



ISBN4-902715-31-7

NGO-JICA 草の根展開型事業の経験分析 — 双方の事業特性と相互補完性を活かした今後の連携に向けて

2005年5月 国際協力機構

NGO-JICA 草の根展開型事業の経験分析

双方の事業特性と相互補完性を活かした今後の連携に向けて



2005年5月

独立行政法人 国際協力機構
国際協力総合研修所

総研

J R

04-73

NGO-JICA草の根展開型事業の経験分析

双方の事業特性と相互補完性を活かした今後の連携に向けて

2005年 5 月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書の内容は独立行政法人国際協力機構が設置した「NGO-JICA連携事業検討会」の見解をとりまとめたもので、必ずしも国際協力機構の統一的な見解ではありません。

本報告書及び他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

URL：<http://www.jica.go.jp/>

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5

FAX：03-3269-2185

E-mail: iictae@jica.go.jp

〈表紙の写真〉(右上から時計回り)

- ①財団法人 ジョイセフ (家族計画国際協力財団) (バングラデシュ)
- ②特定非営利活動法人 シェア＝国際保健協力市民の会 (東ティモール)
- ③特定非営利活動法人 ワールド・ビジョン・ジャパン (タンザニア)
- ④特定非営利活動法人 シャプラニール＝市民による海外協力の会 (バングラデシュ)

序 文

「NGO-JICA連携事業検討会」は、1999年度にNGOとJICAが相互に連携する事業のあり方について意見交換を行う場として設けられ、2005年3月までに54回にわたり開催されてきました。この検討会の主たる目的はよりよいパートナーシップを構築するために双方が率直に意見を交わす場を設けることにありましたが、これまで議論のかなりの部分は、NGO-JICA連携事業における経費負担のあり方、事務手続き、契約のルールなどといった、いわば草の根技術協力事業における運用面の改善や事業の枠組みのあり方に関するものに割かれてきました。このような議論は、特に2003年度から2004年度の初頭にかけて、草の根技術協力事業『77の論点』について、集中的に行われました。その結果、契約のあり方や事業管理の方法などに関して、相当数の具体的な改善が実現しています。

さて、上述したような連携事業に関する運用面や事業の枠組みのあり方に関する改善の重要性は、検討会の参加者の間ではもとより認められていました。しかしながら、それに留まらずに、より広い観点からNGO-JICAの連携のあり方について議論を展開すべき、という意識もまた共有されてきました。このような問題意識のもとで、「NGOとJICAのそれぞれがどのような専門性や強みを持っているのか、また、そのような専門性や強みを活かしてそれぞれがどのような理念をもって事業を行っているのかについて、具体的な事例分析を通じて調べてみてはどうか」という提案が検討会においてなされました。この提案はすなわち、このような検討・分析過程を通じてNGO単独の事業ないしODA単独の事業では得られないような効果、すなわち相乗効果をもたらす連携のあり方への示唆が得られ、さらには一歩踏み込んで、そのような相乗効果を最大化するような制度改善に向けた展望やヒントをも得られるのではないか、という意図によるものでした。

本調査研究は、上述したような問題意識のもと、NGO-JICA連携事業検討会において1年間にわたって、特に草の根展開型の事業における具体的な事例に即した発表と意見交換を行う形式で実施されました。本報告書はそれらから得られた結果を考察・分析し、一層のNGO-JICA間の連携の促進に向けた今後の提言も含める形で取りまとめたものです。分析においては、NGOとJICAの双方の事業の特徴、アプローチ、方法論や、連携のメリットの発現状況、その促進・阻害要因などを整理しています。期間の制約から事例数が少なく、かつ徹底した分析に必ずしも至っていないところもありますが、双方の強み・弱みや連携のメリットなどについて相互の知識が深まり、また検討過程で参加者間での相互の理解が深化したことも大きな成果でした。

事業実施の際にNGOとJICAが具体的にどのような連携効果があるかを認識し、連携効果を最大限に発揮した草の根レベルのきめ細かな協力をさらに進めるために、NGOならびにJICA関係者に本報告書が広く共有されることを強く願います。また、JICA自身としても報告書の提言内容を受け止め、さらに連携事業をよりよいものとしていくべく、継続的に検討を進める所存です。

本調査研究の実施および取りまとめにあたっては、事例の発表者や検討会の参加者をはじめ多くの方々のご参画、ご協力を得ました。本調査研究にご尽力いただきました関係者の皆様に、ここで厚く御礼申し上げます。

2005年4月
独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所
所長 田口 徹

目 次

序文

第1章 調査研究の概要および分析事例の概要

1-1	調査研究の背景	1
1-2	調査研究の目的	5
1-3	報告書の構成	6
1-4	研究の進め方・実施体制	7
1-5	事例分析の対象事例	10
1-6	事例概要	11

第2章 連携事業のメリットとその促進要因、メリットを生み出せなかった要因

2-1	案件実施におけるメリット・デメリットとその要因	33
2-2	事業運営や組織面におけるメリット・デメリットとその要因	36

第3章 NGO、JICAそれぞれの事業の特徴および連携の意義

3-1	事業哲学・アプローチ	41
3-2	事業の方法論	42
3-3	情報や経験ノウハウの蓄積、人的・組織的ネットワーク	43
3-4	開発協力におけるNGO-JICAの連携の意義	44

第4章 開発協力における連携に向けた事例分析からの主要な論点

4-1	成果の設定と達成度	47
4-2	成果の持続可能性の追求	50
4-3	協力終了後の事業展開の考え方	51
4-4	評価の視点	52
4-5	事業運営体制	53
4-6	援助事業のコスト構造と日本人専門家の役割	55

第5章 制度上および運用上の改善点・留意点の整理と提言

5-1	近年求められているNGOとJICAのパートナーシップのあり方	57
5-2	事例分析を通じたさらなる連携のための今後の取り組み	59
5-3	草の根技術協力事業における改善案	63
5-4	PROTECOなどにおける改善案	72

参考資料	他ドナーによるNGOとの連携スキームおよびその特徴	75
------	---------------------------	----

参考文献		87
------	--	----

第1章 調査研究の概要および分析事例の概要

1-1 調査研究の背景

本節では、非政府組織（Non-governmental Organization: NGO）と独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）の連携事業が現在の姿に至った変遷とこれまでの相互交流、意見交換を通じてなされてきた制度面の改善と残された課題を概観し、本研究を行うに至った背景、問題意識を再確認する。

（1）NGO-JICA連携事業の変遷

日本国内のNGOとJICAとの事業実施段階における連携は、1998年に発足した「開発パートナー事業」に端を発する¹。この事業は、開発途上地域の政府関係機関または民間団体などによる持続的な開発に対する自助努力を支援することを目的として、NGO、大学、民間会社または公益団体などに事業の実施部分を包括的に委託して実施するもので、2001年度までに27件を採択した。2000年度には、草の根レベルの案件実施をより促進し、小規模で地域に根ざした活動を行う団体の参加機会を確保する観点から、事業実施期間を1年、1件当たりの事業規模を1000万円未満とする小規模開発パートナー事業を創設した。

これら2事業は政府間協力の枠組みで行われていたため、途上国政府との間の国際約束締結が事業実施の前提となっていた。しかし、諸事情によりこの国際約束の締結に時間がかかり、事業実施に至るまでに当初の想定以上の時間を要する事態がしばしば発生した。その結果、実施予定の団体においては、当初想定された事業開始時期を見込んで業務従事者の確保やそのための資金繰りを既に行っており、想定以上にかかった時期に要した経費は独自資金を費やして行うこととなった。そのため、財政基盤が弱い団体や、緊急に対応すべき課題に対する事業を実施する団体には多大な負担を強いることもあった。このような問題意識はNGO、JICA双方に存在し、この課題を改善するための制度づくりが模索された。

また、JICAは国民各層の国際協力諸活動への参加の抜本的拡大と、これによる国際協力の重層化を推進するための方策を検討し、草の根・民間レベルの国際協力事業の拡大、国際協力に対する理解の増進、国際協力事業に携わる人材の育成を図ることを目的とした予算を要求した。2002年度にこれが認められ、「国民参加協力推進に関する業務」を行うための予算（国民参加協力推進費）が確保された。

¹ 1997年度に「開発福祉支援事業」が始まったのがNGOとJICAとの連携の始まりである。この事業はわが国の社会開発福祉分野での経験を踏まえつつ、福祉向上を中心に草の根レベルで貧困問題に対処することを目的としており、現地NGOの活用を志向するものであった。なお、開発福祉支援事業も2002年に草の根技術協力事業の創設に伴い廃止されている。

表 1 - 1 JICAのNGO関連予算の推移

区 分	2002年度			2003年度			2004年度		
	予算額	増減額	伸び率	予算額	増減額	伸び率	予算額	増減額	伸び率
草の根技術協力	952	952	皆増	1,090	138	14.5	1,580	490	45
その他 ^(注)	1,868	737	65.2	2,830	962	51.5	2,650	-180	-6.4
NGO関係予算計	2,820	1,689	149.2	3,920	1,100	39	4,230	310	7.9
JICA予算全体(交付金)	168,855			164,006	-4,849	-2.9	161,206	-2,800	-1.7
NGO関係/JICA予算全体	1.67			2.39		43.12	2.62		9.78

金額単位：百万円、伸び率：%

注：「その他」は、「開発パートナー事業」、「開発福祉支援継続分」、「PROTECO」、「民活技プロ」、「国民参加協力推進経費」からなる。

出所：JICA国内事業部作成。

この過程で、開発パートナー事業、小規模開発パートナー事業の抜本的な見直しと整理・統合が行われ、NGOなどの発意、提案による事業実施をより促進するための制度として「草の根技術協力事業」が2002年度に創設された。手続きなどは開発パートナー事業の内容を一部踏襲しているが、窓口の一本化、国際約束の非要件化を通じ、機動性を確保する趣旨にかなう制度設計を志向している。また、案件ごとの成果のみならず市民参加による事業実施プロセスをも重視した共同事業として位置づけていることが大きな特徴である。

さらに、より多くの知見、経験を有するNGOに対してはJICAと民間とでプロジェクト形成、事業内容策定・実施までを一括して委託する「提案型技術協力（Proposal of Technical Cooperation: PROTECO）」への参画を推奨し、国際約束を締結して実施するより大規模なJICA事業の中でも連携を図るための制度を整備している。

このように、JICAがNGOとのよりよい連携のあり方を模索する中、JICAにおけるNGO関係の予算は、表1-1で示すとおり、JICA予算が削減傾向にある中で増加傾向にある。

(2) NGOとJICAとの相互対話を通じた制度面の改善と残された課題

NGOとJICAの相互理解を促進するという観点からは、1999年度より発足した「NGO-JICA協議会」やその分科会としての位置づけである「NGO-JICA連携事業検討会」などを開催してきた。特に、よりよいパートナーシップを模索することを目的として設置されたNGO-JICA連携事業検討会は、発足以降ほぼ毎月（2004年度末までに54回）開催されてきた。その過程ではNGOより草の根技術協力事業の制度面に関して「草の根技術協力事業『77の論点』（77提言）²」などの具体的な提言が出されており、JICAも情報提供、意見交換を行いつつ相互理解が得られるよう努力を重ねてきている。また、各会議の議事録をホームページ上で公開するとともに、草の根技術

² この提言は検討会の様々な検討項目の中で議論の中心となってきた連携事業の実務的な改善を求めて、NGO側検討会タスクが小規模開発パートナー事業、開発パートナー事業に関わった経験を持つNGOに対して行ったアンケート調査結果とそれに加えた提案事項を基に、JICAに対して77項目にわたる「草の根技術協力事業に関する提言」として提出したものである。提言内容は以下のJICAウェブサイト参照可能。

(<http://www.jica.go.jp/partner/ngo/kusanone77/index.html>、2005年4月アクセス)

表1-2 「77提言」を基にした草の根技術協力事業の改善点

項目	改善事項
事務処理など (会計を除く)	<ul style="list-style-type: none"> ・英文での報告を可とした。 ・申請から事業実施までのプロセスの簡素化として、草の根パートナー型については、提案団体（NGOなど）からのプロポーザルの審査期間を、従来は4ヵ月程度かかっていたものを2ヵ月程度に短縮した。また、相手国との関係では国際約束締結に代わり相手国からの了承取り付けとし、手続きの簡素化を図るとともに、迅速化を図った。 ・評価基準を明確化したうえで、マニュアルを作成し、ホームページで公開した。
会計管理	<ul style="list-style-type: none"> ・相手方に委託する経費を明確に区分したうえで、自己資金も含んだ申請・報告を可能とした。 ・活動の変更については、事前の相談や契約変更手続きを経たうえで柔軟に認めることとした。 ・手続き面でのNGOとの相互理解を深め、迅速化を促進するため、精算手続きにかかる説明会を開催した。
募集要項および実施の手引き	<ul style="list-style-type: none"> ・契約や精算にかかる詳細手続きについてマニュアルを作成し、ホームページで公開した。 ・経費にかかる様式も含め募集要項書式について電子データ化し、ホームページで公開した。
連絡および報告体制	<ul style="list-style-type: none"> ・連絡先や書類の提出先について、これまでの本部の地域部や調達部に代わり、すべて所管国内機関（ないし在外事務所）に一本化した。
連携のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ・機構と委託先との共同事業としての位置づけを明確化し、案件形成の段階から当機構としての知見などの投入を行うこととし、双方の連携事業として明確化した。 ・草の根技術協力事業については、NGOからの意見も踏まえ、制度改善を行う体制を構築した。
管理体制	<ul style="list-style-type: none"> ・JICA内での情報や意思統一のため、評価・モニタリングシートを作成し、JICA内関係者間で共有化することとした。 ・国内機関担当者の本事業にかかる理解促進のため、担当者などを集め会議を行った。

出所：JICA国内事業部作成。

協力事業についての意見・提言を受け付けるページを開設した³。このように、広く議論の透明性を高めるのみならず、受領した意見を基にした事業の改善、提供するサービスの質の向上に努めている。

1) 制度面でなされた改善事項

a) 草の根技術協力事業に関して

上記のような相互理解の促進と制度改善の努力の結果、「77提言」でなされたNGO側からの提言の大半は、提言を受けJICAが制度を簡素化したもの、双方合意のうえで事実関係の理解がNGO側に得られたもの、のいずれかとして解決されてきた。このうち、手続きの簡素化・迅速化のための事務合理化に関する事項で、解決済みとなっている主なものは表1-2のとおりである。

b) PROTECO（提案型技術協力）に関して

PROTECOは、開発パートナー事業を後継する制度として草の根技術協力事業とともに2002年に導入された。

PROTECOの特徴は、JICAが開発途上国で実施している技術協力プロジェクトについて、

³ <http://www.jica.go.jp/partner/contact.html> (2005年4月アクセス)

