

# 国際開発協力における「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチ

松岡 俊二<sup>†</sup>

## Capacity Development and Institutional Change in International Development and Cooperation

Shunji Matsuoka

The capacity development approach was proposed by UNDP and European donors as a new approach based upon the African aid failure in the 1980s and the end of the Cold War instead of conventional aid approach. In this paper, capacity development approach comes into collision with institutional studies in social sciences on purpose to accelerate knowledge evolution. This paper presents a new perspective on the development process and on aid policy. It is named an approach of "capacity development and institutional change". By using this new approach of "capacity development and institutional change", capacity development is able to cover not only technical cooperation but also lending matters. Moreover, the program approach is realized into development strategy and aid policy. The program approach indicates criteria of selectivity and priority of allocation of development resources including aid resources. Program approach concentrates more on the policy making process or on the top down (upstream) approach. Furthermore, this paper shows the importance of field experiences, meaning the advantages of Japanese aid compared to European aid, especially with regards to making the program approach more effective. The micro (field experience) and macro (top down) loop is a critical factor for aid effectiveness.

### 1. はじめに

国際開発協力におけるキャパシティ・ディベロップメントの議論は、UNDPや西欧ドナーにより、1980年代のアフリカ援助の失敗と冷戦の終結という時代背景の中で、特に技術協力 (Technical Cooperation; TC) 分野において従来型援助にかわる新たな援助アプローチとして提唱されたものである (Fukuda-Parr 2002, Brown 2002, Lopes and Theisohn 2003, 松岡 2004, Matsuoka 2007)。

キャパシティ・ディベロップメントの議論は主に国際援助コミュニティの中の議論として行われてきたが、議論の学問的な背景としては1990年代の経済学、社会学、政治学などの社会科学における新たな制度研究の台頭が存在することに注目する必要がある。一見すると開発援助の世界におけるキャパシティ・ディベロップメントの議論と社会科学における制度研究の興隆は、異なる世界の違う次元の議論のようにも思われるかもしれないが、途上国の社会経済発展において途上国社会が歴史的に形成してきた制度のあり方とその変化のプロセスに、暗黙裡であれ明示的であれ、焦点を置くという点で、両者は全く同じ問題意識を持っており、両者の知的交流を進めることでより豊かな研究成果と政策的成果を期

<sup>†</sup> Professor Graduate School of Asia-Pacific Studies, Waseda University

待することができる。

本論文は、援助実務におけるキャパシティ・ディベロップメントの議論と社会科学における制度研究を突き合せ、融合させ、進化させることを研究目的としている。また、こうした援助実務におけるキャパシティ・ディベロップメントの議論と社会科学における制度研究を融合・進化させることにより、国際開発協力分野において「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」という新たな開発援助アプローチを創出し、「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」に基づく「プログラム・アプローチ」構築の可能性・必要性・重要性を主張する。

本論文の構成は以下のとおりである。

まず、2節においてキャパシティ・ディベロップメントの議論の背景となぜキャパシティ・ディベロップメントの議論を制度研究と融合・進化させることが必要なのかを明らかにする。続いて3節において従来のUNDPなどのキャパシティ・ディベロップメントの議論における「キャパシティ」定義を批判的に検討し、途上国の開発課題を解決する社会的な能力を理論的にどのように把握すべきかを述べる。4節では、社会的能力（キャパシティ）と相互規定関係にある制度とは何か、制度変化をどのように理論化・モデル化できるのかを論じる。次に5節では、さらに「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」という視角から途上国の社会的能力や制度の現状と問題点を評価する方法を、社会的能力アセスメント (Social Capacity Assessment; SCA) として明らかにする。最後に6節で、こうした途上国の社会的能力と制度に関する評価を踏まえて、「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチを開発政策や援助政策へどのように具体化するかを論じる。

あらかじめ結論を先取りすると、本論文で主張する「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチは論理必然的に援助の投入規模（財政・人材・時間など）の拡大を意味し、援助アプローチとして、従来型の「プロジェクト・アプローチ」から新たな「プログラム・アプローチ」への転換を意味する（本論文のプログラムの定義や詳細は6節で述べる）。さらに「プログラム・アプローチ」への転換は、途上国の開発戦略に整合した (alignment) 「プログラム・ベースド・アプローチ (Program based Approach; PBA)」の実体化を通じたパリ宣言における効果的援助の具体化を意味する。

しかし、このことは途上国の計画能力の向上という前提条件を満たすことも同時に要求されるのであり、援助における投入規模の拡大と上流（政策・制度）重視ということが導出され、この点が援助資源の選択と集中の基準となる。

しかしながら、こうしたトップ重視、上流重視という「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチに基づく「プログラム・アプローチ」が効果的援助となるためには、計画重視というトップダウン（マクロ）だけではなく、従来の日本型援助の強みであった現場の経験や情報を計画に生かすというボトムアップ（ミクロ）との融合が不可欠である。こうしたマクロとミクロを繋ぐ（ミクロ・マクロ・ループ）にとって制度は最も重要な役割・機能を果たすのであり、日本型援助の優位性を生かし、無償・技術協力・円借款という新JICAの統合効果を発揮しうるアプローチとして「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」が考えられる。

## 2. キャパシティ・ディベロップメントの議論はどこから来たのか？

キャパシティ・ディベロップメントの議論は、大きく言って、以下の2つの歴史的経験に基づく議論である。

一つは、西欧ドナーのアフリカにおける開発援助の失敗が1980年代末に明らかとなったことである。アフリカ援助の失敗は西欧ドナーにいわゆる援助疲れという現象を招き、西欧の人々に援助に対する批判を高めるものとなった。折しも1980年代はRobert Cassenの有名な“Does Aid Work?”(1986)が出版されたように、援助の効果を総合的に評価しようという国際的な動きが始まった時期でもあった(1991年にOECD/DAC・5Criteriaを採択)。

