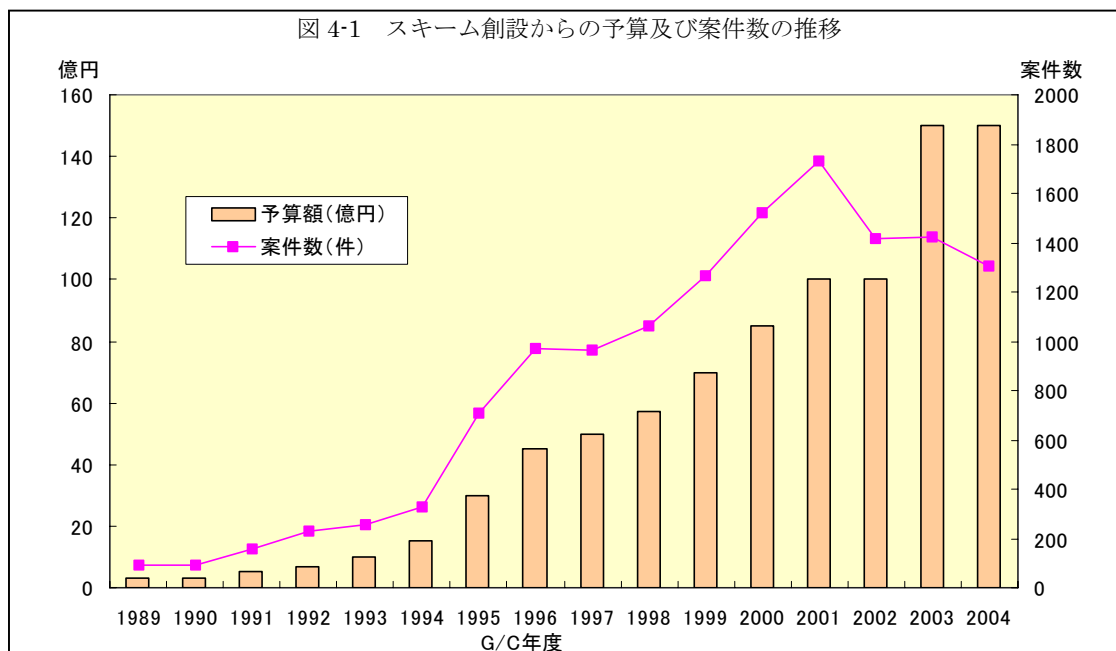


第4章 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の実績と動向

本章では、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキームの方針が実践レベルにいかに関与されているかを把握するため、2002年度～2004年度までの過去3年間に実施された案件全般（承認ベース）を対象に行った、案件数・供与額の推移、被供与団体別の実績・動向、分野別・課題目標別の実績・動向に関する調査結果を紹介する。調査結果は主に以下の5点に要約される。

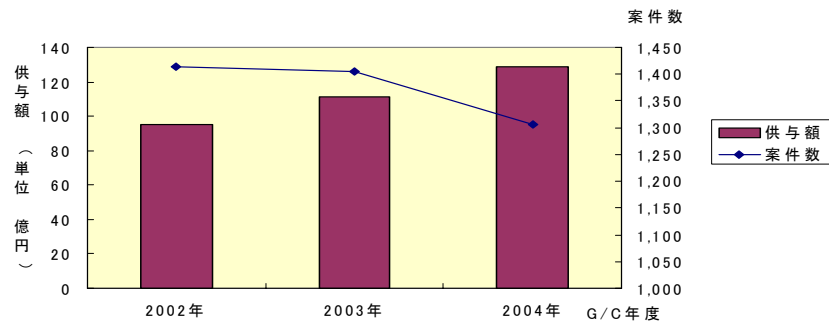
1. 案件数は減少しているが供与額は増加している。供与額が大幅に増加している主な理由は、1件あたりの金額が比較的大きい案件の数が増えていることと関係している。
2. スキームの対象となる被供与団体は依然として NGO が大部分を占めている。新たな傾向として住民グループや農民グループなどコミュニティを基盤としたグループへの供与が見られる。
3. スキームの優先分野とされている「基礎生活に資する分野」の案件および「人間の安全保障の観点から特に重要な分野」については、前者は多数承認されているが、人間の安全保障の理念がより強く反映された案件については案件全体に占める割合は未だ少ない。2003年度にスキームの方針に「人間の安全保障」強化の考え方が反映されたが、実施レベルでは顕著な変化は見られない。
4. 分野別の傾向を見ると、「人間の安全保障」実現に必要とされる、社会的弱者の「保護」（プロテクション）と「能力強化」（エンパワーメント）に貢献する分野である民生、生計能力の育成、HIV/エイズ分野の案件が減少傾向にある。
5. 地域的な特徴として特記すべき点は、中東地域ではアフガニスタンとイラクの案件数および供与額の増加を反映して、案件数および供与額の増加が顕著である。他方、アフリカ地域においては案件数および供与額は減少傾向にある。

図 4-1 スキーム創設からの予算及び案件数の推移



当該スキームは1989年度に「小規模無償資金協力」として創設された当時はわずか95案件（予算3億円）であったが、2003年度に「草の根・人間の安全保障無償資金協力」と名称を改め、予算規模は過去最高の150億円に拡大された。

図 4-2 案件数及び供与額の推移（2002 年度～2004 年度）



1 件あたりの供与額（実績）が比較的小規模な案件の数が年々減少しているのに対し、5000 万円以上 1 億円未満の案件が増加していることが供与総額を押し上げている一因である。

