

事業マネジメント  
ハンドブック

初 版

2007年 12月

独立行政法人 国際協力機構  
国際協力総合研修所

本書の内容は、国際協力機構が設置した「事業マネジメントのあり方」研究会の見解を取りまとめたもので、必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

本書及び他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しています。

URL: <http://www.jica.go.jp/>

なお、本書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく転載できません。

※国際協力事業団は2003年10月から独立行政法人国際協力機構となりました。本書では2003年10月以前に発行されている報告書の発行元は国際協力事業団としています。

---

事業マネジメントハンドブック

初版発行 2007年12月

第二刷発行 2008年5月

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5

FAX: 03-3269-2185

E-mail: [iictae@jica.go.jp](mailto:iictae@jica.go.jp)

---

# 目 次

要約	i
はじめに	1
第 I 部 協力戦略レベルの事業マネジメントのあり方	
1 章 協力戦略の必要性	11
1-1 JICA の事業マネジメント範囲の再検討	11
1-2 協力戦略の必要性	12
2 章 協力戦略の立案	14
2-1 あるべき姿の把握	14
2-2 現状の把握	15
2-2-1 現状把握の手段	15
2-2-2 キャパシティ・アセスメント	18
2-3 協力目標・シナリオの立案	26
2-3-1 協力目標の設定	26
2-3-2 協力シナリオ検討上の視点	26
2-4 最善策の検討	32
2-5 事業計画の検討	33
2-6 リスクの分析と対処	36
2-7 オーナーシップとリーダーシップの尊重	37
3 章 協力プログラムのマネジメント	38
3-1 協力プログラムの戦略性強化	38
3-2 プログラム計画書の作成	39
3-3 プログラムのモニタリング	42
3-3-1 モニタリングの項目、頻度	42
3-3-2 モニタリング指標の設定	43
3-3-3 モニタリング結果の活用と記録	43
3-4 プログラムの評価と見直し	45
3-4-1 「貢献」の概念に基づく評価の枠組み	45
3-4-2 評価手法（ステップごとの評価視点）	46
3-5 協力プログラムのマネジメント体制	49
3-5-1 プログラム・マネジメントのための具体的な活動	49
3-5-2 現地関係者のマネジメント上の役割	50

## 第Ⅱ部 プロジェクト・マネジメント

第Ⅱ部にはいるまえに	55
4章 プロジェクト・マネジメントの考え方	56
4-1 プロジェクトとプロジェクト・マネジメント	56
4-2 プロジェクト・マネジメントの基本的な考え方	57
4-3 プロジェクト・サイクル	57
4-4 プロジェクトの計画に関する留意点	58
4-4-1 CDの視点とプログラムの発想	58
4-4-2 現状をあるがままに把握する	59
4-4-3 ツールは目的達成の道具	60
4-4-4 PDMの利点と限界	60
4-5 プロジェクトの実施に関する留意点	61
4-5-1 常に現状を把握する	61
4-5-2 リスクを管理する	61
4-5-3 コミュニケーションを管理する	62
4-6 プロジェクトの評価に関する留意点	62
4-7 内発性を高めるプロジェクト運営	63
5章 プロジェクトの計画	65
5-1 プロジェクトのデザイン	65
5-1-1 PCMによるプロジェクトのデザイン	65
5-1-2 PCM手法の留意点やその限界	66
5-1-3 プロジェクト計画をPDMにまとめる	67
5-1-4 ワークショップ参加者の選定	67
5-1-5 専門的視点からの計画内容の確認	68
5-2 外部条件などリスクの洗い出し	68
5-2-1 レベルごとのリスクの洗い出し	69
5-2-2 リスクに関する情報収集のツール	70
5-2-3 リスクの例	71
5-2-4 リスクを洗い出す際の注意点	71
5-3 実施体制の構築	72
5-3-1 C/P機関の選定	72
5-3-2 その他の実施機関の選定	73
5-3-3 専門家の人選	73
6章 プロジェクトの実施	75
6-1 ワーク・ブレイクダウン・ストラクチャー (WBS)	75
6-2 WBSをもとにしたPOの作成	78
6-3 プロジェクト実施体制管理	82

6-3-1	コミュニケーション管理	82
6-3-2	ステークホルダー管理	87
6-4	モニタリング	88
6-4-1	進捗モニタリングと達成度モニタリング	89
6-4-2	リスク・モニタリング	91
6-5	変更管理	94
6-5-1	変更要求	94
6-5-2	変更承認	96
6-5-3	どの程度で変更するか	96
6-6	中間評価	99
7章	プロジェクトの評価	97
7-1	終了時評価	99
7-2	プロセスの検証	100
参考資料1	：現状分析のためのツール・思考法	105
参考資料2	：協力プログラム事例紹介	113
参考資料3	：PCM 手法の考え方	146
参考資料4	：プロジェクト計画のツール	153
参考資料5	：リスク管理	160
参考資料6	：プロジェクト実施管理のツール	168
参考文献		187
研究会タスクフォース		190

## 図表・事例・Box 目次

図0-1	プログラムの属性とプログラム化の利点	3
図2-1	CDの考え方が想定する各レベルの相互作用	19
図2-2	マトリックス型ツールの例	23
図2-3	協力プログラムを取り巻く様々なリスクと関係性	36
図3-1	協力プログラム目標系図のパターン(参考)	40
図3-2	評価の枠組み	46
図4-1	プロジェクト・サイクル	57
図6-1	系図型WBS	77
図6-2	WBSをもとにしたPOの作成	82
図A1-1	ステークホルダー間の相関関係図の例	108
図A1-2	問題分析系図の例	109
図A3-1	PCM手法の全体構成	146
図A3-2	PCM手法とその他の補完的手法	149
図A4-1	KJ法	155
図A4-2	システム思考：時系列変化パターングラフ	157
図A4-3	システム思考：ループ図	157
図A4-4	バランス・スコアカード	159
図A5-1	リスク管理の流れ	161
図A5-2	リスク発生確率・影響度マトリックス	163
図A6-1	WBS概念図	169
図A6-2	系図型WBS	171
図A6-3	系図型WBS(ベトナム国カイメップ・チーバイ国際港湾ターミナル 建設計画)	174
表1-1	JICAの協力戦略	13
表2-1	テーブル型ツールの例	23
表2-2	キャパシティ・アセスメントの制約と対策	25
表2-3	最善策検討のための表(参考イメージ)	33
表3-1	協力プログラム・モニタリングシート	44
表3-2	評価項目と評価設問例	47
表4-1	参加の目的と参加の形	64
表5-1	PCM手法の留意点と対応策	66
表5-2	リスク管理用PDM	70
表6-1	一覧表型WBS	76

表 6-2	人員の見積もり（一覧表型 WBS）	79
表 6-3	スケジュールの見積もり（一覧表型 WBS）	79
表 6-4	スケジュール・バーチャート	80
表 6-5	コストの見積もり（一覧表型 WBS）	80
表 6-6	活動計画表（Plan of Operation: PO）	81
表 6-7	定例会議の例	87
表 6-8	会議の目的とツール	87
表 6-9	モニタリングのタイプと担当者	89
表 6-10	進捗・達成度モニタリング用 PDM	89
表 6-11	モニタリング・システムの例	90
表 6-12	リスク・モニタリング用 PDM	92
表 6-13	リスク管理表	93
表 6-14	変更を認識する立場にある関係者	95
表 A1-1	支援内容検討にあたってのキャパシティ・アセスメントのためのチェック項目リスト例	107
表 A1-2	ドナー分析マトリックスの例	110
表 A1-3	SWOT 分析マトリックスの例（農業セクター開発支援プログラム）	111
表 A4-1	SWOT マトリックス	153
表 A4-2	クロス SWOT マトリックス	154
表 A5-1	リスク管理用 PDM（プロジェクトの場合）	164
表 A5-2	リスク・モニタリング用 PDM（プロジェクトの場合）	166
表 A5-3	リスク管理表	167
表 A6-1	一覧表型 WBS	172
表 A6-2	WBS に対応したモニタリング表（ベトナム国カイメップ・チーバイ国際港湾ターミナル建設計画）	176
表 A6-3	一覧表型 WBS（ガーナ国アッパーウエスト州基礎的医療器材整備計画）	179
表 A6-4	人員と資機材一覧（一覧表型 WBS）	180
表 A6-5	工数と所要期間一覧（一覧表型 WBS）	181
表 A6-6	先行作業一覧（一覧表型 WBS）	182
表 A6-7	スケジュール・バーチャート	182
表 A6-8	伝統的予算管理と活動基準予算管理	184
表 A6-9	経費一覧（一覧表型 WBS）	185
表 A6-10	キャッシュフロー表	186

事例 1	JICA の事業経験が戦略形成に貢献した例	16
事例 2	セクター・地域に関する現状調査 (1)	17
事例 3	セクター・地域に関する現状調査 (2)	18
事例 4	政策・制度分析の重要性	20
事例 5	マトリックス型ツールの例	24
事例 6	キャパシティ・アセスメントの重要性	25
事例 7	プロジェクト開始後のベースライン調査	25
事例 8	援助協調と JICA の役割「協議の場でメンバーと認められ、日本の存在感を示せるか？」	27
事例 9	日々移り変わる援助協調の状況と JICA 事務所の工夫	28
事例 10	JICA の強み、過去の実績を生かす	29
事例 11	経験の少ない分野に踏み出す事業戦略	29
事例 12	大規模な協力にこそ出口戦略の議論が必要	31
事例 13	様々な事業スキームの活用と連携	33
事例 14	スキーム間連携を生かす枠組み	34
事例 15	ボランティア事業を含む協力プログラム	35
事例 16	州政府を C/P とする地域総合プログラムをどのように立ち上げたのか？	37
事例 17	相手国自身の開発計画モニタリングの場に参加する	43
事例 18	プログラム評価事例	48
事例 19	協力プログラムを支える在外事務所と本部の協力	50
事例 20	現地の事務所員や専門家が果たす大きな役割	50
事例 21	オールジャパンの代表としての対応が求められる援助協調の現場	51
事例 22	外部条件の内部化	72
事例 23	案件開始後の予算確保の困難	73
事例 24	現地 NGO の巻き込みによる地域社会へのアプローチ	73
Box 2-1	関係者分析・組織分析 チェックリスト	21
Box 3-1	既存の協力プログラムの戦略性を高める	41
Box 5-1	専門家に求められる「6つの資質と能力」	74
Box 6-1	簡易な進捗報告書の例 (1)	85
Box 6-2	簡易な進捗報告書の例 (2)	86



# 要 約

本ハンドブックは、JICA の技術協力事業におけるマネジメントの基本的な考え方をとりまとめたもので、職員等の執務参考資料用として作成されました。第 I 部はプロジェクトの前段階にあたる、協力戦略の策定とプログラム化、およびプロジェクトを統合的に運営していくための「プログラム・マネジメント」に焦点をあてて解説しています。第 II 部はプロジェクト・マネジメントの基本的な考え方と基本的ツールを紹介しています。

## 第 I 部 協力戦略レベルの事業マネジメントのあり方

### 1 章 協力戦略の必要性

近年、個別問題に対応するプロジェクトの単独投入だけでは、目標は達成できても、上位目標達成や自立発展性につながらないことへの問題意識が高まっています。このため複数のプロジェクトを一つのプログラムとして統合的にマネジメントする「プログラム・マネジメント」が注目されています。こうした「プログラム・マネジメント」を行なうためには、JICA の「協力戦略」、すなわち、途上国の開発政策・戦略、および日本政府の政策に沿って定める「重要かつ中長期的な協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ」をまず最初に検討する必要があります。

### 2 章 協力戦略の立案

戦略立案には、現存の国家開発計画・戦略の理解のもとに「あるべき姿」の把握が必要です。それと同時に「現状の把握（本質的な問題の所在とメカニズムを明らかにすること）」を的確に行なうことが不可欠です。そのためには援助対象国の開発政策・戦略、セクター情報の見直し、現場の経験・データの収集などを行ないます。現状把握にあたっては、キャパシティ・アセスメントを行なうことも有用です。具体的な協力シナリオの立案にあたっては、協力のエントリーポイントを検討し、現実可能なシナリオを策定します。JICA の強み・事業経験を生かしながら、他ドナーと協調または役割分担を明確化し、各事業を立案すると共に最適な各事業スキームを考えます。開発のプロセスの中ではリスク分析とオーナーシップの尊重も忘れてはなりません。

### 3 章 協力プログラムのマネジメント

JICA の国別の協力戦略としては、国別事業実施計画、それを具体化するポジションペーパー、協力プログラムがあります。協力プログラムでは、共通の協力目標・シナリオに沿って複数の JICA のプロジェクトを統合的に運用する必要があります。そのためにはまず、目標や指標、期間、予算概算額と構成する事業、リスクや制約、関係実施機関や連携機関、そしてローリングプランなどの情報からなるプログラム計画

書を作成することで協力戦略を可視化し、プログラムの関係者と共有します。実施の段階では、刻々と変化する現実に即してリスクに対処し、プログラムやプロジェクトの内容を見直すことが重要であり、このため、モニタリング指標を定めて、継続的・定期的にモニタリングを行ないます。また、プログラムの実施にあたっては、関係者が多岐にわたるため、関係者間の連絡・調整を効果的、効率的に行なうためのマネジメント体制の確立が不可欠になります。

プログラムの評価にあたっては、現在「貢献」の概念が用いられています。

## 第Ⅱ部 プロジェクト・マネジメント

### 4章 プロジェクト・マネジメントの考え方

プロジェクトの特徴は、「一定の成果」を「一定の期限内に」達成するという、「独自性」、「有期性」にあります。したがって、プロジェクト・マネジメントにあたっては、変化する状況や新たに分かったことに柔軟に対応すべく、適切な変更管理を行なうことが重要になります。

計画、実施、評価の各段階における留意事項は以下のとおりです。

計画策定の際には、キャパシティ・ディベロップメントの視点とプログラムの発想、的確な現状把握、PCM手法・PDMの有効性と限界を踏まえた適切な計画ツールの利用が重要なポイントになります。

実施段階では、継続的なモニタリングに基づく変更管理やリスク管理、また、コミュニケーション管理やステークホルダー管理が重要になります。

評価の段階では、評価5項目を用いて評価を行ないますが、評価の実施時期によって視点の捉え方が異なることに留意が必要です。また、評価結果をフィードバックする仕組みをあらかじめ考えておくことも大切です。

最後に、各段階に共通するマネジメント上の重要な留意事項として、相手国側のオーナーシップ、リーダーシップを高めるためのプロジェクト運営をあげておきたいと思えます。

### 5章 プロジェクトの計画

プロジェクトの計画において重要なポイントは現状把握です。的確な現状把握を踏まえてプロジェクトのデザインが行われる必要がありますが、JICAではプロジェクト・デザインの結果はPDMの形で取りまとめられています。

PDMを作成する際の手法としては、PCM手法が最も統合的な手法といえますが、PCM手法には「大胆な解決方法が出てきにくい」、「外部条件の洗い出しが不十分である」などの弱点もありますので、リスク分析を別途行なったり、適宜、KJ法、SWOTなどのツールや、システム思考などの考え方を補完的に用いることが重要です。

また、計画段階において、カウンターパート機関の選定や専門家の人選など、実施

体制を慎重に検討することが大切です。

## 6章 プロジェクトの実施

プロジェクト実施中の主要な留意点としては、以下の3点が挙げられます。

第1点目はツールの話です。実施段階のツールとしては、PDM だけでは十分とは言えません。WBS (Work Breakdown Structure) をもとに、計画活動表 (PO) を別途作成するなどして、スケジュール管理、コスト管理、人員管理を適切に行なう必要があります。

2点目は、プロジェクト実施体制の維持管理です。プロジェクト実施体制管理のためには、コミュニケーション管理やステークホルダー管理を適切に行なうことが必要です。

3点目は、モニタリングと変更管理です。モニタリングには、進捗モニタリング、達成度モニタリング、リスク・モニタリングがあり、それぞれのモニタリングごとに関係者間の役割分担を事前に定める必要があります。また、モニタリングの結果に基づく変更管理についても、その手順や役割分担を事前に明確化する必要があります。プロジェクトの見直しのタイミングとしては、原則として、中間評価時および運営指導調査時になります。

## 7章 プロジェクト評価

終了時評価では、プロジェクトの現状・実績に基づいて、「妥当性」、「有効性」、「効率性」を検証するとともに、「インパクト」、「自立発展性」についても、それまでの実績、活動状況に基づいて、今後の動向や可能性について検証します。また、プロジェクトの評価では、評価5項目による価値判断に先立ち、プロジェクトの現状の把握と分析のために、「実績」、「実施プロセス」、「因果関係」の3つを検証することになっています。3つの視点のうち、「実施プロセス」については、プロジェクトの改善・見直しや今後の教訓の観点から、十分に検証・分析し、プロジェクトの進捗モニタリングやプロセスに関わる情報の把握・記録化をはかっていく必要があります。



## はじめに

### 1. JICA 職員にとっての事業マネジメントとは

このハンドブックは、JICA 職員が技術協力事業（特に技術協力プロジェクト）を中心とする JICA 事業のマネジメントを行なうに当たっての基本的な考え方を解説しています。

一般に事業のマネジメントとは、ヒト、モノなどの資源を動員して物事を達成する仕事の形態を指します。目標を定めて、戦略や計画を練り、事業を遂行するための体制を編成し、関係者のモチベーションを高め、コミュニケーションを図り、進捗をモニタリングし、内外環境の変化に合わせて軌道修正や調整を行い、結果を評価する、そうしたプロセスを通じて、最良の結果を出すことがマネジメントの役割です。

では JICA の技術協力事業のマネジメントには、どのような特徴があるのでしょうか。

第一は、多様な関係者の存在です。JICA 事業の実施にあたっては、派遣する専門家やコンサルタント、途上国のカウンターパート、プロジェクトにより正負の影響を受ける人々、他援助機関・NGO などのパートナー、日本政府など、様々な立場の関係者との調整のうえでのマネジメントが必要です。JICA 職員は、自らの役割を理解したうえで、これら関係者と密接に対話・調整することが求められています。

第二の特徴として、成果のとらえ方の難しさがあります。例えば利益の最大化や生産量の増加のような分かりやすい目標とは異なり、技術協力事業の目標に掲げられる「制度構築、組織強化、人材育成」、個人・組織・社会の「能力の形成・強化」は、相対的に曖昧で、成果目標の設定や達成状況の把握が難しいといえます。それだけに、望ましい成果目標・指標やそれを達成するための事業計画について、対話と合意の積み重ねが重要であり、必要に応じて柔軟に計画の修正を行っていくマネジメント力が要求されます。

このような特徴を持つ技術協力事業のマネジメントを行なうために、JICA では職員向けにプロジェクト方式技術協力の手引書や JICA プロジェクト・サイクル・マネジメントに係る手引書などを作成し活用してきました。このハンドブックは、それらの蓄積を利用しつつ、以下に述べる JICA 内の最近の問題意識に基づき、あらためて事業マネジメントに対する考え方の整理を試みるものです。

### 2. 第一の課題 従来のプロジェクト・マネジメント手法の見直し

本ハンドブックの作成に際して、二つの課題がありました。第一は、従来のプロジェクト・マネジメント手法の見直しです。

JICA 事業の基本単位である「プロジェクト」のうち、特に「技術協力プロジェクト」は、「一定の成果を一定の期限内に達成することを目的として、あらかじめ合意

した協力計画に基づき、一体的に実施、運営される技術協力事業。なお、期間内に期待する成果とそれを実現するための活動及び投入の因果関係は、明確かつ論理的でなければならぬ。」と定義されています<sup>1</sup>。かつての JICA ではプロジェクトのマネジメントに関する手法は標準化・形式知化されていませんでしたが、DAC における新技術協力原則の採択（1991 年）や、JICA 内の成果管理・目標管理に対する意識の高まりを受けて、1994 年、「プロジェクト・サイクル・マネジメント（Project Cycle Management: PCM）手法」がプロジェクト技術協力（現：技術協力プロジェクト）事業に正式導入されました。PCM 手法は、①プロジェクトの形成・実施・モニタリング・評価のプロジェクト・サイクルの一貫性確保、②問題点の原因・結果関係、解決策の手段・目的関係の論理性強化、③幅広い関係者による参加型アプローチ促進、④用語の明確化や計画プロセス・概要の視覚化による関係者間の相互理解促進、といった点でメリットがありました。PCM 手法の導入は、上述のように様々な立場の関係者が存在し、成果目標の設定や把握が必ずしも容易ではないという特徴を有する技術協力事業のマネジメントを改善する上で、大きな前進だったといえます。

しかしながら、PCM 手法の導入から 15 年が経過した今、PCM 手法の運用上の問題も明らかになってきました。例えば、「プロジェクト目標の達成後、上位目標の達成や自立発展性の確保のためのシナリオの検討が十分なされていない」、「プロジェクト内外のリスクや環境の変化の把握、またそれに対応した柔軟な計画変更がなされていない。方法が確立していない」といった問題が挙げられます<sup>2</sup>。

また近年では、マネジメント手法としての PCM 手法の限界も指摘されています。例えば、現存する特定の問題の解決策から検討する計画策定方法は、「現存する問題が関係者に認識されていない場合に適用しにくい」「目指す将来的なビジョンを前提とした大胆な発想が生まれにくい」といった欠点が挙げられます。またツールの表現力の限界については、「計画概要表であるプロジェクト・デザイン・マトリックス（Project Design Matrix: PDM）だけでは事業の実施管理が困難」といった点が指摘されています。

本ハンドブックでは、こうした指摘をふまえて、PCM 手法の運用や PCM 手法を補完する様々な手法の活用の際、どのような点に留意してプロジェクト・マネジメントを行っていけばよいのか、考え方を整理します。

### 3. 第二の課題 協力戦略に基づく事業マネジメントの強化

#### (1) 協力戦略に基づく事業マネジメントの必要性

前節では、本ハンドブック作成の第一のテーマとして、プロジェクト・マネジメン

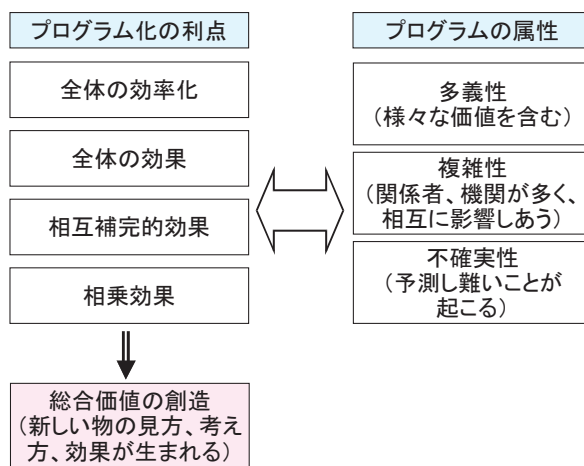
<sup>1</sup> 「技術協力プロジェクト実施ガイドライン」（2002）

<sup>2</sup> 計画段階での外部条件の把握や、外部条件の変化に応じた対応の重要性に関する指摘については、2005 年度会計検査院決算報告「技術協力プロジェクトにおける事業実施前の調査の状況について」を参照のこと。

ト手法の見直しについて述べました。PCM手法を中心とするプロジェクト・マネジメントに関連しては、PCM手法の運用上の制約以外にも、課題が浮かび上がってきています。それが、『『一定の成果を一定の期限内に達成する』プロジェクトを、単独ないしバラバラに投入する方法では、途上国が直面する複雑で複合的な問題の長期的解決につながらない』という本ハンドブックの第二のテーマです。ここから、JICA事業のための「協力戦略」（このハンドブックでは、「重要かつ中長期的な協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ」と捉えます）を明確にし、それに沿って複数のプロジェクトを統合的に運用するプログラム・マネジメントの必要性が認識されるようになってきました。

一般的に、プログラムの基本属性としては、様々な価値観を持つ多くの関係者・関係機関を巻き込むことによる多義性（内容の多様性）、それらが互いに影響しあうことによる複雑性、長期にわたる予測が困難であることによる不確実性などが挙げられます（図0-1）。プログラムの規模が大きくなればなるほど、多義性、複雑性、予測の困難性が強まり、高度なマネジメントが求められると言えます。

図0-1 プログラムの属性とプログラム化の利点



出所：小原重信（2003）『P2M プロジェクト & プログラムマネジメント準  
ガイドブック上巻プログラムマネジメント編』PHP 研究所より作成。

他方、協力のための長期戦略の必要性は、JICA 外部でも認識されてきています。2000年代に入り国際社会は、ミレニアム宣言とミレニアム開発目標（MDGs）に代表される開発コミュニティで共有された開発目標の達成のために、援助の量の増大とともに援助の「質」の向上への取り組みを強化しています。特に途上国とドナー・援助機関などによるパリ援助効果宣言（2005年）にみられるように、途上国の開発政策・戦略に対して、ドナー・援助機関などが連携して協力を行っていくことが求められて

います。他方、日本国内においては、海外経済協力に関する検討会報告書（2006年）で示されたように、日本の援助政策に沿った戦略的・効果的な ODA の実施が強く求める声が一層高まっています。その例として、国別援助計画や政策的なイニシアティブに適切に位置づけられた協力事業の実施が挙げられます。

こうした国際的な動きから、JICA の協力事業は、途上国の開発政策・戦略および日本の援助政策の目標により効果的に貢献することが、より強く求められてきているといえます。実際には、途上国の開発政策・戦略や日本政府の援助政策における重要な政策目標のレベルは高次であるため、途上国の開発政策・戦略、日本の援助政策に対する JICA としての「協力戦略」を、より協力目標を具体化したうえで、個々の事業につなげる必要があります。現在、具体的な JICA の国別の協力戦略としては、国別事業実施計画、援助重点分野の協力方針（ポジションペーパー）、協力プログラムという三つのレベルがあり、これらを通じて政策から協力戦略へ、さらに協力戦略から事業へ、と協力対象を具体化していくことが、今まで以上に期待されています。

このように考えると、協力戦略に沿って個々の事業を立案・実施していくこと、そのなかでも協力戦略の目標に沿って特に複数のプロジェクトを統合的に運用していくよう、JICA にとっての事業マネジメントの問題意識が広がっていることが分かります。本ハンドブックでは事業マネジメントの範囲を協力戦略レベルに広げ、特に協力プログラムのレベルに焦点を置いて、考え方の整理を試みます。

## （2）協力戦略立案上留意すべきこと

途上国の開発政策・戦略や日本の援助協力戦略の立案のためには、その国の重要な開発課題と対象セクターの現状を把握し、次に何を目指すべきかを定めた上で、そこに至るまでにどのような変化を起こしていくべきかを考え、JICA の事業を立案するという「上流からの思考」が大切になります。本ハンドブックでは、現状の把握、目標と協力シナリオの考え方、リスクの分析と対処、事業の選定、などについて段階ごとに説明していきます。

協力戦略立案の実際の協力目標・シナリオは、国・地域やセクターごとに様々ですが、いくつかの留意すべき点があります。詳しくは本文で述べますが、特に以下のような点が重要といえるでしょう。

### 1) 途上国の開発政策・戦略に対する他援助機関などとの協調

JICA の援助資源には限りがあります。具体的な協力シナリオを立案する際には、多くの場合、途上国の開発政策・戦略に対して他援助機関と協調・調整し、プライオリティーづけをして支援すること<sup>3</sup>が極めて重要になります。一部の途上国では、国

---

<sup>3</sup> このようなアプローチは、開発援助コミュニティでは「プログラム・ベースト・アプローチ（Program-Based Approach: PBA）」と呼ばれており、バリ援助効果宣言でも重視されています。



家開発計画、貧困削減戦略、セクター開発計画などの途上国の開発政策・戦略の策定が進み、それらに対するドナー間協調の枠組みが作られています。途上国が開発政策・戦略に沿って様々な開発プロジェクトを統合的に運用できるよう、日本の比較優位を生かしながら貢献していくことが求められています。本ハンドブックでは、先行事例をもとに JICA 事業のマネジメント上の留意点について触れています。

## 2) 横断的視点（人間の安全保障、キャパシティ・ディベロップメント）の必要性

近年 JICA は、事業の基本理念として人間の安全保障、基本的な援助アプローチとしてキャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development: CD）を重視しています。協力戦略の立案にあたり、これらの基本的な考え方や視点を活かすことが、協力戦略の価値を高め、現場での援助効果の向上につながります。

人間の安全保障は、「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」と定義されています<sup>4</sup>。人間の安全保障の考え方を活かした協力シナリオとして、例えば人々が直面する様々な脅威やリスクに対処するために、行政によるトップダウンの「保護」の考え方と人々やコミュニティの能力強化を図るボトムアップ型の「エンパワメント」の考え方を組み合わせること、また様々な問題の構造を把握したうえで総合的・包括的に対処することなどが考えられます。

一方 CD は、「途上国の課題対処能力（キャパシティ）が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」を指します<sup>5</sup>。CD の考え方は、協力相手国が現在のキャパシティを包括的に把握し、自らの手で望ましいキャパシティを総合的に形成すること、それを側面支援するための協力シナリオを考える視点（キャパシティの「包括性」「内発性」の視点）を提供します。「包括性」は従来の「人造り協力」の概念を拡張したもの、「内発性」は「自助努力」と表現されていたものと整合的な視点といえます。これらの視点は、協力戦略の立案段階のみならず、事業の実施段階も含めた事業マネジメント全般に有用ですので、このハンドブックでは折にふれ CD の考え方を盛り込むよう留意しています。

## (3) 複数プロジェクトの統合的運用

協力戦略立案の結果、複数の JICA のプロジェクトを統合的に運用する必要性が生じることがあります。従来の JICA のプロジェクトは比較的小規模で、スキームごとに細分化されていることが少なくありませんでした。このため、先に述べたように個々のプロジェクトでは当初の目標を達成していても、長期的な開発目標の達成につながらないこともありました。協力相手国の重要な開発目標を達成するために必要なシナリオを従来以上に綿密に立案し、それに沿って複数の JICA のプロジェクトを計画・

<sup>4</sup> 人間の安全保障委員会（2003）『安全保障の今日的課題』朝日出版社

<sup>5</sup> JICA 国際協力総合研修所（2006）『キャパシティ・ディベロップメント（CD）』

実施・自立発展の各段階に至るまで統合的に運用すること（協力戦略レベルのマネジメント）により、より重要で高次の開発目標の達成への貢献可能性を高めることが期待されています<sup>6</sup>。

JICA では、1999 年に国別事業実施計画策定基本方針を決定した際に、初めて「協力プログラム」の考え方が導入され、2001 年に「協力プログラム」の定義を「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群」としました。協力プログラムの下に同類のプロジェクトを集めた結果、一定の整理ができましたが、上記 3. (1) で述べたような協力戦略に基づくプログラム・マネジメントという点では、必ずしも十分に機能していませんでした。そこで 2006 年、協力プログラムのうち協力目標・協力シナリオを明確化し、複数の JICA のプロジェクトを統合的に運用するものを「JICA プログラム」とし、その定義を「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）」と定めました。これにより、協力プログラムの戦略性を高め、事業の質の向上を目指しています。

