

効果的なキャパシティ・ディベロップメント(CD)  
の実現を目指して

実務者による CD 研究会報告書

2008 年 11 月

財団法人 国際開発センター  
援助政策グループ



## 目次

はじめに

### 第1章

内発的発展とキャパシティ・ディベロップメントについて 渡辺 淳一 1

### 第2章 事例研究

#### 2.1 事例 :

「ベトナム国 現職教員研修改善計画とCD」

田中 義隆 8

事例 へのコメント：志賀 千章 22

#### 2.2 事例 :

「タンザニア国 モロゴロ州保健行政強化プロジェクト」

杉下 智彦 24

事例 へのコメント：清水 研 36

#### 2.3 事例 :

「インドネシア国 スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」

赤松 志朗 39

事例 へのコメント：佐藤 敦郎 50

#### 2.4 事例 :

「キャパシティ・ディベロップメント(CD)のあり方にかかる考察 - タンザニアの参加型農村開発プロセスにみるCDの現状と克服すべき課題 - 」 藍澤 淑雄 52

事例 へのコメント：木全 洋一郎 64

### 第3章 まとめ

効果的なCDの実現を目指して 渡辺 淳一 67



はじめに

本報告書は、2007年8月～2008年5月にかけて、(財)国際開発センター (International Development Center of Japan: IDCJ) 援助政策グループが(独)国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency: JICA) 国際協力総合研修所(国総研)(当時)のご協力を得て、5回にわたって実施したキャパシティ・ディベロップメント(CD)研究会の成果を取りまとめたものである。本研究会はJICA国総研職員、国際協力専門員、開発コンサルタント等の参加を得て実施された。

本研究会の目的は以下の2点にまとめられる。

社会理論に基づいて国際協力を通じたCDのあり方を検討し、プロジェクトの効果をさらに高めるための視点を提供すること。

JICAのCDを目的としたプロジェクトの実務面での課題・教訓を、上述の視点を踏まえて抽出し、その対策を検討すること。

第1章では、CDの重要なポイントである内発性と包括性について、意味学派を中心とした社会理論に基づいた整理を行った。その上で、CDを目的とするプロジェクトを形成・実施する際に留意すべき視点を提示した。第2章では、これらの視点を踏まえて、本研究会メンバーの関与したJICA技術協力プロジェクトおよび開発調査のレビュー・考察を行い、より効果的なCDプロジェクトの形成・実施に向けた教訓を抽出した。最後に、第3章では、第2章で提示された教訓を整理した上で、その対応策を提言としてとりまとめた。

限られた事例に基づく考察ではあるが、より効果的なCDプロジェクトの形成・実施に向けて具体的な方向性を示すことができたのではないかと考えている。一人でも多くの援助関係者の方々にお読みいただき、今後のさらなる協議やCDプロジェクトのさらなる改善に少しでもお役に立つことができれば幸甚である。

なお、本報告書の中で提示されている意見はそれぞれ執筆者個人の考えであり、それぞれが所属する組織の意見を示すものではない。また、本報告書の中で取り上げた事例は、より良いCDプロジェクトを形成・実施するための視点・教訓を導き出すための素材として用いたものであり、それぞれのプロジェクトの評価を行っているわけではないことに留意されたい。

最後に、本研究会の実施に際して、JICA国総研職員、国際協力専門員、および開発コンサルタントの方々からは多大なるご尽力・ご協力を賜った。この場を借りて御礼を申し上げたい。

(財)国際開発センター 援助政策グループリーダー  
渡辺 道雄

## 第1章 内発的發展とキャパシティ・ディベロップメントについて

(財)国際開発センター 主任研究員 渡辺 淳一

第1章では、キャパシティ・ディベロップメント(CD)の意義や意味の整理を行う。特に、内発的發展論や「意味」学派の視点から、CDの理論面からの議論を深める。同時に実践的な視点からの検討も行い、次章の事例研究への切り口となる留意点をとりまとめる。

### 1.1 何故CDか

JICAなど援助機関がCDを積極的に導入し活用している背景等を整理することで、「何故、CDか」への紐解きを図りたい。

国連開発計画(UNDP 2002)はこれまでの技術協力の問題として、1)ドナーは途上国の既存のキャパシティを勘案することなく先進国の知識やシステムをそのまま導入しようとする、2)ドナーが開発プロセスを主導しようとする、という2つの誤りを指摘している。

加えて、個人の能力向上だけでは途上国の問題解決に寄与することは難しく、個人、組織間の関係、それを取り巻く制度や社会などの重層的レベルでの能力向上が必要であると指摘している<sup>1</sup>。

前者のドナー主導の弊害の反省から、途上国のオーナーシップを重視しつつ、キャパシティは社会に「組み込まれているもの」であるという考え方が導かれた。このことがCDの基本概念である「内発性」を導いた。また、後者の制度や社会での重層的レベルでの能力向上の構築の欠如という反省から、個人、組織、制度、社会といった複数レベルでの重層的な相互作用に焦点が当てられ、もうひとつの基本概念である「包括性」が導かれた。また、支援プロジェクト終了後の波及性や持続性を確保するために、上位計画への反映や中央政府の関与の必要性が認識された。こうした組織や制度を含めた支援のあり方が検討されたことも「包括性」の重要性を認識することにつながった。

JICAは途上国の総合的な対処能力の向上(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」を指す、と定義している(JICA 2006)。その考え方の特徴は、キャパシティを「途上国が自らの手で開発課題に対処するための能力」と定義し、それを「制度や政策・社会システムなどを含む多様な要素の集合体」として包括的に捉え、途上国自身の主体的な努力(内発性)を重視していることである。そして、CDへの支援に当たっては、途上国の足りない能力や技術の「ギャップを埋める」という方法ではなく、途上国自身による意思決定や行動を助ける知識・アイデアを醸成するという「触媒」としての役割を通じた支援が求められる、と指摘している(JICA 2006)。

---

<sup>1</sup> JICAの技術協力においては、途上国の自助努力を重んじ、JICA専門家はアドバイザーとして「触媒」の役割を果たすことが期待されていることから、このような指摘は必ずしもあてはまらないとしている(馬淵・桑島 2004)。

## 1.2 内発的発展とは

内発的発展論を展開した鶴見（1989）の視点から、「内発性」の整理をここで行う。内発的発展は、そもそも西洋的近代化の直輸入など、外部から開発発展の型を盲目的に受入れるのではなく、その国の独自の文化や自然環境に応じて、それぞれが発展（内発・自成）していくという強い（政治的）メッセージを含んでいる。また、内発的発展論は、地域を分析の単位とし、地域における文化遺産（伝統）と、地域住民の自己変革と主体性とを重んじている。つまり、それぞれの地域や国の固有の経済社会状況（文脈）に応じ、その地域「社会に組み込まれている」能力をそれぞれが自立的に開発させていくことが、内発的発展である。

西川（1989）は、内発的発展論の特徴として、1）個人的効用の極大化よりは、人権や基本的ニーズの充足、2）一元的・普遍的発展像を否定し、自律的な共生の社会づくり、3）参加、協同主義、自主管理等による生産関係の組織化の要求、4）地域での自立的発展のメカニズム形成、を挙げている。西川は、このように内発的発展論とは、市場経済を通じた利益の最大化ではなく、協同主義にもとづく共生的な仕組みを通じた自立的な発展を目指すものであると論じている。

鶴見（1989）は、バーナード（1973）がコミュニティの議論において用いた、限定された場所（locale）、共通の紐帯（common ties）、社会的相互作用（social interaction）という3つの概念を地域における内発的発展論のコアの概念として整理を行っている。共通の紐帯とは、地域に存在する共通の価値、目標、思想等であり、アクター間の社会的相互作用とは内部間及び内部と外部者との間の関係性を指す。そして、地域の社会的相互作用の文脈の中でのアクターの自立を重視している。

これらの議論を踏まえると「内発性」を構成する基本的考えは、次のようにまとめられる。

- 地域の固有な経済社会状況および規範に基づく文脈での自立的発展
- 一元的・普遍的な発展ではなく、多様な地域独自の発展
- 地域に組み込まれている資源や規範の活用
- 個人（アクター）の自立性

## 1.3 「意味」学派からの内発的発展論

前述の「内発性」について社会理論（「意味」学派）から整理を行いたい。

シュッツの現象社会学をベースとした「意味」学派は、アクター間で形成される規範、価値、社会的ルールに焦点をあてている。アクター間の言葉や動作等による相互作用により形成される“意味”は、ある地域での社会経済状況やアクター間の人間関係により主観的に「理解」され、形成されていく。「内発性」を重んじるならば、ある地域の文脈に照らして“意味”を理解することが肝要である。つまり、ある言葉、例えば、村落における「開発」という意味は、その地域での固有な社会経済的文脈とその開発に関係するアクター間の社会的相互作用により異なっている。

それぞれの地域やコミュニティでの“意味”の違いを把握することが、「内発性」に

においては不可欠である。「内発性」(地域での固有な文脈での発展)は、物理や化学等の自然科学の影響を受けて発達してきた実証主義(positivism)に拠り得られた一元的・普遍的な発展とは異なっている。ここで、実証主義の分析に適した量的研究と、内発的発展論の分析に用いられる質的研究の対比を通じて、「内発性」の質的研究の位置づけを明確にしたい。

表 1-1 量的調査と質的調査の比較

	量的研究/定量	質的研究/定性
対象	一般(非限定)	限定された空間・時/地域(locale)
理論	普遍的-一般理論/因果関係	固有理論/文脈での意味
特徴	説明(データの客観性、分析結果の妥当性)	理解(データの信憑性、分析結果の有効性)
	実証主義/客観的/演繹法	現象社会学(「意味」学派)/主観的/帰納法
調査手法	定量的データ処理	フィールドワーク、エスノグラフィー

出所：筆者作成

「内発性」や CD で求められている「地域あるいはコミュニティ・組織に固有な経済社会状況および規範」に基づいた社会現象やその“意味”の把握は、質的研究が適している。もちろん、全体像を知る上でマクロの傾向や動向を量的調査により把握することも必要であることはいうまでもない。

他方、個人のみならず組織、社会・制度を含めた支援を行うという「包括性」は、支援の波及性、インパクトを考慮した場合、その必要性は言うまでもないことである。しかし、現実の問題として、農村あるいはコミュニティを対象とした支援の教訓等をどのように組織、社会・制度に組み込んでいくのかを少し具体的に考えてみたい。この議論で陥りがちなことは、仕組みのみを考察の対象としてしまうことである。

「ある農村地域におけるコミュニティ開発で得られた教訓等をまとめたガイドラインを中央政府の政策に反映させ、他のコミュニティに波及させようとするケース」を例にして考えたい。まとめられたガイドラインは多くの示唆を含み有効なものであることは自明であるが、大事なことは、このガイドラインに基づいて、関係者と「対話」を重ね、その目指すことの「意味」の共有化を図ることであり、ガイドラインを導入するだけでは「内発的発展」の波及・定着を実現するのは難しい。換言するならば、「仏を作って魂を入れず」にならないように枠組み(仕組み)を実質的に生かしていくには、枠組みの意味を「経験」を通じて関係者間で共有し、どのように(how)生かしていくかの知見をつくりあげていくことが必要である。その為には、前述したように関係者との継続的な「対話」が不可欠である。そして、ガイドラインに基づいて実施されたプロセスへのモニタリング・評価を適切に行うことも肝要である。このモニタリング・評価において、その方法は「内発的発展」などを促進させる工夫が求められる。



## 1.4 CDを实践する上での留意点

表1-1にあるように、社会現象の捉え方として、普遍的な「説明」と、地域或いはコミュニティ・組織に固有なものへの「理解」といった2つの考え方がある。もちろん、二者択一ではないが、それぞれの目的に応じて使い方に留意する必要がある。

例えば、コミュニティ・組織開発や農村開発においては、そのコミュニティのアクター間に形成される規範、価値、社会的ルール等の“意味”の把握に基づいた「理解」がなによりも重要である。前述したようにそれぞれの地域やコミュニティによって、ある社会現象の“意味”が異なっており、それぞれについての「理解」が必要である。つまり、内発的発展の骨幹である地域に組み込まれている資源を活用しながら自立的発展を行うには、アクター間で形成される“意味”への理解が不可欠である。

他方、援助機関の本部は説明責任の観点から、アクター間で形成される「理解」をベースにした「説明」よりは、普遍的な「説明」を求める傾向にある。その結果、現場での「理解」を関係者間で共有することよりも、普遍的な「説明」に活用できる情報や知見のみが重視されることになり、主観的な「理解」は抜け落ちてしまう。「コミュニティの雰囲気は良くなりました」という主観的な「理解」による「説明」だけでは、誰もが納得するだけの説得力はない。主観的な意識の変化の捕捉は、「説明」としてはどうしても弱くなってしまうので、それを補う工夫が必要である。例えば、村落でのアクターの意識変化の定性的把握を行うことに加えて、村落集会の開催数や参加者数等の定量分析を加えることなどが考えられる。

このようにアクターの意識変化などに関する定性調査/質的研究の限界が、CDでの「内発性」に不可欠なアクター間で形成される規範や価値、社会的ルール等の議論を、(現場ではその把握の必要性は意識されているものの)他の関係者、特に現場から離れている関係者と共有することは難しい、という結果をもたらしている。

このように考えると、プロジェクトの内容が事前に定められている「青写真方式」では、CDを行うのは難しいことが理解される。まず、関係者間において、お互いの期待や考え方、或いは必要性を「対話」を通じて十分に「理解」することが必要である。それは具体的な活動のための準備を行う時期であり、外部者である我々は「触媒」の役割に徹することが肝要である。この期間を経ることにより、相手国政府や住民のオーナーシップの醸成が図られ、真のニーズの把握が可能になる。場合によっては、支援方法や中止を含めた抜本的な変更も選択肢の一つである。

CDのもうひとつの基本概念である「包括性」についても、「意味」学派の視点から整理を行いたい。まず、コミュニティ・組織を考えた場合、構成メンバー間で形成される組織文化が一つの大きな鍵である。組織文化は、その組織の規範や価値、社会的ルールを大きく左右し、その構成メンバーの意欲やインセンティブに大きな影響を与える。インセンティブとして、金銭的な充足や人事上の満足が大きな比重を占めているのは間違いがないが、それだけでは十分ではなく、意欲的に働きやすい組織文化も重要である。

その一つの例が「学習する組織」(ワトキンス&マーシク、1995)に見られるように自ら問題を把握し、その改善を継続的に行い、その改善策を日常的業務に制度化する(取り込む)ことである。まさにCDである。そのためには待ちの受け身の姿勢から、

日々の業務の中で課題を自ら把握し、改善策を考え、実施していくという能動的な姿勢に意識が変わっていく必要がある。その組織のアクター間で形成される「意味」がその組織文化に大きな役割を果たしている。つまり、形成された規範や価値等を自ら見直すことにより、それらの規範や価値が変化し、改善に向けての行動がより積極的になっていく。この変化においても、我々外部者は、その重要性を認識しつつ、その変化を醸成する「触媒」の役割に徹するべきである。

「包括性」のもう一つの対象である社会・制度に関して、当然、組織を社会・制度と切り離して考えることは現実的ではない。組織は社会の変化や制度面での変更に大きな影響を受けている。それらの変化を組織のメンバーであるアクターがどのように「理解」し、制度／仕組みをどのように運用していくかで、組織の活動は大きく異なってくる。既述の議論とも関連しているが、制度／仕組みの導入のみが組織の活性化を意味するのではなく、その仕組みをアクターがどのように活用していくかが重要である。つまり、ここでも「内発性」の考えの中で社会・制度を捉えるべきである。

また、CD で「包括性」が重視される要因となっているプロジェクトの持続性や波及性から考えると、どのようにプロジェクトから得られた知見や教訓を政策に反映し、地域への波及を図るかが課題となる。その意味では現場の関係者のみならず中央政府等の広範囲な関係者との「対話」が求められている。しかし、これは限られたマンパワーと予算、そして現場への不十分な理解という制約を抱えている開発途上国において、現実的な要望なのだろうか。現実的には、ある程度の実績を積み重ね、中央でのセミナー等を通じて、その目的に近づいていく必要があると思われる。また、持続性・波及性の確保に関しては、プロジェクト実施機関のみならず援助機関を含めた対応・支援が必要である。

既述してあるように、CD の「内発性」と「包括性」を促進させるその実施プロセスでのモニタリング・評価のあり方も重要である。

このような考えに従い、CD の効果的な実施に当たっては、次のことに留意する必要があると考える。これらの留意点が、次章の事例研究での切り口となると考える。

- 地域或いはコミュニティ・組織において、現場活動を開始する前に、じっくりと時間をかけながら「対話」を通じてさまざまな考え方や方法、コミュニティ・組織の規範や社会的ルールの「理解」を図る。
- 地域或いはコミュニティ・組織での固有な「理解」と普遍的な「説明」との差異を認識する。
- アクター自身による意識の主体的な変化が CD においてはたいへん重要であり、外部者はそれを醸成する役割、つまり「触媒」としての役割を担う。
- プロジェクトの実施において、多層なアクターとの「対話」を通じて、プロジェクトの目的（意味）を把握し、持続性や波及性を具現化する為にも「包括性」への気配りを行いつつ、実績を踏まえたセミナーなどを通じて、中央政府などへの働きかけを行う。つまり、さまざまな立場のアクターの視点から、プロジェクトの目的（意味）を捉え、プロジェクトの包括的な内発性の促進を図る。
- CD の「内発性」と「包括性」を促進させる為、その実施プロセスでのモニタリング・評価の工夫を行う。

## 参考文献

- 鶴見和子(1989)「2章 内発的発展論の系譜」、鶴見和子・川田侃 編 『内発的発展論』、東京大学出版会
- 西川潤(1989)「1章 内発的発展論の起源と今日的意義」、鶴見和子・川田侃 編 『内発的発展論』、東京大学出版会
- 馬淵俊介・桑島京子(2004)「途上国のキャパシティ・ディベロップメントと有効な援助」『国際協力研究』Vol.20 No.1(通巻39号)p.64-72
- 独立行政法人 国際協力機構 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)』
- ワトキンス K.E. マーシック V.J.著、(1995) 神田良・岩崎尚人訳『学習する組織をつくる』、日本能率協会マネジメントセンター
- Bernard, J. (1973) *The Sociology of Community*, Foresman and Company.

## 第2章 事例研究

前章のキャパシティ・ディベロップメント(CD)に関する理論的な考察、特に「意味」学派からの考察により、CD を考える上でのいくつかの留意点が浮かび上がってきた。こられの留意点を踏まえて、本章の事例研究の切り口を考えたい。

CD の基本概念は、「内発性」と「包括性」にある。CD を理解する為、この両者を別々に考えることは適切であるが、現実の現場では、両者は同時に動いている。住民、ローカルスタッフ・NGO、地方政府、中央政府、援助調査団、現地援助機関、本国援助機関などのさまざまなアクターが、それぞれの立場から援助プロジェクトを把握し理解している。まさにそれぞれの立場からの援助プロジェクトへの「理解」を行っており、それぞれの理解を共有化させていく外部者(援助関係者)のファシリテーションにより、より多くの関係者を関与させていく「包括性」に繋がっていく。また、その実施においては、外部者はファシリテーター(触媒)という立場から支援を行うことにより、関係者の理解と意識変容を伴ったプロジェクトでの「内発性」に寄与できるのである。

アクター間で形成されるある社会的事象への「理解」は、関係者の意識変容による「内発性」と関係者の相互理解での「包括性」の鍵となる。従って、本章では「内発性」と「包括性」をアクター間で形成される「理解」ということから同時に捉えることを事例研究の分析視点としたい。それは、プロジェクト目的からアクターの位置づけ(役割)を定めるのではなく、アクター間で形成される「理解」をベースとした視線からプロジェクトを捉え直すことにより、「内発性」と「包括性」を具現化することができると思われるからである。

## 2.1 事例 : 「ベトナム国 現職教員研修改善計画と CD」

(財)国際開発センター 主任研究員 田中 義隆

### 2.1.1 プロジェクトの概要

#### (1) プロジェクトの背景

「ベトナム国現職教員研修改善計画」は、2004年9月から2007年8月までの3年にわたって実施された JICA の技術協力プロジェクト（民間委託型）である。ベトナム政府は、2001年に初等教育の質的改善を目指して新しい教育課程を発表した。この新教育課程の特徴は、「能動的教授・学習」という新しい概念を導入することによって、これまでのように教師が一方的に講義を行い、児童がそれを聞くという伝統的な教授・学習方法を転換し、代わって授業の中に様々な学習活動を取り入れながら、児童の積極的かつ能動的な学習の実現を目指した点にある。この新教育課程は、翌2002年から毎年一学年ずつ順次導入されていくこととなった。新教育課程の施行に伴い、政府は莫大な費用を投じて新しい教科書の編纂を手がけるとともに、教科別の教員用指導書も新たに開発し、全国の小学校に配布することとなった。

しかし、この新教育課程が目指す「能動的教授・学習」を全国の何万という教育現場に普及・徹底させることは容易なことではない。現場教師の十分な理解と認識、そして彼らの努力なしにはこの大事業を完遂することはできない。そこで政府は、全国の教員を対象にした効果的な研修を開発し、新教育課程が目指す新しい教育についての周知と理解を徹底させるとともに、その実現のために必要な教員の能力を養成することを早急の課題と考えた。このような状況の下、ベトナム政府は日本政府に対して既存の研修に代わるより効果的な教員研修の開発という要請を出してきたのである。一方、JICA も本プロジェクトに先立ち、同国における教育分野の開発調査（2001～2003年）を実施しており、その調査の結果、最重要課題の一つとして「現職教員の能力向上」が挙げられていた。こうして、2004年正式に「ベトナム国現職教員研修改善計画」というプロジェクトが開始されることとなったのである。

#### (2) プロジェクトの実施

本プロジェクトでは、効果的な「研修モデル」を開発することが目標とされた。このモデルは教員を対象にした研修、学校管理職を対象にした研修、教育行政官を対象にした研修能力開発の3つを含み、かつそれぞれを単なる一過性の研修としてではなく、「研修システム」として構築していくことが求められていた。ここで重要なことは、これら3つのシステムは並列関係ではなく、教育行政官の能力開発に中心が置かれ、その下に教員研修と学校管理職研修が位置付けられていたという点である。このことは次のことを意味する。すなわち、新教育課程の学校現場への普及を困難にしている究極的原因是、

教育行政側の不十分な教育計画(研修計画)にあると考えられていたということである。言い換えれば、教育行政官が適切に教育計画を立案し実施すれば、新教育課程は学校現場に浸透していくという考えがあったということである。したがって、当初計画では教育行政官が研修の「計画 実施 モニタリング・評価」という一連のサイクルを効果的に運営できる能力向上に重点が置かれたのである。

しかし、ベトナムの学校現場で行われている教育実践を知れば知るほど、新教育課程の学校現場への普及を困難にしている原因は、教育行政側の不十分な教育計画という表面的な事象ではなく、そこにはもっと根深い問題があることが分かってきた。すなわち、現場の教員をはじめとする教育関係者の教育観・授業観がもはや新教育課程の目指すものとは合わなくなっていたという事実である。教員の多くは教育というものを単なる知識の伝達であると捉えており、より効率的に、より多くの知識を子どもに伝達するための教授技術を重視していたのに対し、新教育課程は教育というものを子どもの学びの側から捉え、いかに子どもが有意義な学びを実現するかということに重点を置いていたのである。

したがって、新教育課程を学校現場に普及させるためには、研修の「計画 実施 モニタリング・評価」というサイクルを確立すること以前に、教員の教育観・授業観を変革していくことが最重要課題と認識されるに至ったのである。

そこで、本プロジェクトでは当初計画を大幅に変更して実施されることになった。新しい計画では、教員を対象にした研修をプロジェクトの核とし、外側にそれを促進するための学校組織改革と教育行政改革の二つを位置付けることにした。この構造は、当初計画の「上から下へ(トップダウン)」とは根本的に異なり、「下から上へ(ボトムアップ)」と向かう現場からのベクトルを重視している。具体的な実施においては、各学校で行われる校内研修をその改革の中心に据えることによって、同じ職場で働く教師全員の協同作業を通じて、これまで失われていた協働的で、協調的な仲間意識、同僚意識(同僚性)を再生していこうとしたのである。これによって、教師一人ひとりの教育観・授業観を徐々に変化させ、ひいては学校という組織そのものを変えていくことを目指したのである。さらにその変化を促進するために、行政レベルからの支援の重要性にも注目し、学校改革を支援する教育行政官の育成にも努力を払った。

### (3) プロジェクトの成果

こうした学校現場を中心とした地道な取り組みによって、プロジェクト終了時には改革の直接対象となった5校(パイロット校と呼ぶ)における授業実践は、以前とは見違えるほどの変化を遂げた。これまでのように、教師が子どもに対して一方的に知識を伝達するという授業はほとんど見られなくなり、代わって子どもが生き生きと学びを謳歌し、それを教師が側面から温かく支援するという光景が多くの教室で見られるようになったのである。ある教師は以前の自分自身の授業実践を振り返って次のように語っている。「今まで常に、教科書のここまで教えないといけないということばかりが頭にあって、授業前の準備ではどうやって時間内にすべてを説明し終えるかということだけを考えていたように思います。授業を計画通りに行うことがプロの教師として当然という強

い思い込みがあったのでしょうか。でも、授業ってそんなものじゃないんですね。人間対人間の生身のぶつかり合いなんですね。だから計画通りにいくはずがないんです。そこが授業の難しさであり、また面白さでもあるんですね。それにやっと気付きました」。また別の教師は言う。「授業って、本当はこんなに創造的なものだったんですね。子どもが授業中にどんどんと成長していくんです。それに合わせて教師も授業を進めていかなければなりません。今まで授業をすることがこんなに面白く、チャレンジングなことだと思ったことはありませんでした」。彼女たちのこうした言葉には、はっきりと子どもの学びを中心に据えた教育観・授業観が見て取れる。

変化が見られたのは単に個々の授業実践だけでない。学校組織そのものにも確実な変化が見られるようになっていた。パイロット校においては、従来のような管理職と教員の間にある厳格な上下の権力的関係、官僚的雰囲気がほとんど見られなくなっていた。代わって、共に子どものために質の高い教育を提供するという高い目的意識をもった「教える専門家」の集団組織へと着実に変化を遂げていたのである。そこには仲間との協同を惜しまない、協働的で、協調的な雰囲気が満ちあふれていたのである。さらに、この変化はパイロット校だけにとどまらず、対象地域に立地する130の小学校へも広がりがつつあった。ただ、この変化はまだ芽生えたばかりであり、プロジェクト終了後それが将来的に花を開かせるまでに育ってくれるかということについては日本人関係者の間でも意見の分かれるところであった。しかし、プロジェクトが終了して1年足らずが過ぎた現在、この芽は現場で着実に根付き大きく成長しようとしている。そして、パイロット校は今や連日のように内外から多くの参観者を迎え入れ、新教育課程の「実践モデル校」として大きな役割を果たしている。

## 2.1.2 ベトナムにおける教育の問題とその原因

### (1) 学びのない授業

ここでベトナムの教育現状について少し見ておこう。ベトナムの教育は厳格な中央集権体制の下で実施されており、政府が定めた教育課程に基づいてすべての教育活動が全国一斉に足並みを揃えて行われるような仕組みになっている。教育課程には、教育目的、年間授業計画、教科で取り扱う内容等が事細かに記載されており、この規定に沿って教科書（国定教科書）と教員用指導書（国定教員用指導書）が政府より発行される。全国の学校現場にはこれらの教科書と教員用指導書の使用が強制され、教育課程に忠実な授業実践が要求される。したがって、ある日のある時間には全国どこの学校においても同じ教科の同じ課を同じ方法で教えているという、驚くべき状況が見られることになる。

