

## 2-3 協力目標・シナリオの立案

### 2-3-1 協力目標の設定

あるべき姿を理解し、現状を把握したら、現実との間のギャップを埋めるために、どの程度の期間でどの程度の協力目標を達成するかを検討し、そのための協力シナリオを考えます。

協力目標を設定するうえでまず重要なのは、2-1で把握した国家の開発政策・戦略のうち、どの部分につき協力を行なうのか、その協力の中心点を検討することです。例えば、バングラデシュ基礎教育プログラムでは、相手国基礎教育セクターの開発戦略である PEDPII が掲げている目標の一部を、そのまま協力プログラムの目標として準用しています。他方、インドネシア地域開発プログラムの場合、経済分析により東部インドネシアの中で南スラウェシ州に重点を置くことの妥当性や重点セクターの選択の検討・検証を試みています。協力戦略の検討の結果、開発政策・戦略自体の妥当性に疑問があれば、途上国側と十分な対話を行なうことも必要になるでしょう。

また実施機関の JICA として、現場でマネジメント可能な投入規模で達成できる目標なのか、実現可能なシナリオなのか、という視点も重要です。協力目標のレベルは、国・セクターの状況や、投入可能な途上国側・JICA 側の援助資源量により多様ですが、協力目標が大きくなればなるほど目指すべき価値や関係者が増え複雑になりますので、成果管理のためのマネジメントは非常に難しくなります。マネジメントの対象としては大きすぎる協力目標の場合、分割して対応する工夫も必要です（参考資料2事例4参照）。

協力戦略の目標としては、協力相手側の開発戦略の期間に合わせて3～5年程度と考えられますが、持続的・長期的な開発の道筋をつけるための協力戦略の性質を考えると、より長期のビジョンを持つ必要もあります。実際には、10年程度の長期ビジョンの下で5年程度の協力目標を設定し、協力相手側とモニタリングしながら適宜延長や、目標の修正を行なうのが望ましいと考えられます。

### 2-3-2 協力シナリオ検討上の視点

協力目標達成のための協力シナリオの立案は、国や協力対象セクター・地域の状況により、様々な方法・内容があります。ここではシナリオ検討に役立ついくつかの視点を紹介します。

#### (1) 他ドナーとの連携・協調

既に触れてきたように、協力相手国の開発戦略の実現のためには、JICA 事業がカバーできる範囲には限界があり、実際には相手国では他ドナーなど、様々なプレーヤーとの協力が不可欠です。政策・制度作りから実施にいたるまで、それぞれの実施機関の強みを生かし、連携することにより、より高次の目標を達成することが可能となり



考え方の整理

ます。

このため、ドナー会合やセクター調整会議に定期的に参加するなど、開発戦略や事業の形成段階から密接に関係機関とコミュニケーションをとり、他ドナーとの連携・協調または役割分担を盛り込んだ協力シナリオの全体像を描くのが望ましいといえます。特に途上国とドナーの援助協調の枠組み作りが進行している国では、これが必要不可欠となります。例えばタンザニアの農業、地方行政セクターでは、案件形成の段階で他ドナーへ案件内容の説明を行い、コメントをもらうなどの事前の情報共有や下準備を行っています。ドナーの数や協力の範囲、プレゼンスの度合いは国によっても異なりますが、一般的に先方政府や他ドナーとの効果的な連携・協調を実現するためには、普段から彼らの動きに関するアンテナを高く張り、担当者との人間関係を作るなどの地道な作業が重要です。

またドナー会合では、覚書などをグループ内で取り交わすことも多くあります。在外主導が進んできているとはいえ、在外事務所、現地 ODA タスクフォースで決定できる内容には限りがあります。取り交わした覚書の内容に JICA の援助が拘束されることもあるため、その内容は極力事前に吟味して関係者内で協議しておく必要があるといえます。

#### 事例 8：援助協調と JICA の役割「協議の場でメンバーと認められ、日本の存在感を示せるか？」

##### ◆バングラデシュ国 初等教育内容向上プログラム

バングラデシュの教育分野では、援助協調が進み、他のドナーによる財政支援が主流化してきました。そうした中で、プロジェクト型の支援を中心に行ってきた JICA は当初、存在感、発言力ともに十分とはいえず、活動への理解が得られていませんでした。

