

# コミュニケーションプロセスとしての キャパシティ・デベロップメントの検討： 言語明瞭・相互理解度不明瞭の視点から

阿部 直也 (IDE、准教授)

共同研究者：

白川 浩 (前連携教授、現JICA沖縄)  
矢尾和也 (JICA専門家、南スーダン)  
町田和俊 (元IDE大学院生、現パデコ)



東京工業大学  
工学部・国際開発工学科 / 大学院・国際開発工学専攻  
Department of International Development Engineering (IDE)  
Tokyo Institute of Technology

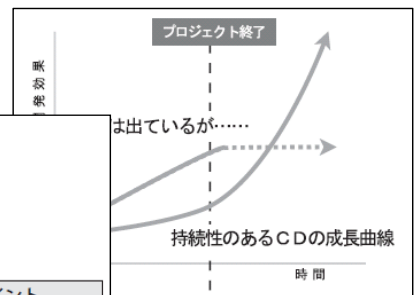
## 近年重視されるキャパシティの向上 (CD) と そのモニタリング・評価 (CA)

参考資料 2  
参考資料 2 (1)

地方自治体のキャパシティ・アセスメントのためのチェックリスト例  
(以下の情報、データが把握できているかどうかを確認する。◎は重要度の高い項目)

大項目	中項目	データ・情報の例	キャパシティのチェックポイント
対象都市の基礎情報	人口		
	面積、地区	高所得者、低所得者居住地域	区域内のエリア特性は認識されているか
	自然条件	気温、雨量	◎ごみ質への影響 (例：水分、灰の量)
	所得	都市の一人当たりGDP (GDRP)	
	主要産業	市場、工場・事業所等の存在	家庭以外の発生源の存在の把握
	地図、GIS		
国の政策・制度	国家廃棄物管理政策		policy statement があるか
	廃棄物管理の法律	義務事項、罰則規定、有害廃棄物の規制	義務事項が理解されているか
	財政支援	補助金、低利融資	◎財政支援の対象、条件は明確か
	環境アセスメント制度	廃棄物管理施設に対する制度の適用	廃棄物関連施設について手続きが示されているか
	土地収用、補償手続	法的な手続	判断基準、手続は明確か
	国との権力関係	国による認可、国からの交付金算定	自治体の意思決定に対して国のendorseが必要な場合とは何か
自治体の制度	条例	義務事項、罰則規定	◎義務事項が理解されているか、ルールとして認識されているか

源などの分野)



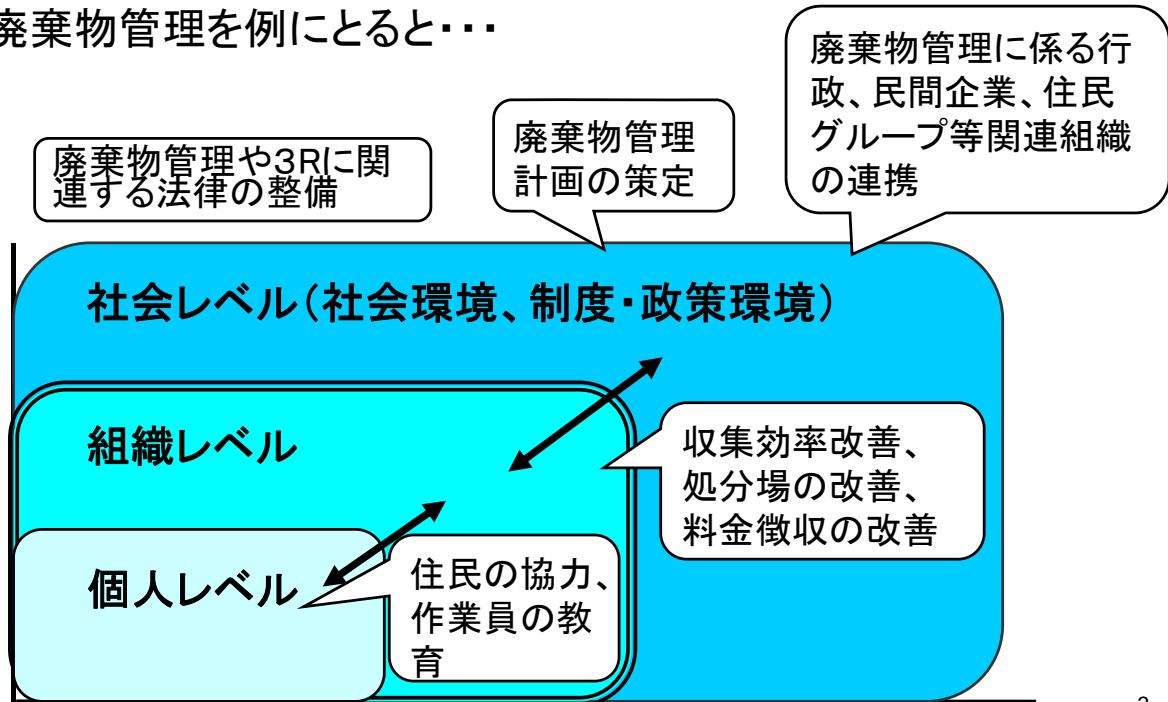
なプロジェクトの効果のイメージ  
出典：JICA(2008)



