

## グッド・プラクティスに学べ

「効果的な協力」の評価視点：  
「自立発展性」と「インパクト」

JICAは技術協力の実施機関として、開発途上国の人材育成や制度づくりに対する協力を行っています。技術協力において重要なのは、途上国自身が課題に対処しつつ開発を進めていけるようになるのを支援することです。途上国開発の主役は途上国です。また、開発は長いプロセスであり、一つの課題の解決にもさまざまな取り組みが必要です。しかしながら外からの協力は、そうした取り組みの一部を支援するにすぎず、また、個々の協力には期限があります。途上国自身の課題対処・解決能力の改善が重要なのは、このためです。

その意味で、協力終了後も協力の効果が持続して、発展しているか、また、それにより、開発課題の解決に向けて、多くの人々や社会に効果が波及しているかは、協力の効果を評価するうえで大変に重要な視点です。事業評価では、前者を「自立発展性」、後者を「インパクト」として評価しています。

協力の「自立発展性」と  
「インパクト」の現状

日本の援助では従来から、途上国の「自助努力」を支援するという考え方のもと、途上国自身の課題対処能力を改善することを重要視してきました。そしてJICAも同じ考え方にもとづいて、効果が持続し、発展するような協力を実施するよう努めてきています。しかしながら、これまでの協力には、協力終了後も十分な「自立発展性」が確保され、大きな「インパクト」を生んでいるものもあれば、効果が十分に持続しなかったり、限定的なレベ

ルにしか波及していなかったりするものもあります。これは個別プロジェクトの事後評価を横断的に分析した結果（第2部第2章「個別案件評価結果の総合分析（案件別事後評価）」）にも示されています。

「自立発展性」や「インパクト」の発現が十分でなかったケースには、経済危機や行政機構の大幅な改編などといった、外部条件の変化が大きく影響したものも多々見られます。また、途上国の多くは技術面や組織や財政面でさまざまな問題を抱えています。そのため、協力そのものは成果を上げて、協力終了後に途上国自身で協力の効果を維持し、発展させることがなかなかむずかしいケースがあるのも事実です。しかしながら、途上国側の問題を十分に把握したうえで、途上国側が自身で協力効果を維持し、発展していけるように、技術、組織や制度、財政面などの「自立発展性」を確保するために工夫し、計画や実施段階で「インパクト」につながるような仕組みづくりを目指したプロジェクトも少なくありません。こうしたプロジェクトは、「自立発展性」や「インパクト」の確保という面で高い成果を上げています。

## グッド・プラクティスに学べ

JICAは協力終了後も協力の効果が維持され、多くの人々や社会に波及するような、効果的な協力を実現していかなければなりません。そのため、この特集では、「自立発展性」や「インパクト」の面で優れた成果が見られるプロジェクトを、評価結果をもとに選び、その要因は何であったのかを分析しています。うまくいった事例、すなわちグッド・プラクティスを取り上げて分析するのは、それらが効果的な協力を実現するための、具体的な

## Box 1 事業評価における「自立発展性」と「インパクト」

「自立発展性」は、「援助が終了しても、プロジェクトで発現した効果が持続しているか（あるいは持続の見込みはあるか）を問う視点」です。評価では、技術面、組織や財政面、政策や制度面、社会や文化そして環境面などか

ら「自立発展性」を総合的に検証します。

「インパクト」は「プロジェクト実施によりもたらされる、長期的・間接的效果や波及効果を見る視点（予期していなかった正と負の効果や影響を含

む）」です。具体的には、上位目標の達成（課題解決）のための効果、上位目標以外の正と負の波及効果を見ます。

〔参考：「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〕



指針を示すからです。

JICAでは、プロジェクトを個々に評価するのみでなく、それらを横断的に分析することで、どのような要因によって協力効果の発現状況が左右されるのかを、掘り下げて引き出すよう取り組んできました。たとえば『事業評価年次報告書2003』では、63件のプロジェクトの終了時評価結果をもとに、協力効果の達成状況や、効果の発現に影響を与えた要因を総合的に分析して、その結果を教訓とともに掲載しました。また、この『事業評価年次報告書2004』（第2部第2章）では、43件のプロジェクトの事後評価結果をもとに、協力効果の「自立発展性」と「インパクト」の状況と、それらに影響を与えた要因とを総合的に分析して、得られた教訓を示しています。これらの総合的な分析結果からは、国や分野は異なっても、協力効果の発現に影響を与える要因には共通性があることが明らかになってきています。したがって、そうした要

因に気をつけてプロジェクトを計画し、実施していくことが必要になりますが、むずかしいのは、個々のプロジェクトにおいてどのようにそれを具体化するかです。

問題があった事例は、反面教師として多くの留意すべき課題を引き出すうえでは有益ですが、具体的な解決手段は必ずしも示しません。それを示すのは、同じような課題に対応できたグッド・プラクティスです。また、グッド・プラクティスは、「実際に行われたこと」であり、「行える可能性をもつ取り組み」です。多くの組織で事業改善のためにグッド・プラクティスに注目するのは、また、とりわけ組織内のグッド・プラクティスを組織の「資産」として重要視するのは、この理由からにほかなりません。そしてJICAも現在、こうした観点からグッド・プラクティスの発掘、共有、蓄積に努めているところです。

## 評価結果に見るグッド・プラクティスの分析

### —「自立発展性」と「インパクト」の観点から—

#### 1 分析の目的・対象・方法

この分析は、協力終了後も協力の効果が維持され、多くの人々や社会に波及するような、効果的な協力を実現するために、「自立発展性」や「インパクト」の面で優れた成果が見られるプロジェクトを選び、その要因を探るものである\*。具体的には、2002年度から2003年度に実施したテーマ別評価結果をもとに、同じ分野の複数プロジェクトのなかから上記のような点で優れたプロジェクトを選び、協力効果の維持や発展につながった要因を事例研究の形で分析した。そして共通する要因を整理して、「自立発展性」と「インパクト」を確保するために参考と

すべき教訓を引き出した。活用したテーマ別評価と対象としたプロジェクトは次のとおりである。ここで取り上げたテーマ別評価については、第3部「テーマ別評価」に要約を掲載している。

##### ①「初中等教育／理数科分野」

初中等教育では代表的な協力分野である理数科教育強化を取り上げ、アプローチの改善に役立つ教訓を引き出すことを目的に、これまでに実施された12件のプロジェクトを横断的に評価した。この分析では、それらのなかからケニア「中等理数科教育強化」とフィリピン「初中等理数科教員研修強化計画」を取り上げた。

\*この分析は、以下のメンバーで行った。三輪徳子（JICA企画・調整部事業評価グループ長）、佐藤和明（JICA企画・調整部事業評価グループ評価企画チーム長）、小早川徹（JICA企画・調整部事業評価グループ評価企画チーム）、矢野奈保子（（株）日本総合研究所研究事業本部主任研究員）

## ② 「貧困削減／地域社会開発」

貧困削減のための地域社会開発を効果的に実施するため、中央政府、地方政府、住民、NGOなどのさまざまな関係者に複層的に働きかけた10件のプロジェクトを横断的に評価した。さらに、複層的なアプローチがどのように有効かを検証した。この分析では、対象プロジェクトのなかからインドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」を取り上げた。

## ③ 「アフリカの貧困と水」

貧困層を対象に安全な水を持続的に供給するために、給水施設の整備に、維持管理や住民組織の強化、衛生教育などを組み合わせて協力を行った事例（ジンバブエ、ザンビア）を対象に、統合的なアプローチの効果について評価した。この分析では、ザンビアの事例を取り上げた。「ルサカ市周辺地区給水計画」「ルサカ市プライマリーヘルスケア・プロジェクト」「ジョージ地区参加型給水事業」の3プロジェクトからなる協力である。

# 2 事例分析

## (1) 初中等教育(理数科教育強化)

経済社会開発の基盤となる科学技術が発展するうえで、理数科教育は必須であり、保健分野や環境分野の課題に対応するためにも重要な役割を果たす。また学生にとっても、理数科は進学や就職のための大切な科目と認識されており、一般的に途上国での理数科教育への需要は高い。その一方で、多くの途上国では、施設、教材やカリキュラム、教員の質などが問題となっており、学生の学力が低迷している。そのなかでも深刻なのが十分な知識と教授法をもつ教員の不足であり、教員の質を向上させることは、理数科教育を強化するための重要な課題となっている。このため多くの途上国が現職教員の研修に取り組んでおり、JICAも教員研修システムを構築するための協力を数多く実施している。

