

NGO-JICA 協議会

草の根技術協力事業

10年の振り返りのための分科会

報 告 書

2016年3月

## は し が き

本報告書は、JICA 草の根技術協力事業（以下、草の根技協）開始後、10年の節目を迎え、「制度開始からこれまでの10年間を振り返り、草の根技協の成果と課題を明らかにすること」及び「JICA と NGO の連携強化をめざし、効果的な協働に向けた今後の展開を検討すること」を目的に、NGO-JICA 協議会のもとに設置した「草の根技術協力事業 10 年の振り返りのための分科会（以下、分科会）」において、調査及び議論した結果を取りまとめたものです。

JICA は、本分科会における検討内容、平成 26 年度行政事業レビュー及び本レビューを踏まえて実施された平成 26 年度外務省 ODA 評価「草の根技術協力に関する評価（第三者評価）」における指摘、NGO 等市民団体や関係機関との協議等を踏まえ、2015 年度から草の根技協の制度を抜本的に見直し、新制度を導入しました。

今後、本報告書にて提言したとおり、NGO・JICA 双方にとって実施意義（連携意義）の高い案件が 1 件でも多く実施されることを願うとともに、本報告書が、今後の JICA と NGO の更なる連携強化・効果的な協働に資すること、ひいては、途上国の開発と国際協力への支持の拡大につながることを期待します。

なお、本報告書に記載された見解は、本件分科会委員によるものであり、JICA や NGO 全体の見解や立場を代表するものではないことを付記します。

2016 年 3 月

草の根技術協力事業 10 年の振り返りのための分科会委員一同

# 草の根技術協力事業 10年の振り返りのための分科会 報告書

## 要 約

### 分科会設置の背景及び目的

2002年度に JICA 草の根技術協力事業（以下、草の根技協）が開始されて 10 年以上が経過。2012 年度第 1 回 NGO-JICA 協議会で、草の根技協は、すでに個々の事業を通じて色々な好事例が出現しているが、この機に、成果を第三者に対して説得力のある形で結果をまとめていく必要がある等との意見が出された。これを踏まえ、以下を目的として、検討<sup>1</sup>を行なった。

- ① 制度開始からこれまでの 10 年を振り返り、草の根技協の成果と課題を明らかにすること。
- ② JICA と NGO の連携強化を目指し、効果的な協働に向けた今後の展開を検討すること。

### 分科会実施体制

- (1) 設置期間：2012 年 11 月～2015 年 1 月
- (2) 委員構成：NGO 側メンバー 4 名・JICA（企画部・課題部・国内機関）側メンバー 4 名  
事務局：（特活）国際協力 NGO センター（JANIC）・JICA 国内事業部市民参加推進課

### 分科会を通じた分析の手順、手法

以下 3 点を柱として、アンケート調査・インタビュー調査・公開シンポジウムでの議論・分科会における議論を行なった。

- 途上国へのインパクト：開発への貢献（NGO と JICA の連携による相乗効果）
- 国内へのインパクト：国際協力への支持の拡大（市民参加の拡大・担い手の拡充）
- 連携による双方の学び、効果、影響

#### (1) アンケート調査

草の根技協の成果と課題を振り返る際の基礎資料を得るため、上述 3 点の柱に基づいて仮設・設問を立て、NGO・JICA（国内機関・在外事務所）双方に対する調査を実施し（NGO 側：164 団体・JICA 側：84 件）、その結果を分析して仮設の検証を行なった。

#### (2) インタビュー調査の視点

アンケートの分析作業を通して、より検討を深めるべきと判断された項目/視点について追加情報を得るため訪問面接調査を実施した（11 視点/団体）。

#### (3) 公開シンポジウム

インタビュー調査を実施した 3 事例をもとに、草の根技術協力事業を通じた NGO と JICA の連携による途上国への開発効果、国内へのインパクトを検証し、今後の NGO と JICA の連携のより良い連携の在り方を議論することを目的として公開シンポジウムを実施した（参加者：191 名）

#### (4) 分科会における主な議論のポイント

以上 2 件の調査分析結果、公開シンポジウムでの議論および平成 26 年度行政事業レビュー<sup>1</sup>で有識者より指摘された点を踏まえ、さらに分科会において議論を行なった。

<sup>1</sup> 本分科会実施中に、平成 26 年度行政事業レビュー（以下、本レビュー）及び本レビューを踏まえて外務省 ODA 評価「草の根技術協力に関する評価」（以下、第三者評価）が実施された。JICA は、本分科会における検討内容、本レビュー及び第三者評価における指摘、NGO 等市民団体や関係機関との協議等を踏まえ、2015 年度から草の根技協の制度を抜本的に見直し、新制度を導入した。

## 結果まとめ

アンケート調査による仮説検証の特筆すべき結果としては、NGO側の有効回答88件のうち、95%以上の団体が草の根技協を活用して事業を行なった結果より良い案件の形成・実施・成果につながった、約70%の団体が草の根技協を通じて組織が強化された、約90%の団体が案件形成や実施に際し、JICA側から有益なサポートや助言が得られたと回答している点が挙げられる。インタビュー調査においては、JICAと連携して実施したからこそ相手国政府にアプローチが可能になった事例等、草の根技協としての実施意義（連携意義）が高い案件からの教訓を抽出することができた。

## 提言

(1) 草の根技協の実施意義（連携意義）を高めるためにどうすべきか

① NGOにとっての連携意義を高めるためにどうすべきか

JICAが有する相手国政府との強いパイプを活用した事業展開、団体の組織強化・ステップアップ等、JICAと連携する意義を意識して検討し、草の根技協を戦略的に活用すべきである。

② JICAにとっての連携意義を高めるためにどうすべきか

JICA職員に対して、事例を踏まえた連携効果を打ち出すことを通じて、草の根技協の位置付け等を明確にするとともにNGOに対する理解促進を図る必要がある。

(2) 一定の水準の質を担保するためにどうすべきか

NGO同士でのピアレビューによる優良事例の共有する、連携効果発現が期待される案件を採択すべく草の根技協の審査基準を再検討する等を提言する。

(3) 草の根技術協力事業における制度上の課題

① 実施団体のすそ野を拡大するためにどうすべきか

特に中小規模団体向けの裾野拡大型を新設すること、申請書類・報告書類・経理事務処理の簡素化、提案書作成に向けた案件形成・調査能力向上のための研修実施、複数回の事業実施を認めること等を提言する。

② 実施団体の規模に応じた適正規模

適切な案件実施運営や案件・団体の持続性・自立性を損なわないよう提案上限額を設定すべきではあるが、NGO側の財政的な特性等にも配慮し、引き続き検討する必要がある。

③ 政府全体のNGO支援・補助との重複に係る検討

「政策効果の観点からの重複の排除」といった指摘に対しては、重複の排除によりNGO支援の全体プログラムが縮小されたり、活用の選択肢が狭められないよう、各制度による効果の違い等を打ち出して行く必要がある。

(4) 草の根技術協力事業の今後の発展の可能性

① ODA本体業務におけるNGO-JICA連携の更なる促進に係る方法論

NGO-JICA間の連携強化・意識の共有、NGO職員に対しての案件形成を担当する企画調査員等のポストへの（現職参加での）応募勧奨、草の根技協をベースとした1号業務案件形成の促進を提言する。

② JICA全体における草の根技術協力事業予算について

開発協力大綱及びNGOとODAの連携に関する中期計画を踏まえ、草の根技協の有用性を最大限に活用し、その効果を維持発展させるために、NGOからのニーズに呼応する形で、今後も適切かつ速やかな予算措置が講じられることが求められる。

# 目 次

<b>はしがき</b>	
<b>要約</b>	
<b>第1章 概要</b>	
1-1 草の根技術協力事業の概要	1
1-2 分科会設置の背景及び目的	3
1-3 分科会のスケジュール及び実施体制	3
1-4 分科会を通じた分析の手順、方法	6
<b>第2章 草の根技術協力事業の成果と課題（分析結果）</b>	
2-1 アンケート結果概要	10
2-2 草の根技術協力事業を通じた「開発への貢献」（NGOとJICAの連携による相乗効果）	28
2-2-1 アンケート分析を踏まえた仮説検証	28
(1) 政府間の要請に基づく支援では取り組むことのなかった開発課題に貢献できた	28
(2) 政府間の要請に基づく支援ではリーチが困難な地域、階層の課題に貢献できた	28
(3) 地域住民に迅速かつ直接的な裨益を生むきめの細かい援助が実現できた	29
(4) 現地の資源や既存メカニズムを活用した援助ができた	33
(5) 途上国の援助依存を招く可能性が高まった	34
(6) 裨益者の広がりが限定的にならざるを得なかった	35
2-2-2 インタビュー結果	37
(1) JICAの開発課題に合致し、技術協力プロジェクト等と相互補完している事例（シェア・カンボジア）	37
(2) 現地政府が機能していない国や地域（内戦や独立直後）の課題に取り組んだ事例（シェア・東ティモール）	41
(3) 政府間協力では対象としにくい、現地ニーズの高い課題に取り組んだ事例（DPI・ブラジル）	44
(4) 現地政府の要請に基づく事業では対応が困難な課題に貢献した事例（ACC・セルビア）	48
(5) 事業の成果が相手国政府の施策に反映された事例（SVA・カンボジア）	52
(6) JICAとの連携によって相手国行政や政府により強いインパクトを与えている事例（SCJ・ネパール）	57
(7) 草の根技術協力事業実施を通じて、（更に開発への貢献に資することのできる）組織体制強化に繋がった事例（IVY・カンボジア）	61
2-3 草の根技術協力事業を通じた「国際協力への支持拡大」（市民参加の拡大・担い手の拡充）	65
2-3-1 アンケート分析を踏まえた仮説検証	65
(1) 各メディアへの広報や実施団体による啓発活動等を通して、国際協力に関する国民の支持、関心拡大につながった	65
(2) NGOによる他ODA事業実施への参画・促進につながった	66
(3) 開発途上国との比較により、国内を振り返ることにより、地域伝統技術等再評価や、地域おこし・まちづくりに対する意識の高揚につながった	67
2-3-2 インタビュー結果	68
(1) 団体のステップアップに貢献した事例（PLAS・ケニア）	68
(2) 国際協力の支持者拡大に貢献した事例（光の音符・インド）	72
(3) 草の根技術協力事業の経験をその後の国内活動に活用している事例（TICO・ザンビア）	75
(4) 日本の知見や技術を活用している事例（アジア砒素・バングラデシュ）	79
2-4 NGO-JICA連携による双方の学び、効果及び影響	83
2-4-1 アンケート分析を踏まえた仮説検証	83
(1) NGO-JICA連携によるJICA側の学び、効果及び影響にかかる仮説	83
(2) NGO-JICA連携によるNGO側の学び、効果及び影響にかかる仮説	84
2-4-2 インタビュー結果	88
<b>第3章 今後の草の根技術協力事業の展開における制度及び運用上の改善・留意点の整理及び提言</b>	
3-1 草の根技術協の実施意義（連携意義）を高めるためにどうすべきか	89
3-1-1 NGOにとっての連携意義を高めるためにどうすべきか	89
3-1-2 JICAにとっての連携意義を高めるためにどうすべきか	93
3-2 一定の水準の質を担保するためにどうすべきか	95
3-3 草の根技術協力事業における制度上の課題	97
3-3-1 実施団体のすそ野を拡大するためにどうすべきか	97
3-3-2 実施団体の規模に応じた適正規模	101
3-3-3 政府全体のNGO支援・補助との重複に係る検討	104
3-4 草の根技術協力事業の今後の発展の可能性	106
3-4-1 ODA本体業務におけるNGO-JICA連携の更なる促進に係る方法論	106
3-4-2 JICA全体における草の根技術協力事業予算について	111
<b>別添</b>	
1 設置要領	
2 アンケート設問	

## 第1章 概要

### 1-1 草の根技術協力事業の概要

#### (1) 背景・歴史

草の根技術協力事業（以下、草の根技協）は、日本の NGO、大学、地方自治体及び公益法人等の団体との連携を一層推進するために、「開発福祉支援事業<sup>1</sup>（1997年度～2001年度）」、「開発パートナー事業<sup>2</sup>（1999年度～2001年度）」及び「小規模開発パートナー事業<sup>3</sup>（2000年度～2001年度）」の NGO 等市民団体との連携事業、「国民参加型専門家<sup>4</sup>（1998年度～2001年度）」及び「地域提案型研修<sup>5</sup>（1998年度～2001年度）」の地方自治体との連携事業を整理・再編して 2002 年度に設置された<sup>6</sup>。「国民の主体的な発意が最大限に尊重されること及び迅速かつ円滑に事業が行われることが重要」とする参議院外交防衛委員会における附帯決議（2002 年）を受け、要請書に基づかなくとも良いことを明示的に法律上も認められた提案型事業である。

#### (2) 開発協力大綱との関係

2015 年 2 月に改訂された開発協力大綱においても、「現在の国際社会では、民間企業、地方自治体、非政府組織（NGO）を始めとする多様な主体が、開発課題の解決、そして開発途上国の持続的成長に益々重要な役割を果たしていることを踏まえれば、ODA のみならず、多様な力を結集することが重要である」と謳われており、草の根技協の趣旨と合致している。

#### (3) 草の根技術協力事業の目的

国際協力機構法第 13 条第 1 項第 4 号<sup>7</sup>における JICA による国民等の協力活動の促進及び助長のための事業との規程を踏まえ、以下を事業目的としている。

- 市民の力による開発への貢献が質・量ともに拡大する
- 途上国や日本の地域の課題解決への理解・参加が促進される

#### (4) 草の根技術協力事業の特徴

応募前に事前コンサルテーションを実施し、事業提案希望団体・自治体と JICA が共同で案件形成を行なう点、委託契約という形態はとっているが、実施団体と JICA との連携事業と位置付けている点、NGO 等市民団体との協議を踏まえ、制度の見直し等を行なっている点が特色として挙げられる。主な制度見直し事項等については、次ページのとおり。

<sup>1</sup> NGO の発意に基づく提案を JICA 事業として実施するという観点で、JICA 初の取り組み。2002 年度からは Community Empowerment Program と名称変更し、JICA の技術協力事業の一部として位置付けて実施。

<sup>2</sup> 事業規模 1 億円（事業期間は 1 年以内）。2001 年までに計 27 件実施。

<sup>3</sup> 事業規模 1,000 万円未満（事業期間は 1 年以内）。2001 年までに計 21 件実施。

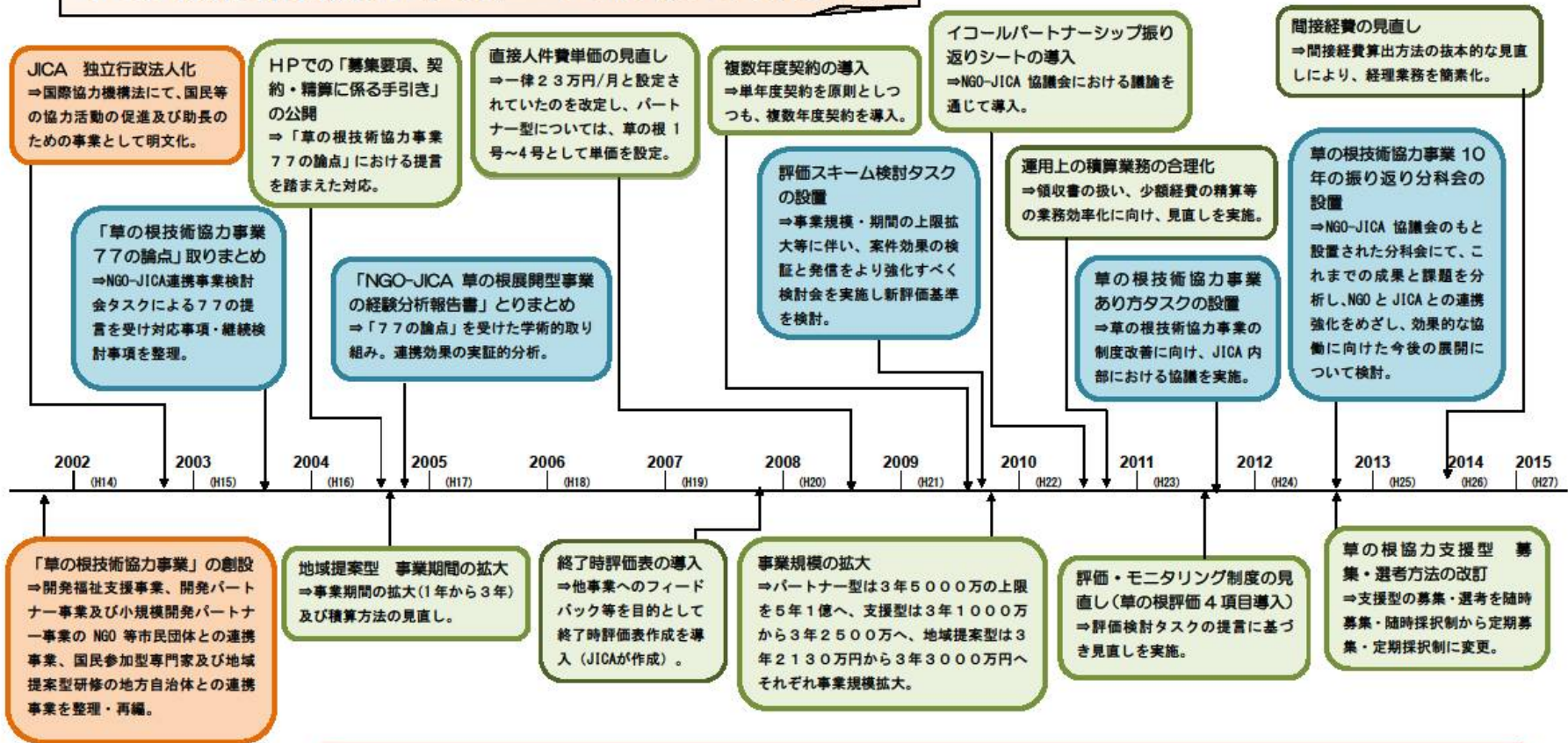
<sup>4</sup> 主として地方自治体や地方で有する技術や経験を、開発途上国の地域の開発に役立てるために派遣される専門家。

<sup>5</sup> 地域で培われた技術や経験を開発途上国の開発に役立ててもらうため、地方自治体などの研修員受け入れの提案に基づいて JICA が受け入れる研修員。

<sup>6</sup> 草の根パートナー型・草の根協力支援型・地域提案型の 3 型として設置された。草の根パートナー型は主に国際協力経験が豊富な団体、草の根協力支援型は主に国際協力経験が少ない団体、また、地域提案型は地方自治体（事業実施は提案自治体が指定する団体でも可）を対象としている。

<sup>7</sup> 国民、一般社団法人、一般財団法人、特定非営利活動法人促進法第 2 条第 2 項の特定非営利活動法人その他民間の団体等の奉仕活動又は地方公共団体若しくは大学の活動であって、開発途上地域の住民を対象として当該開発途上地域の経済及び社会の開発又は復興に協力することを目的とするものを促進し、及び助長するため、次の業務を行うこと。

# 草の根技術協力事業 これまでの歩み



## 政府による 予算措置の動向

- 2009年度第一次補正予算** 緊急経済危機対応—包括型・フォローアップ型— (採択件数：包括型 21件、フォローアップ型 13件) ⇒ 緊急経済危機対応として、途上国のソーシャルセーフティネットに寄与することを目的とした案件を募集。
- 2012年度補正予算** 地域経済活性化特別枠 (採択件数：60件) ⇒ 日本経済再生に向けた緊急経済対策の一環として、国際協力を通じた日本の地域経済の活性化を図るために認められた治事業。
- 2013年度補正予算** 地域活性化特別枠 (採択件数：25件) ⇒ 「好循環実現のための経済対策」の一環として、地方自治体の発意による国際協力を通じた日本の地域活性化を図るために認められた事業。
- 2014年度補正予算** 地域活性化特別枠 (採択件数：31件) ⇒ 「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策」の一環として、地方自治体の発意による国際協力を通じた我が国の地域の活性化を図るために認められた事業。

## 1-2 分科会設置の背景及び目的

2002 年度に JICA 草の根技術協力事業（以下、草の根技協）が開始されて 10 年以上が経過。2012 年度第 1 回 NGO-JICA 協議会で、草の根技協は、すでに個々の事業を通じて色々な好事例が出現しているが、この機に、成果を第三者に対して説得力のある形で結果をまとめていく必要がある等との意見が出された。

これを受け、2012 年度第 2 回 NGO-JICA 協議会で協議した結果、「草の根技術協力事業 10 年の振り返りのための分科会（以下、分科会）」の設置が合意され、草の根技術協力（パートナー型、支援型）の成果、課題を明らかにすること、成果については広く国民に発信していくこと、また、課題については、JICA と NGO の草の根技術協力を中心としたより効果的な連携に向けた具体的な方策を検討していくことなどが合意された（設置要領は別紙 1 参照）。

分科会の目的は以下のとおりである。

- ① 制度開始からこれまでの 10 年を振り返り、草の根技協の成果と課題を明らかにすること。
- ② JICA と NGO の連携強化を目指し、効果的な協働に向けた今後の展開を検討すること。

なお、本分科会実施中に、平成 26 年度行政事業レビュー（以下、本レビュー）及び本レビューを踏まえて外務省 ODA 評価「草の根技術協力に関する評価」（以下、第三者評価）が実施された。JICA は、本分科会における検討内容、本レビュー及び第三者評価における指摘、NGO 等市民団体や関係機関との協議等を踏まえ、2015 年度から草の根技協の制度を抜本的に見直し、新制度を導入した。

## 1-3 分科会のスケジュール及び実施体制

### (1) 分科会のスケジュール：

事項	日程	活動内容
第 1 回会合	2012 年 12 月	・ タスクの活動計画 ・ スケジュール確認
第 2 回会合	2013 年 1 月	・ 基本方針の確認 ・ 振り返りの素案、アンケート素案、仮設に関する意見交換
実施団体および JICA 関係者に向けたアンケート調査実施及び集計	2013 年 4 月～ 2013 年 6 月	以下の 3 視点を元に仮説を立て、アンケート調査を実施 ① 日本国内へのインパクト ② 途上国へのインパクト ③ 連携による双方の学び
第 3 回会合	2013 年 6 月	アンケート回答結果の共有およびインタビューの視点/方向性にかかる意見交換
第 4 回会合	2013 年 7 月	・ アンケートの分析結果の共有



		<ul style="list-style-type: none"> <li>インタビューの方法・ポイントにかかる意見交換、報告書アウトライン・公開セミナープログラムにかかる意見交換</li> </ul>
インタビュー調査実施	2013年8月～ 2014年6月	アンケート分析によって深堀が必要と判断された点に基づき、NGO 及び JICA 関係者双方にインタビュー調査を実施
第5回会合	2013年9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>インタビュー調査の対象団体の決定</li> <li>シンポジウム日程及び内容にかかる意見交換</li> <li>報告書内容および分担に係る意見交換</li> </ul>
第6回会合	2013年11月	<ul style="list-style-type: none"> <li>インタビュー調査進捗の共有と意見交換</li> <li>シンポジウム内容に係る意見交換</li> <li>報告書内容および分担に係る意見交換</li> </ul>
第7回会合	2014年1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>シンポジウム出席予定者の情報共有</li> <li>シンポジウム内容にかかる確認及び意見交換</li> </ul>
公開シンポジウム： NGO と JICA の連携が もたらしたモノ～草 の根技術協力事業 10 年の成果と学び～	2014年1月	<p>1月22日 JICA 市ヶ谷ビルにて分科会議論の中間報告会として標記シンポジウムを開催。</p> <p>国内拠点、在外拠点からの TV 会議出席も合わせ、計 191 名の出席を得、草の根技術協力事業の実施にあたり、NGO・JICA 双方が努力をし、制度化できるような成果を目指すことが大切であること、NGO 側も、JICA を資金源として考えるだけではなく、連携によって何ができるのか、という視点でこのスキームを活用していくことが重要であるという点が確認された。</p>
第8回会合	2014年2月	<ul style="list-style-type: none"> <li>シンポジウム振り返り</li> <li>インタビュー調査結果の共有及び意見交換</li> <li>報告書作成に向けた意見交換</li> </ul>
第9回会合	2014年4月	<ul style="list-style-type: none"> <li>インタビュー調査（特別枠の視点）についての検討</li> <li>報告書各章に盛り込むポイントの共有と意見交換</li> </ul>
第10回会合	2014年5月	<ul style="list-style-type: none"> <li>ドラフト原稿に関する意見交換</li> <li>報告書のアウトラインに関する意見交換</li> <li>追加で議論すべき論点の抽出と意見交換</li> </ul>
第11回会合	2014年5月	追加で議論すべき論点にかかる意見交換
第12回会合	2014年7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成 26 年度行政事業レビューについての報告</li> <li>報告書アウトライン案共有</li> <li>追加で議論が必要と思われる論点にかかる意見交換</li> </ul>
第13回会合	2014年8月	追加で議論が必要と思われる論点にかかる議論

第 14 回会合	2014 年 9 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 報告書アウトラインの確認</li> <li>・ 第 10～13 回議題の振り返り</li> <li>・ 第 3 章項目立ておよび執筆分担についての意見交換</li> </ul>
第 15 回会合	2015 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 草の根技術協力事業の制度見直しの進捗状況について意見交換</li> <li>・ 第 3 章原稿に関する意見交換</li> <li>・ NGO-JICA 協議会での取り扱いについての意見交換</li> </ul>

## (2) 実施体制

1) 設置期間：2012 年 11 月～ 2015 年 1 月

2) 草の根技術協力事業 10 年の振り返りのための分科会 委員リスト

### 【NGO 側委員】

- (特活) 名古屋 NGO センター (NANGOC) 副理事長 龍田成人
- (特活) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン (SCJ) 事務局次長 定松栄一 (201 年 1 月まで)
- (特活) アフリカ地球開発市民の会 (CanDo) 代表理事 永岡宏昌
- (特活) 緑の地球ネットワーク (GEN) 事務局長 高見邦雄

### 【JICA 側委員】

- 企画部 参事役 小林雪治 (2014 年 3 月まで)
- 企画部 参事役 小林秀弥 (2014 年 4 月から)
- 人間開発部保健第四課 課長 大野裕枝
- 地球ひろば NGO 連携課 課長 内藤徹 (2013 年 11 月まで)
- 中国国際センター市民参加協力課 課長 内藤徹 (2013 年 12 月から)
- 中部国際センター市民参加協力課 課長 森本康裕 (2013 年 3 月まで)
- 中部国際センター市民参加協力課 専任参事 小原基文 (2013 年 4 月から)

### 【事務局】

- (特活) 国際協力 NGO センター (JANIC) 事務局長 山口誠史 (2015 年 2 月まで)
- (特活) 国際協力 NGO センター (JANIC) 事務局長 定松栄一 (2015 年 3 月から)
- (特活) 国際協力 NGO センター (JANIC) 杉本香菜子
- JICA 国内事業部 次長 芳賀克彦 (2014 年 3 月まで)
- JICA 国内事業部 次長 小林雪治 (2014 年 4 月から)
- JICA 国内事業部市民参加推進課 課長 佐藤知子 (2012 年 12 月まで)
- JICA 国内事業部市民参加推進課 課長 中野勉 (2013 年 1 月から 2013 年 4 月まで)
- JICA 国内事業部市民参加推進課 課長 田和美代子 (2013 年 5 月から)
- JICA 国内事業部市民参加推進課 職員 矢澤愛 (2012 年 12 月まで)
- JICA 国内事業部市民参加推進課 職員 岩井雅明 (2014 年 4 月まで)

- JICA 国内事業部市民参加推進課 職員 澤田純子 (2014 年 5 月から)
- JICA 国内事業部市民参加推進課 職員 大塚未希 (2015 年 4 月まで)
- JICA 国内事業部市民参加推進課 職員 岸本純子 (2014 年 3 月まで)
- JICA 国内事業部市民参加推進課 職員 高野由季 (2014 年 4 月から)
- JICA 国内事業部市民参加推進課 課題支援ユニット 大井明子 (2015 年 3 月まで)
- JICA 国内事業部市民参加推進課 専門嘱託 大井明子 (2015 年 4 月から)

## 1-4 分科会を通じた分析の手順、方法

本分科会では、2013 年 1 月から 2014 年 8 月にかけて、電子媒体によるアンケート調査と対面でのインタビュー調査を実施した。草の根技協の実施目的<sup>8</sup>を鑑み、調査は全て以下の 3 点を柱に設計された。

- ① 途上国へのインパクト：開発への貢献（NGO と JICA の連携による相乗効果）
- ② 国内へのインパクト：国際協力への支持の拡大（市民参加の拡大・担い手の拡充）
- ③ 連携による双方の学び、効果、影響

また、公開シンポジウム及び分科会における議論を通じ、更に 10 年の成果と学びを議論し、今後の NGO-JICA 連携のあるべき姿について検討した。

### (1) アンケート調査

#### 1) 調査目的：

草の根技協（支援型/パートナー型）の成果と課題を振り返る際の基礎資料を得ること

#### 2) 調査実施方法：

インターネット調査（電子メール）

#### 3) 調査対象：

調査開始時点で

【NGO 側】草の根技協（支援型/パートナー型）を活用した/している NGO：全 164 団体

【JICA 側】各国内機関、在外事務所の担当者および関係者（含 過去担当者）：全 84 件<sup>9</sup>

#### 4) 実施スケジュール：

2013 年 1 月～3 月 調査枠組み、仮説、調査設問の検討

2013 年 4 月～5 月 調査

2013 年 6 月～7 月 アンケート結果分析

<sup>8</sup> 詳細は第 1 章 1-1 (p.1) を参照

<sup>9</sup> 在外事務所については、国により草の根技協の実施体制が異なるため、1 事務所につき 1 配布とし、回答者および回答数については各事務所の判断に委ねた。

## (2) インタビュー調査

### 1) 調査目的：

アンケート結果の分析作業を通して、より検討を深めるべきと判断された項目/視点（詳細以下）について追加情報を得ること

### 2) 調査実施方法：

訪問面接調査(NGO-JICA 双方の事務局より 2 名が当該案件に詳しい団体/JICA 担当者を訪問)

### 3) 調査視点および調査対象：

大項目	視点	調査対象団体
開発への 貢献	JICA の開発課題に合致し、技術協力プロジェクト等と相互補完している事例	(特活) シェア=国際保健協力市民の会
	現地政府が機能していない国や地域（内戦や独立直後）の課題に取り組んだ事例	(特活) シェア=国際保健協力市民の会
	政府間協力では取り組みにくい、現地ニーズの高い課題に取り組んだ事例	(特活) DPI 日本会議
	現地政府の要請に基づく事業では対応が困難な課題に貢献した事例	(特活) ACC・希望
	事業の成果が相手国政府の施策に反映された事例	(公社) シャンティ国際ボランティア会
	JICA との連携によって相手国行政や政府により強いインパクトを与えている事例	(公社) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
	草の根技術協力事業実施を通じて、(更に開発への貢献に資することのできる) 組織体制強化に繋がった事例	(特活) IVY
国際協力 への支持 の拡大	団体のステップアップにつながった事例	(特活) エイズ孤児支援 NGO PLAS
	国際協力の支持拡大に貢献した事例	光の音符
	草の根技術協力事業の経験をその後の国内活動に活用している事例	(特活) TICO
	日本の知見や技術を活用している案件	(特活) アジア砒素ネットワーク

### 4) 実施スケジュール：

2013 年 7 月～8 月

調査の視点、適切な調査対象案件の検討

2013 年 8 月～2014 年 6 月

調査（随時、委員間結果共有）

(3) 公開シンポジウム「NGO と JICA の連携がもたらしたもの～草の根技術協力事業 10 年の成果と学び～」

1) 実施目的：

インタビュー調査を実施した 3 事例をもとに、草の根技術協力事業を通じた NGO と JICA の連携による途上国への開発効果、国内へのインパクトを検証し、今後の NGO と JICA の連携のより良い連携の在り方を議論すること

2) 実施日時・場所：

2014 年 1 月 22 日(水) 18：30～21：00 JICA 市ヶ谷国際会議場 (TV 会議接続)

3) 参加者：NGO 関係者、国際協力に関心を持つ市民、JICA 関係者等 計 191 名

4) プログラム

第 1 部	<p><b>シンポジウム趣旨説明</b></p>
第 2 部	<p><b>草の根技術協力事業 NGO と JICA 担当者による事例紹介</b>          ファシリテーター：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン 定松栄一（分科会 NGO 側代表）</p> <p>1. DPI 日本会議          （所在地／東京、活動国／ブラジル、活動内容／非識字の障害者への HIV/AIDS 教育）          発表者：NGO 側 副議長 西村正樹氏          JICA 側 坂口幸太（元ブラジル事務所）          事例の視点：政府間協力では対象としにくい、現地ニーズが高い重要な課題に取り組んでいる事例</p> <p>2. シャンティ国際ボランティア会          （所在地／東京、活動国／カンボジア、活動内容／図書館活動）          発表者：NGO 側 カンボジア事務所アドバイザー 手束耕治氏          JICA 側 水沢文（カンボジア事務所）          事例の視点：草の根技協で取り上げた課題が政府の施策に影響を与えた事例</p> <p>3. 光の音符          （所在地／京都、活動国／インド、活動内容／音楽を通じた情操教育）          発表者：NGO 側 代表 西村ゆり氏          JICA 側 奥邨彰一（関西センター）          事例の視点：草の根技協実施を通じて、国際協力の支持者拡大に繋がった事例</p>
第 3 部	<p><b>パネルディスカッション（休憩中に回収する質問票に基づく質疑応答）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・パネリスト：第 1 部事例紹介団体/JICA 側担当者              分科会 JICA 側代表（企画部 小林雪治）</li> <li>・ファシリテーター：SCJ 定松栄一（分科会 NGO 側代表）</li> </ul> <p>⇒ 第 2 部で紹介する 3 事例の視点(切り口)を第 3 部にも引き継いで議論を展開。個々の事例の成果(グッドプラクティス)で、他事例にも応用できるものを検証し、どうすれば草の根技術協力事業全体としての効果に拡大できるかを考える。</p>

#### (4) 分科会における議論ポイント

以上 2 件の調査分析結果、公開シンポジウムでの議論および平成 26 年度行政事業レビューで有識者より指摘された 2 点を踏まえ、分科会では設置期間後半、主に以下の点について議論を行った。

##### ➤ 平成 26 年度行政事業レビューでの指摘

- ① NGO の育成のため、草の根技術協力の第三者評価を実施して検証を行い、その結果を踏まえて、NGO 側の持続性及び他のスキームとの重複にも留意しながら、より多くの NGO が参加できるように、制度的な改善を図るべき。
- ② NGO による国内での事業展開への支援については、国内の他の施策、これまでの事業の効果の検証を十分に行った上で、考え方を整理する必要がある。

##### ➤ 分科会における主な議論ポイント

- 草の根技協の実施意義（連携意義）を高めるためにどうすべきか
- 一定水準の質を担保するためにどうすべきか
- 草の根技協として実施団体のすそ野（特に中小規模団体）を拡大するためにどうすべきか
- 1 号業務への参画促進の方法論
- 適正規模と事業の持続性確保（提案上限金額に係る検討）
- 政府全体の NGO 支援・補助との重複に係る検討
- 草の根技協の今後の発展の可能性

## 第2章 草の根技術協力事業の成果と課題（分析結果）

### 2-1 アンケート結果概要

既述の通り、アンケート調査は本分科会議論の基礎資料を得ることを目的に実施されたものである。調査にあたってはまず、1) 開発への貢献、2) 国際協力への支持の拡大、3) 連携による双方の学び、効果、影響の3点にかかる成果について委員間で仮説を立て、これに基づき設問を検討した。委員間で合意された各視点にかかる仮説は以下の通りである。

開発への貢献 にかか る仮説	政府間の取り決めに基づく支援では取り組むことのなかった開発課題に貢献できた
	政府間の取り決めに基づく支援ではリーチが困難な地域、階層の課題に貢献できた
	地域住民に迅速かつ直接的な裨益を生むきめの細かい援助が実現できた (2段階の裨益者構造⇔地域枠組の活用)
	現地の資源や既存メカニズムを活用した援助ができた
	途上国の援助依存を招く可能性が高まった
	裨益者の広がりが限定的にならざるを得なかった
国際協力への 支持の拡大	各メディアへの広報や実施団体による啓発活動等を通して、国際協力に関する国民の支持、関心拡大につながった
	NGOによる他ODA事業実施への参画・促進につながった
	開発途上国との比較により、国内を振り返ることにより、地域伝統技術等再評価や、地域おこし・まちづくりに対する意識の高揚につながった
連携による 双方の学び、 効果、影響	JICA側 【個人/組織にとっての学び】 ・ NGOに対する理解が深まった ・ 参加型アプローチ等、NGOの得意とする手法への理解が深まった 【組織や自主事業に対する正の影響】 ・ NGOの経験や、現場における情報を得られた ・ 復興期にある国等において、行政の機能が回復するまでの間、NGOベースで支援を継続できた
	NGO側 【個人/組織にとっての学び】 ・ PCM手法が習得できた ・ JICAへの理解が深まった 【組織や自主事業に対する正の影響】 ・ 組織運営、事業実施能力の向上につながった

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・相手国行政機関とのネットワークが得られ、自主事業の面的展開や拡大の可能性が増加した</li> <li>・3年分の資金が事前に確保できるため、先を見越した事業計画策定が可能となった</li> </ul> <p>【組織や自主事業に対する負の影響】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・案件実施までに時間を要したことが原因で事業開始が遅れ、他の自主事業に影響が出た</li> <li>・案件実施までの調整や事務作業に時間をとられ、組織、財政的な疲弊につながった</li> <li>・団体の独自性、独立性が脅かされた</li> </ul>
--	---