もう一つは、1989年のベルリンの壁崩壊などに象徴される冷戦構造の終結である。第2次大戦後の世界秩序を規定した東西対立は、北の先進国が南の途上国を援助する大きな政治的動機付けであったが、冷戦終結はこうした援助の政治的動機が喪失したことを意味した。

アフリカにおける援助の失敗と冷戦の終結は、とりわけ西欧の2国間援助機関やUNDPが主に担ってきた技術協力(Technical Cooperation)型の援助に対する批判となって現れ、UNDPや西欧ドナーは自らの生き残りのためにも従来型援助から脱却し、新たな援助アプローチを明確にすることが必要であった。

例えば、Bergs and UNDP(1993)は以下のように、従来の技術協力の問題点を指摘している。

### 「\*技術協力の提供方法の問題:

- ・プロジェクトの選定にける時間が短いこと、技術協力が過度に複雑であること、国際専門家の業務内容が適切でないこと、プロジェクトの監督が不十分であることによって適切なプロジェクトが形成・実施されない。

- ・国際専門家と現地のカウンターパートの組み合わせによる従来の技術協力が、効果的な技術移転につながらない。

### \*技術協力の管理の問題:

- ・援助側が実施する膨大な数の技術協力を管理するだけの能力が途上国政府側でないこと、援助側がプロジェクトの選定や管理方法に関して厳しいコントロールを行っていることにより、援助側主導の技術協力が実施される。

- ・援助間の協調が行われていないため、技術協力の資源が効率的に配分されない。

### \*技術協力の「市場」の問題:

- ・専門家派遣・研修・機材がセットになったひも付きの援助として実施されること、多くが無償援助として行われることを理由に、技術協力の効率化を促す「市場」が機能していないため、余計な援助が行われたり、現地側のコミットメントがそがれたりする。

### \*技術協力の実施環境の問題:

- ・アフリカのほとんどの国では、低賃金と業務環境の悪さが原因となり、公務員のモラルとパフォーマンスが低下している。離職率が高く、副業を持つものが多く、研修に対するコミットメントが低下している状況により、技術協力が現地政府の能力開発につながらなかった。」(Bergs and

UNDP 1993)

こうした従来型 TC への自己批判を出発点とし、その後、キャパシティ・ディベロップメントの議論は Fukuda-Parr (1996), Fukuda-Parr, Lopes, and Malik (2002) などとして展開し、ドナーによる先進国の技術や知識の持ち込み・置き換えとしての Capacity Building ではなく、途上国自身が歴史的に形成してきた課題解決能力の上に、途上国自身による能力開発を支援するというキャパシティ・ディベロップメント・アプローチが登場した。

UNDP による議論の展開を受け、SIDA, GTZ, DFID, CIDA などの西欧系ドナーによるキャパシティ・ディベロップメントの議論・試みが行われ、国際的なキャパシティ・ディベロップメント議論のネットワークが形成されてきている。

日本においても 2000 年以降、JICA が精力的にキャパシティ・ディベロップメントに関する取り組みを行い、JICA (2004), 『キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック: JICA 事業の有効性と持続性を高めるために』や JICA (2006), 『途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して/キャパシティ・ディベロップメント (CD)〜CD とは何か、JICA は CD をどう捉え、JICA 事業の改善にどう活かすか〜』などの出版が行われてきた。

こうした従来の国際的および日本のキャパシティ・ディベロップメントの議論をめぐって、幾つかの問題点を指摘しておく必要がある。

第 1 は、キャパシティ・ディベロップメントの議論や試みは主に技術協力 (TC) 分野で展開されてきたが、キャパシティ・ディベロップメントの議論は TC に限られるものではないし、また TC に限ることはキャパシティ・ディベロップメントにとって阻害要因となるということである。

すでに述べたように、譲許性資金供与を大きな柱とする世界銀行などが、この時期 (1980 年代)、構造調整アプローチを採用していたのに対して、西欧系のアフリカ支援が技術協力 (無償) を主としており、タックスペイヤーとの関連においても「目に見えやすい」技術協力がアフリカ援助の失敗の主要因として批判的 (まと) になったという状況がある。

当然ながら、借款によるインフラ建設においても途上国社会の能力向上は不可欠であり、長期的なインフラ・マネジメントやアセット・マネジメントの社会的能力が重要となる。世界銀行ではこうしたキャパシティ・ディベロップメントを、ハード建設の借款とは別の、ソフト部分 (non lending matter) として取り扱い (World Bank 2007), キャパシティ・ビルディングと称してきた。しかし借款による社会資本の建設・維持管理は、様々な社会的能力形成や制度形成と一体となって援助効果が発現するのであり、キャパシティ・ディベロップメントの議論を技術協力分野に限定することは合理的でないし、「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチにおいては全ての国際開発援助に関わる問題として把握することが重要である。

第 2 は、キャパシティ・ディベロップメントと制度変化との関係をどのように理解するのかという点である。

キャパシティの向上と定着のためには、人々の行動を規定する制度の変化が不可欠である。制度変化のためにはキャパシティ・ディベロップメントが必要であり、キャパシティ・ディベロップメントのた



