

プログラムマネジメント

P2M の JICA 事業への適用のための手引き

平成18年3月

独立行政法人国際協力機構

社会開発部

社会
JR
06-043

序 文

JICA 社会開発部では、既存のプログラムアプローチやプロジェクトの事業管理の強化を目指して、2003 年度から「プロジェクト・プログラムマネジメント (P2M) の JICA 事業への適用にかかる基礎研究」を実施しました。2004 年度においては、6 回に亘り研究会を開催し、プロジェクトマネジメントやプログラムデザインの JICA 事業への適用可能性に関し検討した結果、P2M の適用における課題・適用方法が明らかになりました。

2005 年度はこれらの内容に加えて、マネジメントの概念、プログラム・プロジェクトデザインの基礎について研究を行いました。研究に当たっては課題部職員から成るワーキンググループ、企画調整部・国際協力総合研修所他関係者から成る検討グループを設置し、実務に即してこれらのテーマについて議論を行いました。さらに 2006 年度中には、この研究結果もふまえた JICA の事業マネジメント手法の制度的改善が行われる予定です。

本テキストは、研究会の成果の一つとして、マネジメントの概念及びプログラムデザインの理解促進・普及に向けて作成したものです。本テキストがプログラム・プロジェクトデザインやマネジメントの概念を理解するための一助となれば幸いです。

2006 年 3 月

独立行政法人国際協力機構

社会開発部

部長 岡崎 有二

プログラムマネジメントとは	1
プログラムデザイン・管理の流れ	12
STEP 1 ミッションとビジョンの明確化	14
STEP 2 状況分析	19
STEP 3 戦略策定	26
STEP 4 プログラム概要の構築	31
STEP 5 プロジェクトへの細分化	35
STEP 6 優先順位づけ・関係性分析	40
STEP 7 個別プロジェクトのデザイン	43
STEP 8 プログラムとプロジェクトの実施	49
STEP 9 プログラムとプロジェクトの評価	54
今後の課題と提言	56
略語集	58
参考文献	59

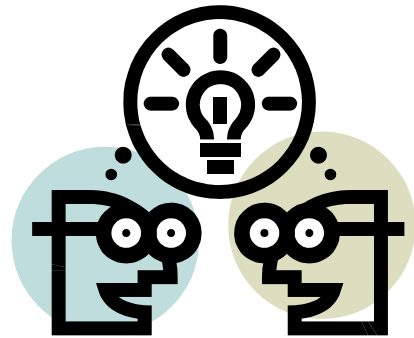
プログラムマネジメントとは

本テキストのねらい

本テキストは、JICA 関係者がプログラムマネジメントの全体像を理解するのに役立ち、プログラムのデザインと管理のプロセスについて共通観を持ってもらうための入門資料として作成しました。本テキストで説明するのは、「プログラムとは何か?」、「プログラムはどのようにデザインされるのか?」、「プログラムとプロジェクトの関係はどうなっているのか?」、「プロセスでの管理をどのように行うのか?」といったプログラムマネジメントに関する基本的な考え方です。プログラムとその構成要素となるプロジェクトは達成したい目標を念頭に適正にデザインされ、マネジメントされる必要があります。マネジメントは目標達成に必要な様々な活動を含んでおり、何か公式のようなものに当てはめればできるという性格のものではありません。マネジメントに要求されるものは、対象とするものの内容、環境、関係者等の要因により一様ではなく、最終的には状況を的確に判断しての応用力が不可欠となります。本テキストは、プログラムレベルで思考し応用力を発揮しながらマネジメントするための基本（屋台骨）を示すことに主眼を置いており、マネジメント全体を時系列のフローで示しています。フローの中で活用可能な手法を適宜紹介しており、いずれもマネジメントのために有効な手法であると考えていますが、手法の紹介はあくまでも参考であり本テキストの一義的な目的ではありません。本テキストは入門用として JICA での勤務経験が大よそ 5 年程度の職員を読者としてイメージしていますが、プログラムマネジメントのための頭作りのために幅広い関係者の参考になるものと思います。

ここでプログラムマネジメントの基礎を習得された後、巻末の参考文献を参照し更に学習を深めることをお勧めします。本テキスト作成の際に参考としたP2M(Project & Program Management)は、日本が発信しているマネジメントのための知識能力体系であり、世界で初めてプログラムの概念まで広げた体系となっています。その他、米国のPMBOK (Project Management Body of Knowledge) 等、欧米では複数のマネジメント体系が発表されており、それぞれガイドブックが出版されています。

また、プロジェクトとプログラムのマネジメントについて本格的に勉強したいという方は、日本プロジェクトマネジメント協会 (PMAJ: Project



Management Association of Japan) が認定するプロジェクトマネジメント・スペシャリスト (PMS: Project Management Specialist) やプロジェクトマネジメント・コーディネータ (PMC: Project Management Coordinator)、またはプロジェクトマネジメント協会 (PMI: Project Management Institute) が認定するプロジェクトマネジメント・プロフェッショナル (PMP: Project Management Professional) などの資格の取得を目指してみるのも良いと思います。

マネジメントとは

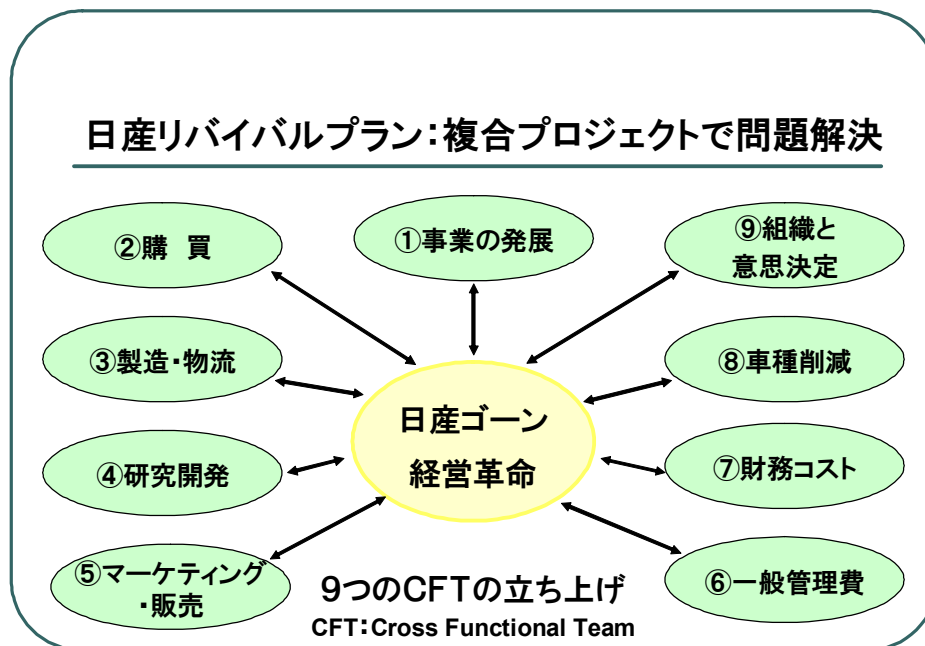
JICA 職員に求められるマネジメント能力は、技術協力事業の計画・実施・評価に必要な作業を事務（事務）として処理する能力ではなく、よりよい効果の発現に向けて事業を運営管理する業務遂行能力です。それは、設定された目標を現場チームや専門家が与えられた条件下で確実に達成できるようにするために、人材、資金、設備、物資、スケジュールなどをバランスよく調整し、事業全体の進捗を管理することに他なりません。このようなマネジメントは、従来はプロジェクトを単位として行われてきましたが、近年ではその対象がプロジェクトからプログラムに移行しつつあります。その背景を次に説明します。



プログラムマネジメントのコンセプト

複雑な問題群の解決が要求される現代の企業や政府では、個別問題に対応した複数のプロジェクトが同時並行して実施されるのが通常です。そのような状況にあって、従来の個別プロジェクトのマネジメントという視点だけでは、ビジョンや戦略とプロジェクト群とを有機的に結びつけて、プロジェクト間のシナジー効果を生み出す上で困難があります。そのため、先進的な企業や組織では、複数のプロジェクトを統合的に管理するプログラムマネジメントという考え方が一般的になってきています。

プログラムマネジメントの事例として、カルロス・ゴーン氏による日産自動車の経営革命『日産リバイバルプラン』を見てみましょう。



出所：小原重信、プロジェクトマネジメント資格認定センター、PMC 研修資料より加工

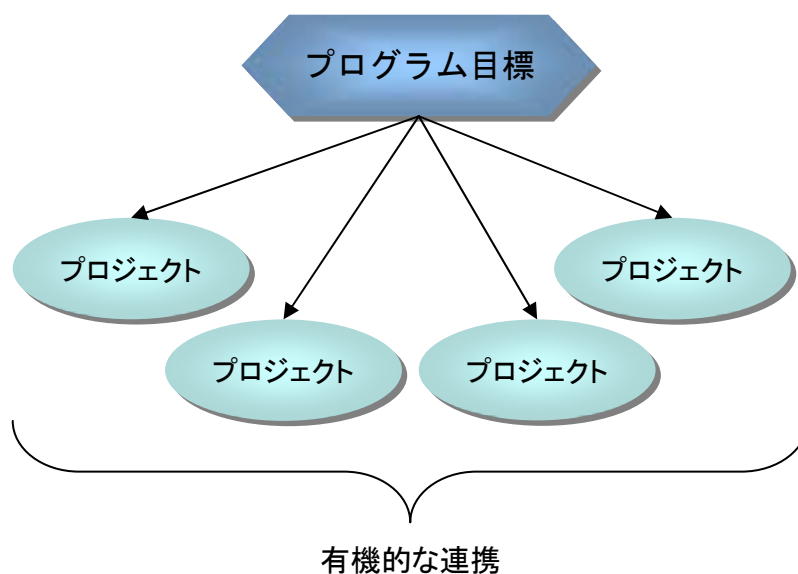
実はゴーン氏を迎える以前から、リバイバルプランを構成する個々のプロジェクトのなかには実施されていたものもあったといいます。しかし、プログラムとしての共通観も統合マネジメントも欠けていたために、全体として成果をあげることができずにいました。1999年にCOOに就任したゴーン氏は多くの社員との対話を通じて、「収益性の欠如」、「経営陣の方向性の喪失」、「顧客満足度の軽視」などの複合的な問題群があることを知り、その根本に社員の間の日産をどのようにしたいのかという基本ビジョンの欠落があることを見抜きました。そこで、このような問題群の解消をプログラムとして捉えて統合的な取り組みを進めました。それが、日産が全世界で持続的に利益を出し、成長し続けるための包括的な再建計画である『日産リバイバルプラン』であり、企業業績のV字回復につながったことは記憶に新しいところです。

民間企業だけでなく、複雑な問題群を同時に解決することは政府にも要求さ

れています。たとえば、「郵政民営化」、「政府系金融機関の整理」、「財政再建」、「年金改革」などの一連のいわゆる小泉改革も、政府のあり方に関する壮大な改革プログラムの実施であると考えられます。

端的に表現すれば、プログラムとは、共通の使命を持ち、その実現に寄与する複数のプロジェクトが有機的に結合されたものです。このプロジェクト相互の有機的な関係性から相乗効果や補完効果が生み出されることが期待されます。

プログラムマネジメントでは、プログラム目標を達成するため、環境変化に対応しながら、いくつかのプロジェクトを統合的に運用する実践能力が要求されます。

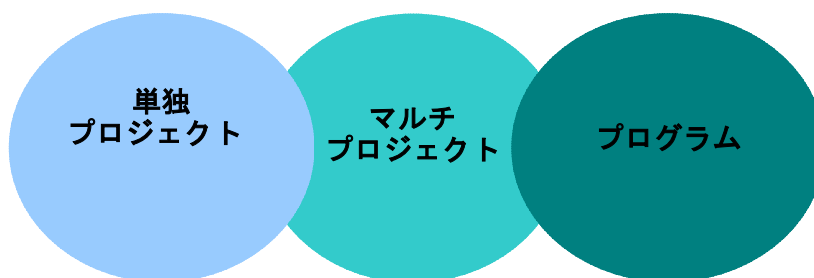


プログラム目標を想定する必要性について農業の事例で考えてみましょう。例えば、灌漑施設整備プロジェクト、水管理能力向上プロジェクト、ポストハーベスト強化プロジェクト、優良種子生産プロジェクト、マーケティング向上プロジェクト等の農業に関連するプロジェクトを想定すると、これらはいずれも「農業生産性を向上する」、あるいは「農家収入の向上を図る」といったプログラムレベルの目標の達成に必要なプロジェクト群に当たります。もちろんそれぞれのプロジェクトを単独に実施した場合でもそれなりの意義があることもありますが、例えば灌漑施設が整備されても水管理ができなければ目標の達成はできないように、プロジェクトレベルの実施だけでは中途半端になるケースも少なくありません。援助の実施においてはこのようにプログラムレベルの

目標の達成を想定して取り組むことが必要なケースが多い点に留意する必要があります。

プログラムとマルチプロジェクト

ここでプログラムの概念についてひとつ注意すべきことがあります。プログラムはマルチプロジェクトとは異なります。マルチプロジェクトとは、含まれる個別プロジェクトが共通のカテゴリに属しているというだけで、実態は相互関係が低いか、もしくは全く独立しているプロジェクトの集合を指しています。従って、プログラムマネジメントがプログラム目標の達成を目的とし、プロジェクト間の相互関係に着目し、相乗効果を創出して全体としての成果を最大化しようとするのに対して、マルチプロジェクトのマネジメントはプロジェクト管理上の効率化を目的とするのが普通です。もちろん、実際にはプログラムとマルチプロジェクトが常に厳密に識別できるわけではなく、下図のように重複する部分がありますが、基本的な概念は全く別のものであり、区別して考える必要があります。

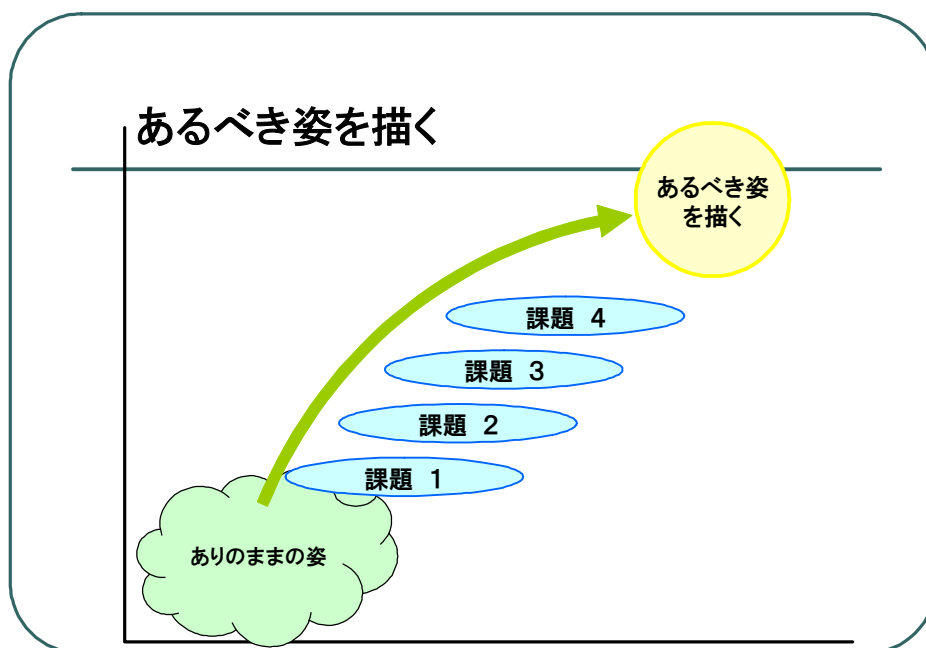


「あるべき姿」の達成に向けて

個別問題の解決を目指すプロジェクトマネジメント型思考は、顕在化した問題に対処するプロジェクトにより目標達成を目指します。典型的には、最初に

問題の構造を分析し、次にその問題を解決する方法を考えます。しかし、こういう方法では、大きな構図で見た時に部分最適化に終わってしまう可能性があります。

それに対してプログラムマネジメント型思考は、まず「あるべき姿」（将来の理想の姿）を設定した後で、「ありのままの姿」（現在の状況）を洞察し、あるべき姿の実現を意図したときに段階を追って必要となる複数のプロジェクトを特定し、「戦略」として組み立てます。次にそれらを統合的に実施する訳ですが、当然のことながら、プログラム全体の目標達成に個別のプロジェクトがどう貢献しているかをモニターしながら、節目、節目でプログラムの各部分を調整することが必要になります。



