3. 評価

3.1 本スキームの「目的」の妥当性についての評価

3.1.1 日本政府の援助政策との整合性

本スキームは、2.1 で述べたとおり、1989 年度から実施されている「草の根無償資金協力」（創設当初の名称は「小規模無償資金協力」）のうちの日本の NGO を対象とするものと、1999 年度に創設された「NGO 緊急活動支援無償」等を整理・統合し、日本の国際協力 NGO への支援を一元化したものである。ここで、2.2（１）の表を再掲しておく。

図表 3 - 1　スキームの形態と対象分野

形態	対象分野
開発協力事業支援	草の根レベルに直接役立つ経済・社会開発事業
NGO パートナーシップ事業支援	日本の NGO が他の NGO 等と連携・協同して行う開発協力事業
NGO 緊急人道支援	武力紛争、自然災害等の被災地の現場で実施する事業
リサイクル物資輸送費支援	中古物資を NGO が引き受け、途上国に贈与する際の輸送費等
マイクロクレジット原資支援	現地でマイクロクレジットの実績ある NGO への原資供与
対人地雷関係支援	地雷不発弾除去、犠牲者支援、地雷回避教育等

以上の 6 つの形態を通じて、「開発途上国・地域で活動している日本の 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行う」ことが、本スキームの目的である。

旧 ODA 大綱（1992 年閣議決定）では、「民間援助団体（NGO）との連携を図るとともに、その自主性を尊重しつつ、適切な支援を行う」とあるのみであったが、2003 年度に改定された新 ODA 大綱では、6 つの重点項目のひとつとして「内外の援助関係者との連携」を強調しており、「国内の NGO、大学、地方公共団体、経済団体、労働団体などの関係者が ODA に参加し、その技術や知見をいかすことができるよう連携を強化する」と謳っている。更に、その基本方針の中でも、NGO は、国連諸機関や他の援助国などと同列的に、日本の ODA が連携を強化するべき組織として扱われている。

ODA 大綱に基づき、5 年程度を目途により具体的な援助方針として示したのが ODA に関する中期政策（以下、「ODA 中期政策」）である。本評価調査時の中期政策（1999 年度閣議

報告）では、旧 ODA 大綱の方向性に沿って、NGO との連携の強化が基本方針の中で謳われている。重点課題とされる貧困対策や社会開発、災害救助などの課題においても一様に「民間（NGO）との連携」が強調されている。更に、NGO は、援助事業の実施者としてだけでなく、国内外における援助事業への理解を深めるための不可欠な存在としても重視されている。同中期政策の「援助手法」の中には、以下の通り NGO への支援について具体的な記述がある。

NGO 等への支援及び連携

開発途上国に対する協力においては、貧困対策等社会開発面や環境保全分野での協力の比重が増すにつれ、住民に直接行き渡るきめ細かな援助への需要が増加している。その結果、民間援助団体（NGO）の果たす役割が重要となってきており、援助実施に当たって NGO との連携の必要性が著しく高まっている。

以上を踏まえ、次の諸点に配慮する。

— 「NGO・外務省定期協議会」、「NGO・JICA 協議会」などを通じ、開発途上国において活動を行う NGO との情報・意見交換と対話の強化を図る。
— NGO の援助活動に対する ODA による支援の充実・強化に努める。
— 事業委託を含めた NGO の人材やノウハウの活用を促進するなど、さまざまな形で NGO との連携と協力関係を強化する。
— 日本の NGO の援助活動の実施基盤の強化を支援する。
— ODA の実施に当たり、青年海外協力隊経験者や NGO 活動経験者の活用を進める。

また、市民生活に密接に関連した分野で豊富な技術や事業経験を有し、姉妹都市関係などを通じ開発途上国と人的交流を有する地方自治体との連携を強化して援助を進める必要がある。他方、自治体の持つノウハウや技術を積極的に活用することは効果的な援助を可能とするとともに、国民の幅広い参加を得た援助を行っていく上で極めて有益である。

以上を踏まえ、次の点に配慮する。

— 地方自治体の経験、技術や人材等を積極的に活用するとともに、地方自治体の協力活動への効果的な支援を図る。

（出所）:『旧 ODA 中期政策（平成 11 年度閣議報告)』「援助手法」より抜粋

また、新 ODA 中期政策（2004 年度閣議報告）では、「人間の安全保障」といった新しい課題や貧困対策などの中心的課題、そして「援助の効果的・効率的実施」といった運営面での課題において NGO との連携強化の方向性が示されている。日本の援助政策における NGO の役割は近年増大してきていることが覗える。本スキームの 6 つの形態は、新 ODA 中期政策の重点課題である「貧困対策や社会開発」、「災害緊急援助」、「平和構築」といった課題に即したものである。新 ODA 中期政策における NGO に関する記述の抜粋は以下の通りである。

人間の安全保障の視点について

人々を中心に据え、人々に確実に届く援助・支援の対象となっている地域の住民のニーズを的確に把握し、ＯＤＡの政策立案、案件形成、案件実施、モニタリング・評価に至る過程でできる限り住民を含む関係者との対話を行うことにより、人々に確実に届く援助を目指す。そのために様々な援助関係者や他の援助国、ＮＧＯ等と連携と調整を図る。

重点課題について
貧困削減のためのアプローチ及び具体的取組
－発展段階に応じた分野横断的な支援：…貧困層にかかわる様々な情報収集のために、政府やＮＧＯ、大学、研究機関、民間企業等とのネットワークを強化する。
－貧困層を対象とした直接的な支援：…貧困層に焦点を当てた直接的な支援は重要な意義がある。…貧困層や地域社会の能力を強化し、自らの生活に影響を与える援助政策の策定やプロジェクトの計画や実施段階において貧困層が参加できるようにすることが必要である。特に、草の根レベルで多様なニーズに応じた対応が可能なＮＧＯ等と協働していく。
平和の構築のためのアプローチ及び具体的取組
－迅速かつ効果的な支援：…危機的状況の下では、人間の生命、生活を保護するため迅速な対応が必要となる。国際機関、地域機関、内外のＮＧＯなどと連携してより効果的な援助を実施する。 また、我が国が、今後、平和の構築を積極的・効果的に行っていくためには、平和の構築支援に携わる人材の育成が不可欠となる。そのため、JICA 職員・専門家、コンサルタント、ＮＧＯ等を対象とした各種研修を実施する。…

効率的・効果的な援助の実施に向けた方策について
援助政策の立案検討
－被援助国における我が国関係者との連携強化：我が国が有する優れた技術、知見、人材、制度を活用することも重要であることから、現地タスクフォースは、被援助国において活動する我が国のＮＧＯや学術機関、経済団体（現地に進出している民間企業を含む。）等との連携強化のため、これら関係者との意見交換を活発に行う。

（出所）:『新 ODA 中期政策（平成 16 年度閣議報告）』より抜粋

なお、本スキームの 6 つの形態それぞれについて新 ODA 中期政策の重点分野と関連づけて整理すると以下の通りである。

図表 3 - 2　本スキームの各形態と新 ODA 中期政策との整合性

形態	対象分野	新 ODA 中期政策との整合性
開発協力事業支援	草の根レベルに直接役立つ経済・社会開発事業	人間の安全保障の視点に基づいた「人々を中心に据え、人々に着実に届く援助」 貧困削減における貧困層への直接的支援
NGO パートナーシップ事業支援	日本の NGO が他の NGO 等と連携・協同して行う開発協力事業	貧困削減及び政策提言における NGO・大学・研究機関・民間企業とのネットワークの強化 国際機関や他ドナーを始めとする現地援助コミュニティとの連携強化
NGO 緊急人道支援	武力紛争、自然災害等の被災地の現場で実施する事業	平和の構築 紛争及び自然災害などの緊急援助への迅速的対応
リサイクル物資輸送費支援	中古物資を NGO が引き受け、途上国に贈与する際の輸送費等	NGO への支援と連携の強化 環境問題への取り組み
マイクロクレジット原資支援	現地でマイクロクレジットの実績ある NGO への原資供与	貧困層の生計能力の強化としての小規模金融（マイクロファイナンス）支援
対人地雷関係支援	地雷不発弾除去、犠牲者支援、地雷回避教育等	平和の構築 （紛争後の復興支援、国内の安定と治安の確保のための支援）

本スキームへの申請案件と国別援助計画の内容との関係に関する考察

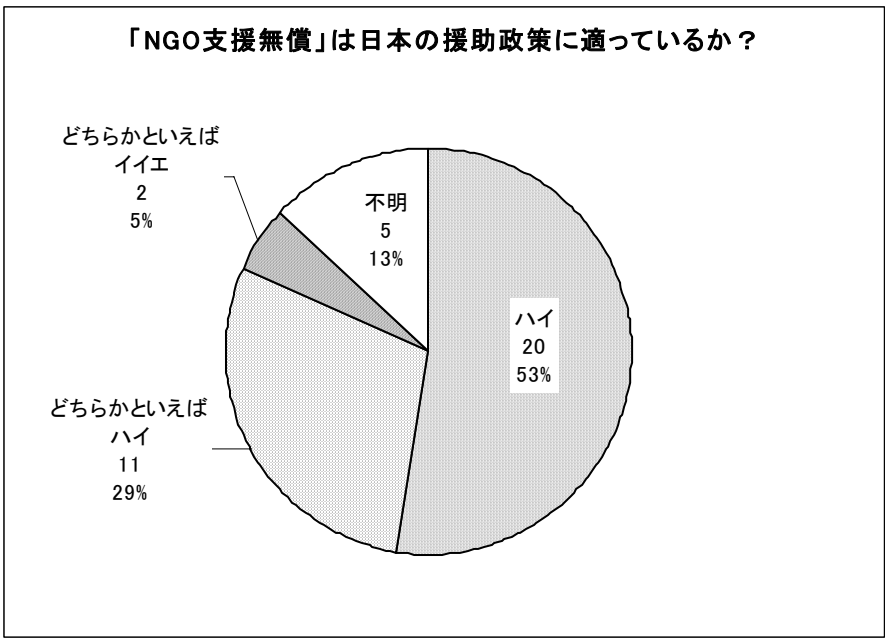
政府の援助政策の体系としては、ODA 大綱の下に ODA 中期政策、その下に国別援助計画が位置づけられている。

団体によってその使命が多様である国際協力 NGO と日本政府の間で、具体的な連携のあり方を巡って考え方の一致が求められるのは、ODA 大綱、ODA 中期政策のレベルもさることながら、多くの場合には、国別援助計画のレベルであろう。その際、本スキームの運用との関係で考慮を要するのは、NGO の申請案件の内容がが国別援助計画の内容から見かけ上乖離している場合である。

本スキームに基づく NGO からの申請に際しては、外務省は申請書の内容と国別援助計画との整合性を確認しており、民間援助支援室によれば、これまでのところ NGO からの本スキーム適用のため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。実際、国別援助計画の重点分野は通常幅の広いものとなっているところ、このような乖離が生じる可能性はあまり高くないとも考えられる。

しかし、途上国政府が考えるニーズや、基本的にはそれを考慮しつつ策定される国別援助計画に、現地で活動している NGO が把握している現場の住民のニーズが必ずしも網羅されているとは限らない。とくにいわゆる「破綻国家」や独裁国家においてはこの問題は深刻であり、住民の側に立った NGO による国際協力をつうじての民主化の促進やガバナンスの向上が重要である。また、国別援助計画の重点分野に申請案件が含まれない場合でも、その案件が、新 ODA 大綱や新 ODA 中期政策に謳われている「人間の安全保障」を確保する観点から重要な役割を果たしうる可能性もある。

図表 3 - 3　本スキームの ODA 政策との整合性について



（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

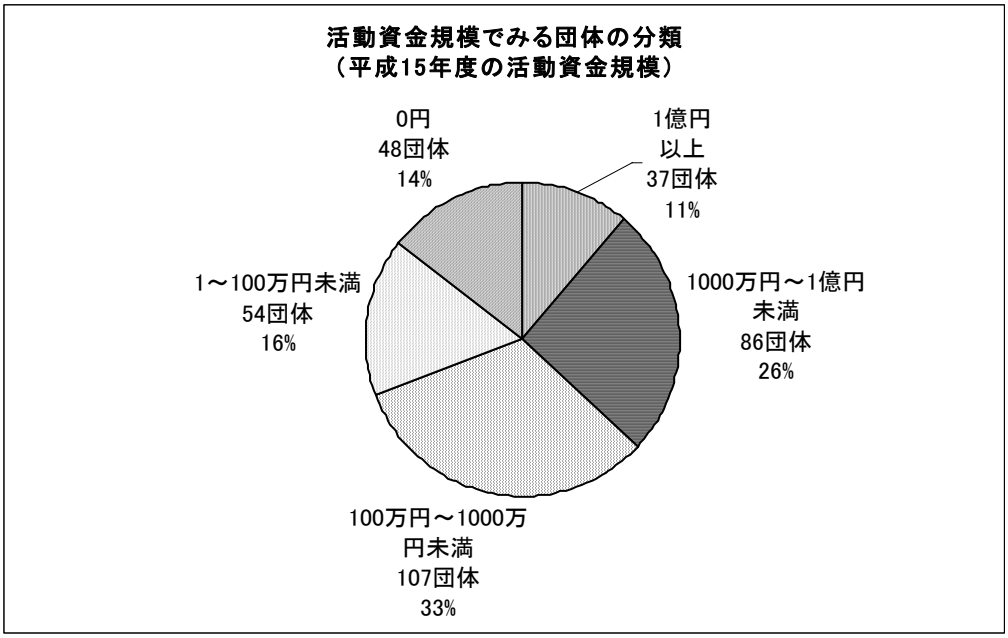
上に掲げた図表 3-3 は、本スキームと日本の援助政策の整合性に関するアンケート調査の結果をまとめたものである。本スキームによる支援を受けたの対象NGOの視点からも、アンケート調査の大多数の回答者は本スキームと日本の援助政策の間には整合性があると認識している。近年効果的かつ効率的な援助を目指すためにNGOの役割が増大してきており、それを支援する本スキームは日本の援助政策に適っているという意見が多い[2]。

3.1.2　　日本の NGO のニーズとの整合性

日本の途上国援助を草の根レベルで支えている NGO が抱える課題は多く、特に財政基盤が弱いと言われている。2004 年度の国際開発ジャーナル社による外務省委託調査で実施された、国際開発にかかわっている日本の NGO332 団体からのアンケート結果を次に示す。

[2] なお、整合性があるかどうかとの設問に対し「どちらかといえばイイエ」を選択した団体は、本スキームの日本の援助政策からの逸脱を指摘しているのではない。実施プロセスに時間がかかることや、ソフト費目や本部プロジェクト実施経費などが限られていることを挙げており、後述の NGO のニーズとの整合性やプロセスの適切性に関わる回答が混在している。（「3.2　本スキーム運用「プロセス」の適切性についての評価」を参照。）