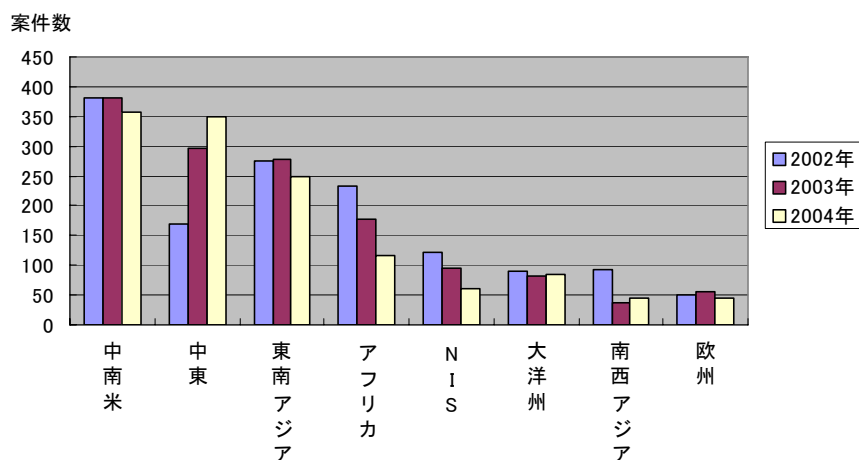
以下に各調査項目について分析結果の詳細を紹介する。

4-1 案件数および供与額の実績

4-1-1 地域別にみた案件数の実績・動向

地域別の案件数の推移は、図 4-3 に示す通り、中東ではアフガニスタンおよびイラクでの案件数の増加を反映して案件数が著しく増加している。その他の地域については、案件数は全般的に減少しており、アフリカにおける案件数の減少が顕著である。アフリカにおける多くの国々は後発開発途上国（LDCs：Least Developed Countries）であることに加え、内戦や紛争、難民、干ばつによる飢餓、HIV/エイズ等の感染症の蔓延等、開発を阻害する深刻な問題を抱える国も多い。日本政府は TICAD プロセスの 10 周年にあたる 2003 年に開催された TICADIII において、対アフリカ支援の 3 本柱の一つである「人間中心の開発」に該当する分野として HIV/エイズ対策を含む保健医療、教育、水・衛生分野等の基礎生活分野を中心に支援することを表明したものの、こうした分野における当該スキームの実績は年々減少している。2005 年 7 月に開催されたグレンイーグルズ・サミット（主要国首脳会議）において、日本政府は対アフリカ ODA の倍増に加え、今後 5 年間で 100 億ドルの ODA 事業量の積み増しを表明しており、こうした対アフリカ援助政策の中で当該スキームの今後の貢献が期待される。

図 4-3 地域別にみた案件数の推移（2002 年度～2004 年度）



過去3年間に承認された計4,125件の内訳を地域別に見ると、中南米が最も多く中東、東南アジアがこれに続く（図4-4参照）。案件数でみた上位10ヶ国のうち6ヶ国は中南米の国で占められている。アフガニстанは上位10ヶ国のうち唯一中東地域の国であるが、案件総数は408件と最多を記録している（表4-1参照）。アフガニстанの案件数は、2003年度にはわずか36件であったが、翌年には前年度比4倍増、2005年には前年度比1.6倍を記録した。

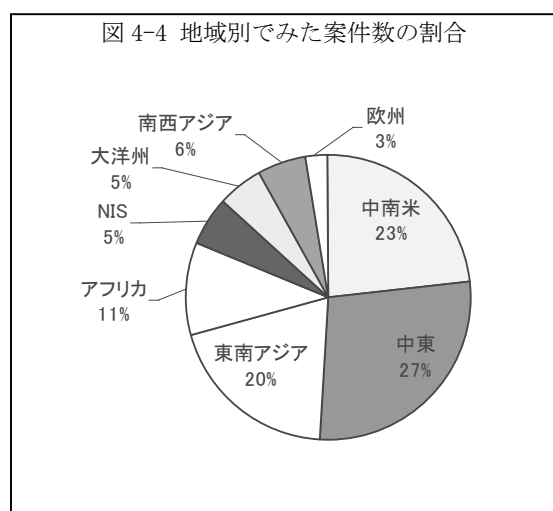


表4-1 国別でみた案件数上位10ヶ国

順位	国	案件数
1	アフガニスタン	408
2	中国	201
3	ボリビア	158
4	ニカラグア	145
5	コロンビア	127
6	カンボジア	107
7	ブラジル	103
8	ウズベキスタン	94
9	ペルー	89
10	インドネシア	78
10	南アフリカ	78
10	グアテマラ	78

4-1-2 地域別にみた供与額の実績・動向

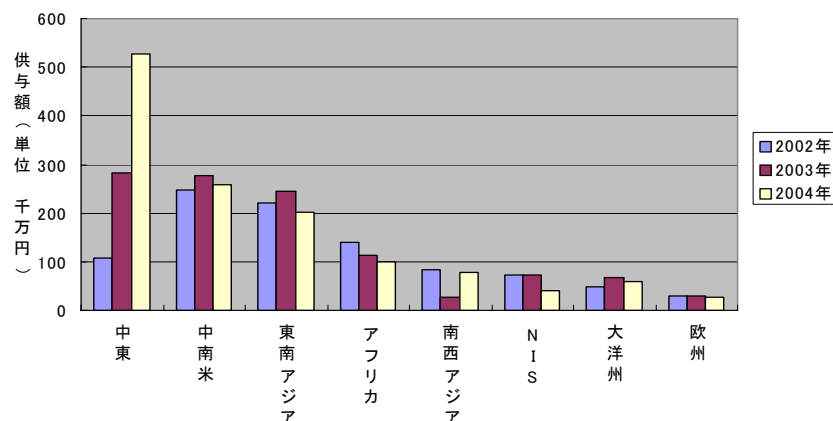
過去3年間に供与額は増加傾向にあり、3年間で承認された案件の供与額の合計は335.5億円である。2003年度はアフリカ、南西アジアを除くすべての地域で供与額が増加したことから総供与額は2002年度と比較して大幅に増加した。2004年度の増加は小額にとどまるが、これは中東及び南西アジアで2003年度と比較して供与額が著しく増加した一方、その他の地域では供与額が減少しているためである²⁶。

