

P2M の JICA 事業への適用に関する基礎調査

社会開発部

平成18年3月

社 会
JR
06-082

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。

本報告書はマネジメントの概念及びプログラムデザインについて研究会の成果の詳細を取りまとめたものです。「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」と併せて、本報告書がプログラム・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

目次

序文

1章 P2M プログラム・マネジメント

1.1 昨年度の P2M 研究	1-1
1.2 プログラム・マネジメントの原則	1-6
1.3 プロジェクトからプログラムへ	1-8
1.4 プログラム統合マネジメント	1-10

2章 プログラムデザイン

2.1 Step 1 ミッションとビジョンの明確化	2-5
2.2 Step 2 状況分析	2-10
2.3 Step 3 戦略策定	2-18
2.4 Step 4 プログラム概要の構築	2-24
2.5 Step 5 プロジェクトへの細分化	2-30
2.6 Step 6 優先順位付け・関係性分析	2-32
2.7 Step 7 個別プロジェクトのデザイン	2-38
2.8 参加型プロジェクトデザイン・ワークショップ	2-43

3章 プログラム管理・プロジェクト管理

3.1 Step 8 プログラムとプロジェクトの実施	3-1
3.2 Step 9 プログラムとプロジェクトの評価	3-14

4章 プログラムサイクル全体のマネジメント

4.1 プログラムサイクルとマネジメントの流れ	4-1
4.2 今後の課題と提言	4-3

資料 他ドナーのプログラムアプローチの取り組み

参考文献

略語集

BSC	Balanced Scorecard	バランス・スコアカード
P2M	Project & Program Management	プロジェクト&プログラム・マネジメント
PMBOK	Project Management Body of Knowledge	プロジェクトマネジメント知識体系
PCM	Project Cycle Management	プロジェクトサイクルマネジメント
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリクス
PgDM	Program Design Matrix	プログラム・デザイン・マトリクス
PLM	Program Logic Matrix	プログラム・ロジック・マトリクス
PO	Plan of Operation	活動計画
SWOT	Strengthes, Weaknesses, Opportunities, Threats	強み、弱み、機会、脅威
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
WBS	Work Breakdown Structure	ワークブレイクダウンストラクチャー

研究会メンバー

事務局

中村 明	社会開発部第三グループ長
三條 明仁	社会開発部第三グループ都市・地域開発チーム
後藤 哲司	社会開発部第三グループ都市・地域開発チーム
川谷 暢宏	社会開発部第三グループ運輸・交通第二チーム

ワーキンググループ

米坂 浩昭	アイ・シー・ネット株式会社代表取締役
沢田 博美	地球環境部第三グループ水資源第一チーム
杉田 映理	地球環境部第三グループ水資源第二チーム
中堀 宏彰	農村開発部第三グループ乾燥畑作地帯第二チーム

検討グループ

石倉 政幸	日本プロジェクトマネジメント協会統括副理事長
岡崎 有二	社会開発部長
不破 雅実	社会開発部調査役
鈴木 規子	企画・調整部企画グループ長
牧野 耕司	企画・調整部企画グループ事業企画チーム長
竹原 成悦	企画・調整部企画グループ事業企画チーム
丹羽 憲昭	企画・調整部事業調整グループ長
三輪 徳子	企画・調整部事業評価グループ長
坂田 章吉	人間開発部管理チーム長
北中 真人	農村開発部第三グループ長
桑島 京子	国際協力総合研修所調査研究グループ長
上田 直子	国際協力総合研修所調査研究グループ
	援助手法チーム長
武 徹	国際協力総合研修所調査研究グループ
	援助手法チーム長
伊藤 幸代	国際協力総合研修所調査研究グループ
	援助手法チーム

1章 P2M プログラム・マネジメント

1.1 昨年度の P2M 研究

昨年度行なった P2M (Project & Programe Management) 研究は、JICA が実施した技術協力プロジェクトであるトルコ海事教育向上プログラムと開発調査案件であるハノイ市総合都市開発計画の2つの案件を事例として、JICA プロジェクトの運営上の諸課題を P2M の視点から検討した。トルコ海事教育向上プログラムでは、特にプログラム目標の明確化、WBS (Work Breakdown Structures) の活用、リスク分析の必要性について提言し、ハノイ市総合都市開発計画では、主としてマスタープランをプログラムと捉えた場合のプログラムデザインの方法論について議論した。これらの研究の結果、JICA が P2M を導入するメリットとして、特に次の3点が確認された¹。

1. プログラムマネジメントという概念の必要性
2. スキームモデル、システムモデル、サービスモデルを貫く「三位一体モデル」の重要性
3. WBS を中心としたプロジェクトマネジメントの実務的な改善可能性

これら3点について、以下に詳しく解説する。

1.1.1 プログラム・マネジメントという概念の必要性

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手続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ある。それは、設定された目標を現場の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、事業全体の進捗を標準化された方法で管理することに他ならない。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る。

P2M が想定するプログラムとは、プログラム全体の目標達成のために複数のプロジェクトが有機的に結合されたものである。従って、プログラムマネジメントと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複数の有機的に関連したプロジェクトを統合して運用する実践的能力である。プログラムマネジメントの基本は、まず将来の理想の姿を設定した後、将来の理想の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、それらを統合的に実施することである。そしてプログラム目標の達成に個別のプロジェクトがどう貢献してい

¹ これら3点に加え、標準ガイドブックでいう「プラットフォームマネジメント」もしくは「コミュニティの形成」も JICA 事業にとって重要な示唆を持つポイントであると思われる。特にプログラムマネジメントには閉鎖意識の強い組織の壁を越えた人と情報の新たなコミュニティが必要だという指摘は重い。

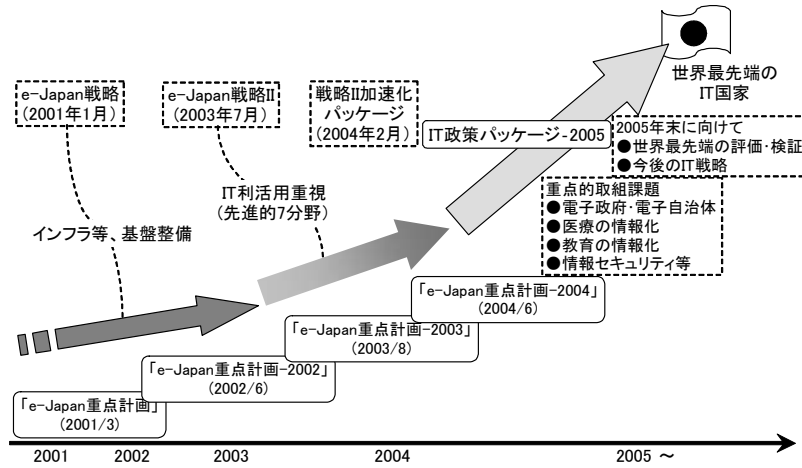
るのかをモニターしながら、プログラムの全体を節目、節目で調整する。これがプログラム・マネジメントという言葉でイメージされている一連のマネジメントの流れである。

昨今、このようなプログラムおよびそのマネジメントの重要性は、ODA 関係者の間でもにわかに共通認識（もしくは問題意識）となりつつあるが、P2M にとっては、プログラムの概念を前面に押し出した点こそが最大の特徴となっている。

P2M のこの特徴は、これまでのプロジェクトマネジメントの基本的な考え方と明確に異なるものである。例えば米国の標準プロジェクトマネジメント体系である PMBOK (Project Management Body of Knowledge) や問題解決型の PCM (Project Cycle Management) 手法でもそうであるように、これまでのプロジェクトマネジメントでは、顕在化したある問題に対処するために準備された特定プロジェクトの目標を確実に達成（部分最適化）することに眼目を置いていた。しかし、従来型のプロジェクトで対応できる問題の範囲は限られていて、特定のプロジェクトが計画通り実施されても、その上位目標の達成に必要な他のファクターが欠落しているために、上位目標にあまり貢献できないというケースは少なくない。このような問題の解決のために、P2M のプログラムマネジメントでは、将来の理想の姿、すなわち「あるべき姿」の実現を目指して必要な複数のプロジェクトを戦略的に投入する。

そのようなプログラムの実例として、最先端 IT 国家を目指して進められてきた日本の国家戦略である e-Japan 戦略 (BOX 1-1) を見てみよう。e-Japan 戦略は、「5 年以内に世界最先端の IT 国家になる」というビジョンのもと 2001 年に開始されたが、その第 1 段階では、ネットワークインフラや法制度改革をはじめとする基盤整備に重点が置かれた。この IT 国家への土台づくりの時期を終えると、2003 年には e-Japan 戦略Ⅱに移行した。ここでは医療や食、生活、中小企業金融など 7 つの先導的な分野が示され、IT を用いたサービスの実現に重点が移った。さらに 2004 年には e-Japan 戦略Ⅱ加速化パッケージが発表され、海外との連携、セキュリティ強化など 6 つの重点施策への取り組みが強化された。このように 3 つの主要なフェーズを経て、現在 e-Japan 戦略は「世界最先端の IT 国家実現」という当初設定されたプログラム目標の実現に向けて最終段階に差し掛かっている。

2001年1月に発表された e-Japan 戦略は、IT が個人の生活や企業の活動に与える影響の大きさを強調した上で、「5年以内に世界最先端の IT 国家となることを目指す」と宣言した。この e-Japan 戦略は国家的なプロジェクトとして強力に推進され、現在までにいくつかのフェーズを経て、日本は着実に e-Japan 戦略の掲げた目標に向かって進んでいる。



BOX 1-1 最先端 IT 国家へ着実な前進

出所：『日経ビジネス』2005年7月11日号より編集

プログラムマネジメントのもうひとつの事例として、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」を見てみよう。

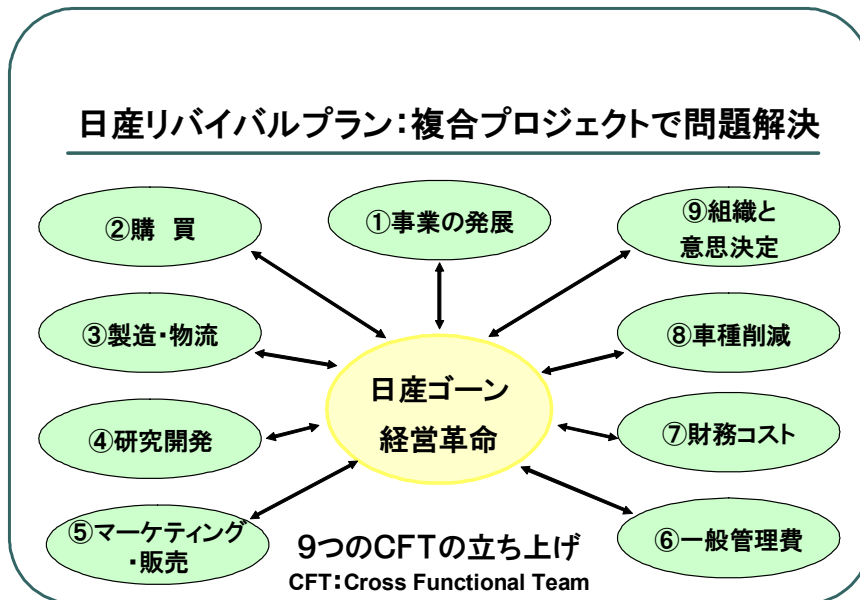


図 1-1 日産リバイバルプラン

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う。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に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いた。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ある。

1.1.2 スキームモデル、システムモデル、サービスモデルを貫く「三位一体」の重要性

プログラムを構成する個々の要素がプロジェクトであるが、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に他ならない。とすれば、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ある。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る。しかし、従来のプロジェクト・マネジメントでは、前段と後段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がある。

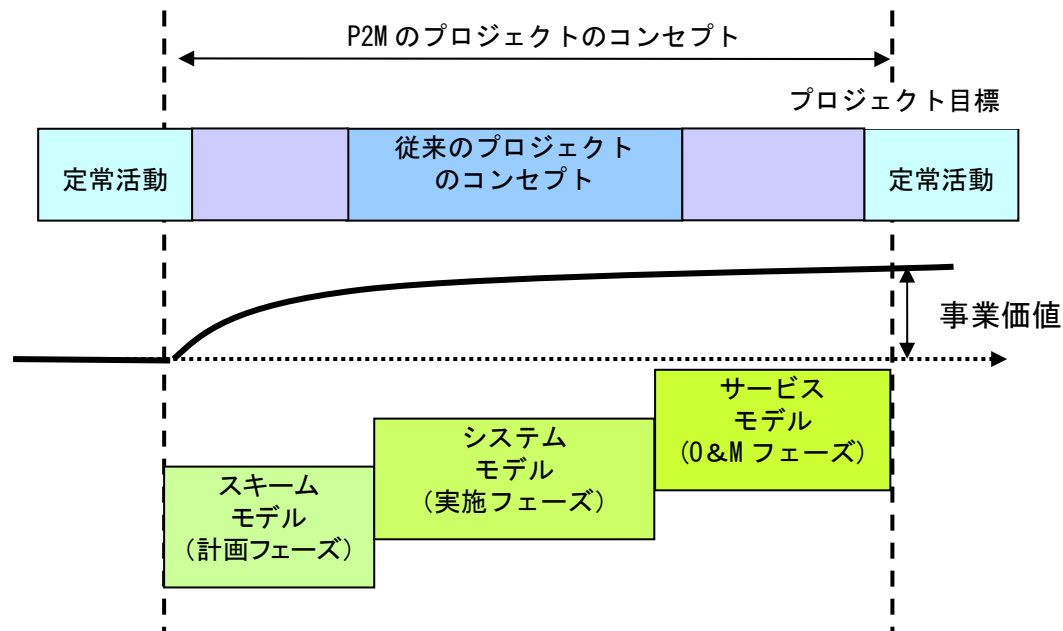


図 1-2 プロジェクトのライフサイクル

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 10 月から加工

また、これらの3モデルを図1-3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もできる。昨年度のP2M基礎研究では各モデルにJICAの事業を対応させたが、次のように考えると分かりやすい。

- ①スキームモデル＝プロジェクト形成、開発調査
- ②システムモデル＝事前評価、実施協議、プロジェクト実施
- ③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

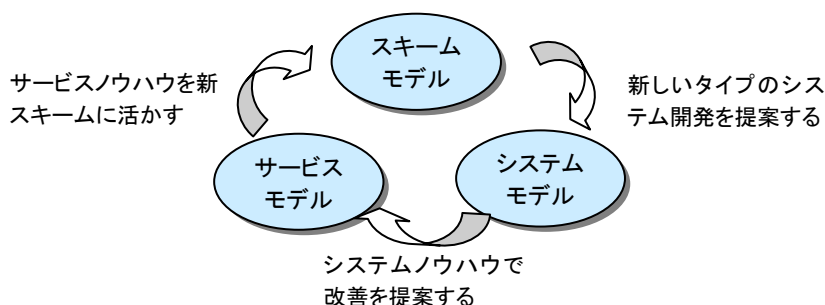


図 1-3 プロジェクトサイクル結合

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 研究社、2003 年。

これまでも JICA 事業ではスキームモデル（プロジェクト形成）の部分弱いのではないかと指摘があった。短期間の調査で案件を形成するために、調査内容が十分でなく、結果的にその後の手戻りが多くなる傾向があるとされる。また、一般的に従来の ODA 事業では、プロジェクト後のことは相手国の責任と片付けて、サービスモデルが重要視されない傾向があったのも事実である。さらに、スキームモデル、システムモデル、サービスモデルが備わっている場合でも、それらの間の連携が良くないことが問題となっていた。P2M のコンセプトに基づいたプロジェクトとプログラムのマネジメントは、これらの課題に対応するために極めて有効な枠組みを提供している。

1.1.3 WBS を中心としたプロジェクトマネジメントの実務面の改善可能性

現在の JICA プロジェクトでは活動計画（PO: Plan of Operation）は作成されているが、それほど詳細なものではなく、責任、予算、日程の実務的な管理やモニタリングの単位として機能しているわけでは必ずしもない。そこで昨年度の研究は、WBS を活用して PO を細分化し、プロジェクトの実務管理のツールとして、また相手国実施機関やその他のプロジェクト関係者とのコミュニケーションのツールとして機能させることを提案した。また、第 4 章で詳しく取り上げるが、WBS はプロジェクト実施中の変更管理のツールとしても有効であり、「近代的プロジェクトマネジメン

トのコーナーストーン」²と呼ばれる WBS を使って、プロジェクトマネジメントの実務面の改善を図るべきである。

1.1.4 今年度の調査

上に述べた昨年度の研究成果を踏まえ、本調査はできるだけ P2M のプログラム・マネジメントの概念に沿って「プログラムデザインの可視化」と「ツールを活用したプロセス管理」を中心に検討した。事例研究では、アジア開発銀行のミクロネシア公共部門管理運営強化プロジェクトを題材に取り上げた。また、本調査の成果の一部は、別途 JICA 職員や専門家・コンサルタント向けに JICA 事業のプログラムマネジメントの流れを紹介した手引きの形で取りまとめている。

1.2 プログラムマネジメントの原則

プログラムマネジメントの基礎的概念として、「ゼロベース発想の原則」「変化柔軟の原則」「コンピテンス基盤の原則」「価値評価の原則」の4つの基本原則が用意されている。一つ一つ要点を紹介する。

1.2.1 ゼロベース発想の原則

ゼロベース発想とは、「ゼロベースで物事を考える＝思考の既成の枠を取り外す³」ことを意味し、今までの経験や習慣の中でだけ考える経験値型思考、平均的思考の対極に位置する発想である。大きくかつ急速に変化する現代社会における問題解決や成果創出には、既存の枠組みで考えるのではなく、新たな発想の枠組みを原点に戻って作る上げることが往々にして求められる。言い換えれば、ゼロベース発想の原則に基づき、プログラム目標や「あるべき姿」から出発して、基本的なプログラムの枠組みを作り出すことが必要になるのである。

