

第 8 章 効果的なスキーム運用のための提言

本章では、総合評価結果に基づいて、案件の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・効率的にするための提言を抽出する。

8-1 選定プロセス簡素化による効率性の確保

本調査で実施した在外公館へのアンケート調査では人員不足に関する課題が多く、在外公館から寄せられている。本官や現地職員の増員や外部委嘱員制度の拡充がなされることが最良であることは言うまでもないが、本項は特に、ケーススタディ 2 ヶ国（ガーナとナイジェリア）における現地調査および在外公館へのアンケート結果に基づき、現行の実施体制のもとで地域ニーズに迅速に対応するための方策を提言する。

(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。

ガーナでは年間に約 50 件の支援要請を受理するが、そのうち資金供与の対象となるのは 10 件～20 件である。対象案件数は、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（4 名）のもとで質を確保しながら実施が可能な数として決定された。過去 3 年間に実施された案件の実施プロセスが総じて適切であるのは、こうした方針が反映された結果であると言える。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 つの対応策である。

(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。ガーナでは、年間約 500 件もの問い合わせがあるが、本審査の前に仮審査を設け、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する。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とインフォメーションガイドを送付する仕組みとなっている。本スキームの援助趣旨に合わない申請は予め除外するため、審査対象となるのは約 50 件である。よって、承認案件数は 10 件～20 件となり、案件承認率は 40%と、効率性の高さを示している。在外公館のアンケートによれば、1 公館あたりの支援要請受理数は 50 件以下と答えた在外公館が最も多く全体の約 1/3 弱を占めるが、地域別でみると、今回のケーススタディの対象となったアフリカ地域は、1 公館あたりの応募要請受理数の平均は 339 件で最多であるが、承認率は 1.8 と最低値である。

8-2 申請団体の実施能力を効率的に確認する方法

過去 3 年間の実績をみると過半数以上の案件が NGO によって実施されているが、同時に十分な実施能力のある NGO の選定は多くの在外公館が抱える共通の課題であることが在外公館へのアンケート調査結果に表われている。信頼できる NGO の確保が困難である理由としては、現地 NGO の数が少ない、あるいは多すぎるという問題の他に、NGO の信頼性を判断するための情報が不足しているとの指摘が多くの在外公館からなされた。以下に、ケーススタディ 2 ヶ国における在外公館および小規模無償プログラムを実施する他ドナーへのインタビュー結果を踏まえ、特に申請 NGO の実施能力を効率的に確認する方法を提言する。

(1) 他 NGO および他ドナーから情報収集を行う。

米国の小規模無償プログラムである Ambassador's America Self-Help Program は、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 のオフィスを訪ね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ったりしている。在外公館へのアンケート調査では、現地 NGO ネット

トワークが存在しない、活発な活動を行っていない、「親分」的な NGO が存在しないなど、現地 NGO ネットワークのキャパシティや信頼性が不十分であることを示唆する回答も見られたが、たとえネットワークが存在しなくても、申請 NGO の活動についての情報を個々の NGO から入手することは出来、またそのために必ずしもオフィシャルな会合を実施する必要はない。

申請 NGO の実績を確認するためのもう 1 つの情報源は、他ドナーの小規模無償プログラム担当者である。今回、ケーススタディ国における他ドナーへのインタビューの結果、申請団体の実施能力の確認や問題案件の傾向は各国に共通しているものであることが明らかとなった。それぞれの経験をお互いに共有することは有用である。

(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。ガーナではこれまでは、過去の案件の実施案件一覧表、審査中案件の進捗状況の登録、援助実績統計などを案件データベースとして作成・監理してきた。ナイジェリアについては、データベースの作成の有無は未確認であるが、同国においては 2002 年度までは 500 万円以下の BHN 分野の案件については在外公館によって承認・決定できたことから支援分野や供与額を限定した結果、実施案件の内容が類似し、館内には過去の案件に関する情報が蓄積されている。その他の在外公館でも同様の情報を蓄積していることであろう。そうした情報を更新して今後、有効活用することを勧めたい。更新する情報としては、例えば、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

ケーススタディ国であるガーナとナイジェリアの過去 3 年間の実績を被供与団体別に見ると、前者においては、地方公共団体が優先的に選定されているのに対し、後者は被供与団体のすべてが NGO である点で大きく異なる。

