

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⁷。

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

⁷ 「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)⁸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

⁸ 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。