めには制度を変化させることが重要であり、両者はいわば「車の両輪」である。

キャパシティ・ディベロップメントと制度変化を「車の両輪」と位置づけることによって援助効果が向上し、途上国の持続可能な発展が可能となる。しかし、現在の UNDP や JICA のキャパシティ・ディベロップメント・アプローチでは、技術協力先の組織能力の向上との関連で制度が限定的に議論されることはあっても (UNDP 2006)、必ずしも制度変化が明確に位置づけられていない。そのため、ともすると研修による人材育成や組織能力の向上といったプロジェクト目標があるものはなんでもキャパシティ・ディベロップメント・アプローチと理解し、技術協力＝キャパシティ・ディベロップメント・アプローチといった誤った理解を生みやすい。このことは、キャパシティ・ディベロップメント・アプローチが従来型のアプローチと何が決定的に異なるのか、何によってキャパシティ・ディベロップメント・アプローチの成果を測定・評価するのかといった点を曖昧にする要因となっている。

第3は、日本 (JICA) のキャパシティ・ディベロップメントの議論は、西欧ドナーのようなアフリカ援助の失敗経験に基づく議論として出発したのではなく、アジアにおける結果としての成功経験に基づき、西欧の議論に触発されて展開されたものであり、そもそもの出発点や前提において日本と西欧の議論には大きな違いがあるという点である。

確かに、JICA の技術協力は基本的に途上国の行政ラインにアラインするものであり、西欧ドナーの技術協力における Independent Project Unit (IPU) といった形態ではなく、技術協力の手法そのものに大きな違いがあったことは重要である。しかし、このことは JICA のキャパシティ・ディベロップメントの議論が、自らの従来のプロジェクト・ベースの技術協力の限界に対する深い認識に立つのではなく、ある種の援助の連続性の中 (business as usual) にキャパシティ・ディベロップメントを位置づけてしまっている。その結果、JICA における明確な自覚的なキャパシティ・ディベロップメント・アプローチの採用を困難にしてきたと考えられる。

例えば、2007 年末に公表された JICA (2007)『事業マネジメント・ハンドブック』は、プロジェクト・ベースからプログラム・ベースへの転換を志向しているが、そこにおけるプログラム・ベース (プログラム・マネジメント) とは、「複数のプロジェクトをひとつのプログラムとして捉え、統合的なマネジメントを行なうこと」とされており、いわば「プロジェクト・ベースド・プログラム・マネジメント」といった手法を標榜している。こうした中途半端な「プロジェクト・ベースド・プログラム・マネジメント」といった事業手法の背景には、アジアにおける結果としての援助の成功経験に基づく従来型のプロジェクト・ベースの継続という姿勢がある。

### 3. キャパシティとは何か？

CD をめぐる議論の系譜は、1950 年代・1960 年代の途上国の制度構築をめぐる議論にまでさかのぼることが可能である (松岡・本田 2002)。初期の制度構築論は、途上国の公共部門の一組織の形成に係る議論であり、1970 年代には公共部門全体を対象とした開発管理の議論へと展開した。こうした議論は 1980 年代には、公共と民間のパートナーシップ (PPP) といったセクター (社会的アクター) 間の関係を重視する方向へ展開し、さらにアマルティア・センの潜在能力論を踏まえた人間開発を目的とした

キャパシティ・ディベロップメントとして国連開発計画 (UNDP) やカナダ国際開発庁 (CIDA) によって具体化されてきた。

UNDP は能力を、個人、組織、社会 (制度) という 3 つのレベルで把握し、個人、組織、社会が相互に関連しながら能力が形成されると考えている (UNDP 1994 & 1998)。こうした UNDP のアプローチは、個人的能力・組織的能力というミクロ・レベルからスタートし、社会 (制度) レベルの能力というマクロ・レベルに至る能力の把握となっている。

確かに社会の成員としての個人・市民・住民の能力に着目することは重要であるが、こうした個人からスタートする CD アプローチは、ともすると研修事業や教育事業などの人材育成事業に偏った CD の理解を生みやすく、また、ミクロの力学系とマクロの力学系を同一視し、結果的に「ミクロ・マクロ・パラドクス」に陥りやすい理論モデルとなっている。開発援助における CD アプローチとは、途上国社会の持つ問題解決能力としての社会的能力の向上支援であり、直接的にマクロ・レベルの問題として把握することが重要であり、政府部門・企業部門・市民部門の能力とそれらの関係性としてマクロ的に社会的に能力を定義する方がよいと考えられる (Matsuoka 2007)。

以下、キャパシティをなぜ社会的能力として、マクロ的に把握することが重要なのかについて、環境分野におけるキャパシティ・ディベロップメントの議論から論じる。

環境分野におけるキャパシティ・ディベロップメント (CDE: Capacity Development in Environment) についてみると、CD 論のもう一つの系譜は持続可能な発展 (SD) 論である。1987 年のブルントラント委員会報告における持続可能な開発の提唱や 1992 年のリオ・サミットなどをうけて OECD において議論された環境分野における能力開発をめぐる議論が重要である (松岡・本田 2002)。

CDE は、個人、グループ、組織および制度が、持続可能な開発を達成するための努力の一つとして環境問題に対応することのできる能力とそのために必要な制度構築を促進する過程と定義される。CDE 論は、能力の主体、要素、対処方法などについて議論したものの、全般的には十分な成果を残さなかった。しかし、持続可能な開発を実現する社会的能力のあり方を議論した点で CDE の議論は貴重であった。