こうしたなか、初等教育プログラムに関わるドナー会議では、会合にできるだけ同じ職員、専門家が参加すること、メンバーとして本質的な議論に貢献をすること（例えば、他ドナーの多くが知らない「草の根」情報を提供するなど）といった「実績」を積み重ねる事により、バングラデシュ政府、また他ドナーからも貴重な情報提供者として信頼を得られ、良い関係を築くことができました。また積極的に会議の持ち回り事務局の役割を引き受けたことも、バングラデシュ政府とドナー会議の仲介役としての存在感を高める効果をもたらしました。

なおこの協議に参加するドナーの間では、協力合意文書（code of conduct）が取り交わされています。この文書は、各メンバーは了解を得ずに単独の関連プロジェクトを行なってはいけないなどの規約を結ぶものであり、援助の形態が技術協力プロジェクト主体の日本にとっては制約になりますが、一方で同一の開発戦略上の目標達成に向け、関係ドナーの足並みをそろえるには必要な処置でもあります。

このように難しい局面もありますが、積極的に援助協調、協議の場に参加することにより、貴重な関連情報を収集できると同時に、この場で協力プログラムの計画、活動、成果について粘り強く発信したことにより、最終的には技術協力プロジェクトを主体とした JICA の協力アプローチについてバングラデシュ政府、他ドナーから認められることになりました。

### 事例 9：日々移り変わる援助協調の状況と JICA 事務所の工夫

#### ◆タンザニア国 農業セクター開発支援プログラム

タンザニアの農業セクターでは、ASDP というセクター開発プログラムが形成され、基本的にすべての開発はこの枠組みの中で実施されており、立ち上げられたバスケットファンドには、日本も資金を拠出しています（食糧援助見返り資金）。ASDP は 2006 年 7 月に本格的な実施ステージに入りましたが、実施にあたっては、追加的な技術支援を必要とする様々な課題があり、潜在的に JICA が貢献できる余地が大きいといえます。

しかしながら、これらの課題は、常時行われている政府・ドナー間の議論の過程で解決策が議論されるため、1 年に一度の日本の従来の要望調査による案件検討サイクルで、時宜を得た協力を実施することは非常に困難です。

そのため、タンザニア事務所では、ASDP の策定・実施プロセス全体の支援を目的とした「地方開発セクタープログラム策定支援調査 2」（セクター開発調査）の本格調査団員と、農業セクタープログラム企画調査員が協働しました。これにより、ASDP 実施に係る課題の抽出、関係者との問題意識の共有、解決策の提示、政府による解決策の実施支援に対応しています。

また、本格的な投入かつ中期的取り組みを必要とする課題については、同セクター開発調査団と企画調査員が中心となり、政府・関係ドナーと対策、協議を重ね、JICA の技術協力案件としての要請に結びつける努力をしています。この際に重要なのは、JICA が実施するプロジェクト型支援が、セクタープログラムの制度的枠組みを遵守していること、および、バスケットファンドだけでは対処できない技術支援ニーズへの対応を目指したイン・カインドの協力であることについて、政府側のみならず、バスケットドナーの理解を形成することです。

タンザニア政府側は、ASDP においてバスケットを最も好ましいモダリティと捉え、プロジェクト型支援を原則として終了し、バスケットへの漸次移行をドナーに対して求めました。JICA にとって厳しい環境ではありましたが、「セクター開発調査」等の協力により具体的成果を提示することによって、プロジェクト型支援が財政支援を補完する役割を果たしうるといふ日本の主張が、徐々に理解を得つつあるとタンザニア事務所では実感しています。

なお途上国とのアラインメントには、戦略レベルのみならず、援助手続きレベルでも求められます。例えば援助協調枠組みが強固なバングラデシュにおける基礎教育プログラムでは、通常の技術協力プロジェクトで採用している手続きについても、バングラデシュ側のプログラム全体の手続きとの調整が必要となっています。具体的には、プロジェクトの個別の意思決定のための合同調整委員会（Joint Coordination Committee: JCC）設置は認められない（プログラムステアリング委員会の機能に統合）、ドナーが個別にオファーする海外研修に否定的なため JICA の C/P 研修にも多大な調整が必要になる、といった状況があります。このような動きに対応して、必要性が認められる場合は、プロジェクトの実施方法を柔軟に工夫することが求められます。

