

第2章 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキームの概要

本章では、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキームの運用・実施プロセスを現行のガイドラインの内容に基づき紹介するとともに、当該スキームが創設された1989年度から現在までのスキームの運用・実施体制における推移を概括する。また、日本の他の援助スキームと比較しての本スキームの優位性についても検証する。

2-1 草の根・人間の安全保障無償資金協力の内容と仕組み

2-1-1 ガイドラインにみるスキームの運用手続きと実施プロセス

「草の根・人間の安全保障無償資金協力」は、開発途上国の地方公共団体、教育・医療機関及び途上国において活動しているNGO（非政府団体）などが実施する比較的小規模なプロジェクトに対し、当該国の諸事情に精通している日本の在外公館が中心となって資金協力を行うもので、在外公館主導で運用されるスキームとみなされている⁴。

本スキームの実施にあたっては、本省無償資金協力課が、案件選定と実施に係る手続きを「草の根・人間の安全保障無償資金協力ガイドライン」（右表）として定め、在外公館に到達している。本ガイドラインは、2002年度までは「草の根無償資金協力の実施方針」とされていたものであるが、2003年度に実施された大幅な構成の変更に伴い、2004年度から現在のガイドラインとなった。ガイドラインは、スキーム運用の基本原則となるものであり、在外公館によっては、国毎に異なる運用環境を反映した独自の選定基準やより詳細な運用マニュアルを作成し、実施業務に遂行している。

本スキームは、対外的には外務省の政府開発援助ODAホームページの中で、海外のNGOに対する支援スキームとして紹介され⁵、パンフレット（和・英・仏・西・中）と申請書（英）がダウンロード可の状態に掲載されている。右パンフレットは、詳細情報については在外公館より入手するよう説明しており、ホームページを開設するいくつかの在外公館では、本スキームの案内、申請手続き及び申請資格等についてホームページ上で解説し、在外公館が独自に作成した申請書類等をダウンロード可の状態に掲載している⁶。

「草の根・人間の安全保障無償資金協力」ガイドラインの構成

I. 草の根・人間の安全保障無償資金協力実施要領

1. 概要
2. 実施対象国・地域
3. 供与限度額
4. 実施対象期間
5. 対象団体
6. 対象分野
7. 支援対象費用
8. 案件の選定から実施まで
9. 選定方針
10. 事前調査
11. 供与限度額の設定・案内内容の確定
12. 贈与契約の締結
13. 資金の交付
14. 執行の管理
15. フォローアップ

II. 対人地雷草の根無償

III. リサイクル草の根無償実施要領

IV. マイクロ・クレジット原資支援実施要領

別添資料

- 別添1 草の根・人間の安全保障無償資金協力（実施フロー）
- 別添2 草の根無償支援対象国一覧
- 別添3 草の根無償対象品目リスト（ポジ・リスト）
- 別添4 注意を要する費目
- 別添5 草の根無償申請書
- 別添6 贈与契約雛形
- 別添7 支払い請求書雛形
- 別添8 中間・最終報告書雛形

⁴ 2005年11月8日外務省無償資金協力課ヒヤリング

⁵ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/kaikaku/oda_ngo.html

⁶ 2005年11月時点で、在外公館ホームページに本スキームに関する情報を掲載している公館は31あり、このうち申請書類等がダウンロードできる公館は、カンボジア、中国、パキスタン、フィリピン、マレーシア、モンゴル、南アフリカ、ボリビア、エジプト、レバノン、クロアチア、ブルガリア等である。

