

参考資料 3 PCM手法の考え方

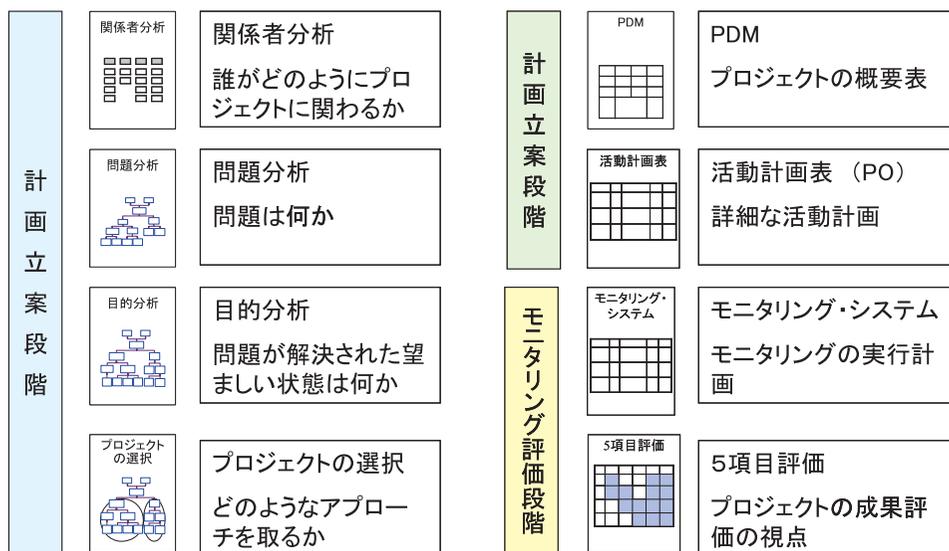
3-1 PCM手法の導入

PCM手法は、プロジェクトを計画し、実施をモニターし、成果を評価するためのツールです。PCM手法の構成は、この目的に対応して、プロジェクトの「計画立案」段階と「モニタリング・評価」段階のふたつからなっています。そして、さらにそれぞれの段階が、問題系図、目的系図、PDM、モニタリング・システムなどといった小さなツールから構成されています。個々のツールはそれぞれに別個の起源を持つものであり、必ずしもPCM手法のオリジナル・ツールというわけではありません。PCMは、全体でひとつのツールというよりも、さまざまなツールの体系的な集合体と理解した方が実態に即しているでしょう。

また、PCMの計画立案段階は、「参加型計画手法」と呼ばれ、プロジェクト関係者が集まったワークショップの場で、参加型で実行されることを前提としています。

JICAでは、1994年に、プロジェクト運営管理手法としてPCMの導入が決定されました。その決裁文書のなかでは、現地でワークショップを開催し、相手国側と合意を形成しながらプロジェクトを計画する（PDMを作成する）ことが奨励されています。しかし一方で、ワークショップを行わずに、先方の同意を得てPDMを作成するケース、あるいはワークショップを行わず、JICA側が独自にPDMを作成した後、相手側の承認を得るケースも容認されています。

図 A3-1 PCM手法の全体構成



現在（2007年度）の運用の実態もそのようになっています。

1. 総投入予定額1億円以上のプロジェクトではPDMを作成する。
2. PCM計画立案のプロセスに従ってPDMを作成することが推奨されているが、求められているのはPDMであり、作成手法は必ずしもPCMでなくても構わない。
3. 参加型の現地ワークショップの実施は、推奨されているが、必須ではない。

3-2 PCM手法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以外にも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ています。

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。
 - ワークショップにおいてPCM手法をもちいた場合、関係者のニーズや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。

3-2-1 PCM手法をもちいる場合の留意点

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手法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。以下にこれらについて解説します。

(1) CDおよびプログラムに起因する留意点

1. プログラムを構成するプロジェクトの場合、上位目標やプロジェクト目標がプ

プログラムの目標や成果としてすでに決まっているケースが多くなります。このような場合は、図 A3 - 1 に示したようなテキスト通りの順序で PCM を使うことはできなくなります。