教室では、教師は常に黒板を背にしながら一方的に生徒に向かって講義をしているというのが一般的なベトナムの授業風景である。教師は笑顔一つ見せることなく、一様に口を「への字」に結んで厳しい表情で生徒に対している。普通、彼らの手には教科書と短い棒が携えられている。この棒は生徒に練習問題などを行わせる時に、「始め！」「やめ！」の合図として黒板や机を叩いて「バシッ！」という鋭く大きな音を出すために使われる。授業中、生徒は教師の話すことを静かに聞くことが求められており、質問や発

言は許されていない。なぜなら、こうしたことは円滑な授業の進行を乱すと考えられているからである。唯一発言が許されるのは教師が質問をした時だけである。しかし、その時でさえ、生徒は分かったからといってすぐに答えてはいけない。静かに挙手をして、教師からの指名を待たなければならないのである。さらに、その挙手の仕方が厳しく決められている。右手の肘を 90 度に曲げ、手のひらが腕に対して垂直になるようにし、さらに曲げた右肘は左手で軽く支えるのである。教師から出される質問はすべて教科書に指示された質問事項であり、かつその解答はすべて教科書に書かれているので、予習をしている生徒にとってはとても易しい。したがってほとんどの場合、教師が質問するや否や、生徒は一斉に挙手をし、指名された生徒からはほぼ完璧な解答が出される。時たま、誤答をする生徒もいるが、その場合、教師はすぐに別の生徒を指名し、正しい解答を求める。誤答した生徒は一瞬気まずそうな表情を見せるが、教師にとってそんなことは重大なことではない。質問に対してすばやく、かつ正確に答えさせることこそが教師の力量であり、システムテックで「よい授業」と考えられているのである。

この教室風景を見てわかることは、ベトナムの多くの教師が授業というものを知識や情報の単なる伝達の間であると考えていることである。教科書に指示された情報や知識をより正確に効率的に生徒に伝達することが教師の役目であり、それが教育実践であると考えているのである。この考え方は伝統的な永続主義思想(Perennialism)と相通じるものがあり、教育の歴史の中で長らく続いてきたものであることから誤りであると完全に否定してしまうことはできない。しかしここでの問題は、教師が伝達しようとした知識や情報は、必ず生徒に届き、理解されるという強い思い込みが多くの教師にあるという点である。この思い込みのために、教師は様々な知識や情報を生徒の理解能力、認知程度、学びの状況などをほとんど考慮することなく、次から次へと一方的に与えようとするのである。もし、理解できない生徒がいれば、それはその生徒の能力不足や怠惰が原因であると見なされ、生徒側の責任にされてしまう。決して教師側に問題があるとは考えない。ここにベトナム教育における最大の問題が見られるのである。

実際、ベトナムで行われている授業では、単に教科書に書かれたことの表面的な復唱に終始しており、生徒はその内容について深く理解することもなければ、何か新しいことを学んだという満足感、充足感を得ることもほとんどない。生徒にとっては、教師から示されるいろいろな公式や規則をその意味を考えずにそのまま暗記するだけなのである。また、それが学習であると思込まされている。したがって、教科書に書かれたことや、どの公式や規則を使えば解答が導き出せるかということが明確である場合には、生徒たちはかなり高度な問題でも楽々となすことができる。このことは、例えば、部外者がベトナムの授業を参観した時、「ベトナムでは難しい内容を教えているんですね」「生徒もあんなに難しい内容をよく理解していますね」という意見がしばしば出されることから明らかなように、ベトナムの教育実践について誤った認識を生む原因となっている。現実は全く反対であり、生徒たちは内容を理解しているのではなく、ただ覚えている公式に当てはめて機械的に答えを出しているだけなのである。そこには真の学びではなく、与えられた情報をそのまま「コピー・ペイスト」という活動だけなのである。



## (2) 学びのない授業の原因

先に見たように、ベトナムでは長らく知識伝達を目的とした一斉授業が広く行われてきた。そして、新教育課程が導入された後も、残念ながら、この教育方法は基本的に変わることなく続けられている。「能動的教授・学習」という新しい概念の導入によって、多くの教師が授業の中にペア学習、グループ活動、ロールプレイ、ゲームなどの多様な学習活動を取り入れ、生徒の積極的な授業への参加を促進してきたことはまぎれもない事実であるが、それは授業実践のほんの見せかけに過ぎない。すなわち、こうした活動は生徒の学習内容の理解や深化にはほとんど寄与していないのである。一例を挙げよう。理科の授業で、風邪の原因とその予防法についてグループで話し合って意見を纏めるといふ学習活動が行われた時のことである。授業中、生徒たちはお互いに積極的に話し合っているかのように見えた。しかし、耳を澄ましてその話の内容を聞いてみると、彼らは教科書から風邪の原因とその予防法について書かれている箇所を探しているだけであり、「あった！あった！」と答えが見つかったことに一喜一憂していただけだったのである。当然の結果として、どのグループの解答も全く同じであり、そこには生徒各自の思考は微塵も見られなかった。このように、活動を授業の中に取り入れても、それを通して生徒が内容について深く考えたり、意見を交換したり、新しい発見をするという授業にはなっていないのである。

それでは、新教育課程の導入後も授業のあり方が本質的に全く変わらない原因はどこにあるのだろうか。その原因として次の二つが考えられる。一つは、教師の基本的な教育観・授業観が変わっていないこと。もう一つは、授業の質的改善は多様な活動の導入で可能になるという誤った認識が支配的なことである。前者の意味するところは、多くの教師が依然として伝統的な知識伝達型の教育観に固執し、教師から生徒に対して一方的な知識注入を行ってしまっているということである。この教育観に立つ限り、授業というものはあくまでも教師主導によるものであり、豊富な知識をもつ教師ともたない生徒という上下関係の中で行われる権力的・従属的な活動であると捉えられてしまう。この関わりにおいては、理解できない生徒がいたとしても、それは生徒の責任であるとされ、決して教師の責任に帰されることはない。言い換えれば、授業という活動は常に教師側の教えるという立場から捉えられ、生徒の学びという視点から捉えられることはないということでもある。一方後者は、いわば教授法への強い信奉を基礎にしている考え方であると言えよう。すなわち、授業の質が低いのは有効な教授法が用いられていないからであり、逆に効果的な教授法さえ用いれば、質の高い授業実践が可能になるという考え方である。実は、この考えは1960年代から80年代にかけて教育界を席卷した「過程-産出モデル」に依拠している。「過程-産出モデル」とは、当時の産業主義・効率主義の社会風潮の中で生まれたもので、授業と学習の過程を科学的・客観的に分析し、授業実践の中で生起する出来事をすべて原因と結果という因果関係において把握することによって、効率的な授業実践のためのインプットを技術的に管理しながら最大限のアウトプットを導き出そうというものである。ここでは効果的な教授技術の飽くなき追求が行われ、最終的には「ティーチャー・プルーフの教授法」(どんな教師でも一定の成果を出せる教授法)の開発が目指されることになる。

### (3) 授業の質的改善に必要なこと

さて、ベトナムの教師によるこの二つの認識について、私たちはどのように対応していけばよいのだろうか。先にも触れたように、私たちはこれらの認識を間違いであると完全に否定することはできない。というのも、これらは過去の状況においてはある程度機能し、少なくともこれまでの教育の発展に寄与してきたし、また現代でもこれらから学ぶべきところは少なからずあるからである。しかし、これらの認識には今日の私たちが求めている質の高い授業を成立させる上での重要な視点が欠けていることはまぎれもない事実である。したがって、このような認識の下で教育実践を質的に向上させていくことはもはや不可能と言わざるを得ない。それでは、これらの認識に欠けている重要な視点とは一体どういうものなのであろうか。

ここで、稲垣と佐藤（『授業研究入門（子どもと教育）』、1996年）による二つの授業の比較分析を例として見てみよう。これは、ある小学校で行われた二つの授業を比較しながら、授業という実践の複雑さ、難しさについて説明したものである。対象とされたのは、同じ学校で6年生を担当する上原さん（教職経験12年のベテランの男性教員）と福田さん（1年目の初任女性教師）による新美南吉の「熊」という詩を扱った国語の授業である。授業に先立って、上原さんと福田さんは長い時間をかけて教材研究を行い、指導案の作成においても具体的な部分まで合意ができる程度まで話し合いをもった。さらに、上原さんが先に授業をし、その後上原さんの授業を参観した福田さんが授業を行ったので、発問から板書事項に至るまで驚くほど一致した授業の展開となった。しかし、この二つの教室で起こった出来事は驚くほど異なっていたというのである。上原さんの授業では、子どもたちはその詩についての自分なりの意見や考えを自由に発言し、また友人の意見にも真剣に耳を傾けていた。そして、授業の進行とともに彼らの詩の読みと解釈はどんどんと広がっていったのである。一方福田さんの授業では、子どもが沈黙をしてしまう場面がしばしば見られ、詩についての発言も一般的な解釈のまま最後まで発展することなく、同じような意見が繰り返されただけだった。

佐藤はその理由として次の3つを挙げている。第一に、教室の空気や子どもの雰囲気を読みとっているか否かという問題である。上原さんは、授業が始まった時に、子どもの集中力が欠けていることを敏感に感じとり、「いいですか。あれ、返事がないね。いいですか」という言葉がけを二度ほど行っている。それに対し福田さんは、最初興味をもって授業に臨んでいた子どもたちが、だんだんと興味を失ってきていることに気付かずに普通に授業を進めてしまう。第二に、子どもの発言に対する反応の違いを挙げている。福田さんは「君はどう」「さんはどう」と次々に子ども指名し回答を求めている。福田さん自身、子どもの回答に対して「うん、うん」と頷いてはいるものの、残念ながら心から受け止めているという感じはない。何か一つの「正解」を求めて次々に指名しているという感じなのである。それに対し上原さんの場合は、子どものつづやきを一つひとつ真摯に受け止め、子どもの内面にある世界を一所懸命理解しようと努めている。第三に、子どもの発言に対する聞き方の違いを挙げている。福田さんは、子どもの発言をひとつひとつ単独のものとして聞いているのに対して、上原さんの聞き方は、子どもの発言がテキストのどの言葉に対応して語られているのか、その子の前の発言と

どういう関係で語られているのか、それまでの発言の中のうち誰の発言と関連づけて語られているのか、という関連性を注意深く考えながら聞いている、というのである（p90-98）。

佐藤のこの分析は私たちに授業というものの奥深さを改めて思い知らせてくれる。ここには、ベトナムの教師が授業に対してもっている認識を遥かに超えた教育観・授業観が見てとれる。すなわち、経験豊かな教師による、どのように子どもとよき学びの関係を作っていくかという対人的・社会的な実践、どのように授業という文脈の中で子どもの学びを促進していくかという認知的・技術的な実践、そして、どのように子どもの内面世界を理解し、それを自分自身の授業に生かしていくかという自己内的・倫理的な実践が、経験未熟な教師との比較によって見事に浮き彫りにされているのである。実は、これまでこうしたことは教育の世界では「暗黙知」と見なされ、決して教師によって明確な言語でもって語られることはなかったし、また明言化されるほどに教師の意識に上ることもなかった。多くの教師は単に「経験のなせる技」として片付けてしまっていた事柄である。しかし、質の高い授業を実践する場合、こうした要素が決定的に重要となってくることは一度でも教えた経験のある者にとっては疑う余地のないことであろう。質の高い授業とは、決して高度で難しい知識を教えることでもなければ、効果的な教授法を用いることでもない。生徒が如何に理解し、認識するか、そして教師はその生徒の学びをどのように促進し、支援していくかという思考と実践が質の高い授業を生み出すのである。

### 2.1.3 プロジェクト実践とCD

ベトナムの学校現場で行われている授業の実態を知れば知るほど、新教育課程の普及・浸透を困難にし、教育の質的向上を妨げている根本的な原因は、教育行政側が十分な教育計画を策定していないという表面的な問題ではなく、もっと根の深いものがあるということが明らかになってくる。それは教育関係者の伝統的な教育観・授業観であり、さらに悪いことに、彼らの誰一人としてそのことを明確に認識している者はいないという状況なのである。彼らはこれまで、新教育課程の普及のために研修やワークショップなどを行っていたが、そのどれもが既存の教育観・授業観を基礎にしていたために、教師がいかにして生徒に効果的に情報伝達を行えるかという教授法や教授技術にばかり焦点が当てられ、肝心の子どもの学びはないがしろにされてしまっていた。そこで、プロジェクトの実践においては当初計画を大幅に変更し、教育現場である学校とそこで教育活動に従事する教師を中心に据えたアプローチを採用することにした。それでは以下、具体的なプロジェクトの実践過程をCDという側面に焦点を当てて見ていこう。

#### (1) CDの基本としての現場教師の能力向上

これまでの議論から、ベトナムの教育現状を打開し、質の高い教育実践を実現するためには、現場の教員の教育観・授業観を変えることが非常に重要であることは誰の目にも明らかなことであろう。知識の注入が教育であるという伝統的な見方が変わらない限り、

どんなに努力したところで知識伝達型の教授、暗記・暗唱型の学習といった授業方法を変えることはできない。このことは、これまでの発展途上国における教育開発の歴史を振り返れば一目瞭然である。これまで様々な援助機関がいろいろな方法を用いて教育開発を行ってきたが、そのほとんどが新しい教授法やそのための教材・教具を開発するという技術レベルでの支援に終始し、教育観・授業観を変えるところまでは踏み込んでいなかった。そのため、見た目にはあたかも授業の質が向上したかのように思われたが、実のところ、その本質的な部分は何も変わっておらず、援助機関からの支援が終るとすぐにまたもとの知識伝達型の授業に戻ってしまうということが往々にして見られた。これでは、何のための教育開発なのか分からない。多くの援助専門家による努力が無駄になってしまったことはもちろん、支援を受けてきた現地の教育関係者にとっても、一体、何が質の高い授業なのか分からないまま時間だけが過ぎてしまったといった感じであろう。

そこで、「ベトナム国現職教員研修改善計画」の実施においては、教育関係者の伝統的な教育観・授業観を変えていくことを大きな柱とした。具体的には、まず何よりも学校現場で日々授業実践を行っている教員が新しい教育観・授業観をもたなければ授業の質的向上はあり得ないという基本的な考え方に立って、教員を対象にした研修の開発をプロジェクトの最重要課題と位置付け、彼らに対する能力開発支援に注力したのである。しかし、伝統的に継承されてきた彼らの教育観・授業観を変えることは並大抵のことではない。多くの時間と労力が必要なことは明らかであった。同時に、私たち日本人専門家に与えられた3年という限られたプロジェクト期間においてそれが可能なのかも分からないという大きな不安はあったことも事実である。だが、ここにメスを入れない限り、真の教育改革はあり得ないことも自明のことであった。思案の末、私たちは発展途上国での採用は初めてとも言える「反省的実践のアプローチ」と呼ばれる新しいアプローチを用いることで、その出口を見いだそうとしたのである。

「反省的実践のアプローチ」とは、自然科学的・工学的な認識を規範とした従来のアプローチとは対極に位置するもので、人文社会科学的・文学的な認識を規範として、特定の教室に生起する個別的な経験や出来事の意味の解明を目指したものであり、主観を尊重した物語的（ナラティブ）な認識を追求し、教師の実践的な見識の形成と経験の意味と関係の編み直しを検討するというものである（稲垣、佐藤、前掲書、p120）。

このアプローチを用いた教員研修というのは、従来の研修によく見られる、「モデル授業」を参観することによって、その中で活用されている教授法を学び、自分たちの授業において応用していくことを目指すものとは異なり、普段の授業を定期的に教師全員で参観し、そのあとに参観者全員でリフレクション（振り返り）を行うことで、多様で異なった意見を交換し、それらをお互いに共有することによって教師の教育観・授業観をより広く、深いものにしていこうという試みである。リフレクションでは、最初に授業者本人から授業の目標、工夫した点、事前の計画とは異なった点、上手くいった点、上手くいかなかった点などの報告が行われ、続いて、授業参観者による意見発表及び意見交換へと移っていくのが普通である。この意見発表の際に心掛けなければならないことは、発言者自身が授業者本人と同じ立場に立ち、生徒の学びに焦点を当てた発言をするということである。生徒が授業中どのように学んでいたか、集中力が切れた生徒がい

た場合には、それはいつで、なぜなのか、といったことについて出来る限り具体的な出来事をあげることである。こうすることで、授業に内在する問題や課題が次第に明らかになってくる。第三者的、評論家的な立場から授業や教師を批判するようなことは断じて避けなければならない。こうした評論家的意見は、授業者の将来的な授業実践能力の改善につながるどころか、逆に彼らの自尊心を傷つけ、授業実践に対する質的向上への意欲を削いでしまう結果となるからである。また、リフレクションにおいてはまとめや結論は必要ない。参加者全員が自分の感じたことを発表すればそれで自然と終わりとなる。この理由は、リフレクション自体、何か一定の結論や解答を導き出そうとする試みではなく、多様な考え方、異なった視点を共有することが主要な目的であり、それによって各自が自身の教育観・授業観を改善していく場であるからである。このように、反省的実践のアプローチとは個々人の自己評価を基調としたアプローチなのである。

しかし、実際にこのアプローチによるプロジェクト実施の道のりは決して平坦なものではなかった。当初、現場の教師から凄まじい批判が沸き起こったのである。「こんなことをやっても意味がない!」「なぜ、こんなことに時間を費やさなければならないんだ!」「やっていることの意味が分からない!」「我々はこんなことではなく、日本人専門家から教授技術を教えてもらいたいんだ!」といった厳しい批判である。このような批判が出されたことは当然と言えば当然の結果である。彼らは新しい教授法を習得することこそが授業の質的改善につながるという考えに長らく支配されていたために、この新しいアプローチのもつ真の意味が理解できなかったからである。日本人専門家は、その都度彼らと授業に内在する真の問題について、また反省的実践のアプローチの目指すものについて、何度も議論を繰り返さなければならなかった。それでもしばらくは状況が好転することはなかった。ある日、私たち日本人専門家は一つの賭けに出た。それは、批判的な現場教師全員の前で、一つの授業実践を取り上げ、その中で生起しているすべての出来事の意味を明らかにしようと試みたのである。「この男の子はしばらく下を向いたままですね。この子はどういう気持ちなのでしょう。多分、授業についていけず、興味を失いかけているのですよ」「この女の子は不安そうな顔をして、一瞬ちらっと後ろを見たのに気付きましたか。この子は今何をしようか分からないのです。こういう時こそ教師の支援が必要なんです」というふうに延々2時間かけてじっくり子どもの学びを明らかにしていったのである。実は、この試みはタイミングを誤ると、逆に「なぜ、そんなに細かいことを言っているんだ?」と思われ、それまで以上に興味を失わせてしまうという危険性も孕んでいる。しかし、これこそが反省的実践のアプローチであり、その本質を知ることなしには状況が好転することはないと考えたのである。すべての説明を終えた時、私たち日本人専門家はその場に参加していた教師たちの表情が一瞬変化したことをすばやく感じとったが、それが何を意味していたのかはその時は分からなかった。しばらく沈黙が続いた。その後、ようやく会場のあちこちでぼそぼそと何やらつぶやく声が聞こえてきた。耳を澄ますと、「私たちは今まで何を見ていたんだ...」というつぶやきであることが分かった。まさに、彼らが初めて授業の中における子どもの学びを知った一瞬であった。これを機に現場教師から批判が出されることはほとんどなくなった。しかしこのことは、彼らが反省的実践のアプローチを理解したということではなく、子どもの学びに目を向けることの大切さに気付いたということに過ぎな

い。すなわち、ようやく授業改善に向けたスタート地点についてということである。しかし、このことはプロジェクトにとっては大きな進歩である。日本人専門家は毎週のように学校現場に通い、彼らの実践に対して地道に支援を続けた。こうして3ヶ月が過ぎ、半年が過ぎたようとした頃、彼らの授業実践に確かな変化が見られるようになったのである。

## (2) CDの推進力としての学校改革

授業改革というものは決して教師一人の力で達成されるものではない。特に、授業の質が単に教師の教授法の巧拙という問題ではなく、生徒との関わりとその中で生起する様々な出来事に対する認知と対応によるところが大きいということが明らかになった今、同じ目標をもった同僚や仲間と一緒に協働して行っていくことが非常に重要となる。というのは、授業の中で刻一刻と変化する出来事の認知とそれに対する即興的な対応というのは、ほとんどの場合、授業者によって無意識のうちに行われるためにその本人にはなかなかわからない。したがって、他者から指摘してもらうことが必要なのである。他者からの指摘によって、今まで気付かなかった新たな視点が見えてくる。この新たな視点が授業者の授業に対する考えをより幅広いものとし、授業の中で生起する出来事を多様な視点で捉えることを可能にしてくれる。そして、この繰り返しによって授業実践能力が養われ、質の高い授業が実践できるようになるのである。

そこでプロジェクトの実施においては、他者との協力を「学校」という組織の枠組みの中で行っていかうと考えた。その理由の一つは、学校というところは教育実践の基本単位だからである。ここでは日々絶え間なく教師による教育活動が展開されており、改革の本丸である「授業」という活動に最も近い距離にある組織である。そこには、反省的実践のアプローチによる授業改善を行うための生の授業という研修のための「教材」が豊富にあり、いつでも入手可能という利点がある。ちょっと教室を覗けば、そこには生きた授業実践があり、それを支えている教師と生徒の生きた活動がすぐに観察できるのである。これ以上の場所は他にはない。もう一つの理由として、学校を変えられなければ、社会やその政策も変えることはできないという強い信念が日本人専門家にあったことである。というのは、デューイ(John Dewey、1859-1952)の「学校は社会の縮図」という言葉にもあるように、学校はその社会状況を的確に映し出しているまさに社会の鏡だからである。特に、ベトナムではそれが顕著である。ベトナムの社会は中央集権かつ共産党一党独裁体制の下であらゆる制度が中央政府を頂点とするピラミッド型の権力構造の中で機能している。上からの命令や指示には絶対服従という上下の権力関係である。さらに、「ドイモイ(刷新)政策」という近年の市場経済主義の導入によって経済の自由化が推進され、その中で競争という概念が社会に浸透してきている。人々の間、ことに都市部の人々の中であっては熱心な競争信仰まで生まれてきており、「勝つことがすべて」という風潮を生み出すまでに至っている。こうした中、人々がお互いに協力したり、支援したりする意識は徐々に希薄になり、利己的な個人主義が社会に蔓延する結果となっている。学校もその社会の特徴をそのまま引き継いでいる。常に行政側の目を気にして、教師に目を向けない官僚的な校長を頂点に、副校長、学年主任、教科主任、

一般教師という確固とした権力序列が形成され、彼らの間ではより高い地位への昇進を目指した過酷な競争が繰り広げられる。同僚に勝ること、上から認められることが最大の関心事となり、生徒の学びという最も重要な点がないがしろにされている。そこにはもはや、お互いに協力したり、助け合ったりするという意識はない。教師は孤立し、誰に相談することもなく、一人で日々の教育実践を行っていかねばならないという悲しい状況が起こっているのである。こうした権力的で、非協力的で、孤立的な学校を、民主的で、協力的で、協働的な学校に変えていくことこそが、最終的にはベトナムの教育制度、教育政策そのものを変革していく原動力になると考えたのである。

反省的实践のアプローチに基づいた授業リフレクションを各学校で毎週1回、継続的に実施していく上で、日本人専門家が特に腐心したのは、学校管理職と呼ばれる地位にある校長と副校長の教師に対する姿勢である。というのは、多くの校長や副校長が教師を管理するという姿勢を固持しており、これこそが学校を官僚的で、閉鎖的なものにしていく元凶であると考えたからである。私たちは、彼らに対して「教師の管理者」ではなく、「教師のリーダー」として教師に対して常に温かい眼差しと支援を忘れてはならないことを常に繰り返し強調していった。授業リフレクションの最中に、私たちは校長を厳しく叱りとばすこともしばしばあった。なぜなら、授業者に対して、あたかも他人事のように「こんな授業をしてはいけない！」とその理由も明確にせず、授業を見下すような態度が往々にして見られたからである。このような地道な活動の繰り返しの中で、徐々にではあるが、校長や副校長がようやく教師に対して温かい目を向けられるようになってきたのである。そして、半年が過ぎようとしていた頃、これまでぎすぎすしていた校長と教師の関係に確実な変化が見られるようになった。そこには、わずかではあるが協同的で、協調的な関係が生まれようとしていたのである。そして、さらには個々の教師の間にも連帯性、同僚性が芽生え始めようとしていたのである。

### (3) CDのさらなる推進力としての教育行政改革

本プロジェクト実施においてもう一つ努力を傾けたことがある。それは地方教育行政官の能力開発支援である。本プロジェクトの中心は質の高い授業を実現することであり、そのための教員の能力養成であることはこれまで述べてきた通りであるが、厳格な中央集権的、官僚的教育行政制度をもつベトナムという国では、現場で行われる教育実践を変えていくにはどうしても行政側の支援と協力が不可欠である。というのは、学校現場は常に行政側の意向を気にしており、行政側からの許可・承認なしには何もできないからである。そこで、学校を核として、そこで日々の教育活動にあたっている教員と共に授業改革を行っていくという基本路線には変りはないが、その改革を地方行政側からの行政的支援・協力を付加することによってより強力で確実なものにしようとしたのである。

具体的には、優秀でやる気のある地方教育行政官を選出し、ワーキング・グループという組織を立ち上げ、日本人専門家と一緒に教育開発の業務にあたっていくというオン・ザ・ジョブ・トレーニングによる能力向上を目指した。ここでは、当初計画のように、研修における「計画 実施 モニタリング・評価」といったシステム開発のための

能力ではなく、現場で行われようとしている授業改革と学校改革を促進していくために行政側として何ができるかということに焦点を当てた CD である。こうして、学校という教育現場を核とした授業改革・学校改革を教育行政側が積極的に支援、促進していくというプロジェクトの基本体制が構築されたのである。

#### 2.1.4 プロジェクトの経験に基づく CD 促進のための課題と提言

最後に、本プロジェクトの経験を CD の重要な要素である「内発性」と「包括性」という 2 つの側面から再整理し、CD 促進のために必要と考えられることについて纏めておきたい。

##### (1) 「内発性」と「包括性」ということ

本プロジェクトでは、これまでの教育開発で一般的に用いられてきた教授法や教授技術を外部からインプットしていくという「工学的アプローチ」ではなく、教師一人ひとりが自分自身の教育実践を同僚らとともに振り返り、授業という個別具体的な文脈の中で生起する様々な出来事を子どもの学びという視点から捉え直すことによって、その授業に内在する問題や課題を明らかにしていきながら授業の質的改善を行っていきこうという「反省的実践のアプローチ」を採用した。このアプローチは、授業というものを一般化、抽象化して、どのような授業にでも有効な教授技術を追求していきこうという考え方とは全く対極に位置するもので、授業一つひとつには固有の特徴があるという基本的な考えに基づいて、そこで生起した出来事の裏に隠された本来見過ごされがちな原因や要因を表面にあぶり出すことによって教師自身の授業に対する見方・考え方を広げていきこうとする試みである。この方法こそが、教師に自身の教育観を振り返る機会を提供し、この振り返りによって彼らの潜在的意識と能力を引き出しながら、それを強化していくという CD の「内発性」に通じる重要なアプローチなのである。

先にも触れたように、実際、このアプローチを用いたプロジェクト実施は決して容易なものではなかった。現場からの凄まじいまでの批判に晒され、一時は活動を断念しなければならないのか、という思いが日本人専門家の中に去来したことも事実である。しかし、このアプローチがベトナムの教育現場を変革する上で欠かせないものであるという強い信念と確信が私たちにあったからこそ、過酷な状況に負けることなく活動を継続していくことができたのである。そして、この判断は間違っていないかった。半年後、ようやくそれは確かな「芽」として顔を出した。「今まで授業をすることがこんなに面白く、チャレンジングなことだと思ったことはありませんでした」というある教師の言葉には、彼女の内から沸き上がる教育実践への確かな自信と将来に向かって伸びていきこうとする成長の意欲がひしひしと感じられる。これこそが、CD の「内発性」ということなのではないだろうか。

さて、CD の重要なもう一つの要素である「包括性」についてはどうであろうか。本プロジェクトでは教師の CD をその中心課題に据えて活動を行ってきたが、すでに述べたように教師一人の力では教育を変えることは不可能である。教育を変えるためにはど