表 2-1 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」ガイドラインにみるスキームの概要⁷

	項 目	概 要
1	概要	<ul style="list-style-type: none"> ● 途上国における経済社会開発を目的とし、草の根レベルに直接裨益する、現地における具体的かつ比較的小規模なプロジェクトに対して無償資金協力をを行う。 ● 開発途上国の経済社会開発、民生の安定、福祉の向上などに寄与することを目的として実施されている日本の経済協力の一環で、草の根レベルに直接裨益する形のみ細かい援助を実施することを目的とする。 ● 日本に対する信頼感を醸成する「顔の見える援助」であり、かつ機動的な対応が可能な「足の速い援助」とであるという特徴を生かし、外交手段として活用される。
2	実施対象国・地域	<ul style="list-style-type: none"> ● 2005年4月現在、131カ国、1地域 ● 原則、①当該開発途上国の所得水準・貧困格差、②当該国における市民社会の活動状況、③草の根無償を実施した場合の援助効果、を考慮して決定する。
3	供与限度額	原則 1,000万円以下とする。プロジェクトの内容に応じ最大 1 億円。5,000万円を超える案件については、対人地雷対策関連案件であるか、人間の安全保障の考え方がより強く反映された案件である必要がある。
4	実施対象期間	贈与契約締結日より 1 年以内
5	対象団体	<ul style="list-style-type: none"> ● 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非営利団体（NGO、地方公共団体、教育・医療機関等） ● 政府関係機関及び国際機関については、一定の条件を満たす場合を中心に例外的に認める。
6	対象分野	<ul style="list-style-type: none"> ● 基礎生活分野（BHN）に資する分野及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。 ● 草の根レベルに対する裨益効果が高い分野、小規模な支援によって高い援助効果を発揮する分野、人道上機動的な支援が必要な分野等について積極的に支援を行う。
7	支援対象費用	<ul style="list-style-type: none"> ● 特定のプロジェクトに直接必要な経費： <ul style="list-style-type: none"> ・直接費目（資機材、施設及び役務を調達するために必要な経費）⁸ ・間接費、ソフト費目（会議・セミナー等開催費、プロジェクトにかかる現地スタッフ雇上費、広報・啓発資料作成費、専門家招聘費）⁹ ● 自助努力支援の観点から、特定のプロジェクトの実施とは関係のない経費は支援しない。例：被供与団体自身の恒常的な運営管理費（事務所経費、人件費等）、供与物資の維持管理費、所得創出活動の運転開始資金、特定個人に直接資金や財産を付与する奨学金・住居・衣服等。
8	案件の選定から実施まで	申請の受付→書類選考→事前調査・詳細検討→内容確定→本省への請訓→本省の承認→贈与契約の締結 (図 2-1 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」のフロー参照)
9	選定方針	<p>案件の選定は 4 つの観点から総合的に行われる。</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 上位計画との整合性 (2) 案件の内容の妥当性：①経済社会開発を目的としていること、②草の根レベルに直接裨益すること、③予算規模や期間、目標など内容が具体的であること、④比較的小規模であること、⑤「人間安全保障」および「平和構築(平和の定着及び国造り)」の観点から有益であること。 (3) 実現可能性(フィジビリティ)の検討：団体の実施能力 (4) 案件の持続性(サステナビリティ)：①供与機材・施設の維持管理体制、②支

