

# 要旨

## 東京開発ラーニングセンター フェーズ1 アセスメント

---

2010年6月

本調査は世界銀行より委託されてマシュー・バンブエル氏および斉藤州紀氏が独立して遂行した事業である。

## 背景

2003年10月、日本政府と世界銀行は「東京開発ラーニングセンター（TDLC）」をパートナーシップ・プロジェクトとして発足することで正式に合意し、日本政府は5年間で2500万ドルを信託基金に拠出することを約束した。TDLCは2004年6月1日に開所された。

2006年に行われた外部専門家パネルによる中間評価は、TDLCは、途上国にとっては日本の諸機関の持つ技術的資源や専門知識へのアクセスを強化し、日本の諸機関に対してはアウトリーチを広げて他の地域の政府や諸機関とのパートナーシップを築く機会を増やし、知識共有やキャパシティ・ビルディングのためにネットワークを基盤とした地域ベースのアプローチを採用することにより、その目的を達成していると結論づけた。この中間評価の中で、プロジェクト後半での付加的な目標がいくつか定められた。GDLNの地域コミュニティである「GDLNアジア大洋州協会」の強化、知識交流、ブレンデッド・ラーニング、対話などの手法を活かした付加価値サービスの計画と提供、革新的なサービスの開発によって世界銀行内での関心を高めること、支払能力の高い利用者層の需要に対応することによるそうした利用者の確保、日本や地域のパートナー間の交流をもたらすコンテンツなど新しい革新的なコンテンツ提供の取り組み、施設の運営やプロジェクト管理のみならず、影響（インパクト）を伝達する有効な業績指標の採用などである。こうした実績およびより精緻に示された目標に基づき、2008年に日本政府と世銀はプロジェクト完了日を2010年6月30日まで延期することに合意した。

## 本調査の目的

東京開発ラーニングセンター・プロジェクトについて2010年3月および4月に実施したアセスメントは、現在のフェーズ1がまもなく終了するTDLCプロジェクトの主要な実績、成果、影響を文書にまとめることにより、ステークホルダーに対するプロジェクトの説明責任を確保し、フェーズ2を検討するための基礎を築くことが目的であった。今回のアセスメントは、過去6年間におけるTDLCプロジェクトのあらゆる側面を取り上げた包括的な評価を意図したものではなく、TDLCプロジェクトが現在掲げる目標をどの程度達成し、効果的かつ効率的に運営されているか、また、TDLCプロジェクトがこれまでにどのような影響をもたらし、今後どのような影響をもたらすかといったことに関係した一連の中心的な問題に答えられるよう、TDLCの重要な特徴や機能に焦点を絞るというアプローチを採っている。こうした中心的な問題に答えることが今回のアセスメントの基礎となっている。

## 方法

独立した外部コンサルタント2名がアセスメントを実施した。国際的なコンサルタントであるベルギーのMathy Vanbuel氏と日本のコンサルタント齊藤州紀氏の両名であり、いずれも関連分野についての専門知識に基づいて選定された。アセスメント方法は、バーチャル・キャンパスおよび大規模e-ラーニング・イニシアティブを評価する「主要成功要因」を使用したRe.ViCa<sup>1</sup>プロジェクトの方法論の一部に基づいて計画された。主要成功指標を使用することで、サービスの長所と短所を発見し、直面する機会を探り、かつ長所を最大化することができる。この方法は、全体的な質の評価やTDLCのようなサービスの有効性に対する認知に寄与するものである。

## 評価手段

このアセスメントでは、いくつかの手段や手順が使用されている。

**机上調査：** 机上調査では、TDLCの設立以来の活動に関係するすべての文書の収集、整理、統合が行われた。コースや活動への参加者からのフィードバックも含め、TDLCのプログラムやサービスに関係して入手可能なすべての資料が検討された。

---

<sup>1</sup> 欧州バーチャル・キャンパス評価 (<http://www.virtualcampuses.eu>) は欧州委員会のプロジェクトであり、ベンチマークや質の領域での証拠と共に大規模な主要成功要因を使用している。

