

第3章

草の根援助



マクエリソ飲料水供給案件完成式典

一 沿革

草の根援助は一九八九年に「小規模無償」として始まり、非政府組織、地方公共団体、学校、病院等を対象とした小規模なプロジェクトを支援した。一九九五年にこの協力は、「草の根無償資金協力」と改称された。大型の無償資金協力は案件決定まで時間がかかること、相手側が中央政府ないし政府機関であること、効果がすぐ出ないことなどの理由で、もう少し早く、わかりやすく、効果がすぐ出る小ぶりの援助として発案されたわけである。カウンタートパートはよって地方政府、NGO、組合・協会等の住民密着組織でよく、また一件一千万円までのプロジェクトとされた。後に二〇〇三年になって、地域紛争、内乱、戦争からの復興、難民問題等人間の安全保障の理念を反映したのものにもこの援助が使えるようになり、その際、場合によっては支出上限も一件一億円まで良いことになった。これ以降草の根援助は正式には、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」と呼ばれる。

二 申請団体および分野

同援助の対象団体は、中央ではない地方政府、非営利・非政府団体（NPO、NGO、但し日本のそれは除く）、教育・医療機関等である。対象分野は、教育、保健・医療、村落・コミュニティ開発（道路、橋などのインフラ、水道供給等）、社会的弱者救済、環境保護、貧困削減、災害再建、人間の安全保障（対人地雷除去、難民、内戦からの復興・再建等）である。一般に、地方で行われる草の根レベルの経済・社会開発プロジェクトで規模があまり大きくない案件が対象となる。また便益が地方住民に直接行き渡るものでなければならぬ。

三 事業の流れ

申請手続きから案件実施、さらに事後モニターの流れは以下のようである。（一）大使館における申請手続きの説明会、（二）申請書の提出、（三）大使館における審査、（四）東京の外務省における承認、（五）申請団体と大使館で契約調印式、（六）資金の受け渡し、（七）事業の開始、（八）大使館による中間モニタリング、（九）事業の終了（完了モニタリ

ング)と最終報告書の提出、(十)外部監査の実施、(十一)竣工式典、(十二)大使館によるフォローアップ調査。

一般的に契約調印から工事終了まで一年以内に行われる。また、大使館によるフォローアップは案件が立ち上がって一年ないし二年経った後にそれが円滑に運営されているか否かをチェックするものである。

四 実績

二〇〇六年度までの実績(契約ベース)を見ると(表2参照)、件数は一九八九年度の九五件から二〇〇一年度の一七三一件まで増加し、それ以降二〇〇五年度(一六三三件)を除いて減少傾向にある。二〇〇六年度は一二二二件であった。金額的には(供与限度額)一九八九年度の約二億九四〇〇万円から増加して、二〇〇五年度にピークの約一四三億七五三四万円を記録し、二〇〇六年度は約一〇七億三八一三万円であった。カバーする国地域は一九八九年度の三二カ国からピーク時二〇〇一年度の一一七カ国二地域、そして二〇〇六年度は一〇五カ国・一地域であった。

第三章 草の根援助

表2. 草の根援助実績（世界各国・地域計）

年度	国・地域	件数	供与限度額 (億円)	伸び率 (%)
1989	32国・0地域	95	2.940	—
1990	44国・0地域	92	2.960	0.7
1991	48国・0地域	156	4.990	68.6
1992	55国・0地域	227	7.000	40.3
1993	55国・1地域	258	9.996	42.8
1994	56国・1地域	331	14.922	49.3
1995	71国・1地域	707	29.982	100.9
1996	82国・1地域	969	44.999	50.1
1997	89国・1地域	964	50.000	11.1
1998	93国・1地域	1064	56.998	14.0
1999	106国・1地域	1264	69.974	22.8
2000	106国・2地域	1523	84.885	21.3
2001	117国・2地域	1731	99.867	17.7
2002	111国・1地域	1415	94.979	-4.9
2003	112国・1地域	1405	112.387	18.3
2004	107国・1地域	1306	128.970	14.8
2005	109国・1地域	1633	143.753	11.5
2006	105国・1地域	1212	107.381	-25.3

