

論説

プロジェクトのPDCAサイクルにおける教訓の活用

渡部 晃三
評価部評価企画課長
特別行政法人国際協力機構

PDCAサイクルとJICA事業

PDCAサイクルとは、もとは戦後日本に提唱者であるエドワード・デミング博士らが紹介し、製造業における品質管理の手法としてトップの支援のもとに現場の従業員によって取り組まれるQCサークル（全社的品質管理活動）やカイゼンの中心となる概念として、戦後日本の製造業が製品の品質を向上させる上で大きな役割を果たした。80-90年代からは事業活動の継続的な改善を目的としたマネジメント手法として、製造業以外のサービス業等でも取り入れられるようになり、国際協力事業団（当時）や海外経済協力基金（当時）でも途上国でのプロジェクトの計画・実施においてモニタリング・評価を強化して事業改善を進める取組みとして取り入れられるようになった。

ちなみに、我が国ではPDCAサイクルと呼ばれて有名であるが、海外ではこのPDCAサイクルという呼び名はあまり一般的ではなく、国際協力の事業マネジメントに関する説明に用いる際には注意が必要である。もっともこの概念自体は、国際的にはISO（国際標準化機構）による品質マネジメントシステム等にPlan-Do-Check-Actのそれぞれの段階での達成基準が示されるなど国際的にも活用されている。海外では、デミング博士の名をとってデミング・ホイールなどと呼ばれることが多い。また、参考までに、PDCAを用いて事業の改善を図る（学び・教訓を活かして次の計画をより良いものにする）ことを、「PDCA（サイクル）を回す」と表現するが、英語でこれを説明する際には「回す」を、「1サイクル事業を実施した中での「学び」を活かし、失敗を繰り返さず、1段上のより優れた段階の計画に進める」という趣旨を踏まえ、Spiral Upという表現が用いられる。

今日では、2015年2月に閣議決定された開発協力大綱において、「開発協力の政策立案、実施、評価のサイクルに一貫して取り組むという戦略性を確保することが重要である。」（同大綱Ⅲ実施）との記載があり、ODA事業においてPDCAサイクルを回して事業の改善を図ることの重要性について言及している。

JICAの事業評価（プロジェクトの評価）の基本的な考え方を記した「JICA事業評価ガイドライン（第2版）」（注1）では、技術協力、有償資金協力、無償資金協力の個々の協力案件等に対して行う事業評価の目的を「主に①PDCA(Plan;事前、Do;実施、Check;事後, Action; フィードバック) サイクルを通じた事業のさらなる改善、及び②日本国民及び相手国を含むその他のステークホルダーへの説明責任（アカウンタビリティ）の確保という2つの目的のために事業評価を実施する」としている。また、事業評価をプロジェクトの計画から実施、完了後に至るまでの事業マネジメントのツールとして、事

業がより適切に実施され、改善のための情報を提供するものであり、「開発効果の実現の度合い」を最大の関心事とするとしている。

JICAが行うプロジェクトの「ライフサイクル」にPDCAサイクルの各段階に当てはめると、①P(Plan) は相手国のニーズ(要請)を踏まえて詳細な計画を立案し計画内容とそれを評価するための基本的な情報(妥当性、計画内容、想定する効果、指標等)を「事業事前評価表」にとりまとめる段階、②D(Do)はプロジェクトを開始し実施の過程で進捗をモニタリングし適宜活動に修正を加えながら完了時にその協力の効果を取りまとめる段階、③C(Check)は事業完了後に事後評価を行い有効性・インパクト、効率性、持続性等を検証し教訓等を取りまとめること、また、④それらの評価結果から得られた教訓等を事業部門にフィードバックし、類似のプロジェクトを計画・実施する際に活用される段階がA(ActionまたはAct)にあたる。

ただし、プロジェクトの活動内容に注目したプロジェクト期間中の年度毎や研修等の活動を実施する毎にPDCAを回してカウンターパートの計画・実施・改善能力を高めるという「より小さなPDCA」や、類似性のある多くのプロジェクトの評価結果から得られた共通する学びを受けて課題別指針や事業のプロセスなどの制度的な改善につなげていくという「より大きなPDCA」もあわせて考える必要がある。



