

千葉工業大学
博士学位論文

政府開発援助プログラム統合マネジメントの
フレームワークに関する研究

平成 30 年 3 月

沖浦 文彦

【本研究の要旨】

政府開発援助（ODA）は、我が国では主に（独）国際協力機構（JICA）が資金協力、技術協力などの手法により実施している。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合せる「プログラムアプローチ」の必要性を謳っているが、その導入状況は芳しくなく、依然問題を抱えている状態にある。

本研究はかかる状況の改善のために、プログラムマネジメントの一般理論、特に P2M 理論を適用し検討するものである。P2M 理論は「多義性」、「拡張性」、「複雑性」、「不確実性」を持つ「プログラム」のマネジメントによる価値実現のための理論・知識体系であり、その範囲には開発された成果物の利用や運用による価値実現を含む。このプログラムの属性認識と価値実現を含む範囲は ODA の問題意識に共通する。先行研究では、同理論の価値実現の基本構造であるスキームモデル（プログラムの構想）、システムモデル（プロジェクトの実施による構想の実現）及びサービスモデル（事業の運用による価値実現）から成る「3S モデル」及び個別マネジメント知識の有効性等が示されている。

「3S モデル」を連続的に実施し持続的価値を実現する「統合マネジメント」は、同理論の重要要素であり ODA プログラムマネジメントに重要であるが、先行研究は「統合マネジメント」を構成する個別知識の ODA への適用に関する内容に留まっている。一方、これら個別知識の適用、それらの相互関係などを含めて ODA において持続的価値を実現するための「プログラム統合マネジメント」のあり方は明らかになっていない。そこで本研究は ODA に「プログラム統合マネジメント」を実施し、持続的成果発現に貢献する。一方、ODA の個別事業は多様性に富み、動的複雑性の下で実施されている。かかる対象に「プログラム統合マネジメント」を適切に実施するためには、「ODA プログラムによる適切で持続的な価値実現の「あるべき姿」を示し、その実現のための共通的かつ包括的な情報整理及び検討を支援する枠組み」としてのフレームワークがあることが望ましい。

以上の問題意識と考え方より、本研究は「ODA プログラム統合マネジメントフレームワークの提案」を目的とする。

ODA は共通的に、外部からの資金や技術の移転を伴う「実施組織形態」、取り扱う課題が公共的、社会的問題である「対象とする課題」、政府部門が実施し多くのステークホルダーが存するという「実施主体」における特徴を持つ。そこで検討にあたっては、ODA のこれら特徴に着目して、先行研究等の文献調査とともにベトナムを中心とする ODA 事業の具体事例をとりあげ検討し、フレームワークの提案及びその妥当性の確認をおこなう。

第一に俯瞰的に、プログラムマネジメントの観点より ODA 事業の現状と課題を検討する。ベトナムの行政計画体系等はスキームモデル検討の仕組みは整備されている一方、自身のリソース確保が必要となるサービスモデルに課題が多い。事例検討により、同リソース確保には対象個別セクターでの対応とともに、下支えとして全セクターに影響するガバ

ナンス（制度）、経済（資金）、人材開発（人材）セクターの取り組みの必要性が示唆された。また価値実現にあたっては直接価値を実現する「政策実施体系」と、それを基盤として支える「政策実現能力体系」それぞれのプロジェクト群から構成されることを示した。

第二に ODA の実施組織形態の特徴に着目し、その構造とリスク及び対応をモデル化する。ODA のプログラムは多数のステークホルダーが連関するシステムとなり、当事者の「オーナーシステム」と支援側の「サポートシステム」及び双方の相互関係の「相互システム」の3つのシステムの総合となる。この実施組織形態に起因し、統合マネジメント上のリスク、事業遅れのリスク、複雑性増加及び支援側への依存リスクが生じ、その対応にはオーナーの能力強化、ステークホルダーマネジメント等が重要となることを明らかにした。

第三に ODA の対象が社会的課題である特徴より、農業開発事例を通じてプロファイリング・戦略・アーキテクチャマネジメントのフレームワークを提案する。農業分野では、生産、加工、流通、販売、計画、投資等の要素から成るシステム総体により社会に価値を創出しており、社会的な課題対応にはこれら価値を創出するシステムを膠着状態から脱し好循環させる必要がある。そのためには下支えとなるガバナンス、教育分野などを含む複数プロジェクト群をプロファイルし、状況変化に応じて戦略を立案、修正しつつ、具体案件を実現する必要がある。この価値創出プロセスを外部支援の優位性を活かしながら実現する、プロファイリング・戦略・アーキテクチャマネジメントフレームワークを提案し、上水道開発事例の考察を通じてその妥当性を確認した。

第四に ODA 実施主体の特徴に着目し、港湾開発事例を通じてプロファイリング・戦略・アーキテクチャフレームワークの追加提案、及びプラットフォーム・ライフサイクル・価値指標マネジメントフレームワーク提案をおこなう。政府部門実施プログラムの多くは、民間を含む多様な主体による事業群の累積成果により目標とする価値が実現される。故に関係主体間の利害対立を回避し相乗効果を、政府の施策手段の特性を踏まえつつ実現する必要がある。プログラムオーナーの施策手段内容に依り、プログラムが「オーナーシステム」か「オーナーシステムオブシステムズ」となるか、ODA にて実現した価値の持続発展の必要性より、各マネジメントフレームワーク内容とそれらの相互関係を提案し、その妥当性を河川水質管理等の事例考察を通じて確認した。

本研究により ODA プログラム統合マネジメントフレームワークが提案された。これは ODA の検討にあたって収集され整理の対象とすべき情報を示すとともに、それら構成要素による価値実現の望ましいあり方を明らかにしたものである。この成果は新規性があり、個別 ODA 事業全般の場面における意思決定支援が期待され、有用性と普遍性を持つ。

今後の課題として、ODA への実際の適用のあり方の検討、研究開発等 ODA 以外のプログラムマネジメント手法ノウハウとの類似性とその適用検討、ODA 以外の外部介入を伴う社会的課題解決プログラムへの本研究成果の適用可能性検討等が挙げられる。

以上

【Summary】

Official Development Assistance (ODA) plays an important role in improving socio-economic situations of developing countries. The Government of Japan implements ODA programs mainly through the Japan International Cooperation Agency (JICA) under various schemes including financial and technical cooperation. Although JICA recognizes the importance of a “Program Approach,” involving organic linkage of different schemes for higher impact, the introduction outcomes are not very favorable.

This study aims to contribute to improving the ODA “Program Approach” by adapting “P2M (program and project management) theory.” Previous studies have validated adaptation of the basic model and individual management knowledge of P2M theory to ODA. However, they do not cover “program integration management” of the theory, which is a major component of program management. This study aims to reveal and show “program integration management framework” of ODA by applying P2M theory, based on a literature review and case studies of ODA projects conducted by JICA mainly in the Socialist Republic of Vietnam.

First, the study conducts a comprehensive review of ODA from a program management perspective. It is found that in Vietnam, the related planning system is efficient. However, securing necessary resources such as budget, human resources, and facilities for “service projects,” which is the value realization stage involving operating and maintaining developed projects, is problematic. Improvement in “governance,” “economy,” and “education,” (human resources development) is a common, basic requirement for all sectors.

Second, the study focuses on special features of ODA project implementation organization structures. It reveals that ODA programs consist of three systems: “owner system” of recipient country, “support system” of donor, and “mutual system” between them. The structure contains risks of integration management, delay, dependency, and complexity.

Third, by focusing on social issues that ODA programs mainly target, frameworks for profiling, strategy, and architecture management are studied utilizing an agriculture development case. In agriculture, the value to society is realized through a total system consisting of production, processing, distribution, sales, marketing, investment, and other components. To obtain optimal value, the system needs to create a virtuous circle. It is necessary to profile desirable projects including common and base sectors while adjusting dynamic complex situations by back casting method and repeating “3S-model” of P2M theory. The results are developed as frameworks and validated by examining a water works development case.

Fourth, this study focuses on features of entities that conduct ODA, mainly government bodies, and examines the platform framework, life cycle, and value evaluation management through port

development projects. Realized ODA program values are accumulated results of projects and operations by various entities including those in the private sector. The conflict of interest among the stakeholders must be avoided and instead synergistic effects of systems should be pursued. Through the study, the framework of profiling, strategy, architecture management, a platform including stakeholders outside the direct target program, scope of life cycle, and value evaluation are developed. Results are validated using the water resources management project case.

The framework developed through this study visualizes “the complexity of ODA programs.” The results have novelty and generality and would be useful in ODA program approach.

Social programs with outside intervention are not limited to ODA, and application of this result to such programs would be a topic for a future study.

(End)

目次

第1章 序論	1
1-1 本研究の背景及び問題意識	1
1-1-1 日本の政府開発援助の概観	1
1-1-2 ODA を取り巻くマクロな潮流	3
1-1-3 本研究の問題意識	5
1-2 本研究の着眼点	6
1-2-1 公共政策としての ODA	6
1-2-2 ODA におけるプログラムアプローチ	7
1-2-3 プログラムマネジメント理論適用の検討	8
1-2-4 P2M 理論 (Program and Project Management 理論) への着目	9
1-2-5 「プログラム統合マネジメント」への着目	11
1-2-6 プログラムマネジメントの観点からの ODA の特徴と研究の手法	13
1-3 本研究の目的	14
1-3-1 本研究の目的	14
1-3-2 本研究の手法と目的設定にあたっての留意点	15
1-4 本研究の構成	16
第1章 参考文献	18
本研究の構成	20
第2章 ODA のプログラムアプローチの現状と先行研究	22
2-1 日本の政府開発援助 (Official Development Assistance ; ODA) の概要	22
2-1-1 ODA の一般定義と日本政府の ODA 政策	22
2-1-2 日本の ODA 実施体制	26
2-1-3 本研究における ODA の目的の考え方	27
2-2 JICA における各援助手法のプロジェクトサイクルと事業マネジメント	28
2-2-1 日本の ODA の協力手段	28
2-2-2 技術協力 (贈与) のプロジェクトサイクル	28
2-2-3 有償資金協力 (円借款) のプロジェクトサイクル	30
2-2-4 ODA 案件実施にかかる意思決定の特徴	31
2-2-5 JICA の事業マネジメント	32
2-3 開発援助におけるプログラムアプローチの考え方	33

2-3-1	プロジェクトベースアプローチの限界認識とセクターワイドアプローチ	33
2-3-2	国際機関・欧米ドナーにおけるプログラムアプローチ	36
2-3-3	日本の援助におけるプログラムアプローチの導入と現状	40
2-3-4	国際機関・欧米援助機関と日本の「プログラム」の考え方の差異	46
2-4	ODA へのプログラムマネジメント適用に係る先行研究	48
2-5	公的社会的課題へのプログラムマネジメント適用及びソーシャルイノベーションに係る先行研究	49
2-5-1	アメリカにおける政府プログラムへのマネジメント導入の検討	50
2-5-2	日本での公的社会的課題へのプログラムマネジメント手法の導入検討	50
2-5-3	ソーシャルイノベーション諸論と ODA	51
2-6	本研究における「システム」の捉え方	53
2-7	小括	54
第2章	参考文献	56
第3章	プログラムマネジメント理論による ODA 事業の性質と課題の俯瞰的検討	61
3-1	ベトナムの開発戦略・計画と日本の ODA	61
3-1-1	ベトナムの開発戦略・計画	61
3-1-2	日本政府のベトナム援助戦略と JICA 事業の具体化	62
3-2	プログラムマネジメント観点からの ODA の性質	63
3-2-1	プロジェクトによる価値実現における外部要件と ODA の役割	63
3-2-2	バックキャストイングによるプロファイリングと ODA 事業の性質	64
3-2-3	ODA 事業の 3S モデルを用いた位置づけ	67
3-3	JICA 事業におけるセクター間の関係性	69
3-3-1	セクター間の関係性検討の必要性	69
3-3-2	プログラムアプローチと個別セクター	69
3-3-3	セクターによる性質の差異と関係性	69
3-4	技術協力プロジェクト事例の問題紹介と分析	71
3-4-1	ベトナム「全国水環境管理能力向上プロジェクト」の概要	71
3-4-2	現場から見たプロジェクト実施過程での問題点	72
3-4-3	「3S モデル」の枠組みからの検討	74
3-4-4	ベトナムでの問題点の特徴	75
3-5	サービスモデルが機能するための条件とそれを取り巻く構造	76
3-5-1	サービスモデル機能に必要な資源	76

3-5-2	サービスモデル機能のためのプロジェクトサイクル結合の構造	77
3-5-3	協力にあたっての留意点と類型	78
3-6	小括	79
第3章	参考文献	80
第4章	ODA事業の実施組織体制モデル	82
4-1	ODA事業の実施組織体制	82
4-1-1	システム群としてのODA事業	82
4-1-2	オーナーシステム	84
4-1-3	サポートシステム	85
4-1-4	相互システム	86
4-2	ベトナムにおけるODA事例による検討	87
4-2-1	オペレーション型プログラムの事例：排水整備・下水道円借款事業	87
4-2-2	戦略型プログラムの事例	90
4-3	ODA事業の実施組織体制に起因するリスク	92
4-3-1	ODAを構成するシステム群構造に起因するリスク	93
4-3-2	オーナーシステムに起因するリスク	94
4-3-3	サポートシステムに起因するリスク	94
4-3-4	相互システムに起因するリスク	95
4-4	ODA事業実施組織体制に起因するリスクへの対応と価値の創造	96
4-4-1	プラットフォームマネジメントによる対応	96
4-4-2	オーナー側の能力強化支援及び「依存」リスクへの対応	97
4-4-3	協力内容に応じたアプローチの検討	98
4-4-4	課題対応に関するオーナーシップの重要性	99
4-4-5	「差異」の活用とサポート側の相手国理解の重要性	100
4-5	ODA事業実施組織体制モデル	101
4-6	小括	102
第4章	参考文献	103
第5章	ODAの事業目的の特性に着目したODAプログラム統合マネジメントフレームワークの提案	106
5-1	公共的・社会的問題の特徴と価値実現基本フレームワーク	106
5-1-1	公共政策学における「公共的・社会的価値」実現方策の検討	106

5-1-2	オーナーシステムの開発による価値実現基本モデル.....	108
5-2	ベトナム・ラムドン省における農業農村開発事例の検討.....	109
5-2-1	事例の背景と経緯.....	110
5-2-2	基本アプローチと活動.....	111
5-2-3	進捗と検討結果.....	113
5-2-4	問題の構造.....	114
5-2-5	問題への対応.....	116
5-2-6	課題群の構造.....	117
5-2-7	プロジェクト群のプロファイリング、戦略、アーキテクチャのためのマネジ メント.....	120
5-3	ODA プログラムプロファイリングマネジメントフレームワークの検討.....	121
5-3-1	ODA におけるプロファイリング対象の多様性と階層性.....	121
5-3-2	ODA プロファイリングマネジメントにおける「洞察力」.....	123
5-4	ODA プログラム戦略マネジメントフレームワークの提案.....	125
5-4-1	ODA 戦略マネジメントにおける「当事者」と「外部者」.....	125
5-4-2	ODA プログラム戦略マネジメントフレームワークの考慮要素としての外部介 入に望まれる役割.....	125
5-5	ODA プログラムアーキテクチャマネジメントフレームワークの提案.....	128
5-5-1	協力対象を構成する要素の構造.....	128
5-5-2	アーキテクチャマネジメントにおけるプロジェクト外部条件への対応.....	129
5-5-3	複雑なミッションにおけるオーナーシステム価値実現のあり方.....	130
5-5-4	ODA プログラムアーキテクチャマネジメントフレームワークの提案.....	131
5-6	ODA プロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントフレームワークの提案 小括.....	133
5-6-1	ODA の特徴から導出されるフレームワーク.....	133
5-6-2	プロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントの関係性とフレーム ワークの提案.....	134
5-7	提案フレームワークの妥当性確認のためのカンボジア・プノンペン市上水道整備事 例の検討.....	136
5-7-1	カンボジア・プノンペン市における上水道整備に対する支援と実績.....	136
5-7-2	システムとしての上水道.....	137
5-7-3	プノンペン市上水道支援の事業マネジメント.....	139
5-7-4	プログラムオーナーによるガバナンス.....	141

5-8 ODA プログラムプロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントフレームワーク提案の妥当性確認	142
5-8-1 プロファイリングマネジメントフレームワーク提案の妥当性確認	142
5-8-2 戦略マネジメントフレームワーク提案の妥当性確認	145
5-8-3 アーキテクチャマネジメントフレームワーク提案の妥当性確認	147
5-8-4 プロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントの関係の妥当性	148
5-9 小括	148
第5章 参考文献	149
第6章 価値創出主体に着目した検討による ODA プログラム統合マネジメントフレームワークの提案	152
6-1 政府部門がオーナーであることによるプログラムマネジメント上の特徴とプログラムの類型化	153
6-1-1 社会的・公共的プログラムの関連主体と政府部門の特徴	153
6-1-2 対象地域ありきの政府部門によるプログラム	156
6-1-3 公共政策学の枠組みによる政府による政策達成手段の整理	157
6-1-4 プログラムマネジメント実施手段と価値創出主体の検討	159
6-1-5 システム論的分析からのプログラム類型化	161
6-1-6 ODA の実施組織体制と支援内容の関係によるプログラムの種別	165
6-2 ベトナム南部における港湾開発事例の検討	166
6-2-1 背景と経緯	166
6-2-2 現状の問題点	167
6-2-3 価値創造システム及びインフラシステムにおける問題と動的状況変化	169
6-2-4 関係主体の動的状況変化	170
6-2-5 「プロジェクト」と「オペレーション」から成る「システムオブシステムズ」としてのベトナム南部港湾開発	171
6-3 価値創造主体の特徴を踏まえた ODA プログラムプロファイリング・戦略・アーキテクチャマネジメントフレームワークの提案	173
6-3-1 プロファイリングマネジメントフレームワークの提案	173
6-3-2 戦略マネジメントフレームワークに影響する要素の検討	176
6-3-3 ODA プログラムによる社会的・公共的価値実現プロセス	178
6-3-4 価値を創出する主体の特徴を踏まえた ODA プログラムプロファイリング・戦略・アーキテクチャマネジメントフレームワークの提案	180

6-4 ODA プログラムプラットフォーム・ライフサイクル・価値指標マネジメントフレームワークの提案	183
6-4-1 ODA プログラムプラットフォームマネジメントフレームワークの検討	183
6-4-2 ODA プログラムライフサイクル・価値指標マネジメントフレームワークの提案	186
6-4-3 ODA プログラムプラットフォームマネジメントフレームワーク及びライフサイクル・価値指標マネジメントフレームワークの提案	189
6-5 ベトナム「流域水環境管理能力向上プロジェクト」事例検討等を通じた ODA プログラム統合マネジメントフレームワークの妥当性確認	191
6-5-1 要請の背景と技術協力プロジェクトの実施	191
6-5-2 流域水環境管理能力向上プロジェクト実施組織体制の整備	192
6-5-3 流域水環境管理能力向上プロジェクトの進捗	196
6-5-4 プロファイリング・戦略・アーキテクチャ及びプラットフォームマネジメントフレームワークの妥当性確認	197
6-5-5 既存オペレーションとの関係における戦略・アーキテクチャ・プラットフォームマネジメントフレームワークの妥当性確認	198
6-5-6 ライフサイクル・価値指標マネジメントフレームワークの妥当性確認	200
6-6 小括	201
第6章 参考文献	202
第7章 結論	206
7-1 本研究の結論	206
7-2 今後の課題	213
付録	215
査読論文リスト及び内容要約	215
主要業績① 要約	217
主要業績② 要約	218
主要業績③ 要約	219
主要業績④：要約	220
主要業績⑤：要約	221
全体参考文献リスト（アルファベット・五十音順）	222
謝辞	234

第 1 章

序論

第1章 序論

本章では、本研究の背景と問題意識及びそれに対応するプログラムマネジメントへの着眼について述べ、プログラム統合マネジメントフレームワークの導出と検証という本研究の目的を記述する。その上で全7章構成となる本研究の構成についてまとめる。

1-1 本研究の背景及び問題意識

1-1-1 日本の政府開発援助の概観

政府開発援助（Official Development Assistance ; ODA）は、開発途上国の経済開発や福祉の向上を目的とした政府間の協力事業である。日本は50年以上に渡り ODA を実施しており、その対象は世界150以上の国・地域に及んでいる。日本政府の ODA 実施の主要部分は独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency ; JICA）が担っており、その規模は2015年度予算実績で技術協力が約1,917億円、有償資金協力が約22,609億円（承諾額ベース）、無償資金協力が約1,117億円（新規贈与契約ベース）に達する[1]。

ODAの個別事業の内容は多様性に富んでいる。それは協力相手国が150カ国以上にわたることに加え、事業形態、対応する分野課題、各案件の予算規模等が様々であることによる。具体的には、事業形態は資金協力（借款である有償資金協力及び贈与である無償資金協力）、技術協力（専門家派遣、研修員受入、機材供与等）、開発調査、開発投融资、民間企業等からの提案による民間連携事業、NGOとの連携を図る草の根事業、ボランティア派遣（青年海外協力隊やシニアボランティア等）、国際科学技術協力プログラムなどがある。そして案件予算規模は少額から数千億円規模まであり、対応する技術課題は農業、環境、保健医療、運輸交通、エネルギー、ガバナンス、経済、教育等々極めて多岐にわたる。

このように多様な内容を含む ODA は、開発途上国の発展に大きな役割を果たしているが、課題も多い。JICAによる2015年度の内部評価結果[1]は表1-1に要約されるが、総じて相手国政府の政策等に即した妥当性の高い案件形成はなされているものの、計画とおりの効果が発現しているものは約半数であり、かつ何らかの事業予定期間超過やコストオーバーランが半数以上で発生している。そして持続性の問題は深刻で、8割強の案件で課題があるとされている。ODAはこれらの改善という観点から、課題がある状態である。

同時に、計画過程で定められた目標や期間の達成という評価の観点ではなく、より良い案件を形成し、より高い協力効果を達成するという観点からの課題も指摘できる。特に2008年におこなわれた旧国際協力機構（JICA）と国際協力銀行（JBIC）の ODA 部門の統合によ

り、技術協力と資金協力を一体的に実施する新組織（現在の JICA）を設立するにあたっては、「援助の敏速な実施（Speed-up）」、「援助効果の拡大（Scale-up）」、「援助の普及・展開（Spread-out）」をその期待される統合効果として特に掲げられた[2]。また近年は日本政府の政策を受けて民間企業等の提案型事業が事業種別、事業量ともに急速に拡大するなど、新たな協力方法も生まれてきている。これら統合効果や新しいスキームなどをいかに活用して、協力対象の開発途上国により望ましい成果を達成するかは、ODA 及び JICA にとって不断の検討と対応が必要な事項である。

表 1-1 JICA 事業内部評価の項目別評価結果要約([1]より筆者作成)

評価項目	結果要約
妥当性	全体に整合しているが一部必ずしも適切でないものがあった。
有効性・インパクト	効果が計画どおり発現した事業は全体の 5 割弱であった (課題) 無償資金協力事業：運営維持管理の問題で施設や機材が十分活用されていない事例が確認された。 技術協力；（１）上位目標の達成が十分でない事例、（２）一定の効果が確認されるものの、プロジェクト目標、上位目標ともに設定した目標値を達成していない事例、が確認された。
効率性	計画期間及び金額で事業を完了したものが 4 割弱であった。 (主な要因) 無償資金協力事業：施設の工事遅延、機材の調達や通関の遅延 技術協力；（１）事業費＝成果の産出やプロジェクト目標達成に当初計画より多くの投入が必要となったこと、（２）事業期間＝計画変更やプロジェクト目標達成に対応するための延長がなされたこと
持続性	8 割強の案件で何らかの課題があることが認められた。

このように ODA 事業は大規模かつ多様に展開されている一方で、良好ではない評価結果への対応などの改善と、時代や取り巻く状況に合わせてより良いものを目指す改善を加えていく必要性を常に持っている。表 1-1 にある内部評価は JICA 事業として実施された個別プロジェクトに関する、ミクロな評価と言える。同時に 1-1-2 にまとめる ODA が果たすべき役割は何か、ODA 関連の政策はいかなるものであるべきかといった、「そもそも論」やマクロな観点も ODA の改善には必要である。ODA 事業はその個別事業内容の多様性のみならず、議論のあり方についても政策論などマクロな観点と個別事業のあり方などミクロな観点まで多様であり、故に問題点が生ずる理由や改善のための対応や、それを研究として捉えた際のテーマは幅広いものとなる。

外務省や JICA もこれら問題の改善、より良い協力のあり方を常に模索しており、予算

制度の変更、組織の改編、各種手順の改良や手引きの作成などがなされているが、このように幅広く困難な課題であるため、不断の課題克服と改善が必要な状況にある。

1-1-2 ODA を取り巻くマクロな潮流

前項で述べたマクロな観点からの議論について、現在の動向を概観する。

国連では 1990 年代に開催された国際会議やサミット等で採択された開発目標を統合し、2000 年 9 月に「ミレニアムサミット」を開催し、「ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals : MDGs)」を採択した[3]。これは 2015 年までに達成すべき目標として 8 つのゴールと 21 のターゲットが掲げられ、日本を含む国際社会がこの達成に尽力してきた。

そして MDGs の最終年にあたる 2015 年 9 月に国連本部にて「国連持続可能な開発サミット」が開催され、MDGs の後継として 17 の目標と 169 のターゲットから成る「持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals : SDGs)」が採択された[4]。これを受けて日本政府は首相を本部長とし全閣僚がメンバーとなる「持続可能な開発目標 (SDGs) 推進本部」を設置し「持続可能な開発目標 (SDGs) 実施指針」[5]を策定した。同指針では国家戦略として SDGs に取り組むにあたり、主要課題について、「5 つの P」すなわち「人間(People)」、「繁栄 (Prosperity)」、「地球 (Planet)」、「平和 (Peace)」、「パートナーシップ (Partnership)」の分類に基づく優先課題設定をおこなうとともに、これを「普遍性」、「包括性」、「参画型」、「統合性」、「透明性と説明責任」の原則に基づき実施するとしている。

SDGs として掲げられた 17 の目標は次のとおりである (出典：[5]を外務省仮訳)。

- | |
|---|
| 目標 1. あらゆる場所のあらゆる形態の貧困を終わらせる |
| 目標 2. 飢餓を終わらせ、食料安全保障及び栄養改善を実現し、持続可能な農業を促進する |
| 目標 3. あらゆる年齢のすべての人々の健康的な生活を確保し、福祉を促進する |
| 目標 4. すべての人に包摂的かつ公正な質の高い教育を確保し、生涯学習の機会を促進する |
| 目標 5. ジェンダー平等を達成し、すべての女性及び女児の能力強化を行う |
| 目標 6. すべての人々の水と衛生の利用可能性と持続可能な管理を確保する |
| 目標 7. すべての人々の、安価かつ信頼できる持続可能な近代的エネルギーへのアクセスを確保する |
| 目標 8. 包摂的かつ持続可能な経済成長及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用と働きがいのある人間らしい雇用(ディーセント・ワーク)を促進する |
| 目標 9. 強靱 (レジリエント) なインフラ構築、包摂的かつ持続可能な産業化の促進及びイノベーションの推進を図る |
| 目標 10. 各国内及び各国間の不平等を是正する |
| 目標 11. 包摂的で安全かつ強靱(レジリエント)で持続可能な都市及び人間居住を実現する |
| 目標 12. 持続可能な生産消費形態を確保する |
| 目標 13. 気候変動及びその影響を軽減するための緊急対策を講じる |
| 目標 14. 持続可能な開発のために海洋・海洋資源を保全し、持続可能な形で利用する |
| 目標 15. 陸域生態系の保護、回復、持続可能な利用の推進、持続可能な森林の経営、砂漠化への対処、ならびに土地の劣化の阻止・回復及び生物多様性の損失を阻止する |
| 目標 16. 持続可能な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する |
| 目標 17. 持続可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する |

SDGs の目標は、状態（貧困撲滅、人間居住、生物多様性など）、分野課題（農業、福祉、教育など）、視点（ジェンダーなど）、対象（陸域、海域の生態系など）、方法（グローバル・パートナーシップなど）などが総合的に組み込まれている。これは SDGs として目標を記述するにあたり、適切な表現方法として打ち出されたものと言える。これは今後の開発課題は、個別の分野課題が独立して存するのではなく相互に複雑に関係していること、それらに取り組むにあたっての包摂性などの原則が重要となること、問題が解決された状態とともに方法や過程そのものが目標となり得ることを示している。日本政府と JICA はともに MDGs、SDGs などの議論に参加し、その達成に貢献する方針としている。

開発援助や ODA に関しては第二次世界対戦後より現在の SDGs に至るまで、その時々々の政治経済の状況も反映して、様々な議論と実践がなされてきた。特に東西冷戦の終結、その後のいわゆる経済のグローバル化の進展は、開発援助にも大きな影響を与えている。

一方で、これら経緯を踏まえた現在の状況について、長年開発援助に関する研究、実践を続けてきた浅沼と小浜は[6]、豊富な歴史的経緯の議論と開発途上国の現場の状況、多くの関係者の考え方などを踏まえて、MDGs/SDGs に関する国際開発コミュニティの動向を「国連外交官と国際的 NGO の饗（狂）宴（参考文献[6]pp5）」と手厳しく批判している。批判の論点は多岐にわたるが、最も重視しているのが「開発目標設定の主導権を国連外交官と国際 NGO が途上国から奪ってしまったこと」であり、加えて各途上国の歴史や地理的状況等に関わらず定められた 17 の目標と 169 のターゲットの多さ、途上国の現場との乖離、これら目標等をいかに達成するかという政策手段が示されていないことなどである。また浅沼と小浜は同著にて「ODA のプロジェクトが何百も一つの国で実施されて、政策担当者がそれらを管理しきれなくなる」問題点も指摘している。これらの指摘は、いずれも ODA のあり方というマクロな問題の指摘である。

国際的な援助潮流のみならず、日本国内の ODA 政策にもその時々々の状況に応じて潮流が存在する。現在、日本政府が最も力点を置いている政策の一つに「質の高いインフラ」の整備がある。これは開発途上国の発展におけるインフラの重要性の認識に基づき、2016 年 5 月の「伊勢志摩 G7 サミット」に先立ち日本政府は「質の高いインフラ輸出拡大イニシアティブ」[7]を発表し、世界の膨大なインフラ需要等に対応し、世界経済の減速リスク等の低減、日本企業の受注・参入の一層の後押しのための政策を発表し、その中には円借款の迅速化を含めて JICA 等の役割も大きく位置付けられている。

これらに代表される国際的、国内的な ODA を取り巻く各種イニシアティブ、政策は JICA 等が実施する援助のあり方に大きく影響する。その影響は、援助実施にあたっての方針策定というマクロな部分のみならず、援助実施担当者の日常的な業務のあり方にも大きく及

ぶとともに、「ODA の問題や課題」について考える際には大きな論点となる。

1-1-3 本研究の問題意識

ODA の問題、課題を考えるにあたり、前項にまとめた「マクロな潮流」等は ODA 実施にあたっての前提条件としてその実務に大きく影響する一方で、ミクロな事業マネジメントが重要であることは言を俟たない。JICA でも多くの検討がなされその事業実施の方法論に組み込まれてきた。2007 年には「事業マネジメントハンドブック」初版[8]を公開しているが、これ以外にも技術協力、円借款等の事業スキーム別や事業評価、「キャパシティ・デベロップメント」など開発に関するコンセプト関連など、数多くの手引き類を発行している。このようにマクロな動向対応とともに、ミクロな改善や経験の体系化などが行われ、また研究ベースにおいても国際開発学会の活動など数多くの検討がなされており、それらはそれぞれの観点や目的に応じて成果をあげている。そしてそれらの蓄積による現況が表 1-1 のような状況に結実している、換言すればそれら成果がなければより悪い評価結果になる、と考えて差し支えないと言えるが、依然改善が必要であり不断の改善努力が必要であることは間違いがない。

本研究はかかる状況に対して、プロジェクト及びプログラムのマネジメントの観点からその一般理論の適用により、貢献することを意図するものである。国内外の政治状況等も含めた「開発援助のあり方」の議論や文脈から一步引いて見ると、ODA は関係する主体がそれぞれの保有する資源を動員し、より高い成果を目指す現状改善のための活動であり、成果達成を目指す ODA 以外のプロジェクトあるいはプログラムと変わるところはない。そしてかかる観点には、これまでの知見の蓄積により望ましいマネジメントについての一般理論が存する。これらマネジメント理論は、宇宙開発や大規模施設建設の計画やその遂行管理手法を起源とし、そのカバーする領域を拡大させてきた。そして現在は、産業分野のみならず公共分野、社会活動に関しても検討と適用もなされ、「プロジェクト」や「プログラム」による望ましい成果達成のためのマネジメントが示されている。そして、詳しくは第 2 章にまとめる通り、既に ODA を対象にこれら一般理論を適用した改善に関する研究はなされているが、「プログラムによる適切かつ持続的な価値実現のあり方」や「その実現のためのマネジメントのあり方」の提案は十分なされていない。これらは多様な ODA のマネジメントの改善に有効であり、一般理論により示されている「望ましいマネジメントのあり方」を、ODA にその特有の性質を踏まえて適用、検討し、示すことができる。

このような観点からの検討やそこから導かれる提案は、ODA を取り巻く「マクロな潮流」

を含む複雑な状況、現実から見ると、理想的で実際の適用は困難なものとも映るかもしれず、かつすべて適用可能であるとは限らない。しかし「望ましいマネジメントのあり方」が明らかとなれば、そのすべてが適用可能でなくとも、ODAの改善にあたりその内容と目前の現実を対比することで、不足する点、限界、可能性などを浮き彫りとなり、より望ましい対応が可能となることが期待される。つまりODAの多様さという現実の中での改善努力に、「ODAが実現する望ましい価値実現のあり方」が示され、それに至るための情報整理や、それを踏まえた意思決定支援が出来れば、極めて大きな意義を持つと考えられる。すなわちその適用に限界があることは認識しつつも、マネジメントの一般理論から検討した望ましい成果達成のためのマネジメントのあり方はODAの改善に有効であると考えられ、本研究はかかる問題意識の下、検討を進める。

1-2 本研究の着眼点

1-2-1 公共政策としてのODA

ODAはその定義により、政府部門が実施する開発途上国の社会経済開発のための事業であり（詳細は第2章に記載する）、ODAは開発途上国の政府部門が取り組むべき問題の解決を支援することにより、当該国の社会経済発展に寄与することを目的とする。すなわち、政府部門が中心となる公共的問題の解決への貢献が期待されるものである。

秋吉ら[9]は公共政策学の議論において、公共的問題を「社会で解決すべき問題と認識されている問題」と定義するとともに、「公共的問題を解決するための、解決の方向性と具体的手段」を「公共政策」としている。更に秋吉らは、政策問題は「複雑性」があるが故に容易に解決できるものではなく、その複雑性は（1）全体性、（2）相反性、（3）主観性、（4）動態性という特性から構成されると整理している。全体性とは、「個別の政策問題は他の政策問題と相互に関連しているため、それらの問題との関連性を踏まえた上で、大きな1つのシステムとして検討しなければならないこと」であり、相反性は「1つの政策の改善が他の問題の悪化につながる可能性が高いこと」、主観性は「問題にかかわる個々のアクターのそれぞれにおいて問題と認識されるものが異なるということ」、そして動態性は「政策問題の構造は常に決まっているのではなく、時間とともにその構造や要因も変化してくるということ」である。その上で、公共政策の特性として「階層性」を挙げている。すなわち公共政策は問題解決の方向性ととも、具体的な解決手段までを含むことから、「政策」、「施策」、「事業」の階層性があると整理している。

ODAは開発途上国の公共政策支援であり、秋吉らが指摘する「全体性、相反性、主観性、動態性に起因する複雑性を持つ問題への対応を、政策、施策、事業という階層性をもって

おこなう」という公共政策の特徴を、そのまま持つと言って差し支えない。1-1-1にまとめた ODA の問題状況は、これら公共政策の困難さに十分対応できていないこととして認識することは妥当であると考えられる。

1-2-2 ODA におけるプログラムアプローチ

ODA の改善のために長く必要性が指摘され、実際に導入が図られているものに「プログラムアプローチ」がある。この議論は第2章にまとめるとおり、マクロな援助政策に関する議論と、ミクロな個別事業マネジメントの側面の両面が関係する。

日本の ODA は制度的に、案件の採択と実施は個別プロジェクト単位となり、それ故に準備や評価なども、原則として個別プロジェクト単位となる。かかる現状に対して「プログラムアプローチ」は、複数の協力プロジェクトを有機的に組み合わせることで、より高い協力効果や効率的な実施が期待されているものである。国際的には 1980 年代後半よりさまざまな文脈において議論がなされ、日本では 2000 年代初頭より外務省や JICA において公式に議論がなされ、2001 年に「JICA プログラム」が「共通の目的・対象の下に緩やかに関連づけられて、計画・実施されるプロジェクト群」[8]と定義され、その後改訂を加えつつ本格的な導入が図られてきた。

複数要素間の関係性に注目してさまざまな取り組みを組み合わせ、全体としての成果達成を目指すプログラムアプローチは、1-2-1 で整理した ODA が持つ公共政策としての特徴である全体性、相反性、主観性、動態性からなる複雑性に対応するためにも、1-1-2 で述べた SDGs に示されるこれからの ODA に求められる相互関係性の強い目標やターゲットに対応するためにも、効果的な方法論のひとつであると言える。

しかしながら第2章に記述するとおり、JICA において「プログラム」の導入実績は極めて限定的であり、その内容も統一的な考え方に基づいたものとなっていない。「プログラム」に関する JICA による調査研究[10]においては、導入済とされている「JICA プログラム」の規模や対象の捉え方がまちまちであること、目標設定の考え方が定まっていないことなどが指摘されている。また評価の観点から見ても「協力プログラム評価」が実施された件数は極めて限定的であり、JICA が公開している「協力プログラム評価」件数は累計で9件に留まる[11]。このように「JICA プログラム」の内容がまちまちなこと、評価がプログラム単位でほとんどなされていないことから分かる通り、JICA においては「プログラムマネジメント」を実施する前提として、「望ましい成果達成のためのマネジメントのあり方」が確立したものとなっていないと言える。そしてそれが「プログラムアプローチ」の実際の事業への導入が進まない大きな一因であると考えられる。

1-2-3 プログラムマネジメント理論適用の検討

既述の通り、複数の投入を有機的に連関させ高い成果を目指す「プログラム」の考え方は ODA に限定されるものではなく、むしろ建設や研究開発などのプロジェクトマネジメントに関する理論体系、知識体系においても広く用いられ、かつ検討されてきた概念である。

プロジェクトマネジメントの世界的な標準となっていると言える「プロジェクトマネジメント標準体系：PMBOK®(Project Management Body of Knowledge)」では「プログラム」を、次の通り定義している。

「プログラムは、プロジェクトの個別的なマネジメントでは得ることのできないベネフィットを得るために、調和のとれた方法でマネジメントされるプロジェクト、サブプログラム、及びプログラム活動のグループとして定義される。プログラムには、プログラム内の個別プロジェクトの範囲外にある関連作業の要素が含まれる場合がある。プロジェクトはプログラムの一部である場合とそうでない場合があるが、プログラムには必ずプロジェクトがある。」 ([12]pp.9 より引用)

また、前述した PMBOK®を含む世界のプロジェクトマネジメント標準の比較、標準化をおこなっている非営利団体である GAPPS (Global Alliance for the Project Professions) では、「プログラムの定義 (Definition of a program) 」は様々であるとしつつ、IPMA(International Project Management Institute) による定義[13]、*"A programme is set up to achieve a strategic goal. A programme consists of a set of related projects and required organizational changes to reach a strategic goal and to achieve the defined business benefits"*や、イギリス政府及び PMI(Project Management Institute)による定義を引用した上で、次のように定義している。

"Other definitions of program tend to be conceptually similar to these three: all recognize that a program is expected to actually deliver benefits (rather than just create the potential for benefits), and all recognize the existence of multiple, discrete project within a program." ([14]より引用)

JICA や他援助機関による「プログラム」の考え方は第2章にて詳述するが、ここに記載した PMBOK®及び GAPPS による「プログラム」の定義は、1-1に記載した JICA の「共通の目的・対象の下に緩やかに関連づけられて、計画・実施されるプロジェクト群」という「JICA プログラム」の考え方を含むものと言える。

GAPPS の「プログラムの定義」では「プログラムは便益・価値を実現するものであり、

その潜在能力（ポテンシャル）のみに留まらない」と考えている一方で、PMBOK®は、予め定められたプロジェクト目標を効率的に達成する、すなわち決められた成果物の完成のためのマネジメント体系が中心であり、その内容は個別プロジェクトマネジメントに特化していると言える。それ故、成果物を完成させた後の運用による価値実現をいかにこなうかという観点はそのスコープには含まれていない。このような性質を反映し、PMBOK®においては「プロジェクトマネジメント」については極めて豊富な管理知識の体系となっているが、自身が定義した「プログラム」をマネジメントするための記載は乏しい。

ODAはその成果物の完成、すなわち合意されて定められた事業完成が最終目的ではなく、当該事業の結果により協力相手である開発途上国に持続的な価値を創出することが求められており、そのマネジメントはかかる成果達成を目的とする。故に、PMBOK®の体系はプロジェクトマネジメント標準として世界的な基準となるとともに、ODAでも資金協力によるハードウェア開発（建設等）事業実施においては有効であるが、本研究の問題意識であるODAの「プログラムマネジメント」の考え方検討には適さないと言える。

1-2-4 P2M 理論（Program and Project Management 理論）への着目

「プログラム」に着目し、それを通じた価値実現のためのマネジメントに着目した理論体系として、「プロジェクト&プログラムマネジメント（Program and Project Management）理論」（以後、「P2M 理論」という）がある。P2M 理論は2001年に日本を発祥として発信されたプロジェクト及びプログラムのマネジメントに関する理論体系かつ知識体系である。発表以来、現在に至るまで改訂がなされているがその間一貫して、プログラムは「全体使命（プログラムミッション）を実現するために複数のプロジェクトが有機的に結合された事業」であり、プログラムが企図する価値の全体は個々のプロジェクトの総和をはるかに超えるもの、と定義している[15]。そして「（開発された）システムの利用・運用という定常的な業務遂行の過程で実現される価値までを含めたトータルな評価を視野にいたしたマネジメントが必要である[16]。」と考え、持続的な価値実現をそのスコープに含んでいる。

山本[17]によると、P2M 理論の対象とするプログラムマネジメント概念は、プラント建設等初期に設定された目標を達成するプロジェクトマネジメントのみでは、状況の変化に戦略的に対応できず結果として価値を創出できない、損失が生じるという問題意識から生まれたものであり、プロジェクトマネジメントの上位概念として、多くのプロジェクト正しく取捨選択する評価手法、政治や経済の周辺環境の変化にプロジェクトの遂行形態を適切に対応させる手法等として、生まれたものである。

P2M 理論の標準ガイドブック[15]では、「プログラム」の基本属性として、次の4点を挙げている。

(1) 多義性 (multiplicity of context)

当初のプログラムミッション概念に、さまざまな発想が多様に絡み合って含まれていること。具体的には、組織が存在する複雑な社会的環境を反映して、政治的、経済的、社会的、技術的、倫理的なさまざまな要素が統合されている。

(2) 拡張性 (scalability)

プログラムの多義性を構成する要素の組合せにより、一般的にプログラムはその規模、領域、及び構造が拡張する性質を持つ。

(3) 複雑性 (complexity)

プログラムは多数のプロジェクトが組み合わせられ、内部的に高度に詳細化した複雑性を持つ。そこには長期間の実行過程で、市場や競合など外部環境とプログラムの相互作用による動的複雑性の影響も大きい。

(4) 不確実性 (uncertainty)

プログラムは現在の状態に対する何らかの変革を企図するものであり、長期間にわたり環境の変化にさらされることから、不確実性が高くなる。

開発途上国にて実施される ODA 事業は、不安定でキャパシティが十分ではない開発途上国政府を対象としており、その取り巻く環境や状況は不断に変化し、不確実性が高い。また当事者の意にならない国際的な環境に大きく左右される面がある。表 1-1 にまとめた ODA 事業の総論的問題点は、これら要素すべての反映の帰結であると言える。すなわち、ODA のプログラムは、「問題設定の際に考慮すべき条件が非常に入り組んでおり (複雑性)」、「関係する人や組織の意見が対立してまとまらず (多義性)」、「将来がどうなるか予測できず (不確実性)」、「そして「市場が全世界に広がっているため解決策の影響が広範囲になる (拡張性)」という状況にあると言える。このように ODA のプログラムが持つ属性は P2M 理論が前提とするプログラムの認識と一致し、そのマネジメントは「多くのプロジェクト正しく取捨選択する評価手法、政治や経済の周辺環境の変化にプロジェクトの遂行形態を適切に対応させる」必要があり、P2M 理論の問題意識と合致する。

また ODA ではプログラムのミッションが政策レベルにあり、プログラム実施という観点からは政策による方向性という「あいまい」なものしか与えられない状態からプログラムを具体化し、その現実化により価値を創出することが求められることが多い。P2M 理論 [16]では「プログラムマネジメント」について、「多義性、複雑性という基本属性により、当初はきわめて抽象的あるいは曖昧であるミッションの概念からスタートして、プログラムという自律分散と統合の具体的な仕組みをつくり出し、これを実行することで価値創造を目指す活動である。」としており、このような「あいまいなミッション」に始まる価値

創出は P2M 理論の想定するところである。

このように ODA の持つ特性やその実施に際して求められる対応と P2M 理論の親和性は高い。また P2M 理論はその検討過程において JICA 関係者も参加するなど、その適用対象には ODA も含めて検討され、P2M 理論のガイドブックにおいてもその適用対象として「政府開発援助」「公的プログラム」は挙げられている[15][16][18]。

これらを踏まえ、本研究はプログラムマネジメントにかかる理論として主に P2M 理論を用いて考察を進めることとする。

1-2-5 「プログラム統合マネジメント」への着目

P2M 理論では企業等の活動として、やり方が定められた定常活動(オペレーション)と、予算、人数、期限を決めてオペレーションの改善や将来の全く新しい価値を生み出すイノベーション活動である特命業務活動に分けて考える。プログラムはこの特命業務活動に該当し、プログラムマネジメントの基本的考え方として、3つのモデルとその統合マネジメントがある。

「スキームモデル」は全体使命の可視化し構想計画とするもので、具体的には組織内外の環境把握、経営方針を受けたシナリオの決定、目標設定、必要なリソースの確保等がおこなわれる。「システムモデル」はその具現化のための詳細設計、システムの構築・実証をおこなうものであり、多くのプロジェクトが該当し前述した PMBOK®はこの場面で適用可能である。「サービスモデル」はシステムモデルの成果を利用し財を生産しサービスを提供するものであり、それらが定常業務として定着するまでの期間に実施される部分である。「3Sモデル」を総称されるこれら3つのモデルを実行することにより、プログラムはその意図する価値を創出することが可能となり、この考え方は P2M 理論の基本構造である。

そして、これら3つのモデルを連続的に確実に実行するための知識を「統合マネジメント」と呼称し、プロファイリングマネジメント、戦略マネジメント、アーキテクチャマネジメント、プラットフォームマネジメント、ライフサイクルマネジメント、価値指標マネジメントの6個の管理知識から成る[17]。「プログラム統合マネジメント」実施のためのこれら6つのマネジメントの内容は表1-2のとおりである。

P2M 理論はその生成段階から ODA への適用を視野に入れるとともに、その先行研究も存する。先行研究の状況詳細は第2章にまとめるが、先述した「3Sモデル」の考え方枠組みの ODA への適用は早くから検討され、概念的な整理もなされている。更に、プラットフォームマネジメントなどプログラムマネジメントに必要な個別マネジメント管理知識の ODA への適用についての検討もなされている他、ODA の重要なコンセプトであるキャパシティ開発と P2M 理論の関係についても詳細な検討がなされている[19]。これ

ら先行研究の成果は、ODA 事業のマネジメントの改善とその結果としてのより高い成果実現に有効である。

表 1-2 プログラムマネジメントの管理知識の内容概要（吉田ら[18]を基に筆者作成）

管理知識	概要
プロファイリング マネジメント	プログラムの初期段階で、組織の長から出された曖昧な指示（ミッション）を理解し、具体的な作業に詳細化する作業。
戦略 マネジメント	自分が所属する組織の置かれている立場（外部環境）と、自分の組織が持つ長所と短所（内部環境）の両方を考慮して、打ち手を決める作業。
アーキテクチャ マネジメント	戦略マネジメントで有効とされた複数プロジェクトの関係を示し、プログラム全体を複数のサブプロジェクトで分別できるように詳細化する活動。
プラットフォーム マネジメント	「プログラムを推進するために作られる協働作業の「場」としてのプラットフォームの設計と運用にあたって、魅力あるテーマを設定し、文化的障壁に対してオープンで、問題解決のための情報の処理・蓄積・伝達が確実適切に行われるようにする活動。
ライフサイクル マネジメント	プログラムの最初から終わりまでの期間にわたり、連続的な状況変化に対応し、価値指標マネジメントを行いながらプログラムの価値を最大限に保つ活動。
価値指標マネジ メント	プログラムの価値を、指標を示し、プログラム全体の活動を通じて計測（モニタリング）と評価を行うことによって、プログラムの価値の維持と向上を図る活動。

既述のとおり、「プログラムマネジメント」は「3S モデル」とともに、それらを連続的に確実に実行するための「統合マネジメント」から成る。そして ODA に着目した、プロファイリングから価値指標に至る 6 つの管理知識を動員し、3S モデルを連続的かつ確実に実施するための「統合マネジメント」に関する先行研究はなされていない。すなわち、ODA のプログラムアプローチ改善により持続的かつ高い成果を得るために「統合マネジメント」をいかに実施するかについての検討は新規性が高く、かつ ODA 事業一般への適用が期待され有用性と普遍性も高いと考えられる。

以上より、本研究は ODA のプログラムアプローチ改善への貢献のために、プログラムマネジメントの一般理論として特に P2M 理論を活用し、同理論のプログラム統合マネジメントに着眼して検討を進めることとする。

1-2-6 プログラムマネジメントの観点からの ODA の特徴と研究の手法

P2M 理論は、一般理論として民間企業による研究開発などを幅広く対象とした一般理論であり ODA はその対象一般に含まれるとともに、ODA 固有の特徴により絞り込んだ対象である。P2M 理論において一般的にプログラムは、ある組織の長から出された経営方針（ミッション）を、外部環境（市場等）をと自らの組織（内部環境）を踏まえながらプログラムの期間内に達成するための活動である。典型的には、民間企業が外部環境（市場や競合企業等）において、経済的収益を確保するための活動などが想定される。

このプログラムについての考え方を ODA に適用するにあたって、ODA 固有の特徴は、関係する主体、実施の目的、実施組織形態に側面より次のように整理することができ、ODA はこれらを全て併せ持つものである。

（1）実施組織体制

- 個別 ODA 事業（実施単位）は有期で固有性のある目的達成事業、すなわち「プロジェクト」であること。
- ODA の支援対象である開発途上国に対して外部者たる支援国より相応の資源（資金、技術など）の提供、移転を伴う、開発途上国と支援国の共同事業であること。

（2）事業目的

- ミッションの内容は支援対象国の社会経済発展を目的としたものであり、特定の個人や法人の利益追求が最終目的ではないこと。
- すなわち「公共的問題」あるいは社会的課題の解決を目的とすること。

（3）実施及び関係する主体

- 政府の政策によりミッションが与えられ、その実現を図る事業であること。
- 原則として政府または政府関連機関（政府部門）が実施主体となること。
- 実施主体と事業の対象のみならず、多くの主体（ステークホルダー）が関係すること。

すなわち ODA は、開発途上国と支援国協働の目的達成事業であり、その事業目的は公共的、社会的な問題の改善であることから、特定の主体のみで全ての意思決定はできず、裨益する対象者や関係者（ステークホルダー）が多くなる。それ故にプログラムオーナーがプログラム全体の活動群を自在に実施することは不可能であり、プログラムを構成するあるいは関係するステークホルダーが多数であるためにそれら関係者との意思疎通や情報の徹底にも困難がある。予算や技術等の資源移転を伴う構造からは、持続的な成果を創出

よりも ODA 実施期間中に移転を受けることが目的となること、各ステークホルダーが活動を他者まかせとしてオーナーシップが弱くなることなどが懸念される。目的の社会性、公共性は、その「裨益」の対象と内容が複雑となる要素であり、常にいかなる主体がいかなる成果を裨益するのか、それは公共政策の観点から適切で公平、公正なものであるのかということを検討が求められる。また政府部門はその政策実施手段としてさまざまなものを持つが、必ずしもそのすべてが強力な執行権限に基づくものではなく、また民間等と比して政府部門故の困難も存する。

このように「実施組織体制」「目的」「主体」という ODA の特徴故のプログラムマネジメント上の困難があると言え、これらを克服し適切で持続的な成果を実現するためのマネジメントのあり方について明らかにすることが求められている。

1-3 本研究の目的

1-3-1 本研究の目的

1-1-3 に述べたとおり、JICA において実際に「プログラムアプローチ」の導入実績が増加しより高い協力効果が実現するかどうかは、その「プログラムマネジメント」の考え方やあり方のみならず、それ以外の行政的、組織的な諸要因に大きく左右される。換言すれば、「プログラムマネジメント」の考え方とそれに基づくアプローチのあり方が確立されたとしても、それは JICA におけるプログラムアプローチ導入促進の十分条件とはならない。一方で、プログラムアプローチがいかなるもので、ODA 事業改善にいかん有効に作用しうるかを適切に把握することなしに、その導入が進むものではない。そしてこれまで検討した通り、プログラムマネジメントの一般理論である P2M 理論、特にその「プログラム統合マネジメント」を ODA に適用し、ODA の特徴に応じたマネジメントのあり方を検討すること有用であり、かつこれまで検討がなされていない。

実際に「ODA のマネジメント」を検討し実施する場面は、その事業内容の多様さと同様に極めて多岐に富む。公共政策が政策、施策、事業の時系列に展開していくのと同様に、個別の ODA 事業を支援側が検討する場面も政策立案、施策立案と実施、事業実施と言った各段階のいずれかに当てはまる。そしてその場面を見極め、最終的に有用な価値を効果的効率的に実現するために、必要な投入と役割分担を見極め、具体事業を組成し、その実施とモニタリングをしながら次の段階に備えていく必要がある。そして、その置かれている環境は動的複雑性に満ちている。かかる複雑な環境下の ODA をプログラムとしてマネジメントすることにより、いかに適切で持続的な価値実現を図ることができるかが課題である。

そのためには個別に複雑な場面において、対応を求められる者が自らに必要な情報、そ

れら情報価値や、不足している情報が何であるかを理解した上で、それらの収集整理をおこない、適切な意思決定による ODA 事業の「プログラム統合マネジメント」実施を支援する枠組みが存することが望ましく、それは6つのマネジメント知識の内容に応じたものであることが必要である。

更に6つのマネジメント知識は独立して適用されるものではなく、価値実現という目標のために連携して運用されるものであり、適切な意思決定をおこなうためにはその目標像となる「望ましいあり方」が明らかとなることが必要である。個別案件の関係者が「望ましいあり方」について共通イメージを持ち、その実現のために対応の場面や役割に応じた情報整理や意思決定がなされ、それぞれの役割を果たすことが望ましい価値実現に有効である。すなわち、「ODA プログラム統合マネジメントフレームワーク」として、ODA に特有の実施組織形態があり、関係する主体ある中で、ODA プログラムによる適切で持続的な価値実現の「あるべき姿」を示し、その実現のための情報整理と意思決定支援の枠組みがあることが望ましい。

また「ODA プログラム統合マネジメントフレームワーク」を検討、考察することは、ODA 及び ODA がその一部を構成する公的、社会的な課題対応のためのプログラムマネジメントのあり方や留意点を明らかにすることにつながり、その意義は大きいと考えられる。

以上の問題意識と考え方より本研究は、ODA プログラム統合マネジメントフレームワークの提案を目的とする。

本研究の目的は、プログラムマネジメントにかかる一般理論である P2M 理論を、ODA という、大規模に展開されているとともに特有の特徴を持つものに適用するものであり、プログラムマネジメント理論としての普遍性、ODA への適用にあたっての有用性を持つとともに、これまで先行研究が存しない新規性のあるものである。

検討にあたっては、ODA 事業一般の特徴を踏まえて JICA による ODA 事業事例にプログラムマネジメントの理論、特に P2M 理論を適用して分析してフレームワークを導出し、導出に用いたものと別の ODA 事例を用いてその妥当性を確認する。

1-3-2 本研究の手法と目的設定にあたっての留意点

本研究遂行にあたっては、文献調査とともに、JICA による協力規模の大きいベトナムを中心に一事例カンボジアのものを織り交ぜて複数の具体協力事例の検討をおこない、プロファイリング、戦略、アーキテクチャ、プラットフォーム、ライフサイクル、価値指標の各マネジメントのフレームワークを提案する。そしてその内容を、提案のための検討に用いたものと別の JICA 協力事例を適用して検討し、その妥当性を確認する。

その上で、それらの総合としてプログラム統合マネジメントフレームワークを提案する。

なお ODA は政治的決定も含めて極めて多様な要素が関係し、その対応を検討する場面も同様に極めて多様であることから、本研究で検討するフレームワークの包括性を、MECE (Mutually Exclusive and Collectively Exhaustive) となる「完全な全体集合」としての性格のものとするのは困難である。しかしながら、マネジメント理論の観点より検討する範囲として、包括的な観点からのフレームワークを検討することとする。

それ故本研究では、ODA を巡る政策や制度制約そのものは直接の検討の対象とせず、その変更提案は目的としない。案件形成の前提たる最上流のミッションを形成する政策形成のあり方や、案件実施の最下流と言える個別の協力形態（協力スキーム）毎のミクロなマネジメントについても直接の検討対象としない。また、対象とする地域の多様性の内容やバリエーションそのものは直接の検討対象としない。また ODA の中でも緊急災害支援や紛争復興等の緊急支援や、ボランティア事業に代表される対話や交流自体を目的とするものなど、「限定的な資源を投入し有期に目的達成を図る」というプロジェクトの考え方から外れる事業も検討の対象としない。

1-4 本研究の構成

以上の考え方より本研究は、現状のまとめと先行研究の検討（第2章）及び ODA 全体に共通する観点についての検討（第3章）ののち、ここに挙げた特徴である実施組織形態（第4章）、事業目的（第5章）、実施及び関係する主体（第6章）に着目して検討を進める。そして結論を第7章において示す。具体的構成は、下記のとおりである。

第1章「序論」では、本研究の背景と目的、及び研究手法と構成について述べた。特に ODA の課題にプログラムマネジメント理論により取り組むこととし、本研究の目的が「ODA プログラム統合マネジメントフレームワークの提案」であることを示した。そして、同目的達成のために ODA が持つ固有の特徴として（1）実施組織体制、（2）事業目的（公的・社会的なものであること）、（3）実施する及び関係する主体（ODA の実施は政府部門であり多くのステークホルダーがあること）の3点があることを整理した。本研究は第2章以降（具体的には第4章より）、それらの特徴に着目し分析と検討を進める。

第2章「ODA のプログラムアプローチの現状と先行研究」では、本研究実施のための共通理解として、政府開発援助（ODA）の国際的定義と日本の ODA の概要をまとめ、JICA が実施する資金協力及び技術協力のプロジェクトサイクルと現状の事業マネジメント枠組みを整理する。その上で ODA における個別プロジェクトベースのアプローチの問題点の認

識を受けた国際機関や欧米の援助機関及び JICA による、プログラムアプローチに関わる対応の現状と課題を整理する。そして、ODA のプログラムマネジメントに関連する先行研究の検討、公的・社会的課題へのプログラムマネジメント適用の先行検討等をレビューする。

第3章「プログラムマネジメント理論による ODA 事業の性質と課題の俯瞰的検討」では、以降の検討に共通する内容として、ベトナムにおける JICA 事業を事例にプログラムマネジメントの観点からの ODA の現状と課題を俯瞰的に検討する。特に P2M 理論にある価値実現のためのスキームモデル、システムモデル、サービスモデルから成る「3S モデル」の枠組み適用や、価値を創出する「サービスモデル」運用上の課題、「環境」や「農業」、「ガバナンス」と言った「セクター」間の関係性について考察し、そのあり方を提示する。そして国の開発における ODA 事業の捉え方、価値実現にあたって解決すべき課題と取り組みの類型、課題セクターが果たす役割の類型を今後の検討の枠組みとして提示する。

第4章「ODA 事業実施組織体制フレームワーク」では、ODA 固有の特徴の中で「事業実施の組織体制」に着目し検討する。本章においては ODA 事業を、当事者である開発途上国と支援する側という異なる主体の存在及び支援側と被支援側の相互関係から構成される構造として捉える。その上で事例検討等を実施し、実施組織体制故に生じるリスク及びその回避に必要な対応、持続的な価値実現のために必要な条件、実現する価値内容に応じたアプローチの差異について明らかにし、実施組織体制に関する共通の情報整理の枠組みとしてフレームワーク化する。

第5章「ODA 事業の特性に着目したプログラム統合マネジメントフレームワーク～プロファイリング・戦略・アーキテクチャマネジメントを中心に～」では、ODA 固有の特徴の中で「事業目的（公的・社会的なものであること）」に着目し検討する。そのために、ベトナムにおける農業開発の事例検討をおこない、複雑な社会的プログラムにおける問題の構造理解の枠組みを提案し、同枠組みに基づき価値創出プロセスを明らかにする。そしてその成果を基に、プログラム統合マネジメントの中で特にプロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントについて検討し、そのフレームワークの構成要素を提案するとともに、カンボジアでの上水道開発の事例により提案内容の妥当性を確認する。但し、「主体の性質」に関わる内容は第5章における提案に含まず、プロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントフレームワーク全体は第6章にて提案する。

第6章「価値創出主体に着目した検討によるプログラム統合マネジメントフレームワー

クの提案」では、第5章までの成果を踏まえて ODA 固有の特徴より「実施する及び関係する主体（ODA の実施は政府部門であり多くのステークホルダーがあること）」に着目した検討をおこない、ODA プログラム統合マネジメントフレームワークを提案する。具体的には、ODA プログラムはその定義より政府部門が中心となり実施されることから、最初にプログラムマネジメントの観点からの政府部門の一般的特徴を整理する。その上で第5章までの成果を踏まえてベトナムにおける港湾開発事例を検討し、ODA プログラム統合マネジメントのプロファイリング、戦略、アーキテクチャ、プラットフォーム、ライフサイクル、価値指標マネジメントフレームワークを提案する。そしてベトナム河川流域水質管理事例及び他事例を検討し、提案の妥当性を確認する。

第7章「結論と今後の課題」において、本研究の内容と結果について総括し、結論としてプログラム統合マネジメントフレームワークを提案と、今後の課題について述べる。

各章相互の関係及び各章の検討に用いた筆者による既往研究は、図1-1及び査読論文リストのとおりである。また、第2章以降の検討目的、成果と ODA プログラムプログラム統合マネジメントフレームワークの関係、検討及びその結果の妥当性確認に用いた事例等の本研究の検討プロセスは図1-2のとおりである。

第1章 参考文献

- [1] (独) 国際協力機構：「国際協力機構年次評価報告書 2016」、2017 年
- [2] (独) 国際協力機構：「新 JICA 誕生」、2008 年
- [3] United Nations General Assembly Resolution 55/2, “United Nations Millenium Declaration”, 18 September 2000
- [4] United Nations General Assembly Resolution, “Transforming our world: the agenda for Sustainable Development”, 18 September 2015
- [5] 首相官邸 持続可能な開発目標 (SDGs) 推進本部：「持続可能な開発目標 (SDGs) 実施指針」、首相官邸持続可能な開発目標 (SDGs) 推進本部、2016 年
- [6] 浅沼信爾、小浜裕久：「ODA の終焉 機能主義的開発援助の勧め」、勁草書房、2017 年
- [7] 内閣官房、総務省、外務省、財務省、経済産業省、国土交通省：「G7 伊勢志摩サミット 質の高いインフラ輸出イニシアティブ」、2016 年
- [8] (独) 国際協力機構国際協力総合研修所：「事業マネジメントハンドブック 初版」、

- (独) 国際協力機構、2007 年
- [9] 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉：「公共政策学の基礎（新版）」、有斐閣、2015 年
- [10] (独) 国際協力機構、一般財団法人国際開発機構：「テーマ別評価 JICA 協力プログラムの評価可能性向上に向けた分析最終報告書」、2015 年
- [11] (独) 国際協力機構、：「協力プログラム評価」
https://www.jica.go.jp/activities/evaluation/tech_ga/after/program.html
(2018 年 1 月アクセス可能)
- [12] Project Management Institute：「プロジェクトマネジメント標準体系：PMBOK ガイド第 5 版」、Project Management Institute、2013 年
- [13] IPMA: “ICB IPMA Competency Baseline Version 3.0”, International Project Management Association, 2006
- [14] GAPPS: “A Framework for Performance Based Competency Standards for Program Managers”, Global Alliance for Project Performance Standards, 2011
- [15] 日本プロジェクトマネジメント協会：「P2M 標準ガイドブック改訂 3 版」、日本能率協会マネジメントセンター、2014 年
- [16] 日本プロジェクトマネジメント協会：「P2M 標準ガイドブック新版」、日本能率協会マネジメントセンター、2007 年
- [17] 山本秀男：「プログラムマネジメントの概要」、国際 P2M 学会、P2M マガジン、No.1、pp.10-20、2016 年
- [18] 吉田邦夫、山本秀男編著：「実践プログラムマネジメント」、日刊工業新聞社、2014 年
- [19] 中村明：「持続可能な社会形成のためのプログラムマネジメント適用化に関する研究」、東京農工大学大学院博士論文、2013 年

本研究の構成

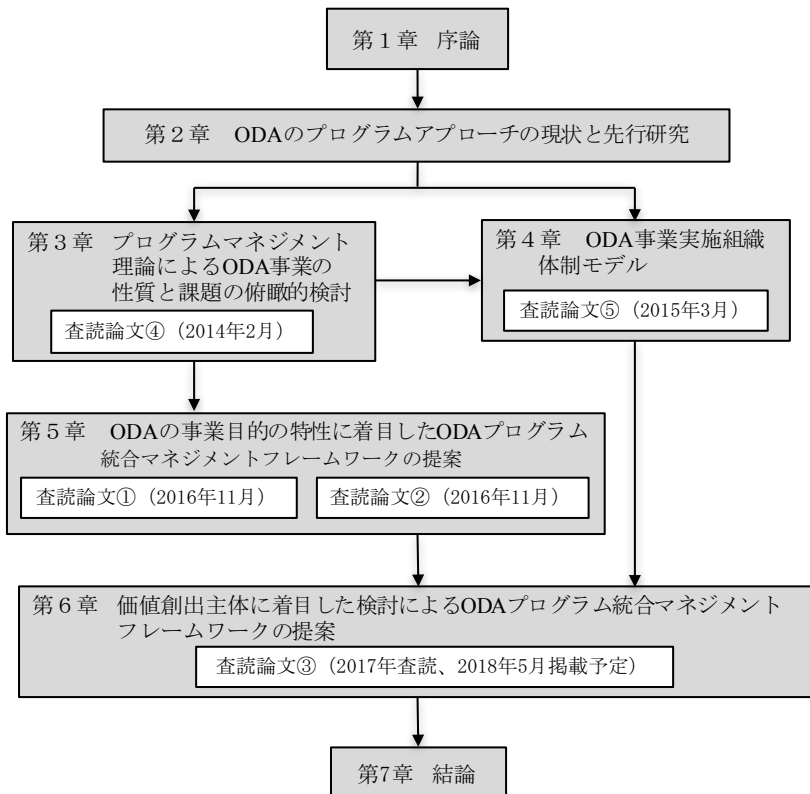


図 1-1 本研究の各章相互の関係及び査読論文の位置付け

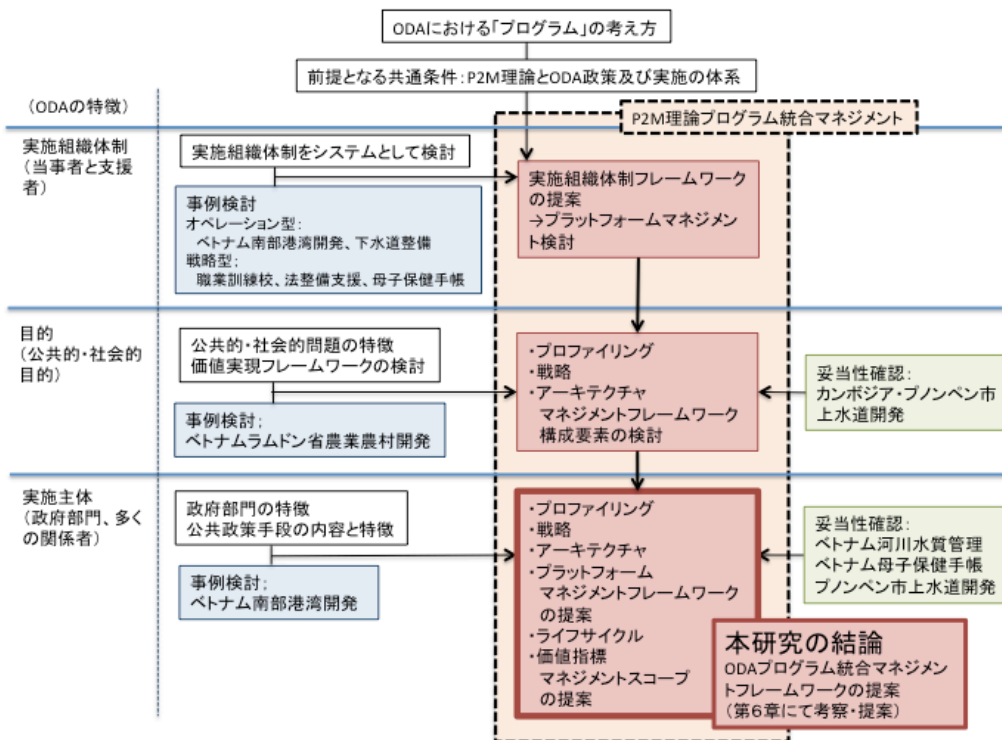


図 1-2 本研究の検討プロセス

査読論文リスト

- ① 沖浦文彦、久保裕史：「Study on Program Integration Management Model and Program Profiling Management for Value Creation in Ambiguous Missions in ODA」、国際 P2M 学会論文誌、Vol 11, No.1、pp.46-57、2016 年
- ② 沖浦文彦、久保裕史：「複雑な社会的プログラムによる持続的価値創出のためのマネジメントの枠組みに関する検討：政府開発援助（ODA）事例による検討」、国際 P2M 学会論文誌、Vol 11, No.1、pp.213-230、2016 年
- ③ 沖浦文彦、久保裕史：「Study on Program Profiling and Implementation Management with Intervention from Outside for Sustainable Value Creation in Ambiguous and Social Missions」、化学工学会英文誌、（掲載決定済み。2018 年 5 月掲載予定。）
- ④ 沖浦文彦：「P2M フレームワークから見たベトナムにおける JICA による ODA 事業の現状と課題（総論）」、国際 P2M 学会論文誌、Vol 8, No.2、pp.27-43、2014 年
- ⑤ 沖浦文彦：「異主体間の協働・支援事業による新たな価値創造モデル；ODA 事業分析からの示唆」、国際 P2M 学会論文誌、Vol 9, No.2、pp.1-17、2015 年

第2章

ODA のプログラムアプローチの 現状と先行研究

第2章 ODA のプログラムアプローチの現状と先行研究

本章では、本研究で取り扱う政府開発援助（Official Development Assistance : ODA）についてその定義と日本政府の ODA 政策、及び ODA の各援助手法の概要、事業マネジメントとプログラムアプローチの現状をまとめる。その上で、ODA 及びその他社会的課題に関するプログラムマネジメントに関するこれまでの取り組み、先行研究の状況について検討するとともに社会的変革としてのソーシャルイノベーションに関する諸論の状況をまとめる。

2-1 日本の政府開発援助（Official Development Assistance ; ODA）の概要

2-1-1 ODA の一般定義と日本政府の ODA 政策

政府開発援助（Official Development Assistance ; ODA）は国際的に定義が統一されている。定義は経済協力開発機構（OECD）に設置されている「開発援助委員会（Development Assistance Committee : DAC）がおこない[1]、内容は次のとおりである。

- i. **provided by official agencies**, including state and local governments, or by their executive agencies; and
- ii. each transaction of which:
 - a) is administered with the promotion of the **economic development and welfare of developing countries** as its main objective; and b) is **concessional in character** and conveys a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 per cent).”

