

## 要約

### 1 評価調査の目的

本「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキームに関する評価調査は、「評価ガイドライン（外務省経済協力局開発計画課）」に基づき、効果的・効率的なスキーム運営のための教訓・提言を得ることおよび評価結果の公表を通じて説明責任を果たすことを主な目的として、2005年8月～2006年2月まで実施されたものである。今回の評価調査は、新ODA大綱において基本方針の1つに「人間の安全保障」が取り入れられて以来初めてのスキーム評価となることから、右理念の強化がスキームの方針と実施にいかに関与しているかに評価の重点を置き、評価結果に基づいて今後の「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキーム（以下、本スキーム）の今後のあるべき方向性を提示することを試みた。

### 2. スキーム評価の対象と枠組み

本評価評価の対象を過去3年間（2002年度～2004年度）に実施された「草の根・人間の安全保障無償資金協力」案件全般とし、目的の妥当性、「結果」の有効性、「プロセス」の適切性の3つの視点から総合的に評価を行った。スキーム評価の枠組みについては第1章（図1-2および1-3）を参照されたい。なお、ODA評価ガイドライン（外務省）では、評価の対象を定めるためにスキームの実施要綱等判断して目的の体系を簡潔に示した図（目標体系図）を作成することとされていることから、評価に先立ち「人間の安全保障」の理念がより強く反映された「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキームの目標体系図を作成した。目標体系図は第1章（P3、図1-1）に、目標体系図の詳細な説明は第3章に示した。

### 3. 評価調査の方法

評価調査の方法としては、外務省無償資金協力課から提供された既存資料やデータとインタビュー、2005年11月～12月に当該スキーム対象131ヶ国（1地域）の在外公館を対象に実施した実施体制に関するアンケート調査、同年11月にガーナおよびナイジェリアを対象に実施した現地調査での在外公館、日本の援助関係者、視察案件の実施団体、他ドナーやNGOへのインタビューを用いた。具体的な調査方法については第1章（P7、表1-2）に示した。

### 4. 評価結果

上記3に示した評価調査の方法によって得られた情報およびデータを総合的に評価分析した結果は第7章に収めた。本報告書の構成上、第7章は第3章（本スキームの政策的枠組み）、第4章（実績・動向）、第5章（在外公館の実施体制）、第6章（ケーススタディ）の各章における評価分析結果に基づき、総合的な評価を取り纏めたものである。従って、第3章～6章までの各章毎の評価分析結果はここでは省略する。以下に第7章に取り纏められた総合評価結果を紹介する。

#### (a) 「目的」の適切性：

本スキームの実施ガイドライン（外務省無償資金協力課作成）および外務省無償資金協力課『草の根・人間の安全保障 - 人間の安全保障分野における支援の強化』（2003年4月）に示されたスキームの方針と新ODA大綱の基本方針および重点分野との整合性を確認した結果、特に、新ODA大綱の基本方針の1つである「人間の安全保障」の視点は、本スキーム創設当時から本スキームの方針に組み込まれており、本スキームの方針に十分に反

映されていることが確認された。さらに、2003 年度以降、基礎生活分野に資する分野（BHN）および人間の安全保障の観点から特に重要な分野を優先的に支援することが本スキームの基本方針とされ、供与限度額も人間の安全保障の考え方がより強く反映された案件には 5,000 万円以上最大 1 億円の供与が可能となった。また、新 ODA 大綱の重点課題のうち、「平和の構築」については、2003 年度に改訂された本スキームのガイドラインに、「人間の安全保障」および「平和構築（平和の定着および国造り）」の観点から特に有益と思われる案件について積極的に支援することが方針として新たに加えられた。従って、本スキームの方針と日本の援助政策および上位計画との間には整合性が認められる。

本スキームは ODA 大綱の改正に伴い、これまでの草の根無償資金協力に「人間の安全保障」の考え方をより強く反映させるために「草の根・人間の安全保障無償資金協力」と改称された背景があるが、「人間の安全保障」の概念に従えば、本スキームは本来「人間の安全保障」の理念が反映されたスキームである。何故ならば、①当該スキームは創設当時から「草の根レベルに直接裨益する」プロジェクトを支援することを基本理念としており、②改称以前からその支援の基本方針であり、かつ実績の多くを占めていた基礎生活分野に資する分野（BHN）は、「人間の安全保障」のうち、「貧困、基本的社会サービスの欠如等の“欠如”といった脅威からの個人の保護と脅威に対応するための個人の能力強化に相当する分野である、ためである。従って現行のスキームは、開発途上国の現地住民に直接裨益するきめ細かな援助として高い評価を得ていたそれまでの「草の根無償資金協力」に「人間の安全保障」の理念をより強く反映させたものであると捉えることが妥当である。2003 年度以降「人間の安全保障」理念の強化が本スキームの方針に導入されたことによって、従来のスキームの援助枠組みのもとでは援助の対象外とされていた人々を対象とする案件への支援が可能になり、本スキームの目的の 1 つである「多様なニーズへの対応」の可能性がより高くなったことの意義は大きい。