図2. CAチェックリストの例が掲載されているJICAの資料  
出典：JICA(2004)

# キャパシティディベロップメント(CD)の考え方

廃棄物管理を例にとると・・・



3

## JICAのCD実践に関する主要イベント

2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

制度関連

「能力開発」に言及  
-中期計画  
JICA独立行政法人化  
(民活技プロ開始)

「能力開発」への支援  
を基本方針に明記  
-技術協力事業実施要綱

能力開発の目的や具体的アプローチについてTORに明記することを提案  
-外務省第三者評価「開発調査」

CDの理念と実践のギャップを埋めることが課題と指摘  
-DAC Peer Review (2010.6)  
共通仕様書に「能力開発支援業務の内容」の条項を追加 (2010.9.24)

出版物



Capacity Development and JICA's Activities



キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック (JICAスタッフ用)



キャパシティ・ディベロップメント(CD)



キャパシティ・アセスメントハンドブック

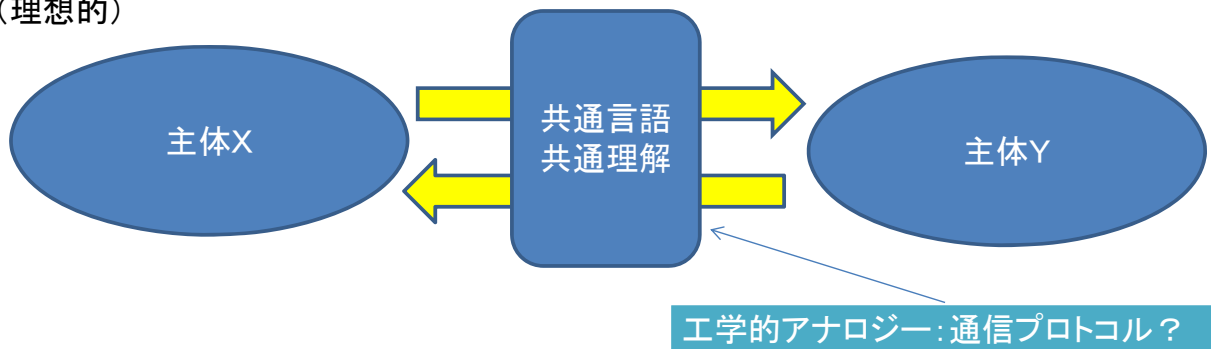
# 疑問・着眼点・論点

- 誰もCDの重要性については否定しない。むしろ、重要と強調する。→言語としては明瞭
  - しかし、その実態やその評価方法についてはあいまいな点が多い。多くの方が、独自の主張を行うこともある。
  - どのようにCDが業務で語られているのか？
  - どのように業務の中に位置づけられているのか？
  - どのように主体間で理解を共通しているのか(していないのか)
  - 理念的に重要であっても、計測できない(コミュニケーションの材料となりえない)CDの側面もあるのではないか(例:組織?)
  - <もっと根本的に>関係者間が情報を共有し、共通理解を共有しなければ、限られたリソース(人材、資金、労力)を有効に活用できず、結果として本来達成できる効果を発現できないのでは？
- 発信側(例:ドナー)と受信側(例:カウンターパート)の間のコミュニケーションが重要

5

## コミュニケーションとは

(理想的)



(現実には?)