このハンドブックでは、先駆的プログラムのグッド・プラクティスや失敗事例を参考にしながら、一定の方向性が見いだせるよう、考え方の整理を試みています。

## 4. 本ハンドブックの構成と位置づけ

### (1) ハンドブックの構成

本ハンドブックは 2 部により構成されています。

第 I 部では、「協力戦略レベルの事業マネジメント」の考え方について、参考となる事例を基に整理を行いました。1 章、2 章は、重点分野ごとの協力方針および協力プログラムの立案のみならず、プロジェクトの形成・計画にも役に立つ考え方を記載しています。3 章では、特に複数の JICA のプロジェクトを統合的に運用する協力プログラムのマネジメントのあり方について、数件の先駆的な「協力プログラム」の取り組みの工夫のエッセンスをまとめました。

また第 II 部では、特に「技術協力プロジェクト」につき、「プロジェクト・マネジメント」のあり方を扱っています。PCM 手法の運用上の課題を整理し、また PCM 手法を補完する様々なマネジメント手法を紹介することで、プロジェクト・マネジメントの改善を促しています。

このように、本ハンドブックは、「途上国の開発政策・戦略の把握」（第 I 部 2 章）→「JICA の協力戦略レベル、特に協力プログラムのマネジメント」（第 I 部 3 章）→「プロジェクトのマネジメント」（第 II 部）といった一連の事業の流れを意識した構成になっています。

---

<sup>6</sup> 複数の JICA プロジェクトの統合的運用を行わない場合でも、PBA に沿ってピンポイントに支援するプロジェクトも貢献度の高いことに留意が必要です。

## (2) ハンドブックの位置づけ

以上のように、全編を通じて本ハンドブックは、現在の JICA 事業マネジメントを取り巻く諸課題について、これまでの JICA 事業の経験を参考にしながら、あるべき方向性を見出すべく「マネジメントの考え方」を整理したものです。

現在のところ、技術協力プロジェクトを進めていく上での必要な手続きを説明したマニュアルはありますが、背景にあるマネジメントの考え方を整理したものはありません。手続きをマニュアルどおりに進めることがマネジメントではないことを理解してもらうことが、このハンドブックの目的ともいえます。

このハンドブックは、マネジメントの考え方を説明したものではありませんが、マネジメントの能力を高める上で、例えばこれ一冊読めば分かるといったような近道を示すことはできませんし、本ハンドブックであらゆるケースに応じた「正解」を示すことはできません。先人や同僚による事業マネジメントの経験を共有し、教訓を学び、自ら経験を積むことによって、一人ひとりの職員がマネジメント能力を高め事業の質を向上させる努力をすることが求められているといえます。本ハンドブックは、その一助となる参考資料として位置づけられるものです。

また、このハンドブックは JICA 関係者の共有財産でもあります。引き続き各関係者の事業経験をこのハンドブックに反映させ改訂を積み重ねることにより、内容を充実させていくこと、特に技術協力・有償資金協力・無償資金協力事業の実施機関となる 2008 年度以降にあらためて改訂・増補を行なうことが期待されます。



## 第 I 部 協力戦略レベルの事業マネジメントのあり方



## 1 章 協力戦略の必要性

### 1-1 JICA の事業マネジメント範囲の再検討

一般に事業のマネジメントとは、ヒト、モノなどの資源を動員して物事を達成する仕事の形態を指します。目標を定めて、戦略や計画を練り、事業を遂行するための体制を編成し、関係者のモチベーションを高め、コミュニケーションを図り、進捗をモニタリングし、内外環境の変化に合わせて軌道修正や調整を行いつつ事業目標を実現する、そうしたプロセスを通じて、最良の結果を出すことがマネジメントの役割です。

JICA の技術協力事業のマネジメントの主要単位には、「技術協力プロジェクト」があります。その定義は、「一定の成果を一定の期限内に達成することを目的として、あらかじめ合意した協力計画に基づき、一体的に実施、運営される技術協力事業。なお、期間内に期待する成果とそれを実現するための活動及び投入の因果関係は、明確かつ論理的でなければならぬ。」とされています<sup>7</sup>。

ところが近年、従来の個別問題に対応し「一定の成果を一定の期限内に達成する」プロジェクトを単独ないしバラバラに投入するだけでは、おのおのプロジェクト目標は達成できても、それが上位目標の達成や自立発展性につながっていなかったり、途上国の人々が直面する複雑で複合的な問題の中長期的解決につながっていなかったりしていることへの問題意識が高まっています。

そこで、より上流のレベルに注目し、共通の目標や方向性の下で、複数のプロジェクトを統合的に運用していくことの重要性が認識されるようになってきました。通常、複数のプロジェクトが関係してくると、様々な価値観を持つ多くの関係者・関係機関を巻き込むことによる多義性、それらが互いに影響しあうことによる複雑性、長期にわたる予測が困難であることによる不確実性などの性質が強くなります（3 ページ、図 0-1）。これら複数のプロジェクトをひとつのプログラムとして捉え、統合的なマネジメントを行なうことにより、全体の効率化、補完効果、相乗効果を高め、より大きな開発成果を引き出し、上位目標の達成や自立発展性の確保につなげていくことができます。

このような事業マネジメントの考え方を、ここでは「プログラム・マネジメント」と呼びます。これを途上国の開発事業にあてはめると、途上国自身の開発政策・戦略に沿って、自力で行なうプロジェクトやドナー（援助機関）の協力を得て行なうプロジェクトを統合的に運用していくことを意味します。JICA 事業のマネジメントのあり方を考えるうえでは、いかに途上国自身のプログラム・マネジメントに貢献できる

<sup>7</sup> 「技術協力プロジェクト実施ガイドライン」(2002)

かを念頭に置く必要があります(2章)。特に、複数のプロジェクトを統合的に運用する場合については、途上国自身のプログラム・マネジメントとは別に、JICAとしての考え方をまとめていく必要があります(3章)。

## 1-2 協力戦略の必要性

---

1-1では、JICAがより上流の事業マネジメント、特に「共通の目標や方向性の下で、複数のプロジェクトを統合的に運用する」プログラム・マネジメントに着目していることを述べました。では、技術協力事業をはじめとする開発援助事業において、「共通の目標や方向性」は何に求められるのでしょうか。

国際社会では、2000年のミレニアム宣言とミレニアム開発目標(MDGs)をはじめ、共通の開発目標を掲げています。そのため、援助の量の増大とともに援助の「質」の向上への取り組みを強化しており、多数の途上国とドナー・援助機関は、援助効果を高めるためのコミットメントとして、パリ援助効果宣言(2005年)に合意しました。同宣言においては、援助機関の協力事業は途上国が策定した「開発政策・戦略と優先順位」に従うことが重視されています。JICAとしても、開発政策・戦略(具体的には近年多くの途上国で策定されている、国家開発計画、貧困削減戦略、セクター開発計画、また組織としてのミッション・ビジョンなど)により一層沿った協力事業を行なうことが求められています。

他方、日本国内においては、「海外経済協力に関する検討会報告書」(2006年)<sup>8</sup>が、日本の援助政策の戦略性を高めるとともに、それに沿った戦略的・効果的なODAの実施が必要であると訴えました。そこでは日本政府策定の国別援助計画や政策的イニシアティブなどに適切に位置づけられた開発援助事業が、援助実施機関に求められていると想定されます。

これらの動きをふまえるとJICAの協力事業が従うべき「共通の目標や方向性」の基本は、途上国の開発政策・戦略および日本の援助政策にあると判断されます。

ところが、重要な政策目標は非常に高いレベルで設定されていることが多いため、政策目標だけでJICAのプロジェクトを立案するのは容易ではありません。したがって途上国の開発政策・戦略、日本の援助政策を具体化、詳細化し、JICAが貢献すべき部分の協力目標・協力シナリオを明らかにすることで、目的を実際の行動につなげる必要があります。それによって、個々のJICAのプロジェクトの位置づけも明らかになります。このような途上国の開発政策・戦略、また日本政府の政策に沿って定める「重要かつ中長期的な協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ」を、JICAの「協力戦略」とします(表1-1参照)。具体的な国別の協力戦略を表現する

---

<sup>8</sup> [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/oda\\_2/houkoku.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/oda_2/houkoku.pdf) (2007年10月アクセス)



メディアとしては、国別事業実施計画、ポジションペーパー（援助重点分野の協力方針）、協力プログラムなどがありますが、それぞれの位置づけについては、3章で詳述します。

表1-1 JICAの協力戦略

	途上国の開発政策・戦略	日本政府の援助政策	JICAの協力戦略・事業
政策レベル	国家開発計画など	国別援助計画 分野別イニシアティブ	
戦略レベル	セクター開発計画など		協力戦略
事業レベル			プロジェクト

一般に、戦略の定義は様々ですが、このハンドブックでは「あるべき姿を目標として設定し、その目標と現状との差を埋めるための変化のシナリオ（仮説）」を「戦略」と捉えます。通常、国や社会、セクターなどの開発には、多くの資源（ヒト・モノ・カネ・情報・時間など）を必要とし、多様かつ多数のステークホルダーとの調整を必要とします。開発を効率的に進めるためには、「あるべき姿」を目標として設定し、現状との差を埋めるための変化のシナリオ（仮説）を明確にする「戦略」の立案が大変重要になります。戦略を持つことにより、内外の環境やリスクに対処し、限りある資源を効率的かつ有効に活用し、多数のステークホルダーを巻き込んでいくことができます。「戦略」は、単なる「開発課題」ではありません。例えば、「農村貧困の削減」という開発課題について、その根本的な原因が国のガバナンスに密接に関連した農村の権力・政治構造である場合に、その構造にどのような変化を与えていくのか、というシナリオ（仮説）が戦略と言えるでしょう。シナリオは、外部条件やリスクを十分に検討した上で、実現可能性を考慮して検討する必要があります。それぞれの国の歴史、文化、おかれている状況によって異なったものとなります。また、刻々と変わる状況の変化によって、戦略の見直しを行なう必要が生じます。

次章では、「協力戦略」の立案の基本的な考え方について見ていきます。

## 2章 協力戦略の立案

1章では JICA における協力戦略の必要性とその位置づけを述べました。2章では、協力戦略の立案にあたっての基本的な考え方を整理します。

2章は考え方を分かりやすく説明するため、以下の順序で記載しています。

- 2-1 あるべき姿の把握
- 2-2 現状の把握
- 2-3 あるべき姿と現状とのギャップを埋める変化の目標・シナリオの立案
- 2-4 最善策の検討
- 2-5 事業計画の検討
- 2-6 リスクの分析と対処

しかしながらこれらは、必ずしも検討の順序という意味ではありません。実際の協力戦略の立案作業では、各項目が同時並行、または行きつ戻りつで検討されているものとして、理解してください。

本文中の参照事例は、調査研究「事業マネジメントのあり方」研究会での事業関係者の報告内容をもとにまとめたものです。各事例の概要については、巻末の参考資料2を参考にしてください。

### 2-1 あるべき姿の把握

協力戦略立案の出発点は、「あるべき姿の把握」にあります。1-2で述べたように、途上国自身の中長期的な「開発政策・戦略」を理解することが第一歩となります。多くの国では、以下のような種類の「開発政策・戦略」が存在します。

- 国家開発計画
- 貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）
- 中期支出枠組み（Mid-term Expenditure Framework: MTEF）
- キャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development: CD）戦略
- セクター開発計画／セクター投資計画
- 省・県などの地域開発計画
- 省庁ごと、組織ごとのミッション・ビジョン・戦略

日本政府の国別援助計画は、これら途上国の「開発政策・戦略」を基に、日本として取り組むべき援助重点分野と協力の方向性を記載していますので、同計画が策定されている国では、その内容をふまえることも重要です。

さらに、開発に関する国際的な合意（ミレニアム宣言とミレニアム開発目標など）、それに関連して日本政府が国際社会に対して発信している政策的イニシアティブについても、「あるべき姿」を示すものとして理解する必要があります。

他方、これら「開発政策・戦略」や援助政策については、その内容を十分理解するだけでなく、その策定・改訂プロセスなどの機会を捉えて、JICA 自身の現場経験などを通じて蓄積した知見を途上国や日本政府に対して積極的に発信し、その質を高めるために働きかけることも大切といえます。

## 2-2 現状の把握

### 2-2-1 現状把握の手段

国あるいは対象セクターの現状を深く知り、本質的な問題の所在とメカニズムを明らかにすることは、戦略立案上、極めて重要です。現状把握が表面的であったり、適切さを欠いていたりすると、それに基づく協力シナリオも的確なものにはなりません。

現状把握は、以下により行なうことが効率的です。

- (1) 途上国の開発政策・戦略の活用
- (2) 他援助機関の協力戦略等の活用
- (3) 協力対象国・セクターに関するその他の既存情報の活用
- (4) 現場経験の活用
- (5) データ収集、セクター・地域分析のための調査の実施

#### (1) 途上国の開発政策・戦略の活用

途上国の開発政策・戦略は、あるべき姿を把握するのみならず、マクロ経済や開発の現状を分析するために必要です。

#### (2) 他援助機関の協力戦略等の活用

多くの途上国では、必ずしも必要な情報が入手可能とは限らないので、他の援助機関の協力戦略、プロジェクト・ドキュメントなどから有用な情報を得ることは非常に重要です。世界銀行の国別援助戦略 (Country Assistance Strategy: CAS) やプロジェクト・ドキュメントなど、参考になる他援助機関の情報は多数存在します。ウェブページ掲載資料をはじめとする公開資料の入手や、ドナー会合への参加、ステークホルダーへのインタビューなどにより積極的に情報を入手することは、現状把握と自分のプロジェクトの位置づけ、外部条件を把握するうえで大切な作業になります。

なお、マクロ経済の状況を把握したいときには、上述の世界銀行の CAS の他に、IMF の 4 条協議レポートや EIU の Country Reportsなどを参照するとよいでしょう。

### (3) 協力対象国・セクターに関するその他の既存情報の活用

その他、開発援助に関する文書だけでなく、協力対象国・セクターに関する様々な情報が存在します。自然、社会、経済、文化に関する情報など、限られた時間でできるだけ多面的に理解するよう努める必要があります。

### (4) 現場経験の活用

問題の本質に迫るには、机上の分析だけではなく、人との間に存在する加工されていない経験知を積み上げていくことも必要になります。実践の経験とそこから導かれた教訓を把握するとともに、できるだけ現場を訪れて直接関係者と対話し、文章化されていない情報を得ることも大切です。特にプロジェクトのカウンターパート (C/P) や研修員、現場で活動する専門家、コンサルタント、ボランティア、NGO などを通じて得られる豊富な現場経験と知見は、JICA 職員のみならず、途上国政府や他援助機関にとっても有用な情報といえます。

#### 事例 1：JICA の事業経験が戦略形成に貢献した例

##### ◆バングラデシュ国（ドナーグループの一員として相手国政府とともにプログラム実施）

バングラデシュでは、初等教育を対象とするサブセクターワイドアプローチとして、Primary Education Development Program II（2004 - 2009年）（PEDP II）と呼ばれる5ヵ年計画が実施されています。これは同国政府と11ドナーにより実施中の計画で、日本も計画策定段階から話し合いに参加しています。具体的なプログラムへの日本の参加分野としては、日本に比較優位があると思われる「理科数科教育」と「教員研修」を選定しています。技術協力プロジェクト（以下、技プロ）を中心とした「初等教育内容向上プログラム」を構成し、技プロと青年海外協力隊（Japan Overseas Cooperation Volunteers: JOCV）との連携による教室レベルの授業改善の取り組みを行なうとともに、この成果や教訓を初等教育アドバイザーを通じて国家レベルの教育の質の改善に貢献させるという効果的な方法をとっています。

##### ◆タンザニア国（相手国政府セクタープログラム本体推進型）

タンザニアでは、2001年に農業セクター開発戦略（ASDS）が策定され、2006年から農業セクター開発プログラム（ASDP）がタンザニア政府と、日本を含む5つのドナーによるバスケットファンドを財源として実施されています。JICAは長年、農業技術者訓練、灌漑・稲作支援など、農業セクターに関する様々な支援を行ってきました。その経験と実績を生かしてASDPの策定にも積極的に関与しており、2003年からは「農業セクタープログラム」の実施を支援してきました。また、2007年度からはASDPへの貢献を明確化した「農業セクター開発支援プログラム」を実施しています。このプログラムは「セクタープロセス支援サブプログラム」、「農業セクター地方行政人材育成サブプログラム」、「灌漑・稲作支援サブプログラム」からなり、様々なスキームを組み合わせることで、バスケットファンドを補完し、ASDPの目標達成に貢献することを目指しています。

#### ◆インドネシア国（相手国政府の開発計画への支援）

日本はインドネシアに対し、1960年代から様々な支援を南スラウェシ州で行ってきましたが、それらは計画的に包括的なプログラムを形成していたわけではありませんでした。そこでそれまでの経験・実績・構築された人的ネットワークなどを基に、州レベルの戦略計画（Renstra 2003-2008）に整合する「南スラウェシ州地域開発プログラム」が形成されました。これは「東北インドネシア地域開発プログラム」とともに「東部インドネシア開発支援プログラム」のサブプログラムと位置付けられています。南スラウェシ州地域開発プログラムは、従来の中央政府関係機関の業務分担に応じた分野別・セクター縦割りのではなく、特定の地域を対象とする総合的・分野横断的なプログラムとなっています。また、プログラム形成にあたっては、南スラウェシ州の計画局と計画作りの段階から協議が続けられました。その過程において、徐々に相手側の意識が変わり、さらには相手側のオーナーシップの向上へとつながってまいりました。

#### (5) データ収集、セクター・地域分析のための調査の実施

新しい協力分野については、特に基本的なデータやセクター情報が収集されていないことが少なくありません。この場合、相手国政府の協力を仰いで、データの収集・整理、データベースの構築、セクター分析などを行なうことを持ちかけてみることもできます。また相手側に全面的に依存するだけでなく、開発調査、プログラム形成調査、ローカルコンサルタントを活用したセクター現状分析・社会調査など、様々な投入などのサポートが考えられます。セクターの現状分析をコンサルタントに委託する際の TOR 作成に際しては、その分野の専門家の知見を求めるとともに、「課題別指針」などが参考になります。

#### 事例 2：セクター・地域に関する現状調査（1）

##### ◆ガーナ国 Ghana Health Sector Situation Analysis

ガーナ保健セクターでは、協力プログラムを形成する前の段階で、在外事務所を中心に保健セクターの包括的な調査が実施されています。ガーナ政府保健セクター担当官の協力を得て取りまとめられており、この結果が協力プログラムのコンセプトペーパーとも言えるポジションペーパーにまとめられています。このように協力プログラム形成の早い段階から相手国政府を巻き込みつつ現状調査を行なうことにより、相手国のオーナーシップを確認、あるいは醸成することも期待できます。

なお各ペーパーの項目は以下のとおりとなっており、協力プログラムの開発戦略上の位置づけを整理し、戦略作りをする上で活用されています。

##### Ghana Health Sector Situational Analysis

1. Introduction
2. Sector Policy, Strategy, Plans and Targets
3. Sector Organization and Management
4. Sector Performance 1996-2005

5. Health Resources
6. Health Information Systems
7. Major Development Partners in the Sector
8. Stakeholder Perspectives
9. Discussion, Conclusions and Prospects for JICA Support

#### **Position Paper JICA Cooperation in the Health Sector in Ghana: 2006-2009**

1. Overview of Health Sector
2. Health Sector Policy, Strategies & Organization
3. Development Partner Contributions to the Health Sector
4. Direction for JICA Assistance to the Health Sector in Ghana (2006-2009)

### **事例 3：セクター・地域に関する現状調査 (2)**

#### **◆タンザニア国 地方開発セクタープログラム策定支援調査**

タンザニアでは、1990年代前半より、教育や保健などの社会セクター化が進められてきました。2000年10月に「貧困削減戦略書」(PRSP)が完成したのをきっかけに、貧困削減のためには経済成長の牽引役を担う農業セクターにおいてもセクタープログラムが実施されるべきという機運が高まりました。

農業分野で積極的な二国間援助を進めてきた日本は、同分野におけるセクタープログラムの策定を支援するドナー側の調整役を務める意志表示を行い、その支援の一環として、2001年3月に本調査のフェーズ1が開始されました。本調査は従来の開発調査と異なり、農業セクターに関わる政府およびドナー間の政策策定プロセスを支援するというものでした。具体的には、1) 農村開発戦略 (RDS) の策定、2) 農業セクター開発戦略 (ASDS) の策定、3) 農業セクター開発プログラム (ASDP) の策定および実施、4) 県農業開発計画 (DADP) の策定および実施に関する支援を行いました。

また、2005年11月からは、フェーズ2を立ち上げ、主として、ASDP実施体制の課題やバスケット資金運営の課題の調査、モニタリング支援、これに伴う政府諸機関の能力強化のための活動を行っています。調査団の活動の特長は、政府とドナーが合意したASDPの実施プロセスに添っていることと、活動の成果をドナーと関係者で共有することにより、関係者間の課題や方向性の共通認識の形成に貢献している点にあります。特に地方レベルでのASDPの運営実態の結果を共有することで、適時的確にASDP運営に係る意思決定に貢献し、政府・ドナー双方から高い評価を受けています。

## **2-2-2 キャパシティ・アセスメント**

2-1では「あるべき姿」、また2-2-1では「現状」の把握の方法について、途上国側の様々な政策・戦略、情報が活用できることを述べました。このような情報はそのまま活用できる場合もありますし、さらに様々な視点から分析を加えることもあります。このような分析視点としては、たとえばマクロ経済分析などがありますが、ここでは分析視点のひとつとして、「キャパシティ・アセスメント」の考え方を紹介します。

現状を把握するための調査、分析、思考方法は他にも様々な種類があります。参考資料 1 に紹介してありますので、状況に合わせて適用、工夫する際の参考としてください。

1990 年代、国際社会では「援助は本当に途上国の持続的な発展に役に立っているのか？」という疑問が呈され、技術協力についても DAC や UNDP を中心に見直しが議論されました。そのなかで従来の技術協力が、個人の能力向上と組織の構築にとどまり、事業終了後にその成果が定着・拡大せず、望ましい社会の変化につながっていないという問題意識が強まってきました。

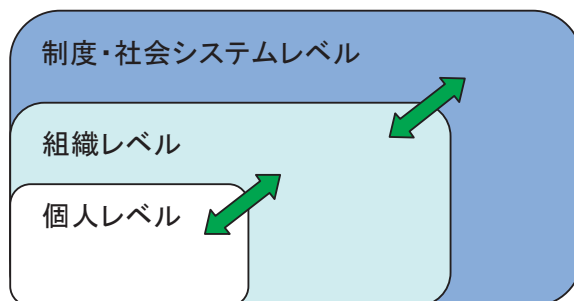
こうしたなか JICA を含めたいくつかの援助機関では、キャパシティ・ディベロップメント (CD) という考え方を活用し、技術協力をはじめとする開発援助事業の改善を図ろうとしています。CD は「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」と定義されています<sup>9</sup>。

協力戦略立案のために、あるべき姿、現状の把握を行なう際に、この CD の視点を活用した「キャパシティ・アセスメント」が役に立ちます。すなわち、協力対象の特定組織やターゲットグループを対象にした分析と並行して、または先立って、それら組織やグループの置かれた社会が開発課題に対処していくうえで必要な個人、組織、制度・社会キャパシティのレベルと現在のキャパシティのレベルを把握し、包括的な視点で課題をとらえるうえで役立ちます。



考え方の整理

図 2 - 1 CD の考え方が想定する各レベルの相互作用



具体的には、協力戦略立案、プロジェクト計画の際に、以下の双方を行なうことが望ましいといえます。

- (1) 政策・制度の分析 (制度・社会システムレベル)
- (2) 組織分析・関係者分析 (個人、組織レベル)

<sup>9</sup> JICA 国際協力総合研修所 (2006) 『キャパシティ・ディベロップメント (CD)』

## (1) 政策・制度分析

現行の政策・制度が開発目標の達成においてどのような役割を担い、どのような影響を与えているか、また開発目標を達成しその成果を制度化し社会に定着させるためにはどのような政策・制度の変更が必要になるかなどの視点から分析を行います。また、地方分権化や民営化など、政策・制度の方向性も確認し、それが現実に実行され、将来的に開発目標の達成に影響を及ぼすか、などについて、法制度の整備、予算の配分、人材の育成の点から予測も行います。

政策・制度分析は、現行の政策・制度がどの組織によってどのように執行されているかといった執行機関の組織分析や、政策・制度の変更権限をどの機関が持っているかといった組織分析の観点からなされることが多いため、組織分析ツールと共通していることも少なくありません（次項「関係者分析・組織分析」参照）。

### 事例 4：政策・制度分析の重要性

#### ◆エチオピア国 アレムガナ道路建設機械訓練センタープロジェクト 2002-2006

エチオピア政府は、長期にわたる内戦によって疲弊した社会インフラの再整備のため、道路セクターを重要分野のひとつと位置づけ、「道路整備 10 カ年計画」を策定し、新線の整備、旧線の保守・改修を、各種ドナーの協力を得て進めていました。本プロジェクトは、その一環として、道路建設・保守工事を担う技術者・技能工の不足を補うために、エチオピア道路公社 (ERA) が JICA に要請し、開始されました。

「道路整備 10 カ年計画」の基本構想は、道路セクター開発の民間請負と、それにとまなう民間の人材育成でした。新線の整備はすでに国内外の民間企業が請け負っている一方で、旧線の補修は ERA が行なっていました。「10 カ年計画」では、道路の保守・補修も民間請負にしていくという方針が謳われ、当該プロジェクトも、民間請負を前提に計画されました。

ところがプロジェクト開始早々、ERA が民間委託や民間人材育成をまったく考えていないことが明らかになり、日本側関係者を驚かせる事態となりました。ERA の総裁は民営化を考えていたともいわれていますが、副総裁以下、経営陣にその意志はなく、どんなに話をしてもらわねえ状態が、その後長く続きました。両国で合意されたプロジェクトの枠組みは民間請負が前提条件になっているため、すでに第一歩からプロジェクトは成り立たなくなってしまうのです。

これは、相手国の開発計画に謳われている「理想」を「事実」と読み違え、十分な政策・制度の確認を行なわないままにプロジェクトが計画された例として、事業形成に際しての政策・制度分析の重要性を物語っているといえます。

## (2) 組織分析・関係者分析

カウンターパート (C/P) やターゲットグループ (T/G) を検討するための組織分析・関係者分析の手順は以下のとおりです。

1. 取り組もうとする開発戦略や開発課題関連の政策・制度に密接に関係している関係者 (ステークホルダー) を洗い出す。この場合、対象は行政のみならず、企業、大学、コミュニティなど、幅広く分析する。



2. それらを形成しようとする協力プログラムの観点から、受益者、決定権者、費用負担者、実施者、協力者、潜在的反対者などにカテゴリー分けする。
3. それらの中から、C/P 機関候補、主な財政負担者、T/G 候補などといった主要な関係者を選び、それぞれについて下記のツールをもちいて分析する。また、最終受益者であるコミュニティや、企業の動向の分析にも留意する。

関係者分析や組織分析のツールにはさまざまなものがあります。文献以外にも、インターネット上でもいろいろなツールが紹介されています。案件ごとに適切なツールを選んで使用してください。以下にその一例を紹介します。

### チェックリストの活用

関係者分析や組織分析のツールには、マトリックス・タイプのものやテーブル・タイプのものなどさまざまなタイプがあります。しかし、どのようなツールをもちいても、そこで分析すべき情報のフォーカスポイントがずれては役立ちません。したがって、重要なことは、どのツールをもちいるか以前に、「関係者や組織の何を見るか」です。そのための視点を提供してくれるのがチェックリストです。以下にチェックリストの例をあげます。チェック項目はここに示すものがすべてではありません。経験を重ねるなかで、各自で随時、項目の追加や削除を行ない、より有効で使いやすいチェックリストを作っていくとよいでしょう。



## Box 2 - 1 関係者分析・組織分析 チェックリスト

### 1. オーナーシップ

- (1) 当該関係者の当該開発課題に関する公式、非公式の立場はどのようなものか？ 当該開発課題に対する関心、ニーズはどのようなものか？ それらは組織／集団内外で共有されているか？ その関心、ニーズはどの程度満たされているか？
- (2) 関係者が当該開発課題の達成に何らかの役割を担っているとすれば、それはどのようなものか？ その認識は組織／集団内外で共有されているか？ その役割を果たすための具体的な戦略や計画を有しているか？ その戦略や計画は誰が策定するのか？ 当該開発課題達成に関する役割はどの程度果たされているか？ それに関する内外の認識差はあるか？
- (3) そのインセンティブは当該関係者の態度変容をもたらさうか？

### 2. 政策・制度環境

- (1) 政府は当該開発課題の達成にどの程度の優先度を置いているか？ そのための当該関係者に対する政策的、制度的、財政的なバックアップはあるか？
- (2) 関連政策・法規の制定年度（過去）、執行状況（現在）、見直しの可能性（未来）は？
- (3) 法的な権限の確立、民営化や地方分権化など権限の変更の可能性はあるか？

### 3. インセンティブ

- (1) 当該関係者にとって何がインセンティブになるか？ 当該関係者のうちの誰が特にベネフィットを受けるか？

### 4. リーダーシップ

- (1) 誰が変化の先導者になりうるか？ 彼らの制度的、経済的、技術的立場は？ 他の関係者に対する影響力はどのようなもので、どの程度か？ 彼らにとって変化を先導するインセンティブは何か？
- (2) その先導者は、他の関係者と良好なコミュニケーションを行なっているか？
- (3) 他の関係者は、上記(1)の先導者のリーダーシップに関して、どのような考えや印象を持っているか？

### 5. 知識・技術力

- (1) 当該関係者は当該案件実施上で必要な知識や技術力を有しているか？ 有していないとしたら、それは補填可能か？ どのようにして補填するのか？ 技術移転可能か？ どのようにして技術移転するのか？
- (2) 当該関係機関に必要な知識・技術力を有している人材の配置ポストがあり、そのポストは埋まっているか？ 空席になっている場合、補充の可能性はあるか？

### 6. 財務力

- (1) 主な財源は何か？
- (2) 過去3年間の財務状態の変化はどのようなものか？ その変化の原因は何か？
- (3) 財務管理体制は整っているか？ 財務管理能力は十分か？ 十分でなければ、プロジェクトを通じて強化可能か？
- (4) 当該開発課題関連の予算規模はどのようなものか？ その予算の執行状況は？ 予算額の過去の変化と今後の予測は？