現職教員研修システムの代表的なものに、「カスケード方式」と「クラスター方式」がある。「カスケード方式」は、各地方から指導的な教員を選び、彼らへの研修を中央の研修機関で行う。その後、それらの教員が地方に戻り、それぞれの地方の教員を対象とした研修を実施するという伝達講習方式である。「クラスター方式」はグループ研修方式で、まず、地域の学校で学校群（クラスター）を組織する。そして、学校群に属する学校の教員を会場校に集めて研修を行う。事例で取り上げたケニア「中等

理数科教育強化」とフィリピン「初中等理数科教員研修強化計画」については、ケニアでは「カスケード方式」、フィリピンでは「クラスター方式」と異なるシステムを採用しているが、それぞれ「自立発展性」と「インパクト」の面で高い成果を上げている。

## ケニア 「中等理数科教育強化計画」 (SMASSEプロジェクト)

### ■ 概要

この協力は、1998年から5年間のプロジェクトとして開始された。学生の学力向上のために、現職教員を研修させることで理数科教育を強化することを目的としている。プロジェクトでは、全国70の地区のなかから9地区をパイロット地区として、「カスケード方式」(図a)による研修システムを構築した。そしてそのために、次のような一連の活動を行った。

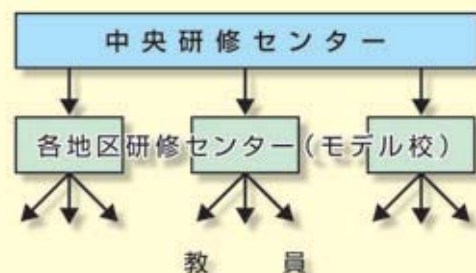
- ・対象地区の理数科教育について現状調査と分析
- ・中央研修センターの教官の能力強化
- ・研修プログラムや教材の開発
- ・各地区の指導的教員に対する研修の実施
- ・地区の研修センターとなるモデル校の選定と地区での研修に必要な教材やマニュアルの整備
- ・地区の教員を対象とするモデル校での研修実施
- ・研修効果に対するモニタリング・評価

### ■ 効果

協力の結果、中央研修センターでは指導的教員を対象とする研修システムが確立され、学期休暇期間中の8月に毎年、研修が開催されるようになった。また、中央センターでの研修を通じてパイロット地区では、140名を超える指導的教員が訓練者として育成され、これらの教員により地区ごとの研修が同じく学期休暇期間の4月に毎年、開催されている。この研修には、地区の理数科教員(合計約2000名)のほぼ全員が参加している。

中央センター教官や指導的教員の高い定着率のもと、

図a カスケード方式



これらの研修は中央レベルでも地区レベルでもケニア側が主体的に運営しており、技術面での「自立発展性」は高い。また、ケニア政府は、理数科教育の重視を政策的に打ち出して、プロジェクト予算を経常予算として確保するなど、高いコミットメントを示している。地区レベルでも、学校長などの理解を得て、教員の研修参加が奨励されており、研修費用も授業料の一部を積み立てた基金（「SMASSE基金」）で大半がまかなわれている。このことから、政策、財政などの面でも高い「自立発展性」が確保されている。

一方、この研修のモニタリング・評価結果から、研修参加前と後で教員は、教科内容についての知識に加え、教授方法や授業に臨む態度も大きく改善することが示されている。また、パイロット地区の学生は、他の地区の学生にくらべて授業への参加度やアチーブメントテストの結果が高いことも報告されており、プロジェクトは学生の学力向上という課題を解決するうえで、着実に効果を上げている。

パイロット地区での以上のような成果は、プロジェクト実施中から注目を集め、他の地区や近隣アフリカ諸国からの見学などが相次いだ。ケニア政府は、2001年から6地区をパイロット地区に加えたのをはじめ、ケニア中等学校校長会からの要望にもとづいて、研修システムの全国展開を決定し、2003年からはそのための第2フェーズの協力が開始されている。また、同様の教員研修システムが周辺18カ国に導入される計画があり、第2フェーズでは、その活動を支援するために、ケニアの中央研修センターでこれら諸国の指導的教員の研修を行う域内協力もプロジェクトの枠内で行われている。

このようにプロジェクトは、研修システムの普及、すなわち「インパクト」という意味でも高い成果を上げている。

#### ■ 貢献要因

以上のような成果が上がった要因としては、プロジェクトが計画や実施段階で行ったさまざまな取り組みが挙げられる。

まずプロジェクトでは、事前の調査やケニア側との協議に十分な時間をかけ、ケニア側とともに入念にニーズ分析を行ったうえで、計画を策定している。これにより、ニーズを的確に反映した研修内容が策定され、現場の実情に即した研修システムが構築された。このことが、研修システムの定着を進めた。また、計画段階からの参画によって、ケニア側のオーナーシップ（主体性）を高めたこととなった。



中央研修では実際に授業を行うなど、実践的なカリキュラムになっている

次に実施段階でも、ケニア側が主体となって自立的に運営するシステムを構築するために、以下のような各種の取り組みが行われている。

- 各地区の指導教員を選定する際には、ケニア側で作成した明確な基準を用い、公募にもとづいて公平で実力本位の選考を行う。
- 教員の雇用と人事を所掌する機関（教員雇用委員会）と協力関係を築き、研修システムの運営にあたる専任スタッフをケニア側の給与負担で配置するとともに、研修を受けた指導的教員がなるべく異動しないように申し入れる。
- 継続的に研修を実施するための財源として、地区ごとに「SMASSE基金」を創設する。これに、生徒1人当たりの授業料の1%程度を積み立て、地区レベルで運営する制度を導入する。この導入には、中学校校長会の理解が必要であり、その支援を確保したことが、第2フェーズでの全国展開への鍵となった。

このうち「基金」は、ドナーの援助終了後、途上国側の財源不足から研修継続に支障が生じるケースもときどき見られるなかで、ケニア側に追加負担を課すことなく財源を確保する方法となっており、ケニア側のオーナーシップを確保する点でも効果を上げている。プロジェクトでは、これらの取り組みと教員の研修参加への理解と支援を得るために、学校長や地区の教育事務所関係者を対象とする啓発セミナーを開催したり、教員連絡会との連携強化をはかっている。

またプロジェクトでは、既述のような研修成果を達成するために、教員の授業の質や学生の理解度の変化を測る独自の指標を設けて、継続してモニタリングや評価を行っている。そして、当初は「中央—地区—学校群」の3段階であった研修システムを、「中央—地区」の2段階に再編するなどの対応をとっている。これは、階層が増すほど研修の効果が薄まるという中間評価結果をふまえて

てのものである。さらに研修概念が末端まで正確に伝達されるように、授業改善の視点を「Activity（活動）」「Student（生徒）」「Experiment（実験）」「Improvisation（工夫）」という簡潔なキーワードにまとめ、頭文字の「ASEI」をスローガンにするなどの工夫をしている。

このほかにプロジェクトでは、ニュースレターの発行、ホームページの運営、各種イベントの開催などから、活動成果について積極的に情報発信している。こうした情報発信は、研修システムの全国展開や周辺国への波及に貢献した要因の1つと考えられる。

## フィリピン 「初中等理数科教員研修強化計画」 (SBTPプロジェクト)

### ■ 概 要

JICAは1994年から5年間、理数科教育分野ではじめての本格的な協力として、「初中等理数科教育向上パッケージ協力」をフィリピンに対して行った。「パッケージ協力」では、「カスケード方式」にもとづいた教員研修システムを構築し、実験を取り入れた理数科教育の普及が行われた。これは、中央の訓練センターの強化、教材開発、中央と地方の研修運営管理組織の基盤づくり、理数科教育における実験重視の考え方の普及といった点で成果を上げた。しかしながら、中央で開発された研修内容と現場のニーズが合っていないことが、さらに地方研修を開催する費用の問題などがあり、地方レベルでの研修の定着には必ずしもいたらなかった。