アンケート回答期間の2013年4月30日から5月31日までに、NGO側84件、JICA側57件から回答が得られた。母数および回答率は次の通りである。

	母数	回答数	回答率
NGO側	151*	84	約56%
JICA側	84**	57	約68%

\* 実施団体の内、連絡が取れなかった14団体を除く

\*\* 内、国内機関担当者40名、在外機関44ヶ所

以下、アンケートの主な設問及びその結果について概要をまとめる（アンケート設問は別添2参照）。

### (1) NGO向けの主な設問内容と回答結果

#### 1) 草の根技術協力事業を提案した動機、理由

草の根技術協力事業を提案した動機、理由を、複数選択可の選択肢形式で尋ねたところ、以下のような結果となった。

資金面でのサポートを得るため	79
技術面でのサポートを得るため	27
JICAのネットワークを活用するため	34
その他	14

「資金面でのサポートを得るため」と答えた回答数が全体の90%以上と、資金的期待が際立って高いことが伺える。また、「その他」の自由記述欄には「長期的な総合プロジェクトを実施する必要があった」等、複数年度で予算が獲得できることに魅力を感じたという趣旨の回答が多く、



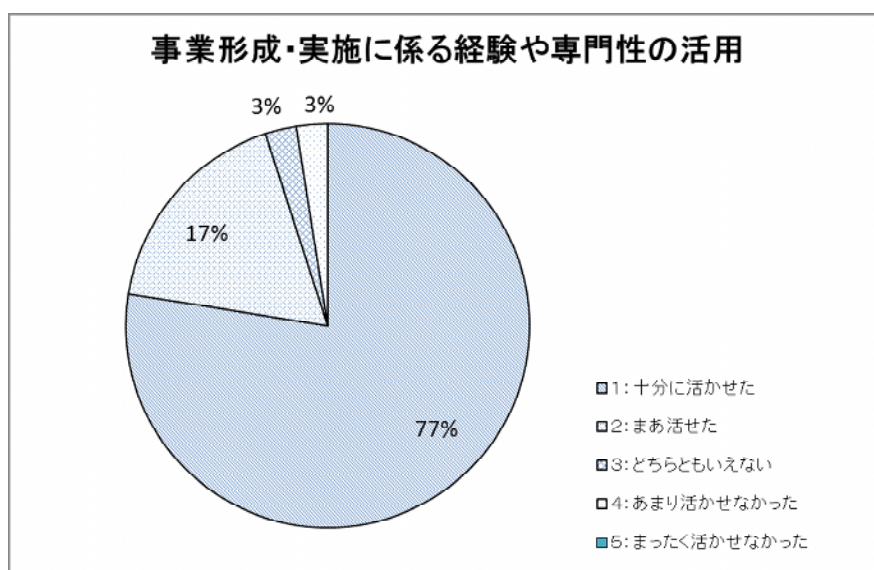
「JICA 事業であれば先方から信頼されやすい」等、カウンターパートとの関係構築を容易にするためという趣旨の回答も複数件あった。さらに、当該地域において他の草の根技協が実施されており、「活動分野は異なる分野だが、連携することでより大きな効果を上げられると考えたため」という他事業との連携による相乗効果を狙うという回答も1件あった。

## 2) 実施事業に係る経費（総額）の適正

次に、事業の経費（総額）が、組織の財政規模、実施体制に鑑みて適切だったかを尋ねたところ「適切だった」と回答した団体が82%（66団体）、「適切でなかった」と回答した団体が18%（14団体）という結果が得られた。「適切でなかった」と回答した団体に対してその理由を問うたところ、1件を除く全回答が、経費が不足したという内容で、とりわけ人件費の不足が多く指摘された。

## 3) 事業形成・実施に係る経験や専門性の活用

草の根技協の事業形成や実施に際して、自身の持つ経験・専門性が十分に活かされたか、という質問に対しては、「十分に活かされた」と回答した団体が77%（62団体）、「まあ活かされた」と回答した団体が17%（14団体）であり、両者を合わせると実に95%の団体が各々の経験、専門性を活かせたと評価していることが確認された。



事業形成や実施に活かされた専門性の具体例としては、活動分野における団体の専門知識、技術（住民参加型手法、コミュニティプランニング、コミュニティ防災等）、草の根技協実施以前から有していた現地での人的ネットワーク、信頼関係、同地域における先行事業の成果、別地域における類似事業の経験、現地/現場事情への理解等が多く指摘された。

「どちらともいえない」「あまり活かせなかった」と回答した団体に対しては、その理由や改善すべき点を尋ねたところ、自団体の持つ専門性と異なる分野の事業であったことや、3年間では専門性が活かせなかったことが挙げられた。

#### 4) 事業形成・実施にかかる JICA からのサポート・助言

草の根技協の事業形成や実施に際して JICA から有益な助言が得られたか、を国内機関、現地在外事務所のサポートに分けて尋ねたところ、国内機関からのサポートを「得られた」と回答した団体は 91% (73 団体)、「得られなかった」と回答した団体は 9% (7 団体)、在外事務所からのサポートを「得られた」と回答した団体が 85% (65 団体)、「得られなかった」と回答した団体が 15% (12 団体) という結果となった。

国内機関から得られた助言の具体例としては、“資金管理、会計処理にかかる助言”が最も多く、次いで“実施期間中の事業管理にかかる助言(四半期毎の進捗管理、計画の軌道修正等)”、“案件提案書の作成/事業形成にかかる助言”が多く挙げられた。また、“報告書等、各種書類作成にかかる助言”、“実施期間における助言(質向上系:専門的な視点からの評価/助言)”、“活動成果に関する報告会やセミナーの企画開催にかかる助言”、“現地一般情報/安全管理にかかる助言”という回答も複数件見られた。

在外事務所からの助言の具体例には“実施案件に関する助言(事業地訪問時の励まし、専門的な助言等)”、“現地の情勢、治安情報等にかかる情報”、“関連機関とのネットワーキング構築に向けた機会の提供”、“カウンターパートとの交渉や了承取り付け”が多く挙げられ、“報告会やセミナー開催にかかる助言”や、“JOCV との連携”、“活動国内における事業広報”、“フォローアップ事業提案への助言”、“ビザ取得にかかる助言”という回答も複数件あった。

一方、JICA からのサポート・助言が「得られなかった」と回答した団体に、期待していたサポートは何かを尋ねたところ、国内機関に対しては“専門的な視点からの助言”、“消費税の処理方法にかかる助言”、“予算配分にかかる助言”、“現地情勢にかかる助言”等が挙げられた。また、在外事務所に対しては、“専門的な視点からの助言”、“現地関係機関へのアピールにかかるサポート”、“国内機関へ提出する各種報告書作成へのサポート”、“カウンターパートとの調整にかかるサポート”等が挙げられた。

#### 5) JICA とのコミュニケーションで困難に直面した事例とその解決方法

コンサルテーションから事業終了時までの JICA とのやり取りの中で、困難に直面した事例とその対応/解決方法を尋ねた。各個別事例の詳細を紹介することは控えるが、概ね以下に類別できる回答が並んだ。

##### 【困難に直面した事例】

- 規定や書類手続きの煩雑性から派生するもの
- 会計作業の煩雑性から派生するもの
- 日々のコミュニケーションにかかるもの(含、在外-国内の連携不足)
- 担当者の変更から派生するもの(コミュニケーション、引き継ぎ不足等)
- 実施計画に柔軟性が欠けることから派生するもの
- 実施開始時期の不確定性から派生するもの(季節性に左右される案件等)

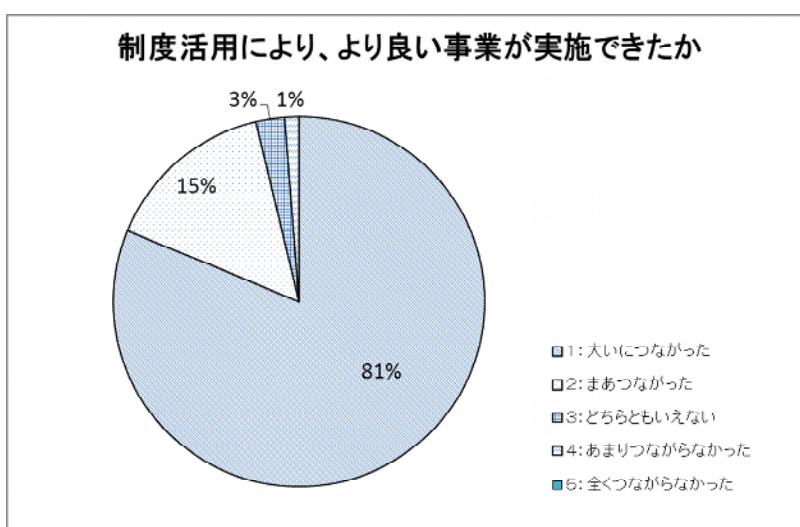
- 予算不足から派生するもの（活動の切り分け等）

【主な対応/解決方法】

- JICA や制度上の規定への理解を深める努力（含、カウンターパートの理解促進）
- JICA-カウンターパート-自団体間の密な連絡体制の構築
- 自己資金の捻出

6) 制度活用による事業の質改善

事業を草の根技協として実施した結果、より良い事業の形成や実施・成果につながったと思うか、と尋ねたところ、以下のような結果が得られた。



「大いにつながった」と「まあつながった」と回答をした団体が全体の96%（77団体）と、大多数が肯定的な評価をしていることが確認された。このように評価した理由には、“相手国関係機関から信頼が得られ、スムーズな事業実施が可能になった”、“事業/事業成果が政府レベルで認知された”という回答が最も多く、次いで“相手国関係機関の協力取り付けが容易となり、スムーズな事業実施が可能になった”という回答や、“単独の事業では難しい、より包括的な支援やフォローアップ支援が可能となった”、“複数年度にわたる事業実施が可能となった”等、事業の持続性や継続性に積極的な効果があったという回答が複数挙げられた。また、少数ながら“JICAの関連他事業から有益なインプットを得られた”“研修との組み合わせ活用が担当者のスキルアップにつながった”等の回答も見られた。

複数年度にわたる資金確保について概ね積極的な評価が複数件指摘される一方、「あまりつながらなかった」と回答した団体の中には、もう少し実施期間が長ければより良い成果を生み出した<sup>10</sup>という趣旨の回答を残したところもあった。

<sup>10</sup> 特に自然環境に左右される農業案件等

## 7) 草の根技協終了後の事業実施状況

草の根技協終了後の事業の状況について尋ねたところ、資金的目途がつかず撤退を余儀なくされた例や、予定よりも規模を縮小して継続している等の回答も少数(5件程度)見受けられたが、大多数の団体が「予定していた通りの撤退・継続を行った/行っている」と回答した<sup>11)</sup>。

## 8) JICA と協働したからこそ生み出された成果

自由記述形式で、JICA と協働したからこそできた協力、成果にはどのようなものがあると思うかと尋ねたところ、概ね以下に類別できる回答が並んだ。

- 相手国関係機関から信頼が得られ、スムーズな事業実施が可能になった
- 相手国において事業/事業成果が政府レベルで認知された
- 単独では困難な規模/機関での事業実施が可能となった(含、小規模インフラ整備等)
- JICA の有するネットワークの活用により、専門的な知見が得られた
- JICA の有するネットワークの活用により、相手国政府関係者へのアピールの場が得られた
- 相手国政府関係機関から成果が認知されたことで、当該事業がモデルとなり、より広域/広範囲での類似事業の実施に結び付いた
- 技プロや青年海外協力隊との連携により、より広い範囲での効果もたらされた
- 事業の継続性が確保できた(フォローアップ事業等)

特に、1~2点目に該当する回答が36件と多く、JICA と連携して事業を実施することにより、NGO 単体ではアクセスしづらい相手国の政府や行政等へのアプローチが可能になることが草の根技協の利点と認識されていることが伺える。

## 9) JICA と協働したからこそ起こり得る弊害、現地へのマイナス影響

8)同様、自由記述形式で、JICA と協働したからこそ起こり得る弊害、現地へのマイナス影響があるとするばどのようなものがあると思うかを尋ねたところ、概ね以下に類別できる回答が並んだ。

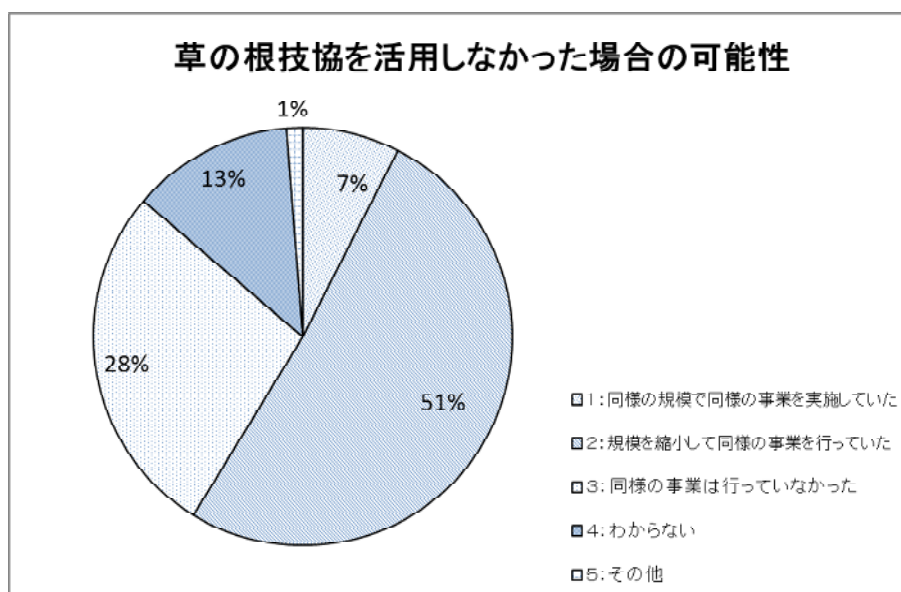
- 現地カウンターパートから過度な資金支援への期待が寄せられる
- 各手続きの煩雑性から、事業そのものに割ける時間が制限される
- 柔軟性の欠如により、適切な計画変更が不可能になる等
- JICA ルールの適応によって生じる問題(カウンターパートとの摩擦等)
- 事業対象地外からの不平、不満
- 事業開始の時期が不明確であることに起因する問題(活動内容の制限、自己資金の圧迫等)

<sup>11)</sup> 調査対象には現在実施中の団体も含まれることから、根拠は記述回答の分析結果に依る。

特に1点目に該当する回答が14件と複数見られ、具体的には現地におけるJICAの他事業（技術協力プロジェクト等）との混乱によるカウンターパートからの過度な期待や、比較的大きな資金規模である草の根技協で事業を実施したことから、契約終了後も同様の資金規模での支援が期待された等の記述があった。

#### 10) 草の根技協を活用しなかった場合の可能性

草の根技協を活用しなかった/できなかった場合でも、団体単独で同様の事業を実施していたかを尋ねたところ、以下のような結果となった。



グラフから明らかとなおり、「同様の規模で同様の事業を実施していた」と回答した団体はわずか7%（6団体）に留まり、約半数の団体が「規模を縮小して同様の事業を行っていた」と答えた。このように評価した理由を自由記述形式で尋ねたところ、“予算的な制約を乗り越えるためには草の根技協が必要であった”という趣旨の回答が多く見受けられた。これは、1)で確認された制度活用申請の動機として、9割以上の団体が資金的なサポートを得ることを挙げていたという結果に呼応するものである。

また、ユニークな回答としては、案件の性質上「目に見える成果が出にくいため、一般寄付や通常の助成金でこの規模の事業を実施することは困難」であったという回答もあった。

#### 11) 事業成果に係る市民への広報活動とJICAからの協力

草の根技協で実施した事業成果等を市民へ伝える機会、場を設けているかという設問に対しては、95%（76団体）が「設けている/いた」と回答した。一方、「特に設けたことはない」と回答した団体はわずか5%（4団体）に留まり、それぞれの団体が何らかの方法で事業成果等を報告していることが確認された。また、その際にJICAからのサポートを受けたかを尋ねたところ、なんらかの協力を受けたと回答した団体が71%（57団体）、受けていないとした団体が29%（23

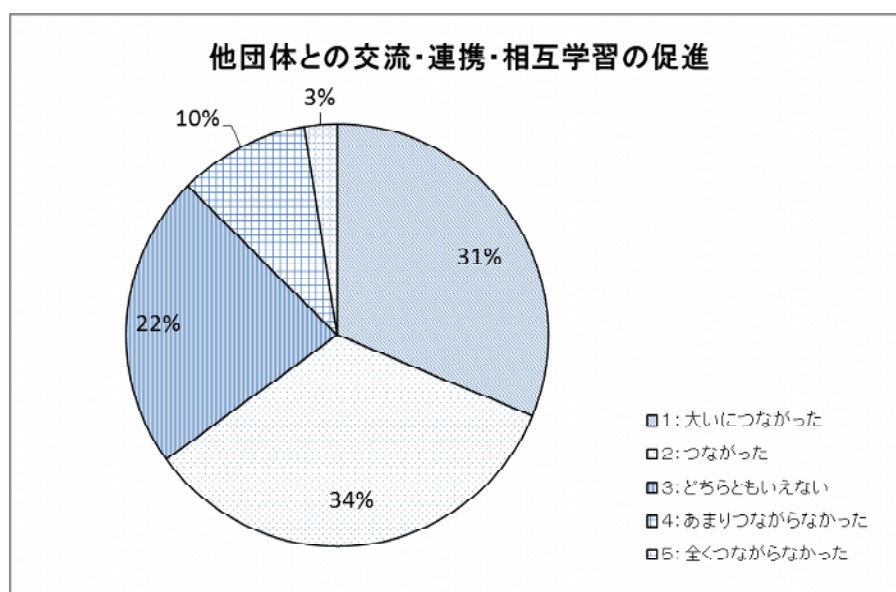
団体)であった。具体的な手段や JICA からの協力内容等、詳細は仮説分析 2-3-1(1) (p. 65) を参照のこと。

## 12) 広報活動による国際協力への支持者拡大

11)に関連し、草の根技協の広報が、自団体の会員や、国際協力に対する理解者の増加につながっていると思うかを尋ねたところ、「つながっている」と回答した団体が 88% (70 団体)、「つながっていない」と回答した団体が 1% (1 団体)、「わからない」とした団体が 11% (9 団体)であった。詳細は仮説分析 2-3-1(1) (p. 65) を参照のこと。

## 13) 事業実施による他団体との交流、連携、相互学習の促進

草の根技協の実施が他団体との交流や連携、相互学習につながったかと尋ねたところ、以下のとおりとなった。「大いにつながった」、「つながった」の具体例としては、JICA 事業に関する開発コンサルタントや、青年海外協力隊、類似案件を実施する他団体との情報交換・知見共有が可能となった等、JICA の在外事務所とのつながりを通して現地でのネットワーク構築につながった事例が多く挙げられた。少数ではあるが、中にはこのネットワークを通してつながった企業との間で、BOP ビジネス等の新たな連携模索が始まったという回答もあり、草の根技協の実施が、団体や事業の発展に貢献していることが伺える。



## 14) 事業実施による JICA に対する理解の促進

草の根技協の活用により、JICA の組織や事業への理解が深まったかと尋ねたところ、「大いに深まった」と回答した団体が 50% (40 団体)、「深まった」が 35% (28 団体)、「どちらともいえない」が 12% (10 団体)、「あまりつながらなかった」が 3% (2 団体)という結果となった。具体的な学び等、詳細は仮説分析 2-4-1(2) (p. 84) を参照のこと。

### 15) 団体の組織強化への貢献

草の根技協の活用が、団体の組織強化につながったかを複数回答可の選択肢形式で尋ねたところ、以下のような結果が得られた。

財務面・人材面での強化につながった	54
案件形成力の強化につながった	53
事業実施力の強化につながった	53
組織運営力の強化につながった	26
特段変化はない	6
わからない	2
その他	2

具体的には、“案件形成能力、事業運営・進捗管理能力の向上（PDMの仕組みや作成方法、計画作り、目的・成果・活動の位置付けの明確化等）”を挙げた団体が38件と最も多く、次いで“事業規模の拡大・資金の安定確保（派遣諸費、スタッフ雇用・増加等）”、“予算執行管理能力・会計処理能力の向上”等が並んだ。より具体的な内容やその程度等、詳細は仮説分析2-4-1(2)(p.84)を参照のこと。

### 16) 団体の財政状況への影響

草の根技協の実施による団体の財政状況への影響を尋ねたところ、「好影響を与えた」と回答した団体が69%（55団体）、「悪影響を与えた」と答えた団体が4%（3団体）、「特段影響はなかった」と回答した団体が27%（22団体）であった。

「好影響を与えた」具体的な例としては、複数年度でかつ管理費収入も見込めるため、安定した経営ができる、という趣旨の回答等、財政面での安定が多く挙げられた他、JICA事業の受託により外部からの信頼性が向上し、他の助成金の獲得や寄付金収入の増加につながったという指摘もあった。さらに現地への影響として、「資金調達に悩まされることなく、事業の成果に集中できた」という回答もあった。ただし、中には草の根技協終了後の財政状況を懸念する回答も複数件見受けられた。

一方、「悪影響を与えた」具体的な例としては、現地で予期せぬ超過支出が発生したことによる自己負担額の増加や、消費税の請求にかかる誤解から、清算後に返還を求められているという回答があった。

### 17) 他の自主事業への影響

草の根技協の実施による、他の自主事業への影響を尋ねたところ、「好影響を与えた」と答えた団体が54%（43団体）、「悪影響を与えた」とした団体が5%（4団体）、「特段影響はなかった」と答えた団体が41%（33団体）という結果となった。

「好影響を与えた」具体的な例としては、“団体の専門性深化・他地域への事業拡大の足掛かりとなった”という趣旨の回答が12件と最も多く、次いで“団体の信頼性の向上・認知度向上、広報強化・支援者拡大につながった”、“案件形成能力、事業運営・進捗管理能力の向上（PCM手法の導入等）”等という回答が並んだ。中には、草の根技協で実施した活動で確立したモデルを他の自主事業に取り入れた、という事例や、財政の安定化により、これまで希望はあっても取り組めなかった新規事業の立ち上げが可能となった等の事例があった。

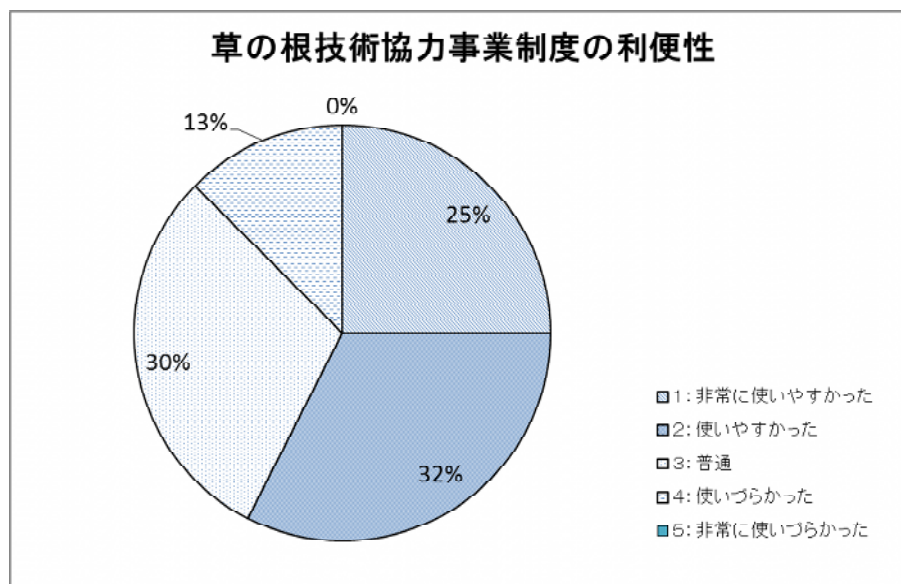
一方「悪影響を与えた」具体的な例としては、JICA と組んで事業を行ったことで、現地関係者の目が日本政府に向き、NGO のプレゼンスが下がったという趣旨の回答や、事務作業に時間を取られ、コミュニケーションが減った等の回答があった。

### 18) 他の連携への発展

草の根技協の実施により、他の連携につながったかという設問に対し、「つながった」と答えた団体は54% (43 団体)、「希望はあるが実現できていない」と回答した団体は39% (31 団体)、「つなげる希望はない」とした団体は7% (6 団体) であった。本設問は、草の根技協の活用が、他の ODA 事業との連携に発展しているかを問う意図で設定されたものであったが、設問設定の不備により、十分な情報が得られなかった。詳細は仮説分析 2-3-1 (2) (p. 66) を参照のこと。

### 19) 制度の利便性

日本政府が実施する他の NGO 連携・支援スキームや、他の助成金プログラムと比較した際の利便性をどう評価するかを尋ねたところ、以下のような結果が得られた。



「非常に使いやすかった」、「使いやすかった」と回答した団体に対し、その理由を自由記述形式で尋ねたところ、“JICA 側担当者の意欲・理解の高さ、安全管理や事業運営へのアドバイス等のサポートが丁寧、相談しやすい（外務省 NGO 連携支援無償（以下、N 連）との比較）”と



“直接人件費・間接経費・派遣諸費が計上できること（N連・緑の募金との比較）”に該当する回答が最も多く、次いで“複数年度事業としての採択されるため計画を立てやすい、複数年度契約が可能のため年間を通じて事業を実施できる（N連・JPFとの比較）”、“経費執行の柔軟性が高い（N連・農林水産省との比較）”、“四半期ごとに報告・概算払いされるため、事業経費が執行しやすい”、“マニュアル・様式等がよく整備されている（N連との比較）”、“会計処理が簡易、活動実態に即した経費積算・執行が可能（N連との比較）”、“青年海外協力隊等の他 JICA 事業との連携が可能”、“小規模任意団体へも門戸が開いている”等の回答が並んだ。

一方、「使いづらかった」と評価した回答の理由としては、草の根技協は業務委託契約、N連は贈与契約という形態をとっていることにも起因し、“会計処理・報告書類の煩雑さ（一般の税務処理との違い・証憑取り付け直し、予算として計上されていなければ精算の承認が得られにくい、経費の使い方を年度途中で変更しづらく融通性がない、費目間流用が困難等：N連、ボランティア貯金との比較）”、“（了取付等に要する時間等があるため）事業提案・採択内定～事業開始までに時間がかかる（N連・JPFとの比較）”、“決まりごとが多く、手続きが煩雑”という趣旨の回答が並んだ。

## 20) 制度の特徴

日本政府が実施する他の NGO 連携・支援スキームや、他の助成金プログラムと比較した際、草の根技術協力の特徴をどう考えるかを複数選択可の選択肢形式で尋ねたところ、以下のような結果となった。

JICA とのコンサルテーションを通して緻密な計画を立てられる点	67
在外事務所から様々な助言が得られる点	48
団体のステップアップを後押しするような制度となっている点	34
その他	9

結果からは、計画や実施の段階で JICA からインプットが得られる点が草の根技協の特徴であると考えられる傾向が強いことが伺える。

「その他」の具体例には、JICA と NGO が対等なパートナーとして事業を実施するという点に着目した回答や、「JICA が実施する技術協力との相互補完性を考慮した事業計画が可能である」という回答が並んだ。

## 21) 制度の改善点

草の根技協の制度について、改善提案を自由記述形式で尋ねたところ、概ね以下に類別できる回答が並んだ。

- 契約手続き・報告書類・経理の簡素化（フォーマット簡素化・四半期報告⇒半期報告・費目

間流用の融通性等)

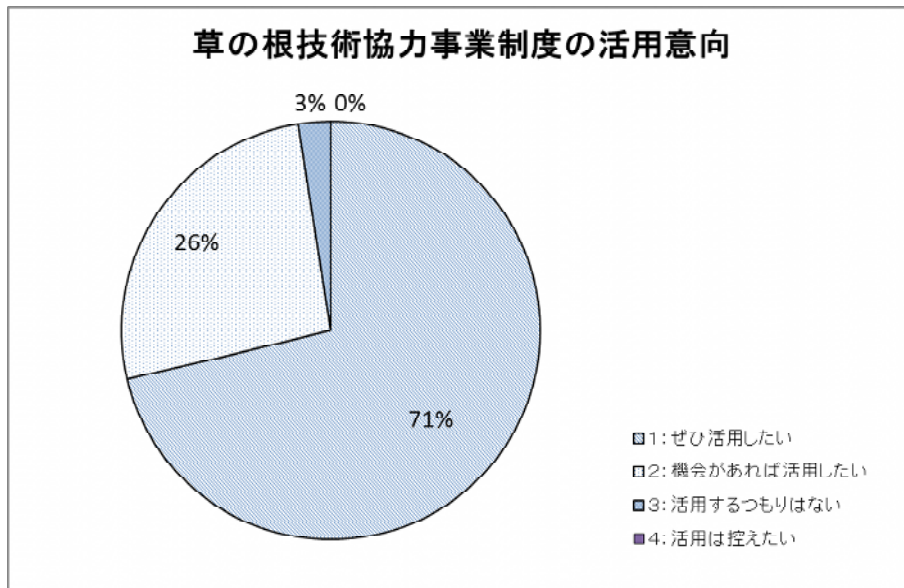
- JICA 側担当者の変更回数を減らす・担当者による指摘事項の違いをなくす
- 直接人件費単価の増額
- 中小規模団体が活用しやすいスキームにしてほしい（支援型・パートナー型の間のスキーム創設、支援型の複数回応募を可能にする等）
- 案件ごとの上限額の増額（5年程度の期間は望ましいが年単価が低い）
- 申請から開始までの時間短縮
- 案件形成時期の資金的支援（現地調査スキーム等）
- JICA 事業全体の中での草の根技協の位置付け向上
- 現地事情に応じた制度改善・整備
- フレキシブルな案件進捗管理ができるようにする（PDMに縛られ過ぎない案件進捗管理等）
- JICA 在外事務所の理解促進、在外事務所と国内機関の意思疎通を緊密にする
- 経費の増額
- マニュアルの英文化
- 草の根技協全体の予算拡充
- 実施期間（3年）の長期化
- 国別事業展開計画に沿わない内容でも採択可能とすること
- 人員変更・交代を柔軟に認める

アンケート結果を踏まえた制度改善にかかる委員間の議論等、詳細については本稿第3章を参照のこと。

## 22) 今後の制度活用に対する希望の有無

今後も草の根技協を活用する希望はあるか尋ねたところ、以下のような結果となった。「ぜひ活用したい」、「機会があれば活用したい」と答えた団体は合わせて97%（88団体）を占めている。

「ぜひ活用したい」、「機会があれば活用したい」と答えた団体にその理由を尋ねたところ、“敷居の高さはあるが、受益者の利益を最大限確保できると考えるため”等、現場へのより高い効果が期待できるとする回答や、団体の財政面の安定や組織強化につながるためという趣旨の回答が複数件あった。



### 23) NGO-JICA 連携の理想的な在り方

最後に、NGO-JICA 連携全般の理想的な在り方や、その実現に向けた改善提案等を自由記述形式で尋ねたところ、概ね以下に類別できる回答が並んだ。

- NGO・JICA との（忌憚ない）意見・情報交換、人事交流をより活発にすること
- NGO の多様性に合わせた NGO が連携できる多様なスキームの創設
- NGO 支援事業（草の根技協実施におけるアドバイス含む）の拡充
- NGO・JICA 双方の相違を認め合い、持ち味を活かした連携ができるようにすること
- NGO-JICA 連携・草の根技協の予算拡充
- NGO・JICA が連携しての案件形成実施
- NGO に対する情報発信強化（セミナー開催 等）
- JICA 全体における NGO との連携に対する理解促進

### (2) JICA 向けの主な設問内容と回答結果

#### 1) 草の根技協で NGO と連携することの強み、現地への積極的な影響

草の根技術協力を通して NGO と連携することによる強みをどう考えるかを、複数選択可の選択肢形式で尋ねたところ、以下のような結果となった。

政府間の取り決めに基づく支援では取り組むことのなかった開発課題に対応できる	27
政府間の取り決めに基づく支援ではリーチが困難な地域、階層の課題に対応できる	39
地域住民に直接裨益するきめの細かい援助ができる	48
現地の資源や既存メカニズムを活用した援助ができる	12

その他	13
-----	----

「その他」の具体例としては、“NGOが有するノウハウ（日本各地の経験・強み）を活用できる”、“分野横断的なアプローチでの事業展開ができる”、“日本の協力としての国内外への広報効果が大きい、JICAの知名度が上がる”等が挙げられた。また、ODAに短期間で具体的な成果が求められる傾向が強まる中、草の根技協は「成果の発現に様々な要因が絡む社会開発分野の事業形態として貴重である」という回答もあった。

## 2) 草の根技協で NGO と連携することによる弊害、現地への負の影響

1)とは逆に、草の根技術協力を通して NGO と連携することによる弊害を、複数選択可の選択肢形式で尋ねたところ、以下のような結果となった。

提案事業内容に十分な知見がなく、対応に苦慮した	13
NGO を実施団体とすることで、現地での手続きに時間を要した	16
JICA-NGO 間でプロジェクトに対する認識を共有するための時間を要した	19
NGO の業務従事者の交代により、事業のスムーズな運営に支障がでた	6
その他	20

「その他」の具体例としては、“事業の位置づけについて現地カウンターパートの混乱が生じた”、“先方政府とのコンセンサスが十分にとれないまま事業が開始された”（以上、在外事務所等、現地関係者とのコミュニケーションや合意形成の不足に起因する問題を指摘する回答や、実施団体に十分な組織力が備わっていない場合、庶務手続きに時間が取られ、事業内容や質に関するインプットが十分にできないといったような指摘が複数件あった（主に国内機関）。

また、草の根技協が「JICA との協働事業」であると意識されていない（自主事業に対する助成と同義に捉える等）という趣旨の回答が、国内/在外の両者で見受けられた。

## 3) 事業形成・実施にかかる経験や専門性の活用

草の根技協の事業形成や実施に際して、NGO の持つ経験・専門性が十分に活かされたか、という質問に対しては、「十分に活かしている」という回答が 35%（20 件）、「ある程度活かしている」が 60%（34 件）、「あまり活かしていない」が 5%（3 件）という結果となった。

「十分に活かしている」、「ある程度活かしている」と評価した理由としては、“現地住民との信頼や人との繋がりにより現地事情やニーズを詳細に把握・反映しているため”、“団体が有する経験や専門性を活かした事業であるため”という、提案事業ならではの強みを指摘する回答が多く並んだ。

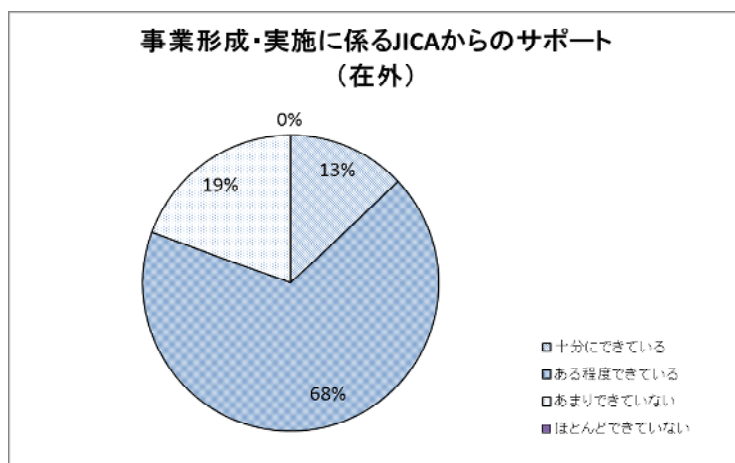
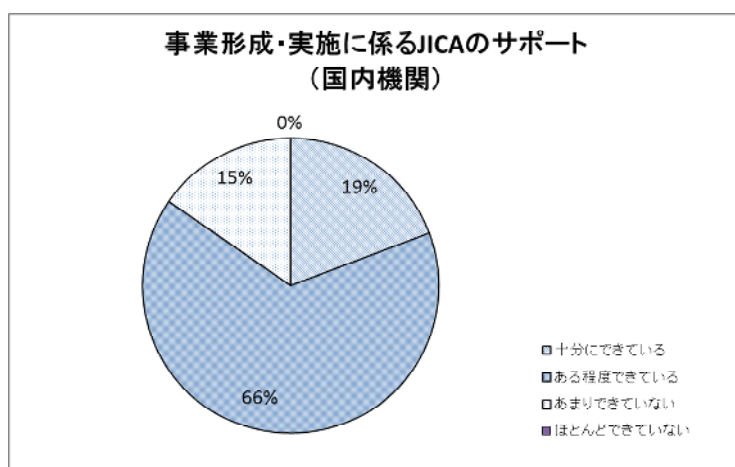
一方、ODA 事業ならではの制約によって柔軟性が失われているために「ある程度」とした、という回答や、団体によっては専門性が乏しい場合もあり、一概には評価できないという趣旨の回

答もあった。

「あまり活かしていない」と評価した回答者に、これを活かすための改善案を尋ねたところ、コンサルテーションの過程で“アウトプットを明確化し、双方での共有を徹底すること”や、“草の根技協での実施を前提とせず、団体の目指すものが制度の目的や方向性と合致するかを見極めること”等が指摘された。