中東においては、2002年度に10億円であった供与額は、その後のアフガニスタン及びイラクへの供与の増加を反映して、2003年度には倍増し2004年度には約5倍の53億円まで増加している。特に、イラクにおいては、全51案件中41案件が1,000万円以上の案件である。日本の対イラク援助政策の重点分野は道路の修復・整備や給水施設の建設、医療保健設備の建設等の分野であり、当該スキームにおいてもこうした分野への支援を積極的に実施されていることが確認された。中東と並んで供与数が著しく増加した南西アジアであるが、これはスリランカで2004年度に5000万円以上の供与額である対人地雷除去に関する案件が前年度より多く承認されたことによるところが大きい。

その他の地域においては、中南米地域及び東南アジア地域は、2004年度に若干供与額が減少したものの、常に20億円以上の比較的安定した資金供与が行われている。アフリカ、NIS、欧州への供与額は減少傾向にある。

²⁶ 中東及び南西アジアを除く全地域への2004年度の供与額は前年より合計で12億円減少していた。なお、中東及び南西アジアでは前年度より合計で29.5億円増加していた。

図 4-5 地域別の供与額の推移（2002 年度～2004 年度）

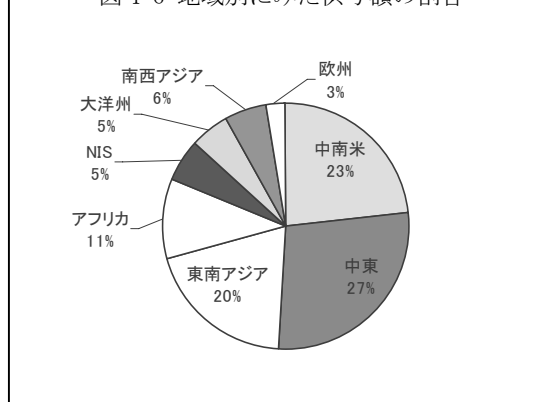


過去 3 年間に承認された供与額の内訳を地域別に見ると、案件数では中南米に続いて 2 位であった中東が供与額では全体の 27% (91.7 億円) を占めて 1 位であった。中南米 (78.5 億円)、東南アジア (66.6 億円) がこれに続く (図 4-6 参照)。

表 4-2 国別でみた供与額上位 10 ヶ国

順位	国	供与額 (単位：百万円)
1	アフガニスタン	4,036.7
2	イラク	2,588.2
3	中国	1,613.6
4	カンボジア	1,532.2
5	コロンビア	1,197.2
6	ボリビア	1,072.8
7	ニカラグア	952.2
8	スリランカ	840.4
9	ペルー	710.1
10	ベトナム	641.6

図 4-6 地域別にみた供与額の割合



4-1-3 供与額の規模別でみた案件数の実績・動向

当該スキームの供与限度額は原則 1,000 万円以下を基本方針とし、プロジェクトの内容に応じて最大 1 億円まで認められる。表 4-3 に示す通り、過去 3 年間に実施された総案件数の 96% は 1,000 万円以下の案件であり、基本方針が実践に反映されている。

表 4-3 供与額の規模別案件数（2002 年度～2004 年度の総数）

供与額の規模	案件数	全体に占める割合
500 万円以下	1,198	29%
500 万円以上 1,000 万円未満	2,778	67%
1,000 万円以上 2,000 万円未満	50	1%
2,000 万円以上 5,000 万円未満	40	1%
5,000 万円以上 1 億円未満	59	1%

過去3年間の供与額の規模別の推移をみると、1,000万円以下の案件は減少傾向にある反面、1,000万円以上の案件が増加傾向にある。特に、5,000万円以上1億円以下の案件の伸びが2003年度以降著しい。これは、5,000万円以上1億円以下の対象案件として、2000年度に既に認められていた対地雷対策関連案件に、新たに2003年度に人間の安全保障の考え方がより強く反映された案件が追加されたことが一因である。表4-5に示す通り、5000万円以上1億円未満の案件のうち最も多いのは、紛争後の復興支援分野への支援であり、全体の51%を占めている。主な対象国はイラク、カンボジア、スリランカ、アフガニスタンである。

表 4-4 供与額の規模別案件数の推移（2002年度～2004年度）

供与額の規模	2002 年度	2003 年度	2004 年度
300 万円未満	261	178	132
300 万円以上 500 万円未満	278	183	166
500 万円以上 1,000 万円未満	847	1,005	962
1,000 万円以上 2,000 万円未満	14	18	18
2,000 万円以上 5,000 万円未満	8	6	26
5,000 万円以上 1 億円未満	7	14	38

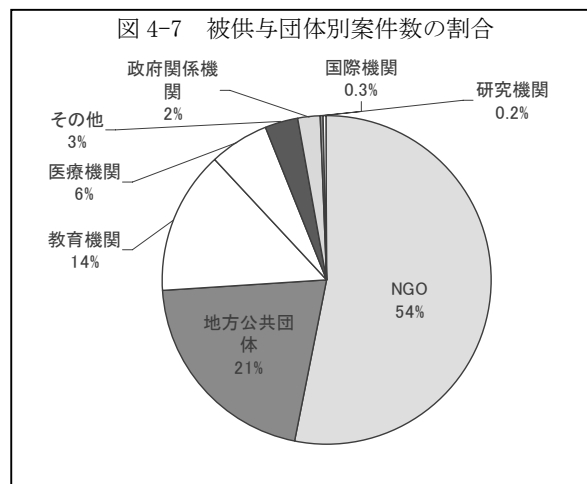
表 4-5 供与額 5,000 万円～1 億円の案件の分野別内訳（2002 年度～2004 年度の総数）

分 野	案件数	全体に占める割合
紛争後の復興支援	30	51%
通信運輸	11	19%
環境	9	15%
医療保健	7	12%
選挙・民主化	1	2%
民生	1	2%