環境分野において、社会的能力を具体的に捉えようとしたのは UNEP/WHO による研究である (GEMS リポート, UNEP/WHO 1996)。GEMS リポートは大気質管理能力を、①モニタリング能力、②情報分析・情報公開能力、③排出源の調査・汚染推計能力、④政策立案・政策実施能力、という 4 要素から構成されたとした。そして、それぞれの能力要素を測定局数、測定物質、測定頻度などの指標により評価し、環境管理能力の定量的評価を行った。

OECD などによる従来の CD の議論が、能力を概説的にしか議論できなかったのに対し、GEMS リポートは能力を 4 要素に大項目化し、さらにそれらを中・小項目に分割することにより、観測局数などの代理指標を設定し、能力の数値的評価を試みた点で大きな意義があった。

一方、GEMS リポートは政府・行政による環境管理能力のみを対象にしており、実際に汚染削減を行う「企業的能力」や企業や行政に社会的圧力をかける「市民の能力」は対象外となっている。環境問題に対処する社会的能力は、「政府の能力」だけでなく、「企業的能力」や「市民の能力」も含めて議論し

なければならない。さらに GEMS リポートの環境管理能力の 4 要素についても政府のみを対象にしたため、行政のモニタリング能力などに重点がおかれ、環境政策過程（政策の立案・実施・評価という一連の政策サイクル）における政府以外の企業や市民の能力を構成する要素を十分に把握できないという限界があった。

こうした点を踏まえ、筆者は社会的能力（社会的環境管理能力）論を展開してきた（松岡 2004, 松岡他 2004 など）。政府・企業・市民の 3 者を基本的な社会的アクター (social actor) とし、それぞれの能力水準と 3 つのアクターの相互関係により規定された環境管理能力が社会的環境管理能力である。こうした社会的能力は、全国的な環境政策や環境法を策定する中央政府レベルと、実際の対処をおこなう地方政府や地元企業・地域住民といった地方レベルの双方において形成される。したがって、中央・地方関係のあり方も社会的環境管理能力の形成にとって重要な要因である。

また、社会的能力の基本となる構成要素としては以下の 3 要素が考えられる。第 1 は、どのような環境政策・環境対策をそれぞれのアクターがもっているのかという「政策・対策」要素である。第 2 は、こうした政策や対策の実施を規定する「人的・組織的資源」という要素である。第 3 は、政策・対策要素や人的・組織的資源という要素を規定する「知識・情報・技術」という要素である。

政府・企業・市民という主体に着目するアクター・アプローチに対して、社会的能力を要素から定義するのが要素アプローチである。アクター・アプローチと要素アプローチ組み合わせることによって、社会的環境管理能力の具体化が可能となる。

社会的能力の形成プロセスは、社会を構成する様々なアクターの能力・行動とそれらを規定する要素、さらには能力や行動を制御する社会システム（制度の束）のあり方に規定されている。制度は社会的能力を形成するアクターの行動を規制し、社会的能力の向上は制度の変化をうながす。その意味で、社会的能力の形成と制度変化は相互規定関係にある。

以上のように、CD の議論においては、単なる能力形成だけでなく、制度変化との関係を見ることが重要である。いわば、能力形成と制度変化は、開発（発展）という車の両輪である。従来の CD の議論もこうした点へ言及しているが、まだ不十分であり、そのため、現実の国際援助におけるキャパシティ・ディベロップメントも、政策支援・制度形成と有機的に連携できていない。また制度はダグラス・ノース (D. North) の言うように、formal と informal の両方をみる必要があるが、その具体的理論や方法論は次節で述べる。

#### 4. 制度とは何か？

従来のキャパシティ・ディベロップメントをめぐる議論は、(1) CD の概念や理論、(2) CD と開発政策や援助政策との関係、(3) CD の具体化を行う際に必要とされるキャパシティ・アセスメント方法などを論点として展開してきた（町田・林 2006）。こうした CD をめぐる様々な議論にもかかわらず、必ずしも十分に CD の理論化や具体化が進まなかったのは、途上国のキャパシティ・ディベロップメントを進める際に不可欠な要素である制度変化に関する議論が不十分であったことによるのではないかと考えられる。

こうした観点からすると、D. North や青木昌彦などに代表される制度研究の展開が重要である。また制度研究は経済学だけではなく、政治学の R. Putnam や社会学の J. Coleman らの社会関係資本 (Social Capital) 論の展開、さらには J. Rosenau らの国際関係論から発展してきたガバナンス論とも密接に関連している (Hodgson 1998, Williamson 2000, 磯谷 2004)。

ダグラス・ノースの表現を借りると、「制度とは、社会におけるゲームのルール、より形式的に表現するならば、人間の相互作用を形作る人為的に創出された制約条件」(North 1990, pp. 3-4) であり、法律などのフォーマルな制度であれ、社会的規範などのインフォーマルな制度であれ、社会の中で人々が繰り返し行う一定の行動様式を規定するものが制度である。

またゲーム論に基づく比較制度分析の重要性を指摘している青木昌彦は、「制度とは、ゲームがいかにプレイされるかに関して、集団的に共有された自己維持的システムである。その実質は、特定の均衡経路の際立った、不変的な特徴を縮約して表現したもので、ドメインにおけるほとんどすべての経済主体によって自分たちの戦略選択に関連があると認知される。そのようなものとして、制度は経済主体たちの戦略的相互作用を自己拘束的に統治する一方、不断に変化する環境のもとで彼らの実際の戦略選択によって再生産される」(青木 2001, p. 33) ものと定義している。

