

第4章 評価のまとめと提言

第4章では、個別案件評価結果ならびに国別実施体制の分析を踏まえたうえで、本評価調査の総括をおこなう。今後の草の根無償の実施にかかわる提言、調査から引き出された教訓をまとめた。

4.1 草の根無償実施体制について

本調査は、東南アジア 3 カ国、ミャンマー、カンボディア、ヴィエトナムにおいて草の根無償協力案件 9 件を評価した。当該国の開発課題および援助環境のユニークな概況を勘案しつつ、当該国政府が手の届かない地域や分野で、国民の生活に直接かかわる支援を行っていた。当該国における草の根無償協力の位置付けおよび実施体制については、第 3 章で詳しく記述したので、ここでは別表「国別実施体制のまとめ」を提示するにとどめたい。そこで、このセクションでは実施体制の「人員配置」、「スキームの活用」、「援助規模に関する認識の違い」について取り上げ、今後の実施体制への課題を提議したい。実施体制については後続の「4.2 他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」「モニタリング・評価活動について」のなかでも言及したので、合わせてご参照頂きたい。

草の根無償事業の人員配置

- 在外公館における草の根無償協力事業のための人材の確保と育成が、スキーム運用の効率を大きく左右する。本調査で観察された範囲では、案件の発掘形成は担当官の多様なネットワークに託されている側面が強い。その一方で、外部委託調査員の積極活用により業務の効率をあげている国も見られた。外部委託調査員の活用効果は明らかで、ミャンマー、カンボディアともに業務の処理能力の拡大が認められている。被供与団体にも好評で、大使館とのコミュニケーションが密になり、事業内容をより詳細に理解してもらえるようになったとのコメントが聞かれた。
- 右のような外部委託調査員の効果はわかっているが、適材適所の人材の発掘は困難で、担当官が苦労していた。この点に関して、外務省から情報提供などの協力が提供できると望ましい。具体的には、専門調査員の活用、外務省人事センターに蓄積された国連ジュニア専門員(JPO)などの人材名簿の活用である。
- 草の根無償事業における外交効果の大きさを勘案すると、ヴィエトナムの「現場主義」から学ぶ点は多い。日本人担当官が寒村に足を運び要請案件を視察することで、当該国の開発の波から遅れ、また外国の援助も届かない地域に日本が関心を向けてくれた事を感謝される。ただ、審査時・中間・事後と 1 件につき 3 回の視察を 1 人の日本人担当官が行うため、年間 45 回にも上る出張の負担はかなり大きい。事後チェック・評価時の対応を現地スタッフや外部委託調査員に任せる人員配置が必要と思われる。
- 他国の草の根実施概況を知る機会を要望する声が 3 カ国で聞かれた。地域別にセミナーを開催し、実施上参考になる事例を発表し合い、意見交換が出来る機会があれば望ましいというものだ。特に連携型協力の案件形成は、適用のパターンが数多くあることから、他国の事例から学び自国で汎用できるとよい。

スキームの活用

- 草の根無償の新しい分野であるリサイクル無償、マイクロクレジット原資支援は導入後間もないことから、国によっては実績がほとんど出ていない¹。拡大したスキームの活用に対する需要は当該国の背景によっても違うが、採択に時間のかかる分野は一応に適用が難しく、特に、即効性を重んずる案件は活用を避ける傾向にある。これは、間接費の活用に関しても同様である。

¹ カンボディアにおける対人地雷草の根無償は例外で、99 年 2000 年合わせて 5 件以上の実施があった。「カンボディア王国の概要」、在カンボディア日本大使館提供資料より。

- スキームの多様化、拡充は本省における採択プロセスの簡略化などによる体制サポートと並行して進めないと、せっかくスキームが多様化しても思うように活用できないことになる。
- また、スキームの活用度は在外公館の体制作りにも影響される。特に、リサイクル草の根無償の実施においては、草の根無償による支援の要請に先立ち、途上国の受入団体及び日本の供与団体が確定し、輸送計画が策定されていることが必要となるので²、各種輸入に係る事務処理・通信を引き受けるコーディネイト役が定まっていないと、安定したスキームの活用が難しい。この点、カンボディアでは、日本の NGO が援助物資の送り手(日本の地方公共団体等)と受け手(途上国の受入団体)の調整役をしており、同スキームの活用も活発であった。
- 間接費の利用については、これまで組織の技術・運営能力強化への草の根無償の支援を望んできたが、従来のスキームでは対象とされておらず申請を諦めていた被供与団体に活用してもらいたいので、在外公館で積極的に広報する必要があると思われる。

援助規模に関する認識の違い

当該国政府機関にとっては、草の根の供与額は決して小規模ではなく、中規模と見なされており、政府間の事前の調整が必要と思われる。一般無償協力の規模を基準とすると、草の根無償はかなり小額なので、「即効性」「迅速にニーズに対応する」を優先する日本としては、相手国政府との調整・協調で時間を取られてしまうと人道的援助の足かせともなり得る。しかし、金額の捉え方に当該国と温度差があるのは事実で、当該国では、草の根無償規模の援助は小規模ではないので、調整の対象となり得ると考えられている。他の先進国の小額無償スキームは一般に、かなり小規模(US\$1000-6000)だという事実を勘案すると、草の根無償スキームの当該国における位置付けを多角的にレビューし、必要なレベルでの調整を強化する必要もあると思われる。(但し、実施においては在外公館が実施団体に主管省庁および地方政府との調整事前を行うよう指導していることを追記しておく。)