「初中等理数科教員研修強化計画」は、理数科教育強化を引き続き重要視するフィリピン側の要請にもとづき、2002年に開始された。このプロジェクトでは「パッケージ協力」の教訓をふまえて、現場の実情に合った生徒中心型の授業を促進しようと、教員の能力向上に取り組んでいる。そのために、同じ地域に勤務して、同じ教科を担当する教員が定期的集まって、授業研究会を開いて教授方法を検討する「クラスター方式」(図b)を採用して、

その促進を支援している。この研修は、学校を会場として、実際の授業を模擬授業として行うことから、「SBTP」(スクール・ベースト・トレーニング・プログラム)と呼ばれている。

プロジェクトでは、SBTPの質の向上、継続実施、普及のために、実施マニュアルの整備、巡回指導を通じた実地指導、モニタリング・評価体制の整備などの活動を行っている。地域の教育事務所と協力して実施されているこれらの活動には、技術協力専門家と青年海外協力隊員が連携して携わっている。技術協力専門家は研修システム運営を支援して、青年海外協力隊員は学校現場での技術支援を受け持っている。

### ■ 効 果

プロジェクトは2005年4月10日までを協力期間として実施されているが、協力効果の持続・発展という点で、すでに注目される成果が見られる。

まず、挙げられるのがシステムの普及で、当初3地域であったモデル地域が4地域に拡大され、SBTPを実施する地区も2002年の20地区から2004年には39地区に増加している。

また、これらの地区では教員が主体となって月1回の割合で継続して研修を開催しており、地区の全理数科教員が参加している。継続して行われているモニタリングと評価結果からは、教員の授業方法が改善したことが報告されている。学生の学力向上への効果はまだ十分には検証されていないが、授業の質の向上という面では着実な効果を上げている。

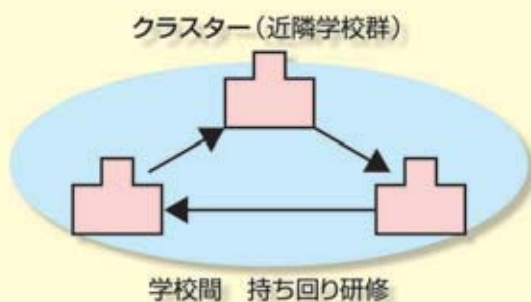
なお、地域の教員が集まって、学校の教室を利用して研修を行うため、これらの研修会は運営経費をほとんどかけずに実施されている。またフィリピン政府は、国家開発計画の中期計画のなかで基礎教育の重点項目に理数科教育の充実を掲げており、2002年から2004年にかけてプロジェクト予算を倍増するなど、高いコミットメントを示している。

### ■ 貢献要因

以上のように、プロジェクトは「自立発展性」と「インパクト」の面で良好な成果を上げつつある。その要因としては、現地に合った研修システムの導入と、システムの定着と発展のための計画・実施段階での各種の取り組みと工夫が挙げられる。

まず、SBTPは、「パッケージ協力」の教訓をふまえ、現場のニーズに合い、かつ経費がかからない研修システムを念頭に、もともとフィリピンの一部地域で行われていた校内研修方式を活用し、強化して形成されている。

図b クラスター方式





模擬授業後の討論会で改善点について話し合う教師

このためフィリピン側になじみやすく、受け入れやすいシステムだったことが、システムの浸透と定着、フィリピン側のオーナーシップの確保に効果をもたらすこととなった。

経費については、既述のとおり学校の教室を利用して、交通費や食費も一切支給しない。そのため、非常に少ない予算で開催することができ、これがシステムの普及にも貢献している。

また、通常は平日の研修が認められていないが、SBTPでは教育省によりこれが認められている。研修を平日で開催することで、教員の研修参加を促し、継続して研修を行うことができている。教育省の許可はプロジェクトの働きかけによるものであるが、こういった支援が得られた一因としては、プロジェクトの計画段階からフィリピン側を巻き込み、フィリピン側のオーナーシップを高めてきたことが挙げられる。

なお、研修を継続し、発展させるには、関係者の理解と支援が重要な役割を果たす。プロジェクトでは、行政官、学校長、PTA代表といった地域の関係者を対象に啓発セミナーや意見交換会を活発に行っており、これらが研修への理解を進めている。

このほかに、プロジェクトでは、大学とも積極的に連携しており、計画段階での社会調査や教育の質の変化に焦点をあてた第三者評価を地元の大学に委託している。また、プロジェクト終了後に研修の質を管理できるよう、各地域の教員養成大学との連携も進めている。これにより、大学側がSBTPに対して技術的支援を行うとともに、大学を卒業した教員のモニタリングやフォローアップを実施することになっている。この連携によって学校現場の課題を教育にフィードバックでき、大学側にとっても有益なものとなっている。

## (2) 貧困削減(地域社会開発)

貧困削減は、国際社会が共有する重要な開発目標となっており、JICAでもさまざまな取り組みを行っている。

その1つが、村落開発など地域社会開発への協力である。地域社会開発への協力でこれまでに主として行われてきたのは、途上国の行政機関や行政官を対象にその能力を強化させるアプローチ、あるいは地域住民を直接支援の対象とした草の根型のアプローチのいずれかであった。しかしながら、近年では、効果的な地域社会開発のためには、住民と行政の双方に複層的に働きかけることが重要という認識がなされつつある。さらに、複層的な働きかけによって住民と行政との連携関係を構築し、これによって状況を改善するような支援アプローチが見られるようになってきた。インドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」は、そうしたアプローチにより住民参加型の村落開発モデルを構築して、大きな「インパクト」を達成しているプロジェクトである。

### インドネシア 「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」

#### ■ 概要

インドネシアでは、開発とともにジャワ島とジャワ島以外の地域（特に東部インドネシア）における地域間格差が拡大して、その是正が急務となった。インドネシア政府は1994年に発表した第6次国家開発5カ年計画において、「平等と貧困軽減」を国家開発の中心目標の1つに掲げて、重点的に取り組むこととした。そして、東部インドネシアのなかでもとりわけ貧しい南スラウェシ州で、貧困対策のための住民参加型村落開発事業を行うための協力を要請してきた。当時のインドネシアの行政システムは、強力な中央集権体制となっており、住民参加型の村落開発はほとんど行われていなかった。しかしながら、村落のニーズの反映、住民の意欲的な参加などの点で、これまでのトップダウン型の開発事業は壁に突き当たっていた。そのため、インドネシア政府では地方分権化の流れもふまえて、地域間格差を是正するためのボトムアップ型の開発を模索していた。

こうした背景のもと、このプロジェクトでは、住民参加型の村落開発の概念を導入して、既存の資源を生かした開発事業により村落経済を活性化するとともに、それを支援する地域行政の制度的枠組みを構築することを目的として実施された。南スラウェシ州のタカラール県において1997年から5年間にわたって行われたプロジェクトでは、タカラール県内の異なる状況の4村（人口計約1万2000名）をラボ村として、①住民のニーズに即した参加型村落開発支援のための行政システム（SISDUK）の開発、②SISDUKに携わる人材を育成するための地域社会開発

(PLSD) 研修の実施、③SISDUKのもとでの住民参加による村落開発事業の促進などの活動が行われた (図c)。

■ 効果

プロジェクトでは、住民と行政に加え、住民の能力強化や住民への普及活動に協力するNGOやPLSD研修を支援する地元の大学も巻き込んで上記のような活動を行った。そして住民の自発的な参加のもとでの、住民と行政が協働する地域社会開発モデル(「タカラール・モデル」)を開発した。「タカラール・モデル」は、プロジェクト実施期間中から実績を県政府に認められ、県知事令と県条例で法制化された。その結果、2002年からはSISDUKが県内全域に波及することになった。

法制化によってSISDUKが県内全域に波及することとなり、その結果、「タカラール・モデル」の適用地域は当初のラボ村4村から2003年には73村に拡大した。これにより、住民の開発への参加機会が拡大したのをはじめ、年間600件を超える村落開発事業が実施され、生活の改善や生計の向上に大きな「インパクト」をもたらしている。また、モデルを導入したことで開発事業の透明性が向上したり、行政との関係構築によって住民の行政サービスへのアクセスが改善したといった効果も報告されている。

