



キャパシティ・アセスメントハンドブック
ーキャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメントー (初版)

2008年9月 国際協力機構 国際協力総合研修所

ISBN4-903645-90-8



キャパシティ・アセスメント ハンドブック

ーキャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメントー

(初版)

2008年9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

08-07

キャパシティ・アセスメント ハンドブック

ーキャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメントー

2008年 9月

独立行政法人 国際協力機構
国際協力総合研修所

<表紙について>



本ハンドブックでは、キャパシティ（課題対処能力）を左の概念図によって説明している。技術や特定の知識、組織としての暗黙知を「テクニカル・キャパシティ」と呼び、テクニカル・キャパシティを動かすための意志や姿勢、リーダーシップ、マネジメント能力などをキャパシティの中核的要素として「コア・キャパシティ」と呼ぶ。そしてこれらのキャパシティを下支えしている制度や社会などを、組織を取り囲む「環境基盤」と呼んでいる。

キャパシティはこれら三要素が一体となっはじめて成り立つものであり、現状分析－戦略策定－実施－評価のサイクルを繰り返す中で、段階的に大きくなっていくものと考えられている。

本ハンドブックの内容は、国際協力機構が設置した「キャパシティ・アセスメント」研究会の見解を取りまとめたもので、必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

本ハンドブックおよび他の国際協力機構の調査研究報告書は、ホームページにて公開しております。

URL: <http://www.jica.go.jp/jica-ri/index.html>

なお、本ハンドブックに記載されている内容は、国際協力機構の許可なく転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5

FAX: 03-3269-2054

E-mail: dritrn@jica.go.jp

序 文

キャパシティ・ディベロップメントの“キャパシティ”とは、もともとは能力を意味する言葉ですが、独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）では“キャパシティ”を開発途上国の「目標を設定し達成していく力、自国の課題（開発課題）を発見し解決する力」、つまり「課題対処能力」ととらえ、キャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development: 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」と考えています。

CDは、1990年代において、国際的な議論の場において提起された「援助は役に立っているのか」という問いかけに端を発し、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。以来、CDはどのドナーにとっても重要なテーマとなっており、2008年9月にガーナで開催された「援助効果向上にかかるハイレベル・フォーラムⅢ」でも中心的議題の一つとして議論されました。こうした議論の中でも、途上国での効果的な開発のためには、公共財政管理やセクターサービスに関連するキャパシティを育てることが不可欠であるという指摘がなされています。

JICAでは、2006年に『キャパシティ・ディベロップメント（CD）』報告書を出して以来、CDのJICA事業への反映を課題として取り組んできており、2007年には『事業マネジメントハンドブック（初版）』を発刊しました。また、CDの視点から過去の協力事例の分析を継続的に実施し、その分析から抽出した教訓・経験を体系化してきました。こうした過去の調査研究の蓄積を生かして、国際的な議論も踏まえつつ、途上国のキャパシティを診断し、JICA事業の形成・実施マネジメントにつなげていくための視点・方法論を整理したものが、この『キャパシティ・アセスメント・ハンドブック』です。

本ハンドブックが、JICA本部および在外の現場におけるCDの視点を具体的に反映させた事業形成・実施マネジメントに利用され、新JICA誕生により技術協力だけでなく、無償資金協力、円借款を含めた総合的な事業マネジメントのあり方に対する検討の材料としても活用されることを願っております。

最後に、本調査の実施にあたり、インタビューなどご協力頂きました関係者の皆様に、改めて厚くお礼申し上げます。

2008年9月

独立行政法人国際協力機構

国際協力総合研修所

所長 加藤 宏

目次

序文	
目次	i
図表・BOX 目次	iv
略語解説	vii
本ハンドブックの使い方	viii
第1章 キャパシティ・アセスメントの必要性	1
1-1 従来の事業のあり方の問題点	2
1-1-1 プロジェクトマネジメントの「落とし穴」	2
1-1-2 なぜ「落とし穴」に落ちるのか？	3
1-1-3 技術協力をとらえ直すCDの視点とは？	3
1-1-4 CDに基づく援助マネジメント：CAの背景	4
1-2 CAの必要性和役割	5
1-2-1 なぜCAが必要なのか	5
1-2-2 CAの定義と役割	6
1-2-3 何をアセスし、その結果をどう活用するのか	9
第2章 キャパシティをとらえる視点	13
2-1 キャパシティをとらえる3つの視点	14
2-2 キャパシティ（課題対処能力）を構成している要素をとらえる （視点その1）	14
2-2-1 テクニカル・キャパシティ	15
2-2-2 コア・キャパシティ	16
2-2-3 環境基盤	16
2-3 組織に焦点を当ててキャパシティをとらえる（視点その2）	18
2-3-1 組織に焦点を当てたアセスメント	18
2-3-2 組織をどうとらえるか	18
2-4 キャパシティの特性やパフォーマンスとの関係をとらえる （視点その3）	22
2-4-1 キャパシティの基本特性	22
2-4-2 キャパシティとパフォーマンスの関係「CPI」モデル	25
2-4-3 CPIモデルの事例	29
第3章 事業マネジメントプロセスとCA	37
3-1 CDの考えに基づく事業マネジメント	38
3-1-1 事業マネジメントにおけるCAの視点 — 森と木の関係 —	38
3-1-2 CAとプロジェクトマネジメント	38
3-1-3 CDのスパイラルアップとCA	39
3-2 事業マネジメントプロセスとCA	39
3-2-1 事業マネジメントプロセスにおけるCAの概要	40
3-2-2 途上国による主体的なCAとJICAの関わり	41
3-2-3 CAとツール	42
3-3 事業マネジメントプロセスにおけるCAの具体的ステップ	43
3-3-1 目指すべき姿の確認と現状把握	43
3-3-2 協力戦略の策定	48
3-3-3 個別案件のデザイン	53

3-3-4	事業実施中におけるCA	56
3-3-5	事業評価におけるCA	59
3-4	事業タイプ別のCA上の留意点	62
3-4-1	拠点機能からのCD支援に対するアセスメント	62
3-4-2	地域社会からのCD支援に対するアセスメント	65
3-4-3	政策・制度からのCDのアセスメント	68
3-5	CAと指標	70
3-5-1	テクニカル、コア、環境基盤の分類を参考にする	71
3-5-2	キャパシティの特性を参考にする	72
3-5-3	CPIを参考にする	72
3-5-4	定量的指標と定性的観察の相互補完による指標設定	72
第4章	CAをどう使うか	79
4-1	CD支援プロセスにおけるCA	80
4-1-1	包括的なCD支援のためのCA	80
4-1-2	途上国の主体的なCDのためのCA	80
4-2	CAを踏まえたCD支援のあり方の再検討	81
4-2-1	CD支援方策の再検討	81
4-2-2	CD支援体制の再検討	81
4-3	CAからみえる今後の協力事業の方向性（問題提起として）	82
4-3-1	Joint CAの可能性	82
4-3-2	CAを踏まえた事業の予測可能性の向上	82
別添資料1	CAツール	85
	政策分析	
	政策属性分析	85
	国別政策・制度評価	86
	政策環境マッピング	87
	改革準備度分析	88
	行政／公共サービス・アセスメント	91
	状況分析	
	環境スキャン	92
	キャパシティ・脆弱性分析	93
	権限分布マトリクス	94
	組織分析	
	組織制度キャパシティ・アセスメント	95
	SWOT分析	96
	ディスカッションに基づく組織の自己アセスメント	97
	戦略立案	
	バランス・スコアカード	99
	関係者分析	
	ウォンツ・エイブル分析	100
	ステークホルダー分析	101
	連携マトリクス	103
	リスク分析	
	リスク分析	104

別添資料2 他ドナーのCA	106
1. 援助機関別のCD、CA手法の特徴	106
2. 他ドナーのCAフレームワーク	108
参考文献	134
調査研究関係者リスト	139

図表・BOX 目次

図1-1	プロジェクトマネジメントの「落とし穴」	2
図1-2	キャパシティ・アセスメントの対象	9
図2-1	キャパシティをどのようにとらえるか？	14
図2-2	キャパシティの特性による基本モデル - 組織を基点として -	15
図2-3	組織に焦点を当てたアセスメント	18
図2-4	人的資源と関連項目	19
図2-5	総体システムとしてのキャパシティ	22
図2-6	キャパシティの可視性、非可視性	23
図2-7	キャパシティのイメージ	23
図2-8	総体としてのキャパシティの成長とCDの成果の発現	24
図2-9	CDの成長曲線	25
図2-10	開発の全体像とCDプロセス (CPモデル)	26
図2-11	CPIモデル	27
図2-12	CPIモデルでCD戦略をデザインする	27
図2-13	CDのストーリー	28
図2-14	CPIの例 (1) 教育支援	29
図2-15	CPIの例 (2) 廃棄物管理	30
図2-16	CPIの例 (3) 森林資源管理	31
図2-17	CPIの例 (4) 灌漑農業	32
図2-18	CPIの例 (5) 省エネルギー	33
図2-19	CPIの例 (6) 保健医療	34
図3-1	全体像と個別案件の関係	38
図3-2	CDのスパイラルアップ	39
図3-3	事業マネジメントプロセスにおけるCAのステップ	40
図3-4	CAにおけるJICAの関わり方の強さ	41
図3-5	アクターと求められる成果の分析	44
図3-6	重点的に強化すべきキャパシティと機能項目による整理	45
図3-7	開発課題体系図におけるCDの視点の整理の例 (CD課題体系図)	47
図3-8	ポジショニング／マッピングのための並行作業	48
図3-9	環境スキャンの例	49
図3-10	CDの道筋の検討	50
図3-11	協力プログラムのスコーピング	51
図3-12	包括性の視点によるスコーピング	52
図3-13	キャパシティの可視化の例	58
図3-14	評価のポイント	60
図3-15	評価結果の活用	61
図3-16	拠点機能からのCD支援	62
図3-17	拠点機能のCPI事例 (現職教員研修の例)	64
図3-18	地域社会からのCD支援	65
図3-19	地域社会のCPI事例 (コミュニティ開発の例)	67
図3-20	政策・制度からのCD支援	68
図3-21	制度・政策のCPI事例 (政策能力向上の例)	69
図3-22	テクニカル・キャパシティ、コア・キャパシティ、環境基盤 - 組織を基点として -	71
図3-23	定性↔定量の相互補完プロセス	73
図3-24	指標の設定のモニタリング・評価のプロセス例	75

図A1-1	ベトナムの1998年～2001年のCPIAの変化	87
図A1-2	政策環境マッピング	88
図A1-3	環境スキャンの例	92
図A1-4	シンプルSWOTとクロスSWOT	96
図A1-5	DOSAの例	98
図A1-6	開発援助のためのBSCの例	99
図A1-7	ステークホルダー分析の流れ	102
図A1-8	「リスク分析」手順	104
図A1-9	リスクの特定	104
図A1-10	リスク分析評価	105
図A2-1	世界銀行の公共セクターガバナンス改革サイクル	108
図A2-2	IDBの組織アセスメント・フレームワーク	112
図A2-3	ECのオープンシステムズ・モデルの概念図	113
図A2-4	Sidaの分析フレームワーク	116
図A2-5	DFIDのキャパシティ・ビルディングの概念	118
図A2-6	UNDPのCDプロセスにおけるCA	122
図A2-7	UNDPのキャパシティ・アセスメント・フレームワーク・デフォルト	123
図A2-8	ECDPMの分析フレームワーク	125
図A2-9	MfDRを実施するためのキャパシティ・アセスメントのフレームワーク	127
図A2-10	迅速性アセスメントのマッピングの例	129
図A2-11	キャパシティ・ビルディング・ニーズ・アセスメントのガイドラインで示されている CBサイクル	130
表1-1	事業サイクルとCAの視点	10
表2-1	キャパシティ特性の3項目	17
表2-2	制度、政策、および一般環境の例	21
表3-1	事業マネジメントプロセスにおけるCAの主体のイメージ	42
表3-2	CAのためのツール例	42
表3-3	政策属性分析	44
表3-4	一般的チェックリスト項目	45
表3-5	PCMの視点とCAの視点	54
表3-6	評価5項目とCD／CAの視点	55
表3-7	誰のどのようなキャパシティか（拠点機能強化の例）	63
表3-8	誰のどのようなキャパシティか（コミュニティ開発の例）	66
表3-9	誰のどのようなキャパシティか（政策・制度強化の例）	69
表3-10	組織に焦点を当てた指標設定の視点	71
表3-11	定量的、定性的アプローチの比較	73
表A1-1	キャパシティ・脆弱性分析の例	93
表A1-2	権限分布マトリクス	94
表A1-3	組織制度キャパシティ・アセスメントの例	95
表A1-4	内部分析 資源の視点	96
表A1-5	外部分析 PESTの視点	96
表A1-6	ステークホルダー分析によるリスク分析と対応の検討	102
表A1-7	2つの組織の連携のための連携マトリクスの例	103
表A2-1	援助機関のCD、CA手法の特徴	106

表A2-2	CGAの基本枠組み	109
表A2-3	ドナーによるCAアプローチ一覧	110
表A2-4	IDBの組織アセスメント項目	111
表A2-5	ステップ5で分析する組織内部の項目（6ボックスモデル）	114
表A2-6	組織内部・外部の分析と、機能・政治面を合わせた分析マトリクス	115
表A2-7	ECのアセスメント項目	115
表A2-8	Sidaのアセスメント項目	117
表A2-9	DFIDのアセスメント項目	119
表A2-10	DFIDで紹介されているツール一覧	119
表A2-11	UNDPのエントリーポイントと横断的機能キャパシティ	123
表A2-12	ECDPMの分析フレームワーク項目	125
表A2-13	アセスメントのための6つのカテゴリー	128
表A2-14	アセスメント結果一覧表	128
表A2-15	GTZ-SfDMの作業ステップ	131
表A2-16	GTZ-SfDMで推奨される分析ツール	132
BOX 1-1	他ドナーによるCAのフレームづくりはどこまで進んでいるか	6
BOX 1-2	他ドナーのCAの定義	7
BOX 1-3	プロセス・コンサルテーション	10
BOX 2-1	組織の基本構造	19
BOX 2-2	「目に見える成果」を出すことの有効性	25
BOX 3-1	改善サイクルか、革新サイクルか	41
BOX 3-2	自己評価の留意点「鏡」効果	57
BOX 3-3	キャパシティの可視化の例 「ヘキサゴン・スパイダー・ウェブ・ダイヤグラム（HSWD）」	76
BOX A2-1	オープンシステムズ・モデル	110