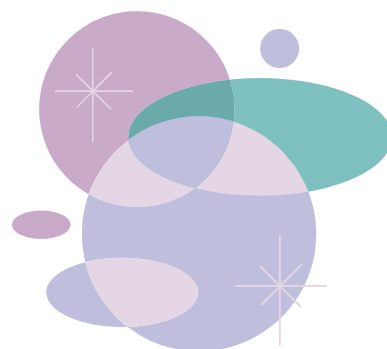
出所：小原重信、プロジェクトマネジメント資格認定センター、PMC 研修資料より加工

複雑性・不確実性

プログラムは複数のプロジェクトが相互に関連性を持って結合しているため、プロジェクト間の境界、結合、プロジェクトサイクルの複合などによって複雑性が生じます。また、プロジェクトに比して完成までの期間が相対的に長く、状況の変化に直面して不確実性が高くなるという属性もあります¹。そのため、プロジェクトマネジメントと比較すると、プログラムマネジメントは技術的に一段と難しいだけでなく、プロジェクト間の相互関連性があるだけに、早期中止や規模縮小の判断が遅れがちになるなどの実務的な難しさがあることも事実です。

ODA のプログラム化

ODA 事業もプロジェクト単位からプログラム単位で考えられるようになってきました。外務省は、プログラム強化の方針を打ち出し、国別援助計画の重点分野ごとに目指すべき姿を設定し、その達成に向けて有償、無償、技術協力等のスキームを連携させたプログラムによる対応を重視しています²。スキームを統合することが直ちにプログラム化と同義ではない点には留意する必要がありますが、国別援助計画に描かれたビジョン達成のための戦略を策定し、そのために必要なプロジェクトを投入するという方針は、まさにプログラムマネジメントの考え方と合致しています。



¹小原重信、プロジェクトマネジメント資格認定センター『P2M プロジェクト&プログラムマネジメント標準ガイドブック(上巻)プログラムマネジメント編』、PHP 研究所、2003 年。

² 外務省「ODA の点検と改善 - より質の高い ODA を目指して -」2005 年 12 月。

JICA のプログラムアプローチ

JICA ではプログラムを「途上国の特定の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的な枠組み（＝協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ）³」と定義しており、平成 11 年 3 月に課題マトリクスと事業ローリング・プランからなる「中期的な協力プログラム案」の考え方が導入されて以来、プログラムアプローチの定着に向けた制度・事業管理体制の整備を進めてきました。

こうしてプログラムアプローチの導入に伴い、事業実施の単位がプロジェクトから、セクター、課題、地域などを基準に複数のプロジェクトを投入したプログラムへと移行しつつあります。ただし、JICA 内のプログラムの理解にはまだバラツキがあるのが現状です。また現在の JICA では、当初からプログラムとして管理するという前提でプログラムがデザインされているわけではないため、結果としてプログラムマネジメントが定着していないことも指摘されています。もちろん、個々の職員の自助努力によってプログラムマネジメント的なものが部分的に導入されているケースはあるようですが、組織内での標準化はこれからの課題です。

モジュラープロジェクト

プログラムマネジメントのひとつの方法として、複雑で大きなプロジェクトをモジュラープロジェクトに切り分けて、全体をプログラムとして統合管理す

³ 従来の定義は「共通の目的・対象の下に緩やかに関連づけられて、計画・実施されるプロジェクト（および個別案件）群」であった。

ることができます。完結した成果を得られる小さな単位で作るモジュラープロジェクトの考え方は、JICA 事業のプログラムアプローチにとって示唆に富んでいます。何故なら今まで一つのプロジェクトとして扱ってきた大ぶりで複雑な案件を、モジュラープロジェクトに分割して、その全体をプログラムとして管理することは、JICA がプログラムアプローチを導入する際に比較的取り組みやすい方法であるからです。モジュラープロジェクトには、大きすぎたり複雑だったりするプロジェクトをモジュールに分解することで管理を効率化するというマネジメント上の有効性があります。

P2M(プロジェクト&プログラムマネジメント)とは

本テキストの作成に当たっては、特定非営利活動法人プロジェクトマネジメント資格認定センターが経済産業省からの委託により実施した平成14年度プロジェクト・プログラムマネジメント人材育成プログラム開発事業の調査研究結果を取り纏めた『P2Mプロジェクト&プログラムマネジメント標準ガイドブック』を参考にしています。P2Mは、日本の実務風土を反映させた日本発の「プロジェクト&プログラムマネジメント知識・能力体系」として構築され、複雑化、複合化した課題を複数の課題（プロジェクト）に分割し、統合して全体の最適化を図るプログラムマネジメント手法を世界に先駆けて開発したもので、企業や公的機関によって戦略的に活用されることが期待されています。

ただし、このテキストでは、上記の標準ガイドブックで用いられている各種の専門用語を開発援助関係者になじみのある用語や言い回しに変換しました。その方が、関係者の間にプログラムマネジメントの理解が早く浸透すると考えたためです。P2Mを本格的に学ぼうとしている方は、その点に注意ください。

プログラムデザイン・管理の流れ

プログラムマネジメントは、プログラムの企画・計画段階の「プログラムデザイン」と、運営・実施段階の「プログラム／プロジェクト管理」に大きく二分することができます。次ページの図はプログラムマネジメントの概要をフロー図にまとめたものですが、中央の縦の流れの Step1 から Step6 までがプログラムデザインに相当する部分の手順であり⁴、Step8 と Step9 がプログラム管理に相当する部分です。一方、Step7 から分かれる右側の流れがプロジェクトのデザインと管理です。プログラムとプロジェクトの実施と評価は、相互に影響しながら、並行して進捗します。

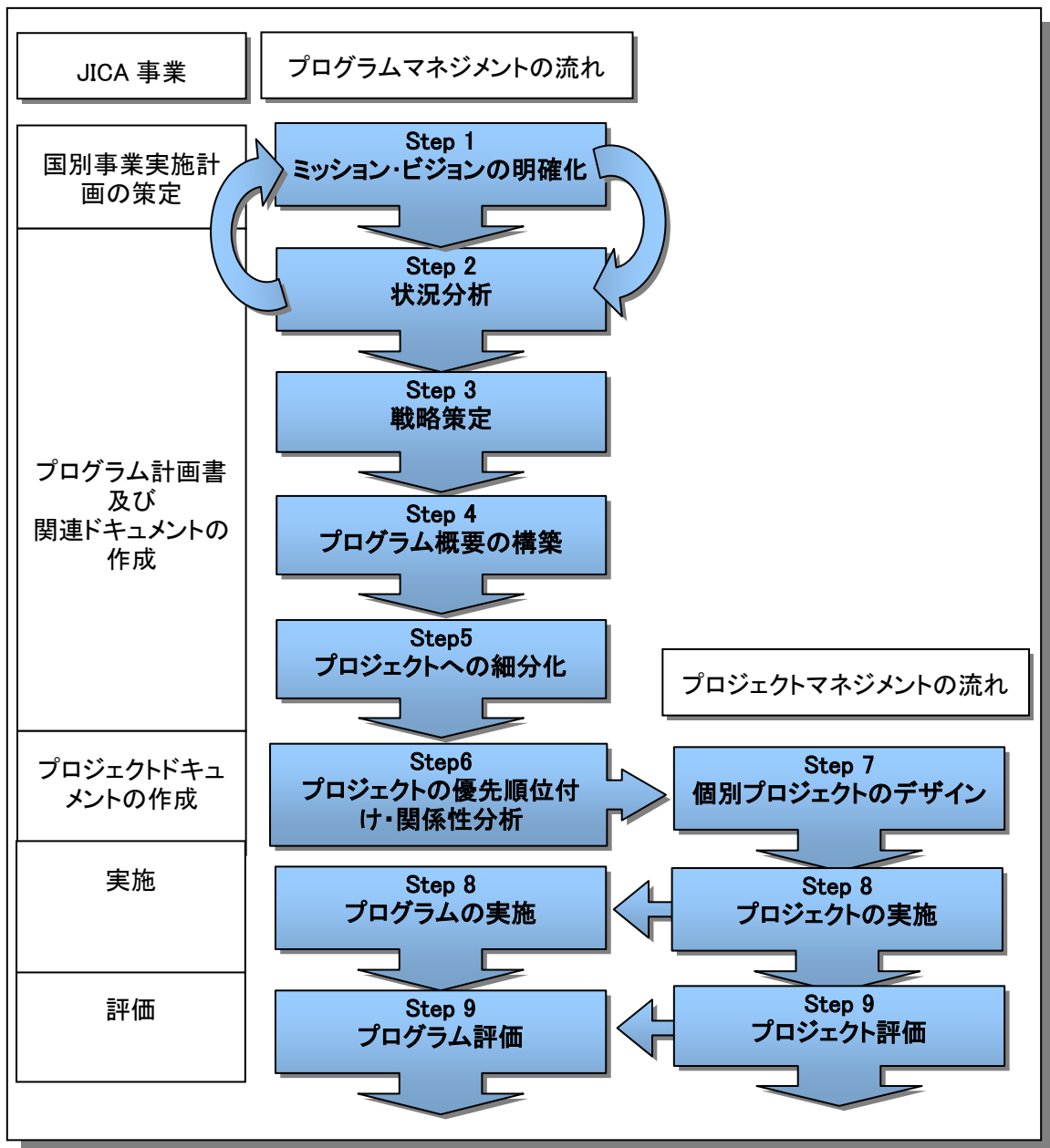
従いまして、プログラムデザインに限ると、6段階に分けられていますが、実際のプログラムのデザインではすべてのプロセスがいつも必要となるわけではありません。2 つ以上のプロセスを重ねたり、プロセスの一部を省略したりと、状況に応じてプロセスを組み立てることを推奨します。対象となるプログラムが相手国政府などによって既に十分練り上げられた内容となっているならば、JICA としては Step5 とか Step6 から取り組みを始めればよい場合もあるでしょう。

なお、このテキストで紹介するのはプログラムマネジメントの基礎となる考え方であり、プログラムデザイン・管理の実践的方法は、実際に数多くの現場経験を通じて完成度を上げていくべきものであることはあえて述べるまでもありません。また、ここで紹介するなかには、従来のプロジェクトマネジメントで個々人が既に実践しているものも含まれていると思われます。そのような暗黙も含めて、プログラムマネジメントというフレームワークで整理し、新たな

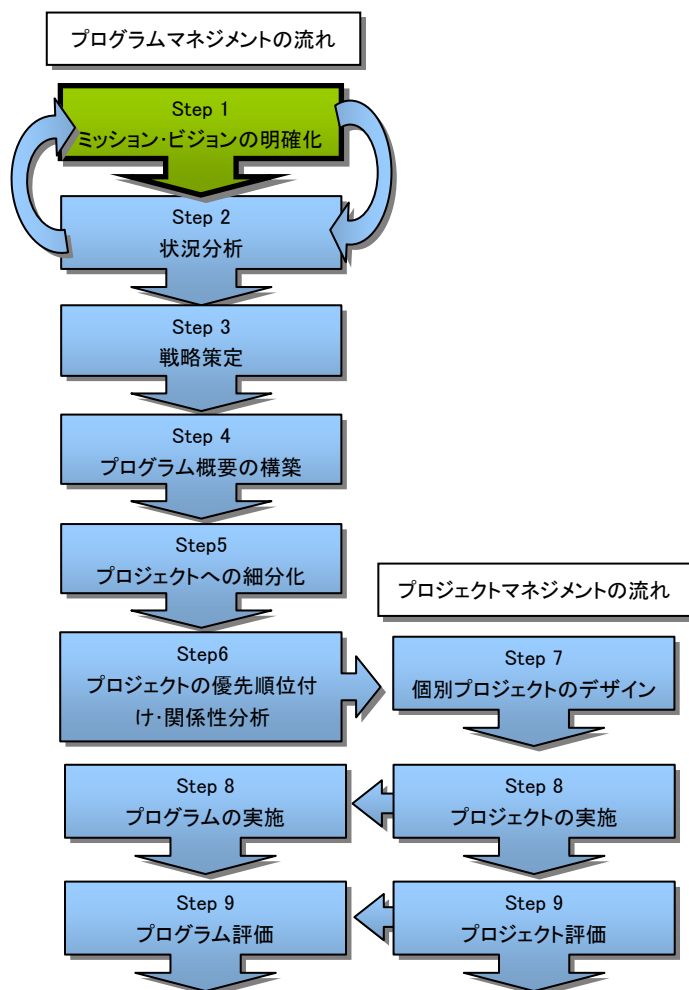
⁴ Step1 と Step2 がサイクルしているのは、状況により前後して実施されることがあることを示しています。

形式知として関係者間で共有することを目的としています。

以下のセクションで各ステップの解説を行います。各ステップの説明の後には、プログラムデザインの実例として、ADB がミクロネシア連邦で実施している公共部門管理強化プロジェクトの中からコスラエ州のケースをあげました。この案件がプログラムデザインの理想形であるというわけではなく、これからの課題も少なくありませんが、一つの参考例として役立つと思います。



Step 1 ミッションとビジョンの明確化



Step 1 では、プログラムデザインの第一歩として、プログラムの対象分野や組織の「あるべき姿」を明確化します。たとえば、相手国側のカウンターパート機関の能力向上を目指している場合には当該組織のミッションやビジョンを確認し、その組織が果たすことが期待されている責任から出発して、組織の「あるべき姿」を検討します。もちろん当該組織のミッションやビジョンが、国家開発計画や貧困削減戦略文書（PRSP）の中で、あらかじめ定められていることもありますが、

関係者間で組織の理想的な将来像、すなわち「あるべき姿」を話し合い、ミッションやビジョンとして新たに明確化することが望ましい場合も少なくありません。特にステークホルダーが多い場合には、参加型で「あるべき姿」を明確にして、関係者間の共通認識を形成することが大切です。

いずれにしても、相手国のカウンターパート機関の「あるべき姿」である、その組織のミッションやビジョンの実現に向けて JICA がどのような支援ができ

るかを考えることがプログラムデザインの出発点です。対象は組織だけではなく、セクターや地域を対象にして「あるべき姿」を描くこともできます。

なお、ミッションは「使命・任務」などと訳され、社会的使命感やその組織の存在意義を指し、もう少し狭く考える場合には特定の財やサービスの提供（実施）によって実現すると考えられる社会的価値を意味します。一方ビジョンとは、ミッションがどのように実現可能か方法論の基本コンセプトとして理解されることが一般的ですが、ミッションの実現を通じて当該組織が置かれている社会や市場において、将来達成しようとしている望ましい地位や役割、ステータスという形で理解される場合もあります。いずれにせよ、まずミッションが特定され、次にそれに整合する形でビジョンが模索されるという順番になるでしょう。