すなわち、次の要件を満たすものが政府開発援助（ODA）となる。

- 1) 政府ないし政府の実施機関により供与されるものであること
- 2) 開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的としていること
- 3) 資金協力については、その供与条件が開発途上国にとって重い負担とならないようになっており、グラント・エレメント比が 25%以上であること。

（注：グラント・エレメント比とは貸付条件の緩和度を示す指標。金利が低く、融資期間が長いほど高くなり、借入人（開発途上国）にとって有利であり、例えば贈与の場合グラント・エレメントは 100%となる。）

これを受けて日本政府（外務省）では ODA に関して同省のホームページ[2]において、「開発協力とは、「開発途上地域の開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動」のことで、そのための公的資金を ODA（Official Development Assistance（政

府開発援助)) といいます。政府または政府の実施機関は ODA によって、平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等を含む開発途上国の「開発」のため、開発途上国または国際機関に対し、資金（贈与・貸付等）・技術提供をおこないます。」と定義している。このように日本の ODA は開発途上国の経済開発及び福祉の向上のために、広義に「開発」をとらえ、平和構築、人道支援、等を含めた幅広い内容となっている。

日本政府の ODA に関する現在の目的や理念、戦略は平成 27 年（2015 年）に閣議決定された「開発協力大綱」[3]に示されている。最初に閣議決定により ODA に関する政策方針が示されたのは 1992 年（平成 4 年）に制定された「ODA 大綱」であり、2003 年（平成 15 年）に改訂されて以来の大きな改訂が平成 27 年（2015 年）になされたものである。改訂の背景、ポイントは、骨子は表 2-1 に示すとおりである。

表 2-1 「開発協力大綱」改訂のポイント（外務省資料 [4] より抜粋し筆者作成）

<p>背景</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ODA が対峙する開発課題の多様化、複雑化、広範化→協力の地平の拡大 ◆途上国の開発にとっての ODA 以外の資金・活動の役割増大→連携の必要性 ◆グローバル化→途上国とともに国際社会の平和、安定、繁栄を作って行く必要性増大
<p>開発協力大綱のポイント</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 日本の開発協力の理念を明確化 →平和国家として、国際社会の平和、安定、繁栄に積極的貢献 ◆ 新しい時代の開発協力→ポスト 2015 年開発アジェンダに向けて ◆ 触媒としての開発協力→民間セクター等との連携 ◆ 多様な主体の開発への参画→包摂的で公正な開発を目指して
<p>開発協力大綱骨子</p> <p>1. 理念</p> <p>(1) 開発協力大綱の理念</p> <ul style="list-style-type: none"> ●我が国は、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保により一層積極的に貢献することを目的として開発協力を推進する。 ●こうした協力を通じて、我が国の平和と安全の維持、更なる繁栄の実現、安定性及び透明性が 高く見通しがつきやすい国際環境の実現、普遍的価値に基づく国際秩序の維持・擁護といった国益の確保に貢献する。 ●ODA は、開発に資する様々な活動の中核として、多様な資金・主体と連携しつつ、様々な力を動員するための触媒、ひいては国際社会の平和と安定及び繁栄に資する様々な取組を推進するための原動力。 <p>(2) 基本方針</p> <p>ア. 非軍事的協力による平和と繁栄への貢献</p> <p>イ. 人間の安全保障の推進</p> <p>ウ. 自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた努力</p> <p>2. 重点政策</p> <p>(1) 重点課題</p> <p>ア. 「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅</p> <p>イ. 普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現</p> <p>ウ. 地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築</p>

(2) 地域別重点方針；

世界各地域（ASEAN、南アジア、中央アジア・コーカサス、アフリカ、中東、中・東欧、中南米、大洋州・カリブ）に対し、その必要性と特性に応じた協力を戦略的、効果的かつ機動的に実施。

3. 実施

(1) 実施上の原則

ア. 効果的・効率的な開発協力推進のための原則

ア) 戦略性の強化

- ・ 外交政策に基づき、開発協力量針の策定・目標設定を行う。
- ・ ODA と ODA 以外の資金・協力との連携を図ることで相乗効果を高める。
- ・ 政策や事業レベルでの評価を実施。結果を政策決定過程に適切にフィードバック。

(イ) 日本の持つ強みを活かした協力

- ・ 民間等からの提案を積極的に取り入れる。インフラ建設等のハード面のみならず、システム、人づくり、制度づくり等のソフト面の両面で日本の知見と経験を総合的・積極的に活用。

(ウ) 国際的議論への積極的参加

イ. 開発協力の適正性確保のための原則

(ア) 民主化の定着、法の支配及び基本的人権の保障に係る状況

(イ) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避。軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避。非軍事目的の開発協力を軍又は軍籍を有する者が関係する場合には、実質的意義に着目し、個別具体的に検討。

(ウ) 軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造、武器の輸出入等の状況

(エ) 開発に伴う環境・気候変動への影響

(オ) 公正性の確保・社会的弱者への配慮

(カ) 女性の参画の促進

(キ) 不正腐敗の防止

(ク) 開発協力関係者の安全配慮

(2) 実施体制

ア. 政府・実施機関の実施体制整備

イ. 連携の強化

(ア) 官民連携、自治体連携

- ・ 民間部門や地方自治体の資源の取込み、民間部門主導の成長促進により、開発途上国の経済発展を一層力強く、効果的に推進。日本自身の力強い成長にもつなげる。
- ・ 官民連携の推進に当たっては、開発協力が、民間部門が優れた技術・ノウハウや豊富な資金を開発途上国の課題解決に役立てつつ経済活動を拡大するための触媒としての機能を果たすよう努める。
- ・ 中小企業を含む企業や地方自治体、大学・研究機関等との連携を強化。

(イ) 緊急人道支援、国際平和協力における連携 緊急人道支援のための国際機関や NGO 等との連携、PKO との連携推進に引き続き取り組む。

(ウ) 国際機関、地域機関等との連携

(エ) 他ドナー・新興国等との連携

(オ) 市民社会との連携

ウ. 実施基盤の強化：資金的・人的資源等、持続的に開発協力を実施するために必要な基盤を強化すべく、必要な努力を行う。

(ア) 情報公開、国民及び国際社会の理解促進

(イ) 開発教育の推進

(ウ) 開発協力人材・知的基盤の強化

(網掛は筆者による)

大綱改訂の背景としてまず開発課題の多様化、複雑化、広範化が挙げられている。かかる開発課題に取り組むためには複雑なミッションを設定し、それを適切にマネジメントにすることで成果を挙げることが求められる。更に開発途上国の開発における ODA 以外の主体の重要性を認識し、ODA の役割としてそれら主体との連携及び触媒としての位置づけが期待されている。

理念には達成が目指される状態として「人間の安全保障」が挙げられるとともに、従前から日本の ODA を通貫する考え方であった「開発途上国の自助努力と自立的発展に向けた努力」が引き続き挙げられている。これらは日本の ODA が目指す支援のあり方、望ましい達成の状態を考える基本的な考え方であると言える。

実施面では、「戦略性の強化」「ハード面とソフト面両面における日本の知見と経験の総合的・積極的活用」「実施体制整備」「連携の強化」が挙げられている。本研究はこの点における具体的な取り組みをプログラムマネジメントの観点から検討するものである。

日本政府では、開発協力大綱を受けて中期の方針として「国別援助方針」及び「分野別開発方針」があり、個別課題・案件については「開発協力重点方針」、「事業展開計画」が定められ、開発協力大綱を頂点とする政策の一貫性を確保している。それぞれの内容は表 2-2 のとおりである。個別の ODA 事業はこれら政策方針に基づいて形成され、実施に移される。これらの関係は表 2-2 のとおりまとめられる。

表 2-2 日本の開発協力政策の体系（出典；外務省資料[2]より筆者作成）

目的	政策名	概要
大方針	開発協力大綱	日本の開発協力の理念（目的及び基本方針）と重点課題（非軍事的協力、人間の安全保障推進、自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力）。
中期の方針	国別援助方針	5 年を目処に被援助国ごとの開発ニーズを踏まえ、その国の開発計画、開発課題等を総合的に勘案し、その国に対する我が国の援助重点分野や方向性を示すもの。
	分野別開発方針	個別分野・課題における日本の援助の基本方針と具体的取組を示した政策文書(保健医療・人口、万人のための質の高い教育、環境・気候変動、安全な水・衛生、ジェンダー、防災等について策定)。
個別課題・案件	開発協力重点方針	年度ごとに、外交政策の進展や新たに発生した開発課題等に迅速に対応するために重点事項を明確にするもの。
	事業展開計画	被援助国ごとに、実施決定から完了までの段階にある ODA 案件を、その国の援助重点分野・開発課題・協力プログラムに分類して一覧にしたもの。

2-1-2 日本のODA実施体制

以上の日本政府が策定する方針を受けて具体的な協力を政府各省庁が実施しているが、その主な ODA 実施機関として独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency ; JICA）がある。以前は ODA の実施機関として、技術協力（専門家派遣、研修員受入、機材供与、開発調査等）及び無償資金協力実施を担う旧 JICA と、有償資金協力（円借款）を実施する旧国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation ; JBIC）があったが、首相官邸に設置された「海外経済協力に関する検討会」[5]の議論を受け、援助の質向上、戦略性向上や実施体制強化を意図して 2008 年に両組織は統合された。すなわち現 JICA に、旧 JBIC より有償資金協力（円借款）部門が統合されるとともに、外務省より無償資金協力の実施機能が移管され、技術協力、資金協力を一体的に実施する機関となった。これは、JICA に日本政府が持つ ODA の援助手法を集約化の上で一体的に運用、実施させ、効果的、効率的な事業を実現することが意図されたものである。

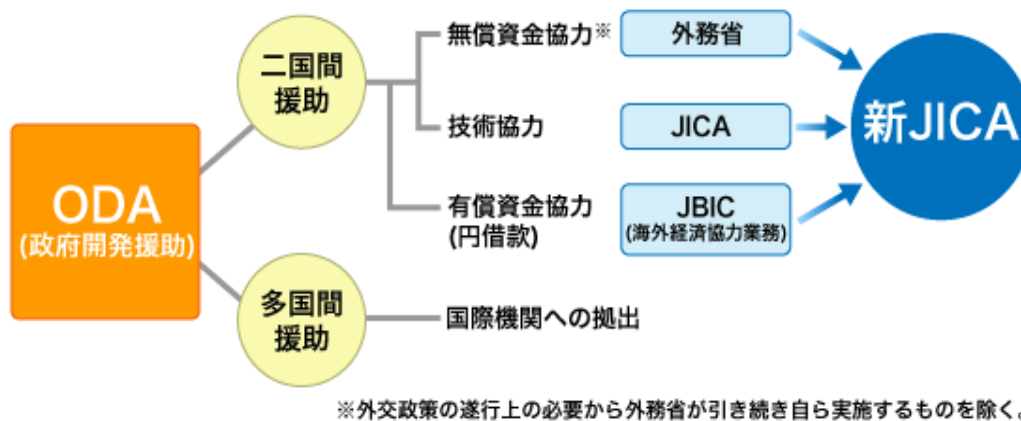


図 2-1 日本の ODA と JICA の役割（出典；JICA「ODA と JICA」[6]）

2014 年度及び 2015 年度の JICA の事業実績は表 2-3 のとおりである[7]。JICA の協力対象国・地域は 150 以上、予算実績で技術協力は 1,800 億円以上、有償資金協力実績は 2 兆円（承諾額ベース）以上、実施中のプロジェクト数は技術協力が 570 件以上、有償資金協力が 75 件以上となっている。

また、5 年程度前からは民間企業、特に中小企業等より提案を受けて、課題とのマッチングを含めて審査し、調査経費や実証事業の実施を支援することで、民間企業の持つ優れたノウハウを用いて開発途上国の社会・経済開発の改善を目指す民間連携事業（中小企業海外展開支援事業、民間技術普及・促進事業、SDGs ビジネス調査、民間連携ボランティアなど）や、開発途上国から日本への留学生受入れなどがその事業規模を拡大している。

表2-3 2014年度及び2015年 JICA の事業実績（出典；JICA 資料[7]より筆者作成）

協力の内容	2015年度	2014年度
援助対象の開発途上国・地域数※	150 カ国・地域	154 カ国・地域
日本全体の ODA 実績（暦年実績。支出総額。東欧・卒業国等への支援を含む）	18,351 億円	16,556 億円
JICA の技術協力事業等の経費実績(資金協力・管理費を除く)	1,917 億円	1,764 億円
JICA の有償資金協力実績（新規 L/A 承諾）※※	22,609 億円	10,159 億円
JICA の無償資金協力実績（新規 G/A 締結）※※※	1,117 億円	1,112 億円
研修員受入数（新規）	25,203 人	24,101 人
専門家派遣数（新規）	11,134 人	9,889 人
調査団員派遣数（新規）	8,914 人	8,056 人
青年海外協力隊員派遣数（新規）	1,198 人	1,267 人
その他ボランティア派遣数（新規）	322 人	347 人
技術協力プロジェクト件数（実施中）	572 件（84 カ国・地域）	541 件（86 カ国・地域）
地球規模課題対応国際科学技術協力件数（実施中）	77 件（35 カ国・地域）	75 件（38 カ国・地域）
有償資金協力件数（新規 L/A 承諾）※※	75 件（31 カ国・地域、1 機関）	51 件（23 カ国・2 機関）
無償資金協力件数（新規 G/A 締結）	154 件（58 カ国・地域）	159 件（56 カ国・地域）
草の根技術協力件数（新規・継続）	246 件（50 カ国）	244 件（50 カ国）
緊急援助件数（援助隊の派遣及び援助物資供与の両方を含む）	15 件（9 カ国・地域）	28 件（21 カ国・地域）
DAC レート：1 ドル＝	121.0 円	105.8 円

（注）国・地域をまたぐものは含まない。

※ JICA の事業実績があった国から DAC 諸国を除いた国・地域数。

※※ 新規に承諾された円借款案件と海外投融資案件の合計数。

※※※ 贈与契約（G/A）が締結された案件の供与限度額。ただし、複数の会計年度に及ぶ案件については、各会計年度の供与限度額を計上。G/A の修正による供与限度額の増額については、修正 G/A の締結年度に増額分を計上。

2-1-3 本研究における ODA の目的の考え方

本研究は、ODA プログラム統合マネジメントフレームワークを検討するものであるが、これまで述べたとおり ODA の協力形態、内容、実施する状況は多様であり、これらすべてに本研究での検討結果適用を考えることは無理がある。例えば災害緊急援助や平和構築支援においては被援助国の自立性を留保し、現場状況の改善に努めることも想定される。ボランティア事業はその参加者の自発性を尊重し、個別ボランティア派遣にあたっての「現地における達成目標」設定はおこなわれない。またステークホルダーにより目的の考え方が異なることもあり得る。例えば ODA と民間企業の連携事業において、民間関係者が「海外での自社事業の展開見通しにつながることを「ODA 事業の成功」であると考えても不自然ではない。

このような性格を持つ事業がある一方で「開発協力大綱」には、「開発途上国の自助努

力と自立的発展に向けた努力」が基本方針として明記されている通り、日本の ODA は自助努力の前提と尊重、自立的発展の重要性を歴史的に重視してきた。アジアやアフリカ等での産業政策立案と実施支援を長年研究かつ実施している大野[8]は、「われわれが関心を持ち真剣に研究しなければならない成長モデルは、天然資源の賦存や地政学的アドバンテージに基づくものではなく、国内に新たな成長の源泉を常に作り続けるための内的メカニズムの構築である。」（pp.31）と述べ、そのための人材育成など開発途上国自身による対応の重要性を強調している。JICA が実施している民間からの提案型である民間連携事業の場合は、日本の民間企業のノウハウ等を活かすことにより ODA による事業終了後も相手国において持続的に事業が継続発展し、社会に望ましい成果が自立的かつ継続的に発現することが望まれる。

本研究は「開発協力大綱」の精神を受け、「被援助国による自立的持続的な発展が可能となる状態の実現」を ODA の目標と位置づけて検討を進めることとする。

2-2 JICA における各援助手法のプロジェクトサイクルと事業マネジメント

2-2-1 日本の ODA の協力手段

ODA の事業手法は多岐にわたる。具体的には、長期（1 年間以上）及び短期（1 年間未満）の専門家派遣、日本及び第 3 国への研修員・留学生受け入れ、機材等の供与、各種調査団の派遣、無償での施設やインフラの建設、施設やインフラ等建設資金の貸与、投融資事業、国際緊急援助隊の派遣、ボランティア（青年海外協力隊、シニアボランティア、日系社会ボランティア）、民間連携事業、草の根技術協力などがある。

このように内容や形態は多様であるが、協力相手国に供与するものの内容に応じて技術協力（専門家派遣、研修員受入、機材供与、開発調査等；いずれも贈与）と資金協力（贈与である無償資金協力、貸与である有償資金協力）に大別できる。次項以降ではそれぞれのプロジェクトサイクルの概要をまとめる。

2-2-2 技術協力（贈与）のプロジェクトサイクル

具体 ODA 事業においては、2-2-1 に記載した日本政府の政策を受けて非援助国との間で事業を形成し実施していくこととなる。このサイクルは（1）案件発掘・形成、（2）事前評価と事業内容合意、（3）事業実施、（4）事後評価・事後監理に大別できる。

この分類を用いて技術協力のプロジェクトサイクルを、日本政府、JICA（実施機関）、非援助国政府の関係として示すと図 2-2 のとおりとなる。なお、実際には環境社会配慮に関する評価、その結果に応じた対応等多くの手順があるがここでは割愛している。

技術協力は日本からの専門家派遣、開発途上国からの研修員受入、機材の供与、調査の実施等を通じて開発途上国側の広義の能力強化を図る事業である。すなわち日本側より移転される資源が資金ではなく技術等ソフトウェアである。また ODA として実施される技術協力は基本的に贈与である。この技術協力のプロジェクトサイクルは、図 2-2 のとおりまとめられる。

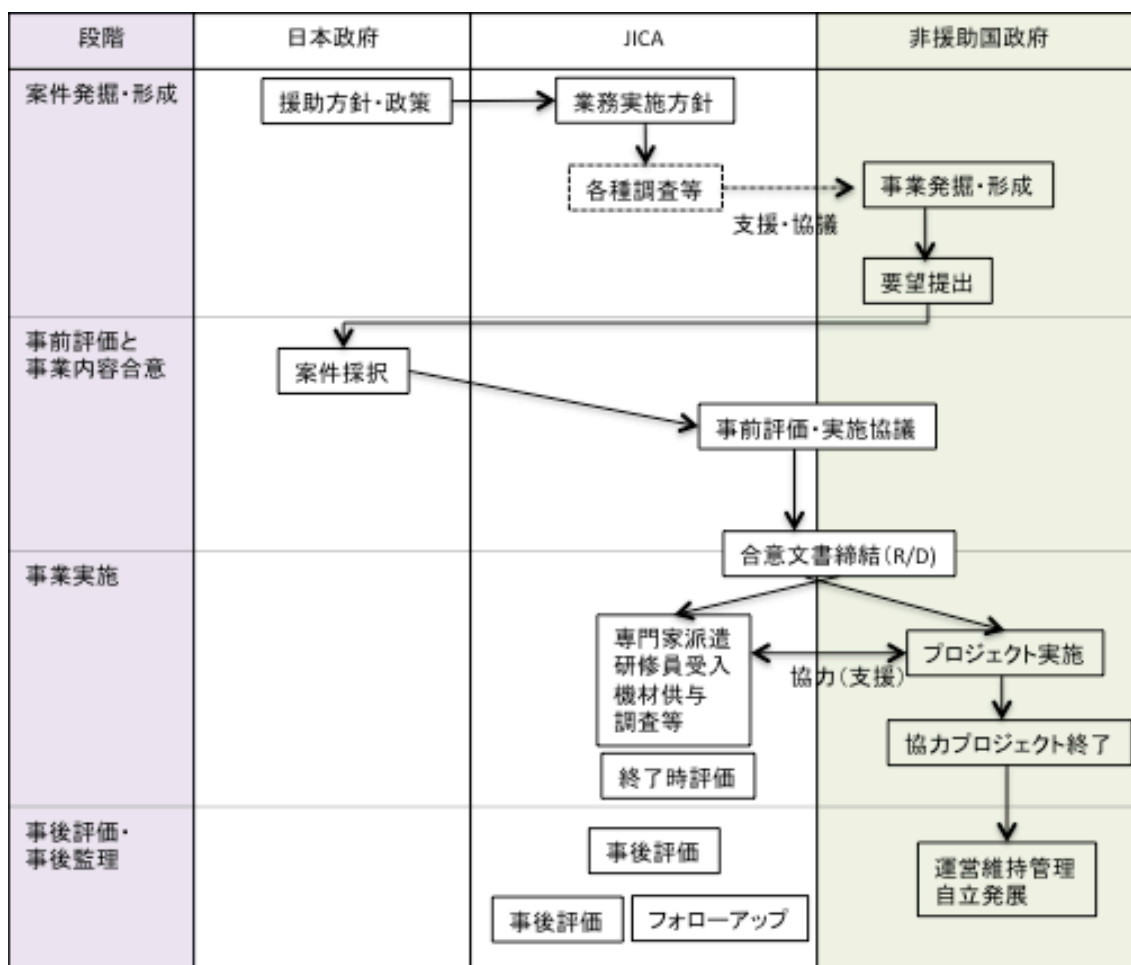


図 2-2 技術協力（贈与）のプロジェクトサイクル

技術協力は日本政府が在外公館を通じて「要望調査」を実施しており、そこで提出された要望を日本政府が検討し、実施する案件を採択する。すなわち案件採択の権限は日本政府にある。ただし要望調査に提出する案件群を開発途上国が形成するにあたっては、JICA 等是对話や支援を実施していることが通常である。それらプロセスを経て要望調査を踏まえて日本政府において案件毎に実施有無を検討し、実施する案件が採択される。

日本政府による案件採択が正式になされると、JICA が事前調査等を実施し開発途上国とともに具体案件の設計をおこない、合意文書（Record of Discussions ; R/D）を締結する。そ

して R/D の内容に応じて事業が遂行されるが、日本が実施する技術協力では直接資金が開発途上国に贈与されることはなく、あくまで役務の提供を無償でおこなうのみである。また案件発掘段階に、各種情報収集やそのための調査等が行われることも多い。

日本側はその支援する部分については責任を持つが、技術協力事業に全体責任を持つオーナーは開発途上国であり、緊急援助や、災害復興、人道支援などでの例外を除き、事業を実施とその後の自立発展に必要な負担をおこなう必要がある。そして、協力事業終了後の成果の維持発展は開発途上国の責任である。

一方で贈与の事業であることから、一般に開発途上国側の事業実施中の負担は大きいものではなく、贈与を受ければ受けただけ良いという考え方が働きかねない性質があることは否定できない。それ故、開発途上国側内部における事業実施の妥当性検証、意思決定が幅広いステークホルダーを巻き込んで十分な責任体制を持ってなされているか、事業終了後の自立発展への責任感について疑問が生ずる余地があると言える。

2-2-3 有償資金協力（円借款）のプロジェクトサイクル

有償資金協力のプロジェクトサイクルは、図2-3のとおりまとめられる。

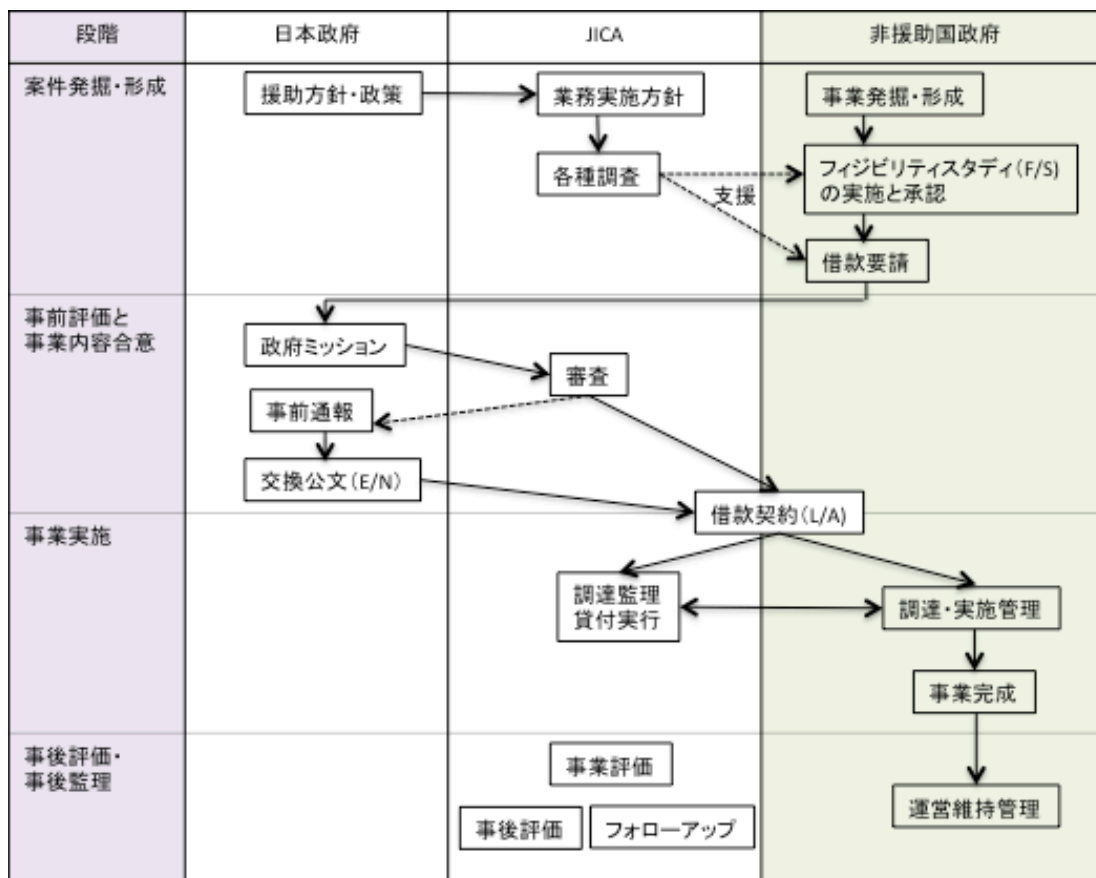


図2-3 円借款事業のプロジェクトサイクル

最初に日本政府と開発途上国双方の政策を受けた上で、フィジビリティ・スタディ（Feasibility Study ; F/S）の実施及びその承認は開発途上国側でおこなう。事業発掘・案件形成にあたり事前に調査等の準備がおこなわれることが多いのは、技術協力と同様である。JICA は F/S について実施支援はおこなうが、その正式承認とそれに続く借款の要請はあくまで開発途上国側の決定である。円借款は譲許性が高いとは言え開発途上国にとっては国家債務であり、財務当局による債務管理の観点などからの厳しい審査が入るのが通例であり、開発途上国にとって F/S の承認及び借款要請は自らに債務発生が伴う大きな決断である。

日本側にとっても譲許性の高い借款の供与は同様に厳しい審査が必要であり、日本政府関係各省による検討が必要である。両国により審査・検討を経て合意に達すれば、両国政府間で交換公文（Exchange of Notes ; E/N）が締結される。すなわち日本側では案件の実施決定は日本政府がおこなう。

その後、JICA と開発途上国政府の間で借款契約（Loan Agreement ; L/A）が締結される。L/A の締結後に具体事業が実施されるが、事業の施主は開発途上国政府である。調達を実施し、それを管理して事業を進捗させ、完成させるのは開発途上国の責任であり、JICA はその調達管理とそれに応じた貸付を実行する。

このように円借款事業は、F/S の承認、要請、調達など事業実施の責任は開発途上国側にあり、日本側では政府が案件実施の決定をおこなう。JICA はその前提の下で開発途上国を支援する立場にある。

2-2-4 ODA 案件実施にかかる意思決定の特徴

これまで贈与である技術協力と貸与である有償資金協力についてプロジェクトサイクルをまとめた。それぞれ手続きは異なる面があるが、そのマネジメントを検討する前提として、次の共通点があることを指摘しておきたい。

- (1) 日本国と開発途上国それぞれの政策を受けて具体事業が検討、実施されること。
- (2) 日本側では ODA 具体事業（案件）の実施決定は日本政府がおこない、実施機関である JICA はそれを受けて実施に移ること。すなわちミッションは日本政府より与えられると表現しても過言ではない。
- (3) 実施される事業のオーナー（施主）は開発途上国側であり、日本側（JICA）はその「支援」をする立場にあること。その「支援」の方法として資金の貸与、そのための枠組み作りの支援（例；F/S そのものは開発途上国が実施し承認するが、その実施について専門家等を派遣して支援する）、技術の提供などがある。

このようなプロセスも踏まえ、日本政府は案件の採択（実施の決定）は「個別プロジェクト単位」としている。2-3-2に記載するとおり、「途上国との政策協議に基づいて開

発課題解決に向けた開発目標をまず設定し、そこから具体的な援助対象（プロジェクト）を導いていくプログラム・アプローチ」[9]が検討されたこともあるが、現状はかかる案件採択の方式はなされていない。この点も ODA 全体に共通する条件となっている。

2-2-5 JICA の事業マネジメント

JICA 事業は技術協力、資金協力など実施方法に応じて手順は異なるが、共通して「プロジェクト準備」→「相手国（開発途上国）からの要請」→「検討・審査・事前評価」→「相手国（開発途上国）との合意（合意文書作成）」→「事業実施」→「完了・完成、フォローアップ、事後評価」というサイクルを経る点は共通である。

「評価」にあたっては、ODA と定義と同様に、OECD の DAC にて5つの評価クライテリアが定められている[10]。その内容は表 2-4 のとおりである。この5項目の内容は事業手法により適用方法に差異が生じがちなこと、この5項目のみではカバーしきれない評価項目が出てきたことなどから、JICA を含む各ドナーでは項目の変更や追加を検討、実施しているところであり JICA においても検討[11]がなされ最新の評価ハンドブック[12]を定めているところであるが、DAC による5項目は評価基本原則として活用されている。

表 2-4 DAC による評価5項目の内容（出典；DAC[10]）

項目	内容
妥当性 (Relevance)	相手国の政策や日本の援助政策との整合性、ニーズの有無等
有効性 (Effectiveness)	プロジェクトが受益者や社会にもたらす便益
インパクト (Impact)	プロジェクト実施による直接・間接の効果（予期したもの及び予期しなかったもの）
効率性 (Efficiency)	プロジェクトの投入が効果的に活用されたか（資金、時間の観点）
持続性 (Sustainability)	プロジェクトの効果が持続的か

JICA の事業マネジメントの考え方をまとめた公開資料に「事業マネジメントハンドブック（初版）」[13]がある。同ハンドブックにおいてはプロジェクト計画の手法として PCM(Project Cycle Management)を用いて、計画を PDM (Project Design Matrix) にまとめることが記載されており、この手法は現在も実施されている。PCM 手法の詳細は同ハンドブック等に詳細の記載があるが、ここでは PDM の内容及びそれを裏付けする論理構成について整理しておきたい。PDM のフォーマットは図 2-4 のとおりである。

プロジェクト要約 (Narrative Summary)	指標 (Objectively Verifiable Indicators)	指標入手手段 (Means of Verification)	外部条件 (Important Assumptions)
上位目標 (Overall Goal) ← 終了数年後			→
プロジェクト目標 (Project Purpose) ← プロジェクト期間中			→
アウトプット (Outputs) 1. ← 2. ---			→
活動 (Activities) 1. ← 2. ---	投入 (Inputs) 日本側及び相手国側による投入		前提条件 (Pre Conditions) 開始時点

図 2-4 JICA の PDM フォーマット

論理の流れは図 2-4 にある矢印のとおりであり、「前提条件」を満たした上で、日本側及び相手国（開発途上国）双方が定められた投入をおこない、合意された「活動」を実施する。その上で「外部条件」に問題がなければ「アウトプット」が実現する。そしてその上で「外部条件」に問題がなければ「プロジェクト目標」が達成される。この時点（図 2-3 で色がついた部分）までがプロジェクト活動において責任を持つべき部分である。更にその上で「外部条件」が満たされれば「上位目標」が達成される、という構成である。

このように PDM の論理は、二つの意味で「因果関係」の成立を前提としていることに注意が必要である、一つは「外部条件の充足→活動の実施、成果・目標の達成」という連関であり、もう一つは「活動の実施→成果の達成→プロジェクト目標の達成→「上位目標の達成」という連関である。

この論理構成に関しては様々な見方があり、例えば鈴木[14]は、民族誌という協力現場の現実を仔細に観察するアプローチから、PDM の論理構成よりも複雑な関係性が現実には存在することを述べるとともに、時間軸をプロジェクト開始以前に拡張して評価等を考える必要性を指摘している。本研究でも PDM の論理構成と実際の問題の関係について、第 5 章において検討する。

2-3 開発援助におけるプログラムアプローチの考え方

2-3-1 プロジェクトベースアプローチの限界認識とセクターワイドアプローチ

国際的に開発援助において、個別プロジェクトベースによるアプローチの問題点が広く認識されたのは 1980 年代頃からであり、そこには当時の特にアフリカなど最貧国における

援助をめぐる状況があった。それらの国の、特に保健や教育といったベーシックヒューマンニーズ（Basic Human Needs : BHN）の分野では、過剰な数の援助機関が入り、それぞれの戦略と手続きにより個別プロジェクトを実施し、評価するという形で実施されていたことから、プロジェクト乱立による非効率性、開発途上国（被援助国）側資源の分散、援助依存体質の進行などが見られ、崎坂[15]によると「一つのプロジェクトが成功しても「おびただしい失敗の海の中に浮かぶ小さな成功島」であり、セクター全体、ひいては国全体に開発援助のインパクトを与えることは難しいという認識が広まった」状況であった。

このような背景の下で、WB を中心とする援助コミュニティにおいて包括的・網羅的アプローチの潮流が生まれ、1999年にはWBのウォルフェンソン総裁（当時）が自ら「包括的開発フレームワーク（Comprehensive Development Framework : CDF）」の提案[16]をおこない、早速具体化[17]されるなどの動きがあった。下村ら[18]によると、これら従来の援助アプローチの限界に対する反省から、途上国支援の関係者間の協調、特にドナー間の協調が有効であるとの主張が有力となり、2005年にはOECDが「援助効果に関するパリ宣言[19]」が採択されている。

下村らはこの一連のドナー間の援助協調に関する議論を、①援助効果の改善、②ファンジビリティ（転用可能性）の克服、③取引費用の削減、④援助の透明性の確保、⑤「国際公共財」の追求（自国国益追求による援助動機の低下）、⑥途上国側の主体性（オーナーシップ）の強化、があるとまとめている。そしてその具体化の方策として、（1）セクターワイド・アプローチ、（2）コモン・バスケット方式（合意された考え方に基づきドナーが共通の「基金」を設けて資金を拠出する）、（3）一般財政支援（援助資金を財政支援として投入し、国家予算全体の運営に関与し、貧困削減等に寄与する予算確保を目指す）という段階があるという議論があるとしている。この（1）から（3）の中で、「個別プロジェクトベースのアプローチの限界」に投入形態を変えて取り組もうとしたのがセクターワイド・アプローチの議論である。

セクターワイド・アプローチ（Sector Wide Approach: SWAP）は、他にセクターアプローチ、セクターワイドプログラムなどと称されることがあるが、1990年代前半にはその考え方は固まりアフリカ等を中心とした国において、保健、教育分野を中心に適用された。その定義的特徴はHerroldらが1995年にまとめたWBディスカッションペーパー[20]にまとまっているが、ガーナの教育セクターのSWAPに関する吉田の考察[21]では、（1）セクター全般を包括的に支援の対象とすること、（2）プロジェクトの実施者ならびに裨益者が主体性をもって中心的役割を果たすオーナーシップ、（3）セクター全般にわたる現実的かつ内部整合的な政策フレームワークがあること、（4）援助機関の活動間に重複がなく、

全体として最も効果が出るように政府により調整されていること、(5) 資金ソースに関わらず共通の手続きによりプログラムが実施されること、(6) 長期コンサルタントの派遣を最小限に抑えること、などが特徴であるとされている。

このように、援助のあり方全体との議論の関係もあり、欧米を中心とする援助コミュニティでは、個別プロジェクトベースによるアプローチの問題点の解決は当該国の「セクター全般を包括的に支援する」という内容と行動へと発展した。

WB は 2009 年にその独立評価グループ (Independent Evaluation Group : IEG) がまとめた 6 カ国を対象とした保健分野の SWAPS 評価[22]において、その成果は部分的には達成された (partially successful, modestly achieved) とともに、援助の協調性を高めるには効果があったとしている。具体的には、投入されたプログラム (Program of Works : PoWs) はほぼその所定の目的を達成したこと、共通の手続きにより PoWs 実施の効率が向上したこと、などをまとめているが、被援助国の主体性、リーダーシップへの配置、WB 自身の比較優位の領域を精査する必要性などを課題として指摘している。ここで WB のペーパーにおいて Program of Works という用語は、SWAPS を構成要素として位置付けられている。

保健 (特に結核予防) に関する国際的 NGO が 2010 年にまとめた WB によるアフリカの保健セクター SWAPS に関する報告[23]では、1990 年代より膨大な投入にも関わらず SWAPS によるアフリカの保健 (健康) 状況への正のインパクトを科学的に証することはできなとし、その原因として成果達成への配慮 (Attention) 不足、内容が技術的に適切 (Technically sound) であったかに関する配慮不足、各国における投資の意思決定におけるモニタリング (配慮) の不足、モニタリング評価の脆弱さを指摘している。そして、2 年に 1 回はプログラムのレビューをすること、WB や他ドナーは裨益者を含めた合同モニタリングを実施すべきこと、それらを含みモニタリングと評価を確実に実施すること、といった指摘がなされている。

教育分野の国際的 NGO が 2011 年にまとめた教育分野 SWAPS の成果や課題をレビューした報告[24]では、安定した低所得国においては有効なインパクトが認められるものの、その成果が発現は政治経済状況に大きく影響されること、取り組みの量的分野の拡大は認められるが教育の質については十分な記録 (モニタリング) がなされておらず評価が困難なこと、脆弱な紛争国における対応については注意深い対応が必要なことなどを挙げ、対象国の社会経済、政治的条件に配慮しながらも一定のポジティブな評価をしている。

これら一連の議論にある「援助」は、WB など国際機関や欧米ドナー等による無償、有償の財政支援や技術支援 (Technical Assistance) も含む幅広い内容である。上記に挙げた以

外にもその後の成果については様々な論証があるが、下村らの議論[18]では世界的な援助潮流の流れの中に SWAP なども含めて考察し、これらが「本当に途上国政府の主体性や主導権を強めているのであろうか」、「政府予算全体や特定の分野全体をドナー主導で議論・管理するようなやり方（一般財政支援、セクターワイド・アプローチ）は、援助依存を固定化する怖れがある」として、否定的に捉えている。

本研究は援助論一般について取り扱うものではなく SWAPS の成果や評価そのものは直接の目的としないが、本項にてまとめた一連の経緯と議論について本研究の問題意識に照らして浮かび上がる特徴は、次のとおり要約できる。

- ・ 国際的な援助のあり方の議論、援助潮流においても、個別プロジェクトベースによるアプローチの問題点が広く認識されたこと
- ・ 欧米を中心とする国際的援助潮流では、個別プロジェクトに関する議論から、被援助国の「セクター全体」というレベルに変化したこと
- ・ 「プログラム」の定義は必ずしも明確ではないが、セクター全体の議論の中の個別要素としてプログラムという用語が位置付けられていること

2-3-2 国際機関・欧米ドナーにおけるプログラムアプローチ

(1) プログラムアプローチ導入に関する議論

2-3-1 においては個別プロジェクトベースのアプローチの限界認識から WB 等を中心に形成された流れとして、セクターワイドアプローチについて論じたが、本項では特に「プログラム」に絞りその流れをまとめたい。

プロジェクトベースのアプローチに対する問題意識から、1989 年の国連総会において「国連の開発援助活動におけるプロジェクトアプローチからプログラムアプローチへのシフトの必要性」等について決議[25]されるとともに、1992 年の国連総会決議[26]においても、国連による開発援助においてプログラムアプローチについて、国毎の状況に見合った導入をその手法や評価の方法論を含めて合意するよう求めている。

国連開発計画（UNDP）の報告[27]によると、その背後には、開発援助の成果が挙がりやすく持続性が高くないことへの援助疲れ、開発途上国のオーナーシップの弱さに起因して各国の開発分野の優先度設定がドナー主導でおこなわれてきたこと、その結果として各国の国家開発戦略と援助の関係性の不明確さ、更には援助への依存の問題などがあることがある。更には援助がドナー相互で十分調整されないまま分散した結果重要分野に集中せず、持続性の問題が生ずるなどの問題も指摘されている。同報告にて UNDP は、1992 年から 1996 年にかけて「プログラムアプローチ」を導入している国は 50 カ国（大規模に導

入している国が 10 カ国、その他が 40 カ国) にのぼるが、その内容は、「マルチセクタープログラム」、「重点セクターと関連サブセクターによるプログラム」、「アンブレラプログラム；独立したプロジェクト群をひとつの枠組みで管理してリソース配分の柔軟性等を高めるもの」、「プログラムの運用されたプロジェクト群」、「焦点が定まらないプログラム」、「分散化し調整されていないプログラム」などに分類できるとしている。

別の観点より、援助に関する重要なコンセプトである「キャパシティデベロップメント (Capacity Development)」との関係からのプログラムアプローチの重要性の指摘がある。

松岡[28]は、出口戦略を定め自助努力を前提としそれを支援する日本型援助を前提に、「キャパシティデベロップメントと制度変化」アプローチの必要性を主張している。ここで言う「キャパシティ・デベロップメント」とは、環境分野を例に「政府、企業、市民」の 3 者を基本的社会アクターとし、それぞれの能力水準とそれらの相互関係により環境管理能力は規定されるとし、主体に着目したアクターアプローチと環境管理要素に着目した要素アプローチの両面が必要という考え方である。松岡はこれに、制度変化の視点を付加すべきとして制度論に関する議論を展開した上で、この考え方にに基づき、キャパシティデベロップメントの具体化には制度変化を明確に位置づけたアプローチが必要としている。その上で、このアプローチに具体化は「開発援助が考慮すべき対象・スコープの拡大（アクター間の関係性、能力要素の関係性、時間）が論理的に要求され、これは「プログラムアプローチ」への転換が必然化されるとしている。さらに、このアプローチは途上国の計画能力向上という前提条件を満たすことが同時に要求され、援助における投入規模の拡大と上流（政策・制度）重視ということが導出され、この点が援助資源の選択と集中の基礎となると述べている。これは援助には出口があることを明確に意識し、社会的制度を含めた能力開発という観点から、プログラムアプローチの必要性が強調されているものである。

また ODA によるキャパシティデベロップメントに関連して中村らは[29]は、プラットフォームを基盤とした上で、ハードウェア、ソフトウェアについての対応と並んで「ヒューマンウェア」の要素からモデル化できること、その中で「ヒューマンウェア」が事業の成否に大きな役割を果たすことを指摘している。

(2) 国際機関・欧米ドナーの「プログラム」の考え方

このような援助にかかる潮流は国連機関のみならず、その他の援助機関にも波及し、その業務の進め方に影響を与えており、前項にまとめた SWAPS もその結果形成された大きな流れである。一方 SWAPS の議論や問題意識にもあるとおり、国や組織（国際機関等）により各援助機関と政府の関係、予算配分や意思決定のしくみは大きく異なる。それ故に「プ

プログラム」についても、「複数のプロジェクトを有機的に連携させてプログラムとして管理し、より高い成果を目指す」という一般論以上の共通点を見出すことは困難である。

プログラムアプローチに関連して JICA は、協力プログラムの評価のあり方を検討すべく、調査研究「テーマ別評価 JICA 協力プログラムの評価可能性向上に向けた分析最終報告書」[30]を実施し、その中で各ドナーのプログラムアプローチやプログラム評価のあり方についてレビューを実施し、ここでは WB、UNDP に加えて、「プログラム」を用いてかつ一定の定義しているドナーとしてイギリスの Department for International Development (DFID)とアメリカ合衆国の USAID を挙げている。その成果において、これらドナーのプログラムの定義とプログラム計画の要件は表 2-5 のとおりまとめられている。

表 2-5 各ドナーのプログラム定義とプログラム計画の要件（出典：JICA[30]）

組織	説明
世界銀行 (WB)	案件名にはプログラムとプロジェクト双方の言葉が使用されており、その区別は特にされていない。世界銀行の用語集では、複数の介入 (intervention) で構成されているものをプログラム、単独の介入で構成されるものをプロジェクトと区別している[31]。JICA 協力プログラムに類似したものとして、共通の開発目標を持つ複数のコンポーネントで構成された「プロジェクト」がある。
UNDP	プロジェクトとプログラム双方の言葉を使用しているが、位置付けとしてはプログラムは複数プロジェクトの上、国連開発援助枠組み (United Nations Development Assistance Framework:UNDAF) の下のレベルにある[32]。
DFID	支援対象国に対する 5 カ年の国別業務計画では事業全体をプログラムと証することもあれば、構成要素に関してプログラムと用いることもある。プログラムは、業務 (work) の集合体 (portfolio) で、複数のサブコンポーネント (独立した予算ラインのプロジェクトで DFID ではコンポーネント (components) と称されている) で構成される。
USAID	プログラムの定義：国別開発戦略 (Country Development Cooperation Strategy:CSDS) の開発目標 (Development Objective) に整合し、特定の開発目標に関連するすべてのプロジェクト活動を含む。 プログラムの定義；開発目標を達成するために設定された期間と予算の中で行われる取り組み。CSDS のリザルツ・フレームワーク (Results Framework) に明確に関連づけられる[33]。

(3) イギリス及びアメリカの援助機関の援助アプローチ

イギリスの援助機関である Department for International Development (DFID)は、協力案件の形成から実施、終了について業務手順書と言える資料にプログラムを形成する際に考慮すべきポイントをまとめて記載している[34]。これはプログラムの実施から終了に向けての業務手順として明確にまとめられた事例と評価できる内容である。その概要は次のとおりである。

1. プログラムは2014年英国政府の援助戦略に沿ったものか？
2. プログラムは当該地域の文脈に沿っており、変化に対応し、市民へのフィードバックが可能なものとなっているか？
3. エビデンスに基づき、それが不十分な場合はエビデンスを徐々に収集することとなっているか？
4. DFID のビジョンに沿い、かつ VFM (Value for Money) の観点から適切か？
5. 実施中のリスクが明確となっており、その対応が可能か？
6. 当該領域での他組織の活動を認識し、より効果的活動のために協働する余地はあるか？
7. プログラムの進捗な成果をモニタリングする体制は整っているか？裨益者をモニタリング評価に参加してもらう枠組みは出来ているか？
8. プログラム実施上での役割と責任が明確になっているか？DFID はプログラム実施に必要なスキル、リーダーシップ、マネジメントの能力を有するか？
9. タイムフレームは現実的か？
10. プロジェクトのパートナーに明確な条件を提示しているか？年次レビューやパフォーマンス評価からの提言をフォローしているか？

DFID はこれとは別に Value for Money に関するアプローチ手順書[35]も公開している。この文書では、DFID の投資に対する原則、その実施のためのフレームワークを示している。この文書は原則と手順を明記しており、マネジメントの基準となるものと評価できる。これらの内容はプログラムマネジメントの観点からも示唆に富むものである。一方で、これらは支援を提供する側にとっての行動規範に留まっている。複数のプロジェクトを組み合わせることによる社会への価値の創出のあり方、そのようなアプローチで取り組むべき問題の構造、自立発展のために必要な要件など、価値創出が必要な相手側の状態の見方、ここでの案件形成（プロファイリング）にあたっての認識などは明らかではない。

アメリカの援助機関である U.S. Agency for International Development (USAID) は、そのプログラムサイクルの考え方を示している[33]。同文書では USAID のオペレーションのオペレーションについて述べており、その中でリザルトフレームワークを示している（図 2-5）。

USAID の CSDS は、2017 年 12 月現在で 61 の国や地域について策定されている。本研究で事例を多く取り上げるベトナムの CSDS[36]を例にとると、次の内容で構成され、各 Development Objective の下に 4 つの Intermediate Result が設定されている。

Country Goal: Vietnam's continued transformation into a response, more inclusive partner

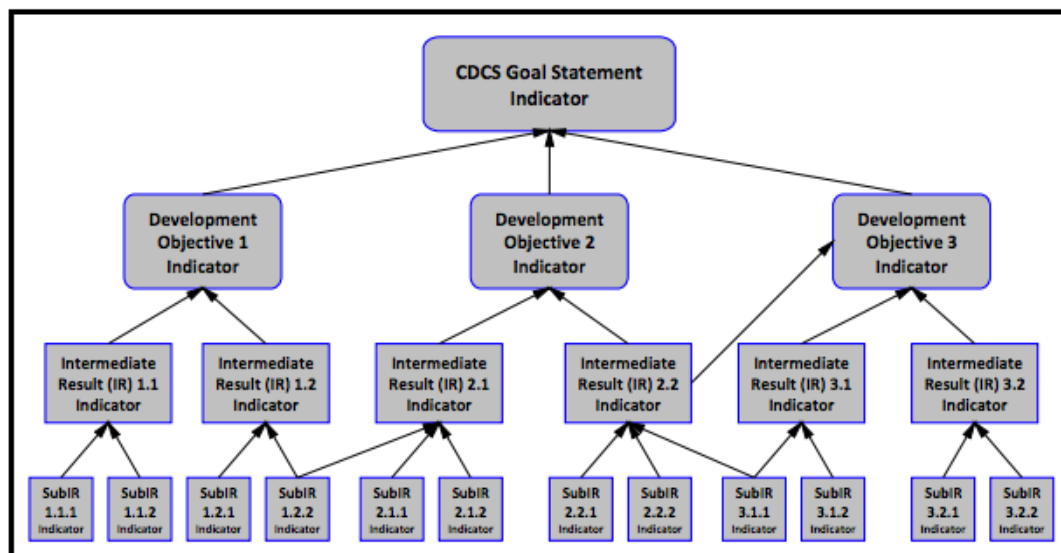
Development Objective 1: Governance enhanced to facilitate broader-based, sustainable growth

Development Objective 2: Capacity strengthened to protect and improve health and well-being

Special Objective: Legacies addressed to advance the U.S.-Vietnam partnership

その内容からわかる通り、USAID の CSDS は 2-1 に記載した日本政府が策定する「国際援助方針」に該当する内容と言える。5 年間の援助方針とそのブレイクダウンをツリー状

の構造として示しているが、これを具体事業としていかにプロファイリングし、実施に移すか、などは明らかにされていない。



注 ; CSDS=Country Development Cooperation Strategy

図 2-5 USAID のリザルトフレームワーク ([33]より引用)

2-3-3 日本の援助におけるプログラムアプローチの導入と現状

(1) 日本国外務省におけるプログラムアプローチの検討

日本の外務省における ODA へのプログラム概念の導入は早い段階から検討されてきた。山谷[37]によると、2000 年に外務省にて設置された「ODA 評価検討会」の報告(2001 年)にて「政策レベル評価の導入とプログラム・レベル評価の拡充」が提言された。山谷はその検討過程においてプログラム概念やその評価方法に一致はなく、国際的に統一された手法も未確立であることが判明したという状態であったが、この検討は、複数の協力プロジェクトを有機的に組み合わせて実施するアプローチ(プログラムアプローチ)やそのレベルでの評価の推進という他援助機関等の国際的な流れに沿ったものであった。そして 2003 年度に改訂された「開発援助大綱」[38]においてもプログラム評価の推進が謳われている。

更に 2010 年におこなわれた外務省による日本の ODA のあり方検討[9]においては、更に踏み込み「援助の戦略性強化」において「プログラム・アプローチの強化」が次の記載により示されている。

「6-1-2 プログラム・アプローチの強化：原則として途上国からのプロジェクト毎の要請に基づいて個別の援助実施を検討する現在のアプローチから、途上国との政策

協議に基づいて開発課題解決に向けた開発目標をまず設定し、そこから具体的な援助対象（プロジェクト）を導き出していくプログラム・アプローチへの移行を図る。プログラムに従って体系的にプロジェクトを形成することでプロジェクト間の相乗効果を上げ、全体としての成果の向上を図る。その際、無償資金協力、有償資金協力、技術協力などの援助手法を有機的に組み合わせる。」（参考文献[9] pp.9-10 より引用）

このように、プロジェクト毎の要請に基づく個別の援助実施検討というこれまでの案件採択プロセスをプログラム・アプローチ強化のために変更することを提言しているが、その後かかる変更はおこなわれず、前項に示したとおりのプロセスとなっている。

しかしプログラム・アプローチは外務省の方針としては維持されており、最新の 2016 年度版開発協力白書[39]において、「戦略性強化の取り組み」として「プログラム・アプローチ」について次のとおり記載してその推進方針を述べている。

「プログラム・アプローチとは、被援助国との協議等を通じて特定の開発課題の解決に向けた目標（プログラム目標）を設定した上で、その目標達成に必要な具体的な ODA 案件（プロジェクト）を導き出していくアプローチのことです。たとえば、特定地域の妊産婦死亡率を減らすという「目標」のために、無償資金協力による病院の建設や、技術協力による助産師の育成といった「具体的なプロジェクト」を導き出すケースが考えられます。現在、試験的な取組を進めており、その経験と成果を活かして、プログラム・アプローチの強化に取り組んでいきます。」（参考文献[39]pp.163 より引用）

（2）JICA におけるプログラムアプローチの検討

JICA で初めてプログラムの考え方が正式に導入されたのは、1999 年の「協力プログラム」導入に遡る。これは「JICA 事業の基本計画として、援助重点分野から開発課題を切り出し、それに対する協力プログラムをまとめた事業実施計画を作成することとした。」[40]としたものである。これはそれまでプロジェクト単位での検討、実施をまとめて「プログラム」として開発効果を高める試みが計画策定に導入されたものである。「事業マネジメントハンドブック（初版）」[13]によると、2001 年に「協力プログラム」は「共通の目的・対象の下に緩やかに関連づけられて、計画・実施されるプロジェクト群」と定義され、2006 年には「JICA プログラム」と呼称し協力戦略として質を高めた協力プログラムとして「途上国の特定の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み(=協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ)」と定めた。同ハンドブックではこの定義を踏襲した上で、次の項目を基本情報とした「プログラム計画書」を作成することとしている。

- ・ プログラムの目標、指標、期間、予算概算額
- ・ 基本的な協力シナリオ
- ・ プログラムを構成する事業
- ・ 協力シナリオ遂行上のリスクや制約
- ・ 相手国の実施機関（複数の場合もある）
- ・ 協力、連携機関（他ドナーやNGOなど）
- ・ 事業展開計画（ローリングプラン）

更に、プロジェクト群がプログラムを構成する目的や、目的と連関したプロジェクト間の関係性について「協力プログラム目標系図パターン」として図2-6の通り示している。

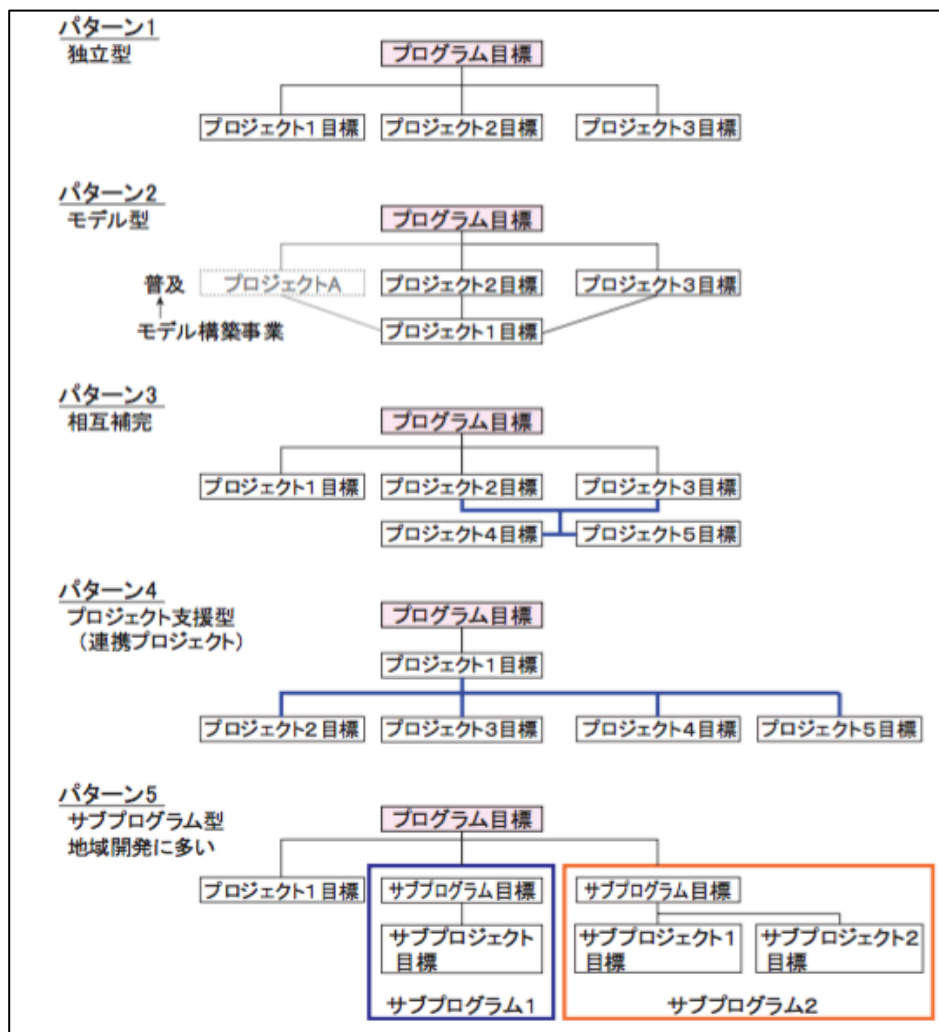


図2-6 JICA 事業マネジメントハンドブック（初版） [13]によるプログラム目標系図

この分類は想定されるプログラムのパターン提示としては有効であると考えられる。また、戦略策定段階において予め想定される内部及び外部のリスクを確認し、それを予防する措置がプログラムアプローチではとれること、特に特定プロジェクトにとり外部条件となる事項を他プロジェクトの実施を通じてそのリスクを減らすという発想が可能となることなどは記載されている。一方で、パターンの提示に留まり、いかなる場面でいかなるパターンを選択し、各プロジェクトをいかにプロファイルし、時系列の推移を考えながらマネジメントすれば良いかという、価値創造の考え方については触れられていない。

一方で、2008年になされた旧 JICA と旧 JBIC の統合にあたっては 2-1-2 に記載したとおり「技術協力、資金協力を一体的に実施する機関」として、その相乗効果を出すことが強く求められ、かつ JICA においても意識された。2009 年度「国際協力機構年次報告書」[41]においては、新 JICA の開発援助について 5 つの方策を挙げて強化・推進するとし、その 3 番目に「協力プログラムの活用」として、以下のとおり記載し推進方針を示した。

「協力プログラムは、スキーム別の個別プロジェクトだけでは達成が困難な高次の開発目標を目指し、プロジェクトを一体的に計画・管理するものです。JICA は「協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン」を作成し、協力プログラムの一層の活用に取り組んでいます。」（参考文献[41] pp.12 より引用）

このように協力プログラムにより高次の開発目標を目指すものと位置づけられ、その活用に取り組むとされた。しかしながら、ここで触れられている「協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン」は一般には公開されていない。

（3）JICA における協力プログラム導入の現状

2009 年度以降の推移は 2015 年に JICA が公表した調査研究[30]により把握することができる。同調査研究によると JICA は 2013 年に「協力プログラムの戦略性強化に係るガイドライン ver2」において、JICA 協力プログラムを「途上国の特定の中長期的な高次の開発目標の達成を支援するための戦略枠組み（＝協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ）」と定義し、かつ戦略的とみなされるための要件として「明確な目標」、「適切な協力シナリオ」、「各種援助形態の最適な活用計画」を挙げている。

同報告書では、JICA より提供のあった 26 件の既存協力プログラム計画書を対象にレビューをおこない、その概要を表 2-6 のとおり示している。

表2-6 JICA 協力プログラム概要 (参考文献[30] pp.38-39 より引用)

連番	国	協力プログラム名称	期間 (年度)	年数	協力プログラム計画書における 構成案件数					予算 (億円)
					無償	有償	技協	その他	合計	
1	アフガニスタン	保健システム強化	2008-2014	7	1	0	9	2	12	19.1
2	アフガニスタン	農業農村開発	2010-2020	11	1	0	18	4	23	292.8- 446.6
3	アフガニスタン	カブール首都圏開発協力	2010-2020	11	13	9	8	1	31	2,124.9
4	インドネシア	ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備	2011-2020	10	0	3	10	4	17	N.A.
5	ウガンダ	北部復興支援	2009-2014	6	6	1	5	5	17	125.0
6	エチオピア	給水率向上と維持管理能力向上	2011-2015	5	6	0	10	2	18	80.6
7	エルサルバドル	東部地域開発	2010-2014	5	2	1	8	6	17	260.5
8	ガーナ	アッパーウェスト州住民の健康改善	2005-2009	5	1	0	2	1	4	7.2
9	ガーナ	アッパーウェスト州保健サービス強化	2011-2016	6	3	0	2	2	7	31.3
10	カンボジア	産業人材育成	2012-2021	10	2	0	8	2	12	38.6
11	カンボジア	都市水環境	2012-2016	5	4	5	2	0	11	333.1
12	コロンビア	紛争の被害者・共生和解支援	2008-2013	6	0	0	9	10	19	10.5
13	セネガル	タンバクンダ州保健システム強化	2007-2011	5	1	0	6	5	12	16.8
14	タジキスタン	運輸インフラ整備	2013-2017	5	5	0	3	0	8	91.6
15	タンザニア	コメ生産能力強化	2011-2018	8	2	0	8	2	12	126.2
16	ネパール	運輸交通インフラ整備	2013-2018	6	3	0	4	0	7	84.3
17	パラグアイ	保健医療改善	2009-2015	7	1	0	4	4	9	18.0
18	パレスチナ	ジェリコ開発	2005-2010	6	0	0	12	0	12	15.0
19	バングラデシュ	砒素汚染対策	2006-2009	4	1	0	6	1	8	N.A.
20	バングラデシュ	基礎教育の質の向上	2011-2016	6	1	0	2	1	4	31.5
21	ブルキナファソ	感染症対策(マラリア対策)	2008-2011	4	1	0	5	0	6	N.A.
22	ベトナム	中小企業・裾野産業開発	2009-2015	7	1	4	23	2	30	197.0
23	ベナン	母子保健・感染症対策	2006-2010	5	1	0	7	3	11	15.2
24	ボリビア	貧困地域飲料水供給	2005-2010	6	5	0	5	8	18	N.A.
25	モロッコ	エルラシディア県地域開発	2008-2015	8	1	1	3	2	7	31.6
26	ラオス	電力整備	2012-2016	5	1	3	12	0	16	361.2

(注; 数値への網がけは各項目の最小値及び最大値であり、筆者がおこなった。)

ここに示されるとおり協力期間（4年～11年；平均6.5億円）、予算額（7.2億円～2,124.9億円；平均191.4億円）、構成案件数（4件～31件；平均13.4件）と大きなばらつきがあり、プログラムの考え方が定まっていないことが窺える。同報告書ではプログラム評価の可能性から内容の分析をおこなっており以下の課題を抽出している。

- ・ プログラム目標が曖昧で設定レベルが高すぎる
- ・ プログラム目標と成果に因果関係がない
- ・ 指標の設定が不適切、不十分である
- ・ 対象地域に乖離がある
- ・ 対象セクターの選択が測定可能な効果発現を重視していない
- ・ 外部要因の分析が不十分である
- ・ 協力プログラム計画書にモニタリング計画が記載されていない

また「協力プログラム」の評価に関して、JICAでは「協力プログラム評価」を実施している。JICAのWEBサイト[42]に公開されている同評価の件数は2006年度：4件、2007年度：2件、2008年度：1件、2009年度：1件の8件に留まる（表2-7参照）。

JICAによる評価の関心がインパクト評価などに変わってきている面もあるが、この少ない件数はJICAが事業をプログラムとして形成し、評価するというサイクルが確立されていない実態を示している。

表2-7 JICAによる協力プログラム評価報告書公開案件一覧

実施年度	評価プログラム案件名	出版年
2006年度	インドネシア 南スラウェシ州地域開発プログラム	2007年7月
	ボリビア 貧困地域飲料水供給プログラム	2007年3月
	ガーナ アッパーウェスト州住民の健康改善プログラム	2007年3月
	アフガニスタン 保健医療セクタープログラム	2007年10月
2007年度	バングラデシュ 砒素対策プログラム	2008年10月
	メキシコ 水質汚濁対策能力強化プログラム	2008年9月
2008年度	ケニア エイズ予防プログラム	2009年3月
2009年度	ザンビア、フィリピン、中国 プログラム評価手法検討のためのマスタープランの試行的評価報告書	2010年9月

このようにJICAにおいては実態として「プログラム」として形成された案件数は全体に比して極めて少なく、かつ内容も一定の「プログラムマネジメント」の考え方のもとに定

まったものとなっているとは言えない。「プログラムアプローチ」は JICA 事業改善のために長年対応の必要性が指摘されてきた。しかしその導入が進まない理由として、そもそも JICA において「プログラムマネジメント」の考え方が定まっていないと言って過言ではないと考えられる。

2-3-4 国際機関・欧米援助機関と日本の「プログラム」の考え方の差異

前項まで、開発援助における個別プロジェクトアプローチの問題点、限界の認識と、それへの対応としてセクターワイドアプローチ (SWAP) の導入、国際機関や欧米ドナーと日本の援助におけるプログラムアプローチの現状についてまとめた。これらを通じて、開発援助における「プログラム」の考え方が、国際機関・欧米援助機関と日本と共通する点と差異があることがわかる。

共通しているのは、プログラムが複数の投入をとりまとめたプロジェクトよりも高次のものである、という考え方である。この点は、第 1 章に記載した PMBOK® や GAPPS におけるプログラム定義とも一致している。

一方で、「プログラム」の指し示す範囲については差異がある。2-3-1 にまとめたとおり SWAP においては、個別プロジェクトアプローチの限界認識を受けてアプローチは「セクターワイド」すなわち協力相手国のセクター全体 (保健、教育など) を指した。また 2-3-2 にまとめたとおり、WB 等の国際機関や欧米の援助機関が使用する「プログラム」の定義は、開発事業の全体を戦略的に俯瞰するものが多い。

一方、2-3-3 (2) に示したとおり JICA のプログラムの定義は「JICA 協力プログラムとは、JICA による途上国の特定の中長期的な高次の開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み (= 協力目標とそれを達成するシナリオ)」であり、途上国の政策プログラムに沿った形で形成・実施されるものであり、異なることが指摘されている[30]。表 2-6 及び表 2-7 の内容を見ると、JICA の協力プログラムでは国際機関等と同様に一国のセクター全体を対象としているものもあるが、特定地域の特定の課題に絞り込んだものまで混在しており、「協力目標とそれを達成するシナリオ」というその定義からしても「複数のプロジェクト群投入による個別プロジェクトアプローチからのインパクトの拡大」を考えたものであることがわかる。

すなわち、国際機関や欧米援助機関が SWAP の影響もあり、当該援助機関が考える相手国全体の開発課題における自らの対応するセクターを絞り込んだものから考えて「プログラム」を設定するトップダウン的な設定傾向があるのに対して、日本は個別プロジェクトの限界を認識しつつ、その限界を複数の投入を有機的に組み合わせて克服しようとするボトムア

ップ的な設定傾向がある。

これら SWAP に代表されるトップダウン的アプローチと日本が志向するボトムアップ的な側面の強いアプローチには、得失がある。

トップダウン的なアプローチは、想定とおり機能することが出来れば大変効果的であると考えられるが、それは容易ではない。ある国のセクター全体という大きな対象を、外部からの支援という文脈で全体を議論することに多大な労力を要するとともに、それを実践に移すことは更なる困難がある。またドナー間の協調が目的の一つであり、そのためステークホルダーが多くなりその調整に困難が伴うこと、支援を受ける側の開発途上国が支援を供与する側の各ドナーを「リード」することは立場的に、またキャパシティの面からも容易ではなく、結果的にドナーがリードする形になることが多い。これは開発途上国の自らの開発に対するオーナーシップの弱体化、喪失を意味するものであり、下村らの SWAP 批判[18]の主な論点は、この点が強調されている。これらから、理想的に実践に移すことは困難である。

一方ボトムアップ的なアプローチは、その準備や実践における調整コストは相対的に小さい。ドナー連携はプログラムの目的ではなく効果的効率的であると判断されれば実施する方法である。故に単独のドナーの活動においてもアプローチの改善としてこのようなプログラムは導入可能なものである。規模の設定も柔軟であり、小規模なプログラムから大規模なプログラムまで設定可能である。このように実践に移すことはトップダウン的アプローチに比して現実的であり、日本はこのようなアプローチも採用している（ドナー連携も合わせて実施している）。一方で、JICA の場合は 2-3-3 に示したとおりの問題を抱えるとともに内容や規模も千差万別の現況にあり、柔軟であるが故にプログラムの考え方が定まらず、その導入状況等も芳しくない状態が続いていると言える。

このようにトップダウン的アプローチとボトムアップ的なアプローチはそれぞれ特質があり、改善の方向性も異なるが、トップダウン的なアプローチの改善は政治的、援助の理念的なものとなり、そのマネジメント改善を検討した場合その実効性は不明である。一方ボトムアップ的なアプローチは、柔軟であるが故に考え方が十分定まっていない問題があり、本研究が目的とする ODA プログラム統合マネジメントフレームワークの提案は、この問題点に大きな貢献ができると考えられる。また、WB 等欧米の援助機関と JICA では、プログラムの指し示す範囲や考え方が異なるが、一方で複数の投入をとりまとめたプロジェクトよりも高次の成果を目指すという認識は一致していると言える。

以上の考え方より、本研究は日本のアプローチを前提としたものとする。またそれ故に、本研究で問題意識としている ODA のプログラムアプローチについては、欧米には先行研究等が見当たらない状況にある。

2-4 ODA へのプログラムマネジメント適用に係る先行研究

本項ではプログラムマネジメントに関する検討の中で、ODA がどのように議論されてきたのかについてまとめる。2-3-4 にまとめたとおり、本研究の対象とする ODA へのプログラムマネジメント適用に関して、直接的に先行するあるいは類似する欧米における検討は見当たらないため、日本における先行検討をまとめる。

P2M 理論標準ハンドブック[43][44]において、ODA はその適用対象として明示されてきた。2010 年には村瀬[45]は、P2M 概念の ODA への適用として、プログラムオーナーの考え方などについて検討をおこなっている。村瀬はプログラムオーナーは「主導する立場にあり、人、モノ、金など資源の配分権限を持つ者」と捉えて、途上国がオーナーになる場合のみならず、JICA など支援側が「オーナー」となるケースがあるとしている。これは「貧困にあえぐ途上国においてはこれら資源のうち取り分け資金、人（技術）、モノ等を援助機関に依存せざるを得ないという特殊な状況」にあるためとしつつも続いて「プログラム自体は途上国の施策であり、3S モデルのサービスモデルの段階においては途上国政府が運営・維持しなければならない。」としている。そしてそこに問題が生じないようにプログラム形成段階においてプログラムオーナーの能力の見極めと巻き込み、サービスモデル段階での課題を排除することが可能なプログラムの策定をおこなうことが援助機関の大きな役割であるとしている。これらの考え方は本研究においても踏襲している。

中村は 2010 年[46]に P2M の観点より、ODA が対象とする途上国における問題の多様性を考えた場合、その根本的な解決のためには部分最適ではなく全体最適の実現が必要であり、そのためのシナリオを有するプログラムが必要であることを述べている。そして 3S モデルとの関連の中でプログラムによる価値実現のシナリオのあり方をまとめているが、統合マネジメントについての具体的検討はなされていない。また中村ら[47] は ODA のステークホルダーに着目した検討をおこない、3S モデルの推移とステークホルダーマネジメントの関係について明らかにしている。すなわち、ステークホルダーマネジメントについてはスキームモデルの初期段階において関係性の設計が行われ、システムモデルにて関係性の構築と維持がなされる。それを受けて更にサービスモデルにおいて維持と再構築がおこなわれることになり、これら一連のプロセスにおけるステークホルダーの全体調和を図ることの重要性を指摘している。続いて中村ら[48]は ODA による支援を「開発計画支援段階」と「事業実行支援段階」に分けた上で「開発計画支援段階」の重要性について述べるとともに、特にサービスモデル段階において途上国が抱える財政的問題点への対応方策として

PPP (Public Private Partnership) スキーム適用の可能性を検討している。この論考において中村らは、3S モデル全体で体系を捉えてそのライフサイクルでのプログラム統合マネジメントの重要性を指摘しているが、そこに留まり統合マネジメントの具体的なあり方についての検討まで踏み込んではいない。

ODA が関連するプログラム統合マネジメントに関連するものとして、中村[49]は災害復興という課題に特化して、インドネシアにおける地震復興支援と東日本大震災からの復興努力を事例として、プロファイリングマネジメント、アーキテクチャマネジメント、プラットフォームマネジメントの具体的なあり方について考察している。これは ODA が対象とする事業、特に震災からの復興というソフトとハード両面からの総合的な対応が必要な場面におけるプログラムマネジメントの体系を取り扱ったものであり、その結果 P2M 理論にあるプログラム統合マネジメントを構成するマネジメント群が有効であることを示している。ただし同研究は災害復興支援を事例とした個別課題と検討の検討であり、幅広いフレームワーク提示は目的としていない。更にこの成果を受けて中村ら[50]は、特にプラットフォームマネジメントについて検討をおこなっている。プラットフォームマネジメントに関連する ODA の特徴として、支援する側と支援される側という構図があること、ステークホルダーが多岐に渡ること、日本とは異なる環境における活動となること、特定の専門性のみで解決できる課題は少なく多くは複数の専門性を結集した総合力が必要となることを挙げ、プラットフォームマネジメントの重要性を指摘している。その上で国際緊急援助隊 (JMTDR) をプラットフォームの事例として考察し、ハードウェア、ソフトウェア、ヒューマンウェアの観点を踏まえてプラットフォームの存在価値及び自立発展能力、問題解決能力について検討している。同研究は災害復興支援のための緊急援助組織という絞り込んだプラットフォームを対象としたものであるが、プログラムマネジメント理論の示すプラットフォームのあり方の有効性を示している。

また ODA プロジェクトにおける「タイムマネジメント」及び「モニタリングシート」の活用という個別マネジメント適用については、笹尾[51]が検討をおこなっている。

2-5 公的社会的課題へのプログラムマネジメント適用及びソーシャルイノベーションに係る先行研究

本項では開発援助の分野より視野を拡大し、公的かつ社会的な分野、課題に対するプログラムマネジメントの適用に関する検討をおこなう。そして ODA が「社会的な課題」について、継続的な変革を起こすものであるべきという考え方より、「ソーシャルイノベーション」にかかる諸論について、本研究に関連するものの現状を整理する。

2-5-1 アメリカにおける政府プログラムへのマネジメント導入の検討

アメリカにおいては近年、PMBOK®の発行主体である Project Management Institute (PMI) が中心となり、政府部門の活動への「プログラムマネジメント」についてケーススタディを実施し4件を公開するとともに、アメリカ連邦政府 (Federal Government) への「プログラムマネジメント」導入についての検討結果の取りまとめをおこなっている[52]。この報告では、プログラムの定義は PMBOK®第5版[53]でなされた定義 (1-2-1に記載) と同様であり、Program Management の定義は”The application of knowledge, skills, tools, and techniques to a program to meet the program requirements and to obtain benefits and control not available by managing projects individually”とされている。

また同ケーススタディの対象となっているプログラムは、航空宇宙システム[54]、社会保障局[55]、インディアン特別保留地の行政執行[56]である。

しかしながら、ここでのプログラムの定義は政策課題そのものであり、かつプロジェクトマネジメントにおいて PMBOK®第5版において詳述されているような具体的方法論は、プログラムマネジメントについてはなされていない。そして課題としては、法律や政策が個別政策に適合しており全体的 (holistic) な問題に対応できないこと、政府の活動にプログラムマネジメントが必要なことの関係者の認識深化、個別組織や関係者が全体との関係に位置付けて自らの役割を十分認識できていないこと、政府にプログラムマネジャーを育成するシステムチックなくみがないこと、プログラムマネジャーのコミュニティが政府に形成されていないこと、などを挙げている。

このように政府への PMBOK®にある民間等にて実績のあるプロジェクトマネジメントの手法や、それに伴う複数プロジェクトがある場合の対応 (プログラムへの対応) について、その必要性を認識し、検討を開始した段階にあると言える。

2-5-2 日本での公的社会的課題へのプログラムマネジメント手法の導入検討

日本国内における経済的利益を一義としない地域振興活動などにおける、プログラムマネジメントのあり方の検討をおこなう。

国際 P2M 学会が発行する「P2M マガジン」の第2号において、中山[57]は「地方創成」への P2M 理論の適用について検討している。中山はこれまでの地域振興策が進まなかった要因として内閣府による分析結果である、府省庁・制度ごとの「縦割り」、地域特性を考慮しない「全国一律」の手法、効果検証を伴わない「バラマキ」、地域に浸透しない「表面的」な施策、「短期的」な成果を求める施策、という要因を取り上げ、それぞれについてプロファイリングマネジメント、プログラム戦略マネジメント、ライフサイクルマネジメント、アーキテクチャマネジメント、価値評価マネジメントが有効であり、かつ共通す

る事項としてプラットフォームマネジメントが有効であると述べている。これらは P2M 理論の各マネジメント手法の特長を述べたものであるが、それらを総合したプログラム統合マネジメントに踏み込んだ内容とはなっていない。

これ以外にも地域振興策との関係では、中山ら[58] [59]、野地ら[60]により複数の事例についてプラットフォームマネジメントを中心とした検討がなされている。また荒井ら[61]は地域活性化におけるコミュニティマネジメントについて検討をおこなっている。

このように社会的な課題においては多様な主体をいかにマネジメントするかという問題意識が重要となり、研究実績も積み重なっている。またプラットフォームマネジメント以外の個別マネジメント手法の適用についてもこれら研究ではおこなわれている。しかしながら、地域において外部介入の支援を受けた当事者が持続的に介入による成果を発展させながら成果を生み出していくためには、プラットフォーム形成のみならずプログラム及びプロジェクトの他マネジメントも適切におこなう必要があることは自明である。その重要な要素であるプログラム統合マネジメントに着目して検討された既往研究は見当たらない。社会的課題一般、あるいは地域振興という幅広い問題意識についてプログラム統合マネジメントを検討することは容易ではないが、ODA というその特殊かつ絞り込んだ形態において、その検討を進めることはそれら一般的な課題に対しても貢献可能な部分があると考えられる。

2-5-3 ソーシャルイノベーション諸論と ODA

本章の最後に、「ソーシャルイノベーション」という考え方について言及してみたい。これは ODA が「社会的な課題」について、継続的な変革を起こすものであるべきという意識に依るものである。

「ソーシャルイノベーション」または「社会イノベーション」については、日本でも 2008 年の内閣府による資料発行[62]などを契機として、多くの論が見られて、書籍も出版されている[62] [64] [65]。内閣府の事例集は「社会起業家」に焦点をあてたものである。西村はにおいて、「ソーシャルイノベーションとは、社会において発生する諸問題を見出し、自らの関心と思いにもとづいた解決策として独創的な事業手法を開発し、その具体的な展開を通じて人と社会との関係に働きかけ、新しい社会的価値を創造していくこと。」と定義している ([64]p8)。このように日本での論考においては、社会企業家など政府以外の主体がおこなう事業活動を通じた変革という文脈で捉えられることが多い。また「ソーシャルイノベーション」を「知の創造」の観点から広く解釈した野中ら[66]の検討もある。これは野中らが研究してきた知識創造の枠組みを、個人、企業、NPO、行政による社会的課題への取り組みの適用し、その有用性と適用方法を考察したものである。

海外でも早い時期から「ソーシャルイノベーション」に関する動きが見られた。現在同分野において世界で中心的役割を果たしているスタンフォード大学の”Center for Social Innovation”は1999年に設立され、2003年より”Stanford Social Innovation Review”[67]を発行している。それら議論における”Social Innovation”の考え方は、James[68]などに詳しいが、政府や企業、NPOの垣根をいかに取払い、共同して社会的インパクトを生むかという視点に立っている。また「破壊的イノベーション」など企業の研究開発におけるイノベーション研究で著名なハーバード大学のクリステンセンら[69]も早い時期から、自らの構築した破壊的イノベーションのフレームワークを政府の政策や施策を含む社会セクターの活動に適用した検討をおこなっている。このように、政府や企業、起業家と言った主体に着目した論考のみならず、それら主体の特性を鑑みながらいかに社会に価値を生むかという観点の検討がなされている。ODAもその一翼を担っているものであり、本研究においてもこれら「ソーシャルイノベーション」分野の研究成果は、参照しながら検討を進めることとする。

また、「イノベーション」の枠組みを用いることで、ODAが通常対象とする範囲を表現することができる。

民間企業等がおこなう研究開発（R&D）活動では、基礎研究から事業開発に移行する際に「魔の川」があり、事業開発から実際の事業化をおこなう際に「死の谷」がある、とされている。そして事業化の後に成功裏に市場が拡大していく「産業化」のためには「ダーウィンの海」が広がるとされている。これら伊丹ら[70]の言う「魔の川」「死の谷」「ダーウィンの海」をいかに乗り越えるかに膨大な努力と、「ステージゲート法」[71]や「ブーストゲート法」[72]などの数多くの研究がなされている。

これら民間企業のR&D活動を念頭とした努力や研究が対象とする内容と、ODAが取り扱う社会的課題が持つ内容は共通点が多い。すなわち、ODAはなんらかのシーズ（基礎研究に該当）からODAのプロジェクトやプログラムとして展開するものを選択し、それを実施した上で、途上国社会において持続的な普及と発展を目指す活動であり、それらのフェーズの間に存在する「魔の川」（適切なシーズが選択されているか）、「死の谷」（成功裏に途上国の実情にあったプロジェクトが実施できているか）、「ダーウィンの海」（それら成果が持続的に途上国が維持発展できるか）、をいかに乗り越えるかが課題であると言える。これらの関係を図示すると図2-7のとおり表現できる。

このように基本的には類似した枠組みと言えるが、ODAにおいては「地球規模課題に対応する科学技術協力」など例外を除くと、支援国側が既に保有するノウハウや経験を用いて協力するプロジェクト等を実施することが通例であり、R&Dにおける基礎研究は通常実施されない点は異なっている。本研究が目的とするプログラム統合マネジメントフレーム