略語解説

略語	概	要
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
BSC	Balanced Scorecard	バランス・スコアカード
CA	Capacity Assessment	キャパシティ・アセスメント
CB	Capacity Building	キャパシティ・ビルディング
CBNA	Capacity Building Needs Assessment	キャパシティ・ビルディング・ニーズ・アセスメント
CD	Capacity Development	キャパシティ・ディベロップメント
CGA	Country Governance Assessment	国別ガバナンス・アセスメント
C/P	Counterpart	カウンターパート
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment	国別政策・制度評価
CSP	Country Strategy and Programs	国別戦略・プログラム
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DANIDA	Denmark International Development Assistance	デンマーク国際開発援助
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
EC	European Commission	欧州委員会
ECDPM	European Center for Development Policy Management	
EU	European Union	欧州連合
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
IDA	International Development Association	国際開発協会
IDB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
IDRC	International Development Research Centre	国際開発調査研究所、カナダ
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MfDR	Managing for Development Results	開発成果マネジメント
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織
PCM	Project Cycle Management	プロジェクト・サイクル・マネジメント
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリクス
RBM	Results-based management	成果重視マネジメント
ROACH	Results-oriented Approach to Capacity Development and Change	結果重視のCDと変革のアプローチ
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SWAp	Sector-Wide Approach	セクターワイド・アプローチ
TA	Technical Assistance	技術協力
TOR	Term of Reference	業務指示書
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
USAID	US Agency for International Development	米国国際開発庁
WB	World Bank	世界銀行
WBI	World Bank Institute	世界銀行研究所

出所：国際開発ジャーナル社『国際協力用語集』、中央法規『廃棄物英和・和英辞典』、国際協力機構各種報告書などを参考に作成

本ハンドブックの使い方

1. なぜ本ハンドブックが作られたのか？

JICA内で「キャパシティ・ディベロップメント（CD）」が提唱されて、CDに関する様々な報告書も出され、その言葉は組織内にかなり浸透してきました。しかし一方で、CD自身が包括的で、理解しにくい概念であるため、具体的に何をどうしたら良いのかわからないという声もあります。従来のプロジェクトマネジメントでは、プロジェクト・サイクル・マネジメント（Project Cycle Management: PCM）が制度化されているため、それとは別個のマネジメント枠組み、方法論を取り込むことが難しいのも現実です。

他方で、近年JICAの事業マネジメントをめぐる状況も急激に変化してきました。プロジェクト・デザイン・マトリクス（Project Design Matrix: PDM）に基づいた成果だけではなく、インパクトや自立発展性を確保するためのマネジメントのあり方を模索する動きも出てきました。また、より大きな開発目標に基づき、技術協力のみならず、無償資金協力や円借款も含めた協力学案を効果的に組み合わせる「プログラム化」も進んでいます。さらに途上国の現場では、日本以外の数多くのドナーが援助事業をしている中で、途上国政府の開発政策に基づく形で、互いの事業を効果的に結びつける動きも出ています。

こうした状況の中で、JICAの事業マネジメントもCDやプログラム化を念頭に変化しつつあります。その基本的な考え方をまとめたものが、2007年12月に発刊された『事業マネジメントハンドブック（初版）』です。これを踏まえて、より具体的にCDの視点を反映させた事業形成・マネジメントの考え方を整理することが喫緊の課題となっています。そのためには、開発課題に対して、相手国の関係機関の対処能力（キャパシティ）がどの程度であるかを診断し、どこに対してどういった支援が必要なのかという処方箋を作った上で、適切な協力事業（治療）を実施することが必要とされているのです。

2. 本ハンドブックの目的

本ハンドブックは、JICA本部・在外事務所の職員およびプロジェクト専門家が、**CD支援の視点を踏まえた事業マネジメント（形成・実施・評価）**ができるよう、**JICAとしてのキャパシティ・アセスメント（Capacity Assessment: CA）の枠組み・方法を実務的に解説した**ものです。

本ハンドブックは、「キャパシティ・アセスメント」研究会での検討結果を報告書にしたものですので、JICAとしての公式のガイドラインではありません。しかし、新JICAになるにあたって新たな事業マネジメントが検討される中で、本ハンドブックがその検討材料となることが期待されます。

本ハンドブックは、厳格に適用されるマニュアルではなく、協力事業に携わる各関係者が実際の状況に合った方法論を検討するために共通して持つべき視点を提示したものといたします。

3. 本ハンドブックの取扱範囲

国のキャパシティを診断するには、①当該国全体の政策・行政構造を把握することと、②支援セクターにおける政策・制度や社会を含めたキャパシティを総合的に分析することがあります。特に前者は「ガバナンス・アセスメント」とも呼ばれ、当該国で協力事業をしていく上で共通して配慮されるべきものになっています¹。ただ前者だけでも膨大な説明が必要となるため、本書では、JICAの事業マネジメントに絡めた具体的方法論とすることを鑑みて、後者である「**セクター（課題）レベルのキャパシティ**」に軸足を置くこととします。

途上国の現場では、セクターワイド・アプローチ（Sector-Wide Approach: SWAp）のもと、セクター省庁とドナーが共同で開発戦略を策定し、その戦略に基づいた協力事業を展開しています。したがって、セクターレベルのCAもJICAだけではなく、途上国や他ドナーも一緒になって実施されるものになっています。本ハンドブックでも、途上国の当該セクター全体を見渡したCAを行い、他ドナーの取り組みも含めた協力のあり方を検討することになってはいますが、最終的にはJICA自身の事業をどう形成・実施していくかという視点で解説されています。この点において、必ずしも国際援助協調の場で、そのまま使えるものではありませんが、ドナー間で形成されようとしているCA枠組み・方法論と相互補完的に用いることができるでしょう。

また、本ハンドブックが作成されたのは主に2007年度でしたので、想定するケースもほとんど技術協力になっています。その意味で、厳密に無償資金協力や円借款の事例を想定したものにはなっていませんが、新JICAとなって3つを有機的に組み合わせた事業となっても、相手の組織を分析する基本的な枠組みに変わりはないでしょう。あとは、CA結果を踏まえた事業の形成・実施マネジメントにかかる内容について、必要に応じて改定されることが期待されます。

4. 本ハンドブックの構成と使い方

(1) 本ハンドブック使用上の注意

本ハンドブックを活用される際に、最も気をつけて頂きたいことは、**本書に書かれていることを機械的に実施してもあまりうまくいかないだろう**ということです。本書に書かれていることは、あくまで視点や考え方です。それを踏まえて、紹介しているツールの中で、現実に直面している開発課題や協力事業の特徴を鑑みて、適切なものをご自身で選択して下さい。

時間の関係で、本ハンドブックをすべて読むことができないという方は、各章の冒頭に「第〇章でのポイント」がコンパクトに記されていますので、そちらをご覧頂き、さらに関心のあるところを本文から読み取っていただければと思います。

(2) 本ハンドブックの構成

ここで簡単に本ハンドブックにどういったことが書かれているかを説明します。

¹ ガバナンス・アセスメントは、ガバナンス課題タスクフォースで別途調査研究報告書がまとめられる予定です。また、国全体の政治・経済を把握するには、『指標から国を見る～マクロ経済指標、貧困指標、ガバナンス指標の見方～』（2008年3月）を参照。

そもそも「CAとは何なのか？」と思われる方に

▶第1章 「キャパシティ・アセスメントの必要性」

誰しもが経験するプロジェクトマネジメントの落とし穴を紹介し、CD/CAの必要性を説明します。その上で、CAの定義や役割、対象について解説しています。

「キャパシティ」についてよくわからない方に

▶第2章 「キャパシティをとらえる視点」

CD/CAといっても、そもそもキャパシティそのものにつかみどころがなく、よくわからないという方のために、キャパシティをどういった視点からとらえ、どういった基本特性があるかについて解説しています。

事業マネジメントプロセスの中でCAをどう実施するかを知りたい方に

▶第3章 「事業マネジメントプロセスとCA」

具体的に、どのように課題や相手のキャパシティを分析し、協力プログラムや個別案件を形成するのか、案件の実施中にいかにCAを活用していくのか、CAは事業評価にいかに役に立つのか、といった実践的な疑問に対して解説しています。

CD支援者として、CAを使う際に何に気をつければ良いのか？

▶第4章 「CAをどう使うか」

援助実施者として、CAをどう使っていくのか、CAから支援者自身のあり方をどう見直していったら良いのかといった、CAを使うCD支援者自身の注意点を解説しています。

もっと具体的な方法論を知りたい方に

▶別添資料 1「CAツール」 2「他ドナーのCA」

巻末には、本文で提示したCAの考え方、枠組みを実践する具体的なツールを紹介しています。また、他のドナーはどういったCA枠組みをもっているのかについても解説しています。

(3) 本ハンドブックは何に使えるのか？

本ハンドブックは、今後ある重要開発課題に対して、どういった協力事業を形成していくかを検討していく際に必要となる視点を提供しています。その事業には、一技術協力プロジェクトはもちろんとして、より包括的な協力プログラムも想定されます。大切なことは、プロジェクトかプログラムかというJICAの中だけではなく、途上国自身のプログラム（他ドナーの協力も含む）の中で位置づけられる協力事業を形成するということです。その観点から、当該事業の実施や評価においても、具体的にどういったことをしたら良いのかを、本ハンドブックで解説しています。

また、課題別タスクを中心に、開発課題の体系図や課題別指針の作成が進んでいます。その作業をしていく上でも、本ハンドブックは開発課題をどのようにとらえていけば良いのかという視点を提供しています。その上で、具体的な課題別にCAのチェックリストを作成することも期待されています²。

² CAチェックリストは、これまで廃棄物や省エネルギー、保健人材、農業農村、下水道といった分野で整備されています。

5. 本ハンドブックと合わせて活用すべき文献

CDやCAに関する参考文献は、巻末の「参考文献リスト」で紹介しますが、これまで出されたJICAの報告書では、特に以下のものを関連で参照されることをお勧めします。

● CDについて理解を深めたい方

JICA国際協力総合研修所（2006）『キャパシティ・ディベロップメントー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ー』

● CD／CAを含めた新しい事業マネジメントについて理解を深めたい方

JICA国際協力総合研修所（2007）『事業マネジメントハンドブック（初版）』

● CD支援の具体的な実践例について知りたい方

CD事例分析シリーズ：

JICA国際協力総合研修所（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ー社会全体の廃棄物管理能力の向上をめざしてー』

——（2006）『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析 ネパール森林分野協力の経験分析』

——（2006）『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析 省エネルギー分野』

——（2007）『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析 ケニア中等理数科教育強化計画プロジェクト』

——（2008）『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析 タンザニア国モロゴロ州保健行政強化プロジェクト』

——（2008）『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析 水道人材育成分野』

——（2008）『キャパシティ・ディベロップメントの観点からのコミュニティ防災ーコミュニティを主体とした災害対応能力の強化に向けてー』

——（2008）『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析 アジア太平洋障害者センタープロジェクト』

駒沢牧子（2005）『ヨルダン家族計画・WIDプロジェクトの総合的研究ーキャパシティ・ディベロップメントの視点による分析ー』 JICA国際協力総合研修所 客員研究員報告書

永井史男、尾崎和代、木全洋一郎（2007）『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析 タイ地方行政能力向上プログラム』 JICA国際協力総合研修所 客員研究員報告書

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ーガーナ灌漑農業振興支援の事例からー』 JICA国際協力総合研修所 客員研究員報告書

第1章
キャパシティ・
アセスメントの必要性

第1章 キャパシティ・アセスメントの必要性

ここでは、キャパシティ・ディベロップメント（CD）の重要性について改めて考え、キャパシティ・アセスメント（CA）が必要とされる背景や、CAの役割を説明する。

第1章のポイント

■ CDの視点の視点に基づく事業マネジメント

- CD支援事業においては、「包括的な視野から途上国の主体的な課題解決能力をとらえ、その内発的な向上を側面支援する」という考え方に立ってマネジメントをする。
- 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。
- 途上国の開発戦略の枠の中で、JICA自身の協力をどのように位置づけ、個々の案件の成果を相互に、また他ドナーの協力や当該国自身の取り組みといかに連動させるかが問われている。
- CD支援事業の形成に際しては、当該国の戦略や計画、そしてそれに対する実施体制・能力を診断することで、ドナーと当事国の間で、どこを強化するために、どこから事業を始めていくかというエントリーポイントと協力シナリオを明確にする。

■ CAとは何か

- キャパシティ・アセスメント（CA）の定義：
「途上国の個人や組織、社会などの複数のレベルの総体としての課題対処能力（キャパシティ）の現状と変化のプロセス（CD）を様々な視点から診断し、その結果をCD戦略の策定のために関係者間で共有する作業」
- CAの目的・役目：
 - (1) 途上国のキャパシティの現状を診断した結果を途上国と共有し、CDのための戦略づくりをする
 - (2) 当該国（組織）のキャパシティのベースラインを知るだけでなく、その変化のプロセスを把握し、CD戦略そのものの変更可能性についても検討する
 - (3) CD支援のための途上国とドナーとの対話ツールとして用いる

■ 何をアセスするのか：3つの視点

- キャパシティそのもののアセスメント：キャパシティの現状と変化のアセスメント
- CD戦略のアセスメント：CDの道筋・方法論の再検討
- CD支援のあり方のアセスメント：ドナーのCD支援方法・体制の検討