出所：外務省

二〇〇六年度の実績をみると、地域別では、中南米四五四件（金額による割合でみて三三・三％）、アジア三九〇件（同三五・一％）、アフリカ一六〇件（同二二・〇％）、中近東一二一件（同二三・五％）、大洋州五八件（同四・〇％）、欧州二九件（同二・〇％）であった。件数で中南米においてよく利用されていることがわかる。また、金額で見た上位五カ国は、一位中国（七億一八八七万円）、二位アフガニスタ

ン（六億九一六八万円）、三位グアテマラ（四億八九四七万円）、四位コロンビア（四億一八五三万円）、五位カンボジア（四億二一七六万円）で、さらに金額で見た分野別内訳は、教育研究四六・〇％、民生環境二〇・一％、医療保健一五・九％、農林水産五・三％、通信運輸四・五％、その他八・一％であった。

因みにニカラグアの最近四ヶ年の実績は、二〇〇三年度六二件四億一〇三七万円、二〇〇四年度四〇件二億八二〇九万円、二〇〇五年度五四件四億二一四三万円、二〇〇六年度四〇件三億二四九八万円であった。二〇〇六年度の金額は、全地域計の三％に当たり、件数で第六位に入った。ニカラグアは結構健闘しているのである。因みに二〇〇六年度の件数でみた世界順位は、一位中国（八六件）、二位エクアドル（五四件）、三位グアテマラ（五二件）、四位コロンビア（四三件）、五位エルサルバドル（四二件）、六位ニカラグア（四〇件）であった。

五 草の根援助の特徴と問題点

草の根援助の特徴はいくつかあるが、(一)小回りが利いて早い点、(二)住民満足度が高い点に尽きる。大型援助はとにかく時間がかかる。一般プロジェクト無償案件の場合、JICAの開発調査(フィージビリティ調査)が入り、案件が採択され、詳細設計が行われ、工事、引渡しまで最低三年はかかる。それらの予備段階において開発調査が行われる前にその案件の発掘、妥当性の議論が現地政府と大使館サイドで行われるのにはば二年はかかるので、一件五年ぐらいはゆうにかかるのである。その間に政権が交代したり(ニカラグアでは大統領は五年毎に交代)、大使や担当館員が交代したりするので完成する案件は針の穴を通るようなものである。その点草の根案件は、案件募集から完成まで早いもので一年以内、長いものでも二年で達成される。その効率の良さは他の援助形態にないものである。もちろん大使館の草の根実施体制も効率よく運営されなければならないことは言うまでもない。

草の根案件は、中央政府ではない地方が対象で、住民からの要望をまとめて市役所なり、住民団体が応募するので、住民密着型で住民の需要を直接満たす案件が実現する。その結果案件終了後は住民の満足度も高いことになる。ゴミ収集車の供与やゴミ捨て場の建設・

整備、保健ポストの建設、校舎建設、農村道路や小橋の建設等は住民の所得を直接上げるものではないが、生活の質の改善、アメニティ向上、教育の機会増加、便利さの拡大を通してわかりやすい援助として好評である。

なお貧困緩和に関係することとしては、草の根案件に関連した工事を地元業者が行い、原材料も現地で購入する（一般プロジェクト無償は日本の設計会社、建設会社が原則的に請負い、資材の規格も厳しいので海外からの輸入品が多い）。ニカラグアのように失業率が高く（失業率十二％台）雇用機会が少ない所では、これにより生まれる雇用は地域にとり貴重である。住民満足度にはこうした派生效果も含まれる。

一方、草の根援助の問題点としては一般的に以下のようなものがある。まず、（一）案件選択過程に恣意性や政治的案件が紛れ込む恐れがある。地方の有力者が、自分の立場を利用して草の根援助を町に誘導して自己宣伝に使うようなケースである。これは大使館側の透明性のある選考システムで防がなくてはならない。また、よく指摘される点は、（二）実行段階における資金管理の問題がある。草の根援助の場合、案件が決まり最初に大使館で行われる調印式の時に、掛かる費用の全額が小切手で渡される。よって、それらが用途外使用や不正に使用されることのないよう、申請団体との頻繁な接触、監督が不可欠になる。

