

事業マネジメントのあり方」に関する調査研究

テーマ2：プロジェクトマネジメントの見直し

事例分析2

セネガル総合村落林業計画プロジェクト PRODEFI

分析、提言要旨

本案件は環境保護案件であると同時に、西アフリカにおける社会村落林業という難易度の高い技術協力である。組織は作られたときから一定の目的を持っているが、個人やコミュニティは自らの意志を持ちダイナミックな動きを見せつつ常に変化していく。

エンパワメント型プロジェクトはこれらの対象の動きを捉えなければならないという点で一般に高度な運営を求められる。プロジェクト・マネジメントの観点から有益と思われる点を4つの分析の視点から抽出し、対応策を提言した。

■先行調査の結果 ■

2005年度3月に行われた先行調査「JICA住民エンパワメント型プロジェクトの業務改善—PRODEFIの教訓を中心に—」では、本案件の問題として以下の4つのポイントが指摘された。

- 「規範（主義的）」：当時のJICAの援助モダリティが色濃く反映し、過度に「あるべき論」が前面に出されたと指摘されている。
- 「野心的（な計画）」：多様な活動が計画に盛り込まれたことが「野心的」と指摘された。
- 「不十分な現状認識」：村落社会の現状分析は学術的レベルだが、住民の資源利用のシステムについては考察が不十分で、インセンティブ付与のために行われた投入が一面的かつ画一的であったことも前半のプロジェクトの問題解決のフレームの問題であった。
- 「専門家の熟練度」：専門家の経験値が期待されるレベルに至っていなかった。

A 事前調査のあり方

【計画立案状の問題】

中間評価や終了時評価では、計画立案上以下の点が問題とされた。

- プロ目の表現が曖昧。モデルの定義の統一理解がなかった
- 住民が行うべき活動とプロジェクト活動が混在。活動責任不明確であった
- 多岐にわたる活動項目と、人的投入のアンバランス
- 妥当性を欠く村選定の単位、対象地域の選択

【戦略立案上の問題】

本分析では以下の点を指摘した。

- 上位レベルでの問題解決シナリオ、地域的広がり戦略の欠如

【プロジェクトデザインにおける「戦略と計画の質」を決定した要因】

また以下の視点からの提言を行った。

- 特定チャンネルのインプットによる戦略、地域選択（特定のインプットでほぼ決定された）
- セネガルにおける地域開発の知見蓄積の不足
- 部分最適な計画立案
- エンパワメント型における計画立案の困難さ

■エンパワメント型プロジェクトにおける計画立案については、次の点に留意すべきである。

1. プロジェクトの質を考える

課題・問題にはその構造と性質に多様性がある。PRODEFIのようなエンパワメント型プロジェクトは「あいまいで、複雑な」問題構造を持っている。

2. 探求段階における問題の構造化

エンパワメント型プロジェクトでは、初期段階で問題そのものを探し、それが一体どのような問題構造をしているのかを知るための「構造化作業」が求められる。

3. 仮説の漸次構造化法

事業開始の段階の計画はあくまでも「仮説」であって、その後の当初作業が「仮説の検証」にあてられるべきである。現実には仮説が存在感をもってしまいがちであることから漸次詳細化プロセスの理解と事業プロセスにおける「漸次構造化法」導入が求められる。

4. 仮説の質と飽和

時間や人の投入を増やしても計画の質はある時点で飽和状態に近づき、あとは実証による仮説の組み替えが必要になる。また、解決策が常識化・同質化していき限りなく最大公約数化していく可能性も高くなる。

仮説の質を上げるには実証と検証を繰り返す以外になく、プロジェクト開始後、事業前半で慎重に計画を見直す以外にない。

5. オプション思考

PRODEFIでは、アプローチに選択肢が提示されることはなく、当初から単一の事業アプローチを前提として作業が積み重ねられていった。

原因を1つに特定せず、様々な選択肢を考えながら問題解決にあたる。その上で、関係する軸を捉え、選択肢の検討に当たる。

6. リスク分析の必要性

PRODEFIでもマネジメント上のリスクが洗い出され、事前に対応が検討されることはなかった。特に事前調査の段階における計画立案では、事業戦略や活動における常にコンティンジェンシープラン（万一のリスクが顕在化した場合に備えて、事前に計画しておく対策）が必要である。

実際には内部手続きの段階で議論が百出することを避けたいために、報告書はおきまりのリスク要因を示すにとどまる場合が多い。

少なくとも事前調査報告書には「リスク分析、対応案」の項目が必要であり、事前調査におけるリスクの徹底的な洗い出しを奨励することが必要である。

7. 「技術専門家 = マネージャー」ではない現実に対応する

全体最適には「虫の目、鳥の目、魚の目」が必要と言われる。「虫の目」だけになりがちな専門家の情報のみに依存した意志決定はリスクが高く、戦略を左右する情報や重要な意志決定に関わる情報は最低限セカンドオピニオンを得ることが必要である。

8. 実用的モデルとするために

モデルプロジェクトでは以下のようなチェックが必要である。

- ・モデル自体が目的になっていないか
- ・モデルの実用化（普及）可能性の検証はあるか
- ・モデル開発後、実用化段階（普及）に移行するためのリソース確保の努力がないままモデル作りをしていないか
- ・「永遠にモデルを追求」スタイルではないか
- ・大きな投入の上に成り立つ（投入を前提とした）モデルではないか
- ・モデル対象地選定プロセスを先方機関のCDとして捉えたか

【モデルの実用性】

モデリングとは問題を解決するためにこれまでの枠（次元）から出て考え、パラダイムの転換をもたらすための手法である。普及モデルの場合、普及対象地とモデルの場（モデル対象地域）

の性質に肯定的なアナロジー（類似、相似）が必要で、対象地域の選定は戦略的に行われる必要がある。

【中盤での「プロジェクト計画変更」の評価】

PRODEFIにおける中盤でのプロジェクト計画変更は投入に見合った活動に整理し、農民ニーズを研修でくみ上げるシステムを構築したという面で評価できる。

しかし、見方によっては単なる「規模縮小」である。このように目標を下げた場合には以下の点にも留意する必要がある。

- ・上位目標へのアプローチは正しいか、根本問題への貢献があるか
- ・問題解決の仕組みが崩壊していないか

【目標のなし崩し】

このように目標が達成困難だった場合に起こりやすいのが目標のなし崩し（Drifting Goals）現象である。一度目標を下げた経験が呼び水となって働き、再び目標を下げる。結果としてプロジェクトのインパクトは弱まり、プロジェクト目標と上位目標のギャップが広がっていくことになる。

★目標のなし崩しへの対応

現実が目標にほど遠く、ビジョンとは逆の、現状の方向には縮まろうとする力が強い場合、再度プロジェクトの目標と上位目標が指し示しているビジョン、問題の背景を関係者で改めて確認する必要がある。ギャップは確かなものの方へ縮まる。ビジョンが明確であれば、常に変化している現状よりも、ビジョンの方向に動こうとする。（クリエイティブ・テンションと言う）

確かなビジョンなしには、目標は必ず下げられる運命にある。PRODEFIも砂漠化防止というニーズに本気で立ち向かうビジョンを関係者が共有していたならば、目標を下げずに投入を増やすという選択肢もあったはずである。

また、問題がはき出されやすい環境作りにも努力が求められる。問題が問題として認識されるかどうかは、主にリーダーの寛容性、相手の意見を聞く態度に左右される。

現地事務所などでは、法人のリーダーや構成メンバーの思考の特性を把握し、技術経験の質やマネジメント能力を当初に見極めて適切な対応をとることも重要である。

B 工程管理とWBS (Work Breakdown Structure)

1. PRODEFIに対する評価では、以下のような点が指摘された。

- ・活動と投入のアンバランスがあった
- ・進捗遅れが確認されたが、警鐘として機能しなかった

WBSによる投入分析、工程管理でこの問題が解決されるのか、エンパワメント型でもWBSは有効であろうか。

2. WBSが有効なケース

そもそも構造物建設のために開発されたWBSは、分解できる構造化された対象には適しているが、必ずしも全ての事業において有効であるとは限らない。

特にエンパワメント型プロジェクトの場合には、問題構造自体が複雑であり活動要素が決定するまでに一定の時間を要する。また上位レベルの活動は専門家の経験によって組み立てられることも少なくなく、暗黙知の領域という性格が強い。

★これらから、エンパワメント型プロジェクトにおけるWBSの用途は「技術システムや成果物作業等の管理」に限定した方が無難である。

★ただし、プロジェクト運営の2年次以降、活動が定常化してくれば活動を要素分解することでリソースの配分を見直し、効率を高めることも可能であるし、ベテラン専門家の暗黙知の表出を支援することにもなる。

C オーナーシップ、エンパワメントの成果管理

1. オーナーシップとエンパワメントは本来「質的」なものであり、質的な要素は主要な構成要素で管理する。
本分析では、BSC（バランススコアカード）の4つの要素等も参考に、オーナーシップの要素分解を例示した。このような具体性が有れば、オーナーシップとは何を示すのかを先方実施機関とも共有でき、改善のための具体的目標を立てることもできる。
2. また、参考までに、あえて量的指標に変換する方法も示したが、質的評価(調査)と量的評価(調査)は対立関係でなく、補完関係にあることがまず理解されるべきである。
3. 質的評価は限られた対象に対するヒアリング、フィールドサーベイを行うため事例の数は少なくなる。しかし、その限定された対象における調査項目の数はいかようにも増やすことが可能で、対象の質によって調査項目を自由に変えることができるなど柔軟性も高い。この結果、対象の現状を深く掘り下げて知ることができる。質的調査の手法について概説した。

D 法人契約型の留意点 —エンパワメント型プロジェクトを法人契約型とするべきか—

1. 法人契約型の利点

まず法人契約型の利点と考えられるのは以下のような項目である。

- コスト削減が可能(例：M/Mによる人的資源の適正投入)
- 契約関係で、目標・成果管理、専門家のTORや具体的活動が可能
- 計画の変更がしっかりと記録され、知識マネジメントに耐えうる報告書の質も確保できる
- 事前調査の結果を（受注者が）客観的に検証することが可能

2. 法人契約型の留意点

★上記の利点は発注側、受注側の姿勢によっては十分に満たされず、そのまま欠点ともなりうる。

契約を背景に「目に見える成果」にこだわること自体には問題はないが、それによって数値目標の「読み」を操作する可能性も否定できず、逆に混乱を避けるために潜在的な問題を表面化させないような力学が働くことも予想される。

契約関係を意識しすぎてドライで限定的なコミットメントになったり、コンセプトに無理があっても実行してしまうというような動きもあろう。これは直営型でもあり得ることであるが、法人契約型では法人の性格を見極めた対応が求められる。

★また、関係者の話も総合するとJICA側には、以下のようなマネジメント上の危険がある。

- 事業計画の中身による事業費の検討でなく「投入の抑制」自体が目的化してしまう
- 事前調査の質に対する説明責任が十分でなく、責任の所在を問われる
- 安易な管理が法人の放任になる、あるいは過度に厳格な管理によってマネジメントの作業量が増える
- また、チャレンジングな事業では度々の契約変更に翻弄され、事業の中見どころではなくなる

【エンパワメント型プロジェクトと法人契約】

エンパワメント型プロジェクトの法人契約型は、

- 課題の問題構造が明らかになり、
- 多くの活動がルーチン化してきた場合、
に推奨される。

もしもPRODEFIフェーズ1が法人契約で時実施された場合には、法人契約型本来の有効性を発揮できなかった可能性が高い。

プロジェクトを法人契約型とすべきかどうかについては、

- 最終的な成果物が標準化されているものか、
- 過去に同様のプロジェクトがあり、
- 発注者と受注者に具体的なイメージと運営上の問題が共通認識としてあるか、あるいは過去に経験したことのないプロジェクトなのか、

という類型化が行われて判断されるべきで、プロジェクトの対象によっては、法人契約型とすること自体が適切でない。

大枠を提示してコンセプト、プロジェクト目標、活動計画について受託法人の提案を受け付ける「コンセプト発注」の考え方も検討されるべきである。

事業マネジメントのあり方」に関する調査研究

テーマ2：プロジェクトマネジメントの見直し

《事例分析2》

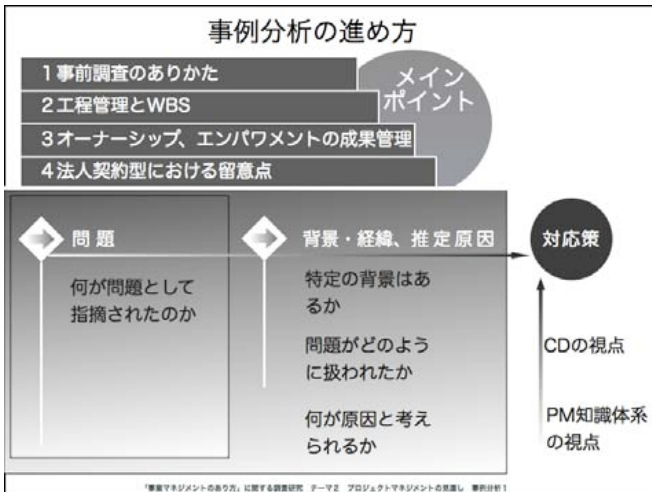
セネガル総合村落林業計画プロジェクト PRODEFI

目次

分析、提言要旨	i
事例分析のステップ	3
1 事前調査のあり方ー事前調査から中盤でのPDM変更までー	6
① 計画立案上の問題	6
～ 当初PDM（プロジェクト構成）の問題点と対応～	8
② 戦略立案上の問題	8
③ プロジェクトデザインにおける「戦略と計画の質」を決定した要因	8
④ 対応策	13
④ー1 プロジェクトの質を考える	14
④ー2 探求段階における問題の構造化	14
④ー3 仮説の漸次構造化法	15
ウォーターフォール型とスパイラル型調査	15
④ー4 仮説の質と飽和	16
④ー5 オプション思考	16
△PRODEFIにおけるオプション思考	17
④ー6 リスク分析の必要性	17
△ PRODEFIでのリスク分析	18
④ー7 「技術専門家＝マネージャー」ではない現実に対応する	18
④ー7 技術専門家の傾向	19
④ー8 実用的モデルとするために	19
⑤ プロジェクト中盤でのPDM変更 ～「改善されなかったもの」～	20
⑤ー1 PDM変更で改善されなかったこと	20
⑤ー2 CDの観点から	21

