

第7章 総合評価

本章では、第3章から第6章までの評価分析結果を踏まえ、「目的」の妥当性、「結果」の有効性、「プロセス」の適切性の3つの観点から総合的に評価を行う。

7-1 「目的」の妥当性

7-1-1 スキームの方針と新 ODA 大綱との整合性はあるか。

2000年9月の国連ミレニアムサミットにおいて「人間の安全保障」を日本外交の柱の1つと位置づけることが表明されたことを受け、2003年8月に約10年ぶりに改定された新 ODA 大綱では、「人間の安全保障」の視点は、ODA 政策立案から実施に至るまでのあらゆる段階において日本が重視する考え方として基本方針の1つに位置づけられている。「人間の安全保障」とは、人間の生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、人々の豊かな可能性を実現するために、人間中心の視点を重視する取り組みを統合し強化しようとする考え方である。具体的には、紛争、テロ、犯罪、人権侵害、難民の発生、感染症の蔓延、環境破壊、飢餓・災害等の「恐怖」や、貧困、基本的社会サービスの欠如等の「欠乏」といった脅威から個人を保護（プロテクション）し、また脅威に対処するために人々が自らのために選択・行動する能力を強化（エンパワーメント）することである。

「草の根・人間の安全保障無償資金協力ガイドライン（以下、本スキームのガイドライン）」に示されているスキームの方針を新 ODA 大綱の5つの基本方針（「開発途上国の自助努力支援」、「人間の安全保障の視点」、「公平性の確保」、「我が国の経験と知賢の活用」、「国際社会における協調と連携」）と照らし合わせると、両者の間には整合性が認められる。（第3章3-2-2の表3-1参照）。「人間の安全保障」の視点については、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、「開発途上国の自助努力支援」についても本スキームは開発における現地住民の自発的、自立的活動を支援するためのものであることから整合性がある。「我が国の経験と知賢の活用」および「国際社会における協調と連携」の部分は、日本のスキーム間の連携と他ドナーとの援助協調に繋がるものであるが、これらについては特にスキームの方針として一般化はされていない。一方、新 ODA 大綱の4つの重点課題（貧困削減、持続的成長、地球規模の問題への取り組み、平和の構築）のうち、特に、「平和の構築」については、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2003年度以降に方針として新たに含まれた。また、新 ODA 大綱において「貧困削減」のために協力を重視する分野として挙げられている「教育、保健医療、水・衛生、福祉、農業分野」は、本スキームの対象分野として「教育研究」、「医療保健」、「民生環境」、「農林水産」として反映されている。

7-1-2 スキームの方針に「人間の安全保障」実現のための援助アプローチは反映されているか。

2005年2月に発表された ODA 中期政策においては、「人間の安全保障」実現に向けた6つの援助アプローチが提示されており、そのうち特に、「人々を中心に据え、人々に確実に届く援助」、「地域社会を強化する援助」、「人々の能力強化を重視する援助」、「脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助」の4つのアプローチはスキームの方針に反映されている（3章3-3の表3-3参照）。「人々を中心に据え、人々に確実に届く援助」およ

び「地域社会を強化する援助」の両アプローチについて、本スキームのガイドラインには、①本スキームは、草の根レベルに直接裨益するプロジェクトに対して無償資金協力を行うものであり、資金供与の対象は地域に根ざした活動を実施している NGO や地方公共団体等を主とすると記され、草の根レベルに直接裨益することを案件選定の方針とし、草の根の人々に対する裨益効果があいまいなプロジェクトは支援しないことが原則とされている。また、②プロジェクトの選定基準として、プロジェクトの各段階において裨益住民の参加が確保される等の工夫があることが望ましいとされている、ことが確認された。さらに、「人々の能力強化を重視する援助」アプローチの中で具体的に挙げられている「基礎社会サービスの提供」と「職業訓練等の生計能力向上のための支援」は、本スキームが優先的に支援するとされる基礎生活分野に資する分野（BHN）（「保健医療分野」、「教育研究分野」、「民生環境分野」）であり、実績としても多数を占めているものである。「脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助」アプローチで言及されている「開発援助と人道的支援の両方を視野にいたした包括的な対処」については、外務省無償資金協力課によって2003年4月に発表された「草の根・人間の安全保障無償一人間の安全保障分野における支援の強化一」において、「人間の安全保障」の強化が反映された分野における複数の支援活動の一つの地域で総合的に行っていくプロジェクトを積極的に支援するとの方針が表明されたが、本スキームのガイドラインの中には一般化されておらず、発掘・形成は地域のニーズと被供与団体の実施能力とを考慮して行われている。