(b) 「結果」の有効性：

外務省無償資金協力課 2003 年度に本スキームの方針に「人間の安全保障」理念の強化が導入された以降も、実施面において顕著な変化はない。過去 3 年間の実施案件数の 95% は、従来からの基礎生活に資する分野（BHN）の案件であり、「人間の安全保障」理念が「強化」された部分に相当する分野（緊急人道支援、平和の定着と国造りへの支援、HIV/エイズとその他の感染症対策支援）は全体の 5%に過ぎない。しかし、これらの分野は紛争後の復興支援ニーズが大きい国を中心に妥当性が高いとされているとともに、2002 年度以降、「平和構築と国造りへの支援」のための実施案件は増加傾向にある。『草の根・人間の安全保障 - 人間の安全保障分野における支援の強化』（2003 年 4 月）において表明されている、「人間の安全保障の理念をより強く反映させた分野として平和の定着に資する分野や迅速な実施が求められる緊急支援を積極的に支援する」とした方針が実施に反映されたものとして評価される。

また、本評価調査では、本スキームの比較優位性が実施案件に実際にどれほど活かされたかとの観点からも「結果の有効性」を評価した。本スキームの比較優位性は、「草の根レベルに直接裨益するプロジェクトの支援」、「草の根ニーズへの柔軟な対応」、「草の根ニーズへの迅速な対応」に認められる。ケーススタディ国であるガーナとナイジェリアで過去 3 年間に実施された計 53 案件についてみると、「草の根レベルに直接裨益するプロジェクトの支援」については、本スキームの支援対象が開発途上国において草の根レベルの社会経済開発プロジェクトを実施している NGO や地方公共団体等の非営利団体であることから、比較優位性は十分に実践に活かされている。「草の根ニーズへの柔軟な対応」については、特に、中東やアフリカなど平和構築プロセスにある国々においては、従来からの基礎生活に資する分野（BHN）に加えて「人間の安全保障」理念の「強化」に相当する分野におけるニーズに対応できるようになり、地域のニーズに柔軟に対応していることが実

施案件に反映されている。しかも、「平和構築と国造りへの支援」における実施案件の内訳を見ると、対人地雷の除去、和平プロセスのための政治対話の促進、難民・避難民の帰還支援、除隊兵士の地域社会への再統合等に関する案件等、当該スキームが紛争後の復興支援における多様なニーズに対応していることが実績に表われている。「草の根ニーズへの迅速な対応」については、ケーススタディ 2 ヶ国で実施された 53 案件のほとんどは、申請書の受理から贈与契約までに要した時間は 1 年以内である。2003 年度以降すべての案件について本省によって承認・決定されることとなったが、こうした手続きの変更が本スキームの比較優位性である「迅速な対応」にどのような影響を及ぼしているかについては、本評価調査の対象が 2002 年度～2004 年度の実施案件という制約上もあり結論を導き出すには至っていない。

### (c) 「プロセス」の適切性

本スキーム実施のための人員体制は平均 4 人体制であるが、本官が他業務との兼任であることが多い。本官をサポートする人材として、多くの在外公館では現地職員や外部委嘱員を採用しているが、現地職員には地方出張が認められていない等の業務上の制限があり、また外部委嘱員が行う業務は補助的なものに限定されている。人員体制は地域・公館によって大きな格差があり、アジア地域は比較的恵まれているのに対し、アフリカ地域は厳しい現状にある。しかも、アフリカ地域においては管轄国が多いことから、1 在外公館当たり 2.5 ヶ国を管轄している計算になる。これはアジア地域の倍以上である。さらに、災害・紛争後の平和構築プロセスにある公館に現地職員や外部委嘱員が重点配置されている傾向があるが、これらの公館においても担当本官は 1 名のみであり、本スキーム担当スタッフ数もその他の公館の人員体制との差はない。運用手続きについては、2003 年度に「人間の安全保障」理念の強化が本スキームに導入された以降も、全ての案件が本省による承認・決定の対象になったことを除いて変更はない。多くの在外公館では当該地固有のスキーム運用環境（政治経済、社会文化状況や大使館の実施体制等）を考慮して独自の選定基準（支援分野、被供与団体の能力および支援地域等）を設けており、全体の 1/4 の在外公館が 2003 年度以降に選定基準を変更しているが、その内容は「基礎生活分野への支援の強化」が「平和構築・復興支援重視」を上回っている。