#### (2) JICA の強み、事業経験を生かす

上記に関連して、援助協調の枠組みの中で、日本・JICA としての強みを生かして

役割分担を図るという視点も重要になります。この際、特に日本の過去の事業経験の中から、プロセスを通じてキャパシティ・ビルディングを行なうことも重要と思われます。またJICAの事業実施経験が少ない分野でも、あえて関与しなくてはならないこともあります。以下にバングラデシュ、タンザニアの例を紹介します。

#### 事例10：JICAの強み、過去の実績を生かす

##### ◆バングラデシュ国 基礎教育プログラム

バングラデシュ基礎教育プログラムが形成された当時、援助協調が進み、PEDPⅡという大きな枠組みの中で財政支援が主流化する中、関係者の能力向上やシステムの構築の観点から財政支援だけでは効果的に事業を動かすことが難しいというのが現状でした。こうした中、従来JICAが実施してきた技術協力の成果、強みを生かし、相手国C/Pのキャパシティ・ビルディングや教室レベルの活動など、枠組みを実際に動かす部分への協力をパイロット地区を定めて実施し、この成果のPEDPⅡ全体への貢献を目指しています。JICA事業の強みは、財政支援による契約コンサルタントが通常行なう、短期の活動レポート作成だけではなく、相手国の関係者と共同作業を行い、そのプロセスを通じてキャパシティ・ビルディングを行なうと同時に、先方の意識改革をもたらしオーナーシップを引き出すことであるといえます。

財政支援が進む枠組みにおいては、援助の効率性の観点から他ドナーとの協調に様々な摩擦を起こすこともあります。効果的で具体的な成果を出すことによって、財政支援とプロジェクトの補完的関係の構築により徐々に存在感と発言力を高めていくことができるといえます。

#### 事例11：経験の少ない分野に踏み出す事業戦略（政策・制度の実施レベルを支援してきた経験の活用、調査研究との連携）

##### ◆タンザニア国 行財政管理能力強化支援プログラム

タンザニアでは、行財政管理能力強化支援プログラムの中のサブプログラムとして「地方行政改革プログラム」を実施しています（他のサブプログラムとしては「公共財政管理プログラム」「貧困モニタリングプログラム」があります）。このプログラムとサブプログラムは事業形成当時のタンザニアにおける日本の比較優位・経験だけを考えると決して有利な分野ではないため、「あえてこの分野に関与しない」という判断もあり得たかもしれません。しかし、タンザニアにおける日本の協力全体を見ると少し違った判断基準がありました。

わが国はオールジャパンとしての支援で、タンザニアにおける貧困削減戦略への支援を掲げ、無償資金協力（債務救済無償、ノン・プロジェクト無償）により一般財政支援を行っています。その資金の流れを形づくる「公共財政管理」、資金を「サービス」という形で住民に届ける役割を果たす「地方行政」、それらの協力が貧困削減にどのようなインパクトをもたらしているかを管理する「貧困モニタリング」は、いずれもわが国の投入の効果を上げるために重要な取り組みと言えます。またこれらのセクター横断的な改革の動向は他セクター（農業、水、保健など）のわが国の協力効果とも密接に関連します。こうした状況を踏まえ、当該分野においても、協力プログラムを形成して力を入れて取り組んでいくこととなりました。

地方行政プログラムの形成において、エントリーポイントを見出す際に参考とされたのは、日本の過去の経験（地方行政以外のセクターにおける援助の経験と日本国自身の発展の経験）

でした。アフリカ諸国において比較的豊富な経験を持つ欧米ドナー（世銀・UN 含む）は、日本に先駆けて地方分権化への改革支援を行っていましたが、必ずしも成果を上げているわけではありませんでした。他方、JICA にはタンザニアの地方で長年展開してきた農業セクターのプロジェクト支援の中で、地方政府と連携しながらすでに事業を実施していました。この経験を踏まえ、JICA は地方行政官の能力向上などに着目した協力プログラム形成を行いました。

また、地方行政の分野で独特の発展の歴史を持つ日本が、世銀・UN・欧米ドナーによる改革のプロセスに参画することにより、独自の有益な貢献をし得ることが考えられます。現在、JICA のアフリカにおける地方分権化支援のあり方をテーマにした調査研究が実施されています。戦前・戦後を通じて、欧米の改革モデル（戦後の米国流政治改革など）を国情に合わせて現地化してきた日本独特の経験も踏まえ、どのような支援が有効かを検証しているところです。この調査研究の成果を生かしながら、現場の事業戦略へフィードバックすることも試みています。