1-1 従来の事業のあり方の問題点

プロジェクト
マネジメントの
「落とし穴」

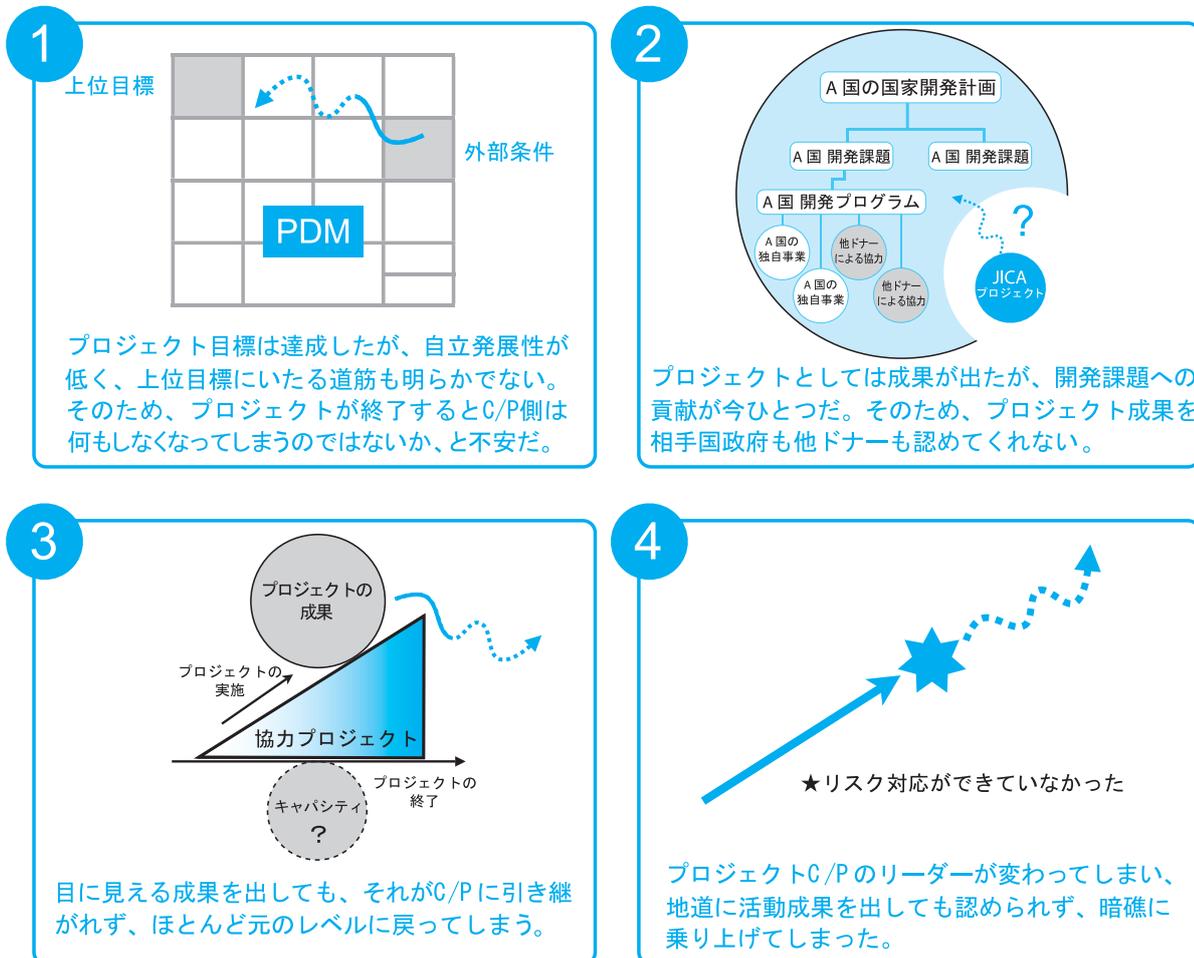
なぜ
「落とし穴」に
落ちるのか？

技術協力を
とらえ直す CD
の視点とは？

CD に基づく
援助マネジメント：
CA の背景

1-1-1 プロジェクトマネジメントの「落とし穴」

図1-1 プロジェクトマネジメントの「落とし穴」



出所：筆者作成

技術協力プロジェクトを計画、実施、評価した経験の中で、図1-1のような「落とし穴」にはまったことはないだろうか。

いずれも、プロジェクト目標は達成したが、その成果がプロジェクト終了後も続くことはなく、せっかくの協力の意味がなくなってしまうという悩みである。実施する側としては、PDMに書かれた活動を地道に実施して成果を出してきた。それでも終了時評価では「自立発展性が低い」、「上位目標に達成する可能性が低い」と評価された。一体何がいけないのだろうか。

1-1-2 なぜ「落とし穴」に落ちるのか？

図1-1のような「落とし穴」に落ちる原因を順番に考えてみよう。

- ① **「上位目標への道筋」が明確でない**：プロジェクト終了後の自立発展性を途上国の手に委ねるだけで終わっていたためではないか。具体的には、先方の財政システムや上位組織のマネジメント能力といった成功要因がプロジェクトの「外部条件」に置かれ「戦略なき上位目標」になっていたのではないか、それらをプロジェクトの内部に取り込む、または、より大きなプログラムの視点で考える努力が足りなかったのではないか。
- ② **特定のプロジェクトで個別問題の解決だけに注力**：途上国の開発計画における位置づけの中での案件のあり方や、複数のプロジェクトの有機的な配置を考える、いわゆる開発課題の解決に向けた「仕組みづくり」を考えることがなかったのではないか。
- ③ **プロジェクトがC/Pに引き継がれない**：研修や技術指導で多くの人材を育成したとしても、もしくは目に見える成果を出したとしても、その人材の能力が発揮できるような、あるいはその成果を自立的・持続的に活用するような、政策・制度的裏付けや社会的な位置づけを考慮していなかったのではないか。また、支援する側が成果を作ってしまうがゆえに、先方の内発性を阻害してしまったのではないか。
- ④ **リスク対応ができていない**：計画時点からプロジェクトレベルだけでなく、社会システムや環境といった「上流でのリスク」を認識することも求められていたのではないだろうか。

要約すると、これまでのプロジェクトのあり方、あるいは事業管理のあり方には明確な長期的目標がなく、戦略性に欠き、環境の変化に対応できる柔軟な仕組みがなかったのではないか、という反省が導かれる³。

これらの問題意識を踏まえ、より良い協力のあり方に発想の転換（ある種の“パラダイムチェンジ”）をもたらしたのがキャパシティ・ディベロップメント（CD）である。

1-1-3 技術協力をとらえ直すCDの視点とは？

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」と定義されている⁴。途上国が自ら課題を特定し、目標を設定し、それを達成していく能力を「課題対処能力」（＝キャパシティ）としている。

キャパシティは個人の知識・技術や関係機関の組織能力に加えて、関係する政策制度や社会システムなど、課題に対処するための様々な要素からなっている。そのため、CDにはこれら様々な要素を**包括的にとらえる視点**が必要になってくる。同時に、キャパシティは途上国が自らの手で課題に対処する能力であるため、途上国自身の努力によって継続的に伸ばしていくという**内発性を重視**することになる。

よって、CDを支援する立場としても、特定の知識技術にとどまらず、課題に対処していくための総合的な能力の向上を重視するとともに、事業マネジメントにおいては、「**包括的な視野から途上国の主体的な課題解決能力をとらえ、その内発的な向上を側面支援する**」という考え方に

³ JICA (2005) p.20

⁴ JICA (2006) p.2

立って、技術協力を以下の2つの骨子に沿ってとらえ直しつつある⁵。

- 「途上国の課題対処能力が個人、組織、社会などの複数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。

1-1-4 CDに基づく援助マネジメント：CAの背景

それでは、上記のようなCDの考え方に基づいた援助のマネジメントのあり方はどのように変遷してきたのか。またそこからキャパシティ・アセスメント（CA）はどのようにしてその重要性を持ち始めたのか。近年の国際的および国内的な議論を紹介すると、次のようなものである。

(1) 国際的議論

CDは、1990年代以降、様々なドナーにより議論がなされてきたが、近年では2005年に100以上のドナー・途上国により採択された「援助効果に関するパリ宣言」（以降、「パリ宣言」）のコミットメントにも掲げられている。2008年9月の「パリ宣言」の中間レビューにあたる「援助効果向上に関するハイレベル・フォーラムⅢ」（アクラ）に向けた開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）および途上国でのCDに関連する議論の中では、途上国の中長期的な開発戦略を打ち出し、その戦略実現のためにドナーもまた中長期的な支援戦略を明確にするのと同時に、途上国・ドナー双方の資源（人的・財政的）も中期的に関与させることにより、途上国CDの予測可能性（Predictability）を高めることの重要性が指摘されている。

こうした議論を踏まえると、途上国の開発戦略およびドナーの支援戦略を相互に調和の取れた形で策定するために、双方の視点から当該途上国のキャパシティを包括的に診断し、どういった目標を掲げ、そのためにどういった支援をしていくのかについて合意を形成する必要がある。CAは、こうした途上国とドナーとが一体となったCD戦略を打ち出すために、必要な方策と位置づけられている。

(2) 国内的議論

上記のような国際的な背景に伴って、JICAの中でも個々のプロジェクト単位のマネジメントから、途上国の開発戦略に合わせてプログラム単位で事業を形成・実施するよう変革が進められている。そのため、これまでのPCMによる事業運営モニタリングだけでは限界に来ており、途上国の開発戦略の枠の中で、JICA自身の協力をどのように位置づけ、個々の案件の成果を相互に、また他ドナーの協力や当該国自身の取り組みといかに連動させるかが問われている。そのため、案件形成段階から、プロジェクトの「インパクト」や「持続可能性」につながるシナリオを明確にすることが一層求められている。単なるプロジェクトの技術的な妥当性や有効性だけではなく、プロジェクトの取り組みに対する予算や制度的裏づけといった、PDMではとすると外部条件とされかねない要因をも取り込んだマネジメントが必要とされている。

この意味において、CD支援事業の形成に際しては、当該国の戦略や計画、そしてそれに対す

⁵ JICA（2006）p.20

る実施体制・能力を診断することで、ドナーと当事国の間で、どこを強化するためにどこから事業を始めていくかというエントリーポイントと協力シナリオを明確にする必要がある。さらに、当該国の戦略や計画に合わせたCD支援は1ドナーだけでできるものではなく、他ドナーの協力とも密接に連携していくことで相乗効果を見いだすことが不可欠であるという意味において、包括的な視点に立ったCAが必要とされている。

1-2 CAの必要性と役割

なぜCAが
必要なのか

CAの
定義と役割

何をアセスし、
その結果をどう
活用するのか

1-2-1 なぜCAが必要なのか

前節で述べたとおり、CD支援をしていく際には、協力対象を漫然と認識するのではなく、個人、組織、制度・社会システムの各視点を踏まえた包括的な視点で問題をとらえ、キャパシティや環境を把握していく必要がある。途上国自身が自分のキャパシティを知り、強化すべきターゲットを決めていくことも必要である。CAは、このようなCDやCD支援の基本的な作業だと言える。

また、アセスメントをドナーと途上国の関係者とが共同で行うことで、そのプロセスにおいてカウンターパート（Counterpart:C/P）などが問題意識、主体者意識を高めていくことが望まれる。CAは本来的には、次第に途上国主体のアセスメントになっていくことを前提とするものである。

BOX 1-1 他ドナーによる CA のフレームづくりはどこまで進んでいるか

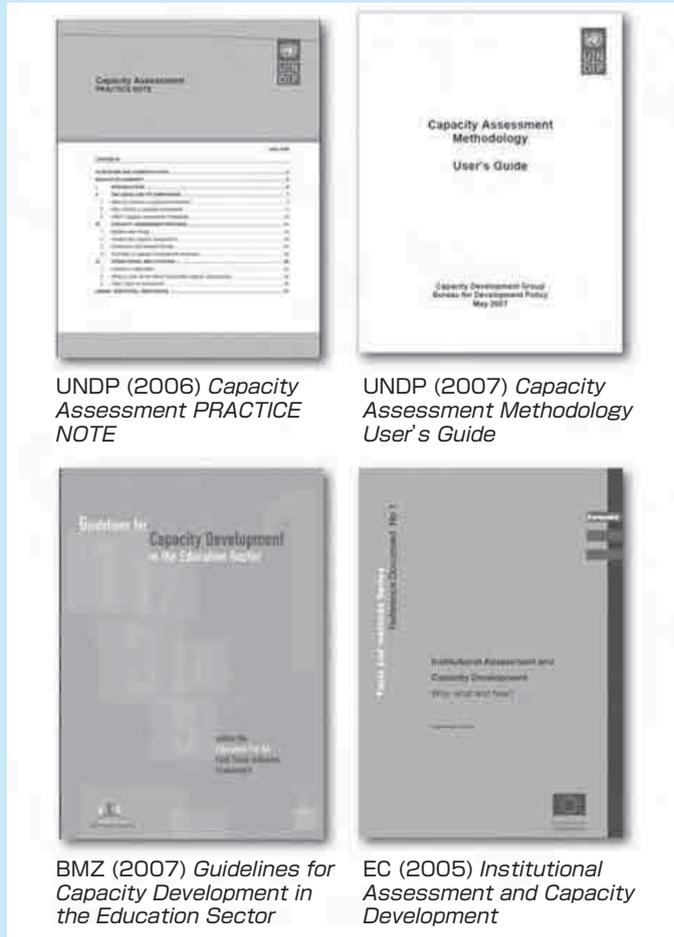


主要ドナーの一部は、既にCAのフレームワークづくりに取り組んでいる。例えば、国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）は、「CA

はCDプロセスの初期段階に位置づけられたCD事業の出発点であり、CD戦略を立案するための情報を収集し分析すること」と位置づけており、欧州委員会（European Commission: EC）は、「キャパシティを診断することはドナーがどのようにCDを支援できるかを定める前提条件である」としている。

今後、CDの議論がより深まり、広がっていくに連れ、CAは援助機関にとって不可欠なツールとなっていくことはまちがいない。

（巻末資料も参照願いたい）



UNDP (2006) *Capacity Assessment PRACTICE NOTE*

UNDP (2007) *Capacity Assessment Methodology User's Guide*

BMZ (2007) *Guidelines for Capacity Development in the Education Sector*

EC (2005) *Institutional Assessment and Capacity Development*

1-2-2 CAの定義と役割

本ハンドブックでは、CAを以下のように定義する。

キャパシティ・アセスメントとは、「途上国の個人や組織、社会などの複数のレベルの総体としての課題対処能力（キャパシティ）の現状と変化のプロセス（CD）を様々な視点から診断し、その結果をCD戦略の策定のために関係者間で共有する作業」である。

BOX 1-2 他ドナーの CA の定義



CAの定義は、援助機関によって考え方や表現の違いはあるものの、「将来の望ましいキャパシティレベルと現在のキャパシティのレベルを比較し、そのギャップを分析すること」という基本姿勢に変わりはない。CAをCDサイクルの1ステップとしてみるか、CD全体における分析ツールとしてみるかの違いはあるが、CDにおける最初のステップとして必ず行うべき作業として位置づけられている。

CDやCAについて多くの研究調査を行っているUNDPやECは、制度・組織レベルのCAを前提として、以下のようにCAを定義している。

■UNDP

「CAは一貫したCD戦略策定のために必須の基本的作業であり、組織や個人を診断することによって、幅広い文脈におけるキャパシティの様々な特徴を構造的に分析するプロセスである」
Capacity Assessment or diagnosis is an essential basis for the formulation of coherent strategies for capacity development. This is a structured and analytical process whereby the various dimensions of capacity are assessed within a broader systems context, as well as being evaluated for specific entities and individuals within the system.

UNDP (1998)

「現在のキャパシティを望ましい将来の姿と比較し分析することであり、アセスメントは現在の能力 (capacity assets) と強化すべき能力 (needs) を理解し、これをCD戦略の立案に導くもの」

A capacity assessment is an analysis of current capacities against desired future capacities, which generates an understanding of capacity assets and needs, which in turn leads to the formulation of capacity development strategies.

