

政府開発援助（ODA）におけるキャパシティ・ビルディング

INTRODUCTION TO CAPACITY BUILDING IN ODA PROJECTS

森尾康治*・西村洋一*・菊地正滋*・居林昌宏*・大島伸弘*

Koji MORIO, Yoichi NISHIMURA, Seiji KIKUCHI, Masahiro IBAYASHI and Nobuhiro OSHIMA

These days, "capacity building" is considered essential to ensure the efficiency and sustainability of Official Development Assistance (ODA) projects. A number of related expressions are used in the field of capacity building: technology transfer, organizational and institutional development, improvement of administrative management, community development, and many more. These terms are usually applied to "JICA development studies", or the soft component of "JICA grant aid". However, the essence of what is meant by "capacity building" still remains unclear. The purpose of this paper is to describe four different projects that KD Department is undertaking or has recently completed and to propound an approach to methodology that could assist in the formulation of future projects on social development, especially in the third world.

Key Words: *participatory approach, communal agreement, social capital, workshop, community empowerment, facilitator, capacity building, soft component*

1. はじめに

近年の政府開発援助（ODA）における2国間贈与（技術協力、無償資金協力）、ならびに2国間貸与では、援助事業の有効性の発現向上と持続性確保のための「キャパシティ・ビルディング」が注目されるようになり、いかなるスキームにおいてもその名称の差異はあるものの必須事項として取り扱われるようになってきている。キャパシティ・ビルディングの考え方には様々なものがあるが、ここでいうキャパシティ・ビルディングとは、ODAに関わる調査団や個人が、その使命達成やプログラムの実施をより効果的・効率的に行えるように、組織的な能力・基礎体力（キャパシティ）を形成し、運営上の課題を解決することを指す。例えば、開発調査においては「技術移転、組織・制度強化、行政能力向上、コミュニティ開発」として、無償案件では「ソフトコンポーネント（供与した施設・機材の有効活用を目的とした技能・技術指導）」といった表現に置き換わって様々な形でキャパシティ・ビルディングが実施されてきているわけである。

（独）国際協力機構（JICA）においては、平成16年3月に、「キャパシティー・デベロップメント・ハンドブック」を策定し、JICAの事業哲学とキャパシティー・デベロップメントとの関係を明確化し、キャパシティー・デベロップメントの意義を検討・整理している。また、国連開発計画（UNDP）は、キャパシティー・デベロップメントを「個人、組織、制度や社会が、個別にあるいは集合的にその役割を

果たし、問題解決・目標達成をする能力の発展プロセス」と定義し、(i) 個人、(ii) 組織、(iii) 制度や社会の三層の能力に分けて、各々の間で相互作用があることを論じている。なお、これら援助機関はここ数年「キャパシティー・デベロップメント」という表現を使用するようになってきているが、これはキャパシティー・ビルディングの主体性をより相手国側に置いた概念と理解される。

このような外部環境のもと、開発計画部では、2000年4月の創部以来、都市開発・地域開発案件や復興支援案件などマルチセクターに係る上流（計画）分野（以降、主力分野1）に加え、組織・人材のキャパシティー・ビルディング、経済・財務評価、社会配慮等セクター横断型ソフト分野（以降、主力分野2）の業務に取り組んできた。

しかし、主力分野1および2の中で、キャパシティー・ビルディングは開発計画部部員の多数かつ共通の業務機会となってきた分野であるにもかかわらず、内外から「その内容が不透明、中身がよく判らない」との意見・指摘を受けている。

そこで、今般、開発計画部員がこれまで従事してきたキャパシティー・ビルディング案件事例の内容、方法論、ならびに、課題に対する対処方法などに関して整理し、上記指摘に応えとともに、今後の案件形成・受注・消化に役立てたいと考え、以下に関連4事例を紹介する。2章では「普及員を活用した参加型農村計画の有効性」、3章では「組織・制度強化の効果分析」、4章では「裨益者の参加を促進する手法例」、5章では「資源利用・意志決定面の自立促進手法」を主題としている。

* 都市社会事業部 開発計画部

2. セミナーとマニュアルによる普及職員の能力向上 （セネガルにおける参加型農村計画の普及）

（1）計画の背景

セネガル共和国においては、農村地域の生産向上・自然資源の管理・生活環境の改善のため、普及職員が各郡に配属され、村民の参加を促しながらこれらを実現する役割を担っている。このため、普及職員の能力向上は村民参加型の農村整備にとりキーポイントとなっている。また、従来の普及職員の普及内容は、農業技術や給水施設整備といった個別施策の普及であり、地域の将来ビジョンに基づき、計画的に諸施策を展開するものとはなっていない。こうした背景から、普及職員などが農村地域の整備計画素案を作成し、それを村民にプレゼンテーションして、村民とディスカッションを重ねることで、計画を村民といっしょに練り上げ、計画に対する村民の合意を創っていくという手法を技術移転した。こうして作成された計画に基づき、村民と行政の協力のもと、諸施策が実施されていくことが期待されるものである。技術移転は、マニュアルの作成とセミナーの実施によった。この「参加型農村計画」の手法は、他国においても、村落振興の重要なツールになりうる可能性を持つと考える。

（2）プロジェクト概要

セネガル共和国では、JICAのプロジェクトであるセネガル総合村落林業開発計画が2000年から2005年にかけて実施されている。このプロジェクトの目的は、対象地域の住民が主体性を持って自然資源管理を進め、それに伴い地域住民の生活に改善・向上がなされることにある。このためプロジェクトの活動計画の基礎となる対象地域の整備計画が、対象地域3郡の総合農村普及センター職員（以下、普及職員と略）と地域住民との十分な相互理解のもとに策定される必要があり、これに向けた普及職員の普及およびコミュニケーション技術の向上は必須の課題である。

こうした背景から、環境・自然保護省の水・森林・狩猟・土壌保全局職員（以下、森林局職員と略）ならびに対象地域3郡の普及職員を対象として、参加型農村計画の技術向上ならびに普及・コミュニケーション技術の向上を図ることを目的として、技術移転を行った。

具体的な指導項目は、①参加型農村計画の基礎的知識の向上、②集落の整備計画作成の基礎的技術の向上、③プレゼンテーションとディスカッションによる普及とコミュニケーション技術および合意形成手法の向上である。この3点の技術移転をセミナー開催ならびにマニュアル作成により実施した。

（3）セミナーの内容

2000年12月4日から12月9日までの6日間にわたり、「農村における参加型の計画」のセミナーを開催した。参加者は、普及職員14名、森林局職員3名の計17名であった。またこの他に、事務局として5名のプロジェクトスタッフが参加した。

セミナーの最初の2日間において、序論、参加型農村計画の基礎知識ならびに日本の集落計画の事例の講義を行った。

序論においては、普及の定義、村民の動機づけ、村民とのミーティングによるコミュニケーションと合意形成の重要性、プレゼンテーションの定義とミーティングにおけるプレゼンテーションの重要性、村民と共同して地域の将来ビジョンを作成することの重要性と将来ビジョンにおける自立的発展と持続的発展の重要性、また学んだ理論の応用的実践の重要性などについて講義した。