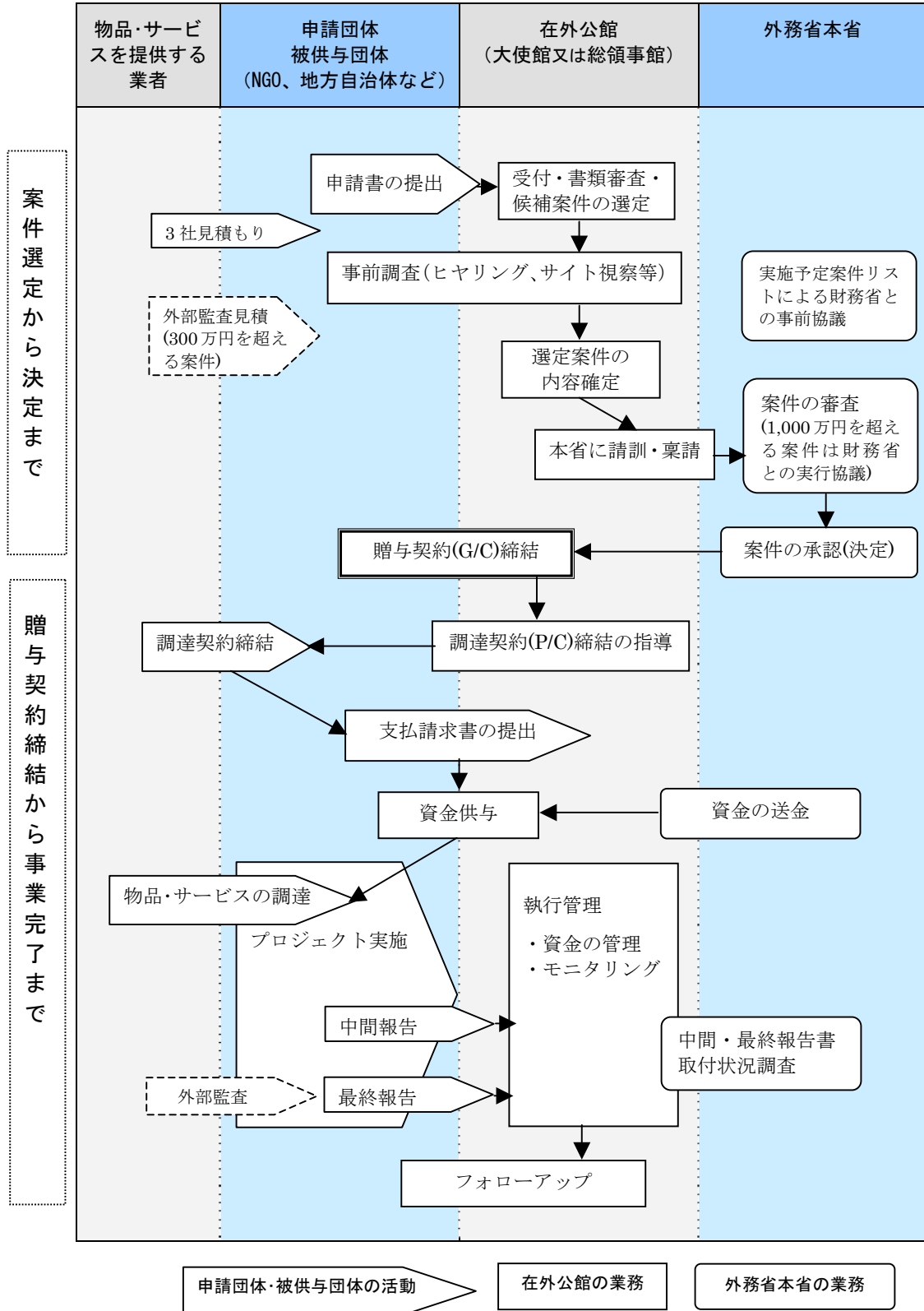
⁷ 外務省無償資金協力課よりのヒヤリング及び資料を基に作成。

⁸ 11 分野（農業・林業・水産業、所得創出のための小規模工業、職業訓練・技術指導、教育・研究、医療・保健、地域開発（基礎的インフラストラクチャー整備）、上・下水道衛生施設、貧困対策・福祉事業、難民対策、輸送費補助、環境対策、小規模災害対策）について、直接費目として支援対象となる施設、資機材、活動・サービスを分類整理し、「草の根無償ボジ・リスト」としている。

⁹ 消耗品は原則として支援の対象外であるが、人道的観点などから高い裨益効果が期待できる場合には認められる。ソフト費とは「支援プロジェクトにかかる人件費や運営費など、形として残らないものにかかる費用を指す。