事例紹介:ミクロネシア公共部門管理運営強化プロジェクトのビジョン形成

ADB が実施中のこのプロジェクトでは、議論のベースを広く取るために、「2025 年にどのような政府になっているのが望ましいのか？」について、対象となる機関の幹部職員間で話し合い、基本的なビジョンの共有を図るところから活動を始めています。ビジョン形成の手順として、SWOT 分析で「2025 年まで維持・強化したい政府組織の強みは何か?」、「2025 年までに克服し、強みに変えたい政府組織の弱みは何か?」、「機会と脅威の中でキーワードに入れたいものはあるか?」などの視点から話し合います。

Positive elements internal to the government institution	Negative elements internal to the government institution	Positive elements external to the government institution	Negative elements external to the government institution
Strengths (S)	Weaknesses (W)	Opportunities (O)	Threats (T)
Dedicated staff to work and face new challenges	Policy and plan not fully implemented	Strong partnership with NGOs	People have not much confidence in Government

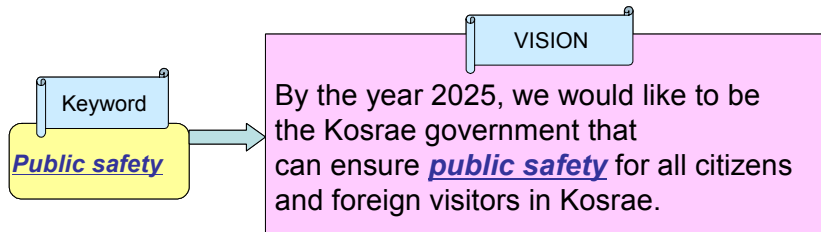
SWOT 分析による現状分析

強み、弱み、機会、脅威を考える手助けとして、下表にあるような質問と視点を用意します。例えば、強みに関しては、「政府の優位性は何か?」、「政府が得意とすることは何か?」について、人材、組織運営、政策・計画、投入・資源、成果・サービスなど異なる視点から検討してもらいます。

SWOT 分析の質問項目

	質問	視点
強み	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政府の優位性は何か? ■ 政府が得意とすることは何か? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 人材 ■ 財務、構造を含む組織運営 ■ 政策・計画 ■ 投入・資源 ■ 成果・提供するサービス他
弱み	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政府で改善が必要とされることは何か? ■ うまくいっていないことは何か? ■ 避けられるべきことは何か? 	
機会	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政府の外で起きている良い傾向は何か? ■ 政府が活用できる外部の機会は何か? 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 人材 ■ ドナー機関を含む外部ステークホルダーとの関係 ■ 社会情勢 ■ 投入・資源 ■ 成果・提供するサービス他
脅威	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政府の外で起きている悪い傾向は何か? ■ 政府が直面している外部の脅威は何か? 	

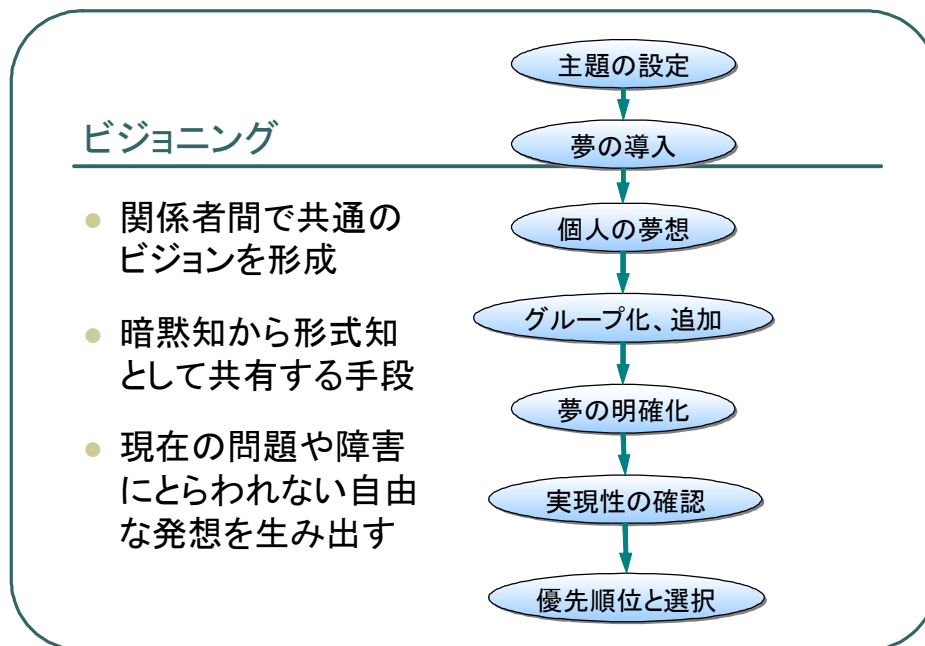
このようにして、政府の現状、すなわち「あるがままの姿」とあるべき将来像、すなわち「あるべき姿」を考えるステップに進みます。具体的には、政府のビジョン形成のキーワードになりそうな単語を書き出して、キーワードを結晶の核にして、政府がどのような機能や組織能力などを獲得していくべきかを考えます。たとえば次ページの図の例では、「良好な治安」というキーワードに対して、「2025年までにコスラエ州のすべての市民と外国からの訪問者に対して良好な治安を確保できる政府になりたい」というビジョンが導かれています。



キーワードからのビジョン形成

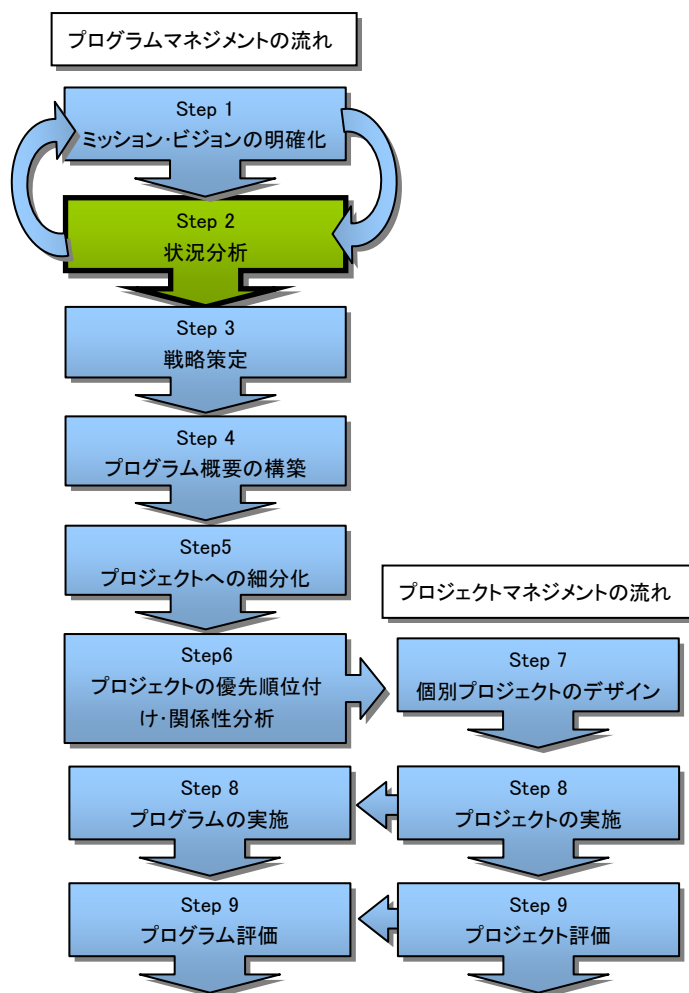
手法紹介 1: ビジョンング

関係者間で将来の理想の姿を話し合い、ビジョンとして共有する方法として、ビジョニングという手法があります。



ビジョニング以外にも、ミッションやビジョンを明確化するために使われる手法として、関係者へのインタビュー、ブレインストーミング、グループディスカッション、カードを使った発想法である KJ 法などがあります。

Step 2 状況分析



「あるべき姿」を実現するためのシナリオを描くには、「あるべき姿」に対して現実がどのような状況にあるのか、すなわち「ありのままの姿」を把握する必要があります。これが Step2 の基本的な内容ですが、Step2 が Step1 より先に来たり、同時に行われたりすることもしばしばありますから、Step1 と 2 を固定的な順番であると考えする必要はありません。

プログラムの対象が特定のセクターやサブセクター、地

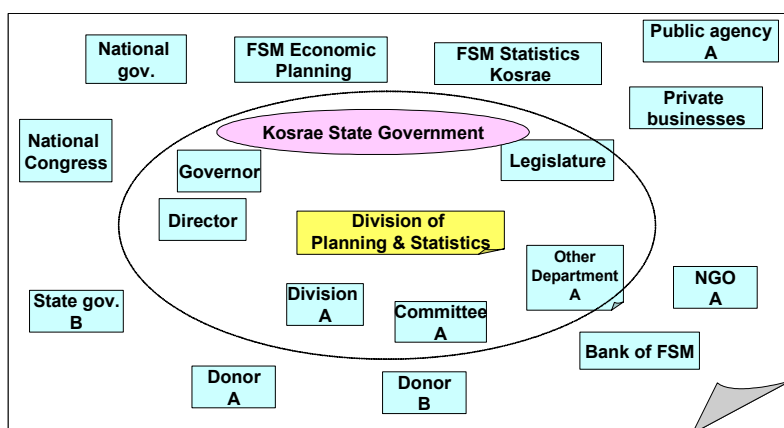
域、課題である場合には、「ありのままの姿」を知るためには、対象領域の既存資料の収集・分析、関係者へのインタビューなどが有効な手段となります。また、プログラムの対象領域に関係する人や組織を洗い出すことも、プログラムを取り巻く状況を把握するために役立ちます。

状況分析に際して、このように基礎的調査と参加型アプローチを組み合わせるのが有効であることは度々指摘されることですが、同時に高い専門性や豊かな経験を持った人材による問題群のレビューが重要な役割を果たすことが少な

くありません。参加型アプローチであれ、専門家によるレビューであれ、最終的には「ありのままの姿」と「あるべき姿」を見通す鋭い洞察力が必要です。

事例紹介:ミクロネシア公共部門管理運営強化プロジェクトの現状分析

ステークホルダーとの関係性を把握するために、ワークショップ参加者の所属部署の活動範囲内にいるすべてのステークホルダーをカードに書き出します。図のように、中央に所属部署のカードを貼り、その周囲にステークホルダーのカードを置きます。コスラエ州政府内のステークホルダーは円の内側に、州政府外のステークホルダーは円の外側に配置しています。



ステークホルダー分析

次ページの表は、ワークショップ参加者がカードに書き出したステークホルダーを、州政府内と州政府外に分けてリスト化したものです。州政府内には州知事と関係各部署、公共団体があげられ、州政府外では地方自治政府、ドナー機関、民間セクターなどがあげられています。

コスラエ州政府経済計画分野のステークホルダー

Inside National Government	Outside National Government
Governor	Municipal Government
Department of Agriculture, Land and Fisheries	Donor Agencies
Department of Health Services	Private Sector
Department of Education	Tourism Industry
Department of Public Works	NGOs
KEPIC	Church
Kosrae Utility Authority	Local Farmers
KIRMA (Kosrae Island Resource Management Authority)	Women's organizations
KVB (Kosrae Visitors Bureau)	Youth organizations
Public enterprises	FSM National Government
	FSM Statistics
	FSM Statistics, Department of Economic Affairs
	FSM Telecom

職務とステークホルダーの分析が終わったところで、職務の遂行の視点から組織の SWOT 分析に入ります。具体的でイノベティブなアイデアを思いつきやすくするため、図のように個別の職務 (duty) 毎に SWOT を考えてもらうこともできます。

	Strengths (S)	Weaknesses (W)	Opportunities (O)	Threats (T)
Duty 1	Yellow Yellow	Red Red Red	Blue Blue Blue	White White
Duty 2	Yellow Yellow Yellow Yellow	Red	Blue Blue Blue	White White White
Duty 3	Yellow Yellow Yellow	Red Red Red	Blue Blue Blue	White White White
Duty 4	Yellow Yellow Yellow Yellow	Red Red Red Red	Blue Blue	White White

職務遂行の SWOT 分析

次ページの表は、コスラエ州のワークショップ参加者による SWOT 分析の結果です。弱みについてのカードが最も多く、次いで脅威、機会、強みの順に多くなっています。弱みでは、「活動計画の進捗状況のモニタリング・評価ができていない」、「州の住民に関する記録（出生、結婚など）がうまく取られていな

い」など、職務が十分に果たせていない状況や、「経済分野の研修が不足している」、「職員の数が足りない」など、職務が果たせない原因と考えられそうなカードが出されています。

コスラエ州政府経済計画分野の SWOT 分析

Strengths (S)	Weaknesses (W)	Opportunities (O)	Threats (T)
Economic Planning is a priority under Capacity Building Grant	Weak monitor and assess progress/performance of KSAP; updating Kosrae action plan	Leadership commitment to KSAP/SDP	Lack of timely provision of statistics
Responsibility mandated under Kosrae State Code	Weak preparing civil records	Access to reliable information to gauge	Staff low salary
Prepared monthly Accomplishment Report	State-wide manpower development plan lacking	Better collaboration among stakeholders	Conduct 5-year (statistical) census instead of 10-year
Division accountable financially	Limited training (economic areas)	Off-island training	(Statistics) Division of roles & responsibilities between national & state governments
Initiative by staff	Lesser efficiency in work performance staff	Training opportunities on economic development	Need effective cooperation agencies with other Departs, agencies, DAL-- Tourism, DC/IT, etc.
Staff dedications	Dependent on experts to finalize statistical reports	Increase training for private sector	Political decision interferences
Project progress reports done on time	Limited staff to carry-out responsibility	Education for mayors	There is a plan to centralize infrastructure project management ⇒ duties of Div. of EPS reduced
More responsible staff	Limited annual budget	Seek external technical training support in identified priority areas	Change of Administration
Good work relation among staff	Weak economic analysis	Intensive trainings for marketing +mass production for export	Stakeholders are not doing their work to enhance the economy
Staff Knowledge	Professional training in management project	Private sector development	SDP not involving state governments sufficiently
	Time management	More direct support to private business development	Recommend a separate department to concentrate on Economic Development
	Need more efficient & effective project monitoring & evaluation tools and methods		O/A Requirements
	Limited office equipments (computers)		Downsizing due to CB transitioning
	Currently recruiting an economist		Lack of expertise at the municipal level
	Limited collaborations among Depts., offices, and stakeholders		Poor collaboration with stakeholders
	Weak coordination of programs among involved agencies		
	Weak communication		
	Lack of awareness about the importance of economic plan (KSAP/SDP)		
	Lack of a unified unit/organization on economic planning/monitoring		
	Lack of authority of Div. of planning to monitor Depts.		
	Wider membership of KEPIC for economic planning?		
	(Remarks) KSDP policy matrix as inputs to budget formation		

手法紹介 2: シンプル SWOT 分析

プログラムの対象組織や対象課題の現状を分析する手法のひとつとして、シンプル SWOT 分析があります。SWOT とは、**S**trengths (強み)、**W**eaknesses (弱み)、**O**pportunities (機会)、**T**hreats (脅威) の頭文字をとったもので、特定の組織や事業などの現状を、これら 4 つの視点から分析します。

