

第5章 在外公館の実施体制

本章では、2005年11月～12月に実施した在外公館へのアンケート調査を通じて明らかになった「草の根・人間の安全保障無償資金協力」スキームを運営する在外公館の実施体制に関する分析結果を紹介する。スキーム対象国全般を対象とした実施状況の分析に続き、後半では、特に紛争後の平和構築プロセスにある中東およびアフリカ地域の計5ヶ国に焦点をあて、こうした国々における本スキーム実施の現状と課題の抽出を試みた。

5-1 調査方法

在外公館における案件の発掘・形成からモニタリング及びフォローアップに関する質問で構成されるアンケート調査を、本スキーム対象国（131ヶ国+1地域、P2参照）を管轄する92の在外公館³⁰に対して実施した。その結果、表5-1に示す118ヶ国（89%の国・地域）で本スキームを運用する86の在外公館（93%の在外公館）から回答を得た。

表5-1 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」回答国（計118ヶ国、86公館）

対象地域	国 名	回答回収率	
		国地域	公館
アジア 18ヶ国 16公館	インド（ブータンを兼轄）、インドネシア、カンボジア、スリランカ（モルディブを兼轄）、タイ、中国、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、東ティモール、フィリピン、ベトナム、ミャンマー、モンゴル、ラオス。	17国 94%	15公館 94%
アフリカ 43ヶ国 17公館	ウガンダ、エチオピア（ジブチ、ソマリアを兼轄）、ガーナ（シエラレオネ、リベリアを兼轄）、ガボン（サントメ・プリンシペを兼轄）、ギニア、ケニア（エリトリア、ブルンジ、ルワンダを兼轄）、コートジボワール（トーゴ、ニジェール、ブルキナファソ、ベナンを兼轄）、コンゴ民、ザンビア（マラウイを兼轄）、ジンバブエ、セネガル（カーボヴェルデ、ガンビア、ギニアビサウ、マリ、モーリタニアを兼轄）、タンザニア、ナイジェリア、マダガスカル（モーリシャスを兼轄）、モザンビーク。	34国 79%	15公館 88%
中南米 30ヶ国 23公館	アルゼンチン、ウルグアイ、エクアドル、エルサルバドル、キューバ、グアテマラ、コスタリカ、コロンビア、ジャマイカ、スリナム、チリ、ドミニカ共和国、トリニダード・トバゴ（グレナダ、セントビンセント、セントクリストファー・ネイビス、セントルシア、ドミニカを兼轄）、ニカラグア、ハイチ、パナマ、パラグアイ、ブラジル、ペルー、ボリビア、ホンジュラス、メキシコ（ベリーズを兼轄）。	28国 93%	22公館 96%
中東 14ヶ国 14公館	アフガニスタン、アルジェリア、イエメン、イラク、イラン、エジプト、シリア、スーダン、チュニジア、トルコ、モロッコ、ヨルダン、レバノン。	13国 93%	13公館 93%
大洋州 11ヶ国 7公館	サモア（ニュージーランドが兼轄）、ソロモン、パプアニューギニア、パラオ、フィジー（キリバス、ツバル、トンガ、バヌアツを兼轄）、マーシャル、ミクロネシア。	11国 100%	7公館 100%
NIS諸国 9ヶ国 8公館	アゼルバイジャン（グルジアを兼轄）、アルメニア（ロシアが兼轄）、ウクライナ、ウズベキスタン、カザフスタン、タジキスタン、ベラルーシ。	8国 89%	7公館 88%
欧州 7ヶ国 7公館	アルバニア（イタリアが兼轄）、クロアチア、セルビア・モンテネグロ、ブルガリア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア（オーストリアが兼轄）、ルーマニア。	7国 100%	7公館 100%

³⁰ アンケートは、各国・地域を管轄する日本国大使館に送付し、当該国内の他の在外公館（総領事館等）には送付していない。従って、案件数は大使館が取り扱う案件の数であり、総領事館等が扱う案件は含まれていない。

5-2 在外公館における取扱い件数と人員体制

5-2-1 2004 年度の「草の根無償」案件の取扱い数

2004 年度に、本スキームを実施する 86 の在外公館に提出された支援の要請・応募総数 17,368 件のうち、サイト視察による事前調査が行われた案件は 1,774 件 (10.2%) で、本アンケートを実施した 2005 年 11 月までに承認に至った案件数は 1,246 件 (承認率 7.2%) である³¹。承認案件のうち、サイト視察による事前調査が行われたものは 781 件 (65.4%) である³²。地域別の状況を 1 公館あたりの平均応募・要請受理数とともに表 5-2 に示す。

表 5-2 地域別取扱い案件数と 1 公館あたりの平均値

	地域別取扱い案件数							応募・要請受理数(1公館あたりの平均値)
	H16年度の 応募・要請 受理数: a	うちサイト視 察による事 前調査実施 案件数: b	2005年11月 までの承認 案件数: c	承認案件の うち事前調 査実施案件 数: d	応募要請案 件中事前調 査実施率: (b/c) %	承認率: (c/a) %	承認案件中 事前調査実 施率: (d/c) %	
アジア (15公館)	3,295	363	233	146	11.0%	7.1%	62.7%	220
アフリカ (15公館)	5,081	157	89	85	3.1%	1.8%	95.5%	339
中南米 (22公館)	4,991	687	353	288	13.8%	7.1%	81.6%	227
中東 (13公館)	1,471	143	360	83	9.7%	24.5%	23.1%	113
大洋州 (7公館)	784	137	88	61	17.5%	11.2%	69.3%	112
NIS諸国 (7公館)	846	184	76	71	21.7%	9.0%	93.4%	121
欧州 (7公館)	900	103	47	47	11.4%	5.2%	100.0%	129
合 計 (86公館、 118ヶ国)	17,368	1,774	1,246	781	10.2%	7.2%	65.4%	202

図 5-1 応募要請受理数の地域別構成
(17,368 案件)

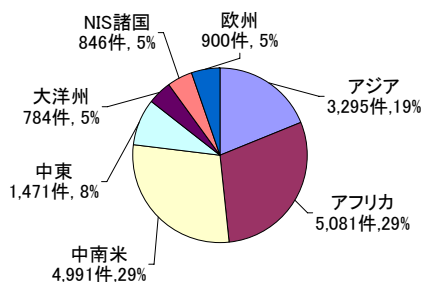
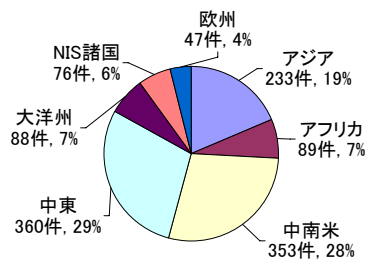


図 5-2 承認案件数の地域別構成
(1,246 案件)



<応募要請受理数と承認案件数及び承認率>

応募・要請受理数は、アフリカ (34 ケ国) 及び中南米 (28 ケ国) が各 3 割を占め、アジア (17 ケ国)、中東 (13 ケ国) と続いている。他方、承認数では、中東と中南米が各 3 割弱を占め、アジア、大洋州、アフリカと続いている。応募・要請受理数と承認数が全体に占める割合を見ると、中東とアジアを除く地域では、両者の割合はほぼ同じであるのに対し、中東では応募・要請受理数が全体に占める割合は 8%と低いが、承認数では全体の約 1/3 を占めている。他方、アフリカでは、応募・要請受理数は全体の約 1/3 を占めるが、

³¹ 2005 年 11 月時点で審査中のものは含まれていない。

³² アジア地域のミャンマー分を除く。

承認数は7%と最も低いのが特徴である。

<1 公館あたりの取扱い案件数>

1 公館あたりの支援要請受理数は平均 202 案件であるが³³、地域によって差が見られる。最多はアフリカの 339 件で、中南米 227 件、アジア 220 件、欧州 129 件、NIS 諸国 121 件、中東 113 件、大洋州 112 件と続く。アフリカと大洋州では 3 倍の開きがある。86 公館の応募・要請受理数の分布を表 5-3 に示す（括弧内は兼轄国数）。