**サーベイの計画と完了：** この段階では、当該地域の関連ステークホルダーや利用者を対象に、情報を集め、考察を引き出し、仮定を確認することが意図された。合計492人に協力を求めたオンラインサーベイにより、独立したアセスメントチームに、アセスメントのための定量的情報が提供された。調査対象は、TDLCが積極的に協力している組織、TDLCとパートナーシップの可能性に関してやりとりのあった組織、アジア大洋州、南アジア、アフリカの各地域の遠隔ラーニングセンター（DLC）などの関係者、ならびに知識交流プログラムに協力しているリソース・パーソンやチューターである。サーベイへの協力依頼を受けた人のうち有効回答を得られたのは28%で、現パートナーからの回答率が高かった（40%）。使用された調査票は合計137通であった。

**代表的なステークホルダーやパートナーへの面接調査：** 合計45人への面接調査が行われた。財務省、世界銀行東京事務所、世界銀行研究所、グローバル・ディベロップメント・ラーニング・ネットワーク、日本や海外の知識交流パートナー（国際協力機構[JICA]、アジア生産性機構[APO]、国際開発高等教育機構[FASID]、アジア銀行研究所[ADB]、アフリカ遠隔ラーニングセンター協会[AADLC]など）の代表者、TDLC内やパートナー組織内のプロジェクト・オフィサー、チューター、教師、リソース・パーソンなどである。

**選択的事例の詳細研究：** TDLC自身によってあるいはTDLCとの連携で実施された知識交流活動やイベントのいくつかについて詳細研究を行い、ケーススタディ報告が作成された。そうしたケーススタディは、本アセスメントの情報を文書化すると共に、より具体化するために使用されている。

収集されたすべての情報が6週間にわたる集中的なアセスメント期間中に処理された。その結果、最終報告書のドラフトが作成され、その要旨を掲載しているのが本稿である。最終報告書は、アセスメントプロセスで収集されたすべてのデータ、考察、解釈、見解を総合したものである。

## アセスメント結果

今回のアセスメントの結果は、戦略的妥当性、運営実績、影響と制度としての持続可能性という三つの見出しの下で構成されている。

### 戦略的妥当性

2006年の時点において、TDLCはGDLNの旗艦となる開発ラーニングセンターを開設し、東アジア大洋州GDLN内で積極的な貢献者としての役割を果たし始めており、すでに当初の目的と目標達成に順調に近づいていた。最先端の技術インフラにより、TDLCは、日本はもとより海外でも増加している開発パートナーと連携して計画された知識共有活動を支援し、開発に関する日本の知識や専門技術へのアクセスをアジアやその他の地域に提供していた。TDLCは、TDLCのサービスのマーケティングを積極的に進めて利用客の増加を確保すると同時に、開発のための知識共有コミュニティにおいても、また途上国においても、パートナーシップづくりを継続している。ADB、世銀、JICA、東南アジア諸国連合(ASEAN)、アジア太平洋協力(APEC)、FASID、APOといった組織と連携したコンテンツの開発と提供も軌道に乗り、プログラムや活動の数が順調に伸びていた。

さらに、TDLCは、東アジア大洋州地域GDLNの中でコンテンツの制作と提供に関して最も積極的かつ生産的なラーニングセンターとしてばかりでなく、DLC管理、事業開発、(革新的)プログラムの開発と提供、人的資源の能力強化の機会の提供などにおける基本的な能力の構築に関しても、アジア大洋州地域の多くのDLCにとっての重要なパートナーとして重要な役割を果たし始めていた。また、TDLCは、その発足時から地域協会の活動を通じて東アジア大洋州地域のDLC間の協調に貢献している。このように、2004年以来、TDLCは東アジア大洋州地域のGDLNの能力を増強し事業機会を増加させることで持続性を高める主導的な役割を果たす「鍵」プロジェクトとして機能している。

TDLCは、アジア大洋州地域のDLCばかりでなく、機会に応じてアフリカやラテンアメリカのDLCに対しても、主として高価値コンテンツの安定的な提供を通じて質の高いサービスの提供拡大を続けている。今回のアセスメントの結果によれば、TDLCプロジェクトがフェーズ1の戦略目標をほぼ果たしているのは明らかである。TDLCの配備ならびにフェーズ1におけるサービスおよび運営の成功から、TDLCは、日本に拠点を置いた開発に関する知識交流センターに対するニーズ、すなわち主なステークホルダー（日本政府と世界銀行）のみならず知識交流のパートナー・コミュニティ内でも感じられていたニーズを明らかに満たしていると結論づけることができる。このニーズは、先般起草された事業計画の中でも、TDLCが「アイデア、ノウハウ、専門知識の交流のための秀でたプラットフォームとなり、アジア大洋州地域ならびに世界、とりわけアフリカ、南アジア、ラテンアメリカにおける持続可能な開発に対し、アジアの経験から得た教訓をもって強く貢献する」ことを目指すと表現されている。