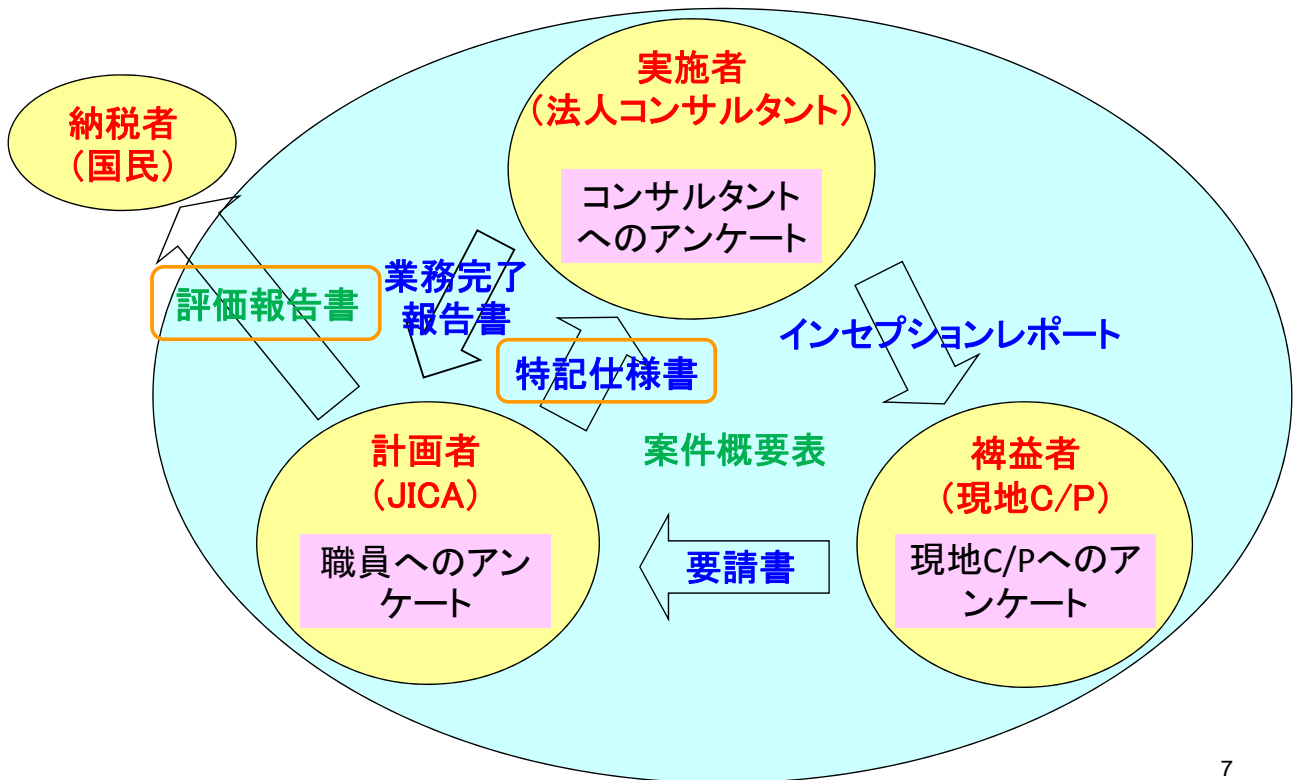


主体Yには能力開発が必要だ(基礎的知識と能力の訓練が必要だ! CDとは機材よりもむしろソフト面のこと!)

主体Xは能力開発が重要だと言っている(ここには機材がない。最新機材をもらえるのだから。CDとはハード整備のこと!)

