

## 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となります。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。