### 7. ニーズ

- (1) 当該関係者の当該開発課題に対するニーズは高いか？
- (2) 地域住民や特に社会的に弱い立場にある人々の声はくみ上げられているか？ くみ上げる仕組みはあるか？

### 8. 外的要因

- (1) 当該案件に類似する分野で、他に支援を行なっているドナー等の機関はあるか？ その支援の内容、目的、規模、進捗状況、政策・制度への影響は？
- (2) 当該案件実施上で、協力、連携していきたい組織やグループはあるか？ どのような協力や連携が望まれるのか？ それは可能か？ そのためには何が必要か(インセンティブ、予算、制度改正等)？

上記のようなチェックリストを参考に、関係者分析や組織分析を行なう際の視点を定め、その視点から見た関係者や組織に関する情報を収集し、ツールを使って分類や分析を行います。以下にそのためのツールをいくつか紹介します。

### テーブル型ツールの例

主要な関係者や関係機関のインセンティブやオーナーシップ、リーダーシップなどを比較検討する際にもちいます。表 2-1 の「インセンティブ」の欄は、適宜、関心のある項目についてその強度を+や-といった記号をもちいて表します。非常にシンプルなものですが、それゆえ使用範囲が広い便利なツールです。

表 2-1 テーブル型ツールの例

関係者	開発課題に対する関心	インセンティブの高さ
地域教育局	就学率向上	++
	成績向上	+
	進学率向上	+
教師	知識向上	+
	教授法向上	++
	成績向上	++
親	教師の質向上	+
	成績向上	++
	授業料アップ	--
生徒	新校舎	+
	新教材	++
	給食	+
	教師の質向上	+



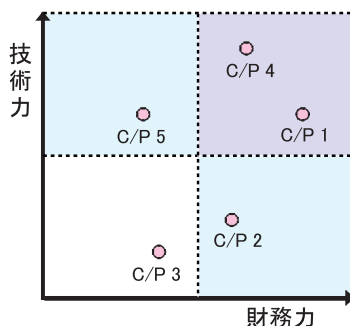
ツールの紹介

### マトリックス型ツールの例

マトリックスの縦軸と横軸に適宜、関心のある項目を立て、縦軸と横軸の交わる点に関係者や組織をプロットします。図 2-2 の例は、財務力と技術力のふたつの視点から C/P 機関を絞り込むためのマトリックスです。

この場合、必ずしも財務力と技術力の双方が高い C/P 1 を C/P 機関として選ぶとは限りません。例えば、財務力はあるが技術力が低い C/P 2 をあえて C/P 機関とし、プロジェクトを通して技術力を向上させることによって、C/P 1 や C/P 4 のレベルにまでもっていく、という考え方もありえます。つまり、ツールをもちいることと判断を下すことは別問題だということです。ツールは判断の一助となる見方や考え方を提供してくれますが、ツールが判断してくれるわけではありません。「判断」はあくまでも人間が下すものです。自立発展性の観点から、として条件の良いものをパイロットに選定することは必ずしも適切でないことが指摘されています。

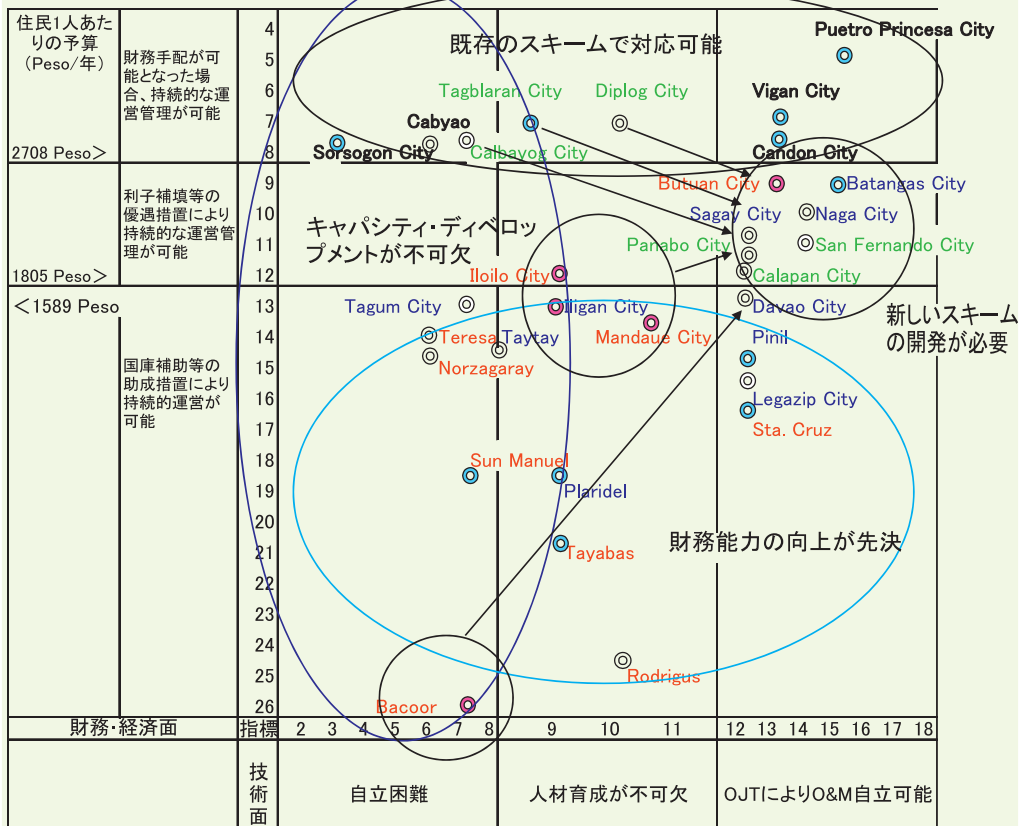
図 2-2 マトリックス型ツールの例



事例5：マトリックス型ツールの例

◆フィリピン国 水質管理強化のためのキャパシティ・ディベロップメント・プロジェクト

フィリピン地方都市の固形廃棄物管理能力評価



フィリピン事務所調査報告書

マトリックス型ツールの使用例。固形廃棄物管理能力に関して、縦軸に技術力、横軸に財務力をとり、関係機関（市）をプロットしたものをクラスター分けし、それぞれのクラスターに対する対応を、「キャパシティ・ディベロップメントが不可欠」、「既存のスキームで対応可能」などと整理しています。

(3) キャパシティ・アセスメントの限界と対策

以上、キャパシティ・アセスメントの手法として政策・制度分析、組織・関係者分析のツールを見てきましたが、協力戦略立案およびプロジェクト計画の段階ですべての状況が分かるわけではありません。以下のような制約と対応の方法があることを念頭に実施することが重要です。

表 2-2 キャパシティ・アセスメントの制約と対策

制 約	対 策
人材、時間、予算などの制約があり、協力開始前に現状をくまなく調べつくすことはできない。	T/G、C/P 機関、政策・制度など、クリティカルな項目に <b>的を絞って重点的に</b> 調査する。協力開始後、目標やシナリオが明確になった時点で、 <b>的を絞ったベースライン調査</b> を行なう。
キャパシティ・アセスメントは一種の社会調査であり、その範囲は非常に広範にわたる。そのため、どんなに調べてもきりが無い。	不明点は不明点として明らかにし、後のステージへの申し送り事項として、文書化し、関係者間で共有する。
特に住民エンパワメント型の事業を含む場合、事業を行なったことによって住民などの関係者のなかに気づきや行動変容が起こるものであり、開始前のアセスメント結果がすぐに古くなってしまう。	不確実なまま残った課題は、協力実施中の <b>リスク管理</b> で対応する。

#### 事例 6：キャパシティ・アセスメントの重要性

##### ◆エチオピア国 アレムガナ道路建設機械訓練センタープロジェクト 2002-2006

本プロジェクトでは、道路建設・保守工事を担う技術者・技能工の不足を補うために、アレムガナ道路建設機械訓練センター（ATTC）を C/P 機関として、ATTC の訓練能力強化を行っていました。その活動の柱は次のとおりです：1. 訓練ニーズを収集する、2. 訓練コース運営技術を確立する、3. カリキュラムを作成する、4. 教材を準備する、5. 指導員を訓練する。

しかしプロジェクト開始後、ATTC にはカリキュラムを作成した経験もなければ、その権限もないことが判明しました。人材育成は人材育成省の管轄であり、ATTC の訓練カリキュラムはエチオピア道路公社（ERA）が必要に応じて立案しており、ATTC 自身は研修参加者の募集もしたことがありませんでした。プロジェクト開始前に十分な組織分析を実施していれば、より現実に合った活動が行えたことと思われます。

#### 事例 7：プロジェクト開始後のベースライン調査

##### ◆ヨルダン国 家族計画・WID プロジェクト 1997-2003

湾岸危機以来、ヨルダンの経済成長は低迷傾向にありました。人口急増を阻止することが経済回復の要因になると考えたヨルダン政府は、家族計画および女性の社会参加に関する支援を日本政府に要請し、本プロジェクトが開始されました。

実際に案件を始めてみると、対象地域の実態が十分に把握されていないことが分かりました。特に、地域の人々の社会・文化的な背景やグループ間の力関係、どのような社会資源があるのかといった情報はこのプロジェクトには不可欠でしたが、それらの情報が十分ではありませんでした。そこで、C/P や地域のリーダーと協力してベースライン・データを集める調査を行ないました。その過程で、C/P のオーナーシップが高まり、住民との信頼感が醸成されるという副次的効果も生まれました。この効果は、その後のプロジェクト活動や自立発展性の向上に効果的に働く結果となりました。

事前にすべてを把握しきれない場合、このように案件実施中に相手方を巻き込んで調査を行なうことにより、思わぬ効果を生むこともあります。

## 2-3 協力目標・シナリオの立案

### 2-3-1 協力目標の設定

あるべき姿を理解し、現状を把握したら、現実との間のギャップを埋めるために、どの程度の期間でどの程度の協力目標を達成するかを検討し、そのための協力シナリオを考えます。

協力目標を設定するうえでまず重要なのは、2-1で把握した国家の開発政策・戦略のうち、どの部分につき協力を行なうのか、その協力の中心点を検討することです。例えば、バングラデシュ基礎教育プログラムでは、相手国基礎教育セクターの開発戦略である PEDPII が掲げている目標の一部を、そのまま協力プログラムの目標として準用しています。他方、インドネシア地域開発プログラムの場合、経済分析により東部インドネシアの中で南スラウェシ州に重点を置くことの妥当性や重点セクターの選択の検討・検証を試みています。協力戦略の検討の結果、開発政策・戦略自体の妥当性に疑問があれば、途上国側と十分な対話を行なうことも必要になるでしょう。

また実施機関の JICA として、現場でマネジメント可能な投入規模で達成できる目標なのか、実現可能なシナリオなのか、という視点も重要です。協力目標のレベルは、国・セクターの状況や、投入可能な途上国側・JICA 側の援助資源量により多様ですが、協力目標が大きくなればなるほど目指すべき価値や関係者が増え複雑になりますので、成果管理のためのマネジメントは非常に難しくなります。マネジメントの対象としては大きすぎる協力目標の場合、分割して対応する工夫も必要です（参考資料2事例4参照）。

協力戦略の目標としては、協力相手側の開発戦略の期間に合わせて3～5年程度と考えられますが、持続的・長期的な開発の道筋をつけるための協力戦略の性質を考えると、より長期のビジョンを持つ必要もあります。実際には、10年程度の長期ビジョンの下で5年程度の協力目標を設定し、協力相手側とモニタリングしながら適宜延長や、目標の修正を行なうのが望ましいと考えられます。

### 2-3-2 協力シナリオ検討上の視点

協力目標達成のための協力シナリオの立案は、国や協力対象セクター・地域の状況により、様々な方法・内容があります。ここではシナリオ検討に役立ついくつかの視点を紹介します。

#### (1) 他ドナーとの連携・協調

既に触れてきたように、協力相手国の開発戦略の実現のためには、JICA 事業がカバーできる範囲には限界があり、実際には相手国では他ドナーなど、様々なプレーヤーとの協力が不可欠です。政策・制度作りから実施にいたるまで、それぞれの実施機関の強みを生かし、連携することにより、より高次の目標を達成することが可能となり



考え方の整理

ます。

このため、ドナー会合やセクター調整会議に定期的に参加するなど、開発戦略や事業の形成段階から密接に関係機関とコミュニケーションをとり、他ドナーとの連携・協調または役割分担を盛り込んだ協力シナリオの全体像を描くのが望ましいといえます。特に途上国とドナーの援助協調の枠組み作りが進行している国では、これが必要不可欠となります。例えばタンザニアの農業、地方行政セクターでは、案件形成の段階で他ドナーへ案件内容の説明を行い、コメントをもらうなどの事前の情報共有や下準備を行っています。ドナーの数や協力の範囲、プレゼンスの度合いは国によっても異なりますが、一般的に先方政府や他ドナーとの効果的な連携・協調を実現するためには、普段から彼らの動きに関するアンテナを高く張り、担当者との人間関係を作るなどの地道な作業が重要です。

またドナー会合では、覚書などをグループ内で取り交わすことも多くあります。在外主導が進んできているとはいえ、在外事務所、現地 ODA タスクフォースで決定できる内容には限りがあります。取り交わした覚書の内容に JICA の援助が拘束されることもあるため、その内容は極力事前に吟味して関係者内で協議しておく必要があるといえます。

#### 事例 8：援助協調と JICA の役割「協議の場でメンバーと認められ、日本の存在感を示せるか？」

##### ◆バングラデシュ国 初等教育内容向上プログラム

バングラデシュの教育分野では、援助協調が進み、他のドナーによる財政支援が主流化してきました。そうした中で、プロジェクト型の支援を中心に行ってきた JICA は当初、存在感、発言力ともに十分とはいえず、活動への理解が得られていませんでした。

こうしたなか、初等教育プログラムに関わるドナー会議では、会合にできるだけ同じ職員、専門家が参加すること、メンバーとして本質的な議論に貢献をすること（例えば、他ドナーの多くが知らない「草の根」情報を提供するなど）といった「実績」を積み重ねる事により、バングラデシュ政府、また他ドナーからも貴重な情報提供者として信頼を得られ、良い関係を築くことができました。また積極的に会議の持ち回り事務局の役割を引き受けたことも、バングラデシュ政府とドナー会議の仲介役としての存在感を高める効果をもたらしました。

なおこの協議に参加するドナーの間では、協力合意文書（code of conduct）が取り交わされています。この文書は、各メンバーは了解を得ずに単独の関連プロジェクトを行なってはいけないなどの規約を結ぶものであり、援助の形態が技術協力プロジェクト主体の日本にとっては制約になりますが、一方で同一の開発戦略上の目標達成に向け、関係ドナーの足並みをそろえるには必要な処置でもあります。

このように難しい局面もありますが、積極的に援助協調、協議の場に参加することにより、貴重な関連情報を収集できると同時に、この場で協力プログラムの計画、活動、成果について粘り強く発信したことにより、最終的には技術協力プロジェクトを主体とした JICA の協力アプローチについてバングラデシュ政府、他ドナーから認められることになりました。

### 事例 9：日々移り変わる援助協調の状況と JICA 事務所の工夫

#### ◆タンザニア国 農業セクター開発支援プログラム

タンザニアの農業セクターでは、ASDP というセクター開発プログラムが形成され、基本的にすべての開発はこの枠組みの中で実施されており、立ち上げられたバスケットファンドには、日本も資金を拠出しています（食糧援助見返り資金）。ASDP は 2006 年 7 月に本格的な実施ステージに入りましたが、実施にあたっては、追加的な技術支援を必要とする様々な課題があり、潜在的に JICA が貢献できる余地が大きいといえます。

しかしながら、これらの課題は、常時行われている政府・ドナー間の議論の過程で解決策が議論されるため、1 年に一度の日本の従来の要望調査による案件検討サイクルで、時宜を得た協力を実施することは非常に困難です。

そのため、タンザニア事務所では、ASDP の策定・実施プロセス全体の支援を目的とした「地方開発セクタープログラム策定支援調査 2」（セクター開発調査）の本格調査団員と、農業セクタープログラム企画調査員が協働しました。これにより、ASDP 実施に係る課題の抽出、関係者との問題意識の共有、解決策の提示、政府による解決策の実施支援に対応しています。

また、本格的な投入かつ中期的取り組みを必要とする課題については、同セクター開発調査団と企画調査員が中心となり、政府・関係ドナーと対策、協議を重ね、JICA の技術協力案件としての要請に結びつける努力をしています。この際に重要なのは、JICA が実施するプロジェクト型支援が、セクタープログラムの制度的枠組みを遵守していること、および、バスケットファンドだけでは対処できない技術支援ニーズへの対応を目指したイン・カインドの協力であることについて、政府側のみならず、バスケットドナーの理解を形成することです。

タンザニア政府側は、ASDP においてバスケットを最も好ましいモダリティと捉え、プロジェクト型支援を原則として終了し、バスケットへの漸次移行をドナーに対して求めました。JICA にとって厳しい環境ではありましたが、「セクター開発調査」等の協力により具体的成果を提示することによって、プロジェクト型支援が財政支援を補完する役割を果たしうるといふ日本の主張が、徐々に理解を得つつあるとタンザニア事務所では実感しています。

なお途上国とのアラインメントには、戦略レベルのみならず、援助手続きレベルでも求められます。例えば援助協調枠組みが強固なバングラデシュにおける基礎教育プログラムでは、通常の技術協力プロジェクトで採用している手続きについても、バングラデシュ側のプログラム全体の手続きとの調整が必要となっています。具体的には、プロジェクトの個別の意思決定のための合同調整委員会（Joint Coordination Committee: JCC）設置は認められない（プログラムステアリング委員会の機能に統合）、ドナーが個別にオファーする海外研修に否定的なため JICA の C/P 研修にも多大な調整が必要になる、といった状況があります。このような動きに対応して、必要性が認められる場合は、プロジェクトの実施方法を柔軟に工夫することが求められます。

#### (2) JICA の強み、事業経験を生かす

上記に関連して、援助協調の枠組みの中で、日本・JICA としての強みを生かして



役割分担を図るという視点も重要になります。この際、特に日本の過去の事業経験の中から、プロセスを通じてキャパシティ・ビルディングを行なうことも重要とされます。また JICA の事業実施経験が少ない分野でも、あえて関与しなくてはならないこともあります。以下にバングラデシュ、タンザニアの例を紹介します。

#### 事例 10：JICA の強み、過去の実績を生かす

##### ◆バングラデシュ国 基礎教育プログラム

バングラデシュ基礎教育プログラムが形成された当時、援助協調が進み、PEDP II という大きな枠組みの中で財政支援が主流化する中、関係者の能力向上やシステムの構築の観点から財政支援だけでは効果的に事業を動かすことが難しいというのが現状でした。こうした中、従来 JICA が実施してきた技術協力の成果、強みを生かし、相手国 C/P のキャパシティ・ビルディングや教室レベルの活動など、枠組みを実際に動かす部分への協力をパイロット地区を定めて実施し、この成果の PEDP II 全体への貢献を目指しています。JICA 事業の強みは、財政支援による契約コンサルタントが通常行なう、短期の活動レポート作成だけではなく、相手国の関係者と共同作業を行い、そのプロセスを通じてキャパシティ・ビルディングを行なうと同時に、先方の意識改革をもたらしオーナーシップを引き出すことであるといえます。

財政支援が進む枠組みにおいては、援助の効率性の観点から他ドナーとの協調に様々な摩擦を起こすこともあります。効果的で具体的な成果を出すことによって、財政支援とプロジェクトの補完的関係の構築により徐々に存在感と発言力を高めていくことができるといえます。

#### 事例 11：経験の少ない分野に踏み出す事業戦略（政策・制度の実施レベルを支援してきた経験の活用、調査研究との連携）

##### ◆タンザニア国 行財政管理能力強化支援プログラム

タンザニアでは、行財政管理能力強化支援プログラムの中のサブプログラムとして「地方行政改革プログラム」を実施しています（他のサブプログラムとしては「公共財政管理プログラム」「貧困モニタリングプログラム」があります）。このプログラムとサブプログラムは事業形成当時のタンザニアにおける日本の比較優位・経験だけを考えると決して有利な分野ではないため、「あえてこの分野に関与しない」という判断もあり得たかもしれません。しかし、タンザニアにおける日本の協力全体を見ると少し違った判断基準がありました。

わが国はオールジャパンとしての支援で、タンザニアにおける貧困削減戦略への支援を掲げ、無償資金協力（債務救済無償、ノン・プロジェクト無償）により一般財政支援を行っています。その資金の流れを形づくる「公共財政管理」、資金を「サービス」という形で住民に届ける役割を果たす「地方行政」、それらの協力が貧困削減にどのようなインパクトをもたらしているかを管理する「貧困モニタリング」は、いずれもわが国の投入の効果を上げるために重要な取り組みと言えます。またこれらのセクター横断的な改革の動向は他セクター（農業、水、保健など）のわが国の協力効果とも密接に関連します。こうした状況を踏まえ、当該分野においても、協力プログラムを形成して力を入れて取り組んでいくこととなりました。

地方行政プログラムの形成において、エントリーポイントを見出す際に参考とされたのは、日本の過去の経験（地方行政以外のセクターにおける援助の経験と日本国自身の発展の経験）

でした。アフリカ諸国において比較的豊富な経験を持つ欧米ドナー（世銀・UN 含む）は、日本に先駆けて地方分権化への改革支援を行っていましたが、必ずしも成果を上げているわけではありませんでした。他方、JICA にはタンザニアの地方で長年展開してきた農業セクターのプロジェクト支援の中で、地方政府と連携しながらすでに事業を実施していました。この経験を踏まえ、JICA は地方行政官の能力向上などに着目した協力プログラム形成を行いました。

また、地方行政の分野で独特の発展の歴史を持つ日本が、世銀・UN・欧米ドナーによる改革のプロセスに参画することにより、独自の有益な貢献をし得ることが考えられます。現在、JICA のアフリカにおける地方分権化支援のあり方をテーマにした調査研究が実施されています。戦前・戦後を通じて、欧米の改革モデル（戦後の米国流政治改革など）を国情に合わせて現地化してきた日本独特の経験も踏まえ、どのような支援が有効かを検証しているところです。この調査研究の成果を生かしながら、現場の事業戦略へフィードバックすることも試みています。

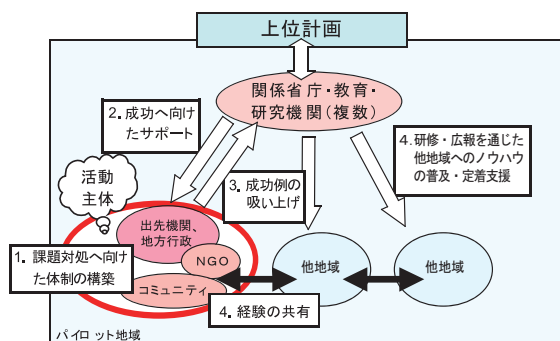
### (3) 望ましい社会の仕組みづくりのための協力シナリオ

2-2-2 で述べた CD の考え方は、複雑な開発課題に総合的に対処するための望ましい社会の仕組み、特に政策・制度のあり方や複数の組織の関係のあり方を描く視点を新たに与えました。また現状を把握することでそのギャップを埋めるような協力シナリオ検討の視点を与えてくれます。調査研究「キャパシティ・ディベロップメント」(2006) が過去の JICA の事業経験をもとに類型化した、3つのエントリーポイントは、望ましい協力シナリオの検討に有用です<sup>10</sup>。また、エントリーポイントだけでなく、国によっては事前に出口戦略を考慮することも重要です。

目標達成レベルが高くなればなるほど、これらのパターンを組みあわせた取り組み、また相手国政府の事業や他ドナーの支援、民間の活動等との連携が必要となります。

#### パターン1 コミュニティ・地域社会のエンパワメント型

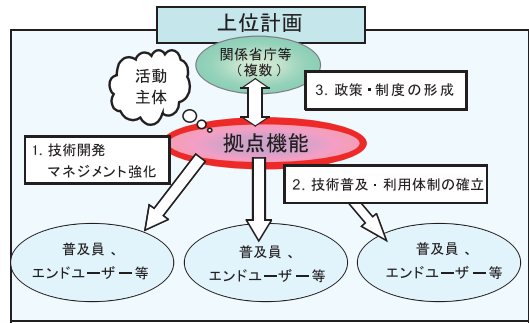
エントリーポイントを地域社会のモデル事業とし、地方行政機関とコミュニティあるいは NGO を活動の主体とするアプローチです。事業活動には、関連する中央省庁あるいは研究機関などからの支援活動が含まれることもあります。モデル事業の実績、成功経験を内部化して、普及・波及することが想定されます。（例：コミュニティの保健医療改善プログラム・プロジェクト）



<sup>10</sup> 図の出所：JICA 国際協力総合研修所（2006）『キャパシティ・ディベロップメント（CD）』 pp.26-27

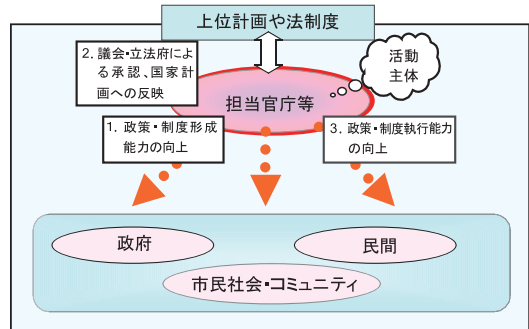
### パターン2 拠点機能形成型

課題への対応において拠点となる組織への支援をエントリーポイントとするアプローチです。拠点組織が活動の主体となって様々な技術開発を行い、拠点内で人材を育て、その技術を必要とする農民や民間企業、学校／教員などの受け手に普及を図ります。技術開発や普及のため、また実際の技術活用のため、政府が関連する制度や政策を策定することにより、自立発展性が強化されます。(例：理数科教員養成研修所を拠点とする教員の質の向上プログラム・プロジェクト)



### パターン3 政策／制度構築強化型

3つ目のアプローチは、担当官公務等を活動の主体として、政策や制度を構築する能力強化のための活動をエントリーポイントとします。能力強化は、次の段階として、実際の計画作り、法整備、制度構築等の実務につながり、さらに事業の実施へとつながっていきます。(例：水資源に関する法律や開発計画の策定から、関連する水資源、例えばダムの建設、それによる灌漑用水の確保) 資金協力との連携を考えると、前段の法制度整備と後段の事業実施のエントリーポイントとは分けることも可能です。



これら望ましい仕組みや長期ビジョンを描くことにより、個々の事業の計画・実施段階から協力終了後の自立発展性を確保するための持続的開発の仕組みづくりに取り組むことも可能になります。

一方で、以下の事例のように事前に出口戦略について検討しておくことも重要です。

#### 事例12：大規模な協力にこそ出口戦略の議論が必要

##### ◆インドネシア国 東部インドネシア地域開発プログラム

インドネシアの地域開発プログラムは、東部－西部インドネシアの地域間格差を縮めることを20-30年単位の最終目標として事業を展開しています。地域特定型の支援では、特に相手側の開発戦略に関与する部分が大きくなります。インドネシア事務所では、シナリオ検討に際して経済分析を行い、当面実施する協力プログラムが地域開発の推進力となることを理論的に裏付けた上で、長期的な協力ビジョンにおいて出口戦略を検討しています。

#### (4) 人間の安全保障の視点を協力シナリオに活かす

協力目標・シナリオの立案にあたっては、CDに加えて、人間の安全保障の考え方も有用な視点を提供してくれます。

人間の安全保障は、「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」と定義されています<sup>11</sup>。さらに日本政府の政府開発援助に関する中期政策（2005年）では、人間の安全保障を「一人一人の人間を中心に据えて、脅威にさらされ得る、あるいは現に脅威の下にある個人及び地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命を全うできるような社会づくりを目指す考え方である」と定義し、「開発支援全体にわたって踏まえるべき視点」として位置づけています。

人々が抱える脅威やリスクに対処するために、行政によるトップダウンの「保護」のみならず、人々やコミュニティの能力強化を図るボトムアップ型の「エンパワメント」を組み合わせ、社会の「仕組み」を作るという発想が導かれます。また、人々が直面する複合的な問題の構造を把握したうえで、中長期的な展望をもって順序立った協力を行ったり、セクターをまたいで包括的に対処する協力シナリオを描くことにも意識が高まります。

## 2-4 最善策の検討

---

協力目標のレベルをどこに置くか、それに至るためどのような方法を採用するかは、慎重に定めなくてはなりません。相手国の開発政策・戦略の中で、中長期の方向性がある程度見えていても、そこに至る道筋のどの地点までにJICAのプロジェクトとして妥当な目標の範囲を定め、目標に至る手段／対応を考え、対応の順番やシナリオとするか、その可能性は、実は無限大に存在し、その中から最善策を選出するのは容易ではありません。同じような課題を抱えている国を見ても、その時点での事務所の方針、立場、利用可能なリソース、優位性、また、相手国が要請する内容、開発の度合いなど、置かれた条件が異なるため、その処方箋、つまり協力戦略が変わってきます。そこで関連分野の内外の専門家の意見や分析、現地事業に詳しい関係者の状況判断など活用し、背景の情報を収集して、戦略自体を適宜見直し練り上げる姿勢が必要になります。

このようななかで、協力目標やシナリオを検討する際には、複数の目標案、対策・手段を挙げ、それらを比較検討しながら、組み合わせたり修正したりすることで最善策を練っていくことが、戦略の質を高めるために非常に有効です。比較検討の際には、ワークショップ形式で日本人や相手国の関係者を巻き込んだり、その分野の専門家を招聘したりするのも一案です。また、検討過程（検討中に出された問題や判断の結果とそ

---

<sup>11</sup> 人間の安全保障委員会（2003）『安全保障の今日的課題』朝日新聞社

表 2-3 最善策検討のための表（参考イメージ）

	案 1	案 2	案 3	案 4
協力目標				
目標達成期限				
必要額概算				
目標達成の主要シナリオ				
主要プロジェクト				
内部リスク				
外部リスク				
比較検討結果				

の理由)を記録しておくこと、当該協力戦略の変更や、協力戦略の立案能力の向上に役立てることができます。

## 2-5 事業計画の検討

協力目標、協力シナリオに並行して、具体的な事業計画の概要を検討していきます。

2-3-2 (1) (2) で述べたように、途上国の開発政策・戦略に貢献するため他の援助機関の事業と連携し、日本の強みを発揮できるような事業を立案する場合や、複数の JICA のプロジェクトを統合的に運用する場合には、各事業スキームの特徴を十分ふまえ、その長所が生きるような組み合わせの方法を構想する必要があります。2008 年度の新 JICA 発足をふまえ、資金協力と技術協力を組み合わせた協力プログラムの立案は一層重要になります。