7-1-3 「人間の安全保障」理念の強化はスキームの方針に反映されているか。

「人間の安全保障」の概念に従えば、当該スキームは「草の根・人間の安全保障無償資金協力」と改称される以前にも、「人間の安全保障」の理念を反映していたとすることができる。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いた、また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能力強化に相当する分野である、ためである。従って2003年4月に外務省無償資金協力課によって発表された「草の根・人間の安全保障無償一人間の安全保障分野における支援の強化一」の中で表明されている通り、現在の「人間の安全保障無償資金協力」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。そして、2003年度以降「人間の安全保障」の理念がより強く反映された案件がスキームの対象とされたことによって、従来から支援対象とされていた人々「欠乏」に直面している人々に加え、従来のスキームの援助枠組みのもとではそれ以前には援助の対象外とされていた人々「恐怖」に直面している人々も援助対象とされたことに大きな意義がある。「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、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は評価できる。

7-2 「結果」の有効性

7-2-1 「人間の安全保障」理念強化はスキーム実施に反映されているか。

2003年度にスキームの方針に「人間の安全保障」理念の強化が導入され、「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」へと改称された以降も、実施面において顕著な変化はみられない。過去3年間の実施案件数の95%は、「スキームの目標体系図」（図1参照）のもとで課題別目標1（基本的生活ニーズ（BHN）実現への支援：保健医療、教育、環境、民生の4分野）および課題別目標2（生計の向上・経済開発への支援：農林水産、通信運輸、生計能力育成の3分野）に分類した、いわゆる「従来の草の根無償型/開発型」の案件である。すべての地域においてこの課題別目標1の案件数が最

も多い。

一方、「人間の安全保障」理念の「強化」の部分に相当する課題別目標 3（緊急人道支援：災害・飢餓対策、難民支援分野）、課題別目標 4（平和の定着と国造りへの支援：紛争後の復興支援、選挙・民主化支援の 2 分野）および課題別目標 5（感染症対策への支援：HIV/エイズ、その他の感染症の 2 分野）は全体の 5%に過ぎない（第 4 章 4-3-1）。

これら 3 つの課題別目標の占める割合が未だ少ない理由として、2003 年度以降も案件の選定基準が以前と変わっていないことが挙げられる。2005 年 11 月～12 月に本スキームを運用する 92 在外公館に対して行った実施体制に関するアンケート調査によれば、回答を寄せた 86 公館のうち、2003 年度以降に選定基準が変わったと答えた公館は、全体の約 25%に相当する 21 公館であるが、そのうち 10 公館は、基礎生活に資する分野（BHN）への支援を強化するようになったと答えており、平和構築・復興支援を重視するとの回答は全体の 7%に相当する 6 公館のみであった（第 5 章 5-3-2）。さらに、すべての地域において申請案件の内容の妥当性を審査する際に最も重視する項目として、「基礎生活（BHN）分野の向上を目的とすること」が挙げられた（第 5 章 5-3-2 の表 5-12）。案件の選定基準で最も重視する項目として、アジア・太平洋地域を除く全ての地域において「任国の開発課題目標・課題・ニーズ・MDGs」が挙げられていることに注目すれば（第 5 章 5-3-2）、多くの国においては BHN 分野 への支援が地域ニーズとしてあり、本スキームがそうしたニーズに対応した結果として、前述した実績があると解釈することができる。