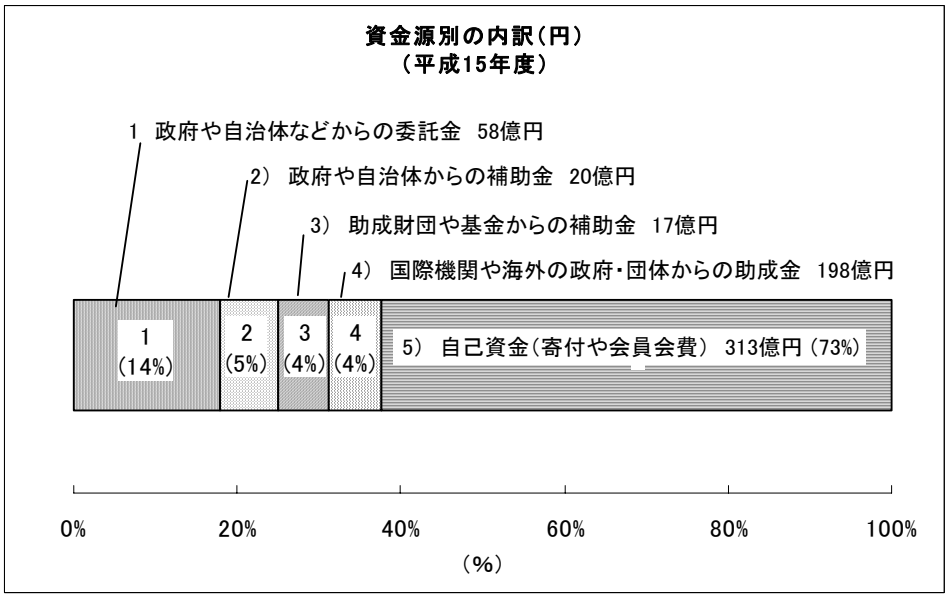
図表 3 - 4　活動資金規模でみる団体の分布



（日本の国際協力 NGO 全体を対象としたアンケート結果）
（出所）：国際開発ジャーナル 2004 年 11 月号より抜粋。

上図に示すように、年間の活動資金規模が 1000 万円に満たない NGO が全体の 63%を占めており、うち、100 万円未満の団体は 30%にのぼる。中には、実質的に活動を行っていない等の理由で活動資金が 0 円という団体も 14%ある。

図表 3 - 5　資金源別の内訳



（日本の国際協力 NGO 全体を対象としたアンケート結果）
（出所）：国際開発ジャーナル 2004 年 11 月号より抜粋。

同調査のアンケートに回答を寄せた 332 団体の財源を合計した上で資金源別の内訳を見ると、73%が「自己資金」、つまり寄付や会員会費となっている。次に「政府や自治体などからの委託金」が続くが、その割合は 14%である。

これらのうち、民間企業や市民からの寄付や会費は、昨今の厳しい経済状況を反映して全体としては減少しており、また変動が激しい。上記の調査結果によれば、マスコミなどで取り上げられた団体や一部の有名な団体には集中的に寄付や会費が集まるが、反対に知名度が低い NGO には資金が集まらないという二極化が進んでいると言われている。

本スキームの支援を受けた NGO に対し、それぞれの団体が抱えている問題点についてアンケートで質問したところ、以下のような結果が得られた。

図表 3 - 6　本スキームの支援を受けた NGO の抱える問題（注 1）

抱える問題	深刻度一位	深刻度二位	深刻度三位	深刻度四位	合計
活動資金の不足	22	3	1	1	28
組織的基盤が弱い	2	3	8	3	17
人材の不足	3	6	4	2	16
認知度が低い	1	6	5	3	16

（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

（注 1）：NGO が抱える問題を深刻な順に列挙。数字は該当する深刻度に相当する問題として挙げた NGO の団体数。

本調査におけるアンケート調査の結果からも、「活動資金の不足」は多くの NGO に共通する最も深刻な問題であることが分かる。なお、人材の不足の問題が次に続き、さらに会員数の少なさ等の組織基盤の弱さが問題として挙げられている。

「活動資金の不足」を更に細かく分類すると、以下のようになる。

図表 3 - 7　本スキームの支援を受けた NGO の抱える資金的問題

資金的な問題	回答数（全回答者に占める割合）複数回答可	
一般からの会費や寄付金等の減収	20	(53%)
自己負担金や管理費の増大	12	(32%)
良い資金調達先が少ない	10	(26%)
既存の助成･補助金の減少	6	(16%)
事業に関る費用の増大	5	(13%)

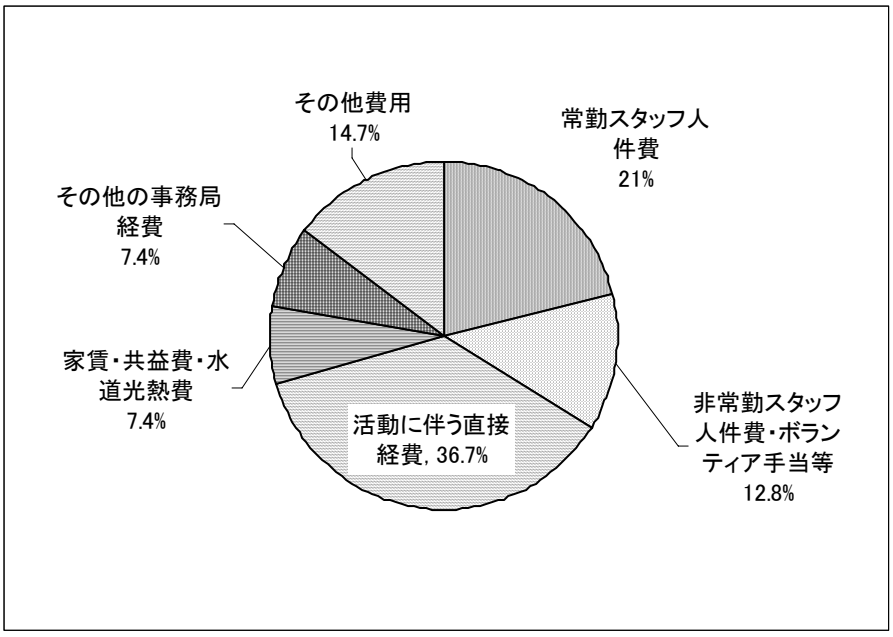
（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

これを見ると、最も深刻な問題は、一般からの会費や寄付金等といった NGO の主要な資

金源が縮小していることである。更に、人件費や調査費など、寄付金や助成金の給付対象から外されがちな費用の増大が問題視されていることも、NGO の資金不足の深刻さを示していると考えられる。一般に、人件費や事務所経費等を直接的に支援する公的あるいは民間のスキームは少ない。また、募金なども、事業自体には資金は集まりやすいが、事務所運営費というテーマでの募金活動はできない。

2003 年に実施された日本の NPO の実態調査(経済産業研究所)を見ても、支出規模に対して事業活動にともなう直接経費の占める割合は 4 割程度であるところ、それを運営管理する上での人件費の割合は 3 割以上と、比較的多い。また、家賃光熱費等の事務所経費なども 15%ほどである。この調査の対象である日本の NPO には国際協力 NGO 以外の団体も含まれており、また、国際協力 NGO 自体も多様であることからひとくくりに結論づけることはできないが、大まかな傾向としては、国際協力 NGO を含む日本の NPO においては、人件費や事務所経費が大きな負担になっていると言えよう。

図表 3 - 8　日本の NPO の支出割合



（日本の全分野の NGO 全体を対象としたアンケート結果）
（出所）：独立行政法人 経済産業研究所『2003 年 NPO 法人活動実態調査の概要』より作成。

特に、NGO の多くを占める活動資金額が 1000 万円以下の団体は、事業費を捻出するのが精一杯であり、人件費を十分にまかないきれず、事務運営はボランティア的なスタッフに頼っているケースが多いと言われている。経済産業研究所による実態調査では、4 割以上の団体は会員数を増加させているにも拘わらず、活動を支える事務局スタッフの規模は

相対的に小さくなる傾向にある。常勤スタッフも無給の場合が 4 割以上であり、平均給与額は 2001 年の 134 万円から 2003 年には 118 万円に減少している。また、国際協力 NGO に限った実態調査によると、『国際協力 NGO ダイレクトリー2004』（JANIC）に記載された NGO の内、有給スタッフがいるのは 226 団体中 176 団体である。国際協力 NGO センター（JANIC）が 2001 年に行った国際協力 NGO スタッフの待遇に関する調査によると、有給スタッフといっても、その年収は 150 万~400 万円が半分以上を占め、150 万円以下の者も 4 分の 1 を占めている。このように、各 NGO の財政事情は厳しい。本件評価調査で実施したアンケート調査及びインタビューでも、人件費を含めた事業費の問題については、常に課題として挙げられていた。

一方、厳しい財政状況に対応するため、各 NGO は様々な努力を行っている。アンケート調査への回答によると、本件スキームの支援を受けた NGO が行っている資金問題解決のための主な活動は、以下の通りである。

図表 3 - 9　資金問題解決のための主な活動

資金問題解決のための活動	回答数（全回答者に占める割合）複数回答可	
宣伝広報	27	(71%)
経費きりつめ	11	(29%)
助成金申請	10	(26%)
収益事業	6	(16%)
新募金制度確立	6	(16%)
資金調達の調査･研究	2	(5%)

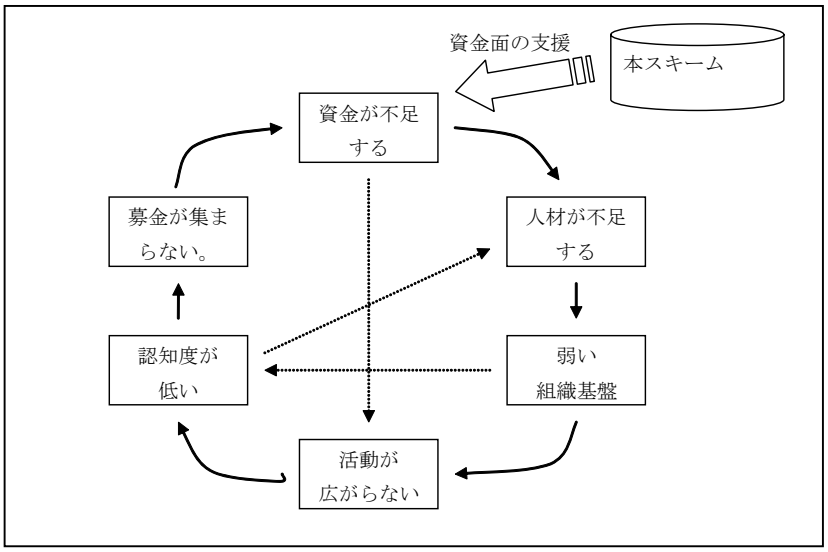
（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

主な宣伝広報活動としては、イベントの主催や報告会、またはインターネット上のホームページでの宣伝や広報を通じた活動が挙がっており、その次に経費のきりつめが続く。助成金申請や収益事業の実施など直接的な資金獲得をするような活動を積極的に進めているところは比較的少ない。

資金、組織基盤、人材や認知度に関する問題は、それぞれが独立した問題である場合もあるが、多くの NGO では資金不足から、人材を確保できず、または育てることも困難であり、それが組織基盤の弱さにもつながり、認知度が上がらず会員数が伸び悩み、そのために更に資金不足となるという問題の悪循環を抱えていることが、アンケート調査及びインタビューから覗える。また、アンケート結果やインタビューでは、昨今の厳しい経済状況を反映して企業からの寄付や会員数などが減少しており、それが活動資金に大きな影響を及ぼしているとの意見も少なくなかった。更に、日本人の NGO 活動に対する理解がまだ未成熟であることが資金が NGO に集まりにくいという状況につながっているという指摘もあ

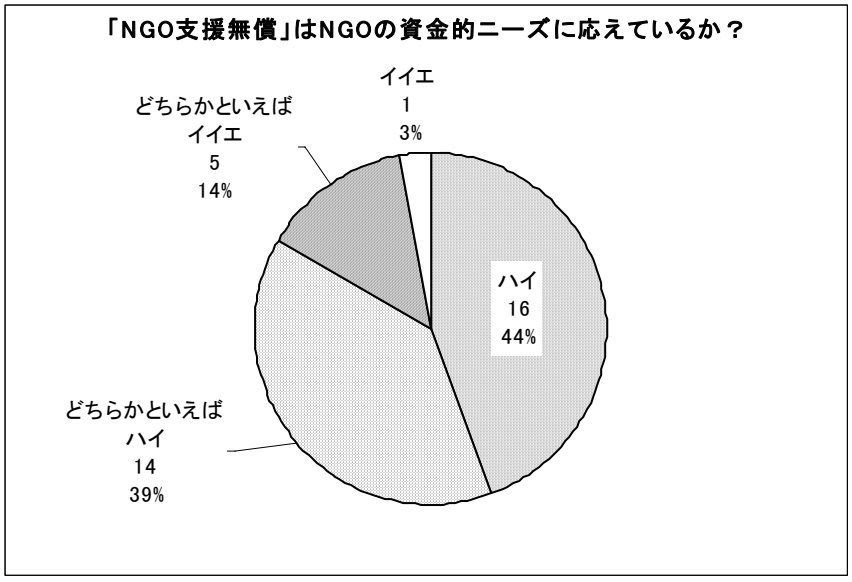
った。

図表 3 - 10　NGO が抱える構造的問題と本スキームの位置づけ



本スキームが NGO の資金的ニーズに応えているかとの問に対するアンケート調査の結果は次の通りである。

図表 3 - 11　本スキームの NGO 資金的ニーズとの整合性



（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

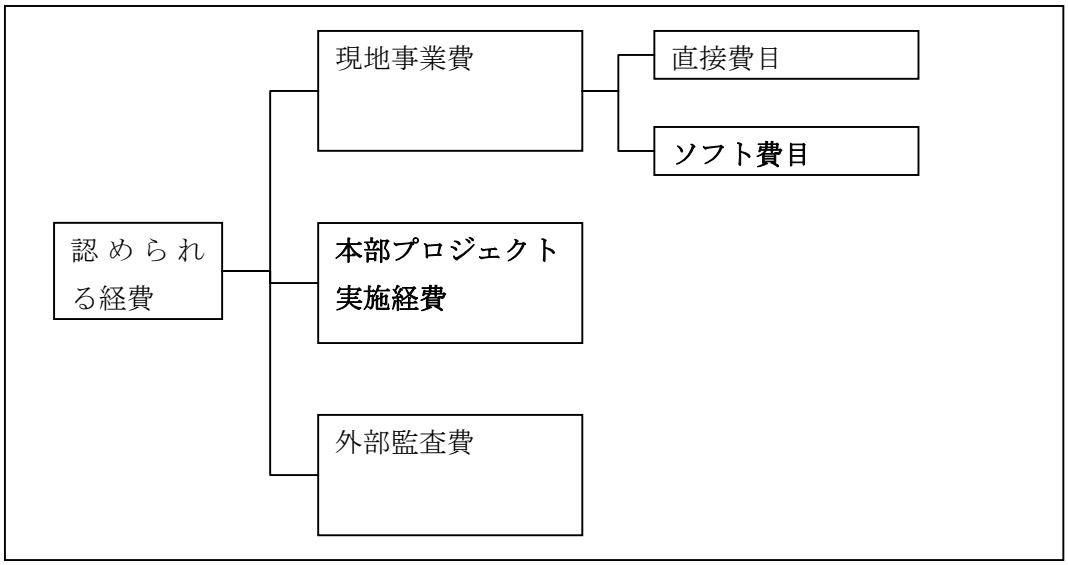
全体として、肯定的な回答が多数を占めている。肯定的な回答の理由としては、本スキームを利用してこそ事業を実施することができたという意見が最も多く、続いて、管理費の計上ができることが挙げられている。一方で、否定的な回答の理由としては、管理費・

間接費（本部プロジェクト実施経費）の支出制限、単年度主義、ハード中心の支援、実施のプロセスの煩雑さ、案件採択までに時間がかかる等の点が挙げられている。（これらの指摘のうち、単年度主義とその影響というテーマは現地のニーズにも関わることであるため、3.1.3 節で分析する。）

一方、アンケート調査結果では、管理費・間接費（本部プロジェクト実施経費）が認められることを本スキームの利点とする声も多かった。ここで、管理費・間接費の支出制限やハード中心の支援であるという意見について、事実関係を確認する。

2.2 で示したとおり、本スキームの経費項目は、日本の国際協力 NGO が現地で事業を実施するための費用を対象とする「現地事業費」、NGO の日本本部で発生する事業実施に係る費用を対象とする「本部プロジェクト実施経費」、及び監査法人に監査を依頼する費用としての「外部監査費」から構成されている。現地事業費は、直接的な経費である「直接費目」と、事業を運営するための「ソフト費目」に細分されている。