UNDP (2006)

■EC

「制度やキャパシティを診断することは、あらゆる種類の支援を準備し実施する際のコアとなる要素である。キャパシティを診断することはドナーがどのようにCDを支援できるかを定める前提条件である」

Aid must also be tailored to existing capacity to ensure effectiveness and to avoid unintended distortions. The size, scope and modality of aid influence partners' capacity and prospects for capacity development (CD). Assessing institutions and capacity is thus a central element of preparing and implementing any kind of support,

European Commission (2005)

CAの目的・役割は、上記定義から大きく次の3つに分けられる。

(1) 途上国のキャパシティの現状を診断した結果を途上国と共有し、CDのための戦略づくりをする。その上で、CD全体の戦略をとらえた上で（森を見た上で）、JICAはどのようなCD支援ができるのかを（どう木を植えるのかを）、他ドナーとの援助協調の可能性も踏まえつつ検討していく。

- 何を目標しているか、目標達成に必要なキャパシティを知る
- 途上国を主体とする中長期的なCD戦略はどうあるべきか
- そのなかでJICAはどのようなCD支援ができるのか
- 他ドナーとの援助協調と連携をどう構築するのか

(2) CAは、当該国（組織）のキャパシティのベースラインを知るだけでなく、その変化のプロセスを把握し、CD戦略そのものの変更可能性についても検討する。キャパシティの変化は一様ではなく、また直線的でもないために、目に見える変化を常に求めることはかえってCDを阻害することもある。CD支援をする際には、こうしたキャパシティの特性を正しく理解した上で、CD支援戦略を臨機応変に見直すことが求められる。

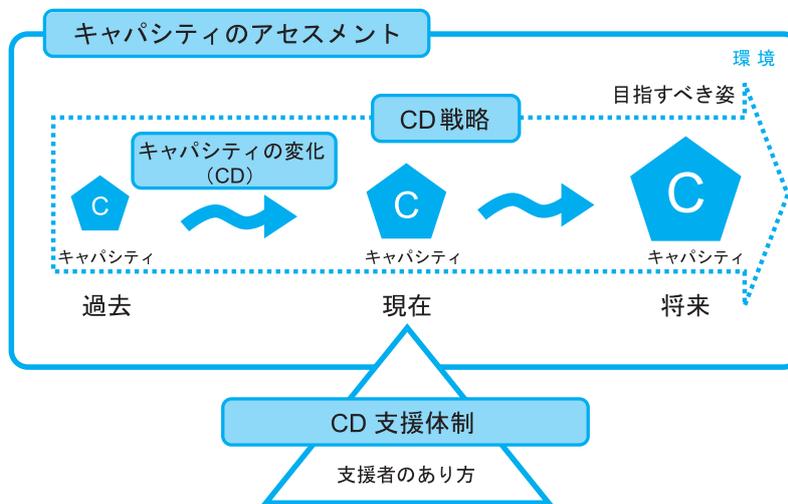
- 現状のベースラインとしてのキャパシティを知り、問題を知る
- 途上国のCDの進捗やJICAのCD支援を評価する
- その結果によってCDシナリオや実行計画を再構築する

(3) CAは、CD支援のための途上国とドナーとの対話ツールである。CA自身が途上国との間に前向きな対話の場を作り出し、ともに考え、協働するという基盤を作り出す意味において、CDの意識づけのツールとして用いられることも想定している。

- キャパシティについての共通理解を促す
- 目指すべき姿と現状とのギャップを確認し合う
- 共同でのアセスメントから途上国の自主的なアセスメントへ
- CD戦略についてともに考え、協働する基盤を作る

1-2-3 何をアセスし、その結果をどう活用するのか

図1-2 キャパシティ・アセスメントの対象



出所：筆者作成

CD戦略をアセスする視点がある。上述したキャパシティの変化を測った上で、そのようなキャパシティの変化の道筋や方法論の妥当性をアセスし、必要に応じてCDシナリオの見直しが行われ、途上国や他ドナーとの共同の取り組みやJICAのポジショニングといった協力体制が改善される。

3つめに、2つめのステップで見直したCD戦略に対して、**CD支援のあり方をアセスする**視点がある。上記2つが途上国側の動きのアセスメントであるのに対し、こちらはドナーのCD支援の方法が対象となる。具体的には、資源投入の量やタイミング、支援者の役割や実施体制が、相手側のCDにどれだけ貢献／阻害したかを検討する。

これを事業サイクルの中で整理すると、表1-1のように示すことができる。

CAをCDプロセスの中で位置づけると、次の3つの視点がある。

ここまで見てきたように、CAが直接対象とするのは、例えば組織を対象とするならば、その組織のキャパシティそのもののアセスメントである。これは一時点でのキャパシティの現状を把握するだけでなく、時間の流れとともにそれがいかに変化したかを測ることもある。これにはその国の社会・文化的な背景や、他ドナーの動きといった環境要因も含まれる。

次に、このCA結果を利用して

表1-1 事業サイクルとCAの視点

	案件形成段階	案件実施段階	評価段階
キャパシティのアセスメント キャパシティの現状と その変化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 途上国の戦略の把握 ・ 現状（ベースライン）の把握、指標の設定 ・ CDの環境の把握 	<ul style="list-style-type: none"> ・ キャパシティの現状の詳細アセスメント ・ キャパシティの変化 ・ 成果の把握 	<ul style="list-style-type: none"> ・ キャパシティの変化 ・ 成果達成度 ・ インパクト
CD戦略の策定、見直し CDシナリオの質	<ul style="list-style-type: none"> ・ 目指すべき姿への道筋シナリオの検討 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実施プロセスから得た教訓の戦略へのフィードバック ・ 包括性、内発性の改善とCDの持続性 	<ul style="list-style-type: none"> ・ インパクト、自立発展性（CDの持続性） ・ 次のCD戦略と包括性、内発性の改善方法
CD支援体制と方法の策定、見直し CD支援者のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ・ CD支援のポジショニング、協カスコープ ・ 協働体制、ファシリテーター原則を再確認 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 投入と活動へのフィードバック ・ CD支援の妥当性の確認 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 次の協力体制の必要性和内容の検討 ・ ファシリテーター原則の履行確認

出所：筆者作成

BOX 1-3 プロセス・コンサルテーション



相手側の認識を高めつつ問題解決を主体的に行わせることを意図した様々なマネジメント活動のことを、経営学者のシャイン（Edgar H. Schein）は“Process Consultation”と呼び、組織開発を行う上で大きな役割を果たす方法論だと指摘した。解決策を提示することだけが支援者の役割や能力ではなく、問題解決のプロセスにおいて相手の持つ知恵を引き出し、自己洞察させることがより高次のマネジメントであるという考え方である。相手側に対してコンテンツ（専門的な知識の内容）を移転するだけでなく、どのように活動をしていくかというプロセスについてもアドバイスをする。「何を（What to do）」からどのように（How to do）」に対する踏み込んだアドバイスを行うのがプロセス・コンサルテーションである。

プロセス・コンサルテーションで重要なことは、支援者の専門的知識を活用しつつ、相手側が自身の問題についても認識を深めていく自己診断のプロセスに巻き込んでいく技術や、ニーズにあった解決策を相手側自身が見いだせるように援助する技能である。

CAの過程や技術協力専門家などが業務を実施する過程で、C/P側と展開する「プロセス・マネジメント」の活動を考えるとき、この考え方が参考になる。

参考：E.H. シャイン（2002）

第2章

キャパシティをとらえる視点

第2章

キャパシティをとらえる視点

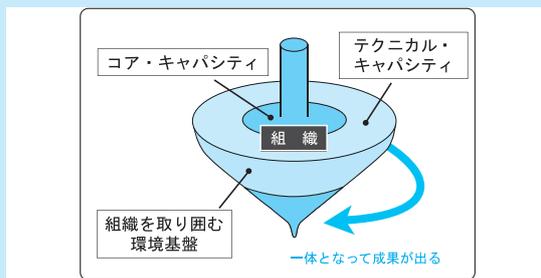
ここでは、キャパシティをとらえるための視点と、キャパシティの基本特性について考える。

第2章のポイント

キャパシティをとらえる3つの複合的な視点を示す。

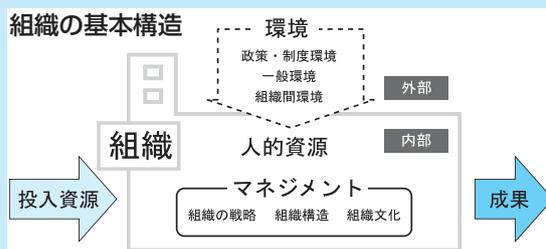
■ キャパシティ（課題対処能力）を構成している要素をとらえる（視点その1）

キャパシティの特性による基本モデル
- 組織を基点として -



- **テクニカル・キャパシティ**：技術や特定の知識、組織として蓄積される暗黙知など
- **コア・キャパシティ**：テクニカル・キャパシティを活用して課題を主体的に解決するマネジメント能力、意志・姿勢、リーダーシップなど
- **環境基盤**：技術協力が対象としている組織がその能力を発揮し、成果を生み出すことを可能にする諸条件

■ 組織に焦点を当ててキャパシティをとらえる（視点その2）



CD成果を出す主体でもある「組織」に焦点を当てて、その内部要素と外部環境をとらえることで、全体をアセスする視点が考えられる。

- **内部要素**：人的資源、業務プロセスや組織の体制を調整する広義のマネジメント
- **外部環境**：政策・制度環境、一般環境（経済や社会環境）、組織間環境

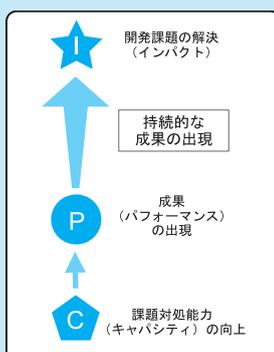
■ キャパシティの特性とパフォーマンスとの関係（視点その3）

● キャパシティの基本特性：

- ①「総体システム」：個人、組織、制度・社会の相互関係としてとらえる
- ②「可視性／非可視性」：目に見えるキャパシティとそれを支える目に見えないキャパシティ
- ③「非直線的な成長」：CDのための働きかけをしても必ずしもすぐにキャパシティは変化しない
- ④「短期的な変化／長期的な変化」：総体としてのキャパシティは長期的に変化

● CPIモデル

開発の全体像とCDプロセス

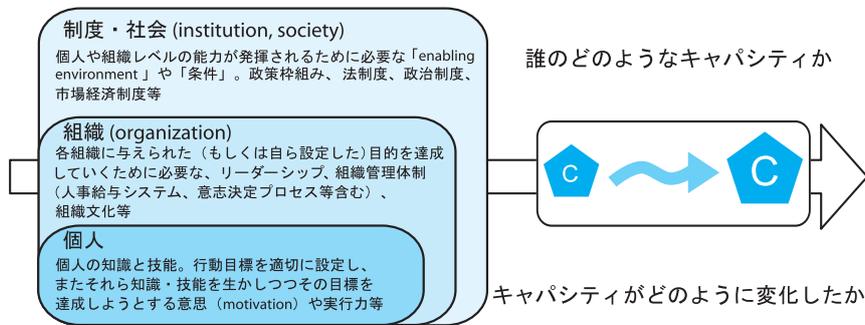


CPIモデルは、キャパシティ（C）の向上によってCDの主体が日々成果（＝パフォーマンス（P））を生み出し、その成果の積み重ねによって次第に課題が解決される（インパクト（I）が生じる）ことを示すものである。

また、目に見えるパフォーマンス（P）につなげるために、当該国の環境基盤（E）にも働きかけ、外部からの資源（R）を戦略的に活用することで、持続的にキャパシティが向上していくと考えられる。

2-1 キャパシティをとらえる3つの視点

図2-1 キャパシティをどのようにとらえるか？



出所：JICA（2004）を参考に筆者作成

社会などの複数のレベルの総体としての課題対処能力」ととらえると、その「課題対処能力」を構成している様々な要素を知ることが重要である。

しかし、実際にアセスメントを行う際に、「個人、組織、社会などの複数のレベル」を別個にアセスしたのでは、「総体」としての視点を失いかねない。包括性の視点からは、キャパシティを各レベルの相互関係を含めた「全体」を見ることが重要になってくる。

加えて、課題対処能力は実際に具体的な活動の改善やその結果としての「成果（パフォーマンス）」を出し、開発課題の解決というインパクトに結びつかなければならない。キャパシティと成果（パフォーマンス）との関係はどのようなものか、成果（パフォーマンス）と開発課題の解決（インパクト）の関係について知ることはCDのストーリーを描く際に重要な視点である。

以下、この3つの視点について説明する。

◆ キャパシティをとらえるための3つの視点 ◆

1. キャパシティ（課題対処能力）を構成している要素をとらえる
2. 組織に焦点を当ててキャパシティをとらえる
3. キャパシティの特性やパフォーマンスとの関係をとらえる

CDの戦略策定やCD支援のためには、キャパシティを正しくとらえることが必要であると述べた。キャパシティをとらえるためにはどのような視点が求められるのであろうか。

ここでは3つの視点を示す。まず、キャパシティを「途上国の個人、組織、

2-2 キャパシティ（課題対処能力）を構成している要素をとらえる（視点その1）

テクニカル・
キャパシティ

コア・
キャパシティ

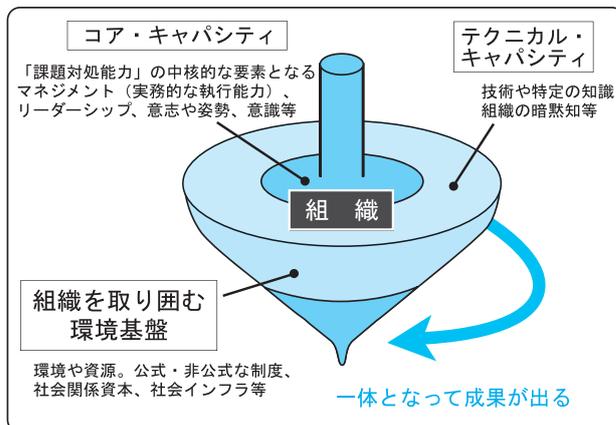
環境基盤

従来の技術協力では、C/P組織および個人に技術移転することを重視してきた。一方で、CDは自ら問題の解決を図るといった主体性を重視した上で、技術を含む様々な能力を向上させている。このように、何が「課題対処能力」に強く関係するキャパシティなのかをとらえることが、CDのシナリオや個別の案件をデザインしていくためにも必要になってくる。

そこでキャパシティを技術や特定の知識といったテクニカルなキャパシティ(テクニカル・キャパシティ)と、テクニカル・キャパシティを活用して課題を主体的に解決するコアとなるキャパシティ(コア・キャパシティ)の2つに大きく分ける。なおかつ、当該組織が成果を発揮することを下支えする環境基盤という要素を付け加えて全体を見る視点が求められる。

2-2-1 テクニカル・キャパシティ

図2-2 キャパシティの特性による基本モデル
- 組織を基点として -



出所：筆者作成

テクニカル・キャパシティとは、組織を構成している各個人の「知識、技能(技術)」、あるいはそれが集まって組織として蓄積される「暗黙知」(言葉では表現しがたい知識、ノウハウ)のように、業務を遂行する上で個人や組織に求められる特定の技術的能力である。基本的な科学的知識などのように、多くの分野・領域に共通するものもあれば、セクター、専門領域、職務によって限定された範囲での様々な知識、技能(技術)であることもある。

テクニカル・キャパシティのうち、知識や技能(技術)は、それがどの程度備わっているかを測ることも比較的容易であり、

研修などによって比較的短時間で向上するものである。しかし、次に述べるコア・キャパシティが十分に備わっていないとテクニカル・キャパシティの習得にも限界が生じる。

【テクニカル・キャパシティの具体例】

- ・ 教員養成所インストラクターの教員指導における教育分野の専門知識
- ・ 清掃局職員の廃棄物処理に関する技術的知識、技能、経験
- ・ 農民の灌漑農業に関する知識
- ・ 農民の水利組合運営に対する理解力
- ・ 保健センター職員のサービスに関する知識や技能
- ・ 教員養成所の、組織として蓄積した技術的知識、経験
- ・ ターゲット組織の計画立案にかかる情報収集能力