### 事例 13：様々な事業スキームの活用と連携

#### ◆研修事業を通じてコアパーソンの意識変化を行なう（タンザニア地方行政強化プログラム）

本プログラムは、8 ドナーがコモンバスケット方式で支援している開発戦略（LGRP）を補完する形で、LGRP ではカバーしきれない下位レベルの行政官育成にも取り組んでいます。特に制度構築や組織改革等の構造改革を主な目標とする LGRP に対し、JICA は中央レベル、地方行政レベル、さらに下位（県や村）レベルの行政官に対する地道なエンパワメントに着目しており、多様なスキームを織り交ぜて重層的に研修（国別研修、地域別研修、現地国内研修、課題別研修、フォローアップ研修など）を行なうことで、各層の行政官の地方分権化に関する意識改革に貢献しています。

#### ◆「マルチバイ協力」を活用してモデル普及を図る（バングラデシュ基礎教育内容向上プログラム）

JICAは、バングラデシュの第二次初等教育開発プログラム（PEDP II）の中で他ドナーと協力しながら活動を行っています(参考資料2 事例1 参照)。教員養成校等支援のための技術協力プロジェクトで開発した「教育パッケージ」を他地域へ広めるため、日本政府によるUNICEF経由の無償資金協力の活用可能性もあります。この事業は、地域レベルでの教育計画の立案、学校運営の改善、教員研修などを実施するために必要なマニュアルの作成などを通じて、PEDP IIを支援するもので、UNICEFが研修で使うマニュアルにJICAの技術協力プロジェクトで開発した「教育パッケージ」の一部を取り込み、普及する方法が検討されています。

一般に、多数のドナーによる国際機関の一般財源などへの拠出に対して、特定ドナーによるバイラテラルな拠出のことを「マルチバイ協力」と呼びますが<sup>12</sup>、JICAとしても日本政府が国際機関に資金拠出している事業と連携することで、政策面での知見や影響力など、国際機関の利点を活用することができます。

#### 事例 14：スキーム間連携を生かす枠組み

##### ◆目標レベルの違いと戦略の明確性（ガーナ健康の輪プログラム）

本協力プログラムでは、技プロ、インフラ支援の無償資金協力（以下、無償）がモデル事業をつくり、JOCVと連携してこれを普及し、中央レベルでのその成果の普及を個別専門家が担うといった形をとっています。一見、従来見られるスキーム間連携の形にも見えますが、本プログラムは、従来型とは異なるシナリオ構造を持っています。

従来のスキーム間連携は、例えば技プロの目標を無償やJOCVが下支えするといった構造を持っていました。しかし本プログラムでは、プログラム目標を設定し、技プロの目標より高いレベルの目標達成に、それぞれのスキームが貢献するようなシナリオ構造となっています。また五月雨式に投入を考えるのではなく、北部地域における持続的な保健システムの構築という共通の目標のためには何が必要か、という観点から戦略をつくり、政策レベルへの提言、レファラルシステムモデルの構築、草の根レベルの展開、システムとして完結する必要があることを意識して事業形成された点が特徴といえるでしょう。さらに北部地域以外では米国国際開発庁（United States Agency for International Development: USAID）など他ドナーが支援を行っており、すみ分けが意識されています。

##### ◆案件検討・要望調査の効率化（インドネシア地域開発プログラム）

地方政府を直接C/Pとし、セクター横断的な事業として設計されている本プログラムでは、通常セクター別にあげられる要望調査が、すべて地方政府で取りまとめられてあがってきます。また採択に関しても、優先順位を付ける関係者間の案件に対する理解が既にすすんでいるため、採択率が比較的高くなっています。このように先方政府との関係においては、協議・採択においてプログラムとしてのメリットを生かし、効率化を図るためにも、先方政府と事業実施方針をよく共有しておくことが重要でしょう。

<sup>12</sup> 国際開発ジャーナル社（2004）『国際協力用語集（第3版）』

ボランティア事業のプログラム化については、青年海外協力隊事務局が、過去の技術協力プロジェクトとボランティアの連携経験などから得られる教訓をまとめ、ガイドライン<sup>13</sup>を作成していますので、そちらも参考にしてください。

#### 事例 15：ボランティア事業を含む協力プログラム

本ハンドブック作成の際に取り上げた先駆的な協力プログラムの中でも、ボランティア事業の役割が欠かせない事業がいくつかあります。特に、コミュニティ・地域社会のエンパワメント型の事業がこれにあたります。それぞれのプログラムでは、全体の方向性とボランティア事業との有機的連携、一体化を図るため様々な工夫をしています。例えばタンザニアの協力プログラムの場合は、協力プログラムの枠組みを要望調査時に明らかに示し、隊員の募集に配慮できるようにすることで適切な人材を選ぶ努力がなされています。また、バングラデシュの教育プログラムでは、赴任前と現地赴任後すぐに、在外事務所の担当職員が隊員に協力プログラムの内容と期待される役割を説明し、赴任中も適宜、協力プログラムの進捗情報を伝えています。その他にも、各国の重要課題プログラムにあわせて隊員の要請がなされている理数科教育プログラム、シャーガス病などの感染症対策プログラムも同様の事例としてあげられます。

協力プログラムの一部にボランティア事業を位置づけるということは、協力プログラムをより効果的、かつ特徴のあるものとするためには有効な手段といえますが、その運用に当たっては協力プログラムの各構成員の理解と一体感を高めることがポイントとなるでしょう。

事業計画を考えるうえでは、限られた援助資源をどの事業に配分するのか、コスト意識も重要です。例えばローカルリソースを有効活用する、他ドナーとの連携を積極的に図る、投入スキームの特性を踏まえた効果的な組み合わせを図る、相手国政府に協力を働きかけるなど、投入内容の十分な検討が必要になります。

また、重要な開発課題について、関連する情報が不足している、相手国の政策が固まっていない、日本側の支援体制がすぐには取れない等の理由で、分野・課題の事情によっては、いきなり大きな投入をしないほうが賢明なこともあります。また実際には急に大規模な投入をすることが不可能なこともあります。タンザニアの地方行政改革セクターのように、既に先行して協力を実施しているドナーが数多く存在し、わが国の援助経験が少ない分野の場合には、相手国のキーパーソンを対象とする小規模な研修事業から着手して、徐々に当該分野の中に入り込んでいく方法を活用することがふさわしいこともあります。事業実績の少ない地域における参加型村落開発等、活動の成果が予測しにくい課題の場合は、あえてパイロット的に小規模なプロジェクトからはじめて、1フェーズ終わったところで状況を検討する期間をおき、次の展開を検討するなど、長期的な視点で構えることが有効な場合もあります。さらに個別専門家のアドバイザー派遣や、協力隊員を通じた情報収集など、将来の事業展開の仕込みとして準備に入ることも戦略的対応のひとつです。

<sup>13</sup> 青年海外協力隊事務局(2007)『ボランティア事業のプログラム・アプローチ強化に関するガイドライン(第1稿)』

## 2-6 リスクの分析と対処

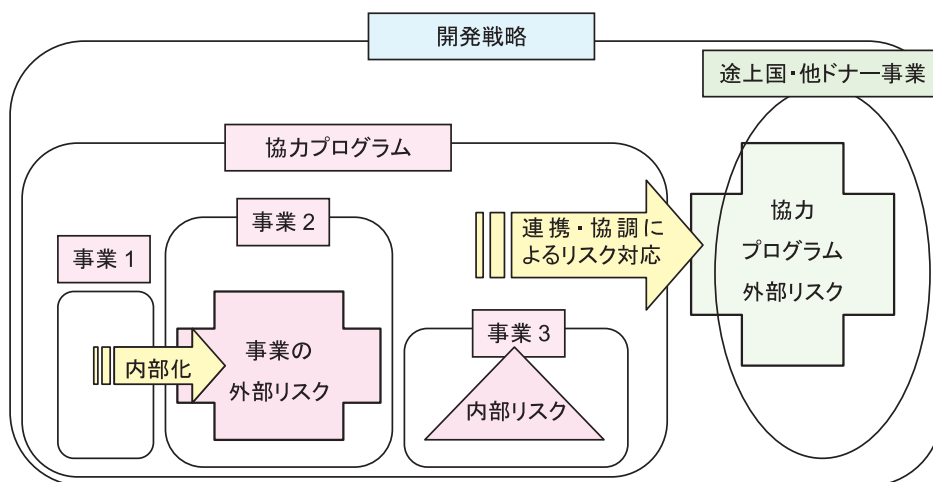
中長期的な開発プロセスのなかでは、成果発現の障害となる様々な内部、外部のリスクが存在します。戦略立案段階では、あらかじめ想定される内部、外部のリスクを確認し、必要に応じて予防措置をとるとともに、戦略の実行段階で内外の環境変化に対応できる体制を整えることが必要です。リスクの要因を分析する際には、日本側やプロジェクト実施関係者だけでなく、広い視野で意見・情報聴取した上で、考えられるリスクの影響の度合いや具体的な発生の可能性を考慮することが大切です。その上で、リスク対応を事業の中に内部化するか、あるいは対応策を持っておくだけでいいのか、放置してよいかなどの判断をする必要があります。

プログラム・マネジメントにおいては、特定のプロジェクトにおいて「外部条件」と位置づけられるリスクでも、その他のプロジェクトを通じてリスクを減らすような予防措置の発想が可能になります。複数のプロジェクトを統合的に運用するプログラムでは、プロジェクトと比べておおむね目標レベルが高く、リスクの範囲や数も増えるため、相手国の事業や他のドナーとの連携なども駆使しながら、極力リスクを内部化または軽減することが、良質な事業戦略を作るためのポイントのひとつとなります。リスク分析・対処の具体的な手法については、参考資料5を参考にして下さい。



ルールの提案

図 2-3 協力プログラムを取り巻く様々なリスクと関係性





## 2-7 オーナーシップとリーダーシップの尊重

最後に、立案プロセス上の注意点として、途上国側のオーナーシップおよびリーダーシップの尊重について記します。協力戦略立案段階から途上国が主体的に関与することにより、その後の戦略実行（事業）段階にも好影響を与えます。以下のような関わり方が重要と考えられます。

1. 継続的に、粘り強い対話とコミュニケーションを行なう。途上国側の判断を求め、尊重しつつ、率直な対話を行なう。
2. 公式、非公式の打ち合わせや共同作業を通じ、信頼関係を構築する。
3. お互いの方針・手続き・情報を積極的に共有・理解し、異なるものについては双方が柔軟に対応するよう心がける。
4. カウンターパートのオーナーシップを尊重しつつ、その要請内容が、より上位の目標と整合性をもつものか、JICA 側でも十分吟味する。

こうした試みのひとつとして、インドネシアの事例を紹介します。



考え方の整理

### 事例 16：州政府を C/P とする地域総合プログラムをどのように立ち上げたのか？

#### ◆インドネシア国 南スラウェシ州地域開発

インドネシアでは地域格差是正と地方分権化を主要な開発政策に掲げており、ドナーにも同じ分野の協力支援を要請してきています。インドネシア事務所はこれを受けて、2005 年暮れに事務所員と専門家を中心に、南スラウェシ州地域開発プログラム素案を作成しました。この素案をたたき台に南スラウェシ州政府との協議を密に行い、協力プログラムを円滑に実施するため、ジャカルタから空路 2 時間の南スラウェシ州都マカッサルに JICA マカッサル・フィールド・オフィス（MFO）を設置しました。MFO には専従の JICA 職員（シニア・プログラム・アドバイザー）、在外専門調整員 2 名、ローカル事務職員の 4 名が配置されました。MFO を中心に、協力プログラムの素案をもとに州政府との協議を半年間重ね、2006 年 5 月、「プログラム基本構想」として州政府と現地 ODA タスクフォースとの覚書がまとまりました。

インドネシア国の開発では以前から、ドナーからの支援はすべて中央政府が窓口となって、特定地域への支援であっても、交渉、計画、実施のすべてを仕切っていました。このため、州政府は、分権化の法律が制定されても、なお開発に対する「待ちの姿勢」からなかなか抜け出せていませんでした。しかし JICA の MFO の設置により実現された Face-to-face の粘り強い協議の結果、地方政府は計画から協働で作る日本の姿勢を高く評価し、徐々に「自らが行なう開発」への意欲を高めています。

## 3章 協カプログラムのマネジメント

### 3-1 協カプログラムの戦略性強化

現在、JICA の国別の協カ戦略としては、国別事業実施計画、さらにそれを具体化するポジションペーパー、協カプログラムがあります<sup>14</sup>。

「国別事業実施計画」は、協カ相手国の開発政策・戦略や日本政府の国別援助計画に沿って、中期的な協カの重点分野および当該重点分野の開発課題に対する協カの方角性を明らかにするものです。特定の援助重点分野につき、開発課題の現状を分析し、具体的な協カ方針を示すのが「ポジションペーパー」です。国別事業実施計画およびポジションペーパーの方角のもと、「協カプログラム」により具体的な協カ目標や協カシナリオ、事業計画を明らかにします。

従来 JICA の事業は、スキームごとに細分化された比較的小さなプロジェクトの単位で実施されてきました。開発のインパクトを大きくするためには、限られた予算や人員を、国別援助計画や国別事業実施計画の重点分野・開発課題に集中させ、計画段階からこれらプロジェクトを有機的に組み合わせる必要がありました。1999年に「協カプログラム」の考え方を導入し、既存の同セクター、サブセクターのプロジェクトをくくるようになったのはこのような背景からです。

しかしながら JICA の予算の漸減傾向を受けて、サブセクター、プログラムのくくりにような緩やかなプログラム同士のつながりから、さらに協カ戦略に沿った選択と集中を進めることが必要であるという認識が高まってきました。2006年、JICA では、このような協カ戦略としての質を高めた協カプログラムを、「JICA プログラム」と呼ぶこととし、その定義を「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枠組み（＝協カ目標とそれを達成するための適切な協カシナリオ）」と定めました。これにより、各国の協カプログラム全体の柱となるものを JICA プログラムとし、全体の質の向上を目指しています<sup>15</sup>。

3章では、このような共通の協カ目標・シナリオに沿って複数の JICA のプロジェ

<sup>14</sup> 2006年6月27日付 JICA (PC) 第6-06003号「JICA 国別事業実施計画策定にかかる基本方針」参照。

<sup>15</sup> ただし重要なのは途上国の開発政策・戦略や日本の援助政策に基づく協カ戦略に沿って援助効果が高めることである点に注意が必要です。協カプログラムとしての目標やシナリオに沿って複数の JICA プロジェクトを統合的に運用する「JICA プログラム」は、重要ですがそのひとつの方法に過ぎません。例えば、国別事業実施計画やポジションペーパーにおいて、「協カ対象国の国家開発計画やセクタープログラムの下で、他ドナーと連携してピンポイントで協カするプロジェクト」を重視する協カ戦略を描く場合、JICA のプロジェクトとしては単独であっても、JICA プログラム下のプロジェクト同様の援助効果が期待できます。

クトを統合的に運用する協力プログラムのマネジメントの考え方について触れます。本ハンドブックでは、一般的な考え方および留意点について触れますが、今後の改訂により変更の可能性があることを理解してください。

## 3-2 プログラム計画書の作成

協力プログラムを含む協力戦略の立案の考え方については、2章で述べました。ここでは固まった協力戦略を文書に可視化して、JICA 関係部署、さらに協力相手国や他ドナーと情報共有するための文書について述べます。現在、協力プログラムに関する基本文書は、①プログラム計画書、②ローリングプラン、③概念図、の3点とされています。以下に、プログラムの基本情報として必要な項目を挙げます。

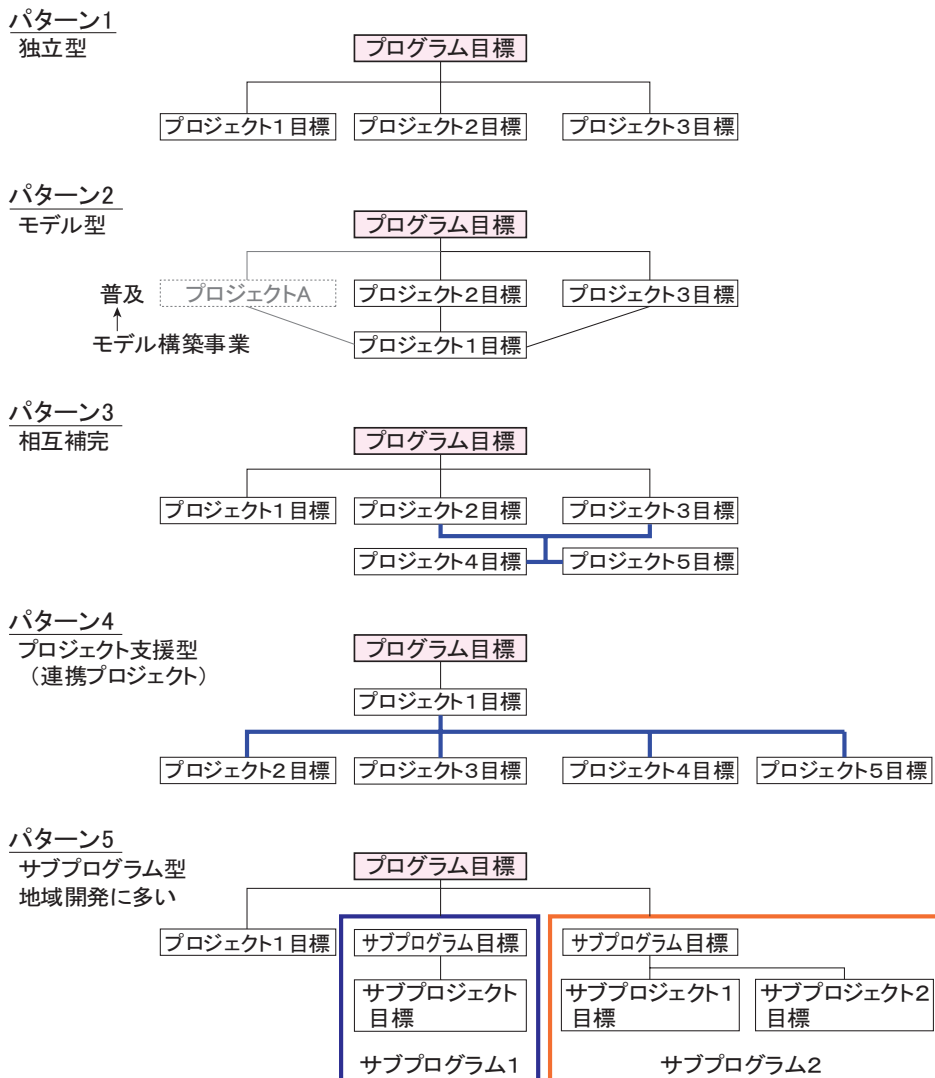
- プログラムの目標、指標、期間、予算概算額
- 基本的な協力シナリオ
- プログラムを構成する事業
- 協力シナリオ遂行上のリスクや制約
- 相手国の実施機関（複数の場合もある）
- 協力・連携機関（他ドナーや NGO など）
- 事業展開計画（ローリングプラン）

なお、「現状の把握」の段階で、協力戦略が対象とする複雑、複合的な問題を文書上に可視化する際には、プロジェクト・マネジメントで用いる特定問題に対応する直線的な因果関係の図だけでは表現が難しいことが少なくありません。このため、参考資料1-2にあるような複雑な構造や連鎖的な因果関係を示す問題分析系図で表現することも一案です。

また「協力目標・シナリオの立案」段階では、以下に説明する目標系図や第Ⅱ部で紹介するバランス・スコアカードのような形で構造化し、取りまとめると、もれがなくバランスのよい解決策を検討することができます。

目標系図は、目標を大中小の階層に分けて系図として表したものです。例えば、セクター戦略目標、プログラム目標、サブプログラム目標、プロジェクト目標といった階層に分けて矢印でつないだものです。この場合、留意すべき点は、各上位、下位の目標間の関係が目的手段の関係、すなわち下位目標が上位目標を達成するための必要十分な手段とはなっておらず、単に方向性を示すにとどまっているという点です。なお、41 ページの Box 3-1 はいくつかの協力プログラムをもとに、シナリオパターンを作成したものですので、シナリオを明確化する際に参考になるでしょう。

図 3-1 協力プログラム目標系図のパターン (参考)



またプログラム計画書の内容を視覚的に共有するため、プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) に準じた、プログラム・デザイン・マトリックスを作成している例もあります (ガーナ健康の輪プログラム)。前述のように、下位目標が上位目標の必要十分な手段となっていないため、下位目標から上位目標に至るロジックを補う意味で、外部条件やリスクの分析を行なう必要があります。

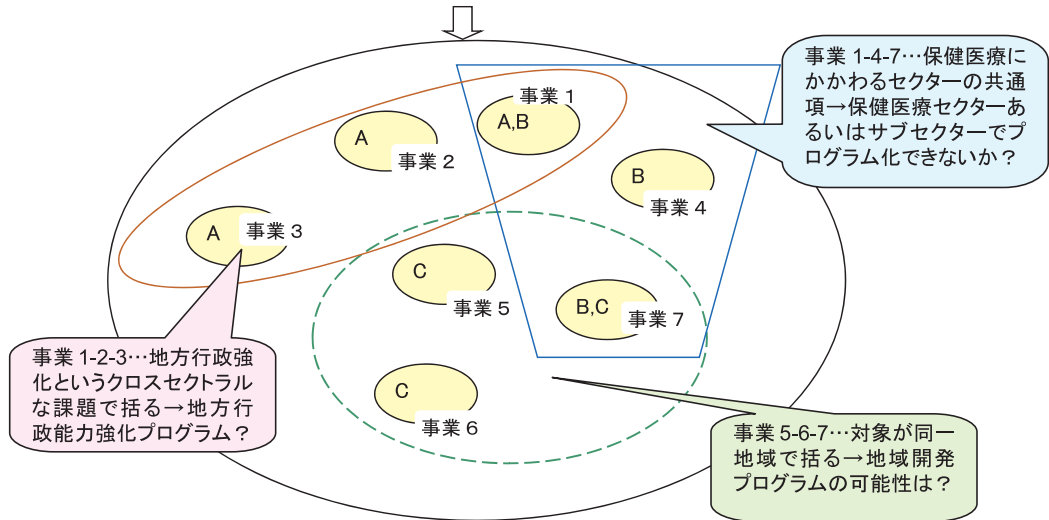
その他、協力プログラムで作成されている事例、効果的な概念図のサンプルなどは参考資料2としてまとめていますので参照してください。

### Box 3-1 既存の協力プログラムの戦略性を高める

既存の協力プログラムの戦略性を高める場合、すでに存在するプロジェクトの大幅な変更は、相手国との関係から難しいことが多く、まずは同じ分野や地域で行われている事業の関係性を徐々に強化するアプローチをとることが主となります。

#### 既存の協力プログラムの戦略性強化イメージ図

例えば、以下のようにプロジェクトやその他の事業(計7つ)が実施中であるとすると、事業内容から、A,B,C等の共通項をもとに、グループ化する。



#### 具体的な手順

1. 実施中、あるいは実施が決まっている事業の共通項を探し、共通項をもとにいくつかの事業をグループ化する。共通項としては、同じセクターやサブセクター、クロスセクトラルな課題、共通の援助対象者/機関、あるいは同じ対象地域などがある。
2. 共通項をもとにグループ化された事業群について、それぞれの事業目標を確認し、目標の相互関係を目標系図などを使って整理して、クラスター全体をカバーする上位の目標を探す。
3. その目標が相手国の政策や開発計画に明示されている開発課題のいずれかと関係しているかを検討し、開発課題上の重要性や、日本が課題として選択し集中して支援する意味があるかどうかを確認する。
4. JICA が協力プログラムの枠組みのもとで支援すべき開発課題と確認された場合は、本ハンドブックの2章以降の手順を追って(現状把握の再調査、協力のシナリオ計画の再検討、リスク分析など) 計画を立てていく。
5. 実施中、あるいは実施が予定されている事業の中で、設定された協力プログラム目標に対するその事業の貢献や関連が薄い活動については中止か変更を検討し、不足する活動や事業の追加、さらに事業間の連携を強化する事業/活動の追加を検討する。

このようにして、協力プログラムの戦略性が強化されていくといえますが、従来実施されている事業を、協力プログラム外のものとして変更 / 中止する際には十分な配慮が必要です。援助事業はいったん開始されると、相手国との関係からも、また活動を担っている専門家や協力隊の立場からも、中止や変更することが難しいことは言うまでもありません。協力プログラムの戦略性強化を図りつつ、必要な場合はプロジェクト単体として戦略化を図り、適切な期間を経て、徐々に活動を整理していくアプローチが現実的です。

### 3-3 プログラムのモニタリング

刻々と変化する現実に即してリスクに対処し、事業の成果を上げるためには、協力プログラム期間中の内部・外部条件の変化にあわせてプログラムやプロジェクトの内容を見直すことが、マネジメント上重要なポイントといえます。しかしながら、現在の協力プログラムは、まずは協力戦略としての性質を高める計画策定初期段階にあり、戦略実行段階でプログラムとしてのモニタリングを継続的かつ定期的を実施し、終了した例はありません。以下、プログラム評価試行からの教訓もふまえつつ、今後モニタリング体制を検討する際に参考になる点を紹介します。

#### 3-3-1 モニタリングの項目、頻度

モニタリング事項としては、以下のようなものが挙げられます。

- プログラム目標の達成状況（指標については3-3-2参照）
- 協力プログラムを構築する事業の進捗、プロジェクト間調整上の問題の確認
- 協力プログラムが位置づけられる途上国の開発政策戦略の成果進捗、変更可能性
- 関連する他ドナーの活動動向の把握
- 外部条件、リスクの把握
- 実施プロセス上の課題

定期モニタリング実施の頻度は、協力プログラムの規模にもよりますが、半年に1回程度など、決まったペースで行い、タイミングとしては、途上国側の開発戦略の定期的なドナー共同モニタリングや、協力プログラムを構成する主要プロジェクトの評価（中間、終了時）や半期モニタリングなどの機会に合わせ、効率的に実施することが望ましいといえます。

協力プログラムの期間は、10年程度のめどを立てつつ、途上国の開発計画期間に合わせ3～5年間程度が適切と考えられています。通常、この期間中に、プログラム総括や担当者、現場の援助人材、途上国側関係者は交代してしまいます。そのため、

一貫した成果管理の観点からプログラムのマネジメント体制をプログラム計画書に明示し、活動等の微修正においてどのレベルで決定を下すか、あらかじめ関係者で認識を共有しておくことも大切です。また個々のモニタリングの結果を簡潔にまとめて記録に残しておくことが望ましいでしょう。

#### 事例 17：相手国自身の開発計画モニタリングの場に参加する

ガーナ健康の輪プログラムが実施されている同国では、国内すべての州が年間計画に関して四半期および年間レビューを実施しています。UNICEFをはじめとする各援助機関はこうした相手国自身の開発戦略レビュー、モニタリングの機会に参加し、動向を把握しています。協力プログラムのモニタリングにおいても、こうした機会を活用することが検討されています。

### 3-3-2 モニタリング指標の設定

協力プログラムの進捗状況を把握し、必要に応じてフォローアップを行なうためには、モニタリング指標を設定することが望ましいといえます。プログラム目標を測る指標として用いるものの内容を明確にし、その入手手段も特定しておくことが大切です。

協力プログラムが位置づけられる相手国開発戦略のなかであらかじめモニタリング指標が設定されている場合には、そこで使われている指標に沿って協力プログラムのモニタリング指標を設定することも一案です。ただし開発戦略で設定されている指標はかなり高次のレベルであることが多く、JICAの投入との間に乖離がある場合もあるため、どういった視点からの指標が必要なのかを考え、そのまま適用してよいのかどうかを検討する必要があるでしょう。また、協力プログラムを構成しているプロジェクト上位目標、プロジェクト目標レベルの指標をできるだけ活用、あるいは一致させることも効率的です。

モニタリング指標については、必ずしも相手側の統計資料だけに頼ることはできないので、あらかじめデータ収集やその手法の指導を、活動の中に組み込んでおくことが望ましい場合もあります。他ドナーと協力するプログラムについては、データ収集について、他ドナーの情報を収集したり合同の指標を使うことも有効と思われます。

### 3-3-3 モニタリング結果の活用と記録

モニタリングの結果はJICA内部、および可能な範囲で相手国と共有し、結果によってはプログラム計画の変更、特にプログラムを構成するプロジェクト計画の見直しや実施時期の変更を行なう必要もあります。

また協力プログラム全体のモニタリングの状況や各構成事業の進捗、協力プログラムに何らかの変更が行われた場合には変更点とその理由などを報告書としてまとめ、相手国を含む関係者と共有します。後に関係者が交代しても経緯が分かるようにしておくことが、長期にわたり、かつ多くの関係者がかかわる協力プログラムの戦略性確

保においては特に重要です。

以下、ボリビア貧困地域飲料水協力プログラムの評価で提案されたモニタリングシートのご案内を参考までに掲載します。協力プログラムを構成する事業で入手される指標を極力活用している点が特徴といえます。

表 3-1 協力プログラム・モニタリングシート

～「ボリビア貧困地域飲料水供給プログラム」：プログラム評価試行を踏まえた提案～

年度		2007	2008	2009	2010	指標の入手手段
1. プログラム目標指標						
給水設備をともなった給水率（JICAの関与した農村部全体）：累積ベース	目標					今回の調査のように各県庁に年1回情報提供を要請する。
	実績					
(参考情報：以下の2指標により上記の達成度の原因分析ができる)						
井戸の設置による人口のカバー率：累積ベース	目標					これは、無償資金協力（現行・新規）のプロジェクト目標指標である。
	実績					
既存の井戸に対する給水施設の設置率：累積ベース	目標					これは、技プロ（現行・新規）のプロジェクト目標指標である。
	実績					
2. プログラム成果指標						
1) 安全な水資源が開発される						
・水質が適切な井戸の割合	目標					今回の調査のように各県庁に年1回情報提供を要請する。
	実績					
・村落サーベイによる水質に関する調査	目標					既存・新規の技プロの中間評価・終了時評価を活用する（したがって空欄部分があってもよい）。
	実績					
2) 持続的に水が利用できる						
・村落サーベイによる水委員会の状況（収支が黒字である村落の割合）	目標					既存・新規の技プロの中間評価・終了時評価を活用する（したがって空欄部分があってもよい）。
	実績					
・村落開発に関する状況の調査（一定レベルの開発が行われている村落の割合）	目標					既存・新規の技プロの成果の指標を活用する（指標内容はより精緻化する必要がある）。
	実績					



## 3-4 プログラムの評価と見直し

JICAでは2004年に実施した総合分析「国別事業評価」において、それまでの国別事業評価における課題を分析・整理するとともに、国際的な動向や、JICA内部における国別事業評価に対するニーズをあらためて見直し、より有用性の高い評価に向けた方法論について検討を実施しました。この結果、後述する「貢献」の概念に基づく評価手法を整備し、現在いくつかの代表的な協力プログラムを対象に評価を試行しています。