うしても組織や制度までを含めて考慮しないわけにはいかない。そこで、本プロジェクトでは教育実践の基本単位である学校に注目し、学校という組織を内部から改革することを教師個人の CD と同時並行に行った。

実は、教育行政というのは、他には見られない独特の性格をもっている。ベトナムを例にすれば、中央政府を頂点に、何層にもなった地方レベルの政府機関、そして末端には何万という学校を抱えたピラミッド型の構造をとっているが、この構造が実に単純、明確で分かりやすいのである。それぞれのレベルにおける組織はすべて法的に確立されたものであり、制度的な枠組みの中で明確な位置付けと機能を与えられているからである。ここでは、上下の関係は指示や命令を確実に伝える縦の関係として確実に機能している。したがって、末端に位置付けられた学校では、地域の特性やそこで働く人々（教師）の性格や能力の如何に関わらず、上部組織からの指示に沿ったほぼ同一の活動が展開されるという現象が見られるのである。実は、このことは裏を返せば、末端のある少数の学校の変化であっても、それは素早く上部組織に伝わるということも言えるのである。ここに、本プロジェクトが学校という組織に注目した理由があった。

一般的に、将来的な「自立発展性」を担保するためにはプロジェクトの成果を中央政府の政策や制度に反映させ、他地域への波及を図る下地を構築しておくことが必要であると言われるが、第一章でも触れたように、プロジェクトという限られた時間と投入という大きな制約を抱えている中で、本当に政策や制度にまで反映させることが可能なのであろうか。私自身、これまでの経験からプロジェクトの成果を一国の政策、制度に反映させることをプロジェクト期間内に期待するのは無理ではないかと考えている。しかし、誤解しないでいただきたいのは、私は「自立発展性」を考慮しなくてよいと言っているのでは決してない。「自立発展性」について検討することは重要であり、そのための方針を明確にしていくことの必要性は強く感じている。本プロジェクトでは、将来的なベトナムの教育政策や制度に影響を与えるための方法として、学校の組織改革と地方教育行政官の能力向上を教員の CD の促進剤と位置付け取り組んできたのは、そのためである。すなわち、学校改革と地方教育行政官の能力向上によって、パイロット校での質の高い授業実践という成果がベトナム政府に自立的に引き継がれるであろうという強い信念をもっていたのである。プロジェクト終了から 1 年足らず経た今、実際にその期待は現実のものとなりつつある。

## (2) CD 促進のために重要なこと

これまで見てきたように、本プロジェクトは授業の質的向上を目標とした教育関係者の CD に主眼を置いたプロジェクトであると言える。しかし、このような CD に真っ向から取り組むプロジェクトにおいては、その対象と開発する能力を正確に見極めない限りプロジェクトの成功はあり得ない。実は、このことは当然のことであるが、残念ながらこれまで十分に議論されてきたとは言い難い。本プロジェクトの例で言えば、開始当初、最も重要な対象は教育行政官であり、彼らの教育計画や運営能力に重点が置かれていたことはすでに述べた通りである。教育の質的向上を妨げている原因を教育計画の不備にあると考えたのである。このこと自体、決して間違った分析であったとは言えない。事

実、ベトナムにおける教育行政側の教育計画はまだまだ途上段階にある。しかし、そのことが本当に授業の質的向上の直接の障害となっているかと問われれば、答えは否である。そこには、もっと根本的な問題、すなわち、教師の伝統的な教育観・授業観という問題があったからである。ただ、問題の真の原因を見極めることは極めて難しい。ベトナムの教育関係者においてもこの事実は全く見過ごされてきたし、私たち日本人専門家もややもすると見逃していた可能性は大いにあった。それでは、私たちが、なぜこの根本的な問題を発見することができたのか。それは、プロジェクト開始以降、現場の教師との幾度にもわたる話し合い、そして何十回にも及ぶ授業観察を地道に行ってきたからなのである。

ある一つのプロジェクトが形成される場合、事前に専門家による周到な調査が行われる。しかし、その調査は時間的制約や専門的知識の限界から、往々にして可視的な部分、本プロジェクトにおいては教育計画の不備といったことに目を奪われてしまい、それ以外のところにまで踏み込む余裕はほとんどないというのが実情である。したがって、プロジェクトで対象とすべき範囲や領域を見誤ってしまうことはしばしば起こる。ここで重要なことは、そうした誤りが起こり得ることを予め想定しているか否かということであろう。前者の立場をとる場合には、プロジェクト開始後であっても状況に応じた臨機応変な対応や変更は自然なプロセスと見なされる。しかし、後者の立場をとれば、あくまでもプロジェクト開始前の計画や方針に固執するという状況が生まれることになる。ここに、プロジェクトの成否を分ける分岐点のようなものがある。私は、本プロジェクトの経験から、計画はあくまで「計画」であって、刻一刻と変化する状況に応じて柔軟な対応をとっていく姿勢がこれからの CD プロジェクトにおいては重要になってくると考えている。

## 参考文献

- 稲垣忠彦、佐藤学（1996）『授業研究入門（子どもと教育）』、岩波書店  
田中義隆（2003）『カリキュラム開発の基礎知識』、国際開発センター21世紀開発基金  
田中義隆（2008）『ベトナムの教育改革・「子ども中心主義」の教育は実現したのか』、明石書店  
デュ・イ、J. 著（1998） 市村尚久訳『学校と社会・子どもとカリキュラム』、講談社学術文庫  
Schon, D.A., *Educating the Reflective Practitioner*, Jossey-Bass, 1986.  
, (1983). *The Reflective Practitioner, How Professionals Think in Action*, Basic Books.

## - 事例 へのコメント -

(財)国際開発センター 研究員 志賀 千章

本案件において、「反省的实践のアプローチ」を民間委託型の技術協力プロジェクトという枠内で実践した田中をはじめとする専門家チームの試みは、先進的なものであったといえる。3年という限られた期間の中で、現場の抱える問題の本質が、教育行政官の研修計画・実施能力向上によって解決されるものではなく、「教員の教育観・授業観を変革していくこと」にあると発見し、教員の意識の変化を促すプロジェクト・デザインに変更したことは、本研究会で再三議論された、キャパシティ・ディベロップメント(CD)の内発性を促すアプローチにプロジェクトを方向転換する試みであり、評価されるべき点である。

その一方で、CDを技術協力プロジェクトというスキーム内で実施することはそう簡単なことではない。まず、CDというアイデアのコアである「内発性」を引き出すためには、本プロジェクトの専門家チームが行ったような、リソースの集中(プロジェクトの対象を5校の教員(約300名)に絞り、非常に細やかなコミュニケーションを行うこと)が不可欠な要素であったということである。これを可能にするために、チームは、限られた期間内で、目標、対象を含めたPDMの変更を行っている。

更に、本プロジェクトでは、現場で起こっている意識の変化を根付かせるための地方教育行政官のCD(15名の地方行政官とワーキング・グループを立上げ、パイロット校における授業リフレクションへの参加、教育開発業務を日本人専門家と一緒に行う事)も行われている。実体験として自己の内発的变化を感じている現場の教師と比べて、マネジメント側にある地方教育行政官の内的変化に働きかけることは、更に困難なことであることは想像に難くない。田中が述べている通り、ベトナムの行政機構が「末端のある少数の学校の変化であっても、それは、素早く上部組織の伝わる」という特質を持っているとしても、その波及効果を可能にする、「上からの後押し」も必要な要素であったのではないか。

その意味で、プロジェクト終了後に、パイロット校が新教育課程の実践モデル校として大きな役割を果たしていることの意義は大きい。末端からの変化が、上位レベルの支持によって、制度として根付く可能性が広がるからである。

最後に、本プロジェクトが示唆する、技術協力プロジェクトというスキームでCDを行うことへの教訓について考えてみたい。

まず、本当の意味でのCDを目標とするプロジェクトを形成するならば、プロジェクトのデザインも、CDに意識・焦点を絞ったものにするべきだということである。この事を実践するためには、事前調査の段階から十分な時間を使い、受入側の問題意識を探る作業が必要となる。本プロジェクトは、3年間の実施期間のうち、2年間をこの作業に費やしている。仮に、この作業をプロジェクト内で行うとすれば、1)課題の特定の期間を十分設ける、2)PDM変更の柔軟性を高める等の対応が必要であると考えられる。本プロジェクト終了の半年後に、パイロット校がモデル校としての役割を果たすようになったことは、パイロットのプロモーション・他校への普及の為に、更なる期間が必要だったことを示唆しているのではないか。

次に、こうした CD を目標とした案件の評価を行う際には、プロジェクト専門家が払った労力と同じような「プロジェクトを読み解く」作業・能力が評価者に求められるという事である。本研究会発表者から指摘があったとおり、CD 案件を適切に評価するためには、「専門家と同じくプロジェクトを経験する」くらい情報を収集し、読み込む作業が必要となる。本プロジェクトにおいては、直接の対象者である教師、地方行政官の意識の変化の記録、また、旧来とは違うスタイルの授業を受けた生徒達の意見が、非常に重要な情報源である。本研究会で議論されたような CD の効果を測るためには、こうした、相手にとってのプロジェクトの意義を測る情報に注目する必要があるのではないか。これは決して、評価者側だけの責任ではなく、プロジェクト側も、CD の過程を評価者が評価時点で辿れるよう、出来る限りの情報をプロジェクト実施中に準備し、提供する必要があることを示している。

## 2.2 事例 : 「タンザニア国 モロゴロ州保健行政強化プロジェクト」

(独)国際協力機構 国際協力専門員 杉下 智彦

### 2.2.1 プロジェクトの概要

#### (1) プロジェクトの特徴

「モロゴロ州保健行政強化プロジェクト」は、2001年4月から2007年3月までの6年間にわたって実施されたJICAの技術協力プロジェクト(直営実施型案件)である。

当プロジェクトは、JICA保健事業の中でも先駆的に保健行政マネジメント支援に特化した新しい援助アプローチに取り組んだ技術協力である。これは従来のサービス別、疾患別の縦断的な技術支援アプローチを脱却し、横断的な保健システム構築を本格的に目指したユニークな取り組みであった。特に地方自治体と保健セクターとの関係を強化し、州政府を中心とする県政府同士の情報共有や連携促進、年間予算活動計画の策定支援などの保健システム強化を行ってきた。このような横断的取り組みの結果、短期間で保健指標の大幅な改善が認められ(新生児死亡率や妊産婦死亡率の改善)、横断的なシステム構築のアプローチが有効であることが検証されたと考えることができる。

同時に、プロジェクト開始当初から日本側、タンザニア側の双方で、保健システムの自立発展を強く意識し、日本人専門家は「カタリスト(触媒)」として技術支援を行ってきた。その結果、タンザニア側の人的・資金的なコミットメントが徐々に高まり、連携強化のための地域ネットワークが自発的に構築され、自立発展的なキャパシティ・ディベロップメント(CD)としてインパクトが発現してきたことは大きな教訓である。またプロジェクトでは、キャパシティ・アセスメント・ツールとして組織強化のモニタリング指標を独自に開発し、プロジェクト評価に応用した点もユニークな取り組みであった。

現在、同プロジェクトの後継案件では、地域保健システム構築のスケールアップが検討され、2008年4月からタンザニア全国21州を対象に「州保健行政マネジメント強化プロジェクト」として広域拡大した技術協力(民間委託型案件)が展開されている。

#### (2) プロジェクトの背景

1990年代前半から、タンザニア政府はニュー・パブリック・マネジメントに準拠した政府機能の効率化、分権化、民主化を推進してきた。中でも保健セクターは、1995年から「保健セクター改革」に着手し、地方保健行政機能の強化、地域保健活動に関する権限の委譲、人的・資金的なリソースの整備と確保などを行ってきた。1999年には、セクターワイドアプローチ(SWAp)による共通財源(バスケット・ファンド)が設立され、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た。

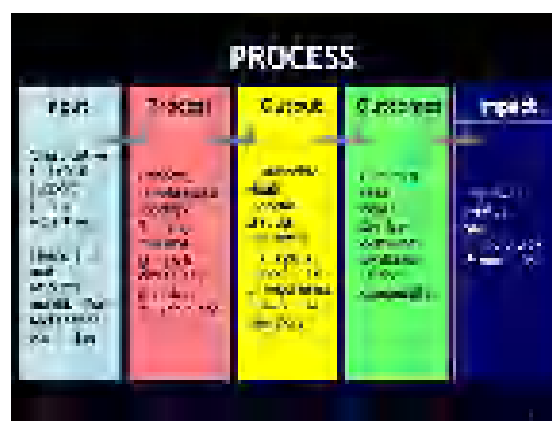
このような時代背景の中でボトルネックとされたのが、地方保健行政官のマネジメント能力であった。リーダーシップ、チームワーク、コミュニケーションといった基礎的

なマネジメント能力の向上ばかりでなく、活動計画・予算編成、財務管理、モニタリング・評価、保健情報システム、オペレーショナル・リサーチなどといったプロジェクト・マネジメント全般の能力向上が急務の課題となってきた。

このようなセクター改革の中で、タンザニア政府は従来のサービス提供型の技術支援ではなく、システム構築を念頭に入れた保健マネジメント型技術協力を JICA に要請した。「モロゴロ州保健行政強化プロジェクト」はこのようにして、タンザニア政府、モロゴロ州政府、JICA を実施機関として、保健システム構築のためのユニークなパイロット事業として 2001 年 4 月に開始された。

### (3) プロジェクトの実施

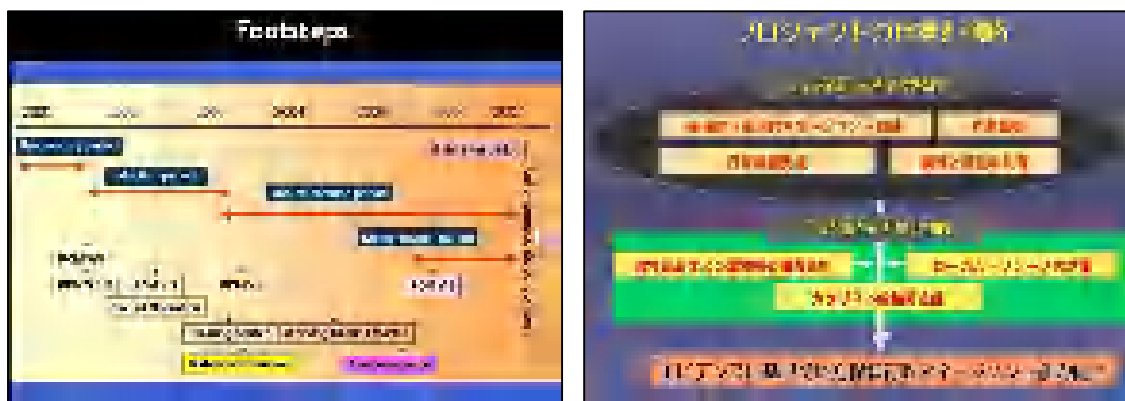
プロジェクトでは、保健行政官のマネジメント能力向上、組織機能強化を通し、エビデンスに基づく保健サービスの質と量が向上することを目標に、「保健情報システムの再構築」、「情報と経験の共有の促進」、「プロジェクト・マネジメント能力の向上（およびオペレーショナル・リサーチ能力向上）」、「成果や教訓の裨益・普及」、「保健システムの自立発展の担保」を主な成果として活動を行ってきた。



しかし実際にはプロジェクトが開始して約 1 年間は、日本側、タンザニア側双方で、「何をすれば良いのかわからない」という暗中模索の状態であった。しかし、モロゴロ州内にある国立ビジネス大学の協力で基礎的マネジメント能力強化トレーニングが行われ、リーダーシップ、チームワーク、コミュニケーションなどの基礎的な訓練を通して、カウンターパート全員にマネジメントの重要性の共通理解が得られたことの意義は大きかった。その後は、タンザニア側が主体となった各種応用的なトレーニングの実施、作業部会の設置、情報共有の促進、相互訪問や州・県合同会議の開催などが円滑に実施され、戦略的、主体的なプロジェクト運営が可能となってきた。

また、中間評価の提言によってプロジェクト実施体制は大幅に見直しが行われ、日本人長期専門家はチーフアドバイザー 1 人を除いて 4 名全員入れ替えとなり、2004 年 4 月以降はマネジメントに特化した高い専門性を持った専門家チームが編成され、目に見える成果を出すべく「作業部会（ワーキング・グループ）」活動が展開された。また「カ

タリスト的技術支援」の色を前面に押し出し、「相手側のコミットメントがなければ、日本側からの働きかけもない」として、作業部会活動の定着、知識と教訓の集積、活動費のコスト・シェアリングの推進、県保健活動予算計画案の支援強化、州保健ステークホルダー会議の開催などを行い、プロジェクト終了後の自立発展を目指した運営方針を明確にしてきた。

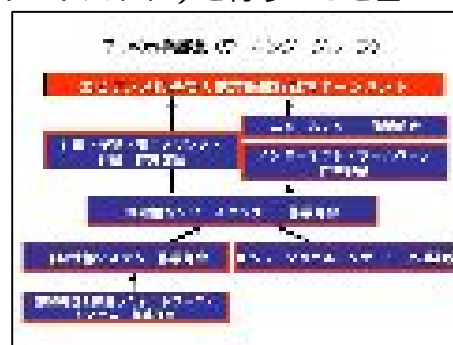


特にプロジェクトの活動実施形態としては、CD 事業展開のための 4 つの基本コンポーネントと、自立発展のための 3 つの支持コンポーネントを基本的な運営戦略としてきた。

1) 基本的コンポーネント (CD 事業展開のための戦略)

基礎的、応用的マネジメント研修：リーダーシップ、チームワーク、コミュニケーションなどの基礎的なマネジメント・トレーニングは、国立ビジネス大学の協力で教材開発を行い、カウンターパート全員(63名)に対して順次トレーニングを実施した。これにより「変化することが求められている」ことが保健行政官の共通理解として体得されたことは、以降のチームビルディングが円滑に行われる最大の促進要因となった。続いて、作業部会での必要に応じて応用的マネジメント能力のトレーニング(リサーチ能力、モニタリング能力、予算計画能力、財務管理能力、情報分析能力、地理情報システム分析能力、リソースセンター管理能力など)を担当者に個別に行った。個別に得られた研修内容は、カスケード方式でチーム内に伝達研修(フィードバック)を行うことを基本とし、チームに研修成果を反映させ、作業部会の中で目に見える成果(マネジメント・ツールの開発など)として結実させることを目標とした。

作業部会：プロジェクトでは成果活動に沿って、州と各県代表者1名で構成される7つの作業部会を設置した。作業部会では、期限内に達成される成果目標を設定し、定例会議を月1~2回行い、マネジメントツールの開発、ハンドブックやマニュアルの作成、リサーチ活動やスーパービジョンなどの実施、国内外の会議での演題発表などが実



施され、プロジェクト活動が飛躍的に活性化された。

日常業務の技術支援：プロジェクトでは、研修を研修だけに留めず、現場の活動に生かすことを大前提に、各保健マネジメントチームを支援してきた。特に、県保健活動年間予算計画の策定を重視し、地方自治体と協働で保健活動計画策定を行い、地域保健活動の実施、モニタリングを予算化してきた。またリソースセンター設立支援、コンピューターネットワーク構築支援、オペレーショナル・リサーチ実施支援など、県レベルでの支援的な現場指導も積極的に行ってきた。

コミュニケーション・フォーラムの実施：従来横のつながりの弱かった地域間連携を強化し、情報や経験の共有を積極的にすすめることを目的として、相互コミュニケーションの機会を支援してきた。州県合同会議、州保健ステークホルダー会議、リサーチ結果発表会、県間相互訪問、州間相互訪問、国内会議での発表、国際会議での発表などにより、県保健行政チーム同士の相互連携の機会が増大し、お互いの接触を通して自信が深まることにより、活動のモチベーションが高揚していったことは特筆すべき成果であった。

## 2) 支持的コンポーネント（自立発展のための戦略）

地方自治体とのコスト・シェアリング：プロジェクト成果を県政府へフィードバックし、予算計画案に盛り込んでいく作業を支援してきた結果、徐々に地方自治体からプロジェクト活動への拠出は増額してきた。最終年(2007年度予算)では総額の28%がタンザニア政府から拠出され、これはすべてのワーキング・グループ活動が円滑に実施できる予算総額に匹敵するものであった。このような予算的なコミットメントは、プロジェクト活動がアドホックなものではなく、タンザニアのルーチン業務としてメイン・ストリーミング（制度化）される端緒であると思われた。

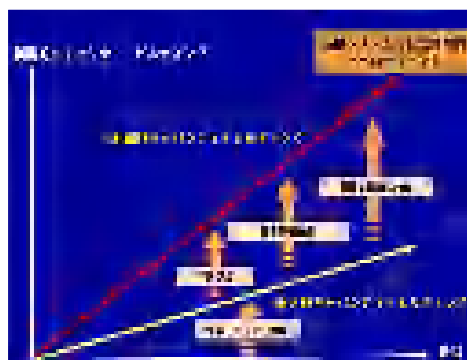
現地リソースの活用：問題解決のために特別な技術支援が必要なとき、日本へリソースを求めることを極力避け、現地のリソースを開拓し、なるべくモロゴロ州内にある大学、研究所、コンサルタントなどの人的資源を活用することを考慮した。これにより、技術支援体制の現地定着が可能となり、実際に研修後の質問などを適宜依頼したり、調査をお願いしたり、追加のマネジメント研修を実施したりと、保健行政と現地リソースが相互に成長していくというインパクトが認められた。

カタリスト的技術支援：日本人専門家は、カタリストとしてカウンターパートを励まし、演出し、支援的に技術支援を行うことを心掛けた。成果もカウンターパートが自分たちで達成することができてこそ成果であり、日本人が肩代わりをすることなく、ある程度突き放しながら側面から技術支援を行ってきた。このような日本側の基本的姿勢は、CDの過程で内発性を引き出す方策として大変重要であることが実証された。

このように、4つの基本的コンポーネントと3つの支持的コンポーネントによって、



プロジェクト成果の達成が可能になってきたことは大きな教訓である。これまでCDのコンセプトや目的などについての総論的な議論が多かったが、実際にどうやればキャパシティが育成されていくのかについてのあまり実践的な話は出てこなかったように思われる。



今回、プロジェクトで勘案されたCDのための運営戦略は、個人の能力向上が、組織としての機能強化につながり、最終的には制度化やシステム強化が行われるための基本的な実施方策として注目される。現在実施中の後継案件でも、これらの基本的戦略とその教訓は最大限に踏襲されている。

#### (4) プロジェクトの成果

プロジェクトでは、成果活動に沿って様々な成果を挙げてきたが、同時に総体として州および県の保健行政組織の機能が強化され、横の連携ネットワークが構築され、チームとしてのキャパシティが育成されてきたこと自体が最も大きな成果である。このように、しばしば成果重視のプロジェクト評価では強調されることの少なかった「キャパシティの育成」は、実はプロジェクトの成果を継続し、普及し、発展させていくための重要な要素であり、システム思考の観点からも最重要な成果として位置づけられなければならないと思われる（キャパシティ・アセスメントの必要性）。

以下に、プロジェクトで得られた成果を、エビデンスに基づく保健行政マネジメントと、キャパシティの育成との2つの側面に分けて整理・列挙する。

- プロジェクトの成果（エビデンスに基づく保健行政マネジメント）
  - ▶ 保健情報システムの再構築（コンピューター化）
  - ▶ 巡回指導監督（スーパービジョン）チェックリストの作成と実施
  - ▶ 保健地理情報システムの構築
  - ▶ モロゴロ州保健情報年刊の刊行
  - ▶ 無線情報システムの構築
  - ▶ 機器メンテナンスの向上
  - ▶ プロジェクト・ホームページの開設と更新
  - ▶ 県保健リソースセンターの開所（3箇所）
  - ▶ ポスター、パンフレットなどのIEC教材作成
  - ▶ プロジェクト・ニュースレターの定期発行
  - ▶ オペレーショナル・リサーチの実施
  - ▶ オペレーショナル・リサーチ報告書の刊行
  - ▶ オペレーショナル・リサーチ・ハンドブックの刊行
  - ▶ 国内学会、国際学会などでの発表
  - ▶ 組織モニタリングの実施

- ▶ プロジェクト・マネジメント・ハンドブックの刊行
- ▶ 県保健予算活動計画書の作成
- ▶ プロジェクト教訓集の刊行
- ▶ プロジェクト最終報告書の刊行
- ▶ マルチメディア教材の作成

## Publications



## Publications



- プロジェクトの成果（キャパシティの育成）
  - ▶ リーダーシップの育成
  - ▶ チームワーク、チームビルディングの育成
  - ▶ コミュニケーションの改善
  - ▶ チェンジ・マネジメントの実践
  - ▶ 保健行政マネジメント（計画・実施・モニタリング・評価）の向上
  - ▶ 参加型計画手法の向上
  - ▶ 指導監督（スーパービジョン）手法の向上
  - ▶ 保健情報分析能力の向上

- ▶ 保健地理情報能力の向上
- ▶ 保健リサーチ能力の向上
- ▶ リソースセンター・マネジメントの向上
- ▶ 品質管理能力の向上
- ▶ プレゼンテーション能力の向上
- ▶ 国内会議、国際会議などでの発表、講演
- ▶ 地域連携ネットワークの構築
- ▶ CD 事例分析報告

(国総研、2008年2月和文、2008年6月英文)



このようなキャパシティの育成は、従来プロジェクト成果から派生されるものであり、正面から評価の対象となることはあまりなかった。しかし、CD が主たるプロジェクト目標であるような横断的アプローチを戦略としたプロジェクトでは、組織能力などのキャパシティを評価(アセスメント)することは大変重要なことであると考えられる。その意味で、本プロジェクトでは、組織能力の成長をモニタリングするためのキャパシティ・アセスメント指標(ヘキサゴン・スパイダー・ウェーブ・ダイアグラム)を開発し、プロジェクト評価に応用した点は、大変ユニークな取り組みであったと考えられる。(後述)

### 2.2.2 プロジェクトの経験に基づく CD 促進のための課題と提言

途上国が主体となった問題解決への努力を支援していくためには、日本人専門家は、分野専門性を発揮しながらも、カウンターパートとビジョンを共有し、共に考え、共に行動するようなカタリストとなって現場力を発揮することが重要である。特に、個人から組織、そして制度やシステムの育成を通して保健システムの自立発展を演出していくためには、専門家自身が「CD」という視点を持ち、マネジメント基盤や組織環境を整備し、様々な人的・資金的なネットワークを構築しながら、事業の継続性や効率性を確保していくことが求められている。

運営母体としての JICA としては、「現場力」を最大限に発揮するための支援体制を構築し、本部人間開発部や在外事務所における課題対応能力の強化も重要な課題である。また「現場」と国家、国際社会をつなぐための域内・域外ネットワークの構築、情報や教訓の発信、学術的な貢献、国際連携の推進、国内人材の育成やキャリア・パスの形成など、「現場力」を向上するための包括的な支援体制を構築していく必要がある。

ここでは、本プロジェクトの経験を CD の重要な要素である「内発性」と「包括性」という2つの側面からまとめてみたい。さらに、本プロジェクトで勘案され、プロジェクト目標の達成モニタリング指標として採用されたキャパシティ・アセスメント指標(ヘキサゴン・スパイダー・ウェーブ・ダイアグラム)について紹介し、本報告を終えたい。

## (1) 内発性ということ - カタリスト的技術支援、支援的地域間ネットワークのあり方

CD における内発性の発現は、個人の資質が組織力となり制度化やシステム構築として育成されていく「成長のパラダイムシフト」を能動的に自立発展させていくための原動力（ドライビング・フォース）として根源的なものである。ここでは、特に「カタリスト的支援」と、「支援的地域間ネットワーク」の重要性について取り上げたい。

### 【カタリスト的技術支援】

プロジェクトでは、タンザニア側のオーナーシップを尊重し、自助努力を最大限に支援してきた。特に、このプロジェクトは「タンザニアのプロジェクト」であって、私たち JICA 専門家はタンザニア側の努力を「カタリストとして支援している」だけである、という立場を強調してきた。