² 「リサイクル無償」平成 13 年 4 月、無償資金協力課提供資料より

表 4 - 1 : 国別実施体制のまとめ

		ミャンマー	カンボディア	ヴェトナム
		全国61省のうち、ハノイ在日本大使館が管轄する北部・中部の計38省が対象		
当該国における草の根無償協力の位置付け		【協力の背景】		
4 - 3	当該国の社会・経済背景	何年にも及ぶビルマ社会主義の隔絶政策により、ミャンマーは基本的な社会インフラ整備が立ち遅れ、近代的輸送手段や通信手段が著しく不足しており、国民は経常的な電力不足を経験している。国境周辺の少数民族とその他の民族との経済格差が存在し、少数民族の人権問題とも関連した政治的問題となっている。	長年の内戦の後遺症として、人材不足、社会経済基盤の荒廃等が大きな問題として残っている。国民は教育、保健・医療等の基本的な生活分野における社会サービスへのアクセスが制限される生活を余儀なくされている。地雷除去作業が国際機関・NGOの協力で着実に進む一方、地雷被害者への支援強化・社会復帰の扶助など行政の課題は山積みされている。	1986年の「ドイモイ政策」導入以来、市場経済化を推進してきた。マクロ経済の安定、食糧自給及び輸出振興等の政策が功を奏し、海外からの直接投資・開発援助の増大も伴い、著しい経済成長を遂げている。他方、急速な経済成長に伴い所得格差、環境悪化の問題が顕在化している。農業セクターや農村インフラへのアクセスのない農村への貧困層の集中が指摘され、保健医療・教育セクターでも地域格差が主課題となっている。
	当該国の開発課題	農業部門を最優先項目とし、その他畜産、鉱業、運輸・エネルギー、農産品の加工及び製造の振興を図る。また、基礎教育、保健医療施設の改善やそれに伴う技術・職業訓練並びに地方格差の改善を重視している。	セクター毎の課題として、社会経済開発の為の基盤整備、農業・農村の開発、BHN(教育、保健・医療分野等)、自然資源の保全及び適正管理・利用の促進があげられている。セクターをまったく基本的な課題として、貧困対策、人材不足、諸改革と社会資本の整備、地雷除去及び被災者支援がある。	マクロ経済の安定と農林水産業から工業/サービス業への産業構造の展開による市場・産業・生産の拡大と雇用創出が開発課題。同時にBHNの充足と地域格差の是正の重要性が掲げられている。
	日本の援助方針/計画	基礎生活分野(BHN)の案件を中心にケース・パイ・ケースで検討・実施する方針	復興に向けた支援の継続 経済動向を踏まえた支援 地域格差解消へ向けた支援 都市と農村のバランスある発展に向けた支援を実施する。 実施に際しては、貧困削減を最大のテーマに据え、インフラ整備(ハード)とソフト(人材育成)の両面にバランスを取りつつ援助を展開する。	持続的な経済成長の基盤作り 貧困削減への支援を重点課題として掲げる。さらに、貧困層が6割を占める農村・農業セクター開発の促進や、地域間格差を考慮した教育、保健・医療等の社会開発分野における支援に重点を置く。
	援助概況	無償資金協力は、債務救済無償が主なウエートを占める。有償資金協力は87年度以降新規の供与を行っていない。1999年度までの対ミャンマー支援累計額は2,664百万ドルである。草の根無償は1993年にスタートして以来、一貫して伸び続け、99年度47件、2000年度71件と近年飛躍的に増加している。初年度よりの累計実施件数は205件,12.1億円になる。	1992年から99年までの対カンボディア支援累計額は593百万ドル(約782億円)で、ドナー国中最大となっている。草の根無償資金協力は91年にスタートしており、97年の二大政党間の武力衝突の結果、一時的な落ち込みがあったものの、その後は順調に展開しており、2000年度末までの累計実施件数は183件、10.8億円になる。	1999年度までの対ヴェトナム支援累計額は2,212百万ドルで、1998年度実績ではドナー国中最大で全体の約34%を占める。有償資金協力拡大の傾向にある。草の根無償資金協力は、1992年度に開始されて以来、順調に実施件数を伸ばし、2000年度末までの累計実施件数は136件、779万米ドルになる。
	NGO活動	NGOの定義・概念が新しく法的な位置付けも無いが、91年度以降国際、現地NGOともに活動が活発化してきた。現地NGOは宗教団体から発展したものが数多く、特に保健、教育、コミュニティ開発の分野での活動が多い。国際NGOは、政府制度の枠内で、村や自治体をベースとした組織と協力して行われている。	多様なNGOが数多く存在し、正規に登録したNGOだけでも、現地NGOで600団体、国際NGOは300団体とも言われる。国家の回復・改革・開発への取り組みに対するNGOの貢献は大きく、政府の評価も高いが、透明性の高い協力のフレームワークを作る必要があり、NPO法が提案されている。	国内の社会・政治活動への統制が厳しく、NGOは法的な位置付けがない。「大衆組織」が現地NGO的役割を果たすが、事業実施能力は未だ弱い。一方、約350団体の国際NGOが援助が届いていない地域における保健医療、教育訓練分野を中心に活動している。
【草の根無償協力の概況】				
重点分野		・基礎教育 ・保健・医療 ・民生・環境 ・貧困救済・所得向上支援	・教育 ・保健・医療(特に結核、HIV/AIDS、マラリア等の感染症対策) ・地雷除去 ・農業・農村開発 *地雷関係の案件は99年度以降飛躍的に増大	・医療保健 ・教育研究 ・農林水産 ・通信運輸 ・災害援助 *農業・農村開発関係の案件が2000年度増大

表 4 - 1 : 国別実施体制のまとめ

	ミャンマー	カンボディア	ヴェトナム
実施機関	2000年度草の根無償実施71件の内、69%（49件）がNGO、31%（22件）が政府系団体により実施された。現地NGOが一番多く（25%）、教育機関が18%、日本NGO17%、国際NGO13%、宗教系NGO14%、病院7%、地方公共団体6%となっている。	草の根無償事業もNGO申請案件が全体の60%以上を占める。内訳は日本のNGO33%、国際NGO16%、現地NGO13%、NGO連合体1%となっている。残り40%弱を政府系教育機関や地方公共団体が実施。	草の根無償事業では、地方公共団体が最も多く34%を占め、医療機関27%、日本のNGO12%、現地NGO10%、国際NGO8%、教育機関7%、その他2%となっている。教育機関は件数では医療機関と並んで多いが、1件あたりの供与額が小さい。
実施上の考慮点	インフラ整備支援を優先的に進めながら、必要に応じて技術の向上を図る支援を実施する。	上記分野で人材育成が重要。被供与団体の信頼性を重視する。	特に医療保健、教育研究の2分野を重視。人道的分野における支援は要請が多く、採択する優先順位も高い。地域に支援が均等に分布するよう心がける。
【他国機関との援助調整】			
ドナー間の調整・協力	小額な無償案件の供与については、特に実施されていない	小規模の無償プログラムを持つドナー機関と定期的に会合を持ち、同じ団体から重複申請が無いかをチェックしたり、その他の情報交換を行っている。	担当省庁およびドナーが集まるパートナーシップ会合でセクター別現状把握と開発戦略の話し合いや援助調整が行われているが、小規模の無償プログラムをもつドナー機関間での調整は行われていない。
その他の調整・協力	日本NGOの主導で現地スタッフのキャパシティ・ビルディングを目的とした定期会合が開催されている	NGOの調整機関の中に、NGOのサブ・ワーキング・グループ会合があり、活動内容の報告や調整を行っている(例：保健・医療、障害者福祉)	国際NGOが任意で形成したNGOリソースセンターがあり、活動調整の他、テーマ別現状分析、政策提言活動等を目的としたサブグループが16程形成されている。（例：子供の権利、ジェンダーと開発、貧困政策学習、教育）
4-4 実施体制			
【人員配置】	4人体制	5人体制	1人体制
外部委託調整員の活用	2001年6月より、外部委託調査制度を活用し2名を採用した。	草の根無償資金協力の年度予算額5%の枠内で、外部委託調査員を3人採用した。	なし。事業終了時のサイト訪問、モニタリング・評価業務に関して利用を勘案している。
現地スタッフの活用	1名。翻訳業務を含む案件形成補助業務。	1名。日本語の読書きが堪能で、クメール語による申請の問い合わせ、申し込みに対応している。	経済班のヴェトナム人秘書2-3人が補佐。越語の申請書の翻訳や申請内容が不明な場合の補充調査を行い、担当官のサイト訪問に随行する。
【案件発掘・形成の仕方】			
地理的实施分布	ヤンゴン管区で事業全体の42%が実施されている。マンドレー管区8%、チン州8%、シャン州7%、カチン州7%、他の州・管区で28%	ブノンペン周辺23%、コンボンチャム州15%、カンダル州14%、タケオ州9%、コンボンスプー8%、以上の5州で事業全体の69%が実施されている。	ヴェトナム全国61省の内、ハノイ在日本大使館が北部・中部の計38省を管轄する。2000年10月までの実績累積件数122件のうち、ハノイが12件で9.8%、有力な5省（タインホア、チュアティエンフエ、ゲアン、ハイフォン、ソンラ）において各4-8件ずつ（全体の25%）実施され、未実施の省が13ある。
広報活動	公募による発掘より、ネットワークを生かして情報を収集し、緊急性・ニーズの高い案件を発掘形成するよう努めている。	草の根無償は口コミで地元の団体に良く知られており、応募も多い。スキームの変更・拡充の説明のため、日本のNGOを対象に半年毎にブリーフィングをしている。審査に必要な設計図の手引きをクメール語でも作成している。	越語のパンフレットを作成・配布している。毎年、各省・行政特別市の人民委員会にも同様の資料を配布している。間接費の導入やスキームの変更に関しては、日本NGOを個別訪問し説明した。