強みは内部環境で好影響を与える要因、弱みは同じく内部環境で悪影響を与える要因を指します。一方で、機会は外部要因で好影響を与える要因を、脅威は外部環境で悪影響を与える要因を意味します。

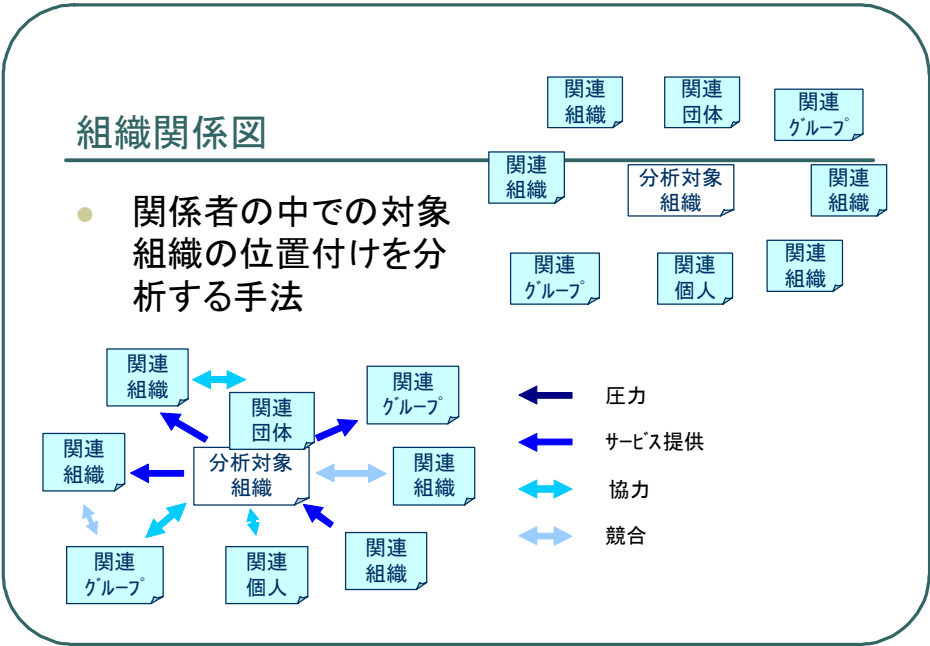
シンプルSWOT分析

- 特定の組織や事業などの現状を「強み・弱み・機会・脅威」の4つの視点から分析する手法

	好影響	悪影響
内部環境	強み S	弱み W
外部環境	機会 O	脅威 T

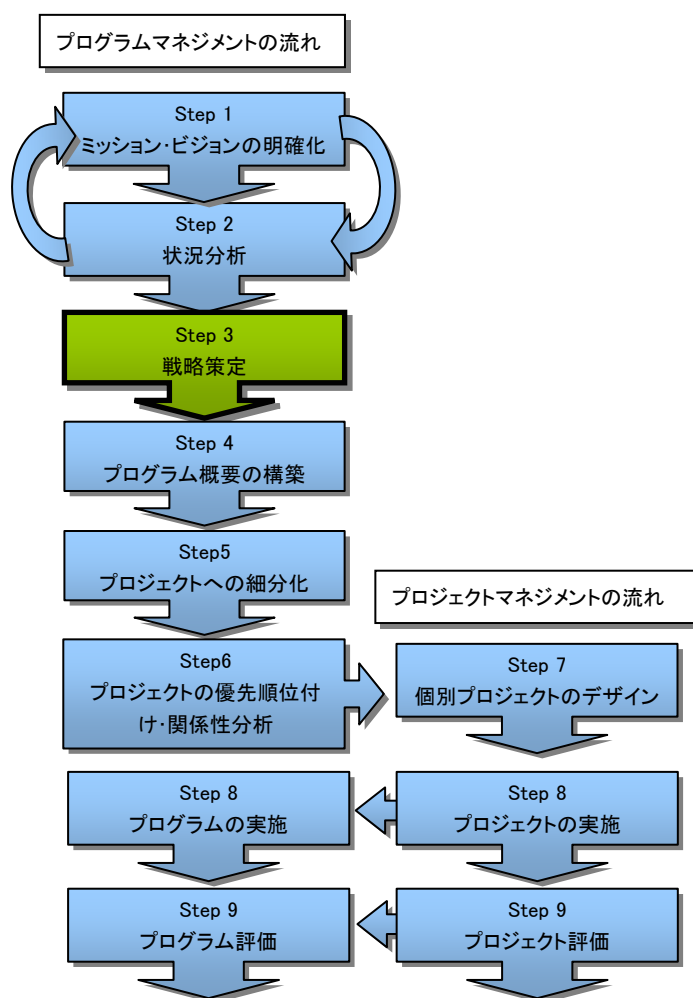
手法紹介 3: 組織関係図

また、プログラムの対象課題に関係する人や組織を洗い出す作業では、組織関係図という手法を使うことができます。組織関係図は関係者の中での対象組織の位置づけを分析する手法です。まず、分析対象組織をカードに書いて中央に置きます。そして、関連する組織、団体、グループ、個人などのアクターをカードに書いて、周囲に貼っていきます。この際、対象組織と関係の深いアクターは対象組織の近くに、関係の浅いアクターは遠くに配置します。アクターのカードが出揃ったら、対象組織とアクター、またはアクター同士の関連性を矢印で表します。矢印で示す関連性は、「あるべき姿」ではなく、実態を表すようにします。



シンプル SWOT 分析と組織関係図の他にも、対象分野の現状を調べるセクタースタディ、組織分析手法である ID/OS (Institutional Development and Organizational Strengthening)、時間軸の広がりから構造変化をとらえるきっかけをつかむトレンド分析、悪循環の中から解決すべき真の原因をとらえるユーザリティ分析、相関関係から因果関係を推定する相関分析など、状況分析にはさまざまな手法が使われています。

Step 3 戦略策定



Step1 で「あるべき姿」を表現するミッション・ビジョンが明確になり、Step2 で現状が「ありのままの姿」として把握できたところで、Step3 では、「ありのままの姿」から「あるべき姿」にどのような方法で到達できるかについて考えます。「あるべき姿」に到達する方法をシナリオ化する作業が、プログラムの戦略策定です。

Step3 は、Step4 のプログラム概要の構築の前段階をなすものであり、一般に概念設計と呼ばれる段階だと考えてよいでしょう。

それに対し、Step4 は基本設計の段階です。このように考え方としては区別できますが、プログラムの性格や目的によっては Step3 と Step4 とを一体化して取り組む方が現実的な場合もあります。

JICA 事業では、前提となる情報として相手国側の政策や事業などに関する情報があります。日本側の援助政策に関する資料としては、国別事業実施計画、課題別指針、現地 ODA タスク課題別戦略などの日本側の援助政策に関する資料があり、それに加えて相手国に対する他ドナーの協力についての情報が必要で

す。それらの資料をもとにプログラムの対象分野に焦点を絞り込み、そこに JICA
としてどのように介入するか、戦略の骨子を組み立てます。

戦略

戦略とは何か？

「ある組織がミッションやビジョンを達成するために
構想するシナリオと方策」

戦略はどう作るか？

1. 現状を正しく網羅的に認識する。



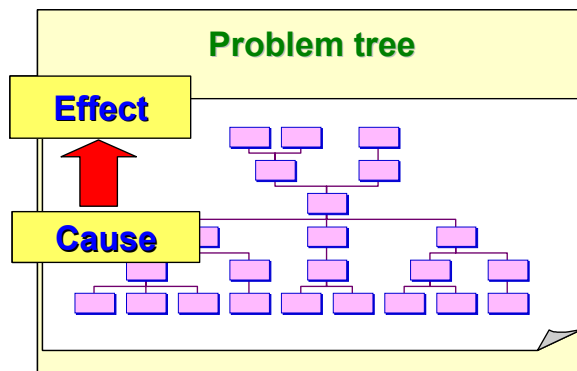
2. 戦略として構想されるシナリオと方策を構造化し、
可視化する。



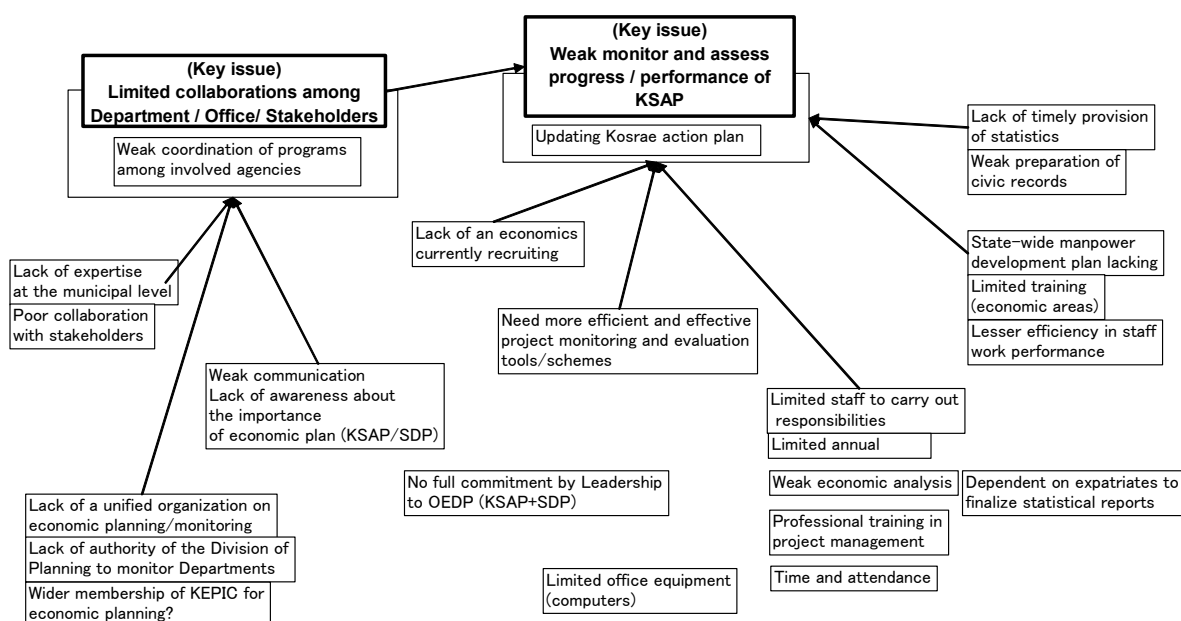
3. 戦略の妥当性を検証する。

事例紹介: ミクロネシア公共部門管理運営強化プロジェクトの戦略策定

戦略を策定する手順として、課題ツリーと活動ツリーをつくり、ビジョンの達成のために必要となる中心的な活動を設定します。まず、職務遂行の SWOT 分析で出された弱みと脅威のカードの中から、中心的な課題になりそうなものを探し、課題ツリーの上部に置きます。そして、その中心課題を引き起こす原因となっていると考えられるカードを、弱みと脅威のカードから抜

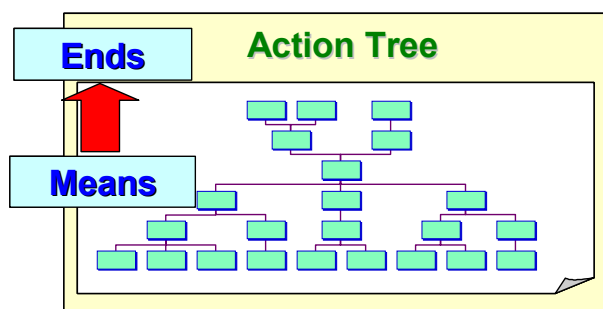


き出し、原因－結果の関係で結んで図のような課題ツリーを作成します。必要に応じて新しいカードを足してかまいません。下図は、コスラエ州政府経済計画分野のワークショップ参加者が作成した課題ツリーです。中心課題は「コスラエ活動計画の進捗状況のモニタリング・評価が弱い」と「他部署や関係者との連携が弱い」の二つになっています。



コスラエ州政府、計画・統計局の課題ツリー

課題ツリーを活動ツリーに作り変えるのが次の作業になります。図のように、ツリーの下カードが上のカードを達成する手段になっている構造は PCM 手法の目的分析に似ていますが、「問題が解決された姿」ではなく、課題解決に向けて「実施すべき活動」をカードに書きます。



コスラエ州政府、計画・統計局がこの作業から導き出した中心的な活動、すなわ

ち戦略は、①関係部署とその他のステークホルダー間の連携を促進すること、②コスラエ州活動計画の進捗のモニタリング・評価を強化すること、の二つでした。

手法紹介 4: クロス SWOT 分析

ミクロネシアの事例では利用されていませんが、戦略策定のひとつの有効な手法として、クロス SWOT 分析があります。強み、弱み、機会、脅威のそれぞれにあてはまる事柄をシンプル SWOT 分析で書き出した後で、「強み×機会」のように 2 枚以上のカードの組み合わせにヒントを得て発想することによって、ビジョン実現のための戦略アイデアを得る方法です。特に、組織の強みに着目して革新的な戦略アイデアの創出をねらうことがよく行なわれます。主なカードの組み合わせは以下の通りです。