このような場合は、すでに決まっている上位目標やプロジェクト目標を問題の形に置き直したうえでテキストの流れに乗せれば、従来どおりの使い方ができます。

上位目標やプロジェクト目標を中心目的として、目的分析から始めることも考えられます。しかし、このやり方は、現状分析にもとづかない、解決手段が先にありきのプロジェクト計画になりがちなので、あまり推奨はできません。

2. 相手国の包括的で内発的な開発能力の強化とその維持発展を目指す CD の視点からは、上位目標の達成がきわめて重要になります。なぜなら、上位目標がプロジェクトの開発効果に広がりを持続性を与えるからです。

これまで、上位目標は、プロジェクト目標のインパクト（波及効果）としてとらえられ、ともすれば軽視されがち傾向にありました。しかし、これからは、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、プロジェクトの上位目標は、具体的で現実的なものとして、達成が期待されることになります。

そのため、プロジェクト計画においては、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、これまでの PCM によるプロジェクト計画では必ずしも十分に行なわれてこなかった部分を、しっかりと充実させる必要があります。具体的には、上位目標レベルの開発課題を中心問題として問題分析を行なうことや、「参考資料 5 リスク管理」を参考にリスクの洗い出しを行ないます。

(2) 手法そのものに起因する留意点

1. PCM 手法では現存する問題を裏返すかたちで解決策を探します。そのため、おのずと発想は現存する問題にもとづくものになり、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傾向があります。

そのような場合は、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などを持ちいて自由な発想で解決策を洗い出しておき、それを目的分析の際にもりこむようにするとよいでしょう。あるいは、補完的な手法として、KJ 法や SWOT をもちいて計画を立てることも可能です。

2. PCM 手法は、原因 - 結果、手段 - 目的など、縦の関係を分析する線形思想にもとづいた手法であるため、要素間の横の関係や循環的な全体構造が見落とされがちです。

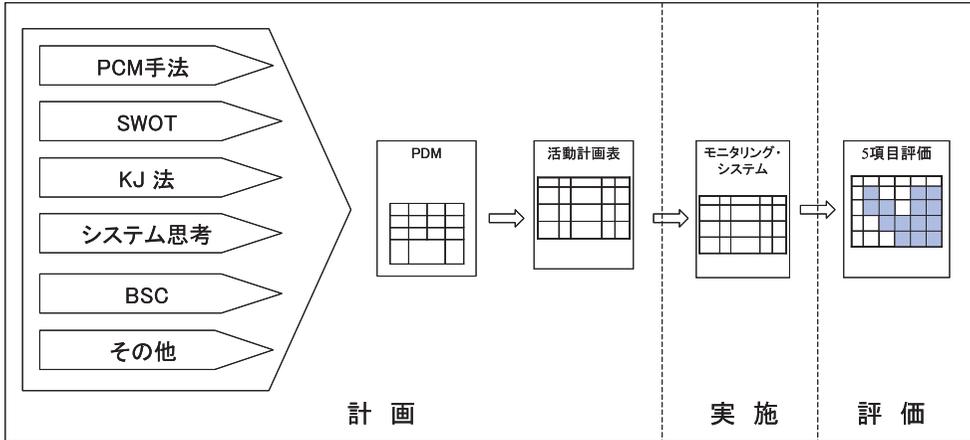
このような場合は、PCM 手法で計画された PDM をもとに、当該分野の専門家が専門的見地から要素間の関係をチェックし、計画を修正するという形で対応することができます。あるいは、システム思考などの非線形思考にもとづくツール

を補完的にもちいることも一法です。

3-2-2 補完的手法の活用

前項3-2-1はPCM手法をもちいるうえでの留意点でした。しかし、PCM手法だけでは十分なプロジェクト計画が難しいと判断される場合もあります。そのような場合は、PCMに代わる手法やPCMを補完する手法をもちいることが必要になります。