		援内容と持続性の整合性、③いつまでに、どのような効果・成果を達成するのか。
10	事前調査	全ての支援候補案件について事前調査を行う。申請団体に対する詳細なヒヤリングとサイト視察を原則とし、事前調査の具体的な方法は、実施公館が個別に判断する。
11	供与限度額の設定(価格審査)・案件内容の確定	<ul style="list-style-type: none"> ● 原則として「3社見積もり」を通じて価格審査を行う。 ● 原則として、300万円を超える案件については、事業実施後に外部監査を実施する。
12	贈与契約の締結	本省の承認が得られた案件について、実施公館と被供与団体(申請団体)との間で贈与契約が締結される。
13	資金の交付	被供与団体は物品や役務を提供する業者との調達契約及び見積もりを実施公館に提示し、実施公館はその内容を確認し、支払い請求書に基づき供与限度額の範囲内で被供与団体に必要な資金を交付する。
14	執行の管理	贈与資金の管理とモニタリングを行う。資金の活用について、在外公館は適宜指導・相談を行う。計画変更の必要性や残余金が発生した場合には、贈与契約に基づき、被供与団体と実施公館で協議を行う。
15	フォローアップ	実施公館は、プロジェクトの完了から一定の期間を置いた後、プロジェクトが当初の効果を発現しているかを然るべく検証する。

図 2-1 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の実施フロー¹⁰



¹⁰ 外務省無償資金協力課よりのヒヤリング及び資料を基に作成。

2-1-2 スキーム運営における本省と在外公館の役割分担

「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の運用実施に関する外務省本省と在外公館の役割分担を整理すると下記の通りである。

<実施案件の選定・審査：在外公館>

日本の在外公館に対して援助の要請が行われた場合、在外公館が、要請団体の適格性、要請プロジェクトの内容、規模、実施した場合の援助効果などについての事前調査を行い、支援候補案件を選定し内容を確定した後に、本省に請訓¹¹・稟請する。その後、外務省本省による追加審査が行われ、実施が承認（決定）されると供与資金が在外公館に送金される。なお、5,000万円を超える案件については、対人地雷対策関連案件であるか、人間の安全保障の考え方が強く反映された案件である必要があり、その判断は本省が行う。

現地の諸事情に精通した在外公館が案件選定・審査の主体となること、そのため支援候補案件の情報が適宜入手可能であることなどを利用し、一般無償など他の援助スキームに比べて申請から承認までのプロセスが簡略化され、所要時間が最小限にとどめられているのが本スキームの最大の特徴である。

<承認・決定：本省>

2002年度までは、500万円以下かつ特定分野の案件については在外公館が実施の可否を決定し本省へ報告、500万円を越える案件については本省で承認・決定が行われていた。2003年度以降は、全案件について本省で承認・決定が行われている。なお、1,000万円を超える案件の場合には、財務省との実行協議が持たれる。

<決定後の案件実施：在外公館>

案件の実施が決まると、日本の在外公館と当該案件の要請団体との間で資金供与に関する贈与契約（Grant Contract: G/C）が締結され、プロジェクトの名称、要請団体の名称、供与限度額、使途（費目）、報告義務、及び供与された資金が適切に使用されるべきことを定めた適正使用条項等が定められる。その後、被供与団体は、業者と物資・役務の調達に必要な契約（Procurement Contract: P/C）を結ぶが、その際、在外公館はP/C（または見積もり）の内容を確認し、供与限度額の範囲内で資金を供与する。

プロジェクト開始後、在外公館は、被供与団体よりプロジェクトの進捗状況に関する中間及び最終報告等を受け、プロジェクト・サイトでのモニタリング（贈与契約に記された期限までに、事業が計画通りに進み、完了することの確認）やフォローアップ（事業の完了から一定期間をおいた後、当初の想定どおりの効果を発現しているかの検証）を行う。

モニタリング及びフォローアップの実施に関し、在外公館から外務省本省への報告は義務付けられていない。個々の案件について問題が発生した場合には、その都度在外公館から本省に報告を行っている。

2-2 スキーム拡充の推移

当該スキームは、途上国の多様なニーズに的確かつ迅速に対応する必要性、主要援助国が小規模な無償援助の実施により外交成果を挙げていること、政府開発援助（ODA）行政監査において小規模無償制度の導入につき勧告されたこと等が背景となり¹²、1989年度に途上国で活動するNGO等を対象とする草の根レベルの支援策として創設された「小規模無償資金協力」として始まった。その後、1995年度に「草の根無償資金協力」と改称され、2003年度には、人間の安全保障の理念をより強く反映すべく「草の根・人間の安全保障無償資金協力」と再度改称され、今日に至っている。