このような「カタリスト的支援」は、CD における「組織成長」や「自立発展」の根幹である「内発性」を喚起する技術支援形態として妥当であると思われる。

プロジェクトで求められる問題解決の成果が、組織強化やシステム構築である場合、カタリスト的な技術支援でなければ「成果」として「成長」という要素は得られ難いし、「自立発展」なき成果は途上国自身にとっても援助側にとってもメリットは少ない。

また「カタリスト的技術支援」を可能にするための条件として、相手側のコミットメントの深さは重要な要素である。つまり、タンザニア側に自分たちが成長していくことへの期待、希望、願望がなければ、いつまでたっても外部に依存した技術支援で終わってしまう可能性が高い。プロジェクトでは、「こうなさい」「こうあるべき」という立場を極力排し、共に考え、計画し、行動する「寄り添い型」の支援を行ってきた。一見、「寄り添い」と言うと「依存」として誤解されかねないが、プロジェクトでは「No commitment, nothing moves」を合言葉に、タンザニア側に全く関心や人的、資金的なコミットメントが認められない活動に関しては、はっきりと支援の中止を伝えてきた。これはしばしば問題となるカウンターパートへのインセンティブの支払い（日当、宿泊などの Daily Subsistence Allowance -DSA- とされるもの）についても同様の対応を行い、インセンティブだけが目的化するような活動や態度に関しては、厳しい姿勢で対応してきた。

このように、「寄り添って」事業を行う過程を通して相手側のコミットメントを醸成していくことも内発性を育成する CD 事業では重要であり、特に初期のプロジェクト計画立案段階で相手側のコミットメントの深さを確認することは、その後の事業運営を考える上でも大変重要であると思われる。逆に相手側のコミットメントやリーダーシップが感じられないようなプロジェクト立案には慎重であるべきであり、相手側のデマンドが高揚するまで延期や中止も考慮する余裕も必要であると思われる。



## 【支援的地域間ネットワーク】

「プロジェクトの成果で最も革新的で重要なものは何か？」という問いかけに対して、保健省医務長官からは、「地域間ネットワークの構築と育成は、内発的な自立発展のための革新的な成果であった。州が中心となって県保健行政同士が情報や経験を共有し、助け合い、切磋琢磨するための地域間ネットワークとワーキング・グループは、従来のタンザニアの地方保健行政ではありえなかった形態であり、プロジェクトがその重要性を証明した点で、ここ数年間で最も重要な教訓である」とのコメントがあった。

プロジェクトでは、従来、中央と地方の縦割り指示で実施されてきた保健行政を、州を中心とした県同士のネットワークとして再興し、州・県保健行政官によるワーキング・グループの設立、州・県保健行政官会議の開催、県同士の相互視察訪問などの活動を支援することによって、地方保健行政官が相互に助け合い、切磋琢磨することを積極的に奨励してきた。

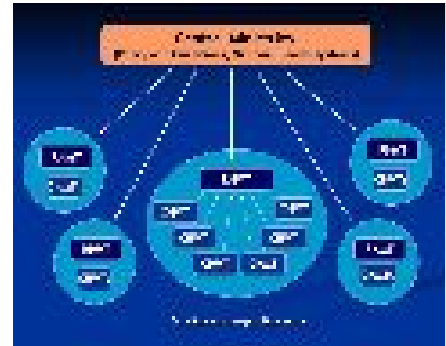
このような地域間のコミュニケーション・ネットワークは、お互いの情報や経験が共有できるばかりでなく、自分たちの活動を紹介することによって自信を深めたり、他県の活動から学びよい活動を積極的に取り入れたり、人材不足を補う目的で専門官を相互に貸借したり、共同で大きな会議やイベントを開いたり・・・と、地方保健行政の内発性を喚起し、相互協力による自立発展の基盤を育成してきた。

このように、従来はプロジェクト成果に「ネットワークの構築」というような成果を設定することはあまりなかったが、プロジェクトではタンザニア側からの強いリクエストによって「州および県保健行政官が情報や経験を共有する」という成果を設定し、保健情報リソースセンターの設立やニュースレターの発行支援を行ってきた。そして、すべての成果活動においても、「人的ネットワークの構築」による内発性の育成と自立発展への基盤整備を念頭に入れた活動を展開してきた。

## (2) 包括性ということー「システム構築」という新しい開発モダリティ

「保健システム強化」は、WHO や世界銀行といった国際援助機関をはじめ、アフリカ連合(AU)などの途上国自身の内発的なイニシアティブにおいても、優先的な開発課題として国際保健分野において注目されてきている。「保健システム強化」とは、これまで行われてきた様々な問題解決への努力ばかりでなく、そのような問題を生み出す源流としての組織的、制度的な構造そのものを見つめ、包括的な視点から問題解決の連鎖を作り出していこう...という視座への転換である。途上国の持つ歴史的・時代的・文化的

【プロジェクト開始前のコミュニケーションのあり方】



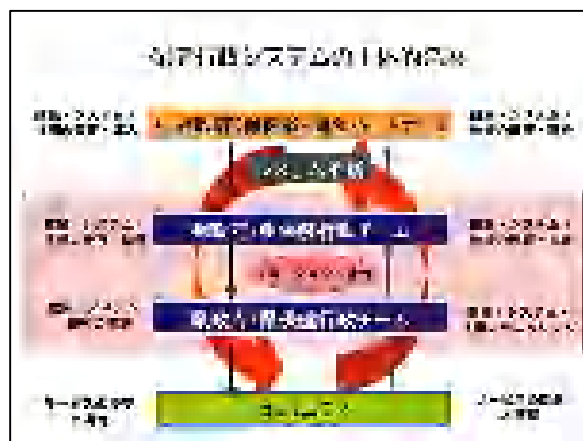
【プロジェクト開始後のコミュニケーションのあり方】



な背景を考察し、援助協調・調和化・地方分権などのダイナミズムの中で、人的、資金的、制度的なリソースをバランスよく駆使し、他の開発パートナーとともにシナジー的な開発効果を生み出しながら持続的な成長を支援していくことが中心課題となり、個々の問題解決の中から新しい価値観を創造するような「共感的」な新しい支援形態であると言える。

特に、これまで保健開発援助で取り組んできた、疾患別、サービス分野別の技術協力の枠組みを超え、被援助国の主体性を尊重しながら、長期的、包括的な視点に立って保健システム全般を構築、改革、強化していくことは、CD の概念と基本的立場は同じである。そのために、開発パートナーシップや援助協調を最大限に生かしながら、資金的、人的資源を有効に活用し、他の市民社会と開発パートナーの参加を得て、恒久的に継続されうる「保健システム」の構築を支援していくことが援助側に求められている。つまり援助側の都合により、ある疾患だけの罹患率の減少や特殊な保健・医療サービスだけの拡大などといった短期的、近視眼的な成果を追い求めるのではなく、地方保健行政官の育成、各種保健・医療サービス従事者の人材育成、財務管理体制の強化、マネジメント能力強化、地方分権化の推進、ボトムアップの保健計画など、横断的かつ包括的なシステム強化こそ途上国の真の自立発展を支え、国際社会の責任を果たすことになるのではないかと考えられる。

プロジェクトでは、【中央政府 州行政 県行政 保健施設 コミュニティ】の連携強化によるシステム構築を念頭に置き、エビデンスに基づく保健活動の計画・予算化・実施・モニタリングを中心課題としたマネジメント能力強化を行ってきた。特に、オペレーショナル・リサーチや保健情報システムなどの分野において、タンザニアの地方自治体からの人的、資金的なコミットメントを引き出しながら、それまで中央主導であった保健医療サービスを、地方自治体の主体的努力を引き出すことによって、地方保健システムの自立発展が可能であることが実証された。さらに



さらにモロゴロ州における保健指標が劇的に改善されたことに示されるように、サブ・サハラアフリカにおけるひとつの地方保健行政モデル形成であると考えられる。保健省次官の言葉を借りると、「ここ 10 年間で最も成果を挙げた保健プロジェクトは 2 つしかない。JICA のプロジェクトと、カナダのプロジェクト ( Tanzania Essential Health Intervention Project: TEHIP、カナダ IDRC 支援 ) である」と言及があったように、JICA のオーナーシップを尊重し自立発展を支援してきたプロジェクトに対するタンザニア側の評価は大変高いものであり、後継案件への期待も非常に高いものであった。

この点において、従来の日本の国際保健協力では、新しい技術導入のための個人の能力強化にとどまらず、保健行政や研究機関といった組織的機能強化、もしくは住民参加促進による市民社会の基盤強化を行うことにより、制度や社会、そして保健システムの自立発展を促進してきたという「CD」の分野において特徴的な貢献をしてきたと考えら

れる。

また、「保健システム」強化という大きな事業を展開するための援助プログラム化、開発パートナーシップ、開発援助協調、財政支援、グローバル基金といった新しい援助モダリティが模索され、途上国自身が描いた「保健システム」という大きな下絵を、開発パートナーがそれぞれの筆と色彩を駆使して完成させていくための、シナジー的協働環境を整備してきた点は戦略的にも重要な取り組みであったと思われる。

### (3) キャパシティ・アセスメントの取り組み

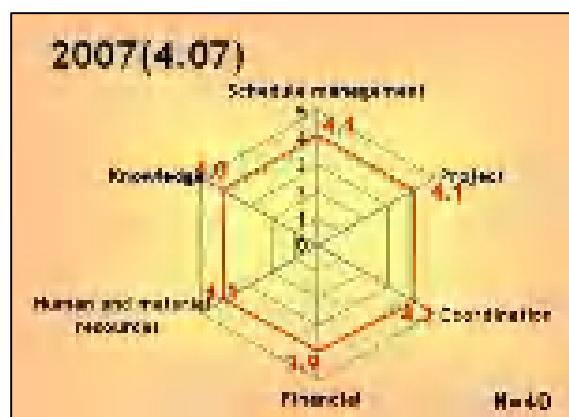
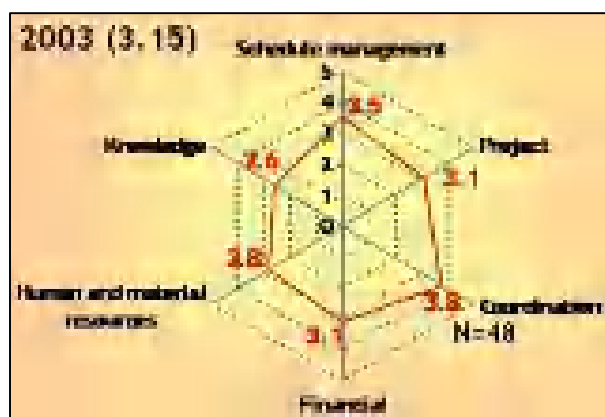
タンザニア側との協議の中で、これまでの成果主義における評価のあり方の再考の必要性がたびたび審議され、成果を生み出すための組織力をどのように評価の対象として認識し、成長の進展に伴って指標をモニタリングしていくのか・・・という方法論が検討されてきた。つまり成果主義においては「成果が得られたか、得られなかったか」が関心事項であるのに対し、CDにおける成果では、「誰が成果を得られるようになったのか」「成果を得られるための環境（組織基盤）は構築できたのか」というプロセスと環境（enabling environment）が中心課題である。

プロジェクトでは組織育成をモニタリングするための工夫を行い、タンザニア側と共同でキャパシティ・アセスメント指標を考案し、プロジェクトの運営に反映させてきた。特に、プロジェクト目標である「総合的なマネジメント能力の向上」については、主観的自己評価ツール“Hexagon-Spider-Web-Diagram (HSWD)”を開発し、組織力の成長を視覚化したツールとして評価を行ってきた。またアセスメントの結果をカウンターパート全員にフィードバックし、結果を共有することによって相互モニタリング・評価を行ってきた。1チームのアセスメントに2時間程度しかかからないために、カウンターパート自らでモニタリングできるよう支援した結果、プロジェクトのオーナーシップが高まり、活動のモチベーションが向上し、さらなる主体的運営のコミットメントを引き出すことができた。

HSWDは、組織基盤となるマネジメント能力として6分野の能力を取り上げ（スケジュール管理、情報管理、プロジェクト管理、コーディネーション機能、財務管理、人材・資源管理）、チームメンバーに対して無記名で調査を実施し、それぞれのマネジメント分野に対して理想と現状のギャップを自己評価してもらい、チーム全体で集計して平均点を算出した。結果として、プロジェクト活動の進捗により、全体的なスコアの上昇が認められ、特に組織能力強化に努力している保健行政チームのスコアの伸びが大きかった。逆に人事異動や事務所の移転などで士気が下がったチームは如実にスコアが低下しており、チーム間での競争意識を高揚させ切磋琢磨する環境を生み出すことを、評価活動自体が導入する結果となったことは予期しない効果であった。

このようにプロジェクトでは、キャパシティ・アセスメントを視覚化してカウンターパート自身がモニタリング・評価し、結果を共有することでモチベーションを高め、競争心や自信を啓発することができた点は大きな成果である。CDにおける組織力の強化や成長を評価するキャパシティ・アセスメントの具体的な方法として、今後他の事業

に応用、発展していくことが期待される。



## 参考文献

Morogoro Health Project (2006) *Project Progress and Lessons-learned*, Ministry of Health, Tanzania

Morogoro Health Project (2007) *Final Summary Booklet*, Ministry of Health and Social Welfare, Tanzania

独立行政法人 国際協力機構国際協力総合研修所(2008) 調査研究報告書『CD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』

[http://www.jica.go.jp/kokusouken/enterprise/chosakenkyu/CD/200802\\_aid.html](http://www.jica.go.jp/kokusouken/enterprise/chosakenkyu/CD/200802_aid.html)

Institute for International cooperation (IFIC, JICA) (2008) *Analysis from a Capacity Development Perspective; Project for Strengthening District Health Services in Morogoro Region, Tanzania*

<http://www.jica.go.jp/english/resources/publications/study/capacity/200806/index.html>



## - 事例 へのコメント -

### ビコーズインスティテュート(株)プロジェクト事業部チーフ 清水 研

#### 1. はじめに

CDは、目的論としての浸透度も十分ではなく、方法論確立も道半ばにとどまっている。一部では「過去の方法論の異なる表現」と受け止められており、実践面においても、「キャパシティとは何か」についてさえ共通観がないままである。

また、「総体的な課題解決能力の向上」というCDの問題解決のアプローチについては、日本の開発援助関係者の多くが納得、共感できる部分が多いと感じている反面、CDの概念が、必ずしも自分たちのこれまでの努力や問題意識から帰納的に導かれたのではなく、(またしても)出自が西欧の方法論にあり、概念形成の中心部分を直輸入してしまったことに対する失望感もある。

CD理論の世界的な潮流は睨みつつも、CDの考え方を自分たちのものにしていくためには、実践からの報告によるCDの考え方の検証過程が必要であり、これによってはじめて、CDを自分たちの言葉で語れるようになるのではないか。

CDの事例分析の多くが、現在のCDの概念を用いて整理したに過ぎない傾向がある中で、この「モロゴロ州保健行政強化プロジェクト」の事例は、真の問題解決は何か、自立発展性のある援助はどうあらねばならないか、について相手国関係者と模索した結果によってCDの考え方の有効性を立証している。また、具体的な方法論についても日本のCD支援はどうあるべきかを示した点で、CD実践の優れた発信であり、すでに硬直化しつつあるCD概念に対する現場からの挑戦でもある。

ユニークな活動の中でも、特に以下の点に注目したい。

#### 2. 本事例の注目点

##### 【技術、マネジメント、システム】

CDを考えるときにマネジメント能力は重要成功要因(Critical success factors: CSF)のひとつであり、CDの持続性におけるキーとなる機能の一つである。

従来の技プロでもマネジメントは重要とされてきたが、それは技術移転の手段としてであって、幅広い組織を対象とする全般的なマネジメント能力向上が協力の目的になるケースは少なかった。本事例は、プロジェクトの目的を保健システム構築のためのマネジメント向上に据えたプロジェクトであり、マネジメントを技術協力の中身としつつも、サービス提供のシステムを対象にすることによって自ら包括性を確保している。この事例を特殊な例として片付けるか、技術協力の方法論におけるイノベーション的事例としてみるかは、CD支援の実践における一つの問題提起となるだろう。

これを実践面から考えると、今後、マネジメントを中心に据える技術協力プロジェクトが行われる際の、いくつかの問題も明らかになってくる。

マネジメントや組織開発が一つの専門領域として扱われ、技術に加え、マネジメント

領域にも重点が置かれたプロジェクト・デザイン、事業マネジメントプロセスが求められる。

プロジェクト専門家に、技術だけでなくマネジメント、組織開発等の専門性が求められる。

マネジメント、組織開発の評価方法が必要になる。

については、日本の援助組織に理論的なバックグラウンドや経験の十分な蓄積がなく、現状では問題分析ですら手探り状態である。組織開発の重要性は認識されつつあるものの、それも緒についたばかりである。また、本来、組織分析は形成段階における「スナップショット」ではなく、この事例のようにプロジェクト開始後、一定の期間を費やして丁寧に行うべきものであろう。

については、一般的に日本の専門家には2つの問題がある。日本の教育システムは技術とマネジメントを切り離しているために、特に技術屋と呼ばれる専門家で、マネジメントの学問的素養があるのはごくわずかである。実務においても専門家の多くは、日本の成熟した組織で経験を積んでおり、途上国の組織の発展段階に即したマネジメント知識や組織開発のための方法論を持っていない。

本事例ではマネジメントに特化した高い専門性を持った専門家チームが編成されているが、どのプロジェクトでも期待できることではない。優れた人材の配置（それぞれがCD支援を可能にする）という当たり前のことができる環境にする必要がある。

については、マネジメントや組織開発は、定量的な評価が困難で、モニタリングや評価で成果が測りにくいという課題がある。定性的な評価には発信側と受信側にかなりのエネルギーが必要となり、特に法人委託契約によるプロジェクトの実施ではこの点が問題になる。

CDは日本の技術協力のビジネス・ドメインを拡大したと言われるが、その具体的なコンポーネントの一つがマネジメントの強化ということになる。

#### 【モデル事業と地域間ネットワークのあり方】

モデル型プロジェクトの多くは、モデルの成功例が中央によって吸い上げられ、他地域に展開される「モデル吸い上げ、展開型」であることが前提となっており、モデルの他地域での適用可能性の早期の検証、他地域への普及を行うまでの中央機関のインスティテューショナル・メモリーの必要性等の点で中央のキャパシティに依存している。現実には他地域への展開が上手くいった例はほとんどないのに、依然、多くみられるパターンである。CDを目指すプロジェクトでもこのモデル事業の問題点は存在する。本事例では、州における県保健行政同士の情報・経験共有を行って、地域間協力による自律発展の基盤育成の有効性を示したところに眼目がある。ネットワークによって地域内のキャパシティが相互補完的に向上し、縦割行政というリスクを回避したところに注目したい。

#### 【ファシリテーターとしての技術】

日本側が当初から「相手側のコミットメントがなければ、日本からの働きかけもない」

というメッセージを強く発信し、「非協力ゲーム<sup>2</sup>」とも言うべき原則を適用して先方からのコミットメントを引き出したところも興味深い。このような関係構築のあり方が、CD支援のファシリテーターとしての行動原則の一つになるのであろう。

#### 【トロイの木馬：社会的・制度的変容 / 意識の変容とは】

アルバート・ハーシュマンはすでに1967年に次のように述べている<sup>3</sup>。

「計画発足当初、意識的には同意もしくは採択されることのなかった社会的・制度的変革、ないしは態度の変化が、計画の進行とともに徐々に現れてくる場合がある。灌漑計画にある種の社会政策が忍び込まれるように、開発プロジェクトにはこうした「トロイの木馬」的性格があり、まさにこの性格こそが、低開発状況の打破という、一瞬たじろぐほどの難題に途上地域の人々自身を巻き込んでいくものとなる」（矢野 2000<sup>4</sup>）。

本事例においては、すでにタンザニア側に「問題を生み出す源流としての組織的、制度的な構造そのもの」を見つめる考え方があったにせよ、複雑、複合的な問題の根本的な解決に当たって包括的に構造をとらえるという視点は、「ともに考えていく」中で、自然に生じてくるものなのではないか。カタリスト的支援は、「待つ」と同義だと言われる所以である。

カタリスト的技術支援というものの本質は、包括性や内発性の重要性の認識を化学反応として相手側内部に発生させるところにある。CD概念がフレームワークにとどまるのか、魂のあるCD実践のあり方に及ぶのか、その落差は大きい。

### 3. 最後に

本事例のようなCD支援がどのプロジェクトでも可能となるかどうかは、日本側の意識の変化、実施体制、組織体制の整備がどこまで本気でなされるかにかかっている。いわばCD支援者のCDがまずあるべきである。「組織は戦略に従う<sup>5</sup>」ことができるのか、それがCD支援の展開の可能性を規定している。従来の「事業プロセス」、「人材の質」、「関係性（契約関係）」ではCD支援はできないことは明らかである。

CD理念の認識によって、過去の延長線上で考える技術協力は終わりに近づいている。本気でCDを考えるならば、日本の技術協力は、技術移転というサービス提供からソリューション型に変わり、技術移転はコンポーネントに過ぎなくなるのであろう。本事例が、日本の技術協力のあり方を考える上で興味深いと述べた理由である。

<sup>2</sup> ゲーム理論の一つ。ゲーム理論においては、プレイヤーは自主的な判断にもとづいて行動するが、そのときプレイヤー間において、何らかの話合いを行い、それぞれのとるべき行動について取決めを結ぶことが可能であるとき、このゲームを協力ゲームで、そうでないときを非協力ゲームという。

<sup>3</sup> Albert Otto Hirschmanは、ドイツ出身の政治経済学者。引用部分は麻田四郎・所哲也訳『開発計画の診断』（原著：Development Projects Observed）巖松堂出版、1973年。（矢野 2000）を参照。

<sup>4</sup> 矢野修一（2000）高崎経済大学論集 第43巻 第3号 研究ノート 「開発プロジェクト評価と発展プロセスへの視点」2000 59頁～76頁。

<sup>5</sup> 米経営史家アルフレッド・D・チャンドラー（Alfred DuPont Chandler, Jr.）が示した命題。代表的著書「組織は戦略に従う」（Strategy and Structure）の中で戦略プロセスの違いに応じて組織構造が変わっていくという現象から組織は戦略に従うという主張をした。ただ、「戦略は組織に従う」という逆の命題も存在する。実際には両者はダイナミックに関係している。

## 2.3 事例 : インドネシア国 スラウェシ貧困対策支援村落開発計画

(独) 国際協力機構 国際協力専門員 赤松 志朗

### 2.3.1 はじめに

本稿の目的は、途上国の開発課題への取り組み方の一つである「能力開発：キャパシティ・ディベロップメント(CD)」事業の事例を報告し、特に1)内発性と2)包括性といった2つのCD事業の特徴がプロジェクトの計画段階、実施段階でどのように獲得されたのか、を具体的に示すことである。

「インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」は、インドネシア内務省村落開発総局からの要請を受け、1997年3月から2002年2月までの5年間を実施期間として、南スラウェシ州タカラール県下の村落を対象に実施されたプロジェクト方式技術協力事業である。事業内容は、ラボサイト<sup>6</sup>における住民参加型村落開発事業を実施し、JICA 専門家をも含めた日伊関係者が経験を蓄積すると同時に、参加型農村開発を実現するための地域レベルの行政<sup>7</sup>による支援システムの形成、および、その担い手に対する研修プログラムを新たに開発することであった。

プロジェクトの主な成果・特徴としては、一つにプロジェクト開始後の2000年に施行された地方分権体制に整合した県単位の行政サービス・システム(SISDUK)を形成したこと、二つには制度上の実施機関である中央・州・県レベルのインドネシア行政機関の他、地元NGOであるLMLや国立ハサヌディン大学関係者との連携関係を形成し、これら多様な関係者を実質的なC/Pとしたこと、特にこの連携関係の下にPLSD研修コースを開発すると共に担い手を形成し得たこと、三つ目には県議会との連携を形成、特に上述の行政サービス・システムの県条例化に結果させ得たことである。また、州傘下の24県を対象とした事業としては国立ハサヌディン大学と連携し若手県職員を募り、2年間の業務就学形態の村落開発修士コースを形成し得たことなどである。なお、これらの事業は今日においても改善が加えられつつ、継続されている。

筆者はプロジェクト・リーダーとして、1996年に実施された事前調査団・長期調査団・実施協議調査団のプロジェクト準備段階から、本プロジェクト全実施期間、そして、プロジェクトが終了した後に実施した年1回のモニタリング調査の終了する2006年まで、約10年に渡って関与してきた。

<sup>6</sup> インドネシアでは、政府事業の村落開発を目的とするパイロット事業の実施村落を一般に“ラボサイト”村落と称している。

<sup>7</sup> インドネシアの行政システムは、中央、州(プロピンシ)、県(リジェンシー或いはカブパテン)、郡(カチャマタン)、行政村(デサ)の5層からなり、行政村は複数の自然村(ドゥスン)によって構成されている。プロジェクト開始当時、地方自治体として位置付けられているのは行政村(デサ)のみであり、州、県、郡は中央政府行政の出先機関として位置付けられていたが、2000年には地方分権2法が施行され、地方自治体として州、県、行政村の3層が形成されている。なお、郡は県に吸収されている。本稿で言う“地域レベル”は州及び県を指す。

## 2.3.2 プロジェクト形成の背景：開発援助の転換期 = 包括性 = CD の必要性

### (1) 日本側からみたプロジェクト形成の背景

まず、プロジェクト形成の背景要素において重要と思われる事情は、CD 事業の企画が必然とされる国際開発援助における大きな変化の流れである。実際、JICA においても 1991 年にはグローバル・イシューとして提起された「貧困」問題に対応した「貧困」課題別援助研究会報告が提出され、続いて「開発と女性」・「環境」課題研究会報告が提出されるなど、この大きな変化の流れに対応すべく、数々の処置が講じられている。1992 年には本事例の事業化を念頭に置いた「インドネシア低所得者対策第一次基礎調査団」が、また、1994 年には「・・第二次調査団」が派遣されているが、これらの動きはより具体的な行動として位置付けられる。これらの試みの背後にある意識については、1992 年に実施された「インドネシア低所得者対策第 1 次基礎調査団」報告書（1993 年 2 月）に示された以下の冒頭分が的確にそれを表現している。

*貧困問題は「環境問題」および「開発と女性」の問題と並んで、開発協力におけるグローバル・イシューと呼ばれ、(中略)わが国による国際協力においても遠からぬ将来、貧困対策を直接の目的とした援助が必要とされるであろう。(中略)「本当に援助が必要な社会階層の人々に直接援助の効果を及ぼすためには、従来と異なったアプローチが必要ではないか」との認識が高まってきた。つまり、大きな時代の流れと自らの限界の認識という、内外面からの動向に対応するため、具体的な国でプロジェクト方式技術協力のスキームによる貧困対策の可能性を調査する必要性が生じたわけである。*

実際に本プロジェクトが開始されたのは 1997 年 3 月であり、「インドネシア低所得者対策第一次調査団」から 4 年強という長期にわたる時間の準備過程では、事業企画の内容、実施体制の選択に関わる様々な検討結果があり、この間に提出されたプロジェクト案は文書に纏まったものだけでも 4 案が提出されている。また、実施体制の検討においても、鹿児島県をベースとした“ から芋交流財団・社団法人海外コンサルティング企業協会 (ECFA) 連携実施案 ”、“ NGO・自治体・農業協同組合 (JA) などの複合連携実施案 ”、“ 龍谷大学委託実施案 ” など、従来、多くの事業を中央省庁機関に依存してきた様相とは全く異なった検討がなされている。つまり、長期にわたる準備期間の背景には従来取り組まれてこなかった“ 貧困対策支援 ” といった新たなグローバル・イシューに対する取り組み = 貧困対策の内容と同時に JICA 実施体制に関わる課題・国内支援機能の確保 といった極めて重要な課題の検討があったのである。

