

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」

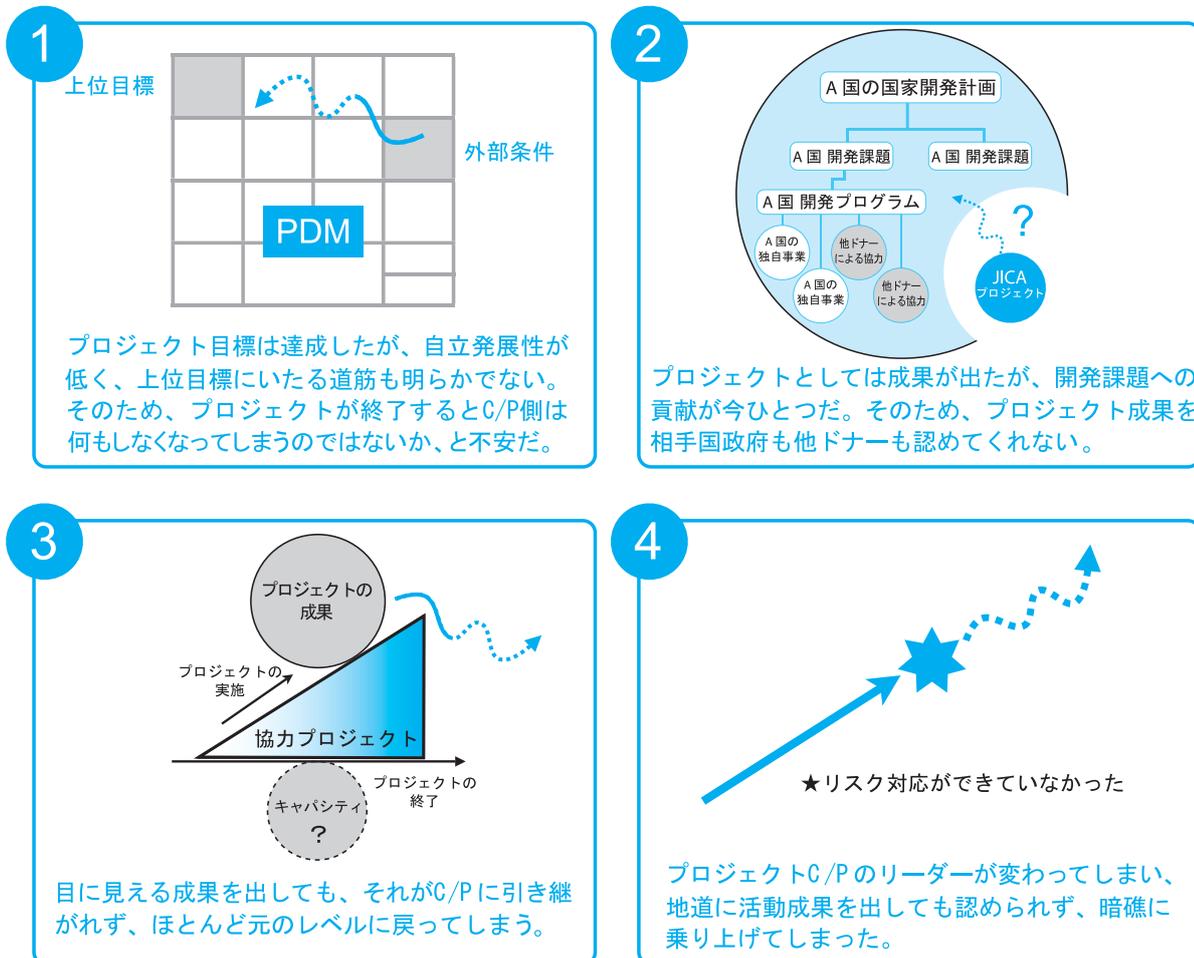
なぜ
「落とし穴」に
落ちるのか？

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

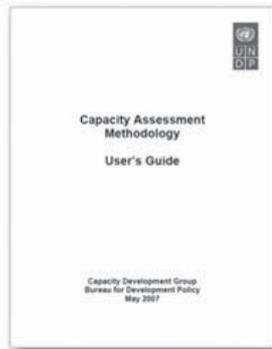
はCDプロセスの初期段階に位置づけられたCD事業の出発点であり、CD戦略を立案するための情報を収集し分析すること」と位置づけており、欧州委員会（European Commission: EC）は、「キャパシティを診断することはドナーがどのようにCDを支援できるかを定める前提条件である」としている。

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。

- 何を目指しているか、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。

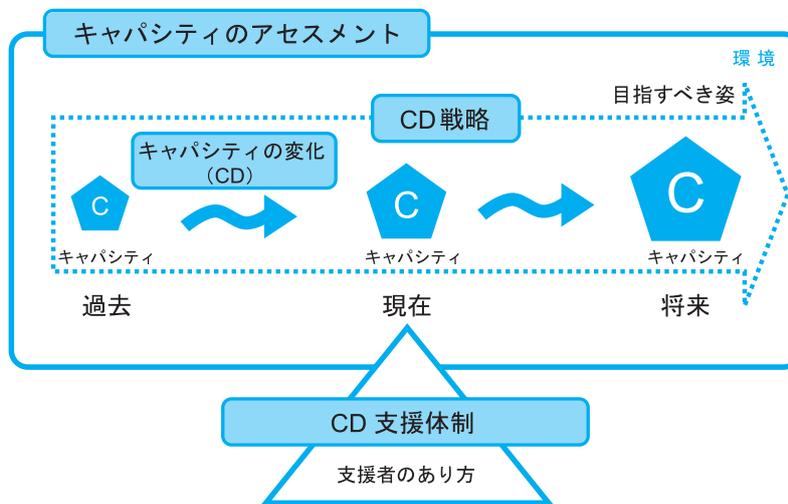
- 現状のベースラインとしてのキャパシティを知り、問題を知る
- 途上国のCDの進捗やJICAのCD支援を評価する
- その結果によってCDシナリオや実行計画を再構築する

(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）