

第6章

草の根援助の可能性



ワスパン市技術中学校校舎竣工式における歓迎の踊り

一 成功するための要因

ニカラグアにおける草の根援助の実施経験から、繰り返しになるかもしれないが、その成功・不成功を決める要因を整理すると以下になるう。もともとニカラグアのような貧困国は、地方の予算が非常に限られているので日本の草の根援助により何もない所に水道施設や診療所ができれば、地域住民から喜ばれるのは当然である。これらの援助が効率よくまた援助の効果を高めるためには、(一) 案件の選択方法、(二) 大使館の実施体制、(三) 地元側の実施体制、(四) 監視制度、(五) 広報・宣伝を確立する必要があるう。

(一) 案件の選択方法

草の根案件は公募によって行われる。よって種々の案件が応募されるが、その数は膨大で実際に毎年採用できる案件は四〇〇五〇件ぐらいである。そこで選り分けが必要となり、選考過程は公明正大さが求められる。筆者が担当した二〇〇三年度から二〇〇六年度にかけて、応募件数は、二〇〇三年度四六六件、二〇〇四年度二九四件、二〇〇五年度二四八件、二〇〇六年度二七五件であった。そこで新規に採用されたのが、すでに説明した方式で、案件を客観的に項目ごとに点数で表示し、合計点が五点を超えたものを一次審査通過

表5. 県別草の根援助案件数（2003-2006年度）

	県			四カ年合計件数				
1	ボ	ア	コ	11				
2	カ	ラ	ソ	13				
3	チ	ナ	ン デ	19				
4	チ	ヨ	ン タ レ	11				
5	エ	ス	テ リ	10				
6	グ	ラ	ナ ダ	10				
7	ヒ	ノ	テ ガ	7				
8	レ	オ	ン	12				
9	マ	ド	リ ス	6				
10	マ	ナ	グ ア	21				
11	マ	サ	ヤ	13				
12	マ	タ	ガ ル パ	15				
13	ヌ	エ	バ・セ	ゴ	ビア	11		
14	リ	オ・サン・ファン		7				
15	リ	バ	ス	8				
16	北	大	西	洋	自	治	区	9
17	南	大	西	洋	自	治	区	11
18	全						国*	2
	計			196				

* 選挙支援で全国対象。

出所： 在ニカラグア日本国大使館

の条件とした（「ニカラグア方式」）。この点数表は項目に工夫がしてあり、分野では、国連のミレニアム開発目標、ニカラグアの国家開発計画、日本のニカラグア国別援助計画に整合的かどうか、経済・社会背景では、ニカラグアの地域別人間開発指数に比較してどうか、申請団体では、体制、過去の実績、独自負担の有無、受益者数では、直接・間接の受益者の数、地域性では、新しい

地域に重点を置き、重複を避けるように、またその他では、緊急性や他との協調案件かどうかが問われた。このニカラグア方式により二次審査への絞り込みが容易になった点、また恣意性や政治力が排除された点、ニカラグアの国別援助計画に沿った案件が選びやすく

なった点ならびに首都に近い案件が多く採用される重複を避けられるようになった点がメリットであった。地域的拡大はこの方式を採用してから著しく、草の根案件が全国展開されるようになった(表5参照)。ニカラグアは行政区域が一五県二自治区に分かれているが、とくに、二〇〇三、二〇〇六年度の四年間において北部のヒノテガ、マドリス、ヌエバ・セゴビア県、南部のリオ・サン・ファン県、そして南・北大西洋自治区に対する草の根援助案件が拡大した。

(二) 大使館の実施体制

小規模公館では経済協力関係に割ける人の数は限られている。まして草の根援助のように年に四〇件以上の案件を発掘、審査、実行、モニタリングするためには専門性を持った人々の特別ユニットが必要となる。筆者の在任中、幸いにしてニカラグアではしっかりした草の根班を組織することができた。経済担当官の下にローカルスタッフ二名、委嘱員四名を確保でき、六名が専任で案件を分担した。委嘱員二名はモニタリングを専門に扱った。その結果、一九九九年度から二〇〇二年度までの四年間の草の根実施案件は計一二四件であったが、二〇〇三、二〇〇六年度の四年間は案件数一九六件と五八パーセントの大幅増加を記録した。

一般的に発展途上国では、専門性を持った人を確保することが非常に難しい。ましてや日本人で現地語ができる人は極端に限られている。そこで若い人に現地語教育を行い発展途上国に飛び込む人材育成が大切になる（現在はおもに青年海外協力隊の卒業生がそれを担っている）。また、将来的には、契約的な現行の委嘱員制度をもう少し職の安定を考えたものに変えていく工夫も必要であろう。たとえば、中南米ではおもにスペイン語が話されるので、ある国で三年ぐらい草の根援助を担当したら、そのあとほかの中南米諸国に移って草の根援助を継続するといったローテーションが組めれば良いだろう。さらに、英語による書類作成が認められれば、現地の人で英語に堪能な人はいるので、草の根班の維持はもっと容易になるう。

