に捉える観点からも限界があるといえることができる。1-1-2に示したように政策や制度、社会システムのレベルまで含めた集合体としてキャパシティを捉えると、プロジェクトの単位のみで広範にわたるキャパシティの向上を効果的に支援することが非常に難しいと判断できる。また、1-3-2に示したCDマネジメントの基本的な枠組みに立って考えると、プロジェクト終了後のCDの持続性確保、あるいはCDを阻害するリスク要因への対応など、プロジェクトを超えたレベルで対策を講じていかなければならない課題が多いことが分かる。つまり、プロジェクトを実施する際に外部条件としてきた事柄についても、ドナーによるCD支援に取り込む必要があり、プロジェクト単位を超えたより広い単位で協力を考え実践していくことが求められるといえることができる。

（2）国レベルでのドナーの関与のあり方

GOVNETは、キャパシティの中でも国が自ら計画し、管理し、実践する能力である「横断的キャパシティ（cross-cutting capacity）」が技術力やセクター特有のキャパシティを国が身につけるための根幹にあるとし、横断的キャパシティを強化することの重要性を強調している⁵⁷。横断的キャパシティを途上国が身につけるためには、その国が自らの開発計画やCDの目標を自らリードして設定し、その達成へ向けた実践を進めていくことが必要である。ドナーはそれを効果的に支援するために、自らの関心をミクロなマネジメントのレベルから国や地域の行動計画を支援するレベルに移していくべきで

⁵⁶ Wilhelm and Mueller (2003)

⁵⁷ GOVNET (2005)

あり、自らの支援を途上国自身の開発計画やCDの目標に整合（align）させ、ドナー間の協力やその手続きを調整（harmonize）して開発努力の分断（fragmentation）を避けるべきであるとされている⁵⁸。さらにGOVNETは、途上国自身の総合的なプログラムをセクター・ワイド・アプローチ（Sector Wide Approaches: SWAPs）や財政支援を通じて支援することをグッド・プラクティスとして推奨している。

このようなドナーの関与のレベルをプロジェクトから国へと変更すべきとする主張の背後には、途上国がオーナーとして自ら計画・管理・実施をリードする形をとることでその国の行政能力が向上する、ドナーによる行政の分断を防ぐことで途上国が行政能力を高めていく機会を増やすことができる、ドナーが参加やアカウンタビリティの確保などのガバナンスに注目することで途上国の行政能力が高まっていく、などの考え方がある。こうした考え方は途上国の課題対処能力を行政能力に焦点を当てて高めていくためのマクロな視点として重要なものであり、国際社会で共有していくべきものであるといえよう。

マクロなレベルでのドナーの関与のあり方としてプログラム・ベースト・アプローチ（Program Based Approach: PBA）が挙げられる。PBAとCDとの関係について、Box 1 - 5に示す。

Box 1 - 5 プログラム・ベースト・アプローチ（PBAs）とCD

（1）PBAsの特徴と有効性

Lavergne（2003b）によれば、PBAsは、「『相手国が自ら所有する開発プログラムに対して、十分に調整のとれた支援を行う』という原則に基づいて実施する協力」を指す。それは以下の4つの特徴を持つもの、あるいはその実現へ向けた積極的な取り組みがなされているものとされ、貧困削減戦略（PRS）やセクター・ワイド・アプローチ（SWAPs）などがその代表的な例である。近年注目されている財政支援などの援助モダリティも、PBAsを支援する有力な援助手法の一つとして位置付けられている。また、調和化・アラインメント⁵⁹などの概念も、PBAsに包含される考え方である。プログラムに適正に位置付けられた上で実施されるプロジェクト型援助も、PBAsの範疇に入る。

PBAsの4つの特徴

途上国および途上国機関のリーダーシップの下に行われる。

単一かつ包括的なプログラムと予算枠組みを有する。

ドナー側が財政や調達に関する手続きを調整、調和化するための公式な協調プロセスを有する。

プログラムの計画と実施に際して途上国のシステムを活用する努力をしている。

出所：Lavergne（2003b）、ODI（2003）

PBAsは、以下のような理由で途上国の制度能力強化に貢献すると考えられている。

プログラムを計画し実施する過程で、計画策定や財政マネジメント、サービス提供、モニタリング・評価などに関する途上国の制度能力を強化する。

PBAsの成功が直接的に途上国の制度能力にかかっているため、ドナーが途上国の制度能力の強化に一層注目する。

アカウンタビリティを志向することで、政治家や行政官と住民との関係に変化をもたらす。

⁵⁸ ODI（2000）

⁵⁹ ドナーが自らの援助政策や手続き、活動を十分に調整し、開発途上国側の政策・制度に対してドナーの援助を整合させていくこと。援助効果を高める鍵であるとの考えが国際的に共有されており、ローマ、パリにおけるハイレベル会合で具体的な行動に向けた宣言がなされている。

ドナーが自らの手続きを調和化することで、取引費用が削減され、行政のキャパシティ向上をもたらすための機会が増大する。

出所：Lavergne (2003b) を基に作成。

ここでいう「プログラム」は途上国自身が所有するものであり、原則として途上国はその形成および実施にオーナーシップを持つ。また、援助資金を含む開発予算の管理および実際のサービスの提供、モニタリング・評価などが途上国自身の行政システムに沿って行われるため、中央および地方の行政官が一連の公共事業の実施を通じて学ぶことが可能になり、実践を通じた人材育成・組織強化が可能になる。

また、協力にあたって途上国のシステムを活用することが、ドナーにとってそのシステムを改善するインセンティブとなる。例えば、ドナーの支援を途上国の調達制度に沿って行うことについて合意があれば、現状においてその国の調達制度はドナーがそれを活用していける水準にあるか、なければどこを改善する必要があるのかという議論が生じ、結果として途上国の制度キャパシティ強化へつながっていくことが期待される⁶⁰。

さらに、PBAsを通じてドナーが手続きを調整、調和化し、プログラムの計画と実施を途上国のシステムに沿って行うことで、途上国が各ドナーの業務プロセスや手続きに沿って事業を進めることにより発生していた取引費用が削減される。取引費用の削減は、途上国が自らの行政サービスを改善するための機会を増やすことを意味する⁶¹。プロジェクトが乱立する結果として生じる取引費用の問題は、例えばタンザニアのように、政府開発支出の約8割を公的援助などの外国資金に依存し⁶²、一時は40以上のドナーにより2,000以上のプロジェクトが実施されていたような国⁶³においては、決して小さな問題ではない。

以上のように、PBAsは、各ドナーが援助効率・効果の拡大を目的として、共有された一つの計画、予算枠組み、手続きの下に整合的に援助を行うためのアプローチであり、「途上国自身の課題対処能力を強化する」というCDの考え方に沿った方法論として位置付けられる。

(2) PBAsの効果的運用へ向けて

PBAsは途上国の行政キャパシティの向上⁶⁴を視野に入れた方法論であるが、それはすべての国・分野へ導入することが期待されているものではなく、また適用すれば自動的にCDを促進するものでもない。それは、相手の行政キャパシティの度合いや開発課題の性格、プログラムの計画・実施方法に関して留意すべき点を抱えている。具体的には以下のとおりである。

途上国のキャパシティや開発課題の性格に応じたアプローチの必要性。

CDの考え方に沿ったPBAsの運営。

途上国のキャパシティや開発課題の性格に応じたアプローチの選択

第一に、PBAsは、元来、援助依存度が非常に高い国々、主にサブサハラ・アフリカ諸国で援助効果を向上するために導き出された方法論であり、援助依存度が低く援助を管理する能力の高い途上国においては、必ずしもその導入の必然性は高くないとの考え方もある。公共投資全体に対する援助の割合が小さく、ドナー支援によるプロジェクトの数が限られているようなケースでは、あえて手間のかかるPBAsを導入することによる費用対効果は低いと考えられるためである。

また、援助依存度が高い国であっても、財政管理能力やマクロ経済運営能力などの基本的な行政キャパシティが著しく損なわれている国においては、支援にあたってその国のシステムをそのまま活用することがドナーにとってのリスクとなる。例えば、資金を途上国政府の一般会計に直接投入する直接財政支援においては、政府の行政能力

⁶⁰ 一方で、プロジェクト型援助がドナー自らの調達制度を通して行われれば、当然途上国の調達システムを改善していくインセンティブはドナーには生じず、途上国の調達制度の強化という効果は期待できないことになる。

⁶¹ 一方で、取引費用については、プログラム・アプローチを推進することにより、短期的にはドナー間、そして受入国とドナー間の調整負担が増加する結果を導くとの見解も示されている (Lavergne (2003b))。

⁶² IMF (2004)

⁶³ 古川 (2004)

⁶⁴ 特に行政の計画策定能力、財政管理能力、各種行政手続の実施能力など。

が低い場合、資金の運営管理に関する信託リスクが発生する。このような場合においては、資金運営管理能力の強化を狙ったキャパシティ・ビルディング協力を戦略的に実施することにより、PBAsが適切に機能するための環境を整備することが必要となる。

加えて、PBAsが非常に有効なセクターと、そうでないセクターがあることも指摘されている。ODIは、農業部門について、民間である生産者が中心であり政府の役割が総体的に小さいこと、政府の役割について明確なコンセンサスがないこと、関係各省の利害に政策が左右されることなどから、政府の役割が明確でサービス提供の手法が比較的平準化されている教育や保健医療分野などと比較して、SWAPsの導入が難しいことを指摘している⁶⁵。また、規模が大きく高度な技術を要し、投資的要素の強いインフラ事業においても、公共部門によるサービス提供の改善に効果を発揮するPBAsを採用する妥当性は、必ずしも高くないということもできる。PBAsは万能薬ではなく、課題の性格や関係者間の役割分担の状況に応じてアプローチを選択するCDの視点が必要であることが、ここでも指摘できよう。

CDの理念に沿ったPBAsの運営

第二に、PBAsのアプローチを導入すれば、それが自動的にCDにつながるわけではない。政策形成、財政管理、政策の実施という2つの側面において、CDの原則に沿った運営を行うことが非常に重要になる。まず、政策形成、財政管理において、途上国のオーナーシップに対する十分な配慮と適切なキャパシティ・ビルディング支援がなされなければ、中央・地方行政官および行政組織の能力強化にはつながらない。逆にドナーがプログラム形成や資金管理のプロセスを支配してしまうと、途上国のオーナーシップが大きく損なわれる可能性もある。このリスクは、援助依存度が高いほど、また途上国の援助管理能力が低いほど大きくなると考えられる。PBAsは、CDを促進する性格を持つ半面、運用方法によってはオーナーシップを損ねCDを阻害するリスクも有することに留意する必要がある。

また、PBAsは、政策の実施にあたって、開発課題に関する実施体制、制度や社会システム全体を含んだ包括的な「課題対処能力」が強化されることを必ずしも保証していない。行政組織の政策形成、財政管理能力にとどまらない国、あるいは地域としての総体的なキャパシティは、プログラムの内容およびそのプログラムのもとで実施される個別で具体的な活動における試行錯誤を通じて高められることとなる。そのため、PBAsを推進する際には、プログラムにCDの視点を組み込むこと、プログラムをCDの視点を持って実施すること、の両方が重要になるといえよう。その際、技術協力は、のみならず実践から得られる知見をプログラムに組み込むことを通じて、にも大きく貢献できる可能性がある。今後の技術協力のあり方の一つとして、PBAsのアプローチに沿い、財政支援など、ほかの援助手法と相互補完的にCDを促進していく方法をとることが求められる。

1 - 4 JICAにおいてCDをどう捉えるか

1 - 4 - 1 技術協力を捉え直す視点として

オーナーシップを原則に置き、途上国の課題対処能力の向上を包括的に支援することの重要性を説くCDの概念は、JICAの技術協力を捉え直す有効な視点となる。JICAは、技術協力の効果の向上に向けて、CDの考え方をもとに自らの協力を再定義し、持つべき視点や目指すべき成果、そのためのアプローチを構築していく必要がある。

(1) JICAの技術協力の目的と役割の再定義

持続可能な開発は、途上国が自分たちの開発課題に自らの手で対処するキャパシティを持たなければ達成できない⁶⁶。CDの概念は、その途上国が持つべきキャパシティは、個人、組織、制度や社会システムが構成する能力の総体として向上していくものであること、そして援助はそのキャパシティの

⁶⁵ ODI (2000)

⁶⁶ GOVNET (2005) p. 20

向上を触媒として支えるべきであることを強調する。こうした考え方に立つと、JICAは自助努力支援、人づくり協力などのこれまで基本としてきた考え方を発展させ、自らの技術協力を以下のように捉え直すことができる。

- ・ JICAの技術協力の目的は、「途上国の課題対処能力が個人、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を支援すること」、すなわちCDにある。
- ・ JICAの役割は、「途上国のCDを側面支援するファシリテーター」である。

(2) 包括的思考に立ったCDの内発性を促進する支援の方法論

途上国のCDをファシリテーターとして支援することをJICAの役割と捉え直すことは、JICAが協力を行う際の考え方を再検討することも意味する。第一に、途上国のキャパシティは個人、組織、組織間の役割分担体制、制度、政策、社会システムなどのあらゆる要素から成り立っているため、その向上を支援する際の視点も包括的でなければならない。第二に、途上国の内発的なCDをお膳立てするために、CDを促進する鍵となる要素 (Key Drivers)⁶⁷に常に注目し行動しなければならない⁶⁸。

1) 包括的思考の強化

制度や政策、社会システムを含めた総体としてのキャパシティの向上を側面支援するためには、包括的な視野を持ち、技術協力で目指す成果やそれを達成するための行動の範囲を広げていく必要がある。特にJICAにとっては、個人や組織に対する直接的な人づくり協力であるキャパシティ・ビルディング支援⁶⁹からより視野を広げ、個人や組織の活動を継続させ強化するために必要なメカニズムや制度、政策の定着を側面支援する視点を持つことが重要であろう。

また、技術協力の中で導入または促進した個々の活動は、多くの場合それが途上国にシステムとして定着して初めて途上国自身のキャパシティとして根付くことになる。また、対象地域を絞って試行的に展開したパイロット地域での活動は、それがほかの地域にも学習可能な成功事例やノウハウとして認識されて初めて、途上国の広範なキャパシティの向上に貢献できる。このように考えると、JICAによる協力が目指すべき成果は、協力がもたらした変化が持続的なシステムとして定着するところ、あるいはパイロット地域での活動の成果が他地域へ波及していくところまでとなる。当然ながら、途上国の状況によってスタート地点が全く異なること⁷⁰、JICAの協力のみでできる範囲は限られていることから、すべての協力について活動の定着や他地域への普及を目指すのは現実的ではない。しかしながら、「途上国の包括的なCDを側面支援するファシリテーター」として必要なことは、現状と最終的に目指すべき成果とを十分に把握した上で、全体のCDを広くて長いプログラムの視野で捉えること、その最終的な成果に至る道のりの中に

⁶⁷ オーナーシップ、良好な政策・制度環境 (enabling environment)、インセンティブ、リーダーシップ、知識など。詳細は1-3-1を参照。

⁶⁸ 従来のJICAの「CB (キャパビル)」の用法では、「JICAが行う活動 (C/Pなどへの技術や知識の提供、人づくり協力などの技術協力事業そのもの)」をCBと呼ぶ傾向があったが、CDは、援助側の介入行為ではなくて、あくまで、相手側に起きることであり、JICA事業の役割はCDを側面支援することにある。この意味からも、CBとは区別して、CDという言葉を用いる。1-1-4も参照。

⁶⁹ キャパシティ・ビルディングとCDとの違いについては、1-1-4参照。CDを支援する援助活動の形としては、従来のキャパシティ・ビルディングが意味していたC/P個人に対する技術や知識を通じた働きかけ (技術移転や助言指導) や、組織機能の強化のための活動もCD支援のための方法論の一つに含まれると考えるが、その成果が個人や組織における成果にとどまらないよう、C/P組織を取り巻く社会・制度環境を幅広く見渡す視点が重要となる。

⁷⁰ 例えば、行政のオーナーシップや能力が高くパイロット事業で得た教訓を他地域にも普及できる可能性がはじめから見込まれるところ、行政に具体的な問題意識を植え付けるところから始めなければならないところでは、出発点が全く異なる。

自らの協力を明確に位置付けること、そしてその中長期のプロセスに寄り添って、モニタリングや側面支援を続けることであろう。

このような支援のあり方は、プロジェクトのレベルを超えたマネジメントの単位がJICAに必要であることを示している。より具体的には、「この課題を解決するために途上国が備えるべきキャパシティは何であるか」「現在のキャパシティはどうであるか」を包括的に把握した上で、JICAとして中長期的に支援すべき目標をプログラム目標に設定し、自らの協力を中長期的にモニタリングしていくことが重要であろう。同時に自らの協力でカバーできない部分についても、援助協調などのより大きな枠組みを活用して積極的に関与していく必要がある。

包括的思考に基づく援助マネジメントのあり方

協力の戦略的な位置付けとモニタリング

- ・ 課題を解決するために途上国が備えるべきキャパシティの全体像を包括的に把握し、全体のCDの中に自らの協力を戦略的に位置付ける。
- ・ 協力でカバーできない部分についても、ファシリテーターとしてモニタリングを行い、セクター・ワイド・プログラムなどの援助協調の枠組みを活用しながら全体への関与と貢献を意識する。

プログラム思考のマネジメント

- ・ 協力プロジェクト終了後の作業として途上国自身の手委ねるだけのことが多かった「上位目標」の達成（例：活動の定着、普及）までの道のりを途上国とともに考える。
- ・ 協力の内容を決定する前の段階で、活動の定着やその広範な普及に至るまでの想定される道のりを途上国とともに検討・共有し、中長期的なプログラムの単位で自らの協力を目標設定し、デザインする。その道のりにおいて必要となる政策・制度、あるいは障害となりうるリスクを明らかにし、対策措置を協力計画に反映する。また、実施中もモニタリングをして、柔軟な対応を目指す。

2) 内発的CDを促進する組織的取り組みの強化

途上国自身による内発的なCDをファシリテーターとして促進するためには、その鍵となる要素を醸成・強化するためのお膳立てを常に志向する必要がある。1 - 3 - 1で示したオーナーシップ、良好な政策・制度環境（enabling environment）、インセンティブ、リーダーシップ、知識などは、いずれもJICAの協力の中で、これまでも重視されてきた視点である。しかしながら、それらを重視する考え方はJICAにおいて形式知化されておらず、協力を行う際の視点の持ちようは、個々の専門家や職員のマインドや暗黙知的なノウハウに委ねられてきた面がある。CDをJICAの協力の中心目的に置くと、協力をデザインし管理する際の第一の視点として、これらのCDの促進要素を常に意識的に取り入れることを求める。ファシリテーターとしての視点の持ち方や活動における工夫については、専門家「個人」としての取り組みから「組織」としての制度的な取り組みへと転換し共有することが求められよう。

内発性向上を支援する取り組みのあり方

- ・ ファシリテーターとしての専門家、コンサルタント、JICA職員などの協力活動における姿勢のありようを具体的な活動事例を通じて、組織的に普及し、共有できるようにする。
- ・ 内発的なCDの促進に向けた工夫やそこから得られた教訓・知見を課題部・課題タスク、調査研究グループなどに組織的に蓄積し、実際の協力を活かす。

1 - 4 - 2 人間の安全保障とCD

人間の安全保障の視点は、2003年8月に改訂されたわが国の政府開発援助大綱（ODA大綱）および2004年2月に新たに発表されたわが国の政府開発援助（ODA）中期政策において、援助の重要な基本方針の一つとして挙げられている⁷¹。JICAは、JICA事業の改革課題の柱の一つに人間の安全保障を挙げており、7つの視点に立って、人間の安全保障の実現に臨むこととしている（Box 1 - 6 参照）。

人間の安全保障が、援助を考える上での上位の視点であり、理念であるとする、これを具現化するための方針と方法論が重要になってくる。JICAの開発協力において、重要な方法論の柱は、「キャパシティ・ディベロップメント（CD）」である。

国連人間の安全保障委員会では、人間の安全保障具現化のアプローチとして、公共政策としての制度環境整備や公共サービスの提供といった国家などによる「上からの保護」と、人々を含むコミュニ

Box 1 - 6 人間の安全保障の概念とJICAにおける7つの視点

2003年8月に改訂された新しい政府開発援助大綱（ODA大綱）では、「人間の安全保障」を取り入れたODAの実施を以下のように記している。

「紛争・災害や感染症など、人間に対する直接的な脅威に対処するためには、グローバルな視点や地域・国レベルの視点とともに、個々の人間に着目した「人間の安全保障」の視点で考えることが重要である。このため、日本は、人づくりを通じた地域社会の能力強化に向けたODAを実施する。また、紛争時より復興・開発に至るあらゆる段階において、尊厳ある人生を可能ならしめるよう、個人の保護と能力強化のための協力を行う」

JICAは、「人間の安全保障」を事業に実際に反映するに際しては、それぞれの国・地域の人々が置かれた多様な状況に応じたきめ細かな対応が必要であると、次のような視点を踏まえた援助を目指すべきであると考えている。

人々を中心に据え、人々に確実に届く援助。

人々を援助の対象としてのみならず、将来の「開発の担い手」として捉え、そのために人々のエンパワメント（能力強化）を重視する援助。

社会的に弱い立場にある人々、生命、生活、尊厳が危機にさらされている人々、あるいはその可能性の高い人々に確実に届くことを重視する援助。

「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の両方を視野に入れた援助（紛争直後の緊急人道援助とその後の開発援助の間に生じがちな「ギャップ」を解消する努力を含む）

人々の抱える問題を中心に据え、問題の構造を分析した上で、その問題の解決のために、さまざまな専門的知見を組み合わせる総合的に取り組む援助。

政府（中央政府と地方政府）のレベルと地域社会や人々のレベルの双方にアプローチし、相手国や地域社会の持続的発展に資する援助。

途上国におけるさまざまな援助活動者やほかの援助機関、NGOなどと連携することを通じて、より大きなインパクトを目指す援助。

出所：JICAホームページより。

⁷¹ 2003年8月に改訂されたODA大綱においては、わが国援助の基本方針として、開発途上国の自助努力支援、公平性の確保、わが国経験と知見の活用、国際社会における協調と連携に並んで、人間の安全保障の視点の重要性が謳われている。2004年2月に発表されたODA中期政策においては、「人間の安全保障」の考え方を実現するための援助アプローチとして、（イ）人々を中心に据え、人々に着実に届く援助、（ロ）地域社会を強化する援助、（ハ）人々の能力強化を重視する援助、（ニ）脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助、（ホ）文化の多様性を尊重する援助、（ヘ）さまざまな専門的知識を活用した分野横断的な援助の6つの方策が提唱されている。

ティが将来の自立に向けて力をつけることを支援する「下からのエンパワメント」の双方のアプローチを挙げている。援助を行う場合、双方のアプローチに働きかけることが必要という帰結となる。実はこの双方に働きかけること、すなわち国や地方の行政機関や制度、個人やコミュニティレベルに総合的に関与するということは、近年国際社会において優れた援助アプローチとして着目され採用されているCDの考え方と相通じている。

CDの開発協力、特に技術協力にとっての重要な含意は、個人の育成や、コミュニティ、政府などの各組織の強化のみならず、これらを継続させるメカニズムや、それらの間の連携、または相互作用を可能にする制度やルールが社会的に確立していかなければ、継続する発展プロセスにつながらないということである。そして、援助とは、不足する技術や情報、物資の提供でこのプロセスを代替できるものではなく、あくまで触媒として、個人や組織、社会の変化のプロセスを促進する役割を担うべきだということである。

特に、政策的に地方分権化が進む中で、中央・地方政府の責任・権限関係が必ずしも明確に役割分担できておらず、政府が十分機能しているとはいえない状況の中では、コミュニティにおける参加や住民主体の活動を促進することが重要であるが、点の成果を面の成果に拡大していくためには、コミュニティの開発経験をほかのコミュニティに普及・共有していく触媒的役割が必要である。この役割を担うのは、行政であり、大学・研究機関である。また、市場へのアクセスを拡充していく役割も行政にある。そのため、中央政府の調整機能や政策の充実とともに、地方政府の人材育成や行政管理能力の向上をすすめる、また、コミュニティとの接点を拡充して、コミュニティのニーズや反応に即応しうる体制の強化を併せて支援していかなければならない。人間の安全保障という枠組みを具現化していくための援助アプローチとしては、CDを基本に置く必要がある。

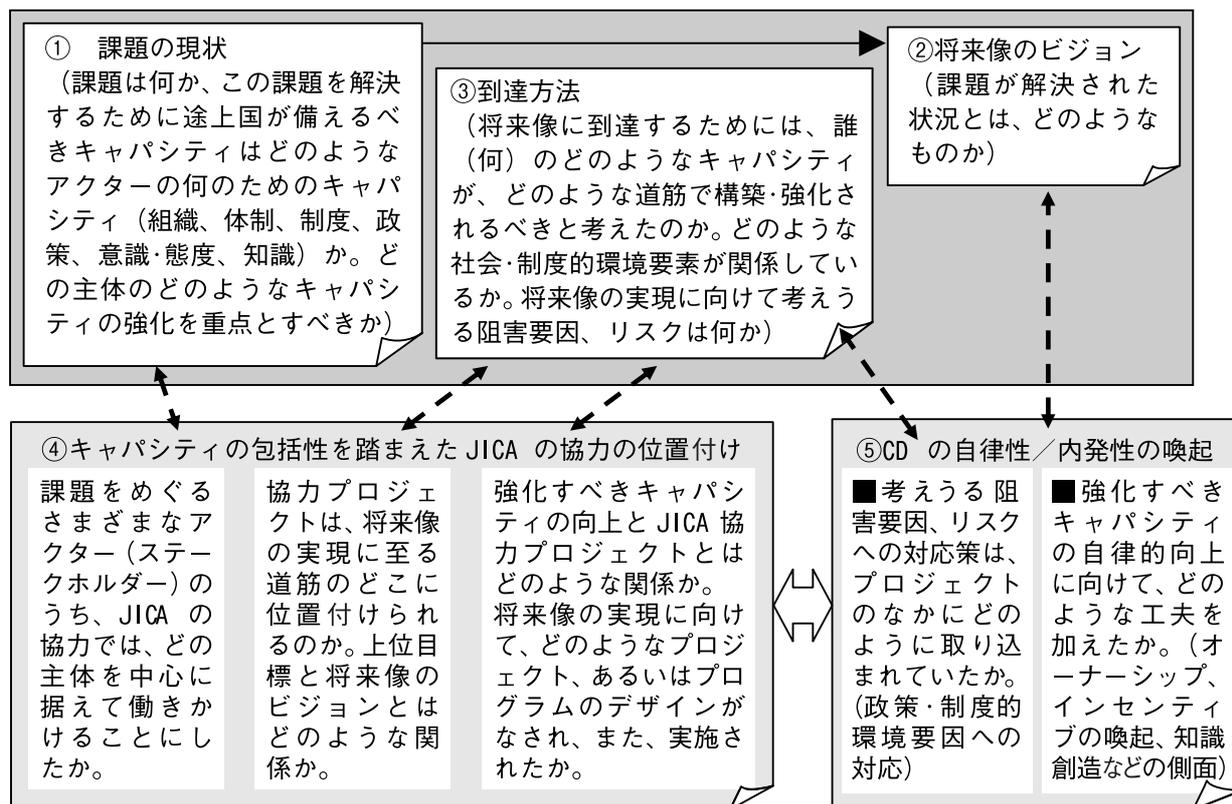
第2章 キャパシティ・ディベロップメントの 視点に立ったJICA協力の事例分析

2 - 1 事例分析の目的と枠組み

第1章でみてきたように、CDの視点に立ったJICAによる協力は、「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を構築・強化・持続させるための協力」と再定義することができる。協力を通じて、途上国の問題解決を目指すわけであるが、JICAの協力事業によって直接的に解決する、ということよりも、「途上国側の対処能力の向上」のプロセスに改めて注力して、結果として問題解決を図ろうとする考え方である。

本章の事例分析は、どのような課題において、どのようなアクターに、どのような援助アプローチにより働きかけていくことが、途上国の自律的な課題対処能力を向上させることに効果的なのかを、具体的な協力事例から学ぶことが目的である。そのためには、第1章1 - 4で整理したCDを踏まえたJICAの援助の方向性の議論を念頭におき、課題の現状はどうだったか、課題解決の将来像のビジョンはどのようなものか、将来像への到達方法はどのようなものか、という3点により、包括的な

図2 - 1 事例分析の枠組み



出所：桑島作成。

視点から各事例を捉え直し、 JICAの協力では、それぞれがどのように位置付けられたのか、を考えるとしたい。また、 成果の持続性の確保の観点から、キャパシティの自律的 / 内発的な発展のために適用された援助実施上の工夫を取り上げることとしたい。(図2 - 1 参照)

本章の分析では、CDの視点に立った協力について、次の仮説の上に立っている。

まず、 および に挙げたように、プロジェクトが主として働きかける主体の選択は、協力のエントリー・ポイントを決めることと密接に関連すると考えている。このエントリー・ポイントの視点からみると、JICAの援助には、大きく分けて、次の3つのアプローチのオプションがあると考えられる(3つのアプローチに関する試論は、巻末の参考資料2を参照)。

- i) 特定のコミュニティや地域社会などの場を設定してCDを支援する「エンパワメント型」
- ii) 政府の現業部門を中心とした人材育成、技術普及あるいは研究開発の「拠点機能形成」
- iii) 国レベルなど、広域に適用すべき特定の政策、法制度、体制の形成や運用強化

図2 - 2の(1)(2)(3)は、CDの観点から見た模式図である。(1)(2)(3)のうち、どれを単体で、あるいは時系列的に連続させて、あるいは同時並行的に進めるか、は に挙げた「どのようなプログラム/プロジェクトをデザインするか」につながっている。翻っていえば、どのようなプログラム/プロジェクトデザインが適切であるかは、「事例分析の枠組み」に挙げたように、 課題の状況と、 目指すべき将来ビジョン、 到達方法の3つの包括的視点から、意識的に検討すべきものと思われる。すなわち、課題の解決に向けて、どのようなアクターのどのようなキャパシティが必要か、重点的に強化すべきアクターのキャパシティ向上においては、どのような社会・制度的要素(体制、制度、政策、社会的意識、知識体系)が影響要因として関わっているのか、また、これらの要素がどう相互に影響しうるかを「チェックする」ことによって、図2 - 2(1)(2)(3)の、どのエントリー・ポイントを選択し、組み合わせることが適切か、判断することができるのではないだろうか。

また、いずれのエントリー・ポイントを選ぶとしても、課題対応能力(キャパシティ)が一過性のも

図2 - 2 エントリー・ポイントからみたJICA協力の3つのアプローチ
 (1)「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」アプローチ模式図

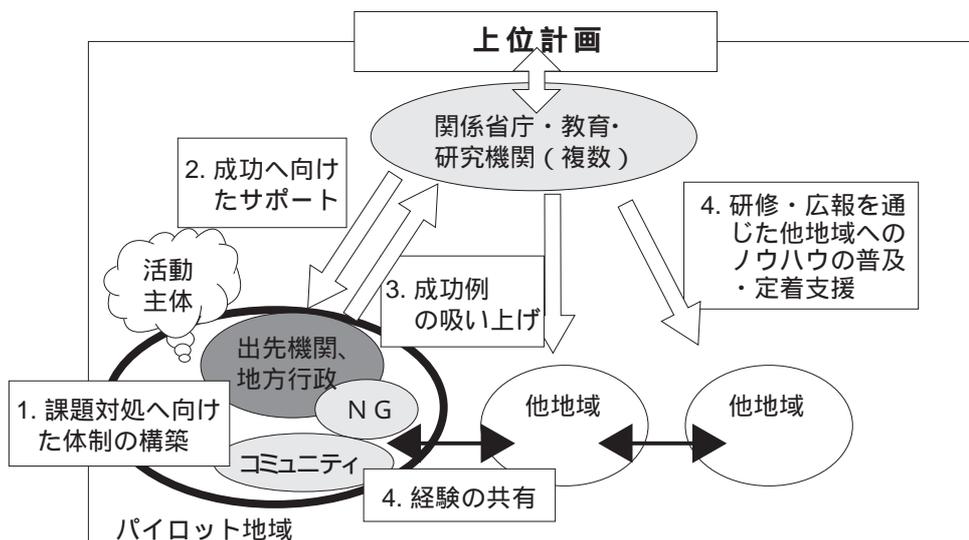
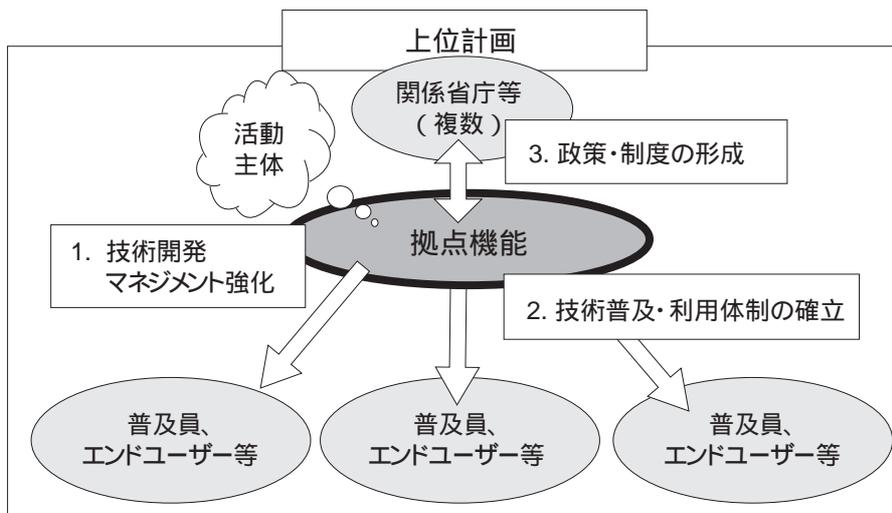
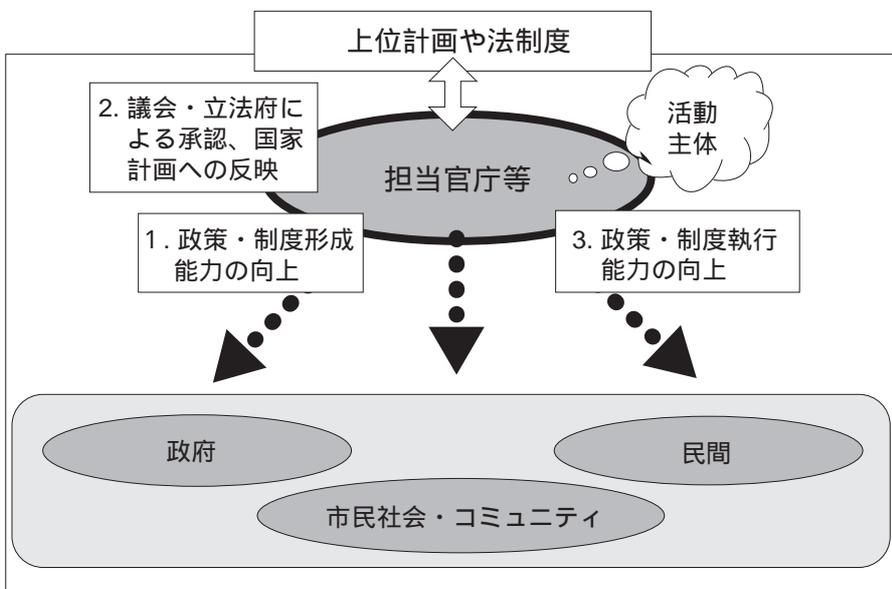


図2-2 エントリー・ポイントからみたJICA協力の3つのアプローチ

(2)「拠点機能形成型」アプローチ模式図(技術普及センターの事例)



(3)「政策/制度構築・強化型」アプローチ模式図



注：図中の番号は、アプローチの流れを示す。

出所：馬淵作成（参考資料2参照）

のではなく、自律的に発展していくためには、ステークホルダーのインセンティブを喚起するメカニズムや、複層的なアクター間のネットワークの発展、活動の時系列的な展開あるいは面的な広がりメカニズムが組み込まれることが必要なのではないだろうか。本章では、事例ごとに具体的な流れと活動をたどった上で、CDの包括性と内発性の両面からの学びを2-6に取りまとめることとしたい。

本章で取り上げた事例のみから、JICA事業の教訓を網羅的に読み取ることはできないが、今回の対象事例を選定する上では、次の種類の協力からの学びを意識した。

- i) 「拠点機能形成型」アプローチの経験から学ぶ - 理数科教育
 - ・ フィリピン初中等理数科教育パッケージ協力 (1994-1999)
 - ・ フィリピン初中等理数科教員研修強化計画 (2002-2005)
 - ・ ケニア中等理数科教育強化 (フェーズ1) (1998-2003)
 - ・ ケニア中等理数科教育強化 (フェーズ2) (2003-2008)
 - ・ ガーナ初中学校理数科教育改善 (2000-2005)

- ii) 住民参加型農村開発の「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」と「拠点機能形成型」の連携アプローチの経験から学ぶ
 - ・ ソコイネ農業大学地域開発センター (SCSRD) プロジェクト (1999.5-2004.4)

- iii) 「拠点機能形成」「コミュニティ・地域社会のエンパワメント」「制度形成」の変遷から学ぶ - ガーナ小規模灌漑
 - ・ ガーナ国灌漑開発公社個別派遣専門家 (1988-1999)
 - ・ ガーナ国灌漑開発センター事業 (ミニプロジェクト) (1992-1995)
 - ・ ガーナ国灌漑小規模農業振興計画プロジェクト (1997-2002)
 - ・ ガーナ国灌漑小規模農業振興計画フォローアップ (2002-2004)
 - ・ ガーナ国農民参加型灌漑管理体制整備計画 (2004-2006)

- iv) 地方自治体という場における多様なアクターと、それを取り囲む社会・制度的環境要因 (体制、制度、政策、社会的意識、知識体系) の総体的キャパシティの現状分析の試行経験から学ぶ - 廃棄物管理
 - ・ 途上国の廃棄物管理を、自治体職員、組織、社会や制度面のキャパシティの総体として支援する方向性は、過去の援助経験の分析を通じて、すでに明確になっている⁷²。自治体廃棄物管理の総体的キャパシティの把握と適切な案件形成のために行われた現状分析 (キャパシティ・アセスメント) の試行経験 (モンゴル、エルサルバドル、パレスチナ) からの学びをまとめた。

2 - 2 事例1 現職教員研修 (理数科教育) 協力

2 - 2 - 1 はじめに

JICAの基礎教育分野における技術協力の代表的なものに理数科教育協力がある。個々のプロジェクトにおける協力対象や実施方法は均一ではないが、理数科教育協力であると同時に、教師の教える力を伸ばすための教師教育プロジェクトであることにその特徴がある。さらに、いくつかのプロジェクトでは、伝統的な教育技術の移転から、途上国の課題対処能力を総体として強化していくキャパシテ

⁷² 国総研では、廃棄物管理分野の協力のレビューによる調査研究を行っている (JICA (2005))。また、同報告書の要点は、『国際協力研究』2004年10月号においてまとめられている (吉田 (2004))。