図表 3－12　本スキームの経費費目

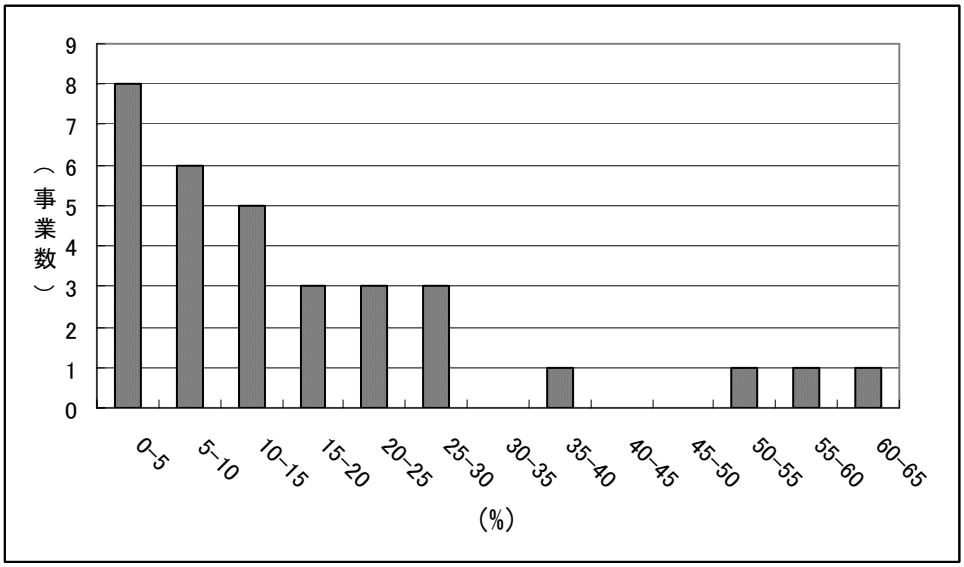


ソフト費目は、現地で事業を管理するスタッフの人件費のみならず、例えば事業のための研修を行うための会場借り上げや講師の招聘費なども対象としている。更に、2003 年度からは、会議・セミナー等への参加者の日当宿泊費やキャンペーンのための費用（T シャツづくり等）も含めることができるようになった。事業費全体に占めるソフト費目の割合は事業の性格（ハード中心かソフト中心か）によって幅があるが、基本的には必要に応じて決定されている。例えば、学校建設などの事業は建設費、つまり直接経費の割合が大きいが、反対にエイズ予防の啓蒙プロジェクト等の場合では、事業費のほとんどがソフト費目

という事業もある。

本部プロジェクト実施経費が事業への支援総額に占める割合は以下のような分布になっているが、平均すると、総額のうちの 16%ほどが本部プロジェクト実施経費となっている。

図表 3－13　事業総供与額に占める本部実施経費の割合（%毎の事業数）



（2002 年度及び 2003 年度の本スキームの支援を受けた事業）

本スキームの支援対象範囲を、他の公的支援スキームと比較してみる。次の図表を見ると、本スキームによる管理費・間接費（本部プロジェクト実施経費）への支援は、他の公的支援スキームと比較しても遜色がないことが分かる。

図表 3 - 14　各 NGO 支援スキームの支援対象範囲の比較

	対象経費	人件費
日本 NGO 支援無償資金協力	①現地事業費（直接費、会議・セミナー開催費、現地スタッフ雇用費、プロジェクト管理費、専門家招聘費等のソフト費） ②本部プロジェクト実施経費（プロジェクト実施に携わる本部人件費、会議費、通信・輸送費等） ③外部監査費	○（専門家、現地スタッフ雇用費、プロジェクトに携わる本部スタッフ人件費）
国際ボランティア貯金	プロジェクトの直接経費	△（専門家、スタッフ及び作業員の現地における雇用費）
草の根技術協力事業	①直接費（海外活動費、国内活動費、設備機材費、直接人件費） ②間接費（管理費）	○（直接人件費）
NGO 事業補助金制度	①直接費（調査員派遣旅費、調査員人件費、調査報告書作成費、事業管理費、外部監査費、会場設営費、教材費、研修会等参加者渡航費、講師等謝礼等）	△（調査員人件費）
草の根・人間の安全保障無償	①直接費（施設建設費、機材供与） ②一部ソフト経費（セミナー会場、開催費等） ③プロジェクト実施上不可欠な専門家・プロジェクトスタッフ雇上費	△（プロジェクトスタッフ雇上費）

	④モニタリング費 ⑤外部監査費等	

（○：供与あり、△：供与一部あり）

それでは、何故アンケート調査の結果等において管理費・間接費（本部プロジェクト実施経費）の支援が十分でないという声が多いのであろうか。インタビュー等で聞かれた意見によれば、事業を実施するためには、事業実施期間中だけでなくその前後の経費が発生する。事業実施のためには事前調査や住民との話し合い等の事前準備が必要であり、そのためには人件費や移動宿泊費、資料作成費等などが必要である。また、事業完了後も、モニタリング、メンテナンス等が必要となる。更に、事業のために雇った現地スタッフについては、事業が完了したら解雇ということは現実にはできない。

本スキームはこのような費用を支援対象としていないし、また他の公的支援スキームについても、それは同じである。先述のように、多くの NGO の財政基盤は弱く不安定であり、財政事情も逼迫しているため、今回のアンケートでは、本スキームにおける現地事業費注のソフト費や、本部プロジェクト実施経費をもっと出して欲しいという強い希望が、批判的な意見として出てきたのではないかと推察される。

次に、本スキームはハード中心の支援であるとの声について検証する。本スキームの発足時には、JICA 草の根技術協力との違いを説明するために、本スキームはハード中心の支援であると強調されていたようであり、その時の印象が未だ広く残っていると思われる。しかし、本スキームには「ソフト費」という費目があり、事業の性格によってはソフト費の支援がほとんどという例もある（エイズ予防等）。現実にハード中心の事業の採択が多いことは事実であるが、本スキームの制度面での制約からハード中心となっているわけではない。なお、本スキームを実施する外務省としては、本スキームが公的資金を使用するものである以上、アカウンタビリティの観点からソフト面での支援については慎重な対応を取らざるを得ないという現実もある。また、本スキームがハード中心の支援となっているか否かということは、NGO 側が本スキームを使って具体的にどのような事業を行おうとしてきたかという点にも拠っている。更に言えば、ハード面つまり施設建設などへの支援は必要でなく、ソフト費の支援だけでよいというものでもないであろう。

従って、これらの点における本スキームの運用は、ハードとソフトをうまく組み合わせた効果的な事業を計画し説明する NGO 側の能力と、在外公館及び外務本省がこうしたスキームの性格を十分に PR し、また NGO の事業計画を適切に審査できる能力にかかっている。また、ハード・ソフトにかかわらず、事業の成果を適切に評価する能力の如何にかかっていると言える。また、ハード、ソフトにかかわらず、事業の成果を適切に評価することが重要であり、NGO、外務省双方の評価能力の向上も課題である。

本評価調査では、NGO の多様性に鑑み、これまで本スキームを利用していない 15 団体に対してもアンケートを実施した。（回答は 9 団体からあった。）

図表 3 - 15　本スキームを利用していない理由

理由	回答団体数
知らなかった	1
知っていたが、申請したことはない	6
申請はしたが、選定されなかった	1
不明	1

（本スキームの支援を受けなかった NGO を対象としたアンケート結果）

本スキームについて知らなかった理由について、当該団体は、「資金源について興味はあるが、情報収集をしていない」としている。また、知っていたが申請しなかった団体については、2 つの団体が「申請の仕方がわからなかった」としており、またその他の理由として「現在の活動にはそぐわないと判断したから」、「実施したい事業内容が（3 割以上のソフト費目を含むため [3]）、供与条件を満たすことができない」、「団体として、ODA資金、助成金などを受けない方針がある」というものであった。

図表 3 - 16　今後の本スキーム申請の予定

理由	回答団体数
ぜひ、申請してみたい	1
興味はあるので、検討してみたい	4
検討はするが、申請はしない	2
申請したくない	1

（本スキームの支援を受けなかった NGO を対象としたアンケート結果）

今後の本スキーム利用申請の予定については、申請に前向きな回答をした団体が多い。その理由としては、「2004 年度の実施要領は、前年度に比べかなり改善され使いやすくなったため、農村開発など長期に亘る活動分野でも使えると思う」、「その他の助成金等と比較し、自分たちの活動（事務的な能力も含め）に合うようであれば、申請も検討していきたいと思っている」、「他の支援スキームや自己財源と上手く組み合わせて予算立てすること

[3] 本スキーム実施要領（平成 16 年度）によると、ソフト経費の積算においては、「供与額が 2000 万円を超える案件または 2000 万円以下でも供与総額の 3 割以上のソフト費目を含む案件については、在外公館もしくは委託機関（外部調査委託）による調査結果を踏まえ、事業目的、費用対効果を検討し、プロジェクトを適切な規模に絞り込むことがある」とされている。これは、ソフト経費が全体の 3 割に限定されるという意味ではない。また、“11 の提案”に対する外務省の回答でも、「30%を超えるものについて支援しないのではなく、ソフト支援が 30%を超えるものについてはより慎重に審査したい」とされている。従って、この回答においては、当該団体の事実誤認がある。

によって資金不足を解消することができると考えられるため、利用は検討したい」ということが挙げられている。一方、今後も申請しない理由としては、「活動資金が今のところは足りている」といったものや、前述のように、「団体の方針としてODA資金は使わないことにしている」といったものがあった。なお、前向きに検討すると回答した団体も、「手続きが複雑なことと、現地に事務所が開設され日本人スタッフがいることが要件となっていること[4]、…申請するのが困難」等を問題点として指摘している。

コラム　我が国の国際協力 NGO の特徴と課題

１．日本の国際協力 NGO の特徴

日本国内の国際協力 NGO は５００を超えると推察されるが、国際協力 NGO センター（JANIC）が発刊する「国際協力 NGO ダイレクトリー２００４」の掲載団体数は３５４団体である。そのうち NGO として一定の基準を満たす２２６団体の２００２年度の総収入は約２６７億円、一団対平均約１億円となるが、実際には約４４％の NGO が 2,000 万円以下の規模である。主な収入源は、会費、政府・国際機関等委託金、政府・地方自治体補助金、寄付金などである。２２６団体のうち、有給スタッフがいるのは１７６団体であり、一団体平均９人程度である。長い歴史と確立した組織基盤に支えられ、豊富な経験を有し、年間予算１００億円を超え、有給スタッフも１００人以上という NGO が珍しくない欧米に比べると、日本の国際協力 NGO とその活動には、拡充・強化されるべき余地が少なくない。

一方、『国際協力 NGO ダイレクトリー２００４』では、「どの分野においても、世界各地において、社会的あるいは経済的に弱い立場に置かれている人々の基本的ニーズに応える活動を行い、自立を促す支援に取り組んでいることが、NGO の大きな特徴といえるでしょう」と強調されている。一般的に日本の NGO は、欧米 NGO と比較において住民に密着した活動姿勢が評価されている。

2. 日本の NGO の課題

アフガニスタンやイラクの復興、また最近ではスマトラ沖大地震・インド洋津波被害支援などで、最近 NGO の活動は以前にも増して注目を集めるようになった。一方、NGO もより一層のアカウンタビリティが求められる時代に入っており、活動理念、資金調達方法、外部とのコミュニケーションのとり方など、様々な面において活動のあり方を再確認する時期にきている、とも言われている。

日本の NGO にとっての主な今日的課題としては、幾つかの NGO より、（１）より幅広い専門性

[4] 本スキームの実施要領（平成 16 年度）によると、2000 万円を超える案件に対する供与条件には、「現地事務所を有し、常勤スタッフを配置する等、適切にプロジェクトを管理することができる現地体制を確保していること」とあり、2000 万円以下の案件については日本人スタッフの常駐が供与の条件にはなっていない。この点については NGO 側の事実誤認である。

の向上、（２）広範な市民からの支持、（３）組織基盤の強化、（４）NGO 同士の連携強化、が挙げられている。それぞれの趣旨は以下の通りである。

（１）より幅広い専門性の向上

これまでの日本の NGO 活動の多くは、途上国や紛争地域におけるニーズに対して、個々のプロジェクト実施を通して BHN（Basic Human Needs）サービスを提供することや、緊急的な支援を行うといういわば目の前のニーズに対する「対応型」の活動が中心であった。一方、最近では途上国の NGO が自立しつつあり、そのような新たな状況の中で日本の NGO 自らの活動理念をいかに定義し直し、具体的な活動に関連付けていくかが求められている。NGO は長年の活動経験から特に草の根分野における深い専門性を有している。また NGO 関係者も修士号、博士号取得者や国際機関・政府機関経験者、大学関係者等高度な専門性を有するものも増えてきている。他方で、複雑化する国際情勢の中でも通用する活動分野における専門性のみならず、他の NGO との差別化、活動成果に対する客観的な評価の導入、効率化（コスト意識）など、幅広い専門性を培うことが必要である。

（２）広範な市民からの支持

広範な市民からの物心両面の支援を得ること、広範な信頼関係を確保、発展させていくことが重要である。その中には、NGO 自らの活動や財政状況に関し、情報公開し、透明性を確保し、説明責任を果たしていくことも含まれる。

（３）組織基盤の強化

とかく日本の NGO は組織基盤が脆弱と言われているが、それは、ニーズへの対応が先行したため、それに先立つべき戦略の明確化、また、それに基づく活動の計画化がおろそかになっていたためである。また、行動が先行したため NGO 自身による人材育成も手薄であった。NGO の組織運営には、今後一層経営的な発想が求められている。

（４）NGO 同士の連携の強化

現在、日本国内にネットワーク型 NGO は大小 30 以上あるといわれている。1996 年度には「NGO・外務省定期協議会」が発足した。そこでは、NGO はネットワーク活動を通して政府の政策パートナーとして位置付けられるまでに至っている。また、最近ではセクター、活動地域、アプローチ別にネットワークが形成される動きに加え、ジャパン・プラットフォームのように、NGO と政府や経済界との連携も進められてきている。但し、未だ日本の NGO は NGO 同士の連携が希薄と言われており、上述の諸課題に対応するためにも一層の連携が求められている。

（参考）

今田　克司・原田　勝広　編著「[連続講義]　国際協力 NGO」、日本評論社、2004 年

NGO 活動推進センター（JANIC）『国際協力 NGO ダイレクトリー2004：国際協力に携わる日本の市民組織要覧』NGO 活動推進センター　2004 年 3 月

日下基（国際開発ジャーナル）「活動資金からみた日本の NGO 像 - 資金規模では二極化傾向も」

3.1.3　相手国（政府、カウンターパート、住民）のニーズとの整合性

国内でのアンケート調査結果によると、相手国政府、カウンターパート、住民から求められる日本の NGO の役割についての本スキームの支援を受けた NGO の認識は以下の通りである。（但し、以下は、あくまで「日本の NGO が感じている」相手国政府等が求める日本の NGO の役割についての認識であり、カンボジアの場合を除き、相手国政府等から直接聴取した意見ではないことには留意が必要である。）

図表 3 - 17　相手国から求められる日本の NGO の役割

相手国政府から求められる日本の NGO の役割　（カッコ内は回答数） • 資金・物資面での協力　(13) • 能力向上のための技術協力　(6) • 行政サービスとの補完関係　(6) • 草の根レベル地域密着型の活動　(6) • 自立支援　(4) • 政策提言　(2) • 緊急援助活動　(2)
相手国カウンターパートから求められる日本の NGO の役割 • 能力向上のための技術協力　(17) • 資金・物資面での協力　(12) • 協調・補完関係　(9) • 住民の自立の外部からの促進者　(2)
相手国住民から求められる日本の NGO の役割 • 事業を通じた生活の向上　(18) • 資金・物資面での協力　(9) • 能力向上のための技術協力　(6) • 住民と同じ視点をもつ支援者　(5)