こうした解釈を裏付けるのが、現地調査対象国であるガーナおよびナイジェリアでの調査結果（第 6 章）と紛争後の平和構築プロセスにあるアフリカ 3 ヶ国（スーダン、コンゴ（民）、モザンビーク）の実施体制に関する調査（第 5 章 5-6）との比較である。ガーナおよびナイジェリアにおいては、「人間の安全保障」理念の強化がスキームに導入された以降も、BHN の向上を目的とした案件が優先的に選定されているが、これは当該国においてはこうした分野への支援のニーズが最も高く、難民対策や小規模災害対策は在外公館作成の本スキームガイドライン中では対象分野には含まれていてもニーズはほとんどないことが反映されているためであることが在ガーナ在外公館の本スキーム担当官へのインタビューによって明らかとなった。ナイジェリアについては、在外公館作成の申請団体向けの本スキームに関する説明書の中で、対象分野はいずれも BHN とされているが、これは主に日本の ODA 政策およびナイジェリアの開発目標・課題に基づく二国間政策協議で合意された重点援助分野が対象分野として設定された結果である。他方、同地域において平和構築プロセスにある 3 ヶ国はその他の多くの国と同様に、「基礎生活に資する分野（BHN）の向上を目的とすること」が内容の妥当性を審査する際に重視する項目として挙げられていると同時に、「平和の定着と国造り支援」や「紛争・災害地域への緊急人道支援」も重視する項目として挙げられている点に特徴がある（第 5 章 5-6-3）。平和構築プロセスにある中東 2 ヶ国（アフガニスタンおよびイラク）ではその特徴はより顕著である。内容の妥当性を審査する際に重視する項目として、「平和の定着と国造り支援」、「紛争・災害地域への緊急人道支援」といった「人間の安全保障」がより強く反映された案件と同時に、いずれの国においても「基礎生活に資する分野（BHN）の向上を目的とすること」および「生計向上・経済開発」といった、いわゆる「従来の草の根無償型/開発型」に相当する案件が選定の際に重視されており（第 5 章 5-6-3）、「地域のニーズに柔軟に対応する」とのスキームの目的達成に貢献している。

前述した通り、「人間の安全保障」理念の「強化」の部分に相当する 3 つの課題別目標（3～5）が全体に占める割合は未だ少ない。しかし、「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り（第 4 章 4-3-1）、これは、2003 年に外務省無償資金協力課によって発表された「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」の中で表明されている、「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。さらに、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おり、「多様なニーズに対応する」との本スキームの目的達成に貢献していると言える。他方、「感染症対策支援」のための実施案件数は、過去3年間に於いて減少傾向にある。特に、HIV/エイズ分野は実施案件数および供与額で減少が著しく（第4章4-4-1）、中でもアフリカにおいてその傾向が顕著であるが（第4章4-4-2）、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、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その他、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ことが現地調査における在ガーナ大使館および他援助機関へのインタビューの結果明らかになった。

7-2-2 「人間の安全保障」実現にむけた援助アプローチは実施案件に反映されているか。

新ODA中期政策で提唱されている6つの援助アプローチのうち、特に、「人々を中心に据え、人々に確実に届く援助」、「地域社会を強化する援助」、「人々の能力強化を重視する援助」、「脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助」の4つのアプローチはスキームの方針に反映されていることは上記7.2.1で述べた通りであるが、これらのアプローチが実施案件にどれだけ反映されているかを考察するため、ケーススタディ2ヶ国を対象に、「案件の計画・実施プロセスへの住民の参加の度合い」と「実施案件のコミュニティや人々の能力強化」への貢献度に焦点を当てて調査した。その結果、住民参加の度合いは両国ともに比較的高く、ガーナでは約60%、ナイジェリアでは約40%の案件において計画・実施プロセスに住民参加が確認された。計画策定への参加、整地や建設作業への労働力の提供、建設費用や維持管理費の負担などがその主な内容である（第6章表6-4および6-9）。