ィ・ディベロップメント（CD）の観点に基づいたより包括的な協力への「進化」が見られることも興味深い。理数科教育協力が始まってほぼ10年目に、JICAはこれまでに実施された理数科教育プロジェクトの評価結果を分析し、教訓を導き出す試みを行った。本節ではこの「評価結果の総合分析」⁷³を参考に、JICAの理数科プロジェクトをCDの観点から見直すことを試みる。理数科教育を改善するためには、教師のキャパシティを強化することと同時に、教師が実力を出すことのできる組織や制度を整備することが重要である。本節では、フィリピン、ガーナ、ケニアで実施されている3つのプロジェクトをCDの観点から分析することにより、協力のあり方・やり方に関する戦略的な示唆を導き出す。

2 - 2 - 2 理数科教育協力の意義とJICAの協力

JICAの基礎教育分野での技術協力の中心的事業ともいえる理数科教育であるが、その歴史は比較的浅い⁷⁴。青年海外協力隊派遣としては1970年代中頃からガーナ、マラウイ、ケニアなどのアフリカ諸国の中等教育機関（主に高校）に理数科教師が派遣されてきたが、表2 - 1に示されるように、技術協力プロジェクトとして開始したのは、1994年のフィリピン初中等理数科教育向上パッケージ協力からである。その後、エジプト、ケニア、南アフリカ共和国、インドネシア、ガーナ、ホンジュラスなどの国々で理数科教育プロジェクトが始まった。

理数科教育の重要性については以下のように理解できる。まず、理数科教育の振興は科学技術の発展と結び付き、科学技術の発展は経済開発への必要条件であると認識されてきた⁷⁵。また、近年では、理数科教育が環境やHIV/AIDSなどの課題へ貢献すると期待されている⁷⁶。一人一人の学生にとっても、国家統一試験や進学のための試験において理数教科でよい点を取ることが大切であるとの認識があり、理数科教育への需要は高い。

一方、多くの途上国では理数科教育に深刻な課題を抱えている。教材や施設の不足よりも大きな問題とされているのが、理数科の科目内容に関する十分な知識と教授法を備え持った教師の不足である⁷⁷。

表2 - 1 JICA理数科技術教育プロジェクト

国名	案件名	実施期間
フィリピン	初中等理数科教育開発パッケージ協力	1994年 6月～1999年 5月
	初中等理数科教員研修強化計画	2002年 4月～2005年 4月
エジプト	小学校理数科授業改善	1997年12月～2000年11月
	小学校理数科教育改善	2003年 4月～2006年 3月
ケニア	中等理数科教育強化（フェーズ1）	1998年 7月～2003年 6月
	中等理数科教育強化（フェーズ2）	2003年 7月～2008年 6月
インドネシア	初中等理数科教育拡充計画	1998年10月～2003年 9月
南アフリカ共和国	ムブマランガ州中等理数科教員再訓練（フェーズ1）	1999年11月～2003年 3月
	ムブマランガ州中等理数科教員再訓練（フェーズ2）	2003年 4月～2006年 3月
ガーナ	初中学校理数科教育改善	2000年 3月～2005年 2月
カンボジア	理数科教育改善	2000年 8月～2004年 9月
ホンジュラス	算数指導力向上	2003年 4月～2006年 3月

出所：馬淵・横関（2004）

⁷³ JICA（2004b）

⁷⁴ 日本の理数科教育協力として、青年海外協力隊に先がけての専門家派遣があった。1965年に開催された第2回アジア地域ユネスコ加盟国文部大臣経済企画担当大臣会議を契機に1966年から1989年まで、より物理・化学を中心とした中等理科教育に対する協力が実施され、日本国内の大学や地方自治体の教育センターから5～6カ月の期間で専門家が派遣されている（澤村（1999））。

⁷⁵ Ware（1992）

⁷⁶ Lewin（2000）

⁷⁷ Ware（1992）、Ottenvanger et al.（2003）

ここから、教師教育の質を上げることによって教師が理数科を教える力を育てるという戦略が生まれてくる。教師の実力とやる気によって、教材や施設の不足をある程度まで補うこともできる⁷⁸。

日本が理数科教育分野での技術協力をいわば「お家芸」として実施している理由として、理数科教育が、政治的・文化的に「中立」である、日本が理数科目に比較優位を持つ、語学力の不足が大きな障害にはならない、などの理由が挙げられるが、このような認識は日本の思い込みである可能性が高く、その本当の理由については謙虚に調査研究を続ける必要がある⁷⁹。理数科教育を日本が実施してきた理由には、ほかの技術協力ができないという「消去法」的な理由もあったことは否定できない。しかし、日本の理数科教育協力が、質のよい現職教員研修を計画・実施し、教材作成などにも力を注いできたという事実は揺るがない。このようなミクロな教育現場を対象とした協力は、ほかの援助機関がマクロな教育政策や制度に目を向けた政策提言などを重視してきたことと対照を成す。そして、近年、JICAのプロジェクトは急速に変化しつつある。教材の普及や研修の制度化のために教育政策や制度に目を向ける必要性が認識され、さまざまな工夫がなされている。理数科教育協力とその近年の変化をCDの観点から分析することは、これまでのJICAの教育協力の位置付けと今後の可能性をみるためにも有効であると思われる。

2 - 2 - 3 3事例に見られるJICAのCD支援の基本形

JICAによる協力をCDの視点から捉え直すと、「特定の開発課題に対する途上国の持続的な課題対処能力を構築・強化・維持するための協力」と位置付けることが可能になる。それでは、理数科教育の教員養成分野において構築・強化・維持すべきキャパシティとは何であろうか。表2 - 2に、今回、分析の対象とした3事例の目標をまとめた。

3事例が目指している上位目標は、ともに「生徒の理数科の学力が向上すること」となっている。

表2 - 2 3事例の上位目標とプロジェクト目標

	ケニア中等理数科 (SMASSE ^{*1})	ガーナ初中等理数科 (STM ^{*2})	フィリピン初中等理数科 (SBTP ^{*3})
上位目標	理数科科目についてのケニアの青少年の能力が向上する。	(長期) プログラム地区の小中学校において児童・生徒の理数科の学力が向上する。 (短期) 教員研修を受講した理数科教員に指導を受けた児童・生徒の学力が向上する。	プロジェクト・サイトの初中等学校の生徒の理数科の学力が継続的に向上する。
プロジェクト目標	現職教員研修 INSET ^{*4}) によりケニアの中等教育レベルの理数科教育が強化される。	プログラム地区における小中学校の理数科教員の指導力が向上する。	プロジェクト・サイトの初中等教育において生徒中心の授業を行うための、理数科現職教員の授業構築力・教科指導力が向上する。

注：*1 Strengthening of Mathematics and Science in Secondary Educationの略。

*2 Improvement of Educational Achievement in Science, Technology and Mathematics in Basic Educationの略。

*3 School Based Training Program for Elementary and Secondary Science and Mathematics Teachersの略。

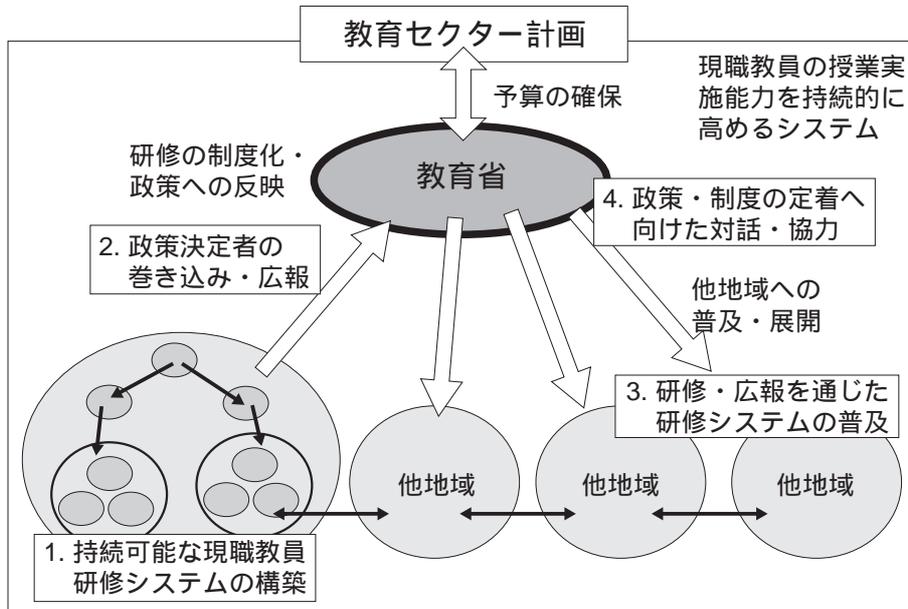
*4 In Service Education and Trainingの略。

出所：馬淵・横関(2004)

⁷⁸ Yokozeki (1999)

⁷⁹ 澤村(1999)

図2-3 JICAの現職教員研修協力の全体図



出所：馬淵・横関（2004）

いずれの案件も、そのための手段として「現職教員の指導力を向上させること」をプロジェクトの目標として選択している。

この3事例で構築し定着させることを目指している相手国のキャパシティ（課題対処能力）とは何であろうか。それは、相手国がプロジェクト目標である「現職教員の指導力の向上」を自らの手で持続的に達成するためのキャパシティ、つまり「現職教員の授業実施能力を持続的に高めるシステム」であるということができよう。

上記のシステムを構築し定着させるためには、その仕組みがどのような姿をとるべきかを明らかにし、その仕組みを対象地域の制度として位置付け定着させることが必要になる。については、いずれの事例においても、対象地域での試行錯誤を通じて研修のあり方を明らかにするプロセスを採用している。の制度構築については、プロジェクトで達成すべき成果として位置付けているものと位置付けていないものがあるが⁸⁰、3事例いずれもその重要性に着目し、さまざまな工夫を行っている。

途上国が現職教員の指導力を自らの手で持続的に改善できるようになるためのJICA協力の全体像は、図2-3のようにまとめられる。それは、パイロット地域で確立した研修のあり方を制度あるいは政策として定着させ、そのシステムをほかの地域へも普及・展開していくプロセスをとる。以下、3事例で行われた研修システムの構築と定着、普及に向けた試行錯誤とその結果について論じながら、効果的かつ広範なCDを支援する際の論点を抽出する。

⁸⁰ ガーナSTMでは「現職教員研修に関する制度化が教育省に支持される」ことが成果としてPDM（Project Design Matrix）上に明記されている。一方で、ケニアSMASSEにおいては研修の制度化に関する記載はなく、「パイロットプロジェクトの成果をケニア政府がその他の地域にも普及させる」ことがプロジェクト目標を上位目標につなげるための「外部条件」として記載されている。

2 - 2 - 4 現職教員研修システムの構築

(1) 現職教員研修の有効性と途上国における課題

JICAの支援する理数科プロジェクトでは、質の良い現職教員研修のモデルを、実践を通じて開発することを活動としている。多くの途上国では、教師が教授法のみならず自分の教える教科の内容に関する知識を欠いていることが多い。これは、教員養成課程における指導内容が学校の現実とニーズに合っていないことや、急激な生徒の増加に教員の養成が間に合っていないことなどから派生する問題である。加えて、継続的な現職教員研修の制度が確立しておらず、教師は教員養成課程を終えた後には組織的に学ぶ機会が少ないのが現状である⁸¹。既に教鞭をとっている教師を対象とする現職教員研修 (INSET) は、教員養成課程履修中の学生に比べ教師の問題意識と研修に対するニーズがある程度明確になっている点で有効である。しかしながら、多くの国で行われている現職教員研修は、その内容が教師のニーズに合ったものではなく、継続性もない。研修はドナー資金などが確保された時にアドホックに行われるのみで、カリキュラムや実施方法もまちまちであり、このような現状を改善する必要があった。

(2) キャパシティに合わせた研修内容の設定

表2-3に示されるように、3事例の研修内容は、すぐに授業に役立つ実践的な内容を目指している。例えば、身の回りにある材料で教材を作るなど、教材不足を教師のキャパシティ向上により補うことを目指している。研修の内容は、3プロジェクトとも教授法と教科の知識、模擬授業などの実践を組み合わせられたものとなっている。しかし、ケニアとガーナで行われているプロジェクトが研修内容を標準化している一方、フィリピンSBTPでは定められた大枠のもとに個々のクラスターの教師が研修内容を定めるようになっている。この違いは、教育行政の分権化の度合いと関係がある。比較的中央集権的なケニアと、分権化への過渡期であるガーナでは、研修内容の標準化が研修の質を高めることに貢献する。一方、上記2カ国と比較して地方分権が進んでいるフィリピンでは、クラスターごとに異なった課題に取り組むことも可能であり、教師が相互に学び合う形を作っている。また、「授業の改善を研修の中心に据えるには、各地区や学校の生徒の状況に合った教材が必要である」との考えを徹底していることも、フィリピンSBTPが研修内容の決定をクラスターに委ねている大きな理由である。

表2-3 3事例の研修内容

	ケニア中等理数科 (SMASSE)	ガーナ初中等理数科 (STM)	フィリピン初中等理数科 (SBTP)
研修内容	ASEI* ¹ 、PDSI* ² 実験、生徒中心で活動を重視する教授法の実践	教えるのが困難な単元 模擬授業と授業研究 教材作成	個々の学校クラスター* ³ におけるニーズに沿った内容 教授法、実験、教材作成
内容の標準化 度合い	標準化された内容 研修マニュアルを作成	標準化された内容 研修マニュアルを作成	一定の枠組みのもとで各クラスターが自由に決定

注：*1 Activity、Student、Experiment、Improviseの略。

*2 Plan、Do、See、Improveの略。

*3 近隣の学校数校が組織する学校群。その学校群に属する教員が会場校に集まり研修会を行う方式や、校内研修を実施する方式を「クラスター形式」(直接講習方式あるいはグループ研修方式)という(JICA(2004a))。

出所：馬淵・横関(2004)

⁸¹ Akyeampong(2003)他

いずれの事例においても、行政のシステム、各地区や学校の能力やニーズに合わせて研修内容をデザインするよう工夫を凝らしていることが分かる。

また、研修内容として注目すべき点として、ケニアがASEI (Activity、Student、Experiment、Improvise) やPDSI (Plan、Do、See、Improve) のように簡単な標語で「教師の心構え」を伝えている点がある。このような分かりやすく覚えやすい標語を使うことにより研修の方針を共有することが、研修に参加した教師の一体感を生む。

(3) 実践を通じた研修実施方法の選択

研修システムには、一般的にカスケード形式（伝達講習方式）とクラスター形式（グループ研修方式）がある。カスケード形式は、ある研修を受けた人々が研修で獲得した知識や教授法を使って、次の段階の人々に研修をしていくいわば伝達式の方法である。一方、クラスター形式は、伝達式ではなく、1回ごとに研修を行っていくもので、一般的には距離の近いところにいる者が集まって研修を受ける形式をとる。表2-4は2つの研修方式を比較したものである。広範囲にわたる研修実施が容易であることからカスケード方式が用いられることが多く、訓練者の訓練（Training of Trainers: TOT）を行うのもこの形式である。

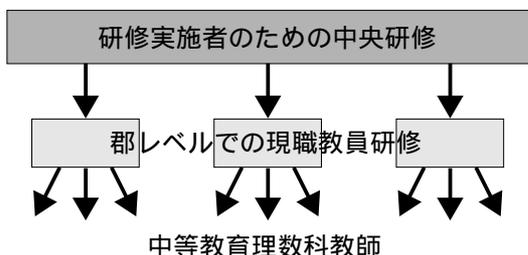
図2-4に示されるように、ケニアではカスケード研修システムを採用し、中央研修（ナショナルINSET）で研修を受けたトレーナーが郡に戻って現職教員を研修するという2段階のカスケード方式を構築した。カスケードが多くなると研修で伝えた内容の質の保持が難しいが、2段階程度であれば問題は少ない。さらに、中央集権の強いケニアでは、郡に対する研修への技術的指導とモニタリングを行っている。一方、形式上地方分権が進んでいるフィリピンでは、図2-5に示されるように、近

表2-4 研修形式の比較

	伝達方式	長所	短所
カスケード方式	階段のように上から下に伝達していく。「伝言ゲーム」的伝達	<ul style="list-style-type: none"> カスケードの数を増やすことにより、研修受講者数を飛躍的に増加することができる。 内容の標準化がしやすい。 	<ul style="list-style-type: none"> カスケードが多くなると研修の質を保つのが困難。
クラスター方式	研修を、ある場所で実施し、ほかの場所で再現する。「飛び火」的伝達	<ul style="list-style-type: none"> 研修内容や規模や実施方法を、グループによって柔軟に変えることができる。 現場に近いところで研修できる。 	<ul style="list-style-type: none"> 研修を一つ一つ再現するために手間がかかり、数を増加するのが難しい。 標準化が難しい。

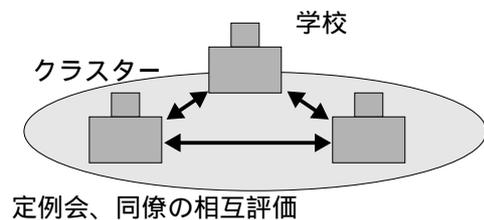
出所：馬淵・横関（2004）

図2-4 ケニア理数科カスケード方式



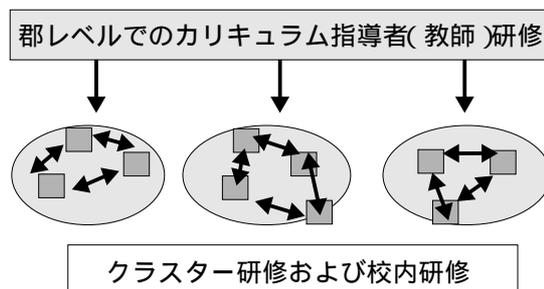
出所：馬淵・横関（2004）

図2-5 フィリピン理数科クラスター方式



出所：馬淵・横関（2004）

図2 - 6 ガーナ理数科カスケード・クラスター方式



出所：馬淵・横関（2004）

隣の学校の教師が集まって相互に学ぶ機会を提供することを基本としたクラスター形式で研修システムをつくり、クラスター単位で教師のイニシアティブを活用している。

図2 - 6 はガーナでの研修システムを示しているが、これはクラスターとカスケードのハイブリッド方式であるといえる。中堅の教師が郡でカリキュラム指導者研修を受けた後、各地区に戻り校内研修やクラスターでの研修を実施することを義務付けるというシステムである。この方式により、研修を受けた教師が学校内あるいは近隣の学校のほかの教師に学んだ内容を伝え、研修の効果を波及させることを目指すと同時に、教員の離職率が高いことによって研修の効果が定着しないことを防ぐことも意図している。

効果的な研修システムを構築するためには、教師の持つ力と研修ニーズを認識することに加えて、行政システムを把握した上で、それに合った研修内容と研修実施方法を選択する必要がある。いずれのプロジェクトでも、何回かの試行を経て望ましい形を見いだしている。実践を通じて研修の制度設計を行うスタイルはJICA理数科協力の特徴であり、効果的・持続的なキャパシティ構築するために有効なアプローチであるといえよう。

2 - 2 - 5 現職教員研修の制度化・普及の工夫

研修実施に関するキャパシティを相手国に定着させるためには、モデル地域で試行錯誤しながら作り上げた現職教員研修の仕組みをその国あるいは地域の制度として位置付け、研修体制を定着させる必要がある。制度は、「ゲームのルール」⁸²であるとされ、人々の相互作用を規定する枠組みとして、援助において技術改善の効果を持続的に増大させるための要件⁸³と位置付けられている。3事例においては、モデル地域で試行した研修の仕組みを制度化することの重要性が議論され、さまざまな試行錯誤がなされてきた。そこから得られる教訓は、以下の4点にまとめられる。

受け入れやすく維持可能なシステムが制度化を容易にする。

関係者のモチベーションを高める仕組みを組み込んだシステムが制度化を容易にする。

制度化する内容とそれを取り巻く関係者の活動状況によって、制度化のしやすさや調整コストの大きさが決まる。

実績を上げ、実績を戦略的に広報し、キーパーソンを巻き込むことが制度化を促す。

⁸² North and Calvert (1990)

⁸³ DFID (2003)

(1) 受け入れやすく維持可能なシステムの構築

ケニアSMASSEでは、地方の研修経費を、生徒が学校に納める授業料の一部を天引きした専用基金（SMASSE基金）を運用することによってまかなっている。SMASSE基金が制度として有効に機能している背景には、研修の充当金額が授業料の1%と少額であり、中等教育に進学できる生徒の家庭であれば負担可能な額であること、および「必要経費からの天引き」という徴収形態が制度の維持を容易にしていることが指摘されている⁸⁴。また、同基金は県レベルに設置され、中央の一定のモニタリングのもとでその徴収と運用を地方教育事務所に委ねている。維持可能で管理しやすい資金調達の仕組みをつくり、県レベルで柔軟に運用する体制を整えていることが、SMASSE基金が制度として機能している大きな理由であろう。

受け入れやすく維持可能なシステムを構築することの重要性は、フィリピンSBTPにおいても指摘できる。SBTPにおいては、通常認められていない平日の研修実施が教育省から制度として了承され、対象地区の全理数科教員が研修の機会を与えられている。平日研修制度が認められ効果的に運用されている要因として、もともと実施されていた校内研修方式を基礎にしていること、教室による模擬授業とその評価会からなる経費のかからないシステムであること、運営が各クラスターに委ねられ中央の行政負担が少ないことなどが指摘されている⁸⁵。前例に沿っているために制度としての抵抗感が少なかったこと、運用コストも「授業の改善」という目に見える成果を享受するクラスターが軽微な負担を負うのみとなるよう設計されていることが、制度の導入と維持を容易にしたといえることができる。

(2) モチベーションを高める仕組みの組み込み

制度が定着し持続的に運用されるには、それが受け入れやすいものであることに加えて、関係者がその制度の運用にインセンティブを感じられる仕組みをつくることが非常に重要になる。フィリピンでは、自分たちは「教える側」であるという意識が教師の間に根強く、教師が自ら経費を負担して学ぶという習慣がほとんどなかった。それに対しSBTPでは、「学び続けるプロフェッショナル」としての教師のあるべき姿を教師や関係者に伝え、教師や関係者の意識を変化させることに主眼を置いた。また、SBTP研修の内容を教師の実践的なニーズに合わせるよう徹底し、研修が教師自らの指導力向上につながることを実感できるよう工夫した。SBTP研修が教師の自己負担で持続的に運営されている背景には、教師のあるべき姿を浸透させ、研修をニーズにマッチさせることで、研修制度を持続的に運用するインセンティブの仕組みをフィリピン側に浸透させていく努力があったと指摘できよう。

(3) 制度化が与える影響の把握

ガーナSTMとケニアSMASSEの2事例は、「何を制度化するか」「制度化によって誰が影響を受けるか」によって、制度化のしやすさが違ってくことを示唆している。ガーナでは、STM研修を制度化する際、他ドナーが別々の方法で支援していた研修とSTM研修との調和化が不可欠となり、教師教育局による調整を支援する必要性が生じている。一方、SMASSE研修を法制化して全国の教員に出席を義務付ける作業が進捗しているケニアにおいては、中等教育分野を支援しているドナーがほかにいなかったため、調整コストがかからず、研修システムの制度化が比較的容易であったとされている⁸⁶。制

⁸⁴ JICA (2004d)

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

制度化を検討する際には、その制度が何を規定するものか、その規定はどのような範囲に適用されるものか、その規定によって誰が影響を受けるかを事前に十分に検討し、制度としての受け入れられやすさを分析しておくことが必要といえよう。

(4) 戦略的な広報とキーパーソンの巻き込み

実績の戦略的な広報とキーパーソンの巻き込みの重要性に関しては、ケニアSMASSEの事例が多くの示唆を含んでいる。SMASSEでは、教員雇用委員会、地方教育事務所長、および校長の3者に対し有効な働きかけを行っている。プロジェクトでは、人事権を有する教員雇用委員会との連携関係を構築し、結果として専任の教育省カウンターパートスタッフを継続的に確保することに成功している。専任スタッフが継続的にプロジェクトにかかわっていることは、先に述べたSMASSE研修の法制化という政策決定を促した重要な要因の一つである⁸⁷。

また、各学校の校長は、SMASSE研修の内容を学校全体に伝えるための効果的なエントリーポイントであるだけでなく、教員が研修を受講し学校現場でその成果を活かすためには校長の理解が不可欠である点からも重要なアクターである。SMASSEでは、中間評価を受けてプロジェクトの活動内容を見直す際、地方教育事務所長および校長に対するワークショップを活動に追加し、地方のキーパーソンに対するアプローチを強化している。なお、校長を巻き込む活動については、フィリピンSBTPでも行い効果を上げている。

上述の通り、SMASSEでは教員の研修費用を補填する「SMASSE基金」が制度化され、SMASSE研修の法制化と全国展開も決定されている。こうした成功の背景には、基金の運用を担う地方教育事務所、教員研修の根幹を成す校長、教育省カウンターパートの継続的な確保を保証する教員雇用委員会といった、キーパーソンに対する効果的なアプローチがあった。SMASSE研修の全国展開がフェーズ1協力のインパクトを理解した校長会の要望を受けて決定されたという事実も、各アクターの相互関係、影響力を十分に把握し、重要な関係者に戦略的にアプローチすることの意義を示すエピソードである。

2 - 2 - 6 教訓

途上国のキャパシティ（課題対処能力）の向上を支援することこそ援助側が果たすべき役割であるというCDの考え方に立つと、JICAは自らの協力のあり方を変えていく必要があることが分かる。最後に、今後の展望としてCDの視点で協力を行う際の重要な論点を、今回の3事例に照らして提示したい。

(1) 制度化を意識した協力方法への転換

ドナーが途上国のCD支援を効果的に行うには、濃淡の差はあれキャパシティの構築・強化からその定着までを協力範囲とする必要があり、制度構築とその定着プロセスを支援することが非常に重要になる。上記3事例では、協力の持続性、波及性を考えるにあたり、いずれも現職教員研修の制度化の課題に直面した。

しかしながら、制度の必要性が共有されてから法制化するまでのプロセスには大変な時間を要し、不確定要因も多い。5年程度が平均とされるプロジェクトの中でそのプロセスを支援するのは難しい。ガーナSTMでは、「制度化がガーナ教育サービス省に支持される」ことまでをプロジェクトの範囲とした上で、研修の制度化へ向けたガーナ政府の取り組みを、プロジェクト終了後も継続支援することを検討している。終了後の課題として指摘されている内容をまとめた表2 - 5は、制度化に向けた道の

⁸⁷ Ibid.

表2-5 ガーナSTM研修の制度化に向けた今後の課題

研修内容の標準化	教員研修に係るマニュアルおよび指導書の融合、標準化など。
能力向上のシステム	モニタリングを担う県教育支援チームと INSETを学校、クラスターで実施する際のリーダーとなる教師の育成システム。
動機付けのシステム	教師にINSETへの参加を促す動機付けのシステム（INSET受講を昇格条件とするなど）。
INSETの実施体制	関係者の役割分担（郡局長、郡評議会、教育スポーツ青年省財務局局長、教師教育局本部、教師教育局評議会、教員研修センター教官、県教員支援チーム、校長、教師、開発パートナー（NGOなど）、大学、地元住民、PTAなど）。
資金の手当て	県基金の活用・管理や郡レベルでの世銀資金の活用など。

出所：馬淵・横関（2004）

りの長さをよく表している。制度化を志向する協力は、一つのプロジェクトで完結することを目指すのではなく、中長期的なプログラムの中で取り組んでいく必要がある。

また、研修の標準化に苦心しているガーナSTMと研修の法制化プロセスが比較的スムーズに進んでいるケニアSMASSEの事例との対比が示すように、制度化に向けた道のりの長さは、それを取り巻く環境に大きく左右される。制度形成を志向する協力プログラムを形成する際には、あらかじめドナーを含む関係者の相互関係、制度・政策環境などを十分に分析し、制度化に向けた機会とリスクを判断しておく必要がある。

（2）キャパシティの把握に基づくリスク要因への戦略的対応

現職教員研修の実施キャパシティを定着させるためには、その段階に至るまでに起こりうるリスクを分析し、対応方法を戦略的に検討する必要がある。それらのリスクを相手国の組織的・制度的・社会的な「キャパシティの問題」と捉え、プロジェクト開始前の事前評価でそれを分析・把握した上で計画を策定することが重要である。例えば、ガーナSTMでは、中間評価の段階で教員の離職問題が明らかになっているが、これは教員の社会的地位や給与の低さなどの制度的・社会的なキャパシティに関するものであり、教育の質の向上に向けて長期的には解決しなければならない課題であった。本来、この問題は事前評価で明らかにしておくべき問題であったが、プロジェクトでは、教師離職率の高さが判明した段階で、研修の効果をより広く学校に残すために、研修を受けた教師が校内研修を行うという小さなクラスターをつけることにした。また、これと同時に、ほかの援助機関とともに教師の離職率を下げるように政策的に働きかけ、教師の職務環境を改善するための活動を行った。このように、開発課題を達成する際に起こりうるリスクを組織的・制度的・社会的な「キャパシティの問題」と見て、プロジェクトのレベル、プログラムのレベル、より上位の政策のレベルで対策を考えていく発想が、途上国の課題対処能力を強化するための支援の考え方として必要になってくるのではないだろうか。

（3）制度化のための環境づくり

構築した研修システムを制度化するためには、プロジェクトを取り巻く環境を改善する必要がある。前述の教師の離職率を下げるような働きかけもその一つである。関係者が認める質のよい研修システムを作り上げる作業と並行して、これを推進する際に障害となる要因を取り除くことが重要である。それは従来のプロジェクトでは前提条件や外部要因としてプロジェクトの外に出していたものを内部に取り込んでいくことを意味する。具体的には、地方で活動するプロジェクトと並行して、教育省本省に教育アドバイザーを配置し政策支援を行う、研修制度を活用して鍵を握る行政官の研修を行う、財政支援を活用してプロジェクトが実施しているパイロット地域以外でも研修とそのモニタリングが

できるようにするなど、日本からの異なった援助スキームを組み合わせることによる環境づくりが考えられる。加えて、援助協調によって研修システムの調和化を図る、政策支援の方向性を揃えるなどの努力も有効である。このような制度化のための環境づくりに積極的に取り組んでいくことができるかどうか、研修システムを相手国のキャパシティとして根付かせることができるかどうかを左右するといえよう。

(4) CDの達成度を評価するためのプロセス指標の開発

表2 - 2にあるとおり、理数科現職教員研修協力のプロジェクト目標は、多くの場合「研修を受けた教員の指導力向上」であり、その上位目標は教員の指導力向上の結果としての「生徒の学力向上」である。それを測るために、テストの成績など可能な限り定量的な指標が設定される。

しかしながら、上記のような結果指標が与えられた期間内で目に見える成果を出すことを要求するのに対し、CDは長期的な取り組みを要し、その成果は目に見えにくい。CD支援の成果を評価するには、CDの進捗を測り、協力が「軌道に乗っている」ことを確認する指標を、結果指標と併用する必要がある。今回の3事例を基に、「現職教員研修が制度として定着している度合い」を評価するプロセス指標の例を表2 - 6に示す。CDの進捗を評価するための指標は個別具体的なものであるため、開発課題ごと、あるいはプログラム、プロジェクトごとに継続的に検討し、その経験を組織に蓄積していく必要がある。

表2 - 6 制度の構築度、定着度を測るためのプロセス指標

	法規とインフラなど	知識・技能・技術	意識
中央レベル	INSET制度化が教育政策や教育関連の法規に明記。 INSETの予算化。 研修施設の整備。	法規を実施、モニタリングする能力。	政策立案者がINSETの重要性と「学び続けるプロ」としての教師のあるべき姿とを認識。
地方政府（州）	INSETの予算化。 INSET計画の策定。 研修施設の整備。	予算執行能力。 計画実行能力。 モニタリング能力。 郡への通達・徹底。	INSETの重要性と教師のあるべき姿とを認識。
地方政府（郡）	INSETの予算化。 INSET計画の策定。 研修施設の整備。	予算執行能力。 計画実行能力。 モニタリング能力。 学校への通達・徹底。	INSETの重要性と教師のあるべき姿とを認識。
学校群（クラスター）	INSETの予算化。 INSET計画の策定。	研修の実施能力。 モニタリング。	INSETの重要性と教師のあるべき姿とを認識して協力的。
学校	INSETの予算化。 INSET計画の策定。 教材・教具の整備。	研修の実施能力。 教師の理解力、相互に学ぶ能力。 モニタリング能力。	校長がINSETの重要性と教師のあるべき姿とを認識して協力的。 教師がINSET受講を希望。 教師がINSETで習った内容を授業に活かす意向を表明。

出所：馬淵・横関（2004）

2 - 3 事例2 タンザニア国ソコイネ農業大学地域開発センタープロジェクト⁸⁸

2 - 3 - 1 はじめに

本節においては、大学を地域開発の拠点として活動を展開した技術協力プロジェクト「タンザニア国ソコイネ農業大学地域開発センター」をCDの視点から分析し、その特徴と課題を整理することを通じて、地域開発協力を行う際に留意すべき点について考察する。同プロジェクトは、技術の在来性と地域住民の内発性に徹底的にこだわった活動を展開し、生活改善へ向けたコミュニティの自発的な動きを促した。また、その促進役として大学に注目し、大学を触媒とした地域開発活動の定着・展開を志向した。

一方で、パイロット地域で得た活動ノウハウが他地域へ普及し、広い範囲で相手国のキャパシティが向上することまでを念頭に置いたモデルとして開発の全体像を捉えると、同プロジェクトが活動の定着とその広域化に課題を抱えていることも指摘できる。パイロット地域での試行錯誤から得た教訓を他地域へ展開することによって開発課題の改善に広範な影響を与えるアプローチは、多くのセクターにおいて見られるJICAの協力パターンの一つである。しかしながら、「パイロット地域における活動の実施」から「活動の他地域への展開と定着」までの間には、経なければならぬ多くのステップが存在する。他地域への展開までを視野に入れたエンパワメント型協力は、開始段階から全体的な視野を持って中長期的に協力を考えていくことが必要であり、長期戦略のもとでの細くとも息長く、持続性のある協力を援助側に要求するといえることができる。

2 - 3 - 2 持続的な地域開発の実践へ向けて - プロジェクトの概要

ソコイネ農業大学 (Sokoine University of Agriculture: SUA) は、ダルエスサラーム大学から農学部が分離独立する形で1984年に創設された、タンザニア唯一の農業・環境系の国立大学である。同大学は、農林畜産に関連する幅広い分野で活躍が期待される将来の指導者層を養成するとともに、農村社会と直接かかわって調査研究・普及活動を行うことを目的とした、教育研究の重要な拠点と認識されている。

タンザニア政府は1961年の独立以来、国民多数の生活・仕事の間、そして食糧安全保障と外貨獲得の源泉である農村に対して、多大な開発努力を払ってきた。しかしながら、現在まで目覚ましい開発の成果は上がっておらず、環境破壊や貧困問題も依然として問題視されている⁸⁹。その中で、現状を的確に把握し地域住民の主体的な参加のもとに持続的な発展を目指す「地域開発の実践」が焦眉の課題となっていた⁹⁰。

このような状況のもとで、地域開発センター (SUA Centre for Sustainable Rural Development: SCSRD) は、地域開発の実践を重視する機関としての位置付けを与えられ、SUAの常設機関として1999年7月に設立された。JICAはSCSRDが地域開発に果たす役割を重視し、その立ち上げに伴う組織体制の強化とスタッフの能力育成強化を目的に、1999年5月より5年間の技術協力を行った⁹¹。

⁸⁸ 本節の内容は『国際協力研究』(Vol. 20, No. 2, 2004年10月)の特別報告の原稿を加筆修正したものである。

⁸⁹ JICA (2004g) pp. 69-75、Msolla (2004) p. 284

⁹⁰ JICA (2003b) p. 5

⁹¹ 本プロジェクトの前身は、1994年から1997年にかけてJICAの支援のもとでソコイネ農業大学と京都大学との間で行われた研究協力「ミオンボウッドランド農業生態総合研究」(JICA(1998))である。この研究協力では多くの成果が得られたが、最大の成果は、在来の資源や農業技術、知識、あるいは知恵について深く学び、それらを基礎とした地域発展の道を探ることの重要性が、タンザニア人と日本人の共同研究を通して確認されたことであろう(JICA(1998))。そしてそれらの成果を基盤にして、JICAの技術協力によりSUAに地域開発センター(SCSRD)が設置され、「在来性のもつポテンシャル」に根ざした内発的な発展、あるいはアフリカ的な発展の可能性を求め実践的な活動が1999年5月から5年計画で始まった(掛谷(2001))。また、本プロジェクトの対象地域の一つであるムビンガ県は、同研究協力の対象地域でもあり、研究協力との連続性を重視して選定された地域である。

図2 - 7 2つの対象地区（ムビンガ県とモロゴロ県）



出所：SCSRD/JICA（2004c）

本プロジェクトは、SCSRDのキャパシティ向上を通じて、2つの対象地区（ムビンガ県とモロゴロ県：図2 - 7参照）において持続的な地域開発手法（SUAメソッド）を確立することを目的とし、その主な成果を「SCSRDの確立」と「SUAメソッドの構築」の2点に設定した。5年間のプロジェクト期間においては、大学審議会によるセンター設置認可に伴う人員配置、専属スタッフの公募・採用などセンター組織確立のために必要な段階が着実に踏まれ、またフィールド活動の実施、経験の文書化、センターの情報と実績・成果の発信がなされた。フィールド活動では、大学スタッフが地域の現場へ足を踏み入れ、触媒として地域の人々の問題意識・意欲を汲み上げながら、現場で問題を発掘し解決法を探るアプローチをとった。これらの諸活動は地域のエンパワメントにつながるとともに、大学スタッフのキャパシティ向上の実践の場となった⁹²。

2 - 3 - 3 大学を触媒とする内発的な地域活動の展開

(1) 地域活動における大学の役割

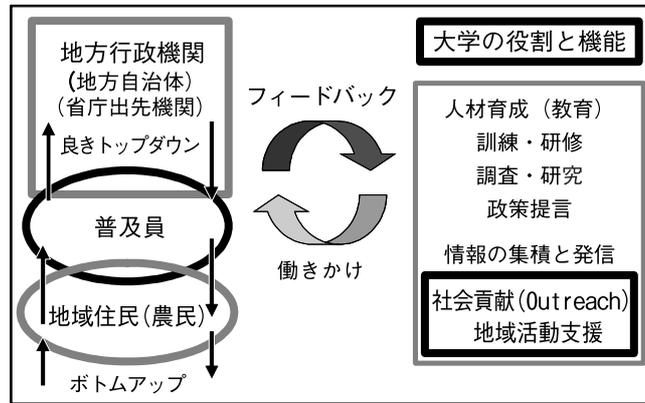
本プロジェクトの一つの大きな特徴は、地域開発の重要な担い手となる大学のキャパシティ向上に主眼を置いた点である⁹³。筆者らの見解によると、その背景には、「開かれた大学」を志向するタンザニア政府方針に具体例で応えること、地域開発の推進に向けて地方行政と地域住民との間の溝を狭めることの2つの意図があったと思われる。構造調整改革の影響を受け、タンザニア政府は各大学にさらに実践的で有効な機関となることを要求した。これを受け、SUAは自らの「2005年戦略計画書（SUA Corporate Strategic Plan to the Year 2005 and Beyond）」を作成した。大学の機能は一般に、教育、研究、社会貢献（アウトリーチ）に大別される。その中でSUAはアウトリーチ活動に着目し、その下部組織であるSCSRDは、自治体と住民らと連携した活動を実践し、それらの活動で得られた経験・蓄積を大学の教育・研究に反映させることを基本方針とした。このように、本プロジェクトは、大学を地域開発の担い手とするタンザニアの政策的な環境に対応したものであったと考えられる。