4-2 被供与団体別の実績・動向

過去3年間に実施された全案件を被供与団体別でみると、過半数以上の案件が NGO によって実施されており、地方公共団体がこれに続く。両団体で全体の75%を占めており、草の根レベルに直接裨益するプロジェクトを実施している非営利団体に対して資金供与を実施するという当該スキームの基本方針が実践レベルに反映されている。

なお、「その他」に分類されている組織・団体にはコミュニティーを活動基盤とする委員会、組合、農民グループ等の組織・団体等が多くみられた。



NGO による実施案件数は東南アジアと欧州を除くすべての地域においてトップであるが、特に中東における実施案件数が多い。中でもアフガニスタンでの案件数が多く、中東地域全体の63%（602件中375件）を占めている。日本の対アフガニスタン援助においては、援助効果向上のために、NGO との連携強化を重要視し、NGO への拠出を積極的に行う方針が表明されており、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキームもその政策的枠組みの中で活用されていると判断される。また、アフガニスタンでは未だ戦後の混乱及びテロ等が続き治安状況が厳しい中、援助方法が限られおり、現地で活動する NGO や地方公共団体等を通じて案件が実施される

形態を取る草の根無償資金協力スキームが、当該国の現状において有効な援助方法として活用されていると言える。

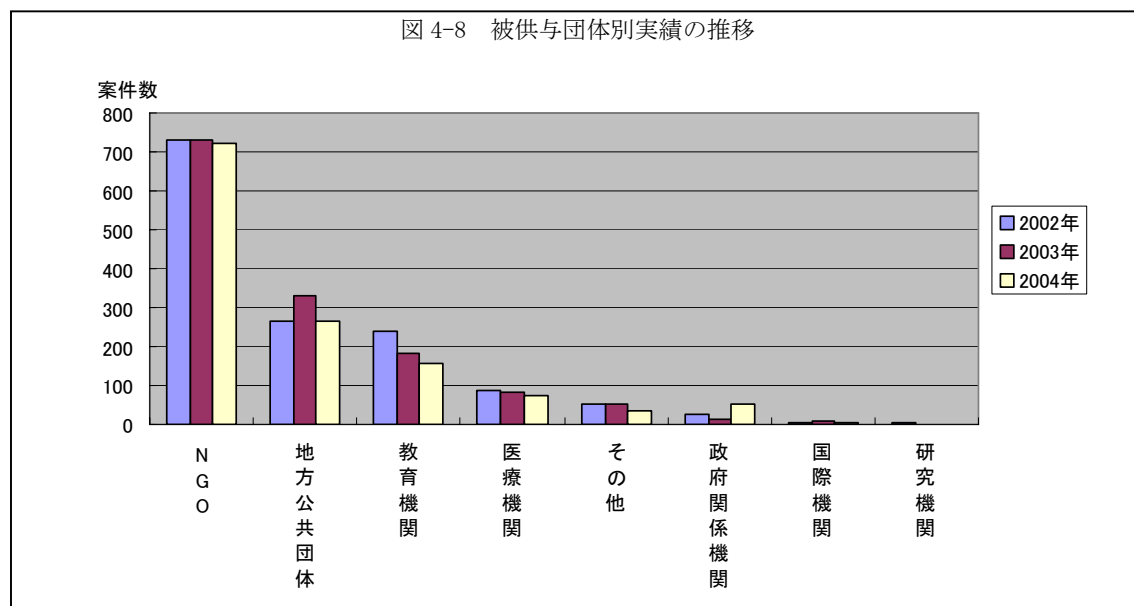
4-2-1 被供与団体別の案件数の推移

過去 3 年間の承認案件数の推移を被供与団体別でみると、NGO は比較的安定しているが、案件数は中東及び欧州以外のすべての地域で減少傾向にある。特にアフリカでは実施案件数の減少とともに NGO による実施案件数も年々著しく減少し、2004 年度の 140 件から 2002 年度には 69 件にまで半減している。

地方公共団体は 2003 年度に案件数が増加したが、2004 年度には 2002 年度と同じレベルに戻った。地域別でみると東南アジアがトップで中南米がこれに続く。

医療機関および教育機関が減少傾向にある一方で、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキームの方針として、緊急事態に対する支援や当該機関以外に事業の効率的・効率的実施が困難であるケースに限って認められる政府関係機関への供与が増加している。これは、イラクにおける政府関係機関の案件が 2004 年度に 28 件（政府関係機関への供与全体の 54%に相当）承認されていることが影響している。橋梁及び道路の修復・建設や乾燥地域での給水設備及び電力供給設備の建設などが主である。

図 4-8 被供与団体別実績の推移



4-3 課題別目標の実績・動向

2003 年度に「草の根無償資金協力」から「草の根・人間の安全保障無償資金協力」に改称し、人間の安全保障の理念が 2003 年度からより強く導入されてきたものの、従来から当該スキームの中心であった課題別目標 1（基本的生活ニーズ実現への支援）及び課題別目標 2（生計の向上・経済開発への支援）に該当する案件が案件数および供与額共に大部分を占める。他方、人間の安全保障の理念がより強化された課題別目標である、課題別目標 3（緊急人道支援）、課題別目標 4（平和の定着と国造りへの支援）および課題別目標 5（感染症対策への支援）に該当する案件は未だ少ない。高まる援助ニーズに反して課題別目標 5 に該当する案件数及び供与額が共に減少している。

4-3-1 課題別目標別案件数の実績・動向

過去 3 年間の総案件数を課題別目標毎にみると、スキームの目標体系図上で「従来の草の根無償型/開発型」案件として分類した課題別目標 1（基本的生活ニーズ実現への支援）と課題別目標 2（生計の向上・経済開発への支援）で全体の 95%を占めている。課題別目標 1 は、3 年間で計 3,429 件と最も多く、全体の 84%を占めているが、3 年間の推移をみると減少傾向にある。課題別目標 2 が全体に占める割合は 11%にとどまるが案件数は増加傾向にある。

