

第4章 無償資金協力における自立発展性

無償資金協力案件1,214件の現況調査表、ザンビア国における保健医療分野及び給水水資源関係分野の無償案件の現場視察と他援助機関の10のプロジェクト事例評価を通じて、その現況と指摘された問題点を総括した。

指摘された現況と問題点は、今後のプロジェクトの自立発展性を考えるうえで重要な教訓を与えてくれている。問題点の所在は、プロジェクトの运营管理など「マネジメント」にかかわる組織、人材、財務・予算、プロジェクトの生産基盤となるハードの「インフラ」にかかわる施設・資材、プロジェクトの実施者あるいは受益者の責任や自主性の「オーナーシップ」にかかわる住民参加など、いくつかのキーワードと要因に類別される。無償資金協力の場合は、特に生産基盤となるインフラ整備のために施設や機材の供与を実施しているが、当然インフラ以外の要因である受入国側のマネジメントやオーナーシップが対応しなければ、プロジェクトの効率的な実施と持続的な自立発展は望めない。これらの要因がすべてバランス良くプロジェクトの支援体制を構築する必要がある(図4-1)。

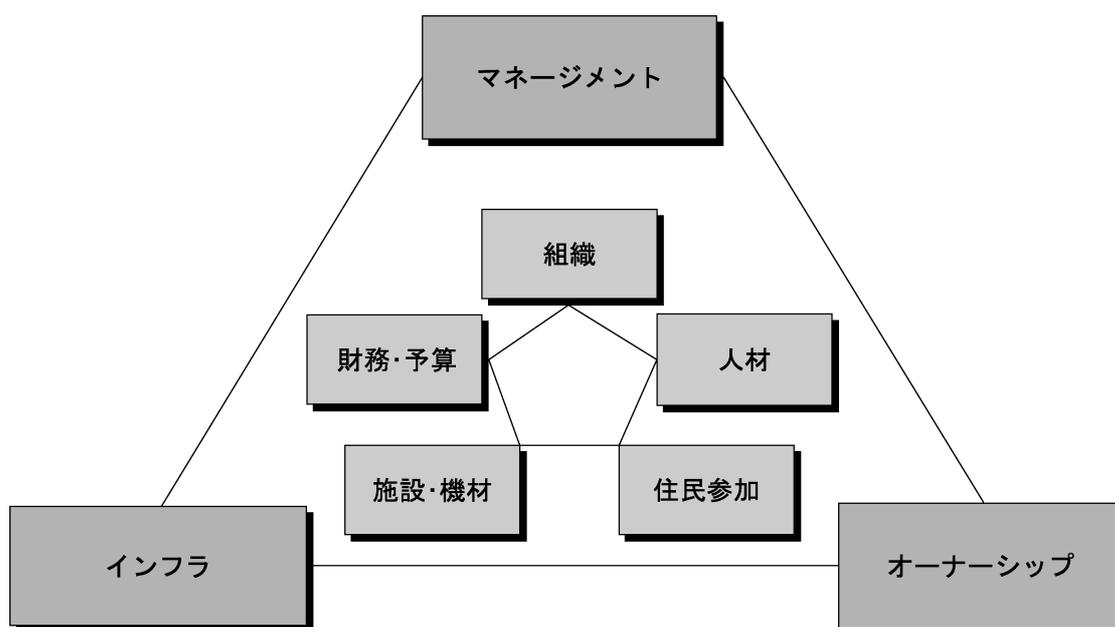


図4-1 プロジェクトの自立発展性にかかわる要因

それぞれの要因について、指摘された問題点を整理し自立発展性の要因を考えてみる。

(1) マネージメント関連

1) 組織面

マクロレベルの政策能力・調整能力の向上

ザンビア国の事例でも指摘されたように、セクター別のプログラム援助が主流となっている現状に対して、受入国の長期的で安定的な政策・施策や各援助機関との調整能力の向上が求められる。

* 引渡後を考慮した組織体制づくり

職員数の増加を指摘されたプロジェクトもあるが、人員の増加が人件費の圧迫をまねくなど弊害もある。プロジェクト期間中は日本側からの援助もあるが、それらをあてにした組織拡大は引渡後の経営悪化を招き効率も落ちる。