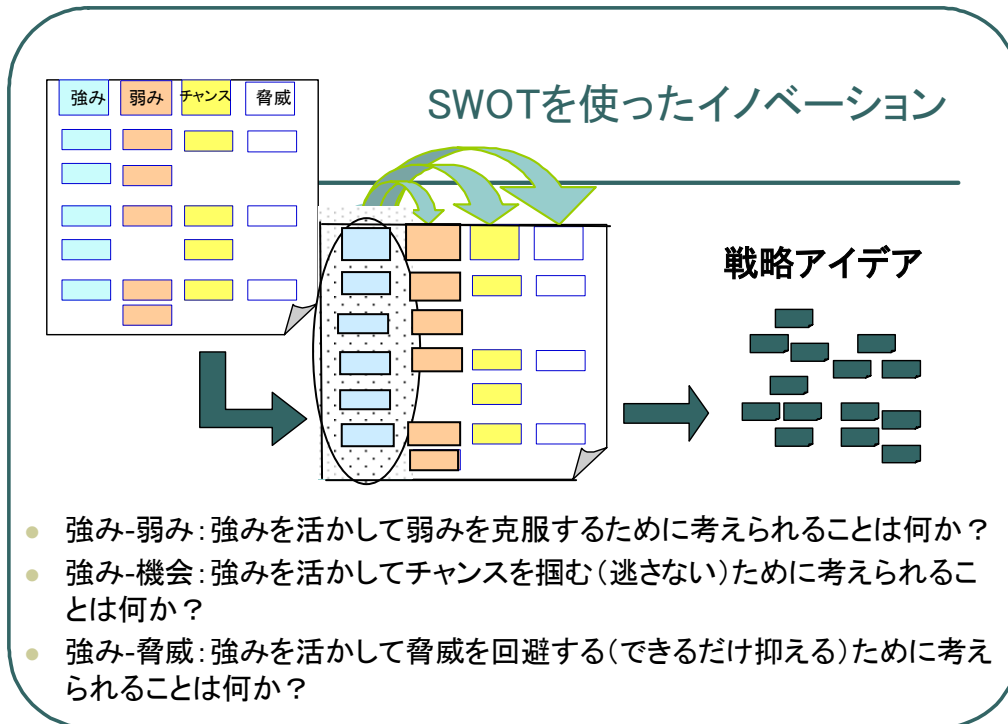
【強み×弱み】：強みを活かして、弱みを克服するには？

【強み×機会】：強みを活かして、機会を活用するには？

【強み×脅威】：強みを活かして、脅威に対抗するには？

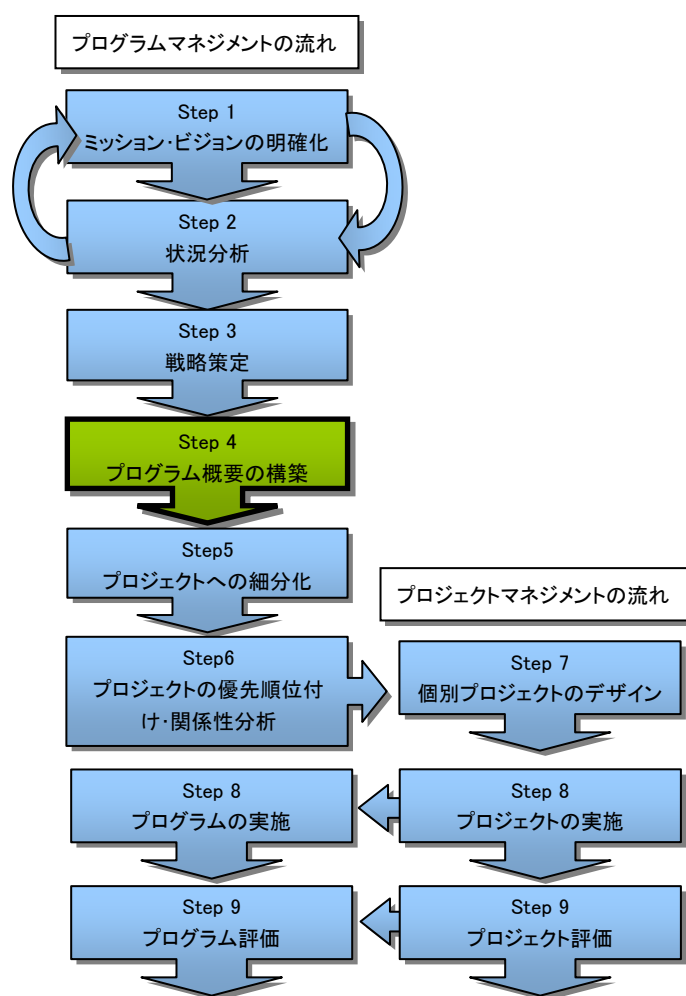
【弱み×機会】：弱みによって、機会を失わないためには？

【弱み×脅威】：弱みと脅威が重なる最悪の事態を回避するためには？



活動ツリーやクロス SWOT 分析の他にも、将来について複数のシナリオを策定し、それに基づいて戦略を組み立てるシナリオ・プランニング、複数の戦略オプションを比較する戦略オプションマトリクス、ポジティブな思考から組織強化戦略を策定する AI (Appreciative Inquiry) などの手法が戦略策定に役立ちます。

Step 4 プログラム概要の構築



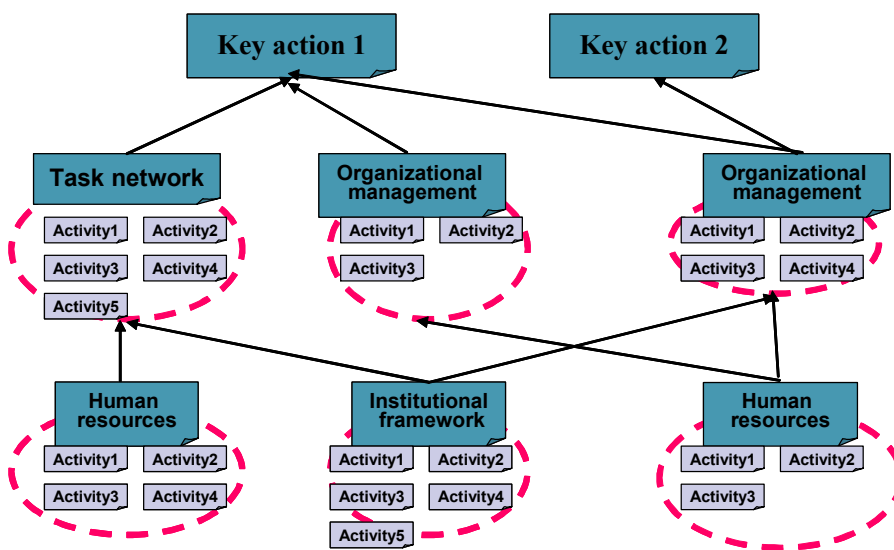
Step3 で策定した戦略シナリオを、次の Step4 ではプログラムの形ができ上がるまでに展開します。Step3 の戦略策定と一体不可分のプロセスですので、あえて分ける必要性のない場合もありますが、基本設計の段階に入ってプログラムの設計精度が高くなると考えればよいでしょう。換言すれば、コンセプトや基本戦略といった抽象的なレベルから出発して、プログラムの全体構造を把握できるレベルまで具体化

するデザインプロセスです。

この Step では、既に相手国政府の関係機関との調整が不可欠であることは言うまでもありません。JICA の事業戦略と、相手国政府側が JICA の支援に期待することの接点を探し、協力してプログラム形成に取り組む必要があります。

事例紹介:ミクロネシア公共部門管理運営強化プロジェクトのプログラム概要の構築

活動ツリーの詳細を設計することでプログラムの概要を構築します。まず、既存の活動ツリーにどのような活動を追加する必要があるのか考えます。その際に、ネットワーク、組織運営、人材、制度などの複数の切り口から検討し、次にそれらの活動群が相互にどのように関連しているかを考察して、その結果を矢印で表現します。



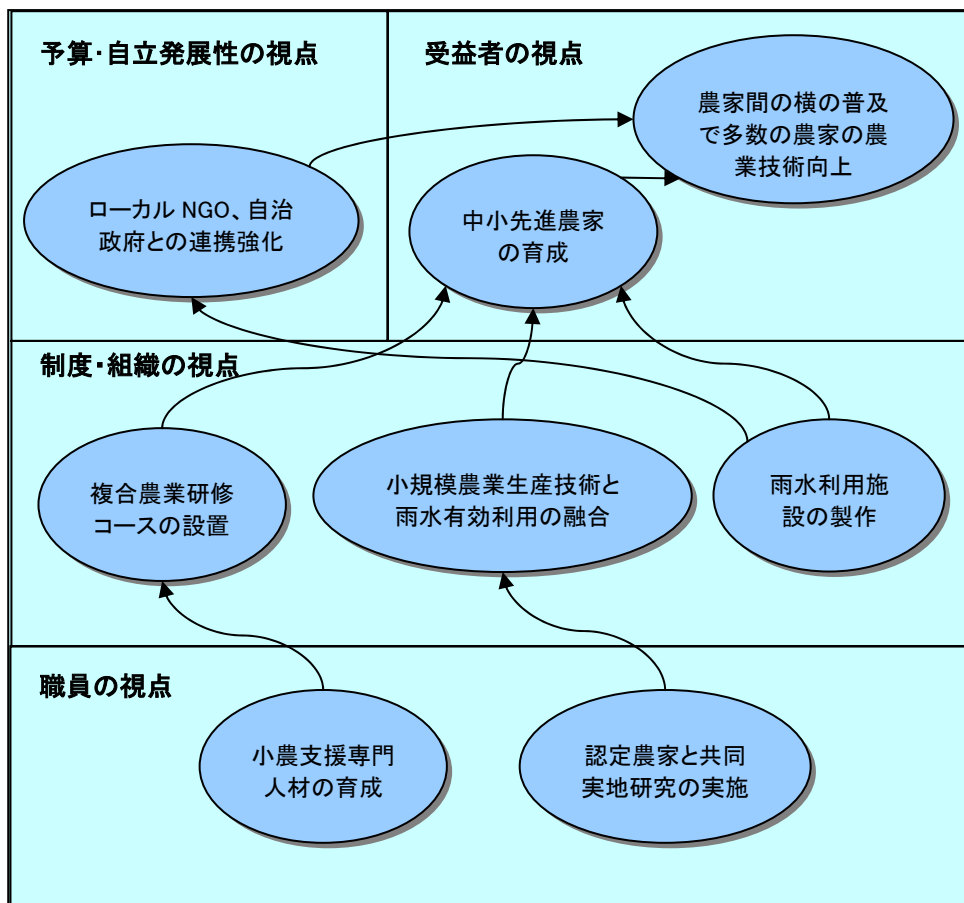
活動ツリーの設計

手法紹介 5: バランス・スコアカード

上のミクロネシアの案件では用いていませんが、プログラムの概要を構築するための一手法として、バランス・スコアカード (Balanced Scorecard : BSC) があります。BSC は、多面的な業績評価・業績管理のフレームワークであり、将来の成功の基盤となる内部・外部のさまざまな要因をバランスよく管理する手法です。BSC で中長期的な視点として標準的に設定されるのは、「財務の視点」、「顧客の視点」、「業務プロセスの視点」、「学習と成長の視点」の4つです。

BSC では、各戦略の視点間に因果連鎖を想定していて、この因果連鎖が多種多様な価値指標を結びつけ、相互補完効果と相乗効果を生み出すことを可能にしています。BSC は、ビジョンとそれに伴うプロセス、アクションを明確にする「戦略マップ」と、目標達成度合いを数値化して測る「スコアカード」という2つのフォーマットで構成されます。

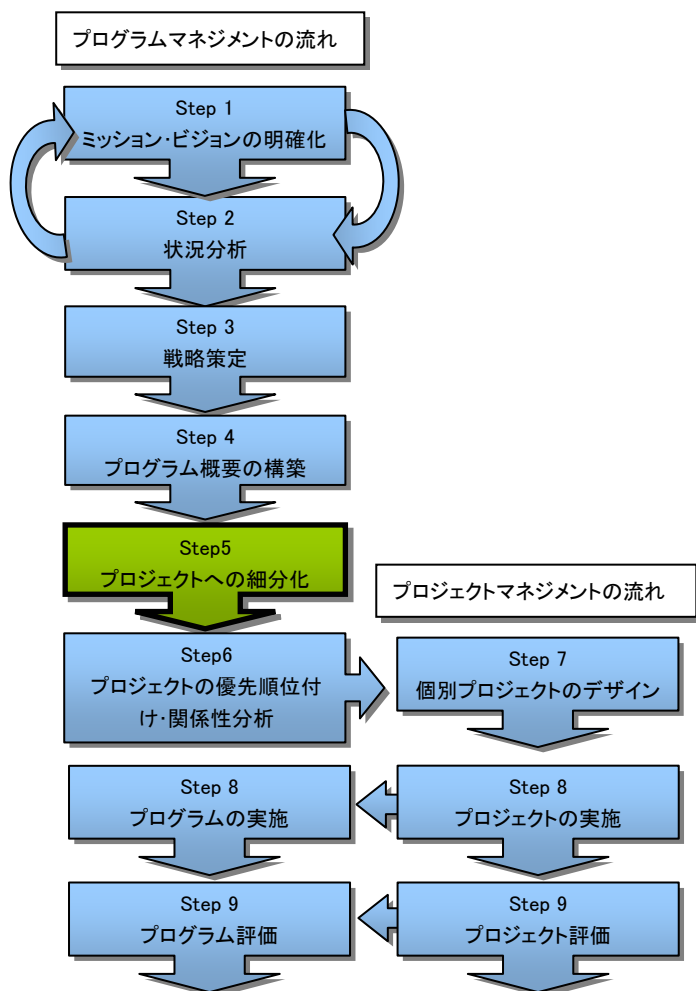
以下の事例は、南アフリカ共和国で実施されている農村開発分野の開発調査のマスタープランの情報を参考に作成した戦略マップです。



BSC の視点はプログラムの性質に合わせて変えることができます。この事例では、「学習と成長の視点」は「職員の視点」に、「業務プロセスの視点」は「制度・組織の視点」に、「財務の視点」は「予算・自立発展性の視点」に、「顧客の視点」は「受益者の視点」にというように置き換えています。

BSC 以外で戦略をプログラム概要に展開する方法として、戦略を論理的にブレークダウンしてロジックツリーの形に体系化する戦略ツリーなどが使われています。

Step 5 プロジェクトへの細分化



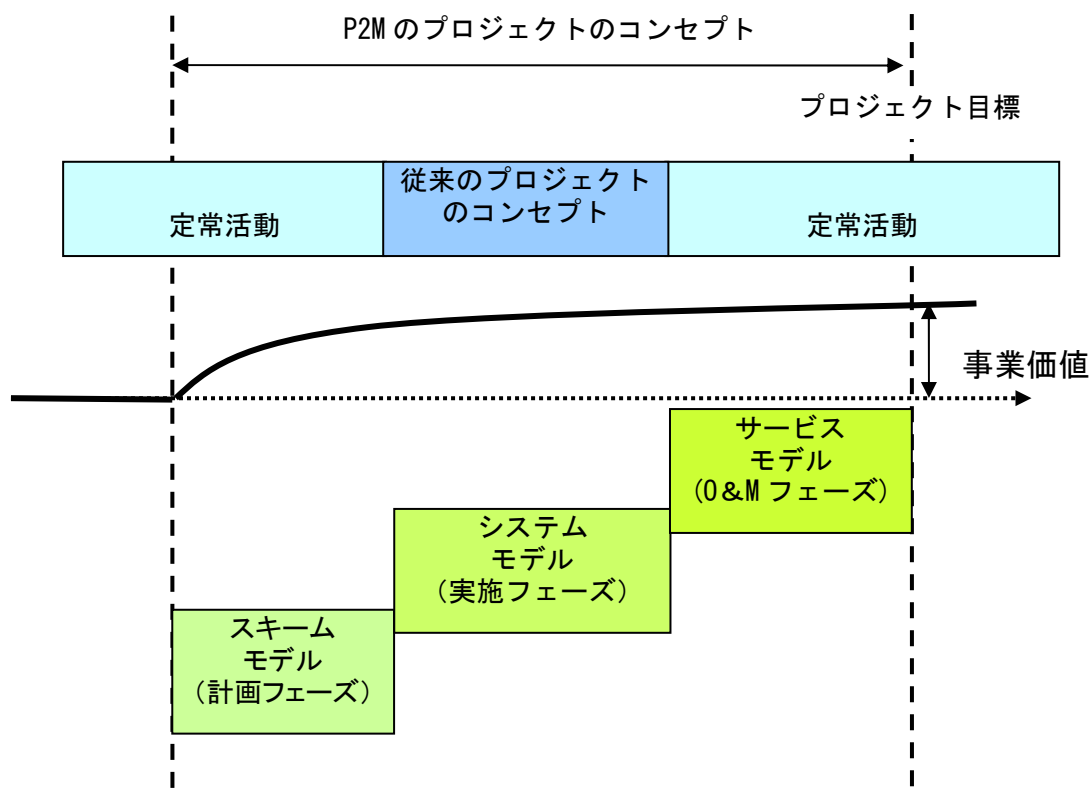
前の Step4 で構築したプログラム概要を、Step5 では個別のプロジェクトに切り分けます。基本設計から更に一歩進んだ詳細設計の段階だと考えても良いでしょう。この Step でプログラムから個々のプロジェクトに細分化する際には、プロジェクト相互の関係性に留意することがもちろん大切です。

具体的に述べると、プロジェクトに切り分けた後も、プロジェクトの実施フェーズ

だけではなく、その上流の計画フェーズと下流の O&M (operation & maintenance) フェーズとの連携を維持し、全体を統一して捉えることが極めて重要です。計画、実施、O&M の流れを維持するには、ひとつのプロジェクトの中に3つのフェーズを含める方法もありますし、計画フェーズのプロジェクト、実施フェーズのプロジェクト、O&M フェーズのプロジェクトというように別々のモジュラープロジェクトとみなし、それらをプログラムとして連結することも可能です。