さらにコモンズ研究のエリノア・オストロムは、「制度とは、最も広く定義すると、家族、地域社会、市場、企業、スポーツ連盟、教会、民間組織、あらゆるレベルの政府など、人々が反復し、構造化された相互関係の全ての形態を形成する処方箋である。」(Ostrom 2005, p. 3) とし、また制度とは「ルールが構造化された状況 (rule-structured situation)」(*op. cit.*, p. 3) であるとも表現している。

ノース、青木、オストロムの制度に関する定義は厳密に言えば異なる点があるが、大きく言うとも一致している。制度とは、社会を構成する様々なアクター (プレイヤー) が様々な関係性の中で反復される行為を規定する様式・形式であり、習慣や社会的倫理などの社会的規範の場合 (インフォーマル制度) もあれば、人々が法律を守っている場合は法律などのフォーマルな制度の場合もある。

こうした人々の社会的行動に課されるパターン化した制約としての機能論から制度を把握するノース、青木、オストロムの制度論は、方法論的个人主義に基づくものであり、個人が社会的行為を円滑に行うために制度が生成・発展・消滅すると考える。制度変化の要因は、社会の取引費用の削減といった効率性であり、何らかの持続性であると論じられる。もちろん歴史的に形成されてきた制度は「制度の束 (bundle of institutions)」として形成され、耐久性・頑強性を特徴としており、制度を変化させることは容易なことではない。多くの場合、制度変化の過程は、経路依存性に特徴付けられる漸進的なプロセスである。

これに対して、スコットは「制度とは、社会的行動に対して安定性と意味を与える認知的 (cognitive)、規範的 (normative)、規則的 (regulative) な構造と活動から成り立っている。制度は文化、構造、習慣といったメディアによって伝達され、制御の及ぶ範囲で多層的に作用する」(Scott 1995, 邦訳 pp. 53-54) と定義している。制度は、人々の社会的行動に意味・価値を与えるものであり、最初に制度が存在するという意味で方法論的全体主義に立つものである。こうした観点からは、制度変化のメカニズムは社会の集団的行動による淘汰・進化プロセスとして表現される。方法論的全体主義に立つ制度論において

は、ノースらの制度論よりも一層、制度変化のプロセスは社会発展のプロセスそのものとして性格を持つ。

いずれにしろ制度は、人々の行動の「制約」としての制度という性格と人々の行動「可能性の拡大」としての制度という二重の性格を持つことが重要である（磯谷 2004）。社会的能力と制度との関係では、制度は社会的能力を規定するとともに、社会的能力の形成・向上などにより制度変化が引き起こされ、社会的能力と制度は相互規定関係にあるといえる。さらに制度の二重の性格を前提とし、人々の行動と社会的能力が制度によって媒介されるとき、人々の行動というミクロの領域と社会的能力というマクロの領域が制度によって媒介あされ、いわゆる「ミクロ・マクロ・ループ」（Alexsander 1987, 今井・金子 1998, 塩沢 1999）が形成されることになる。

CD を具体化するためには開発課題に対する人々の行動変化が必要であり、開発課題を解決しようという人々の行動変化は何らかの制度変化の結果と考えられる。この意味では、CD の具体化のためには制度変化を明確にその射程の中に位置づけることがきわめて重要と考えられ、CD アプローチを発展的に「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化 (CD & IC) アプローチ」へと展開することが必要である（松岡 2004）。

## 5. キャパシティ・ディベロップメントの評価：社会的能力アセスメント (SCA)

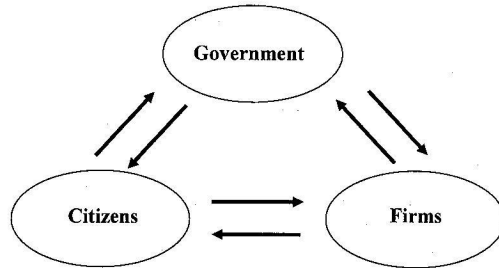
CD と制度変化を議論する際には、当然ながら Capacity をどのように評価するのかという点が重要で、そのためには Capacity Assessment の方法論を開発する必要がある。1990 年代終わりから UNDP や CIDA などが Capacity Assessment の方法論の開発・適用を行ってきている。また、JICA においてもそうした調査研究が行われている。筆者も Social Capacity Assessment (SCA) の研究開発と実証を行っているが、学術的にも実際上もしっかりとした能力アセスメントを行うためには、まだまだやるべきことが多くある (Matsuoka 2008)。

社会的能力アセスメント (SCA) 手法の実際の使用においては、対処能力の前提となる課題の設定や CD をめぐるトータルなシステムの諸要因 (社会的環境管理システム, 社会経済状態, 環境パフォーマンス, 外部要因) に十分な配慮が必要である。また、SCA は途上国が自ら参加型で行うことが基本であり、そのため、科学的研究にもとづきながら安価で簡便な手法開発が重要である。さらに、途上国が自らの社会的能力を自らアセスメントする自己診断能力 (Self Assessment Capacity) の形成支援も検討すべきである。

図 1 に社会的能力を示した。社会的能力は、開発課題に応じて、様々な社会的能力が存在する。例えば、環境問題に対しては、社会的環境管理能力 (Social Capacity for Environmental Management; SCEM) を考えることが出来る。SCEM は、環境問題に対処するための政府・企業・市民の各社会的アクターの能力とアクター間の相互作用を含む相対的な能力として定義される。そして、この SCEM と制度との相互関係を社会的環境管理システム (Social Environmental Management System; SEMS) として捉える。

