

(2) 「日本NGO支援無償資金協力」スキームの評価（NGO・外務省合同評価）

評価実施期間：2004年9月 2005年3月

評価チーム：本件評価調査は、NGO側、外務省側双方の評価者が、実務コンサルタントの補助を受けながら実施した。

（NGO）

野田 真里 名古屋NGOセンター理事/中部大学助教授
 片山 信彦 国際協力NGOセンター副理事長/ワールド・ビジョン・ジャパン常務理事・事務局
 野崎 泰志 名古屋NGOセンター理事/日本福祉大学助教授

（外務省経済協力局）

北沢 寛治 開発計画課 企画官
 中野 正則 民間援助支援室 首席事務官
 小杉 弥恵 民間援助支援室 課長補佐
 中垣 朋博 開発計画課評価班 課長補佐

（コンサルタント）

福田 幸正 （財）国際開発高等教育機構（FASID）上席調査役
 三好 崇弘 （財）国際開発高等教育機構（FASID）コンサルタント

評価目的

日本NGO支援無償資金協力」スキーム（以下、本スキームと呼ぶ）を総合的かつ包括的に評価し、本スキームの今後のより効果的・効率的な実施に資するための教訓・提言を得ることによって本スキームの更なる改善に役立てること、及び、評価結果を公表することによって説明責任を果たすこと。

評価の方法

本スキームの（1）「目的」の妥当性、（2）運用「プロセス」の適切性、及び（3）運用の「結果」の3つの視点から、文献調査、国内におけるアンケート調査・インタビュー、及び現地調査（カンボジア）によって評価を行った。

評価結果

（a）目的の評価

日本政府の開発援助政策との整合性：本スキームの目的は「開発途上国・地域で活動しているNGOが実施する草の根レベルに直接役立つ経済・社会開発事業に対して資金協力をを行う」ものであり、これは新旧のODA大綱、ODA中期政策に沿ったものである。

日本のNGOのニーズとの整合性：本スキームはNGOの活動を資金的に支える制度であり、NGOの資金的ニーズとの整合性は高い。本部プロジェクト実施経費の支援については、本スキ-

ムは他の公的支援と比較しても遜色ない。現実にはハード面が中心の事業への支援が多いが、制度上の制約はなく、ハードとソフトを組み合わせた効果的な事業を計画し説明するNGOの能力と、それを適切に審査する外務省側の能力の如何にかかっている。

相手国（政府、カウンターパート、住民）のニーズとの整合性：相手国政府は、資金面・物資面・技術面の協力とともに行政サービスの不備を補完するパートナーとしての役割、現地のNGOは技術面の支援を通じた能力向上、住民は生活向上への支援を日本のNGOに期待しており、基本的には本スキームの相手国のニーズとの整合性は高い。また、殊に政府による支援が困難な地域や社会階層のニーズに対しては「人間の安全保障」の観点からも本スキームのような公的資金によりNGOが活動することが有効と認識された。なお、単年度制は日本の予算制度全体を通しての原則であるが、本スキームは工夫次第で相手国の長期的ニーズに対応可能である。

（b）運用の「結果」

資金供与額の達成度：本スキームによる資金供与実績は、2002年度約12.9億円から2003年度には17.6億円と増加している。また、予算執行率は2002年度64.5%、2003年度は80%と向上している。ただし、パートナーシップ事業支援とマイクロクレジット原資支援の支援実績は低調である。

支援の目的の達成度：本スキームは支援を受けた大多数のNGOの資金ギャップ解消に貢献したと言えるが、NGOの資金不足体質の根本的な改善に直結したかは一概には言えない。なお、NGOが公的資金を受けるときには自らの組織としての能力を十分勘案することが求められ、一方、外務省側はNGOの資金運営能力の見極めのみならず、必要に応じ適切な助言・指導が行える能力が求められる。各支援事業の目的は、ほぼ達成されたというのがNGO側の見解である。但し、事業の自立発展性については、現地調査ではNGO側から明確な方針等を聞き出すことはできなかった。

正負のインパクト：正のインパクトとしては、NGOからは「日本の援助の認知度が高まることで日本のプレゼンスが拡大した」、「NGO間または現地政府との関係が促進された」、「実務を通じNGO自身の組織能力や事務管理能力が向上した」、などが認識されている。一方、負のインパクトとして、「案件採択までの期間が長かったため事業内容の変更を余儀なくされた」、「公的資金への依存度が高まった」、ということが指摘されている。