（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

相手国政府にとっては資金面・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が期待されている。今回、カンボジアにおいて、教育青年スポーツ省、保健省、外務国際協力省等にインタビューを実施したが、一様に NGO の役割を重視しており、特に行政の行き届かない地域・社会階層や分野における活動への期待は高い。更に、日本の高い技術力や、戦後の厳しい状態から速やかに復興した経験、また、アジアの一員としての文化的共通性等を挙げつつ、日本の NGO に対する大きな期待を示していた。カンボジアにおいて、日本の NGO は、単なる資金物資の提供者としてではなく、

カンボジア人の福祉向上を目指す重要なパートナーとしての期待であるように見受けられた。

相手国カウンターパートである現地NGO等が日本のNGOに期待していることとしては、プロジェクト運営も含めた技術面でのサポートを通じて、現地NGOに不足している能力の向上をはかることが第一に挙げられている。続いて、資金・物資面での協力も重要である。カンボジアにおける現地調査では、不発弾処理活動を行っているNGOであるJMAS（日本地雷処理を支援する会）の現地側カウンターパート機関であるCMAC（Cambodia Mine Action Center）を訪問してインタビューを行った。CMACはJMASからの技術支援を通じて人材育成を行っており、JMASの協力はCMACにとって必要不可欠なものとなっているとのことである。また、CMACは、今後JMASが、不発弾処理の技術移転のみならず、地雷に関する啓蒙・教育活動、更には地雷除去後のインフラ整備（灌漑、病院など）、コミュニティ開発、そのための調整活動など、総合的な視野からの活動を行うことに強い期待を寄せていた。

現地の住民から求められる日本のNGOの役割としては、事業活動により住民の生活向上を図ることが挙げられている。また、トップダウンではなく住民と同じ視点からニーズをとらえることのできる存在であるという点も重視されている。カンボジアにおける現地調査では、6件の事業サイトを視察し、関係者（学校事業の場合は校長や建設促進委員会、病院の場合は医者）にインタビューを行った。日本のNGOへの希望としては、「学校を建てて欲しい」、「図書館等の施設を充実させて欲しい」、「電気と水のアクセスを改善して欲しい」、「研修のための施設を充実させて欲しい」等の直接的要望が並べられた。援助への過度の依存については注意が必要であるが、現地の生活水準等を考慮すると住民の問題は切実なものであり、現場の実情の反映としては十分に理解できるところである。

なお、カンボジアにおける現地調査で日本のNGOの現地担当者を通じて汲み上げられた声の中に、僻地への支援のニーズがある。あるNGOの学校建設事業では、プロジェクト・サイトは首都から比較的アクセスのよい場所が選ばれていた。その理由として挙げられたのは、まずは事前調査、モニタリング、フォローアップ等の利便性であり、現状では、これらの面でより多くの経費がかかる僻地での学校建設は困難とのことであった。また、支援者（寄付者）が贈呈式への出席を希望することも、僻地での事業が実施は難しい理由の一つとされた。しかしながら、この担当者も、僻地における学校建設の必要性は痛感しており、資金の目途がつけばそのような事業もやってみたいと述べていた。

多くのニーズがありながらもODAや民間資金による支援が届きにくい僻地については、新ODA大綱や新ODA中期政策で強調されている「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を活用することにより、きめ細かな支援を得意とする国際協力NGOが事業を実施することが有効と考えられる。

次に、本スキームと相手国のニーズの整合性についてアンケート調査結果を見る。本スキームの支援を受けたNGOの認識は以下の通りである。

図表3‐18　本スキームと相手国関係者のニーズとの整合性

相手国政府のニーズとの整合性 （肯定的意見） +　現地のニーズを満たすことができる　(10) +　行政サービスの補完的役割　(5) +　資金面での貢献　(3) +　政府としての信頼が回復される　(2) +　インフラが整備できる　(2) +　事業実施そのもの　(2) +　ニーズを反映している　(2) +　日本国やNGOとの連携ができる　(1) +　長期的開発効果　(1) +　NGO活動の基盤　(1) +　能力・技術の向上　(1) （否定的意見） -　相手国政府はNGO活動には無関心　(1) -　緊急時のニーズには対応できない　(1) -　申請の条件に合わないニーズもある[5]　(1) -　本スキームでは、ニーズアセスメント費用の計上ができない　(1)
相手国カウンターパートのニーズとの整合性 （肯定的意見） +　職場条件の向上　(7) +　現地のニーズを満たせる　(6) +　能力開発　(6) +　資金やハードの提供　(3) +　NGO同士のネットワーク　(2) （否定的意見） 特になし
相手国住民のニーズとの整合性 （肯定的意見） +　生活向上につながる　(7)

[5] 循環性の貧困大学生への奨学貸付金制度などへの本スキームの適用。

+	現地のニーズが満たされる	(5)
+	雇用及び所得向上につながる	(3)
+	有形なので住民の認知度は高い	(3)
+	能力開発	(3)
+	資金やハードの提供	(3)
+	日本・日本人との交流	(1)

(否定的意見)

-	単年度なので長期的なニーズには対応していない	(2)
-	住民個々を支援するものではない。あくまで間接的な効果である。	(2)
-	本スキームを通じて質的には良い支援ができるが、量的には不足。	(1)

(本スキームの支援を受けたNGOを対象としたアンケート結果)

アンケート調査の結果をみると、相手国関係者のニーズとの整合性については肯定的な意見が多い。基本的には、本スキームの相手国関係者のニーズとの整合性は高いと評価される。否定的な意見の多くは、緊急性をともなうようなニーズへの対応や、本スキームの単年度制の改善等を求めるものである。

本スキームの単年度制の改善要求はNGO関係者から度々聞かれるものである[6]。そして、この論拠の核は、僻地でのそれを含む住民の生活にかかわる開発事業等、長期的な展望に立った支援がなければ効果は十分発現しない場合も多い。[7]従って、持続可能性に配慮した多年度に亘る支援は住民のニーズでもあり、「人間の安全保障」という観点にも適ったものと言えよう。

単年度制は日本の全ての予算に適用される原則であるが、中間報告時に次年度事業の計画を申請するなどして、実質的に継続事業化するなど、運用レベルで対応している例もあり、工夫次第で改善も可能である。

例えば、JICA は、「草の根技術協力」スキームにおいて、単年度で財務処理をしながらも、様々な事業を事業目的に応じて単年度または複数年の事業期間で運営管理している。複数年の事業期間とする場合、それはいわゆる「内定」のレベルであり、複数年の支援額を初年度に確定するということではない。複数年を対象に委託契約を結ぶとしても、年度毎に進捗を確認し、必要であれば計画や見積もりを見直しながら、年度毎の支援額を確定するというプロセスがとられている。

[6]「図表 3 - 14　本スキームと相手国関係者のニーズとの整合性」、「図表 3 - 27　各事業に対する住民の評価について」、「図表 3 - 13　相手国から求められる日本の NGO の役割」参照。

[7]“11 の提案”「提案 2. 複数年度支援も可能に」に対する外務省の回答参照。

コラム　日本の国際協力 NGO の比較優位について

本文中でも記述したとおり、日本の国際協力 NGO の多くは、資金力、組織力などから見ると改善すべき課題は多い。しかしながら、今回のアンケート調査の結果、及び現地調査で聞かれた関係者の声をまとめてみると、以下の点においては日本の国際協力 NGO は比較優位を有していると考えられる。

1. 日本政府または市民社会と途上国住民の橋渡し
2. 日本の顔の見える援助の実施者
3. 日本的文化に根ざしたアプローチ
4.（アジアにおいては文化的な共通点が多いことから）相手にとっての高い受容可能性

日本の NGO は日本の在外公館や援助実施機関事務所等と直接コンタクトをとることができる。また、日本の一般市民、民間企業などからも資金をとりつけ、日本国内の善意を相手国につなぐ橋渡しとしての役割を担うことができる。また、NGO であることの利点として、途上国住民と直接的な関係作りをすることができる。まさに、日本の善意を途上国住民に直接伝える重要な役目を負っていると言えよう。

また、日本からの支援が「日本の援助」として着実に相手国側に伝わるためには、日本人スタッフの活躍も重要である。今回の現地調査では 6 つの事業サイトを訪問したが、そこでは日本人スタッフがきめの細かい支援を続け、まさに日本の顔を見せながら、協力を続けていた。日本の NGO が現地に出向き、日本人の顔を見せながら協力を続ける意義は高い。

一般的には、欧米的経営ではリーダーがトップダウンで意思決定をしているのに対して、日本的経営においては、QC活動などに見られるように全体の合意を得ながらボトムアップで意思決定をすると言われている。今回の調査では、参加型を声高に強調せずとも、自然体で現地の受益者のニーズにじっくりと耳を傾け、受益者の声を尊重し、合意を得ながら事業を進めているという、いわば「日本的文化に根ざしたアプローチ」を高く評価する声が目立った。またカウンターパート機関とも、契約または労使関係というよりもパートナーとして共に事業をすすめているようである。このようなアプローチは、受益者のニーズを十分に反映した事業を可能とする。[8]

カンボジアでのインタビューでは、「日本は仏教信仰が厚く、カンボジアとは類似点が多い。また、欧米系の一部の NGO のように、特定の宗教活動に重点を置き、そのために問題を起こすようなことはない。」という声が聞かれた。本スキームの支援を受けた事業の実施対象国を見てみると、日本の NGO はほぼ全ての地域で着実に活動を行っているが、やはりその中でもアジア諸国は活動の中心である。本スキームの実績を見ても、金額ベースではアジア諸国での事業に充

[8]（参考）：　JICA 調査研究『地域に根ざした NGO との連携のために』(2003)

てられた支援が 2002 年には全体の 49%、2003 年には 61%に上る。日本の国際協力 NGO の活動拠点の多くもアジア諸国にある。これは、単に距離が遠い近いということだけではなく、日本とアジア諸国には類似点が多く活動しやすいということも理由の一つであろう。その意味で、アジア諸国においては、日本の国際協力 NGO の一層の活躍が期待されている。

3.1.4 他の NGO 支援スキームとの比較

本スキーム以外にも多くの日本の NGO が利用している公的資金源がある。今回のアンケート調査において利用が確認された公的資金源は次の通りである。

図表 3 - 19 本スキームの支援を受けた NGO が利用している他の公的資金源

名称 （実施機関）	団体数
国際ボランティア貯金 （日本郵政公社）	19
JICA 草の根技術協力 （JICA）	13
NGO 補助金 （外務省）	9
FIDR*	5
ジャパンプラットフォーム	4
環境再生保全機構	3
JICA PROTECO （JICA）	1

（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

*FIDR は NGO であり「公的資金」には当たらないが、回答があったため掲載した。

次項に、本スキームと、今回のアンケート調査で利用しているとの回答が多かった３つの公的資金源（NGO 事業補助金制度、草の根技術協力、国際ボランティア貯金）との比較表を示す。

図表 3‐20　日本の主な公的 NGO 支援スキームの比較表

名称	開始年	目的	支援対象	供与形態	支援事業形態	供与額限度	2004 年度予算	受付窓口
日本 NGO 支援無償資金協力	2002 年	開発途上国・地域で活動している日本の NGO が実施する草の根レベルに直接裨益する経済・社会開発プロジェクトに対して資金協力を行う	日本の NGO	贈与	開発協力 パートナーシップ 緊急人道支援 リサイクル物資輸送 マイクロクレジット 対人地雷	原則 1 千万円 原則 1 千万円 1 億円 1 千万円 2 千万円 1 億円	27 億円 (ジャパンプラットフォーム含む)	外務省または在外公館
NGO 事業補助金制度	1989 年	①被援助国に対して、国家レベルの協力では対応が難しい、きめ細かな援助を可能にする。 ②日本のＮＧＯの組織能力を強化する。	日本の NGO	補助金交付	プロジェクト企画調査 プロジェクト評価 組織運営・活動能力向上	1 千万円(総事業費の 1/2 以下)	1.8 億円	外務省
草の根技術協力	2002 年	JICA が日本の NGO、大学、地方公共団体、公益法人等の団体に対し、開発途上国地域の生活向上を目的とする技術協力事業の実施を委託するもの。国民参加も目的。	日本の NGO、公益法人、地方自治体、大学等	委託	草の根支援協力支援型 草の根パートナー型 地域提案型	1 千万円（3 年以内） 5 千万円（3 年以内） 5 千万円/年（3 年以内）	15.8 億円	JICA
国際ボランティア貯金	1991 年	郵便局の通常貯金や通常貯蓄貯金の受取利子を、開発途上地域の人々の福祉の向上のために役立てる	日本国内に事務所を置き、海外援助に関する事業を実施する、非営利の民間団体	寄付金配分	地域の状況や住民のニーズに対応し、現地の人々と直接顔を合わせ、両者が協力して活動を展開する支援で、BHN を充足させる事業	200 万（新規） 500 万（配分実績のある場合）	1 億 177 万円（実績）	日本郵政公社

（出所）：外務省ホームページ、日本郵政公社ホームページ、JICA ホームページより作成。

《NGO 事業補助金制度》

NGO 事業補助金制度は、日本の NGO が開発途上国で実施する開発協力を支援するために、外務省が 1989 年度に創設した。主な目的は、開発協力を積極的に推進する意欲を十分に持ちながら、安定した財政基盤を持たない日本の NGO の組織能力を強化することにより、被援助国に対して政府レベルの協力では対応が難しいきめ細かな援助を、NGO を通じて実現することである。本制度の対象事業のうち、開発協力事業については、2003 年度をもって概ね終了し、現在は、①プロジェクト企画調査支援事業、②プロジェクト評価支援事業、③NGO 組織運営・活動能力向上支援事業の 3 つの対象事業区分がある。

対象経費：直接費（調査員派遣旅費、調査員人件費、調査報告書作成費、事業管理費、外部監査費、会場設営費、教材費、研修会等参加者渡航費、講師等謝礼等）。

《草の根技術協力》

JICA の草の根技術協力事業は、JICA が日本の NGO、大学、地方自治体、公益法人等と共同で、開発途上国の社会・経済発展に資する技術協力事業を行う目的で、2002 年度に創設された。草の根技術協力事業は、NGO 等の発意による国際協力活動、国民参加を基本概念としており、案件毎の成果はもとより、国民参加による事業の実施プロセスをも重視している。なお、草の根技術協力の場合は、支援対象事業は NGO 等と JICA の共同事業として位置付けられ、両者間の契約は、JICA の委託契約となる。支援形態は 3 つある。即ち、①草の根協力支援型：国内での活動実績はあるが、途上国支援の実績が少ない、比較的小規模な団体の国際協力活動を JICA が支援するもの。②草の根パートナー型：途上国支援の実績を豊富に有する NGO 等が、その活動を通じ蓄積した経験や技術に基づき提案する途上国での活動を支援するもの。③地域提案型：地方自治体からの事業提案により、日本の地域社会が持つノウハウ・経験を活かしつつ、現地での技術指導や途上国からの研修員の受入を通して、途上国の人々や地域の発展に役立つような協力活動を JICA が支援するもの。

対象経費：直接費（海外活動費、国内活動費、設備機材費、直接人件費）及び間接費（管理費）。

《国際ボランティア貯金》

国際ボランティア貯金は、国民が郵便局の通常貯金や通常貯蓄貯金の受取利子を寄付し（寄付割合は 29%から 100%までの間の 10%単位で選択可。）、それを海外で活動するNGOを通じ開発途上地域の人々の福祉の向上のために役立てる趣旨で 1991 年度に創設された。寄付された利子の配分を受けるには、申請案件が実施対象地域の状況や住民のニーズを十分把握し、BHN（Basic Human Needs）を充足させる事業となっていること [9]、事業の対

[9] 衣食住、水、必要最低限の医療、教育など、日常生活を営む上で必要不可欠なものを充足させるなど、開発途上地域の人々の生活改善に直接結びつく内容の事業。

象地域の住民に技術を指導する等、当該地域の住民の自立を支援するものとなっていること等が必要とされている。
対象経費：プロジェクトの直接経費。国内事務所経費（事務所借料、国内通信費、光熱費、水道料、人件費等）等の間接費は対象外。