また、タンザニアは2000年初頭より地方行政改革を推進し、財政・運営・権限などの面における地方行政の役割が強化された。しかし、独立以来、国家レベルの地域開発／農村開発は必ずしも成功していないことも影響し、地方行政機関と地域住民（農民）との関係で相互理解が不十分であることが

⁹² SCSR/D/JICA（2004a）

⁹³ 本プロジェクトのPDMでは、プロジェクト目標が「持続可能な農村開発手法（SUAメソッド）がSCSRDのキャパシティの向上を通じて2つのモデル地域において開発される」と設定されている。

図2-8 地域開発における大学の役割と機能



出所：JICA（2004f）に一部加筆。

しばしば見受けられた。両者の乖離を埋めるために普及員などが配置されていたが十分ではなく、中立機関であるSUAは、それをさらに強化する支援機関の一つとしての役割を期待された⁹⁴。それは、図2-8に示すように、大学が行政と地域住民に対するアドバイザーとして、また行政と住民の仲介役として機能する姿である。

また、大学が地域開発の担い手となる意義として、実践を通じて地域開発を担う人材を中長期的に育成できることが挙げられる⁹⁵。Rutatora（2004）は、SUAの特筆すべき貢献として「農業部門や資源環境部門での活動を担う人材の育成」を挙げ、SUAの卒業生の多くが農業や環境保全、地域開発などの分野の中核を担う行政組織や非営利組織に就職している点を指摘している。また、JICAの運営指導調査団は、大学（SUA）が地域開発活動に参画することに伴う人材育成効果について次のように述べている。

本プロジェクトに参画する教官は、それぞれの学部生や大学院生への講義や研究指導を本業としている。各教官がフィールドでの発見や経験を講義に取り込み、人々の実相を確信と情熱をもって伝えるならば、実態把握の重要性を踏まえた教育の展開が期待できる。卒業生の多くは主要官庁や各地の農業改良普及所などに職を得て、いずれは農業分野・環境保全や地域開発の各分野を担う人材となる。（中略）その効果は10年、20年の長いスパンとなるが、確実に表れると思われる⁹⁶。

このように人材育成効果は、地域のキャパシティの向上を長期的に支援するものとして無視できない意義がある。必ずしもプロジェクトが直接的に意図する成果ではないが、大学が途上国の地域開発に果たしうる役割の一側面として認識しておく必要がある。

⁹⁴ Mattee et al. (2004) p. 313

⁹⁵ JICA (2001)

⁹⁶ *Ibid.* pp. 11-12

(2) 実践を通じた地域開発の理念の確立 (SUAメソッド)

本プロジェクトの第二の特徴は、地域の在来性、地域住民の内発性を重視し、実践を通じて制度・能力形成を図るとともに、その活動を行う際の土台となる地域開発の基本理念を確立・共有した点にある。「SUAメソッド」⁹⁷と呼ばれる理念は、現場主義に基づき、地域農村の実態を多面的・学際的なアプローチによって把握することを基本とする。そして、住民参加を主軸としながら、地域農村が持つ在来性を踏まえた地域の発展計画を構想し実践する形をとる。その特徴は以下のとおりである。

Field Work as a Matter of Principle (フィールドワークによる実態把握)

Potential of Indigenusness (在来性のポテンシャル)

Participation (住民参加)

Focal Feature of the Area (焦点特性)

Learning Process (学びのプロセス)

Process Approach (プロセスアプローチ)

出所：SCSRD/JICA (2004b)⁹⁸

SUAメソッドはマニュアルとなるべきものではなく、今後の経験や事例の蓄積に対応して柔軟に修正されるべきものである⁹⁹。また、上記の特徴を踏まえて地域開発を行うためには、フィールドワークによる実態把握、試行、実践、評価のサイクルに沿って分析を重ねながら活動を展開していく必要がある。この考え方を具体化してSUAのスタッフと共有するために、プロジェクトでは、SUAメソッドの一部として「NOW型」モデルという地域農村の実態把握、アクションリサーチによる解決策の検証、その実施、の3段階から成るユニークな活動の枠組みを提示している¹⁰⁰。SUAメソッドの意義として特に注目すべきは、地域開発の理念や方法論を目に見える形に形式化する作業を通じて、住民やSUAスタッフ、行政などの関係者の間で「活動のあり方」を共有できる点であろう。以下、この理念のもとに展開された地域開発枠組みの形成プロセスを紹介するとともに、その枠組みのもとで行われた活動の中から特徴的な事例を紹介・分析する¹⁰¹。

1) 実態把握に根ざした開発活動の構想とその共有

SUAメソッドは、上記の フィールドワークによる実態把握に基づいて、地域の焦点となる特性(焦点特性)を見だし、 諸アクター(住民・自治体・NGOなど)の参加のもとに、 在来性のポテンシャルを活かした地域開発活動を構想・実践することを志向している。ムビンガ県では、実態把握の結果、川の支流に囲まれた山腹地であり、そこに住む人々の社会を構成する社会生態的単位でもある「ンタンボ¹⁰²」が、地域を理解する際の糸口であるとの認識に至った。その結果、ンタンボを単位に展開される生活のシステムを地域の焦点特性として詳細に分析し、図2-9に示すような地域開発の枠組みが構築された。それは、水と土と緑の3つの特性軸とその相互作用を読み解

⁹⁷ SCSR/D/JICA (2004b)、JICA (2001)

⁹⁸ 原文は英語であり、筆者が和訳を付記した。

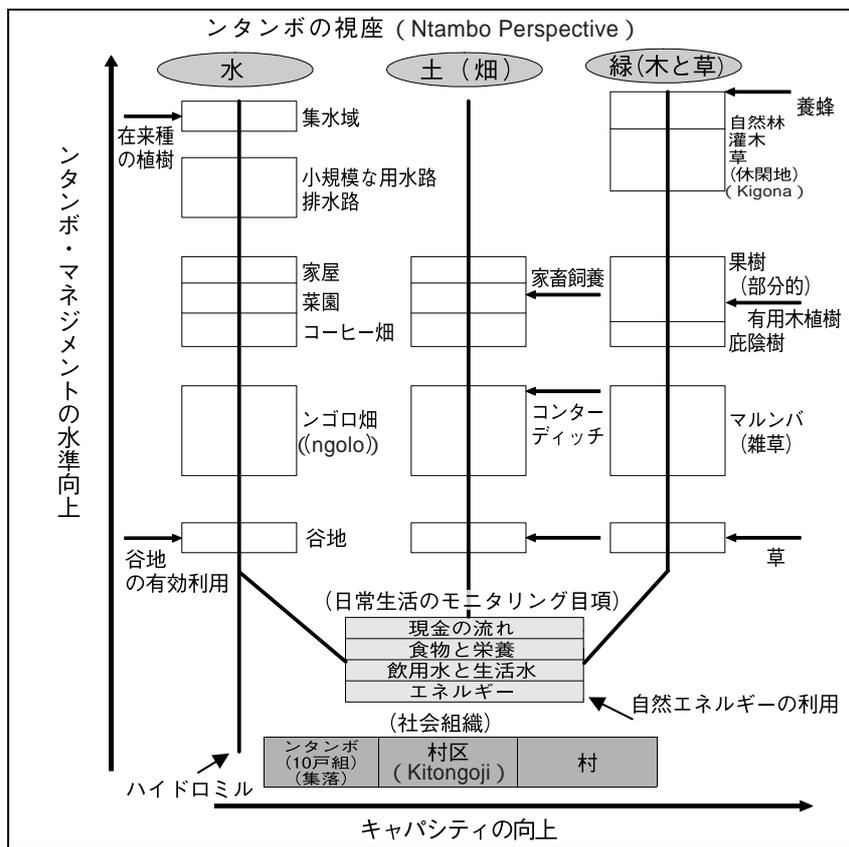
⁹⁹ JICA (2003b)

¹⁰⁰ NOW型の詳細については文献 (SCSRD/JICA (2004b)) を参照されたい。

¹⁰¹ ここで扱う事例は、CDの観点から特徴的と言える活動事例であり、同プロジェクトで試行された多様な活動の一部でしかないことを付記したい。

¹⁰² 「ンタンボ (Ntambo)」とは、川の支流に囲まれた山腹地であり、いわゆる、ひと山を意味するマテンゴ語である。マテンゴの人々の社会を構成する社会生態的単位である (JICA (2004f))。

図2-9 ンタンボの視座（ムビンガ県の場合）



注：本図は、水・土・緑の視点から山地部（図の上部）から（図の下部）までの各地域で期待される活動項目（図中の）を一覧で示している。これらの活動は、食物・栄養など日常生活のモニタリング項目や村の社会組織と密接に関連している。各活動は単なる思いつきではなく、地域全体（ンタンボ）の中で位置付けられている。これらの活動を通し、ンタンボマネジメントの水準向上や人々のキャパシティの向上となるものである。

出所：掛谷（2000）、SCSRD（2003）より引用・和訳。

くことによって在来のンタンボ・システムの特徴を示し、ンタンボを単位とした生活システムの水準向上を目指す開発枠組みである。

プロジェクトにおいては、養蜂、牧野改善、谷地利用、養魚、コンターディッチ（等高線横溝による斜面農地利用）による農地保全、畜産振興、自然エネルギー利用、水力製粉場（ハイドロミル）の建設とそれを起点とした社会活動などの多様なトライアルが地域住民の手で実施された。いずれも実態把握作業や住民・自治体との対話の中から発案されたものであるが、それらは思いつきの集合体ではなく、図2-9に示すムビンガ県の例のように、各活動が相互に関連し全体の地域開発枠組みの中に位置付けられている。地域の特性を明確な形で共有する作業は、その特性に合った活動を発案すること、および各活動の意義を関係者で共有した上で継続的に実施することを促す。焦点特性の把握作業は、村人による自発的な開発とバランスのとれた地域開発とを両立させるための土台づくりとして、重要な意義を持ったプロセスであるといえよう。

2) 「養魚の村」の出現 - 農民グループによるトライアル例

SCSRDがムビンガ県キタンダ村の村長にSUAメソッドを説明したことがきっかけとなり、住民有

志の発意により農民グループUjamaaが誕生した¹⁰³。UjamaaグループはSCSRDとの話し合いを経て谷地農業、植林用苗生産、養蜂の活動を開始したが、その過程で同グループから提案されたのが養魚である。養魚は他地域の事例を基に発案された活動であるが、同グループは、村に経験の蓄積がほとんどない養魚を試行錯誤の繰り返しを経て目覚ましい活動に導き、村人に大きなインパクトを与えた。この成功に触発されて養魚活動グループの形成が多発し、結果キタンダ村は、全村区で養魚が行われる「魚の村」¹⁰⁴になりつつある。

さらに田村は専門家報告書において、Ujamaaグループを核に試行錯誤しながら実施した養魚活動の中で、稚魚の授受、魚網の共有・共用、技術の交換を通じて各グループが相互に密接に連携するシステムが構築されていった様子を記している¹⁰⁵。市販の魚網の導入に至るまでには、手づかみ、在来技術である竹製のワナ（モンドリ）などさまざまな漁獲法が試みられた。また、SCSRDが稚魚にかかる費用をグループへ貸与する方式は、先進グループから立ち上げ時に稚魚の提供を受けたグループが新規グループに稚魚を供給するという「リレー方式」ともいえる形に変化していった。ここで注目すべきは、活動が広域化するに従って定式化・制度化が必要な新たな課題が発生し、住民がその都度SCSRDとともに課題に対処し「活動の型」を確立していったことであろう。このようにして住民が主体となって地域活動は広がり、プロジェクト終了後の現在も継続されている。また、試行錯誤による、学びのプロセスを経て、グループの課題対処能力が向上し、SUAメソッドの確立も進んでいった。このプロセスは、「やりながら考える」ことを重視した、「実践を通じた制度構築・能力形成」の過程であるといえることができる。

以上に例示した活動のプロセスは、持続的な地域開発活動を計画し実践していくために必要なキャパシティの形成過程として捉えることができる。第一に、地域の焦点となる特性に基づいた開発の枠組みを共有するプロセスは、地域住民が自らの地域について改めて学び、SUAスタッフが在来性を重視した開発枠組みづくりを支援するためのノウハウを身につける機会を提供する。第二に、紹介した養魚の事例のように、活動を発案し、実践しながら有用な技術を選択し、活動の持続性を高めるために必要な体制・制度を形づくっていく過程は、各村落の地域住民が活動を定着可能なモデルとして確立し、生活改善へ向けたキャパシティとして定着させていくプロセスである。第三に、以上のような開発活動における基本理念を提供するSUAメソッドは、地域開発活動をパイロット地域に限定せず広域に展開していくために必要な方法論でもあり、そのノウハウは途上国自身のキャパシティとなるものである。本プロジェクトのアプローチは、計画、技術、活動体制、制度などの総体であるキャパシティを実践における試行錯誤を通じて形成・強化していく、ユニークな方法論であるといえよう。

一方で、後述するように、地域開発活動の広域展開の観点からは課題も指摘できる。上記の活動プロセスは、パイロット県の各村で展開されているものであり、ある程度の時間をかければパイロット県近隣の地域にも住民から住民へ着実に伝播することは可能であろう。しかし、その活動ノウハウを全国規模で広く伝えていくためには、開発資金や普及員などの人材を有する各県の行政にそのノウハウが根付いていくことが必要であろう。同プロジェクトの成果を地方行政の活動の中にどのように組み込んでいくかについては、今後検討すべき重要な課題であるといえよう。

¹⁰³ 田村（2004）p.16

¹⁰⁴ *Ibid.* p. 19

¹⁰⁵ *Ibid.* pp. 18-20

2-3-4 キャパシティの定着と広域化へ向けた課題

キャパシティ・ディベロップメント（CD）の視点は、途上国のキャパシティ（課題対処能力）を、個人や組織の能力だけでなく、その背後にある政策・制度環境や社会システムなどにまで範囲を広げて包括的に捉えることを要求する。このような包括的な視点に立つと、上述のような方法論のユニークさに加えて、本プロジェクトがいくつかの課題も抱えていることが指摘できる。以下、CDの考え方に沿って開発の全体像を確認し、フォローが必要と思われる課題を考察する。

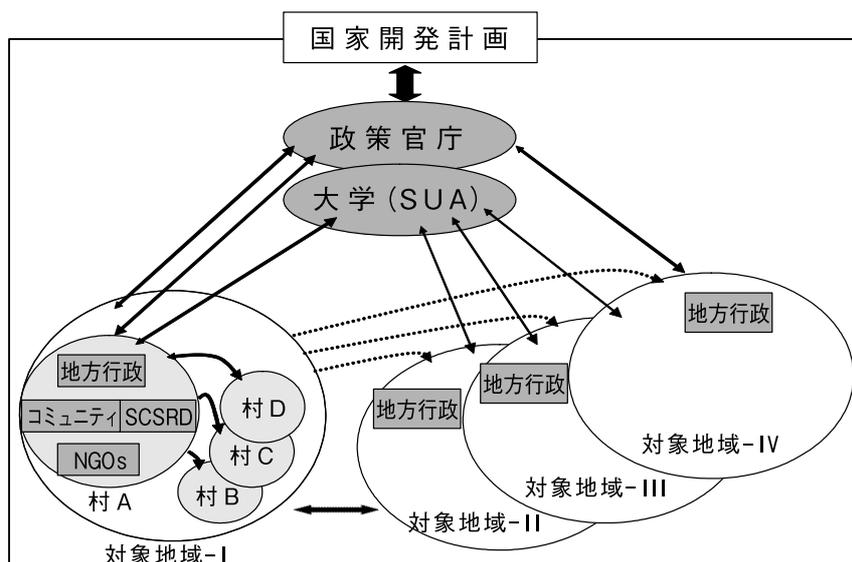
(1) CDの包括的な視点で見たソコイネ農業大学協力の全体像

本プロジェクトにおいては、パイロット地域での活動を通じて構築したSUAメソッドが、他地域でも活用されていくことをPDMの上位目標に設定している。このことは、パイロット地域における協力をきっかけにタンザニアが各地域の課題に対処する能力を広範囲にわたって高めていくことを、本プロジェクトが想定していたことを示している。このような想定に基づいて開発の全体像を見直すと、図2-10のような姿になる。SUAメソッドが広く普及していくためには、パイロット地域からほかの対象地域へそのノウハウを伝える仲介役が必要となる。同プロジェクトにおいては、その役割を大学（SUA）に期待している。また、パイロット地域で見いだされた村落開発のノウハウがその波及性を確保するには、そのノウハウを政策官庁にフィードバックする作業を経て、各地方行政レベルでの実践に反映していくことも必要と考えられる。そのような中央行政へのフィードバックの機能も、知的リソースである大学（SUA）の機能の一つとして想定されている。

図2-10のように整理すると、同プロジェクトは、中長期的な姿として「大学を触媒にした地域開発の方法論（SUAメソッド）を構築・普及することを通じて、地域課題の解決能力を向上させる」ことを志向しているということができよう。ここでいう課題対処能力の向上プロセスは、キャパシティの定着（パイロット地域での方法論の確立、関係者間の協働体制の確立、活動の持続性確保など）

キャパシティの面的広がり（制度・政策への反映、SUAメソッドの他地域への普及メカニズムの確立など）という2つの段階に分けて考えることができる。以下、この2段階のプロセスに沿って、同プロジェクトの課題を整理する。

図2-10 ソコイネ農業大学を触媒とした地域開発の全体像



出所：馬淵・角田（2004）

(2) キャパシティの定着

田村は、対象地域での活動の定着へ向けた課題として以下の4点を指摘している¹⁰⁶。

- より多様な活動への支援の継続（草地改良、改良堆肥舎、アカシヤ導入など）
- 植林用苗生産・配布システムの定着
- マーケティング（養魚、マカダミアナッツなど）
- マイクロファイナンス

上記のうち、ここでは と に注目したい。これらは、在来の技術を活かした生産活動を、持続的な収入事業として定着させるために必要な課題であると考えられる。それは、対象地域での村人の活動が、「ビジネス化」というもう一つの段階を経る必要があることを示唆しているということができよう。生産活動には、商品の発案からその収益モデルの定着までのサイクルがあり、キャパシティの定着へ向けた支援やモニタリング活動は、そのサイクルを十分に意識した内容とする必要があることが指摘できよう。

(3) キャパシティの面的広がり

1) 政策形成における大学の役割の確立

本プロジェクトは、2つのモデル地域での各村レベルの内発性を重視した、規模の小さい活動を基本として展開した。これらの活動は住民主体であり、個々の活動の持続性は期待できるものの、面的には派生しにくい。点の活動を面へと広げるためには、図2-10に示すように大学などの外部中立機関が仲介役となって、政策・制度レベルに影響を与えることが必要となる。

SUAは、現場と政策の仲介役としての役割を果たせる可能性を有している。SCSRDのセンター長・副センター長は国家開発計画の一つである農業セクター開発戦略書（Agricultural Sector Development Strategy: ASDS）、農業セクター開発プログラム（Agricultural Sector Development Program: ASDP）などの策定に参画しており、SCSRDで得られた経験・蓄積をタンザニアの国づくり計画に反映している¹⁰⁷。SUAメソッドをパイロット地域以外へも普及するというプロジェクトの上位目標にタンザニア政府が到達するには、SUAが政策・制度形成に関与できる位置付けを維持し続けること、広域展開の主役となる地方行政に対してノウハウを提供する役割を担うこと、およびその下部機関であるSCSRDが、個々の村での小規模な点の活動を住民とともに地道に積み上げ、地域の実態を常に把握できる機関となっていることが重要であろう。

2) 他地域への普及メカニズムの確立

本プロジェクト終了年の最終月（2004年4月）にムビンガ県で実施された行政担当者対象のワークショップでは、今後の活動を持続していくために、次のような行動をとるとの結論に達した¹⁰⁸。

最低1年に1度、このようなワークショップを開催する。その間、SCSRDはできるだけ現場に来るようにするが、不十分なところは県側がフォローする。

県に關係部局からなる組織を作り、活動のコーディネート・モニタリングを行う。

各関係者（SCSRD、県、村、グループ）がそれぞれ活動記録を作成し、担当者の異動などがあったとしても経過が確実に伝わるようにする。

¹⁰⁶ 田村（2004）pp. 28-31

¹⁰⁷ SCSR/JICA（2004a）

¹⁰⁸ 田村（2004）p. 23

大学を触媒とした地域開発活動を持続的かつ広域的に実施するためには、SCSRDの予算・人員が持続的に確保されることが不可欠である。プロジェクト期間を通じてSCSRD専属スタッフの能力は向上し、大学全体で地域開発にかかわる機関の統合拡充も計画されている。しかしながら、SCSRDがすべての地域で住民を支援し続けることは不可能である。このことは、公共预算と人員の多くを有する地方行政が地域開発に主体的に関与することの重要性を示唆している。活動が持続するには、その活動が他地域においても平常時の既存リソースだけで成り立つ形でなければならない。ワークショップで指摘された3点は、いずれもSCSRDが行った触媒としての活動を、地方における平常業務の流れの中に落とし込んでいくための作業であると考えることができる。この作業が今後どのようなようになっていくか、その結果は他地域にも展開できる形になっていくか。SUAメソッドを普及し地域の課題対処能力を向上させるという中期的な目標の達成に向けて、今後相手側・日本側双方にとってフォローすべき課題は大きいといえよう。

2 - 3 - 5 教訓と提言 - 結論に代えて

本プロジェクトは、地域住民の内発性を重視するとともに、実践を通じて活動を成功させ持続させるために必要な制度・能力を包括的に形成していくアプローチをとった。それは、CDの考え方に則った注目すべきプロセスであり、持続性のある地域開発を展開するための有効な方法論である。一方で、活動を定着させ、SUAメソッドを他地域でも展開するには、活動が定着するまでのサイクルを中長期的に支援すること、SUAが政策形成へ関与する体制を定着させること、パイロット事業での取り組みが地域の平常業務の中に組み込まれていくこと、およびノウハウの他地域への普及体制が整うことなど、多くのステップが残されていることも指摘できる。最後に、結論に代えて、本プロジェクトの教訓から得られる援助マネジメント上の論点を2点提示したい。

(1) 協力の全体像の把握に基づくプログラム設計

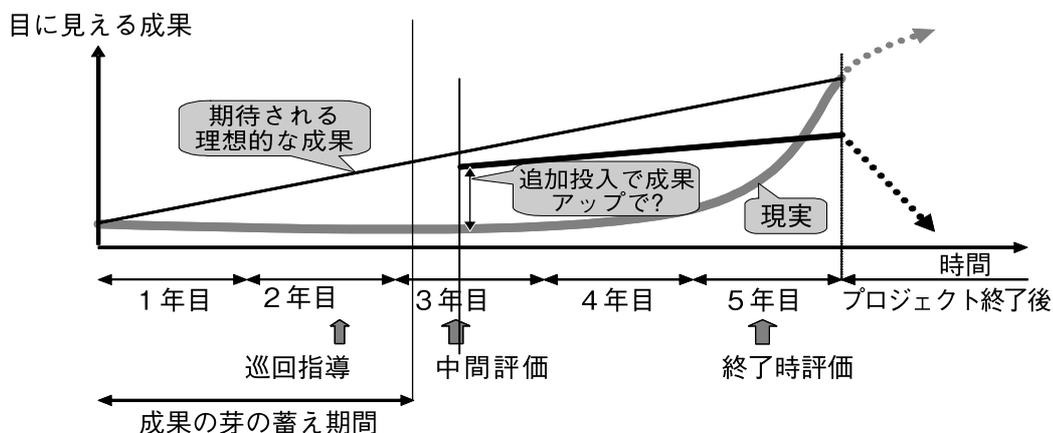
本プロジェクトの事例は、コミュニティ・地域社会のエンパワメント型協力を効果的に行うには、相手側とともに事業「後」の姿を事前に構想しておくことが非常に重要であることを示している。それは、SUAメソッドの開発から普及までを見据えた、図2 - 11のような開発の全体像である。このような協力の全体像が把握できていれば、上述したSUAメソッドの定着・普及へ向けて残されているステップについても、協力を始める前の段階からある程度検討しておくことが可能であろう。協力を検討する際にその全体像を事前に把握し、それを達成するために必要となるキャパシティを分析しておくことは、開発課題に対して「援助機関が何をどこまで支援する必要があるか」に関するめどをつけ、支援のあり方を中長期的に考えることを可能にする。本プロジェクトにおいては、自国の足腰を強くすることが重要であるという認識の下に対象地域の特性を把握するためのミクロな状況把握を徹底して行ったが、それに加え、途上国の広範なCDを支援することを念頭に置いたより広い視野に立った状況把握作業が、非常に重要な意味を持つといえよう。

(2) 成果指標とタイムフレームの再考

JICAの技術協力では、成果主義の観点から、目に見える具体的な数値を目標値として設定することを志向している。しかしながら、成果主義が与えられた期間内で目に見える成果を求める一方で、CDは長期的な取り組みを要し、その成果は目に見えにくい¹⁰⁹。目に見える結果を求めてドナー主導の投入

¹⁰⁹ Qualman and Morgan (1996)

図2 - 11 目に見える成果の経年変化イメージ図とその限界



出所：馬淵・角田（2004）

を行うことが相手国の主体性を奪い成果の持続性を損ねることは、援助機関の間でしばしば指摘されてきた¹¹⁰。同プロジェクトでは、関係者の自信や主体性といった目に見えにくい成果が本質的に重要であるとの立場をとり、活動の過程を詳述することで、それらの成果を表現することを試みている¹¹¹。

一般に、5年程度の地域開発／村落開発・人材育成プロジェクトの場合、目に見える成果の経年変化は、図2 - 11のようにプロジェクト後半期になってようやく成果が現れる姿になると思われる。この場合、前半部分は、目に見える結果を途上国が自らの手で導くためのキャパシティを強化している「成果の芽の蓄え期間」と捉えられる。また、例えば、中間評価の結果を受けて、支援側が追加投入した場合、相手側に依存性が高まり、時には、プロジェクト終了後、持続性を損なうことがあることも注意する必要がある。短期的な結果を要求する成果主義と相手国の課題対処能力を中長期的に支援するCDの考え方との接点は、このような目に見えにくいキャパシティの向上プロセスを測定・評価することに見いだすことができよう。個々の事業において結果指標と並ぶプロセス評価のための指標を備えることが必要である。今後の協力における試行錯誤と事例研究の蓄積が期待される¹¹²。

2 - 4 事例3 ガーナ小規模灌漑セクターへの協力¹¹³

2 - 4 - 1 はじめに

JICAはガーナの灌漑農業に対する技術協力を、1988年から16年間にわたって続けてきた。専門家1人の派遣から技術協力プロジェクトへと発展し、20人を超える長期専門家らがかかわってきた。本節

¹¹⁰ 例えば、Lopes and Theisohn (2003) pp. 22, 30, 42

¹¹¹ SCSRD/JICA (2004a)(2004b)

¹¹² 一方で、脚注91に記したとおり、本事例においては、技術協力プロジェクトの前に3年間の研究協力を実施し、その過程で対象地域の特性を包括的に分析する作業を経ている。本プロジェクトを事例としてタイムフレームを考える際には、研究協力での実践内容や研究協力と技術協力プロジェクトとの連続性などについても十分にレビューする必要がある。CDの成果とタイムフレームとの関係に関する事例研究については、今後の課題としたい。

¹¹³ 本節は、三好JICA客員研究員および永代国際協力専門員による客員研究(三好・永代(2005))を基に、その内容を抜粋・再構成し、簡単な考察を加えて作成したものである。客員研究報告書と本節との内容に齟齬があれば、その責任はすべて本節の筆者が負うものである。

では、16年にわたるJICAのガーナ灌漑農業セクターに対する協力のプロセスを分析し、JICAがどのような試行錯誤のもとに持続的な灌漑農業の実施を支えるガーナ側のキャパシティ向上を支えてきたかを明らかにするとともに、協力の過程でその支援アプローチに「プレ」があったことを指摘する。その上で、より一貫した効果的な協力を行うために、途上国自身が備えるべきキャパシティとそれを満たすために経るべきCDの全体像をあらかじめ把握した上で、戦略的に協力を展開していくことの重要性を主張する。

2 - 4 - 2 ガーナ灌漑農業の概要とJICA協力の背景 - 政府主導から農民参画へ

農業は、ガーナの社会経済上の中心的な位置付けを持つ基幹産業である。2000年の統計によると、農業セクターは、就業人口の約65%、国内総生産の約40%および輸出を通じた外貨獲得の約40%を占めている。このように農業セクターはガーナの基幹産業であるが、生産のほとんどを約半年間の雨期の天水農業に頼っているため、その構造は脆弱である。また、旱魃などの天候不順によるリスクも大きい。このような状況下、通年を通じた農業生産による食糧安全保障と農村地域の発展を志向した灌漑開発が、国策として実施されてきた。

ガーナにおける灌漑開発の歴史は浅く、1960年代に始まり約40年間で約1万9千haが開発された。全国に22カ所ある公共灌漑地区の開発はほとんどの場合、二国間協力や国際機関の財政、技術面でのサポートの下で実施されてきた。1970年代の「拡大期」には、国営灌漑地の開発管理組織として灌漑開発公社（Ghana Irrigation Development Authority: GIDA）が創設され、農民への技術指導は無償で行われ、農業機械サービスも提供された。

しかし、1980年代の半ばから、灌漑農業の重点は、「既存灌漑地区の効果的活用」と「農民参画の拡大」に移っていく。その背景には、構造調整による「政府役割の縮小」があった。1980年代に実施された構造調整政策の一環によりGIDA職員の削減が実施され、1980年代の職員数約1,500人が、1995年には377人へと激減した。また、予算削減が続き、2004年の時点で全体支出の82%を人件費で占めるといふ非常に厳しい状況となっている。そのような状況下で、ガーナ政府は世銀の勧告を受けて、1990年の中期農業開発計画において、既存灌漑施設の機能回復や小規模灌漑農業の振興、農民参加による灌漑施設の運営を重視する政策を打ち出した。こうした背景の中で、JICAは1988年に個別派遣専門家を灌漑開発公社に派遣し、ガーナにおける灌漑農業分野の技術協力を開始した。

2 - 4 - 3 ガーナ灌漑農業協力にかかるアプローチの変遷

16年間にわたるJICAの技術協力は、大きく分けて4つのフェーズに分けて考えることができる。その概要は、表2-7のとおりまとめることができる。以下、各フェーズの概要と特徴を述べ、過去の協力内容を土台にしながらもフェーズごとに協力のアプローチが変遷している様子を示す。

(1) フェーズ1：個別専門家によるセンターの設立

1) 概要

人材の投入自体は長期専門家1人と青年海外協力隊数人という小規模なものであったが、この時期を通じて、研究および研修施設を有する灌漑開発センター（Irrigation Development Center: IDC）が設立され、実際の研究活動やOJT（On-the-Job Training）を通じた人材育成が展開された。このセンター機能確立のための活動は、次フェーズにおいて技術開発とその普及を目的とした「拠点型」プロジェクトに発展する礎を築いた。さらにフェーズ3の技術協力プロジェクト（1997-2002年）においてもIDCが研究活動の中心となるなど、その後のJICAのガーナにおける灌漑農業支援の方向性

表 2 - 7 各フェーズにおけるアプローチの整理

実施年	フェーズ名	アプローチ	正式名称および内容
1988-1992	1. 個別専門家によるセンターの設立	個人ベース・アプローチ	「ガーナ国灌漑開発公社個別派遣専門家」 個別専門家を派遣し、技術開発・普及拠点（灌漑開発センター）の土台を作る。
1992-1995	2. センターを拠点とした研究と研修	「拠点型」アプローチ	「ガーナ国灌漑開発センター事業」 技術的支援の中心施設となるセンターを中心に、稲作の普及を中心とした研究・研修活動を行う。
1997-2002	3. パイロット地域での「モデル営農システム」の構築	「エンパワメント型」アプローチ	「ガーナ国灌漑小規模農業振興計画」 モデル地区を設定し、パイロットプロジェクトとして、ハードの整備とソフトの協力を組み合わせた模範的な開発のモデルを構築し展示する。
2002-2004	4-1. 営農技術の体系化と全国灌漑地区での戦略形成	体制・制度構築アプローチ 1	「ガーナ国灌漑小規模農業振興計画フォローアップ」 活動の範囲を全国に広げ、灌漑管理・営農に関する技術をマニュアルの形に体系化するとともに、各地の地域性を重視した地域戦略づくりとその体制づくりを支援する。
2004-2006	4-2. 灌漑管理制度の構築	体制・制度構築アプローチ 2	「農民参加型灌漑管理体制整備計画」 全国各地における灌漑施設管理制度の構築と組織・人材育成を通して、持続的な灌漑農業実施体制を構築する。

出所：三好・永代（2005）に加筆し作成。

に大きな影響を与えた。

2) 特徴

「アフリカ灌漑農業の技術的な中核施設設立構想」

注目すべきは、研修センターの設立に際して、アフリカ灌漑農業の技術的な中核施設を作るとの構想が練られていたことである。長期専門家は、1カ月の調査を経て、10年後の技術協力プロジェクトの土台となる「研究センター」を設立することを目標に設定した。当時疲弊していたガーナの灌漑農業を復活させるには、新規開発よりも既存施設の改修とメンテナンスによる効率的な運用が必要であり、そのための技術を開発する必要があった。一方で、派遣先であったGIDAは職員の机も不足するほど弱体化しており、組織としてのまとまりも技術も不足していた。このような状況を打開するために、GIDAの技術開発の核となる「研究センター」をGIDA内部につくり、10年後にJICAの技術協力プロジェクトを迎え入れることより、GIDAの組織を強化することが目標とされた。センターには、ガーナの灌漑農業技術の向上に中心的役割を任せるとともに、将来的にはアフリカ灌漑農業の技術的な中核施設にする構想であった。そのためには広範な技術を扱う必要があり、稲作に加えて野菜や花などの高収入作物も対象とすることにしていた。

上記の構想は、専門家個人が発案したものであった。当時派遣された専門家に対して、JICA本部からの指示は、「ガーナ灌漑開発公社（GIDA）を通じた灌漑農業振興の支援」という大まかなものであり、それをどのように達成するのか、専門家としてどのようにアプローチするべきかなどについては、専門家本人の判断に大きく委ねられていた。

(2) フェーズ2：センターを拠点とした研究と研修

1) 概要

本フェーズでは、前フェーズの個別派遣専門家が設立した研究組織「灌漑開発センター（IDC）」を引き継ぎ、IDCのある灌漑地区（アシャマン地区）でガーナ灌漑の実地研究とカウンターパートの

訓練および農民への研修を行った。また、ガーナ全国の灌漑地区の農民による技術支援の要請に応えられるよう、IDCの能力強化を目指した。ここでは、ガーナ灌漑振興の技術向上のために、IDCを拠点に研究と研修を行い、実践的な知識を積み重ねると同時に技術の普及を目指すという、いわゆる「拠点型」アプローチが展開された。IDCにおける研究は、各研究部門（土壌、稲作、園芸、環境、農業機械、水管理）とアシャマン地区の生産部門とを連携させ、現場において実践的な研究を行うことを重視していた。

2) 特徴

「『灌漑農業の中核施設』から、『稲作灌漑の実践知識の普及施設』への転換」

本フェーズにおいては、前フェーズと比較して、将来構想、取り扱う作物、に変化が見られる。第一に、全フェーズの専門家が考案した「アフリカの灌漑農業の中核研究組織」としての構想や、技術協力プロジェクトの受け入れをにらんだ土台づくりという考えは、継続されなかったようである。本フェーズの専門家は、三好・永代が行ったアンケートにおいて、この協力が次フェーズで技術協力プロジェクトに発展するとは「予想していなかった」と述べている。三好・永代（2005）は、前フェーズと本フェーズとを比較し、IDCにおいて何をやるのかは明確になっていたが、その後活動をどのようにガーナ灌漑セクター全体の改善につなげるかについては戦略が不明確であったと指摘している。

第二に、本フェーズにおいては、取り扱う作物を米に絞っている。アシャマン地区のみならず、ほかの地区における指導分野も主に稲作である。また1994年のセミナーのタイトルは「稲作セミナー」であり、そこには野菜や花などの高収入作物は入っていない。個別派遣専門家フェーズの意図としてはより高収入野菜なども米と同様に研究されるとの将来像をもっていたが、ここで実質的な方向転換が行われている。この方向転換の理由として、三好・永代（2005）は、日本の農業協力の重点分野が米であったこと、ガーナの米輸入量が増加しつつあったことを指摘している。

(3) フェーズ3：パイロット地域での「モデル営農システム」の構築

1) 概要

アシャマンとオチョレコという2地区を対象に、6人の長期専門家を抱える本格的な技術協力プロジェクトが実施された。加えて、同時並行で対象地の灌漑施設改修プロジェクトが無償資金協力で実施された。両地区をモデル地区とし、ソフト面とハード面を含めた総合的な営農支援プロジェクトを通じて、「モデル営農システム」を構築することを目標とした。上位目標には「ほかの地域での農民収入が拡大する」ことが設定され、形式上は、モデル地域で確立した営農システムを他地域に普及していく、「エンパワメント型」アプローチを採用していた。

2) 特徴

「『模範』としてのモデル営農システムと不明な全国展開戦略」

前フェーズまでの「IDCを拠点とした技術開発・普及」という方向性が変更され、技術支援にとどまらない総合的な営農支援をモデル地域において行う方向性が打ち出された。PDM上はモデル地域で普及可能な営農システムを構築し、それをほかの地区にも普及していく「エンパワメント型」アプローチをとっているように見える。しかしながら、本フェーズにおける対象地域での活動は、日本側からの大量の投入に支えられていた。無償資金協力による施設改修が行われ、ソフト面の支援も、技術だけでなく資金源（マイクロクレジット）や組織（農協）など、広範囲にわたった。

また、他地域への普及戦略は、本フェーズでは踏み込んで議論されていなかったようである。「モデル構築」を目指したプロジェクト目標と「モデル地域以外の農民の収入向上」を目指した上位目標との間にある外部条件は、「ほかの地区にモデル営農システムが普及する」とのみ記載され、「誰が」「どのように」普及を進めていくのかは書かれていない。