（c）運用「プロセス」の適切性

審査・資金供与プロセスの適切性：NGO側から申請された事業は外務省側で包括的な視点から審査が行われることになっており、選定基準は妥当と考えられるが、申請様式は選定基準と必ずしも整合しておらず、改善の余地がある。NGO側からは「審査に時間がかかる」、「審査中の情報が十分伝わってこない」といった指摘が多く聞かれた。だが外務省とNGOの協議等を通じて制度やその運営は改善されつつあり、今後は申請者であるNGOのプロポーザル作成能力をより高めていくことが課題の一つである。

資金供与後のNGO側による管理状況の適切性：NGO側の資金管理については、専用口座管理、中間財務報告、外部監査が行われることとなっており、これまでのところ大きな瑕疵等はなかったとのことである。NGO側によるモニタリング・評価については、必ずしも十分とは言えない状況のようである。また、NGOは本スキームの支援を受けた事業に関する情報公開が義務付けられているが、アカウントビリティの観点からも重要な改善課題であるといえよう。

提 言

NGOの活動は「人間の安全保障」の観点からODA政策を補強するとの視点 これまで、NGO側の申請案件が著しく国別援助計画の内容から乖離していたケースはなかったが、仮に見かけ上そのような乖離が生じた場合でも、「人間の安全保障」を増進するとの観点から見て、申請案件が政府レベルで見落とされたニーズに対応するものであれば、その案件を拾い上げることが望ましい。それは、政府の援助政策の補強にもなりうるものと考えられるからである。

NGOの組織的能力と公的資金協力 多くのNGOの組織基盤が脆弱な現状に鑑みれば、NGOが公的支援を受ける際には自らの組織能力を十分勘案することが求められる。一方、外務省側はNGOへの供与限度額を設定する際には、NGOの資金吸収能力の見極めのみならず、NGOの組織強化、NGOの育成という包括的な視点に立った適切な助言や指導が行えるよう、一層の能力向上が期待される。

ソフト費目、管理費・間接費の支援とNGO、外務省の相互理解 本スキームは、「ソフト費目」や「本部プロジェクト実施経費」といった直接経費以外の費用も対象としており、他の公的支援スキームと比較しても遜色はないと言える。NGO側は、この点に関する理解を深めると共に、申請に際し、これらの費用の必要性を説得力のある形で文書化することが必要である。一方、外務省側には、スキームの趣旨に沿ってNGO側が案件申請できるように導くための説明やコンサルティングの能力が求められる。

多年度にわたる事業への対応 形式上は、現行予算制度の下では多年度の支援を一般的に明確な形で行うことは不可能であるが、外務省側は、実施中事業の内容が妥当であれば次年度事業として実質的な審査を開始することは運用上可能としている。NGO側においては長期的な展望を複数年事業として示しながらも、形の上では単年度事業として計画を立案することが求められよう。そのような場合、各年度毎の事業評価が重要となり、NGO側の事業評価能力を培うことも重要な課題である。

申請プロセスにおけるNGO側、外務省側双方の能力向上と連携の強化 NGO側からは、外務省側での審査が長い、という不満が多く聞かれるが、その改善のためにはNGO側が申請書の質を向上させる必要がある。一方、外務省側は、NGO側の申請書作成能力が不足している場合には、適宜、作成を側面支援することが望まれる。在外公館レベルでの申請案件スクリーニング能力の一層の向上が必要であり、そのような観点から、在外公館体制のレビューを行い、必要なトレーニングの実施やマニュアル作り等を検討する余地がある。

NGO・外務省合同評価 例えば、多年度事業のパイロットケースを選び、NGO・外務省合同評価を実施し、本スキームに対する個別具体的な提言を導き出すことも一案である。こうした合同評価は、相互学習を通してNGOと外務省の間の建設的な連携関係を築く上でも有効と考えられる。

その他

- 本スキームの支援を受けて実施された事業のNGO側によるモニタリング・評価を強化する必要がある。また、本スキームにおいては、支援を受けた事業の完了報告書等をNGOが各自のホームページ等で公表することが義務付けられているが、それを果たしているNGOは少なく、納税者に対するアカウンタビリティの観点からも、NGOの対応の改善が求められる。
- 現行の申請書式は、必ずしも審査基準との整合性がとられておらず、改定を検討する余地がある。