能力強化への貢献については、ナイジェリアでは、住民組織による維持管理を前提とした井戸建設や生計向上を目的とした職業訓練や農村開発に関する案件数が多いこととも関連して半数以上の案件が能力強化に貢献しているが、ガーナでは全体の20%弱にとどまる。コミュニティや個人の能力強化に必要とされる「行動様式の変化」のためには啓蒙活動や研修実施等が効果的であるが、こうした活動を支援するための間接費支援は、ナイジェリアでは実施されていない。これは、本スキームの支援対象はすべてがNGOによって既に実施されているプロジェクトであることから、支援対象プロジェクトにおける住民の組織化及び教育啓蒙等のソフトコンポーネントの部分についてはNGO自らの、あるいは他のリソースが既に導入・活用されているためである。ガーナでは間接費支援は少ないが、理数科教育の「質」の改善を目的とした他援助スキーム（JOCVや技プロ）との連携によってスキーム間の相互補完が行われた案件が少なからずあり、その結果、理数科教育における質の向上（JOCV/技プロ）とアクセス改善（草の根無償）という援助効果を生み出している点は評価できる。

7-2-3 スキームの比較優位性が実施に活かされているか。

<比較優位性1 草の根レベルに直接裨益するプロジェクトを支援する>

一般無償の資金供与の対象は中央政府であるのに対し、草の根無償の被供与団体は、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。過去3年間に実施された全案件の過半数以上が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、基本方針が実践レベルに反映されていることが確認された。

（第4章4-2）さらに、前述した在外公館へのアンケート調査の結果、全体の8割以上の在外公館が女性、子ども障害者等の社会的弱者を支援する案件であることを選定の際の重点項目であると回答しており、多くの実施案件の直接裨益者が社会的弱者であることを裏

付けている（第5章5-3-2）。さらに、ケーススタディ国であるガーナおよびナイジェリアにおける実施案件計53件の直接受益者の社会層はすべて貧困層を含む社会的弱者であることが確認されている（第6章、表6-4および表6-9）。特に、ガーナにおいては直接受益者が社会的弱者であることが案件選定の前提条件とされている。

<比較優位性2 草の根ニーズに柔軟に対応する>

一般無償あるいは技プロ案件は相手国の開発課題の枠組みの中で実施されるが、草の根無償は必ずしもその必要はない。政府援助の枠組み外であっても、草の根ニーズのある分野（例えば教育の場合、幼児教育、障害児教育、少数民族の子弟を対象とした教育、ノン・フォーマル教育等）や一般無償の取りこぼし案件などを拾い上げて実施することができるのが本スキームの比較優位性の1つである。ケーススタディ国であるガーナにおいては教育案件が全実施案件の60%以上を占めるが、幼稚園建設、聾学校学生寮建設、イスラム学校建設等がこうしたカテゴリーに相当する。他方、ナイジェリアにおいては、本スキーム政策協議で合意された重要分野の案件が本スキームの対象案件とされているため、すべての案件は当該国の開発課題の枠組みの中で実施されている。

さらに、「人間の安全保障」理念の強化が本スキームに導入されたことで、より多くのニーズに対応していることは上記7.2.1で述べた通りである。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。

<比較優位性3 草の根ニーズに迅速に対応する>

一般無償と草の根無償は、前者が中期的な課題に対応し、後者は緊急性のあるニーズに対応するという相違がある。案件要請から実施までの期間が、一般無償では通常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簡素化できることが特徴とされている。ガーナおよびナイジェリアにおける視察案件（2002年度～2004年度の実施案件）を例にとると、ガーナの4案件については申請書の受理から贈与契約まではいずれも9ヶ月を要している。ナイジェリアの4件については、9ヶ月～14ヶ月である。（第6章－視察案件の評価）。

本スキームは、2002年度までは500万円以下でかつ特定分野（BHN分野）の案件については在外公館に実施可否の決定権が委ねられていた。このため、ナイジェリアでは手続きの簡素化による業務の効率性を考慮して、2002年度までは案件応募の際には供与限度額を500万円と掲示し、支援分野も基礎生活分野が主とされていた。ガーナでは特にこうした配慮はされていないが、現地調査による被供与団体へのインタビューでは、他のドナーと比較して本スキームの「足の速さ」を評価する声が多く聞かれた。在外公館の本スキーム担当者によるインタビューの結果、本省承認を要する500万円以上の案件で緊急性を有するものについては、状況を考慮して本省から迅速な対応が得られていたため、「迅速性」の面で不都合は生じていなかったことが確認された。