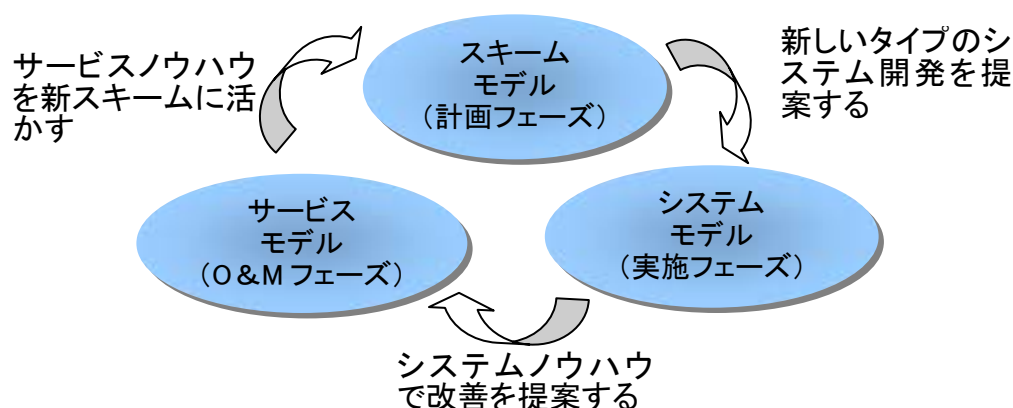
どちらの方法を取るにせよ、ひとつのプロジェクト (モジュラー化する場合

はプログラム) に計画、実施、O&M の3 フェーズを含めることがなぜ重要なのか説明します。そもそもプロジェクトとは、それ以前に存在した定常的なあり方を変革する活動です。とすれば、下図のようにプロジェクトの中核となる部分の前段に、定常的なあり方から非定常的なプロジェクトへと繋がる部分が存在し、反対にプロジェクトの中核となる部分の後には、プロジェクトからプロジェクトによって新たに生まれた定常的なあり方へと軟着陸していく後段の部分が存在するはずですが、P2M では、前段の部分をスキームモデル、中核の部分をシステムモデル、後段の部分をサービスモデルと呼んでいます。こう考えると、従来のプロジェクト・マネジメントでは、スキームモデルとサービスモデルの部分に対して十分な注意が払われておらず、それが多くのプロジェクトの失敗の原因ではなかったのかという反省点が浮かび上がってきます。その自覚がプロジェクトのデザインには極めて大切です。



出所：武富為嗣「プロジェクト&プログラムのソリューションと価値創造」『国際 P2M 学会記念論文集』2005 年。

次に、計画、実施、O&Mのそれぞれのフェーズをモジュラープロジェクトとして設計する場合、スキーム、システム、サービスの3つの概念モデルを下図のように連結させてプロジェクトサイクルと考えることができます。すなわち、プロジェクトのタイプを、スキームモデル（計画）、システムモデル（実施）、サービスモデル（O&M）に分類して、一つのプログラムの傘下で組み立てます。



出所：小原重信、プロジェクトマネジメント資格認定センター『P2M プロジェクト&プログラムマネジメント標準ガイドブック(上巻)プログラムマネジメント編』PHP 研究所、2003年。

スキームモデル、システムモデル、サービスモデルの違いは少し分かりづらいかもしれませんが、次のような JICA の協力スキームや活動に対応させると理解できます。

- ◆ スキームモデル＝プロジェクト形成、開発調査
- ◆ システムモデル＝事前評価、実施協議、プロジェクト実施
- ◆ サービスモデル＝出口戦略、相手国へのハンドオーバー、フォローアップ

従来の JICA のプロジェクトマネジメントではシステムモデル、すなわち実施フェーズに関心が集まる傾向がありました。スキームモデルが一般的に弱いという以外に、開発調査などのスキームモデルではシステムモデルとの連携が十

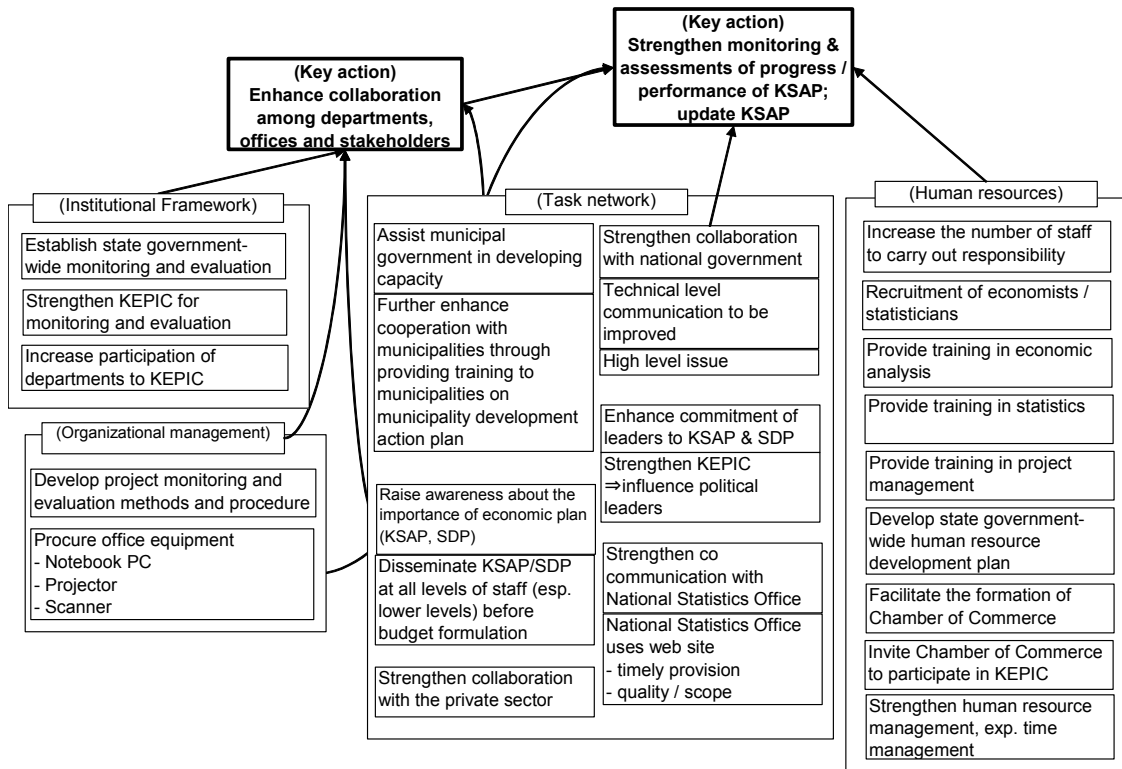
分でないという問題もありました。また一般的に ODA 事業ではサービスモデルへの配慮が欠けているという批判が少なくありませんでした。

以上見てきたように、プロジェクトへの細分化のプロセスは、単に戦略マップの各部をプロジェクトに置き換えるという機械的作業ではなく、スキームモデル、システムモデル、サービスモデルをバランスよく配置することに留意しなければなりません。

事例紹介:ミクロネシア公共部門管理運営強化プロジェクトのプロジェクトへの細分化

プログラム概要の構築で作られた活動ツリーの詳細を検討することで、プロジェクトに切り分けます。次ページの図は、コスラエ州政府経済計画分野のワークショップで作られた詳細活動ツリーです。2つの中心的な活動から、「ネットワーク」、「組織運営」、「人材」、「制度」というカテゴリーのプロジェクト群に細分化されています。ここでは、本文で説明したスキームモデル、システムモデル、サービスモデルについて意識的な計画化まではなされていませんが、もしそうしていれば、プロジェクトの有効性がさらに高まったと思われます。

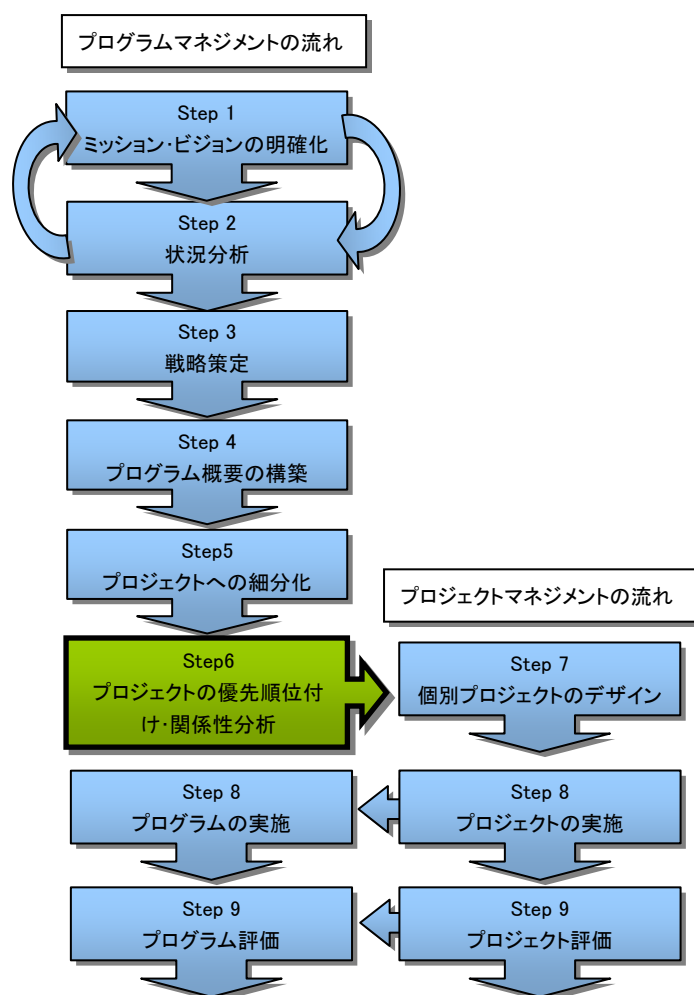
Organization Analysis Workshop at Kosrae State Government (Economic Planning) on 27 Oct 2005
 Step 5: Explore actions to address the key issues and challenges



コスラエ州政府計画・統計局の詳細活動ツリー

プログラムからプロジェクトへ細分化する方法としては、活動ツリーの他に、プロジェクト案の組み合わせを検討するためのポートフォリオ選択やプロジェクト代替案の戦略オプションなどの手法が使われます。

Step 6 優先順位づけ・関係性分析



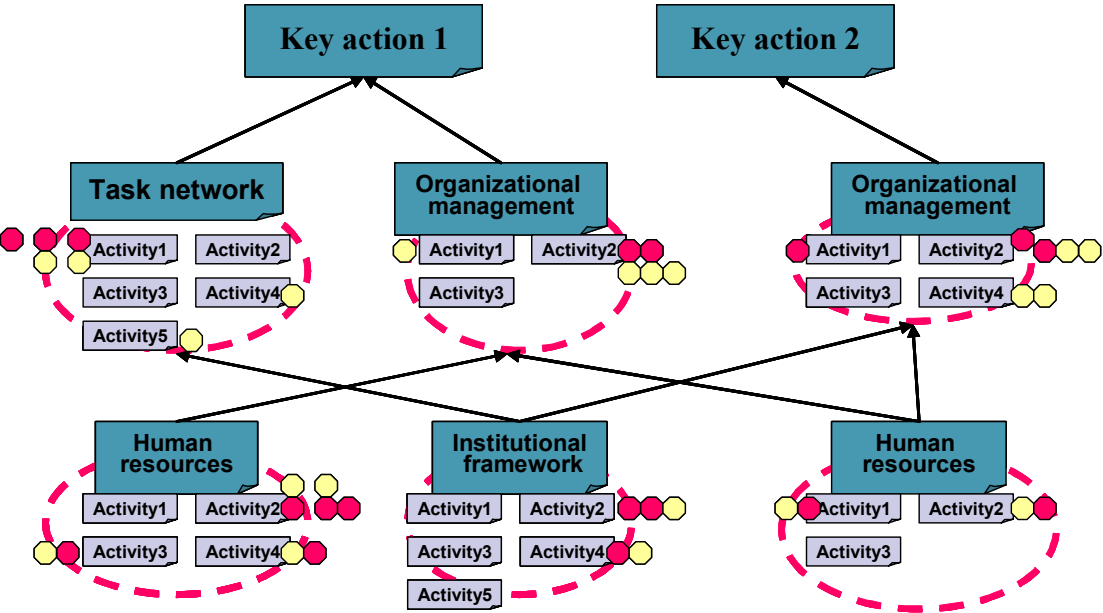
Step5 で切り分けられた個々のプロジェクト案について、優先順位をつける作業と、それらプロジェクト相互の関係性を分析する作業が Step6 です。Step3 と Step4 がそうであるように、Step5 と Step6 も一体となったプロセスですから、あえて分ける必要がない場合もあるでしょう。

プログラムに配置された全てのプロジェクトを実行するのに JICA だけでは十分な資源が用意できない場合や、そもそもその必要がない

場合もありますから、合理的な資源配分、「あるべき姿」達成への貢献度、不確実性やリスクへの対応などの視点から、プロジェクト群の最適な組み合わせを合理的に選択します。特に、相手国政府、民間セクター、住民、他ドナーなど、他にもプロジェクトの実施者がいることはそのような選択を行う際の重要な判断材料です。もちろん、相手国政府との合意、住民参加、ドナー協調などを通じて、連携が実質的に担保されていることが前提です。

事例紹介:ミクロネシア公共部門管理運営強化プロジェクトの優先順位付け

詳細活動ツリーの個々のプロジェクトの優先度を考えるのが次のステップになります。実際のワークショップでは、参加者が「優先度が高い」と考える活動に投票する方法を採用し、その際に 2 種類の優先度を設けました。ひとつは「政府の能力向上に重要な活動」で、もうひとつは「緊急に行われる必要のある活動」です。それぞれの分類で色分けして図のように投票しています。



優先活動への投票

手法紹介 6: 優先順位マトリクス

ミクロネシアの事例では利用されていませんが、複数のプロジェクト案や活動案から優先順位の高いものを選択する方法として、優先順位マトリクス (Prioritization Matrix) があります。マトリクスの縦軸にプロジェクト案または活動案を配置し、横軸に評価基準を配置し、評価基準は重要度によって重み付けをすることもできます。

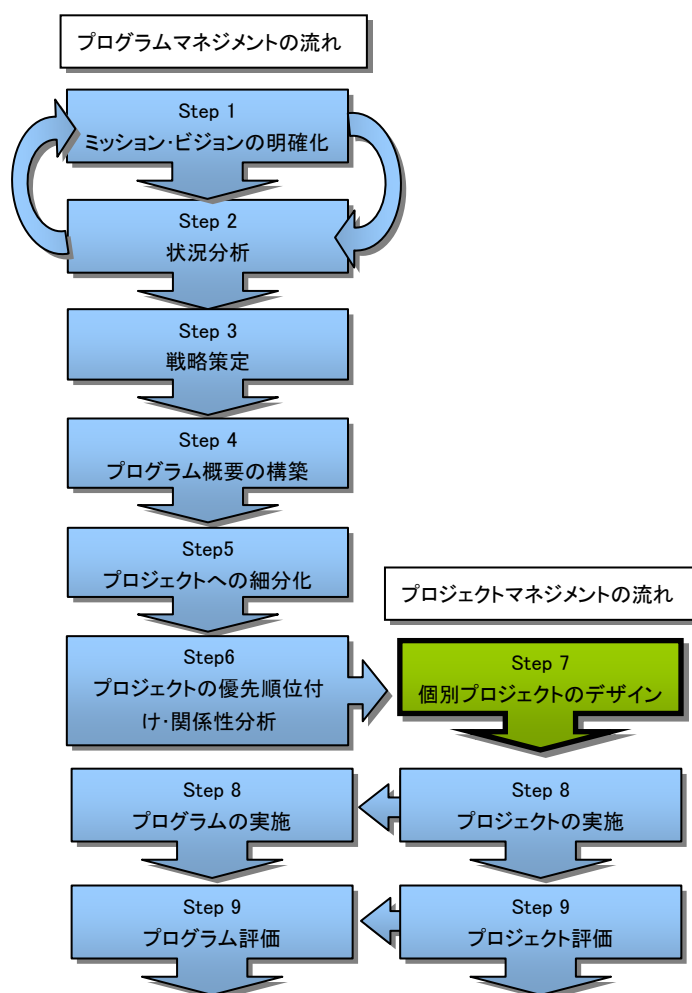
優先順位マトリクス

- 複数のプロジェクト案や活動案から優先順位の高いものを選択する方法

	基準1	基準2	基準3	...	合計
プロジェクト案1					
プロジェクト案2					
プロジェクト案3					
プロジェクト案4					
.....					