農村計画の基礎知識の講義では、計画の主体は地域住民であること、プランナー・地域住民・地域リーダーの役割、社会計画の重要性、農村においては生産と生活が時間的にも空間的にも一体的であること、現況把握から課題抽出・計画立案・計画の決定、実施に至るまでの一連の流れ、問題分析の考え方、社会計画・経済計画・空間計画の一体的な計画とすべきこと、広域的な立地条件の分析・上位計画の把握・地域資源の把握の重要性、集落の計画からテロワール（terroir：セネガルにおいて、いくつかの集落が集合した一体的な圏域をいう）の計画へと積み上げるべきであること、計画と実施の関係、計画立案から実施に至る過程における普及職員などのコーディネーターとしての役割の重要性などについて、講義を行った。以下に、その内容を簡潔に要約し、セミナーで使用了図を示す。

1) 計画の主体

計画の主体は地域住民にある。プランナーの役割は、地域住民とともに、住民の生活の将来像を作成するシナリオライターに喩えることができる。

2) 生活と生産

都市とは異なり、農村においては、生産と生活が時間的・空間的にも一体的である。この特質を十分に踏まえ、計画を作成する必要がある。

3) 計画のフロー

現況把握から課題抽出・計画立案・計画の決定・実施に至るまでの一連の流れおよびその中における地域住民とのミーティングの開催とその結果のフィードバックのあり方を示す（図-1）。

4) 問題間の関係

問題のヒエラルキーならびに問題間の関連や因果関係を把握し、より本質的な問題を把握することが重要である（図-2）。

5) 3種類の計画

計画には、社会計画、経済計画、空間計画の3種類があり、この3種類の計画が一体的に計画されることが望ましい。とくに空間計画が先行しがちであるが、空間は生活の器であり、空間計画の前に地域住民の生活を考えた社会計画が必要である。

6) 広域条件の把握

地域は開かれたシステムであり、他の農村地域や都市と関連しつつ存在している。このため、地域の計画にあたっては、その地域の広域的なロケーションならびに他地域との関連性を把握する必要がある（図-3）。

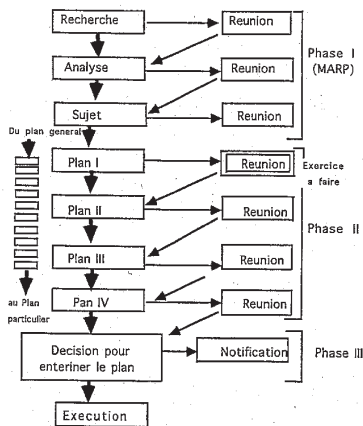


図-1 計画のフロー

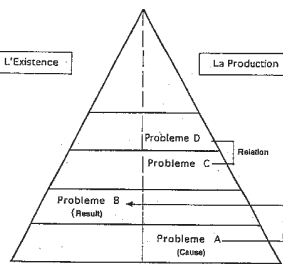


図-2 問題間の関係

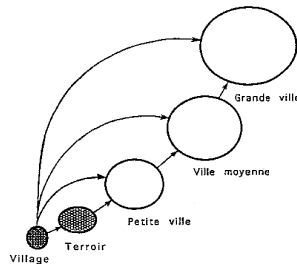


図-3 広域条件の把握

7) 地域資源の把握

立地条件的資源、自然的資源、農業的資源、歴史的資源、文化的資源、人的資源など、その地域の課題の解決や振興に役立つと思われる地域資源を把握する必要がある。

8) 上位計画の把握

地域の計画を策定する場合、その計画対象地を含むより広域の構想や計画に関する情報を得て、その広域計画にお

ける計画対象地の位置づけ、ならびに計画対象地周辺の構想や計画などについて、把握しておく必要がある。

9) 積み上げ型の計画づくりー集落の計画からテロワールの計画へ

テロワール整備計画の作成において、集落の計画から入るか、テロワールの計画から入るか、議論のあるところであり定説はない。しかし、参加型の計画づくりを重視する場合、集落の計画から始めて、集落の計画を積み上げてテロワールの計画にする方が、村民は参加しやすい。まず、集落の計画から始めて、例えば、テロワール全体の保存林の保全など、1集落では決めることができず、テロワール全体で検討すべき事項については、テロワールを単位として検討し、各集落の計画の積み上げとミックスさせて、最終的にテロワール全体の計画とする。

10) 計画と実施

整備計画を策定しても、その中に盛り込まれたすべての計画内容を実施できるとは限らない。実施できるまで長い時間がかかるものもあれば、結局実施できないものもある。しかし、村民が計画を持つということ自体が重要である。また、計画立案から実施に至る過程における普及職員などのコーディネーターとしての役割が重要である。

講義に続き、4日間のワークショップを行った。ワークショップにおいては、参加者を6つのグループに分け、指導・アドバイスを行った。各グループは、対象地の中からあらかじめ1つの集落を事前に選定し、現況の把握などの準備をしていた。

ワークショップAにおいて、各グループは集落の将来ビジョンを作成した。まず、集落の現況を把握するため、集落の現況図の作成（図-4）、広域立地条件図の作成、集落の問題のヒエラルキーを表す樹状図の作成、集落の問題・地域資源図の作成（図-5）を行った。そして、これらを踏まえ、集落の将来ビジョンのコンセプトを考案し、そのコンセプトを表すタイトルと集落の将来ビジョン図（図-6）を作成した。

ワークショップBにおいては、各グループがワークショ

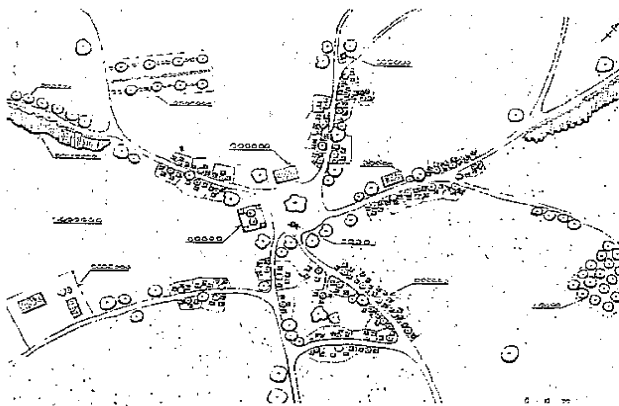


図-4 集落の現況図の作成

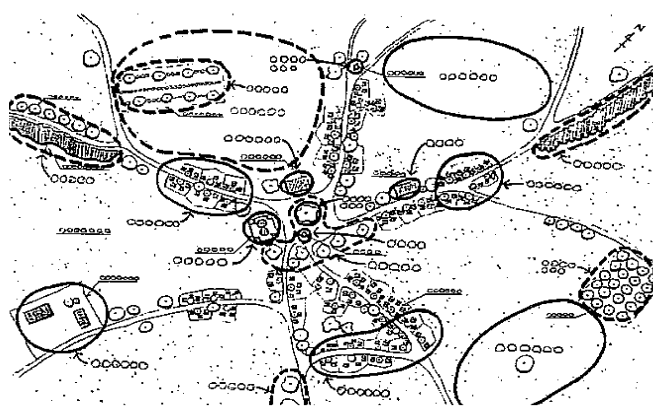


図-5 集落の問題・地域資源図の作成

ップAで作成した図面を使って、集落の現況等ならびに将来ビジョンのプレゼンテーションを行い、さらに、事務局を含む他の参加者が村民になり、プレゼンテーショングループとの間でディスカッションを行った。各グループの司会進行は、プレゼンテーショングループから司会者1人を出して行った。各グループのプレゼンテーションとディスカッションの後に、集落の将来ビジョンおよびプレゼンテーションとディスカッションの仕方について批評を行った。