表 5-3 アンケート回答公館の応募要請受理数の分布

応募要請受理数	公館数	公館名（自国以外の兼轄国の数）
1,000 件を超える公館	4 (4.7%)	ケニア(3)、コートジボアール(4)、パキスタン、コロンビア
801-900 件	1 (1.2%)	アフガニスタン
601-700 件	1 (1.2%)	ペルー
401-500 件	5 (5.8%)	グアテマラ、コンゴ（民）、ザンビア(1)、スリランカ(1)、ハイチ
301-400 件	6 (7.0%)	ドミニカ共和国、インドネシア、ボリビア、タジキスタン、フィリピン、タンザニア
201-300 件	10 (11.6%)	ニカラグア、フィジー(4)、パラグアイ、セルビア・モンテネグロ、パプア・ニューギニア、マダガスカル(1)、ナイジェリア、クロアチア、ウズベキスタン、アゼルバイジャン(1)
101-200 件	17 (19.8%)	ブルガリア、エチオピア(2)、ウガンダ、ギニア、イエメン、コスタリカ、モンゴル、エクアドル、ソロモン、タイ、ホンジュラス、エルサルバドル、ラオス、中国、チリ、モロッコ、セネガル(5)
51-100 件	15 (17.4%)	ネパール、ミャンマー、エジプト、カンボジア、パングラデッシュ、ルーマニア、アルゼンチン、レバノン、ボスニア・ヘルツェゴビナ、インド(1)、メキシコ(1)、東ティモール、ガーナ(2)、ウクライナ、ベトナム、
50 件以下	27 (31.4%)	マケドニア、パナマ、スーダン、ジャマイカ、トリニダード・トバコ(5)、トルコ、マーシャル、カザフスタン、ブラジル、ガボン(1)、イラク、ヨルダン、キューバ、チュニジア、ウルグアイ、サモア、シリア、イラン、ベラルーシ、スリナム、ミクロネシア、アルメニア、アルバニア、ジンバブエ、パラオ、アルジェリア、(モザンビーク ³⁴)

<サイト視察による事前調査の実施状況>

応募・要請を受理した案件から支援対象となる案件を選定するために事前調査（書類審査、面接インタビュー、サイト視察）が行われるが、サイト視察による事前調査実施率は全体平均 10.2%と少ない。地域別でみると、最高でも NIS 諸国の 21.7%であり、アフリカでは 3.1%と最も低い。一方、承認案件に対するサイト視察による事前調査の実施率は全体平均で 65.4%とかなり高い。欧州ではサイト視察を実施したすべての案件が承認されており、アフリカも 95.5%と高い。以下、NIS 諸国 93.4%、中南米 81.6%、太平洋 69.3%、アジア 62.7%と続く。中東は他地域と比較して極端に低くわずか 23.1%である。以上の結果から、多くの地域、特にアフリカではサイト視察前の書類審査の段階で、支援対象候補のかなりの絞り込みが行われていること、また、中東では主にサイト視察以外の方法によって事前調査を実施している現状がうかがえる。

³³ 応募要請受理数については、公館によっては正式な応募を受け前第 1 次スクリーニングを実施している場合（例えばガーナ）もある。質問票ではこうしたスクリーニング実施についての設問は特に設けていない。

³⁴ 在モザンビーク大は、前年からの繰越案件処理のため、平成 2004 年度には新規の応募要請を受理していない。

5-2-2 人員体制

在外公館において、草の根無償業務を担当するチームは、本官、現地職員、外部委嘱員で構成される。本官の多くは経済協力担当官で³⁵、草の根無償以外にも経協案件全般を担当している。現地職員については、複数の本官が共有する秘書または高級クラークが、その業務の一部として草の根案件の書類審査や応募団体・被供与団体との連絡・調整を行っている。現地職員は、職務規定上サイト視察などの出張は行えない³⁶。草の根無償専任のスタッフとして外部委嘱員制度が導入され、日本からの派遣と現地のコンサルタントや研究者（日本人を含む）を採用する形態がある（第2章 2-2「スキーム拡充の推移」参照）。

<人員配置>

本アンケートに回答した 86 公館の実施体制をみると、平均 1.4 ケ国を管轄し、他の業務と兼務の本官 1 名～2 名と 1 名の現地職員及び 1 名～2 名の外部委嘱員で構成される 4 人体制が平均的な人員配置であるが、地域・公館によってかなりの幅が認められる。2004 年度の応募・要請受理数について、担当スタッフ 1 人あたりの取扱い案件数は平均 48 件で、最も少ない中東で 27 件、最も多いアフリカでは 83 件である。

表 5-4 在外公館あたりの平均値：人員体制

	応募・要 請受理 数：a	承認率： (c/a) %	管轄国 数（自 国＋兼 轄国）	人員体制（人）							担当ス タッフ 1人当 たりの 取扱い 案件数： a/h
				本官数： d	現地職 員数： e	日本から の外部委 嘱員数：f	現地採 用の外 部委嘱 員数：g	右のう ち日本 人の数	右のう ち非日 本人の 数	担当ス タッフ 数：h= d+e+f+g	
アジア (15公館)	220	7.1 %	1.1	2.1	1.1	0.5	1.7	0.8	0.9	5.4	41
アフリカ (15公館)	339	1.8 %	2.5	1.5	1.1	0.8	0.7	0.3	0.3	4.1	83
中南米 (22公館)	227	7.1 %	1.3	1.3	1.0	0.2	1.2	0.7	0.5	3.7	61
中東 (13公館)	113	24.5 %	1.0	1.3	0.9	0.4	1.6	0.6	1.0	4.2	27
大洋州 (7公館)	112	11.2 %	1.6	1.6	1.6	0.6	0.1	0.0	0.1	3.9	29
NIS諸国 (7公館)	121	9.0 %	1.1	1.0	0.6	0.1	1.3	0.3	1.0	3.0	40
欧州 (7公館)	129	5.2 %	1.0	1.4	1.6	0.1	1.4	0.0	1.4	4.6	28
合 計 (86公館、 118ヶ国)	202	7.2 %	1.4	1.5	1.1	0.4	1.2	0.5	0.7	4.2	48

表 5-5 最も投入量の大きい草の根無償関連業務

草の根無償関連の業務は、主に、「事前調査（書類審査、応募者ヒヤリング、サイト視察）」、案件選定の全プロセスを通じて発生する「要請団体との協議・調整」、贈与契約から事業が完了するまでの間の「実施中案件の監理・モニタリング」、及び終了後一定期間を経た案件の「フォローアップ」であるが、最も人や時間の投入量が多い活動として、表 5-5 に示す通り、要請団体との協議・調整と答えた公館

	回答 公館数	構成比
事前調査（書類審査、応募者ヒヤリング、サイト視察）	29	33.7%
要請団体との協議・調整	64	74.4%
監理・モニタリング	14	16.3%
フォローアップ	9	10.5%
その他	5	5.8%
計	86	100.0%

³⁵ 一部に、政務又は文化広報等他部門の担当官あるいは臨時代理大使が兼務している公館もみられる。

³⁶ 本省で禁止しているわけではなく、単独出張を認めているケースもある。但し、保険制度の整っていない途上国では単独出張をさせないのが通例となっている。

が最も多い。

<外部委嘱員の活用状況>

「当該分野の専門的知見を活用できる仕組み」として導入された外部委嘱制度により、日本からの外部委嘱員 35 人が 23 公館（27％）で、現地採用の外部委嘱員 103 人が 53 公館（62％）で活動している。現地採用の外部委嘱員のうち日本人は 42 人である。

委嘱される補助業務は、下表に示す通り、応募・要請案件の事前調査 1（書類審査・応募者ヒアリング）から、事前調査 2（サイト視察）、要請団体との協議・調整、請訓表等の起案、実施中案件の進行状況の監理・モニタリング、及び過去に実施した案件のフォローアップまで幅広く、ほとんどの公館で委嘱員は全プロセスに関与している。特徴として、日本人委嘱員の場合には、書類審査や団体との協議・調整とともに請訓表の起案を、また、現地採用委嘱員については、実施中案件の監理・モニタリング及び要請団体との協議・調整を委嘱する公館の多いことが挙げられる。

表 5-6 日本からの外部委嘱員への委嘱業務
(23 公館、複数選択、①②は順位)

	回答 公館数	選択率
応募・要請案件の事前調査 1 (書類審査・応募者ヒアリング)	22	① 95.7%
応募・要請案件の事前調査 2 (サイト視察)	19	82.6%
要請団体との協議・調整	21	② 91.3%
請訓表等の起案	20	③ 87.0%
実施中案件の進行状況の監理・モニタリング	20	③ 87.0%
過去に実施した案件のフォローアップ・事後評価	20	③ 87.0%
その他	4	17.4%

表 5-7 現地採用外部委嘱員への委嘱業務
(53 公館、複数選択、①②は順位)

	回答 公館数	選択率
応募・要請案件の事前調査 1 (書類審査・応募者ヒアリング)	48	③ 90.6%
応募・要請案件の事前調査 2 (サイト視察)	42	79.2%
要請団体との協議・調整	50	② 94.3%
請訓表等の起案	17	32.1%
実施中案件の進行状況の監理・モニタリング	52	① 98.1%
過去に実施した案件のフォローアップ・事後評価	47	88.7%
その他	12	22.6%