スキームの目標体系図上で「人道支援型」として分類した課題別目標 3（緊急人道支援）、課題別目標 4（平和の定着と国造りへの支援）および課題別目標 5（感染症対策への支援）に該当する案件数は全体のわずか 5%にすぎない。課題別目標 4（平和の定着と国造りへの支援）に該当する案件は、わずかながら増加しており、「迅速な実施が求められる緊急の支援にも対応していく」との 2005 年 4 月の無償資金協力課の発表が実践に反映されている。

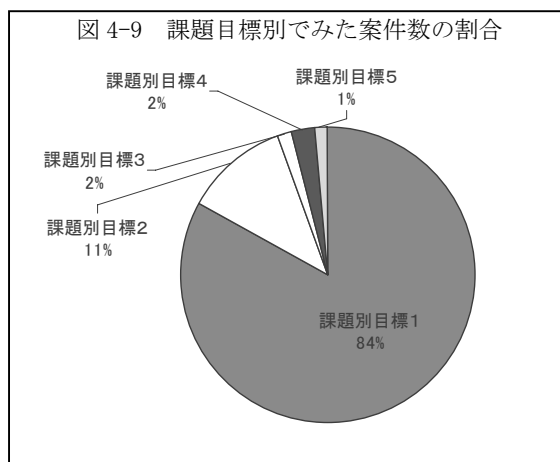
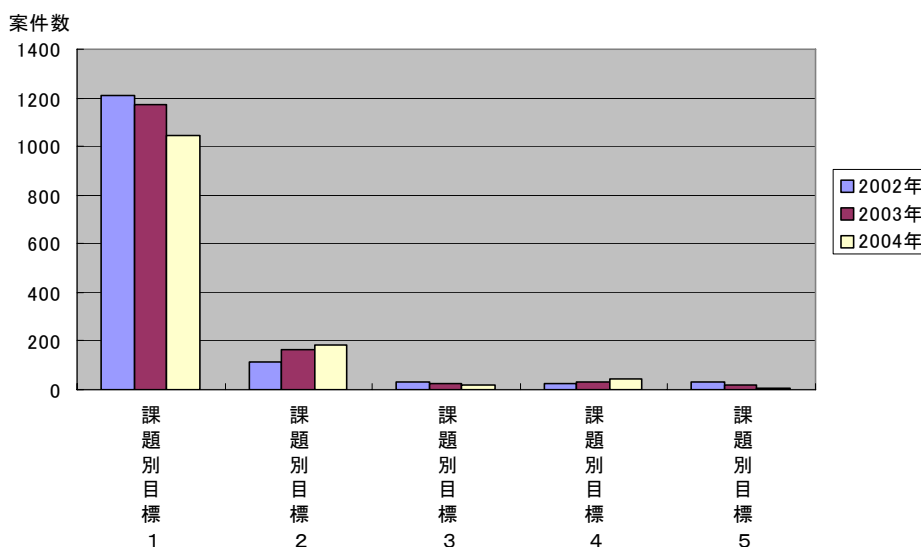


図 4-10 課題目標別にみた案件数の推移（2002 年度～2004 年度）



4-3-2 課題別目標毎の案件数にみる地域的特徴

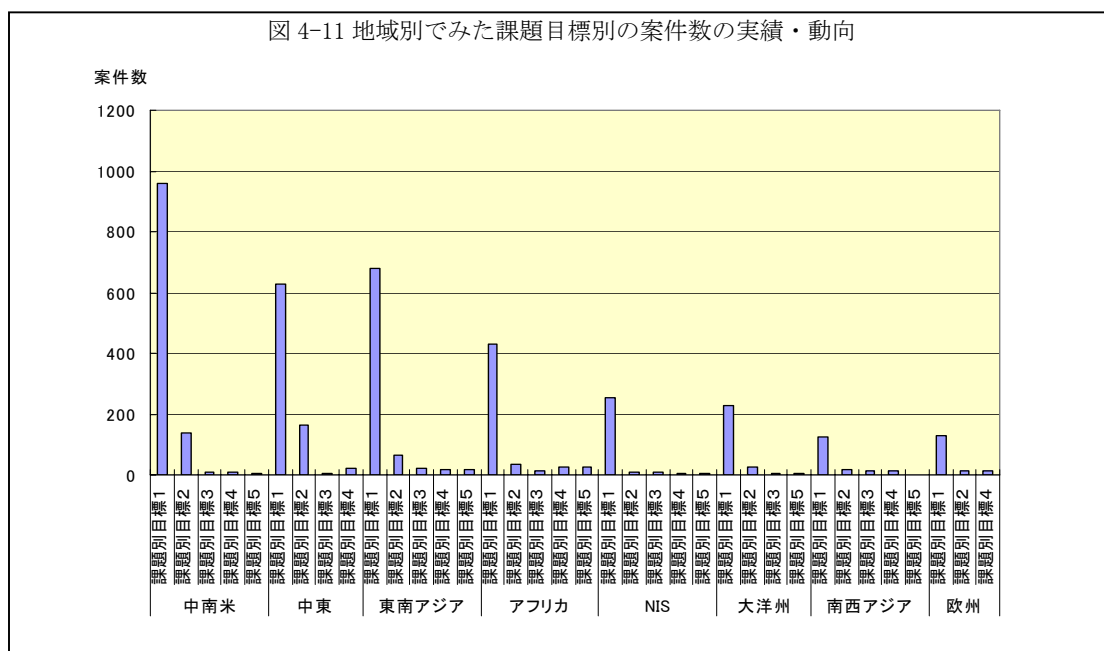
地域別に見ると、すべての地域において課題別目標 1 の案件数が最も多く、当該スキームの従来からの方針が実践されていることがうかがえる（図 4-11 参照）。一方で、地域のニーズに柔軟に対応するというスキームの目的を反映し、地域によって実施案件に特徴がみられる。