実施プロセスについてみると、多くの地域でサイト視察以前の書類審査の段階で支援候補の絞込みが行われているため、サイト視察の実施は全応募案件の 1 割に過ぎない。承認案件における事前サイト視察の実施率には地域差がみられ、紛争後の復興プロセスにあるアフガニスタンやイラクを含む中東地域の国々における実施率が極めて低い。中東地域においては、「人間の安全保障」理念が強化された案件の実績が案件数、供与額共に多いが、本評価調査時点では「人間の安全保障」理念が強化された案件と従来型案件との間に、事前調査を含む一連の手続きに違いは設けられていない。

優良案件の発掘・形成のための、現地 NGO ネットワーク、他ドナーとの協力や日本の他援助スキームとの連携について取り組む在外公館は少なくないが、実際に案件形成に至った在外公館は、いずれの場合にも半数に満たない。阻害要因としては、在外公館において連携協力を推進する人材が不足していること、相手側との情報交換が十分でないこと等が挙げられている。他ドナーや日本の他援助スキームとの連携協力については、信頼性や能力の高い実施団体の発掘が期待される一方で、調整の難しさから本スキームの利点である「柔軟性」や「迅速性」が損なわれてしまう可能性があること、さらに、他ドナーとの協力の場合には、日本の顔が見えなくなり、本スキームのもう 1 つの利点である「外交効果」が薄れてしまう可能性があることなどが指摘されている。

案件実施中のモニタリング及びフォローアップについては、多くの在外公館では被供与団体との間の贈与契約書に提出が義務付けられている中間・最終報告書によって事業の進捗状況を確認するとともに、事業完了時の引渡し式への参加や近隣へ出張する館員による立ち寄りをモニタリングの機会として活用している。モニタリングそのものを目的とした

サイト視察は主に外部委嘱員によって行われているが、JICA など援助関係者に出張時の立ち寄り視察を依頼する公館もある。紛争・災害地域や紛争後の平和構築プロセスにある国・地域でのモニタリング・フォローアップ活動、とりわけサイト訪問によるモニタリング・フォローアップ活動のために現地コンサルタントや NGO などの第3機関に委託、あるいは、先方政府機関や他ドナー・国際機関に依頼するなど特別な体制を整備しているのは5公館に留まっており、災害・紛争地域専門の人員確保や外部委嘱員制度の拡充の必要性が指摘された。2005年度に在外公館でモニタリング及びフォローアップを行う外部委嘱員の予算が増額されたことによって、今後はモニタリング及びフォローアップ活動の強化が見込まれる。

## 5 提言

総合評価結果に基づいて、発掘からモニタリング・フォローアップまでの一連のスキーム運営をより効果的・効率的にするために、第8章では以下の観点から提言を取り纏めている。

### 5-1 選定プロセス簡素化による効率性の確保

(1) 現行の人員体制をベースに実施可能な案件数を設定する。

本スキームの対象案件数を決定する際には、1案件を承認するまでに要する時間を考慮し、現行の実施体制のもとで質を確保しながら実施が可能な数を設定することは一案である。現行体制に見合った年間の承認案件数を目安として定めた上で計画的に案件選定を行うことは人員不足への1つの対応策となる。

(2) 申請前スクリーニングを行う。

限られた人員で効率的に案件選定を行うための工夫として申請前スクリーニングの設定が挙げられる。仮審査の段階で、申請団体に対して文書や口答説明によって本スキームの趣旨を説明し、申請内容が本スキームの趣旨に合致している場合のみ申請書等を送付することで、本スキームの援助趣旨に合わない申請を予め除外することが出来る。

### 5-2 申請団体の実施能力を効率的に確認する方法

(1) 他 NGO および他ドナーから情報収集を行う。

申請 NGO の実施能力を確認するために、サイト訪問の際に申請 NGO のオフィスを訪問してオフィスの人員体制や運営状況を確認したり、申請 NGO の活動状況について他の NGO から聞き取り調査を行うことその他、他ドナーの小規模無償プログラム担当者から申請 NGO の実績を確認することも有効な方法である。