ここでは、この「貢献」の概念を用いた協力プログラムの評価の考え方について述べます。なお事業評価には、事業実施による成果の検証や今後の類似業務に対する教訓の抽出を主たる目的とするものと、実施中の事業の運営管理の改善に関する提言の抽出を主たる目的とするものがあります。当面の間は、後者にあたる、より事業の戦略性を強化するために、協力目標・成果指標や協力シナリオのさらなる明確化をはかっていくことを目的とした評価が、協力プログラム評価の中心となると思われますが、事業単位としての協力プログラムが確立していくとともに、前者を目的とする評価も実施することが必要となってくるでしょう。

### 3-4-1 「貢献」の概念に基づく評価の枠組み

これまでJICAは、特定の援助機関の事業と対象国の開発状況の変化との厳密な因果関係を検証しようとする「帰属（Attribution）」の概念に基づき、事業評価を行ってきました。例えば、JICAのプロジェクト評価では、活動→成果→プロジェクト目標といった活動からプロジェクト目標に至るまでの関係を、厳密な因果関係に基づき計画し、評価しています。

一方、協力プログラムは対象国の開発戦略目標達成のために、プロジェクトよりも高次の目標設定を行っています。そうした目標の達成には、当該国政府や他援助機関の活動、その他外部要因など、一機関の活動以外にも関係する要素が多数に及ぶことから、「帰属」の検証には困難がともないます。そのため他の二国間援助機関・国際機関では、一機関の活動と上位の開発課題の関係を「帰属」の概念に基づいて個々の事業の成果を積み上げる形で評価するのではなく、当該国や他援助機関の活動全体で達成された成果のなかで一機関がどのような役割を担ったかとの視点から、「貢献（Contribution）」の概念により評価を行なう手法が主流になりつつあります。「貢献」の概念とは、開発課題に対する進展（対象国の開発戦略の進展状況）と一機関がプログラムにおいて達成することを目標としていた成果を明示的に分けて認識したうえで、「開発課題の進展」と「一機関の成果」の「因果関係の可能性の高さ（plausibility）」を検証しようとする考え方です（図3-2参照）。

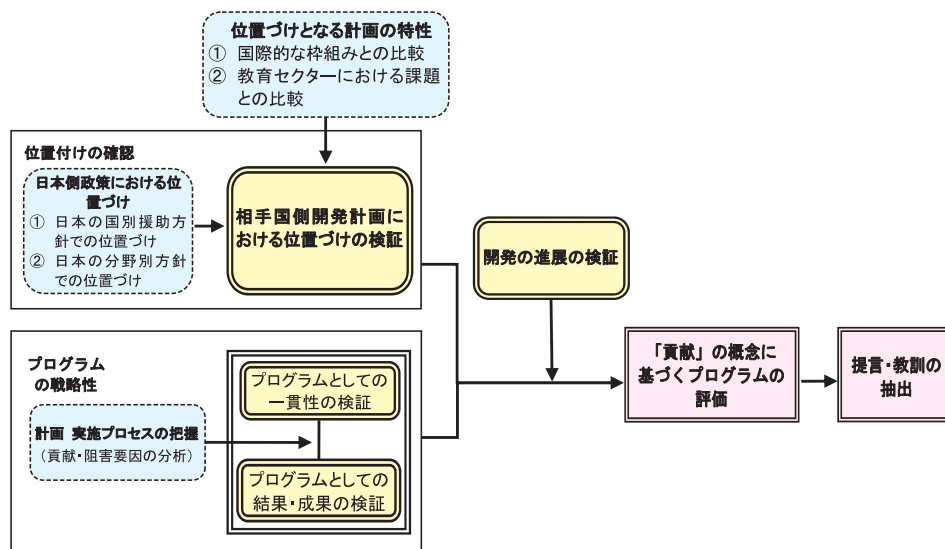
協力プログラムにおいても、対象国の中長期的な開発目標を支援すべく比較的高次の目標設定も念頭に置いていることや、他援助機関の評価手法の動きなどもふまえ、



考え方の整理

本評価においては「貢献」の概念に基づき、「因果関係の可能性の高さ」を、「開発戦略での（協力プログラムの）位置づけ」と「協力プログラムの戦略性（計画・成果・プロセス）」をふまえて評価する枠組みを採用しています。

図 3-2 評価の枠組み



### 3-4-2 評価手法（ステップごとの評価視点）

「貢献」の概念に基づき評価を行なうにあたっては、

1. 相手国側の開発戦略における位置づけの確認
2. 協力プログラムの戦略性（計画・成果・プロセス）の確認
3. 開発戦略への貢献

の3つのステップに分けて評価を行います（表3-2参照）。「貢献」の評価では、先に述べたとおり一機関（ここではJICA）の協力の成果と、当該国政府や他援助機関の実施する事業の総体としての成果を分けたうえで、その「因果関係の可能性の高さ」を評価しようとしています。「因果関係の可能性の高さ」は、1つには当該国の開発戦略のなかでJICA事業がどのような位置づけを占めていたのか、重要で優先度の高い課題を選択し取り組んでいたのかという、「開発戦略における位置づけ」によって確認を行います。またもう1つの視点としては、目標達成に向けて有効な計画が策定されていたか（一貫した取り組みができていたか）、成果をきちんとあげていたか、状況に応じ適切に計画・実施の変更ができていたか、といった「協力プログラムの戦略性（計画・成果・プロセス）」によって確認を行います。本評価では、これら「位置づけ」と「戦略性（計画・成果・プロセス）」の検証を分析のステップとしつつ、当該国政府の開発戦略の進展（他援助機関や当該国政府の実施する事業の総体として

の成果)をふまえたうえで、「貢献」の概念に基づき評価を行います。したがって、当該国の開発戦略のなかで優先的な課題に取り組み、そのなかで高い成果をあげており、なおかつ開発課題の改善も見られるのであれば、因果関係の可能性は高いとの結論を提示できる形になります。

表3-2 評価項目と評価設問例<sup>16</sup>

評価項目		評価設問
1 位置づけ	日本側政策での位置づけ	1-1-1 協力プログラムは、日本の国別援助政策においてどのような位置づけにあるか
		1-1-2 協力プログラムは、日本の分野・課題別援助政策においてどのような位置づけにあるか
	相手国開発戦略での位置づけ	1-1-3 協力プログラムは、当該国の開発戦略においてどのような位置づけにあるか
2 JICAプログラムの戦略性	計画	2-1-1 協力プログラム目標達成のためのシナリオ（案件群の構成も含む）は適切に設定されているか（協力プログラムの一貫性）
	成果	2-2-1 協力プログラムを構成する個々の案件の目標はどの程度達成されたか。個々の案件の実施によってどのような成果がもたらされたか
		2-2-2 協力プログラムの目標達成の観点から協力プログラムを構成するJICA 案件間の連携によって、どのような成果が達成されたか
		2-2-3 協力プログラムの目標達成の観点から、個々の案件において、他援助機関との協力によってどのような成果が達成されたか
		2-2-4 協力プログラムの目標はどの程度達成されたか
2-2-5 協力プログラムの目標達成に対し、構成案件の選択は適切であったか		
プロセス	（計画、結果の評価に際し、貢献・阻害要因の抽出のために適宜分析を行なう） 2-3-1 協力プログラムを構成する案件間では計画・実施の段階で適切に連携・調整が図られたか 2-3-2 協力プログラムを構成する個々の案件の計画・実施に際して、他援助機関との援助協力・協調に向けて適切な取り組みが行われたか	
3 開発戦略への「貢献」	3-1-1 協力プログラムが位置づけられている当該国の開発戦略の目標に対する指標はどのように進展したか 3-1-2 上記3-1-1においてもたらされた効果に対して、協力プログラムはどのように寄与したか 3-1-3 開発戦略目標達成に対して協力プログラムは他援助機関と協力しどのような成果をあげたか 3-1-4 当該国の開発戦略目標達成の観点から協力プログラムは効率的、自立発展的であったか（目標達成に向けて今後どのような協力を行なうべきか）	

<sup>16</sup> すべての評価設問にそのまま対応したわけではなく、協力プログラムに応じて設問の適用と選択を行います。

2006年度に実施した評価のうち、マラウイ・ベトナムの評価については、すでに報告書が完成しています<sup>17</sup>。またほかの評価案件についても報告書作成予定ですので、今後、評価を実施する際、また協力プログラムの戦略性向上を図るためにも、参考にすると良いでしょう。

### 事例 18：プログラム評価事例

#### ◆ベトナム初等教育改善プログラム

ベトナムでは、初等教育の純就学率は97.5%に達しており、初等教育の普遍化に向けての最終段階にあり、修了率の向上や貧困地域や山岳部でのアクセス改善に向けた取り組みを行っています。このような状況に対し、JICAは「初等教育の質の改善」を目標とした協力プログラムを実施しています。調査のステップとしては、国内での作業（評価目的、対象や枠組みの確定、文献などの情報収集、現地調査枠組みの決定）を経て、現地調査によりインタビュー、結果分析を行い、一般的なJICAプログラムの戦略強化に向けた提言・教訓を編み出す方法を取っています。

**プログラムの戦略的位置づけ**…教育の質が課題となっている初等教育分野において、初等教育開発計画（PEDP）策定支援やベトナム政府が策定を進めている新カリキュラムに即した授業実施のための研修を行い、これらを通じて教育の質の向上をめざした協力を実施しており、重要な課題に対応する形となっている。

**戦略性（計画・成果・プロセス）**…初等教育分野の課題解決を目的としてPEDPの策定支援を行い、そのうえでPEDPをもとに優先的な分野を選択し技術協力プロジェクトを実施する方法を取っていることから、戦略的に初等教育の質向上に向けて一貫性のとれた計画となっている。成果については、PEDPの完成や、新カリキュラムに基づいたモデル授業研修のキートレーナー養成など、プロジェクト・レベルの成果のほか、「JOCVと技プロの連携によりモデル授業の実施が促進された」「PEDPの策定によりEFA計画策定のプロセスが進展した」など、協力プログラム目標の達成に向けた成果も発現しつつある。

**評価結果**…重要性（優先性）、戦略性を確保しつつ協力プログラムは実施されている。ベトナム政府や他ドナーの事業もサブセクター・レベルの初等教育分野に焦点を当て活発に行われていることから、将来的な協力プログラム目標の達成の見込みも向上しつつある。

**提言**…技術協力プロジェクトで策定中のモデル事業をどのように全国的に拡大していくのが課題であり、今後貢献の可能性をより高めていくためには、プロジェクトでの有効なモデルの確立と同時に、拡大・普及に向けた他機関との連携をより強化していくことが必要である。

<sup>17</sup> JICA 企画・調整部（2007）『特定テーマ評価 プログラム評価（マラウイ・ベトナム教育分野）報告書』

## 3-5 協力プログラムのマネジメント体制

協力プログラムのマネジメントでは、共通の協力目標・シナリオに沿って複数のJICAのプロジェクトの統合的運用を行なうことで、プロジェクトをバラバラに投入するよりも大きな成果の達成を目指します。このため協力戦略立案の初期段階から多くの関係者を巻き込んで、総合的な戦略を練る必要があります。

また、たとえプログラムが緻密に作成されても、実施の段階で各プロジェクトがバラバラに行われていたのでは、プログラム目標を達成することはできません。プロジェクト関係者間で一体感を醸成し、必要な情報を共有、個々のプロジェクトの進捗や外部条件・リスクを見ながら、適宜プログラムの内容を軌道修正していくことが重要です。そのためには、プログラム・マネジメントの体制を整えることが必要になります。以下、特に重要と考えられる点を説明します。

### 3-5-1 プログラム・マネジメントのための具体的な活動

上記3-2、3-3、3-4をふまえ、協力プログラムのマネジメントのための具体的な活動として、次のような事項を挙げることができます。

1. 形成段階
  - セクター・地域分析、プログラム形成調査の実施
  - プログラム計画書の作成
  - 事業展開計画の更新
  - プロジェクト形成調査の実施
2. 事業実施段階
  - 定期モニタリング（モニタリングシートの作成）
  - プログラム予算の進捗把握
  - プログラムの中間・終了時評価
  - プログラム／プロジェクト計画の修正
  - プロジェクト関係者間の相互技術支援、構成プロジェクト進捗情報共有
3. 自立発展段階
  - プログラムの事後評価の共同実施
  - 必要に応じ新規案件の形成、フォローアップ事業の立案

このような活動を進めるには、共通の目標を明らかにしつつ、日本側関係者（JICA事務所、JICA 専門家、JICA 本部関係者、国際協力専門員、関係省庁、現地 ODA タスクフォース、専門家、コンサルタント、ボランティア、パートナー NGO など）、相手国の C/P・受益者、他ドナーなどといった、多数の関係者を調整していく必要があります。

具体的な体制や役割分担の方法は事業の規模や状況によっても異なりますが、プロ



グラム・マネジメントの中心となる人物を定め、関係者の密接かつ日常的なコミュニケーションを促し、情報の迅速な把握・共有および環境の変化やリスクに対する機動的な対応ができるよう体制を整える必要があります。

### 3-5-2 現地関係者のマネジメント上の役割

在外事務所は、現場の状況の把握、途上国のカウンターパートとの定期的協議、他ドナーとの対話、現地 ODA タスクフォースでの協議、プロジェクトで活動する援助人材との調整・情報共有、プログラム目標の達成状況や内外リスクの把握まで、プログラム・マネジメント上、非常に重要な役割を果たしています。

また、プログラムを構成するプロジェクトの構成メンバー（担当者、専門家、コンサルタント、ボランティアなど）が、プログラム全体の目的と自分の関わるプロジェクトの位置づけ、また他のプロジェクトの進捗を十分理解していることで、調整が円滑に進み、プログラム全体の質の向上にもつながります。JICA の地域部や在外事務所の職員は、特にプロジェクトの外部からの構成メンバー（専門家、コンサルタント、ボランティアなど）に、活動前ないし活動の早い段階で、協力プログラムの全体像について理解してもらう機会をつくるのが肝要です。

これまでの先駆的な協力プログラムでも、事務所員や専門家が大きな役割を果たし、（本部・在外事務所・現場の援助人材の）三位一体の協力でプログラムが進められています。

#### 事例 19：協力プログラムを支える在外事務所と本部の協力

協力プログラムでは、異なる事業スキームの横断的な取りまとめをどう行なうかがマネジメント体制構築のひとつの鍵になります。例えばガーナ健康の輪プログラムでは、地域部担当チーム長が定期的にプログラム運営委員会（テレビ会議）を主催し、課題部、無償資金協力部、協力隊事務局、また現場の調整を担う在外事務所員、企画調査員、そしてプロジェクト専門家などの間の情報共有・調整やプログラム計画書の作成、プログラム評価の運営などを行っています。また協力プログラム構成事業関係者のメーリングリストを作成し、在外、国内の双方から適宜、情報を発信することにより認識の共有を図っています。

インドネシア南スラウェシ州地域開発プログラムでは、プログラム・オフィスを協力対象州に設置し、職員をプログラム担当者として配置して全体調整、対外的交渉・調整にあたらせています。在外事務所は地域部から十分な支援を得ており、また現場ではプロジェクト関係者らの自発的なコミュニケーションによる調整が進んでいます。

#### 事例 20：現地の事務所員や専門家が果たす大きな役割

ガーナ健康の輪プログラムでは、主要事業のひとつである技術協力プロジェクトを法人契約で実施していますが、委託先のプロジェクトリーダーはプログラム全体の動きをよく把握し、積極的に技プロの情報を無償資金協力のコンサルタントやボランティアと共有しています。

また、オールジャパンとしての協働体制も協力プログラムの運営のために欠かせない要素となってきます。多くの国では、現地 ODA タスクフォースが、外務省、JICA、JBIC など関係する機関を一定の方向性のもとに束ね、途上国、他国・機関ドナーとの対話の促進に役立っています。在外事務所員は、現地 ODA タスクフォースの一員であることを自覚しつつ、日ごろからの情報交換とコミュニケーションに努めることが重要です。

#### 事例 21：オールジャパンの代表としての対応が求められる援助協調の現場

タンザニア国では大使館、JBIC 専門家とも密に連絡を取りながら、各組織の立場や役割を踏まえつつも、刻々と推移する開発援助協調の動きにオールジャパンとしてフレキシブルかつ機動的に対応しています。インドネシアやバングラデシュの協力プログラム運営に見られるように、たとえ JICA 職員であっても、有償資金協力の事業方針を踏まえ、ドナー会議などの場でオールジャパンを代表して発言しなくてはならないこともあります。各国を代表する他の援助機関からの出席者と同様に現地 ODA タスクフォースを代表し、一般財政支援、有償資金協力の動向についても、相手国政府や他ドナーの信頼を損なわないように対応することが求められます。





## 第Ⅱ部 プロジェクト・マネジメント



## 第Ⅱ部にはいるまえに…

第Ⅱ部では、単体のプロジェクトのマネジメントについて、基本的な考え方とツールの例を紹介します。ここできちんと押さえておきたいのは、マネジメントの考え方です。ツールは、その考え方を具現化するための道具にすぎません。考え方さえ押さえておけば、ここで紹介されたもの以外のツールをもちいてももちろん構いませんし、適宜、案件の状況に合わせて新たなツールをもちいることも可能です。

第Ⅱ部で対象となるプロジェクトは、協力プログラムを構成するプロジェクトと、プログラムを構成しない単独のプロジェクトの両方を含みます。両者のマネジメントの考え方に大きな違いはありません。なぜなら、プログラムを構成するプロジェクトの場合も、プログラムを構成しないプロジェクトの場合も、ともに相手国のより上位の開発計画のもとに位置づけられる事業であることに違いはないからです。違いは、相手国の上位計画との結びつきにおいて、プログラムという形を経由するかしなないかだけです。したがって、個々のプロジェクトのマネジメントを考えた場合、両者に大きな違いはありません。オペレーション上の多少の違いについては、以下のそれぞれの段階で必要に応じて解説します。

第Ⅱ部の構成は、以下の目次構成のとおりです。4章でプロジェクト・マネジメント全体を概観し、基本的なマネジメントの考え方を解説します。続いて、5章で計画(plan)、6章で実施(do)、7章で評価(see)と、plan - do - seeの3段階に分けて、それぞれにおける主要なマネジメントの要点を順に解説します。プロジェクト・マネジメントの具体的な作業は常に行きつ戻りつしながら進めていくものです。また、その順序も案件や状況に応じて変わってきます。本稿は一般的な時系列順にのっとって記載されていますが、必ずしもこの順序でなければならないものではありません。

## 第Ⅱ部 目次構成

構成	JICA事業手続きフロー	ハンドブック目次	ツール	実施者	
Ⅱ部 プロジェクト・マネジメント	プロジェクト形成 事前評価調査 実施協議・R/D署名	4章	プロジェクト・マネジメントの考え方	関係者分析、組織分析 PCM、ワークショップ リスク分析	相手国側関係機関 在外事務所担当者 JICAプロジェクト担当者 企画調査員 プロジェクト形成調査団 事前評価調査団
		5章	プロジェクトの計画		
		5-1	プロジェクトのデザイン		
		5-2	外部条件などリスクの洗い出し		
		5-3	実施体制の構築 C/P機関の選定 その他の実施機関の選定 専門家の人選		
	プロジェクト実施計画	6章	プロジェクトの実施	WBS PO	プロジェクトチーム 相手国側関係機関 JICAプロジェクト担当者
		6-1	WBS(Work Breakdown Structure)		
		6-2	WBSをもとにしたPOの作成		
	モニタリング	6-3	プロジェクト実施体制管理 コミュニケーション管理 ステークホルダー管理	モニタリング・システム(PCM)	
		6-4	モニタリング 進捗/達成度モニタリング リスク・モニタリング		
6-5		変更管理			
終了時評価調査	6-6	中間評価	PDM JICA評価ガイドライン		
	7章	プロジェクトの評価		JICA評価ガイドライン	
	7-1	終了時評価			
7-2	プロセスの検証				

## 4章 プロジェクト・マネジメントの考え方

5章以下で、plan – do – see のプロジェクト・サイクルの各段階におけるマネジメントについて解説しますが、それに先立ち、4章では、プロジェクト・マネジメント全体を概観し、基本的なマネジメントの考え方を解説します。ここでは、そもそもプロジェクトとは何か、プロジェクトをマネジメントするとはどういうことで、どこが勘所になるのかといったことについて考えます。

### 4-1 プロジェクトとプロジェクト・マネジメント

プロジェクト・マネジメントは、計画を必要としないルーティーンである日常業務とは大きく異なる業務です。この違いを理解しておかないと適切なプロジェクトの管理はできません。まず、プロジェクト・マネジメントの大前提として、プロジェクトの定義を確認しておきましょう。

「技術協力プロジェクトマニュアル」では、プロジェクトは次のように定義されています。

一定の成果を一定の期限内に達成することを目的として、あらかじめ合意した協力計画に基づき、一体的に実施、運営される技術協力事業。なお、期間内に期待する成果とそれを実現するための活動及び投入の因果関係は、明確かつ論理的でなければならない。

「技術協力プロジェクトマニュアル」 p.1

「一定の期限内に」ということは、プロジェクトには期間の定めがあることを意味します。プロジェクトには明確な始まりと終わりがあるということです。また、「一定の成果」ということは、プロジェクトが生み出す成果が、非反復的な個別的なものであることを意味します。独自 (unique) な成果ともいわれますが、プロジェクトが生み出す成果は、前例のない、今までに生み出したことのない成果だということです。

つまり、プロジェクトとは、前例のない目標を一定の期限内に達成しなければならない事業であり、同じことの繰り返しを基本とする普段の日常業務（定常業務）とは本質的に性質の異なる事業なのです。そのため、プロジェクトでは、日常業務のマネジメントとは異なった、プロジェクトのためのマネジメントが必要なのです。



## 4-2 プロジェクト・マネジメントの基本的な考え方

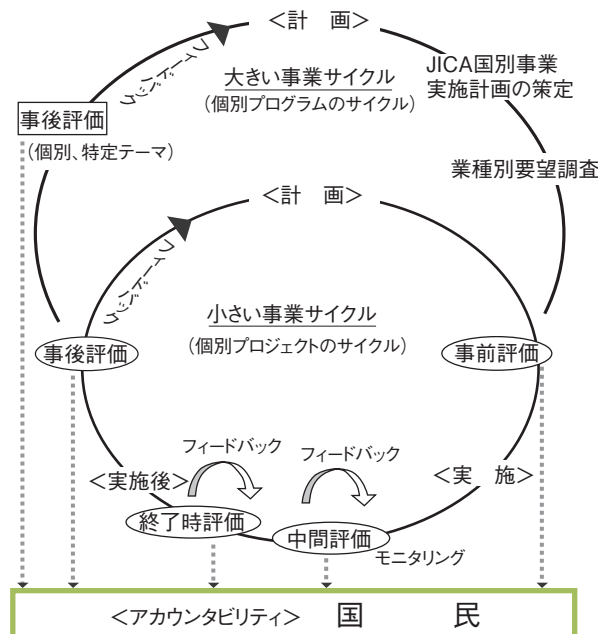
プロジェクトの目標が特定の開発課題に対応した独自のものであるため、プロジェクトは常に新規性の高い事業であり、先を見通すことが難しいものです。また、プロジェクトを実施していると、それによってプロジェクトを取り巻く状況も変わってきます。そのため、新しく分かってきたことや周囲の変化に柔軟に対応する必要があります。当初計画に固執していると、現実からかけ離れたプロジェクトになってしまう可能性が高いのです。そのため、プロジェクト計画は段階的に詳細化していく必要がありますし、現状に適切に対応していれば、おのずと段階的詳細化の道をたどるものです。

計画が段階的に詳細化されるということは、つまり、計画は適宜、必要に応じて変更されるということです。プロジェクトは本来、変更を前提とした事業なのです。それゆえ、変更管理が JICA プロジェクト担当者の重要な仕事となります。

## 4-3 プロジェクト・サイクル

プロジェクトは、計画 (plan) し、実施 (do) し、評価 (see) し、その結果を計画にフィードバックするという、plan - do - see サイクルを回していくことによって管理されます。

図 4-1 プロジェクト・サイクル



個々の詳細な内容に入る前に、以下の4-4から4-6で、プロジェクト・サイクル全体を見渡した、計画、実施、評価のそれぞれの段階におけるプロジェクト・マネジメントに関する留意点を解説します。

## 4-4 プロジェクトの計画に関する留意点

### 4-4-1 CDの視点とプログラムの発想

第I部で述べたように、事業の戦略性の向上のためには、まずはじめに開発戦略やセクター戦略が検討され、その戦略目標を達成するための手段として、プログラムやプロジェクトが形成されるという手順を踏むことが重要です。したがって、PDMを念頭において言えば、まず、上位目標が設定され、しかる後にプロジェクト目標が検討されることになります。

第I部で述べたことの繰り返しになりますが、ここで改めて、プロジェクト形成における留意点として、CDの視点とプログラムの発想の重要性について述べておきたいと思います。

CDとは、「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」を指します。JICAの支援は、この相手国の開発課題達成能力の向上のための「仕組み」、すなわちCDのための仕組みを、プロジェクトを通じて構築することです。そのためには、開発課題に関わる個人、組織、社会制度をトータルに強化する包括的な仕組みと、援助に依存することなく途上国が自らの力で課題を達成する内発性を引き出し持続させる仕組みを考える視点が重要になります。

CDの視点はプロジェクト・サイクルのすべての段階で常に必要なものですが、案件形成段階においては、以下の3点を踏まえた戦略的な案件形成を行なうことが必要です。

1. 何を強化することから始めればよいか。
2. どこまで協力して、どこまでは協力しないか。
3. 協力しない部分は誰がどのようにカバーするか。

『キャパシティ・ディベロップメント』(2006) p.ii

一方、プログラムとは、特定の目標を達成するために複数のプロジェクトを統合的に実施することによって、より包括的で確実な開発効果をもたらす考え方です。プログラムを構成する複数のプロジェクトは、すべてJICAが支援するプロジェクトの場合もあれば、相手国事業や他ドナー事業やJICA事業などといった、事業主体の異なるさまざまなプロジェクトがひとつのプログラムを構成することもあります。いずれ

にしる、複数のプロジェクトの相乗効果によって、従来の単独のプロジェクトでは達成できなかった、より高いレベル、より広い範囲、より長期にわたる開発効果を実現するものです。

このプログラムとしての発想は、プログラムを構成しない単独プロジェクトであっても必要です。なぜなら、JICA にとっては単独プロジェクトであっても、相手国にとっては開発プログラムを構成する複数のプロジェクトのひとつだからです。単独プロジェクトであっても、それが相手国の他の事業とどのような関係にあるか、相乗効果をどのように求めるかといった、複数の事業の全体を視野に入れたプログラムの発想が求められます。

このように、CD の視点とプログラムの発想はすべてのプロジェクトに求められるものです。そして、CD の視点もプログラムの発想も、その目指すところは、従来のプロジェクトを超えた、より高いレベル、より広い範囲、より長期にわたる開発効果の発現です。

ここから導き出されることは、個々のプロジェクトにおいて今まで以上に、上位目標の達成が重視される、ということです。これまで、上位目標はプロジェクト終了後におのずと達成される波及効果のように漠然と期待され、ともすれば軽視されがちな傾向にありました。しかし、CD の達成のためにも、プログラムの効果の発現のためにも、個々のプロジェクトの上位目標達成に至る道筋を計画段階で描くことが重要になります。



考え方の整理

#### 4-4-2 現状をあるがままに把握する

プロジェクト案件形成から計画時にかけて、特に重要なのが現状把握です。(なお、現状把握は、開発戦略の検討やプログラムの形成においても基本となります。) プロジェクトは現状を改善するために実施されるものですから、**プロジェクトの出発点として、まずはあるがままの現状をできるだけ正確に把握することが必要**です。こうであるはずだ、こうあってもらいたい、といった希望的観測や憶測を意識的に排除しながら案件を形成し計画してください。

現状把握は、調査団やローカルコンサルタントを活用した、インタビューや文献調査を含む現状調査によってなされます。その際に注意すべきことは、相手国の開発計画や C/P 機関の TOR に記載されているからといって、それだけを情報源に判断しないことです。計画されていることと、それが実際に実行されることは別です。また、実行されていても、その程度は現状を調べてみなければ分かりません。

また、前節で解説した CD の視点は、現状調査にも当てはまります。相手国側関係者が自ら現状調査に関わり、あるがままの現状を認識することが CD の出発点となります。したがって、現状調査は相手国の関係者と協働して行ない、現状認識を関係者が等しく共有することが重要です。

### 4-4-3 ツールは目的達成の道具

現在、PCM（PDM 含む）、SWOT 分析<sup>18</sup>、社会調査手法などといった、プロジェクト計画のためのさまざまなツールがあります。これらのツールは先人の知恵や経験の結晶であり、積極的に活用するべきです。ただし、これらの手法やツールは、あくまでも目的を達成するための道具（問題点、課題の整理方法）であって、使うこと自体が目的ではありません<sup>19</sup>。

ツールをもちいて計画を作成するときは、その目的は何なのか、何のためにその方法を使っているのかを常に念頭におくべきです。そうすれば、ツールの使用自体が目的化されることもなくなり、その使い方を誤ることもなくなります。また、特定のツールに固執することもなく、目的に応じたツールを臨機応変に選んで使うということも可能になります。

### 4-4-4 PDM の利点と限界

Project Design Matrix（PDM）は、プロジェクト計画の概要をひとつの表にまとめた、プロジェクト計画概要表です。現在、JICA では、総投入予定額 1 億円以上の技術協力プロジェクトで PDM を作成することになっています。しかし、PDM もツールのひとつにすぎず、当然、利点と表現内容の限界があります。それら利点と限界を念頭に置いて PDM を作成する（プロジェクトを計画する）または利用することが必要です。現在 JICA では、プロジェクトの枠組みとして PDM が広く活用されていますが、現状調査や、目標の現実性の検討が不十分なまま、PDM の欄を埋めただけの計画、PDM の論理的整合性だけを考えたプロジェクト計画作成に終始してはなりません。これはツールを自己目的化してしまった状態、ツールに使われている状態といえます。

#### 1. PDM の利点

- プロジェクトの計画全体をその論理構成も含めて一目で概観でき、これを使うことにより多数の関係者間で認識を共有することができる。
- 目標管理型の、秩序だった論理的なプロジェクト計画ができる。
- プロジェクトの内容にもれや重複、計画者による理解のぶれなどが少ない計画を立てることができる。

#### 2. PDM の限界

- PDM はプロジェクトのある時点での計画にすぎず、すべての計画と同様に、計画時に予測可能な範囲で立てられた仮説にすぎない。
- PDM は成果主義にもとづいた目標管理型のツールである。そのため、エンパワメント型のように、事前に目標や計画を設定することが難しいプロセス