今回のアセスメント結果から、TDLCの目標が、ピア・ラーニング、知識の創出、知識交流の基礎として南-北、南-南、北-南の交流も含め、OECD、中所得国、途上国の間の全分野にわたる対話を促進し、それにより重大な開発インパクトを達成するという日本の開発協力の目的と密に連動していることは明らかである。こうした目的のためにTDLCが寄与する形はさまざまであるが、主として日本の開発に関する知識についての（日本国内および世界における）認識の拡大や機会の創出、地域の開発コラボレーションへの積極的な支援、開発についての知識共有のためのキャパシティ・ビルディングに関する革新の導入、日本国内や海外のパートナーとの戦略提携の創出、質の高いコンテンツ設計・配信サービスの提供などを行っている。

現在のビジネスモデルは、引き続き上述したようなTDLCステークホルダーのビジョンと戦略に基づいているため、適切であるとみなされ、TDLCに対する開発パートナー・コミュニティの期待にも十分に合致している。TDLCとパートナー・コミュニティの双方の将来にとって、それと同様に重要であるのは、「公共財」モデルに基づいたプログラム・イニシアティブに明確に焦点を置くことによって、通低する目標が（財政的な自己持続性から）開発インパクトへと移行していることである。費用回収はビジネスモデルとしては二次的な優先事項にすぎなくなっている。この重要な移行は、フェーズ1を通じたTDLCの経験から得られた次の二つの事実を勘案すれば正当なものであるといえる。すなわち、（1）TDLCのアプローチは、質の高いラーニングプログラムの価値を立証することでパートナーがその「公共財」的価値を納得して自らも費用を負担するという、強力な「梃子効果」を持つことを証明している。そのような例としては、マイクロファイナンス・トレーナー(MFTOT)コース、石油価格変動性セミナー、中小企業コース、持続的観光プログラム、看護師研修プログラムなどが挙げられ、これらの例では、総費用のうち半分以上がパートナー側の金銭的あるいは現物の貢献にて賄われている。（2）TDLCのようなプロジェクトにとって、開発インパクトを達成すると同時に、完璧な財政的自己持続性を実現するに十分な収入をあげることは困難であることは証明されてきた。さらに言えば、財政的持続性に関してあまりに非現実的な期待を背負うと、TDLCは、その第一の目的である、とりわけ開発コミュニティのための知識共有という使命から逸れて、純粋に商業的活動に傾斜する途を用意してしまう。したがって、ビジネスモデルが、収入増加の機会を無視することはなく、「公共財」モデルに基づいたプログラム・イニシアティブに移行したことは重要なことであった。