(2) 被供与団体に関するデータベースを作成・活用する。

上記(1)の方法で収集した情報に関してはデータベースを作成し、必要に応じて活用することを提言する。情報としては、過去の本スキーム支援を受けた経験の有無、他ドナーの支援を受けた経験の有無、過去の実施案件とその成果に関するリスト、他 NGO や他ドナーによる評価などが考えられる。

(3) 被供与団体の実施能力を担保する方法

被供与団体の実施能力を担保する方法として、草の根ニーズおよび公平性を確保しつつ、実績のある NGO を優先的に選定したり、被援助国のガバナンス状況によっては郡の行政機関による推薦を重視することが考えられよう。

NGO の信頼性を確認する方法として、申請書の添付資料に、過去の活動報告書および財務報告書を含むことが考えられる。その他、申請団体が過去に実施したプロジェクトとコミュニティに与えた便益に関するリストや申請 NGO が属する大手の NGO (Intermediary NGO) があるかどうかに関する情報を添付してもらうことも一案であろう。

郡の行政機関による推薦を重視する場合には、郡議会および申請案件が該当する分野における郡の管轄機関からの推薦状を申請書類とすることが考えられる。

### 5-3 現地 ODA タスクフォースの有効活用による実施プロセスの効率化

#### (1) 案件形成プロセスにおける現地 ODA タスクフォースの活用

現地 ODA タスクフォースが活動を行っている国においては、タスクフォースの会合を利用して、知識と経験の豊富な日本の ODA 人材の意見を案件形成・発掘に反映させることを提案する。さらに進んで、タスクフォースによって草の根無償案件の選定を行うことも一案である。本スキームのもとでは、現在は在外公館における案件選定委員会の設置および同委で選定された案件の在外決裁はないため、効率的に案件選定を行うために現地 ODA タスクフォースの活用が最良であると言える。現地 ODA タスクフォースの活動が限定的である国においては、JICA 関係者（専門家、企画調査員、無償資金協力調査員等）を、必要に応じて草の根無償の案件形成・審査に活用することを提案したい。

#### (2) 草の根ニーズの把握とモニタリング・フォローアップへの既存の人的リソースの活用

現地 ODA タスクフォース以外にも草の根ニーズの把握や実施案件のモニタリング・フォローアップ活動のために、現地に根ざした活動を行っている既存の人的リソースを活用することにより効率的なスキーム運用が可能になる。ケーススタディ国であるガーナでは、教育分野において、草の根ニーズの把握や実施案件のモニタリング・フォローアップ活動のために、JOCV や JICA 専門家を積極的に活用することで援助効果を上げている。また、ナイジェリアでも JICA 専門家が申請団体（NGO）との情報の橋渡しをして、案件形成に一定の役割を果たしている。

### 5-4 本スキーム実施によって高い援助効果を得るための方策

#### (1) 間接費支援の強化

「人間の安全保障報告書（2003 年 5 月）」においては、「人間の安全保障」実現のために、人間一人ひとりの保護と能力強化（エンパワーメント）の必要性が強調されている。間接費支援は特にコミュニティや個人の能力強化に貢献するものであることから、本スキームへの「人間の安全保障」強化を推進するためにも間接費支援の強化が望まれる。本評価調査のケーススタディ 2 ヶ国においては積極的な間接費支援は行われておらず、それ故にグッドプラクティスとしての事例が得られていない。今後のスキーム評価調査の調査項目とすることを提言としたい。

#### (2) 「分野を超えて複数の支援活動を 1 つの地域で行っているプロジェクト（Added Value Project）への積極的な支援

外務省無償資金協力課が 2003 年 4 月に発表した「草の根・人間の安全保障無償 - 人間の安全保障分野における支援の強化」においては、分野を超えて複数の支援活動を 1 つの地域で行っていくプロジェクト（Added Value Project）を積極的に支援していくとの方針が示されている。こうしたプロジェクトへの支援は、「人間の安全保障」理念の強化を推進するものであり、今後のさらなる取り組みが期待される。分野を超えて複数の支援活動を 1 つの地域で行っていくプロジェクト（Added Value Project）に関する調査については、今後とも本スキーム評価調査の調査項目とされたい。

#### (3) 国毎の援助環境を考慮した柔軟な連携案件の発掘・形成

援助ニーズや本スキームを取り巻く援助環境（日本の援助人材および他ドナーの活動状況等）は国毎に異なる。当該国の援助環境を考慮しつつ、ニーズに柔軟に対応することが求められる。ケーススタディ 2 ヶ国の例は、国毎に援助環境の違いをふまえて、本スキームと日本の他の援助スキームとの関係づけ方、連携協力の程度や方法を考えていくことが