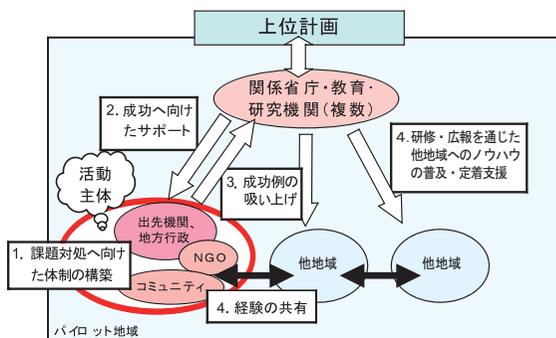
### (3) 望ましい社会の仕組みづくりのための協力シナリオ

2-2-2 で述べた CD の考え方は、複雑な開発課題に総合的に対処するための望ましい社会の仕組み、特に政策・制度のあり方や複数の組織の関係のあり方を描く視点を新たに与えました。また現状を把握することでそのギャップを埋めるような協力シナリオ検討の視点を与えてくれます。調査研究「キャパシティ・ディベロップメント」(2006) が過去の JICA の事業経験をもとに類型化した、3つのエントリーポイントは、望ましい協力シナリオの検討に有用です<sup>10</sup>。また、エントリーポイントだけでなく、国によっては事前に出口戦略を考慮することも重要です。

目標達成レベルが高くなればなるほど、これらのパターンを組みあわせた取り組み、また相手国政府の事業や他ドナーの支援、民間の活動等との連携が必要となります。

#### パターン1 コミュニティ・地域社会のエンパワメント型

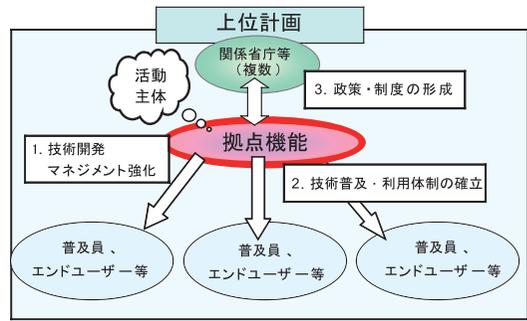
エントリーポイントを地域社会のモデル事業とし、地方行政機関とコミュニティあるいは NGO を活動の主体とするアプローチです。事業活動には、関連する中央省庁あるいは研究機関などからの支援活動が含まれることもあります。モデル事業の実績、成功経験を内部化して、普及・波及することが想定されます。（例：コミュニティの保健医療改善プログラム・プロジェクト）



<sup>10</sup> 図の出所：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（CD）』 pp.26-27

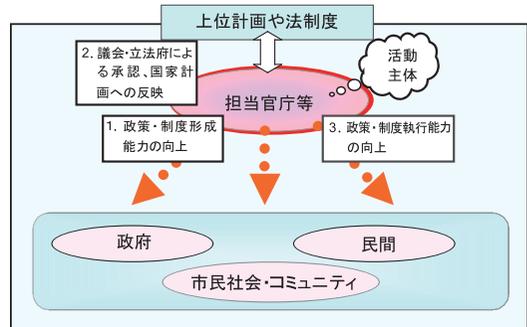
### パターン2 拠点機能形成型

課題への対応において拠点となる組織への支援をエントリーポイントとするアプローチです。拠点組織が活動の主体となって様々な技術開発を行い、拠点内で人材を育て、その技術を必要とする農民や民間企業、学校／教員などの受け手に普及を図ります。技術開発や普及のため、また実際の技術活用のため、政府が関連する制度や政策を策定することにより、自立発展性が強化されます。(例：理数科教員養成研修所を拠点とする教員の質の向上プログラム・プロジェクト)



### パターン3 政策／制度構築強化型

3つ目のアプローチは、担当官公務等を活動の主体として、政策や制度を構築する能力強化のための活動をエントリーポイントとします。能力強化は、次の段階として、実際の計画作り、法整備、制度構築等の実務につながり、さらに事業の実施へとつながっていきます。(例：水資源に関する法律や開発計画の策定から、関連する水資源、例えばダムの建設、それによる灌漑用水の確保) 資金協力との連携を考えると、前段の法制度整備と後段の事業実施のエントリーポイントとは分けることも可能です。