中東および欧州では課題別目標 5（感染症対策への支援）に該当する HIV/エイズ対策等の案件は実施されていない。中東では全般的にイスラム教徒が多いため宗教的・文化的理由から、HIV/エイズ案件の発掘・形成が難しいこと及び、中東の多くの国が乾燥地域に位

置ることから他の地域に比べてマラリア等の感染症が発生しにくいことが一因であると考えられる。欧州では 1989 年以降、HIV/エイズの感染率が急上昇しており、国連機関等を含む多くの援助機関は当該分野へ様々な支援を行っているが、過去 3 年間を見る限りでは当該スキームによる支援はない。

また、欧州においては課題別目標 3（緊急人道支援）に該当する案件も実施されていないが、これは、欧州の多くの国々で共産主義体制が崩壊した 1989 年以降、民主化及び自由化の動きが進展し、現在は民主的政権の下で市場経済化に向けて経済改革が進められており、特に旧ユーゴスラビアを中心とする西バルカン諸国は、紛争後、緊急性を要する人道的支援を必要とする段階が終わり、現在は復興支援から持続的な経済発展への移行期にあることが背景となっている。

図 4-11 地域別でみた課題目標別の案件数の実績・動向



4-3-3 課題別目標の供与額の実績・動向

課題別目標毎に供与額を比較すると、案件数と同様、課題別目標 1（基本的生活ニーズ実現への支援）が大部分を占める。課題目標 4（平和の定着と国造りへの支援）は、1 案件につき 5,000 万円以上の供与額の案件が多いことを反映して供与額の伸びが顕著である。

図 4-12 課題目標別でみた供与額の割合

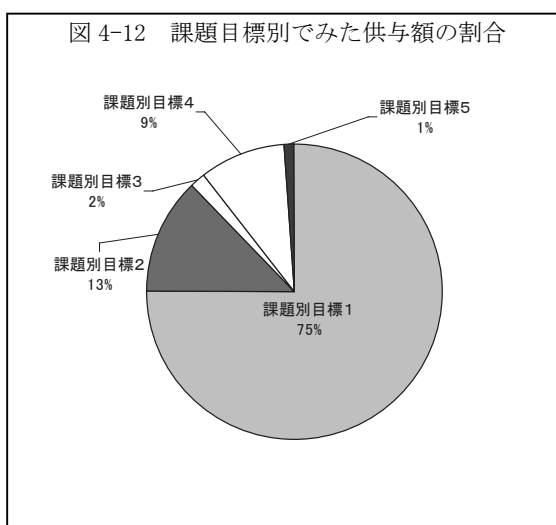
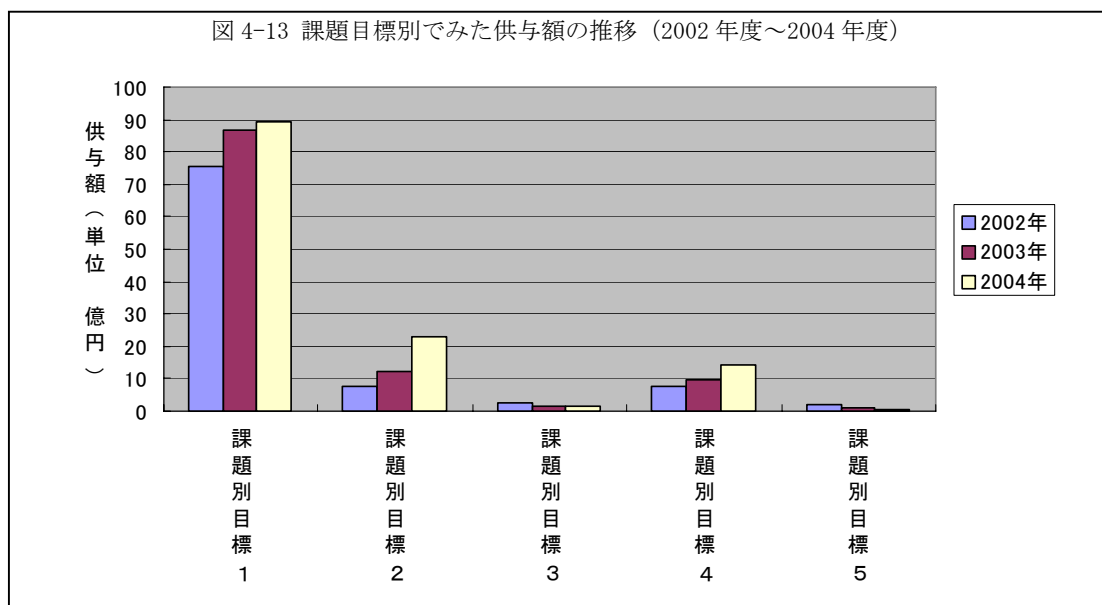


図 4-13 課題目標別でみた供与額の推移（2002 年度～2004 年度）



4-4 分野別の実績・動向

4-4-1 分野別の案件数および供与額

「スキームの目標体系図」上で分類した 13 の分野（第 3 章 3-3 参照）に基づき案件数および供与額の動向・実績を調査した結果、以下の特徴が確認された。

1. 教育分野の案件が最も多く全体の半数近くを占めており、供与額では全体の 3 分の 1 を占めている。
2. 農林水産、通信運輸、紛争後の復興支援、選挙・民主化支援分野の案件数は増加傾向にある。紛争後の復興支援分野の案件総数は全体のわずか 2%と、案件数は少ないものの 5,000 万円以上の案件が多いことから供与額は大きい。その内訳をみると、対人地雷の除去、和平プロセスのための政治的対話の促進、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うかがえる。
3. 一方、民生、生計能力の育成、HIV/エイズ分野の案件数は減少傾向にある。HIV/エイズ分野の総案件数は全体の 1%に過ぎず、その数も年々減少している。