「タカラール・モデル」は、プロジェクト終了後に設置された州フォローアップ・チームの活動によって南スラウェシ州内のほかの多くの県に紹介された。このため、

タカラール県へのほかの県からの視察などが多数行われている。

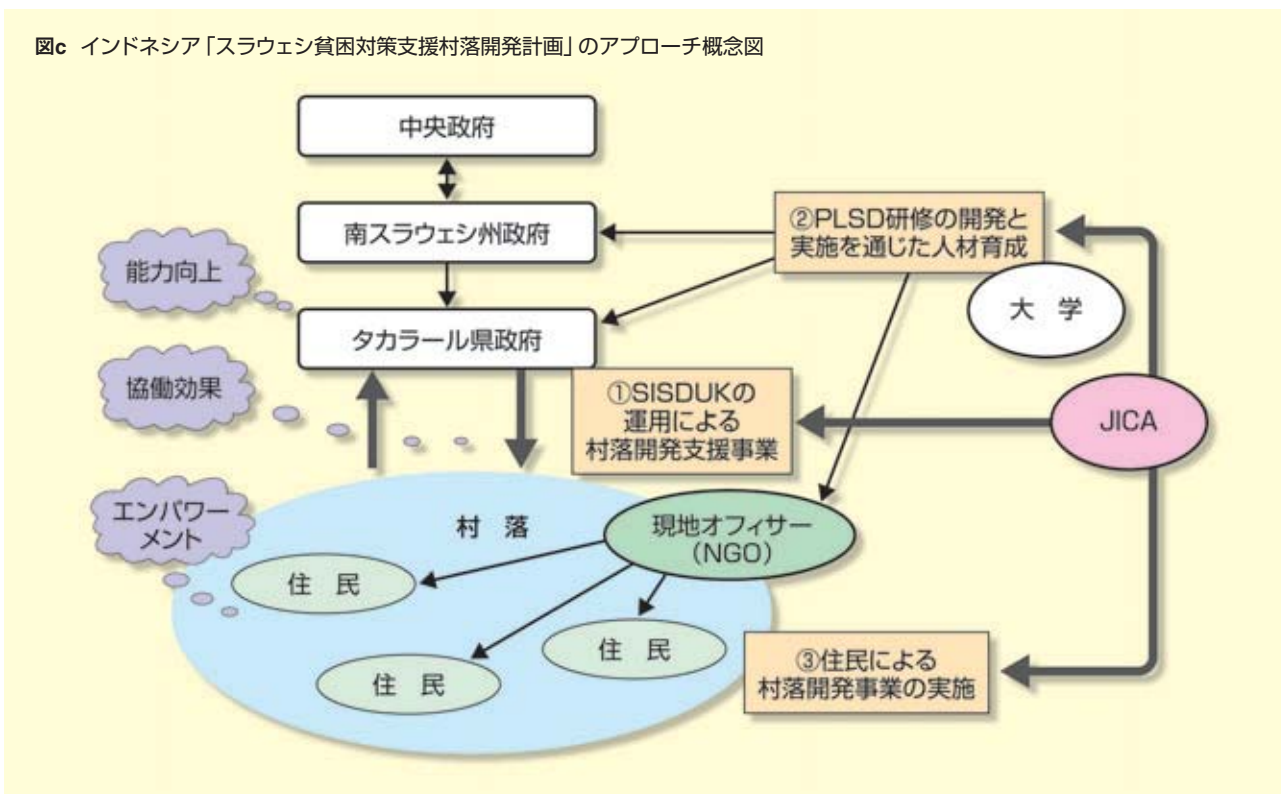
「自立発展性」については、条例で活動が本来業務として位置づけられたことで組織的な基盤が強化されたほか、地方分権化によって県レベルでの裁量権が大幅に強化され、県政府の強いコミットメントにより予算と人員面の増強が打ち出されている。技術面でも、プロジェクトで作成されたマニュアルやPLSD研修の実施により、新しく「モデル」を導入した地域でも自立的な活動が可能となっている。ただし、対象村が急速に拡大したことにより、実施体制が追いつかないケースも一部には見られる。

■ 貢献要因

以上のように、この協力では高い「自立発展性」と大きな「インパクト」が生じている。その要因としては、当初からモデルの定着と普及を念頭に置き、幅広い関係者に働きかけて、そうしたモデルの構築や、そのための仕組みづくりをしてきたことが挙げられる。

まず、プロジェクトでは、協力が開始した当初に、県政府と共同で各種の社会調査を重点的に行い、対象地域の現状を的確に把握した。この作業が地域に合った協働モデルの構築につながっている。こうした十分な調査が行えた背景には、プロジェクトが協力実施期間を「社会的準備期間」「共同モデルの確立期間」「モデル普及期間」に分けて計画し、あらかじめ準備期間を設けて現地での

図c インドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」のアプローチ概念図





SISDUKのもとでの住民の取り組み例(中学校中退者に対する縫製の職業訓練)

活動に柔軟性をもたせていたことがある。

次に、プロジェクトではモデルの波及に向けて、仕組みづくりのために幅広い関係者に働きかけている。その1つがSISDUKを運営する州と県の職員に対するPLSD研修である。これによって、職員の能力を強化するとともに、住民参加に対する意識を変化させ、モデルに対する共通認識を生み出し、活動への高いモチベーションを維持することができた。また、住民に対しては、NGOと連携して、村落支援事業への参画を促すための啓発や組織化、事業計画策定と事業運営能力強化などのために支援を行っている。そして、これらにあたるNGOにもPLSD研修を実施している。

加えてこのプロジェクトでは、県知事や県議会関係者など政策決定者を日本に招き、地域おこしの事例などについて学ぶ機会も与えている。これは政策決定者の理解と支援を確保するうえで効果を上げ、モデルが制度化するのを促進した。このほかにも、PLSD研修を実施するうえで、地元の大学とも連携している。中央・州・県の各政府、住民、NGO、大学など、村落開発にかかわる多様な関係者の役割分担を明確にして、それら関係者の参加を得たことは、モデルの「自立発展性」を確保するための大きな要因になっている。

さらにプロジェクトでは、「自立発展性」を確保するために、村落開発事業支援への日本側経費負担額を段階的に減額するよう取り組んでいる。そしてモデルが制度化するとともに、インドネシア側が経費の全額を負担する体制につなげている。なお、経費面では、SISDUKでは住民が申請する事業の総費用の3分の1は住民側が負担することになっている。住民によるオーナーシップをもった事業参加を重視しているためである。

### (3) 水と保健衛生

アフリカでは、安全な水を確保することがむずかしく、

水に派生する衛生問題がきわめて深刻な状況にある。このためJICAにおいても、アフリカの貧困層を対象に、給水事業などへの協力を数多く実施してきている。こうしたなか、「持続可能な開発のための統合的な水資源管理」という考えのもと、近年、次のような協力が増加している。まず、給水施設の整備と維持管理技術の指導や住民の組織化を組み合わせた協力、さらに住民の啓発や保健衛生分野の活動を組み合わせた協力である。ここで取り上げたザンビアの「ルサカ市ジョージ地区」の協力もそうした例の1つであり、統合的なアプローチによって、高い「自立発展性」と「インパクト」が確保できている。