2-2-2 コア・キャパシティ

技術領域にかかわらず、テクニカル・キャパシティを活用し成果を出していくために必要なのが、コア・キャパシティである。それは個人や組織において、すべての行動を方向付ける根本的な能力であり、課題対処能力の中心となる力である。具体的には、事業や業務を執行していく際の「マネジメント能力」や、個人や組織の行動を方向づける「意志・姿勢」や「リーダーシップ」といったものであり、一つのまとまりとして考えるならば、意志や姿勢といったものに裏付けられた実務的な業務執行能力といえることができる。

また、コア・キャパシティの中でも、自己変革を推進し、目標を達成しようとする行動様式を支える「主体的な開発（変化）への意志」は、CDの目標である主体的な問題解決に不可欠な能力であるといえる。CDの働きかけを考えるとときには、この部分に注目することが重要である。

しかし、コア・キャパシティはテクニカル・キャパシティほどは、それがどの程度備わっているかを測ることが容易ではなく、向上・開発は容易でない。コア・キャパシティは、個人の持つ適性や組織資源に左右され、必ずしもインプットとしての「CDの働きかけ」に応じて確実な変化がみられるとは限らない。このように、コア・キャパシティは当事者の問題意識の醸成から始まるために変化に時間もかかり、目にも見えづらい。ただし、試行錯誤を繰り返していくうちに、個人や組織全体がコア・キャパシティに気づきマインドセットされれば、大きく成長する可能性を秘めている。

【コア・キャパシティの具体例】

- ・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、判断力
- ・ニーズに合った戦略を策定する能力、判断力
- ・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、実行力
- ・利害関係の衝突に対処し解決する能力、調整力
- ・他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
- ・主体的な課題解決のための能力を獲得しようとする意志

出所：UNDP（1998）に筆者加筆

2-2-3 環境基盤

ここでいう環境基盤とは、「技術協力が対象としている組織」がその能力を発揮し、成果を生み出すことを可能にする諸条件（enabling environment）のことである。

具体的には、政策枠組み、法制度、政治制度、市場経済制度などであり、物的な資産、資本、社会インフラといった資源も環境基盤としてとらえる。また、その国の文化・社会に固有な非公式なシステムや組織以外のステークホルダーの動きなども大きく影響する。社会や組織レベルでのインセンティブの有無も、個人や組織の能力発揮に大きく影響するという点で環境基盤といえるだろう。環境基盤は、どのような途上国でもある程度整っていることが前提とされるものの、

その変化は一般に大きな制度改善や社会変革を意味する。そのため、当該制度を構築する組織や地域社会を構成する関係者のテクニカル・キャパシティやコア・キャパシティが一定程度変化することが、環境基盤変化の前提条件となってくる。

- 【環境基盤の例】**
- ・事業執行予算とその確保のための行政システム
 - ・道路、港湾、発電施設などの基本的インフラ基盤
 - ・民主主義に基づく政治的な意志決定機能
 - ・実効的な制裁を伴う規則、法律
 - ・一般的に市民がもつ道徳的観念や社会的な義務
 - ・文化的に支持され、認知されている行動のあり方や価値観

表2-1 キャパシティ特性の3項目

	テクニカル・キャパシティ	コア・キャパシティ	環境基盤
キャパシティの主な内容	＜個人、組織＞ 知識、技能（技術）、組織として蓄え、活用できる知識や技術	＜個人、組織＞ 意志・姿勢、意識、資産を最適に生かす組織の形態、経営方法、リーダーシップ。およびこれらが統合された上で、課題を認識し、戦略を立案・実行・評価できる執務能力	＜組織、制度、社会システム＞ 公式・非公式な制度、社会関係資本、社会インフラ、物的資産、人的資産
成果（P: パフォーマンス）との関係	特定の領域で必要とされる特定の能力	成果を出すための推進力。すべての技術領域に共通し、主体的な課題対処能力を支える能力	個人、組織のキャパシティが成果を出すための前提となる条件
向上の難易度	比較的容易	比較的困難	多様な状況が考えられる
特性の留意点	技術の進歩や環境の変化に対応した更新が必要。陳腐化が早い。	個人や組織の成長に従って、より高い次元の能力が必要とされる。	外部から供給される資源のうち、一部は消費され、一部は内在化していく。
3つの関係	コア・キャパシティが不十分であるとテクニカル・キャパシティも必要十分なレベルまで備わることはなく、ある程度向上することはあっても、持続的な成果は出せない。また、テクニカル・キャパシティ、コア・キャパシティが備わっていても、環境や資源が欠けていれば成果の発現は制約される。このように、3つのキャパシティは、一体となって何らかの成果を発揮する。		

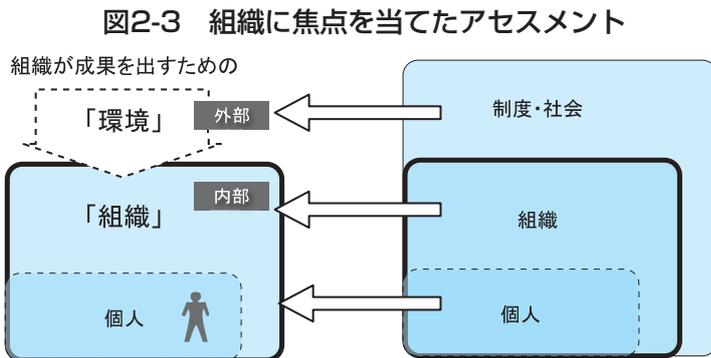
出所：UNDP（1998）、Lavergne and Saxby（2001）、JICA（2006）などを参考に筆者作成

2-3 組織に焦点を当ててキャパシティをとらえる（視点その2）

組織に
焦点を当てた
アセスメント

組織を
どうとらえるか

2-3-1 組織に焦点を当てたアセスメント



出所：筆者作成

この場合、組織のキャパシティ要素と制度・社会システムの関係は、内部要因と外部環境としてとらえられる。このようにとらえることで、組織が決して独立した存在として成果を出しているわけではなく、組織を取り巻く様々な環境に影響されながら成果を出していることをより明示的にとらえ、実際の事業展開に見合ったキャパシティのとらえ方をすることができる。

2-3-2 組織をどうとらえるか

組織に焦点を当てた視点でアセスメントを行う場合、組織の基本的なメカニズムや、組織における個人のふるまいを理解しておくことは非常に有効である。

以下、①組織を構成する主体である人的資源、②業務プロセスや組織の体制をも調整する広義のマネジメント、③組織に影響する外部環境要因、④組織が成果を出していくために必要とするインプット（投入資源）は何か、について概説する。

キャパシティのアセスメントを実際に行う際、個人、組織、制度・社会システムを別個にアセスただけでは総体的なキャパシティの特性、あるいはCDの包括性の視点を失いかねない。

そこで、技術協力の対象であり、CD成果を出す主体でもある「組織」に焦点を当てて全体をアセスする視点が有効である。

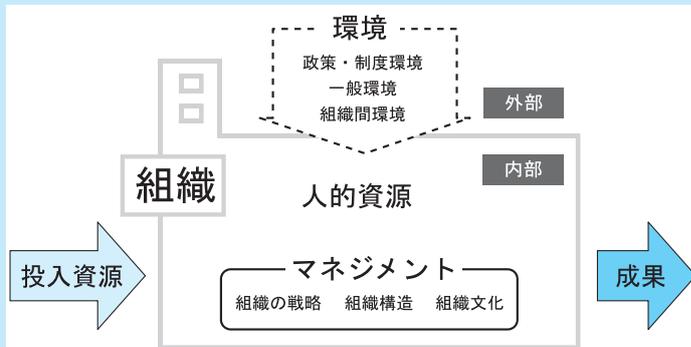
BOX 2-1 組織の基本構造



どのような組織もそれを取り巻く様々な環境との相互関係や相互依存によって成立している。そこで、**組織の内部要素だけでなく、組織が置かれている社会、政策、**

制度といった外部環境との関連性に着目して、組織のキャパシティをとらえる考え方が一般的になっている。

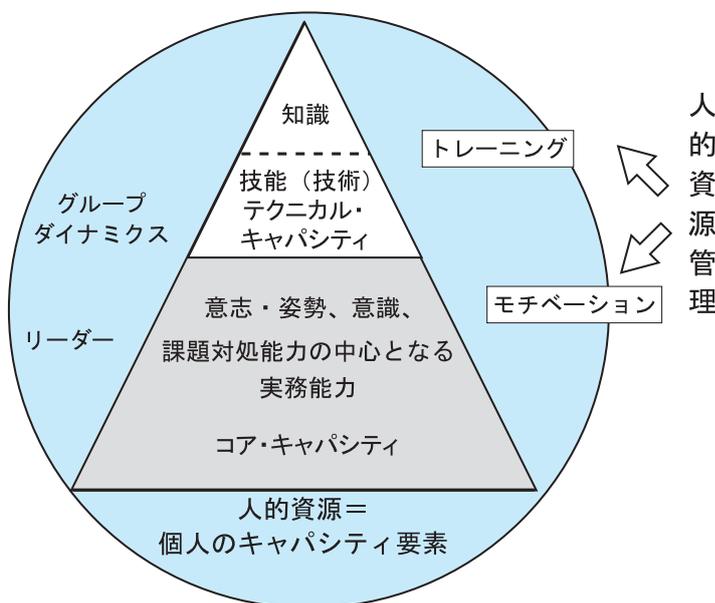
それによって、外部から投入される資源が成果出現にいかに関与しているかをとらえることになる。



出所：野中（1978）、DFID（2003）を参考に筆者作成

(1) 人的資源

図2-4 人的資源と関連項目



出所：筆者作成

人的資源とは個人としての専門技術者や小集団としてのヒトのつながりのことであり、また、リーダーの存在などを含めることもある。戦略が実行され、組織が組織としての能力を発揮するのは、人材資源の様々な能力が基礎になっている。

組織レベルだけでなく、制度・社会レベル（組織の環境）においても、制度作りに関わる個人のキャパシティなどが大きく関係しており、キャパシティの根源の多くは人材資源に宿ると考えられる。

CAにおいて人的資源に注目する際には、テクニカル・キャパシティとコア・キャパシティの区別にも留意しながら、組織の中で個人のキャパシティが最大限に発揮されるための組織構造となっているか、つまり、個人のモチベーションや価値観に配慮した人的資源管理がなされているか、インセンティブを生み出す構造となっているかをアセスすることが重要である。

(2) マネジメント

ここでは広義のマネジメントの概念を前提に、組織の戦略、組織構造、組織文化について説明する。

組織の戦略は「いまどこにいるのか」を確認し、「どこへ向かうべきなのか」を「目標」の範囲（スコープ）とともに明らかにして、「どうやってそこへたどり着くか」という検討プロセスを経て策定されるものである。よって、戦略レベルでのマネジメントは、当該組織のミッションが開発戦略やセクター戦略とどうつながっているか、リーダーシップと意志決定のあり方、理念や基本方針が共有されるコミュニケーションであるかどうかなどで測ることができる。

組織構造は、戦略が個々の使命や役割にブレークダウンされ、それを実行するために最適な形でデザインされたものである。戦略と強い結びつきがある。組織構造には分業と協業、指揮命令系統、管理範囲、意思決定権限といった要素があり、人的資源管理や正しいリーダーシップによって構成員と組織の能力向上のための活動を行い、個人、集団、組織をダイナミックに結びつける行動も含まれている。また、関係機関との連携を検討し、外部環境の把握やリスク分析を行うような視野の広いマネジメントもこのレベルに含まれる。

一方、戦略が変われば新しい課題が生まれ、その課題を解決するためには組織構造を適したものに換えなければならない。同時に、組織がオープンなシステムである以上、組織を取りまく環境の変化に従って戦略や組織構造を変化・対応させ、あるいはより能動的に環境に働きかけることで戦略の達成を図っていくことになる。

組織文化とは、組織を構成する個人や組織全体で共有、醸成された価値観や行動様式などで、ルールなどのように明文化されていない（暗黙の文化）という特徴がある。

組織構造＝組織のハードウェアであるなら、組織文化＝組織のソフトウェアといえることができる。組織の戦略や組織構造はある日を境にして1日で変わり得るが、組織文化は個人や組織全体の中に深くしみこんでいるだけに変革が難しい。問題は、戦略を遂行する上で都合の良い組織文化か、足かせになる組織文化かであり、良い組織文化を作ることは組織にとってのもっとも重要な側面である。

一般的に、時系列的には戦略に従って組織構造が作られ、組織の価値観、人材、スキルが育まれ、最後に組織文化が醸成されるといわれており、組織文化はいきなり変えるのではなく、時間をかけた変革マネジメントが求められる。

(3) 組織に影響する外部環境要因

対象とする組織の構成要因である個人や、その組織のキャパシティの向上にともなうパフォーマンスの発現を最終的に決定づける環境（enabling environment）要素であり、開発課題に対する制度・政策や上位組織の戦略といった成果の発現を大きく決定する「制度、政策環境」や、外部との関係性、特に他組織との関係における「組織間環境」、および、政治、経済、文化、社会などの「一般環境」が考えられる。CDの視点からはこのような環境にどう働きかければ良いか、という視点からのアセスメントが必要になってくる。

「**政策・制度環境**」は政策枠組み、法制度、政治制度などであり、組織の位置づけを決定すると同時に成果の発現の大きな促進、制約条件となる。CAプロセスにおいてはCDの戦略立案に先

立って、これらの環境を概観しておく必要があることはいうまでもない。

「一般環境」⁶は市場経済制度、当該社会における非公式制度や国家の文化的背景などである。現実には脆弱なガバナンスや汚職といった途上国での様々なネガティブ要素も含まれており、それらを簡単に取り除けないことが多い。

第3章で詳述するように、CAにおいては「セクター環境スキャン」のようなツールも用いながら、「どのような環境でCDの働きかけをするのか」を、初期段階で明確に把握しておく必要がある。

表2-2はPEST分析⁷の視点を用いた「一般環境」の構成要素の例である。

表2-2 制度、政策、および一般環境の例

■政治 (Politics)	■経済 (Economics)	■社会 (Society)	■科学技術 (Technology)
環境の規則および保護	経済成長	所得分配	政府の研究出費
税方針	金利および金融政策	人口統計、人口増加率、年齢の配分	科学技術の努力の企業の焦点
国際貿易の規則および制限	財政支出	労働/社会的な移動性	新しい発明および開発
契約の施行の法律	失業方針	生活様式	技術移転の率
消費者保護	課税	仕事またはキャリアおよび余暇の態度	科学技術の退行のライフサイクルと速度
雇用法	為替相場	企業家の精神	エネルギー使用および費用
政府の構成/態度	インフレ率	教育	情報技術
競争の規則	景気循環の段階	方法、過剰人気	インターネット
政治安定性	消費意欲	健康の意識および福祉程度	移動式技術
安全規則		非公式な制度、文化・慣習	