² 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、2003年

³ 齋藤嘉則『問題解決プロフェッショナル』ダイヤモンド社、1997年。

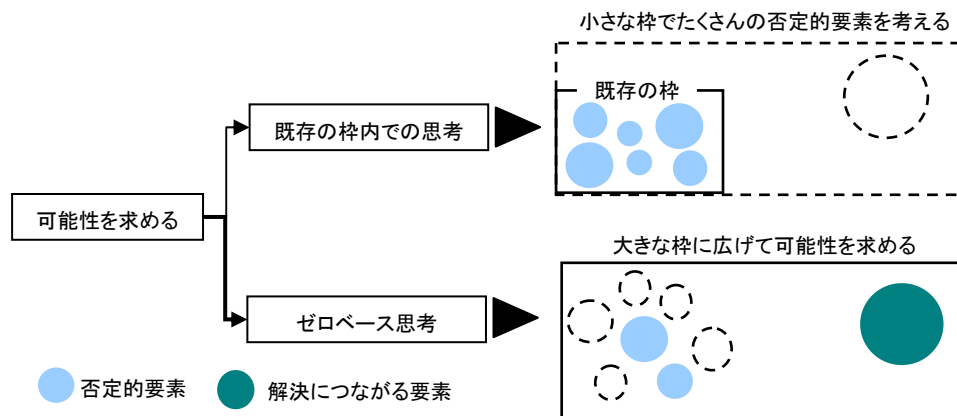


図 1-4 ゼロベース発想の原点

出所：齋藤嘉則『問題解決プロフェッショナル』ダイヤモンド社、1997年。

1.2.2 変化柔軟の原則

プロジェクトは常に将来の不確実性を勘案して計画、実施されなければならない。当然のことながら、複数のプロジェクトが結合したプログラムは、個別プロジェクト以上に高い不確実性に曝される。従って、タイムリーかつスピーディな意思決定ができる仕組みを作っておかなければ、次々と生起する新しい事態や課題に対応できない。当初決めた設計図どおりにプログラムを実行しようと頑張るのは、無駄であるばかりか反生産的になりかねない。それよりも、プログラムに包含される個別プロジェクトの期間や投入や相互関連を変数と捉え、変化する状況に柔軟に対応して変更していく方が現実的である。これはプロジェクトやプログラムに変更管理をどうビルトインするかという問題意識に繋がっているが、第4章で詳しく議論する。また、JICA 事業の場合、現在はプログラムと呼ばれてはいても、専門家派遣や開発調査などのスキーム毎の予算管理がなされている。将来的には、これを変化柔軟の原則に沿って、プログラム単位の予算管理を導入して、個々のプロジェクトの内容変更に対応できる体制を作るべきであろう。

1.2.3 コンピテンス基盤の原則

今日の社会では、インターネット、ナレッジマネジメント、オープンリソースなどが知識創造活動を支える重要な基盤となり、関係者との風通しの良いコミュニケーション環境やオープンな組織風土を作ることが、価値創造活動を進めるうえで益々重要になってきている。オープンなコミュニケーションの場と情報処理活動とが一体化して、組織の中核能力であるコンピテンスが創造される。JICA でも、各開発課題や事業実施に関する知識を恒常的に蓄積し、関係者間で共有する体制を整備することを目的として、23 の分野・課題ごとに課題チーム、支援ユニット、課題別支援委員会、分野課題情報システム（JICA Knowledge Site）で構成される分野・課題ネットワークを導入してきた。また平成 16 年度からは、課題部体制の整備に伴い、主管部を中心とした各分野・

課題のネットワークを構築している⁴。さらに国際機関、NGO、民間企業など開発援助を支える多くのアクターとのオープンなネットワークが、プロジェクトやプログラムも成功に欠かせないコンピテンス基盤となってきた。

1.2.4 価値評価の原則

プログラムが生み出した全体価値を正しく評価することが重要である。それに加えて、プログラムを構成する個別プロジェクトがプログラム目標の達成にどれだけ、どのように貢献したかを見極めることも不可欠である。現実の変化を反映してプログラムのリデザイン（再設計）は反復して行われなければならない、その際にこのような個別プロジェクトの貢献に関する情報が極めて重要な役割を果たすことになる。

1.3 プロジェクトからプログラムへ

1.3.1 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る⁵。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るが、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る。

1.3.2 JICA のプログラムアプローチ

JICA ではプログラムを「共通の目的・対象のもとに戦略的に関連付けられて計画・実施されるプロジェクト群」と定義し、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るが、JICA 内のプログラムの理解にはまだバラツキがある。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

⁴ 岡山博文、木地山洋平、真田陽一郎、鈴木広崇、南智佳子『援助機関における知識マネジメントの現状と課題』2004 年。

⁵ 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。

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る。

1.3.3 マルチプロジェクト

プログラムはマルチプロジェクトと同じものだと誤解されやすいが、2つの違いを理解する必要がある。マルチプロジェクトとは、包含される個別プロジェクトが共通のカテゴリー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る。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、全体を最適化することで相乗効果や補完効果を創出しようとするのに対して⁶、マルチプロジェクトマネジメントはプロジェクト管理の効率化を目的としてなされるものである。もちろん、実際にはプロジェクト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はあるが、基本的な概念は全く別であり、区別して考えなければならない。

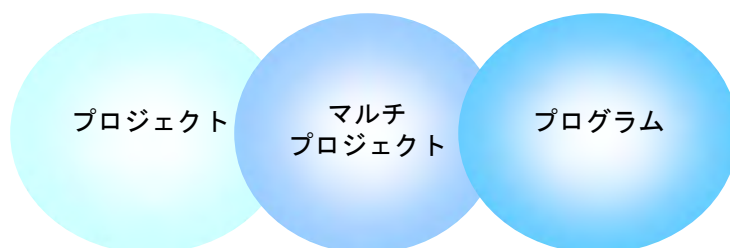


図 1-5 プロジェクト、マルチプロジェクト、プログラム

プログラムとマルチプロジェクトの混同は JICA でも散見される。要望調査ではプログラム総括表を作成しているのに、そこにプログラム目標が明確に記載されていなかったり、ひとつのプログラムのタイトルの下に数十件のプロジェクトが相互関係も明確でないまま含まれていたりすることもある。そういう場合には、プログラムと称していながら、その実は特定セクターや特定イシューに属するプロジェクトを一括りにしたマルチプロジェクトであるケースが多い。

このように、JICA 内でのプログラムの理解にバラツキが生じる背景には、個別案件がプログラムから切り分けられたのではなく、要請主義により個別案件が上がってきて、それらを後付でプログラムの範疇に落とし込んでいるという事情もある。プログラムがプログラムとしての視点からデザインされていないことが多いのである。やはりプログラム目標をシナリオ化するところから始める必要がある。

⁶ 小原重信、浅田孝幸、鈴木研一『プロジェクト・バランス・スコアカード』生産性出版、2004年。

1.3.4 モジュラープロジェクト

もうひとつのケースとして、それほど数は多くないと思われるが、技プロなどで、本来は別々のプロジェクトで達成すべき複数の目的を無理にひとつのプロジェクトに詰め込むこともあるように思われる。そうするとコンポーネントの多い複雑なプロジェクトができ上がるが、それよりは、プロジェクトの各コンポーネントを「モジュラープロジェクト」に分割し、モジュラープロジェクト群をプログラムとして管理の方が实际的であろう。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といえる。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る。

1.3.5 複雑性、不確実性

プログラムは複数のプロジェクトが有機的に結合しているため、プロジェクト間の境界、結合、プロジェクトライフサイクルの複合などの面に様々な複雑性が生じる。また、プログラムが完成するまでの期間は相対的に長く、移り変わる状況変化にも直面するため、どうしても不確実性は高くなる⁷。また、ODA 事業のプログラムは、相手国政府や日本の ODA および JICA のプログラム目標から発するのであるから、プログラム目標がきちんと考え抜かれていないと砂上の楼閣になる可能性もある。これまで繰り返し述べてきたように、プログラムマネジメントは本来必要なものであり、一刻も早く本格的な取り組みを開始すべき課題であるが、同時にプログラムマネジメントの困難性も知っておく必要がある。また、プロジェクト間に相互関連性があるために、時に早期中止や規模縮小が難しく、一方自己増殖が起りやすいなどの実務的な難しさには注意しなければならない。プロジェクトに比較してプログラムのマネジメントが格段に難しいことは間違いない。

1.4 プログラム統合マネジメント

P2M プログラムマネジメントの基本的な枠組みは、スキームモデル、システムモデル、サービスモデルを貫く「三位一体」の流れと、プログラム統合マネジメントの 2 つが眼目である。前者については既に述べたので、以下にプログラム統合マネジメントについて解説する。プログラム統合マネジメントとは、複数のプロジェクトを有機的に統合するプログラムの具体的なマネジメントという意味である。ここでは、プロファイリング・マネジメント、アーキテクチャ・マネジメント、プラットフォーム・マネジメントを中心に解説する。

⁷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。

1.4.1 プロファイリング・マネジメント

プロファイリング・マネジメントは、「ありのままの姿」から洞察したプログラム目標の意図を解釈し、将来の理想の姿、すなわち「あるべき姿」を追求してミッションを簡潔で実現可能なシナリオ形式に置き換えることである。あるプログラムの形成に当って、組織の経営幹部やクライアントから、プログラム・ミッション・ステートメントと呼ばれるトップダウンの指示文書が出されていれば、プロファイリング・マネジメントはほとんど必要ない。通常、このような文書には、ミッションやビジョン、戦略、目的、目標、基本方針、主要な手段、傘下のプロジェクトなど、プログラムを形成する上で極めて重要な事項の全部もしくは一部について、概要が記述してあるからである。PRSP（貧困削減戦略ペーパー）や国別援助計画のように、こういうトップダウンの戦略文書が既に存在し、それらを出発点として直ちにプログラムデザインに入れる場合、プログラム・ミッション・ステートメントの好例である。

プログラム目標の明確化は、どちらかと言うと論理や分析による問題解決型思考よりも、知識領域にこだわらず、理念や洞察力を基本にした構想力に基づくものである。プログラム目標を具体的に実現可能なプログラムに転換する作業は、通常、プログラムの進行過程で繰り返しレビューされるべき活動であり、次のような活動を含む。

1. トップダウンで示されるプログラム目標の言い換えや論点整理
2. コンテキストの可視化
3. 目的、目標関連の明確化と整合性の確保

プログラム目標から実現可能なプログラムへの展開には、仮説推論や弁証法が用いられることが多い。図 1-6 のように、現場・現象をありのままに受け入れ、そこから仮説を創出し、その背後にある構造や因果関係を発見していくというプロセスである⁸。もちろん、人間は意識することなく、そういう作業を行なっている場合が多く、その結果、「ひらめき」とか「発想」とか「アイデア」とか呼ばれるものが生まれる。このような要素をどうより意識的なプロセスに取り込んでいくかは今後極めて重要なテーマになるだろう。

⁸ 野中郁次郎・紺野登『知識創造の方法論』東洋経済新報社、2003年。

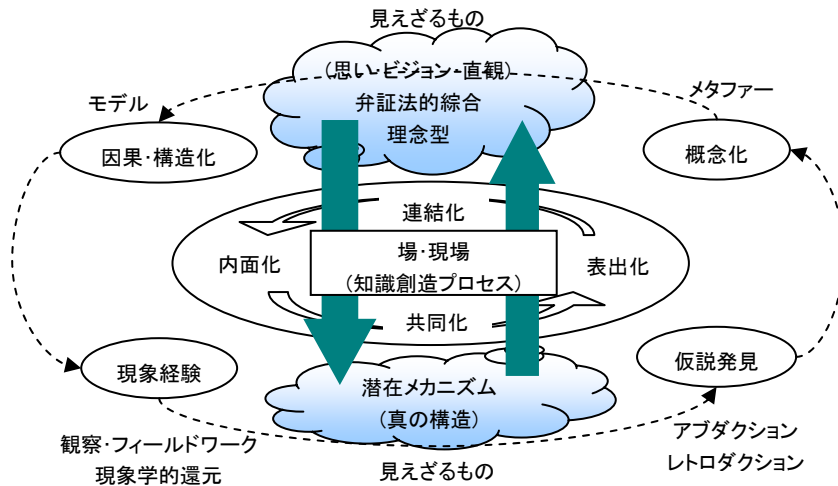


図 1-6 知識創造のモデル

出所：野中郁次郎・紺野登『知識創造の方法論』東洋経済新報社、2003年。

1.4.2 アーキテクチャ・マネジメント

アーキテクチャ・マネジメントには、①プログラム目標を戦略プロセス化すること、②プロジェクトモデルを創ること、③プログラムに構造を与えること、④構造に機能をあてはめること、⑤情報装備することの5つの任務があるといわれる⁹。具体的には以下のような作業を伴う¹⁰。一言で言えば、抽象的な表現としてのプログラムに具体的な形を与える作業である。従って、上述のプロファイリング・マネジメントとアーキテクチャ・マネジメントを併せて「プログラム・デザイン」と総称しても差し支えない。

1. プログラムのプロジェクトへの分割と関係性の明確化
2. ロードマップの作成とシミュレーション
3. プログラム・ライフサイクルのデザイン
4. 構成するプロジェクト間の関係性の考察
5. 関係者分析
6. シナリオ記述
7. プライオリティーの付与

⁹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。

¹⁰ 上述の4-7は標準ガイドブックではプロファイリングの活動に含まれていたものであるが、内容から判断してデザイン（アーキテクチャ）に含める方が妥当と思われる。

1.4.3 プラットフォーム・マネジメント

プラットフォームとは、プログラムを推進するために、情報、コミュニケーション、知識獲得のために用意されたステークホルダーのコミュニティ、「場」である¹¹。図 1-6 ように、人々が空間や時間を共有するのが「場」であり、オフィスなどの物理的な場だけでなく、電子メールやテレビ会議などの仮想的な場であるとか、プロジェクトチームなどの実存的な場もある。いろいろな相互作用を通じて他者と文脈を共有するダイナミックな場を持つことで、創造する力としての知識が生まれる¹²。

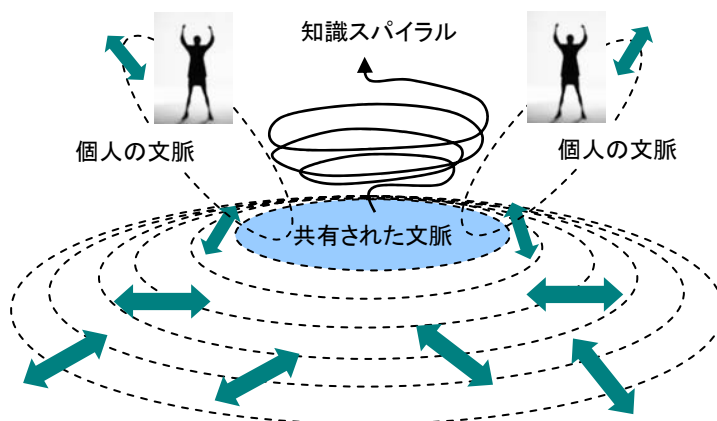


図 1-7 場の概念図

出所：野中郁次郎・勝見明『イノベーションの本質』日経 BP 社、2004 年。

プログラムに豊富な情報を集め、幅広い意見を反映させるためには、「組織」ではなく緩やかな人材のコミュニティ、もしくは「場」の形成が不可欠である。開発援助プログラムで言えば、以下のようなコミュニティの層が考えられる。

1. 受益住民、被援助国政府、他ドナーを含む国際コミュニティ
2. 民間企業や NGO を含む All Japan コミュニティ
3. 我が国政府機関の間のコミュニティ＝国別タスクフォース
4. JICA 内のコミュニティ
5. プログラム関係者のコミュニティ

¹¹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。

¹² 野中郁次郎・勝見明『イノベーションの本質』日経 BP 社、2004 年。

1.4.4 プログラムの評価

評価については既に JICA の国別事業評価でプログラムの視点が導入されている。国別事業評価はプログラムの視点から事業を評価することで、評価結果を将来のプログラム戦略に活用することを目的としている。プログラムの評価基準として、プログラム評価マトリクスを導入が検討されている。また、評価の指標に関して、現在は成果指標のみが使われているが、先行指標の導入も検討すべきだという指摘もある。このテーマについては、第 4 章で再度取り上げる。

2章 プログラムデザイン

プログラムマネジメントを、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「プログラム管理」とに大きく二分することができる。図 2-1 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、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¹、Step8 と Step9 がプログラム管理に相当する部分である。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になる。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、並行して進捗する。

このようにプログラムデザインは 6 つのステップに分けられているが、実際のプログラムのデザインではすべてのステップがいつも必要となるわけではない。2 つ以上のステップを重ねたり、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ができる。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 は Step5 とか Step6 から取り組みを始めればよい場合もあるだろう。

