

P2M シリーズ 事例編

～P2M 理論の政府開発援助 (ODA) への適用について～

(独) 国際協力機構 沖浦文彦 博士 (工学)

1. はじめに

P2M 理論では早期より政府開発援助 (ODA) への適用想定及び検討がなされ、学会においてもこれまで多くの研究発表がなされている。一方 (独) 国際協力機構 (JICA) は、より高い成果のために様々な協力手法を有機的に組み合わせる「プログラムアプローチ」の必要性を掲げているが、その導入状況は芳しくなく、依然問題を抱えている。かかる背景から、筆者はベトナムで実施済みあるいは実施中の ODA 事例に P2M 理論を適用し、ODA のプログラム統合マネジメントフレームワークの提案に関する研究を実施した。本稿ではその成果を基に、P2M 理論と ODA の親和性の高さ、P2M 理論の特長、適用の考え方について、事例を用いて紹介することとしたい。

2. ODA への適用における P2M 理論の特長

(1) 成果 (価値実現) の考え方

ODA のマネジメントのあり方検討に P2M 理論が持つ特長として、マネジメントの対象における「価値実現の考え方」がある。

ODA は事業の当事者である相手国に対して、日本等の支援国が期間限定でリソース (技術や資金等) の投入を伴う協力を実施し、協力期間終了後は相手国による自立的、持続的な成果の維持発展を期するものである。かかる事業のマネジメントにおいて最も重要なのは、支援サイドからみた「プロジェクト」の終了時点である「協力期間」終了時の価値の最大化ではなく、終了後の協力成果の維持発展により実現される価値の最大化である。すなわち P2M 理論が基本的に持つ「開発された成果物の利用や運用による価値実現」が重要

である。このように ODA プログラムマネジメントの検討には P2M 理論の特長が活かされる。

(2) 3S モデルから整理する中心主体

前項で記載した価値実現の考え方は、P2M 理論の基本的考え方である「3S モデル」にて表される。ODA に 3S モデルを適用すると、その中心的役割を果たす主体 (中心主体) と

表 1 ODA における 3S モデルの中心的主体

モデル	スキーム	システム	サービス
中心主体	支援国	支援国	相手国

価値実現プロセスは表 1 のとおり整理できる。

ODA では、実施プロジェクト (群) や政策の検討であるスキームモデル段階、その実施をおこなうシステムモデル段階までは支援国側が大きな役割を果たす。一方、それらにより開発された成果の利用や運用であるサービスモデル段階は、相手国が自ら運用して持続的価値を実現せねばならない。このように当事者 (相手国) と支援国の協力事業である ODA において、事業内容 (段階) に応じて中心的役割を担う主体を、全体像として整理できることは P2M 理論の優れた点である。

3. ベトナムの農村開発事例による検討

JICA がベトナムにおいて農村開発にかかる支援を実施した事例を、P2M 理論の枠組みにより検討した事例を紹介したい。

JICA は日本とベトナム両国政府が合意した「日越農業協力対話」の一環として、野菜、花卉、茶、コーヒー等の商品作物の生産が盛んな中部高原のラムドン省をモデル地域とし

て、ラムドン省人民委員会（省政府）とともに、その総合的な農業、農村開発について、その将来ビジョンとそこに至るプロジェクト案を検討する調査を実施した。紙幅制約より調査内容全体は詳述できないが、ここでは「問題の構造」と「それに対応して価値を創出するための対応」の考え方について記載する。

（１）問題の構造

JICA の技術協力プロジェクトの事業マネジメントは、Project Design Matrix (PDM)を用いて行われることが多い。PDM はログフレームであり「A ならば B である」という「因果関係」を前提とし、「A」の活動が実施されて「外部条件」が充足されると「B」という成果が実現されるという論理構造となっている。

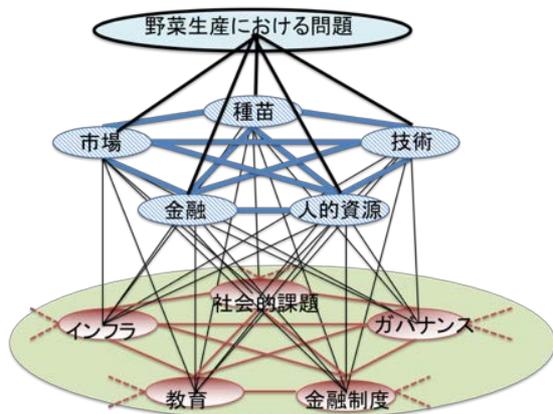


図1 ラムドン省の農家が抱える問題

一方、ラムドン省農家の「野菜生産の問題」は、図1に示される構造で表現できる。野菜生産の問題は、「市場」「種苗」「技術」「人的資源」「金融」の問題の組合せとなっており、かつそれらの問題は「インフラ」「社会的課題」「ガバナンス（行政制度等）」「金融制度」「教育」という、国や地域の共通的な問題がそれらの発生要因である階層構造となる。かつこれらの要素は単純な因果関係ではなく、要素相互が原因であり結果となる「相

互関係」にある。そして個別の問題は有機的な要素間の関係をもつ「システム」となっており、「野菜生産」等の問題は階層構造を持つ複数の問題システム群から構成される。

（２）価値実現の構造

この構造故に、単一プロジェクトによる単一要素改善では全体の「膠着状態」は解決しない。必要なことは、システムを「好循環」に変えるレバレッジポイントに対してプロジェクト群を実施し、それらの「集合的成果」による価値創出を通じて好循環を形成するというプログラムの対応であり、スキームモデルを繰り返し、状況変化に対応しながらプロジェクト群を形成し実施することが効果的である。これが全体プログラムと言える。