参加型ワークショップでの投票や優先順位マトリクスの他に、優先順位付け・関係性分析の方法としては、分析の対象にあわせて評価軸を設定したマトリクスにプロジェクト案を配置することによって比較するポートフォリオ分析や、プロジェクト案を財務の視点から比較する財務分析手法（現在価値、コスト・ボリューム・プロフィット分析、投資収益率など）などが使われます。

Step 7 個別プロジェクトのデザイン



プログラムとそのプログラムが包含する個々のプロジェクトの概要が決まったところで、Step7 では、プログラム傘下の個別プロジェクトの境界線を明確化し、他のプロジェクトとの関係性を実務的に確保しつつ、その詳細を設計することになります。つまり、プログラムデザインからプロジェクトデザインへ移行し、個別プロジェクトを具体的に形成する段階です。

プログラムに含まれる個別プロジェクトの基本計画作りは、従来どおり PCM 手法の関係者分析、目的分析、問題分析などを応用して進めることが可能です。ここでは、さらに進んでプロジェクトのデザインに WBS (Work Breakdown Structure)が、もう一つのツールとして役立つことを紹介します。WBS はプロジェクトマネジメントのコーナーストーンと呼ばれ、プロジェクトマネジメントの中核をなす世界標準の手法です。

**事例紹介:ミクロネシア公共部門管理運営強化プロジェクトの
個別プロジェクトのデザイン**

活動ツリーの個々のプロジェクトの優先度を見ながら、最後の作業として活動スケジュールを作成しています。まず、表のようなフォーマットにプロジェクトを書き出し、作業スケジュールを設定し、次に、それぞれのプロジェクトの成果指標を決めます。最後に、各活動の責任者を決定します。

活動スケジュール

Urgency	Importance	Actions & Activities	Performance Indicators	Provider/ Cost estimates	Responsibility	1 yr	2 yr	3 yr	4 yr-
		Key action 1				★		★	
		Key action 2							★
		Institutional framework Activity 1 Activity 2				←→			
		Org. management 1 Activity 3 Activity 4				←→			
		Org. management 2 Activity 5 Activity 6				←→			
		Task network Activity 7 Activity 8 Activity 9				←→	←→		
		Human resources 1 Activity 10 Activity 11				←→			
		Human resources 2 Activity 12				←→			

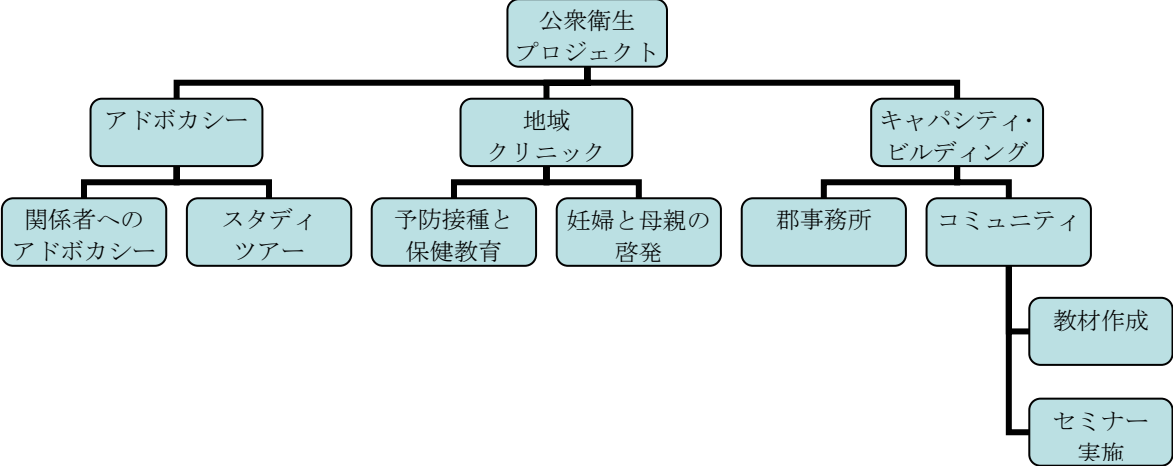
次ページの表はコスラエ州政府の経済計画分野で作成された活動計画表の一部です。それぞれのプロジェクトの実施時期と成果指標、責任者は書き込まれていますが、WBS と呼べるレベルにまでプロジェクト活動を細かく定義していません。それでも、少し工夫すればさらに詳細なスケジュール、マイルストーン、進捗率、達成確認方法、協力者など、さまざまな情報を盛り込むことができます。

コスラエ州政府経済計画分野の活動スケジュール

Objectives		Performance indicators	Responsibility	0 year (FY06)	1 year (FY07)	2 year (FY08)	3 year (FY09)	4 year (FY10)
1	Strengthen monitoring & assessment of progress/performance of KSAP; update KSAP	Project monitoring tools established						
		Monitoring/assessment & procedures established Monthly reports submitted on time						
2	Enhance collaboration among departments, offices, and stakeholders	KEPIC strengthened (key depts./private sector represented)						
		Professional/technical reviews capacity need to be strengthened						
Activities		Sub-activities						
2-1	Establish state government wide monitoring & evaluation process	Strengthen KEPIC for monitoring & evaluation (State-wide)	Monitoring/assessment & procedures established	Governor's office, Division of planning (secretariat of KEPIC)	←→			
		Increase participation of departments to KEPIC	Participation of KEPIC increased					
1-1	Strengthen collaboration with National government	Strengthen top level communication	Timely implementation of infrastructure projects	Governor's office: high level communication Dept of A&F: technical level	←→			
		Strengthen technical level communication	Timely submission of statistics					
		Enhance two way information network						
1-2	Strengthen communication with national statistics	National statistics office provides statistics timely and use website	Timely submission of statistics	FSM statistics & division of planning	←→			
		Schedule regular provisions	Schedule developed					
		Enhance two way information network						
1-3	Strengthen collaboration with private sector	Facilitate the formulation of Chamber of commerce	Chamber of commerce formed	Governor's office, KEPIC	←→			
		Invite Chamber of commerce to participate in KEPIC	Chamber of commerce represented in KEPIC					
1-4	Assist municipal government in developing capacity	Further enhance cooperation with municipalities	Completion of municipality development plan	Division of planning, KEPIC	←→			
		through providing training to municipality on municipality development action plan						
2-1	Raise awareness about the importance of economic plans (KSAP & SDP)	Prepare an awareness plan and propose	Awareness plan prepared	Division of planning under Dept of A&F, KEPIC	←→			
		Disseminate KSAP/SDP at all levels of staff (esp. lower levels)	Public awareness using radio/channel 6					
		Provide information for all staff to understand roles to meet depts. goals	Staff awareness of their roles/responsibilities					
		KEPIC/BRC ensures that all depts. reflect KSAP/ SDP	Awareness programs developed					
		Use radio/ channel 6	# of awareness program e.g. radio and channel 6					
1-1	Develop project monitoring & evaluation methods & procedures	Recruit an economist	Project monitoring tools established	Chief with personnel	←→			
		New economist develop methods and procedures		Economist: develop Chief:	←→			
1-2	Modernize/ provide office equipment	Notebook PC	Purchased	Division of planning	Request budget for FY07	Purchase	←→	
		Projector						
		Scanner						
		Vehicle for project monitoring						

手法紹介 7:WBS

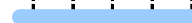

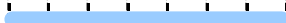


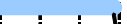

WBS とは、スコープや作業項目など、プロジェクトの目的達成のために実行すべき全ての作業を、効果的管理を行うのに必要なレベルまで階層状に細分化、体系化したものです。WBS はプロジェクトの構成要素を漏れも重複もなく一覧できる形にすることを目的としています。WBS のイメージはツリー状の構造ですが、実務的には下図の上にある図式(chart form)よりも下の一覧式(tabular form)が一般的です。上も下も内容は同じです。



図式 WBS (JICA によるガーナ保健プロジェクトの事例)

- 1. アドボカシー
 - 1.1. 関係者へのアドボカシー
 - 1.2. プロジェクトサイトへのスタディーツアー
- 2. 地域クリニック
 - 2.1. 予防接種と保健教育
 - 2.2. 妊婦と母親の啓発
- 3. キャパシティビルディング
 - 3.1. 郡事務所のキャパシティビルディング
 - 3.2. コミュニティのキャパシティビルディング
 - 3.2.1 教材の作成
 - 3.2.2 セミナーの実施

一覧式 WBS (保健プロジェクトの事例)

活動	Time Schedule
1. アドボカシー	
1.1. 関係者へのアドボカシー	
1.2. プロジェクトサイトへのスタディーツアー	
2. 地域クリニック	
2.1. 予防接種と保健教育	
2.2. 妊婦と母親の啓発	
3. キャパシティビルディング	
3.1. 郡事務所のキャパシティビルディング	
3.2. コミュニティのキャパシティビルディング	
3.2.1 教材の作成	
3.2.2 セミナーの実施	

WBS の各作業項目に上図のようなタイムスケジュールを加えると、進捗管理に役立ちます。更に、各項目に全体作業量の中での百分率を配り当てると、進捗率を数値で表すことも可能になります。

このようにして作成する WBS にはプロジェクト管理上、以下のような効果があります。

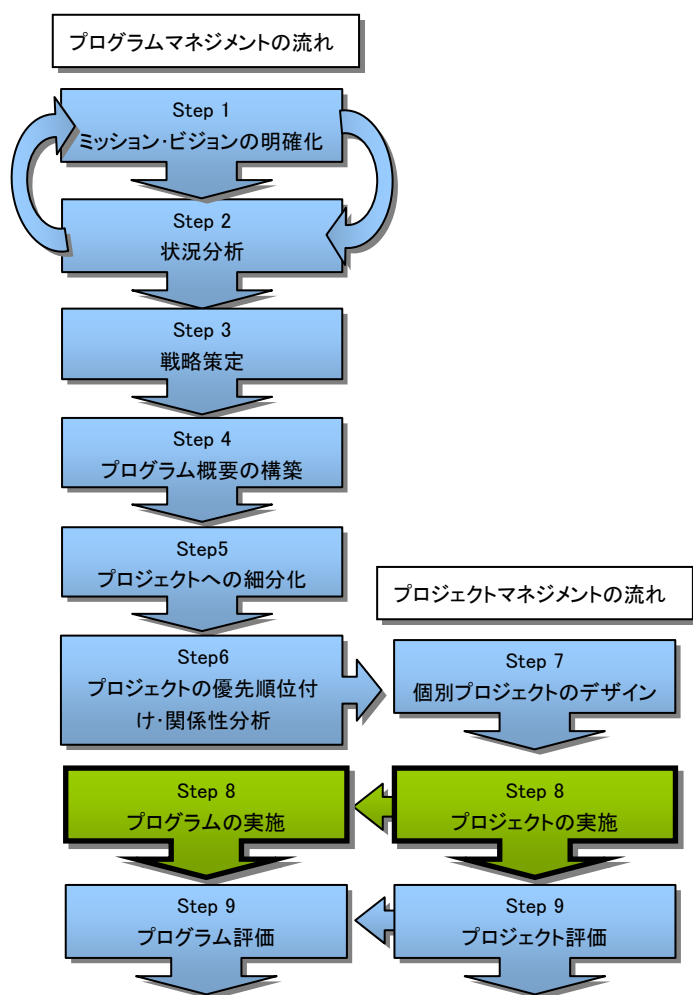
- プロジェクトに必要な全作業の把握と構造化
- 作業範囲、関係者の責任、権限の明確化
- 投入資源の集計単位の提供
- コストコントロールと生産性把握
- 進捗管理ツール（特にマイルストーン）
- リスクマネジメントの基礎資料
- スコープ変更、環境変化への迅速な対応
- プロジェクト関係者の共通言語

例えば、JICA が開発プロジェクトの実施を企業や大学などに委託する場合に

も、WBS は案件のスコープや作業内容について、JICA と現地に派遣される専門家、相手国機関の間で共有するための非常に有効なツールになると考えられます。WBS の活用について具体的には、次のようなプロセスが想定されます。

- ① JICA は事前調査や予備調査を通じて相手国政府との間で第 2 レベル程度に要素分解した WBS を盛り込んだ R/D や S/W を作成します。
- ② その後 JICA 内部の検討を通じて R/D、S/W に基づいて、必要があれば第 3 レベルまで記載した WBS を作成し、業務指示書に示しプロジェクトのフレームワークを提示します。
- ③ 法人契約案件では、応募するコンサルタントや大学がプロジェクトの活動内容の詳細を示すために、WBS の更に下位にあたる第 4、第 5 レベルを作成し、プロポーザルで提案します。JICA 直営プロジェクトでは、関係するチームや専門家が同様に下位レベルまで WBS を作成します。
- ④ プロジェクトチームや JICA 現地事務所はこうして作成された WBS でプロジェクトのモニタリングを行う一方、プロジェクト評価の際も WBS は重要な評価のための資料になります。

Step 8 プログラムとプロジェクトの実施



プログラムとプロジェクトの実施段階では、コミュニケーションマネジメントやリスクマネジメントなど、複数のマネジメントスキルを駆使してプログラムやプロジェクトを管理します。これらの個別マネジメントスキルについては、プロジェクトマネジメントの文献が数多く出版されていますので、それらを参照いただきたいのですが、代表的なマネジメントスキルについて簡単に説明します。

◆ ステークホルダーとの関係

プログラムやプロジェクトのステークホルダーとの関係は、マネジメントの対象になります。ステークホルダーとの継続的かつ健全な関係を構築し、維持することは、プログラムやプロジェクトの成功の鍵です。関係者との調整が順調にできていれば、活動の実施中になにか問題が発生しても、スムーズに解決することができるからです。



◆ コミュニケーション

プログラムやプロジェクトでは、さまざまな考え方や価値観、文化的背景を持つ人々が一緒に働きます。これらの人々間のコミュニケーションを良好に保つことが、プログラムやプロジェクトを成功させるための大きな要因のひとつになっています。関係者間で定期的にミーティングを開くなどの仕組みをつくることもできますし、また個人のコミュニケーション能力や異文化理解力を