* プロジェクトの監督・モニタリング・評価機関の設置と体制づくり

長期的な行政組織の住民組織支援体制

各レベルの関連組織の連携と調整

2) 人材面

必要な専門技術者の確保と適切な人員配置

保健医療分野の医師や看護婦などの専門職スタッフ、資機材面とも関連するが機材の運転操作技術者、資機材の維持管理技術者など、特に技術系の人材が不足しており、必要な人員の確保と定着率を高める必要がある。

適切な技術研修プログラム

日本製の機材の導入や新型機材の供与などにより、従来の機材と取り扱いが異なることにより操作方法がわからないあるいはメンテナンスができない技術者が出てくる。これらのスタッフに対する必要な技術研修を実施する必要がある。

マネージメント研修プログラム

給水事業、医療事業、電話などの通信事業など、使用料や医療費の受益者負担が課せられているプロジェクトも多く、実施機関による将来的な独立採算や収入の安定化を目標としている。受益者の利用する側の自己負担意識の教育・啓蒙活動とともに、徴収する側の公共サービスに対する明朗で公平な会計と健全な経営を行うために、適切な経営管理ができる人材が求められる。しかしそうした人材も不足しており、適切な研修プログラムを行うことによって人材育成する必要がある。

3) 財務・予算面

健全な財務体質と適正な予算措置

財務・予算面の問題点で、実施機関そのものよりも受入国自体の経済的脆弱さや国家経済が不安定なため、予算が配分されない、計画はあっても予算が執行されないなど、援助

機関やプロジェクト自体でコントロールできない外部要因ではあるが、プロジェクトの活動を持続するためには必要不可欠なことである。

プロジェクト内の適正な予算措置

組織・人材面とも関連するが、職員の増加により人件費が増大し、必要な研究や事業活動に予算が付けられなかった、スペアパーツの購入ができない状況が生じている。実施機関はプロジェクトに投入される資本は無尽蔵ではなく有限であることを十分に認識し、しっかりとした事業計画に基づくプロジェクト目標達成のための予算配分を行う必要がある。

ローカルコストの手当て

日本だけではなく他の援助機関もプロジェクト実施にかかわるローカルコストの負担を受入国側に求めており、必要なコストの負担がプロジェクトの進捗に大きくかかわっている。プロジェクト開始後に事前に約束されていた自己負担金あるいはローカルコストが手当てされず施設の建設が遅れたあるいは未完のままという事例もみられることから、事前の担保金を用意させるなどプロジェクトに対する責任を明確にさせる必要がある。

受益者負担など収入源の多様化

水道料金・電気料金・電話料金・医療費・授業料・通行税などの公共料金の徴収や受益者住民の料金負担によって、予算・収入財源を確保しているプロジェクトもある。実施機関の民営化を図ったり、独立採算性をうながすなど、国の財政に頼らない予算を確保することは、プロジェクトの運営の安定化と自立発展性を高めることになる。ただし、住民負担は経済的に自立が難しいあるいは不況時のコミュニティに対する行政の臨時経済支援策などが求められる。

(2) インフラ関連

1) 施設・資材

適正な施設・機材の供与

維持管理のしやすさや利用者の技術レベルなどを考慮し、プロジェクトの目的に合致した機材を選定する必要がある。日本製の機材の場合には、操作・管理マニュアルなど日本語以外の言語を使用した受入国の状況に合わせたものを用意する。使用方法がわからず供与された機材が放置されている例などは、あきらかに選定した機材とそれらを納入した業者のミスである。受入国の自然状況に対応した故障しにくい機材を選定すること必要である。くわえて、受入国側の電気・水道などのインフラや既存施設の現地規格と援助側の施設機材が合致せず、使用できない事例もあり、十分な事前・基礎調査によって適正な施設・機材を供与しなければならない。

スペアパーツの確保と補給体制の確認

施設・機材に関して多くのプロジェクトで指摘されている問題は、維持管理に必要なスペアパーツが不足しているために、施設機材が修理されないまま放置されているという点である。プロジェクト期間中と保障期間中は援助側がスペアパーツを補給しているが、引渡後継続して補給できる体制になっていない。その理由として、受入国側の予算不足という問題もあるが、援助側の選定施設機材にも問題があり、受入国内でスペアパーツの購入ができない機材が供与されているプロジェクトもある。受入国内で流通しているあるいは輸入できる機材を選定する、またはスペアパーツを補給できる購入ルートを確立するなど援助側の配慮が求められる。

