

南アフリカ共和国における 「草の根・人間の安全保障 無償資金協力」の現状

井ノ口一善

はじめに

「草の根無償資金協力」は我が国の開発途上国に対する援助の多様化を目指し、草の根レベルに直接裨益する形のきめ細かい援助を実施することを目的として1989年に外務省により導入された政府開発援助(Official Development Assistance: ODA)の一形態である。2003年に新たに人間の安全保障の理念をより強く反映させることを目的として、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」(以下「草の根」と名称が変更された。「小規模ながら足の速く、我が国の顔の見え、途上国の草の根レベルに直接裨益する援助方法」として2003年度実績で113カ国において活用されている援助スキームである。

「草の根」は、南アフリカ共和国(以下、南ア)において1990年に初めて導入された。以来、多岐にわたるさまざまな分野で計450案件以上の援助実績を上げており、南ア国内においての知名度も着実に上がってきている。特に南ア政府の意向によ

り有償資金協力を利用した援助が行えず、また一般プロジェクト無償の所得水準(1人当たりGNIが1416ドル)を超えるために無償資金協力も行えない状況で、「草の根」は技術協力と並び、我が国が南アにおいて利用可能な数少ない援助スキームの一つとしてその重要度は増してきていると考えられる^{†1}。

「草の根」の大きな特徴として、その運用面の柔軟性が挙げられる。先方政府と我が国政府との間での取り決めが必要な有償資金協力や無償資金協力と異なり、実施機関である各在外公館にある程度の裁量が付与されている。各在外公館は外務省より配布された「草の根」の基本理念や基準・ガイドラインを基本に実務を進めながらも、各国に適した運用基準を設定し、案件の形成を進めていくことが可能となっている。

†1 1994年のマンデラ政権誕生以来2度にわたる無償資金協力「対南ア支援パッケージ」は2004年5月末にほぼ終了した。

南アにおいてもその導入以来、現地の事情に適した「草の根」の運用方法確立のためにさまざまな検討を行ってきた結果、現在の形態となった。開発ニーズに合わせた分野への重点援助と実際の政策執行組織である地方公共団体との協力は、試行錯誤を重ねた結果確立した南アにおける「草の根」の運用方法である。本稿では、この「草の根」の運用方法を紹介し、その意義と今後の課題を考察したい。

1. 重点援助分野

「草の根」の援助対象分野については、ガイドラインの中で基礎生活分野(Basic Human Needs)への支援および人間の安全保障の観点より重要と思われる分野への支援が明記されており、各実施公館は各国の社会、政治、経済の情勢や開発状況を把握した上で、それぞれの実情に沿った形で支援分野を決定し、「草の根」を展開していくことが求められている。

南アにおいては、43年間にも及ぶアパルトヘイトという人種隔離政策のため、本来全国民に平等に行き届くべき義務教育や保健・衛生環境等の公共財が未だに大多数の黒人層の需要を満たすまでに至っていない。また、旧政権時代のBantu Educationなる人種別教育制度の下で教育を受けた黒人労働者は、社会に出て生計を立てていけるだけの訓練を十分に受けておらず、能力・技術不足は深刻な問題となっている。また、近年HIVの感染の拡大は深刻な社会・経済問題であり、その対策は急務となっている。このため、多岐にわたる年間1500件以上の申請案件の中から、「草の根」は特に教育改善(Educational Improvement)、職業訓練(Vocational Training)、初期医療(Primary Health)の三つを優先分野と位置付け、優先的に援助を行

うこととしている^{†2}。

教育改善

南アではアパルトヘイト政策の影響により、現在でも全国民に対し平等に提供されるべき義務教育において人種間・地域間で大きな格差が存在している。特に農村部や旧黒人タウンシップにおける教育環境は劣悪な状況であることが多い。教室の格差は著しく、公立の名門校や都市部の私立学校と比較すると、地方や旧黒人タウンシップにある大部分の公立学校は満足な教室もなく、所謂「青空教室」や、シャック(Shack)と呼ばれる簡易教室、ロンダベル(Rondavel)と呼ばれる伝統的の家屋等を教室の代用として何十年もの間使用することが多い。教育省もこの問題を重視しており、教室建設には率先して取り組んでいるが、財政難により目に見える成果は上がっていないのが現状である。こうした状況の中で、多くの学校理事会(School Governing Body: SGB)は独自に資金を集め、自校の教育環境改善の努力を行っている^{†3}。

