

第 1 章 評価調査の概要

1.1 調査業務の背景

草の根無償資金協力(以下草の根無償)は、開発途上国で活躍する NGO、地方公共団体、及び教育研究・医療機関等が実施する経済・社会開発プロジェクトに対し、日本の在外公館が中心となって資金協力を行う新しい援助形態として 1989 年から実施された。以来、当該国での多様なニーズに対し、「きめが細かく」、「足の速い」対応ができ、また「顔の見える」援助として、各方面から高い評価を得ている。草の根無償の実績は、被援助国住民からの増大するニーズに応えるべく、1989 年度の 95 件(2 億 9,400 万円)から 1999 年度には 1,264 件(約 69 億 9,744 万円)に増加した¹。2000 年度予算は前年度比 21%増の 85 億円、本年度は 100 億円に達している²。

草の根無償は、日本の ODA の形態では、無償資金協力³の一部として位置付けられている。ちなみに、1999 年度の無償資金協力の実績を見ると、総額 2,422 億円の 2.9%に相当する 70 億円が草の根無償に費やされた。また案件数でみると、草の根無償(1,264 件)は無償資金協力総案件数(1,670 件)の 76%を占めている。無償資金協力の中で最大のシェアを占めているのが一般プロジェクト無償である。1999 年度を例にとると、一般プロジェクト無償への供与額は 1,164 億円、総額の 48%に達している⁴。一般プロジェクト無償とは、被援助国政府に対して供与される資金で、保健・医療、教育・研究、運輸・通信、民生・環境改善等の分野が大きな割合を占めている。一般プロジェクト無償は、通常1件あたり1億円以上であり、政府間の交換公文を要するため、要請から実施まで通常 2~3 年の期間が必要とされている。

それに対し、草の根無償は在外公館と被供与団体間の贈与契約という位置付けであるため、要請から実施までの期間が数週間から数カ月間と短いのが「足が速い」とされる所以である。しかしながら、従来まで原則 1000 万円であった供与額が、2000 年度より 5000 万円まで最大供与されることになり、また、対人地雷対策分野への供与限度額が 2000 万から1億円に引き上げられるなど、小額の一般プロジェクト無償、あるいは緊急援助無償等に額面上至近する草の根無償プロジェクトも出現している。

このような規模の拡大に伴い、草の根無償も他の支援形態との役割分担を問われはじめた。また、近年 ODA 全般が縮小し、援助の効率的な執行が求められる中、他の支援形態との有機的な組み合わせで援助の全体的な効果を高めようとする傾向も高まっている。草の根無償も例外ではない。他国・国際援助機関との協調・連携でプロジェクトを支援する動きが活発化しており、2000 年度の実施 1,523 件のうち 116 件(約 7.6%)で連携型協力が実現している⁵。草の根無償を取り巻く環境は大きく変わりつつある。

¹ 出典:我が国の政府開発援助(上巻)1999年

² 出典:「草の根無償資金協力」外務省無償資金協力課提供資料、2001年4月作成

³ 一般プロジェクト無償、緊急無償、文化協力無償、水産無償、債務無償、ノンプロ無償、留学生無償、食糧援助、食糧増産援助など

⁴ 出典:我が国の政府開発援助(上巻)2000年

⁵ 出典:「平成12年度草の根無償資金協力 他ドナーとの協調・連携案件リスト」外務省無償資金協力課提供資料

1.2 調査の目的

前述のように増加・変化の途を辿っている草の根無償の実績を評価するために、2000 年度は中南米地域（キューバ、グアテマラ、チリ、ペルー）を対象に評価調査が実施された。引き続き 2001 年度は、アジア地域における「草の根無償資金協力案件」を評価調査対象とし、草の根無償資金協力の実施状況、実施体制、代表的な個別案件の評価を通じ、対象国での「草の根無償資金協力」プログラム評価を実施する。また、昨年度に実施された中南米地域での草の根無償資金協力評価調査の提言を踏まえ、他の支援形態との連携や一般無償との関係及び役割分担についての提言を行い、今後の援助に際する教訓を引き出すことを目的とした。

