

## 論文解説

### 論文タイトル「ODA 事業における全体最適化と価値システムについての考察」

国際 P2M 学会誌 Vol.5, No.1 pp1-12

関西学院大学 国際教育・協力センター教授 中村 明

日本の政府開発援助(ODA: Official Development Assistance)は、過去 60 年以上の歴史を刻んできましたが、そのプロセスにおいて、国際社会における援助潮流の変遷なども踏まえ、常に効果的な援助のあり方が模索されてきました。過去の ODA 事業では、途上国で顕在化している個々の問題に対し、技術や資金の提供により、特定の活動への支援やプロジェクト単位での協力を行う形態が大勢を占めてきましたが、それだけでは部分的な問題の解決になったとしても、問題の全体としての解決にならなかつたり、自立発展性などに課題が見受けられたりするケースが散見されました。こういった課題の解決には、具体的にどのようなアプローチ、モダリティが有効なのか、という点については、長きにわたって開発援助関係者の中で様々な議論がなされてきたところです。

P2M の大きな成果は、プログラムという概念を PM 体系の中にビルトインした点にあります。P2M の後、世界の主な PM 体系が次々とプログラムの概念を取り入れたことを見ても P2M の方向性は国際社会の問題認識に沿った時宜を得たものであったといえるでしょう。

筆者は、2003 年より、日本の ODA 事業の実施機関である国際協力機構 (JICA: Japan International Cooperation Agency) において、P2M の ODA 事業の活用を研究テーマとして取り組んできました。その目的は、プロジェクト単位では部分最適にとどまっていた開発の効果をプログラム単位でのアプローチにより全体最適化を図って行くことにありました。

本論文は、途上国における開発上の課題の抜本的かつ持続的な解決に向け、部分最適から全体最適を目指すプログラム単位のアプローチの導入の意義とそのあり方について、ODA 事業の現場の教訓より導くことを狙いとしてまとめたものです。

例えば、部分最適と全体最適という点を実際の途上国の農業の問題を例に考えてみましょう。途上国には、灌漑システムがなく、天水に依存した農業が行われている地域が少なくありません。こういった現場に直面し、多くの援助関係者が考えたことが、「天水に依存する以上、安定した農業はできない。灌漑システムをつくって、天候によらず安定した収穫ができるようにする必要がある」といったことでした。その結果、ダムや貯水池、河川での頭首工の建設などにより水を確保し、それを農地まで導水する灌漑システムを構築するプロジェクトがある時期、開発援助機関の支援により多く実施されました。しかしながら、灌漑システムを構築するだけでは、必ずしも上手く行かないというケースが多く見受けられました。その原因は、①まずは今まで天水農業をしてきた農民の前にいきなり灌漑システムを提供しても、農民にその意義はすぐには理解されず、自身の農地までの末端の水路を自力で建設するような行動につながらないこと、②農民によって、適正な水管理や水路などの維持管理が行われないと灌漑システムは機能しないこと、③適正な運営には、水管理組合のような組織や水利費徴収といった制度が必要であること、などにありました。つまり、一連の灌漑システムを構成

するハードウェアとともに、組織や制度といったソフトウェアの整備、さらに個々の農民の意識の変化や技術の向上のための取り組みが一緒に行われなければ、水を確保し、安定した農業を行うという目的は達成できないことを意味します。さらに途上国では灌漑システムのような生産基盤の問題だけでなく、優良種子や施肥、病害虫管理などの栽培技術の問題、さらに収穫後の管理・流通上の問題などもあり、農産物の供給量を増加するという最終的な目的を達成するには、そのプロセス全体の課題を解決する取り組みが必要となります。このように灌漑システムを建設するという特定使命のプロジェクトを実施するだけでは、開発効果は十分発揮できないというケースは、農業分野に限らず、途上国の開発問題では常に発生する問題になっています。本来の目的（全体使命）を達成するために必要な相互に有機的に関係するプロジェクト群からなるプログラムとして開発援助を考えることの意義は、この農業の例から明らかであると思います。

プログラム単位のアプローチの必要性については、既述の通りですが、もう一つ忘れてはならない点があります。それは、開発の時間軸という点です。P2Mでは、3Sモデルという概念を取り入れています。つまり、企画・計画段階を担うスキームモデル、設計・構築段階を担うシステムモデル、最後に運営・維持管理を担うサービスモデルです。3Sモデルは全体最適化のシナリオを描き、その達成に必要なプロジェクト群をデザインする上で極めて重要な概念を提示しています。この時間軸を踏まえ、必要なプロジェクトを実行すること無しに全体使命の達成はできないものと思います。いずれのプロセスも端折ることはできませんが、開発効果を発現させるという目的のためには、サービスモデルまでをきちっ

と成立させるという点が特に重要だと考えられます。サービスモデルは、技術システムとして構築してきたシステムを社会システム（社会の課題解決に資するシステム）に変換するステージの役割を有するものであると考えています。技術システムの構築だけでは、本来の目的の達成には至っていないため、事業価値はまだほとんど発現されていません。社会システムとして運営・維持された時に初めて、事業価値を発現し、価値システムになるのと考えています。

本論文では、途上国の開発問題を念頭に、途上国の抱える課題の解決には、ハードウェア、ソフトウェア、そしてそれを社会システムとして運営・維持する能力（キャパシティ）が必要であるとしています。プログラム単位のアプローチと3Sモデルの導入により、その実現を図る提案をしていますが、この論文での考察は、途上国の開発問題に限らず、広く日本国内、企業の取り組みにも該当する部分があるのではないかと考えています。

本論文に対するご批判やご意見を頂ければ幸いです。

#### 参考文献

1. 小原重信『P2Mプロジェクト & プロ  
グラムマネジメント—標準ガイドブック  
(上巻)』PHP 研究所, 2003
2. 小原重信・浅田孝幸・鈴木研一  
『プロ  
ジェクト・バランス・スコアカード』生  
産性出版, 2004
3. 近藤隆雄『サービスマネジメン  
ト入  
門』生産性出版, 2007
4. 『キャパシティディベロップメン  
ト』JICA 国際協力総合研修所, 2006