ワークの検討は、これら「魔の川」「死の谷」「ダーウィンの海」を乗り越えるための検討であるとの表現も可能である。

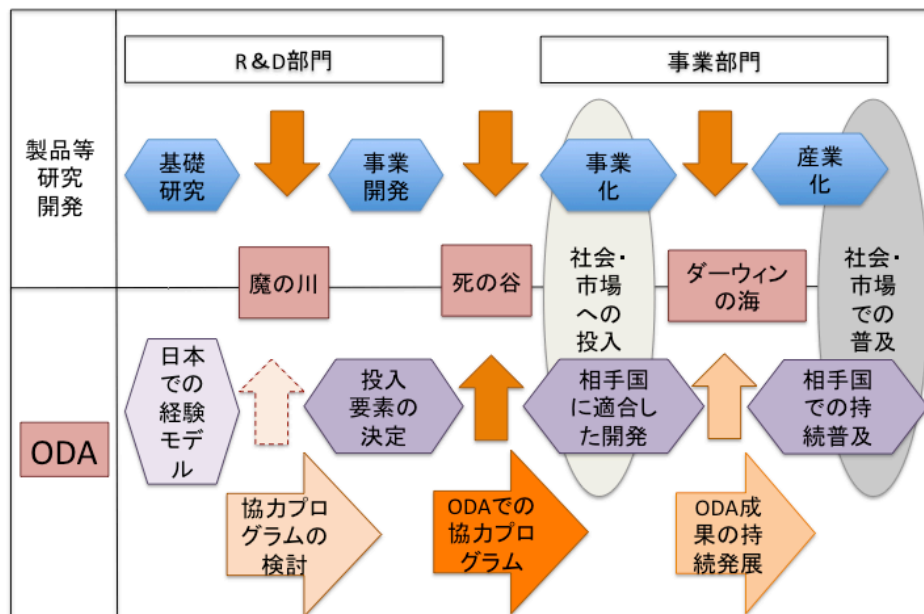


図 2-7 研究開発と ODA の対照と比較

2-6 本研究における「システム」の捉え方

本研究では第 3 章以降において、プログラムマネジメント理論 (P2M 理論) の考え方に即して対象を「システム」として捉えて考察する。それら検討に先立ち本研究における「システム」という用語の理解及び使い方についてまとめておきたい。

「システム思考」に関連して五百井ら[73]は「システム」を「システムとは関係による対象 (集団) の認識の仕方であり、認識された対象 (集団) の描像がシステムである。」として、システムは必ずしも客観的に存在するもののみではなく、対象を見る主体の主観によるものだ、としている。すなわち、「システム」として捉えられるのは「ある対象をそのように見た結果」であるということである。五百井らによるこの「システム」の定義は、ODA を検討するにあたっては当てはまる。ODA 事業は多くの要素から成り、そのどの部分を持って「システム」と捉えるかは、対象を観察する主体の「見た結果」に依存することとなる。本研究にて今後「システム」という呼称を用いる際には、筆者がそのように「対象を見た結果」そのように呼称するものであり、それ以外の「システム」としての見方があることを否定するものではない。

P2M 理論標準ガイドブック改訂第 3 版[43]では、JIS Z8121 オペレーションズリサーチ用

語による「多種の構成要素が有機的に秩序を保ち、同一目的に向かって行動するもの」という定義を用いている。その上で「システムの内部と外部を分けるシステム境界を設けることで、システム境界の内側を“内部システム”、外側を“環境”と呼び、外側にあるシステムは“外部システム”と呼ばれる。」としている。その上で、五百井らと同様に「システムとは認識されるものである」とするとともに、「システムの階層性と創発性」に触れている。すなわちシステムは階層的に組み合わせて表現できるとともに、システム全体の性質はその部分システムが作り出すアウトプットの総和以上のものである。」とし、「全体の性質」と「部分の性質の和」の差のことを「創発性」と呼称し、これは次のように表現できる。

プログラムの価値 $> \Sigma$ (配下のプロジェクトの価値)

更に「システムはコントロールとコミュニケーション」を持つこと、システムは「自己組織性」を持つこととまとめている。

システム工学の観点より井上ら[74]は、同じく JIS の定義を引用するとともに、「システムには目的があり、周囲の環境を条件として、実現すべき機能や解決すべき問題を記述する」としている。同時に近年のシステムの問題として「目的や周囲環境が完全に記述できない問題がある」として、次のシステムの分類を提示している。

- (1) クラスⅠ 完全記述問題：目的及び環境に対する情報が観測者にとって既知であり、問題を完全に記述できる
- (2) クラスⅡ 不完全環境情報問題：目的に関する情報は既知であるが、環境に関する情報は観測者には予測できず、問題を完全には記述できない
- (3) クラスⅢ 不完全目的情報問題：周囲環境（制約条件）ばかりでなく、目的に関する情報も観測者には予測できず、問題を完全に記述できない

これらを受けて本研究では「システム」について、主体や観測者が「見た結果」であることを前提とし、「多種の構成要素が有機的に秩序を保ち、同一目的に向かって行動するもの」というシステムの定義を基本とし、その性質として「階層性」「創発性」「自己組織性」を持つものと捉える。その上でシステムが置かれた環境（井上らのクラスⅠ～Ⅲ）について検討することとなるが、ODA においては目的、環境がすべて既知であることは希有であると考えられ、この分類にある「クラスⅡ」「クラスⅢ」を中心に検討していくこととする。

その上で、「システム」について場面に応じた定義をしていくこととしたい。

2-7 小括

本章では、まず本研究遂行にあたっての共通理解のために、ODA の国際的な定義、日本

の ODA 政策とその主な実施機関である JICA の援助手法毎にプロジェクトサイクルを概観するとともに、JICA の事業マネジメントの方法をまとめた。

それに続いて開発援助におけるプログラムアプローチの考え方をまとめた。国際的に、また日本も、個別プロジェクト群の実施による開発途上国の社会経済状況改善への限界について認識があった。そして世界銀行が主導する国際機関や欧米の援助機関においては「セクター」に着目し、ある国のセクター全般の改善を援助協調の推進等による図るアプローチが導入されたが、十分な成果があがったとは言えないことをまとめた。一方で日本は、個別プロジェクトアプローチの限界という国際機関等と同様の認識の下で、「開発課題解決に向けた開発目標をまず設定し、そこから具体的な援助対象（プロジェクト）を導き出していく」こととし、具体例としては「ある地域の妊産婦死亡率の減少」など、ある国のセクター全体よりも絞り込んだ範囲に対して、複数のプロジェクト群をプログラムとして実施するというアプローチをとり、現在も推進する政策となっている。

このように国際機関や欧米においては、トップダウン的に「国のセクター」を対象とすることが検討の出発点となるのに対し、日本では「開発目標から課題を設定し、プロジェクト群を導き出す」というボトムアップ的なアプローチが採られた。実際には「JICA 協力プログラム」においても、ある国のセクター全体を対象とするものもあれば、特定地域の特定課題を対象とするものもあり、国際機関や欧米のものとの明瞭な区別は困難な面もあるが、トップダウン的かボトムアップ的かというアプローチの方向性の明瞭な違いがある。

それ故、欧米においてはプログラムの議論は「セクター」全体の議論に一足飛びになってしまい、「複数の投入をいかにプログラムとしてマネジメントして成果を挙げるか」というような先行研究はあまり見当たらない。日本においては、P2M 理論がそのスコープから生成期より ODA への適用を視野に含めていたこともあり、先行研究が存する。しかしながら、それらは個別マネジメントの適用が中心であり、「プログラム統合マネジメント」を直接的に取り扱う先行研究は見当たらない。

それらの検討に引き続き、本章では ODA に限定せず、公的、社会的な課題へのプログラムマネジメント理論の適用、「ソーシャルイノベーション」諸論の現況、本研究で取り扱う「システム」という用語の考え方についてまとめた。

第2章 参考文献

- [1] OECD, Development Assistance Committee (DAC), “Official Development Assistance - Definition and Coverage –“
<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>
(2018年1月アクセス可能)
- [2] 外務省：「ODA とは？」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/index.html>
(2018年1月アクセス可能)
- [3] 閣議決定：「開発協力大綱」、2015年2月
- [4] 外務省：「開発協力大綱（平成27年2月10日閣議決定）概要」、2015年2月
- [5] 首相官邸：「海外経済協力に関する検討会 報告書」、2006年
- [6] (独) 国際協力機構：「ODA と JICA」、<https://www.jica.go.jp/aboutoda/jica/>
(2018年1月アクセス可能)
- [7] (独) 国際協力機構：「JICA 年次報告書 2016年」、2016年
- [8] 大野健一：「産業政策の作り方」、有斐閣、2013年
- [9] 外務省：「開かれた国益の増進 ODA のあり方に関する検討最終とりまとめ」、2010年
- [10] OECD, DAC : ”DAC Criteria for Evaluating Development Assistance”, 2000
- [11] (独) 国際協力機構評価部：「DAC 評価5項目の評価視点及び判断基準の標準化 報告書」、2012年
- [12] (独) 国際協力機構評価部：「JICA 事業評価ハンドブック」、2016年
- [13] (独) 国際協力機構国際協力総合研修所：「事業マネジメントハンドブック 初版」、
(独) 国際協力機構、2007年
- [14] 鈴木紀：「プロジェクトからいかに学ぶか —民族誌による教訓抽出—」、国際開発研究、Vol.17、No.2、pp.45-58、2008年
- [15] 崎坂香屋子：「保健医療分野におけるセクター・プログラム・アプローチの動向」、国際協力事業団国際協力総合研修所、2001年
- [16] James D. Wolfensohn, “A Proposal for a Comprehensive Development Framework”, World Bank, 1999
- [17] World Bank, “Comprehensive Development Framework Country Experience March 1999 – July 2000”, World Bank, 2000
- [18] 下村恭民、辻一人、稲田十一、深川由紀子：「国際協力第3版」、有斐閣、2016年
- [19] OECD, “The Paris Declaration on Aid Effectiveness”, OECD, 2005
- [20] Peter Herrold and Associates, “The Broad Sector Approach to Investment Lending, Sector

- Investment Programs”, The World Bank Discussion Paper 302, 1995
- [21] 吉田和浩：「セクター・ワイド・アプローチ～ガーナ基礎教育支援の反省から学ぶもの～」、国際協力研究、Vol.17、No.1、pp.23-29、2001年
- [22] Independent Evaluation Group, World Bank, “Do Health-Sector Approaches Achieve Results? ”, IEG Working Paper, World Bank, 2009
- [23] Richard Skolnik, Paul Jensen, Robert Johnson, “Aid Without Impact, How the World Bank and Development Partners Are Failing to Improve Health Through SWAPs”, Advocacy to Control TB Internationally, 2010
- [24] Erika Boak, Susy Ndaruhutse, “The impact of sector-wide approaches: where from, where now and where to? ”, CfBT Education Trust, 2011
- [25] United Nations General Assembly Resolution 44/211, 22 December 1989
- [26] United Nations General Assembly Resolution 47/199, 22 December 1992
- [27] Evaluation Office, United Nations Development Programme, “The Program Approach: Ownership, Partnership and Coordination”, 1998
- [28] 松岡俊二：「国際開発協力における「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチ」、アジア太平洋研究、No.11、pp.223-237、2008年
- [29] 中村明、亀山秀雄：「日本の国際緊急援助におけるプラットフォーム形成～緊急時ミッション達成の多様な人材のチームビルディング～」、国際P2M学会誌、Vol.8、No.1、pp.99-113、2013年
- [30] （独）国際協力機構、一般財団法人国際開発機構：「テーマ別評価 JICA 協力プログラムの評価可能性向上に向けた分析最終報告書」、（独）国際協力機構、2015年
- [31] Independent Evaluation Group, The World Bank, “How to Build M&E Systems to Support Better Government”, pp.141, 2007
- [32] United Nations Development Programme (UNDP), “Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results”, UNDP, 2009
- [33] U.S. Agency for International Development (USAID), “Program Cycle Overview”, 2011
- [34] Department for International Development (DFID), “Smart Rules, Better Programme Delivery”, pp.51, 2016
- [35] Department for International Development (DFID), “DFID’s Approach to Value for Money (VfM)”, 2011
- [36] U.S. Agency for International Development in Vietnam, “Country Development Cooperation Strategy for Vietnam 2014-2019”, U.S. Agency for International Development, 2013
- [37] 山谷清志：「評価の理論と実践におけるプログラム概念 –政策評価と ODA 評価をめ

- ぐって-」、同志社政策科学研究、Vol.6、No.1、pp.1-13、2004年
- [38] 閣議決定：「政府開発援助大綱の改訂について」、2003年8月
- [39] 外務省：「2016年度版開発協力白書 日本の国際協力」、pp.163、2017年
- [40] 国際協力事業団国際協力総合研修所：「開発課題に対する効果的アプローチ」、国際協力事業団、2002年
- [41] (独)国際協力機構：「国際協力機構年次報告書2009」、2009年
- [42] (独)国際協力機構：「協力プログラム評価」、
https://www.jica.go.jp/activities/evaluation/tech_ga/after/program.html
(2018年1月アクセス可能)
- [43] 日本プロジェクトマネジメント協会編著：「改訂3版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」、日本能率協会マネジメントセンター、2014年
- [44] 日本プロジェクトマネジメント協会企画、P2Mガイドブック改訂委員会編著：「新版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」、日本能率協会マネジメントセンター、2007年
- [45] 村瀬達哉：「政府開発援助へのP2M導入におけるいくつかの考察」、国際P2M学会誌、Vol.5、No.1、pp.43-51、2010年
- [46] 中村明：「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、pp.1-11、2010年
- [47] 中村明、亀山秀雄、小原重信：「ODA事業におけるステークホルダーマネジメントの実践構造化～環境社会配慮における合意形成プロセスの最適化～」、国際P2M学会誌、Vol.6、No.1、pp.15-28、2011年
- [48] 中村明：「開発途上国における開発計画策定支援の意義とその実行へのPPP適用に関する研究～3Sモデルによる開発プロセスの適正化～」、国際P2M学会誌、Vol.6、No.1、pp.113-127、2011年
- [49] 中村明：「グローバル化する災害復興支援におけるPM体系の役割について～スマトラ沖地震と東日本大震災からの教訓～」、国際P2M学会誌、Vol.6、No.2、pp.63-78、2012年
- [50] 中村明、亀山秀雄：「持続可能な社会形成のためのキャパシティ開発と適応性に関する研究」、化学工学論文集、Vol.41、No.3、pp.207-212、2015年
- [51] 笹尾隆二郎：「P2M手法に基づいた効果的なODAプロジェクトの実施方法の考察」、国際P2M学会2017年春季研究発表大会予稿集、pp.127-146、2017年
- [52] National Academy of Public Administration, Project Management Institute, “Improving Program Management in the Federal Government”, National Academy of Public Administration,

2015

- [53] Project Management Institute : 「プロジェクトマネジメント標準体型 : PMBOK ガイド第 5 版」、Project Management Institute、2013 年
- [54] Project Management Institute Case Study, “Series on Program Management in Government, Transforming Air Traffic within the US National Airspace System”, Project Management Institute、2014
- [55] Project Management Institute Case Study, “Series on Program Management in Government, Program Management Development Practices within the Office of Systems, Social Security Administration”, Project Management Institute、2014
- [56] Project Management Institute Case Study, “Series on Program Management in Government, A Case of Project/Program Management Success within the Office of Justice Services, Bureau of Indian Affairs”, Project Management Institute、2014
- [57] 中山政行 : 「事例編 地域創成活動における P2M 理論の適用方法」、P2M マガジン第 2 号、国際 P2M 学会、2016 年
- [58] 中山政行、野地英昭、林和希、十河直人、亀山秀雄 : 「P2M 理論を応用した地域活性化環境プラットフォーム構築」、国際 P2M 学会誌、Vol.5, No.2, pp53-62, 2011 年
- [59] 中山政行、亀山秀雄 : 「P2M プラットフォームマネジメントによる地域活性化の事例分析」、国際 P2M 学会誌、Vol.6, No.2、pp71-82、2014 年
- [60] 野地英昭、中山政行、亀山秀雄 : 「P2M からみた社会的環境プラットフォーム構築へのアプローチ」、国際 P2M 学会誌、Vol.6, No.1、pp141-153、2011 年
- [61] 荒井祐介、木嶋恭一、出口弘 : 「地域活性化のコミュニティマネジメントとしての価値協奏プラットフォーム戦略」、国際 P2M 学会、Vol.7, No.1、pp1-13, 2012 年
- [62] 内閣府経済社会総合研究所編 : 「社会イノベーション事例集」、内閣府、2008 年
- [63] 渡辺孝、「ソーシャルイノベーションとは何か」、一橋ビジネスレビュー、Vol 57、No.1、pp.14-26、2009 年
- [64] 西村仁志編著 : 「ソーシャルイノベーションが拓く世界」、法律文化社、2014 年
- [65] 谷本寛治ほか : 「ソーシャルイノベーションの創出と普及」、NTT 出版、2013 年
- [66] 野中郁次郎、廣瀬文乃、平田透 : 「実践ソーシャルイノベーション 知を価値に変えたコミュニティ・企業・NPO」、千倉書房、2014 年
- [67] Stanford Center on Philanthropy and Civil Society, Stamford University
<https://ssir.org/> (2018 年 1 月アクセス可能)
- [68] James A. Phills Jr., Kriss Deiglmeier, & Dale T. Miller, “Rediscovering Social Innovation”.
Stanford Social Innovation Review, Vol. 6, No. 4, pp.34-43, 2008

- [69] Clayton M. Christensen, Heiner Baumann, Rudy Ruggles, and Thomas M. Sadtler, “Disruptive Innovation for Social Change”, Harvard Business Review, December 2006
- [70] 伊丹敬之、宮永博史：「技術を武器にする経営 日本企業に必要な MOT とは何か」、日本経済新聞出版社、2014 年
- [71] ロバート・G・クーパー、浪江一公 訳：「ステージゲート法」、英知出版、2012 年
- [72] 和田義明、亀山秀雄「企業における研究開発プロセス手法の考案」、国際 P2M 学会誌、Vol.7, No.2, pp75-85, 2013 年
- [73] 五百井晴右衛門、黒須誠治、平野雅章：「システム思考とシステム技術」、白桃書房、pp33、1997 年
- [74] 井上雅裕、陳新開、長谷川浩志：「システム工学 問題発見・解決の方法」、オーム社、2011 年

第3章

プログラムマネジメント理論による
ODA 事業の現状と課題の俯瞰的検討

第3章 プログラムマネジメント理論による ODA 事業の性質と課題の俯瞰的検討

本章では、本研究遂行にあたる共通的な考察として、プログラムマネジメント理論の観点からのODA事業の概観と性質、対象とする開発途上国の発展へのODAの貢献のあり方を、俯瞰的に検討し整理する。具体的にはベトナムを事例に、ODA案件群と同国の開発戦略等の開発計画体系、日本側の支援政策体系と、プログラムマネジメント理論、特に3Sモデルに基づくマネジメントの考え方の関係とそこから導かれる課題を検討する。

それらを通じて、マクロな観点から開発途上国発展へのODAの貢献の位置づけを明らかにし、持続的な価値創出のための条件及びその支援の類型を明らかにする。

3-1 ベトナムの開発戦略・計画と日本の ODA

3-1-1 ベトナムの開発戦略・計画

ベトナムではその社会経済開発の方向性を定める文書を定めており、現在有効なものとして 2011 年 1 月の共産党大会にて決議された「社会経済開発 10 か年戦略(SEDS: Socio – Economic Development Strategy) 2011~2020」、2016 年 4 月の第 14 期国会において承認された「社会経済開発 5 か年計画(SEDP: Socio – Economic Development Plan) 2016~2020」がある[1]。これらにてベトナムは「2020 年までの工業国化」を目指しており、その突破口として(1)社会主義指向型市場経済体制の整備、(2)人的資源の開発、(3)インフラ（特に交通・都市インフラ）の整備を示している。そしてこれら戦略、計画を具現化するために数々の共産党による決議、国会で承認される国家戦略プログラム（National Target Program : NTP）、首相決定などが出されている。

これら国家レベルの総則的な戦略、計画を受けて、各地方レベルでの戦略や計画の策定がおこなわれ、SEDS、SEDP や NTP 等は各地方省版も策定される。FAO が 2014 年に作成したベトナムの「新農村開発（New Rural Development）」に関する NTP 策定過程とその内容をまとめた報告書[2]に詳細にそれら計画策定のプロセスが記述されているが、各地方省版の SEDS や SEDP、NTP 具体化計画策定過程では省の中の「郡（District）」、「コミューン（Commune）」、「村落（Village）」の各階層までそれぞれの計画を策定して統合することで、最終的には各レベルの行動計画まで策定している。また「新農村開発にかかる NTP」関連で国家レベルにおいて 2008 年 10 月より 2013 年 6 月の間で合計 18 の中央省庁や首相による政令、省令、決定等の文書が発行されている。これに各地方分も含めるとベトナムにおいては、各種戦略・計画等に関連して膨大な行政的決定や方針文書が作成されている。さらにこれら内容は、政令（Decree）、決定（Decision）、省令（Circular）と言った行政文

書として公布され、行政施策として実施される。これら法規規正文書の体系は国により異なるが、ベトナムの法規規正文書体系は遠藤による検討[3]に詳しい。

次項に述べる日本の援助方針はこれらベトナム側の開発戦略・計画の実現支援を目的として検討、設定されているものである。

3-1-2 日本政府のベトナム援助戦略と JICA 事業の具体化

日本政府の援助政策と戦略の体系は2-1-1にまとめた。ベトナムに対する「国別援助方針」は2012年12月に策定された[4]。同方針は大目標としてベトナム政府のSEDS、SEDPに対応すべく「2020年までの工業国化の達成に向けた支援」を掲げ、中目標として(1)成長と競争力強化、(2)脆弱性への対応、(3)ガバナンス強化、の3点を挙げている。「国別援助方針」は別紙にて「事業展開計画」[5]を定めている。最新の「事業展開計画」は2016年4月に更新されたものがあるが、同計画にJICA事業の「協力プログラム」及び個別「プロジェクト」が記載されている。

JICAは日本政府が援助方針を定める際の議論に参加するとともに、具体事業を実施して、日本政府が定める「方針」の実現を図る。すなわち、日本政府との役割分担と協力のもと、外務省による「国別援助方針」と「事業展開計画」（国別援助方針別紙）策定を受けて、JICAにて「協力プログラム」を組成し、そこへの個別「プロジェクト」の位置づけをおこない、具体的プロジェクトの準備と実施運営監理（効率的、効果的な実施）及び評価などをおこなう。ベトナムを対象とした場合、第2章に記載したODAに関する日本政府による方針の具現化するための体系が構築されており、この関係は図3-1のとおり示すことができる。

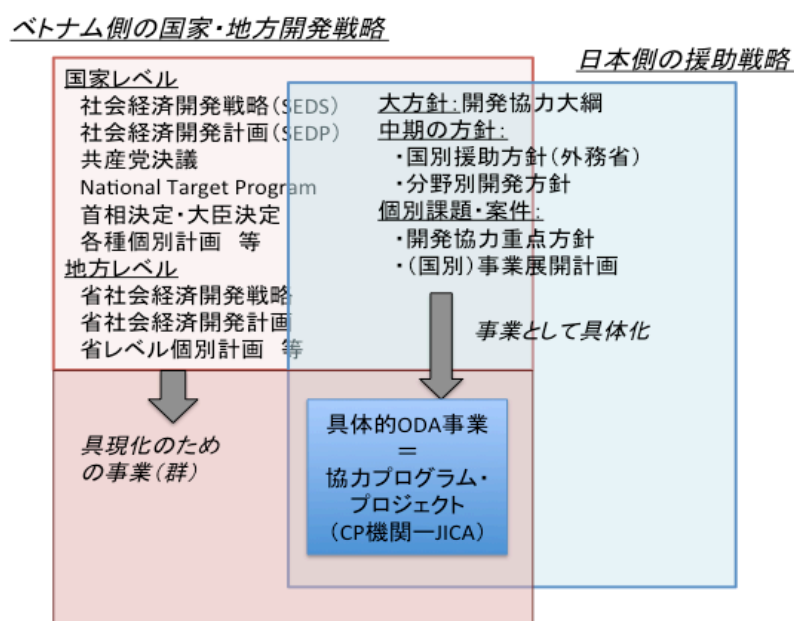


図3-1 ベトナム及び日本の政策方針と具体事業

日本のベトナムに対する ODA の歴史は 1958 年まで遡る。協力開始以来、JICA ベースの 2015 年までの累計[6]で、日本への研修員受入 23,888 人、派遣された日本人専門家 11,165 人、累計で円借款供与実績約 2.48 兆円、無償資金協力実績約 8,655 億円となっている。協力セクターは(1)運輸交通、(2)都市開発、(3)エネルギー、(4)自然環境保全、(5)環境管理、(6)地方農村開発、(7)防災、(8)教育、(9)保健医療、(10)経済、(11)ガバナンスなど多岐に渡る。

このようにこれまで多くの協力実績がありかつ現在実施中の案件も多数あることから、今後の協力内容検討は必ずしも白地の状態に描くことはできず、過去の経緯と蓄積、現在実施中の案件群を前提とする必要がある実態にある。

3-2 プログラムマネジメント観点からの ODA の性質

P2M 理論に関する標準ガイドブック[7]では、プログラムを「全体使命を実現する複数のプロジェクトが有機的に結合された事業」、プロジェクトを「特定使命を受けて、資源、状況などの制約条件のもとで、特定期間内に実施する将来に向けた価値創造事業」と定義している。ODA 事業（JICA 事業含む）は、いずれも特定使命、特定期間、制約条件のもとにおこなわれるものであり P2M で定義するプロジェクトであり、それを有機的に複数組み合わせることを意図するとプロジェクトが結合しプログラムとなる。本節ではベトナムを対象に本研究における考察の基礎認識として、プログラムマネジメントの観点からの ODA 事業一般の性質、特に、バックキャストによるプログラム・プロジェクトのプロファイリングと、価値創出に向けた 3S モデル（スキームモデル、システムモデル、サービスモデル）枠組みの ODA への適用及びそれらの結果により抽出される ODA の性質を検討する。

3-2-1 プロジェクトによる価値実現における外部要件と ODA の役割

JICA の事業マネジメントの方法は 2-2-5 に記載したとおり、技術協力ではプロジェクトをログフレームに基づく Project Design Matrix (PDM)を用いて設計、監理、評価をおこなっている。PDM は「投入→活動→成果」という論理体系になっており、限られた期間で資源を「投入」して「活動」をおこなって「成果」の達成を目指すとともに、複数の「成果」の総合として達成される「プロジェクト目標（Project Purpose）」が設定される。プロジェクト目標はプロジェクトが達成に責任を持つべき事項であるが、そこに至る過程においてはプロジェクトによりコントロール不能な「外部要件（Important Assumption : IA）」が設定されており、外部要件が満たされることがプロジェクト目標達成の条件となる。プロジェクト目標達成後に更に外部要件を満たしつつ順調に推移すると「上位目標」が達成され、

更に「スーパーゴール」があるが、これもそれぞれの外部条件の充足が達成の条件である。ここにまとめた ODA 事業における投入、成果、プロジェクト目標、上位目標、スーパーゴール、外部要件の関係を整理すると図 3-2 の通り示すことができる。

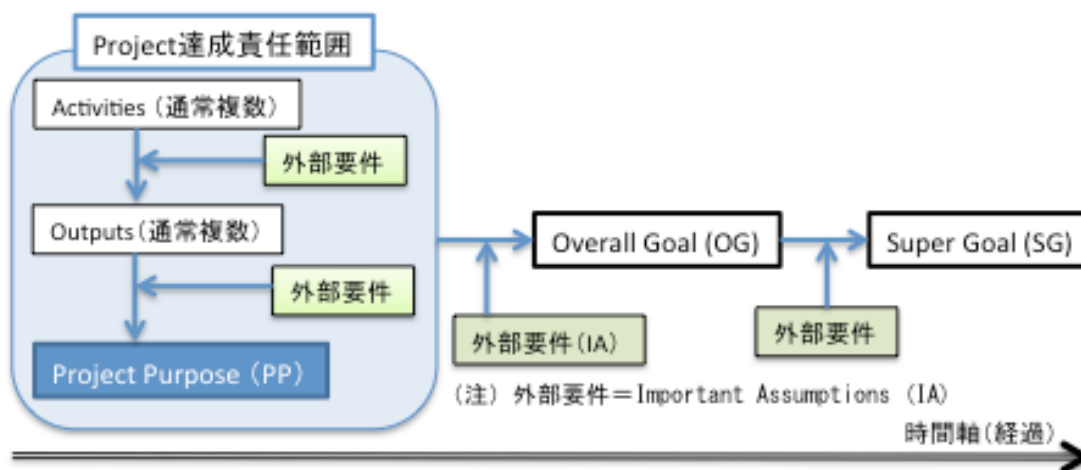


図 3-2 JICA 協力プロジェクトの目標達成と外部要件の関係

ODA 事業における開発途上国と JICA の関係は、協力の実施過程のみならず、協力終了後の自立発展性の観点からも重要である。ODA 事業、特に JICA が実施するプロジェクトは、政府開発「援助」であり国際「協力」事業である。すなわち、プロジェクト全体の実施主体は協力相手である開発途上国（政府）である。JICA は相手方がプロジェクトを適切に設計し、実施し、運用できるようになるために支援する存在であり、事業全体のオーナーではなく、その役割は限定的である。JICA が支援する事業を「JICA プロジェクト (JICA Project)」と呼称することは必ずしも正しい用法ではなく、ベトナムの協力に関して言うと「JICA による支援を受けたベトナムによるプロジェクト (Vietnam's Project with JICA Contribution)」という表現と理解が適切である。協力相手の開発途上国を支援成果の裨益対象としてのみならず、実施段階での直接の主体（実施者）と理解するとともに、JICA がプロジェクトに係るすべてをコントロール可能ではないことが ODA を検討するにあたっての基本的条件である。

3-2-2 バックキャストによるプロファイリングと ODA 事業の性質

プログラムマネジメントにおいて、プログラムの目標設定に「バックキャスト」の手法が用いられる。これは「現状 (As Is)」を認識した上で「将来のあるべき姿 (To Be)」を描き、そこに至る過程としてのプロジェクト群を構想し実施するとともに、実施過程において「将来のあるべき姿」の内容を修正、調整するという枠組みである。

本項ではベトナムを事例に俯瞰的に、ODA 事業における目標達成と国家開発戦略等との関係をバックキャストिंगの枠組みより検討する。

ODA 事業の性質に、その最終的な対象が「国家」という極めて大きいもの（対象の多様性、ボリューム、地理的な広がりなど）である点が挙げられる。対象が大きいが故に、全体的な状態改善のためには、図 3-2 に示されるとおり多数の活動群が展開される必要がある。その結果、状態改善に至る道筋は複雑であり、かつ多数のシナリオが想定されうるものとなる。そしてその状態改善のための具体的な対応として、目標年次を設定して中長期の各種戦略や計画を策定して「最終的な目標達成状態」を描き、同時にリソース配分等を鑑みて目標とそこに至るシナリオを検討し、内容に応じて ODA がそのシナリオ実現に貢献する、あるいは戦略や計画、シナリオの作成を支援することとなる。

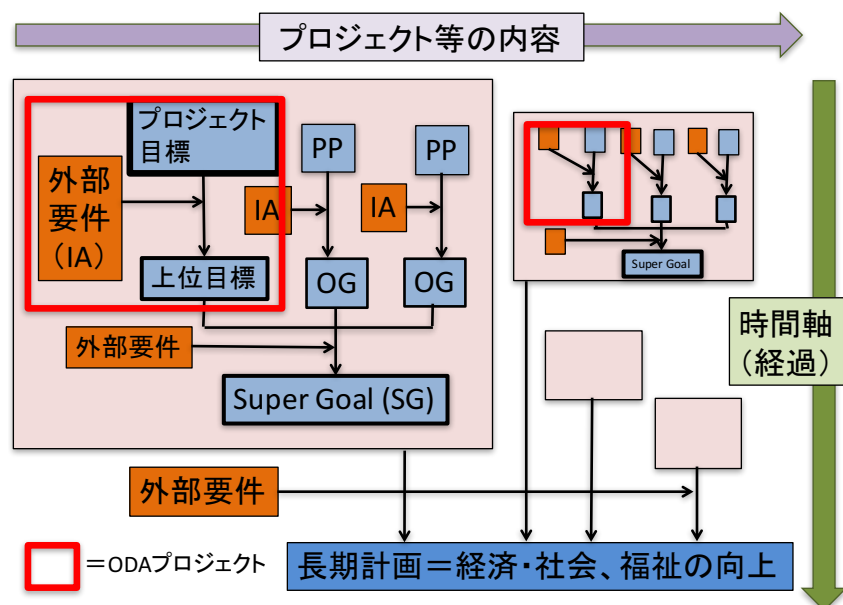


図 3-3 プロジェクト群の国家の発展、福祉の向上への貢献

更には国家も国際社会の中に位置づけられるものであり、ODA も国際社会という外部から国家への働きかけである。またこれら事業群を実施する国の省庁は農業省、環境省等のセクターに対応するものが多く、JICA 本部の組織も課題部と呼ばれる各課題に対応した部署が置かれ、事業の実施を担当しており、「セクター」（農業、保健医療、環境管理など）による分類が可能である。一方で、実際の協力の内容は、課題が相互に関係しており、単純にセクターによる境界の設定は容易ではない面がある。この点については 2-3 に課題としてまとめた。この点は本章の後段にて検討以降に検討し、プロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントのフレームワークとして第 5 章において検討する。

図3-3に示したプロジェクト群の実施主体は、JICAのみならず相手国政府、他ドナー、NGO、民間セクターなど極めて多岐に渡る。またJICA支援プロジェクトという限定した枠組みで考えた場合も、そこにかかるステークホルダーは極めて多岐にわたる。その分析例として、中村らによるJICA事業のステークホルダー分析、マネジメントの構造化にかかる論文[8]があり、具体事業実施におけるステークホルダーの関係性分析、マネジメントの困難さと重要性が指摘されている。

ODA事業は最終的には一国の社会経済、福祉の発展への貢献が目的であるが、かかる大規模、長期にわたる取り組みの構想と実施にあたっては長期と短期の視点を整合させながら、現実的な対処が必要になる。特に環境問題などで顕著であるが、長期的に必要とされると考えられる事項と、経済分野などにおける短期利益追求など、分野間での利益の相反が生じることがあり得、その対処をどのように考えるべきか容易ではない。

このようにP2Mにて持つことを要請される「バックキャストिंग」、すなわち「あるべき姿」を描きつつそこに至るシナリオを検討及び実施するという視点、はJICAにとって重要であり、そこから個別プロジェクト内容を検討するほか、「あるべき姿」やその実現工程の検討を目的としたプロジェクトが実施される。亀山ら[9]は、これらの設計に「ロジックモデル」等を用いる手法について検討している。

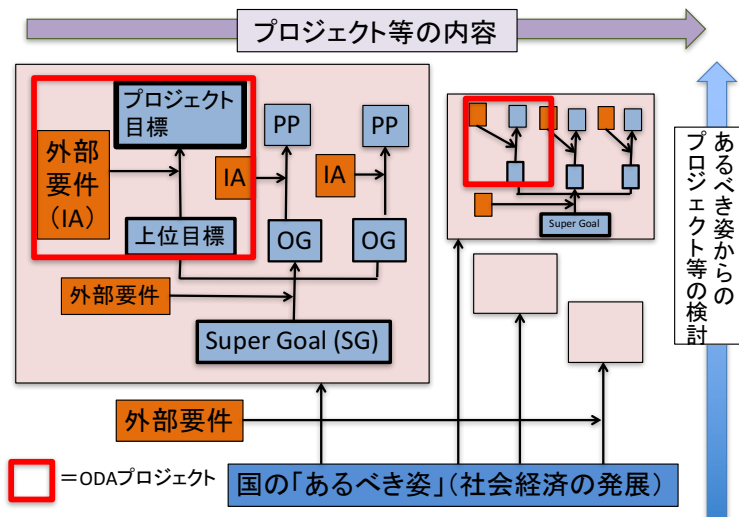


図3-4 「あるべき姿」からのプロジェクト内容の検討

「あるべき姿」を示す階層性の最上位に、ベトナムでは「国家社会経済開発戦略(SEDs)」があり、それを「計画(SEDp)」へと展開し、それを受けて各地方省やライン省庁等の具体戦略、計画に展開するメカニズムが存する。これら計画体系を参照することで、バック

キャストイングによる目標設定の基礎は構築されていると言える。

一方で、ここで構築されている計画等をすべて所与とすることは適切ではない。野中ら[10]は、環境問題や社会問題など多様な問題が絡み合う複雑な問題において、「セオリーを現場に当てはめて実証する」演繹的アプローチに偏った対応の不十分さを指摘し、「目的を起点に現場から仮説を構築し、実践を積み上げる」アプローチの必要性を述べている。この指摘は ODA が対象とする政府行政が立案する各種計画等にも、有効であると考えられる。ベトナム政府等が策定する計画は高度に分析的で演繹的であるとともに、政治的な動機より根拠に乏しい目標設定がなされることに留意が必要であり、その内容の改訂や再検討自体が ODA の役割であることも多い。

3-2-3 ODA 事業の 3S モデルを用いた位置づけ

これまで述べたとおり、ODA 事業は「特定期間」（有期）の事業であり、その間に相手国の構想、実施するプロジェクトなどを支援し「相手国が実施できるようにする」ことを目的としている。ODA への P2M 理論の 3S モデル適用については、中村ら[11][12]らが既に検討し、3S モデルの ODA への適用にあたって次のとおり定義している。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・スキームモデル＝開発政策・開発計画などの構想・策定・システムモデル＝全体システム構築のための各種事業の実施・サービスモデル＝全体システムの運営・維持による事業価値の創出・獲得 |
|--|

更に中村らは、3S モデルの段階に応じた支援対象の途上国と支援国の投入分担イメージについて、キャパシティ開発の概念を導入し図 3-5 のとおり表現している。

なお、図 3-5 で中村の設定した開発途上国と支援国の関係性はモデルとして示されたものであり、必ずしもすべての協力において「援助機関側が投入する比率」はこのように高いものではなく、実際の事業内容や状況等により様々である。

ODA 事業の原則として、協力期間が終了した後の経常的な事業維持管理、推進は開発途上国側の責任である。つまり ODA 事業は「開発政策・開発計画などの構想・策定」に関わる部分（スキームモデル）と、「全体システム構築のための各種事業の実施」（システムモデル）の部分に留まることが原則であり、引き続く「全体システムの運営・維持による事業価値の創出・獲得」（サービスモデル）部分は相手国が実施すべき領域と整理できる。この関係性は表 3-1 のとおり示される。

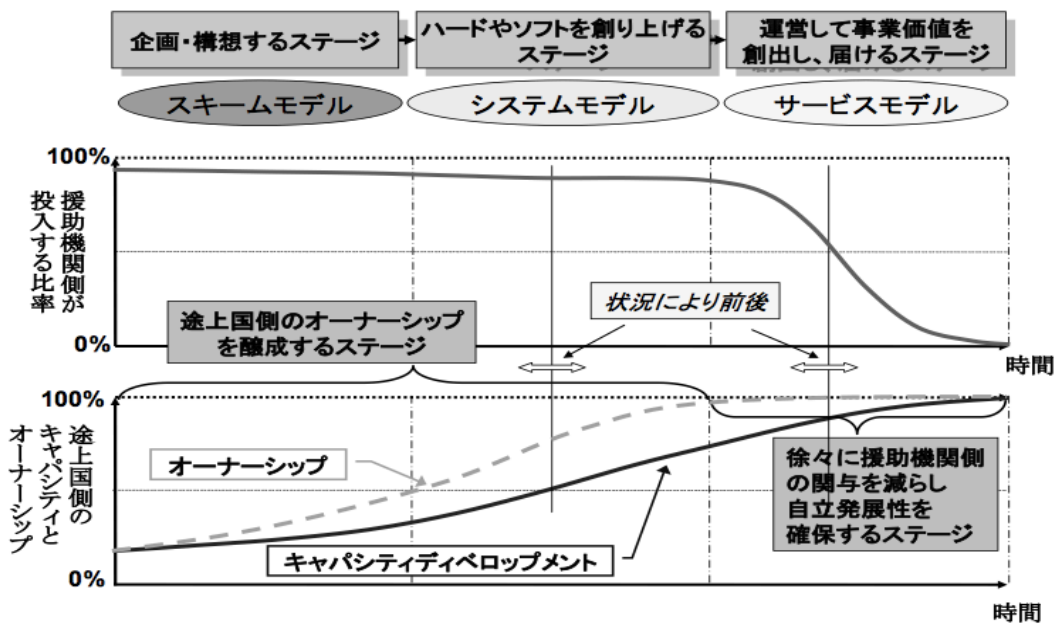


図3-5 「被援助国側のキャパシティ及びオーナーシップの向上と援助国側の関与（出典：中村[11]）」

表3-1 3Sモデルから見たODAと相手国の役割

	スキームモデル	システムモデル	サービスモデル
役割分担	相手国/ODA	相手国/ODA	相手国

このようにODAはサービスモデルを通常直接対象とすることはないものの、その最終目標は開発途上国の能力が向上しスキームモデル、システムモデルを経て検討されたサービスモデルが適切に運用されてそのサービス水準が「向上するようにする」ことである。そのためODAでは極力協力相手である開発途上国に寄り添いサービスモデルが現実的に適切に運用されるようになることを目的としてスキームモデル、システムモデル部分について協力をおこなう。サービスモデル部分の定常的实施は開発途上国側が協力プロジェクトの成果を活用して協力期間終了後におこなうことから、その実施を通じて達成が期待される内容は、プロジェクト終了後の達成である「上位目標」に設定される。このようにODAプロジェクト成果の活用による定常的な価値創出は開発途上国側がおこなう事項である。

なおここで中村らはシステムモデル及びサービスモデルの定義において「全体システム」という用語を用いている。これは途上国において価値を実現するための全体的なしくみ、体制全般を一般的に指して用いているものと考えられる。「システム」という用語は本研究のキーワードの一つであり、第2章においてその一般的定義を示したが、更に第4章では組織実施体制に着目し検討するとともに、第5章以降においても検討、整理する。

3-3 JICA 事業におけるセクター間の関係性

3-3-1 セクター間の関係性検討の必要性

JICA の「協力プログラム」及びそこに位置づけられるプロジェクトは、原則として課題分野に応じた「セクター」を基本に設定されている。これはカウンターパートがライン省庁でありその権限範囲に対する協力が原則となることに加えて、JICA 本部の体制がベトナム担当部署である東南アジア・大洋州部（地域部）とともに課題セクター別に編成された「課題部」が個別事業を担当するということも影響している。

一方で協力リソースが限られる中、3-1 で検討した「国家の社会経済開発計画」等の目標に基づくバックキャストによるプログラムプロファイリングの考え方に立つと、並列して実施される協力プログラム群及びプロジェクト群相互の関係性について検討することは重要と考えられる。具体事例に基づく詳細な考察は第5章にておこなうが、本節ではその前提となる、俯瞰的な観点からの実際の事業を形作るセクター間相互の関係性について考察する。

3-3-2 プログラムアプローチと個別セクター

実務的には担当省庁や JICA など支援側の組織体制から、具体的協力事業は特定セクターに位置づけて実施されることを述べたが、そのセクター間での境界を設定することは容易ではないことも多い。典型的な例として環境管理セクターと位置づけ可能な気候変動問題を例に取り上げたい。ベトナムで JICA は「気候変動対策プログラムローン」（円借款）[13] を実施しているが、これは他ドナーと共同してベトナム政府の 15 のセクター（ライン省庁等）と政策対話をおこなう枠組みとなっている。これはライン省庁の活動を横断的に、あるプログラムの視点から捉えて成果を追求する「セクター横断」の視点である。

また同一セクターに位置づけられる案件も、複数の異なる協力を組み合わせて相乗効果を出すことが期待される。これは「セクター内」の視点である。例えば農業作物の栽培技術に関する協力と灌漑施設管理の協力を、総合的に考えるアプローチなどが考えられる。

プログラムアプローチは、複数の投入（プロジェクト）を有機的に組み合わせて高い効果を目指すものであり、開発途上国側の省庁体制、支援側の組織体制に必ずしも捉われない視点を持つことは有効であることも多い。

3-3-3 セクターによる性質の差異と関係性

セクター間の関係性検討のためには、個別セクターによる一般的な性質の差異について指摘したい。

ライン省庁の設置内容は国により異なるが、一般には農業（林業、水産業）、環境、産業・貿易、エネルギー、運輸、インフラ、経済、教育、法務、内務、外務などに分類され、設置されることが多い。これら対象に協力を実施するにあたっては、当該協力により直接的な社会への裨益効果を期待する場合と、あるいは裨益効果を持続的に実現するための能力やしくみの基盤整備をおこなう場合がある。

例えば道路、橋梁、電力等のハードインフラは、その裨益範囲は当該インフラ建設地域周辺に限定される一方で、対象地域においてはその整備により直接の価値を生み出している。一方でそれらを支える人材育成、それを底支えする経済制度と予算等資源の創出や確保、それらの運用のしくみ（各種計画、制度、基準、法律、行政手続きなど）整備は、それ自体のみでは社会に価値を生み出さず、個別セクター毎の取り組みと組み合わせられることで社会に価値を生み出す。すなわち、価値を実現するための基盤となっている。

このような関係をセクター間の関係として図示すると図3-6のように整理され、しくみを司る「ガバナンス（行政組織、法整備・執行等）」、人材育成に関する「教育」、経済資源（予算）等に関する「経済」セクターは、それら自体が社会に価値を生む場合もあるが、同時にその他セクターを基盤として支える役割を持っていると言える。

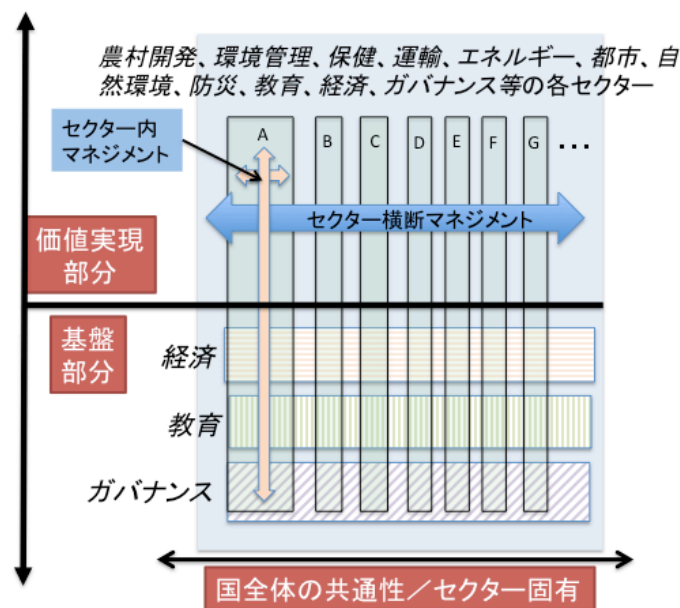


図3-6 ベトナムでの JICA 業務の視点からみたセクターの関係性

この分類整理は上述の視点よりベトナム国の構造を模式的に示したものであり、これ以外のベトナム国の現況記述の方法は多く存する。しかしながら ODA の検討と実施という目的から考えた際に、ガバナンス、教育そして経済が協力を考えるにあたって下部構造として存しているという構図は、国を見る視点及び今後の考察に有用である。

3-4 技術協力プロジェクト事例の問題紹介と分析

ここで JICA が実施した環境分野（水質管理）の技術協力プロジェクトの具体事例を題材に、ベトナムにおける ODA 事業実施と成果発現に向けた問題点を整理、考察する。事例紹介と考察にあたっては、特に 3-2-3 にて整理した ODA 事業の 3S モデルを用いた位置づけを念頭に、効果発現に向けた制約となる点、ベトナム固有の状況をよく描写している点に着目したい。

3-4-1 ベトナム「全国水環境管理能力向上プロジェクト」の概要

「全国水環境管理能力向上プロジェクト」[14]はベトナム天然資源環境省（Ministry of Natural Resources and Environment : MONRE）をメインカウンターパートとして、北部よりハノイ市、ハイフォン省、中部よりフエ省、南部よりホーチミン市、バリア・ブンタオ省の 5 地方省（市）の天然資源環境局（Department of Natural Resources and Environment : DONRE）をパイロットとして次の内容で協力をおこなったものである（協力期間：2010 年 6 月より 2013 年 6 月まで）。その上位目標とプロジェクト目標は最終的に次のとおり設定された。

上位目標：ベトナムの関係機関における水環境保護に係る能力が向上する。

プロジェクト目標：MONRE 及び対象 DONRE の水環境管理にかかる行政執行能力が強化される。

成果 1：執行性の高い水環境管理政策・政策手段を立案する MONRE の能力が向上する。

成果 2：対象各 DONRE における基本的な水汚染対策執行能力（環境モニタリング、汚染源インベントリー、汚染源インスペクション）が強化される。

成果 3：対象 DONRE における効果的な水汚染対策を策定する能力が強化される。

成果 4：対象 DONRE の市民、産業界に対する水環境の啓発能力が強化される。

成果 5：MONRE・DONRE の情報の管理・活用能力が強化される。

対象 DONRE はベトナム側との協議に基づき選定された。DONRE は、ベトナムの行政機構として地方省人民委員会の一部組織であり、MONRE の下部組織ではないことから、その直接の監督、人員配置、予算等配分は、MONRE ではなく各地方省人民委員会がおこなう。本プロジェクトは、成果 1 は MONRE を、成果 2 から 4 は DONRE を、成果 5 は MONRE と DONRE 双方を対象とした協力となっている。

3-4-2 現場から見たプロジェクト実施過程での問題点

本プロジェクトは多くの困難と問題に対処しながらの実施となった。本項では派遣された専門家の報告書をもとに、現場で認識された問題を要約する。

プロジェクトは長期専門家2名（総括及び成果1・5担当）、コンサルタントチーム（成果2～4担当）が派遣され現場で協力をおこなうとともに日本での研修、機材供与などを実施した。成果2～4において水質モニタリングなどエンジニア的な技術についての協力もおこなわれており、DONREをカウンターパートとしたこれら自然科学的な協力はほぼ所定の成果をあげることができた。

ここで長期専門家として成果1及び5を「チーフアドバイザー／水環境行政」として3年間現地で指導にあたった大林重信氏の「専門家事業完了報告書」[15]から問題要約部分を抜粋する。そこでは環境に関する問題点に留まらず、それらが生ずる要因とその要因が発生する根本的な構造までの考察が、3年間の現場での実体験に基づきまとめられている。

活動1「政策立案に関する問題点について」：以下の4点が主なものとして挙げられる。これらはMONREの政策全般に共有する問題点である。

- 1) 水環境政策全体を包括する法令¹が未整備
- 2) 個々の水環境法令の内容が不十分
- 3) 現行政策の課題に関する現場情報を収集し活用する仕組みが未整備
- 4) 政策を執行するうえでの共有基盤（環境汚染防止技術の普及、行政機関及び企業の人材育成、財源確保、環境産業の育成、住民の意識向上等）が不十分

○水環境政策の問題点が生ずる根本要因

- 1) 環境汚染防止に対する行政機関の責任感の欠如
- 2) 法令の適正な執行に対する行政機関の責任感の欠如
- 3) 行政組織内における企業部門と行政部門との会計区分が曖昧で両者が一体的に運用されていること

○これらが生ずる要因として、以下のような、各行政機関を横断する法制度上の問題等があると考えられる。

- 1) 公務員制度の不備（職員給与の低さ、職員の採用・昇進の不透明、職員の汚職防止対策の不備）
- 2) 会計制度の不備（企業と行政の未分離、罰金や課徴金の使途）
- 3) 法令の構造に関する不備
- 4) 行政に対する訴訟制度や行政不服審査制度等の不備
- 5) 中央政府と地方政府の関係を既定する法令上の問題
- 6) 環境汚染防止に対する政府の認識の低さ（環境予算不足、法令執行面の脆弱さ）

以下に本抜粋を再構成するとともに補足を加えたい。ここでは整理に留め提起された問

¹ ここで大林氏は、法律を踏まえて策定される政令（Degree）、決定（Decision）、省令（Circular）をまとめて「法令」と記載している。

題の分析は次項以降におこなうが、ここで言及されている問題点が「環境管理セクター」の枠内に留まっていない点が指摘されていることに特に留意が必要である。

(1) 行政組織のオーナーシップ（組織・職員の意識、業務の捉え方）

「オーナーシップ」は広い意味が含まれている。MONRE 更にはベトナム政府の環境問題に対する取り組み姿勢という意味もあれば、各 DONRE の取り組みの差異に見られるような地方省毎のオーナーシップという観点もある。特に地方省により取り組み姿勢は異なり、ハイフォン市はリーダー以下が高いコミットメントを持って当該プロジェクトに取り組んだのに対して、あまり投入を熱心におこなわなかった省があることが報告されている。これはその後の JICA ベトナム事務所の調査によると、地方省の政策優先度と本プロジェクト内容の関係が理由として挙げられた。

(2) 予算措置・法執行体制の問題（予算余力、制度設計）

法令を執行するには、法制度などが整っていることに加えて、それを実際に実行する技術力や組織体制、組織を動かすための予算措置が必要であり、ベトナム国の予算制約の下でも効果を発現できる執行内容とすることが必要である。

(3) その他行政執行の実施に必要な事項の不備（ガバナンス全般の問題）

環境分野に限らず、ベトナム国に共通する課題として次の問題点が列挙されている。

(a) 国と地方の関係整理：MONRE と人民委員会（DONRE）の関係性に留まらず、中央省庁と人民委員会の関係（役割）の整理に課題あり。

(b) 会計制度：国庫、地方行政における会計管理に不透明な部分が存在する。

(c) 行政訴訟・行政不服審査制度：行政に問題がある場合に住民等の取りうる措置の限界。正当性を主張しても現状を変えられないという状況から「何をしても無駄（むしろマイナス）」という諦め感が社会に広がっている[16]。その結果行政には良い意味のプレッシャーがかかることがない状態となっている。

(d) 法規範文書（法令など）の構造：法律や法令の内容のみならず、それら相互の整合性の問題が大きいことが指摘されている。

(e) 公務員制度：公務員の基本給が 1,150,000VND（約 5300 円）²と給与が現実の物価からかけ離れて安く公務員は「副業」を持たねば生活できない実際（処遇）や、またコ

² 2013 年 9 月 3 日「時事速報」が 8 月 30 日付国営各紙報道より紹介。同報道によるとズン首相（当時）の月給は約 8 万円とされている。

ネや金銭の有無に左右される（それで決まる）職員採用、勤務評価（昇進）の問題も大きい。

このようにいずれも「環境」分野の問題に留まらない、国全体に共通しかつ改善が容易ではない事項ばかりである。この中で法規範文書の構造、相互の不整合についてはベトナムに投資する日本を含む外国企業からも常に問題視されている。2015年より JICA がベトナム司法省等をカウンターパートとして協力を開始した「2020年を目標とする法・司法改革プロジェクト」の松本剛チーフアドバイザーはプロジェクトの開始にあたって、「法制度の未整備・不透明な運用」がベトナム投資上の筆頭リスクとして長く挙げられる状態として、「①法令相互間、あるいは上位法令と下位の通達との間に齟齬矛盾があり、どちらに従えば良いのか分からない、②法令に規定すべき内容の事前検討が不十分である上、影響を受ける企業に対する周知不足もあって実務と乖離したものが出来上がる、③そもそも法令の文言が曖昧である上、その運用も省庁ごと、地方ごとにまちまちで統一されていない、④新しい法令の内容が行政窓口に共有されておらず、法令に沿った取扱いを受けられない」と指摘している[17]が、これは環境分野の大林専門家の指摘と同一と言って良い。日本からの投資環境改善のための両国間の枠組みである「日越共同イニシアチブ」フェーズ5（2013年7月～2014年12月）ではこの問題対応のワーキングチームが設置された。

なお、ベトナムに対するかかる指摘は日本のみならず国際的になされており、ハーバード大学ケネディスクールが UNDP 及びベトナム政府とともに作成したベトナムの制度改善に関するディスカッションペーパー[18]においても、同様の文脈による司法・ガバナンス分野の改革の必要性が指摘されている。

3-4-3 「3Sモデル」の枠組みからの検討

(1) スキームモデル

スキームモデルは相手国の当該分野の開発（改善）戦略であり、政策、方針である。JICA は協力事業の実施を検討するにあたってベトナム政府の戦略、政策との整合性を検討するが、本プロジェクト実施に関連しては次のような政策が打ち出されていることを確認しており、その具体化のための支援として協力を検討したものである。

- ・ 2020年を目標とした「国家環境保全戦略」（Decision 第256号、2003年）
- ・ 重点汚染企業の汚染対策にかかる首相決定（Decision 第64号、2003年）
- ・ 国家支出の最低1%を環境保護予算に割当てる共産党決議（Resolution 第41号、2006年）

これらより政策体系としてベトナム政府が当該分野にどのような戦略、方針を持っているかということについては明らかになっておりであり、JICA を含め関係者が理解できる状

態になっている。

(2) システムモデル

スキームモデルで検討された戦略を具体的に展開するためのシステムを構築する部分であり、予め公布されていた政令には「排水課徴金にかかる政令 (Decree 第 67 号、2003 年)」、
「水環境保全と水資源管理の総合的な流域管理に関する政令 (Decree 第 120 号、2008 年)」
がある。これらの運用能力向上を技術協力として支援したものである。

JICA による協力プロジェクトは「パイロット」として選定されたカウンターパートの能力強化を図るものが多く、本プロジェクトも同様である。つまりスキームモデルによる戦略を具体化するためのシステムをパイロット的に設計するとともに、その実施のための技術的能力をカウンターパートに開発するものであり、その部分については成果を挙げることができた。

(3) サービスモデル

システムモデルで構築したものを実際に現場で広く定常的に実施し実際の水環境改善をおこなうサービスモデルに該当する部分は、本プロジェクトでも上位目標に設定されており、これまで述べたとおりここはベトナム側が実施する部分であることから、JICA が直接的に関与することは困難である。本プロジェクトは終了より十分な時間が経過していないことから「パイロットシステム」を「全体システム」に展開し本格的にサービスモデルとして運用できるかを判断するには時期尚早であるが、その過程では障害は多く見込まれ樂觀は許されず、注視する必要がある。

3-4-4 ベトナムでの問題点の特徴

本章ではベトナムでの環境管理分野の特定プロジェクト事例を検討し、その実施段階で認識された問題をまとめるとともに、環境改善という成果を実現するためには、環境管理セクターに留まらない問題点が多いことをまとめた。

これら問題のひとつに「必要な予算確保」があったが、このような問題が生ずることからも国家戦略 (スキームモデル)、政令 (システムモデル) 部分の策定にあたってサービスモデル部分の実現性にどの程度配慮がなされていたか疑問がある。ベトナムにおけるスキームモデル部分策定の優位、スキームモデルとシステムモデルの不整合に関連する指摘は他にも多くなされている。例えば 2013 年 12 月にベトナムの首相も出席し開催されたドナーとベトナム政府の公式対話の場である「Vietnam Development Partnership Forum」[19]にて日本政府がリードしたセッションでは、MONRE が中心となり進行中の「環境保護法」の

改訂について、法律改正のみならずその後の実効性担保のための措置に注力する必要性を UNDP など他ドナーとともに提起した。また「法律は制定（改訂）されたがその施行政令がない」ため法律が機能しない例、同一の法律の施行政令相互に矛盾がある例は 3-4-2 に挙げたものなど多数の指摘がある。ベトナムにおいては「スキームモデルに重点を置いて整備し、システムモデルでは課題があり、サービスモデル部分が十分機能しないことが多い」傾向が存すると考えられる。

これらの問題点を P2M 理論の枠組みを用いて考察すると、3S モデルの「プロジェクトサイクル結合」が十分ではない状態での、スキームモデル整備を重視する「ウオーターフォールモデル」が過度に優越的になっていると解釈できる。

ここで抽出した「環境管理セクターに留まらない問題点」、適切な「プロジェクトサイクル結合にあたっての問題点」を着眼点に、前節で考察したセクター間の関係を基に、実際の成果発現に向けた問題構造を次節で検討する。

3-5 サービスモデルが機能するための条件とそれを取り巻く構造

3-5-1 サービスモデル機能に必要な資源

3-4 での分析も踏まえ、「サービスモデル」が適切に機能するための条件を検討したい。これが持続的に運用されて効果を発揮するためには、該当する戦略、法律、法令など政策決定、組織体制整備、技術的ノウハウ、運用方針と言った行政的、組織的な枠組みが確立している必要があり、これらはスキームモデル、システムモデルにて形成される。これらが整備された後に、実際にその枠組みが定常的に運用、利用され、持続的価値を実現するために必要な「資源」として「ヒト、モノ、カネ」に該当する以下が挙げられる。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">(1) 枠組みで設定された内容を現場で実施可能な技術力を保有する人材（ヒト）<ul style="list-style-type: none">(a) 十分な技術力や業務への姿勢など資質を保持している人材（人材の質）(b) 対象地域（例：全国）で実施に移すのに必要十分な人員数（人材の量）(2) 人員が活動するための、施設、資機材（モノ）(3) これらを持続的に機能させるための経常的予算措置（カネ） |
|---|

これら資源が定常的に確保されスキームモデル（政策、方針）、システムモデル（具体展開のあり方）にて確立されたとおり機能すれば、サービスモデルは機能すると考えて良い。

3-5-2 サービスモデル機能のためのプロジェクトサイクル結合の構造

ベトナムにおいてプロジェクトサイクル結合が機能しにくい構造について3-4にて検討した「サービスモデル部分が機能するための必要な資源の確保」を中心に据え、「スキームモデルとシステムモデル」「システムモデルとサービスモデル」それぞれの不整合と困難に着目して整理分析すると、図3-7のとおり整理できる。

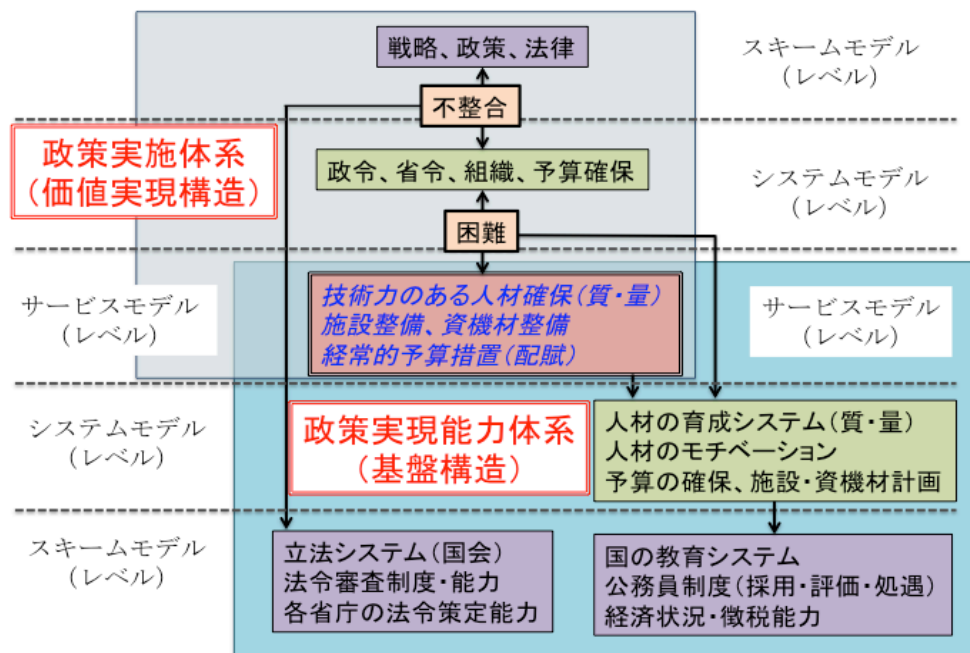


図3-7 サービスモデルを中心としたプロジェクトサイクル結合の構造

サービスモデルが機能するためには、将来目標を見据えつつ現実的に実行可能となるような戦略・法律の策定（スキームモデルレベル）、それに基づく政令・組織の設立等と人材・予算等の確保（システムモデルレベル）がなされた上で、サービスモデル運用に必要な資源が確保するという、プロジェクトサイクル結合が適切になされる必要がある。この流れは政策実施体系として、戦略、計画、法律、政令、省令、予算等確保という行政的な公式手順を適切におこなうということである。これを「政策実施体系」と称することができる。

それと同時に表裏一体の関係として、政策実施体系を立案し実施する能力を持つ人材の育成（基礎的能力、態度、マインド）のしくみと運用、予算確保の前提となる歳入確保、その前提となる相応の経済力、そして立法、行政、司法に関する能力及び能力維持向上の体系が整備されていることが必要となる。これらは「政策実現能力体系」と表現できる。

このように、「戦略」（スキームモデルに相当）→「政令・組織」（システムモデルに相当）→「人材、資機材、予算」（サービスモデル運用に必要）という実際に物事を動かすための具体的な「成果」としての政策を形成し実施する体系と、それら実現に必要なとなる実施能力の確保と向上のための体系という二層に分類可能である。

すなわち、開発途上国の社会に価値を持続的に実現するためには、政策の立案と実施及びそれらを可能とする能力確保と向上という相互に不可分な両面の対応が必要であり、この構造はプログラムアプローチが求められる所以の一つと言える。

次項においてかかる構造とシステムの所在を分析の枠組みとして、ODA 事業プログラムマネジメント、プロジェクトマネジメントを検討、実施にあたっての留意点をまとめる。

3-5-3 協力にあたっての留意点と類型

(1) 「政策実施体系（価値実現部分）」への協力

ODA (JICA 事業) の最終目標である「サービスモデルが機能する」ようにするためには、「政策実施体系」と「政策実現能力体系」双方での対応が必要であることがわかる。3-4 で取り上げた事例のプロジェクトは「政策実施体系」への協力を目的としたが、「政策実現能力体系」の障害を感じざるを得なかったものであり、このように「政策実施体系」での取り組みには「政策実現能力体系」に関する課題が構造的に含まれる。すなわち「政策実施体系」のサービスモデル部分を機能させるためには「政策実現能力体系」に示される課題に取り組む必要があり、そこではスキームモデル段階の内容とのフィードバックが求められることもあり得る。

これらの点は3-3に記載した「セクター横断／内の関係性」検討にあたっての重要な示唆と言える。「政策実施体系」を構成するセクターを横断するか、セクター内で考えるかという問題は個別の協力内容に応じて判断が可能であるが、「政策実現能力体系」との連関は必ず必要となる。これらを踏まえて協力プログラムの設定、協力プロジェクトの具体的な成果の設定、目標達成に要する時間や必要な投入資源について検討が必要である。

(2) 「政策実現能力体系（基盤部分）」への協力

「ガバナンス」など、「政策実現能力体系（基盤部分）」そのものに関する協力もある。同体系（基盤部分）への協力についてはそれが横断的な性質を持つだけに、「政策実施体系（価値実現部分）」に比して相対的に協力成果をあげることは容易ではなく、必要な投入資源（予算、人員、時間）がかかると言える。

例えば「公務員制度の改善」など具体的課題を例にとると、関係するステークホルダーの多様性とボリューム、既得権益の大きさ、思考様式や意思決定方法変更の困難さ、最終

的な制度化までにベトナム側で要する決定の量と多様性は、3-3で言う「政策実施体系（価値実現部分）」に比して多く、成果の具体化と普及運用は相対的に容易でなく、協力設計にあたっての成果の置き方、要する資源について慎重な検討が必要である。これは「政策実現能力体系（基盤部分）」は国全体に共通する事項であることからステークホルダーが多く、それに伴い外部要件も増大することにあるが故と言える。

協力を検討するにあたっては、かかる性質を十分認識しておく必要がある。

3-6 小括

本章では、本研究遂行にあたっての共通的な考察として、JICAのベトナムにおける活動を題材としてODA（JICA協力）をプログラムマネジメント理論であるP2M理論の特に3Sモデルの枠組みからの分析をおこなった。

ODAはベトナム、日本それぞれの開発及び支援戦略の存在及びその実現のための事業実施という構造になっており、戦略策定からその実施、運用までをカバーするP2Mの枠組みはODA事業検討、実施監理に有効であると考えられる。相手国の開発全体におけるODAの果たすことのできる役割は限定的であるとともに、最終成果達成までに外部要件が多くあり、そこには多くのステークホルダーが関わる。そして具体プロジェクト等検討にはバックキャストिंगの考え方も重要である。

またODAは「スキームモデル」「システムモデル」部分に直接貢献できるが「サービスモデル」部分は相手国の取り組みとなる。最終成果は「サービスモデル」にあり、ベトナムにおいては特に3Sモデルの「プロジェクト結合」に課題があった。「プロジェクト結合」の課題からベトナムでは具体的成果を表出する「価値実現部分」とそれを支えるインフラである「基盤部分」と呼べる二層構造があると考えられ、それぞれ地域や分野毎の個別要素（セクター）と国全体に共通するセクターで構成されている。それぞれの特徴に応じて、成果達成に要する資源（投入量、所要時間）など特徴は異なる。その上で必要な取り組みは、設定した目標を実現するための行政体系である「政策実現体系」と、それを実施するための各種能力から成る「政策実施能力体系」に分類されることを明らかとした。

以上より、ODAプログラムの形成（プロファイリング等）にあたっては、国の開発という全体像の中で、ODAの限定性を理解しバックキャストिंगの方法を用いるなどして、次の点について情報を整理し、適切に意思決定する必要があることを明らかにした。

- ・ 特定の「セクター（課題分野）」の「政策実施体系（直接価値実現）」にかかるプロジェクト群とともに、「政策実施能力体系（基盤構造）」にかかるプロジェクト群に

ついて合わせて検討し、形成を検討する必要があること

- ・ サービスモデルの持続的運用のための相手国の資源確保に留意し、支援プロジェクト等の形成と実施等の支援をおこなうこと
- ・ これらに関係するステークホルダーの所在を整理し、その参画検討が必要であること

具体協力を検討しあるいは実施するにあたっては、相手国の問題を構成する課題の階層構造を鑑みて、「政策実施体系」と「政策実施能力体系」という支援の分類においていかなる内容が必要か、それらに要する資源や成果発現に要する期間等の想定が必要である。また相手国による持続的なサービスモデル運用に必要な資源の内容、その確保のために支援としての対応や、これらに関係するステークホルダーの所在や関係性も、個々の状況により異なる。その中でこれら本章にて明らかにした事項はODAに共通的な事項であり、その情報整理、意思決定の支援の枠組み検討にて念頭に置くべき事項であり、ODAプログラムによる適切で持続的な価値実現の「あるべき姿」を構成するものである。これらを基に、次章以降にODAのプロファイリング、戦略、アーキテクチャ、プラットフォーム、ライフサイクル、価値指標各マネジメントフレームワーク及びその総合としての「ODAプログラム統合マネジメントフレームワーク」を検討する。

第3章参考文献

- [1] 在ベトナム日本大使館：「ベトナムの社会・経済戦略概要」
http://www.vn.emb-japan.go.jp/jp/economic/economic_vietnam_senryaku.html
(2018年1月アクセス可能)
- [2] Food and Agriculture Organizations (FAO), “New Rural Development in Vietnam – From Field to Policy –“, April, 2014
- [3] 遠藤聡：「ベトナムにおける法体系の整備 – 2008年法規規正文書公布法を中心に」、外国の立法、No.238、pp.177-190、国立国会図書館調査及び立法考査局、2008年
- [4] 外務省：「対ベトナム社会主義共和国別援助方針」、2012年
- [5] 外務省、ODAタスクフォース：「対ベトナム社会主義共和国事業展開計画」、2016年
- [6] (独)国際協力機構：「国際協力機構年次報告書 2016」、2016年
- [7] 日本プロジェクトマネジメント協会企画：「新版 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」日本能率協会マネジメントセンター、2007年
- [8] 中村明、亀山秀雄、小原重信：「ODA 事業における全体最適化と価値システムに関しての考察」、国際 P2M 学会誌、Vol.5、No.1、pp.1-11、2010年

- [9] 亀山秀雄：「ロジックモデルの歴史と P2M 理論への応用」、国際 P2M 学会誌、春季研究発表大会予稿集、p.170-179、2010 年
- [10] 野中郁次郎、紺野登：「知識創造経営のプリンシプル」、東洋経済新報社、2012 年
- [11] 中村明、亀山秀雄、小原重信：「ODA 事業におけるステークホルダーマネジメントの実践構造化」、国際 P2M 学会誌、Vol.6、No.1、pp.15-28、2011 年
- [12] 中村明、亀山秀雄、小原重信：「開発途上国における開発計画策定支援計画の意義とその実行への PPP 適用に関する研究～3S モデルによる開発プロセスの適正化～」、国際 P2M 学会誌、Vol.6、No.1、pp.113-127、2011 年
- [13] (独) 国際協力機構：「気候変動対策プログラムローン」
http://www.jica.go.jp/press/2010/20100618_01.html (2018 年 1 月アクセス可能)
- [14] (独) 国際協力機構：「全国水環境管理能力向上プロジェクト」
<http://gwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/VW02040106/355181C0AE99A6FE492575D100355630?OpenDocument> (2018 年 1 月アクセス可能)
- [15] 大林重信：「ベトナム全国水環境管理能力向上プロジェクト専門家業務完了報告書」、(独) 国際協力機構、2013 年
- [16] 牛見さおり：「ベトナム全国水環境管理能力向上プロジェクト専門家業務完了報告書」、(独) 国際協力機構、2013 年
- [17] 松本剛：「ベトナム法整備便り」、ICD NEWS、No.64、pp38-49、法務省法務総合研究所国際協力部、2015 年
- [18] Vu Thanh Tu Anh, Laura Chiot, David Dapice, et al. : “Institutional Reform – From Vision to Reality” A Policy Discussion Paper for Vietnam Executive Leadership Forum, Harvard Kennedy School, 2015
- [19] World Bank, “Vietnam Development Partnership Forum”,
<http://www.worldbank.org/en/events/2013/12/04/vietnam-development-partnership-forum-a-new-platform-for-policy-dialogue> (2018 年 1 月アクセス可能)

第4章

ODA事業の実施組織体制モデル

第4章 ODA事業の実施組織体制モデル

本章では第3章で検討した内容を踏まえ、第1章で述べた ODA 事業固有の特徴より、有期の目的達成事業を、外部者である支援国より相応の資源（資金、技術など）の提供、移転を伴う、開発途上国と支援国の共同事業として実施するという「実施組織体制」に着目する。

この実施組織体制を、「支援国」と「開発途上国」及び「その相互関係」それぞれのシステム間関係として内容を分析する。そして具体事例の検討をおこない、この実施組織体制に起因するリスクや問題点を明らかにし、これらへの対応を明らかにする。合わせてプログラムの望ましい成果実現に向けて必要な対応を明らかとし、それら成果により ODA 実施組織体制モデルとして整理し、第5章以降でのフレームワーク提案に資する。

4-1 ODA事業の実施組織体制

4-1-1 システム群としての ODA 事業

第2章において日本の ODA 事業の政策決定過程及び具体事業実施の流れについて記述したが、その流れを実施組織体制から再整理したい。すなわち、ODA 事業は支援を受け入れる開発途上国と支援国という、いずれも相互に独立した意思決定体系と能力、リソースを保有する主体間が、当該事業にて目指すミッションとその達成方法について合意し、具体的取り決めを交わして、その内容に応じて活動を実施し、開発途上国の社会経済状況の向上、改善のための価値の実現を図るものである。

ミッション達成のためにはプログラムマネジメントの観点から、P2M ガイドブック改訂3版[1]では「プログラムマネジメント」、「プロジェクトマネジメント（群）」の実行とそれらを支える基盤（事業経営基盤、知識基盤、人材能力基盤）が必要と定義している。そしてプログラムマネジメント体系について、模式的に図4-1のとおり「P2M ツリー」として表現し、全体ミッション達成に必要な数々の活動や必要なマネジメント及びその基盤について表現している。

個別案件により活動内容は異なるが、開発途上国等において多くの主体が目的実現のために、それぞれの職能に応じた活動を展開し、それらの結果として成果が発現することとなる。そしてそれら活動は第2章で検討した「多くの構成要素が有機的な秩序を保ち、同一目的に向かって行動するもの」たる「システム」[1]を構成する必要がある。

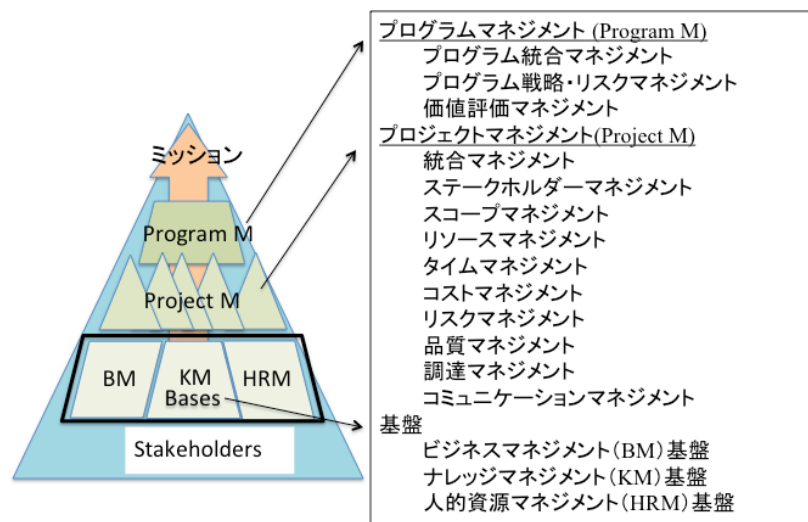


図 4-1 P2M ツリー ([1]より引用)

ODA 事業では価値創造を目指し事業を実施する主体たるオーナーは開発途上国であり、支援国は「支援事業」の実施主体であって価値創造事業そのもののオーナーではない。そして開発途上国は独自の社会経済的な背景と文脈、及び多くのステークホルダーを持つ。その下でプログラムあるいはプロジェクトの実施について、同国としての意思決定や各種承認などのプロセスを経て予算や人員を確保の上で動員し事業基盤を整え、個別プロジェクトマネジメント、プログラムマネジメントに係る活動をおこない、事業ミッションの達成を目指す。この全体について本研究では複数主体間の有機的連関としてシステムと捉えるとともに、オーナー側が持つものであることから「オーナーシステム」と呼称することとしたい。

支援国側も同様に独自の社会経済的背景と文脈のもと、ステークホルダーの関与の下で支援の実施に関して定められたプロセスを経て予算や人員を確保し、「支援事業」のミッションの設定とその実施責任を負っている。こちらはオーナーのサポートをミッションとして組成されるシステムであることから「サポートシステム」と呼称する。