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り、こうした手続きの変更が本スキームの比較優位性の1つである「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年の実施案件という制約もあり、今回の調査では把握できなかった。今後のスキーム評価での調査項目とすることを提言したい。

7-2-4 連携協力はスキームの目的達成に貢献したか。

本評価調査では、ケーススタディ 2 ヶ国を対象として本スキームと日本の他スキームとの連携案件および他ドナーとの援助協力案件の状況を把握するとともに、連携協力の利点と留意点を抽出した。日本の他スキームとの連携案件は、ガーナにおける教育分野で 6 件（JOCV との連携 4 件、技プロとの連携 2 件）、ナイジェリアでは 3 件（JICA 専門家との連携 2 件、技プロとの連携 1 件）が確認された。ガーナについては、連携はいずれも案件の発掘・形成の段階から大使館と JICA 側とが予め調整した結果ではなく、申請団体のイニシアティブを背景として JOCV あるいは JICA 専門家が自主的に案件発掘に協力したことによる。また、他ドナーとの協力案件は、ガーナでは小学校建設においてアメリカの小規模無償プログラムである Ambassador's America Self-Help Program との協力がみられるが、協力については本件の事前調査時点で在外公館の草の根担当者は把握していなかったことから、現地では協力案件であるとはみなしていない。Ambassador's America Self-Help Program の担当者はサイト訪問によって日本の草の根無償資金が同じ小学校に投入されているものの他の目的で活用されていることを確認した上で承認を行っている。このようにガーナでは、申請団体側が強いリーダーシップを発揮して日本の他スキームや他ドナーとの連携協力が進んだ点に特徴があり、実施主体のオーナーシップ（主体性）がスキームの目的達成に重要であることを示唆している。）他方、ナイジェリアで実施された「ラゴス環境衛生・マラリア予防計画」案件（2003 年度）は、当該国における技プロと本スキームとの初めての連携案件としてばかりではなく、日米合同プロジェクト形成調査のフォローアップ案件として多くの関係者がその発掘形成に関わったが、応募・要請の受理から資金供与の決定（承認）までに 1 年近くを要したにもかかわらず、事業計画の内容が十分に検討されず、援助効果は高くない（第 6 章 6-2-5）。その主な原因として、大使館草の根チームにとって、保健衛生環境という新しい分野の案件であったことに加え、政策主導型（トップダウン型）の連携案件形成であったために調整が難航したことが挙げられる。

日本の他スキームとの連携によっていかなる相乗効果が得られたかについてみると、第 1 に、JOCV や JICA 専門家は、本スキームの目的の 1 つである「草の根レベルのニーズに対応する」ために必要な「地域住民のニーズの把握」に貢献していることが挙げられる。これはケーススタディ 2 ヶ国の事前調査の状況を見ると明らかである。ガーナにおいては、JOCV や技プロとの連携案件の事前調査はすべて JOCV や JICA 専門家によって行われており、ナイジェリアでは、事前調査は全て大使館員又は草の根委嘱員によって行われているが、JICA 関係者からの現地報告も受けている。（第 6 章の視察案件 1）第 2 の利点は、実施中案件のモニタリングに JOCV や JICA 専門家が果たす役割である。特に、遠方で実施されている案件については、在外による実施が容易でないため、JOCV や JICA 専門家は事前調査だけでなく、モニタリング・フォローアップにも少なからず貢献している。

なお、ケーススタディ 2 ヶ国における他ドナーへのインタビューの結果、他ドナーは小規模無償プログラムの事前調査やモニタリング・フォローアップに自国の援助人材を活用することはあるが、在外公館の援助ツールとして独自性を強調したいとの意向から、自国の他スキームとの連携は避けていること、また他ドナーとの援助協力も積極的に推進していないことが確認された。日本では在外公館は無償資金協力全般に関わっていること、また当該スキームの 1 件当たりの上限が他ドナーよりも高いこと、などの相違はあるものの、これらは日本の当該スキームに近年見られる傾向とは大きく異なる。同時に、他ドナーとのインタビュー結果は、連携協力を検討する際に、案件相互（自国の他スキームなど）の連携とリソース（自国の他機関の人材など）の相互活用とを分けて考える可能性を示唆している。