#### 4) 事業形成・実施にかかる JICA からのサポート・助言

草の根技協の事業形成や実施に際して、JICA から有益な助言をできたと考えるかと尋ねたところ、以下のような結果となった。



グラフから明らかなように、国内機関、在外事務所ともに「十分にできている」「ある程度できている」と答えた回答が8割を占めている。

具体的なサポートの内容としては、国内からの回答では、“プロジェクト立案や運営にかかる基礎的な知識や手法（申請書の書き方から予算の立て方まで）”や、“地域部・課題部との連携による地域・分野の情報提供”等が、また在外事務所からは“現地の各セクター概要、他ドナーの動向、安全管理情報”や“相手国政府、他の JICA 事業関係者等との協議設定によるネットワーク構築や調整”等という回答が目立った。

一方で、「（JICA が）積極的に対応した場合、NGO の主体性

を損なうのではないか」という問題提起や、“プロジェクトサイトが遠隔地のため/常駐の日本人がいないため不可能だった”といった内容、さらに“NGO とのやり取りは、本部と NGO の間で行われていることから積極的な関与は少ない”という在外事務所からの回答もあった。

#### 5) NGO とのコミュニケーションで困難に直面した事例とその解決方法

コンサルテーションから事業終了時までの JICA とのやり取りの中で、困難に直面した事例と

その対応/解決方法を尋ねた。各個別事例の詳細を紹介することは控えるが、概ね以下に類別できる回答が並んだ。

【困難に直面した事例】

- 日々のコミュニケーションにかかる問題（含、開始前のすり合わせ、当初計画・予算の変更）
- 担当者の変更から派生する問題（NJ双方の課題であるとの指摘も有）
- 事務手続きでの過度なサポートを期待される（NGO登録やビザ手配等）
- 手引き内容/ルールに対する理解の違いから派生する問題（含、NGOの理解不足）
- 団体の価値観や使命との衝突から派生する問題
- 提出書類の遅延等、庶務的な問題

【主な対応/解決方法】

- 打合簿作成の徹底、JICA国内機関-在外事務所の密な連絡体制構築/NGO-国内機関-在外でのTV会議の設定
- 丁寧な説明の継続
- 書面での警告

6) 事業実施による NGO に対する理解の促進と学び

草の根技協の活用により、NGO に対する理解が深まったかと尋ねたところ、「大いに深まった」という回答が10%（6件）、「深まった」が53%（30件）、「どちらともいえない」が37%（21件）という結果となった。

具体的な学びを複数選択可の選択肢形式で尋ねたところ、以下のような結果が得られた。

NGO の開発に対する意識、考え方を学んだ	35
地域コミュニティへの効果的なアプローチ、接し方を学んだ	29
NGO の持つネットワークにより視野が広がった	13
その他	13

次にこれらの学びが他の JICA 事業の改善に有用と考えるかを尋ねたところ、「大いに役立てられる」が10%（6件）、「役立てられる」が53%（30件）、「どちらともいえない」が35%（20件）、「あまり役立てられない」が2%（1件）という結果となった。

有用性があると評価する理由としては、「草の根の視点から得られた課題等を、通常の政府間協力で活かすことが相手国国民への裨益の高い協力を実施するうえで重要である」といったような、課題の着眼点に言及する回答、案件形成過程や性質の違いによる適応の限界を指摘しつつも、コミュニティへのアプローチ方法等、一般的に NGO が得意とする手法の有用性に言及する回答が複数件あった。手法の適応先については、青年海外協力隊へのインプットや地域開発プロジェクト

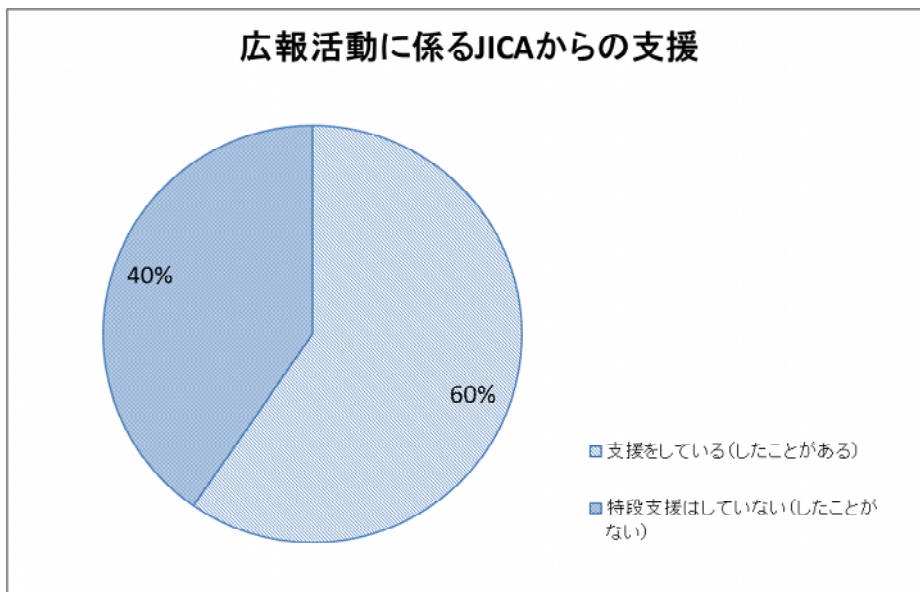
トへの適応を指摘する回答が散見された。

また、少数ではあるが「重点分野以外の分野における情報収集に大変役立っている」という回答や、当事者の「オーナーシップの醸成、持続性確保については、他の JICA 事業でも学ぶべき」といったような回答もあった。

一方、有用性の低さや限界を指摘する理由としては、“案件の性質や規模、内容に大きな違いがあるため”という趣旨の回答が最も多かった。また、「JICA が組織として草の根技協から得られた知見を共有するところまでには至っていない」という回答もあった。

#### 7) NGO による事業成果の広報活動に対する協力

草の根技協の事業成果等を市民へ伝える機会を支援しているか、を尋ねたところ以下のような結果となった。具体的な手段や JICA からの協力内容等、詳細は仮説分析 2-3-1(1) (p. 65) を参照のこと。



#### 8) 広報活動による国際協力への支持者拡大

7)に関連し、草の根技協の広報が、国際協力に対する理解者の増加につながっていると思うかを尋ねたところ、「大いに貢献している」と回答したのは16% (9件)、「ある程度貢献している」が65% (37件)、「あまり貢献していない」が17% (10件)、「ほとんど貢献していない」が2% (1件)という結果となった。詳細は仮説分析 2-3-1(1) (p. 65) を参照のこと。

#### 9) 制度の特徴

日本政府が実施する他の NGO 連携・支援スキームや、他の助成金プログラムと比較した際、草の根技術協力の特徴をどう考えるかを複数選択可の選択肢形式で尋ねたところ、以下のような結果となった。

NGO とのコンサルテーションを通して緻密な計画を立てられる点	30
在外事務所を通して事業内容だけでなく、周辺環境（安全面等）や実施体制の整備に関して助言できる点	25
団体のステップアップを後押しするような制度となっている点	26
その他	13

「その他」の具体例には“NGO と JICA の双方にとってメリットのあるプロジェクトが実施可能”や、“JICA の他事業との連携が可能”等が挙げられた。一方で、他の政府系 NGO 連携スキームとの差別化を課題と指摘する回答もあった。

#### 10) 制度の改善点

草の根技協の制度について、改善提案を自由記述形式で尋ねたところ、概ね以下に類別できる回答が並んだ。

- 経理処理の簡素化（主に国内機関）
- 在外事務所-国内機関のコミュニケーション強化
- 案件審査の改善、強化（含、審査基準の明確化、団体所見の活用、二次審査における TV 会議活用等）
- モニタリング・評価の強化（含、事業地訪問の増加）
- 各案件の継続性を担保するための施策導入
- 3 スキーム（パートナー型・支援型・地域提案型）の再整理、見直し（各型の目的のデマケーション、1 本化、地域枠や小規模向けの型新設等）
- 制度の一貫性確保（担当者による対応の振れ幅を狭める等）
- JICA 組織内における草の根技協の位置づけの明確化（含、NGO 連携にかかる戦略立て）

#### 11) NGO-JICA 連携の理想的な在り方

最後に、NGO-JICA 連携全般の理想的な在り方や、その実現に向けた改善提案等を自由記述形式で尋ねたところ、概ね以下に類別できる回答が並んだ。

- 連携の意義、あり方にかかる対話の促進
- 比較優位のある分野における現場レベルでの交流促進
- 成功・失敗事例の積極的な共有
- 草の根技協のその先（技プロ受注等）を見据えたステップアップ事業としての検討
- 組織が一体となって NGO と連携し、優良案件を発掘・形成・実施できるような仕組みの構築



## 2-2 草の根技術協力事業を通じた「開発への貢献」（NGO と JICA の連携による相乗効果）

### 2-2-1 アンケート分析を踏まえた仮説検証

(1) 仮説：政府間の要請に基づく支援では取り組むことのなかった開発課題に貢献できた

(2) 仮説：政府間の要請に基づく支援ではリーチが困難な地域、階層の課題に貢献できた

これらの仮説は①親和性が高いこと、②JICA の視点に立った場合の利点であること、③分析対象となるアンケートの設問が共通であること、の3点から、報告書の執筆にあたっては併せて検証を行うこととした。

本仮説に関連する設問には、JICA への設問 2-1「草の根技術協力を通して NGO と連携することによる強みは何だと思えますか」がある。以下に述べるとおり、限定的ではあるがアンケートの結果からは「政府間の要請に基づく支援では取り組むことのなかった開発課題」及び「政府間の要請に基づく支援ではリーチが困難な地域、階層の課題」に貢献できた事例があり、本仮説は立証できたと考えられる。

JICA に向けに聞いた「草の根技術協力を通して NGO と連携することによる強みは何だと思えますか」という設問に対し、「NGO と連携してプラス面があった」と回答した国内機関の 72 件の回答のうち 15 件（21%）、在外事務所の 94 件の回答のうち 16 件（17%）（複数回答あり）が、この評価の理由として「政府間の取り決めに基づく支援では取り組むことのできなかつた開発課題に貢献できた」を選択している。

さらに仮説 5 に関してみると、「NGO と連携してプラス面があった」と回答した国内機関の 72 件の回答のうち 23 件（32%）、在外事務所の 94 件の回答のうち 22 件（22%）が、その理由として「政府間の取り決めに基づく支援ではリーチが困難な地域、階層の課題に貢献できた」を選択している。

では、「政府間の取り決めに基づく支援では取り組むことのできなかつた開発課題」や「政府間の取り決めに基づく支援ではリーチが困難な地域や階層」とは、具体的にはどのようなものなのであろうか。それには、以下のようなケースが想定される。

- ① JICA の重点分野には合致しない開発課題：近年 JICA では、選択と集中により、より大きな効果を上げることを目的に各国における協力を重点分野を設定しており、重点分野に含まれない協力は、先方政府から要請書が提出されることも少なく、採択もされにくいのが現状である。重点分野は先方政府と日本政府の協議の上で設定されるため、先方政府の開発課題として優先順位が低い場合には対象とされにくい。国によって状況は様々であるが、実施対象国にて重点分野に指定されにくい課題として、少数民族対策、体育教育、障害者支援等がある。
- ② 社会的・政治的な事情等により、問題の所在自体を相手国政府が認めない、あるいは支援

を要請しない課題：例えば、少数民族、HIV/AIDS 患者への差別、薬物依存患者、ストリートチルドレン、児童労働等、様々な事業により相手国政府が課題の存在を認めないあるいは支援を要請しない場合は、要請書が提出されず、JICA の技術協力プロジェクトとしては取り組むことが困難である。

- ③ 地理的に首都や都市部から離れていてアクセスが悪い、あるいは人口密度が低い等の理由で支援活動を効率的に実施することが難しく、相手国政府としては優先度が低く、JICA の技術協力に必要な先方政府からの要請書が提出されない場合。（例：車道の通じていない山間地や島しょ部への支援など）カウンターパートとして適当な政府機関（自治体を含む）が存在しない場合。

このような場合に、NGO を通じた支援は、それが「非政府」であるがゆえに、これらの縛りから比較的自由であると想定される。たとえば 1 のように日本政府の集中と選択の方針や、2、3 のように相手国政府から要請が提出されにくい課題であることによる制約から、比較的自由であると言える。

だが、その一方で現行の草の根技協が、上記のような NGO のメリットを追求するうえで最適なスキームになっているかどうかについては今一度振り返る必要がある。なぜなら、草の根技協は、基本的に NGO 側の発意を尊重するとはいえ、最終的には相手国政府の了承を取りつけることが案件実施の前提条件とされているためである。したがって、草の根技協と雖も、相手国政府が著しく拒絶反応を示すような地域や課題に取り組むことには限界がある。

日本と欧米諸国では NGO の規模や活動環境が大きく異なるので単純な比較はできないが、たとえば DFID（英国）や SDC（スイス）などの二国間援助機関の場合、政治あるいは安全上の理由から自らは直接的な関与が難しい地域や課題への支援を目的として、NGO とパートナーシップを組む場合が少なくない。これに対し、草の根技協の特徴は、JICA の委託事業と位置づけられており、通常 JICA と先方政府機関との署名により案件実施の合意に至っている。このことは NGO のみの事業では困難であった、相手国政府の巻き込みや JICA の知名度等による信頼度の向上につながる利点がある。一方で、政治的外交的な事情等により日本政府として直接的な関与が難しい課題や地域に対する制約から逃れられないという現実につながっている。このことは、今後の草の根技協のあり方、草の根技協とそれ以外の NGO との連携スキームとの差別化、ひいては ODA と NGO の連携全体のあり方について、1つの重要な視点・論点を提供するであろう。

### **(3) 仮説：地域住民に迅速かつ直接的な裨益を生むきめの細かい援助が実現できた**

本仮説に関連する設問には、JICA 向けの設問 2-1「草の根技術協力を通して NGO と連携することによる強みは何だと思えますか」、NGO、JICA 共通設問 2-4「事業の形成や実施に際し、団体が持つ経験や専門性が十分に活かされたと思われませんか」、JICA 向け設問 2-16「NGO と連携したことによってどのような学びが得られましたか」、がある。以下、これらに対する回答結果を分析し、仮説を検証する。

JICA 向けの設問 2-1 では、「草の根技術協力を通して NGO と連携することによる強みは何だと思いますか」と尋ね、その選択肢の 1 つとして「地域住民に直接裨益するきめ細かい援助ができる」を設定した。結果、国内機関では 23 件、在外事務所では 25 件と、国内機関および在外事務所を合わせた全回答数 57 件中 48 件、84%もの担当者が「地域住民に直接裨益するきめ細かい援助ができる」を選択した<sup>12</sup>。複数選択可の回答ではあるものの、結果からはこの点が NGO と連携して実施する草の根技協の強みとして、JICA で最も高く評価されている 1 つであることが確認できた。

実際の事業内容を JICA がどのように評価しているかは、設問 2-2 として自由記述で尋ねた「設問 2-1 で選択した内容を実証するような案件事例、エピソード」から伺い知ることができる<sup>13</sup>。その内容を分類すると、以下のような記述回答が多く見られた。

- ① 長期に渡る職員の滞在や係わりから、地域住民から信頼を受けている。(9 件)
- ② 信頼関係をベースにして、開発ニーズを地域住民から直接聞き、把握している。(6 件)
- ③ 長期的スパンで、包括的な分野横断的なアプローチを行っている。(7 件)
- ④ 学校、村レベルなど地域住民を直接の裨益対象に事業を行っている。(21 件)
- ⑤ NGO が培ってきた長年の経験や専門性を活かしている。(4 件)
- ⑥ 他の JICA 事業では対象になりにくい地域や分野を扱っている。(15 件)

こうした回答からは、JICA 関係者の多くが、NGO は対象地域での長期に係わりから地域住民との信頼関係を構築し、それをベースに、直接地域住民から開発ニーズを把握し、専門分野周辺を含めた包括的なアプローチで、地域住民に直接裨益する事業を行っていると認識していることが伺える。このような NGO の手法は、他の JICA 事業では容易ではなく、実施団体がその経験や専門性をベースに自ら事業を提案できる草の根技協の特長であると評価する意見も多数あった。以下に、JICA からの回答の代表例を 3 つ紹介する。

「少数民族が居住するアクセスの悪い地域を対象とし、学校レベルのきめ細かな援助ができたとともに、地域の関係者とも密接に信頼関係を構築しながら事業を進めている。」

「コミュニティの中から無償の保健ボランティアを育成し、ヘルスセンターあるいはヘルスポストとコミュニティの関係を強化しながら、予防啓発・治療等に取り組んでいる。草の根の場合は、直接コミュニティ住民に裨益する案件となっている。」

「一コミューン、一村の開発を支援する場合は、包括的な分野横断アプローチが有効。植林、浸食防止、土壌保全技術を用いた農業、村民の生計を向上させるための養蜂や畜産技術の向上等

<sup>12</sup> JICA 向けアンケート、Q2-1 の集計結果より

<sup>13</sup> JICA 向けアンケート、Q2-2 の回答より

を包括的に行っており、10年という長いスパンで村の発展を考えている。」

NGOの事業は、住民を裨益者とし、事業実施やモニタリングを住民と共に実施することを前提とした事業も多い。したがって、NGOの経験や専門性には、地域住民に迅速かつ直接的な裨益を生むきめの細かい援助に関連するものが多いと考えられる。このことから、仮説の検証に直結する設問ではないが、設問2-4「事業の形成や実施に際し、団体が持つ経験や専門性が十分に活かされたか」への回答から仮説を検証したい。

まず、実施団体からの回答では「十分活かせた」62件、「まあ活かせた」14件を合わせ、全回答数84件中、計76件、90%の実施団体が「活かせた」と答えた<sup>14</sup>。また、活かせたと考える具体的な経験や専門性のうち<sup>15</sup>、言及が多かったのは、以下の通りであった。

- ① 住民参加型手法、コミュニティプランニング、コミュニティ防災などの団体の専門知識や技術（31件）
- ② 草の根技協実施以前から有していた現地での人的ネットワーク、信頼関係（22件）
- ③ 同地域における先行事業の成果（14件）
- ④ 別地域における類似事業の経験（8件）

これらの記述からは実施団体が自身の活動について、地域住民の参加を得て事業を進める専門技術や経験、時間をかけて培った現地での信頼関係を軸に、「地域住民に直接裨益するきめ細かい援助」を行っていると評価していることが伺える。

JICAへも同様の設問を設けたところ、団体が持つ経験や専門性を「十分活かせた」と回答したのは20件、「まあ活かせた」と回答したのは34件と、全体の95%にあたる54件の回答が、肯定的な見解を示した<sup>16</sup>。その理由としては、制度の性質そのものが団体の経験や専門性を活かせる提案事業であること（7件）、現地住民との信頼や人とのつながりなどにより現地事情を詳細に把握していること（6件）などが多く指摘されており<sup>17</sup>、JICAの担当者もまた、実施団体と同様の認識であることがわかる。

次に、JICA向け設問2-16「NGOと連携したことによって得られた学び」への回答結果を見てみたい。草の根技協の制度を通じてNGOと連携したことによる学びを複数選択可の選択肢形式で尋ねたところ、「地域コミュニティへの効果的なアプローチ、接し方を学んだ」を選択した回答は、国内機関および在外事務所を併せて全部で36件あった<sup>18</sup>。具体的な内容としては、コミュニティレベルでの政府・NGO・住民との連携、住民参加による持続可能性の高い行政サービス、住民のエンパワメントによる社会変革、現場から生まれる創造性、住民ニーズが指摘されている

<sup>14</sup> NGO向けアンケート、Q2-4の集計結果より

<sup>15</sup> NGO向けアンケート、Q2-5の回答より

<sup>16</sup> JICA向けアンケート、Q2-4の集計結果より

<sup>17</sup> JICA向けアンケート、Q2-6の回答より

<sup>18</sup> JICA向けアンケート、Q2-16の集計結果より

19,20。また、これらの点が他の JICA 事業の改善にも役立つとする意見も複数あった。

上述のように、アンケートにおける実施団体、JICA の国内機関、在外事務所の回答を鑑みると、仮説「地域住民に迅速かつ直接的な裨益を生むきめの細かい援助が実現できた」は、妥当なものと言える。

このような援助が実現できた背景には、実施団体の多くのアプローチがコミュニティベースで長期に係わり、地域住民からの信頼を得ていることがあり、その信頼関係が重要な要因となっている。また、実施団体の持つ、住民参加型手法、コミュニティプランニングなど地域住民の参加を得て事業を進める専門技術や、地域行政を巻き込んで事業を進める経験も、有効に機能している。

草の根技協では、これらの実施団体が培ってきた信頼関係や住民参加の技術、ボトムアップのアプローチをうまく活用されており、地域住民および、地方行政も含めた地域社会が主体性を持ちやすい。そのため、地域住民のニーズや現場から創造的なアイデアも事業に反映させやすく、住民参加による持続可能性の高い行政サービスに移行したり、住民のエンパワメントによる社会変革につながりやすいと考えられる。

最後に、これらの成果を普遍化するために必要と思われることを3点まとめたい。

① JICA から実施団体に適切なサポートを行うこと

実施団体のすべてが、特定分野の専門性、事業運営力、コミュニケーション力を十分に併せ持っているわけではなく、実施団体の経験、専門性、保有技術の質には、ばらつきがある。そのため、脆弱な団体に対しては、実施団体のニーズに応じて、先進事例に学ぶ研修、専門家や経験者からの適切な助言、現地政府機関等の調整などに、JICA のサポートが受けられることが有効になる。その一方で、団体のキャパシティや事業地域の実情に十分に配慮しないと、JICA からのサポートが、却って事業に混乱をもたらすため、この点は注意すべきである。

② 実施団体－JICA 関係機関間で定期的に会合を持つこと

事業開始前および事業実施中に、実施団体、JICA の国内機関、在外事務所の3者で、果たしうる役割について、話し合いを持つことも有効と考えられる。お互いの立場を尊重した良好なコミュニケーションにより、実施団体の抱える事業に関連した障害を解消するだけでなく、状況に応じて、他の JICA 事業や青年海外協力隊の関係者との意見交換や連携も有効であると考えられる。

③ 上位の現地政府機関との情報共有の機会を持つこと

事業に関連する地方行政と共有するだけでなく、より上位の政府機関と共有する機会を設け

<sup>19</sup> JICA 向けアンケート、Q2-17 の集計結果より

<sup>20</sup> JICA 向けアンケート、Q2-18 の回答より

ることも有益と考えられる。既にいくつかの報告がある<sup>21</sup>ように、草の根技協で実施した事業内容が、国レベルの事業に発展した例もあり、上位の政府機関の担当者の理解を深めることは重要である。

#### (4) 仮説：現地の資源や既存メカニズムを活用した援助ができた

本仮説に関連する設問には、JICA 向けの設問 2-1「草の根技術協力を通して NGO と連携することによる強みは何だと思えますか」があり、選択肢の 1 つとして「現地の資源や既存のメカニズムを活用した援助ができる」を設定した。また、これに次ぐ設問として、上を実証するような案件事例、エピソードを記述形式で尋ねた。以下、これらの回答結果から仮説を検証する。

「草の根技術協力を通して NGO と連携することによる強み」として「現地の資源や既存メカニズムを活用した援助ができる」を選択した回答件数は、国内機関で 6 件（全体は 72 件、8%。複数選択可）、在外事務所は 12 件（全体は 94 件、13%）であった。在外事務所の割合が高いのは、おそらく当該国の実情などに通じているため、そのことを持つ意味への理解が深いためと推察される。

これを実証するような案件事例やエピソードとして挙げられた中で、目立った回答は「現地での活動体制及びノウハウを有している団体が多いため、既存のリソースを活用することで効率的な事業の実施が可能となる」という趣旨のものだ。これに該当する記述回答をいくつか紹介すると「生活上の不便の多い地方に、現地語を習得した邦人職員を長期に滞在させて現地活動を行っており、地域住民から信頼を得るに至っている」、「NGO の独自の技術、現地の人脈、経験を生かした事業が行われている」、「各 NGO の持つ、経験、技術、専門性は実に多種多彩であり、他が追従できないオリジナルで専門性の高いものである」、「当該地域の課題と背景への理解、ローカルの人材を活用することにより、裨益者層へのアプローチやコミュニケーション等に長けている」等の指摘がある。これらの指摘の背景には、多くの実施団体が草の根技協実施案件と同じ国、地域での事業経験、あるいは同種の事業経験をもって草の根技協を活用している場合が多いことがあると考えられる。

これらの長所は事業の継続性にも良い効果を及ぼしており、草の根技協の終了後も地方行政機関や現地コミュニティの自助努力により活動が継続されたり、現地パートナー団体によって成果が引き継がれたりしているという回答が複数件見受けられた。

他方、NGO の側からみて、草の根技協を通じて、JICA と連携するにあたっての「現地の資源や既存メカニズムを活用した援助ができる」と言えるメリットはどこにあるだろうか。アンケートにそのような質問がなかったため、他の質問項目に対する答えのなかから関連するものを拾ってみた。

一番多く見られるのは「当該国の政府や地方行政、そして社会一般の信頼を得るのに役立った」というものだ。「JICA との共働という一面があるからこそ、相手国政府機関も同じテーブルに

<sup>21</sup>（独法）国際協力機構、『草の根技術協力事業 事後調査報告書』（2012）

ついて話を聞いてくれた」というのだ。JICA の在外事務所の紹介や推薦で当該国の政府主催の行事などに出席したり、当該国のメディアに大きく取り上げられ、影響力を拡大した事例も少なくない。JICA との共働という一面があるからこそ、相手国 JICA による ODA 事業が長く実施され、JICA の知名度と信頼性が高い国ほどその効果が高いのは当然である。

次に、JICA がそれまでに実施したプロジェクトの成果を活かすことのできた例がある。「同じ教育分野で活動している専門家の協力や助言が得られた」「JICA のプロジェクトの専門家と交流することで、自分たちのプロジェクトが認められ、その成果を広げることができた」という回答もあった。また「JICA との共働によって、他の NGO との接点があった」「草の根に関わる、あるいは国際協力に関わる団体、人々のネットワーク」という回答も複数あり、JICA が NGO 同士を結びつけるプラットフォームとなっていることもわかった。

以上のとおり、JICA が、NGO が有する現地の資源や既存のメカニズムを活用するのみならず、NGO が、JICA が有する既存メカニズムを活用している事例も見受けられ、これは NGO にとってのメリットであると言える。

#### (5) 仮説：途上国の援助依存を招く可能性が高まった

本仮説を検証に直結する設問はない。そこで、現地へのマイナスの影響について記述を求めた実施団体向けの設問 2-16「草の根技術協力で JICA と協働したからこそ起こりうる弊害、現地へのマイナス影響があるとすれば、どのようなものがあると思われますか」および、JICA 向けの設問、Q2-3「草の根技術協力で NGO と協働したからこそ起こりうる弊害、現地へのマイナス影響があるとすれば、どのようなものがあると思われますか」について、その回答結果を分析し、仮説の検証を行った。

まず、実施団体に「JICA と協働したからこそ起こりうる弊害、現地へのマイナス影響」を問うたところ、「地域住民や相手国行政機関からの多大な期待」を指摘した回答が 19 件あった。これは本設問で何等かのマイナスマイナス影響を回答した全 47 件の 40%にあたり、またアンケートに回答した実施団体 84 団体中では 22%を占める。具体的には、JICA が日本政府の機関であること、実施している技術プロジェクトの規模が大きいことなどから、現地国政府や地方行政（以下、文中現地政府機関）から、多額の資金投入や日本での研修参加を期待された、という回答が数件みられた。同様に、地域住民からも過度な要求がなされたり、逆に事業への積極的な参加が得られにくいといった記述もあった。これらの誤解や混乱の解消には、実施団体が現地関係者と何度も協議する必要があったとしているが、それ自体が途上国の援助依存を招いているとは考えにくい。

また、草の根技協の事業の終了後に、事業継続に関する現地の期待に応えられない、事業縮小により裨益者数が減少するといった記述も見られたが、特にこれが援助依存を招いているとまでは言えない。

一方、JICA 向け設問「草の根技術協力で NGO と協働したからこそ起こりうる弊害、現地への

マイナス影響があるとすれば、どのようなものがあると思われますか」（設問 2-3）への回答には、本仮説に関連する回答はほとんどなかったが、予算規模が大きいために「事業のバブル化」を懸念する指摘が 1 件あり、これを防ぐための適切なコンサルテーションが必要されている。

このように、今回の調査からは、JICA が政府系機関であるため、現地の政府機関や地域住民等から、実施団体あるいは実施事業に対して、過大な期待を抱かせてしまう可能性があることは示唆されたものの、多くの場合、これは関係者間の協議を通して理解を得られる程度のものであると考えられる。したがって、「途上国の援助依存を招く可能性が高まった」という本仮説の検証は難しいものと思われる。

前述のように、草の根技協を用いた事業を実施することで、「途上国の援助依存を招く可能性が高まった」とまでは言えないものの、現地関係者に、過大な期待を持たせることが起きやすいことが明らかになった。これらの誤解は協議によって解消される場合がほとんどと考えられるが、実施事業に進める上で、実施団体に不必要な負荷を与えていることも否定できない。したがって、その弊害を軽減させる必要があると思われる。

1 つの方法としては、草の根技協を用いた事業を開始する前に、JICA の在外事務所の協力を得ながら、現地政府機関、実施団体、JICA との間、可能であれば地域住民も含めた形で対話の機会を設け、草の根技協の特長や実施事業内容について、現地関係者の理解を十分に深めることが、有効であると思われる。

#### **(6) 仮説：裨益者の広がり限定的にならざるを得なかった**

本仮説に関連する設問には、裨益者が期待ほど広がらなかったという観点において、NGO への設問 2-17「草の根技術協力事業を活用しなかった場合でも団体単独で同様の事業を行っていたと思いますか」とその理由を問う設問 2-18、JICA への設問 2-3「草の根技術協力事業で JICA と共働したことからこそ起こりうる弊害、現地へのマイナス影響があるとすれば、どのようなものがあると思われますか」とがある。以下、これらに対する回答結果を分析し、仮説を検証する。

NGO への設問 2-17「草の根技術協力事業を活用しなかった場合でも団体単独で同様の事業を行っていたと思いますか」に関し、全体の 51%（41 団体）が「規模を縮小して同様の事業を行っていた」と回答しており、また 28%（22 団体）は「同様の事業は行っていなかった」との回答であった。ここから、草の根技術協力事業が、団体が実施する事業の規模拡大に大きく貢献したと言える。

ただし、JICA 国内機関への設問 2-3「草の根技術協力事業で JICA と共働したことからこそ起こりうる弊害、現地へのマイナス影響があるとすれば、どのようなものがあると思われますか」への回答として、草の根技協として活動規模を拡大した際に継続性の配慮が不十分であったため、その後の活動が停滞したケースがあるとの指摘があった。同様のコメントは、NGO 側への設問 2-16「草の根技術協力事業で JICA と共働したことからこそ起こりうる弊害、現地へのマイナス影響があるとすれば、どのようなものがあると思われますか」の回答でも見受けられ、草の根技



協の終了後に、資金規模が小さくなることで、それまでの活動規模を維持できなくなることの弊害が、複数の団体から指摘されている。具体的な事例としては、草の根技協での事業終了後に活動内容の取捨選択をしなければならず、その結果として裨益を継続できる住民とできなくなる住民が生じてしまったケース、また、それが原因で実施中に築いた信頼関係を失うケースがあったとの記述もあった。

JICA 国内機関への設問 2-5「NGO がもつ経験や専門性を事業形成や実施に十分活かしていると思われますか」との問いに対する回答の中で、「インパクトや効率性を勘案し行政へのアプローチも期待する JICA の方針と、現地での活動を重視する NGO の方針について必ずしも十分に相互理解が醸成されていない」とのコメントがあった。これは、行政へのアプローチが不足していたために、JICA 側の期待と比べて、投入の割に間接的な裨益者や長期的な現地へのインパクトが限定的であったとする指摘である。

裨益者の拡がりや、活動の成果をより多くの人々に提供するためにも、また政府事業である ODA 事業として実施している点からも、大変重要なポイントである。一方、行政の支援等が不十分な地域や、これまであまり取り上げられていない課題であるため、多くの裨益人口が期待しづらい事業も多く、拡がりや不十分な案件も多い。裨益者を広げるにあたっては、行政へのアプローチの仕方や、行政へのパイプを有する JICA 事務所の個々の案件の活動内容への関与について、検討の余地があると考えられる。

## 2-2-2 インタビュー結果

- (1) JICA の開発課題に合致し、技術協力プロジェクト等の相互補完している事例  
 ((特活)シェア=国際保健協力市民の会 / カンボジア)

### 1) 基本情報

対象団体名	特定非営利活動法人 シェア=国際保健協力市民の会 (以下、文中シェア)
対象国	カンボジア
対象案件名	① パートナー型 ヘルスボランティア育成によるヘルスセンターサービス向上プロジェクト ② パートナー型 スパイアントー郡保健行政区における子どもの健康増進プロジェクト
案件実施期間	① 2005年1月～2007年12月(2年) ② 2011年3月～2015年9月(4年6か月)
事業提案額	① 49,974千円 ② 99,460千円
インタビュー実施日時	2013年11月6日(水) 10:30-11:30
団体側担当者	佐藤真美氏(事務局長)
JICA側担当者	水沢文(カンボジア事務所)
聞き手	NGO側) 杉本、 JICA側) 大井

### 2) 案件の背景・概要

カンボジアでは、長く続いた内戦による医療従事者の損失および医療施設の荒廃により、保健システムが脆弱化し、特にカンボジアの母子保健状況は、近隣諸国と比べて劣悪であった。

案件①の対象地域であるコンポンチャム県スレイセントー・コーンミア保健行政区では、同区の母親の90%以上が、子どもが病気に罹っても公的医療機関を利用しないなど、住民にとってヘルスセンターがアクセス可能なサービスとして機能していなかった。

案件②の対象地域であるプレイベン州も同様に、5歳未満児死亡率および乳幼児死亡率が高く、呼吸器疾患や下痢症など、適切な処置により死亡を防げる疾病により子どもが命を落とすケースが多かった。公的保健サービスが行き届きにくい農村部において、コミュニティに住む住民を巻き込んだ地域保健の増進の仕組みづくりはカンボジアにおいて喫緊の課題であった。

これらの課題に対し、保健省は2002年、公的ヘルスボランティア制度を設置し、NGO等により育成された地域保健人材との連携が必須である点を盛り込んだ施策を打ち出した。シェアは、地域のセンターと住民をつなぐ橋渡しを担う人材の育成や、郡の保健行政局と協働でヘルスボランティアの支援体制作りを進め、国の保健政策を後押しした。

具体的な活動としては、ヘルスセンターへの基礎的な診療技術の指導や、研修の運営能力の向上を通して、ヘルスボランティア活動を支援する体制作りを通して、住民と地域の保健行政の双方による地域の健康改善を目指した。

### 3) 選定の背景

草の根技協は、我が国の対相手国援助方針や重点課題に捉われず、相手国の住民の抱える幅広い分野課題のニーズに対応できる点が特徴である。一方、本案件は、NGOが草の根技協で取り組む課題が、相手国および我が国の重点分野に合致していたことにより、技術協力プロジェクトとの相互補完し、相乗効果を生むことで開発に貢献した事例である。

背景としては、案件①でシェアが取り組んだヘルスボランティア育成を通じた保健行政能力向上は、対カンボジア協力方針の重点分野「社会開発」の「保健医療の充実」の分野に位置付けられ、同国では1995年から技術協力プロジェクトとして「母子保健プロジェクト フェーズI」が実施されていた。同プロジェクトをフェーズIIとして地方展開するにあたり、シェアが案件①で活動していたコンポンチャム県が「パイロット活動地」として選定された。

活動地選定の理由は、草の根技協をとおして既にコンポンチャム県で実施体制が整っていたことが主であるが、これにより、案件①終了後も、技術協力プロジェクトに成果が引き継がれ、両スキームで相乗効果を高めることが可能となった。

以上の理由により、本案件は「JICAの開発課題に合致し、技術協力プロジェクト等と相互補完している事例」として調査の対象とした。

### 4) インタビュー結果

#### ① NGO と JICA との連携による効果

##### a. 途上国へのインパクト ～技術協力プロジェクトとの相互補完～

JICA と連携することによるメリットは、草の根技協で取り組んだ村・郡レベルのヘルスセンターの仕組み作りや普及の成果を、国の政策レベルに反映することが可能となる点が挙げられた。また、結果として、草の根技協と技術協力プロジェクトとの相互補完により、草の根技協の案件終了後も、草の根技協の成果と実施体制が技術協力プロジェクトにうまく引き継ぐことができたとのことであった。

また、JICA との協働の意義については、JICA 在外事務所の保健担当や保健専門家のみならず、中央政府保健セクターの他ドナーとのネットワークが築け、有意義な情報交換ができた、とのことである。この点について、JICA カンボジア事務所は、草の根技協の実施団体と、同分野の専門家との情報共有の場を設定したり、他ドナーの動向や、相手国政府の資料等を積極的に共有した、と振り返った。

さらに、JICA カンボジア事務所の担当者によると、NGO の活動で出来た人脈を活かし、JICA の技術協力などでは対応できない分野・課題についても中央省庁へも働きかけができた点は、NGO

との連携によるもう1つの効果、とのことであった。

## **b. 国内へのインパクト**

### **(a) 「日本の支援」としてのプレゼンスの向上**

JICA カンボジア事務所の担当者によると、本案件は、地域住民に直接、保健活動などを指導するため事業による変化が見えやすく、日本の一般市民に対して効果的にアプローチできるとのことであった。

また、対象地域の住民にとっては、政府間要請に基づく ODA 事業であるか、もしくは、日本の NGO による事業であるかの区別は無く、「日本の支援」として観るため、直接住民に働きかける NGO との連携は、日本のプレゼンスを一般市民レベルで浸透させるのに有効とのことである。