「草の根」においても、学校理事会からの申請は全体の4割以上を占めており、年々増加傾向にある。また、2005年度に申請された学校理事会からの案件のうち、約92%は教室改修も含めた教室建設案件となっている^{†4}。「草の根」はこの

†2 1500件以上には、正式な申請書の提出以外にも団体からの電話問い合わせや独自の申請書での申請および援助依頼等が含まれる。

†3 学校理事会とは校長、教師、生徒の両親、地域住民によって構成され、学校の運営全般を行う南ア独特の組織である。南ア学校法によって独自の資金集めが可能となっている。

†4 南アでの「草の根」の申請書受付期間は前年度1月より約3カ月間となっている。2005年度は4月末で受付期間を締め切った。受付締め切り後に大使館に届く申請書は支援対象案件とならない。

ような義務教育環境の改善に少しでも寄与すべく、この分野を最優先分野の一つとして取り扱ってきた。過去5年間を振り返ってみても、教室建設・改修案件は83件、総額は実に6億6000万円という実績を上げている。

職業訓練

黒人労働者の能力・技術不足は南ア経済発展の大きな障害の一因となっている。特に旧教育システムで満身に教育を受けることができなかった世代や、黒人特有の文化の中で社会進出を妨げられてきた黒人女性の多くは、民主化後の国内労働市場において正規の仕事を得るために必要な技術欠如により、雇用の機会に恵まれないケースが多くみられる。また現在南ア経済が好調にもかかわらず民主化直後より失業率の改善がみられないのは、労働市場における供給側に問題があることを示しており、その最大の問題は熟練労働者不足だとも考えられている^{†5}。

南ア政府も黒人の職業訓練・能力開発には注力しており、失業率対策および経済発展の観点から職業訓練は重要なテーマとなっている^{†6}。このような状況を踏まえ、「草の根」は職業訓練プロジェクトを行っている非政府組織(Non Governmental Organization : NGO)、非営利組織(Non Profit Organization : NPO)、地域住民によって運営されているCommunity-Based Organization(CBO)などの所謂草の根組織に対し積極的に支援を行ってきた。

2005年度も全申請案件中約30%が職業訓練への支援依頼である^{†7}。近年女性の地位向上とともに、女性に対する職業訓練関連案件や女性が主催する団体からの申請件数は増加しており、案件数も増加傾向にある。代表的な例としては裁縫プロジェクトへの工業用ミシンの供与や煉瓦作り、野菜栽培プロジェクト等への機材供与、施設建設が挙げられる。

初期医療

保健・衛生環境は民主化後の南アにおいて新たに重点援助分野として注目されてきた援助分野である。特に南アにとって現在一番の問題はHIV感染の広がりに歯止めがきかないことである。同国のHIV感染者数は530万人と世界で最も多いとされ、成人5人に1人がHIVに感染しているとされている。不幸にもその感染拡大が民主化プロセスの時期と重なったこと、また世界中で批判の対象となったムベキ大統領のHIV/AIDSに対する誤った認識もあり、民主化以降有効な対策が実施されてこなかった^{†8}。ようやく2003年8月に抗レトロウイルス薬療法(ARV)の導入が決定されたが、初期段階での政府の対応の遅れは致命的であり、現在の爆発的な感染拡大の一因と考えられている。

HIV感染拡大問題は、労働力確保の観点からも大きな問題である。南アの企業100社を対象に調査を行ったOld Mutual社の研究レポートによると、会社員の19.4%はHIVに感染しており未だ増加傾向にあるとのことである(Old Mutual[2005])。特に民主化達成以降に教育を受け、高い技術力を

†5 1993年以来一貫して30%台後半から40%台の失業率で推移している。

†6 2005年8月にはムベキ大統領の指示のもと、ムランボーククカ副大統領を座長とする諮問委員会が発足したのも政府の関心の高さを示す一例である。

†7 2005年度「草の根」申請案件より。

†8 牧野[2005]

持つ若い労働者がHIV/AIDSによって失われていくのは企業のみならず、南ア経済にとって大きな痛手となっている。また、両親のAIDS死による孤児も増加の一途をたどり、大きな社会問題となっている。