出所：ウェブサイト「12manage - E-learning community on management」などを参考に筆者作成

「組織間環境」は、上位組織や関係組織、その他のステークホルダーとの関係がCDの戦略立案、実行においてどのように影響するかに関係してくる。住民の事業への参画や住民の意見を反映するシステム（良いガバナンス）やネットワーク、ステークホルダーのオーナーシップといった社会関係資本もこれに含まれる。CAにおいてすべてのステークホルダーの把握とそれらの関係性の分析（ステークホルダー分析）が必要とされる所以である。

(4) 投入資源

事業を行うために主に外部から投入される資源であり、知的資源、物的資源、財政的資源、人的資源などが考えられる。人的資源のように組織の骨肉となって内部化されるものもあれば、財政的資源のように消費されていくものもある。CAにあたっては、資源がどれだけ安定的に供給されているか、人的資源と運用コストのバランスはどうか、予算システムは効率的か、支出が成果にリンクしているかといった視点でのアセスメントが求められる。

⁶ 野中（1978）を一部参考にした。

⁷ PEST分析：マクロナ外部環境分析するためのフレームワーク。PESTは、政治（Politics）、経済（Economics）、社会（Society）、科学技術（Technology）の頭文字。

2-4 キャパシティの特性やパフォーマンスとの関係をとらえる (視点その3)

キャパシティの
基本特性

キャパシティと
パフォーマンス
の関係
「CPI」モデル

CPIモデルの
事例

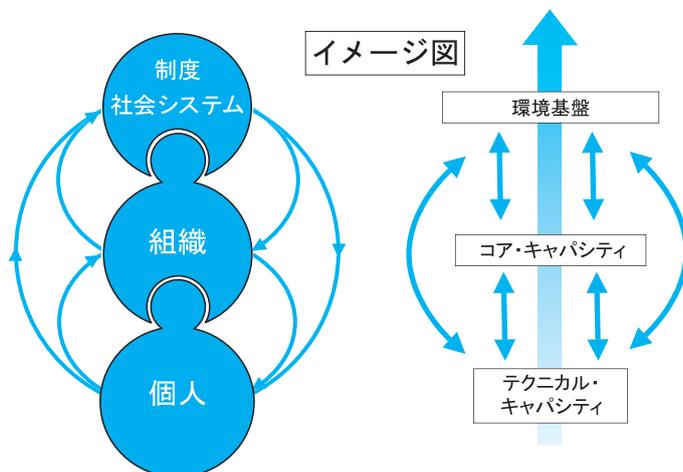
2-4-1 キャパシティの基本特性

上記を踏まえて、組織が成果（パフォーマンス）を出すためには、キャパシティはどう作用しているのか。ここではまず、キャパシティがどういった特性をもっているか、以下の4つの基本特性モデルとして説明する。

◆ キャパシティの基本特性 ◆

- 基本特性① 総体システム
- 基本特性② 可視性、非可視性
- 基本特性③ 非直線的な成長
- 基本特性④ 短期的な変化、長期的な変化

図2-5 総体システムとしてのキャパシティ



出所：筆者作成

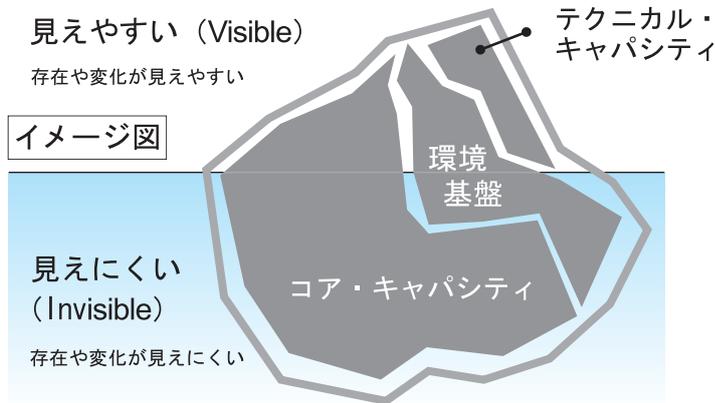
基本特性①「総体システム」

CDの考え方において重要なのは、「個人、組織、制度・社会システムの各レベルの相互の関わり合いを考える包括的な視点」である。それは、1つのレベルの部分的な改善では必ずしも課題対処能力の向上にはつながらないことを示しており、個人から組織へという段階的な成長を基本にしつつも、その逆に制度が組織に刺激を与え、その結果として個人が変化するという相互関係もある。(図2-5参照)

例えば、研究者がその知識や技能を最大限に生かして様々な課題に対処していくにあたっては、その研究者が所属する研究所や、その領域における国の制度、あるいは社会の慣習などとの関わり合いを無視できない。また、廃棄物管理といった制度が適切に機能するためには、関係する組織や個人、市民の同制度への十分な理解や、制度が目指すものに対して貢献できるレベルの技術的な能力や物的インフラ、粘り強くことにあたる態度や意志という「キャパシティ」のどれが欠けても、CDは実現できない。

このようにキャパシティは各レベル全体の相互関係で成り立っており、各レベルのキャパシティを個別にとらえたり、切り分けて個人や組織のキャパシティの部分的な改善を試みたりしても結果には結びつかない。常に「総体としてのキャパシティ」を意識する必要がある。

図2-6 キャパシティの可視性、非可視性



出所：筆者作成

のかを一定期間参与観察することが必要となる。しかし大切なことは、図2-6のように、目に見えるキャパシティはそれ自身だけで存在しているのではなく、意志や姿勢といった目に見えないキャパシティに支えられて発現していることを認識しておくことである。

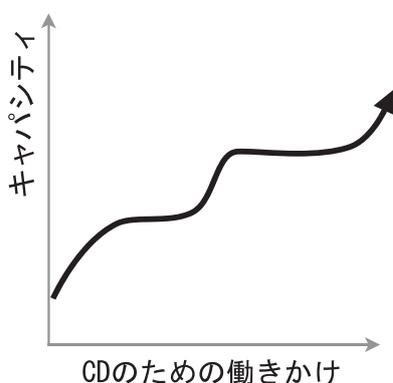
したがって、技術協力プロジェクトの事前評価や中間評価といった調査団がキャパシティ全体を正確にとらえようとする場合、目に見える成果だけでなく、参与観察者としてのプロジェクト関係者からの十分なヒアリングや、C/Pに対する個別インタビュー、フォーカス・グループ・インタビュー、ジャーナル（日誌）的な記録媒体の読み取りを通して、目に見えないキャパシティの把握に取り組むことが必要になる。

基本特性②「可視性、非可視性」

個人や組織にどれだけの「知識や技能」が備わっているかといったテクニカル・キャパシティは業務を行う上ではつきりと差が出てくるため、比較的、短時間で、スナップショット的にとらえやすい。一方、「マネジメントの質、意志・姿勢、意識」といった、個人や組織の資質に関わるコア・キャパシティは、ムラもあり、問題の存在や変化が見えにくい場合もある。したがって、そもそも現在の状況がどのようなものか、あるいはどう変化し、改善された

図2-7 キャパシティのイメージ

実際にはキャパシティの向上は直線的には現れないことが多い



出所：筆者作成

基本特性③「非直線的な成長」

CDのための働きかけ（事業や資源の投入）を行った場合、その結果（キャパシティの向上）がすぐに出てくるキャパシティもあれば、すぐには変化しないキャパシティもある。とりわけ「マネジメントの質、意志・姿勢、意識」などの、コア・キャパシティの成長にはそのような非直線的な傾向がある。（図2-7参照）

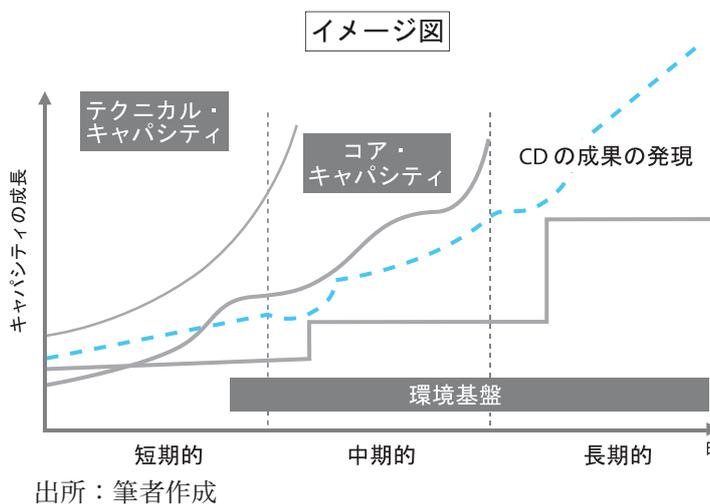
例えば、技術者たちの技術や知識のレベルといったテクニカル・キャパシティは、CDの働きかけとしての研修によって短時間で一定程度向上するが、業務の遂行に大きく影響する技術者達の「ものの考え方」や、研究所としてのマネジメント能力はすぐには変化しないことが多い。それはコア・キャパシティが複雑なキャ

パシティであり、CDの働きかけという単純なインプットだけでなく、失敗や成功を通じての学び、内省や自己成長のステップという複雑な道筋を経ることでしか向上しないという性質があるからであり、かつ、組織レベルのキャパシティのように、構成員全体のレベルが一定程度上がるまで

組織としてのキャパシティを形作るに至らないというメカニズムがあるからである。

この特性は「非可視的な特性」とあいまって、CDの働きかけによるキャパシティの向上を判断できにくい状況を作り出している。

図2-8 総体としてのキャパシティの成長とCDの成果の発現



基本特性④「短期的な変化、長期的な変化」

ここまではキャパシティの部分的な特性をみてきたが、キャパシティの総体としての成長（CD）と成果がどのように発現するかを、これまでの説明も参考にしながら考えてみる。

図2-8は総体としてのキャパシティの成長のイメージ図である。テクニカル・キャパシティは比較的短期にかつ指数関数的（尻上がり）に伸びると考えられる。しかし、プロジェクト関係者の問題意識も低く、当事者意識もそれほど

高くはない初期には、むしろコア・キャパシティの現状が総体としてのキャパシティの成長の阻害要因として大きく立ちはだかり、往々にしてCDの制約条件となる。その後、実践を積み重ねる中でコア・キャパシティは比較的緩やかに変化していく。これに対して環境基盤は、テクニカルおよびコア・キャパシティの変化に後押しされる形で、制度や法案の立法化、施行といったプロセスを経て一気に改善し、パフォーマンスの出現を促進する。

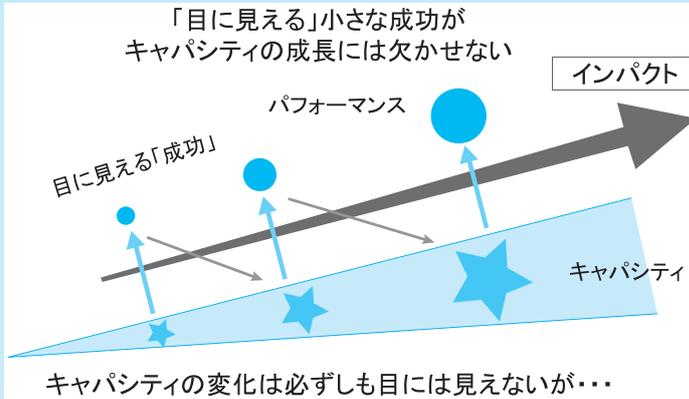
職業訓練プロジェクトを例にとって考えてみよう。職業訓練の実施は産業を担う人材の育成という意味では実施しただけの量的な効果が見込まれる。しかし、職業訓練を実施しただけでは、職業訓練の実施機関や職業訓練を受けた人材が所属する企業が組織としてのマネジメント能力を獲得するには至らないであろう。また、産業人材の育成制度が整備され、産業界や社会全体としての雇用の変化に至るまでの大きな変化を生み出すには、かなりの技術的な実績の積み上げやステークホルダーのコミットメントが必要とされるだろう。

総体としてのキャパシティが簡単には変化しないというこの特性が、CDのために長期的なコミットメントを必要としている大きな理由のひとつである。ただし、それは単純にドナーのCD支援を長期間実施することを意味するのではない。CDが相手国の主体的な課題解決能力の向上を示すのであれば、ドナーによるCD支援はあくまで終わりがあることを前提としておく必要がある。必要なのはキャパシティのこのような特性を理解した上で、途上国による主体的なCDへの取り組みに移行していくための「仕組み」を考えることである。

BOX 2-2 「目に見える成果」を出すことの有効性



キャパシティの特性の一つとして、「インプット=CDのための働きかけ」に比例した成果がすぐには現れないケースもあることを説明した。これがCDに長期的なコミットメントが必要とされる理由の一つであるが、相当期間アウトプットが出てこない場合、関係者はひたすら目に見えないキャパシティの成長を信じて待つことができるのであろうか。



CDやCD支援に関わる関係者は、目に見える成果によってCDの方向性が正しいことを確認したいし、目に見える成果によってステークホルダー

のより積極的な関与を引き出したりする必要がある。

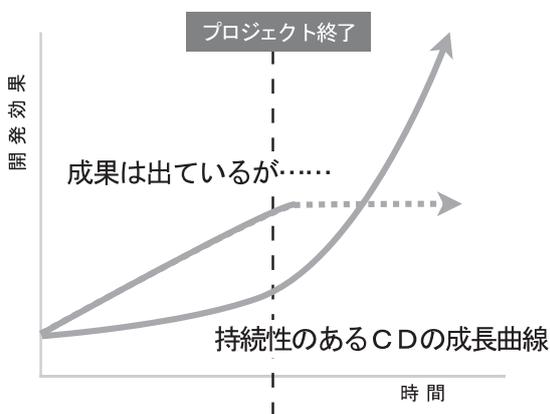
よって、案件の実施プロセスにおいて、目に見えないキャパシティを何らかの形で可視化したり、「インプット=CDのための働きかけ」と目に見える事象の変化を結びつけることで「小さな手応え」を関係者に示すことによって、個人レベルの能力の向上や組織レベルの対応成果が確認され、CDの動きに対する達成感と今後への期待感が生まれ、CDに必要とされる長きにわたる努力に推進力が生まれ、よりCDが促進されていくのである。

キャパシティの「不可視性」は開発事業の運営管理や評価にあたって常に課題である。しかし、実際の事業運営に当たっては、それを乗り越える様々な工夫が求められる。

2-4-2 キャパシティとパフォーマンスの関係「CPI」モデル

(1) キャパシティとパフォーマンス、インパクト「CPI」の基本モデル

図2-9 CDの成長曲線



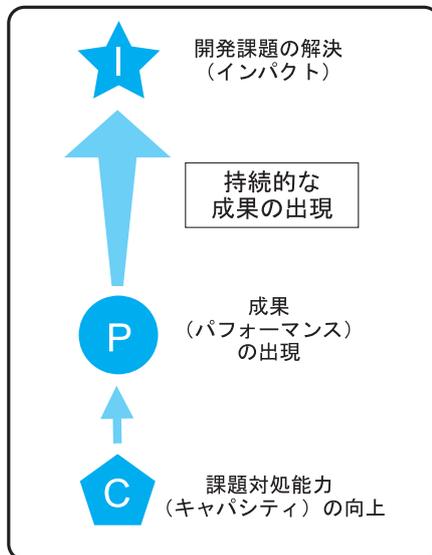
出所：筆者作成

CDの結果として最終的に求められるのは、途上国の開発課題が解決されるということ（母子死亡率が下がる、識字率が上がるなど）である。これにつながる布石として、具体的にいくつかの目に見える成果が設定され（保健行政サービスの改善、小学校の授業内容の改善など）、それによる変化が技術協力プロジェクトの「プロジェクト目標」として設定される。