適正な規模の施設

供与された施設が本来の目的以外に使用されている事例や、冷凍施設などのように期待された生産量がなく、利用する必要性が低く未使用のまま放置されている保管施設もあると指摘されている。逆に、利用者が予測より多くつめかけ、施設の供与がスペース不足を解消することはできなかつた例もある。事前調査を慎重に実施し、受入国側の運営能力と受益者のニーズの現状と将来的な需要を的確に判断することが求められる。また、受入国側の運営能力を超えた施設が供与され、維持管理費の予算が捻出できず使用されていない例もあることから、受入国側の運営能力を的確に評価するあるいはマネジメント能力を強化するソフト面の支援を行い適正規模の施設を供与する必要がある。

維持管理・操作方法に関する研修プログラムの実施

機材の取扱技術者、保守管理技術者の人員不足、技術力不足が指摘されているプロジェクトも多い。特殊な機材、車両については運転操作に習熟した技術者が実施機関に不足しているため稼働されない機材もあると指摘されている。機材の取り扱いが乱雑ですぐ故障することも指摘されており、供与される施設機材の維持管理や操作方法についてプロジェクト期間中にソフト面のトレーニングプログラムを実施する必要がある

(3) オーナーシップ関連

1) 住民参加・啓もう

受益者負担の啓もうと住民参加の促進

給水・電気・通信などの公共サービス、医療サービスなど受益者自身が利用者コストを負担しなければならないプロジェクトも多く、それらのプロジェクトは料金の回収・徴収率が低いことが問題にされている。1つには、料金回収のシステムが構築されていない点もあるが、住民のプロジェクト運営に対する当事者意識の欠如も指摘されている。与えられるものを待っている状態では、住民のプロジェクトへの参加意識も高まらず、使用料金

の自己負担にも納得できていない。これらの住民意識や感情を転換させるための啓蒙活動、ワークショップ、セミナーなどソフト面での支援を施設の建設や機材の設置に先駆けてあるいは同時並行で実施する必要がある。住民への啓蒙活動にはNGOとの連携も重要なポイントである。

地域・コミュニティーリーダーの育成

プロジェクトには国・州・郡などの行政区や本省・支局など行政機構の各レベルごとにかかわる実施・支援機関があるが、自立発展性を考えるうえで特に住民への直接的な公共サービス分野では受益者レベルの実施運営体制が不可欠である。プロジェクト当事者としての住民意識改革には啓蒙活動、組織化、人材育成が欠かせない。しかし援助側から工事を円滑に進行させるだけの一方的な住民の組織化では自立発展性はない。地域住民による自然発生的あるいは民主的な組織化と住民のニーズを行政やプロジェクトの計画立案者に伝えるために、政治的に偏りのない住民リーダーを育成する必要がある。

将来的なプロジェクトの自主運営化

プロジェクトに対する当事者意識を住民に十分認識してもらわなければならない。そのために必要なソフト面の啓蒙活動が必要である。

住民参加型の計画立案・実施・モニタリング・評価

プロジェクト・サイクルのなかに住民の要望、評価などに配慮し、プロジェクト運営に反映させる必要がある。

個別プロジェクトの自立発展性については多様で事情の異なる背景が阻害要因となり得るであろうが、無償資金協力における自立発展性を考慮するうえで、前期のような類型化された問題点は今後も生じてくる可能性は高い。これらの問題点・阻害要因をいかに対処するかによって自立発展性が高まるものと思われる。特に、無償資金協力においては「ハード」であるインフラ関連の援助を主目的としており、マネージメントやオーナーシップは受入国側にまかされている部分が多い。しかし、組織や予算、人材面で問題のない恵まれた状況はあまりなく、「ハード」を支援する「ソフト」面の強化をすることが求められよう。「ソフト」支援として、事前・基本設計調査の充実、工期中のソフトコンポーネントの充実、プロ技など他の援助形態との連携、類似案件をてがける他援助機関との連携、NGOとの連携など、現行の援助体制で対応できる支援をまず強化することが必要であろう。