NGOなどの民間の活力、創意、ノウハウをより一層活かすことを狙い、開発途上国の課題や協力案件について民間から提案を募り、提案団体とJICAが共同でプロジェクトを形成し準備したうえで、プロジェクトの実施は提案団体に任せるというものである。この制度は「プロジェクトの形成段階から提案団体とJICAが共同で作業する」という、開発パートナー事業ではなかった仕組みを最大のセールスポイントとしている。

PROTECOには、JICAが対象国と開発課題を公示してプロジェクトの提案を募り、提案団体とJICAがプロジェクトを形成しプロジェクトを実施する課題開発タイプと、開発途上国の要請書に基づいてプロジェクトを公示し、提案団体とJICAがプロジェクト実施準備のための調査や相手国政府との協議を行ったうえでプロジェクトを実施する要請対応タイプがある。

2002年11月に第1回として9件の公示を行った。2004年12月末までに14件を公示し、うち8件が契約に至っている。いずれもプロジェクトが始まったばかりであることから、各案件を評価するには早い段階である。しかし、これまでの公示については、特定の国に限られたり、開発課題が限定されたりしており、必ずしもNGOなどが得意とする、あるいは関心を有するものでは必ずしもなかったこと、また、プロジェクトの準備段階においてNGOならではの住民参加型のアプローチ手法による案件形成の考え方ややり方を従来のJICAのものとするに合わせるのに時間を要し、双方に不満を残すこともあったことなどが指摘されている。

PROTECOは開発途上国と国際約束を締結したうえで、JICAの技術協力プロジェクトとして、NGOなどからの提案に基づきJICAと共同でプロジェクトを形成し実施する制度である。本調査研究の成果を踏まえて目指すところであるより発展的なNGO連携を進めるための制度として今後も改善していく必要があることはNGO、JICAの双方が認めるところである。

2) 制度面での今後の課題

このように、NGOとの意見交換、提言内容を踏まえて制度面での改善を行ってきたが、今後の検討課題として指摘されているものには主に以下のようなものがある。これらについては、この調査研究による提言を踏まえ、今後の連携事業検討会の場などにおいて、改善が妥当かどうか引き続き意見交換を行いつつ、よりよい連携制度の検討がなされる予定である。

表1-3 「77提言」を基にしたNGO連携事業の今後の検討課題

a) 草の根技術協力に関して

項目	課題
事務の簡素化	<ul style="list-style-type: none"> ・現状では経費精算の必要上四半期報告書の提出が必要としているが、四半期報告書、年次報告書、総合報告書といった提出すべき報告書の一元化の検討をすべき。 ・年度末精算の関係上困難としているが、活動報告期限を2ヵ月間程度持たせるべき。 ・プロジェクトマネジャーが日本国籍であることの必要性。
会計管理	<ul style="list-style-type: none"> ・事業規模が、パートナー型で3年間5000万円、支援型で3年間1000万円と旧開発パートナー事業（3年、1億円程度）に比べて小規模。 ・直接人件費が専門家6号単価を上限にしており、開発パートナー事業（特号から6号）に比べて単価が低い。 ・年度当初に1年度分の事業費の概算払いをできないのか。 ・複数年度の事業においては、単年度主義的精算方式を見直すべき。
募集要項	<ul style="list-style-type: none"> ・対象地域の拡大を検討すべき。 ・手引きの英文化。

b) PROTECOに関して

項目	課題
PROTECOにおける課題	<ul style="list-style-type: none"> ・募集分野が特定の国や開発課題に絞ら込んだものであり、NGOなど応募団体が得意とする分野が少ない。 ・プロジェクトデザインの過程において、NGOの発意がより反映される仕組みが必要。

1-2 調査研究の目的

上述の「NGO-JICA連携事業検討会」においては、これまで主として制度・手続き面での意見交換が行われてきたが、その過程でNGO、JICA双方の事業の理念やアプローチの差異について双方の理解と認識が十分ではないのではないかと、という問題意識が提起された。そこで、2004年度の上記検討会の枠組みの中で、具体的な事例の発表と分析を基にした意見交換を行い、開発協力のあるべき姿を模索しながら、NGOとJICAの連携のあり方を議論することとした。

本調査研究「NGO-JICA草の根展開型事業の経験分析」においては、事例分析を通じて、NGOとJICAがそれぞれに有する事業の特徴や強み弱みを浮き彫りにしたうえで、相互補完性をさらに活かした協力関係を模索し、協力関係強化に向けた制度的な改善点、留意点を検討した。これら分析、考察の過程と結果を活かし、今後の事業実施に向けた相互理解をさらに促進することを視野に置いた。

本調査研究の目的は、以下の5点に集約される。

- ①日本のNGOとJICAとの連携がうまくいった事例から、連携事業のメリットと相乗効果を生む条件、要因などを抽出する。
- ②連携を活かしきれなかった事例から、その阻害要因、改善課題を抽出する。
- ③上記①および②の分析から、草の根展開型の事業を進めるうえで、JICA、NGOのそれぞれの事業の特徴、独自性、強み弱みおよび連携の意義や相互補完性を分析する。
- ④NGOとJICAの間で連携のメリットをさらに活かした協力関係をつくっていくための改善点・

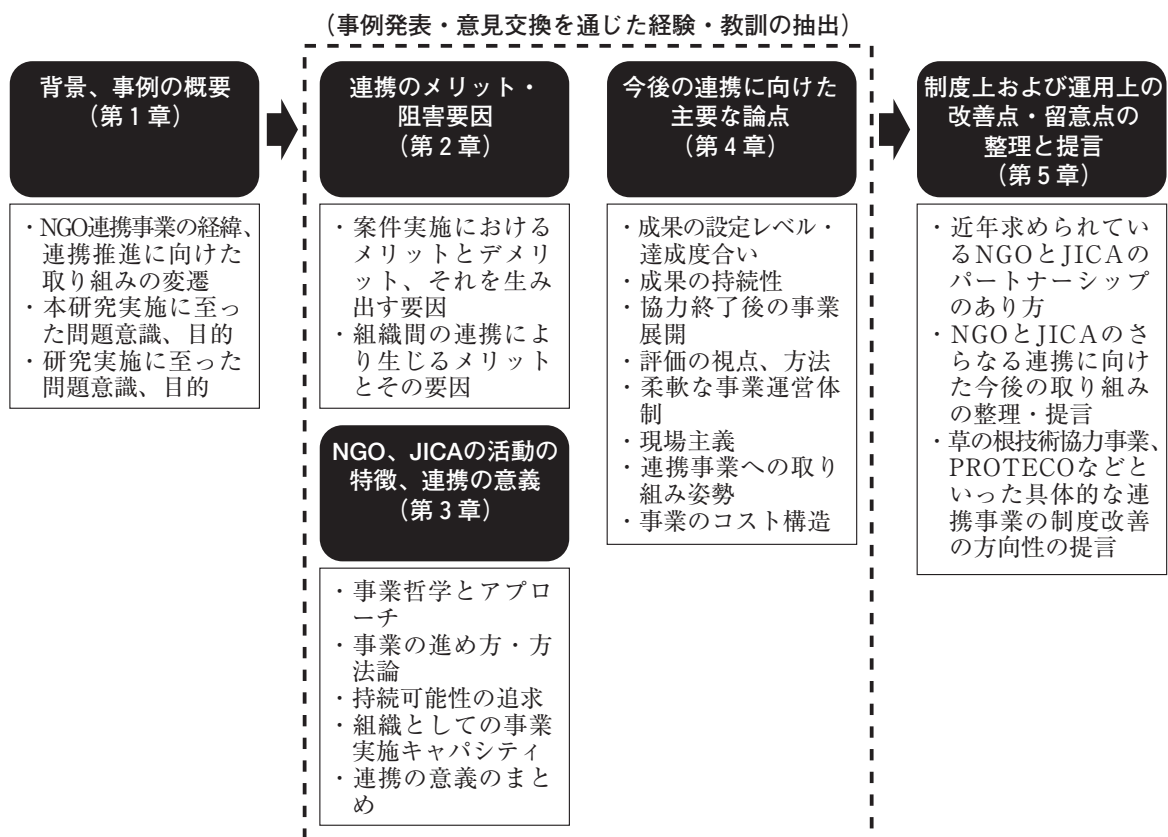
留意点を整理・提言する。

- ⑤これらを通じ、NGOとJICAの間で、今後のさらなる協力に向けて、それぞれの事業の特徴や強み弱み、相互補完性、連携の意義について、より一層の相互理解を促進する。

1-3 報告書の構成

報告書は全5章から構成されている。図1-1に報告書の構成の概略を示す。本章にて調査研究を行うに至った背景・経緯および目的を述べたうえで事例として取り上げた案件の概要を表形式にて示した後、第2章、第3章においては連携事業のメリットとその要因（第2章）、NGO、JICAそれぞれの活動の特徴と相互補完性、両者の連携の意義（第3章）の側面から各事例の発表および意見交換から得られた論点を整理している。第4章においては、第2章、第3章での議論も踏まえつつ、開発協力におけるNGO-JICA連携という、より広い視野から、よりよき連携に向けた教訓や留意すべき重要な論点をまとめた。なお、第2章から第4章においては事例分析の結果を異なる側面から整理しているため、内容的に重複する箇所があるが、各章をそれぞれ個別に読むことができるように、あえてすべての重複を排除することはしていない。第5章においては、各事例から得られた教訓を基に、今後、連携のメリットをより活かしていくための制度的な改善点、事業を進めるうえでの留意事項について整理し、検討会としての提言を行った。

図1-1 報告書の構成



1-4 研究の進め方・実施体制

NGO、JICAの関係者から構成される「NGO-JICA連携事業検討会」の枠組みの中で、NGO、JICAの独自の協力事例、NGO-JICA連携事業の事例について発表および参加者間での意見交換を行った（表1-4の事例のとおり）。調査研究の開始前にも検討会において連携事例の発表と、連携のメリット・デメリットについて意見交換がなされており、分析においてはこれも題材として用いた（表1-5の事例のとおり）。なお、提案型技術協力（PROTECO）については、NGOとJICAの重要な連携事業スキームの一つであるが、未だ終了案件がなく事業のインパクトの面からの議論ができないため、検討会での事例発表は行わなかった。しかしながら、実施中の2案件につき、事例の概要と連携上の課題についてヒアリングを行ったので、この内容も分析・提言内容に加味した（表1-6の事例のとおり）⁴。

報告書の作成は、そこから得られた示唆を取りまとめ報告書案としてドラフトし、提言内容について検討会にてさらに検討を行う形式をとった。JICA国内事業部市民参加協力室と国際協力総合研修所調査研究グループが事務局として検討会の開催、報告書の執筆および取りまとめなどに関する運営全般を担当した。実施体制および執筆分担について以下に示す。

(1) 研究実施体制⁵

〈座長〉

加藤 宏 JICA企画・調整部 企画グループ長
高橋秀行 (特活) 国際協力NGOセンター副理事長、(財)ジョイセフ (家族計画国際協力財団) 理事/国際協力推進部長

〈タスクフォース⁶〉

吉田 丘(総括) JICA国内事業部 市民参加協力室長
桑島京子(主査) JICA国際協力総合研修所 調査研究グループ長
佐藤静代** (特活) ICA文化事業協会理事長
高橋真美** (特活) ワールド・ビジョン・ジャパン プログラム・オフィサー
竹崎 希** (特活) 国際協力NGOセンター 正会員・提言活動担当
岩間邦夫 (特活) 日本国際ボランティアセンター 経理担当
清家弘久 日本国際飢餓対策機構 海外協力隊総主事
高橋敬子 (特活) 難民を助ける会 常任理事
中島隆宏 (財)アジア保健研修所 主任主事
三宅隆史 (社)シャンティ国際ボランティア会 事務局次長

⁴ 検討会の中心メンバーとNGO、JICA双方のPROTECO担当者による意見交換を2004年11月1日に行った。

⁵ 所属・職位は2004年12月現在のもの。それまでに人事異動によりタスクから外れた場合には、異動時点での所属を示す。また、発表者の所属・職位は発表を行った時点でのものを示す。

⁶ *印は研究会事務局兼務。NGO側タスクフォースは対象事例の選定、検討会での発表と意見交換を通じた事例から得られる示唆の分析、提言案の検討などへの貢献を行った。なお、**は中核となるNGO側タスクフォースを示す。

老川武志	JICA企画・調整部企画グループ総合企画チーム（～2004年8月）
竹原成悦	JICA企画・調整部企画グループ事業企画チーム（2004年9月～10月）
伊藤民平	JICA企画・調整部企画グループ総合企画チーム（2004年11月～）
玉林洋介	JICAアジア第一部 管理チーム長
上石博人	JICAアジア第一部 管理チーム主査（2004年11月～）
小川登志夫	JICA地球環境部第一グループ（森林・自然環境） 森林保全第二チーム長
森田隆博	JICA農村開発部第一グループ（貧困削減・水田地帯） 貧困削減・水田地帯 第一チーム長（～2004年9月）
竹内康人*	JICA国内事業部市民参加協力室 連携促進チーム長
小林雪治*	JICA国内事業部市民参加協力室 草の根技術協力チーム長
岩井雅明*	JICA国内事業部市民参加協力室 連携促進チーム
緒方治子*	JICA国内事業部市民参加協力室 連携促進チーム ジュニア専門員
舩岡真穂実	JICA国内事業部市民参加協力室 草の根技術協力チーム （2004年11月～2005年1月）
内川知美	JICA国内事業部市民参加協力室 草の根技術協力チーム（2005年1月～）
上田直子*	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ 援助手法チーム長
近藤 整*	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ 援助手法チーム
銅口泰子*	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ 援助手法チーム（JICE研究員）