6

# 技術協力における アクター間のコミュニケーションの関係図



7

## 研究と実務の連携を目指して (研究者と実務者のコミュニケーションの確立を目指して)

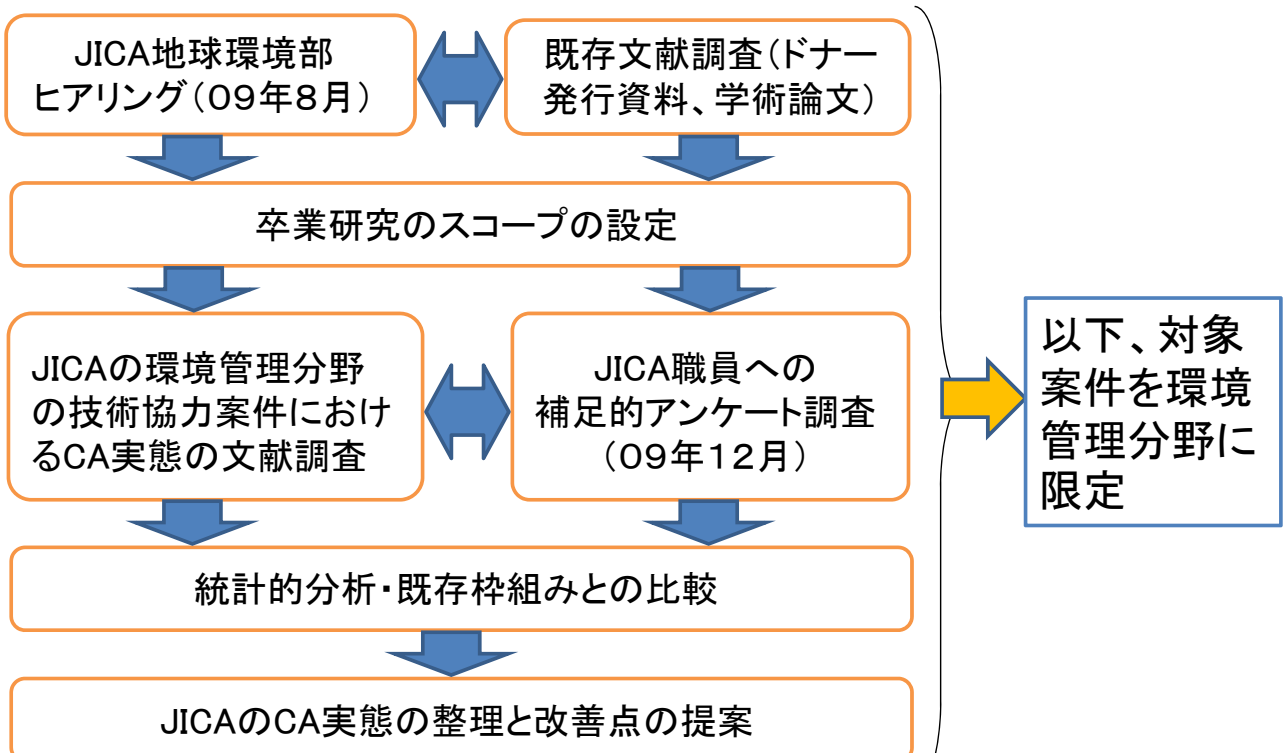


図1. CD研究を行った町田和俊氏(卒業生)の卒業研究のフロー

8

# 環境管理分野のCA項目の具体例

表1. キャパシティ・アセスメント項目の具体例

CA項目	確認すべき事項
現有の対策施設の管理能力	<p>担当する組織が明確か。                      行政と住民が環境負荷発生量を減らす取り組みをしているか。                      資金がない、技術がない等、なぜできないかの弁解ばかりしていないか。                      各施設のインベントリーが整理されているか。                      施設の稼働状況が把握されているか。</p>
環境基準を定める能力	<p>排出基準には、生活環境の保全に関する項目、人の健康の保護に関する項目が含まれているか。一律の排出基準か、地方自治体が上乘せ規制ができるか。排出基準の遵守状況から判断して、基準は工場・事業場に遵守させるために妥当な水準か。</p>
地方行政組織の能力 抽象的？	<p>地方レベルの環境担当部局が存在し、環境行政を実施しているか。環境行政が一元的に行われているか、多くの部局に分散していないか。組織内の職務分掌が明確か。地方レベルの環境管理の責任を果たしているか、地域の環境の実情に合ったきめ細かな施策など。問題改善の目的達成のため、関連するほかの組織との連携や調整メカニズムがあるか。地方へ委譲された権限を執行しているか、特に、公共用水域の監視、発生源の監視・改善命令・指導等。</p>
政策決定者の問題解決のための意識 主観的？	<p>トップの問題認識は妥当か、意識改革が必要か。法令遵守の姿勢はあるか。トップの問題認識は単なる願望か、データの評価・解析・法令・財政措置に基づいたものか。環境対策の広報、議会対策をしているか。トップが対応策を実施に移すため、リーダーシップを発揮しているか。</p>

9

## 把握された課題

### JICAへのヒアリング(2009.8)

- 限られた予算と人材という前提⇔多数のCD案件の重要性が主張される  
→どのように評価(選別)すればよいのか？
- 国民・外部に対する説明責任の重要性の増大
- 現在のJICAのCAチェックリストは(特に環境管理分野で)活用が提案されているが、広く統一的に活用されるには至っていない