1.3 調査団の構成

以下の 2 名が 3 カ国における 3 週間の現地調査並びに本報告書の作成に従事した。

総括 下岡明子 グローバル リンク マネージメント 研究員
団員 小川陽子 グローバル リンク マネージメント 研究員

1.4 調査対象国

草の根無償協力実績(99 年度)を地域別に見ると、アジア(28.8%)、中南米(15.3%)、アフリカ(14.2%)、中近東(6.3%)、太平洋(4.0%)、欧州(2.2%)となっており、わが国の ODA 全体と同様に、アジアの占める割合が大きい。しかし、アジア地域の草の根無償資金協力案件についての評価事例は多くない。こうした状況に鑑み、アジア地域を評価対象地域とし、対象国の状況、プロジェクトサイトへの接近性の便宜等を考慮して、ミャンマー、カンボディア、ヴィエトナムの 3 カ国において調査が実施された(表 1-1: 各国社会経済概況参照)。

図 1-1: 調査対象国位置図

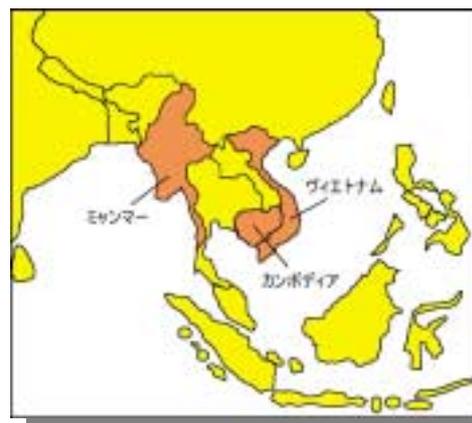


表1-1: 各国社会経済概況(1999年)

	ミャンマー	カンボディア	ヴェトナム
概況:			
国土面積(平方キロメートル)	678,500	181,035	331,114
人口(百万人)	45.0	11.8	77.5
人口比率(%) 都市/農村	27.3/72.7	15.6/84.4	19.6/80.4
人口増加率(%)	1.3	2.2	1.3
民族	ビルマ人(69%)、他 100以上の少数民族(シャン、カレン、カチン族)、インド、中国系	クメール(カンボディア)人(90%)、ヴェトナム系、中国系、ほか 36の少数民族	キン族(87%)、その他 53の少数民族、山岳民族
宗教	仏教(90%) 他キリスト教、イスラム教、ヒンズー教	仏教が国教	仏教(90%)、キリスト教、新興宗教(カオ・ダイ教、ホア・ハオ教)
経済指標:			
一人あたり GNP(USドル)	220**	260	370
実質 GDP(百万 USドル)	-	3.0	27.4
GDP 年間成長率(%) 1998年/99年	5.0/-	1.8/5.0	4.0/4.0
産業構造(GDPに占める割合:1998年):			
農業(%)	59.1	50.6	25.7
工業(%)	9.9	14.8	32.6
サービス業(%)	31.1	34.6	41.7
社会指標:			
成人識字率(15歳以上)(1998年)(%)*	84.1	37.4	92.9
初等教育総就学率(%) 全国(男子/女子)	121(-/-)	113(123/104)	114(116/110)
適切な衛生施設を利用する人の比率(%)** 全国(都市/農村)	46(65/39)	18(58/10)	73(86/70)
改善された水源を利用する人の比率(%)** 全国(都市/農村)	68(88/60)	30(53/25)	56(81/50)
医師/看護婦の数(人口10万人あたり)*	28/43	58/136	-/-
HIVに感染している成人の割合(15-49歳)(%)*	1.79	2.40	0.22
出生時平均余命	59.7	53.7	68.6
乳幼児死亡率(出生1000人あたり)	77.4	100.2	36.7
5歳未満児死亡率(出生1000人あたり)	120.0	143.0	42.0
妊産婦死亡率(10万件出産あたり)*	230	470	160
我が国の ODA 実績(最近過去5年間)***:			
合計(支出純額:百万円)	2,663.76	593.09	2,211.59
無償資金協力(支出純額:百万円)	1,186.62	451.92	554.52
技術協力(支出純額:百万円)	170.98	141.51	340.05
有償資金協力(支出純額:百万円)	1,306.22	-0.34	1,317.03

出所: World Bank による統計(ホームページ: <http://devdata.worldbank.org>)、共同通信社(2000)世界統計年鑑 2000、*UNDP(2000)「人間開発報告書 2000」、**ユニセフ(2000)「2001年世界子供白書」、***外務省経済協力局(2001)「我が国の政府開発援助」