〈発表者〉

青木美由紀	（特活）シェア=国際保健協力市民の会 東ティモール事業担当
新井綾香	（特活）難民を助ける会 コーディネーター
鈴木良一	（財）ジョイセフ 理事・事務局次長
腰原亮子	（財）ジョイセフ プログラムオフィサー／海外プロジェクトグループ
高橋真美	（特活）ワールド・ビジョン・ジャパン プログラム・オフィサー
筒井哲朗	（特活）シャプラニール=市民による海外協力の会 事務局次長
長谷部貴俊	（社）シャンティ国際ボランティア会 海外事業・企画調査課
安田千恵子	元JICA専門家（バングラデシュPRDP長期専門家）
堀部律子	JICAアジア第一部インドシナ課
益田信一	JICAアジア第一部第二グループ東南アジア第三チーム
内田 淳	JICAアジア第二部南西アジアチーム
坂元律子	JICA人間開発部第四グループ母子保健チーム
菊地太郎	JICA人間開発部第三グループ保健行政チーム

(2) 報告書執筆分担

本報告書は下記の執筆者がNGO-JICA連携事業検討会で行われた発表、意見交換の内容を基に作成した原稿を検討会での議論を踏まえて執筆者および事務局にて加筆修正し、事務局にて取りまとめたものである。各執筆者の執筆箇所は以下のとおり。

〈章項目〉	〈執筆者〉
第1章 調査研究の概要および対象事例の概要	
1-1 調査研究の背景	近藤・竹内・玉林
1-2 調査研究の目的	桑島・近藤
1-3 報告書の構成	近藤
1-4 研究の進め方・実施体制	近藤
1-5 事例分析の対象事例	近藤・緒方・竹崎
1-6 事例概要 ⁷	近藤・緒方・竹崎
第2章 連携事業のメリットとその促進要因、メリットを生み出せなかった要因	桑島・近藤
2-1 案件実施におけるメリット・デメリットとその要因	
2-2 事業運営や組織面におけるメリット・デメリットとその要因	
第3章 NGO、JICAそれぞれの事業の特徴および連携の意義	桑島・近藤
3-1 事業哲学・アプローチ	
3-2 事業の方法論	
3-3 情報や経験ノウハウの蓄積、人的・組織的ネットワーク	
3-4 開発協力におけるNGO-JICAの連携の意義	
第4章 開発協力における連携に向けた事例分析からの主要な論点	桑島・近藤
4-1 成果の設定と達成度	
4-2 成果の持続可能性の追求	
4-3 協力終了後の事業展開の考え方	
4-4 評価の視点	
4-5 事業運営体制	
4-6 援助事業のコスト構造と日本人専門家の役割	
第5章 制度上および運用上の改善点・留意点の整理と提言	
5-1 近年求められているNGOとJICAのパートナーシップのあり方	緒方・竹内
5-2 事例分析を通じたさらなる連携のための今後の取り組み	岩井・竹内
5-3 草の根技術協力事業における改善案	舩岡・内川・小林
5-4 PROTECOなどにおける改善案	伊藤・上石・玉林
参考資料：他ドナーによるNGOとの連携スキームおよびその特徴	近藤

⁷ 発表事例の要約表の作成は各発表者の発表、および発表資料、追加的な聞き取りおよび事後に提出いただいた報告用資料などを基にした。作業は近藤・緒方・竹崎が中心に行ったものの、各発表者および関係者による内容確認、論点の追加などをいただいている。

1-5 事例分析の対象事例

本調査研究において、考察・分析を行う対象とした事例は表1-4～表1-6のとおりである。

表1-4 調査研究で取り上げた対象事例一覧

区分*	案件名 (本文表中略称)	実施主体	事業形態	協力期間**	発表日 (検討会***)
連	バングラデシュ貧困層の能力育成と地方行政との連携を通じた参加型農村開発 (バングラ参加型農村開発)	(特活) シャプラニール	開発パートナー事業	2001.8～2004.7	2004.6.30 (第47回)
J	バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援 (バングラ農村開発行政)	JICAアジア第二部	専門家チーム派遣	2000.4～2004.4	2004.6.30 (第47回)
N/連	東ティモールプライマリ・ヘルスケアプロジェクト(東ティモールPHC)	(特活) シェア=国際保健協力市民の会	独自事業/開発福祉支援事業/草の根技術協力事業	1999.10～2001.3(独) 2001.4～2002.3(開) 2002.4～2004.3(草)	2004.7.20 (第48回)
J	ヨルダン家族計画・WIDプロジェクト (フェーズII) (ヨルダンWID)	JICA医療協力部	技術協力プロジェクト	2000.7～2003.6	2004.9.13 (第49回)
連	タンザニアンゲレンゲレ郡におけるHIV/AIDS対策のためのキャパシティ・ビルディング (タンザニアHIV/AIDS)	(特活) ワールド・ビジョン・ジャパン	小規模開発パートナー事業/開発パートナー事業	2002.7～2003.6(小) 2003～2006(開)	2004.10.18 (第50回)
J	タンザニアモロゴロ州保健行政強化プロジェクト(タンザニアモロゴロ)	JICA人間開発部	技術協力プロジェクト	2001.4～2006.3	2004.10.18 (第50回)

注：* = N/連：NGO独自事業とNGO-JICA連携事業の双方の側面を有するもの（独自事業が発展して連携事業となったケースなど）、連：NGO-JICA連携事業、J：JICA独自事業。以下表1-5、表1-6も同じ。

** = 実施中の案件については、終了予定を示す。以下表1-5、表1-6も同じ。

*** = () 内は発表されたNGO-JICA連携事業検討会の回数を示す。

表1-5 調査研究開始前にNGO-JICA連携事業検討会で連携のメリット・デメリットを議論するための素材として紹介された事例一覧

区分	案件名 (本文表中略称)	実施主体	事業形態	協力期間	発表日
連	ラオス国立メディカルリハビリテーションセンターにおける車椅子製造支援計画 (ラオス車椅子)	(特活) 難民を助ける会	開発パートナー事業	2000.12～2003.12	2004.2.26 (第44回)
連	バングラデシュリプロダクティブヘルス地域展開 (バングラリプロ)	(財)ジョイセフ(家族計画国際協力財団)(JOICFP)	開発パートナー事業	2001.3～2004.3	2004.2.26 (第44回)
連	カンボジア住民参加型農村地域基礎教育改善計画(カンボジア基礎教育)	(社)シャンティ国際ボランティア会(SVA)	開発パートナー事業	2000.10～2003.9	2004.4.7 (第45回)

表1-6 提案型技術協力（PROTECO）に関するヒアリング事例

区分	案件名（本文表中略称）	実施主体	事業形態	協力期間	発表日
連	アフガニスタンノン・フォーマル教育強化プロジェクト（アフガンNFE）	（特活）日本ユネスコ協会	提案型技術協力	2004.3～2007.3	-
連	メキシコ母と子の生活水準向上プロジェクト（仮題*）（メキシコ母と子）	（特活）ICA文化事業協会（予定）	提案型技術協力	検討中	-

注：*＝ヒアリング時点で事前評価結果を基に実施内容を検討している段階であったため、件名ほかは検討段階のもの。

1-6 事例概要

前節の表1-4、表1-5で示した事例の概要を発表・意見交換内容、報告書などの資料を基に取りまとめたものを表1-8～表1-16に示す。なお、表中に示した「事業の種類」欄については、表1-7に示した観点から事例の類型化を試みたものである。

表1-7 事例の類型分類の視点

類 型	内 容	
事業実施形態による分類	直営型	JICA直営、もしくは日本のNGOが直接現地でプロジェクトを実施する形態
	パートナー型	相手国でプロジェクトを実施する団体（現地ローカルNGO）と連携してプロジェクトを実施する形態
支援形態による分類	意識啓発型（エンパワメント型）	住民参加を促進し、住民の自主性を重視、育成しながら支援を促進していく形態
	サービス提供型	支援の専門分野と技術を活用して技術指導を通してサービス提供をする形態
支援対象による分類	コミュニティ・住民支援型	サービス受益側である住民へ直接的に支援を行う形態
	サービス供給者支援型	住民へサービスを提供する行政機関および行政と住民の境界にあるファシリテータなどへ支援を展開する形態
	中央省庁／地方政府助言型	政策、制度、施策への影響を与えることを目的に支援を展開する形態（アドボカシー活動を含む）
支援内容による分類	包括的アプローチ型（村落振興型）	支援内容が複数であり、包括的なアプローチで活動を展開していく形態
	分野特化型	支援内容（分野）が単一で特化している形態
連携事業の位置づけによる分類	継続支援型	プロジェクト期間終了後はNGO事業／JICA・ODA（政府開発援助：Official Development Assistance）事業として支援を継続する形態
	ハンドオーバー型	連携期間のみのプロジェクト実施であり、期間終了後現地NGOや住民に事業をハンドオーバーする形態

注：本表の分類項目はNGO-JICA連携協議会傘下の評価小委員会にて実施された「特定テーマ評価『NGO連携事業』」における類型化項目案を活用し、研究会事務局にて本調査研究の観点から加工し直してまとめたもの。

表1-8 バングラデシュ貧困層の能力育成と地方行政との連携を通じた参加型農村開発

事業形態	JICA開発パートナー事業	
事業の種類	実施形態： 直営型 / (パートナー型)	支援形態： 意識啓発型 (エンパワメント型) / (サービス提供型)
	支援対象：コミュニティ・住民支援型 / (サービス供給者支援型) / 中央省庁・地方政府助言型	
	事業展開： (継続支援型) / ハンドオーバー型	支援内容： (包括的アプローチ型 (村落振興型)) / 分野特化型
援助実施主体	特定非営利活動法人シャプラニール＝市民による海外協力の会	
カウンターパート/協力機関	地方自治・農村開発・協同組合省地方自治局	
実施期間	2001年8月～2004年7月 (3年間)	
対象地域概要	マイメンシン県イショルゴンジ郡の7ユニオン	
裨益者の概要	7ユニオンの内100カ村に住む貧困住民約7,000世帯	
概算費用	約113百万円 (2004年度分は精算金額未確定のため契約金額を使用) [内訳：研修員関連5百万円、専門家関連39百万円、機材供与関連16百万円、現地業務費関連48百万円、その他6百万円]	
援助実施体制	<p>出所：各種参考資料を基に緒方・竹崎作成。</p>	
事業を選定・開始した経緯と背景	<ul style="list-style-type: none"> ・バングラデシュの農村開発にあたって、行政のアウトリーチサービスがとりわけ弱く、サービスを特に必要としている最貧困層の住民になかなか届かないことがたびたび指摘されている。原因として、地方行政の機能不全や、行政から得られる情報・利益を村落の一部の有力者が独占してしまうことが挙げられる。そのため、NGOが行政サービスの肩代わりをしていることが多い状況である。 ・バングラデシュ在住援助関係者同士の既存のネットワーク（読書会、ダッカ勉強会、開発協力談話会、開発援助勉強会）や、JICAのプロジェクト形成調査（貧困対策）へのシャプラニールの参加など、ODAとNGOの対話の土台が既にバングラデシュで構築されていた。 ・シャプラニールは1989年よりイショルゴンジ郡での活動を開始し、貧困住民の互助組織である「シヨミティ」形成促進と支援を行っており、多くのシヨミティが活発に活動している。シヨミティの自立発展を目指した次の段階として、シヨミティの村落振興活動内での発言力の確保や、地方行政とのリンケージの確保が必要であるため、シャプラニールはODAと連携してシヨミティ自立発展のための基礎的の地方行政の環境整備を行うことを目的として、開発パートナー事業に応募した。本プロジェクトの内容の妥当性だけでなく、対バングラデシュ国別援助計画の重点分野の農村開発に合致したこともあり、本プロジェクトは採択された。 	
事業の上位目標と目的	上位目標：イショルゴンジ郡対象ユニオンの貧困層の生活が向上する。 プロジェクト目標：イショルゴンジ郡対象ユニオンの貧困層のエンパワメントが実現する。	
主な活動内容	<ul style="list-style-type: none"> ・成人識字学級の実施 ・グループ研修の実施（会計やグループ運営手法など） ・保健ボランティアの養成 ・相互扶助グループの育成・指導 ・手押しポンプ井戸と簡易トイレの配布 ・助産婦養成 ・郡およびユニオンの開発担当官との連携強化（公共サービスの提供、住民の行政へのアクセスの改善） ・マイクロクレジットと収入向上技術研修を実施 ・住民の主体的な協働作業によって小規模インフラを整備 	