7-3 「プロセス」の適切性

7-3-1 本省と在外公館の役割分担・実施体制は適切であるか。

<在外公館の人員配置の適切性>

本スキーム実施のための人員体制について、本評価調査で実施したアンケート調査に回答した 86 公館をみると、平均 4 人体制（兼務の本官 1 名～2 名と現地職員 1 名、及び専任の外部委嘱員 1 名～2 名）、スタッフ 1 人当たりが扱う応募案件数は平均 48 案件で、承認率は 7.2%である。しかし、地域・公館によって人員体制に大きな格差があり、アジア地域は 1 公館平均 5.4 人体制で、スタッフ 1 人当たりの扱う応募案件数は 41 案件、承認率は 7.1%と比較的恵まれているのに対し、アフリカ地域は 1 公館平均 4.1 人体制でスタッフ 1 人当たりの扱う応募案件数は 83 案件、承認率は 1.8%と厳しい現状にある。また、アフリカ地域における在外公館は管轄国も多いことから、1 在外公館当たり 2.5 ケ国を管轄している計算になる。これはアジア地域の 1.1 ケ国の倍以上である。

平均 4 名という人員体制は、現地調査 2 ケ国においてインタビューを行った他ドナーによる小規模無償プログラムの人員体制（1 名～2 名）と比較すると決して少なくはない。しかし、本スキームの場合、支援候補案件の確定と本省への請訓を行う本官が他業務を兼任していることが多く、効率的・迅速な業務の実施に影響を及ぼしている。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活用しているが、現地職員には単独での地方出張が認められていない。また、外部委嘱制度を活用している在外公館の多くで、外部委嘱員は事前調査（書類審査、応募団体ヒヤリング、サイト視察）から団体との協議・調整、請訓表の起案（日本人の場合）、更にモニタリング及びフォローアップまでほぼ全プロセスの業務に関わっており、制度導入時より期待されていた外部委嘱員の専門的知見の有効活用は達成されていると言えるが、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。

人員体制について担当スタッフ数が全体平均値の 2 倍の 8 名を越える 8 公館をみると、災害・紛争後の平和構築プロセスにある公館に重点配置されている傾向が認められる。しかし、紛争後の平和構築プロセスにある 5 在外公館（アフガニスタン、イラク、スーダン、コンゴ（民）、モザンビーク）における本スキームの担当スタッフ数は、アフガニスタンを除く 5 ケ国では 2 名～4 名であり、その他の在外公館の人員体制との差はない。アフガニスタンにおいては計 11 名が草の根無償業務を行っているが、2004 年度の応募・要請案件総数が 821 件ある点を踏まえれば、1 人当たりの承認案件数は約 25 件であり、他の 5 ケ国における 1 人当たりの承認案件とは比較にならないほど大きい。しかも、担当本官は 1 名のみである（第 5 の 5-6-1）。このことから、「人間の安全保障」強化の理念はスキームの方針に反映されており、実施においては、「平和構築と国造りへの支援」のための案件数は増加傾向にあるものの、そうした変化が人員体制には未だ反映されていないと言える。

<本省と在外公館との権限・役割分担>

案件の選定・審査については、在外公館が要請団体の適格性や案件の内容・規模・援助効果などについての事前調査（書類審査、要請団体ヒヤリング、サイト視察）を行い、支援候補案件を確定した後に本省に請訓・稟請、本省が承認・決定を行っている。2002 年度までは 500 万円以下の特定分野の案件については在外公館が実施の可否を決めていたが、2003 年度より、国民に対する説明責任及び透明性確保のため、全案件について本省が決定を行うよう変更された。このような本省と在外公館の役割分担及び在外公館における人員配置と業務分担のあり方は、本スキームの実施体制の強化と説明責任及びアカウンタビリティの確保を目指して設計され推移してきたものである。