¹¹ 在外公館は、支援候補案件の内容及び支援の理由・背景を「請訓表」にまとめ、本省に承認を申請（請訓）する。

¹² 政府開発援助(ODA)白書 2004年版（外務省）

＜運用・実施体制拡充の推移＞

より広範な援助ニーズに柔軟に対応すべく、案件の発掘形成及び実施体制強化を目的としてスキームの拡充整備が行われてきた。次項の図 2-2 に示すように、1992 年度から 2001 年度には支援対象地域、支援分野、供与限度額における拡大が行われ、さらに実施体制の強化を目的に間接費支援や外部委嘱制度が導入された。

2002 年度に「日本 NGO 支援無償資金協力」が新たに創設され（主管は経済協力局民間支援室）、日本の NGO が実施する案件は、一部を除き、当該スキームの支援対象外になった¹³。並行して、間接費支援の拡充、在外公館への草の根外部委嘱員の配置、及び一定規模以上の支援案件に対する外部監査の義務付けなどが導入されている。

2003 年度より人間の安全保障の考え方がより強く反映された案件の場合には、供与限度額が最大 1 億円まで認められることになった。併せて、国民へのアカウンタビリティと透明性確保の観点から、それまで在外公館が実施の可否を決定していた 500 万円以下の案件も含め全案件について本省で承認・決定が行われる手続きに変更された。

＜外部委嘱制度＞

本スキームの対象国、要請案件数、実施案件数の飛躍的な増大及びそれに伴う予算規模の増大により在外公館における関連業務量が増加し、加えて、より専門的な知見が求められ実施体制の強化が必要とされる中、1997 年度より、草の根無償の実施に係る作業のうち、当該分野に対する専門知識を必要とする業務、及び外部に委嘱することで一層効率的・効果的な援助が実施され、供与資金の適正執行も確保しうると判断される業務については、現地で活動するコンサルタント、NGO、研究者等の専門家（日本からの派遣も有り）に対し、草の根無償の事前調査を委嘱することが可能となった。

1998 年度からは案件の発掘及び実施状況のモニタリングが、1999 年度からは要請団体との協議・調整、案件全体の進行状況の監理などの業務も外部委嘱対象となった。さらに、2005 年度より、外部委嘱員の対象について、個人に限らず日本の NGO やコンサルタント等も加えられ、委嘱業務についても現地 NGO 等に草の根無償の制度や仕組みを広報するためのワークショップ開催業務などが加えられた。