以上の点を考慮すると、本フェーズの協力は、「エンパワメント型」アプローチの形式をとりながらも、実質的にはモデルの普及へ向けた工夫は十分でなかったと指摘できる。むしろ、すべてを備えた「模範」的なモデル営農システムの構築を志向したものであったと捉えることができよう。

「農民と灌漑開発公社との関係づくり」

本フェーズの大きな意義の一つは、試行錯誤の共同作業を通じて、農民とGIDAとの関係づくりを行ったことであろう。当時、GIDAと農民には精神的な溝があった。GIDAは農民を「何も知らないし、問題を大きくするだけの存在」と誤解しており、一方の農民はGIDAや政府を「することをしていない」と批判していた¹¹⁴。そのような誤解を取り除き、お互いがそれぞれの役割を認識し、モデル地区が農民によって自立的に運営されるようになるために、GIDAと農民との連携が模索された。その流れの中で、委員会では農民代表を参加させ、さらに農場の運営も農民に任せることにより、農民のニーズを直接反映させるようにした。農民参加の度合いは、プロジェクト開始時には農業活動や農民組織に農民が自主的に参加するというレベルであったが、プロジェクトの後半には、プロジェクト運営委員会に農民が参加してプロジェクトの方向性に対して影響を与える形にまで進化していった。

(4) フェーズ4-1：営農技術の体系化と全国灌漑地区での戦略形成

1) 概要

5年間の灌漑小規模農業振興計画（Small-Scale Irrigation Agriculture Promotion Project: SSIAPP）本格フェーズにおいて、モデル地区を中心に支援が行われた結果、成果がモデル地区のみに集中し、上位目標である「灌漑開発公社管轄下における全事業地区の営農システムが改善される」へのつながりが不明であるとの評価を受けた。その残された課題を達成するために2年間のフォローアップ協力が実施されるにいたった。当フェーズでは、上位目標を達成するために必要な要素を検討した結果、プロジェクト目標を「全国普及のための戦略とガイドラインができる」とし、活動対象を他の灌漑地区にも広げた。その結果、本フェーズはフォローアップという枠組みを超え、モデル地区から全国レベルへの展開を図るプロジェクトに発展していった。

2) 特徴

「上位目標の重視と具体的なプロジェクト目標の設定」

前フェーズは上位目標としてモデルの全国普及を設定する「エンパワメント型」アプローチを採用していた一方で、パイロット地域には集中的に資源が投入され、モデル地区以外の地域に対する普及への道筋は示されなかった。その後をつなぐことになったフォローアッププロジェクトでは、この状況を受けて、プロジェクトが開始される前に、プロジェクト関係者（ガーナ農業省、GIDA、農民、プロジェクトチーム、日本大使館など）が一堂に会してワークショップを開き、全国展開へ向けた戦略のあり方を議論した。その結果、全国レベルにおける灌漑の振興が最終目標であること、

¹¹⁴ 三好・永代（2005）

その最終目標のために必要な作業として「灌漑農業のためのガイドラインづくりと全国展開のための戦略の確立」に取り組むことに合意した。ガイドラインは、過去の協力を通じて模索してきた灌漑農業の技術を体系化した標準テキストを想定し、戦略は各地区の地域性を反映した灌漑振興のための活動計画と位置付けた。ここにおいて、モデル地区は全国展開のための技術を実地実験する場として再定義され、プロジェクト目標のレベルを全国レベルとすることが明確化された。

「本格的な農民参加型の導入」

プロジェクト目標として、全国展開のための戦略が作成されることになったが、これは単に首都アクラにおいて専門家とカウンターパートが考えるというものではなく、ガーナ各地に広がる灌漑地区の現地のニーズの反映を意図したものであった。前フェーズにおいても、農民の代表を技術委員会等に参画させる方法で参加型が取り入れられていたが、当フェーズでは、各地区におけるニーズ調査から活動計画案づくりまで、農民参加型で実施された。カウンターパートが実際に現地に行き、参加型計画手法により、現地のニーズを掘り起こすだけでなく、現地農民による改善のための活動計画を作った。

(5) フェーズ4-2：灌漑管理制度の構築

1) 概要

灌漑小規模農業振興計画フォローアップにおいて全国の全22灌漑地区を対象とした活動を展開する中で、灌漑地区管理制度が未整備であることが灌漑施設管理の責任分担を不明確にし、施設の持続的な管理を大きく阻害していると認識されるようになった。このような認識に立ち、「新しい制度に基づく農民参加型灌漑施設管理の実施体制が整備される」、「灌漑開発公社の灌漑農業指導機能が強化される」をプロジェクト目標とし、灌漑開発公社と全国の各農民組織間で灌漑施設管理に関する協定書の締結を含む制度案の策定、農民研修の実施、営農改善のためのアクションプランの実施支援、などの活動を展開することとした。

2) 特徴

「持続的な灌漑管理体制の構築へ向けた課題への対応」

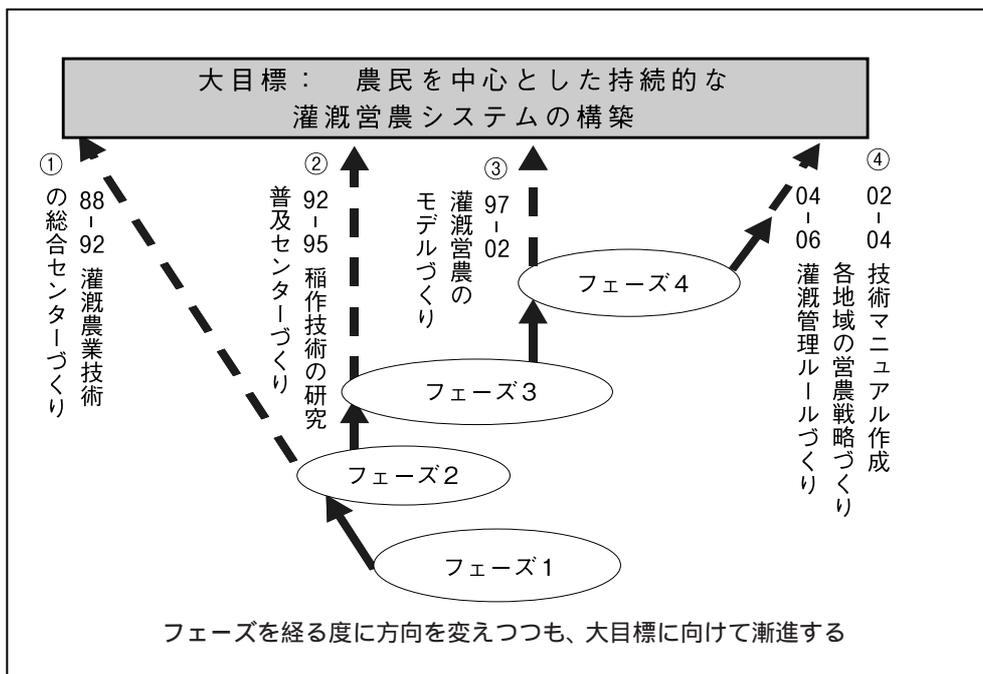
前述のようにガーナでは、1990年代初めに農民組織が施設管理に責任を負う「農民参加型灌漑管理」が導入された。しかしながら、各地区において農民が何に対して責任を負い、灌漑開発公社はどのような役割を果たすのかといった、持続的な灌漑管理へ向けた責任分担の体制が明確に設定されていなかった。また、主体となる農民側は、政策により施設管理に責任を負うと定められただけで、「どのように管理すればいいか」を教えられることもなかった。全国レベルに視野を合わせて活動を展開した結果、持続的な灌漑管理をガーナ側の手でできるようになるには、責任分担を定めた制度、主体となる農民組織とそれを支える人材の強化が必要であることが明らかになり、制度構築と農民組織強化を主体とした活動が設定された。前フェーズで体系化した技術や営農改善のための戦略を活かすための制度・体制に焦点が当たったことが、本フェーズの特徴であろう。

2-4-4 事例から得られる教訓 - 戦略的な中長期的アプローチの確立へ向けて

(1) 協力アプローチの「ブレ」

三好・永代(2005)は、ガーナ灌漑農業協力の16年の歴史を詳細に分析し、その特徴の一つを「柔軟性と完璧主義の並存：戦略なき大目標とプロジェクト主義」と呼んでいる。全フェーズを通じて

図2 - 12 灌漑農業協力に見られるアプローチの「ブレ」



出所：三好・永代（2005）を基に馬淵作成。

「灌漑農業の振興」という非常に大きな目標は共有されていたものの、そのための戦略は一貫していなかった。その様子は、図2 - 12のとおり表すことができる。個別専門家が派遣されたフェーズ1では、研究を通じた灌漑の総合技術向上とアフリカを代表する研究機関の樹立が長期目標であったが、それが次のフェーズでは、「拠点型」アプローチによる稲作中心の研究および研修になり、技術協力プロジェクトを実施したフェーズ3では、「エンパワメント型」アプローチの枠組みの中で、「モデル地区」における模範の展示が戦略となった。それに対して、フェーズ4-1および4-2では、全国を対象にするという視点が明確になり、地区ごとの営農改善戦略と灌漑管理制度の整備、営農技術を体系化したガイドラインの作成を通じて、持続的な灌漑管理キャパシティを構築する方向性が打ち出された。このように、IDCや同センターにおいて検討された灌漑管理技術など、過去の協力の成果は次フェーズに継承されているものの、灌漑農業を振興するためにとるべき中長期的な戦略あるいはアプローチが、16年間のプロセスにおいて大きく「ブレ」ていることが分かる。一方で、三好・永代（2005）は、フェーズごとに戦略は変更されているものの、個々のプロジェクトは、設定したプロジェクト目標を達成すべく、完ぺき性を追求してきめ細かな活動が展開されていることを指摘している。

このようなアプローチの「ブレ」はなぜ生じたのだろうか。原因として、以下の2点が考えられる。

個々のプロジェクト目標を達成することに注力し、上位目標に当たるプログラムレベルの視点を重視しない傾向があった。

「持続的な灌漑管理と営農の改善に必要なキャパシティは何か」が包括的に分析されてこなかった。

以下、この2点について問題提起し、今後の技術協力のあり方を示唆する。

(2) 「プロジェクト主義」への傾倒によるプログラムの視点の不足

三好・永代(2005)は、各フェーズのプロジェクト目標はほぼ達成できているのに対し、上位目標に当たるプロジェクト後の全国展開の戦略の実現度については、それほど検討がなされていないことを指摘している。各プロジェクトにおいて、与えられた責任は「プロジェクト目標」レベルであると認識され、「その協力の結果、中長期的に何が達成されるべきであるか」、「そのためには今後どのようなステップが必要か」については、特に協力の前半においては分析されてこなかったと指摘できる。フェーズ1においては、派遣された専門家が「アフリカ灌漑農業の技術的な中核施設」を目指すという長期的な構想を描き、その目標へ向けたステップとしてIDCに対して技術協力プロジェクトを行うことを計画したが、長期的な構想は次フェーズに引き継がれなかった。その後、フェーズ3の終了時にプロジェクトと上位目標である「灌漑開発公社管轄下における全事業地区の営農システムが改善される」とのつながりが希薄であることが指摘されるまで、その協力のデザインは、先を見越したプログラムレベルの視点に立ったものになっていなかったように感じられる。プロジェクト目標の達成のみをもって協力の成否を判断する傾向がある「プロジェクト主義」が、「そもそも何につなげていくためのプロジェクトか」を見えにくくしてきた面があるのではないだろうか。

(3) 持続的な灌漑管理に必要なキャパシティの分析の不足

全フェーズを縦断的に分析すると、各地区において持続的な灌漑管理と営農改善を行っていくために備えるべきキャパシティは、以下のとおりまとめることができる。

- ・ 灌漑管理・営農のノウハウ(体系化された技術)
- ・ 農民組織、GIDAの能力(組織能力)
- ・ 灌漑管理に関する農民と灌漑開発公社の責任分担を定めた制度(体制・制度)
- ・ 農民が共有できる営農改善へ向けた戦略(政策・戦略)

協力の初期においては、GIDAの組織能力不足は十分に認識されていたものの、上記のようなキャパシティの全体像は把握されていなかったと思われる。当初、協力のエントリーポイントとなったのは「技術の開発と普及」であったが、上位目標に当たるモデルの全国普及を意識したフェーズ3の終了時から、その技術をマニュアルの形に体系化すること、地区ごとに営農改善のための戦略を持つ必要があること、灌漑管理のための制度が必要であること、GIDAだけでなく、主体となる農民組織のキャパシティを向上させるべきことなどの、重要な課題が明確になってきた。仮にこのようなガーナが備えるべきキャパシティの全体像をあらかじめ包括的に把握できていれば、現状を包括的に分析した上で、「ブレ」が少ない長期的な協力のプログラムを具体的に検討することができたのではないだろうか。

また、包括的な視点を持つことにより、エントリーポイント自体も変わってきた可能性がある。三好・永代(2005)は、協力の対象が、フェーズを追うごとにIDCからGIDAへ、そして農業省へと広がっていく傾向があったことを指摘している。一方で、過去の協力がGIDAの組織としてのキャパシティ向上に大きな効果を残してこなかったと評価している。以上に鑑みれば、JICAが灌漑管理に関する包括的な視野を備えていれば、GIDAの下部組織である「灌漑開発センター」を主なターゲットに「技術」から入るアプローチではない、より効果的な別のエントリー方法が選択できたのではないかという指摘も可能であろう。

(4) プログラムの視野に立った戦略的な協力の展開とJICAの役割

本事例は、開発課題に対して途上国が自らの手で対処していくために備えるべきキャパシティの全

体像を把握した上で、その視野に立って現状を包括的に分析し、協力において中長期的に目指すべき上位目標とそこへ至るまでのロードマップを描く作業の重要性を示唆している。加えて、「プロジェクト主義」を超えて、上位目標あるいはプログラムのレベルで、CDの進捗を管理していくことの重要性を示している。当然ながら、協力を開始する時点で地域の現状と目指すべき目標とを完全に把握することは難しく、協力の過程で現状に対する理解を深め、ロードマップも柔軟に変更していく必要がある。

また、協力を通じた試行錯誤のプロセスは、依然重要である。例えば、農民とGIDAとの責任分担を定めた制度は、持続的な灌漑管理を支える非常に重要な要素であるが、その制度が円滑に運営されるためには、農民とGIDAとの関係づくりができていなければならない。その意味で、フェーズ3で行った両者の共同作業は、相互の距離を近づける上で重要なプロセスであったといえよう。また、フェーズ4 - 1において完成した技術マニュアルも、それ以前のフェーズで試行錯誤した蓄積の上に立って作成されたものである。状況に合わせた戦略の柔軟な変更と試行錯誤の蓄積の重要性を前提とした上で、CDの視点に立ってプログラムレベルの戦略づくりをしていくことが、技術協力の効果をより向上させる鍵になると思われる。

以上のようなプログラムレベルの戦略づくりを推進していくべきなのは、プロジェクト終了後も「そこにおいて」その後を見守るJICA事務所、あるいは当該セクターの協力を継続的に検討するJICA本部であろう。上記の「プロジェクト主義」や、各フェーズの構想が次フェーズに引き継がれずにアプローチが「ブレ」たことなどは、本来中長期的な視野を持って全体を管理すべきJICAが、専門家に過度に依存していたことの表れと考えることもできるのではないかと。CDの考え方は、全体を管理するファシリテーターとしてのJICAの役割を問い直す重要な示唆をもたらすものであるといえよう。

2 - 5 事例4 廃棄物管理分野におけるCD支援アプローチの具体化の試み - キャパシティ・アセスメントとモニタリングを例として

2 - 5 - 1 はじめに

廃棄物管理分野におけるJICA技術協力は、過去10年余の実績では、39件を超える開発調査、30件を超える無償資金協力、75人以上の専門家派遣、27人のボランティア派遣、13研修コース（2002-03年度実施）を数え、活発に協力が行われてきた分野である。これまでの本分野への支援の多くは、例えばゴミ収集車両や埋立重機の供与、ゴミ処理施設の建設といった「ハード面での投入」支援であり、また、廃棄物管理に関する技術者トレーニングや現地での技術移転活動、廃棄物管理マスタープラン策定といった「ソフト面での投入」支援であった。しかし、こうしたアプローチは多かれ少なかれ支援者（ドナー）の側からの「投入型」のアプローチであったということができ、その支援が廃棄物管理事業の改善につながるという成功事例もある半面、投入された「ハード資産」（機材や施設）が十分機能せずメンテナンスも不十分で「援助機材の墓場」が生まれたり、研修を受けた人材や投入された「ソフト資産」（知識や技術）が必ずしも実際の廃棄物管理事業に十分生かされなかったり、マスタープランなど策定された計画が実践（事業化）されず“絵に描いた餅”に終わったりという、持続性がなく援助効果に乏しい結果となるケースも認められたのは否めない事実である。例えば、上述の39件の開発調査によって策定された廃棄物管理計画（マスタープランやアクションプラン）の事業化率は、部分的な事業化を含めるとしても、過半に達しないのが現状である。

このような経験を批判的に検討し、いかにしてより効果的な支援を行うのか、どのようにすれば相手側主体の能力向上に寄与する支援が可能かという問題を考える中で、「キャパシティ・ディベロップ

メント（CD）支援」のアプローチが今後の協力・支援の方向性として重要である、ということが浮かび上がってきた¹¹⁵。すなわち、持続的な廃棄物管理の実施能力を、個人、組織、社会のレベルの「キャパシティ」の総合として捉え、総体としてのキャパシティを向上させるためにはどのような支援が効果的か、という視点で援助・支援の内容を検討し、相手の内発性・主体性を重視して実施していく、というアプローチである。廃棄物分野の「CD支援」アプローチのもう一つの重要な視点は、これまでの協力事業で必ずしも重視されてこなかった制度や社会のレベルのキャパシティ向上の課題、すなわち「社会面の重視」である。都市における廃棄物管理事業は一般に地方行政によって行われるが、日本でのゴミ分別収集やリサイクル活動を思い浮かべるまでもなく、コミュニティ住民の積極的な参加と協力がなされないと、その効率、効果は著しく低下する。また、住民合意の確保は、ゴミ処理施設建設や最終処分場立地といった、事業化の際の不可欠な条件となっている。さらに言えば、廃棄物問題は、広く都市問題や経済（貧困）問題と密接に関連する社会現象ともいえる。こうした廃棄物管理と社会・経済の連関こそは、CDの考え方により明確になる点である。

以下では、まず、廃棄物管理分野におけるCDの捉え方について整理した上で、具体的に廃棄物管理にかかるキャパシティの向上を支援するために何をなすべきかについて、キャパシティ・アセスメントとモニタリング評価に関する試行例を紹介したい。

2 - 5 - 2 廃棄物管理分野におけるキャパシティとは？

廃棄物管理分野のキャパシティもまた、個人、組織、社会、の3つのレベルで捉えることができる。ただし、ここでいう廃棄物管理事業とは、開発途上国を含むほとんどの国々によって行われているように、都市または地方自治体の清掃・都市衛生・環境部局を軸としたものであり、この事業体の枠組みを前提として3つのレベルのキャパシティを考えるものとする。

(1) 個人のレベルのキャパシティ

個人のレベルでのキャパシティとは、廃棄物管理事業に従事する個人の知識と技能である。また、こうした知識や技能を生かしつつ、廃棄物管理におけるそれぞれの果たすべき目標を達成しようとする意思や実行力、責任感といった内容である。

廃棄物管理の実際の作業を現場で行う人材については、必ずしも社会的に高い地位を獲得しているわけではなく教育が不十分であり、ダッカ市の場合のようにヒンドゥー教徒の低カースト出身で識字をはじめ基礎的な教育を受けていない場合もある。こういった階層に対しては現場レベルの知識と技能のキャパシティの向上に多くの課題がある。また、労働環境にかかわる衛生上の知識の教育といった課題もある。

一方、途上国廃棄物行政の計画・管理・運営といった業務に従事する行政官は、こうした基礎的な教育を受け、また時には留学などにより高い学歴を有するが、現場の実態や知識と乖離していたり、当該国の条件に応じて必要となる包括的な知識に欠けていたりする場合がある。さらに適切な行政運営を行うためには、意思や責任感といったより倫理的なファクターが問われる。個人のレベルのキャパシティは後述の組織や社会のレベルのキャパシティを考える上で、最も基本となる部分であり、いわば「要素」をなすものである。

従来、いわゆる「技術移転」、「研修」、「トレーニング」の形で取り組まれてきた技術協力事業は、もっぱらこの個人のレベルのキャパシティ向上を主眼とするものであった。

¹¹⁵ JICA (2005)

(2) 組織のレベルのキャパシティ

組織のレベルのキャパシティとは、廃棄物管理に係る組織に与えられた、もしくはその組織自らが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、組織文化である。

廃棄物管理はばらばらの個人ではなくチームによって実行されるのであり、事業を実行する組織がおのずから必要となる。廃棄物管理を実際に行うためには、それが行政組織であれ、NGOであれ、必要な技術・管理能力・計画能力を有する（「個人のレベルのキャパシティ」を有する）人材の集団、すなわち「人的資産」の存在が前提となる。またこうした人材の育成のメカニズムが必要となる。一方、廃棄物管理における収集、運搬、中間処理、最終処分といった事業コンポーネントに必要な施設・機材・土地・資金・資本といった「物的資産」、すなわち「ハードウェア」が必要になる。

「物的資産」に対応して、「知的資産」として廃棄物管理の技術やシステムのさまざまなノウハウ、廃棄物管理フローなどの統計情報、文献、マニュアル、調査研究データ、といった「ソフトウェア」が必要になる。

そして以上の資産、物的・人的・知的資産を生かすことのできる組織の形態とマネジメント・リーダーシップが必要になる。マネジメントやリーダーシップは組織のリーダーや管理部門の個人のキャパシティの充実のみならず、組織内の構成員による共通した目標意識や規律とも関係するものである。

(3) 社会のレベルのキャパシティ

廃棄物管理における社会のレベルのキャパシティとは、上述の個人や組織のレベルの能力が発揮され、持続可能な廃棄物管理のシステムが機能するために必要な環境、条件、仕組みであり、政策、制度、体制、規範を指す。

廃棄物管理を行うために必要な法制度、すなわち廃棄物の定義と管理責任を定めた法律などが整備されていなければならない。この法律に基づき、廃棄物の収集、処理、処分の方法や、排出基準、環境基準といった具体的な規則が必要であり、その実効性を保障するための罰則、指導権限といった強制力が定められなければならない。また、廃棄物管理を包括する環境管理政策、都市管理政策、具体的な政策目標、これを推進する行政が必要である。社会の経済制度やある経済規模が、実際に廃棄物管理システムを構築する上での前提条件となる。これには、廃棄物管理に関係する交通網などの、いわゆる社会資本もこのレベルのキャパシティに含まれる。

以上の制度的、政策的、経済的なもの以外に、非公式な制度ともいえる、廃棄物（ゴミ）に関する慣習、タブー、規範、といったものも、廃棄物管理に係る「社会のレベルのキャパシティ」として捉えることができる。また、廃棄物管理に係る社会組織として、清掃人カーストなどの社会階層、コミュニティレベルの住民自治組織（Community-Based Organization: CBO）、NGO、各種団体、公式または非公式のリサイクル市場・産業も挙げることができる。さらに、廃棄物管理に関係する社会システム全体を俯瞰すると、学校教育や社会教育における環境教育・廃棄物教育、廃棄物管理への住民の参加や合意形成という観点から不可欠の、住民の意見の反映を保障するシステム（良いガバナンス）、住民の積極的な参加（パートナーシップ）やネットワークがある。社会全体として合理的な廃棄物管理を実行していくという合意・世論・協力意識、といった社会全体としての廃棄物管理に対するオーナーシップも挙げられる。これらは「社会関係資本」（ソーシャル・キャピタル）と言い換えることができる。

表2 - 8 廃棄物管理分野におけるキャパシティのレベルと概要

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・技能を活かしつつその目標を達成しようとする意思や実行力。	<ul style="list-style-type: none"> ・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。	<ul style="list-style-type: none"> ・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・資金・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、文献、マニュアル、調査研究データ）。 ・以上の資産を活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・社会システム	個人およ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。	<ul style="list-style-type: none"> ・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）。 ・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（ゴミ）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（ウェイストピッカー、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：JICA（2005）p. 137

以上の3つのレベルからみた廃棄物管理に係るキャパシティについて表2 - 8にまとめた。

2 - 5 - 3 キャパシティ・アセスメント

廃棄物分野における援助協力案件の形成と具体的な支援目標の設定は、プロジェクトの成否を分ける最も重要な部分である。開発途上国政府・機関からの支援要請は、程度の差こそあれ漠然としたもので、必ずしも具体的課題を把握していないことが多い。したがって、具体的な技術協力事業を形成するためには、事前にその背景を調べ、相手側の問題を把握し、その問題を解決するために必要な相手側のキャパシティの現状を知ることが必要となる。与えられた廃棄物問題に関して、どのキャパシティが不足しているのかを、明らかにする必要がある。この分析プロセスを「キャパシティ・アセスメント」と呼ぶ。キャパシティ・アセスメントの結果と解決されるべき廃棄物問題を対応させて、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、一方どのキャパシティは前提条件として期待できるのか、よって、どのキャパシティを重点的に強化すべきなのかを見極めることができる。このプロセスを経ることにより、プロジェクトで目指すべき具体的な目標が自ずと浮かび上がってくる。加えて、キャパシティ・アセスメントを行うことは、技術協力業務そのものを具体

表2 - 9 地方自治体のキャパシティ・アセスメントのためのチェック・リスト例
(は重要度の高い項目)

大項目	中項目	データ・情報の例	キャパシティのチェック・ポイント
対象都市の基礎情報	人口		
	面積、地区	高所得者、低所得者居住地域	区域内のエリア特性は認識されているか。
	自然条件	気温、雨量	ゴミ質への影響(例:水分、灰の量)。
	所得	都市の1人当たりのGDP(GDRP)	
	主要産業	市場、工場・事業所等の存在	家庭以外の発生源の存在の把握。
	地図、GIS		
国の政策・制度	国家廃棄物管理政策		policy statementがあるか。
	廃棄物管理の法律	義務事項、罰則規定、有害廃棄物の規制	義務事項は理解されているか。
	財政支援	補助金、低利融資	財政支援の対象、条件は明確か。
	環境アセスメント制度	廃棄物管理施設に対する制度の適用	廃棄物関連施設について手続きが示されているか。
	土地収用、補償手続き	法的な手続き	判断基準、手続きは明確か。
	国との権力関係	国による許可、国からの交付金算定	自治体の意思決定に対して国のendorseが必要な場合とは何か。
自治体の制度	条例	義務事項、罰則規定	義務事項が理解されているか、ルールとして認識されているか。
	業者等の認可	許可基準	許可等による業者が把握されているか。
	廃棄物管理計画	廃棄物の量・質(現状、将来) 施設計画	計画があるか、計画を活用しているか。
財政	収支	予算額と支出内訳	バランスシートがあるか。 自治体の財政当局はどのように認識しているか。
	支出額とその内訳(費用区分別)	支出金額内訳表	収集、処分ごとのコスト算出は可能か。 内訳をどこまで細かく把握しているか。
	委託の場合の契約金額	金額の設定根拠	委託金額の設定は、明確か。
	収入とその内訳	関連予算(例:人件費が別になっている場合)を統合した予算額収入金額内訳表	収入の根拠は明確か。 内訳をどこまで細かく把握しているか。
	収集料金	料金の根拠、徴収方法、徴収額、徴収率	対象別に料金表はあるか。 徴収した料金は収入として計上されているか。
	処分場持込料金	料金の根拠、徴収方法、徴収額、徴収率	対象別に料金表はあるか。 徴収した料金は収入として計上されているか。
組織	トップの問題意識	優先度の高い問題	問題の解決のために必要となること(例:予算の配分変更)とリンクして問題が認識されているか。 ミドルマネジメント、ワーカー責任者との問題認識のギャップの程度。
	部局の構成	自治体および清掃部局の組織図	事業は一つの部局で実施されているか、複数の部局に分散しているか、分散している場合は、調整が機能しているか。
	意思決定メカニズム	人員、機材購入・修理、委託契約、埋立地等の施設立地それぞれの意思決定	意思決定者は統合されているか、軽微な事項について意思決定が下位者に委譲されているか。
	職務分担	管理職員、技術者(大卒)、事務系職員、技能工、作業員など職種別のjob description	職員、特にワーカーの勤務状況を本庁で把握しているか。 job hoppingが多いか。
	職員数	道路清掃、収集運搬、最終処分のセクションごとの人員数	職員数が適正かのチェックが行われているか。
	訓練	訓練計画・予算、訓練における外部リソース	定期的な訓練があるか。

大項目	中項目	データ・情報の例	キャパシティのチェック・ポイント
社会面	慣習	ゴミに関する慣習、歴史的制度、規範	
	宗教の影響	特定カースト等の存在、慣習	宗教に起因する忌諱事項が理解されているか。
	階層	廃棄物に係る特定の社会階層の有無	業務と階層の関係が理解されているか。
	社会組織、アクター	NGO、CBO、大学 組織化されていないアクター	各組織の活動はアクティブか、影響力があるか。 誰(どの組織)が重要なステークホルダーとして認識されているか。
	リサイクル市場	主要品目の取引価格、量、マテリアルフロー	リサイクルの実施者はインフォーマルかフォーマルか。
	環境教育	学校教育(実施機関、実施学校数)、教材の有無	回数等が測定されているか。
		住民教育(対象、方法、媒体、規模)	回数等が測定されているか。
	マスメディアの参画	露出度	マスメディアの注目点。
	市民、企業、行政の連携	セミナー、説明会の開催	議論の場があるか。
住民の意見の政策、業務への反映	苦情件数、クレーム窓口、対応方法	苦情への対応結果が記録されているか。	
収集運搬	現行貯留・排出方法・ルール	パンフレット	住民はルールを順守しているか。
	収集事業領域・対象人口	統計データ	収集区域はどのように設定されているか。 区域内人口はどのように把握しているか。
	一次収集	各戸収集、CBO等による収集、排出者が集積所まで持ち込み集積場所の設定方法、ダストピンの形態、集積所での積み替え方法 回収人による回収状況	自治体による収集がどこからで、住民の排出方法を把握しているか。 収集指定日どおりに収集しているか。 苦情は把握されているか。 収集作業・積み替え作業の効率性は把握されているか。
	集積所	場所の設定方法、ダストピンの形態、集積所での積み替え方法 回収人による回収状況	収集作業・積み替え作業の効率性は把握されているか。
	車両運行管理計画、方法	タイム・アンド・スタディ、渋滞状況	収集効率の検討を行っているか、渋滞を考慮しているか。 運転手は運行計画を把握しているか。
	適正な収集・運搬業務の監督責任者、監督方法	苦情対応手続き、収集の報告	苦情は把握されているか、監督方法は妥当か。
	中間処理	中間処理方法、処理施設の有無	コンポストは売却されているか。
最終処分	処分場設計		設計図面はあるか、地質・地下水は確認されているか。
	計量	トラックスケールによる計量、収集車台数、直接搬入の業者と台数	種類別(例:持ち込み者別)の搬入量を把握しているか。
	処分方法	セルを作っているか、覆土の状況・頻度	方法のマニュアルがあるか。
	浸出水・ガス	垂れ流しか、集水管・処理池があるか、ガス抜き管、ガス収集・発電	垂れ流しした場合の問題を認識しているか。
	アクセス道路	埋立地までのアクセス道路整備、埋立地内はスリップしないか	道路を考慮しているか。
	モニタリング体制	地下水モニタリング、浸出水水質・処理	環境への影響を認識しているか。
	ウェイトピッカー対策	人数、居住条件、周辺住民との関係	ウェイトピッカーをどのように認識しているか。
	事業系廃棄物の取り扱い	受け入れているか、料金徴収	事業系廃棄物の特に量を把握しているか。

出所：JICA (2005) pp. 173-174

表 2 - 10 包括的なキャパシティ・アセスメントのためのチェック・リスト例

大項目	中項目	小項目	詳細内容例	
前提条件	廃棄物管理、支援内容を検討する上で前提となる諸要因	人口	密度、分布、増加動向、移動傾向、世帯数、世帯構成。	
		面積・土地利用	土地利用、土地所有形態、土地取引形態、住宅形態(低・中・高層)	
		自然条件	気温、雨量、乾季・雨季の有無、地質、地勢、水文。	
		経済・主要産業 他ドナー等の活動	経済成長率、市場、工場・事業所等の存在。 他ドナー・NGO等による当該分野の支援活動・支援計画。	
個人レベルのキャパシティ	実施機関の個々人の能力	知識、技術	作業方法、作業の的確さ、廃棄物管理に関する知識。	
		言語	使用言語、英語力、コミュニケーション能力。	
		意識	就業態度、責任感。	
組織レベルのキャパシティ	実施機関の組織構成・人的資産	部局の構成	自治体および清掃部局の組織図、部局ごとの配置担当者数、中央政府レベル組織との関係。	
		意思決定メカニズム	各職員のTOR、責任分担・所掌、リーダーシップ、責任感のレベル(定性的)、問題意識および事業改善に向けた意識の共有度合い(定性的)。	
		調整能力	外部機関(市や国の上位機関、同等レベルの他セクター機関、ドナーとの調整能力等)(定性的)。	
		職種設定	管理職員、技術者(大卒)事務系職員、技能工、作業員、臨時職員等。	
		職員数	道路清掃、収集運搬、最終処分、管理部門のセクションごとの配置人数、異動の頻度、定着率。	
		人材管理	各職層ごとの訓練内容、対象者、育成プログラム内容、人材評価システム、給与システム。	
	財政	財政	財務管理	予算決定メカニズム、財政管理能力、計画能力、財務管理体制、軽費・支出フローの把握状況、予算確保状況。
			経費	支出額およびその内訳(費用区分別)、委託契約金額。
			収入	収入とその内訳(予算額・徴収料金額)、収集料金(料金設定、徴収方法、徴収額、徴収率)、処分場持込料金(料金設定、徴収方法、徴収額、徴収率)。
	民間委託	民間委託	契約内容	事業規模、対象面積、裨益人口、取り扱いゴミ量、事業内容、契約金額、契約期間、支払条件。
			モニタリング	契約内容履行のモニタリング状況・方法。
	物的資産	物的資産	収集機材	種類別の機材内訳、運行記録管理状況とその内容、使用年数、機材更新頻度、更新計画の有無、スペアパーツ在庫管理の有無。
			収集・処理施設	ガレージ・ワークショップの整備・運用状況。
			埋立機材	使用機材内訳、使用年数、機材更新頻度、更新計画の有無、スペアパーツ在庫管理の有無。
			最終処分用地	現状の処分場の場所・面積・処分方法、使用可能年数、現状の処分場の設備(アクセス道路、場内道路、敷地境界(堰堤やフェンス)、トラックスケール、浸出水・埋立ガス処理設備)、将来整備計画・立地選定状況。
	知的資産	知的資産	貯留・排出	現行貯留・排出方法・ルール、発生抑制・分別排出、生活形態、気象条件、ゴミ量、ゴミ質に対する配慮。
			収集	収集事業領域・対象人口、収集頻度・方法、収集ルート設定、トリップ数、収集計画見直し作業、作業環境。
			運搬	給油方法、車両運行管理計画・方法、積み替え作業の有無、適正な収集・運搬業務の監督責任所在・監督方法。
			中間処理・中間施設	中間処理施設の有無、取り扱いゴミ量、監督責任所在・監督方法。
			最終処分	処分場設計、処分方法の選択、覆土の状況・頻度、重機維持管理、モニタリング体制(ゴミ量、環境質)、ウェイストピッカー対策(人数、居住条件、周辺住民との関係)。

大項目	中項目	小項目	詳細内容例
組織レベルのキャパシティ	知的資産	機材メンテナンス	修理に要する手続き、修理用パーツの管理方法、組織内外の修理技術レベル。
		各種統計情報	ゴミ質、ゴミ量、排出源ごと発生原単位、ウェイトフロー、これら項目の把握方法、統計作成頻度、アクセスの容易さ。
		マニュアル・文献	各種類似調査情報、管理業務マニュアル、過去のマスタープラン等。
制度・社会レベルのキャパシティ	制度	国家廃棄物管理政策	国全体の廃棄物管理計画、国家計画における廃棄物の位置付け、目標値、実施主体。
		廃棄物管理に関する法律、条例	廃棄物管理に係る基本法、廃棄物の定義、管理・処理責任主体および処理方法の規定、当該国の状況に応じた適正レベルかどうか、規制の過不足・矛盾の有無。
		環境アセスメント制度	環境影響評価に関する法律・条例の有無、運用状況、対象事業、手続き。
		廃棄物管理計画	管理計画の有無、管理目標の有無。
		土地収用、補償手続き	法令、土地収用手続き、補償手続き、住民合意の形成手法。
		環境影響に関わる基準	処理・処分施設施工基準、排水、大気等基準。
		有害廃棄物の規制、処理基準	廃棄物の分類、有害廃棄物取扱い・処理規則。
		法執行メカニズム	罰則規定、強制力（不法投棄、環境基準違反等）、罰則適用事例。
	正または負の社会規範の存在・その深度	慣習	ゴミに関する慣習、ゴミ排出行動、生活様式、歴史的制度、規範。
		民族、階層	廃棄物に係る特定の社会階層の有無、清掃人・ウェイストピッカーの社会的地位と廃棄物管理における役割、人々の収入レベル・格差。
		宗教の影響	特定カースト等の存在。
	市民の有するキャパシティ	ゴミに対する意識	支払意思額、ゴミ事業への理解レベル、コミュニティの有する廃棄物管理上の機能、ゴミ排出ルールの遵守、廃棄物管理に関する世論の動き、マスメディアの有する役割、発生抑制・再利用・リサイクルの実践状況。
		環境教育	学校教育（実施機関、実施学校数、教材の有無）、社会教育（対象、方法、媒体、規模）、キャンペーン活動の有無。
	関連アクターの状況	インフォーマルセクター	インフォーマルセクターの関与・役割、取り扱うリサイクル品目、主要品目の取引価格、量、リサイクル品ごとのフロー、市場規模、リサイクル活動実施主体。
		社会組織	NGO、CBO、研究団体の数、活動内容、対象地域、規模。
		民間業者	廃棄物再生業者や処理業者の数・種類、取り扱い廃棄物種、取り扱い量。
	パートナーシップ	行政・企業・市民の連携	ステークホルダーの力関係、対立事例、協力事例、自主協定、廃棄物管理への住民参加実践例の有無。
		住民の意見の政策・制度・業務への反映	苦情申し立て窓口、苦情件数、対応方法。
	基礎インフラ	道路交通網	幹線道路、舗装・走行状況、収集利用道路、最終処分場へのアクセス。
		通信網・情報通信技術	通信手段および普及率、インターネット普及率。
		公衆衛生・上下水道	公衆衛生状況、上下水道普及率、敷設範囲、利用料金。

出所：JICA（2005）pp. 176-177

的に計画する過程でもある。国や地域のキャパシティを的確に把握することで、最大のCDの効果を得られるよう必要な投入を計画することが可能となる。キャパシティ・アセスメントはプロジェクト形成段階のみならず、プロジェクト実施段階においても、その達成度をモニターする上で有効な視点であり、かつ評価段階においても評価の枠組みを提供するものである。