表 4 - 1 : 国別実施体制のまとめ

	ミャンマー	カンボディア	ヴェトナム
連携型協力	国際機関・他国機関との協調案件が多い。2000年度だけで、豪政府との北部ラカイン州農林業所得向上支援事業ほか7件が実施された。（協調案件：同一案件への供与額を分担する）	地雷除去案件で国際機関と、灌漑施設や小学校建設案件でJICAとの連携がある。職業訓練センターへの機材供与と技術移転ではJOCVとの連携があった。	JICAの個別専門家との連携で、灌漑用水路・農道整備案件を実施した(2000年度)
多様なネットワークの活用	館内挙げて案件発掘に協力する。2000年度の実施案件71件のうち、31件は経済、政務、広報文化局の担当者が発掘した。	基本設計調査等の専門家に草の根無償の積極的活用を働きかけている。	2001年度申請された80件のうち、他国機関の紹介案件が15件、日本NGO案件5件、専門家案件7件、在越日本企業・商社案件3件があった。
【案件選定】			
事前審査のポイント	・実施分野の主管省庁及び地方政府との事前協議があり、プロジェクト実施の許可を得ているかを見る ・採択案件の約30%でサイト訪問が実現している。地方部は交通の便が悪く訪問が困難。	・申請団体の信頼性、実施能力を留意して調査する。 ・関係省庁、地域住民と良好な関係を保ち、地域に根ざしたプロジェクトを行っているかを見る ・審査時のサイト訪問は約90%実現している。支援実績のある実施団体を除いて殆ど視察する。	・サイト訪問を重視(事前、中間、事後を含め昨年度45回)。申請書の内容確認、団体の実施能力を判断する。 ・同地域から同類案件の申請がある場合、裨益効果・緊急性の高い順に優先順位を決めて採択する。 ・草の根無償の実績が全く無い地域を優先的に採択し、全国的に均等な実施が行われるよう心がけてい
選定基準	5点を総合的に勘案： 裨益効果-直接/間接、数、層 継続性-維持管理、効果の持続性 計画妥当性-住民のニーズ、環境や弱者への配慮 予算-費用対効果、機材の選択 案件の政治性-政治的效果、国民和解の促進	2段階方式で審査 1次審査では、実施団体の信頼性 活動実績 活動地域 裨益者層/数 効果 緊急性において総合的な評価の目安値がつけられる。この段階で採択案件がほぼ絞られる。第2次審査では、プロジェクトの詳細内容を規定のフォーマットに従って提出してもらう。	重点分野の考慮に加えて、以下の2点を勘案し総合的に選定する 緊急性・人道性が高く 裨益効果(裨益者数)が高い
年間申請受理数	年間約150件の申請を受理。2000年は5割を採択	年間約200件の申請を受理。その内、約15%が採択される	ヴェトナム全国で約200件。そのうち、24件が採択(内15件がハノイ在日本大使館による)
契約締結にかかる日数	平均約3ヶ月	平均4ヶ月	平均3ヶ月。
1案件あたりの平均供与額	580万円	800万円	770万円
間接費の申請案件	採択無し。採択に時間を要する旨を説明し、緊急を要する案件の申請は指導する。	採択数は増加している。2000年度3件、2001年度1件。カンボディアの課題は人材育成なので間接費の要請には出来るだけ応えたい。	採択無し。導入から日が浅いので、変更・拡充内容がよく理解されていない。需要はある。
スキームの活用	1千万円を超える申請2件採択(2000年度)。当該国では小額の申請案件が多い。リサイクル無償の利用は当該国では手続きが困難であるが、医療物資輸送、歯科医療機材輸送の2件実績がある。	1千万円を超える案件は2001年3月までに6件採択。リサイクル無償支援の要請も多く、当該国では制度上、導入の問題は無い。学校用スチール製椅子の輸入要望が多い。対地雷草の根無償は99年度・2000年度で5件以上実施した。	1999年度リサイクル草の根無償で病院機材輸送一件の実績がある。
モニタリング・評価活動			
留意事項	・契約締結後の手順を整理した手引きを配布し、その中で、中間・完了報告書の内容と提出の義務を説明している。	・供与額が高額又は間接費が含まれるプロジェクトについては、毎月あるいは3ヶ月毎の進捗レポートの請求を義務付けている。 ・フォローアップ支援が必要な案件の選定基準を策定する必要を強く感じている。 ・機材の維持管理を促すモニタリング・評価の必要を感じている。	審査時と同じく「現場重視」で、施設が規格どおりに建設されたか、機材の供与は計画通りか、使われているか等をチェックする。
実施体制	・本省がモニタリング・評価およびフォローアップに関するガイドラインを作成し、在外では基本的な方針を統一したい	・本省から「たたき台」を示してほしい・現況に即した方法を現場で策定したい。 ・モニタリング・評価の強化と並行して、人材の補強が必要。	「事後評価」のフォーマットが試行中。サイト訪問を担当できる外部委託調査員の利用を勘案している。

4.2 他の支援形態との連携について

「連携」の1語で括られている様々な形態を分類してみると、実は色々なアプローチがあることが分かる。草の根無償は小額ながら、使いやすいこともあり、他の支援形態で実施されるプロジェクトから協力の可能性を打診されることも多い。近年 ODA の効率性が一層厳しく求められる中、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が高まっている。このセクションでは、援助の連携が重視される背景を簡単に眺望した後、本評価調査中に観察された他の支援形態との連携の実例を挙げながら、連携の利点・効果および連携を促進する/阻害する要因を考察する。

連携が重視される背景

連携による援助の効率的な執行が求められる背景には以下の要因が考えられる。

- ODA をめぐる内外環境の変化
90 年代に入って ODA 一般会計予算の伸びは抑制され始め、94 年以降は 5% 以下で推移、今後の ODA 予算はさらに厳しさを増すものと予想され、従来の量的拡大路線は大きな転機にさしかかっている。
- 開発調査などの重複
ODA 予算は各省庁の経費に細かく織り込まれており、政策決定過程は複雑で、実施過程においても、複数の機関の連携が十分でない結果、調査の重複や案件選定時の非効率等が問題視されていた¹。
- 他国機関との援助の重複
援助国・機関が実施する援助活動が相互に重複し、あるいは補完性や一貫性がないため援助全体としての効果を弱める。また、多種多様な援助活動が被援助国政府の限られた開発資源を分散させ、過度な行政負担を生じさせることで援助全体としての効果を弱める²。
- 「成果重視」の潮流
施設建設、機材調達というハード面が中心であったため、運営・維持管理が円滑に行われず、当初期待されていたプロジェクトの効果が発現しない。
- 非政府機関の成長
NGO 並びに地方公共団体が政府の援助機関が把握できない住民のニーズを汲み取り、住民参加型援助を展開し成果をあげている。