### **(b) 日本社会への還元**

シェアは、会費収入をプロジェクトの財源の一部に充当しており、活動の成果をニュースレター等の広報紙や報告会を通じて、会員と一般市民に伝えている。また、毎年実施される団体のスタディツアーでは、国際協力に関心を持つ学生、社会人、医療従事者が事業地を訪問し、双方が、お互いの社会・文化・歴史への理解を促進する活動を実施している。

## **② 草の根技術協力事業にかかる提言等**

### **a. 草の根技術協力事業の再定義**

草の根技協にかかる提言として、草の根技協の再定義の必要性が指摘された。JICA にとって、草の根技協の目的は、NGO と連携していることのアピールを通じたプレゼンスの向上か、それとも真にパートナーと位置付け、JICA 単独では実施不可能な事業を展開したいからか、「草の根」の意味を含め再定義が必要、とのコメントがあった。

### **b. NGO と JICA の協働関係**

JICA 内で、担当者によってある程度の違いがあるのは当然ではあるが、「草の根技協の理念」に対する共通認識、事業運営上の仕組みについては、組織内で基本的な理解を醸成すべきであるとのコメントがあった。

NGO 側としても、JICA を「資金源」としてではなく、「パートナー」として位置付けて事業を展開する意識を持つ必要があるとの意見も出された。

## **③ その他、特筆すべき事項**

### **a. 草の根技術協力事業の特徴**

国によって状況は異なるが、外務省の NGO 連携無償資金協力などの他スキームと比較した場合、草の根技協は案件形成時を含め、JICA 側から事業内容に関するインプットが得られるといった「JICA と団体が一緒に案件を作る」点が特徴であるとのことである。

## b. 草の根技術協力事業の事業マネジメント

JICA 事業としてのプロジェクト運営の枠組みに沿いつつ、草の根レベルで活動する NGO として、重要な視点を損なわないように留意する必要がある、とのことである。

対策としては、実施団体がブレないように常に意識することが重要であるとともに、JICA 側の担当者も、団体とともに意識的な軌道修正を通して、より良い事業につながるよう心掛けて欲しいとの提案がなされた。

### 参照文書：

- 案件概要表
- 事業提案書
- 「ヘルスポランティア育成によるヘルスセンターサービス向上プロジェクト」業務完了報告書（最終年次）（2008 年）
- 「カンボジア国スパイアントー郡保健行政区における子どもの健康増進プロジェクト」業務完了報告書（途中年次）（2012 年）
- JICA ホームページ 母子保健プロジェクト 概要  
<http://www.jica.go.jp/project/cambodia/001/index.html>  
<http://www.jica.go.jp/project/cambodia/0609377/01/index.html>
- 特定非営利活動法人シェア=国際保健協力市民の会ホームページ  
<http://share.or.jp/>

(2) 現地政府が機能していない国や地域（内戦や独立直後）の課題に取り組んだ事例  
 ((特活)シェア=国際保健協力市民の会 / 東ティモール)

1) 基本情報

対象団体名	特定非営利活動法人シェア=国際保健協力市民の会（以下、文中シェア）
対象国	東ティモール
対象案件名	① パートナー型 東ティモール・エルメラ県における保健教育促進プロジェクト・フェーズ II ② パートナー型 東ティモール・アイレウ県における Family Health Promoter 養成プロジェクト ③ パートナー型 アイレウ県における保健スタッフ主体の Family Health Promoter (FHP) サポート向上プロジェクト
案件実施期間	① 2004年4月～2007年3月 ② 2007年8月～2010年8月 ③ 2010年11月～2013年11月
事業提案額	① 49,854千円 ② 49,987千円 ③ 35,537千円
インタビュー実施日時	2013年11月6日（水）11:30-12:30
団体側担当者	青木美由紀氏（支援者サービス担当）
JICA側担当者	内川知美・林径子（地域部担当）
聞き手	NGO側）杉本、 JICA側）大井

2) 案件の背景・概要

東ティモールは、2002年に国家としての独立を果たすも、独立前のインドネシア併合派と独立派の抗争の激化により、住民は危機的状態に晒されていた。東ティモール政府は、国際社会による緊急人道支援のもと国造りを進めたが、内乱による医療インフラの崩壊や医師の海外流出による影響で、国の保健サービスの基盤作りは困難を極めた。特に、農村部での医療人材の不足は深刻で、いかに住民ら自らが、行政に頼らず健康を守れるかが課題であった。

このような状況の中シェアは、1999年に医師・助産師を派遣し、巡回診療を通して僻地住民の保健ニーズに応える活動を開始し、草の根レベルでの保健人材の育成を通して国の復興再建を支援した。

2000年には東ティモール暫定行政に保健サービス部門が設置されたが、実際の医療現場での活動や管理・運営は、主にシェアをはじめとする国際NGOが担っていた。

本案件は独立直後の東ティモールのエルメラ県及びアイレウ県の山岳地帯において、住民およ

び地域の保健・教育行政を対象に保健教育を実施し、行政の支援ギャップを埋めることを目的とした案件である。シェアは、行政の保健スタッフの能力強化を行い、住民と行政が一体となって国の施策（Family Health Promoter Program および、SISCa:包括的保健医療サービス）の下、住民の保健医療のニーズに応える仕組み作りに寄与した。

### 3) 選定の背景

2002年当時の東ティモールのように、独立直後の国で我が国との技術協力協定が締結されていない場合、相手国からの要請を基に行う政府開発援助（ODA）の枠組みでの本格的な援助はできない。

2005年には我が国と東ティモール政府の間で同協定が結ばれ、政府間援助の枠組みが整ったが、「保健分野」は他ドナーが対応する重点分野として位置付けられ日本政府の対東ティモール援助の対象からは外れたため、引き続き「政府間協力」としては実施できない状況であった。

一方で、シェアは独立以前から農村部の現場に根付いた医療活動を行っており、2004年にはその経験・知見を踏まえ、相手国政府からの要請の有無に捉われない草の根技協のスキームを活用し事業を継続した。行政による保健サービスの欠如を、住民と行政担当者が協働して補完する活動は、国の課題と住民のニーズに合致しており、日本として極めて妥当性の高い協力を実施することができた。

本案件は、以上の理由から「現地政府が機能していない国や地域（内戦や独立直後）の課題に取り組んだ事例」として調査の対象とした。

### 4) インタビュー結果

#### ① NGO と JICA との連携による効果

##### a. 途上国へのインパクト ～草の根レベルでの活動から、国家施策の策定への貢献～

母子保健や保健医療人材の育成などの相手国政府の重点課題に合致した案件であったこと、また、サービスが最も届きにくい地域の住民のニーズにきめ細やかに対応できた点において、短期的且つ中長期的なインパクトがあったといえる。

具体的には、形成途上の国において、保健教育を通して育成された人材が、その後、保健省が全国的に展開する学校保健教育プロジェクトや、SISCa の実施に即戦力として貢献できた点は、農村部における施策の機動性向上の面で大きなインパクトであった。

さらに、JICA との連携により、団体がそれまで実施していた県レベルでのアプローチと成果が評価され、国レベルの保健施策に採用されたことにより、持続性の確保につながった。

##### b. 国内へのインパクト

JICA-NGO 合同報告会や団体独自の報告会・イベント等を通して、東ティモールの母子を取り

巻く保健環境や本案件の成果を発信し、広く日本の市民に国際理解促進の機会を提供することができた。さらに、本案件により育成された保健ボランティアの活躍がNHKワールドのドキュメンタリー番組として約130の国や地域で放映されたことにより、国や地域を問わず、本事業の実施の意義と成果を広く発信できた。また、「国際協力に関心ある層」や「国際協力の実践者」に対しても、学会への発表や専門誌への寄稿のほか、2012年版ODA白書のコラム欄の掲載を通じ、草の根技協の特徴や成果についても周知することができた。

## ② 草の根技術協力事業にかかる提言等

団体からは、「草の根」と冠するのであれば、対象地域の拡大やアプローチの変更が可能となるよう、事業実施期間の更なる長期化（10年程度）を検討すべきとの意見が出された。また、事業終了後の成果の定着を図るため、短期専門家の派遣等を通じたモニタリングやフォローアップの活動が必要、と制度改善への提案がなされた。

## ③ その他、特筆すべき事項

### a. 日本が協力していることのアピール

政府間援助が実施できない時期に、日本の市民団体であるシェアが草の根技協により先行事業を実施していたことは、「日本による協力」を相手国政府や他の援助機関にアピールできたことは有益であった。

### 参照文書：

- 案件概要表
- 事業提案書
- 「東ティモール・エルメラ県における保健教育促進プロジェクト・フェーズ II」終了時評価表（2007年）
- 「東ティモール・エルメラ県における保健教育促進プロジェクト」事業終了報告会資料
- シェア報告会プレゼンテーション資料「東ティモール・エルメラ県における保健教育促進プロジェクトの成果と学び」
- 「東ティモール・アイレウ県におけるFamily Health Promoter養成プロジェクト」業務完了報告書（最終年次）（2010年）
- 「アイレウ県における保健スタッフ主体のFamily Health Promoter (FHP) サポート向上プロジェクト」業務完了報告書（最終年次）（2013年）
- （独法）国際協力機構、株式会社コーエイ総合研究所、株式会社タック・インターナショナル 『保健セクター情報収集・確認調査 東ティモール民主主義共和国保健セクター分析報告書』（2012年10月）



(3) 政府間協力では対象としにくい、現地ニーズの高い課題に取り組んだ事例  
 ((特活)DPI 日本会議 / ブラジル)

1) 基本情報

対象団体名	特定非営利活動法人 DPI (障害者インターナショナル) 日本会議 (以下、文中 DPI)
対象国	ブラジル
対象案件名	① パートナー型 ろう者組織の強化を通じた非識字層の障害者への HIV/AIDS 教育 ② フォローアップ <sup>22</sup> ろう者組織の強化を通じた非識字層の障害者への HIV/AIDS 教育フェーズ 2
案件実施期間	① 2008 年 10 月～2011 年 9 月 (3 年) ② 2011 年 10 月～2013 年 3 月 (1 年 6 ヶ月)
事業提案額	① 48,417 千円 ② 30,000 千円
インタビュー実施日時	2013 年 11 月 25 日 (月) 15:30-17:30
団体側担当者	盛上真美氏 (プロジェクトマネージャー)、田丸敬一郎氏、堀場浩平氏
聞き手	NGO 側) 杉本、 JICA 側) 田和

2) 案件の背景・概要

障害者は、ヘルスやセクシュアリティに関する基礎教育の対象から外されてしまう傾向がある。とりわけ貧困地域ではこの傾向が強く見られ、識字力不足の人々が、性的虐待や HIV/AIDS をはじめとする様々な病気の予防知識を欠くために、高いリスクにさらされている。

本案件の対象地であるブラジル連邦共和国、東北部ペルナンブコ州の州都周辺は、同国で最も障害者の割合が高いとされる地域だが、保健医療サービスに障害者への配慮がとられていないために、彼らが負うリスクは増大するばかりであった。

このような背景のもと、本案件は、ろう者をはじめとする障害者の HIV/AIDS 感染率上昇を食い止めるべく、非識字者層の HIV/AIDS 予防教育へのアクセスを向上させることを目的に実施されたものである。

2008 年～2011 年に実施されたフェーズ 1 では、ペルナンブコ州の州都、レシフェ市とその周辺地域において、現地ろう者団体 FENEIS-PE の能力強化と州保健省との連携を促進しながら、非識字者層に向けた感染症の予防・対策に関する教材を作成し、ろう者自身が HIV/AIDS ワーカーとなるための、ワークショップ手法の確立に取り組んだ。

<sup>22</sup> 2010 年度に草の根パートナー型の事業期間の上限を 3 年から 5 年にしたことに伴い、2010・2011 年度に限った経過措置として、追加 2 年間で上限 (全体で 5 年以内) として実施した事業。

次ぐフェーズ2では、先行事業の成果を土台に、他の障害種別のニーズに適合させた HIV/AIDS 教育モデルを構築し、障害者団体と関連行政機関の連携拡大をはかりながら、ろう者以外の障害者にもこれを浸透させることを目指した。

なお、本案件の実施団体である DPI は障害を持つ当事者の団体であり、当事者間の協力であった。本案件の特徴の1つは、実施団体である DPI が障害をもつ当事者の集まりであること、つまり当事者間の協力として実施されたものであることである。

### 3) 選定の背景

国連の推定によれば、世界には何らかの障害を持つ人口が6億人に達し、その3分の2の4億人が途上国に居住すると推定されているが、医療や教育などのサービスを受けられる人は極めて少ないとされている。途上国では社会保障制度が発達しておらず、障害者は十分な教育を受けられず、就労が困難であり、貧困に陥りやすい状況にある。また疾病に対する脆弱性のために、貧困者は、障害を持ちやすい状況がある。途上国の多くの障害者は絶対的貧困状況で生活しており、貧困層の20%(世銀)と言われる障害者の問題を解決しないことには国連のミレニアム開発目標(MDGs)の達成は成し遂げられないとの報告もある。しかしながら開発途上国において障害を持つ人々は、国家政策においても優先順位は低く、「開発」による受益から取り残されがちであり配慮はほとんどなされてこなかった。障害者への偏見が根深いこと、また女性障害者や知的障害者に対する支援には特に課題が多い。

当時、JICA の対ブラジルへの援助重点分野には「社会開発(格差是正)」が含まれており、基礎生活環境の改善に取り組むための「保健衛生サービス向上プログラム」が実施されていた。このプログラムは特に、ブラジル北部・東北部の低所得者に対する保健衛生環境の改善を狙うものであったが、中でも脆弱層である障害者に焦点を当てた事業は実施されていなかった。障害者支援は社会福祉の一環としてのみ捉えられ、障害者支援以外の分野においては、これまで障害を持つ人々を参加者として認識し、積極的な参加を図る方策が適切に講じられてきたとは言い難い状況であった。

このような背景から、「政府間協力では対象としにくい現地ニーズの高い課題に取り組んだ事例」として本案件を調査対象とすることとなった。

### 4) インタビュー結果

#### ① NGO と JICA との連携による効果

##### a. 途上国へのインパクト ～点から面への展開・JICA の他事業と現地政府へのインパクト～

本案件は「ろう者及び非識字層の障害者の HIV/AIDS 感染率を改善すること」を上位目標に、フェーズ1で「HIV/AIDS 教育への取り組みにおいて、ろう者及び非識字層の障害者が対象者・担い手の両方として政府機関や他の NGO から認識されること」を目指し、フェーズ2では、先案件に関わった現地プロジェクトチームが「当事者団体として独立し、ろう者を始めとする非識字層の障害者を対象にした HIV/AIDS 予防啓発地域がブラジル国内で拡大される」ことを目指す

という、言わば点から面の拡大を目指した案件と言える。

その成果は政府レベルでも認められ、フェーズ2 実施中より、州政府等による事業費のコストシェアが実現した他、事業が終了した現在では、保健省 HIV/AIDS 予防対策部から全国の州保健局コーディネーターに対し、本案件で養成された HIV/AIDS ワーカーの活動を支援・活用するよう通達が出されたり、作成した教材が保健局の予算によって増刷され、各地で利用されたりしている。

盛上氏はこうした展開が可能になった1つの成功要因として、JICA ブラジル事務所からの協力があつたと指摘する。事業開始時には、地方行政等との交渉や事業説明の場面で、現地で認知度の高い JICA が協力することで、ステイクホルダーの円滑な事業の理解につながった。また事業実施中には、モニタリング同行で JICA 関係者が事業地を訪れる際に、当該市政府や州保健局等、関連機関との会合を合わせて開催したり、JICA の支援によって現地政府と保健省が主催するセミナーに参加したりすることで、現地における有機的なネットワークづくりや事業成果のアピールに大いに貢献したという。

ブラジル事務所との密な連携による効果は現地政府の施策だけでなく、同地域で実施されていた JICA の他事業にも及んだ。当時レシフェ市では「東北ブラジル健康なまちづくりプロジェクト」という技術協力プロジェクトが実施されていたが、両事業の間では関係者の事業地訪問や積極的な情報・意見交換の場が設けられた。結果、レシフェ州遠隔地域でのワークショップ開催等、公衆衛生・社会開発センターとの具体的な連携も生まれた。盛上氏は、この連携を、JICA が実施する他事業における障害の主流化に一定のインパクトを与えられたもの評価している。

盛上氏はまた、草の根技協は複数年度で予算を確保できるため、成果を出すのに時間を要する人材育成に有用であったと指摘する。さらに、経験不足や規模が小ささを理由に活動を展開できない現地の市民社会組織を、日本の団体を通して支援できることも草の根技協の強みであると述べている。

## b. 国内へのインパクト ～JICA に対するインパクト～

盛上氏によると、DPI は本事業を草の根技協で実施するに際し、現場だけでなく、JICA そのものに対しても、障害の主流化についてインパクトを与えることを狙いの1つとしていた。現場におけるインパクトについては既述の通りであるが、国内においても、そのインパクトは事業の範囲を超えて発現している。

当時、障害をもつ DPI の役職員が案件の進捗報告のため、定期的に国内機関を訪れていたが、この訪問を通して、担当国内機関役職員が障害に対する合理的配慮について理解を深めた。当時、国内機関の最寄駅ではバリアフリー化が進んでおらず、各方面から署名活動等が行われていたが、JICA 関係者もこれに関わる等、具体的な動きも見られた。結果としてエレベーターの設置が決定したころには、国内機関の移転が決まったが、移転先においても立地条件と団体のニーズに合わせた配慮により、福祉タクシーの手配等を当然のこととして行う雰囲気醸成されたという。

## ② 草の根技術協力事業にかかる提言等

草の根技協での取り組みを政策レベルへのインパクトに繋げる上で鍵となったものは何か、という問いに対し、盛上氏は、当時の JICA ブラジル事務所員の NGO や事業内容に対する深い理解と協力的な姿勢であると答え、こうした効果の発現には JICA 側の案件担当者の NGO や草の根技協に対する意識や理解が大きく影響すると指摘した。

草の根技術協力事業の制度について意見を尋ねたところ、在外事務所と国内機関の連絡体制の改善や、計画変更については柔軟な対応を認めるべきという意見が出された。

盛上氏によると、フェーズ 2 の実施において、活動の展開をさらにアフリカ地域にも拡大させ国際的な障害者ネットワーク構築をはかる得る機会が訪れた。当初予算内で対応可能だったにも関わらず、JICA 国内機関の判断で、プロジェクト目標との関係が明確でないとの理由から変更申請が認められなかったことがあったという。一連のやり取りから、JICA 内で「草の根技協は草の根の肩幅を超えずコンパクトに終えるべき」という認識があるようにも見受けられたが、上位・プロジェクト目標に沿い、かつ新たな発展が見込める変更については、十分な議論を持った上で柔軟な対応が必要ではないか、ということであった。

一方で、草の根技協は「ニーズがあってもそれを発信できない層」の課題にアプローチが可能であること、またそれを JICA 事業として実施することで JICA および相手国政府に対するインパクトを狙えることに大きなポテンシャルがあるため、引き続き「本当に支援を必要としている草の根層」にリーチする案件を支援してほしいという期待の声も寄せられた。

### 参照文書：

- 特定非営利活動法人 DPI（障害者インターナショナル）日本会議ホームページ  
<http://www.dpi-japan.org/index.html>
- 案件概要表
- 事業提案書
- 業務完了報告書
- 「対ブラジル国事業展開計画」
- 「協力プログラム総括表 1」
- JICA ブラジル連邦共和国 国別援助実施方針（2009 年 4 月）

(4) 現地政府の要請に基づく事業では対応が困難な課題に貢献した事例  
 ((特活)ACC・希望 / セルビア)

1) 基本情報

対象団体名	ACC・希望（以下、文中 ACC） ※旧）ACC 危機の子どもたち・希望
対象国	セルビア
対象案件名	支援型 スメデレボ市ラーリャ地区、ベオグラード市カルジェリツァ地区 の子どもたちへの心理社会支援事業
案件実施期間	2012年2月～2015年1月（3年）
事業提案額	13,992千円
インタビュー 実施日時	2014年2月6日（木）15:00-17:00
団体側担当者	松永 知恵子氏（プロジェクトマネージャー）、高橋真人氏
聞き手	NGO側）杉本、 JICA側）岸本

2) 案件の背景・概要

本案件の実施国であるセルビア共和国では、ユーゴスラビア紛争終結後、難民・国内避難民問題が深刻化していた。セルビア政府は2002年に「難民および国内避難民の問題を解決するための国家戦略」を制定したが、経済制裁やNATO空爆等の影響によって国家財政は破たん寸前に追い込まれており、この問題の解決に十分な財源を充てることは不可能な状態にあった。さらに、限られた財源で実施される対難民・国内避難民支援は帰還支援が中心で、国内に向けた支援は入居住宅建設等に限定され、難民の社会との関わりに重点をおいたものはなかった。

紛争中、またその直後には国際社会からの関心も高く、多くの国際機関やNGOが支援を行っていた。とくに紛争終結直後にはWHOが国際社会に向け警告を発したことも手伝い<sup>23</sup>、「こころのケア」に焦点を当てた支援も多く行われていた。しかし、他地域で起こる紛争への対応やユーゴスラビア問題への関心低下から、2001年頃には多くのドナーが撤退を始めていた。

このような背景のもと、本案件は長期に及ぶ経済停滞の影響で深刻化したセルビアの難民・国内避難民の子どもたちが直面する貧困問題及び社会的周縁化に対し、ワークショップを通じた心理社会支援を行うことでその解消に寄与することを狙いとして実施されたものである。

具体的には、同国スメデレボ市郊外のオーラ難民センター、コバチチェボ社会福祉住宅、首都ベオグラード市のカルジェリツァ難民センターで暮らす子どもたちを対象に、閉鎖的な環境に

<sup>23</sup> WHO（世界保健機関）は紛争終結の翌年96年に実施した旧ユーゴスラビアでのメンタルヘルスに関する調査の結果、約380万人の難民のうち20%にあたる80万人が重度のストレスを受けて心理的不適応状態にあり、これを放置した場合には社会全体に深刻な問題を生じるとの警告を発した。（ACC事業提案書より抜粋）

住む子どもの「社会化」を育むための心理ワークショップを開催している。また、カウンターパートである現地 NGO の能力強化にも取り組み、将来的には彼ら自身でワークショップが開催できるようになることを目指している。

### 3) 選定の背景

難民・国内避難民への支援は、そのセンシティブな性質上、政府間協力では取り上げづらい課題である。実際、当時の日本政府による対セルビア援助の重点課題も、中小企業支援や観光開発等を含む「民間セクターの開発」および下水処理場建設等の「環境保全」に絞られており、難民に直接裨益するような支援は行われていなかった。一方、当時の JICA バルカン事務所は既述の状況から、同国における難民支援へのニーズが高いことを把握していた。

このような背景から、「現地政府の要請に基づく事業では対応が困難な課題に貢献した案件事例」として本案件を調査対象とすることとなった。

### 4) インタビュー結果

#### ① 案件提案に至る背景

本案件のプロジェクトマネージャーである松永氏は、以前所属していた団体にて 1994 年からクロアチアでの心理社会支援事業に携わっていた。団体が旧ユーゴスラビア圏からの撤退を決めたことから、事業を引き継ぐ形で設立されたのが、本案件の実施団体、ACC である。

設立以来、ACC ではセルビアを中心に心理社会支援を続けていたが、国際社会での旧ユーゴスラビア問題への関心低下に伴い資金繰りが悪化し、事業の継続が危ぶまれていた。そんな時、主催したスタディツアーの参加者を通して JICA バルカン事務所と接点生まれ、草の根技協の紹介を受け、本案件の提案につながった。

当時、セルビアは草の根技協の対象国に含まれていなかった。しかし、ACC と接点を持ったバルカン事務所が、かねてからニーズを認識していた難民支援に日本国内のリソース知見が有益であると考え、JICA 本部に対象国拡大の働きかけを行った経緯がある。

このように、本案件は、難民支援へのニーズを認知していたものの、政府間協力では取り組めないという一種のジレンマに直面していた JICA と、現地で息の長い支援に取り組んでいたが資金難に直面していた NGO とのニーズが合致して開始されたものと言える。

#### ② NGO と JICA との連携による効果

##### a. 途上国へのインパクト ～安定した事業計画の作成と広い視野での課題把握～

心理社会支援は性質上、息の長い、長期的な取り組みを要する。松永氏によると、複数年度でコミットを得られる草の根技協としてこれに取り組むことで、現地での人員確保が可能になったり、安定した事業計画を立てられたりと、持続性の観点から良い効果が生まれている。

また、高い効果が見込まれても予算の制約上、団体単独では成しえなかった活動を組み込んだことで、活動展開の幅を拡大させることにも貢献しているとのことである。

さらに、JICA との連携は現地でのネットワーク形成や情報収集にも役立っている。難民センターにはそれぞれ政府難民局の担当がおかれているが、JICA が間に入ることで情報へのアクセスがスムーズになり、その結果、現場で得た感覚と政府支援方針等の接点が見つかりやすくなっているとのことである。

## **b. 国内へのインパクト ～団体の組織強化と信頼性向上～**

松永氏によると、①団体の組織基盤が脆弱であったこと、②心理社会支援は成果が測りづらいことの2点から、当初本案件を草の根技協として提案するには大きな不安を抱えていた。しかし、JICA とのコンサルテーションで前向きなアドバイスを受けられたことで、次第に組織として自信が生まれ、事業実施への道が見通せるようになったという。また、事業実施に併せて受講したJICAによるPCM研修や関連の実務を通じ、若手職員の育成にもつながっているとのことである。このように、草の根技協の実施はACCの能力強化に貢献しているといえる。

草の根技協の実施は、団体の信頼性向上にも貢献したという。ACCでは、団体のウェブサイトにて「JICA 草の根通信」を連載する等、JICA との連携を対外に向け積極的にアピールしている。2013年夏には、ユニクロが設立した“Clothes for Smiles”の対象プロジェクトに選ばれ、本案件の発展とも言える、難民センターの子どもたちを対象とした「お買い物体験プロジェクト」を実施したが、松永氏はこの審査にあたって、JICA と連携事業を実施していたことが好影響を与えたと推察する。

### **③ 草の根技術協力事業にかかる提言等**

草の根技協の制度について意見を尋ねたところ、民間の助成金などと比較し、報告書や経理の面で緻密さが要求される点でハードルが高い一方、複数年度の委託事業に取り組める草の根技協は、受益者の利益を最大限に確保する上で有益であるとのことであった。

コンサルテーションを通して発案が草の根技協に合うよう矯正されてしまうことはなかったか、という質問に対しては「顧客」（＝JICA）に合わせて提案の見せ方を変えるのは当然と考えており、それによって団体の独自性や案件の趣旨を曲げねばならないことはなかった、との回答を得た。

#### **参照文書：**

- 特定非営利活動法人 ACC・希望ホームページ  
<http://www.acc-japan.jp/>
- 案件概要表
- 事業提案書
- セルビアを対象国とした経緯説明資料

- JICA “簡易版国別事業実施計画書 セルビア・モンテネグロ国”（2006 年 3 月）
- JICA “バルカン地域（セルビア、モンテネグロ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア、アルバニア、コソボ） 平成 22 年度 案件形成の方向性”
- 材木 和雄（広島大学大学院総合科学研究科）“セルビアにおける難民の現地社会への統合の進行状況”

<http://www.hiroshima-u.ac.jp/upload/85/others/bulletin/environment/2010/kankyo2010-4.pdf>



(5) 事業の成果が相手国政府の施策に反映された事例  
 ((公社)シャンティ国際ボランティア会 / カンボジア)

1) 基本情報

対象団体名	公益社団法人 シャンティ国際ボランティア会 (以下、文中 SVA)
対象国	カンボジア
対象案件名	① パートナー型 図書館活動を通じた初等教育の質の改善事業 ② パートナー型 カンボジアにおける小学校図書館活動普及のための人材育成事業 ③ 緊急経済危機対応-包括型 <sup>24</sup> クラスタースクール制度の衛星小学校における図書館活動普及事業
案件実施期間	① 2004年5月～2007年4月(3年) ② 2007年7月～2010年3月(2年9か月) ③ 2010年3月～2012年3月(2年1か月)
事業提案額	① 36,404千円 ② 50,000千円 ③ 31,756千円
インタビュー 実施日時	① 2013年8月23日(金) 16:30-17:30 ② 2013年11月21日(木) 10:00-11:00
団体側担当者	手束耕治氏(カンボジア事務所アドバイザー、案件①実施当時はカンボジア事務所アドバイザー・案件②③実施当時はプロジェクトマネージャー)
JICA側担当者	水沢文(JICAカンボジア事務所)
聞き手	NGO側) 杉本、 JICA側) 大井

2) 案件の背景・概要

1995年からカンボジアにおいて始まったクラスタースクール制度では、中心校及び衛星校で構成される7～8小学校をクラスター(群)として限られた教材の共有や学校運営の経験の共有化を目指しており、初等教育における図書館活動においても、クラスタースクール制度に沿った活動推進を行ってきた。また、2008年には、教育省の基本方針としてチャイルドフレンドリースクール制度(以下、CFS)の計画が公にされ、図書館担当者の育成とそのためマニュアル作成・普及、作成されたマニュアルに基づいた実践的な研修の実施が急務となっていた。

このような背景のもと実施した案件①②の成果として作成された新図書館活動マニュアルを使用し、クラスタースクール制度を活かした全ての中心校及び衛星校を対象とした図書館活動普及のための包括的な取り組みの必要性を踏まえて実施したのが案件③であり、教育省、州・郡教

<sup>24</sup> 2009年度第一次補正予算「緊急経済危機対応」として、草の根技術協力事業において、途上国のソーシャルセーフティネットに寄与することを目的とする案件を募集・採択したもの。

育局及びクラスター長、各中心校・衛星校の校長・図書館員等、すべての関係者が協力し、そのための仕組みの構築を目指した活動を展開した。

### 3) 選定の背景

草の根技協として実施した①②③の全案件の成果が、カンボジア政府の施策に影響を与えている。具体的には、案件①の取組みがCFSにおいて、小学校・中学校における図書館活動推進が謳われたこと、案件②において作成した「新・図書館活動マニュアル」を教育省・州教育局が取り入れたこと、また、特に案件③には教育省が策定した「図書館スタンダード(2011)」に草の根技協での取組みの多くがモデルとして取り入れられている。

また、教育省が実施する First Track Initiative (以下、FTI) 図書館推進事業においても、SVA が実施した草の根技協案件を通じて育成された州教育局図書館指導員が学校対象のワークショップ講師となったり、他州の学校教員による図書館活動現場視察先に案件で対象とした中心校・衛星校が選定されたり等、政府の施策に大きな影響を与えている。

これらを踏まえ、「事業の成果が相手国政府の施策に反映された事例」としてインタビュー調査の対象とした。

### 4) インタビュー結果

#### ① 採択後事業開始前の事業計画見直し

案件③の開始にあたって、採択内定～契約締結までに、SVA と JICA 国内機関が実施した協議を踏まえ、事業提案時の計画を見直したことによって、案件開始までに時間はかかったというネガティブな面はあったものの、教育省⇄州教育局⇄郡教育局⇄中心校⇄衛星校のつながりが強化され、各校における図書館活動の推進・上位組織によるモニタリング向上につながるというポジティブな成果の発現があった。手束氏からも、本見直しにより、当初 SVA が予期していたよりも大きな成果が得られたとの発言があった。

#### ② NGO と JICA との連携による効果

##### a. 途上国へのインパクト ～ 更なる成果発現のための取組み ～

###### (a) 教育省から衛星校までを縦につなぐ相互関係の構築、教育省による全国展開へ

手束氏によると、教育省から衛星校までを縦につなぐ相互関係の構築ができたのは、JICA との連携及び事業開始前の JICA からのインプットがあったからこそその成果とのである。特にクラスタースクール制度を導入しているカンボジアにおいて、本制度を活かして、中心校を核とした衛星校における活動が展開されるようになったことは特筆すべき点である。草の根技協としての案件終了後は、カンボジア教育省により本案件の取組みをモデルとした全国展開が教育省によってなされる予定である。

また、案件③終了後の持続性確保に資する特筆すべき点として、各校に配置されている図書館員の給与支払いが認められたことが挙げられる。これは、カンボジアにおいて図書館活動分野における活動を展開している NGO（SVA を含め 3 団体）と協働して教育省に働きかけたことによる成果とのことである。

#### **(b) 現地関係者によるモニタリング・評価手法の開発**

案件③において、SVA が独自に「図書館活動評価ガイドライン・質問票」を開発し、教育省も含む関係者が一体となって、これに基づいた各衛星校の活動モニタリングを実施し、改善すべき点についてのアドバイス等技術指導も行ってきた点も、政府が SVA の取組みをモデルとして取り上げた要因の 1 つとなっている。

#### **(c) 現地政府へのインパクト**

SVA は 1991 年からカンボジアにおける教育・文化支援活動を展開してきた。豊富な活動経験・従前からの政府との良好な関係を基に、草の根技協での案件実施がなくとも、同様の成果を生み出す独自事業を展開することができたのではないかという仮説を立ててインタビューを実施したが、手束氏からは、JICA と連携して実施する草の根技協案件がなければ、計画的な教育省の組織強化は成し遂げられず、郡での活動＝点での事業展開に留まらざるを得なかったため、事業の成果をカンボジア政府の施策に反映させ、現地政府による全国展開につなげることは難しかったとの発言があった。この点から、本案件は、第 3 章にて後述する NGO にとって草の根技協としての実施意義が高い案件であったと言えるであろう。他方、「図書館活動」という JICA の重点分野には該当しない分野の課題に ODA 事業として取り組むことができた事例として、第 3 章にて後述する JICA にとっても草の根技協としての実施意義が高い案件であったと言えるであろう。

### **b. 国内へのインパクト ～ 草の根技協のモニタリング・評価へのインパクト ～**

#### **(a) 案件進捗表（現：活動計画・実績表）の導入**

案件③実施時に SVA が独自に作成していた案件進捗表を参考に、草の根技協全案件に「案件進捗表」を導入することとした。従来、四半期業務報告書のフォーマットとしていたモニタリングシートでは、四半期ごとの活動のみを記載する様式となっていたため、全体活動計画において、どの程度の活動が完了したのか等の確認が困難であった。本進捗表導入により、これが可能となった。

#### **(b) 実施計画の協議の導入**

上述の採択内定～契約締結までに事業計画見直しを行なった経験が、事業効果の更なる発現及び適切なモニタリング・評価にあたっては、「入口＝案件開始前/時」における軌道修正、案件に対する実施団体・JICA の相互理解の醸成が重要であることを JICA 側が再認識し、案件開始前に実施計画につき、事業提案書に基づいて実施団体・JICA が協議し、必要に応じて軌道修正す

る「実施計画の協議」を草の根技協全案件に導入する契機となった。

### ③ 人的ネットワークの重要性

本案件は、草の根技協としての案件実施以前のカウンターパート機関である州教育局のキーパーソンだった人材が、案件③実施時には教育省の次官に就任する等、SVA 独自事業によって築かれていた現地での人的ネットワークや、現地関係者の図書館活動に関する理解が、案件実施において非常に良い効果を与えた事例でもある。

### ④ 草の根技術協力事業にかかる提言等

#### a. 案件開始前の JICA 国内機関担当者の現地訪問

契約締結前に JICA 国内機関担当者が現地を訪問し、案件内容について協議できれば、より現実  
に即した実施計画の協議・契約交渉が可能になるのではないかとのことであった。案件③について採択～契約締結までに時間を要したことは既述のとおりであるが、JICA 国内機関担当者が現地を訪問していれば、SVA にとっては自明のことについて協議する必要はなくなり、時間短縮につながったのではないかと考える。

#### b. 案件開始後のベースライン調査の実施

本案件実施時には、案件開始後にベースライン調査を実施することを推奨してはならず、また、  
案件開始後半年～1年を目途に契約時の PDM や実施のスケジュールの適正化・精緻化のためのレビュー（実施計画レビュー）も制度化されていなかった。事業開始後にベースライン調査を実施して詳細な活動内容・指標を設定することができれば、事業開始までの時間を短縮化できたのではないかとのことであった（2012 年度より実施計画レビューを導入したことに伴い、本件は対応可能となった）。

#### c. 定期的なモニタリング会合の実施

案件③において半期に1回（可能な限り四半期に1回）実施した TV 会議等を通じた事業進捗の  
確認により、SVA、JICA 国内機関・在外事務所間で、常に進捗・成果を把握することができ、適  
時適切な案件の軌道修正を行なうことができたという経験から、他案件においても、このような  
モニタリング会合を実施することにより、更なる成果発現が可能になるのではないかとのこと  
であった。また、JICA 国内機関担当者は、実施計画の協議・実施計画レビュー・終了時において、  
可能な限り現地踏査を行なってほしいとのことであった。

#### 参照文書：

- 案件概要表
- 事業提案書
- 業務完了報告書

- 終了時評価表
- 公益社団法人シャンティ国際ボランティア会ホームページ <http://sva.or.jp/>

(6) JICA との連携によって相手国行政や政府により強いインパクトを与えている事例  
 ((公社)セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン / ネパール)