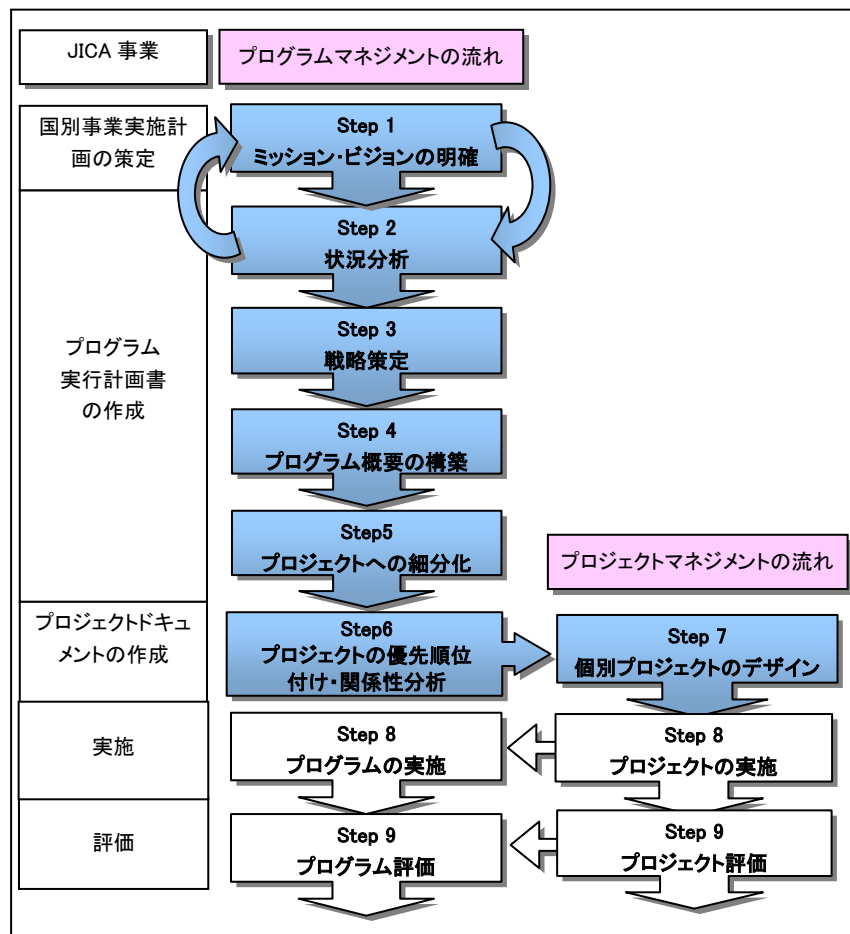


図 2-1 JICA 事業でのプログラムデザインのプロセス

¹ 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る。

以下でプログラムデザインの各ステップについて説明するが、その際理解を助けるために参考事例として ADB がミクロネシア連邦で実施しているミクロネシア公共部門管理運営強化プロジェクトの中からコスラエ州のケースをプログラムデザインの実例として挿入した。

ADB が支援するこの技術協力案件は、ミクロネシア連邦政府と連邦内の 4 州の政府による長期ビジョンの形成と、その達成に必要なキャパシティ・ビルディングのためのアクションプラン策定を支援している。P2M のフレームワークにあてはめると、1 年間のスキームモデルで小規模なプロジェクトを多数含んだプログラムを作成する作業にあたる。図 2-2 のように、20 年後のビジョンと現在の状況を比較し、ビジョンを実現するための戦略と活動計画を策定するアプローチが提案するプログラムデザインの手法と類似していることが、この案件を事例研究として取り上げることにした理由である。

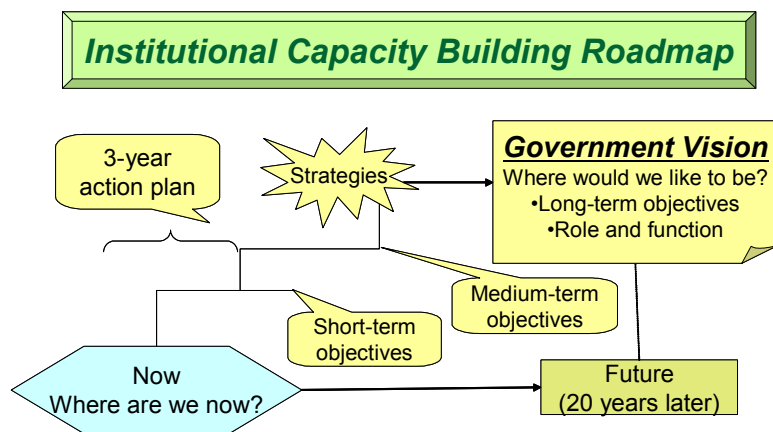


図 2-2 ミクロネシア公共部門管理運営強化プロジェクト概念図

出所：プロジェクト資料

参考までに表 2-1 にこの案件の活動の流れを示しているが、アプローチの基本は参加型手法を取り入れた政府職員による計画策定と、コンサルタントによる専門的な診断分析の組み合わせである。つまり、各ステップで参加型ワークショップを開催し、問題分析や目的分析などの PCM 手法や SWOT など組織分析手法を取り入れながら、政府職員自身による問題分析と戦略策定を支援し、同時に専門家による現状診断や分析を実施し、職員間の議論を深めることを通じて、計画の質の向上を図っている。

表 2-1 ミクロネシア公共部門管理運営強化プロジェクト活動の概要

プロジェクト活動		
フェーズ 1	1月～ 5月	中央政府と 4 州政府それぞれの長期ビジョン（案）を参加型ワークショップで作成（SWOT による現状分析⇒20 年後の政府の役割・枠組みの作成） 人材管理/育成の初期現状分析
フェーズ 2	5月～ 7月	中央政府と 4 州政府を対象に、長期ビジョン（案）のコンサルテーションと精緻化を実施 公共財政管理、開発計画、統計分野の制度・組織の現状分析（①専門家による診断、②ID/OS・SWOT・PCM を応用した参加型ワークショップ、の組み合わせにより実施）⇒行政能力強化行動計画（ロードマップ）の大項目の抽出とそれに対処するアクションの探求
	8月～ 9月	中央政府と 4 州政府を対象に、専門家による人材管理/育成の現状診断と分析 公共財政管理、開発計画、統計分野の各スタッフ聞き取りによる研修ニーズ調査の実施
	10月～ 11月	中央政府と 4 州政府を対象に、ロードマップ策定ワークショップを実施 ロードマップ策定にあたっては、長期ビジョン、制度・組織の現状分析、研修ニーズ調査の結果に基づいて、プログラムの各コンポーネントの優先順位付け、予算見積り、実施機関の特定、指標、モニタリング評価システムなどを実施する予定。 予算見積りもりは、次年度の予算策定で各政府が能力強化予算を確保することに役立つことを期待。
フェーズ 3	1月～ 2月	ロードマップ（案）の最終議論と完成、パブリックコンサルテーションの実施を予定

キャパシティビルディング・アクションプラン作成のための参加型ワークショップは、表 2-2 のように「ビジョン形成ワークショップ」、「組織分析ワークショップ」、「計画策定ワークショップ」の 3 段階に分かれている。

表 2-2 キャパシティビルディング・アクションプラン作成のためのワークショップ

ビジョン形成ワークショップ	SWOT分析による現状分析 ビジョンの形成
組織分析ワークショップ	職務と政府ビジョンの関係の確認 ステークホルダーとの関係性の把握 職務遂行のSWOT分析 主要課題の抽出と課題ツリー作成 主要活動の立案と活動ツリー作成
計画策定ワークショップ	活動ツリーの詳細設計 活動の優先順位づけ 活動スケジュールの作成 成果指標の決定 責任者の決定

ビジョン形成ワークショップは中央政府と4州政府それぞれに対して1回ずつ実施し、中央政府、各州政府のビジョンを形成する。次の組織分析ワークショップでは、各政府の機能の中から「財政管理」、「経済計画」「統計」の3分野について別々にワークショップを実施し、分野ごとの組織の現状を確認する。最後の計画策定ワークショップでは、引き続き分野ごとにワークショップを実施し、各分野の今後の活動を計画する。3段階のワークショップの成果として、中央政府と各州政府の財政管理、経済計画、統計の活動計画（5政府×3分野=15計画）がつくられる。図 2-3 に、活動計画ができるまでの3つのワークショップの流れを説明する。

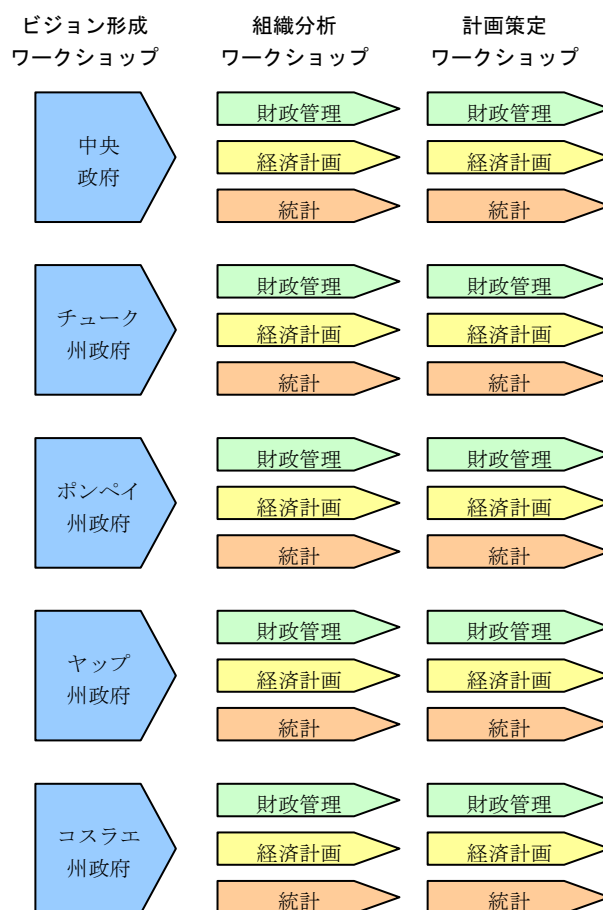
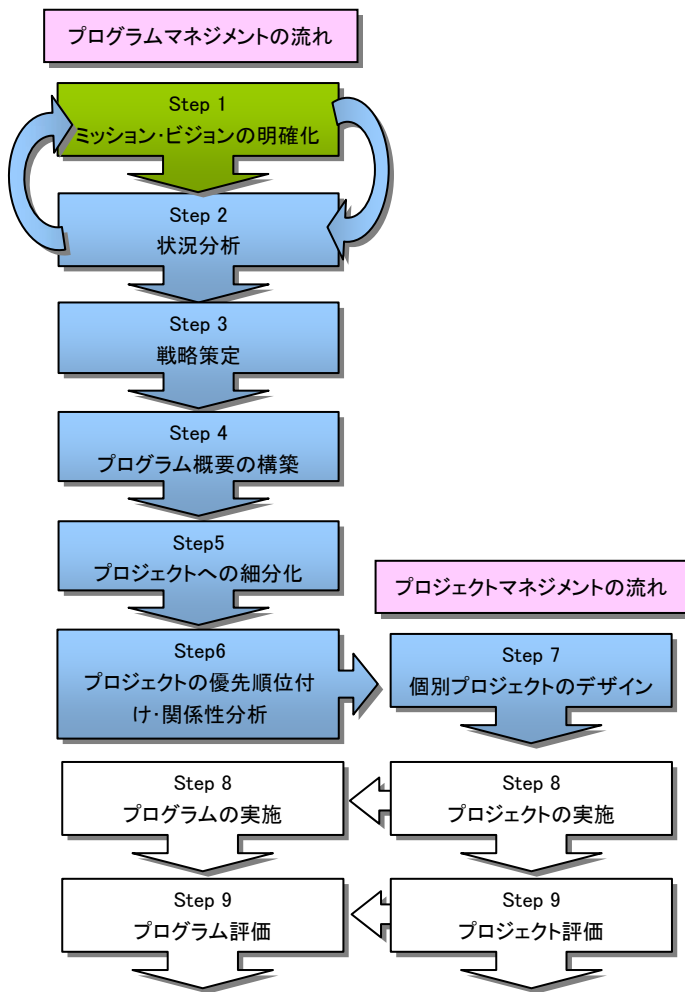


図 2-3 3段階のワークショップ

2.1 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」を明確化する。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、対象組織の「あるべき姿」を検討する。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るが、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ない。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ある。

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 は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ある。対象は組織だけではなく、セクターや地域を対象にしても「あるべき姿」を描くことはできる。

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する。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だが、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る。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。

2.1.1 事例紹介:ミクロネシア案件のビジョン形成

ADB が実施中のこのプロジェクトでは、「2025 年にどのような政府機関になっているのが望ましいか？」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る。ビジョン形成の手順として、SWOT 分析で「2025 年まで維持・強化したい政府機関の強みは何か?」、「2025 年までに克服し、強みに変えたい政府機関の弱みは何か?」、「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う。

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

図 2-4 SWOT 分析による現状分析

強み、弱み、機会、脅威を考えるための手助けとして、下表にあるような質問と視点を用意する。例えば強みに関しては、参加型ワークショップの開催を通じて「政府の優位性は何か?」、「政府が得意とすることは何が?」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おう。

表 2-3SWOT 分析の質問項目

	質問	領域
強み	政府の優位性は何か? 政府が得意とすることは何か?	人材 財務、構造を含む組織運営
弱み	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?	政策・計画 投入・資源 成果・提供するサービス他
機会	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?	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
脅威	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?	投入・資源 成果・提供するサービス他

このようにして、政府の現状、すなわち「ありのままの姿」と「あるべき姿」を考えるステップに進む。具体的には、政府のビジョン形成になりそうな単語を書き出し、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る。たとえば、図 2-5 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る。

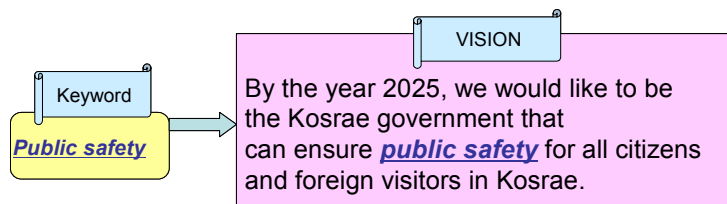


図 2-5 キーワードからのビジョン形成

2.1.2 手法紹介:ビジョニング

ビジョニングは関係者間で共通のビジョンを形成するのに有効なツールで、頭の中で考えていることを可視化し、暗黙知から形式知に転換して、ステークホルダー間で共有するための手段である。また、将来の理想の姿に向けて、現在の問題や障害に拘泥しない自由な発想を生み出すという特徴がある。ビジョニングの具体的な手法はさまざま、ビジョニングの目的も、ビジョンの形成、戦略策定、活動計画作成までと、いろいろな使い方ができるが、最大のポイントは、解決すべき問題から入るのではなく、達成すべき（したい）将来の理想の姿、理想、夢、ビジョンなどと呼ばれるものの共有を出発点とするところである。次ページの図 2-6 は、研修事業を行うオランダの MDF²という組織が採用しているビジョニングの手順である。

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 法などがある。

² Management for Development Foundation (MDF) <http://www.mdf.nl/>

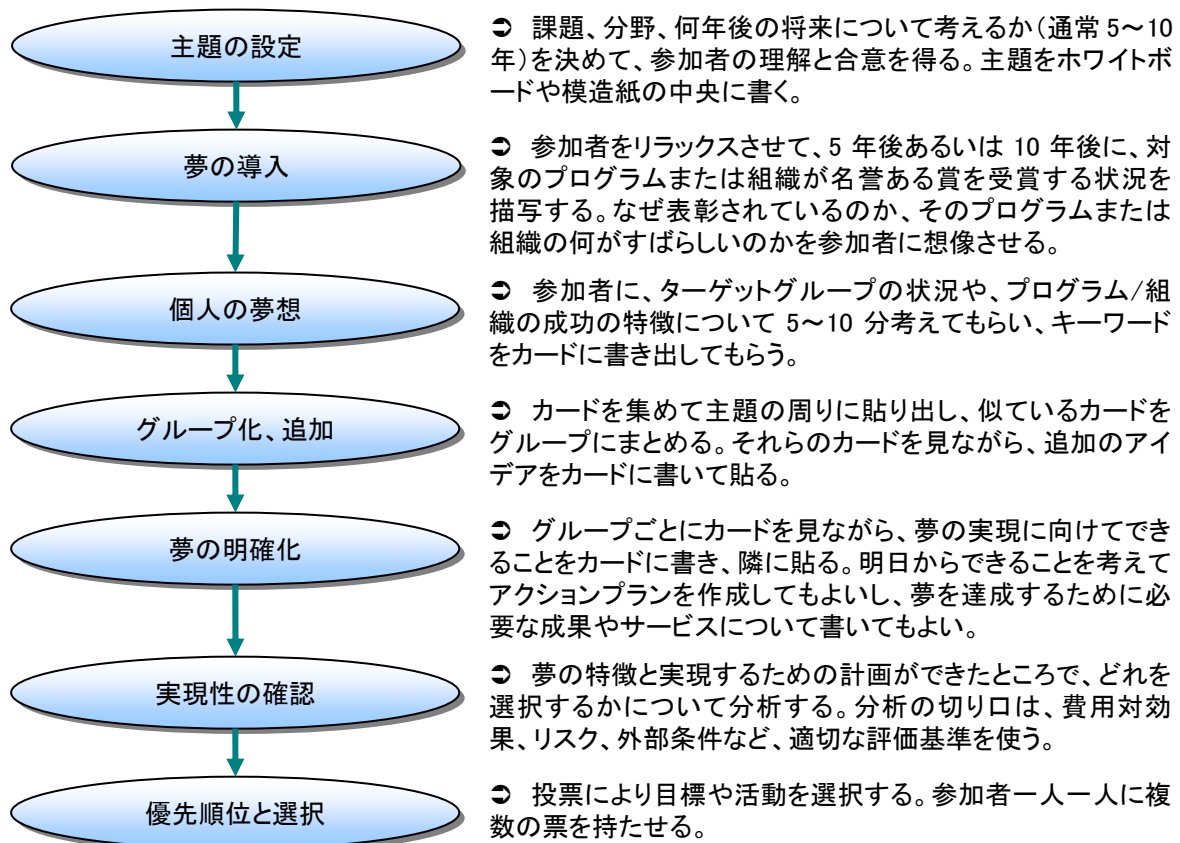


図 2-6 ビジョニングの手順

出所：MDF Training & Consultancy, Tango for Organizations: 40 Tools for Institutional Development and Organizational Strengthening. 2004.