高めることも効果的です。また、P2M ではプラットフォームマネジメントというコンセプトを提唱して、プロジェクト関係者ばかりでなく、NGO や民間企業、住民組織との開かれた関係作りが今後益々大切になるという考え方に立っています。

◆ リスクの管理

プロジェクトにリスクがあるのは当たり前ですが、リスクはある程度管理することが可能です。まず、プロジェクトに対するリスクマネジメントの方針を策定します。次に、プロジェクトに存在する制約条件や不確実性の分析を通じて主要なリスクを特定し、リスクへの対応策を準備します。この対応策をプロジェクトのライフサイクルを通じて実施し、実施状況を評価・監視します。さらに、リスクへの対処で得られたさまざまな教訓は、リスクマネジメントの知識として将来のために、蓄積・活用しなければなりません。

◆ 資源の管理

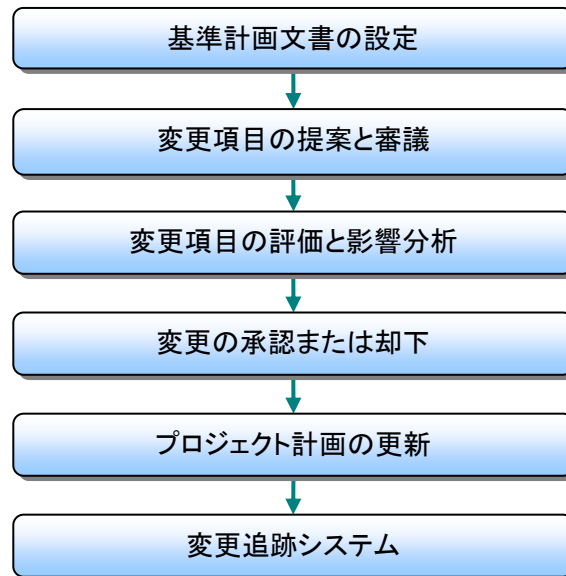
プロジェクトが必要とする「資源」には、ヒト・モノ・カネ・技術・情報・時間などが含まれます。プロジェクト全体のマネジメントのもとに、適切な資源を適切な時期に投入することによってのみプロジェク



トが完遂することは言うまでもありません。適切な資源を適切な時期に投入するためには、必要な資源を特定し、投入計画を策定し、WBS などによって投入実績を確認し、問題点が発見された場合には改善策を検討するといった業務プロセスが大切になります。

以上4つの例を示したように、個別のマネジメントスキルにはさまざまな内容のものがあります。このテキストでは、その中でも変更管理の重要性を強調したいと思います。変更管理の背景には、プロジェクトの計画時から終了時まで、内容に変更がないプロジェクトは現実にはあり得ないという基本的な認識があります。非常に単純かつ短時間で終了するプロジェクトでない限り、プロジェクト活動が進捗してはじめて次の段階に必要な作業プロセスの詳細が明らかになったり、周囲の環境変化に柔軟に対応しなければならなかったりという事態はプロジェクトの現場では頻繁に発生していることです。

特に、複数のプロジェクトが相互に関係性を持って連携するプログラムの場合には、あるプロジェクトでの計画の変更が、他のプロジェクトやプログラムレベルに影響を与える可能性があり、定期的なスコープの変更は避けられません。また、プログラムでは関係する組織や人の数が単独プロジェクトと比較して多くなり、情報伝達や合意形成も複雑になるため、計画変更がすみやかに処理され、関係者に共有される必要があります。そのため、プロジェクトやプログラムの実施には適正な変更管理システムをあらかじめ備えておくことが不可欠です。



変更管理システムの業務プロセス⁵

上のフロー図に示すように、変更管理システムの第1ステップは、正式な「基準計画となる文書の設定」です。その後、基準計画に対して何らかの変更が必要になると、発注者か受注者（企業や大学など）かのどちらかが変更を提案し、提案された側が審議するプロセスが続きます。「変更項目の評価と影響分析」では、変更がスコープ、コスト、スケジュール、資源、リスク、品質などに与える影響が検討され、「変更の承認または却下」が決まります。変更が承認された場合は、計画が変更されて関係者に周知されます。最後の「変更追跡システム」とは、変更が現場でなされたのかの確認作業です。

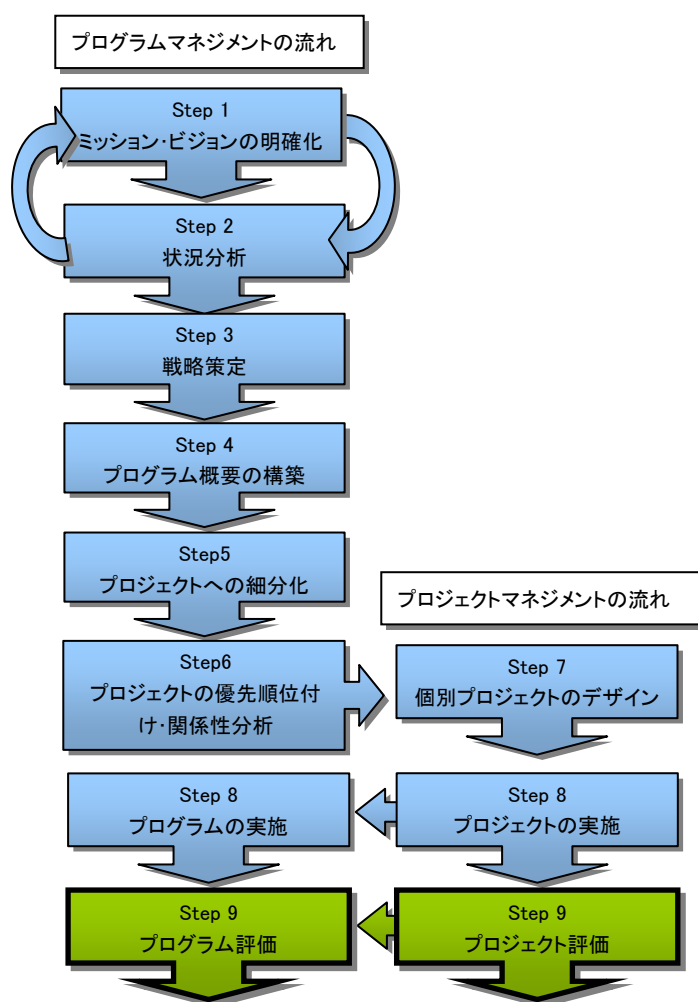
変更管理で重要なのは、変更管理のルールが明確になっていることです。例えば、プロジェクトにそれほど影響を与えない小さな変更はプロジェクトチー

⁵小原重信、プロジェクトマネジメント資格認定センター『P2M プロジェクト&プログラムマネジメント標準ガイドブック(下巻)個別マネジメント編』、PHP 研究所、2003 年より作成。

ム内の変更管理システムの中で承認できる一方で、より影響の大きな変更は受注者や発注者の上位管理者の同意が必要となり、さらに重要な変更は、契約書そのものの変更を要するといった具合です。このような柔軟な変更管理システムを発注者も受注者もあらかじめ理解し、変更をスムーズに行うことがプログラムとプロジェクトを実施するうえで大変重要なことです。

変更管理にとってもうひとつ重要な要素が、変更管理に必要な予算の確保です。計画変更によって追加的な予算処置が必要となるケースでは、担当者が面倒な変更を回避しようとしたり、予算処置が可能だとしても余分な時間がかかったりするために、スムーズな変更管理がなかなか実現できないというケースもあります。プロジェクトやプログラムの実施プロセスには、不確実性がつきまとうのが普通であり、そういった事態に対処するための予算はマネジメントの重要な要素であるといえます。契約の中に予め予備費をビルトインするのは通常は困難ですが、プロジェクトやプログラムの中でやりくりの利く予備的予算を確保しておくとか、予算計画に影響をあたえるような状況の変化が生じた時の対応案のシナリオを予め持つておくといったことはこういった問題の解決に有効な方法となります。

Step 9 プログラムとプロジェクトの評価



プログラムを構成するすべてのプロジェクトが同時期に活動を開始するわけではありません。プログラムの設計によっては、あるプロジェクトの成果を前提として次のプロジェクトが始まります。もちろん同時並行で複数のプロジェクトが進められる場合もあります。

プログラム期間中、個々のプロジェクトではそれぞれのタイミングでモニタリング・評価が実施されます。プログラムを構成する個々の

プロジェクトの評価については、従来どおり PCM 手法を使った事前評価、中間評価、終了時評価、事後評価などを適用することができます。

その過程でプロジェクト活動や投入に変更が生じた時には、まずプロジェクト内で変更の手続きを行い、その変更事項がプログラムに影響を与えるものである場合には、プログラムの設計にも反映させることになります。

一方、プログラム自体にも定期的なモニタリング・評価は必要です。プログラ

ム目標への各プロジェクトの貢献、プログラムの戦略シナリオの妥当性、相手国の政策体系の中でのプログラムの位置付けなどの視点からプログラムを評価し、決定された変更は該当するプロジェクトにそれぞれ反映させます。プロジェクトの規模拡大・縮小、活動時期の移動、構成プロジェクトの組み替えなど、柔軟な変更が可能になることが望ましいことは言うまでもありません。

プログラムの評価については統一した方法はまだ確立していませんが、企画・調整部やプログラム単位の協力実施に取り組んでいる事業部を中心に先進的な取り組みが実施されています。現在までに実施されている国別事業評価、特定テーマ評価、プログラム評価の知見が、今後のプログラム評価のあり方を考えるうえでの基盤となると思われます。

プログラムの評価に関するポイントとして3点述べます。

- ① プロジェクトだけでなく、プログラムにもそれ自体の評価は必要です。
- ② その際、個別プロジェクト毎に WBS を作成していれば、進捗率が判然とし、プロジェクト相互の関係を考える上で有益なはずです。
- ③ プログラムの評価は、戦略マップの修正などプログラムデザインの再検討に不可欠な作業であり、その意味で極めて未来志向の作業です。

今後の課題

◆ プログラムマネジメントの定着

プログラムマネジメントを JICA 事業に定着していくためには、まずはプログラム化した事業を具体的に試行しながら、経験・実績を蓄積していくということが必要であると考えられます。また、そういった取り組みを通じ、実務面の課題を抽出し、マネジメントのあり方、各種のツールの適用方法等を改善していくことも重要になります。最終的にマネジメントには、発生する問題、状況の変化等に柔軟に対応できる応用力が不可欠であり、関係者がそういったマネジメント力を構築していくことが肝要となります。

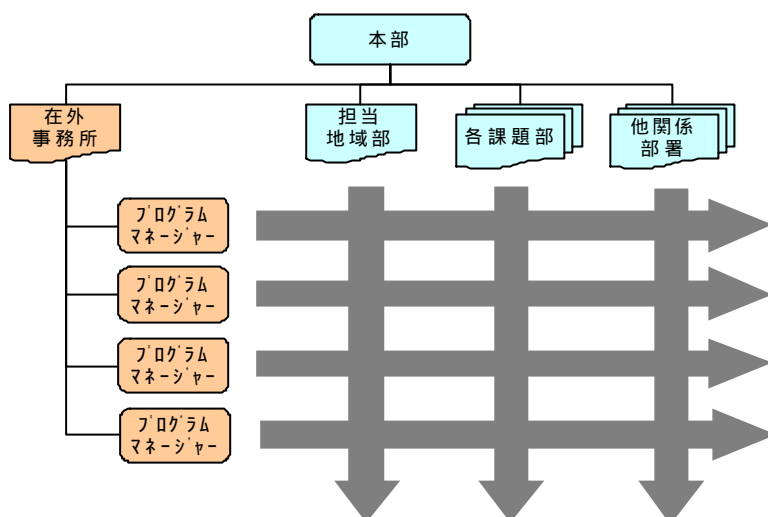
◆ プログラム形成調査

効果的なプログラムの運営を可能にするためには、これまでのようにプロジェクト単位ではなく、プログラム単位の案件形成、採択、予算管理、事業管理、評価といった一連のフローを本格的に推進する必要があると考えられます。プログラム形成と一口に言っても、国別 ODA タスクの仕事に直結したプログラムのレベルから、既存の大型プロジェクトをプログラムと読み替えてモジュラープロジェクトを形成するレベルまで、様々なレベルが想定されます。いずれにせよ、プログラム形成調査というコンセプトを定着させ、プログラムをしっかりとデザインすることが第一であると考えられます。

◆ 在外事務所中心のマトリクス型組織

事業を運営する組織体制としては、事業の内容に応じ、さまざまな形態が考えられます。今後、在外事務所を主体にプログラム単位での事業運営を推進するための体制としては、下記に示すマトリクス型組織なども検討に値すると

考えられます。ただし、組織体制については、事業の管理以外の要因、在外事務所の置かれる国の状況、具体的人員配置を含む現実性等、考慮すべき事項が多く、今後の課題であると考えられます。



◆ JICA 職員、民間人材の研修

JICA 職員と現場の実務を担う人材を対象とした研修を通じて、JICA 関係者のプログラムマネジメントに関する標準化された理解の推進が、プログラムマネジメント導入の素地づくりとして不可欠であると思われれます。

◆ 他ドナーとの合同プログラミング

あるプログラムがカバーすべき領域について、JICA の協力事業の範囲内を基本として考えることが現実的であるケースがある一方、他ドナーとの連携を考慮すべきケースも少なくないはずで、プログラム化について他ドナーとの連携推進の方法として、他ドナーと合同でプログラム形成調査やプログラムデザインワークショップを積極的に進めていくことなどが考えられます。

略語集

BSC	Balanced Scorecard
PCM	Project Cycle Management
PMBOK	Project Management Body of Knowledge
P2M	Project and Program Management
WBS	Work Breakdown Structure

参考文献

1. 小原重信、プロジェクトマネジメント資格認定センター『P2M プロジェクト&プログラムマネジメント標準ガイドブック(上巻)プログラムマネジメント編』PHP 研究所、2003 年。
2. 小原重信、プロジェクトマネジメント資格認定センター『P2M プロジェクト&プログラムマネジメント標準ガイドブック(下巻)個別マネジメント編』PHP 研究所、2003 年。
3. 外務省「ODA の点検と改善 - より質の高い ODA を目指して -」2005 年。
4. 独立行政法人 国際協力機構 企画・評価部評価監理室『プロジェクト評価の手引き：改訂版 JICA 事業評価ガイドライン』2004 年。
5. 長尾清一 『先制型プロジェクト・マネジメント』ダイヤモンド社、2005 年。
6. Haugan, Gregory T. 著、伊藤衡監訳『実務で役立つ WBS 入門』翔泳社、2005 年。
7. PCM Tokyo グループ、PCM-I Working Group『PCM-I ガイドブック』2005 年。
8. 國島正彦・庄子幹雄編著『建設マネジメント言論』山海堂、1997 年。
9. 高崎英邦・佐藤義仁・石井信明編著『進化する建設マネジメント』建設図書、2002 年
10. Ries, Philippe and Carlos Ghosn 原著、カルロスゴーン、高野優、フィリップリエス翻訳『カルロス・ゴーン経営を語る』日本経済新聞社、2005 年。
11. Project Management Institute 『プロジェクトマネジメント知識体系ガイド第3版(PMBOK ガイド)』2005 年。

12. Kaplan, R. S. and D. P. Norton, *Strategy Maps: covering intangible assets into tangible outcomes*. Harvard Business School Publishing Corporation, 2004.
13. League of Cities of the Philippines, *CDS Toolkit for Philippine Cities*.
14. MDF Training & Consultancy, *Tango for Organizations: 40 Tools for Institutional Development and Organizational Strengthening*. 2004.