1) 基本情報

対象団体名	公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン (以下、文中 SCJ)
対象国	ネパール
対象案件名	① パートナー型 公立小学校教育向上事業 ② パートナー型 コミュニティへの働きかけを通じた公立小学校教育の質の改善 ③ 緊急経済危機対応-包括型 住民参加型学校運営を中心とした教育の質改善事業 ④ フォローアップ コミュニティへの働きかけを通じた公立小学校教育の質の改善フォローアップ事業
案件実施期間	① 2003年11月～2006年11月(3年) ② 2008年1月～2010年12月(3年) ③ 2009年11月～2012年3月(2年5か月) ④ 2011年1月～2012年12月(2年)
事業提案額	① 49,987千円 ② 49,939千円 ③ 49,372千円 ④ 29,990千円
インタビュー実施日時	2013年11月1日(金) 17:00-19:00
団体側担当者	定松 栄一氏(事業本部事務局次長、案件実施当時はプロジェクトマネージャー)
JICA 側担当者	中野幸昌(JICA 地球ひろば(当時))・小林謙一(JICA ネパール事務所(当時))・南アジア部(当時)
聞き手	NGO 側) 杉本、 JICA 側) 大井

2) 案件の背景・概要

「子どもが質の高い教育を受ける権利を保障する」ことを一貫した目標として、案件①では、教育へのアクセスを実現するための活動を展開、案件②では、ネパール政府が重視している地域住民の参加による学校運営の改善を中心に学習環境の整備や就学前の子供の小学校での学習準備、教師の質の向上、地域住民への啓発や政策提言などの包括的な教育状況・学校運営の改善への取組みを行ない、案件③では、これまでの取組みの経験を活かし、事業の面的展開を図ってきた。案件①②③により、教育の質に関する様々な指標に改善が見られたが、コミュニティの意識

の変化を行動に移し、コミュニティ自らが地方行政に対して働き掛けていく能力がまだ弱いという状況であったことを踏まえ、案件④では、先行案件による成果を持続させ、教育の質をさらに向上させるために、より広範なコミュニティ全体の能力強化を図るとともに、「子どもが教育を受ける権利」に係る調査や政策提言を行なった。

### 3) 選定の背景

選定の事由として主に3点が挙げられる。第1点目は、「子どもの権利条約」第28条にて定められている「初等教育を受ける権利」を保障すべく、RBAという相手国政府の機微に触れる可能性のあるアプローチを日本のODA事業として実施することにより相手国行政や政府に対してより強いインパクトを与えることを目指して活動を展開した点である。第2点目は、国レベルから郡レベルを対象とした技術協力プロジェクト「小学校運営改善支援プロジェクト（以下、文中SISM）（2008年2月～2011年2月）」と棲み分けつつ連携して活動を展開した点が挙げられる。SISMと本案件では、対象地域は異なるが、初等教育の完全普及と教育の質向上を目的としたEducation for All（EFA）プログラムに取り組み、本案件で実施したアプローチをSISMでも取り入れ、すべての階層においてコミュニティを巻き込んだ学校運営改善に取り組んだ点は特筆すべき事項である。第3の事由としては、SISM及び案件③の成果を活用したコミュニティ開発無償「基礎教育改革プログラム支援のための学校改善計画（以下、文中PBEI）（2012年2月～2012年8月）」に発展し、SCJがPBEIを受託した点が挙げられる。

このような背景から、「JICAとの連携によって相手国行政や政府により強いインパクトを与えている事例」として本案件を調査対象とすることとなった。

### 4) インタビュー結果

#### ① 案件提案に至る背景

案件①はSCJがライツ・ベース・アプローチ（以下、文中RBA）<sup>25</sup>を採用して実施した初めての案件である（事業提案時には正式採用はしておらず、正式採用されたのは事業開始後）。本案件業務完了報告書の「今後への提言」にて、「JICAが掲げる『人間の安全保障』も『地域社会』と『政府』の双方に働きかけて、社会的に最も弱い立場の人々に確実に支援が届くことを目指す点に特徴があり、SCJの『ライツ・ベース・アプローチ』とJICAの『人間の安全保障』の間には共通点が多い。『権利保有者』としての『地域社会』への働きかけを得意とするのがSCJだとすれば、『義務履行者』としての『政府』への働きかけを得意とするのがJICAと言えるのではないだろうか。今後、類似プロジェクトを実施するにあたって、本事業の実施過程で明らかになった『教育の供給サイドへの働きかけ』という新たな課題に取り組むにあたっては、今まで以上に、ネパール政府教育局、郡教育事務所、公立小学校、そして各公立小学校の運営に責任を負う

<sup>25</sup> RBAとは、人権に基づくアプローチによる開発（Rights-Based Approaches to Development）の略。国連では、HRBA（Human Rights-Based Approaches to Development）と略。RBAに賛同する機関による定義の共通項目は、①貧困を権利の剥奪と考える ②人権基準と「人権の原則」を重視する ③権利保有者と義務履行者の役割を考える の3点。

『学校運営委員会』といった政府や公的組織への働きかけが重要となる。この観点から、JICA と SCJ のさらなる連携強化ができれば幸いである。」と記載されている。

案件②③④についても、この観点に基づき、草の根技協を戦略的に活用すべく案件提案がなされたものである。

## ② NGO と JICA との連携による効果

### a. 途上国へのインパクト：～ 戦略的な草の根技協の活用 ～

#### (a) JICA のネットワークを活用した中央政府への働きかけ

本案件では、コミュニティレベルへの働きかけと同時に行政への働きかけが鍵となっており、教育政策と現場の教育サービスのギャップを分析し、その結果を地域および中央レベルで共有することにより、行政にアプローチすることを目指していた。当時の SCJ には、ネパール教育省へのパイプが充分にあったわけではなく、SCJ の独自事業として教育省に働きかけるのは難しい状況にあったが、草の根技協を JICA との連携事業として実施したことにより、JICA のネットワークを活用することができ、中央政府へのアプローチが可能になったとのことである。定松氏によると、中でも、「ライツ・ベース・アプローチ」という相手国政府にとっては機微に触れるようなアプローチを、草の根技協という日本の ODA 事業において取ったことにより、相手国行政や政府に対し、義務履行者が果たすべき役割について、より強いインパクトを与えることができたとのことである。また、JICA 側としても、ドナー会合等の場を通じて、SCJ を通じて得た現場での経験に基づく課題認識を中央政府にインプットしていたとのことである。

以上より、第 3 章に後述する SCJ・JICA 双方にとって草の根技協としての実施意義が高い案件であったと言えるであろう。

#### (b) 技術協力プロジェクトとの相互補完

前述のとおり、技術協力プロジェクトである SISM と草の根技協である本案件とは、SISM は国レベルから郡レベル、本案件では行政村レベルから地域住民レベルと棲み分けつつ連携していた。具体的には、本案件で実施したアプローチを SISM においても取り入れる等があり、情報共有から一歩進んだ連携をしていた点は特筆すべき点である。

### b. 国内へのインパクト：～ 草の根技協からの発展 ～

#### (a) SCJ の能力強化

本案件は、SCJ にとって RBA を本格的に導入した最初の案件であった。問題解決に時間を要する傾向にある RBA に対する取組みを、草の根技協として実施することにより、3 年間・5,000 万円という安定した環境で腰を据えて実施することができたため、本案件から多くの知見が得られ、他の自主事業の展開にも参考となる教訓が得られ、団体の能力強化につながったとのことである。



### (b) NGO の 1 号業務への参画

SCJ は、2012 年 2 月～8 月まで実施されたコミュニティ開発無償 PBEI も受託している。これは、草の根技協の経験を踏まえ、草の根技協以外の他の JICA 事業に参入したものである。NGO の 1 号業務への参画促進の方策も検討される中、第 3 章に後述する草の根技協をベースとした案件形成の促進にも資する案件となることが期待される。

### ③ 草の根技術協力事業にかかる提言等

本案件の成功の一要因として、四半期ごとに JICA 在外事務所の担当者が活動現場に足を運び、案件に関する情報・意見交換を行っていたことが挙げられるとのことである。しかしながら、これは、残念ながら、属人的な要素が強く、必ずしも全組織的なスタンダードとはなっていないのが現状である。オール JICA として草の根技協に対する認識・意識を向上させるとともに、在外事務所の関与基準を設ける等の取組みを期待するとのことであった。

#### 参照文書：

- 案件概要表
- 事業提案書
- 業務完了報告書
- 終了時評価表
- 外務省ホームページ「児童の権利に関する条約」  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/zenbun.html>
- JICA 企画部、「Rights Based Approach とは」(2014.3)  
[http://www.jica.go.jp/about/vision/security/ku57pq00001o9n3i-att/With\\_Rights\\_Based\\_Approach.pdf](http://www.jica.go.jp/about/vision/security/ku57pq00001o9n3i-att/With_Rights_Based_Approach.pdf)
- 公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン ホームページ  
<http://www.savechildren.or.jp/>

(7) 草の根技術協力事業実施を通じて、（更に開発への貢献に資することのできる）組織体制強化に繋がった事例

((特活)IVY / カンボジア)

1) 基本情報

対象団体名	特定非営利活動法人 IVY ※旧) 特定非営利活動法人 国際ボランティアセンター山形
対象国	カンボジア
対象案件名	① パートナー型 スバイリエン州スバイチュルン郡持続可能な農業を通じた女性による農村開発プロジェクト ② パートナー型 女性による野菜共同生産・出荷を通じた農村振興プロジェクト ③ 緊急経済危機対応-包括型 スバイリエン州における農産物の供給・流通システム構築プロジェクト
案件実施期間	① 2003年7月～2006年6月(3年) ② 2007年1月～2009年12月(3年) ③ 2010年1月～2012年3月(2年3ヵ月)
事業提案額	① 46,201千円 ② 49,793千円 ③ 45,000千円
インタビュー実施日時	2013年11月22日(木) 10:00-12:00
団体側担当者	安達三千代(理事・事務局長)
聞き手	JICA側) 岩井、NGO側) 杉本

2) 案件の背景・概要

本案件の対象地であるカンボジア王国スバイリエン州においては、稲作、野菜栽培、家畜飼育等が農民の主な現金収入源であるが、水不足等で国内でも貧困層が多い地域である。そのため、男性の多くは都市に出稼ぎに行き、代わりに女性が農作業を担っている。しかしながら、家事や子どもの世話、社会的な制約などから、女性が持続可能な農業に関する知識や技術を身につける機会は非常に限られており、また、地域において世帯間の連携が取れていないことなどから、主食である米さえ十分な生産量を確保できずにいた。

このような背景から、実施団体は対象地において、村に残っている女性を主体とした地域開発を活動の中心に据え、女性組合を設立し、女性ならではの視点を活かした村づくりに取り組んできた。そこで、草の根技術協力事業の第1フェーズでは、女性が持続可能な農業に関する知識と技術を培うことと、女性組合というグループ単位での活動を行うことを通して、村人同士のネッ

トワークの強化、女性の積極的なグループ活動への参加を促す活動を実施した。プロジェクトでは、対象地域 14 村に設立された女性組合の活動を通して、コミュニティ内、世帯間の連携が促進された。また女性たちは、農業学習会を中心に、家庭菜園に関しての知識や技術を習得した。

このような成果から、第 2 フェーズでは、前プロジェクトで確立した農業グループのネットワークや世帯間協力をもとに、家庭菜園で栽培した野菜の共同出荷体制を確立することを通して、生産者の収入向上、女性組合の収益を上げる仕組みづくりを目的とした活動を実施した。プロジェクトでは、女性組合の組織を活かした生産者グループを設立し、地元市場や首都での野菜共同販売を支援する活動を行った。スバイリエン地方農業局が活動を評価したことで、生産者グループによる、ベトナム国境地帯の経済特別区にある大型ホテルへの野菜の出荷が実現した。しかし、当時対象としていた 20 村の生産量だけでは、大口の注文に対応することが困難であり、また女性組合の生産者協会のリーダーたちの運営のノウハウも十分ではなかった。

このような課題に取り組むために、第 3 フェーズでは、スバイリエン州全体の野菜栽培農家を組織化し、大口の顧客に農産物を定期的に出荷できるシステムの確立を目的としたプロジェクトを実施した。プロジェクトでは、対象者を女性に限定せず、野菜栽培に熱心な農家を取り込み、ホテル出荷量を大きく伸ばしたうえ、出荷に関してはほぼ組合員自身で実施可能になった。また、女性組合生産者グループと、スバイリエン州のほかの支援団体間でネットワークを構築したことにより、情報交換や協力関係が促進され、野菜の生産、流通、マーケット、人材育成それぞれの面で相乗効果が発現した。

### 3) 選定の背景

実施団体は、これまで活動してきた地域にて、3 フェーズにわたる草の根技協を実施してきた。より強化された実施体制でのフェーズ移行が可能であった理由のひとつとして、草の根技協の実施を機に組織の人材強化を図ったことが挙げられる。質の高いローカルスタッフと専門家の雇用が可能となったことで、事務所運営と団体の専門性の両面において、現地事務所の能力が強化した。これにより、事務所内の議論が活発化し、組織運営についてもカンボジア人スタッフが責任を持って行う体制が整った。2009 年には、女性組合のメンバーだった現地の女性が、IVY カンボジア事務所のローカルスタッフとなった。

また、IVY カンボジア事務所は、フェーズを移行する際に、ビジョン・ミッション・ゴールの明文化に取り組んだことで、カンボジア事業における団体としてのビジョン・ミッション・ゴールの一貫性が強化され、より現地に資する事業実施を可能にした。

このような背景から、「草の根技協実施を通じて、さらに開発への貢献に資することのできる組織体制の強化につながった事例」として本案件を調査対象とすることとなった。

#### 4) インタビュー結果

##### ① NGO と JICA との連携による効果

###### a. 途上国へのインパクト ～現地事務所の組織強化とカンボジア政府・住民組織との連携～

団体にとって大型プロジェクトを実施することが初めてであったことから、ベースライン調査やモニタリング、プロジェクト評価などの実践の機会が、ローカルスタッフのプロジェクト実施のためのスキルを強化することにつながった。また、第2フェーズにおける農業指導では、農業局のスタッフがアドバイザーとして通年にわたり指導を行った。このように、質の高いローカルスタッフと専門家の雇用が可能となったことで、事務所の運営体制と団体の専門性の両面において、現地事務所の能力が強化した。

また第2フェーズでは、プロジェクトマネージャーが半年間不在だった時期に、ローカルスタッフのみで事業運営を行った。とくに投入が限られた草の根技協においては、能力の高いスタッフの確保が事業の結果を大きく左右する中、団体はプロジェクトマネージャーの交代という事態を乗り越え、強固な事業運営体制を確立したことにより、切れ目のない事業を行った。

IVYカンボジア事務所の組織が強化されたことで、プロジェクト終了後も、カンボジア人スタッフによって、継続的に事業を運営するために必要な体制が整ったといえる。また、事務所運営と団体の専門性の両面における能力強化が図られたことで、効率的な投入が可能になった。

カンボジア政府との結びつきについては、これまで事業展開の際に、了解取付などの交渉に多大な労力を要していたが、草の根技協の実施を機に容易に交渉できるようになった。また、政府内で大きな権限を持つ農業省との強い結びつきができた。とくに、農業局局長クラスとのコネクションが構築できたことは、以下のような点で、現地の開発により資する事業の実施に貢献した。

- ①農業局から能力の高い専門家がIVY事務所に派遣されたことで、事業の質の向上につながった。
- ②農業局長の事前交渉により、現地農業祭への出店が決まり、農作物の出荷先獲得につながった。
- ③事業開始当初2～3村で展開していた事業が、14、20、60村と段階を追って広がったことで、事業の成果が面的に拡大した。

さらに、草の根技協の実施を通して、他機関との連携も進んだ。第2フェーズでは、野菜のバベットへの出荷が開始されたことによる、スバイリエン州における野菜供給協会の設立、店舗の経営等を通して、カンボジア農業局との連携が進んだ。また、野菜販売事業の展開に伴い、顧客と生産者間の関係、農業NGOとの関係が構築され、日系企業との連携も進んだ。

###### b. 国内へのインパクト ～国内における国際協力への理解・参加促進～

山形県知事、市長、議員列席の会議にて、スバイリエン州での事業を説明する機会があった。また、事業最終年度に行われた山形県村山市での本邦研修では、村山市はじめ農協や地元の全面的な協力のもと、市民との交流が活発に行われた。このことは、国際交流を市政に掲げる地域に貢献するとともに、地域の人々の国際協力への理解を促進した事例といえる。

また、実施団体は、県内の大学における集中講義や、農業高校におけるカンボジアについての情報交換、スタディーツアーなどを通じ、幅広い市民への国際理解教育を推進している。さらに、JICA 事業のスタディーツアーでカンボジアの事業地を訪れた人が、帰国後、実施団体の国内事業に参加したり、東日本大震災への支援活動の寄付者となっていたりする例もある。

このように、実施団体は山形県内で NGO やボランティア活動に関心を持つ若い世代のための受け皿となっていることから、草の根技協と、実施団体による国内事業との連携により、カンボジアでの活動から得られた知見が、地元の国際理解教育や国際協力への理解・参加促進に貢献したといえる。

## ② 草の根技術協力事業にかかる提言等

草の根技協の事業実施に当たっては、団体側の提案事業であると同時に、JICA との業務委託契約に基づく事業である点に起因する事務手続きや事業運営の難しさを感じることもあった。

日本人プロジェクトマネージャーには高い実践力が必要なため、知識やノウハウを得るための国内・海外研修を行うことが望ましい。研修に係る費用を事業経費に組み込むことで、限られた期間でプロジェクト目標を達成することにより貢献できると考える。

プロジェクトの外部評価を行い、開発プロジェクトとして、また、市民参加を目指す草の根技協として、適切な評価を出す制度を整えることを通して、実施団体と JICA 双方がより具体的な教訓や提言を引き出すことができると考える。

### 参照文書：

- 案件概要表
- 事業提案書
- 「カンボジア・スバイリエン州スバイチュルン郡持続可能な農業を通じた女性による農村開発プロジェクト」評価シート/業務完了報告書（2006 年）
- 「カンボジア・女性による野菜共同生産・出荷を通じた農村振興プロジェクト」業務完了報告書（2010 年）
- 「カンボジア・スバイリエン州における農産物の供給・流通システム構築プロジェクト」業務完了報告書、終了時評価表（2012 年）
- （独法）国際協力機構（JICA カンボジア事務所）『JICA パートナーシッププロジェクト終了済案件調査 報告書要約』（2013 年）
- （独法）国際協力機構『JICA' s World』（2009 年 6 月）  
<http://www.jica.go.jp/publication/j-world/0906/pdf/02.pdf>
- 特定非営利活動法人 IVY ホームページ  
<http://ivyivy.org/>

## 2-3 草の根技術協力事業を通じた「国際協力への支持拡大」（市民参加の拡大・担い手の拡充）

### 2-3-1 アンケート分析を踏まえた仮説検証

#### (1) 仮説：各メディアへの広報や実施団体による啓発活動等を通して、国際協力に関する国民の支持、関心拡大につながった

本仮説に関連する設問には、NGO への設問 2-19「当該事業の成果等を市民へ伝える機会、場を設けていますか」とその具体的内容や効果を問う設問（2-20～22）、JICA への設問 2-21「各メディアへの広報や実施団体による啓発活動を通して、草の根技術協力は国際協力に関する国民の支持、関心拡大に貢献していると思われませんか」とその評価を理由尋ねた設問（2-22）がある。以下、これらに対する回答結果を分析し、仮説を検証する。

NGO への設問 2-19「当該事業の成果等を市民へ伝える機会、場を設けていますか」という問いに対し、“設けていない”と回答したのはわずか 4 団体であり、95%にあたる 76 団体が草の根技術協力で実施した事業について何等かの手段で市民へ発信していることがわかった。具体的には、多くの団体（約 40 団体）が HP、ニュースレターを活用した広報を行っており、これに報告会の開催が続いている（36 団体）。さらに、メディアを利用した広報活動も 10 団体弱が行っている。

また、約 7 割にあたる 57 団体がこうした広報に際し JICA からの支援を受けたと回答している。具体的な支援の内容としては、報告会開催のための場所の提供、担当者による参加・挨拶等となっている。一方、JICA の回答においても、半数の在外事務所、7 割の国内機関が広報への支援を行っているとし、具体的にはイベントでの展示、セミナー・報告会の共催、プレスリリースなどが行われていることがわかった。

NGO への設問 2-22「事業の成果を市民へ伝えたことが、会員や国際協力への理解者の増加につながっているか」という問いに対しては 9 割近くにあたる 70 団体が「つながっている」と回答しているが、設問では具体的な記述を求めなかったため、その理由や程度については不明である。なお、別項目で草の根技術協力事業の活用の影響（団体の財政にかかる影響）、（自主事業にかかる影響）についての設問があり、この回答として、「NPO としての信頼が高まり CSR などの助成金の獲得につながった」、「JICA との関係強化することで認知度のアップにつながった」、「JICA と事業を実施していることで団体の信頼性が高まり、企業や個人からの一般寄付を受けられた」、「国内においても JICA 事業を実施している団体として信用を得、各種イベント（事業説明を含む）を開催する際の間口が広がっている」などといった記述が見られ、これらが肯定的な回答の背景になっていると推察される。

JICA の在外事務所、国内機関については、「各メディアへの広報や実施団体による啓発活動を通して、草の根技術協力は国際協力に関する国民の支持、関心拡大に貢献していると思われませんか」（設問 2-21）との質問に対し、「ある程度貢献している（海外 75%、国内 50%）」との

回答が最も多く、次いで「大いに貢献している（在外 15%、国内 23%）」、「あまり貢献していない（在外 10%、国内 23%）」と続いており、国内機関の方が厳しい見方をしていることがわかる。

具体的には、“草の根技術協力は、開発途上国の人々の生活改善・生計向上に直接役立つ内容で、草の根レベルのきめ細やかな活動が行われること、人を介した顔の見える協力であることから、活動は身近に感じられる、国民にわかりやすく理解されやすい、マスコミに取り上げられる機会が多い”といったの評価が寄せられている。また、実施団体が持つネットワークを使った広報、支援者に対するフィードバックなどにより、直接活動を紹介する機会があることが国際協力に関する支持、関心の拡大に貢献していると評価している理由として挙げられている。このように、草の根技協には他の JICA の活動と比べ、マスコミ向け、市民向けに取り上げられやすいという好意的な評価が寄せられている。

一方、設問が JICA と NGO で異なるため、回答の相違についての直接の比較は困難だが、JICA 側からは、国際協力への理解にはつながっているが、“JICA の活動の理解にはつながっていない”という趣旨の記述回答がいくつか見受けられた。草の根技協の実施による国際協力の理解の拡大は、あくまで副次的な効果であり、理解を積極的な支持につなげていくためには、現在のそのような受け身の姿勢ではなく、継続的な取り組み、啓発活動の実施が必要であると思われる。JICA 側の回答が国際協力への支持の拡大や JICA への支持の拡大を念頭に置いたとすれば、これが控えめな評価になっていることの原因ではないだろうか。

以上の考察により、草の根技協の実施は国際協力に関する国民の支持、関心拡大につながっている、という仮説はまだまだ伸び代を残しつつも、一定程度検証できたと言える。

## (2) 仮説：NGO による他 ODA 事業実施への参画・促進につながった

本仮説に関連する設問には、NGO への設問 3-11「草の根技術協力事業の活用は他の連携につながりましたか（例：ODA タスクへの参加、協力隊への連携、N 連無償の獲得等）」がある。また、JICA との契約期間後の事業について尋ねた設問 2-14「契約期間が終了した後、当該事業はどうなりましたか」、「上記の回答は事業開始当初から予定していた通りの対応でしたか」に対する回答にも関連する記述が複数件みられたことから、以下、これらに対する回答結果を分析し、仮説を検証する。

NGO への設問、3-11「草の根技術協力事業の活用は他の連携につながりましたか？（例：ODA タスクへの参加、青年海外協力隊との連携、N 連の獲得等）」に対し、全体の過半数である 54%（43 団体）が実際「つながった」と回答した。本設問では、「他の連携」を ODA 事業に限定しなかったため、検証には限界があるものの、以下に紹介するような記述回答の中で得られた具体例等から総合的に判断すると、草の根技協の実施が、他 ODA 事業実施への参画・促進につながったとの仮説は一定程度検証できたと言える。

記述回答で得られた具体的な事例としては、草の根技協の実施により実績を積み上げたことに

より、外務省が行う NGO 連携無償に申請し、実施に結び付いた、草の根で実施しているプロジェクトに、青年海外協力隊の活動が連携した、また草の根人間の安全保障無償で施設建設等を補完している等があった。その他にも、団体と JICA の現地事務所との関係構築によって現地 ODA タスクへの参加が実現する等、日常レベルでの情報交換における連携もあることがわかった。さらに、少数ではあるものが、案件の成果が評価され、相手国政府から日本の ODA 事業として正式に要請があがり、技術協力プロジェクトや、コミュニティ開発支援無償案件として実施したという事例もある。このように草の根技協を実施は NGO による他 ODA 事業実施の参画、促進に貢献し、さまざまな形での連携が実現していることがわかった。

一方で、39%にあたる 31 団体は「希望はあるが実現できていない」との回答があり、ODA 事業の実施を希望する団体の中でも、まだ他の ODA 事業につながっていない団体も多くあることが確認された。これらの団体は、草の根技協を初めて間もない団体や、事業規模が小さく、新たな事業を行う余裕がない団体、N 連無償の獲得に進んでいない団体、N 連無償の申請をしても獲得できていない団体等が考えられる。

今後も、NGO と ODA 事業の双方の事業にメリットがある形で連携が促進されることは望ましい。特に、良い形で成果が発現され、先方政府としてさらに発展させたい案件に関して、技術協力プロジェクトや、コミュニティ開発支援無償案件として実施されることは素晴らしいことであり、そのような案件があれば、JICA から側面支援を行うことが望ましいと考えられる。また NGO 側も、団体の成長に資する形でより積極的に ODA 事業との連携に取り組むことが望まれる。

### **(3) 仮説：開発途上国との比較により、国内を振り返ることにより、地域伝統技術等再評価や、地域おこし・まちづくりに対する意識の高揚につながった**

アンケート結果からは本項目につき、検証することはできなかったため、インタビュー結果から検証することとする。



## 2-3-2 インタビュー結果

### (1) 団体のステップアップに貢献した事例

((特活)エイズ孤児支援 NGO PLAS / ケニア)

#### 1) 基本情報

対象団体名	特定非営利活動法人 エイズ孤児支援 NGO・PLAS (以下、文中 PLAS)
対象国	ケニア
対象案件名	支援型 ニャンザ州ウゲニャ県ウクワラ郡地域住民による HIV/エイズ母子感染予防啓発事業
案件実施期間	2011年9月～2014年9月(3年)
契約金額	20,900千円
インタビュー実施日時	2013年11月6日(水) 13:00-15:00
団体側担当者	門田瑠衣子氏(プロジェクトマネージャー)
聞き手	NGO側) 山口、 JICA側) 田和

#### 2) 案件の背景・概要

ケニアはサハラ以南アフリカの中でも HIV が最初に拡大した地域であり、特にニャンザ州に位置するビクトリア湖の周辺地域では 80 年代後半には感染拡大が大きな問題となっていた。当該事業はケニア共和国で最も HIV 感染率が高いニャンザ州に位置しており、HIV 感染者数がケニア共和国全体で約 8.3% であるのに比し(出典: IMF-World Economic Outlook (2009 年 4 月))、ニャンザ州は 14.0% (2000 年未成人 HIV 感染率推定による。出典: 『Central Bureau Statistics』2003 年) である。当該事業地の HIV/エイズをめぐる状況はより深刻で、当該事業地が位置していた旧シヤヤ県の HIV 感染率は” Siaya District Development Plan 2002-2008” によると、2002 年の時点で 38.4% であった。

モイ政権において HIV/エイズが「国家的厄災」であり国家としての対策を打ち出す必要があると宣言された後、「国家エイズ管理委員会」や「国家エイズ・性感染症管理プログラム」が設置され、自発的カウンセリング・検査や在宅ケアの推進などエイズ対策が進められているが、感染の拡大は依然続いている。

対象地域は、地域特有の一夫多妻制や妻の相続などの文化や習慣が根強く残っている地域であり、同時にビクトリア湖に面していることから、近隣地域から漁師として出稼ぎにくる男性が多く、HIV 感染率は依然としてケニアで最も高くなっている。また、医療施設での妊婦健診受診率及び施設分娩率が低く、母子感染に関する知識がないことから、母子感染率も高くなっている。対象地域への支援のニーズおよび緊急性は非常に高い。

対象地域において、医療施設での妊婦健診受診率及び出産率が低い背景には、経済的な理由の

ほか、HIV/エイズへの偏見やジェンダーなど社会的な問題、宗教・文化的な問題等、様々な要因が複雑に絡み合っただけで施設分岐を妨げている。

PLASは2007年から当該地域にてエイズ孤児が多く通う小学校に対して農業事業を通じた支援、CBOや医療機関と連携したエイズ啓発活動などを行ってきた。

本事業は、地域における問題点・課題等を把握したうえで、HIV/エイズと母子感染予防について、CBOの啓発リーダーを通じて住民を啓発し、医療機関へ行くことを促し、母子感染を予防することを目的に実施する事業である。

### 3) 選定の背景

対象地域は、ケニア国内でもっともHIV罹患率が高く、母子保健の指標も最悪の状況にあり、支援ニーズが高く、MDGsのゴール4及び6の達成に資する内容であることから、実施の意義は高い。また、提案団体は対象地域において4年間の活動経験を有しており、地域におけるニーズを十分に把握したうえでの提案でありアプローチも妥当であった。協力先のNGO、CBO、保健省関係者との協議の上で決定しており一定の継続性が見込まれる。事業内容として、目標達成のために地域住民に直接的に啓発活動を行うモビライザーを育成し、彼らの活動をサポートする体制構築のための活動が計画されており妥当と考えられる。事業の継続性確保のために、モビライザーの育成と組織づくり、関係機関（NGO、CBO、保健省関係者等）と協力してのトレーニングマニュアル作りを行う活動を予定している。地域の医療従事者を活動に参加させ、保健局への働きかけも積極的に行うことで、草の根技協終了後のフォローアップのために連携体制を整えることが計画されている。事業終了後も提案団体が定期的にフォローアップを行う予定であることから、持続性の確保に配慮された提案内容である。

後述するとおり、当初、学生団体として発足した団体が、本事業実施に至り、また、事業終了後を見据えての事業実施が可能になったのは、JICAが実施しているNGO支援事業等多数活用し、組織強化・プロジェクト運営能力強化を図ってきたことに起因する。この点を踏まえ、本案件を「団体のステップアップに貢献した事例」として調査の対象とした。

### 4) インタビュー結果

#### ① 案件提案に至る背景

2005年に、日本国際ワークキャンプセンター（NICE）にボランティアとして働いていた有志7人の学生で立ち上げた。立ち上げ当初はエイズ孤児支援分野の知識・経験もアプローチ方法も初心者であったが、エイズ孤児が多い小学校を訪問し実態調査を行う他、農業支援や小学校を建設等の活動を展開してきた。

現地で活躍するNGO（Can-DO）にインターンとして受け入れてもらったり、青年海外協力隊員と交流等の経験を経て、現地での人脈形成や知識・ノウハウを習得し、現在の協力手法を確立している。

組織を立ち上げて4-5年目には、(特活)国際協力NGOセンター(JANIC)の研修「国際協力NGO次世代リーダー育成事業」や、JICAのNGO支援事業研修(組織力アップ!NGO人材育成研修、プロジェクト・サイクル・マネジメント(PCM)研修)も受講し、組織強化・プロジェクト運営能力強化を図ってきた。知識として知ってはいたが活用には至っていなかったPCM手法を、具体的に課題の整理や行動計画立案にあたり活かすノウハウは、本研修を通じて取得したとのことである。

2009年には、JICAの支援により、ケニアにて母子感染予防についての研修を実施した。計画段階では一般的なエイズ啓発を企画しており、感染経路や予防、差別解消のためのワークショップの実施をすべく進めていたが、協力先のNGOやCBO、保健省関係者らと協議を行う中で、エイズ啓発のなかでも特に母子感染についての啓発が極端に少なく、またエイズ啓発を行うCBOメンバーでさえも正しい知識がないことが判明した。そのため、CBOメンバーから母子感染予防に関する啓発活動を地域で行っていききたいとの希望を受け、HIV/エイズについての知識が一定程度あるCBOメンバーに対し、母子感染に焦点をあてた研修を実施することとした。研修後には、参加者らが自発的に各区でグループを作り、月に1-2回程度の母子感染予防啓発活動を地域で行うようになったとのことである。彼らの啓発活動を支援すべく、内容に偏りがいないか、情報が正確であるか等、質を保つため、PLASはフォローアップの研修及び啓発活動のモニタリングを独自に継続して実施していた。

グループリーダーから地域での母子感染予防啓発活動に対しての支援や継続的なフォローアップの要望が寄せられたこと、活動の需要に対し人員が不足していること、2009年の研修の対象となっていたが参加を拒否した西ウゲンヤ区からも活動に参加したいとの要望が集まっていること、県保健省からも活動の拡大と継続への期待が高まっていること等をふまえ、PLASとしては、この草の根の啓発活動を一定の質を保ちながら根付かせるためにも、母子感染症予防啓発のリーダー育成事業を充実させ、さらに多くのリーダーたちを活動に巻き込むべく、草の根技協として提案した。

## ② NGOとJICAとの連携による効果

### a. 途上国へのインパクト ～安定した事業計画の作成と広い視野での課題把握～

コンサルテーションを行う過程で、JICA国内機関から相手国政府の巻き込みが重要との指摘を受けた。それまではボトムアップアプローチのみであったが、助言を受けて政府(県知事)にアプローチしたところ、予想外にスムーズに話が進み円滑なプロジェクト運営が可能になった。

PLASは若い女性が中心の団体であるため、ややもすると相手国政府から軽く見られがちであるが、バックにJICAがいるということで信頼性が高まった面もある。

草の根技協を実施したことで、対象地域が拡がり、モビライザーも15人から50人に増えた。また、約2万人に啓発活動を実施しており、人々の意識改革につながっているが、もしも、草の根技協を実施しなかった場合は、現在より規模を縮小し細々と支援を行っていたと思うとのこと

である。

#### **b. 国内へのインパクト ～団体の組織強化と信頼性向上～**

草の根技協実施以前は、ラッシュチャリティバンクや庭野平和財団などから数 10 万円～200 万円くらいの助成金を得て事業を実施してきたが、組織運営は常に不安定であったが、草の根実施により 3 年間の予算確保ができた。これにより 3 年間のスパンで人材育成を行うことが可能になったとのことである。

当初は、草の根技協の複雑な経理処理や不慣れな業務報告書記述に多大な時間と労力を費やしたが、JICA と随時、計画・実施運営にかかる相談をするなかで、それらの事務処理のノウハウが身につく、事務に要する時間も短縮することができるようになり、現在では迅速に対応することが可能になった。

ニュースレターは年 1 回の発行だが、ブログやメールマガジン、SNS、報告会で活動を広く市民に発信している（メールマガジンは 2 週間に 1 度、facebook は 4500 人）。

#### **③ 草の根技術協力事業にかかる提言等**

草の根技協を実施する体にとってのメリットとして、金額が大きく、直接人件費・間接費が計上できること、また、随時相談しながら計画づくり・実施ができることが挙げられた。

他方、経理処理が複雑かつやや硬直的であることが課題との提言があった。例えば、毎年 3 月にケニアの会計監査を受けており、それを了しないと領収証(オリジナル)を海外に送付することはできず、証憑書類(オリジナル)の海外持ち出しは困難な状況である。また、日本まで送付する間に紛失するリスクもある。草の根技協では、証憑書類については原則オリジナルとされているが、コピー対応を可にする等、柔軟な対応を期待するとのことである。

#### **参照文書：**

- エイズ孤児支援 NGO・PLAS ホームページ  
<http://www.plas-aids.org/support/monthlysupporter>
- 事業提案書
- ケニア国草の根技術協力事業モニタリング調査報告書（ケニア事務所）（2012 年）

## (2) 国際協力の支持者拡大に貢献した事例

(光の音符 / インド)

### 1) 基本情報

対象団体名	光の音符
対象国	インド
対象案件名	支援型 スラムの子供たちの自立力向上のための音楽指導者育成計画
案件実施期間	2011年1月～2014年1月（3年）
事業提案額	10,000千円
インタビュー 実施日時	2013年11月7日（木）17:30-21:00
団体側担当者	西村ゆり氏（代表 同志社女子大学嘱託講師（ボランティア活動論）） 並河令子氏・黒田篤槻氏等 学生スタッフ10人
聞き手	NGO側）杉本、JICA側）大井

### 2) 案件の背景・概要

本案件の対象地域であるインド、ムンバイ市ダラヴィ地区には、アジア最大規模のスラムといわれる、ダラヴィ・スラムがある。スラムは劣悪な衛生環境のため、多くの住民が健康上の問題を抱えており、学校に行くことのできない子どもたちが、生活のために物乞いや軽犯罪を繰り返す状況がある。

現地 NGO「ボンベイ・レプロシー・プロジェクト」（以下、BLP）は、ダラヴィ地区のスラムを活動拠点とし、ハンセン病患者のリハビリや社会復帰の支援等、長年にわたりハンセン病医療の課題に取り組んできた。実施団体は、BLP とともに、スラムのハンセン病患者の子どもを含む、公教育を受けられない子どもたちのための識字教育「光の教室」運営に携わり、子どもたちの学力、健康状態の向上に貢献してきた。実施団体がこれまで培ってきた、

このような背景のもと、スラムの子どもたちの「人間としての心身の自立」を目指す事業の必要性から、音楽・ダンスを通じ、表現力や社会性を育む本案件が実施された。

具体的には、音楽、ダンスの基本的な技術を身に着けることで、子どもたちの感情の表現力向上とともに、これらの指導技術が現地の人々に移転されることを目指している。また、音楽による言語外でのコミュニケーションを通して、子どもたちの社会性を育みながら、身体機能の改善を図る。これらの活動に、子どもたちの親を含めた地域の人々を巻き込むことで、理解者、支援者を獲得し、地域の中で活動が継続する体制を構築することが期待される。