1.5 現地調査日程

日数	月日	曜日	詳細
1	7/22	日	移動(東京→バンコク: TG641、バンコク→ヤンゴン: TG305)
2	7/23	月	AM ミャンマー日本大使館表敬、打合せ 国家計画経済開発省対外経済関係局局長訪問 PM カラモジア(日本 NGO)プノンペン事務所訪問
3	7/24	火	AM 移動(ヤンゴン→ヘーホー: 6T807) PM 『インレー湖流域環境共生型農林業訓練センター建設計画』視察
4	7/25	水	終日『インレー湖流域環境共生型農林業訓練センター建設計画』視察 移動(ヘーホー→ヤンゴン: HK002)
5	7/26	木	AM 『ムスリム慈善病院眼科医療機材改善計画』視察 PM JICA ミャンマー事務所訪問 日本の NGO との懇談会
6	7/27	金	AM 『ヤンゴン四肢障害者職業訓練施設整備計画』視察 PM ミャンマー日本大使館にて報告
7	7/28	土	移動(ヤンゴン→バンコク: TG304、バンコク→プノンペン: TG698)
8	7/29	日	資料整理、カンボディア国調査準備
9	7/30	月	AM カンボディア日本大使館表敬、打合せ PM 米国開発庁(USAID)カンボディア代表事務所訪問
10	7/31	火	AM 『日本カンボディア友好技術訓練センター支援計画』視察 PM JOCV 野澤隊員訪問
11	8/1	水	終日『プノンペン市キエンクリン障害者職業訓練センター改修計画』視察
12	8/2	木	移動(プノンペン→シェムリアップ: FT996) 終日『シェムリアップ州アンコール小児病院検査室拡充計画』視察
13	8/3	金	AM 移動(シェムリアップ→プノンペン: FT997) PM 外務国際協力省国際機関局局長訪問 カンボディア日本大使館にて報告
14	8/4	土	移動(プノンペン→ホーチミン: VN816、ホーチミン→ハノイ: VN740)
15	8/5	日	資料整理、ヴェトナム国調査準備
16	8/6	月	AM ヴィエトナム日本大使館表敬、打合せ PM ハノイ市『ナムホン部落(社)上水道敷設支援計画』視察
17	8/7	火	タインホア省『ティエウフン村(社)灌漑水路農道整備計画』視察
18	8/8	水	タイビン省『ヴーヴァン小学校改修計画』視察
19	8/9	木	ビンフック省『メリン病院医療機材改善計画』視察
20	8/10	金	AM 豪州開発局(AusAID)ヴェトナム代表事務所訪問 PM ヴィエトナム日本大使館にて報告
21	8/11	土	移動(ハノイ→香港: CX790)
22	8/12	日	移動(香港→東京: CX504)

1.6 調査方法

本調査団は、3週間にわたる現地調査を通じて以下の事項を調査した。現地調査では、草の根無償プログラム評価に必要な情報を聞き取りを中心に収集し、これを国内で総合的に解析・分析したうえ、本評価報告書を作成した。

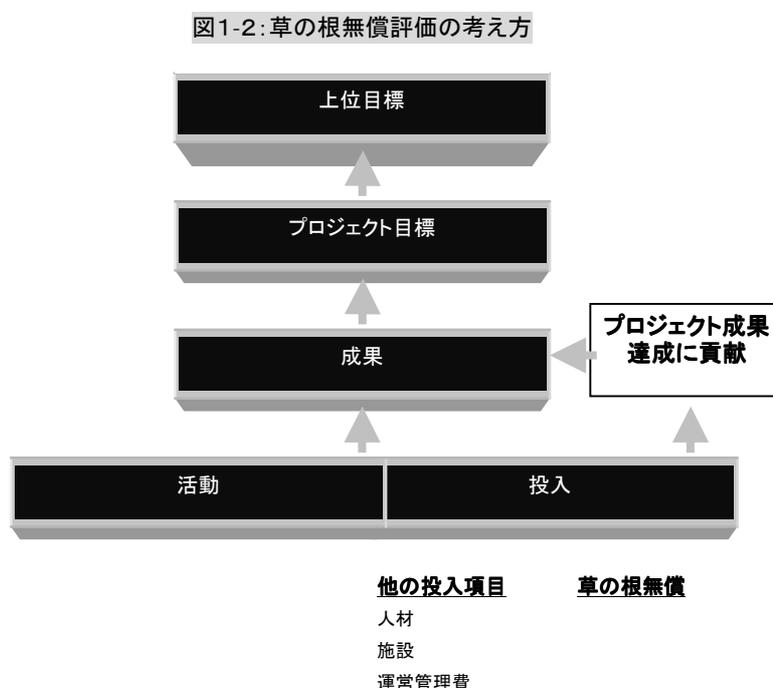
- 個別案件評価(1カ国3案件を対象、合計9案件実施)
- 3カ国における草の根無償の実施体制
- 他の支援形態との連携案件
- 当該国の開発課題および援助概況
- 他援助国の小額無償プログラム実施体制および実施概況