⑤-3 中盤での「プロジェクト計画変更」の評価	21
2 工程管理とWBS (Work Breakdown Structure)	
① WBSが有効なケース	23
② エンパワメント型プロジェクトにおけるWBSの使い方	24
3 オーナーシップ、エンパワメントの成果管理	
① どのようなタイムフレーム、指標が適切か	24
② オーナーシップ要素の分解	25
③ オーナーシップ指標数値化の例	26
④ オーナーシップ、エンパワメント指標のありかた	26
⑤ 量的調査と質的調査	27
⑥ 質的調査の手法	27
4 法人契約型の留意点ーエンパワメント型プロジェクトを法人契約型とするべきかー	
① 法人契約型の利点	28
② 法人契約型の留意点	28
③ エンパワメント型プロジェクトと法人契約	29
④ 対応	29

事例分析のステップ



本案件は環境保護案件であると同時に、西アフリカにおける社会村落林業という難易度の高い技術協力であることから、案件から引き出される数々の教訓も興味深いものになると思われる。

また「エンパワメント型」プロジェクトと位置付けられる本案件は、組織開発や、政策・社会制度の改革というレベルと比べると、住民やコミュニティを直接の裨益対象としている。

組織は作られたときから一定の目的を持っているが、個人やコミュニティは自らの意志を持ちダイナミックな動きを見せつつ常に変化していく。エンパワメント型プロジェクトはこれらの対象の動きを捉えなければならないという点

で一般に高度な運営を求められる。このことから、モデル事業のあり方、社会村落林業プロジェクトにおける住民とコミュニティのエンパワメントのあり方等、本事例の多様な側面を細かく分析することは大変有意義である。

しかし、この案件の経緯から事業マネジメント上の主要な要素を取り出し、マネジメントの必要性と効果、及び具体的なマネジメントの要点を示すことが本調査研究の観点であるので、特定の事例を対象としつつも、より一般的なマネジメント上の問題、教訓を提示するものである。ここではあえて触れなかったさまざまな問題や教訓があった。また、研究会で示された分析の視点を作業の段階で若干整理したことを申し添える。

対象国砂漠化対策 と及びプロジェクト概要



セネガルの砂漠化は年平均割合で0.7%(1990年から2000年)と深刻であり、農地や牧草地などの国民の食糧生産基盤、経済活性化を阻害するという社会経済問題になっている。

1980年には810万haが天然林に覆われていたが、1990年には750万haに減少。10年間で7.4%が消滅したが、この間の植林面積は15万9千haに過ぎない。セネガル政府は1981年森林開発基本計画(PDDF: Plan Directeur de Développement forestier)としてまとめ、森林保全・植林を推進してきた。

1992年にはセネガル林業活動計画(PAFS)を策定し、森林開発の担い手を「住民」と定義し、開発の全過程に彼らの活動を盛り込んだ。基本目標としては、

(1) 森林資源保全及び社会と自然のバランス保持、(2) 国民の木材需要の充足、(3) 住民による森林資源管理の3つが掲げられた。森林局の所有する苗畑では、無料で苗木を配布。新森林法では、植林を行ったものがその林の管理者となり、また伐採権も得られる為、住民の植林に対する関心は高い。

これら森林面積の減少の原因をしてみると、土壌塩類化・浸食、沿岸地域における土壌酸性化も原因の一つであるが、実は農耕地の拡大、薪炭用材の過剰伐採、過放牧等といった人口増加圧力に起因する理由がほとんどである。

■プロジェクト基本情報

「セネガル総合村落林業計画プロジェクト (PRODEFI)」

実施期間：2000年01月15日～2005年01月14日(5年間)

相手国機関名：水・森林・狩猟・土壌保全局 (DEFCCS)

1) セネガル国は、森林伐採、森林火災、農耕地の乱開発、過放牧などによる森林植生減少、土壌の劣化、砂漠化進行による農業生産への影響の深刻化が地域経済活性化の大きな阻害要因となっていることから「森林行動計画」を策定し、森林保全・植林事業を推進しており、我が国は緑の推進協力プロジェクト (JOCV) や苗木育成場整備計画 (無償資金協力) 他によって支援してきた。

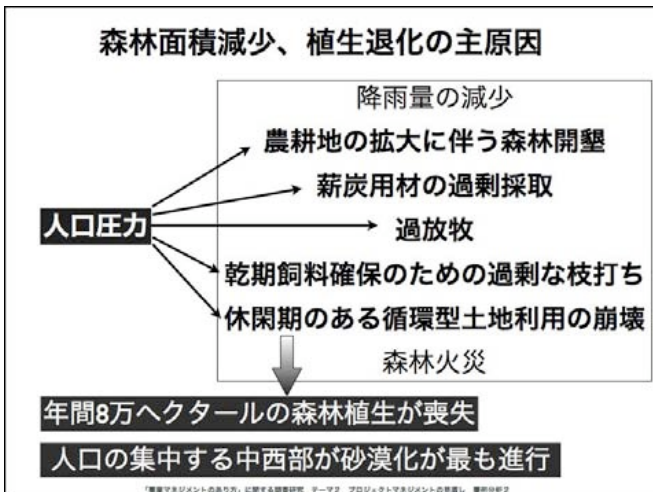
2) これらの背景のもと、セネガル国政府は地域住民の参加と責任による植林の促進と農林一体になった地域生産システムの改善によって、住民の生活向上と生態系の維持・回復を図るために、参加型アプローチの開発、住民研修等を実施した

投入 長期専門家 延べ8名 機材供与 4,271万円 相手側 C/P 延べ6名
 短期専門家 延べ9名 ローカルコスト負担 6,922万円 ローカルコスト負担 150万円
 研修員受け入れ 9名

関連事業 1)苗木育成場整備計画 (無償資金協力、第1次1991年、第2次1995年、第3次1999年)

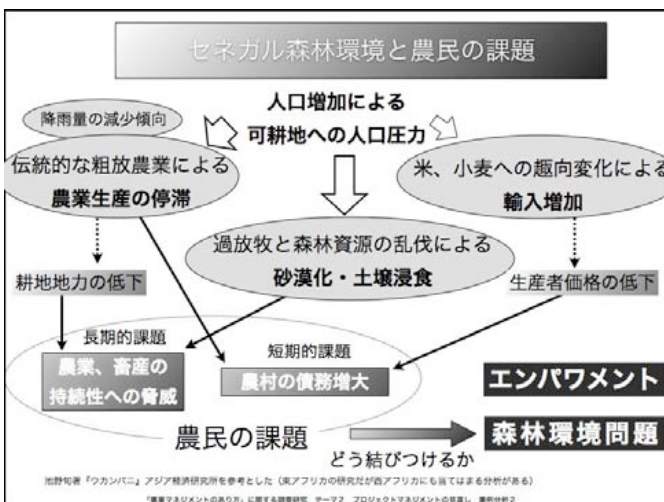
2)緑の推進協力プロジェクト (青年海外協力隊、1986年12月～ 1998年12月)

森林面積現象の主原因



セネガルは1960年には300万人程度であった人口が、1976年には500万人、2000年には1,110万人に到達した。人々は土地の開墾と野火の実施により農用地化を進めたため森林は伐採され、また極度な土地開墾が地下水の涵養能力を低下させることとなり、これまで砂漠化を免れていた半乾燥地域の土地の劣化が進行している。よく言われるようにアフリカの森林問題は人口問題なのであり、砂漠化は人口増加に従って進行する。

セネガル森林問題と農民の課題



ここで簡単に森林環境と農民の課題を分析すると図のようになる。降雨量の減少や伝統的な粗放農業は農業の生産率の低下を招き、耕地地力も低下させる。一方、農民にとっては長期的な投資であり金融資本のセーフティとしての役割も持つ放牧も過放牧と森林資源の乱伐による牧草の現象があり、農業、畜産の持続性が脅かされることになる。

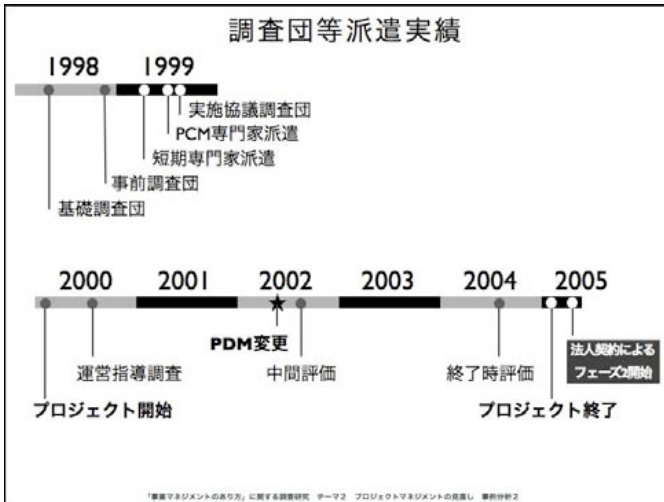
また、米や小麦への趣向転化は輸入の増加を促進し、生産者価格は急激に低下、その結果、農民の債務は増大している。

森林環境問題解決のための農民のエンパワメントを考えるとときには、このような農民の状況

をまず顧みて、そこにどのようなインセンティブがあるかを考慮することが必要になる。

結果としては、本プロジェクトの実施によってこれらの農民の問題は解決されなかった。森林問題、農民をとりまく問題は大きくなりつつあるのに、プロジェクトで推進されるべき植林は植栽面積さえ確認できない（終了時評価結果より）という結果に終わっている。

調査団派遣実績



本案件のためには以下の調査団等が案件実施前に派遣されている。

- ・基礎調査団
- ・事前調査団
- ・短期専門家
- ・PCM専門家
- ・実施協議調査団

また、プロジェクト開始後も運営指導調査団、中間評価調査団（運営指導調査団）が派遣されている。事前の調査に関しても投入量は十分であったと言える。

本案件は専門家リクルートによる派遣であったが、プロジェクトの成果を受けて、2005年からは法人契約による第2フェーズが実施されている。

先行調査の結果

2005年度3月に行われた先行調査「JICA住民エンパワメント型プロジェクトの業務改善—PRODEFIの教訓を中心に—」では、本案件の問題として以下の4つのポイントが指摘された。いずれもプロジェクト形成段階、及びプロジェクト前半における問題で、中盤でPDMが変更された後の課題については問われていない。（ ）は補足的説明。

- 「規範（主義的）」：当時のJICAの援助モダリティが色濃く反映し、過度に「あるべき論」が前面に出されたと指摘されている。建前論は必要だが、セネガルの状況を詳細に分析すれば長期的に見守る必要があったという示唆がなされている。
- 「野心的（な計画）」：多様な活動が計画に盛り込まれたことが「野心的」と指摘された。PDMに記述された各活動の責任主体が不明確なことが当初の問題認識を曖昧にし、傷を深くしてしまったことも問題とされた。また、プロジェクト対象地の選定やテロワール（領域）という曖昧な地域概念を導入したことについて問題があった。（統合的アプローチは問題解決の方向としては必ずしも「誤り」ではなく、過大な活動に対し過小な人的投入がバランスしていないことが問題であった）
- 「不十分な現状認識」：C/P組織の実施能力について事前調査で考察がなされておらず、弱体実施体制のまま走り出すことになった点が指摘される。村落社会の現状分析は学術的レベルだが、住民の資源利用のシステムについては考察が不十分で、インセンティブ付与のために行われた投入が一面的かつ画一的であったことも前半のプロジェクトの問題解決のフレームの問題であった。（また、PRODEFIが開始された後に、他ドナーやNGOの活動との間にニアミスが起こっており、この点も十分検討されなかった可能性がある）
- 「専門家の熟練度」：専門家の経験値が期待されるレベルに至っていなかった点については、当時セネガルに地域的知見を持ち、このタイプのプロジェクトを担えた人材は少なかったという背景もある。むしろ、専門家の熟練度に合わせたチェック体制、バックアップ体制が十分でなかったことが問題であった可能性がある。

1 事前調査のあり方

—事前調査から中盤でのPDM変更まで—

問題	背景・経緯、推定原因	対応策
事前調査のあり方 プロジェクト開始後明らかになった問題		
①計画立案上の問題 <small>（運営指導調査団（中間評価）報告書；2012年、「終了時評価報告書」2015年より）</small>		
①-1 プロ目の表現が曖昧。モデルの定義の統一理解がなかった		
①-2 住民が行うべき活動とプロジェクト活動が混在。活動の責任の所在が不明確であった		
①-3 多岐にわたる活動/人的投入のアンバランス。活動の遅れ		
①-4 妥当性を欠く村選定の単位、対象地域の選択		
②戦略策定上の問題		
②-1 上位レベルへでの問題解決シナリオ、地域的広がり戦略の欠如		
その他		

中間評価団報告書等をもとに、プロジェクト開始後明らかになった問題を列挙すると表のようになる。

「モデル」という語を巡って関係者の理解が一致しないといったことは他のプロジェクトでも往々にして起こりがちである。他は先行調査でも指摘された点であるが、今回の分析では「上位レベルでの問題解決シナリオ、地域的広がり戦略の欠如」という点を指摘したい。砂漠化がじわじわと進んでいる一方で、どのようなプロジェクトの道筋を考えていたのか、物理的に「面」での展開につながるような戦略が求められたはずだが、本案件ではどのように根本的な対象国のニーズに対応しようとしたかを検証することとする。