(1) キャパシティ・アセスメントのためのチェック・リスト

開発途上国により都市により、廃棄物管理の現状はさまざまであるが、各レベルのアセスメントをできるだけ漏れなく包括的に実施するために、具体的な調査項目の整理が必要となる。「キャパシティ・アセスメントのためのチェック・リスト」(表2-9および表2-10)は、こうした目的で作成されたものである¹¹⁶。このチェック・リストは、従来、事前調査段階で用いられていた「質問表」と類似しているが、標準化を図ったことにより、キャパシティのすべての側面について誰にでもアセスメントを行うことができるという利点がある。

試行的に適用した結果によれば、CDの支援対象が専ら地方自治体廃棄物部局に限定される場合、より具体的な現場データを求める表2-9のチェック・リストが活用しやすい。一方、直接廃棄物管理を実施するというよりも、自治体のみならずより広範なスコープを有する支援の場合や、政策決定や指導を行う中央政府等機関が対象の場合には、より包括的な表2-10のチェック・リストが有用である。また、表2-10のチェック・リストについては、環境分野(ブラウン・イシュー)の案件チェック・リストとして活用することも期待される。もちろん、これらは一般化した例であり、後述の大洋州島嶼国での実践例に見るように、個別の国や都市の条件に応じてチェックされるべき項目と内容が加筆修正されるべきことは、論をまたない。

(2) キャパシティ・アセスメントの活用事例

2004年以来、モンゴル・ウランバートル市廃棄物管理計画調査、エルサルバドル小規模自治体廃棄物管理プロジェクト、パレスチナ・ジェリコおよびヨルダン渓谷における廃棄物管理能力向上プロジェクトのプロジェクト形成調査や事前調査で、このチェック・リストを用いてキャパシティ・アセスメントを行っている。

エルサルバドルのケースでは、表2-10のチェック・リストに基づき要請側(中央政府の指導機関)と議論を行う中で、それぞれのレベルの機関の果たすべき役割についての認識が深まり、当初、小規模自治体の組合による廃棄物管理を直接ドナー(JICA)が技術協力するとしていたプロジェクトのフレームワークが目的に照らして正確ではなく、プロジェクトにおけるCDの主対象が中央政府であることが共通理解になった。すなわち、キャパシティ・アセスメントを相手側と行うことは、ステークホルダー分析、問題分析、目的分析を行うことと共通する効果を有している。あるいは、PCM(Project Cycle Management)ワークショップでの、ファシリテーションのツールもしくはガイドラインの役割を果たしうる、といえるかもしれない。エルサルバドルでのキャパシティ・アセスメントは、単に「プロジェクトの形成」のみならず、要請側の廃棄物管理体制に関する理解をも深め、オーナーシップを涵養することにも役立った。言い換えれば、これもCD支援の一環であったといえる。

共通のチェック・リストによるキャパシティ・アセスメントは、アセスメントの標準化をもたらす意義があり、環境・廃棄物分野の広域企画調査のツールとして有用である。現在、中米、大洋州島嶼国、西アフリカの広域企画調査において同分野のキャパシティ・アセスメント手法を取り入れている

¹¹⁶ JICA (2005)

が、おそらく3つの意味で効率的かつ効果的である。すなわち、必ずしも廃棄物の専門でない企画調査員や、ローカル・コンサルタントを活用した場合でも均質の調査が可能になること、結果として相手側に問題を認識させプロジェクト・ファインディングのツールとなること、複数の案件の中からドナーの側としてプライオリティの高い案件を抽出することが可能となること、である。

大洋州島嶼国の廃棄物分野広域企画調査の例では、アセスメント項目を現地の状況に合わせて独自に再編整理した上で、4つの評価基準（1～4段階）に基づき数値指標化し評価点を算出、この評価結果を基に評価点の低い項目の中から優先順位を設定し、改善支援のプライオリティを検討するという試みもなされている¹¹⁷。数値指標化の妥当性や評価項目についてのウェイト付けの妥当性など検討すべき点も多いが、広域企画調査におけるプロジェクト・ファインディング、案件形成、部内アプレイザルのための注目すべきアプローチであるといえる。

2 - 5 - 4 CD支援のモニタリング

ひとたび開発調査や技術協力プロジェクトが開始された場合、当該プロジェクトの目標達成に沿って、成果の指標（例えば、「廃棄物の収集率が向上する」、「埋立地が改善され環境汚染が軽減される」等）が設定され、これに基づいて評価が行われる。与えられた一定期間内に具体的な成果が求められるのは、事業として実施する以上避けられない側面である。だが、これはいわば「結果の指標」である。CDの考え方に立った支援は、結果重視（product-oriented）である以上に、プロセス重視（process-oriented）である。一方で、CDの進捗を評価するための指標を設定することは難しい。例えば、内発性や主体性とかかわる要素（意欲、意思、熱意、協働性など）「より積極的に問題解決に立ち向かうようになった」、「創造性を発揮して適正技術を考察できるようになった」、「自立してきた」なども、成果として見る必要がある。これらはCDの進捗それ自体を評価する上で重要であるだけでなく、持続的発展を考える上でも不可欠な要素である。このために、例えばキューバ・ハバナ市廃棄物管理計画調査やバングラデシュ・ダッカ市廃棄物管理計画調査では、表2-11に示すようなモニタリングシートを用いて、期間を区切って¹¹⁸、カウンターパートや分野ごとにキャパシティの包括的な評価を行う試みを行っている。また、内容によっては、このモニタリング結果を相手側と共有するという試みもなされている。このモニタリングシートにより、途上国のCDの進展をモニターし、その進展度合いを何らかの形で表現することを試行している。まだ定量的な指標化は困難であり、代理指標の導入など今後の課題は多いが、現場での定期的なプロジェクト・モニタリングによって、ある定性的な指標が提供されると期待され、在外事務所などによる現地モニタリングの手法を改善し強化していくことが今後の課題である。

2 - 6 事例分析からのまとめ

本節では、事例分析からの学びを、2-1で述べたCDの視点に基づき、課題の現状、将来像のビジョン、到達方法から捉え直し、JICAの協力の位置付け、持続性の確保のためのCDの自律性/内発性の喚起の面から、まとめて読み解いてみたい。特に については、2-1で挙げた協力のエントリー・ポイントに応じた3つの援助のアプローチの側面から、プログラム/プロジェクト・デザ

¹¹⁷ 天野史郎企画調査員の2004年12月報告書による。

¹¹⁸ 開発調査の場合は、プログレス・レポート、インテリム・レポート、ドラフトファイナル・レポートの各段階で期間を区切る。

表2 - 11 開発調査におけるCDのモニタリングシート
(カウンターパート(C/P)の能力向上評価の例)

対象とする期間： ***から ***まで

分野名	カウンターパート・ユニット・コーディネーター
担当団員名	***
担当カウンターパート名(継続・新規)	***
技術協力の目標	インセプション・レポート(IC/R)の説明協議、調査実施体制の整備、調査団とC/Pとの信頼関係づくり。
カウンターパートの能力のベースラインと能力向上目標	JICA開発調査の実施方法・ルールおよびC/Pの役割に関する事項の正しい理解と、C/Pチーム統制・管理能力の確認。実施機関トップへの発言力、説得力の獲得。
実施協力内容と具体的に採用した方法(時系列に沿って具体的に記載する)	<ul style="list-style-type: none"> ・IC/Rの協議、事務所設営、C/Pチームの編成会議など、度重なる協議を通じて理解を促進。 ・調査のやり方、資金の使い方に関して、世銀プロジェクトとの本質的な違いについての理解を求める(C/Pへの報酬は調査団より一切出ないことが重要なポイント)。 ・C/Pワークショップの開催。調査団とのカップリング・関係づくりを促進。
JICAからの投入	支援委員会の現地調査参加。 現地の政治・行政事情に詳しい4人の有識者による特別アドバイザーチームを編成。
相手側からの投入	調査団事務所の設置。
成果(具体的な成果品)	IC/R, Steering Committee, Technical Working Groupの創設。関係者への協力要請など。
能力向上目標に対するカウンターパートの到達度	C/Pリーダーとして、学歴・知識は十分であるが、人事制度における地位が不足気味。市長、助役への発言力、説得力が大きな課題と認識された。これを補完するために局長レベルの積極的な参画を求める必要がある。
技術協力・能力向上支援業務に係る担当調査団員の所見(改善すべき問題点、提言など)	本調査実施の条件として実施機関側に突きつけていた機構整備、すなわち、部門横断的な廃棄物管理部局の組織化は市長令により達成されていた。しかし、その部局の実際の行政権限及び予算は不明確かつ制限されたものであり、また、専属職員の配置もなされていない。C/Pはすべてパートタイムであり、技術移転すべきC/P対象者との日常的な関係をいかにつくれるか、そのために、C/Pリーダーとしてどこまで介入可能か、課題は大きいことが認識された。
今後の課題(残された課題、新たに明らかになった課題、目標の修正など)	まず、都市計画分野及び社会開発分野のC/Pがアサインされていない。C/P 2人の追加を申し入れる。総勢26人となる。C/Pリーダーの能力向上目標を下方修正することは、本調査成果を疑問視することになるので、絶対に下げることができない。むしろ、実施期間内に上位パワーへの接近を調査団として効果的に図ることが課題。
カウンターパートの自己評価および団員・調査団に対する提言	
団長所見	上記のとおり。
実施機関責任者の所見	
その他・特記事項	

注：

- 1) IC/Rに基づく分野の団員が各現地作業期間ごとに作成する。また必要に応じて成果品であるレポート類の提出時に作成する。
- 2) 必要に応じて英文版を作成し、相手側と認識や評価を共有する。
- 3) 調査団長は、分野別評価を踏まえ、分野横断的な総合的評価を別途行う。

イン上の経験を汲み取りたい。

(1) 課題への対処に向けた将来ビジョンと到達方法の設定、協力の位置付け

課題の現状、将来像のビジョン、到達方法、の各側面がどのように捉えられていたかを、表2-12に示す。理数科教育とソコイネ大学SCSRDにおいては、課題を認識する中で、援助が主として働きかける対象をそれぞれ、教育担当省庁とパイロット活動地域の現職理数科教師、SCSRDとパイロット地域(2県)に定め、強化すべきキャパシティを、それぞれ、「現職教員の授業実施能力を持続的に高めるシステム」、「人々の問題意識や意欲を汲み上げながら、現場の問題を把握し、人々の主体的な参加のもとに持続的な発展を目指す地域開発手法と、触媒機関の支援機能」、であると考えていたことが分かる。これらの案件では、課題の性格を認識した上で、課題が将来的に解決された状態のビジョン(=すなわち、プロジェクトの上位目標に至るために強化すべきキャパシティ)と、そこに到達するための道筋(=プロジェクト目標の達成と持続のために強化すべきキャパシティの方法論)が明確にイメージされ、その上で、案件が設計・実施されたことを示している。

また、これらの仮説ともいえる将来像と道筋の設定のもとで、具体的なシステムづくりや地域開発手法の確立のプロセスは、試行錯誤を基本とする柔軟なものである。例えば、理数科教員の研修システム構築においては、郡などの地方レベルでのパイロット研修を行う中で、行政制度などの違いに応じ、試行錯誤を通じて、異なる研修方式を見だしていった。ソコイネ大学SCSRDでは、農村の社会生態的単位である「ンタンボ」の生活のシステムに応じ、さまざまな開発活動の試行的実践を通じて、地域住民の自主的地域開発の理念と手法(SUAメソッド)が作られていった。

一方で、ガーナ小規模灌漑の協力の変遷からは、協力の段階ごとに、強化すべき対象やキャパシティの選択が変わっており、将来的なビジョンが共有されないまま、プロジェクトが設計され、実施されてきたことが分かる。日本の援助を通じ、当初は、灌漑公社のIDC、灌漑公社、さらには農業省のキャパシティの向上に焦点が広げられてきたといえるが、ガーナの持続的な灌漑農業に向けたCDの観点からみると、長期的なビジョンと戦略的かつ柔軟なマネジメントの必要性が示唆されている。

廃棄物管理の事例では、課題の現状分析に用いる、キャパシティ・アセスメントのツールとして「チェック・リスト」の活用が提言されている。「チェック・リスト」は、課題の現状を捉える上では、問題分析の一手段として役立てることができる。すなわち、どのキャパシティが不足しているのか、一方で、どのキャパシティは所与の能力として存在するのかを明らかにする。このことは、到達方法において、現状の問題(具体的な「ゴミ問題」)を解決していく上で、どのキャパシティは前提条件として期待でき、どのキャパシティ向上にまず重点的に取り組まねばならないのか、また、その主体(支援者の立場から言えば「カウンター・パート(対象機関)」は誰なのか、を明らかにする。さらに、「チェック・リスト」という「ツール」を途上国側と協働しながら活用することを通じて、キャパシティの現状と今後の課題が、支援者と途上国側によって共有され、「CDの主体」と、「CD支援のエントリー戦略」、「CD支援の道筋」、についての共通認識をもつことが可能となる。

このような、キャパシティ・アセスメントの一例として、エルサルバドルの技術協力プロジェクト事前調査での活用事例が示されている。廃棄物管理事業そのものの主体は一般に自治体の専管事項であるが、社会全体の廃棄物管理の観点からは、社会の意識や慣習、中央政府の政策や法・制度、政治的要素まで、「キャパシティ」として包括的に捉える必要がある。当初、個別の地方自治体の廃棄物管理事業の改善にのみ向いていた要請者側の問題意識が、中央政府のキャパシティ向上の重要性を認識するに及んで、個別の地方自治体ではなく、中央政府を中心に据えたプロジェクト・デザインとして相手側と共有されることとなった。このキャパシティ・アセスメントのための「チェック・リスト」としては、

表 2 - 12 CDの視点からみた各事例分析のまとめ（JICA協力の位置付け）

	理数科教育 (ケニア、ガーナ、フィリピン)	ソコイネ大学SCSRD	ガーナ小規模灌漑 (4段階にわたる協力変遷)	廃棄物管理（総合的な キャパシティの捉え方） ¹
課題の現状				
課題は何か	理数科教師の質と量の不足の改善。	農村の環境破壊、貧困問題の改善。	持続的な灌漑管理、営農改善。	都市における持続的で衛生的な廃棄物管理の構築。
課題解決に必要な キャパシティ	中央・地方政府の政策・予算・研修施設の整備やモニタリング能力、学校群あるいは学校における予算・計画策定や実施能力、意識。	中央・地方政府の政策・予算、地域開発の触媒組織の計画策定や実施能力。知識・技術、問題意識、意欲など。	(各段階の関与対象の総体) 中央政府の政策・予算、GIDA、農民の組織的能力、灌漑管理・営農のノウハウ、GIDAと農民の役割分担制度、農民参加型の営農改善戦略。	法制度・基準、政策、インフラ、ソーシャル・キャピタル。地方自治体の人的資産、物的資産、知的資産、組織マネジメント・リーダーシップ、個人の知識・技能、意志・実行力、責任感、など。
現状についての 問題認識	知識と教授法を備えた教師の不足。 ニーズに合わない教員育成課程。 継続性のない多様な現職研修システム。	地方分権化政策にもかかわらず、相互理解の不十分な行政・地域住民の関係。 地域開発の実践という新たな役割付けの与えられた大学。SCSRDの新設。	(時代による変遷あり) 灌漑施設の機能不良。 農民の技術・運営能力不足。 GIDAの技術・施設不備。 GIDAと農民との相互理解の不足。	(地方自治体を中心に分析する場合のチェック・リストと、キャパシティ総体を包括的に見る場合のチェック・リストの2案を選択して用い、現状のアセスメントを行い、その上で、重点的に強化すべきキャパシティを選定していくことを提言している)。
重点的に 強化すべき キャパシティ	現職教員の授業実施能力を持続的に高めるシステム。	人々の問題意識や意欲を汲み上げながら、現場の問題を把握し、人々に主体的な参加のもとに持続的な発展を目指す地域開発手法と、触媒機関の支援機能。	(時代による変遷あり) GIDA灌漑開発センターの中核的技術開発・研究能力。 同センターの実践的技術開発・普及能力。 2地区モデル営農システム。 農民参加型の営農戦略。 灌漑管理のルール。	
将来像のビジョン				
開発課題が 解決された 状況	現職教員の指導力の継続的向上によって、生徒の理数科学力が向上し、理数科教育が進展する。	大学を触媒にした地域開発の方法論の構築・普及を通じ、地域課題の解決能力が向上し、農村が持続的に発展する。	「GIDAを通じた灌漑農業の振興」以外の戦略ビジョンは組織的に継続されず。	自治体の能力強化のみならず、中央政府による法制度・基準整備や政策決定・調整、コミュニティや民間などの広範なステークホルダー相互の協働や、社会全体としての強化。
到達方法				
キャパシティ 構築・強化 の道筋	モデル地域で試行錯誤しながら、現職教員研修の仕組みをつくり、全国に普及・定着しうる制度として構築・強化する。 ・行政制度、地区ごとの違い、学校の能力やニーズに合わせた研修設計。 ・教育行政の分権化度合いによって、研修内容の標準システムを目指す(ケニア、ガーナ)、一定の緩やかな枠組みのもとで学校クラスターに判断を委ねる(フィリピン)の2案。	パイロット地域での実践を通じて、SCSRDが地域開発の方法論(SUAメソッド)や、関係者間の協働体制を確立させ、地域特性に合った、住民による自発的な生計向上活動が行われ、学びのプロセスを経て定着する。さらに、これらが他地域へ普及され、定着していく。	(時代による変遷あり) 1) GIDAの研究開発拠点形成。 2) GIDAの稲作灌漑の実践知識の普及施設強化。 3) GIDAと農民との連携とモデル営農システム構築。 4-1) 全国普及の戦略とガイドライン策定。 4-2) 農民参加型灌漑施設管理体制の整備と普及(GIDAと農民の役割分担)第3段階のガイドラインは試行錯誤で柔軟に行われた。	(どのキャパシティが不足しており育成する必要があるか、についての現状分析(アセスメント)を行い、その結果と、解決されるべき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前提条件として期待できるのか、よって、どのキャパシティを重点に強化すべきなのか、系統的な道筋を見極めることができる)。

注：* 1 廃棄物管理については、本章の2 - 4の分析は、キャパシティ・アセスメントへの提言を中心としているが、この提言の基になったJICA(2005)および吉田(2004)における事例分析の結果も用いて取りまとめた。

出所：第2章2 - 2 ~ 2 - 5、JICA(2005)、吉田(2004)に基づき桑島作成。

地方自治体を対象機関として想定した「地方自治体のキャパシティ・アセスメントのためのチェック・リスト例」（表2 - 9参照）と、「包括的なキャパシティ・アセスメントのためのチェック・リスト例」（表2 - 10参照）の2種が準備され、そのうち後者の活用が効果的に働いた。

ただし、このことは、「チェック・リスト」を用いたキャパシティ・アセスメントの有効性を示す半面、複数のチェック・リストを対象や条件に応じて使い分ける、あるいは改訂する必要があることも示唆している。上記2種のチェック・リストも万能ではなく、いわば雛形の役割であることを強調している。

（2）持続性の確保：課題への対処能力（キャパシティ）の自律的発展のための工夫

途上国のCDの自律性 / 内発性の喚起については、さまざまな工夫と課題が読み取れる。キャパシティの自律的な向上のための仕掛けとしては、相手側のオーナーシップ、インセンティブを高め、知識を自ら見だし、身につけていく方法に工夫が見られる（表2 - 13参照）。

理数科教育では、現職教員研修システムの全国展開の進むケニアで、地方レベルに設置され、運営を任された「SMASSE基金」の授業料の積み立てによる経費支弁の仕組みにオーナーシップを高める特徴がある。そもそも、通常のドナー援助では、研修への参加手当での支給が当たり前となっている中で、休暇期間中の自費による研修を習慣付けたことは、逆に、教師の研修に対する意義と効果への意識を高める画期的な意味があった。ガーナにおいては、研修参加を昇給の基準にするなど、インセンティブ向上の方策が模索されている。ソコイネ大学プロジェクトは地域開発手法（SUAメソッド）に掲げる基本理念「人々の問題意識や意欲を汲み上げながら、現場の問題を把握し、人々の主体的な参加のもとに持続的な発展を目指す」が、地域開発の触媒機関になろうとするSCSRDと自発的活動のポテンシャルをもつ農民の意欲を向上させたと理解できる。廃棄物管理の経験からは、チェック・リストを用いて、課題分析を相手側と共同することで、問題認識を共有することのメリットが提示されている。

一方で、ガーナの灌漑農業の事例からは、日本人専門家の援助における役割の変遷やC/Pへのインセンティブ付与に関する考え方について、興味深い経験が示されている¹¹⁹。1980年代後半の個別専門家、ミニプロの段階では、専門家は、GIDAに新たに設置されたIDCの所長の任を担い、業務のルールづくりから率先して指導したこと、組織が落ち着いた第3段階のプロ技から、ガーナ人所長に権限委譲し、「チーフ・アドバイザー」の位置付けを明確にしたものの、第4段階になっても、実質的な決定や判断は、依然として日本人専門家に依存する状況にあったことである。ガーナ側がC/Pの人件費を含むローカル・コストを負担しているとはいえ、プロジェクト予算のほとんどが日本からの供与であるため、予算の執行や管理において、日本人の関与が大きくならざるを得なかったことが指摘される。さらに、JICA方針として、C/Pへの給与補填を徹底して行わなかったことは、構造調整政策のもとで財政緊縮が進み、賃金低下や給与遅配をもたらしていた状況下で、ガーナ側のモチベーションの低下やC/Pの転職を促したとされる。十数年の協力を通じ、専門家とC/Pとの個人間の関与が密接であった一方で、GIDAや農村における組織的、広範な協力のインパクトは顕在化せず、評価されていない。適切なインセンティブの維持のためには、必要な予算措置につき、財政面での支援方を検討することも一つのオプションであろう¹²⁰。

¹¹⁹ 三好・永代（2005）

¹²⁰ 専門家とカウンター・パートなどとの関係については、ガーナ側からの見方を含めて調査した、三好・永代（2005）の3 - 2節を参照。

表2 - 13 CDの視点からみた各事例分析のまとめ（キャパシティの自律発展の工夫）

	理数科教育 (ケニア、ガーナ、フィリピン) ^{*1}	ソコイネ大学SCSRD	ガーナ小規模灌漑 (4段階にわたる協力変遷) ^{*2}	廃棄物管理(総合的な キャパシティの捉え方) ^{*3}
キャパシティの自律的向上のための工夫				
オーナー シップの 側面	<ul style="list-style-type: none"> ・現職教員のトレーナーとなる教員をケニア側で基準をつくり、公募で決定（ケニア）。 ・地方レベルで設置・運用する「SMASSE基金」によって、授業料の1%を積み立て、研修に参加する教師の交通費や宿泊費に当てる自律的なシステム（ケニア）。 	<ul style="list-style-type: none"> ・人々の問題意識や意欲を汲み上げながら、現場の問題を把握し、人々の主体的な参加のもとに持続的な発展を目指す地域開発手法（SUAメソッド）の基本原則のもとで、パイロット地域での試行錯誤が行われた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・協力の第1、第2段階では、日本人専門家がGIDAのIDCの所長を務めるなど指導力を発揮したが、組織が固まった第3段階からは、ガーナ人に委譲した。 ・第4段階からは、専門家は「チーフ・アドバイザー」となるが、実質的、技術的方向性の決定に与した。 	<p>（課題分析のためのキャパシティ・アセスメント・ツール（チェック・リスト）の試行経験から、単にプロジェクトの形成のみならず、要請する側の廃棄物管理体制に対する問題認識と理解を深める意義があることが提起される）。</p>
インセンティブ向上の 側面	<ul style="list-style-type: none"> ・教師の研修参加へのモチベーションを高める仕組みとして、ASEIなどの標語を用いて、教師による授業改善のあるべき姿を具体的に共有し、教師に研修が自らの指導力向上につながることを実感させた（ケニア）。 ・教師の自費による研修参加で、逆に研修の実質的意義の認識が進んだ（ケニア）。 	<p>SCSRDは、政策として、行政と地域住民に対するアドバイザー、行政と住民の仲介役としての新たな役割が与えられており、SUAメソッドの確立は、大学の自負を向上させた。</p> <p>村の社会生態的単位としての「ンタンボ」の焦点特性を見だし、在来性のポテンシャルを活かすSUAメソッドにより、自主的な農民グループの形成と自発的活動、相互学習プロセスが進んだ。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・C/Pへの給与補填を行わないという原則は、財政緊縮が進むなか、C/Pの士気を失わせる危険を常に孕んでいた。また、日本での研修の機会をインセンティブとする方針は、不公平感も生んだ。 ・協力の第3段階から、パイロット地域での、農民の参加を進め、農業活動への参加から、プロジェクト運営への参加に発展。第4段階では、地区ごとに農民自身でニーズ調査と活動計画づくりが行われた。 	<p>特定地域でのパイロット・プロジェクトは、技術指導の場、C/Pの自主性の育成、持続的な取り組みの動機付け、というCD支援ツールとなりうる。</p> <p>（意欲、意思、創造性などC/Pの変化のプロセスも含めて、CDの進捗をモニタリングし、相手側と共有する試みが始まったところ）。</p>
知識の獲得 の方法	<p>授業を改善の中心に据えるため、身の回りにある材料で教材をつくる考え方を基本においた。</p>		<p>日本人専門家が、C/Pとの協働姿勢に立って、現場の実践的問題に取り組む方式は個人差はあるが、各段階に共通。</p>	<p>現地の条件を考慮して、C/Pの主体性を尊重して廃棄物埋め立て処分場の構造を設計する技術「福岡方式」など。</p>

注：*1 本章2 - 2および、評価報告書「日本型協力の有効性」(JICA(2004b))、日本型協力の特徴を分析した報告書「日本型国際協力の有効性」(IDCJ・IC-Net(2003))も用いて分析した。

*2 本章2 - 4の事例分析の基となっている、三好・永代(2005)も用いて分析した。

*3 廃棄物管理については、本章2 - 4の分析は、キャパシティ・アセスメントへの提言を中心としているが、この提言の基になったJICA(2005)および吉田(2004)における事例分析の結果も用いて取りまとめた。

出所：第2章2 - 2 ~ 2 - 5、およびJICA(2003b)(2004b)(2005)、三好・永代(2005)に基づき桑島作成。

ガーナ灌漑農業の経験は決して特別なものではなく、日本人専門家が現場の実践的問題にC/Pと協働して取り組む姿勢と、プロジェクトの計画・管理にリーダーシップを発揮する姿勢の並存も、役割の変遷も極めて一般的なものだと思われる。C/PおよびC/P機関の課題対処能力（キャパシティ）の自律的・内発的向上をいかに促進しうるのか、示唆に富む。

(3) 持続性の確保：社会制度的環境要因のプロジェクトへの取り込み

リスク要因やそのほか社会制度的な要因の認識とプロジェクトへの取り込みについても、さまざま

な教訓と課題が示される（表2 - 14参照）。ガーナの理数科教育STMプロジェクトでは、教員の離職率の高さなどの阻害要因が事前の段階では認識されておらず、実施段階に入ってから、政策的な働きかけなどが行われたり、研修方式に反映されたりしたことや、さまざまなドナーによる複数の研修システムの調整が必要であり、全国レベルの研修システムとしての制度化までには複数の課題を残すことが示された。ケニアのSMASSEプロジェクトでは、研修制度の構築・普及のキーとなるステークホルダーを早期に巻き込む工夫として、協力の成果を戦略的に広報したり、教員の研修制度と政策策定を担当する教員雇用委員会、資金調達と運用を担う地方教育事務所、教員研修成果の現場活用にかかわる各学校の校長などの、重要なアクターに戦略的にアプローチしたりする工夫がなされた。ソコイネ大学SCSRDでは、農村における自主的活動の持続性や、SCSRDの財政・事業の持続性の課題が残され、これらへの対処は終了後のフォローアップ協力で引き継がれている。

ガーナの灌漑農業の事例では、段階を追って、援助の働きかける対象が広がりを見せたが、ステークホルダーとして最初から認識されたわけではなかった。また、協力の第3段階におけるプロジェクト目標である「営農モデルの構築」から、上位目標である「モデル地域以外への普及による農民の収入向上」につながるためには、「ほかの地区にモデル営農システムが普及する」メカニズムが検討されなければならないが、外部条件として置き去りにされ、その方法論はプロジェクトの中で十分検討な

表2 - 14 CDの視点からみた各事例分析のまとめ（社会制度環境要因の取り込み）

	理数科教育 (ケニア、ガーナ、フィリピン)	ソコイネ大学SCSRD	ガーナ小規模灌漑 (4段階にわたる協力変遷) ¹	廃棄物管理（総体的な キャパシティの捉え方）
社会制度環境要因の取り込み				
重要な ステーク ホルダーの 認識と 取り込み	教員雇用委員会、地方教育事務所、校長の3者への働きかけを通じ、現職教員研修システムの制度化と全国展開が決定された（ケニア）	県などの自治体に対するノウハウ提供、農業省の政策・制度形成への関与は課題を残す。	（時代によって認識の範囲が異なった） ・第1 - 2段階では、GIDAの技術開発・普及機能の形成に焦点が置かれた。 ・第3段階より、モデル地域の営農システム構築にシフトし、GIDAと農民との連携と、相互の役割の重要性が認識された。 ・第4段階から、農民参加が本格化し、全国展開のため、農業省の役割を注視。	「チェック・リスト」の活用により、次が可能となる。 ・廃棄物管理における重要なステークホルダーの現状を分析し、強化すべきキャパシティを明らかにできる。 ・強化すべきキャパシティの主体が明確になると、それを取り巻くステークホルダーと、どこに阻害要因があるのか、リスクと課題が明確になる。
リスク要因 の認識と 対処	研修システムを広く普及するための、教育省における標準化・制度化の課題が認識され、後半につないだ（ガーナ）。 教師の社会的地位の低さや離職率の高さがリスクとなっている。このため、教師がさらに校内研修を行うシステムなどを付加（ガーナ）。	パイロット地域における生産活動の持続性、SCSRD予算と活動の持続性、他地域への普及メカニズムなどの課題は、終了後のフォローアップ協力で、対応が検討されている。	・第2段階の時期より、構造調整政策のもとで、GIDAの人的縮減策が進み、退職やモチベーションの低下が進んだ。JICAの組織的な対話は行われなかった。 ・第3段階から、営農システムの全国普及のためのメカニズムには課題があることが明確になったが、その方法論は明確でなかった。	（省略）

注：* 1 本章2 - 4の事例分析の基となっている、三好・永代（2005）も用いて分析した。

出所：第2章2 - 2 ~ 2 - 5、およびJICA（2003b）（2004b）、三好・永代（2005）に基づき桑島作成。

されなかった点が課題であった。

(4) 事例分析から得られる教訓のまとめ

外部者であるドナーは、途上国側がCDを進めていくためのきっかけ、機会、場を提供する触媒的な役割を担っているに過ぎない。具体的な支援の姿はどうあるべきだろうか。4つの事例研究は、それぞれ異なる分野の協力事例を異なる視座から分析しているわけであるが、今後のJICAにおける案件形成と実施にあたり、CDの視点から、次の大きな3つの学びを示唆しているといえる。

JICA協力においては、援助が必要とされる課題を分析し、将来的に課題が解決された状態のビジョン（上位目標の達成に必要な課題対処能力（キャパシティ））、またそこまでの到達方法（道筋）を想定した上で、援助において、重点的に強化すべきキャパシティについて、相手側と目標を共有し、JICA協力の役割と位置付けを明確にすることが成果の持続性を高める。

理数科教育における上位目標は、「生徒の学力の向上」であるが、事例においては、「現職教員の授業実施能力を持続的に高めるシステムを構築し、普及することによって、生徒の学力が向上すること」が明確な将来ビジョンとして意識され、これに向けて、JICA協力は、モデル地域での試行錯誤を通じた研修システムの構築とその広域普及までの道筋をつけることを側面支援するという位置付けが明確になっている。

通常、上位目標（設定によっては「スーパー・ゴール」）の実現までには、長い道のりがあり、一つのプロジェクトの終了後、上位目標までいきつく道筋がつけられるかどうか、援助の成果の持続性を左右する。一方で、どの課題対処能力（キャパシティ）の強化に重点を置くか、また、どのような阻害要因やリスクがあるかは、状況により、千差万別である。課題の現状分析が重要であり、セクターごとの知見の蓄積が極めて重要となる。

このためには、廃棄物管理の事例で試みられているような、セクター、あるいはサブ・セクターごとの問題分析のための「チェック・リスト」の活用が一つの提案である。これにより、協力プロジェクトにおいて、誰のどのキャパシティの向上を重点に考えるべきかが明確になり、より適切な援助のエントリー・ポイントの選択が可能となることが実例をもって挙げられている。（事例2-5）

コミュニティ・地域社会でのエンパワメント活動、人材育成や技術の開発普及の拠点機能の形成、いずれのエントリー・ポイントから入るとしても、上位目標に挙げた課題に対処できるようなキャパシティを持続的にまた面的に発展させていくためには、関係者間の協働関係づくりや、試行した仕組みの制度化など、長期の時間を要する。このため、長期的な将来像のビジョンのもとに、エンパワメント活動や拠点の形成、政策や制度の構築を選択的に組み合わせたプログラム思考をもって取り組むことが極めて重要である。また、それらをリスク要因や外部環境要因として、プログラムやプロジェクトの中に意識的に取り込んで、対策や措置を工夫することが必要である。

ガーナの灌漑農業の16年にわたる協力経験からは、灌漑技術開発と普及の拠点、稲作研究の拠点、モデル地域でのパイロット活動、農民主導の灌漑管理の制度づくり、という重点の変遷には、積み重ねの成果の一方で、無駄があることが示唆される。長期的な将来ビジョンのもとに、戦略的なプログラム援助として、試行錯誤のプロセスを残しつつ、展開することが提言されている。

理数科教育の経験からも、援助機関は何をどこまで支援するか、目標をもった協力のプログラム設

計が示唆される。ケニアSMASSEでは、モデル地域での研修システム構築が第1フェーズで、全国展開が第2フェーズとなり、結果としてプログラムを形成している。ガーナSTMでは、全国展開を視野に置いた研修システムの制度化までがプロジェクト目標となっているが、ドナーごとの多様な研修方式の存在や、教員の離職問題など研修の制度化を難しくさせるリスク要因は、あらかじめ把握し、政策的対処も含めて想定しうる軽減措置を、プロジェクト活動に組み入れることが、より円滑な協力運営につながると示唆している。

ソコイネ大学SCSRCプロジェクトの経験からは、モデル地域での成果の定着、ほかの地域への普及に向けて、触媒たるSCSRDの財政と人員の持続性と政策・制度形成への関与の継続、地方行政が通常業務として関与していくことなどの課題が残り、あらかじめ、プロジェクト活動の中に、道筋として組み入れておくことが教訓として示されている。

課題対処能力（キャパシティ）の向上を支援する援助者はあくまでファシリテーターとして、受け入れやすく維持可能なシステムを探り、相手側のオーナーシップと自律的な活動のインセンティブを高める援助の工夫を考える必要がある。

相手側の主体性、意欲、意思、熱意、協働性をいかに見だし、引き出すことができるかが技術協力の成果を上げる実践上の鍵となることが多い。理数科教育の経験からは、ケニアのSMASSE基金による、地方における研修運営のシステムや、自費による研修受講の効果が示唆される。廃棄物管理のアセスメントの試行事例からは、ともに課題分析することにより、相手側の問題意識と理解を深める効果も指摘されている。このような地道な工夫は、日本人専門家が、C/Pと協働姿勢に立って現場の実践的問題に取り組むという、日本ならではの援助方式によるものであり、極めて重要である。

これらの相手側の意欲、意思、創造性を向上させる工夫は、協力の成果の一つとして、明確にモニタリングし、共有できる形にするよう、援助マネジメント上の工夫を加えることも重要である。教育については、質の向上に関する定量的指標とは別に、「現職教員研修が制度として定着している度合い」を表す指標を、法規や予算・インフラ整備の状況、組織における知識・技能・技術、個人の意識の3区分で検討することが提案されている。ソコイネ大学SCSRDに見られたように、関係者の自信や主体性といった目に見えない成果を、活動の変化過程を詳述することで表現することも一案である。

一方で、ガーナの灌漑農業では、長期にわたる援助の経験を通じ、C/Pの技術面および意識の面の向上には計り知れないものがあるが、活動の計画と実施における日本人専門家への変わらぬ依存状況があることが指摘され、ガーナ側のキャパシティの向上のうえで、もう一つの課題を提起している。プロジェクト予算の多くが日本からもたらされる現状のもとで、予算執行や管理を実質的に日本側が行わざるを得ない構造は、他ドナーが、受入国のキャパシティを損なう状況の一つとして批判するところであり、そのために、援助資金は相手国の予算制度を通じて投入する財政支援が勧奨されていることである。地道なオーナーシップ、インセンティブ尊重の工夫とともに、ローカル・コストを相手国の財政管理の中で支援するという方式も検討すべき課題の一つであると思われる。

第3章

キャパシティ・ディベロップメントの視点に基づくJICA事業改善の方向性（提言）

3 - 1 JICA事業の基本的方向性

第1章ではCDの概念を整理し、基本的なCD支援のあり方を概観した。途上国の主体的な課題解決を包括的な視野に立って側面支援するというCDの考え方に立つと、JICAは自助努力支援、人づくり協力など自らがこれまで基本としてきた考え方を発展させ、その技術協力を以下のように捉え直すことができる。

「途上国の課題対処能力が個人、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）を支援すること」をJICAの技術協力の目的に置く。
JICAの役割は、「途上国のCDを側面支援するファシリテーター」である。

JICAがファシリテーターとして行動する際に必要なことは、現状を包括的に把握した上で戦略的な協力を行うこと、途上国側の内発的なキャパシティ向上のための工夫とノウハウを組織として蓄積し共有することといえよう。

第2章では、どのキャパシティの向上から支援を行うべきかという「エントリーポイント」の点から「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」、「拠点機能形成型」、「政策・制度/構築・強化型」の3つのアプローチに着目してJICAの協力事例を分析した。この結果、以下のような学びが得られた。

上位目標の達成に必要な相手国のキャパシティ、またそのキャパシティを備えるまでの望ましい道筋を想定した上で重点的に強化すべきキャパシティを特定し、その中でのJICA協力の役割と位置付けを明確にすることが、成果の持続性を高める。

上位目標に挙げた課題に対処できるようなキャパシティを持続的、面的に発展させるためには、関係者間の協働関係づくりや試行した仕組みの制度化など長期間を要する。このため、長期的な将来像のビジョンのもとに活動を選択的に組み合わせるプログラム思考をもって取り組むことが重要である。また、リスク要因や外部環境要因をプログラムの中に意識的に取り込み、対策を工夫することが必要である。