上記に挙げた「インドネシア低所得者対策第一次調査団」報告の冒頭文“ 大きな時代の流れと自らの限界の認識という、内外面からの動向に対応するため ” はいみじくも JICA 自身の CD の必要性を的確に表現している。このような JICA 組織の CD 課題への対応はその後、独立行政法人化という国内の行政改革を通じて、セクター別体制から地域部・課題部体制の形成、在外事務所強化策の導入など、JICA 機構改革へと発展している。

## (2) インドネシア側から見たプロジェクト形成の背景

インドネシア政府は1994年に発表された第2次長期国家開発計画(1994~2019年度)の実施計画である第6次国家開発5カ年計画において、「人的資源の質的向上」、「経済発展と経済構造調整」とともに「平等と貧困軽減」を国家開発の中心的課題に挙げ、国家的事業として本格的に貧困対策に取り組むことを明らかにしている。この背景には、第一次長期国家開発計画(1969~1994年度)の策定以来、比較的順調な経済発展を遂げた一方で、都市部と農村部、ジャワ島地域とその他の地域(外領或いは東部インドネシア)の開発格差など、国民間の貧富の格差、地域間の格差の意図せぬ顕著な拡大事情が存在している。

本プロジェクトが開始された1997年前後のインドネシアは、1968年以降のスハルト政権下において、かなり完成度の高い中央集権体制が整備されてきており、その制度と影響は村落の末端にまで及んでいた。集権体制下の開発行政によるサービス面では一般に21或いは22を数える中央省庁機関がそれぞれ担当するセクター別の村落開発メニューを持ってそれぞれが村落開発事業を担っていた。例えば、ジャワ島のある一村落を対象にした国連開発計画(UNDP)調査によれば、これら中央省庁による開発事業数は85事業に及んでおり、村落住民はむしろ混乱した状況に置かれている状況が報告されており、加えて、それら事業の取引費用の高さが問題視されるなど、集権体制下における村落開発事業実施体制の課題が指摘されている。加えて、貧困対策の重点地域として東部インドネシアが設定されていたが、そのことは「低開発問題」として捉えられている東部インドネシア開発課題が、言わば、これまでジャワ島地域に優先的に投入されてきた「開発資源の分配課題」を批判的に捉えたものであり、政治的意味合いを色濃くまとった課題でもあった。

こうした背景の下に、インドネシア政府は東部インドネシアの南スラウェシ州を対象に実施されている貧困対策事業の効果的実施を期待し、住民参加型村落開発事業の立案・運営能力の強化、ラボサイト村落における貧困対策事業の実施を通じた人材育成を図りたいとして、日本政府にプロジェクト方式技術協力を要請したのである。このようなインドネシア側の背景事情を勘案すれば、「貧困対策(=村落開発)」の消極的現状がより包括的な開発シナリオの必要性を示唆し、従来の政府行政による開発独裁体制から開発事業の企画と現場における実施に新たな様々な関係組織が関与する参加型体制、さらには幅広い住民と行政との連携社会の運営を可能とするCDが求められていた、といったイメージをおぼろげながらも描くことが出来るだろう。

これに類する社会事情は多くの途上国社会でも観察されており、このような背景が包括性を特徴とするCDアプローチの必要性を示唆したものと考えられる。従って、このようなダイナミックな途上国社会の変化を鋭敏に察知し、それら情報に基づいた開発事業を企画するならば、それらの事業は必然的に包括的なCD事業が形成される。ここでは、CD事業の企画が単にアプローチの問題として捉えられるのではなく、むしろ、CDアプローチこそ、途上国の包括的開発課題に的確に対応した開発シナリオの基本要素である可能性を持つ点を強調したい。

以上、日本側とインドネシア側における事業形成背景に言及したが、このような関係は事例プロジェクトの企画・実施過程を接点に、両者の相補関係として捉えることが可能であろう。報告書の冒頭文に示された問題意識に対応し、一方、「貧困問題」を抱えるインドネシア側の事情においても、両者はグローバル・イシューとしての「貧困問題」への適切な対応を可能とする CD、特に包括性を持つ CD を必然としている背景が浮かび上がるのである。

### 2.3.3 内発性（或いは当事者意識）の担保に関わる要素

CD の主要な 2 つの特徴の一つである「内発性」を重視した開発行為自体、相手に望む以上に、むしろ外部者として関わる JICA 専門家に要求される態度の一つである。何故なら、どのような美辞麗句を並べたとしても与える側と受ける側という関係がある以上、事業自体には与える側のイニシアティブが強く働くからであり、また、援助受入国側はそのようなものとして实际的に理解しているからである。

さて、ここで内発性を实际的に表現するなら、敢えて言うまでも無く“一人の社会的存在として、自分の意見を持ち、表現し、他者と関わること”であり、特別なことではない。しかしながら、途上国の事業現場で JICA 専門家がこれを実践し、相手との信頼関係を個人レベル、組織レベル、社会レベルにおいて形成することは、“言うは易し、行うは難し”である。さらに別の表現では“自らの言動に責任を持つ”ということでもあるが、「言葉」は言うに及ばず、「歴史」・「社会」・「文化」は元より「出自背景」も全く異なる相手との関係のことであるが故に、成功体験の裏には同量の失敗体験を抱えざるを得ない。

ここで個人レベルに焦点を当てている点に、「本稿は“CD 事業”の事例報告であり、専門家個人のあり方ではないのではないか」と違和感を覚える読者もいるだろう。しかしながら、ODA 事業として双方政府から政策的支持を得ているとは言え、殆どの技術協力事業の実際像は日本で言う“弱小事業体”程度の陣容規模であり、そのような事業における個人の持つ力量が事業の成否を大きく左右する中心的な要素であることは明白である。当時のプロジェクト方式技術協力事業は専門家派遣、資機材供与、本邦研修の 3 本立てを主旨としているが、中心的要素が“専門家派遣”であるという理解に異論を唱える関係者は居ないだろう。また、途上国における事業に限らず、“事業は誰が担うのか、誰と担うのか”という人的資源要素が事業成否の決定要因の一つである、という一般的な事業の考え方に異論を唱える関係者もいないだろう。改めて、事業を構成する専門家、カウンターパート（C/P）といった人的資源が、事業の成否を左右する主要な決定要因の一つである点を強調しておきたい。

そして、上述した“成功体験の裏には同量の失敗体験を抱えざるを得ない”という考えに沿えば、プロジェクトの計画化に当たっては、「試行錯誤過程」を組み込んだ事業計画を立案する必要があることは言うまでも無い。この「試行錯誤過程」の持つ意味は C/P 側にとっても同様であり、一般に「社会的準備過程」と称される、両者による共同作業に向けた準備過程は事業計画の不可欠の要素なのである。

この不可欠な「試行錯誤」過程を通じた信頼関係の形成は、同時に相互の考え方やそ

の背景にある諸事情、さらにはより広い外部環境に対する理解の獲得を意味し、仮説として組み立てられた開始時点におけるプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）や事業計画は、これら「試行錯誤過程」を通じて得られるより多くの実際的情報に支えられた更新作業に向けた事業力量を担保する不可欠の要素となる。以下は上述の考え方に基づく「内発性」の担保に貢献したと考えられる措置事例の一部である。

### (1) PDM の抽象レベルでの表記と問題分析過程の組み込み

言うまでも無く PDM は参加型計画手法として、JICA では 1997 年に正式に導入され、すべての事業に PDM に表記された計画が存在し、通常、開始当初の PDM はバージョン 0（Ver.0）である。既に明らかなように開発援助事業一般の様相、特に事業計画は“仮説”でしかなく、それは事業の運営を通じて更新されるべきものである。百歩譲ったとしても、それは“より精緻な仮説”以上のものではない。ところがそういう計画ではあっても、一度文書にされ、公式文書と認められるとそれは立派な計画として理解され、“仮説”としての意味を失ってしまう傾向が付きまとうと同時に、逆に“仮説”に関係者が縛られてしまう。これが PDM を巡る一般的事情であるとすれば、未熟な仮説は記述するべきではないというのが結論であろう。

本プロジェクトの準備段階では、1996 年 3 月に約 2 週間の事前調査と同年 7 月から 8 月の 1 ヶ月強の期間が長期調査に当てられ、“仮説”の準備が進められたが、そこで得られた情報は到底十分なものとは言えず、極めて抽象的な表記に留まらざるを得ない事情であった。この背景にはインドネシアの集権体制下では全ての行政事業は中央政策やそれを補完するガイドラインに添って進められることが強く求められていたために、実相に関わる情報の収集が極めて困難であったという事情による。さらに、この時期までの JICA による対インドネシア開発援助事業の殆どはジャワ島地域に展開されており、しかも、当然のことながらインドネシア側の集権体制に沿って多くの事業が実施されてきた背景があるために、地方での事業経験に乏しく、事例プロジェクトに不可欠とされる伝統色を色濃くまとう地方社会や地方行政組織の力量など、必要な情報の蓄積が不十分であったという事情がある。従って、本事例の PDM（Ver.0）の表記も極めて抽象的レベルに留める一方、それらの交渉過程を通じて理解したことは“じっくりと相手を知ることからはじめなければならない”というプロジェクト環境の十分な把握を優先する必要性の理解（＝内発性への留意）と、同時に PDM を更新することの合理性の確認であった。その一方で参加型村落開発の基本的考え方を概念としてまとめた BCFRD（Basic Conceptual Framework for Rural Development）を提出し、先方との基本的考え方の調整を試みると同時に Record of Discussions（R/D）に添付するに留めたという経緯であった。なお、この BCFRD は開発事業など、村落外部からの影響がどのように村落住民の意識に働きかけ、結果として内発的な動きを惹起しているのか、に関わる考え方を纏めたものであり、プロジェクトの全期間を通じて本事例事業の基礎概念を提供した。（49 頁の図 2-3-1 参照のこと）



## (2) プロジェクト期間のフェーズ区分設定：課題分析過程 = 「社会的準備過程」

プロジェクトでは、事業開始時点で既に5年間の事業期間を「準備期(2年)」、「実施期(2年)」、「終了準備期(1年)」の3つのフェーズに区分した計画を立案した。この工夫の背景にはいくつかの理由がある。一つは2.3.3で言及したJICA専門家やイ側の事業関係者に対する「社会的準備過程」を確保することであった。村落ベースライン調査や地方行政活動資源調査など事業環境を確認するための種々の活動を通じて、日伊関係者双方がコミュニケーション力量を高めると同時にそのようなアクション・リサーチに近い行為を通じた諸情報の蓄積を担保し、的確な課題分析を可能にすることが目的であった。

特にJICA専門家チームについては、“相手の土俵で相撲を執る”訳であり、地方社会において必要なインドネシア語力量を確保することの一方、NGO経験者、農協経験者、青年海外協力隊(JOCV)経験者など、それぞれ背景や海外経験の有無、長短など背景も様々であり、これらの違いから生じる意識や取り組みの姿勢を踏まえ、目的と環境に合わせた共通項(=実際的対応力)を形成する必要があったなどの事情も存在した。特にJICA本部レベルでは、専門家を送り出した時点で専門家チームの形成が成立したかのような錯覚を持つ傾向があるが、実際的な目的意識を共有する専門家チームの形成にはこの「社会的準備過程」の共有が不可欠である。

また、同時にこの「社会的準備過程」に行われる種々の調査活動と分析作業は、2.3.3(1)で述べた「問題分析過程の組込み」を可能にする。結果的に「準備期」の終了時点である1999年初頭には、その課程の終了を意味する、詳細な情報分析に基づく“事業計画案”を提出し、関係者の合意を形成している。

このような措置の意味をより大局から検討してみよう。つまり、包括性と内発性を2大特徴とするCD事業では、一般に未確定の曖昧模糊とした事業要素が多く存在し、事業目的を精査し、実際計画を立案し、実施過程を企画し、目的を達成するという一連の過程を単位として計画する必要が高い。連携すべき関係者も村落住民及び村落社会、郡・県・州・中央の行政職員及び行政組織、NGO関係者、大学関係者及び大学組織と課題の持つ包括性に沿った幅広い関係者を含み、尚且つそれら関係者および関係機関の機能や興味・関心と連携するためには相当規模の情報量を確保しつつ、分析し、結果に結びつける複雑な作業を不可避とする。従って、全事業期間をそのまま放置すれば、環境に飲み込まれ、方向性を失い、やたら時間を浪費することにも繋がる可能性も想定される。従って、これを計画的に実施するためには、各段階を設定し、それぞれの獲得目標と期間を設定する措置が必要となるのである。日本側イニシアティブを強く働かさざるを得ない開始後数年の時点では、活動経験の短い専門家にとっても、あるいはC/P側にとっても、当該段階での達成目標と期間を明示できることから、取り組み易く、無用なストレスを排除することが出来、活動への集中度を高めることが可能となる。言うまでも無く、このような「準備期」を設定することが極めて重要である。

### (3) PMU の形成と各専門家の役割の明確化

以上に示した各段階の計画を運営しつつ全体計画を管理するプロジェクト運営を可能にするため、つまり、“プロジェクト・マネジメント”を独立したものとした体制を形成するには、リーダー及び調整員の兼務を排除し、プロジェクト運営全般の環境整備と戦略的観点から各専門家による事業支援に集中する体制、つまり、PMU (Project Management Unit) 機能を形成する必要があることが強く意識された。既に言及したが、CD 事業の運営では幅広い関係者との連携が不可欠であり、尚且つ、「実施期」の作業では、各分野の専門家は個々の分担作業と他の分野作業の位置を常に確認すると同時に、PMU 機能が戦略的観点からそれらを調整、管理する機能を必要とし、それらをリーダーと調整員が担う体制を事例プロジェクトでは形成した。

実際にこのような事業運営では、分野専門家の独立性を前提としつつ、同時に各分野作業の調整が重要となるが、それに付随する機能として労務管理の観点からの調整も重要な要素となった。特に事例プロジェクトの実施期間中には、1997 年にはウジュンパンダン華僑暴動事件が発生し、また、翌年には政変の可能性を想定した全 JICA 関係者の国外避難、スハルト体制の崩壊、地方分権法の施行などなど、プロジェクト環境が継続的に変化するインドネシア激動の時期を経過している。

### (4) ローカルコストの負担原則と原則の実体化

ODA 事業にはいくつかの特徴のある原則の履行が条件化されているが、その一つが技術協力事業における相手側政府によるローカルコスト負担の原則である。この原則については“相手国政府機関の自助努力を損なわず、援助依存に歯止めをかける”ことがその説明とされている。しかしながら、実際には 2.3.3 でも言及したように途上国における開発協力事業の実施では、“どのような美辞麗句を並べたとしても与える側と受ける側という関係がある以上、事業自体は与える側のイニシアティブが強く働く”のであり、時としてこの原則が不合理となる事情も存在する。事例事業の運営では、初年度中盤のタカラール県 C/P 組織である村落開発事務所長との協議でそのような事情に直面した。

「さて、今年度タカラール県政府は本事業のためにどの程度の予算を計上していますか？」「タカラール県としては、既に R/D 文書に明示されている C/P 人材の人件費以外には計上していないし、来年度もその予定はありません。」「それでは C/P 人材の残業手当とか、出張手当とかはプロジェクトが負担するのでしょうか？」「そういうことです。タカラール県としてはどのような成果を期待できる協力プロジェクトであるのか、理解できていませんから予算計上は出来ません。」「了解しました。ただし、一定期間後にプロジェクトの成果が評価された場合は新たに予算が計上されるということですね？」「そういうことです。」

この協議内容が示していることは、“行政目的に適い、効果の見込める事業には予算計上しますが、そうでない事業に対しては予算計上しません”という明確な考えである。確かに日本の行政組織も堅持する一般的な考え方であり、一概に“それではローカルコ

スト負担原則に合わない”と反論することが的を射たものかということとそうでもない。むしろ、行政組織とはそういうものだ、と考える方が適切であろうと考えると同時に、プロジェクト成果の獲得を見越して対応する方向で了解した経緯がある。当時の集権体制下では州行政の位置が大きく、プロジェクト事務所も州農村開発事務所内に置かれ、かかる予算も州政府から補填されていた事情もあり、タカラール県政府の考えを合意とし、事態を呑むこととした。

これを契機にプロジェクトでは、より早い段階で村落開発事業の成果を提示しえるよう事業計画とそれに掛かる専門家の配置を考慮し、村落部での参加型事業の実施を優先するなどの措置を講じた。この措置は功を奏し、プロジェクト開始2年次にはタカラール県議会が独自の調査を実施し、その積極的効果を評価し、事業対象村落の拡大をプロジェクトに要請してきた。それに対し、プロジェクトでは「議会の積極的関与について、プロジェクトとして歓迎しますが、事業の拡大についてはタカラール県行政と協議することになるでしょう」と回答し、それを契機にタカラール県行政による事業予算の計上が進められたのである。

一見、「内発性」とは関係のない話として理解される可能性もあるが、“自分たちにとっての利益”が明確であり、それに対しては“積極的に対応する態度”は、「内発性」そのものであり、それをプロジェクトの専門家チームが認める理解力と態度を示す力量の重要性を感じた経緯であった。

#### (5) 年次プロジェクトセミナー他とC/Pによる発表：存在感の感得と世界の広がり

事例事業では、毎年一回年次プロジェクトセミナーを開催、中央・州・県・郡行政関係者、NGO・大学関係者を招待し、当該年度事業活動を報告し、加えて次年度計画について説明、幅広い関係者の助言を受ける事業を企画、実施した。特に、個別事業、例えば各種調査事業や村落部での参加型事業の報告についてはC/Pである州・県・郡レベルのC/Pによる報告を原則とし、結果的にその報告準備に各専門家が指導・協力する体制が整備された。さらに年次セミナーのみならず、普段の事業慣行では参加できないC/P職員もステアリング委員会にオブザーバーとして参加してもらい、ある場合には直接事業報告をするなどの機会を積極的に提供してきた。意図した点は、意欲のあるC/P職員であれば、自らの存在感を感得する機会を得ることやそのことを通じて彼らの日常的な活動範囲以外の世界の広がりを得ることが、自らの発展を感じる＝「内発性」の実際的な獲得に繋がることを期待したのである。第3年次の終了時点で開催された年次セミナーでは、初めて村落の住民グループが全参加者の前で事業報告を行ったが、その際の彼らの自信に満ちた誇らしげな笑顔は未だに記憶に残っている。

集権制のシステムでは階層構造が極めて明確にしかも排他的に意識されており、組織としてそれら職員の経験や知見を総合する機能が極めて弱いという特徴を持つが、下位の職員からすれば相対的な自らの位置を確認しづらい環境でもある。視野の狭い考え方や低い能力はこうした環境と無縁ではなく、個人の潜在的能力の発現を左右する要因であるとの認識に立った対応であった。

このような措置は、結果としてプロジェクト終了後の持続発展性を準備したと考えら

れる。事業終了後にオランダの研究機関が行った調査では、プロジェクト関係者の継続事業へのコミットメントは極めて強く、“Mind Set” されていることが報告されたことが、これらの継続的措置に対する評価の一部であると考えている。

## (6) 組織的内発性の担保と本邦研修

他の JICA 事業と同様、事例プロジェクトでも毎年、本邦研修を実施したが、その特徴の一つは政策レベルの強化に貢献する、例えば、中央職員、州開発企画庁官及び県知事、県議会議員、県開発企画庁官、連携 NGO のリーダーなどに焦点を当てた特設コースへの派遣である。これらの人材への現地での働きかけは時間的にも極めて困難を伴う以上に、多忙であり、彼らの関心や思考力は懸案事項に塞がれているのが実情である。従って、1週間という短い期間であっても、彼らを日常から開放し、しかも彼らの関心やレベルに沿った特設コースで対応することは極めて有効であった。第2の特徴は、技術研修としては PLSD 研修に集中した研修派遣とし、ハサヌディン大学関係者、NGO 関係者、州村落開発事務所など、PLSD 研修コースの開発に焦点を合わせた対応とした点である。また、実施時期も現地での村落開発事業実績が徐々にデファクトに認められ、プロジェクトへの関心が高くなった頃を見計らい、政策レベルの人材を派遣するというこの組み合わせは的を射たものであったと考えている。

政策レベル関係者への特設コースは国内委員長を準備時期から終了後のモニタリング調査まで努めていただいた龍谷大学の河村教授の手で企画、多くの関係者の協力を得て実施して頂いたが、今思えば、このような本邦研修が組み合わされていなかったなら、事例事業の成果、特に持続性の担保が終了後6年目を迎える今日において確認できたであろうかと思うほどに効果的であった。プロジェクト終了後にも、南スラウェシ州議会と政府は独自の予算で議員の日本への研修派遣を2年続けて実施し、日本での研修コースの提供を JICA 経由で河村教授に依頼してきたほどであった。一方、PLSD 研修コースでの受け容れは JICA 中部センターが日本福祉大学・大濱准教授と連携して対応するなど、両研修共に国内・現場が事業目的に整合した連携を組みつつ実施された。ここでも「内発性」を「固有性」として解釈し、より、ニーズに合致したオーダーメイドの決めの細かい事業を準備してきた事の特徴としてあげることが出来るだろう。

なお、プロジェクト終了後の2003年、タカラール県は2回の知事・副知事選挙を通じて新たな県知事・副知事が就任したが、事業は現在も引き継がれていることはインドネシア文脈では特異な事例に値する。この背景にはタカラール県に引き継がれた事業が県条例化されたことにあり、同時に、プロジェクトが県行政の政策レベルと共に県議会議長や議員を同時に本邦研修に派遣してきことが大きく貢献したものと考えている。

### 2.3.4 事業を振り返って：PLAN-DO-SEE から SEE-PLAN-DO-SEE の導入を

既にプロジェクトが終了して6年目を迎えている。時折耳にする情報ではプロジェクトから引き継がれた諸事業は現在も改善が施されながら継続しているという。タカラール県に引き継がれた参加型村落開発支援システム（SISDUK）、南スラウェシ州村落開発

局・ハサヌディン大学・NGO に引き継がれた PLSD 研修コース、ハサヌディン大学に引き継がれている村落開発修士号コースなどである。これらを振り返ると 2.3.3(2)で言及した「準備期」の設定と数々の調査やセミナーを通じた「試行錯誤過程」を通じた、準備が今日に至る基礎を形成した、との思いが強く感じられる。しかし、その当時を同時に振り返ると、この「試行錯誤過程」に対する JICA 関係者の対応は厳しく、一時は“専門家総入れ替え”も検討課題に挙げられたほどであった。

従来型のハード技術移転型の事業であれば、PLAN-DO-SEE という JICA 事業の雛形でも対応可能である可能性は高いものと思われるが、一方、本稿で対象としている CD 事業であれば、原則的に「試行錯誤過程」は不可欠であり、「試行錯誤過程」を最初の SEE とする SEE-PLAN-DO-SEE とする考えを導入する必要がある。そしてそのことを基本形とする実施体制の整備が求められていると確信している。

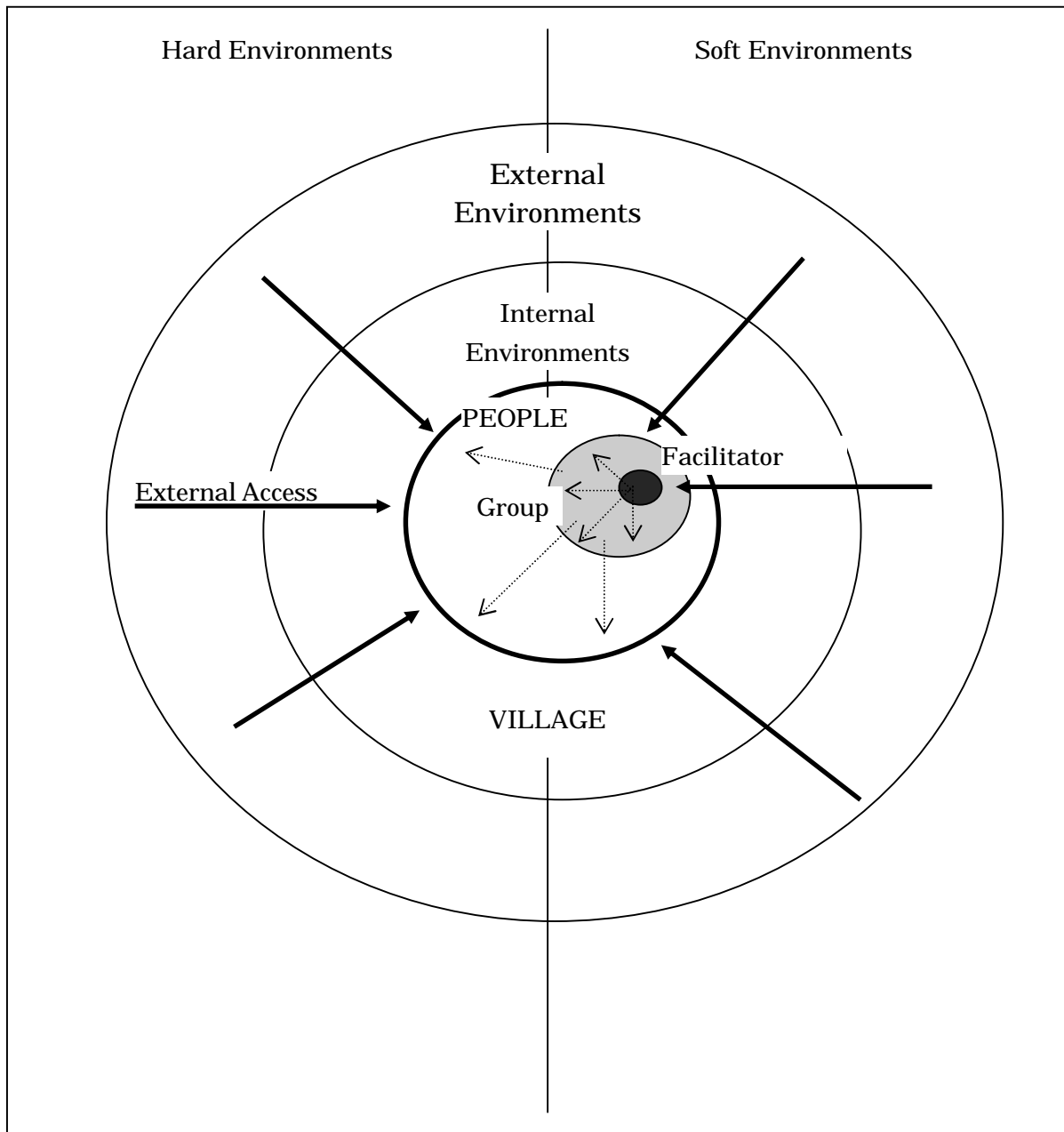
言うまでも無く、プロジェクト終了後の持続発展性が意味するものは CD が特徴とする「包括性」と「内発性」である。プロジェクトには予め持続発展性が計画的に組み込まれていなければ、終了後において担保し得ないという関係にあり、これを PLAN-DO-SEE 型の事業展開で確保することは極めて困難である。事例が示すように、当初の SEE (試行錯誤過程) を明確な実施過程として組み込んだ SEE-PLAN-DO-SEE 型の事業を企画することなく、持続発展性を計画的に担保することは一般的に不可能であると思われる。

### 2.3.5 最後に

冒頭でも言及したが、CD は単にアプローチの選択オプションとしてあるのではない。むしろ、従来の開発協力の進化したあり方、つまり、援助する側による一方的なシナリオから、より、実施環境と相手側の内発性(あるいはオーナーシップ)に配慮したあり方である。グローバル・イシューの登場において CD アプローチが提出された理由も、これら途上国社会の実際の様相を背景に発生しているからこそ、その有効性が主張されているものと理解している。