図 2-7 は、MDF が国際 NGO を対象にして実施したビジョニングの成果品である。

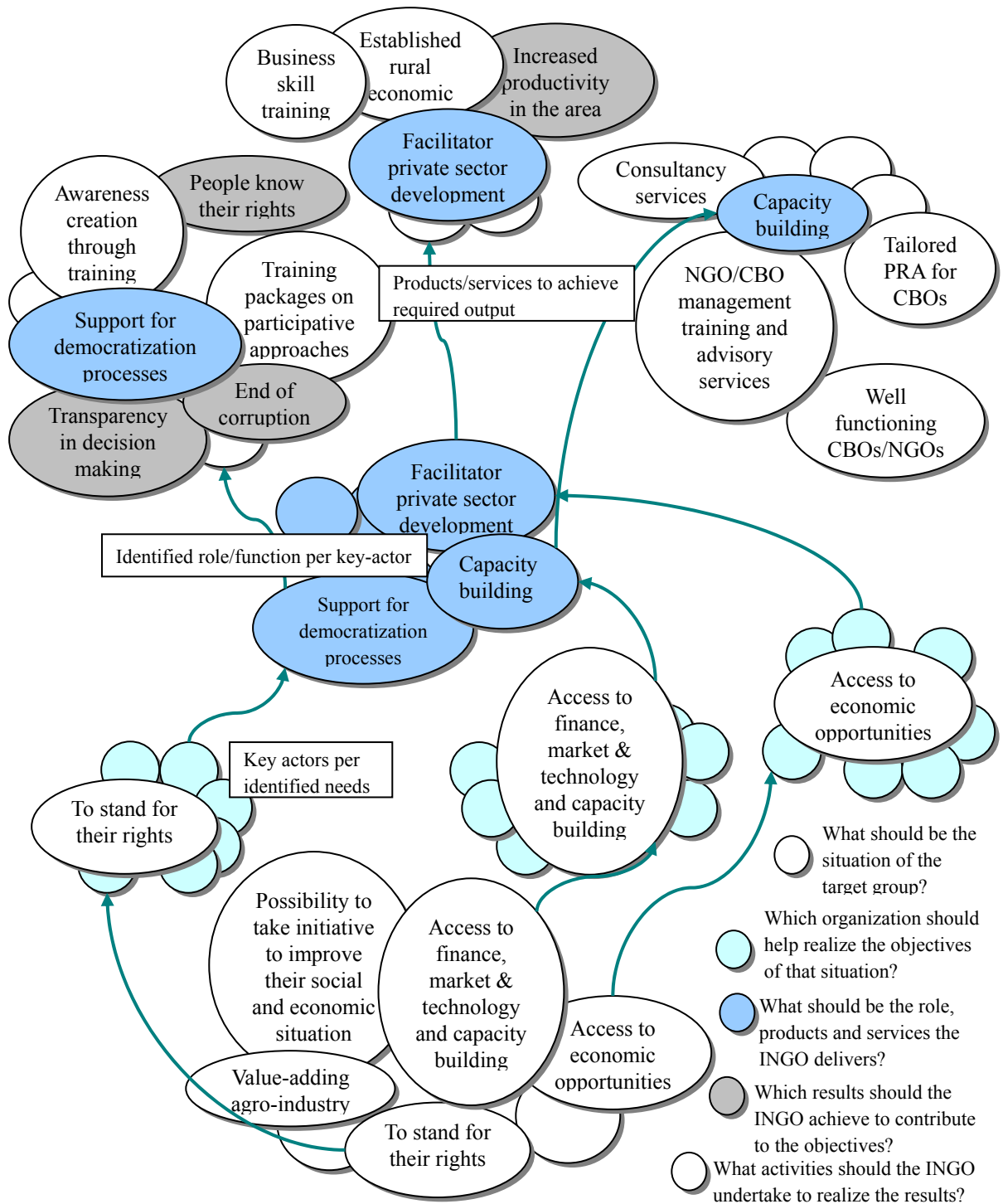
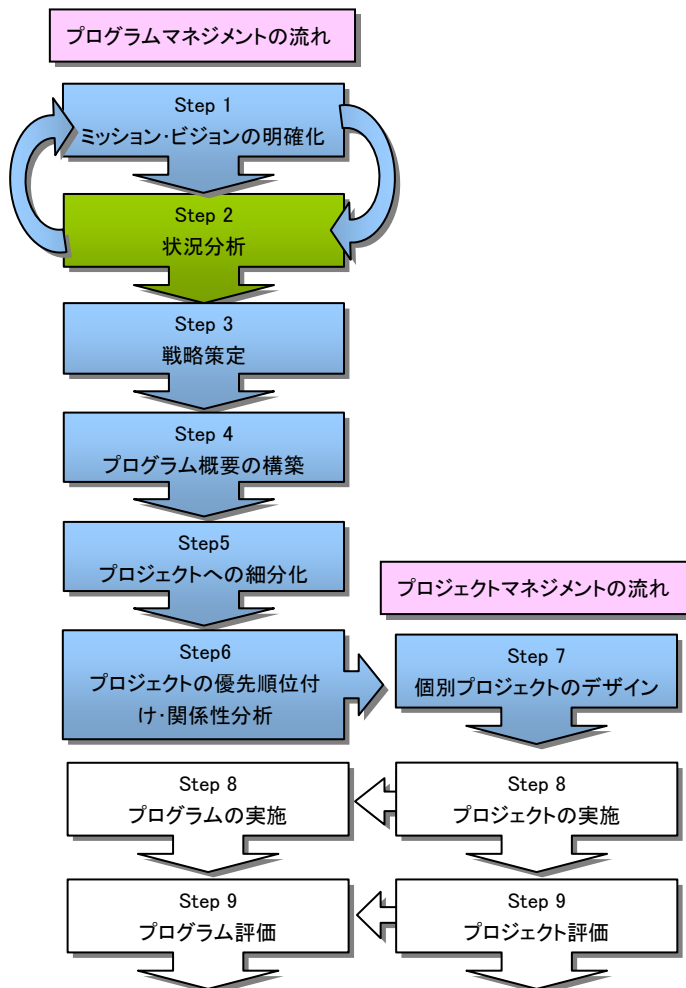


図 2-7 オランダ国際 NGO によるビジョニング

出所 : MDF Training & Consultancy, Tango for Organizations: 40 Tools for Institutional Development and Organizational Strengthening. 2004. より簡略化

2.2 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」を正確に把握する必要がある。これが Step2 の基本的な内容であるが、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るので、Step1 と 2 を固定的な順番であると考えする必要はない。

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る。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つ。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あるが、同時に高い

専門性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ない。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となることに変わりはない。

2.2.1 事例紹介:ミクロネシア案件の現状分析

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す。図 2-8 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く。コスラエ州政府内のステークホルダーは円の内側に、政府外のステークホルダーは円の外に配置している。

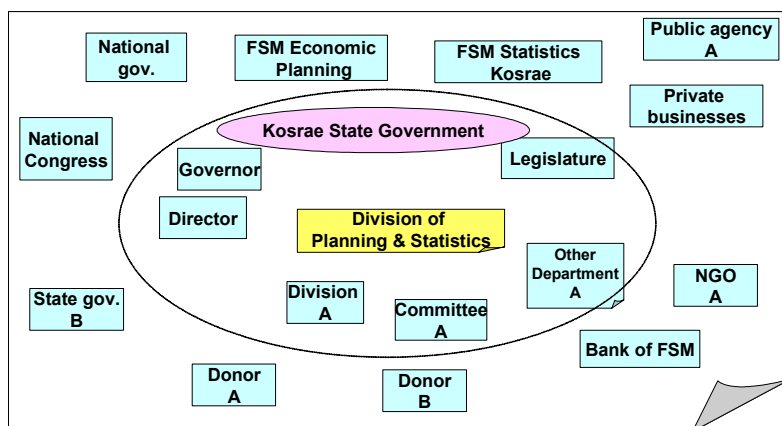


図 2-8 ステークホルダー分析

表 2-4 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ある。州政府内には州知事と関係各部局、公共団体が挙げられ、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挙げられている。

表 2-4 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 分析に入る。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 2-9 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る。

	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	Red Red Red Red	Blue Blue	White White

図 2-9 職務遂行の SWOT 分析

表 2-5 は、コスラエ州のワークショップ参加者による SWOT 分析の結果である。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る。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る。

表 2-5 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 asses 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 O/A Requirements
	Need more efficient & effective project monitoring & evaluation tools and methods		
	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		

2.2.2 手法紹介:組織関係図

組織関係図は組織分析・強化手法のツールのひとつで、関係者の中での対象組織の位置づけを分析する手法である。まず、図 2-10 のように分析対象組織をカードに書いて中央に置く。そして、関連すると考えられる組織、団体、グループ、個人などのアクターをカードに書き、周囲に貼って

いく。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する。アクターのカードが出揃ったら、対象組織とアクターが、またはアクター同士の関連性を図 2-11 のように矢印で表す。関連性の種類は状況に応じて変更・追加してかまわない。矢印で示す関連性は、「あるべき姿」ではなく、実態を表すようにする。

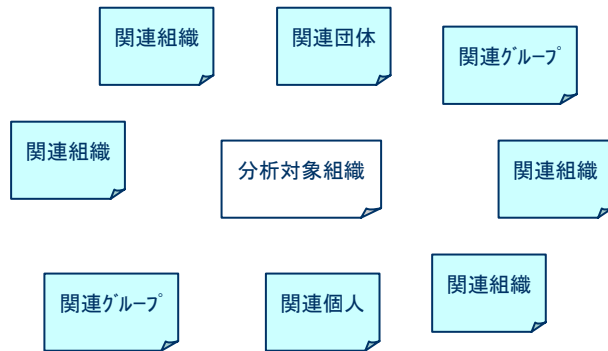


図 2-10 関連する組織・団体・個人・グループ・集団

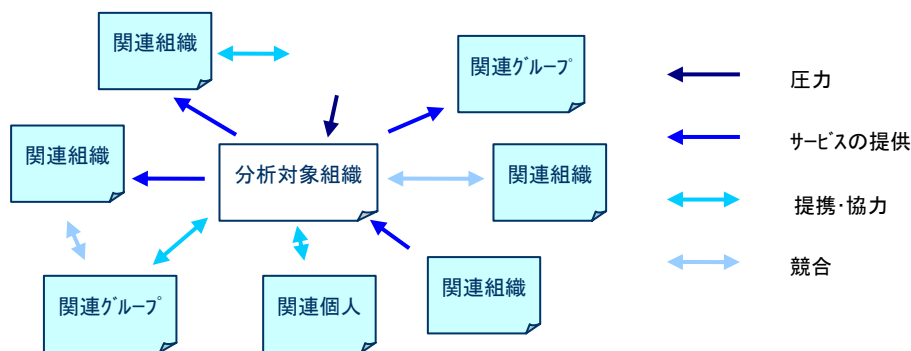


図 2-11 組織・団体・個人・グループ・集団間の関係性

「ボリビア・サンタクルス県地域保健強化プロジェクト」は組織関係図が JICA プロジェクトで利用された例である。ボリビア政府の要請により、サンタクルス県を対象地域としたこのプロジェクトの準備段階で JICA 調査団が派遣されたが、調査が始まった時点では、サンタクルス県保健局がその地域でどのようなアクターと関わりあっているかを十分把握できず、プロジェクト活動を検討できる段階ではなかった。そこでプロジェクトのカウンターパートとなるサンタクルス県保健局の組織強化のためにはどのような活動が必要になるかを調査するために、調査団はサンタクルス県保健局 (SEDES) を対象組織として下に示す組織関係図を作成し、関係者分析を行った。

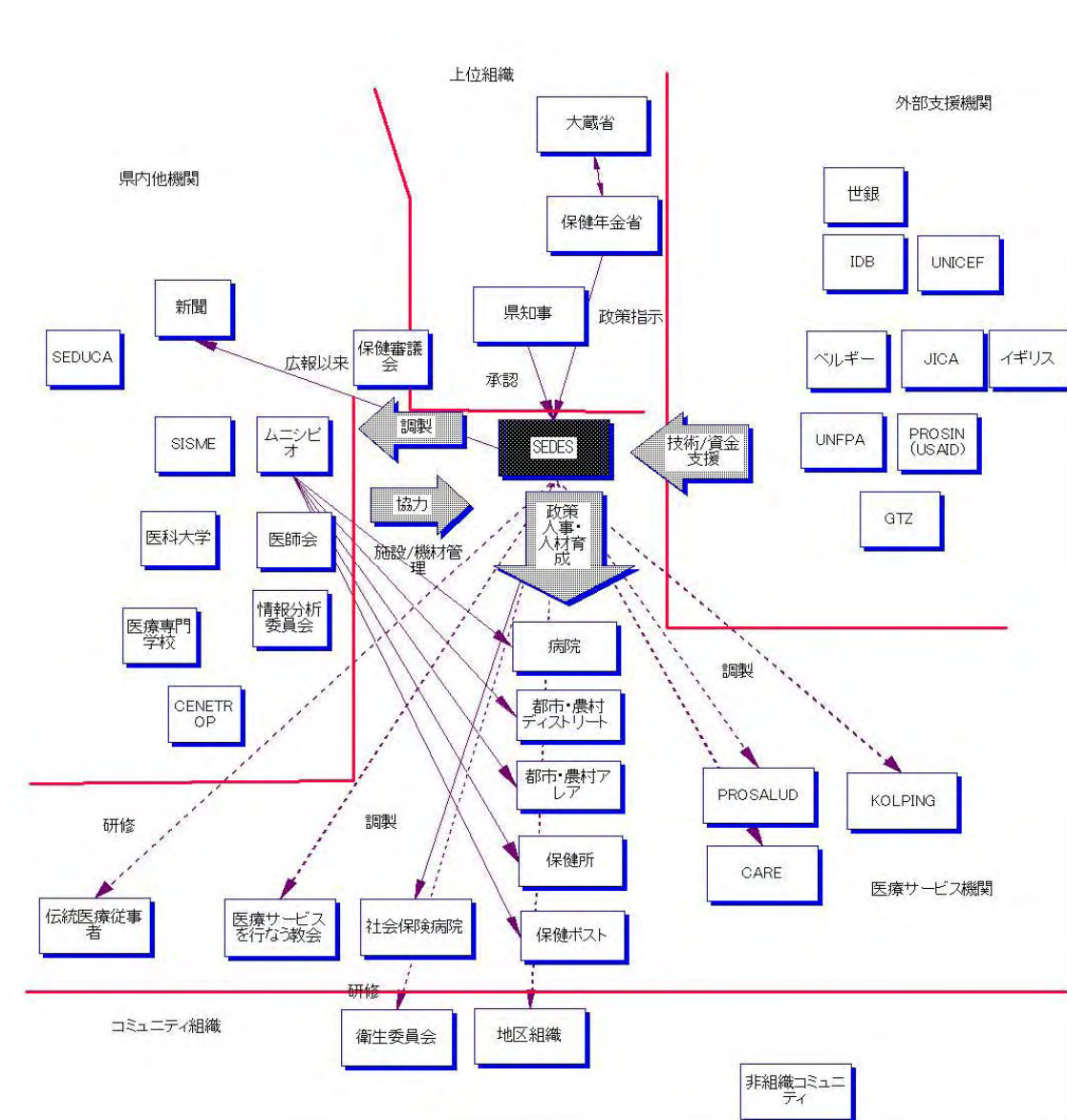


図 2-12 サンタクルス県保健局の組織関係図

出所: 『組織開発・強化手法(ID/OS)』 開発実務プログラムシリーズ、アイ・シー・ネット株式会社。

2.2.3 手法紹介: 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 分析がある。SWOT とは、Strengths (強み)、Weaknesses (弱み)、Opportunities (機会)、Threats (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の 4 つの視点から分析する。図 2-13 のように、「強み」は内部環境でポジティブな要因、「弱み」は同じく内部環境でネガティブな要因を指す。一方で、「機会」は外部要因でポジティブな要因を、「脅威」は外部環境でネガティブな要因を意味する。

	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

図 2-13 SWOT 分析の概念図

SWOT 分析は開発プロジェクトの計画段階でも広く活用されている。以下の事例は、ウガンダで UNDP が支援したグッドガバナンス・プログラムの中でのウガンダ人権委員会の開発戦略を策定するステップのひとつとして採用された SWOT 分析の結果である。