### <想定される原因>

- 項目数が多すぎてどれが重要なのか判然としない
- 抽象的/主観的すぎて、現実にはアセスメント困難なものも含まれている

### OECD/DAC Peer Review of Japan(2010.6) の指摘

- Capacity Developmentの理念と実践のギャップを埋めるべき

**CA手法の改善にはまず活用実態の把握が必要**

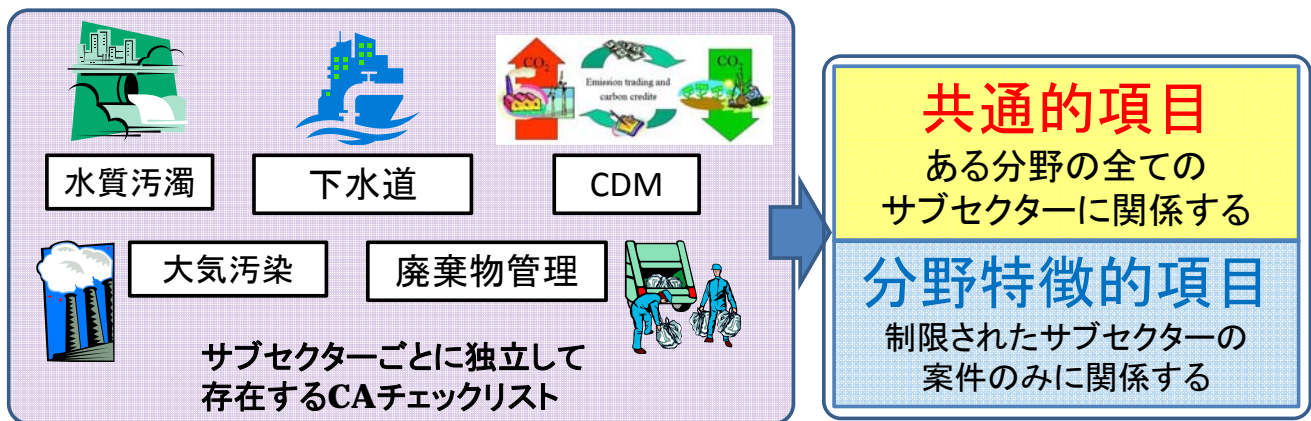
# 研究の目的と仮説

## 目的

- JICAの環境管理分野の過去のCAの実態を把握・整理する。
- より広く一般的に活用でき、アセスメントが容易な項目を特定することで、現状のCAチェックリストの改善可能性を検討する。

## 仮説

- 既存のCAチェックリストは、①項目数が多すぎる。②現実にはアセスメント困難なものも含まれている。
- CA項目は共通的项目と分野特徴的项目に分類できる。



# 分析対象データ

- JICAの評価報告書(事前/中間/終了時)
- 環境管理分野の技術協力・開発調査案件
- 2002年～2009年
- 案件総数: 52
- 7つのサブセクター(既存5サブセクター+複合案件, その他案件)
- CA項目総数は118個(類似項目の分割統合, 不適切項目分離後)

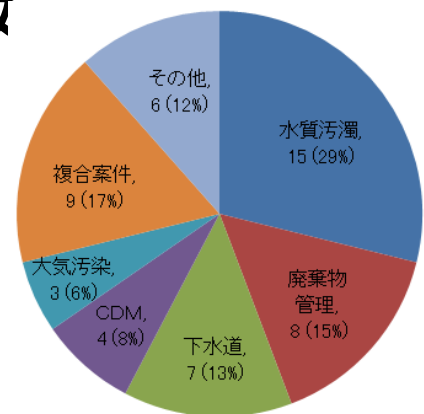


図3. 対象案件の 카테고리別割合

表2. 分析対象の52×118 行列データ(一部)

CA項目		1	2	3	...	118
案件No. /サブセクター		関係機関の個人 の人材の能力	中央行政組織 の能力	地方行政組織 の能力	...	NGOの 活動状況
1	水質汚濁	1	1	0	...	0
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
52	その他	1	1	0	...	0
	<b>Total</b>	45	39	26	...	0 <sup>2</sup>

採用 (アセスされた) / 不採用 (アセスされなかった) ...