職人気質の強い日本には、やはり職人たちが大切にしてきた“段取り”という形がある。“段取り”とは準備のことを指す職人用語であるが、一般には“段取り 9 分、仕上げ 1 分”などと使われ、準備を最大限重視する“態度”を意味している。本稿で強調した「試行錯誤過程」あるいは SEE-PLAN-DO-SEE の当初の SEE の強調もそれに共通した意味を持つ。また、CD の重要な特徴は「内発性」であり、当然のことながら、人間に対する態度、社会に対する態度に関連する。本稿の執筆に頭を悩ませつつ、考えたことは CD がアプローチとしてより、理念的な意味合いを強くまとっているということである。だからこそ、CD は開発の本来の価値を生産し得る可能性を持ちえるのではないかと。

なお、事例プロジェクトの詳細については JICA 特定テーマ別評価報告書にまとめられているので、それを参照にしていきたい。



Note: a dot-line arrow indicates Impact

图 2-3-1 村落開発における基本的考え方

## - 事例 へのコメント -

(財)国際開発センター 研究員 佐藤 敦郎

### 1. はじめに

本事例は、JICA が 2004 年に作成した「キャパシティ・ディベロップメント (CD) ハンドブック」や国総研が行った「キャパシティ・ディバロップメント調査研究」(2006 年 3 月)よりも以前に行われたプロジェクト(1997 年 3 月 2002 年 2 月)であり、当時、CD といった概念が援助関係者の人口に膾炙していなかった時代にも関わらず、CD の包括性や内発性について見事なまでに成功事例を示している点において秀逸である。そして、この成功を裏付けたのは、周到な準備及びプロジェクトの設計であったことがわかる。

### 2. 何故、貧困対策に包括性が求められるのか

赤松は、グローバル・イシューである貧困対策においては、CD アプローチこそが開発シナリオの基本要素であると考えます。それでは、何故、貧困対策に包括性が求められるのか。第 1 に、プロジェクト開始時のインドネシアは、赤松が書いているように、極度の中央集権体制下であり、中央省庁機関のそれぞれが担当するセクター別の村落開発メニューを持っていた。しかし、このような縦割り行政では、そもそも複合的な要素の絡み合う貧困問題の解決は難しい。そこで、複数のセクターを包括するアプローチが必要となる。第 2 に、中央集権的な上から下への単線的な開発のアプローチでは、住民に身近なところに問題の所在がある貧困問題に対応できない。そのため、住民、中央・地方政府関係者、NGO 関係者、大学関係者といった様々なアクターの参加が要求される。第 3 に、貧困問題は単に個人や組織にだけでなく、社会や制度への働きかけをしなくては解決の出来ない問題を含んでいる。以上が貧困対策に包括性が求められる理由である。

### 3. 開発援助に内在する内発性

内発性については、赤松は、援助する側と援助される側が存在する開発の世界において、外部者として関わる JICA 専門家に要求される態度の 1 つであるとする。そして、この専門家といった人的資源要素がプロジェクトの成否を左右する中心的要素であると考えます。そのため、本稿では、内発性そのものを抽象的に論じるのではなく、“言うは易し、行うは難し”の内発性を担保するための豊富な事例を示している。すなわち、相手を理解することの重要性及び PDM は仮説に過ぎないこと、包括性及び内発性から来る準備期の必要性、PMU の形成と各専門家の役割の明確化、ローカルコストの負担原則と現実的対応、年次プロジェクトセミナー等と C/P による発表、組織的内発性の担保と本邦研修の活用を、内発性を担保するための事例として挙げている。

#### 4. プロジェクト・サイクル・マネジメントに関する提言

赤松は、現在の JICA のプロジェクトに対する提言として、PLAN・DO・SEE から SEE・PLAN・DO・SEE へ変えることを主張する。現行のプロジェクトの標準的期間である 3 年は、CD 的アプローチを取るプロジェクトとして、全く新しい専門家が事業を始めて完成まで持っていくには足りないと考える。そして、最初の 2 年間の試行錯誤期、社会的準備期を PLAN の前の SEE と位置づける。

筆者も上記の主張を支持したい。経験的な話に過ぎないが、理由は 2 つある。第 1 は、赤松も指摘するように、3 年という期間はやっと全体が見渡せるようになるために必要な期間である。ある民間企業では、プロジェクトの単位を 5 年とし、1,2 年目で種を蒔き、3,4 年目で育てて、5 年目で果実（利益）を摘み取ると言われている。1,2 年目に蒔く種は、発芽（成功）するものもあれば発芽しない（失敗）ものもある。この期間は、赤松の言う試行錯誤期（SEE）と一致する。第 2 は、個人、組織、社会・制度までを視野に入れる CD 的アプローチを取るプロジェクトにおいては、単に個人や組織を対象とするプロジェクトとは異なった時間の長さが必要になる。常識的に考えても社会や制度を変えるには時間を要する。本プロジェクトのように周到な 2 年間の社会準備期を経たとしても、5 年間は要するであろう（時にはそれ以上の年月が必要となるであろう）。一方、最初の 2 年間で終了した時点で、明確な目標や目標達成までのプロセスが見えない場合には潔く撤収することも併せて提言したい。その時点での撤収は、決してプロジェクトの“失敗”と同意ではない。

#### 5. CD の成功と失敗を分けるもの

技術協力プロジェクトや開発調査において、本事例にあるような C/P 研修やセミナーにおける C/P の発表等が組み込まれていることが多い。また、参加型を謳うプロジェクトも多く見受けられる。しかし、全てのプロジェクトにおいてそれらが CD に役立っているとは言えない現実があるように思う。本プロジェクトにおいて、何故、包括性や内発性を主とする CD アプローチが有効に働いたかを多少視点を変えて考察し、結びとしたい。

「天の時は地の利に如かず。地の利は人の和に如かず」（孟子）という言葉ある。事を成すには「天の時、地の利、人の和」が必要であるが、とりわけ、「人の和」が大切である。本事例において、「天の時」とは「貧困対策」が日本、インドネシア双方にとって、開発に関わる 이슈と考えられるようになったこと。そして、地方分権化の進展が住民に近い県に主体性を発揮させる場を与えたことがある。次に、「地の利」であるが、本文にあるように、東部インドネシアは開発から取り残された地域であり、そこでのプロジェクトの実施が大学等の地域リソースも含め、正に的確であったということであろう。最も大切な「人の和」は、言うまでもなく、日本側と C/P 側の信頼関係である。信頼関係の醸成には、インドネシア語の習得など日本側専門家の努力も役立ったであろう。このように「天の時、地の利、人の和」がびたりと合い、本プロジェクトは成功したのである。そして、これらを可能にしたのは、赤松の言う 9 割の段取り（SEE）であることは繰り返すまでもないことである。



## 2.4 事例 : キャパシティ・ディベロップメント (CD) のあり方にかかる考察 - タンザニアの参加型農村開発プロセスにみる CD の現状と克服すべき課題 -

(財) 国際開発センター 主任研究員 藍澤 淑雄

### 2.4.1 はじめに

キャパシティ・ディベロップメント (CD) は、国連開発計画 (UNDP) をはじめとする援助機関がまとめ上げた技術協力の在り方を示した概念で、個人・組織・社会の全レベルを包括的に捉えた内発的発展プロセスである。援助機関と被援助国の間にある開発意図の非対称性を克服することを目指しており、援助国がファシリテーターとなり、被援助国のオーナーシップを高めていこうという考え方に基づいている (Fukuda-Parr, et al. 2002)。CD 概念が、多くの援助機関に認められ一定の地位を確立したのは、援助関係者がそうした非対称性を感覚的に認めていたことに加え、そもそも CD が技術協力における過去の反省に立って構築された考え方だからである。技術協力の焦点が、個人から組織へ、そして社会へと外延的に拡大してきた事実もそれを裏付ける (DFID 2002)。

一方で、CD はあくまでも一般的価値を追及する理念に止まっている。すなわち、ローカルな多様性を包括するものではあるが、その多様性にどのように対応するかについて具体的な示唆を与えるものではない。

こうした理解のもと、本稿では、タンザニアの農村開発プロセスを事例として、非対称性の克服という考え方を、援助国と被援助国の関係のみならず、被援助国内に重層的に存在するファシリテートする側とオーナーシップを高める側の関係性においても検討する<sup>8</sup>。その関係性のなかで、CD の理念と被援助国における現実の狭間にある課題を特定できると考える。また、タンザニアの事例から援助機関が克服すべき課題を抽出することを試みたうえで、CD を推進するための援助機関に対する提言をまとめる。

### 2.4.2 タンザニアにおける参加型農村開発プロセス概要

本稿で CD を検討する対象であるタンザニアの「参加型農村開発プロセス」とは、タンザニア政府が全国規模で展開している Opportunities and Obstacles to Development (O&OD) という参加型計画策定手法を使った農村開発プロセスである。O&OD 参加型計画手法は、その「Opportunities」と「Obstacles」が表しているように、コミュニティが発展に向けてそれ自体が有する機会を拡大しながら課題を克服していくことを促進するものである。

<sup>8</sup> 本稿の作成にあたっては、筆者が参加した「タンザニア連合共和国 地方自治体参加型計画策定プロセス改善計画調査」を通じて把握したタンザニアの農村開発プロセスにかかる状況を参考にした。本調査は、O&OD というタンザニア政府の参加型計画プロセスの改善のための提言をすることを目的に 2006 年 6 月より 2008 年 3 月まで実施された。

O&OD 参加型計画策定手法は、地方分権の流れに沿って、大統領府地方自治庁（現：首相府地方自治庁）が、2001年に開発し2002年より全国の自治体に導入し始めたものである<sup>9</sup>。マルチセクター対応の参加型計画手法で包括的なコミュニティ開発を目指しており、全国規模でコミュニティに導入されつつある唯一の手法であるという点に独自性をもっている。現在までに、全国132のうち101の自治体まで導入が終了しており、タンザニア政府は残りの29の自治体への導入を完了させることを目指している（図2-4-1参照）。

こうしたO&OD参加型計画策定手法を通じた農村開発プロセスの第一義的な目的は、1) 住民が計画を策定しコミュニティの優先性を導き出したうえで、その計画を実施すること、2) その計画を継続的に見直しながらか活用していくこと、3) 継続的なコミュニティ計画の活用を通じて住民が自律的にコミュニティにおける生活の改善を行っていくことである。それに加えて、自治体が、コミュニティ計画を自らの計画・予算に組み込むことにより、公的資金の配分がコミュニティ・ニーズを反映したものになり、ひいては公共サービスの質が向上することも目指している。

同農村開発プロセスは、2つの段階から成る（図2-4-2参照）。ひとつは自治体への「O&OD導入段階」で、もうひとつが「O&OD導入後段階」である。

「O&OD導入段階」では、まず、中央政府のナショナル・ファシリテータ（NF）が自治体の職員に対してコミュニティ計画策定のためのファシリテーション技法を伝授し、その自治体職員が出先事務所の郡行政官と郡の普及員に対して同様の計画策定のファシリテーション技法を伝授するといったカスケード式の技術移転が行なわれる。次に、養成されたファシリテーター（DF：県ファシリテーター / WF：郡ファシリテーター）による支援のもと、コミュニティ住民が達成すべき幾つかの優先目標を定め、そのための計画を作成する。出来上がった計画は、自治体に提出されて自治体計画・予算に組み込

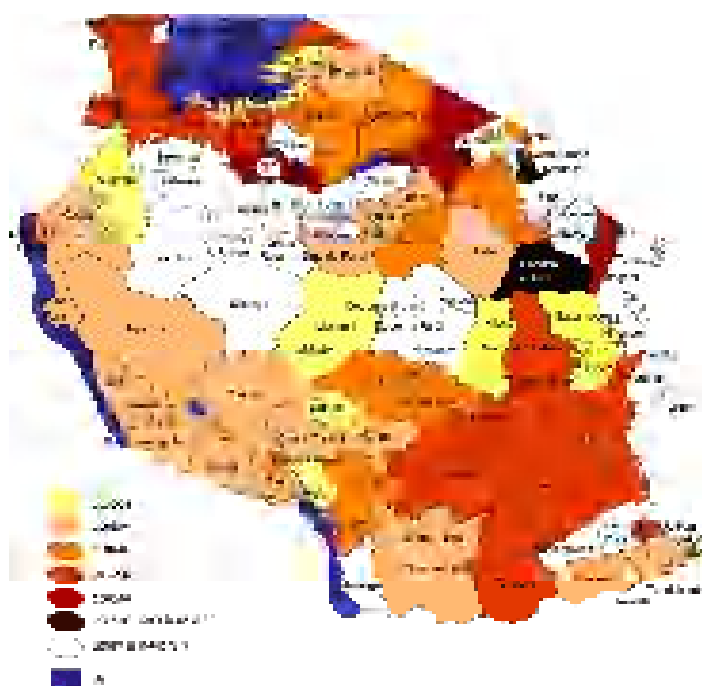


図2-4-1 O&ODの導入状況（2008年3月現在）

出所：独立行政法人国際協力機構・財団法人国際開発センター（2008年3月）タンザニア連合共和国地方自治体参加型計画策定プロセス改善計画調査：最終報告書（要約）。

<sup>9</sup> タンザニアでは、90年代後半より本格的に地方分権化が推進されている。分権化の流れのなかで、行財政ならびに政治の権限が中央政府から地方自治体に段階的に委譲されており、地方自治体が基本的な社会サービス提供の役割を担うことになっている。

まれる。

「O&OD 導入後段階」では、O&OD 導入段階で策定された計画がコミュニティにより事業として実施される。それぞれのコミュニティが、計画の実施状況やコミュニティにおける優先領域の変化などを考慮し、年一度計画を見直したうえで、自治体はその都度自治体計画に取り込む。こうした流れ全体を、O&OD 導入段階で技術移転を受けた DF ならびに WF が継続的に支援していくことが期待されている。

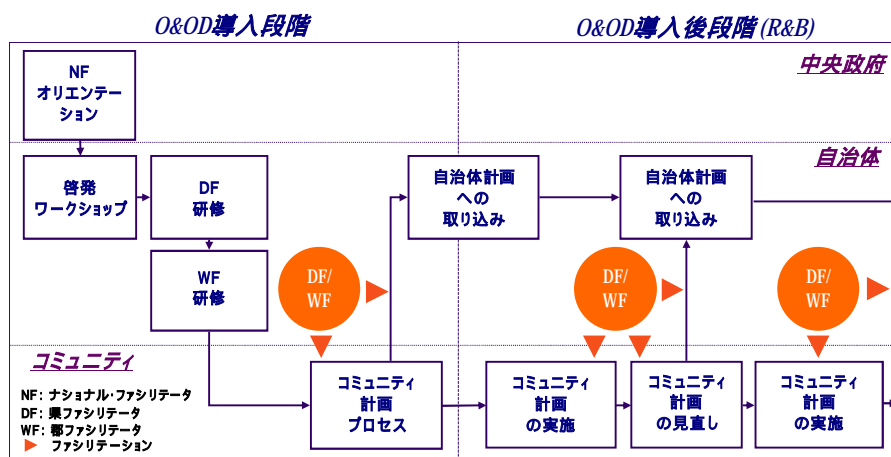


図 2-4-2 タンザニア農村開発プロセス

出所：筆者

### 2.4.3 タンザニア参加型農村開発プロセスと CD の接点

タンザニアの参加型農村開発プロセスには CD の概念がそのまま当てはまる。特に次の 3 点から CD を促進するものであることが分かる。第一に、タンザニアの参加型農村開発プロセスが、個人・組織・社会を包括的に捉えた取り組みであること。同プロセスは、コミュニティ住民の農村開発計画策定・実施・見直しを通じた自律性の涵養のみならず、農村社会における規範やネットワーク強化、それを支援する村議会のガバナンス向上ならびに自治体のサービス提供体制の強化を目指した個人・組織・社会を包括的に捉えたプロセスである。すなわち、個人 = コミュニティ住民、組織 = 村議会ならびに自治体、社会 = コミュニティ社会の三つの領域が、相互に関係し合いながら継続的に発展していくプロセスである。

第二に、援助する側のファシリテーターとしての役割と援助される側のオーナーシップの向上という関係が明確であること。援助する側とされる側の関係とは、すなわち中央政府と自治体の関係、自治体とコミュニティの 2 つのレベルにおける関係のことで、それぞれにおける末端のアクターである援助される側のオーナーシップ醸成のため、上位レベルの援助する側はファシリテーターとして機能することが要求されている。O&OD 導入段階では、中央政府と自治体の関係、自治体とコミュニティそれぞれの関係において援助する側が主導権を取りがちであるが、O&OD 導入後段階では、援助される側であ

る、自治体ならびにコミュニティが経験を蓄積しながら次第にオーナーシップを高めていくことが求められている。すなわち、自治体にはファシリテーターとしての農村開発支援プロセスにかかるオーナーシップ、コミュニティにはコミュニティ計画自体とその策定・実施・見直しにかかるオーナーシップをそれぞれ向上させていくことが期待されている。

第三に、援助する側のファシリテーションにより援助される側のオーナーシップを醸成して内発性を引き出すことを目指している点。援助される側の内発性が引き出されている状態とは、中央政府と自治体の関係で言えば、自治体が自律的にコミュニティ主導の開発をファシリテートしている状態である。自治体のファシリテーションは、単に自治体の職員や普及員が、コミュニティが計画を策定・実施・見直しするのを技術的、精神的に支援するのみならず、コミュニティ計画が十分に自治体計画に取り込まれて予算が配分されるよう図ること、コミュニティが資金源等にかかる外部情報にアクセスしやすいよう図ることなどが含まれる。一方で、自治体とコミュニティの関係で言えば、コミュニティが自律的にコミュニティ開発に取り組んでいる状態のことである。具体的には、コミュニティが、計画を実施するために自主財源を確保してあるいは積極的に有益な情報にアクセスする努力をしながら外部財源の確保に努めることにより、コミュニティの民生を向上させようとしているような状態である。

#### 2.4.4 タンザニアにおける CD 促進のための課題

次には、特にコミュニティ住民の内発性とそれを引き出すための村議会や自治体の機能について CD を促進するための課題を取りまとめた。

##### (1) コミュニティ住民の内発性の確保に向けた隘路

###### 1) 行政と住民の間に生じている非対称性の克服

O&OD 参加型計画手法を使ったタンザニアの農村開発プロセスは、コミュニティ外部の発想に基づいている。しかしながら、コミュニティ外部者(自治体)の開発意図と内部者(コミュニティ住民)のそれは必ずしも一致するわけではないことから、そこにはそれぞれの価値観の違いによる非対称性が存在することになる。一方で、コミュニティ外部者が意図したように内部者が対応したからといってコミュニティと O&OD 参加型プロセスの開発意図の間に対称性があるかということ、それは必ずしもそうではない。コミュニティは、同農村開発プロセスを、別の目的を達成するために利用していることも考えられるからである。

そう考えると「非対称性はそもそも対称化すべきことを意図しているのではない」という考えに至る。非対称性を認めないのであれば、外部の支援は、むしろ「専制」と化してしまう恐れすらある<sup>10</sup>。したがって、コミュニティ外部者には、内部者による自己

<sup>10</sup> Samuel Hickey と Giles Mohan 編の「Participation: From Tyranny to Transformation」(邦訳、真崎

構築的営為、すなわち住民がタンザニアの農村開発プロセスのなかから利用価値を創造していくことを容認する姿勢が求められる。それがすなわち「非対称性の克服」であると考えらる。

一方、コミュニティがそうした利用価値を創造するには、O&OD 参加型計画手法の有する開発意図とは何かを十分に把握する必要がある。そのうえで、コミュニティがその意図と自らの利用価値との接点を見出すことが必要となる。このためには、O&OD 参加型計画手法を使ったタンザニアの農村開発プロセスを、まずはコミュニティに一定のかわりをもって実践してもらうことが必要となり、そのための自治体のファシリテーターの役割が重要となる。長期的なかわりを通じてはじめてコミュニティがそのプロセスの利用価値を見極めることができる。

## 2) ガバナンス(統治能力)とガバナビリティ(被統治能力)の向上

タンザニアでは村議会がコミュニティにおける統治機能である。O&OD 参加型計画手法による農村開発プロセスのような行政主導のイニシアティブの場合、コミュニティにおけるリーダーシップを発揮することが期待される。このため、村議会のガバナンス(統治)能力が、コミュニティの内発性を引き出すきっかけを作り出す重要な役割を果たす。逆に、O&OD 参加型計画手法による農村開発プロセスにおいては、コミュニティ住民自身にも積極的にコミュニティの意思決定に関わって行くガバナビリティ(被統治能力)が求められている。しかしながら、タンザニアでは必ずしもコミュニティにおけるガバナンスとガバナビリティが十分とは言えない。村議会における透明性とアカウントビリティの低さは依然深刻な問題であるのに加えて、逆に村議会に対して住民が積極的に働きかけるといった民主性が十分に機能しているとも言えない<sup>11</sup>。

ガバナンスとガバナビリティを向上させていくためには、郡ファシリテーターの役割が重要となる。郡ファシリテーターが頻繁に村議会を訪問し、村議会と住民の信頼関係構築を支援することにより、村議会のリーダーシップが発揮できるような環境を構築していくことが可能となる。また、そうした信頼関係の構築は、閉鎖的で既得権益に守られた村議会への住民のあきらめ感や低い期待感を払拭し、住民がコミュニティの意思決定に関わっていくきっかけを与えることになり、結果としてガバナビリティの向上にも貢献すると考えられる。

---

克彦監訳『変容する参加型開発：「専制」を超えて』で、「支援者の押し付け」すなわち、コミュニティ外部者の開発意図に基づいた参加型開発を「Tyranny(専制)」と表現しており、その明瞭さから同じ表現を採用した。

<sup>11</sup> 例えば、タンザニアの地方自治庁が2006年7月から10月まで、6つの自治体を対象としたO&ODの導入後段階における現状把握調査結果のなかでも、村議会における透明性とアカウントビリティの低さが指摘されている。この調査では、Bagamoyo 県、Kibaha 県、Hai 県、Rombo 県、Mbeya 県、Mbeya 市を含む6自治体における延べ323名に対して、個別インタビューならびにフォーカス・グループ・ディスカッションを実施した。(JICA・IDCJ, 2008: 69)

## (2) 自治体のファシリテーション機能強化に向けた課題

### 1) ファシリテーターと住民の物理的・精神的な距離

上述のとおり、タンザニア農村開発プロセスにおいてコミュニティの内発性を引き出すには自治体のファシリテーションが重要となる。一方で、自治体のファシリテーターである郡の普及員や行政官とコミュニティの間には、物理的・精神的な距離感が存在している事実も無視できない。物理的な距離は郡のファシリテーターが一定の頻度でコミュニティを訪問するのが困難である場合に生じる一方で、精神的な距離とはコミュニティがファシリテーターを抵抗なく受け入れることができる信頼関係が構築されていないときに生じる。物理的・精神的な距離感に対しては、まずは物理的な距離感を無くすところからはじめるべきであると思われる（JICA・IDCJ, 2008: 155）。物理的な接触なしに、自治体ファシリテーターとコミュニティの間に信頼関係が構築されることは困難であると考えられるからである。信頼関係なしにコミュニティがファシリテートされる精神的な準備ができないことは自明である<sup>12</sup>。

しかしながら、仮に郡や県のファシリテーターがコミュニティを訪問したいと思っても、多くの場合、物理的な理由でコミュニティを訪問できない状況がある。移動手段や人員が十分ではないうえ、郡が比較的広い場合や村が山間部に点在するような場合には、郡や県のファシリテーターの可動性が低くなる。こうした状況を打開するには、ファシリテーターによるモニタリングのために十分な予算と人員が割くことが必要となる。

### 2) ファシリテーション能力醸成の難しさ

自治体のファシリテーション機能を最適化するためには、先に述べたファシリテーターと住民の距離感への対応のほかに、ファシリテーター自身の能力を強化する必要がある。タンザニアの現状では研修を受けた県や郡のファシリテーターの質にばらつきがあるため、そうしたばらつきがコミュニティ計画の質にも少なからず影響を与えていることも確認されている（JICA・IDCJ, 2008:43）。

個人のファシリテーター能力は少なくとも2つの面で満たされることが望まれる。一つはファシリテーション技術そのもので、もう一つは特定課題やセクターにおける技術である。県や郡のファシリテーターが、コミュニティ計画の策定・実施・見直しのプロセスを支援する際には、住民のイニシアティブを引き出す能力のみならず、そのための技術的な支援も必要となる。例えば、住民がコミュニティ計画の優先性に従って具体的

<sup>12</sup> 前脚注の地方自治庁によるO&ODの導入後段階における現状把握調査結果では、サンプルとして訪問した村のうち、郡ならびに県のファシリテーターがO&OD導入段階後に一定頻度で訪問している村ではコミュニティ計画の見直しが行われていることが多く、そうでない村ではコミュニティ計画の見直しが全く行われていないことが明らかになった（JICA・IDCJ, 2008: 64）。サンプルが小さいこととコミュニティ計画見直しを促進された他の要因も考えられるため、この点はさらに精緻に検討する必要があるが、少なくとも郡ならびに県のファシリテーターのコミュニティ訪問は、コミュニティによるO&OD参加型計画手法による農村開発プロセスを促すための必要条件であるということも分かった。

に事業を開始するには、事業計画あるいは実施上の特定技術が必要であろうし、コミュニティがプロポーザルを作成して外部資金リソースにアクセスしたい時には、技術的なフィージビリティについてアドヴァイスが必要となろう。

しかし、県や郡ファシリテーターの技術が総体的に向上するには時間がかかる。O&OD 導入段階におけるファシリテーター研修あるいはその後のフォローアップ研修では十分ではなく、むしろ O&OD 導入後段階で実際にファシリテーターとしての経験を積み重ねていくことが必要となる。特定課題やセクターにおける技術についても、その技術レベルは必ずしも十分とは言えない。県ならびに郡のファシリテーターの多くが、自治体のセクター別担当官、エンジニア、あるいは普及員であり、技術レベル向上のためにはセクター毎の取り組みが必要となるものの、これに関しても十分な支援体制が存在していない状況である。

### (3) 自治体のオーナーシップ向上を阻む構造的な課題

O&OD 参加型計画手法による農村開発プロセスは、地方分権の流れに沿って、自治体のオーナーシップのもと推進されていくことが前提とされている。しかし、地方分権により行財政ならびに行政の権限が委譲されつつあるにもかかわらず、次のような中央政府の影響力を排除できない部分は残っている。第一に、財政面で未だ中央政府に依存するところが大きく、地方財源の 90%以上が中央政府からの交付金となっている<sup>13</sup>。そうした中、中央政府からの自治体への影響を排除することは困難であると言え、例えば、自治体にとって、コミュニティ計画のニーズに基づくよりは、中央財源あるいはその根拠となるセクター省庁の戦略や計画に目を向けることで、予算を獲得しやすくしようというインセンティブが働くことは十分にありうる。しかし、この場合、自治体の裁量で意思決定できない部分が生じ予算支出にかかる自由度が狭められてしまうこともある。第二に、政治的な影響により、コミュニティ・ニーズに基づいた自治体による資金配分が阻害されることである。例えば、2006 年には政府が「タンザニア全土の各郡に中学校を少なくとも一校建設する」といったスローガンを出したため、地方自治体の裁量で用途を決めることができるはずの包括的交付金の多くが、そのスローガンに誘導されて中学校建設に費やされるという結果をもたらした<sup>14</sup>。

このように地方分権移行期にあるタンザニアでは、中央政府による行財政ならびに政治的な影響力により、自治体の裁量権がいつでも剥奪されてしまうという脆さが内在している。同時に、中央政府の影響力による自治体のオーナーシップの阻害要因を排除することには困難をともなう。O&OD 参加型計画手法を用いた農村開発をコミュニティが

<sup>13</sup> 地方自治体における中央政府からの財源比率は、タンザニア政府が運営する Local Government Information (<http://logintanzania.net/monitor1a.asp>)に基づく。これによると、会計年度 2006/07 における地方自治体全体の歳入は 1,164 十億シリングで内、1,101 十億シリングが中央政府の交付金 (Inter-governmental Transfer) であった。

<sup>14</sup> 包括的交付金とは、Local Government Capital Development Grant(LGCDG)と呼ばれるマルチセクター対応の中央政府からのブロックグラントのことであり、地方自治体は 2006 年に実施した O&OD 導入後段階にかかる現状把握調査の結果では、郡が農村開発計画の中で中学校建設に優先性を置いていないにもかかわらず、多くの郡でその交付金が中学校建設に使われていた。