そしてこれら2つのシステム間での相互活動が発生するが、この部分が ODA 事業における主要な活動である。すなわち、支援側と相手国（開発途上国）の専門家や援助実施機関職員等とそれぞれのカウンターパートによる相互的な協力活動がここに該当し、そこには技術や資金等資源の移転も含まれる。この活動もシステムとなっており。「相互システム」として呼称することとしたい。具体的には「相互システム」は、(a) 情報などの共有・交換、(b) 意思決定、方針などの確認及び働きかけ、(c) 資源（資金や技術など）の投入・移転及びその受容と応用、の組み合わせであると言える。更には、首脳や大臣などによるものも含めて、日常的な直接プログラムやプロジェクト活動には関わらない政策レベルの

対話も広義には相互システムを構成する。

ODA 事業において、3つのシステムがミッション達成にむけて相互に関連しながら展開する構造を「P2M ツリー」を用いることで、図4-2のとおり模式的に表現できる。なお図4-2のモデルは支援側が1カ国の単純なものであるが、実際には複数（国際機関など含む）で連携しての支援や、複数国を対象とした支援などさまざまな形態があり、その場合はモデルの複雑性は増すこととなる。本章では支援国が1カ国のモデルにて、ベトナムにおける日本による支援の事例を基に考察を進める。

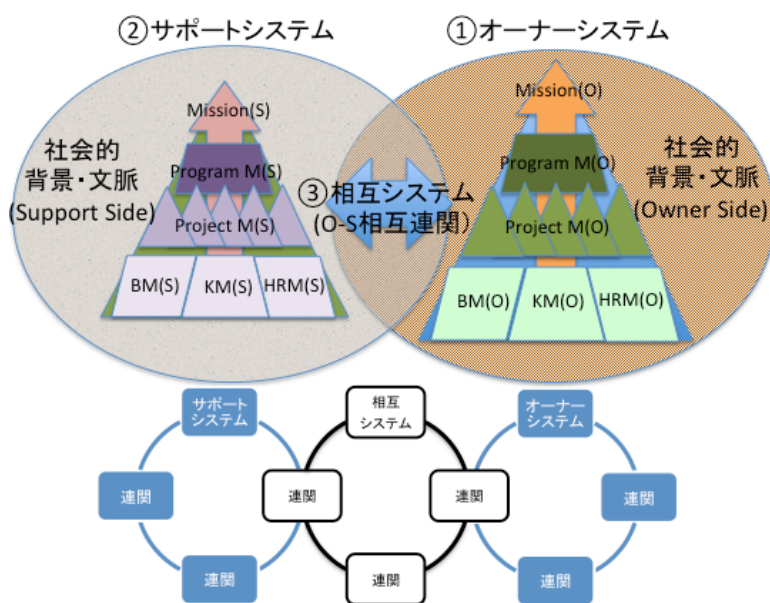


図4-2 ODA を構成するシステム群

ODA における価値創造システムとキャパシティ開発に関して、第2章でも触れた中村による先行研究 [2]がある。同研究では ODA と 3S モデルの関係、プログラムアプローチによるキャパシティ開発とそれらを通じた価値創造について考察し、特に価値創造におけるサービスモデル段階の重要性について述べている。一方、中村の論では ODA 事業を一つのシステムとして捉えているが、本研究では上述の通り主体により異なる3つ（以上）のシステムから構成されるものと捉えて分析する。その上で、その特徴に起因するリスクとそれに応じた望ましい事業マネジメントのあり方について考察したい。

4-1-2 オーナーシステム

開発途上国のオーナーシステムでは、システムの構成要素となるステークホルダーが多く存し、活動の実施内容や段階に応じた複雑なやり取りがその内部においておこなうこととなる。そのステークホルダーの種別を簡略化しまとめたものが表4-1である。事業内容

やステージに応じて、これらステークホルダー間でその所掌や権限等に応じて情報交換、意見具申、指示命令、意思決定・承認行為などがおこなわれる。それらを通じて P2M ツリーにあるプログラムマネジメント、プロジェクトマネジメント及び基盤形成をおこない、事業オーナーとしてのミッション達成を目指している。

これらステークホルダーは自国の社会経済的背景、文脈を共有している。ここで言う背景、文脈とは広義のものを指し、言語、文化、価値観、考え方と言った基本的であるが無形のものから、国家統治体系、法体系、予算システム、経済状況などと言った文書化、可視化、数値化が可能なものまでを含む。

表 4-1 ステークホルダーの構造

階層	ステークホルダー例
首脳レベル	首相など国のトップ
中央省庁間	事業担当ライン省庁／財務省（予算）／計画投資省（投資）など
単一省内	事業担当局（事業体；大学、病院など）／財務担当局／建築担当局など
担当局内	局長／関係課／Project Management Unit (PMU)など担当チームなど
担当チーム内	PMU などのリーダー、構成員相互
中央と地方等	中央政府／地方政府／民間など
裨益者等	事業裨益者（住民等）／事業により悪影響を受ける者

かかるステークホルダーの関与の下で開発途上国は、個別事業において自らが持つ基盤（事業経営基盤、知識基盤、人材能力基盤）を用いてプログラムマネジメント及びプロジェクトマネジメント群を実施して、ミッションを実現する事業遂行をおこなう。

4-1-3 サポートシステム

支援国側のシステムもその構造は開発途上国のものと類似しており、多くのステークホルダーが階層性を持って関与している。JICA 事業を例にとり簡略化して示すと、表 4-2 のとおりとなる。

こちらも同様に、支援国（日本など）の社会経済的背景、文脈を共有している。その上で支援する側としてのプログラムマネジメント、プロジェクトマネジメント、基盤形成をおこなっているが、その内容はオーナーシステムを支援することを目的としたものである。ミッションもオーナーシステムと方向性は同じであるが、サポートシステムにおけるミッション記述は「開発途上国が合意したミッションを達成出来るようにする」ことである。

その実現を目的として、プログラムマネジメント及びプロジェクトマネジメント群の実施、基盤（事業経営基盤、知識基盤、人材能力基盤）の形成と強化を図っている。

表 4-2 支援国側ステークホルダーの構造（JICA 事業の例）

階層	ステークホルダー例
首脳レベル	首相、首相官邸など
省庁レベル	JICA／外務省／財務省／関係省庁など
JICA 内	本部（地域部・課題部・関係部など）／在外事務所など
担当部署内	部内／所内、担当ユニットとマネジメントなど
その他関係者	関連する民間関係者、NGO、NPO など
専門家など	JICA と契約関係にある専門家／同コンサルタントなど
納税者	日本国民（納税者）

4-1-4 相互システム

相互システムは、上述の2つのシステムの連関、交換である。その内容は前述のとおり (a) 情報などの交換、共有、(b) 意思決定や方針などの確認及び働きかけ、(c) 資源（資金や技術など）の投入・移転、協働及びその受容と応用が組み合わされている。そして支援国と開発途上国のコミュニケーション、それらを通じた資源の移転を担う部分である。ここに関連するステークホルダーは相互の連関、交換の活動をおこなうもののみであり、オーナーシステム、サポートシステムのステークホルダーの全部ではない。

このシステムは開発途上国と支援国の間をつなぐ部分であり、特に (c) 資源（資金や技術など）の投入・移転、協働及びその受容と応用は、サポートシステムから資源を移転、有効活用して ODA としての付加価値を生み出す部分であり、これらを (a) 情報などの交換、共有 (b) 意思決定や方針などの確認及び働きかけを通じていかに成果をあげるかが、ODA 事業実施における重要なポイントである。

また、合意され実施されているプログラム及びプロジェクトの日常的なオペレーションには直接関与しない上位の政策レベル（首脳や大臣など）が、ODA 事業に関連して情報交換、意思決定や方針の確認、働きかけ、要請などをおこなうこともある。これら活動は政府の政策として打ち出される場合などがあり、プログラムやプロジェクトを実施するレベルの関係者の意思での内容検討は容易ではない場合も多い。そのような場合はプログラムマネジメントにおける操作要因とはなりにくい、所与の条件となり影響力は大きい。

4-2 ベトナムにおける ODA 事例による検討

本項では4-1で考察した実施組織体制から見たシステムの考え方を適用し、ODA 事業実施にあたって発生する問題等を明らかにし、同組織体制に起因するリスク検討に資することとしたい。そのために、ベトナムでの ODA 事業の事例を前節で検討したモデル等を用いて検討する。

プログラムのミッションの性質から分類したプログラムの種別として、次の分類が P2M ガイドブック改訂3版[1]においてなされている。

- (1) オペレーション型プログラム：大規模なプラント建設などのように「達成すべき目標は契約などにより開始時点で具体的に確定的」であるが、その大規模性により多数のプロジェクトに分割して全体を統合してマネジメントするもの。
- (2) 戦略型プログラム；「どのような価値を目指したい」という概念的な戦略的目的のみで始まるプログラム。

これらの(1)オペレーション型プログラムは、ODA で実施するミッションが相手国側や支援側のそれまでの活動により「具体的に確定的」となっている場合である。これは資金協力の実施段階、すなわち建設等するものの内容は具体的かつ確定的に定まっておき、その実施がおこなわれる場面が該当する。(2)戦略型プログラムの場合は、各種調査や対話、技術協力などソフト的な関与や支援を先行させて各種調査の実施や相手国側のキャパシティ開発を図り、それらプロセスにより今後オペレーション型プログラム形成が期待される段階と言える。本節では、これらの種別に分けて事例を検討する。

4-2-1 オペレーション型プログラムの事例：排水整備・下水道円借款事業

「達成すべき目標は契約などにより開始時点で具体的に確定的」であるオペレーション型プログラムは、3S モデルからは実現すべきサービスモデルが確定的であるということである。それ故、その実現のために必要に応じてスキームモデル、システムモデルの支援を実施することでサービスモデルを実現し、その運用を通じて社会に継続的に事業価値を創出する段階にある。資金協力によるハードインフラ整備事業の多くがこれに該当し、この事業で創出される価値はインフラ整備事業の効果（例；橋梁の建設による移動時間短縮、下水処理場整備による都市環境改善など）と言える。

その効果実現のために、開発途上国側の検討段階と熟度に応じて、スキームモデルとしていかなる事業を実施するかを検討、システムモデルとして具体事業の形成と実施をおこなう。具体的には、円借款など資金協力事業にあたっては開発途上国と支援国それぞれにおいて、発掘、形成と言ったスキームモデル段階を経た後には、オペレーション型のプロ

グラムとして審査、合意・契約、調達（コンサルタント、工事等）、施工監理、完工、事後監理等の手順を経て実施されることとなる。

(1) ベトナムにおける排水整備・下水道円借款事業

ベトナムでは排水改善、下水道普及による水質悪化抑制、洪水被害軽減目的の円借款事業を多数実施している。それらより実施時期に近い3件[3][4][5]の比較をしたのが表4-3である。供与額が決定されるのは、詳細な設計による積算が完了した後であり、3Sモデルと言うシステムモデルの段階に入ってからとなる。

表4-3 ベトナムにおける排水・下水道整備事業事例比較(JICA資料[3][4][5]より作成)

	南部ビンズオン省 水環境改善事業	第2期ホーチミン市 水環境改善事業	フエ市水環境改善事業
目的	下水道システムの整備・拡張を行うことにより、同地域の下水道普及率の増加とサイゴン河流域の水質悪化抑制を図り、もってホーチミン市及びその周辺地域の生活環境の改善、上水道水源の保全に寄与するもの。	ホーチミン市における排水・下水道システムの整備を行うことにより、同市の洪水被害の軽減と水質改善を図り、もってホーチミン市の都市環境・生活環境を改善するもの。	フエ市のフォン川南側既成市街地における排水・下水道システムの整備を行うことにより、同地域の洪水被害の軽減、水質の改善、廃棄物管理の改善を図り、もってフエ市の都市環境・生活環境を改善するもの。
借款供与額 (供与年度)	7,770 百万円 (2006年度)	1,557 百万円 (2005年度) 13,169 百万円 (2007年度) 計 14,726 百万円	20,883 百万円 (2007年度)
事業内容	①下水処理場建設 (17,650 m ³ /日)、ポンプ場建設、下水管敷設 ②コンサルティング・サービス (詳細設計、入札補助、施工管理等)	①下水処理場整備 (328,900m ³ /日)、遮集管整備、運河改修、合流管整備、ハンバン地区排水施設整備。 ②コンサルティング・サービス (詳細設計、入札補助、施工管理等)	①下水処理場整備 (17,100 m ³ /日)、運河改修、合流管整備、維持管理機材調達 ②コンサルティング・サービス (詳細設計、入札補助、施工管理等)
当初完成予定時期	2014年12月	2015年5月	2016年12月
進捗状況	2013年5月に完工済み	2019年10月完成を予定。	2017年完成予定であったが、2018年以降となる見込み。

このようにほぼ同時期に類似の事業を開始しても進捗には大きな差が生じており、事業によっては当初完成予定時期からのスケジュール遅延の問題が深刻である。

円借款事業ではオーナーシステムやサポートシステム、相互システムそれぞれで多くの手順が必要である。例えば、調達計画作成、調達時の評価、資金支出管理等において、準

備、申請、決定、承認、通知などの行為があり、その各段階において「遅れ」が生ずる要因が存在する。これら「遅れ」は「オーナーシステム」におけるものや、承認や通知と行った「サポートシステム」での検討やそれらについてのコミュニケーションである「相互システム」においても発生する。

事業期間（納期）は、プロジェクトマネジメントにより達成を意図する基本的要件であるが、そこに「遅れ」により事業期間が当初予定に比して長期になると、事業環境の変化などによりステークホルダー間での優先度設定に差異が生じ実施に必要な資源配分に影響するほか、物価上昇等状況の変化によるコスト積算の変更（コストオーバーランの発生）など、二次的な問題も多く発生し、それらが更なる「遅れ」の要因となる。

また「相互システム」における問題の発生は、手続きなどの複雑さやその事務的な遅れ、追加費用負担のあり方や状況変化への対応の考え方のすり合わせなどに時間を要するということである。これら相互システムの困難の背景には、オーナー側とサポート側の考え方や優先順位の置き方などの相違があることは留意が必要である。

いずれの事業も準備段階を含めて10年以上にわたり実施しているが、このようにオペレーション型プログラムと分類できる ODA 事業においても完成までのプロセスは個別案件、特にステークホルダーにより大きく異なるとともに、動的な状況変化への対応が重要となる。この動的状況変化への対応について、次の事例にまとめる。

（2）ベトナム南部港湾開発

事業期間中に当初想定とは異なる状況となり、当初の事業目標と現実に軋轢が生じると言った動的複雑性への対応問題も発生しうる。その事例として、ベトナム南部の港湾開発により検討する。

ベトナム南部ではホーチミン市の河川港が中心的役割を果たしているが、貨物取扱量の限界、水深の制約による入港可能な船舶容量の限界、航路混雑、水質汚濁、貨物自動車の交通渋滞など多くの問題が発生している。そこでベトナム側による各種マスタープラン等に位置づけられた上で、ベトナム政府予算及び日本の円借款を用いてホーチミン市に隣接するバリアブントウ省に「カイメップ・チーバイ国際港」を開発することとなった[6]。同港湾建設は順調に推移し2013年1月に開港したものの、一方でホーチミン市の河川港は閉鎖されるはずが逆に整備拡張が進められ、また新規港湾へのアクセス道路建設が遅れるなどの影響でその取扱量は計画通り伸びているとは言い難い状態にある。これは世界銀行のレポート[7]においてもベトナムの公共投資の非効率性の事例として紹介されている。

この問題は特定の「港湾建設に係るプログラム」の問題ではなく、それを取り巻くより

広いステークホルダーが関係する「ベトナム南部港湾配置公共投資の考え方」と呼称すべき上位レベルでの問題と言える。このように資金協力の建設事業にあたっては「移転される資金の効率的運用」の実施のみでは十分ではなく、双方の合意文書にある事業スコープやそのステークホルダーに留まらない範囲に問題が存することが指摘できる。

本事例について本章では、ODA プロジェクト実施にカウンターパートとして直接関わらないステークホルダーの影響である、「関連する他プログラムとの整合」という問題指摘に留めるが、オーナーシステムを構成する主体の性質、主体間の関係性は重要課題であることが指摘できる。本事例のこれら側面について、ODA 事業に関係する主体の特徴に着目して検討する第6章において、より踏み込んだ分析と検討をおこなう。

4-2-2 戦略型プログラムの事例

「戦略型プログラム」の ODA は、「最終的な達成目標が明確ではない状態」から目標を明確にする支援をおこない、その結果たる設定目標の達成を目指すものであると言える。すなわち開発途上国の既存の社会的文脈との整合性を取りつつ、支援国より技術、概念などを持ち込み、これまで存しなかった、あるいは十分ではなかったしくみや方法論などを通じた価値を創造することを目的とする、スキームモデル段階からの支援と言える。

本項では、ベトナムにおける3つの事例により、その課題の抽出をおこなう。

(1) 職業訓練学校支援

職業訓練学校支援として JICA は 2000 年以來、ハノイ工業大学を対象に3次に渡る技術協力を実施し、長期専門家派遣、機材供与及びカウンターパートの研修などをおこない[8]高い成果を挙げている。これらを通じてハノイ工業大学では「日本式職業訓練」について深く理解し、近隣の日本企業との関係構築（就職支援、ニーズに応じたカリキュラム改訂など）を進めるとともに、ベトナム国内での他校への普及にあたっては支援の出し手となり、その成果はベトナム国内担当省庁幹部、各地の職業訓練校で広く認識されるに至っており、これら経緯は JICA ベトナム事務所が作成した職業訓練分野のポリシーペーパー[9]にまとめられている。かかる達成を受けて JICA は円借款で 10 校程度の職業訓練校の施設整備を検討するとともに、ハノイ工業大学のノウハウをその対象校に普及する技術協力を実施しているところであり、国としてのスキームモデル、システムモデルの確立という展開普及段階に入っている。これはハノイ工業大学が人的資源基盤、知識基盤を持つコアグループとなり、その成果をベトナム側関係者も広く認知し普及させようという段階に入っているものと言え、オーナーシステムが確立、強化されていると評価できる。

一方で、このように成果が見られるようになるまでに 10 数年という長期間を要している。

これは「日本式職業訓練」という日本、すなわちサポートシステムが持つノウハウを、オーナーシステム側が理解し、その意義を認めて受容するまでに要した期間と言える。これにはプロジェクトに直接関与したベトナム側関係者のオーナーシステム内における成果普及努力というボトムアップが功を奏した面と、ベトナム側政策レベルにおける同国の職業訓練改善の必要性、及びそれに対する日本の協力の有効性の認識に基づくプロジェクト継続意思というトップダウンの側面の、両面があることが指摘される。加えて前項で取り上げた「遅れ」の問題も関係するが、日本式職業訓練というベトナム側にとり新しい領域の理解というオーナー側とサポート側の「差異」の幅が大きく、それを埋めるのに長い時間を要し「遅れ」が生じたと言える。

このようにオーナー側のトップダウンとボトムアップの両面の努力、サポート側の継続的な尽力の結果として、長期間かけて事業は進展し、短期間での大きな成果発現には至っていなかったと言える。

(2) 法整備支援

ベトナムに対する法整備支援の歴史は 1991 年に遡る。1991 年にベトナム司法大臣が日本国法務大臣に支援要請をおこない、1993 年より日本として協力を開始し、JICA ベースでは 1996 年に「法整備支援プロジェクトフェーズ 1」を開始し、以来現在まで累次に渡るプロジェクトを実施している。その経緯や成果については JICA[10]や法務省法務総合研究所国際協力部[11]などにより数多くのまとめがあるが、これらの結果司法省には高いレベルのカウンターパートが育成され現在は日本人専門家と民法改定などについて高度な議論をおこなっている。

法整備支援は日本以外にも多くの国が支援を実施しており、その方法論には多くの議論がある[12]。松尾[13]は、法整備支援が「法整備支援戦争」となってしまうかねない状況や、「法律を書いたものが仕事を取る」という考え方に影響された目先の利益追求の場となり、開発途上国の実情を理解しないコンサルタントが出身国の法律をもとに実情に合わない法律等を起草した結果、それが機能しない、あるいは他の法体系と整合性がとれなくなる等の事態となる危険性を指摘している。テイラー[14]は、アフガニスタンの銀行法がアメリカ人専門家により「起草」され、選挙による政権の成立前に、現地公用語に翻訳されることもなく、暫定統治機構により採択された例などを紹介している。

日本による法整備は、長期専門家が現地語を用いてカウンターパートと対話しながら法律案を作成していくなど丁寧なアプローチをとっており、ベトナムでも高い評価を得ている。金子[15]は、日本の技術協力による法整備支援について「有力ドナーによる一方的な法の移植が進められるなかで、日本の法整備は、ドナー由来モデルを絶対化せず、その特異

性や弱点をも客観的に指摘し、受入国それぞれの実情に即して適切な制度構築を検討していく必要性を説く媒介者でありうる期待が残る。」とその特徴を述べている。

改正民法を例にとると現時点では司法省案は国会の全面的理解は得られていないが、理解が得られるまで粘り強く取り組みを続ける意思と能力を持つカウンターパートが育ってきている。つまり司法省など直接のカウンターパートの能力は向上したが、その展開について国会を含むオーナーシステム全体の理解を得る段階には至っていないが、自らの考えと意思を持つカウンターパートが主役となり、今後の展開を牽引することが期待される。

本事例も職業訓練と同様にトップダウンによる長期間の法整備支援実施意思の継続と、ボトムアップによるその成果の普及拡大の両面が展開されているものである。一方で、その過程ではサポート側とオーナー側の「差異」は機会となるが、長期間を要する「遅れ」が生ずるとともに、アフガニスタンの事例のようによく受容できないとリスクが固定化することが起こりうる。

(3) 母子保健手帳導入支援

ベトナムにおいて日本は、母子保健手帳の導入支援をおこなってきた。JICA の技術協力プロジェクト[16]は2014年12月まで実施され、モデル地域とした4地方省での活動を通じて母子手帳のモデルは確立し、当該モデル地域での普及は進んでいる。プロジェクト実施期間中には全国展開には至らなかったが、その後ベトナム保健大臣らとの協議等をおこない、ベトナム保健省が2016年に全国展開することを決定し、現在はその具体計画を検討している段階にある。このように母子保健状況改善に貢献する基盤となる成果品はできたところであるが、その普及と適用はこれからという段階にある。

同プロジェクトでは JICA による支援実施中はパイロット4省分の母子手帳印刷経費は JICA が負担していたが、その過程で母子手帳以外の保健関連の配布用フォーム（例；予防接種記録など）の印刷を WHO やユニセフなどのドナーに依存し、ベトナム側予算が確保されていない、すなわちドナーの支援が終了すると追加印刷もできなくなるという実態が明らかとなった。これに対応すべく、民間より広告を募り経費を捻出する試みなど外部資金の導入も含めた対応を検討しており、この取り組みも含めて全国展開を検討しているところであるが、ドナー「依存」の構造への対応は JICA にとって課題である。

4-3 ODA 事業の実施組織体制に起因するリスク

これまで ODA の実施組織体制に着目し、オーナーシステム、サポートシステム、相互システムという3つのシステム、支援側が複数の場合は3つ以上のシステムから成ることを

整理し、事例等よりそこで生じるリスク等について検討した。本項では「ODA を構成するシステム群」という形態が内包するリスクと、各システム、特に価値を実現する場であるオーナーシステムとそこに働きかける相互システムにおいて生じるリスクや問題点についてまとめる。

4-3-1 ODA を構成するシステム群構造に起因するリスク

(1) 「遅れ」リスク

4-2-1 (1) の排水・下水道整備資金協力の事例に示したとおり、事業スケジュールの遅延という問題は大きな問題である。これは一般化すると、全体システムが動的複雑性の環境下にある中、多くのステークホルダー間の相互関係においてミスコミュニケーションの発生、利害対立、単純な事務作業停滞などの多くの要因によりシステム内での連関がスムーズに運ばず「行動と結果との間の途切れ」である「遅れ」が発生し得る。ピーター・センゲ[17]は、システム思考の基本として複数要素が連関するシステムでのフィードバックプロセスの「遅れ」の存在を挙げているおり、ODA 事業においてもこれが存すると言える。ODA においては遅れの要因、内容は方針・政策などの意思決定から、単純事務作業に至るまで多様であるが、それらが全体システムの遅れを増幅させる効果を持つ。それらリスクが生ずる要因は、(a) オーナー及びサポートシステム内部における、プログラムマネジメント能力、プロジェクトマネジメントの不十分による要因及び各種基盤のキャパシティ不足が指摘される。

このように複数主体が関連するシステムである以上は「遅れ」リスクは常に存在するものであるが、ODA 事業はシステムが少なくとも3つに渡り、それぞれにて遅れリスクがあることから、単一システムの事業に比して遅れリスクが累乗的に高くなる可能性が高いことには特に留意が必要である。ODA 事業においては、これら「遅れ」リスクの予見と対応は事業実施にあたって最重要課題のひとつである。

(2) 「依存」リスク

ODA 事業は相互に合意したミッション達成のために、その定義により高い譲許性を持って資金や技術が支援国より開発途上国に投入されることが定まっている。すなわちミッション達成にあたって支援国の存在が前提となっていることから、開発途上国側の意識として「当該課題解決に関するコミットメント」ではなく、「特定のカウンターパートが支援を受けるとのことへのコミットメント」となってしまうことが起こり得る。かかる事象の発生要因は多岐に渡り、オーナーシステム側のキャパシティ不足の場合もあれば、ODA の実施が当該事業のカウンターパートにとって既得権益となり、ODA 事業の終了、すなわ

ち課題の解決がカウンターパートの直接の利害と反することなども発生し得る。

これらの要因の結果、スキームモデル、システムモデル、サービスモデルのプロジェクト統合マネジメントが適切に行われず、課題解決事業は支援国の存在が前提となる依存の構造、すなわちサービスモデル運用に必要となる資源を確保できない事態に陥ってしまうリスクが発生し得る。

第3章でも検討したとおり、サービスモデル段階における資源確保の問題は重要である。通常でも3Sモデルの統合マネジメントを適切に実施して問題発生を回避することが必要であるが、ODAにおいては、そもそも自前の資源が十分ではない開発途上国がオーナーであること、サポートシステムの存在、相互システムによる資源の移転（贈与）があることにより、このリスクが特に高くなる傾向があることが指摘できる。

4-3-2 オーナーシステムに起因するリスク

ODAにおいて価値創出がおこなわれるのは開発途上国であり、その実現はオーナーシステムの責任である。それ故に、4-3-1でまとめた「遅れ」や「依存」の問題は基本的にはオーナーシステムに起因する部分が多い上で、それを増幅させているのがシステム群から成る構造であると言える。

加えて、4-2-2（2）ベトナム南部港湾開発の事例に見られたとおり、「関連プログラムとの整合」に関するリスクが所在することが指摘できる。ODA事業は開発途上国と支援国の関係者によるプロファイルマネジメントを経てそのスコープについて合意する。しかし、ベトナム南部港湾開発の事例にあるように、ODA事業の直接関係者が関与しない、あるいは関係者間での調整が不十分な場合は、同スコープの枠外に存する関連する他プログラムとの不整合が発生するリスクがある

これはODAの直接の実施機関とそれに関連するラインのステークホルダー以外のステークホルダーの存在、それらとの調整を含む広義のオーナーサイドの開発戦略、当該ODA事業以外のプログラム等との整合という問題である。この点はODA事業の持続的成果達成にあたり、プロファイリングやプラットフォームマネジメント等において極めて重要なポイントと言える。その検討には関係する主体の性質、ODA事業における価値実現の構造などを踏まえる必要があることから、価値実現構造等に関する第5章での検討結果を踏まえて、第6章において検討と考察をおこなう。

4-3-3 サポートシステムに起因するリスク

これまで記載したリスクには、支援国側であるサポートシステムに責がある場合もある。「依存リスク」に関して、事業が所定の成果を挙げられなかった場合に、支援国側内部に

において支援の仕方に問題があったと見なされる事態を避けようとする思惑や、あるいはカウンターパートとの丁寧なやり取りなど手間を要する作業を避けるために、開発途上国を差し置いて形式的な成果を作ってしまう、ということもある。4-2-2 (2) で参照したテイラー[14]によるアフガニスタンの銀行法の例は特にその顕著なものである。アフガニスタンの例ほど極端でなくとも、事業実施を JICA 等ドナーがコンサルタントや NGO 等と委託契約を締結して実施する場合、受託者が開発途上国の能力強化等よりも「期間内での成功裏の契約業務完了」の体裁を整え契約通りの業務遂行の主張を優先し、開発途上国を置き去りにして形式的に成果指標の達成を図ってしまうことも起こりうる。これら避けるためには、サポートシステム側が ODA の持続価値実現という目標を踏み外すことなく、適切な契約の運用をおこなわなければならない。

また、異なる主体である開発途上国側の事情や実態の理解が十分でないまま、あるいはその考え方や価値観の差異に十分配慮せず事業を進めることにより、各種意思決定が不適切であり持続性に乏しい結果となる、時間を要して遅れの要因となる、などの問題が発生するリスクがある。第2章のセクターワイドアプローチ (SWAPs) に関する検討において、下村[18]の懸念「援助は途上国の主体性を本当に高めているのか。」「援助依存を固定化していないか。」という点は、SWAPs 固有の議論ではなく、援助一般が持つ構造的な懸念であり、この点もサポートシステム側のリスクと考えることが適当である。

4-3-4 相互システムに起因するリスク

相互システムは ODA の主要な活動であり、これも「遅れ」「依存」と言ったりリスクの発生要因であり、特に異なる主体の相互関係に特有のリスクが存する。

既述のとおりオーナーシステムとサポートシステムの構成主体の社会経済的背景、社会的文脈は異なる。その差異は可視的 (文書化可能) な差異である法制度、国の統治体系、行政や予算の制度、規模のほか、自然条件、歴史的、文化的な背景、それらに基づく人々の意識などに差異がある。例えば「市場経済」という用語の理解、「国の統治のあり方」、「公務員の業務意識」、「約束」という用語の指す意味などに国や地域により一般的理解に違いがあると言える。これは地域研究の範疇となるが、ベトナムを例にとると、ベトナム戦争を経て共産党政権が樹立、その後ドイモイ政策をへて市場主義経済的政策が導入されるも共産党一党独裁は維持されているなどの経緯により、一般的な、あるいはベトナム国内においても北部と南部など地域により、「市場経済」という用語に対する理解、「公務員に対する一般社会の見方」や、人々の気質は日本とは大きく異なる。そのため ODA の現場においてもしばしば、一般に「日本の方法をそのままコピーしても動かない」ことが指摘される。ODA システム群はこれら背景の差異を前提と考える必要がある。

これら直接向き合う人々の間のコミュニケーションの問題と技法は本質的かつ重要なテーマであり、和田ら[19]はこのコミュニケーションが成立しないと協力そのものが成功しないことを示すとともに、村落開発を中心的な事例としてその技法についてまとめている。この差異は、村落開発に限らずあらゆる分野の、日常業務における相手側の反応から各種方針決定の場面に至るまで注意深い配慮が必要であり、相互に相手方が意図するところを正確に把握しないままに対応すると難しい場面となってしまうことが懸念される。

これは開発途上国と支援国間の背景・文脈の差異によりシステムとしての複雑性を増加させる要因であると言え、ODA という事業の実施体制上不可分なリスクと言える。

4-4 ODA 事業実施組織体制に起因するリスクへの対応と価値の創造

4-1にて提示したモデルを用いて4-2及び4-3においてODAが持つリスクと可能性において考察をおこなった。ここではそこで明らかとなったリスクへの対応として効果的な支援とするための事業運営にあり方について考察する。

4-4-1 プラットフォームマネジメントによる対応

これまで指摘したリスクの共通点は事業ステークホルダー間の意思疎通、情報共有、及び意思決定のあり方に関連する。同時に事業はこれらステークホルダーそれぞれの職能、専門性を適切に結集することで推進される。「複雑性増加」リスク、「遅れ」リスク及び「関連プログラムとの整合」に関するリスクへの対応及び価値創造の機会検討にあたって、プラットフォームマネジメント[20]の重要性を指摘したい。

JICAのODA事業では合同調整委員会、ステアリングコミッティ、ポートフォリオ会合など、関係者が会して情報共有をし、方針を承認する場を持つが、それらは「相互システム」におけるプラットフォームである。3つのシステムでは構成員も異なり、プラットフォームも3つのシステムそれぞれにおいて必要である。例えばベトナム南部港湾開発の事例に見られたような上位プログラムとの関係についてはオーナーシステムにおけるプラットフォームマネジメントを適切におこない、「相互システム」プラットフォームを通じてその内容を支援国と共有してもらうことが必要である。そのためにプラットフォームマネジメントの必要性の指摘や構築支援、資料作成などを通じた実施促進、結果の事業への反映などについて、支援国より働きかけをおこなうことが、「遅れ」回避、事業の促進の観点より重要である。サポートシステム内部でも同様のプラットフォームマネジメントが求められる。

ODA事業は支援国と開発途上国の間の事業であるがゆえ、事業に関係する両国のステー

クホルダー全体を管理出来る立場の者は居らず、開発途上国と支援国それぞれのステークホルダーマネジメントが必要である。そしてその中から特に ODA 事業と直接関係する両国のステークホルダーで構成されるのが相互システムであり、同システムを円滑に運用し事業を推進するためには相互の主体が参加した適切なプラットフォームマネジメントの枠組みを設定する必要がある。

4-1 にて言及した二国間ではなく複数の支援国（機関）があるケースは(a)内容が関連する複数のプロジェクト間での調整（活動レベルの調整）、(b)開発途上国の分野（環境、保健など）毎の調整（アウトプット、アウトカムレベルの調整）、(c)複数ドナーの協調によるプログラムローン、など多くの類型がある。それぞれプロジェクト間の定期会合や、分野別の支援国会合などのプラットフォームを設け、複雑性に対処しているが、これらは 3S モデルの各段階にとり有効である。特に(c)の類型ではプラットフォーム作りがプログラムの目的となる場合がある。その典型例として「ベトナム気候変動支援プログラム」（SPRCC : Support Program for Responding Climate Change）がある[21]。これは日本がリードドナーとなり、世界銀行、オーストラリア、フランス、カナダ、韓国の各国が共同でベトナム政府と気候変動分野の政策対話を持ち、政策アクションの設定と達成状況のモニタリングをおこない、その結果により一般財政支援をおこなうというものである。

なお、4-2-1、4-3-2においても記載したとおり、これらプラットフォームマネジメントのあり方については、第6章において更に踏み込んだ考察をおこなう。

4-4-2 オーナー側の能力強化支援及び「依存」リスクへの対応

4-3 にまとめた「遅れ」の要因となる「プログラムマネジメント能力、プロジェクトマネジメントの不十分及び各種基盤の不足」については、支援により強化することが可能である。資金協力（円借款事業）においても資金の移転以外にコンサルタントの派遣によるプロジェクト実施手続きの促進の他に、オーナー側が整えるべき文書の作成支援（例；オーナー側にて必要なプロジェクト承認に必要な文書や材料の整備、提供）や、調達方法に関するセミナーなど、多くのソフト分野の支援をおこなっている。

P2M ツリーにおいては一番下に3つの基盤群が置かれている。法制度整備支援の事例、職業訓練学校支援の事例に見られたとおり、達成目標自体が明確ではない戦略型のプログラムにおいては、コアグループの育成より開始する。そしてコアグループの成果を受けて組織レベルの強化がなされ、その後プロジェクト・プログラムマネジメント実施段階を経て社会に価値を創出するという流れが見られる。この流れは、秩序だった戦略的開発の

ためにはまず適正な開発計画を策定するとともに、その段階において人材面、組織面、制度面のキャパシティデベロップメントが必要とする中村の先行研究[22]にある通りである。

「依存」が発生することによる問題は、(a) 支援の非効率さという支援実施中の問題とともに (b) 支援効果の持続性への疑問という支援終了後の問題がある。特に支援効果の持続性の問題は重要であり、この問題を避けるためにはサービスモデルを常に意識したスキーム、システムモデルの開発をこれらの統合マネジメントに常に留意しながら早い段階から開発途上国とともに進めることが重要である。

その検討の選択肢には、支援効果の拡大のための資金協力の実施も含まれる。有償の資金協力は規模が大きく、低利かつ据え置き期間や長期の返済期間という譲許性の高い条件であることから支援にて達成された成果を規模的拡大に資することが期待される。一方で国家の債務となることから、貸し手である支援側及び借り手である開発途上国側双方において、財務当局の観点からの厳しい確認が入ることは当然であり、ここでの財務当局の優先度等が、援助の実施または受入にあたっての政策方針となる場合も多い。

またサポートシステム側の事情による「依存」の問題発生に関して、支援にあたってコンサルタント等への委託により事業を実施する場合は、サポートシステム内のマネジメントにおいて、コンサルタント等とカウンターパートの関係性に JICA としては常に留意する必要がある。具体的には適切な、契約における完了や成功の考え方の設定、委託業務のモニタリングと管理、及び発注者と受注者の間での契約文書レベルでの確認が不可欠である。

4-4-3 協力内容に応じたアプローチの検討

4-2-2にある職業訓練支援及び法整備支援の事例に見られたとおり、ODA による協力の成果が社会に実際に価値を生むまでは、特定のカウンターパート機関の能力向上を経て上位の政府機関全体としての認識、能力向上が進み、そして社会に対するサービス提供、という段階があると言える。これは第3章第5節(3-5)に考察した、サービスモデル持続的運用のためのプロジェクト結合が、「政策実施体系」と「政策実現能力体系」に分類されることと同義である。

4-2で記載した中でオペレーション型プログラムは社会に対するサービス提供という「政策実施体系」に直接関与するものであり、定められた目標を効果的、効率的に達成するためには、プロジェクトを確実に遂行するための支援、すなわち資金の投入とその円滑かつ効果的な実施というプロジェクトマネジメント部分を中心とした支援が必要である。

一方で戦略型プログラム特定のカウンターパートを対象に、開発途上国において持ち込まれた概念を理解し、咀嚼し、自らの状況に適合したものに適応できる人的資源と組織的

資源の形成より開始することとなる。つまり開発途上国側の「基盤」形成より開始するということであり、「政策実現能力体系」に位置づけられる内容となる。これを P2M ツリーでは、「知識基盤」及び「人材能力基盤」等の形成への支援のための「技術資源の投入」という形態と表現できる。そして社会において価値を発現するためには形成された基盤の上にスキームモデル、システムモデルを形成し、最終的にはサービスモデルにつなげること、すなわち成果の組織化、制度化とその運用が必要である。

また、同じく第3章にて考察した、「サービスモデル」運用には「人材確保、施設整備、経常的予算措置」が必要である点への対応として、4-4-2に考察した ODA による資金の投入（資金協力）を実施することもあり得る。このように戦略型プログラムを経てオペレーション型プログラムへとつなげる事業は、パイロット的に小規模に形成された基盤を社会がより広く裨益するべく拡大普及することを意図するものであり、適切に実施されれば効果的と考えられる。

4-4-4 課題対応に関するオーナーシップの重要性

前章でまとめたとおり、動的複雑性の中での3つ（以上）のシステムが連関する ODA 事業においては遅れ等のリスク要因は多く、これらすべてのリスクを事前に想定し対応することは不可能である。かかる状況の下で最も重要なことは、状況に応じてリスクの発現を予期し、その萌芽段階から対応して最小化を図ることである。そのためには当事者たる開発途上国が事業の必要性と目的について十分理解し、その実施について責任を持つという強いコミットメントとそれを裏付けするオーナーシップを持ち、支援国とともに問題を解決し事業を前に進めることが必要である。これが不十分なまま実施される事業は、大きな困難に直面した際に乗り越えることができるか疑問であり、「依存構造」に入ってしまう、あるいは「遅れ」が甚だしいまま放置されてしまうことが予見される。

オーナーシップについては第2章、第3章に記載した中村の先行研究[22]では、一般に開発途上国のオーナーシップは通常低い段階より始まると考えられ、システムモデル運用段階に100%となることが期待されると考察されている。かかる理解は、オーナーシップについて事業実施能力を中心に定義して考察した場合は適切であるが、「当該課題に取り組むという意思、責任感」と捉える場合は、当初より100%に近いオーナーシップを開発途上国側が持つことが必要である。

堀[23]は、開発援助における途上国のオーナーシップのあり方について、ドナーの意向との関係を含む意思決定に関する主体性と、実施に対する主体性に着目し、表4-4の類型を示している。

表 4-4 開発援助における「オーナーシップ」の類型 ([21]より引用)

		意思決定に対する主体性	
		あり	なし
実施に 対する 主体性	あり	創造型オーナーシップ	順応型オーナーシップ
	なし	適応型オーナーシップ	オーナーシップなし (従属)

このように開発援助に係る議論においてはオーナーシップのあり方についても「意思決定がドナーに順応的で主体性がない場合」や「意思決定は主体的におこなうが実施については委託し主体性がない場合」及び「その両方がない場合」がありうる。本研究にて必要と考えるのは、両方の主体性がある「創造型オーナーシップ」であるのは当然であるが、同時にまた順応的な意思決定の後に実施については主体的におこなう「順応型オーナーシップ」についても必ずしも否定するものではない。一方、「委託型オーナーシップ」はサービスモデル運用に資源確保が困難な類型であると言え、この類型となることが予見される場合はマネジメントにより持続的成果を実現することは困難であることが予想され、協力自体を約することに慎重であるべきであろう。

4-4-5 「差異」の活用とサポート側の相手国理解の重要性

これまで、オーナーシステムとサポートシステムの社会経済的背景や価値観、考え方などの差異により生ずるリスクを指摘した。一方、この差異はリスクであるのみならず ODA の特長であり、機会であると言える。イノベーションの定義は様々あるが、野中ら[24]は「これまでなかった関係性により知識資産を生み出し、組み合わせ、事業価値に変換すること」と定義し、そのために必要なのは「高質な知識創造プロセスの構築」と「知的俊敏性のある経営モデル」が必要と述べている。また「人材育成」に関する議論において中原[25]は、現代社会の経営の課題に「独力ではできないことをなす」ことがあり、そのために「個人が組織の境界を飛び越えて学習すること」という「越境学習」の意義について論じている。中原の考え方を組織単位に類推すると、ODA 事業は支援国側より相手国（被援助国）という「組織」の境界にはこれまで存在しなかった知識を持ち込むものと言え、そして野中らの考えるイノベーションの可能性が生まれる。そこには既述のリスクがある一方で、受入側固有の背景、文脈、知識を踏まえて組み合わせ、関係性を構築して適用可能な事業モデルをつくり、事業価値を創造できれば、大きな価値が創出されることが期待できる。しかしこのプロセスには相応の時間を要することが予期される。

これまで検討を総合すると、相手国のニーズや資源の保有状況を適切に把握するため、国全体の中で個別の協力を位置づけ、相手国にとってのプライオリティや相手国が提供可能な資源に関する理解は不断に深めることが必要である。また、プラットフォームマネジメントを効果的に実施するためには相互システムによりオーナーシステム側に効果的に働きかけが必要であり、相手側の意思決定システムとポイント、キーパーソンなどを把握しておく必要がある。加えて、法整備支援を典型例として提示した「システム間での背景・文脈の差異によるリスク」を低減させるためには、個別分野の状況について理解することが必要である。そして、プログラム実施体制の観点から考察しても、サポート側が相手国について不断の理解を深める努力は、極めて重要である。

4-5 ODA 事業実施組織体制モデル

本章でのこれまでの分析から、ODA 事業実施組織体制フレームワークとして図 4-3 が導出される。そこでオーナーシステム、サポートシステムともに、表 4-1 及び表 4-2 に示されたステークホルダーから構成される。すなわち、プロジェクトの合意文書に記載されたステークホルダーや合同調整委員会 (JCC) メンバーと言った日常的にプロジェクト等活動に従事する関係者のみならず、それらの監督者や裨益者も広く含まれる概念である。

そしてプロジェクト等に直接関係している者が政策立案者などその監督者に報告、働きかけをおこなうというボトムアップの動きと、政策立案者の広い視野からの意思決定というトップダウンの動きの両面を受けながらプロジェクト等は実施され、長期に渡りその成果が拡大していく、あるいは困難があっても長期間継続するという政策意思が保持され続けてそれが実行される、という構図となる。その過程では強固な相互システムが必要であり、プロジェクト等活動にかかる相互やり取りのみならず首脳同士の往来と方針の打ち出し、実務レベルから相手方の首脳等レベルへの働きかけなど、様々なチャンネルがある。

実施組織体制として望ましい成果を実現するための必要条件として、オーナーシステム側の「課題対応に関するオーナーシップ」とサポートシステム側の「相手国に対する理解」がある。それを前提として3つのシステム毎に存するプラットフォームマネジメントを適切に遂行する必要がある。これは相互システムにおけるものだけでなく、開発途上国、支援国それぞれが自らの責任で、自らのプラットフォームマネジメントを遂行する必要があることを意味している。そしてプログラムの類型に応じた中心領域に対する支援を実施する際に「遅れ」や「依存」などのリスクを低減させることが期待できると言えよう。

個別 ODA 事業の実施にあたっては、図 4-3 のフレームワークの内容を具体的に構想す

る必要がある。そして支援国側に、そして当事者たる開発途上国側にオーナーシップと自らのプラットフォームマネジメントを遂行する権限と意思、能力があるかを見極めながら、協力自体の是非と、実施する場合の支援対象が「政策実施体系」なのか「政策実現能力体系」であるのか、その手法はどのようなものが望ましいのかを検討する必要がある。

ただしここで導出したフレームワークは基礎的なものであり、主体の性質等を踏まえたプラットフォームマネジメントを含むフレームワークは第6章において引き続き考察する。

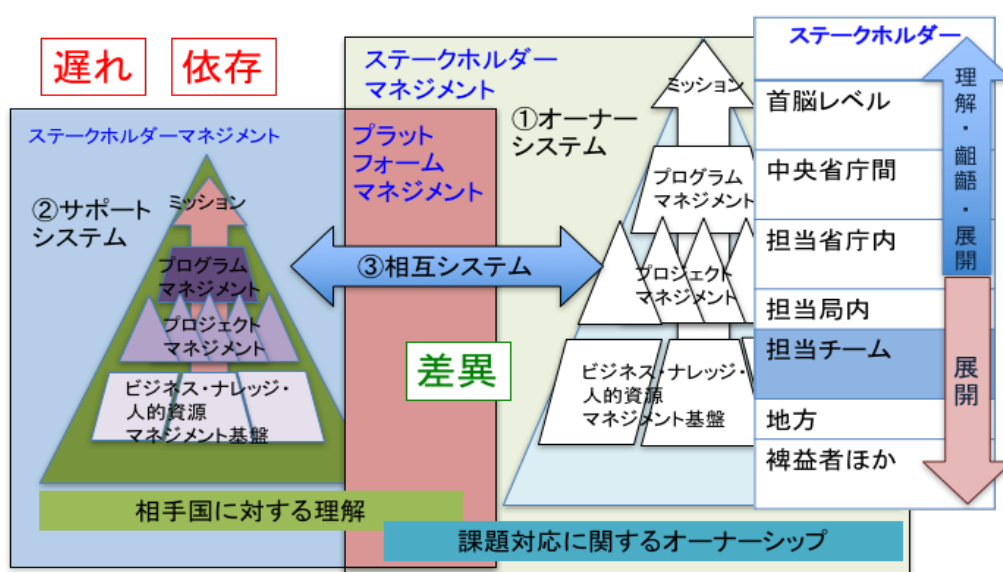


図4-3 ODA 事業実施組織体制モデル

4-6 小括

本章では ODA 事業固有の特徴として挙げた3点の中から実施組織体制にかかるものに着目し、分析と検討をおこない、そのリスクと問題点、対応をまとめ、実施組織体制をモデル化した。

ODA 事業は、当事者である開発途上国のオーナーシステム、支援側のサポートシステム、及び両者の相互関係である相互システムという3つのシステムの組み合わせという構造となっている。その理解の下で、オペレーション型プログラムと戦略型プログラムそれぞれについて事例検討をおこない、その構造故に「依存」と「遅れ」というリスクが発生することを示した。更に、3つのシステムそれぞれに存するリスクを分析し、オーナーシステムは ODA 事業リスク全般と同様のリスクを持ち、特にオーナー側における「他プログラムとの整合」というリスクを持つ。サポートシステムは「依存リスク」を誘引する、あるいは固定化する、及びオーナー側の実情に合わず持続性や適切性に乏しい成果しか生み出せ

ないリスクを持つ。相互システムにおいては双方の「差異」をいかにリスクとせず機会とできるかが課題である。

これらリスクが生じないようにするためには、途上国のオーナーシップの有無やその強度（どの程度強いオーナーシップを当該プログラムに対して持っているか）、支援側の相手国理解の程度、状況等に関する情報収集、整理が重要であり、かつ、それら内容を基とした適切なミッションの設定（途上国のオーナーシップの尊重、適切な支援領域の設定）が必要であることを明らかにした。また3つのシステムはいかなる主体がいかなる形態（権限、関係性）で関わるかというステークホルダーの所在情報を整理し、各システム内における連携を前提とした、3つのシステム相互の連携を促進するプラットフォームマネジメントにより、プログラムを一体として運営する場を形成する必要性を明らかにした。

その実現のためには、3つのシステムそれぞれにおけるステークホルダーマネジメント及び相互システムにおけるプラットフォームマネジメントが重要であり、それらを通じた相互理解の重要性、オペレーション型か戦略型かというプログラムの類型に即した適切な協力（投入）の実施、オーナーシップを含むオーナー側の能力（基盤）の強化が必要なることを示した。そしてこれらの結果を ODA 事業実施組織体制モデルとしてとりまとめた。

これら成果は、第5章以降におけるフレームワーク提案に、特に第6章における「主体」に着目した考察においてフレームワーク提案に資する。

第4章 参考文献

- [1] 日本プロジェクトマネジメント協会企画：「P2M 標準ガイドブック改訂3版」、日本能力協会マネジメントセンター、2014年
- [2] 中村明：「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、pp.1-11、2010年
- [3] （独）国際協力機構：「南部ビンズオン省水環境改善事業」事業事前評価表
https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2006_VNXIV-4_1_s.pdf
(2018年1月アクセス可能)
- [4] （独）国際協力機構：「第2期ホーチミン市水環境改善事業」事業事前評価表
https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2005_VNXIII-5_1_s.pdf
(2018年1月アクセス可能)
- [5] （独）国際協力機構：「フエ市水環境改善事業」事業事前評価表
https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2007_VNXV-7_1_s.pdf (2018年1月アクセス可能)
- [6] （独）国際協力機構：「カイメップ・チーバイ国際港」

- <http://www.jica.go.jp/oda/project/VN12-P2/index.html> (2018年1月アクセス可能)
- [7] World Bank : 「Vietnam Development Report 2012」、2011
- [8] (独) 国際協力機構 : 「ハノイ工業大学指導員育成機能強化プロジェクト」
<http://gwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/SearchResultView/FDC8F0171E06579049257B250079E3CE?OpenDocument>
(2018年1月アクセス可能)
- [9] Japan International Cooperation Agency, Vietnam Office, “Policy Paper: Promoting Tripartite Partnerships to Tackle Skills Mismatch: Innovative Skills Development Strategies to Accelerate Vietnam’s Industrialization”, 2014
- [10] (独) 国際協力機構 : 法整備支援ポータルサイト「ベトナム」
<http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject0401.nsf/3b8a2d403517ae4549256f2d002e1dcc/82defb180cfaf65d49257bc5002cef9f?OpenDocument&TableRow=8.1.1.3#8.1.1>.
(2018年1月アクセス可能)
- [11] 法務省法務総合研究所国際協力部ベトナムポータルサイト (2018年1月アクセス可能)
http://www.moj.go.jp/housouken/houso_houkoku_vietnam.html
- [12] : (株) コーエイ総合研究所 : 「法整備支援の評価手法に関する調査研究・分析業務最終報告書」、(独) 国際協力機構、2014年
- [13] 松尾弘 : 「良い統治と法の支配」、日本評論社、2009年
- [14] ヴェロニカ・L・テイラー : 「法制度改革支援の倫理」、アジア研ワールド・トレンド、No.143、pp.16-21、2007年
- [15] 金子由芳 : 「日本の法整備支援の比較優位-ベトナム向け支援事例からの検討-」、国際開発研究、Vol.20、No.2、pp25-34、2011年
- [16] (独) 国際協力機構 : 「母子健康手帳全国展開プロジェクト」、
<http://www.jica.go.jp/oda/project/0900423/index.html> (2018年1月アクセス可能)
- [17] ピーター・M・センゲ : 「学習する組織」、英知出版、2011年
- [18] 下村恭民、辻一人、稲田十一、深川由紀子 : 「国際協力第3版」、有斐閣、2016年
- [19] 和田信明、中田豊一 : 「途上国の人々との話し方 国際協力メタファシリテーションの手法」、みずのわ出版、2010年
- [20] 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年
- [21] (独) 国際協力機構 : ベトナム気候変動対策プログラム事前評価表
http://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2012_VN-C16_1_s.pdf (2018年1月アクセス可能)
- [22] 中村明、亀山秀雄、小原重信「開発途上国における開発計画策定支援計画の意義とそ

の実行への PPP 適用に関する研究～3S モデルによる開発プロセスの適正化～」、国際 P2M 学会誌、Vol.6、No.1、pp.113-127、2011 年

[23] 堀佐知子：「開発援助における「オーナーシップ」概念の変遷と分類」、国際開発研究、Vol.23、No.1、pp161-173、2014 年

[24] 野中郁次郎、紺野登：「知識創造経営のプリンシプル」、東洋経済新報社、2012 年

[25] 中原淳：「経営学習論」、東京大学出版会、2012 年

第5章

ODA の事業目的の特性に着目した ODA プログラム統合マネジメントフレームワーク の提案

第5章 ODAの事業目的の特性に着目した ODA プログラム統合マネジメントフレームワークの提案

第3章、第4章において、ODAの対象国の開発における俯瞰的位置づけとその持続的価値創出のためのアプローチ、及びODAの実施組織形態の特徴に着目して検討し、価値創出に共通的に必要となる要素、特徴、リスクと対応等についてまとめた。

本章ではその成果を踏まえ、ODAの特徴の中から事業目的が「公共的・社会的目的」であることに着目してODAのプログラム統合マネジメントフレームワークよりプロファイリング、戦略、アーキテクチャの各マネジメントフレームワークを提案し、成果発現済の事例によりその妥当性を確認する。第6章においては、本章で提案したフレームワークに更に検討を加えた提案をおこなう。本章の構成は次のとおりである。

第1節において「公共的・社会的目的」な問題の特性について公共政策学の知見を用いた整理と、開発途上国側であるオーナーシステムにおける価値実現について3Sモデルを用いたフレームワークの提示をおこなう。

第2節において、JICAがベトナムにおいて実施している農業農村開発事例を検討する。

第3節から第5節にて第2節の事例を基に、ODAプロファイリング・戦略・アーキテクチャの各マネジメントフレームワークの検討をおこなう。「公共的・社会的目的」に関する取り組みはその目的とする問題の内容とともに関係する主体の特性にも規定されるが、本章では問題の内容と特性の観点に絞って検討する。

第6節にて、第3節より第5節までの成果からODAプロファイリング・戦略・アーキテクチャの各マネジメントフレームワークの提案をおこなう。

第7節において、第6節にて提案した内容の妥当性確認のために、開始より20年以上が経過して高い成果の発現が確認されている、カンボジアの上水道開発事例を検討する。

第8節にて、第7節の結果を用いて第6節で提案した内容の妥当性を確認する。

第9節にて、本章の検討を小括する。

5-1 公共的・社会的問題の特徴と価値実現基本フレームワーク

5-1-1 公共政策学における「公共的・社会的価値」実現方策の検討

ODAは特定ステークホルダーの経済的便益(利益)最大化が目的ではなく、より多くのステークホルダーが広く受益する「公共的、社会的」なものである。1-1-2に記載したとおり、公共政策学の議論はODAを考えるにあたり示唆に富む。以下に秋吉ら[1]の議論を基に、公共的問題の性質を整理する。

公共政策学の議論において「公共政策」とは、「公共的問題を解決するための、解決の方向性と具体的手段」とされ、「公共的問題」とは「社会で解決すべきと認識された問題であり、政策問題」であり、そしてこれら問題の解決にあたって、政府の役割が重要である。公共的問題は（１）全体性、（２）相反性、（３）主観性、（４）動態性という性質から構成される複雑性を持ち、その内容は表 5-1 のとおりまとめられる。

表 5-1 公共政策の複雑性構成要素（[1] より抜粋して作成）

複雑性の構成要素	内容
全体性	「個別の政策問題は他の政策問題と相互に関連しており、それらの問題との関連性をふまえうえて、大きな1つのシステムとして検討しなければならないこと」 (例) 「男女共同参画」政策課題にて、雇用政策に比して保育所等の福祉政策面の不十分の結果、結婚・出産を機会に退職する女性が多く見られること。
相反性	「1つの政策の改善が他の問題の悪化につながる可能性が高いこと」 (例) 「経済発展と環境保全」、「タバコ産業の振興政策と国民の健康維持」などのトレードオフ。
主観性	「問題にかかわる個々のアクターのそれぞれにおいて問題と認識されるものが異なりこと」 すなわち、同一の問題状況に対しても多様な立場からの多様な見解があり、問題としての定義もその問題に関わる個々の人たちによって何通りもありうること。
動態性	「政策問題の構造は常に決まっているのではなく、時間とともにその構造や要因も変化してくるということ」 すなわち、政策問題の構造も時間とともに構造も要因も変化してくること。

同時に秋吉ら[1]によると、公共的問題に対応する公共政策の特性として政策 (Policy)、施策 (Program)、事業 (Project) から成る「階層性」が指摘されている。ここで言う「政策」とは特定の課題に対応するための「将来的な基本の方針」であり、「施策」とは政策で提示された将来像や基本の方針を実現するための「具体的な方針や対策」、「事業」とは施策で提示された具体的方針や対策を実現するための「具体的な手段や活動」である。すなわち最上位に「政策」があり、その内容が複数の「施策」として展開され、更に施策は複数の「事業」に展開される、模式的にはツリー状の構成となる。第1章（1-1-2）にも基本認識として示したが、公共的問題を取り扱うこれら議論での課題認識は ODA に関する議論と親和性が高い。そして公共政策の階層性は、プログラムとプロジェクトの関係、ログフレームの論理と同様であることがわかる。

このように「公共的問題」に対応する「公共政策」概念は幅広いものであり、ODA はその中の限定的な一部分であると言える。それ故に、「公共政策」の持つ一般特性は ODA に

も適用される。ここにまとめた「公共政策」の特徴は、「問題の性質」と「実施するあるいは関係する主体の性質」の双方の要因がともにまとめられている。ODA のプログラム統合マネジメントを検討するにあたり、本研究では第 5 章においてこのまとめにある「全体性」「相反性」「動態性」に代表される問題の特性に主に着目し、その上で「主観性」を含む「主体」に着目した検討は第 6 章においておこなう。

5-1-2 オーナーシステムの開発による価値実現基本モデル

本項では、ODA による価値実現ステップについて、第 3 章、第 4 章における検討結果を用いて考察し、共通的な考え方を提示したい。

プログラム実施により生み出される価値について、谷口[2]は産学共同研究にとって重要な「イノベーションの創出」を強調するためにそのプログラムマネジメントの研究において、価値指標マネジメントの「価値」を、実際の社会に生み出された価値である「出口価値」と特に表現を置き換えている。ODA においても、サービスモデル段階での価値である「出口価値」の実現こそが目的である。

これらバックキャストによる価値実現のためのプロジェクト展開による「出口価値」実現は、P2M ツリーを用いた ODA 事業の実施組織体制を組合せることで表現できる。すなわち「時系列」を横軸にとり、「出口価値」を含む「社会に実現された価値」を縦軸にとると、スキームモデル（計画の構想）、システムモデル（計画の実現）、サービスモデル（実現されたものの運用維持管理）の順に時系列に 3S モデルが展開する図を描くことができる。これらの関係は価値実現基本モデルとして図 5-1 のとおり表現できる。

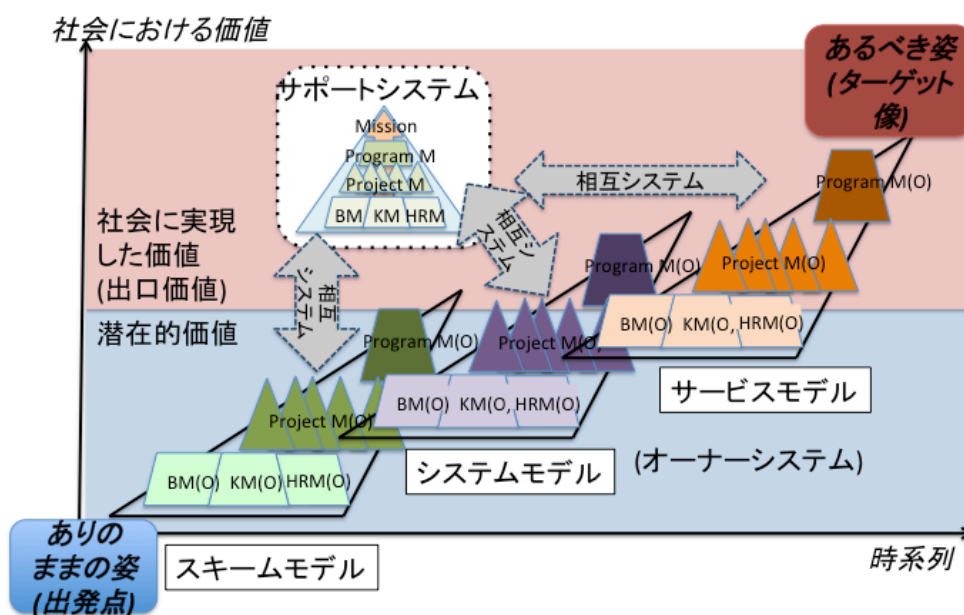


図 5-1 オーナーシステムの開発と価値実現基本フレームワーク

スキームモデル段階は計画検討のみがなされ、人々の社会生活の良好な変化や向上と言った価値は生み出されていない。同様にシステムモデルもその構築段階では社会に価値は実現されず、ここまでの価値は潜在的なものに留まる。システムモデルの成果が、サービスモデルとして運用維持管理される段階で初めて、人々の社会における生活に良好な変化がある、状況が改善するというような価値が社会に実現されると言える。そしてサービスモデルとして運用維持管理されることによるフィードバックにより、次の段階へと進んで行くこととなる。P2M理論では3Sモデルを構成する3つのシステムはそれぞれの役割で表現され、必ずしも単線的に時系列に並ぶものとは位置づけていない。すなわちサービスモデルとスキームモデルの往復による全体価値向上なども想定されるが、社会における価値実現の標準的モデルとしては、図5-1のとおり時系列に展開することが自然である。

また、第3章にて検討したとおり、ODAではこれら一連のプロセスはすべて当事者である開発途上国側である「オーナーシステム」において進められることが必要であり、支援側である「サポートシステム」はそれぞれの段階に応じて、「相互システム」を通じて必要な協力をおこなうものである。

以上の考え方に基づき示された図5-1は、価値実現に関する基本的な考え方たるモデルである、すなわち個別事業の検討にあたりこのモデルに具体的材料をプロットすることにより、当該事業がいかなる状態にあるか、不足する取り組みや条件な何か判断する枠組みと言える。「ありのままの姿」である現状から、「あるべき姿」を描き、それらを軸としてその間に必要なプロジェクト等を段階（3Sモデルのいずれに位置づけられるか）に応じて配置するとともに、社会において生み出されている価値、支援側と受入側の役割のあり方について、基本的モデルとして表現されている。

5-2 ベトナム・ラムドン省における農業農村開発事例の検討

本節ではJICAがベトナムの中部高原に存するラムドン省において実施している農業農村開発に関する協力の事例を検討する。これは、農業農村開発という目的設定が、経済的な内容とともに、それを通じた農村社会の発展、人々の生活水準の向上を意図しているという公共政策、社会的目的を持つ複雑な課題であることに着目したものである。

本事例は、5-1-1にまとめた公共政策の持つ複雑性を兼ね備えており、その観点からの考察対象としても有効である。ラムドン省の経済振興、社会経済発展を図るにあたっては農業以外にも工業振興などのアプローチも必要であり、それら課題に対する資源配分も必要である。限られた資源をどの分野に配分するかという判断とともに、農業にも工業に

も、その他の施策にも共通し、有効な施策もラムドン省人民委員会としては検討し、実施する必要がある。また「農業」と言っても、その内容は野菜、花卉、コーヒー、茶など様々な作物や、それらへの携わり方も様々であり、農業と工業との関係と同様の複雑さを「農業」という範囲内にも持つ。すなわち本事例はラムドン省における公共政策の「全体性」を構成する要素であり、それ故の複雑さを持つ。この全体性は、それらに携わる、あるいは関与する人や主体による便益の考え方の違いやそれらの相反も発生し、「主観性」や「相反性」の要素となる。また「農業」という課題を取り巻く環境、例えばマーケットの動向、他産地の動き、投資者の意思決定、政策的枠組みなどは「動態性」に満ちている。また本事例は多くのステークホルダーが関わっており、公共政策でありプログラムによる社会的目的という観点からの検討にふさわしい事例であると言える。

5-2-1 事例の背景と経緯

ベトナムにおいて農業は重要な位置づけにある。人口約9千万人のうち約50%弱が農業関連従事者であり、GDPに占める農林水産業の割合は約20%程度となっている。このようにベトナムの発展において農業セクターの高度化が不可欠であり、特に民間部門による農業の高付加価値化が望まれる状況が認識されており、例えば(独)日本貿易振興機構(JETRO)による報告書[3]等にも記載されている。

ベトナム政府は2014年3月のサン国家主席(当時)の来日時に同国の農林水産業の包括的発展について日本政府に協力を要請し、それを受けて2014年6月に両国農業担当大臣間でハイレベル会合が開催され、「日越農業協力対話」の枠組みが創設された[4]。「日越農業協力対話」では「モデル地方省」を課題毎に設定し、その中で中部高原に位置するラムドン省が「食品加工・商品開発」についてのモデルとして選定され、JICAがラムドン省において農業分野の発展に関する協力をおこなうこととなった。これはラムドン省が標高1000m以上の高原に位置し、その冷涼な気候や土地条件を活かした農業生産地として優れた条件を備え、ベトナム国内のみならず日本を含む諸外国からの農業分野の投資も多くなされている先進地域であることから、その更なる高付加価値化をベトナム全国のモデルとしたいという考えに基づいている。

これを受けてJICAはベトナム社会科学院(Vietnam Academy of Social Science ;VASS)とともにラムドン省共産党及び人民委員会幹部と対話を重ね、ラムドン省側の本件に対する高い期待とオーナーシップを確認してきた。そして2014年10月より2015年11月まで基礎情報収集調査[5]を実施するとともに、その後も対話を重ねている。

5-2-2 基本アプローチと活動

従来ベトナムにおける JICA の農業分野の協力は、農業農村開発省 (Ministry of Agriculture and Rural Development ; MARD) を直接のカウンターパート (CP) として、モデル地方省の農業農村開発局 (Department of Agriculture and Rural Development ; DARD) をパイロットとして選定して農業生産分野の改善 (例 ; 灌漑水管理手法、安全作物栽培手法) に関する協力をおこなうことが一般的であった。一方、高品質な農産物及び加工品が生産されるとともに、生産物の付加価値を高めて農業に従事する人々の所得向上を図るためにはこの従来のアプローチでは不十分であり、次の2点について取り組みが必要と考えられた。

- (1) フードバリューチェーンの構築による高付加価値化とそれに応じた体制構築
- (2) 農業開発での民間部門 (農民、農協、企業) の役割を重視し、政府部門は民間部門への支援を役割とする

かかる認識の下、JICA はベトナム中部高原に位置するラムドン省人民委員会 (Lam Dong Provincial Communist Party (LDPC) and People's Committee (LDPPC)) と議論をおこない「基礎情報収集調査」の実施など、表 5-2 に記す活動を実施した。

表 5-2 LDPPC と JICA の協力活動内容

項目	内容
基礎情報収集調査の実施	(株) ドリームインキューベーターと (株) 日本工営の JV に委託し基礎情報の収集、問題分析、将来ビジョン案と具体戦略案の検討を実施。この過程でベトナム社会科学院 (VASS) を交えて LDPPC や関係者と意見交換。
各種ワークショップの開催	キックオフ、中間報告などの機会に幅広いステークホルダーを招へいしてワークショップを開催。2015 年 3 月には JETRO 及び三菱東京 UFJ 銀行 (BTMU) とともに日本とベトナムの民間セクター相互の情報共有を促進するためのセミナー開催し日本側 130 名、ベトナム側 270 名の参加を得た。
LDPPC、LDPC との対話	JICA ベトナム事務所所長、次長、担当者がラムドン省に出張し、LDPPC や LDPC と認識を共有し、今後の対応や課題について議論を実施。
日本及びマレーシアにおける研修	LDPPC 委員長 (日本研修)、同副委員長 (マレーシア研修) を団長として視察研修団を派遣。研修団の半数はラムドン省の民間セクターの関係業種 (野菜、花卉など) 代表者から構成されるようにした。

この取り組みの詳細な背景、内容、考え方等は次のとおりである。

- (1) フードバリューチェーンの構築による高付加価値化とそれに応じた体制構築

「バリューチェーン」の考え方は、マイケル・ポーターが考案したフレームワーク[6]であり、企業内部の活動を顧客に価値を提供するための連鎖として要素分解した考え方であ

る。すなわち企業内の諸活動を「調達」「開発」「生産」「マーケティング」「販売」「物流」「サービス」など、企業や業種に応じた要素の連鎖と捉える考え方である。

これを農業分野の経済活動に適用し、特定企業内ではなく地域に拡大したものがフードバリューチェーンの考え方であり、さらに農林水産省は「グローバル・フードバリューチェーン」の考え方[7]を提唱し国際的なフードバリューチェーンの構築を図っており、ベトナム・ラムドン省での日本の農業分野協力展開もこの戦略の一部を担うという側面を持つ。

ラムドン省など地域におけるフードバリューチェーンは具体的には(1) 生産、(2) 加工、(3) 輸送、(4) 流通、(5) 販売（収入）、(6) 消費、(7) マーケティング、(8) 計画・投資、（ツーリズム等他セクターとの連携）、と言った段階を踏む。この考え方は日本とベトナム両国政府が合意した「日越農業協力中長期ビジョン」[8]にも盛り込まれている。その中では、従来の協力においてしばしばフォーカスが当てられた「生産」分野は当該ビジョンの一部であり、チェーン全体にかかる取り組みが必要と認識された。

この認識に基づき JICA はラムドン省共産党書記及び人民委員会（LDPPC）委員長らと議論をおこない、LDPPC 傘下の関係各局の参加を得ることで合意した。具体的には DARD に加えて土地及び環境に関する事項を担当する天然資源環境局（Department of Natural Resources and Environment(DONRE)）、投資を担当する計画投資局（Department of Planning and Investment(DPI)）、産業振興を担当する産業貿易局（Department of Industry and Trade (DOIT)）、技術開発等を担当する科学技術局（Department of Science and Technology (DOST)）、予算を所掌する財務局（Department of Finance (DOF)）、投資予算等を担当する計画投資局（Department of Planning and Investment(DPI)）等の各局が横断的に参加する体制を、人民委員会幹部（委員長、副委員長）の指導のもとで整えることで合意した。

これら体制構築にあたってはラムドン省のトップである共産党書記の強いコミットメントと指導があり、その結果、ラムドン省側の実務面の責任者は DARD 局長ではなく人民委員会副委員長とし、党書記、委員長がそれを指導する体制とすることで合意した。また MARD を直接のカウンターパートとしないことについてはラムドン省側と協議しつつ、JICA 側でこれを主導した。その結果、従前は一般的であった MARD-DARD をカウンターパートとしてきた協力方法からの大きな転換が図られた。

（２）民間の役割重視

従来の MARD-DARD をカウンターパートとする協力方法は、ベトナム側の政府部門の能力強化を図り、その結果として農民、組合、企業と言った民間セクターが裨益することを狙ったものであった。一方農業は民間部門の経済活動が主流であり政府部門の役割は、その活動環境の整備やサポートであり、政府部門自体がメインプレーヤーとなるものでは

ないとの認識があった。そこ本協力では LDPPC など政府部門の役割は、ベトナム国内の民間部門及び海外の民間セクターによる活動や直接投資をサポートするものであると定義し、各種対話や研修等の機会には民間セクターの代表者を必ず含めるようにしている。これは計画経済の名残が色濃く残り、政府が民間を指導するという意識が未だに強いベトナムにおいては、大きなアプローチの転換である。

5-2-3 進捗と検討結果

これらの活動により実施された基礎情報収集調査にて導出された目標像、戦略は表 5-3 のとおりまとめられる。

このような民間の役割やバリューチェーンの重要性含む農業、農村開発の方向性について、LDPPC は同省の次期 5 年 Social Economic Development Plan (SEDP) に盛り込むべく準備を進め、2015 年 4 月に公布された 2016 年より 2020 年の間の SEDP に、これが正式に盛り込まれた[9]。これは正式な政策体系に協力成果が位置づけられた、望ましい成果である。

表 5-3 ラムドン省農業開発のための目標と戦略（参考文献[5]を基に作成）

目標像	短期戦略	中長期戦略
ベトナムにおける圧倒的な No. 1 ブランド（野菜・花卉）	<ul style="list-style-type: none"> - 野菜「ポストハーベストセンター」建設 - 花卉「集荷センター」建設 - 農業金融の改善 	<ul style="list-style-type: none"> - ブランディング活動促進
東南アジア No. 1 の野菜供給基地	<ul style="list-style-type: none"> - 「農業団地」建設 - 農業投資促進デスク開設 	
ベトナム No. 1 のアグロツーリズムサイト	<ul style="list-style-type: none"> - アグロツーリズムの促進 	<ul style="list-style-type: none"> - ブランディング活動促進
ベトナム中部高原エリア No. 1 の農業人材育成センター	<ul style="list-style-type: none"> - 有能農業人材の育成 - R&D 機能の強化 	
共通事項	<ul style="list-style-type: none"> - 関連活動の全体的コーディネーション - 必要なインフラ整備 	

また個別事業実現のための Action Plan を立案し、責任部局をアサインするとともに具体的な準備を進めており、一部事業は実施に移っている。その中には JICA の提案型事業に民間企業が応募し採択されたものがあるほか、日本の民間企業が投資を検討しているものが数件ある。

5-2-4 問題の構造

ラムドン省での取り組みでは、基礎情報収集調査及びそれと連携した累次の現地調査、幅広い関係者からのヒアリング、文献調査等により同省のありのままの姿（As Is）の把握に努めた。これは図5-1の「出発点」を定めて座標軸の原点を特定する作業である。

“As Is”の内容は多岐に表現される。まず農業灌漑設備など地域内ハードインフラストラクチャーや、ホーチミン市へのアクセス道路など広域ハードインフラストラクチャーの不足、生産用土地の確保と言った問題がある。加えて、野菜及び花卉生産と販売に関する問題点は(1)金融、(2) 種苗、(3) マーケット、(4) 技術(生産、加工、保存)、(5) 人的資源という5つの領域にまとめられた。これらは農業金融の分野では農家の温室など施設・設備に担保価値が認められない(土地の権利書にしか担保価値が認められない)ことなどによる資金調達の困難さがあり、種苗は輸出に用いることができる品質及びパテント上の問題がクリアされた種苗入手の困難、などである。

これらの問題領域は独立して存在するのではなく、相互に関係している。「資金が調達できないので、新たな技術が導入できない」状況とともに、「新たな技術がなく生産性が低いため、資金調達が進まない」といった相互関係的な構図があると言える。

農業開発には多くのステークホルダーがあるが代表例として「農業生産農家(法人)」に着目し、そこでの大きな課題の一つである「技術」と、問題が解決された状況の指標となりえる「収入(収益)」の関係を見てみたい。

「技術」向上の裨益には生産量向上、生産性向上(コスト削減)、品質向上などがあるが、いずれも「技術が向上」することで収入(収益)が向上するという「技術向上→収入(収益)向上」という連関となる。しかし同時に現実には「技術向上」のためには相応の投資が必要な場合が多く、そのためには投資余力を生み出す収益が必要である。すなわち「収入(収益)向上→技術向上」という、先ほどと逆方向の連関も成立する。すなわち「技術」と「収入」は一方通行の因果関係ではなく、循環を形成する相互関係にある。

さらに「技術」と「収入」の間の循環は、その間に「フードバリューチェーン」を構成する多くの要素が連関して存在している。すなわち、「技術」を用いて「生産」がなされた後に「加工」され、「輸送」により市場に「流通」し、「販売」される。「販売」により初めて「収入(収益)」が生み出され、それを元手にした「マーケティング」と「計画・投資」がなされ、更なる「生産」がなされるという、循環構造を構成している。これら実際の活動であり可視的な要素が満たされることで、システムの好循環が生まれ価値を生み出す。

同時にフードバリューチェーンは、その一連のプロセスを「人材」が担うとともに、必要な資金を「農業金融」にかかる制度より調達することとなる。「適切な品種」は国全体の「品種保護・登録」制度が整備され諸外国から信用されるレベルで機能しないと、特に輸出用のものは入手が困難となる。「農業金融」は国全体の金融制度に根づく担保の制度や金融機関の審査能力、資金動向などに大きく規定される。「人材」は初等教育から高等教育、職業教育（訓練）に至る国全体のシステムに規定される。またそれらソフト的な面のみでなくハードウェアも関係し、効率的な生産には地域に「灌漑施設」や「農道」があることが望ましく、消費地への円滑な輸送のためには「整備された道路網や高速道路、空港ターミナル等」が不可欠である。このように可視的で直接価値を創出するシステムの個々の要素は、第3章（3-3）にて考察した「基盤部分」であるガバナンス、金融制度、教育、インフラストラクチャーなどが規定する構造となっている。

このようにラムドン省における農業の問題は、相互関係的な多数の要素から成り立つ構造となっており、一部要素のみを改善しても全体としての成果はあがりにくい「膠着状態」となっているとと言える。このような構造は図5-2のとおり図示できる。