一方、小規模無償プログラムを運用する他ドナーの多くは、在外公館における案件審査委員会の制度を導入している。勿論、100 万円～200 万円を中心に 500 万円以下の支援を在外決裁方式で行う他ドナーの小規模無償と 1,000 万円あるいはそれ以上の支援も可能な本スキームとでは、スキームの目的や趣旨も異なり、運用手続きを単純比較するのは適切

でない。しかし、本省へ請訓する支援候補案件の確定に際して、必ずしも開発援助事業の専門家ではない担当官に判断を委ねるのは負担が大きいことも否めない。従って、案件審査委員会という方式をとるか否かは別としても、他の本邦援助関係者から情報や専門的知見を得つつ候補案件の内容の確定を行っていくことは、上述した人員体制の制約のもとでは望ましいと言える。実際に、在外公館へのアンケート調査の結果、大使館内に選定委員会を設け、JICA 現地事務所職員の参加を得ている公館がすでに存在することが確認されている。

7-3-2 運用手続きおよび案件の発掘・選定プロセスは適切であるか。

<運用手続き>

本スキームの運用手続きは、本省作成のガイドライン「草の根・人間の安全保障無償資金協力実施要領」の中で基本となる選定方針・支援対象とともに規定されており、在外公館はそれに則って事前調査を実施し、支援候補案件を確定している。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本省作成のガイドラインや実施要領が規定する具体的な運用手続きについては、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。しかし、在外公館へのアンケート調査によれば、60%以上の在外公館が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）を設けている。上記 7.2.1 で述べた通り、同調査では約 25%の在外公館が 2003 年度以降に選定基準を変更しているが、変更内容として「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。

<事前調査>

支援案件選定のための事前調査は、書類審査、要請団体ヒヤリング及びサイト視察で構成される。在外公館へのアンケート調査によれば、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り込みが行われているため、サイト視察が行われるのは全応募案件の約 10%に過ぎない。承認案件における事前サイト視察の実施率は全体平均 65.4%であるが、地域差がみられる。欧州では全承認案件に対して事前サイト視察を行っており、アフリカでは 95.5%、NIS 諸国 93.4%、中南米 81.6%、アジア 62.7%となっている。中東は極めて低く 23.1%しかない。（第 5 章 表 5-2）。例えば、アフガニスタンは過去 3 年間の案件数・供与額が共にトップであり、しかもその多くが紛争後の復興支援分野へ供与された 5000 万以上 1 億円以下の大型案件である（第 4 章 4-1-3）が、2004 年度のアフガニスタンにおける承認案件のうち事前調査を実施した案件は 3%に過ぎない（第 5 章 5-6）。アカウンタビリティの観点から言えば、申請団体の実施能力の審査を含む事前調査が適切に実施されることがより望まれるが、「人間の安全保障」理念が強化された案件は緊急性を伴うことも多く、安全上の理由等により円滑な調査を行うことが困難である場合も多い。しかし、本評価調査時点では、緊急ニーズに迅速に対応するため、「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。

<日本の他援助スキームとの連携・他ドナーとの協力案件の形成>

優良案件の発掘・形成に向け、現地 NGO ネットワークおよび他ドナーとの協力や日本の他援助スキームとの連携に取り組む在外公館は少なくないが、その実現は容易ではないことが在外公館へのアンケート調査の結果明らかとなった。

現地 NGO ネットワークとの協力によって、主に信頼性や能力の高い実施団体の発掘や草の根レベルのニーズの把握が期待されているが、実際に連携協力を成功した在外公館は半数に満たない。その理由としては、能力と信頼性を備えた NGO ネットワークが少ないことや、在外公館側に NGO の情報や連携協力を推進する人材が不足していることが指摘

されている。同様に、援助協力活動を行っている在外公館のうち、案件形成に至ったのは過半数以下にとどまる。ドナー間の情報交換が不十分であることが複数の在外公館によって示唆されている。他ドナーとの援助協力によって、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、ドナー間の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、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その他、単年度予算をベースとして実施される日本のODAと多年度に渡る供与コミットメントとディスバースが可能な他ドナーとの援助形態の違いに起因する問題も指摘された。