推進するのを支援するはずの自治体が中央政府に目が向いている限り、住民のニーズを反映した自治体計画とその実施を通じたサービス提供の質を向上させることは困難である。

#### 2.4.5 理想と現実の狭間で：CD 推進のための援助機関の課題

CD 概念は、技術協力の在り方の根本を問うような理想論的な指針として役割が強く、援助機関が介入のアプローチを計画する際に目指すべき方向として参考にされてきた。しかし、現実には被援助国において理想とその実現性の間に大きな乖離が生じている。以下には、そうした理想と現実の間に生じている援助機関が乗り越えるべき課題を述べる。

##### (1) CD 推進を阻む硬直的で超長期的な課題

前節では、タンザニアの農村開発プロセスを CD の観点から促進するための主な課題として、行政と住民の間に生じている非対称性の克服、ガバナンスとガバナビリティ向上、ファシリテーターと住民の物理的・精神的な距離、ファシリテーション能力醸成の難しさ、自治体のオーナーシップ阻害要因の存在について述べた。しかし、こうした問題は、行政上硬直性をともなった問題であるとともに、超長期的に取り組むべき課題であり、CD 推進のための隘路となっている。

そもそもこうした問題が隘路となっているとすれば、個人・組織・社会を視野に入れた包括的な取り組みを実現するには困難を伴う。仮に、協力相手国のカウンターパート機関を支援しながら十分にキャパシティ・アセスメントを行い CD 推進のための戦略を作り上げたとしても、相手国政府の既存の行政機構の中で CD を推進していく限り、例えば、行政構造上の問題による限界が生じる可能性も否めない。それでも、さらに CD を推進するとすれば、法整備や制度改革を行わなければならない。また、比較的短期に成果を期待する傾向のある援助機関が、その時間的制約によりそうした法整備や制度改革を（コンディショナリティ等を課すことにより）強要するとすれば、その時点でオーナーシップは援助機関側に移り CD の原則からは逸脱してしまうことになる。このような硬直的で超長期的に取り組むべき問題にどう対応していくのかということは、援助機関にとって CD 支援の中心課題となろう。

##### (2) 被援助国における重層構造と CD 推進上のリスク

CD の議論で見落とされがちであるのが、被援助国における重層構造である。援助機関によるオーナーシップの議論は、援助国と被援助国の関係でのみ議論されることが多い。そこには、援助国と被援助国の権力構造の転換という意味合いが強く反映されており、それが「オーナーシップの向上」という形で表現されているわけである。しかし、そこには、被援助国内において「援助する側」と「援助される側」の関係が、重層構造的に存在しているという視点が欠如している。



「援助する側」と「援助される側」の関係は、タンザニア国内では、中央政府と自治体の関係、あるいは自治体とコミュニティ住民の関係、それぞれに当てはまる。タンザニアを例に取らない場合でも、政府が援助機関の窓口である限り、援助国と被援助国の関係のもとに、サービス提供者である政府とその受け手である住民との関係があり、重層構造が存在している。

こうした重層構造のもと CD 支援を行なっていくには様々なリスクを伴う。例えば、援助機関による CD 支援が政府に向けられた場合には、政府のオーナーシップを尊重するあまり住民の存在が軽視されるリスクを伴う。タンザニアの重層構造で言えば、中央政府のオーナーシップを尊重しながら CD 支援を推進した場合、中央政府は自治体のオーナーシップ向上を本当に担保できるのか、あるいは自治体のオーナーシップ向上を図ることができても、本当に自治体はコミュニティ住民のオーナーシップを向上できるか、というように末端に行くほどその不安とリスクは大きくなる。前述の硬直的で超長期的な課題とともに、このような重層構造ゆえに生じるリスクの回避も、援助機関が CD 支援上焦点を当てるひとつの中心課題となろう。

#### 2.4.6 援助機関による CD 支援への提言

ここでは、前述の「硬直的で超長期的な課題への取り組み」ならびに「重層構造と CD 推進上のリスク回避」が、援助機関による CD 推進支援のための中心課題であると捉えたうえで、それらに対して援助機関が取るべきスタンスについて提言を行なう。

##### (1) 人間中心の CD の追求

CD は人間中心に考えるべきである。これは、個人・組織・社会における「個人」の領域に集中的な支援するという過去の技術協力の考え方に逆戻りするという事ではない。ここでいう人間中心というのは、個人・組織・社会における相互補完的な関係を維持しながらも、あくまで CD の最終受益者は住民 (= 個人) に向けられるべきということである。これは、先の議論のように、援助される側の行政組織と住民の間に重層構造が存在するなかで、外部支援が行政組織に集中してしまった場合でも、その支援は必ず住民に向けられるべきということの意味する。

理想を言えば、個人・組織・社会の全レベルを支援しながら、全てが最終的に個人の変化に向けられることが望まれる。しかし、実際の援助の現場では、個人・組織・社会の3領域があまりにも膨大かつ重層的であるため、援助機関がこの3領域を網羅的に支援するには困難を来す。このため被援助国がキャパシティ・ニーズの全体像を把握したうえで、特定層をエントリーポイントと定め、そこに重点を置いた支援を行なうという考えに及ぶのは必然的である (JICA, 2006)。しかし、そこに内在するリスクは、キャパシティ向上のためのエントリーポイントに集中するあまり、誰のための CD かという視点を忘れがちになることである。

組織や社会制度の強化をエントリーポイントとした場合、その組織強化を通じてどのように住民へのサービスの質を向上させるか、社会制度は住民にどのようなインパクト

を与えるか、といった視点が必要であり、CD 支援のエントリーポイントがどこかにかかわらず、常にその最終受益者は人間に向けることが重要である。

## (2) カウンターパートとの協働による被援助国の状況把握

CD 推進を行う前に、援助機関は被援助国のカウンターパートとともに十分に時間をとって被援助国の状況把握する必要がある。ここでいう状況把握とはより基礎調査的な意味合いを持つ。いわゆる JICA が CD の研究報告書の中で提案している支援の初期段階における「キャパシティ・アセスメント」も含まれる (JICA, 2006: 78-83)。その現状把握の重点は、被援助国における CD を推進するに当たって隘路となる課題の特定に置かれるべきである。CD を開始する前に事前に CD 推進の隘路を理解しておくことは、その後 CD を進めるに際し達成目標や戦略を考えるうえで必要不可欠だからである。

つまり、どのキャパシティが不足しているかという視点のほか、そのキャパシティ強化を支援するに当たり、硬直的にもかかわらず変化を求める要因が存在するのか、するとしたらどの程度変化することを期待できるのかということを見極めることが重要である。そのうえで、それらの要因を取り除くには、どのような政策的・行政的・政治的な条件が必要か、どの程度のコミットメントが必要か、どのくらいのタイムスパンで臨むべきか、といった分析が必要となる。

こうした基礎的調査は、カウンターパートとともに CD 支援の初期段階から時間をかけて行うことが重要であり、カウンターパートのコミットメントを促す一つの仕掛けであるとも言える。基礎的調査は、カウンターパートが状況を詳細に把握してビジョンを持って取り組めるようにするのみならず、CD のメカニズムのなかで、どこが硬直的であるかを改めて認識することで、それが硬直的だからと諦めるのではなく、克服に向けて大きな改革が必要であるという意識を萌芽させるきっかけを作る。

## (3) 人間の「行為性」への配慮と長期的なコミットメント

先に述べた「人間中心の CD」には、単に個人 (= 人間) に向けられるべきという視点のみならず、人間の「行為性」も理解するという意味が含まれるべきである。「行為性 (agency)」とは、個人の能力やその個人が置かれた環境など、「個人が社会に働きかけようとする際に力となる要素の総体」である (真崎、2008: 9)。つまり、内発的行動は、個人をとりまく社会制度や人間関係等の様々な外的要因によって規定されているということで、これは同時に援助する側のファシリテーションがその外的要因の一部にしかすぎないということも意味する。

別の言い方をすれば、援助する側が、援助される側の内発性あるいはオーナーシップを引き出すべくファシリテーションをしても、援助される側は、行動を規定する他の外的要因に晒されている限り、援助する側が期待するような一定の変化を見せないということである。むしろ、援助する側から見れば、ファシリテーションを通じた援助される側のキャパシティにおける変化は不安定であることは普通である。実際に、ファシリテーションする側である実務者が現場でそうした不安定さに直面することはよくあり、先

が見えない不安と焦燥感を感じさせる原因ともなっている。

しかし、そうした不安定さを感じるのは、援助する側のスタンスが短期的な視点に基づいているからである。長期的に見ると、援助する側の地道な働きかけが、援助される側に一定の変化をもたらしていることもある。CD の推進には、地道な働きかけを通じて人間の「行為性」に少しずつ影響を及ぼしながら長期的な変化に繋げるという視点が必要である。長期的な枠組みの中で個別の働きかけあるいは組織的な働きかけを有機的に組み合わせながら、臨機応変に対応していくことが望まれる。長期的な取り組みを通じて、第1章で言及のあった「意味論」でいうところの「アクター間に形成される意味」としての社会規範や価値等の形成をもたらすことが重要で、これにより CD が目指す住民の内発性がさらに引き出されることになる。

## 参考文献

- 大濱裕 (2007) 『参加型地域社会開発の理論と実践：新たな理論的枠組みの構築と実践手法の創造』、ふくろう出版、104-129 頁。
- 国際協力機構 (2006) 『キャパシティ・ディベロップメント (CD)：CD とは何か、JICA で CD をどう捉え、JICA 事業の改善にどう活かすか』、国際協力総合研究所。
- 高橋基樹・藍澤淑雄・佐々木亮 (2002) 「アフリカ農村開発における政府の役割：タンザニアにおける農業・農村開発セクター・プログラムの導入と日本の新しい取り組み」、『IDCJ Forum：特集アフリカ農村開発』、第23号、75-100 頁。
- 松岡俊二 (2007) 「キャパシティ・ディベロップメント (CD) 評価の可能性を考える：CD アプローチの展開と社会能力アセスメント」、『第8回全国大会発表要旨集録：評価をどう活かすか』、日本評価学会、73-78 頁。
- 本橋哲也 (2005) 『ポストコロニアリズム』、岩波新書、107-186 頁。
- Brown, Stephen (2002) “Introduction: Rethinking Capacity Development for Today’s Challenges.” Brown, S. (ed.) *Development Capacity Through Technical Cooperation: Country Experiences*. New York/London: UNDP/Earthscan.
- Escobar, Arturo (1995) *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Fukuda-Parr, Sakiko and Lopes, Carlos. (ed.) (2003) *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. London/ Sterling/Virginia: Earthscan.
- Hickey, Samuel and Mohan, Giles. (ed.) (2004) *Participation: From Tyranny to Transformation?* London/New York: Zed Books. (邦訳：サミュエル・ヒッキイ、ジャイルズ・モハン、真崎克彦監訳、『変容する参加型開発：「専制」を超えて』、明石書店)
- Japan International Cooperation Agency (JICA) and International Development Center of Japan (IDCJ) (2008) *The Study on Improvements of Opportunities and Obstacles to Development (O&OD) Planning Process: Final Report*.
- Lopes, Carlos and Theisohn, Thomas (2003) *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development?* London/ Sterling/Virginia: Earthscan.

Morgan, Peter (2002) "Technical Assistance: Correcting the Precedents." *UNDP: Development Policy Journal*. Vol. 2. December 2002. pp1-22.

UNDP (1997) *Capacity Development*. New York: Management Development and Governance Division.

## - 事例 へのコメント -

(独)国際協力機構 公共政策部ガバナンスグループ 調査役  
木全 洋一郎

### 1. 地方分権化改革の特殊性

国家レベルの CD を考える上で、国家レベルの開発戦略を明確にし、その戦略に則った形で組織や個人の強化を図り、さらにその取り組みを制度化していくことが重要視されている。その場合、上位の開発戦略は CD を進めるための揺るぎない指針を示していることが前提とされている。

しかし、「地方分権化」という政策・戦略は、その目的自身が開発に限らず高度に政治的な要素も絡んでいる多義的なものであるため、長期的な試行錯誤のプロセスを経るものである。こうした中で CD を考えると、必ずしも段階的に成果を積み重ねていくものとは限らず、短期的な「行きつ戻りつ」を繰り返しながら、目指すべき姿を形成していくものである点において特殊性が強いことを認識しておく必要がある。

### 2. 参加型開発計画策定の問題

今回の事例で取り上げられた参加型の開発計画策定は、最近のアフリカ諸国の地方分権化改革に共通してみられる特徴の一つである。この試み自身は、分権化により地方で住民ニーズを汲んだサービスの計画実施を実現させる意味で大きな一歩である。しかし、CD の観点からこれを捉えたときに、いくつかの問題が残されている。

行政側と住民側との非対称性、ファシリテーターの能力といった問題はすでに述べられているとおりであるが、その他に吸い上げられたニーズを中央での国家戦略やセクター計画とどう整合させていくのかという問題がある。これは、O&OD による開発計画策定が地方開発計画全体の中でどう位置づけられているか、非常に多様に存在しているセクターでの開発交付金や経常交付金とどう関係づけるかという問題でもある<sup>15</sup>。

このように、新たな制度を取り入れるには、その制度自身に内在する問題だけではなく、それを取り巻く政策・制度環境の中での位置づけを捉えることが、真にその制度が定着して、包括的な CD を可能にするために必要とされている。

### 3. 被援助国の重層構造を踏まえた CD 支援

藍澤の分析において、援助国・被援助国だけではなく、被援助国における重層構造を指摘している点は非常に重要である。CD が包括的視点から課題対処能力が向上する概念であることを踏まえると、中央政府だけでなく、地方自治体やコミュニティといった

<sup>15</sup> こうした参加型地域開発計画策定にかかる課題は、JICA (2007) P88-89 で指摘されている。

多様なステークホルダーのニーズを反映させることが重要視されている<sup>16</sup>。

藍澤の指摘のとおり、各ステークホルダーのニーズは必ずしも整合するものではなく、ときに相反することすらある。こうした状況だからこそ大切なことは、異なるステークホルダーが相互に対話し、検討する場をもつことであり、その場を通じて相互の信頼関係を強めていくことである。これにはまさにそれぞれの当事者の内発性が基本であるが、援助関係者が外部者であるが故に、そういったつなぎの場を媒体できる点は見逃せない。

このように、被援助国内における重層構造がもたらす非対称性は、こういった状況でも多かれ少なかれ生じる問題であるが、当該国自身が時間をかけてこの調整をしていくためのしくみをどう構築していくかが CD 支援において大事な要素となる。

#### 4. 受け皿能力強化と制度構築との相乗効果

藍澤は、現行制度における行政構造の硬直性により、相手国の CD に限界がある点を指摘している。そのため、CD 支援の観点に立てば、短期的な成果だけでは難しく、制度改革を含めた超長期的な取り組みにどう対応していくのかという問題提起をしている。この点は、現行の JICA のプロジェクトベースの協力からプログラム指向での協力に移行することで、より長期的な視点に立った協力をデザインする必要性を後押ししている。

今回事例として取り上げた O&OD もそれ自身の成果云々で評価されるべきではなく、タンザニアの地方分権化改革全体にどういった検討材料を残したのかという観点から評価されなければならない。O&OD は地方分権化改革プログラムの実施方策として提起されたものである位置づけに立ち返るのであれば、O&OD 自身をどのように制度化させるのかという点で本案件の成果が活かされなければならないだろう。しかし、O&OD の制度化は、本案件の枠内で対応できるものではなく、相手国政府の中で検討される話である。この検討を促す意味において、別の協力（政策アドバイザー等）が果たす役割が大きくなる。

このように、CD 支援においては、地方における開発計画策定といった「受け皿能力強化」と地方の能力強化を可能にする枠組みとしての「制度構築」を車の両輪として捉えて、相互の支援成果を他方に反映するしくみを構築することが重要である。さらに、地方分権化は相手国自身による内発的な試行錯誤のプロセスであることから、支援のきっかけとしての「問題認識醸成」型の支援や支援から見てきた教訓を「政策対話」に持ち込むことも重要である<sup>17</sup>。

#### 5. まとめ

上記のとおり、地方分権化を踏まえた CD 支援は長期的なコミットメントが必要であり、その中で当該支援がどういった位置づけにあるのかを認識する必要がある。そして

<sup>16</sup> OECD/DAC における援助効果を検討するハイレベルフォーラム（2008年9月開催）でも、政府だけではなく、市民社会や民間セクターを含めた “Democratic Ownership” が議題となっている。

<sup>17</sup> こうした指摘は、JICA(2007)P152-155 を参照。

その支援は単に案件当事者だけではなく、案件に関わった多様なステークホルダーそれぞれにとって独自の「意味」をもつものになっていなくてはならない。他方でステークホルダーが多様であるからこそ、そもそも「誰のための CD」なのかという藍澤氏の指摘は、CD 支援の原点として立ち返るべき問いになるだろう。

## 参考文献

独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 (2007)『アフリカにおける地方分権化とサービス・デリバリー・地域住民に届く行政サービスのために』

## 第3章 まとめ 効果的なCDの実現を目指して

(財)国際開発センター 主任研究員 渡辺 淳一

本章では、第1章でのキャパシティ・ディベロップメント(CD)の概念的議論を踏まえ、また、第2章のCDに関連したJICAプロジェクトの事例研究を参照にし、より効果的なCDの実現に向けて必要となる方策について検討し、その考えをまとめる。

はじめに、それぞれの事例研究からプロジェクトの形成、実施、モニタリング・評価、フォローアップのそれぞれの局面について分析・整理を行い、教訓やあり方をまとめる。それぞれ社会経済状況や文脈の異なるプロジェクトを対象とした事例研究であるので、どのプロジェクトにも共通して活用できる普遍的な処方箋を提示することはできないが、効果的なCDの実践に向けて多くの示唆や留意点を導くことができると考える。

### 3.1 CDの実践的視点-4つの局面-

JICAによるCDを主たる目的としたプロジェクトの本格的導入は、近年になってからのことであり、形成時からCDを主目的としたプロジェクトで既に終了している事例はまだ少ない。第2章の事例研究においても、CDが全体的な目標であったプロジェクトは含まれていない。しかし、それぞれのプロジェクトにおいて自立発展性を真摯に考え実施した結果、それらのアプローチや実施方法は、まさにCDの考えに沿ったものとなっている。よって、CDの教訓やあり方に有意義な寄与ができると考える。

CDの実践的な整理を行う為、プロジェクト・サイクルを次の4つの局面に分けて考える。

- 1) プロジェクト形成局面
- 2) プロジェクト準備と実施局面
- 3) プロジェクトモニタリング・評価
- 4) プロジェクトフォローアップ

これらの局面は、実際には互いに交錯しているが、それぞれの事例研究から共通した或いは異なった教訓を把握する為、それぞれの局面に分けて分析・整理を行う。

プロジェクト形成局面では、相手国政府や住民などとの対話と調整によりプロジェクトの内容を詰め、政府間合意の形成を図る。プロジェクト形成調査団の調査期間は長くても1ヶ月であるが、プロジェクト目標と活動などが策定され、相手国政府とJICA間で公式に合意される。その具体的結果の一つがPDM(プロジェクト・デザイン・マトリックス)になる。このPDMに従い、プロジェクトは実施されていく。

次は、プロジェクト準備と実施局面である。JICA業務実施において、プロジェクト準備という期間には公式には定められてはいない。しかし、事例研究では、プロジェクトの本格的な実施前の助走あるいは準備体操とも言うべき準備局面の重要性が示されている。例えば、C/P(カウンターパート)を含む多くのステークホルダーと時間をかけながら「何を行うか」について対話・協議を行った結果、PDMの大幅な変更が行われた事例がある。また、別の事例では、この準備局面で醸成されたC/Pなどのオーナーシップがプロジェクトの実施やその後の「自立発展性」に大きな影響を与えたことが報告さ



れている。

プロジェクトの実施局面は、具体的なプロジェクトを通じて JICA 調査団や専門家チームと C/P や住民との間の関係づくりや相互理解による社会事象の“意味”を形成する時期であり、これは、まさに準備局面と同様に CD の実施プロセスにおいて、C/P や住民の文脈(コンテキスト)でのプロジェクトに関する社会事象を相互に理解することである。このプロセスにおいて「内発性」や「包括性」に関する具体的検討が可能となる。

プロジェクトのモニタリング・評価は、プロジェクトにおける計画-実施-モニタリング・評価-見直し-計画-実施というサイクルの一つである。CD の意図に沿って、プロジェクト実施中にモニタリング・評価のあり方が十分に検討された事例研究は少ないが、CD の考えに沿ったモニタリング・評価が CD のサイクルの一つであると同時に CD を促進させる役割を担うので、そのあり方の検討も重要である。

CD のフォローアップとして、プロジェクトから得られる教訓やノウハウを他のプロジェクトに波及させることが重要である。そこで、プロジェクト終了後の継続プロジェクトの有無に加えて、終了後のモニタリング・評価も本稿における検討の対象とする。

### 3.2 事例研究のプロジェクト概要

第2章で事例研究としてとりあげた JICA プロジェクトの概要や教訓、提言などを次表にて整理する。まず、それぞれのプロジェクトの基本情報の整理を行う。次に、前節の4つの局面からの整理を行う。また、CD の基本概念である「内発性」と「包括性」についても考察するが、この二つの基本概念は CD の支援現場では同時に行われていることを踏まえて、この両者の交差のプロセスについても分析整理を行なう。

表 3-1 事例研究のプロジェクト概要

プロジェクト名	事例 : ベトナム国 現職教員研修改善計画	事例 : タンザニア国 モロゴロ州保健行政強化プロジェクト	事例 : インドネシア国 スラウェシ貧困対策支援村落開発計画	事例 : タンザニア国 地方自治体参加型計画策定プロセス改善計画調査
タイプ	技術協力	技術協力	技術協力	開発調査
期間	2004.8 ~ 2007.8	2001.4 ~ 2007.3	1997.3 ~ 2002.2	2006.6 ~ 2008.3
主な目的	研修モデル(教員、学校管理職、教育行政官を対象に) (変更): 教員研修に加えて、学校組織の改革と教育行政改革を	州政府を中心に県政府間の横断的保健行政マネジメント支援	住民参加型村落開発事業への経験の蓄積とそれを支える行政支援システムの形成と研修プログラムの開発	政府の参加型計画プロセス (O&D: Opportunities and Obstacles to Development) の改善の為の提言
実施主体	民間委託	直営	直営	民間委託

プロジェクト形成	記述無し PDM 大幅変更	記述無し PDM 大幅変更（数次）	リーダーは形成時から関与 試行錯誤を前提とした事業計画立案の必要性 収集されたデータは限られているので、PDM（Ver.0）は仮説（抽象的表現）を前提に	記述無し
プロジェクト準備・実施	現状把握（学びのない授業）により、教員の教育観・授業観の変革を最優先とした	最初の一年間は、「何をすべきか」の準備期間。その間、タンザニアの大学での「マネジメント」研修により関係者間でその重要性を認識  2003 年末の中間評価の提言により、マネジメントに特化した専門家チームに変更  基本的コンポーネント: マネジメント訓練; 日常業務支援; 作業部会; 情報と経験の共有  支持的コンポーネント: 地方自治体との費用分担; 現地リソースの活用; カタリスト的技術支援	援助側からの支援の現実  各段階の目標と期間の明確化  準備（2年間）実施（2年間）終了準備（1年間）の段階  C/P 及び専門家にとって、「試行錯誤過程」は大事な「社会的準備過程」（信頼関係の形成、チーム形成）  実施にあたり、プロジェクト運営体制（リーダーと調整員）整備の必要性  PLAN-DO-SEE から SEE-PLAN-DO-SEE の必要性	O&OD 導入段階では、中央政府のファシリテーターが自治体職員にファシリテーション技法などの研修  育成された県及び郡ファシリテーターは住民のコミュニティ計画策定を支援  その計画に沿って、自治体による計画策定・予算化  時間的制約下での、法整備や制度改革の実現の困難性
プロジェクトモニタリング・評価の方法と課題		成果のみを評価するのではなく、成果を得られるための環境（組織）は構築できたのかを評価課題にした  主観的自己評価ツールの開発とカウンターパートによる実施	試行錯誤過程への JICA による評価が低いときがあった  フォローアップとしてのモニタリング・評価の実施	
プロジェクトフォローアップ		全国 21 州を対象に「州保健行政マネジメント強化プロジェクト」を 2008.4 より実施（民間委託）	2006 年まで年一回のモニタリングを実施	

<p>「内発性」</p>	<p>均一な考えではなく主観的で多様な考え方を共有することによる現場教師の能力向上</p> <p>教師の能力向上において、教師自身の気づきに基づいて、潜在能力を引き出し強化していく「内発性」を重視</p>	<p>個人の資質が組織・制度において、能動的に自立発展していくことを内発性と考えた</p> <p>具体的には、1)相手側のオーナーシップの醸成や自立的能力向上に向けたカタリスト的技術支援、2)支援的地域間ネットワーク(人的ネットワーク)による内発的發展</p>	<p>内発性とは、一人の社会的存在として、自分の意見を持ち、表現し、他者と関わることである。その為には、専門家は個人、組織、社会レベルでの信頼関係の構築</p> <p>成果を確認後、相手方が事業予算を計上できるようになることが内発性につながる</p> <p>年次セミナーなどの参加により現場 C/P の積極性の促進</p> <p>内発性を固有性として解釈し、ニーズにきめ細かく合致した研修などの実施</p>	<p>財源確保を含めたオーナーシップの醸成に拠る内発的發展</p> <p>ファシリテーションによる支援</p> <p>農村開発プロセスにおいて、行政と住民の価値観に相違があるが、行政がファシリテーターとしての役割を果たす</p> <p>アクター間で形成される規範や価値が重要</p>
<p>「包括性」</p>	<p>組織としての学校改革</p> <p>授業改革と学校改革を支える教育地方行政改革</p> <p>パイロット校は「全校先進教育校」として波及</p> <p>「自立発展性」において、中央政府の政策への反映は必要であるが、限られた時間と投入では限界がある</p>	<p>横断的かつ包括的なシステム強化</p> <p>個人の能力向上に加えて、1)組織的機能強化、2)住民参加による市民社会基盤強化、3)制度や社会、保健システムの自立発展を促進</p>	<p>包括性に関する特徴として、</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 地方分権体制に整合した県単位の行政サービス・システムの形成</li> <li>2) 行政、NGO、大学などの連携</li> <li>3) 県議会との連携</li> </ol>	<p>O&amp;OD プロセス自体が、個人、コミュニティ住民・組織、村議会ならびに自治体・社会を包括的に捉えた取り組み</p> <p>中央政府-地方自治体、自治体-コミュニティ・住民間の重層構造での支援のパラツキによる困難性</p>
<p>「内発性」と「包括性」</p>	<p>教員の能力向上とそれを支える組織としての学校改革、地方行政改革</p> <p>授業改革や学校改革を促進していくために地方行政として何ができるかの「内発性」を重視</p>	<p>カタリスト的技術支援と地域間ネットワークは、まさに「内発性」と「包括性」の同時並列である。</p>	<p>CD アプローチは、包括的開発課題(貧困問題)に対応した開発シナリオ</p>	<p>重層構造や個人・組織・社会の複雑性の中での CD の実施は、その現実を勘案すると「個人」を中心に</p>