図 4-14 分野別にみた案件数の割合

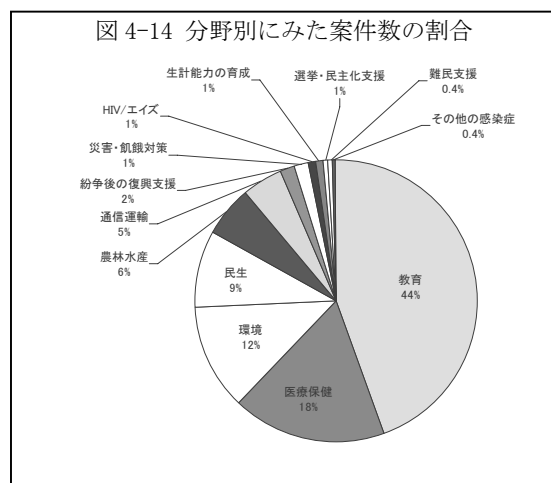


図 4-15 分野別にみた供与額の割合

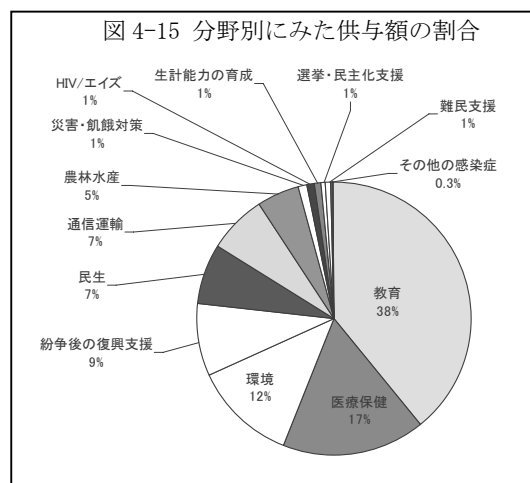


図 4-16 分野別にみた案件数の推移（2002 年度～2004 年度）

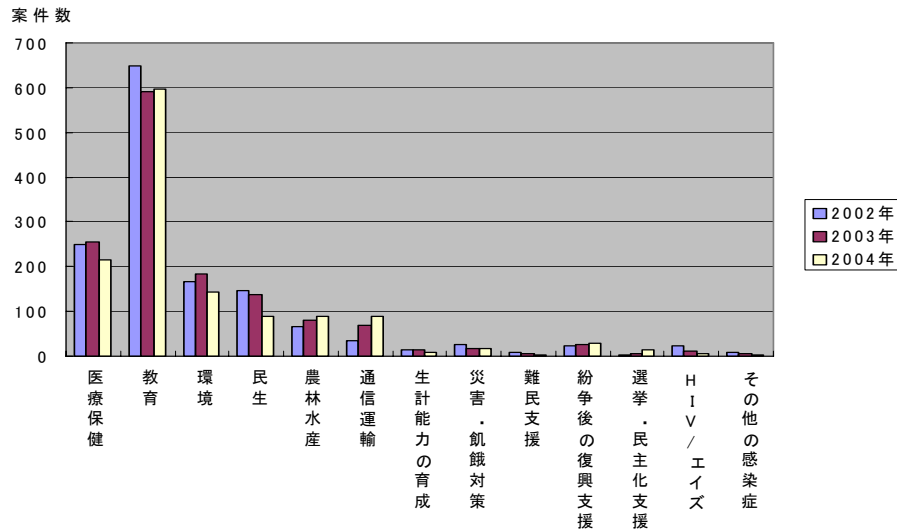
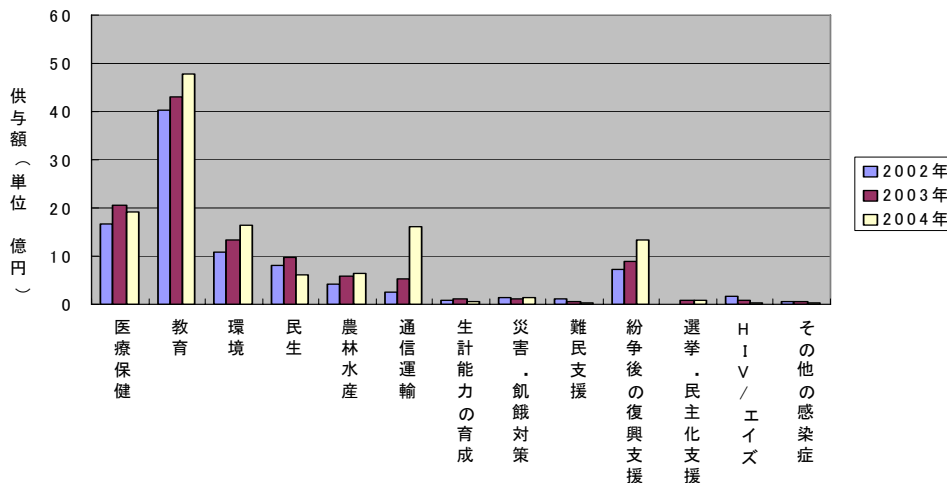


図 4-17 分野別にみた供与額の推移（2002 年度～2004 年度）



4-4-2 分野別にみる地域的特徴

<課題別目標 1 に分類される分野>

教育分野においては、中東で 2002 年度の 49 件から 2004 年度には 171 件にまで増加しており、その多くは紛争後教育への需要に対して教育施設の数や規模・質が圧倒的に不足しているアフガニスタンへの支援である。他方、アフリカ地域で特に減少が著しく、2002 年度の 129 案件から 2003 年度には 88 案件、そして 2004 年度には 48 件にまで減少している。とはいえ、アフリカ地域における初等教育の就学率は他の地域と比較してかなり低く、案件数の減少は本地域における教育分野の支援ニーズの現状を反映したためでないことは明らかである。タンザニアなどドナー間の援助協調が進む国においては、教育セクターのコモンバスケットによる公立小学校建設が進められており、援助の重複を避けるために当該スキームによる支援が減少傾向にあることが少なからず関係していると考えられる。