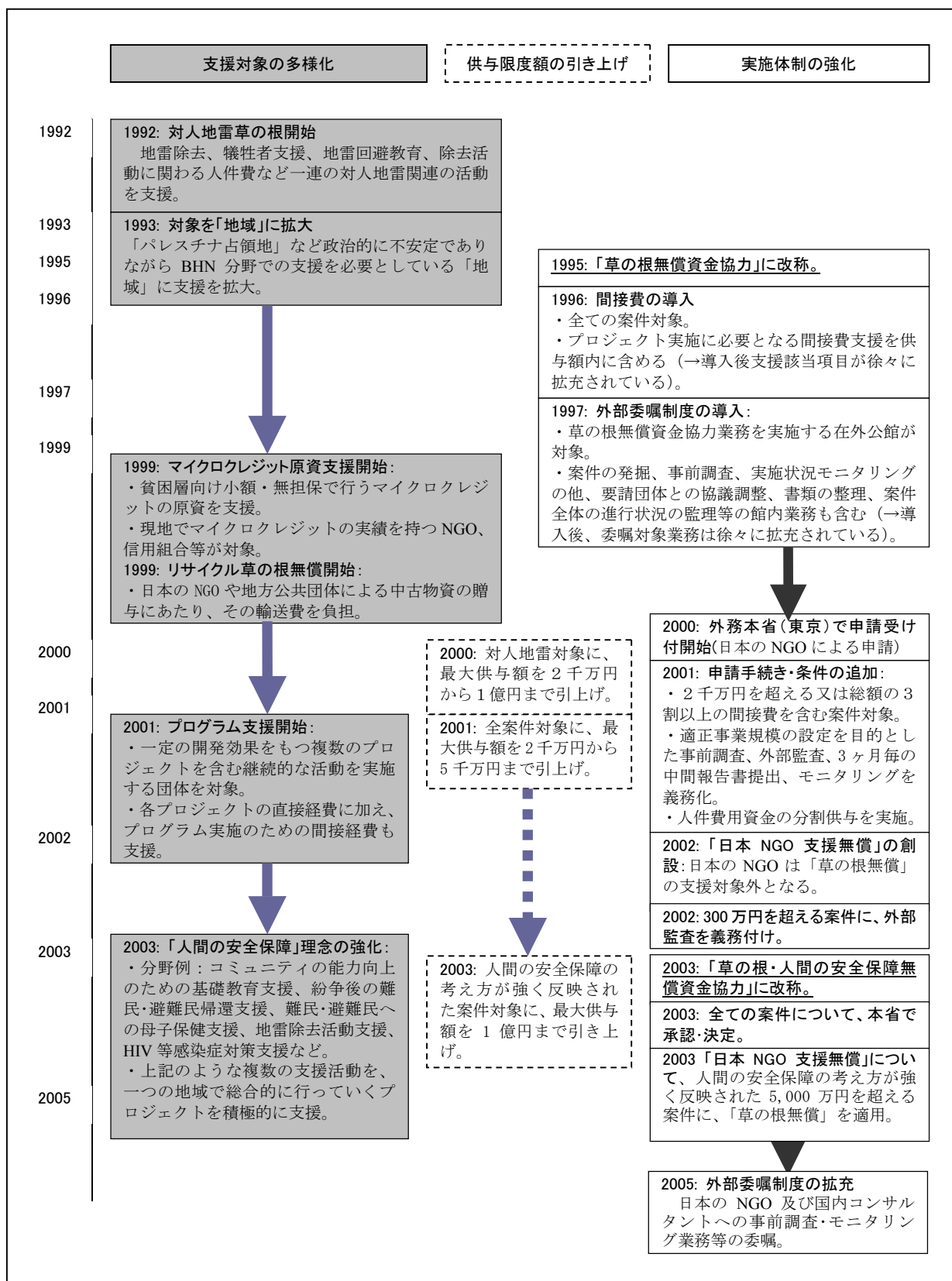
外部委嘱制度の予算は拡充傾向にあり、2004 年度は 2.8 億円、2005 年度には対前年度比約 3.6 倍の 10 億円の予算が充てられている¹⁴。

外部委嘱員は、在外公館員として雇用又は派遣されるのではなく、草の根無償という特定の業務の中で外部に委嘱できる業務を一定期間委嘱する契約に従って業務を行うもので、在外公館との業務毎の委嘱契約に基づき、案件形成・事前調査、報告書等の取り付け、実施状況モニタリング及びフォローアップなどの補助的作業のみを行う。従って、案件の選定、資金の供与、接触すべき団体、新規案件を検討するか否かといった政策判断を行う権限は与えられていない。大使館内で執務する場合（館内業務の外部委嘱）には、執務室を本官と別にし、書類や在外 LAN へのアクセスは限定される。また、海外渡航関連情報で邦人に対する退避情報を含む渡航延期勧告以上のレベルの情報が出されている地域・国で委嘱業務をしていることが判明した場合には、在外公館から直ちに待避するよう指示する。

¹³ 日本の NGO の援助活動に対する政府の支援は、1989 年度に創設された「NGO 事業補助金」と「草の根無償資金協力」が中心をなしてきたが、NGO への支援をさらに強化するため、2002 年度から新たな支援スキーム「日本 NGO 支援無償資金協力」が設けられ、「草の根無償資金協力」のうち日本の NGO を対象とする部分と、日本の NGO が行う緊急人道支援活動を対象とした「NGO 緊急活動支援無償」を統合・拡充した。過去 3 年間の実績は、2002 年度：36 団体、60 件、供与総額 591.4 百万円、2003 年度：34 団体、56 件、757.7 百万円、2004 年度：36 団体、60 件、1,038.3 百万円である。ただし、2003 年度より、人間の安全保障の理念が強く反映され、供与額が 5,000 万円を超える事業については、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」が適用されることになった。（外務省ホームページ）