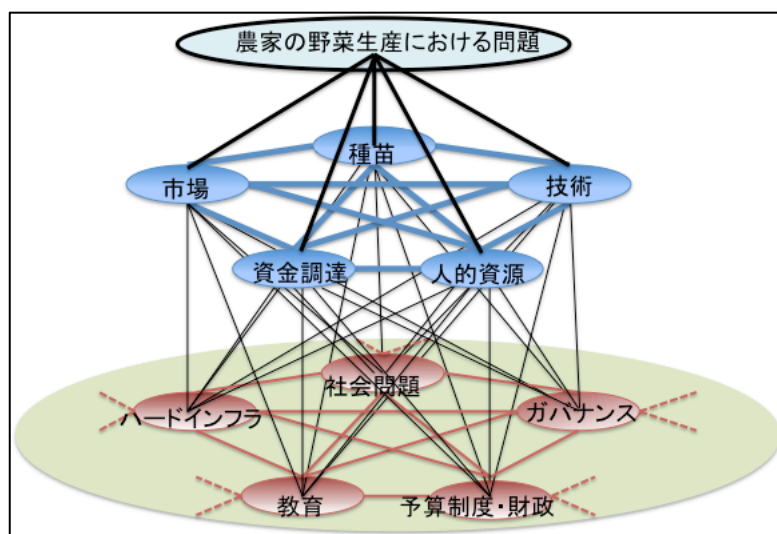


図5-2 野菜生産における問題構造モデル

また野菜生産と花卉生産では、共通する問題と異なる問題があると考えられるが、それらも問題の次元をもう一段深く検討すると、金融やファイナンス、ガバナンス、人的資源、社会問題など共通の問題基盤にあたると考えられ、図5-3のとおりモデル化できる。

このように「野菜と花卉生産と販売における問題点」という問題設定においても、階層構造、相互関係的な問題構造が、より複雑化してみられることとなると考えられる。

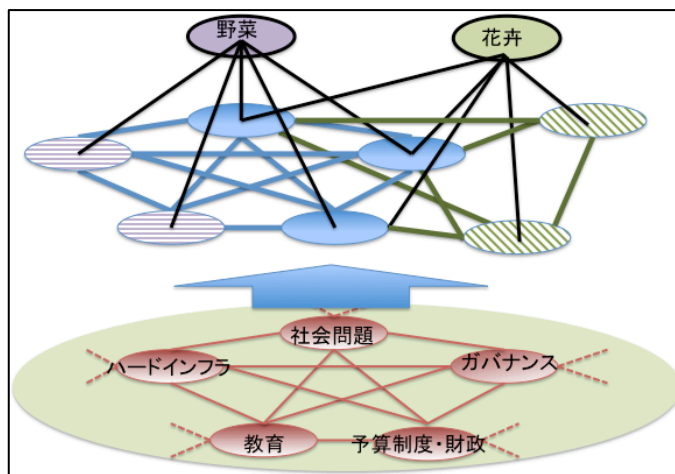


図5-3 野菜生産と花卉生産の問題構造モデル

5-2-5 問題への対応

これまでまとめた問題への対応を検討する。その整理のために、関係するステークホルダーとそれらが取りうる対応（プロジェクト）に着目する。

本事例ではステークホルダーは大きく、政府部門と民間部門に分けることができる。更に政府部門はベトナム側（国、地方）と日本側（ODA）があり、民間部門もベトナム企業（法人、農家）と国外企業に分類できる。そしてそれらステークホルダーそれぞれが、フードバリューチェーンの各段階において役割を持つ。例えば「技術」に着目した場合、ステークホルダーごとに取り組みが必要な領域は表5-4のとおり整理され、多くの領域にてプロジェクトが組成可能であり検討対象とする必要がある。

表5-4 「技術」に関するステークホルダーと取り組みが考えられる領域の例

	政府部門(ベトナム/ODA)	民間部門(ベトナム/国外企業)
生産	技術普及、公的試験研究	生産技術導入・革新
加工	技術普及・品質認証	加工技術導入・確認
輸送	(インフラ整備)	輸送技術(例:コールドチェーン)
流通	卸売り市場運営	販売形態革新(モダントレード)
販売	ブランド化促進	販売技術・価格付け
マーケティング	省としての強み・弱み把握	市場開拓
投資	(インフラ・普及・研究等)	設備導入・資機材(技術導入)

実際には「技術」以外の要素として、生産物（野菜、果樹、花卉等）、実施/対象の主体、内容等のバリエーションがあり具体的取り組みは多岐に渡る。想定可能なプロジェクトバ

リエーションは、『「生産物・品種の数」×「バリューチェーン構成要素の数」×「内容の種類数」×「実施主体の種別数」』となり、図5-4のとおり理論的には極めて多数となる。

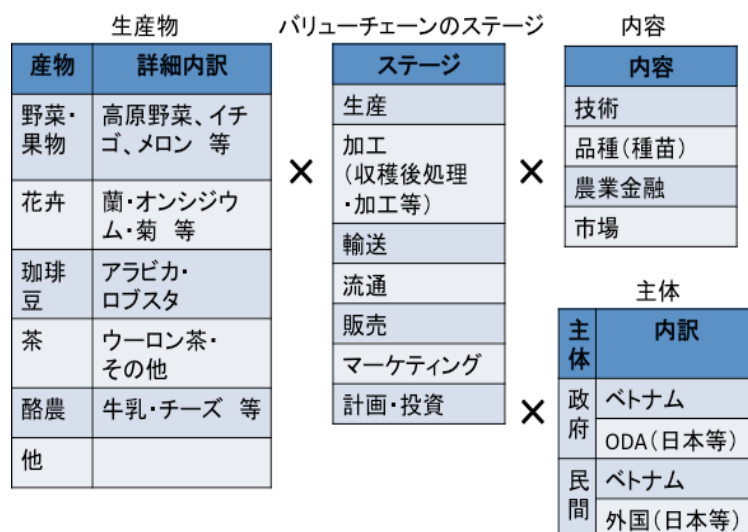


図5-4 理論的に想定されるプロジェクト候補群

これらのプロジェクト候補群すべてを ODA にて支援し実施することは不可能であり、プログラムをプロファイリングするにあたっては、ODA での支援をおこなうもの、ベトナム政府が支援や資金等を投入し実施するもの、政策の中でカバーするもの、当事者が実施するものから何ら対応のないものに分けて考える必要がある。

限定的なリソースと期間の下で社会的プログラムに取り組み価値創出をするためには、これら候補群の中から取捨選択するプロファイリングが必要である。表5-3に示された戦略とプロジェクト群は、包括的な基礎情報収集調査を経てベトナム側と日本側で協議を重ね、ODA もしくは政府部門等が実施可能で効果が高いと考えられるもの、早期の実施が公開的と考えられるものが選択されている。この取捨選択の考え方や視点については、次項以降に検討を進める。

5-2-6 課題群の構造

これまで考察した問題を持つ課題の連関は、第2章で定義した「システム」を構成していると言える。すなわち P2M 標準ガイドブック第3版[10]の「知識基盤」にある「システムズアプローチ」にて意義されているとおり、「構成要素から成り立ち」、「構成要素は連結されており」、「全体としての秩序を保ち一定の目的を達する」関係にある。

かつこのシステムは、資源制約(土地など)や、資材価格など各種コスト、市況、競合、天候などの環境(システム境界の外側)の下に存在し、かかるシステム構造全体により価

値を創出している。この「環境」は広い意味を持つ。例えば現在はアメリカの離脱により発効していないが交渉中である「環太平洋パートナーシップ協定（TPP）」や、2015 年末に発足した ASEAN 経済共同体（ASEAN Economic Community: AEC）の枠組みなどはラムドン省の農業にも大きな影響を及ぼすと見込まれる。その関係は図 5-5 のとおり示される。

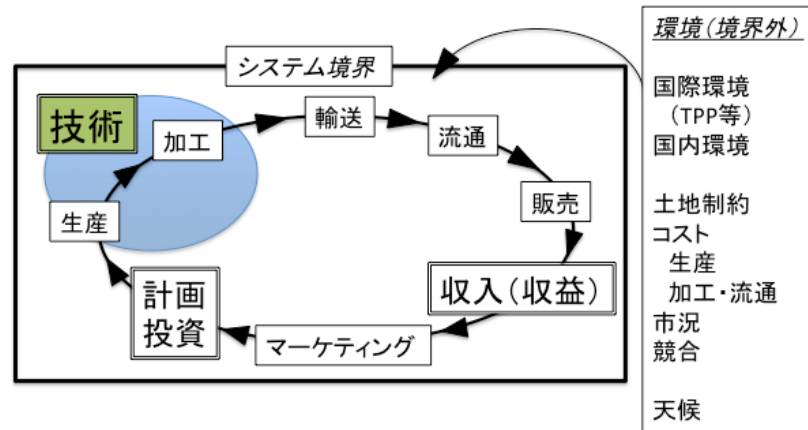


図 5-5 農業生産法人における「技術」を取り巻く要素と環境

このシステム全体が好循環、つまりすべての要素が連関して機能する結果「技術が向上すれば収益も向上し、更に技術も向上する」という状態、になることが望ましい。しかし個別要素がうまく機能しないためその連関が機能せず、その結果システムの特典部分のみを改善してもシステムとしての価値創出がなされないのが膠着状態である。

そしてこのシステム全体を、「基盤部分」を構成するシステムが規定している。さらに「社会的条件・意識・通念」が、それら全体に影響を与える。これは五百井ら[11]が「四層構造モデル」として提唱しているものと同様である。五百井らは入力 X から出力 Y が出るにあたって「外から見える行動をつかさどる層」「論理的処理をつかさどる層」「論理に載らない部分をつかさどる層」と「集団的無意識、風土・民族の特性と言える層」が規定するとしている。国による差異のみならず国の中の地域毎でもこの社会的条件等は異なり、例えば原[12]はベトナムの紅河デルタとメコンデルタの農村村落の歴史的経路依存性の差異を例示して、農村経済の構造の違いを記述している。原の指摘する地域特有の文脈は、幅広い意味合いを持ち、トラン[13]はベトナムという国の政治・社会・経済的な展開経緯を追っており、これらの成果も問題の分析に適用できる。国立民族学博物館の館長を務めた松園ら[14]は人類学の開発協力への有用性も指摘している。これら議論から、対象国や地域の社会的条件や意識、通念等を含め、極力深く協力相手を理解する必要性が改めて指摘できる。

ラムドン省を含む中部高原も同様に地域特有の性質を持ち、プロジェクト・プログラムマネジメントにあたってこの「社会的条件・意識・通念」の層が存することを認識し留意せねばならない。またこのポイントは中村ら[15]の指摘する「ヒューマンウェア」の構成要素である。以上に検討した関係性を「生産」技術に集約すると図5-6のとおりとなる。

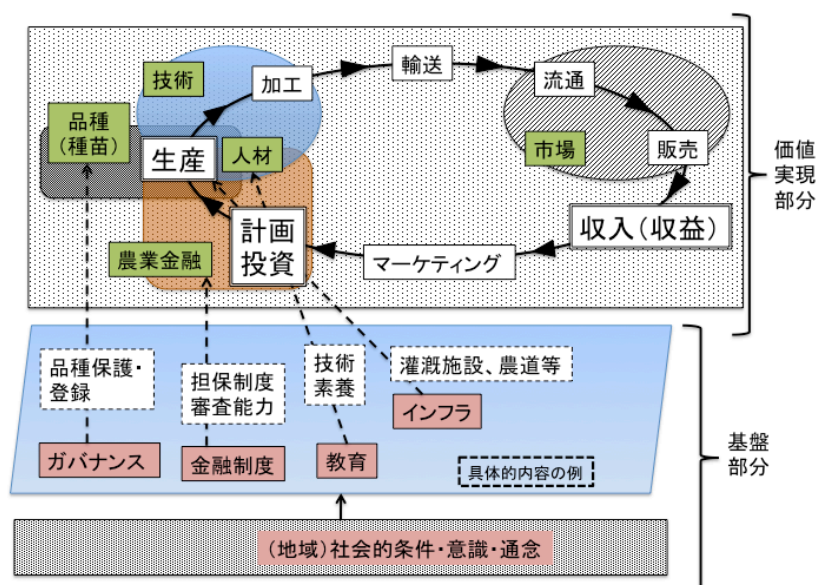


図5-6 農業生産農家（法人）からみたバリューチェーンと必要要素

「プログラム」が一般的に持つ階層性として、技術等の内容や対象地域の拡がりにより生じる階層性があるが、これに加え共通的な基盤的問題であるか否かの問題の次元と言える内容的階層性もあることがわかる。またここで検討した「農業生産法人からみたバリューチェーン」システムは、より高次のシステムの一部であると言える。すなわち野菜、花卉など産品により異なる内容のシステムが存在し、それらの総合として農業の総合システムがある。扱う産品（野菜、花卉）等により「上部システム」の内容は異なるが、「下部システム」は相当部分が共通である。また「下部システム」は広がり大きい課題であることから、「上部システム」に比して改善に長い時間と労力を要する。

システム全体の構造が好循環を生み出し価値を創出するためには、この構造を構成する多数の問題群に対応するプロジェクト群は単に並列するだけでなく、「システムの創発性」を発揮することが重要である。換言すれば、P2M 標準ガイドブック第3版[9]にある P2M 理論におけるプログラムの性質である

$$\text{プログラムの価値} > \Sigma (\text{配下のプロジェクトの価値})$$

を発揮させねばならない。「創発性」発揮には、図3-3の「システム」を構成する要素が相互に好影響を与えながら循環する必要があり、それを可能となるマネジメントが必要で

ある。5-2-5で検討した多数の潜在的プロジェクト群からの実施プロジェクトの選択であるプロファイリングも、このシステムを好循環させる、創発性を発揮させる、という視点を持つことが望ましいと言える。

5-2-7 プロジェクト群のプロファイリング、戦略、アーキテクチャのためのマネジメント

5-1-2において3Sモデルに基づく、オーナーシステムの開発による価値実現のための基本フレームワークを提示した。この基本フレームワークが、ラムドン省の農業農村開発事例において実際にどのように適用され得るか考察する。

同事例は2014年より開始された比較的新しい事例であるが、基礎情報収集調査において表5-3の戦略及びプロジェクト案が提示された後もその具体化が図られ、現在も進行中である。プロジェクト案の中には「ポストハーベストセンター」として提示されたもののように、JICAの提案型事業として実施に移されたもの[16]もあれば、プロジェクト形成がさまざまな要因により難航し、内容の見直しをおこなっているものもある。

すなわち、基礎情報収集調査はスキームモデルとして、「現状(As Is)」の調査と「あるべき姿(To Be)」を設定し、システムモデル段階のプロジェクト群の形成をおこない、その中でシステムモデルとして実施に移されているものもある、という段階である。今後はサービスモデル運用に移るプロジェクト群が形成されることを期待するとともに、プロジェクト形成の可否などを含む様々な状況変化を反映し、システムモデル段階プロジェクトを引き続き形成するとともに、ある段階ではスキームモデルに立ち返り見直しをおこなうマネジメントの必要が予見される。これらは図5-7のとおり図示される。

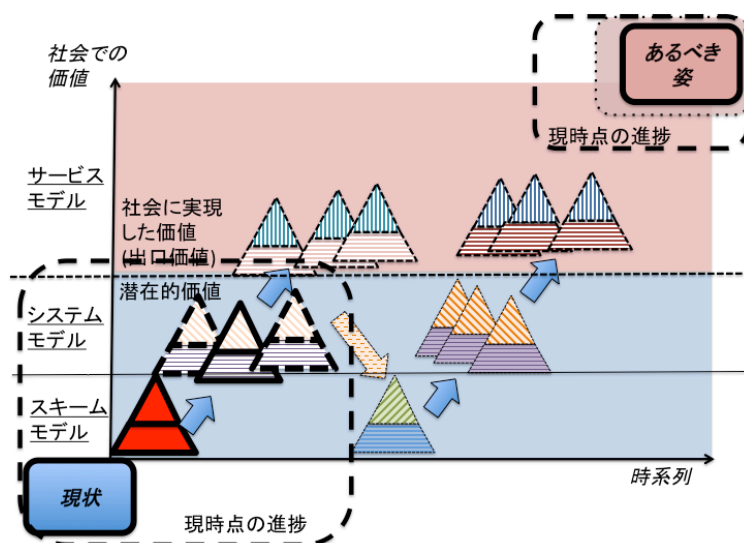


図5-7 ラムドン省事例における現時点のプロファイリング

5-3 ODA プログラムプロファイリングマネジメントフレームワークの検討

前節にて検討したベトナムの農業農村開発の事例を基にこれらマネジメントを ODA において実施する場合のフレームワークを検討する。

P2M 理論[17]では、プロファイリングマネジメントとは「プログラムの初期段階で、組織の長から出された曖昧な指示（ミッション）を理解し、具体的な作業に詳細化する作業」と要約されている。小原は 2003 年の P2M ガイドブック[18]において、プロファイリングマネジメントを「「ありのままの姿」から洞察した全体使命の意図を多元的に解釈し、幅広い価値体系に表現し、「あるべき姿」を追求してミッションを実現可能なシナリオ形式にまで展開する実践力」と定義している。そしてプロファイリングマネジメントは「使命の表明」を「コンテキスト」、「関係性分析」、「シナリオ展開」の視点から全体像として示し、それらをマスタープランとして提案し、合意するものとして示している。

2015 年の論考において[19]小原は、「使命」に関連して「期待価値を生み出す源泉は、事業者の洞察力による「使命形成」に他ならない。」とし、「使命」には「全体使命」、「中間使命」、「特定使命」の階層があると説明する。ODA が主に取り扱う「社会システム」は「曖昧な内容記述」となるとしている。すなわち、プログラムオーナーの洞察力により形成された「使命」たるミッションを、シナリオ形式により具体的な作業に詳細化する作業が、プロファイリングマネジメントであると言える。

以下に、これらの内容を ODA に適用するための共通的な考え方を整理する。これら考え方は ODA 案件のプロファイリングをおこなう際に適用可能なフレームワークと言える。

5-3-1 ODA におけるプロファイリング対象の多様性と階層性

第 3 章において、図 3-3 及び図 3-4 として国の開発における ODA の位置づけを模式的に示した。そこに示されたように、ODA が対象とする国の開発という大きな社会的、公共的な課題の達成には、数多くのアクターによる様々な内容と時間軸によるプログラム群、プロジェクト群の積み重ねが必要である。そしてこれらすべてを ODA にて対応することは不可能であり、対象の選択という意味でのプロファイリングが必要であり、かつその前提としてプロファイリング対象の構造に関する理解が求められる。

また前節で検討した事例のとおり、その成果達成のためには多くのプロジェクト等を実施する必要があり、それらプロジェクト相互で相乗効果を発揮させる必要があった。

図 3-3 などに示される協力対象は、多様性とそれに基づく階層性を持っている。第 1 章(1-1)において ODA は協力対象国、事業形態、対応する分野課題、各案件の予算規模

等が多様であること、さらに公共政策としての性格を持つことを述べた。これら要素から、現在検討しているプロファイリングにあたって協力対象国は選定済みであることから、検討スコープから外れる一方で、前節の事例ではベトナムの中でラムドン省が選定されたように協力対象国の中の対象地域という観点が必要となる。

これら観点を踏まえて ODA での協力を検討するにあたってプロファイリングする対象の階層性は、「予算等の規模」、「取り組みの内容」として公共政策の階層性、課題・内容、対象地域、そして「ステークホルダー」という構成要素から成っていると整理できる。

これらの個別の内容は表 5-5 のとおり表すことができる。そして対象国（地域）の全体構造の中から、これら 1) から 3) の多様性、階層性を受けて、より高次の構造に良好な効果を発揮するプログラムを選定することとなる。この関係は、図 5-8 のとおり模式的に表現できる。また、ここでのプロファイリング対象の絞り込みは、第 2 章にまとめた国際機関・欧米ドナーと日本の「プログラム」の考え方の違いを反映する。協力対象の多様性、階層性は複雑であり明瞭な切り分けは容易ではないが、国際機関等のように政策課題全般を指す意味合いでのプログラムではなく、一定の目標期間において具体的な成果達成を目指すマネジメント対象としてのプログラムとしてプロファイリングすることを本研究では想定している。そのためには、この段階でのこれら観点からのプログラム規模のプロファイリングは重要である。

表 5-5 ODA としてプロファイリングする対象の階層性構成要素

項目	項目の内容
必要資源（予算等）の規模	ODA のオーナー側及びサポート側の予算等リソース制約は極めて重要であり、実務的には最初期に検討されるポイントとなる。
ステークホルダー	ステークホルダーの数と内容、プログラムオーナーのキャパシティ（権限、保有資源）。
取り組みの内容	
公共政策の階層性	公共政策の階層性（政策、施策、事業）のいかなる段階に協力をおこなうか。
課題・内容	協力対象と考えられる課題（セクター）と内容による拡がりを検討する。セクター間には共通的なもの、個別に価値を産むものによる差異があり、要する時間やリソースが異なる。
対象地域	協力対象となる地域の設定。

表 5-5 に挙げた項目は「必要資源（予算等）の規模」から「取り組み内容」までが単線的に順番に検討されるものではないことには、留意が必要である。必要資源（予算等）は大前提である一方で、ステークホルダーの関与や取り組み内容を検討する過程で、必要資

源の確保方針を見直す（例えば予算の増額）ということも起こりうる。これはプロジェクト評価の議論となるが、費用対効果の観点から投入は増えてもその増分以上の成果向上（拡大）が期待される場合などがあるためである。プロファイリングにあたっては、階層性を構成する要素は相互に強く関係しており、それらを総合的に勘案しながら内容の絞り込み、選定をおこなう必要がある。

また特に、ステークホルダーがプログラムの形成（プロファイリング、戦略、アーキテクチャ）に与える影響については、第6章において詳細を検討する。

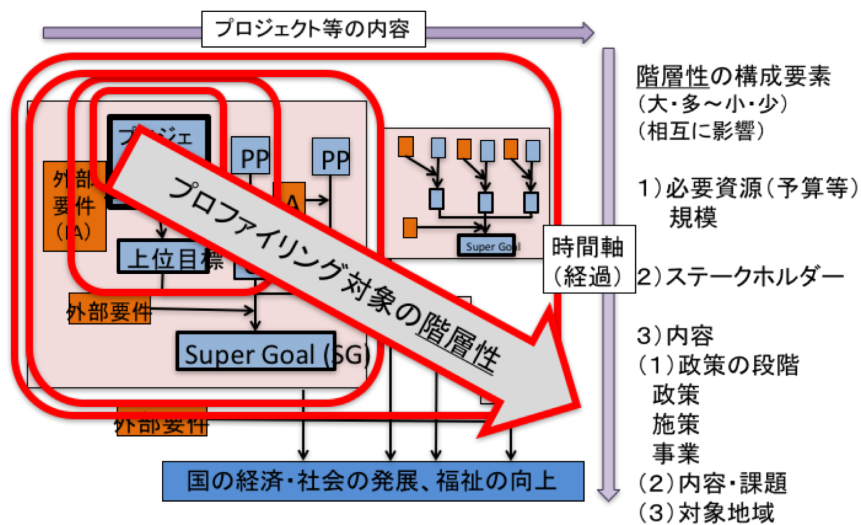


図5-8 ODAにおけるプロファイリング対象の階層性とその構成要素の模式図

5-3-2 ODA プロファイリングマネジメントにおける「洞察力」

5-2にて検討したラムドン省の農業農村開発事例において、ODA が関与する「ミッション」の設定にあたっては、農業分野という課題及びラムドン省という地域への絞り込みがなされている。この絞り込みは、小原の言う「期待価値を生み出す源泉としての、事業者の洞察力による使命形成」の結果である。この洞察力の内容は個々のケースにより異なることからフレームワークとしての一般化は困難であるが、その過程では、ベトナム側の首脳レベル（サン国家主席（当時）による日本政府に対する農業分野の協力要請）、MARD、VASS、ラムドン省関係者及び日本側（政府、大使館、JICA）による検討過程があった。

プロファイリングにおける関係者における「洞察」の内容は、ベトナムという国に対する見方、問題意識そのものであり、開発方針、地域政策という側面が強く、5-2-1にまとめた背景とともに「洞察」に含まれる主な問題意識、課題認識の例を以下に示す。但し、本研究はベトナムの地域研究的あるいは政治行政的プロセスな研究は目的としていないこ

とから、これら地域研究、政治行政的等の観点から以下に示した以外にも検討に影響を与えた要因は存するがそれらをすべて記載できていないことは予め断っておきたい。

(農業分野への着目)

- ベトナムがいわゆる「中進国の罠」に捉われるという問題意識及び、ベトナムの恵まれた地勢条件等による農業分野に高い可能性があることと認識されていること。
- ベトナムの政治、経済、社会における農業分野の重要性が認識されていること。
- 世界的な食糧需要増による農業分野一般の重要性が高まると認識されていること。

(ラムドン省への着目)

- 中部高原に位置し、商品作物の栽培に強みがあるとともに観光地としても名高く、日本の農林水産省などの提唱する「農業の6次産業化」のモデルとして適していること（「日越農業協力対話」では、他の切り口にてラムドン省以外にもモデル地域を複数設定している）。
- 民間部門の活動が活発である一方で、技術や施設、インフラなどに改善余地が多い。農業分野にて外国投資を誘致する意欲が高く、かつその受け入れ能力、余地があると判断されること。
- ラムドン省共産党トップの強い問題意識と本件協力に対する高いコミットメントが確認されたこと。

(日本側の視点)

- 国をまたぐ「フードバリューチェーン」構築の必要性が認識されていること。
- 特に、中国における農産物生産の補完、シフト先を求める需要が多いこと。
- 対ベトナム投資の多様化があり、その対象となりうる可能性があること。

このように ODA のプロファイリングにおける「洞察」の立場、視点は、国、地域といったマクロな内容から事業実施にミクロに至るまで、政治、外交、行政、経済など多様な視点が必要であり、プログラムマネジメントの手法は持続的価値創出を確保すべく、プログラムの形成段階からその一翼を担うものである。かかるミッションの設定を受けて、調査等スキームモデルを実施し、現状とあるべき姿を認識、設定し、シナリオを描き、戦略・アーキテクチャマネジメントへとつなぐことが求められる。

5-4 ODA プログラム戦略マネジメントフレームワークの提案

5-4-1 ODA 戦略マネジメントにおける「当事者」と「外部者」

P2M 理論[17]では、プログラム戦略マネジメントは「自分が所属する組織の置かれている立場（外部環境）と、自分の組織が持つ長所と短所（内部環境）の両方を考慮して、打ち手を決める作業」と要約されている。小原[18]はその内部環境の各論として、民間企業における「全社戦略」と個別戦略の関係、本社と事業部の関係などについて、詳細な考察をおこない、「経営分析」、「経営計画」、「戦略策定」、「戦略実行」という流れを、本社と事業のフィードバックのあり方などとともに論じている。

このプログラム戦略マネジメントに関する一般的な考え方である「内部環境」と「外部環境」を二分して考慮して「打ち手」を検討する考え方を ODA に適用するにあたっては、第4章にまとめた ODA の「当事者に支援者が外部介入する」という実施組織構造と、「当事者」が政府部門であることを考慮する必要がある。

「内部環境」と「外部環境」という考え方を ODA プログラムに適用すると、「内部」とは「当事者」である開発途上国であり、その「外部」の構成要素として「外部からの資源移転を伴う介入者」である支援側があると言える。そこで「内部環境（当事者）」から見た外部環境の分析にあたっては、社会経済環境、市場環境等に加えて、ODA プログラムとしてマネジメントの対象であり、外部環境の構成要素と言える「支援側の果たす役割」の関係を整理することが必要である。そのために、ODA に特有の戦略マネジメントのフレームワークの構成要素とするために、前節での事例検討等を踏まえて、ODA において外部者であるが故に果たすことが望まれる役割について整理をおこなう。

なお、当事者が政府部門であることの特徴は、第6章において検討する。

5-4-2 ODA プログラム戦略マネジメントフレームワークの考慮要素としての外部介入に望まれる役割

5-3 での事例検討を踏まえると、ODA においてオーナーである当事者に対するサポートシステムの優位点であり、外部介入に期待される役割は、次の3点にまとめられる。

(1) オーナーシステムの「レバレッジポイント」への資源移転を伴う介入

ODA により当事者の問題すべてに対応することはなく、ODA による外部介入を当事者が抱える問題構造のどの部分に投入するかは、ODA のプロファイリングにおける最重要ポイントと言える。

本論のこれまでの検討から、ODA で対応する全体プログラムは多くのシステムの組み合わせられた高次システムであり、個別システムが「膠着状態」や「悪循環」になっている問題を抱えている状態であった。これは、当事者による対応のみでは何らかの理由によりかかる問題状況となっていると考えると、外部者の役割としては、システム全体を好循環に変化させるために変化させるべきポイント、すなわち当事者だけでは対応が困難な重要ポイントに、外部から資源を投入することが効果的と考えられる。そうすることでシステム全体を好循環にすること期待され、メドウズ[20]の指摘する「小さな変化が挙動の大きなシフトをもたらすシステムの中の場所」たる「レバレッジポイント」となると考えられる。

いかなるポイントが「レバレッジポイント」になるかは、複雑な社会的プログラムにおける価値創造モデルのプロセスで検討する必要がある。例えばベトナムの農業開発事例で提案された「ポストハーベストセンター」は、野菜や果物を収穫後の選別、等級分けが出来ていないため、良い商品もそうでないものも価格が変わらないという問題や、収穫後処理に人手を要するという問題に対応することを想定している。そして共産党大衆組織農民連合幹部という公職も持つ有力農業生産法人に、日本の技術による「選果機」を JICA 支援によりモデル的に導入しその成果をデモンストレーションすることで、地域全体の選別の方法、価格付けの方法を良い方向に向けることを意図している。「選果機」の導入のみでこれら問題すべてが解決する訳ではないが、交渉力、販売力の高い農業法人に高速かつ高い精度で自動的に選別する機械を導入することで、末端価格を含む価格付けの方法に変革をもたらすことが期待されている。これは外部介入としてベトナムにはない技術を持ち込み、地域の価格付けや出荷体系、そのための作業体系を見直すことを狙ったものである。

「レバレッジポイント」は、上述の例のとおり技術の導入もあれば、資金の不足を低利あるいは無償資金により補うことも考えられるが、このように必要なポイントに対して、当事者が持つことが困難あるいは持ち得ない外部からのリソースを投入し、当事者側のシステムを好循環に転換することが、外部介入に期待される大きな役割である。

ODA プログラム統合マネジメントフレームワークの役割は、「あるべき姿」を示しつつ、そこに至るために必要な情報整理と意思決定を支援することである。その情報整理、意思決定支援の具体的なあり方としては、プロファイリングマネジメントでの検討等を用いて、オーナーシステムの問題構造を明らかとして「レバレッジポイント」が存する箇所を特定し、外部介入を伴う検討と意思決定へとつなげることがある。

(2) 当事者のトップマネジメントへの直接関与

価値創出のための全体マネジメント枠組みを成功裏に運用するためには、当事者であるプログラムを統括する責任者やプログラムマネージャー、各実務責任者（政策、産業、民

間)の役割が大きく、そのキャパシティ向上が大きな鍵である。キャパシティ向上のために、技術協力等を通じた技術面、経営面、マネジメントなど能力の向上をおこなうことが重要である。また山本[21]はイノベーション活動のマネジメントにおいて、経営と一体化したプロジェクトマネジメントの重要性を強調している。

ベトナム・ラムドン省の事例においては、ミッション形成段階ではベトナム側、日本側の首脳、大臣級による会合にて大枠を定められたが、その後は日本大使館と連携しながら JICA など実務レベルが VASS の協力を得つつラムドン省のトップと直接面談を重ね、DARD 局長ではなく LDPPC 副委員長を実務トップとする協力枠組み設定などをおこない、その後も常にトップとコミュニケーションを取っていた。

ODA を実施する外部者は、プロジェクト活動等を実施するのみならず、相手国内では極めて強い権力を持ち実務担当者からは距離がある相手方組織のトップと、近い距離感を持ってこれを進めることができる立場にある。この立場を活用し、経営と一体化したマネジメントを実現することも外部者の役割として重要である。

(3) 当事者の社会的文脈から自由であることの利点活用

更に外部者の役割として、当事者自身での変革は容易ではない「社会的条件・意識・通念」に、新たな価値観の持ち込みや「外圧」的立場から取り組むことも有効である。ベトナムの農業開発事例において、日本側が「農業分野では主役は民間であり政府はそのサポートとしての位置付けである」という考え方を主張しそれが実現し得たのは、ベトナムの政治社会的文脈から離れて自由に物が言える外部者の優位性を生かしたと言える。また MARD とラムドン省 DARD の関係性整理にあたっては、ラムドン省 (LDPPC) は中央省庁との関係においては日本側という外部の存在をうまく活用したと考えられ、ベトナム側としても日本側による既存文脈と異なることの主張を、新しいコンセプトを受け入れに利用したと考えるのが妥当であろう。

このように、当事者同士では調整が困難な高度に社会文脈的な事項について、その文脈から自由で居ることのできる外部者が果たせる役割は、利点となり得る。

以上の考察より、次の3点が外部介入に望まれる役割として提案できる。これらは ODA プログラム戦略マネジメント検討にあたって共通的に適用される考え方である。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">(1) オーナーシステムの「レバレッジポイント」への資源移転を伴う介入(2) 当事者のトップマネジメントへの直接関与(3) 当事者の社会的文脈から自由であることの利点活用 |
|---|

5-5 ODA プログラムアーキテクチャマネジメントフレームワークの提案

P2M 理論[17]では、アーキテクチャマネジメントは「戦略マネジメントで有効とされた複数プロジェクトの関係を示し、プログラム全体を複数のサブプロジェクトで分担できるよう詳細化する作業」と要約されている。

アーキテクチャマネジメントのフレームワークを検討するために前節での事例検討等を踏まえて、価値創出対象における関係要素の構造を検討する。またこの関係要素の構造より、「外部要件」の設定に関する考え方が一般的に整理される。これら成果及び5-1にて検討した「価値実現基本フレームワーク」を踏まえ、前節での事例検討結果を検討することにより、価値実現のためのアーキテクチャのあり方に関する共通的な考え方を導出する。

これらは、ODA プログラムアーキテクチャマネジメントをおこなう際に共通的に当てはめて考える枠組みであるフレームワークと言える。

5-5-1 協力対象を構成する要素の構造

ラムドン省農業開発事例では社会的プログラムが取り組む問題が、直接価値を創出する上部システムと、それを支える下部システムから構成されること、価値創出には多数の潜在的取り組みのバリエーションからリソース制約等を考慮しながら価値創出のシステムを好循環させるものを選択する必要があることが示された。そして、「価値実現部分」と「基盤部分」それぞれがシステムを形成し、かつ影響し合う構造となっていた。この関係性は図5-9のとおり表現できる。

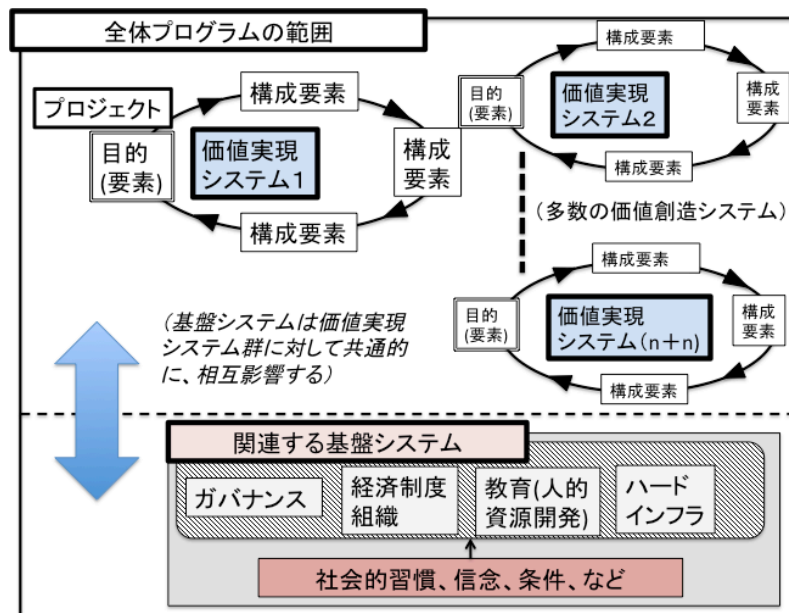


図5-9 公共的・社会的プログラムの協力対象の構成要素モデル

これは社会に直接的価値を創出する「価値創出システム」と、それを支える「基盤システム」の関係性を示している。そしてそれらを示したこのフレームワークに実際の案件の条件、分野、動員可能なリソース、状況の変化などを鑑みて戦略、アーキテクチャを考察していくこととなる。対応が必要なケースについて、かかるフレームワークを適用してプロファイリングの全体像を把握するとともに、ODAで支援すべき対象を検討していくことが有効と考えられる。

5-5-2 アーキテクチャマネジメントにおけるプロジェクト外部条件への対応

プログラムのアーキテクチャマネジメントにおいて、重要な事項として「外部条件」の取り扱いがあった。第2章に記載したとおり、JICAはプロジェクトマネジメントの手法としてProject Design Matrix (PDM)を採用しているが、その論理はプロジェクト構成要素間の因果関係を前提として、『「活動群」→「各活動の成果」→「プロジェクト目標」→「上位目標」→「スーパーゴール」』という連関の間それぞれに「外部条件」が存するという、階層構造である。この手法は特定プロジェクトに係る論理整理とモニタリング等には有効であるが、「外部条件」が満たされないとプロジェクトの成果発現に支障が生ずる。すなわち社会における価値創出のためには、「外部条件」をコントロールすることが必要であり、2-3-3に記載したとおりJICA事業マネジメントハンドブック[22]においても「プログラム化」により「外部条件」リスクをコントロールする考え方が述べられている。

特定プロジェクトの「外部条件」コントロールにあたって、いかなる「外部条件」の類型が存するかを整理したい。これまで検討したプログラム・プロジェクトはシステムの一部を構成するものであるとの考え方に立つと、特定プロジェクトの外部条件の主要構成要素は、同プロジェクトが位置するシステムの他構成要件及びシステムを取り巻く環境である。例えば図5-6の構図の中で「生産」に関するプロジェクトを実施するにあたっては、外部条件として「輸送」「流通」「市場」と、「品種保護・登録」に関するガバナンスが考えられる。これ以外に当事者たる相手国による政策変更や不可抗力があり、次の類型にまとめられ、図5-10のとおり図示できる。

- (1) 外部条件①「システムの他要素」：プロジェクト・プログラムが直接の構成要素となっているシステムの他構成要素（上述の「技術」の例で言う「輸送」「流通」「市場」など。水道の例の場合は上水と配水など同じシステム内の要素。）
- (2) 外部条件②「関連する基盤システム」：プログラム・プロジェクトの改善等内容や進捗を規定する「基盤システム」要素（上述の「技術」の例で言う「品種保護・登録」に関するガバナンスなど。水道では教育、インフラ、ガバナンス等が該当。）

- (3) 外部条件③「プログラムの全体方針」：プログラム実施の前提となるプログラムオーナーの方針等（システムから見た環境）
- (4) 外部条件④「不可抗力」：活動や成果に関係する天候、自然災害、国際市況など

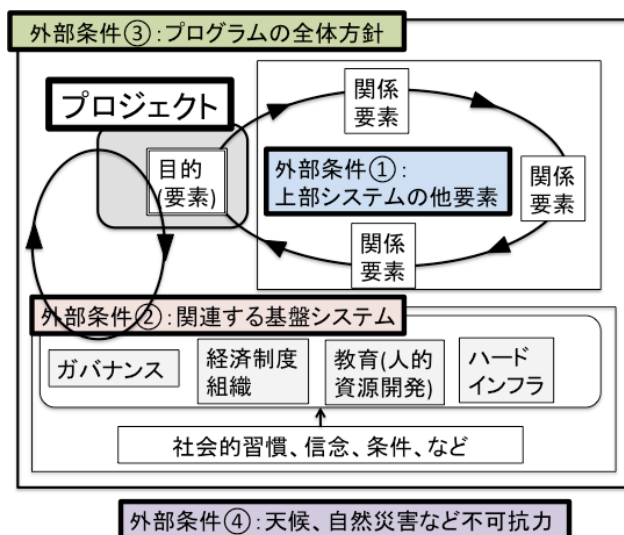


図 5-10 プロジェクト外部条件の類型

外部条件①及び②はその内容を達成目標とする他プロジェクトを実施することにより、コントロールの対象となり得る。外部条件③は当事者である相手国側への政策支援あるいは対話活動や支援の条件とすることにより一定程度コントロール可能である。このように特定プロジェクトの「外部条件」の多くは、高次の「プログラム」の視点から適切にプロファイリングマネジメントができれば、コントロール不能な条件ではなくプログラムの内部条件と位置付ける、すなわち「外部条件を内部化」できることを意味する。

現実にはすべてのプロジェクトのあらゆる外部条件に対応する別プロジェクトを実施することは困難であるが、重要な外部条件については対応し、システムを好循環に移行させ「創発性」を発揮する戦略を持つ必要がある。

5-5-3 複雑なミッションにおけるオーナーシステム価値実現のあり方

本項ではベトナム・ラムドン省の農業開発事例の検討を基に、5-1-2にて考察した価値実現基本フレームワークを、発展させて検討する。

同事例では社会での出口価値の実現までに、数多くのプロジェクトを並行して実施する、あるいは実施することとなり、長期間を要することがわかる。数多くのステークホルダーが長期間にわたり実施するプロジェクト群について、その形成や実施の過程を適切にマネジメントし、全体として持続的な価値を発揮させるためには単一のプロジェクトとして捉

えるのではなく、複数のプロジェクト群から成りそれらを有機的に結合させたプログラムとして実施されることが望ましい。

長期に渡るプログラムの進行の過程では、外部環境の変化による影響とともに、内部環境についても実施済みプロジェクトの成果発現、予定したプロジェクトの実施断念、実施遅延、内容変更等の様々な要因による変化がある。ラムドン省における農業開発も、今後このような状況の変化の影響を受けることは不可避である。そして、これら要因により時点によりプロジェクト群を取り巻く背景は変わる。

すなわち、プログラムのプロファイリング、戦略、その具体化としてのアーキテクチャマネジメントのあり方は、これら変化が、実際にどのように設定されたミッションそのものの妥当性や、背景情報に影響するかを鑑みながら見直しをおこなう必要がある。ラムドン省の事例は、図5-7に示される経路にあり、「計画の構想」に該当する、すなわちスキームモデルである見直しを今後も繰り返すこととなる。

これら要素を鑑みると、図5-1に示した基本フレームワークは図5-11のように発展させることが必要である。

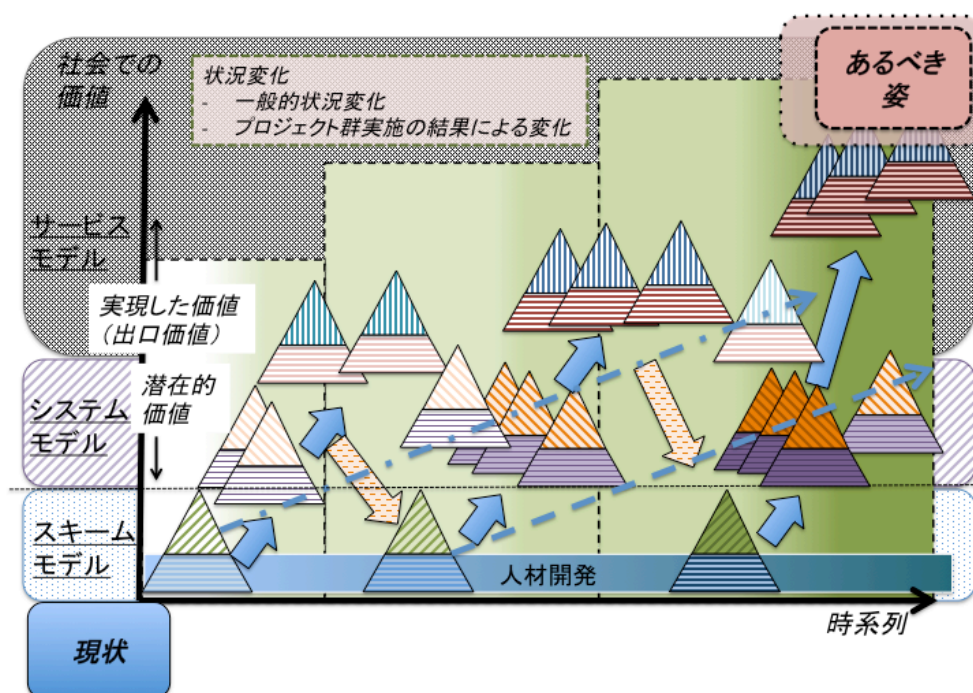


図5-11 複雑なミッションにおける価値実現フレームワークの提案

5-5-4 ODA プログラムアーキテクチャマネジメントフレームワークの提案

プロファイリングマネジメントの検討を受けて、それをいかにシステムとなっている課題膠着状況から好循環へと移行させ、システムの構成要素相互が「創発性」を発揮させら

れるかという、戦略マネジメント及びそれを具体プロジェクトへと展開していくアーキテクチャマネジメントのフレームワークを考察する。

価値創出には必要な多数のプロジェクト群をプロファイルするとともに、その中から実施に移すものの取捨選択が必要である。そのためには、ベトナム・ラムドン省における「基礎情報収集調査」のように最初期段階に調査を実施して、（１）現状の確認による問題状況（膠着状態）の分析、将来のあるべき姿の設定（この段階ではあいまいな部分が多い）、（２）あるべき将来像に至るために必要な取り組みプロジェクト群の整理と検討（3S モデルによる価値創出、各主体の役割、リソース制約及び問題状況分析に基づく取捨選択）、及び（３）現段階で開始するプロジェクトの選択、をおこなうことが重要かつ有効であり、これが当初段階における「全体プログラム」の設計となる。

その上でリソースを配分して最初のシステムモデルプロジェクト群を立ち上げサービスモデルまでプロジェクトとして実施する。この一連の3Sモデルに基づくプロジェクトの立ち上げと実施の成果等を見ながら、当初作成したメニュー群を参考に、新たに必要なプロジェクト群を立ち上げ、その後そのサイクルを繰り返すが、この過程にて目標像である「あるべき姿」の達成時期と内容を確定していく必要がある。このプロセスを経て「システムの創発性」を構成する多くのサービスプロジェクト群が立ち上がることとなり、それらの成果の蓄積によりあるべき姿が実現される構造であると言える。

John Kania[23]らは、アメリカにおける初等教育改善のような大規模な社会的課題への対応には「集合的価値(Collective Impact)」が必要であるとし、そのあり方について検討をおこなっている。農業開発、上水道開発もこれらと同様に”Collective Impact”が必要な領域であることは疑いない。

それら検討を踏まえ、実際にはスキームモデル段階では構想されたものの、システムモデルあるいはサービスモデル段階では中止となったもの、そもそもシステムモデルへと移行されなかったものなどがある。同時に、途中から追加となるものもある。このような意思決定を「あるべき姿」に移行する戦略として、状況の変化、動員可能な資源の状況等を鑑みながらおこなっていくのが、戦略マネジメントであり、その具体化としてのアーキテクチャマネジメントである。

また「外部条件の内部化」を図りプロジェクト相互が統合して相乗効果を発揮するためには、時系列の実施順を適切に設定する必要がある。プノンペン市上水道の事例のように、応急的対応を優先することもあれば、「下部システム」関連など時間を要する取り組みを早期に開始することが必要な場面もある。プロジェクトアーキテクチャ検討にあたっては、常に時系列の推移を見通し、適切なタイミングと内容の投入をおこなうことが必要である。

以上の内容は、図5-12のとおり表現できる。これらアーキテクチャマネジメントにより、検討段階、熟度、状況の変化を考え、創発性を生みだし、重要な外部条件を排除し、全体としての価値を高めていくために必要と考えられるプロジェクトの展開を明らかにすることが求められる。

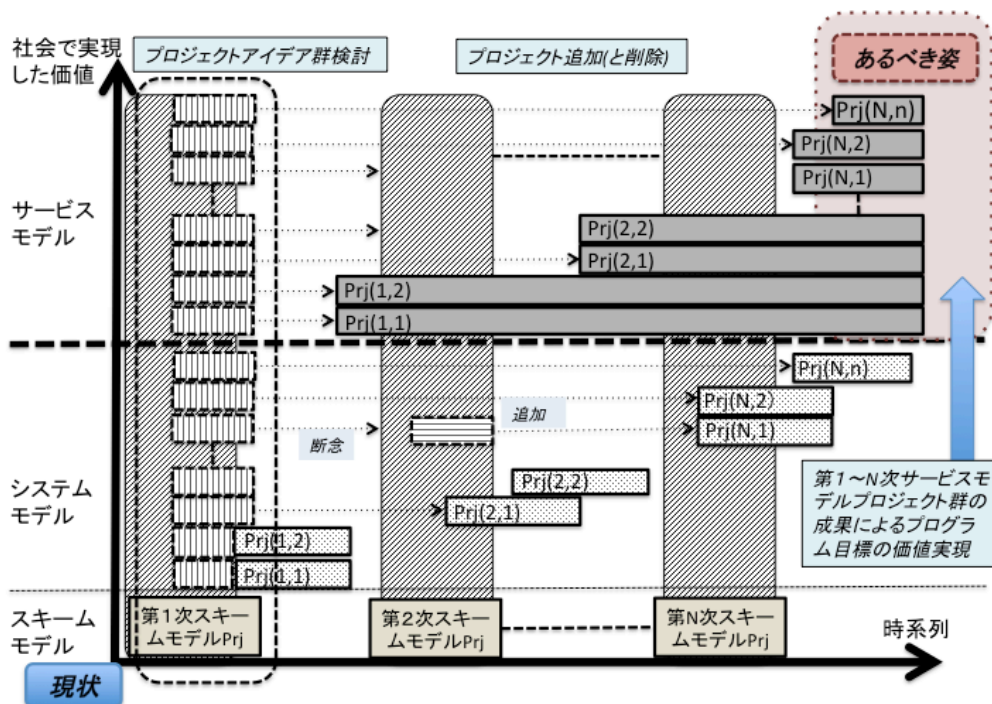


図5-12 アーキテクチャマネジメントフレームワークの提案

5-6 ODA プロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントフレームワークの提案小括

5-6-1 ODA の特徴から導出されるフレームワーク

本章では、ODA の特徴である実施組織体制、対象の大きさ、目的の社会性・公共性を鑑み、プロファイリング、戦略、アーキテクチャの各マネジメントを適切に実施するための共通的な考え方、留意点を取りまとめたフレームワークを検討した。その結果は次のように要約できる。

(1) プロファイリングマネジメント

ODA は対象が国という大きなものであることなどから、プロファイリングにあたっては、多くの階層性をもつ問題構造の中から投入規模（予算）、内容（政策段階、内容・課題、対象地域）、ステークホルダーという要素を検討して絞り込みをおこなう必要がある。

(2) 戦略マネジメント

ODA プログラムは、開発途上国（当事者であり「内部環境」を構成するもの）と支援側の共同事業であり、「外部環境」の中で支援側の果たす役割は「外部環境の構成要素」の中でその「打ち手」についてマネジメント可能なものである。それ故、「内部環境」の改善のために「外部者が果たすべき、優位を持つ役割」を明らかにすることは、ODA プログラムにおいて戦略マネジメントを検討する際の重要な要素となる。

前節におけるまとめより、「内部環境」の改善のために「外部者が果たすべき、優位を持つ役割」として、(a)「内部環境」を構成するシステムの「レバレッジポイント」に資源を持ち介入することで同システムを悪循環から好循環へと転換する「打ち手」が可能であること、(b)当事者側のトップとの直接関与の容易さ、及び(c)当事者側の社会的文脈からの自由さを活用することがあることが導かれた。

(3) アーキテクチャマネジメント

開発途上国の問題構造が価値実現構造と基盤構造の階層性を持つ複数のシステム群から形成されていることを踏まえ、外部条件の内部化を図り、3S モデルに基づく価値実現構造に基づくスキームモデルの繰り返しによる複数プロジェクトの形成と実施が必要である。

5-6-2 プロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントの関係性とフレームワークの提案

ODA においては、当事者、支援者の能力、方針、リソース等を「相互システム」を通じて確認しながらこれら検討が進められることとなる。その場合、いかなる課題に取り組むかというプロファイリングにあたっては、戦略マネジメントやそれを経た課題のシステム的分析、具体的なプロジェクト群に展開可能性について考慮する必要がある。更には、次章にて検討するステークホルダーマネジメントのあり方等もこれに影響する。すなわち、プログラムオーナーサイドにおける課題の重要性や投入資源の状況等のみでプログラムをプロファイリングすることは現実的ではない。

具体的には、戦略マネジメントの構成要素となる「外部者の役割」として、いかなる「レバレッジポイント」に介入することが効果的か、外部者が持つリソースは何かという議論は、プロファイリングマネジメントに影響する。また戦略マネジメントの議論は、当事者側の問題構造、価値実現システムの構造に関する分析と理解を持ちつつ進める必要がある。そして、それら検討を踏まえてアーキテクチャマネジメントがなされることとなる。

これらの関係を図示すると、図 5-1 3 のとおり ODA プログラムプロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントフレームワークとして提案できる。

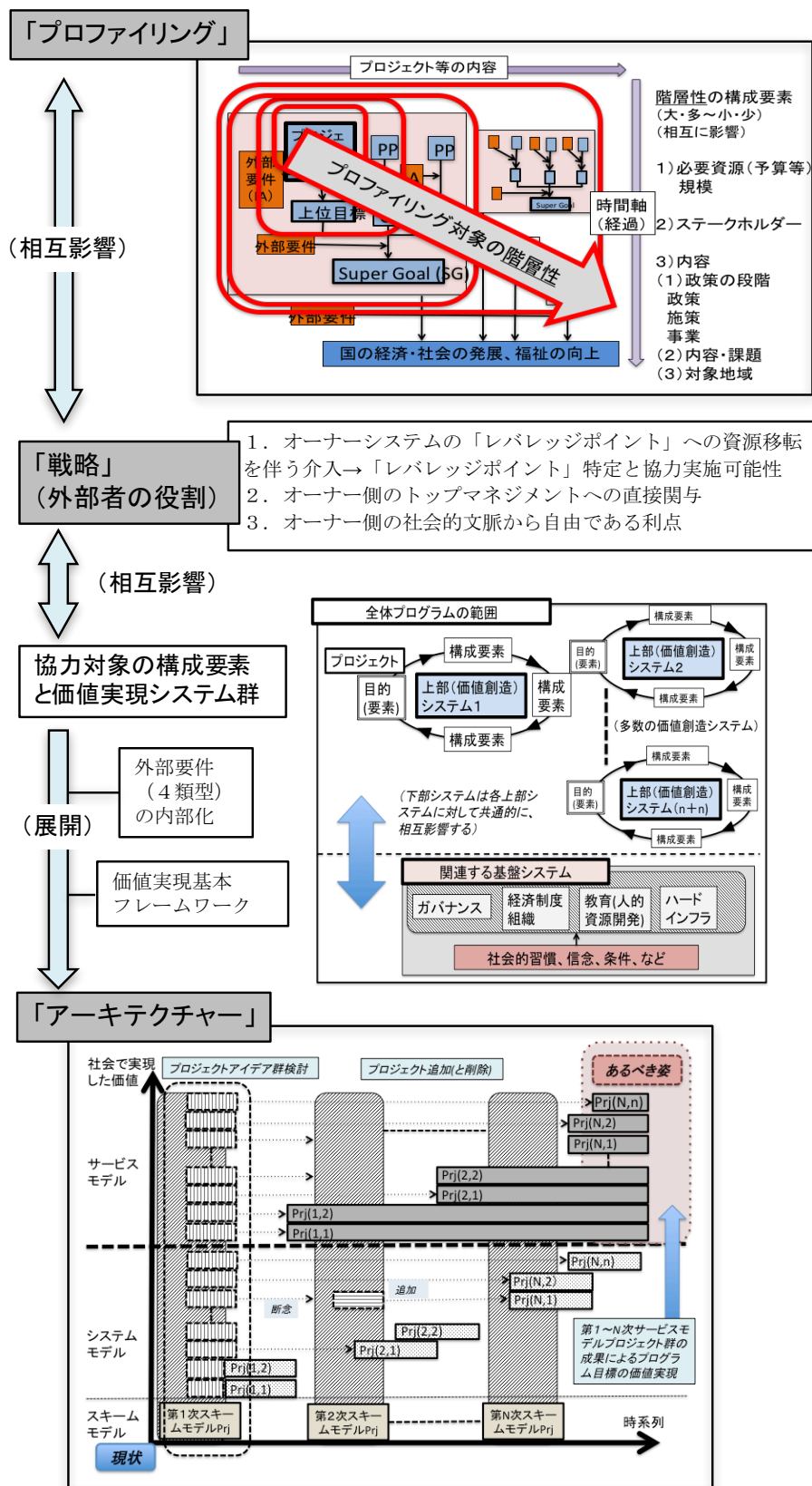


図5-13 ODAプログラムにおけるプロファイリング・戦略・アーキテクチャマネジメントフレームワークの提案

5-7 提案フレームワークの妥当性確認のためのカンボジア・プノンペン市上水道整備事例の検討

第4章までの検討結果及び5-1、5-2における検討をもとに、5-3から5-6にてODAの目的の社会性、公共性の観点からプログラムプロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントのフレームワークを検討し、提案した。本節ではフレームワーク導出に用いたものとは異なる事例により、提案したフレームワーク構成要素の妥当性を確認する。

確認にあたっては望ましい成果が発現している、あるいは期待される事例による検討が望ましい。そこで本節では、「JICAプログラム」として形成、実施されたものではないが、JICAのみならず他ドナーによるものも含めて複数の投入がなされ、良好な成果の実現が確認できる著名な事例である、カンボジア・プノンペン市の上水道開発の事例を考察し、提案したフレームワークの妥当性を検証する。

第1項では事例の概要と成果をまとめ、第2項では上水道という課題の特性を分析する。第3項において実際にとられたマネジメントについてまとめ、第4項において事例の特徴について分析する。そしてこれらを受けて第5項において、5-6にまとめたフレームワークの考え方の妥当性の検討及び次章における検討課題の抽出をおこなう。

5-7-1 カンボジア・プノンペン市における上水道整備に対する支援と実績

プノンペン市の上水道システムは長年の内戦により破壊され、また汚職や不正が蔓延し、極めて低いサービス水準で推移していた。しかし同国の和平成立後、1993年より日本など多くのドナーが入り本格的な援助が再開され、その後20年間弱で劇的にサービス水準と経営を改善させた成功事例である。このように日本のODAとしても取り組み開始から20年以上が経過し、実際に良好な成果が確認可能な事例である。

プノンペン市の水道開発については多くの既往研究があり、代表例かつ包括的なものに「プノンペンの奇跡 世界を驚かせたカンボジアの水道改革」[24]がある。同書は日本のものを中心に網羅的にプノンペン水道公社(Phnom Penh Water Supply Authority : PPWSA)に対する支援経緯と特徴をまとめており、本論に用いた事実関係の多くは同書に依っている。

PPWSAには、日本を中心にフランス、国連開発計画(United Nations Development Program : UNDP)、世界銀行(World Bank : WB)などのドナーが多くの協力を実施しており、1993年～2012年の間に合計約2.2億米ドルの支援がなされ、日本はその約50%を実施している。支援方法は技術協力、無償資金協力、有償資金協力(借款)に大別される。

PPWSAに対する支援本格再開後の日本の最初の取り組みは、1993年の2010年目標のマスタープラン作成[25]であった。包括的に作成された同マスタープランは日本のみならず他

ドナーの支援にも活用された。日本は引き続き浄水場復旧・高架水槽建設にかかる無償資金協力を実施し、同時期にフランスが市内給配水網の更新を開始しているが、これは水道事業にとってハードウェアの整備改修が極めて重要であるためである。その後、日本は専門家を派遣して技術協力プロジェクトを開始し水道関連技術、組織経営手法、職員個人能力などの向上を図るとともに、浄水場拡張に関する無償資金協力を実施し、給水能力の拡大を図った。そして2004年より2006年にかけて再度マスタープラン策定調査[26]を実施し、2020年を目標とするPPWSAの開発戦略を構築した。2007年以降は有償資金協力（借款）による上水道拡張及び、プノンペン以外の地方水道事業体を支援するリソースにPPWSAがなる技術協力等を実施してきている。

これらの結果による具体的改善状況は表5-6のとおりである。この成功プロセスは世界的に高く評価されており、PPWSAは2010年に権威あるストックホルム水産業大賞を、開発途上国の水道事業体として初めて受賞[27]した。更に、PPWSAは2012年4月には、カンボジアで初めて開設された株式市場にて、最初の上場企業となったが、これはPPWSAの健全経営が評価されたためと言える。

表5-6 プノンペン水道公社のパフォーマンス指標推移（[24][28]より筆者作成）

指標	職員数 /1000 給水栓	水供給能 力 m ³ /day	水質基 準	給 水 普 及 率	1日当 たり 給 水 時 間	配水管 網水圧	接続数	無収水 率	水道料 金徴収 率
1993年	22	65,000	不明	25%	10時間	0.2bar	26,881	72%	48%
2012年	2.75	430,000	WHO 準拠	85%	24時間	2.5bar	234,022	5.85%	99.9%

5-7-2 システムとしての上水道

本項では、上水道事業が給水を持続的におこなうシステムについてまとめる。

上水道供給サービスは簡略にまとめると、（1）水源から原水を取水し浄水場まで導水、（2）浄化处理・殺菌等をおこない上水を生産、（3）上水に圧をかけて送水・配水管網を通じて配水、（4）給水管を通じて最終需要者に給水し、（5）給水量の測定と課金し料金徴収、という流れとなっている。この過程を運営するためには、取水設備、浄水場、管網等のハードウェアと、土木、電気、機械、化学等の専門技術及び組織運営、会計、広報、顧客対応等極めて多くのソフトウェアから構成される総合的な事業とする必要がある。そしてこれら複雑な要素は密接に連結し、全体で秩序を保ち一体として上水供給という目的を達成するシステムを構成している。

上水道の整備について、「悪循環から好循環への転換」という議論がある。これは上水道事業の運営について、良好なサービスを提供できれば料金収入も増加し、その結果さらなる投資余力が生み出されそしてサービスが向上するという好循環と、その逆たる悪循環から脱出して移行する必要性の議論である。上水道分野の整備、国際協力について JICA と横浜市が共催し、公益社団法人日本水道協会が後援した「第3回アジア地域上水道幹部フォーラム」においても、同様の議論がなされている[28]。これは ODA をレバレッジとして、水道事業体の経営を好循環として持続的な改善を図ることの重要性、その逆たる悪循環から脱出して移行する必要性に関する議論であり、言うまでもなく好循環にいかに移行できるかが課題である。

また汚職、料金設定(公共料金故に政治的に極めて低い料金設定を強いられる例も多い)、投資や人材配置などに関する経営の独立性等の環境もこれらシステムに大きく影響する。そしてこれらシステムを構成する要素は、相互に「創発性」を発揮することにより価値を生み出す。更に浄水供給という直接価値を生むシステムは、各種法律、基準、組織、それを支える人材、そして管網や浄水場等のハードインフラにより支えられている。

このように上水道事業運営は、それ自体がシステムとなっており、図5-14のとおり図示することができる。

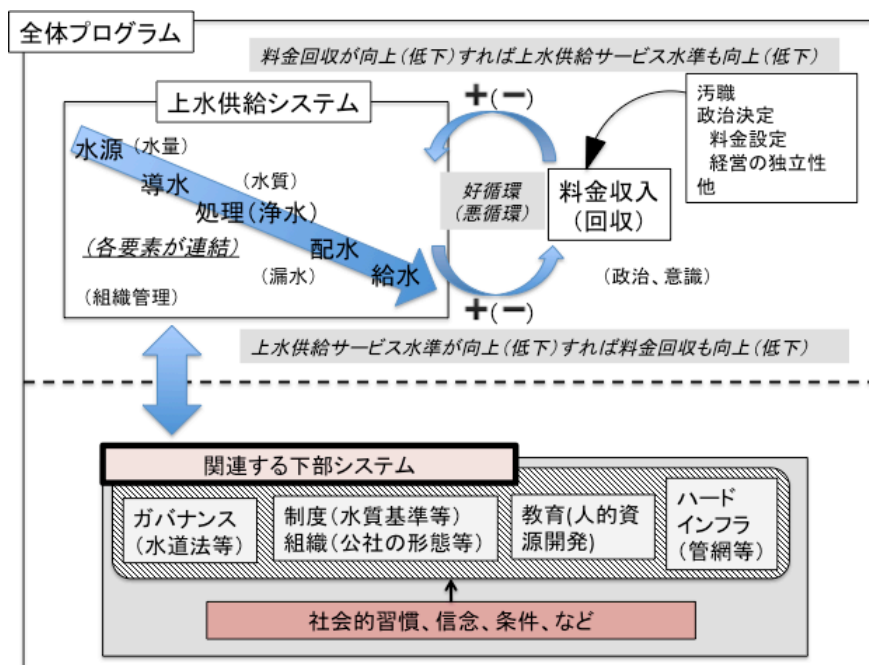


図5-14 上水道システムの「好循環」と「悪循環」

5-7-3 プノンペン市上水道支援の事業マネジメント

これまで記載したとおりプノンペン市の上水道事業改善は、システムを構成している対象に対して、ソフトとハード両面の数多くのプロジェクトを実施し、その総体として成果を挙げてきたものである。すなわち ODA の観点からは PPWSA をカウンターパートとしてプノンペン市上水道改善に関するプログラムを実施していると考えることができる。

PPWSA に対する一連の支援をプログラムとして見た場合、2 回にわたるマスタープラン作成と、専門家派遣による PPWSA 体制整備の方向性検討が、その後の全体プログラムと整合を取りながらの具体プロジェクト検討と実施に、大きな役割を果たしていることが指摘できる。特に協力開始時に実施したマスタープラン調査は、プノンペン市水道の課題全体をカバーし日本と PPWSA のみならずフランス、UNDP、世界銀行 (WB)、アジア開発銀行 (ADB) など他ドナーと準備段階から緊密な連携をおこない、全体としての共通基盤としてプロジェクト群アイデア、ステークホルダー間の役割分担、資源配分に大きな役割を果たし「全体プログラム案の検討」がなされたと言える。

実際に日本を含むドナーは、この枠組みにおいて協調と役割分担を図っている。プノンペン水道の事例では、スキームモデル作成とともに最初に実施されたのは、1993 年開始のフランス、UNDP、WB による無償資金協力による東部 (トンペン区) 約 70,000m の配水管網整備と 1994 年開始の日本の無償資金協力による浄水場の復旧であった。日本は引き続き 1997 年より無償資金協力によるプノンペン市中心部の約 89,000m の配水管網整備も実施した。これは内戦終結後間もないカンボジアの貧困状況は厳しく、返済義務のある有償資金協力はこの段階では望ましくなく、返済義務のない資金協力による配水管網の修復がなされたものである。ハードの協力を早期に実施したことは、水道が装置産業であることに起因しており、給水のための安全な水の生産 (浄水) がなされることがまず必要であるとともに、管網からの漏水が激しいと浄水が給水される前に失われてしまうことから、ハードの改修が優先的に実施される必要があったものである。また組織の機能により融資が中心となる ADB は 1997 年よりプノンペン市南部地域を対象に約 86,000m の、WB は同西部を対象に約 110,000m の配水管網整備の融資を実施した。

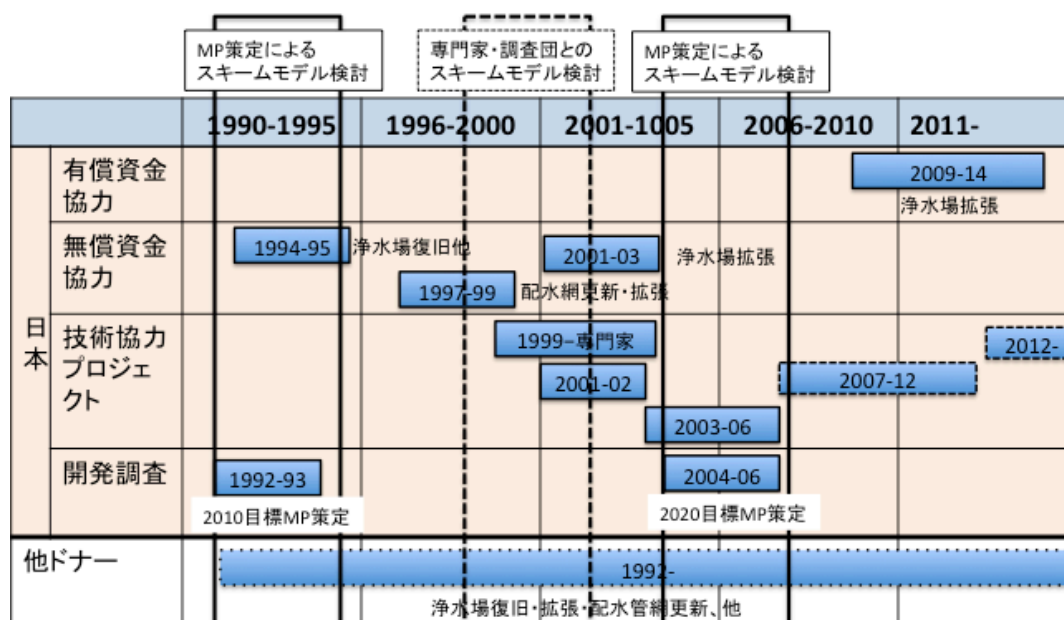
これに並行して、組織整備、人材育成がなされるとともに、技術的にも将来を見据えたテレメーターシステムの検討と導入など次段階のプロジェクトが実施された。更に、無償資金協力で比して大きな規模の資金が投入可能な有償資金協力が開始され、2009 年より日本とフランスの共による浄水場整備が実施に移されている。

このようにプノンペン市の実態に即しつつ、上水道のシステムとしての性質に応じた対応、すなわち応急的ハードの改修、一定の目処がついた段階での水質への取り組み、遠隔

監視及び操作システム（Supervisory Control And Data Acquisition : SCADA）など高度なシステム導入時期の判断と展開、技術協力や有償資金協力による大規模投資の組み合わせなど、システムトータルでの価値向上を図る対応をしてきた。そして PPWSA は独自の取り組みを含む全体マネジメントを実施した。

そして、1993 年のマスタープランは、カンボジアの政治、社会経済状況の変動が激しく、その発展見通しを立てることが困難であったことから、目標年度を 2010 年と長期に据えつつ、1995 年より 5 年ごとに実態に即して需給を見直していた。そして 2004 年からは 2020 年を目標とする新たなマスタープラン調査を実施している。

また日本からの専門家は PPWSA 幹部と対話を積み重ね、必要な対応を検討してきた。これらマスタープラン作成や専門家と PPWSA の対話は「スキームモデル検討」に他ならず、その結果を受けて「システムモデル」たる支援プロジェクト群が組成・実施され「サービスモデル」に移行した。鮪儀、時間経過による状況変化を受けて「スキームモデル」プロジェクトを繰り返し実施し、時系列的な状況変化を反映したプロジェクト等の検討と、ドナー連携を含めその後のシステムモデル、サービスモデルの実施をおこなった。これら経緯は図 5-1 5 の通り示される。



注：2007年以降の技術協力プロジェクトは他地方都市水道事業体強化にパートナー（リソース）として参加

図 5-1 5 プノンペン水道公社への支援経緯（[24][28]より筆者作成）

これは上水道のシステムが「創発性」を常に最大限発揮するための、適切なプロジェクトのプロファイリングと必要なリソースの配分のために「最初期段階における包括的な全

体プログラム案の設計」及び「スキームモデルの繰り返し」による時系列の状況の変化、時点毎の実情に合わせた複数プロジェクト開発・問題への取り組みをおこなうアーキテクチャマネジメント等をおこなったものであり、それは有効に機能した。

5-7-4 プログラムオーナーによるガバナンス

表5-6に記載した「水道料金徴収率」の改善には、工学的技術の向上のみならず社会的な取り組みが必須である。水道事業は公的な性格を持つものの徴税とは異なり、水供給というサービスの対価として料金徴収をおこなうものであり、図5-14の上部左半分「上水（浄水）供給システム」によるサービス提供が料金徴収の「必要条件」である。これに加えて「料金を支払わないのが当たり前」「盗水は生きていくための知恵として当然必要なこと」という市民らが持っていた価値観やPPWSA側に蔓延していた不正や汚職の改善が必要であり、これが「十分条件」となる。これら社会の固有の文脈に強く依存する事項改善は、外部者たる日本の専門家のみにはできることではなく、プログラムのオーナーたるPPWSA、特にエクソンチャン総裁（当時）の強いリーダーシップがあった。また貧困層への水供給を早い時期から優先したこと、日本人専門家は早期から「水質」への取り組みを進めるよう進言したものの「時期尚早でありまずは供給量の確保を優先し、それが一段落してから水質の問題に本格的に着手する」という方針を打ち出し実行したことなども、PPWSA側によるイニシアチブである。またPPWSAは政策的に低いものに抑えられがちな水道料金を、プノンペン市当局と折衝し、持続的組織管理が必要な水準への引き上げも実現した。

更には、PPWSAはプノンペン市が直接管理する「プノンペン市水道局」であったが、行政から独立した人事や財源などの裁量権限を持つ「公社化」が必要との認識がPPWSA内部にはあった。日本が1993年に作成したマスタープランは「公社化」の必要性を認識し、それを前提とした組織開発、人材開発に関する内容も盛り込まれていたが、その実現は容易ではなかった。このような状況の中、各ドナーはその必要性を政府に働きかけ、特にWBとADBは資金協力実施にあたっての融資条件（コンディショナリティ）に水道局の公社を付した。これとPPWSA局長らによる政府内の粘り強い説得の結果、政府はPPWSAの公社化を認め、1996年に「プノンペン水道公社設置法令（法令52号）」が發布された。これにより予算の使途、収入の配分、人事権などでの自己裁量を持つこととなり、その後の水道事業発展にこれを生かしている。

A.K.Biswasら[29]はこれらをGood Water Governanceであるとし、PPWSAサイドの強いリーダーシップとガバナンスを評価している。ストックホルム産業水大賞の受賞理由[18]にも多くの国際ドナーの支援を受けつつ、自らの管理により持続的組織となった(it managed

to become self-sustainable)ことが評価されている。Kuwejima[30]は、PPWSA の成功要因について、有力政治家からのトップダウンによる改革意思の提示、有能かつ意思疎通スキルに優れた技術官僚の総裁任命、政治介入の回避に必要な政治家からの支援を挙げ、その結果としてサービスの質と社会からの信頼回復、ポジティブな組織内文化と実質的組織自治、水道事業に対する政治的な正当性の確保と援助の触媒的役割、が実現されたとしている。このようにオーナー側（政治、PPWSA）の意思と努力の前提の下で、国際援助がその資源提供と変革の触媒としての役割を果たしたと評価している。エクソンチャン総裁（当時）の優れたリーダーシップの証左として、同氏はアジア地域で社会貢献に傑出した功績を挙げた個人や団体を表彰する「ラモン・マグサイサイ賞」をカンボジア政府関係者として初めて2006年に受賞しているが挙げられる。

このように、PPWSA 側が強いコミットメントとオーナーシップを持って、自らが主体となり適切なガバナンスの基に改善を続けたことが、成功要因として指摘できる。また外部ドナーもその立場より、これら改善を効果的に支援した。

また、Good Water Governance のためには、適切なプロジェクトの選択と実施のために組織経営、工学的技術に関する能力も重要である。具体的には PPWSA との協力では資金協力による施設整備のみならず長く累次の技術協力を実施しており、リーダー及び中堅層を含む多くの職員の技術面や組織経営面の能力向上がなされたことも、大きな役割を果たしたことが指摘されている[31]。

5-8 ODA プログラムプロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントフレームワーク提案の妥当性確認

本節においてこれまでの事例検討を受けて5-6にて提案したマネジメントフレームワークの妥当性を確認する。

5-8-1 プロファイリングマネジメントフレームワーク提案の妥当性確認

内戦が集結したばかりのカンボジアにおいて開発課題は山積している状況であった。開発課題は、荒廃した国土や都市機能の復旧というインフラをはじめとするハードから、制度、技術、そして人材といったソフト面まで極めて多岐にわたる困難なものである。それらは複雑な階層性を構成している。プロファイリングマネジメントにおいては、これら複雑な階層性を構成する対象に対して、（1）投入規模（予算）、（2）内容（政策段階、内容・課題、対象地域）、（3）ステークホルダーの観点からプロファイリングをおこな

うことを提案した。以下に、プノンペン市上水道開発事例におけるプロファイリングの実際をまとめ、その提案の妥当性を検証する。

(1) 投入資源（予算）

最初におこなわれた取り組みは、JICA が予算を負担しての復興マスタープラン作成であった。この場合、カンボジア側は役務の提供、方針検討と決定、データの提供等をおこなうものであり、それに必要なカウンターパート予算の規模はあまり大きなものではなく、負担可能な規模であったと言える。また支援側としても、内戦終結後のカンボジアの復興支援という文脈から負担可能な予算規模であったと言える。

同マスタープランはスキームモデルとしての役割を果たし、その中でその後の検討に必要な情報が収集、分析されるとともに、その後の展開の具体案が、必要な資源（予算）の規模も含めて精査された。日本を含む各ドナーは、それぞれの動員可能な資源を鑑みながら相互に調整しながらカンボジア側と支援内容を詰めて展開していくという道筋を辿った。

支援の受入にあたっては、カンボジア側にもカウンターパート人員や予算を配分する必要があることから、あまり多くの支援を同時に受け入れることは困難であるが、PPWSA はそのキャパシティを超える支援を受け入れないマネジメントを実施し、それが各支援の成功裏の実施につながったと言える。

このようにスキームモデル作成時に分析された情報、導出された事業（システムモデル）展開案に基づき、各ドナー及びカンボジア側の双方が動員可能な資源（予算、人員等）を鑑みて具体的な取り組みを実施したものであり、これが成功裏の実施の基本要件となった。