（4）セミナーの成果

セミナー全体としては、参加者の理解度はよく、また、熱心な態度であった。講義においては質問や発言が相次ぎ、ワークショップにおいても夜まで作業をするグループもあった。集落の現況分析から将来ビジョンの作成においては、正味約2日という短時間の作業であったにも関わらず、予想以上の成果物が作成された。プレゼンテーションは、原稿を読み上げるといったこともなく、スムーズに図面などを用いた効果的な説明が時間内になされた。村民になった他の参加者とのディスカッションにおいては、質問が実際の村民の質問に比較すると第三者的でやや甘いと思われる嫌いがあったが、全体としては活発なディスカッションが行われた。

ワークショップの成果物は、あくまでセミナーの学習のためのもので、ただちに実際のテロワール整備計画（PAGT）に使用できるものではない。とくに、制作時間が短かったせいもあり、将来ビジョンのコンセプトの検討が

不十分の嫌いがあった。しかし、その現況把握（集落現況図、問題や地域資源の把握）、将来ビジョンのコンセプトやその中に盛り込まれたアイデアなどは、実際のテロワール整備計画の作成に役立つ内容を含んでいる。

このセミナーは、その成果物や参加者の評価などから、参加者の計画作成能力とプレゼンテーション能力の向上ならびに参加型農村計画の理念とノウハウの体得に十分に役立ったといえよう。また、セミナーで指導した内容は、「農村における参加型計画」のマニュアルとしてまとめ、今後のセネガルにおける農村地域の計画作成に資するものとした。

移転した技術は、セネガルにとっては、新しい普及手法といえよう。今までのセネガルの普及の概念は、農作物の栽培や接ぎ木の普及など、いわば、「モノ」に係わる技術の普及であり、「地域の将来ビジョン」の普及は、普及の概念の中に入っていないと思われる。したがって、普及職員などが地域の計画素案を作成し、それを村民にプレゼンテーションして、村民とディスカッションを重ねることで計画を村民といっしょに練り上げ、計画に対する村民の合意を創っていくという手法は、セネガルにとって新しい普及手法といえよう。

また、農村地域の将来ビジョンや整備計画を村民と行政が共同して練り上げ、その計画に対する合意に基づいて、行政と村民とがその計画を実施に移し、地域の振興を図るという「参加型農村計画」の理念とノウハウは、他国においても、村落振興の重要なツールになりうる可能性を持つと考える。

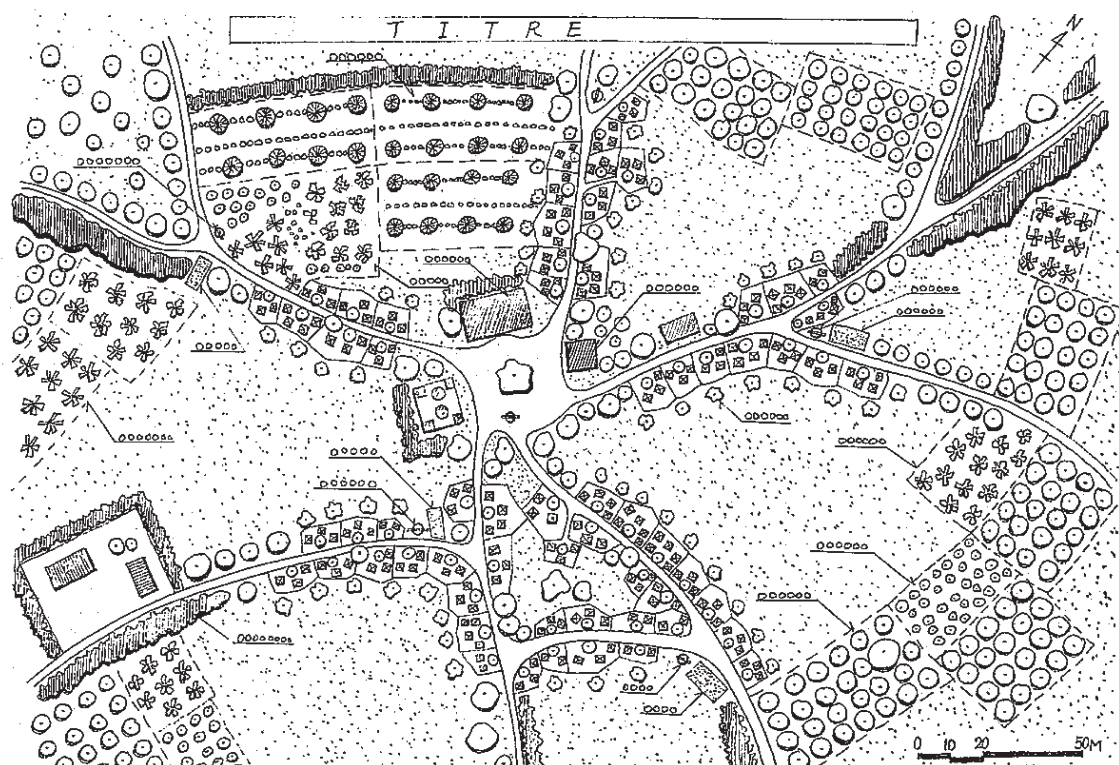


図-6 集落の将来ビジョン図の作成

3. 組織・制度強化を通じたソーシャル・キャピタルの形成（モロッコにおける地下灌漑システム農民組織強化）

(1) 開発事業実施時の組織・制度計画

開発事業の実施に伴う組織・制度強化計画には、以下のような項目が含まれることが多い。

- i) 事業実施機関の能力強化
- ii) 住民の組織化および住民組織の強化
- iii) 適切な支援制度の構築

しかし、このような組織・制度強化計画ならびに実際の活動が関連組織やコミュニティにどのような変化を促し、最終的に開発事業の効果出現および持続性の向上を図るキャパシティ・ビルディングに結びついているのか、その過程について明確に示した報告書、文献は少ない。

本報文は、開発事業における組織・制度強化活動が対象組織やコミュニティに与える影響をソーシャル・キャピタルの形成・強化という側面から整理することにより、これらの活動が“キャパシティ・ビルディング”につながる過程を社会的側面から分析するものである。