こうした背景から、複数機関に散在するリソースを束ね、従来の型にないコンポーネントを他の支援形態と組み合わせることで、幅広い案件発掘・形成をする動きが出てきた。

¹ 出典：「わが国 ODA の再構築」、高坂晶子、Japan Research Review 1997.7

² 出典：「援助の氾濫に対するカンボディアの開発行政の課題」、浜田哲郎、国際協力研究、Vol.15No.2,1999.10

草の根無償資金協力との連携事例

本評価調査で観察された草の根無償との連携型協力には以下の形態が見られた。

表 4-2: 草の根無償と他スキームとの連携事例

連携形態	案件名、国、草の根無償の供与年度	連携機関・スキーム
同一案件を複数機関で資金支援する	北部ラカイン州農林業所得向上支援事業、ミャンマー 2000 年度	豪大使館の Direct Aid Project
	ヤンゴン四肢障害者職業訓練センター施設整備計画、ミャンマー、2001 年 8 月予定	JICA 開発福祉支援事業
	ミャンマーのヤンゴン四肢障害者職業訓練センターは 1999 年度の郵政省国際ボランティア貯金で事業運営の立ち上げを支援された後、外務省草の根無償協力が 2000 年度に訓練棟および宿泊棟の整備支援をし、2001 年 8 月より JICA の開発福祉支援事業が今後 3 年間同事業の活動を支援する予定になっている。	
一般プロジェクト無償の取りこぼし案件を支援する	第 1 次ヴィエトナム初等教育施設整備計画、ヴィエトナム、タイビン省、1994 年度	一般プロジェクト無償
	一般プロジェクト無償が取りこぼした地域を他の支援形態に紹介し、実施してもらう形態。JICA の第 1 次ヴィエトナムの初等教育施設整備計画は台風被災地を限定し、優先地域としてタイビン省を選出し、1995 年 3 月から翌年 6 月までに小学校施設 30 校の改修・建設が行われた。本評価調査で訪問したヴーヴァン小学校は同計画の基本設計調査の前段階で対象から外れてしまい、ヴーヴァン村人民委員会が草の根無償資金協力の申請をした。	
個別専門家・JOCV が発掘形成する案件を支援する	日本カンボディア友好技術訓練センター、カンボディア、1998 年度・1999 年度	青年海外協力隊 (JOCV)
	ティエウフン村灌漑用水路・農道整備計画、ヴィエトナム、2001 年度	JICA 個別専門家
	技術協力の個別専門家や青年海外協力隊員が、配属機関での活動体制を整え成果を挙げるために必要な機材・施設の整備を草の根無償に求める。日本カンボディア友好技術訓練センターでは、JOCV 隊員が木工・電子コースで使用する機材供与を草の根無償に求めた。ヴィエトナムの JICA 農協育成協力プロジェクトは個別専門家を配して、パイロット農協に対する組織整備支援をしており、農協に期待される村落内水利のための水路・農道整備で草の根無償の協力を得た。	
日本の地方公共団体との連携	ブノンベン市小・中学校中古机椅子供与計画、カンボディア、2000 年度	千葉県富里町
	リサイクル草の根無償。日本の NGO、地方公共団体等が途上国の NGO、地方政府等に対し、中古物資(消防車・救急車、放置自転車、学用机等)を贈与するに当たり、輸送費等を草の根無償により支援する。	
国連機関との平行型協力 ³	三角協力(難民再定住・農村開発プロジェクト)における小学校建設、カンボディア	JICA, ASEAN 諸国, UNDP
	日本の技術協力(専門家派遣、JOCV 派遣)と国際機関「UNDP」を通じた資金協力及び ASEAN 各国の専門家派遣を投入し、タケオ、コンボンスプー両州において農村総合開発協力を実施している。フェーズⅢを終えた時点で 84 の学校校舎が建設され、その内、14 校が草の根無償で建てられた。	

³ 国連機関との連携では、「平行型連携」と呼ばれており、大別して平行ファイナンスとマネジメントサービスがある。前者はプロジェクトサイクルの初期段階に必要な投入要素ごとに分担し、相互に調整しつつ連携協力を実施する。後者は国連機関が日本の援助協力プロジェクトの運営や支援サービスを提供する方式である。出典「平成 6 年度調査研究 JICA と国連との連携協力報告書」、JICA 平成 7 年 3 月

実例に見た連携の効果/課題**【調査結果の有効利用】**

事前調査、基本設計等で策定された綿密なニーズ査定の結果や設計計画、対象施設の規格・基準、工法を有効利用できる利点がある。

【地域開発計画との整合性】

一般プロジェクト無償および技術協力案件は、事前調査及び基本設計調査の結果に基づき、相手側政府との協議を経て、セクター/地域の重点項目に沿った計画が策定されるため、これらの案件との連携は、草の根レベルの支援でも地域開発計画との整合性が取れたものになりやすい。

【ハードとソフトの融合】

草の根無償のハード面への支援が技術協力でフォローされる利点がある。協力隊員や専門家が申請する案件なので、供与する機材の用途目的が明確で、有効利用に繋がる技術指導が行われる。

【顔の見える援助】

日本人が駐在するので、相手国政府高官による落成式への出席や日本の皇室の訪問もあり、日本の協力が当該国で広報される利点がある。また、リサイクル草の根無償は資源の有効活用としても望ましいが、国民参加型援助の一環としても意義深い。

【相乗効果の発現】

カンボディアの三角協力の例に見るように、様々な支援形態が協力することで、住民の幅広い基礎生活ニーズに応えられ、結果として農村住民のプロジェクト参加へのインセンティブを高めることができる。プロジェクトも数種のコンポーネントを束ねることで、全体としてより大きな効果をあげることができる。

【集中する援助】

専門家・青年海外協力隊との連携案件は、日本人による発掘ということで、当然案件への信頼度も高いが、継続して同じプロジェクトを支援する場合は、他の申請案件と同じ基準で支援内容の妥当性を公正に審査する必要がある。

連携の促進/阻害要因

- 開発調査あるいは基本設計調査で派遣された専門家あるいはコンサルタントが草の根無償との連携で裨益者グループへの広義の効果を実現させたいと熱意をもって臨むことが必要である。
- 専門家・協力隊員あるいはコンサルタントが草の根無償を活用する場合、すでに住民組織なり、実績のある実施団体が存在しており、申請・実施・維持管理を任せられ、地元の貢献が得られていると草の根無償との連携が進みやすい。
- 策定活動の規模が1千万円以下で迅速に贈与契約ができること。反対に額が大きいと採択に時間がかかり、連携を阻害する要因となる。
- 草の根無償の活用を策定する専門家・協力隊員やコンサルタントがスキームの概要を良く知っていることが連携を促進する前提条件となる。特に、支援項目、在外公館の決裁範囲、手続き、申請および報告事務手続きなどについて詳細な情報をもっていることが肝要と思われる。
- JICA の基本設計調査の段階で、草の根無償の要請が検討されることがあるが、専門家の派遣期間が短い、後任派遣が行われないため、「連携」が立ち消えになってしまうことがある。