JICAの事業評価と「教訓」

「JICA事業評価ガイドライン(第2版)」に言う「説明責任」の観点から、JICAはプロジェクトの事業評価報告書をJICAホームページ上で公開しており、「事業評価案件検索」(注2)のページではプロジェクト開始前に作成する「事業事前評価表」や完了後原則

3年後までに実施される「事後評価報告書」などを、案件名、国、分野、評価の種類などの項目で検索し、表示することができるようになっている。たとえば、興味のある国や分野を入力して検索すると、それに該当するプロジェクトの評価報告書が一覧表示されるので、リストアップされた内から、関心のある事後評価報告書を選んで閲覧することができる。

The screenshot shows a search interface titled "JICAホームページの「事業評価案件検索」" (JICA Homepage Project Evaluation Case Search). The interface includes several search criteria sections:

- 案件名** (Case Name): A text input field with a search button.
- 対象地域・国名** (Target Region/Country Name): Two dropdown menus, one for "アジア" (Asia) and one for "インドネシア" (Indonesia).
- 分野** (Field): Three dropdown menus, the first set to "高等教育" (Higher Education).
- 評価種別** (Evaluation Type): A section with checkboxes for different evaluation stages:
 - 技術協力** (Technical Cooperation): 事前評価 (Pre-evaluation), 中間レビュー (Mid-review), 終了時評価 (End-of-term evaluation), 事後評価 (Post-evaluation).
 - 有償資金協力** (Cooperation with Paid Funds): 事前評価, 中間レビュー, 事後評価, 事後モニタリング (Post-monitoring).
 - 無償資金協力** (Cooperation with Unpaid Funds): 事前評価, 事後評価.
- 開始年度 (西暦4桁)** (Start Year (4-digit Gregorian calendar)): Two input fields for "年度から" (Year from) and "年度まで" (Year to).

At the bottom, there are buttons for "検索" (Search) and "検索条件クリア" (Clear search conditions).

1件の事後評価報告書は、全体で数十ページあり、要約と案件の概要に始まり、評価調査の概要、評価結果を妥当性、有効性・インパクト、効率性、持続性（OECD/DAC評価5項目）の各項目に沿って分析する記述があり、これを受けて全体的な評価判断が記載され、最終章には「結論及び教訓・提言」が記されている。

ここでいう「教訓」は、個別のプロジェクトの実施から得られた「学び」であり、「経験を通じて得られる知識（ナレッジ）」である。教訓を活用してより良い事業の実施につなげ、協力効果を高めるように取り組むことは、「事業評価ガイドライン（第2版）」に記すもう一つの重要な目的「事業のさらなる改善」にあたる。JICAは事業評価を通じて、事業の改善に向けた「教訓」を数多く蓄積し、評価報告書を公開することによる「見える化」にも取り組んでいるが、依然として事業評価の結果導き出される教訓等を事業にフィードバックし、それらを活用することが十分できていないとの組織内外からの改善を求める声が挙がっている。問題点としては、①報告書に記載された教訓の質が低く適用しにくい、②教訓情報が散在しており活用しにくい、③参照すべき重要な教訓の類型化・選別が体系的に行われていない、④教訓の活用状況やその結果が把握されていない、⑤個々人が暗黙知として持っているが形式知として共有されていない等が考えられる。

JICAでは、個別のプロジェクトの事業評価に加えて、複数のプロジェクトを特定の切り口で選択してそれらのモニタリング・評価結果から得られた情報を総合的・横断的に分

析する「テーマ別評価」を年間数件実施している。テーマ別評価の一環として、2013年度に「プロジェクトのPDCAサイクルにおける教訓活用マネジメント強化策の検討」（注3）を行ない、報告書を公開している（担当コンサルタントチーム：OPMAC株式会社）。このテーマ別評価では、上記の教訓の活用に関する問題意識に基づき、事業実施において教訓の活用を促進し、事業の改善に効果的に結び付けていくための改善策を検討した。具体的には、教訓の活用の仕組みと運用・活用状況の課題を整理して教訓の活用におけるボトルネックを明らかにするとともに、他ドナーや企業等の他組織における教訓の活用から学ぶなど、より良い教訓の活用のあり方を検討した。

