

第1章 評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ

2010 年 6 月に外務省から出された『開かれた国益の増進－世界の人々とともに生き、平和と繁栄をつくる－ODA のあり方に関する検討 最終取りまとめ』（以下、「ODA のあり方」）では、政府開発援助（ODA）のあり方に関する検討結果が公表された。そのなかで、これからの ODA に求められることは、第 1 に、より戦略的・効果的な援助の実施、第 2 に、国民の強力な理解と支持、第 3 に、開発課題に対応するための必要な資金の確保、と記載されている。

また、日本 NGO 連携無償資金協力（以下、N 連）の評価業務の目的では、本報告書第 2 章に記載されているように、第 1 に、「ODA 評価ガイドライン（第 5 版）」に基づき、N 連スキームを評価し、グッドプラクティスや問題点を明確にすることにより得られた教訓・提言を今後の本スキームの改善に役立てること、第 2 に、評価の結果を公表することで、国民への説明責任を果たすこと、第 3 に、NGO が本スキームへの理解を深め、活用の促進に寄与することである。

以下、ODA の今後のあり方を踏まえつつ、N 連事業の評価と提言をまとめてみたい。

1-1-1 戦略的・効果的援助の視点からみたN連事業

N 連事業は、ODA の中核をなす開発協力を促進するアクターとしての NGO を支援している。したがって、NGO の能力向上を目標のひとつに据える N 連の役割は非常に重要である。実際、N 連実績のある NGO からは、事業実施能力（35%）、案件形成能力（22%）、財務能力（21%）などの能力向上があがったとの調査結果が出ている（図4-4参照）。外務省民間援助連携室の発言として、「N 連は事業資金を援助するものであって、NGO の組織能力向上は二次的な目的であり、組織に対する直接的な能力向上支援は難しい」とのことであるが、結果として、NGO はN連を通じ事業運営のノウハウを身につけていることが理解できよう。

それではN連事業を通じた戦略的・効果的援助とは何か。まずは、ODAを利用する開発協力実施機関との連携を重視すべきではなかろうか。「ODA のあり方」では、日本の「人」、「知恵」、「資金」、「技術」を結集した「オール・ジャパン」の開発協力をうたっている。この観点からみれば、日本の NGO は、その能力向上はいっそう求められているものの、現時点でも「資金」面を除けば、それなりの役割を果たしているものと思われる。

例えば、今回の N 連評価のためにカンボジアの現地調査を行ったが、1979 年のベトナムのカンボジア紛争とポルポト政権の崩壊により、100 万人以上のインドシナ難民が流出したことは日本の主要な NGO を設立させるうえで大きな契機になった（43 団体が設立され「NGO 元年」と呼ばれる）。したがって、カンボジアでは既に 30

年に近い支援活動の実績を有しており、「NGO との連携は、わが国の対カンボジア支援の柱」(在カンボジア日本大使館)と評価されている。実際、日本の NGO と現地住民との信頼関係も良好であり、事業の規模の大きさ以上の「人」的關係、「知恵」や「技術」の提供がなされている。

また、日本政府はカンボジア紛争終結に向けて 1991 年のパリ和平協定に対する外交努力を続け、和平締結後の復旧・復興支援、国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC)への PKO 派遣を行った。その後の内政安定や国づくりにも独立行政法人国際協力機構(JICA)などとの連携を取りながら積極的に支援してきたことは周知の事実である。カンボジアに対する日本の国際協力や開発協力が「オール・ジャパン」として評価される所以である。同様な成功事例として、紛争後東ティモールの復旧・復興、国家建設プロセスにもみられる。

日本の経済・財政状況が厳しい状況にある中、援助の「選択と集中」を促進するうえで、開発協力を実施する各アクター間の役割を最大限に発揮できる協力関係を創造することは非常に重要である。「より効果的な援助の実現に向けた取組」の観点から、N 連事業は現地の開発ニーズを比較的熟知した NGO への事業資金支援という点で、また「オール・ジャパン」の観点からも重要な役割を果たしていると思われる。

1-1-2 開発人材の育成からみたN連事業

日本の NGO は、一般的に「貧困層のニーズに対応し、住民に直接裨益(ひえき)する活動に重点を置き、地域に根差して、貧困層の自立や、住民の意識変化などを成果とする活動を行っており、受益者のニーズに対し、きめ細かく対応した援助を強み」としている点が評価されている。一方で、「組織基盤(資金・人員)、ネットワーク、アドボカシーの不足による展開力の面で課題が多い」という弱点も指摘されている(第4章参照)。実際、他国の NGO と比較した場合の日本の NGO の課題として「活動資金の不足」(25%)、「組織的基盤が弱い」(20%)、「人材の不足」(18%)などの調査結果が出ている(図4-5参照)。