表 2-6 プログラム形成のための SWOT 分析事例

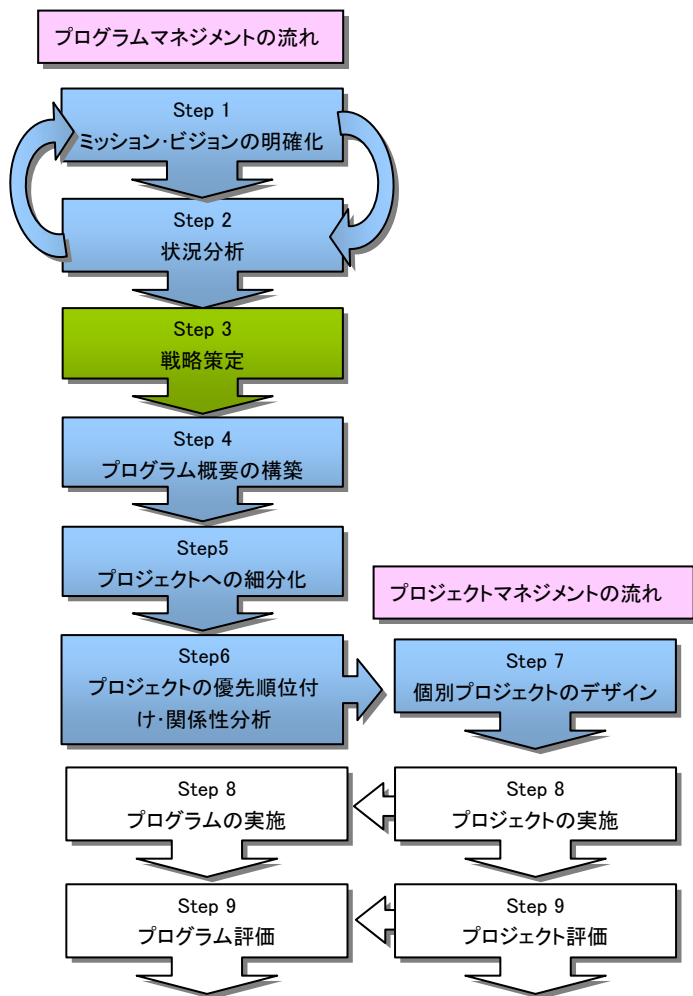
STRENGTHS	WEAKNESSES
<ul style="list-style-type: none"> ● Government commitment; good ratification record of major treaties ● Existence of institutional framework, e.g., UHRC, Parliament, IGG, Judiciary, NGOs, Local government and decentralized system ● Existence of legal and policy framework; sound Constitutional order and legislative basis, e.g., NGO statute ● Vibrant Legislature/Parliament ● A vibrant civil society in place ● Political will and environment demonstrated in ratification of HR instruments, creation of institutions such as UHRC, IGG to improve HR relations in the country ● Programs to improve HR such as PMA ● A developing HR culture taking root ● Conscious media 	<ul style="list-style-type: none"> ● Lack of adequate capacity at different levels ● Limited knowledge and skills among duty bearers and claimers ● Conflicts between culture and rights ● Ignorance of society of their rights and attitudinal problems ● Financial constraints; scarce and misappropriated resources, inadequate prioritization ● Inadequate involvement and support of the Private Sector ● Lack of a comprehensive and enabling legislation; inadequate, bad and outdated laws in some cases ● EOC is not yet in place ● Government has different priorities ● Conflicting constitutional provisions and gaps ● Concept of decentralization not clear for some people ● Donor driven priorities ● Non-vibrant civil society – in some respects
OPPORTUNITIES	THREATS
<ul style="list-style-type: none"> ● Support form international community ● Supportive government ● Staff capability at UHRC and civil society ● Rising literacy rates through UPE ● Peace and stability from good leadership ● Presence of development partners ● Ability to amend and introduce enabling legislation ● Responsive media ● Existing structures, programs and institutions ● Full exploitation of civil society role 	<ul style="list-style-type: none"> ● Political instability or change in government; change of regimes ● Resistance to change ● Restrictive control of the civil society and other institutions ● Change of donor focus and commitment; donor fatigue; donor conditionalities ● Deep-rooted and absolute cultures ● Misinterpretation of the concept of HR, i.e., people think it is a foreign concept

<ul style="list-style-type: none"> ● Full use of governance systems (structures) in place ● Networking with other institutions, particularly international ones ● CRC for addressing the conflicting legal provisions 	<ul style="list-style-type: none"> ● HR is a favor from the current regime and will exit with it ● Insecurity; fragile peace/security in some areas ● Delays in amendments and passing laws ● Inadequate resources; financial sustainability ● Negative attitude from public ● Failure to involve the private sector ● Irresponsible media ● Non-compliance/poor enforcement
--	--

出所: "Towards a Strategy for Promoting Human Rights-based Development in Uganda" Uganda Human Rights Commission, 2002.

組織関係図とシンプル SWOT 分析の他にも、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る。

2.3 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」にどのようにすれば到達できるかについて考える。「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ある。

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。それに対し、Step4 は基本設計の段階である。このように考え方としては区別できるが、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る。

JICA 事業では、前提となる情報として相手国側の政策、施策、事業などに関する情報がある。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になる。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べきか、戦略の骨子を組み立てる。

2.3.1 事例紹介:ミクロネシア案件の戦略策定

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する。まず、職務遂行の SWOT 分析で出だ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く。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 2-14 のような課題ツリーを作成する。必要に応じて新しいカードを足してよい。

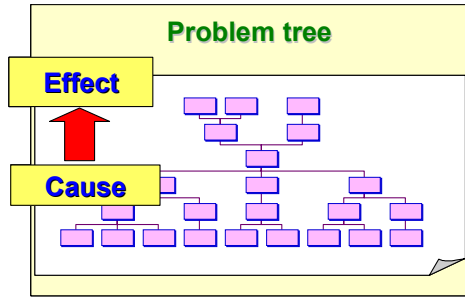


図 2-14 課題ツリー

図 2-15 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ある。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2つになっている。

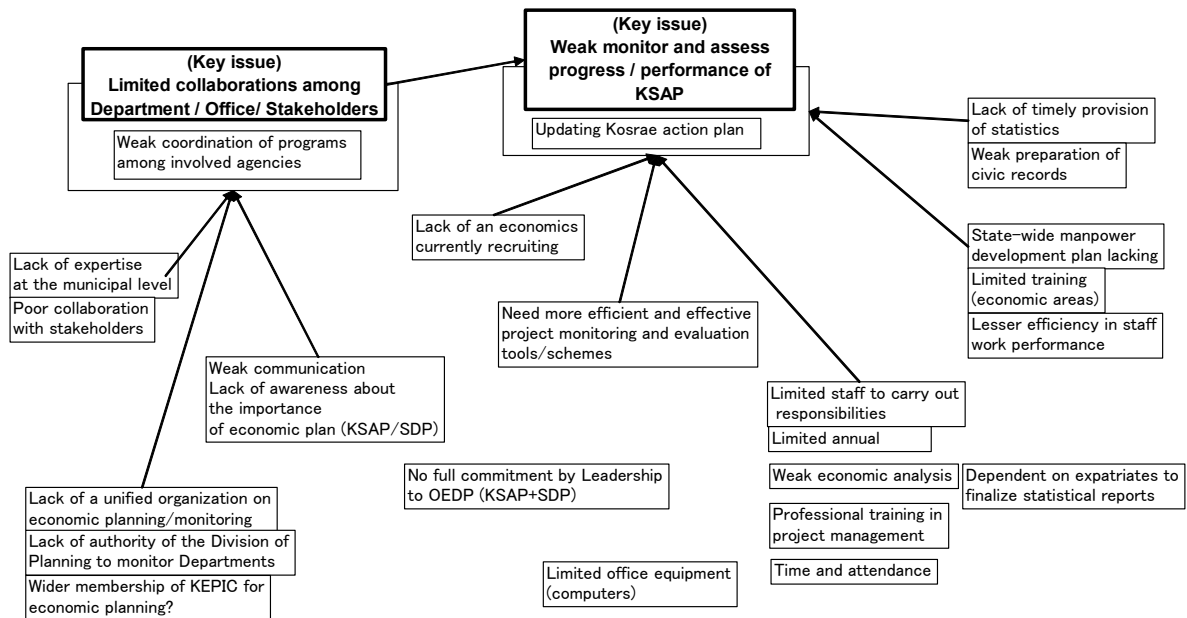


図 2-15 コスラエ州政府、計画・統計局の課題ツリー

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る。図 2-16 のように、ツリーの下の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るが、「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」をカードに書く。

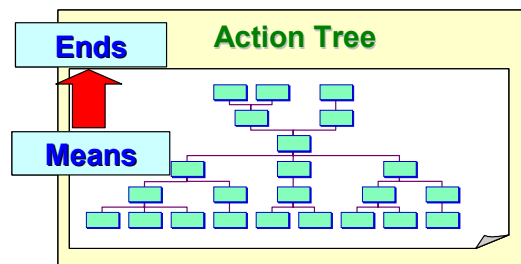


図 2-16 活動ツリー

コスラエ州政府、計画・統計局がこの作業から導き出した戦略は、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2つであった。

2.3.2 手法紹介:戦略策定のための SWOT クロス分析

戦略策定のひとつの有効な手法として、クロス SWOT 分析がある。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ある。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われる。主なカードの組み合わせは以下の通りである。

【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？

表 2-7 は、世界銀行や ADB が支援しているフィリピンの都市開発戦略プログラムで使用される分析・計画ツールの中の、SWOT クロス分析の説明である。ここでは、「強み×機会」「弱み×機会」「強み×脅威」「弱み×脅威」の4種類の組み合わせについて、それぞれ戦略の例が紹介されている。

表 2-7 フィリピン都市開発戦略プログラムの SWOT クロス分析例

Strategies	Characteristics of Strategies	Examples
Strengths – Opportunities (SO) Possible Strategies	Strategies that maximize strengths of the City while utilizing opportunities around it.	An identified strength could be a city’s premier tourist spot, which could be combined with the opportunity to market indigenous products produced by neighboring rural areas for an SO strategy.
Weaknesses – Opportunities (WO) Possible Strategies	Strategies that take advantage of opportunities and consequently addresses the weaknesses.	An identified weakness may be a city’s having been the site of a terrorist attack, in spite of its being a tourist attraction for its famed beaches. A WO strategy could therefore be an annual festival themed “A Celebration of Life”.
Strengths – Threats (ST) Possible Strategies	Strategies that use the strengths to ward off threats.	An identified strength may be a city’s premier beach which may be threatened by the development of an industrial park nearby. The possible ST strategy would be to limit industrial locators to small-scale or environment-friendly processes.
Weaknesses – Threats (WT) Possible Strategies	Strategies that directly address weaknesses to preempt threats.	An identified weakness would be a city’s poor water transportation facilities, further threatened by development of neighboring tourist destinations. A possible WT strategy would be to partner with the neighboring tourist destinations on infrastructure development for alternative port entries.

出所：League of Cities of the Philippines, *CDS Toolkit for Philippine Cities*.

2.3.3 手法紹介: Appreciative Inquiry

Appreciative Inquiry (AI) は、組織の強み・長所を出発点とする参加型組織開発の手法として 1980 年代に開発された。“Appreciative” は周囲の人々や環境の最良の部分、過去や現在の強み、成功、可能性などを認識し、その価値を評価することを意味し、“Inquiry” は探求、発見する行為を表す。問題解決手法が【問題・ニーズの把握→原因の分析→解決手段の選択→活動計画の策定】というプロセスを踏むのに対して、AI では【最高の部分の評価→将来のビジョン形成→すべきことについての対話】というアプローチを採用している。

図 2-17 は、AI で使われる 4 つのプロセスを表している。「Discovery フェーズ」では関係者にインタビューを行い、今までの最高の経験や最大の成功などについてのストーリーを集める。「Dream フェーズ」では、将来のビジョンの構築に活用するため、インタビューで集められたストーリーや洞察を関係者全員で共有する。夢や戦略が明確になったところで「Design フェーズ」に移り、理想的な組織や社会的構造、具体的なシステムなどの創造に取り組む。順序として Design の前に Dream があり、Design と Dream を行ったり来たりできることが重要である。過去の成功体験に基づいて将来のイメージを形成する点が、AI と他の計画・ビジョニングのツールを区別する特徴である。最後に「Delivery フェーズ」で実施戦略や活動計画を作成する。なお、AI の共同開発者の

ひとりである David L. Cooperrider は、活動計画の作成などよりも、AI のプロセスが関係者の間で継続することが重要であることを表すために Deliver を Destiny に置き換えている³。

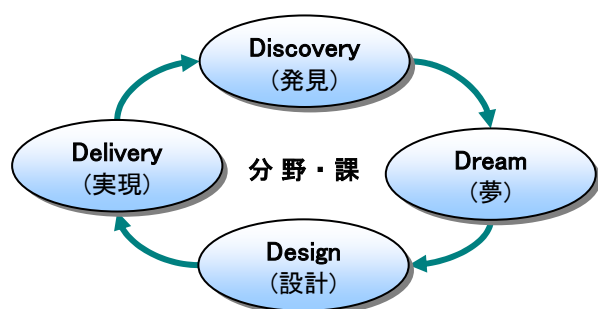


図 2-17 4D サイクル

2003 年にアメリカの環境保護庁研究開発室が AI の 4 つのプロセス (Discovery、Dream、Design、Destiny) を使って 2000 人の職員を活性化するためにサミットを実施した。研究開発室の 2000 人の職員から 29 人が選抜され、インタビューなどの準備作業を行った。3 日半のサミット当日には合計 300 人の職員と関係者が集まった。表 2-8 はサミットでの作業スケジュールである。

表 2-8 AI サミットスケジュール

日程	ステップ	作業
1 日目	Discovery	<ul style="list-style-type: none"> ■ 参加者の間で面識のない人と一対一でインタビュー ■ 8~10 人のグループに分かれてインタビューで集めたストーリーを共有し、成功のパターンと理由を探求 ■ グループ毎に成功パターンを研究開発室のポジティブな中核として概念化し、全体で発表
2 日目	Dream Design	<ul style="list-style-type: none"> ■ 小グループに分かれてインタビューのストーリーと研究開発室の将来のイメージ(2005~2010)に関する発見を共有 ■ グループ毎に 2010 年の研究開発室のイメージを構築し、創造的な方法で(演劇、美術など)全体に発表 ■ ファシリテーターがこれまでの活動から『組織的な要素』(例 信頼感、尊敬、熱意など)を抽出して壁に貼り出す ■ 関心のある要素ごとにグループをつくり、理想的な未来図の中でのその要素の将来の理想の姿について提案書を作成 ■ 各グループの提案書は編集され翌日のセッションで参加者に配布
3 日目	Design Destiny	<ul style="list-style-type: none"> ■ 各提案書をレビューし、同意の程度をカードで示す(緑: 基本的に賛成、黄: 条件付きで賛成、赤: 反対) ■ 各提案書に対するコメント・提案をカードに書いて貼る ■ 提案書に書かれた将来の方向に研究開発室を導くためのパイロットプロジェクト案について 30 秒のプロポーザルを発表できる ■ 関心のあるパイロットプロジェクト案毎に小グループに分かれ、活動計画を含むプロポーザルを作成する
4 日目	Destiny	<ul style="list-style-type: none"> ■ プロポーザル毎に 2 分間の発表

出所: Appreciative Inquiry Commons <http://appreciativeinquiry.cwru.edu/default.cfm> より作成

³ Cooperrider, L. David and Diana Whitney “A Positive Revolution in Change: Appreciative Inquiry (Draft)”

この他、アジアの農村開発の文脈に合わせて参加型住民組織開発/エンパワーメントの手法として開発された Appreciative Planning and Action (APA)⁴など、AI のアプローチを参加型開発に応用した手法もある。図 2-18 は、APA 手法の開発者がネパールの農村で女性のエンパワーメントプロジェクトに APA 手法を活用した際の 4 つのプロセスである。このプロジェクトでは、ビジネスに参加している女性数も彼女たちの所得も飛躍的に増加したと報告され、その原因のひとつは、APA 手法によって女性たちが成功体験を積極的に共有し、さらなる成功のために活動するようになったためだとしている⁵。

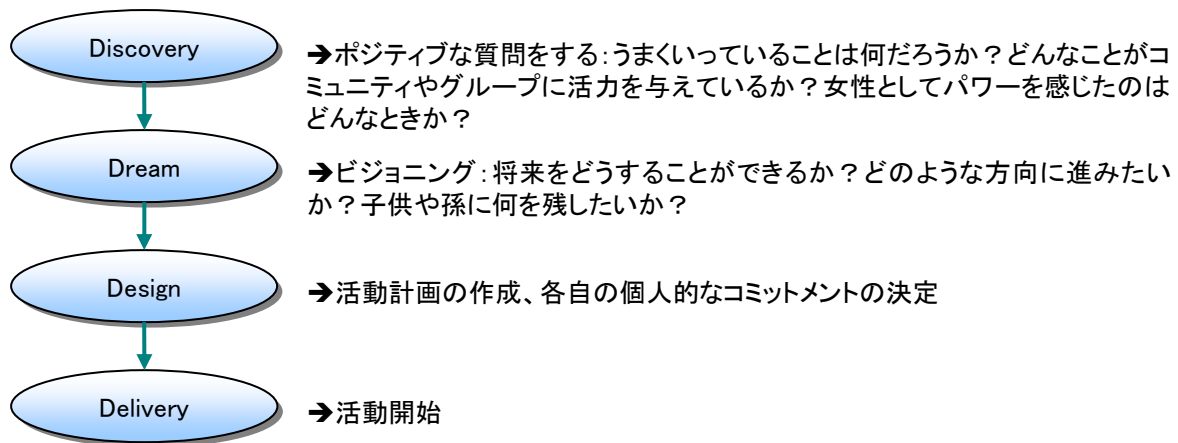


図 2-18 女性のエンパワーメントでの APA 手法

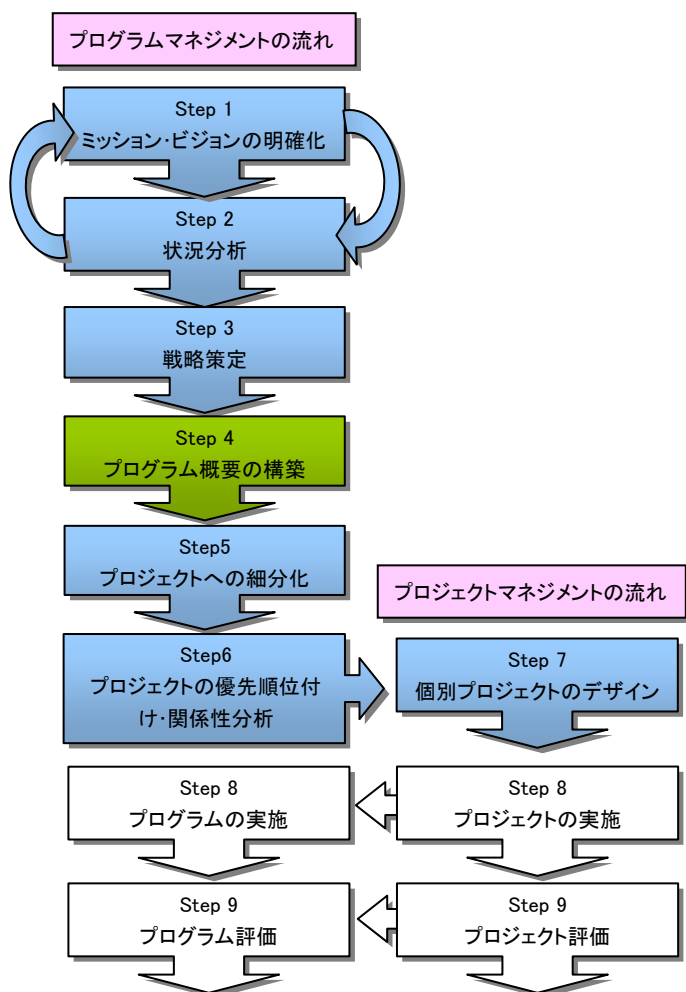
出所: Odell, J. Malcolm, Jr. “Women’s Empowerment: The Role of *Appreciative Planning and Action* in Women’s Empowerment/WORTH” 2004.より作成

活動ツリーやクロス SWOT 分析、AI 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などの手法が戦略策定に役立つ。

⁴ APA は途上国の住民組織の育成・研修、エンパワーメントを専門とするコンサルタントである Dr. Malcolm J. Odell, Jr.によって開発された手法である。APA 手法は Participatory Appreciative Planning Approach (PAPA)などの名前で使われることもある。

⁵ Odell, Malcolm j. Jr. “Women’s Empowerment: The Role of *Appreciative Planning and Action* in Women’s Empowerment/WORTH” 2004.