### 3) 選定の背景

事業には、西村氏を中心として、多くの学生スタッフが関わっている。学生スタッフが現地でのスタディツアーを運営したり、幅広い広報活動等を行ったりすることで、団体の支持者拡大お

よびスタッフの増加、さらには団体の組織強化につながっている。また、長年にわたる現地とのつながりを基盤として、草の根技術協力事業を実施したことにより、相手国側からの信頼確保にもつながった。

このような背景から「国際協力の支持者拡大に貢献した事例」として本案件を調査対象とすることとなった。

#### 4) インタビュー結果

##### ① NGO と JICA との連携による効果

###### a. 途上国へのインパクト ～政府ベースではアプローチが困難な課題への理解促進～

音楽・踊り等の情操教育を通して、子供の「自立＝自分の生活を自分で選ぶ力」を育成するという、定量評価が難しい事業特性から、現地において理解を得ることが困難であった。そこで、草の根技術協力事業としてこれに取り組むことで、相手国側からの信頼を得ることができ、インド国内での理解が深まったとのことである。

また、本事業は、政府ベース・要請ベースではアプローチが困難な対象者および分野に取り組むものであるため、草の根技協を実施したことで、現地政府の要請に基づく事業では対応が難しい課題に取り組むことができた。このように、現地とのつながりを基盤に、JICA と連携事業を実施したことで、現地の人々の課題への理解がより深まったと推察する。

###### b. 国内へのインパクト ～団体の組織強化と支持者拡大～

事業には、学生スタッフが主体的に関わっており、学生スタッフがスタディツアーを企画、運営し、草の根技術協力事業の広報活動等の役割を担っている。このことは、団体の設立当初から、団体のステップアップ（組織強化）にも大きく貢献していることが分かった。

西村氏によると、主な団体の支援者は、事業に中心的に関わり支援する内部支援者としての学生、また、事業を側面的に支援する外部支援者としての民間企業・現地日本人会等とのことである。学生スタッフが特に貢献している要素としては、まず、学生スタッフたちが報告会や SNS 等様々な機会をとらえて事業を紹介し、それに興味を持った学生たちがスタディツアーに参加するなど、連鎖的なつながりを構築している点だという。そして、スタディツアーの参加者はリピーターとなり、リピーターとなった参加者の多くは、スタッフとして事業に関わるようになることもある。また、現地を訪問した学生スタッフが中心となり、大学や高校等での事業紹介、スタディツアーの事業報告会（1回のツアーにつき5～10回）を実施していることも、学生スタッフの主体的な関わりが、団体の支持者拡大に貢献している要素といえる。このように、学生スタッフが事業の中心的役割を担い、さらには、個人的なつながりを活かして企業等に対する広報活動等も積極的に行っていることが、後輩スタッフへの励ましも含めた外部支援者の拡大につながっている。

さらに、学生スタッフがそれぞれ役割を担って事業に関わっていることが、高い責任感とモチベーションを生み出し、現地との深い関わりを維持する要因となっている。大学4年生の学生スタッフが、「大学卒業後も団体とは継続して関わりを持つことに決めており、中心的に事業に関わることは難しくとも、継続して資金面等側面支援する」と回答していた点は、特筆すべき点である。

## ② 草の根技術協力事業にかかる提言等

草の根技協の制度について、書類作成に多くの労力を費やさねばならず、負担が大きかったとのことであった。書類作成にかかる負担によって、団体が事業への提案を断念するようなことがないよう、小規模な団体も幅広く参加できる制度であってほしいとの提言を得た。

コンサルテーションについて、実施団体が応募した当時は、随時提案を受け付け、随時採択という制度上、応募相談から採択に至るまで約6年もの期間を要したとのことであった（現行制度では、年2回の定期募集を行っている）。採択内定までに非常に時間がかかったため、スタッフの確保やモチベーションの維持が困難だった、との回答を得た。

### 参照文書：

- 案件概要表
- 事業提案書
- 業務完了報告書（最終年次）
- 終了時評価表
- 特定非営利活動法人 光の音符 ホームページ  
<http://hikari-no-onpu.com/home/index.html>
- JICA ホームページ  
<http://www.jica.go.jp/india/office/information/event/2010/110323.html>

### (3) 草の根技術協力事業の経験をその後の国内活動に活用している事例

((特活)TICO / ザンビア)

#### 1) 基本情報

対象団体名	特定非営利活動法人 TICO (以下、文中 TICO) ※旧) 徳島で国際協力を考える会/TICO
対象国	ザンビア
対象案件名	① パートナー型 チボンボ郡農村地域プライマリーヘルスケア・プロジェクト ② パートナー型 チボンボ郡地域住民が支える安全な妊娠/出産の支援事業
案件実施期間	① 2007年8月～2010年8月(3年) ② 2010年10月～2013年9月(3年)
事業提案額	① 33,579千円 ② 50,000千円
インタビュー実施日時	2014年6月6日(金) 15:00-16:30
団体側担当者	吉田修氏(代表理事)、福士庸二氏(事務局長)、近森由記子氏
聞き手	NGO側) 山口、 JICA側) 大井

#### 2) 案件の背景・概要

本案件実施国であるザンビア共和国は、南部アフリカに位置する内陸国で、1964年の英連邦からの独立以来、アフリカにあって政情も治安も比較的安定した国の一つであり、民主主義も定着している。しかし、経済政策に対する評価は低く、経済インフラ、社会インフラともに脆弱であり、一人あたり国民所得はサブサハラアフリカの平均を下回っており、貧困率は地方農村部を中心に高い水準にある。<sup>26</sup>

保健医療分野では、保健医療従事者の慢性的な不足、脆弱な保健システム、低い保健指標など様々な課題を抱えているほか、HIVの蔓延は深刻であり、広く開発課題として認識されている。また、乳幼児死亡率や妊産婦死亡率もサブサハラアフリカ諸国の中でも高い状況にある。

このような背景のもと、本案件は地域の限られたリソースを活用して、5歳児未満児および妊産婦の保健状況の改善(第1期)、妊娠出産に関する状況を改善して安全なお産を可能とすること(第2期)を目的として実施された。

具体的には、同国中央州チボンボ郡モンボシ地区で、コミュニティ・ヘルス・ワーカー(CHW)の養成、ヘルスポストの建設、CWHによる保健教育(第1期)、伝統的産婆(TBA)やCWHから

<sup>26</sup> 「ザンビア共和国における保健医療の現状」2010年2月 JICA ザンビア国 保健省地方部 ART 技術アドバイザー  
— 野崎威功真



なる安全なお産支援グループ（SMAG ; Safe Motherhood Action Group）の組織化、SMAG メンバーによる保健教育などを行うことにより、この地域で住民主体の保健状況の改善に資すること（第2期）を目指して実施された。

### 3) 選定の背景

途上国では、地方を中心に慢性的に医療施設、医療人材が不足しており、住民に適切な保健医療サービスを提供することが困難な状況にある。それに対して、日本では最先端の医療機器を備えた医療機関が整備され国民皆保険制度があるなど、途上国とは比べようもないほど医療サービスは充実しているが、都市と地方との格差は大きく、地方においては途上国同様に医療人材の不足を含めて医療サービスが危機に瀕している地域が多い。

案件実施団体である TIC0 は、青年海外協力隊 0B の医師が中心となって設立した徳島の NGO で、1997 年からザンビアで国際協力活動を実施する一方で、徳島県吉野川市で地域医療に取り組んでいる。TIC0 は設立目的に「地球規模の問題に苦しむ人達への自立への支援を共同作業により実践し、そこで学んだ経験を地域の人々と分かち合い、私たちの生活をもう一度振り返るとともに、地域の精神文化の高揚に寄与する」としているように、途上国と日本国内の問題を相互に学ぶ合うことを掲げている。

このような背景から、「草の根技術協力事業の経験をその後の国内活動に活用している事例」として本案件を調査対象とすることとなった。

## 4) インタビュー結果

### ① 案件提案に至る背景

本案件実施団体である TIC0 の代表である吉田氏は、青年海外協力隊員（昭和 63-3 次隊）の医師としてマラウイに派遣され、帰国後国内の病院勤務や AMDA からのザンビア派遣などを経て地元徳島に帰り、1993 年に TIC0 の前身である「徳島で国際協力を考える会」を設立した。1997 年からザンビアでの活動を本格化し、栄養・衛生改善や救急隊整備事業などを行う一方で、2002 年の大規模な干ばつで多くの人々が飢えに苦しんだことから、保健医療だけでなく Water（水）、Agriculture（農業）、Health（保健医療）、Education（教育）を組み合わせた持続可能で干ばつに強い農村を作ろうとのコンセプトから、それらの頭文字をとった WAHE パッケージという国際協力の方法を提唱・実践してきた。

これらの活動を継続する中で、JICA ザンビア事務所との関係が深まり、2007 年から草の根技協パートナー型でプライマリケア・プロジェクトを実施することになった。

## ② NGO と JICA との連携による効果

### a. 途上国へのインパクト ～住民主体で持続可能な保健医療状況の改善～

最も近いヘルスセンターまで 30km あるモンボシ地域において、ヘルスポストの建設と CWH の養成によって、病気の発症から初診までの時間が短縮されるとともに、CWH による保健教育活動の結果、予防に関する知識の向上など医療に対する関心や意識が高まった。

第 2 期では、CWH を含む SMAG の活動により、妊産婦をはじめとする多くの地域住民が施設分娩や妊産婦検診の重要性に理解を持つようになり、安全な出産が可能になった。

これらの事業は、ザンビア政府の方針にも合致し、また今まで住民から単なるボランティアとして見られていた CWH の役割を住民が理解し尊敬を受ける存在となるなど、CWH の自信につながって持続発展が期待できる状況になっている。

### b. 国内へのインパクト ～途上国と国内とで共通する地域が支える保健医療～

日本の医療においては専門化が進み、大学病院等においても「専門医が不在」という理由で受け入れを断るケースが多数ある。一方、ザンビアにおいては、医師数が少ないこともあり、「どのような病であっても診る」という意識が根付いている。この点から日本の地域医療が学ぶべき点は、「総合医」「家庭医」ひいては「国際総合診療医」育成の重要性である。現代日本社会においては、高齢化が進む中で地域医療の充実が必至である。そのためには、ザンビアの地域医療に従事する医師たちが行っているように、「病気」だけを診るのではなく、地域の立地条件等も含めて把握することにより、地域特有の疾患に対応する等の取り組みが必要である。こういったザンビアでの学びが、徳島における地域医療を進めるうえで、若手医療者の意識改革や地域に出ていく在宅ケアの推進などにつながっている。また今回インタビューを行った TIC0 の事務所は、コミュニティレストランとして開設されたさくらカフェの 2 階であったが、これはザンビアで地域の人々が集うコミュニティセンターからヒントを得て作られたとのことである。

TIC0 は日本の若い医療人材の育成にも積極的に取り組んでおり、国際医療学生連盟 (IFMSA) の医学生を毎年現地で受け入れており、また青年海外協力隊 OV の医療従事者で国際協力にかかわり続けたいと思っている人材を TIC0 の活動を応援するさくら診療所のスタッフとして積極的に登用している。

なお、草の根技協の直接的なインパクトではないが、TIC0 がザンビアで実施してきた包括的農村開発パッケージ (WAHE) = 干ばつに強い村づくりの経験は、日本国内においても、有機農業の実践や小規模ソーラー発電、鳴門教育大学をはじめとした教育機関との連携など、医療以外の地域開発・振興に係る包括的取組として影響している。

## ③ 草の根技術協力事業にかかる提言等

草の根技協の制度については、報告等の様式が頻繁に変更になり、変更後のフォーマットの周知徹底が不十分とのコメントがあった。作成した書類がやり直しになるなど余分な労力がかかっ

たことから、双方の連絡を密にして情報共有することが必要との認識。

事業開始後にアクセスの悪さが要因になっていることがわかり、事業計画を変更して道路補修等を行いたかったが、草の根技協の枠組みにおいては対応が困難であったとのコメントがあったが、この点については当初からアクセスの悪さがわかっているのであれば、当初事業計画に盛り込むべきと JICA 側から伝えた。

**参照文書：**

- 特定非営利活動法人 TIC0 ホームページ  
<http://www.tico.or.jp/>
- 事業提案書
- 業務完了報告書「ザンビア共和国・チボンボ郡農村地域プライマリヘルスケア・プロジェクト」「チボンボ郡地域住民が支える安全な妊娠/出産支援事業」
- 対ザンビア共和国 国別援助方針  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/hoshin/pdfs/zambia.pdf>
- ザンビア共和国における保健医療の現状  
(JICA ザンビア国保健省地方部 ART 技術アドバイザー 野崎威功真)  
[http://www.ncgm.go.jp/kyokuhp/library/health/pdf/201002\\_zambia.pdf](http://www.ncgm.go.jp/kyokuhp/library/health/pdf/201002_zambia.pdf)

#### (4) 日本の知見や技術を活用している事例

##### ((特活)アジア砒素ネットワーク)

###### 1) 基本情報

対象団体名	特定非営利活動法人 アジア砒素ネットワーク (以下、文中 ANN)
対象国	バングラデシュ
対象案件名	① 緊急経済危機対応-包括型 ジョソール県オバイナゴール郡におけるヒ素汚染による健康被害・貧困化抑制プロジェクト ② パートナー型 地方行政(ユニオン)による飲料水サービス支援事業
案件実施期間	① 2010年3月～2012年3月 ② 2011年12月～2015年5月
事業提案額	① 49,991千円 ② 99,927千円
インタビュー実施日時	2013年11月28日(木) 16:00-18:45
団体側担当者	横田 漢氏(理事長)、川原一之氏(プロジェクトマネジャー)、浅尾歩氏(現地調整員)
聞き手	NGO側) 杉本、 JICA側) 大井

###### 2) 案件の背景・概要

バングラデシュの農村部では、1971年の独立戦争以降、手押しポンプ式管井戸(チューブウェル)による地下水利用の普及が進められてきた。しかし、1994年、高濃度の砒素が地下水に含まれていることが判明した。砒素汚染率は29.4%、暴露人口は3000～3500万人と報告されている(1)。また、砒素に汚染された水の長期間摂取により発症する慢性砒素中毒症の登録患者も多い。

バングラデシュ政府は、全汚染地域に安全な水を供給する方針で水源の設置を進めると共に、保健省は医師・保健ワーカーに対するヒ素中毒患者管理の研修、患者調査等による「砒素中毒症管理」も行っている。一方、水源設置は遅れている他、砒素中毒患者は適切な医療サービスが受けられず、重症化し、経済的損失を受ける等、住民はリスクにさらされている。

ANNは、1973年に日本で公害病と認定された土呂久砒素被害で慢性ヒ素中毒症に苦しむ人々を支援した「土呂久・松尾等砒害の被害者を守る会」を母体とした宮崎県を拠点とするNPOである。1994年、活動で培った知識や人材をアジアの国々のヒ素汚染対策に役立てようとANNを結成し、現在、特にガンジス川流域のインド、ネパール、バングラデシュでのヒ素汚染対策に協力している。

ANNは、2005～2008年まで「持続的ヒ素汚染対策プロジェクト」を受託し、バングラデシュの2郡で住民より成るユニオンヒ素対策委員会を結成し、安全な水を持続的に供給するための仕組

みを構築した。この仕組みについては、その後、草の根技協案件として、「地方行政（ユニオン）による飲料水サービス支援事業」（2011年12月～2015年5月）に引継がれ、ユニオン（地方行政）の能力強化を推進している。また、「ジョソール県オバイナゴール郡におけるヒ素汚染による健康被害・貧困化抑制プロジェクト」（2010年3～2012年3月）では、住民自身による中毒症状を予防するための啓蒙活動、患者の重傷化を予防するための保健・医療従事者の能力強化及び重傷化した患者の貧困化を防ぐための行政による患者生活支援能力強化を行った。

### 3) 選定の背景

土呂久では、当時共同の水道を持たず、それぞれの家が水源を探し、水を使用していた地元住民が、汚染水を回避するために新たな水源を探し出し、小規模水道施設を設置すると共に組織化して管理・運営を行った。このような負の経験、コミュニティ規模の水供給により克服した土呂久の経験を、バングラデシュを対象に活用している案件であることから、調査対象とすることとなった。

### 4) インタビュー結果

#### ① 案件提案に至る背景

本案件は、1974年に設立された「土呂久・松尾等鉱害の被害者を守る会」が、1990年に被害者の損害賠償請求訴訟が最高裁にて和解した後、国内での支援活動が一段落したことから、国内での教訓を活かし、アジア各地の砒素被害現場にも活動を拡大する中で生まれたものである。1994年にANNが設立され、1995年にインドでの砒素に関する国際会議に参加した際に、バングラデシュでも砒素被害があることを知り、翌年1996年に現地を訪問したことをきっかけに、ANNはバングラデシュで活動を始めることとなった。1997年3月には、現在の対象地域としているジョソール県をパイロット地域として宮崎大学と共に調査するなど、現地での活動開始に向けて取り組んできた。2002年1月～2004年12月までJICAの技術協力事業として「飲料水砒素汚染の解決に向けた移動砒素センタープロジェクト」を実施し、その後「持続的砒素汚染対策プロジェクト」（2005年12月～2008年12月）を経て草の根技協の実施に至った。

#### ② NGOとJICAとの連携による効果

##### a. 国内へのインパクト ～日本の知見・技術を活用～

旧土呂久鉱山は、農薬などに使われる猛毒の亜ヒ素を製造しており、その製造過程で発生する煙にヒ素が含まれていることにより周辺住民に健康被害を及ぼした。バングラデシュは地下水汚染が原因のため、原因は異なるが、被害を受けた患者の症状は同じである。土呂久鉱害の経験で知見・経験が最も活かしているのは、「被害者の立場で解決策を考える」「早期発見・早期治療が重要」という2点であるという。

さらに、土呂久の鉅害被害者・支援者を親に持つ世代が、ワークショップ講師を務め、水源管理についてアドバイスを行っている。

#### **b. 途上国へのインパクト ～安定した事業計画の作成と広い視野での課題把握～**

2005～2008年のJICA事業の実施を通じて、政府関係者との関係を強化することができ、その基盤を基に現在の事業を実施している。本案件では、国土の2/3がヒ素により汚染されているバングラデシュにおいて、ANNが実施している活動の成果を、中央政府を巻き込み、他地域に拡大できるという点においてインパクトを与えた。

また、ユニオン開発調整委員会の強化においては、現行の技術協力プロジェクトや青年海外協力隊事業との連携を行っている他、世銀が実施しているHorizontal Learning Programに参加し、ユニオンのグッドプラクティスとして、案件成果を発信している。

コミュニティレベルで対策を講じても水源の適切な維持管理がなされず、持続性の確保が困難である中、ヒ素汚染に取り組むドナーは現在激減している状況である。その中で、本案件は、長年の協力により、調査、対策を経てようやく現在維持管理の段階に到達している。

#### **c. 国内へのインパクト ～海外での活動結果の国内への還元～**

ANNは、草の根事業を含め17年間、ガンジス流域のコミュニティ主体の水供給によるヒ素汚染対策支援を行ってきた。その経験を基に、東京と宮崎にて「未来の水利用を考えるワークショップ」を実施し、ガンジスでのANNの経験共有及びそれを踏まえた将来の日本の水利用に関する課題や在り方について日本の学生、研究者、主婦、技術者等の一般市民が検討する機会を提供した。冊子「水-みんなに、未来へ、水をつなぐー」を作成では、本案件の経験を広く共有することで、土呂久鉅害への理解促進及び将来の水利用について考えるきっかけを与えている。

日本では水道行政が「官から民へ」の流れが進んでいるが、民営化による水ビジネス業界の運営ではなく、市民が主体となり、共同で維持管理する水道の仕組みが日本で成り立つ可能性はあるのか。バングラデシュの簡易水道の事例を日本で紹介することは、このような可能性を考えるきっかけにもなる。また、水道とは独立した別システムの多数の水源から構成される災害時の井戸は、災害時でも全てが機能不全に陥ることがないため、近年関心が高まっている。ANNでは、震災等の対策として、バングラデシュでの本案件で培った学びを日本で活かすことができないか模索している。

また、インド、ネパール、バングラデシュでそれぞれ活動を展開しているスタッフと土呂久の農民が一同に介し「ガンジス流域の公平な水利用」に関するワークショップを開催した。土呂久からは簡易水道を作り、今も住民自治で管理している事例を紹介し、土呂久の住民にとっては水道は地域の誇りとなっている。

### ③ 草の根技術協力事業にかかる提言等

ANNからは、草の根技術協力事業の制度に関し、国内機関と在外事務所の役割分担が分からず、どちらに相談すれば良いかわからないが多かったとの意見が挙げられた。他案件の事例、国特有ではない一般的な案件課題の解決方法に関しては、国内機関に相談できればより良いとのことであった。

#### 参照文書：

- 特定非営利活動法人 アジア砒素ネットワークホームページ  
<http://www.asia-arsenic.jp/top/>
- 案件概要表
- 事業提案書
- 「ジョソール県オバイナゴール郡におけるヒ素汚染による健康被害・貧困化抑制プロジェクト」終了時評価表（2012年）
- 「地方行政（ユニオン）による飲料水サービス支援事業」業務完了報告書（最終年次）
- 特定非営利活動法人 アジア砒素ネットワーク「みんなに、未来へ、水をつなぐ」（2013）

## 2-4 NGO-JICA 連携による双方の学び、効果及び影響

### 2-4-1 アンケート分析を踏まえた仮説検証

#### (1) 仮説：NGO-JICA 連携による JICA 側の学び、効果及び影響にかかる仮説

草の根技術協力事業の実施を通し、NGO と連携したことによる JICA 側の学びとして、以下 4 点の仮説を立て、設問を設定した。

個人/組織にとっての学び	NGO に対する理解が深まった
	参加型アプローチ等、NGO の得意とする手法への理解が深まった
組織や自主事業に対する 正の影響	NGO の経験や、現場における情報を得られた
	復興期にある国等において、行政の機能が回復するまでの間、 NGO ベースで支援を継続できた
組織や自主事業に対する 負の影響	-

上の仮説に関連する設問としては、JICA 向け設問 2-14「草の根技術協力事業を通して、NGO や NGO 事業への理解が深まりましたか」、またその具体的内容の記述を求めた設問 2-15、設問 2-16「草の根技術協力事業を通して NGO と連携したことによってどのような学びが得られましたか」、設問 2-17「2-16 でご記入いただいた学びは、他の JICA 事業の改善に役立てられると思いますか」、とその評価に対する理由を聞く設問 2-18 を設けた。以下、これらに対する回答結果から仮説を検証する。

設問 2-14「草の根技術協力事業を通して、NGO や NGO 事業への理解が深まりましたか」について、JICA 国内機関職員、在外事務所職員トータル 66 名からの回答結果は、「大いに深まった」(11%)、「深まった」(53%)、「どちらともいえない」(36%)であり、「あまり深まらなかった」、「全く深まらなかった」との回答はなかった。以上のことから JICA 職員は、草の根技術協を通して、NGO や NGO 事業への理解を深めることができたと言える。

NGO のどのような部分への理解が深まったかという設問 (2-15) に対しては、国内機関職員からは「活動の原点」「熱い思い」「理念」「事業に対する姿勢」「信念」といった言葉を使った回答が多く、各団体の理念的な部分への理解が深まったことが読み取れる。他方、在外職員からは「地域住民に直接裨益する事業」「地域に密着してきめ細かい人間関係を構築」「豊富な経験」「ノウハウの蓄積」といった言葉を使った回答が見られ、団体が実施する事業の手法やノウハウ、専門性等への理解が深まったといえる。また、厳しい財政事情、会計処理等を含む経理の体制、人員不足等の多くの NGO が抱える脆弱性について言及する回答も見られた。

草の根技術協力事業を通して NGO と連携したことによって得られた学びについて、複数選択可



の選択肢形式で尋ねたところ（設問 2-16）「① NGO の開発に対する意識、考え方」が最も多く 38%、次に「② 地域コミュニティへの効果的なアプローチ、接し方」が 33%、「③ NGO の持つネットワークにより、視野が広がった」（16%）という結果となった。

JICA 職員の多く（66%）が NGO との連携を通じて得たこれらの「学び」を、JICA 事業の改善に、「大いに役立てられる」もしくは「役立てられる」と回答している。特に、NGO との連携を現場に近いところで担当したと思われる在外職員の 73%が JICA 事業の改善に役立つと考えている。JICA 事業の改善に役立つポイントとしては、「徹底した（当事者）との対話重視によるオーナーシップの情勢」、「人的交流、ネットワーク重視の姿勢」、「きめ細かな相手国 C/P とのコミュニケーション」、「スピード」、「ボトムアップによる開発アプローチ」、「現地住民のエンパワメント」といった、NGO の強みと考えられる事業アプローチについて言及する回答が多く見受けられた。

これまでの結果分析から、JICA 側に学びや JICA 事業改善に向けた効果があったと思われる。したがって冒頭述べた仮説 4 点はほぼ立証されたといえるであろう。

「参加型アプローチ等、NGO の得意とする手法への理解が深まった」については、主に在外職員からの記述回答に言及が多く、より事業に近いところで NGO 事業と連携した職員が学びを実感している状況が伺われる。

また、「NGO の経験や、現場における情報を得られた」に関連した回答としては、「住民のニーズがどこにあるのか確認することができる」、「サブセクターの情報を入手できる」、「中央の政策を現場レベルで実施する上で、どのような工夫を行い、普及させていくという点についてまなぶべき」等々の回答があった。さらに、「技プロの成果が政府部門だけでなく、一般の人にも直接裨益できるよう、内部研修会を公開セミナーや政策説明会にするなど、詳細計画策定調査の時に、先方実施機関に提案し、事業計画に組み入れた。」との回答があり、NGO との連携を通して得た「学び」を具体的に JICA 事業に反映させていることが伺われる回答もあった。

## （2）仮説：NGO-JICA 連携による NGO 側の学び、効果及び影響にかかる仮説

草の根技術協力事業の実施を通し、JICA と連携したことによる NGO 側の学びとして、以下 4 点の仮説を立て、設問を設定した。

個人/組織にとっての学び	JICA への理解が深まった
	PCM 手法が習得できた
組織や自主事業に対する 正の影響	組織運営、事業実施能力の向上につながった
	相手国行政機関とのネットワークが得られ、自主事業の面的展開や拡大の可能性が増加した
	先を見越した事業計画策定が可能となった（3 年分の資金を事前確保ができるため）

組織や自主事業に対する 負の影響	案件実施までに時間を要したことが原因で事業開始が遅れ、他の自主事業に影響が出た
	案件実施までの調整や事務作業に時間をとられ、組織、財政的な疲弊につながった
	独自性、独立性が脅かされた

上の仮説に関連する設問は NGO 向け設問 3-1~11、内容としては、草の根技協の実施が JICA の組織や事業に対する理解向上や、他団体との交流・連携につながったか、また自団体の組織強化や財政状況、自主事業にどのような影響を与えたかを尋ねたものがある。

まず、草の根技協の受託により「JICA への理解が深まった」という仮説については、回答した 80 団体のうち、40 団体が「大いに深まった」、28 団体が「深まった」と計 68 団体が肯定的な見方を示した。内「大いに深まった」「深まった」を選択肢した 68 団体に対しては「具体的に、JICA のどのような部分への理解が深まりましたか」という設問を設け、記述回答を求めたところ、「ODA 政策や JICA の重点支援分野など援助方針、戦略への理解」、「JICA の支援実績、税金を使用する上での国民への説明責任にかかる理解」など、JICA と援助政策に関する枠組みへの理解が深まったとしていう趣旨の回答が複数見られた。一方、JICA の国際協力への情熱を理解したとする記述は 5 団体にとどまり、うち 3 件が草の根の開発への情熱を理解したと解される記述をしている。また、NGO の育成への情熱を理解したとする記述は 2 団体にとどまった<sup>27</sup>。

草の根技協の受託により「PCM 手法が習得できた」という仮説については、上の仮説同様に、JICA 事業への理解が「大いに深まった」、「深まった」と回答した団体への記述回答で検証することを期待していたが、これに直結するような回答はなく、事業マネジメントの理解等、暗示的な記述が 3 件あったにとどまった<sup>28</sup>。しかし、草の根技協の活用が団体の組織強化につながったと考える団体に対し、その「影響はどういった点で、どの程度見られましたか」とたずねた記述回答の中では、回答団体数の 25%にあたる 20 団体が PCM もしくは PDM に言及し、その効果を記述しており、多くの団体で PCM 手法が習得でき、その価値を評価していることが伺われる<sup>29</sup>。

次に、草の根技協の受託が「組織運営、事業実施能力の向上につながった」という仮説については、財政面、案件形成力、事業実施力、組織運営力等、各分野で複数選択肢を設け、効果の有無を尋ねた（設問 3-5）。「財務面・人材面での強化につながった」と回答した団体数は、80 団体のうち 54 団、「案件形成力」と「事業実施力の強化」についても、それぞれ 53 団体が肯定的な回答を寄せた。一方、組織運営力の強化については、その半数に相当する 26 団体が肯定す

<sup>27</sup> NGO 向けアンケート、Q3-4 の回答より

<sup>28</sup> NGO 向けアンケート、Q3-4 の回答より

<sup>29</sup> NGO 向けアンケート、Q3-6 の回答より

るにとどまった<sup>30</sup>。これに次ぐ設問として「影響はどういった点で、どの程度見られましたか」と具体的な記述を求めたところ、事業実施力の強化で 26 団体が、案件形成力では 18 団体が、財務面・人材面では 12 団体が、具体的な成果の事例を回答した<sup>31</sup>。

草の根技協の受託により「相手国行政機関とのネットワークが得られ、自主事業の面的展開や拡大の可能性が増加した」という仮説については、NGO 向け設問 2-15「草の根技術協力事業で JICA と協働したからこそできた協力、成果にはどんなものがあると思われますか」の回答、および設問 3-9「草の根技術協力事業での事業実施は自主事業に影響を与えましたか」とそれに続く設問 3-10「その影響はどういった点で、どの程度見られましたか」への回答から検証を試みた。

設問 3-10 への記述回答には、「草の根技術協力事業ではパイロット的に対象地域にしくみを形成し、その後自主事業の対象地域においてもそれらのしくみを段階的に導入することができた」や「(草の根技協事業が) 確実に成果を上げていく中で、弊協会の関連事業部が当該事業に注目し、当該事業内で実施されていた活動(一部省略)を自主事業に取り入れた」等、草の根事業で確立できたモデルや、有効性が確認された手法を団体独自の自主事業に活かしているという記述が複数件見られた。ただし、これらが可能となった理由として「相手国行政機関とのネットワークが得られ」たことを言及した回答はなかった。

草の根技協の受託により「先を見越した事業計画策定が可能となった(3年分の資金を事前確保ができるため)」という仮説については、設問 2-15「草の根技術協力事業で JICA と協働したからこそできた協力、成果にはどんなものがあると思われますか」への回答を検証した。回答件数 80 件のうち、22 件が事業を受託によって先を見越した事業展開が可能となった、と解釈できる記述があった。ただし、そのうち 8 件の評価は、受託による資金の充実や規模の拡大に限定したものであり、必ずしも内容面での質の担保に繋がる評価とはなっていなかった<sup>32</sup>。

組織や自主事業に対する負の影響に関する 2 件の仮説、「案件実施までに時間を要したことが原因で事業開始が遅れ、他の自主事業に影響がでた」、「組織や自主事業の独自性、独立性が脅かされた」については、どちらも設問 2-16「草の根技術協力事業で JICA と協働したからこそ起こりうる弊害、現地へのマイナス影響があるとすれば、どのようなものがあると思われますか」への回答、および設問 3-7「草の根技術協力事業の活用は団体の財政状況に影響を与えましたか」、設問 3-8「草の根技術協力事業での事業実施は他の自主事業に影響を与えましたか」への回答で「悪影響を与えた」と答えた団体の記述回答を分析対象とした。

案件実施までに時間を要したことで悪影響が出たという趣旨の回答を寄せたのは 3 団体にとどまった。うち 1 件は仮説と完全に合致する内容で「相手国との了承取り付けが不可欠であると

<sup>30</sup> NGO 向けアンケート、Q3-5 の集計結果より

<sup>31</sup> NGO 向けアンケート、Q3-6 の回答より

<sup>32</sup> NGO 向けアンケート、Q2-15 の回答より

いう点で、事業開始までに時間がかかり、団体の資金的負担が大きくなった」という回答であった。また、案件開始が遅れた原因を、JICA 現地事務所が小規模の案件に関わることに否定的で案件の形成を妨げる意図があったと解釈している回答もあった<sup>33</sup>。さらに、本仮説に直結する回答ではないが、事業実施中に求められる書類作成や、JICA 現地事務所からの働きかけが、組織の疲弊につながったという趣旨の記述回答が、前述の3団体とは異なる6団体からあげられた<sup>34</sup>。

このように、事業開始に時間を要したことで悪影響が出たというケースは皆無ではなかったが、数としては極めて少なく、これをもって本仮説が立証されたとは言い難い。

「組織や自主事業の独自性、独立性が脅かされた」という仮説に関連する回答としては、「JICA 事業であるとの認識から、相手国行政機関や受益者住民などから金銭面での必要以上の多大な期待がもたれたこと」という趣旨の記述が18団体から寄せられた。そのうち7団体は、JICA の他のスキームへの理解に基づいた多大な期待であったことを指摘している。しかしこの多大な期待が、団体の独自性が脅かす結果になったと解釈できる記述は見当たらず、むしろ、事業開始時の理解の相違ではあるが、その多くが、相手側への説明を通じて理解が促進されたと解釈できる<sup>35</sup>。

一方、事業実施に関しては、JICA から求められる煩雑な手続き、介入、事業内容の変更が難しい硬直さなどを16団体が指摘し、中には草の根技術協力事業を活用することで、NGO の比較優位性である柔軟性が発揮できなくなるという趣旨の回答もあった<sup>36</sup>。また、草の根事業での超過支出（為替差損等）が膨んで赤字が出たことで団体の他事業に大きな打撃が及んだ、という回答も1件あった。さらに、組織への影響として、草の根技協の受託によって事務作業が増えたことでそれまでの職場の空気が変わり「好きで楽しいからやるといった雰囲気はなくなっていく」という回答もあった<sup>37</sup>。

このように、草の根技協の実施による組織、他事業への影響は必ずしも積極的なものばかりではないが、事業の内容や組織の使命や理念を曲げてしまうような負の影響があったという回答はないことから、草の根技協の実施が、組織や自主事業の独自性、独立性が脅かしているとはまでは言えないと考えられる。

これまでの結果分析から、NGO にとって、組織や自主事業の独自性・独立性を保ちつつ、JICA との連携によって学びを自主事業に反映させる等の効果があったと思われる。したがって冒頭述べた仮説4点はほぼ立証されたといえるであろう。

<sup>33</sup> NGO 向けアンケート、Q2-16 の回答より

<sup>34</sup> NGO 向けアンケート、Q2-16 の回答より

<sup>35</sup> p. 34 「2-2-1 (5) 途上国の援助依存を招く可能性が高まった」の仮説検証を参照

<sup>36</sup> NGO 向け設問 2-16 への回答より

<sup>37</sup> NGO 向け設問 3-10 への回答より

## 2-4-2 インタビュー結果

NGO-JICA 連携による双方の学び、効果及び影響に係るインタビュー結果は、「2-2 草の根技術協力事業を通じた「開発への貢献」（NGO と JICA の連携による相乗効果）」及び「2-3 草の根技術協力事業実施を通じた「国際協力への支持拡大」（市民参加の拡大・担い手の拡充）」のインタビュー結果にそれぞれ記載した事項（p. 37-64、p. 68-82）を参照のこと。

## 第3章 今後の草の根技術協力事業の展開における制度及び運用上の改善・留意点の整理及び提言

### 3-1 草の根技術協力事業の実施意義（連携意義）を高めるためにどうすべきか

#### 3-1-1 NGO にとっての連携意義を高めるためにどうすべきか

##### (1) 課題の抽出と背景の説明

第2章のアンケートやインタビュー結果の分析で見えてきたように、草の根技術協力事業は NGO にとって様々な連携意義を有している。しかし、その事が NGO の間で十分に理解され、広く認識されているとは限らない。実際、アンケートの記述回答やインタビューを受けた委員間の議論では、多くの NGO にとって、草の根技協は様々な資金源の中の1つとしてしか見られていない傾向があるとの指摘があった<sup>38</sup>。そのため、申請手続きがより簡単で、採択される確率がより高く、報告の負担がより少ない別のスキームがあれば、そちらに流れてしまう傾向が見られたり、制度を活用してもそのポテンシャルを十分に活かしきれていないケースが見受けられる。これは大変残念なことである。

このような問題意識から、分科会では NGO が草の根技協の実施意義を高めるための課題を「JICA と連携する意義を意識して検討し、草の根技術協力事業を戦略的に活用すること」と定義した。

##### (2) 改善・提言

#### 1) 相手国行政や政府をカウンターパートとし太いパイプを持つ JICA と連携することにより、相手国行政や政府により強いインパクトを与え、草の根技協における手法・成果を政府レベルの開発アジェンダに発展させる

NGO にとって、草の根技協を活用して JICA と連携する最も重要な戦略的意義は、草の根レベルでの事業実施を通じて得られた知見や経験を、相手国行政の政策にも反映させることであろう。NGO の活動は従来から、草の根レベルの住民に直接裨益し木目細かく柔軟で小回りが利く、という利点があった。しかしその反面、活動の効果が及ぶ範囲が直接の対象となる住民や地域に限定され、面的な広がりや、相手国の政策への影響力が乏しいという弱点もあった。草の根技協というスキームを活用して JICA と連携することによって、NGO はこの弱点を克服しうる。本分科会のシンポジウムで紹介した DPI 日本会議による「ろう者組織の強化を通じた非識字の障害者への HIV/AIDS 教育」や、シャンティ国際ボランティア会による「クラスタースクール制度の衛星小学校における図書館活動普及事業」はその一事例といえよう。この事を「権利に基づくアプローチ (Rights-based Approach: RBA)」という考え方を使って以下説明する。