日本の NGO の強みは、カンボジアや東ティモールのようなポスト・コンフリクト国家では早期に援助を開始し、欧米の大規模 NGO が撤退してもなお、現地に留まり、地道に教育や医療保健分野での活動を主として、現地語を操るなどで一定の効果を発揮していることである。しかし他方で、グローバル・パートナーに成長させるうえでは規模・組織力・資金いずれにおいても弱体と言わざるを得ない。

政府開発援助(ODA)大綱(2003 年改訂版)を見るまでもなく、日本の NGO は、「地球的規模の問題への取組」や「平和の構築」といった重点分野でのリーダーシップを発揮することが期待される。しかしながら、「オール・ジャパン」の一翼を担う NGO の力量は他アクターに比べ貧弱であり、こうした重点分野に取り組むパートナーとしては不十分であると言わざるを得ない。また、2010 年に N 連の供与額の拡充など大幅な改訂を行ったものの、依然大半のプロジェクト予算(1 千万～4 千万)が中

小規模の事業実施レベルを想定した資金規模であり、上記の重点課題に取り組む予算規模ではない。依然として、現在の日本の NGO が取り組む民生環境、医療保健、教育分野での活動の範囲であり、さらには東南アジア地域などの長年の支援実績のある地域を対象にした予算規模であると考えられる。

ODA 大綱の重点地域には、南アジア、中央アジア、中東、中南米、大洋州、さらには貧困、紛争、環境、人権など世界が直面する諸課題が集中するアフリカへも言及している。特に、アフリカは日本が主導するアフリカ開発会議での外交的支援義務も存在する（「横浜宣言」、「横浜行動計画」、「TICAD フォローアップ・メカニズム」）。したがって、アフリカ等で活動を展開するための NGO の能力強化は早急に求められる。

また、N 連の目標のひとつは、NGO の能力向上であるが、その示唆するところが本報告書でも指摘しているように、「国際競争力のあるプレーヤー」を育てるのか、それとも従前通りの「小規模事業を実施するためのパートナー」として育てるのかが問われている。「ODA のあり方」においては、「開発協力において日本の存在感を示し、質の高い援助を行っていくためには、開発人材の裾野の一層の拡大と、優秀な人材の育成・活用が必要である」とうたっている。ただ、その「優秀な人材育成」について、個人にターゲットを絞った書かれ方をしているが、「オール・ジャパン」の一翼を担う NGO 自体の能力強化は当然必要であり、日本の NGO の国際競争力を促進することが、日本の「国際社会におけるリーダーシップの発揮」（「ODA のあり方」）につながることは明白であろう。

1-1-3 国民の理解と支持の促進の観点

経済・財政状況の悪化にともない、1990 年代に ODA 供出額で第 1 位であった日本は、2007 年には第 5 位にまで落ち、それにともない国際的なプレゼンスの低下につながっている。ODA 予算の大幅な減少の背景には、「ODA に対する国民の共感が低下している」（「ODA のあり方」）ことが指摘されている。逆説的に言えば、ODA を増額するためには「国民の強力な理解と支持」（同書）を必要とする。

「ODA のあり方」では、戦後世代の増大による「国際援助」への関心の希薄、あるいは国民意識全体の内向き指向を ODA 予算低下の背景理由にあげている。しかし戦前生まれが援助を戦後日本復興・発展の「ご恩返し」と考えるならば、むしろ戦後世代は援助を平和・開発・人権・環境問題解決のための「グローバル公共財」としてとらえるべきであると考えられる。したがって、開発教育、国際理解教育などの公式非公式の教育機会を通じて積極的にこの考え方を広めるべきであろう。

N 連事業では、NGO という国民目線にもっとも近い援助アクターに働きかけて、ODA に対する「国民の強力な理解と支持」を得るための広報活動を積極的に展開すべきである。例えば、日本の大学教育などを通じ、毎年、大学生が N 連や JICA 草の根事業実施地域を訪れているが、確実にこれら若い世代の ODA に対する理解と支持は高まっている。また、帰国後における彼らの活動は、学生間のイベント開催、

大学の授業や小中高での総合的学習の場、国際フェスティバルへの参加など、様々なネットワークを通じて広まり、国際協力や開発協力の裾野は確実に拡大している。このような若い世代からのボトムアップ的な ODA の理解と支持を大いに利用すべきものとする。