① 計画立案上の問題

①-1 プロ目の表現が曖昧。モデルの定義の統一理解がなかった

①計画立案上の問題	
①-1 プロ目の表現が曖昧。モデルの定義の統一理解がなかった	
上位目標	プロジェクト期間中に醸成された村落林業・村落振興モデルが対象地域外に広く普及する
プロジェクト目標	地域住民が主体となった村落林業・村落振興のモデルが、水土保持のために対象地域に普及する
変更後	地域住民により持続的資源管理活動が開始され実施されること
モデルとは	対象地域において持続的な自然資源管理活動普及モデルが作成されること

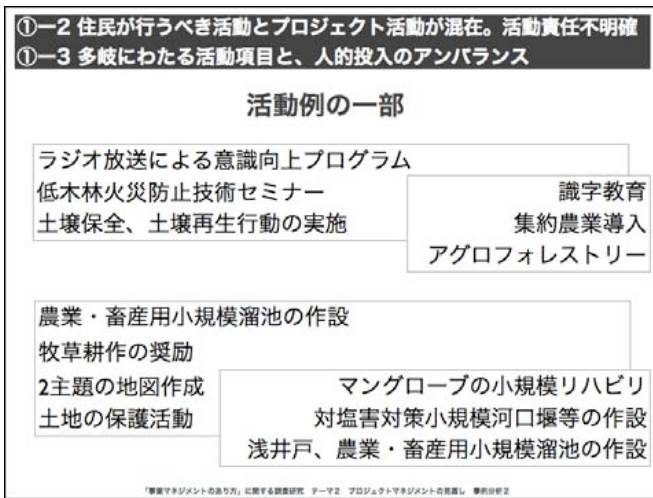
「地域住民が主体となった村落林業・村落振興のモデルが、水土保持のために対象地域に普及する」という当初のプロジェクト目標は、「モデル」をめぐるその表現の不完全さが指摘された。プロジェクト目標を端的に示すべき指標もあいまい且つ不適切で、「村落林業と村落振興に関するアプローチと方法論等を包括的に説明する最終レポートが1部作成される」といった具合であったし、「テロワール開発管理計画で計画される小規模事業のうち75%が完了する」というのは非現実的なターゲットであった。

当初は曖昧でも漸次的に詳細化、構造化させていくというやり方もあるはずだが、結局指標は終了時評価の直前まで具体的にならな

かった。モデルの定義が行われても、プロジェクトが一体何を生み出すべきかは関係者の間で異なる解釈を残すことになった。

①-2 住民が行うべき活動とプロジェクト活動が混在。活動責任不明確、及び

①-3 多岐にわたる活動項目と、人的投入のアンバランス

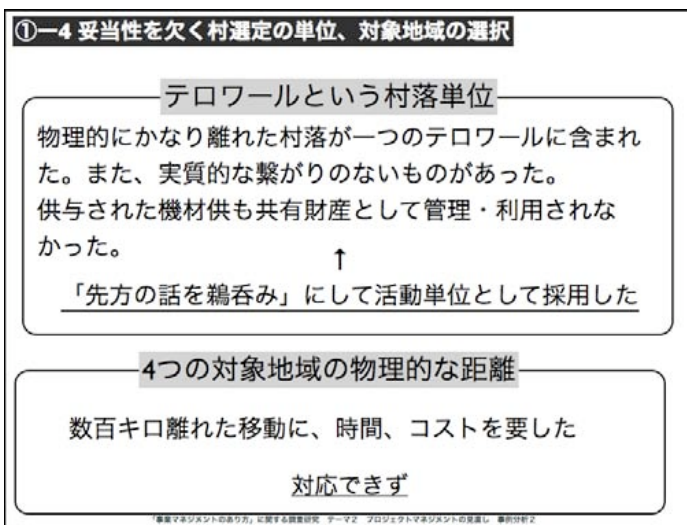


表に示したのはプロジェクト活動項目の一部である。これだけ見ても、いかにプロジェクトが欲張った内容であったかが理解できる。しかし、林業による地域開発とは本来このような多様な活動が必要であり、実効的な成果を出そうとすれば不可避な内容であったとも考えられる。本案件での問題は、活動の責任が明示されなかったこと、計画に対して投入が伴わなかったことに焦点が置かれるべきであろう。

実はプロジェクト開始時点では、「普及方法の開発」「農民の訓練方法の開発」という2つのシンプルな成果が挙げられていたが、2000年8月の運営指導調査に先立って派遣された「PCM専門家」の活動によって、このように詳

細化された経緯がある。期待される成果を機械的に分解したことによって活動が膨大になる結果になったが、それに伴う投入については子細に検討されなかった可能性がある。

①-4 妥当性を欠く村選定の単位、対象地域の選択



テロワール (terroir) とはフランス語で居住領域を指し、「地域性」・「風土」という意味でも用いられる。セネガルでは制度としての行政村ではないが、地域住民の生活の実質的な単位として用いられ、森林局による森林管理でも使われていた単位である。

事前調査の段階では「対象地域のテロワール(自然条件、歴史的、社会・経済的にも繋がりが強い]~複数の村落郡)という単位を支援対象とし、各郡2カ所のテロワールとした」という判断であったが、本プロジェクトで選んだテロワールは物理的にかなり離れている村落が一つのテロワールに含まれるなど、実質的な繋がりのないものが含まれていた。その結果、活動の単位として「先方の話を鵜呑み」にして採用してしまったという批判(終了時評価)を招くことになった。

～ 当初PDM（プロジェクト構成）の問題点と対応 ～

当初PDM（プロジェクト構成）の問題点と対応	
① プロ目の表現が曖昧で、モデルの定義に対する理解が統一されていなかった	「持続的自然資源管理の普及モデル……」とし、モデルの定義に係る補足説明にも正式署名
② 住民が行うべき活動とプロジェクト活動が混在。活動の責任の所在が不明確であった	プロジェクトが実施すべき活動のみを記載
③ 多岐にわたる活動項目と、それらへの人的投入のアンバランス。活動が目標に十分効果的につながっておらず活動も遅れていた	普及モデルを「研修の方法論」と位置付け*、全体的にレベルダウンし（分析結果）、時系列に沿ってプロセスを明確にした
④ 妥当性を欠く村単位、対象地域	テロワール単位から村落単位へ

2002年「運営指導調査団（中間評価）」報告書、2005年「終了時評価報告書」（*）より改訂PDMは中間評価に先立ち署名されていた
*事業マネジメントのあり方」に関する調査研究、テーマ2 プロジェクトマネジメントの促進し、事例分析2

これらの問題について、中間評価を前にプロジェクトではPDMを変更することで対応した。プロジェクト目標については「持続的自然資源管理の普及モデル」の確立が目的とされ、その中身は「研修である」と設定された。

また成果、活動レベルも大幅に整理、範囲縮小された。これは目標を下げることで目に見える成果を出そうとするレベルダウンであったことは否めない。テロワール問題については村落単位の対象地域設定に改め、一部では対象地域の切り捨ても行った。

②戦略立案上の問題

②-1 上位レベルでの問題解決シナリオ、地域的広がり戦略の欠如

②-1 上位レベルでの問題解決シナリオ、地域的広がり戦略の欠如
<p>➡ 農民のインセンティブの仕組みがなかった</p> <p>➡ 植林、成林という量的なダイナミクスに結びついていない</p> <p>➡ 一定量を超えない植林活動で自主管理苗畑も必要とはされなかった</p> <p>➡ 「研修→自主管理苗畑→植林→保育→成林」というシナリオは上位で崩壊していた</p> <p>➡ 不確実な「モデル」の有効性</p>

「事業マネジメントのあり方」に関する調査研究、テーマ2 プロジェクトマネジメントの促進し、事例分析2

「住民参加を促進するためには、短期と長期の両方の経済的インセンティブが必要」（事前調査）という視点が提供されながら、結果的にプロジェクトデザインには経済的インセンティブは組み込まれなかった。終了時評価では、「女性の持つ植林への高いインセンティブや、共有地、無主地における家族/個人ベースの植林の制度が必要だった」と指摘されている。また、森林局の能力不足から、国家事業としての「植林→森林局の保育体制」が伴わず、住民による植林が成林に至らないという現状もあった。

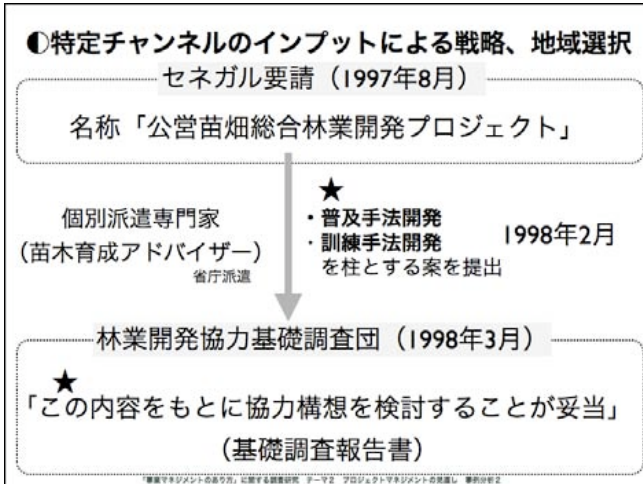
住民による苗畑管理も重視したが、植林の量が一定量を超えない限り、住民は苗畑の維持管理よりも公営苗畑からの入手に頼るという結果もでて、住民苗畑運営の持続性には疑問が呈された。

③プロジェクトデザインにおける「戦略と計画の質」を決定した要因

案件形成時における戦略と計画の質を決定した要因を分析結果も交えて整理すると以下のような項目が挙げられる。

- ③-1 ● 特定チャンネルのインプットによる戦略、地域選択
 - ③-2 ● セネガルにおける地域開発の知見蓄積の不足
 - ③-3 ● 部分最適な計画立案
 - ③-4 ● エンパワメント型における計画立案の困難さ
- また、各種報告書で指摘された以下の点も付け加えておく。
- ・ 専門家の技術レベルの未熟さ（短期専門家として計画立案を行っている）
 - ・ 担当者による教条主義的方針
 - ・ 大きな目的に小さな投入

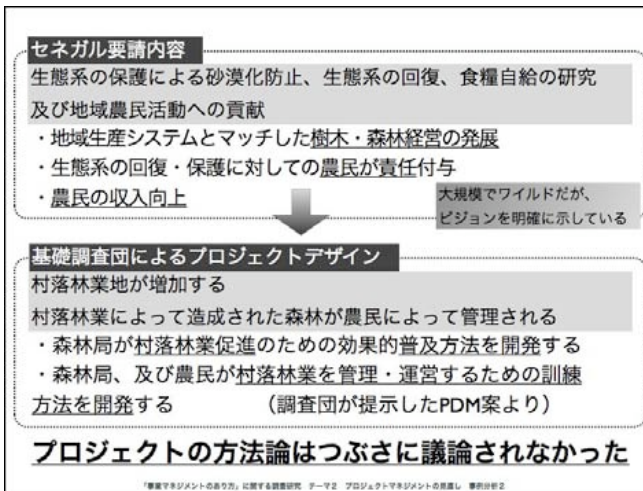
③-1 ①特定チャンネルのインプットによる戦略、地域選択



1998年の基礎調査団が派遣される直前、当時林野庁から派遣されていた個別専門家（苗木育成アドバイザー）が「セネガル新規林業プロ技概要(案)」をJICA事務所に提出。基礎調査団報告書によれば、それは「無償資金協力によって支援され造林局によって運営されていた苗木育成場計画の事務局担当者、造林部関係者と同専門家により新規プロジェクトの実施内容を検討した結果」とされているが、先方との協議経緯は不明である。

同調査団は「この内容をもとに協力構想を検討することが妥当」とし、ここでプロジェクトのアプローチ、対象地域等の基本的方針がほぼ決定され、「流れ」が決まった。

省庁派遣の専門家が新規プロジェクトの輪郭を決めるというのは、当時よくあり得たことであり、基礎調査団団長（林業水産開発協力部計画課長代理）の部署長（部長）は林野庁からの出向者である場合が多かった。基礎調査団にも社会林業団員として農林水産省林野庁指導部計画課森林施業計画係長が参加しており、農林水産省(当時)、JICA本部、現地の個別専門家の「鉄の三角形」で物事が進んだことは容易に想像できる。これがうまく働けば効率的な意志決定と質の高い計画を期待することができるが、戦略立案を個別専門家の能力という特定チャンネルに依存している場合には、少ない情報に基づいて重要な判断が下されるという危険性もはらんでいる。



現地からの当初要請項目の一つである「生態系の保護による砂漠化防止、生態系の回復、食糧自給の研究、及び地域農民活動への貢献」というプロジェクト目標は基礎調査団によって「上位目標に等しい」と判断される。

同時に前述の専門家のインプットによって、プロジェクトデザインは「普及手法開発」と「訓練手法開発」という他国プロジェクトでもよくみられる林業プロジェクトのメインコンポーネントの2つの柱に特化された。この次点で上位に結びつく全体戦略とは切り離され、どのように「上位目標に結びつくのか」についてはその道筋は示されないまま事業化が進むこと

になった。

セネガル政府の当初要請内容は、砂漠化防止を目標に3フェーズで実施するという用意周到なものであった。論理的な構成内容に無理はあるものの、目標にまっすぐに向かっており、ビジョンは明確であったと言える。

～ 対象地域選定の背景 ～

対象地域選定の理由
(基礎調査、及び事前調査報告書より)

- ダカールを拠点として最低2週間に1度の巡回が可能
- 植林技術そのものに制約を与えない程度の乾燥条件
- 将来の普及拠点のネットワークに有利
- 個別専門家が住民主導による林業支援を行っている地域
すでにある程度住民林業の活動が芽生えているところ
(無償資金協力による公営苗畑支援地域、個別専門家の活動地域)