分析事例としては、当社が日本技研（株）と共同で調査を行っているJICA開発調査「モロッコ国 東部アトラス地域伝統的灌漑施設（ハッターラ）改修・農村開発計画調査」を取り上げる。

(2) ソーシャル・キャピタルとは

“ソーシャル・キャピタル”（Social Capital以下S.Cと略す）は単純に“社会資本”と訳されるが、社会や組織に内在している資本、すなわち対象とする住民グループなどが有する不文律や規範・価値観などといった目に見えぬ開発プロセスに大きな影響を与える資源要素を指し、一般に以下の2つの類型化によって分類・整理している。

第一の類型は、社会組織・制度の存在に関連した“制度的”S.Cと、社会的規範や価値観といった個人の心理的な態度などに直接影響を与える“認知的”S.Cである。この類型に従えば、明文化された貧困農村への行政支援制度などは“制度的”S.Cと分類され、一方で、コミュニティ内に存在する不文律、規範・価値観などは“認知的”S.Cと分類される。

また、第二の類型は、コミュニティなどグループ内の結束力を強化させる“内部結束型”S.Cと、グループ外の他の集団や政府などのフォーマルな制度・組織との連携を強める“橋渡し型”S.Cである。この場合、住民の組織化、共同作業の強化などは“内部結束型”S.Cの形成・強化と認識され、一方で、政府組織等による住民への情報提供、住民からの支援要請拡大などは“橋渡し型”S.Cの強化であると考えられる。



図-7 ソーシャル・キャピタルの類型と概念図
（モンゴルにおける遊牧民コミュニティと行政機関の例）

(3) 分析事例

1) ハッターラ

ハッターラとは、モロッコ国のタフィラレト地方（乾燥地に属する）に点在する伝統的な地下灌漑システムであり、下図に示すとおり、浅層地下水を地下水路を通じて村落まで導水する構造となっている。導水された水は村落内で農業用水の他、生活用水（飲料水、洗濯水など）としても利用され、乾燥地オアシス農村の生活を支える貴重な水源となっている。

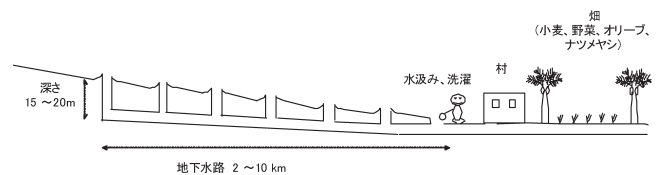


図-8 ハッターラの構造（模式図）

2) ハッターラの維持管理

ハッターラの地下水路はほとんどが土水路であり、恒常的に土砂が水路内に堆積することから住民による維持管理作業（おもに土砂の浚渫）が不可欠となっている。維持管理作業の期間および作業量はハッターラの規模、構造などによって様々であるが、一般的なものでは年3～4回、1回につき2週間程度行われ、この間1日あたり約12人の労働力（合計すると年間約580人・日）を必要とする。

農地まで導水されたハッターラの水は灌漑水路網を通じて各農家の耕作地に導かれるが、農業用に利用できる水の量は、伝統的なハッターラの水利権者組織内で決められた水利権（時間）によって厳しく定められている（水利権の量は、通常ハッターラ掘削時に各家族が供出した労働力に応じて初期の分配が行われ、その後各家族の中で相続・分割されている）。

また、農民は各自が所有する水利権の量（時間）に応じて、ハッターラ水路の浚渫などの維持管理作業に無償労働

提供することが義務付けられており、この水利権という“権利”と無償労働という“義務”のバランスを慣習法のなかで保ちながら、永年ハッターラの維持管理を行ってきた。

しかしモロッコ国タフィラレト地方では、近年の降雨量の減少、周辺地区におけるポンプ揚水の増加などの影響によりハッターラの流量が減少傾向にあり、枯渇するハッターラも多い（タフィラレト地方には約500本のハッターラが存在しているが、このうち現在でも流量があり利用可能なものは200本程度である）。今後ハッターラの流量を確保し、当地におけるオアシス農業を維持していくためには、上述した従来の維持管理作業に加えて、ハッターラ水路内の起伏除去、コンクリートによる水路ライニングなどを含む改修事業を実施し、導水路内の送水ロスを減少させることが喫緊の課題となっている。



写真一 住民によるハッターラの維持管理作業

3) ハッターラと農民組織

ハッターラの維持管理作業は、これまで伝統的な水利権者組織によって継続的に実施されてきた。しかし、上述したようなハッターラの改修事業には、多くの資金、労働力に加えて、効果的な改修工事を実施するための適切な知識・技術を必要とするため、伝統的水利権者組織の力だけでは改修事業の実施に困難が伴う。

そこで近年ハッターラ農村においては、ハッターラの維持管理作業および改修事業の支援を目的としたハッターラ Association が設立されてきた。Association とは同国の法律に基づいて設立された自主的な住民組織（ローカル NGO）であり、ハッターラの維持管理・改修事業への支援を目的とするハッターラ Association 以外にも、女性の識字教育、保健・衛生啓蒙活動、学校建設事業などを行う農村開発 Association も存在する。

しかし、これらの新設された Association ならびに伝統的水利権者組織から構成される既存農民組織が外部支援組織

と協力してハッターラの改修事業を実施していくためには、現状において表一に示すような組織・制度面での阻害要因が存在する。

表一 阻害要因

	阻害要因
1.	ハッターラは住民の自発的な開発行為によって建設された伝統的灌漑施設であることから、国が整備する灌漑施設に比べ、政府支援制度の整備が遅れている。また、政府の支援制度、支援申請方法等につき、住民に十分な情報提供がなされていない。
2.	伝統的水利権者組織は法的な地位を有していないことから、政府またはその外部組織（国際援助機関、NGO など）からの支援を受けることが難しい。
3.	伝統的水利権者組織は地区の慣習法に則って運営されており、近代的な法制度に沿った組織化・運営がなされていない。
4.	近年、農村村に設立されてきた Association は、Association 法に則った組織の運営技術（役員選出、総会開催、議事録作成、財務管理など）が未熟である。
5.	Association は事業実施経験の不足から、事業の実施、管理、調整能力が不足している。

4) 開発調査における取り組み

本開発調査の目的は、モロッコ国タフィラレト地方全体を対象としたハッターラ改修計画マスタープラン（M/P）を策定することであり、2004年12月に概定したドラフト M/P では今後20年間で同地方に存在するハッターラ約200本を改修していく計画となっている。しかし、これら改修事業を効果的かつ持続的に実施していくためには、上述した組織・制度面での阻害要因を克服するための組織・制度強化策が不可欠となる。そこで同 M/P 中の農民組織強化計画においては、以下の提案が行われている。

- ・ Association の設立促進・運営にかかる基本技術の習得支援
- ・ 伝統的水利権者組織およびハッターラ Association によるハッターラ改修事業の実施・管理能力の向上
- ・ 各農民組織間の連携強化

また本開発調査では、概定された M/P の各コンポーネントの妥当性を確認することを目的とした実証調査（実施期間：2004年5月～2005年7月）も含まれている。表二に、同実証調査の中で実施している組織・制度強化の取り組みと上述した阻害要因との対応を示す。

表二 阻害要因に対する組織・制度強化の取り組み

組織・制度強化の取り組み (活動)	阻害要因 との対応
ハッターラ改修事業に対する政府支援制度拡充および農民用広報資料の作成・配布	1.
伝統的水利権者組織を対象とした Association 設立促進セミナーの開催	2. 3.
Association を対象とした Association 運営トレーニングの実施、スタディ・ツアーの実施	4.
Association に対するハッターラ改修機材（コンプレッサーおよび削岩機）の無料貸出制度の創設および Association と伝統的水利権者組織の共同による自主改修事業の促進	5.