N 連事業において「顔の見える援助」をいかに達成するかは当然ながら重要な課題である。N 連事業に関して NGO が ODA 資金供与機材に ODA マークを貼付したり、施設に ODA プレートを設置したりするなどの手段は取られている。しかしその一方で、キャパシティ・ビルディングなど成果の見えにくい案件も存在する。N 連はその点で柔軟的な対応を採っている。援助の受益者にとっては、「N 連予算による事業」というより、資金リソースが「日本」であることの方が理解しやすい。

実際、N 連事業対象国(地域)の受益者は、広くは中央政府、地方行政、事業対象地域の行政、住民とかなり範囲は広い。カンボジア調査では、事業対象地域の行政までは N 連事業を理解していたが、たとえ行政から住民への説明がなされても住民自身には「日本」からの援助であること以外に関心はない。しかし、この発想は「オール・ジャパン」を促す日本の ODA 戦略(「ODA のあり方」)から言って許容の範囲と考える。

N 連事業の重要な点は、当然ではあるが「NGO」の事業を支援していることであり、そのことが既述したように NGO の持ち味をいっそう発揮させて、結果的に「人の国際移動」が活発に展開されるなかで、直接的間接的に日本国民にフィードバックされる。このことは東南アジアを含む東アジア地域ではかなりの効果を発揮しているものとする。

1-2 今後の N 連事業に向けての提言

1-2-1 開発協力の3本柱:「貧困削減」「平和への投資」「持続可能な経済成長の後押し」(「ODAのあり方」)を促進する事業への支援強化

「貧困削減」は具体的にはミレニアム開発目標(MDGs)達成に向け、「貧困削減につながる持続的成長、保健、教育に重点的に取り組む」(「ODA のあり方」)ことである。「貧困削減」にかかわる N 連支援事業は、中小規模の日本の NGO でも対応可能であるし、しかも東南アジアでの長年の実績を有する点でアドバンテージも高く、今後も積極的に継続すべきである。しかしその一方で、グローバル・パートナーとして日本の NGO を押し上げていくためには、まずは外務省内部において、N 連の方向性、つまり「NGO をどのように育てるのか」、「どのような役割を期待するのか」などの議論をすべきである。

また、教育や保健医療・福祉など「貧困削減」領域の事業評価をすることは短期的に難しい面もあるが、一定の成果は確認する必要がある。したがって、例えばプロジェクト・サイクル・マネジメント(PCM)手法など、プロジェクトの立案から、実施、モニタリング・評価まで一連のサイクルとして事業を管理する手法を通じ、プロジェクトが計

画通りに実施されているか、当初計画した通りの成果が発現しているかを確認し、必要であれば軌道修正を行う仕組みの導入を検討すべきである。

「平和への投資」は、紛争（再発）予防のための緊急人道支援から治安確保、復興・開発までの「平和構築」支援を指している。貧困削減につながる開発支援は日本の NGO の得意分野であると述べたが、紛争後国家の開発をはじめ、特に紛争後の平和構築ではいつ紛争が再発するかわからないこともあり、特に安全性の確保などの視点を含んだ専門的な訓練の導入を検討すべきである。

また同見地から、平和構築分野のN連事業に関わる NGO は、政府とのパートナーシップはもとより、国連、国際機関、地域機構、他国の平和構築 NGO など多様なアクターとの連携を検討すべきである。具体的には、中小規模の NGO 自身では限界がある当該事業地の安全性や事業実施に関わる情報提供が重要になる。民連室・在外公館でのコンサルテーションでは、事業内容に応じた外部専門家、同事業分野に経験を有する内外 NGO などの協力を求めるべきであり、今後コンサルテーションの中身の議論をすべきである。

N 連は 2010 年に支援内容を拡大して「平和構築事業」を追加したが、日本の NGO が平和構築分野に参入したのはまだ月日が浅く、欧米 NGO ほどのノウハウの蓄積はない。したがって、同分野での N 連事業を実施する NGO と各アクター間の有機的連携強化に向けた外務省・在外公館の仲介的役割を検討すべきである。

「持続的な経済成長の後押し」では特に、環境（気候変動を含む）、インフラ整備、投資環境整備（法・制度整備を含む）に重点的に取り組むとある。この分野の課題では NGO だけの単独の取り組みよりも、日本政府、JICA、国際協力銀行（JBIC）、日本貿易振興機構（JETRO）、企業などとの「オール・ジャパン」としての取り組みを検討すべきである。N 連としては「オール・ジャパン」の一翼を担う NGO の自主性と能力向上を意識した事業内容を精選すべきである。そのためには、他アクターとの効率的な役割分担と各アクター間の関係性強化を視野に入れたコンサルテーションのあり方を検討すべきである。