図 A3-2 PCM手法とその他の補完的手法



1. PCM手法は「現存する問題」を解決するという発想に立った問題解決型手法です。そのため、新規事業など、問題を明確にできない場合には使いづらいものです。新規事業は、まだなにも始めていないので、「現存する問題」というものが存在しないのです。このような場合は、当該分野の専門家がPCM以外の手法をもちいて専門的観点から計画を立てることも可能です。あるいは、KJ法やSWOTなどをもちいて参加型で事業計画を立てることも一法です。

2. PCM手法は成果主義にもとづいた目標管理型のツールです。そのため、住民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します。

このような場合は、プロジェクトのなかで、計画できる部分とできない部分を切り分けて考える必要があるでしょう⁶。

⁶ 「セネガル総合村落林業開発計画プロジェクト（PRODEFI）第1フェーズ（2000-2005）」で開発されたPRODEFIモデルは、外部者と地域住民の関わりをふたつの段階に分けて考えています。第1段階は大勢を対象にした集中的な研修を行なう段階。第2段階は、第1段階のあとに住民が活動を具体化させる段階です。PRODEFIモデルでは、第1段階の研修部分、および第2段階の住民による活動内容が決まってからの部分に関しては計画可能であるとしています。第1段階と第2段階を通して計画することはできないとしています。なお、PRODEFIモデルでは、計画できる部分についても、必ずしもPCM手法をもちいることを推奨していません。（野田直人『セネガル総合村落林業開発計画の経験から - 地域住民の自主性を引き出す援助アプローチ-』2006年、JICA）

3-3 PCM手法と参加型ワークショップ

前述の通り（参考資料3-1）、PCM手法の計画立案段階は参加型ワークショップの場で実行されることを前提としています。しかし、JICAでの適用にあたっては、参加型ワークショップの実施は、推奨されてはいますが必須とはされていません。したがって、参加型ワークショップを開催するかどうかはプロジェクト担当者が判断することとなります。以下に参加型ワークショップの利点と留意点をまとめますので、これらを判断の一助としてください。

3-3-1 参加型ワークショップの利点

1. 受益者や関係者の意見を直接聞きながら計画することで、当事者のニーズにあった計画ができる。
2. 関係者が直接話し合い、一步一步内容を確認しながら計画を進めていくことにより、計画内容に関する合意形成がなされる。
3. このプロセスを通じて、関係者間の一体感が醸成され、その後のプロジェクト運営を円滑にする効果がある。
4. プロジェクトに対する当事者意識（オーナーシップ）が育ち、関係者の内発的な関与が期待できる。また、それにより自立発展性の高まりが期待される。
5. 多くの関係者が関与することにより、プロジェクトの透明性が高まる。
6. 受益者側の知識と経験、労力、資源を活用することになり、プロジェクトの効果的・効率的な運営が期待できる。

3-3-2 参加型ワークショップの留意点

1. ワークショップ出席者の知識や経験、利害関係や価値観によって計画内容が左右される。いわば、たまたまその場にいた人の意見で計画が策定される。
2. そのため、事前に「関係者分析」を行なうなどして、出席者を厳選する必要がある。「参加型だから、とにかくたくさんの人に集まってもらう」ということではない（「4-7 内発性を高めるプロジェクト運営」参照のこと）。
3. ワークショップは手間と時間がかかるので、十分な投入と時間を見込んだワークショップ実施計画を立てる必要がある。なお、手間と時間がかかることがワークショップの欠点であるとは一概には言えない。計画段階に十分な時間をかけ、計画に関する関係者の合意をしっかりと取っておくことは、プロジェクト・マネジメントの基本中の基本である。そのために必要な手間と時間を惜しむべきではない。
4. 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参加した人々の経験と知識と意向によって内容が決定される。場合によっては、内容に偏りや抜けがあることもありうる。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等の観点から、その内容を再検討する必要がある。なお、ワークショップ出席者、その他関係者には、ワークショップの目的と成果品の利用方法（その後の検討により計画内容が修正されることなど）を事前に伝えておく。