しかし、目に見える成果さえ達成されれば開発課題が解決されるというわけではなく、一時的に目に見える成果が上がっても、それがドナーの投入によって穴埋めされた結果であれば、その効果

は決して長続きはしない。成果を持続的なものにするためには、当該国が自立的に課題を解決するためのキャパシティに注目する必要がある。(図2-9参照)

図2-10 開発の全体像とCDプロセス (CPIモデル)



出所：筆者作成

ここでは、最終成果である開発課題の解決を「インパクト：I」、そのための活動の改善やその結果としての目に見える成果を「パフォーマンス：P」、そしてパフォーマンスを引き起こすための途上国自身の課題解決能力を「キャパシティ：C」として、開発課題解決までのCDの道筋を考え、このプロセスを「CPIモデル」として説明する。(図2-10参照)

CDはキャパシティの向上によって開発課題の解決を求めていくものであるが、CPIモデルは、キャパシティの向上によってCDの主体が日々成果＝パフォーマンスを生み出し、その成果の積み重ねによって次第に課題が解決される（インパクトが生じる）ことを示すものである。

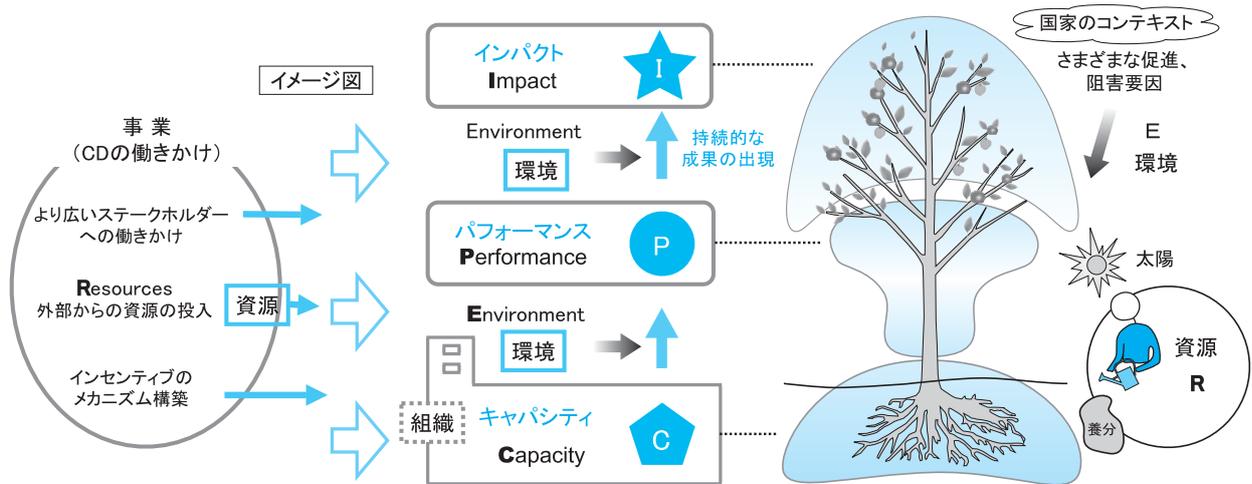
実際の技術協力プロジェクトでは、最終的に「パフォーマンス：P」の出現を目標としているケースと、あるいは将来的な「パフォーマンス：P」の発現と「インパクト：I」を期待して「キャパシティ：C」の向上を目標レベルに置いて

いるケースがある。どちらのケースにおいても、どの「キャパシティ：C」に働きかけるべきかを明確にし、CDの概念に沿った成長メカニズムを基本にして現状を分析することや、CDのストーリーとでもいふべき流れを考えていくことが重要である。

CPIとCDの関係をさらに詳しく説明したのが図2-11である。ここでは特定の組織におけるCDのあり方を考えるために、CPIモデルを樹木の構造に例えて示している。樹木が次第に根を張る様子を「キャパシティ：C」の向上にたとえ、幹が伸びて枝が張り＝「パフォーマンス：P」、実を結ぶ＝「インパクト：I」という流れで示している。

ここではCPIに加えて、2つの要素が説明されている。ひとつは、2-2-3で述べた環境基盤(Enabling Environment)にあたる要素で、ここでは対象となる組織のキャパシティの成果発現を制限、もしくは促進する「環境」要因として表している。当然、パフォーマンスが最終的な開発課題の解決(インパクト)に貢献する際の環境要因でもある。

図2-11 CPIモデル



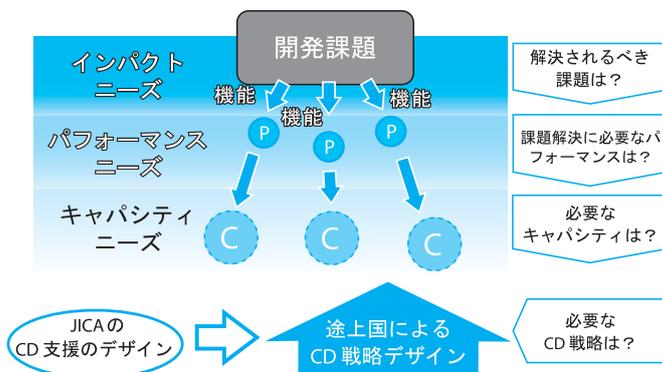
出所：筆者作成

先に述べたテクニカル・キャパシティとコア・キャパシティという組織の内部要因を強化することは当然ながら、それが目に見える「パフォーマンス：P」につながるように、当該国の環境基盤にも働きかける必要がある。具体的には、どのように関係者や制度・社会システムに働きかければ良いか（内部化）、その国や地域が持つ歴史的、社会文化的背景にどのような配慮が必要かについても検討することである。

もう一つの要因が、CDのための資源 (Resources) で、いわばCDメカニズムにおける燃料 (Fuel) にあたるものである。ここでは特定組織(対象となる組織)からの視点で「投入される」資金、人材、技術、知識として表している。これらは戦略的に活用されることで、最終的にはその国のシステムとして安定的に供給が確保され、次第にその国のキャパシティになることが望ましい。

(2) CPIモデルとCDのストーリー

図2-12 CPIモデルでCD戦略をデザインする



出所：筆者作成

開発課題解決の戦略づくりを行うためには、解決されるべき課題 (I) の確認を行った後、課題解決にはどのような成果 (P) が必要か、そのためには誰のどのようなキャパシティ (C) が向上されるべきかを検討していくことが必要となる（詳しくは第3章を参照願いたい）。このようにCPIの流れに沿って考えることで、本来働きかけの対象とすべきキャパシティに注目することができ

き、仮説としての課題解決までの道筋 (CDプロセス) を設定することができる。

しかし、実際のCDのストーリーは、必ずしもCPI基本図で示したような単純な「C⇒P⇒I」の流れになるとは限らない。多くの場合、多様なCやPが絡み合って最終的な開発課題の解決とい

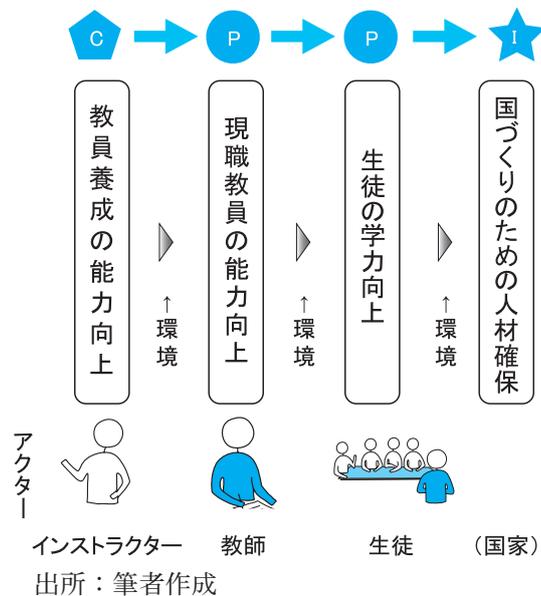
うインパクトにつながっていくため、より包括的にCPIを見た上で、働きかけるキャパシティを特定することが必要となる。

また、キャパシティ＝課題対処能力は、現在抱えている特定課題の解決だけに終わるのではなく、将来の開発課題にも対応できる能力でなければならない。

例えば、保健医療分野における開発課題は、社会経済開発の進展に伴って、従来の健康課題から生活習慣や人口高齢化に起因する課題へと変化していく。つまり、保健システムの改善という結果は、疾病構造転換の中での将来の課題にも対応できる能力を含んでいる必要がある。キャパシティを特定する際には、目の前の課題だけではなく、その国が将来遭遇するであろう諸問題を見据え、それに対処するどのような関係者のどのようなキャパシティに注目する必要があるかを検討すべきである。

(3) CDの中長期的シナリオとプログラム・アプローチ

図2-13 CDのストーリー



C⇒P⇒Iという長い変化のプロセスをたどるCDでは、途上国による中長期的なCDの取り組みのシナリオを前提にした「CDの目標」と「手段であるプロジェクト」は「森」と「木」の関係にある。被援助国側の厳しい財政状況やJICAの限られた予算規模から考えて、大規模な事業実施は望めないとしても、少なくとも技術協力の成果の定着や波及までも含めた戦略的な協力を検討することが必要である。

このような包括的で戦略的なCDへの支援は、単独のドナーのなし得るところではない場合が多い。当該国政府自身の政策取り組みに複数ドナーが体系的に支援するプログラム・アプローチ（Program Based Approach）の考え方が重要とされる。JICAの協力においても、国・セクター・地

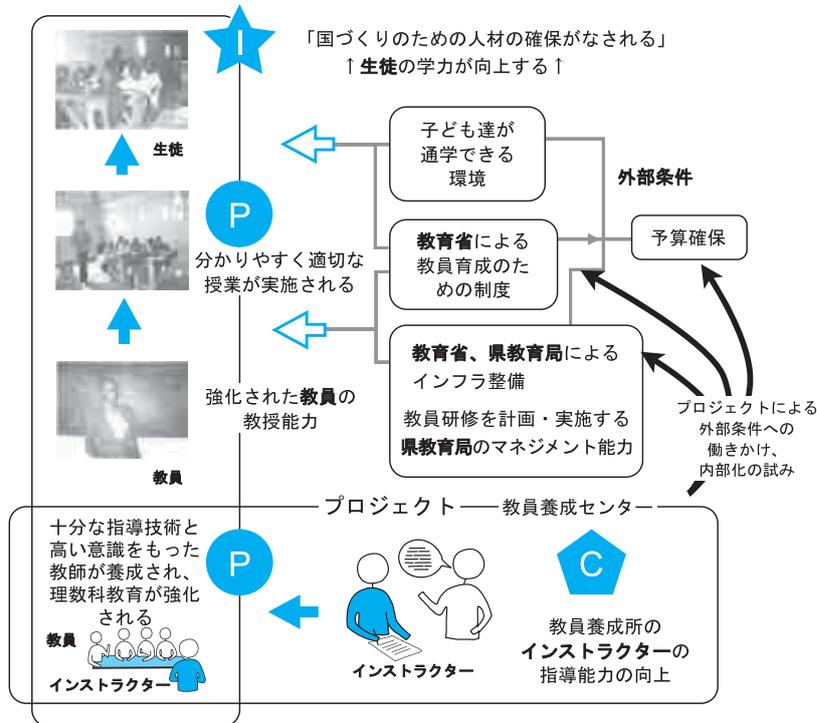
域レベルなどでのCD促進へ向けて、当該プログラムの中のどの部分を担い、協力成果をどうつなげていくのかを明確にすることが求められている。

CDの考え方によって個別プロジェクトをデザインする段階では、そのプロジェクトが最終的な開発課題の解決にどう結びつくのかを常に念頭に置くことが必要である。

したがって、途上国の社会（公的セクター、市民社会、民間セクターなどの相互作用で構成される包括的な社会）の中で、中長期的な目標（プログラム・レベルの成果、経済社会的なインパクト）を達成するひとつのシステムを作っていくという全体像をとらえることが重要である。

2-4-3 CPIモデルの事例

図2-14 CPIの例(1) 教育支援



出所：筆者作成

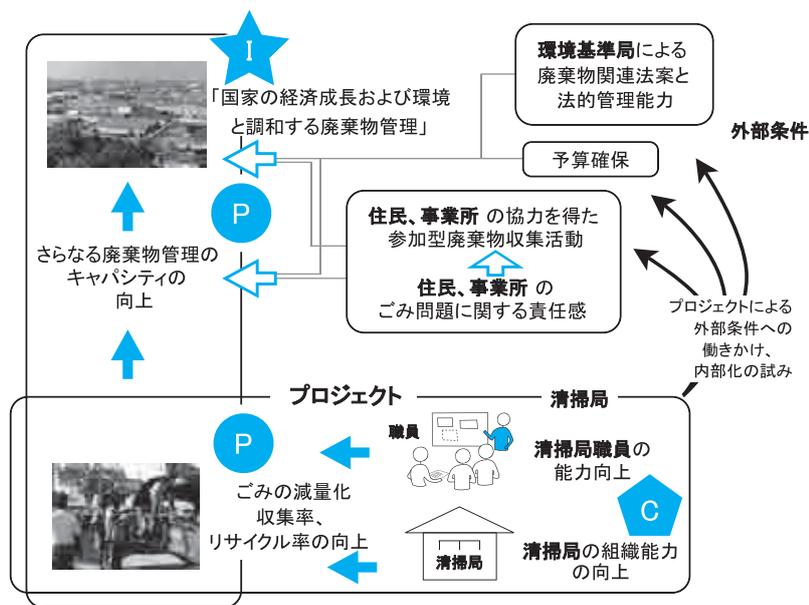
《教育支援の例》

理数科教育の質の向上のための教員養成プロジェクトを取り上げてみる。この事例では、教員の教授能力が向上することをプロジェクト目標としており、現職教員研修のために、まず、教員養成所のインストラクター育成を行い、インストラクターが現職教員達に指導を行うという2段階のキャパシティ向上をプロジェクトのスコープに取り込んでいる。

教員のキャパシティの向上によって「分かりやすく適切な授業」が実施され、結果として生徒の学力が向上するというシナリオ展開であるが、それが開発課題の解決というインパクトを生み出すためには、複数のアクターのキャパシティ向上が必要で、それらがこのプロジェクトの環境要因として存在している。例えば、教育省や県教育局によるインフラ整備や、県教育局の教員研修実施のためのマネジメント能力の向上や、教育省による教員育成のための制度改善がなければ、プロジェクト終了後の継続的な研修実施がままならない可能性がある。このため、プロジェクトではこれらの外部条件への働きかけについても考慮し、プロジェクト成果のアピールや、政策担当者に対する直接的、間接的な働きかけを行うことを重要なマネジメント項目とするべきである。