(2) ステークホルダー

本事例においては、カンボジア側（国、プノンペン市、PPWSA、ほか）や、支援側（日本、ADB、WB、フランスなど）など多くのステークホルダーが関係していた。これらを結びつけたのは、日本が作成を支援したマスタープランである。同マスタープランにて定量的な面も含めて、カンボジア側独自や単独のドナーでは対応が不可能な規模の取り組みが必要であることが確認され、その共通の土台のもとに各ステークホルダーが協力して分担を決定し、各ドナーの取り組みのプロファイリングをおこなった。そしてそれらが成功裏に実施され、望ましい成果を挙げた。

以上より、「ステークホルダー」の観点からのプロファイリングを、個別事情を鑑みて適切におこなう必要性が確認された。

(3) 内容（政策段階、内容・課題、対象地域）

(政策段階)

政策段階としては、内戦からの復興という事情よりほとんどのハード、ソフトが破壊された状態からの取り組み開始であり、まずは安全な水を供給するという成果達成が優先された。それ故、本来は水道事業実施にあたってその前提として必要である「水道法」や都市給水管理に関する法律は、2017年現在で未だ制定に至っていない[32]。すなわちそもそも法律を策定する人員やしくみの整備不十分な中で、プロファイリングとして、法律等整備を優先するのではなく、水供給に必要なハードの整備、組織体制及びその管理のしくみ、人的資源開発の枠組み等を優先したと言える。安全な水供給を市民が受けられていない中で、現実的な選択であり、現在のプノンペン市の水道事業経営を考えると、妥当な選択であった。このように政策段階の階層性はあるものの、どの部分を優先的に対応するかは、それぞれの事情を鑑みてプロファイリングする必要がある。

以上より、「政策段階」のプロファイリングについて、個別事情を鑑みて適切におこなう必要性が確認された。

(内容・課題)

取り組みの内容・課題及び対象地域について、本事例では、(1)上水道整備を、(2)プノンペンにおいておこなう、というミッション設定がなされた。上水道整備の重要性は、いかなる国においても同様である。廉価で安全の水の供給は、国民の生命の保全、社会における格差の是正、民生のみならず産業を含む社会の発展の基盤となるものであり、適切な選択であったと評価できる。

以上より、「内容・課題」のプロファイリングを、個別事情を鑑みて適切におこなう必要性が確認された。

(対象地域)

その取り組みの最初の地域として、最大の人口と経済規模を持つ、首都プノンペン市が選択されたことも合理的である。その後の経緯を見ると、プノンペン市での取り組み成果はプノンペン市民の健康管理、生計安定、貧困層への安全で安価な水供給実現による格差是正、それら安定した生活基盤に基づく社会経済の発展などに大きな役割を果たすとともに、PPWSAの健全経営実現によりそれら成果の持続性が見通せる望ましい状況となっている。そして首都プノンペンでの成果は、カンボジア国内の他都市の水道事業体に順次展開されている[33]。これはカンボジアの上水道開発戦略としては、最初にプノンペン市に焦点をあてた取り組みをおこない成功事例を作り、それを地方展開していくという構図が描か

れ、実現されたとと言える。このようにプノンペン市上水道開発における対象地域のプロファイリングは望ましいものであったと評価できる。

以上より、「対象地域」のプロファイリングを、個別事情を鑑みて適切におこなう必要性が確認された。

5-8-2 戦略マネジメントフレームワーク提案の妥当性確認

PPWSA にとって「内部環境」とは、自らの保有するハード（浄水場、管網等）及びソフト（人員、しくみ、予算等）であり、「外部環境」はカンボジア国政府、プノンペン市政府といった上記監督省庁、サービスの対象であるプノンペン市民の動向、及びそれらを取り巻く国内外の情勢でありこれに外国及び国際機関の支援も含まれる。

当事者と支援者が共同で取り組む ODA プログラムの戦略マネジメント検討にあたっては、そのマネジメントにおいて打ち手を決定できる当事者から見た「外部環境」たる外部支援の果たすべき役割として、（1）レバレッジポイントへの介入、（2）トップマネジメントへの直接関与、（3）オーナー側の社会的文脈から自由である利点が導出された。

これらについて、カンボジア水道開発事例より妥当性を検証する。

（1）レバレッジポイントへの介入

5-8-1 にも述べたとおり、内戦によりハードもソフトも破壊され、どこから何に対して着手すべきがわからないという限りなくゼロに近い段階から開始する取り組みにおいて「レバレッジポイント」は、「何をすべきかの把握とその後の展開案の作成をするための技術力とそれを可能とする人的資源」であったと言える。これはプノンペン市上水道開発に限らず、他事例でも同様な面があるが、「完成したモデルを持つ先進国が、その経験を基に、開発途上国の開発戦略策定を支援する」ということは、適切に運用されれば非常に効果的である。ただし、それが当事者の開発途上国の意思、方針、事情、状況等を十分踏まえた当地に適した内容として作成されたものである必要があり、単純な先進国のコピーは大きな問題であることは、第4章においても指摘したとおりである。

その後は、上水道を取り巻くハード、ソフトの問題の階層性を鑑みながら、次に挙げるもののように、レバレッジポイントへの対応をおこなっている。

- カンボジア側が保持できていない「技術力」と「人的資源」を活かして、先進国の確立したモデルを念頭に置いたプノンペン市水道の将来像、全体像を描く能力、現状と課題を適切に調査し、それらを総合して説得力のあるマスタープランレポートを作成した。このマスタープランにより現状と課題が把握され、カンボジア側及び各ドナーによる具体的取り組み形成サイクルが動き出した[24]。

- カンボジア側の保持しない「資金力」とそれを活用する「技術力」及び「人的資源」を活かして、無償資金協力によるハードの整備を実施した。これにより上水道供給の安定性が格段に向上し、プノンペン市民へのサービス水準が向上したことにより、プノンペン市民の料金支払い意欲が高まり、料金回収が進み自己収入が増加するサイクルに入った。
- 並行して、カンボジア側の保持しない先進国の進んだノウハウによる「技術力」を持ち込み、人材育成、上水道運営監理技術の向上、組織経営の改善に取り組んだ。施設の整備及び自己収入の増加と相まって、導入した技術を実践し更に高い技術を導入するとともに組織経営の課題を解決するサイクルが動き出した。

これらはいずれも、カンボジア側に不足する資源（技術、資金、人員等）を持ち込み、システムとなっている問題を好循環に変革するものである。例えば、管網からの漏水が激しいままであると、いかに他技術の改善や料金回収効率の向上を図っても、浄化した水が無駄になるとともに給水量の拡大や収入の向上につながらない。これらの取り組みをタイミングよく実施することにより、プノンペン市水道の状況は大きく改善したと言える。

以上より、「レバレッジポイントへの介入」の有効性が確認された。

（２）トップマネジメントへの直接関与

5-7-4にまとめたとおり本事例では、プログラムオーナーの強いコミットメントとオーナーシップが見られた。かかる観点から本事例については、トップとの調整、交渉が常になされ、進められたものであり、その成果があらわれたものと評価できる。同項に記載した「水質よりも当面は水量を重視する」という判断は、当事者のトップならではの責任をもった判断である。また、5-7-4に述べた PPWSA の公社化にあたっての WB や ADB がおこなった、資金協力にコンディショナリティを付して公社化を要求するという方法は、その内容が適切であったことから大きな効果を発揮したと評価できる。

以外に、日本側専門家の提示する視点は、スキームモデルの形成にあたって極めて重要な役割を果たした。鈴木は、「市街地の配水管網が整備された 1999 年に派遣された北九州市の専門家の判断と、その後のテレメーターシステム（配水ブロックデータ監視システム）の導入提案がなければ、PPWSA は、（資金協力により）刷新された配水管網によって激減した漏水成果に満足してしまい、更なる無収水率の削減・維持に至らなかったかもしれない。」[24](p.16)と述べている。これはその時点の PPWSA のキャパシティでは設定が困難な、そもそも設定することをイメージできない、現実的ではあるが先進的なビジョンを外部者たる日本側専門家が提示し、その意義を当事者側のトップが理解し、自らの方針に取り込んだ望ましい事例と言える。

以上より、「トップマネジメントへの直接関与」が有効であることが確認された。

(3) オーナー側の社会的文脈から自由である利点

PPWSA 自身及びその取り巻く状況は5-7-4に記載したとおり、市民は「料金を支払わないのが当たり前」「盗水は生きていくための知恵として当然必要なこと」という価値観を持ち、PPWSA 内部には不正や汚職が蔓延している状況であった。その改善は当事者でなければ不可能であり、PPWSA はそれらを強い意志を持っておこなった成功事例である。一方で、かかるカンボジア側の事情を当然のものとして、水道に関する技術、組織、ハードのあり方、その改善の進展のあり方を、実際に日本等に関係者を招聘して実際に見せることも含めて提示し続け、PPWSA 側の改善努力をおこなった日本などドナーの果たした役割も大きい。このようにプログラムオーナー側（途上国側）リーダーが、ビジョンを見失わずに持ち続ける、その内容を適切なものとするにあたっては、オーナー側と異なる社会的文脈からのインプットは大きな役割を果たしたと言える。

以上より、「オーナー側の社会的文脈から自由である利点」の有効性が確認された。

5-8-3 アーキテクチャマネジメントフレームワーク提案の妥当性確認

5-7-2にまとめた通り、上水道はシステムとして事業を成立させ、水の供給をおこなっている。そのシステムの構成要素は、浄水、配水、給水、料金、組織などに渡り、価値実現のためのシステムを形成するとともに、それを支える基盤部分のシステムの上に依って立っている構造である。

そして5-7-3にまとめた経緯のとおり、プノンペン水道の事例では、マスタープランの作成とともに水道事業の特性からハードの改修が優先的に実施されこれに並行して、組織整備、人材育成、技術的にも将来を見据えたテレメーターシステムの検討と導入など次段階のプロジェクトが実施された。このように、

- 1993年のマスタープランという最初のスキームモデルにおいて水道事業の特性に応じたハード、ソフトの投入順序を適切に設定したこと、
- 同マスタープランは2010年の長期目標を置きつつも実際には5年毎の需給見直しにより内容の修正を図っていること、
- その間に日本人専門家や調査団がPPWSA側と対話をおこない、全体戦略の見直しについても議論していること、
- 2004年には目標年次を2020年としたマスタープランを作成し、将来ビジョンの高次化、具体的展開の最新状況に応じた作成をおこなったこと、

という対応を実施しており、PPWSA の現在の高いパフォーマンスにつながっていると評価できる。

これら一連の対応においては、価値実現にあたるシステムの要素間（浄水と配水など）の整合ある対応、基盤部分である人材育成、ハードインフラ整備と言った対応、組織形態を含むオーナー側のプログラム実施方針と言った外部要件となりうる内容の内部化も図られて成果を挙げている。

以上にまとめられる対応による高い成果により、図5-12に示されるフレームワークに示されるアーキテクチャマネジメントフレームワークの妥当性が確認された。

5-8-4 プロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントの関係の妥当性

プノンペン市上水道開発において「プノンペン市の上水道」というプロファイリングは早期になされたが、その後の日本を含む各ドナーがプノンペン市内のどの区域の配水管網整備を担当するかというプロファイリングは、スキームモデルとなるマスタープラン作成を経て PPWSA の問題の構成要素とそれを構成するシステム群の特定を踏まえた上で、それぞれのドナーの強みを鑑みた戦略マネジメントの要素を踏まえてなされたと言える。

それらプロセスの結果として、アーキテクチャマネジメントが実施され、具体的な打ち手の展開がなされ、これまで述べた高い成果につながった。このように、プロファイリング、戦略、アーキテクチャの各マネジメントフレームワークは、5-6-2に示したフレームワークの考え方に基づきプノンペン市上水道開発において実施され、高い成果が達成されたと言える。

5-9 小括

本章では ODA の特徴の中から事業目的が「公共的・社会的目的」であることに着目して ODA のプログラム統合マネジメントフレームワークを提案し、成果発現済の事例によりその妥当性を確認した。

公共政策学の知見より、「公共的・社会的目的」に対応する問題の複雑性要素、問題の「階層性」が整理され、P2M 理論の 3S モデルを適用し、オーナーシステムの開発による価値実現の基本フレームワークを提示した。その上でベトナム・ラムドン省における農業農村化発事例を検討し、これら問題自体が「システム」により構成され、その構成要素は単純な因果関係ではなく相互関係にあること、その結果問題のシステムが好循環とならず膠着状態となること、問題には第3章にて提示された価値実現にかかるシステムと基盤を構成するシステムによる階層性があることを明らかとした。

これらの検討結果より構成要素として、プロファイリングマネジメントでは階層性を持つ対象より、必要資源（予算等）の規模、ステークホルダー、取り組みの内容の要素により協力対象をプロファイリングすること、戦略マネジメントとしては「当事者」にとり外部環境を構成する「外部者」の役割として当事者の問題を構成するシステムの「レバレッジポイント」に介入すること、当事者側のトップとの直接のコンタクトとその社会的文脈から自由であることの利点活用を導いた。アーキテクチャマネジメントでは、価値実現のためのシステム群と関連する基盤システムから構成される階層構造と、本章第1項で導いた価値実現フレームワークに基づき、スキームモデルを反復して見直しをおこないながらサービスモデルを蓄積し、その成果の総合によりプログラムの目指す価値を実現するフレームワークを提案した。

この提案を、成果発現が確認されているカンボジア・プノンペン市の上水道に関する一連の開発事例を検討し、その妥当性を確認した。

これらフレームワークを活用することにより、マネジメントに取り組む個別の場面において、これから実施することが公共政策のいかなる階層性の段階にあるものであるか、対応しようとする「複雑性」の内容は何であるか、取り組む問題の構造、それらを好循環とするために必要な要素、当事者と支援者それぞれに望まれる役割などについて、望ましい価値実現のステップを関係者が共通に持ちつつ、不足しており必要となる情報、望ましいあり方実現のために必要な意思決定などが効果的に実施できると言える。

第5章 参考文献

- [1] 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉：「公共政策学の基礎（新版）」、有斐閣、2015年
- [2] 谷口邦彦：「産学共同研究のプロジェクトマネジメントモデルと成功要因」、国際P2M学会誌、Vol.9、No.2、pp.83-98、2015年
- [3] （独）日本貿易振興機構ハノイ事務所：「ベトナム農業関連ビジネスパートナー発掘調査」報告書、2017年1月
- [4] 農林水産省：「日越農業協力対話について」（2018年1月アクセス可能）
<http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokkyo/vietnam/vietnam2.html>
- [5] （独）国際協力機構、ベトナム国ラムドン省、ベトナム社会科学院、（株）ドリームインキュベーター、コーエイ総合研究所：「ベトナム国ラムドン省農林水産業及び関連産業集積化にかかる情報収集・確認調査ファイナルレポート」、2015年
- [6] マイケル・ポーター：「競争優位の戦略」、ダイヤモンド社、1985年
- [7] グローバル・フードバリューチェーン戦略検討会：「グローバル・フードバリューチェ

- ーン戦略」、農林水産省、2014年
- [8] 農林水産省：「日越農業協力中長期ビジョン」、2015年
- [9] Provincial People's Committee, Lam Dong Province, The Socialist Republic of Vietnam, Ref No. 258 / BC-UBND, "Implementation of the 5 year socio-economic development plan (SEDP) 2011 - 2015", November 2015 (原文はベトナム語)
- [10] 日本プロジェクトマネジメント協会編著：「改訂3版 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」、日本能率協会マネジメントセンター、2014年
- [11] 五百井清右衛門、黒須誠治、平野雅章：「システム思考とシステム技術」、白桃書房、1997年
- [12] 原洋之介：「アジアの「農」日本の「農」グローバル資本主義と比較農業論」、書籍 工房早山、2013年
- [13] トラン・ヴァン・トウ：「ベトナム経済発展論」、勁草書房、2010年
- [14] 松園万亀雄、門司和彦、白川千尋 編著：「みんぱく実践人類学シリーズ1 人類学と国際保健医療協力」、明石書店、2008年
- [15] 中村明、亀山秀雄：「持続可能な社会形成のためのキャパシティデベロップメント適用化に関する研究」、化学工学論文集、Vol.41、No.3、pp.207-212、2015年
- [16] (独) 国際協力機構、日興フーズ(株)：「ベトナム国ラムドン省におけるポストハーベスト処理改善に向けた日本式高度選果・マーケティングの普及・実証事業 業務完了報告書」、2017年
- [17] 吉田邦夫、山本秀男編著：「実践プログラムマネジメント」、日刊工業新聞社、2014年
- [18] 小原重信 編著：「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 プログラムマネジメント編」、PHP 研究所、2003年
- [19] 小原重信：「P2M 理論と実践の統合開発に関する研究 -変革事業志向の日本型プログラムマネジメント論理体系化-」、東京農工大学学位論文、2015年
- [20] ドネラ・H・メドウズ：「世界はシステムで動く」、英治出版、2015年
- [21] 山本秀男：「イノベーションプログラムのマネジメントに関する考察」、国際 P2M 学会誌、Vol.8、No.2、pp.123-133、2014
- [22] (独) 国際協力機構：「事業マネジメントハンドブック初版」第5章、2007年
- [23] John Kania, Mark Kramer, "Collective Impact", Stanford Social Innovation Review, Vol. 9, No. 1, pp.36-41, 2011
- [24] 鈴木康次郎、桑島京子：「プノンペンの奇跡 世界を驚かせたカンボジアの水道改革」、佐伯印刷、2015年

- [25] Tokyo Engineering Consultants Co., Ltd. in association with Nihon Suido Consultants Co., Ltd. “The Study on Phnom Penh Water Supply System in the Kingdom of Cambodia Final Report”, Japan International Cooperation Agency and Phnom Penh Water Supply Authority, 1993 年
- [26] NJS Consultants Co., Ltd. and CTI Engineering International Co., Ltd. “The Study on the Master Plan of Greater Phnom Penh Water Supply (Phase 2) in the Kingdom of Cambodia, Final Report”, Japan International Cooperation Agency, Ministry of Industry, Mines and Energy and Phnom Penh Water Supply Authority, 2006 年
- [27] The Stockholm International Water Institute, Stockholm Industry Water Award, 2010
<http://www.siwi.org/prizes/winners/phnom-penh-water-supply-authority/>
 (2018 年 1 月アクセス可能)
- [28] (独) 国際協力機構、(株) 日水コン：「第 3 回アジア地域上水道事業幹部フォーラム 実施報告書」、2015 年
- [29] Asit k. Biswas et al., ”Water Supply of Phnom Penh: An Example of Good Governance”, International Journal of Water Resources Development、Vol.26, No.2, pp141-155, 2010 年
- [30] Kuwajima Kyoko, “Deciphering Capacity Development through the Lenses of “Pocket of Effectiveness” – A Case of Innovative Turnaround of the Phnom Penh Water Supply Authority, Cambodia –“, JICA-RI Working Paper, No.127, JICA Research Institute, 2016
- [31] Binayak Das, Ek Sonn Chan, Chea Visoth, Ganesh Pangare, Robin Simpson, “Sharing the Reform Process – Learning from the Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA) –“, IUCN, 2010
- [32] (独) 国際協力機構：「第 4 回アジア地域上水道幹部フォーラム報告書」2017 年
- [33] (独) 国際協力機構：「カンボジア水道事業人材育成プロジェクトフェーズ 3」
<http://gwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/VIEWParentSearch/44C2AD4C9B688D3249257B0D0079D7F9?OpenDocument&pv=VW02040104> (2018 年 1 月時点アクセス可能)

第6章

価値創出主体に着目した検討による ODA プログラム統合マネジメントフレームワークの 提案

第6章 価値創出主体に着目した検討による ODA プログラム統合マネジメントフレームワークの提案

これまでに本研究では、第3章にてプログラムマネジメントの観点からの ODA の俯瞰的検討を、第4章において ODA の実施組織体制の特徴とそれにより生じるリスクへの対応を検討し、そして第5章において ODA の目的が社会的な内容であるという特徴に着目し、プロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントの構成要素について検討してきた。

本章では ODA を実施する主体が政府もしくは政府関係機関であること、関係する主体（ステークホルダー）が多数存在するという特徴、すなわち ODA を通じて社会に価値を創出する主体に着目する。そして第5章までの検討結果を踏まえ、それら主体が持つ性質や主体間の関係性を分析した検討を付加し、ODA プログラムによる適切で持続的な価値実現の「あるべき姿」とそれを実現するプログラム統合マネジメントを構成する6つのマネジメントフレームワークを提案し、その妥当性を確認する。

そのために、プログラムオーナーが政府部門であることの特徴、その結果としてプログラムマネジメントに影響する項目を関連文献及び先行研究をもとに整理する。その上で、JICA が支援したベトナム南部港湾開発事例を検討し、ODA プログラムのプロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントフレームワークを提案する。加えてプラットフォームマネジメントフレームワーク、ライフサイクル、価値指標の各マネジメントのスコープについて検討を進め、ODA プログラム統合マネジメントフレームワークを提案する。

その上で本章にて提案した内容について、JICA が支援しているベトナム河川流域管理の事例の検討等を通じて、妥当性を確認する。

本章の構成は次のとおりである。

第1節では、ODA プログラムを実施する主体であるオーナーが政府もしくは政府関係機関（政府部門）であることによるプログラムマネジメント上の特徴をまとめるとともに、その結果より導かれるプログラムの類型化をおこなう。

第2節では、JICA が支援しているベトナム南部の港湾開発の事例を検討する。

第3節では、政府部門が実施するプログラムをマネジメント対象としてみた場合の特徴と主体間の構造について考察する。

第4節において、これまでの検討を踏まえて ODA プログラム統合マネジメントフレームワークとして、のプロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントフレームワーク及びプラットフォーム、ライフサイクル、価値指標の各マネジメントフレームワークを提案する。

第5節では、JICA が支援しているベトナム河川流域水質管理事例等を検討し、第4節で提案したフレームワークの妥当性を確認する。

第6節において、本章の内容を小括する。

6-1 政府部門がオーナーであることによるプログラムマネジメント上の特徴とプログラムの類型化

6-1-1 社会的・公共的プログラムの関連主体と政府部門の特徴

政府もしくは政府関連機関から成る政府部門は、その所管地域や領域の社会的課題対応に大きな役割を果たしていることは明白である。一方で、民間企業、非営利団体などその他の主体も政府同様に大きな役割を果たしている。白石ら[1]は公共政策として、地域づくり、まちづくりの文脈からグローバルガバナンスまでの公共的利益確保のあり方が多様になっていること、その中で従来は政府部門のみが「公」的な役割を果たしているが、同時に近年は市場（企業）、非営利組織（NPO）、市民といったさまざまな主体による問題解決が志向されていることを指摘している。

近年は特に民間企業が社会的課題に果たす役割について、「企業の社会的責任（Corporate Social Responsibility ; CSR）」のみならず、マーケット戦略として将来的ボリュームゾーンである開発途上国の BOP（Base of the Economic Pyramid）層をターゲットとする BOP ビジネス、「協創価値の創造（Creating Shared Value ; CSV）」[2]と言った企業の経営戦略などがある。すなわち民間企業が社会的課題に果たす役割は、一過性のブームとしてではなく、経営を考えるにあたって確立した分野となっていると言える。またソーシャルイノベーション分野の言説として Mintzberg らにより、「複数セクター（plural sector）」の重要性が議論されている[3]。これは、政府部門、企業、NGO、CBO（Community Based Organizations）、第3セクター（官民の JV）などが協働して社会的課題に対応することの効果と必要性に関するコンセプトである。このように、社会的課題への対応を考えるにあたって、政府部門と民間を両極に置いて考えた場合も、その中間には多くの主体が存する。

一方、依然として政府部門は社会的課題への対応について、公としての立場から大きな独自の役割を持つ。政府や行政の特徴や課題は、公共政策学のみならず政治学や行政学、公共経済学などの領域に蓄積がある。行政学は国家の政府体系、中央地方関係、政治行政関係、公務員制、官僚制及びその組織の行動原理、政策形成と立案、意思決定、予算編成方式、行政管理と行政改革などを網羅する学問である。この一連の議論において西尾[4]は、1980年代の行政改革議論においては民間活動と行政活動の関係を以下の4類型に分けて議論する論法があったことを述べている。この4類型とは、（1）民間活動を規制するもの（各種の業法による産業行政など）、（2）民間活動を助成するもの（各種の農業補助など）、（3）民間活動の不足を補完するもの（国公立の学校・病院・福祉施設による教育・医療・福祉活動など）、（4）民間活動によっては解決できないもの（国防、警察、消防、

河川・道路・港湾等公共施設の建設管理活動など)である。これらをいかなる姿にするかについては、政府の職能、市場の歪みと失敗、政府の失敗などの議論になる。

一方、本研究の目的は ODA のプログラム実施に関する検討であることから、それら蓄積全体を扱わず、政府部門という組織がプログラムオーナーとして民間等の主体と関係、関与しながらプログラムを準備し、実施していくための意思決定や資源配分を考える際に関係する特徴に絞り込んで検討する。

スティグリッツ[5]は公共経済学の議論において、政府と民間機関を区別する重要な差異として次の2点を挙げている。(1) 民主社会においては公的機関を運営する責任を持つ個人は選挙にて選ばれるか、または選出された者に任命される。(2) 政府は民間機関が持たないある種の強制権を賦与されている。すなわち政府には法律や法令等に基づき、強制的な徴税や、一定の手続きの下で土地を収用する権利や、排水や排気などに対する環境基準遵守のために民間工場に査察を実施し遵守させるなどの権限を持つ。一方で、トップを選挙により選出するかどうかは各国の制度により大きく内容は異なる。ベトナムでは行政機構のトップを選出する住民による選挙は行われておらず、首相や各地方州の人民委員会委員長(日本の県知事に相当)は任命制であるし、タイでは首相は選挙で選出される国会議員から選出される(日本と同様の制度)が、地方県知事は任命制である。ODA の検討と実施にあたっては、当然ながら相手国の制度に基づくこととなるが、かかる政治制度的な側面には常に留意が必要である。

同じく公共経済学の観点からは、政府財政の役割が大きなテーマとなる。黒川[6]は同じく公共経済学の観点より、政府、財政の役割として「守護国家の役割」として、民間が活動しやすい環境をつくる役割、十分な情報、ガイドラインの設定、安定した通貨供給ルールの設定、均衡財政主義、独占禁止法、財産権の確保等多くの活動環境の整備が重要になってきていると指摘している。同時に、公共部門の特性として、複雑な政治的・行政的対応を要することや人事計画も弾力的に運用できないことがあり、それ故に、時代に取り残されたサービスの温存や、急速に必要なとなったサービスの供給に応じられないという事態が発生することを指摘している。

ドラッカー[7]はマネジメントの観点から、公的機関と企業の基本的違いは「支払いの受け方」にあると指摘している。企業は顧客が代価を払う気のあるものを生み出したときのみ支払いを受け自らの収入とすることから、顧客の満足が成果と業績を保証する。一方、公的機関は予算によって運営されその成果と業績に対して支払いを受けるのではなく活動には関係ない公租公課より収入を割り振られる。この収入を保証するあり方が企業と公的

機関（政府部門）の基本的差異であるとの指摘である。そしてドラッカーは予算型の組織の地位は予算規模と人員規模で計られるとし、「間違っただもの、古くなったもの、陳腐化したものの廃棄を難しくする。」とともに、「すでに行っていることは高潔であるに決まっており、公益に合致すると決まっているとされる。」と指摘している。これらの問題を律するためにドラッカーは「事業は何か、何であるべきか」を定義し、明確な目標を導き出す。活動の優先順位を決め、成果の尺度を定めそれを用いて、自らの成果についてフィードバックを行い、目標に照らして成果を監査する、ことの必要性を指摘する。その上で公的機関も含めてあらゆるサービス機関が守るべき原則は、「現在行っていることは永遠に続けるべきものである」ではなく、「現在行っていることは、かなり近いうちに廃棄すべきものである」でなければならないとしている。

同時にドラッカーは、国防や司法に関わる政府機関をはじめ、伝統的な政治学における行政組織のほとんどは、手段が意味を持ち、手段の統一性が不可欠であると述べ、この種の組織は経済学の言う公共財ではなく統治を提供しているとする。この種の公的機関は競争になじまず、政府の直接の運営に委ねる必要があり、これらは「分析と監査」が唯一の規律手段であると指摘する。

また「破壊的イノベーション」概念[8]の開発などで著名なクリステンセンらは、公的セクターにおける「イノベーション」実現（Social Innovation）について検討した論考[9]において、自らが提唱したブレークスルーイノベーションを公的セクターにおいて実現するための5つの条件を考察している（表6-1参照）。

表6-1 ブレークスルーイノベーションの条件と公的セクターへの適用（[9]より引用）

条件	公的セクターの特徴
実験、試行をする能力	予算制度など組織運営構造上の問題により、実験、試行の実施が困難
時代遅れのインフラ等を廃止する能力	一般に、時代遅れのインフラ（技術インフラ、ビジネスモデル等を含む）を廃止することが容易でない
フィードバックループが存すること	民間セクターはフィードバックループをマーケット経由で得ているが、公的セクターではかかるチャンネルが失われることが多い
サービスを向上させるインセンティブがあること	予算削減、各種制約、与えられたミッションに基づきインセンティブが発生する
予算制約の克服	予算制約（インセンティブ）に基づき施策の優先順位を決定する

ここで紹介した議論であげられた政府及び行政組織、公的組織はいずれも ODA の対象となり得る。また政治的な制度やその影響への配慮、予算型組織であるが故の特質や、黒川とドラッカーがそれぞれ別の観点からおこなっている同一の指摘である「時代遅れの事業を廃止できない」という一般的な性質は、ODA 事業の展開を考える際にも重要な論点である。またドラッカーの言う「かなり近いうちに廃棄すべきもの」と「統治」は、それぞれ政府部門がおこなう期間限定の事業であるプロジェクト・プログラムと継続的なオペレーションの関係を検討するにあたって重要となる。ただしオペレーションであっても「統治」として手段が目的であるものもあれば、中には「かなり近いうちに廃止すべき」ものもあることには留意が必要である。

第 5 章までに検討したとおり、ODA は外部介入として、相手方のシステムの「レバレッジポイント」への介入が望ましい役割であるが、この文脈から表 6-1 にまとめられるカウンターパートの政府部門の弱点を補うことも期待される。すなわちデータ収集等によるフィードバックループの強化、トライアル機会の提供、時代遅れのオペレーションの廃止のための側面支援などがそれに該当すると言える。特にトライアル機会に関係して、第 5 章で検討したベトナム・ラムドン省の農業開発事例はその典型的と言える試みをおこなっている。ベトナム・ラムドン省の農業開発では日本企業がこれまで培った経験やモデルを生かして、ベトナムの農村部が抱える社会的な問題解決ニーズの解決を図りつつ、経済的価値を創造し事業を継続することを意図する動きが盛んである³。これは日本企業にとっては共通価値の創出（Creating Shared Value (CSV)）[2]のコンセプトでの戦略展開であると言え、ラムドン省にとっては必要な技術の導入や開発であり、ビジネスとして成功裏に展開されれば持続的なサービスモデル運用となる。JICA は民間企業からの提案型事業を実施し、日本企業にトライアルの機会を提供しているが、これはカウンターパートであるラムドン省側にとってのトライアルでもあると言える。

6-1-2 対象地域ありきの政府部門によるプログラム

6-1-1 にまとめた政府部門の役割と特徴を踏まえると、政府部門が主導するプログラムと民間部門によるプログラムには、その対象に本質的な差異を指摘できる。

政府部門によるプログラムは「対象地域由来のプログラム」である。政府部門はプログラムの検討と実施にあたり、所管行政区域など明確に区分された対象地域を持つ。中央政府ならば一国がその所管でありその施策対象であり、地方政府はそれぞれがその設立根拠に基づき施策の対象である所管地域が明確に定められている。

³ この動きの背景として、JICA が 2011 年より本格化させた「民間連携事業」が大きな役割を果たしており、ラムドン省でも数件当該事業が実施されている。

そしてその地域に対する使命（ミッション）と責任を果たすために、法的・行政的権限とともに、すべての領域（セクター）の課題に対応するための責任と資源を、それが十分であるかどうかは別問題として、保有する。更に政府部門はその所管地域において、いかなる人々も無視することはできず、すべての人々、ステークホルダーに対する責任を持つ。すなわち、政府部門が実施するプログラムにおいては原理的には、特定のターゲットグループのみを選定して「カスタマー」とすることは出来ず、常に全体とのバランスの中でその選択の妥当性と合理性を説明する責任を持ち、予算を執行することとなる。個々のプロジェクトや施策のみに着目すると、政府や行政の実施するものも特定のターゲット、すなわち特定地域のみが裨益するものや、子供向け、子育て支援、シニア層向けなど対象を限定したもの、となるのは通常である。しかしながら政府（行政）総体として見ると、必ず全体とのバランスの中において、なぜその特定プロジェクトを実施する必要があるのか、他とのバランスはどのようになっているのか、などの所管地域全体の中にその特定プロジェクトを位置づけて全体の視点から説明することが必要である。

これは水道など事業収入で運営する特別会計の事業であっても、水道料金収入を直接の当該水道事業以外に用いる際には、その分水道料金を引き下げるという議論が想起されることも否定できず、租税公課と同様に高い説明責任が求められる。

これらの帰結として政府部門は、対象地域からの幅広いニーズに応えるために、幅広い技術的領域に関する行政管理をおこなう必要がある。

これに対して民間企業など他主体は、自らの保有する資源に即して対象や内容を選択し、プログラムやプロジェクトを形成する。すなわち、政府部門以外の主体は、保有する資源を最も合理的かつ効果的に活用可能な領域において、社会的な役割を果たすこととなる。これらの活動は、必ずしも特定の行政区域等の地域に縛られる必要はなく、そのプログラム等のターゲット層は柔軟に選定することができる。このように、民間企業等が実施するプログラムは「主体が保有する資源を基にしたプログラム」である。

6-1-3 公共政策学の枠組みによる政府による政策達成手段の整理

本項では公共政策学の枠組みを援用し、政府部門の活動を「政策達成手段」と捉えてその種別を整理して、その後の考察に資することとしたい。

政府部門（自治体）がその行政区域（所轄地域）において果たす機能は極めて多岐に渡る。そしてそれらの機能は法律や規定等によりオーソライズされ、内容が定められている。秋吉らは[10][11]、政策を「目的を達成するために政府が社会をコントロールする活動」と捉え、その政策手段を（１）直接供給・直接規制、（２）誘引、（３）情報提供、（４）ポリシーミックスに区分している。

そしてこれら（１）から（４）までの順に政府の社会への関与が間接的となっていく。秋吉ら[10][11]の議論をもとに、その内容を以下にまとめる。

（１）「直接供給・直接規制」は、政府が直接的に社会に財やサービスを提供するものである。「直接供給」するものは、市場が成立せず民間では供給不可能な財である公共財（例：防衛、警察サービスなど）や、民間での供給が不十分な価値財（例；学校、病院、交通など）などがある。

「直接規制」は、「政府が個人や企業の自由な活動を制限する手法」[11]であり、経済活動を制限する「経済的規制」（例；参入や価格制限など）と、社会の安全や秩序を維持するための「社会的規制」（例：環境保全、製品事故予防など）に区分される。

（２）誘引は、「政府が政策目的を達成するための仕組みをつくり、個人や企業が特定の行為をとるように、もしくはとらないように誘引を与える手段」[11]であり、個人や企業への金銭的補助（補助金）、税制上の特例（減税などによる税金優遇）、政策融資（利子の一部を政府が負担し企業等が低い金利で資金を借りることができる仕組み）、特定行為に対する課税、罰金や課徴金（金銭的負担をかけて個人や企業に特定行為をやめさせるようとするもの）、に区分される。罰金は法律の規定に基づく罰則として科されるものであり、課徴金は行政権をもとに徴収されるお金である（例；土壌や水質を汚染した個人や企業に、その汚染相応となる負担となる排出課徴金を科すことなど）。

（３）情報提供は、行政が企業や住民に特定の情報を与えることで、その情報をもとに企業や住民の意識が変化し、行動の変化へとつながることを期待するものである。他の政策手段に比して効果発現まで時間を要することが多く、効果が疑問視されることもある。

（４）ポリシーミックスは、これら（１）から（３）にまとめた手段を様々な組み合わせで用いる手法であり、通常はよく取られる対応である。

これらの内容を表6-2にまとめる。政策達成手段（１）から（３）は、個別に見ると独立した活動である。これらの手段を独立してかつ単独の形態で実施して社会に価値を創出しようとするのはプロジェクトベースの発想である。他方（４）にポリシーミックスが挙げられており、これは複数の投入を有機的に連携させて社会に価値を生み出すという活動であり、ODAのプログラムマネジメントを検討する上では、重要なアイテムである。

表 6-2 政府による政策達成手段（秋吉[11]をもとに筆者作成）

手段	内容・例		
(1) 直接供給・ 直接規制	直接供給	公共財	市場が成立せず民間では供給不可能な財
		価値財	民間での供給が不十分な財
	直接規制	経済的規制	経済活動を制限する規制
		社会的規制	社会の安全や秩序を維持する規制
(2) 誘引	誘導	補助金	個人や企業への金銭的補助
		税制上の特例	減税などによる税金優遇
		政策融資	企業等が低い金利資金を借りる仕組み
	抑制	課税	特定行為に対する課税
		罰金	法律での規定に違反したもへの罰則
		課徴金	行政権による徴収
(3) 情報提供	行政が企業や住民に特定の情報を与えることで、その情報をもとに企業や住民の意識が変化し、行動の変化へとつながることを期待するもの		
(4) ポリシー ミックス	(1) から (3) の政策達成手段を、目的に応じて様々に組み合わせて用いる手法		

6-1-4 プログラムマネジメント実施手段と価値創出主体の検討

ODA プログラムの内容は多様であり、取り扱う課題により、プログラムオーナーとステークホルダーの関係性はケースバイケースで異なり、社会に価値をいかなる主体が創出するかも異なる。ODA プログラムの内容について、6-1-3にまとめた公共政策達成手段の分類と、社会に最終的に価値を生み出す主体の観点から検討し整理する。

(1) 直接供給・直接規制

(a) 直接供給

政府部門が公共財や価値財を直接供給する場合は、当該供給に関するプロジェクトはいわゆる公共事業となり、政府部門で完結して実施可能である。

これらにより政府が直接供給するものは、公共財あるいは価値財としての価値を社会に創出する。同時に、期待される価値を生み出すことができるかどうかは、公共財又は価値財としての役割の適切さと価値を生むための条件に依る。

(b) 直接規制

政府が直接規制を実施する分野、例えば排水規制は、民間企業等に対するものであって

も、法律等により政府機関に執行権限が与えられている場合、政府部門はプログラムの内容である各種規制を民間企業等に強制的に執行し、その活動を管理して社会に成果を生み出すものである。社会にその価値が実現できるか、規制対象が政府部門による執行に従うか否かに依り、政府部門の執行能力、すなわち規制内容の妥当性、規制の運用実施能力、規制対象が執行に従わない場合の対応（摘発等の司法的手段含む）の実効性が重要となる。

（２）誘引

政府部門による誘引（誘導、抑制）手段は、政府部門は民間等の主体の行動を強制力によりコントロールするものではない。当該政策手段を実施する政府部門の役割は、民間企業等政策の対象となる主体が、自らの意思決定により政策が意図する方向に行動するよう誘引（誘導、抑制）することである。

誘引（誘導、抑制）は、直接供給や直接規制と比すると政府部門は強制力を持たず、もしくは強制力の程度が弱く、その影響は間接的になるが、補助金、減税、もしくは課税、課徴金といった経済的手段を用いることから一定の成果が期待できる。特に課税・罰金・課徴金などの誘引（抑制）は、それに従わないことが民間等の不利益に直結することから、誘引（誘導）に比して高い執行効果が期待される。

また、政府が提供し管理する活動や手段自体では望ましい価値は創出されない。価値を生み出す、あるいは負の価値を生み出さないようにするのは民間等部門であり、政府部門のみでは望まれる社会的価値の創出は不可能である。

（３）情報提供

情報提供は、金銭的なインセンティブあるいはディスインセンティブを伴わない、施策である。前章で検討したベトナム・ラムドン省の農業農村開発事例では、「ラムドン省の農業農村開発ビジョン」を広く周知し、幅広いステークホルダーの行動の変化を期待する対応があったが、これは情報提供の対応の一例と言える。

これらの活動による社会への価値は、政府部門の活動そのものではなく、それを受けて民間等その他主体が行動を変化させることなど社会総体として生むものである。

以上のとおりプログラムの内容、すなわち取り扱う政策手段の内容に依り、社会に最終的な価値を創出する主体は異なる。政府部門が直接価値を創出する場合もあれば、政府部門の誘引や情報提供の結果により民間等主体が行動を変容させ、その結果として社会に価値が創出される場合もある。そして、政府部門は必ずしも民間等の主体の意思決定や行動を直接管理できる訳ではない。次項においてこの構造をシステム論的に解釈する。

6-1-5 システム論的分析からのプログラム類型化

前項にて政府が関係するプログラムにおいては、その内容により社会に最終的な価値を創出する主体が異なること、政府部門のそこへの関与のあり方はその内容により異なること、そして民間等の主体の意思決定や行動を直接管理できる訳ではないことをまとめた。このプログラムを構成する政策実現手段の差異による、価値創出の主体とそこへのプログラムオーナーである政府部門の関与の仕方の類型は、これまで検討してきた「システム」概念に加えて、「システムオブシステムズ」という概念を導入することで説明できる。

(1) 「システム」と「システムオブシステムズ」という概念

6-1-4にて、プログラムオーナーである政府部門の政策実現手段としてのプログラムマネジメントの手段により、プログラムオーナーとステークホルダーの関係、社会に価値を創出する主体が異なることを整理した。また前章までの分析より、ODA プログラムが複数のシステムにより構成されることが明らかとなっている。ここではこれらの結果にシステム論の観点を加えて ODA プログラムの類型化を図る。そしてここでの類型化は、プロファイリングにおける ODA プログラムの「内容」による類型化となる。

分析にあたって、「システム」という用語の定義は JIS による当初の定義に立ち戻り、「多数の構成要素が有機的な秩序を保ち、同一目的に向けて行動するもの」というものとする。Maier[12]は、「個々には運用の独立性と管理の独立性を保ったシステムとして見なせるものが、要素として集合したもの(“an assemblage of components which individually may be regarded as systems, and which possesses two additional properties such as ‘Operational Independence’ and ‘Managerial Independence’”)」を「システムオブシステムズ (System of Systems)」と呼び、複雑なものであっても運用と管理の独立性がないものは、「システムオブシステムズ」ではなく「巨大なシステム (“Monolithic System”)」と呼ぶとしている。

白坂[13]は「システムオブシステムズ」の重要性として、「創発性振舞い」があることを挙げている。白坂は「創発的振舞い」を「進化的開発」との対比として説明し、「進化的開発」とは、機能や目的が追加や削除されたり途中で変更されるなど開発とシステムが進化的である一方、「創発的振舞い」とは構成システムの単純な総和にとどまらない性質が全体としてあらわれること、としている。その上で、IoT (Internet of Things) 開発は「システムオブシステムズ」であるとし、「システムオブシステムズ」ベースのシステムを開発する場合の「プラットフォーム化」の重要性を説いている。これは、システムが開発された後から追加するシステムが現れることを想定する必要がある一方で、すべての可能性を想定することは不可能であるため、後から進化的開発が可能となるしくみとして、プラットフォームという階層を準備しておくことの必要性があるとの考え方である。このよう

に「システムオブシステムズ」の境界を、「プラットフォーム」により設定する考え方は、製品開発、ITシステム開発等において取り入れられている。

この考え方をを用いて、「都市」そのものが「システムオブシステムズ」であると認識して、システムズアプローチなどにより都市問題の解決を考えるというアプローチもなされている[14]。ここでは都市を「人」、「住宅」、「交通」、「インフラ」、「生活支援」等のシステムから構成されるものと考え、更に「交通」システムは「道路」、「鉄道」等で構成され、「鉄道」システムはさまざまなシステム（「電子マネー」、「ホームドア」などまで）で構成されるという、システム間の関係として捉えている。この「都市」を「システムオブシステムズ」と認識する考え方は、「システム」と「システムオブシステムズ」の違いを表現するとともに、都市や地域が「システムオブシステムズ」として、極めて多くの「システム」から構成されることを示している。

対象の捉え方次第では、価値を創出する「システム群」は際限なく広がることとなり、プログラムとしてマネジメントするには一定の範囲にプロファイリング等において絞り込む必要がある。すなわち、本項では今後 ODA のプログラムマネジメントについて、システムもしくはシステムオブシステムズという枠組みを用いて議論を展開するが、これはプログラムがマネジメントの対象となりうるものにプロファイルされることが前提となる。

（2）価値を創出するシステムの類型

プログラムのすべてのステークホルダーをプログラムオーナーの意により動かすことが可能である場合は、これらステークホルダーにより構成されるシステム内には運用と管理の独立性はないと考えられ、そのプログラムはシステムであると言える。これは、6-3-1にまとめた、政府部門による直接供給や、直接規制が働く分野や罰則や課徴金による強力な誘引（抑制）がプログラムマネジメントの中心的な施策である場合が該当すると言える。直接供給及び直接規制は政府部門及び民間等の双方が対象であり、罰則等による誘引（抑制）は民間等が対象となる。

但し、直接供給したものが社会に価値を創出するかどうかは、その供給システム境界外である外部環境に規定される側面がある。すなわち社会という外部環境と整合しない（求められない）不適切なものを供給しても、社会に価値を創出することはできない。また直接規制にあたっては、その強制力が実効性を持つためには規制に従わないと確実に罰則等が執行される必要があり、そのためには行政機関とともに司法や警察が十全に機能する必要がある。開発途上国においてこれは容易な課題ではない実情があるが、通常はプログラムプロファイリングの一定の絞り込みの観点から、司法システム等についてはプログラムの外部環境とみなすことが適切であろう。

一方、オーナーのプログラムマネジメントの中心的手段が補助金等による誘引（誘導）や情報提供である、あるいはそれらが含まれる場合は、各ステークホルダーが実施するプロジェクト等の活動は最終的にはコントロール不能である。この場合当該プログラムは「システムオブシステムズ」となっているとと言える。この例としては、プログラムオーナーがその政策や方針をステークホルダーに強制する権限はないが、マスタープラン策定等で方向性を指し示すことや、インセンティブを与えて全体価値実現を目指すケース等がある。

これらの場合の価値創出のための外部条件として、まずは直接規制と同様にシステム外の環境やその執行能力がある。これに加えてシステムオブシステムズの場合は、より重要な要素として、政策の対象である主体の意思決定がある。いかに誘引や情報提供は、民間等がある意思決定をするよう促すものであり、誘引（誘導）や情報提供の行為そのものは社会には価値を創出しない。価値は、それらを受けて民間等主体が行動を変化させて望ましい結果が出た際に創出されるものであり、価値創出の主体はこれら民間等である。これがシステムオブシステムズの社会における価値創出のあり方である。これら内容は表6-3のとおりまとめることができる。

表6-3 政策実現手段から見た価値を創出するシステムの類型

政策実現手段	手段の対象となる主体	価値を創出するシステムの類型	価値創出の主な外部要件	内容・留意点
(1) 直接供給・直接規制	政府部門 地域	システム	・ システムを取り巻く環境等	オーナーが直接供給する。あるいはオーナーに強制力あり。
	民間等		・ 環境 ・ 執行、強制能力（司法、警察、行政等の能力）	オーナーが直接供給あるいは強制力あり。但し、強制に必要なシステム（司法等）は外部環境とみなす。
(2-a) 誘引抑制；罰則・課徴金等	民間等	システムに準ずる	・ 環境 ・ 執行能力（罰則・課徴金等） ・ 民間等の意思決定	社会に価値を生むのはオーナー以外の主体の意思決定次第。オーナーは罰則や課徴金という強制力に近い政策手段で誘引。
(2-b) 誘引誘導；補助金・減税・政策金融等	民間等	システムオブシステムズ	・ 環境 ・ 執行能力 ・ 民間等の意思決定	社会に価値を生むのはオーナー以外の主体の意思決定次第。誘引の「魅力度」が重要。
(3) 情報提供	政府部門	システムオブシステムズ	・ 環境 ・ 情報提供能力 ・ 他政府機関等意思決定	政府機関相互の情報共有の誘引手段もあり得る。
	民間等	システムオブシステムズ	・ 環境 ・ 情報提供能力 ・ 民間等の意思決定	社会への価値創出に時間を要する。効果が出ない場合あり。
(4) ポリシーミックス	政府部門／民間等	システムオブシステムズ	(1) から (3) 要素の総合	(1) から (3) 要素の総合

(3) プログラムの類型

以上の分析より、対象や価値を創出するものの構造が「システム」である場合と「システムオブシステムズ」となっているものがあること、それらと公共政策の実現手段であるプログラムの中心な施策との関係を整理した。これは、一定のプロファイリングの下で形成されたプログラムが「システム」となっているか「システムオブシステムズ」となっているかの分類を示していると言える。

すなわち、ODA プログラムとして取り組む課題、内容に関するプログラムオーナーである政府部門がいかなる政策実現手段を持つのかにより、プログラムが総体として「システム」あるいはそれに準ずるものとなっているか、あるいは「システムオブシステムズ」となっているかに分類可能なことがわかる。

これらプログラムが「システム」となっているか「システムオブシステムズ」となっているかにより、プログラム境界の位置づけは異なる。プログラムが「システム」となる場合はその境界は「システム境界」とみなすことが可能であり、「システムオブシステムズ」の場合は「システムオブシステムズ境界」であり、それをプラットフォームとして形成すること（プラットフォームを境界とする）ことは合理的である。

以上の関係性は図6-1のとおり図示することができる。

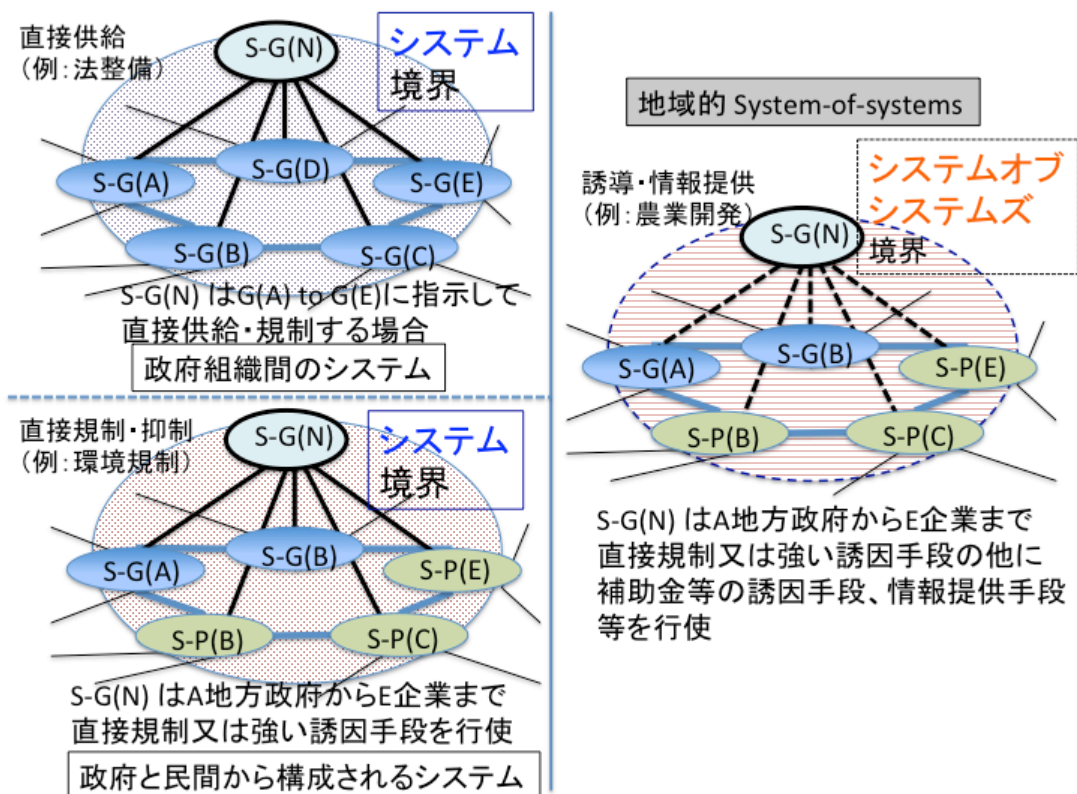


図6-1 プログラムの構成システムの関係による類型

6-1-6 ODAの実施組織体制と支援内容の関係によるプログラムの種別

第4章では、ODAの実施組織体制について「オーナーシステム」、「サポートシステム」、「相互システム」の3つのシステムから形成されるフレームワークを導出するとともに、それに起因するリスク等について検討した。これに「主体の性質」を加えて検討する。

前項での検討より、プログラムオーナー側のシステム（複数要素の有機的連関）は、「システム」と「システムオブシステムズ」に分類可能であるが、そこで示されたプログラムはプログラムオーナーである開発途上国側が実施する「オーナーシステム」に関するものである。ODAプログラムはこれに「サポートシステム」、「相互システム」が加わった3つのシステムで構成される。前項の検討に3つのシステムを組み込んだ第4章で検討したフレームワークに適用すると、図6-2及び図6-3の通り表すことができる。

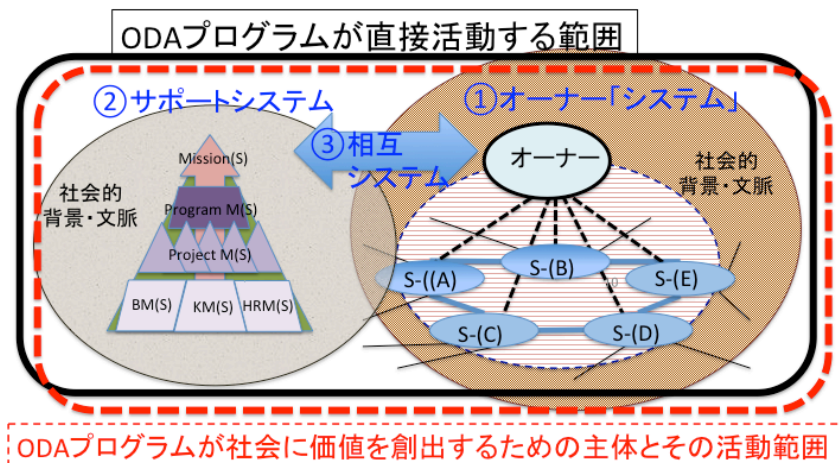


図6-2 オーナー「システム」とサポートシステムの関係

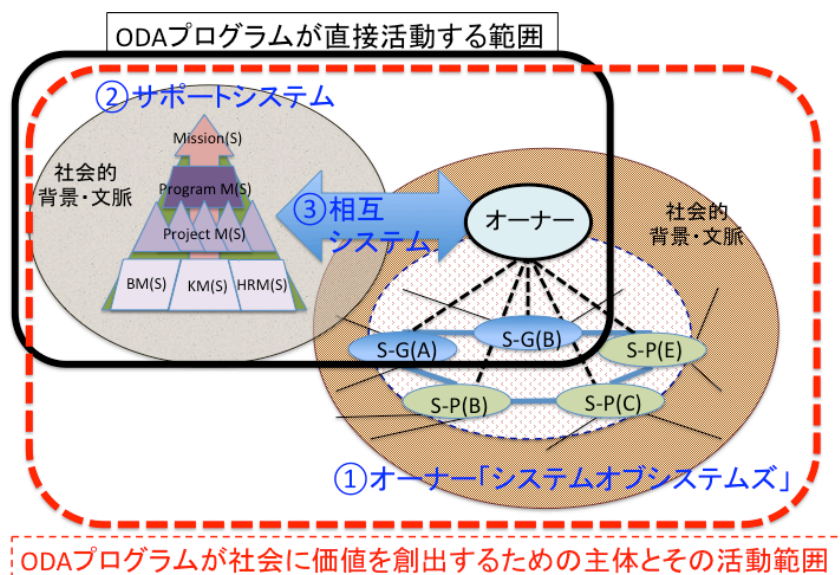


図6-3 オーナー「システムオブシステムズ」とサポートシステムの関係

この分類により、価値実現のために ODA 支援を含むプログラムオーナーによる「プログラム」が直接活動する範囲と、価値実現のために何らかのプラットフォームを形成してその活動をモニターし価値評価等を実施しておくべき対象の關係に差異が生ずることがわかる。プログラムが「システム」である場合は、サポートシステムはプログラムオーナーを中心に支援することで、価値実現を図るとともにモニタリングも可能となる。一方、プログラムが「システムオブシステムズ」となっている場合は、プログラムオーナーを中心にステークホルダーを支援（に關与）するとともに、支援対象とはならない關係ステークホルダーについても考慮する必要があることがわかる。

「システムオブシステムズ」の特徴より、そのための有力な方法としてこれら主体を含むプラットフォームを形成し、価値実現の状況モニタリング（価値指標）にあたってはこれら關係ステークホルダーも含めることがあると考えられる。

6-2 ベトナム南部における港湾開発事例の検討

本節では、これまでの検討を踏まえてホーチミン市を中心とするベトナム南部の港湾開発に対する日本の支援を事例に検討する。本事例は、ホーチミン市を中心とするベトナム南部のコンテナ貨物ターミナルを含む港湾整備について、ベトナム政府の取り組みを日本が 2000 年代初頭より開発調査、円借款、技術協力プロジェクト等を実施してきたものである。そしてそれら日本による支援は個々のプロジェクト単位では相応の成果を挙げたものの、港湾整備全体としては ODA にて整備した港湾ターミナルの稼働率が低迷するなど、問題を抱えている状況にある。

この事例について、特に問題が生じた要因を検討することで、プログラム統合マネジメントのあり方、特にプラットフォームマネジメントについて示唆を得ることとしたい。

6-2-1 背景と経緯

ベトナムの GDP の約 30% を占めるホーチミン市（Ho Chi Minh City ; HCMC）を中心とするベトナム南部の港湾は、様々な問題を抱えていた。すなわち、（1）大規模コンテナ船が就航可能な深水港が存しないこと、（2）HCMC に位置する既存港湾のキャパシティ制約、（3）HCMC における港湾操業に伴う交通混雑、大気汚染等の問題、などである。すなわち、深水港が存しないためベトナム南部から北米への直通可能な大型貨物船が就航できずその結果シンガポール等を経由しなければ北米に貨物を運べない状況が見られ、これはベトナムの国際的産業競争力に影響する。一方で HCMC 市内の港湾は拡張が充分できずキャパシティの制約は大きい。また混雑する HCMC 市内に港湾があるため大型トレーラ

一が市内に流入し港湾周辺道路を多く通行することから、激しい交通混雑が発生するほか、排気ガスなどによる環境の悪化も深刻である。

かかる状況を受けてベトナム政府は、1990年代より HCMC の南東約 60Km に位置するバリア・ブントオ省 (Ba Ria-Vung Tau 省、以下 BRVT 省と標記する) のカイメップ・チーバイ川 (Cai Mep-Thi Vai (CMTV) river) に深水港を開発し、HCMC にある既存港湾を移転する計画を検討してきた。そして 1992 年には最初のそのマスタープランに基づく首相決定がなされ[15]、1998 年にはその改定もなされた[16]。日本はこの一連の動きを、2001 年から 2002 年にかけて実施した港湾開発マスタープラン調査[17]の実施により支援し、2005 年には南部港湾開発に関する詳細マスタープランが首相により承認及び HCMC の 5 つの既存港湾を 2010 年までに市外に移転させる首相決定[18]がなされた。

日本はその上で、約 364 億円の日借款を供与し、CMTV における港湾ターミナル整備及び 2 つのアクセス道路整備プロジェクトを実施し支援している。そして 2005 年より 2008 年まで港湾管理能力向上を目的とした技術協力プロジェクトを実施し、ソフト面の能力強化も図っている。ベトナム側でこれら一連の動きを主導し、日本の協力のカウンターパートとなっている、すなわち一連動きをプログラムと捉えた際のオーナーは運輸省 (Ministry of Transport ; MOT) である。2008 年には「港湾移転計画の実施のための中央及び地方政府機関の指示及び調整」に関する首相決定[19]もなされている。これら詳細な経緯は Thanh[20] による論考に詳しく記載されている。

6-2-2 現状の問題点

ODA により支援されたものも含めて CMTV の港湾ターミナルは、既に建設が完了し操業を開始しているが、その稼働率は極めて低い。世界銀行 (World Bank:WB) のレポート[21]によると 2009 年に稼働を開始した CMTV 港湾ターミナルにおける貨物取扱量は 2012 年現在で、そのキャパシティの 18%に過ぎない。港湾ターミナルの稼働率を規定する要因は複雑である。港湾の建設状況、アクセス道路の状況、オペレーター的能力及び営業力といった港湾機能に直接関係する要因もあれば、ベトナム南部の産業構造やその状況によるマクロ的な港湾需要の増減、荷主である個々の企業の物流戦略など港湾を取り巻く外的環境の状況も大きく影響する。これら要因の詳細については、WB のレポート[12]や JICA による分析[13]に詳細な分析があるが、その主要因は、(1) HCMC の既存港湾が計画通り移転をしておらず HCMC における貨物取り扱いが依然主流であること、(2) CMTV 港湾へのアクセス道路建設が計画通り進展していないことによる HCMC に存する港湾に対する CMTV 港湾の利便性の低さ、及び (3) CMTV 港湾ターミナルが需要に比して過開発の状態にあることによる開発済み港湾ターミナルの稼働率低迷、の 3 点にまとめられる。

第5章までに検討したフレームワークに照らして検討すると、この3つの要因は密接に相互に関係している。HCMC 市内の港湾操業による交通混雑や環境問題の解消、深水港の開発によるベトナム南部のロジスティクス環境の改善は両立する目標である。望ましいのは、HCMC 既存港湾の移転と CMTV における新規開発及びアクセス道路開発を、ベトナム南部における港湾需要の動向を鑑みながら着実に進展させて港湾サービス全体としての魅力を高め、その結果、港湾需要が高まり、開発も進展するという好循環が形成されることである。しかし実際には、ベトナム南部の港湾サービスの魅力も高まらず、HCMC 市内の交通混雑や環境問題も悪化したままであり、新規に開発された港湾ターミナルの稼働率は低迷する膠着状態となっている。

この状況を、第5章にて検討した協力対象の構成要素のモデル（図5-9）を用いて、特に異なる「主体」が実施するプロジェクトの連関に着目し検討する。

「価値実現システム」は港湾ターミナルが生み出すものであり、その生み出す価値は HCMC 市内の既存港湾と CMTV 港湾の相互関係により規定される。また CMTV 港湾もそれ自体がシステムを構成するが、その中の一部分の要素として ODA が支援したターミナルが位置付けられる形である。「基盤システム」としては、CMTV 港湾を支えるハードインフラとしてアクセス道路建設がまず挙げられる。これに加えて、HCMC 市内既存港湾の移転を決定し、促進すべきソフト的なしくみもこの中に位置付けられる。また、港湾操業の状況の外部環境として、ベトナム南部の貨物需要と HCMC 市内の交通混雑等の深刻さに伴う改善圧力の強さが挙げられる。これらを総合すると、図6-4のとおり示すことができる。

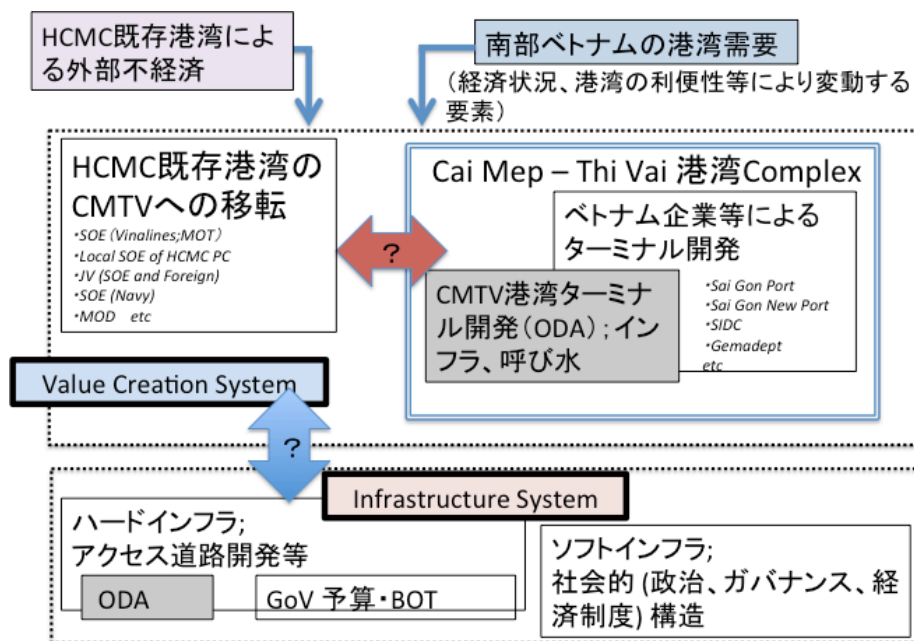


図6-4 ベトナム南部港湾開発の構成要素システムと連関の問題点

6-2-3 価値創造システム及びインフラシステムにおける問題と動的状況変化

ベトナム南部の港湾において、直接的に社会に価値を創造する「価値創造システム」を構成するプロジェクト及びオペレーションは、極めて多数の主体により実施、運営されている。具体的には、ホーチミン市人民委員会（HCMC PPC）、国防省（Ministry of Defense : MOD）、運輸省（Ministry of Transport : MOT）、BRVT 省など傘下の国有企業（State Owned Enterprise : SOE）や外国企業等とのジョイントベンチャー（JV）などである。首相決定は公布されたが、実態としてほとんどのステークホルダーは自らの利益を追求し、同決定には従わなかった[20]。これが価値創造システムにおける問題発生 の構図である。

これは各ステークホルダー（主体）相互の利益相反の問題と言える。CMTV への港湾移転を推進する MOT、移転により利益をうける BRVT 省などに対して、HCMC や MOD は既存港湾における既得権益を喪失することとなる。6-2-2 にて述べた、政府や公的機関はその実施するプログラムが「ターゲットありき」となり自らの所管する地域（省）や所管分野のみの利益追求を図る、という観点に立てば、これらの動きは合理的である。これは全体としてのマネジメントがうまく展開されず、個々のステークホルダーの合理的行動に委ねると全体として最適ではない状況が生まれかねないという事例と言える。

インフラシステムにおける問題も深刻である。ベトナム側予算によるアクセス道路建設は、予算確保の不足、BOT スキームの不全により大幅に遅れている。

加えてソフト面のインフラシステムも問題があり前述の「全体としてのマネジメント」が機能できていない。MOT は首相決定を準備し公布したが、MOT は決定に従わせることができなかった。これは前述した MOD や HCMC の「自らの地域（省庁の場合は自らの担当領域）の利益最大化」を追求が優越した結果であると言える。首相決定よりも自らの利益最大化が優越している要因として、MOD 大臣及び HCMC 共産党書記はベトナム共産党の政治局員であるが MOT 大臣は党中央執行委員に留まることからわかる通り、MOD や HCMC は政治的に MOT よりもはるかに有力であることも考えられる。更に MOT を含む中央政府は数多くの「マスタープラン」を策定しているが、その内容は相互に矛盾を持つなどしており、混乱に拍車をかけている。

Thanh ら[20]はこの状況の原因であるコーディネーション上の問題の発生理由について、ベトナムにおける小規模な組織が分散して存在する“institutional fragmentation”（組織・制度の分節化）にあるとするとともに、ベトナムにおける不透明な土地の利用権、財産権が根本的な原因であると分析している。すなわちベトナムにおいては、地方省、国有企業、民間企業等が小規模で独立したものが多数存在する。HCMC の港湾は実際には無数の小規模港湾から構成されており、そのオペレーションは中央や地方の様々な政府組織が保有する

SOE 等により実施されている状況にある。Thanh らはそのような構造であっても、マーケットメカニズムが作用し、良質で低コストのサービスが伸長するメカニズムがあれば問題は発生しないと考えられるが、実際にはかかるインセンティブ構造は存在せず、かつ分散化した構造は各々の港湾の容量を超えたオペレーションを継続する構造となっていると指摘する。すなわち、ベトナム社会に固有の「社会的制度・慣習・価値観・考え方など」が大きくこの状況を規定していると言える。

一方で、CMTV への港湾移転に関する中央政府による政策は明確に示され、推進され「情報提供」されていることから、幾つかの SOE は将来の権益を確保するために、HCMC における港湾操業は維持しつつ CMTV にも港湾ターミナルを開発している。これは個々の主体におけるリスクヘッジであると言えるが、同時に膠着状態の原因ともなっている。更に広い目で見ると資源の有効活用とならず、好循環形成の失敗要因となっていると言える。

6-2-4 関係主体の動的状況変化

以上に記述した関係する主体の動向を、ステークホルダーマッピングの手法を用いて表現する。これはあるプログラムやプロジェクトに関して、縦軸にプロジェクト等遂行への主体の影響力やパワー、横軸に同じく関心度（コミットメント）をとり、それぞれの軸に高い、低い、の分類をおこなうことで表現される 4 象限に、関係する主体を位置付ける手法である。これに、本事例における時系列の変化要素を加えて表現すると、図 6-5 のとおり表現できる。

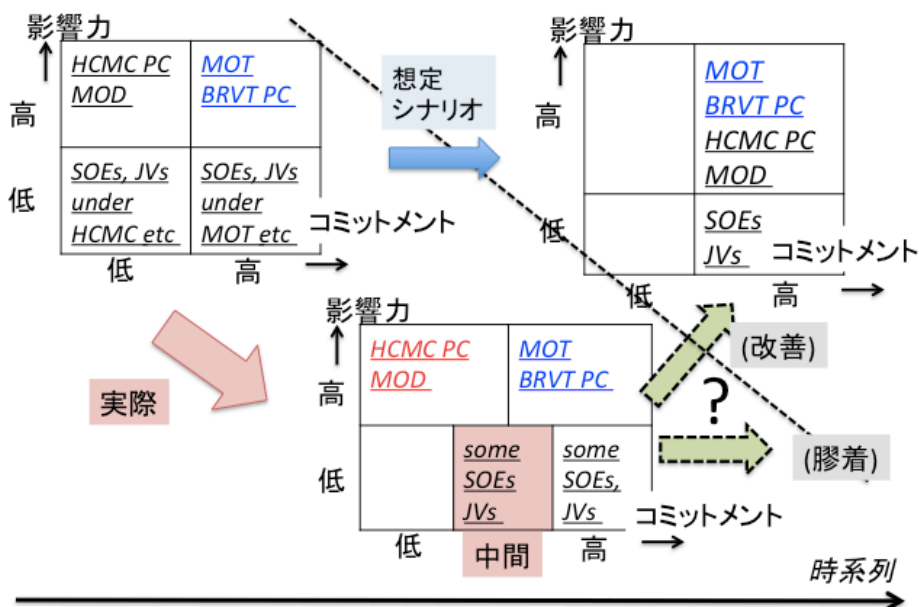


図 6-5 ベトナム南部港湾開発の時系列ステークホルダーマッピング

このように各主体の振る舞い、意思決定は状況に応じて変化する。これは、第5章（5-1）に記載した公共政策の複雑性構成要素のひとつである「主観性」が発揮された状態と言え、各主体の考える自らの利益の内容が動的に変化するとともに、そこに相互の利害背反の可能性があることが示されている。

またここで留意が必要なのは、図6-5に示される「関係する主体」は、図6-4全体に関係するものであり、ODA プロジェクトに關係するものに限定されないことである。個別ODA プロジェクトの実施にあたっては、直接のカウンターパートがステークホルダーとなり、ベトナム側のその他ステークホルダーとの調整は直接のカウンターパートがおこなう役割分担が通常である。開発調査、円借款による建設事業、技術協力プロジェクトのいずれも直接のカウンターパートとの関係で考えると成功裏に進捗したと言えるが、技術協力プロジェクトの終了時評価[23]では「上位目標の達成には、ベトナム国側による関係機関の調整等、効率的な実施が望まれる。」と指摘されるとともに「自立発展性について、今後の実施についてはベトナム国側の人材配置に対する予算確保が必要となる。」と評価結果が要約されている。そして、全体としては既述の膠着状況にある。

プログラムのプラットフォームマネジメントを検討する際には、ODA によるインプットが、価値創造システムを膠着状況から好循環への脱却させるポイントをついているか、そしてそのポイントに対応することで全体状況を好循環とするための素地が整っているかを考慮し、整っていない場合は外部者たる ODA にその整えが可能かどうか、可能な場合はいかなる対応をするかを検討し、決定しなければならない。CMTV 港湾開発の事例では外部よりオーナー側システムのレバレッジポイントに介入を試みたが、より大きな、外部介入では対応不能なレバレッジポイントが存在したという解釈が可能である。

CMTV 港湾開発の事例について、いかなるマネジメントが可能であったかの判断は容易ではないが、インフラシステムのネガティブな影響があまりに大きい場合など、外部者には対応が困難なこともありうる。ODA において関係するプログラム全体を対象とするプラットフォームマネジメントが可能かどうかは、慎重な検討が必要である。

6-2-5 「プロジェクト」と「オペレーション」から成る「システムオブシステムズ」 としてのベトナム南部港湾開発

P2M 理論[24]では、「事業」を「費用と労力を投入し、有形無形の価値を生み出す活動のまとまりを指し、営利、非営利、公共、共同、慈善などの種別がある。」と示した上で、「事業」は定型的なオペレーションと変化のためのプログラム&プロジェクトの組み合わせで存続し、成長するものであると考える。

「オペレーション（定常業務）」とは、事業の中で「安定した繰り返し性が望ましい活

動群」を呼ぶ。一方この文脈で「プロジェクト」とは、「与えられた時間フレームと制約の下における、特定ミッションの達成のための価値創造事業」[24]であり、事業の状況を大きく変化させ課題を解決する活動であり、「達成し終わるために努力する仕事」である。

「プロジェクト」は、P2M Version2.0 コンセプト基本指針[25]には「特命使命を受けて、特定の期間・資源・状況などの制約条件のもとで使命の達成を目指す価値創造活動」とも定義される。実際、ODA は相手国政府部門のオペレーションの改善をプロジェクトベースにて支援する営みである。すなわち前に述べた政府部門による「オペレーション」と「プロジェクト」はすべて、潜在的には ODA の対象と見なすことができる。

6-1-3 にまとめた政策達成手段もそれぞれ「オペレーション」段階に入っているものと、「プロジェクト」段階のものが存する。ある政策及びその手段を構想し、実現するまでの段階はプロジェクトであり、これらは 3S モデルを適用するとスキームモデル、システムモデルとなる。そしてそれら政策手段が経常的に運用されている場合はオペレーションとなり、3S モデルの考え方を適用しスキームモデル、システムモデルとの相互連関があると想定するとサービスモデルとなる。

ベトナム南部港湾開発事例は、HCMC 市内の既存港湾ターミナルなど、本プログラム開始以前より定常的に実施されている「オペレーション」があった。

ベトナム南部港湾開発については「首相決定」が出されそれは既存オペレーションのステークホルダーにとっても有効なはずであるが、「首相」が実際にプログラムオーナーとしてプログラムを動かすことはしておらず、運輸省（MOT）と各ステークホルダーの関係性は既述のとおりで MOT はプログラムオーナーとして全体を掌握できていなかった。そして自らが主体となり新規に実施する「プロジェクト」群はマネジメントしたが、既存の他主体による「オペレーション」や「プロジェクト」はその意図とおりにマネジメントすることができなかった。かかる状況を鑑みると、ベトナム南部港湾開発は「システムオブシステムズ」であると言える。

港湾開発は民間オペレーターが存するなど、政府がすべてコントロールすることは難しい側面もあるが、港湾オペレーションは政府による多くの直接規制の対象であり、またベトナムにおいては既述のとおり港湾オペレーターは省庁や地方人民委員会傘下の SOE、または SOE と民間の JV であり、ベトナム国の政府関係部門が一丸となれば、その活動をコントロールすることは可能であると言える。すなわち全体で「システム」となりうる。そして全体最適を考えると「首相決定」に基づく対応が望ましいところであるが、しかしながら、個別省庁や人民委員会の利害背反によりそれが実現できず、個別システムを構成す

る主体がそれぞれ意思決定をおこなう状況となった。

そして、このような利害背反がある中で、あるいはその結果として、「首相決定」という政策実現手段が、「直接規制」や「罰則を伴う強い誘引（抑制）」ではなく、「環境整備による誘引（誘導）」もしくは「情報提供」に留まったことが「システムオブシステムズ」として社会に価値を創出できていない原因と言える。

かかる状況であっても、誘引（誘導）あるいは情報提供は相応の効果は発揮している。実際、多くの港湾オペレーターが HCMC のみならず CMTV 地域にも「両睨み」として投資をおこなったことは、問題はあるものの「首相決定」に示される「情報提供」の影響と言って良い。また CMTV 地域への道路アクセスの、ハードインフラの開発による各種利便性向上等はその直接的潜在的な利用者にとり誘引（誘導）となることが期待されるが、本事例の場合はその開発が遅れ、誘引としての魅力が低い状態となってしまった。

第5章で検討した事例に本章で検討したプログラムに、表6-3など施策の内容、実行主体、価値を創出する主体の観点にかかる考察を適用すると、ベトナム・ラムドン省の農業開発は「システムオブシステムズ」であり、カンボジア・プノンペン市上水道開発は「システム」であると言える。なお、プノンペン市水道公社（PPWSA）は2012年に株式化され上場するなど組織形態が変更されており、近年は上水道分野でも公営企業体のみならず、民間企業参画の動きが盛んである。しかし上水道分野では参入する民間企業の活動は政府による直接規制・監督が可能であり、かかる観点からは組織形態が変更となっても「システム」であると言える。

6-3 価値創造主体の特徴を踏まえた ODA プログラムプロファイリング・戦略・アーキテクチャマネジメントフレームワークの提案

第5章において ODA の特徴よりその目的が社会的、公的である点に着目し、ODA プログラムのプロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントフレームワークを検討した。その成果に本章における ODA の主体に関する特徴から導かれる内容からの検討結果を加え、これらフレームワークを提案する。