3-4 PDM

PCM 計画立案段階の主要な成果物である PDM (Project Design Matrix) は、プロジェクトのおもな構成要素とその論理構成をひとつの表にまとめた、プロジェクト計画の概要表です。PDM は、PCM 手法が開発される以前からログフレーム⁷ という名前で援助機関で多用されてきた歴史的経緯もあり、PCM 手法の中でも比較的、独立性の強いツールです。つまり、必ずしも PCM 手法のプロセスを経ることなく、直接、あるいは他の手法をもちいて、PDM が作成されてきた歴史があり、現在でもそれはありうるということです。

現在、JICA においては、総投入予定額1億円以上のプロジェクトでは PDM を作成することが義務づけられています。その作成手法は、必ずしも PCM 手法でなくてもよいということになっています。これは、裏返すと、1億円以上のプロジェクトでは、PCM 以外の手法をもちいて事業計画を行なった場合であっても、その計画内容を PDM の様式にまとめることが要求されていることを意味します。

プロジェクトの構成（投入、活動、アウトプット、目標、目的という階層構造）は、どんな手法で計画しても基本的には変わらないことを考えると、PCM 以外の手法をもちいた場合であっても、その内容を PDM の様式に整理することに大きな困難はないはず。また、事業管理のもっとも基本となる書式がばらばらでは組織として事業を適切にマネージできないため、1億円以下のプロジェクトであっても、可能なかぎりプロジェクト計画の概要を PDM にまとめることを推奨します。

ただし PDM はプロジェクト計画の結果を要約した概要表にすぎません。そのような PDM (計画) にいたった背景や根拠といった情報は PDM には記載されません。したがって、それら背景を詳細に記録したプロジェクト計画文書（プロジェクト・ドキュメントなど）を充実させ、PDM だけがひとり歩きしないように注意をする必要があります。その他、以下に示す PDM の利点と限界を念頭に置いて、適宜、必要に応じて PDM を補完する計画文書を作成し、関係者で共有するようにしてください。

⁷ ログフレームはロジカル・フレームワークの略称。PDM とログフレームは基本的に同じものと思って差し支えありません。厳密には、ログフレームに様々なバリエーションがあり、そのひとつが PDM ですが、バリエーションといっても大同小異であり、基本的な構成と使用目的は変わりません。『JICA 事業評価ガイドライン』では、PDM が日本独自の通称であり、海外ではログフレームの用語が広く一般的にもちいられていることに配慮して、PDM に代えて、ログフレームの通称をもちいることを奨めています。

3-4-1 PDM の利点

1. PDM は階層別の目標、指標、外部条件、投入といった、プロジェクトの主要な構成要素を、その論理構成も含めて網羅的に整理しているため、プロジェクト・スコープを一目で概観できるという意味で、プロジェクトの概要表として優れている。
2. PDM の構成にしたがってプロジェクトを整理すると、上位目標という目指すべき方向を定めたいえで、その実現に貢献するための戦略を考えていくことになり、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。
3. PDM は、プロジェクト計画に一定の整合的・論理的な枠組み（フレームワーク）を提供するため、もれや重複、計画者によるぶれなどの少ない計画を立てることができる。

3-4-2 PDM の限界

1. PDM は、プロジェクト実施のプロセスで起こりうるすべてのことを表すものではない。すべての計画というものがそうであるように、PDM はあくまでも計画段階における予測可能な範囲で立てられた計画（仮説）である。
2. 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、住民エンパワメント型プロジェクトのように、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注意が必要。
3. PDM はプロジェクト計画の結果だけを示すものであり、そのような PDM（計画）にいたった議論のプロセスや背景は示されない。そのため、プロジェクト計画の議論のプロセスや、計画の構成要素の意味などを解説したドキュメントを計画文書の本体として充実させ、PDM はそれに添付される計画概要表という位置づけでもちいるべきである。
4. 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ツールではない。プロジェクトの実施段階においては、PDM 以外に、活動計画表（PO）、あるいは、スケジュール管理、コスト管理、要員管理など、必要に応じて個別の詳細計画文書を作成して管理する。