4.3 他国に見る草の根支援の教訓

オーストラリア国際開発局（AusAID）が実施する「小額無償協力支援事業」（ASAS: The Australian Small Activities Scheme）は、実施体制および事業目的において本邦の草の根無償事業と共通する点も多い。しかし、供与限度額が AUS\$100,000（640 万円）と草の根無償に比べてかなり小さく、トレーニング活動などソフトへの支援が 95%を占めるなどの違いも見られた。このセクションでは、AusAID の ASAS の概要を整理し、草の根無償スキームとの共通点・相違点を分析することで、本邦スキームへのフィードバックすべき事項を提示する。

ヴィエトナムにおける ASAS の概要

ヴィエトナムにおいて AusAID が実施している「小規模無償協力支援事業（ASAS）」の概要は以下のとおりであった。

表 4-3: ヴィエトナムにおける ASAS の概要

被供与団体	- ローカル NGO、国際 NGO、当該国の地方公共団体（例、人民委員会）を対象とする - 国際 NGO は PACCOM に登録していること - NGO が申請する場合は、実施地域の人民委員会が案件の実施計画を承認していることが条件 - 事業完了後、供与された機材および維持管理を人民委員会に委譲すること - 事業を自立発展的に運営できる組織・財務状況であること
支援分野	- コミュニティヘルス、教育、農業振興、農村開発、環境が主な分野。人権、ガバナンス案件も対象とする - 実績では、申請案件の 90%が農業関係分野で、トレーニング・技術協力への支援要請が多い - 資機材・施設への供与に限らない - 女性・子供・少数民族等のマイノリティーグループのニーズに焦点を合わせている
支援規模・期間	1 案件あたり AUS\$10,000～100,000（64 万円から 640 万円） 1 年未満
実績	94 年度 AUS30 万ドル、96 年度 65 万ドル、98 年度 85 万ドル、99 年度 1.5 百万ドル、2000 年度 2.5 百万ドル
申請手順	毎年新聞紙上で公募し、8 月に申請書の提出を締切り、9 月に選定審査を実施する（応募数約 200 件）
審査基準	- 豪の対越開発協力プログラム戦略および政策と整合性がとれていること - 申請書に事業実施で期待される効果が詳細に記述されていること - 自助努力と自立発展性を目指す案件であること - 申請事業の実施が対象地区における新たな開発へと引き継がれるためのカタリストの役割をすること - 申請団体あるいは裨益者グループからの貢献が事業費全体の 20%あること - 他地域での汎用性が高いパイロット・プロジェクトを優先する - 費用対効果の高い案件であること - 裨益者グループのニーズを査定した結果が申請書に添付されていること
審査方法	- 査定グループ（農業分野 2 名、保健医療 1 名、ガバナンス 1 名）で 1 次審査を行い、ハノイおよびホーチミン代表部の職員からなる選定委員会に推薦する 4 半期ごとに選定委員会が召集され、推薦案件をレビューしたうえ、約 20 件を採択する
在外事務所の実施体制	- ヴィエトナム人スタッフ 1 名が担当する - 契約締結 6 ヶ月後、進捗報告書の提出を求める - 事業終了後、完了報告書を提出させ、供与額の精算結果および期待される成果に対し実際の成果を自己評価することを求める

草の根無償協力との共通点・相違点

「小規模無償協力支援事業(ASAS)」と草の根無償資金協力との共通点、相違点を纏めた。

表 4-4: ASAS と草の根無償との共通点・相違点

共通点	・ 被供与団体が NGO あるいは地方公共団体である ・ BHN(ベーシック・ヒューマン・ニーズ) 分野への支援が多い ・ 実施期間は 1 年 ・ 審査に際して、サイト訪問を行う ・ 実績が伸びており、評判がよい
相違点	・ 供与額が草の根無償に比べ小額で、国によって限度額も異なる ・ ソフトコンポーネントへの支援が多い ・ ガバナンス・人権分野への支援も含む ・ ヴィエトナム人スタッフが担当 ・ 申請締切日の指定がある ・ 申請団体、裨益者グループからの貢献度を事業費全体の 20%求めている ・ 裨益者のニーズ査定結果を申請書と共に提出してもらう ・ 案件ごとの選定審査ではなく、4 半期ごとの一括審査をおこなう ・ AusAID ヴィエトナム代表事務所で構成する選定委員会が採択できる ・ 事後終了後、期待される成果に対する実際の成果を実施団体に自己評価してもらう

草の根無償スキームへの教訓

- 草の根無償資金協力の供与限度額は引き上げられているが、他国の小額無償プログラムは小額(一般的な草の根無償供与額の約60%)でありながら実績が伸びている。日本の草の根無償支援は他国の規模からすると、「小額」ではなく「中規模」と見なされており、これに関しては、当該国政府も同じ認識がある。
- 草の根無償は当該国の人間開発指数の高低にかかわらず、一律最大供与額 5 千万円となっているが、ASAS は適用される国によって供与限度額が異なり、案件の採択をヴィエトナム代表事務所の選定委員会ができる。供与限度額の上限を国別に定めることで、在外公館が選定・承認する選定システムを持ち、贈与契約までのプロセスをより簡略化できる、さらに国別重点分野に適応するスキームの効率が上がるなどの可能性を検討してみる意義はある。本邦の草の根無償は(1 件当りの規模)拡充傾向にあるが、供与規模を大きくする/しないの効用を多角的に議論することも大事と思われる。
- プロジェクト目標を明確にし、事業終了後、実際の成果がどれだけ発現したかを、申請団体に自己申告してもらい、必要に応じて人民委員会に呼びかけて合同でサイト訪問をしている。この方法は、被供与団体にとっても、「投入」に対しての「成果」および「目標達成」を認識することができ、また、地方政府の理解と今後の協力を得る上でも有効と思われるので、草の根無償の評価事業にも取り入れるべく検討してもらいたい。
- 支援案件の選定基準に被供与団体および裨益者グループの貢献度(ASAS では 20%)を求めることで、事業の自立発展性を図ることができる。公共性のある案件[上下水道の整備、学校施設建設、道路整備など]の選定基準として考慮できると思われる。

4.4 一般無償資金協力との役割分担について

昨年、中南米で実施された草の根無償協力事業評価では、同スキームの供与限度額の引き上げに伴う一般プロジェクト無償との役割分担が難しくなるのではないかと、指摘があった。確かに、草の根無償スキームは1件あたりの事業規模が拡大し、2000年度からは基礎生活分野への支援においては最大供与額が5千万円、地雷除去活動への支援は1億円まで引き上げられている。規模が拡大するにつれ、一般プロジェクト無償協力でも実施されている小学校建設などの案件については、複数の支援形態が独自に手掛けることの便益・弊害を考える必要も出てきた。

このセクションでは、本評価調査で個別案件評価の対象となった、「ヴーヴァン小学校改修計画」と「第1次ヴィエトナム初等教育計画」（一般プロジェクト無償）の比較を通じて、個々のプロジェクトの特徴を解析し、その中で、草の根がより強い部分、一般プロジェクト無償がより強い部分を引き出すことを試みた。また、草の根無償が相対的に費用対効果の高い項目を考察することにより、一般無償資金協力との役割分担について提言してみたい。