これらのスキームは、日本の NGO に途上国での事業実施のための資金を提供する点では本スキーム（日本 NGO 支援無償）と目的を同じくしているが、資金の供与形態、供与限度額、実施プロセス等において違いがある。これらの代表的な NGO 支援スキームの他にも、国連諸機関の資金、都道府県や市町村の助成金、民間財団からの助成など、日本の国際協力 NGO は、その設立主旨や状況に応じて、さまざまな資金源を利用している。

これらの他の NGO 支援スキームと比較した場合の本スキームの利便性や課題などについて、アンケート調査において質問をした。

図表 3 - 21　他のスキームと比較したときの利点と要改善点（回答数）

本スキームの利点		本スキームの要改善点	
+ 助成金額が大きい	(9)	- 申請から契約まで時間がかかる	(9)
+ 支援対象に管理費が含まれる	(6)	- 単年度に限られる	(8)
+ 報告義務が 2 回で、比較的簡便	(4)	- 提出する書類が多い	(6)
+ 事業資金が先払いされる	(3)	- 制度がわかりにくい	(6)
+ 申請手続きがシンプルである	(3)	- 管理費･間接費の割当てが少ない	(6)
+ 大使館に申請できる	(2)	- 人件費の見積もり及び管理が不便	(5)
+ 多様な事業形態に対応している	(2)	- 三者見積もり要求が不便	(2)
+ 大使館員等と相談できる	(2)	- 現地口座への振込みが不便	(2)
+ 認知度が高い	(2)	- 建築基準など日本の基準の適用	(2)
+ 外部監査が有効	(2)	- 大使館と外務省との連絡不足	(2)
+ ドル建てが可能	(1)	- 費目間流用ができない [10]	(1)
+ 申請を随時受け付けている	(1)	- 大使館の対応が対象国でまちまち	(1)

（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

本スキームの利点としては、「助成金額が大きい」こと、管理費（スキーム上の費目は本部プロジェクト実施経費）等なども予算計上できること、支援規模と比較して報告義務が簡便であること等が挙げられている。一方、改善点としては、ここでも、「契約までのプロセスに時間がかかる」ことや「単年度に限られている」こと、「提出書類が多い」こと等が挙げられている。

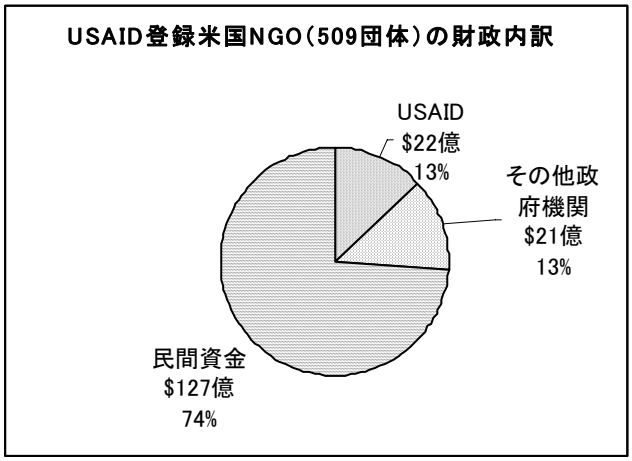
[10] 本スキームの実施要領（平成 16 年度）には、「その他の条件」の項で、「プロジェクトに要する項目毎の変更」として 20%以内の変更は事後報告、20%以上は事前承認を要する旨の記述があり、本件の NGO の指摘は事実を誤認したものである。

他の援助国との比較という観点から、カンボジアでの現地調査では、現地の USAID 事務所を訪問し、USAID の NGO に対する支援についてインタビューを行った。現在 USAID は、マッチング・グラント（Matching Grant）、NGO セクター強化プログラム（NGO Sector Strengthening Program）等のスキームにより米国 NGO への資金的支援を行っている。但し、NGO への支援は USAID が一元的に行っているわけではなく、国務省や国防総省も NGO 支援のための予算を持っている。例えば、人道支援 や難民支援を行う NGO への支援は、USAID の他に国務省も行っている。また、国務省、国防総省は、それぞれに地雷除去や警察制度支援を行う NGO への支援を行っている。ちなみに、USAID は地雷除去に関する NGO 支援は行っているが、警察制度支援については行っていない。現地 USAID の担当官が、「自分もよく把握していない」と語るほど、NGO に対する米国の支援スキームは多様である。

なお、上記 USAID 担当官によれば、NGO は米国の外交政策の一環としての USAID 事業を請負って実施する政策パートナー、あるいは事業実施者である。また、USAID は、分野によっては（例：銀行セクター改革等）大手民間会計コンサルタントを雇用することもあり、基本的には NGO とコンサルタントを「プロの事業実施者」として同列に扱っている。多数の米国 NGO がカンボジアで活動を行っているが、USAID は、「目的を共有できる NGO と仕事をして、結果を出していければいい。」という考えであり、「米国 NGO にはプロジェクト支援などで機会を提供している。500 の設立された米国 NGO のうち、やっと 1 つの NGO が持続的に成功するが、それは自由競争の結果である。」とのことであった。本スキーム（日本 NGO 支援無償）では自国 NGO の育成強化の観点が重視されているが、USAID の考えは必ずしもそうではないようである。

コラム　USAID と米国 NGO の連携について

植民地時代のキリスト教布教や慈善活動に始まり、既に 100 年以上の歴史を持つと言われる米国の NGO の活動は、迅速かつ効果的な支援が要求される緊急支援分野での活動に加え、より長期的な視点で構造的な問題の解決を目指す活動をも重視するものに変遷を遂げてきている。また、今日では、途上国で多くのローカル NGO が組織化されていることを受け、これまでのプロジェクトの実施者という立場から、ローカル NGO に対し中間支援サービス(intermediary services)を提供する者という立場へと、その役割を見直す動きも見られるようになっている。



USAID と米国 NGO との連携は 1970 年代初頭に始まったが、そのあり方は、様々なニーズの変化に応じて変わってきている。現在、USAID の NGO との連携に関する方針は、2003 年に改定された「PVC の戦略的枠組み（2003～2007 年度）(“A Strategic Framework for the Office of Private and Voluntary Cooperation FY 2003-07”)」に掲げられている。これによると、USAID は、NGO を国際開発の重要なパートナーとして位置付け、それに見合うよう、NGO を通じた資金協力を拡充し、昨今では年間 ODA 予算の約 4 割を NGO を通じて支出している。但し、草の根レベルで細分化される傾向にある NGO の活動の効果を上げるためにも、現状以上に各 NGO の組織力を向上させ、NGO 同士のネットワーク化を促し、各 NGO の活動の相乗効果を上げることが課題とされている。なお、NGO が USAID の支援を受けるための要件の一つとして、NGO は USAID に登録する義務があるが、2004 年 11 月時点でこの登録を行っている米国の NGO は 509 団体、国際 NGO は 54 団体である。

現行の USAID の NGO 支援スキーム（注 1）:

Matching Grant　（2004 年度実績：562 万ドル）

USAID の掲げる優先課題、優先地域と整合する米国の PVO（注 2）の海外における地域活動を、当該 PVO の自己資金とマッチングし、支援する（2007 年までにフェーズ･アウトの予定)。

NGO Sector Strengthening　（2004 年度実績：591 万ドル）

Matching Grant の主旨を引き継ぎつつ、ローカル NGO やネットワーク NGO、ローカル NGO に対し中間支援サービスを提供する NGO を対象に、NGO の運用面での組織強化、及び、NGO 同士の連携を通じた NGO セクターの強化を目的として支援を行う。

Cooperative Development　（2004 年度実績：574 万ドル）

米国の協同組合の経験を途上国の開発に役立て、協同組合の発展と普及を促す目的で、米国の共同組合組織（Cooperative Development Organization）に対して支援する。

Ocean Freight Reimbursement（2004 年度実績：270 万ドル）

寄付された物資（医療品、農機具、教育資材、建築資材等）を途上国に輸送するために当てられた資金の返済を支援する。

Capable Partners （2004 年度実績：300 万ドル）

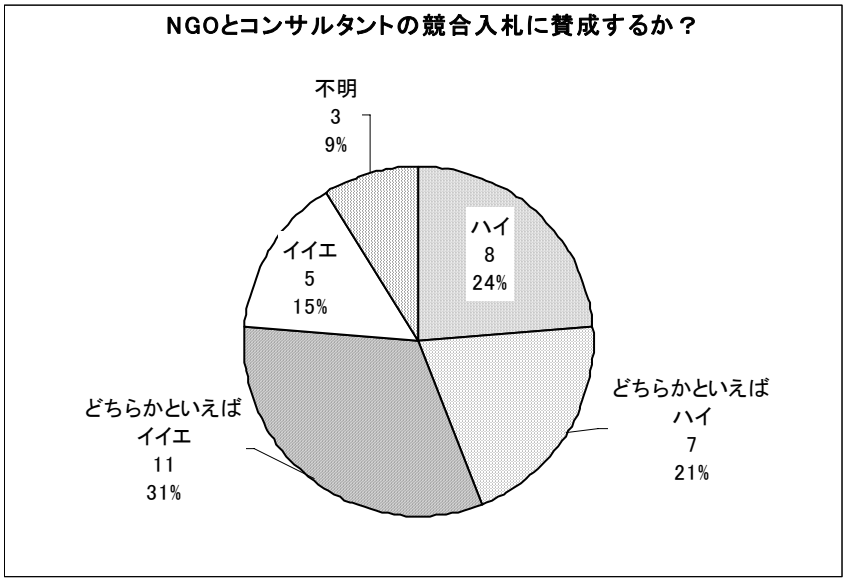
途上国・紛争地域のローカル NGO や中間支援サービスを提供する NGO のキャパシティー・ビルディング、及び、NGO 同士のネットワーク化を、小規模の無償資金協力により支援する。

（注 1）：支援対象経費には間接費目も含まれるが、支援額の全体に占める間接費の割合は NGO と USAID による交渉により決められるため、一律ではない。

（注 2）：PVO は Private Voluntary Organization の略で、USAID は米国の NGO を PVO と呼んでおり、途上国の NGO と言葉を使い分けている。尚 PVC は Office of Private and Voluntary Cooperation の略であり、米国の PVO と途上国の NGO をふくめた民間部門との連携を推進する USAID の一部門を指す。

欧米の NGO の場合は、営利コンサルタントと肩を並べて委託事業や委託調査などを受注している事例も多い。NGO が営利コンサルタントと同様にこれらを受注するということは、人件費だけでなく技術費や間接費等を得られるという資金面での利点がある反面、クライアントである政府等のニーズに沿った形で業務をこなし、時には下請け的な役割も担うということが求められる。この点についてアンケート調査で意見を求めたところ、NGO が営利コンサルタントと競合し政府等の業務を入札するような存在になることの是非については、意見は以下の通りほぼ半分ずつに分かれた。

図表 3 - 22　NGO のコンサルタントとの競合について



（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

その是非の理由としては、以下が挙げられている。

図表 3 - 23　NGO がコンサルタントと競合することの是非（回答数）

（肯定的理由）

+　企業にできないことで、NGO ができることがある　(6)
+　各 NGO の目的に合えばよい　(5)
+　能力の向上が見込まれる　(4)
+　資金獲得ができる　(3)
+　人材があつまる　(1)

（否定的理由）

-　NGO はそもそも、コンサルタント企業とは主旨が異なる　(11)
-　能力・競争力が不足している　(9)
-　人道的な視点がないがしろにされる　(2)
-　下請けというニュアンスが強まり、国民参加ではなくなる　(2)

（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

競合に肯定的な理由としては、長年の地域密着の活動経験があるため、NGO は短期間の活動を主体とするコンサルタントにはできないきめ細やかな支援ができるという観点、あるいはコスト面からの比較優位の観点が挙げられており、また、競合を能力の向上や資金獲得の機会として捉える意見等もあった。また、それぞれの NGO の設立の主旨や活動目的との整合性によって競合の是非を判断すべきとの指摘もあった。一方、競合に否定的な理

由としては、NGO と民間コンサルタントの設立主旨や活動方法の違いが挙げられている、また、そもそもコンサルタントと同様の活動をすることに対し疑問を呈する意見や、NGO 自身の能力（競争力）不足ゆえ、現在の段階では時期尚早であるとの意見もあった。競合に関して、収益性を追求しない NGO の性格がコスト面での比較優位を引き出すので賛成という声がある一方で、収益性を追求しない姿勢こそが NGO の特性であり、それ故に競合に反対という声もあることは注目すべき点である。

また、仮に NGO がコンサルタントと競争するような場合に、NGO を何らかの形で優遇すべきかどうかということについても、アンケート回答者の意見は分かれた（賛成 12、反対 18)。賛成の主な理由としては、両者の間には競争力に歴然とした差があること等が挙げられている。一方、反対の理由としては、競争してもっとも良いサービスを提供するものが受注するべきである点が多く挙げられている。

3.2 本スキームの運用「プロセス」の適切性についての評価

3.2.1 審査・資金供与プロセスの適切性

本スキームの実施要領では、申請された事業の選定基準として、以下が設定されている。

(1) 対象となる NGO の条件
(2) 供与額に係る条件
(3) プロジェクト内容に係る条件
(4) 経費積算に係る条件
(5) 安全確保について(の条件)
(6) その他の条件

特に、プロジェクト内容に係る条件については、以下のように設定されている。

イ） ODA 大綱を踏まえたプロジェクト内容であること。
ロ） 当該国･地域に対する我が国の援助政策に沿った内容であること。
ハ） 現地ニーズを十分に踏まえ、地域社会の経済・社会開発、民生の安定につながるものであること。
ニ） 地域住民の自助努力による自立を促し、地域住民の参加があること。
ホ） 環境面、人道面、ジェンダーの観点等で十分な配慮がなされていること。

このように、本スキームでは包括的な視点から案件審査をおこなうことになっている。例えば、JICAの草の根技術協力と比較してみても、選定基準としては十分であると考えら

れる [11]。一方で、これらはあくまで基準であり、記述も詳細ではないため、実際には審査を行う担当者等によってどの点に重点を置いて審査を行うかには差が出ることが考えられる。

一方、本スキームの申請書書式の記入部分を見てみると、項目は以下の通りとなっている。

(1) プロジェクト名称
(2) プロジェクト・サイト
(3) プロジェクト概要 （「目的及び内容」、「背景と必要性」）
(4) プロジェクト維持管理体制
(5) 裨益人口
(6) プロジェクトにより期待される効果
(7) プロジェクトの予想コスト
(8) 他の資金源
(9) プロジェクトの実施期間

これを見ると、支援を申請する事業の基本的な事項は網羅されるようになっているが、例えば地域住民の参加をどう確保するのか、ジェンダー等の観点についてどういった配慮がなされているのか、等を書き入れる項目がなく、上記の選定基準と必ずしも十分に整合していない。一方、プロジェクトの「目的」と「期待される効果」の項目については、それぞれに記述が見込まれる内容は似通っものであることが予想される。申請書書式については、今後一層整理・改善を行う余地がある。尚、申請書の項目の整理の際には、国際協力ドナー間で広く普及しているLogical Frameworkの考え方を参考にすることも考えられよう。[12]

本スキームによる資金供与プロセスは 2.3 節で記述したとおりであるが、その特徴としては、案件申請を行う NGO の便宜のため、在外公館と外務本省の二つの窓口を設けていること、申請を随時受け付けていること等が挙げられる。本スキームの実施プロセスの適切性についてのアンケート調査結果は以下の通りである。

