

## 評価結果の要約

草の根レベルに焦点を当てた小額支援は便益が途上国の住民に直接届く事が意図される為、効率の良い開発協力手法として注目が高い。国際協力事業団（JICA）でも開発福祉支援事業や開発パートナー事業などの打ち上げで、民間主体による草の根レベルの技術協力を支援する方向性を明確にしている。日本だけでなく他の先進国でも、国の援助機関や大使館を通じて本邦の草の根無償資金協力に比する開発協力が活発である。例えば、本調査で訪問したヴィエトナムにおいては、豪州の国際開発局（AusAID）による小額無償協力支援事業「ASAS」がコミュニティヘルス、教育、農業振興・農村開発、環境の分野で年間平均20件の無償支援を郡・省の人民委員会や国際NGOに対して行ない、基礎生活分野の充実を図る地域の自助努力に貢献していた。

本年度の外務省委託草の根無償資金協力評価調査の対象となったアジア諸国は、草の根無償支援が最も行き渡った地域で（年間実績額の約40%がアジア・NIS地域で実施）、ミャンマーのように軍事政権への二国間援助が原則停止している国においては、基礎生活分野支援の基幹となる役割を担っている。又、本邦の有償・無償援助が通常化している国においても、政府レベルの開発事業では見落とされがちなニーズ、想定される裨益規模が二国間援助の標準では小さすぎる案件への対応を行なっており、草の根無償資金協力は経済・社会分野のハード面の支援が中心でありながらも、極めて適用が広い支援形態として知られている。全3週間の現地調査を通じて、草の根無償の現在の汎用性の広さと今後一層適用が高まるであろう支援のあり方が眺望できた。その一つに草の根無償と他の支援形態との連携型協力があった。近年、複数機関に散在するリソースを束ねて、従来の型にないコンポーネントを他の支援形態との組み合わせで補う連携型援助が奨励されている。調査で訪問した3カ国においても、草の根無償が連携型援助に様々な形態で参画しており、今後この傾向が一層高まると感じられた。

本報告書の本文は4章から構成され、ミャンマー、カンボディア、ヴィエトナム3カ国で実施した全9案件の個別案件調査の評価結果から、草の根無償資金協力にかかるプログラム評価分析と提言・教訓を引き出したものである。各国ごとの詳細結果の紹介は本文にゆだね、ここでは評価結果のいくつかを取り纏め、引き続いてそれに付随した提言を記載することで本調査報告書の概略を紹介したい。

**草の根レベルのニーズに精通した対応：** 草の根無償プログラムの長所は、途上国の住民により直接的に裨益効果が期待できることにあり、その「効果」がより効率的に、困窮している人々に届くかたちで発現されるためには、必要とされているものを、必要な時に、実行能力を有する適切な団体を通じて支援することが重要になってくる。同一国内でも地方によって異なる多様なニーズに応え、且つ多種多様な事業実施主体とそれを取りまく環境にも適切に応対することが求められており、主旨に見合うスキーム展開と想定された効果を実現・継続するためには、各国の状況に適合した柔軟な実施体制の確立が極めて重要である。今回訪問した3カ国では、各国の開発課題、援助環境のユニークな概況を勘案しつつ、それぞれが実施方法を模索し、工夫しながら実施していた。

**途上国の緊急ニーズに対応：** 支援候補案件の関連情報が在外公館で適時入手可能である事から、申請から承認までのプロセスが簡略化できるのが草の根無償協力の最大の特長で、この点、他の一般無償支援と差別化できる。今回の3カ国調査でも、在外公館は平均3-4ヶ月で申請案件の贈与契約に結び付けており、事業の実施主体である地方公共団体やNGOもこの迅速さを最大に評価していた。基礎生活分野のインフラ整備やサービスアクセスでの充実度が絶対的に欠如する環境では、必ずしも一番望ましい手当てでなくとも「迅速に」実施されることで、かなりのインパクトが与えられる。在外公館では、これに応える実施体制の確立・運営に苦心工夫していた。

**開発の多様なニーズに対応：** 今回評価対象となった9案件だけを見ても、草の根無償資金協力の支援分野が多岐にわたっていることが分かる。支援の概要是、農林業技術の普及を草の根レベルで展開するための訓練センターの建設、病理検査業務を手作業に頼っていた地方病院への検査器機供与、洪水の時期に常に浸水・冠水を受ける村での2階建て小学校建設、貧困層への奉仕を目的にした慈善病院への最新の手術機材供与、開発途上国政府の限られた資源では対応の困難な障害者支援分野での職業訓練校の施設整備、下痢