これら望ましい仕組みや長期ビジョンを描くことにより、個々の事業の計画・実施段階から協力終了後の自立発展性を確保するための持続的開発の仕組みづくりに取り組むことも可能になります。

一方で、以下の事例のように事前に出口戦略について検討しておくことも重要です。

#### 事例12：大規模な協力にこそ出口戦略の議論が必要

##### ◆インドネシア国 東部インドネシア地域開発プログラム

インドネシアの地域開発プログラムは、東部－西部インドネシアの地域間格差を縮めることを20-30年単位の最終目標として事業を展開しています。地域特定型の支援では、特に相手側の開発戦略に関与する部分が大きくなります。インドネシア事務所では、シナリオ検討に際して経済分析を行い、当面実施する協力プログラムが地域開発の推進力となることを理論的に裏付けた上で、長期的な協力ビジョンにおいて出口戦略を検討しています。

#### (4) 人間の安全保障の視点を協力シナリオに活かす

協力目標・シナリオの立案にあたっては、CDに加えて、人間の安全保障の考え方も有用な視点を提供してくれます。

人間の安全保障は、「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」と定義されています<sup>11</sup>。さらに日本政府の政府開発援助に関する中期政策（2005年）では、人間の安全保障を「一人一人の人間を中心に据えて、脅威にさらされ得る、あるいは現に脅威の下にある個人及び地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命を全うできるような社会づくりを目指す考え方である」と定義し、「開発支援全体にわたって踏まえるべき視点」として位置づけています。

人々が抱える脅威やリスクに対処するために、行政によるトップダウンの「保護」のみならず、人々やコミュニティの能力強化を図るボトムアップ型の「エンパワメント」を組み合わせ、社会の「仕組み」を作るという発想が導かれます。また、人々が直面する複合的な問題の構造を把握したうえで、中長期的な展望をもって順序立った協力を行ったり、セクターをまたいで包括的に対処する協力シナリオを描くことにも意識が高まります。

## 2-4 最善策の検討

---

協力目標のレベルをどこに置くか、それに至るためどのような方法を採用するかは、慎重に定めなくてはなりません。相手国の開発政策・戦略の中で、中長期の方向性がある程度見えていても、そこに至る道筋のどの地点までにJICAのプロジェクトとして妥当な目標の範囲を定め、目標に至る手段／対応を考え、対応の順番やシナリオとするか、その可能性は、実は無限大に存在し、その中から最善策を選出するのは容易ではありません。同じような課題を抱えている国を見ても、その時点での事務所の方針、立場、利用可能なリソース、優位性、また、相手国が要請する内容、開発の度合いなど、置かれた条件が異なるため、その処方箋、つまり協力戦略が変わってきます。そこで関連分野の内外の専門家の意見や分析、現地事業に詳しい関係者の状況判断など活用し、背景の情報を収集して、戦略自体を適宜見直し練り上げる姿勢が必要になります。

このようななかで、協力目標やシナリオを検討する際には、複数の目標案、対策・手段を挙げ、それらを比較検討しながら、組み合わせたり修正したりすることで最善策を練っていくことが、戦略の質を高めるために非常に有効です。比較検討の際には、ワークショップ形式で日本人や相手国の関係者を巻き込んだり、その分野の専門家を招聘したりするのも一案です。また、検討過程（検討中に出された問題や判断の結果とそ

---

<sup>11</sup> 人間の安全保障委員会（2003）『安全保障の今日的課題』朝日新聞社

表 2-3 最善策検討のための表（参考イメージ）

	案 1	案 2	案 3	案 4
協力目標				
目標達成期限				
必要額概算				
目標達成の主要シナリオ				
主要プロジェクト				
内部リスク				
外部リスク				
比較検討結果				

