

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）

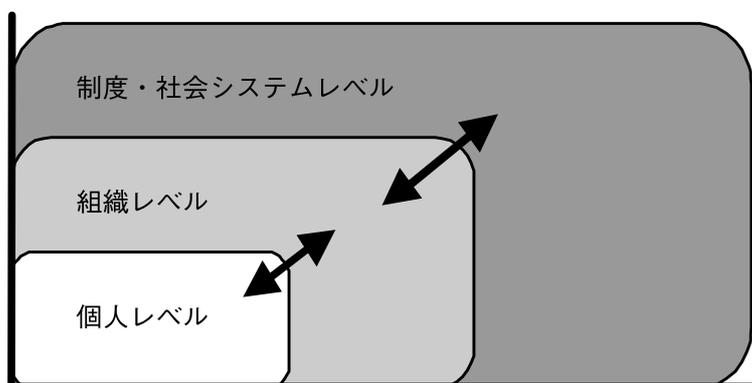
⁶ GTZ（2003）

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。

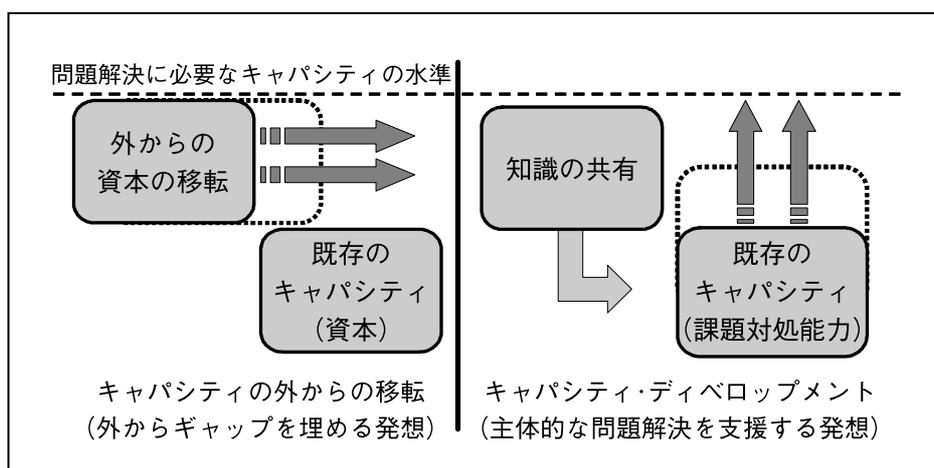
キャパシティ（課題対処能力）を包括的に捉えることによって個人や組織を超えた広い視野を持つこと、キャパシティを織り成す各要素の相互作用、特に活動を継続させ強化するメカニズムや制度に注目することが、CDの考え方に立って技術協力を考える上で最も重要な点であろう。

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 Theisoeh (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、この区別の上で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.*

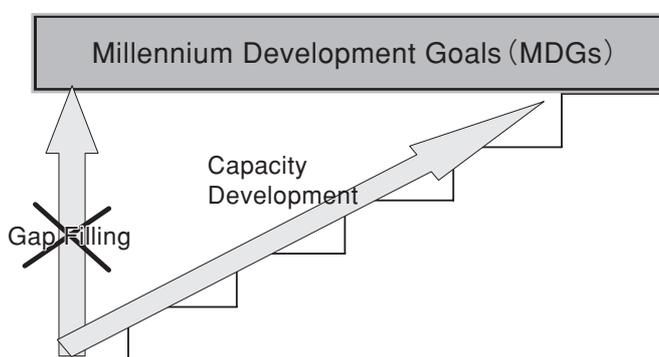
²⁷ CDの進捗を評価する指標の設定については、2-5および3-3においてより詳しく議論する。