(4) 組織・制度強化コンポーネントとソーシャル・キャピタル形成・強化

上述した実証調査における組織・制度強化の各活動は、ハッターラ農村における農民組織（Associationおよび伝統的水利権者組織）と改修事業を支援する外部組織を対象とし、これらの組織および組織間に内在するソーシャル・キャピタルの形成・強化を図ることを目的として計画されている。すなわち、実証調査における取り組み（活動）と、想定されるアウトプット（成果）、形成・強化されるソーシャル・キャピタルの関係は以下の表および図のとおり示すことができる。

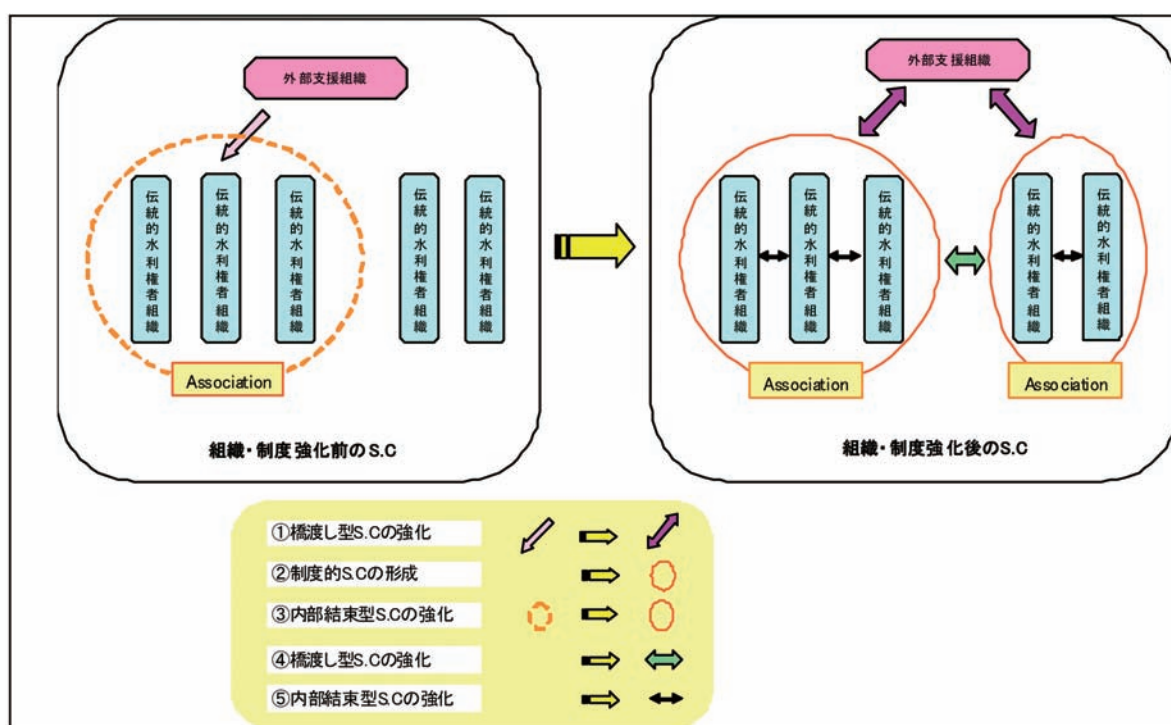
このように、上記実証調査における組織・制度強化の取り組み（活動）は最終的には対象組織の制度的S.C、内部結束型S.Cならびに組織間の橋渡しS.Cの形成・強化に結びついていることが分かる。

(5) 「ソーシャル・キャピタル」的概念の有効性

開発事業の実施に伴う組織・制度強化コンポーネントについては、同コンポーネントが対象組織および組織間に内在するソーシャル・キャピタルの形成・強化にどのような影響を与えるか整理、分析することによってその成果を明確に示すことができる。また開発事業の計画段階において

表ー3 組織・制度強化に伴うソーシャル・キャピタルの形成・強化

組織・制度強化の取り組み（活動）	想定されるアウトプット（成果）	S.Cの類型	図 3.1 中番号
ハッターラ改修事業に対する政府支援制度に関する農民用広報資料作成・配布	➤ 政府支援制度の情報提供拡大	橋渡し型 S.C 強化	①
伝統的水利権者組織を対象とした Association 設立促進セミナーの開催	➤ 合法的な住民組織 (Association) の設立促進 ➤ 政府の支援制度拡充	制度的 S.C 形成 橋渡し型 S.C 強化	② ①
Association を対象とした運営トレーニングの実施、およびスタディ・ツアーの実施	➤ Association の組織運営能力の向上 ➤ Association 間の情報交換の促進	内部結束型 S.C 強化 橋渡し型 S.C 強化	③ ④
Association に対するハッターラ改修機材 (コンプレッサーおよび削岩機) の無料貸出制度の創設、Association と伝統的水利権者組織の共同による自主改修事業の促進	➤ 政府の支援制度拡充 ➤ Association と伝統的水利権者組織の共同による自主改修事業の拡充	制度的 S.C 形成 内部結束型 S.C 強化	① ⑤



図ー9 組織・制度強化に伴うソーシャル・キャピタルの形成・強化

は、関連組織および組織間に内在するソーシャル・キャピタルの現状を捉え、将来の望むべき姿と対比することによって、必要となる組織・制度強化対策を検討することができる。このように、一般的に「成果が何かわからない」といわれる組織・制度強化コンポーネントにおいては、ソーシャル・キャピタルの概念を導入して計画の内容ならびに成果を示すことが有効であるといえる。

また、ソーシャル・キャピタルの形成・強化の過程は、プロジェクトの組織・制度強化コンポーネントが事業効果の出現および持続性の確保を図るキャパシティ・ビルディングにどのように結びついていくのか、その過程を社会的側面から説明するために利用することも可能である。

4. プロジェクトへの裨益者参加促進（マレーシアにおける「参加のデザイン」の実践）

（1）参加型アプローチの概念

参加型の理念や参加型のツールについては広く知られるようになってきたが、その理念に基づき、そのツールを使っただけでは参加型プロジェクトは機能し得ない。本報文では参加型の理念に基づき、具体的な活動を有機的に組み立てることにより参加型プロジェクトを機能させるための方法論としての「参加のデザイン」を、具体的事例を通じて紹介する。