1-2-2 N 連スキームの戦略の明確化

本評価調査において、現地のニーズの理解に基づき地域に根差したきめ細かい支援を行うという、日本の NGO の強みを伸ばすことにおいて、N 連スキームが大きく貢献していることが明らかになった。団体の実績、活動規模にかかわらず、個々の NGO の発意やニーズに基づき、NGO が多様な事業を提案、実施する可能性が示唆された。日本の NGO にとっては、N 連による事業を通じて、活動経験を積み、事業実施能力、案件形成能力、財政面の能力を向上していける能力強化の機会となっている。

一方で、日本政府として、国際協力における NGO の位置づけを考えた場合、事

業レベルの助成効果を超えた、NGO セクターの発展を見据えた戦略を明確にすることも重要であろう。グローバル化が進む今日、国家レベルの安全保障のみでは機能せず、国境を越えた地球規模の課題の多様性、対象地域に内在する多様性に対応できる NGO なくして安全保障は成り立たない。主要援助国においても、NGO は、重点国、重点課題の目標を達成するための欠かせない実施パートナーとなっている。そのような中、日本の NGO にとって最大の助成スキームである N 連の目指す効果としては、NGO セクター全体の発展に資する NGO の育成が戦略的に必要とされるのではないだろうか。

しかしながら、現在の N 連による NGO に対する能力強化の効果は、N 連による事業運営のノウハウレベルにとどまり、NGO の組織全体や、NGO セクターの強化にはつながりにくいことが NGO へのアンケート調査によって指摘されている。欧米 NGO のように特定の分野や相当規模の支援実施を担う提案能力、専門性、経験が育成されていないのが現状である。そうした状況が、顔の見える援助として、広く国民の理解を得、現地の認知度の高い支援をすることに限界を生じさせている面がある。

そこで、これまでのとおり NGO の自発性と日本の NGO の強みを尊重しつつも、事業レベルを超えた NGO の組織全体の能力育成を目指すために、従来の事業助成による「小規模事業を実施するパートナー」の育成を引き続き重視していくことに加え、プログラムベース（国、分野を横断したもの）で「国際競争力のあるプレーヤー」の育成を視野に入れた新たな仕組みを導入するなど、N 連にも二元的な焦点をもった助成の仕組みが必要である。特に後者においては、英国やカナダで導入されている、具体的な事業をベースとせず、用途先を限定しない、いわゆる「ブロック・グラント」の導入の事例が参考になる。ブロック・グラントとはいっても、NGO が助成金をまったく自由に使えるというのではなく、例えば英国の「パートナーシップ合意（PPA）」においては、英国国際開発省（DfID）の活動目標である MDGs 達成のために戦略的レベルで貢献できると判断された NGO に対してであり、カナダにおいては、カナダ国民の開発援助への参加を促す活動を含めることが条件となっている。

欧米の NGO に比して、組織能力の強化が必要とされている日本の NGO においては、持続的な組織全体の強化につながるような柔軟な資金を導入するニーズは高く、N 連による導入の可能性を検討するべきである。

1-2-3 事業効果の拡大：点（プロジェクト）から面（地域的広がり、政策への連結）へ

カンボジアでの現地調査においても考察されたように、日本の NGO は N 連を通じて対象住民に対してきめ細かく対応し、相応の成果をあげている（第4章参照）。しかし、その成果は、対象地域、対象住民の範囲における事業レベルにとどまっている。より継続的で大きなインパクトを生むためには、事業を通じて生み出された工夫、グッドプラクティスを、他の地域や制度・政策レベルに繋げていく働きかけが求められる。

そのためには、複数年事業制度の活用を拡げたり、JICA 草の根技術協力事業や他援助機関のスキームとの連携をさらに促進しつつ、N 連が、サービスの供与に限定されることなく、地元政府へのアドボカシー活動、関係団体や援助機関間のネットワーク化への支援等も実施可能となる多方面からの NGO あるいは市民社会支援のスキームに改善するべきである。N 連においては、他スキームと比べ、外務省、現地大使館が関与することで、外務省や大使館が、政府機関や関連団体への橋渡しする等の助力を行える強みがある。そこで、個々の N 連事業のフォローアップの一環として民間援助連携室及び在外公館がこのような助力を行えるためのガイダンスを整備し、実施報告のための仕組みの導入を検討することが望まれる。