¹⁴ 外務省無償資金協力課

図 2-2 スキームの運用・実施体制拡充の推移¹⁵



¹⁵ 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキームの関連資料を基に評価チームが作成

2-3 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキームの比較優位性

「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキームを日本の他の援助スキーム（一般無償、緊急無償、日本 NGO 支援無償資金協力）と比較した場合の当該スキームの比較優位性は以下の3点に要約できる。

1. 草の根レベルに直接裨益

一般プロジェクト無償の資金供与の対象は中央政府であるのに対し、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキームの供与対象は、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が基本方針とされている。対象国・地域の草の根レベルに直接裨益する経済・社会プロジェクトを対象とする点では、日本 NGO 支援無償資金協力（開発協力事業支援）と同様である。本スキームの場合には、被供与団体は NGO（ローカルおよび国際）、地方公共団体、教育・医療機関の他、地元コミュニティを活動基盤とする組織や組合が資金供与対象となる。日本 NGO 支援無償資金協力は、海外で開発協力事業、緊急人道支援等を行い、日本の NGO が資金供与対象となる。

2. 草の根レベルのニーズへの柔軟な対応

一般プロジェクト無償の対象分野は、民生・環境改善、通信・運輸、医療・保健、教育・研究、農林業となっており、草の根・人間の安全保障無償資金協力の対象分野とほぼ同じである。施設建設や機材調達に必要な資金供与を行う面でも両者は類似している。一般プロジェクト無償の場合には、政府間の公館文書に基づく支援となることから、重点分野は相手国との協議を経て決定され、それ故に相手国の開発課題や二国間の政策との整合性が重視される。他方、草の根・人間の安全保障無償資金協力は、政府レベルの開発事業では見落とされがちなニーズに対応できる点に比較優位性がある。このため、必ずしも当該国の開発課題との整合性に縛られることなく、草の根レベルのニーズへの柔軟な対応が可能である。2003 年度に本スキームに「人間の安全保障」理念の強化が導入されて以降は、従来からの基礎生活に資する分野（BHN）に加えて、人間の安全保障の考え方がより強く反映された分野への支援も可能となった。柔軟性の点では、日本 NGO 支援無償資金協力も同様の比較優位性を持つ。開発協力事業支援のもとでは、実施対象国・地域の草の根レベルに直接裨益する経済・社会開発事業を支援対象とし、NGO 緊急人道支援のもとでは、武力紛争、自然災害の被災民（難民・避難民を含む）に対する緊急人道支援または被災地の復旧・復興支援（地雷除去等の活動を含む）として被災地の現場で実施する事業を支援対象とする。ただし、人間の安全保障の理念が強く反映され、供与額が 5,000 万円を超える緊急人道支援については、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」を適用することで日本の NGO に対し最大 1 億円の供与が認められる¹⁶。

3. 迅速な対応

一般プロジェクト無償と比較して、本スキームはより緊急性のあるニーズに対応が可能であるという優位性がある。案件要請から実施までの期間が一般無償は 2 年～3 年であるのに対し、本スキームは、申請から承認までのプロセスが迅速であることが特徴である。日本 NGO 支援無償資金協力との比較においても本スキームの迅速さは優位である。これは、本スキームの場合には、現地の諸事情に精通した在外公館が案件選定・審査の主体となるため支援候補案件の情報が適宜入手可能であるのに対し、日本 NGO 支援無償資金協力の場合には、申請書類の提出が在外公館あるいは外務本省とされており、その後第三者機関による事前調査を経て申請書類の補正手続き、在外公館における審査、本省における