<人員・実施体制に関する課題>

人員配置・実地体制の課題に関する質問に対して回答を寄せた 46 公館(53.5%)のうち、人員不足を挙げた公館が 25 公館と最も多く、本官と現地職員の増員及び外部委嘱制度の拡充を望む声が強。その背景には、専任の外部委嘱員導入によって事前調査の処理速度は速くなるものの、その後の支援案件の確定及び本省への請訓・稟請は本官が行うという外部委嘱員の業務が補助的なものとされているという制度上の制約がある。また、館内業務補助型外部委嘱員に関しては、就業環境整備の必要性を指摘する公館が複数みられた。

実施体制整備の方向については、要請団体に関する情報や業務のノウハウなどの蓄積に向け長期的に携わることの出来るスタッフ確保の必要性や本スキーム担当者間での情報・意見交換を可能にする体制の活用等とともに、事前調査やモニタリングに必要な出張旅費の確保及び増額を求める意見が出されている。

表 5-8 アンケート調査にみる草の根無償の人員・実施体制に関する課題

主な課題	
人員不足	- 業務人員が少ない為、現地 NGO からの年間実施案件数増加に関する要望に応える事が困難である。(アフリカ) - 事前調査、モニタリング・フォローアップの人員が不足している。(アジア、中南米、アフリカ) - 当該公館は最小規模であるため、大型行事が続くと本スキーム業務に費やす時間が不足する。(中南米) - 本スキームを専門とする職員等が不在である。(中東、アフリカ、大洋州) - 兼轄国が遠隔なために現場に行く時間や旅費がなく、本官が常時、案件発掘・モニタリング・監理等の業務を行うことが困難である。(中南米、欧州)
外部委嘱制度上の制限	- 業務委託の範囲が限定されている。 - 人材確保が困難である。 - 委嘱員に関しては即戦力となり得る人材が求められるが、人材の発掘・獲得が困難である。(アフリカ) - 日本から外部委嘱員希望者がなく、現地で適当な外部委嘱員の確保が困難。(中東、大洋州、欧州) - 活動経費が不足している。
改善策	
外部委嘱制度・運用の改善	- 増員、資金手当の拡充 - 委嘱員拡充配置の増員と資金手当の拡充を望む、外部委嘱員の柔軟な採用や出張旅費の増額が必要、案件数に見合う出張旅費を確実に確保することが必要(中南米、アジア) - 担当本官と現地職員が他の業務と兼務しており、拡大傾向にある草の根業務の適正な執行のためには、委嘱員のみでなく本官および現地職員の増員による館内体制の充実が必要。(アジア、アフリカ、中南米、中東) - 外部委嘱員の待遇の改善、執務環境の整備 - 外部委嘱員の制度改善と待遇の向上により勤務環境を整えることは、業務の効率化と有能な人材収集のためにも必然。(アジア) - 現地の有能な委嘱員確保のためには、英語のガイドラインやマニュアル整備が不可欠。(アジア) - 兼轄国については、館内業務委嘱型よりも現地コンサルタントと委嘱契約を行った方が、案件実施の適正化および経費的観点からも効果的であると考えられ、柔軟な対応が求められる。(大洋州) - 任期の見直し・継続雇用 - 実施団体に関する情報や業務のノウハウ等の蓄積が必要な業務であり、長期的に継続して業務に携わる者の存在が重要である。(アジア) - 案件形成から実施、終了後モニタリングにかかる時間を考慮すると、2年の任期は短い。任期延長制度の改善が望まれる。(中南米) - 本官が兼務なので、優秀な外部委嘱員の継続した確保が重要。(中東) - 業務分担の見直し(外部委嘱可能業務の拡大) - 多額の資金を扱う業務であるため、専任者の配置が望まれる。(中南米)
その他	- 特定案件調査制度に関しては、案件毎に本省に稟請するのではなく、既往案件数に応じて在外公館に事前に配分しておく必要がある。(アジア) - 情報共有のための LAN を構築し、関係者がアクセスできるようなシステム構築が不可欠。(アジア)

5-3 運用手続き及び案件の発掘・選定

5-3-1 本スキームの位置づけと普及のための活動

<草の根無償の位置づけ>

在外公館における本スキームの位置づけについては、全地域で8割以上の公館が「顔の見える援助として高い広報効果が期待できるもの」を選択している。本スキームを「任国・地域固有の運用環境の下で最も有効なスキーム」と位置づけている公館は地域的な差がみられる。NIS諸国で100%、大洋州で57.1%であるが、それ以外の地域では概して低く、アフリカでは26.7%にとどまっている³⁷。ビジビリティの確保が課題となる「他ドナー・国際機関との連携協力を積極的に進めるスキーム」を選択した公館は全体でわずか18.6%である。

表 5-9 在外公館における草の根無償の位置づけ（86 公館、複数選択、①②③は地域内での順位）

選択項目	全体	アジア	アフリカ	中南米	中東	大洋州	NIS 諸国	欧州
顔の見える援助として高い広報効果が期待できるスキーム	① 87.2%	① 86.7%	① 86.7%	① 81.8%	① 84.6%	① 100.0%	① 100.0%	① 85.7%
他の援助スキーム同様、戦略的に活用すべきスキーム	② 61.6%	② 53.3%	② 46.7%	② 77.3%	② 76.9%	28.6%	② 71.4%	② 57.1%
他の援助スキームとの連携を積極的に進めるスキーム	45.3%	② 53.3%	② 60.0%	③ 50.0%	30.8%	14.3%	42.9%	42.9%
任国・地域固有の運用環境の下で最も有効なスキーム	43.0%	33.3%	26.7%	40.9%	38.5%	② 57.1%	① 100.0%	42.9%
他ドナー・国際機関との連携協力を積極的に進めるスキーム	18.6%	33.3%	20.0%	22.7%	7.7%	0.0%	14.3%	14.3%
特段、戦略的な位置づけはない	4.7%	6.7%	0.0%	4.5%	0.0%	14.3%	14.3%	0.0%

<普及のための活動>

本スキーム普及のための活動として、74 公館（86.0%）が「地元のTV/ラジオ/新聞を通じた、署名式等の広報」を選択しており、「顔の見える援助」に向けた取り組みが伺える。独自の応募団体向け説明書や申請用紙を作成・配布したり、日本の援助関係者に対する宣伝や情報の提供を実施する公館も約6割ある（表 5-10 参照）。現在、本邦国内コンサルタントによる外部委嘱員の新しい業務に「草の根レベルで活動する NGO や地方自治体等を対象とした説明会の開催」の追加が検討されているが、既に 29 公館でそうした活動が行われている。日本の援助関係者として、青年海外協力隊に対して赴任時に本スキームの説明等の活動を行う公館もある。

³⁷ 「任国・地域固有の運用環境の下で最も有効なスキーム」を選択した 37 公館は、アジア（タイ、中国、ネパール、東ティモール、ミャンマー）、アフリカ（ウガンダ、コートジボアール、ジンバブエ、モザンビーク）、中南米（アルゼンチン、ウルグアイ、エクアドル、エルサルバドル、コスタリカ、コロンビア、ジャマイカ、パラグアイ、メキシコ、中東（アフガニスタン、イエメン、イラク、モロッコ、レバノン）、大洋州（サモア、ソロモン、フィジー、ミクロネシア）、NIS 諸国（アゼルバイジャン、アルメニア、ウクライナ、ウズベキスタン、カザフスタ、タジキスタン、ベラルーシ）、欧州（クロアチア、セルビア・モンテネグロ、ボスニア・ヘルツェゴビナ）である。

表 5-10 普及のための活動（86 公館、複数選択）

	回答数	選択率
地元の TV/ラジオ/新聞を通じた、署名式等の広報	74	86.0%
独自の応募団体向け説明書や申請用紙を作成・配布	54	62.8%
日本の援助関係者に対する宣伝や情報の提供	50	58.1%
任国政府と草の根（小規模）無償について協議	30	34.9%
ホームページへの掲載	30	34.9%
草の根レベルで活動する NGO や地方自治体等を対象に、「草の根無償」説明会や訪問による説明を実施	29	33.7%
ニュースレター等、公館独自の広報物への掲載	11	12.8%

5-3-2 選定基準

<公館独自の選定基準>

本省作成のガイドラインや実施要領を基に、当該国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）を考慮し独自の選定基準を設けていると回答した公館は、86 公館中 52 公館（60.5%）である。それらの公館が、独自の選定基準で重視する項目は、表 5-11 に示す通り、①支援分野、②被供与団体、③支援地域である。