普及戦略も不十分で、選択肢の検討もない

『事業マネジメントのあり方』に関する調査研究 テーマ2 プロジェクトマネジメントの構築し 事例分析2

プロジェクトの対象地域も個別専門家の存在が影響した。基礎調査団、事前調査団は、地域選定理由として以下の点を挙げているが、どのような選択肢があったのかも明らかでない。

- ・ダカールを拠点として最低2週間に1度の巡回が可能
- ・植林技術そのものに制約を与えない程度の乾燥条件
- ・将来の普及拠点のネットワークに有利
- ・個別専門家が住民主導による林業支援を行っている地域

「すでにある程度住民林業の活動が芽生えているところ（無償資金協力による公営苗畑支援地域）」として、結局は個別専門家の活動地域

を対象にすることが前提とされていた感があるが、プロジェクト目標やモデル作りといった視点での検討がなく不自然で非合理である。

対象地域選択は、砂漠化防止のためのモデル作りという観点から戦略的であるべきであり、普及と農民のインセンティブ、技術的な戦略性においても、さらに慎重であるべきであった。

③-2 ●セネガルにおける地域開発の知見蓄積の不足

●セネガルにおける地域開発の知見蓄積の不足

	事務所体制	プロ技	開調
'80年	81年 JOCV連絡事務所 (のち調整員事務所)	84年～93年 日・セ職業訓練センター	85年～86年 小規模農村開発計画 85年～90年 農業実証調査
'90年	89年 JICAセネガル事務所 92年 ガンビア、ガンビア、カーボベルデ、ギニアビサウ、マリ、モリタニアを兼轄	!	95年～97年 北部漁業地区振興計画調査
'00年	94年 次長職増員。8名体制となる (JOCV調整員含む)	99年～04年 職業訓練センター拡充計画 ★PRODEFI開始	

『事業マネジメントのあり方』に関する調査研究 テーマ2 プロジェクトマネジメントの構築し 事例分析2

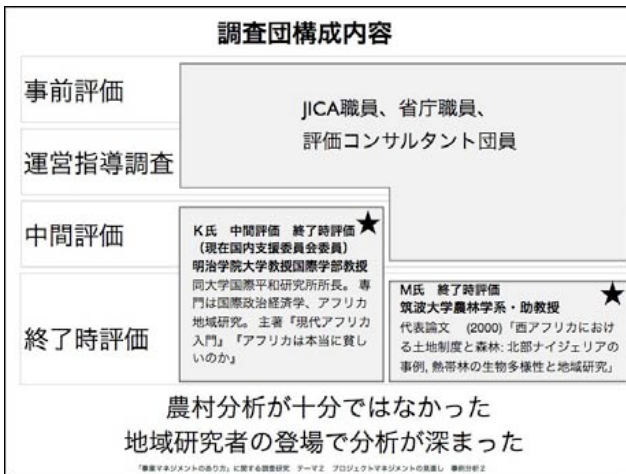
PRODEFIの案件形成を行った当時のJICAセネガル事務所には、プロ技の経験はほとんどなく、職業訓練センタープロジェクトがあるのみであった。農業分野での開発調査も80年代に2件行われていただけであり、現地事務所として地域開発、農村開発の知見が十分であったとは言えない。事前の調査に大きな影響力をもっていた個別専門家や調査団員に地域に関する知識経験がどれほどあったかは不明であるが、一般的には地域研究者等の登場が期待されるべき状況であったと思われる。

調査団実績

実際に派遣された調査団の団員構成内容は以下のとおり。

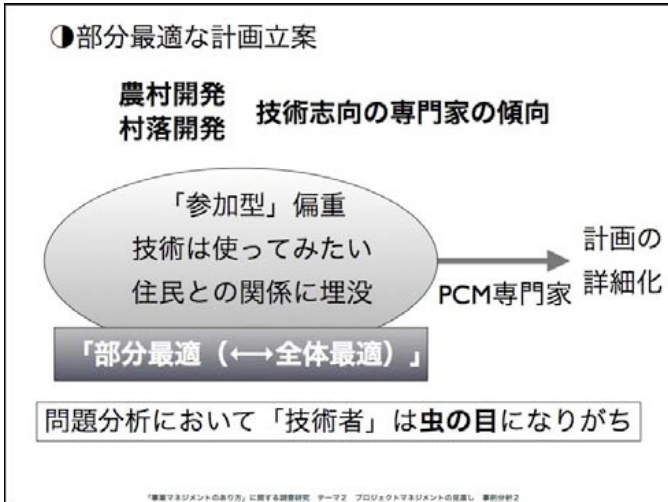
- 基礎調査団 1998年3月15 ～ 3月27日 (13日)
 計画管理 (団長) JICA林業水産開発協力部計画課課長代理
 社会林業 農林水産省林野庁指導部計画課森林施業計画係長
 社会経済 (株) 建築企画コンサルタント海外本部技術第二部長
- 事前調査団 1998年12月9日～12月24日 (16日)
 総括 JICA林業水産開発協力部林業技術協力課長
 協力企画 農林水産省経済局国際部技術協力課海外技術協力官

村落林業	農林水産省林野庁材木育種センター企画調整部海外協力課長
GAD/村落振興	(株)アース・アンド・ヒューマン・コーポレーション
計画管理	JICA林業水産開発協力部林業技術協力課職員
■短期専門家派遣	1999年3月21日～5月8日(49日)
社会調査・GAD	(株)アース・アンド・ヒューマン・コーポレーション
協力計画	同上
村落林業	農用地整備公団
■実施協議	1999年8月16日～8月30日(15日)
総括	セネガル事務所長
副総括/村落振興	(株)アース・アンド・ヒューマン・コーポレーション
村落林業	林野庁指導部造林保全課長補佐
計画管理	JICA林業水産開発協力部林業技術協力課
■運営指導調査団	2000年8月7日～8月20日(14日)
総括	JICA 森林・自然環境協力部次長
計画管理	JICA 森林・自然環境協力部森林環境協力課 職員
■運営指導(中間評価)評価団	2002年8月25日～9月21日(28日)
総括	JICA森林・自然環境部 森林環境協力課長
村落林業	農林水産省林野庁国有林部業務課収穫係長
村落振興	明治学院大学 国際部 教授
計画管理	JICA森林・自然環境部 森林環境協力課職員
評価分析	国際航業株式会社 海外事業部コンサルタント部
■終了時評価団	2004年7月12日～8月1日(20日)
団長・総括	国際協力機構 地球環境部 技術審議役
村落振興	明治学院大学 国際学部 教授
社会林業	筑波大学 生命環境科学研究科 助教授
計画評価	JICA地球環境部 森林・自然環境グループJr.専門員
評価分析	(株)パシフィックコンサルタンツインターナショナル



前述のように社会林業に必要な西アフリカの農村状況の理解や地域の文化・慣習に対する知見蓄積があまりない状況にもかかわらず団員は省庁関係者、すでにプロジェクト専門家として派遣が決まっていたメンバーのコンサルタントとしての派遣がほとんどであった。地域研究者等のインプットは中間評価段階になって試みられ、改めて地域における特性等が説明されることで地域分析としても中身の濃い報告書となることになる。

③-3 ①部分最適な計画立案



基礎調査団、事前調査団の結果を受けて詳細計画の立案を任されたのは、すでにプロジェクト長期専門家として派遣が決まっていた3名の短期派遣専門家であった。うち2名はセネガルでの青年海外協力隊の経験があった。

当時は（あるいは今も）農村開発系のプロジェクトでは参加型神話とでも表現されるべき「参加型偏重」の計画手法が用いられていた。参加型アプローチの重要性は言うまでもないが、計画のインプットの一部に過ぎないワークショップの結果をどのように扱うかは農村開発、村落開発専門家にバランス感覚必要である。

また、一般的に農村開発や村落開発において「なんらかの技術」をもった専門家の特徴として

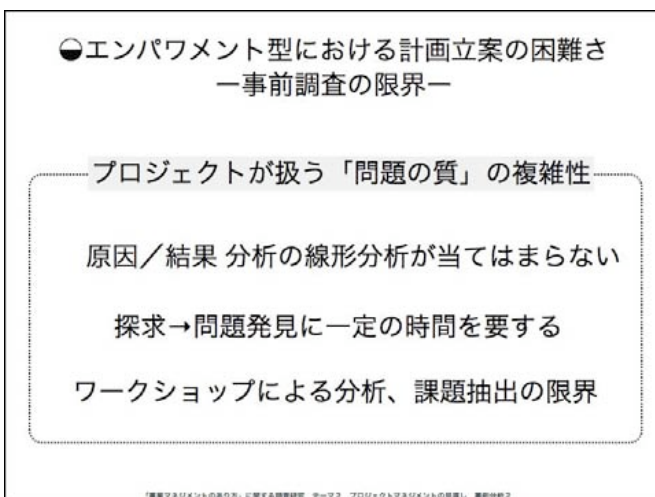
「自分の専門分野の技術を使いたい」という思いが先行する、（日本人チームやC/Pとの関係が希薄であるにもかかわらず）住民との関係を過度に重視する等、高い視点での判断ができない傾向がある。このように、問題分析において「技術者」は虫の目になりがちである。

また、持っている技術の専門性が高く、地域にも思い入れがある場合には、関係者とのビジョンの共有や、チームメンバーの問題意識をくみ取るような働きかけも鈍い場合が多い。技術力で上下関係を作りたがり、部下やチームメンバーの技術に不寛容な態度を示すことも指摘される。住民との関係にのめり込むのも「プロジェクト」の現実や、リーダーとしての重圧からの逃避である場合もあり、技術だけで専門家を選定することには慎重さが求められる。

すでに述べたように、短期専門家が立案した普及手法と訓練手法を中心とする計画を、別途派遣されたPCM専門家が分解して「詳細化」していったために、作業量が膨大になったという経緯もある。

③-4 ②エンパワメント型における計画立案の困難さ

③-4-1 事前調査の限界



事前調査の質は投入されたリソース(時間、人材)に比例すると考えられるが、エンパワメント型プロジェクトが対象とする現実の複雑性が高く、ある地点からはいくら投入を増やしても分析結果の質は向上しない。

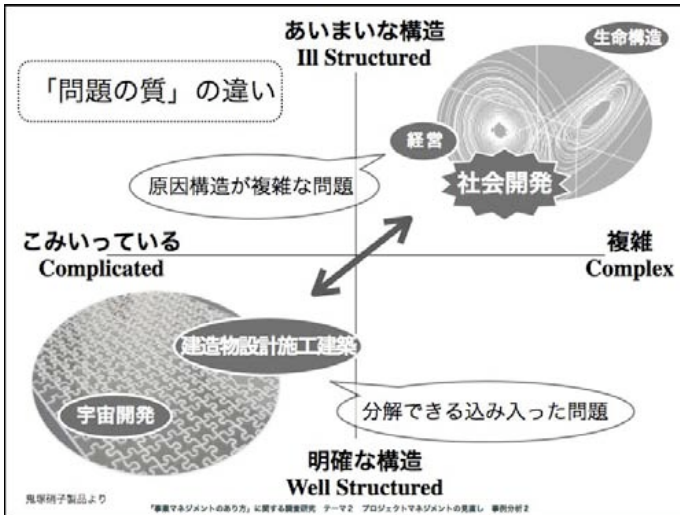
また、分析手法として「原因/結果」というコーザリティー分析を用いると、社会システムが持っている創発性（高いレベルで新たに出現する秩序）の壁にぶつかり、現象を解き明かせないにも関わらず、PDMというロジカルなフレームで問題構造とその解決手段を示さなければならぬ現状がある。

それでもある程度の時間をかけて探求すれば一定の質は確保できるが、事業プロセスは組織

の性格上それを許容できない。

このような状況で前述のように参加型のワークショップの結果を重視すると、課題要素そのものの抽出さえ十分でないまま解決手段を決定することになる。

③ - 4 - 2 問題の質

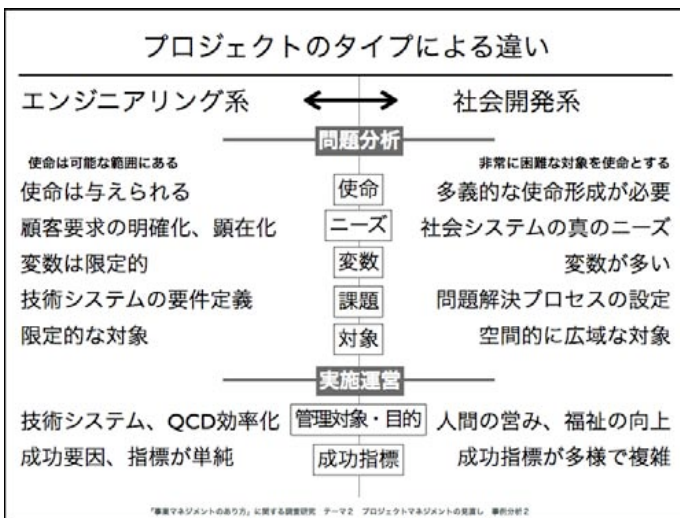


現象を扱いやすい細かい要素に分解し、その分解したものを一つひとつ理解した後に足し合わせて全体を説明しようとする立場を還元主義という。還元主義は単純に全要素を足し合わせたものが全体に等しいような「線型的な現象」の説明や分析には適しているが、要素と要素が互いに影響し合っているような複雑なシステムに用いるのは適当ではない。

線型で説明できない複雑な動きを「非線形」というが、世の中の現象のほとんどは非線形の法則から成り立っている。(井庭崇、福原義久(1998)『複雑系入門』NTT出版) アリストテレスが“全体は、部分の総和以上である”としたように全体としての社会は複雑