尚、この評価調査は、個別案件評価が中心であり、他の調査事項は草の根無償プログラム全体を総合的に把握するための副次的な性格を持つものである。それゆえ、調査の手法についても質問表に基づく聞き取り調査と文献解析が中心となり、分析結果は収集した情報から総括的に判断したもので、統計的な裏付けによる結論ではない事を予めお断りしておく。以下に、各調査事項の主な内容および調査のプロセス、情報ソースについて簡単にまとめた(尚、上記調査で使用した質問表は、本評価報告書の末尾に別添資料として添付したので、次回評価調査の参考にして頂きたい)。

個別案件評価

国内準備期間中に、外務省無償資金協力課から評価対象案件に関する概略資料を提供してもらい、被供与団体が日本に事務所を持つ場合は、団体から直接案件に係る資料(①年次報告書、②団体パンフレット等)を収集したうえ、プロジェクトの背景、活動状況、草の根無償要請の背景を把握した。また、被供与団体の基本情報(①設立年、②スタッフ数、③年次事業運営予算等)ならびにプロジェクトの社会・経済背景については、予め質問表を在外公館を通じて団体に送付し、現地で回収した。

現地調査に入ってから、在外公館より関連資料(①被供与団体から提出された草の根無償資金協力への申請書、②中間報告書、③終了報告書)を収集し、5項目評価用サマリー⁶および評価用グリッド⁷を作成し、プロジェクトを訪問した。プロジェクトサイトでは、実施団体のプロジェクト責任者および実施に直接かかわる関係者からの聞き取り調査で必要な情報を収集し、また可能な限り裨益者へのインタビューも試み、プロジェクトの意図した、また



⁶ プロジェクトデザイン(PDM)から上位目標、プロジェクト目標、成果、投入を抜き出したもので、評価の調査項目を作るときに利用されるもの。

⁷ 主な評価調査項目毎に、調査方法、情報源を記した一覧表。評価調査の方法論を把握することができる。

は意図しなかった効果の発現を記録した。個別案件評価は、DACの評価5項目(効率性、目標達成度、効果、妥当性、自立発展性)に従った。ただし、草の根無償事業は継続プロジェクトのハード面の向上・改善(建物設備の建設、資機材の供与)が中心であり、その投入はプロジェクト実施に必要なインプットの一部にすぎないことを勘案し、以下のポイントを加味して評価を進めることにした。

- 草の根無償が支援するプロジェクトが計画(プロジェクト目標、活動計画)に沿って実施されているか。
- 意図した成果が得られているか。
- 草の根無償による投入は支援プロジェクトの何に使われたのか。
- 草の根無償資金がプロジェクト目標や成果の達成にどのような貢献をしたのか(右図参照)

3カ国における草の根無償の実施体制

評価対象国における援助実施体制、実施環境および他の支援形態との連携、当該国政府との調整について、①文献調査で各国の支援動向と実績を調べたうえ、②在外公館の草の根無償事業担当官および外部委託調査員への聞き取り調査で情報を収集した。在外公館へは調査方針ならびに質問事項を送付し、現地で回答を得た。また、個別案件の立案、選定、実施の指針となっている草の根無償スキーム全般の概要については、外務省無償資金協力課より無償資金協カスキーム全体における草の根無償の位置付け、日本の支援方針、実施体制と実施方法、他スキームとの連携などの情報を得た。