<sup>18</sup> SWOT 分析については参考資料 1-4 を参照のこと。

<sup>19</sup> JICA では 1994 年から事業管理手法として PCM 手法を採用しています。このうち、プロジェクト計画の概要表である PDM については、「参考資料 3 PCM 手法の考え方」を参照のこと。



既存のルール



重視型の案件では、必ずしも PDM の利用が効果的とは限らない。そのような案件において PDM を使用する場合には、状況の変化に対応した PDM の柔軟な変更を前提とする必要がある。

- PDM は議論の結果作られたプロジェクト計画を示しているだけであり、議論のプロセスや背景は表現されていない。プロジェクト計画の構成要素の意味、議論の参加者などを解説したドキュメントが計画文書の本体であり、PDM はそれに添付される計画概要表という位置づけで用いられるべきである。プロジェクト・ドキュメント作成が標準とされているのはこのためである。
- PDM は全体計画概要表であり、それ自体には時系列の計画がないため、これだけでプロジェクトの実施管理を行なうことはできない。プロジェクトの実施段階においては、PDM に沿った活動計画表 (PO)、あるいは、スケジュール管理、コスト管理、要員管理、リスク管理など、必要に応じて個別の詳細計画文書を作成しなければ、運営管理はできない。

## 4-5 プロジェクトの実施に関する留意点

### 4-5-1 常に現状を把握する

先を見通してプロジェクトを展開することは難しく、プロジェクトを実施することによって取り巻く状況も変わってきます。つまり、計画時の現状調査の結果は、プロジェクトの進行と、時間の経過につれて現状に合わなくなってきます。したがって、**現状把握は、計画時に一度やって終わりなのではなく、プロジェクト実施中も定期的**に実施していく必要があります。そのためには、ベースライン調査、社会調査<sup>20</sup>、視察、関係者との情報交換などを適宜行ない、プロジェクト関係者が常に的確な現状認識を共有しているようにする必要があります。(限られた予算や人員のキャパシティのなかで、こういったモニタリング体制を工夫する必要があります。) プロジェクト計画の段階的詳細化や変更管理は、この現状把握の更新を通じて行なわれることになります。変更管理は、その内容により、プロジェクトチームレベルのものと、JICA 担当者レベルのものがあります(「6-4 変更管理」を参照のこと)。

### 4-5-2 リスクを管理する

**プロジェクトには不確定要素が付きものです。不確定要素が多いほど、リスクが高い**ということです。そのため、プロジェクトにおいては**リスク管理が重要なマネジメントの柱**になります。

<sup>20</sup> 「社会調査」を JICA の事業マネジメントの中でどのように実施していくのか、その合意点と方法については、調査研究報告書『社会調査の心得と使い方』(2007)の中で取りまとめられています。

リスクとは、プロジェクトの潜在的な阻害要因です。まだ起きていないトラブルがリスクであり、トラブルはリスクが現実化したものです。リスク管理とは、リスクを現実化させないための「予防対策」と、リスクが現実化したときの「発生時対策」のふたつからなります。（リスク管理の詳細は、「5-2 リスクの洗い出し」、「6-3-2 リスク・モニタリング」、「参考資料5 リスク管理」を参照のこと。）

### 4-5-3 コミュニケーションを管理する

変更管理やリスク管理といったマネジメントにおいて、中心的な役割を果たすのはコミュニケーションです。また、広範なプロジェクト関係者と良好な関係を維持するためのステークホルダー管理も、コミュニケーションを通じて行なわれます。的確なプロジェクト管理を行なうためには、関係者間の緊密な情報交換と現状認識の共有が不可欠なのです。

ただし、ただ漫然とおしゃべりしたり、形式的な定例会議を重ねることは、マネジメントのためのコミュニケーションとは言えません。おしゃべりや世間話を否定するものではありませんが<sup>21</sup>、プロジェクト・マネジメントの中核を担うコミュニケーションは、その目的と手段を明確にし、計画され、実行されなければならないのです。

現場におけるコミュニケーション管理の一義的な責任者はプロジェクトマネージャー（相手国側）ないしはチーフアドバイザー（日本側）ですが、上部組織や関係機関を含めたより広範な関係者のコミュニケーションの調整においては、JICA プロジェクト担当者や在外事務所が重要な役割を果たします。したがって、プロジェクト実施段階における JICA プロジェクト担当者や在外事務所の重要な管理項目は、コミュニケーション管理を中心とした、変更管理、リスク管理、ステークホルダー管理ということになります。

## 4-6 プロジェクトの評価に関する留意点

プロジェクト評価は「JICA 事業評価ガイドライン」（以下「評価ガイドライン」）に基づき、評価5項目の視点から行ないますが、視点の捉え方は評価調査を実施する時期によって異なります。例えば中間評価では「妥当性」や「効率性」は現状・実績に基づく検証が可能ですが、その他の視点は、予測・見込みで検証する作業になります。また、「インパクト」や「自立発展性」は、実際の効果の発現時期との関係から、終了時評価までは予測・見込みの検証作業を行い、現状・実績の検証は事後評価の段階で行なうケースが少なくありません<sup>22</sup>。

しかし、これは中間評価や終了時評価において「インパクト」や「自立発展性」を

<sup>21</sup> 現場を歩き回ってマネジメントをする MBWA (Management by Walking Around) も、忘れてはならない重要なマネジメントの手段です。

<sup>22</sup> 評価調査の時期と評価の視点の捉え方については、「評価ガイドライン」pp.126-191を参照のこと。



十分に検証しなくてよいということではありません。上位目標の達成度を検証する「インパクト」、協力終了後の効果の持続性を検証する「自立発展性」は、協力プログラムのもとでの戦略的な事業マネジメントやCDの観点から欠かせない視点です。実際の効果の発現が協力終了後となるケースが多いことから、中間評価や終了時評価では「有効性」などに比べて検証がおろそかになりがちですが、具体的な根拠に基づき検証を行い、同結果をふまえて対処することが必要です（詳しくは「6-5 中間評価」、「7-1 終了時評価」を参照のこと）。

また、評価にあたっては、各評価項目の貢献要因・阻害要因を分析することも重要です。特に中間評価は、プロジェクト内容の改善や見直しに資することを目的としているため、プロジェクトがうまくいっていないとしたら何が原因か、新たな外部条件が発生していないか、負のインパクトが発現していないかなどの分析を行なう必要があります。

プログラムの傘下にあるプロジェクトの場合、プロジェクトの成否がプログラムに直接影響するため、プロジェクトの評価結果を迅速・適切にプログラムのマネジメントに関係している各ステークホルダーに、報告会などを通じてフィードバックすることが重要です。また、プログラムを構成しない単独のプロジェクトの場合であっても、相手国の他事業との連携に配慮して、プロジェクトの評価結果を関係機関に的確に伝えることが望まれます。

いずれの場合も、評価結果をプログラムあるいは相手国関係機関にフィードバックする仕組み（情報伝達する仕組み）を、プロジェクトの計画時点で作っておく必要があります。このために、合同調整委員会（JCC）を明確な意図をもって活用することが必要です。

JICAの組織（本部および在外事務所）としての「事業マネジメント」の能力および体制の強化のために、また、プロジェクト担当者個人のマネジメント能力の向上のために、プロジェクト形成、計画、実施、評価にかかるすべてのプロセスにおける評価を行ない、その結果を蓄積、活用することが望まれます。

## 4-7 内発性を高めるプロジェクト運営

CDで言うところの内発性、すなわち相手国側のオーナーシップ（当事者意識）とリーダーシップを高めるためのひとつの工夫として、参加型のプロジェクト運営があります。

ただし、ここで言う参加型のプロジェクト運営とは、日本側がイニシアティブを取って、そこに相手国側関係者が参加するという「参加型」ではなく、プロジェクトの計画、実施、評価といった運営全般に途上国側の参加を得、途上国の主体性を確保しつ

つプロジェクトを運営していくものです。そこでの日本側の役割は、途上国側の主体的取り組みを支援するファシリテーターの役割となります。

途上国側の当事者意識の向上に向けては、特にプロジェクトの計画段階から途上国側の参加を十分に得て、問題などを共有していくことが重要です。そのための工夫としては、例えば、社会調査をC/Pと共同で行なう、参加型ワークショップにより互いに課題の確認を行なう、などがあげられます。また、JCCや政策協議の場を利用して、内発性を引き出す工夫も重要でしょう。

参加型の事業運営の方法は様々です。また、途上国側の参加の形や参加の度合いも、プロジェクトの状況によりいろいろな形があります。誰が、どのタイミングで、何を目的として、どの作業に、どのように参加するか、そのためにはどのような参加の手法や参加の場が適切かを、適宜、判断しなくてはなりません。判断の一助として、表4-1を参考にしてください。表を見ながら、以下の1から4の項目について相手国側関係者と話し合い、参加者や参加の形を決めます。

1. どの段階におけるどの作業をしようとしているのか。(段階、作業)
2. その作業を参加型で行なう理由は何か。(参加目的)
3. 参加すべき関係者は誰か。参加者は厳選する。(関係者)
4. 以上のことを総合的に勘案しながら、参加手法を決定する。(参加手法)

表4-1 参加の目的と参加の形

段階	作業	参加目的	関係者	参加手法
プログラム 形成	開発課題の確認 現状調査・ニーズ調査	情報を提供する	行政機関関係者 C/P	資料配布
プロジェクト 形成	T/Gのキャパシティ・アセスメント C/P機関のキャパシティ・アセスメント プロジェクト・デザイン	情報を提供してもらう 協議する	T/G 地域住民 住民組織	
事前評価	リスクの洗い出し 実施体制の構築	計画する	協力機関関係者 反対者 他ドナー	ワークショップ 会議・ミーティング
実施	T/Gのエンパワメント計画 C/Pの能力強化計画 プロジェクト実施管理 活動の実施	意思決定する 受講してもらう	JICA 事務所長 JICA 担当者 JICA 企画調査員	報告会 共同作業
モニタリング	モニタリング 中間評価 計画変更	資源を提供してもらう 作業をしてもらう	JICA 企画調査員 調査団 プロジェクトチーム	その他
終了時評価	終了時評価	その他	その他	



考え方の整理

## 5章 プロジェクトの計画

5章では、plan - do - see の plan、すなわちプロジェクトの計画段階における、主要なマネジメントの考え方とツールを紹介します。

### 5-1 プロジェクトのデザイン

4-4-2で述べたとおり、プロジェクトの計画において重要なポイントは、的確な現状把握です。そのために、関係者分析や組織・制度分析などを事前にしっかり行なう必要があります。第Ⅰ部2章でキャパシティ・アセスメントについて触れましたが、プログラムの形成時のみならず、プロジェクトの形成時においても、必要に応じてキャパシティ・アセスメントを行なうことが重要です。

以下に、いくつかのツールを用いたプロジェクトデザインの留意点について解説しますが、ツールを使用するにあたっては、あくまでも的確な現状把握が基本であることを強調したいと思います。ツールは道具にすぎず、もちいることが目的ではありません。常に、何のためにそのツールをもちいるのかを考えながらプロジェクトを計画する必要があります。

#### 5-1-1 PCMによるプロジェクトのデザイン

プロジェクトのデザイン手法には、PCM、BSC（バランス・スコアカード）、SWOTなど、いくつかの手法がありますが、本ハンドブックでは、以下の理由から、PCM手法を中心に解説します。

1. PCM手法はPDMの作成に特化して組み立てられているため、PDMを作成するプロジェクトにおいては、PCM手法をもちいることが、最も確実に整合的なPDMを作成する方法である。
2. PCM手法は、他の手法と比較して、以下の点において説明責任の確保に優れている。
  - 飛躍や属人的要素が少ない。
  - 比較的単純な論理に基づいているため理解しやすい。
  - 計画プロセスが視覚化されて残る。
  - 参加型ワークショップに利用しやすく、関係者のニーズや問題認識等の意見を反映しやすい。

ただし、**案件によっては、PCM手法があまり有効に働かないものもあります。**



その場合は、PCM を補完する手法や PCM に代わる手法をもちいることも考えなければなりません<sup>23</sup>。

### 5-1-2 PCM 手法の留意点やその限界

プロジェクトのデザインに PCM 手法をもちいる場合、いくつか注意すべき点が

表 5-1 PCM 手法の留意点と対応策

	留意点	対応策
CD およびプログラムに起因する留意点	プロジェクトの計画段階で上位目標やプロジェクト目標がすでに決まっている場合などには、ワークショップによる中心問題の特定のような PCM 手法の手順通りの使い方ができない。	上位目標やプロジェクト目標を中心問題の形に置き直して従来の流れに乗せる。目的分析から始めることはあまり推奨できない。
	プロジェクト目標から上位目標にいたるシナリオや、リスク管理を念頭に置いた外部条件の洗い出しなど、PCM によるプロジェクト計画でこれまで必ずしも十分に行なわれてこなかった部分も、しっかりやる必要がある。	上位目標レベルを中心問題として問題分析を行なう。 本ハンドブックの「リスク管理」を参考にリスクの洗い出しを行なう。
手法に起因する留意点	現存する問題を裏返すかたちで解決策を探すため、現状の問題にとらわれない、自由で大胆な発想による現状改善策が出にくい。	問題分析を行なう前に、あるいは問題分析が終わった時点で、ブレインストーミング、SWOT 手法などをもちいて、自由な発想で解決策を洗い出しておく。
	原因-結果、手段-目的など、縦の関係を分析する手法であるため、横の関係や全体的な構造(システム)が見落とされがち。	当該分野の専門家の見地から、全体的な要素間の関係をチェックする。 システム思考などのツールを補完的にもちいる。
	問題解決型手法であるため、新規事業など、問題が明確にできない場合には使いづらい。	KJ 法、SWOT 手法などを、補完的あるいは代替的にもちいる。 当該分野の専門家による計画を採用する。
	成果主義にもとづいた目標管理型のツールであるため、エンパワメント型のように、事前に目標を設定したり計画を立てたりすることが難しいプロセス重視型の案件での使用には慎重を要する。	PRA (Participatory Rural Appraisal) <sup>24</sup> 、AI (Appreciative Inquiry) <sup>25</sup> 、PRODEFI モデル <sup>26</sup> などを、補完的あるいは代替的にもちいる。

<sup>23</sup> PCM 手法の限界や PCM を補完する手法については、5-1-2、および「参考資料3 PCM 手法の考え方」を参照のこと。

<sup>24</sup> PRA：国際協力における開発の主体を援助側から被援助側（住民）にもどし、両者の学習のプロセスを通じたエンパワメントを目指すアプローチ。ツールとしては RRA (Rapid Rural Appraisal) ツールが多く用いられる。「開発」に対する考え方としては PLA (Participatory Learning and Action) に近く、PRA/PLA と標記されることも多い。

<sup>25</sup> AI：問いや探求 (Inquiry) を通して組織や共同体の強みや価値観を再認識し (Appreciative)、夢や希望を解き放ち、強みや価値の可能性を最大限に活かすことによってその夢や希望にむかって変化を起こすアプローチ。自らの価値を発見する Discovery、変革への夢を描く Dream、達成したい状況を描く Design、達成に向けてのアクションプランを作る Destiny の、4D と呼ばれるプロセスをたどる。

<sup>26</sup> PRODEFI モデル：JICA の技術協力プロジェクト「セネガル総合村落林業開発計画 (PRODEFI)」を通じて開発された援助アプローチ。研修という形で住民へのインプットを開始し、住民の意識や行動の変化を見ながら、臨機応変に住民のニーズにあった対策を提供していくもの。地域住民の活力を引き出し、その活力を個人や組織の活動の活性化、さらには地域の開発へとつなげていくことを狙いとしている。

あります。ひとつは、CDの視点やプログラムの発想といった、新しい考え方が導入されたことによって、旧来のPCMでは対応しきれない点が出てきているということ。もうひとつは、手法にもともと備わっていた短所や限界です。表5-1にこれらの留意点や限界とそれに対する対応策を一覧表にまとめます（詳細に関しては、「参考資料3 PCM手法の考え方」を参照のこと）。

### 5-1-3 プロジェクト計画をPDMにまとめる

現在JICAでは、投入規模1億円以上の技術協力プロジェクトではPDMを作成することになっています。しかし、それ以外のプロジェクトでも、可能なかぎり計画の結果をPDM様式にまとめることが望まれます。なぜなら、事業管理の最も基本となる書式がばらばらでは、組織としての事業マネジメントを効果的・効率的に行なうことができないからです。

これは、PCM以外の手法をもちいた場合でも同様です。PCM手法をもちいてプロジェクトを計画した場合は、手順に従っておのずとPDMが作成されますが、それ以外の手法では、必ずしもPDMにいきつくわけではありません。しかし、どのような手法をもちいた場合であっても、その結果をPDMに落とし込むことはできるはずで、なぜなら、プロジェクトの構成は、どの手法をもちいたとしても表現できるからです。もちいた手法にかかわらず、プロジェクトの構成は、投入をもちいて活動を行ない、それによってアウトプットを生み出し、複数のアウトプットが統合して目標を実現し、目標が実現されたことによって目的が達成されるという階層構造（ヒエラルキー）に従っています。つまり、どんな手法で計画しても、その結果をPDMに整理できるはずで、

ただし、4-4-4で述べたとおり、PDMは、プロジェクトの計画文書に添付される、計画の概要表にすぎません。PDMの背景や根拠になる情報をプロジェクト計画文書（プロジェクト・ドキュメントなど）にしっかりと記載し、PDMだけがひとり歩きしないように注意する必要があります。その他、PDMの利点と限界を念頭において、適宜、必要に応じて、PDMを補完する文書を作成し、関係者で共有するようにします（PDMの利点と限界については、4-4-4および「参考資料3 PCM手法の考え方」参照のこと）。

### 5-1-4 ワークショップ参加者の選定

ワークショップ形式でプロジェクトを計画する場合、ワークショップに参加した人たちの知識や経験、利害関係や価値観によって計画内容が左右されるので、出席者を厳選する必要があります。「参加型なんだから、とにかく広くたくさんの人たちに集まってもらえばよい」という考え方で、プロジェクトに直接関わらないような人々までむやみに多く集まってもらうのは、ワークショップの効果的・効率的な進行に支障をきたします。

ワークショップ参加者を選ぶにあたっては、「関係者分析」などを行なって関係者(ス



ルール の提案

テークホルダー)を洗い出し、誰がどのようにプロジェクトに関わるかを分析したうえで、プロジェクトに直接関わる人々を選ぶことを推奨します。また、ワークショップの前半で現状分析の作業を行ない、後半で計画作業を行なうとすれば、前半と後半で参加者が変わってくることも考えられます。いつ、誰に、どういう作業をしてもらうのかを明らかにし、ワークショップ参加者を厳選してください(参加型アプローチおよびワークショップの留意点については「4-7内発性を高めるプロジェクト運営」、「参考資料3 PCM手法の考え方」参照のこと)。

### 5-1-5 専門的視点からの計画内容の確認

ワークショップで作られた計画は、そのワークショップにたまたま参加した人々の知識と経験、利害関係や価値観によって内容が左右されます。そのため、場合によっては、計画内容に偏りや抜けがあることも考えられます。そのため、作成された計画は、当該分野の技術的専門家、JICAや相手国側C/P機関といった実施機関の責任者などの視点から再検討する必要があります。

また、プロジェクト計画はワークショップだけで作られるものではありません。ワークショップ前後に、技術的、経済的、社会的調査などが行なわれ、それらを総合して計画は策定されます。ワークショップの結果は、それらさまざまなインプットのうちのひとつにすぎず、他の視点からの検討をうけて変更・修正されることもありえます。

したがって、ワークショップ参加者やその他の関係者には、ワークショップの目的と成果品の利用方法、その後の検討によって計画内容が修正されうることを事前に伝えておく必要があります。

## 5-2 外部条件などリスクの洗い出し

プロジェクトはひとつひとつが、全く同じ先例のない、不確定要素の多い事業です。途上国の開発現場で実施されるプロジェクトは、周辺状況を把握することが難しく、社会的、文化的な違いや格差もあり、きわめて不確定要素が多いといえます。不確定要素が多いということは、リスクが高いということと同義になります。

それにもかかわらず、これまでのプロジェクトでは、リスク要因はPDMの「外部条件」としてしか扱われてきませんでした。この時点ですでに「内部リスク」が抜け落ちているわけですが、さらに、その説明も、「プロジェクトではコントロールできない外部の要因」とされてきたために、外部条件そのものをリスクとして管理しようという発想もありませんでした。

しかし、CDの視点やプログラムの発想が導入されると、従来のプロジェクトを超えた、より高次、広範、長期にわたる開発効果の実現を目指すことになります。つまり、これまでのように、外部条件の対処を相手国に丸投げするようなことはできないということです。



考え方の整理



ルールの提案



そのため、今後、プロジェクトにおいては、外部要因と内部要因の両方に目を配った、リスク管理が重要なマネジメントの柱になります。

プロジェクト計画を策定する段階で必要なリスク管理は、まず、**予想されるリスクを段階に応じて洗い出し、その実現性や予想されるシナリオを検討し、必要に応じて予防策と発生時対応策を準備することです**（リスク管理の全体の流れと詳細については「参考資料5 リスク管理」を参照のこと）。

なお、リスクの洗い出しは、事前調査の際に参加型ワークショップ形式で行なう、在外事務所が中心となって各ステークホルダーとの協議を通じて行なうなど、さまざまな方法が考えられますが（詳しくは、「5-2-2 リスクの洗い出しのツール」参照）、ここでも、基本は的確な現状把握です。

また、定期的なリスクの洗い出し、リスクの変化の把握、それらのR/D署名者への報告は、在外事務所やプロジェクトチームが主要な役割を果たすことになります。

### 5-2-1 レベルごとのリスクの洗い出し

リスクには、アウトプット、プロジェクト目標、上位目標といった諸目標の達成に影響をあたえるレベルのものと、日々の活動に影響をあたえるレベルのものがあります。またリスクとあわせて、プロジェクトを開始する前の前提条件も見直す必要があります。リスクを洗い出す際には、漠然とプロジェクト全体に関するリスクを考えるよりも、これらのレベルごとにリスクを考えた方が、的を絞ることができて、考えやすいでしょう。

また、外部条件／リスクとは、プロジェクトの外部環境から影響してくるものを指すことから、プロジェクト関係者内だけの情報で正しく設定し、予測することは極めて難しいのが現状です。このため、想定したリスクに対して、できる限りプロジェクト関係者以外の有識者からの情報を収集することも大切になってきます。

#### 1. 諸目標レベルのリスク

- PDMの外部条件（経済、政策、社会制度、自然環境、文化民族（特定グループ）、安全保障など）
- 相手国／他ドナーのプロジェクト
- 諸目標レベルの内的リスク（内部での分配バランス、投入のスピードや安定性など）

#### 2. 活動レベルのリスク

- 個々の活動を実施するうえで障害となるリスク
- PDMの前提条件

各レベルのリスクを洗い出すことができたなら、それらのうち特に注意しておく必要があるものを、表5-2のようにPDM上に記載します。この際、外部条件だけに限らず、監視が必要な内的リスク、外的リスクともに記載します。このようにしてできたPDMは、リスク管理用のPDMとして、このあとのリスク管理の基本文書となります。

なお、特に監視が必要なリスクとは、発生確率と影響度がともに高いリスクのことです。その判別方法については、「参考資料5 リスク管理」を参照してください。

表5-2 リスク管理用PDM

プロジェクトの要約	指標	指標入手手段	外部条件／リスク
上位目標			上位目標と上位計画の目標をつなぐ外部条件およびリスク。 上位目標を持続させるための外部条件およびリスク。
プロジェクト目標			プロジェクト目標と上位目標をつなぐ外部条件およびリスク。
アウトプット 1. 2. 3.			アウトプットとプロジェクト目標をつなぐ外部条件およびリスク。
活動 1-1 1-2 2-1 2-2 3-1 3-2	投入		活動とアウトプットをつなぐ外部条件およびリスク。
			前提条件。 活動レベルのリスク。

諸目標レベルのリスク

活動レベルのリスク

### 5-2-2 リスクに関する情報収集のツール

リスクの洗い出しにもちいられるツールには以下のようなものがあります。

1. ブレーンストーミング

関係者によるブレーンストーミング。

諸目標レベル（政策レベル、プログラム・レベルなど）、活動レベルなどに応じて、ブレーンストーミングを行なう人の人選が重要。

2. 文書レビュー

当該プロジェクトの計画文書、契約文書などのレビュー。

過去の類似プロジェクトの文書レビュー。



ツールの紹介



ツールの紹介

3. インタビュー

類似プロジェクトの経験者、当該分野の専門家・識者へのインタビュー。

4. チェックリスト

過去の類似プロジェクトの経験から、組織としてのチェックリストを作成し、それを参照する。

### 5-2-3 リスクの例

リスクの例としては以下のようなものが考えられます。

1. 外的リスク

- 天候（台風、地震、干ばつ、洪水、山火事など）
- 政権交代、政策変更、政情不安、汚職
- 相手国政府からの支援不足
- 外部関係者との関係不全、コミュニケーション不足、関係悪化
- 経済不安（インフレ、利子率、為替レート、経済破たんなど）
- インフラ施設の不備、不全（移動手段、輸送手段、関係施設など）
- 法律・制度による制限、法律・制度の変更
- 調達先、サブコントラクター、コンサルタント等の能力不足、遅れ

2. 内的リスク

- 不適切なプロジェクト計画（あいまいなプロジェクト目標、不適切なニーズ把握、楽観的・希望観測的な計画仮説など）
- チームメンバーの技術力不足、能力不足
- チームメンバーの病気、異動、退職
- C/P 機関その他関係機関の組織力不足（予算、機材、施設、制度など）
- コミュニティのプロジェクトへの無関心、非協力
- 内部関係者との関係不全、コミュニケーション不足、関係悪化

### 5-2-4 リスクを洗い出す際の注意点

プロジェクトにとっての外部条件は、通常、相手国にとっては開発に必要な内部条件です。なぜなら、プロジェクトは有期的な一過性の事業ですが、そのプロジェクトが置かれているその国の「開発」の文脈はもっと広く、長く、相手国の人々にとって、途切れることなく続いていく日々の生活そのものだからです。

同様のことはCDの視点からも言えることです。既述のとおり、CDとは、「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」です。相手国の開発は、当該プロジェクトひとつに終始するものではありません。広く周辺の個人、組織、社会に関わる問題です。したがって、CDの意味においても、プロジェクトにとっての外部条件が、相手国の開発にとって内部条件で

あることが多いのです。

これまでのプロジェクトでは、外部条件という名のもとに、プロジェクトの成功にとって重要な要因や阻害要因をプロジェクトの外に置き、その実現と対処を相手国に一任する傾向がありました。しかし、これではプロジェクトの成功はおぼつかないものです。また、プロジェクト終了後の持続性を維持することは困難です。

そのため、プロジェクトの計画にあたっては、重要な内部条件が外部化されたままにならないよう、C/P 機関の巻き込み、活動の拡張、他ドナーとの連携協調などを通じて、外部条件を内部化する努力が必要です。

### 事例 22：外部条件の内部化

#### ◆ヨルダン国 家族計画・WID プロジェクト 1997-2003

本案件では、活動を長期的に展開していくなかで、当初、外部条件ととらえられたものが、活動の一部に取り込まれていきました。たとえば、ベースライン調査における男女の意識調査の結果から、当初、外部条件とされていた「男性に対する啓蒙活動」がプロジェクト活動に取り込まれました。前提条件や外部条件は、プロジェクトにマイナスの影響を与えうるという意味で、常にモニタリングし、内部化を検討する必要があります。

## 5-3 実施体制の構築

### 5-3-1 C/P 機関の選定

キャパシティ・アセスメントの結果をもとに、インセンティブ、制度上の権限、リーダーシップ、組織体制、技術力、財務力等のすぐれた機関を、C/P 機関として選定することが望ましいと言えます。ただし、第I部2-2-2でも触れたように、問題を抱えてはいるものの潜在力のある機関をC/P 機関として選定し、プロジェクト期間中にその機能強化を図るということも考えられるので、ただ単純に選考基準に基づいてふるいに掛ければよいというものではありません。C/P 機関の選定にあたっては、関係者と協議を重ね、慎重な判断をくだすことが必要です。

C/P 機関の予算に関して、多くのプロジェクトで問題が発生しています。C/P 機関の予算の確保が困難と思われる場合は、予算配分の権限を持つ関係機関を巻き込み、プロジェクトの意義を理解してもらい、予算措置に配慮・協力してもらうことも必要でしょう。案件形成段階からこのような視点を持って、必要に応じて、相手国機関の上層部と事務所長レベルで、あるいは事前調査段階であれば調査団長レベルで、予算の考え方について事前にしっかり協議することが必要です。



### 事例 23：案件開始後の予算確保の困難

#### ◆ヨルダン国 家族計画・WID プロジェクト 1997-2003

本案件では、活動の継続に必要なヨルダン国側予算の確保が困難でした。プロジェクトサイトが遠隔地であったため、スタッフの旅費などローカルコストがかかるほか、住民のワークショップへの参加など、ヨルダン側の経費負担は決して小さくありませんでした。しかし、ヨルダン側には、これらの経費は自分たちが負担するもの、という認識が薄かったため、案件開始後に、専門家レベルで説明し理解を求めても、相手の理解とコミットメントを引き出すのは困難でした。R/D上の文言だけでは本当に実行されるのか心もとないことも多いため、計画段階においてJICA側が十分相手国と協議をし、事実確認をしておく必要があるでしょう。

### 5-3-2 その他の実施機関の選定

CDは、開発課題の達成能力が、個人を超えて、組織、社会へと広く根付いていくことを目指します。そのためには、プロジェクトによる開発効果および開発課題達成能力を地域社会やコミュニティに定着させる仕組みが必要です。そのためには、現地NGOなどをC/P機関のひとつとして位置づけるのもオプションのひとつです。

また、モデル事業などにおいて面的展開（他地域への普及）を図るためには、地域の住民組織、現地NGO、地方政府、中央政府などの巻き込みが不可欠です。

### 事例 24：現地NGOの巻き込みによる地域社会へのアプローチ

#### ◆ヨルダン国 家族計画・WID プロジェクト 1997-2003

本案件では、本格活動期を経て、それまで活動に関わってきた現地NGOに対して、(旧)開発福祉支援を実施しました。これは、NGO自身の能力向上につながるとともに、地域社会に開発効果の定着を図る手段としても有効でした。

### 5-3-3 専門家の人選

プロジェクトを実行するのは「人」です。十分に練り上げられた計画であっても、それを実行する人（派遣専門家）次第で、うまくいかない場合や、逆に、不十分な計画であっても、携わった人によってかなりの程度まで回復することができる場合があります。言うまでもなく、専門家の人選は極めて重要です。