[11] JICA の草の根技術協力事業も NGO を対象としているが、その案件選定の基準は以下のとおりである。①事業実施の背景と必要性（課題・ニーズの把握）、②事業の実施方針及びアプローチの妥当性、③目標設定の妥当性、受益者の選択の妥当性、有効性、④成果、活動、指標の設定の妥当性、⑤投入の妥当性、効率性、⑥現地及び国内での事業実施・支援体制、⑦自立発展性の見込み。これらに加えて、プロジェクト実施者及びその団体の経験や能力が考慮される。

[12] Logical Framework はまたログフレームとも呼ばれ、事業の上位目標、直接目的、成果、活動、投入といった事業の要素をわかりやすく一枚の紙にまとめた事業概要表。多くのドナーが事業管理のツールとして採用としており、日本では JICA が PDM（Project Design Matrix)という名称でほぼすべてのプロジェクトを PDM で計画立案し管理している。

図表 3 - 24　審査・資金供与プロセスの適切性について（回答数）

（肯定的意見）

+	申請前に大使館員等と相談ができる	(2)
+	申請を随時受け付けているのが便利	(1)
+	申請手続きがシンプルである	(1)

（否定的意見）

-	時間がかかりすぎる	(21)
-	審査プロセスが不透明	(9)
-	対応に一貫性がない	(5)
-	三者見積もりが不便	(4)
-	申請書類が多く、煩雑である	(4)
-	不確定要素が多いのに対応できない	(3)
-	大使館などの担当者により、不要に詳細資料を要求しすぎる	(2)

（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

アンケート調査結果を見ると、否定的な意見が多い。特に、審査に「時間がかかりすぎる」という意見が多く、続いて、審査中の情報が十分に伝わって来ないという点が指摘されている。一方、肯定的な意見としては、在外公館によっては申請前の段階で内容についての相談を受け付けていること、申請を随時受け付けていることが挙げられている。

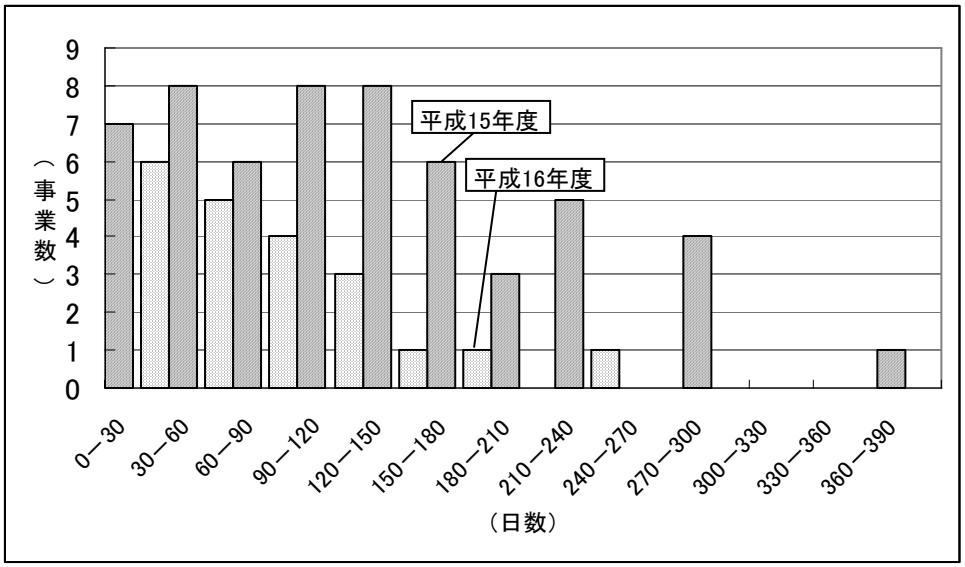
本スキームでは、案件が在外公館に申請された場合、第一次審査を在外公館が、第二次審査を外務本省が行うことになっている。二重の審査となっているのは、本省と在外公館での慎重なダブルチェックという意味合いからでもあるが、団体審査は本省でしかできず、一方、プロジェクトの詳細と現場の実情との整合性の確認等は在外公館でしかできないからでもある。この二重審査プロセスでは、十分な審査が行われる反面、ある程度の時間がかかる。また審査機関が二つあるので、申請者から見れば審査がどこまで進んでいるのか不透明に映る。現場の情報やプロジェクトの詳細に関する質問は的外れなものに感じられる場合もあるとの意見もある。カンボジアにおける NGO スタッフへのインタビューでも、審査に時間がかかることが問題として多く指摘された。審査に要する時間の問題は、本スキームの運用上の重要な課題であると言えよう。なお、この問題を解決するためには、現場に近く、コミュニケーションもとり易い在外公館の役割を一層強化する必要があるとの指摘もなされている。

他方、本スキームでは創設以来、毎年改善が図られていることを評価する意見もある。また、一度案件が採択されれば、ほぼ確実に一ヵ月後には口座に資金は振り込まれるため、採択確定後の資金の供与までのタイミングについては問題は指摘されていない。

再度、審査に「時間がかかりすぎる」という点を考察する。審査に要する期間について、

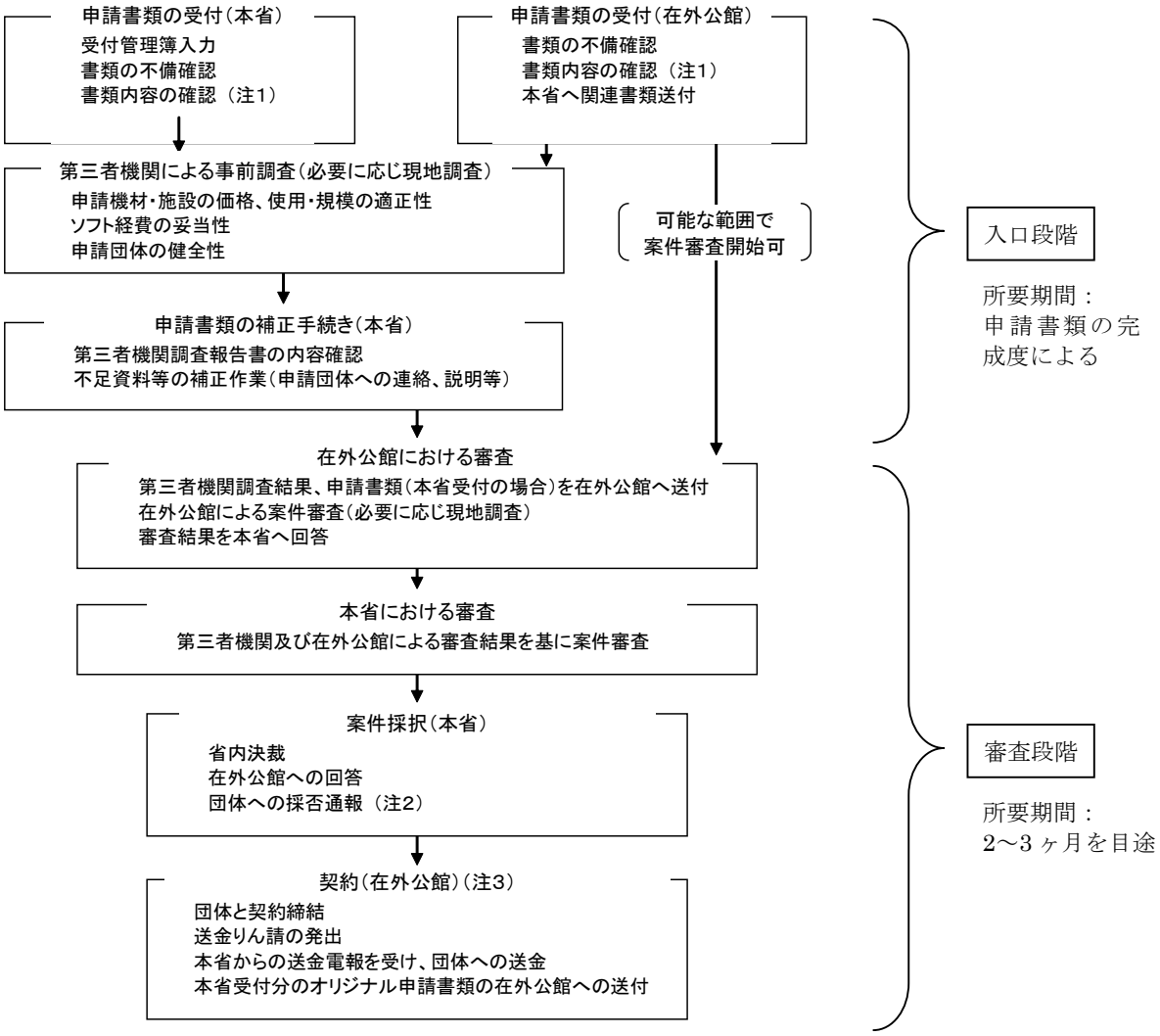
2004 年度の本スキームの実施要領では、「申請書の到着後、同内容等に関し必要な補正を経た上で、案件内容にもよるが約 2～3 ヶ月程度を目処として審査手続きの完了を目指す。」とされている。一方、アンケート調査結果及び現地インタビューによると、総じて申請から採択まで半年程度はかかったという認識が多い。場合によっては、一年近くかかったという事例も挙げられている。今回のアンケート調査は、2002 年度及び 15 年度にプロジェクトを実施した NGO を対象としているため、同じ NGO が 2004 年度に申請を行っていない場合には、回答は 2002 年度、15 年度の状況に対するコメントであることを考慮する必要がある。外務省民間援助支援室の調査によると、2003 年度に比べ、2004 年度（7 月現在まで）の審査所用日数（NGO による申請提出から審査開始までの申請書の補正にかかった期間を除く。）は、平均 126 日から 71 日に大幅に短縮されている（図表 3 - 25 参照）。2004 年度の審査期間短縮の背景としては、①　事前調査を外部機関に委託するようになったことで、審査のポイントが整理されたこと、及び、②　案件選定業務の効率化のために民間援助支援室で案件選定会議を週一回行うようになり、担当者同士が選定プロセスを共有できるようになったこと、が挙げられている。

図表 3－25　2003 年度及び 2004 年度の審査所要日数比較



（2002 年度及び 2003 年度の本スキームの支援を受けた事業）
（注）：2003 年度については、全件調査；2004 年度については 7 月時点までの案件のみ対象に調査。
（出所）：外務省　提供資料より作成。

図表 3 - 26　審査プロセスの段階



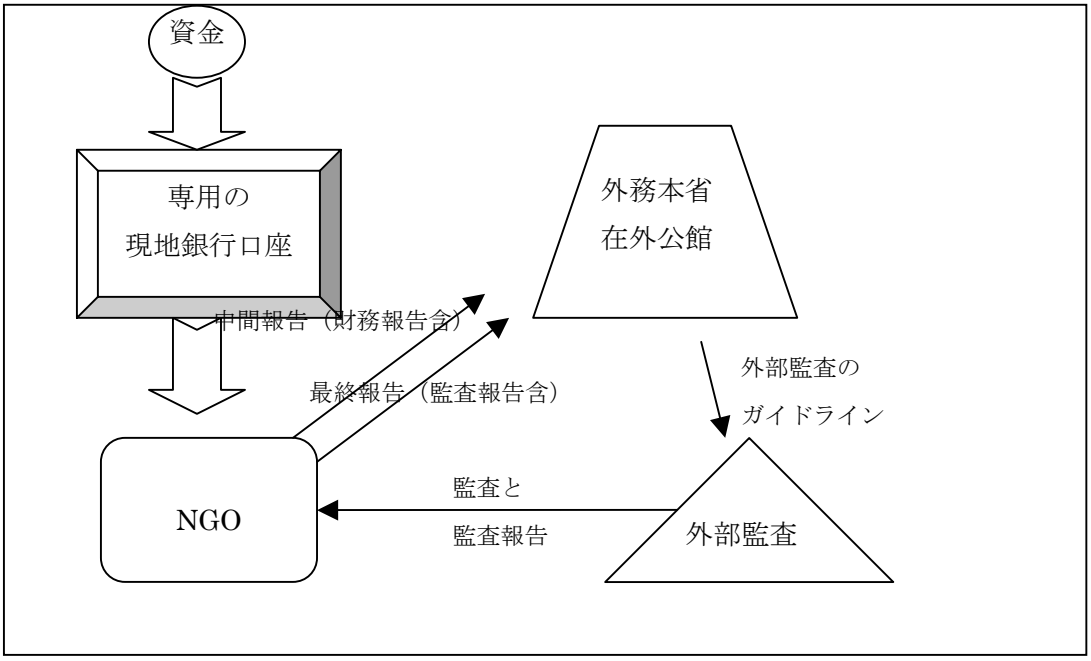
審査プロセスは、「入口段階」と「審査段階」に分けることができる。上図に示したとおり入口段階で、申請書を提出しても、書類やその内容に不備がある場合には、申請書は審査の段階に入っていない。この入口の段階も審査プロセスとして日数に含めれば、申請書の完成度によって案件採択のタイミングは異なる。上図に示した「審査段階」が実施要領に記載されているように「2～3ヶ月程度」であっても、「入口段階」で書類に問題がある場合には、全体としてみれば案件採択までの期間は長くなる傾向にある。外務省と NGO の協議等を通じて本スキームの制度や運営は改善されつつあり、今後は申請者である NGO のプロポーザル作成能力をより高めていくことが課題の一つである。

他の NGO 支援スキームの場合、JICA 草の根技術協力では、「申請書提出後案件採択までは 2 ヶ月程度。その後実際に契約実施までには 3 ヶ月が最短、場合によってはかなりの期間が必要」とのことである。他ドナーの例として、USAID の場合は、一般的には APS（Annual Program Statement）という政策レベルの年間プログラムが USAID により公示され、それにもとづき NGO がコンセプトペーパーという 5 ページ程度のプロポーザルを一定期間内に提出する。その後 60 日間以内に審査が行われ、優秀なプロポーザルに対してはさらに詳細なプロポーザルを NGO が作成し提出して、場合によっては第三者評価を通して、最終審査が行われ支援が確定する。尚、カンボジアの USAID の担当官によると「NGO が申請書を上げてきた場合、基本的には、USAID が NGO と相談しながらプロジェクトとして固めていく。事業としてのコンセプトをまとめるのに全体で最長 150 日間をかける。競争入札でプロジェクトを実施する NGO を選定するが、公示期間は 30～45 日程度であり、公示締め切りから評価、落札を経て契約締結まで 2 ヶ月程度、そして、その後事業が実際に実施される。契約締結から事業の始動までに 45～60 日程度かかる。」としており、時間をかけてより良い事業を目指していることが伺える。

3.2.2 資金供与後の NGO 側による管理状況の適切性

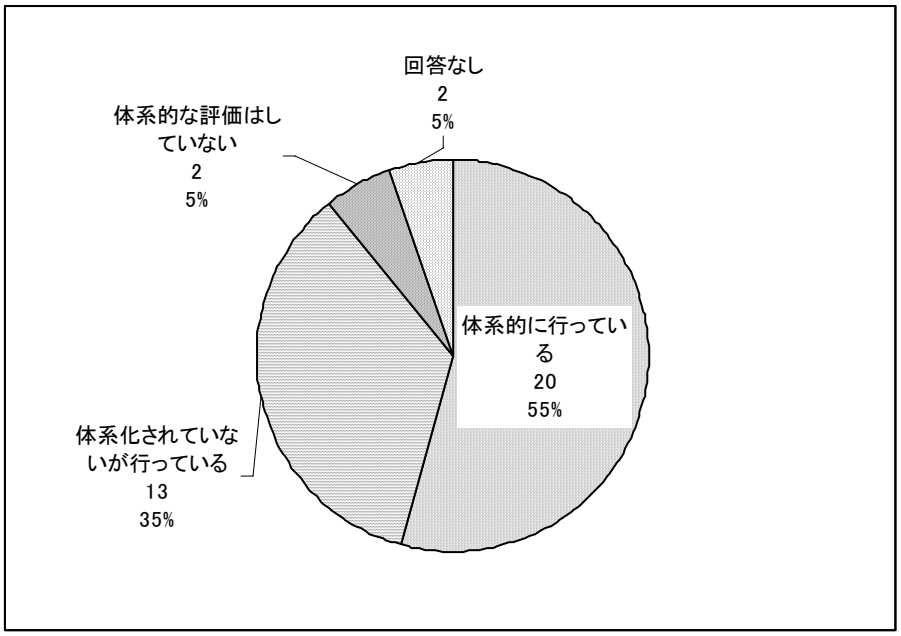
在外公館と対象 NGO の間で贈与契約（G/C）が取り交わされると、1 ヶ月程で NGO が現地に開設した本スキーム専用の銀行口座に契約額が振り込まれる。そして、現地の事業管理責任者及び経理担当者がこの口座を管理する。カンボジアでの NGO スタッフに対するインタビューでは、口座を現地の事業管理責任者及び経理担当者が管理していることが確認された。本スキームは、下図に示すとおり、NGO が事業実施の中間期に一度在外公館あるいは外務本省に財務報告を行うことを義務付けている。それに対し、外務省側は必要に応じて指導をしているが、外務省民間援助支援室の担当者によると、過去に大きな不正や瑕疵の例はなかったということである。なお、本スキームは、NGO が実施事業について外部監査を受けることを求めている。監査は、外務省が作成したガイドラインに則って実施される必要がある。