などに悩まされていた村への衛生的な水の供給などであった。これら支援案件の分野を分類すると、環境改善に資する案件であっても、事業便益が最終的に到達するレベルでは地域住民の所得向上に繋がる農業生産であるなど、草の根無償資金協力は多様なニーズに対応しつつ、分野を超えた横断的な効果を発現していることが多い。また、スキーム自体もこうした多様化するニーズに応えるために1件あたりの供与額を5,000万円まで引き上げ、対人地雷・リサイクル・マイクロクレジット原資など新分野への支援を開拓することで対応している。

**開発事業実施主体の多様化に対応:** 草の根無償の実績を額でみると無償資金協力実績額の3%(2000年度)程であるが、件数では圧倒的な割合を占め、1989年度で約70%、99年度では約76%であった。これは、無償資金協力の主な対象である社会開発分野において、小規模な案件の需要が多いことを示唆している。このような小規模案件の実施主体は、その半数以上がNGO、2割が地方公共団体で、地方の教育・医療機関も多く、草の根無償スキームが地方分権化やNGOの事業実施主体としての役割の増大といったトレンドに対応していることがわかる。

**連携型協力に参画する草の根無償支援:** 技術協力専門家や青年海外協力隊員によって発掘・形成された案件は、供与機材や施設の使途目的が明確で、有効利用に繋がる技術指導が行われる可能性が極めて高い。但し、日本人による発掘案件という信頼感から、同一機関に援助が集中する可能性も懸念され、継続プロジェクトの選定基準の徹底が必要である。一方、一般無償の選考にもれてしまった小学校の建設を積極的に行うことで、一般プロジェクト無償支援として提案された設計計画、施設の企画や基準、工法などを有効に利用した連携型案件形成が可能となった事例が本調査で観察された。こういった連携を促進し、且つ有効性を確保するためには、スキームを活用する開発調査・基本調査の専門家・コンサルタントや青年海外協力隊隊員らに対し、スキームの概要及び申請事項について十分なブリーフィングを行なう事が肝要であるが、専門家の派遣期間が短い、後任派遣が行なわれない為に、連携が阻害されることが報告されている。

**一般無償との役割を分担する草の根無償:** 一般プロジェクト無償と草の根無償は、前者が中長期的な課題に対応し、後者が緊急性をもった草の根レベルのニーズに対応するという大まかな役割分担が考えられる。例えば、災害で壊れた学校施設の建て替えなど、早急に対応する必要がある場合、草の根無償協力が最も早く対応できる。反対に、災害被災地であっても災害時の避難民の収容が適う耐久性の高い施設建設が優先される場合は、設計及び資材に十分な設備投資が可能な一般プロジェクト無償協力が利点を発揮できる。このような小学校建設がヴィエトナムのタイビン省で実現しており、2つのスキームが補完する形で連携する開発協力は他国でも実現できると思われる。一般無償では日本企業に委託するため、建物の仕様の違いもあるが、費用が高くなる傾向にある所、現地の施工業者の利用を奨励する草の根無償支援では、ヴィエトナム・タイビン省の小学校改修計画の例では裨益者一人あたりの経費は8分の1になる。

**「顔の見える援助」としての草の根無償支援:** 現地調査を実施した3カ国では、草の根無償案件が現地のメディアを通じて報道される例が多く、多くの人々に日本の支援のことを知りもらうことができ、高い広報効果が期待できるとして在外公館からも評価されていた。在外公館では、特に交通の便の悪い地方にあるプロジェクトサイトを日本人が訪問すると大変喜ばれることから、大使や公使をはじめとする日本人の大天使館員が努めて「顔を見せる」ように配慮している。落成式典などに当該国政府の要人が参加する例も見られ、日本のODAの代表的スキームとして今後も高い「外交効果」が期待できる。

**多様化するニーズに迅速に応える体制サポートが必要:** 最大供与額の引き上げや間接費の需要が高くとも採択に時間がかかると、「足の速さ」を特長とする草の根無償の利用価値が半減する。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ることになる。同時に、スキームの活用は在外公館の積極的な広報活動に依るところも多い。特に間接費の利用については、これまで組織の技術・運営能力強化への支援を望んできたが、従来の草の根無償のスキームでは項目外であったため申請を諦めていた各種団体に活用してもらえるよう、関連情報を積極的に提供していく事が必要と思われる。