RBA とは、開発課題を「権利が満たされていない状態」と捉え、その権利を実現するには誰がどのような役割を果たすべきかを明らかにし、その役割を果たすように働きかけていくことで開

<sup>38</sup> p. 10 アンケート結果概要

開発課題を解決するアプローチである。開発に関わるステイクホルダーを「権利保有者」と「義務履行者」に分け、前者による権利要求行動に対応して、後者が社会サービスを提供するRBAサイクルを回すことによって開発課題を解決していく。外部者である援助機関の果たす役割は、技術協力や資金協力による権利保有者と義務履行者双方の能力強化と、RBAサイクルが機能し始めるまでに暫定的に必要なサービスの提供である。

NGOの開発効果を向上させるための原則を定めた「イスタンブール原則」(2010)においても、このRBAは最も基本的な原則として定められており、その実践はNGOが市民社会組織として開発課題に取り組む意義、特徴の1つと位置づけられている。ところが、RBAサイクルをNGO単独で回していくのは容易ではない。特に活動規模が比較的小さな日本のNGOは、概して相手国行政とのパイプが細く、影響力も乏しい。これに対してJICAは相手国行政を主たるカウンターパートとして活動を実施しており、常日頃から先方政府や行政との間に太いパイプを持っている。また、国際機関や二国間ドナーと相手国政府とのいわゆる「ドナー会合」に定期的に参加し、政策レベルでの議論にも参加している。そのような場を活用して、JICAが草の根技協のグッドプラクティスを紹介する機会を作れば、相手国政府が関心を持ち、それを国全体の開発政策に反映させることもあり得る。実際、まだ数は少ないが、このような事例があることが、今回の調査で実施したアンケートやインタビューでも報告されている<sup>39</sup>。このように、草の根技術協力事業には、NGOがJICAと連携することでRBAサイクルを回しやすくなり、より大きなインパクトを生み出すポテンシャルがある。

他方、インタビュー結果<sup>40</sup>や分科会での議論では、こうした草の根技協の可能性は偶発的あるいは属人的なファクターに依るところが多く、NGOもJICAも組織的な取り組みとなるに至ってはいないとの課題も指摘された。

そこで提言したいのは、JICAが、草の根技協案件の中からその手法や成果において政策レベルでも参考になり得るものを選び出し、相手国政府への政策提言に活用することを組織的に進めることである。NGOに対して、草の根技協に申請をする際には、草の根レベルでの事業実施から得られる知見・経験を政策レベルに反映させることを意識した案件形成をより戦略的に進めることを提言したい。

## 2) 団体の組織強化とステップアップのために戦略的に活用する

NGOにとって草の根技協のもう1つの意義は、団体の組織強化とステップアップのために本制度を戦略的に活用することである。NGOが活用できる草の根技協には「草の根協力支援型」と「草の根パートナー型」の2種類がある。前者は国際協力分野での活動経験が比較的短く(国内外での活動経験2年以上)事業規模も小さい団体を対象としており、支援を受けられる事業費の上限額は2500万円(2014年度募集まで)、事業期間は最長3年とされている。それまで自己資金を

<sup>39</sup> p. 15 アンケート結果概要

<sup>40</sup> DPI インタビュー結果

中心に小さな規模で活動を実施してきた NGO が、外部からの資金を活用して本格的に国際協力活動を開始するのに適しているスキームと言える。一方、後者は国際協力の活動実績を 2 年上もち、事業規模の比較的大きな団体が対象となる。支援を受けられる事業費の上限額は 1 億円、事業期間は最長 5 年とされ、技術協力プロジェクト案件にも匹敵し得る規模を持つ。このように草の根技協は制度の設計自体が、申請団体の活動経験や事業規模に応じて選択できるよう配慮されており、NGO の側もまずは「支援型」で JICA との連携を始め、その後「パートナー型」でより本格的な連携へとステップアップしていくことが可能である。

さらに草の根技協で団体の組織強化にとって効果的なのが、案件の申請前後に JICA の国内機関や在外事務所との間で行われる「コンサルテーション」である。特に国際協力活動の経験がまだ短い NGO は、事業の目標から内容、成果、評価指標に至るまで一貫性を持つプロジェクトとしてまとめ上げるだけのスキルや経験をまだ有していないことがある。そのような場合に、国際協力実施機関として長年の経験を有する JICA とのコンサルテーションは、事業全体の論理的な整合性を強化し、事業開始後のモニタリングや評価をやりやすくし、説明責任を果たせるようにしていくうえで貴重なインプットとなり得る。

ところが、過去 10 年間の実績を調べてみると「支援型」から「パートナー型」へのステップアップを果たした NGO は少数（14%）に留まっている。パートナー型への移行以外にも、アンケートにおいて、草の根技術協力の実施を通じて組織強化が図れたとの回答や、コンサルテーションが「案件形成や組織強化に役立った」という回答がある一方で、「助言の内容が自分達の必要としているものと合わなかった」という趣旨のコメントも少なからず見受けられた。

よってここで提言したいのは、JICA と NGO の双方が、草の根技協が NGO の事業だけでなく組織の強化に果たし得るポテンシャルをより強く意識し、各 NGO の成長段階に合ったより木目細かなコンサルテーションやスキームの選択が可能になるように制度全体を改善していくことである。

### 3) 団体の信頼性向上 & 支援者の拡大のために戦略的に活用する

NGO にとって草の根技協を活用する意義として最後に取り上げたいのが、団体の信頼性向上と支援者拡大である。これは特に事業実施国において顕著である。開発途上国における JICA のプレゼンスは高く、日本が最大のドナーの 1 つとなっている国も少なくない。アンケート結果でも明らかとなったように、JICA と連携して草の根技協案件を実施しているという事実は、当該 NGO が相手国の政府や住民からより高い信頼を得ることにつながっている<sup>41</sup>。草の根技協案件として採択されたことで、それまであまり重視されてこなかった開発ニーズの重要性について JICA から一定の「お墨付き」が与えられたと見做され、相手国政府における優先度が高まったという事

<sup>41</sup> p. 15 アンケート結果概要



例も報告されている。さらに、JICA との連携事業であることから、たとえば当該国政府からの事業実施許可や査証などが取得しやすくなるといった実際的な効果も報告されている<sup>42</sup>。

草の根技協の活用による、信頼性向上および支援者拡大の効果は途上国に留まらない。開発途上国における場合と比べるとより限定的かつ間接的ではあるが、国内でも NGO がより積極的に広報すれば、公的資金による事業実施を委託されるだけの一定の組織力があることを内外に示すことになるし、たとえば企業との連携を模索する場合には、JICA との連携実績が当該 NGO にとって自らの事業実施能力と信頼性をアピールする一助となるであろう<sup>43</sup>。

### (3) 留意点

ここまで NGO の視点から見た草の根技協の実施意義について見てきたが、JICA の視点から見た意義についての議論に入る前に、NGO にとっての意義を追求するに当たっての留意点を記しておきたい。

#### 1) 草の根レベルでのニッチなニーズに対応する案件も重要

本論では NGO が JICA と連携して草の根技協案件を実施する最も重要な戦略的意義として、草の根レベルでの知見・経験を政策へと反映させることに焦点を当てた。しかし、すべての草の根技協案件が政策レベルへの影響力を持つべきだと主張しているわけではない。草の根技協には、通常の二国間支援ではカバーできないニッチなニーズに対応できるという、別の意義もある。現地に密着して活動する NGO ならではの強みを活かす意味でも、この点は重要であり、政策面での影響が直ちに期待できないからと言って、決して軽視されるべきではない。

#### 2) 組織の成長段階に応じて活用する

草の根技協は、NGO がそれを適切に活用していけば、規模が小さく事業期間も短い案件から次第に規模が大きく事業期間も長い案件へと移行していくことによって、段階的に事業実施能力を向上させることができる。それでも、パートナー型一案件当たりの支援上限額 1 億円は言うまでもなく、支援型一案件当たりの上限額 2,500 万円も、民間助成金の大半が数百万円を 1 案件当たりの上限額に定めていることと比較すれば、相当に大きな金額である。したがって、自己資金をベースとする財政基盤がまだ整っていない NGO がいきなり上限額一杯の支援を受け、事業終了時までには他の財源を確保できなかった場合、草の根技協案件の終了と同時に団体そのものが存続の危機に陥る事態も考えられる。幸い今回の調査ではそのような最悪のケースは報告されていないが、草の根技協案件の終了に伴い、財政面で相当に苦勞したという回答はアンケートの中にも見られた<sup>44</sup>。健全な組織強化に資するように草の根技協が団体の成長段階に合わせて適切に活用されるように、JICA と NGO 双方の注意と努力が引き続き求められる。

<sup>42</sup> 光の子どもたちの会、ACC インタビュー結果

<sup>43</sup> ACC インタビュー結果、仮説 1 検証原稿

<sup>44</sup> p. 15 アンケート結果概要

草の根技術協力の提案において団体の支出実績の下限はないが、スキーム毎の上限額の他に、各団体の支出実績に基づいた上限額がある。草の根協力支援型応募時の提案事業の平均事業金額は、2013年度及び2012年度がそれぞれ約2,000万円、2011年度が約1,800万円となっており、上限枠に近い数字で提案がなされる傾向がみられる。これは、小規模な団体からの提案が少ないことを示している。規定上では、支出実績に応じた規模の提案が可能であっても、必要な提案書類は同じであり、提案書作成にかかる労力は大きく、心理的ハードルも高く、他の補助金獲得を目指す例も多いと想像される。草の根技協の実施団体のすそ野を広げていくためにも、より小規模な団体でも活用できる新たなスキームの創設が求められる。

### 3) 最終的には団体そのものへの信頼性の向上につなげる

草の根技協を活用して JICA と連携しているという事実が NGO の信頼性向上に資する側面があることは既述の通りだが、もちろんそれだけで当該 NGO の団体全体としての信頼性が向上するわけではない。草の根技協案件は、NGO が実施する活動の一部に過ぎず、団体全体の信頼性の向上のためには、草の根技協以外の事業の実施能力に加え、ガバナンスや財政、人材育成なども含めたトータルな組織力の向上が必要であることは言うまでもない。草の根技協案件の実施経験を1つのステップとして、最終的には団体全体の組織強化につなげていくことが求められる。

## 3-1-2 JICA にとっての連携意義を高めるためにどうすべきか

### (1) 課題の抽出と背景の説明

分科会議論の中で、草の根技協が NGO にとっては資金源と考えられている例が少ないのと同様、JICA においても、本事業が技プロやプログラム等、JICA の他事業とは切り離された「別のもの」と考えられている場合が少ないのではという意見が出された。このような問題意識から、分科会では連携意義の向上に関する JICA 側の課題を「組織内での草の根技協の位置付け、狙い、可能性を広く認知すること」と定義した。

分科会ではアンケート、インタビュー等を通じて、JICA、双方にとっての連携意義を検討したが（詳細、以下）、中には草の根技術協力への知見が比較的高いと想定される分科会の委員の間においても、意識されていなかった視点もあり、普段、草の根技協に関わっていない職員には理解を得ていない点も多いと考えられる。

もう1点、課題として定義されたのが「JICA 職員が NGO についての理解を深めること」である。この点はアンケートにおいて、草の根技協を通じて NGO について学んだとの回答が少なからずあったことから裏付けられる。一方、草の根技協を実施、提案する NGO も千差万別であることから、NGO を理解することは必ずしも容易ではない、という指摘もある。

## (2) 改善・提言

### 1) 連携効果の明示

NGO-JICA の連携の意義を高めるためには、双方がより意義を意識し、広報していくことが必要不可欠と考える。分科会の一環として実施したシンポジウムにおいては連携効果があった事例を発表したが、通常の場合概要、広報において、連携の意義、相乗効果について記載されたものは少ない。たとえば、プロポーザルおよび審査時、案件概要、終了時評価表等に、連携による効果を記載することにするのも、一案であろう。

### 2) 理解しやすい連携の効果・意義が発現している事例の打ち出し

草の根技術協の実施にかかる JICA にとっての意義には、以下のような点が考えられる。このような効果・意義が発現しているわかりやすい事例を活用した事業の説明資料を作成するなど、一案である。

- ① 現地政府が機能していない国や地域（独立直後/内戦等）の課題に取り組めること
- ② JICA の重点分野には該当しない分野の課題に ODA 事業として取り組めること
- ③ 現地政府の要請に基づく事業では対応が困難な課題に ODA 事業として貢献しうること
- ④ NGO の革新的な手法を ODA 事業として実践しうること
- ⑤ ODA 事業を通して、現地の市民社会組織の組織・能力体制強化に貢献しうること
- ⑥ 草の根技術協力事業の経験をもとに、国内の課題解決に貢献しうること
- ⑦ JICA の重点分野に合致し、技術協力プロジェクト等と相互補完が可能なこと
- ⑧ 市民参加の拡大に貢献すること

#### 【補足説明】

<①および②について>

JICA 事業の多くを占める技術協力、無償資金協力、有償資金協力は先方政府から要請書に基づき実施されるため、先方政府の要請がないと実施できない。一方提案型事業である草の根技術協力ではこれが不要である。要請はなくとも、先方政府と書面による確認が必要であることから、先方政府が合意しにくい内容については、実施できないという制約は残るが、要請書が上がりづらい、例えば難民（国内避難民）支援、少数民族支援等の案件等に取り組めるのは、草の根技術協力事業の大きな特徴である。

<⑤および⑦について>

通常の ODA 事業が政府からの要請に基づくものであることから、市民社会組織の強化を目的とするものや、市民社会組織をカウンターパートとする事業の要請は提出されにくい。そして⑤および⑦の事例としては、例えば、HIV/AIDS への対応が挙げられる。IDU、セックスワーカー、同性愛者などへは政府ではなく、市民団体のほうがアクセスに優位性を持つ場合が多く、技プロ等による政府機関への協力と、草の根技術協による市民団体による協力の相互補完によってより包括的

な支援ができる。

### 3) 案件形成に関わる担当者の理解促進

草の根技協は、NGO 側からの提案型の事業でありつつも、案件形成時のコンサルテーションが可能であり、実際に過半数の案件がコンサルテーションを経て提案されていることを踏まえると、特にコンサルテーションを受ける在外事務所及び国内機関の職員の草の根技術協力に対する理解を深めることが重要と考える。このことによって、JICA 側からも積極的に案件形成に関与し、連携効果を狙った案件を増やす、あるいは連携の意義を高めることにつながると考えられる。

### 4) 相互の学びの場

地道な取り組みではあるが、本邦、現場での勉強会への双方の積極的な企画・参加による、お互いの理解、グッドプラクティスの共有なども、重要である。

#### (3) 留意点

- 1) 「NGO にとっての連携意義を高めるためにどうすべきか」にも記載されているが、連携効果以外にも草の根技協の意義も関係者が理解することが重要である。また、案件採択へのハードルが上がったと応募者側が理解し、提案を差し控えないように（応募数が減らないよう）、説明に配慮が必要である。
- 2) 草の根技協が提案型事業であることから、NGO 側の案件の趣旨（やりたいこと）を尊重すべきことを JICA 側職員も理解する必要がある。
- 3) 事業を実施する国、NGO の規模や実績にもよるが、JICA との連携による影響（先方から得られる信頼、あるいは過度の期待）について、双方とも理解をすべきである。

## 3-2 一定の水準の質を担保するためにどうすべきか

### (1) 課題の抽出と背景の説明

草の根技協の特徴は、NGO が具体的な活動を発案し、採択された案件を JICA とともに質の高い事業として発展できるよう協働作業を行なう点にある。これまで見てきたように、NGO と JICA が協働からは様々な相乗効果が期待できるが、その事業の質を担保するには双方の努力が必要であることは言うまでもない。

ところがアンケート結果では、NGO、JICA の双方から「担当者が変更になったことで、事業への理解が進まず、運営に支障をきたした」、(NGO から JICA に対して) という趣旨の回答や「団体の専門性が欠けていたため苦労した」(JICA から NGO に対して) 等の意見が複数見受けられ、安定的な事業の質を担保するにはいくつか課題があることが分かった。そこで、分科会では草の根技術協力事業について一定水準の質を担保するにはどのような方策があるか、議論を行った。

## (2) 改善・提言

分科会では、草の根技協における質担保には、NGO 同士で良い事例や情報を共有する場づくりやピアレビューの実施が有効であるとの意見が多々寄せられた。分科会の一環として実施した2014年1月22日のシンポジウム「NGOとJICAの連携がもたらしたもの」では、シンポジウム会場だけでなく、JICA国内機関および在外事務所にテレビ会議会場を設置して、NGO側およびJICA側の双方へ広く草の根技協の良い事例と多面的な価値を提示することができた。その結果、シンポジウムに参加したNGOからは「普段は知る機会のない他団体の事業、草の根の活用方法について勉強できて有意義であった」という趣旨の回答が複数寄せられた。

これに関連して、分科会では、JICA国内機関や在外事務所が調整して、草の根技協を実施している団体同士の勉強会を開催した事例が紹介され、これを制度化することが現実的かつ有効な手段ではないかとの意見が出た。また、事業を実施する各国でそれぞれ留意点が異なることから、同国内で相互学習の場を設けることも有意義であるとの意見も出された。このようなNGO同士の横連携の強化は、NGO自身の気づきによる事業の質向上だけでなく、JICA担当者による対応のぶれ是正にも一定の効果を生み出すことが期待できると思われる。

また、分科会では事業開始以前の課題として、今回の分科会で行われたような連携効果をパターン化し、どのような案件を草の根技協で採用したいのかを考慮した上で審査基準を再検討してはどうかとの意見が出された。

併せて、終了時の評価項目についても、現状DAC評価項目を参考に設定された①妥当性、②実績とプロセス、③効果、④持続性の4点を持って行われているが、より制度の特色や比較優位性を考慮した内容にすべく、比重の置き方の検討や基準の見直しがあっても良いのではとの提案も出された。さらに、過去に外務省との間で行われた「NGO・外務省相互学習と共同評価」のような評価の実施を草の根技協でも実施してはどうかとの提案もあった。

## (3) 留意点

改善・提案として挙げられたNGO間の学習会やピアレビューの場については、過去にネットワークNGOが中心となってこのような趣旨の場づくりを検討されたことがあるが、草の根技協の審査には競争性が伴うことから、申請団体同士は必然的に「競争相手」となり、団体の規模や経験値によってはピアレビューに参加する意義やメリットが見いだしづらい(一方的なリソース提供者になってしまう)という課題があった。このような背景から、事例共有やピアレビューの実施は、制度実施主体であり、申請案件の全体を俯瞰的に見られる立場にあるJICAが主導して行うことが現実的ではないか、との意見が出された。

### 3-3 草の根技術協力事業における制度上の課題

#### 3-3-1 実施団体のすそ野を拡大するためにどうすべきか

##### (1) 課題の抽出と背景の説明

草の根技協は、独立行政法人国際協力機構法、第十三条四号を根拠にした事業であり、国際協力を志望する団体からの提案に基づき、その団体に委託して、開発途上地域に対する技術協力のため、開発途上地域からの研修員への技術研修、開発途上地域への人材の派遣や機材の供与を行う事業である。法の主旨からも、多くの団体の参画が期待されており、実施団体のすそ野の拡大（以下、文中本テーマ）が望まれる。

本分科会に関連して実施されたアンケート（第2章参照）においても、実施団体から、「現状よりも予算規模小さい新スキームの新設」、「申請および報告書類の簡素化」、「申請から事業開始までの期間短縮」などに多くの要望が出されていた。それを受けて、本テーマも、本分科会で議論することとなった。

2014年6月17日に実施された行政事業レビュー公開プロセス<sup>45</sup>において、小規模団体向けメニュー追加（「以下、文中、裾野拡大型」数百万～1千万円/3年間）や支援型の複数回の事業実施など、草の根技協の制度改善を促す結果となったことも、本テーマの議論内容に大きな影響を与えた。

また、分科会では、中部地域で行った中小規模NGOのニーズ調査の結果<sup>46</sup>が提示されたが、さらに全国の中小規模のNGOからの聞き取りなどニーズ分析の必要性が指摘され、全国のネットワークNGOとの意見交換会<sup>47</sup>（2014年9月高松）が開催された。

本テーマに関連した議論は、行政事業レビューを挟み、主に、第11回から第13回分科会で行われた。分科会で話し合われた内容は以下の通り。

##### 1) 裾野拡大型における連携の意義

実施団体のすそ野を拡大するためには、草の根技協の小規模団体向けメニューである裾野拡大型を新設することについては、大多数の委員が賛同した。次に、この裾野拡大型における連携の意義について話し合われた。そこでは、経験豊富なNGO等を対象としたパートナー型と分けて議論することが必要で、「市民参加の拡大に資する」点も考慮すべきとの意見が多かった。また、複数の委員から、「開発に資する」ことについても十分考慮すべきとの意見が出された。

<sup>45</sup> 外務省国際協力局、『平成26年外務省行政事業レビュー「公開プロセス」とりまとめ結果』（2014）

外務省のWEBサイトで公開（URLは以下のとおり）。

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/fa/page22\\_002009.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/fa/page22_002009.html)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000041926.pdf>

<sup>46</sup> JICAのWEBサイトで公開（URLは以下のとおり）。

[http://www.jica.go.jp/chubu/office/conference/05/ku57pq00000de1mh-att/report\\_01\\_02.pdf](http://www.jica.go.jp/chubu/office/conference/05/ku57pq00000de1mh-att/report_01_02.pdf)

<sup>47</sup> 2014年度第2回NGO-JICA協議会に併せ、全国のネットワークNGO等とJICAが意見交換を行なった。主なテーマは、裾野拡大型草の根技協、JICA基金およびNGO支援（研修）事業についてであり、各地域の中小規模団体からの意見の共有を行った後、各テーマについて意見交換を行った。

## 2) 応募・活用にあたってのハードル

小規模団体が草の根技協を活用する上でのハードルとなっている課題について話し合われた。当初想定されていた事業規模を表す予算金額の上限だけではなく、提案書を書く前段階に行う、現地調査や事業企画・運営能力強化が、大きな課題であると、多数の委員から指摘があった。経理や事業報告などの事務処理に係る簡素化が必要であるとの意見が多数ある一方、実施団体自身の能力向上の必要性を強く指摘する意見も出された。これらの実施団体の能力向上のために、実施団体向けの研修などの方策が必要であるという点でも委員の意見は一致した。

## 3) 経理事務処理に係る簡素化方法

事務局から、「海外活動諸費の証憑取付の煩雑さが経理事務処理の増大の原因である。計上可能な支出項目を証憑が取り付け易いものに限定してはどうか。」との問題提起があり、それについて、話し合ったが、NGO側委員からは、以下のようにさまざまな懸念に配慮を求める意見が多く出された。

- 小さい団体ほど証憑の出ない調達の仕方（安い店での食材調達等）をするので、難しい。
- 規模に関係なく、ソフト中心のプロジェクトが成り立たなくなる。
- （計上可能な支出項目を限定せずとも）立替え払い領収証を認知することにより、簡素化できるのではないか。

## 4) 既存の諸制度の整理の必要性

NGOは、その財政規模、実施能力がさまざまであり、その課題も多様である。そのため、各団体が自身の体力や規模に適したスキームを選べるよう既存の諸制度を整理する必要があることに多数の委員が同意した。

小規模団体（例えば、年間予算500万円以下の団体）からの申請に対しては、団体の肩幅を超える事業の実施を懸念する意見が多数出された。また、これらの事業の実効性を担保するには、案件形成時の段階から、JICAから十分にサポートする必要があるとの指摘もあった。

中小規模団体の成長には時間がかかるので、支援型および裾野拡大型においても、パートナー型と同様に、複数回応募が可能することが必要であるとの指摘があった。

## 5) 小規模団体へのJICA基金の推奨

事務局から、草の根技協という枠組みで裾野拡大型を設置するのであれば、現行業務委託契約の考え方に則って実施せざるを得ず、事務処理の簡素化には限界があるので、小規模団体に対しては、草の根技協よりも比較的簡易な形を取っているJICA基金を推奨することも一案ではないかとの意見が出された。

これについては、JICA基金の活用も一定の効果が見込めるとする意見がある一方、適切なペースで事業規模の拡大を目指す団体への配慮、現状のJICA基金の規模（年数件）で受け皿にすることへの懸念などが委員から出され、小規模団体に対しても、草の根技協に新設を検討してい

る裾野拡大型への応募を妨げないことが確認された。

## 6) ニーズ分析の必要性

裾野拡大型の制度設計をするにあたっては、さらに多くの全国の中小規模団体からのヒアリングも重要である。そのためには、ネットワーク NGO 等の協力も必要である。

### (2) 改善・提言

#### 1) 裾野拡大型草の根技協の新設

幅広い団体、特に中小規模団体の参加を可能とする裾野拡大型草の根技協を新設する。また、裾野拡大型における連携の意義として、「市民参加の拡大に資する」点も考慮する。

#### 2) 申請書類、報告書類の簡素化

裾野拡大型草の根技協では、中小規模団体のハードルの一つになっている、申請書類、報告書類、経理事務処理について、できる限り簡素化する。

#### 3) 案件形成、調査に関する能力向上

中小規模団体向けに、提案書を書く前段階に行う、現地調査や事業企画・運営能力強化のため、実施団体向けの研修などの方策を実施する。

#### 4) 複数回の事業実施

中小規模団体の適切な成長を促すために、支援型および裾野拡大型草の根技協でも、パートナ一型と同様に、複数回の事業実施を可能とする。

#### 5) JICA 基金の活用

草の根技協という枠組みでの事務処理の簡素化には限界があるのを考慮し、より小規模の団体向けに、JICA 基金を拡充する。JICA 基金を草の根技協の入り口として位置付けるためには、後述する留意点にも十分に配慮する必要がある。

### (3) 留意点

#### 1) 裾野拡大型草の根技協の上限金額の設定にあたっての留意点

裾野拡大型草の根技協の予算規模について、年間予算規模 500 万円程度を境に、NGO の意見が分かれる傾向にあり、この点についても、留意する必要がある。

年間予算規模 500 万円以上 3000 万円以下の中規模 NGO では、草の根技協の開設当初の支援型と同じ予算規模（総額 1000 万円、実施期間 3 年以内）に賛同する団体が多い。これは、中規模 NGO では、一事業あたりの予算規模が 300 万円以上のケースが多いため、草の根技協の予算規模を低くするよりも、支援型の複数回の応募や採択件数の増加を希望する声が多い。



一方、年間予算規模 500 万円以下の小規模 NGO では、総額 1000 万円、実施期間 3 年以内の予算規模では、ハードルが高いと感じる場合が多い。これは、一事業あたりの予算規模が 200 万円以下であるケースが多いためと考えられる。小規模 NGO には、JICA 基金からのステップアップとして、裾野拡大型草の根技協に期待する団体も少なくなく、何らかの配慮が必要と考えられる。

3 大都市圏を除くと、数団体の例外を除き、地方に存在する多くの NGO は、年間予算規模 500 万円以下の小規模 NGO である。したがって、小規模 NGO への配慮を欠くと、地方に存在する NGO からの参画は大きく制限を受ける恐れがある。

## 2) 海外活動諸費を証憑が取り付け易いものに限定する場合の留意点

- ① 間接費として認められるのは事業費全体の 17%が上限であり、仮に 1000 万円を 3 年で使用する事業を行った場合、一年あたりの間接費は年平均 50 万円が限度である。これでは、計上可能な支出項目を絞り、取付が煩雑な支出項目は計上不可とした場合、ソフト中心のプロジェクトは成り立たなくなるという懸念がある。
- ② 上記を避けるためには、海外活動諸費に計上できる範囲を、事業の実態に合致したものに設定する必要がある。例えば、現地住民を対象とした研修費、それに伴う現地住民への交通費支給、一般的な交通機関を用いて移動した際の交通費などは、一定の方法に則った支出を認めるなど、できる限り認める努力が必要である。
- ③ 加えて、海外活動諸費以外の費目、つまり、派遣諸費（航空賃、その他）、現地業務補助員経費、受入諸費、国内業務費、基盤整備費、資機材購送費、直接人件費などについては、現状通り、認めることが必要である。

## 3) 小規模団体の組織基盤の脆弱性が事業の質に及ぼす影響についての留意点

小規模団体には組織基盤が脆弱な団体も少なくなく、実施事業の「開発に資する」面が弱い点や実行力を問題視する意見、実績のない団体が多額の資金を扱うことで生じる悪影響を懸念する意見などが、NGO、JICA 双方の委員から多数出された。事業の質の確保にも配慮する必要がある。

- ① 小規模団体の場合、実績が乏しいことも多々ある。現地に常駐者を置いていない団体も多く、任せるにはリスクが大きいと感じることが少なくない。
- ② 身の丈にあった規模で実施すべきで、団体の肩幅を超える事業申請はすべきでない。
- ③ 市民参加の拡大はあくまで副次的なもの。本質は事業の質であり、開発への貢献にある。

## 4) 小規模団体の事業規模および活動内容の評価についての留意点

小規模団体では、役員の旅費交通費は自己負担として、団体の収支に含めていない場合も多い。報告書作成や経理事務処理もボランティアベースで運営されており、運営コストに反映されていない。このような決算書を用いると、事業規模を実際よりもかなり過小評価される懸念がある。

地方における中小規模団体の活動は、その地域での国際協力の認知に大きく貢献しており、多

くの市民の参加を促すきっかけになる場合も少なくない。また、現地においても、人と人との強い信頼関係を通して、対等な立場で対話を通して事業を長年続けている場合も多い。これらは過小評価すべきでないと感じている地方の団体は多い。この点についても、配慮されるべきである。

#### 5) JICA 基金の活用にあたっての留意点

草の根技協の入り口として JICA 基金を考えた場合、以下の違いがあり、制度設計や広報の方法などの変更を通じて、これらの解消にも留意すべきである。

- ① 既に実施中の活動を充実・発展させることが条件となっており、新規事業に適用できない。
- ② 計上できない費目が多い。旅費が出ないため、技術者や運営スタッフの派遣に制約を受ける。
- ③ 対象分野が、5 分野（奨学金、マイクロクレジット、環境保全、貧困層の生活向上、ネットワーク型 NGO）に限られている。
- ④ 活動の対象期間が 10 月から翌年の 7 月の 10 か月となっており、年度をまたいでしまう。
- ⑤ JICA 基金は認知度が低く、広報の強化が必要と思われる。特に地方では、国際協力推進員の役割が大きく、その協力も得ながら、認知度を高める努力をすべきである。
- ⑥ 単年度ごとの採択であり、中期的な視点で事業計画を立てにくい。

### 3-3-2 実施団体の規模に応じた適正規模

#### (1) 課題の抽出と背景の説明

平成 26 年に実施された行政事業レビューにおいて、有識者より「NGO の持続可能性についてより配慮したプログラムの運営が望まれる」とのコメントがあった。具体的には、「団体の肩幅を超えた事業実施や、草の根技協・N 連での事業実施を見越した組織運営体制について、団体の持続性、自立性を弱めることになるのではないか」、という指摘がなされている。

そもそも、草の根技協には、「途上国の開発への貢献」と「市民による国際協力活動の参加促進」という 2 つの目的がある。そして、参加促進については、単なる活動機会の提供のみならず、草の根技協の実施により新たな事業経験を積むことで、団体としての成長や、安定的な運営のきっかけとなることが期待されている。しかし、団体にとって適正な規模を超えた草の根技協を実施することは、成長や安定をもたらす代わりに、事業や団体の継続や自立を損なう恐れがあるというのが有識者の懸念である。具体的には、実施能力や、財務的な観点から、主に次のような問題が考えられる。

- ① 団体としての実施能力の限界から、受託した草の根技協を適切に実施運営できなくなる
- ② 草の根技協終了後に資金が確保できず、現地で適切な規模での事業継続が不可能となる
- ③ 団体が、草の根技協や NGO 連携無償といった大規模な委託事業と助成金事業に依存した収入構造になることにより、これらの資金が確保できない際に、団体自体の運営が困難となる不安定な経営となる

このうち、①の経験や能力に対して過大な事業を受託する懸念については、提案団体側も自ら実施能力を見極めた提案をし、審査においても団体のこれまでの実績から、提案事業の内容や規模が適切か判断することが重要である。②の経済的な継続性は、事業終了後の現地での経済的な自立可能性やフォローの必要性は事業の特性に応じ異なり、個々の案件につき審査の段階で判断することが重要である。そして、③の団体の収入構造に関する財務的な観点からのリスクについては、審査段階における財務的な審査をいかに行うかが重要である。

現状、草の根技協を応募する際に、パートナー型、支援型、地域提案型それぞれの上限金額を設けるとともに、応募団体の支出規模に応じた提案額の上限を定めている、現状のルールは次のとおりである。

「パートナー型および1,000万円を超える支援型については、直近2年間の支出実績の年平均が、提案する事業概算総額の各年平均(提案する事業費概算総額を事業実施予定年数で割った額)と同額以上であることを条件とする。1,000万円未満の支援型については、特段の制限はなし。」

これに関して、有識者からは、前述のとおり「団体の肩幅を超えた事業実施や、草の根技協・N連での事業実施を見越した組織運営体制」の懸念が指摘されている。さらに、現状のルールでは、草の根資金を収入総額に加えており、公的資金と自己財源をダブルカウントしている印象があるとのコメントも出されている。ちなみに、NGO連携無償(N連無償)に関しては、案件実施規模の条件として、N連の資金を除いた、直近2年間の総収入実績の年平均が、提案事業の年平均額上限としている。

## (2) 改善の方向性・留意点

上記の行政レビューを受けて、JICA国内事業部より本分科会において、次の2つの改善案の提案がなされた。

第1案：支出実績を基準としている現行から、直近2年間の総収入実績を見ることとし、収入内訳から団体の実施運営能力を確認する審査項目を追加する。

第2案：草の根技協資金除いた、直近2年間の総収入実績を見ることとし、内訳から団体の実施運営能力を確認する項目を追加する。

なお、いずれにしても、1,000万円未満の事業には上限額は設けないことを検討中。

第1案は、収入の内訳を見ることで、団体の経験を不安定にする助成金や委託金の依存度が大きすぎないか、会費、寄付金、事業収入といった安定的な収入が一定程度あるかなど、これまで審査の際に見ていなかった団体の経営の安定性の観点を審査に加える考えである。

第2案は、これに加え、草の根技協という同じ委託事業の過去の実績を除くことで、過去の受託団体が上限額で有利にならないよう公平性に配慮して審査をする案である。この案は、N連無

償の上限額の考え方と一緒にある。

これに対して、分科会において NGO 側から、以下のような意見が出された。

【収入内訳を見る点について】

- 団体の実施能力は自己財源だけでは測れない。財源は問わず、団体の資金の許容力を過去 2 年間で分析してはどうか。
- 経営上、管理費を安定的に確保できないことが一番問題であり、管理費が安定的に確保されているなら、上限のしばりをきつくしなくても良いのではないか。
- 事業を実施することにより、団体の間接費を得る団体もいる。

【草の根を除く点について】

- 草の根技協の実績を除くことは、質の高い事業経験を実績金額から除くことになる。団体の持続性を配慮する上で有効かは疑問あり。
- 草の根技協も N 連も NGO にとっては公的資金ということに変わりはない。
- 草の根技協のみを除くと、N 連と草の根技協の交互に実施するようなケースが発生する。

【全般的な考え方について】

- 中小規模の団体に対しても一律このような上減額を設定すると、ステップアップの機会が失われる懸念がある。
- NGO が成長するために、いつ、どのような支援が入ることが適切かを考えるべき。

このように、草の根技協の適正規模については分委会でも様々な観点からのコメントがあり、現状のルールや JICA 国内事業部からの改善提案について、多くの委員から意見が出された。これらの意見をもとにすると、今後の検討のポイントとなる点は次の通りと考える。

- ① 実績額を見る上で、草の根技協および N 連無償の金額を除くことが妥当か。むしろ、事業経験として評価すべきか。
- ② 団体の財務的な安定性はどのように判断できるか。自己財源の割合や、管理費の額などからどこまで判断できるか。

また、分科会では、国際協力を主たる事業とする国際協力 NGO に関する議論を主としてきたが、草の根技協に応募するその他の組織として、国内活動をメインとする公益法人や NPO（環境分野、障害者分野等）や大学に関して、別途検討が必要と考える。

まず、国内活動をメインとする公益法人や NGO に関して、団体としての信頼性や、経理的な能力は、団体全体の財務データで判断することはある程度可能と考える。しかし、海外の事業に関

する団体としての経験の程度が重要であり、団体全体の財務データとは別に、海外での事業実績のみをデータとして取り出して検討する必要がある。

また、大学に関しては、大学全体では収入規模は大きいですが、実際活動を行うのは研究室単位等である。その研究室自体が草の根技協規模の事業経験がない場合、実施にあたっては慎重に判断したほうが良いと考えられる。例えば、大学に関しては、大学全体とは別に、提案された研究室等の任意の団体の事業実施運営能力をなんらかの形で判断できるほうが望ましいと考える。