#### ザンビア

#### 「ルサカ市周辺地区給水計画」「参加型給水事業」「ルサカ市プライマリーヘルスケア(PhC)・プロジェクト」

#### ■ 概要

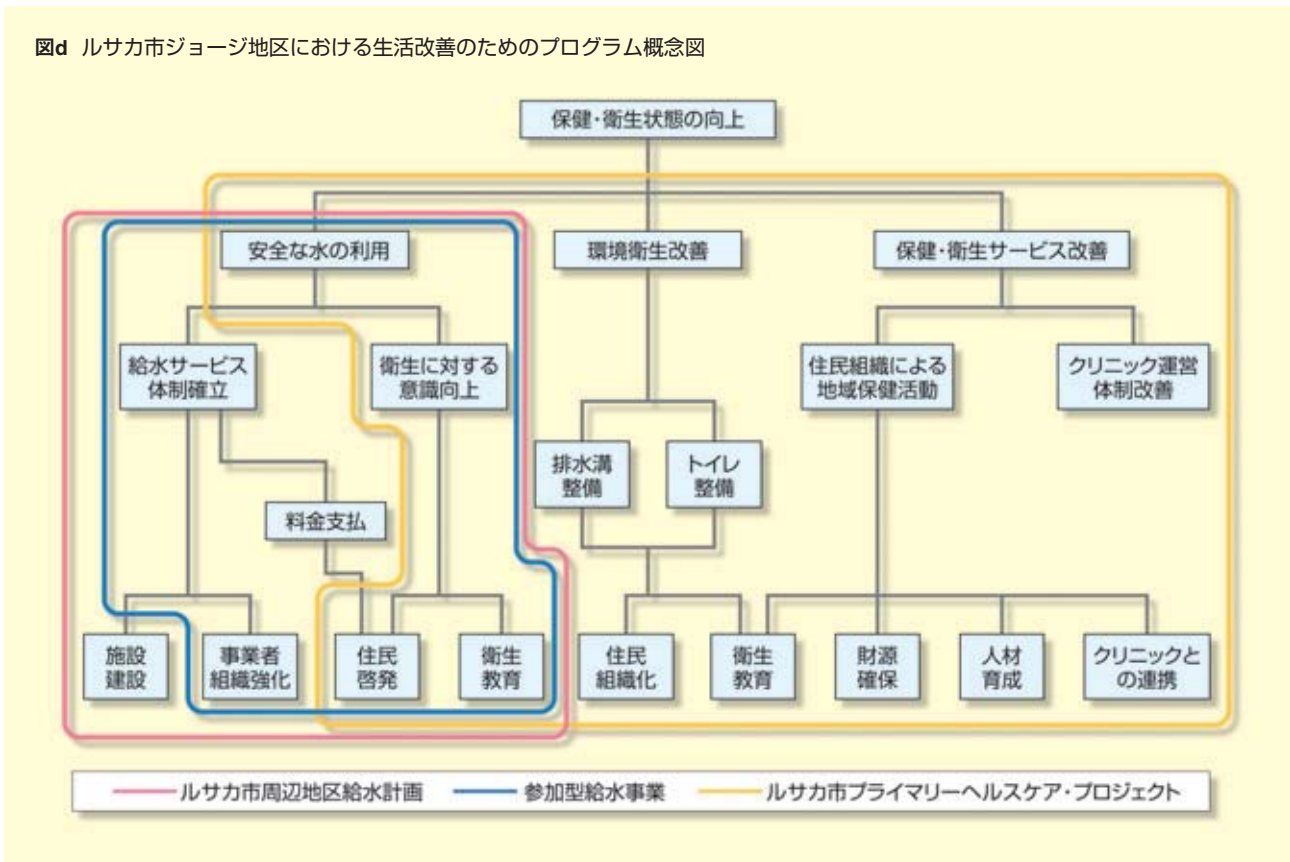
ザンビアは、都市化率が非常に高く、特に首都圏であるルサカ市では増加する人口と生活環境の悪化が深刻な問題となっている。そのなかでも、未計画居住区と呼ばれるインフォーマルな居住地域では人口急増が著しく、社会インフラ整備が追いつかないために公共サービスも受けられず、劣悪な衛生状況にある。こうしたなか、日本はルサカ市の低所得者居住区の衛生環境を改善するために、「ルサカ市周辺地区給水計画」「参加型給水事業」「ルサカ市プライマリーヘルスケア(PhC)・プロジェクト」を実施した。これらは、未計画居住区の1つであるジョージ地区(人口約10万人)を対象に、安全な水を供給し、衛生状況を改善するためのものである。

このうち「ルサカ市周辺地区給水計画」は、ジョージ地区に安全な水を供給することを目的に、運営と維持管理が容易な独立型の給水システムを1993年から1998年(4期)にかけて無償資金協力で建設した。これとともに、実施機関であるルサカ市上下水道公社やそのジョージ事業所に対して運営と維持管理を指導・支援して、給水サービス利用者についての調査と啓発活動を行った。また、英国の資金供与を受けて地域社会開発を支援していた現地NGO「ケア・ザンビア」と協調して、給水事業の運営と管理に住民を参加させるための活動も行った。

また、「参加型給水事業」は、上記活動を引き継ぐ形で、1999年から2003年にかけて実施された。具体的には、「給水計画」によって建設された給水施設を、ルサカ市、ルサカ市上下水道公社、住民組織のパートナーシップのもとで持続的に運営し、活用するために、ケア・ザンビアを実施機関として、水管理委員会などの住民組織を強化



図d ルサカ市ジョージ地区における生活改善のためのプログラム概念図



し、給水事業運営体制を改善するなどの活動が行われた。  
 「ルサカ市プライマリーヘルスケア (PHC) ・プロジェクト」は、ルサカ市のPHC運営体制を改善するために1997年から5年間にわたって実施された。具体的には、日本のNGO (AMDA) との連携のもと、地域型PHCのパイロット事業を実施し、患者の病気の程度や内容に合わせて適切な医療機関を紹介する制度「レファレル・システム」を改善し、学校保健サービスを向上するための活動を行った。このうちパイロット事業は地域に根ざしたPHC活動を改善するためのものだが、対象地域を選定するに当たっては、安全な水の利用促進と衛生教育との相乗効果による健康と衛生改善を目指して、上記の「給水計画」によって給水施設が整備されているジョージ地区が選ばれた。

これらの協力は、ジョージ地区における「安全な水の利用」を目標に、「給水計画」「参加型給水事業」とPHCプロジェクトの一部を実施し、さらにPHCプロジェクトの残りの活動（環境衛生改善、保健・衛生サービス改善）と合わせて、上位の目標であるジョージ地区の「保健と衛生状態の向上」を目指すものと整理できる（図d）。

■ 効果

「給水計画」で給水施設が整備され、公共水栓の利用率

は大きく向上している。2003年に行った調査結果では、公共水栓を主な水源とする利用者は、1997年の65%から2002年には90%に急増している。こうした公共水栓の利用率の向上は、既存管への不法接続の減少にもつながっている。また、上記の調査結果では、多くの住民が水質は改善されたと感じており、「安全な水の利用」状況を改善するうえで、着実に効果が現れつつあると考えられる。

保健と衛生状態の向上についても、住民レベルで石けんを使った手洗いを励行するなど衛生意識の向上が見られ、多くの住民が「以前とくらべて下痢やコレラが減少した」と考えている。特にコレラについては、統計上の発生件数で1994年の1万人あたり70人から、2000年には1人と大幅に減少している。公共水栓の利用と適切な衛生習慣への理解が進んだことによって、水因性疾患が減少するという「インパクト」が生じている。

また、人件費や施設操業に必要な経費、配管補修などの維持管理費など、給水事業の運営・維持管理費は、利用者からの支払いによってまかなわれており、ジョージ事業所の独立採算制は維持されている。ちなみに利用者からの料金支払い率は、「参加型給水事業」開始以降、各給水区で上昇して、事業の開始当初は55%程度であった支払い率が2001年以降は全給水区域平均で70%程度にまで

改善した。こうした収入の増加が、財務面での持続的運営の実現に貢献している。

事業の運営体制についても、ジョージ事業所と住民側を代表する水管理委員会とのパートナーシップ合意書にもとづいて実施されており、事業者と住民組織との間での協調関係が構築されている。ジョージ事業所が、事業全体の財務、技術的な管理、利用登録や利用者からの苦情への対処などを担当する。一方で、水管理委員会は、区域ごとに住民から選ばれたタプリーダー（決められた時間に水栓を開閉する水栓管理者）の監督や住民啓発を担い、両者の間で必要に応じて水利用や運営・維持管理上の問題を協議している。ルサカ市のほかの未計画居住地区では、ジョージ地区のこのような給水事業実施形態を参考としながら、地域住民組織に対して運営にかかわる権限と責任をより委譲した方法で給水を行う地域が増えている。

#### ■ 貢献要因

このように、ジョージ地区における給水／PHCプロジェクトでは、インパクトと自立発展性の両面でおおむね良好な状況がもたらされている。その要因の1つとして、計画・運営段階に住民が参画し、現地事情に合ったシステムが採用されたことが挙げられる。まず、給水事業では、住民組織の水管理委員会が大きな役割を果たした。水管理委員会は公共水栓の設置にあたり、地区ごとの配置数や設置位置への住民ニーズを把握した。たとえば、公共水栓は50～60世帯に1基設置されている。その設置にあたっては水資源マップを作成して、上記委員会が分担して実施した世帯調査の結果をもとに、ゾーンごとに人口に見合った配置箇所を水管理委員会やジョージ事業所が協議し、決定している。こうした技術面の計画段階に住民が参加することにより、住民が利用しやすく、水の無駄遣いや施設の盗難など、利用する際に想定される問題点にあらかじめ対処した施設計画が実現できている。