調査の結果、JICAでの教訓の活用は、計画段階での教訓を参照する仕組みがあり、一定程度教訓を活用しているがその活用状況は必ずしもレベルが均質でなく、教訓情報の種類が多数あり様々な場所に保管されて統一した管理がされていない、参照すべき重要な教訓が選定されていない、使える教訓に加工されていない、教訓の活用状況が把握されていない、などの課題があるとの現状分析となった。

このような教訓の活用の仕組みが十分でないことや職員等が理解し活用しやすく入手しやすくなっていないとの問題点を踏まえ、①教訓の生産プロセス・活用プロセスを改善する、②類似事業の教訓から想定されるリスクを事業マネジメントにおいて活用するための情報提供・資料作成・研修等の実施、などを改善の方向性とした。これらの結果に基づき、JICA職員等が活用しやすい形に「教訓を加工・整備すること」や教訓の活用を徹底するための業務フローの改善案をとりまとめた。

教訓の質の向上のために

教訓が類似案件の形成や、各種制度改善などに具体的に活用・反映されるためには、教訓情報自体の「質」の確保と向上が不可欠となる。教訓の「質」（実用性）の観点からは、教訓抽出に当たって以下の4つの視点が重要である。

- ① 「情報の具体性」（必要な情報が具体的に記載されているか）
- ② 「論理性」（評価分析結果との整合性はあるか）
- ③ 「汎用性」（類似案件への適用可能性はあるか）
- ④ 「実現可能性」（実施可能で、具体的な解決対応策が示されているか）

PDCAサイクルにおける教訓の活用強化

先述の2013年度に行った「プロジェクトのPDCAサイクルにおける教訓活用マネジメント強化策の検討」の調査結果を活用しながら、2014年度以降、次のような取組みを行ない、教訓の活用強化を図っている。


ひとつの新たな取組みとしては、「ナレッジ教訓」の作成開始があげられる。これは、個別プロジェクトの評価結果から得られる類似性の高い教訓を集めて横断的に分析・加工を行い、所定のフォーマット（ナレッジ教訓シート）に記載して汎用性と実用性の高い教訓を作成する取組みである。「ナレッジ教訓シート」には、どのようなリスクに対

して、いつ、だれが、どのように対応すれば、どのような効果が期待されるのかを、わかりやすく取りまとめる。2014年度には、テーマ別評価として、自然環境保全、灌漑排水・水管理、水産、防災の4つの分野課題でこの「ナレッジ教訓」の作成を行った。コンサルタントチームの支援を得ながら、課題担当部門の職員や国際協力専門員等（ナレッジマネジメントネットワークのメンバー）と評価部担当者が各課題毎に検討会を4～5回開催し、プロジェクト評価報告書に記された教訓情報やJICA内外の関係者が持つ暗黙知を反映させてシートを完成させる。つまり、プロジェクトの担い手であるコンサルタントなどの専門家経験者等の持つ知見をインプットしてもらう会議を行なうことや、他ドナーの報告書にある教訓情報などもレビューしながら、各分野課題のナレッジ教訓シート（各分野15件～20件）を作成した。これらの検討結果は報告書にとりまとめられJICAホームページでも公開（注4）している。2015年度には、引き続き、平和構築、地方行政、廃棄物管理、下水道管理の4つの分野で継続的にナレッジ教訓作成の作業を行っている（これらについても完成後、ホームページに公開予定。）

汎用性のある「ナレッジ教訓」

【複数の個別プロジェクトの教訓から分析・加工された実用性、汎用性が高い教訓】

- ◆ タイトル：
教訓番号、分野、タイトル
- ◆ 教訓の種類：
事業マネジメント、セクター・分野別、国・地域別
- ◆ キーワード
- ◆ 適用条件
- ◆ リスク（対応策がとられなかった場合）
- ◆ 時点
- ◆ 対応策



ふたつ目は、2014年度(4月)に開始した、JICA内部向けの事業評価結果の概要を説明し、そこから得られた教訓等を共有するための説明会（「評価結果を用いた事業の改善」説明会）である。それ以前は個々の事業評価報告書を完成後に公開し、年度毎に評価結果の全体概要を取りまとめた事業評価年次報告書（注5）も作成していたが、これに加えて、職員等が「説明会に参加し、説明を聞き、意見交換する場」を作ったものである。各地の在外事務所や国内機関からもTV会議システムを用いて参加できるように、2回目となる2015年4月には実施日と時間帯を変えて4回の説明会を実施した。