（三）地元側の実施体制

草の根案件は、地方の住民の要請から始まる。たとえば、人は生きるために飲み水が必要である。ある村では上水施設がないので毎年地元市役所に陳情しているが、予算不足で断られている。ある農民が時々村を訪れる日本人に気がついて相談する。それは日本大使館の草の根担当者であった。草の根援助プログラムの話を聞いた村民は、水道委員会を結成し日本大使館にプロジェクトを要請する。審査に通ったこの水道案件は実行に移される。

工事業者が選択され、また村民は無償役務の提供を申し出る。水源から貯水タンクへの水供給、貯水タンクから村への導水管敷設、塩化ビニール・パイプによる主導水管から各戸への配水管設置と工事は進行して無事完成する。そして安心して飲める水が村民全体に行きわたる。これらの一連の過程において申請団体（ここでは水道委員会）の役割は非常に重要である。援助資金を管理し、工事の進捗状況を監督し、大使館の中間、完了モニタリングに対応しなければならない。草の根援助では申請団体が主役である。とくに申請団体のリーダーは重要な役割を果たす。村民の意見をまとめ、大使館の草の根班と折衝・交渉を繰り返す、さらに案件全体を監督しなければならない。申請団体の良し悪し、工事業者の良し悪しは、案件の成功・不成功に密接に関係する。

草の根案件に関する限り、こうした点で問題が生じた例はなかった。住民の要請が切実のものが多く、申請団体も真面目であったからと推測される。とくに、申請団体の指導者がしっかりとしていると成功する率が高い。種々のプロジェクトは結局それを指導する「人」に帰せられる。ニカラグアの例では、住民教育センター（CANTERA、農村女性の自立支援）のアナベル・トーレス理事長やコミュニティー発展ユニット（UDECO、水道事業）のマルロン・アントン会長が指導力を大いに発揮し、成功した例として挙げられる。UDE

COは、何回か草の根案件の水道事業を手掛けるうちに、施工・監督のノウハウを蓄積し、効率よく案件を遂行できるようになった（たとえば、表四―四の三二番、サン・ホセ・デ・ボカイ市農村部飲料水システム改善計画）。これは明らかに草の根援助の学習効果といえよう。一方、将来的には、こうした申請団体や、工事関連業者の援助によるスポイル化、手抜き工事、汚職等に注意する必要があるであろう。

また、申請団体自身が資金や役務を提供したり、申請団体はNGO／NPOであるが、その計画を地元市役所が推して協力している場合などは、案件の成功率が高い。自分たちのプロジェクトであるという意識が働くからであろう。第五章第一節で紹介したウィーリ・ヌエバ・セゴビア市農村小学校校舎建設計画では、申請団体の市役所が机付き椅子等の教室用家具約二三〇〇ドルを負担した。また、二〇〇五年度の案件では、ボアコ市街地周縁部敷石舗装計画（表四―五、四四番）で、ボアコ市役所が立案時の設計に協力、実施に際しては工事と監督を分担した。サンフランシスコ・デル・ノルテ市橋梁建設計画（同表四七番）においては、同市役所が、実施に際して資材の保管、工事監督、工事費用の一部負担（約一八〇〇ドル）を支援した。また、ムエジェ・デ・ロス・ブエイジェス市農村道路改修計画（同表四九番）では、道路九キロメートルのうち六キロメートルを草の根援助で、残

り三キロメートルを同市役所が建設した。

(四) 監視制度

案件が実行され、完成し、それが利用される一連の過程を監視・監督する制度が必要である。このモニタリングがしっかりしていれば、資金の目的外使用や不正、工事の遅れや手抜き工事、できた施設や供与機材の使用状況を把握することができ、また不備があればその対策を取ることができる。しかし、首都から遠く離れた草の根案件を常時監視するのは容易なことではない。またそのための人手も小規模公館では割くのが難しい。ニカラグアでは、草の根班がこうしたモニタリングに積極的に取り組んできた。草の根援助のガイドラインで完了モニタリングが義務付けられたのは二〇〇五年度から、フォローアップ・モニタリングは二〇〇四年度からである。前述したようにニカラグアでは、二〇〇三年から独自にフォローアップ調査を実施してきた。

二〇〇八年三月に発表された平成一九年度外務省第三者評価『ニカラグア国別評価報告書』によれば、モニタリングに関して「ニカラグアでは年間五〇件以上の草の根・人間の安全保障無償資金協力をニカラグアのほぼ全域で実施しており、それら個々の案件をモニタリングしていくことは一般的に容易ではないが、ニカラグア（の日本―筆者注）大使館

では他の国に先行して体系的にモニタリングに取り組んでおり、これについて高く評価できる」(三一四九頁)としている。

また、資金管理に関しては、案件の途中および終了後に外部会計法人による監査を実施させ、報告書を提出させることになっている。資金に関しては専門家に任せるのが妥当との判断からである。こうした努力、ならびに申請団体の協力によりニカラグアでは、案件の成功率が非常に高く維持されている。