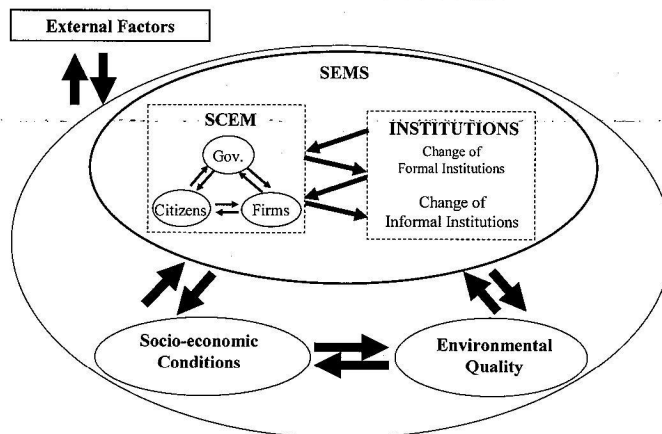
図 2 に、トータルシステムにおける SEMS, 社会経済状態, 環境パフォーマンス, 外部要因の関係を

図1 社会的能力



(出所) 松岡俊二・朽木昭文 (2003)

図2 トータルシステムにおける社会的環境管理システム



(出所) Matsuoka (2007)

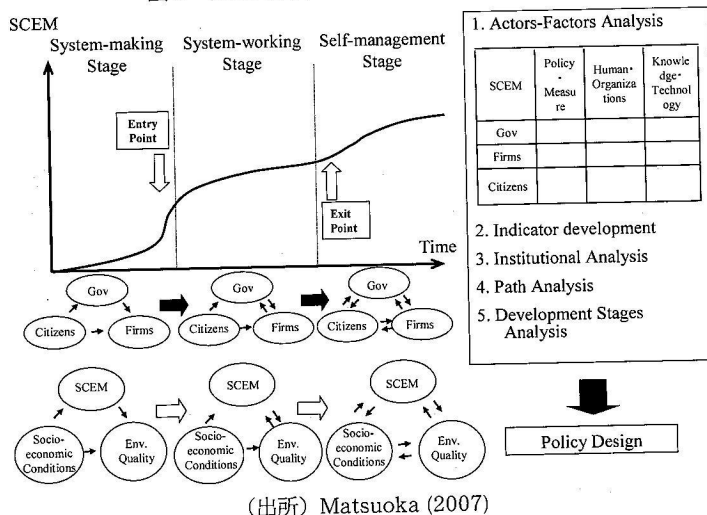
示した。SEMS は当該国の社会経済状態に規定され、稼働し、その結果は環境パフォーマンス水準として表される。さらに、環境パフォーマンスは、社会経済状態と相互規定の関係にある(松岡・朽木 2003)。

図3にSCA手法の概念図を示した。SCA手法は、トータルシステムを形成しているSEMS、社会経済状態、環境パフォーマンスの関係とSEMSを形成している社会的各アクターの能力・相互関係と制度の関係を分析することで、当該国の環境管理能力の水準や発展経路を明らかにする手法である。具体的な分析は、1) アクター・ファクター分析、2) 指標化、3) 制度分析、4) 経路分析、5) 発展ステージ分析という5つのステップにより構成されている。以下に、それぞれの分析手法の概要を説明する(より詳しくはMatsuoka 2007 & 2008を参照)。

#### (1) アクター・ファクター分析 (Actor-Factor Analysis)

アクター分析は、現在の社会的能力のレベル(Indicatorと関連)・状態を、それぞれの社会的アクター(政府・企業・市民)の能力状態および相互の関係性という視角から分析し、どのアクターの能力が強いのか弱いのか、関係性はどうかなどを明らかにする。社会的アクター間の能力の代替・補完関係や

図3 社会的能力アセスメント手法の概念図



代替・補完が効かない各アクターの社会的能力のミニマム水準を分析する（システム・ワーキング水準との関連）。ファクター分析は、社会的能力の構成要素という視角から現状を分析し、それぞれの要素の能力形成水準とその問題点を明らかにする。また、それぞれの要素の代替・補完関係およびシステムが稼働するクリティカル・ミニマムについて分析する。

## (2) 指標化 (Indicator Development)

社会的能力を計測する尺度（指標）を用いた分析である。指標は、上述したアクター・ファクターの分析から得られた社会的能力を規定する基本的変数にもとづき、能力の蓄積レベルを表現するものである。特に、SCEM および社会的アクターの能力や各アクターの能力を構成している各ファクターの能力水準をいかに測るかが重要となる。

## (3) 制度分析 (Institutional Analysis)

現在の社会的アクター（プレイヤー）の行動を規制するルールとしての制度、あるいは社会的能力の容器としての制度を分析し、現在の社会的能力を規定する制度の束と次の社会的能力の形成に必要な制度変革は何かを明らかにする。その際、法制度などのフォーマルな制度だけでなく、社会的規範などのインフォーマルな制度のありかたも分析対象とし、制度の束の基軸や付随となっている制度、制度の相互補完性や代替性などについて考察する。

## (4) 経路分析 (Path Analysis)

現在の社会的能力水準に至った経路を分析し、次に目標とすべき能力水準の合理的設定とその経路（戦略、プログラム）策定の前提となる情報・条件を明らかにする。トータルシステム分析の課題である、能力水準（制度分析含む）、社会経済水準、環境パフォーマンス水準と3者の相互関係性の発展（外

部条件分析含む) 経路をみる。さらに、各社会的アクターの能力水準とその関係性の発展経路などを分析することにより、能力の形成過程を明らかにする。

#### (5) 発展ステージ分析 (Development Stage Analysis)

問題に対処する社会的能力形成の発展ステージを、システム形成期、システム稼働期、自律期という3期間に分け、現状の社会的能力水準がどのステージにあたるのか、また、そこにどのように至ったのか(経路分析の結果を踏まえて)、可能な次の能力目標とそこにいたる経路はいかなるものかなどを分析し、開発政策や援助政策のプログラム化にとって必要となる、適切な投入の量と質、タイミングなどを明らかにする前提を構築する。