6-3-1 プロファイリングマネジメントフレームワークの提案

(1) 政策実現手段の実効性判断の必要性

ODA プログラムプロファイリングマネジメントフレームワークとして、第5章において ODA プログラムの階層性を示し、その中からの対象課題のプロファイリングのためのフレ

ームワーク構成要素として、1) 必要資源（予算等）の規模、2) ステークホルダー、3) 内容（政策の段階、内容・課題、対象地域）を示し、図5-13を示している。この内容を踏まえて6-1にて検討した政府部門がプログラムオーナーとなることによる特徴、6-2における事例検討をもとにプロファイリングマネジメントフレームワークを考察する。

6-2にて検討したベトナム南部の港湾開発事例において、ODA が関与する「ミッション」設定にあたっては、HCMC を中心とする地域の貨物港湾ターミナルの不足、HCMC における交通混雑等の問題等による当該課題への着目があり、ベトナム側独自の調査そして日本側へのスキームモデル段階の支援（開発調査）要請とその実施などを経て、2005 年には首相決定に至った経緯がある。南部地域の港湾開発の必要性という「洞察力」については、目前と将来への問題意識の反映がなされたものと言える。

1) 必要資源（予算等）について、ODA として支援する側はスキームモデルを通じて検討された ODA プロジェクト実施に必要なものを準備するとともに、そのプロジェクトに必要なベトナム側のカウンターパート資源も準備されていた。

2) ステークホルダーについては、6-2に詳細な分析をおこなったとおりだが、ODA プロジェクトの実施という観点からは、そのカウンターパートは役割を果たしていたと言って良い。但し、ベトナム側によるアクセス道路建設の遅れと、内容との関連で直接カウンターパート以外のステークホルダーの役割や位置付けに関して、プログラムオーナー及びその支援側の想定と実際に差異が生じた。

3) 内容として、政策段階はスキームモデルにて政策段階の支援を実施し、その後施策として首相決定やマスタープランの決定がなされ、その後事業を実施するという段階を経ており、プログラムの進展としては妥当なプロセスと言える。但し、ベトナム政府が実施した施策の効力について、支援側の想定と実際に差異が生じた。

これら2) ステークホルダーと3) 内容（施策の効力）において発生した「想定と実際の差異」は同じ原因を持つ。南部地域の港湾開発を整合のとれたものとするために、ステークホルダーの行動を管理するためにベトナム側がとった施策としては、一連の首相によるマスタープラン承認及び首相決定[15][16][18]等であった。これら以外にも HCMC からの既存港湾移転のための HCMC における土地利用計画の策定と承認に関する取り組み[19]もなされていた。これらベトナム側がとった政策実現手段について、日本側は6-1-4にある「直接規制」もしくは「強力な誘引（抑制）」であると考えていたと思われる。そうであるならば、6-1-5にある表6-3にあるとおり、南部港湾開発の一連の取り組みは様々なステークホルダーを含む「システム」となる。しかしここにその想定と実際の差異が生

じ、実際の推移を見ると、これらの政策実現手段の内容は6-1-4にある「情報提供」に留まり、ステークホルダーを含む全体は「システムオブシステムズ」となっていた。

プロファイリングマネジメントにあたっては、「内容・課題」に即した政策実現手段がいかなる内容であるかを慎重に見極める必要があり、その結果によりプログラムが「システム」となるか「システムオブシステムズ」となるかが判別される。そして、その結果によりその後の取り組みは大きく変化する。

なお、これまで述べた想定と実際の差異に関連する事項として、ベトナム政府はHCMC市内からの港湾移転を促すためにHCMCPCにその土地利用計画を見直すように累次の働きかけをおこなっている。2009年8月から2011年6月までの間に土地利用計画見直しの期限を定めた、4回の「副首相指示」と1回の「首相指示」がHCMCPCに出されているが、これらの期限はいずれも守られていない。このような状況になる要因は非常に複雑で、単純に主体間の政治的な位置づけの違いに帰されるものではないが、ベトナム側（中央政府側）にとっても想定と実際の差異が発生した状況にあり、日本側にこれを予見することは非常に困難であったと言える。

(2) ODA プロファイリングマネジメントフレームワークの提案

第5章にて提示したものに、本章におけるこれまでの考察を踏まえて、ODA プロファイリングマネジメントフレームワークを提案する。

6-1-5 (1) に示したとおり、システムオブシステムズを構成しているシステム群の連関は極めて大きな範囲に拡がり、プログラムとしてマネジメントするにあたっては現実的に可能な範囲に絞り込んで設定することが必要である。この絞り込みのためには1) 必要資源（予算等）の規模から検討することと、2) ステークホルダーがプログラムのマネジメント対象として現実的な範囲に収まるか、という観点からプロファイリングすることが必要である。予算等動員可能な資源には限界があり、またステークホルダーも際限なく拡がる中で現実的に成果を創出するための絞り込みが必要である。

これらの観点からのプロファイリングにより絞り込みがなされた対象について、3) 「内容・課題」としていかなる政策課題に取り組むかについて、プロファイリングする必要がある。そして、この「内容」である政策実現手段の実際により、対象のプログラムが「システム」となるか「システムオブシステムズ」となるかに分かれる。そしてこの分岐は、その後のマネジメント内容に大きな影響を与えることとなる。

このフレームワークは図6-6のとおり示すことができる。

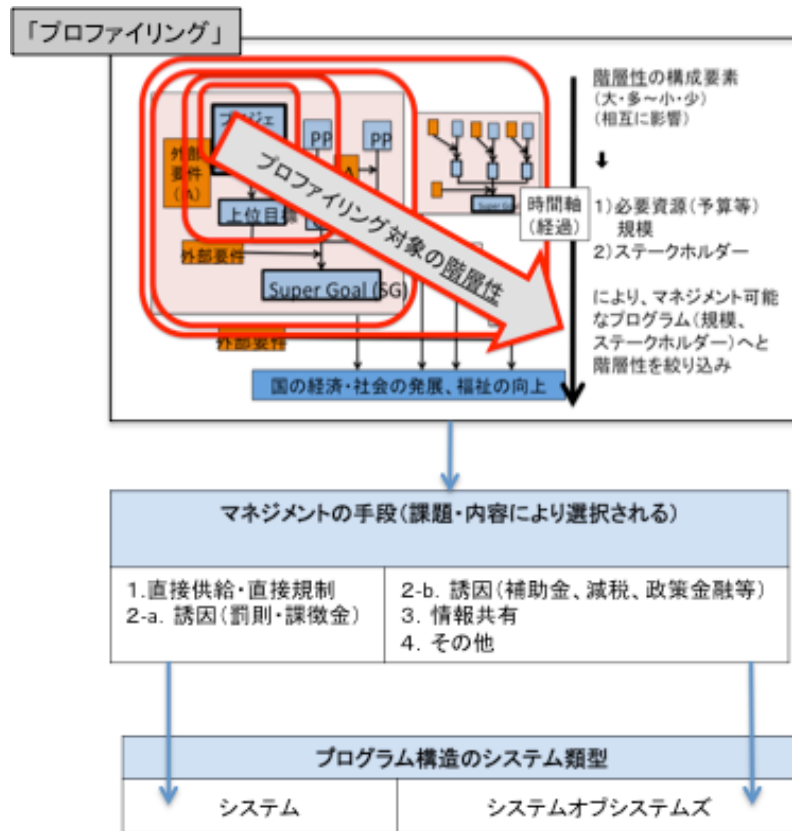


図6-6 ODA プログラムプロファイリングマネジメントフレームワーク

6-3-2 戦略マネジメントフレームワークに影響する要素の検討

ベトナム南部港湾開発事例について、日本側はその技術力、資金や人的な資源を活かし、開発調査によるマスタープラン作成というスキームモデル段階における支援、港湾ターミナルやアクセス道路開発における資金協力、港湾管理能力向上を目的とした技術協力プロジェクトなどを実施した。これらはいずれもベトナム側に不足するノウハウ、技術、資金や人的資源を外部からの介入により投入するものであり、ベトナム側のシステムのレバレッジポイントにこれらを実施することで、システムを好循環させる意図を持ったものである。これら投入自体は順調に進んだ一方で、しかしながら6-2における検討にあるとおり、システムのレバレッジポイントはこれら以外に別の点にも存したと言える。

本事例はHCMCからCMTV地域への港湾の移転、CMTV地域での港湾ターミナル開発、CMTV地域へのアクセス道路建設等の多くのステークホルダーによる多くのプロジェクト成果の積み重ねによりプログラムとしての成果が現れるものである。その達成に必要な多くの取り組みの中から、ベトナム側独自では困難な部分について日本が技術や資金等を提供しながら支援してきたものであるが、それらが成果を生む前提として、関係するステークホルダーが同じ目標に向けて行動するということが、結果的には出来ていなかった。す

なわち「多くのステークホルダーが同じ目標に向けて行動する」というプログラムが集合的な価値を創出するための前提条件が、南部港湾事例におけるレバレッジポイントとなった。多くのステークホルダーは居ても、協力対象が「システム」となっている場合は、プログラムオーナーが十分な権限を持っておりその上で適切なマネジメントを実施すればこの問題は生じない。しかし「システムオブシステムズ」となっていると、ベトナム南部港湾事例と同様の、外部者には対応が困難なレバレッジポイントが生ずる。

すなわち、協力対象が「システム」となっているか、「システムオブシステムズ」となっているかは、戦略マネジメントフレームワーク及び他マネジメントフレームワークの適用方法に大きな影響を与える。この状況は第5章で検討したフレームワークに「ODAプログラムが直接活動する範囲」と「ODAプログラムが社会に価値を創出するための活動範囲」という考え方を導入し、図6-7及び図6-8のとおり表現できる。

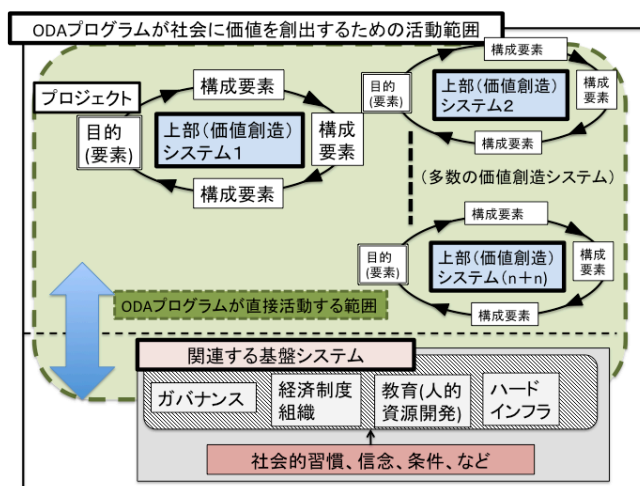


図6-7 ODAによる「システム」である協力対象への価値創出

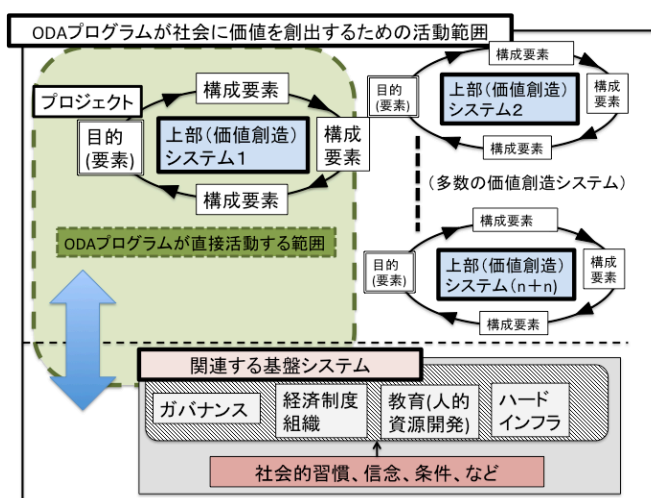


図6-8 ODAによる「システムオブシステムズ」である協力対象への価値創出

6-3-3 ODA プログラムによる社会的・公共的価値実現プロセス

6-2で分析したとおりベトナム南部港湾開発の事例では、ODA プログラムが直接活動する範囲ではない HCMC 市内における既存港湾オペレーションが、CMTV 地域港湾の稼働率に大きな影響を与え、ODA プログラムにて達成を意図した成果発現が妨げられていた。このように ODA プログラムにおいては公共政策の特徴である「主観性」が健在化し、実施段階で主体間の利益が相反することがある。これは地域社会にて実施する新規のプロジェクトやプログラムは既存のオペレーション、プロジェクトなど対象地域の文脈から全く独立して実施することは困難であるためであり、それらに対する慎重な考慮が必要である。

このことを考慮するとプログラムとしては、既存のオペレーションの廃止や内容の改変（改善）と新規プロジェクトの追加の整合性を図ることが、必要な要件であると言える。第5章（5-5-4）にて検討した価値実現モデル（図5-11）をもとに、ここで述べた状況は図6-9のとおり表現できる。

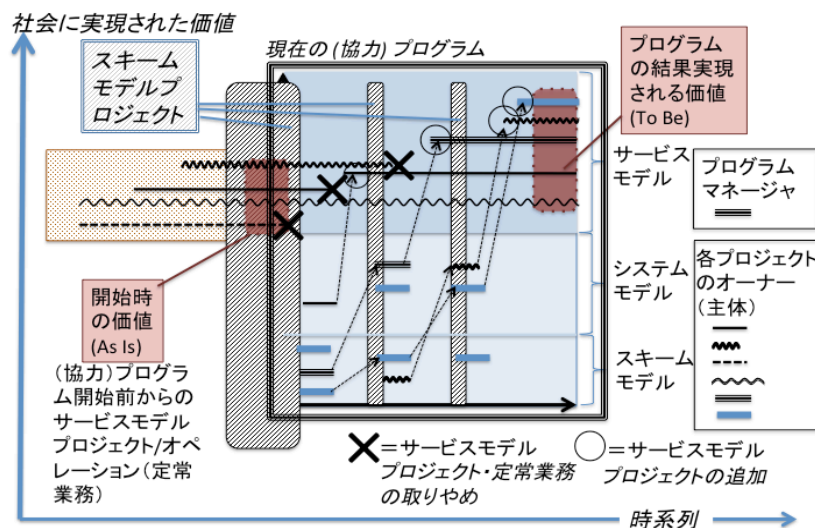


図6-9 ODAによる公共的・社会的プログラムの価値実現プロセス

プログラム実施にあたっては、既存オペレーション等の集積からなる現状である「開始時点の実現されている価値」からプログラムを開始し、スキームモデル、システムモデルを経て価値を実現するサービスモデル群を追加していく。同時に既存オペレーションから時代遅れのもの廃止し、継続するものは継続する。その結果、継続された既存オペレーション群と追加されたサービスプロジェクト群が相乗効果を発揮し、好循環を形成する状況を生み出すことで終了時価値を実現し、かつその成果を ODA プログラム終了後に相手国が成果を発展させ「ODA プログラムが実現に貢献する価値」を現実のものとするための能力を獲得させる必要がある。そのためにはオペレーション群あるいは追加プロジェクト群

は、第3章にて検討した価値実現のための「政策実施体系」のみならず、それを可能とする能力向上のための「政策実施能力体系」も含めた構成とすることが必要である。

このように「将来のあるべき姿」はサービスプロジェクト群とオペレーション群が生み出す価値とそれを支えて持続を可能とする獲得された能力の総合である。そしてこれを各種マネジメントにより実現することが、ODAプログラムが実現に貢献する相手国による価値実現プロセスである。

複数のプロジェクト群やオペレーション群の総合による社会的価値実現に類する議論は、第5章でも言及した Kania ら[18]によりなされている。Kania らはアメリカにおける高等学校卒業生の割合が先進24カ国中18位まで凋落している中で、個々の教師や学校の努力のみではかかる状況は改善できず、大規模なシステム的な取り組みが必要であるとともに、大規模な社会変革にあたっては、個々の組織が独立しておこなう活動ではなく、幅広いセクター横断的な協働が必要であるとしている。そして、横断的な協働には、①共通のアジェンダ設定、②共有された評価システム、③相互に調整された活動、④継続的なコミュニケーション、⑤背骨（Backbone）としてサポートする組織の存在、が必要とされ、アメリカでは小児ぜんそくの減少など他のテーマでも積極的に取り組まれている。

Kania らによる”Collective Impact”のコンセプトは、ODAのような外部介入を伴うプログラムベースを直接想定したものではなくプロセスや複数組織によるオペレーションの連携などを提案するものである。それ故、外部からの期間限定の投入を前提としたフレームワーク化はなされていない。本研究で検討している事例は ODA によるプログラムであり、Kania らが取り上げたものと適用範囲や内容は異なるが、一方で Kania らが示した①から⑤の原則は、プログラムオーナーがプログラムの目標を設定し、価値評価をしながらステークホルダー間の活動を調整し、価値の実現を図るというプログラムマネジメントの考え方と親和性は極めて高い。

そして、6-1-1にまとめたプログラムマネジメントによる価値創出に関わる政府部門の特徴として、「時代遅れの事業（オペレーション）の廃止ができない」というものがあった。6-2の事例においてもそのことは如実に示されている。これは一種のレバレッジポイントであるが、これへの対応は6-2の事例に見られるとおりに容易ではない。

また一般論として、既存オペレーションの廃止は社会的弱者に影響することが多い。ODAにおいても非自発的な移転が発生するケースは非常に慎重な対応が計画段階から求められ、WB[27]や JICA[28]など主要援助機関はその対応のポリシーやガイドラインを定めている。それに関連し主要援助機関は、新たな施設や施策の実施にあたっての関係する既存関係者（例；廃棄物処理改善における既存回収業者、スカベンジャーなど）等への配慮は非常に慎重におこなっている。

6-3-4 価値を創出する主体の特徴を踏まえた ODA プログラムプロファイリング・戦略・アーキテクチャマネジメントフレームワークの提案

本節では、第5章までに検討した ODA プログラムプロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントフレームワークを踏まえ、本章では価値を創造する主体である政府の特徴、ベトナム南部港湾管理の事例を検討し、プロファイリング、戦略、アーキテクチャの各マネジメントについて追加的な要素を検討した。本項ではこれまでの検討を踏まえて、これらフレームワークを提案する。

プロファイリングマネジメントにおいては、オーナーの洞察力を持って定めたミッションに対して、投入規模及びステークホルダーにおいてプログラムとして対応可能な規模に絞り込みをおこない、それに対応するための課題・内容として、いかなる政策実現手段がいかなるステークホルダーに対してマネジメント手段としてとられるかにより、当該プログラムの構造が「システム」であるか「システムオブシステムズ」となるかに分類される。あるプログラムをプロファイリングするにあたっては、これらの検討要素とプログラム構造について情報を収集し、整理することが必要である。これらは図6-6のとおり表された。

その上で、外部者の役割を現実的なものとして設定した戦略マネジメントを実施する。オーナーシステムにおけるレバレッジポイントへの介入の重要性は変わらないが、何がレバレッジポイントとなっているかは、プログラム構造を踏まえて慎重な検討が必要である。

続いて、価値実現に必要なシステム群の構成を、直接価値を実現する部分とそれを基盤として支える部分に分けて検討することに変化はないが、それらシステム群の中から ODA にて直接対応する部分の位置付けが、当該プログラムの構造が「システム」であるか「システムオブシステムズ」となるかにより異なる。このプログラムの構造の差異については、図6-7及び図6-8のとおり示された。

これらプロセスにより明らかとなった対応について、価値実現基本フレームワークに基づき、既存オペレーションと新規プロジェクトの区分を考えつつ、それらによる集合的な価値によるプログラム成果達成を第5章で検討したとおり、スキームモデルを反復しアーキテクティングすることが必要となる。この価値実現のあり方は図6-9のとおり示された。

これらの連関を総合し図示すると図6-10（図6-10-1及び図6-10-2）のとおりとなる。マネジメントの対象となる ODA プログラムは多様であるが、その政策実現手段で表される内容により、全体としての価値実現構造と ODA の直接活動範囲及び価値を実現する主体との関係という経路が異なるが、ODA による公共的・社会的プログラムの価値実現プロセスのアーキテクチャマネジメントに帰着する。

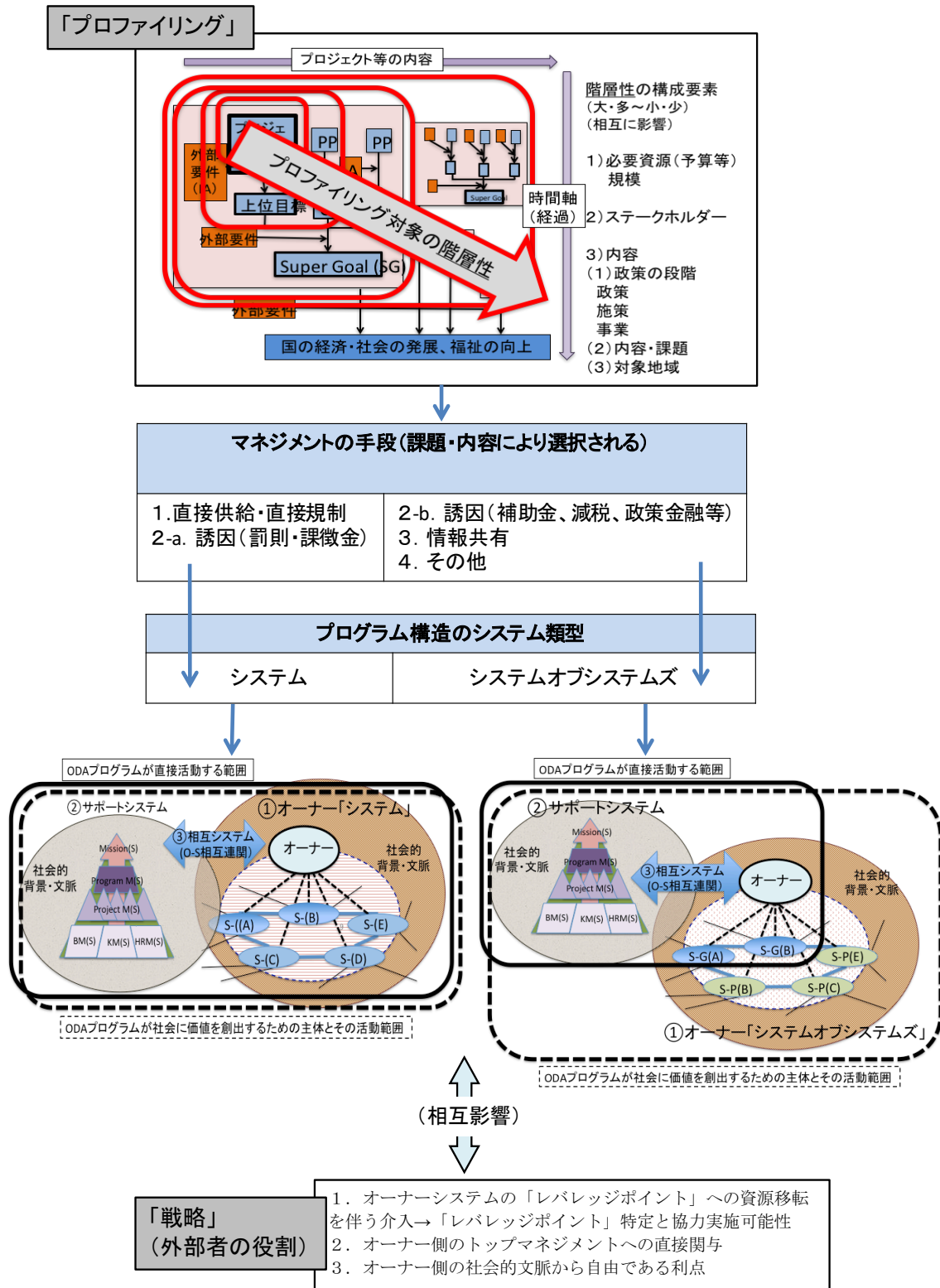


図 6-1 0-1 ODA プログラムプロファイリング・戦略・アーキテクチャマネジメントフレームワーク

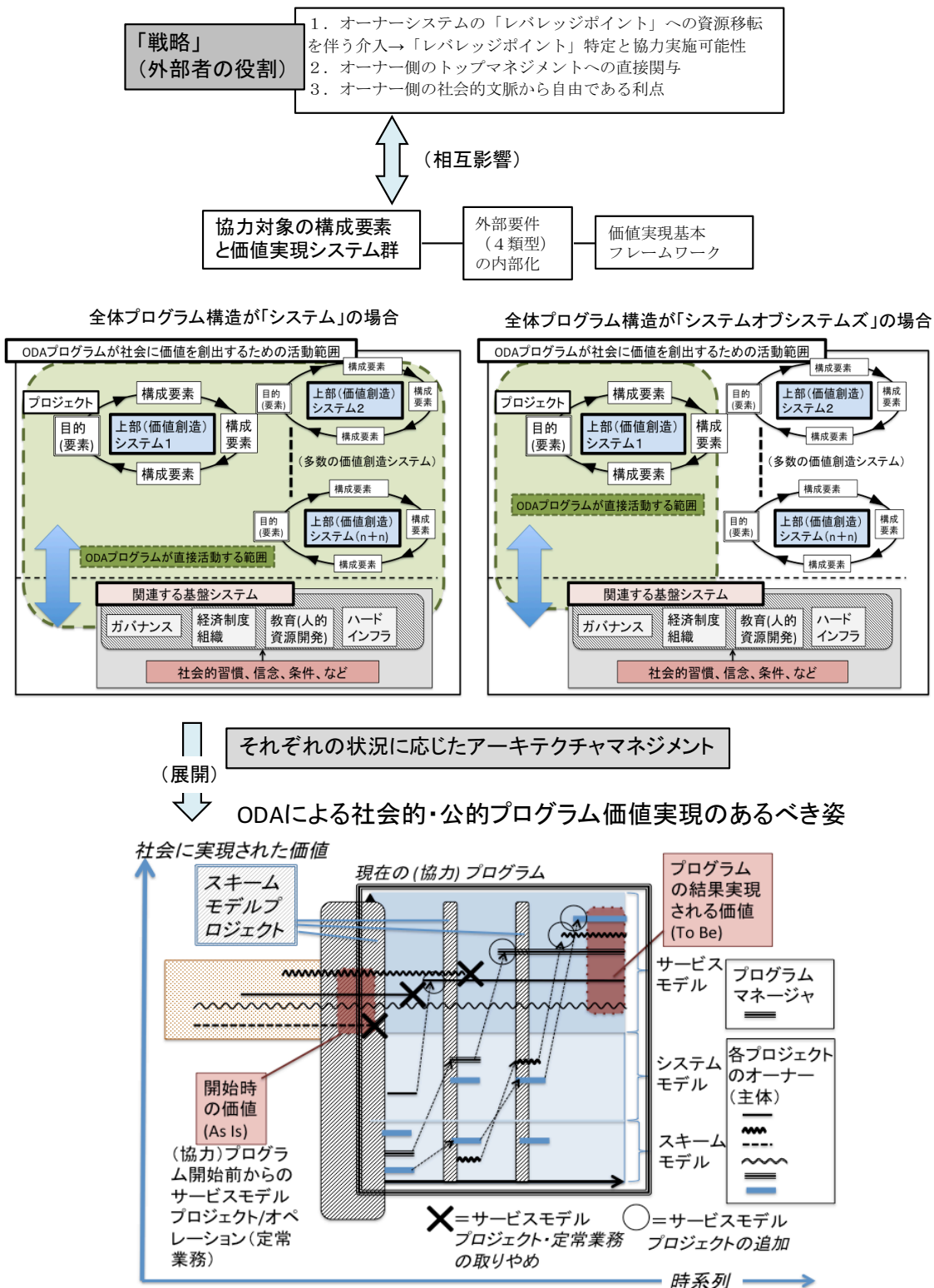


図 6-1 0-2 ODA プログラムプロファイリング・戦略・アーキテクチャマネジメントフレームワーク

6-4 ODA プログラムプラットフォーム・ライフサイクル・価値指標マネジメントフレームワークの提案

プログラム統合マネジメントは1-2-4に記載したとおり、プロファイリング、戦略、アーキテクチャ、プラットフォーム、ライフサイクル、価値指標の6つの個別マネジメント知識により構成される。このうちプロファイリング、戦略、アーキテクチャの各マネジメントフレームワークについて、第5章にてODA 目的の社会性・公共性の観点からの提案と妥当性確認をおこない、その結果に本章前節にて価値を創出する主体の観点からの検討を加えてフレームワークを提案した。本節では価値創出に着目した検討により、プラットフォーム、ライフサイクル、価値指標の各マネジメントフレームワークの提案をおこなう。

6-4-1 ODA プログラムプラットフォームマネジメントフレームワークの検討

P2M 理論[29]では、プラットフォームを「プログラムを推進するために作られる協働作業の「場」」と定義し、プラットフォームマネジメントはその「場」の設計及び運用にあたって、①魅力あるテーマを設定し、②国籍、民族、宗教、職業などの文化的障壁に対してオープンで、③課題解決のための情報の処理・蓄積・伝達が確実に行われるようにする、活動と定義している。そしてそのために最低限必要なルールとして、(a)メンバー間の信頼性、(b)プログラムの文脈とルールの共有、(c)プロトコルの共有、を挙げている。

小原は[30]更にその詳細な定義として、プラットフォームマネジメントの実践機能として4つの要素と4つの機能からなる機能一覧を整理して提示している。

表 6-4 プラットフォームマネジメントの実践機能一覧（出典：小原[39]）

要素／機能	情報インフラ	基本仕様標準	人的交流促進	知的資産蓄積
人間系	人材・組織情報	キャリアデータ	協働規約	知財アクセス
情報系	ネットワーク	セキュリティ	情報提供	知識化と集積
文化系	組織間協定	異文化尊重	場	ドキュメント化
知的資産	ナレッジ活用	財務・非財務	ソリューション	ベストプラクティス

プラットフォームマネジメントの公的社会的なプログラムへの適用については、第2章にまとめたとおりの先行研究があり、ODA への適用については中村による先行研究がある。中村の先行研究は国際緊急援助隊という JICA が事案毎に組成する国際緊急援助にかかるチームに関するもので、普段は警察、消防、海上保安官等として活動している人員を、緊急

事態が発生した際に国際緊急援助隊として即応できるように、いかに平常時にプラットフォームとしてマネジメントするかという内容である。そこには P2M 理論[29]で定義された要件の適用について検討がなされており、P2M 理論のプラットフォームマネジメントの異文化、異業種、共通目的達成等のマネジメントへの有効性が論じられている。

国際緊急援助隊に限らず ODA プロジェクト一般において、事業遂行のためのプラットフォームは形成している。事業形態によりその名称や機能は異なるが、技術協力プロジェクトにおいては通常、開発途上国側と日本側の双方にて構成される合同調整委員会（Joint Coordinating Committee ; JCC）が設置され、プロジェクトの運営に関する事項の決定機関としている。そして、その参加メンバー、その長、機能、開催頻度等について、プロジェクト開始前の合意文書（Record of Discussions : R/D）に定めることとしている。JCC の参加メンバーはプロジェクト毎に個別に決定されるが、直接プロジェクト実施に関わる関係者以外に、当該プロジェクト遂行に係る省庁等をメンバーとして含むこともある。このようにプロジェクトベースでは公式にプラットフォームを設立している。

しかしながら、本研究にて検討しているプログラムベースでのプラットフォームについては検討されておらず、P2M 理論のプラットフォームマネジメントを適用するにあたっていかなる主体を、いかなるタイミングでプラットフォームに含める必要があるかが重要であると考えられる。

6-2にて検討したベトナム南部港湾開発の事例においても、開発調査、円借款、技術協力プロジェクトといった個別プロジェクトでは JCC 等のプラットフォームが形成され、その成果もありそれらは当初設定されたプロジェクト目標を達成し、終了している。しかしながらこれまで検討してきたとおり、社会に価値を創出するためにはより広いプログラムベースでのプラットフォームが必要であり、実際 MOT や BRVT 省 PC 等の直接のカウンターパートとはプラットフォームを形成していたものの、重要なステークホルダーである HCMCPC、MOD などとはかかる場合は十分持てていなかったと考えられる。

これまでの検討を踏まえると、プロファイリングマネジメントを実施している段階において、規模、ステークホルダー、内容を踏まえて当該プログラムが「システム」となっているか「システムオブシステムズ」となっているかを判別するが、そのプロセスにおいて価値創出のために「ステークホルダー」とみなすべき対象について、プラットフォームマネジメントの対象とする必要がある。但し、プロファイリングマネジメントにおいて規模（予算）、ステークホルダーの観点からマネジメント可能な範囲に絞り込むことと示されるとおり、ステークホルダーがあまりに多くなりすぎるとそのマネジメントは困難となる

ことから、重要性と現実にマネジメント可能かどうかを勘案し、選定する必要がある。

これらは図6-7及び図6-8にある「ODA プログラムが社会に価値を創出するための活動範囲」に示されるステークホルダーの中から、重要性と前述のマネジメントの現実性との関係からプロファイリングされることとなる。プラットフォームを検討するにあたっては、当該事業の個別状況を図6-7又は図6-8に適用し、いかなる主体が存するかの情報を整理することが効果的と考えられる。

更にこれまでの検討より、政府主体がプログラムを検討、実施する対象地域においては、いかなる領域のものであっても当該プログラムの活動に関連して、多くの主体によりオペレーションもしくはプロジェクトが実施されていると考えて良い。その条件の下、現状と課題を確認するためには過去に遡り、多くの主体によるオペレーションやプロジェクト群の存在、役割、関係性、それらにより実現されている価値を、幅広くかつ注意深く確認する必要がある。それらの中で時代遅れとなる機能が十分ではない、あるいは新規に導入する試みと価値が相反し全体として価値が向上しないオペレーションやプロジェクトは、プログラムにて追加される新規サービスモデルプロジェクト群と整合を取りながら廃止する必要があった。それらを実施するプラットフォームにはODAプロジェクトの枠組みにて「カウンターパート」とされたステークホルダーのみではなく、影響を受ける広い利害関係者が参加するとともに、その構成も適宜の見直しをおこなうことが必要である。

以上をまとめると、社会に実現された価値は既存オペレーションと新たに開始されたプログラムの総合により実現され、既存オペレーションとプログラムの関係性や比率は、時間の経過により変化する。そして既存オペレーションとプログラムそれぞれのステークホルダーを総合したプラットフォームに関するマネジメントをおこなうことが望ましい。

以上の関係は、図6-11のとおり示すことができる。「現状 (As Is)」から「将来のあるべき姿 (To Be)」に社会に実現される価値を高めるために関係する主体は、関連する毀損オペレーションの実施主体であり、新たにプロジェクト(スキームモデル、システムモデル、サービスモデル)を実施する主体である。そしてそれら主体は時系列の状態の変化により構成は変化していく。アーキテクチャマネジメントとしてスキームモデルを繰り返すにあたっては、これら既存オペレーション及び新規プロジェクト群に関係するあるいは実施主体としていかなる主体が関係するののかについて情報を整理し、プログラム内容を踏まえながらそれら主体をプラットフォームとしてマネジメント可能か、効果的マネジメントをするにはいかなる対応が必要かについて整理した情報に基づき意思決定する必要がある。

すなわちプラットフォームを検討するにあたっては、当該事業の進捗に応じて図6-1 1に示された考え方に基づき、関連するプロジェクト、オペレーションを特定し、それらの実施主体に関する情報を整理することが効果的と考えられる。

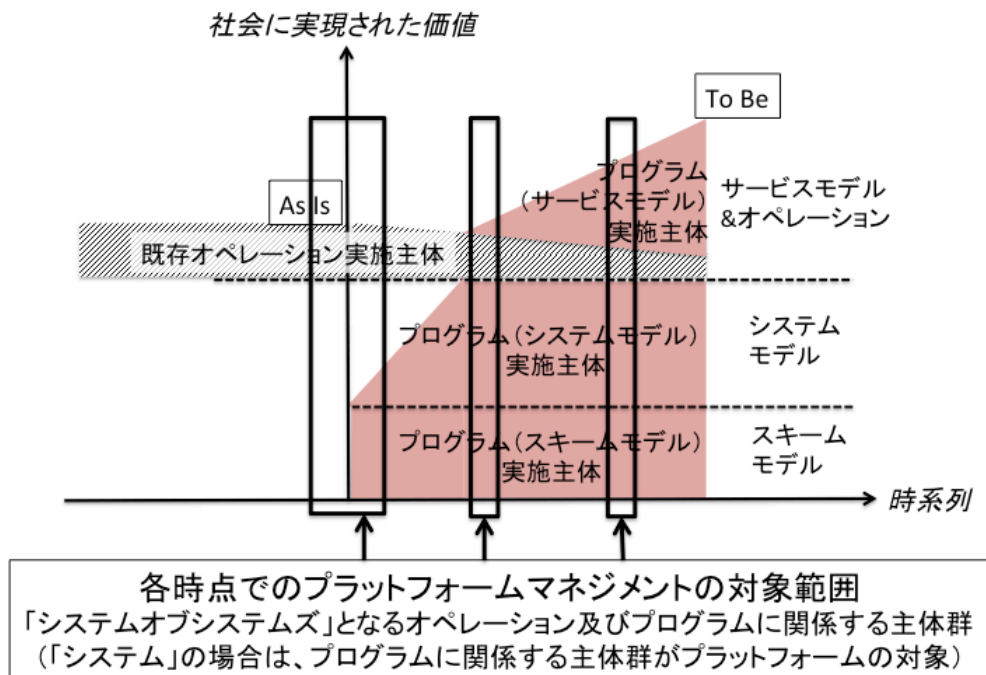


図6-1 1 プラットフォームマネジメント対象範囲のフレームワーク

6-4-2 ODA プログラムライフサイクル・価値指標マネジメントフレームワークの提案

P2M 理論[32]では、「ライフサイクルマネジメント」は「プログラムの最初から終わりまでの期間にわたり、連続的な状況変化に対応し、価値指標マネジメントを行いながらプログラムの価値を最大限に保つ活動」と定義されている。同じく「価値指標マネジメント」は、「プロファイリングマネジメントによって導き出されたプログラムの価値を、各モデルに対して指標を示し、プログラム全体の活動を通じて計測（モニタリング）と評価を行うことによって、プログラムの価値の維持と向上を図る活動」と定義されている。

ODA が支援するプログラムに関連しては、新たなプログラムが検討される以前より、数多くの主体により関連するオペレーションやプロジェクトが、その主体にとっての利益を実現すべく実施されている。対象地域における各種オペレーションやその改善努力（プロジェクト等を含む）は ODA の有無に関わらず、当該地域に関係する主体により継続的になされているものである。ODA はその長い終わることのない活動群に期間限定で介入し、それらが好循環を形成し持続的な価値実現と価値向上能力（キャパシティ）獲得への貢献が目的と言える。協力フェーズの「現況」は、関係する主体による過去からのオペレーショ

ン群とプロジェクト群の集合的な価値の総和である。そこに実施される ODA も加えたプログラムは、その後の自立発展性が確保されるための価値の向上とプログラムオーナーのキャパシティ開発を図ることが目的となる。

すなわち ODA においては、プログラムにより支援する活動はオープンエンドであり、ライフサイクルマネジメントの考え方も、プログラム実施段階や終了時点を価値最大化の目標に設定することは適切ではない。むしろ、動的複雑性に富んだ環境下において外部からの支援を伴うプログラム終了後に当事者が自ら価値を持続し発展させていくこと及びそのための能力涵養が最重要であり、それが可能となるライフサイクルマネジメントが必要である。その具体的な手法は個別事例の内容により異なるが、すべてのプログラムに共通するのは、ODA プログラム終了後の持続発展という観点からのライフサイクルマネジメントの必要性である。

同様に ODA における指標の取得方法は、農村開発や地域振興を目的としたもの、上水道開発、インフラ開発等々、個別事例毎に異なる。しかし、プログラム終了後の自立発展性が確保されるための価値の向上とプログラムオーナーのキャパシティ開発を図るという目的は共通であり、その達成のために価値指標マネジメントも実施される必要がある。

ベトナム南部港湾開発の事例では、CMTV 地区に深水港及び港湾ターミナルの建設が完了することが社会に価値を生むのではなく、それらターミナルが活用されることで深水港の特性を生かした物流（例；北米との直行航路開設など）による経済活性化、HCMC での交通混雑、環境問題等の問題緩和などが、好循環となり発展していくことが望まれる。そしてかかる発展を可能とするキャパシティをベトナム側が保有することが必要である。それが可能となるスキームモデル検討のためには、JICA が実施した調査[17]のとおり、過去から現在に至る問題状況について検討して、これは多くのステークホルダーが存する課題に関する現状（As Is）を特定するとともに、ODA による支援プログラムが直接関与しないステークホルダーの活動も視野に入れてその後の発展の方向性を検討することが望まれる。

これら価値を評価する指標の対象は、ODA にて支援したプロジェクトにかかる指標のみではなく、HCMC 市内の交通や環境の状況などを含む必要がある。すなわち、社会に価値を生むシステム構造を構成する主体に関係する指標を採用することが必要である。

以上のとおり ODA においては、ライフサイクルマネジメントの目的である「プログラム価値の最大化」は協力期間中の価値に力点を置くのではなく、実施後の価値の自立発展性をいかに高い水準で実現できるかという観点が重要であり、「ライフサイクル」の見方もかかる観点より定められる必要がある。具体的には、協力プログラム終了後の持続的サ

ービスモデル運用の資源確保の状況、プログラム終了時の成果に留まらずそれを発展させていくためのプログラムオーナーのキャパシティ開発の状況などを、重視することが必要である。そして「価値指標マネジメント」も、それを可能とするスコープで対応する必要がある。

これらの検討より、「ODA プログラムライフサイクル・価値指標マネジメントフレームワーク」は図6-12のとおり示すことができる。

すなわち、ある ODA プロジェクトやプログラムのライフサイクルマネジメント及び価値指標マネジメントを実施する際には、当該事業が開始される前の現状の価値を創出している各種ステークホルダーによるオペレーションやプロジェクトに関する情報を整理し、その上に新規プログラムに関する意思決定が必要である。その意思決定には、ODA による価値実現のみならずその終了後の開発途上国側のステークホルダーによるオペレーション及びプロジェクト群による自立発展に必要となる直接価値を実現する政策実施体系及び、それらを可能とする政策実現能力体系を含む必要がある。すなわちプログラム実施後の価値、自立発展させる力の最大化を ODA プログラムの目的とし、それが必要となるライフサイクルマネジメントが必要である。価値指標の設定においても、かかるライフサイクルの考え方を前提とし、それを測定可能な価値指標マネジメントが必要である。

そしてこれらマネジメントによる持続的な成果の維持発展により、6-3にて提案した ODA プログラムが実現に貢献する「あるべき姿」を現実のものとすることができる。

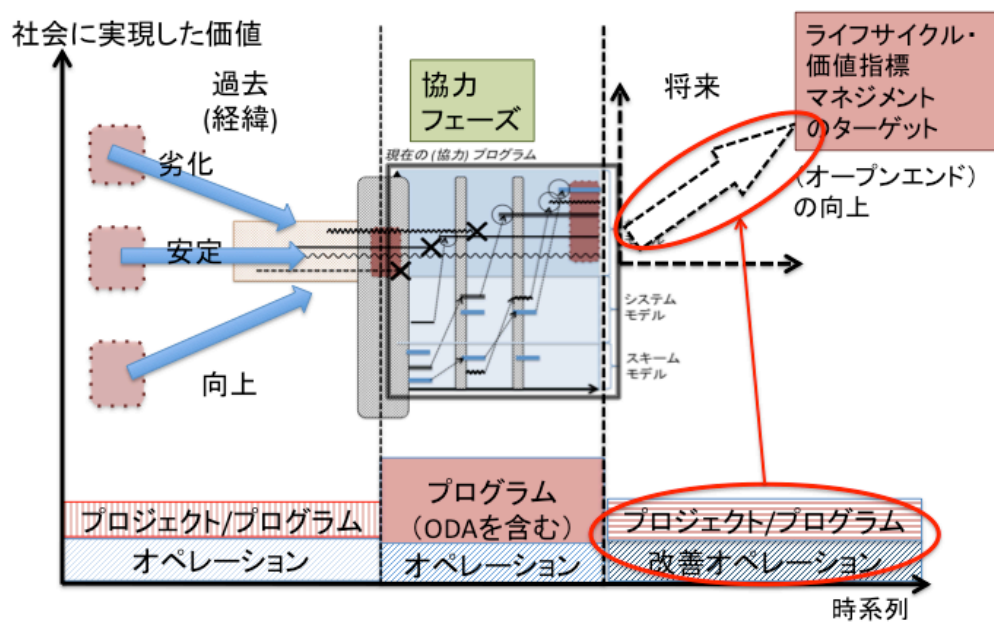


図6-12 ODA プログラムライフサイクル・価値指標マネジメントフレームワーク

6-4-3 ODA プログラムプラットフォームマネジメントフレームワーク及びライフサイクル・価値指標マネジメントフレームワークの提案

プログラム統合マネジメントは原則として、プロファイリングがなされ戦略を策定し、アーキテクチャを検討するという順にマネジメントがなされる。但し、プログラムマネジメントにおいてはそのプロセスが単線的に時系列に推移するものではなく、相互に影響することは第5章において述べたとおりである。プラットフォーム、ライフサイクル、価値指標の各マネジメントも同様である。プログラム統合マネジメントとして、それぞれの結果、動向を受けて、プロファイリングや戦略を見直すということが想定される。

かかる認識を前提として、プラットフォーム、ライフサイクル、価値指標の各マネジメントの関係性を加えてフレームワークとして提案する。

プラットフォームマネジメントは、アーキテクチャマネジメントと直結しており並行して進められることとなる。その際にプログラムを実施する政策実現手段により分類される対象が「システム」となっているか「システムオブシステムズ」となっているかという点は、プラットフォームマネジメントのための情報整理、意思決定のための基礎的要件となり、分けて考えることが必要である。そしてプラットフォームマネジメントの内容と状況はアーキテクチャマネジメントにも影響し、これらは相互に影響し合う関係にある。

そして、これらプロセスにおいてライフサイクルマネジメントと価値指標マネジメントを適切におこなうことが必要である。ODA 終了時点の価値実現のみしか考慮しないアーキテクチャマネジメント、プラットフォームマネジメントは適当ではなく、ライフサイクルマネジメント及びそれを支援する価値指標マネジメントについてアーキテクチャマネジメントの段階から他マネジメントと相互影響的に実施される必要がある。

そしてこれらを経て「ODA プログラム統合マネジメントフレームワーク」の内容である、ODA プログラムによる適切で持続的な価値実現の「あるべき姿」が示される。プロファイリング、戦略、アーキテクチャマネジメントまでの検討により「ODA プログラムが達成する価値実現のあり方」を示すことは可能であるが、「あるべき姿」としてはODA が本来達成する必要がある実現された価値の相手国による持続的発展、向上を実現することが必要であり、そのためには上述したプラットフォームマネジメント及びライフサイクル・価値評価マネジメントが必要である。

これら検討を踏まえ本章にて提案された、ODA プログラムプラットフォーム・ライフサイクル・価値指標マネジメントのフレームワークは図6-13のとおり表される。

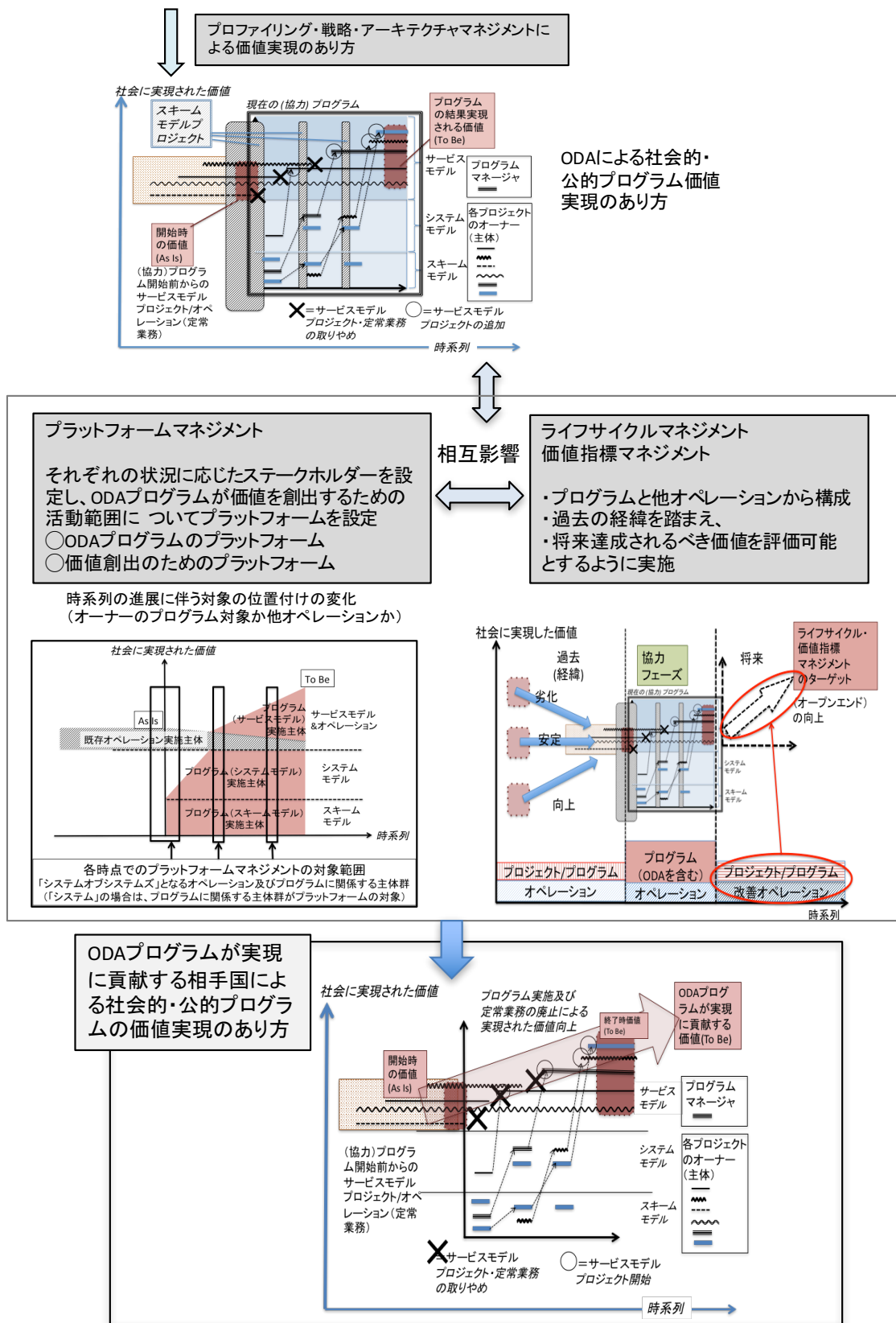


図 6-1 3 ODA プログラムプラットフォーム・ライフサイクル・価値指標マネジメントフレームワークと ODA が実現に貢献する社会的・公的プログラムの価値実現のあり方

6-5 ベトナム「流域水環境管理能力向上プロジェクト」事例検討等を通じた ODA プログラム統合マネジメントフレームワークの妥当性確認

本章ではこれまで前章までの検討結果を踏まえた上で、価値を創出する主体の特徴、特に政府部門の特徴に着目した検討をおこない、ODA プログラム統合マネジメントフレームワークを検討し、提案した。本項では、これまでと異なる事例を検討し、提案したフレームワークの妥当性を確認する。

そのために本項では、ベトナムのハノイ近郊のカウ河及びホーチミン市近郊のドンナイ川の流域における河川水質管理に関する日本の支援事例[33]を検討する。本事例は地方省をまたぐ河川の水質管理向上に貢献すべく実施されているものであり、港湾開発同様、中央政府と複数の地方省が関係する。かかる多数のステークホルダーが関係する性質より、プロジェクト形成段階よりベトナム南部港湾開発事例等での経験を踏まえて慎重な案件対応をおこない、プロジェクト開始より2年余が経過している現時点まで順調に推移している。本項では同事例について検討し、これまでの検討で提案したフレームワークの妥当性を検証の材料とする。

6-5-1 要請の背景と技術協力プロジェクトの実施

河川水質の問題は、しばしば上流域と下流域の間のトラブル、紛争となる。紛争を回避し、河川水質を適切に管理するためには、流域単位での効率的効果的な取り組みが不可欠である。そしてその取り組みの重要な部分として、流域におけるステークホルダー間のコーディネーションメカニズムの構築と運用がある。これらは統合的水資源管理や総合流域管理などと呼ばれ、日本の1級河川では国土交通省が中心となり、水量、水質や水利権などについてステークホルダー間で情報を随時共有し、統合的に河川を管理している[34]。例えば化学物質が河川に流入するような事故が発生すると、即座に河川管理事務所より下流の地方自治体に、運営する浄水場の取水を停止するよう連絡が入るなどのメカニズムが確立されている。

ベトナムにおいても省を跨がる河川での水質、水量や水利権は同様の問題を抱えている。各地方省においてそれぞれ農業、産業用、民生用などの水需要が増加し、それに伴い排水量も増加する中で、その水質や発生汚濁付加に関するデータは共有されず、結果として統合的な対策が進まず、河川水質の悪化が促進される状態となっている。また下流の省や市では浄水場の拡張を検討する際にも、上流から流入する河川水質の見通しがつかず、計画策定が困難であるなどの状況が発生している。

ベトナム政府の要請を受けて JICA は 2015 年 11 月より 3 年間の予定で技術協力プロジ

プロジェクト「流域水環境管理能力向上プロジェクト」[33]を開始した。メインカウンターパートは天然資源環境省（Ministry of Natural Resources and Environment ; MONRE）ベトナム環境総局（Vietnam Environment Administration ; VEA）であり、北部カウ河流域の3省（タイグエン省、バクザン省、バクニン省）と南部ドンナイ河流域の3省（ドンナイ省、ビンズオン省、バリア・ブンタオ省）及びホーチミン市が参加している。このプロジェクトは大別して（1）水質モニタリング及び情報共有メカニズム構築のためのエンジニアリング技術的協力、（2）現実的なステークホルダー相互の公式コーディネーションメカニズムの構築のための行政的協力、の2つの活動から成るが、合意文書において成果は次の3点が定められている。

- 【成果1】流域水環境管理に関する法的文書の作成と執行に関する MONRE/VEA と対象 DONRE の能力が強化され、MONRE/VEA による流域水環境管理メカニズムの制度化の基盤が整備される。
- 【成果2】パイロット・プロジェクトの実施を通じて、MONRE/VEA ならびに対象 DONRE の流域水環境管理に関する行政執行能力が強化される。
- 【成果3】成果1と成果2をベースに、流域水環境管理改善のためのロードマップが作成され、MONRE/VEA による統合流域水資源管理導入に向けた体制案が作成される。

6-5-2 流域水環境管理能力向上プロジェクト実施組織体制の整備

（1）統合統合水資源管理の考え方からの協力対象の絞り込み

統合水資源管理（Integrated Water Resources Management : IWRM）という考え方を適用するには、「水質」、「水量（洪水制御）」、「水利用」の各要素について流域毎に管理をする必要がある。ベトナム政府が2012年に制定した「水資源管理法」ではそれぞれの要素について図6-14のとおり責任主体を定めている。

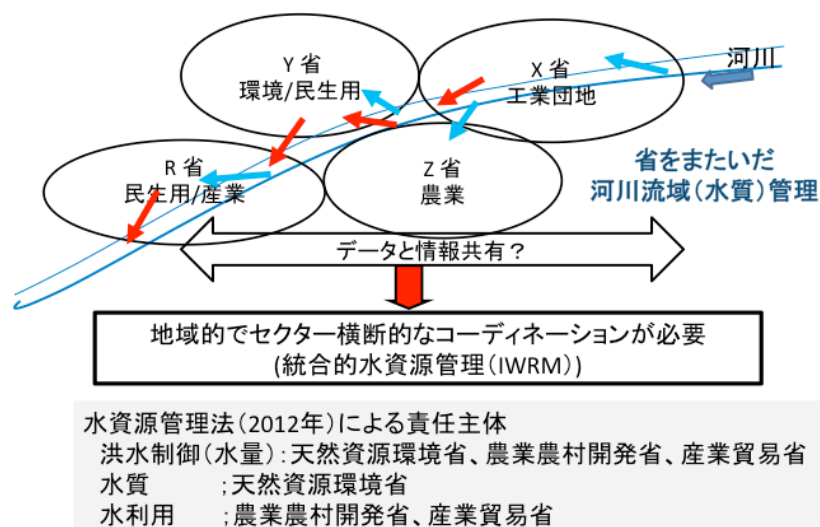


図6-14 ベトナムにて構築中の統合水資源管理と要素毎の所管省庁

このように3つの省庁の管理範囲が複雑に重なり合い、所管する体制となっている。そして本来的にはこれらを統合的に管理する必要がある。更に各地方省人民委員会にはこれら中央省庁に照応する「天然資源環境局 (Department of Natural Resources and Environment : DONRE)」、「農業農村開発局 (Department of Agriculture and Rural Development : DARD)」、「産業貿易局 (Department of Industry and Trade : DOIT)」が置かれている。このように IWRM の要素として挙げられている事項をすべてカバーしようとする、3つの中央省庁、7つの地方省(市)人民委員会及びその傘下の21局が関係することとなる。このように、本プロジェクトは6-2にまとめた港湾開発事例と同様に多くのステークホルダーがあり、かつ河川上・下流の各省の位置づけからそれぞれの利害相反もあり得る。

取り組みのミッションをプロファイリングするにあたって、港湾開発の事例の経験も含めてベトナム側の組織間調整の実態を考えると、3つの分野全体をカバーするというアプローチは現実的ではないと判断された。また、日本側としても統合的管理の必要性は認識しつつも、「水質」、「水量」、「水利用」の3分野に専門家チームを派遣することは予算面等も含めて困難であった側面もある。

そこで「水量」、「水利用」の管理の重要性を認識しつつも、ベトナム側及び日本側の実態を考え、ステークホルダーの数を減らさずは「水質」を取り扱うというアプローチが検討された。この背景には、次の4つの要因があった。(1) MONRE には本プロジェクトに関する事項について水資源管理法により権限が与えられていること、(2) 南部の地方省・市は独自にコーディネーションメカニズムの案を作成している状況であるなど、参加する地方省(市)自身が本件取り組みの必要性を認識と思われること、(3) 複数の組織間の共通言語(プロトコル)として、水質データという科学的かつ客観的指標の入手と共有可能な領域であること、(4) JICA は MONRE/VEA 及び北部カウ川流域の地方省とともに2008年から2010年にかけて「ベトナム河川流域水環境管理調査」[35]を実施しその参加者間での信頼関係が構築されていること。

そしてこのような中央省庁と地方省の連携メカニズム構築は、ベトナムにおいては極めて困難な行政改革とも言える内容であることから、まずは「水質」に絞り込んで実現可能なメカニズムを構築し、その後に「水量」などに展開することを想定したものである。

(2) サービスモデル運用のための資源確保のための取り組み

第3章において検討したとおり、ODAプログラム終了後の持続性担保及び社会における価値実現にはサービスモデルの協力相手国による持続的運用が不可欠である。そしてその運用のためには、「人材(十分のスキルを持った人材が必要な人数)」、「しくみ」、「施

設・設備」、「予算」という「ヒト・モノ・カネ」が必要であった。

政府の官僚組織においては特に、サービスモデル運用に必要な資源確保を担当する部局は異なることが通常である。そして予算確保等は年度単位であり、かつ容易ではない。早い段階からの計画検討、予算要求が必要である。日本においては新しい法律の制定や施策検討時には、制度的に早い段階から財務省との協議が必要である[36][37]が、ベトナム等においては必ずしもこれらは履行されていない。これが ODA での支援プロジェクトは成果を出して終了しても、それが持続できないという事態が発生する、大きな要因である。予算は年度単位であることから、タイミングの合った予算要求がなされないと、年単位での遅延となる。システムモデルが完成してもサービスモデルを運用するため等の予算が確保されないという事態を避けるためにはスキームモデル段階からというよりも、スキームモデル検討に ODA としてコミットメントをする前の見極め段階から、財務当局等を所管する主体を含めた議論をおこなうとともに、プログラム開始後のプラットフォームには組織トップもしくは財務当局を巻き込んでおくことが重要と言える。

「水質」に焦点を絞った場合の懸念は、当該技術協力プロジェクトの実施中の対応及び終了後の成果の持続発展がなされるような各地方省における人員配置、予算（投資予算及び経常予算）がなされるかどうかと考えられた。すなわち P2M 理論の 3S モデルのサービスモデルの持続的実施と運用に必要な資源が、プログラムオーナーであるベトナム側により持続的に確保されるかどうか、という点である。

ベトナムの各地方省人民委員会（Provincial People’s Committee : PPC）において、これら人員や予算配分の権限を持つのは、天然資源環境局（DONRE）ではなく、投資予算については計画投資局（Department of Planning and Investment : DPI）であり経常予算は財務局（Department of Finance : DOF）である。そしてそれらを統括する人民委員会副委員長が居り、その上に人民委員会委員長が居るという構造になっている。これらが流域水環境管理能力向上プロジェクトのステークホルダーであり、図 6-15 のとおり示すことができる。

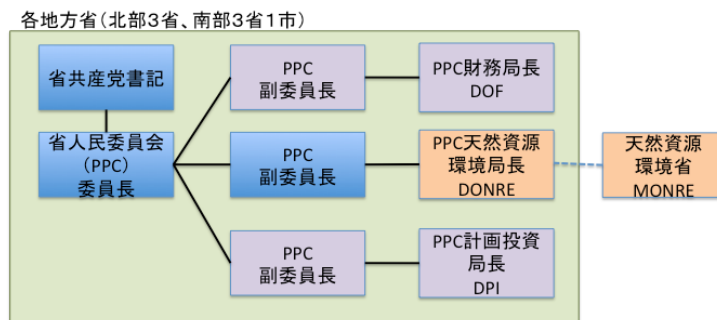


図 6-15 河川水質にかかるサービスモデル運用の資源確保にかかるステークホルダー

(3) 構築された実施組織体制

JICA はベトナム事務所とプロジェクト専門家が、MONRE 担当者とともに、全地方省（及びホーチミン市）人民委員会委員長を訪問し、環境、投資、財務担当の副委員長、DONRE、DPI、DOF 各局長の同席を依頼した上で面談を実施し、同プロジェクトの内容説明と協力の依頼をおこなった。そしてそのプロセスにて各地方省（市）人民委員会の実施体制及びコミットメントを確認し、図 6-1 6 に示される実施組織体制が構築された。

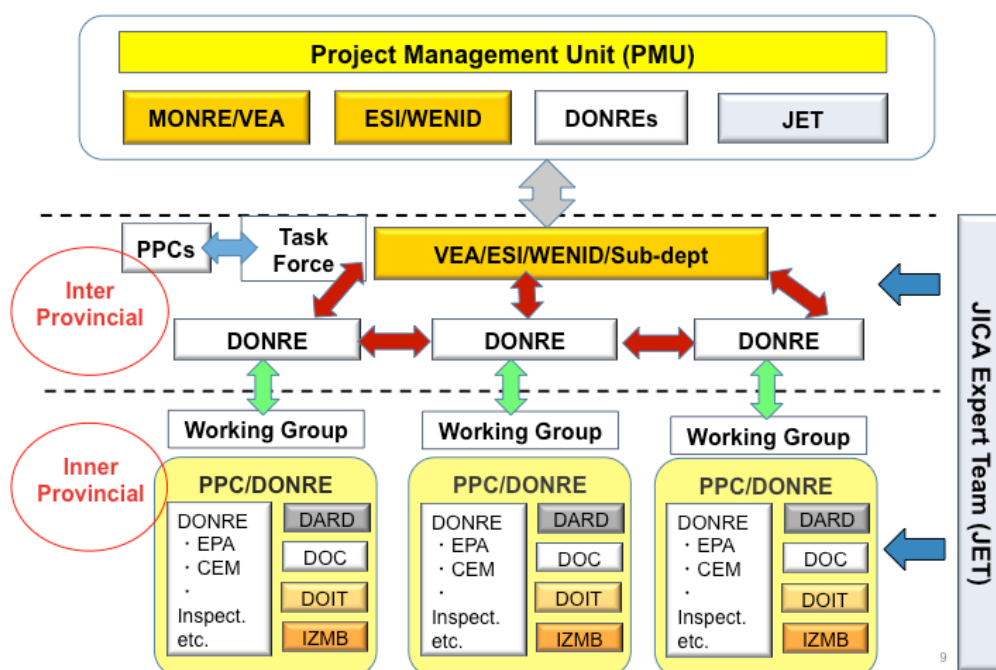


図 6-1 6 ベトナム流域水環境管理能力向上プロジェクトの実施体制 (出典: 同プロジェクト)

通常であれば、各地方省のコミットメントは DONRE のコミットメントを持ってなされたと思われ、プロジェクトの実施体制においても DONRE が記載されることが多かったと言える。しかしこのプロジェクトでは各地方省のトップ及びその指示の下で DPI、DOF についてもプロジェクトのプラットフォームに巻き込むこととしたものである。本プロジェクト開始前には、プロジェクトに参加するすべての PPCs 委員長より MONRE 宛に本プロジェクトに趣旨に賛同し実施に協力する旨のコミットメントレターが提出され、ベトナム側と日本の合意文書である R/D の添付資料とされた。その結果、実施体制において、人民委員会（“PPCs”）も実施体制に意味を持って位置づけることができている。

また、各地方省内（Inner Provincial）のワーキンググループに DONRE の各部局及び工業団地マネジメントボード（Industrial Zone Management Board : IZMB）に加えて、DARD、DOIT が加わるとともに、建設局（Department of Construction : DOC）も参加している。これら 3

つの部局は本プロジェクトの活動に直結する内容を所掌するものではないが、IWRM の観点からは「水量」や「水利用」に携わる局であり、「情報提供」をする先として重要である。これら部局の参加が実現したことも、PPCs 委員長からのコミットメントが功を奏している証左と言える。

6-5-3 流域水環境管理能力向上プロジェクトの進捗

同プロジェクトは開始から2年程度が経過しているが、順調に進捗している。特に南部ドンナイ川流域については、流域にあるプロジェクトに直接参加していない地方省も含めて地方省8省及びホーチミン市間のコーディネーションメカニズムが公式の行政文書により合意に至ったことは大きな成果である[38]。更に現在は、国レベルでの通達(Circular)案を3件(Circular1:Coordination Mechanism, Circular 2>Loading Capacity Calculation, Circular3 :Wastewater Discharge Inventory Development)作成し、MONRE内の法令検討メカニズムなどにて議論がなされているところである。またプロジェクトは年に2回進捗モニタリングシートを公式書類として作成してJICAに提出しているが、そこにおいてもベトナム側の関係者が広く参加してプロジェクトが順調に進捗していることが確認されている。

またMONREなど中央と各PPCなど地方の間の連携をいかに進めるかという問題意識がベトナム側で強くなり、本プロジェクトの支援によりタスクフォースを組成し、その本格的検討が始まっていることがプロジェクト専門家より報告されている。この問題は法律間の関係(水資源法と環境保護法など)や、中央の法律と地方制度の関係などを含む困難な課題であり、これは縦割り意識の極めて強いベトナムにおいてかかる動きが出てきていることもプロジェクトの効果であると言える。

現在はプロジェクトが実施段階にあるため、終了後の持続性は現時点では不明であるが、北部のカウ川流域環境委員会というベトナム側が持つ公式メカニズムにおいても本プロジェクトの活動や進捗が報告されベトナム側の政策形成に関与してきているなど、既に大きな成果を挙げている。特に行政メカニズムの公式化、あるいは既存公式メカニズムの政策形成への関与といった行政的事項は取り組みが困難な領域であるが、そこに成果が既に現れていることは特筆できる成果である。

これまでの順調な進捗は、日本側専門家チーム及びベトナム側カウンターパートの努力、尽力に依るものが多であるが、それを下支えする案件形成段階で実施したDONREのみに留まらないプラットフォームマネジメントが有効であると評価できると考えられる。

6-5-4 プロファイリング・戦略・アーキテクチャ及びプラットフォームマネジメント フレームワークの妥当性確認

ベトナムの河川流域管理にあたって導入を意図している統合水資源管理（IWRM）は、6-5-2にまとめた通り「水量」「水質」「水利用」という異なるアプローチを統合しようとするものである。そしてそれらはそれぞれのアプローチ内部にて更に多くの取り組みが必要となるものであり、IWRMによる河川流域管理という「ミッション」は、第5章にて検討したフレームワークで示されている「階層性」を持つ。

ベトナム河川流域管理の事例ではその階層性を持つミッションから「水質」をプロファイリングする事由として、6-5-2に記載したとおり、支援をする日本側の「水量」、「水質」、「水利用」3分野に専門家等を派遣するには予算及び人的資源の不足が挙げられた。

同時に、ステークホルダーの観点からのプロファイリングが実施された。これも6-5-2にまとめたとおり、それぞれの課題は中央省庁（MONRE、MARD、MOIT）と各地方のPPCsの関係、及び河川がまたぐPPCsの相互関係をスコープに入れねばならず、例えば「水質」のみを選択したとしても、その中に複雑な階層性を持ち、これにいかに対処するかが課題である。省庁が異なると、当然ながら意思決定の主体も異なることとなり、あるプログラムオーナーが、それらすべてについて意思決定を司ることは不可能となる。

また、政策実現手段であるマネジメントの手段として、「水質」についてはその対象が汚染物質を排出する企業・工場等が主となり、「直接規制」及び罰則や課徴金を伴う「強力な誘引」という手段に絞り込みが可能であるが、「水量」や「水利用」を含むとその対象には農民や市民等を含みステークホルダーの数と複雑さが増すとともに、政策実現手段は「直接規制」もあるが、むしろ「誘引」や「情報提供」が中心となる。

すなわち、意思決定の主体、政策実現手段の観点それぞれより、「水質」「水量」「水利用」のすべての課題を取り扱うプログラムのアプローチとすると、当該プログラムは「システムオブシステムズ」となる。一方「水質」に絞り込むと、政策実現手段が直接規制もしくは罰則や課徴金を伴う誘引となることから、「システム」と考えることができる。

支援側の予算等資源の制約がある中で「システムオブシステムズ」となるプログラムを形成することは、適切な対応が困難となることが予見され、ベトナム側にとってもこれは同様である。むしろ「システム」である課題に取り組み、その成果が確認された段階で対象を拡大していくことが妥当であることが、提案されたフレームワークより確認できる。

プラットフォームマネジメントは、ミッションをプロファイリングし、戦略を策定しながらアーキテクチャマネジメントと相互に影響しながら同時に検討されるものであった。

また、サービスモデルのベトナム側による持続的運用が不可欠な「人材（十分のスキルを持った人材が必要な人数）」、「しくみ」、「施設・設備」、「予算」という「ヒト・モノ・カネ」を確保するための、財務及び計画投資局を含んだベトナム側のマネジメントを担保すべく、PPCs 委員長等各地方省トップへの働きかけを日本側より実施した。そしてこの過程において、本プロジェクトの直接の活動範囲ではないが密接に関係する「水量」、「水利用」に関する DARD、DOIT、DOC の参加も得られ、プロジェクト実施体制のプラットフォームに参画している。

これは戦略マネジメントにある「オーナー側トップマネジメントへの関与」という外部者の優位性を活用したものとと言える。

そして以上の経緯より「水質からアプローチを開始し、将来の IWRM 実現に備える」という方針を採用し実施されている 6-5 の事例は、これまで順調に推移している。

すなわち提案されたフレームワークに即した対応をとることで、ベトナム河川流域管理事例は順調に推移していると評価できることから、提案されたフレームワークは妥当な内容であると判断できる。

6-5-5 既存オペレーションとの関係における戦略・アーキテクチャ・プラットフォームマネジメントフレームワークの妥当性確認

ベトナム南部港湾開発事例による事例からは、プログラムにおける取り組みと既存オペレーションの整合性、それらオペレーションの実施主体のプラットフォームへの参画の必要性がフレームワークとして導かれた。

ベトナム河川流域管理の事例は、既存の企業等の操業活動より出る排水に関する直接規制、罰則や課徴金による誘引による河川水質管理を目的とするものであるが、開始から時間が十分経過していないことから現在はシステムモデルを構築している段階であり、実際にその成果による既存オペレーションの廃止などの取り組みをおこなう段階には入っておらず妥当性確認に用いることは困難である。

そこで、河川流域管理とは別事例であるが、第4章において取り上げたベトナム「母子保健手帳導入支援」の事例を用いて確認をしたい。

同案件については4-2-2において取り上げたとおり日本では有効なツールとして確立している「母子保健手帳」のベトナムへの導入により、母子保健の状況改善を目指すも

のである[39]。ベトナムの状況に合わせた「母子保健手帳」の開発はカウンターパートである保健省及びモデル地方省における活動にて開発され、課題は全国への導入と普及である。

その際に問題となった事項に、既存の複数の機能別家庭用保健記録の様式が存することであった。具体的には「予防接種手帳・カード」や「成長記録カード」等である。

「予防接種手帳・カード」は WHO、UNICEF 及び GAVI（予防接種関連の国際パートナーシップ機関）の 3 機関がベトナム保健省に、予防接種関連の資金支援がおこなわれ、その一部が現在も「予防接種手帳・カード」の印刷に割り当てられている。「5 歳未満の成長記録カード」は WHO、UNICEF 及び Save the Children（国際 NGO）が 2013 年まで支援を実施しており、ベトナム国内で使われているものである。一方で、これら様式に記載される予防接種記録、成長記録の内容は「母子保健手帳」にも含まれている。複数の様式が混在することの煩雑さ、混乱も生じており、その問題自体が「母子保健手帳」に一括管理するというニーズを生じさせているものである。Aiga らはベトナム母子保健手帳にかかる考察[40]において、保健分野においてこのような重複は多くの国で見られる現状があるとした上で、かかる重複は余計なコストや手間を生じさせるのみならず、母子が適切な記録をとり保存するインセンティブを削ぐものであると問題視している。

このように「既存オペレーション」として UNICEF や WHO などが支援した個別家庭用保健記録があり、それらが便益とともに問題も生じさせている状況の改善には、UNICEF や WHO の「母子保健手帳」への理解と協力が必要である。具体的にはそれぞれが支援している個別の記録を廃止するとともに、可能であれば「母子保健手帳」の普及にそれら組織が有するリソースを活用できれば望ましい状況であることが確認された。

このような状況から JICA はその評価調査団[41]派遣時に保健省のみならず、UNICEF や WHO との協議による「母子保健手帳」の内容に関する理解促進と協力依頼や、JICA 本部や JICA ベトナム事務所による保健大臣やこれら他ドナーへの働きかけをおこなった。ベトナム保健省は UNICEF や WHO 等の支援に協力を受け、その資金力に依存している存在であり、同省よりこれらドナーには働きかけが容易ではない面もあることから、JICA は「外部者の優位性」を生かして、ベトナム側政府機関が得意としない既存オペレーションの廃止について、関係主体である UNICEF や WHO 等に働きかけをおこなったと言っても良い。

これらの成果もあり、既存オペレーションの廃止の動きと連携して各地方省でのプロジェクト成果拡大など新たなプロジェクトが実施に移されており、ベトナム国保健大臣は「母子保健手帳」を全国展開することを正式に表明し、課題は残りつつも実際にその作業も進展している。

以上の例より、オペレーションとプログラムの内容を価値創出のプラットフォームの遡上に乗せて、既存オペレーションの廃止をプログラムマネジメントの一環と考えること、そのために戦略として外部介入者がその優位性を生かした役割を果たすことを含め、戦略・アーキテクチャ・プラットフォームマネジメント及びその相互関係の妥当性が確認された。

6-5-6 ライフサイクル・価値指標マネジメントフレームワークの妥当性確認

ODAによる取り組みは、期間限定の外部からの介入行為であり、取り組み前の相手国の状況を踏まえて実施され、終了後は相手国が独自に発展させていく必要がある。

ODAの評価の枠組みには、このODA終了後の相手国の取り組みの重要性は「自立発展性」や「アウトカムの評価」などにより反映されている[42]。これは「プログラムの価値の維持」が、プログラム終了後に示される指標により測られることを示しており、その指標にはプログラムで直接取り込んだ事項のみならず、他主体によるオペレーションなども含めて考える必要がある。

第5章にて検討したプノンペン水道公社（PPWSA）は、以下に再掲する表5-6のとおり指標を達成している。これらの達成はJICAが支援するODAや他ドナーも含めたODAのみで達成されるものではない。上水道事業は24時間365日実施する不断の営みであり、かつプノンペン市域全体をODAの資金協力でカバーしているものでもない。これらはODAの成果を受けてPPWSAが実施している改善オペレーションと実施中のプロジェクトの総合により達成されている。

表5-6（再掲） プノンペン水道公社のパフォーマンス指標推移（[43]等より筆者作成）

指標	職員数 /1000 給水栓	水供給能 力 m ³ /day	水質基 準	給水普 及率	1日当 たり給 水時 間	配水管 網水圧	接続数	無収水 率	水道料 金徴収 率
1993年	22	65,000	不明	25%	10時間	0.2bar	26,881	72%	48%
2012年	2.75	430,000	WHO 準拠	85%	24時間	2.5bar	234,022	5.85%	99.9%

更に第5章でも述べたが、PPWSAの活動はプノンペン市内の状況改善とともにカンボジア国内の他都市水道事業体への普及もおこなわれ成果を挙げている。具体的には、PPWSAはカンボジアの首都であり最大都市の水道公社として、より深刻な問題を抱える他都市の水道公社等に対して、2000年代初頭より貢献を検討していた[43]。そして組織的にはプノン

ペン市傘下であったものが、2004年に国の省庁である鉱工業エネルギー省傘下に移管され、他都市を支援することに組織の位置付けとしての制約はなくなった。そして2007年にJICAが開始した技術協力プロジェクト[44]には、プノンペン市以外の他地方都市を支援するコンサルタントの立場として参加している。これはカンボジア国にとり、自らによる持続的な価値の維持発展のための能力（政策実施能力及び政策実現能力）獲得にとり重要なステップであり、PPWSA自身が裨益者である技術協力の過程で実施された人材育成方法（Training of Teachers : ToT など）も活用し、順調に展開されている。