昨今では、案件のソフト化、参加型アプローチは新しく珍しいものというよりも、むしろ一般的で、案件によっては必須のものとなってきている。この背景には従来のハード一辺倒の開発アプローチから、持続性、自立発展性の概念が重要視されるようになったことがあげられる。作られた施設（ハード）が適正に運用され、維持管理されるためには、その運営組織がしっかりとしたものではなくてはならず、組織の能力を強化すること（キャパシティ・ビルディング）も重要な課題となっている。またここ数年、開発において貧困削減が主要課題となっており、住民一人ひとりが力を付けていくこと（エンパワーメント）も重要な課題として捉えられている。

参加型アプローチという概念は、意思決定の公平性、適正性から住民の労働提供まで様々な文脈の中で捉えられるようになってきている。そこで本報文では参加型アプローチをキャパシティ・ビルディング、エンパワーメントを促進するための方法論と捉え、その具体的なひとつの方法論としての「参加のデザイン」について「マレーシア国インターネットによる地域情報化推進に関する調査」を例に紹介する。

（2）調査概要

1) 調査の背景

マレーシアではIT（情報通信技術）化を国の政策として進めている。その一方で、都市部と農村部とのデジタルディバイド（一般に、ITとくにインターネットの恩恵を受けることのできる人とできない人の間に生じる経済格差を指し、「情報格差」と訳されることが多い）が問題となっており、その格差是正のための事業としてRIP（Rural Internet Program）が創設された。これは、全国の郵便局に無料でインターネットが利用できる設備を整えた、いわば公共無料インターネットカフェである。政府がモデルプロジェクトとして全国に16カ所のRIC（Rural Internet Center）を設立し、地域ごとのホームページも作成した。しかしながら、PCが故障して運営されなくなったり、インターネットの利用ではなく子供のゲームセンター化してしまったり、ホームページがまったく更新されないなどの問題があり、JICAがこの支援を実施するために、本調査が実施された。本調査はJICA開発調査として2002年1月より2003年3月まで実施された。

2) 調査の目的

本調査業務の目的を以下に示す。

- （a）マレーシア全土を対象として、地方部における情報・通信アクセス改善、とくにRIP事業の本格的実施を通じて情報・通信アクセス改善を行うためのアクションプランを策定し、それにより都市部・地方部間のデジタルディバイド解消に資する。
- （b）同時にワークショップ、セミナーの開催、モデルプロジェクトの共同実施などを通じて、マレーシア国政府カウンターパートおよびその他関係者に情報・通信アクセス改善に係わる技術移転を行う。

3) 調査概要

JICA調査では、既存2カ所のRICの活性化と1カ所の新設RICをモデルプロジェクトとして実施した。この3カ所でそれぞれ地域住民からなるRIC運営委員会を設立し、また有給の管理者兼ITトレーナーを配置した。これにより、PCのハード面での維持管理を行い、地域ホームページを立ち上げ、初心者向けのITトレーニングを実施した。

（3）参加のデザイン

1) 参加のシカケ

通常JICA調査で作成したホームページが調査終了後更新されなくなるなど、持続性が問題視されてきた。そこで本調査ではRIC運営委員会メンバーならびに一般住民が積極的に参加し、オーナーシップを醸成することができれば、自律性、持続性を向上させることができると考え、いかにしてメンバーならびに住民を参加させるかを検討した。

住民参加型プロジェクトにおいて、住民を参加「させる」

というのは、事業実施者側の思惑であり、本当の意味での住民参加ではないとの反論が予想される。当然住民を強制的に参加させることは本当の意味での住民参加ではないが、住民が自発的に楽しみながら積極的に参加することが出来れば、本当の意味での住民参加といえるであろう。よくある学校教育論で、子供に無理矢理勉強させるのではなく、学習のおもしろさに気づかせ、楽しみながら勉強することによって学力を向上するという考えと似ている。

そこで上記にある、「いかにしてメンバーならびに住民を参加させるか検討した」というのは、いかにして自発的に楽しみながら参加してもらえるかを検討したものである。そしてその検討結果はJICA調査団の立場からすると、メンバーならびに住民にシカケたワナであり、ワナにはまった結果、自発的に楽しみながら参加し、プロジェクトの自律性、持続性が確保されたといえる。

このように参加させるためのワナのシカケをプロジェクトの一連のプロセスの中に組み込むことが参加をデザインすることであり、いかに良いデザインをすることが出来るかが、どれだけ参加を引き出せるか、しいてはプロジェクトを成功裏におさめることが出来るかの鍵となる。

2) フォトコンテストワークショップ

次に本調査で具体的にデザインしたシカケとして、「フォトコンテストワークショップ」を紹介する。これは、3カ所のモデルプロジェクトRICでそれぞれの地域のRICホームページを作成するために実施したワークショップである。概要は以下のとおりである。

(a) 概要

目的はRICホームページの「地域のフォトギャラリーページ」に使用する写真を住民参加により撮影し、選定することにある。記事を作成しなくても比較的容易に地域の紹介が出来るページとして「地域のフォトギャラリーページ」をRICホームページの中にデザインした。さらに、再委託によりホームページのテンプレート（ホームページの内容を簡単に作成・更新出来るようにした骨格となる基本ページ）を作成し、技術的にも住民による管理が可能になるような仕組みを作った。

(b) フォトギャラリーページ作成OJT研修

参加者：20・30人程度（運営委員会メンバーと一般住民）

準備：

- ・デジタルカメラ4台（調査団）
- ・ノートパソコン（調査団）
- ・部屋（運営委員会：基本的には運営会議をする場所）
- ・プロジェクター（調査団）
- ・車（参加者の自動車を活用）

スケジュール：

（AM）地域の宝となるような写真を4グループに分かれてデジカメで撮ってきてもらう。

当初は「地域の宝探しワークショップ」という名前で、普段あまり意識していなかった地域に眠っている宝として、史跡、景観、特産品、有名人などを撮影し、地域の情報としてホームページを作成する方法を検討していた。しかし参加のデザインを検討していく中で、技術的に実現しやすい方法としてフォトギャラリーページのテンプレートを発案し、それにあわせてより参加意欲が湧きやすいコンテスト形式としてワークショップをデザインした。参加者はグループごとに美しい景観、史跡、地域の特産品など思い思いの場所で撮影をした。ほとんどの参加者にとってデジカメを使うことが初めての経験であり、かつピクニックのようにわいわいがやがやと楽しみながら写真撮影することが出来た。

（PM）取り終わった後、全体で集まり、各グループで撮った写真を、プロジェクターを用いてお互いに発表し合い、5～10枚程度の写真をフォトギャラリー用を選ぶ。

発表では、撮影した写真の説明やなぜその写真を撮影したかなどを紹介しあった。最終的には多数決の形で、写真を互選した。

後日、フォトコンテストワークショップで選定された写真をフォトギャラリーページに張り込み、アップロードするための研修を実施した。

この研修はRIC運営委員会のメンバーからさらにタスクフォースメンバーを選定し、彼らに対して研修を実施した。

研修は、OJT（On the Job Training）方式で実施し、実際にフォトギャラリーページをタスクフォースメンバーが作成し、更新方法もあわせて習得することが出来た。