遅々として進まない政府による抜本的なエイズ対策を尻目に、多くのHIV/AIDS問題を扱うNGOが南アでは誕生した。また国際NGOも南アにおいての活動を活発化させている。抜本的な治療薬が開発されていない現在、彼らの活動はAIDS検査を含む啓蒙活動、エイズ患者を看病するケアギバー（Care Giver）の育成プロジェクト、エイズ発症者のホスピス等に限定される。

「草の根」はその性格上消耗品等の供与には制約があり、ARVを含む薬剤の配布やエイズ検査キットの支援は困難である。そのため、主にホスピス施設の建設やケアギバー育成プロジェクトへの積極的な支援を行っている。

2. 東ケープ、リンボポ両州教育省との連携

優先支援分野の選定に加えて、地方公共団体との連携が南アにおける「草の根」の運用方法として挙げられる。南アにおいて優良案件を発掘し、裨益効果の高いプロジェクトを完成させるためには、地方公共団体との連携・協力は重要な要素の一つとなりつつある。南アの行政システム上、地方公共団体は中央政府が立案した政策を施行する実行部隊としての役割を担っている。例えば、中央教育省が小学校の教室建設を行う政策を決定した場合、教育関連担当の地方公共団体である各州教育省は、政策実行のための財源確保から始まり、その実際の運用方法の決定、施行までを行わなければならない。このため政策の実施機関であり、

所謂「現場」についての豊富な知識や現地の最新の情報を把握している州教育省との協力は、案件選定や効率的なモニタリング、フォローアップ実施の観点から有効な手段である^{†9}。

現在は試験的に全9州のうち、東ケープ、リンボポ両州教育省と協力関係を構築している。両州は教室建設に関し恒常的に財源不足に悩まされ、学校理事会からの教室改善への申請件数も多い州である。両州との協力は多岐にわたるが、主に案件選定、実施中案件のモニタリング、実施済み案件のフォローアップにおいて協力関係にある。案件選定においては、学校理事会より大使館に提出されたすべての申請書に対して優先順位付けを教育省が行い、「草の根」はそのリストアップされた上位の学校へ支援を行う仕組みとなっている。申請書のみでは判別のできないニーズの高さが把握でき、本当に支援を必要としている学校への援助が可能となる。また、学校理事会が「草の根」以外からも支援を得、援助の二重取り等の問題が生じることがあるが、州教育省との協力により未然に防ぐことが可能となる^{†10}。

本来贈与契約後のきめ細かい指導は、案件成功のためには不可欠である。しかし、遠隔地の案件に関しては、現地の通信事情や出張予算等の制約のために、すべての遠隔地案件に対して十分なモニタリング、フォローアップの実施は容易ではない。州教育省は州内の各地区（district）に出張所

†9 モニタリングとはプロジェクトの執行の管理を意味し、フォローアップとはプロジェクト終了後の裨益効果の検証を行うことである。

†10 各学校理事会は「草の根」以外にも他のドナーに対して同じように支援の要請を行っていることが多い。両州教育省は各学校に適切に援助が行きわたるよう、学校理事会の援助申請状況の把握に努めている。

を開設し個々の学校の問題や相談に対応する職員を派遣している。このように州内全域に職員を配置し、実施済み案件の視察も容易に行える州教育省との協力は重要である。特にリンポポ州とはモニタリング、フォローアップの段階において密な協力関係を構築しており、為替差損発生時や部材の値上げによる価格の高騰、施工業者とのトラブル発生時には、教育省が積極的なイニシアティブを取り、問題解決のための協力を行う仕組みとなっている^{†11}。

今後もこのような地方公共団体との連携の強化は必要である。現在は教育関係のみに止まっている連携を、他分野、特に保健関連で拡大し、また東ケープ、リンポポ両州以外の州政府ともこのような協力関係を構築することが案件成功のためには重要である。

3. 今後の課題

南アにおける「草の根」を通じた支援は、現地の事情に順応する形で優先分野への重点支援、地方公共団体との連携強化と南アの状況に適した「草の根」の運用方法の確立に取り組んできた。こうした取り組みにより、「草の根」を通じた南アにおける支援は、ある程度の成果を上げてきたと考えられる。しかし、現実の南アにおける開

発・貧困問題に比し、また、冒頭述べたように「草の根」は技術協力と並び我が国が活用できる数少ない援助スキームであることを勘案すると、これらの取り組みだけでは限界がある。