表 5-11 在外公館独自に選定基準を設ける項目

①支援分野 (23 公館)	当該国の重点開発分野、二国間の政策協議によって合意された分野、基礎生活分野（BHN）に資する分野、弱者・難民対策。
②非供与団体 (22 公館)	信頼性・実施能力の重視、政府との関係、財務状況・会計システム・銀行口座の開設状況の確認。
③支援地域 (16 公館)	当該国の開発計画及び国別援助計画を踏まえた優先開発対象地域・貧困地域への支援、地理的・地政学的バランスの重視、面的な広がり重視、紛争地域への支援、アクセスが容易な地域への支援、政情不安定地域を避ける、遠隔地を避ける。
その他	他の ODA スキームとの連携、裨益効果・1 人当たりの投入、日本のプレゼンス・広報効果、フィジビリティ、他ドナーとのデマケ、土地所有。

2003 年度より「人間の安全保障」理念の強化がスキームの方針に導入されたが、それに伴い在外公館の選定基準も変わったと答えた公館は 21 公館（24.4%）で、変更の内容は、①基礎生活分野に資する分野への支援の強化（10 公館：モンゴル、ラオス、マダガスカル、グアテマラ、コスタリカ、ハイチ、イラン、マーシャル、タジキスタン、ボスニア・ヘルツェゴビナ）と②平和構築・復興支援重視（6 公館：インドネシア、ネパール、東ティモール、ウガンダ、イエメン、ボスニア・ヘルツェゴビナ）であった。

案件選定にあたって特に重視する項目は、全体平均では、「任国の開発目標・課題・ニーズ・MDGs との整合性」（68 公館、79.1%）が最も多く、地域別にみると、特に NIS 諸国とアフリカでの比率が高い。「他ドナーとの援助協調」を重視するのは、全体平均で 16.3%、地域別ではアジアとアフリカで各 20%、中東で 23.1%の公館が選択している。「他ドナーに対する比較優位を踏まえた支援」を選択した公館は、アジアと NIS 諸国では 3 割近いがそれ以外の地域では少ない。

表 5-12 草の根無償の上位計画・関連計画との整合性（86 公館、複数選択、①②は地域内での順位）

選択項目	全体	アジア	アフリカ	中南米	中東	大洋州	NIS 諸国	欧州
任国の開発目標・課題・ニーズ、MDGs との整合性	① 79.1%	② 60.0%	① 93.3%	① 86.4%	① 84.6%	28.6%	① 100.0%	① 85.7%
日本の ODA 大綱、中期政策、国別援助方針、二国間関係等との整合性	② 77.9%	① 86.7%	② 73.3%	① 86.4%	② 69.2%	① 71.4%	② 57.1%	① 85.7%
経協政策対話にて先方政府と合意した重点分野との整合性	38.4%	20.0%	40.0%	54.5%	30.8%	② 42.9%	42.9%	28.6%
他ドナーとの援助協調	16.3%	20.0%	20.0%	13.6%	23.1%	14.3%	0.0%	14.3%
他ドナーに対する比較優位を踏まえた支援分野・項目	11.6%	26.7%	6.7%	4.5%	15.4%	0.0%	28.6%	0.0%

＜案件内容の妥当性を審査する際に重視する項目＞

内容の妥当性を審査する際に重視する支援分野については、全体及び各地域において「基礎生活分野の向上を目的とすること」が最も多く、「社会的弱者（女性、子ども、障害者等）を支援すること」が続く。それ以降の回答には地域差が見られる。アフリカと大洋州においては「HIV/エイズや感染症対策への支援を目的とすること」が3番目に多い回答であるが、それ以外の地域では「生計の向上・経済開発を目的とすること」が選択されている。「平和の定着と国づくりへの支援を目的とすること」については、全体では24.4%あり、欧州とアジアで40%以上となっている。「紛争・災害地域への緊急人道支援を目的とすること」を重視する公館は、アジアと中東地域が他地域と比較して多い。（表 5-13 参照）。

図 5-3 内容の妥当性について重視する項目の選択状況

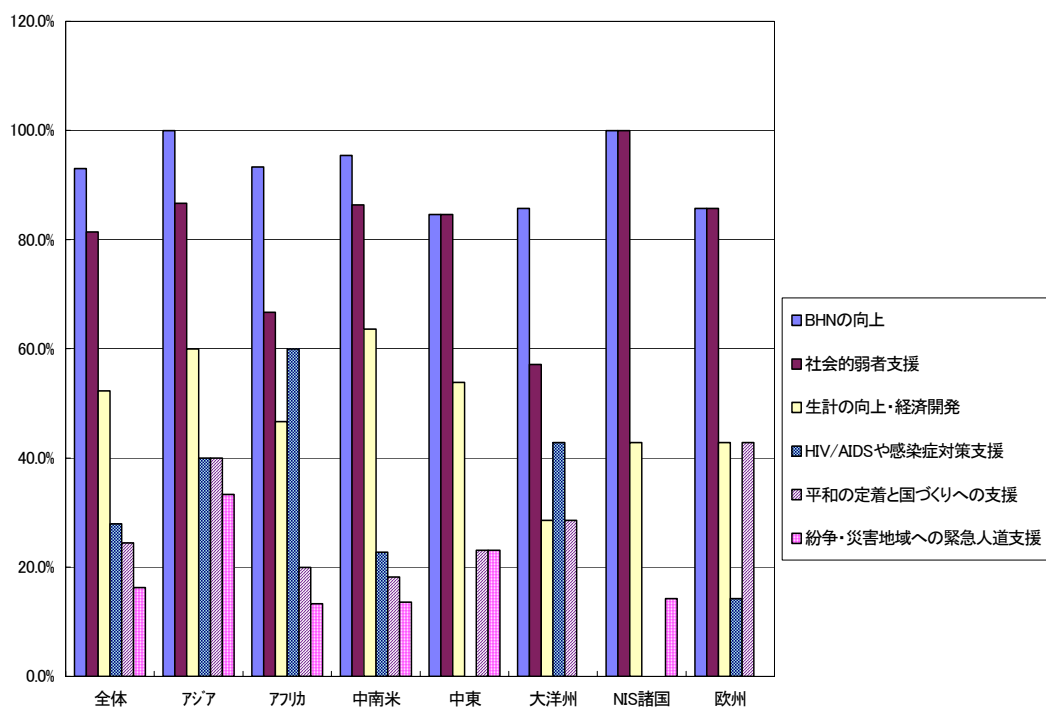


表 5-13 内容の妥当性について重視する項目の選択状況（86 公館、複数選択、①②は地域内での順位）

選択項目	全体	アジア	アフリカ	中南米	中東	大洋州	NIS 諸国	欧州
基礎生活分野（BHN）の向上を 目的とすること	① 93.0%	① 100.0%	① 93.3%	① 95.5%	① 84.6%	① 85.7%	① 100.0%	① 85.7%
社会的弱者（女性、子ども、障 害者等）を支援すること	② 81.4%	② 86.7%	② 66.7%	② 86.4%	② 84.6%	② 57.1%	① 100.0%	① 85.7%
生計の向上・経済開発を目的と すること	③ 52.3%	③ 60.0%	③ 46.7%	③ 63.6%	③ 53.8%	③ 28.6%	③ 42.9%	③ 42.9%
HIV/AIDSや感染症対策への支 援を目的とすること	27.9%	40.0%	③ 60.0%	22.7%	0.0%	③ 42.9%	0.0%	14.3%
平和の定着と国づくりへの支 援を目的とすること	24.4%	40.0%	20.0%	18.2%	23.1%	28.6%	0.0%	③ 42.9%
紛争・災害地域への緊急人道支 援を目的とすること	16.3%	33.3%	13.3%	13.6%	23.1%	0.0%	14.3%	0.0%

5-4 連携協力に向けた取組み

5-4-1 現地 NGO ネットワークとの連携協力

<連携協力のための活動状況>

現地 NGO ネットワークとの連携協力が有ると答えた公館は 38 公館（44.2%）である。表 5-14 に示す通り、現地 NGO ネットワークとの連携協力の活動として約 8 割の在外公館（30 公館）は「必要に応じて連絡を取り合う」としており、定期的会合を開催しているのは 6 公館にとどまる。その他の協力方法としては、ローカル NGO の傘下団体との協力による案件形成、NGO による複数案件の取り纏め、援助分野での各種会合を通じた情報交流・交換等がみられる。

こうした活動の結果、2004 年度に連携協力による案件形成がなされたのは 18 公館であり、案件の分野としては表 5-15 に示す通り、保健・医療、教育、水・衛生・環境及び民生・福祉といった基礎生活分野が中心である。