事業の成果	<ul style="list-style-type: none"> ・住民組織のエンパワメントが行えた（シヨミティメンバーが力をつけ、発言の機会を得たことで、住民だけでなく地域の有力者や行政も理解した）。 ・シヨミティの育成を軸にした識字教室や研修などの活動によって、対象貧困層の能力は着実に向上した。 ・地方行政との連携によるサービス提供や、住民の行政へのアクセスが改善された（養魚、農業、牛のワクチン接種、病院での診療など）。 ・基礎的公共サービスが改善された（手押しポンプ井戸や簡易トイレの提供、助産婦研修による異常分娩時の必要な処置など）。 ・最貧困層・弱者層へのアプローチが開始できた。 ・収入向上技術研修を伴ったマイクロクレジットの実施により、経済的に向上する機会が提供された（シヨミティがグループ貯金を活用して牛の飼育、リキシャの購入によって利益を得るなど）。
持続性の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・成熟したシヨミティでは自発的な活動が継続されることが見込まれているが、財政的自立発展性は十分確保されていない。 ・シャプラニールによる行政と住民をつなぐ役割がより一層期待される。
今後の方向性・課題	<ul style="list-style-type: none"> ・本プロジェクトの成果を発展させ、極貧層・社会的弱者への取り組みをより進めるために、行政との連携や村委員会設置・運営の促進などの活動を継続させることが期待される。 ・ジェンダー配慮に対するより一層の意識の向上が望まれる（男性シヨミティと女性シヨミティの担う役割の違いなど）。 ・県、郡、ユニオンレベルの政府機関による本プロジェクトへのより一層の連携が望まれる（相互の活動の情報共有、調整、連携を行えるシステム構築など）。 ・地方行政と住民組織のリンク形成、ならびに極貧層・弱者対策を併せた活動をするため、本プロジェクトの継続プロジェクトを草の根技術協力事業（パートナー型）として実施している（2004年8月～2007年7月の3年間の予定）。
特徴的な支援アプローチ	<ul style="list-style-type: none"> ・貧困住民のエンパワメント（シヨミティ・アプローチ） <ul style="list-style-type: none"> ：保健衛生・教育（識字教育）などBHNの充足（サービス提供） ：社会と自分のつながりから人々が連携する必要性を認識（基礎的民主主義の学び舎、村内での社会的な地位の向上） ・住民の主体性を重視した活動 ・プロジェクトの修正は住民の状況に応じて現場から発案され、プロジェクト内部の合意のもとで適切に行われた。
連携の効果・その要因	<p>〈メリット〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・複数年次にわたる資金の提供 ・プロジェクト実施開始前に行っていたシャプラニールの活動実績を活用できた（既に住民はシャプラニールについて時間をかけて理解していた。本プロジェクト実施前のシャプラニールの活動「個々人のエンパワメント」から、本プロジェクトでは「住民組織のエンパワメント」に重点を置いた活動を行った）。 ・JICAと連携で中央行政とつながりができたおかげで、中央行政からの指示で郡レベルの役人の対応が良くなった。 ・行政と住民の双方への働きかけが可能になった。 ・JICA/ODAとの協働についての認識が深まった。 ・JICAの独自事業PRDPとの比較や、情報交流（勉強会、プロ形調査への参加など）が有益だった（昔のJICAアレルギーが減じた）。 ・JICAから再現可能性（レプリカビリティ）についての言及がなかった。 ・シャプラニールの会計報告スキルが向上した。 <p>〈デメリット〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・JICA側のプロジェクト参加があまり期待できない（JICAからは資金提供以外の協働事業体制は見えなかった）。
JICA・NGOの独自性や連携上の相互補完性など	<p>〈提言〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・草の根展開型事業は、その成果が現れるのにかなりの時間がかかることを考慮してほしい（成果重視主義に対する提言）。 ・物資投入型・利益誘導型の支援形態は一過性の支援になる傾向が強い。 ・プロジェクトの再現性について、ODAであればそれを追求せざるを得ない。しかしNGOとの協働については、グッドプラクティスには成り得ても、その再現性についてはあまり期待すべきではない。 ・草の根のプログラムは外部要因が大きく、一概に良いアプローチのモデルづくりには向かないのではない。 ・NGOの独自性・独立性を侵さず、かつJICAからも積極的にプロジェクトに参加することは、一見矛盾するように思われる。しかし、それぞれが意見を述べ合って意見を戦わせ、それぞれの得意とする仕事分野を補完できる関係づくりがあるうえで本来の協働事業が可能であるとする。JICA側にそれだけの時間を作ってもらいたかった（フィールド訪問なども含めて）。

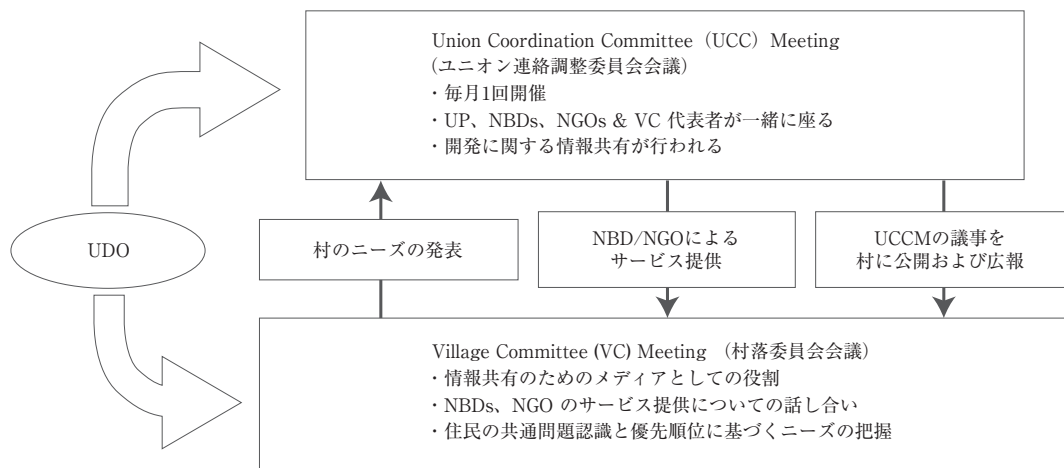
表1-9 バングラデシュ住民参加型農村開発行政支援

事業形態	技術協力プロジェクト（旧専門家チーム派遣*）	
事業の種類	実施形態： （直営型）／パートナー型	支援形態： （意識啓発型（エンパワメント型））／サービス提供型
	支援対象：（コミュニティ・住民支援型）／（サービス供給者支援型）／中央省庁・地方政府助言型	
	事業展開： （継続支援型）／ハンドオーバー型	支援内容： （包括的アプローチ型（村落振興型））／分野特化型
援助実施主体	JICAアジア第二部	
カウンターパート／協力機関	バングラデシュ農村開発公社（Bangladesh Rural Development Board: BRDB）	
対象地域概要	タイガイル県カリハティ郡の4つのユニオン（ユニオンはバングラデシュにおける公式の末端行政単位）	
裨益者の概要	上記ユニオンの住人（約12万人）	
概算費用	合計約235百万円〔内訳：研修員関連4百万円、専門家関連186百万円、機材供与関係7百万円、現地業務費関連34百万円、国内支援委員会合旅費などその他4百万円〕（2000年4月～2004年4月の全プロジェクト期間）	
援助実施体制	<p>出所：国際協力機構企画・調整部（2004a）</p>	
実施期間	2000年4月～2004年4月	
事業を選定・開始した経緯と背景	<ul style="list-style-type: none"> ・バングラデシュにおいて貧困緩和を達成するためには貧困人口の大部分を抱える農村開発が重要である。農村発展の阻害要因の解明に向け、京都大学東南アジア研究所の協力を得て実施された研究協力（農業・農村開発研究（JSARD、1986～1990）、農村開発実験研究（JSRDE、1992～1995））において各種調査、実験がなされ、その結果農村開発関係機関および受益者間での意思疎通の仕組みの欠如、開発としての場である「村」がフォーカスされていないこと、ユニオンの人員、財政的リソースの不足により行政サービスが地域に十分届かないこと、開発関係の情報の寡占、非公開性といった問題が明らかになった。 ・これらの問題を解決するため、上記協力では①農村開発関係者間の協力・調整環境創出、②村人のニーズに応じた開発サービスの提供、③村人の共同努力による開発計画の策定および実施経験の蓄積、④地域資源の適正活用とソーシャルキャピタル形成、を主な目的とした「リンクモデル」を提唱し、農村開発における新たなアプローチを提案した。 ・これを受け、同モデルが、バングラデシュの農村開発において有用な手法であることを実証するため、パイロットプロジェクトを実施することとなった。 	
事業の上位目標と目的	<p>上位目標：リンクモデルの活用によって農村住民の行政サービスへのアクセスが改善される。 プロジェクト目標：リンクモデルがバングラデシュ政府の主要農村開発アプローチの一つとして位置づけられる。</p>	

<p>主な活動内容</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ユニオン開発員（UDO）の人材育成、業務所掌の明確化 ・ユニオン連絡調整委員会（UCC）の形成による関係者間の情報共有の強化 ・村落委員会（VC）の結成と村落小規模インフラ事業の村落による事業計画策定、実施支援 ・スタディフォーラムの開催、PRDP成果レポートの公開 ・BRDBの中での支援体制の準備、他地域へのリンクモデル展開に向けた体制整備支援 ・リンクモデルマニュアルの作成
<p>事業の成果</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・UCC-VCのリンクにより、これまではほとんど認知されていなかった政府の行政普及サービスが、開発のリソースという観点から住民に認識されるようになった。行政サービスの提供者であるNBD普及員と住民が、ともに村の開発という共通の課題に協力して取り組む姿勢が生まれ、ユニオンを拠点としたソーシャルキャピタルが形成されつつある。村の問題解決や発展のためにはNBDの普及サービスが担う役割が重要であることが多くの村で認識されるようになり、住民の間で行政への信頼が芽生えてきている。また、住民が普及員一人ひとりのNBDに対し敬意と感謝をもって接するようになった結果、個々の普及員の仕事に対する意欲が向上し、職業的な倫理観が生まれてきた。 ・行政と受益者である住民の双方に支援をすることにより、それまで明確でなかった地方行政と地域の住民の接点生まれ、村と行政の間に協力の相関関係が構築されつつある。UCC-VCのリンクを通じて、行政サービスを提供する側と受ける側の意思疎通が容易になり、その結果住民のニーズに応じた普及サービスが提供されるようになった。 ・プロジェクトという枠組みの活動に対しては、ステークホルダーに対して交通費や日当などの特別な予算措置がとられることが通常であるバングラデシュにおいて、PRDPはUCC会議の参加者に対し交通費や日当を支給せず、通常業務の一環であると説明をし続けてきた。日当を支給するという即物的な手段を用いず、UCC-VCのリンクを通じて業務を実施すれば、普及員は行政サービスの提供がしやすくなり、UPはNBDや村に関する様々な情報を一度に得ることができ、住民は自分たちのニーズに合った開発を実現できる、ということに関係者が納得するまで取り組んだ結果、人々の態度に前向きな変化が見られることとなったのは特筆すべき成果。 ・NBD普及員がすべての地域にサービスを提供できない状況では、地域により住民が普及サービスの存在を知らないこともある。このような状況においてリンクモデルの実施ユニオンにおいては、住民の行政普及サービスに対する認知度が上がり、理解が高まった。とりわけ畜産や水産分野の普及サービス、農業展示園、教育担当官による学校検分などのサービスにおいて顕著な差が見られた。保健・家族計画分野のサービスについては、リンクモデル実施ユニオンでは100%の住民に認知された。 ・住民としての開発を受ける権利、サービスにアクセスする権利についての意識が高まってきた。VC会議を毎月開催し、話し合いを重ねていく中で、村の発展に住民自らが主体的に行動することの必要性についての意識も高まってきた。特にVCスキームの実施に際して、住民が総費用の2割を負担することや、ユニオン税を完納するという経験により、自分たちの地域を良くするためには外部からのリソースに頼るだけでなく、できる範囲で住民が貢献することの重要性が人々に認識されるようになった。
<p>持続性の課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・リンクモデルアプローチのメカニズムの機能にはファシリテータ（ユニオン開発員）の役割が重要であり、プロジェクトでは研究協力時代から雇用していた現場に精通している人材をファシリテータとして雇用し、育成していた。今後のファシリテータの人材育成システム構築が持続性を担保するための課題。ただし、協力期間の後期は地域行政官の人材育成にも力が入られるようになった。 ・リンクモデルを支える制度面および予算面の確保、また、プロジェクトで提案した組織と既存の組織との制度上の役割分担の明確化が課題。
<p>今後の方向性・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・PRDPで実施されてきたリンクモデルの取り組みが、今後さらにバングラデシュに根づいていくためには、現在実施されている現場での活動の継続とともに、もう少し範囲を拡大した地域において面としての広がりをもつことが必要。バングラデシュの現行の地方行政制度では、郡が開発のリソースの配分や行政職員の配属の単位であるため、バングラデシュ国内でのある程度普及可能なメカニズムを作るために、郡でのリンクモデルの実施、検証が必要。 ・バングラデシュ側のカウンターパート機関であるBRDB本部には、プロジェクト期間中にリンクモデル推進室が開設され、リンクモデルの地域拡大展開に向けての取り組みも始まっている。 ・性急な事業の規模の拡大は、ともすれば中身の形骸化につながり、ステークホルダーの自発的な変化を重視するというリンクモデルのプロセスがおざなりになる恐れがある。形骸化しないために、どのようなモニタリングシステムを取り入れていく必要があるのか、普及可能性、他地域でのレプリカビリティと、PRDPで取り組んできたような、地域の住民が主体となった、全国一律のステレオタイプのモデルではない開発のあり方との接点をどこに見いだすことができるかが課題。 ・農村開発を担う人材育成のためにどのようなトレーニングを実施していくか、トレーニングの質をいかに確保するかが課題。

<p>特徴的な支援アプローチ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・行政と住民のリンクが弱かったため、行政機関と同時に住民に直接的な働きかけを行う複層的アプローチを採用。自然村であるグラムを単位とし、特定のターゲットグループへの働きかけによる短期的効果を期待するのではなく、地域住民が開発に主体的に取り組むための行政サービスの受け皿として村落委員会（VC）を結成、これを通じた働きかけを行った。また、ユニオンにおける農村開発の末端機関であるユニオン評議会（UP）、開発のための普及行政を担う政府普及員（NBD）といった地方行政機関へも、地域開発関係者の情報交換の場（ユニオン連絡調整委員会）を設置し、郡、ユニオン、村落間の縦の連携構築を図り、様々な分野の普及員の横の連携構築を図るというアプローチを取った。 ・地域行政と住民間のネットワークが構築されることにより、住民のニーズに沿った行政サービス提供に結びつくことを期待した。
<p>JICAの有する独自性を生かした点</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・従来JICAが行ってきた行政へのアプローチに加えて、受益者である住民に対し直接アプローチをすることにより、受入国の実施機関である行政と住民の間に協力の相関関係が生まれ、ソーシャルキャピタルが形成され、より大きな開発効果が発揮された。 ・このような行政と住民の双方への働きかけ、いわゆる複層的アプローチはより直接的に住民に裨益する農村開発援助が実施できるということを示しており、JICAはこのアプローチを行ううえで必要な途上国政府とのチャンネルを有している。

*研究協力事業は2002年度以降プロジェクト方式技術協力、専門家チーム派遣、アフターケア協力などとともに統合され、技術協力プロジェクトとして再編された。



参考：リンクモデルの仕組み

UDO：ユニオン開発官（Union Development Officer）、UP：ユニオン評議会（Union Parishad/Union Council）、NBD：政府実務官庁（Nation Building Department）