一つ目の問題として、現在の「草の根」は南ア特有の社会開発問題の背景を考慮に入れずに、画一的な支援を行っており、その背景に合わせた支援となっていない点が挙げられる。南アは歴史的に他国が経験したことのない人種差別政策・アパルトヘイトを経験し、現在もその負の遺産との戦いを余儀なくされている。開発・貧困問題の背景には、こうした歴史的経緯の存在がある。特に「草の根」の構造的欠陥として、援助の始まりが要請主義である点がある。所定の申請書に申請団体が記入し、必要書類とともに実施公館に提出され、初めて実施公館は行動を起こすことが可能となる。また他の援助スキームと異なり、「草の根」は被供与団体の協力が必要な被供与団体参加型の援助形態である点である。プロジェクトの成否は被供与団体の計画内容および事務管理・処理能力にかかるところが大きく、必然的に過去に他ドナーから支援を受けた経験があり、事務処理能力の高い団体が有利になってしまう傾向にある。つまりアパルトヘイト時代に十分な教育を受けることができず事務処理能力は低いが、本当に援助を必要としている団体・地域に「草の根」が援助を行っていない可能性が高い。二つ目の問題として、南アのように有償・無償資金協力が行えず「草の根」が大使館として行える唯一の援助手段にもかかわらず、その活用方法においていかに我が国の国益に貢献するかの議論と戦略が欠けていることが挙げられる。

この二つの大きな問題を解決するためには、まず案件発掘を自らの手で行うことを可能とすべきである。自ら現地に足を運び、要望調査を行い、

†11 「草の根」は運用通貨が米ドルとなっており、本省への^{請求}申請時と資金の支払い時では為替の変動により支払額が異なる場合がある。特に南アの通貨・ランドは米ドルとの取引量が少なく投資機会が絡むこともあり、大きく変動する傾向にある。南アの景気見通しが明るいこと、南ア当局の外貨準備が進んだこともあり、近年はドル安傾向にある。実際に2001年から2004年の3年間で111%もランドが高騰した(2001年末: 11.96ランド、2004年末: 5.67ランド)。

本当のニーズを汲み取る作業が必要である。また、事務能力のない団体にも支援を行うべく、大使館の「草の根」担当者の増強も急務である。南アのように毎年30～50件の案件を実施しているにもかかわらず、兼任担当官に外部委嘱員が数名の体制では案件形成およびきめ細かいフォローアップは不可能であり、1件に費やす時間や労力も自ずと制限されてしまう^{†12}。被供与団体の能力に左右されず、本当に裨益効果が高く、援助を必要としている団体・地域に支援を可能にするには、実施案件数、「草の根」の活用具合に合った人員体制の改善が求められてくる。また、アパルトヘイト時代に非合法下で成長したNGOの中には、経済

社会開発分野でのノウハウを有し、全国にネットワークを持ち、多くのドナーから支援を受けている団体が存在する^{†13}。このような現地NGOとの連携は問題解決に寄与すると考えられる。

「草の根」はその導入後まだ日が浅く、比較的新しい援助スキームであり、多くの問題点、矛盾点を抱えている。南アにおいても創意工夫を重ね現在の運用方法となった。今後も本当に援助を必要としている団体・地域・人々に直接裨益し、開発・貧困問題の解決に少しでも寄与すべく、できる限りの努力を払い、運用方法の改善を行う必要がある。

(本稿に示されている見解・提言等は在南アフリカ共和国日本国大使館、外務省、あるいは日本政府の統一的な見解ではなく、筆者個人の責任に帰するものである。)

【参考文献】

牧野久美子[2005]「ボツワナ・南アフリカ エイズ治療規模拡大への課題」(『アジア研ワールド・トレンド』7月号)

Old Mutual [2005] *The Old Mutual Health Care Survey : toward Social Health Insurance*, Johannesburg : Old Mutual.

(いのくち・かずよし/
在南アフリカ共和国日本国大使館専門調査員)

†12 昨年度までの体制は兼任担当官2名、外部委嘱員2名、兼任現地職員1名であった。この体制で毎年30～50件の案件形成を行ってきた。他国においては同様の体制で実施案件数が10件ほどであることを鑑みると、南アにおいての人員不足は明白である。

†13 代表的な例として、Kagiso TrustやProject Literacyが挙げられる。またNGOではないが、ネルソン・マンデラ前大統領が引退後の活動の拠点となっているネルソン・マンデラ基金なども有力な提携先だと考えられる。