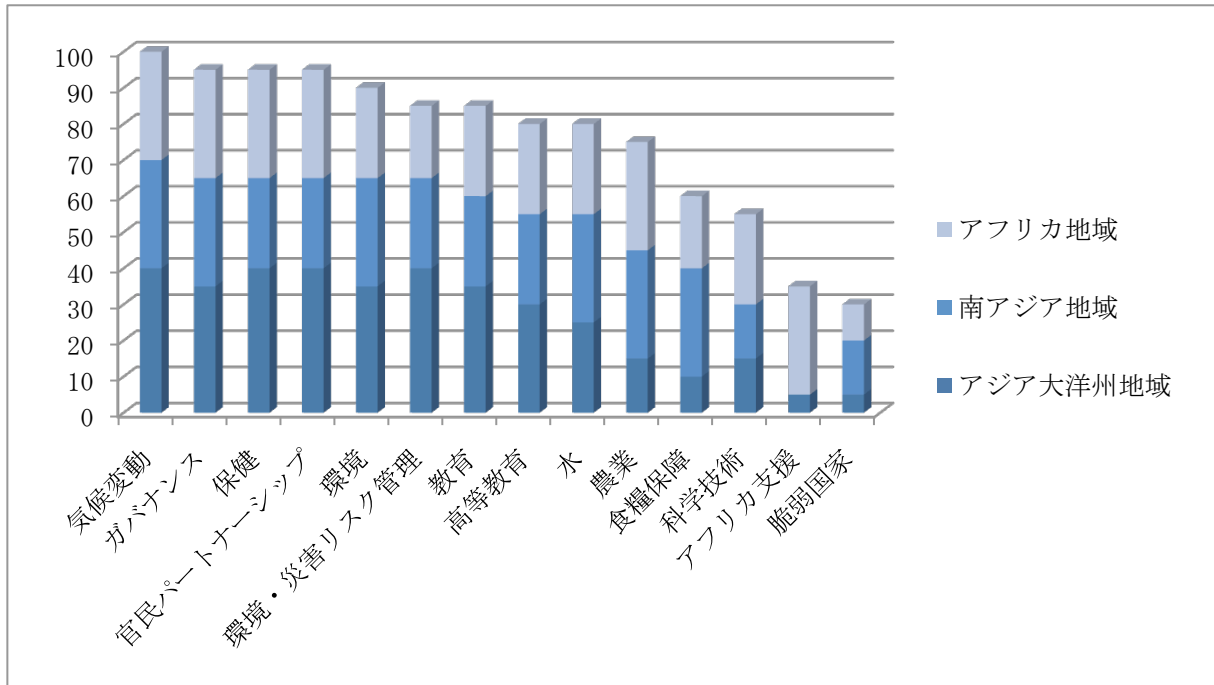
ただし、収入目標に関しては、この新たなビジネスプランにおける展望が現実的であるかどうかは依然として不明瞭であり、この点についていくつかの疑問が生まれてくる。これまでのところ、現在のビジネスプランで計画されている種類の活動が、将来計画している水準の収入達成につながるような寄与をしたことを示す証拠はない。たとえば、APOプログラムは活動からの最大の収入源をTDLCにもたらし、費用の回収は比例的に増加している（TDLCの支出全体に対するAPOからの収益の比率は2006年が0.49%、2009年は1.76%）にもかかわらず、今なおTDLCは実質的には多大な負担をしている。それ以外のほとんどすべてのプログラムでは、対費用回収率がさらに不均衡なものとなっている。このような不均衡により、TDLCは、フェーズ1の最後の2年間にすでにプログラムベースの資金調達を重視するようになってきている。プログラムベースの資金調達とは、プログラムのパートナーやスポンサーが、そのプログラムに即して財政的に貢献するというものであり、例えば、MFTOTコースの4回目、5回目、および6回目ラウンドの実施と教材の現地化にあたり、ADBとアフリカ開発銀行(AfDB)が合計224,935

ドルを提供した。こうした展開はフェーズ2も継続される。したがって、今後5年間の予算総額1770万ドルのうち220万ドルは収益として創出することが可能であるという仮定は、今後主要なプログラムについて新しい大規模なスポンサーシップが実現できない限り、意欲的すぎると思われる。さらに、ビジネスプランのこの側面については先取的かつ外向きのマーケティング戦略とより合理化された設計および実施の作業フローが必要であり、これはTDLCにとってフェーズ1からフェーズ2への移行で予見される制約を考えると、高い開発インパクトを実現し続けるべきTDLC能力に対して脅威を与える可能性がある。

引き続き多くの部分をビデオ会議に拠っている現在のサービスやプログラムの性質についても課題がある。そうしたサービスやプログラムは、パートナー・コミュニティの評判は大変良いが、自律型ラーニングやeラーニングが徐々に支配的になっている環境のもとでは、もはや当初と同じ価値を備えていないかもしれない。TDLCの、知識交流機関であると同時にサービス提供者である役割を考えると、急速に変化する技術的な環境においてそうしたサービスの提供における競争が高まるなか、TDLCはさらなる課題に直面している。GDLNセンターは加盟国内の首都に位置する場合が多く、その意味でGDLNセンターの浸透には限界もあるため、TDLCはGDLNセンターを唯一無二のネットワークとして利用することの潜在的な限界を明確に認識した行動を取っており。そのためTDLCとGDLNアジア大洋州協会は、十分に発達している各国内のネットワーク、すなわち、INHERENT（インドネシア）、LEARN（スリランカ）、PERN（パキスタン）といった国内ネットワークと結んでそれらへのゲートウェイとしての役割を果たす機会を積極的に模索するいっぽう、大学など知識交流機関との自然な連携を通じて、ターゲットとする利用者層により深い浸透力を持った機会提案を行っている。さらに、TDLCは単純なビデオ会議としてのサービス規模を縮小し、コンテンツ設計、メディアサービス、学習者支援、実践コミュニティ(Community of Practice)の構築、調整・監視および評価のサービスなど、パートナー機関を支援するより付加価値の高いサービス提供者としての役割拡大に着手する意向である。