出所：PRDP（2004）

表1-10 東ティモール プライマリ・ヘルスケアプロジェクト

事業形態	NGO独自事業→JICA開発福祉支援事業→JICA草の根技術協力事業（パートナー型）実施中	
事業の種類	実施形態： （直営型）／パートナー型	支援形態： 意識啓発型（エンパワメント型）／（サービス提供型）
	支援対象：（コミュニティ・住民支援型）／サービス供給者支援型／中央省庁・地方政府助言型	
	事業展開： （継続支援型）／ハンドオーバー型	支援内容： 包括的アプローチ型（村落振興型）／（分野特化型）
援助実施主体	特定非営利活動法人シェア＝国際保健協力市民の会	
カウンターパート／協力機関	保健省	
対象地域概要	ニーズ調査・準緊急支援診療支援：ディリ（首都） プライマリ・ヘルスケアプロジェクト：エルメラ県エルメラ郡（人口2万5千人）は、首都ディリの南西に位置し、東ティモールの最高峰の山を有する山岳地で、県内の4割の土地はコーヒー農園。 保健教育プロジェクト：エルメラ県の人口は9万3千人、村数は10。地域保健センターが6つ、ヘルスポストが9つ設置され、計48人の保健従事者が配置されている。	
裨益者の概要	・エルメラ県における住民および保健スタッフ。 ・直接裨益者は、コミュニティのキーパーソン（教師、農民グループのリーダー、女性グループのリーダー、保健従事者など）。	
概算費用	ニーズ調査・準緊急支援診療支援：約2.1百万円 プライマリ・ヘルスケアプロジェクトと保健教育プロジェクト：約64.7百万円	
援助実施体制	<p>出所：青木発表資料を基に近藤作成。</p>	
実施期間	2000年4月～（継続中） 2000年4月～2001年3月：ニーズ調査・準緊急支援診療支援、プロジェクト形成調査（NGO独自プロジェクト） 2001年4月～2002年3月：プライマリ・ヘルスケアプロジェクト（JICA開発福祉支援事業） 2002年4月～2004年3月：保健教育促進プロジェクト（JICA草の根技術協力事業（パートナー型））	
事業を選定・開始した経緯と背景	<ul style="list-style-type: none"> ・1999年8月30日、東ティモールの投票権のある住民の80%がインドネシア政治統治下での自治政府に対して不賛成を表明。住民投票で「独立」を勝ち得ることを切望したが、結果発表後に組織的な暴動が起こり、島国のほとんどの住民に大惨事が起こった。 ・水や衣料品、食料が途切れて、飢餓が始まっていた惨事に対し、国際社会が敏感に反応し、日本国内における東ティモールへの連帯の声も高まっていた。そのような中、1999年10月から2000年3月までの5ヵ月間にプロジェクト形成調査を行い、首都ディリで準緊急支援活動を行った。医師、助産師を2～3週間派遣し、支援の必要性および可能性を調査。その調査結果を基に理事会などで話し合われ、支援することが決定した。 ・その後、準緊急診療支援としてアメリカ人の医師が入っているパイロピテ診療所に診療支援や衣料品の提供、巡回診療やトレーニングの支援などを実施。同時に、熟練の看護師を派遣し、その間に国際機関やほかの国際NGOと協議を重ねて活動地、大まかな活動内容を決定していった。 ・プライマリ・ヘルスケアプロジェクトの2年のうち、前半1年は自己資金、後半1年はJICA開発福祉支援事業で実施。 	

<p>事業の上位目標と目的</p>	<p>〈プライマリ・ヘルスケアプロジェクト〉 ・エルメラ地域の保健センターおよびヘルスポストの機能が改善される。 ・コミュニティのイニシアティブによって、草の根レベルでプライマリ・ヘルスケアが実施されるようになる。 〈保健教育プロジェクト〉 ・エルメラ県の住民が自らの健康を守るための知識を獲得し、行動するようになる。 ・エルメラ県で保健教育が効果的に実施されるようなシステムが構築される。</p>
<p>主な活動内容</p>	<p>・パイロピテ診療所の支援（診療支援、薬剤支援、トレーニング支援）。 ・公的医療機関の復興支援（医療施設の修復、適切な治療に関するトレーニング、患者搬送システムの構築、現地スタッフによる予防活動の計画立案・実施の促進および支援、住民保健委員会の組織化）。 ・村のリーダーのインタビューや、予防活動を通じた情報収集。 ・草の根保健活動（ヘルスプロモーショングループの組織化、コミュニティの状況分析および予防・健康増進活動の支援、小学生の保健ポスターコンテストの開催）。 ・ロジスティックスの補強支援。 ・保健教育促進センターの開所、保健教育者養成のための研修実施、モニタリング、フォローアップ、ローカルスタッフの人材育成。</p>
<p>事業の成果</p>	<p>・シェアローカルスタッフの成長。 ・保健教育者養成研修（TOT）受講者の保健に関する知識および情報伝達方法に関する重要性の認識。 ・県保健局・保健省との協力関係構築。 ・他団体・機関とのネットワーク。 ・東ティモールにおけるHealth Promotionのパイロットプロジェクトとしての認知と期待。</p>
<p>今後の方向性・課題</p>	<p>・復興段階にある国での支援において、行政機能が回復するまでの間はNGOの役割が大きかったが、いったん政府機能が回復し方針、規則が施行されるようになると度重なる保健省の方針の転換による活動への影響がかなり大きかった。 ・県と中央レベルでのコミュニケーション不足から、現場で把握されておらず実施に至らないケースがよくあった。 ・保健省と国際機関の力関係が活動に影響することがあった。教材に関して保健省がOKを出してもWHOから直しが入り、最終決定権がどこにあるのか力関係を把握するのも難しかった。 ・政策決定者が不在で、話が進まず、活動に影響を及ぼした。 ・ローカルスタッフの転職や、女性スタッフが出産で抜ける状態が常にあり、人材マネジメントが大変だった。 ・事業採択、契約に時間を要し、自己資金による活動期間が長期化して財政面での困難が発生した。 ・プライマリ・ヘルスケアが援助重点分野でなかったため、JICAとの技術的な交流が困難だった（例えば、派遣専門家を通じた連携など）。 ・調達、安全情報の提供などでより連携できる素地があった。 ・他国での同分野のプロジェクトへの活用や経験を共有することができるよう、JICAにも積極的に広報へ携わってほしい。</p>
<p>特徴的な支援アプローチ</p>	<p>・現地リソースの最大活用（医師が不足しており、講師を派遣）。日本からの派遣は限られていたため、現地に入っていたケニア軍の軍医やナースに支援に入ってもらった。週3回3人の人が交代しながらボランティアで協力。 ・経費節約の工夫。薬が不足した際にシェアのタイ事務所から情報を得て、安価な薬を購入した。運搬についてもタイの軍隊へ交渉し、タイ軍が毎週荷物を運ぶ際に一緒に運んでももらった。 ・必要に迫られて実施したもの、住民のニーズに合わずに中止したものや変更したのがあり、活動の柔軟性を保った。 ・住民と行政への両方に働きかけ、現場の現状を中央へも伝えた。例えば、住民に結核予防の重要性を伝え、行政側には薬がきちんと届くように働きかけた。ミクロからマクロへ、マクロからほかのNGOなどネットワークを拡大できた。</p>
<p>連携の効果・その要因</p>	<p>・資金規模の拡大、事業の計画性の向上は団体として連携することの大きな効果であった。安定した資金の確保ができ、将来的に展望をもった計画策定を可能にした。 ・JICA事務所の担当者より関連情報（保健分野に限らず）のこまめな提供があり非常に有益だった。 ・カウンターパートである保健省との交渉時には、JICAから政府機関との橋渡しとしての協力が得られた。 ・JICAよりNGOでは持ち得ない機材（液晶プロジェクターなど）の貸し出しをしてもらい助かった。 ・JICAとパートナーを組んでいるということ自体で保健省からの信頼性を確保できた。 ・救急車の供与ができるなど、現地のニーズに対応した支援ができた。 ・現地の状況がよくわかる現地JICA事務所主導のスキームであり、様々なことが現地ベースで進めることが可能であった。他方、現在のスキームはJICA国内機関が主管であり、NGO、JICA双方の現地と本邦の4者関係が明確でない。</p>
<p>JICA・NGOの連携上の相互補完性等</p>	<p>・NGO連携スキームを利用することにより、復興初期の緊急支援において、国際約束を締結せずに事業を先行して実施できた。</p>

表1-11 ヨルダン家族計画・WIDプロジェクト（フェーズII）

事業形態	JICA技術協力プロジェクト	
事業の種類	実施形態： ①直営型／パートナー型	支援形態： ②意識啓発型（エンパワメント型）／③サービス提供型
	支援対象：④コミュニティ・住民支援型／⑤サービス供給者支援型／中央省庁・地方政府助言型	
	事業展開： ⑥継続支援型／⑦ハンドオーバー型	支援内容： ⑧包括的アプローチ型／⑨分野特化型
援助実施主体	JICA医療協力部	
カウンターパート／協力機関	保健省、上級人口審議会、JOHUD（ヨルダン・ハシミテ人間開発基金）	
対象地域概要	<p>・カラク県（人口20万人）のうちのカラク市中心の6地域およびフェーズIのフォローアップ3地域の計9地域。</p> <p>・1997年のフェーズIにおいてはカラク県南ゴール郡を対象としており、フェーズIIで新たに加えた地域は保健指標がフェーズIより良好な地域を対象としている。そのため、活動普及においてフェーズIと比べるとアドバンテージがあったものと思われる。</p>	
裨益者の概要	<p>・対象地域のリプロダクティブ・ヘルズ年齢の既婚女性とその配偶者（約5万人）</p> <p>・プロジェクト活動の担い手（地域啓発普及員、ファシリテータ）、医療従事者、収入創出活動（山羊、養蜂のローンプログラム）対象者</p>	
事業費概算実績	合計約443百万円〔内訳：研修員15百万円、専門家285百万円、調査団17百万円、機材供与70百万円、専門家現地業務費56百万円〕（2000年7月～2003年6月の全プロジェクト期間）	
援助実施体制	<p>※部名は当時のもの</p> <p>①プロジェクトに関わる人材の能力開発（地域住民の巻き込み） ②IECプログラム ③収入創出活動 ④FR/RHサービス強化</p> <p>出所：坂元報告資料を基に近藤作成。</p>	
実施期間	2000年7月～2003年6月	

NGO-JICA草の根展開型事業の経験分析

事業を選定・開始した経緯と背景	<ul style="list-style-type: none"> 湾岸戦争後の情勢の変化（中東産油国からの援助減少、パレスチナ難民の100万人規模の流入による人口増）から、人口・家族計画が大きな社会開発リスク要因となり、この分野への支援ニーズが高まっていた。 ヨルダン是一般的な医療レベルは高いが、女性の98%が近代的避妊法についての知識はあるにもかかわらず、実践しているのは36%のみという現状で、知識と実践、都市と農村のリプロダクティブ・ヘルスの状況の格差が大きな課題であった。 1994年のICPD（カイロ人口開発会議）の提言を実践に移したのもであった。女性の開発参加・エンパワメント（WID）と家族計画普及を組み合わせた包括的アプローチを志向した点で先駆的なプロジェクトであったといえる。
事業の上位目標と目的	<p>上位目標：カラク県の出生率の減少。 プロジェクト目標：カラク県での6主要ターゲット地域と3フォローアップ地域において家族計画の実行が増加する。</p>
主な活動内容	<ul style="list-style-type: none"> JOHUDの社会開発拠点であるCDC（ヨルダン全土に約50ヵ所）を通じたLAC（地域プロジェクト支援委員会）による収入創出活動（LCC（地域ローン委員会）による山羊、養蜂のローンプログラム）。 ファシリテータ（参加型啓発活動員）16人、CST（地域啓発普及員）26人の能力開発。 IECプログラム（情報・教育・コミュニケーション活動による啓発活動）の実施。 MCHセンター（母子保健センター）を通じた医療従事者への研修などによる家族計画／リプロダクティブ・ヘルスのサービス強化。
事業の成果	<ul style="list-style-type: none"> 終了時のワークショップ参加者へのアンケートにおいて、全国平均を上回る近代的避妊手法の実行率が得られた（全国平均33%に対し、55%）⁸。 収入創出活動において受益者の9割が自信を得ており、かつ家庭内で意思決定に参加することができるようになったと回答している。 一つの家族計画プロジェクトのモデルとしての枠組みを提示（南部地域で同種のプロジェクト要請が出てきており、保健省にこのプロジェクトで作り出したシステムの利点が理解された）。
持続性の課題	<ul style="list-style-type: none"> 旧開発福祉支援でカラク県内の同地域で同内容のプロジェクトを継続中。第三国研修でジェンダー・アドボカシーを実施している。 金銭的インセンティブを付与⁹して半雇用形態をとっていたCST制度のプロジェクト終了後の持続性。 CSTという新たなシステムを定着させるための枠組み。
今後の方向性・課題	<ul style="list-style-type: none"> 具体的にどれだけ女性がエンパワーされたか、またその夫たちがどのような意識変容をしていかにについて時間の経過を踏まえた評価が必要。 JOHUDへの技術移転成果の他地域への活用（資金力がなく、他地域に展開する余裕がない）。
特徴的な支援アプローチ	<ul style="list-style-type: none"> これまでなかった仕組み、人員制度や役割をプロジェクトを通じて構築し、一から育成、従事する能力開発を主要な柱として位置づけた。特にCST（地域啓発普及員）の育成においては長期専門家が大きな役割を果たし、週4日は現場や戸別訪問に同行していた。CSTは医療従事者ではない地域の人材を活用していた点も特徴的。 カイロ会議の基本哲学である包括的アプローチを志向し、多くの組織を巻き込みつつ女性の開発参加・エンパワメント（WID）（地域住民のプロジェクトへのエントリー・ポイントという位置づけで収入創出事業を実施した）と家族計画普及を組み合わせる点で先駆的なプロジェクトであった。 効果的な学習プログラムとして参加型エンターエデュケート・プログラム（ビデオ、寸劇などで娯楽性を強め、少人数での規模のワークショップにより議論を誘発するもの）を提供。
JICAの有する独自性を生かした点	<ul style="list-style-type: none"> 王室系NGOであるJOHUDは政府機関並みの影響力を有しており、JICAの政府レベル機関との関係性づくりの強みが省庁レベルの調整に大きく寄与した。 アラビア語、文化背景に明るい協力隊OB、OGを専門家に起用し、時間をかけて現地住民との信頼関係を構築し、OJTでCSTを育成し、制度構築を図った。

⁸ ただし、プロジェクト終了時の国全体の平均値と県別の平均値を比較したところでは有意差は出ていない。プロジェクトの規模（例えば育成したCSTは27人）に対して比較対象である県の人口は20万人であり、プロジェクト期間中に県レベルで目に見える効果を出すことは難しかったものと思われる。

⁹ 1ヵ月当たり40JT（約6,000円）を支払っていた。USAIDから100JTで類似プロジェクトのために育成したCSTを引き抜く話も出てきたが、結局JICA側のプロジェクトに留まったという逸話がある。他方、金銭的インセンティブがないほうが持続性により効果があるのは理解できつつも、これが全くない状態でプロジェクトへの関与を求めるのは難しいという実情もあるとの説明があった。