図表 3 - 27　本スキームの財務管理のしくみ



次に、資金供与後の事業のモニタリング・評価体制についてアンケート調査の結果を見ると、以下のようになっている。

図表 3 - 28　モニタリング・評価の実施状況



（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

これを見ると、事業のモニタリング・評価はほぼ全ての団体において何らかの形では実施されているが、「資金的な問題もあり必ずしも理想にかなった評価は行なえていない」、「評価は未経験」、「客観性に欠け、課題の見落としもありえる」、「次期事業を進める上で必要とされる評価・反省を実施する程度」といった回答もあった。NGO のモニタリング・評価能力が限られている一方で、モニタリング・評価の費用は NGO が自ら負担しなければならないため、必ずしも質、量ともに十分なモニタリング・評価が行われているとは言えない状況のようである。

また、本スキームの実施要領によると、NGO は実施事業の申請内容及び事業完了報告書（事業資金収支表を含む）を公表し、特に後者については団体のホームページに掲載することが義務付けられているが、実際には事業完了報告書をホームページにに掲載している団体は多くなく、前述のモニタリング・評価の充実とあわせて、アカウンタビリティの観点からも重要な改善課題であると言えよう。

3.3 本スキームの運用の「結果」についての評価

3.3.1 資金供与額の達成度

2002 年度及び 2003 年度における本スキームによるの資金供与実績は、2.4 の図表 2－43 及び図表 2－5 に示したとおりである。

供与実績は、本スキームが発足した 2002 年の約 12.9 億円から、2003 年には約 17.6 億円に増加している（ここではジャパン･プラットフォームへの支出を含む)。これを両年度の本スキーム予算（2002 年度 20 億円、2003 年度 22 億円）と比較すると、予算執行率は 2002 年度の 64.5%から、2003 年度には 80%まで向上している。

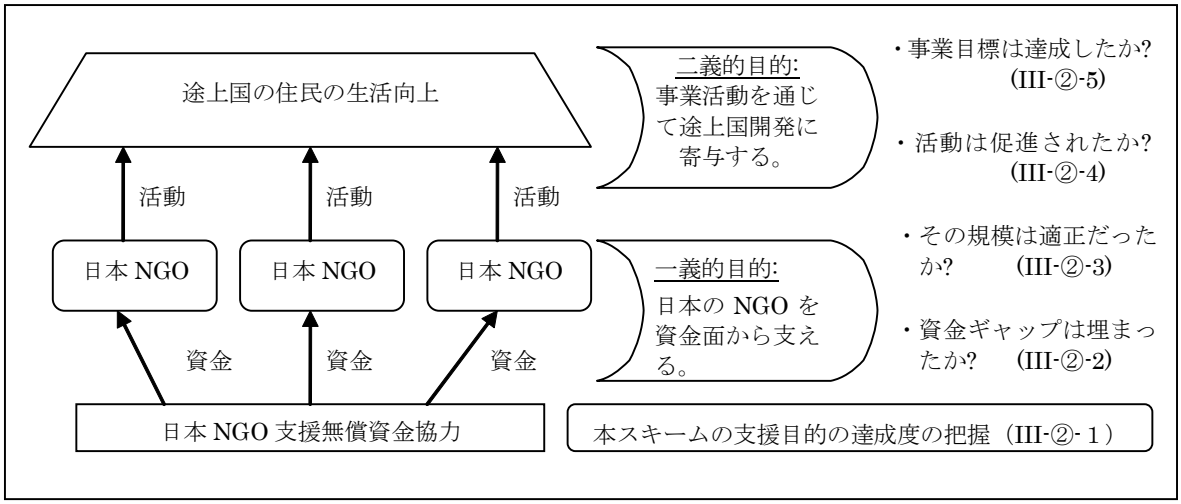
供与実績を支援形態別に分類すると、NGO 緊急人道支援を別にすれば開発協力事業がほとんどを占め、金額ベースで 2002 年度には全体の 85%、2003 年度には 92%となっている。一方、パートナーシップ事業支援は 2002 年度、2003 年度ともに供与実績はなく、マイクロクレジット原資支援については 2002 年度に 1 件のみ、2003 年度の供与実績はない。NGO 関係者の声を参考にすれば、パートナーシップ事業支援では他の NGO と共同で案件申請をしなければならないが、そのためには会計システム等を調整する必要があること、また、2000 万円以上の事業では事業総額の 20%が NGO の自己負担になること等が、これらの事業形態における申請があまりなされない一因のようである。更には、日本の NGO 間あるい

は他国の国際 NGO との連携がまだ不十分であることや、2003 年度まではパートナーシップの対象として途上国のローカル NGO が認められていなかったことも影響していると思われる。2004 年度からは途上国のローカル NGO とのパートナーシップも認められるようになったため、今後はパートナーシップ事業支援の申請増加が期待されている。マイクロクレジット原資支援への申請が少ないことににについては、本スキームの実施要領にあるように申請する NGO の条件として「マイクロクレジットを過去 3 年間に実施したことがある。」とあり、経験の無い NGO が新規の事業として申請することを認めていないことや、経験を有していても「過去 3 年間に延滞や焦げ付きがない(回収率が 95%以上)。」という条件があり、それらの条件を満たすことができる NGO が少ないのではないかという声が関係者から聞かれた。

3.3.2　支援目的の達成度

3.1 節で記述したとおり、本スキームの目的は、「開発途上国・地域で活動している日本の 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行う。」ことである。この目的を論理的に整理すると、それは、「日本の NGO の活動を資金面から支える。」という一義的な目的と、「日本の NGO が事業を実施することで途上国住民の生活向上を目指す。」という二義的な（または最終的な）目的に分解できる。支援目的の達成度を評価するため、「評価の枠組み」では 5 つの視点（図表 1－1　評価枠組み　III-②-1～5）を設定したが、上記の二つの目的との関係では、これらの視点は次のように整理することができる。

図表 3 - 29　本スキームの支援目的の構造化



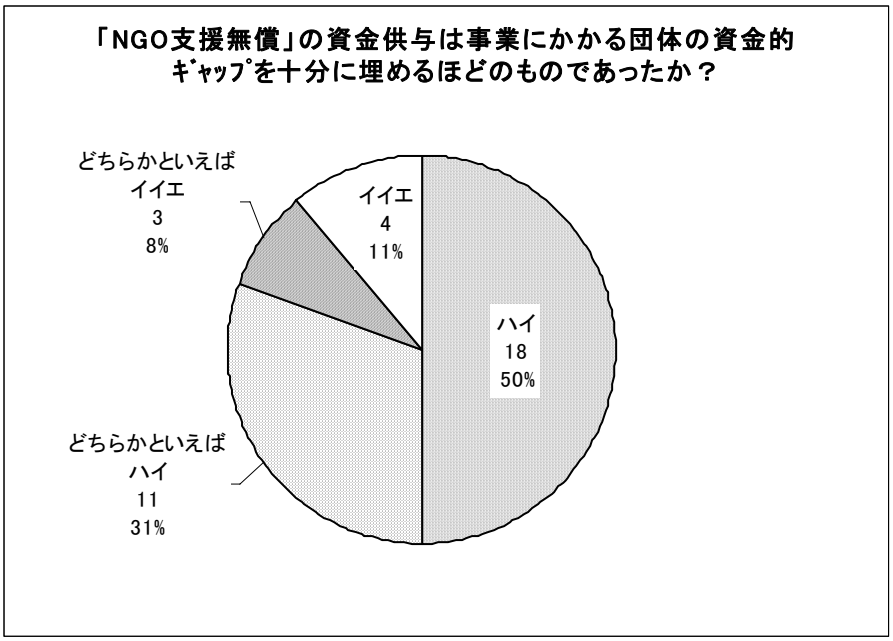
（括弧）内の数字は、図表 1－1　評価の枠組み　における番号を示す。

このように本スキームの目的を整理することで、支援目的の達成度を測るための視点は次の 2 点に集約することができる。

① 日本の NGO が抱える資金不足を補完し、資金ギャップを埋めたか。更に、その規模は NGO の資金管理能力からみて適正であったか。
② 本スキームにより事業活動が促進され各事業の目的が達成されたか。

①についての国内におけるアンケート調査の結果を見ると、次の通りである。

図表 3 - 30 資金的ギャップの補填

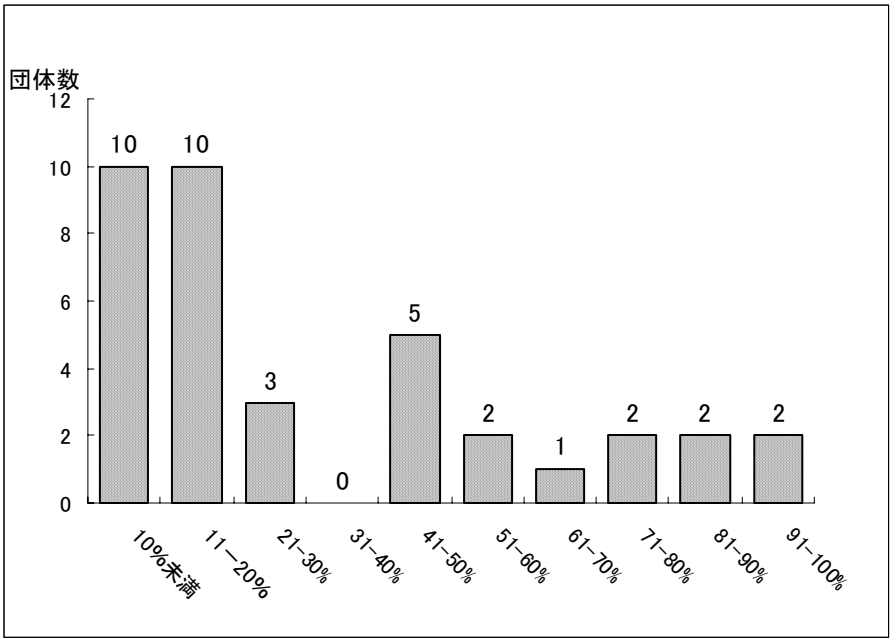


（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

本スキームによる支援が事業にかかる資金的ギャップを十分に埋めたかとの問に対し、回答者の半数以上が「ハイ」と答えた。「どちらかといえばハイ」という答えをあわせると、大多数の回答者が本スキームは資金ギャップ解消に貢献したと認識している。本スキームがあったからこそ施設の建設ができた（または活動が展開できた）という声や、一部では、本スキームによる支援が当該 NGO の財政規模に大きな割合を占めるという声も聞かれた。例えば、カンボジア等で不発弾･地雷処理活動を展開している JMAS は、本スキームによる支援があるからこそ活動を開始・継続できるとのことであった。一方、本スキームを実施する上で必要な管理費などの自己負担が重いとの意見も多かった。

以上から判断すると、本スキームによる支援によってより広範な事業が実施できたとは言えるが、本スキームが NGO の資金不足体質の根本的な改善に直結したかどうかは一概には言えない。一方、NGO の財政に占める公的資金の適正割合についての議論もなされている。欧米 NGO の間では公的資金 50%、自己資金 50%という主張もある。しかし、日本の NGO を単純に欧米 NGO と比較して議論することはできない。日本の NGO の現状を踏まえると、NGO の財政に占める公的資金の「割合」と言うよりは、NGO の組織としての能力（自己管理能力、案件形成能力、事業実施能力等）に照らした公的資金活用のあり方に焦点を当てて議論することが重要であろう。例えば、その時々の政府の援助政策の重点分野（環境、ジェンダー等）に沿った案件形成をすることによって公的資金が受けやすくなる傾向があるが、NGO の自己管理能力が不十分なままでそれまでの何倍もの額の資金を受け入れれば、消化不良を起こして結果的には組織として破綻する惧れもある。NGO が公的資金を受ける際には、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る。一方、外務省側も、NGO の資金運営能力を見極めるのみならず、必要に応じ適切な助言・指導が行える能力が求められる。

図表 3 - 31　NGO の財政規模に占める本スキームによる支援額の割合(分布図)



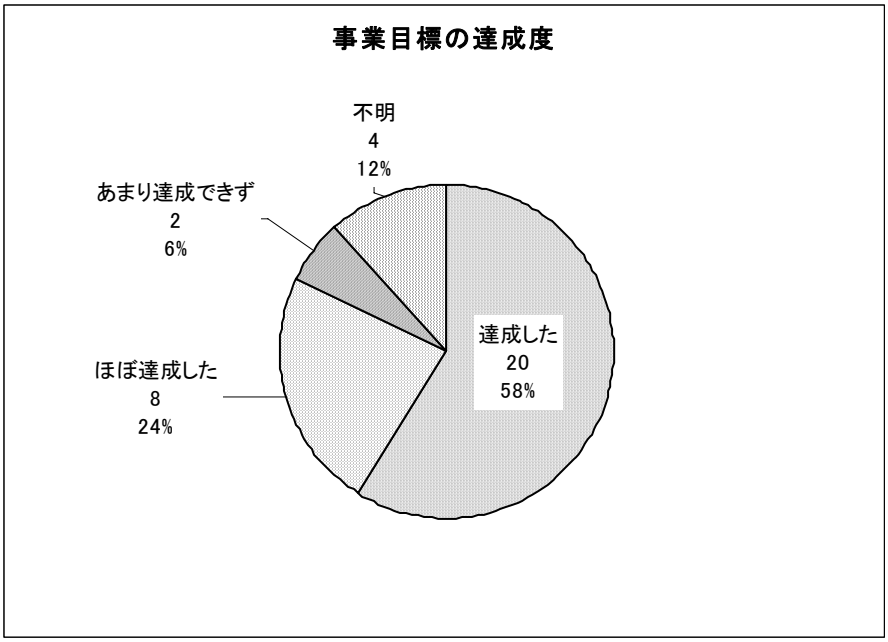
（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

上図は、本スキームの支援を受けたことがあり、今回のアンケート調査に回答を寄せた NGO について、当該 NGO の財政規模に占める本スキームによる支援額の割合の分布を示したものである。本スキームによる支援額が財政規模の 70%以上を占める場合には、本スキームによる支援は当該 NGO に相当な資金的インパクトをもたらしたと言える。一方、10%

に満たない場合には、資金的な意味でのインパクトは比較的少なかったと言えよう。但し、10%に満たないグループに属するNGOの中にも本スキームの資金ギャップ解消効果を肯定的に見ている団体があることには留意が必要である。