### 3-3-3 政府全体の NGO 支援・補助との重複に係る検討

#### (1) 課題の抽出と背景の説明

2014年6月に行われた平成26年度行政事業レビューにおいて、草の根技協が対象となり、「持続性」に関する質疑とともに政府の行っている NGO 支援事業との重複の排除が議論となり「NGO 側の持続性及び他のスキームとの重複等に留意しながら、より多くの NGO が参加できるよう、制度的改善を図るべき」というコメントが取りまとめられた。また、政府全体の NGO 支援の現状を把握し重複を排除すべきとの個別のコメントも出されており、「政策効果の観点」からの重複を排除が求められている。

開発途上国・地域での NGO 事業に対する政府の補助としては、外務省が行っている N 連が草の根技協と制度の目的や支援する内容が類似しているように受け取られることが多い。ここでは N 連を念頭に制度の相違・類似点について触れておきたい。

外務省の N 連は、日本の NGO が開発途上国・地域で行う経済社会開発事業に外務省が資金協力を行う制度で、法人格を有する NGO を対象としている。一方、草の根技協も、パートナー型が法人格を有する NGO を対象としているなど類似点もあるが、大学や民間企業なども対象としていること、支援型は任意団体の応募も認めていること、地方自治体向けの地域提案型を設けられていることなど NGO 以外の「国民・市民」の幅広い参加を求めていることなど相違点もある。

事業の規模、期間については、N 連の一般的事業である「開発協力事業」が上限 5,000 万円、重点課題は上限 1 億円としており、期間は原則 12 ヶ月以内、国際協力における重点課題は優遇措置が適用され最長 36 ヶ月が限度となっている。草の根技協は、支援型、地域提案型は規模、期間とも N 連より小型のスキームだが、パートナー型は上限を最長 5 年間、1 億円を上限としており、期間を考慮した事業規模で考えれば N 連よりも小型である。

事業内容は、草の根技協が人を介した協力により知識・技術、経験、制度を伝える「技術協力」を行うことを目的とし、機材や施設の整備は「技術協力」を行うために必要なものに限定している。一方、N 連は経済社会開発事業に資金協力を行うこととしており事業内容も機材や施設の整備のほか、人を介した人材育成などもカバーしており、より幅広い手段で対応できるようになっ

ている。N連は、外務省が行う無償資金協力の一部として機材、施設の整備などを中心とした協力として始まったが、開発途上国のニーズの多様化やより成果、効果を高めるために NGO が働きかけた結果、ソフトコンポーネントが含まれるよう改善されてきている。

前述のとおり、N連は原則 12 か月以内の事業であり、この期間内に一定の成果を示すことが求められ、承認された事業申請書の内容に沿って事業が実施されることが望まれている。これに対し、草の根技協は、事業の進捗にあわせて柔軟に事業展開や実施方法を修正して対応できるようになっているほか、事業の形成段階においてもコンサルテーションを通じ JICA のインプットを得ながら行えるなど「技術協力」の実施機関としての JICA の経験、知見を生かせるという特徴があり、これらが成長過程にある NGO に適しているという意見が分科会で出されている。ただし、支援型、パートナー型で差異はあるものの N 連に比較してより詳細な提案書の記述が求められるため提案書の作成が簡易な N 連の方が成長過程にある団体に適しているという意見も出ている。

## (2) 改善・提言

分科会では、有識者の指摘に対し、どのような形で重複を排除しデマケを図るかについて色々な意見が出された。

N 連に関しては、外務省が特に重視する国別援助方針等に合致した事業に絞り制度創設時の機材、施設の整備を中心とした事業内容とする案、NGO の規模、実施体制などを基軸として事業の形成、立案などにあたり単独で実施できるレベルの団体は N 連、JICA によるコンサルテーションや知見の活用は必要な団体は草の根とする案、草の根を「開発への貢献タイプ」と「担い手の拡充タイプ」に大別し草の根は「担い手の拡充」により重点を置いた制度などとする案が出されている。このほか（N 連とのデマケを意識して）JICA と協働することにより期待される相乗効果や意義をより強く求める、JICA の有する経験、知見を活かせる事業に絞る、一方で N 連については機材、施設整備が主体の事業内容とするなどの考えもあろう。

これらの案に対して、国別援助実施方針等に合致した提案のみに限定されるのは困る、団体の規模によって外務省、JICA どちらかにしか申請できないようになっては困る、N 連がソフトに使えるようになったのは NGO の要望が反映されたものであり、開発の効果を減ずることにもなることから現状維持が望ましいとの意見が出されたほか、草の根は事業形成に、N 連は事業の規模拡大に適しており、事業のフェーズによるデマケが可能ではないかという意見が出された。一方で、「草の根」から「N 連」へ一方向のステップアップの考え方は必ずしも適切でないという意見も出されている。「草の根→N 連」ではなく「N 連→草の根→技プロ」という道筋を意識している団体もあり、N 連を挟むことで JICA との接点が切れるため、技プロへのつながりが困難になるとの懸念も出されている。

草の根技協とN連は、類似点はあるものの、そもそもの目的（技術協力か資金協力か）、対象とする団体、事業期間、事業運営など異なる点も有しており、活用するNGOも事業の内容、事業の性格などを踏まえて選択をしている。NGOにとっては、どちらも重要な事業実施のための支援制度であり、重複の排除により全体の支援プログラムが縮小されたり、活用に当たっての制限により一方の資金しか活用できない事態は、これを活用しているNGOにとっては重要な問題である。このような意見がある中、制度のあり方の検討あたってはすべてを満足させることは難しい。多様な意見を踏まえながらも有識者の「政策効果の観点からの重複の排除」といった指摘に対し、スキームが違うことによる効果の違いや、こういう事業はこちらが効果的で、こういう事業はこちらが効果的といった点を含む十分な説明となっているかどうか重要である。

### (3) 留意点

どのような制度となるにしても、利用するNGOに対する十分な制度の説明が必要なことは言うまでもないが、JICAの（在外事務所の）意識、キャパシティによってコミットが異なるという指摘などもあり、その運用、実施に当たってはJICA内での草の根技協の性格、制度・枠組みなどに対する理解促進は必要である。

## 3-4 草の根技術協力事業の今後の発展の可能性

### 3-4-1 ODA 本体業務における JICA-NGO 連携の更なる促進に係る方法論

#### (1) 課題の抽出と背景の説明

##### 1) 1号業務案件へのNGOの参画の状況

草の根技術協力は機構法第13条において、「国民、一般社団法人、一般財団法人、特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）第2条第2項の特定非営利活動法人その他民間の団体等の奉仕活動又は地方公共団体若しくは大学の活動であって、開発途上地域の住民を対象として当該開発途上地域の経済及び社会の開発又は復興に協力することを目的とするもの（以下この号及び第42条第2項第3号において「国民等の協力活動」という）を促進し、及び助長するための業務」としていわゆる4号業務の一部に規定されており、過去10年間で着実にその実績を積み重ねている。

他方、同13条において「条約その他の国際約束に基づく技術協力の実施に必要な業務」と規定されている1号業務へのNGOの参画は、協力準備調査や事業評価調査の調査団員や個別案件の短期専門家として単独派遣が70%と主で、技術協力プロジェクトをNGOが単独で、若しくはJV代表者や構成員として受託する事例は限定的である。契約実績がある分野としては保健医療分野（主に母子保健）が50%を占め、教育、農業・農村開発分野での実績が続く。NGOがJVを組む相手先のほとんどがコンサルタント企業である。（図表1～3参照）

## 2) 1号業務案件の案件形成

技術協力案件(1号業務)は、開発課題の特定や分析、課題の解決に向けたアプローチ・投入の検討等に加えて、先方政府からの正式要請の取り付けや、実施段階においてはカウンターパートの配置、先方負担事項の履行等を含むオーナーシップを先方政府から引き出すことが必須であり、案件形成に相当の時間を要するケースも多い。そのため現地に常駐する大使館員、JICA 事務所員、企画調査員、JICA 専門家(政策アドバイザー、援助調整専門家等)が中心となって案件形成を行っている。また技術協力プロジェクト等を受託しているコンサルタントが受託案件に従事しながら、大使館、JICA 在外事務所と連携して新規案件形成を行うケースもある。

## 3) 開発人材の人選・確保

JICA は多様化する開発途上国の開発課題に対応しかつ事業の質の確保・向上に必要となる優秀な人材の人選・確保には、従来の推薦制度<sup>48</sup>に加えて、官以外、また開発コンサルタント以外の団体や個人も参入できる「開発人材市場の拡充」が必要と考え、競争(公示と公募)を広く取り入れた専門家人選制度の見直しを行った。

具体的には、一部推薦制度は残しつつも、2004 年度にコンサルタント企業や特定非営利法人等の法人との契約に基づく「民活技プロ制度」を導入し、公示(主に企画競争)によってプロジェクト実施団体を選定するようになった。また、企画調査員、プロジェクト調整員と一部の専門家(個別専門家、プロジェクト専門家)を個人との契約に基づいて単独で派遣する場合は、公募を通じて人選することを基本とした。

JICA が専門家等(個別専門家、プロジェクト専門家、企画調査員等業務支援要員)派遣、民活技プロの実施ならびに調査団派遣において人選・確保する JICA 事業従事者(開発人材)は年間3万人月に達している。そのうち公示によって55%(人月ベース)を、公募によって15%(人月ベース)が確保されており、言い換えれば、1号案件を案件形成するための企画調査員、専門家、調査団の派遣や、事業に従事する専門家等の開発人材の70%が民間からリクルートしていることになる。

## (2) 改善・提言

NGO によるこれまでの1号業務への参画の実績や、専門家人選制度の改革、JICA 事業従事者(開発人材)のリクルート状況および分科会での議論を踏まえ、今後 NGO がより多くの1号業務案件に参画する方策について以下の通り提言したい。

### 1) NGO-JICA 間の連携強化・意識の共有

分科会においては、NGO の1号業務への参画が限定的であることの要因は、技術協力案件(1号業務)の案件形成段階における NGO、JICA 双方の「意識の問題」とする意見が多く出された。

<sup>48</sup> JICA 専門家の人選に際して、国家公務員等を中央省庁からの推薦を受けて JICA 専門家として人選する制度。また、プロジェクトごとに政府機関や大学等の関係者から構成される国内支援委員会を設置し、同委員会からの推薦を受けて専門家人選を行う制度。



JICA 側では、職員の多くが NGO との連携を草の根技協（4号業務）に限定して捉え、途上国の開発に資する活動ではあるものの、「開発援助への国民参加の推進」が規程にもあるとおり主要な目的と捉え、NGO を1号業務案件について協働で案件形成・実施していくパートナー位置付けているのは一部職員に限定される傾向にあると考えられる。このような意識がある場合、例えば草の根技協案件の成果をベースに積極的に技術協力案件につなげていくという発想にはつながりにくく、NGO の1号業務参画が促進されない要因の一つになっていると考えられる。

案件形成活動に充当できる活動費に限られる NGO にとっては、前述のとおり相当の時間を要する案件形成プロセスを経て1号業務を受託することは容易なことではなく、したがって NGO 側に1号業務の参画を、4号業務の1号業務への拡大や、1号業務に NGO 枠を設定するような JICA による制度改訂の問題として捉えていた部分があると考えられる。こういった意識が、草の根技協案件の成果を技術協力案件にスケールアップしていくことを想定して、国別援助方針、援助重点分野での草の根技協案件を形成するといった NGO による主体的な取り組みに繋がっていない要因と考えられる。

分科会の議論において指摘のあった通り、NGO、JICA 双方が、1号業務案件の形成・実施における連携のパートナーであることを認識し、案件形成段階からの情報交換を含めた連携を強化することが必要である。

JICA は、相手国政府の開発政策・計画等を踏まえて策定された国別の協力量針（国別援助方針等）に基づき、開発効果の高い協力を効率的に実現するために「プログラム強化と事業の適正規模化」を推進している。JICA 側より、国ごとの協力プログラム設定状況等に係る情報を共有し、NGO 側では草の根技協等の案件形成の参考にしていくことが具体的方策として考えられる。

## 2) NGO 職員に対しての案件形成を担当する企画調査員等のポストへの（現職参加での）応募勧奨

企画調査員は通常 JICA 事務所に机を置いて特定のセクターを担当し、当該セクターの情報収集、ドナー連携、JICA 事業の実施監理や案件形成に従事している。前述のとおり企画調査員は公募によって人選されており、個人が所属先に在籍したまま応募することが可能で、一定条件を満たせば所属先補てんが適用される。NGO 職員が企画調査員となって案件形成活動に従事することで、中長期的に NGO の1号業務の参画を推進することが期待できる。

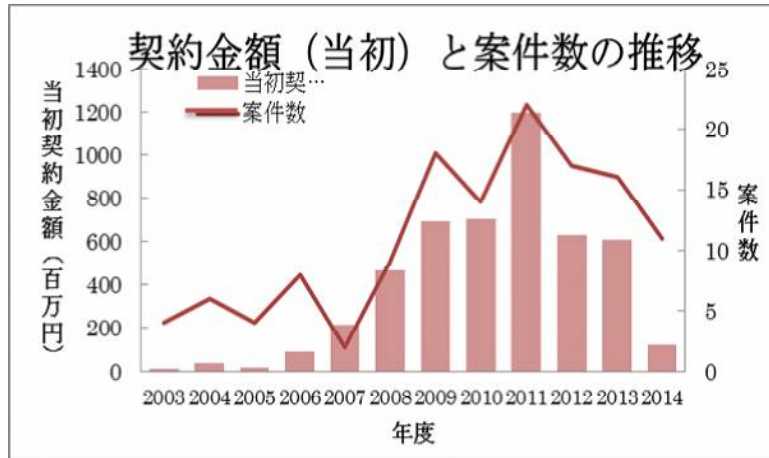
## 3) 草の根技協をベースとした案件形成の促進

案件形成活動に充当できる活動費が限定される NGO にとって、受託した草の根技協を1号業務案件の案件形成プロセスに位置付けることは合理的と考えられる。草の根技協の成果を面的に展開・拡大を図ることや、相手国の政策に反映させるような1号業務案件へのスケールアップやボトムアップを構想して、草の根技協を案件形成すること、また案件の実施段階から先方政府機関を巻き込んだ活動としていくことは、NGO の1号業務の参画を推進することが期待できる。

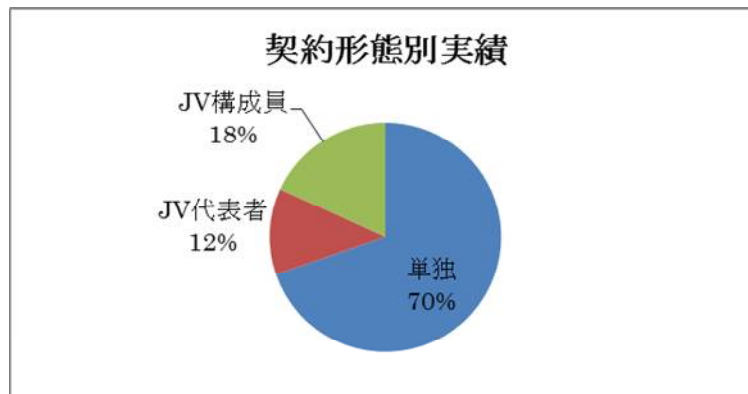
### (3) 留意点

技術協力案件（1号業務）を NGO、JICA が案件形成段階から協働することを中心に方法論として述べたが、案件形成には相当の時間を要する一方で、その間に先方政府における政策やプライオリティーが変更になるケースや、JICA 側の予算上の制約によって、案件の要請や採択・実施に結びつかないケースもあることに十分留意し、NGO、JICA 間での情報共有を図っていくことが必要である。

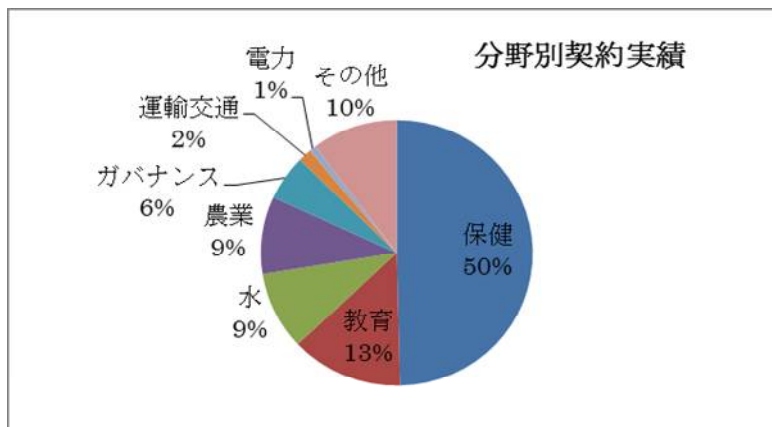
図表1 NGO、特定非営利団体との契約実績  
(年度別、契約金額、案件数の推移)



図表2 NGO、特定非営利団体との契約実績  
(2003年-13年度累計 契約形態別 (契約金額ベース) 比率)



図表3 NGO、特定非営利団体との契約実績  
(2003年-13年度累計 分野別契約実績 (契約金額ベース) 比率)



### 3-4-2 JICA 全体における草の根技術協力事業予算について

#### (1) 課題の抽出と背景の説明

近年日本の ODA 総額は減少傾向にあるが、NGO 関連予算については 2009 年度～2011 年度まで大幅な増加傾向がみられ、現在もその水準維持のための努力が続いている。しかし、DAC 平均と比較すると日本の ODA 総額に占める NGO 比率は著しく低く、NGO からはその能力を最大限に活かすために、NGO 向け予算の拡充を求める声が上がっている。

NGO との連携強化については、2015 年 2 月に閣議決定された開発協力大綱においても、開発協力の効果向上のために市民社会との連携が極めて重要であることが再確認された。さらに、外務省 NGO 定期協議会の枠組みで現在とりまとめ中の「NGO と ODA 連携に関する中期計画」においても、今後より多くの日本の NGO が、ODA との連携に参画することによって国際協力の裾野を拡大したり、ODA 本体事業に参入することによって日本の国際協力をより包摂的なものにしていく道筋をつけるために、草の根技協等が重要であることが指摘されている。

#### (2) 改善・提言

草の根技協は、NGO-ODA 連携を目的とする各種のスキームの中でも、取り分け重要な位置を占めている。その神髄は、JICA の国内および在外事務所のネットワークを活用した、NGO との丁寧なコンサルテーションおよび事業の共同モニタリングや共同評価に象徴される「協働者」としてのパートナーシップにある。本分科会調査結果でも明らかになったように、草の根技協には、日本の NGO の能力強化や、草の根の現場から可視化された課題やそれに対する知見、解決策を政策レベルに反映させる等、国内外で高い有用性が認められる。こうした可能性を最大限に活かし、その効果を維持発展させていくためには、拡大化し多様化する NGO からのニーズに呼応する形で、今後も適切かつ速やかな予算措置が講じていくことが求められる。

#### (3) 留意点

草の根技協の増額には、政策増による増額と、補正予算での増額の 2 つのタイプがある。安定した予算の確保のためには、当初予算の執行状況に大きく左右される補正予算ではなく、政策増による予算要求が好ましい。

2012年10月19日  
2014年9月改定(改定:下線部)  
草の根技術協力事業  
10年の振り返りのための分科会

## NGO-JICA 協議会 「草の根技術協力事業 10年の振り返りのための分科会」 設置要領

### 1. 経緯

- (1) JICA 草の根技術協力事業(以下、草の根技術協力)が開始されて 10 年が経過し、事業の具体的な成果が問われている。
- (2) 成果を振り返るにあたっては、制度の主たる利用者であり、その改善に向けた意見交換を続けてきた NGO と JICA との議論が不可欠である。

### 2. 分科会の役割

- (1) 制度開始からこれまでの 10 年を振り返り、草の根技術協力の成果と課題を明らかにすること。
- (2) JICA と NGO の連携強化を目指し、効果的な協働に向けた今後の展開を検討すること。

### 3. 設置期間:2012年11月～2015年1月

### 4. 主な議題

- (1) 草の根技術協力(パートナー型、支援型)の成果、課題に関する調査および協議
  - ・成果については、途上国および国内<sup>1</sup>へのインパクト、また JICA-NGO 間の連携促進へのインパクトをバランス良く精査。
- (2) JICA と NGO の草の根技術協力を中心としたより効果的な連携に向けた具体的な方策の検討
  - ・方策の検討には、草の根技術協力の制度改善案、今後の展開案等にかかる議論を想定。
  - ・想定される具体的な議論内容は以下の通り:
    1. 草の根技術協力と JICA 事業実施計画との関係
    2. より小規模の(一千万円以内)案件を対象とした枠/新スキームの設置<sup>2</sup>

### 5. メンバー選定基準

- (1) NGO 側:4～5名
  - ・草の根技術協力事業の実施団体を中心に公募
  - ※選定にあたっては地域や団体規模、活動分野のバランスを考慮する
  - ※選定は協議会コーディネーターが担うこととする
- (2) JICA 側:4～5名
  - ・国内部、企画部、課題部、(地域部)、国内機関よりそれぞれ1名

※分科会メンバーの他に、テーマに応じて外部有識者にアドバイスを求める。

特に議題(1)については客観性担保のために積極的な発言を求める。

<sup>1</sup> 国際協力に対する一般市民の理解促進、参加団体のキャパシティ・ビルディング等へのインパクト

<sup>2</sup> その他、H24 第1回協議会で出た議題は次のとおり: 国別援助計画策定の議論への NGO の参画、調査提言型 NGO へのスキーム新設等、草の根の枠を超えた連携の模索 (これらは本分科会とは別に議論すべき議題と整理)

・草の根技術協力事業および NGO 活動に通じる大学教授等

## 6. 進め方

(1) 月 1 回、計 8 回程度の本会合

(2) 実施団体及び関係者へのアンケート調査、国内・海外への聞き取り調査等

・個別案件については 2011 年度に JICA が実施した事後調査結果も活用しつつ、追加調査を実施する。

(3) 報告書の作成および公開セミナーの開催、NGO-外務省定期協議会での報告など。

## 7. 第 1 回分科会開催までのスケジュール案

2012 年 9 月 27 日 設置要領の最終化@コーディネーター会議

2012 年 10 月 19 日 平成 24 年度第 2 回 NGO-JICA 協議会で分科会枠組みを決定  
NGO 側委員の公募(10 月 22 日~31 日)

2012 年 11 月 第 1 回分科会

※ 1 月以降は月 1 回程度の頻度で会合を開催

※ 調査は年度明けからの実施を想定

## 8. その他(ロジ等)

・交通費等、会合開催に係る経費は JICA 国内事業部が負担する。

・資料は遅くとも数日前をめどに事前配布とする。

・分科会の各会合における議事進行はメンバーが持ち回りで行う。

・議事録は事務局が作成し、発言を逐次記録するのではなく簡易なものとする。

NGO 関係者に対しては、ネットワーク NGO 事務局を通じて配布。

JICA ホームページ上に掲載するかどうかは要検討。(掲載の場合は議事概要のみ)

以上

【NGO向けアンケート設問】

別添2-1

<b>パート1. 団体基礎情報</b> ※以下の項目は、事務局責任者またはそれに準ずる方がご回答ください。	
1-1.	団体名
1-2.	回答者氏名
	役職
	メールアドレス
	電話番号
1-3.	団体財政規模（2012年度決算における収入） ～300万円未満・300万円以上～2000万円未満・2000万円以上～1億円未満・1億円以上
1-4.	草の根技術協力（支援型、パートナー型）の受託件数 支援型（ ）件、パートナー型（ ）件
1-5.	草の根技術協力（支援型、パートナー型）の受託年度 2002年・2003年・2004年・2005年・2006年・2007年・2008年・2009年・2010年・2011年・2012年

<b>パート2. 受託事業に関する質問</b> ※以下、個別案件についてお聞きします。当該案件の事業責任者またはそれに準ずる方がご回答ください。 当該案件の事業責任者またはそれに準ずる方がご回答ください。	
2-1.	貴団体がこれまで受託した事業のうち、パート2でご回答いただく事業をご記入ください。 案件名 担当国内機関
2-2.	草の根技術協力事業を提案した動機、理由をお答えください。 ①資金面でのサポートを得るため、②技術面でのサポートを得るため、③JICAのネットワークを活用するため、④その他（ ）
2-3.	当該事業の経費（総額）は組織の財政規模、実施体制に鑑みて適切でしたか。 適切だった・適切でなかった??
2-4.	事業の形成や実施に際し、団体が持つ経験や専門性が十分に活かされたと感じますか。 十分に活かされた・まあ活かされた・どちらともいえない・あまり活かせなかった・まったく活かせなかった
2-5.	2-4で「十分に活かされた」「まあ活かされた」とご回答の方にお聞きします。 具体的にどのような場面で、どのような経験・専門性が活かされたと思われますか。 自由記述
2-6.	2-4で「どちらともいえない」「あまり活かせなかった」「まったく活かせなかった」とご回答の方にお聞きします。 団体が持つ経験や専門性を活かすために、改善すべき点があれば具体的にお答えください。 自由記述

2-7.	事業の形成や実施に際し、JICA側から有益なサポート、助言を得られたと感じますか。国内、海外に分けてお答えください。 国内機関からのサポート・助言 得られた・得られなかった 現地でのサポート・助言 得られた・得られなかった
2-8.	2-7で「得られた」とお答えの方にお聞きします。 具体的にどのようなサポート・助言が得られたかお答えください。 国内機関 (それぞれ自由記述) 現地
2-9.	2-7で「得られなかった」とお答えの方にお聞きします。 具体的にどのようなサポート・助言を期待されていましたか。 国内機関 (それぞれ自由記述) 現地

2-10.	JICAとのやり取りの中で（コンサルテーションから終了時までの全プロセスにおいて）困難に直面した場面があればお書きください。 自由記述
2-11.	2-10でご記入いただいた困難にどのように対応しましたか。 自由記述
2-12.	当該事業を草の根技術協力を活用して実施した結果、より良い事業の形成や実施・成果につながったと思われますか。 大いにつながった・まあつながった・どちらともいえない・あまりつながらなかった・全くつながらなかった
2-13.	上記のように評価した理由をお答えください。（例：相手国政府からの信頼性向上につながった、事業の独創性が損なわれた等） 自由記述
2-14.	契約期間が終了した後、当該事業はどうなりましたか？ ①撤退した ②継続した 上記の回答は事業開始当初から予定していた通りの対応でしたか（例：他の資金を活用し当初の予定通り継続した、当初継続予定だったが、資金の目途が立たず撤退を余儀なくされた等） 自由記述
2-15.	草の根技術協力事業でJICAと協働したからこそできた協力、成果にはどんなものがあると思われますか。 自由記述
2-16.	草の根技術協力事業でJICAと協働したからこそ起こりうる弊害、現地へのマイナス影響があるとするれば、どのようなものがあると思われますか。 自由記述
2-17.	草の根技術協力事業を活用しなかった/できなかった場合でも、団体単独で同様の事業を行っていたと思いますか。 ①同様の規模で同様の事業を実施していた ②規模を縮小して同様の事業を行っていた ③同様の事業は行っていなかった ④わからない ⑤その他（ ）
2-18.	2-17で選択されたように思われる理由をお答えください。 自由記述
2-19.	当該事業の成果等を市民へ伝える機会、場を設けていますか。（例：自身の広報媒体への掲載、報告会の開催等） ①設けている（いた） ②特に設けたことはない
2-20.	2-19で「設けている（いた）」とご回答の方にお聞きします。 具体的にどのような機会、場を設けましたか。 自由記述
2-21.	2-19で「設けている（いた）」とご回答の方にお聞きします。 その際、JICAから何らかの協力を受けましたか。 受けた（具体的に ）・受けていない
2-22.	2-19で「設けている（いた）」とご回答の方にお聞きします。 事業の成果を市民へ伝えたことが、会員や国際協力への理解者の増加につながっていると思われますか。 ①つながっている ②つながっていない ③わからない

パート3. 受託による組織への影響および制度について

またはそれに準ずる方がご回答ください。

3-1.	草の根技術協力事業の実施は、他団体との交流や連携、相互学習につながりましたか。 大いにつながった・つながった・どちらともいえない・あまりつながらなかった・全くつながらなかった
3-2.	3-1で「大いにつながった」、「つながった」とご回答の方にお聞きします。 具体的に、どのような交流、連携につながったのかお答えください。 自由記述
3-3.	草の根技術協力事業の受託により、JICAの組織やJICA事業への理解は深まりましたか。 大いに深まった・深まった・どちらともいえない・あまり深まらなかった・全く深まらなかった
3-4.	3-3で「大いに深まった」、「深まった」とご回答の方にお聞きします。 具体的に、JICAのどのような部分への理解が深まりましたか。 自由記述
3-5.	草の根技術協力事業の活用が団体の組織強化につながったと思いますか。（複数選択可） 財務面・人材面での強化につながった、案件形成力の強化につながった（PDMの導入等）、事業実施力の強化につながった 組織運営力の強化につながった、その他（ ）、特段変化はない、わからない



3-6.	3-5でお答えいただいた影響はどういった点で、どの程度見られましたか。 自由記述
3-7.	草の根技術協力事業の活用は団体の財政状況に影響を与えましたか。 好影響を与えた（財政の安定につながった等）・悪影響を与えた（財政を不安定化させた等）・特段影響はなかった
3-8.	3-7で「好影響を与えた」、「悪影響を与えた」とご回答の方にお聞きします。 その影響はどういった点で、どの程度見られましたか（自由記述）。 自由記述
3-9.	草の根技術協力事業での事業実施は他の自主事業に影響を与えましたか。 好影響を与えた・悪影響を与えた・特段影響はなかった
3-10.	3-9で「好影響を与えた」、「悪影響を与えた」とご回答の方にお聞きします。 その影響はどういった点で、どの程度見られましたか。 自由記述
3-11.	草の根技術協力事業の活用は他の連携につながりましたか？（例：ODAタスクへの参加、協力隊への連携、N連無償の獲得等） つながった・希望はあるが実現できていない・つなげる希望はない
3-12.	草の根技術協力事業を、日本政府が実施する他のNGO連携支援スキームや、他の助成金プログラムと比較した際 本制度の使いやすさはいかがでしたか？（比較対象をお持ちでない団体様は、本制度の使いやすさについてご回答ください） 非常に使いやすかった・使いやすかった・普通・使いづらかった・非常に使いづらかった
3-13.	3-11で上記のように評価した理由をお答えください。 比較対象をお持ちの団体様は具体的にどの制度と比較されたのかがわかるようご回答ください。 （例：NGO連携無償に比べ、〇〇〇な点が××で使いやすかった。） 自由記述
3-14.	草の根技術協力事業制度を、日本政府が実施する他のNGO連携支援スキームや、他の助成金プログラムと比較した際 本制度にはどのような特徴があると思われますか。 ①JICAとのコンサルテーションを通して緻密な計画を立てられる点 ②在外事務所から様々な助言が得られる点 ③団体のステップアップを後押しするような制度となっている点 ④その他（ ）
3-15.	草の根技術協力事業制度について、改善すべき点があればご記入ください。 自由記述
3-16.	3-14でご回答いただいた点が改善された場合、どのような効果が期待できますか。 自由記述
3-17.	今後も草の根技術協力事業制度を活用したいと思われませんか。 ぜひ活用したい・機会があれば活用したい・活用するつもりはない・活用は控えたい
3-18.	3-16で上記のように評価をされた理由をお答えください。 自由記述
3-19.	今後のNGO-JICA連携の理想的な在り方や、その実現に向けた改善点について、ご意見・ご提案があればご記入ください。 自由記述

【JICA向けアンケート設問】

別添2-2

※ 国内機関担当課長（または担当者）、在外事務所次長（または担当者）がお答えください。

<b>パート1. 回答者基礎情報</b>	
1-1.	機関名／在外事務所名
1-2.	回答者氏名
	役職
	メールアドレス

<b>パート2. 草の根技術協力事業にかかるアンケート</b>	
2-1.	<p>草の根技術協力を通してNGOと連携することによる強みは何だと思えますか。（複数選択可）</p> <p>① 政府間の取り決めに基づく支援では取り組むことのなかった開発課題に対応できる</p> <p>② 政府間の取り決めに基づく支援ではリーチが困難な地域、階層の課題に対応できる</p> <p>③ 地域住民に直接裨益するきめの細かい援助ができる</p> <p>④ 現地の資源や既存メカニズムを活用した援助ができる</p> <p>⑤ その他（自由記述）</p>
2-2.	<p>2-1で選択した内容を実証するよな案件事例、エピソードがあればお答えください。</p> <p>自由記述</p>
2-3.	<p>草の根技術協力事業でNGOと協働したからこそ起こりうる弊害、現地へのマイナス影響があるとすれば、どのようなものがあると思われますか。</p> <p>①提案事業内容に十分な知見がなく、対応に苦慮した</p> <p>②NGOを実施団体とすることで、現地での手続きに時間を要した</p> <p>③JICA-NGO間でプロジェクトに対する認識を共有するための時間を要した</p> <p>④NGOの業務従事者の交代により、事業のスムーズな運営に支障がでた</p> <p>⑤その他（ ）</p>
2-4.	<p>NGOが持つ経験や専門性を事業形成や実施に十分に活かしていると思えますか。</p> <p>①十分に活かしている</p> <p>②ある程度活かしている</p> <p>③あまり活かしていない</p> <p>④ほとんど活かしていない</p>
2-5.	<p>2-4で上記のように評価した理由をお答えください。</p> <p>自由記述</p>
2-6.	<p>2-4で「十分に活かしている」「ある程度活かしている」を選択された方にお聞きします。</p> <p>NGOの経験や専門性を活かせたと思われる案件事例、エピソードをお答えください。</p> <p>自由記述</p>
2-7.	<p>2-4で「あまり活かしていない」「ほとんど活かしていない」を選択された方にお聞きします。</p> <p>NGOの経験や専門性を存分に活かすためには、どのような工夫・改善が必要だと思えますか。</p> <p>自由記述</p>

2-8.	<p>事業の形成や実施に際し、JICA側から有益なサポート、インプットをできていると思われませんか。</p> <p>① 十分にできている  ② ある程度できている  ③ あまりできていない  ④ ほとんどできてない</p>
2-9.	<p>2-8で上記のように評価した理由をお答えください。</p> <p>自由記述</p>
2-10.	<p>2-8で「十分にできている」「ある程度できている」を選択された方にお聞きします。</p> <p>JICAから有益なサポート、インプットができたと思われる案件事例、エピソードがあればお答えください。</p> <p>自由記述</p>
2-11.	<p>2-8で「あまりできていない」「ほとんどできていない」を選択された方にお聞きします。</p> <p>JICAから有益なサポート、インプットをするためには、どのような工夫・改善が必要だと思われませんか。</p> <p>自由記述</p>
2-12.	<p>NGOとのやり取りの中で（コンサルテーションから終了時までの全プロセスにおいて）困難に直面した場面があればお書きください。</p> <p>自由記述</p>
2-13.	<p>2-12でご記入いただいた困難にどのように対応しましたか。</p> <p>自由記述</p>
2-14.	<p>草の根技術協力事業を通して、NGOやNGO事業への理解が深まりましたか。</p> <p>大いに深まった・深まった・どちらともいえない・あまり深まらなかった・全く深まらなかった</p>
2-15.	<p>2-14で「大いに深まった」、「深まった」とご回答の方にお聞きします。</p> <p>具体的に、NGOのどのような部分への理解が深まりましたか。</p> <p>自由記述</p>
2-16.	<p>草の根技術協力事業を通してNGOと連携したことによってどのような学びが得られましたか。</p> <p>①NGOの開発に対する意識、考え方を学んだ  ②地域コミュニティへの効果的なアプローチ、接し方を学んだ  ③NGOの持つネットワークにより、視野が広がった  ④その他（ ）</p>
2-17.	<p>2-16でご記入いただいた学びは、他のJICA事業の改善に役立てられると思いませんか。</p> <p>大いに役立てられる・役立てられる・どちらともいえない・あまり役立てられない・全く役立てられない</p>
2-18.	<p>2-17のように評価された理由をお書きください。</p> <p>自由記述</p>
2-19.	<p>実施団体が団体や事業の広報/情報発信を行う際、JICAとして何らかの支援を行っていますか/行ったことはありますか。</p> <p>支援をしている（したことがある）・特段支援はしていない（したことはない）</p>
2-20.	<p>2-19で「支援をしている（したことがある）」を選択された方にお聞きします。</p> <p>どのような経緯で、どういった支援を行いましたか。（例：報告会でのコメンテーターとしてNGOより協力要請があり、登壇した）</p> <p>自由記述</p>

2-21.	<p>各メディアへの広報や実施団体による啓発活動等を通して、草の根技術協力事業は国際協力に関する国民の支持、関心拡大に貢献していると思われませんか。</p> <p>大いに貢献している・ある程度貢献している・あまり貢献していない・ほとんど貢献していない</p>
2-22.	<p>2-21上記のように評価された理由をお書きください。（例：草の根事業は新聞等、マスメディアに取り上げられることが多いため等）</p> <p>自由記述</p>
2-23.	<p>草の根技術協力事業制度を、日本政府が実施する他のNGO連携支援スキームや、他の助成金プログラムと比較した際、本制度にはどのような特徴があると思われませんか。</p> <p>①コンサルテーションを通して緻密な計画を立てられる点  ②在外事務所を通して事業内容だけでなく、周辺環境（安全面等）や実施体制の整備に関して助言ができる点  ③団体のステップアップを後押しするような制度となっている点  ④その他（        ）</p>
2-24.	<p>草の根技術協力事業制度について、改善すべき点があればご記入ください。</p> <p>自由記述</p>
2-25.	<p>2-24でご回答いただいた点が改善された場合、どのような効果が期待できますか。</p> <p>自由記述</p>
2-26.	<p>今後のNGO-JICA連携の理想的な在り方や、その実現に向けた改善点について、ご意見・ご提案があればご記入ください。</p> <p>自由記述</p>