表 5-14 現地 NGO ネットワークとの連携協力に向けた活動

活動	公館数	構成比
必要に応じて連絡を取り合っている。	30	78.9%
定期的な会合に参加し、協議・調整を行っている。	6	15.8%
その他 - ローカル NGO の傘下団体と協力して案件形成 - NGO による複数案件の取り纏め - JICA 関連の NGO や国際機関の研究会に参加 - 分野別会合への参加 - NGO ネットワークから団体の登録や設立等に関する情報を入手 - 相手国政府からの情報収集等	6	15.8%

表 5-15 現地 NGO ネットワークとの連携協力により形成された案件の分野

案件の分野	公館数	構成比
保健・医療（HIV/AIDS・感染症対策を除く）	9	50.0%
教育	8	44.4%
水・衛生・環境	7	38.9%
民生・福祉（女性・子ども・障害者等への支援）	5	27.8%
農林水産	3	16.7%
生計能力の育成（職業訓練、マイクロクレジット等）	3	16.7%
災害・飢餓対策・難民支援	2	11.1%
HIV/AIDS・その他の感染症対策	2	11.1%
通信運輸	1	5.6%
その他	0	0.0%

＜現地ネットワークとの連携協力の利点と課題＞

現地ネットワークとの連携協力の利点については、6割を超える公館が申請団体の実施能力の確認や草の根レベルのニーズの把握に役立つと考えていることがわかる。

表 5-16 現地 NGO ネットワークとの連携協力の利点

連携協力の利点	公館数	構成比
信頼性や能力の高い実施団体を得ることができる。	24	63.2%
草の根レベルのニーズや直接裨益者の声を把握できる。	23	60.5%
案件形成・モニタリング・フォローアップに協力を得やすい。	18	47.4%
実施団体との通信・コミュニケーションに協力を得やすい。	15	39.5%
援助の重複を避けることができる。	9	23.7%
災害等緊急時や紛争後支援に向けた案件に取り組みやすい。	0	0.0%
その他	3	7.9%

他方、NGO ネットワークとの連携協力の課題も指摘されている。記述回答をした 39 公館（45.3%）によれば、能力と信頼性を兼ね備えた NGO ネットワークが少ないこと、あるいは多くの NGO が活動しているもののキャパシティに疑問がある等、NGO 側の問題を挙げた在外公館は少なくない。他方、在外公館側も NGO 及びそのネットワークについての情報を十分に得ていない、あるいはそのための人員が不足しているといった状況も認められる。また、相手国政府と NGO との関係が、必ずしも草の根スキームの運用に馴染まない状況にあることを指摘する公館もある。

表 5-17 アンケート調査にみる現地 NGO ネットワークとの連携協力を進める上での課題

主な課題	
NGO に起因する課題	1) 現地 NGO ネットワークの政治的中立性にかかる問題 ・ 現地 NGO ネットワークの政治的中立性の確保、および具体的案件に関する協議の有益性に関して懸念が生じる。(アフリカ) ・ 政党や議員と密接な関係を持ち、公正性に欠けるものも多く、案件採択が難しい。(中南米) ・ NGO ネットワークが準国家機関であり信頼性が低い。(アフリカ) 2) 現地 NGO ネットワークの能力にかかる問題 ・ 案件形成や必要書類作成能力の不足等、運営管理能力が十分でなく、連携を期待できる NGO が存在しない。(アフリカ) ・ NGO ネットワーク自体のキャパシティが弱い。(アフリカ、中南米) ・ NGO を取り纏める有力な NGO が少ない。(アジア) ・ 現地 NGO ネットワークが存在しない、又は未成熟。(中東、欧州) ・ NGO の活動が活発でないため、国の委員会が活動を統括している。(NIS 諸国) ・ 日本の援助政策や草の根無償スキームが十分周知されていない。(アジア、アフリカ)
在外公館に起因する課題	・ 多くのネットワークと緊密な関係を築くべく苦心しているが、それらと具体的に実施・協議できるスタッフの充実が必要不可欠。(アジア、アフリカ) ・ NGO のニーズを知るため情報交換が十分でない。(中東) ・ 兼轄国の NGO には接触が難しい。(欧州) ・ 相互の利害関係を背景として、NGO 間の調整に時間を要する。(中南米)

5-4-2 他援助機関との協力

<他援助機関との協力のための活動状況>

他援助機関との協力が有ると答えたのは7割近い60公館である。協力のための活動としては、NGOネットワークとの連携協力と同様に、「必要に応じて連絡を取り合う」が最も多く、「国際機関の日本人職員を通じた情報交流を行う」、「小規模無償スキームを持つドナーの定期会合が開催されている」がこれに続く。援助分野に応じた特定ドナーとの協力や日本人援助関係者をパイプとして他ドナーと協力関係を推進している公館もある。

2004年度に他援助機関との協力によって実際に案件形成をした公館は約半数弱の26公館であり、案件の分野としては保健・医療、教育、水・衛生・環境及び民生・福祉などの基礎生活分野が中心である。

表 5-18 他援助機関との協力に向けた活動（60 公館）

活動	公館数	選択率
必要に応じて連絡を取り合っている。	50	58.1%
国際機関の日本人職員を通じ連絡を取り合っている。	14	16.3%
小規模無償に関する定期的なドナー会合等に参加し、協議・調整を行っている。	10	11.6%
その他（分野に応じて他援助機関と協力、JICA 専門家や JOCV 隊員を通じて協力を得る等）	5	5.8%

表 5-19 他援助機関との協力により形成された案件の分野

分野	公館数	構成比
水・衛生・環境	8	30.8%
教育	6	23.1%
民生・福祉（女性・子ども・障害者等への支援）	5	19.2%
保健・医療（HIV/AIDS・感染症対策を除く）	4	15.4%
農林水産	4	15.4%
生計能力の育成（職業訓練、マイクロクレジット等）	2	7.7%
通信運輸	1	3.8%
災害・飢餓対策・難民支援	1	3.8%
紛争後の復興・選挙・民主化支援	1	3.8%
HIV/AIDS・その他の感染症対策	1	3.8%
その他	2	7.7%

<他援助機関との協力の利点と課題>

他援助機関との協力の利点としては表 5-20 に示すように、回答を寄せた 60 公館中 39 公館（45.3%）が、現地 NGO ネットワークとの連携協力の利点と同様に、十分なキャパシティのある実施団体の確保を挙げている。その他、援助の重複の回避、案件形成およびモニタリング・フォローアップへの協力への期待もみられる。

表 5-20 他援助機関との協力の利点

援助協力の利点	公館数	選択率
信頼性や能力の高い実施団体を得ることができる。	39	45.3%
援助の重複を避けることができる。	29	33.7%
案件形成・モニタリング・フォローアップに協力を得やすい。	20	23.3%
草の根レベルのニーズや直接裨益者の声を把握できる。	13	15.1%
実施団体との通信・コミュニケーションに協力を得やすい。	9	10.5%
災害等緊急時や紛争後支援に向けた案件に取り組みやすい。	2	2.3%
その他	9	10.5%

他方、他援助機関との協力について記述回答を寄せた 40 公館（46.5%）の中には、他援助機関との協力によって日本の顔が見えなくなる可能性があることが指摘されている。また、草の根レベルのニーズに柔軟・迅速に対応できることが利点とされる草の根無償が、協力のための調整に時間をとる他、スキームの実施手法の違いから協力による効果が発揮されない恐れがあるなど、協力案件形成の難しさが指摘されている。他方で、援助の重複を避けるためのドナー間での情報交換の重要性を指摘する公館もある。