(a) 実績のある NGO を優先的に選定する。

ナイジェリアの場合には、NGO の信頼性の確認は団体としての登録確認とこれまでの活動実績によって行われる。そのため、添付資料には団体登録証と定款、過去 2 年間の活動報告書と財務報告書が含まれる。こうした方針は、ガーナにおけるカナダの小規模無償プログラムである Canada Fund for Local Initiatives にも見られる。右プログラムの申請書類には、過去の活動報告書および会計監査報告書、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、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が含まれる。

一方、ドイツによる小規模無償プログラムである Small-Scale Project Fund の場合には書類審査を通過した申請団体に対する面接とサイト訪問による事前調査によって申請団体の実施能力を確認するが、初めて申請する NGO への資金供与を Euro 5,000 以下にすることでリスクを回避している。

(b) 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。

ガーナにおいては、本審査のための申請書類として、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（郡教育委員会/教育事務所、郡保健局/郡保健事務所）からの推薦状の提出が原則とされている。同様の方針は、ガーナにおけるカナダの小規模無償プログラムである Canada Fund for Local Initiatives にも見られる。右プログラムにおいては、申請案件がその分野における郡の管轄機関によって支援されているものである場合には、該当管轄機関からの推薦状を提出することが原則とされており、政治介入の恐れがない場

合には、こうした方法による実施能力の担保も一案である。

8-3 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

一般プロジェクト無償の場合、現地における案件形成・審査の段階で当該分野の専門性を有する JICA 専門家等の知見を活用することが可能である上、予備調査、基本設計調査の段階で比較的長期間（1 ヶ月程度）にわたりコンサルタントが現地に張り付き、要請省庁・機関の財政状況や維持管理能力から要請機材のスペックに至るまで詳細な調査を実施するシステムとなっており、案件として一定以上の完成度が担保される仕組みが整っている。他方、草の根無償の場合には、案件形成・審査の段階において当該分野の専門的知見を活用する仕組みとして草の根外部委嘱制度が導入されているが、外部委嘱員の人数やその専門分野は、必ずしも当該公館が扱う草の根無償案件業務全般に専門的知見を提供するに十分とは言えない。こうした現状への対応策としては、外部委嘱制度の更なる拡充・活用の他に、現地 ODA タスクフォースを始めとする既存の人的リソースをオールジャパンとして有効活用することが考えられる。

(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。ケーススタディ国であるガーナにおいては既にそうした試みが確認できた。ガーナにおいては、大使館と JICA 事務所によって構成される現地 ODA タスクフォースの活動が活発で、現在、「国別援助計画」を改訂中である。今後、草の根無償担当官もタスクフォースの会合に参加して国別アプローチの枠組みを把握した上で、優良案件の発掘のための判断基準にする方針である。

現地 ODA タスクフォースからの情報提供を案件発掘・形成に活用することから、さらに一歩進んで、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。ケーススタディ 2 ヶ国における他ドナーはほぼ共通して案件審査委員会の設置と在外決裁を行っている。案件審査委員会の構成メンバーは、大使館スタッフ、その他の当該国の援助機関及び関連団体の関係者である点で共通しており、案件審査委員会において案件の審査、NGO に関する情報交換、参加メンバーへのサイト視察（モニタリング）の依頼を行っているドナーもある。本スキームのもとでは、現在是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。ナイジェリアのように現地 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。例えば、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。

8-4 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。上記 2-2 で述べた通り、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。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いてインタビューを実施した 7 ヶ国（アメリカ、イギリス、カナダ、フランス、オーストラリア、アイルランド、ドイツ）による小規模無償プログラムは、経常の人件費や運営費は本スキーム同様に支援対象としていないが、ワークショップ開催を含む啓蒙活動費等は対象とされている場合が多い。ドイツの場合にはキャパシティ・ビルディングを目的としたワークショップ等への支援が優先される。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。本調査で実施したケーススタディ 2 ヶ国において、このようなプロジェクトとして確認された案件はガーナで実施された「ニャニャノ母子開発センター建設計画」案件 (2004 年度) およびナイジェリアで実施された「ナイーージャ州ビダ近郊農村開発計画」(2004 年度) の 2 件である。前者は、被供与団体 (NGO) が地域女性の能力強化と生活環境改善を目的として既に実施中の案件を本スキームが支援するものであり、草の根無償資金は施設建設に投入された。多目的に建設された施設内では、幼児教育を施しつつ、母親や地域の女性に家族計画、保健、栄養、衛生、職業訓練等が行われる。後者は、稲作と畜産を主産業とする地方農村部の 3 村における農業生産性の向上と初等教育、保健、水・衛生分野の改善を目的とした案件である。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 ヶ国についてみると、援助ニーズや本スキームを取り巻く援助環境は大きく異なり、本スキームを活用した援助の展開の仕方に差が見られる。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。現在改訂中の国別援助計画（案）は、スキーム間の連携強化による相乗効果や、単年度予算をベースとして実施される日本の ODA が現地レベルの援助協調に積極的に参画するための方策として、異なる年度の複数のプロジェクトを相互に関連させた援助のプログラム化によるガーナ政府の政策との整合性・予測性向上を図る方向をうちだしており、今後は、一般無償、ノンプロ無償（見返り資金の活用を含む）、技術協力プロジェクト等、二国間ベースの協力学スキーム相互の連携強化や中期的視点から案件形成が行えるようにローリング・プランが導入される予定である。こうした動きに対応して、本スキームも視