な振る舞いをしており、「社会開発」といった介入を考える場合には構造主義による分析に限界があることを知る必要がある。(第一象限の図は微分方程式におけるカオスを表すローレンツアトラクタ)

③ - 4 - 3 プロジェクトのタイプによる違い



上記をもとに、プロジェクトという事業形態における問題分析のあり方を考えてみる。表はエンジニアリング系と社会開発系を比較したものであるが、対象とする事象によって本来問題分析と事業運営のあり方が大きく違うことを確認したい。

エンパワメント型プロジェクトの場合もエンジニアリング系のプロセスが適用されている場合が多く、その結果、使命形成部分での問題の構造化が不十分になることが多い。

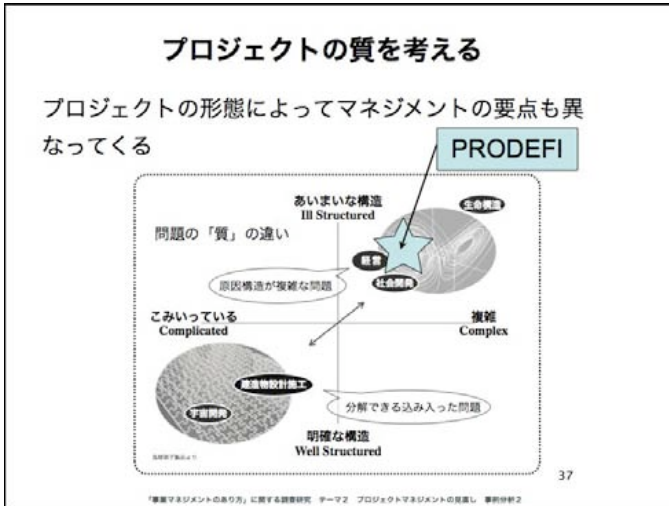
JICAの現状は多様な課題を扱っているが、単一の事業プロセスに収斂しがちであり、課題の質によって業務プロセスを柔軟にしていける体制にはなっていない。

④ 対応策

プロジェクトが対象とする問題は多様であり、計画立案も限られたアプローチに収斂するべきでないことを述べたが、エンパワメント型プロジェクトにおける計画立案については次の点に留意すべきである。

- ・プロジェクト（問題）の質に応じた分析と、計画見直しサイクル
 - ・漸次構造化、詳細化の必要性を認識する（★「走りながら考える」ではないことに注意！）
 - ・オプション思考、リスク分析の必要性
 - ・複雑な問題の場合、技術専門家は全体最適になれないことが多い
 - ・「モデルプロジェクトの落とし穴」に留意する
- 以下に詳しくみていく。

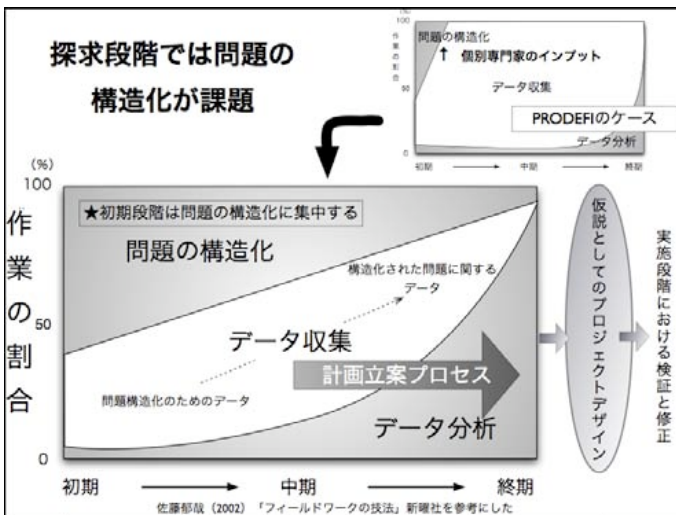
④-1 プロジェクトの質を考える



問題の質の項で説明したように、課題・問題にはその構造と性質に多様性があるが、PRODEFIは関係者や目的から、図のように位置付けて考えられる。

これに基づいて調査、探求のあり方を考慮することが必要であり、以下に具体的な調査のあり方を示す。

④-2 探求段階における問題の構造化



エンパワメント型プロジェクトでは、調査の最初の段階からすでに明確な形で整理された問題があってそのために調査作業を進めるというよりも、初期段階で問題そのものを探し、それが一体どのような問題構造をしているのかを知るための構造化作業が求められる。

本事例の場合では、問題構造は個別専門家のインプットでほぼ決定され、その「質」が検証されることもなかった。各種調査では個別専門家のインプットに基づいたデータ収集が行われている。個別専門家の提案が質の高いものであったとしても、セネガル側要請の背景や他の選択肢の可能性を調査することもなく、個別専門家が活動していた地域を当初

から対象地域と仮定して調査を開始していることから、「問題の構造化」が不十分であった可能性が高い。

データ収集と分析によって問題構造を明らかにしていくという作業は、時間とエネルギーが必要であるが、村落開発案件の質の向上には不可欠である。問題構造化の段階は「試行錯誤」の段階でもあり、「勇気ある撤退」を判断する重要なステップでもある。

④-3 仮説の漸次構造化法

仮説の漸次構造化法

- 初期の調査活動は「問題の構造化(発見)」
- データの収集・分析を行いながら、仮説の構築、再構築を行う「漸次構造化」が必要
- オプションを示し、比較作業で意志決定
- ワークショップ結果、計画案に対する「地域専門家」等のインプットを積極的に求める

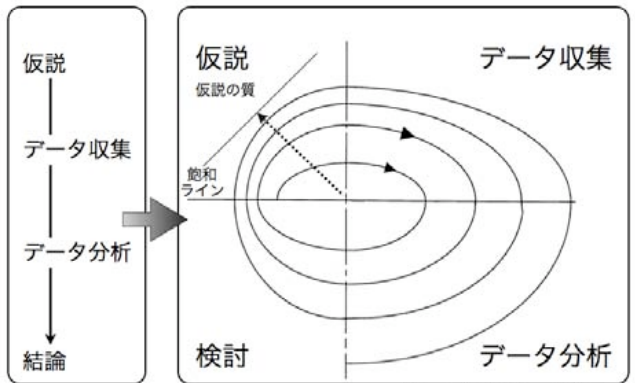
「事業マネジメントのあり方」に関する調査研究 テーマ2 プロジェクトマネジメントの構築し、事例分析2

冒頭で説明した先行調査でも「事前調査に時間をもっとかけるべきだ」と指摘されているが、現実には公的事業の業務慣行上、調査期間は限られたものにならざるを得ない。

その場合、事業開始の段階の計画があくまでも「仮説」であって、その後の当初作業が「仮説の検証」にあてられるべきであることを関係者が認識する必要がある。現実には一端仮説が設定されるとそれが存在感をもってしまいがちである。漸次詳細化プロセスの理解と事業プロセスにおける導入が必要である。

また、複数の選択肢を提示することはどんな場合でも仮説の質と透明性を確保する。

ウォーターフォール型調査 スパイラル型調査



「事業マネジメントのあり方」に関する調査研究 テーマ2 プロジェクトマネジメントの構築し、事例分析2

ウォーターフォール型とスパイラル型調査

当初仮説に基づいて淡々とデータ収集・分析を行って結論に至るステップはウォーターフォール型調査とも言えるが、本来は仮説に基づいたデータ収集・分析の結果を検証し、新たな仮説を提示していくスパイラル型プロセスが求められる。または、核となる部分についての計画、実施を先行させ、周辺部分を順次カバーしていくことで重要な核となる部分にかかる検証の時間も確保する方法もある。

しかし、後述するようにこの場合でも仮説の質は直線的には上がっていかないこと（飽和ラインに近づく）に留意する必要がある。

If PRODEFIでの事前調査（初期段階）の検討

どのような調査が求められたか

- ＝特定地域での展開を前提とした
- ＝過去の成功体験に基づいた方法論
- ＝農村レベルでの問題解決に限定
- ＝特定ソースによる情報収集
- ＝当初仮説による計画、事業実施

- 対象地域の分類、分析
- 対象者分析、個別ニーズ分析
- 組織、制度面での問題分析
- アプローチの選択肢の提示
- 研究者の意見
- 初期仮説の設定と漸次詳細化

「事業マネジメントのあり方」に関する調査研究 テーマ2 プロジェクトマネジメントの構築し、事例分析2

△ どのような調査が求められたか

それでは、PRODEFI ではどのような事前調査のあり方が考えられただろうか。

これまでの分析から最低でも以下のようなプロセス要素が必要であったと考えられる。

・対象地域の分類、分析

対象地域の特性と砂漠化進行との関係进行分析し、改善アプローチ選択肢の基本的情報とする

・対象者分析、個別ニーズ分析

住民、村落、無償資金協力による苗畑支援事業関係者、森林局、砂漠化防止に係る関係者、他ドナーの動きの分析を通じて効果的な

事業体制の構築を検討する

- 組織、制度面での問題分析

住民の活動で植えられた苗木の保育が森林局で十分に行われていなかったことから組織強化は重要な要素であった。植林活動を奨励する土地制度の改善や苗木維持管理においてどのような制度が求められるかの検討も必要である

・アプローチの選択肢の提示

その上で、多様な事業アプローチの選択肢を検討して優劣を示し、最適な事業運営のあり方を選択する

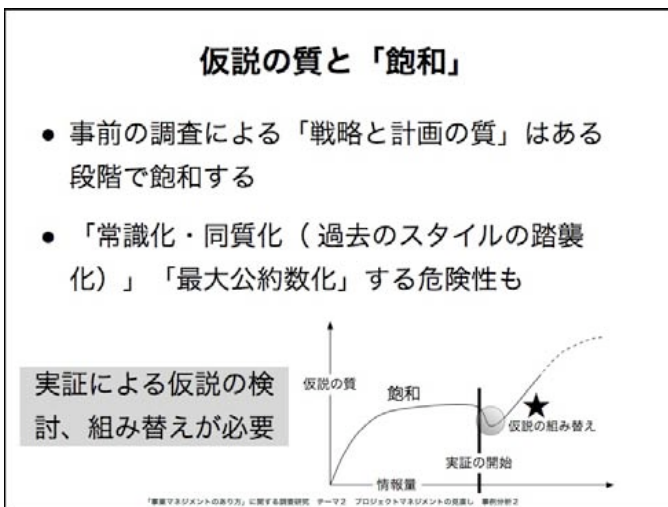
・研究者の意見の取り込み

上記プロセスにおいては地域研究者の専門的意見も取り入れ、継続的な支援体制を早期に確立する

・初期仮説の設定と漸次詳細化の採択

このようにして選択されたアプローチとそれに基づく計画も仮説として位置付け、コアな部分から漸次的に詳細化していく

④-4 仮説の質と飽和



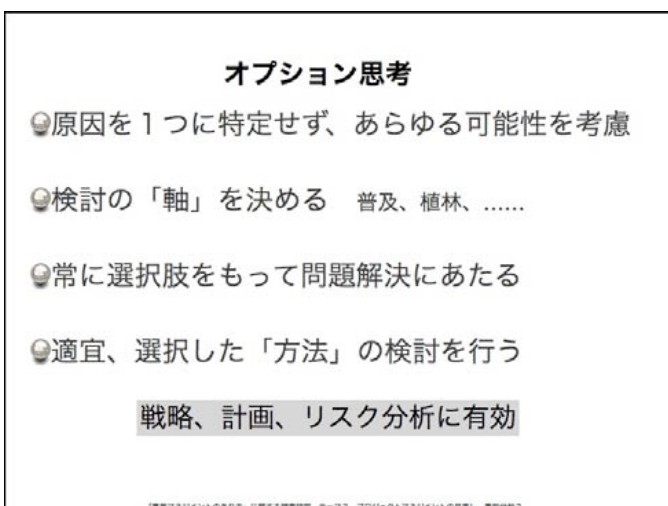
PRODEFIの案件形成を振り返ってみると、事前の調査は当時の文脈でできる限りのことが配慮されたと評価できる。量的には決して不十分ではない。

それらの投入を持ってしても計画の質はある時点で飽和状態に近づき、あとは実証による仮説の組み替えが必要になる。

また、量的な関与を増やすことでリスクも明らかになり、多様な関係者の意見を統合する必要が出てくることから、解決策が常識化・同質化していき限りなく最大公約数化していく可能性も高くなる。

仮説の質を上げるには実証と検証を繰り返す以外に、プロジェクト開始後、事業前半で徹底的に計画を見直すことが必要である。

④-5 オプション思考



PRODEFIでは、アプローチに選択肢が提示されることはなく、当初から単一の事業アプローチを前提として作業が積み重ねられていった。

オプション思考は、様々な選択肢を考えながら問題解決にあたろうという考え方で、原因を1つに特定せず、あらゆる可能性を考慮しながら問題解決に当たる方法である。その上で、関係する軸を捉え、選択肢の検討に当たる。

実証段階において方法論の瑕疵が明らかになった場合には、再び選択肢の提示段階に戻って全体を見渡すことができる。

常に選択肢をもって問題解決に当たるためには、事業をとりまくあらゆる要素について考えを及ぼせる必要があり、戦略、計画策定だけでなくリスク管理の面からも有効である。

If PRODEFIでオプションがあれば

- 砂漠化予測に基づく前線防衛アプローチ
- 砂漠化防衛ライン後退オプション
- 農業、畜産アプローチ
- 研修アプローチ
- 組織強化アプローチ
- 統合アプローチ（PRODEFI前半）

「事業マネジメントのあり方」に関する調査研究 テーマ2 プロジェクトマネジメントの推進し 事例分析2

△PRODEFIにおけるオプション思考

PRODEFIにオプションを考慮してみると、

- ・ 砂漠化予測に基づく前線防衛アプローチ
砂漠化が進行している前線における事業実施。面的な展開が必要で投入量も莫大になるが、戦略的には一部で集中して行うことも考えられる

- ・ 防衛ライン後退オプション
砂漠化進行を見越して、現在は十分な雨量や植生条件がそろっている地域での植林活動、森林維持活動の質の向上を図る。これによって強固な防衛ラインを築くことができる
- ・ 農業、畜産アプローチ

直接的な林業活動を推進する以前に、農民

の生活向上を目に見える形で向上させ、その中に植林による収入向上を組み込んでいく。実際植林が収入に結びつくには最低でも5年、通常は10年から15年が必要であり、その間のインセンティブは農業や畜産に見いだすことが必要である

- ・ 研修アプローチ

上記の農業、畜産アプローチに関連して、投入を研修に限定することで一定規模の投入で面的な波及効果を期待する。PRODEFI後半、第2フェーズが採ったアプローチである

- ・ 組織強化アプローチ

農民を支援する農業普及員、森林局職員、及び彼らの所属する母体を対象としたキャパシティ・ビルディングのアプローチ

- ・ 統合アプローチ（PRODEFI前半）

これらを統合した多様な活動を含むアプローチで、時間はかかるが実効的な結果が期待できる等が考えられる

④-6 リスク分析の必要性

リスク分析の必要性

- 事前評価表には書き込みづらいという事情
- 理事決裁の前に見せたくない.....