表1-12 タンザニアンゲレンゲレ郡におけるHIV/AIDS対策のためのキャパシティ・ビルディング

事業形態	JICA小規模開発パートナー事業	
事業の種類	実施形態： 直営型 / パートナー型	支援形態： 意識啓発型（エンパワメント型） / サービス提供型
	支援対象：（コミュニティ・住民支援型） / （サービス供給者支援型） / 中央省庁・地方政府助言型	
援助実施主体	事業展開： （継続支援型） / ハンドオーバー型	支援内容： 包括的アプローチ型（村落振興型） / （分野特化型）
	特定非営利活動法人 ワールド・ビジョン・ジャパン	
カウンターパート/協力機関	タンザニア政府、モロゴロ州ンゲレンゲレ郡行政	
対象地域概要	モロゴロ州ンゲレンゲレ郡の12カ村	
裨益者の概要	約2万人：ンゲレンゲレ郡の医療従事者、保健ボランティア、学校教員、地域リーダー、伝統的助産師、祈禱師、宗教指導者、青年、一般住民 約4万人：ンゲレンゲレ郡人口	
概算費用	約13百万円（JICA小規模開発パートナー事業費999万円、自己資金約300万円）〔内訳：直接費11.9百万円（日本人関連2.4百万円、機材供与関連1.2百万円、現地業務費8.1百万円）、間接費1.1百万円〕	
援助実施体制	<pre> graph TD JP[日本政府] --- JICA_HQ[JICA本部] JICA_HQ --- JICA_TOKYO[JICA東京] JICA_HQ --- JICA_TANZANIA[JICAタンザニア事務所] JP --- TANZANIA_GOV[タンザニア政府] TANZANIA_GOV --- MOROGORO_GOV[モロゴロ州ンゲレンゲレ郡行政] MOROGORO_GOV --- WJ[ワールド・ビジョン・ジャパン] WJ --- WJT[ワールド・ビジョン・タンザニア] WJT --- NGH_HIV_AIDS[ンゲレンゲレHIV/AIDS事業] WJT --- NGH_REGIONAL[ンゲレンゲレ地域開発援助事業] NGH_HIV_AIDS --- PM[プロジェクト・マネジャー] PM --- PC[プロジェクト・コーディネーター] PC --- EDU[教育担当] PC --- ACC[会計] NGH_REGIONAL --- PO[プログラム・オフィサー] PO --- PCD[プログラム・コーディネーター] PCD --- STAFF[スタッフ7人 会計1人] NGH_HIV_AIDS --- SC[ステアリング・コミッティ] SC --- PE[ピア・エデュケーター] SC --- BC[ボランティア・カウンセラー] SC --- HIV_AIDS_CLUB[HIV/AIDSクラブ] PE --- R1[12村住民] BC --- R2[12村住民] HIV_AIDS_CLUB --- R3[12小学校2中学校] </pre> <p>出所：高橋報告資料を基に近藤作成。</p>	
実施期間	2002年7月～2003年6月	
事業を選定・開始した経緯と背景	<ul style="list-style-type: none"> ・タンザニアでは、成人の10%がHIV/AIDSに感染しているとされており、感染率は深刻である。 ・ンゲレンゲレ郡の対象地は、7つの軍事施設にはさまれ、軍人たちが夜ごとに繰り出す繁華街を含むため、HIV/AIDSの感染率が急増する可能性が高い。 ・対象地域でHIV/AIDS対策を実施しているNGOがない。 ・本実施団体は1996年からの同国で地域開発援助事業を通して政府と関係した経験がある。 	
事業の上位目標と目的	<p>上位目標：HIV/AIDSを含む性感染予防への行動変容。</p> <p>プロジェクト目標：保健機関・教員・民間医療従事者など、ヘルスサービス・プロバイダーのHIV/AIDSおよび性感染症の知識・技術を高め、住民への啓発教育や感染者ケアの体制を整備強化する。</p>	
主な活動内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ヘルスサービス・プロバイダー、村リーダーのトレーニングを目的としたワークショップを実施する。 ・ピア・エデュケーターの養成、ハイリスクグループの組織化、配布教材の制作など。 ・カウンセリング・ボランティアの養成などを行い、HIV感染者・エイズ患者およびその家族に対するカウンセリング体制を確立する。 ・臨床医・検査技師の研修、医療機関のネットワークング、医薬品や診療器具の供与、コンドームの配布経路および流通経路の検討などを行い、性感染症ケアサービスの体制を強化する。 	

NGO-JICA草の根展開型事業の経験分析

事業の成果	<p>住民および保健関係者を教育し、住民への保健教育体制の確立により、HIV/AIDSの知識普及および行動変容が見られた（事業実施開始時および終了時評価による数値）。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住民にHIV/AIDSの知識が普及した（96%）。 ・HIV/AIDSについて話をすることに對する社会的差別（スティグマ）が減少し、話しやすくなった（公共で自由に話せる。60.9%→82%）。 ・HIV/AIDSの理解により行動の変革がもたらされた（16%→56.7%）。 ・安全な性交渉をするようになった（16.3%→44.8%）。 ・コンドームの利用の増加、常時使用（13.9%→27%）。
持続性の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・活動が存続するように、住民組織のNGO登録を進め、資金、ネットワークおよびキャパシティを高めるように活動している。 ・住民組織が、地域行政とのネットワークを持ち、地域住民の訓練ができる力を持っている。 ・経済力を向上するため、小規模ローンの仕組みを形成中である。 <p>〈提案〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・州や県行政と関係するJICA事業からの州や県との間の調整部分に関する情報交換や、マイクロレベルの人材をトレーニングする仕組みなどを本事業においても実施できれば、行政上の問題にも関与でき、全体として持続性が高められる。
今後の方向性・課題	<ul style="list-style-type: none"> ・2003年10月から3年間本事業を開発パートナー事業として継続することとなった（本対象地域だけでなく違う郡でもさらに活動を進め、ホームベイスドケア、モバイルクリニック、VCT・ユースセンターなどを建てて事業を進める）。 ・本実施団体による同地域の事業（地域開発援助事業など）により、本事業を継続してサポートする。 ・社会的問題として、貧困とHIV/AIDSの関係、ジェンダー、社会へのインパクト、若年層の問題、および農村と都市の格差といったものが課題となっている。 ・VCT、医薬品（HIV抗体キット、STI治療薬など）が不足しているだけでなく、供給システムが不安定である。 ・基本的な医療サービスへのアクセスが不足している。
特徴的な支援アプローチ	<ul style="list-style-type: none"> ・住民の代表、地域医療関係者などによる「ステアリング・コミッティ」を形成。 ・訓練を受けた人々が自分たちのピア（仲間）に対して継続的に教育をしていくという体制を構築する。 ・月ごとの活動計画を現地の関係者が自分で作り、それを基に報告し、問題を解決していく方法をとる。 ・住民への教育効果の高い方法を選び実施した。例えば、予防の方法などを歌と踊りにして伝え、ビデオによるHIVやSTI教育など、効果的に多くの人が集めた。リスクが非常に高い小学生や青年に、HIV/AIDSに関する情報を効果的に与えるため、村ごとのサッカーの試合を行い、ハーフタイムにヘルス・エデュケーションのセッションを持った。
連携の効果・その要因	<ul style="list-style-type: none"> ・非公式な形ではJICA専門家と情報交換をしたことで視野が広がった。 ・小規模な資金の事業であっても連携事業として多大な事務処理が求められ、困難であった。コピー機、車両もなく、コピーを取るだけでも車で片道約1時間も要したので、四半期報告ごとの領収書原本提出や3月20日までの精算報告の実施など、容易でなかった。
JICA・NGOの独自性や連携上の相互補完性等	<p>〈提案〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事業のスキームの中にNGOが地域行政と公式に交渉し、働きかけられる仕組みをつくる。 ・村から郡、県、省へと行政レベルに働きかけ、保健サービスの仕組みを改善する活動をJICAと共同で行う（NGOの強みを活かし、JICAを通じて行政とより深く関係し提言する機会を持たらいたいと思う）。 ・JICA事業の定期報告にNGOが参加し、JICAもNGO事業の委員会に参加し情報交換をする（効率的にNGOとJICAの事業同士のつながりを構築、州や県に働きかけるJICA事業に住民からの視点の情報をNGOが提供、行政の情報をJICAがNGOに提供、など）。 ・関連分野の政策提言にNGOが公式に参加し、意見を反映させられたらいいと思う。 ・効率的で、NGOにとって使いやすい制度への改善、または支援金の拡大を図ってほしい。

表1-13 タンザニアモロゴロ州保健行政強化プロジェクト

事業形態	技術協力プロジェクト（旧プロジェクト方式技術協力）	
事業の種類	実施形態： （直営型）／パートナー型	支援形態： （意識啓発型（エンパワメント型））／サービス提供型
	支援対象：コミュニティ・住民支援型／（サービス供給者支援型）／（中央省庁・地方政府助言型）	
	事業展開： 継続支援型／（ハンドオーバー型）	支援内容： 包括的アプローチ型（村落振興型）／（分野特化型）
援助実施主体	JICA人間開発部	
カウンターパート／協力機関	モロゴロ州保健行政チーム（Morogoro Regional Health Management Team） モロゴロ州内6県保健行政チーム（Morogoro Council Health Management Teams）	
実施期間	2001年4月～2006年3月	
対象地域概要	モロゴロ州全土（面積73,039km ² ）	
裨益者の概要	モロゴロ州住民（約176万人）	
概算費用	プロジェクト開始から2003年度まで合計約313百万円〔内訳：研修員関連19百万円、専門家関連233百万円、機材供与関係28百万円、現地業務費関連33百万円〕	
援助実施体制	<p>（タンザニア側）</p> <p>（日本側）</p> <p>合同調整委員会</p> <p>タンザニア政府</p> <p>地方自治体</p> <p>保健省</p> <p>長期専門家</p> <p>モロゴロ州政府</p> <p>モロゴロ州保健行政強化プロジェクト</p> <p>（専門家：JET） チーフアドバイザー 業務調整 保健情報管理 保健行政管理 保健行政計画</p> <p>在タンザニア日本大使館</p> <p>JICA タンザニア事務所</p> <p>JICA本部</p> <p>（地域担当部） アフリカ部</p> <p>（事業担当部） 人間開発部</p> <p>（機材調達） 調達部</p> <p>（専門家派遣） 派遣支援部</p> <p>（研修員受入） 国内事業部</p> <p>JICS （専門家携行機材・ 供与機材調達）</p> <p>JICA国内機関</p> <p>（研修員受入） 国立保健医療科学院、 あいち小児保健医療総合センター</p> <p>国内委員会（6人）</p> <p>出所：菊地作成。</p>	
事業を選定・開始した経緯と背景	<ul style="list-style-type: none"> ・1990年代後半、タンザニアにおいては保健セクター・ワイド・アプローチに則ったhealth sector reformと、それと並行した中央政府から地方への大幅な権限委譲を伴う地方分権改革が進められており、保健事業のみならず実質的な地方行政の実施主体が県となること規定された。 ・これを受け、県による事業監理と人材研修が県の上位である州の担当とされたが、州・県ともに行政能力は脆弱なため、モロゴロ州/州内6県行政による保健サービス改善のための行政能力強化支援を実施することとなった。 ・また、世銀を含む各ドナーが設立したコモン・バスケット・ファンドの資金が地方、特に県レベルに直接分配されたことにより、県/州政府が予算を適切に策定、執行するための行政能力を強化するニーズが一層高まった。 	
事業の上位目標と目的	<p>上位目標：モロゴロ州における保健サービスの質が向上する。</p> <p>プロジェクト目標：HSR（保健セクター改革）とLGR（地方行政改革）に一致し、モロゴロRHMT（州保健行政チーム）の運営管理能力が向上する。</p>	
主な活動内容	<ul style="list-style-type: none"> ・情報機器整備・使用訓練、情報システム構築支援、通信ネットワーク整備と技術訓練により保健情報（医療）データ管理システムを向上させる。 ・業務情報共有、チーム内相互研修/視察、情報センター促進などにより業務経験/情報の共有と連携活動の促進を図る。 ・計画監理、評価手法トレーニング、ツール開発などによりモロゴロ州/6県HMTs（保健行政チーム）の計画・実施・モニタリング能力を向上させる。 	
事業の成果（中間評価）	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクト開始より2年半強が経過した時点で、チーム構成員の自己評価により、保健情報管理システム構築および州/6県HMTs内の経験/情報共有が向上したことが意識されている。 	

<p>持続性の課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・州／6 県合計50人（2003年11月時点）のカウンターパートに対し、個々人ではなくチーム組織としての総合的な能力向上支援を行っていること、また機材投入を最低限必要な通信情報機器のみに留めているため、通常JICAプロジェクトで考えられる持続性の懸念は少ない。 ・先方の主体性を最重要視し、行政能力向上の一環としてプロジェクト実施予算をモロゴロ州／6県に相応の分担を求め実現していることも持続性確保の一手段といえる。 ・マネジメント強化の面からモロゴロ州ムズンベ大学からは経営管理の講師を招いているほか、モロゴロ州で同じく保健行政強化を目的に活動しているカナダとの無線を活用したレファラルシステムの水平展開についての連携、また他州（カゲラ州）で同様のプロジェクトを展開しているデンマークとは情報交換を計画している。
<p>今後の方向性・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・州／6 県HMTsのcompetencyを明確化するためのHexagon-spider – web-diagramにおいては、特に州／6 県複数アクター間（主にHMTs外部との）の調整能力の向上がプロジェクト後半の課題とされている。また、地方行政の基盤としての各事務所機能整備も未だ十分とはいえない。 ・州／6 県HMTs行政が、これまでのプロジェクトにより改善されてきた保健情報システムを通じて、より地域住民のニーズに沿ったevidence-basedな保健活動を展開していける方向での支援が必要とされている。 ・他方、プロジェクトは州／6 県の保健サービス活動に直接介入していないため、州民の保健指標の向上をもってプロジェクトの評価基準とすることの妥当性判断が難しい。保健行政能力向上を客観的に判断する指標、手法の検討が必要とされている。
<p>特徴的な支援アプローチ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・保健行政能力向上のために何をすべきか、プロジェクト協力計画策定自体を行政能力養成の一環と位置づけ、self-reliance, self-determination, partnershipを基本として日本側専門家は前面に出ることなく活動・投入内容検討段階からタンザニア側の主体性、議論と問題意識に基づいた計画策定を支援した。 ・パイロット県やサイトを設けることなく、州／6 県HMTsを水平的に協力対象としているが、特に州HMTに対しては6 県の保健行政を指導監督するために必要となる支援を実施するよう配慮している。 ・他方、保健省配属のJICA専門家とも連絡を密にすることにより、日本の協力案件との連携に限定せず、タンザニア保健セクターにおける開発援助との協調を志向している。
<p>JICAの有する独自性を生かした点</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・中央の保健省配属の専門家を通しての情報収集と活動の調整、元青年海外協力隊員の知見の短期専門家としての活用、医療特別機材供与枠での通信機器の設置、現在計画されている感染症対策など、JICAの対タンザニア保健分野協力全般を活用した活動を展開している。 ・プロジェクト開始当初はスワヒリ語、タンザニア地方部の文化背景に明るい青年海外協力隊OGを専門家に起用し、日本人専門家が主導せず常にタンザニア側の議論を引き出す方向付けを行い、カウンターパートとの信頼関係醸成に寄与した。