当該国の開発課題および援助調整

質問表を準備し、予め在外公館を通じて送付したうえで、①当該国の開発政策・課題と草の根無償の貢献、②他の二国間援助機関・国際機関との援助調整、③草の根無償協力の外交効果、④NGOの活動概況などの質問に対する回答を聞き取り調査で得た。

他援助国の小額無償プログラム実施概況

米国開発庁(USAID)カンボディア代表事務所と豪州開発局(AusAID)ヴィエトナム代表事務所にて、両援助機関の草の根レベルの支援概況と実施体制について聞き取り調査を実施した。特に、AusAIDは本邦のスキームに類似した小額無償スキームをもっていることから、同機関の申請案件の審査基準、審査方法、重点分野、実施実績など、草の根無償の参考となる情報も多く収集できた。

他の支援形態との連携案件

ヴィエトナムの「JICA 農協育成協力プロジェクト」と草の根無償の連携案件である「ティエウフン村灌漑水路農道整備計画」が実施されたタインホア省のプロジェクトサイトを訪問し、同案件の発掘形成を行ったJICAの個別専門家および人民委員会／農業組合のメンバーを中心に聞き取り調査を実施した。調査事項は草の根無償との連携にまつわる背景(要請内容とJICA案件との関係、実施機関である人民委員会との調整内容)および連携の相乗効果、連携を進めた要因に関する情報であった。

カンボディアの評価対象案件「日本カンボディア友好技術訓練センター支援計画」も草の根無償との連携案件の一つで、同センター教官の技術指導のため1994年度から青年海外協力隊が派遣されている。ヴィエトナムの連携案件と同じく、隊員への聞き取り調査を通じて連携の背景および連携効果などについて情報を収集した。

ヴェトナムでの個別案件評価の対象となったタイビン省のヴーヴァン小学校は、一般プロジェクト無償で教育施設の改善計画の対象となった災害被災地に立地している。ヴーヴァン小学校は一般プロジェクト無償で建てられた小学校とほぼ同規模の(生徒 600 名前後)2 階建て校舎を草の根無償で建設している。本評価調査では、草の根無償と一般無償の役割分担について考察を深めるため、「第1次ヴェトナム初等教育計画」の終了時評価報告書要約および基本設計調査報告書に基づき、机上でプロジェクト比較を行った。

1.7 報告書の構成

本評価報告書は4章から構成される。**第1章**は、調査背景と目的、草の根無償評価の考え方および調査方法を提示した。**第2章**では1989年の草の根無償事業開始から今日までの動向を主な節目ごとに整理し、無償資金協カスキーム全体における草の根無償の位置付けを及び一般プロジェクト無償との実施体制・方針上の違いなどを纏めた。また、個別案件の立案、選定、実施の指針となっている草の根無償スキーム全般の概要も併せて整理した。

第3章は本報告書の中心部分である。ここでは、評価対象となったミャンマー、カンボディア、ヴェトナム3カ国における草の根無償協力の位置付け、実施体制、個別案件評価結果と提言・教訓、草の根無償協力の外交効果について、調査結果をもとに解析・分析している。外務省関係各課・室ならびに在外公館が他国の実施概況を比較検証できるように項目を出来るだけ標準化した。個別案件評価結果は1案件につき「評価用サマリー」と「5項目結果の要約表」各1ページで構成され、草の根無償が支援するプロジェクトの全体が見えるように纏めたつもりである。また、9案件の評価の総括として、個別案件への提言と他の同類案件への教訓を引き出し、「3.4 個別案件評価の提言と教訓」にまとめたので、在外公館および実施団体の今後のプロジェクト運営の参考にして頂きたい。さらに、プロジェクトの詳細については、各対象案件の評価グリットを末尾に添付資料として載せた。草の根無償事業担当者のモニタリング・評価活動の指標の参考になろうかと思う。

最後に**第4章**で、評価の総括をした。本評価調査から引き出された教訓・提言を以下の項目で提示している。—4.1 草の根無償協力実施体制について、4.2 他の支援形態との連携について、4.3 他国に見る草の根支援とその教訓、4.4 一般無償資金協力との役割分担、4.5 本邦 NGO との協力について、4.6、モニタリング・評価活動について、4.7 草の根無償評価の今後。草の根無償資金協力事業にかかわる関係者に広くご一読頂き、今後の事業の参考にして頂ければと思う。