**在外公館主体の実施体制は人材確保が鍵:** ミャンマー、カンボジアにおいては、外部委託調査員の採用で事業効率の向上が認められており、被供与団体からも在外公館との意思の疎通が円滑になった、と評

判がよい。外部委託調査員制度をより有効に活用し、適材適所の人材を発掘・確保する為には、本省のサポートが必要であろう。具体的には、専門性をもった調査員や外務省国際機関人事センターに蓄積されたアソシエート・エキスパート応募者など、有望な人材に関する情報を本省から必要とする在外公館に提供することを検討してもらいたい。又、草の根無償業務に日常的に関わっている在外公館の担当官や外部委託調査員などが、実施上参考になる事例を発表し合い、意見交換ができる場を設けることが極めて有効であると思われる。ユニークな援助環境をもった各国の状況やその状況に対応した、異なる実施体制を比較検討し「自己評価」を行う事により、お互いの教訓と提言を引き出しあい、実施体制に迅速にフィードバックしてゆくことを目的とした地域別セミナーの開催を提案したい。

**日本の NGO に期待すること:** 本評価調査の対象 9 案件のうち、5 案件が日本の NGO により実施されていた。職業訓練などの分野でプログラム運営・実施計画の蓄積が豊富で、効率的で効果的な事業展開が観察できた。一般的に、中長期的な視野で実施される技術移転事業や、ローカル・スタッフの積極的活用を伴う協力は、支援を受けた人々の自立に繋がり、また親日感情の醸成にも効果がある。個々の案件実施において、事業の現地化移行を意識した人材育成計画を立案することはもとより、一歩進んで日本の NGO が同類案件の実施主体である現地 NGO への技術指導を行なうことも考えられよう。これにより、当該地において事業効果の高い草の根無償協力事業の運営に貢献することが期待でき、より強い NGO とのパートナーシップが構築されることにもなる。日本の NGO の今後の活動課題の一つに、事業運営費の確保がある。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した経済・社会開発分野での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が必要と思われる。この点、国際 NGO、現地の NGO が一般・法人寄付、事業収入を主たる財源とするのに対し、日本の NGO が ODA を積極活用しているのが対照的であった。

**費用対効果の高いモニタリング・評価活動が必要** 草の根無償スキームは1カ国で扱う案件数が多く供与額も小額であることから、その主旨に見合った費用対効果の高い実施方法の導入が望まれる。一つの提案としては、モニタリング・評価活動の実施主体を、本省からの外部委託による専門家や在外公館から、事業実施団体へと移してゆくことである。具体的には、在外公館がセルフ・モニタリング・簡易評価などのガイドライン化を進め、実施団体が自己の活動をチェックできるポイントに現地の言語でまとめたうえで、実施団体に配布または適切な形で指導することを提案したい。この際、適宜事業分野の主管省庁の参加を呼びかけ、合同評価を実現させることも一考である。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、評価の励行を薦めたい。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、再支援を決める際の判断基準にする事で、投入の有効性を高められるのではないか。草の根無償協力では医療機関への医療機材の供与も多いが、供与先で適切な維持管理体制が欠如しているため十分な活用が出来ないまま放置されたり、又、使用環境に適合しない規格の機材が供与されたりすることも少なからず報告されている。ガイドライン化ならびにチェックポイントの作成は供与機材の有効活用を促すことにも繋がると思われる。

**草の根無償評価の今後に提言** 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・連携を進める支援スキームは今や草の根無償だけではない。今後これらの他スキームが途上国の実施機関に広く浸透すると、外交効果やアクセスの良さだけではない草の根無償の利用価値とスキームの目的を明確に示す事が求められよう。草の根無償を多角的に検証する要望が高まる事も予想される。草の根無償で支援する個別案件の評価で考慮されるべき事項に、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、ソフト面及びプロジェクト運営全体に必要なインプットの一部にすぎないことがある。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。一つのアプローチはプロジェクト全体の効果を「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みることができる。もう一つの試みとして、草の根無償が「もしなければ」を想定し、草の根無償支援が成されなかった場合に支援対象プロジェクト及びその便益対象グループ<sup>o</sup>が被る正負の影響を計る方法が考えられよう。今後の評価調査は、テーマ別事例研究、実施団体別評価、国別・地域別評価、ドナー別評価など異なる評価形態の使い分けや幾つかの調査を複合的に組み合わせ実施し、実施体制や支援方針および連携を進める上で判断・検討材料を体系的に分析することも検討する必要がある。