以上の5つのSCAステップにより、当該地域・国家の社会的能力の水準(現在の能力水準)と、開発課題対処に必要とされる社会的能力水準(目標水準)とのキャパシティ・ギャップ(Capacity Gap)が明らかにされる。このギャップを段階的に埋めていく「プログラム(プロジェクトではない)」の作成・実施が開発援助政策の課題となる。

### 6. 「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチと開発援助政策: プロジェクトからプログラムへ

以上の述べてきた「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチは、開発援助政策としてはどのようなことを意味するのであろうか。あるいは、新JICA(2008年10月1日、国際協力銀行・JBICが行っている円借款と外務省の行っていた無償協力(約半分)がJICAに統合される)の援助アプローチとして具体化することを考えると、どのようなことを意味するのであろうか。最後にこの点を考察し、本論文のまとめとする。

新JICAは何をすべきか、統合効果をどのように発現させるのか等に対して、「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチという視角から、「新援助パラダイム」としての「プログラム・アプローチ」への転換の必要性および必然性が出てくる。

「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチの具体化は、開発援助が考慮すべき対象・スコープの拡大(アクター間の関係性、能力要素の関係性、時間)を論理的に要求する(図4参照)。このことは現在の「プロジェクト・アプローチ」から「プログラム・アプローチ」への転換を必然化する。筆者の定義する「プログラム・アプローチ」とは、図4における枠組みを対象・スコープとして設計されたものである。図4を対象とするプログラム・アプローチに基づいて、個々のプロジェクト(途上国自身が行うのであれ、ドナーが行うのであれ)が位置づく。こうした「プログラムに基づくプロジェクト」の投入規模は、一般的に大規模性・長期性をもつこととなる。

「プログラム・アプローチ」により、無償・技協・円借款スキームの総合的運用および民間セクター(CSO/NGOや企業)との効果的連携(PPP)を推進し、あわせて途上国および他ドナーと協力し、新JICA(日本)がパリ宣言に基づく効果的援助を積極的に推進するリーディング・ドナーとなることが可能となる。



図4 「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチのプログラム化

Factors Actors	Policy & Measure	Human & Organizations	Knowledge & Technology
Gov.	Existing Capacity	Critical Minimum	Project
Firms	Capacity Gap		Project
Citizens			
G - F			
G - C			
F - C			
G - F - C			

(出所) Matsuoka (2007)

しかし、こうした「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチの具体化としての「プログラム・アプローチ」への転換は、以下のことも同時に考える必要がある。

ドナー・サイドの援助資源制約（財政的であれ、人的であれ）の中で、投入規模の拡大を図るためには、一定の基準に基づくプログラムの優先順位付けに基づくプログラム選択（援助対象国の選択も含め）が重要となる。すなわち、援助資源の「選択と集中」を行う基準と方法を明確にすることが要求される。

ここで、ドナー（新 JICA）・サイドにおけるこうした「プログラム・アプローチ」への転換は、途上国における財政計画を伴った開発計画へのアラインとしてのプログラム・ベースド・アプローチ（PBA）」と呼応するものであるのは、バリ宣言（外務省 2005）の趣旨・指標からしても、当然のことである。しかし、問題は途上国の計画能力（計画策定能力、計画実施能力、計画評価能力、計画知識、計画技術）が不十分な点であり、こうした途上国の計画能力向上を支援する取り組みが重要となる。したがって、「プログラム・アプローチ」は、投入規模の拡大・時間（事業期間）の拡大・アップストリーム（上流、トップ）の重視という特徴を持つことになる。

しかし、こうしたトップ重視・上流重視という「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチに基づく「プログラム・アプローチ」が効果的援助となるためには、計画重視というトップダウン（マクロ）だけではなく、従来の日本型援助の強みであった現場の経験や情報を計画に生かすというボトムアップ（ミクロ）との融合が不可欠である。

こうしたマクロとミクロを繋ぐ（ミクロ・マクロ・ループ（塩沢 1999））にとって制度は最も重要な役割・機能を果たすのであり、日本型援助の優位性を生かし、無償・技術協力・円借款という新 JICA の統合効果を発揮しうるアプローチとして「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」が考えられる。

「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチの具体化としての「プログラム・アプローチ」への転換は、一方で全体計画の重視・トップダウン重視という特徴を持つが、他方でこうしたマクロ計画・制度が有効にワークするためには、「現場の情報」を有効に活用することが不可欠である。

いわば「マクロとミクロのフィードバック・システム」あるいは「マクロ・ミクロ・ループ」の制度形成が、効果的計画実施や効果的援助の決定的に重要な項目と考えられ、ここに日本の援助のよき伝統である「現場主義」を活用すべきであろう。

## 付記

本論文は、早稲田大学・JICA・JBIC・アジア経済研究所主催の「国際開発協力におけるキャパシティ・ディベロップメントと制度変化に関する国際セミナー」(2008年7月17日-7月18日, JICA 国際協力総合研修所・国際会議場)の基調報告論文(原文は英語)として作成したものである。