課題対処能力（キャパシティ）の向上を支援する援助者は、あくまでファシリテーターとして受け入れやすく維持可能なシステムを探り、相手側のオーナーシップと自律的な活動へ向けたインセンティブを高める工夫を考える必要がある。

これらに基づいたCDの視点に立ったJICA援助マネジメントの改善の方向性は、以下のように包括的思考に基づく援助マネジメントに関する視点と、CDのファシリテーターとしての援助者の役割に関する視点の2つに要約できる。

3 - 1 - 1 包括的思考に基づく援助マネジメント

(1) キャパシティの包括的な把握と戦略的シナリオの検討

開発課題ごとに、相手国の現状のキャパシティと課題を解決するために相手国が備えるべきキャパシティの全体像を把握し、その上で、どのキャパシティを重点的に強化すべきか(エントリー・ポイントはどこか)、どのようなステップで強化すべきか、どのようなタイム・フレームで考えるのか、などの想定される協力シナリオを包括的に検討する。こうして、重点的に強化すべきキャパシティとそのステップを明確にした上で、途上国全体のCDの中にJICAの協力を戦略的に位置付ける。

キャパシティの包括的な把握とシナリオ検討のためのキャパシティ・アセスメントの方法として、サブ・セクターごとに主要なステークホルダーやそれらを取り巻く政策・制度環境などのキャパシティの要素を整理し、分野課題ごとに、チェック・リストの形で標準化し組織内で共有することが有効である。すでに廃棄物管理で試行が始められており、環境管理の分野に波及しつつある。チェック・リストを活用し、C/Pが現状についての理解を深め、より明確に問題意識を持つようになる効果も期待できる。

(2) プログラム思考に立った柔軟な事業運営

個人・組織のCDが制度・社会のあり方に大きく左右されるという観点からは、JICAが人づくり協力から視野を広げ、個人や組織の活動を継続させ強化するために必要なメカニズムや制度、政策の定着をどのように側面支援できるかがより重要となる。また、協力がもたらした変化が持続的なシステムとして定着したり、あるいはパイロット活動の成果がその地域に根付き、さらに他地域へも波及したりするための支援も同様に重要となる。これらは従来プロジェクト終了後の「上位目標」とされその達成は途上国自身の手委ねるだけのことが多かったが、CD支援の視点からは、ほかのプロジェクト、資金的支援、他ドナーの支援や、途上国自身の取り組みとの時系列的あるいは同時並行的な有機的組み合わせを通じて、プログラムの考え方に立った取り組みがJICAに求められているといえる。

ただし、プログラムには多様な形態がある。必ずしもJICAの協力、日本の協力だけで途上国の特定の開発課題の解決を目指すのではなく、自らの協力の範囲を超える部分については、援助協調などの枠組みを活用しながらプログラムとして貢献することもあり得る。JICAの協力プロジェクトを、途上国自身の開発計画やセクター・プログラムと関連させ、当該開発課題の対処能力のどの部分の向上を目指すのかを明確にした上で、ほかのドナーによる支援や自助努力とのどのような連携により開発プログラムの実現を目指すのか、常にプログラム思考に立った貢献を検討することが重要である。

事業運営の単位はプロジェクトに置くとしても、上記を可能にする枠組みとして、相手国の開発プログラムの実現に向けた中長期的な貢献を目指すため、より中長期的な視野からアウトカムを捉える必要がある。このため、中長期的な貢献の実現に影響を与えるほかのドナーによる支援や当該国の取り組み、政策・制度環境やステークホルダーとの関係などを明確な「リスク」として認識し、当初のプロジェクトを設計した時点で想定していた状況に比して、著しい変化がある場合などは、プロジェクト自体の設計を変更する、あるいは、深刻な場合は中断や停止し、新たな協力を検討する、プログラムの構成自体を変更するという柔軟な事業管理が必要になってくる。

3 - 1 - 2 CDのファシリテーターとしての援助者の役割

(1) CDの進捗指標の検討

途上国の内発的なCDを促進する上で、キャパシティの向上を確認するための指標の設定が鍵となる。C/Pおよび主たる協力対象となる人々と組織、制度、社会の態度や姿勢の変容を含めて、どのようなキ

ャパシティの変化を目指すのが、明確にしておく。第2章の廃棄物分野などの試行事例が参考になる。

また、想定されるCDをブレークダウンすることで、目指すべき成果やその達成へ向けた道のり（工程）対処すべきリスクなどを共有し、関係者間のコミュニケーションを促進する努力も重要である。キャパシティの包括的な把握とシナリオ検討のための方法として述べたキャパシティ・アセスメントのチェック・リストをモニタリングに活用することも一案である。

（2）CDの「お膳立て」の工夫の共有

ファシリテーターとしての専門家、コンサルタント、JICA職員などの行動原則として、合意形成や協議、プロジェクト/プログラムの形成、計画・運営、評価のプロセスにおいて、常に途上国の問題意識や意欲を醸成するような工夫とノウハウを蓄積し、共有する。現場におけるC/Pと日本人専門家の試行錯誤のプロセスを通じた問題解決などにはすでにいくつもの経験が蓄積されている。

途上国のCDの促進に向けた自律的な資金調達メカニズムや自発的活動促進のための工夫やそこから得られた教訓・知見を組織的に蓄積し、実際の協力を活かす。

以上を踏まえて、本章では、3-2でキャパシティの包括的な把握と戦略的シナリオ検討のためのキャパシティ・アセスメントの方法、3-3でプログラム思考に立った取り組み、さらに3-4でファシリテーターとしての援助者の役割においてJICA事業の改善の方向性を、さらに詳しく取り上げる。最後に、3-5として今後に向けた課題を取りまとめる。

3-2 キャパシティ・アセスメントと戦略的シナリオの検討

これまでの議論を踏まえ、途上国の課題解決能力を個人、組織、社会・制度のレベルのキャパシティの総合と捉えていくと、途上国のキャパシティの向上に寄与する技術協力案件を形成するにあたっては、まず、当該開発課題に関する途上国のキャパシティの現状を知ること（キャパシティのアセスメント）が必要である。その上で、途上国側が、総体として、課題を解決する能力が構築された状態に至るまでの道筋を考えて、JICAの技術協力の果たすべき役割を明確に位置付けた協力計画をつくることが重要となる。

このアセスメントは、計画策定のみならず、実施中のモニタリング、および評価の枠組みにも活用しうる。また、途上国とともにアセスメントを行うこと自体が、途上国の課題解決能力（多くのドナーは評価能力という）の向上につながることを期待される。以下に、具体的な留意点とともに、JICAにおけるCDアセスメントのためのツール選択についての考え方を記す。

3-2-1 アセスメントの方法論

具体的な協力計画の検討にあたっては、誰（何）の何のためのキャパシティを議論するかについて、明確にする必要がある。第2章の事例分析でみたように、一般的には、中等理数科教員の育成、住民参加型農村開発、持続的な廃棄物管理といったように、サブセクターの中で開発課題をまず同定し、その解決に必要な個人、組織などのステークホルダー、これらのステークホルダーの行動に影響を与えている制度・社会システムなどを探り出して、それぞれのキャパシティの現状を検討することとなる。この上で、また、近年の新たなJICA援助の領域として、公共支出管理や、法整備などの政府の統括的な機能にかかわるセクターを超えた課題への取り組みにおいては、コアとなる組織や人材のキャパシティとともに、関連する政府機関や社会との説明責任の関係や監視・報告関係などの制度環境としての

キャパシティを検討することとなる。

なお、事例分析（特に廃棄物管理に関する2 - 5事例4）に挙げられたように、「キャパシティ・アセスメント」とは、特別な手法を新たに開発・適用することではなく、セクター、サブセクターごとに、既往の知識から、主要な政府機関（廃棄物管理であれば、地方自治体が主体、中央官庁は政策や規則、環境基準の設定機能）、民間部門、市民社会、あるいはこれらを取り囲む政策・制度環境や社会慣習などキャパシティの要素についてのチェック・リストを整備することから始まる（廃棄物管理報告書で取り上げた2つのチェック・リストについては、表2 - 8および表2 - 9を参照）。廃棄物管理のほかに、現在、下水道分野においても、チェック・リストの検討がなされていると聞く。こうした検討、実践への適用の経験が蓄積されることを望みたい。

3 - 2 - 2 「目指す姿に行き着くまでの道筋」の仮説をつくる

技術協力によって解決の一途が求められている特定の開発課題に関して、目指すべき姿を仮説として設定していく必要がある。その上で、個人、組織、制度・社会のレベルのキャパシティの何がネックとして問題が発生しているか、あるいは、どのキャパシティは前提条件として期待できるのかについて把握し、どのキャパシティを重点的にどのような順序で強化するかを相手国側と共同しながら、見極めていくことが重要である。これにより、どの機関をC/Pとして、どの組織あるいは制度・社会のレベルから援助に入っていくのか、どのような体系的な援助の組み合わせや順序で取り組むことが望ましいか、協力計画をつくることとなる。

このような「キャパシティ・アセスメント」は、案件の形成・計画段階で、協力の具体的な目標設定と具体的な活動や投入を計画することにつながるとともに、また、プロジェクトの実施中において、この協力の達成度や進捗プロセスをモニターし、管理する上でも重要である。さらには、評価段階において、評価の枠組みを提供するものとなる。いずれのドナーもCDの測定は、まだ試行錯誤の段階にある。

3 - 2 - 3 JICAにとって有用なアセスメント・ツールの集合

多くのドナー機関が、さまざまなレベルと目的のために、CDを管理する手法として、キャパシティ・アセスメントの多様なツールを有しており、事例の置かれた状況によって、ツールを使い分け、あるいは組み合わせて使っている。どのような状況にも標準化して使えるツールの設定は現実的とはいえない。今後、JICAにおいても、具体的な事例において、さまざまなツールを適用してみる経験を蓄積していくことが必要であろう。

主要ドナーの用いるツールを大別すると、キャパシティをマクロに把握するプロセスとしてのアセスメント・ツール、また、このプロセスの中で行われる、組織や制度、政策などの対象を絞った分析ツールの2つに分けられる。概要は表3 - 1のとおり。それぞれのツールの主たる特徴と使いどころは、次のとおり。

(1) キャパシティ・アセスメント

キャパシティを把握するプロセスとしてのツールで、支援の最初の段階で、現状把握とともに、CDの戦略づくりに用いることが提案されている。

(2) 政策分析

一般論としての政策分析（＝政府の方針の分析）は、どのような政策的な選択肢が存在するのかを政策決定者に対して示し、その効果やコストなどに関する情報を明らかにするものであるのに対し、

CDの観点からの政策分析とは、現状の政策がどのような結果をもたらしているかを調べ、その政策を国家開発目標達成の観点から評価し、開発目標を達成するためには、現政策がどのように改良されるべきかを見極めることである¹²¹。よってCDの一環として政策面のアセスメントを行う際は通常、改革プログラム/プロジェクトの特性やそのプログラム/プロジェクトを実施する際の政策環境を分析する。政策特性を分析する手法としては「政策属性分析」が、政策環境を分析する手法としては「政策環境マッピング」「改革準備度分析」がある。

（3）制度分析

NORAD（Norwegian Development Cooperation）によれば、「制度開発とは、個人・組織・社会システムが目標・資源・環境に関連して各々のキャパシティとパフォーマンスを高めるプロセスである」と定義している¹²²。

CDの議論では、その制度が誰によって定められ、何（誰）に影響を与えているのかという、個人・組織・システムの各レベルとの関係を検討する必要がある。そのためにCDにおける制度分析（institutional analysis）は、社会にどのような影響を与える制度があり、プログラム/プロジェクトが成功するために、さらに開発される必要がある制度は何かを分析する以外にも、必要に応じて、その制度の中に内包されているアクター（組織）の分析、複数の組織間の環境分析などを行う。よって英語のinstitutionが意味するのは、制度のみならず、制度を作っている主体を含めた「組織制度」である¹²³。

制度の開発ニーズを把握する分析としては、「制度アセスメント（IA）」「制度の自立発展性アセスメント」「行政/公共サービス・アセスメント」などの事例がある。

（4）ステークホルダー分析

「ステークホルダー」とは、プログラム/プロジェクトと直接、または間接的に影響を与え合う人・組織すべてを指す。それがどのような人たち・組織なのかを分析することがステークホルダー分析である。CDインターベンションの観点からは、プログラム/プロジェクトと関係を持つのが誰（人・組織）であるかを把握し、その関係の特徴を知り、その関係をコントロールすることで、プログラム/プロジェクトを成功に導くことがステークホルダー分析を行う目的である。

ドナーの支援において、戦略的にステークホルダー分析を活用するために、DFIDの前身である

Box 3 - 1 英国ODAによるステークホルダー分析

「ステークホルダー表（stakeholder table）」を作成する。

縦軸にステークホルダーを取り、一次ステークホルダー（プロジェクトから影響を受けるグループ）、二次ステークホルダー（主要ステークホルダーに援助を仲介するグループ）、外部ステークホルダー（プロジェクトの構成グループではないが、プロジェクトの脅威もしくはサポートとなる可能性があるグループ）ごとにリストアップする。横軸に“プロジェクトに対する関心事項”と“プロジェクトがその関心事項に与えるインパクトがプラスかマイナスか”、および“プロジェクトがその関心事項に付与する優先度”を記す。

出所：ODA（1995）

¹²¹ Sellen（不明）

¹²² NORAD（2000）

¹²³ 経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC）援助評価作業部会作成による「評価と援助の有効性：評価および結果重視マネジメントにおける基本用語集」の日本語版では、institutional development impactが「組織制度的開発インパクト」と訳されている。

表3 - 1 CDを管理する手法例

1. キャパシティを把握するプロセス

	手法名	主要な特徴（情報ソース）
キャパシティ・アセスメント	キャパシティ・ニーズ・アセスメント	プログラム/プロジェクトの初期段階において、目標達成に必要な途上国側のキャパシティと現在のキャパシティを把握し、そのギャップを埋める戦略を立てるための段階的プロセス。(African Capacity Building Foundation, 2001)
	国家キャパシティ自己アセスメント	国家が地球環境課題に効果的に対処するために必要なキャパシティの内容を明らかにする。(UNDP, 2003)(UNDPホームページ、2004年12月付)
	制度キャパシティ・アセスメント	計画段階において、特定の政策を実施・維持するために必要な制度のキャパシティを把握するために用いる。主体の行動に影響を与えるインセンティブに注目し、その抽出を行う。(DFID, 2003)(Berryman, E. et al., 1997)

2. プロセスの中で使用される分析手法

	手法名	主要な特徴（情報ソース）
政策分析	政策属性分析	政策改革プログラム/プロジェクトの計画段階において、導入しようとする政策がもたらす影響や導入の難易を評価し、政策導入の可否や導入へ向けた作業を把握する。(Gustafson and Ingle, 1992)
	国別政策・制度アセスメント(CPIA)	世銀が各国の政策・制度環境を分析・格付けし、融資・非融資支援の形態を検討するために用いる。(World Bank, 2004)(世界銀行、2002)(International Development Association, 2004)
	政策環境マッピング	政策の導入にあたって、その政策を取り巻く利害関係をマッピングすることによって視覚的に把握し、効果的導入策を検討するために用いる。(Crosby, 1992)
	改革準備度分析(政策環境)	セクター改革に向けたプログラム/プロジェクトを実施する際に、その改革に対する途上国政府のコミットメントを質問リストを用いて測る。(Haggarty and Matsuda, World Bank ホームページ、2004年12月付)
制度分析	ガバナンス・アセスメント	特定の課題に対する公共セクターのガバナンスを分析・評価し、その改革の優先事項を明確化するために用いるサーベイ手法。(Kaufmann, et al., 2002)(Recanatini and Knack, 2002)
	行政/公共サービス・アセスメント	途上国公共セクターの組織・制度キャパシティを質問リストに沿って分析・評価し、改善点を明確にする。(World Bank, Civil Service Institutional Assessment ホームページ、2004年12月付)
	セクター・レベルの制度アセスメント(SIA)	セクター・プログラムの実施にかかわるステークホルダーが各々の役割・責任分担、必要とされるキャパシティを参加型で検討し、セクターレベルの制度改革に必要な取り組みを明らかにする。(Pinto and Mrope, 1995)(Morgan and Taschereau, 1996)
	環境スキャン	組織やプログラム/プロジェクトを取り巻く外的要因をマッピングによって明らかにする。(SNV Report、2004年12月付)
ステークホルダー分析	権限分布マトリクス	タスク担当者が、途上国行政における中央・地方・コミュニティ間の権限・責任の分担状況を、マトリクスを用いて把握する。(SNV Report、2004年12月付)
	ODAによるステークホルダー分析	タスク担当者が、プログラム/プロジェクトのステークホルダーについてその関心や重要度を把握し、それぞれとのかかわり方を検討するために使用する。(Overseas Development Administration, 1995)

	手法名	主要な特徴（情報ソース）
ステークホルダー分析	参加マトリクス	プログラム/プロジェクトの活動ごとに関係するアクターとその役割をマトリクスを用いて把握し、欠けている部分を明確にする。(SNV Report、2004年12月付)
	カバレッジ・マトリクス	プログラム/プロジェクトの活動ごとに関係するアクターの活発度を把握し、連携や協調の可能性を検討する際に用いる。(SNV Report、2004年12月付)
	連携マトリクス	他機関と連携する際に、連携の促進要因と阻害要因とを分析し、対策を検討するために使用する。(SNV Report、2004年12月付)
組織分析	組織アセスメント (IA)	制度開発プログラム/プロジェクトにおいて、アクターとなる組織のキャパシティ、外部環境、他組織との関係を明らかにする。(Morgan and Taschereau, 1996)(Lusthaus, Anderson and Murphy, 1995)(World Bank, Community Driven Development ホームページ、2004年12月付)
	組織の自立発展性アセスメント	協力の対象となりうる組織のキャパシティ・外部環境をチェック・リストを用いて分析・評価し、今後の発展可能性、協力の意義を判断する。(NORAD, 1999)
	組織キャパシティ・アセスメント	組織のキャパシティを、ガバナンス、マネジメント形態、人材等の項目をスコアリングすることによって総合的に分析・評価し、改善点を把握するために用いる。(USAID, 2000)
	キャパシティ・エンハンスメント・ニーズ・アセスメント (CENA)	プログラム/プロジェクトの担い手であるコミュニティ・レベルの組織のキャパシティを参加型で評価し、どのような能力強化が必要かを確認する。(McNeil and Kuehnast, 2003)(World Bank, WBI Programs ホームページ、2004年12月付)
	地方政府の卓越性指標	地方政府のマネジメント能力、行政能力についてチェック・リストに沿って評価・分析する。(SNV Report、2004年12月付)
	ディスカッションに基づく組織の自己アセスメント (DOSA)	組織が自己の強み・弱みを把握し、改革の指針にするため、組織の構成員が質問表に沿ったディスカッションを行い、スコアリングする。(New Directions in Organizational Capacity Building: THE DOSA PAGE、2004年12月付)
リスク分析	キャパシティ・脆弱性分析	コミュニティがある事象によって直面するリスクの性質と度合いを測り、それに対応するためのキャパシティの強み・弱みをマトリクスを用いて明確にする。(Davis and Peppiatt, 2004)(Morgan and Taschereau, 1996)
	政治リスク・アセスメント	タスク担当者が、プログラム/プロジェクトの成功を脅かす政治リスクを把握し、対策を検討するために用いる質問リスト。(Mueller, 2002)
	DFIDによるリスク分析	タスク担当者が、プログラム/プロジェクトの実施に影響を及ぼすリスクとその危険性を包括的に把握するために、計画策定時に用いる。(DFID, 2002)
その他の分析	SWOT分析	組織や改革オプションが持つ外部環境と内部要因を、強み (Strength)、弱み (Weakness)、機会 (Opportunity)、脅威 (Threat) の4つの軸から分析・評価する。(DFID, 2003)
	フォースフィールド分析	開発課題に取り組むにあたって想定される促進要因と阻害要因とを明らかにし、どこに重点を置くか関係者で合意するために使用する。(GTZ, 2003)

ODA (Overseas Development Administration) は分析を3つのステップに分けて、それぞれの段階でマトリクスを作成して関係者を把握する方法を採用した(「ODAによるステークホルダー分析」を参照)。そのほか、関係者の把握に特化した手法事例として、「権限分布マトリクス」「参加マトリクス」「カバレッジ・マトリクス」が、関係者を把握した上でパートナーシップを組む際、相手との共通の関心や利害を分析してどのような関係を構築するかを検討する手法事例として「連携マトリクス」がそれぞれドナーによって紹介されている。

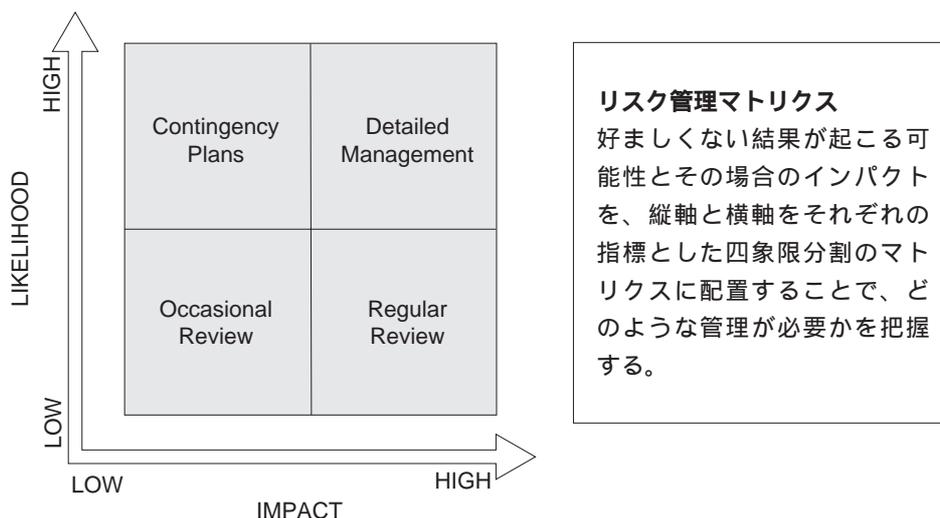
(5) 組織分析

自組織の現状を知り、特徴(財務・人事・技術など)を多角的な視点で分析することを指す。組織レベルのCDという観点からは、USAIDが開発した自己アセスメント・ツール、「ディスカッションに基づく組織の自己アセスメント(Discussion-Oriented Organizational Self-Assessment: DOSA)」は、外部との関係、財務資源管理、人的資源管理、組織としての学習、サービスの提供、戦略経営の6つの側面から組織のキャパシティを捉えている。

組織分析は通常、組織の内部の関係者が自己のために行うエクセサイズである。そのため、NGOがコミュニティ団体用に作成するガイドライン・ハンドブックなどが多い。中でもSNVが、地方政府のガバナンス分析の一環として「地方政府の卓越性指標」をチェック・リストとして開発しており、地方政府というユニットの姿を分析している(SNV: Stichting Nederlandse Vrijwilligersは2002年にオランダ外務省から切り離され、現在は独立団体として補助金を受けて運営されている)。

例外として「キャパシティ・エンハンスメント・ニーズ・アセスメント(Capacity Enhancement Needs Assessment: CENA)」が挙げられる。このアセスメント手法は、プロジェクト実施者の自己分析手段として以外に、プログラム/プロジェクト関係者がプログラム/プロジェクトの担い手であるコミュニティ・レベルの関係機関(NGOやCBO)が持つキャパシティを測り、どのような能力強化が必要かを確認する手段としても紹介されている。

図3 - 1 DFIDのリスク管理マトリクス



出所：DFID (2003)

（6）リスク分析

リスクとは損失や被害やその他望ましくない出来事の起こる可能性のことであり、リスク分析の目的は、「現状のリスクには何があるのか、そしてその程度はどのくらいか」を見極めることである。

開発支援において、不確実な状況は現実のものであり、その中でどのようにリスクを把握して、その軽減の手段を講じるかがプログラム/プロジェクト計画の重要な点である。特にCDとの関連でのリスク分析は、例えば当該コミュニティが「自己のキャパシティでコントロールできること・できないこと」を把握するという点から行われる（「キャパシティ・脆弱性分析（CVA）」など）。また、マクロ・レベルのキャパシティ（例：国家政策や制度）にかかわるプログラム/プロジェクトの場合には、意思決定に影響を与える利害関係者や政策環境、政治力学などを重層的な視点からリスクとして捉えることが重要である（「政治リスク・アセスメント」）。どちらの事例も、CDを阻害する要因を早期に発見して、対処法を検討するまでのプロセスとして取り込まれる必要があることを示している。JICAにおいても、プロジェクト管理において、これらのリスクを把握し、対処を検討するプロセスとして、リスク管理を導入・検討することが望まれる。

3 - 3 プログラム思考に立った柔軟な事業運営

3 - 3 - 1 プログラム思考に立った事業運営

個人・組織のCDが制度・社会のあり方に大きく左右されるという観点からは、JICAが人づくり協力から視野を広げ、個人や組織の活動を継続させ強化するために必要なメカニズムや制度、政策の定着をどのように側面支援できるかがより重要となる。また、協力がもたらした変化が持続的なシステムとして定着したり、あるいはパイロット活動の成果がその地域に根付き、さらに他地域へも波及したりするための支援も同様に重要となる。

これらは従来プロジェクト終了後の「上位目標」とされ、その達成は途上国自身の手に乗るだけのことが多かった（「2 - 2 事例1における現地職員研修制度の定着」、「2 - 3 事例2における参加型地域開発モデルの他地域展開」）。しかしながら、CD支援の視点からは、ほかのプロジェクト、資金的支援、他ドナーの支援や、途上国自身の取り組みとの時系列的あるいは同時並行的な有機的組み合わせを通じて、プログラムの考え方に立った取り組みがJICAに求められているといえる。

現在JICAでは、プログラムを「共通の目的・対象のもとに、ゆるやかに結び付いたプロジェクト¹²⁴・個別案件群」と定義付けて¹²⁵導入を試み、既存の多数のJICAプロジェクト・個別案件を統合的に説明し、また各種スキームを束ねることには一定の成果をあげてきた。プログラム目標についても、便宜的にプロジェクトの上位目標を用いるなど、プロジェクトからさかのぼって設定していることが多い。

この点「2 - 4 事例3」は、「柔軟性と完璧主義の並存：戦略なき大目標とプロジェクト主義」、すなわち途上国側と大目標は共有し、また結果的に長期的なコミットメントを行っているにもかかわらず、大目標を実現するために共有すべき「戦略」がないために、大目標に対して最も効果的な個々のプロジェクトを選択していない、という状況を指摘した。その上で「プログラム」レベルを設定し、CDの全体像の把握と中長期的な協力戦略を設定すべき、と提言した。

プログラム思考に立った事業運営とは、単なる「プロジェクトの集合体」の実施という意味ではな

¹²⁴ JICAにおけるプロジェクトの定義「一定期間に一定の成果をあげることが目標。成果は定量的に表現可能で、投入と成果の因果関係が直接的に予測し得るもの」（JICA（2004）p. 59）

¹²⁵ JICA（2004）p. 59

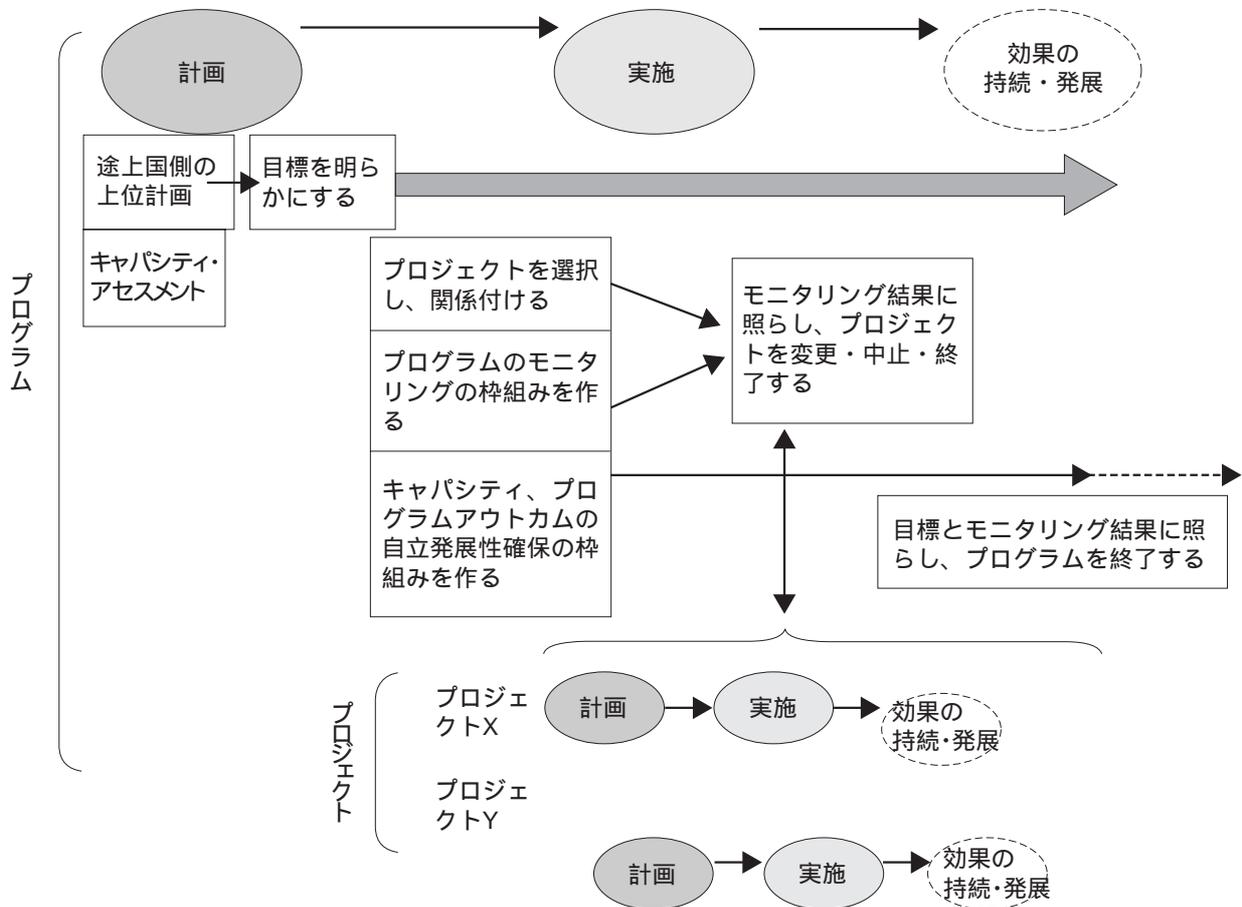
く、中長期的なキャパシティのあるべき姿と戦略的な協力シナリオを立てて、個々のプロジェクトを計画・実施・モニタリング・評価していくことといえよう¹²⁶。

3 - 3 - 2 多様なプログラムのあり方

プログラムには国・地域、開発課題などにより多様な形態がある。JICA、日本の同時並行または時系列的投入で支援する「協力プログラム」もあれば、ほかのモダリティ、他ドナー、途上国政府、民間部門や市民社会部門の取り組みと連携した「協力プログラム」もある。

特に後者においては、JICAの協力、日本の協力の範囲を超える部分については、援助協調などの枠組みを活用しながらプログラムとして貢献することになる。いわゆるProgram-Based Approach (PBA) (1 - 3 - 3 参照) においては、JICAの協力プロジェクトを、途上国自身の開発計画やセクター・プログラムと関連させ、当該開発課題の対処能力のどの部分の向上を目指すのかを明確にした上で、ほか

図3 - 2 プログラム思考に基づく事業運営のイメージ



出所：JICA/PMCC (2004) を基に竹原作成。

¹²⁶ 近年、現地ODAタスク主導でプログラム思考に基づく。ザンビアモデル（日本大使館とザンビア政府が3年分の案件要望に合意し戦略書にまとめた上で、外務本省に単年度分の個別案件の要望調査回答を行うモデル）や、バングラデシュモデル（日本大使館、JICA事務所、JBIC事務所が、重点セクターを絞り込んだ上で現地ODAタスクとしてのセクターペーパーを作成し、バングラデシュ政府との認識を共有するモデル）などのグッドプラクティスが生まれている。

のドナーによる支援や自助努力などとのどのような連携により開発プログラムの実現を目指すのか、常にプログラム思考に立った貢献¹²⁷を検討することが重要である¹²⁸。

3 - 3 - 3 リスク管理と柔軟なマネジメント

中長期的な目標と戦略的な協力シナリオの実現に影響を与える要因（ほかのドナーによる支援や当該国の取り組み、政策・制度環境やステークホルダーとの関係など）は「リスク」となる。これらはリスク管理（3 - 2 - 3（6）リスク分析参照）の一環でモニタリングを継続し、当初のプロジェクトを設計した時点で想定していた状況に比して、著しい変化がある場合などは、プロジェクト自体の設計を変更する、あるいは、深刻な場合は、中断や停止し、新たな協力を検討する、あるいはプログラムの構成自体を変更するという柔軟な事業管理が必要になる。

3 - 4 ファシリテーターとしての援助者の役割

3 - 4 - 1 CDの進捗指標の検討

第1章で述べたとおり、国際的には開発効果向上のため成果重視マネジメント（Result-Based Management: RBM）はますます重視されており、うまく活用できればCDにとっても有効に機能する可能性がある。成果重視、効率性を独立行政法人化後の改革方針に据え、技術協力プロジェクトの委託化を推進するJICAとしても、成果重視マネジメントとCD支援を調和させることが重要になっている。

JICA事業の多くは、CDをプロジェクト目標やアウトプットに位置付けていることが多いものの¹²⁹、それらにいかにより適切な「指標」を設定することができるか、は依然大きな課題となっている。

キャパシティの高まりは、例えば個人のキャパシティだけを見ても「気づき」や「オーナーシップ」など、「質」的側面の「相対的な変化」であり、定量指標化は難しく、また定性指標で表現するにも工夫が必要になる。あらかじめ指標を設定するのが困難な場合もある。CDをプロジェクト目標、アウトプットと設定する場合の指標化には、以下の方法が有用と思われる。

- ・ キャパシティが向上したからできるようになった事象を明確に表す指標を選定する
- ・ キャパシティの向上についてレイティングなどを用いて量的に示すことのできる指標を設定する

後者の例は多くはないが、理数科教育現地職員研修（2 - 3 事例2）のケニアの場合が挙げられる。この案件では、プロジェクト目標に「パイロットディストリクトにおいて、現職教員研修による中等教育レベルの理数科教育が強化される」を、指標の一つに「教師の態度変容度」が設定された。プロジェクトのモニタリング・評価チームは、教師の態度変容に関する自己評価のための基準と評点を設け、事業実施前後の点数の比較で評価を行った。

また、想定されるCDをブレークダウンすることで、目指すべき成果やその達成へ向けた道のり、対処すべきリスクなどを共有し、関係者間のコミュニケーションを促進する努力も重要である。先述のキャパシティ・アセスメントのチェック・リストをモニタリングに活用することも一案である。

CDに関する具体的な指標の設定方法は分野や対象国など個々の事業の状況によって異なる。今後JICAとして、事業の体系化作業を継続して行い、CD指標化のための工夫を蓄積・共有していく必要がある。

¹²⁷ 貢献概念に基づくプログラム評価の手法については、JICA（2005）参照。

¹²⁸ 近年では、JICAの協力プログラム／プロジェクトを途上国の開発プログラムに明確に位置付けるだけでなく、途上国の開発プログラム自体の策定を支援しているケースもある（タンザニアにおける農業セクター開発調査など）。

¹²⁹ 上述のJICA事業評価グループの報告では、2000年4月から2004年10月までの技術協力プロジェクトのうち、半数以上は、カウンターパート機関の人材育成・機能強化をプロジェクト目標としていると分析している。

3 - 4 - 2 プロジェクト・デザインの柔軟な修正

プロジェクトの進捗とプロジェクト内外のリスクのきめ細かなモニタリングの結果、プロジェクト・デザインの変更を必要とする場合がある。特に途上国の内発的プロセスであるCDを対象にする場合、環境やステークホルダーの変化の芽を捉えて適切かつ柔軟なデザイン変更を行うことは、協力当初にプロジェクトの将来像と道筋を明らかにする作業と同様に重要である。このためには、あらかじめプロジェクト計画（プロジェクト・ドキュメントやPO（Plan of Operation）、APO（Annual Plan of Operation）など）の変更の権限・手続きをプロジェクト開始時に定め、共有しておくのが望ましい。

3 - 4 - 3 CDの「お膳立て」の工夫の共有

ファシリテーターとしての専門家、コンサルタント、JICA職員などの行動原則として、合意形成や協議、プロジェクト/プログラムの形成、計画・運営、評価のプロセスにおいて、常に途上国の問題意識や意欲を醸成するような工夫とノウハウを蓄積し、共有する。

現場におけるC/Pと日本人専門家の試行錯誤のプロセスを通じた問題解決などにはすでいくつもの経験が蓄積されている。途上国のCDの促進に向けた自律的な資金調達メカニズム（2 - 2「事例1 ケニアのSMASSE基金」）や自発的活動促進のための工夫（2 - 3「事例2 人々の問題意識や意欲の汲み上げ」）やそこから得られた教訓・知見を組織的に蓄積し、実際の協力を活かすべきである。

従来JICA専門家は、利害関係者間の合意形成を重視した意思決定、信頼関係、在来知を基に外来知を活用した知識創造、などを重視する行動特性を持っていると考えられている¹³⁰。プロジェクトの実施プロセスにおいて、これらの行動特性は途上国の関係者のCDを促す上での強みであり、さらに生かしていくべきであろう。CDを促進する要素（Key Drivers）やUNDP（2003）¹³¹の「10の原則」（1 - 3 - 1参照）、JICA専門家派遣前研修で扱っているプロセス・マネジメント（Box 3 - 2参照）など、CD

Box 3 - 2 プロセス・マネジメント

当該分野の専門技術・知識に加えて、援助を受ける側が自主的に問題解決していく能力を高めていくための働きかけのことを、技術協力のプロセスを適切にマネジメントするという意味から「プロセス・マネジメント」と呼ぶ¹³²。カウンターパート（C/P）の「問題認識」と「当事者意識（オーナーシップ）」の高まりを促すことを目的として、具体的には以下の活動を行っていく¹³³。

- ・ 問題認識の共有（C/Pの抱えている問題を把握し、共通認識を持つ）
- ・ 参加型による課題設定（C/Pを巻き込んで一緒に課題の設定・見直しを行う）
- ・ 動機付け（各種のメリットや活動成果の実感により、C/Pにやる気を持たせる）
- ・ C/Pとの適切な関係性の選択（配属機関の受入態勢を整え、専門家とC/P間で適切な役割分担を行う）
- ・ 経験と学習の実践（C/Pに事業を体験させて学ばせる）
- ・ 専門家の影響力の行使（各種制度やステークホルダーを活用し、C/Pへの影響力を行使）
- ・ 信頼関係の構築（技術的、かつ人間的にC/Pからの信頼を得る）
- ・ コミュニケーションの促進（異文化理解、言語習得、配属機関内外の人間関係把握）
- ・ コンフリクト・マネジメント（コンフリクトの予防と適切な事後対処）