現地調査で子供達と



日本紛争予防センター
アンドン・ポ小学校建設プロ
ジェクト
授業を受ける生徒たち

(3) 一般財政支援に関する米国との合同事例研究

評価実施期間：2004年8月 2005年3月

調査チーム：本調査は、米国国際開発庁（USAID）及び日本外務省から委託を受けた以下の両国コンサルタントにより実施された。

ジェフ・マリック 開発情報センタープロジェクト・ディレクター（チーム・リーダー）

アン・ビーズリー 同 シニア・リサーチ・アナリスト

アンドリュー・メルニク 同 シニア・エコノミスト

水田 慎一 三菱総合研究所 海外事業推進センター 研究員

調査目的・対象

本調査の目的は、東ティモールに対するプログラム型援助（一般財政支援）の効果を再検討し、それが支援実施の適切な方法であったか否かを判断するとともに、プログラム型援助の実施に適している国の条件とは如何なるものであるかを明らかにすることである。

本調査では、東ティモールにおいて実施されているプログラム型援助の主要形態である「東ティモール移行支援プログラム（TSP: Transition Support Program）」を主な調査研究対象とした。

調査結果

(1) 一般財政支援の目的

一般論として、一般財政支援の主要目的は、合意されたプログラムに基づいて柔軟に利用できる開発資金を提供することにより、開発における責任をドナー側から被援助国政府側に移し、被援助国が自国の開発に一層積極的な役割を果たすことを奨励することにある。このため、政府が脆弱かつ責任能力がなかったり、能力レベルが低く、財政管理能力が不十分である国は、原則として一般財政支援の対象候補国とはなりにくい。また、組織的または広範な汚職が存在したり、管理・評価システムや監査機関が存在しない・不十分である国についても同様である。

(2) 東ティモール移行支援プログラム（TSP）の概要

TSPは東ティモールに対して一般財政支援を行う枠組みであり、2002年の独立以降2年以上に亘り実施されている。TSPは、世界銀行の調整・管理の下で実施されており、世界銀行および10カ国の二国間ドナーによる資金拠出を受けている。2004年9月現在までのドナーからの拠出金総額は約9100万米ドルである。TSPによる支援は、石油・ガス収入が安定的に得られるようになると予想されていた2005年までに段階的に廃止される予定であったが、石油・ガス田開発の遅れを反映し、東ティモール政府は、2007年まで支援を継続するよう要求している。TSPの主要目標は、以下のとおりである。

- 政府収入を補うための一時的な資金を供給する。
- 東ティモールの国家開発計画（NDP: National Development Plan）の実施を可能ならしめること。

- 将来の石油・ガス収入が適切に管理されるよう十分な政府の能力を構築する。

(3) 東ティモールの特徴とTSPの目的

東ティモールに対する支援を考える際に考慮すべき同国の特徴は主として以下のとおりである。

- 東ティモールは、紛争を終えたばかり（post conflict）の新国家であり、外国からの援助以外に殆ど収入がなく、柔軟な形で財政資金を供与される必要がある。
- 東ティモールの人的能力・行政能力は極めて低く、政府は多くの外国人アドバイザーや外国人スタッフに依存することを余儀なくされている。
- 東ティモールは企業家精神の伝統に乏しく、開発可能な天然資源に乏しい。
- 東ティモールは大半の紛争後諸国と異なり、情勢が安定しており、紛争再発の可能性がほとんどない。
- 東ティモールでは沖合の油田・ガス田の開発により、恐らく2007年までには莫大な収益が得られるようになることが期待できる。