そうした課題や状況のなか、TDLCには、「ワンストップ・ショッピング」型のサービスを提供できる点で重要な潜在的有利性が存在しており、新たなネットワークとの連携において、イベントの開始から設計や構成、配備、ネットワーク調整、支援までを一括して行うことができる。ただしこれは、フェーズ1段階で見られたように、TDLC内の人員やリソースの負荷が高まり、費用面での影響もあることを暗示している。

主要な分野（セクター）に関しては、TDLCが知識交流の重要なハブとなりうる主要な専門領域として今回のアセスメントで特定されたのは、環境・災害リスク管理（気候変動を含む）、ヘルスケアと労働、教育と科学技術、民間セクター、ファイナンス、官民パートナーシップである。農業および食糧保障もステークホルダーにより言及されている。これら専門領域の妥当性は、パートナーシップ・コミュニティに対する調査でもおおむね確認されている。



図表1：関心分野

## 運営実績

TDLCの現在の事業目的は、「公共財」モデルに基づいたイニシアティブ、最先端の遠隔ラーニングおよびサービスとしての知識共有プラットフォームの開発と提供、技術的リーダーシップとネットワーク開発というビジネスプランの三つの柱に従ってまとめられている。それぞれの目的について一連の行動と成果が明確に記述されており、TDLCのビジョンと開発案が明確に強調されている。そうした目的にはある程度まで定量的な測定が可能な目標が含まれており、それと同時に、TDLCは中間評価で受領したコメントに応え、プロジェクト管理ばかりでなく施設やリソースの運営、インパクトの伝達を改善するために、効果的な業績指標を採用すべく尽力している。当初の指標は、東京開発ラーニングセンター（TDLC）フェーズ2提案（2010-2014日本年度）バージョン3.4において主にプロジェクトレベルで提供されている。プログラムの中にはすでに結果の構造的な記録を開始しているものもあるが、TDLCは、プログラムレベルでの指標の作成と内部監視評価システムの導入の必要性を認識し、これに取り組んでいる。

「公共財」モデルで提供されるプログラムには、MFTOTコースや「気象災害に強いまちづくり・行動計画作成プログラム」(CDRI)など、定期的プログラムへと発展している知名度の高いプログラムが含まれている。質の高いプログラムやサービスの構築や提供の規模拡大には、需要に応じてコース、トレーニング、ピア・ラーニングの機会を提供する質の高いプログラムから成る強力なポートフォリオと、世界銀行、APO、その他のクライアント、特に日本の諸機関など主要なクライアントへの有料サービスの大幅な拡大が含まれている。技術的リーダーシップとネットワーク開発には、きわめて高品質であるとみなされているハブサービスなど、安定的で、質が高く、高い評価を得ている地域内の技術インフラのさらなる開発と継続的支援や、プログラム支援のためのウェブを使用したマルチメディアサービスが含まれる。