¹³⁰ JICA（2003）II-2-3

¹³¹ UNDP（2003）pp. 1-13

¹³² JICA（2001）p. 16

¹³³ JICA（2001）pp. 31-149、JICA（1997）

を促進するための基本的な考え方として有用である。これらは、今後技術協力プロジェクトの委託化が進む中でも、JICA事業関係者の行動原則として共有していく必要がある。

3 - 5 今後に向けた課題と調査研究による取り組み

CD支援に向けて事業のあり方を改善することは、JICAが「学習する組織」として自らのCDを促進することにも役立つといえる。JICAにおいて、CD支援の強化に向けた今後の課題と調査研究を通じた取り組みの必要性について3 - 2、3 - 3、3 - 4で取り上げた論点に照らして取りまとめる。

（1）キャパシティ・アセスメントを含む事業管理手法の改善

JICAは、実践的な試行を重ねる中で、事務所など現地ベースにおいて、途上国の現状のキャパシティを把握し、戦略的な協力シナリオを検討するための方法論（キャパシティ・アセスメント）を整え、プログラム試行にたった協力のあり方を検討していく必要がある。また、柔軟な事業運営を可能にするため、リスク管理やプロジェクトの計画変更などの意思決定のあり方、プロジェクト活動におけるCDの進捗指標の検討についても検討が必要である。国総研において、これらについての議論を深め、調査研究を進める予定である。

（2）プログラム思考に立った柔軟な事業運営

今後、JICAは自らの協力プログラムの中身を確立する必要がある。プログラムはどのくらいのタイムスパンで考えるべきか、現状の把握や準備にどのくらいの期間を設けるか、形成時にどのくらいの精度のプログラムを作成するのかなど、プログラムの相場観をつくっていく必要がある。事例研究をベースとした地に足の着いた議論の中で、プログラムの姿を明確にしていく必要がある。特に、現場主義の中でJICA在外事務所あるいはODA現地タスクフォースを中心としたマネジメントとして議論を深めていくべきである。援助協調の実践が進む事務所における事例も含めて検討しながら、事務所員や専門家のあり方を明確化する必要がある。

（3）ファシリテーターとしての原則の経験と共有・蓄積

内発的なCDをお膳立てする工夫やそのための柔軟なマネジメントのあり方については、実際の協力事例をケーススタディとして取りまとめる作業を進めることで、事業経験を体系化し組織的に蓄積していくことが重要である。課題部・課題タスク、調査研究グループにより事業経験分析を進め、共有を推進するとともに、職員や専門家の研修教材などとしても積極的に活用していくことが必要である。

参考資料

参考資料 1 CDと関連する概念、用語の整理

(1) オーナーシップ (ownership)

Johnson and Wastyによると、オーナーシップは次の4つの側面から捉えられるという。

- イニシアティブの主体
- 鍵となる政策策定者の知的な確信の程度
- 上からのリーダーシップによる改革支援の行為や言辞
- さまざまな構成員の間の合意形成に向けた目に見える努力

については、プログラムの形成と実施にあたり、ドナーの側、援助受け入れ国の側のどちらにイニシアティブがあったかを相対的に見るものである。は、問題の所在と解決策についての認識が援助受け入れ国の枢要な省庁や意思決定者の間でどれだけ共有されているかを見るものである。は、プログラムの実施にどれだけ政治的なリーダーシップによる支援が表明されたかを見るものである。

は、政府が中央政府を超えて、地方政府や実施機関に対して、プログラムの企画から実施に至る局面で、どれだけの関与ないしは理解や支持を得るための行動をとったかを見るものである¹。これは、構造調整プログラムの策定と実施において援助受け取り国のオーナーシップを捉えるために導き出された切り口であるが、これは、技術協力においても、適用しうると思われる。

つまり、援助を受ける側における、問題解決に向けたイニシアティブと、それを貫徹するための問題意識の政府内の共有と、政治的なサポートと、広範な利害関係者（ステークホルダー）の巻き込みがどのような状況にあるかによって、援助の成果の持続性や面的に拡大のありようが変わってくると思われる。なお、この関係は、コミュニティ・ベースの活動においては、主体がコミュニティや地域社会、地方政府機関にあり、利害関係者に中央政府やより上位の地方政府機関などが含まれると解釈できる。

(2) capacityとcapability

DACによると、capacityはどちらかということ、組織や制度の総合的な能力を指し、capabilityは組織や制度が機能を発揮する特定の能力を指すという²。

(3) キャパシティ・ディベロップメント (CD) と組織・制度づくり

(institution building/institution development)

「組織・制度づくり (institution building)」は、古くは、1950-1960年代において、主に、政府の個別機関の新設を指しており、先進国の類似機関の移植という意味合いが強かった。その後、1970年代に入ると、既存の政府組織の機能強化を目指して、「組織・制度づくり (institution strengthening)」の用語が好まれるようになった。特に、1970年代は、Basic Human Needs の充足が重視され、政府組織は、

¹ Johnson and Wasty (1993)

² DAC (2005)

受益者に届くサービス提供のための機能強化と計画・実施面での人的能力の強化を図ることが求められた。さらに、1980年代から1990年代にかけては、制度学派経済学の影響を受けて、「制度づくり (institutional development)」の用語が好まれるようになり、組織や個別の機関の範囲を超えて、特定セクターの政府、NGO、民間部門の間のネットワークや連携、制度環境としての側面が強調されるようになったのである³。

「制度」の定義は、学者によって必ずしも一様ではないが、Northによれば、「公式のルールや、行動規範、慣習、自ら課している行動規範などの非公式の制約、その強制的な性質から成り立つ」とされる⁴。

CDは、個人、組織、社会・制度のレベルのキャパシティを総体として捉えている。DACの「技術協力原則」(1991)(第1章1-2-1を参照)では、技術協力の目指すべき新たな方向として、途上国の政策能力や人や組織の能力向上を目指す長期的な能力形成(すなわち、今でいうCD)は、人材育成(human resource development)を基礎とした制度づくり(institution development)を目指すべきだとした。すなわち、個人の育成のみならず、その動機付けやインセンティブにつながる制度づくりをあわせて行うことが、長期的な能力の形成につながるという考え方を示しており、組織制度づくりは、人材育成とともに、CDの概念に含まれる要素である。

(4) キャパシティ・ディベロップメント(CD)とガバナンス(governance)

技術協力の見直しの議論においては、技術協力がうまくいかない理由として、行政機能の不全や公務員の動機の弱さ、ひいては政策の誤りといった環境要因にあるという考え方がなされるようになった⁵。ここから、技術協力の持続的な成果を上げるためには、包括的に「個人や組織がその能力を発揮しやすい環境(enabling environment)」づくり、すなわち、制度や政策改善とそのためのインセンティブの仕掛けをあわせて議論するようになってきた。

CDの概念では、制度・社会レベルのキャパシティとは、個人や組織のレベルの能力が発揮され、持続的な問題解決を図っていくための環境、条件、仕組みを指す。第2章の事例3「廃棄物管理協力」で例示されたように、環境条件として、関連する政策や予算的コミットメント、社会経済インフラなどのほか、法体系(法律、基準、規則など)などの公式な制度や賞罰のインセンティブ・メカニズムや、社会的慣習、タブーや規範といった非公式な制度を含んでいる。すなわち、社会・制度レベルのCDとは、技術的な能力の向上の範囲を超え、組織間の権限・責任分担や、権力関係などの変化にかかわる、政治的社会的プロセスである⁶。

したがって、社会・制度レベルのキャパシティが向上することは、社会や民間の声に耳を傾け、説明責任を果たしうる機能する政府の実現、情報の透明性や法規制の予測性の向上、人々の側の共同意識の向上など、政府、社会、民間セクターなどの間の協働関係を構築すること、すなわち有効なガバナンスと深い関連がある。このことは、CDを通じて、よいガバナンスを促進するともいえ、よいガバナンスがCDを加速化するともいえる。逆に、ガバナンスの悪い国こそが、CDのニーズが極めて高いといえる。

³ Universalialia (1999)

⁴ North (1991)

⁵ UNDP (1994) など。

⁶ DAC (2005)

(5) エンパワメント (empowerment) とキャパシティ・ディベロップメント (CD)

エンパワメントとは、心理、社会、政治の3つの側面にかかわるものとされ⁷、世界銀行は「個人や集団が選択し、その選択の結果を、期待する行動や結果 (outcome) に変える能力を拡大すること」と定義し、個人には国家が責任をもって伸長させ、促進し、保護しなければならない権利や機会 (endowment) があり、これらの権利や機会は人々の公正感や公平感に基づくべきものだとしている⁸。

例えば、貧困の文脈におけるエンパワメントは、貧困から抜け出すための基礎的な力となりうる手段 (知識、教育、組織化、権利や「声」) をもたない人々が、これらを身に付けていくプロセスと理解できる。このプロセスは、貧困層が、共同体組織や地方行政のもとで不利な措置や制裁を受けることなく自身の状況の改善を追求していけるよう、政府による表現と集会の自由の保障と、行政情報を含む透明性の確保、バイアスを持ちがちな公務員側の態度や行動の変容を伴うことが不可欠である⁹。このように、人々や共同体のレベルでの権利や機会の向上 = エンパワメントは、表現や集会の自由の保障を、人々や共同体のレベルで実現していくための、行政レベルの意識や行動の変容、政治的自由にかかわる公的な権利保障制度など、各層にまたがるCDを要するものだといえる。

(6) インセンティブ

Bennett and Franco (1999) は、モチベーションを「個々人が組織の目的のために努力する気持ち (willingness)」と定義している。その高低は、個々人の考えやニーズと組織の状況、およびより広い社会の状況との相互作用のプロセスによって決まる。モチベーションは個々人の心理的なプロセスであり、外からできることは、「モチベーションが高まっていく環境」を作ることだけである。これをインセンティブと呼ぶ。

インセンティブは、資金面の保障にとどまらない総合的なものである。資金的なインセンティブだけを強調しすぎると、2つの面で負の効果が表れる。第一に、上司の評価や顧客からの賞賛の声よりも報酬を重視する考え方を作り出し、公共に資する価値観を損ねさせる。第二に、最低限必要な条件と考えるもの (給料や職務環境) の水準が上がリ、その水準の維持コストが大きくなる¹⁰。

Bennett and Franco (1999) は、ヘルスワーカーを例に、インセンティブとなる要素を個人、組織、社会・文化、セクター全体の4つのレベルに分けて説明している (Box A 1 - 1 参照)。各セクターあるいは各事例において、同様の整理・分析を行い、アプローチのあり方を考える意義は大きい。

⁷ フリードマン (1995)

⁸ 世界銀行ホームページ “Poverty Net”

⁹ Schneider (1999)

¹⁰ Bennett and Franco (1999)

Box A 1 - 1 ヘルスワーカーのモチベーションを高めるインセンティブの仕組み（例）

（１）個人レベル

働くことで得られる結果や成果

- ・自らのパフォーマンスが与える目に見える影響、上司や同僚、コミュニティからの直接的なフィードバック、自らのパフォーマンスに対する報酬や処罰など。

自己に対する認識（self-concept）

- ・期待される業務を自らの手でできるという認識、業務経験を通じて得た価値観など。

心理的なニーズ

- ・生理的欲求、安全の欲求、親和（集団帰属）の欲求、自我の欲求、自己実現の欲求など。

（２）組織レベル

目的とその伝達

- ・組織のビジョンや目的と個人の目的とが適合していること。
- ・組織内コミュニケーションが円滑で、ミッションや規範が十分に伝達されること。

組織の業務プロセス

- ・仕事から成果やフィードバックを得られるような、明確で効率的なシステムがあること。
- ・医薬品の補完的な投入が十分であるなど、仕事に対する組織的なサポートがあること。

人事管理プロセス

- ・業務分掌、人事異動、評価、昇給・昇格、人材育成などの仕組みが充実していること。

組織文化

- ・自律性、プロとしての規範や業務水準、グループによるプレッシャーなど。

（３）社会・文化レベル

- ・集団の調和を重視する文化、ヒエラルキー社会、モラルの高さ、ヘルスワーカーのコミュニティとの密着度、経験や年齢を重視する文化など。

（４）セクターレベル

セクター改革のモチベーションへの影響

- ・セクター改革は、組織の業務に影響を与え、個人のモチベーションに影響を与える。
- ・ワーカーのモチベーションを考慮した形でなければセクター改革は進まない。

セクター改革の影響（例）

- ・改革が、個々の医療機関により大きな自治を与える。
- ・改革がヘルスワーカーとフィードバックを与える上司の距離を狭める。
- ・改革の意図を十分に共有しないままヘルスケアへの料金制導入や医療機関同士の競争導入、マネージャーへの権力集中化などを行うと、モチベーションを下げるが多い。

出所：Bennett and Franco（1999）から抜粋。

（７）知識（Knowledge）

世界銀行は、「World Development Report 1998-99 “Knowledge for Development”」において、ナレッジと情報が開発において果たす役割に注目し、情報伝達技術の進歩が途上国に与えるリスクと機会を分析した。そこでは、知識は“transformative power”を有し、人々が自らの人生をコントロールする力を与えるものとされている¹¹。

¹¹ World Bank（1999）

知識に関しては、いくつかの分類が研究者などにより提示されている。例えば、M. ポランニーによる「形式知 (explicit knowledge)」と「暗黙知 (tacit knowledge)」である。形式知とは言語や文章で明確に表現でき伝達が容易なる知であり、理論や問題解決の手法、マニュアル、データベースなどがこれにあたる。一方、暗黙知は、言語や文章では表現するのが難しい主観的・身体的な知のことで、直感や思い、熟練ノウハウなどが含まれる。野中・竹内 (1995) は、知識創造の本質はこれら 2 つの知の相互作用であり、個人レベルと組織レベルのそれぞれ形式知と暗黙知がダイナミックに循環することで個人の知識が明示化され、組織全体の知識に変換されるとしている。

また、Stiglitz は、形式知 / 暗黙知の分類に、general/local という軸を加えている¹²。general knowledge とは、国や文化、時間をまたいで存在する普遍的な知識のことであり、local knowledge とは、時間や場所、人などによって異なる知識のことである。この軸によって、ある地域のベスト・プラクティスがほかの地域では効果的ではないという状況が生じる。また、この 2 つの軸によって分類される 4 種類の知識：「general な形式知」「local な形式知」「general な暗黙知」「local な暗黙知」は、ほかのロケーションでの応用可能性や、有効な伝達の方法 (vertical/horizontal) がそれぞれ異なることを示している。

¹² Stiglitz (1999)

参考資料2 協力のエントリー・ポイントから見たJICA技術協力のアプローチ（試論）

途上国のCDを支援する上でより効果的な協力のエントリー・ポイントを検討する観点から、JICAによる技術協力を整理してみると、主に以下の3つのアプローチのオプションがあると思われる。

コミュニティ・地域社会のエンパワメント型：特定のコミュニティや地域社会などの場を設定して、その課題対処能力の向上を支援する。特定の地域での活動を通じて現地の人々や行政が自らその課題に対処し、現実の問題を解決していくための体制・メカニズムを構築・定着させる。その上で、そこで得られたノウハウを広範囲に展開する。

拠点機能形成型：政府の現業部門を中心として人材育成、技術普及あるいは研究開発を行う。現場のニーズに合った知識や技術を開発し、それらを活動現場へ普及するための維持可能なメカニズムを構築する。

政策・制度構築・強化型：国レベルなど、広域に適用すべき特定の政策や法制度、実施体制の形成、およびその運用の強化を直接的に支援する。

この3つのアプローチは相互排他的ではなく、実際にはそれぞれが総合的に組み合わせながら協力が行われるものと考えられる。また、教育（留学）・訓練や研修、専門家からの技術の移転、機材供与や施設の建設、あるいは特定のパイロット的活動は、いずれもこれらのアプローチの実施に必要な投入要素として検討すべき方法論であろう。

以下に、それぞれのアプローチのあるべき姿について、その概要、特徴、課題・留意点を、CDの観点から試論として取りまとめる。

1. 「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」アプローチ

（1）概要

設定されたパイロット地域での活動を通じて、当該地域社会の人々が自ら村落開発や貧困対策などの課題に対処し、現実の問題を解決していく（エンパワメント）ためのノウハウ、体制・メカニズムを構築・定着させることに第一義的な目的を置く。その上で、そこで得られたノウハウや成功経験が広範囲に波及することを支援するアプローチをとる。一般的には、この型ではパイロット地域における課題対処へ向けたノウハウや体制の構築、右の定着、成功事例の収集、他地域へのノウハウの普及（スケールアップ）などのプロセスが想定される。やのプロセスにおいて制度化¹³が進められることもある。また、成功事例が地域の人々の発意で自然に伝播する場合もある。

（2）特徴

パイロット地域で構築された問題解決のための体制・メカニズムやノウハウが定着し、また、他地域に波及することで、途上国の問題解決へ向けたキャパシティを広範にわたって向上させることができる。実践を通じて問題解決のための体制・制度を作っていくため、先進国のノウハウを移転するやり方ではなく、現地の状況に合った解決のあり方を現地の関係者の手で作り上げていくことが可能である。

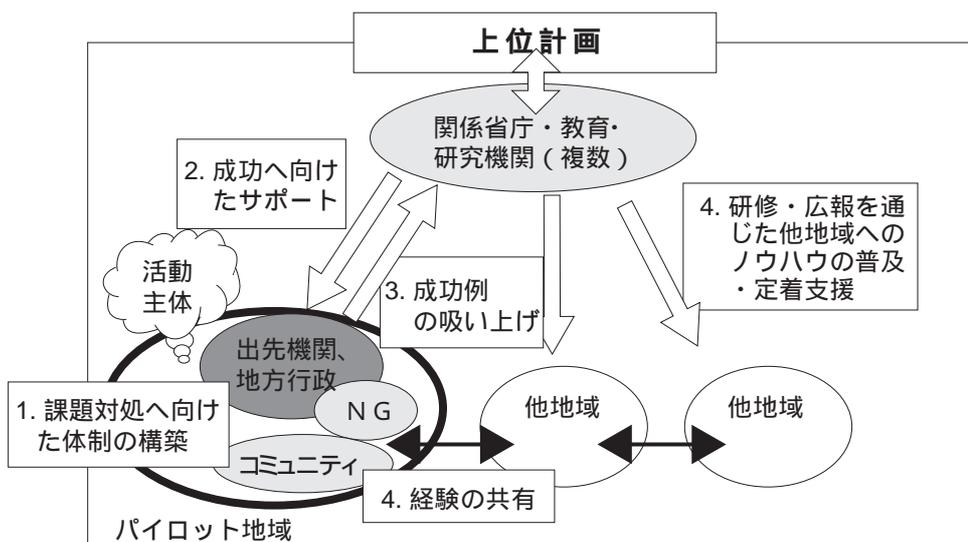
¹³ 制度化はフォーマルなものから、当事者間の役割分担に関するガイドラインづくりなど、インフォーマルなものもあろう。

(3) 課題と留意点

コミュニティや地域社会における課題対処能力が持続的に向上していくためには、現地の人々の自発的な活動を支援するのみならず、活動の展開を可能にする資金へのアクセス、活動のメカニズムを支える支援組織（NGOなど）あるいは、地方自治体や中央政府などとの関係づくりや、それら関係者の理解や支援する姿勢など、幅広いキャパシティが求められる。このため、支援の対象として選定されたパイロット地域において、構築された体制・メカニズムや成功事例の成果が定着し、持続的に展開するためには、地域社会自身が、体制・成果の定着・展開に到るまでに必要なステップや環境要因を事前に想定し、そのステップが進む上で重要となるステークホルダーとの連携や協力関係を考える必要がある。

他方、コミュニティや地域社会の課題対処能力の向上を持続させる体制やメカニズムは、地域ごとに異なるものであり、容易には、他地域に移転し、普及・展開しうるものではないが、途上国政府としては、そこで得られた成功事例やノウハウを、パイロット地域「以外」の地域へも広く伝え、最終的には地域社会のキャパシティ向上が広範囲に展開することを目指すべきである。このためには、開発支援機関などの中央政府の出先機関や、地方自治体において、パイロット地域の成功事例を情報として集約する、ほかの地域に対し、成功経験やノウハウを広報普及する、あるいは、ほかの地域が新たな取組をしたいとする場合に、パイロット地域の先行経験に学べるようにする、などの面的な展開を支援する体制を整えることも重要である。大学、研究機関が、地域ごとの経験やノウハウを理論化し、普及する役割も重要であろう。

図A2 - 1 「コミュニティ・地域社会のエンパワメント型」アプローチ概念図



出所：馬淵・桑島作成。

2. 「拠点機能形成型」アプローチ

(1) 概要

政府の現業部門を中心として、人材育成、技術普及あるいは研究開発などのサービス提供の機能を形成、強化する。現場のニーズに合った知識や技術を開発し、それらを必要とする現場へ普及し、所

期の結果を出しうるような、維持可能なメカニズムを構築する。以下に例示するようなバリエーションがある¹⁴。

技術開発・普及型（例：農業技術普及、起業家支援、現職職員訓練・研修など）

人材育成型（小学校建設、職業訓練、技術・高等教育など）

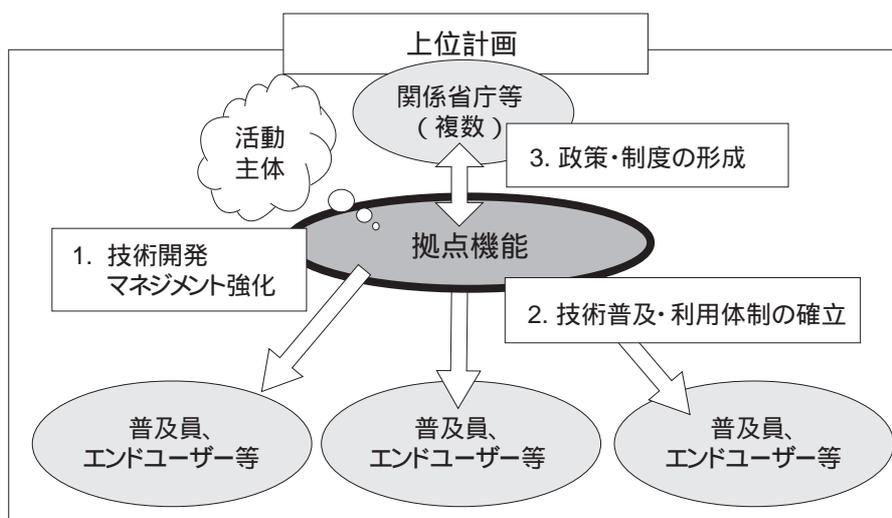
研究協力型（HIV/AIDS研、農業大学など）

協力の段階によっては、「普及活動」への支援よりも、技術の研究開発に重点が置かれるケースもありうるが¹⁵、「拠点機能形成型」アプローチの全体のプロセスとして、技術やノウハウ、人材育成コンテンツの開発と、その普及・提供のメカニズムの構築、強化、普及・提供メカニズムの制度化、政策への反映、幅広いエンド・ユーザーへの普及と活用、などのステップを踏むことが想定される。

（２）特徴

広範なインパクトを念頭において、実用に資する技術やノウハウ、教育コンテンツを開発する方法論がとられる。多くの場合、モデル地域等の現場における試行的実践を通じて、現場のニーズに沿った標準的な技術レベルやコンテンツの検討、普及・提供のためのモデル的なシステムや制度、組織間連携などが検討される。これらの活動の中心となる組織を起点として、求められる技術普及や人材育成などのサービスが持続的かつ広範囲に普及・提供できるメカニズムが構築できるよう、拠点機能の形成と強化が行われる。

図A2 - 2 「拠点機能形成型」アプローチ概念図



出所：馬淵作成。

¹⁴ これまでJICAの技術協力が主眼を置いてきた「人づくり協力」と同義であるが、後述するように、CDの視点からは、人づくり拠点育成という組織強化とトレーナーズ・トレーニングのみならず、拠点機能の形成支援として、制度的な強化を併せて行うことを強調している。

¹⁵ 例えば、タイ国立衛生研究所機能向上プロジェクト（1999-2004）では、デング熱や肝炎などの新興・再興感染症対策については、診断技術向上のためのレファレンス・ラボとして、地方研究室間の連携体制の強化などの普及活動を協力活動に含めていたが、エイズ対策については、国立衛生研究所の試験分析研究体制のさらなる強化に重点を置いた。

(3) 課題

技術やノウハウ、教育コンテンツは、受け手のニーズに合致した内容でなければならない。また、その普及・提供メカニズムは、広域性や持続性を備え、提供するサービスの質的も確保なされなければならない。拠点機能を担う組織が十分な位置付け（責任と権限、あるいは権威付け）を与えられないままサービスを行うと、研究結果の制度化・政策への反映や普及サービスの持続性（特に財政面と人材面）に問題が生じることがある。また、実務から独立して設立されたセンターは、現場の実践的なニーズを満たし切れない場合がある¹⁶。

加えて、技術開発・普及や人材育成においては、普及・提供される技術やノウハウ、教育コンテンツを活用するインセンティブが現場にあること、あるいは、研修や訓練などを受けた人材を現場で効果的に活用できる環境が整っていることも、協力が具体的な開発効果を得るために必要な条件となる。拠点を起点とした活動が効果的に現場に届き利用されているかをモニターする仕組みの構築や、エンドユーザーが組織的にサービスを活用するように、キーパーソンに働きかける、研修受講を昇進などの待遇に反映するなどの現場のインセンティブを向上させる工夫など、拠点機能の形成を開発効果の発現につなげていく手立てを講じていく必要がある。

3. 「政策・制度構築・強化型」アプローチ

(1) 概要

国レベルなど、広域に適用すべき特定の政策や法制度、実施体制の形成、およびその運用の強化を直接的に支援する。政策・制度の形成能力の向上と議会・立法府による法制化、政策官庁による国家計画への反映、政策・制度の執行能力の向上などのステップを経ることが考えられる。

(2) 特徴

上記の2つのアプローチと比べてJICAにおける蓄積は少ないが¹⁷、開発に与える影響は広範で大きいため、重要なアプローチであるといえることができる。JICA協力では、多くの場合、本邦有識者と途上国の制度・政策担当部署の職員との協働（あるいは共同研究体制）により、他国の経験を選択肢として活用しながら、現地事情に即した政策・制度を策定検討する方法をとる。なお、制度や政策の形成そのものよりも、導入された制度や政策の執行を支援するための、人材育成や、運用細則や施策の策定支援などの経験は豊富といえよう¹⁸。

(3) 課題と留意点

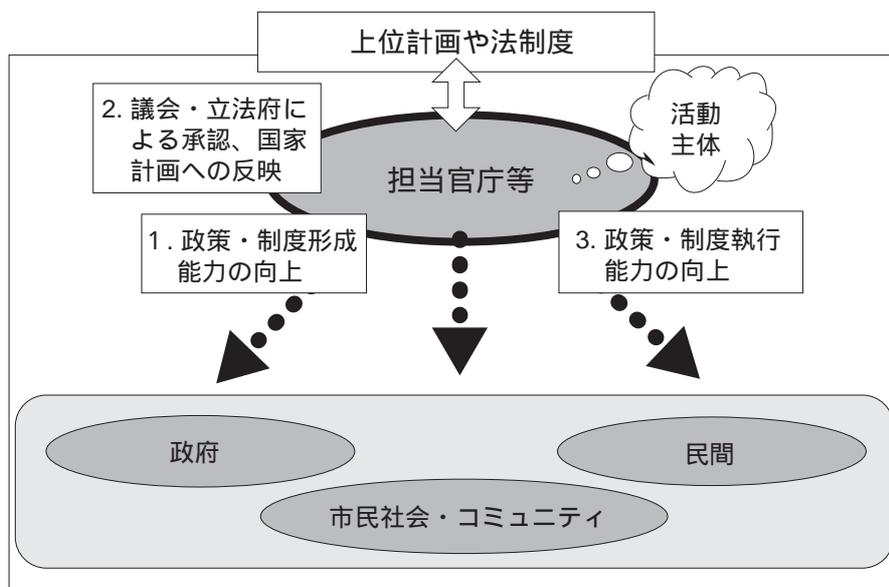
直接的に制度や政策づくりを行うため、本来途上国自身で取り組むべき制度形成業務を援助する側

¹⁶ フィリピン・パッケージ協力（理数科教育協力）では、フィリピン大学内に建設した「理数科教育訓練センター」を拠点として活動を行ったが、教員への研修内容は実験器具中心の大学の講義に近いものとなり、現場教員が学校で必要としている内容と乖離した（JICA（2004b））。

¹⁷ 政策形成を支援した例としては、タンザニアの「地方開発セクタープログラム策定支援調査」やインドシナ各国に対して実施されている「経済構造調整政策支援調査」、そのほか「地域総合開発計画調査」「経済開発調査」などがある。また、制度形成の支援例としては、カンボジアやベトナム、ラオスで行われている「法制度整備プロジェクト」が挙げられる。なお、政策形成のプロセスを支援する事例としては、従来より、特定の地域やセクター開発のマスタープラン（M/P）作成型の開発調査、政策助言型の専門家などの多数の経験が蓄積されているといえよう。

¹⁸ 例えば、地方分権制度の構築支援の経験は少ないが、地方自治体に対する行政能力向上のための研修や技術支援は少なくない。

図A2 - 3 政策・制度構築・強化型アプローチ



出所：馬淵作成。

が代替してしまうと、逆に途上国行政官のキャパシティを損ねる結果となる¹⁹。他方、政府の公式な政策あるいは制度として採用されなければ十分な効果を持たない。既存の関連政策・制度との調整にも、多くの時間と労力がかかる。

政策や制度の立案のみならず、議会などでの意思決定、国家計画および予算計画への反映には、幅広い利害関係者・機関間の連携や調整が必要であり、さらには、その執行・運用のためには、政府側の人材育成、運用細則などのルール設定、施策の検討、政府や社会双方の意識向上など、多方面のキャパシティが必要となる。利害関係者・機関の、新たな制度や政策に対する姿勢、政治的指導者の理解、社会の状況などの把握やキー・パーソンへの働きかけが重要である。

4. まとめ

以上がエントリー・ポイントの視点から整理したJICA技術協力のオプションである。いずれのエントリー・ポイントを選ぶとしても、課題対処能力（キャパシティ）が自律的に発展していくためには、なんらかの複層的なアクター間のネットワークの発展、活動の時系列的な展開あるいは面的な広がりメカニズムが組み込まれることが必要である。

JICAにおいては、「3」の国のレベルで影響力をもつ政策や制度の形成支援から入るアプローチの経験は多いとはいえないが、1のパイロット的活動から導かれた共有可能なノウハウやシステムから全国的な普及モデルを見だして展開する、あるいは、政策や制度の執行のために、2による人材育成や技術の開発普及を併せて支援するなど、1、2、3の組み合わせによる支援は比較的多い。逆に、2の人材育成や技術普及の拠点形成に入る前に、基本的な法的整備など、3のアプローチがとられるべき場合もあると想定される。

¹⁹ 先進国の専門家が自ら政策・制度をドラフトしてしまうことが、途上国のCDを阻害していることが指摘されている（Bossuyt et al. (1995)）。

参考資料 3 CD概念が国際的に注目されるに至った経緯とJICAの取り組み

本参考資料 3 では、これまでの開発援助のパラダイムの変化とともに、1990年代以降の技術協力を見直す動きを取り上げる。最後に、2002年に改めて技術協力のあり方を問い直したUNDP報告書“Capacity for Development: New Solutions to Old Problems”における問題提起と照らし合わせながら、JICAのCD概念導入に向けた動きを説明する。

1. 援助の有効性への問いかけ

「援助は役に立っているか？」という問いかけは、冷戦終結後、ドナー諸国の援助疲れが顕在化した1990年代にかけて盛んに議論されるようになった。例えば、ドナー主導の構造調整や技術協力における途上国側のオーナーシップの欠如が援助効果を歪めてきたとの反省が、「途上国との対等なパートナーシップ」、「政策対話」、「住民参加」などの重要性を主張する議論につながっている。

中でも、サブサハラ・アフリカにおける構造調整プログラムは、導入された経済改革諸政策が定着しなかったのみならず、経済停滞・後退をもたらしたとの反省がある。加えて、こうした資金協力の条件となる諸政策や制度の導入のための技術協力（technical assistance）²⁰も、現地のオーナーシップを喚起せず、幅広い国民の改革への支持につなげられなかったとされた。Box A 3 - 1において、1950年代からの開発援助のパラダイムと技術協力の捉え方の国際的変遷を概観しておく。

Box A 3 - 1 1950-1980年代の援助のパラダイムと技術協力の捉え方の変遷

(1) 1950年代・1960年代

開発援助（development assistance）とは途上国の資金的、技術的ギャップを埋めるものと捉えられた。中でも技術援助は、途上国の技術ギャップを埋めるために、先進国から技術・ノウハウ・システムを移転するものと考えられた。援助プロジェクトが円滑に実施されるよう監督し、技術と専門性を途上国のカウンターパートに移転するために、多くの専門家やコンサルタントが派遣された。

(2) 1970年代・1980年代前半

援助（assistance）という言葉の持つドナーと受入国間の不平等な立場に配慮して、援助よりも協力（cooperation）という表現が好まれるようになった。この流れの中で、「人的資源開発」「Basic Human Needs Approach」が重視される。これを反映して、技術協力も人材育成、教育・保健といった分野を強調するようになった。概ね技術援助は、途上国の開発のための技術移転や人材の育成に貢献していると評価されていた。

(3) 1980年代前半から1990年代初頭

この期間は途上国の経済危機に対応し、構造調整プログラムが幅広く適用された時期であり、マクロ政策の実施支援に関する技術協力が増加した。しかし、「失われた10年」と呼ばれるように、多くの途上国が停滞し、中でもサブサハラ・アフリカ諸国の多くはマイナス成長であった。1980年代終盤には構造調整の見直しが提案され、技術援助の有効性に対する批判も高まってきた。特に、「技術協力は便益をもたらしたとしても非常にコストが高く、長期的なインパクトはほとんどない」²¹という評価が大勢を占めるようになった。

²⁰ 資金協りに付随して行われる技術協力をtechnical assistanceと呼ぶが、DAC統計などにおいては、広義の技術協力（technical cooperation）に含めて計上される。世界銀行の「技術協力ハンドブック（1993）」においても、目指すべき協力は技術協力であるとの用語を用いている。このため、本報告書でも、必ずしも区別して用いない（World Bank（1993））。

²¹ Berg（1993）pp. 3-4

2. 1990年代の技術協力再考の動き

技術協力が期待されたほど結果を生んでいないこと、特に、1980年代にサブサハラ・アフリカに対し大規模に適用された構造調整プログラムの成果に対する批判的評価を色濃く反映し、1990年を挟み、多くのドナー国・機関が技術協力の見直し・評価を行っている（Box A 3 - 2）。その一つの集大成が、1991年にOECD/DAC上級会合で採択された「技術協力原則」（“Principles for New Orientations in Technical Cooperation”）である²²（Box A 3 - 3）。

Box A 3 - 2 1990年代前半の技術協力見直しの動き

多国間や二国間ドナーが技術協力の評価を行い、その多くが技術協力は非常に限られた効果しかあげていないと結論付けている²³。具体的には、ミクロレベルでoutputが出ているものの（訓練を受けた人数など）、マクロレベルの目的（国が持続可能な開発に必要な能力を構築・維持し、究極的には援助を必要とせず自立できる）は達成できていない。実務の代替（gap-filling）という目的は概ね達成できていても、途上国の能力・制度開発にはあまり効果がない、などとされた。技術援助およびその有効性に関する多くの国際会議が開催され²⁴、UNDPも「人間開発報告1991年」において、「技術援助は、開発援助の中で最も見直しが必要である」と指摘している²⁵。

Box A 3 - 3 DAC Principles for New Orientations in Technical Co-operation (1991)

途上国が、長期的な観点に立ち、自分たちの力で開発の課題を解決できるようドナーが支援するためには、どのような方法が効果的かを提言する。主な提言は以下のとおり。

- ・ 技術援助の戦略目標として、途上国の「短期的な状況改善」よりも「長期にわたる能力構築」を中心に据える。
- ・ 技術援助を計画、設計、管理する際に、途上国が主導的な役割を担うよう配慮する。
- ・ 技術援助を、当該セクターの目的や政策に合うように計画することが非常に重要であり、プロジェクトごとのアプローチよりもプログラム・アプローチを重要視する。
- ・ 参加型のアプローチを採用し、プロジェクトのすべての段階において、受益者のオーナーシップ（技術援助に対する責任とコントロールを持たせる）向上に努める。
- ・ 途上国が、特に政策分析と開発マネジメントの分野において、持続可能な開発を実現し、長期にわたる制度構築を自立的に行えることを重視する。
- ・ 公共部門のみならず、民間セクターにおける技術協力のニーズを考慮する。
- ・ 途上国内の専門家や既存の機構体制をより一層活用する。
- ・ 技術援助の目標を、インプットではなく結果（outcome）で定義する（何をどれだけ投入するかではなく、どのような結果を生むべきかを採用）。
- ・ 技術援助のコストやコスト効率性により大きな注意を払う。

²² JICAによる仮訳がある（「技術協力における新たな方向づけのための原則」平成4年8月、企画部）。なお、DACは開発援助全般について、翌1992年に“DAC Principles for Effective Aid”を発表している。また、世界銀行も、1991年に「技術援助のための対策委員会（Task Force on Technical Assistance）」を設置し、1993年には、「技術協力ハンドブック」（“Handbook for Technical Assistance”）を作成している。1994年には、UNDPがアフリカにおける技術援助を再考した報告を発表した（UNDP（1994））。

²³ 主な評価報告書は以下のとおり。

Robert Cassen and Associates (1986) Does Aid Work?; Kim Forss et al. (1990) “Evaluation of the Effectiveness of Technical Assistance Personnel Financed by the Nordic Countries”; UNDP (1990) “Technical Cooperation in African Development: An Assessment of its Effectiveness in Support of the United Nations Programme of Action for African Economic Recovery and Development”; World Bank (1996) Lessons & Practices “Technical Assistance”; OECDほか多数。

²⁴ 主な国際会議は以下のとおり。

Nordic Conference on Technical Cooperation (1986); DAC meeting on Reassessing the Role of Technical Assistance in Strengthening Public Management Capacities in Low Income Countries (1986); World Bank Seminars on the Management of Technical Assistance (1987, 1988, 1992); Cluster Meetings of African Ministers of Planning (organized by UNDP) (1988); German Development Foundation Round Table on the Future of Technical Assistance (1989); New Directions in Technical Cooperation in Africa by ECDPM (1991).