表 4-5: 一般プロジェクト無償と草の根無償案件の比較

	一般プロジェクト無償案件 ⁴	草の根無償案件
支援の背景	ヴィエトナム政府は校舎の老朽化と台風被災による損壊がひどい北部沿岸地域 33 校と中部沿岸地域 40 校の小学校施設建設に関し、無償資金協力を要請した。	ヴーヴァン小学校は、本校と 1.8km 離れた分校に分かれ、堤防の外に位置する分校は洪水時の浸水に悩んでいた。また、本校校舎も築 30 年を経て老朽化が激しく 3 教室 6 クラスが確保できるのみであったことから、ヴーヴァン村人民公社が草の根無償を要請した。
投入規模	10-12 教室、2 階建て小学校校舎 教育機材一式 給水・排水施設 約 4460 万円	10 教室、2 階建て小学校校舎 教育機材一式 (トイレ、給水施設は対象外) 約 560 万円
裨益者数	小学生生徒 599 名	小学生生徒 643 名
費用対効果	7.45 万円/生徒 1 人当たり	0.87 万円/生徒 1 人当たり
建設工程⁵	12 ヶ月	6 ヶ月
技術協力	施工に関する技術移転	なし
裨益者の貢献	なし	総事業の 26% が住民からの負担金、整地作業の労働提供もあった
5 項目の比較⁶		
効率性	・現地調達できる資機材の使用と在来工法に準拠し、現地に定着する技術移転を図った ・日本の建設業者が建設した	・現地で入手可能な建築資材を効率良く利用した ・現地の施工業者が建設した
目標達成度	・クラス数/教室比 1.5 の基本設計上の目標値が達成されており、2 部授業で消化しても余裕が見られる。ヴィエトナムの小学校教育で問題になっている中途退学もない	・分校が本校に統合された ・以前は全校の僅か 27% の生徒のみが教室で勉強できていたが、新校舎建設後は 100% になった ・分校生の家庭訪問など教員にかかる負担が減った
効果	・対象外の小学校のモデル校として視察が多く、教員対象のワークショップ、地域集会等にも活用されている ・台風にも耐久性があり、地域住民の避難所として活用されている	・クラス数の増加に伴い、学校の格上げがなされ、教育訓練局から補助金が支給されるようになった ・元分校生徒は災害時に遠路通学せねばならないが、通学路の安全性は確保されていない
妥当性	・緊急性の高い地域の学校施設整備計画にのっとり、3 省 33 校を調査、そのうち 30 校に対し教室の建設と関連機材の供与を行った	・タイビン省では洪水被災地域での教育施設充実が優先課題となっていた
自立発展性	・概ね 10 年間は補修が必要なく、維持管理費が低い設計にしたが、保証期間後の修理・補修システムの必要がある	・維持運営を人民委員会や党組織、祖国戦線など村レベルの組織で責任分担して管理している

一般プロジェクト無償事業の長所・短所

⁴有識者評価「初等教育とインフラ」外務省ホーム頁資料/「ヴィエトナム初等教育施設整備計画基本設計調査報告書」株マツダコンサルティング、平成 6 年 3 月

⁵ 建設工程は工事準備から工事完了・教室機材の据付け終了までの全期間を示す。

⁶ 比較しやすいように類似項目を選んで記述した。

- 小学校建設の場合、施設の規格基準は当該国の仕様に合わせるが、施工の違いで耐久性にすぐれたものができる。洪水・災害被害にも強く、2 回台風災害に見舞われたがダメージがなく、台風の際、地域住民の避難所としても使われた。
- ヴィエトナム政府等からは維持管理経費の支給がそれ程期待できないことから、メンテナンスフリーとして概ね 10 年間は補修等の費用がかからず、維持管理費も低くできる設計にしたが、実際には、給水施設に不備が生じた。
- トイレ等の給水施設の補修工事が必要になり、草の根無償で補修をすることができた。
- 緊急性の高い地域の学校施設整備計画にのっとり、台風など自然災害の多いタイビン省、ナムハ省、ニンビン省の 3 省で 30 校が選定されており、大規模な地域展開が可能となった。
- 施設の建設だけでなく、施工管理の技術協力がなされた。

草の根無償事業の長所・短所

- 同規模の小学校(2階建て 10 教室、約 600 人の生徒)だが、工事期間が 6 ヶ月と短期間でできた。
- ローカルコントラクターの雇用で費用を圧縮でき、同じ規模の施設が約 560 万円、一般無償の 8 分の 1 の建設費で完成した。
- 整地作業の労働提供、建設事業費の住民負担など裨益者グループからの貢献も大きく、維持管理についてもその費用の負担だけでなく、管理の責任分担に関してシステムができています。
- 衛生施設や給水施設への投入がなかった。また、分校の生徒にとっては、通学が長くなり、また災害時の通学路の安全性は依然確保できていないなど、便益の範囲が限られた。

役割分担に関する提言

- 草の根無償資金協力では迅速な対応が可能であるため、タイミングを逃がさない援助が可能である。例えば、災害で壊れた学校の立替など、早急に対応する必要がある場合、草の根無償資金協力が最も早く対応できると思われる。
- 一般無償では日本企業に委託するため、費用が高くなる傾向にある(建物の仕様の違いもある)。例えば小学校の建設では、ローカル・コントラクターを使うことにより費用を圧縮でき、草の根無償協力事業では裨益者 1 人あたりの経費を低くすることができる。
- 災害被災地での施設建設はある程度の耐久性が必要と思われるので、一般プロジェクト無償協力が利点を発揮できる⁷。反対に、非災害地においては草の根無償協力の即効性を生かせる。計画地の自然条件によって、2 つのスキームが補完し合うのが良いのではないと思われる。
- 一般プロジェクト無償協力による基本設計調査では、対象とする教育施設の選定基準および施設建設にかかわる設計、規格基準・仕様、工法、施設管理体制など詳細な情報収集が行われるので、選定から外れてしまった小学校に対して、草の根無償協力事業が基本設計調査の結果を活用し、より迅速にしかも質の良い施工が可能になれば望ましい。このような連携は一般プロジェクト無償事業を補完し、地域レベルの教育普及を一層促進すると思われる。

⁷ 建設完成時の費用対効果は草の根無償の方が高くとも、災害による補修・改修で費用が上昇すると推定されるので、事後 5 年後・10 年後の費用対効果は必ずしも低いとはいえない。