表1-14 ラオス国立メディカルリハビリテーションセンターにおける車椅子製造支援計画

事業形態	JICA開発パートナー事業	
事業の種類	実施形態： 直営型 / パートナー型	支援形態： 意識啓発型（エンパワメント型） / サービス提供型
	支援対象：コミュニティ・住民支援型 / サービス供給者支援型 / 中央省庁・地方政府助言型	
事業展開：	（継続支援型） / ハンドオーバー型	支援内容： 包括的アプローチ型（村落振興型） / 分野特化型
援助実施主体	特定非営利活動法人 難民を助ける会（AAR）	
カウンターパート／協力機関	国立医療リハビリテーションセンター（NRC）（関係省庁：保健省）	
対象地域概要	ビエンチャン特別市 NRCおよび地方リハビリテーションセンター（PRC）ほか	
裨益者の概要	NRC職員、PRC職員、車椅子を必要としている障害者および車椅子製造・溶接に興味のある障害者	
概算費用	合計約107百万円（全プロジェクト期間）	
援助実施体制	<p>出所：各種参考資料を基に緒方・竹崎作成。</p>	
実施期間	2000年12月15日～2003年12月14日（3年間）	
事業を選定・開始した経緯と背景	<ul style="list-style-type: none"> ・AARは、カンボジアやタイで障害者を対象とした車椅子製造職業訓練などの経験を持ち、ラオス国内では教育分野での活動を始めていた。 ・ラオスでは人口の約1%（5万～6万人）が障害のため車椅子を必要としている、と推定されている。ラオス政府は障害者支援の重要性を認めつつも、国内で唯一の車椅子製造機関であるNRCでの車椅子製造台数は月2台（1998年）だった。 ・AARから提出された本プロジェクトのプロポーザルは、①ラオスのニーズが高い、②BHN支援として国別事業実施計画との整合性が高い、③他ドナーの協力がなく支援効果が高い、などの理由から採択された。 	
事業の上位目標と目的	<p>上位目標：ラオス障害者の社会参加と自立の推進。 プロジェクト目標：NRCにおける車椅子製造、提供部門強化。</p>	
主な活動内容	<ul style="list-style-type: none"> ・技術者に対する研修の実施（日本、ラオス、ラオス近隣諸国において） ・地方公務員に車椅子修理研修を実施 ・PRCの理学療法士（1人ずつ）に研修を実施 ・車椅子工房の建設 ・NRC技術者ととともに、障害者技術者を育成 ・車椅子配付システム整備計画の策定 ・資機材の購入や在庫管理に関する運営上の技術をNRC技術者に移転 	
事業の成果	<ul style="list-style-type: none"> ・NRC技術者の技術力の向上 ・NRC技術者のリーダーシップ能力の育成 ・PRCにおける将来的な車椅子製造に向けての技術向上 ・NRCの車椅子工房の改善 ・障害者への車椅子製造技術の移転 ・中央、地方における車椅子配付運営システムの改善と向上 ・回転資金制度の設立 ・ラオス人スタッフ管理運営能力の向上 	
持続性の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・車椅子は必要とする大部分の人にとっては高価なものであるが、スポンサーおよび受益者の応分負担に基づく回転資金制度の導入により、自立発展性の向上に多大な努力がなされた。 ・すべての援助が今すぐ終了したとしても、技術者の車椅子製造能力や製造環境は改善されており、自立発展していくものが多い。 ・車椅子製造の技術者が工房の運営を担っていくうえで必要な事務処理およびマネジメント能力の向上（特に資金調達能力）は、今後の大きな課題である。 	

NGO-JICA草の根展開型事業の経験分析

<p>今後の方向性・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・開発パートナー事業終了後も、AARはNRC車椅子工房への支援を継続する。本事業は、車椅子製造台数の増加に関して大きな成果をもたらしたが、車椅子工房が自立運営され、障害者へ良質な車椅子や三輪車を持続的に提供していけるようになるためには、まだ支援が必要であると判断したためである。2004年11月より3年間、草の根技術協力事業パートナー型により、フェーズⅡを実施中。 ・地方遠隔地に住む障害者にも、より効率的、効果的に車椅子とその関連サービスが提供できるように、NRCとPRCとの協力体制の強化に努める。
<p>特徴的な支援アプローチ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・スポンサー制度（貧困層の障害者に代わり、団体・個人が車椅子の代金を支払う制度）をプロジェクトの持続性のために実施。 ・JICA、AAR、NRCの3者が出席するJoint Coordination Committee会議を四半期ごとに実施し、事業の進捗状況の報告や重要な活動計画や方針について話し合いを持ちながら実施した。
<p>連携の効果・その要因</p>	<p><メリット></p> <ul style="list-style-type: none"> ・NGOならではの着眼点（車椅子の需要と供給のギャップに注目）やアイデア（スポンサーシップ制度の活用ほか）がプロジェクトを成功に導いた。 ・AARとJICAそれぞれの特性・役割を活かし、AARが現場での活動を主に担い、JICAは先方政府機関への申し入れ（ハンドオーバーなど）を中心に行った。 ・一NGOの意見をなかなか聞いてくれないラオス政府との交渉が、政府機関（JICA）がサポートすることでスムーズに進んだケースが多く見られた。 ・JICAは、中央のみならず地方を含めたAARとの連携事業を通して、地方を含めたラオスの障害者の現状、行政の体制・取り組みなど、貴重な情報が得られた。 ・一国の車椅子提供支援事業の持続性を保つためには、民間団体による草の根レベルの支援では限界がある。JICAという政府機関との連携事業であったからこそ、NRC内車椅子工房の「組織強化」、さらに「持続性の確保」への取り組みが可能であった。 ・JICAのほかのスキームの人的ネットワーク（シニアボランティアや青年海外協力隊（Japan Overseas Cooperation Volunteers: JOCV）など）と連携できた。 ・事業開始から終了時の体制まで長期的視野に立った事業の立案・管理の徹底ができた。日本の事務局が現地の状況を把握するための出張費が出ることも、この点に大きく役立った。 ・3年間分の資金が事前に確保されたため資金調達労力の削減が図れ、その分事業内容へのコミットを深めることができた。 ・間接費、本部スタッフの給与、ソフト費がすべて認められて助かった。 <p><デメリット></p> <ul style="list-style-type: none"> ・本件において連携によるデメリットとして明記すべきものは特になく、結果としていい勉強にはなったものの、AARとJICA両者の考え方の違い（具体的に3点①持続性の考え方、②オーナーシップの考え方、③予算とその執行および精算）から、多くの時間をかけてすり合わせる必要があったことは双方にとって大変な作業であった。 ・JICA本部、JICAラオス事務所、AAR東京、AARラオスの4事務所が関わるため、事業に対する理解や考え方に多少の温度差があった。JICAもNGOも一段と「現場主義」、「現地への権限委譲」が進めば、よりスムーズな事業運営ができるのではないかと考える。 ・開発パートナー事業はJICAの事業をAARが受託している形のため、双方とも遠慮してしまい、誰の事業であるかという認識が図れず、意思決定系統が不明確だった。誰の事業か明確にすれば、JICAとAARのコミットメントはより増し、意思決定系統もはっきりし、現場での事業運営しやすくなり、事業の質も向上したと思われる。 ・NGOとして現実的な計画・予算を立てるように努力すべきであるが、JICAとしても予期せぬ状況変化に柔軟な予算運用で対応していただけるとありがたい。外務省のNGO無償支援のように20%内までは費目間の変更可能などの余裕があればよいし、また追加予算も認め、その手続きも簡略化したらいいと思われる。 ・予算の返却が可能か不可能かJICA職員によって説明が異なり、予算に関するガイドラインのような冊子があるとよかった。 ・JICAに提出する書類が日本語での作成ではなく、英語での作成もできれば、効率的にローカルスタッフの育成も行えてよかった。 ・デメリットとされる事項の多くは、事前の双方の情報共有が進めば改善可能と思われる。
<p>JICA・NGOの独自性や連携上の相互補完性等</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・JICAとの連携により、NGOが政府レベルでの働きかけができる。NGOと連携することで、JICAはその着眼点やアイデアなど、学ぶ点が多い。 ・現場での活動を主に担うNGOに対し、JICAは先方政府機関への働きかけを在外事務所中心に行うなど、NGO事業の側面支援を実施。NGOとJICAがそれぞれの特性を活かし、連携・協力することによって、より効果的・効率的な事業実施が可能となるといえる。

表1-15 バングラデシュリプロダクティブヘルス地域展開プロジェクト

事業形態	JICA開発パートナー事業	
事業の種類	実施形態： 直営型 / パートナー型	支援形態： 意識啓発型 (エンパワメント型) / サービス提供型
	支援対象：コミュニティ・住民支援型 / サービス供給者支援型 / 中央省庁・地方政府助言型	
援助実施主体	事業展開： 継続支援型 / ハンドオーバー型	支援内容： 包括的アプローチ型 (村落振興型) / 分野特化型
	財団法人 ジョイセフ (家族計画国際協力財団) (JOICFP) (バングラデシュ家族計画協会 (FPAB) と共同で事業実施)	
カウンターパート/協力機関	保健家族福祉省 (MOHFW)	
対象地域概要	ナルシンディ県パンチドナ・ユニオン フェニ県ドゥリア・ユニオン	
裨益者の概要	ナルシンディ県パンチドナ・ユニオン：23,245人 フェニ県ドゥリア・ユニオン：23,168人	
概算費用	約86.2百万円 (2003年度までの年度ごとの精算確定金額の合計)	
援助実施体制	<p>2 地域 (ナルシンディ県パンチドナ・ユニオン、フェニ県ドゥリア・ユニオン)</p> <p>出所：各種参考資料を基に緒方・竹崎作成。</p>	
実施期間	2001年3月16日～2004年3月31日 (3年間)	
事業を選定・開始した経緯と背景	<ul style="list-style-type: none"> ・バングラデシュの女性のリプロダクティブヘルス (RH) に関する指標はほかの途上国に比べても低く、RHの向上はバングラデシュの開発政策においても重要な位置づけとなっていた。 ・日本のNGOであるJOICFPは、1992～1999年にわたって国連人口基金の支援のもと、現地ローカルNGOのFPABとの連携で家族計画 (FP) とRHの改善を目的とした家庭開発統合プロジェクト (IFDP) を実施した。この経験をもとに、JOICFPは対象地域の女性のエンパワメントを通してRHのサービス向上を図ることを目的としたプロジェクトを企画し、JICAに対して開発パートナー事業としての実施を提案した。 	
事業の上位目標と目的	<p>上位目標：プロジェクト地区の女性のRHの改善を図る。</p> <p>プロジェクト目標：エッセンシャル・サービス・パッケージ (ESP) という政府政策に沿ったRH・FPサービスの利用の向上を図る。</p>	
主な活動内容	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民の組織化→女性グループの組織化・家庭開発ボランティア (FDV) の育成 ・地方自治体 (ユニオン) の巻き込み→諮問委員会、運営委員会の設置 ・質の高いRHサービスの提供 (ESPの提供) →女性への配慮 (サービス提供者もほとんどが女性) ・女性のエンパワメント (健康、教育、経済活動という包括的・セクター横断的アプローチにより女性の能力強化を図る) →健康教育 (公衆衛生・寄生虫予防活動)、生活に根ざした識字教育、職業訓練 (女性・少女対象)、収入創出活動 (マイクロクレジット) ・多目的女性研修センターの改修 	
事業の成果	<ul style="list-style-type: none"> ・RHとFPのサービスの強化 (クリニック機能を有する多目的女性研修センターが、ESPを提供する拠点として地域住民に有効に活用された) ・女性の健康に関する知識、能力の向上 (参加した女性は健康に関する基礎的な知識と職業技術を習得し、マイクロクレジット活動によって得た資金で子供の駆虫薬を買ったり、ミシン教室の卒業生のはほぼ半分が作成した衣類で収入を得ていた。FDVによる健康教育を通じて、女性が健康のためによりよい選択をするのに必要な知識と能力が向上した)。 ・関係機関のキャパシティ・ビルディング (JOICFPと共同事業したFPABの組織的能力やプロジェクト関係者の能力が強化された)。 	