本調査においてはラムドン省農村開発の現状の確認と将来ビジョンをおこなったが、これらプロジェクト群はバックキャストिंगの考え方も踏まえて展開される。すなわち「現状」からビジョンで示される「あるべき姿」に至るためのプロジェクト群であり、かつこれを実現するのは、社会に価値を生み、相手国が当事者となる「サービスモデルプロジェクト群」の集合的価値である。この構造は図2のとおり表わすことができる。

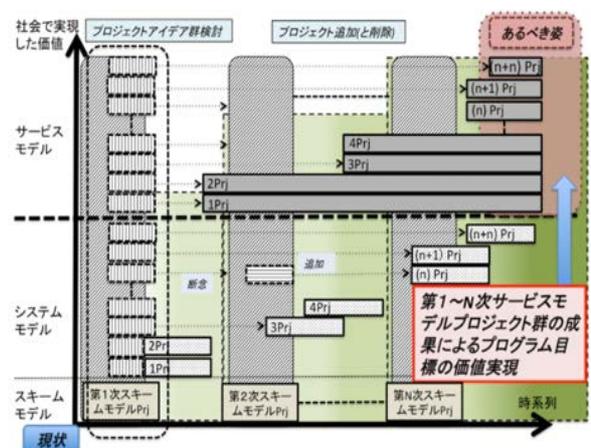


図2 複数プロジェクト群による集合的価値

(3) 全体スコープ

2. (1) のとおり、ODA はその終了後にその成果がいかに持続的に発展するかが重要である。そして ODA は相手国の様々な既存オペレーションがある地域を対象にすることから、地域における価値は、支援プロジェクト群のみではなくそれら既存オペレーションとの総合により実現される。P2M 理論の枠組みである「ライフサイクルマネジメント」、「価値指標マネジメント」の考え方を図3のとおり適用することで、ODA に求められる価値実現のあり方が整理できると言える。

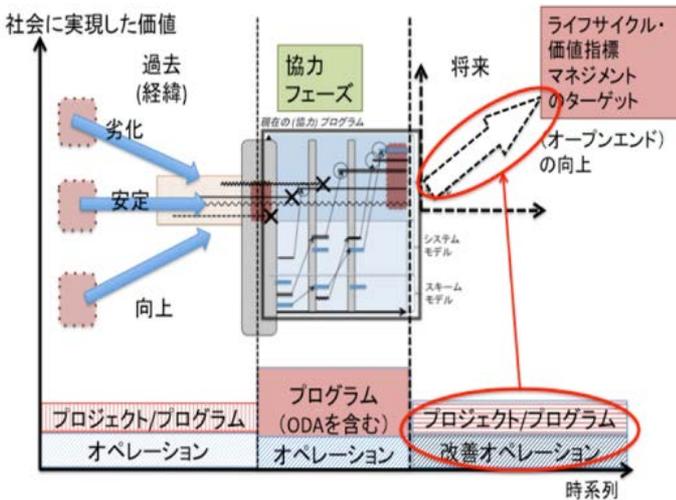


図3 相手国における ODA の役割と実現価値

4. プログラム統合マネジメントの全体像

本稿では「プログラム統合マネジメント」の6つの個別知識詳細に言及できなかったが、3S モデルの連結性を高め価値を実現するには、これらの「統合的」運用が必要である。

すなわち全体価値の実現には「プロファイリング」により課題を設定し、ODA の「戦略」的役割をもとに「アーキテクチャ」によりプロジェクト群として展開し、ステークホルダーを「プラットフォーム」にてマネジメントし、これらプロセスの「ライフサイクル」を「価値指標」を用いて評価、モニタリングすることが望まれる。このような「全体像」は図4のとおり示される。

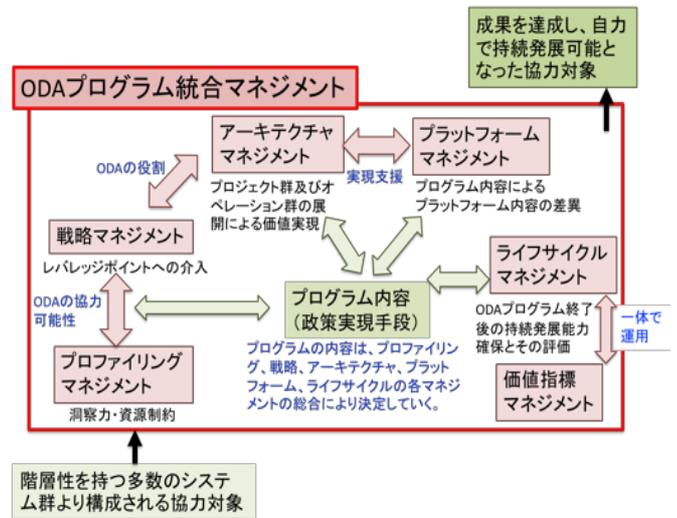


図4 ODA での統合マネジメント「全体像」

目前の事象のみでなく、「全体像」を持ち対応を検討できることは、「木と森の両方を見る」P2M 理論「統合マネジメント」の最も優れた点と言えよう。

上記分野での理論研究により 2018 年 3 月に千葉工業大学より博士（工学）の学位を頂きました。指導して頂きました久保裕史教授を始め、学会関係各位の皆様のご指導、ご支援に感謝申し上げます。（了）

平成 30 年 4 月 24 日受領