の理由)を記録しておくこと、当該協力戦略の変更や、協力戦略の立案能力の向上に役立てることができます。

## 2-5 事業計画の検討

協力目標、協力シナリオに並行して、具体的な事業計画の概要を検討していきます。

2-3-2 (1) (2) で述べたように、途上国の開発政策・戦略に貢献するため他の援助機関の事業と連携し、日本の強みを発揮できるような事業を立案する場合や、複数の JICA のプロジェクトを統合的に運用する場合には、各事業スキームの特徴を十分ふまえ、その長所が生きるような組み合わせの方法を構想する必要があります。2008 年度の新 JICA 発足をふまえ、資金協力と技術協力を組み合わせた協力プログラムの立案は一層重要になります。

### 事例 13：様々な事業スキームの活用と連携

#### ◆研修事業を通じてコアパーソンの意識変化を行なう（タンザニア地方行政強化プログラム）

本プログラムは、8 ドナーがコモンバスケット方式で支援している開発戦略（LGRP）を補完する形で、LGRP ではカバーしきれない下位レベルの行政官育成にも取り組んでいます。特に制度構築や組織改革等の構造改革を主な目標とする LGRP に対し、JICA は中央レベル、地方行政レベル、さらに下位（県や村）レベルの行政官に対する地道なエンパワメントに着目しており、多様なスキームを織り交ぜて重層的に研修（国別研修、地域別研修、現地国内研修、課題別研修、フォローアップ研修など）を行なうことで、各層の行政官の地方分権化に関する意識改革に貢献しています。

#### ◆「マルチバイ協力」を活用してモデル普及を図る（バングラデシュ基礎教育内容向上プログラム）

JICAは、バングラデシュの第二次初等教育開発プログラム（PEDP II）の中で他ドナーと協力しながら活動を行っています(参考資料2 事例1 参照)。教員養成校等支援のための技術協力プロジェクトで開発した「教育パッケージ」を他地域へ広めるため、日本政府によるUNICEF経由の無償資金協力の活用可能性もあります。この事業は、地域レベルでの教育計画の立案、学校運営の改善、教員研修などを実施するために必要なマニュアルの作成などを通じて、PEDP IIを支援するもので、UNICEFが研修で使うマニュアルにJICAの技術協力プロジェクトで開発した「教育パッケージ」の一部を取り込み、普及する方法が検討されています。

一般に、多数のドナーによる国際機関の一般財源などへの拠出に対して、特定ドナーによるバイラテラルな拠出のことを「マルチバイ協力」と呼びますが<sup>12</sup>、JICAとしても日本政府が国際機関に資金拠出している事業と連携することで、政策面での知見や影響力など、国際機関の利点を活用することができます。

#### 事例 14：スキーム間連携を生かす枠組み

##### ◆目標レベルの違いと戦略の明確性（ガーナ健康の輪プログラム）

本協力プログラムでは、技プロ、インフラ支援の無償資金協力（以下、無償）がモデル事業をつくり、JOCVと連携してこれを普及し、中央レベルでのその成果の普及を個別専門家が担うといった形をとっています。一見、従来見られるスキーム間連携の形にも見えますが、本プログラムは、従来型とは異なるシナリオ構造を持っています。

従来のスキーム間連携は、例えば技プロの目標を無償やJOCVが下支えするといった構造を持っていました。しかし本プログラムでは、プログラム目標を設定し、技プロの目標より高いレベルの目標達成に、それぞれのスキームが貢献するようなシナリオ構造となっています。また五月雨式に投入を考えるのではなく、北部地域における持続的な保健システムの構築という共通の目標のためには何が必要か、という観点から戦略をつくり、政策レベルへの提言、レファラルシステムモデルの構築、草の根レベルの展開、システムとして完結する必要があることを意識して事業形成された点が特徴といえるでしょう。さらに北部地域以外では米国国際開発庁（United States Agency for International Development: USAID）など他ドナーが支援を行っており、すみ分けが意識されています。

##### ◆案件検討・要望調査の効率化（インドネシア地域開発プログラム）

地方政府を直接C/Pとし、セクター横断的な事業として設計されている本プログラムでは、通常セクター別にあげられる要望調査が、すべて地方政府で取りまとめられてあがってきます。また採択に関しても、優先順位を付ける関係者間の案件に対する理解が既にすすんでいるため、採択率が比較的高くなっています。このように先方政府との関係においては、協議・採択においてプログラムとしてのメリットを生かし、効率化を図るためにも、先方政府と事業実施方針をよく共有しておくことが重要でしょう。