さらに、利用料金とサービス・レベルのバランスにも、住民の支払能力と対象地域の社会・経済的条件を十分に考慮している。また、事業運営にかかわる権限と責任の一部が住民組織である水管理委員会に移譲されていることから、社会経済的な環境の変化などの外部要因があった場合には、住民側と事業者が対話と協調を行うことで、運営方法を見直すことが可能な体制になっている。

そのような見直しの一例が、貧困層のニーズを反映した料金支払いシステムの導入である。月極めの水料金が支払えない世帯もサービス対象に取り込むために、水管理委員会が調査した結果、貧困層の多くは収入があつて



ジョージ地区の共同水栓

もすぐに支出に回してしまうために積み立てられないことが明らかになった。こうした貧困層のニーズを反映して、毎月の定額制の支払い方式に加えて、水栓を利用するたびに料金を支払う方式を採用し、バケツ売りでの水の販売を導入した。このように、プロジェクトを開始してから明らかとなった課題にも柔軟に対応して、サービス体系を見直したことで、協力による効果をさらに高いものにすると同時に、料金支払い率の向上に寄与することで、事業運営の持続性を高めることにも貢献している。

このほかに、PHCプロジェクトでも、保健・衛生分野における住民組織の機能が強化するよう支援するとともに、ほかの住民に対する啓発や住民間の紛争などを解決するコミュニティ・リーダーを育成してきている。こうした住民組織やコミュニティ・リーダーは、地域レベルでの助言や調停を通して、活動を継続的に拡大し、普及するうえで、大きな役割を果たすことが期待されている。

さらに、ジョージ地区での協力が高い「インパクト」をもたらした要因として、3つの事業を組み合わせることによって、水供給施設整備、住民組織強化、住民啓発などの包括的な協力アプローチを取ることができるようになり、水供給面のみならず衛生面や住環境面も含めた幅広い問題を解決できた点が挙げられる。たとえば、PHCプロジェクトのパイロット事業では、給水施設の整備をフォローアップする形で、ヘルスセンターと住民組織のチームによる安全な水についての個別訪問による教育活動、コレラ発生時の患者追跡と汚染源の消毒、浅井戸の定期的サンプリング調査なども行われた。すでに述べたコレラ発生件数の大幅な減少は、給水施設の整備とこうしたPHCプロジェクトの活動の相乗効果によってこそ可能であったと考えられる。

### 3 グッド・プラクティスからの教訓 —共通する貢献要因から

以上では、4件の事例それぞれについて、「自立発展性」や「インパクト」の確保につながった要因を見てきた。事例となったプロジェクトの分野などは異なるが、効果が現れる要因には本質において共通するものが少なくない。以下ではこれらの要素を、今後の効果的な協力実現のための教訓としてとりまとめる。

#### 途上国側との共同作業による計画立案

プロジェクトの初期段階で、相手側関係者との共同作業による入念な調査を行い、先方関係者のニーズを把握するとともに、現地の事情を反映した計画を策定することによって、協力の実施段階と終了後における自立発展的な効果が現れてくる。

ケニア「中等理数科教育」（以下、SMASSEプロジェクト）では、計画段階で相手側実施機関との間で十分に協議し、先方のニーズを反映する形で意思決定をした。そのため、現地の事情に合った研修システムが構築されるとともに、プロジェクト開始後の先方の主体性を引き出すこととなった。フィリピン「初中等理数科教員研修強化計画」（以下、SBTPプロジェクト）でも、先行する「パッケージ協力」で得られた教訓を生かし、現場のニーズにより適した形でプロジェクトの計画策定を実施し、SMASSEプロジェクトと同様に対応しており、これが定着・発展しやすい研修システムを形成することにつながった。また、インドネシア「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」（以下、スラウェシ村落開発計画）では、プロジェクト開始当初に準備期間を設け、先方の実施機関と共同で十分な現地調査を行うことにより、相手側の実施機関と地域住民に受け入れられやすい地域社会開発モデルを形成することができた。

さらにザンビア「ルサカ市周辺地区給水計画」「参加型給水事業」「PHCプロジェクト」（以下、3案件をあわせてジョージ地区プロジェクト）では、こうした組織レベルの相手側実施機関に対するアプローチに加えて、最終的にプロジェクトの利益を受ける住民レベルに対しても、共同作業を実施してそのニーズを把握、反映し、住民のオーナーシップを育てている。そして計画段階と運営段階の双方で住民が参画したことで、公共水栓の設置や運営管理方法にも現地の事情に合ったシステムが採用されている。

#### 運用しやすい技術・方法（システム/モデル）の選択と定着へ向けた工夫

上述のように相手側を主体とする計画策定を心がけることに加え、ニーズ調査などの事前の準備段階に十分な時間を使うことで、現地の事情に合った技術と手法を確立でき、結果として、相手側が受け入れやすいモデルやシステムが構築される。さらには、高い「自立発展性」がもたらされ、制度化によって成果が面的に拡大していく場合が多い。

インドネシア「スラウェシ村落開発計画」では、地域社会開発のモデルを形成するに際して、現地の状況に即した形で相手側の実施機関と地域住民に受け入れられやすくなるよう、また、研修実施プロセスを簡略化することにより波及しやすくなるよう配慮がなされた。その結果、制度化による面的な普及が実現している。

また、初中等教育分野の2事例では、「クラスター方式」「カスケード方式」という異なる2つの研修方式がそれぞれの国で定着しており、政治的・社会的・文化的な背景によって、適した技術や手法が異なることが示唆されている。つまり、ケニアでは、中央集権型の教育行政体制に合った「カスケード方式」の研修がケニア側の意思で選択され、成果を上げた。しかし、フィリピンでは、先行プロジェクトの「パッケージ協力」で導入された「カスケード方式」は地方への普及においては十分に機能しなかった。そこで、従来から行われていた「クラスター方式」による校内研修方式を活用し、強化する形で形成されたSBTPに変更した。これにより、現在プロジェクトが進行中ではあるものの、システムが定着し、発展することが見込まれている。これはSBTPが既存の研修方式をベースとしたことでフィリピン側に受け入れやすかったことが大きい。分権的な「クラスター方式」のほうが、分権化された行政体制にあるフィリピンには合っていたということもできる。

なお、ケニアSMASSEプロジェクトでは、「カスケード方式」を採用したうえで、プロジェクト開始当初の3段階（中央—地区—学校群）の研修システムから2段階（中央—地区）の研修システムに修正したり、「AESI」という簡潔なキーワードとスローガンで研修の核となる概念をまとめたりなど、独自の工夫を加えている。これは、伝達ルートのなかで、研修の成果を減少させることなく普及していくための工夫である。

また、フィリピンSBTPプロジェクトでは、「パッケージ協力」における、「①供与機材を使った研修は、同様の機材を学校現場で入手することが困難な場合、研修成果を

学校現場で再現することがむずかしい」「②大学研究者を中心に中央で開発された教材は、地方の実情や現場教員のニーズを的確に反映しない場合もあり、結果として成果の普及や持続性を限定してしまう」という教訓をふまえ、学校現場にある教材を使い、同じ地域の教員が実際の授業を模擬授業として学びあうという方法を採用した。

このように、プロジェクト終了後に相手国のみでも運用できる技術や手法、モデルを導入することで、効果が現れやすくなる。その際に、もともと実施していた手法をベースにしたり、経費をかけずに運用できる仕組みをとったりして、相手国の事情や状況を考慮したモデルにすることが肝要である。

### 財務面での持続性確保に向けた工夫

財務面で持続しうかどうかは、プロジェクト終了後に効果が維持し、発展していくかどうかに大きな影響を与える。そこで、実施段階からできる限り運営経費を抑えたとともに、ドナー側に経費面で過度に依存しないようなプロジェクト運営をすることが肝要となる。

フィリピンSBTPプロジェクトでは、学校の教室を使用し、交通費や謝金は払わないなど、運営経費をできる限り少ない研修方式にしたことが、SBTPが定着・継続し、面的に拡大した大きな要因となっている。また、SMASSEプロジェクトでは、研修に参加する指導的教員や地区の教員の交通費や宿泊費などをまかなうため、授業料の一部を積み立てる「SMASSE基金」を設立した。これによって、負担の追加を生むことなく、広い範囲の受益者が少しずつ経費を分担する仕組みを導入している。