このように動的複雑性の例外ではないカンボジアの上水道において活動と成果の対象地域が拡大してきており、かつそれはODAによる外部支援のみではなくカンボジア側自らのリソースを活用している。この事例より、提案したライフサイクル・価値指標マネジメントフレームワークは妥当なものであることが確認された。

本章で検討したベトナム河川水質管理事例は、現在は水質をターゲットに活動しているが、現在の活動スコープにおける成果発現後には、その活動スコープを水量等も含むものに拡大していくことが期待される。

このように、プログラム統合マネジメントフレームワーク提案のために実施した本研究の検討において導かれたライフサイクル・価値指標マネジメントのフレームワークは、確立しているODAの評価フレームワークと整合するとともに、成果が発現済事例や成果発現が期待される事例から考えても妥当性が確認されたと言える。更に、これまで提案され妥当性が確認された他フレームワークと整合しており、その内容は妥当であると言える。

6-6 小括

本章ではプログラムにおいて価値を創出する「主体」に着目し、その特性及びそこから導かれるプログラムが持つ属性より、ODAプログラム統合マネジメントフレームワークを構成する6つのマネジメントフレームワークの提案とその妥当性確認をおこなった。

ODAプログラムのオーナーとなる「政府」主体は、プログラムマネジメントの一般理論（P2M理論）がしばしば想定する民間企業等と異なり、プログラム実施の対象を選択することが困難な所管地域というターゲットがありきであり、既存事業の廃止が容易ではない性質を持つ。その上で、その政策実現手段であり、プログラムをマネジメントする手段として（1）直接供給・直接規制、（2）誘引（誘導・抑制）、（3）情報提供、（4）ポリシーミックスを持つこと、それらの内容と価値を生み出す主体、プログラムオーナーが持つ管理能力（強制力）について考察した。その結果、政策実現手段の内容により、価値

を創出するシステムが（開発途上国における課題の構造）が「システム」となるか「システムオブシステムズ」となるかで分類できることを示した。この結果に第4章での検討結果を付加して検討すると、開発途上国側でのシステムは「オーナーシステム」となるか「オーナーシステムオブシステムズ」となるか分類される。

それらを踏まえて、検討したベトナム南部港湾開発事例では、オーナー「システム」とならずオーナー「システムオブシステムズ」となっており、社会における持続的価値の実現はODAがサポートしているプログラムの直接の対象外の主体の動向に大きく影響を受けることがあること、オーナー「システムオブシステムズ」を構成するステークホルダーの意思決定は動的なものであり状況により変化することなどが示された。

この結果より、プロファイリングマネジメントフレームワークとして、課題の内容と対応するマネジメント手段により「オーナーシステム」となるか「オーナーシステムオブシステムズ」となるか、という観点が追加された。戦略マネジメントフレームワークについても、協力対象が「システム」であるか「システムオブシステムズ」となっているかで峻別され、アーキテクチャマネジメントフレームワークとしてはオペレーションとプロジェクトを区別するとともに、既存オペレーションの廃止の観点を追加し、これらフレームワークを提示した。

プラットフォームマネジメントフレームワークは第4章において検討したが、本章においてはプラットフォームを構成する主体として、社会に価値を実現しているプロジェクト群の構成主体とともに、既存オペレーション群の構成主体も加えつつ、それらの動的な状況を鑑みながらそのマネジメントを進める必要性が提案された。

ライフサイクルマネジメント、価値指標マネジメントについては、開発途上国による持続的な価値実現と発展というODAの目的と、既存オペレーション群と新規プロジェクト群による価値の総和の最大化を図るスコープとしてフレームワークを提案した。

これらをもとに、ベトナム河川水質管理の事例及び母子保健手帳の事例、プノンペン市上水道開発事例を検討し、これら提案の妥当性を確認した。

第6章 参考文献

- [1] 白石克孝、新川達郎 編：「参加と協働の地域公共政策開発システム」、日本評論社、2008年
- [2] Michael E. Porter et al. (2011) “Creating Shared Value,” Harvard Business Review, January–February 2011

- [3] Henry Mintzberg, “Time for the Plural Sector”, *Stanford Social Innovation Review*, 13(3), pp28-33, 2015
- [4] 西尾勝：「行政学」、有斐閣、1993年
- [5] ジョセフ・E・スティグリッツ：「公共経済学」上巻、東洋経済新報社、1996年
- [6] 黒川和美：「公共部門と公共選択」、三嶺書房、1987年
- [7] ピーター・F・ドラッカー著、上田惇生 編訳：「マネジメント 基本と原則」、ダイヤモンド社、2001年
- [8] Christensen, C.M., Anthony, S.D., Roth, E.A., “Seeing What’s Next: Using the Theories of Innovation to Predict Industry Change,” Harvard University Press, 2004
- [9] Christensen, C.M., Sahni, N.R., Wessel, M., *Unleashing Breakthrough Innovation in Government*, *Stanford Social Innovation Review*, Vol. 11, No. 3, 27-31, 2013
- [10] 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉：「公共政策学の基礎（新版）」、有斐閣、2015年
- [11] 秋吉貴雄：「入門 公共政策学」、中央公論新社、2017年
- [12] Mark W. Maier, “Architecting Principles for System-of-Systems”, *System Engineering*, 1(4), pp.267-284, 1998
- [13] 白坂成功：「IoT時代の開発方法論としてのシステムズエンジニアリング～システム・オブ・システムズのデザインアプローチ～」、*SEC Journal* Vol.11, No.3, pp34-36, 2015
- [14] 専門性をつなぐ参画のしくみ研究会 編著：「都市をつくりかえるしくみ」、彰国社、2016年
- [15] The Prime Minister of Vietnam, Decision 55/Ttg on the approval of the Master Plan of the Thi Vai – Vung Tau Deepwater Port System, 5 November 1992. (原文はベトナム語)
- [16] The Prime Minister of Vietnam, Decision 50/Ttg/1998/QĐ-Ttg on the approval of the adjustment and addition to the Master Plan of the Thi Vai – Vung Tau Deepwater Port System, 28 February 1998. (原文はベトナム語)
- [17] 国際協力事業団、(財)国際臨海開発研究センター、(株)日本港湾コンサルタント：「ヴェトナム国南部港湾開発計画調査最終報告書」、国際協力事業団、2002年
- [18] The Prime Minister of Vietnam, Decision 791/QĐ-TTg on the approval of the Detailed Master Plan of Sea Ports in HCMC, Dong Nai, and Ba Ria – Vung Tau, 12 August 2005. (原文はベトナム語)
- [19] The Prime Minister of Vietnam, Decision 458/QĐ-Ttg on establishing the HCMC port relocation steering committee, 28 April 2008. (原文はベトナム語)

- [20] Nguyen Xuan Thanh, and Jonathan Pincus, “Ho Chi Minh City Port Relocation: A Case Study of Institutional Fragmentation”, Fulbright Economics Teaching Program, Ho Chi Minh City and Harvard Vietnam Program, Policy Research, 2011
- [21] Luis C.Blancas, John Isbell, Monica Isbell, Hua Joo Tan, Wendy Tao, “Efficient Logistics –A Key to Vietnam’s Competitiveness” The World Bank, pp28-29, 2014
- [22] Japan International Cooperation Agency (JICA), Dream Incubator Inc. “Vietnam study on The Current Situation of Ports and Strategies for Optimized Container Port Operation in Southern Vietnam”, JICA, 2013
- [23] (独) 国際協力機構: 「ベトナム国港湾管理制度改革プロジェクト終了時評価報告書」、(独) 国際協力機構、2009 年
- [24] 日本プロジェクトマネジメント協会: 「P2M 標準ガイドブック改訂 3 版」、日本能率協会マネジメントセンター、2014 年
- [25] 国際 P2M 学会: 「P2M Version 2.0 コンセプト指針」
<http://www.iap2m.org/pdf/p2mconcept200906.pdf> (2018 年 1 月アクセス可能)
- [26] John Kania et al., “Collective Impact”, Stanford Social Innovation Review, Vol. 9, No. 1, 36-41, 2011
- [27] World Bank, “Environmental and Social Framework”, 2017
- [28] (独) 国際協力機構: 「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」、(独) 国際協力機構、2010年
- [29] 吉田邦夫、山本秀男編著: 「実践プログラムマネジメント」、日刊工業新聞社、2014 年
- [30] 小原重信: 「P2M 理論と実践の統合開発に関する研究 –変革事業志向の日本型プログラムマネジメント論理体系化–」、東京農工大学学位論文、2015 年
- [31] 中村明、亀山秀雄: 「日本の国際緊急援助におけるプラットフォーム形成～緊急時ミッション達成の多様な人材のチームビルディング～」、国際 P2M 学会誌、Vol.8、No.1、pp.99-113、2013 年
- [32] 吉田邦夫、山本秀男 編著: 「実践プログラムマネジメント」、日刊工業新聞社、2014 年
- [33] (独) 国際協力機構: 「ベトナム流域水環境管理能力向上プロジェクト」事前評価表
https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2015_1001253_1_s.pdf
(2018 年 1 月アクセス可能)
- [34] 国土交通省土地・水資源局水資源部: 「平成 21 年版日本の水資源管理について～総合水資源管理の推進～」、国土交通省、2009 年

- [35] (独) 国際協力機構、(株) 日本工営：「ベトナム社会主義共和国河川流域水環境管理調査ファイナルレポート」、(独) 国際協力機構、2010年
- [36] 芽野千江子：「議員立法序説」、レファレンス、No.776、pp1-30、国立国会図書館、2015
- [37] 城山英明、細野助博 編著：「続・中央省庁の政策形成過程 その持続と変容」、中央大学出版部、2002
- [38] Provincial People’s Committee, Ho Chi Minh City, Ba Ria Vung Tau Province, Dong Nai Province, Binh Duong Province, Tay Ninh Province, Long An Province, Tien Giang Province, Lam Dong Province, Binh Phuoc Province, The Socialist Republic of Vietnam, Ref No. QCPH-TPHCM-BRVT-DN-BD-TN-LA-TG-LD-BP, “Coordination Mechanism”, 2016 (原文はベトナム語)
- [39] (独) 国際協力機構：「母子健康手帳全国展開プロジェクト」、
<http://www.jica.go.jp/oda/project/0900423/index.html> (2018年1月アクセス可能)
- [40] Hirotsugu Aiga, Vinh Duc Nguyen, Chuong Dinh Nguyen, Tho Thi Thi Nguyen, Lien Thi Phuong Nguyen, “Fragmented implementation of maternal and child health home-base recourds in Vietnam: need for integration”, Global Health Action, Vol.9, 2016
- [41] (独) 国際協力機構：「ベトナム国母子健康手帳プロジェクト終了時評価要約表」、(独) 国際協力機構、2014年
- [42] (独) 国際協力機構評価部：「JICA 事業評価ガイドライン (第2版)」、(独) 国際協力機構、2014年
- [43] 鈴木康次郎、桑島京子：「プノンペンの奇跡 世界を驚かせたカンボジアの水道改革」、佐伯印刷、2015年
- [44] (独) 国際協力機構：「カンボジア水道事業人材育成プロジェクトフェーズ2」
<http://gwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/0/0055cdb660b38906492575d100354669?OpenDocument> (2018年1月アクセス可能)

第7章

結論

第7章 結論

7-1 本研究の結論

本研究は、長きにわたり必要性が認識されてきた ODA 事業の「プログラムアプローチ」導入促進の一助とすべく、プログラムマネジメント理論（P2M 理論）の「プログラム統合マネジメント」の有効性に着目して実施した。そして「フレームワーク」を「共通的かつ包括的な情報整理とそれら情報の構成要素から成る望ましい価値実現のための意思決定を支援する枠組み」と捉え、その上で「ODA プログラムによる適切で持続的な価値実現のあるべき姿を示し、その実現のための情報整理と意思決定支援の枠組み」である「ODA プログラム統合マネジメントフレームワーク」の提案を目的として、ODA 事業特有の特徴を踏まえて検討をおこなった。

第1章での問題意識及び本研究の目的提示に続き、第2章においては、開発援助のレビューを通じて ODA における「プログラム」の考え方が国際機関や欧米援助機関と日本では異なる面があり、国際機関等はトップダウン的なアプローチが、日本はプロジェクト実施の延長線上であるボトムアップの側面が強いこと、それぞれのアプローチの得失等をまとめ、本研究がとるアプローチの妥当性をまとめた。その上で、先行研究等について検討し、マクロでトップダウン的なアプローチが中心的である欧米では個別プロジェクトの一体的な複数の投入という形態のプログラムアプローチやその統合マネジメントに関する先行研究は見当たらず、かかるプログラムアプローチを志向する日本においても、統合マネジメントを構成する個別知識・マネジメント等に関する先行研究はあるものの「統合マネジメント」については検討がなされていないことを示すとともに、関係する緒論等をまとめた。

第3章では本研究に共通する事項として、国家の発展には多数の取り組みが必要であり、ODA はその内容面及び時系列の展開における限定的一部であること、これら個々のプロジェクトは長期計画等を基にバックキャストिंगにより構想できることを整理した。更に ODA の成果を持続的に実現していくには開発途上国が主体となる「サービスモデル」が重要であること、その運用には必要となる資源（ヒト、モノ、カネ）確保が条件となること、その確保のための施策及びそのための支援は、政策実施体系（価値実現構造）と、政策実施能力体系（基盤構造）の類型に分かれることを明らかとした。

すなわち、ODA プログラムの形成（プロファイリング等）にあたっては、ODA の限定性を理解し、バックキャストिंगの基準となる将来ビジョン等の情報整理あるいは作成

や、サービスモデルの持続的運用の条件となる「相手国による資源確保」に関する情報整理が必要である。その上で特定の「セクター（課題分野）」における「政策実施体系」（直接価値実現）にかかるプロジェクト群とともに、「政策実施能力体系」（基盤構造）にかかるプロジェクト群についての検討と意思決定、ステークホルダーの所在整理と参画形態等の情報整理と意思決定の必要性を明らかとした。

第4章では、ODAの実施組織体制の特徴に着目し、同体制に起因するリスク・問題点と必要な対応を検討し、情報整理・意思決定支援のためのフレームワーク提案の構成要素としてモデル化した。

ODAの実施組織体制は、途上国の「オーナーシステム」、援助国の「サポートシステム」、それらの連関である「相互システム」から成り、「相互システム」を通じて、資源（技術、資金等）が移転される。そしてこの実施組織体制に起因し、①「遅れ」、②「依存」、③オーナー側での他プログラムとの整合、の問題点が生ずることを明らかとした。これら問題点への対応のためには、途上国のオーナーシップの有無や強度、支援側の相手国理解の状況についての情報収集、整理及び「依存」を促進しない対応が重要であり、かつ、それらを前提とした適切なミッション設定（途上国のオーナーシップの尊重、適切な支援領域の設定）が必要である。また3つのシステムを構成するステークホルダーの所在情報を整理し、「オーナーシステム」をはじめとする各システム内部での連携に加え、3つのシステム相互の連携を促進するプラットフォームマネジメントの必要性を明らかにした。この点は第5章以降でのプラットフォームマネジメントフレームワークの検討につながる。

第5章においては、ODAの「目的（公共的・社会的な目的）」の特徴に着目し、事例検討によりプログラム統合マネジメントを構成する個別マネジメント知識を構成する、プロファイリング・戦略・アーキテクチャの各マネジメントフレームワークを提案し、その妥当性について成果発現済みの別事例を用いて確認した。その過程で各マネジメントフレームワークの相互関係のあり方を明らかにした。

プロファイリングマネジメントフレームワークとしては、時系列及びプロジェクト等の内容（予算規模・ステークホルダー等）による階層性を持つ対象国の問題構造に対して、洞察力と、動員可能資源を鑑みてプログラムのミッションをプロファイリングし、引き続き戦略マネジメント、アーキテクチャマネジメント等につなげることが有効であることを明らかにした。

戦略マネジメントフレームワークは相手国の「内部環境」に対して、ODA支援という「外部環境」からの介入のあり方と考えられ、「外部からの介入」に望まれる役割として、シ

システムとなっている相手国の問題構造の「レバレッジポイント」に介入してシステムを膠着状態から好循環へと変化させ、持続的価値を創出することを明らかとした。更に「外部からの介入」として、相手国トップマネジメントとの直接関与、相手国の社会的文脈から自由であることの優位性を活用することで、相手国の実施機関のみでは達成が困難な価値の実現に貢献できることを明らかとした。

また社会的目的に対応する価値は、複数プロジェクト群の集成的成果により実現される。これらプロジェクト群は「価値を創造するシステム群」と「それらを共通的に支える基盤システム」から構成される。ODAプログラムが持続的価値を実現するためには、相手国の問題を構成するシステムが「膠着状態」とならず全体として「相乗効果」を発揮し「好循環」となるように、プロジェクト群を展開する必要がある。その実現には第3章で検討した相手国による実施のための資源確保が含まれる必要がある。相手国が置かれる動的複雑性の下でこの条件を満たすためには、スキームモデルプロジェクトを繰り返し、システムモデル、サービスモデルを形成、実施していくアーキテクチャマネジメントが有効であることを明らかとした。

第6章においては第5章までの検討成果を踏まえ、社会への価値創出主体に着目した事例検討を通じて「ODAによる適切で持続的な価値実現のあるべき姿」を示すとともに、その実現のためのプログラム統合マネジメントフレームワークを提案するとともに、別事例の検討によりその妥当性確認をおこなった。第6章での提案は本研究を通したものであり、第5章までの結論と重複する部分はあるが、その全体内容を以下にまとめる。

(1) ODAによる適切で持続的な価値実現のあるべき姿

社会に実現される価値は、プログラム開始前からの既存オペレーション群とプログラムにより付加された新規プロジェクト群（サービスモデル）の集成的価値である。この価値は既存オペレーション群と新規のサービスプロジェクト群により、協力対象の問題に好循環となるシステムを形成することにより実現されることを明らかとした。そしてODAプログラム終了時点において実現された価値を開発途上国が自力での持続発展させていく能力は、「政策実施能力体系」のみならず「政策実現能力体系」に関するプロジェクト群についても、プログラムとして実施することにより獲得可能であることを明らかとした。

(2) ODAプログラム統合マネジメント

ODAによる価値実現の「あるべき姿」は、プロファイリング・戦略マネジメントにより対応する領域を定めつつ、既存オペレーション廃止を伴うアーキテクチャマネジメント、

とそれを可能とするためのプラットフォームマネジメントにより実現できることを明らかとした。そしてODAプログラムが実現に貢献する、ODA終了後の相手国によるプログラムの持続的価値の実現は、ライフサイクル・価値指標マネジメントをODA終了時点ではなく、終了後の価値最大化実現を目的に実施することにより達成できることを明らかとした。

(3) プロファイリングマネジメントフレームワーク

第5章では、時系列及びプロジェクト等内容(予算規模・ステークホルダーの拡がり等)の階層性を持つ対象国の問題構造に対して、洞察力を持ったミッション設定、動員可能資源を鑑みて協力対象のミッションをプロファイリングし、引き続くマネジメントを実施することで、持続的価値を実現するプログラムを形成可能であることを提案しその妥当性を確認した。そして更にプロファイリングにあたっては、「現況」を構成する既存のオペレーション及びプロジェクト群の推移と内容等の情報を整理し、プログラムの活動主体もしくはプラットフォームに含める主体を特定して、戦略及びアーキテクチャマネジメントと連携することがプログラム成果達成に有効であることを明らかとした。

(4) 戦略マネジメントフレームワーク

第5章では、相手国の内部環境に対して、ODA支援という外部環境からの介入は、システムとなっている相手国の問題構造の「レバレッジポイント」に介入して好循環化を作り出すこと、「外部介入」として相手国トップマネジメントとの直接関与、相手国の社会的文脈から自由であることの優位性活用により、相手国のみでは達成が困難な価値を実現できることを明らかとした。

その上で第6章の検討によって「レバレッジポイント」、「外部者の優位性」の検討と特定のためには、相手国システム(現況)の情報整理としてODAに直接は関係しないステークホルダーとそのオペレーション、プロジェクト群を視野に含める必要があることを明らかとした。

(5) アーキテクチャマネジメントフレームワーク

第5章において、プログラムが目指す価値は、「価値を創造するシステム群」と「それらを共通的に支える基盤システム」から構成される複数プロジェクト群の集成的成果により実現されることを明らかとした。更に、プログラムが持続的に価値を実現するには、問題を構成するシステムが全体として「相乗効果」を発揮し「好循環」となるようにする必要があり、それを可能とするプロジェクト群を展開する必要性を示した。そしてそのためにはスキームモデルプロジェクトを繰り返すことで、動的複雑性に対応しながらシステム

モデル、サービスモデルを形成していくアーキテクチャマネジメントが有効であることを明らかにした。

その上で、プログラムの持続的価値は、関連する既存オペレーション群に関する情報を整理し、不要なオペレーションの廃止と新規プロジェクト群の追加を実施し、対象のシステムを好循環化することにより実現されることを明らかにした。

(6) プラットフォームマネジメントフレームワーク

アーキテクチャマネジメントが実効性を持つためには、価値達成に関係する主体を広く含めたプラットフォームマネジメントが必要である。関係する主体の範囲、プログラムオーナーとの関係性は、プログラムオーナー（政府部門）が実施するマネジメント手段となる政策実施手段の内容により分類される。政策実施手段が強制力、半強制力を持つ「直接供給・直接規制」や「誘引（抑制）」の場合は、プログラムは「システム」となり、それ以外の場合はオペレーションの独立性、マネジメントの独立性とシステム間全体としての創発性を持つ個々にシステムと見なせる要素の集合である「システムオブシステムズ」となる。「システムオブシステムズ」となる場合は、ODAプログラムが直接活動対象としなが、価値実現に関連するプロジェクト・オペレーションを実施する主体が存し、これらを含めたプラットフォームマネジメントが、適切なアーキテクチャマネジメント実施に必要となることを明らかにした。

(7) ライフサイクルマネジメントフレームワーク

ODAはプログラム終了時点での価値最大化が目的ではなく、終了後のオーナー側による持続的な価値の維持発展が重要である。終了後の持続的な価値実現は、価値最大化の設定ポイントを当該プログラムの終了後の時点に置いたライフサイクルマネジメントにより実現されることを明らかにした。

(8) 指標マネジメントフレームワーク

ライフサイクルマネジメントを適切に実施しODAプログラム終了後の価値を最大とするためには、価値指標マネジメントにより、ODAプログラムの実施段階から、終了後の価値最大化のための指標設定及びその評価マネジメントが必要であることを明らかにした。

以上のとおり ODA が対象とする地域におけるセクター間の関係性にかかるフレームワーク、実施組織体制にかかるフレームワーク及びプログラム統合マネジメントの構成要素である、プロファイリング、戦略、アーキテクチャ、プラットフォーム、ライフサイクル、

価値評価の各マネジメントに係るフレームワークを提案し、第6章までの検討においてその妥当性を確認した。

これらのマネジメントフレームワーク間の関係と ODA により実現する「あるべき姿」(ODA が実現に貢献する持続的価値) の関係は、図7-1 のとおり表すことができる。

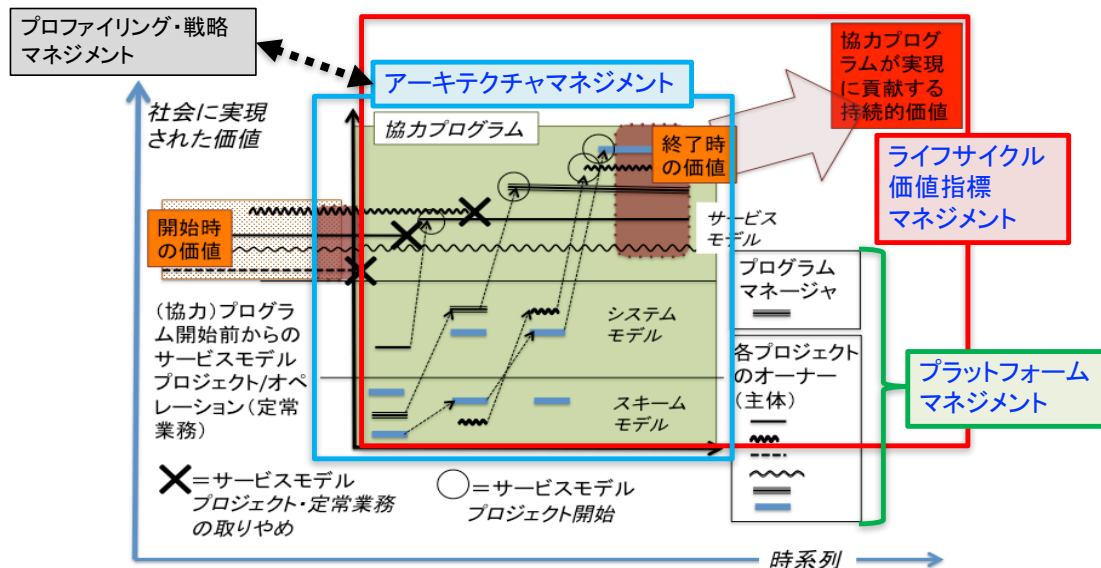


図7-1 プログラム統合マネジメントによる望ましい価値実現のあり方

更に、個別マネジメントフレームワーク間の関係を整理してまとめる。

プログラムの対象となる相手国の問題構造は多数のシステム群から構成され、そこに対してプロファイリングマネジメントと戦略マネジメントがフレームワークに基づく情報整理と意思決定の上で実施される。ここで対応する課題をプロファイルするにあたっては、戦略マネジメントにある「外部者たる ODA の役割」が有効に働く内容を特に留意するなど、相互に関係する。その上で ODA の役割を明確にしなが、アーキテクチャマネジメントが実施され、プログラム内容の形成と実施がおこなわれる。

アーキテクチャマネジメントを実効性のあるものとするためには、その関係主体のプラットフォームマネジメントと密接に連携しながらマネジメントを実施する必要がある。これらのマネジメントは相互に実現支援をおこなう関係にあると言える。そして、それらを通じてプログラムの内容は決められていく。その関係性を適切に構築し、実施するために、必要な情報整理と意思決定支援のアーキテクチャマネジメント及びプラットフォームマネジメントのフレームワークが活用され、そこでの検討はプログラム内容に影響する。

そして ODA が持続的に価値を維持し発展していく、すなわち相手国自身が必要な能力を獲得するとともに活用して価値を維持発展させていくためには、ODA プログラム実施中

からその対応が必要である。それをおこなうにあたっての情報整理と意思決定支援はライフサイクルマネジメント及び価値指標マネジメントのフレームワークによりなされ、その内容はプログラムの内容（手段）の検討と決定、及び実施内容に影響する。

このように、相手国の「現状」から将来のあるべき姿として自力での持続的発展に至るためのプログラムの内容は、各マネジメントフレームワークの総合である「プログラム統合マネジメントフレームワーク」により、状況に対応しながら形成され、実施される。

これら全体の関係は図7-2のとおり示され、この全体の関係性による6つのマネジメントフレームワークの総合が「ODA 統合マネジメントフレームワーク」である。

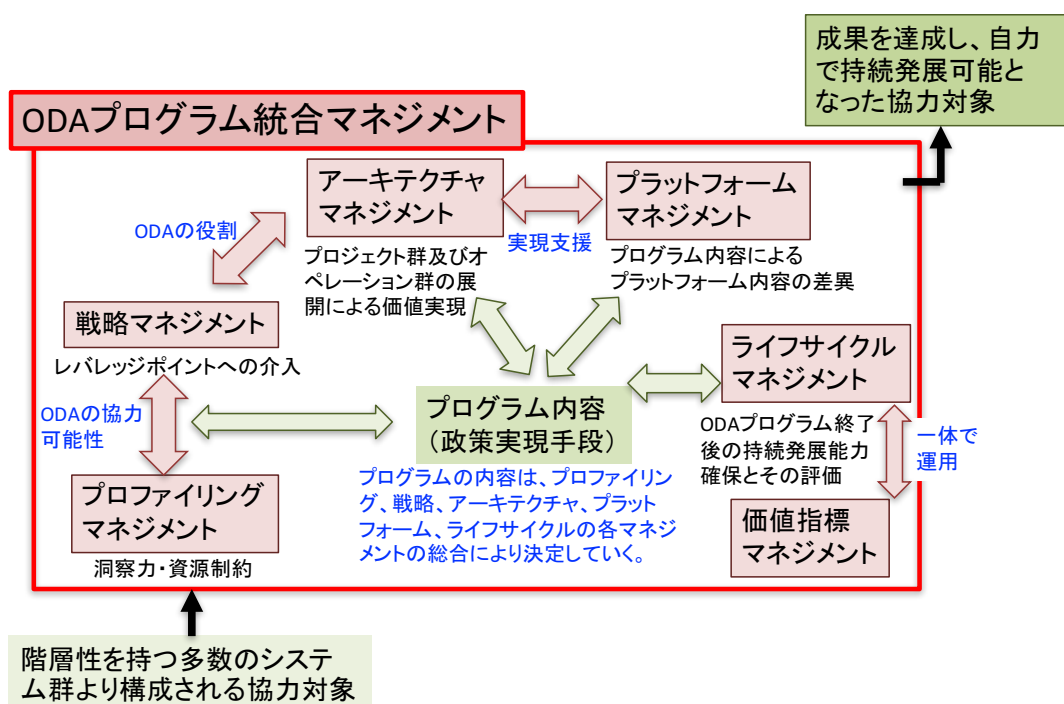


図7-2 ODA プログラム統合マネジメントと各個別マネジメントの関係

ODA 事業実施実務においては、協力対象の複雑さに関する理解の困難、支援側と協力相手型の関係性の複雑さの理解の困難、対応が必要な事項の膨大さへの対応、案件により異なる内容や課題への丁寧な対応の困難、頻繁な案件担当者異動による引き継ぎの発生、医療、教育、環境など「開発課題」別に存する日本国内のリソース、将来目標が現実味を持って感じられず「目先」の対応を優先する傾向の存在、など様々な理由により、ODA 案件形成と実施実務が案件（プロジェクト）毎の、そして各関係者が関与するステージ毎の細切れとなり、ODA 案件の開始から最終的な持続的価値実現までの「全体像」を見失ったまま、全体最適ではなくその場の部分最適を追求して進められることが懸念される。

「ODA プログラム統合マネジメントの提案」を目的とした本研究は、協力相手の選定、

対応する領域の検討から始まり、ODA 事業の終了後のあり方まで、換言すれば「ODA の出口戦略」をスコープに含むものである。そして「望ましいあり方」を含む「全体像」を明らかとしつつ、その達成のために、さまざまな場面ごとに必要な情報を整理し、意思決定を支援するフレームワークを提案した。本文中に記載したとおり、ODA 事業はマクロな政策レベルの動向からミクロな事業実施段階の困難までさまざまなレベルと内容の要考慮事項があるが本研究は具体事業マネジメントの観点より、それら複雑かつ多様な状況に対応するための「マネジメントフレームワーク提案」をおこなうことで「持続的な価値実現のために必要な取り組みの全体像」を明らかとしたものである。

本研究の成果を用いて、支援実施側のみならず開発途上国側も含めた関係者が図 7-2 に代表される「全体像」を共通理解として持ち、それぞれが果たす個別の対応の意義と役割、留意点を「全体像」の対比の中で理解し、適切かつ持続的な価値が実現される事業を実施していくことが期待される。

7-2 今後の課題

本研究の成果は、ODA が関係する政府主体の特徴、経済的価値追求に留まらない社会的価値、支援終了後の自立発展による価値の増大という条件を同時に満たすためのプログラムマネジメントのフレームワークである。これは ODA プログラムの複雑さをシステム論的に解析し、可視化したものであり、対象とする問題やそれにアプローチするプログラムの複雑さ一般を、理論的に全体像として表現したものとと言える。故に ODA 案件の個別対応においてこれらすべてを考慮するには及ばず、むしろ、本研究で明らかになったフレームワークの中から個別案件の状況に応じて「全体像」と対比しながら、重点的に取り組むべき事項を検討することが適切であると考えられる。かかる観点から、個別の状況や事情に応じて物事を進めていくための指針的なものとなることが期待される。

一方で本研究の提案が、開発援助の実際においてどこまで現実的に遂行可能かどうかは、大きな問題である。遂行可能性は国や地域、案件毎の個別事情により異なると考えられるが、本研究成果の現実への適用にあたっての課題については検討できていない。換言すると多様な ODA 案件について、いかなる条件の事業には、いかにフレームワークを適用すれば良いかという適用の詳細な考え方が検討できていない。その検討にはマネジメントの観点のみならず、組織論、行政論、開発経済論等も含めた個別ケースに応じた検討が必要と考えられ、これらは今後の課題としたい。

本研究は ODA を「外部からの当事者への資源の移転を含む介入」と捉え、かかる取り組みによる社会的な価値実現のあり方について考察してきた。このような「外部」からの介入による社会的な価値実現の取り組みは、ODA 以外にも日本国内における地域振興、地方創成の動き、行政と地域の間関係なども同様の構図である。更には政府部門に限らず、民間企業と市場、民間と民間、NGO、コミュニティ団体など異なる主体間関係性により社会的価値実現を目指す活動は多くある。そして、これらの活動と ODA の差異は、当事者と支援者の「差異」の程度であるという見方が可能である。ここで言う「差異」は、様々な意味合いを持つ。この「差異」がマネジメントにいかなる意味を持つか、それによりいかなるマネジメントが望ましいかなどを含め、ODA 以外への本研究結果の適用検討も今後の課題としたい。

また本研究の成果である、スキームモデルを繰り返しつつ動的複雑性に対応しながら長期の目標達成を目指す考え方は「アジャイル開発」の考え方や、民間企業等が実施する研究開発にしばしば用いられる「ステージゲート法」や「ブーストゲート法」との類似が指摘できる。また民間企業の技術を活用する ODA の提案型事業は、公的資金を用いた「リスタートアップ」とみなすことも可能ではないかと考えられる。これら民間企業等が実施する一般的プログラムマネジメントや R&D 手法に関する研究等の蓄積や知見を適用することで、本研究で検討した社会に対する価値の創出のあり方などをより発展させる可能性があると考えられる。これらの点についても、今後の課題として検討を進めたい。

付録

付録

査読論文リスト及び内容要約

査読論文（千葉工業大学大学院入学後）

番号	著者	論文名	論文誌名	巻・号	ページ	発行年月
①	沖浦文彦 久保裕史	Study on Program Integration Management Model and Program Profiling Management for Value Creation in Ambiguous Missions in ODA	国際P2M学会論文誌	第11巻 第1号	pp.46-57	2016年 11月
②	沖浦文彦 久保裕史	複雑な社会的プログラムによる持続的価値創出のためのマネジメントの枠組みに関する検討：政府開発援助（ODA）事例による検討	国際P2M学会論文誌	第11巻 第1号	pp.213-230	2016年 11月

査読論文で掲載が決定しているもの（千葉工業大学大学院入学後）

番号	著者	論文名	論文誌名	巻・号	ページ	発行年月
③	沖浦文彦 久保裕史	Study on Program Profiling and Implementation Management with Intervention from Outside for Sustainable Value Creation in Ambiguous and Social Missions	化学工学会英文誌	未定	未定	2018年 5月 予定

その他査読論文（千葉工業大学大学院入学前）

番号	著者	論文名	論文誌名	巻・号	ページ	発行年月
④	沖浦文彦	P2Mフレームワークから見たベトナムにおける JICA による ODA 事業の現状と課題(総論)	国際P2M学会論文誌	第8巻 第2号	pp.27-43	2014年 2月
⑤	沖浦文彦	異主体間の協働・支援事業による新たな価値創造モデル；ODA 事業分析からの示唆	国際P2M学会論文誌	第9巻 第2号	pp.1-17	2015年 3月

その他査読無し論文及び発表

番号	著者	論文名	学会	形態	実施年月
⑥	Fumihiko OKIURA	Program and Project Management in Development Assistance	The 2nd International Conference on Program and Project Management	Key Note Speech and Workshop Presentation	2015年 2月
⑦	Fumihiko OKIURA, Hiroshi KUBO	Value Creation Structure and Profiling Management of Public Social Programs with ODA	The 5th International Conference on Program and Project Management	論文投稿 発表	2017年 3月

主要業績① 要約

Study on Program Integration Management Model and Program Profiling Management for Value Creation in Ambiguous Missions in ODA

国際 P2M 学会誌 Vol.11, No.1, pp.46-57, 2016 年

Journal of International Association of P2M Vol.11, No.1, pp.46-57, 2016

ODA は対象が国であり大きく、ステークホルダーや検討対象となる分野、及び想定される内容は多様である。このように検討要素が多く、かつ当事者である協力相手国自身も自らのニーズや問題のポイントを明確に把握できないことが多い。それ故に協力ミッションがあいまいな状態から、刻々と変化する状況に対応しながらプログラムを適切にプロファイリングの上で実施し、持続的価値実現を図る必要がある。本研究はかかるプログラムのプロファイリング及び統合マネジメントの検討のために、JICA が協力しているベトナム・ラムドン省の農業開発の事例をプログラムマネジメント理論の枠組みを用いて検討をした。

プログラムにおいて価値を実現するには、現状を把握した上でプログラム終了時点の目標である「あるべき姿」を描き、そこからバックキャストの考え方等を用いて、現状からあるべき姿に至るためのプロジェクト群を検討する。ラムドン省の事例では JICA とベトナム側による調査・検討の結果、あるべき姿として「ベトナムでトップの野菜と花卉の生産地域」「日本及び東南アジア向けの野菜等生産ハブ」等が掲げられた。そしてそこに至るための対応として、(1) 単一ではなく多数かつ多様なプロジェクト群の実施、(2) 時系列に生ずる一般的な状況の変化及びプロジェクトの実施にともなう状況の変化への対応、(3) 継続的価値モニタリングと特に見直しの意思決定の必要性、(4) 継続的なプログラムマネジメントのための人的資源の重要性、を導出した。一方、農業開発のように社会的価値を追求する課題では、「問題」と「原因」を構成する要素は「原因故の結果」という「因果関係」にはなく、それぞれが原因にも結果にもなりうる「相互関係」にあることが示された。それ故に、特定の問題のみ対応しても全体状況は改善しない「膠着状況」となっている。更に問題は、「技術」「農業金融」「人材不足」等の直接的に問題状況を作り出す要素のみでなく、それらの直接的問題を生じさせる「金融システム」「教育」「インフラ」「ガバナンス」等の問題群から構成される「問題の階層構造」を明らかにした。

あるべき姿に至るためにはこれら全体像を踏まえて、プログラムを構成するプロジェクト群をプロファイリングするとともにそれらの統合的なマネジメントが必要である。そのために ODA はプロジェクトベースのみならずそのプロセスを支援するとともに、外部者として技術等の支援とともに、受入国に変化を起こすための「場」の提供も有効である。

以上

主要業績② 要約

複雑な社会的プログラムによる持続的価値創出のためのマネジメントの枠組みに関する
検討 -政府開発援助（ODA）事例による検討-

Study on Management Framework of Complicated Social Program for Sustainable Value Creation
-Case Studies in Official Development Assistance (ODA)-

国際 P2M 学会誌 Vol.11, No.1, pp.213-230, 2016 年

Journal of International Association of P2M Vol.11, No.1, pp.213-230, 2016

ODA は通常、特定地域社会が広く裨益する「社会的プログラム」を扱うが、そのミッションは開始時点で確定的ではなく、ステークホルダーが多い複雑な問題構造にある。その問題群の構造を検討し、価値創出プロセス、望ましいプロファイリングと統合マネジメントのあり方を導出すべく、本研究では JICA が支援する、ベトナム・ラムドン省の農業開発と、既に良好な成果が出ているカンボジア・プノンペン市の水道開発の事例を検討した。

農業分野では、バリューチェーンという考え方が重要となる。これは生産、加工、輸送、流通、販売、マーケティング、投資などの要素が循環的にシステムとして機能することで、社会に価値が生み出されるという考え方であり、ラムドン省の協力でも適用された。バリューチェーンの一連のプロセスには数多くのステークホルダーや技術分野があり、それらでの取り組みの集積として価値は実現される。一方、生産技術向上には新規投資が必要であるが、新規技術導入が困難ならば投資資金創出に必要な売上げが困難であるなど、バリューチェーン内の要素群は、一方通行の因果関係ではなく双方向の相互関係にある。そして持続的な価値創出には、バリューチェーンというシステムを好循環させる必要がある。また、バリューチェーンの個々の構成要素に生ずる問題は、品種保護に関わる「ガバナンス」、人材の供給に関わる「教育」、灌漑施設や輸送にかかわる「インフラ」といった、より基底のかつ分野横断的な階層の問題が存在しており、これへの対応も必要である。

同様に水道も問題がシステムを構成している。開発途上国では、良いサービスの提供により料金回収が進み、その結果施設改善等の投資も可能となるという「好循環」を形成可能である。水道事業を改善するためには、ODA を含めて事業全体をプログラムと考え、望ましいタイミングと内容により施設整備や技術投入とが必要である。カンボジアでは日本の支援によりプログラム開始当初に作成したマスタープランとその後定期的に改訂されたマスタープラン、及び専門家によるコンサルテーションにより何を実施すべきかの検討を定期的に状況に応じて検討しており、その内容をカンボジア側が高いオーナーシップを持って実施したことが、良好な成果の導出に貢献したことを明らかとした。

これらより、何をすべきか検討する「スキームモデル」プロジェクトを受入国のオーナーシップを強化、醸成しながら繰り返し、モニタリングしながら必要な投入を実施するというマネジメントの枠組みを明らかにした。更に、外部からの介入である ODA はシステム全体に影響するレバレッジポイントに投入することが望ましいことを明らかにした。

以上

主要業績③ 要約

Study on Program Profiling and Implementation Management with Intervention from Outside for Sustainable Value Creation in Ambiguous and Social Missions

化学工学会英文誌、2017年投稿 (Journal of Chemical Engineering of Japan;エディターより査読コメント対応内容にて受理の連絡があり掲載待ち。2018年5月号に掲載予定。)

本研究は ODA に関係する「主体」に着目し、望ましい成果をあげるためのプログラムプロファイリングマネジメントとその実施のあり方を検討した。ODA プログラムのオーナーは相手国の政府部門であるが、政府部門は民間部門等と異なり (1) 制度的に「試行」をおこなうことが困難、(2) 継続中の事業廃止が容易でない、(3) 施策の受け手からのフィードバックが弱い、(4) 提供サービス向上のインセンティブが強くない、などの性質を持つ。また所管行政区域や領域が明確であることから、その利益最大化を図るインセンティブが強く働く。同時に政府部門のみでの社会的プログラムの価値の創出は通常困難であり、政府、民間等多くのステークホルダーによる活動の累積により価値創出はなされ、特に経済的価値は民間部門が創出することが通常である。

そのような政府が中心となる ODA において、プログラムを円滑に実施し価値を創出する条件検討のために、本研究ではベトナムにおける「南部港湾開発」と「河川流域管理」の2つの JICA 事例を検討した。ベトナム南部では、2005年の首相決定によりホーチミン市内の既存港湾のカイメップチーバイ新規港湾開発地区への移転が指示され、ODA により新規港湾へのアクセス道路2本と核となる新規コンテナターミナル建設が支援された。しかし既得権益を持つホーチミン市や国防省等傘下の国有企業は移転指示に従わず、また ODA 以外のアクセス道路建設も遅れたことから新規港湾の利用率が低迷している状況にある。運輸省が一連の開発プログラムオーナーだがその政治力の弱さ故に、関係するステークホルダーをまとめられなかったことが主因であるが、支援側としても直接対象とする道路やターミナル開発のみならず、関連する既存事業の状況についてもプログラムの管理対象として含め実施可能性をシビアに検討することが望ましかったと言える。「河川流域管理」事例ではこの経験を活かし、JICA は関係地方省の予算部門等も掌握するトップと面会を重ね、各ステークホルダーにて新規プロジェクトへのニーズがあること、協力と実施をする意思があることを案件コミットメント前に確認をした後に協力を開始し、順調に進行中である。

これらの結果より、支援側としてはステークホルダーの関係性を含む実現可能性を見極めた上で、プログラムを形成実施する必要があることを示した。また ODA プログラムの scope を、既存オペレーションとそのステークホルダーに拡張する必要性と、その際に政府部門が取りうる手段を整理した。

以上

主要業績④：要約

P2M フレームワークから見たベトナムにおける JICA による ODA 事業の現状と課題(総論)

Comprehensive Analysis of Official Development Assistance through JICA in the Socialist Republic of Vietnam from the Perspective of P2M Framework

国際 P2M 学会誌 Vol.8, No.2, pp.27-43, 2014 年

Journal of International Association of P2M Vol.8, No.2, pp.27-43, 2014

本研究は ODA 事業をプログラムマネジメントに関する P2M 理論の枠組みを用いて、個別協力のミクロ的な側面に着目するのではなく、国の社会経済開発に対する ODA の貢献のあり方という俯瞰的な観点から、事業の形成と実施のあり方を分析し、その現状分析と課題抽出をおこない、必要な対応を検討することを目的とした。検討にあたっては、日本が政府開発援助 (ODA) を再開し 20 年以上になり、トップドナーとして幅広い分野にて技術協力、資金協力 (借款、無償) などを実施しているベトナムを事例として検討をおこなう。

検討にあたっては、日本の ODA 政策及びプロジェクトマネジメントの体系とベトナム側国家開発戦略などの関係性の整合などを検討し、ODA 事業の特徴として、国という大きな対象の裨益を考える必要があること及び、それに伴い多様なステークホルダーの存在について整理した。

更に、P2M 理論の 3S モデル (スキームモデル、システムモデル、サービスモデル) の枠組みより ODA 事業を解釈した。その結果、支援相手である開発途上国による持続的な発展実現を ODA にて支援するためには、政策や方針の立案であるスキームモデル及びそこでの検討結果の実現であるサービスモデル段階までは支援国のリソースに依存することもあり得るが、それら成果の運用であるサービスモデル段階は開発途上国がリソースを手当てる必要性を改めて整理するとともに、それが可能となる支援の類型を検討した。

加えてベトナムにおける水質管理に関する技術協力プロジェクトの問題点を分析し、サービスモデルを運用するに至るまでには、そのための政策実施の体系の開発と、それらを可能とする能力 (技術的能力、財務的能力、組織的能力) の開発に関する 3S モデルのプロジェクトサイクル結合を可能とするマネジメントが必要であることが示された。また ODA 事業はライン省庁が主に対応することもあり、課題セクターによる対応となるが、政策実施体系を可能とする能力 (技術的能力、財務的能力、組織的能力) に関係する教育、経済、ガバナンスセクターは、共通的に他セクターを下支えすることも示した。

以上

主要業績⑤：要約

異主体間の協働・支援事業による新たな価値創造モデル -ODA 事業からの示唆-
Value Creation through the Collaboration and Mutual Assistance between the Independent Actors
- Case Study and Analysis of Official Development Assistance

国際 P2M 学会誌 Vol.9, No.2, pp.1-17, 2015 年

Journal of International Association of P2M Vol.9, No.2, pp.1-17, 2015

本研究は ODA 事業を実施形態、特に実施組織体制の特徴に着目して、事業を実施し新たな価値を創造するにあたり直面するリスクと、その対応について検討したものである。ODA 事業は支援国と受入国という社会経済的背景が異なる主体（国）が相互に連携し、受入国にこれまでなかった価値を創造するとともに、その結果を受入国自身による持続的オペレーションにつなげてその社会経済状況の改善を意図するものである。すなわち事業の当事者であるオーナーは受入国である。そしてめまぐるしく変化する動的複雑性の下で適切に協力をおこない、受入国に持続的価値を実現しなければならない。

本研究では、支援国と受入国それぞれの実施組織体制を、「多くの構成要素が有機的な秩序を保ち、同一目的に向かって行動するもの」である「システム」と考える。かかる視点から ODA 事業は、受入国の「オーナーシステム」と支援側の「サポートシステム」、及びそれらの連関である「相互システム」の組合せにより構成される「異主体間の協働・支援による価値創造事業」としてモデル化することができる。

このモデルをベトナムにおける ODA 事業の事例に適用して考察し、事業進捗や成果発現に差異が生ずる要因等を検討した。その結果、このモデルに示される構造に起因するリスクとして、事業の意思決定やそれぞれのシステム内と相互のコミュニケーションに時間を要する「遅れ」リスク、「オーナーシステム」が受入国の関連する方針を反映しきれないことによる「既存関連プログラムとの整合」リスク、支援側と受入国側の双方に原因がある「依存」リスクなどがあることを示した。また両主体の「差異」は遅れなどリスクの要因であるが、同時にそこに新たな付加価値が生まれる機会でもある。

これらリスクを回避するためには、3つの「システム」それぞれにおけるステークホルダーの意思疎通を図るプラットフォームマネジメントが重要であること、受入国のオーナーシップの重要性とともに、オーナーシップ向上には受入国側中心機関のキャパシティデベロップメントが有効であることが示された。また支援国側には、依存リスクを生じさせない対応、受入国側の組織、社会等を深く理解することの必要性などが指摘された。

以上

全体参考文献リスト（アルファベット・五十音順）

- Asit k. Biswas et al., "Water Supply of Phnom Penh: An Example of Good Governance", *International Journal of Water Resources Development*, Vol.26, No.2, pp141-155, 2010
- Binayak Das, Ek Sonn Chan, Chea Visoth, Ganesh Pangare, Robin Simpson, "Sharing the Reform Process – Learning from the Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA) –", IUCN, 2010
- Christensen, C.M., Anthony, S.D., Roth, E.A., "Seeing What's Next: Using the Theories of Innovation to Predict Industry Change," Harvard University Press, 2004
- Clayton M. Christensen, Heiner Baumann, Rudy Ruggles, and Thomas M. Sadtler, "Disruptive Innovation for Social Change", *Harvard Business Review*, December 2006
- Christensen, C.M., Sahni, N.R., Wessel, M., *Unleashing Breakthrough Innovation in Government*, *Stanford Social Innovation Review*, Vol. 11, No. 3, 27-31, 2013
- Department for International Development (DFID), "DFID's Approach to Value for Money (VfM)", 2011
- Department for International Development (DFID), "Smart Rules, Better Programme Delivery", pp.51, 2016
- Food and Agriculture Organizations (FAO), "New Rural Development in Vietnam – From Field to Policy –", April, 2014
- GAPPS: "A Framework for Performance Based Competency Standards for Program Managers", Global Alliance for Project Performance Standards, 2011
- Henry Mintzberg, "Time for the Plural Sector", *Stanford Social Innovation Review*, 13(3), 28-33, 2015
- Independent Evaluation Group, The World Bank, "How to Build M&E Systems to Support Better Government", pp.141, 2007
- Independent Evaluation Group, World Bank, "Do Health-Sector Approaches Achieve Results? ", IEG Working Paper, World Bank, 2009
- IPMA: "ICB IPMA Competency Baseline Version 3.0", International Project Management Association, 2006
- James A. Phills Jr., Kriss Deiglmeier, & Dale T. Miller, "Rediscovering Social Innovation". *Stanford Social Innovation Review*, Vol. 6, No. 4, pp.34-43, 2008
- James D. Wolfensohn, "A Proposal for a Comprehensive Development Framework", World Bank, 1999

- Japan International Cooperation Agency (JICA), Dream Incubator Inc. “Vietnam study on The Current Situation of Ports and Strategies for Optimized Container Port Operation in Southern Vietnam”, JICA, 2013
- Erika Boak, Susy Ndaruhutse, “The impact of sector-wide approached: where from, where now and where to? ”, CfBT Education Trust, 2011
- Hirotosugu Aiga, Vinh Duc Nguyen, Chuong Dinh Nguyen, Tho Thi Thi Nguyen, Lien Thi Phuong Nguyen, “Fragmented implementation of maternal and child health home-base recourds in Vietnam: need for integration”, Global Health Action, Vol.9, 2016
- Japan International Cooperation Agency, Vietnam Office, “Policy Paper: Promoting Tripartite Partnerships to Tackle Skills Mismatch: Innovative Skills Development Strategies to Accelerate Vietnam’s Industrialization”, JICA, 2014
- James A. Phills Jr., Kriss Deiglmeier, & Dale T. Miller, “Rediscovering Social Innovation”. Stanford Social Innovation Review, Vol. 6, No. 4, pp34-43, 2008
- John Kania, Mark Kramer, “Collective Impact”, Stanford Social Innovation Review, Vol. 9, No. 1, pp.36-41, 2011
- Kuwajima Kyoko, “Deciphering Capacity Development through the Lenses of “Pocket of Effectiveness” – A Case of Innovative Turnaround of the Phnom Penh Water Supply Authority, Cambodia –“, JICA-RI Working Paper, No.127, JICA Research Institute, 2016
- Luis C.Blancas, John Isbell, Monica Isbell, Hua Joo Tan, Wendy Tao, “Efficient Logistics –A Key to Vietnam’s Competitiveness” The World Bank, 2014, pp28-29
- Mark W. Maier, “Architecting Principles for System-of-Systems”, System Engineering, 1(4), pp.267-284, 1998
- Michael E. Porter et al. (2011) “Creating Shared Value,” Harvard Business Review, January–February 2011
- National Academy of Public Administration, Project Management Institute, “Improving Program Management in the Federal Government”, National Academy of Public Administration, 2015
- Nguyen Xuan Thanh, and Jonathan Pincus, “Ho Chi Minh City Port Relocation: A Case Study of Institutional Fragmentation”, Fulbright Economics Teaching Program, Ho Chi Minh City and Harvard Vietnam Program, Policy Research, 2011
- NJS Consultants Co., Ltd. and CTI Engineering International Co., Ltd. “The Study on the Master Plan of Greater Phnom Penh Water Supply (Phase 2) in the Kingdom of Cambodia, Final Report”, Japan International Cooperation Agency, Ministry of Industry, Mines and

Energy and Phnom Penh Water Supply Authority, 2006

- OECD, Development Assistance Committee(DAC) : ”DAC Criteria for Evaluating Development Assistance”, 2000
- OECD, “The Paris Declaration on Aid Effectiveness”, OECD, 2005
- OECD, Development Assistance Committee (DAC), “Official Development Assistance - Definition and Coverage –“
<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>
(2018年1月アクセス可能)
- Peter Herrold and Associates, “The Broad Sector Approach to Investment Lending, Sector Investment Programs”, The World bank Discussion Paper 302, 1995
- Project Management Institute Case Study, “Series on Program Management in Government, Transforming Air Traffic within the US National Airspace System”, Project Management Institute、2014
- Project Management Institute Case Study, “Series on Program Management in Government, Program Management Development Practices within the Office of Systems, Social Security Administration”, Project Management Institute、2014
- Project Management Institute Case Study, “Series on Program Management in Government, A Case of Project/Program Management Success within the Office of Justice Services, Bureau of Indian Affairs”, Project Management Institute、2014
- Provincial People’s Committee, Lam Dong Province, The Socialist Republic of Vietnam, Ref No. 258 / BC-UBND, “Implementation of the 5 year socio-economic development plan (SEDP) 2011 – 2015”, November 2015 (原文はベトナム語)
- Provincial People’s Committee, Ho Chi Minh City, Ba Ria Vung Tau Province, Dong Nai Province, Binh Duong Province, Tay Ninh Province, Long An Province, Tien Giang Province, Lam Dong Province, Binh Phuoc Province, The Socialist Republic of Vietnam, Ref No. QCPH-TPHCM-BRVT-DN-BD-TN-LA-TG-LD-BP, “Coordination Mechanism”, 2016 (原文はベトナム語)
- Richard Skolnik, Paul Jensen, Robert Johnson, “Aid Without Impat, How the World Bank and Development Partners Are Failing to Improve Health Through SWAPs”, Advocacy to Control TB Internationally, 2010
- Stanford Center on Philanthropy and Civil Society, Stamford University
<https://ssir.org/> (2018年1月アクセス可能)
- The Stockholm International Water Institute, Stockholm Industry Water Award, 2010

<http://www.siwi.org/prizes/winners/phnom-penh-water-supply-authority/>

(2018年1月アクセス可能)

- The Prime Minister of Vietnam, Decision 55/Ttg on the approval of the Master Plan of the Thi Vai – Vung Tau Deepwater Port System, 5 November 1992. (原文はベトナム語)
- The Prime Minister of Vietnam, Decision 50/Ttg/1998/QĐ-Ttg on the approval of the adjustment and addition to the Master Plan of the Thi Vai – Vung Tau Deepwater Port System, 28 February 1998. (原文はベトナム語)
- The Prime Minister of Vietnam, Decision 791/QĐ-TTg on the approval of the Detailed Master Plan of Sea Ports in HCMC, Dong Nai, and Ba Ria – Vung Tau, 12 August 2005. (原文はベトナム語)
- The Prime Minister of Vietnam, Decision 458/QĐ-Ttg on establishing the HCMC port relocation steering committee, 28 April 2008. (原文はベトナム語)
- Tokyo Engineering Consultants Co., Ltd. in association with Nihon Suido Consultants Co., Ltd. “The Study on Phnom Penh Water Supply System in the Kingdom of Cambodia Final Report”, Japan International Cooperation Agency and Phnom Penh Water Supply Authority, 1993年
- United Nations General Assembly Resolution 44/211, 22 December 1989
- United Nations General Assembly Resolution 47/199, 22 December 1992
- United Nations Development Programme, Evaluation Office, “The Program Approach : Ownership, Partnership and Coordination”, 1998
- United Nations Development Programme (UNDP), “Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results”, UNDP, 2009
- United Nations General Assembly Resolution 55/2, “United Nations Millennium Declaration”, 18 September 2000
- United Nations General Assembly Resolution, “Transforming our world: the agenda for Sustainable Development”, 18 September 2015
- U.S. Agency for International Development (USAID), “Program Cycle Overview”, 2011
- U.S. Agency for International Development in Vietnam, “Country Development Cooperation Strategy for Vietnam 2014-2019”, U.S. Agency for International Development, 2013
- Vu Thanh Tu Anh, Laura Chiot, David Dapice, et al. : “Institutional Reform – From Vision to Reality” A Policy Discussion Paper for Vietnam Executive Leadership Forum, Harvard Kennedy School, 2015
- World Bank, “Comprehensive Development Framework Country Experience March 1999 – July 2000”, World Bank, 2000

- World Bank, Independent Evaluation Group, “How to Build M&E Systems to Support Better Government”, pp.141, 2007
- World bank : 「Vietnam Development Report 2012」 、 2011
- World Bank, “Environmental and Social Framework”, 2017
- World Bank, “Vietnam Development Partnership Forum”,
<http://www.worldbank.org/en/events/2013/12/04/vietnam-development-partnership-forum-a-new-platform-for-policy-dialogue> (2018 年 1 月アクセス可能)
- 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉 : 「公共政策学の基礎 (新版)」、有斐閣、2015 年
- 浅沼信爾、小浜裕久 : 「ODA の終焉 機能主義的開発援助の勧め」、勁草書房、2017 年
- 荒井祐介、木嶋恭一、出口弘 : 「地域活性化のコミュニティマネジメントとしての価値協奏プラットフォーム戦略」、国際 P2M 学会、Vol.7, No.1、pp1-13、2012 年
- 五百井清右衛門、黒須誠治、平野雅章 : 「システム思考とシステム技術」、白桃書房、1997 年
- 伊丹敬之、宮永博史 : 「技術を武器にする経営 日本企業に必要な MOT とは何か」、日本経済新聞出版社、2014 年
- 井上雅裕、陳新開、長谷川浩志 : 「システム工学 問題発見・解決の方法」、オーム社、2011 年
- 牛見さおり : 「ベトナム全国水環境管理能力向上プロジェクト専門家業務完了報告書」、(独) 国際協力機構、2013 年
- ヴェロニカ・L・テイラー「法制度改革支援の倫理」、アジ研ワールド・トレンド、No.143、pp.16-21、2007 年
- 遠藤聡 : 「ベトナムにおける法体系の整備-2008 年法規範文書公布法を中心に-」、外国の立法、No.238、2008 年、国立国会図書館
- 大野健一 : 「産業政策の作り方」、有斐閣、2013 年
- 大林重信 : 「ベトナム全国水環境管理能力向上プロジェクト専門家業務完了報告書」、(独) 国際協力機構、 2013 年
- 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 年
- 外務省 : 「開かれた国益の増進 ODA のあり方に関する検討最終とりまとめ」、2010 年
- 外務省 : 「対ベトナム社会主義共和国国別援助方針」、2012 年

- 外務省：「開発協力大綱（平成 27 年 2 月 10 日閣議決定）概要」、2015 年
- 外務省、ODA タスクフォース：「対ベトナム社会主義共和国事業展開計画」、2016 年
- 外務省：「2016 年度版開発協力白書 日本の国際協力」、pp.163、2017 年
- 外務省：「ODA とは？」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/index.html>
(2018 年 1 月アクセス可能)
- 閣議決定：「政府開発援助大綱の改訂について」、2003 年
- 閣議決定：「開発協力大綱」、2015 年
- 金子由芳：「日本の法整備支援の比較優位-ベトナム向け支援事例からの検討-」、国際開発研究、Vol.20、No.2、pp25-34、2011 年
- 亀山秀雄：「ロジックモデルの歴史と P2M 理論への応用」、国際 P2M 学会誌、春季研究発表大会予稿集、p.170-179、2010 年
- 芽野千江子：「議員立法序説」、レファレンス、No.776、pp1-30、国立国会図書館、2015年
- 黒川和美：「公共部門と公共選択」、三嶺書房、1987年
- (株) コーエイ総合研究所：「法整備支援の評価手法に関する調査研究・分析業務最終報告書」、(独) 国際協力機構、2014 年
- 国際協力事業団国際協力総合研修所：「開発課題に対する効果的アプローチ」、国際協力事業団、2002 年
- 国際協力事業団、(財) 国際臨海開発研究センター、(株) 日本港湾コンサルタント：「ヴェトナム国南部港湾開発計画調査最終報告書」、国際協力事業団、2002 年
- (独) 国際協力機構国際協力総合研修所：「事業マネジメントハンドブック 初版」、(独) 国際協力機構、2007 年
- (独) 国際協力機構、「新 JICA 誕生」、2008 年
- (独) 国際協力機構：「国際協力機構年次報告書 2009」、2009 年
- (独) 国際協力機構：「ベトナム国港湾管理制度改革プロジェクト終了時評価報告書」、(独) 国際協力機構、2009 年
- (独) 国際協力機構：「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」、(独) 国際協力機構、2010 年
- (独) 国際協力機構、(株) 日本工営：「ベトナム社会主義共和国河川流域水環境管理調査ファイナルレポート」、(独) 国際協力機構、2010 年
- (独) 国際協力機構、一般財団法人国際開発機構：「テーマ別評価 JICA 協力プログラムの評価可能性向上に向けた分析最終報告書」、2015 年

- (独) 国際協力機構評価部：「DAC 評価 5 項目の評価視点及び判断基準の標準化 報告書」、2012 年
- (独) 国際協力機構：「ベトナム国母子健康手帳プロジェクト終了時評価要約表」、
(独) 国際協力機構、2014 年
- (独) 国際協力機構評価部：「JICA 事業評価ガイドライン (第 2 版)」、(独) 国際協力機構、2014 年
- (独) 国際協力機構、一般財団法人国際開発機構：「テーマ別評価 JICA 協力プログラムの評価可能性向上に向けた分析最終報告書」、(独) 国際協力機構、2015 年
- (独) 国際協力機構、(株) 日水コン：「第 3 回アジア地域上水道事業幹部フォーラム 実施報告書」、2015 年
- (独) 国際協力機構、ベトナム国ラムドン省、ベトナム社会科学院、ドリームインキューベーター、コーエイ総合研究所：「ベトナム国ラムドン省農林水産業及び関連産業集積化にかかる情報収集・確認調査ファイナルレポート」、2015 年
- (独) 国際協力機構評価部：「JICA 事業評価ハンドブック」、2016 年
- (独) 国際協力機構、「国際協力機構事業評価年次報告書 2016」、2017 年
- (独) 国際協力機構、「協力プログラム評価」
https://www.jica.go.jp/activities/evaluation/tech_ga/after/program.html
(2018 年 1 月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構：「ODA と JICA」、<https://www.jica.go.jp/aboutoda/jica/>
(2018 年 1 月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構：「協力プログラム評価」、
https://www.jica.go.jp/activities/evaluation/tech_ga/after/program.html
(2018 年 1 月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構、「気候変動対策プログラムローン」
http://www.jica.go.jp/press/2010/20100618_01.html (2018 年 1 月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構、「全国水環境管理能力向上プロジェクト」
<http://gwwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/VW02040106/355181C0AE99A6FE492575D100355630?OpenDocument> (2018 年 1 月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構：「南部ビンズオン省水環境改善事業」事業事前評価表
https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2006_VNXIV-4_1_s.pdf
(2018 年 1 月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構：「第 2 期ホーチミン市水環境改善事業」事業事前評価表
https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2005_VNXIII-5_1_s.pdf

- (2018年1月アクセス可能)

● (独) 国際協力機構：「フエ市水環境改善事業」事業事前評価表
https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2007_VNXV-7_1_s.pdf
 (2018年1月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構：「カイメップ・チーバイ国際港」
<http://www.jica.go.jp/oda/project/VN12-P2/index.html>
 (2018年1月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構：「ハノイ工業大学指導員育成機能強化プロジェクト」
<http://gwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/SearchResultView/FDC8F0171E06579049257B250079E3CE?OpenDocument>(2018年1月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構、JICA 法整備支援ポータルサイト「ベトナム」
<http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject0401.nsf/3b8a2d403517ae4549256f2d002e1dcc/82defb180cfaf65d49257bc5002cef9f?OpenDocument&TableRow=8.1.1.3#8.1.1>
 (2018年1月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構「母子健康手帳全国展開プロジェクト」、
<http://www.jica.go.jp/oda/project/0900423/index.html>(2018年1月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構：ベトナム気候変動対策プログラム事前評価表
http://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2012_VN-C16_1_s.pdf
 (2018年1月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構：「ベトナム流域水環境管理能力向上プロジェクト」事前評価表
https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2015_1001253_1_s.pdf
 (2018年1月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構：「カンボジア水道事業人材育成プロジェクトフェーズ2」
<http://gwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/0/0055cdb660b38906492575d100354669?OpenDocument> (2018年1月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構：「カンボジア水道事業人材育成プロジェクトフェーズ3」
<http://gwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/VIEWParentSearch/44C2AD4C9B688D3249257B0D0079D7F9?OpenDocument&pv=VW02040104>
 (2018年1月アクセス可能)
- (独) 国際協力機構：「母子健康手帳全国展開プロジェクト」、
<http://www.jica.go.jp/oda/project/0900423/index.html> (2018年1月アクセス可能)

- (独) 国際協力機構、日興フーズ (株) : 「ベトナム国ラムドン省におけるポストハーベスト処理改善に向けた日本式高度選果・マーケティングの普及・実証事業 業務完了報告書」、2017年
- 国際 P2M 学会 : 「P2M Version 2.0 コンセプト指針」
<http://www.iap2m.org/pdf/p2mconcept200906.pdf> (2018年1月アクセス可能)
- 国土交通省土地・水資源局水資源部 : 「平成21年版日本の水資源管理について～総合水資源管理の推進～」、国土交通省、2009年
- 在ベトナム日本大使館「ベトナムの社会・経済戦略概要」
http://www.vn.emb-japan.go.jp/economic/economic_vietnam_senryaku.html
(2018年1月アクセス可能)
- 笹尾隆二郎 : 「P2M手法に基づいた効果的な ODA プロジェクトの実施方法の考察」、国際 P2M 学会 2017年春季研究発表大会予稿集、pp127-146、2017年
- 崎坂香屋子 : 「保健医療分野におけるセクター・プログラム・アプローチの動向」、国際協力事業団国際協力総合研修所、2001年
- 下村恭民、辻一人、稲田十一、深川由紀子 : 「国際協力第3版」、有斐閣、2016年
- 首相官邸 : 「海外経済協力に関する検討会 報告書」、2006年
- 白坂成功 : 「IoT時代の開発方法論としてのシステムズエンジニアリング～システム・オブ・システムズのデザインアプローチ～」、SEC Journal Vol.11, No.3, pp34-36, 201
- 城山英明、細野助博編著 : 「続・中央省庁の政策形成過程 その持続と変容」、中央大学出版部、2002年
- 鈴木紀 : 「プロジェクトからいかに学ぶか —民族誌による教訓抽出—」、国際開発研究、Vol.17、No.2、pp.45-58、2008年
- 鈴木康次郎、桑島京子 : 「プノンペンの奇跡 世界を驚かせたカンボジアの水道改革」、佐伯印刷、2015年
- ジョセフ・E・スティグリッツ : 「公共経済学」上巻、東洋経済新報社、1996年
- 専門性をつなぐ参画のしくみ研究会編著 : 「都市をつくりかえるしくみ」、彰国社、2016年
- 谷口邦彦 : 「産学共同研究のプロジェクトマネジメントモデルと成功要因」、国際 P2M 学会誌、Vol.9、No.2、pp.83-98、2015年
- 谷本寛治、大室悦賀、大平修司、土肥将敦、古村公久 : 「ソーシャルイノベーションの創出と普及」、NTT出版、2013年
- ドネラ・H・メドウズ : 「世界はシステムで動く」、英治出版、2015年
- トラン・ヴァン・トウ : 「ベトナム経済発展論」、勁草書房、2010年

- 内閣府経済社会総合研究所編：「社会イノベーション事例集」、内閣府、2008年
- 内閣官房、総務省、外務省、財務省、経済産業省、国土交通省：「G7伊勢志摩サミット 質の高いインフラ輸出イニシアティブ」、2016年
- 中原淳：「経営学習論」、東京大学出版会、2012年
- 中村明：「持続可能な社会形成のためのプログラムマネジメント適用化に関する研究」、東京農工大学大学院博士論文、2013年
- 中村明、亀山秀雄、小原重信：「ODA事業における全体最適化と価値システムに関する考察」、国際P2M学会誌、Vol.5、No.1、pp.1-11、2010年
- 中村明、亀山秀雄、小原重信：「ODA事業におけるステークホルダーマネジメントの実践構造化～環境社会配慮における合意形成プロセスの最適化～」、国際P2M学会誌、Vol.6、No.1、pp.15-28、2011年
- 中村明、亀山秀雄、小原重信：「開発途上国における開発計画策定支援計画の意義とその実行へのPPP適用に関する研究～3Sモデルによる開発プロセスの適正化～」、国際P2M学会誌、Vol.6、No.1、pp.113-127、2011年
- 中村明：「グローバル化する災害復興支援におけるPM体系の役割について ～スマトラ沖地震と東日本大震災からの教訓～」、国際P2M学会誌、Vol.6、No.2、pp.63-78、2012年
- 中村明、亀山秀雄：「日本の国際緊急援助におけるプラットフォーム形成～緊急時ミッション達成の多様な人材のチームビルディング～」、国際P2M学会誌、Vol.8、No.1、pp.99-113、2013年
- 中村明、亀山秀雄：「持続可能な社会形成のためのキャパシティ開発適用化に関する研究」、化学工学論文集、Vol.41、No.3、pp.207-212、2015年
- 中山政行、野地英昭、林和希、十河直人、亀山秀雄：「P2M理論を応用した地域活性化環境プラットフォーム構築」、国際P2M学会誌、Vol.5、No.2、pp.53-62、2011年
- 中山政行、亀山秀雄：「P2Mプラットフォームマネジメントによる地域活性化の事例分析」、国際P2M学会誌、Vol.6、No.2、pp.71-82、2014年
- 中山政行：「事例編 地域創成活動におけるP2M理論の適用方法」、P2Mマガジン第2号、国際P2M学会、2016年
- 西尾勝：「行政学」、有斐閣、1993年
- 西村仁志編著：「ソーシャルイノベーションが拓く世界」、法律文化社、2014年
- 日本プロジェクトマネジメント協会企画、P2Mガイドブック改訂委員会編著：「新版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」、日本能率協会マネジメントセンター、2007年

- 日本プロジェクトマネジメント協会編著：「改訂 3 版 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」、日本能率協会マネジメントセンター、2014 年
- Project Management Institute：「プロジェクトマネジメント標準体系：PMBOK ガイド第 5 版」、Project Management Institute、2013 年
- (独) 日本貿易振興機構ハノイ事務所：「ベトナム農業関連ビジネスパートナー発掘調査」報告書、2017 年
- 農林水産省：「日越農業協力対話について」
<http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokkyo/vietnam/vietnam2.html>
(2018 年 1 月アクセス可能)
- 農林水産省グローバル・フードバリューチェーン戦略検討会：「グローバル・フードバリューチェーン戦略」、農林水産省、2014 年
- 農林水産省：「日越農業協力中長期ビジョン」、2015 年
- 野地英昭、中山政行、亀山秀雄：「P2M からみた社会的環境プラットフォーム構築へのアプローチ」、国際 P2M 学会誌、Vol.6, No.1、pp141-153、2011 年
- 野中郁次郎、紺野登「知識創造経営のプリンシプル」、東洋経済新報社、2012 年
- 野中郁次郎、廣瀬文乃、平田透：「実践ソーシャルイノベーション 知を価値に変えたコミュニティ・企業・NPO」、千倉書房、2014 年
- 原洋之介：「アジアの「農」日本の「農」グローバル資本主義と比較農業論」、書籍工房早山、2013 年
- ピーター・F・ドラッカー：「マネジメント 基本と原則」、ダイヤモンド社、2001 年
- ピーター・M・センゲ：「学習する組織」、英知出版、2011 年
- 法務省法務総合研究所国際協力部ベトナムポータルサイト
http://www.moj.go.jp/housouken/housou_houkoku_vietnam.html
(2018 年 1 月アクセス可能)
- 堀佐知子：「開発援助における「オーナーシップ」概念の変遷と分類」、国際開発研究、Vol.23、No.1、pp161-173、2014 年
- マイケル・ポーター：「競争優位の戦略」、ダイヤモンド社、1985 年
- 松尾弘「良い統治と法の支配」、日本評論社、2009 年
- 松岡俊二：「国際開発協力における「キャパシティ・ディベロップメントと制度変化」アプローチ」、アジア太平洋研究、No.11、pp223-237、2008 年
- 松園万亀雄、門司和彦、白川千尋 編著：「みんぱく実践人類学シリーズ 1 人類学と国際保健医療協力」、明石書店、2008 年

- 松本剛：「ベトナム法整備便り」、ICD NEWS、No.64、pp38-49、法務省法務総合研究所国際協力部、2015年
- 村瀬達哉：「政府開発援助へのP2M導入におけるいくつかの考察」、国際P2M学会誌、Vol.5、No.1、pp.43-51、2010年
- 山本秀男：「イノベーションプログラムのマネジメントに関する考察」、国際P2M学会誌、Vol.8、No.2、pp.123-133、2014年
- 山谷清志：「評価の理論と実践におけるプログラム概念-政策評価とODA評価をめぐって-」、同志社政策科学研究、Vol.6、No.1、pp.1-13、2004年
- 吉田和浩：「セクター・ワイド・アプローチ ～ガーナ基礎教育支援の反省から学ぶもの～」、国際協力研究、Vol.17、No.1、pp.23-29、2001年
- 吉田邦夫、山本秀男編著、「実践プログラムマネジメント」、日刊工業新聞社、2014年
- ロバート・G・クーパー、浪江一公 訳：「ステージゲート法」、英知出版、2012年
- 和田信明、中田豊一：「途上国の人々との話し方 国際協力メタファシリテーションの手法」、みずのわ出版、2010年
- 和田義明、亀山秀雄「企業における研究開発プロセス手法の考案」、国際P2M学会誌、Vol.7、No.2、pp75-85、2013年
- 渡辺孝、「ソーシャルイノベーションとは何か」、一橋ビジネスレビュー、Vol 57、No.1、pp.14-26、2009年

謝辞

本博士論文は、筆者が千葉工業大学大学院社会システム科学研究科マネジメント工学専攻博士後期課程在学中に、久保研究室において行った研究をまとめたものです。

本研究に関して終始ご指導ご鞭撻を頂きました本学久保裕史教授に心より感謝申し上げます。また、本論文をご精読頂き貴重なコメントを頂きました本学下田篤教授、山口佳和教授、山崎晃教授、芝浦工業大学大学井上雅裕教授に深く感謝申し上げます。これまで職業キャリアの大半を公的セクターである（独）国際協力機構にて政府開発援助業務に従事している筆者にとり、久保裕史教授をはじめとする諸先生より提示され、繰り広げられる議論、その中でも特に特に民間セクターにおける研究開発と製品化、市場化の努力に関する内容やシステム工学の考え方は、大変刺激的で学ぶところが多いものでした。

国際P2M学会の吉田邦夫名誉会長、小原重信会長、亀山秀雄副会長、山本秀男副会長ら諸先生には、筆者が当該分野で研究を開始する動機付けや機会を与えていただくとともに、暖かくご指導していただきました。これに改めて感謝申し上げますとともに、本研究が何らかの学術的貢献となれば幸いです。

本研究は筆者の（独）国際協力機構における業務経験を題材におこなったものですが、直接取り上げた題材の多くはベトナム事務所に事業担当として勤務していた際に、携わったものです。同事務所在勤時の森陸也所長（現財務部長）には、事業戦略やマネジメント、JICAのポジショニングなどについて、多くの示唆を与えていただきました。また名前をすべて挙げることは困難ですが他JICA関係者、そしてベトナムの皆さんをはじめ業務上のパートナーの皆様から実に多くのことを教えていただきました。これら全ての皆様に感謝申し上げます。

本学入学後の研究は、現在の所属先である（独）国際協力機構調達部の藤谷浩至部長、武井耕一次長のご理解とご支援がなければ困難なものでした。そのご寛容とご支援に深く感謝申し上げます。また筆者が責任者を努める同部契約第3課のスタッフの皆さんのご理解とご支援も同様に不可欠なものでした。そのご理解とご協力に感謝申し上げます。

ここに記した以外に実に多くの方々にご指導、ご支援、ご協力をいただきました。これらすべての方々に感謝申し上げます。

最後に、これまで筆者の研究活動について理解し、支え、励ましてくれた妻の麻子、娘の真由子に心より感謝します。

2018年3月