¹⁶ 平成 17 年度日本 NGO 支援無償資金協力実施要綱（平成 17 年 4 月）、外務省民間援助支援室

審査の後に本省による決裁が行われるため、申請から契約までのプロセスにより時間を要する。迅速性では緊急無償も要請から実施まで数日～数週間であるが、供与規模はより大きい。

表 2-2 草の根・人間の安全保障無償資金と日本の他援助スキームとの比較

比較項目	草の根・人間の安全保障無償資金	一般プロジェクト無償	日本 NGO 支援無償資金		緊急無償
			開発協力事業支援	NGO 緊急人道支援	
援助先	ローカルおよび国際 NGO、地方政府、教育・医療機関	相手国中央政府	(法人格を有し、国際協力活動の実績がある) 日本の NGO	過去5年間に5,000万円以上の活動実績を有する日本の NGO	相手国中央政府
供与額	原則上限1,000万円(最大供与額1億円)但し、5,000万円を超える案件については対人地雷対策関連あるいは、人間の安全保障の考え方がより強く反映された案件であること	大半は1件数億円程度以上	海外での国際協力活動実績が2年以上ありかつ直近2年間の支出実績が各年1,000万円ある場合には上限1,000万円、最大5,000万円を供与、実績が2年以下で国内外の活動実績が2年以上ある場合には原則500万円。人間の安全保障の理念が強く反映され、供与額が5,000万円を超える事業については、1億円を限度に「草の根・人間の安全保障無償資金協力」が適用される。	上限1億円とし、供与額はプロジェクト総額の80%を上限とする。))	供与限度額は特になし
対象分野	基礎生活分野に資する分野および人間の安全保障の観点から特に重要な分野、草の根レベルに対する裨益効果が高い分野、人道上機動的な支援が必要な分野等	民生・環境改善、通信・運輸、医療・保健、教育・研究、農林業	実施対象国・地域の草の根レベルに直接裨益する経済・社会開発事業	武力紛争、自然災害の被災民(難民・避難民を含む)に対する緊急人道支援または被災地の復旧・復興支援(地雷除去等の活動を含む)として被災地の現場で実施する事業	災害緊急援助、民主化支援、復興開発支援(「NGO 緊急活動支援無償」は2002年度よりNGO 緊急人道支援に統合された。)
支出の根拠	在外公館と被供与団体との間の贈与契約(G/C)	日本と被援助国間の交換公文(E/N: 政府間取決め)	在外公館とNGOとの間での贈与契約(G/C)		日本と被援助国間の交換公文(E/N: 政府間取決め)
実施期間	契約締結日より1年以内	契約締結日より1年以内	契約締結日より1年間以内	原則6ヶ月以内	原則6ヶ月以内
支出対象品目	施設建設、機材供与、会議・セミナー開催経費、機材供与に伴う専門家雇用費等のソフト面における協力や間接費	施設などの建設や機材調達 供与された物資をより効果的に利用するためのソフトコンポーネント有	現地事業費(施設建設、機材供与、啓蒙活動や人件費等のソフト費目等)、本部プロジェクト実施経費、外部監査費	開発協力事業支援に準じる他、紛争地域に近い場所で活動する場合の障害・損害保険も対象となる。	建設資材や機材調達、車両、食糧、医薬品・医療機材、災害・民主化支援、復興開発支援分野
案件選定の主たる機関	在外公館(外務本省による承認が必要)	外務本省(閣議承認が必要)	外務本省および在外公館審査(外務本省による選定・承認)		外務大臣による閣議での緊急無償実施の発言を受けて在外公館は相手国または国際機関との間で口上書を交換
案件形成の際に必要なプロセス	在外公館による申請書の審査	日本から派遣される調査団による事前調査、基本設計調査、及びE/N締結後の詳細設計調査	在外公館または外務本省に申請書を提出。申請書の到着後、必要な補修等を経た上で2~3ヶ月で審査手続きを完了		相手国政府・国際機関等からの要請に対して、在外からの情報を踏まえ援助額や具体的な援助を決定
要請から実施までの期間	数週間~数ヶ月間	通常2~3年間	数ヶ月間		数日~数週間