表 5-21 アンケート調査にみる他ドナー・国際機関との連携協力を進める上での課題

主な課題	
スキームの外交効果に関連した課題	- 日本のプレゼンスの確保 - ビジビリティ確保の観点から相乗効果が期待される一方、日本のプレゼンスが総体的に薄れる可能性もあり、連携協力相手の選定段階から慎重に調整を行う必要がある。（アジア、中東） - いかにして日本のプレゼンスを確保し、広報するか。（アフリカ、中南米、NIS） - 当該地域における国家勢力の拡大やドナー協力という名目でのプロジェクト効果の独占を目指す他ドナー・国際機関の思惑に惑わされないように注意する必要がある。（大洋州） - 他援助機関の、連携協力への関心度 - 他ドナーは、自国の方針に従って援助を行っており、他国の案件には口を挟まない傾向がある。（中東、大洋州）
援助調整に関連した課題	- 制度上の課題（スキーム、意思決定プロセス等の違い） - 支援分野が重複していない場合、連携の必要性が認められない。（NIS） - 本スキームは自己完結型案件が適しているため、それに馴染む連携案件の形成は困難。（中東） - 本スキームは中長期的な支援に向かない。具体的には、Cash Grant・管理費を出せない、単年度主義等の制約が多く中長期的な支援を行おうとする他のドナーとの連携・協調が困難、同じ団体へ継続支援ができない等。（アジア） - 各ドナーのスキームが異なり、実務レベルでの連絡・調整が難しい。必ずしも補完関係がない。（中南米、アフリカ、中東） - 他ドナーおよび国際機関の方が、より柔軟かつ迅速な意思決定が可能であり、プロジェクト実施のタイミングがずれることがある。効果を高めるためにもフォローアップにおいて連携が必要。（アジア） - 他援助機関から連携の打診を受けたが、当該公館の主体性の確保、事前調査の必要性、先方が望む時期のブレッジ可否が不透明である点等を伝えたところ、先方が本スキームへの関心を失った。他機関自身の思惑もあり、調整が難しい。（アジア） - 責任分担を明確にし、供与のタイミングも調整する必要がある。（アジア、アフリカ） - 重複を避け、協調を図るための情報交換・相互調整が必須である。（アジア、大洋州、欧州、中東、アフリカ） - 調整に時間を要すると、スキームの特徴である迅速さが失われる。（中南米） - 支援可能となる団体要件の相違。（アジア） - 連携の場合、被供与団体の口座を本スキーム案件と他の案件とで分ける必要が生じるため、被供与団体の transaction cost が高くなる。（アフリカ） - 他援助機関に対する本スキームの広報の充実が必要。（欧州） - 他援助機関の方針変更・作業遅延の影響 - 不安定な政治・治安情勢下において、他のドナーの援助方針の変更によりプログラム全体の実施が困難になる可能性がある。（アジア） - 協力相手の作業実施が遅延することがある。（アジア） - 互いの援助スキームを理解し、協調を図る為の定期会合を開く等の工夫が必要だが、予定が中止・延期になることが多々ある。（アフリカ）

5-4-3 日本の他の援助スキームとの連携協力

＜連携協力のための活動状況＞

日本の他の援助スキームとの連携協力が有ると答えたのは 72 公館（83.7%）で、連携協力に向けた具体的な活動としては、JOCV やシニアボランティアを含む援助関係者の会合での草の根スキーム紹介、及び日本人援助関係者との協力案件形成を行う公館が多い。その他の方法としては、ODA タスクフォースでの協議・調整や案件選定委員会への JICA 職員の参加や援助関係者との定例会がある。

表 5-22 日本の他の援助スキームとの連携協力に向けた活動（72 公館）

	公館数	選択率
援助関係者の会合で草の根無償を紹介している。	42	58.3%
日本人援助関係者との協力案件を形成している。	41	56.9%
ODA タスクフォースで協議・調整を行っている。	28	38.9%
調査や事業実施に訪れる開発コンサルタントにブリーフィングを行っている。	7	9.7%
特に方策はとっていない。	3	4.2%
その他（案件選定会議に JICA 職員が参加、JICA/JBIC 事務所との定例会開催、具体的な案件について JICA に相談、JICA 関係者との意見交換、JICA/JOCV/SV 及び NGO で働く邦人援助関係者に情報提供など。）	10	13.9%

2004 年度に連携協力により実際に案件を形成したのは 29 公館である。表 5-23 に示す通り、連携協力の分野としては教育案件が多いことが特徴である。連携の形態としては、青年海外協力他のボランティアが最も多く、次いで JICA 専門家で、元専門家や元ボランティアも含め、人的リソースの有無が大きく関与している（表 5-24 参照）

表 5-23 他の援助スキームとの連携協力により形成された案件の分野

分野	公館数	構成比
教育	15	51.7%
農林水産	8	27.6%
水・衛生・環境	7	24.1%
保健・医療（HIV/AIDS・感染症対策を除く）	6	20.7%
生計能力の育成（職業訓練、マイクロクレジット等）	3	10.3%
民生・福祉（女性・子ども・障害者等への支援）	2	6.9%
災害・飢餓対策・難民支援	2	6.9%
通信運輸	1	3.4%
HIV/AIDS・その他の感染症対策	1	3.4%
その他	1	3.4%

表 5-24 連携の形態

連携の形態	公館数	構成比
JOCV/SV との連携	15	51.7%
JICA 専門家との連携	12	41.4%
技術協力プロジェクト・開発調査との連携	7	24.1%
一般無償との連携	4	13.8%
紛争予防・平和構築無償との連携	1	3.4%
その他（日本法人との協力、元援助関係者 JICA/JOCV との協力）	2	6.9%

＜日本の他援助スキームとの連携の利点と課題＞

日本の他援助スキームとの連携協力は、在外公館の案件形成・実施能力の強化にどのように役立つかという設問に対する回答（複数回答）は、「案件形成・モニタリング・フォローアップに協力を得やすい」を筆頭に、「信頼性や能力の高い実施団体を得ることができる」、「草の根レベルのニーズや直接裨益者の声を把握できる」を選択した公館が多い。

他方、連携の際の課題について、35 公館（40.7%）からの記述回答では、連携を推進するための在外公館の人員体制の強化や関係機関間の連絡調整強化とともに、連携自体を目的化することによって草の根スキーム本来の目的・利点が損なわれないようにする配慮の必要性が指摘されている。

表 5-25 アンケート調査にみる日本の他の援助スキームとの連携協力を進める上での課題と留意点

主な課題	
人員体制	- 各スキームにおける人員体制等キャパシティ不足。在外公館の人員が不足している一方、JICA 等他援助機関関係者も多忙で、緊密な連絡を取ることに困難（大洋州、中東） - スキームを連携させるには、スキームを熟知し、問題解決能力を持った人材育成が必要。（中南米）
情報の共有	- 案件発掘のため JICA 専門家・JOCV/SV と連携協力しているが、緊密な情報交換による的確なニーズの把握が課題。（アジア） - JOCV 隊員に対して的確な情報提供と密接な情報交換を行うと共に、隊員の前後任の引継ぎにも留意する必要がある。（アジア、アフリカ）
連携の留意点	
- 連携にこだわりすぎると本スキームの利点である足の速さやフレキシビリティが損なわれることにもなる。（アジア） - 他のスキームの下で支援を行う関係者が本スキームの趣旨・内容を十分理解するよう常にコミュニケーションをはかる必要がある。（アフリカ） - 援助スキームにより要請元や相手国実施機関が異なるので、目標・プロセス管理、関係者間の十分な調整が必要である。（アジア） - 一般無償は経済開発案件が多く、本スキームとは相容れないことが多い。草の根でしか対応できない案件に重点を置くことも重要。（欧州） - JICA 事務所と調整を十分行うことで、他のプロジェクトへのむやみなインパクトを与えないよう留意が必要。（アジア） - タイミングの調整（供与時期をあわせること）が困難。（中東） - 日本人関係者であっても、経協案件として裨益効果を厳密に審査・評価する必要がある。（アフリカ、中南米）	

5-5 モニタリング及びフォローアップ

5-5-1 モニタリング及びフォローアップの方法

モニタリング及びフォローアップについては、問題案件について本省に報告するが、これまで具体的な実施要領や本省への報告義務はなく、在外公館が現地の状況にあわせて行っている³⁸。表 5-26 に示す通り、モニタリングの方法として、贈与契約に定められ被供与機関が提出の義務を負う「中間及び最終報告書による進捗状況の確認」を行う在外公館は全体の 96.5%であり、すべての地域において最も多い。続いて、「事業完了後の引渡式への館員参加」及び「地方出張時の館員による立ち寄り」がモニタリングの機会として活用されており、モニタリング自体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。

終了後一定期間を経た案件のフォローアップとして、被供与団体から写真などの報告を受けている公館は全体の 38.4%にとどまり、地域別ではアフリカが最も多い。島嶼国が多い大洋州では、現地職員が電話で照会しモニタリングを行っている公館もある。