最終的な課題解決に至るまでに、複数のアクターのキャパシティが向上されると同時に様々な環境要因が整備される必要がある。図2-14はプロジェクトでターゲットとしているキャパシティの向上が最終的にどのような結果を生み出すべきなのか、どのような環境要因に配慮すべきかを大まかに示している。

図2-15 CPIの例(2) 廃棄物管理



出所：筆者作成

《廃棄物管理の例》

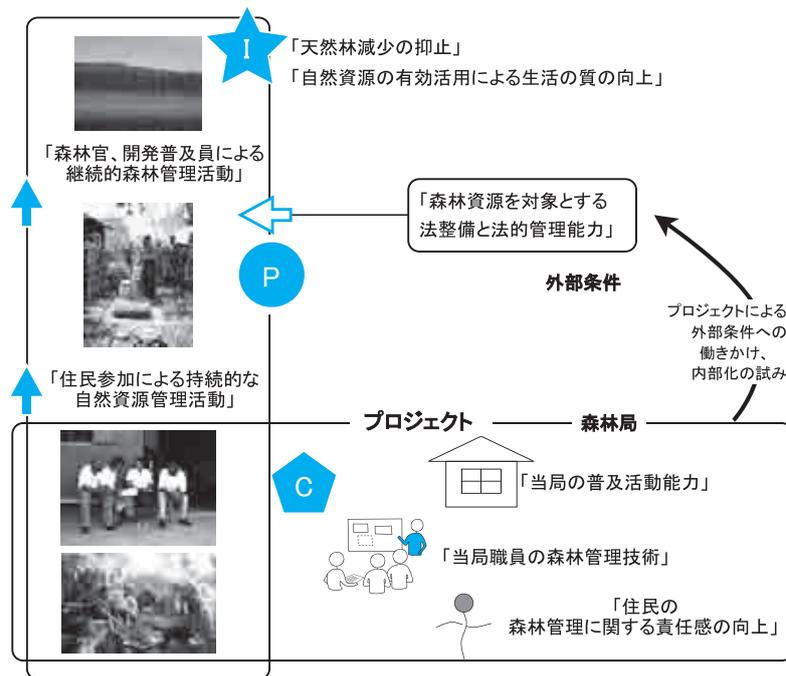
途上国においても適切かつ効率的な廃棄物管理が経済成長を考える上で大きな課題となってきた。ここでは、国家の経済成長や環境と調和する廃棄物管理を最終的な目標とするプロジェクトとCDの道筋をシンプルなモデルとして示した。

清掃局職員の廃棄物管理に対する技術的なキャパシティの向上、清掃局の組織としてのマネジメント能力というキャパシティの向上、市民の参加協力という社会のレベルのキャパシティの向上によって、「ごみの減量化」、「収集率の向上」、「リサイクル率の向上」という目に見える形の成果（パフォーマンス）がプロジェクトの目標に据えられている。

同時に、それらの成果がさらに向上し、「国家の経済成長および環境と調和する廃棄物管理」という上位目標につながるためには、廃棄物管理に対する住民や事業所の協力が欠かせない。また、現状では廃棄物管理に関する法整備や、予算の確保も不十分であるので、プロジェクト実施期間から関係機関との連携を模索するとともに、環境基準局による法整備の動きに働きかけるなどの努力が求められる。

キャパシティの向上からパフォーマンスまでは比較的短いプロセスであるものの、当然、インパクトにつながるためには広範囲なレベルでのパフォーマンスが必要とされ、様々なアクターのキャパシティへの働きかけも求められる。

図2-16 CPIの例(3) 森林資源管理



出所：筆者作成

《森林資源管理の例》

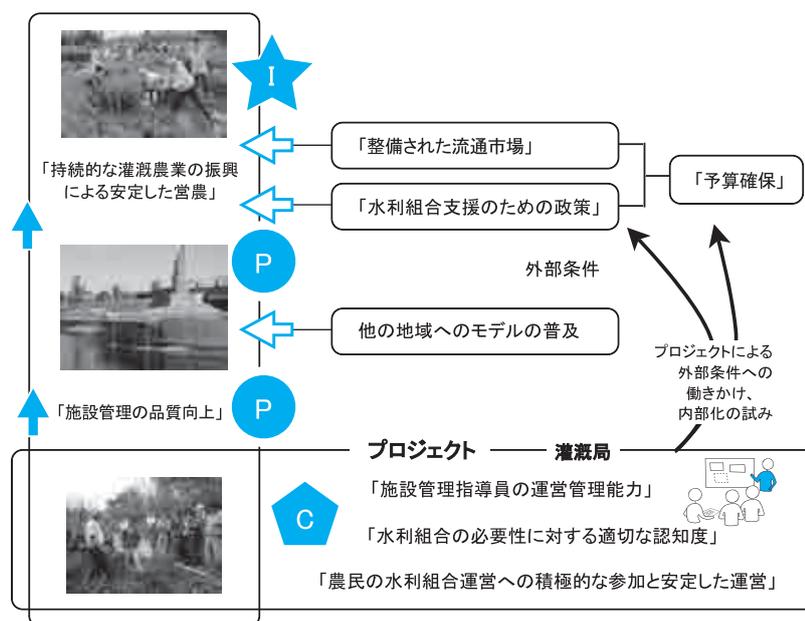
森林保全と公有林地住民の生活向上を目指した「地域住民による森林管理プログラム」促進のためのプロジェクトの例で、森林局職員、住民という二大アクターに対する森林管理技術の指導がプロジェクト活動である。具体的には、森林局職員の森林管理に対する知識や事業実施能力、および地域住民の森林管理に対する意識というキャパシティを対象にしている。

プロジェクト期間でも一定の成果は出るものの、森林・土地資源の保全、復旧および持続的利用がさらに推進されて「天然林の減少の抑止」や「生活の質の向上」に結びつくためには、能力強化された地方森林局や住民が「地域住民による森林管理」を継続するための、関連機関の支援が必要となり、プロジェクトの成果が他地域でも活用されるような制度改革も求められる。これら包括性からの視点に基づいて、プロジェクト以外の関係者のキャパシティとそのパフォーマンスの関係をとらえていく。

過去に、この国では造林技術の移転との植林を実施したが、国家主体の森林管理方法には課題を残した。そのため、内発性の視点からの教訓として、森林造成には地域社会の植林地管理に対する責任感やインセンティブを確保することや、「地域住民による森林管理プログラム」による森林・土地の利用権というインセンティブを地域住民が十分利用して生活向上に結びつけられるよう、様々な生産活動や住民組織強化を中心に普及する計画としている。

このように、包括性や内発性の視点から様々なキャパシティを特定し、CPIの関係を描いてみることも重要である。

図2-17 CPIの例(4) 灌漑農業



出所：筆者作成

《灌漑農業の例》

この事例では、灌漑施設の維持管理のために政府が担ってきた財政負担を軽減すべく、灌漑システムの運営と維持管理を水利組合に移管する政策が進められている。

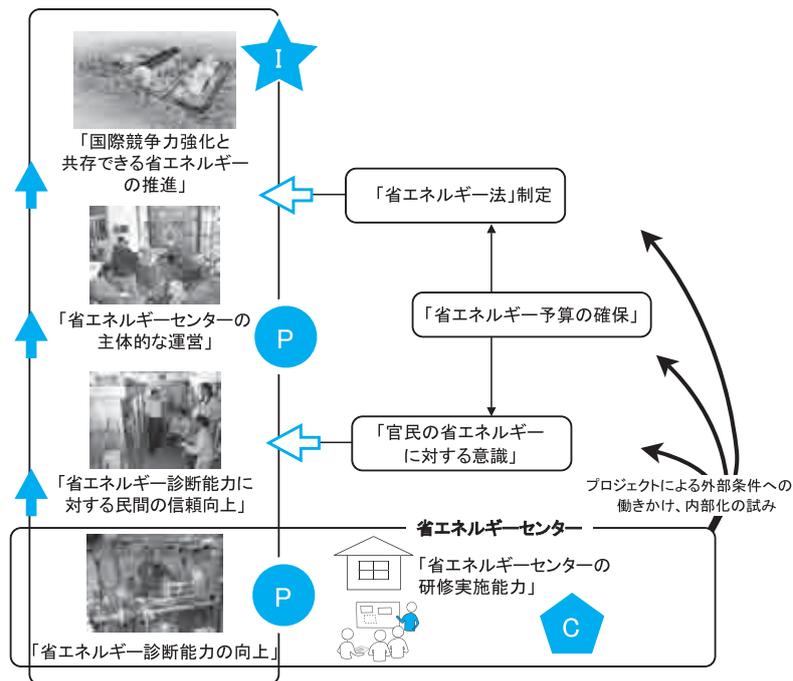
しかしながら、大部分の水利組合は、結成にあたって農民の意向を十分にくみ取っておらず、また、水利費を負担するだけのメリットが農民に示されていないことから、十分機能しておらず、施設管理の質も低下してきた。また、水利組合の活動に対し支援を行う立場にある地方政府は、技術力を有する人材や経験の不足から、十分な支援を行うことができない状況にある。

現状では、地方政府の施設管理指導スタッフの技術力、および水利組合員の水管理・灌漑施設管理能力、双方の協力体制などに関する意識というキャパシティが大きなボトルネックになっていることから、地方政府職員や農民に対する水管理・灌漑施設管理技術などの巡回指導によって水利組合の強化を行い、施設管理の品質の向上を目指す。

しかし、それだけでは、「持続的な灌漑農業の振興による安定した営農」という開発目標には行き着けない。プロジェクト終了後も水利組合支援が継続されるよう、政策的な改善を模索すると同時に、農産物流通の整備も必要となり、そのための予算確保も欠かせない。

ここでは、常に最終的なインパクトは何かを考慮して、様々なキャパシティを特定し、プロジェクトの範囲は限定しつつも、可能な限りの働きかけや内部化を検討することの必要性を再確認したい。

図2-18 CPIの例(5) 省エネルギー



出所：筆者作成

《省エネルギーの例》

石油とガスの消費の増大に伴って、深刻化するエネルギー問題に対応するため、某国政府は、産業界の競争力強化、並びに環境保護を目的にエネルギー関係の法令整備と国家レベルのエネルギー政策目標を掲げている。

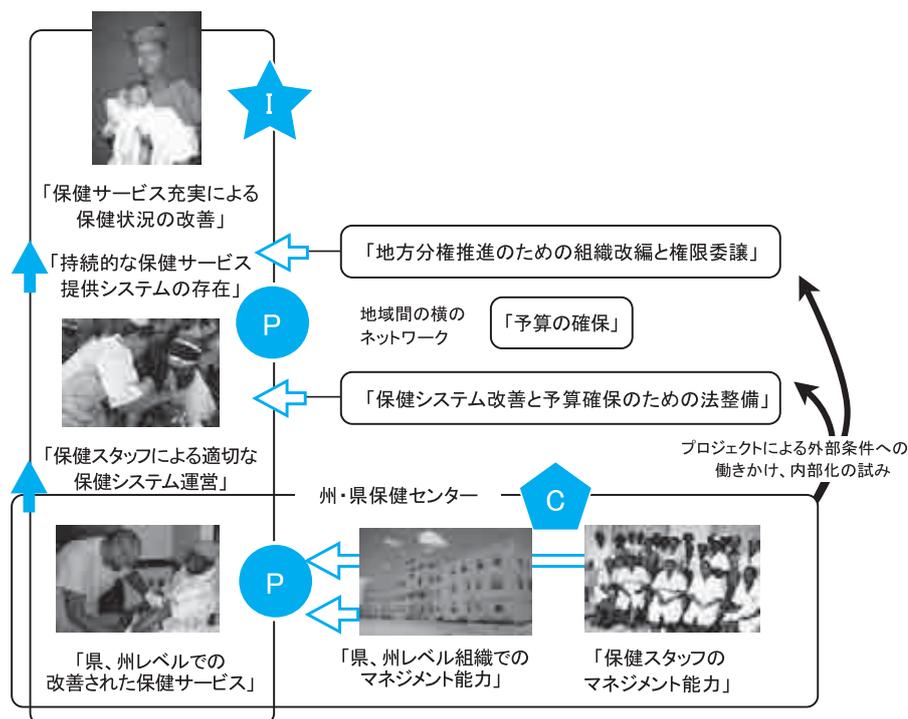
そこで、省エネルギーセンターを設立することを通じた省エネルギー技術の普及、省エネルギー活動に責任を負う人材の育成を目的とした技術協力が行われた。主に同センターの研修機能を充実させることで、民間企業の省エネルギー診断能力を向上させることがプロジェクト目標である。

センターが開発課題の解決にさらに貢献するためには、幅広い企業からの研修要請がなされるとともに、それらに応じて研修を実施するC/Pの業務遂行能力のキャパシティの向上も必要である。

同時に、省エネルギーは終わりのない技術革新が求められることから、研修内容の高度化に伴う知識、技術（技能）の習得や研修実施能力の向上が求められると同時に、それらを支える官民の意識改革、また、既に検討されている「省エネルギー法」に対する現場からの具体的な提言も求められる。

求められる開発課題の解決に向けて、どのような成果が求められており、そのためには誰のどのようなキャパシティが必要かを導き出し、CDのストーリーを紡ぎ出す。

図2-19 CPIの例(6) 保健医療



出所：筆者作成

《保健医療の例》

地方保健行政機能の強化を目指す某国では、政策的・財政的基盤の整備が進む一方、地域住民の求める保健サービス提供がなされていないという現状があった。そこで、州および県保健行政組織のマネジメント能力強化を推進することを優先事項とし、地域保健医療のシステム構築を念頭に入れたマネジメント型技術協力が実施された。

具体的には保健行政官のマネジメント能力向上、地方保健行政の組織機能強化を通して、総体として地方保健行政システムの機能が強化されるとともに、横の連携ネットワークが構築されることによって保健サービスの質と量が向上することを目標とした。

プロジェクトの目に見える成果が上位組織や他の地方の行政官、一般の人々にも認識されることにより、県・州知事レベルのコミットメントも増大し、プロジェクト活動にかかる各種費用が県保健予算によって拠出されることが検討されるようになるなどしている。

SWApによる共通財源（バスケット・ファンド）を用い、地方保健活動のための自主財源としての運用が開始されるなど、既に政策的基盤や財政的基盤における対応は取られているものの、再度、「保健サービス充実による保健状況の改善」という開発目標に至るまでに必要なアクターとキャパシティを洗い出し、より現場に近いところで柔軟かつ迅速なマネジメントが行われるための地方分権が推進されているか、財政的基盤の確立が現実に進んでいるかどうかを確認する必要もある。CDの包括的な視点から考えて、問題解決の連鎖がストーリーとなっているかどうかを確認する。