JICAでは、専門家に求められる資質と能力を、「6つの資質と能力」（国際協力人材部）としてまとめています。人選にあたってはこれを参照してください。

ただし、これら6つの資質と能力のすべてにおいて優れているスーパーマンのような人を探すのは現実的ではありません。業務のタイプ（技術移転型、チーフアドバイザー型、政策アドバイザー型など）や課題、地域特性によって、6つの資質と能力に求められる内容やウェイトは異なります。したがって、案件や課題をよく吟味して、その専門家に特に求められる資質と能力は何なのかを特定し、人選の基準にするべき

です。

ローカルコンサルタントなどについては、在外事務所において人材管理のためのデータベース（ショートリスト）を作成していることが多いので、それらを参考にするとよいでしょう。

### Box 5 - 1 専門家に求められる「6つの資質と能力」

1. 分野・課題専門力
  - 特定分野・課題等の専門知識・経験
  - 適正技術・知識選択（開発）経験・スキル
2. 総合マネジメント力
  - 問題解決の方向性を提示し、解決していく力
  - 案件・業務を運営管理する力
  - 人材育成や組織強化を実現する力
3. 問題発見・調査分析力
  - 問題の発見力
  - 情報収集・分析力
  - 案件発掘・形成能力
4. コミュニケーション力
  - 語学力
  - プレゼンテーション能力
  - 交渉力
  - 社会性・協調性・共感力
5. 援助関連知識・経験
  - 援手法（参加型開発）、評価方法、世界の援助潮流等に関する知識
  - 開発援助の現場、援助機関等における援助実務経験
6. 地域関連知識・経験
  - 特定国・地域の法制度、社会風習、援助受け入れ体制等の知識
  - 特定国・地域における実務経験

なお、技術協力を行なう上で、とりわけ重要なのは、ステークホルダーとの関係性（主要なC/Pとの信頼関係など）を構築することだと言えるでしょう。したがって、広範なステークホルダーとの良好な人間関係を維持していけるような資質は重要です。

このような資質を有する専門家のリクルートの方法としては、大きく分けて、コンサルタント会社などとの法人契約による方法と、各省庁人材等を対象とした推薦に基づく方法の2種類があります。法人契約に基づく事業実施については、2002年以降、従来の業務実施契約制度をそのまま適用する形で進められており、その数は年々増加しています。

ただし、技術協力事業におけるマネジメントの基本的な考え方については、どのような専門家のリクルート方法をとるにせよ、変わりはありません。

## 6章 プロジェクトの実施

プロジェクトの計画ができあがると、いよいよ実施段階に入ります。6章では、プロジェクトの実施段階において JICA プロジェクト担当者がなうマネジメント上の役割について、基本的な考え方とツールを紹介します。なお、繰り返しますが、プロジェクトは計画、実施、評価と一方向に流れるものではありません。常にこれら3つの段階を行きつ戻りつしながら、大きなプロジェクト・サイクルのなかで小さなプロジェクト・サイクルを回していくのがプロジェクト・マネジメントです。

### 6-1 ワーク・ブレイクダウン・ストラクチャー (WBS)

プロジェクト実施管理の基本文書には PDM があります。ただし、PDM はあくまでも計画の概要表であり、プロジェクト実施管理の直接的なツールではありません。したがって、プロジェクト実施段階では、PDM 以外に活動計画表 (Plan of Operation: PO) を作成するか、スケジュール管理、コスト管理、人員管理などといった個別の実施計画文書を作成することになります。しかしながら、これらの PDM、PO、実施計画文書のみでは、実際のプロジェクト運営管理が困難であることが課題となっていました。

プロジェクト実施管理のためのツールにはさまざまなものがあり、どのようなツールをどのように活用するかは、基本的に JICA プロジェクト担当者と現場のプロジェクトチームの裁量にまかされます。ここでは、すべてのプロジェクト・マネジメントの核として、WBS (Work Breakdown Structure) の作成を推奨します。

WBS は、プロジェクト目標を達成するために必要なすべての成果と活動を詳細にブレイクダウンしたものです。(WBS の詳細は「参考資料 6 実施管理のツール」を参照のこと。)

なお、表 6-1 および図 6-1 に示すとおり、WBS の表し方には一覧表型と系図型の 2 通りあります。スケジュール管理を含めたプロジェクトの運営管理のためには、一覧表型の詳細工程表を作成する必要があります。一方、情報の視覚化という点からは、系図型のほうが見やすく、また作りやすいという利点がありますが、系図が大きくなって文書として扱いづらいという欠点があります。

詳細工程を示す一覧表型の WBS は、PDM、PO、実施計画書類のみでは実際のプロジェクト運営管理が困難であるという問題点を改善するためのものです。また、現在、実施計画書に添付している工程表の精度を向上させるためにも、一覧表型の WBS の作成は有効であると思われます。



### WBS 導入の利点

- もれや重複の少ない成果、活動の洗い出しができる。
- マネジメントが活動のひとつの柱として明確に位置づけられる。
- スケジュール、コスト、人員、リスク等の管理に共通の基盤を提供できる。
- すべてのプロジェクト・マネジメントの核であるため、より高度なマネジメントへの移行を図る際の架け橋となりうる。
- プロジェクト・スコープ<sup>27</sup>が明確化される。WBSに記された活動はプロジェクトが実行しなければならない活動であり、記されていない活動はプロジェクトの仕事ではない。
- 最新のWBSを各関係者が常に手元に持つことにより、プロジェクト・スコープに関する理解が統一される。
- WBSの活動、成果のそれぞれに実施担当者名および責任者名を記入し、それをC/Pなどと共有することにより、役割分担、責任分担の明確化を図ることができる。



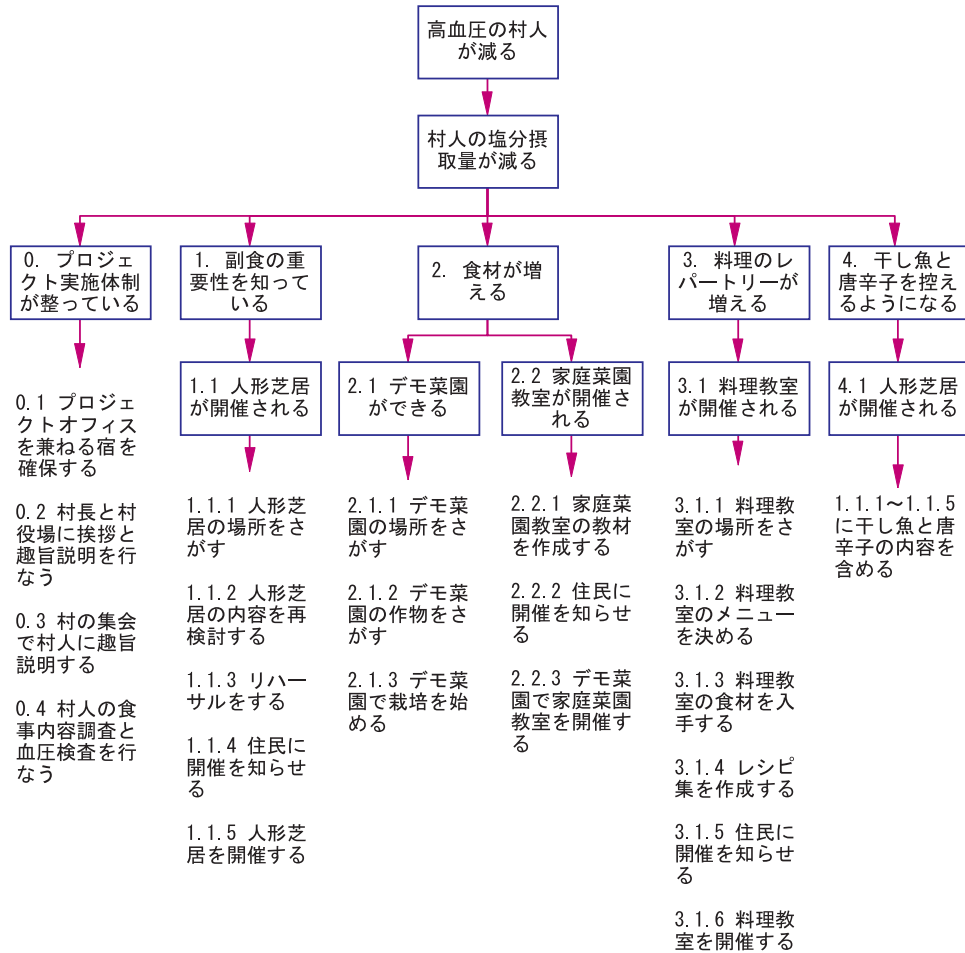
表 6-1 一覧表型 WBS

成 果		活 動
0. プロジェクト実施体制が整っている		0.1 プロジェクトオフィスを兼ねる宿を確保する
		0.2 村長と村役場に挨拶と趣旨説明を行なう
		0.3 村の集会で村人に趣旨説明する
		0.4 村人の食事内容調査と血圧検査を行なう
1. 村人が副食の重要性を知っている	1.1 人形芝居が開催される	1.1.1 人形芝居の場所をさがす
		1.1.2 人形芝居の内容を再検討する
		1.1.3 リハーサルをする
		1.1.4 住民に開催を知らせる
		1.1.5 人形芝居を開催する
2. 食材が増える	2.1 デモ菜園ができる	2.1.1 デモ菜園の場所をさがす
		2.1.2 デモ菜園の作物をさがす
		2.1.3 デモ菜園で栽培を始める
	2.2 家庭菜園教室が開催される	2.2.1 家庭菜園教室の教材を作成する
		2.2.2 住民に開催を知らせる
		2.2.3 デモ菜園で家庭菜園教室を開催する

<sup>27</sup> プロジェクト・スコープとは、プロジェクトが生み出すべき、特定の機能や品質を持った製品やサービスと、それらを生み出すために実行しなければならない作業のことをいいます。PDMの用語でいえば、上位目標、プロジェクト目標、アウトプット、活動です。



図 6-1 系図型 WBS



## 6-2 WBS をもとにした PO の作成

---

「WBS 導入の利点」として、WBS は「すべてのプロジェクト・マネジメントの核」であり、「スケジュール、コスト、人員、リスク等の管理に共通の基盤を提供できる」と書きました。これは、計画はすべて見積もりを必要とする作業であり<sup>28</sup>、見積もりを行なうためにはプロジェクトが生み出す成果物とそれを生み出すための活動が詳細化されていなければならない、その詳細化を WBS が担っている、ということを意味しています。つまり、WBS がなければ、信頼できる計画は立てられないということです。WBS あるいはそれに代わる活動の詳細化を行なうことなく計画されているとすれば、それは、単なる当て推量で計画されている可能性が高いといえます。

また、実際のプロジェクトの実施にあたっては、プロジェクト実施者である専門家は PDM や PO のみで適切な活動を行なうことは困難であり、一覧表型の WBS を活用することとなります。

スケジュール、コスト、人員の見積もりは、一覧表型 WBS をもちいて、ブレークダウンされた個々の活動ごとに、必要な項目を割り振って行ないます。詳細は「参考資料6 プロジェクト実施管理のツール」で解説しますが、おおよその流れは以下のとおりです。

### (1) 人員の見積もり

一覧表型の WBS を作成したら、そこに示された個々の活動に関して、誰が、どういう資機材を使って作業をするかを追記します。はじめに人員と資機材を洗い出すのは、誰が何を使って作業をするかによって各作業に要する時間が変わってくるからです。

---

<sup>28</sup> スケジュール、コスト、人員の計画は、それぞれ、必要時間の見積もり、必要経費の見積もり、必要人員の見積もりをもとに立てられるものです。リスク管理は見積もりを行ないませんが、WBS で詳細化された成果物や活動ごとにリスクを洗い出すため、リスク管理においても WBS が根拠になります。

表6-2 人員の見積もり（一覧表型 WBS）

成果		ワークパッケージ	責任者	作業員	資機材
0. プロジェクト実施体制が整っている		0.1 プロジェクトオフィスを兼ねる宿を確保する	山本	山本、伊藤、渡辺	—
		0.2 村長と村役場に挨拶と趣旨説明を行なう	〃	全員	趣意書(現地語)
		0.3 村の集会で村人に趣旨説明する	〃	全員	趣意書(現地語)
		0.4 村人の食事内容調査と血圧検査を行なう	〃	全員	調査票、血圧計
1. 村人が副食の重要性を知っている	1.1 人形芝居が開催される	1.1.1 人形芝居の場所をさがす	佐藤	佐藤、鈴木、高橋	—
		1.1.2 人形芝居の内容を再検討する	〃	全員	裁縫道具
		1.1.3 リハーサルをする	〃	全員	人形他一式
		1.1.4 住民に開催を知らせる	〃	佐藤、鈴木、高橋	ビラ(現地語)
		1.1.5 人形芝居を開催する	〃	全員	人形他一式

(2、3、4は省略)

## (2) スケジュールの見積もり

誰が何を使って個々の作業を行なうかが決まったら、次に、個々の作業の所要期間を見積もり、作業の順序（先行作業）を決め、それらを先ほどの一覧表型 WBS に追記します。

表6-3 スケジュールの見積もり（一覧表型 WBS）

成果		ワークパッケージ	責任者	作業員	工数(人日)	所要期間(日)	先行作業
0. プロジェクト実施体制が整っている		0.1 プロジェクトオフィスを兼ねる宿を確保する	山本	山本、伊藤、渡辺	2	2	Start
		0.2 村長と村役場に挨拶と趣旨説明を行なう	〃	全員	1	1	0.1
		0.3 村の集会で村人に趣旨説明する	〃	全員	2	2	0.2
		0.4 村人の食事内容調査と血圧検査を行なう	〃	全員	18	6	0.3
1. 村人が副食の重要性を知っている	1.1 人形芝居が開催される	1.1.1 人形芝居の場所をさがす	佐藤	佐藤、鈴木、高橋	2	2	0.3
		1.1.2 人形芝居の内容を再検討する	〃	全員	4	4	0.3
		1.1.3 リハーサルをする	〃	全員	2	2	1.1.1 1.1.2
		1.1.4 住民に開催を知らせる	〃	佐藤、鈴木、高橋	5	2	1.1.3
		1.1.5 人形芝居を開催する	〃	全員	1	1	1.1.4

(2、3、4は省略)

各作業の所要期間と前後関係が整理されたら、それらをもとにスケジュールを作成します。

表 6-4 スケジュール・バーチャート

作業 No.	所要 日数	作業スケジュール													
		7/1	7/2	7/3	7/4	7/5	7/6	7/7	7/8	7/9	7/10	7/11	7/12	7/13	7/14
0.1	2	■	■												
0.2	1		■												
0.3	2			■	■										
0.4	6				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
1.1.1	2					■	■								
1.1.2	4					■	■	■	■						
1.1.3	2									■	■				
1.1.4	2											■	■		
1.1.5	1													■	

(2、3、4は省略)

### (3) コストの見積もり

コストに関しても、同様に、一覧表型 WBS を用いて、個々の作業ごとに必要なコストを見積もり、それらを集計して成果ごとの予算を算出します。

表 6-5 コストの見積もり (一覧表型 WBS)

成果	ワークパッケージ	責任者	作業員	所要期間 (日)	資機材	経費 (千円)	
0. プロジェクト実施体制が整っている	0.1 プロジェクトオフィスを兼ねる宿を確保する	山本	山本、伊藤、渡辺	2	—	800	
	0.2 村長と村役場に挨拶と趣旨説明を行なう	〃	全員	1	趣意書 (現地語)	10	
	0.3 村の集会で村人に趣旨説明する	〃	全員	2	趣意書 (現地語)	2	
	0.4 村人の食事内容調査と血圧検査を行なう	〃	全員	6	調査票、血圧計	35	
1. 村人が副食の重要性を知っている	1.1 人形芝居が開催される	1.1.1 人形芝居の場所をさがす	佐藤	佐藤、鈴木、高橋	2	—	20
		1.1.2 人形芝居の内容を再検討する	〃	全員	4	裁縫道具	0
		1.1.3 リハーサルをする	〃	全員	2	人形他一式	0
		1.1.4 住民に開催を知らせる	〃	佐藤、鈴木、高橋	2	ビラ (現地語)	2
		1.1.5 人形芝居を開催する	〃	全員	1	人形他一式	30

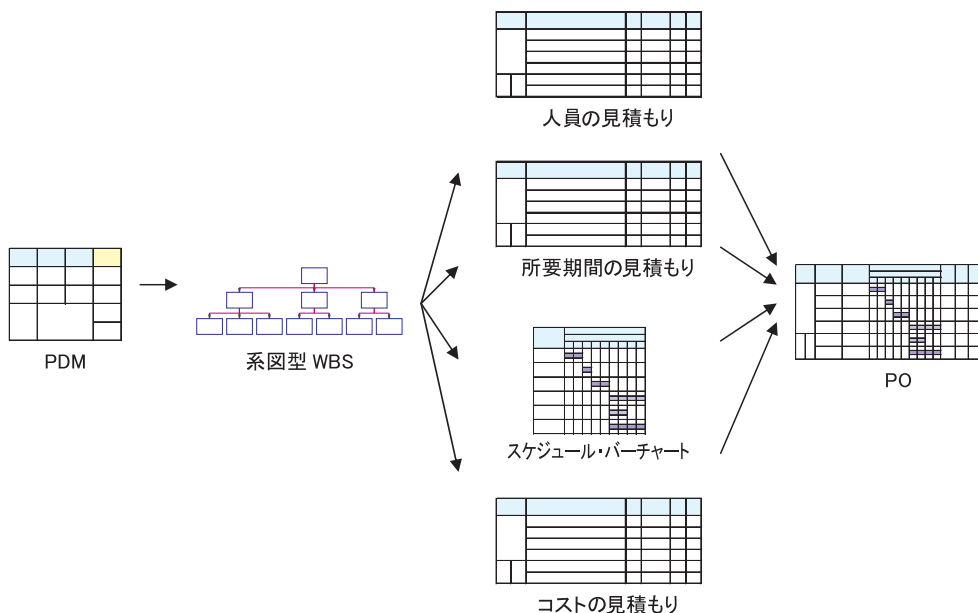
これらスケジュール、コスト、人員に関する計画文書は別個のものとして独立してもちいることもできます。しかし、プロジェクト実施管理情報の統合という意味では、これらをひとつの文書にまとめ、関係者で共有することが望ましいでしょう。幸いにして、JICAでは、これらの要素をひとつにまとめたPOを作成してきた経験があります。そこで、WBSをもちいてより信頼度の高い計画見積もりを行い、その結果をPOにまとめ、POを関係者間で共有することを推奨します。そうすることによって、プロジェクトの実施管理情報が統合・一元化され、一貫性をもった管理が可能になるでしょう。

表6-6 活動計画表 (PO)

成果	活動	期待される結果	Time Schedule												責任者	活動実施者	資機材	経費(千円)	備考			
			7月																			
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14						
0.プロジェクト実施体制が整っている	0.1 プロジェクトオフィスを兼ねる宿を確保する	プロジェクトオフィス、宿	■														山本	山本伊藤渡辺	—	800		
	0.2 村長と村役場に挨拶と趣旨説明を行なう	村長と村役場のプロジェクトに対する理解		■													〃	全員	趣意書(現地語)	10		
	0.3 村の集会で村人に趣旨説明する	村人のプロジェクトに対する理解			■												〃	全員	趣意書(現地語)	2		
	0.4 村人の食事内容調査と血圧検査を行なう	食事内容調査報告書、血圧検査報告書				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	〃	全員	調査票 血圧計	35		
1. 村人が副食の重要性を知っている	1.1 人形芝居が開催される	1.1.1 人形芝居の場所をさがす	人形芝居会場					■	■	■	■	■	■	■	■	■	佐藤	佐藤鈴木高橋	—	20		
		1.1.2 人形芝居の内容を再検討する	人形芝居台本					■	■	■	■	■	■	■	■	■	〃	全員	裁縫道具	0		
		1.1.3 リハーサルをする	リハーサル								■	■	■	■	■	■	〃	全員	人形他一式	0		
		1.1.4 住民に開催を知らせる	開催通知													■	■	〃	佐藤鈴木高橋	ピラ(現地語)	2	
		1.1.5 人形芝居を開催する	人形芝居														■	〃	全員	人形他一式	30	

(2、3、4は省略)

図 6-2 WBS をもとにした PO の作成



## 6-3 プロジェクト実施体制管理

プロジェクト実施段階における JICA プロジェクト担当者の重要な役割のひとつは、プロジェクト内外を含む大きな意味での実施体制の維持管理です。そして、このプロジェクト実施体制管理はコミュニケーション管理によってなされます。

現場におけるコミュニケーション管理の一義的な責任者は、現場に常駐しているプロジェクトマネジャー（相手国側）ないしはチーフアドバイザー（日本側）です。しかし、JICA 現地事務所や JICA 本部、相手国側の上部組織や他ドナーなどといった、非常に広範な関係者が関わっている援助プロジェクトでは、現場のコミュニケーション管理だけでは十分ではありません。そのため、現場を超えたプロジェクト内外の広範な関係者のコミュニケーションの窓口および調整役が必要です。この役割を誰が果たすのかは、プロジェクトの置かれた状況によって異なりますが、在外事務所のプロジェクト担当者は、プロジェクトチーム、先方政府関係者、他ドナー、本部関係者間の円滑なコミュニケーションを確保する上で、重要な役割を果たすものと思われます。

### 6-3-1 コミュニケーション管理

#### (1) コミュニケーション管理の考え方

1. 計画されたコミュニケーションが必要である

ただ漫然と慣例にしたがって定期報告を流しているようなコミュニケーション



ンでは、情報を受け取る側は、重要な情報とそうでない情報の区別もつかなくなり、やがて流れてくる情報に注意を払わなくなります。誰が、いつ、何のためにどのような情報を必要としているのかといった、情報の背景に関する要求を明らかにし、計画的、体系的にコミュニケーションをとっていくことが必要です。

2. コミュニケーション管理の核は報告書と会議である

計画的、体系的なコミュニケーションは、報告書（レポーティング）と会議（ミーティング）によってなされます。したがって、誰が、いつ、どのような情報を必要としているのかを意識した報告書と会議を計画する必要があります。

3. 個人間のコミュニケーションも大切

とはいえ、体系化されない個人間のコミュニケーションも大切です。現場を歩き回って、自分の目で見て、自分の耳で聞いてマネジメントをする MBWA（Management by Walking Around）も、忘れてはならない重要なマネジメントの手段です。特に、解決すべき重要課題があるときは、直接、口頭で話し合うことが必須です。

4. コミュニケーション・コストを見積もる

会議の開催、参加、情報収集など、コミュニケーションは結構、高くつくものです。しかし、コミュニケーションの失敗はそれ以上に高くつきます。これは、JICA プロジェクト担当者よりも、プロジェクトチームにとって重要なことかもしれませんが、コミュニケーションにかかるコストを見積もり、プロジェクト予算に組み込んでおくことが必要です。

## (2) コミュニケーション計画

コミュニケーション管理の基本として、プロジェクトの開始当初にコミュニケーション計画を立てることを推奨します。JCC メンバーを含めたプロジェクト関係者と協議のうえ、以下のような事項を明確にし、それに応じた報告書や会議の内容やタイミングを計画します。

- 1) 誰に：情報の受信者
- 2) 何を：内容、書式、詳細度など
- 3) なぜ：情報を配布する理由、目的
- 4) 誰が：情報送信の担当者
- 5) いつ：情報送信のタイミング、頻度
- 6) 何で：電話、メール、メモ、報告書、会議などの情報伝達手段
- 7) エスカレーション・プロセス：下位レベルで解決できない課題を、どの程度の時間内に上にあげるか
- 8) フィードバック：いつまでに、誰が、どうやってフィードバックを受けるか

- 9) 共通用語集：用語と単位の統一
- 10) 保管：コミュニケーション履歴を誰がどこにどのように保管・管理するか

計画段階はまだプロジェクトの初期段階なので、関係者（ステークホルダー）の情報に関する要求も完全には把握できないのが普通です。また、プロジェクト実施中に関係者の立場や情報に関する要求も変わってきます。したがって、実施段階に入ってから、コミュニケーション計画は適宜、見直していく必要があります。

### (3) 報告書（レポーティング）について

現行の「プロジェクト事業進捗報告書」は、原則として半期に一度、プロジェクトチームが作成して提出することになっています。しかし、半期に一度では頻度として十分ではありません。また、半年分の報告では、どうしても大部な報告書になり、作成に手間暇がかかります。また、プロジェクトにはそれぞれマイルストーン<sup>29</sup>があります。マイルストーンのタイミングとは無関係に半期に一度報告を行なうのは、プロジェクト活動と報告が整合していないことを意味します。したがって、プロジェクト事業進捗報告は、プロジェクトごとに適切なタイミングを計画し、頻度をあげ、簡易な報告で済ませるようにすることが望ましいと思われます。Box 6 - 1 および 6 - 2 に簡易な報告書の例を示します。これらは1枚紙の報告書ですが、月例報告書としてもちいるなど、プロジェクトごとに書式とタイミングを決めてもちいるとよいでしょう。提出先としては、JICA 在外事務所および先方 C/P が想定されます。



ルールの提案

<sup>29</sup> アウトプットの達成、重要な作業の完了など、プロジェクト上で重要な意味を持つ節目のこと。



### Box 6 - 1 簡易な進捗報告書の例 (1)

「〇〇訓練センター」プロジェクト 月例報告書

〇〇年〇月分

提出日 〇〇年〇月〇日

報告項目	今月の主な実績	来月の主な予定
アウトプット1 〇〇センターの運営管理システムが確立される	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2回目のJCCが開催され、センターの運営管理方法について協議された。焦点は各種コースの受講料の価格設定について。</li> <li>・センター内責任者のコミュニケーション・ネットワークの整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経理システムの修正とスタッフの研修</li> <li>・BSC導入の検討開始</li> </ul>
アウトプット2 ビジネスコースが開催される	<ul style="list-style-type: none"> <li>・入門コース実施中。参加者50人。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・入門コース継続実施</li> <li>・上級コースの講師到着</li> <li>・上級コースのカリキュラム策定開始</li> </ul>
アウトプット3 日本語コースが開催される	<ul style="list-style-type: none"> <li>・初級コース実施中。3クラス。参加者60人。</li> <li>・中級コース実施中。1クラス。参加者20人。</li> <li>・上級コースの必要性、収益性についての調査継続中</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・初級コースの継続実施</li> <li>・中級コースの継続実施</li> <li>・上級コースの必要性、収益性についての調査継続</li> </ul>
アウトプット4 コンピューターコースが開催される	<ul style="list-style-type: none"> <li>・NUOLコース実施中。2クラス。参加者20人。</li> <li>・MEコース実施中。2クラス。参加者20人。</li> <li>・MOCコース実施中。1クラス。参加者15人。</li> <li>・センター内LANが不安定な旨、報告あり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・左記3コースの継続実施。</li> <li>・NUOLコース、テキスト修正。</li> <li>・センター内LANのチェック。</li> </ul>
活動に関する特記事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>・今月はJCCの準備、開催に時間をとられた</li> <li>・コンピューターコースの受講者募集案内印刷が遅れている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ビジネスコース上級コースの開催準備開始</li> </ul>
リスクに関する特記事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コンピューターコースの受講者募集案内印刷が遅れている。原因は印刷業者の遅れ。遅れの原因は他の仕事を優先している？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コンピューターコースの受講者募集案内印刷業者と契約内容について協議</li> </ul>
プロジェクト運営管理に関する特記事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>・四半期受払報告と、それに伴う予算見直し</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・C/P旅費に関するプロジェクト規定の周知徹底</li> <li>・日本人専門家執務室とセンター事務室の統合</li> </ul>

当面の主な行事・訪問者等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・文化省文化交流局長との会談</li> <li>・JICA インターン (〇〇さん) 受け入れ</li> <li>・〇〇大使センター見学</li> <li>・C/P 月例会議</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〇月〇日</li> <li>〇月〇日</li> <li>〇月〇日</li> <li>〇月〇日</li> </ul>
--------------	---	--

Box 6 - 2 簡易な進捗報告書の例 (2)

Project Progress Report						
Project name: _____	Project manager: _____	Chief advisor: _____				
Report Recipient: _____	Report prepared by: _____	Report date: _____				
Overall Goal: _____						
Project Purpose: _____						
Output 1: _____						
Output 2: _____						
Output 3: _____						
Output 4: _____						
Overall Status: _____						
Overall Goal: _____						
Project Purpose: _____						
Output 1: _____						
Output 2: _____						
Output 3: _____						
Output 4: _____						
<b>Baseline vs. Actual:</b>	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	May	
Activity 1-1	████████████████████					
Activity 1-2	████████████████████			████████████████████		
Activity 1-3	████████████████████			████████████████████		
Activity 2-1	████████████████████					
Activity 2-2	████████████████████			████████████████████		
Activity 2-3				████████████████████		
			Time Now			
<b>Accomplishment</b> _____						
<b>Issues and Risks:</b>						
<b>Issue:</b> _____			<b>Impact:</b> _____			
_____			_____			
<b>Risk:</b> _____			<b>Impact:</b> _____			
_____			_____			
<b>Trend:</b> _____						
_____						
_____						
<b>Actions Required:</b>						
<b>Action:</b> _____			<b>Impact:</b> _____			
_____			_____			
_____			_____			

(4) 会議（ミーティング）について

会議は、JCCを頂点として、実務者レベル会議、プロジェクトチーム会議などといった定例会議と、必要に応じて開催する非定例会議の2本立てになります。

以下に定例会議の一例を示します。この他、必要に応じて、地域住民などが参加する定例会議やモニタリング会議なども、その協議内容とタイミングを計画します。

表 6-7 定例会議の例

開催頻度	会議	出席者	協議内容
毎日	作業担当者会議	C/P、日本人専門家	個々の作業の進捗状況
毎週	プロジェクト チーム会議	プロジェクトマネジャー、 チーフアドバイザー、C/P、 日本人専門家	作業全体の進捗状況、週間 作業予定、リスク
毎月	実務者レベル 会議	プロジェクトマネジャー、 チーフアドバイザー、 JICA 担当者、援助窓口担 当者	作業全体の進捗状況、週間 作業予定、リスク、トラブ ルシューティング
年 2 回ないし 年 1 回	JCC	JCC メンバー	進捗確認、全体計画の見直 し、問題解決

会議は、その目的を明らかにし、目的に応じたツールをもちいることによって、効率的に運営することができます。以下に会議の目的とツールの例を紹介します。

表 6-8 会議の目的とツール

会議の目的	会議の内容／会議運営のツール
企画・計画	ワークショップ、ブレインストーミング、意見交換
情報交換	作業情報、技術情報、経理情報の交換、情報共有
交 渉	関係者（ステークホルダー）との利害調整、提案、根回し
現状分析	ワークショップ、ブレインストーミング、意見交換
意思決定	プロジェクトにおける意思決定、決定事項の報告
進捗管理	プロジェクトの進捗の報告、問題解決
問題解決	ワークショップ、ブレインストーミング、意見交換