次に、上記②の「本スキームにより事業活動が促進され各事業の目的が達成されたか。」という視点に関してのアンケート調査結果を見ると、次のようになっている。

図表 3 - 32　各事業目標の達成度



（本スキームの支援を受けたNGOを対象としたアンケート結果）

事業実施者による評価ではあるが、各事業の目的はほぼ達成されているというのがNGO側の見解である。例えば、本スキームが支援した学校建設案件の直接の目的は施設の建設であるが、建設に至らなかったという例はない。一方、一部には、部分的に目的が未達成となった理由としてカウンターパート機関の能力不足が挙げられている。更に、住民全部をカバーしきれなかった等の反省点も挙げられた。

以下、カンボジアにおける本スキームの支援対象事業視察の結果概要を参考までに紹介する。本評価調査はこれらの事業を直接の評価の対象としていないが、本スキームによるNGOへの支援がどのような結果をもたらしたかを示す事例である。

視察ケース 1: 「ヴィヒヤークポーツ小学校建設事業」（千葉ライオンズクラブ）

首都プノンペンから南に車で 3 時間ほど走ったタケオ州の一村において、千葉県ライオンズクラブが本スキームの開発協力事業支援を受けて小学校校舎（5 教室）を建設した。上の写真手前が本スキームにより建設された校舎であり、奥が旧校舎。旧校舎では劣悪な教育環境であった。今回の訪問時には、新校舎で児童達が勉強していた。印象的であったのは、生徒は靴を脱いで教室に上がって勉強していたことであり、新校舎が大切に使われていることが伺われた。この靴を脱ぐということは、大切に使うことを教えるだけでなく、衛生面での教育をも目指したものであるとの説明を受けた。子供が一心不乱にノートをとっていた。

課題：NGO 側からは、校舎建設後のフォローアップ充実の必要性に加え、カンボジアの教育セクター政策の中で学校建設の位置づけを明確化することの重要性が指摘された。

視察ケース 2: 「国立小児病院外科入院病棟建設事業」（FIDR）

プノンペン市内にある国立小児病院に、FIDR が本スキーム開発協力事業支援を受けて外科入院病棟を建設した。FIDR は、同病院がカンボジアにおける小児外科診療・教育の拠点の一つとなることを目指し、同国保健省をカウンターパートとして支援事業を実施してきた。本病棟は、入院患者を収容するだけでなく、医療関係者の研修施設としての機能も果たしている。

課題： NGO 側からは、医師・看護師に対する訓練の強化、施設の維持管理を含めた病院経営体制の強化が今後の活動の課題として挙げられた。更に、今後は、この病院に対する協力を足がかりにして、公衆衛生政策に対する政策提言や地方の診療所との関係の構築をつうじて、小児科のナショナルセンターとして発展する大きな可能性を有していると指摘があった。

視察ケース 3: 「キエンタマー小学校建設プロジェクト」（SAJ）

首都プノンペンから車で 2 時間、そして船で一時間の僻地に、SAJ が本スキームの開発協力事業支援を受けて小学校校舎（5 教室）を建設した。この校舎ができる前は、教室が足りず、児童はお寺の講堂を借りて勉強していた（伝統的にカンボジアでは寺院が教育および地域社会の発展に重要な役割を果たしてきている）。当時は、お寺の行事がある時には授業を休まなければならず、またクラスを仕切る壁もなかったため、教育環境は悪かった。

視察に際しては、車だけでなく船（モーターをつけた小船）を利用しなければならず（村にアクセスできる道路がない。）、この村がどれだけ僻地に位置するかを痛感した。当日は日曜日であり子供の姿は見られなかったが、小学校の先生及び関係する村民がインタビューに応じてくれた。

課題：地域の貧困、交通事情の悪さのためか、校舎の建設にも拘わらず必ずしも期待されたほど持続的には就学率は向上していない。NGO によるものであれ ODA によるものであれ、地域の貧困解消という課題に取り組む支援が求められている。

視察ケース 4: 「アンドン・ポ小学校建設プロジェクト」（JCCP）

首都プノンペンから北に 90km、車で 2 時間強のコンポントム州に、JCCP が本スキームの開発協力事業支援を受けて小学校校舎（1 棟）を建設した。この小学校はカンボジア内戦時代に激しい戦闘が行われた地域にあり、小学校の校舎も兵士の宿舎として使用されていた。そのため校舎は荒廃し、授業の実施もままならない状況に置かれていた。地元住民の要望を受けた JCCP は、校舎 1 棟を新設し、給排水設備一式、トイレ 4 基、手押しポンプ付き井戸 1 基、貯水タンク 1 基、手洗い場 1 箇所を設置するとともに、また 2 人掛け椅子付き児童用学習机を 100 台、教師用机 5 台、教師用椅子 5 脚、黒板 5 枚を供与設置した。その結果、3 部制でも教室が足りなかった状況が改善され、全児童が 2 部制で授業を受けられるようになり、雨季にも通常通り授業を行うことが出来るようになるなど、教育環境が改善された。訪問時には、児童がちょうど授業を受けていた。

課題：この村でも、新校舎の建設にも拘わらず小学生の就学率は必ずしも期待されたほどは持続的に向上していないようであった。一方、この事業の申請書には「平和意識の向上」も目標の一つとして挙げられている。今後は、それをこの小学校への支援を通じてどう実現していくのかが問われている。

視察ケース 5: 「コンポンスプー州師範学校に対する中古机椅子供与計画」（JHP）

首都プノンペンから車で一時間のところに位置する師範学校に対し、JHP が本スキームのリサイクル物資輸送費支援を受けて中古の机椅子を供与したものである。JHP が別の資金により建設した師範学校校舎に必要な机椅子を、日本で破棄される机椅子（机 515 台、椅子 504 脚）の再利用によって補った。日本で不要になった机椅子は、日本では不要品であるが、カンボジアで作られる机椅子よりも品質は格段優れている。

視察時には、実際に師範学校の生徒が供与された机椅子を使って授業を受けていた。

課題 : カンボジアの教育を担う教師を育成する師範学校への支援経験を生かし、カンボジアの教育政策･教育内容に関する提言を行う等の活動を行うことも期待される。

視察ケース 6: 「センソック小学校校舎 1 棟建設」（JHP）

2001 年にプノンペン市のスラム地域で発生した火災の被災民がこの地に移住し、センソック村となった。移住当初は、以前倉庫として使用されていた壁なしの建物 2 棟を整備し、仮の校舎として使用していたが、椅子も机もなく、ゴザを引いての授業であった。この状況を改善するために、JHP は、本スキームの開発協力事業支援を受けて新校舎 1 棟（5 教室）を建設した。JHP は、その後ブランコ 2 基も設置した。センソック小学校の児童数は 2000 名を超えており、視察時には、多くの子供が勉強し、休み時間中には校庭で遊んでいた。

課題： この小学校の場合、スラム地域に住んでいた移住前に比べ児童の就学率は向上している。但し、NGO 側が指摘するとおり、就学率の高低、施設の維持管理の良し悪しは校長の資質によるところが大きい。今後は、校長の学校経営能力の向上を図る活動が期待される。

以上の 6 つの事業においては、施設は全て建設され、有効に利用されていることが確認

できた。供与された資材の利用状況も良好である。

但し、ハード中心の事業の限界として、建設された施設（特に小学校校舎）の維持管理については、NGO 側はさらに深い配慮をする必要があるように見受けられる。NGO 側は、例えば学校の維持管理は学校自身や学校建設促進委員会に委ねているとしていた。しかし、こうした住民組織の強化のためのソフト支援、即ち、キャパシティディベロプメントについてはまだまだ改善の余地がある。具体的には、「大幅な施設改修が必要となった場合にどうするのか」、「外部資金に依存せずに事業を自立発展させるためにはどうすべきなのか」といった点について、担当の NGO 関係者から明確な方針や具体的な対策を聞き出すことはできなかった。本スキームの支援を受けた事業は、その完了からあまり時間が経っていないが、ハード中心の支援だけでなく、持続可能性を高めるソフトの支援もあわせた配慮も重要であると考えられる。

また、学校関係事業では、NGO 側は建設の専門家は手当てしても教育の専門家の投入は見られなかった。このことが、日本の NGO は校舎建設に特化している、あるいは政策提言活動が手薄（カンボジア政府（CDC）関係者の発言）といった印象に結びついているものと考えられる。

なお、現地で実施した施設の利用者に対するインタビューでは、一様に当該事業により教育環境（または医療環境）が大きく改善されたとの声が聞かれ、あるいは日本への感謝の意が述べられた。アンケート調査の結果によれば、これはカンボジアに限ったことではなく、本スキームに対する受益者の評価はどの国でも高いようである。以下、本スキームの支援を受けた NGO が認識している裨益受益住民の声を紹介する。

図表 3 - 33　各事業に対する住民の評価について（支援対象 NGO を通した住民の声）

肯定的意見	否定的意見
+ 常設図書館や移動図書館における図書の充実や教員・図書館員に対する研修活動に対しては、他の支援している団体がないので、どの地域でも非常に喜ばれている。 + 所得につながる生業が得られるかもしれないという大きな期待がでてきた。 + 政府では公共設備の設置を要望すると、高い比率で自己資金を要求されることが多く（政府：村＝1ー3：9ー7)、かといって今の状況では村だけでは担えないため、労働の提供で施設を手に入れられることに対する好評を得ている。 + 小学校舎の建設により、教育環境の質的改善・工場と教室増加に伴う量的改善により、二部授業の解消や校舎の危険性の除去、健康面の改善が図られたとする評価を得ている。 + 支援の行き届いていない、取り残されたアクセスの悪い農村地域で活動しているため、現地受益者からは信頼され、評価も高い。受益者は日本の支援を大変ありがたく思っており、日本の支援に対してますます高い期待を寄せている。 + 施設整備への感謝の声が多い。 + 支援地域はこれまでどこの NGO も入っていなかったので保健当局、コミュニティからも大変感謝されており、連携協力して実施中である。 + 現地政府担当責任者は当会の援助事業の成果を評して "Excellent" is not enough, it should be said "amazing!" と。 + 日本の援助、日本人への感謝 + 疲弊した農村地域の児童の通学率を向上させる機会を日本政府が与えてくれた。実施した日本 NGO 団体、カウンターパートに心から感謝している。 + 生産物を販売する場が出来た（お小遣い程度ではあるが)。収入向上につながった。有機農業に取り組むようになり、生産者・消費者の健康について考えるようになった、など。 + 劣悪な条件が大きく改善されて感謝している。 事業完成に触発され、精神的にも励まされている。 + 無料の医療実施に対し、感謝する。 + 技術の取得が可能となった。生活環境が改善した。雇用が促進された。	- 有益な事業であっても、支援期間が 1 年というのは、短い。 - 継続的な支援が得られない。 - 日本の NGO からの打診があってからも、（案件採択まで時間がかかるため、）支援の目処が分かりにくい。 - 日本の NGO が推奨している生業が本当に生業として成り立つのか（現状では作物の収穫から販売まで至っていないため、希望もあるが不安も多い)。 - 予算不足により備品（教室の家具や机・いす）の調達がなされなかった。 - 援助実施地と非実施地の間での不公平感が発生した。

（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

3.3.3　本スキームの本来の目的以外で得られた正負のインパクト

本スキームに起因すると考えられる正負のインパクトに対する評価についてのアンケート調査結果は以下の通りである。

図表 3 - 34　本スキームの本来の目的以外で生じた正負のインパクトについて（回答数）

（正のインパクト）		
+	日本援助のプレゼンスの拡大	（16）
+	NGO 間の連携強化	（9）
+	NGO およびカウンターパートの組織的改善	（9）
+	現地スタッフの能力向上	（9）
+	現地政府や大使館など関係者との交流	（8）
+	NGO への理解の促進	（6）
+	住民の自立性・積極性	（5）
+	住民生活の向上	（5）
+	新しい技術の普及	（1）
+	雇用の促進	（1）
（負のインパクト）		
-	特になし	（13）
-	承認のタイミングの遅れによる負の影響	（9）
-	公的資金への依存度が高まった	（4）
-	C/P の依存心の助長	（3）
-	財務報告等の庶務による活動の阻害	（2）
-	労働条件の不公平感を助長	（1）

（本スキームの支援を受けた NGO を対象としたアンケート結果）

正のインパクトとしては、本スキームによる事業実施を通じて日本の援助の認知度が高まり、日本のプレゼンスが拡大したり、NGO 間または NGO と現地政府とのつながりが促進されるというインパクトがあったと認識とされている。また本スキームに係る実務を通じて、それまで経理関係が曖昧であったことが明確になり、その結果 NGO 自身の組織能力や現地スタッフの事業管理能力が向上した等の意見もあった。本スキームは、申請プロセスを通じて日本の NGO 計画能力、更には組織的な能力の向上に良い影響を与えていると見られる。

負のインパクトは「特になし」とした団体が多かったが、一方で、案件採択までの期間が長く、資金供与のタイミングが遅れた影響で事業対象地や事業内容の変更を余儀なくされたといった点が指摘された。また、カウンターパート機関や NGO 自身の公的資金への依存度が高まってしまった、ということも挙げられている。

3.4　結論

本スキームの目的の妥当性については、日本政府の援助政策との整合性（3.1.1）、日本のNGO のニーズとの整合性（3.1.2）、相手国（政府、カウンターパート、住民）のニーズとの整合性（3.1.3）、他の NGO 支援スキームとの比較（3.1.4）の観点からそれぞれ評価を行った。

本スキームの目的は、新旧の ODA 大綱、ODA 中期政策に沿ったものであり、日本政府の援助政策との整合性は確保されている。アンケート調査結果によれば、NGO 側も、概ね本スキームは政府の援助政策と整合性があると認識している。

一方、本スキームは日本の NGO の活動を資金面から支える制度であり、NGO のニーズとの整合性は高い。アンケート調査における NGO の意見でも、本スキームの NGO の資金的ニーズとの整合性に関しては肯定的な回答が多数を占めている。なお、本スキームに関し、NGO 側からは管理費・間接費（本部プロジェクト実施経費）の支出制限、ハード中心の支援等が問題としてあげられているが、前者については制度上他の公的支援との比較でも遜色のない内容であり、後者については、現実にはハード面が中心の事業が多いとは言え、本スキームの制度面での制約からハード中心となっているわけではないことには留意が必要である。

また、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と評価される。なお、この関連で NGO からは、本スキームの単年度制の改善などが課題として挙げられている。

本スキームの運用「プロセス」の適切性については、審査・資金供与プロセスの適切性（3.2.1）及び資金供与後の NGO 側による管理状況の適切性 （3.2.2）の観点から評価を行った。

本スキームの実施プロセスについては、NGO 側からは審査に「時間がかかりすぎる」という指摘が多く寄せられた。但し、案件申請がなされてもそれが実際の審査段階に至るまでには、多くの補正が必要な場合が多い。この場合、NGO の申請書作成能力や説明能力といった課題もあることは否めない。

NGO 側による供与された資金の管理については、事業実施の中間期に財務報告が行われるところ、過去に大きな不正や瑕疵の例はなかったとのことである。なお、資金供与後の事業モニタリングや評価については、必ずしも量、質ともに十分とは言えない状況のようである。

本スキームの運用「結果」については、資金供与額の達成度（3.3.1）、支援目的の達成度（3.3.2）、及び、本スキームの本来の目的以外で得られた正負のインパクト（3.3.3）の観点から評価を行った。

供与額の達成度については、2002 年度は予算 20 億円に対して供与実績約 12.9 億円（執行率 64.5%）、2003 年度は予算 22 億円に対して実績実績約 17.6 億円（執行率 80%）と着実に向上している。

支援目的の達成度については、①本スキームが日本の NGO が抱える資金不足を補完し、資金ギャップを埋めたか、②本スキームにより事業活動が促進され各事業の目的は達成されたか、という 2 つの視点から検証を行い、基本的には良好な評価結果を得た。

本スキームの本来の目的以外で得られたインパクトについても、アンケート調査の回答では正のインパクトが多く指摘された。但し、案件採択までの期間が長く、資金供与のタイミングが遅れた影響で事業対象地や事業内容の変更を余儀なくされたといった点も指摘されている。