1-2-4 成果の達成度を測る仕組みの導入

本評価における調査を通じて、事業成果が図りにくい問題点が浮かび上がった。N 連の申請書においては、上位目標の記載欄のみで、事業目標、成果を測る指標の記載欄がないため、中間報告時や終了報告時において、ドナーと実施団体双方の共通の理解に立った成果を明確にすることが難しくなっている。N 連の効果を効率的に検証するツールとして 2007 年度より導入されている「効果検証シート」には、プロジェクト目標や成果を記載する欄があるが、申請書にはプロジェクト目標の記載箇所がないため、両者のロジックの整合性においても問題が生じている。

そこで、ステークホルダー間の事業の方向性に関する理解、事業進捗の確認、市民、関係者に成果を広く伝える手段を強化するために、成果の達成度を測る基本的な仕組みの導入を提案したい。

まずは申請書において、事業における目標、成果を測る指標の記載を義務付け、その事業目標、指標をベースとして、中間報告、最終報告、モニタリング・評価がなされることが望ましい。その際、目標や、成果、投入、外部条件等、プロジェクトの主要な要素とそれらの関係を簡潔に整理した一覧表であるログフレーム、あるいはプロジェクト・デザイン・マトリックス(PDM)の導入も有効であろう。

ただし、申請書で定めた成果指標、ログフレームや、事業期間における成果の達成のみにこだわると、質的な成果が表しにくくなったり、計画時には予期しなかった成果を見逃すリスクが生じるため、あくまで指標やログフレームは参考情報として位置付け、柔軟性を持った運用が重要である。プロジェクトによって生まれる影響は援助する側の計画に沿った一方通行ではなく、援助を受ける側からのリアクションによって相互作用が生まれ、援助する側が意図しなかった変化を引き起こすこともある。評価する通常のタイムスパンを超えて、大きく時間差を超えて効果が発現することもあるという捉えにくさも考慮に入れなければならない。また、長期的な自立発展を期待する能力強化や、平和構築等の案件においては、事業期間内での具体的な成果設定が難しく、プロセス自体に焦点が置かれるため、その事業の性格に応じた質的な指標の設定等を工夫する必要がある。

1-2-5 申請、審査、報告プロセスにおける情報提供、外部専門家の関わり強化

申請、審査プロセスにおいては、審査期間が大幅に短縮される体制へと改善されるなど外務省側も大きな努力が見られる。こうした改善については NGO 側も大いに評価したうえで、さらに申請プロセスにおいて、事業内容の視点からのコンサルテーションを求める声が多く聞かれた。窓口である民間援助連携室は、本省地域課、在外公館との連携を通じたコンサルテーションを行っているが、JICA 草の根パートナー事業と比較すると、経費に関する検討に比重が置かれ、事業内容や計画に係る検討は限られている。今後、援助事業実施の観点からのさらなる専門的なコンサルテーションや審査については、当該事業分野または当該事業地域に精通した外部専門家の関与の強化を通じた、事業計画に係る検討を強化していく必要がある。例えば、ジャパン・プラットフォーム(JPF)のように、申請、審査時、モニタリング時において、外部専門家がアドバイザーとして加わり助言するなどの方法も一案である。

また、報告プロセスにおいては、会計報告の困難さ、外部監査の効果に関する課題が指摘されている。全国各地に所在し、頻繁に人員が交代する傾向にある NGO においては、会計報告の方針に関する説明会を主要都市部のみで実施をしても効果が持続しにくいと、これまで問題になった点、質問が寄せられている点を整理し、わかりやすい詳細なマニュアルを充実させていくことが重要であろう。また、外部監査については、N 連事業における監査基準を明確にし、N 連特有の監査事項を含めた外部監査実施の依頼を義務付けることで、NGO、外務省両方における二重の監査手続きの必要性を軽減することができる可能性がある。

1-2-6 ステークホルダーの参加過程のさらなる推進

N 連スキームのユーザーであり、現地社会に近い日本の実施 NGO と外務省との定期的な対話の場(NGO・外務省定期協議会)が設けられていることは、現地の人々、現場の支援環境を考慮したスキームの改善を行うにあたって有効に機能しており、引き続きこの対話を継続すべきである。

さらなるステークホルダーの参加と、現地で顔の見える援助を展開するという観点から、さらなるスキーム改善を目指すためには、外務省が日本の NGO のみならず、N 連事業の受益社会の関係者(援助国政府機関、受益者コミュニティ・グループ)との直接の対話の場を持つことも重要である。特定の地域やテーマを設定し、定期的に NGO と共同で現地調査を実施するなどして、スキーム改訂の際により裨益者に近い人々の声を取り入れるプロセスを導入すること等が考えられる。