4.5 日本の NGO との協力について

このセクションでは、評価対象案件の被供与団体である NGO の事業展開の特徴を整理したうえで、本邦 NGO への課題と今後の協力に関する提言をおこなう。

表 4-6: NGO のプロジェクト概要

	カモジア・ インターナショナル	ムスリム慈善病院	難民を助ける会	フレンズ・ウイズアウト・ ボーダー
団体の国籍	日本	ミャンマー	日本	アメリカ
活動する国	ミャンマー	ミャンマー	カンボディア・ミャンマー	カンボディア
草の根無償 協力案件	インレー湖流域環境共生型農業計画	ムスリム慈善病院眼科医療器材改善計画	障害者に対する職業訓練施設整備・改修計画	アンコール小児病院検査室拡充計画
活動内容	循環型農林業普及 デモファームの運営 農民リーダーの育成	無料の医療サービス提供	縫製、TV/ラジオ修理・バイク修理、理髪訓練および識字教育	小児患者の治療 医療スタッフの教育
主管省との 関係	林業省のカウンターパートを受入している	数少ない貧困者対象の病院	社会福祉省の施設を支援	州病院のリファラル指定を受ける
協調・協力	現地 NGO の能力開発 セミナー開催で主導をとる	(情報なし)	国際 NGO・機関と活動の調整	米 NGO からボランティアを紹介、国連から食糧援助を受ける等
実施能力 (人材) (財源) (技術力)	・日本人駐在員 3 名 ・現地スタッフ 9 名 ・鹿児島大学他の専門家の派遣 ・現地スタッフの日本研修	・ボランティア医師で運営 ・Zakart ファンドの設立により貧困者の支援実施	・日本人駐在員各 1 名・現地スタッフ 19-25 名・一般法人寄付による運営・ODA の活用・他国でも障害者訓練実施、蓄積多い。	・ボランティア医師・看護婦で運営 ・一般寄付による運営
現地化計画	10 年後林業省に引渡し	(該当せず)	MOU の延長申請を計画*	MOU の延長を計画・現地スタッフの教育を促進

(注)シャンティ国際ボランティア会(日本の NGO)が日本カンボディア友好技術訓練センターの支援を行っているが、草の根無償の被供与団体はブノンペン市教育局の同センターであったためここでは省略する。

*MOU(Minutes of Understanding)は当該国政府の主管省庁との間で結ばれる活動同意書で、活動期間・活動スコープを示す。

日本の NGO の特徴と課題

本評価調査で観察できた本邦 NGO の活動の特徴と今後の草の根無償事業との協力上の留意事項をまとめた。

- 当該政府の限られた資源(財源、人材、組織力)を補完する形で活動展開しており、主管省庁との協力、コミュニケーションを取る努力がなされている。
- 長期的な展望で活動を行う団体が多いため、事業運営費の確保が課題である。
- 他の国際 NGO、現地 NGO が一般・法人寄付を主たる財源とするのに対し、本邦 NGO は事業運営費の確保に ODA を積極活用している。長期的な事業の持続的運営のためには、経常的な財源の確保が必須で、特に貧困者を対象とするプログラム形成には、ドナーに頼らずとも長期にわたり実施できる運営計画も必要である。
- 当該国において、他の NGO や国際機関との協調・協力に積極的で、ネットワークづくりも巧みである。職業訓練など、分野によってはプログラム運営・実施計画の蓄積が豊富で同分野の現地 NGO へ技術移転できる。現地 NGO の能力開発支援などを通じて、日本の NGO が一層存在を高めることが望まれる。
- 事業の現地化を視角にいった人材育成などの事業計画が必要と思われる。

4.6 モニタリング・評価活動について

草の根無償協力事業のモニタリング・評価活動に関しては、本省が在外公館向けに実施に関する必要性や方法、委託調査を行う際の留意点を含めたガイドラインを出している。そのガイドラインによると、モニタリングは被供与団体による中間・完了報告書の提出とは別に在外公館の草の根無償事業担当者がサイト訪問を実施し、その際、支援する事業が計画通り進捗しているか、事業目的に沿っているか、今後の計画が適切かなどをチェックすることになっている¹。

草の根無償協力は施設建設・機材供与といったハード面での支援が中心ということもあり、そのモニタリング・評価は草の根無償の「投入」部分の効率性・妥当性に重点が置かれがちで、支援事業が「目標を達しているか」が問われることは少ない。在外公館が実施するモニタリング・評価調査の目的を明確にして、調査結果をスキームの評価・見直し・計画へフィードバックできるような方針と体制は外務省にて整備中であり、在外公館に実施を促すだけでは、時間・労力に見合う、利用価値の高い情報の収集が困難となっている。一般無償協力に占める額の割合は小さくとも、案件数では1999年の実績で76%を占める草の根無償事業としては、事業効果の評価・フィードバックがもっと積極的になされる必要があるのではないかと考える。このセクションでは、草の根無償協力に必要なモニタリング・評価活動に関する考察と問題提議を行う。これにより、さらなる議論と検討が行われ、同事業に有効なモニタリング・評価の実施体制と方法が確立されることが望まれる。

モニタリング・評価の留意点

草の根無償協力に必要なモニタリング・評価活動を見直す上で、以下の事項を総合的に勘案する必要がある。

- 1 国で扱う案件数が多いこと、1 案件の供与額が他の一般無償協力に比べて小さいことから、費用対効果の高い実施方法の導入が必要であろう。
- 「迅速な対応」が求められる緊急性の高い案件(災害、医療等)から人材育成のような開発・成長を目的とする案件(教育、訓練)まで幅広く支援対象にしているため、全ての案件を同じ視点でモニタリング・評価出来ない。
- 草の根無償資金は、同じ被供与団体の継続プロジェクトに対して供与できる⁸。この場合、複年で供与される案件に対するモニタリング・評価の視点を明確に定める必要がある。
- 初期に支援した案件が年月を隔てフォローアップ支援(供与器材の老朽化に伴う買い替え、あるいは別項目への支援)を要請してくるケースも増えてくると考えられるので、その際の査定基準を定める必要がある。

費用対効果の高いモニタリング・評価に関する考察

モニタリング・評価は、それを実施する主体によって、異なるインプットとアウトプットが想定できる。現在、草の根無償プログラムの評価は、在外公館および外部委託による有識者評価、特定テーマ別評価の形態が主流であり、評価のアウトプットは表4-7に示すようなものが期待される。

表 4-7：モニタリング・評価の実施主体別アウトプットの概念
(H：高い M：中庸 L：低い)

		在外公館	実施団体	専門家評価
インプット	時間	H	L	H
	コスト	M	L	H
アウトプット		工事施工の進捗、会計報告、遅滞・変更・問題点の把握	事業の進捗、問題点の把握と改善点の提議、成果の評価、計画立案	詳細なプロジェクト評価、5項目評価の実施

⁸ 無償資金協力課への電話インタビューによると、申請案件の支援項目が明確で、同項目を複数回に分けた内容でなければ、年度が同じでも供与されるということであった。在外公館によっては、同年度の供与を認めていないところもある。

それらは、活動の進捗、会計報告、事業の進捗、問題点の把握、あるいは 5 項目(効率性、目標達成度、効果、妥当性、自立発展性)に基づく詳細調査結果である。その費用対効果⁹を推し測るに、インプットである時間・コストの面で草の根無償協力に見合うものが経常的にできるかは疑問が残る。草の根レベルの支援に見合うモニタリング・評価としては、NGO、地方公共団体などの実施機関が「調査される側」から「調査する側」にまわり、在外公館の示すガイドラインに沿って事業の自己管理をすることが大事と思われる。より費用対効果の高いモニタリング・評価の実施に繋がり、実施機関による自助努力(オーナーシップ)が高まることも期待できる。

実施内容に関する提言

- 建物建設案件および医療機材供与案件について在外公館で適切な規格の選定、有効利用に関するガイドライン化を進め、現地の言語で作成したうえ、実施団体に配布する。ガイドラインに含めるチェックポイントは以下の事項を考慮する。