# CA項目の採用頻度と採用サブセクター数

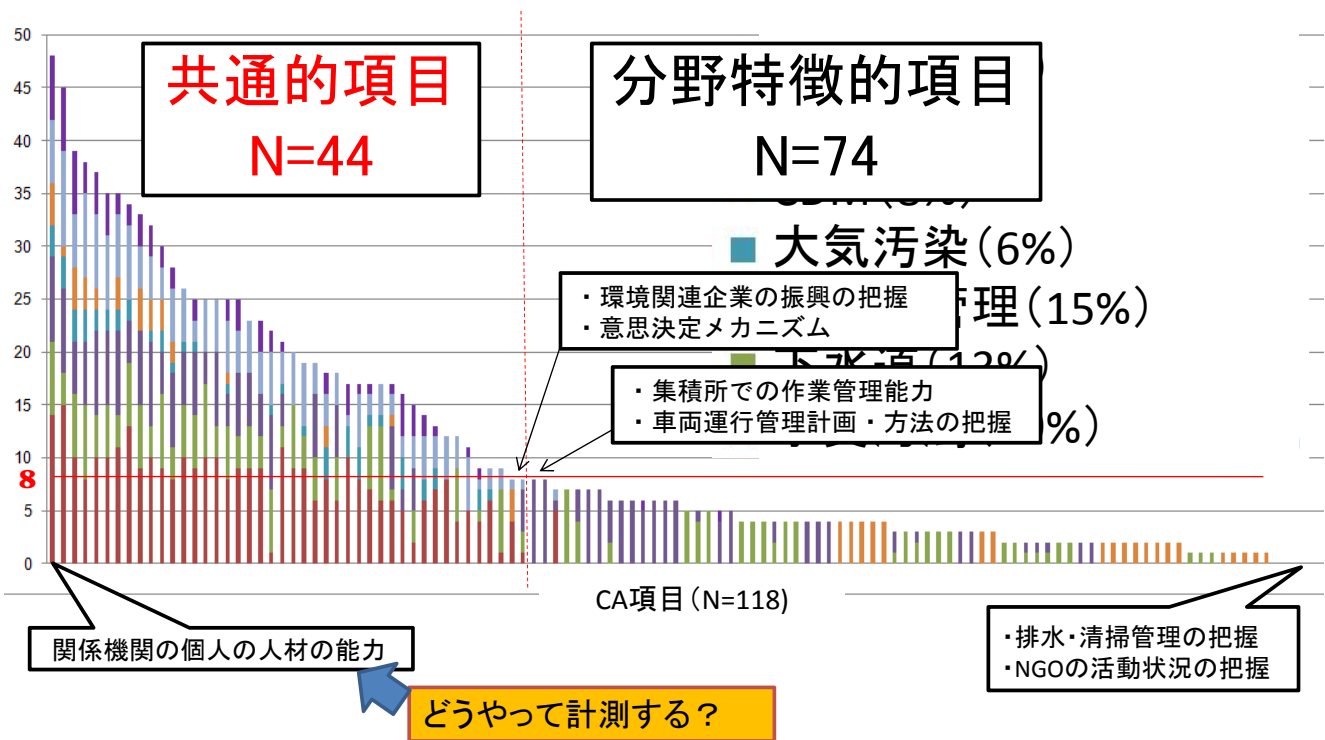


図 5. 各CA項目の対象案件での採用頻度 (採用頻度順), N=118

## 6つのCA項目グループ

表5. 手法(2)から導かれた環境管理分野の6つのCA項目のグループ概要

グループ名		項目数	特徴
A	環境管理分野共通的项目	35	全セクターにおいて重要な一般的能力評価項目。例「行政(中央、地方)の人材・能力」
B	科学的汚染管理項目	10	水質汚濁・大気汚染などに多く見られる、より専門的な科学的分析や基準設定などの能力。企業の能力の関連項目も含む。例「科学的知見の向上」「企業の環境管理能力」
C	財務管理・民間委託項目	9	下水道・廃棄物案件に共通的な財務管理、民間委託の能力の評価項目。例「支出額とその内訳の把握」
D	下水道分野特徴的项目	20	Cより詳細な水道事業の財務・人事管理や、下水道分野に特有の事業管理能力。例「顧客管理」「汚水の把握」など。
E	廃棄物分野特徴的项目	20	廃棄物分野に特化した収集運搬、最終処分などの能力。例「車両運行管理計画、方法の把握」。社会面に関わる項目も多い。
F	CDM分野特徴的项目	24	CDM事業推進に関わる各政策、ポテンシャル把握、DNA・DOEの運営能力など。
計		118	

# わかったこと

- JICAの環境管理分野の各CA項目の活用頻度は、52案件中0~48案件と大きなバラつきが見られた。→CAの実施が広く理解され、共有されている状況ではない可能性(ただし、CDとCAは別) →CDのためのCAはJICA内部においてコミュニケーションツールと位置付けられていない。
- CA項目は共通的项目(1/3程度)と分野特徴的项目(2/3程度)に確かに分類できた。
- JICAの近年のCAの実態(活用の類似性)から、開発途上国の環境管理能力は大きく分けて、
  - ①共通的项目②科学的汚染管理項目③財務管理・民間委託項目
  - ④下水道分野特徴的项目⑤廃棄物分野特徴的项目⑥CDM分野特徴的项目の6つのCA項目グループで構成されると捉えることができる。
- 実態分析とJICA職員への簡便なアンケート調査から、現状のCAチェックリストには「相対的に重要でない項目」および「測定が困難な項目」が含まれている可能性が示唆された。
- →時間的制約・資金的制約が大きく影響する可能性(例:カウンターパートのCDレベルを調べることはできる。しかし、時間もお金も必要となる!長時間、先方もつきあってくれない。そもそも、プロジェクトを回さないといけない!)
- どうすればよいのか?