## 参考文献

- Alexander, J. C. et al. eds. (1987), *the Micro-Macro Link*, Univ. of California Press, Berkley, 石井幸夫他 (訳)  
 (1998)『マイクロ・マクロ・リンクの社会理論』新泉社  
 青木昌彦 (1995),『経済システムの進化と多元性: 比較制度分析序論』, 東洋経済新報社  
 青木昌彦・奥野正寛(編) (1996),『経済システムの比較制度分析』, 東京大学出版会  
 青木昌彦 (2001),『比較制度分析に向けて』, NTT 出版  
 Bergs, E. and UNDP (1993), *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity-Building in Africa*, UNDP  
 Brown, S. ed. (2002), *Developing Capacity through Technical Cooperation*, Earthscan, London.  
 Cassen, R. (1986), *Does Aid Work*, Oxford University Press, Oxford, 開発援助研究会 (訳) (1993),『援助は役立っているか?』, 国際協力出版会  
 Fukuda-Parr, S. (1996), "Beyond Rethinking Technical Cooperation", *Journal of Technical Cooperation*, 2(2), pp. 145-157.  
 Fukuda-Parr, S., C. Lopes, and K. Malik eds. (2002), *Capacity for Development*, Earthscan, London.  
 外務省 (2005),「援助効果向上のためのわが国の行動計画」,  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/pdfs/hl\\_kk.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/pdfs/hl_kk.pdf) (2008/02/13)  
 Hodgson, G. M. (1998), "the Approach of Institutional Economics", *J. of Economic Literature*, 36(1), pp. 166-192.  
 今井賢一・金子郁容 (1998),『ネットワーク組織論』, 岩波書店  
 磯谷明徳 (2004),『制度経済学のフロンティア』, ミネルヴァ書房  
 国際協力銀行 (2005),『海外経済協力業務実施方針』, JBIC  
<http://www.jbic.go.jp/japanese/oec/policy/index.ph> (2008/3/18)  
 国際協力機構 (2004),『キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック: JICA 事業の有効性と持続性を高めるために』, JICA  
[http://www.jica.go.jp/kokusouken/enterprise/chosakenkyu/cd/200403\\_b.html](http://www.jica.go.jp/kokusouken/enterprise/chosakenkyu/cd/200403_b.html) (2008/6/18)  
 国際協力機構 (2006),『途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して / 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~』, JICA  
[http://www.jica.go.jp/kokusouken/enterprise/chosakenkyu/cd/200603\\_aid.html](http://www.jica.go.jp/kokusouken/enterprise/chosakenkyu/cd/200603_aid.html) (2008/6/18)  
 国際協力機構 (2007),『事業マネジメント・ハンドブック』, JICA  
[http://www.jica.go.jp/kokusouken/enterprise/chosakenkyu/field/200712\\_aid.html](http://www.jica.go.jp/kokusouken/enterprise/chosakenkyu/field/200712_aid.html) (2008/02/13)  
 Lopes, C. and T. Theisohn (2003), *Ownership, Leadership and Transformation: Can We Do Better for Capacity Development*, Earthscan, London.  
 町田陽子・林泰史 (2006),『国際援助機関並びに二国間援助機関によるキャパシティ・ディベロップメント支援の動向 (平成 17 年度キャパシティ・ディベロップメント研究報告書)』, FASID  
 松岡俊二・本田直子 (2002),「開発援助における能力開発とは何か」『国際開発研究 (国際開発学会)』, 11(2), pp. 149-172  
 松岡俊二・朽木昭文 (編) (2003)『アジアにおける社会的環境管理能力の形成—ヨハネスブルグ・サミット後の日本の環境 ODA 政策—』, 日本貿易振興機構アジア経済研究所, <http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Topics/50.html>  
 松岡俊二編 (2004)『国際開発研究—自立的発展へ向けた新たな挑戦—』, 東洋経済新報社  
 松岡俊二・岡田紗更・木戸謙介・本田直子 (2004)「社会的環境管理能力の形成と制度変化」『国際開発研究 (国際開

発学会)』, 13(2), pp. 31-50

Matsuoka, S. ed. (2007), *Effective Environmental Management in Developing Countries: Assessing Social Capacity Development*, Palgrave-Macmillan, London

Matsuoka, S. et al. (2008), Capacity Development and Social Capacity Assessment (SCA), *Journal of Evaluation Studies* (日本評価学会英文誌), 8(2), pp. 3-23.

North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge U. P., New York, 竹下公視 (訳) (1994), 『制度・制度変化・経済成果』, 晃洋書房

Ostrom, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton U. P., Princeton

Scott, W. R. (1995), *Institutions and Organizations*, Sage Publications, Thousand Oaks, 河野昭三他 (訳) (1998), 『制度と組織』, 税務経理協会

塩沢由典 (1999) 「ミクロ・マクロ・ループについて」, 『経済論叢』, 164(5), pp. 1-73.

Taylor, p. and P. Clarke (2008), *Capacity for Change*, IDS

[http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset\\_id=1531706](http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset_id=1531706) (2008/5/7)

UNDP (1994), *Capacity Development: Lessons of Experience and Guiding Principles*, UNDP

UNDP (1998), *Capacity Assessment and Development in a Systems and Strategic Management Context*, UNDP

UNDP (2006), *Institutional Reform and Change Management: Managing Change in Public Sector Organizations*, UNDP

UNEP /WHO (1996), *Air Quality Management and Assessment Capabilities in 20 Major Cities*, MARC, London

Williamson, O. E. (2000), "the New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *J. of Economic Literature*, 38(3), pp. 593-613

World Bank (2007), *Capacity Development in the World Bank Group: A Review of Nonlending Approaches*, <http://siteresources.worldbank.org/INTCDRC/Resources/CDBrief23.pdf>

(2008/03/18)