- トップ主導のリスクマネジメント
- 事前調査報告書でリスクの徹底的な洗い出し
— 「リスク分析、対応案」項目の設定—

リスク対応案作成で選択肢を示す

「事業マネジメントのあり方」に関する調査研究 テーマ2 プロジェクトマネジメントの推進し 事例分析2

当時の多くのJICAプロジェクトがそうであったように、PRODEFIでもマネジメント上のリスクが洗い出され、事前に対応が検討されることはなかった。

特に事前調査の段階における計画立案では、事業戦略や活動における常にコンティンジェンシープラン（万一のリスクが顕在化した場合に備えて、事前に計画しておく対策）が必要である。

リスク特定だけでも行い、事業関係者で共有することが望ましいが、実際には内部手続きの段階で議論が百出することを避けたいために、報告書はおきまりのリスク要因を示すにとどまる場合が多い。

「事前評価票」等、一般に公表される文書に

リスクをどこまで記すかは十分に検討が必要であるが、リスクを徹底的に洗い出す体質になっていない部分については、トップによる組織文化の変革が求められる。事前調査報告書には「リスク分析、対応案」の項目が必要であり、事前調査におけるリスクの徹底的な洗い出しを奨励することが必要である。

If PRODEFIでのリスク対応特定

日本側リソース、特に専門家の質(技術、マネジメント)の低さ

- 森林局等C/P機関の機能不全、予算不足
- 砂漠化の進行の加速
- 雨量激減など植生必要条件の変化
- 研修実施におけるリソース不足
- 農民のニーズの変化、困窮度の逼迫
- 他援助機関事業とのデマケミス

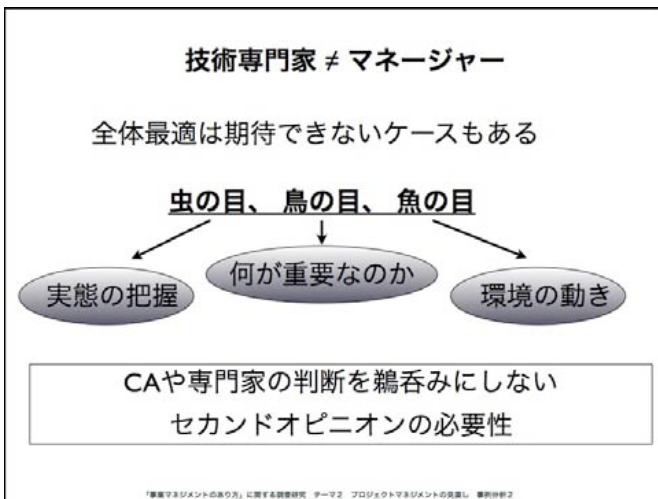
「事業マネジメントのあり方」に関する調査研究 テーマ2 プロジェクトマネジメントの発展し、事例分析2

△ PRODEFIでのリスク分析

PRODEFI検討段階では、以下のような基本的リスクは最低限考慮されるべきであり、高い発生率が認識された場合には対応策の立案が求められた。

- ・日本側リソース、特に専門家の質(技術、マネジメント)の低さ
- ・森林局等C/P機関の機能不全、予算不足
- ・砂漠化の進行の加速
- ・雨量激減など植生必要条件の変化
- ・研修実施におけるリソース不足
- ・農民のニーズの変化、困窮度の逼迫
- ・他援助機関事業とのデマケミス

ない現実に対応する



④ー7 「技術専門家 = マネージャー」では

全体最適には「虫の目、鳥の目、魚の目」が必要と言われる。虫の目とは事象に接近して観察することであり、現場の実態を把握することに比重がある。しかし、全体感に乏しく、空間的にも、時間的にも、近視眼になりがちである。

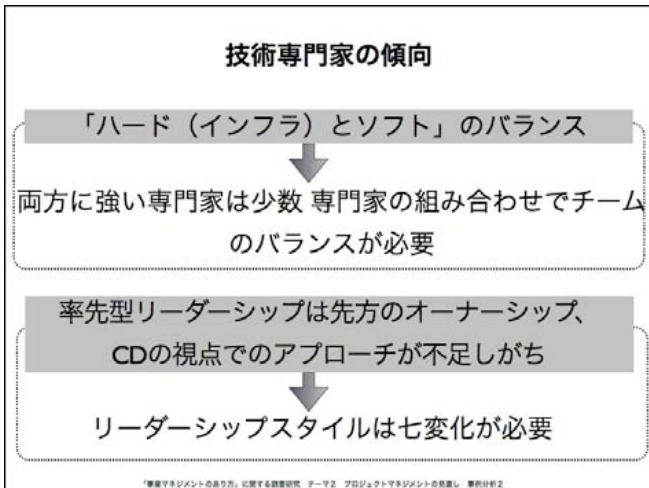
鳥の目は虫の目とは違って、高い視点から対象を捉え、その位置づけを知る俯瞰アプローチである。全体感を持ち、優先順序に基づいて根本的な課題を発見していく。しかし具体性が失われがちであるので、鋭い観察眼を持ちつつ複数の予備調査をするなど慎重な行動が必要である。

魚の目は世の中の流れを感じ取り、長期的な視野で時間の動きを察知する。時間的、空間的に広い視野で決断できる。現在と未来を観ることを繰り返して意志決定を行う。

まず多くの現場で実態を知り（虫の目）、組織的な観点から自組織の状況分析と最重要問題の特定を行い（鳥の目）、全体の流れのどの動きに沿って最終的な決断をするのかを判断する（魚の目）。

専門家、事務所員、本部の役割分担が必要で、「虫の目」だけになりがちな専門家の情報のみに依存した意志決定はリスクが高いため、戦略を左右する情報や重要な意志決定に関わる情報は最低限セカンドオピニオンを得ることが必要である。運営管理の面でも、専門家がマネージャーとして機能しないケースが多々ある。

④-7 技術専門家の傾向



技術志向の専門家の陥りがちな傾向は指摘したが、技プロの場合には複数の専門家が派遣されることから他の専門家によってその欠点が補完されることが期待される。

たとえばインフラに強いエンジニアリング系技術者は構造物のインプットが自分の存在価値を支えていると考え行動する。ソフト系の専門家を技術がないと否定しがちな傾向もあり発言力が強くなる傾向があるので、理論派のソフト系専門家を配置するなどバランスへの配慮が必要である。

チーフアドバイザーについては、日本人チームでのリーダーシップの発揮が求められるが、多様なリーダーシップを使い分ける（リーダー

シップのコンティンジェンシー理論）ことのできる専門家はまれで自分のスタイルに固定しがちである。

混乱時には強いリーダーシップが有用だが、先方のオーナーシップやCDの視点を無視しがちであるので、周囲の働きかけも必要になる。

④-8 実用的モデルとするために

モデルプロジェクトの傾向に留意する

モデルプロジェクトのチェックリスト

- モデル自体が目的になっていないか
- モデルの実用化（普及）可能性の検証は
- 実用化段階（普及）のためのリソース確保の努力がないままモデル作りをしていないか
- 「永遠にモデルを追求」スタイルではないか
- 投入の上に成り立つモデルではないか
- 対象地選定プロセスをCDとして捉えたか

JICA図書館ポータルサイトで「モデル」をキーワードに検索するといかに多くのプロジェクト名に「モデル」が使われているかがわかる。

PRODEFIのようにPDMの中でだけ使われているケースも合わせると相当数になるであろう。

モデルは抽象度を高める言葉だが、具体性なしではモデルの目的がそのままでは伝わらない。

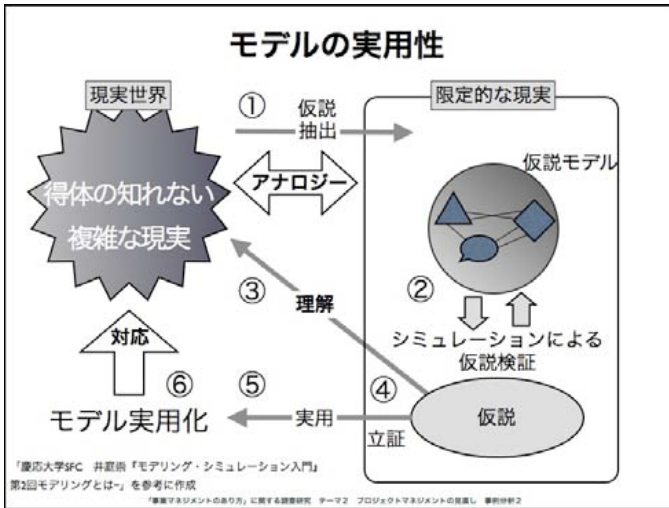
安易にモデルプロジェクトを作りことには弊害もあり、以下のようなチェックが必要である。

- ・モデル自体が目的になっていないか
- ・モデルの実用化（普及）可能性の検証はある

か

- ・モデル開発後、実用化段階（普及）に移行するためのリソース確保の努力がないままモデル作りをしていないか
- ・「永遠にモデルを追求」スタイルではないか
- ・大きな投入の上に成り立つ（投入を前提とした）モデルではないか
- ・モデル対象地選定プロセスを先方機関のCDとして捉えたか

モデルの実用性



モデリングとは問題を解決するためにこれまでの枠（次元）から出て考え、パラダイムの転換をもたらすための手法である。モデルの抽象度が高くなりすぎ、一般化してしまうと、現実という大きな本来の対象に向けた実用化が困難になる。

またモデルの場合にはモデルの動きだけに注目するのではなく、その結果によって「得体の知れない現実」を明らかにすることが目的であることを常に認識する必要がある。往々にして我々はモデル自体を目的と誤認しがちである。

普及モデルの場合、普及対象地とモデルの場（モデル対象地域）の性質に肯定的なアナロジー（類似、相似）があれば、モデルはそのままでも他の地域で成功率が高く、そうでない場合にはモデルの実用性が低いか、仮説検証の結果からある程度の分析や推測による解釈が必要になる。どのようなアナロジーがあるかが問われるので対象地域の選定は戦略的に行われるべきである。

⑤ プロジェクト中盤でのPDM変更 ～「改善されなかったもの」～

中盤でのPDM変更によって以下の点が改善された。

- ・ エネルギーを対象地域での面的広がりのために投入し全体が効率化された
 - 「研修による住民モビライズ」に集中した活動
 - 村落／個人単位アプローチに転換
- ・ 対象村落へのインプットは最小限にされ、自立発展性を確保した
- ・ C/P機関整理、関係者の能力向上にも若干配慮し、組織レベルでの発展の可能性を残した
- ・ 研修に改善サイクルを導入し、住民ニーズをくみ上げるシステムとした
 - 農家のニーズを探りながら進むアプローチ
 - 活動自体を「探求」と捉えた柔軟性

⑤-1 PDM変更で改善されなかったこと

PDM変更で改善されなかったこと	
① 上位目標に至るステップは明らかにされなかった。CDの観点からは社会レベルへのアプローチがなかった	「年平均8万㌦の森林が減少」 終了時評価時でも植林後の状態は把握できず、プロジェクトの砂漠化防止への貢献度は不明
② 「（住民の主活動である）農業と畜産活動への（住民の生活の一部でしかない）森林活動の統合」（※）	生活向上と植林活動が一体となっていて行われておらず、インセンティブが住民に十分に与えられていない(※※)
③ 客観的な評価指標は中間評価時点で設定されていなかった	終了時評価時までには指標が設定されたものの的確さは不十分
④ リスク分析は行われなかった	他援助機関とのニアミス等の事例があった

※ セネガル要請内容1997年 ※※ 事前調査報告書で他ドナーの案件を分析した結果での表現が本プロジェクトにも当てはまった

同時に、プロジェクトのインパクトに関わる部分については大きくは改善されなかった面もある。

表のように、当時でも年平均8万㌦（横浜市面積の2倍）が砂漠化している状態がある一方、PRODEFI第1フェーズでは住民植林の状態さえ把握できていない。

セネガル側は当初要請段階から、社会林業の成功は「（住民の主活動である）農業と畜産活動への（住民の生活の一部でしかない）森林活動の統合」にあると見抜いていた。

PRODEFIは研修以外の住民のインセンティブを「仕組み」として組み込むことができず、本来のニーズである砂漠化防止になんらかのインパクトをあたえる構造にはならなかった。