(4) 結論

- TSPは、東ティモール政府のオーナーシップの下で同政府の取組みを促し、それをモニタリングするための枠組みとして有効に機能してきている。このようなTSPの成功の大半は、世界銀行によるモニタリングとプログラム・デザインのおかげであると考えられる。二国間ドナーは、世界銀行によるモニタリングのおかげで、自国の援助を最小の人員で効率的に管理することが可能となったと主張している。
- 明示的なコンディショナリティ（援助の条件付け）はないものの、東ティモール政府とドナーは、年に2回会合を開き、進捗状況をレビューし、新規目標と新たな優先順位を設定している。これらの会合において、ドナーは、ハイ・レベルの東ティモール政府関係者との間で重要課題について議論することができる。すなわち、このようにして、ドナーは、自らの関心を表明する機会が与えられる。
- 東ティモール政府の観点からは、これらのレビューや強いドナー協調は、同政府に対する一種の圧力となっており、主権を一定程度の範囲で侵害するものだと思われている。それにもかかわらず、東ティモール政府は前向きに取り組み、良好な成果をあげている。
- TSPが良好に機能している理由の一つとして、予算管理権限が計画財務省に集中し、同省の強いコントロールの下で財務管理が行われていることがあげられる。これにより、東ティモールの現在の財政システムは健全であり、汚職の発生は最小限の低いレベルであるとドナーは述べている。しかし、予算支出権限が中央集権化されていることにより、政府が支出を適時に行うことができないなどの非効率も生じている。
- 現地の非政府組織（NGO）は、これまでのところ、TSPにかかる協議プロセスに対して、系統だっただけまたは意味ある形で関与してきていない。しかし、多数かつ多様なNGOを、組織立った形で、

かつ、各組織の意見が代表されるように関与させることは大きなチャレンジであり、NGOコミュニティとしても、政府やドナーと協力しつつ自らも努力する必要がある。

- 様々な形態の援助が相互にどのような比較優位を持つかという点について、東ティモール政府は、自らの嗜好を表明するだけの経験をプロジェクト、プログラムのいずれについても殆ど持っていなかった。しかしながら、現在、東ティモール政府は、プロジェクト型援助を好む姿勢を示している。というのは、東ティモール政府は、ドナーとともにプロジェクトに取り組むことを通じて自分たちが必要としているキャパシティ・ビルディングが促がされると考えているからである。
- 制度が未整備である東ティモール新政府にとって、TSPの持つキャパシティ・ビルディングの側面は、世界銀行やドナーの支援の下で、財政管理能力を身に付けるために極めて重要であった。東ティモールの紛争後の環境において、計画財務省内に財政管理能力を構築することは、TSPに対するドナーの支援を導きだすための鍵であった。この種のキャパシティ・ビルディングは、既存の政府組織が存在する他の国々においてドナーが一般財政支援の枠組みを通じて多額の資金を援助しようとするときにも考慮されるべきである。
- 東ティモールは、近い将来、石油およびガスからの政府収入が期待されていることから、一般財政支援に関する明白かつ自然な“出口戦略”(exit strategy)を有している。ある意味で、この戦略は、東ティモールが外国人アドバイザーの支援を受けることなく自らの予算を管理できるだけの基本能力を持つことができるか否かにもかかっている。

(4) ポリビア草の根・人間の安全保障無償資金協力評価(被援助国・機関による評価)

評価実施期間：2005年1月 2005年3月

評価対象国名：ポリビア

評価者：マリア・エウヘニオ・フラド

ポリビア国大蔵省公共投資次官室(ポリビア国政府援助窓口)

フリオ・セサル・マジョン他(コンサルタント)

評価の目的

評価対象期間(2001～2003年度)にわが国が取り組んだ、ポリビアへの草の根・人間の安全保障無償資金協力の136案件の内、教育、保健医療、生産性分野の代表的な11案件を通して、草の根・人間の安全保障無償資金協力のスキーム評価をおこなうこと。具体的には、地域住民等(評価会参加者数456名)とのワークショップやアンケート調査の形で客観的に評価し、今後、同分野での開発援助をより効果的・効率的に実施するための教訓と提言を得る。また、評価結果を公表し、ポリビア及び日本の国民に対する説明責任を果たす。

評価結果

評価の視点

本評価調査では、日本の草の根・人間の安全保障無償資金協力（教育、保健医療、生産性分野）について、目的、結果、プロセスの3つの観点から総合的に評価対象案件を検証する。特に次の人間の安全保障の実現のための6つのアプローチに対して参加型評価を行った。

- 人々を中心に据え、人々に確実に届く援助
- 地域社会を強化する援助
- 人々の能力強化を重視する援助
- 脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助
- 文化の多様性を尊重する援助
- 様々な専門的知識を活用した分野横断的な援助