次に(三)実施体制の問題がある。小規模公館ではどこでも経済協力担当官は一名である。この担当官が実際には有償資金協力、無償資金協力、技術協力、「見返り資金」のすべての援助を監督・管理している。草の根援助だけでも各大使館は相当数の案件を実施しているのではとも一人では管理できない。そこで専属の草の根援助担当が必要となる。ところが草の根援助の予算には人件費が付いていない。大使館の予算と定員は厳しく定められているので、援助を担当するからといって人間を増やすわけにはいかないのである。そこで「委嘱員」という制度ができることになる。草の根をひとつのプロジェクトと考えれば、専門の人をコンサルタントとして雇うことは可能である。コンサル料ないし顧問料としてプロジェクトに計上される費用ではあるが大使館からみて人件費ではない。そのため、大使館の定員にも関係しないということになる。よって草の根担当のコンサルタントが何名か「委嘱員」という肩書きで雇われることになる。しかし、この予算の確保ならびに専門家を探するのが困難で各大使館の大きな悩みとなっている。またあくまでもコンサルタントなので、建前上プロジェクトが終われば契約も終了ということ、優れた委嘱員を継続的に雇用することができないという制約もある。

さらに(四)現地語の問題がある。草の根援助は住民密着型なので現地に飛び込み現地

の人と具体的計画を議論し、また場合によっては現地の人を説得したり、指導しなければならぬ。それくらい現地語に堪能でないと仕事を進められない。日本人でそうしたことができる人材は非常に限られている。一方、草の根担当は何も日本人に限ることはないが、東京との連絡は日本語が主であり書類も日本語で作らなければならない。まだ英語の書類で良いという段階にはなっていない。逆に、現地の人で日本語の書類を書ける人を探すのはほとんど不可能である。よって委嘱員を探すのに大変苦労するのである。

次に(五)申請団体の問題がある。草の根援助案件の成功・不成功の鍵は、申請団体の実行能力、熱意、団体指導者の指導力、創意工夫といった要素に大きく左右される。コラプションも起きるかもしれない。しかし、発展途上国、とくに貧困国では良識があり遂行能力の高い申請団体(地元NGO/NPO、財団、生産組合、地方政府等)が非常に限られている。申請団体が市役所だからと安心して、市長と副市長の仲が悪かったり、市長と市議会(ニカラグアでは市評議会)の関係が悪かったりすると実行に遅れが出たりする。ニカラグアにおいて草の根援助事業ではないが、JICAの青年海外協力隊派遣事業で、ある市役所に派遣された協力隊員が市長と副市長の権力争いのために、担当した事業進展に大迷惑をこうむったという話を聞いた。

最後に、(六) 監視機能の問題がある。資金の管理状況や工事の進捗状況、さらに完成後の施設などの使用状況は念入りな視察やチェックによるしか確かめようがない。すなわちモニタリングが重要になってくる。申請団体や工事を請け負った地元業者との接触、受益者とのインタビューが必要である。草の根援助はモニタリングを義務付けており、中間モニタリング、工事終了時モニタリング、ならびに案件完成から一、二年後のモニタリングを行うことになっている。しかし、このモニタリング用の人材を確保するのがまた大変である。ただでさえ人手不足の小規模公館では頭の痛い問題である。モニタリングでは、工程管理の面からは中間モニタリングがとくに重要になる。この時に資金が計画通り使用されているかをチェックする。資金が余りそうな時はそれで一部工事の補強をしたり、計画当初わからなかった修正、たとえば、建物建設の場合、屋根の雨漏りを防ぐために材料をランク上げたり、安全のために周囲に塀を作ったりといった計画変更が大使館と相談のうえ行われる(もちろん計画変更の場合は、原則的には東京本省の許可を必要とする)。資金の不正使用や手抜き工事を見抜いたりするのもモニタリングを行う人の腕にかかっている。ニカラグアにおいて草の根案件ではないが、「見返り資金」を利用したウミガメの産卵地へのアクセス道路建設において、川に架けた橋が大雨による増水で流されてしまったケースが

あった。これは橋の手抜き工事が原因と推測された。但し「見返り資金」はその性格上相手国政府の管轄下であり、監督責任は相手国にある（こうしたモニタリングの不備を防ぐために大使館では、「見返り資金」を利用した案件の場合、UNDPなどの中立的な国連機関を加えて実施過程を監督するように推薦している）。