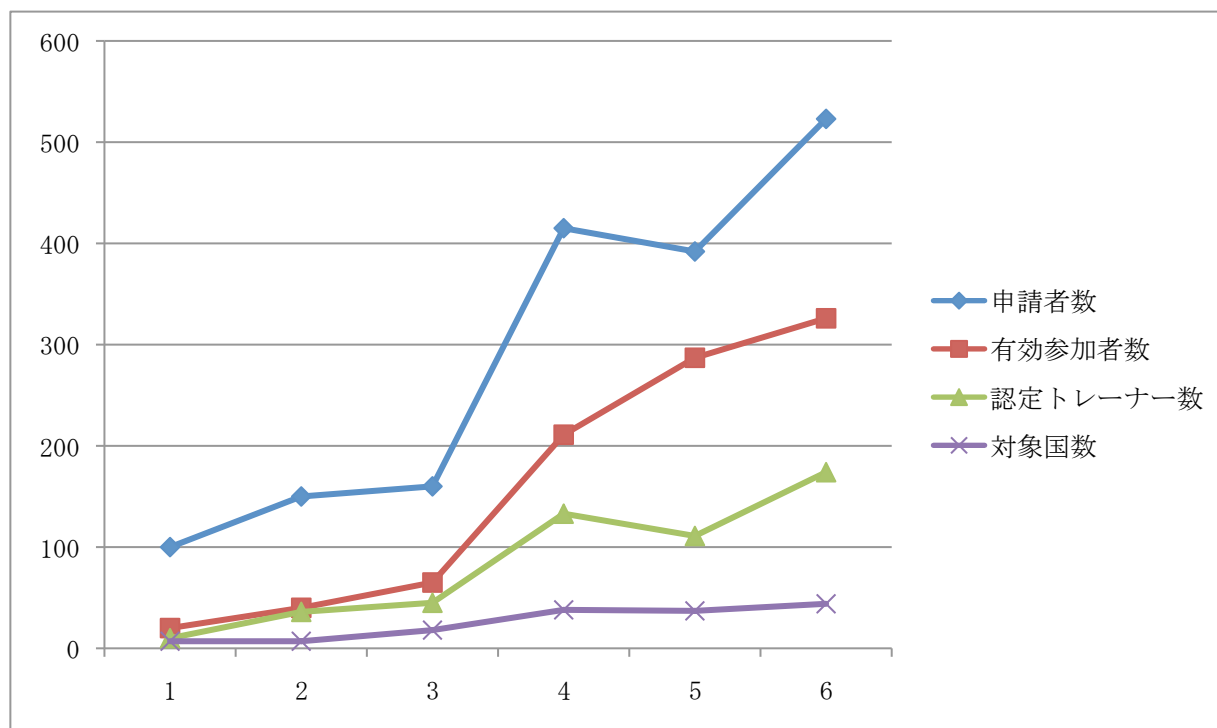
いかなる場合もそうであるが、費用対効果はTDLCにおいても優先事項であり、概して資源が希少でニーズの高い開発分野に関しては特にそうである。しかし、TDLC内の分析システムは知識交流活動に関係したすべての費用を、人件費の配賦も含めてあまねく記録して分析するに

は至っていないため、費用対効果の正確な測定が不可能であることから、そうしたシステムを設けることが推奨される。ただし、TDLCが費用対効果を高めるために相当な努力をしていることは明らかであり、このことは図表1に示すTDLC知識交流パートナーから受領したフィードバックでも証明されている。

	パートナー (n=44)
TDLCとの協調における費用対効果の重要性	84.7% (標準偏差=1.44)
TDLCとの協調の費用対効果	84.0% (標準偏差=1.45)

図表2：費用対効果についてのTDLCパートナーの認知

TDLCが効果的な遠隔手法の活用、再現性や拡張性の確保によって費用対効果を高めることができている例として、MFTOTコースやモンゴルでの母子保健トレーニング・プログラムなどがある。これにより、学習者1人当たりの費用が減少している。さらに、異なる提供モード間のバランスを最適化することも、前述のように異なる方法論を組み合わせたMFTOTプログラムで示されているとおり、費用対効果に役立っている<sup>2</sup>。



図表3：MFTOTの成長率

TDLCは、経済的なサービスの提供によってパートナーシップの費用対効果の向上にも貢献している。たとえば、APOは遠隔ラーニングのアプローチを利用することによって参加者1人当たりのトレーニング費用を10分の1に削減することができた。

<sup>2</sup> Miron, Gary, Impact Evaluation of the MicroFinance Training of Trainers Course, World Bank, 2008

## 影響(インパクト)と制度としての持続可能性

TDLCのプログラムおよびサービスが「公共財」プログラムとして生み出した厳密な経済的価値を正確に計算するのは困難であるが、MFTOTコース、モンゴルでの母子保健トレーニング・プログラム、鳥インフルエンザ(AHI)に関する地域間ナレッジ・シェアリング・シリーズといったプログラムは個々の市民や社会全般に一定の影響を暗に与えている。さらに、たとえばモンゴルでの母子保健トレーニング・プログラムやMFTOTコースなど、TDLCのプログラムやサービスが途上地域の多くの国々に到達し、そうしたプログラムやサービスがなければ対応されていなかった人々に対応することが可能になったことは、文書で十分に証明されている。