デジカメに興味津々に



ピクニックのようなグループでの撮影



発表会での写真の選定

写真-2 フォトコンテストワークショップの様子

（4）「参加のデザイン」の有効性

このワークショップにより、参加者は普段気づかなかった地域の宝を楽しみながら再発見し、ホームページを作成することが出来た。参加者は自らが撮影した写真がホームページによって世界に発信されることをうれしくかつ誇りに感じることにによって、結果的にオーナーシップが醸成されることになり、調査終了後も運営委員会が中心にホームページが更新されている。

このようなワークショップを企画し、モデルプロジェクトという一連のプロセスの中に組み込むことによって、参加を促進し、プロジェクトの自立発展性を確保することに結びつけた。このように強制するわけではなく、参加者が自らの自発性により持続性を高めるようにシカケられたワークショップをデザインしたことがモデルプロジェクト成功の鍵であったといえる。

このように目的や状況に合わせて「参加をデザイン」することがキャパシティ・ビルディングの実施において重要なひとつの方法論といえる。

5. コミュニティ・エンパワーメント（インドネシアにおける資源利用・意志決定面の自立促進手法試行）

（1）「エンパワーメント」の概念

90年代後半から「住民参加型」がプロジェクトにおけるひとつの重要なアプローチとして、ODAの世界で広く認識されるようになった。それに比例するように、「コミュニティ・エンパワーメント」という言葉を随所で見聞きするようになって久しいが、その共通概念が社内的に醸成されているとはいまだに言い難い。

もちろん、コミュニティ・エンパワーメントの解釈には様々なものがあり、決してここで述べる考え方が唯一無二の定石というわけではないが、少なくとも経験に基づくパターンと教訓を整理しておくことは、今後類似案件を取り扱う上で有効である。そこで、ここでは、まず「エンパワーメント」のひとつの考え方を明らかにし、続いてあるプロジェクトをもって「コミュニティ・エンパワーメント」のあり方を示すことにする。

（2）「エンパワーメント」とは

1) 住民のエンパワーメント

プロジェクトへの参加は、個人・コミュニティの2通りが考えられるが、後者すなわち個の集団であるコミュニティのほうが、その参加効果ははるかに大きく、また継続しやすいことがこれまでの一般経験則上知られている。

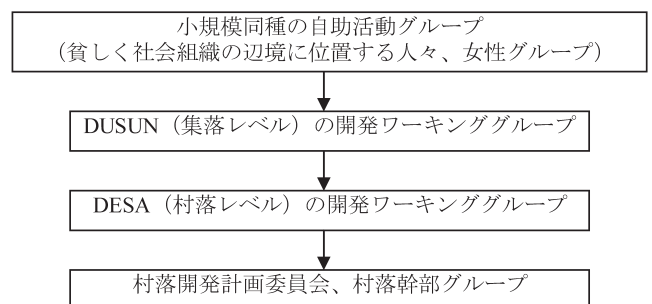
チェンバースChambers（1997）では、PRA（Participatory Rural Appraisal：参加型農村調査法）の実践を通して地図や模型が作成でき、計画立案ができ、自分たちの研究の管理

と実践ができるなどといった、プロジェクトの枠組みで住民の資源、意思決定のコントロールが増すことを指して「エンパワーされた」と評価している。一方、（3）で取り上げる CERDP（Community Empowerment for Rural Development Project）では、「住民に、自身の生活をどのように作りかえていくかという命題に対して、自身で決定する能力を持たせ、その住民の活動を制度的保証の下で進めること」がエンパワーメントであるとしている。「エンパワーメント」の定義と意味付け、その実施方法に関しては多数の書物で様々な議論がなされているため、あらためての整理が必要であろう。ここでは、このCERDPの経験に基づく「コミュニティ・エンパワーメント」の方法について記述する。

2) コミュニティに根ざしたプランニングメカニズム

コミュニティに根ざしたプランニングメカニズム（CBPM：Community Based Planning Mechanism）は、開発の計画および実施における全体サイクルの中で非常に重要な位置づけにある。このメカニズムを用いるアプローチは次のようになる。すなわち、第一に、住民の社会的・経済的・物理的ニーズと「やる気」、人的・技術的・資源ポテンシャルのアセスメント評価を実施する。第二に、小規模ビジネスやインフラプロジェクトの案を策定し、そのプライオリティ付けを行う。第三に、優先プロジェクトに着手し、詳細計画に基づいたそのモニタリング・評価を実施する。第四に、こういった開発計画・実施に対するサステナビリティの保証を確実にする。

なお、このメカニズムを用いて立ち上げる「開発ワーキンググループ」には、村落の幹部やエリート層はメンバーとして入らないのが望ましい。エリート層は「すでにエンパワーされて」おり、また、「エンパワーされるべき」裨益者の障害になるおそれがあるからである。農村における草の根レベルの裨益者をエンパワーする際の意見集約あるいは活動のモデルは、図一10に示すとおりである。



図一10 コミュニティレベルの理想的な草の根エンパワーメントモデル

(3) CERDPにおけるエンパワーメント

1) CERDP

インドネシア共和国におけるCERDPは、2002年4月から5年間のスケジュールで始まった開発計画部主管のADBローン案件である。カリマンタン・スラウェシ両島における非都市部貧困地域の750村落コミュニティを対象とし、そのエンパワーメントを行うことを目的としている。プロジェクトは下記4コンポーネントから成っており、全体として、この目的を達成する仕組みを作り出している。さらに、各コンポーネントは、ジャカルタに拠点を置き、プロジェクトの統括的舵取役であるCCT（Central Consultant Team）と、地方の各県に拠点を置き、コミュニティ住民と日常直接交流を持ちながら活動を行うRCT（Regional Consultant Team）とに分かれている。外国人専門家がアサインされるのは、もっぱらCCTであり、RCTは主に現地NGOなどから雇用したコーディネータやファシリテータで構成されている。

	主な役割	1年目	2年目	3年目	4年目
コンポーネントA	組織開発 人材開発				
コンポーネントB	コミュニティローンシステム マイクロクレジット				
コンポーネントC	小規模インフラ コア・サブプロジェクト				
コンポーネントD	モニタリング・評価 マネジメント				

図ー11 各コンポーネントの役割と実施スケジュールのイメージ

2) CERDPにおけるエンパワーメントの構造

CERDPは、トレーニング、マイクロファイナンス・村落開発プランニング、そしてインフラの供与によって、貧困地域住民をエンパワーメントする構造になっている。プロセス概要は下記のとおりである。

- i) 情報の伝播・村落レベルでのファシリテータ着任
- ii) 村落計画ワーキンググループ（Village Planning Group）の立ち上げ
- iii) 意志決定ならびに起業選定のファシリテータリング
- iv) コミュニティローンシステム（CBSLO：Community Based Saving Loan Organization）の立ち上げ
- v) 村落民による小規模起業開発
- vi) 市場アクセスのためのインフラ建設
- vii) 生産物の販売による起業の発展