15

## コミュニケーションの質を改善する方法は?

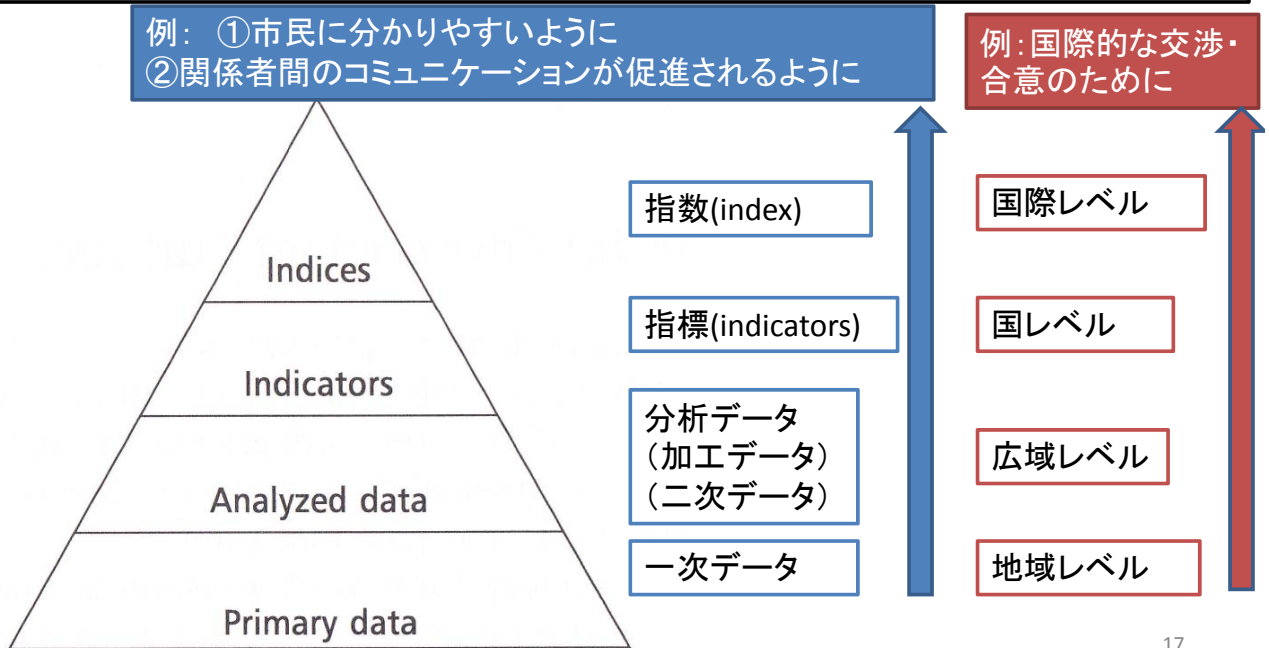
- 共通の枠組みに基づく(定義された)、情報提供の仕組みが必要
- 指数(Index)が有効ではないか
- 事例: Human Development Index (HDI)

16



# 情報・データ-指標-指数の階層

- 下部から上位へ情報の収集、加工
- どのレベルの情報が必要か(ニーズやターゲットとのマッチング)



17

## Index (指数)の事例

平成 23 年 11 月 25 日  
総務省統計局

平成 22 年基準 消費者物価指数  
全 国 平成 23 年 10 月分

### 1 概況

- ~~~~~
- (1) **総合指数**は平成22年を100として100.0  
前月比は0.1%の上昇 前年同月比は0.2%の下落
  - (2) **生鮮食品を除く総合指数**は99.8  
前月比は0.1%の下落 前年同月比は0.1%の下落
  - (3) **食料(酒類を除く)及びエネルギーを除く総合指数**は99.0  
前月比は0.1%の下落 前年同月比は1.0%の下落
- ~~~~~

図1 総合指数の動き

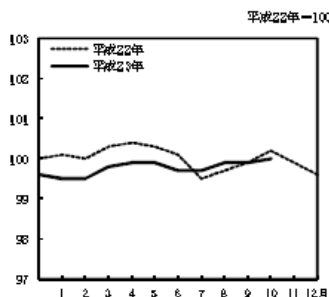


図2 生鮮食品を除く総合指数の動き

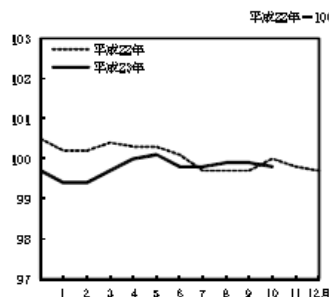
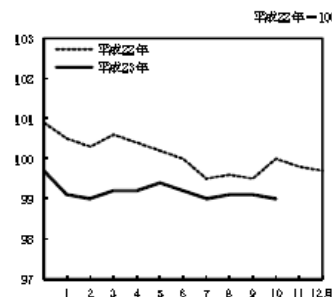