表 5-26 モニタリング及びフォローアップの方法（86 公館、複数選択、①②は地域内での順位）

選択項目	全体	アジア	アフリカ	中南米	中東	大洋州	NIS 諸国	欧州
被供与団体が提出する中間および最終報告書等で進捗状況を確認している。	① 96.5%	① 100.0%	① 100.0%	① 100.0%	① 92.3%	① 85.7%	① 85.7%	① 100.0%
事業完了後の引渡し式に館員が出席して視察を行っている。	② 84.9%	② 93.3%	③ 86.7%	② 77.3%	② 84.6%	① 85.7%	① 85.7%	② 85.7%
館員が地方出張等の機会に当該地域の案件を視察している。	③ 74.4%	③ 86.7%	② 93.3%	② 77.3%	③ 61.5%	② 71.4%	42.9%	③ 57.1%
草の根外部委嘱員が調査を行っている。	④ 55.8%	④ 73.3%	④ 60.0%	③ 54.5%	③ 61.5%	28.6%	② 71.4%	14.3%
終了後一定期間を経た案件について、被供与団体の報告（写真等）により確認している。	38.4%	40.0%	⑤ 53.3%	36.4%	30.8%	42.9%	28.6%	28.6%
その他（外部機関への委託、出張する JICA 関係者へ依頼、現地直員による電話照会・視察など）	16.3%	6.7%	6.7%	13.6%	30.8%	42.9%	14.3%	14.3%

5-5-2 モニタリング及びフォローアップの実施上の問題点

モニタリング及びフォローアップ実施上の問題点として、サイトまでのアクセスの困難さ（国土の広さ、遠隔地のサイト、兼轄国、交通インフラの悪さ）をあげる公館が多く、具体的には人員及び出張旅費確保の困難が指摘されている。そのために、問題案件発生時における迅速な対応が難しいとする公館も複数ある。

在外公館によるモニタリング及びフォローアップのための具体的な実施要領（対象案件、期間・時期、方法など）が未整備なまま、対象となる案件の累計数は増加しているが、多くの公館はモニタリングやフォローアップにまでは手が回らないというのが実情のようである。さらに、被供与団体との関係では、事業完了から一定期間が経過している場合、再度コンタクトをとることが不可能であったり、協力を得ることが容易でないといった問題が報告されている（表 5-27 参照）。

³⁸ 2005 年度はモニタリング及びフォローアップを業務内容とする外部委嘱員配置のための予算が増額された。

表 5-27 アンケート調査にみるモニタリング及びフォローアップ実施上の課題

人員と旅費の不足に起因する課題	● 人員及の確保が困難で、モニタリング・フォローアップにまで手が回らない。本官がサイト視察に行けない。(アフリカ、中南米、大洋州、NIS 諸国) ● 地方にサイトがある場合、1 件のモニタリングのために出向くことは効率的でないため、事前調査等の複数の用途があるときに実施せざるを得ず、適当なタイミングでの実施が困難。(アジア) ● 能力の高いモニタリング・フォローアップのための邦人要員が現地に存在しない。(中東) ● 現地語を解する者以外が実施する場合には建前のみしか汲み取れない怖れがあり、少なくとも申請者が準備する通訳を避けるようにしている。(アジア)
外部委嘱制度に関連する課題	● モニタリング・フォローアップには一定の継続性が求められ、2～3 年で交替する本官職員よりも現地スタッフの果たす役割が大きく、その充実が不可欠。外部委嘱員制度が安定して予算を確保し、公館が計画的かつ継続的に同制度を活用できるようになるのが本スキームの充実化のために望ましい。(アジア)
スキームの運用に起因する課題	● フォローアップを円滑に行うためには、日頃から要請団体と連絡を密に保ち、進捗を把握することが重要となり、いかにモニタリングするかが課題である。(アジア) ● 機動性向上のため、より効率的な出張費用稟請手段の確立が求められる。(中南米) ● 被供与機関に対し各種報告書の提出を徹底させる必要がある。報告書の作成方法につき十分な指導を行う必要がある。(中東)
現地事情・被供与団体に起因する課題	● 国土が広く、モニタリングやフォローアップを効果的に実施できない。実施団体との連絡がつきにくい。(アジア、アフリカ、中南米、中東、大洋州、NIS 諸国、欧州) ● 交通インフラの整備が行き届いておらず、サイトまでのロジの手配に困難を伴う。(アジア、アフリカ、NIS 諸国) ● 治安状況により、迅速な対応ができない場合がある。(中南米、中東) ● 被供与団体からの進捗状況の報告や報告書提出を受けるのが非常に困難。様々なレベルにおいてガバナンスが確立されておらず、また案件実施中の責任者交代時には責任ある対応を期待できない。(アフリカ) ● 案件完了後、担当者が変わったり、被供与団体が解散したり、連絡先が不明となってコンタクト不能となるケースがある。(中南米) ● 数年前の案件のフォローアップの際に NGO 側から協力を得られにくい場合がある。(中東)

5-5-3 災害・紛争地域におけるモニタリング及びフォローアップ

災害・紛争地域における実施案件のための特別のモニタリング及びフォローアップの体制を整備しているとの回答があったのは 5 公館であった³⁹。具体的には、第 3 機関（現地コンサルタントや NGO）への委託、先方政府機関への依頼の他、他ドナー・国際機関からの協力を得ている。また、紛争地域であっても、停戦協定が遵守されている国では、大使館員がモニタリング調査を行っている。

表 5-28 に災害・紛争地域におけるモニタリング及びフォローアップ実施上の課題について 9 公館から寄せられた回答を示す。人員配置や経費の承認など本スキーム運用の枠組みに起因する問題や現地事情に起因する課題等が指摘されている。

³⁹ スリランカ、フィリピン、スーダン、カンボジア、モザンビークの 5 公館。

表 5-28 アンケート調査にみる災害・紛争地域におけるモニタリング及びフォローアップ実施上の課題

本スキームの運用枠組みに起因する課題	• 安全性の確保や特殊地域での行動規範等、通常の案件と同じように取り組むには問題があり、災害・紛争地域専門の人員の採用等、特別な体制構築が望ましい。(アジア) • 当該相手国の現状下、かつ当該公館での特殊な勤務体制の下においては、通常求められる視察やモニタリングといった手続きを当然のものとして行うことは困難。また、要請は多くても人員不足により対応が追いつかない。(中東) • 災害・紛争地域におけるモニタリング・フォローアップに関しては、その時々治安情勢を見極めた上で、現地のコンサルタントや NGO に調査委託する方針を採用している。そのためには、外部委嘱制度の安定的な存続が前提となる。(アジア、アフリカ) • 平和構築案件の実施のためには、紛争地の案件に関するモニタリング経費面でのより積極的な対応が必要。(アジア)
現地事情に起因する課題	• 身辺への危険が伴う場合がある。(アフリカ) • 当該相手国は内紛状態にあり、特に地方の治安情勢が変わりやすい状況下、案件の現地視察が困難となる事態が想定される。また誘拐事件が多く、日本人は目立つため地方に出向くことが危険。(中南米) • 反政府組織との調整については、当該国政府窓口（救済・復興・和解省）を通じた調整メカニズムが機能していることから、特段の問題はない。但し、治安状況の変化について注視している。(アジア) • 十分なモニタリング能力を有する第三機関が存在しない。 • 有能な現地コンサルタントが皆無。(中東)

5-6 紛争後の平和構築プロセスにある在外公館における本スキームの実施体制

本項では、紛争後の平和構築期にある国々における本スキームの運用状況を把握するために、中東とアフリカ地域における 5 ヶ国（アフガニスタン、イラク、スーダン、コンゴ（民）、モザンビーク⁴⁰）の在外公館を対象として、アンケート調査の結果に基づき実施体制のあり方を検討した。その結果、以下の点が明らかになった。

- ① 紛争後の平和構築の時期にある対象 5 ヶ国の在外公館の中に、本スキームの案件数、総供与額数、1 件当たりの平均供与額がいずれも大きい公館がある。
- ② 5 ヶ国の在外公館の中には、「人間の安全保障」の理念あるいはそれに深く関連する分野における取り組みに対する認識の高い公館が多い。
- ④ こうした状況にも関わらず、実施レベルでは案件の選定基準や他スキームとの連携等も含め、実施体制において同理念が未だ反映されておらず、またサイト訪問が十分でなかったり、災害・紛争地域における実施案件用のモニタリングおよびフォローアップ体制が必ずしも整備されている訳ではない。

5-6-1 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の実績

対象 5 ヶ国につき 2002 年度～2004 年度に実施された本スキームの案件数、全案件供与額合計および 1 件当たり平均供与額にみられる特徴として、① 総案件数ではアフガニスタンが突出しており、供与額では、アフガニスタンとイラクが突出していること、および② 1 件当たりの平均供与額（全案件供与額合計を総案件数で割ったもの）では、特にイラクで 1 件当たり平均が 5 千万円を超えるなど、その額は突出している。また、コンゴ（民）以外の 4 ヶ国では比較的大型の案件が多く扱われている、ことが挙げられる（表 5-29 参照）。