同様に、日本の他の援助スキームとの連携においても信頼性や能力の高い実施団体の発掘や草の根レベルのニーズの把握が期待されており、中でも多くの在外公館は案件形成・モニタリング・フォローアップへの協力を挙げている。特に、兼轄国において日本の他援助スキーム、とりわけJOCVや技プロとの連携によって案件発掘やモニタリング・フォローアップ面での利点があることが指摘された。その一方で、同一の開発課題に対する援助であっても、スキームによって相手国実施機関が異なるためにプロセス監理や関係者間の調整が困難であること、本スキームでしか対応できない分野や案件に重点を置くことも重要であること等が指摘されており、連携自体を目的とすることによって、「草の根ニーズへの対応」、「迅速性」や「柔軟性」という本スキームの利点が損なわれないように配慮する必要も示唆されている。日本の他援助スキームとの連携を推進している全在外公館のうち、実際に案件形成に至った在外公館は40%にとどまる。

7-3-3 モニタリング及びフォローアップ実施は適切であるか。

モニタリング及びフォローアップについてはガイドラインに具体的な実施要領が定められておらず、その実施について在外公館から本省への報告義務はない。本省は在外公館に対して定期的に中間・最終報告書の取り付け状況やサイト視察を伴うモニタリングの有無などの実施状況に関する調査を行っている。2005年度にも右調査は実施されているが、現在、最終的な評価結果の取り纏めを行っていることから、その結果を本スキーム評価調査に反映させることができなかった。

本スキーム評価調査で行った在外公館へのアンケート調査によると、多くの在外公館は、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。ケーススタディ国であるガーナにおいては、モニタリングは通常中間報告書・最終報告書を通じて行われ、計画変更や被供与団体者の代表者の変更等があった案件についてのみサイト視察によるモニタリングを実施している。そのため、過去3年間に在外公館のスタッフがサイト視察によってモニタリングを実施した案件は、全体の約25%にとどまる。他方、ナイジェリアにおいては過去3年間に実施された案件の約70%についてモニタリングが実施されているが、フォローアップそのものを目的とした活動は行われていない。アンケート調査では、問題案件発生時における迅速な対応の困難さが複数の在外公館から指摘されており、本省による館員出張旅費の迅速な承認が望まれる。さらに、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。

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はさらに改善の余地を残している。アンケート調査によれば、紛争後の平和構築プロセスにある全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）においては、被供与団体が提出する中間・最終報告書によって進捗状況が確認されているが、サイト訪

間によるモニタリングを実施しているのは2ヶ国のみである。館員による出張がさらに困難となる紛争・災害地域でのモニタリング及びフォローアップについては、現地コンサルタントやNGOなどの第三機関に委託、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。紛争・災害地域や紛争後の平和構築プロセスにある国・地域における案件は5000万以上1億円以下の大型案件であることが多いことを鑑みると、アカウントビリティ確保の観点からこうした国・地域における案件のモニタリング及びフォローアップ活動の充実は今後の課題の1つである。

7-4 総括

本スキームの「目的」の妥当性は高い。スキームの実施ガイドライン（外務省）および外務省無償資金協力課「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（2003年4月）」に示された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整合性が認められる。特に、新ODA大綱の基本方針の1つである「人間の安全保障」の視点や重点項目のうち「平和構築」との整合性が高い。

「人間の安全保障」理念の強化は本スキームの実施方針に反映されていると言えるが、実践レベルでは「平和構築と国造りへの支援」分野において案件数・供与額に増加が確認されるにとどまる。スキームの3つの比較優位性である「草の根レベルに直接裨益するプロジェクトの支援」、「草の根ニーズへの迅速な対応」、「草の根ニーズへの柔軟な対応」については案件実施に概ね活かされていると言って良い。従って、本スキームの「結果」の有効性はやや高いとの結論に至った。2003年度以降に変更された承認・決定手続きの変更が本スキームの「足の速さ」にいかに関与しているかについては今後の評価項目とされたい。

「人間の安全保障」理念の強化が方針に反映され、実践面でもわずかながら変化がみられ、特に平和構築プロセスにある国・地域において大型案件は増加傾向にあるが、人員体制および実施プロセスには未だ反映されていない。現地職員・外部委嘱員の有効活用が今後の課題となろう。