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。

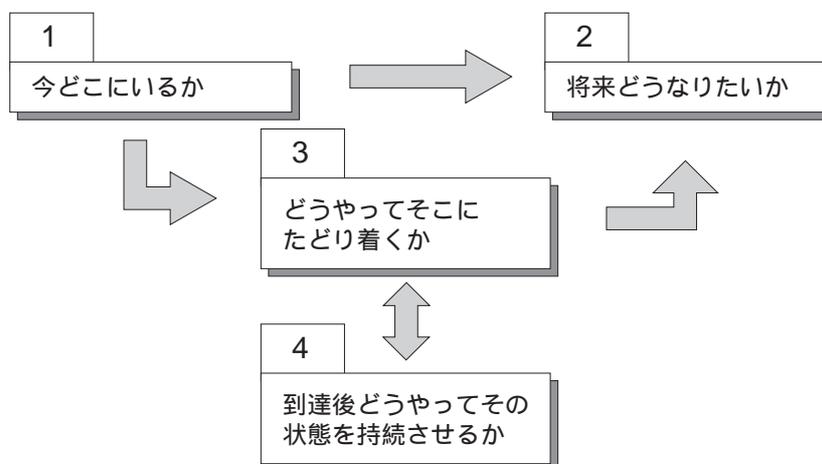
⁵⁰ Lopes and Theisoohn (2003) p. 35

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）

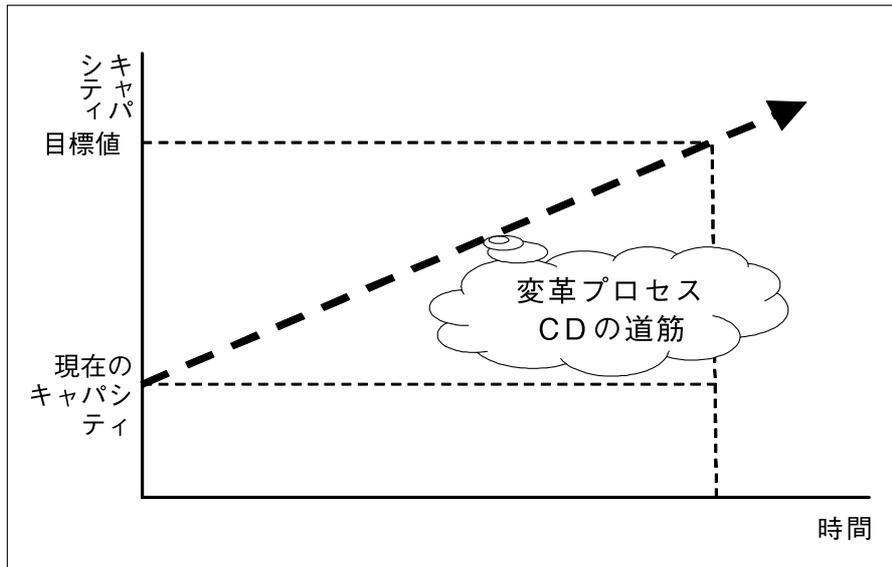
開発計画やプログラム、プロジェクトを検討する際、最終的な到達目標に関しては「こうありたい、こうなるべき」という姿として比較的明確に捉えることができる。しかし、その最終目標に至るために何をしなければならぬかを考えるためには、「現在持っているキャパシティで、その目標のために何ができていないか／できていないか」を把握することが先決である。現在できることが何であるかが分かって初めて、「最終的な目標に達するために足りない、これから強化しなければならないキャパシティ（目標値とのギャップ）が何か、その程度がどのくらいか」が明らかになるためである。

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

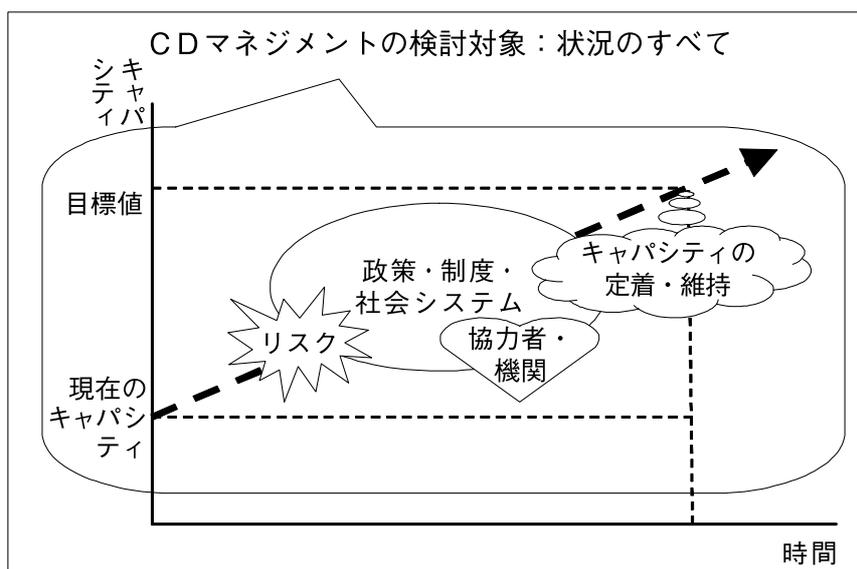


出所：津曲（2004）

(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すると、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にも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。