報告書「マイクロファイナンス・トレーナー・コース影響評価」(Gary Miron, World Bank 2008)では、このプログラムの影響やアウトリーチについての素晴らしい概要を示すと共に、参加者やそのコミュニティに影響をもたらした短期的、中期的、長期的な成果が数多く掲載されている。そうした影響には、MFTOTコースによってどの程度の知識の取得や姿勢の変化があったか、あるいはネットワークが促進された範囲が含まれている。

モンゴルでの母子保健トレーニング・プログラムにおけるフォーカスグループのアプローチは、影響のモニターに関するもう1つの好例であり、このプログラムが重大な影響を与えたことを示している。たとえば、このプログラムのために作成された、講義資料、ポスター、教材などが現地の病院における個々の診察に使用されたといった影響が实际的に指摘されている。

MFTOTのように成功したプログラムでは、到達する国の数が増加しているばかりでなく、遠隔であるがゆえに学習やトレーニングで取り残されることの多い人々にも数多く到達することできている。モンゴルの母子保健トレーニング・プログラムは3回にわたって実施され、合計2,243人の参加者がトレーニングを受けた。これはモンゴルで対象となる看護師全体の28%に相当する<sup>3</sup>。このプログラムは大都市の看護師ばかりでなく遠隔地に住む看護師も受けることができた。看護師らがコースの開催場所に行くための平均所要時間は4時間であった。

TDLCで提供されているのと同等のサービスが民間セクターでも提供されていることを示す証拠はほとんど見あたらなかった。何らかの比較対象が見つかった場合でも、その質、価格、金額に対する価値の水準に大きな差が存在している。国連大学(UNU)、アフリカ・バーチャル大学(AVU)、放送大学(OUJ)といった組織の提供する無料サービスの中にはTDLCと同様の状況で提供されているものもあるが、その範囲、参加対象者、サービス提供のいずれにおいてもTDLCに匹敵するものはなかった。

世界銀行との関係により、TDLCは価値あるブランド力に加え、中立性、世界的広がり、マルチ・パートナーシップ、質が認められ、世界的な知識提供者としてのTDLCの役割の促進に積極的に貢献している。TDLCは、世界銀行からのリソースを能力開発、ネットワーク、コンテンツに関して利用する努力をこれまで行ってきたが(水プログラムやCSRプログラムなど)、この協力関係については改善の余地が残されている。

TDLCは、開発目的での日本の知識や経験を広めることに成功していると広く認識されている。APOや気象災害に強いまちづくり・行動計画作成プログラム(CDRI)に対するTDLCの貢献や支援のレバレッジ効果により、こうしたプログラムは付加的な資金の獲得や参加対象者の拡大が可能になり、規模の拡大が可能となっている。

## 結論

今回のアセスメントにより、フェーズ1におけるTDLCの実績が明確に実証された。世界に誇れる水準の開発ラーニングセンターが設立され、地域内の知識交流活動への影響にとどまらず、それをはるかに超える影響をもたらされている。こうした影響は、質が高く効果的な知識交流活動や開発イベントの継続的な構築と提供、関連パートナーやDLCへの支援の提供によるもの

<sup>3</sup> モンゴルで対象となる看護師の総数は約8,000人。複数回にわたって受講した参加者もいることに注意。

であり、東アジア大洋州の多くのDLCではその活動の半分以上がTDLCによって提供、調整、もしくは支援されているという。こうしたことは、TDLCの評判に寄与しているばかりでなく、GDLNアジア大洋州協会およびGDLNグローバルの評判にも寄与している点が重要である。ビジネスモデルにおいて最優先課題を費用回収から開発インパクトの実現へと重要な移行をしたことで、TDLCはこの方向での展開を継続しなければならないことが明確となった。TDLCは、世界的規模で日本の開発コミュニティの重要かつ効果的な存在感を確保し、多くの国、地域、組織でインパクト、広範な影響、相互作用の高まりを実証している。

TDLCはフェーズ1の開始時に設定された目的を達成しており、目的の発展に応じてそのプログラム、サービス、および諸事業を適応させていくことに成功していると結論づけることができる。しかし、活動の報告、文書化、監視、評価に関しては改善の余地が残されている。業務上のこうした要素が改善されれば、サービス提供の質の向上に寄与するばかりでなく、提供サービスやそれによって生じる影響に対する認識、受容、称賛の高まりに寄与するであろう。