### 6-3-2 ステークホルダー管理

ステークホルダー管理は、プロジェクト関係者（ステークホルダー）のニーズを満たし、関係者との良好な関係を構築、維持することを目的として行なわれます。コミュニケーションがステークホルダー管理の主なツールとなるため、ステークホルダー管理とコミュニケーション管理はかなりの部分で重なり合っています。

コミュニケーション管理と同様、ステークホルダー管理の現場における一義的な責任者はプロジェクトマネジャー（相手国側）ないしはチーフアドバイザー（日本側）です。しかし、上部組織や関係機関を含めた、現場を超えたより広範な関係者を含む調整役は在外事務所のプロジェクト担当者がなうことが現時点では最適です。

ステークホルダー管理においては、前項で解説した報告書と会議による合目的的で密な双方向のコミュニケーションを常にとっていることが基本です。そのようなコミュニケーションを通して、各関係者がプロジェクトに対してどのような期待や不満をもっているか、どのような関わり方を望んでいるかといったことを把握し対応することがステークホルダー管理です。

関係者間において解決すべき具体的な課題が持ち上がった場合は、顔をつきあわせた、口頭による直接的なコミュニケーションを図り、先制的（プロアクティブ）に課題の解決に向けて働きかけることが重要です。そのためには、個別に面談を行なうほか、必要に応じて非定例の会議を開催します。すなわち、課題や問題の大きさやレベルに対応して、プロジェクト実務者会議、JCC 会議、その他、必要なステークホルダーに呼びかけて、迅速に協議の場を設けます。また、課題の解決に向けて、関係者間の相乗効果のある働きを促進するべく、協力体制を築くことも必要です。

関係者分析はすでに計画段階で行なわれているはずですが、プロジェクトの進捗につれてステークホルダーにも変化が生じていることがあるので、適宜、関係者を見直し、必要に応じて関係者分析を行ない、常に最新の情報でステークホルダー管理を行なってください。

## 6-4 モニタリング

プロジェクト実施中には、主に以下の3種類のモニタリングが行なわれます。

1. 進捗モニタリング
2. 達成度モニタリング
3. リスク・モニタリング



ルールの提案

進捗モニタリングは活動およびアウトプットの進捗をモニターするもので、原則としてプロジェクトチームが担当します。達成度モニタリングは、プロジェクト目標についてはプロジェクトチームが、上位目標については在外事務所（場合によっては本部）が担当します。リスク・モニタリングは、前提条件、活動、アウトプットレベルのリスクはプロジェクトチームが、前提条件、プロジェクト目標、上位目標レベルのリスク・モニタリングは原則として在外事務所（場合によっては本部）が担当します。

なお、モニタリングは、プロジェクト終了後の継続性も考慮して、相手国側が中心になって行なうべきです。日本側は、そのための仕組みづくりにも協力することが重要です<sup>30</sup>。

<sup>30</sup> 「プロジェクトチーム」には相手国側 C/P も含まれますが、在外事務所が中心となって行なうモニタリングに関しては、相手国側関係者を意識的に巻き込んで共同で行なう必要があります。

表 6-9 モニタリングのタイプと担当者

モニタリング・タイプ	PDMにおけるモニタリング項目	モニタリングの内容	担当者
進捗モニタリング	活動、アウトプット	左記項目の進捗度	プロジェクトチーム
達成度モニタリング	プロジェクト目標	左記項目の達成度	プロジェクトチーム
	上位目標		在外事務所
リスク・モニタリング	前提条件、活動、アウトプット	左記項目のレベル リスク	プロジェクトチーム
	前提条件、プロジェクト目標、 上位目標		在外事務所

### 6-4-1 進捗モニタリングと達成度モニタリング

活動およびアウトプットの進捗モニタリングと、プロジェクト目標および上位目標の達成度モニタリングは内容が異なります。前者は作業管理であり、後者は目標管理です。そのため、担当者やモニタリングのやり方が異なります。

PDM上に、上位目標、プロジェクト目標、アウトプット、活動のそれぞれに関して、誰が（相手国側、日本側）、いつ（頻度、時期）、どういうデータをもちいてモニタリングを行なうかを明記すると、モニタリング担当者とモニタリング方法に関する認識を関係者が共有しやすくなります。

表 6-10 進捗・達成度モニタリング用 PDM

プロジェクトの要約	指標	進捗／達成度モニタリング	
上位目標		上位目標 ・担当者／頻度／データ入手手段	達成度モニタリング → 在外事務所（あるいは本部） → プロジェクトチーム
プロジェクト目標		プロジェクト目標 ・担当者／頻度／データ入手手段	
アウトプット 1. 2. 3.		アウトプット 1. 担当者／頻度／データ入手手段 2. 担当者／頻度／データ入手手段 3. 担当者／頻度／データ入手手段	
活動 1-1 1-2 1-3 2-1 2-2 2-3	投入	活動 1-1 担当者／頻度／データ入手手段 1-2 担当者／頻度／データ入手手段 1-3 担当者／頻度／データ入手手段 2-1 担当者／頻度／データ入手手段 2-2 担当者／頻度／データ入手手段 2-3 担当者／頻度／データ入手手段	進捗モニタリング → プロジェクトチーム

### (1) 進捗モニタリング（作業管理）

日々の作業（活動）の進捗状況およびそれによるアウトプットの達成状況のモニタリングなので、プロジェクト・チームが担当します。PDM や WBS に記載された活動および成果の進捗状況をモニターします。

具体的には、PCM のモニタリング・システムに示される、「収集→集約→判断決定→フィードバック」の考え方にもとづいて行なえばよいでしょう。ただし、作業管理のためのモニタリングは、より現場の実情にあわせたやり方を工夫する必要があるため、考え方はモニタリング・システムに準じますが、実際のやり方は必ずしもモニタリング・システムのフォーマットに固執する必要はありません。

表 6-11 モニタリング・システムの例

プロジェクトの要約	指標	入手手段	データ収集			集約			判断・決定		判断・決定からの伝達	
			収集者	時期 頻度	収集 方法	集約者	時期 頻度	集約 方法	判断 決定者	時期 頻度	時期	伝達 方法
公社のバス事故が減少する	2000 年までの L 市での事故件数	L 市警察交通課の事故記録	プロジェクト・コーディネーター	2 ヶ月に 1 回	L 市警察交通記録を閲覧	直接プロジェクト・コーディネーターへ			プロジェクト定例会議	2 ヶ月に 1 回	2 ヶ月に 1 回	直近プロジェクト定例会議で報告

現場で収集された情報は、「6-2-1 コミュニケーション管理」で示した簡易な報告書フォーマットなどを持ちいて、より高い頻度で、チーム内および在外事務所担当者に報告します。

### (2) 達成度モニタリング（目標管理）

プロジェクト目標、上位目標といった高いレベルの目標達成度のモニタリングです。プロジェクト目標については、プロジェクトチームがモニタリングを行いますが、上位目標については、プロジェクトチームの責任の範囲を超えるため（プログラムの達成度としての判断や、CD の視点から広範・長期の影響を視野に入れた判断が要求されるため）、在外事務所（あるいは本部）が担当します。この場合も、先方関係機関と協議の上、判断する必要があります。

モニタリングの方法については、PDM をもちいて、プロジェクト目標レベル以上の指標の達成度をモニターします。

具体的には、PCM のモニタリング・システムに示される、「収集→集約→判断決定→フィードバック」という考え方にもとづいて行なえばよいでしょう。ただし、プロジェクトによってモニタリングの内容や規模が大きく異なるため、フォーマットは各プロジェクトで適宜、最適なものを工夫する必要があります。

プロジェクト目標のモニタリングは、プロジェクトチームによって行われますが、プロジェクト目標の達成については、プロジェクトチームからの報告に対し、在外事務所（あるいは本部）にて適宜その内容を確認することが必要になります。また、上

位目標のモニタリングについては、在外事務所が具体的な指標達成度のデータ収集まで行なうことは難しいので、データ収集と集約はプロジェクトチームが行ない、在外事務所（あるいは本部）は、その情報の分析および判断・決定を行なうこととなります。したがって、プロジェクトチームは、上位目標、プロジェクト目標、アウトプット、活動の達成度および進捗度に関するデータ収集と集約を担当することとなります。

プロジェクトチームによって収集・集約された情報は、報告書という形で在外事務所に流されます。したがって、適切な時期に適切な情報が報告されるよう、報告書の様式とタイミングを事前に計画する必要があります（「6-2-1 コミュニケーション管理」を参照のこと）。

ただし、協力プログラムを構成するプロジェクトの場合は、上位目標およびプロジェクト目標の達成度に関するデータ収集は、別途、プログラムの仕組みの中で行なうこともありえます。その場合は、プログラムおよびプロジェクトごとに、適宜、協議の上、データ収集の分担を決めます。

モニタリングは時間、労力、経費を要する活動であるため、必ず活動のひとつとしてPDMに明確に位置づけ、それに対応した投入も明記し確保する必要があります。

#### 6-4-2 リスク・モニタリング

プロジェクトの実施中は、プロジェクト計画の段階で洗い出したリスクが現実化していないかをモニターする必要があります。PDMの外部条件および前提条件の欄にリスクを付記し、それぞれのリスクに関してモニタリング担当者（相手国側、日本側）を明記して役割分担を明確にし、その認識を関係者間で共有したうえで、モニタリングを実施することが必要です（表6-12参照）。

前提条件（活動の実施に必要な条件）、活動、アウトプットレベルのリスク・モニタリングは、日々の活動に直接かかわるものであるため、プロジェクトチームが担当します。一方、前提条件（プロジェクト実施の大前提）、プロジェクト目標レベル、上位目標レベルのリスク・モニタリングは、プログラムや相手国の他の事業とかかわるものであるため、途上国側責任者と在外事務所（あるいは本部）が担当する必要があります。

表 6 - 12 リスク・モニタリング用PDM

プロジェクトの要約	指 標	指標 入手手段	外部条件/ リスク	リスク監視 担当者
上位目標			上位目標と上位計画の目標をつなぐ外部条件およびリスク。 上位目標を持続させるための外部条件およびリスク。	在外事務所 (あるいは本部)
プロジェクト目標			プロジェクト目標と上位目標をつなぐ外部条件およびリスク。	
アウトプット			アウトプットとプロジェクト目標をつなぐ外部条件およびリスク。	プロジェクトチーム
活 動	投 入		活動とアウトプットをつなぐ外部条件およびリスク。	
			前提条件。 活動レベルのリスク。	在外事務所 (あるいは本部) プロジェクトチーム

なお、外部条件はプロジェクトにとって外的リスクですが、リスクには内的リスクもあります。外部条件（外的リスク）は、プロジェクトのスコープを超えており、また相手国の開発に必要な条件でもあるため、そのモニタリングおよび対応は途上国側責任者と在外事務所（あるいは本部）が担当し、内的リスクは活動に直接かかわるものであるためプロジェクトチームがモニターするという分担も考えられます。上記のリスク・レベルによるモニタリングの分担と、外的・内的リスクによるモニタリングの分担のふたつの考え方がありえるため、プロジェクトごとにリスクの内容と周辺状況を検討のうえ、適宜、適切なリスク・モニタリングの分担を決定してください。

具体的なリスク・モニタリングの方法としては、下記に示すリスク管理表の考え方にもとづいて行なうことが望まれます。ただし、フォーマットは適宜、各プロジェクトで最適なものを工夫してください。

表 6 - 13 は、作物貯蔵庫の建設とその運営に関するプロジェクトの例です。建設に関するリスクとして、納入業者の遅れによる「5 建設機械の納入遅れ」があげられています。このプロジェクトでは、住民が管理組合を作って出来上がった作物貯蔵庫の運営管理にあたることになっており、そのための識字教育や会計指導が行われています。リスクの1から4は、それら識字教育や会計指導に関するリスクです。識字教育はプロジェクトが行っていますが、会計指導は農協が行っているため、会計指導



ツールの紹介



表 6-13 リスク管理表

リスク No.	リスク 事象	原因	プロジェクトへの影響	確率	影響	判定	予防対策	発生時対策	監視 担当者
1	住民の識字 教室の参加 率が低い	授業内容が難 しすぎる／易 しすぎる	マーケティ ング活動の 遅れ	1	3	3 (低)	参加率の増減傾向 調査 識字教室に関する アンケート調査	授業内容のレベルの 調整 教材の変更・修正	Mr. A
2		識字教育の必 要性が認識さ れていない	マーケティ ング活動の 遅れ	1	3	3 (低)	参加率の増減傾向 調査 識字教室に関する アンケート調査	識字教室キャンペ ーンの強化	Mr. B
3	作物貯蔵庫 の会計帳簿 が適切につ けられてい ない	農協担当者に よる会計指導 が不適切	プロジェクト に対する 住民の信頼 度の低下	2	3	6 (高)	会計帳簿の定期的 チェック 会計指導状況の定 期的チェック	会計指導を農協から 引き継いでプロジェ クトで直接行なう	Ms. C
4		会計担当者の 能力不足	プロジェクト に対する 住民の信頼 度の低下	2	3	6 (高)	会計帳簿の定期的 チェック 会計指導状況の チェック	会計担当者を複数に してグループ制にする 住民集会で解決策を 考えてもらう	Ms. C
5	建設機械の 納期遅れ	納入業者が他 の顧客を優先 している	工期の遅れ	2	3	6 (高)	納期確認の電話を 入れる 納入条件を再交渉 する	工期の短縮（残業、 休日作業） プロジェクト完了時 期を遅らせる手続き をする	Mr. D



が不適切な場合は、プロジェクトがそれを引き継ぐという発生時対策がとられていま ず。

プロジェクトチームが行なったリスク・モニタリング（前提条件、活動、アウトプッ トレベル）の結果は、Box 6-1、6-2で示したような簡易な報告書フォーマットをもちいて、より高い頻度で、チーム内および JICA プロジェクト担当者に報告します。先方責任者および在外事務所（あるいは本部）が行なったリスク・モニタリング（前 提条件、プロジェクト目標レベル、上位目標レベル）の結果は、定例会議（プロジェ クトチーム会議、実務者レベル会議、JCC 会議）などでプロジェクトチームおよび C/P 機関の主要な関係者に報告します。リスクはプロジェクト実施上の重要な要件 ですので、すべての定期報告書および定例会議で毎回必ず報告のテーマとして取り上 げられることを推奨します。なお、リスクが現実化した場合など、緊急の場合は、定期報 告を待たず迅速に関係者に報告してください（リスク管理の詳細は「参考資料 5 リ スク管理」を参照のこと）。

進捗・達成度モニタリングと同様、リスク・モニタリングも時間、労力、経費を要 する活動です。必ず PDM に活動として明確に位置づけ、それに対応した投入も明記 し確保します。ただし、在外事務所（あるいは本部）が行なう外的リスクのモニタリ ングに関してはその限りではありません。

## 6-5 変更管理

第Ⅱ部冒頭で解説したとおり、プロジェクトは前例のない事業ばかりであり、進めてゆく中で段階的に詳細化されざるをえない性格を持っています。つまり、プロジェクトは本来的に変更を前提とした事業なのです。したがって、プロジェクトの運営にあたって、計画変更をためらう理由はないですし、また、すでに古びてしまった当初計画に固執して適切な変更を行なわないでいることは、不適切なマネジメントというべきです。

といってももちろん、やみくもに変更を繰り返してよいというものではありません。計画変更は一定の手続きにのっとり、管理される必要があります。プロジェクト計画(PDM)に関する変更管理は、大きく分けて、変更の必要性を認識し変更を要求する「変更要求」と、変更要求を受けてその妥当性を検討し変更を承認する「変更承認」のふたつのプロセスからなります。

なお、ここでいう計画変更はPDMの変更を意味します。PDMは国レベルの実施機関代表者間で承認され合意された公式文書なので、プロジェクト計画の変更、すなわちPDMの変更は、基本的に同じレベルで承認されなければなりません。逆にいうと、PDMに現れてこない(PDMの修正を必要としない)変更は、承認を受けることなく、適宜、現場の判断と裁量で行なって構わないということになります。

### 6-5-1 変更要求

プロジェクト計画(PDM)に関する変更の必要性の認識および変更の要求は、プロジェクトチーム(C/Pを含む)、JICAプロジェクト担当者、在外事務所、C/P機関、その他の関係者からさまざまな形でなされることが考えられます。最も多いのは、進捗、達成度、リスクといった各種モニタリングの結果として、プロジェクトチームないしはJICAプロジェクト担当者(在外事務所あるいは本部)が計画変更の必要性を認識することでしょう。これは、言い換えると、各種モニタリングの担当者が変更の必要性を最初に認識する立場にあるということです。

ということは、「6-4 モニタリング」で解説したとおり、活動およびアウトプットレベルの進捗、プロジェクト目標レベルの達成度、および活動とアウトプットレベルのリスク・モニタリングを担当するプロジェクトチームは前提条件、活動、アウトプットレベル、プロジェクト目標レベルの変更を認識する立場にあり、上位目標の達成度および上位目標とプロジェクト目標レベルのリスク・モニタリングを担当する在外事務所(あるいは本部)は前提条件、上位目標レベルの変更を認識する立場にあるということになります(表6-14参照)。

変更の必要性のアピールおよび変更要求は、プロジェクト内外のさまざまな関係者や関係機関からなされると考えられます。例えば、C/Pから活動内容の変更を要求

されることもあれば、相手国政府の高いレベルから、プロジェクト目標の変更を要求されることもあります。これらの要求に対してプロジェクト側がばらばらに対応していると、変更が管理されず、プロジェクト・スコープが野放図に収縮・拡大してしまいます。

このような事態を避けるためには、**変更要求を受け付ける窓口を一本化する必要があります。**変更要求がプロジェクト内外の広範な関係者からなされうることを考えると、現状では、変更管理の窓口は JICA プロジェクト担当者（在外事務所あるいは本部）とすることが最適と思われます。

なお、プロジェクト内部（プロジェクトチーム）で起こった変更要求をとりまとめるのは、プロジェクトマネジャーないしはチーフアドバイザーです。プロジェクトマネジャーあるいはチーフアドバイザーがチーム内で起こってきた変更要求に関してチーム内の合意を形成し、それを変更管理窓口である JICA プロジェクト担当者（在外事務所あるいは本部）に上げます。

また、プロジェクトマネジャーやチーフアドバイザーをはじめとするプロジェクトチーム・メンバーが外部者から直接、変更要求を受けた場合は、即答することなく、必ず変更管理窓口である JICA プロジェクト担当者に伝え、JICA プロジェクト担当者が対応するようにします。このようにして、変更管理の窓口を一本化します。



ルールの提案

表 6-14 変更を認識する立場にある関係者

プロジェクトの要約	指標	進捗/達成度 モニタリング	}	プロジェクトの要約	指標	指標 入手手段	外部条件/ リスク	リスク監視 担当者	}	
上位目標				}	上位目標					
プロジェクト 目標			プロジェクト 目標							
アウトプット 1. 2. 3.			アウトプット							
活動 1-1 1-2 1-3 2-1 2-2 2-3	投入		}	活動	投入				}	
							前提条件/ リスク			

### 6-5-2 変更承認

変更要求が正規のルートをたどって上がってきた場合、その要求内容を検討して、変更の可否を決定する変更承認の作業が必要になります。変更を承認する責任者はプロジェクト計画（PDM）を権威づける立場にある者であり、本来は R/D 署名者です。

ただし、活動のような低いレベルの変更承認を逐一 R/D 署名者にあげていると迅速な対応ができません。また、R/D 署名者が在外現地事務所にいる場合はまだしも、本部にいる場合はますます対応が遅れます。そのため、実際上は、変更レベルによって変更承認者が異なると考えるべきです。これは相手国側の変更承認者に関しても同様です。つまり、プロジェクトごと、変更レベルごとに変更承認者は異なることになり、それらについては、適宜、協議をして決める必要があるということです。

この役割分担を明確にするために、プロジェクトごとに、変更レベルごとの相手国側と日本側の変更承認者を定め、R/D に明記する、あるいは M/M を交わすなどして、関係者に明示し共有しておく必要があります。たとえば、投入レベルの変更は、プロジェクトチームの責任者が先方関係者および在外事務所との合意に基づき変更できることとし、活動レベル以上の変更については、中間評価時あるいは運営指導調査時に、JCC と協議の上、決定するという整理などが考えられます。



ルールの提案

プロジェクトは変更を前提にした事業です。しかし、あまり頻繁に変更を繰り返すと、プロジェクト計画に対する信頼感が失われ、関係者のモチベーションを下げます。したがって、変更は必要最小限にとどめなければなりません。そのため、プロジェクト計画（PDM）の変更は、例外的に緊急の場合を除いて、中間評価時および運営指導調査時に決まった責任者間で合意して行なうことを原則とすることを推奨します。中間評価が行なわれないプロジェクトでは、中間時点で PDM の見直しのための検討会を開催し、変更の要否を検討するとよいでしょう。

変更にあたっては、変更に関する起案日、起案者名、変更内容、変更理由、変更しなかった場合の影響、変更による影響（スケジュール遅延、コスト増など）、変更承認者名を明記したものを作成し、更新された PDM に添付します。これら変更の経緯を記した文書は、承認を受けたもの受けなかったものを含めて、すべて記録として残すために、プロジェクトにて保管・管理します。

### 6-5-3 どの程度で変更するか

現状がどの程度、計画からずれてきた場合に PDM を変更するかという問題は、適宜、判断を要することであり、マニュアル的に示すことは不可能です。

工期遅れやコスト超過のような定量的なものの場合、現時点での作業効率やコスト効率を割り出し、予定通りに終わらせるためには現在の効率をどれだけ上げなければならないかを考えます。例えば、100 工程の作業を 100 日で仕上げる計画があります。1 日 1 工程の効率で計画されているわけです。中間時点（50 日）でレビューしてみると 25 工程しか終わっていなかったとします。作業効率は 25/50 で、当初計

画の50%です。つまり、このペースで作業をしていると、100工程を完了するのに、倍の日数、200日が必要になります。計画どおり100日で完了させるためには、残る50日で75工程を終えなければならないので、残る50日間に要求される作業効率は75/50で150%です。現在の作業効率は50%なので、これを150%まで上げるには、150/50で、効率を3倍にする必要があります。これまで1日に8時間、作業をしてきたとしたら、今後の50日間は、1日24時間の作業が必要になるということです。これが可能か不可能かは「判断」です。可能と判断すれば、計画変更は必要ありません。不可能と判断すれば、投入を増やす／変更する、作業内容を変更するといった計画変更が必要になります。コストについても同様の考え方をします。

「プロジェクトのアプローチが間違っているのではないか?」、「C/P（あるいは日本人専門家）の能力が低すぎるのではないか?」といった定性的な問題の場合、数量的な判断根拠はありません。周辺情報をあつめ、関係者の意見を聞き、可能であれば当事者とも話をし、さまざまな角度から検討を加えて、それら定性的情報を根拠に「判断」を下すこととなります。疑念が確信になり、確信から行動を起こすまで、常に迷いがつきまといますが、手遅れにならないことが重要です。ひとりで迷わず、できるだけ早い時点で上司や関係者に相談し、組織として対応することです。

変更管理に関しては、普段からの関係者との密なコミュニケーション、先制的（プロアクティブ）な行動、組織としての対応、そして確立された変更承認システムが必須なのです。

## 6-6 中間評価

中間評価は、プロジェクトが順調に効果発現に向けて実施されているかを検証し、プロジェクト内容の改善を資することを目的とします。ここでは、軌道修正という視点から中間評価について解説します。

中間評価は、プロジェクトの中間地点における評価なので、それまでの実績や実施プロセスの情報をベースに「妥当性」と「効率性」を重点的に見ることになっています。しかし「有効性」、「インパクト」についても、アウトプットの実績や活動状況に基づいて、今後の動向、実現可能性を検証し、「自立発展性」についてもその見込みについて検討を行なうことが必要です<sup>31</sup>。

特に「自立発展性」や「インパクト」は、これまでの中間評価では十分に検証・検討が行われたとはいえない面があります。しかしながら、実績に基づき重点的に検証するのは事後評価の段階であっても、計画した上位目標の達成や協力終了後の効果の持続可能性を確保するためには、協力実施段階で可能性や見込みを検討し、これらの確保が可能となるような対応を協力終了までにとる必要があります。つまり、中間評

<sup>31</sup> 「評価ガイドライン」p.147

価においても次のような視点から「インパクト」や「自立発展性」を十分に検証することが重要です。

1. インパクト

- プロジェクトの効果として上位目標の達成は見込まれるか、達成を阻害する要因はないか。
- プロジェクト目標から上位目標に至るロジックは現時点においても正しいか。
- 予期しなかった影響、特にマイナスの波及効果は生じていないか。

2. 自立発展性

- C/P 機関や T/G において、プロジェクトの効果を維持・発展できる個人・組織レベルの能力や体制が整いつつあるか。
- プロジェクトの効果の維持・発展を可能とする政策的、制度的な体制が担保されつつあるか。

また、中間評価では、計画段階で洗い出した外部条件などのリスクの状況はどうか、想定していなかった状況変化などが生じていないかを確認し、これらがプロジェクトに与える影響を吟味のうえ、必要に応じて適切な計画見直しを行っていくことが大切です。この関連で、例えば「妥当性」は開発課題への対応としてのプロジェクトの必要性、優先度、手段としての適切性を検証する視点であり、事前評価の重点的な視点になりますが、中間評価においても、プロジェクトが依然として「妥当性」を有するかを、プロジェクトの進捗や状況変化をふまえて、確認することが重要です。

中間評価は、外部（評価調査団）の視点が入るという意味で、プロジェクトの計画変更（PDM の見直し）を行なう最大のチャンスです。プロジェクト内部（プロジェクトチーム）と外部（評価調査団）の両方の視点からプロジェクト計画を検討し、適切な計画変更を行なうよう心がけてください。

また、プログラムを構成するプロジェクトの場合は、プロジェクト評価の結果をプログラムの管理者にもフィードバックする必要があります。プロジェクトの計画変更に基づき、プログラムの計画も変更することが考えられます。

中間評価の提言を受けて計画変更を行なう場合も、前述の「6-5-2 変更承認」の要領に従って、**変更内容、変更理由、変更しなかった場合の影響、変更による影響などを、変更管理文書として残すことを推奨します。**

## 7章 プロジェクトの評価

### 7-1 終了時評価

終了時評価は、協力終了間際に、めざしていた効果をあげたかどうかを総合的に検証するものです。その結果は、協力終了の適否やフォローアップの決定のために活用されるとともに、類似プロジェクトへの教訓としても使われます。

終了時評価では、プロジェクトの現状・実績に基づいて、「妥当性」、「有効性」、「効率性」を検証するとともに、「インパクト」や「自立発展性」についても、それまでの実績、活動状況に基づいて、今後の動向や可能性について検証します。「インパクト」や「自立発展性」は予測・見込みによる判断となるものの、根拠のない判断とならないよう、次のような視点から具体的な根拠を明確にした評価を行なう必要があります。

#### 1. インパクト

- 上位目標は達成される見込みか、具体的な効果の「兆し」はあるか。
- プロジェクト目標から上位目標に至るロジックは機能しているか、ロジックは適切であったか。
- 予期しなかった影響、特にマイナスの波及効果は生じていないか。

#### 2. 自立発展性

- C/P 機関や T/G において、プロジェクトの効果を持続・発展できる個人・組織レベルの能力や体制が整っているか。
- プロジェクトの効果の維持・発展を可能とする政策的、制度的な体制が担保されているか。

プログラムを構成するプロジェクトの場合、これらの評価結果を適切にプログラム本体にフィードバックすることが重要です。また、プログラムを構成しない単独のプロジェクトの場合であっても、相手国の他事業との連携の可能性に配慮して、これらの評価結果を関係機関にしっかりと伝えることが望まれます。

## 7-2 プロセスの検証

プロジェクト評価では、評価5項目による価値判断に先立ち、プロジェクトの現状の把握と分析のために、「実績」、「実施プロセス」、「因果関係」の3つを検証することになっています。3つの視点から検証するのは、プロジェクトが計画どおりの「実績」をあげているかを把握するとともに、うまくいっていない場合などに、問題が「因果関係」（計画の組み立て方）にあるのか、「実施プロセス」（運営体制や予期しなかった環境変化）にあるのかの要因を分析する必要があるからです。3つの視点による現状把握・分析の結果は、プロジェクトの改善・見直しや今後の類似プロジェクトの教訓に向けた重要な情報となります<sup>32</sup>。

3つの視点のうち「実施プロセス」については、実施段階におけるプロジェクトの進め方やプロジェクトをとりまく環境変化について、以下のような視点から中間評価や終了時評価において丁寧に見ていくことが必要となります。そのためには、プロジェクトに影響を与える（与えた）「実施プロセス」について、プロジェクトチームとして留意のうえ、プロジェクトの進捗のモニタリングやプロセスに関わる情報の把握・記録化を図っていくことが必要です。そしてそのうえで、プロジェクトチームによって収集された情報を生かし、プロジェクトの改善・見直しや今後の教訓の観点から、中間評価や終了時評価において「実施プロセス」を十分に検証・分析することが重要です。

### プロセスの検証の主な視点

1. プロジェクト計画は適切だったか。関係者間で共有されていたか。途中で変更されたか。（プロジェクト計画、変更管理）
2. 計画の変更には迅速に対応されたか。プロジェクトチーム、C/P 機関、JICA 現地事務所、JICA 本部の対応は迅速、適切だったか。変更承認なしに増えたり減ったりした活動や成果はなかったか。（変更管理）
3. 計画時および実施中にリスク分析は行なったか。リスクはモニタリングされたか。リスク分析で特定されなかった問題が発生したか。（リスク管理）
4. スケジュールやコストは計画どおりだったか。計画どおりでなかったならば、何が原因だったのか。（スケジュール管理、コスト管理）
5. プロジェクト関係者（ステークホルダー）はプロジェクトを理解し満足しているか。していないとすれば、なぜか。（ステークホルダー管理）
6. プロジェクトチーム（C/P、日本人専門家）はプロジェクトに前向きに取り組んだか。人間関係は良好だったか。そうでないとすれば、なぜか。（ステークホルダー管理）

<sup>32</sup> 「評価ガイドライン」 pp.33-36





クホルダー管理、チーム管理)

7. プロジェクト内部および周辺の様子は関係者に適切に伝えられたか。チームメンバーはプロジェクトにおける自分の役割を明確に理解していたか。プロジェクト目標、上位目標、および相手国にとってのプロジェクトの意義を理解していたか。(コミュニケーション管理)
8. 在外事務所および本部の指導、支援は適切、迅速だったか。
9. その他、マネジメントに関して、うまくいったこと、うまくいかなかったことは何か。その理由は何か。

