

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

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¹。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²。

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

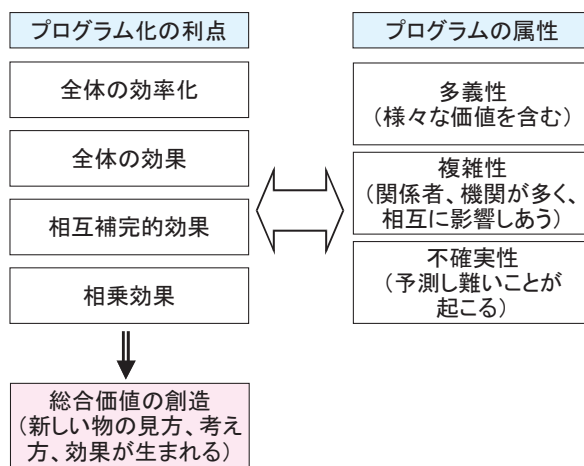
¹ 「技術協力プロジェクト実施ガイドライン」（2002）

² 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³が極めて重要になります。一部の途上国では、国

³ 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、パ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⁴。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⁵。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・

⁴ 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

⁵ 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⁶。

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。

⁶ 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。