重要であることを示唆している。ナイジェリアにおいては、開発調査や技プロが現在実施中であるが、JOCVは派遣されておらず、支援分野も限られている。他方、ガーナにおいては、これまでに日本の各種援助スキームによって多岐にわたる分野に支援が実施されてきた結果、当該国では教育分野においてスキーム間の連携が積極的に行われるようになったばかりでなく、最近では国別援助アプローチの枠組みの中に効果的に本スキームを位置づけることについての検討が行われるまでになった。

#### (4) JOCV/技プロとの連携によるサービスの「質」の向上

当該スキームの援助品目は施設建設・資機材供与が主である。こうしたハード面での支援は教育や保健等の社会サービスへの「アクセス改善」に貢献するものであるが、援助効果を高めるためには、併せてサービスの「質」の向上が必要である。本スキームがサービスへの「アクセス改善」のみならず、「質」の向上にも貢献するために JOCV や技プロとの連携を行うことは効果的・効率的な連携の一例である。

### 5-5 実施案件中のモニタリング及びフォローアップを強化するための提言

1. 実施団体（被供与団体）による自己評価のための評価シートを在外公館が作成し、その評価シートに沿って実施団体（被供与団体）が事業完了時又は完了後一定期間内に対象プロジェクトに関する自己評価を行うことを義務付ける。また、実施団体（被供与団体）による実務報告書提出を徹底させる。より効率的・効果的にモニタリング・フォローアップを行うため、中間・最終報告書のフォーマットを修正する。
2. JOCV/JICA 専門家および外部委嘱員等の既存の援助人材・リソースを積極的に活用する。
3. 案件審査のためのサイト視察の際に実施中案件のモニタリングを行う。
4. 本スキームの優先分野における案件であることを前提とし、プロジェクト・サイトが近い郡の案件を優先的に選定する。あるいは、年毎に地域を特定して支援を実施する。

### 5-6 効率的なスキーム運営のための提言

#### (1) 通信環境の改善による日常業務の効率化

応募書類をダウンロードできる WEB サイトやインターネットを駆使した照会への対応を可能にする通信環境を整備することによって、効率的な業務の実施が可能になるであろう。

#### (2) 在外公館（または、現地 ODA タスクフォース）相互の情報共有システムの構築

インターネットへのアクセス、回線の充実によって、在外公館相互で、館内運用実施マニュアル（仮申請、事前調査、モニタリング、フォローアップのチェックリスト）、データベース活用策、応募者向け案内書・申請書類、外部委嘱員への委嘱業務（TOR）と契約書、現地 NGO 事情と活用策、申請団体の実施能力の確認法、問題案件への対応のノウハウ、成功例の紹介などを含む各種情報を共有し、経験交流できるシステムづくりを行う。

#### (3) 対象国の行政能力に応じた実施戦略の採用

本調査のケーススタディ国であるガーナとナイジェリアでは国の状況（地域ニーズや被供与団体である NGO や地方行政組織の実施能力等）が異なるが、当該国のコンテキストの中で本スキームの特性である「迅速性」と「柔軟性」を考慮に入れて、本スキームの効率的運営のための工夫をしている。

ガーナでは地方政府（郡）は必ずしも強くはないが一定の行政能力をもつため、地方自治体による申請案件が優先的に選定されており、NGO による申請の場合には郡議会あるいは郡の行政機関による推薦状の提出を原則としている。本スキームを国別アプローチの枠組みの中に位置づけていくという現地 ODA タスクフォースの方針も、こういった点と密接に関係している。他方、ナイジェリアにおいては地方政府の機能が弱いため、過去 3

年間に実施された案件のすべての資金供与先は NGO であり、実施能力のある NGO の選定が課題となっている。

#### 5-7 中・長期的な視野に立った実施体制の整備

現地 NGO を含む申請団体の実施能力の審査業務を含む草の根スキーム実施業務に関するノウハウの獲得には時間と経験を要する。このため、現地職員及び外部委嘱員を本業務に有効活用するためには、中長期的な展望に立った在外公館における本スキーム業務の実施体制の整備（人材育成）が必要となる。特に、外部委嘱員は、草の根実施体制の強化と安定化に向け有効に活用すべきツールであるが、国によっては現地で優秀な人材を確保することが難しいことに加え、優れた人材でも予算執行制度上契約更新を前もって確約できないことや、同一人物による契約が原則として最長2年間までとされていることから、在外公館における安定した業務補助員と位置づけることが困難である。こうした点を踏まえ、在外公館の事情に応じて現地職員・外部委嘱員による担当業務の TOR に柔軟性をもたせることも必要であろう。