さらにインドネシア「スラウェシ村落開発計画」では、プロジェクト終了後の財務面での「自立発展性」を確保するため、日本側による投入金額を段階的に減らしていくフェーズ・アウト期間を設けている。これにより、ローカルコストの負担を含めた相手側の実施体制にスムーズに移行できたほか、相手側のオーナーシップも同時に醸成されることとなった。

また、ザンビア「ジョージ地区プロジェクト」でも、利用者からの料金支払いにもとづいて、給水事業を財務面で持続させていく体制を整えた。そのために、月極め料金を支払えない貧困層の現状を把握したうえで、毎月の定額制の料金方式に加え、水栓を利用するたびに料金を支払う方式を導入するといった工夫をしている。

協力効果の財務面での「自立発展性」を確保するためには、プロジェクトの計画・実施段階から協力終了後を見据えて、現地の事情に応じた形で運営経費面に配慮し



教授法改善のため先生たちとともに模擬授業の準備をする専門家  
(フィリピン「初中等理科教員研修強化」)

ていくことが望まれる。

### 状況に対応した柔軟なプロジェクト運営

プロジェクト実施中であっても、相手国と合意を形成しながら、必要と判断された場合には計画を柔軟に変更することが、有益な結果をもたらすケースが多い。プロジェクト開始前にすべての状況を必ずしも把握できるわけではなく、また、突発的に外部状況が変化して、計画どおりに進行することがむずかしくなることも、途上国に対する協力では少なくない。プロジェクト実施段階で、さらに適切な方法やアプローチが発見されるかもしれない。こうした状況においては、柔軟に計画を変更することが、プロジェクトのインパクトと自立発展性を高める結果につながる。

ザンビア「ジョージ地区プロジェクト」では、プロジェクト実施中に月極めの水料金を払えない貧困世帯の存在が明らかになったため、既述のとおりバケツ売りでの水販売を導入することで、貧困層のニーズに対応し、給水事業の財務面の「自立発展性」を確保している。

また、ケニアSMASSEプロジェクトでは、クラスターの階層が増すほど研修の効果が薄まるとの中間評価結果をふまえ、当初は3段階であった研修システムを、2段階に再編するとともに、研修概念が末端まで正確に伝達されるように工夫している。こうした柔軟な対応が、研修の質の確保につながり、高い効果を上げている。

このように、柔軟にプロジェクトを運営するうえで必要となる、判断材料の情報やデータを提供するのがモニタリング・評価である。ケニアSMASSEプロジェクトでは、教員の授業の質や学生の理解度の変化を測る独自の指標を設け、モニタリング・評価を継続して行っていた。これにより、目指す成果と実際の研修結果のギャップが実施段階で明らかになったことが、その原因としての研修システムの階層という問題を発見することにつながり、計画を柔軟に見直したことで、最終的に成果が達成され

ている。

なお、柔軟にプロジェクトを運営するうえでは、インドネシア「スラウェシ村落開発計画」のような例も1つの参考となる。この計画では、協力実施期間を、達成すべき事項に沿って準備期間、モデルの確立期間、普及期間などのフェーズに分け、現地での活動に柔軟性をもたせた。

### 受益者の主体的参加へ向けた働きかけ

プロジェクトの実施段階で、最終的に利益を受ける者（最終受益者）を含めた幅広い関係者に働きかけることが、関係者の理解促進と主体性の確保につながる。これは、プロジェクト終了後も効果が持続し、波及していくうえで有効である。

ケニアSMASSEプロジェクトやフィリピンSBTPプロジェクトでは、教員研修を開始する前に行政官、学校長、PTAの代表など地域の関係者を呼んで意見交換会を開催したり、啓発セミナーを開催したりすることで、学校関係者による理解を進めている。そしてこれが、研修システムの持続と面的な普及につながっている。

また、ザンビア「ジョージ地区プロジェクト」では、さらに進んで計画・運営段階に受益者である住民の参加を得ているが、そうした参加を得るために、現地NGOと協力して住民を組織化し、コミュニティ・リーダーを育成してきている。地域住民が利益を受けるプロジェクトの場合には、地域住民を組織化したり、エンパワメントを行うことが、参加を促すうえで有効な手段となる。インドネシア「スラウェシ村落開発計画」でも、NGOを巻き込んで、地域住民を啓発・組織化し、村落開発事業の計画と実施を支援したことが、住民の参加意識と能力を高め、主体的な参加を促す要因となっている。

### 幅広い関係者との連携によるモデルの定着

プロジェクト実施中から幅広い関係者との協力関係を構築し、議会関係者や上位の政策官庁に働きかけてモデルを制度化（条例化など）させることで、プロジェクト終了後の自立発展性を高めているケースが多い。

たとえば、フィリピンSBTPプロジェクトでは、それぞれの地域の教員養成大学と現職教員研修制度との連携を進めることで、プロジェクト終了後においても研修の質を管理できる体制を構築している。また、計画段階での社会調査や教育の質の第三者評価を地元大学に委託する形で、大学がもつ専門性をプロジェクトに生かしている。

ケニアSMASSEプロジェクトでも、相手側の実施機関だけでなく、教員雇用委員会という教員の人事を担当し

ている部署と直接の提携関係を築いている。こうして、ケニア側の給与負担でプロジェクト専任の人材を多数確保して、プロジェクトの自立発展性を確保することに成功している。

さらにインドネシア「スラウェシ村落開発計画」では、協力終了後に実施機関側がモデル運営のためのコストを負担できるよう、プロジェクト実施中から関係機関に働きかけたほか、知事や議会関係者といった政策決定者を本邦研修に参加させることで、モデルの制度化につなげている。さらに、このプロジェクトでは、中央政府機関、各地域行政機関、地域大学、NGO、地域住民など、すべての村落開発関係者について役割分担を明確化したうえで関与させており、モデルの自立発展性を確保するうえでの大きな要因となっている。

### モデルの面的拡大に向けた情報の発信・共有

特に協力事業が将来の面的な拡大を目標に、パイロット事業やモデル事業として行われる場合には、積極的に情報発信し、プロジェクトの成果を幅広い関係者と共有することが、導入されたシステムやモデルの面的な拡大を促す。ケニアSMASSEプロジェクトやフィリピンSBTPプロジェクトでは、この観点から、ニュースレターの発行、ホームページの運営、各種イベントの開催など、活動成果を積極的に情報発信している。

また、インドネシア「スラウェシ村落開発計画」の場合には、条例によって制度化したことが、モデルが普及した最も大きな要因ではある。だが、その一方で、幅広い関係者がプロジェクトの成果をほかの地域に紹介し、プロジェクト実施中から他地域からの視察などが相次いだことが、制度化後、急速にモデルが普及する結果につながったと考えられる。

研修システムの全国展開と周辺国への普及を目指してフェーズ2プロジェクトが開始されたケニアSMASSEプロジェクト、プロジェクト実施中からモデル地区が増加したりSBTPを自発的に導入する地区が拡大しているフィリピンSBTPプロジェクト、住民組織に多くの権限を委譲した給水事業実施形態がほかの地域でも採用されつつあるザンビア「ジョージ地区プロジェクト」。いずれも、プロジェクト実施中から成果がほかの地域に伝わり、視察などが多数行われている。

### プログラム・アプローチによる外部要因の内部化

幅広い関係者に働きかけを可能にするための仕組みの

1つが、プログラム・アプローチである。このアプローチ\*は、複数のプロジェクトを組み合わせることで、広範囲かつ計画的に外部要因を内部化させ、相乗効果とリスク低減によって、開発課題を効果的に解決する試みと捉えることができる。

ザンビア「ジョージ地区プロジェクト」では、3つのプロジェクトを組み合わせることにより、水供給施設整備、住民組織強化、衛生教育を含む住民啓発などの包括的な協力アプローチを取ることができ、水供給面のみならず衛生面や住環境面も含めた幅広いインパクトが現れることとなった。こうした広範なインパクトが現れたのは、協力の対象となったジョージ地区において、JICAによる協力以外にも、NGOが各種の活動を行っていたこと、これら関連プロジェクト間で人材育成などの点で相乗効果があったことも大きく寄与していると考えられる。また、衛生面の改善は水供給事業だけでは十分に達成が見込まれないが、これについても、PHCプロジェクトを組み合わせることで、需要側である住民の行動様式にも影響を与えており、供給側の体制改善だけでは取り込めない外部要因を内部化したと見ることができる。