(五) 広報・宣伝

せっかく日本が援助を行ってもそれがニカラグア国民に理解されなければ意味がない。もちろん、直接の受益者は感謝するのであるが、他の人々への広報・宣伝も必要である。他の援助も同様であるが、草の根援助では案件中の機材に日本のODAマークのついたシールを貼ることを義務付けている。また建物や施設の場合、両国の国旗と日本の援助で作られたと書かれた銘版を付けることも義務付けている。これは受益者が日本の援助であることを忘れて欲しくないと同時に、他の草の根案件をまた申請するための道標ともなるからだ。

また、地元マスコミで取り上げられることも大切である。カバレッジの広いテレビや新聞で草の根援助が報道されることは日本の「プレゼンス」に非常に貢献する。とくに案件の



写真50. 草の根竣工式の新聞報道された一部

受益者が感謝の言葉を述べそれが全国に発信される効果は大きい。草の根の調印式や竣工式は、絵になりやすいのでマスコミに取り上げられ、大使館での調印式はよくテレビで放映された。また、地方の竣工式は、ほとんど毎回新聞で取り上げられ写真付きで報道された（写真50参照）。日本の草の根援助が広く宣伝され、しかも住民から喜ばれていることは特筆に値する。

ニカラグアの日本大使館が行っているこうした草の根援助の種々の工夫や努力に対して上記平成一九年度外務省第三者評価『ニカラグア国別評価報告書』はその提言の中で、「草の根・人間の安全保障無償資金協力案件は、個々の額は小さいものの、提案時にも実施時にも、そして評価の際にも、現地の人々と大使館が直接交流

する機会の多い援助形態である。ニカラグアにおいては、このように自らの手をかけて、手作的に草の根・人間の安全保障無償の実施方法に工夫を加え、これを現地の人々との直接の交流や、それを通じた同国社会・経済動向に関する情報収集の一助ともしていた。このように草の根・人間の安全保障無償スキームを活用した、日本のプレゼンス（存在感）を高める努力は大変有効であると見受けられた。このような独自の工夫を施して支援を実施することは、受益者にもその意気が伝わるであろうし、関わるスタッフの士気も上がるものである。その意味で、他国で実施される草の根・人間の安全保障無償に対して、一つの模範として推奨しうる」（四―三から四―四頁）と記している。

二 貧困国への有効性

ニカラグアの場合、二〇〇三―二〇〇六年度の四年間における日本の無償資金協力合計は、一一八・五八億円（交換公文ベース）であり草の根無償は同一四・三八億円であった。草の根無償は一二・一％に相当する。日本の援助に占める相対的割合は低いにも拘わらず、援助効果は非常に高いと体験から断言できる（草の根援助の効果が高い点について元上海総領

事は「広報の費用対効果の観点からのみいえば、受け入れ先の感謝の度合い、広報浸透度が、十億円以上の大規模プロジェクトと草の根無償資金協力とで大差がないのであれば、後者を中国全土に拡散したほうがよいのではないか。これは実際に無償資金協力に携わって経験した者としての偽らざる実感である」(一四四〜一四五頁)と述べている。杉本信行『大地の咆哮―元上海総領事が見た中国』P H P 研究所、二〇〇六年)。

日本の援助は今後、量から質、国の特徴を出す特化型援助、援助効果の高い援助といった方向に行くと思われる。一般プロジェクト無償資金協力による援助は、確かに金額も大きく、たとえば学校建設等被援助国の要請に依って実施されるためその効果もあると認識されているが、一方で、日本の設計会社、建設会社を使うため非常に高額になるといわれている。その点、草の根援助は地元の業者、地元の資材を使うため低費用で実行できる。また、前述したように小回りがきき、宣伝効果が高く、草の根レベルで直接喜んでもらえるため費用対効果が非常に良い援助形態といえる。草の根援助は、したがってもっと日本が力を入れて行うべきものである。近年この援助件数は全体で横ばいか減少気味といわれているが、こうした役に立つ援助こそ増加させねばならない。これからアフリカ諸国への援助が増えるといわれているが、貧困国の多い同地域には効果のある草の根援助こそ是非拡

大すべきである。

ただ、筆者はなにも草の根援助だけが援助であると言っているわけではない。援助も種々の援助を組み合わせて行うべきであろう。ニカラグアにおいても、一般無償による病院建設や橋梁建設は高く評価されているし、技術協力における防災地図プロジェクト、思春期リプロダクティブ・ヘルス強化プロジェクトや中小規模農家牧畜生産性向上計画も地元側から評判が良い。しかし、貧困国においては援助効果のはっきりした、結果の出る草の根援助は推薦に値すると主張したいのである。また、そのためには上述したようにしっかりと援助実施体制を作る必要があり、現地語を解し発展途上国へ積極的に出かける若者を育てることが肝要であろう。

なお、一般的に、小国に対して日本の援助をそれほど大量に行う意味があるのかといった議論が聞かれるが、国連等の国際場裡の舞台において日本の味方になってもらうためには必要な投資と考える。戦後日本は莫大な額のODAをアジアの国々へ行ってきたが、日本が本当に支持を必要とした時にそれらの国々が日本の「共同提案国」になってくれたり、賛成票を投じてくれるとは限らない。確実に日本に投票してくれる国を確保することが外交であり、小国でも一票の重みがあるといえる。