野に入れてスキーム間の連携強化を図っていく可能性が検討されている。このように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。

「草の根ニーズへの対応」が利点とされる本スキームを、国別援助アプローチの枠組みの中に組み入れる際に、政府レベルの開発事業では見落とされがちな活動については状況に応じて対応できるように「柔軟性」を確保しておくことは重要である。スキーム間の連携自体を目的化するのではなく、当該スキームの利点である「柔軟性」が損なわれないような配慮が求められる。また、同一の開発課題に対する援助であっても、援助スキームによって相手国実施機関が異なることもあり、その場合には実施プロセスの管理や関係者間での調整が困難となり、スキームの利点である「迅速性」が損なわれる恐れもある。この意味でガーナの例は、連携協力を成功させるには、被供与団体（同国の多くは地方自治体）側の主体性が重要であること、日本側に関してもセクター全体の活動を調整する政策アドバイザーの役割が有用であることを示唆している。

(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を効果的・効率的な連携の一例である。

8-5 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

案件実施中のモニタリングの主な目的は、草の根無償資金を投入したプロジェクト実施の進捗状況を把握し、問題の発生を事前に防ぐ、あるいは発生した問題に迅速に対応することでプロジェクトの当初の目的を予定期間内に達成することである。以下に、効率的に案件実施中のモニタリング及びフォローアップを実施するための方策を提言する。

(1) 実施団体（被供与団体）による自己評価を義務付ける。

これまでモニタリングの重要性は認識されつつも、多くの在外公館は主に人員不足のため、案件実施中のモニタリング及びフォローアップにまでは手が回らないという現状が在外公館へのアンケート調査結果に反映されている。こうした現状のもとでモニタリング・フォローアップを強化するための方法として、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ことを提言する。

(2) 効率的にモニタリングを実施するための方策

さらに、ケーススタディ 2 ヶ国における在外公館および小規模無償プログラムを実施する他ドナーへのインタビューの結果に基づき、以下の 4 点を提言する。

1. 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。最終報告書については、(1) で述べた評価シートによる自己評価を含めるものとする。
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。

8-6 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。さらに、現在は案件選定プロセスの一部を郡の行政機関が担う可能性についても検討されている。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 である。実施能力のある NGO の選定が課題となるが、そのための工夫として過去 3 年間の実施案件にみられる特徴は、① 申請者用の案内書に供与限度額を 500 万円程度と提示、② 政策協議で先方政府と合意した重点分野である水供給、初等・職業教育、保健医療に限定する、③ 支援費目は、比較的簡易な建築構造物（校舎、集会所、診療所、トイレ）の建設費、深井戸建設費、家具や高度でない機材の購入費とする、④ 間接費支援は行わないが、支援プロジェクトとしては住民の組織化や教育啓蒙等のソフトコンポーネントを含むプロジェクトで、かつそうしたコンポーネントを自己経費あるいは他ドナーからの援助によって既に実施している NGO を選定する、ことである。このように資金対象をある程度絞り込むことによって、在外公館には実施案件に関する情報と経験が蓄積される。供与対象の絞り込みが行われた結果、約 9 割の実施案件は 300 万円～600 万円と比較的小規模で、特定の分野に活動実績のある NGO が選定されることでリスクが軽減されるとともに、ハード面への支援を特化することで限られた人員体制の下で実施監理の労力を軽減し、迅速な対応を可能にしている。

8-7 中・長期的な視野に立った実施体制の整備

優良案件を選定する際に最も重要な審査業務は、申請団体、特に NGO の実施能力の審査である。在外公館が現行の人員体制で業務を効果的に実施する方策については上記で提言したが、本評価調査を終了するにあたって、本省による検討事項として、中長期的な実施体制づくりを展望した現地職員・外部委嘱員活用への支援を追記したい。

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。