<sup>12</sup> 国際開発ジャーナル社（2004）『国際協力用語集（第3版）』

ボランティア事業のプログラム化については、青年海外協力隊事務局が、過去の技術協力プロジェクトとボランティアの連携経験などから得られる教訓をまとめ、ガイドライン<sup>13</sup>を作成していますので、そちらも参考にしてください。

#### 事例 15：ボランティア事業を含む協力プログラム

本ハンドブック作成の際に取り上げた先駆的な協力プログラムの中でも、ボランティア事業の役割が欠かせない事業がいくつかあります。特に、コミュニティ・地域社会のエンパワメント型の事業がこれにあたります。それぞれのプログラムでは、全体の方向性とボランティア事業との有機的連携、一体化を図るため様々な工夫をしています。例えばタンザニアの協力プログラムの場合は、協力プログラムの枠組みを要望調査時に明らかに示し、隊員の募集に配慮できるようにすることで適切な人材を選ぶ努力がなされています。また、バングラデシュの教育プログラムでは、赴任前と現地赴任後すぐに、在外事務所の担当職員が隊員に協力プログラムの内容と期待される役割を説明し、赴任中も適宜、協力プログラムの進捗情報を伝えています。その他にも、各国の重要課題プログラムにあわせて隊員の要請がなされている理数科教育プログラム、シャーガス病などの感染症対策プログラムも同様の事例としてあげられます。

協力プログラムの一部にボランティア事業を位置づけるということは、協力プログラムをより効果的、かつ特徴のあるものとするためには有効な手段といえますが、その運用に当たっては協力プログラムの各構成員の理解と一体感を高めることがポイントとなるでしょう。

事業計画を考えるうえでは、限られた援助資源をどの事業に配分するのか、コスト意識も重要です。例えばローカルリソースを有効活用する、他ドナーとの連携を積極的に図る、投入スキームの特性を踏まえた効果的な組み合わせを図る、相手国政府に協力を働きかけるなど、投入内容の十分な検討が必要になります。

また、重要な開発課題について、関連する情報が不足している、相手国の政策が固まっていない、日本側の支援体制がすぐには取れない等の理由で、分野・課題の事情によっては、いきなり大きな投入をしないほうが賢明なこともあります。また実際には急に大規模な投入をすることが不可能なこともあります。タンザニアの地方行政改革セクターのように、既に先行して協力を実施しているドナーが数多く存在し、わが国の援助経験が少ない分野の場合には、相手国のキーパーソンを対象とする小規模な研修事業から着手して、徐々に当該分野の中に入り込んでいく方法を活用することがふさわしいこともあります。事業実績の少ない地域における参加型村落開発等、活動の成果が予測しにくい課題の場合は、あえてパイロット的に小規模なプロジェクトからはじめて、1フェーズ終わったところで状況を検討する期間をおき、次の展開を検討するなど、長期的な視点で構えることが有効な場合もあります。さらに個別専門家のアドバイザー派遣や、協力隊員を通じた情報収集など、将来の事業展開の仕込みとして準備に入ることも戦略的対応のひとつです。

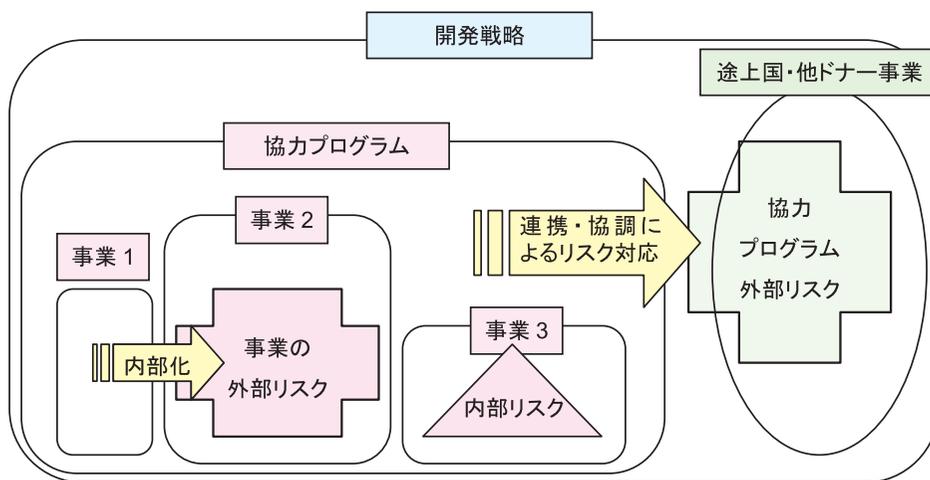
<sup>13</sup> 青年海外協力隊事務局(2007)『ボランティア事業のプログラム・アプローチ強化に関するガイドライン(第1稿)』

