

## 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	評価調査団	
	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

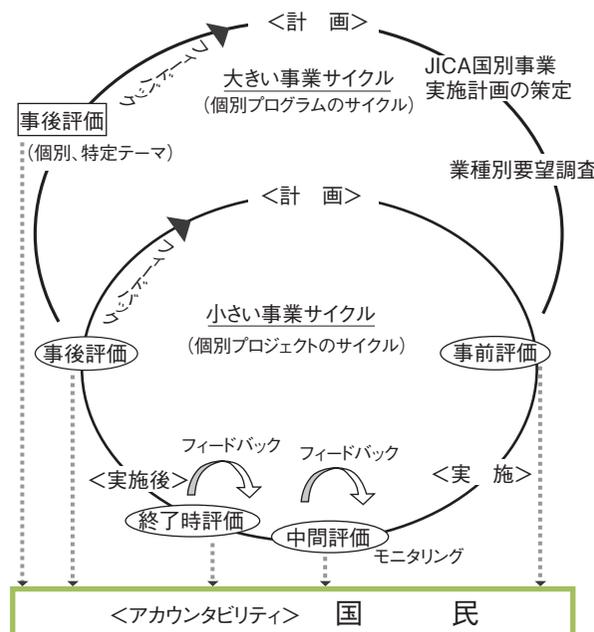
プロジェクトの目標が特定の開発課題に対応した独自のものであるため、プロジェクトは常に新規性の高い事業であり、先を見通すことが難しいものです。また、プロジェクトを実施していると、それによってプロジェクトを取り巻く状況も変わってきます。そのため、新しく分かってきたことや周囲の変化に柔軟に対応する必要があります。当初計画に固執していると、現実からかけ離れたプロジェクトになってしまう可能性が高いのです。そのため、プロジェクト計画は段階的に詳細化していく必要がありますし、現状に適切に対応していれば、おのずと段階的詳細化の道をたどるものです。

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	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	C/P 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