また、職員等に対する研修を通じた事業評価と評価結果から得られた教訓の活用を普及することにも力を入れており、隔月で実施されるJICA内の研修にも、事業評価関連で3つの講座を設け、①プロジェクトのロジックの組み立てや適切な目標と指標設定に関するポイントや、②事後評価結果に課題のあった案件を題材としてそこから得られた教訓

を学ぶ演習、③インパクト評価の基礎知識などの職員研修によりJICA内部人材の評価能力向上に努めている。また、在外事務所においてナショナルスタッフが事業評価関連業務に主体的にかかわる事例が増えてきていることから、事業評価に関するナショナルスタッフ向けのTV会議システムを用いた研修や拠点事務所に周辺国のスタッフを集めて日本から講師を派遣して行う研修なども行っている。

さらに、事業部門がプロジェクト開始前に行う詳細な計画策定の結果作成される「事業事前評価表」に役立てる参照資料として、「JICA事業評価ハンドブック (Ver. 1)」（注6）や「開発課題別の標準指標例・教訓レファレンス」を技術協力プロジェクトの各課題ごとに作成し、周知するとともに研修等を通じてJICA職員等に活用を促している。

これらの資料提供や研修を行うなどのバックアップとともに、実際に新規プロジェクトが開始される前には、事業部門が評価部に対し「事業事前評価表」等のプロジェクト開始前に作成する書類のドラフトを回付し、評価部からプロジェクトの論理構成、目標設定や指標の適切さなどについてコメント（助言）を行い、事業部門が適切な書類を完成させることを支援している。冒頭に述べたJICAホームページの「事業評価案件検索」で、プロジェクトの「事業事前評価表」を閲覧できるが、このフォーマットには事業の概要、DAC評価5項目に沿った評価のポイントなどに加えて「過去の類似案件からの教訓の活用」という記載項目を設けており、具体的にどの過去の案件の評価結果から何を学んで新しいプロジェクトに活用するかを記載している。評価部が「事業事前評価表」のドラフトに助言する際には、教訓の活用についての適切さについても対象としている。先に紹介した「ナレッジ教訓」についても、新規プロジェクト開始にあたって活用すべきものとして引き続き事業部門の職員等に普及を図る。

評価部では、今後も上記の取り組みを継続・改善していく他、部門をこえた検討課題としては、計画時に想定した類似事業の教訓から想定されるリスクを含め事業マネジメントにおけるリスク管理の強化があげられる。

冒頭に述べたとおり JICA の事業評価は、①説明責任を果たしつつ、②事業のさらなる改善のための学びを得ること、という2つの目的のために実施しているが、事後評価の対象となる案件数が最近の年間 200 件程度から今後数年間の間にかなりの案件数の増加が見込まれており、限られた人員と予算でこの状況に対応する必要に迫られている。事業評価に関連する業務の効率性を高める必要があるがそれには限度がある中、事後評価を事業改善への学びに活かすために、評価を担当する職員の時間と労力を、教訓の質を上げるためにどれだけ充てることができるかが、大きな課題となっている。

このような課題もあるが、事業評価から得られる教訓を引き続き活用し、これまでの事業の実施過程での失敗や成功が、次の事業の計画に活かされ、モニタリングや評価を通じて適切に対処されて取り組みが記録され、同じ失敗を繰り返さないというPDCAの各段階での「学習する組織」としての取り組みを、各部署が協力して継続していくことが重要

である。

注釈・関連文献：

- ・注1：JICA 事業評価ガイドライン（第2版）

<http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/guideline/index.html>

- ・注2：JICA ホームページ「事業評価案件検索」

<http://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/index.php>

- ・注3：「プロジェクトのPDCAサイクルにおける教訓活用マネジメント強化策の検討」

<http://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/index.php>

- ・注4：「ナレッジ教訓」に関するテーマ別評価報告書（2014年度完成分）

http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/tech_ga/after/theme.html

- ・注5：「国際協力機構 事業評価年次報告書2014」

http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/general_new/index.html

- ・注6：JICA 事業評価ハンドブック（Ver.1）

<http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/guideline/index.html>

- ・注7：技術協力開発課題別の標準指標例及び代表的教訓レファレンス

<http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/indicators/index.html>