## 2-6 リスクの分析と対処

中長期的な開発プロセスのなかでは、成果発現の障害となる様々な内部、外部のリスクが存在します。戦略立案段階では、あらかじめ想定される内部、外部のリスクを確認し、必要に応じて予防措置をとるとともに、戦略の実行段階で内外の環境変化に対応できる体制を整えることが必要です。リスクの要因を分析する際には、日本側やプロジェクト実施関係者だけでなく、広い視野で意見・情報聴取した上で、考えられるリスクの影響の度合いや具体的な発生の可能性を考慮することが大切です。その上で、リスク対応を事業の中に内部化するか、あるいは対応策を持っておくだけでいいのか、放置してよいかなどの判断をする必要があります。

プログラム・マネジメントにおいては、特定のプロジェクトにおいて「外部条件」と位置づけられるリスクでも、その他のプロジェクトを通じてリスクを減らすような予防措置の発想が可能になります。複数のプロジェクトを統合的に運用するプログラムでは、プロジェクトと比べておおむね目標レベルが高く、リスクの範囲や数も増えるため、相手国の事業や他のドナーとの連携なども駆使しながら、極力リスクを内部化または軽減することが、良質な事業戦略を作るためのポイントのひとつとなります。リスク分析・対処の具体的な手法については、参考資料5を参考にしてください。

図 2-3 協力プログラムを取り巻く様々なリスクと関係性



## 2-7 オーナーシップとリーダーシップの尊重

最後に、立案プロセス上の注意点として、途上国側のオーナーシップおよびリーダーシップの尊重について記します。協力戦略立案段階から途上国が主体的に関与することにより、その後の戦略実行（事業）段階にも好影響を与えます。以下のような関わり方が重要と考えられます。

1. 継続的に、粘り強い対話とコミュニケーションを行なう。途上国側の判断を求め、尊重しつつ、率直な対話を行なう。
2. 公式、非公式の打ち合わせや共同作業を通じ、信頼関係を構築する。
3. お互いの方針・手続き・情報を積極的に共有・理解し、異なるものについては双方が柔軟に対応するよう心がける。
4. カウンターパートのオーナーシップを尊重しつつ、その要請内容が、より上位の目標と整合性をもつものか、JICA 側でも十分吟味する。

こうした試みのひとつとして、インドネシアの事例を紹介します。



考え方の整理

### 事例 16：州政府を C/P とする地域総合プログラムをどのように立ち上げたのか？

#### ◆インドネシア国 南スラウェシ州地域開発

インドネシアでは地域格差是正と地方分権化を主要な開発政策に掲げており、ドナーにも同じ分野の協力支援を要請してきています。インドネシア事務所はこれを受けて、2005 年暮れに事務所員と専門家を中心に、南スラウェシ州地域開発プログラム素案を作成しました。この素案をたたき台に南スラウェシ州政府との協議を密に行い、協力プログラムを円滑に実施するため、ジャカルタから空路 2 時間の南スラウェシ州都マカッサルに JICA マカッサル・フィールド・オフィス（MFO）を設置しました。MFO には専従の JICA 職員（シニア・プログラム・アドバイザー）、在外専門調整員 2 名、ローカル事務職員の 4 名が配置されました。MFO を中心に、協力プログラムの素案をもとに州政府との協議を半年間重ね、2006 年 5 月、「プログラム基本構想」として州政府と現地 ODA スタッフオースとの覚書がまとまりました。

インドネシア国の開発では以前から、ドナーからの支援はすべて中央政府が窓口となって、特定地域への支援であっても、交渉、計画、実施のすべてを仕切っていました。このため、州政府は、分権化の法律が制定されても、なお開発に対する「待ちの姿勢」からなかなか抜け出せていませんでした。しかし JICA の MFO の設置により実現された Face-to-face の粘り強い協議の結果、地方政府は計画から協働で作る日本の姿勢を高く評価し、徐々に「自らが行なう開発」への意欲を高めています。