図3 食料(酒類を除く)及びエネルギーを除く総合指数の動き



(出典:総務省統計局HP、<http://www.stat.go.jp/data/cpi/sokuhou/tsuki/pdf/zenkoku.pdf>)

# 人間開発指標 (Human Development Index, HDI)

- 国連開発計画(United Nations Development Program, UNDP)により1990年より発行されている人間開発報告書(Human Development Report)において提示された指標。
- 経済データ(所得データ, GNI per capitaなど)では把握できない側面が多いという課題に答えるひとつの形態。
- 3つの側面に着目:「寿命(longevity)」、「知識(knowledge)」、「生活水準(standard of living)」

$$\text{HDI} = 1/3 * (\text{所得指数}) + 1/3 * (\text{平均寿命指数}) + 1/3 * (\text{教育指数})$$

(例:トダロとスミスの開発経済学, pp.62-63より引用 → 2010年11月より、New HDIが発表されている。以下は旧HDIに枠組みに基づく。)

$$\text{所得指数} = \frac{[\log(1,870) - \log(100)]}{[\log(40,000) - \log(100)]} = 0.49 \quad (\text{2004年バングラデシュの1人あたり所得1870ドル (PPP)})$$

40,000ドルは、国家が望み得る妥当な最大所得レベルという設定

$$\text{平均寿命指数} = \frac{63.3 - 25}{85 - 25} = 0.64 \quad (\text{2004年バングラデシュの平均寿命63.3歳})$$

⇨次世代において妥当とする平均寿命の最大値:85歳  
25歳:一昔前にありえた平均寿命の最低値

$$\text{成人識字指数} = \frac{41.0 - 0}{100 - 0} = 0.41$$

$$\text{総就学指数} = \frac{57 - 0}{100 - 0} = 0.57$$

$$\text{教育指数} = \frac{2}{3} * (\text{成人識字指数}) + \frac{1}{3} * (\text{総就学指数}) = \frac{2}{3} * (0.41) + \frac{1}{3} * (0.57) = 0.46$$

バングラデシュ  
成人識字率:41%、  
初等、中等、高等教育就学  
人口のうち、57%が就学

$$\text{HDI} = \frac{1}{3} * (0.49) + \frac{1}{3} * (0.64) + \frac{1}{3} * (0.46) = 0.53$$

		Human development index value	Life expectancy index	Education index	GDP index	GDP per capita (PPP US\$) rank minus HDI rank
HDI Rank		2005				c
<b>High Human Development</b>						
4	Canada	0.961	0.921	0.991	0.97	6
8	Japan	0.953	0.954	0.946	0.959	9
12	United States	0.951	0.881	0.971	1	-10
16	United Kingdom	0.946	0.9	0.97	0.969	-5
26	Korea (Republic of)	0.921	0.882	0.98	0.9	6
61	Saudi Arabia	0.812	0.787	0.806	0.844	-19
<b>Medium Human Development</b>						
78	Thailand	0.781	0.743	0.855	0.745	-13
81	China	0.777	0.792	0.837	0.703	5
90	Philippines	0.771	0.767	0.888	0.657	11
92	Fiji	0.762	0.722	0.879	0.685	0
105	Viet Nam	0.733	0.812	0.815	0.572	18
107	Indonesia	0.728	0.745	0.83	0.609	6
114	Mongolia	0.7	0.682	0.91	0.509	21
120	Vanuatu	0.674	0.738	0.705	0.58	2
129	Solomon Islands	0.602	0.633	0.669	0.503	14
130	Lao People's Democratic Republic	0.601	0.637	0.663	0.503	11
131	Cambodia	0.598	0.55	0.691	0.552	-6
132	Myanmar	0.583	0.596	0.764	0.389	35
145	Papua New Guinea	0.53	0.532	0.518	0.541	-19
150	Timor-Leste	0.514	0.578	0.574	0.39	16

c.  
A positive figure indicates that the HDI rank is higher than the GDP per capita (PPP US\$) rank, the negative means the opposite.

HDIで見た、国の相対的順位が、経済的順位と比べてどれだけ上がるかわかる。

(This table is constructed by the UNDP's web tool at <http://hdrstats.undp.org/buildtables/>.)

## 最後に

- How about **Capacity Development Index (CDI)**?
- 研究室としてCDIの構築を視野に入れていきます。
- なかなか難しいです。。。

### Acknowledgement

調査研究にご協力くださったJICAスタッフや白川先生、矢尾専門員、および実施に多くの分析を行った卒業生の町田和俊氏に謝意を表します。

ご清聴ありがとうございました。

連絡先: 阿部電子メール: [nabe@ide.titech.ac.jp](mailto:nabe@ide.titech.ac.jp)