(4) ファシリテータ

1) エンパワーメントにおけるファシリテータの役割

CERDPの場合、ジャカルタの中央コンサルタントチーム（CCT：Central Consultant Team）に対して、カリマンタン・

スラウェシ両島12県の現場で雇用されたファシリテータの総体を地方コンサルタントチーム（Regional Consultant Team）と呼んでいる。例えば、コンポーネントDは、コーディネータとして各県に1名のファシリテータを配置し、現場レベルのマネジメントとCCTへの定期的報告を任せている。また、コンポーネントAは、啓蒙を担当するため、各郡・村レベルで多数のファシリテータを雇用している。

ファシリテータの最も重要な役割のひとつは、コミュニティ住民への正確な情報伝播と疑問点などへの手助けである。ただし、これには、とくにプロジェクト開始当初は、比較的長い時間と根気が必要となる。地方農村部の貧困世帯は、インターネットなどの最新情報通信手段を持たないのが普通であり、また、一般に教育水準が低く、思考が伝統社会の風習に強く支配されているため、これらの人々にプロジェクトの目的やアプローチの方法を正しく理解させるのは容易なことではない。ファシリテータは、現場の状況を正しく見極め、コーディネータを代表者としてCCTへ正確な報告をすることが義務づけられている（MIS：Management Information Systemが保証）。これらファシリテータには、変化する現場の状況に対応できるように、CCTが定期的にトレーニングを実施している。

2) コミュニティ情報伝播キャンペーン

ファシリテータの活動を補助する手段として、CERDPでは、コミュニティ情報伝播キャンペーンCAC（Community Awareness Campaign）が役立っている。CCTによりマネジメントされるCCTには、CCTや現場各地における活動のトピックを盛り込んだ月刊小冊子の発行、村落レベルでの掲示板や苦情意見箱の設置、メディアインタビューなどが盛り込まれている。ファシリテータはこれらキャンペーンの道具を利用することにより、効率的な日常業務ができるようになっている。

(5) ジェンダー配慮

1) 女性の参加とエンパワーメント

多くの途上国では、女性には男性とは異なる伝統的な役割が規定されている。ジェンダーに関しては、これまで様々な議論がなされてきているが、注目すべき点は、「参加型」プロジェクトの一部が、女性を受益者負担やコスト・リカバリーの手段に好都合な「誠実な金銭感覚を持ち、責任ある行動を取り、定住し続ける安い労働力」と考えてきた経緯があるという事実である。

表ー4 参加論とジェンダー論の相違点

	持続性(Sustainability)	平等(Equity)
参加論	財政の持続性(受益者の財政管理など)	受益者負担額に応じたサービスの平等
ジェンダー論	社会的持続性(参加便益の認識過程)	意志決定・実施・評価過程における男女の平等

このような考え方が続けられる限り、意志決定の中枢から周辺化している女性達にとって、プロジェクトの便益が限られたものになることは容易に察しがつく。参加型開発のアプローチが見落としがちな点のひとつであろう。CERDPでは、女性への高等・大学教育支援を行っており、エンパワーメントの重要な鍵である意志決定に女性が関われるような仕組みづくりに取り組んでいる。

2) ファシリテータ・ターゲット住民に占める女性の割合

ファシリテータは、(4) で見たとおり、現場マネジメントの代表であり、(5) 1) で見た女性の参加に係る諸問題へ日々直面する位置づけにある。このような意味合いから、CERDPでは、県・郡・村落すべてのレベルにおけるファシリテータの女性の割合を50%としているが、選定基準となる教育レベルなどを下げない限り、この数字を達成するのは難しい状況となっている。

(6) エンパワーメント実施の重要ポイント

1) エンパワーメントをめぐる問題点

エンパワーメントプロジェクトに関しては、実例を挙げて様々な問題点の指摘が行われているが、CERDPでも次のような問題点が浮上している。

- ・コミュニティプランニングの過程において、エリート層が意志決定（Decision Making）をしてしまっているトップダウン型プランニングが一部見られる。
- ・ファシリテータのトレーニングが不十分なために、誤ったプロジェクトの概念が地方政府や村落に広がってしまった例がある。
- ・農村の女性には教育のために長く家庭を離れられない事情がある。したがって、ファシリテータなどの選定基準が高い場合、ジェンダー配慮による女性割合を確保するのが困難となっている。

2) コミュニティ・エンパワーメントの注意点

- ・外部条件や手法の話を除けば、最も重要なポイントは時間のかけ方である。CBPMの醸成を急ぎすぎてはいけない。エンパワーメントには時間がかかる。CERDPはいまだ進行中ではあるが、サステイナビリティ（持続可能性）を求める場合、最低4年程度のプロジェクト期間が必要であると考えられる。
- ・特に対象村落数が多く、プロジェクト地域が広範におよぶ場合、TOT（Training of Trainers）により優秀なファシリテータを養成し、効率的な現場マネジメントを行うことが重要である。
- ・そのほか、ジェンダー関連では、ファシリテータには、大学の学位は要求せず、高校卒業レベルの教育を充実させるなどの見直しが必要であろう。



写真－3 北スラウェシ州ミナハサ県のプロジェクト事務所

6. 結論

今回ここに紹介した4事例は、これまで曖昧模糊としていた「キャパシティ・ビルディング」のあり方を探る上での足がかりとして、それぞれに意義深いものではあると確信する。他方、個々のまったく独立したプロジェクトの断片であり、それぞれがテーマとする内容の関連性を詰めるには至っていない。今後は、キャパシティ・ビルディングの様々な切り口の関連づけ、すなわち開発計画部としての総合的理論構築がひとつの課題となろう。そして、同時に様々なプロジェクトを通して、新たな見地の研究も続けていく必要がある。

参考文献

- 1) 国際協力事業団、国際協力総合研修所：ソーシャル・キャピタルと国際協力ー持続する成果を目指してー総論編・事例分析編、2002
- 2) 日本技研株式会社、日本工営株式会社：モロッコ国東部アトラス地域伝統的灌漑施設（ハッターラ）改修・農村開発計画調査インテリム・レポート、2003
- 3) 佐藤 寛：参加型開発の再検討、アジア経済研究所、2003
- 4) 島津英世ほか：統社会開発入門PLAー住民主体の学習と行動による開発、プロジェクトPLA編、2000
- 5) Robert Chambers：Rural Development - Putting the Last First, Longman Pub Group, 1983
- 6) Robert Chambers：Whose Reality Counts? - Putting the First Last, ITDG Publishing, 1997
- 7) 平山 恵・清水義晴（対談集）：ワークショップは宝の山ー国際協力からまちづくりまで、パラダイムシフト文庫、1998
- 8) CERD Project Management Office：CERD Consolidated Annual Report 2003ほかCERDプロジェクト関連報告書、2002-2004
- 9) 西川 潤：社会開発、有斐閣選書、1997
- 10) コーエイ総合研究所：プロジェクト・マネジメント、国際開発ジャーナル社、2003