コメントから	<p>教員の意識変化を促す CD をコアに</p> <p>CD をコアとするプロジェクト形成のあり方：相手側の問題意識の十分な把握；十分な準備期間を；PDM の柔軟な変更</p> <p>プロジェクト評価にあたり、実施プロセスの把握が重要</p>	<p>CD において、マネジメント能力向上は重要、しかし、不十分な経験の蓄積、その定性評価の困難性などの課題がある</p> <p>モデルの他地域への展開は課題である</p> <p>相手側のコミットメントは不可欠である原則の堅持？</p> <p>CD 実施にむけての援助側の組織体制の整備の必要性</p>	<p>貧困対策には、1) セクター、2) アクター、3) 個人、組織、制度、社会、の包括性が必然的に必要</p> <p>SEE (社会的準備期) の2年間の結果、プロジェクト目標やその達成が明確でない場合は、撤収も選択肢の一つに</p> <p>専門家チーム内、C/P との人の和が成功の鍵</p>	<p>地方分権化は、長期的な試行錯誤のプロセスを経るので、段階的な成果の積み重ねよりも、短期的な「行き戻り」が現実である</p> <p>新たな制度の導入は、それを取り巻く政策・制度環境での位置づけの把握が必要</p> <p>重層構造のもとでの調整が CD 支援において重要</p> <p>プログラム指向での長期的関与の可能性</p> <p>CD 支援において、開発計画策定の「受け皿能力強化」とこの能力強化を可能とする枠組み「制度構築」の両輪が必要</p> <p>「問題認識醸成」支援での教訓を「政策対話」に</p>
備考	<p>教員研修のアプローチが「意味」学派と同様の考え：アクター間に形成される意味が重要視される</p> <p>中央政府まで巻き込んだ「包括性」の困難性</p>	<p>何を行うべきかの準備期間とそれに沿っての専門家体制への柔軟性が鍵</p> <p>県保健行政間の情報・経験の共有化による包括性への寄与</p>	<p>準備 SEE (試行錯誤過程) の重要性</p>	<p>政策的・行政的・政治的な要因など現状把握の重要性</p> <p>重層性や複雑性という現実のもとでの CD のあり方の検討</p>

### 3.3 事例研究から各局面での教訓や学び

本節では、第2章の詳細な議論及び表3-1に基づき、事例Ⅰから事例Ⅱの各局面について、CDの実践にかかる教訓や学びの整理を行う。

#### 3.3.1 プロジェクト形成局面

プロジェクト形成局面において、相手国政府と JICA はプロジェクトの目的や活動内容の合意を行う。合意された PDM に従い、プロジェクトが実施されていくことになる。事例Ⅰ(ベトナム国 現職教員研修改善計画)、事例Ⅱ(タンザニア国 モロゴロ州保健

行政強化プロジェクト）事例（インドネシア国 スラウェシ貧困対策支援村落開発計画）において、形成局面で策定された PDM はプロジェクトの準備・実施過程で大幅な変更が行われた。この大幅な変更は PDM が不十分であったというよりは、現状分析や C/P や住民との対話により、「何を行う」かがより明瞭になってきた結果である。

プロジェクト準備局面において、PDM や専門家チームの構成が変更されることがあるので、形成局面においては、これらの変更を柔軟に行えるように PDM や調査スケジュールへの配慮が求められる。例えば、事例 では、PDM は抽象的な表現で記されている。

事例 において特筆すべきは、プロジェクト形成局面から準備、実施、フォローアップの一連の局面にプロジェクト・リーダーが関与し続けていることである。こうした関わりによりプロジェクトの経緯や進捗、変容がより正確に把握でき、アクター間で形成される“意味”やプロセスが理解され、CD の「内発性」や「包括性」への理解をより深めることができる。民間委託プロジェクトでは、事前調査に関与した民間コンサルタントは実施に参加できないルールなので、これは JICA 直営プロジェクトの利点の一つである。

### 3.3.2 プロジェクト準備と実施局面

プロジェクト準備局面では何かを具体的に実施するというのではなく、関係者間でプロジェクトの意義や“意味”を共有し、次の実施に向けての準備・仕込みを行う。その中で、PDM やチーム編成の変更などを行うことがある。目に見える活動を行わないこの局面は、事例 で指摘されたように、その成果が分かりづらく、関係者からの理解や評価を得るのが難しいことがある。よって、種を蒔いていることへの理解と PDM は変更されるという前提にたち、関係者間の合意形成やその体制づくりが、特に援助機関側に求められる。また、事例 のコメントにあるように、プロジェクトの必要性が不十分であることが判明した場合、プロジェクトの停止か撤退も視野にいれる時期でもある。

この局面での 1 年から 3 年間の対話を通じて、プロジェクトの意義や目的を多くの C/P や住民と共有し、アクター間で“意味”を形成することになる。この対話を通じてプロジェクトの方向性やアクターによる内容への参画が実質的に図られ、また、プロジェクトの“意味”（捉え方）が相互に形成される。つまり、準備局面でのこのようなプロジェクトに関する相互理解や相互作用というプロセスがない限り、CD に不可欠な「内発性」や「オーナーシップ」の醸成を図ることは難しい。従って、この局面は静かであるが相互理解を進展させる大事な時期であり、プロジェクトの成功の鍵を握っているといえる。

このプロジェクト準備局面や実施局面において、どのような協議や活動が行われているのだろうか。事例 の準備局面では、この暗中模索の一年間において、C/P を対象とした基礎的マネジメント能力強化トレーニング、作業部会の設置、情報の共有、州-県合同会議などが実施された。この準備期間のまとめである中間評価において、PDM の大幅な変更やマネジメントに特化した専門家への交替がなされた。

事例 のプロジェクト実施局面では、カタリスト的技術支援を全面に出し、「相手側のコミットメントがなければ、日本側からの働きかけもない」として、作業部会活動の定着、知識と教訓の集積、活動費のコスト・シェアリングの推進、県保健活動予算計画

案の支援強化、州保健ステークホルダー会議の開催などが行われた。また、プロジェクト終了後の「自立発展性」を目指した運営方針が策定された。

事例 では、プロジェクト準備局面を試行錯誤的な「社会的準備過程」と捉え、調査とその分析に加え、多くのステークホルダーとの対話・協働により参加型村落開発の基本的考え方をまとめた。これに基づいて事業計画案を策定し、関係者のプロジェクトへの理解を深め、合意を形成した。つまり、多くのステークホルダーがプロジェクトの計画作りに実質的に参画した。また、この過程においてそれぞれの専門家の役割などに関する共通認識が形成され、専門家チームとしての融合も図られた。しかし、この局面では多くの関係者が関与することから、複雑な問題分析を行う必要があり、この過程で方向性を失い時間が浪費される可能性があるとの指摘もなされた。この解決策として、それぞれのプロセスにおける目標と期間を設定し、各期間内で成果をあげていく方法が提言された。

事例 のプロジェクト実施局面においては、各専門家は事業支援に集中し、他方、リーダーと調整員は Project Management Unit (PMU) としてマネジメントに専念する体制が整備された。また、ローカルコスト負担を原則としたが、プロジェクトの成果が明確でない場合、相手側からの負担を得るのは難しいことから、その成果を提示した後に負担をしてもらうように柔軟に対応した。こうして自分たちにとっての利益や興味が明確になり、それに対して積極的に対応する態度（オーナーシップ）という「内発性」を導いたことになる。また、プロジェクトへの関心が高まった頃に政策決定に関与するレベルの人材を本邦研修に派遣したことは、その研修の質の高さもあり、プロジェクトの持続性に大きく寄与したとされている。プロジェクト全般において、PLAN-DO-SEE ではなく、最初に SEE という「試行錯誤過程」を設けて SEE-PLAN-DO-SEE としたこと、および DO において「内発性」と「包括性」を重視することで、プロジェクト終了後の「自立発展性」が形成されることの重要性が指摘されている。

事例 I において、対象国の教育現場での現状と課題の把握、および多くのステークホルダーとの対話を通じて、プロジェクト目標の一部が変更になった。教育現場での教員の教育観や授業方法への意識変革がプロジェクト目標の一つとなり、それを支える学校という組織のあり方が検討された。さらにそれを支える地方行政としての役割の検討がより重要視された。つまり、教育の現場において必要となっている教員の意識変化をもたらす学校という組織への支援、さらに地方行政への支援という繋がりの中で「包括性」への取り組みがなされた。これは教育を受ける生徒達にとって何が重要かという視点から、プロジェクト内容が変更されたことを示している。事例（タンザニア 地方自治体参加型計画策定プロセス改善計画調査）においても同様の指摘がなされている。換言するならば、最終受益者である生徒や住民、農民にとっての支援のあり方や事業の継続性を考えるならば、個人-組織-制度という「包括性」は必然的に支援の対象になるということを示している。

事例 では、CD において多くのステークホルダーとの関与や連携づくりが必要であり、その結果、ステークホルダー間の関係の重層性や複雑性が浮き彫りになった。時間や投入が限られている中、こうした重層性や複雑性の中でプロジェクトを実施することの難しさが指摘されている。この場合の CD のあり方として、まず最終受益者である個人に十分に焦点をあて、その上で組織や制度づくりへの支援を行うという考え方が事例

Iと同様に提言されている。このことは、CDの「包括性」の捉え方に新たな視点を提示している。それは、「包括性」がまず先にあるのではなく、「誰のため」の支援かをまず考え、それを実施していく過程で、「包括性」が重要視されるということである。

### 3.3.3 プロジェクトのモニタリング・評価

いくつかの事例において、CDの特徴を踏まえたモニタリング・評価のあり方の事前の検討が不十分であったと思われる。その意味で事例において、C/Pとの協議により、成果を生み出すための組織力をどのように評価するかが検討され、その上で実際に自己評価を行ったことは特筆すべきことである。

事例へのコメントでは、プロジェクトの評価に際して、その成果(O&D)についてだけではなく、政策課題である地方分権化という枠内で評価を行うことを提案している。また、O&Dの定着に向けての制度改革として、中長期的なプログラム指向への支援への検討や政策アドバイザーとの連携を提案している。

CDにおける「内発性」や「包括性」の重要性を鑑み、実施局面でのモニタリング・評価の方法の検討が求められる。つまり、CDの考え方に沿って、モニタリング・評価が実施されることにより、CDの具現化により近づく。そのプロセスを把握できるのは、そのとき、その場所で当事者となっているアクターだけである。そのプロセスを通じて、アクターの意識の変化や規範の確立といったソーシャルキャピタルが醸成される。これらが「自立発展性」に繋がっていく。プロジェクト終了後のモニタリング・評価は、プロセス評価の難しさもあり、成果(業績)評価になりがちである。従って、事例で行われたように評価項目を自ら定め、自らがモニタリング・評価を行う方法を構築することにより、実質的なプロセス・モニタリングが実施され、より適切な評価に繋がると考える。つまり、CDの評価には、自らが策定した項目や重要なキーワードに対する意識の変化(意味)のプロセスをモニタリング<sup>18</sup>することが不可欠である。そのモニタリングと成果の分析を併せて行うことにより、適切な評価を実施することができる<sup>19</sup>。

### 3.3.4 フォローアップ局面

フォローアップとしては、プロジェクト終了後に、1) 継続プロジェクトが実施されるケースと、2) モニタリング・評価を行い、そこからフィードバックがなされるケースの2つを考える。1)の例としては、事例において、全国21州を対象に「州保健行政マネジメント強化プロジェクト」が2008年4月より実施(民間委託)されている。2)に関しては、事例において、モニタリング・評価が年一回継続的に行われている。パイロット的なプロジェクトから他地域や全国での波及を図るには、継続プロジェクトが必要であり、その実施にあたり、パイロットプロジェクトでの知見や教訓の把握がまず重要である。また、その把握は、リーダーなどの関係者がプロジェクト形成からフォローアップまで関与していくことに拠り、より適切かつ深く掘り下げられる。よって、今

<sup>18</sup> 質的アプローチにより、アクター間の意識変化などの定性的事実の把握ができる。

<sup>19</sup> JICAは「キャパシティ・アセスメントハンドブック」を報告書としてまとめているので、そちらも参照されたい。

後、プロジェクトのフォローアップの中で、CD の視点からの教訓や留意点を取り纏めることが必要である。CD を形成-準備・実施-(モニタリング・評価)-フォローアップという一連のプロジェクトの流れの中で捉え、「内発性」や「包括性」の達成と定着化を目指し、また、現場からの教訓を蓄積、発信することが求められる。

### 3.4 事例研究の教訓からのまとめ

CD には、住民や地方政府、中央政府、NGO、大学などとの協議や関係づくりが求められる。その過程は関係者や政策・制度の重層性と複雑性の中で試行錯誤を行いつつ、アクター間の関係を構築していくプロセスである。限られた時間と投入の中で、そうした過程を着実に実施していくことは可能なのだろうか。CD を行うときに、実施者としてそのことがまず気になる。専門家やプロジェクトチームが CD のコアである「内発性」と「包括性」を十全に理解し、現場において日常的に CD を図ることが不可欠である。CD においても魔術はなく、戦略的な視点を持ち、C/P や住民との日常的な協議や活動からの“意味”を積み重ねていくしかない。それは、まさに自らのマネジメントの文脈から離れ、対象の地域やコミュニティ、組織での文脈にプロジェクトを委ねることが求められる。プロジェクトの視点からではなく、アクターの視点やアクター間で形成される“意味”からプロジェクトを捉え直すことである。

それを具現化するひとつの方策として、「何を行うか」を明らかにし、プロジェクトの意味をアクター間で形成する“意味”やアクターの視点から捉え直す「社会的準備期間」(1年~3年)をプロジェクトのスケジュールに盛り込むことが重要である。この期間、チームはC/Pや住民と関係づくりを行っている局面であり、専門的な判断が求められることは少ない。そこで、この時期の体制としてはプロジェクト・リーダーとコーディネーターの少数編成が妥当である。また、ステークホルダーや政策・制度の重層性と複雑性に埋没することがないように、その局面の期間と目標を明示し、その達成に向けて相互理解を図ることが肝要である。

社会的準備期間中には、専門家チームとの対話や活動などを通じて住民やC/Pの人びとの間にプロジェクトの“意味”が形成される。これはオーナーシップの醸成に不可欠である。つまり、第1章の「意味」学派に関連した箇所でも議論されたように、アクター間のある出来事に対する相互作用を通じて、その文脈でのプロジェクトの“意味”や相互信頼関係が形成されていく。また、同時に専門家チーム内においても各専門家の役割やチームとしての体制づくりが図られる。

「社会的準備期間」を経て、専門家チームの編成やPDMの見直しを柔軟に行うと、実施に向けて本格的な活動を行うことになる。実施にあたって、従来は主として個人の能力向上に取り組んできたが、プロジェクト終了後の「自立発展性」を考えた場合、個人だけでなく、それを支える組織や制度への支援が必要となる。

組織を考えた場合、中央政府は地方政府にとって上位組織であり、その中での「包括性」はどうあるべきであろうか。この上下関係の中で、現場での住民と地方政府との間の関係や彼らの有する知見を上位組織である中央政府の政策に反映させていくことは難しい。その対応策として、事例IVにおいて、上位組織のメンバーが自治体職員にコミュニティ計画策定の技法を研修にて伝え、その自治体職員が郡普及員などに技法の移



転を行い、これらの関係構築と風通しを図っている。また、住民と地方政府との考えや価値が同一でない非対称性や地方政府の財源の問題があるが、県開発計画などの策定を通じて、住民・地方政府の方針などが中央政府の政策に反映される仕組みがある。事例

では、官僚の上下関係から離れ、自分達の経験や知見を発表するセミナーや合同会議などを通じて、相互理解を深めている。事例 において、具体的成果およびプロジェクトへの関心が高まることにより、組織内での風通しが良くなり「包括性」が達成している。外部支援者である専門家チームとしては、「包括性」を目指し、ファシリテーターとして、関連組織の関係づくりに寄与することも大事な役割である。

事例 1 と において、最終受益者である住民や生徒達への支援をまず考え、それを支える為に組織や地方政府、中央政府への支援を行うべきである、という提案がなされている。これは現実的な判断である。CD において、個人-組織-制度-社会という「包括性」を具現化することは必要であるが、「何のため、だれのため」の CD か、ということプロジェクト準備や実施局面においてしっかりと考え、定めることが求められる。事例 においても専門家チームは、「何のため、だれのため」を考えながらカタリスト的に関係者への働きかけを行い、その結果、組織づくりや制度づくりが具現化した。まさにアクターの視点やアクター間の“意味”からプロジェクトを捉え直し、その過程で必要であると判明したことが、組織能力向上、或いは、大学などとの連携、政策への反映や制度づくりへの支援であった。

プロジェクトの持続性（自立発展性）において、個人から組織、制度、そして社会という「包括性」を目指した展開が必要であり、そのために組織能力の向上や政策への反映、ならびにフォーマルな制度づくりを行う、という考え方は論理的には正しい。しかし、その論理的な整合性での道順の中に埋没することなく、アクターの視点である「何のため、誰のためか」をまず考えるべきである。

ここでフォーマルな制度とインフォーマルな制度の違いについての整理を行いたい。プロジェクト実施過程において必要とする法制度や仕組み、組織ルールなどはフォーマルな制度である。他方、アクター間で形成される規範や社会的ルール、習慣はインフォーマルな制度であり、（認知的）ソーシャルキャピタルとも呼ばれる。プロジェクトの活動を持続的に行う仕組みが定着することが求められる。その際、フォーマルな制度がどのように捉えられているか、に影響を与えているのがインフォーマルな制度である。それは「自立発展性」の鍵を握っている。よって、仕組みやルール自体の導入も重要であるが、ある組織やコミュニティの固有な社会経済状況の下で、その仕組みを考え、その理解を深めるプロセスに拠り形成されるインフォーマルな制度も肝要である。つまり、仕組みやルールといったフォーマルな制度に対して、アクター間で形成される“意味”が影響を与えている。このインフォーマル制度の構築のプロセスは、プロジェクトの「自立発展性」に大きな影響を与えていくことになる。まさにここに CD の「内発性」の考え方が活かされる。

第 2 章の事例研究でも、醸成されていくインフォーマルな制度がフォーマルな制度の活用や持続性に影響を与えていることが示唆されている。このことは事例 1 での教員の教育観の変化、事例 でのカタリスト的技術支援と「包括的」な支援を目指した地域間ネットワークの構成、事例 での暗中模索をしながらの社会準備過程、事例 でのアクター間で形成される規範の重要性などから窺える。従って、「内発性」と「包括性」の

両者は同時並列的かつ相互作用的に動き、プロジェクトのプロセスに影響を与えている。この社会的現実を直視して、CD を実施していくことが大事である。

以上の議論からも何を行い (input)、何が生まれる (output) を事前に決めていく青写真型計画策定の限界が窺える。住民やカウンターパートなどとの協議や対話を通じて、何を行うかを決めていくプロセス型の計画策定が重要である。ここで青写真型のプロジェクトになりがちな理由を考えたい。事例 1 の、“どのような美辞麗句を並べたとしても与える側と受ける側という関係がある以上、事業自体は与える側のイニシアティブが強く働く”という社会的現実を糸口にしたい。与える側のイニシアティブが強く働くことは、事業対象や内容の決定へのイニシアティブが働くということのみではなく、納税者への説明責任にも配慮することになる。つまり、プロジェクトの成果の説明を優先すれば、分かり易い成果を求めるようになるのである。他方、CD の中で生じる意識変化や組織能力の向上、インフォーマルな制度の構築などは、当事者間でしか分からないプロセスである。このプロセスはアクター間で形成される“意味”であり、これを客観的に説明していくことは難しい。CD の現場での対話や協議を通じてアクター間の理解を深めていくことがまず重要であり、それを関係者に説明していくことが求められている。その客観的な説明はたいへん難しいが、プロジェクトのプロセスにおける“意味”の理解を説明し共有していくことは、CD を実施していく上で関係者に課せられた責務の一つである。

「自立的発展」を考えた場合、プロジェクトの実施において、CD の基本概念である「内発性」と「包括性」は当然求められるものである。しかし、「内発性」はどのプロジェクトにおいても不可欠であるが、「包括性」はプロジェクトの目標やカウンターパートの考え方や状況に拠り、大きく異なることが事例研究より判明した。民間コンサルタントは組織としての知見などの蓄積と多様な人材を柔軟に活用できる利点はあるが、民間委託である事例 1 と 2 において、プロジェクトでの限られた投入と時間からの制限に加えて、中央政府や他ドナーとの横断的な協議や交渉を円滑に行うには、オフィシャルでの立場の違いに拠る限界があることが示唆されている。JICA 現地事務所の支援を得たり、JICA 専門家との連携を深めたりしながら、「包括性」を具現化していくことがより現実的な対策であろう。

事例 2 では、その準備局面において、その国の歴史や行政、コミュニティにかかる基本的な理解、および現地語の修得を図っている。ある行動を解釈する場合、例えば、どうして (why) そのような行動をしたのかを自分の文脈だけで判断することは間違いを導くことがあり、その地域やコミュニティに固有な文脈での理解が不可欠である。また、CD の「包括性」を円滑に行うには、その国での人的ネットワークも必要である。よって、CD に関連したプロジェクトを実施する人材としては、専門性に加えて、地域に固有な経済社会状況や人びとの考え方、つまり地域のインフォーマル制度への造詣が深いことが求められる。対象国の専門家であることが理想であるが、アフリカを例とするならば、東アフリカや西アフリカ、南アフリカ、北アフリカでのそれぞれの地域の専門家育成が図られるべきである。

以上に示した実践的見地からの CD に関する議論を整理すると、以下の教訓や留意点を得られる。これらが定着し、また、改善されることを期待する。

プロジェクトの意味や必要性、何を行うかなどの相互理解を深める為には、実施

前の「準備期間」が必要。つまり、SEE-PLAN-DO-SEE というサイクルの中での SEE（現状把握と理解）の重要性の認識  
PDM や専門家構成の柔軟な変更・対応への理解と体制づくり  
プロジェクト計画策定における青写真的計画策定からプロセス型計画策定への変更に向けての意識変革と組織的体制づくり  
実施プロセスにおいて、フォーマルな制度づくりに加えて、「内発性」に関連するインフォーマルな制度（ソーシャルキャピタルなどの醸成）も重要  
実施プロセスにおいて、「そのとき、その場所」での“意味”の相互理解が肝要。  
そして、その説明が不可欠  
カタリストとしての役割を通じて、組織内の関係づくりや大学・NGO など他の組織との連携支援も肝要  
経験や知見を発表するセミナーや合同会議などに抛り情報公開や相互理解を深めていく重要性  
「何のため、だれのため」のアクターの視点から、個人から組織、制度、そして社会という「包括性」に向けた展開が必要  
「包括性」の展開において、「内発性」も同時に配慮  
「包括性」において、ドナー間の調整などが必要となるので、政策アドバイザーや JICA 現地事務所の支援が不可欠  
C/P との対話を通じて、CD プロジェクトのモニタリング・評価の方法の検討と自己評価の実施  
専門分野としての専門性に加えて、地域の固有な文脈での理解が不可欠なので、地域や対象国にかかる専門家の育成

最後に、今後の CD の実践的あり方に関して、CD を実施するアクターの考え方や方法、ならびに組織のあり方の変更（改革）が求められるであろう。この検討に際して、意識改革や組織的変更についても教訓の整理を行ったが、まだまだ不十分である。当事者や多くのステークホルダー間の今後のさらなる対話により、CD を具現化する為、社会現実を直視した意識変化や組織的改革に繋がることを期待する。つまり、CD を行うには、外部者としてプロジェクトをマネジメントしていくという立場から一旦離れ、現場でのアクターの視点やアクター間で形成される“意味”を理解し、柔軟に対応していくことが肝要である。つまり、自分の文脈だけではなく、相手の文脈（コンテキスト）での相互理解（学び）を踏まえることが、CD において不可欠であり、それを可能とする組織的な体制づくりが求められる。

- 著者略歴 - (五十音順)

藍澤 淑雄 (あいざわ よしお)

モントレー・インスティテュート・オブ・インターナショナル・スタディーズ国際関係学士コース卒業。同、国際公共行政学修士課程修了。公共行政学修士。青年海外協力隊(パプアニューギニア)を経て、(財)国際開発センターに入職。外務省経済協力局勤務(出向)の後、現在、同センター主任研究員。近年は主にアフリカの調査・研究に従事。代表的なものには「タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査」(2001年-2005年)、「タンザニア国地方教育行政強化計画調査(フェーズ2)」(2003年-2005年)、「タンザニア国地方自治体参加型計画策定プロセス改善計画調査」(2006年-2008年)などがある。

赤松 志郎 (あかまつ しろう)

明治大学農学部卒、農学士。学生時代に NGO 活動(シャプラニール:市民による海外協力の会)に参加、バングラデシュにおける農村開発事業に参画し、現地事務所代表、事務局長の他、JANIC 創立理事を務める。その後、1989年より JICA 事業に参加、現在、JICA 国際協力専門員として ODA 事業に従事。

木全 洋一郎 (きまた よういちろう)

横浜国立大学大学院国際経済法学研究科修了。1997年に国際協力事業団(JICA)に入団。北海道国際センター(札幌) 経理部、タイ事務所、国際協力総合研修所を経て、2008年8月より公共政策部に勤務。国際協力総合研修所では、主に地方分権化、キャパシティ・ディベロップメントに関する調査研究を担当。現在は、ガバナンス関連のプロジェクトを担当。著書『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 客員研究員報告書・共著)。

佐藤 敦郎 (さとう あつお)

成城大学法学部卒業、東京大学大学院公共政策学教育部公共管理コース修了。公共政策学修士。埼玉県入庁後、企画、財政、地方分権等を担当。その間、三井物産株式会社へ派遣。現在、(財)国際開発センター研究員。

志賀 千章 (しが ちあき)

慶應義塾大学総合政策学部卒業、英イーストアングリア大学修士課程(教育と開発コース)修了。青年海外協力隊員(村落開発普及員)としてタンザニア・バガモヨ県地域開発局で2年間活動。現在、(財)国際開発センター研究員。

清水 研 (しみず けん)

開発コンサルタント。技術経営修士。メーカー勤務、NGO 職員を経て JICA 専門家としてケニア、スリランカなどに赴任。現在、主にスリランカ紛争被害地域の復興開発、マネジメント研修事業に関わる。

杉下 智彦（すぎした ともひこ）

1990年東北大学医学部を卒業。聖路加国際病院にて外科レジデント、東北大学病院にて心臓外科医を経て、1995年から約3年間、青年海外協力隊に参加（マラウイ共和国）。国立ゾンバ病院の外科医長として活動。その後ハーバード大学公衆衛生大学院（国際保健）、ロンドン大学大学院（医療人類学）に留学。2002年よりJICAタンザニア・モロゴロ州保健行政強化プロジェクトのチーフアドバイザー等として約4年間、保健システム開発分野での活動を行う。2006年8月より現職。

田中義隆（たなか よしたか）

滋賀大学経済学部卒業、モントレイ・インスティテュート・オブ・インターナショナル・スタディーズ国際公共行政学科修了（アメリカ、カリフォルニア州）。香川県高等学校教諭、青年海外協力隊として中国北京にて日本語教師、国際連合ニューヨーク本部でのインターン等を経て、現在、財団法人国際開発センター主任研究員。専門は、教育開発、社会開発。これまで、タイ、ラオス、ミャンマー、ベトナム、インドネシア等で教育開発業務に従事。日本教育学会会員。著書に、『カリキュラム開発の基礎知識』（IDCJ、2003年）、『ベトナムの教育改革 「子ども中心主義」の教育は実現したのか』（明石書店、2008年）。論文に、「ラオスの民話に見る価値観」（香川県社会科紀要、1998年）、「中国社会の分析」（香川県社会科紀要、1990年）等多数。

渡辺 淳一（わたなべ じゅんいち）

青年海外協力隊のケニアでの建築隊員としての活動後、英国にてプランナーとしての勉学を行う。地域（農村）開発での調査方法論や住民参加などについて学ぶ。（財）国際開発センターにおいては、主にアフリカの農業・農村開発や制度・組織能力に従事する。また、質的アプローチに関する研修も行っている。Ph.D（地域計画論）。

編集・発行

財団法人 国際開発センター 援助政策グループ

( 編者：佐久間 美穂・佐藤 敦郎・志賀 千章 )

〒140-0002 東京都品川区東品川 4-12-6

日立ソフトタワーB 22F

財団法人 国際開発センター内

TEL : 03-6718-5931 FAX : 03-6718-1651

URL : <http://www.idcj.or.jp/>

本誌に掲載された全ての内容は、財団法人 国際開発センター 援助政策グループの許可なく転載・複写はできません。