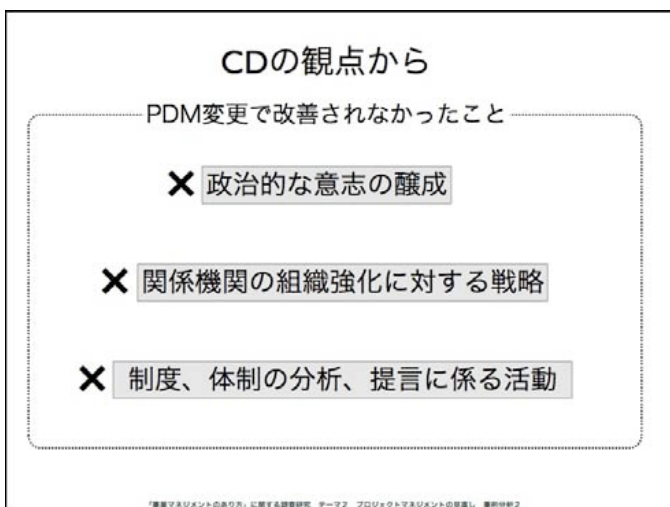
社会林業を実行するための技術手段としては、以下のような方法論が当然吟味されるべきであるが（調査報告書でも掲げられてはいるが）、具体的な活動として組み込まれることはなかった。

- ・ agroforestry (農作物の林間栽培)
- ・ village woodlots (薪炭材生産)
- ・ arboriculture (果樹園芸)
- ・ silvopasture (林間放牧)
- ・ multiple-product forestry (特用林産物生産)

また、評価指標が終了時評価前まで設定されておらず、結果としてプロジェクト実施期間中のターゲットを見失っていた。

加えて、他援助機関の事業の研修に住民が参加しているなど、地理的ニアミスが起こっていたことも指摘される。

⑤-2 CDの観点から



キャパシティ・ディベロップメントの観点からも以下のような観点が指摘される。

- ・ 政治的な意志の醸成に向けた働きかけがなかった
- ・ 関係機関の組織強化に対する戦略が当初からなかった
- ・ 制度、体制の分析、提言に係る活動もなかった

⑤-3 中盤での「プロジェクト計画変更」の評価

■PRODEFIにおける中盤でのプロジェクト計画変更は、

- 研修活動に限定することでプロジェクト混迷という非常事態を鎮火した
 - 「シンプルでいい」という変換で方法論にイノベーションを起こした
 - 農家 to 農家（カスケード）という流行の虚を突いて住民全員を一律に対象とした
 - 対象地域のローラー作戦による地域全体の底上げを図った
 - 外部からのリソースを「知恵」「運用システム」に限定した
- という面で評価できる。

■しかし、見方によっては単なる「規模縮小」であり、結果的に目標を下げることで目に見える成果を確保した変更である。現実の把握が十分でなかったと判断したため、この点では妥当性もあるが、このように目標を下げた場合には以下の点にも留意する必要がある。

- ・ 上位目標へのアプローチは正しいか、根本問題への貢献があるか
- ・ 問題解決の仕組みが崩壊していないか

目標のなし崩し現象

- 目標を下げてプロジェクトの有効性（目標達成度）、目に見える成果をあげようとする力学
 - 不健全なアカウントビリティーの蔓延
 - 「成功」を訴えたがる傾向になる
 - 失敗をくみ上げる機会を失う
- プロジェクトのインパクトが弱まる
- プロ目と上位目標のギャップが埋まらない

「目標のなし崩しへ」の対応

- 明確なビジョンを再確認する
- 問題がはきだされやすい環境作り、関係作り
- 従事者のタイプを見分ける
 - ハード系の経歴かソフト系の経歴か
 - マネジメント能力は
- 「目標のなし崩し」への警戒

「事業マネジメントのあり方」に関する調査研究 テーマ2 プロジェクトマネジメントの見過し 事例分析2

論理的な分析で高い目標を立てたものの、実際には不安定要素が大きく、目標達成が困難だと判断された場合に起こりやすいのが目標のなし崩し（Drifting Goals）現象である。下げた目標がまだ困難だった場合には、一度目標を下げた経験が呼び水となって働き、再び目標を下げる。

これは不健全なアカウントビリティーが蔓延する危険性を秘めており、失敗をくみ上げ、改善につなげる機会を失うことにもなりかねない。

結果としてプロジェクトのインパクトは弱まり、プロジェクト目標と上位目標のギャップが広がっていくことになる。

■目標のなし崩しへの対応

現実が目標にほど遠く、ビジョンとは逆の、現状の方向には縮まろうとする力が強い場合、再度プロジェクトの目標と上位目標が指し示しているビジョン、問題の背景を関係者で改めて確認する必要がある。

ギャップは確かなものの方へ縮まる。ビジョンが明確であれば、常に変化している現状よりも、ビジョンの方向に動こうとする。

（クリエイティブ・テンションと言う）PRODEFIも砂漠化防止というニーズに本気で立ち向かうビジョンを関係者が共有していたならば、目標を下げずに投入を増やすという選択肢もあったはずである。確かなビジョンなしには、目標は必ず下げられる運命にあ

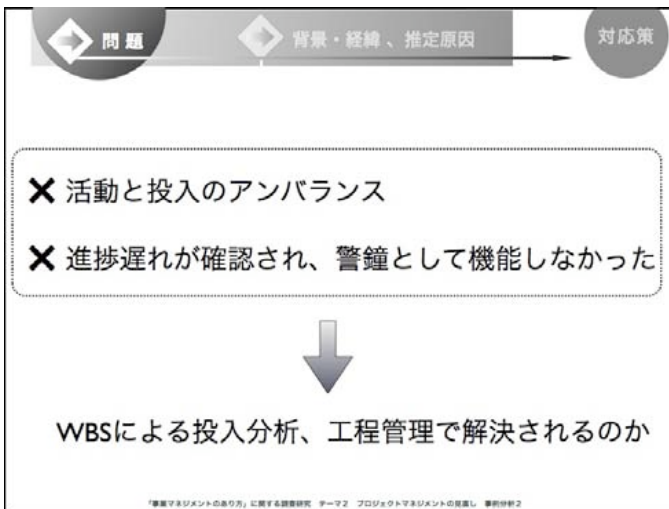
る。

また、問題がはき出されやすい環境作りにも努力が求められる。問題が問題として認識されるかどうかは、主にリーダーの寛容性、相手の意見を聞く態度に左右される。

現地事務所などでは、法人のリーダーや構成メンバーの思考の特性を把握し、技術経験の質やマネジメント能力を当初に見極めて適切な対応をとることも重要である。

目標のなし崩しは知らないうちに進んでいることも多いので、中間評価等での厳しいチェックが必要である。

2 工程管理とWBS (Work Breakdown Structure)

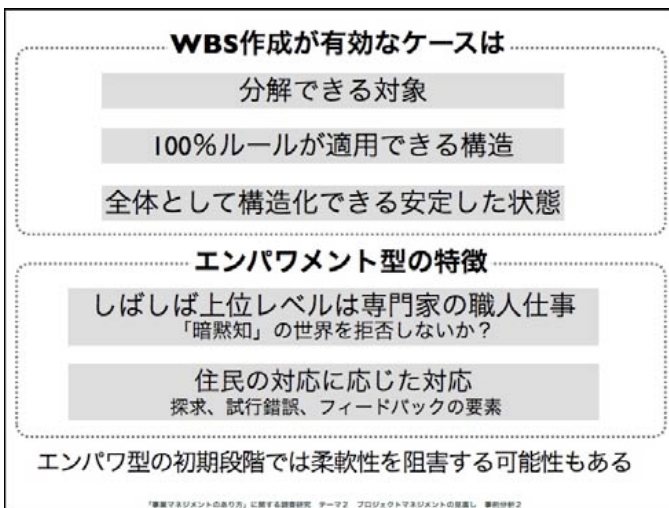


PRODEFIに対する評価では、以下のような点が指摘された。

- ・活動と投入のアンバランスがあった
- ・進捗遅れが確認されたが、警鐘として機能しなかった

これらはWBSによる投入分析、工程管理で解決されるのか、エンパワメント型でもWBSは有効であろうか。

① WBSが有効なケース



そもそも構造物建設のために開発されたWBSは、分解できる構造化された対象には適しているが、必ずしも全ての事業において有効であるとは限らない。

特にエンパワメント型プロジェクトの場合には、問題構造自体が複雑であり活動要素が決定するまでに一定の時間を要する。また上位レベルの活動は専門家の経験によって組み立てられることも少なくなく、暗黙知の領域という性格が強い。

また下位レベルでも対象の反応によって活動を微調整することもあり、WBS本来の有効性が発揮されるケースは限定される。

事業要素をある時点で詳細に分解することで個別活動に従事者の関心が集まり、その後の

柔軟性を阻害する可能性さえあるので初期段階で詳細なWBSを用いることは留意が必要である。

② エンパワメント型プロジェクトにおけるWBSの用い方

問題 → **背景・経緯、推定原因** → **対応策**

エンパワ型におけるWBSの用途

- 「成果物」の作成過程などの作業可視化
- 職人的 P.O.の「モレ」を防ぐ補完ツール
- マネジメント項目のチェック
- 2年次以降の安定期での要素分解ツール

技術システムや成果物作業等の管理に有効

「事業マネジメントのあり方」に関する調査研究 テーマ2 プロジェクトマネジメントの見直し 事例分析2

WBSはそもそもウォーターフォール型の作業に向いており、だからこそ変更管理システムと組み合わせて使う必要がある。

これらから、エンパワメント型プロジェクトにおけるWBSの用途は「技術システムや成果物作業等の管理」に限定した方が無難である。

ただし、プロジェクト運営の2年次以降、活動が定常化してくれば活動を要素分解することでリソースの配分を見直し、効率を高めることも可能であるし、ベテラン専門家の暗黙知の表出を支援することにもなる。

3 オーナーシップ、エンパワメントの成果管理

① どのようなタイムフレーム、指標が適当か

問題 → **背景・経緯、推定原因** → **対応策**

- × 測定、評価の指標設定が困難
- × 継続的なモニタリング対象になっていない
数量的な評価指標の限界

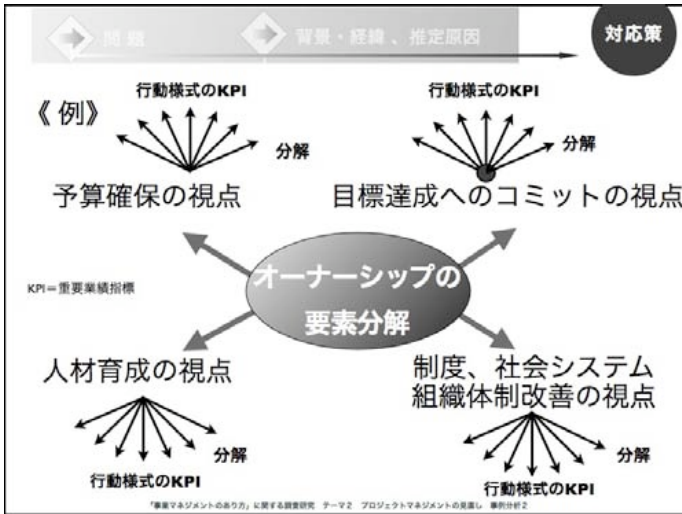
長期的な発現をどうとらえるか

「事業マネジメントのあり方」に関する調査研究 テーマ2 プロジェクトマネジメントの見直し 事例分析2

オーナーシップとエンパワメントの重要性は言うまでもないが、問題は「測定、評価の指標設定が困難」であり、「継続的なモニタリング対象になっていない」ことである。

前者については、「長期的な発現」が期待されるオーナーシップとエンパワメントにどのような指標設定が可能かという問題がある。オーナーシップとエンパワメントは本来「質的」なものであり、具体的な指標に転換するテクニックも必要である。

② オーナーシップ要素の分解



オーナーシップとエンパワメントは複数の指標で表されるべきであるが、まずはシンプルでオーナーシップとエンパワメントの開発援助における性格を十分に表す「基本要素」を見つけることが求められる。

左図は、BSC（バランススコアカード）の4つの要素等も参考に、オーナーシップの要素分解をした例である。（*BSCについては後述）

これらの基本的要素をさらに具体的な組織、個人の行動に分解していくことでオーナーシップの発現を測定しようとするものである。個々の行動、あるいは行動様式をここではKPI（Key Performance Indicators）と呼ぶことにする。

オーナーシップに係るモニタリングシート（例）
KPI=重要業績指標

視点	行動様式のKPI	現状と対策
目標達成へのコミットメント	* * *	* *
予算確保	* * *	* *
人材育成	* * *	* *
制度、社会システム、組織の改善	* * *	* *

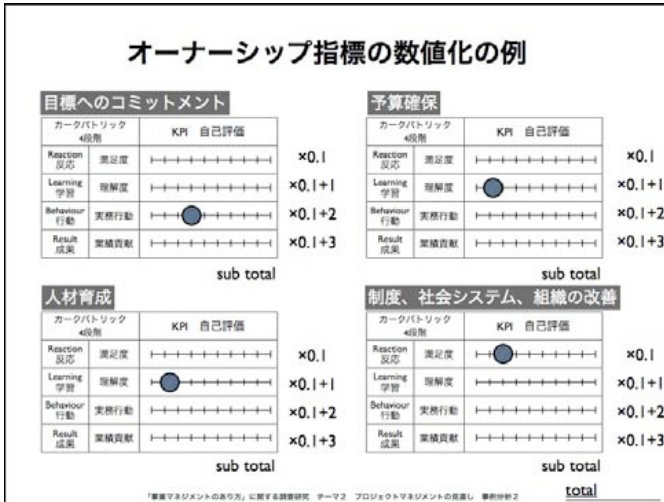
If PRODEFIオーナーシップモニタリングシート
KPI=重要業績指標

視点	行動様式のKPI	現状と対策
目標達成へのコミットメント	・JCCへの出席 ・森林局による省レベルへの定期報告実施 ・森林局トップの定期協議への出席 ・広報による事業の認識度向上	・JCCへの出席率も低い ・省レベルへの報告は未だない ・局長は四半期毎に出席 ・メディア露出度は低い
予算確保	・事業優先順位の確保 ・次年度予算協議前の活動計画確定 ・事業費積算作業への積極的な関与 *	・砂漠化防止予算の配分がない ・協議前に年度活動計画がない ・事業費は専門家が積算 *
人材育成	・人事制度改革による評価の明確化 ・C/P異動の際の事前の相談がある ・本案件関与に対する人事課上の評価 *	・森林局では評価制度がない ・C/Pが2度もいきなり異動した ・評価されている様子はない *
制度、社会システム、組織の改善	・公有土地制度の正確な理解促進 ・村落苗畑に対する財政支援 ・森林局の欠員の補充 ・広報体制の改善	・理解していない地方職員もいる ・苗畑支援は一切ない ・地方レベルでは3割が欠員状態 ・広報担当部署がない