（1）草の根・人間の安全保障無償資金協力の目的の妥当性

草の根・人間の安全保障無償資金協力学ームが主として対象とする基礎生活分野は、ポリビア政府の開発戦略及び保健、教育等の各分野を担当しているポリビア政府関係者の開発課題と整合しており、また、日本のODA大綱、ODA中期政策との整合性も確保された。

（2）結果の有効性・インパクト

中期政策に記載されている人間の安全保障の6つのアプローチに対する評価は次のとおりである。

（a）人々を中心に据え、人々に確実に届く援助

人々のニーズに基づいた人間と地域住民への支援は、裨益者の安全性と快適性の確保を可能とした。案件対象地域住民等に対して行った。アンケート結果によれば教育分野では72%、保健分野では76%、生産分野では84%の達成率となった。

（b）地域社会を強化する援助

共同体への支援は、組織強化を可能とし、共同体が現地の開発促進者となる成果を得た。特に生産部門への援助では、農民組織、生産者組織の参加プロセスが強化された。アンケート結果によれば、教育及び保健分野では60%、生産分野では76%の達成率となった。

（c）人々の能力強化を重視する援助

プロジェクトの策定、実施決定メカニズム及び建設時の共同作業及び案件管理などの経験を通じ、エンパワーメント強化に結びついた。アンケート調査結果によれば、教育及び保健分野では60%、生産分野では76%の達成率となった。

（d）脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助

脅威（欠乏と不安）に直面している都市部や農村部の社会層を対象としており、生活、生存、尊厳などが危機に晒されている共同体を優先した支援もしている。アンケート調査結果によれば教育、保健及び生産分野で各80%の達成率となった。

(e) 文化の多様性を尊重する援助

種族や文化の多様性を認め尊重し、共同体の建設に貢献した。アンケート調査結果によれば、教育、保健及び生産分野で各80%の達成率となった。

(f) 様々な専門的知識を活用した分野横断的な援助

案件地域に位置する地方自治体及び関連省庁との連携は部分的であり、特に地方自治体との連携が望まれる。アンケート調査結果によれば教育、保健及び生産分野で各60%の達成率となった。

(g) 住民へのワークショップ、アンケート調査プロセスを通じて、本件プログラムへの地域住民への認知度が高まったばかりでなく、住民がプロジェクトを再認識することにより、エンパワーメントが強化された。

(3) 草の根・人間の安全保障無償資金協力の計画及び実施プロセスの適切性

案件形成段階：実施団体は一般的な目標設定だけが期待されており、個別案件に特定した目標や戦略の策定がなされていないため、効率的な案件実施のために特定な目標設定を行う必要がある。

実施過程：的確に実施されているが、建設・改築案件等では、設計の変更が随時発生するため、柔軟な対応が求められる。

提 言

草の根・人間の安全保障無償資金協力スキームについて、その目的、プロセス、結果について、特に中期政策に記載された人間の安全保障の6つのアプローチの有効性に対して、以下の提言が得られた。

提言1 参加型の評価を通じ、本スキームの枠組み及び「人間の安全保障」の6つの視点を広報できたばかりでなく、地域住民への案件実施後のエンパワーメント強化に結びつくことが可能となった。今後も定期的に参加型評価を実施していくことが望まれる。

提言2 保健・教育分野への援助に重点が置かれているが、一部で生産分野への同援助は住民組織強化に結びつく傾向にあると考えることから生産分野への案件形成を検討する必要がある。

提言3 案件能力策定及び実施機関の管理能力の問題もあるが、交通の不便なより脆弱な地域である農村部への案件形成を計画的に実施する。

提言4 教育、保健及び生産などで指標を取ることが可能な場合には、特定の指標をシステムの管理することが必要と考えられる。この場合、申請者の負担増が高まるが、評価の際に役立つものと考えられる。

提言5 ボリビア政府内の大蔵省等の一部機関では、「人間の安全保障」の概念が認知されていたが、経済開発省等他の各関係機関においては、必ずしも認知されていないため、「人間の安全

保障」の概念の具体化した草の根・人間の安全保障無償資金協力の情報交換及び普及を行う。

提言6 草の根・人間の安全保障無償資金協力の貢献度を明確にするために、案件対象地域の経済社会指標などのベースライン調査を実施することが望まれる。

提言7 政府関連省庁、各県行政府、地方自治体政府などと適宜調整を行うメカニズムを定め、持続性を確保する。



参加型評価ワークショップの開催
(ボリビア、スクレ)