2.4 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する。Step3 の戦略策定と一体不可分のプロセスなので、あえて分ける必要性のない場合もあるが、基本設計の段階に入ってプログラムの設計の精度が高くなると考えればよい。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ある。

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ない。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る。

2.4.1 事例紹介:ミクロネシア案件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する。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る。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、図 2-19 のようにまとめる。

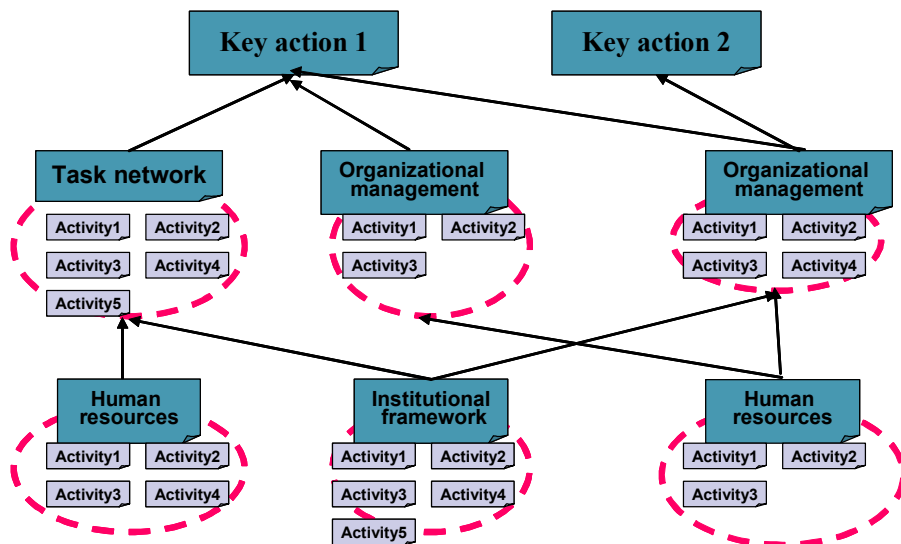


図 2-19 活動ツリーの設計

2.4.2 手法紹介: バランス・スコアカード

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) がある。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、ある組織にとって将来の成功の鍵となる内部・外部のさまざまな要因をバランスよく管理する手法である。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」、「内部プロセスの視点」、「学習と成長の視点」の 4 つである。

BSC では、各視点間に因果連鎖を想定して、組織経営の統合的な改善を実現しようとする。この因果連鎖が多種多様な価値指標を有機的に結びつけることによって、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る。詳しい解説は専門書に譲るが、バランス・スコアカード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」(図 2-20) と、目標達成度合いを数値化して測る「スコアカード」(図 2-21 という 2 つの形式で表現されることが多い。

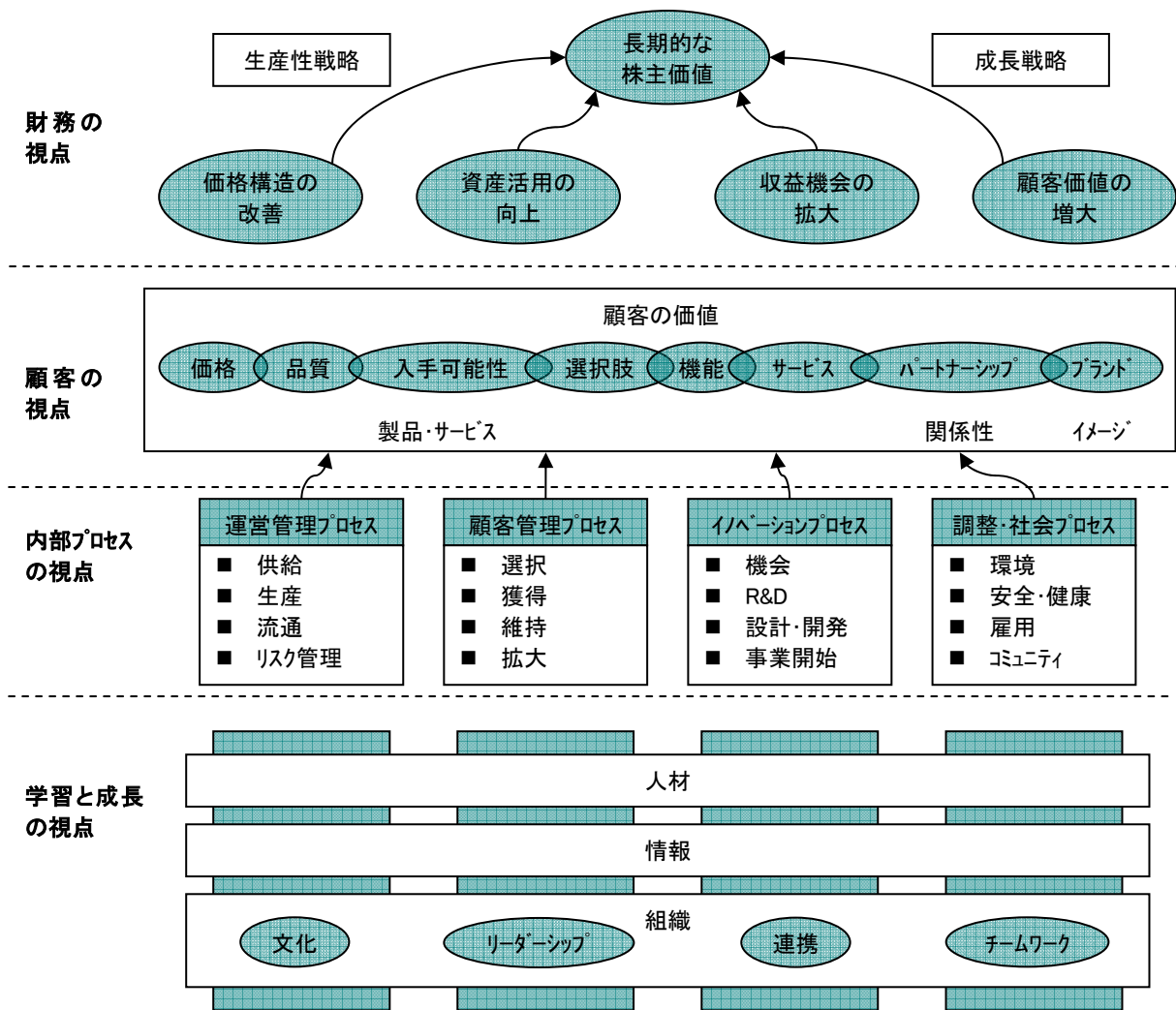


図 2-20 戦略マップ

出所：Kaplan, Robert S. and David P. Norton, *Strategy Maps*, Harvard Business School Press, 2004.より翻訳

	戦略目標	重要成功要因	業績評価指標	ターゲット	アクションプラン
財務の視点					
顧客の視点					
内部プロセスの視点					
成長と学習の視点					

図 2-21 バランス・スコアカード

出所：Kaplan, Robert S. and David P. Norton, *Strategy Maps*, Harvard Business School Press, 2004.より作成

バランス・スコアカードは図 2-22 のような手順で作成される。

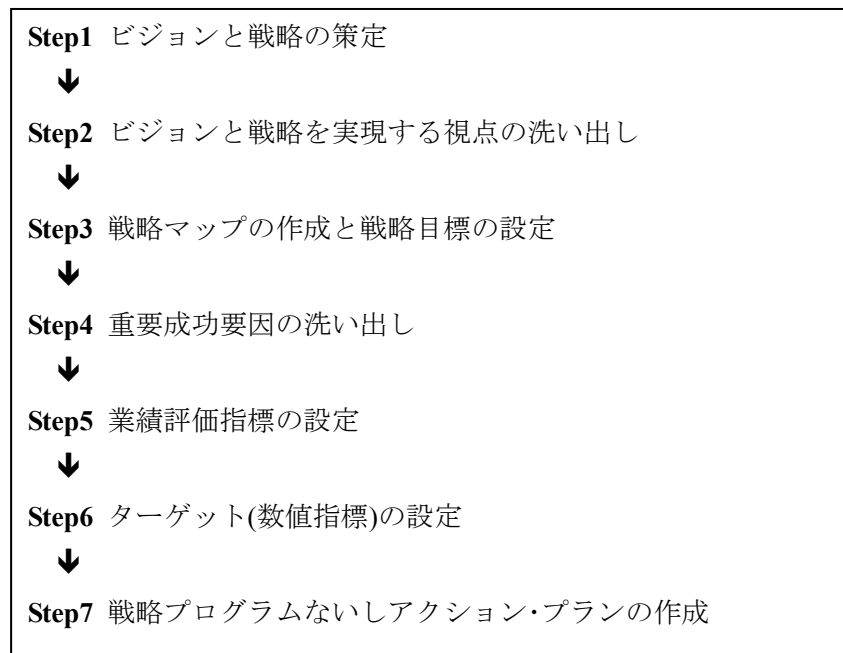


図 2-22 バランス・スコアカード構築の7ステップ

出所： 吉川武男『バランス・スコアカード構築』生産性出版、2003年。

『プロジェクト・バランス・スコアカード』（小原重信、浅田孝幸、鈴木研一編、生産性出版、2003年）は、P2M に基づいた価値指標マネジメントとしてバランス・スコアカードを利用したフレームワークを紹介し、(図 2-23)このフレームワークによって、以下の手順が可能となるとしている。ただし、このフレームワークは一種の理論モデルであり、実際の運用では、現実に合わせてさまざまな調整が必要になる。

1. プロファイリング・マネジメントで作成したシナリオを戦略マップとして描く。
2. プログラム戦略・マネジメントで、戦略マップに描かれた戦略目標と重要成功要因の間の因果連鎖を基礎にしたプログラムを立案し、プログラム・バランス・スコアカードを作成する。
3. アーキテクチャ・マネジメントで、プログラム・バランス・スコアカードに記載されたプロジェクトを生成し、それらのプロジェクト毎にバランス・スコアカードを作成する。

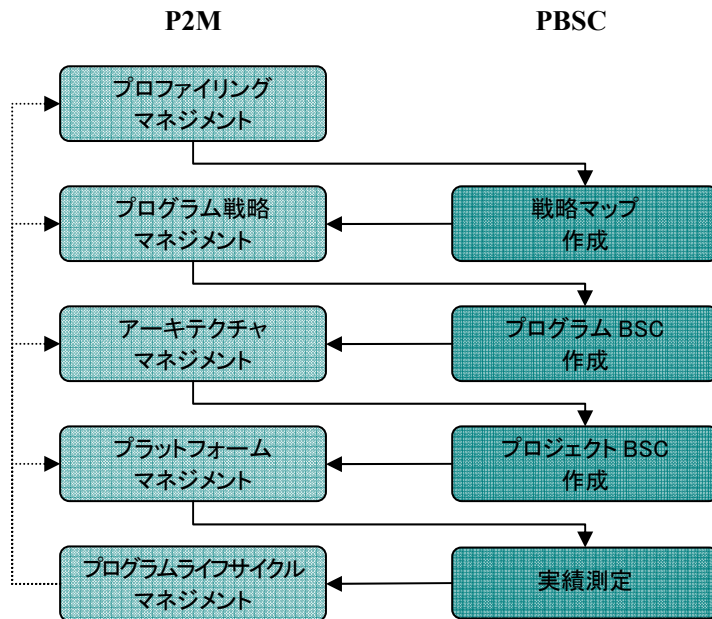


図 2-23 プロジェクト・バランス・スコアカード

出所：小原重信、浅田孝幸、鈴木研一編、『プロジェクト・バランス・スコアカード』生産性出版、2004年。

バランス・スコアカードでは、重要成功要因の達成度を測るために業績評価指標を設定する。業績評価指標には、先行指標と成果指標の2種類がある。先行指標は活動がどのようにうまく実行されているかを評価する指標で、成果指標は何が達成されたかを評価する指標である。例えば、「売上高」は一定期間の販売活動の成果を計る成果指標であり、売上高を増加させるための要因となる「提案件数」は先行指標である⁶。成果指標のみの場合、指標に基づく評価ができるまでのリードタイムが長くなってしまふことが少なくない。成果指標と相関関係の強い先行指標を導入することで、その欠点を補うことができる。

バランス・スコアカードは、民間企業だけでなく行政組織やNGOなどの非営利団体でも活用されるようになってきた。「収益性の向上」や「生産性の拡大」などをビジョンとする企業とは対照的に、行政組織やNGOでは、組織のミッションや受益者・サービス対象者の視点を最上段に設定した戦略マップが多く見られる。図 2-24 の事例は、東京都千代田区の福祉部が作成している戦略マップである。また、図 2-25 は、南アフリカ共和国で実施されている農村開発分野の JICA 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ある。

バランス・スコアカード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イ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る。