従来のように、施設や資機材を設置しただけでは、プロジェクト終了後、相手国が独自に運営していけないことが多い。設置した施設の維持管理について、技術を習得させ、住民の意識を改革し、管理体制や組織を整備するなどのソフト面の活動と組み合わせることにより、効果の範囲を広げ持続性を高めることができる。こうしたプログラム・アプローチの視点を取り入れることで、効果的な協力が可能となる。

これらに加えて、より横断的な視点として次のような教訓を引き出すことができる。

### 相手側オーナーシップの尊重

協力の効果が相手国に根付き、自立した発展を持続していくためには、自ら問題のありかを認識して、その解決のために、当事者意識をもって努力していくことが必要となる。

こうした主体性を組織レベルと個人レベルで引き出すためには、以上で明らかになったように、支援する側が「相手側との共同作業による計画立案」のプロセスをふむことや「受益者の主体的参加へ向けた働きかけ」を行っ



集会場の設置により農民、行政などの関係者の情報交換が活発化した（インドネシア「スラウェシ村落開発計画」）

ていくことが有効な手段となる。事業の計画段階から相手側の選択や判断を尊重するとともに、運営段階でも「受益者レベルのニーズに 대응しているか」「協力内容に対する理解は得られているか」といった点を確認しながら、相手側との十分な対話を通して、関係者の納得を得ながら協力を進めることが、先方のオーナーシップを醸成し、ひいては協力効果の自立発展性につながっていく。

### 現地の事情に合ったアプローチの採用

ケニアSMASSEプロジェクトの「カスケード方式」とフィリピンSBTPプロジェクトの「クラスター方式」の研究システム採用に明らかのように、途上国は、政治、経済、社会、技術などのそれぞれにおいて多種多様な状況にある。協力効果を持続し、発展させるためには、こうした相手国側の状況を十分に考えあわせたうえで、そのアプローチを検討しなければならない。特に、新しい技術や手法を導入しなければならない場合は、「これらの技術や手法が現地の状況に合っているか」「望ましい代替案はないか」といった観点から、協力の計画段階と運営段階で吟味することが重要になる。

このような配慮を行っていくうえで、「相手側との共同作業による計画立案」でのニーズの把握や「運用しやすい技術・方法（システム／モデル）の選択と定着に向けた工夫」「財務面での持続性確保に向けた工夫」などを心がけていく必要がある。また、急に状況が変化した場合や、より適切なアプローチが見つかった場合は、「状況に対応した柔軟なプロジェクト運営」のもとで、当初計画の変更も含めて検討することが、現地の事情を反映していくうえで有効なプロセスとなる。

### 事業の効果が定着・継続するメカニズムの重視

協力終了後を見据えて、プロジェクトの計画段階、実

\*開発援助の分野では、プログラム・アプローチを「途上国が主体となって策定した政策・開発計画にもとづいて、ドナー間で調和が取れた協力を行うアプローチ」との意味合いで用いることが多いが、本分析では、より一般化された「関連する複数のプロジェクトを有機的に組み合わせて実施するアプローチ」との定義を用いた。

施設段階から、持続性と自立性を確保するための仕掛けづくりを組み込んでいくことが重要となる。そのためには「幅広い関係者との連携」や「受益者の主体的参加へ向けた働きかけ」「情報の発信・共有」を通して組織レベルと個人レベルで関係者を巻き込み、コミュニケーションや連携の仕組みを形成しておくことが有効なアプローチとなることが多い。議会、政策官庁など、政策や制度づくりを担う関係者にアプローチすることで、政策や制度に反映するよう直接働きかけることもできる。さらに、通常外部条件とされる要素を事業のなかに組み込み、事業の効果が定着し、継続するメカニズムを組織的に構築するには、持続性と自立性を確保するため、包括的な範囲を対象に支援する「プログラム・アプローチ」を採用することも有効となる。

また、協力終了後に財務的に自立しうよう、協力の計画・実施段階から「財務面での持続性確保に向けた工夫」を行っておくことが重要である。計画段階から運営費用を抑えるよう配慮しておくほか、実施段階でも相手

側に相応のローカルコスト負担を求める、プロジェクトの終了が近づくにしたがって費用負担も含めて相手側の実施機関が主体となった運営に移行する(“exit strategy”)といった方策が有効となる。こうした費用面での工夫は、相手側のオーナーシップを醸成するうえでも効果的なことが多い。

現在、JICAでは、途上国自身の課題対処能力を強化し、持続的で波及効果の高い協力を実現するために、「キャパシティ・ディベロップメント」という視点からのアプローチを強化している。「キャパシティ・ディベロップメント」は、「人々を中心に据え、人々に確実に届く」協力を目指す「人間の安全保障」を具現化していくための重要なアプローチの1つでもある。以上の教訓は、こうした「キャパシティ・ディベロップメント」のアプローチでも重視されている視点である。BOX 2では、「キャパシティ・ディベロップメント・アプローチ」の概要を紹介する。

## Box 2 より効果的な協力を目指して—キャパシティ・ディベロップメント・アプローチ

JICAでは、「自立発展性」が高く、大きな「インパクト」を生むような協力を行うためのアプローチとして、現在、「キャパシティ・ディベロップメント (Capacity Development)」（以下、CD）という視点からのアプローチを強化しています。CDは、「途上国が個人、組織、社会システムとして問題を解決し、また目標を設定してそれを達成していける能力（課題対処能力）の発展プロセス」\*と定義されています。

CDアプローチは、従来の開発や協力の根底にあった「途上国に不足している、開発に必要なスキルや能力の不足（ギャップ）を外からの協力で埋め

る」という考え方では、必ずしも途上国の課題対処能力の改善につながっていないとの問題認識のもと、途上国がもっている能力を生かして、内発的なプロセスとして途上国の課題対処能力が改善されるのを支援しようとするものです。CDアプローチでは、外部者の役割は、途上国自身の取り組みを促す「触媒」と位置付けられます。さらに、途上国の課題対処能力を向上させるには、個人、組織、社会といったそれぞれの層での能力の開発が必要であるという認識のもと、これら各層を視野に入れた包括的な視点を重要視しています。それは、個人が能力を生かしてさまざまな課題に対処していくにあ

たっては、所属する組織や社会・制度とのかかわり合いが無視できず、また、社会や制度が適切に機能するためには、組織や個人側の能力が欠かせないからです\*\*。

JICAは事業改革の一環として、「人間の安全保障」の概念のもと、「人々を中心に据え、人々に確実に届く」協力を拡充させていますが、CDアプローチは、「開発の担い手」である途上国の人々の能力を強化したり、政府レベルと地域社会・人々のレベル双方への働きかけを重視したり、といった「人間の安全保障」の視点を具現化するアプローチの1つでもあります。

\* 「キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック—JICA事業の有効性と持続性を高めるために」（JICA、2004年3月）から。このハンドブックは、JICAのホームページの「調査研究」サイトでご覧になれます。

\*\* CDアプローチは、他のドナーにおいても主流になりつつありますが、従来からよく用いられてきた「キャパシティ・ビルディング」に代わって「キャパシティ・ディベロップメント」の

用語が使われるようになってきた背景には、「外部者が途上国のキャパシティを新たにつくる」のではなく、「外部者は途上国の既存のキャパシティの内発的な発展プロセスを支援する」という考え方を明確に表現しようという趣旨があります。なお、「キャパシティ・ディベロップメント」は、直訳すれば「能力開発」ですが、「能力開発」は個人の知識や技能の改善を意味する形で使われることが多い一方、CDアプローチ

では個人、組織、社会の三層の包括的な能力の開発を重視していること、また、「キャパシティ・ビルディング」の訳語としても使われてきており、前述のような意味の区別がわかりにくいといったような問題があります。「キャパシティ・ディベロップメント」の定訳はまだなく、このためJICAでは、カタカナのまま「キャパシティ・ディベロップメント」と暫定的に使用しています。