- ① 資材・機材の選択と計画場所の基本的なインフラ環境(災害による水害などの有無、電力供給の安定性等)との適合性
- ② 選択する機材の機能と適用目的との適合性(ニーズ査定の実施に基づく規格・機能選択がなされているかを問う)。
機材を操作する人員数、人材の技量との適合性および研修計画
維持管理体制と維持管理費の概算

- 障害者用施設の建設は段差をなくす、車椅子が通りやすい空間設定など特別な配慮が必要になるが、現地の施工業者が慣れていない場合が多いので、実施団体からヒアリングを行った上、特別なガイドラインを作成しておくといわれる。
- 機材供与に際しては、特に高額で最新のモデルでなくとも、目的に最も適した「身の丈にあった」ものであること、建物建設においては補修が最小限度のコストで出来、対象地域で入手可能な資材を使用することなどを指導する必要があると思われる。
- ガイドラインに示されたチェックポイントは実施団体が「自己責任」において遂行することを明確にする必要があり、同項目がモニタリング・評価の対象であることも付け加えておくことが必要であろう。
- 継続プロジェクトに対して、複年にわたり草の根無償協力が要請される場合ならびにフォローアップ支援の要請を受ける場合、前回支援した案件でガイドラインが守られていたかを評価し、再支援を決める事が必要と思われる。
- 草の根無償協力の終了時、実施団体に計画された「成果」や「目標」が実際どの程度「達成」されたか、を自己評価してもらう。
- 分野別に無作為抽出した案件をサイト訪問した上、実施団体の自己評価をもとに確認を取る。このとき、事業分野の主管省庁の参加も呼びかけ、合同評価が行えれば一層望ましい。

⁹ 費用対効果分析とは、便益 1 単位当たりの費用を比較する方法。

4.7 草の根無償評価の今後

本評価報告書の締めくくりとして、「草の根無償資金協力評価調査」への提案・提言を行う。

本調査を通じて、草の根無償の多面性を概観した。途上国の住民に直接働きかける援助は、NGO を始めとする民間・国際機関が知見と経験を積み重ねており、これらとの協調・連携で進める支援スキームは今や草の根無償だけではない。国内のスキームにも JICA の開発福祉支援事業を始め、草の根無償に類似のものが出現している。今後これらの他スキームが被供与団体に広く浸透すると、外交効果やアクセスの良さだけではなく草の根無償の利用価値とスキームの目的を明確に示すことが求められると思われる。草の根無償を多角的に検証することも求められよう。この意味で評価調査への期待は大きい。このセクションでは、今後、草の根無償評価調査を企画するうえで参考となる、個別案件評価の手法と目的別の評価形態を提示する。

個別案件評価のアプローチ

草の根無償は継続プロジェクトのハード面への支援が中心であり、ソフト面およびプロジェクト運営全体に必要なインプットの 1 部である。このため、草の根無償を供与したプロジェクトを評価する場合、何を持って草の根無償の効果なり効率性を計るかが問題となる。

【方法 1】 支援プロジェクト全体の効果を計る

この方法は、本評価調査で用いたアプローチである。プロジェクト全体が受ける投入には、人、物資、設備・器機、財源、組織運営などの要素¹⁰があり、草の根無償資金による投入は、全体の 1 部であることを前提にしている。この考え方では、草の根無償支援の投入に対する特定の結果を抽出して計ることよりも、プロジェクト全体の結果を「代替指標」として、草の根無償がその全体結果に与えた影響を見ることに重点がおかれる。

【方法 2】 もし草の根無償が得られなかった場合、どのようなインパクトが想定できたか、を問う

この方法は、センシティブティ・アナリシス (Sensitivity Analysis) の応用で、草の根無償が『もし無ければ・・・』を想定し、草の根無償資金協力の支援がなされなかった場合に支援対象プロジェクトおよびその対象裨益者グループにどのような影響がありえたかを見る方法である。この分析により、草の根無償のプロジェクト全体における比重や貢献度を評価することができる。この方法では、以下の事項を調査する。

1. 草の根無償が得られなかった場合、代替財源が見込まれたのか
 - A. 見込まれた場合、予定された事業スコープの何%が実施機関あるいは裨益者グループの貢献で準備できたのか。
 - B. 見込まれなかった場合の理由は何であったか
2. 代替財源が見込まれない場合どのようなインパクトがあったのか
 - A. 裨益者グループに対するインパクト

以下のどの事項が最も影響をうけるか: ①緊急性(安全面、衛生面、人命救助) ②人道性(基本的人権、教育の機会など) ③開発成長 (文化、所得機会の創造、訓練)

¹⁰ 投入の 5M: Men-People、物資 (Material)、設備 (Machines)、財源 (Money)、組織運営 (Management)

どのように影響を受けるか: ①広域的-限定的 ②社会層(女性/男性、子供/大人、障害者、特定の民族) ③便益の軽減 (裨益者数がどのくらい減るか)

B. 事業運営へのインパクト

3. 資金支援以外の手段でインパクトが軽減できたのか

A. 技術指導 B. マネージメントのアドバイス C. 人材雇用 D. 計画の変更

なお、【方法2】は案件選定の審査にも適用でき、草の根無償以外の代替財源の無い案件及び代替財源の不在による人道面への影響・緊急度の高い案件を判定するのに良い方法である。

目的別評価形態

草の根無償は複眼的に異なるレベルから評価できる。プログラム全体を総合的に評価するには、異なる評価形態を複合的に実施し、実施体制、支援方針および連携を進める上での判断・検討材料を体系的に収集することが必要と思われる。以下に目的別に4つの評価形態をあげた。

表 4-8: 草の根無償評価調査の評価形態

形態	目的	方法/例
テーマ別事例研究	分野で共通する調査事項が個別案件の性格によってどの様に違って発現しているかを検証する。  共通する課題への異なるアプローチを事例研究し、分野支援に必要なサポート、留意事項、実施体制の見直しに利用する。	・同分野の案件を選定。 ・例-「病院への医療機材の供与」 ・ニーズ査定、機材の活用、管理体制、インフラ環境との適合性、人材訓練、対象グループへの便益等を調査
実施団体別	実施団体の計画立案、事業運営能力の違いを検証する。  NGO、他機関との連携を強める上での方針、連携を推進したい活動、連携の留意点を検討するのに利用する。	・同分野の異種団体を選定。 ・例-職業訓練コースの実施を日本の NGO と現地の NGO で比較。 ・人材、組織運営、計画立案、技術
国別・地域別	国別、地域別で草の根無償の実績を定量的に分析する。  国別、地域別の草の根無償支援方針・計画の策定に利用する。	・国別の資料を収集 ・デスクレビューで統計整理 ・国別、地域別で編集し、比較表を作成 ・支援分野別・案件分類別(小学校建設、医療機材の供与、など)の実績案件数と供与実績額、国内の地理的支援分布図、1 案件当たりの平均供与額、スキームの分野別活用実績数(間接費、リサイクル、マイクロクレジット、文化、対地雷など)
ドナー別	他国の小規模無償の案件と草の根無償案件を評価し、支援分野、裨益者グループを把握する。  他国機関との連携を進める上での判断材料とする。	・数カ国の小規模、草の根レベルスキームを選択 ・被供与団体、支援分野、供与限度額、審査基準、審査方法、費用対効果、外交効果を対比。