⁶ 小原重信、浅田孝幸、鈴木研一編『プロジェクト・バランス・スコアカード』生産性出版、2004年。

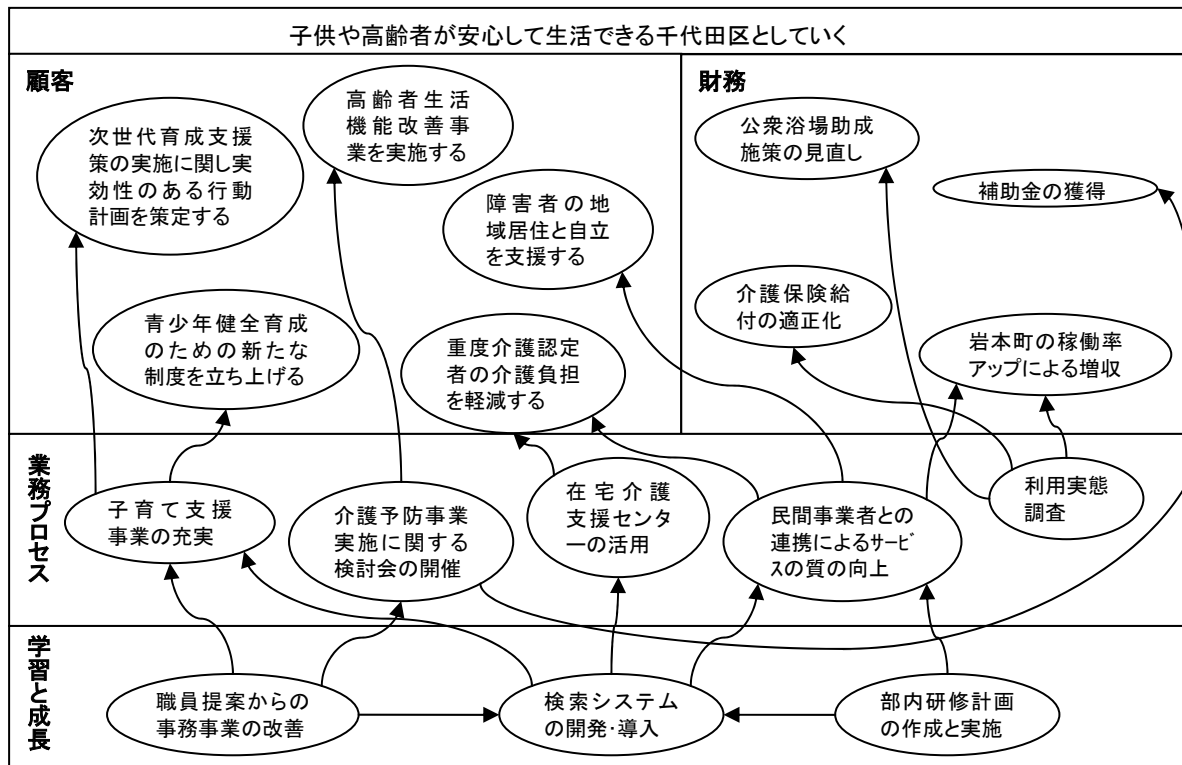


図 2-24 千代田区福祉部の戦略マップ

出所：千代田区福祉部戦略マップ(平成 16 年度)より簡略化

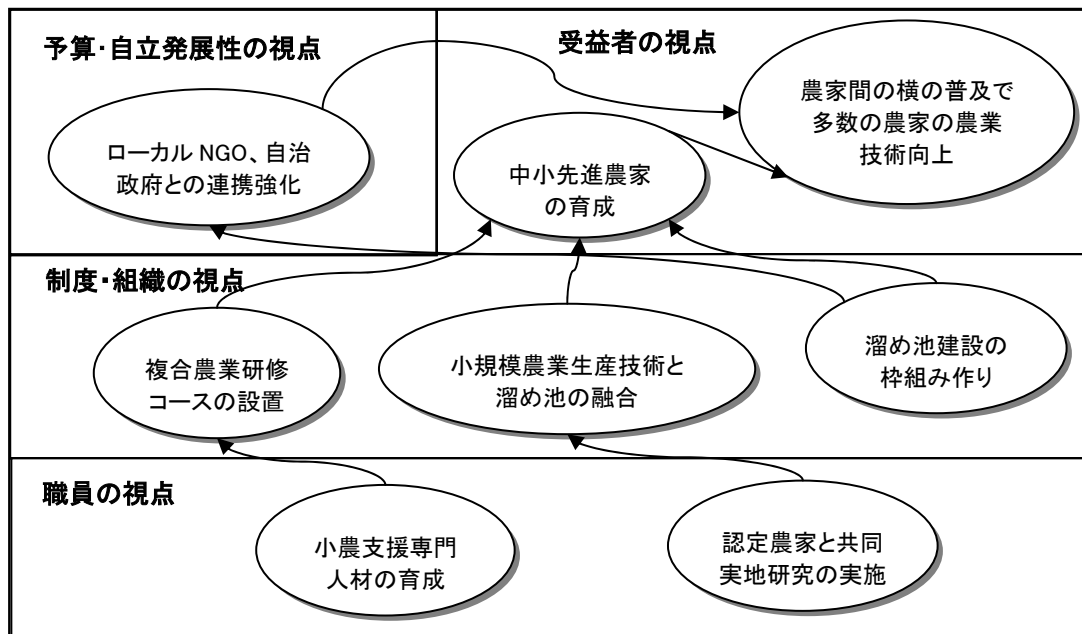
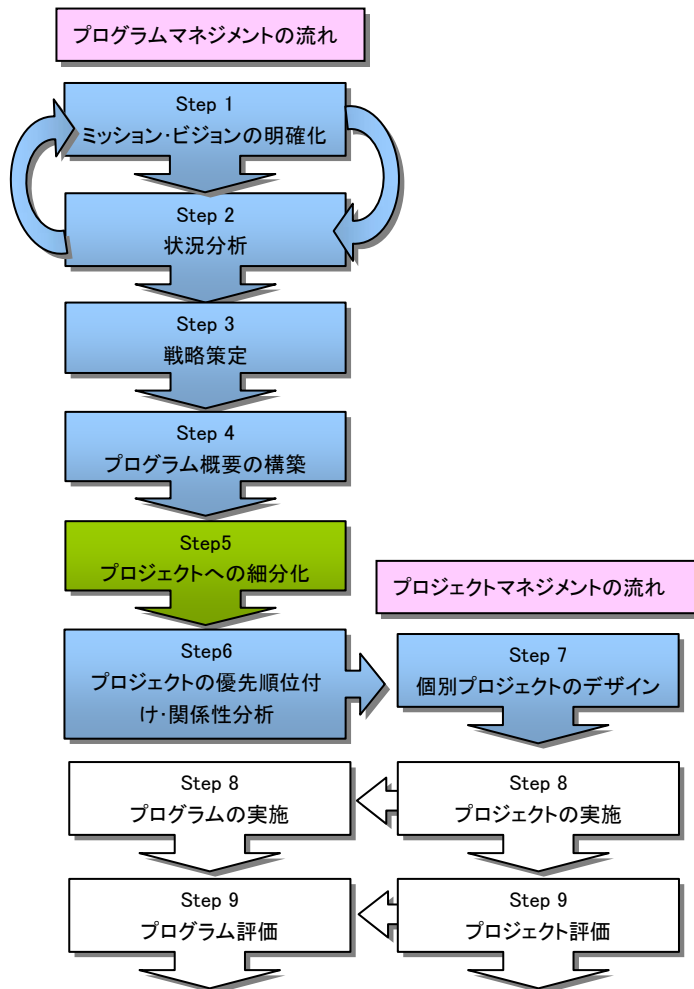


図 2-25 南アフリカ農村開発調査のバランス・スコアカード

2.5 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る作業を行うが、これは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。

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大切である。具体的には、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ある。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るし、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ある。

2.5.1 事例紹介:ミクロネシア案件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る。図 2-26 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ある。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る。ここでは、1章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されていないが、そうした方がプロジェクトの有効性が高まることは明らかである。

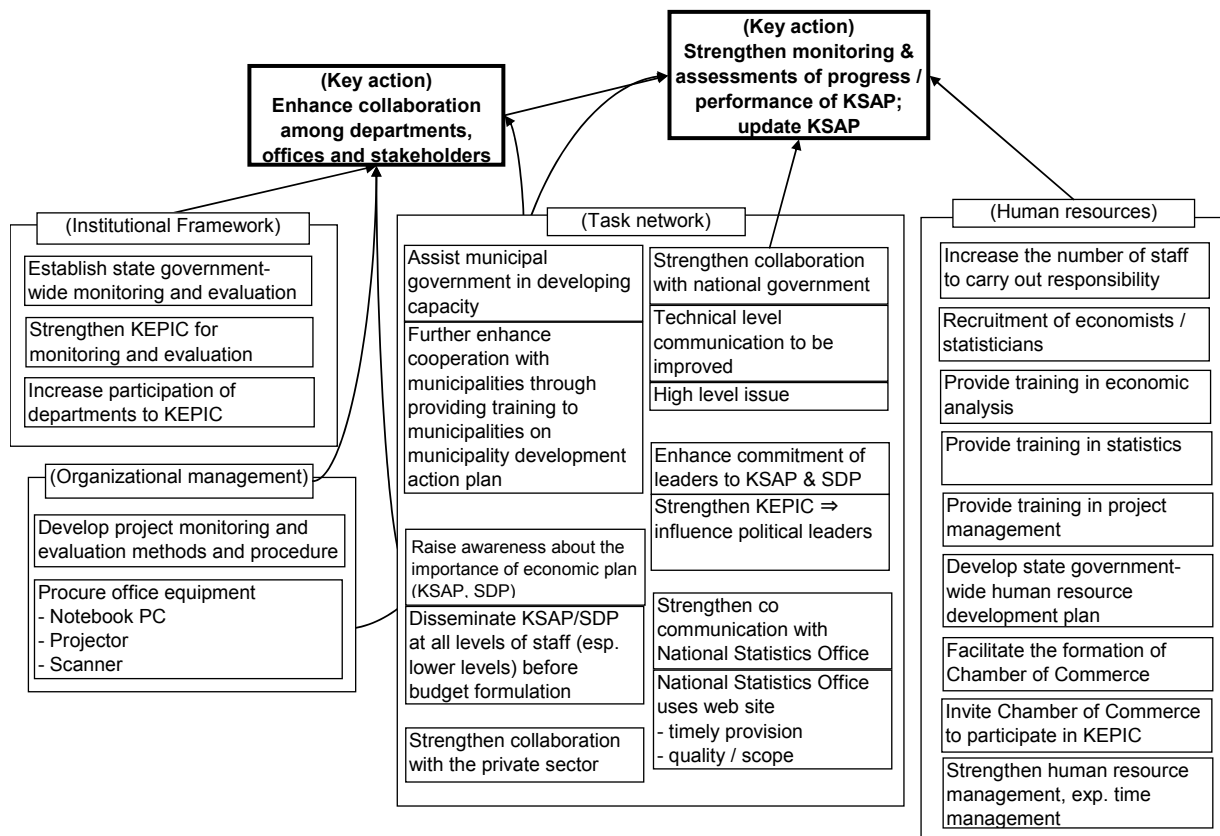
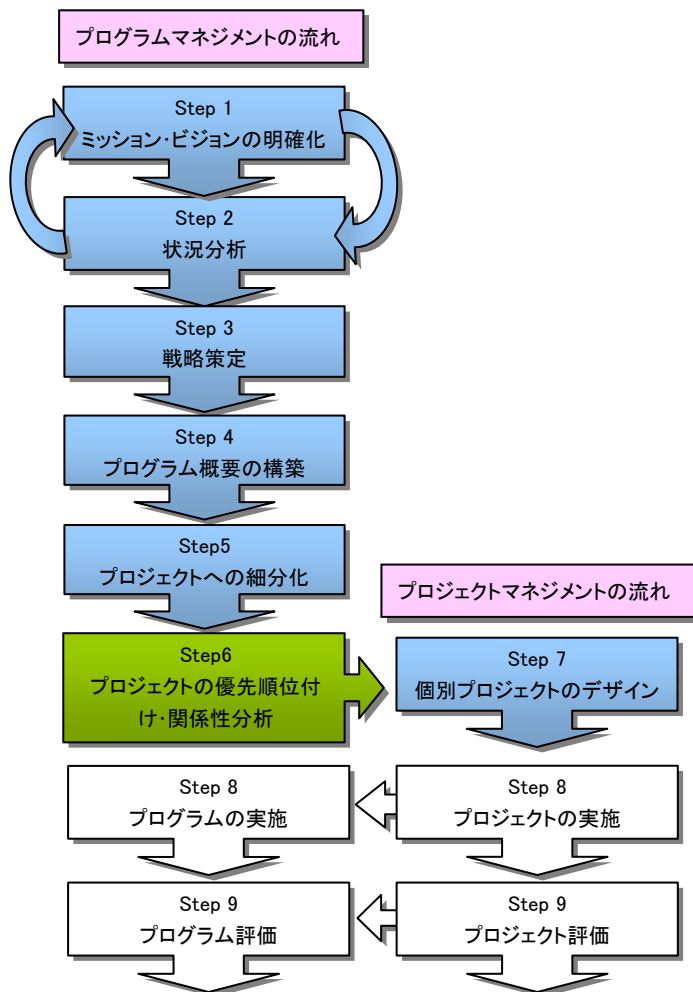


図 2-26 コスラエ州政府計画・統計局の詳細活動ツリー

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る。

2.6 Step 6 優先順位付け・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 である。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なので、あえて分ける必要がない場合もある。

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、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なければならない。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となる。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ある。

ることが前提である。

2.6.1 事例紹介:ミクロネシア案件の優先順位付け

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である。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 2 種類の優先度を設けている。一つは「政府の能力向上に重要な活動」で、もう一つは「緊急に行われる必要のある活動」である。それぞれの分類で色分けして図 2-27 ように投票する。

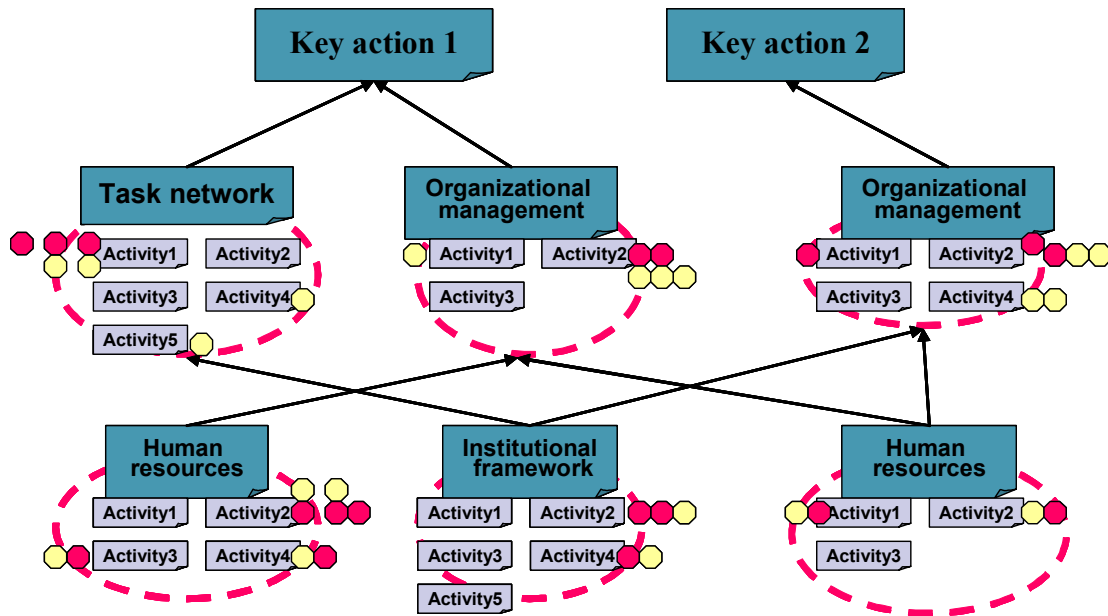


図 2-27 優先活動への投票

2.6.2 手法紹介:ポートフォリオ分析

PPM(プロダクト・ポートフォリオ・マネジメント)はボストン コンサルティング グループが1970年代初めに開発した有名な分析チャートである。オリジナル・モデルは、図 2-28 のように「事業の成長率」を縦軸に、「相対的マーケット・シェア」を横軸にとったマトリクスの4つの象限にさまざまな事業や商品群を配置して、各事業への経営資源の配分の最適な姿を分析する。

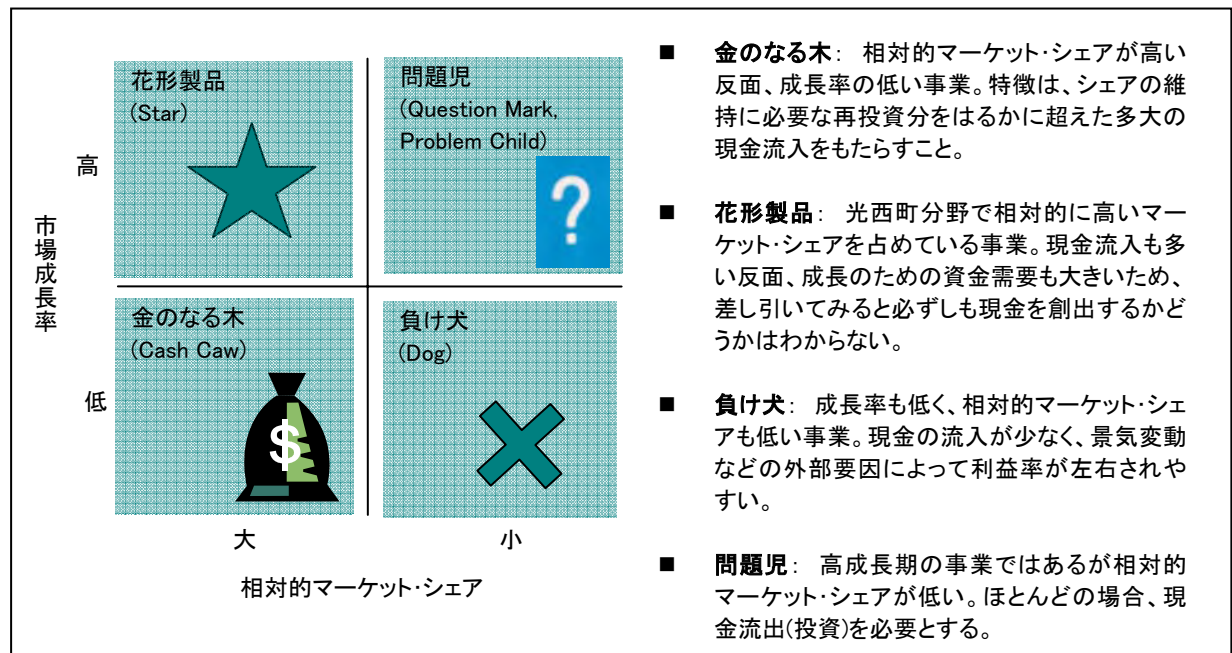


図 2-28 プロダクト・ポートフォリオ・マネジメント

出所: 水越豊『BCG 戦略コンセプト』ダイヤモンド社、2003年より作成

実際の活用では図 2-29 のように、分析の対象によって「市場成長率」「相対的マーケット・シェア」以外の評価軸を設定してマトリクスをつくることが多い。

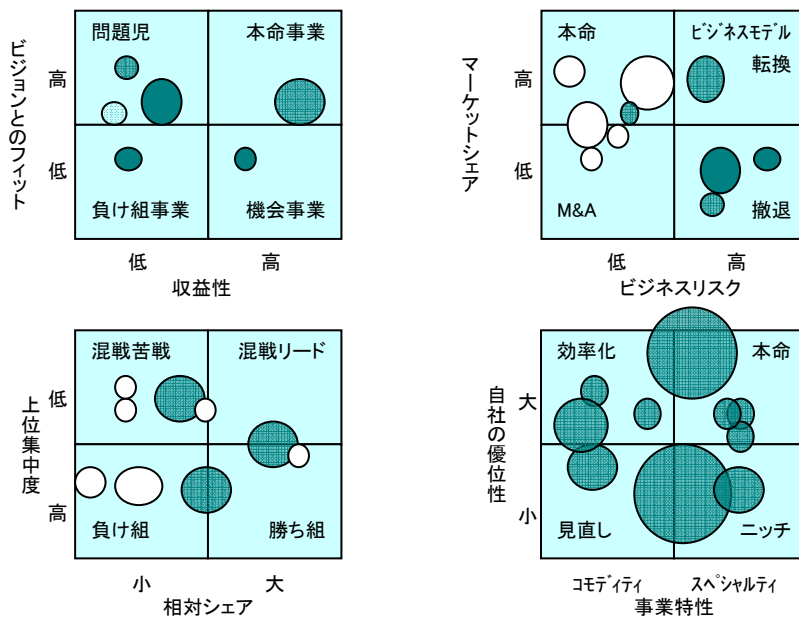


図 2-29 BCG が実際のクライアント・ワークで使ったポートフォリオの軸の例

出所：菅野寛「クラウゼヴィッツの学ぶ戦略思考のツボ」（『Think!』Spring 2005 No.13、東洋経済新報社）

また、マトリクスの象限は4つに限らない。例えば、マッキンゼーとゼネラル・エレクトリックが共同開発した GE/マッキンゼー・モデルのポートフォリオ（図 2-30）は9つの象限を持つ。