医療保健分野においては、中南米での案件数が多く、3 年間で計 201 案件が承認されており、その内訳は、病院等の医療保健施設への資機材供与及び施設の改善等の案件が主である。こうした内訳の傾向は他の地域にも共通している。少数ではあるが、保健教育・啓

発活動への支援等に関する案件もみられる。

環境分野においては、過去 3 年間にニカラグアで計 53 件の案件が実施されており、これは中南米地域における当該分野 1/3 に相当する。その内訳をみると、ゴミ収集を支援する環境衛生の改善を目的とした案件や給水施設の建設など給水関連の案件が多数みられた。こうした傾向は他の地域にも共通している。

〈課題別目標 2 に分類される分野〉

通信運輸分野においては、全体に占める案件数は多くはないが著しい増加がみられる。特に中東においては案件数が多く、かつ増加率が大きい。2002 年度にはわずか 3 件であったが 2004 年度には 50 件にまで増加している。そのうち 46 件はアフガニスタンおよびイラクへの供与が占める。

生計能力の育成分野においては、職業訓練に関連する案件が多数みられたが、マイクロ・クレジット活動への支援はフィリピンで一件実施されたのみである。当該スキームによるマイクロ・クレジット原資供与については、通常の施設建設や資機材供与とは異なり、目に見える形として残らないことから、選定基準が通常のものとは異なる。対象となる被供与団体は、貧困層を対象とするマイクロ・クレジットを実施している NGO 及び信用組合等の非政府団体であることに加え、過去 3 年以上にわたりマイクロ・クレジット事業を実施していることおよび財務報告能力があることが求められている。現在、マイクロ・クレジット活動への支援が少ない理由としては、マイクロ・クレジット運営の持続性（サステナビリティ）を確保できている団体・組織の数が未だ限られているために、当該スキームの定める選定基準を満たす非営利団体の数が少ないことが一因として考えられる。

民生分野においては、過去 3 年間の案件数は年々減少している。民生分野は中南米で案件数が多く、その内訳をみると障害児のためのリハビリテーションセンター建設等障害者への支援、孤児やストリートチルドレンの保護支援、貧困女性の為の職業訓練センター設備支援、人身取引防止のための広報資料作成支援、高齢者活動センター建設支援など、現地のニーズを反映し多岐にわたる案件がみられた。こうした傾向は他の地域でも共通している。

〈課題別目標 3 に分類される分野〉

災害・飢餓対策分野においては、2004 年 12 月にスリランカにおける津波の被災地への支援を反映して、南西アジアにおいて 2004 年度に案件数が増加していた。中南米では 2002 年度にブラジルで発生した洪水による水害への対策支援が多数みられた。当該分野については、災害の種類によって支援へのニーズが異なるため、緊急医療保健支援を始め、多様な手段を使った支援で対応していることが確認された。

〈課題別目標 4 に分類される分野〉

紛争後の復興支援分野²⁷の案件数は年々増えている。特に、中東における実施案件が全 78 案件中 21 件を占めた。パレスチナにてイスラエル・パレスチナ間の信頼醸成を促進するための案件やアフガニスタンにて治安安定のための対人地雷除去に関連する案件が多数見られた。続いて案件数が多かったのは東南アジアの 16 件であったが、そのほとんどはカンボジアでの対人地雷除去に関連する案件である。第 3 位は欧州の 13 件で、ボスニア・ヘルツェゴビナやクロアチアにおいて、紛争終結後の平和と安定の定着に向けた避難民の帰還や定住を支援する案件が多数実施されている南西アジアは 12 件で、その多くはスリランカにおける対人地雷除去関連の案件である。

²⁷ アフガニスタンやイラクのように紛争後の復興の為に全ての案件が平和の定着と国造りへの支援にあてはまるものの、それらが緊急時の食糧供与の様な緊急性を要する人道支援というより、むしろ明らかに持続可能性（サステナビリティ）がありかつ開発型である支援の場合（例えば道路建設支援等）は、従来の草の根無償型/開発型案件として分類した。

選挙・民主化支援分野においては、紛争後の復興支援分野と同じく案件数は少ないものの年々増えている。選挙・民主化支援分野はアフリカで案件数が多く、カメルーンとエチオピアで実施されている。内訳をみると、カメルーンでは 2004 年度に公正かつ民主的な大統領選挙運営を支援するための透明投票箱供与支援、エチオピアでは 2004 年度に国民代表議会及び州政府の選挙・民主化支援のための不正防止インク供与支援が確認された。

〈課題別目標 5 に分類される分野〉

HIV/エイズ分野における支援ニーズは高いものの、過去 3 年間の承認案件数は減少傾向にある。特に、100 人に 7 人が HIV/エイズに感染していると推定されるアフリカ²⁸では、HIV/エイズ対策支援へのニーズが高いが、当該スキームによる支援は、2002 年度の 15 件から 2004 年度には 3 件にまで減少した。その理由としては、現地において HIV/エイズ関連案件を実施する十分なキャパシティを持った団体が少ないことその他、当該スキームの支援対象品目のうち、治療薬（消耗品）を対象とすることによる持続性（サステナビリティ）を確保することが困難であることが考えられる。また、エイズ検査薬を対象とした他援助機関による支援がアフリカ地域で近年増加していることも一因である²⁹。そのため、草の根・人間の安全保障無償資金によって過去 3 年間に実施された供与の多くは HIV/エイズ対策を実施している医療関係施設に対して実施されている。その内訳をみると、HIV/エイズ孤児のためのデイ・ケア・センター建設、リハビリテーションセンター建設、HIV/エイズ患者住宅医療訓練施設建設等の建設機材関連の支援が主であるが、HIV/エイズ患者へのカウンセリング、HIV/エイズ予防教育、啓蒙活動への支援なども少数ながらみられる。

²⁸ ミレニアム開発目標報告（国連開発基金、2005 年）

²⁹ 在ガーナ大使館および他援助機関へのインタビュー