これらを一覧表にしてまずは現状を把握し、対策の方針を協議することができるような体制であればオーナーシップ確保とは具体的に何を示すのかを先方実施機関とも共有でき、改善のための具体的な目標を立てることもできる。

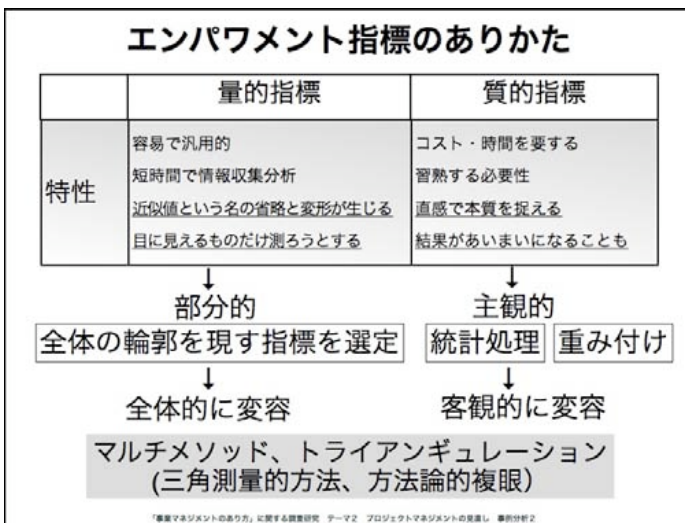
PRODEFIの事例におけるモニタリングシート(内容は仮想)を例として示す。(上右図)

③ オーナーシップ指標数値化の例



次に、あえて量的指標に変換する可能性を探ってみる。数値化する場合には、上記の一覧からレベルを4つに分け、現在の問題意識が単に「反応」しているレベルか、「学習」し認識がしっかりあるレベルか、実務行動においてもなんらかの「行動」がみられ、「成果」にも現れているかについて現状をアセスし、それぞれのレベルにおける度合いも確認する。(目盛りの部分へのチェックマーク)
認識することと行動することの差を理解するためにもこの4段階での評価は重要である。

④ オーナシップ、エンパワメント指標のありかた

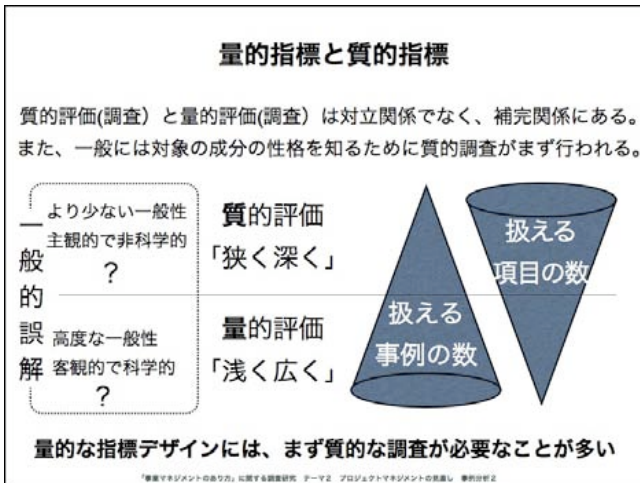


一般にプロジェクト指標は数値目標が相応しいとされるが、量的評価は対象との関わりが非常に浅くなりがちで、込み入った事象を評価する際にはその有効性が問題となる。数値化するプロセスや解釈においても調査者の主観を反映する部分が実は大きいことも指摘されている。

エンパワメント型プロジェクトのように複雑な対象を無理矢理数値化して成果管理しようとすることには困難がある。

量的指標と質的指標を複数の方法で測り評価する「マルチメソッド、トライアングレーション (三角測量的方法、方法論的複眼)」も求められているが、両者の具体的な違い、質的評価の方法論についてはあまり知られていない現状もある。

⑤ 量的調査と質的調査



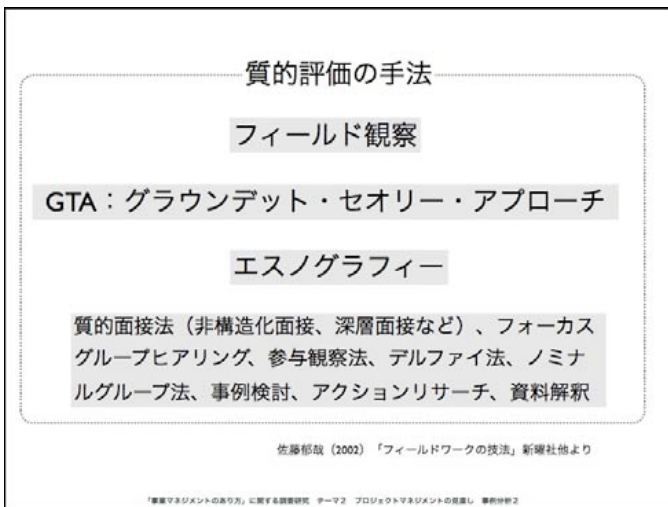
質的評価(調査)と量的評価(調査)は対立関係でなく、補完関係にあることがまず理解されるべきである。科学調査では対象の成分の性格を知るために質的調査がまず行われることが一般的であるし、多くの場合、その後の量的評価では対象が全体にわたるため、扱える事例の数は増える。

一方、質的評価は限られた対象に対するヒアリング、フィールドサーベイを行うため事例の数は少なくなる。しかし、その限定された対象における調査項目の数はいかようにも増やすことが可能で、対象の質によって調査項目を自由に変わることができるなど柔軟性も高い。この結果、対象の現状を深く掘り下げて知ることがで

きる。

技プロの場合には「少ない量的評価項目」で「少ない事例」を評価し、結果を求めようとしていることが多い。トライアングレーションの観点からは多くの対象に対する量的調査と、選ばれた象徴的な対象に対する質的調査が必要である。オーナーシップやエンパワメントには質的調査の利用が求められている。

⑥ 質的調査の手法



質的評価で参考になるのはフィールド観察の手法である。

質的研究は、量的な研究では明確に捉えることができないものを明らかにしようとして生まれてきた。1970年代の米国の看護学研究者たちによって、人類学や社会学で行われていた質的研究の手法が取り入れられたことによって質的研究が進化した経緯があるが、その中でもグラウンデッド・セオリー・アプローチ (GTA) は最近、多様な分野で関心が高まっている。

これは社会的現象をデータの収集と分析を通じて理論(Grounded Theory)の生成を目指すもので、具体的には一人ひとりのライフストーリーが客観的現実の一部であることを前提

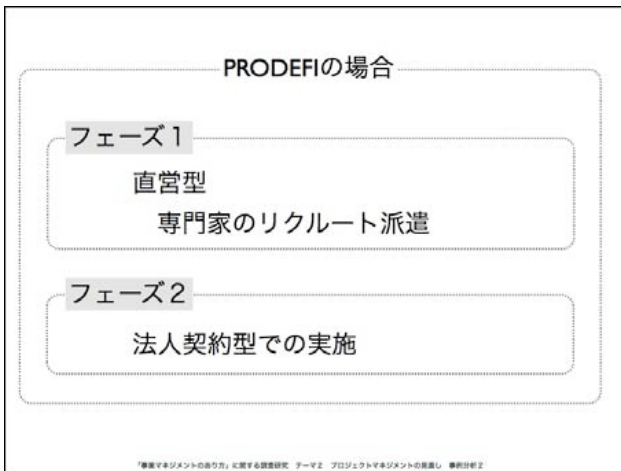
として多くのライフストーリーを収集し、その結果によって理論的モデルを生成、修正して社会的現実を明らかにしようとするものである。

また観察対象を可能なかぎり多角的な視点からありのままに描き出したものであるエスノグラフィーも注目されている。

いずれにせよ、「広く浅い」量的調査と「深く狭い」質的調査の両者を補完的に用いることで事業の成果（この場合にはオーナーシップやエンパワメント）をよりよく知ることができる。

4 法人契約型の留意点

ーエンパワメント型プロジェクトを法人契約型とするべきかー



PRODEFIフェーズ1では、直営型、つまり専門家のリクルート派遣で事業が実施され、その後のフェーズ2では法人契約型が採用されている。2つの事業体系によって成果管理の方法が変わるのか、変わるとすればどのあたりか、今後は法人契約化が増えることも予想されることから、「法人契約型の留意点」という視点で検討する。

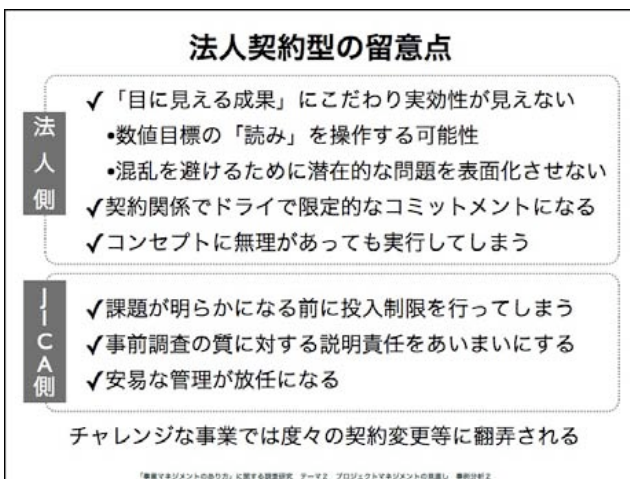
(現行のPRODEFI フェーズ2 -法人契約型-を対象とする調査は行えなかった)

① 法人契約型の利点

まず法人契約型の利点と考えられるのは以下のような項目である。

- ◎ コスト削減が可能(例：M/Mによる人的資源の適正投入)
- ◎ 契約関係で、目標・成果管理、専門家のTORや具体的活動の管理が可能
- ◎ 計画の変更がしっかりと記録され、知識マネジメントに耐えうる報告書の質も確保できる
- ◎ 事前調査の結果を（受注者が）客観的に検証することが可能

② 法人契約型の留意点



上記の利点は発注側、受注側の姿勢によっては十分に満たされず、そのまま欠点ともなりうる。

「目に見える成果」にこだわること自体には問題はないが、それによって数値目標の「読み」を操作する可能性も否定できず、逆に混乱を避けるために潜在的な問題を表面化させないような力学が働くことも予想される。

契約関係を意識しすぎてドライで限定的なコミットメントになったり、コンセプトに無理があっても実行してしまうというような動きもある。これは直営型でもあり得ることであるが、法人契約型では法人の性格を見極めた対応が求められる。

また、関係者の話も総合するとJICA 側には、

以下のようなマネジメント上の危険がある。

- ・ 事業計画の中身による事業費の検討でなく「投入の抑制」自体が目的化してしまう
- ・ 事前調査の質に対する説明責任が十分でなく、責任の所在を問われる
- ・ 安易な管理が法人の放任になる、あるいは過度に厳格な管理によってマネジメントの作業量が増える
- ・ また、チャレンジングな事業では度々の契約変更等に翻弄され、事業の中身どころではなくなる

③ エンパワメント型プロジェクトと法人契約

エンパワメント型プロジェクトの法人契約型は

1. 問題構造が明らかになり、
2. 多くの活動がルーチン化してきた場合

に推奨される

「事業マネジメントのあり方」に関する調査研究 テーマ2 プロジェクトマネジメントの見直し 事例分析2

エンパワメント型プロジェクトの法人契約型は、

1. 課題の問題構造が明らかになり、
 2. 多くの活動がルーチン化してきた場合、
- に推奨される。

もしもPRODEFIフェーズ1が法人契約で時実施された場合には、法人契約型本来の有効性を発揮できなかった可能性が高い。

④ 対応

「エンパワ型」プロジェクトへの対応

- プロジェクト対象の見極め
 - 成果物のあり方（標準化可能か）
 - 案件イメージの類型化
- 課題に緊急性がある場合等における柔軟性
- 受託法人の特性を発揮させるコンセプト発注
- 制度設計の見直し

「事業マネジメントのあり方」に関する調査研究 テーマ2 プロジェクトマネジメントの見直し 事例分析2

プロジェクトの対象によっては、法人契約型とすること自体が適切でない。最終的な成果物が標準化されているものか、過去に同様のプロジェクトがあり、発注者と受注者に具体的なイメージと運営上の問題が共通認識としてあるか、あるいは過去に経験したことのないプロジェクトなのか、という類型化が行われ、判断されるべきである。

上記がクリアされたとしても、津波被害復興支援や紛争被害地の復旧・復興といった事業では、事業の緊急性や現地の動きの不確実性により、多分に柔軟な対応が求められる。

また、大枠を提示してコンセプト、プロジェクト目標、活動計画について受託法人の提案を受け付ける「コンセプト発注」の考え方も検討

されるべきである。

「新しい酒は新しい革袋」に入れなければならない。すでに様々に指摘されている法人契約型の問題に対応するための制度自体の見直し、再設計が求められる。