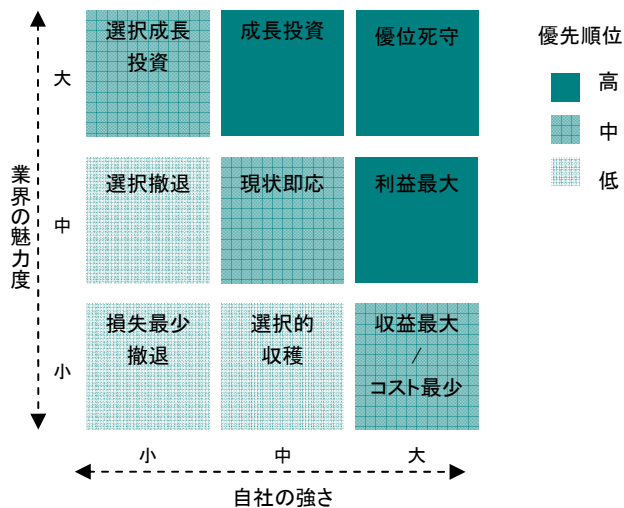


図 2-30 GE のポートフォリオと評価基準例

出所：齋藤嘉則『問題発見プロフェッショナル』ダイヤモンド社、2001年。

縦軸と横軸を開発プロジェクト用にアレンジすることで、ポートフォリオ分析を開発プロジェクトの優先順位付けに活用することができる。『総合分析「国別事業評価」報告書』（JICA 企画・調整部、2005年）で既存プログラムの改善の視点としてあげられている「課題の優先度」と「戦略性」を軸に採用するのも可能性のひとつであろう。図 2-31 では、各プロジェクトの予算規模を丸の大きさで表し、課題優先度と戦略性の2軸を基準に配置している。

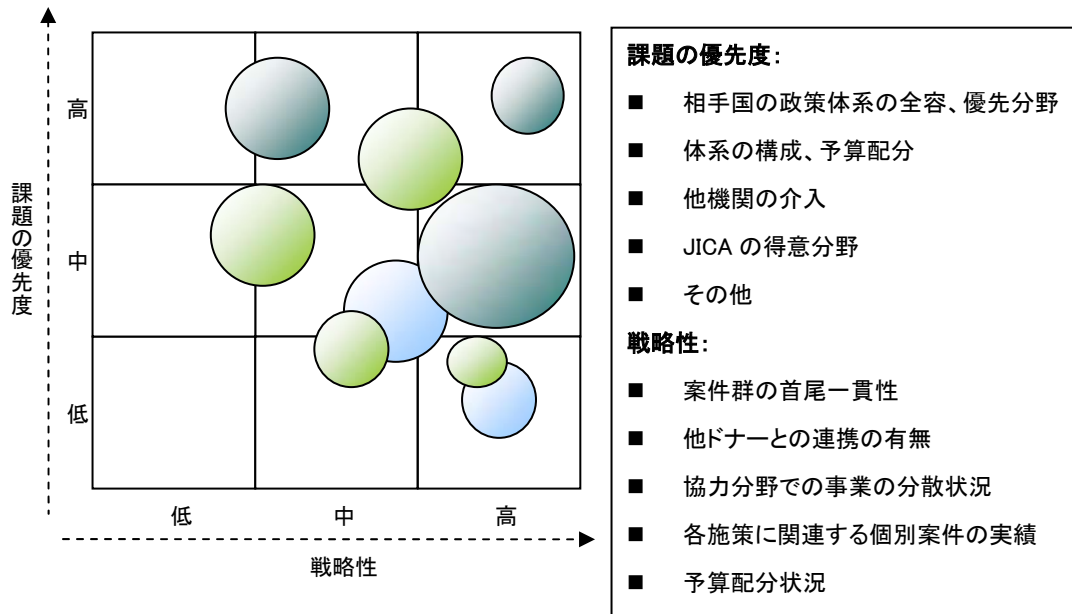


図 2-31 ODA 事業分析のポートフォリオ案

2.6.3 手法紹介: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もうひとつのツールとして、優先順位マトリクス (Prioritization Matrix) がある。表 2-9 のように、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する。評価基準は重要度によって重み付けをすることもできる。

表 2-9 優先順位マトリクス

	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					
.....					

世界銀行他の資金援助でフィリピン都市連盟が作成しているフィリピン都市開発戦略のツールとして優先順位マトリクスが使われており、図 2-32 のような手順で作成するよう紹介されている。

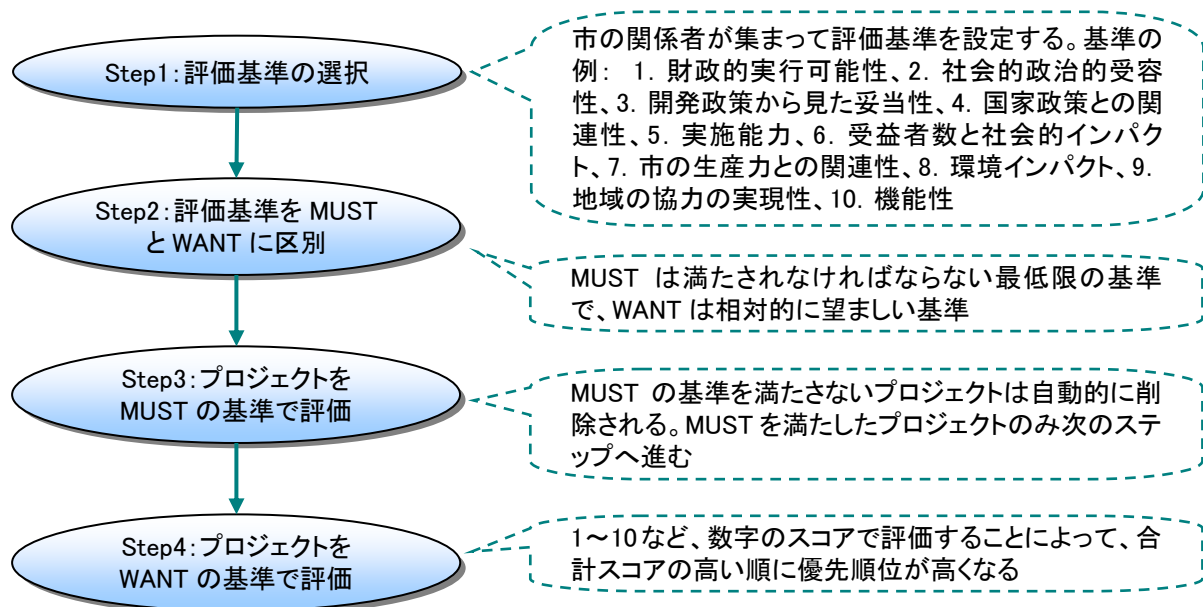


図 2-32 フィリピン都市開発の優先順位マトリクス作成プロセス

出所：League of Cities of the Philippines, *CDS Toolkit for Philippine Cities*. より作成

表 2-10 は、上述の優先順位マトリクスの作成の応用事例である。MUST 基準の 1 から 4 について、それぞれの相対的重要性により 20%、10%、50%、20%の重み付けがされている。加重した個々の基準のスコアを合計した数字の大きい順に優先順位が高くなる。

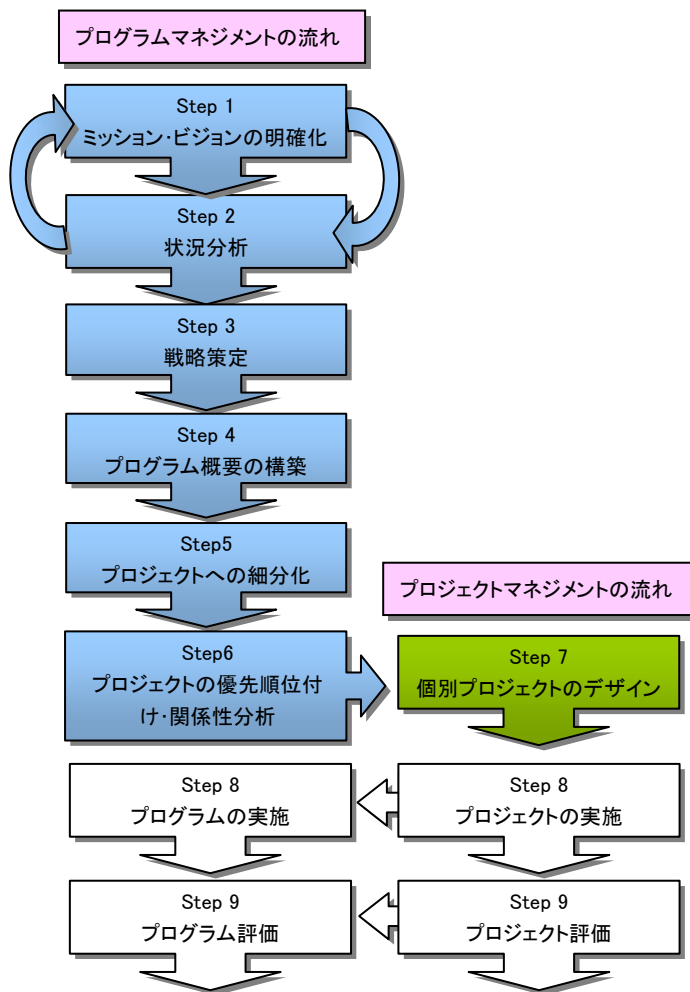
表 2-10 フィリピン都市開発の優先順位マトリクス例

Name of Projects	MUST1 20% Financial Viability		MUST2 10% Connectivity to national Policies		MUST3 50% Capability to Implement		MUST4 20% Number of Beneficiaries & Social Impact		DECISION $W_1 + W_2 + W_3 + W_4$
	X_1	W_1	X_2	W_2	X_3	W_3	X_4	W_4	
1. Expansion/construction of cold storage and warehousing facilities	10	2.0	7	0.7	9	4.5	7	1.4	8.6
2. Improvement of airport facilities	4	0.8	10	1.0	2	1.0	10	2.0	4.8
3. Construction of access roads	8	1.6	6	0.6	10	5.0	10	2.0	9.2
4. Improvement of water system	10	2.0	9	0.9	8	4.0	10	2.0	8.9
5. Establishment of sanitary landfill	6	1.2	10	1.0	9	4.5	10	2.0	8.7
6. Completion/improvement of feeder port	8	1.6	5	0.5	10	5.0	10	2.0	9.1

出所：League of Cities of the Philippines, *CDS Toolkit for Philippine Cities*.

参加型ワークショップでの投票や優先順位マトリクス、ポートフォリオ分析の他に、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）などが使われる。

2.7 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る。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ある。

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あるが、WBS (Work Breakdown Structure)が、もう一つのプロジェクトデザインのツールとして役立つことを紹介したい。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ある。

2.7.1 事例紹介:ミクロネシア案件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る。まず、表2-11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る。最後に、各活動の責任者を決定する。

表 2-11 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 2-12 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ある。それぞれのプロジェクトの実施時期と成果指標、責任者が書き込まれているが、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はいない。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るものとなっている。

ワークショップ翌日、コスラエ州政府計画・統計局長と打合せを行い、各活動の責任者を中心に、表 2-13 のように活動スケジュールに情報を追加している。この後、州政府と最終打合せを行い、活動スケジュールが正式に承認された。

表 2-12 コスラエ州政府経済計画分野の活動スケジュール

	Key actions & actions		Result of voting		Performance indicators	Responsibility	0 year	1 year	2 year	3 year	4 year
			Urgency	Importance			(FY06)	(FY07)	(FY08)	(FY09)	(FY10)
Key action	1	Strengthen monitoring & assessment of progress/performance of KSAP; update KSAP			Project monitoring tools established						
		Monitoring/assessment & procedures established									
		Monthly reports submitted on									
	2	Enhance collaboration among departments, offices, and stakeholders			KEPIC strengthened (key depts./private sector represented)						
		Professional/technical reviews capacity need to be strengthened									
Institutional framework	1	Establish state government wide monitoring & evaluation process	Strengthen KEPIC for monitoring & evaluation (State-wide)	6	5						
		Increase participation of departments to KEPIC									
Organizational management	1	Develop project monitoring & evaluation methods & procedures		5	5			Immediately			
		Procure office equipment	Notebook PC	0	0	Purchased					
			Projector								
			Scanner								
			Vehicle for project monitoring								
Task network	1	Enhance commitment of leaders to KSAP & SDP	Strengthen KEPIC → influence political leaders	1	0	Same as key action 1					
	2	Strengthen collaboration with National government	Technical level communication to be improved	1	3	Timely submission of statistics		Immediately			
			High level issue			Timely implementation of infrastructure projects					
	3	Strengthen collaboration with private sector	Invite Chamber of commerce to participate in KEPIC	1	2	Chamber of commerce formed		On going			
			Facilitate the formulation of Chamber of commerce			Chamber of commerce represented in KEPIC					
	4	Assist municipal government in developing capacity	Further enhance cooperation with municipalities	0	0	Completion of municipality development plan		On going			
through providing training to municipality on municipality development action plan											
5	Raise awareness about the importance of economic plans (KSAP & SDP)	Disseminate KSAP/SDP at all levels of staff (esp. lower levels)	2	3	Public awareness using radio/channel 6						
		KEPIC/BRC ensures that all depts. Reflect KSAP/ SDP			Awareness programs developed						
		All staff understand roles/responsibilities to meet dept goals/objectives			Staff awareness of their roles/responsibilities						
6	Strengthen communication with national statistics	National statistics office uses website-timely provision	2	4			National statistics office				
		National statistics office provides statistics timely									
Human resources	1	Increase the number of staff to carry out responsibility	Recruitment of economists/statisticians	7	5			Immediately			
	2	Provide training in the areas on economic analysis, project management, statistics		5	6						
	3	Strengthen human resource management, esp. time management									

表 2-13 コスラエ州政府経済計画分野の活動スケジュール（局長との打合せ後）

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 through providing training to municipality on municipality development action plan	Completion of municipality development plan	Division of planning, KEPIC	On going ←→			
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						

2.7.2 手法紹介:WBS (Work Breakdown Structure)

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、体系化したものである。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る。WBS のイメージは図 2-33 のようなツリー状の構造だが、実務的には図式 (chart form)よりも図 2-34 のような一覧式 (tabular form)が一般的である。上も下も内容は同じである。

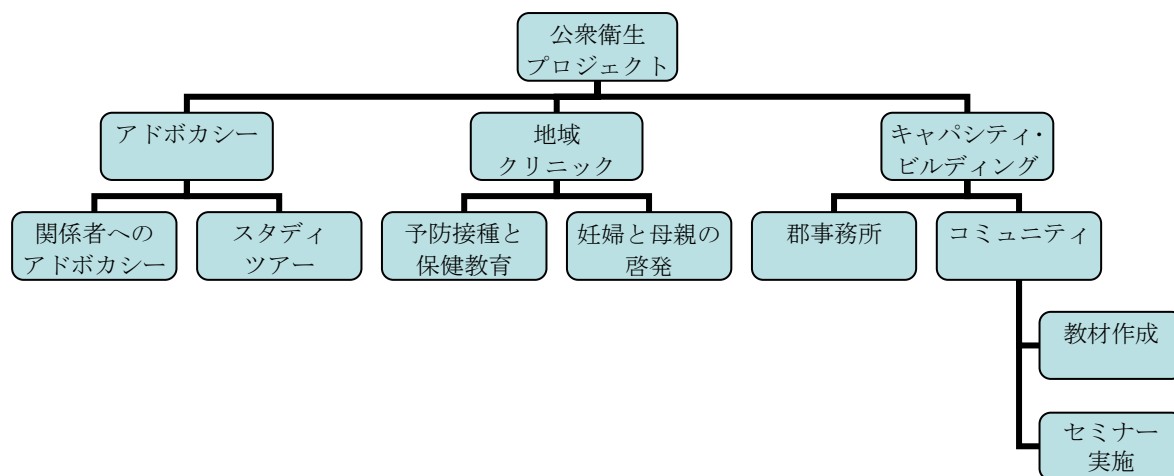


図 2-33 図式 WBS (JICA によるガーナ保健プロジェクトの事例)

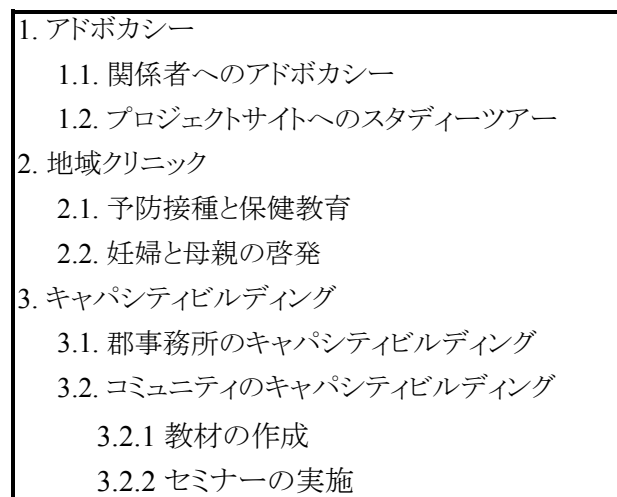


図 2-34 一覧式 WBS (保健プロジェクトの事例)