⁴⁰ モザンビークについては必ずしも紛争が終結しているとはいえない状況である。

表 5-29 対象 5 ケ国で 2002～2004 年度に実施された本スキーム総案件数および供与額

	総案件数	供与額合計 (円)	1 案件当たり平均 (円)
アフガニスタン	408	4,036,710,694	9,893,899
イラク	51	2,588,178,522	50,748,598
スーダン	16	182,790,836	11,424,427
コンゴ (民)	25	96,513,164	3,860,526
モザンビーク	23	306,060,640	13,306,984

大型案件の多いこれら 5 ケ国においては、サイト視察によって事前調査を行った案件数が 3 件～10 件と少ないことがもう 1 つの特徴である (表 5-30 参照)。5 ケ国の中でも特に応募・要請案件が多いアフガニスタン及びコンゴ(民)において、事前調査を実施した案件はそれぞれ 10 件、5 件であり、全体のわずか 1%程度である。イラク及びスーダンにおいても、応募・要請案件総数に対して事前調査が実施された案件数の割合は 10%以下と低い。

表 5-30 対象 5 ケ国で 2004 年度に応募・要請のあった本スキーム案件数および承認案件数

	応募・要請 案件総数	うち事前調査実施 案件総数	承認案件総数
アフガニスタン	821	10	277 (228)
イラク	30	5	8 (44)
スーダン	46	3	1
コンゴ (民)	475	5	1
モザンビーク	×	3	4

注1) モザンビークでは、継続案件整理のため同年度には一般公募されていない

注2) 本表は対象 5 ケ国における在外公館からの質問表への回答内容を基に作成しているが、アフガニスタンおよびイラクにおける承認案件総数に関しては、外務省ホームページ上の 2002 年度～2004 年度の本スキーム案件に関する情報との相違が見られる (カッコ内の数字はホームページから入手した情報)

5-6-2 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の実施体制

対象 5 ケ国における本スキームの人員体制をみると、本スキームの担当官が 1 名ずつおり、現地職員に関しては 1 名ないし採用されていない。外部委嘱員の採用は、アフガニスタンでは本邦および現地採用を合わせて 10 名、モザンビークでは 3 名、イラク及びスーダンでは各 2 名であり、コンゴ(民)での採用はない。

表 5-31 対象 5 ケ国における本スキーム担当の本官職員、現地職員、外部委嘱員の人数

	担当本官 数	現地 職員数	本邦採用の 外部委嘱員数	現地採用の 外部委嘱員数 (日本人)	現地採用の 外部委嘱員数 (日本人以外)	計
アフガニスタン	1	0	3	3	4	11
イラク	1	1	0	0	2	4
スーダン	1	0	1	0	1	3
コンゴ (民)	1	1	0	0	0	2
モザンビーク	1	0	0	2	1	4

人員配置状況を表 5-30 と照らし合わせると、スーダンやモザンビークといった応募・要請案件数、事前調査実施案件数、承認案件数がどれも比較的少ない国々において、本官、現地職員、外部委嘱員の総数各 3 名～4 名の実施体制で対応しているが、コンゴ(民)に関しては、応募・要請案件総数が 475 件もあるにも関わらず、本官 1 名と現地職員 1 名の計 2 名のみで対応している。アンケートへの記述回答によると、コンゴ(民)では、被供与団体や実施団体の援助受け入れおよび案件実施能力が極めて低いため、事前調査とモニタリングに多大な時間を投入しており、現時点では、専門・技術的能力や維持費を必要としな

い案件を優先して選定し、労力とリスクの最小化に努めている。協力分野に関しては、地域・分野的に過去の本スキームでの案件や後に実施予定の一般無償案件と関連性を持たせることにより、日本の支援に対する広報効果を高めている。

また、人員配置状況を表 5-29 と照らし合わせて見ると、イラクでは 2002 年度～2004 年度の総案件数および大型案件が多いにも関わらず、本官 1 名、現地職員 1 名、外部委嘱員 2 名の計 4 名のみで対応しており、その実施体制は、上述した案件数の比較的少ない他の国々におけるそれとさほど変わらないことが分かる。また、アフガニスタンにおける本スキーム実施体制は、本官 1 名、外部委嘱員 10 名の計 11 名となっており、対象 5 ケ国の中でも最大ではあるが、応募・要請案件数および承認案件数が突出している点を考慮すると、1 人当たりの担当承認案件数（約 25 件）は他の 4 ケ国の在外公館におけるそれと比較にならないほど大きい点が指摘される。これと関連して、同国においては、前述した通り、応募・要請案件総数に対して、視察による事前調査実施案件数が相対的に少ない点にも注目される。

5-6-3 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の位置付けと現状

対象 5 ケ国のうち、スーダンおよびコンゴ（民）を除く 3 ケ国の在外公館では、本スキームを「任国・地域固有の運用環境下で最も有効なスキーム」とであると見なしており、全ての在外公館が、任国・地域固有の本スキーム運用環境を考慮して独自の選定基準を設けている。しかしながらその一方で、2003 年度に「人間の安全保障」の理念が強化された後も、本スキームの選定基準は特に変わっていないと回答しているなど、現場における実施レベルでは同理念がそれほど強く反映されていない状況が伺える。また、アフガニスタン、コンゴ（民）、モザンビークの 3 ケ国の在外公館では、日本の他の援助スキームとの連携を積極的に進めるべきと認識しているものの、アフガニスタンを除く 4 ケ国では、他の援助スキームとの連携協力により形成された案件は現在のところ存在せず、実際には連携協力が思うように進んでいない状況が伺える。この点に関しては、前述した各公館における本スキームの実施体制の問題にも大きく関連していると考えられる。

表 5-32 は、対象 5 ケ国の在外公館が本スキーム案件の内容の妥当性を見る際に、特に重視している項目を示したものである。これによると、すべての在外公館では「基礎生活分野（BHN）の向上」を重視している。その他にも、2 ケ国では「平和の定着と国づくり支援」、3 ケ国では「緊急人道支援」が重視されており、86 公館全体の割合⁴¹と比較してみるとそれぞれ共に高い割合となっている。これらは、「人間の安全保障」の理念に特に密接に関連している分野であり、紛争後の平和構築の時期にある国々では、これらの分野に対する認識が特に高い点が見て取れる。

⁴¹ 全 86 ケ国中のうち、「平和の定着と国づくり支援」と回答したのは 21 ケ国（24.4%）、「紛争・災害地域への緊急人道支援」と回答したのは 14 ケ国（16.3%）となっている。

表 5-32 対象 5 ヶ国の在外公館が本スキーム案件の内容の妥当性に関して重視している分野

	アフガニスタン	イラク	スーダン	コンゴ(民)	モザンビーク	5ヶ国中の割合
基礎生活分野（BHN）向上	○	○	○	○	○	100%
平和の定着と国づくり支援	○	○	○	○		80.0%
紛争・災害地域への緊急人道支援	○	○				40.0%
社会的弱者支援	○	○		○		60.0%
生計向上・経済開発	○	○		○		60.0%
HIV/AIDSや感染症対策				○		20.0%

次の表 5-33 は、対象 5 ヶ国の在外公館におけるモニタリングおよびフォローアップの実施状況を示している。それによれば、被供与団体が提出する中間および最終報告書等で進捗状況を確認するのが全対象公館を通じて主な手段となる。現地職員等による近郊等のサイト訪問が実施されているのは、スーダン及びコンゴ(民)の 2 ヶ国のみである。なお、災害・紛争地域における実施案件用のモニタリング及びフォローアップ体制を整備しているのは、対象 5 ヶ国中、アフガニスタンおよびスーダンの 2 ヶ国のみであり⁴²、前者では現地コンサルタントや NGO といった外部の第 3 機関への委託、後者では同様の第 3 機関への委託あるいは他ドナーや国連機関への依頼が行われている。

表 5-33 対象 5 ヶ国の在外公館におけるモニタリングとフォローアップの実施状況

	アフガニスタン	イラク	スーダン	コンゴ(民)	モザンビーク	5ヶ国中の割合
被供与団体の中間・最終報告書等による進捗状況の確認	○	○	○	○	○	100.0%
終了後一定期間を経た案件を被供与団体の報告により確認			○	○		40.0%
館員が地方出張等の機会に当該地域の案件を視察	○				○	50.0%
草の根外部委嘱員による調査	○				○	40.0%
事業完了後の引渡し式に館員が出席して視察	○		○	○	○	80.0%
その他	○		○	○		60.0%

⁴² 全 86 ヶ国中のうち、災害・紛争地域における実施案件用のモニタリングおよびフォローアップ体制を整備していると回答したのは 5 ヶ国（5.8%）のみであり、上述した 2 ヶ国の他にはスリランカ、フィリピン、コロンビアの 3 ヶ国が含まれている。