²⁵ UNDP（1991）p. 8

OECD/DACの「技術協力原則」では、CDという用語は用いられないものの、「途上国が、長期的な観点に立ち、自分たちの力で開発の課題を解決できるような支援を考える」というCDに向けた技術協力の新たな方向性が明示されている。この原則は、中でも外国援助に大きく依存しており、人づくりを基礎とした組織制度づくりのニーズの高い国々に特に適用されるべきだとした。

1994年には、OECD、世銀、UNDP主催で、技術援助改善に向けた国際会議“Improving the Effectiveness of Technical Cooperation in the 1990's”が開催された。UNDPは1994年に、この会議の成果を取りまとめて、初めて「キャパシティ・ディベロップメント」の用語を用いて、技術協力の目指すべき方向性を示している（Box A3 - 4）。

Box A3 - 4 UNDP Capacity Development: Lessons of Experience and Guiding Principles (1994)

- ・ 過去50年間にわたり、制度構築や人的資源開発を目的として多くの技術協力が途上国に供与されてきたが、持続可能性に大きな問題があることが明らかになってきた。また、技術援助の中には、途上国の能力開発に必ずしも貢献しないものもあった。
- ・ 技術協力は、途上国の需要に基づき、オーナーシップと透明性を確保するような参加型のプロセスで作り上げるべきである。このためには、ドナー間で援助のコーディネーションを行い、ドナー側が援助を途上国の戦略やプログラムに合わせる必要がある。
- ・ 途上国の能力開発を促進するような技術援助。
- ・ 途上国内で参加型のプロセスを経て技術援助がなされる場合には、真の需要に基づき、国の必要に応える援助が可能になる。
- ・ 途上国の能力を阻害するような技術援助。
- ・ 例として、プロジェクト実施ユニット（PIU）²⁵の設置、途上国の必要性や需要を反映していない長期にわたる海外での訓練、業務実施要領の作成に途上国がかかわっていない専門家の派遣、ドナーからのアドホックな給料の補填、長期駐在型の外国人専門家とカウンターパートの組み合わせによる技術移転（特に、公共セクターの制度環境が能力開発を促進するようになっていない場合）が挙げられる。
- ・ DAC/UNDP/World BankによるHigh-Level Seminar on Technical Cooperation（1994）では、以下のような提言がなされた。プロジェクト実施ユニット（PIU）などの外から移植された機関を徐々に国内の機関へ統合する、すべてのドナーの支援をプログラム・アプローチにする、技術援助を途上国の予算の中へ組み入れる（コストの高い外国人専門家への依存を減らすことを目的とする）。
- ・ 能力のある政府を育てるためには、全体的なインセンティブ・システムの改善を目指した公務員改革をドナーが共同で支援することが必要である。このために、技術援助資金の一部を公共支出レビューや公務員改革に限定した財政支援に向けることも考えられる。

このように、「途上国の主導的な役割」、「プログラム・アプローチ」、「参加型アプローチ」、「受益者のオーナーシップの向上」、「援助目的を結果で定義する」など、現在の重要な考え方の一部が1990年代前半にはすでに指摘されていることが分かる。その後、上記会議をうけてOECD/DACにおいてInformal Technical Cooperation Network（TC Network）が設立された。

3．日本型技術協力の再考とJICAのCD概念導入に向けた動き

技術協力のあり方を見直そうとの議論の背景には、ドナー主導の従来の技術協力のアプローチが途上国のキャパシティの向上を妨げているとの問題認識がある。一方で、このような技術協力批判は、

²⁵ PIUとは、プロジェクトの実施のため、新たに設置される管理組織のことで、通常、既存の組織外に、既存の給与体系とは異なる処遇により新たな人員を雇用する形をとる。欧米の従来のプロジェクト援助によく見られる方式であった。

主にサブサハラ・アフリカに対する欧米諸国や国際援助機関の援助経験に基づいたものであり、その中には必ずしもJICAの技術協力を当てはまらないものが多い。以下に、特に、技術協力のモダリティに絡めてプロジェクト型の技術協力の不用説を提唱するUNDP報告書²⁶における批判と、これと対照させつつ、日本の国際協力の特徴と有効性を検証しようとしたJICAの試みと、JICAにおけるCD概念導入の動きを取りまとめる。

(1) UNDP報告書 “Capacity for Development: New Solutions to Old Problems” (2002) の論点

UNDPは、2002年に発表した報告書において、これまでの議論を次のように総括した(Box A 3 - 5)。

Box A 3 - 5 技術協力に対して主張されている批判の要点

- ・ 途上国側の予算執行プロセスと別立ての独自予算で協力をを行うことで、途上国の公共政策の優先順位を歪めてきた。
- ・ やりやすく目立つ活動、目に見える成果の出やすい活動のみを実施してきた。
- ・ ドナーごとにさまざまな事務・調達手続きを途上国に押し付け、途上国行政官が公共政策の実施に費やすべき時間と資源を奪ってきた。
- ・ ドナーは、自国の機材と専門家の活用を強いてきた。
- ・ コミュニティや地方行政、NGOなどの意見・希望を無視してきた。
- ・ 結果として、現地のキャパシティ向上を妨げ、援助の成果の持続性を損ねてきた。

出所：Fukuda-Parr et al. (2002) pp. 5-8より抜粋。

UNDPは、これまでの技術協力において、ドナーが途上国の既存のキャパシティを無視して先進国の知識やシステムを持ち込み、既存の機構制度から独立した「飛び地(enclave)」で援助を実施している、ドナーが途上国との不均衡な関係を維持したまま、開発のプロセスをコントロールする、という2つの誤りを犯す傾向があったとしている。また、個人の能力は自動的にセクターや地域、国全体の能力の向上に結び付かないことから、キャパシティは個人、個人を取り巻く組織や組織どうしの関係、それを取り巻く制度や社会などの複数のレベルで考えるべきであり、これまでの技術協力が特定の関係者個人の能力向上と組織の構築のみに偏っていたことを指摘している。また、さまざまなドナーによるプロジェクト型の援助方式は、逆に途上国のキャパシティを損なう結果となっていることを強調している。したがって、技術協力は個別のプロジェクトとして行われるべきではなく、プール・ファンドを通じて行われるべきだと結論付けた²⁷。

(2) JICA技術協力の有効性の検証 - 『日本型国際協力の有効性と課題』

一方で、このような技術協力批判は、主にサブサハラ・アフリカに対する欧米諸国や国際援助機関の援助経験に基づいたものであり、その中には必ずしもJICAの技術協力を当てはまらないものが多い。例えば、UNDPは、本来途上国職員がなすべき仕事を先進国の専門家が「代替」してしまっている状況を指摘しているが、JICAの専門家は、あくまで相手国の助言者であり、相手側の人材育成を一貫して支援する立場を取っている。また、UNDPは、欧米ドナーがプロジェクトを円滑に運営するために設置するプロジェクト・マネジメント・ユニット(PMU)²⁸が、途上国の既存の指揮命令系統や給与体

²⁶ Fukuda-Parr et al. (2002)

²⁷ *Ibid.*

²⁸ 前述のProject Implementation Unit: PIUと同義。

系を乱し、プロジェクト終了後の持続性を失わせることを指摘している。しかしながら、JICAはPMUを作ることはなく、常に既存の公的機関を対象とし、既存の指揮命令系統や給与体系に沿う形で協力を行ってきた。

UNDPの指摘に対応して、JICAは自らの技術協力の有効性を検証する試みに着手し、2003年2月に、その成果を報告書『日本型国際協力の有効性と課題』として取りまとめた。その中で指摘されている日本型協力の特徴を以下に例示する。

Box A3 - 6 JICAの提示する日本型技術協力の特徴

- ・ 公的な事業実施組織を拠点として協力を行う中で、公的機関と受益者との関係づくり、政策部門やほかの関係機関との連携などを支援し、広がりをもったCDを実施できる。
- ・ 途上国関係者との共同案件形成、合意形成を重視した意思決定、日本人専門家と関係者との間の信頼関係の構築など、途上国側を「支配しない」発想が現場の実践レベルまで浸透しており、協力実施を通じたオーナーシップの醸成が可能である。
- ・ 日本人専門家が、豊富な現場での実務経験を生かし、途上国自身が問題解決に必要な知識や技術を獲得し、既存の知識と融合させていくプロセスを促進するための「触媒機能」を果たす。

出所：IDCJ・IC-Net（2003）より抜粋。

（3）JICA技術協力の再定義 - 『キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック』

「日本型国際協力の有効性と課題」調査研究は、主として、JICA事業の有効性を対外的に主張する意図のもとに進められたものであった。一方で、CD概念はJICAが重視してきた「途上国の行政組織に対する技術的な支援」を超えたより広い見方を要求するものであり、JICA事業のあり方そのものを見直すための枠組みとして有用な視点を提供しうる。そのような問題意識のもとに、JICA援助アプローチ課題チーム（現援助アプローチ戦略課題ネットワーク）は『キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック』を作成し、CDの概要を示すとともに、それを踏まえることによって明らかになる事業実施上の留意点や職員、専門家などの事業関係者が果たすべき役割について問題提起を行っている²⁹。

JICAは独立行政法人としての2004年度計画より、CDを自らの事業実施の基本方針と位置付けて、事例分析を蓄積することとしている。今後の作業としては、本調査研究に基づくプログラム協力の検討やキャパシティ・アセスメントツールの整備、各種マネジメント手法へのCDの視点の導入、CDに関連する研修の実施などが検討されている。

4．CDに対する国際的な注目の高まり

（1）技術協力改革を受けた援助機関の取り組みとLenCDの設立

前述の技術協力改革の動きの中で、援助機関は途上国のCDに役立つ技術協力のあり方を模索することとなった。特に、UNDPは、CDと技術協力に関する分析や国別研究を行い、2001年以降は、ジュネーブ、トリノ、アクラでラウンドテーブルを開催し、広く議論を喚起してきた。2002年より、JICAもCDの概念をもとに、日本の技術協力の有効性の検証を試みたことは、前述のとおりである。

この流れは、2003年1月にJICA、UNDP、WBI、CIDA共催によるマニラでの国際シンポジウム「Capacity Development and Aid Effectiveness」の実現につながった。本シンポジウムでは二国間援助機関、国際機関、途上国9カ国の参加者約120人が、CDが社会経済開発の中心課題であるとの認識を共有し、CDとCD支援上の重要な課題について議論を深めた。

²⁹ JICA（2004）

続いて2004年2月には、JICA、UNDP、WBI、CIDAにGTZが共催者に加わり、東京で国際シンポジウム「Capacity Development: From Concept to Practice - Exploring Productive Partnership」が開催された。本シンポジウムでは、二国間援助機関、国際機関、途上国30カ国、および日本国内の関係者約190人がCDの概念を実践に活用するための課題、特に触媒としてのドナーのあり方について議論を深めた。

マニラ・東京の国際シンポジウムを通じ、共催援助機関を中心に、CDの国際的な主流化という共通の目標の共有が進み、2004年7月にLenCD（Learning Network on Capacity Development）というドナー間のネットワークを形成するに至った。LenCDは、各援助機関のCD支援に関する教訓の相互学習、各機関におけるCDの主流化、CDのアウトカム実現に向けた各途上国での対話と連携、DACなどの場でのCDの主流化、などを目的に掲げ、CDに関する知見の蓄積・発信、国際シンポジウム・地域ワークショップの共同開催を計画している。

（2）国際的な開発課題の達成に必要な要素としてのキャパシティへの注目の高まり

他方、国際社会の共通開発目標となったミレニアム開発目標（MDGs）や貧困削減の達成に対する関心の高まりに対応して、途上国側のキャパシティがなければ持続的な開発や、MDGs・貧困削減の達成はあり得ないという認識が広がっている³⁰。また、2005年2～3月、DAC加盟国・国際機関・約60の途上国が参加したパリ・ハイレベルフォーラムでは、援助効果（オーナーシップ、調和化、アラインメント、開発成果マネジメント）の向上のためにも、途上国のCDを支援する必要があるという認識が共有され、ドナーは途上国の開発戦略と整合する協調プログラムを通じてCD支援を行うことが宣言された。

これらCDの国際的主流化の動きを反映し、DACの場でも、援助効果ドナー慣行作業部会やガバナンスネットワーク（GOVNET）でキャパシティが横断的な課題として位置付けられるようになった。GOVNETは、CDを優先課題の一つに取り上げ、LenCDが作成したCDに関するグッドプラクティスペーパーをDACの文書として取りまとめる作業に着手している。

キャパシティへの注目は途上国の間にも広がっている。東京国際シンポジウムにおいてCDと南南協力の重要性を認識したチリ・コロンビア参加者は、2004年9月、ボゴタで中南米諸国の援助窓口機関を対象とする国際セミナーを主催した。本セミナーでは、特に中南米地域のCDおよびMDGs達成のためには南南協力が有効であるとの認識を共有し、CDに資する南南協力を地域全体で推進していくことが合意された。

³⁰ 例えば、OECD/DAC（1996）、GOVNET（2005）など。

参考文献

要約

DAC「技術協力原則」

UNDP (2002) “Capacity for Development: New Solutions to Old Problems”

第1章

[和文]

青木昌彦 (2002)「制度の大転換促進を」『日本経済新聞』2002年1月4日

イエーガー、ティモシー (青山繁訳) (1999)『新制度派経済学入門 - 制度・移行経済・経済開発』東洋経済新報社

石原聡 (2002)『ソーシャル・キャピタルの実際と運用』国際協力事業団準客員研究員報告書

大住荘四郎 (2002)『パブリック・マネジメント：戦略行政への理論と実践』日本評論社

大西裕 (2004)『グッド・ガバメントからグッド・ガバナンスへ？ - 東アジアの経験再考 - 』

海外経済協力基金開発援助研究所 (1999)『途上国実施機関の組織能力分析 - バングラデシュ、タイ、インドネシアの事例研究 』 OECF Research Paper No. 37

清田明宏 (1994)「保健医療援助における動機づけの問題 - 被援助側の動機づけとインセンティブ - 」佐藤寛編『援助の社会的影響』アジア経済研究所

黒岩郁雄編 (2004)『開発途上国におけるガバナンスの諸課題 - 理論と実際 - 』アジア経済研究所

高阪章・大野幸一編 (2002)『新たな開発戦略を求めて』アジア経済研究所

コーリ、ハリンダー・S (2002)『開発援助におけるアカウンタビリティと実績評価：近年の世界的な経験』JBICリサーチペーパー7月号

国際協力事業団 (JICA) (2003a)『援助の潮流がわかる本』国際協力出版会

(2003b)『鉱工業プロジェクトフォローアップ調査報告書 (民間セクター開発) 貿易・産業振興分野に係るキャパシティ・ビルディングにおけるドナーの取組み』国際協力事業団鉱工業開発調査部

(2003c)『途上国における財政管理と援助 - 新たな援助の潮流と途上国の改革 』国際協力事業団国際協力総合研修所

国際協力機構 (JICA) (2004)『開発途上国に対する廃棄物分野の協力の方向性』国際協力機構国際協力総合研修所

(2005)「特集キャパシティ・ディベロップメント」『JICA FRONTIER』No. 68

国際協力事業団・日本福祉大学福祉社会開発研究所 (2002)『参加型地域社会開発 (PLSD) の基本枠組みと視点、及び、それに基づく評価枠構築に係る研究』

近藤正則 (2003)『ガバナンスと開発援助 - 主要ドナーの援助政策と指標構築の試み』国際協力事業団国際協力総合研修所客員研究員報告書

(2004)「ガバナンスと開発経済学」『アジ研ワールド・トレンド』第101号、アジア経済研究所

坂野太一・青木昌史 (2000)「開発途上国と公共支出管理」『開発金融研究所報』第4号

- セン、アマルティア（鈴木興太郎・後藤玲子訳）（2001）『経済学と倫理学』実教出版
- 高橋基樹（2002）「個人と全体の二項対立をどう超えるか - アフリカ経済論再構築の一助として - 」平野克己編『アフリカ経済論再構築に向けて』アジア経済研究所
- 津曲真樹（2004）「キャパシティ・アセスメント手法に関する文献レビュー報告書」（未定稿）国際協力機構国際協力総合研修所
- 鶴見和子（1996）『内発的発展論の展開』筑摩書房
- 日本開発サービス（2005）『水道分野人材育成協力 事業経験の体系化報告書』2005年3月
- 野中郁次郎・竹内弘高（梅本勝博訳）（1996）『知識創造企業』東洋経済新報社
- 古川光明（2004）「アフリカを取り巻く援助動向とその対応（一考察）」『PRSPと援助協調に関する論考』国際協力機構
- 馬淵俊介・桑島京子（2004）「シンポジウム報告：途上国のキャパシティ・ディベロップメントと有効な援助 - より創造的なパートナーシップを求めて - 」『国際協力研究』Vol. 20 No. 1（通巻39号）
- 三好崇弘・永代成日出（2005）『キャパシティ・ディベロップメントからみたJICA技術協力の有効性と課題に関する一考察 - ガーナ灌漑農業振興支援の事例から - 』国際協力機構国際協力総合研修所客員研究員報告書
- 森田智（2003）『JICAにおける結果重視マネジメント（RBM）の確立と業績測定導入の有用性に関する研究』国際協力事業団国際協力総合研修所準客員研究員報告書

[英文]

- Binnendijk, A. (2001) *Result-based Management in the Development Co-operation Agencies. A Review of Experience: Background Report*, Organization for Economic Cooperation and Development. Paris. France.
- Bolger, J. (2000) "Capacity Development: Why, What and How." *Capacity Development Occasional Series*. Vol. 1. No. 1. May 2000. CIDA Policy Branch.
- Bossuyt, J. (2001) *Mainstreaming Institutional Development: Why is it important and how can it be done?* Maastricht: ECDPM.
- Chambers, R. (1983) *Rural Development: Putting the Last First*. Addison-Wesley.
- CIDA (1996) *Applying Results-based Management to Capacity Development*.
- (1999) *Results-Based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principles*.
- (2004) *Capacity Development in CIDA's Bilateral Programming: A Stocktaking*.
- DAC (2001) *Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience <Executive Summary>*.
- DFID (2003) *Promoting Institutional and Organizational Development*. Guidelines. March.
- Edgren, Gus (2003) *Donorship, Ownership and Partnership*. Issues Arising From Four Sida Studies of Donor-Recipient Relations, An Informal paper.
- Fukuda-Parr, S. et al. (eds.) (2002) *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. Earthcan and UNDP.
- GOVNET (2005) *Draft Good Practice Paper on Capacity Development - For Review, Living Up to the Capacity Development Challenge; Lessons and Good Practice*.

- GTZ (2002) *Change Management in GTZ Consulting Processes*. MODELS consulting team.
- (2003) "Capacity Development for Sustainable Development: A Core Task of GTZ." *Policy Paper* No. 1. March.
- IMF (2004) *Consultation and Second Review under Three Year Arrangement under Poverty Reduction and Growth Facility*, July 22, 2004.
- Johnson, John H. and Wasty, Sulaiman S. (1993) "Borrower Ownership of Adjustment Program and the Political Economy of Reform," *World Bank Discussion Paper* No. 199, World Bank.
- Lavergne, R. (2003a) *Approaches to Capacity Development: From Projects to Programs and Beyond*. Notes for A Presentation at the Manila Symposium on Capacity Development, Jan. 14-16, 2003.
- (2003b) *Program-Based Approaches: A New Way of Doing Business*, *Development Express*, CIDA Policy Branch.
- et al. (2004) *Capacity Development in CIDA's Bilateral Programming: A Stocktaking: Research Results*. (Draft) prepared for Tokyo seminar.
- and Saxby, J. (2001) *Capacity Development: Vision and Implications*. Capacity Development Occasional Series. No. 3, January. CIDA Policy Branch.
- Lopes, Carlos and Theisohn, Thomas (2003) *Ownership, Leadership and Transformation - Can We Do Better for Capacity Development?* Earthscan Publications Ltd., London.
- Mizrahi, Yemile (2004) *Capacity Enhancement Indicators - Review of the Literature*, World Bank Institute.
- Nair, G. (2003) *Nurturing Capacity in Developing Countries: From Consensus to Practice*. Capacity Enhancement Briefs. No. 1. November. World Bank Institute.
- ODI (2000) *What's different about agricultural SWAPs?*, paper presented at DFID Natural Resources Advisers Conference, 10-14th, July, 2000.
- (2003) *Budgets not Projects: A New Way of Doing Business for Aid Donors*, OPINIONS.
- OECD/DAC (1996) *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*.
- Prahalad, C. K. and Hamel, G. (1990) "The Core Competence of the Corporation." *Harvard Business Review*, May-June. pp. 79-91.
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. Princeton.
- Romer, P. (1990) "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy*. 98 (5): 71-102.
- Senge, P. M. (1990) *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. London: Century Business.
- Sida (2000) *Sida's Policy for Capacity Development*, Sida, Methods Development Unit.
- Stalk, G., Evans, P. and Shulman, L. E. (1992) "Competing on Capabilities: The New Rules of Corporate Strategy," *Harvard Business Review*, March-April, pp. 57-69.
- Teece, D. J., Pisano, G. and Shuen, A. (1991) "Dynamic Capabilities and Strategic Management." *CCC Working Paper*, University of California, Berkeley.
- The Dag Hammarskjold Foundation (1975) *The 1975 Dag Hammarskjold Report on Development and International Cooperation*. Uppsala, Sweden.
- UNDP (1994) *Capacity Development: Lessons of Experience and Guiding Principles*.
- (1997) *Capacity Development*. Technical Advisory Paper II. Management Development and

Governance Division, Bureau for Development Policy.

(1998) *Capacity Assessment and Development in A Systems and Strategic Management Context*, Technical Advisory Paper No. 3, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy.

Universalia (1999) "Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation," *Universalia Occasional Paper*, No. 35, Canada.

Wilhelm, Vera and Muller, Susanne (2003) "The Ingredients of Capacity Enhancement-Three Case Studies in Telecommunications," *WBI Working Paper*, World Bank Institute.

World Bank (1997) *World Development Report*. The State in A Changing World.

第2章

[和文]

天野史郎 (2004) 「大洋州島嶼国における廃棄物キャパシティアセスメント」国際協力機構大洋州広域企画調査員(廃棄物)報告書、2004年12月

掛谷誠 (2000) 『ソコイネ農業大学地域開発センター 総合報告書』

(2001) 「アフリカ地域研究と国際協力 - 在来農業と地域発展 - 」 『アジア・アフリカ地域研究第1号』 2001年3月

国際協力事業団 (JICA) (2001) 『タンザニア連合共和国ソコイネ農業大学地域開発センター運営指導(中間評価)調査団報告書』 2001年11月

(2003a) 『援助の潮流がわかる本』 国際協力出版会

(2003b) 『タンザニア連合共和国ソコイネ農業大学地域開発センター終了時評価報告書』 2003年12月

国際協力機構 (JICA) (2004a) 『特定テーマ評価(貧困削減/地域社会開発)』 報告書

(2004b) 『評価結果の総合分析(初中等教育/理数科教育)』

(2004c) 『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』 国際協力機構国際協力総合研修所

(2004d) 『ガーナ中学校理数科教育改善計画プロジェクト「教育行政」研修 概要報告』

(2004e) 『キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック』 国際協力機構 援助アプローチ分野課題チーム、2004年3月

(2004f) 「公開セミナー ソコイネ農業大学地域開発センター～CDで読み解く～発表資料」発表者：田村賢治・田中樹・角田学・馬淵俊介、国際協力機構国際協力総合研修所、2004年7月

(2004g) 『国際協力機構年報2004』 2004年9月

(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目指して』(改訂版) 国際協力機構国際協力総合研修所

澤村信英 (1999) 「理数科教育分野の国際協力と日本の協力手法に関する予備的考察」 『国際教育協力論集』 第2巻 第2号

田村賢治 (2004) 『専門家業務完了報告書』 国際協力機構、2004年4月

馬淵俊介・桑島京子 (2004) 「シンポジウム報告：途上国のキャパシティ・ディベロップメントと有効な援助 - より創造的なパートナーシップを求めて - 」 『国際協力研究』 Vol. 20 No. 1 (通巻39号)

馬淵俊介・角田学 (2004) 「地域開発におけるキャパシティ・ディベロップメント - タンザニア国ソコイネ農業大学地域開発センタープロジェクトの事例から」 『国際協力研究』 Vol. 20 No. 2 (通巻40

号) 国際協力機構、2004年10月

馬淵俊介・横関祐見子(2004)「現職教員研修実施能力の定着へ向けて - JICA理数科教育協力をキャパシティ・ディベロップメントで読み解く - 」『国際協力研究』Vol. 20 No. 2 (通巻40号)

三好崇弘・永代成日出(2005)『キャパシティ・ディベロップメントからみたJICA技術協力の有効性と課題に関する一考察 - ガーナ灌漑農業振興支援の事例から - 』国際協力機構国際協力総合研修所客員研究員報告書

吉田充夫(2004)「廃棄物管理分野の技術協力をキャパシティ・ディベロップメントの視点で読み解く」『国際協力研究』Vol. 20, No. 2 (通巻40号) 国際協力機構、2004年12月

[英文]

Akyeampong, Kwame (2003) *Teacher Training in Ghana Does it count?*, Multi-site Teacher Education Research Project, DFID.

Bossuyt, J., Laporte, G. and van Hoek, F. (1995) *New Avenues for Technical Co-operation in Africa: Improving the Record in Terms of Capacity Building*. ECDPM Policy Management Report No. 2, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

Caillods, F., Gottelmann-Duret, G. and Lewin, K. (1996) *Science Education and Development: Planning and Policy Issues at Secondary Level*, IIEP/Pergamon.

DFID (2003) *Promoting Institutional & Organizational Development*.

JICA (1998) *Integrated Agro-ecological Research of Miombo Woodlands in Tanzania*, Final Report, Faculty of Agriculture, Sokoine University of Agriculture and Centre for African Area Studies, Kyoto University.

Lewin, Keith (2000) *Mapping Science Education Policy in Developing Countries*, Secondary Education Series, World Bank Human Development Network.

Mattee, A. Z., et al. (2004) Introduction of the 'SUA Method' Concept and Approach to Sustainable Rural Development, in *Proceedings on Perspectives and Approaches for Sustainable Rural Development in Africa*, ed. Rutatora, D. F. et al., SUA/JICA, March, 2004.

Msolla, P. (2004) Challenges of SUA as a Center of Excellence for Sustainable Rural development Training and Practice, in *Proceedings on Perspectives and Approaches for Sustainable Rural Development in Africa*, ed. Rutatora, D. F. et al., SUA/JICA, March, 2004.

North, Douglas C. and Calvert, Randall ed. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Political Economy of Institutions and Decisions).

Ottenvanger, Wout, Mariska Leliveld, and Andrew Clegg (2003) *Science, Mathematics and ICT (SMICT) in Secondary Education in sub-Saharan Africa; Trends and Challenges*, Paper presented at the first SEIA conference, Kampala, 9-13, June 2003.

Qualman, Ann and Morgan, Peter (1996) *Applying Results-Based Management to Capacity Development*, Working Paper produced for CIDA Policy Branch.

Rutatora, D. F. (2004) Linkage of Sokoine University of Agriculture (SUA) to Local Government Authorities in the Field, in *Proceedings on Perspectives and Approaches for Sustainable Rural Development in Africa*, ed. Rutatora, D. F. et al. SUA/JICA, March, 2004.

SCSRD/JICA (2004a) *Joint Final Report on Sokoine University of Agriculture Centre for Sustainable Rural Development*, JICA, April, 2004.

(2004b) SCSR D Web-Site <<http://scsrd.suanet.ac.tz>>

(2004c) *SUA Method Concept and Case Studies*, JICA, April, 2004.

SCSR D (2002) *SCSR D News*, No. 1, October 2002.

(2003) *SCSR D News*, No. 3, February 2003.

SUA/JICA (2004) *Proceedings on Perspectives and Approaches for Sustainable Rural Development in Africa*, ed. Rutatora, et al., March, 2004.

UNDP (2003) *Ownership, Leadership and Transformation - Can We Do Better for Capacity Development?* Earthscan Publications Ltd, London and Sterling, Virginia.

Ware, S. A. (1992) *Secondary School Science in Developing Countries: Status and Issues*, World Bank.

Yokozeki, Y. (1999) *Science and mathematics education - for what and for whom*, Paper presented at Oxford International Conference on Education and Development.

第3章

[和文]

国際協力事業団 (JICA) (1997) 『プロセス・マネージメントのためのモニタリング・評価手法に関する基礎研究』

(2001) 『個別専門家のためのプロセス・マネージメント・ハンドブック』

国際協力機構 (JICA) (2004) 『プロジェクト評価の実践的手法 JICA事業評価ガイドライン改訂版』
国際協力機構企画・評価部評価監理室

(2005a) 『適切な指標・目標値の設定方法に係る指針 (案) 第3版』国際協力機構企画・調整部事業評価グループ

(2005b) 『総合分析 国別事業評価』国際協力機構企画・調整部事業評価グループ

国際協力機構・PMCC (2004) 『P2MのJICA事業への適用に係る基礎研究・研究会資料』

世界銀行 (2002) 『Issue Brief : 開発効果の評価』

< http://www.worldbank.or.jp/04data/12brochure/pdf_brochure/aid_effectiveness_j.pdf >

(2004年12月付)

PCM Tokyo Group (2004) 『PCM-Iガイドブック試供版』

[英文]

African Capacity Building Foundation (2001) "Capacity Needs Assessment: A Conceptual Framework." In: *ACBF Newsletter Vol. 2*.

< <http://www.acbf-pact.org/inforResources/Newsletter.asp> > (2004年12月付)

Berryman, E. et al. (1997) *Guideline for Assessing Institutional Capacity*, World Bank.

< <http://www-wbweb.worldbank.org/prem/pas/capacity/biblio.htm> > (2004年12月付)

Brown, L. et al. (2001) *Measuring Capacity Building*. University of North Carolina.

< http://www.dec.org/pdf_docs/PNACM119.pdf > (2004年12月付)

Crosby, Benjamin L. (1992) *Management and the Environment for Implementation of Policy Change: Part Two - Policy Environment Mapping Techniques*. USAID Technical Note # 5 April.

< http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/ipc/tn-5.pdf >

(2004年12月付)

Davis, I, Haghebaert, B. and Peppiatt, D. (2004) *Social Vulnerability & Capacity Analysis (VCA): An*

Overview

< http://www.proventionconsortium.org/files/tools_VCA/VCA%20Workshop%20report.pdf >
(2004年12月付)

DFID (2002) *Tools for Development: A handbook for those engaged in development activity.* Performance and Effectiveness Department, DFID.

(2003) *Promoting Institutional & Organizational Development: A Source Book of Tools and Techniques.*

< <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/prominstdevsourcebook.pdf> > (2004年12月付)

GOVNET (2005) *Draft Good Practice Paper on Capacity Development - For Review, Living Up to the Capacity Development Challenge: Lessons and Good Practice.*

GTZ (2003) *Capacity Building Needs Assessment (CBNA) in the Regions, Module A-C.*

< http://www.gtzsfdm.or.id/cb_cap_assm.htm > (2004年12月付)

Gustafson, Daniel and Ingle, Marcus (1992) *Policy Characteristics Analysis.* Technical Note 3, USAID's Implementing Policy Change Project.

< http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/ipc/tn-3.pdf >

(2004年12月付)

Haggarty, L. and Matsuda, Y. (unknown) *Assessing Clients' Commitment to Sectoral Reforms: A Reform-Readiness Analysis,* World Bank.

< <http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/pdf/haggarty.pdf> >

(2004年12月付)

International Development Association (2004) *IDA's Performance-Based Allocation System: IDA Rating Disclosure and Fine-tuning the Governance Factor.*

< <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/PBAFINAL.pdf> > (2004年12月付)

Kaufmann, et al. (2002) *Assessing Governance: Diagnostic Tools and Applied Methods for Capacity Building and Action Learning.* World Bank.

< http://www.worldbank.org/wbi/governance/assessing/pdf/kauf_recan_bilet_assessing.pdf >

(2004年12月付)

Lusthaus, Charles, Anderson, Gary and Murphy, Elaine (1995) *Institutional Assessment - A Framework for Strengthening Organizational Capacity for IDRC's Research Partners,* IDRC.

McNeil, M. and Kuehnast, K. (2003) *Aide-Memoire: Implementing the CENA in Tajikistan.*

< http://www.worldbank.org/wbi/communityempowerment/Documents/CENA_AideMemoire.pdf >

(2004年12月付)

Morgan and Taschereau (1996) *Capacity and Institutional Assessment: Frameworks, Methods and Tools for Analysis* Prepared for CIDA Policy Branch.

< [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment/\\$file/1996-06-02Tools\(Wkshp6\).pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment/$file/1996-06-02Tools(Wkshp6).pdf) > (2004年12月付)

Mueller, S. (2002) *A Strategy and Guidelines for the Assessment and Minimization of Political Risk,* World Bank.

< http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/139/305/tools_capacity_text.pdf >

(2004年12月付)

New Directions in Organizational Capacity Building: THE DOSA PAGE

- < <http://www.edc.org/GLG/CapDev/dosapage.htm> > (2004年12月付)
- NORAD (1999) *Handbook in Assessment of Institutional Sustainability*.
< http://www.norad.no/default.asp?MARK_SEARCH=YES&SEARCH_ID=s1&V_ITEM_ID=972 >
(2004年12月付)
- Overseas Development Administration (1995) *Guidance Notes on how to do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programmes*.
< <http://www.euforic.org/gb/stake1.htm?&username=guest@euforic.org&password=9999&groups=EUFORIC&workgroup=>> (2004年12月付)
- Pinto, R. F. and Mrope, A. J. (1995) *Assessing Sector Institutions: Lessons of experience from Zambia's Education Sector. World Bank Discussion Papers 297*.
< <http://ariel.worldbank.catchword.org/vl=4363152/cl=26/nw=1/nvportal=all/rpsv/7653/v1n1/s1/p1> >
(2004年12月付)
- Recanatini, F. and Knack, S. (2002) *Governance Assessment: A Working Framework*.
< http://www.worldbank.org/wbi/governance/assessing/pdf/rec_think_gov_ii.pdf >
(2004年12月付)
- Sellen (unknown) *A Simple Tool for Agricultural Policy Analysis: PAM*. World Bank.
SNV Report on Inventory of Analysis Instruments for Local Governance
< www.snvworld.org/cds/rglgp/report.doc > (2004年12月付)
- UNDP (2003) *National Capacity Self Assessments: Resource Kit*.
< http://www.undp.org/gef/undp-gef_how_to_access_gef_grants/sub_capacity_development.html >
(2004年12月付)
- (2004) “Capacity Development and Adaptation” ホームページ
< http://www.undp.org/gef/undp-gef_how_to_access_gef_grants/sub_capacity_development.html >
(2004年12月付)
- Universalia (1999) “Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation,” *Universalia Occasional Paper*, No. 35, Canada.
- USAID (Centre for Development Information and Evaluation) (2000) *Measuring Institutional Capacity (TIPS 15)*, Washington DC (USAID Documentation No. PN-ACG-612 (Main Report) and PN-ACG-624
< http://www.dec.org/pdf_docs/PNACG612.pdf > (2004年12月付)
- World Bank “Civil Service Institutional Assessment” ホームページ (2004年12月付)
< <http://www1.worldbank.org/publicsector/toolkitscivilservice.htm?OpenDocument> >
“Community Driven Development” ホームページ (2004年12月付)
< <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/09ByDocName/ProjectPreparationImplementationParticipatoryAssessmentsInstitutionalAssessment> >
(2004) *Country Policy and Institutional Assessments: An External Panel Review: Panel Recommendations and Management Follow-up*.
< <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/CPIAExpPanRepSecM2004-0304.pdf> >
(2004年12月付)
- “WBI Programs” ホームページ (2004年12月付)
< <http://www.worldbank.org/wbi/communityempowerment/cena.html> >

“ WBI Themes ” ホームページ (2004年12月付)
 < <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html> >

参考資料 1

[和文]

ジョン・フリードマン (1995) 『市民・政府・NGO「力の剥奪」からエンパワメントへ』新評論
 野中郁次郎・竹内弘高 (1995) 『知識創造企業』東洋経済新聞社

[英文]

Bennett, Sara and Franco, Lynne M. (1999) “ Public Sector Health Worker Motivation and Health Sector Reform: A Conceptual Framework, ” Major Applied Research 5, *Technical Paper* No. 1, Partnerships for Health Reform.

DAC (2005) “ Draft Good Practice Paper on Capacity Development - For Review, Living Up to the Capacity Development Challenge: Lessons and Good Practice ” presented in Capacity Development Workshop 26 January 2005, DAC Network on Governance.

Johnson, John H. and Wasty, Sulaiman S. (1993) “ Borrower Ownership of Adjustment Program and the Political Economy of Reform, ” *World Bank Discussion Paper* No.199, World Bank.

North, Douglass C. (1991) “ Institutions ” *Journal of Economic Perspectives* 5(1): 97-112

Schneider, Hartmut (1999) “ Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction ” *Policy Brief* No.17, OECD Development Centre, 1999, Paris.

Stiglitz, Joseph (1999) *Keynote Address First Global Development Network Conference.*

UNDP (1994) *Beyond Rethinking Technical Cooperation; New International Cooperation for Capacity Building in Africa.* UNDP/Regional Bureau for Africa, June 1994.

Universalia (1999) “ Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation, ” *Universalia Occasional Paper*, No. 35, Canada.

World Bank (1999) *World Development Report 1998-99 - Knowledge for Development.*

参考資料 2

[和文]

国際協力機構 (JICA) (2004a) 『特定テーマ評価 (貧困削減 / 地域社会開発)』報告書
 (2004b) 『評価結果の総合分析 (初中等教育 / 理数科教育)』

馬淵俊介・横関祐見子 (2004) 「現職教員研修実施能力の定着へ向けて JICA理数科教育協力をキャパシティ・ディベロップメントで読み解く」『国際協力研究』Vol. 20 No. 2 (通巻40号) 2004年10月号、国際協力機構

[英文]

Bossuyt, J., Laporte, G. and van Hoek, F. (1995) *New Avenues for Technical Co-operation in Africa: Improving the Record in Terms of Capacity Building.* ECDPM Policy Management Report No. 2, European Centre for Development Policy Management, Maastricht.

参考資料3

[和文]

IDCJ・IC- Net (2003) 『日本型国際協力の有効性と課題』国際協力事業団企画・評価部
国際協力機構 (JICA) (2004) 『キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック』 「援助アプローチ」
分野課題チーム

[英文]

Berg, Elliot (1993) *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*,
Regional Bureau for Africa, United Nations Development Program and Development
Alternatives, Inc.

Fukuda-Parr, S. et al. (eds.) (2002) *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*.
Earthcan & UNDP

GOVNET (2005) *Draft Good Practice Paper on Capacity Development: For Review, Living Up to the
Capacity Development Challenge: Lessons and Good Practice, Draft, January, 2005.*

OECD/DAC (1991) “Principles for New Orientations in Technical Cooperation” (「技術協力原則」平
成4年8月、国際協力事業団企画部)

Robert Cassen and Associates (1986) *Does Aid Work?*

UNDP (1991) “Human Development Report 1991” United Nations Development Programme.
(1994) *Beyond Rethinking Technical Cooperation; New International Cooperation for Capacity
Building in Africa*. UNDP/Regional Bureau for Africa, June 1994.

World Bank (1993) “Handbook for Technical Cooperation” Operations Policy Department (『技術協
力ハンドブック』平成6年1月、国際協力事業団企画部)
“Poverty Net” ホームページ (2004年12月付)