NGO-JICA草の根展開型事業の経験分析

持続性の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・家族計画分野で古い歴史・実績を持つ現地NGO（FPAB）は、JOICFPによる技術支援で組織の強化がなされたことで、組織面および技術面でプロジェクトの自立発展性はさらに高まったといえる。
今後の方向性・課題	<ul style="list-style-type: none"> ・本プロジェクトによって組織強化されたFAPBによって、中央政府、地方行政、地域住民とのさらなる連携・協力を進めていくことが期待される。 ・これまでの活動を継続していくためには、財政面での自立発展性を確保する必要がある、今しばらく外部の支援が必要である。
特徴的な支援アプローチ	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクト開始前に作られたPDM（Project Design Matrix）がプロジェクトの進捗管理のツールとして活用された。モニタリングは定期的実施され、計画の修正は入念に検討されプロジェクト関係者の合意のもとで導入された。 ・プロジェクト関係者やJOICFP、FPAB相互のコミュニケーションが月例ミーティングや定期的な報告で保たれた。また、諮問委員会や運営委員会の機能もプロジェクト関係者や地域住民との円滑なコミュニケーションを維持するのに役立った。 ・FDVやスーパーバイザーによるフィールドレベルの活動によってコミュニティとのよい関係が構築できた。 ・保健、教育（識字教育）、収入創出活動を取り入れた包括的アプローチは、地域住民の意識を啓発し、女性が社会活動に参加しやすい環境づくりに役立ち（＝女性のエンパワメント）、プロジェクトにプラスの効果を引き出す相乗効果を発揮した（特に、RH/FPサービスの改善、地域女性のRH/FPに対する知識の向上や行動の変化、その結果としてのサービスへのアクセスの改善に貢献した）。 ・マギーエプロン、妊娠シミュレーター、挿絵入り教材は地域の女性を対象としたRH/FP教育に効果的であった。 ・JOICFPの短期専門家による技術指導は現地NGO（FPAB）の主体性を確保しつつ行っており、現地NGO（FPAB）の組織・技術強化に効果的であった。 ・RH/FP分野の専門性や語学力を駆使したJOCVとの連携は、FDVの技術向上ばかりでなく、地域住民との接点を広げた。
連携の効果・その要因	<p>〈メリット〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ほかのスキームとの連携の促進（研修員受入、JOCV派遣、JOCV婦国隊員NGO活動支援事業、草の根無償資金協力事業など）。 ・JICAとJOICFP双方の広報活動による相乗効果（各種視察受け入れ、ホームページでの紹介などに効果を発揮）。 ・JICAの優位点（政府とNGOとの交渉・連携の促進、NGOのグッドプラクティスを相手国政府事業に反映可能、JOCVなどのJICAの人材を活用可能）とNGOの優位点（住民の行動変容を促す活動（BCC）、エンパワメント、住民への直接裨益、セクター横断的アプローチ）をそれぞれ有効活用できる。（JOICFPにとっては、バングラデシュ政府関係者や地方行政との交渉が容易になり、彼らとの連携が円滑になりつつあることなど）。 ・JOICFPの過去の蓄積が活用できた（長年地域にコミットしている人材、活動地域の詳細な状況に関する情報、人脈、活動・成果の蓄積）。 ・特化した分野で、政府とNGOとの連携ならびに中央・地方政府の縦割り行政を横断的に結びつけることができた。 ・JICAの母子保健セクターの協力プログラムの構成要素の一部として位置づけられ、今後の展開の可能性が拡大した。 ・相手国政府の業務範囲（縦割り）、人員・人材・予算などの影響に左右されず、現地の優秀なNGOと共同で活動を行うことができた。 ・現地での必要性に応じて活動内容を柔軟に変更することができた。 <p>〈デメリット（今後の課題）〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・面的な広がり、サービス提供の持続性を確保するために、相手国政府機関の関与が必要。 ・案件開始までの手続き（国際約束の締結にかかる日本とバングラデシュ政府双方の調整）に仮採択から約1年半を要した。
JICA・NGOの独自性や連携上の相互補完性等	<p>〈連携事業の制度への提言〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・開発パートナー事業の利点や反省点の含んだ経験を活かし、関係スキーム（PROTECOや草の根技術協力事業）に反映する。 ・専門機関としてのNGOの活用（日本のODAにより、相手国の人々により「直接届く援助」と、地域の事情または特定の分野に精通した個人または組織の活用）。 ・セクター横断的な草の根的NGOの協力を活かす柔軟なスキームづくり（特定のセクターだけに留まらないNGOのアプローチを活かすために）。 ・社会開発分野の事業や住民の行動変容に関わる活動には長い時間がかかることから、それに併せた長期的な協力期間が必要。 ・現場中心主義（JICA在外事務所への権限委譲の促進）。 ・プロジェクトの持続性を評価するためには、それを測る新たな指標の開発が必要。 ・JOICFPの長年にわたる事業の一部としてJICAと連携事業を実施していることで効果（成果）が発現している。本連携事業による効果だけではないことをJOICFPとJICA双方が認識したうえで、連携事業上でその効果を増幅させることに努めるとともに、広報を行ううえで効果（成果）に対して双方が留意することが必要。

表1-16 カンボジア住民参加型農村地域基礎教育改善計画

事業形態	JICA開発パートナー事業	
事業の種類	実施形態： 直営型 / パートナー型	支援形態： 意識啓発型（エンパワメント型） / サービス提供型
	支援対象：（コミュニティ・住民支援型） / サービス供給者支援型 / 中央省庁・地方政府助言型	
	事業展開： 継続支援型 / ハンドオーバー型 （対象3地域への支援は終了し、2年間のフォローアップ実施。）	支援内容： 包括的アプローチ型（村落振興型） / 分野特化型
援助実施主体	社団法人 シャンティ国際ボランティア会（SVA）	
カウンターパート/協力機関	カウンターパート機関：スヴァイリエン州教育局（PEO） 関係機関：州農村開発局（PRDO）	
対象地域概要	カンボジア王国スヴァイリエン州の3コミュニティ（3コミュニティ内の学校：トゥール・タトン校、トゥール・サラ校、プレア・ボンリエ校）	
裨益者の概要	対象地域住民	
概算費用	合計約75百万円（全プロジェクト期間）	
援助実施体制	<p>出所：各種参考資料を基に緒方・竹崎作成。</p>	
実施期間	2000年10月1日～2003年9月30日（3年間）	
事業を選定・開始した経緯と背景	<ul style="list-style-type: none"> カンボジアでは、ポルポト支配や内戦によって教育環境が破壊されたため、教育施設の不足が深刻であり、教員養成が児童数に追いつかず教育の質が低下するなど多くの課題を有している。本事業は児童数に対して教室数が不足し、かつ校舎の老朽化が激しいスヴァイリエン州の3地区を対象にした。 カンボジアの農村地域における基礎教育環境の改善を、住民参加によるコミュニティ開発により促進する本プロジェクトは、教育改革に乗り出したカンボジア側の高い需要に応えるものであり、かつカンボジア国別事業実施計画において農村開発を重点分野とするわが国の方針にも合致することから、1999年度開発パートナー事業として採択された。 	
事業の上位目標と目的	上位目標：対象地域の基礎教育水準が向上する。 プロジェクト目標：対象地域の基礎教育環境を整備する。	

<p>主な活動内容</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・住民参加型で学校校舎を建設（学校建設委員会の設置、校舎の活用やメンテナンスのモニタリング、地域リーダーや教員への校舎メンテナンス講習など） ・校内に井戸、トイレ設置（児童対象に衛生講習会を実施、利用のモニタリングなど） ・机、椅子、黒板など、各教室に備品を設置（管理能力向上のため職員室も改善） ・就学前教室の開設（就学前学級教員を研修、備品を供与、モニタリング・指導など） ・学校図書館の開設（教員を研修、図書館の備品を供与、移動図書館用バイクを供与、モニタリング・指導など） ・対象地域の貧困緩和につながる自助努力の促進（基礎教育改善のための基盤づくり） → コメ銀行の設立、伝統音楽活動、コミュニティ開発に関わる仏教僧ならびに校長をはじめとする地域リーダーの研修 ・事業関連データの収集・調査活動を実施（必要に応じてプロジェクト関係者とデータ共有、カウンターパートの州教育省と合同モニタリング実施など）
<p>事業の成果</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・小学校建設・運営により、教室不足が軽減した。 ・学校にトイレ・井戸といった衛生施設が設置された。 ・教育備品の供与により、備品不足が緩和された。 ・就学前教室の運営により、就学前の子供に教育の機会が作られた。 ・就学児童に図書館活動が提供された。 ・学校委員会や寺委員会の教育に対する活動が多様化したり、地域リーダーが自発的に教育環境整備に参加したりと、地域リーダーの教育環境整備に対する意識が深まった。 ・対象貧困世帯のうち50%の世帯がコメ銀行の目的を正しく認識してコメ銀行に参加し、住民の相互扶助意識が高まった。 ・伝統音楽楽団の演奏機会も多く、カンボジア文化を継承する環境が作られた。
<p>持続性の課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・関係者が、学校校舎・コメ銀行・図書館活動・就学前学級実施・伝統音楽楽団の重要性を認めながらオーナーシップがある限り、各コミュニティで運営管理可能と思われる。 ・絵本の補充については、公的予算や住民の寄付で賄っていく予定であるが、NGOなど以外から一般的に絵本が出版されていないカンボジアにおいては限界があるので、事業終了後2年間、年に一度モニタリング時にSVAから絵本の追加・交換が行われる予定。 ・地域リーダーや寺委員会がほかの各委員会とつながり協力を深めている。 ・学校運営委員会は、住民から寄付金を集めて学校施設の維持管理を行っていく予定。 ・コメ銀行の資金を学校や図書館の維持管理の資金源に当て込んでおり、自然災害や返済回収の不備のために資本米がなくなりコメ銀行の活動ができなくなる場合、地域の活動全体への影響が大きいことが懸念される。 ・伝統音楽楽団による演奏の収入は、規則に従って教育費と楽器修理費に一定の割合で委員会が確保している。楽団の維持に関しては、演奏者は年下の後輩を育成している。また、楽団の活動が地域の誇りにもつながっている（ただし楽団の活動として、伝統音楽の継承というよりも、児童の生活の足しとなっている点のみを重視しがちなのが懸念される）。 ・郡レベルの行政が各委員会を公式に認めている。また、州レベルの教育行政から必要に応じて学校運営へのアドバイスがあるなど、行政との協力的な関係もある。
<p>今後の方向性・課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・事業終了後2年間、年に1度モニタリング活動実施予定。本事業のインパクトとして、州教育局が地域に同様の学校運営を指導する計画を立てているため、その様子も併せてモニタリングを行う。 ・コメ銀行の資本米がなくならないように、貯蔵米全部を貸し出さず一部は換金して貯金しておくなど、運営方法にさらなる配慮をする必要がある。 ・中央省庁やPRDOへの事業報告をしているが、その報告からのフィードバックがない。本活動に関する行政レベルでの政策・システム構築が望まれる。 ・PEOレベルから中央省へ、制度改革などのさらなる発展への要請・提言が望まれる。
<p>特徴的な支援アプローチ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民の参加型アプローチを通じて、基礎教育環境の整備を行った。 ・直接教育現場を改善する活動のほかに、学校を取り巻く地域住民の貧困削減を図る自助努力を促す活動を行った。

<p>連携の効果・その要因</p>	<p>〈メリット〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・カンボジアにおいてJICAはこれまで首都圏を中心に事業を実施してきたが、地方において長年の活動から培ったSVAの経験、地域住民との信頼関係などが、地方展開に大変有利だった（SVAは既に対象地域での土地勘、信頼関係を築いていた）。 ・本件の実施によりSVAから貴重な情報（農村地域における初等教育の現状や村落における僧侶アチャラーの役割など）を得ることができた。さらに、その情報提供が結果的に、JICAの対カンボジア国別援助実施計画における協力プログラム「基礎教育の充実」の具体化への後押しとなった。 ・学校教育に直接関係するものとしてJICAが当初発想しなかった「伝統楽団の設立」や「コメ銀行」などが、各コミュニティのプロジェクトに対する関心を高め、住民の参加を促し、結果的にプロジェクトの自立発展性を支える要因となった（コミュニティによる学校維持管理実施により、住民それぞれのコミュニティへの帰属意識を高めた）。 ・学校への「トイレ・井戸の設置」による衛生教育によって、子供たちが家にもトイレが欲しいと家族に訴えたことなどから、当該コミュニティの中でトイレを設置する家庭が増加するなどの効果が見られた。 ・SVAとJICAが、互いの組織と人員をあげてプロジェクトを支援した。 ・SVAは、SVAカンボジア事務所スタッフによるサポートチームを結成し、同タイ事務所からのアドバイザー派遣など、会全体でプロジェクトをサポートした。これはカンボジア国内ばかりでなく、アジア地域で長年教育事業を展開し、豊富な経験と人材を有する同会ならではの支援策であった。一方JICAは、月例会合、JICA専門家の事業地視察、最終評価でのJICA専門家や在外事務所員のオブザーバー参加などを通して、JICAの専門家や在外事務所員による有益なアドバイスや情報の提供を行った。 ・SVA内部のキャパシティ・ビルディングになった（モニタリングシステムの確立、中間・終了時評価の実施）。 ・SVAにとって、事業開始当初から事業終了後の形が明確になった（そのため、住民組織、州教育局にハンドオーバーすることを考慮し、住民組織のキャパシティ・ビルディング、SVAと州教育局共同のモニタリングを図れた）。 ・3年間の事業実施のための資金繰りに心配がなくなり、スケジュール通りに事業を進められた（3年間で7500万円もの事業を民間支援のみで実施するのは難しい）。 <p>〈問題点（改善点）〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新スキームにおけるプロジェクトだったため、評価をどういう形態で行うかについて取り決めがないなど、事業を進めながら制度を作っていた面がある（中間・終了時評価にあたってJICAとして明確な方向をSVAに示せなかったなど）。また、事業開始時期の変更を柔軟にできなかった（1年目は開始がずれ、ほかの複数事業とはほぼ同時期に開始となり、SVAと住民組織が共にキャパシティオーバーとなった）。しかしながら、制度がゆるやかであったが故に（SVAに負担をかけた面は多々あったと史料するものの）、一つ一つの課題をSVAとJICAが話し合い、協力することで一緒に事業を作っていく結果につながったともいえる。 ・事業実施前のJICAとの契約承認、国際約束に時間がかかった。 ・報告・精算の調整すべてJICA本部、SVA東京事務所が窓口になったため、やりとりが複雑であった。契約交渉や帳簿のチェックを海外でできないだろうか？ ・精算スケジュールがタイトすぎる（海外事務所と東京事務所のやり取りを考えて、事業期間中に会計を閉めなければならない）。 ・事業開始前、教育省、州教育局との会議で、事業進捗報告のフローチャートができたが、実際は機能していなかった。JICA、SVA側でフォローする体制が必要であった（SVAから州教育局に報告書が提出されたが、州教育局から教育省へ提出されず、教育省内で共有されなかった）。 <p>〈気づき〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現地事務所と東京本部の役割分担をしつつ、案件運営を行うのが望ましい（案件主管は東京であったが、現場により近い現地事務所が主となって事業監理を行い、迅速な対応が可能になった。他案件へのフィードバックや広報活動は東京で行う）。
<p>JICA・NGOの独自性や連携上の相互補完性等</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・SVAとJICAとの連携・交流により、お互いの経験、知見、ネットワークを有効活用でき、プロジェクトに相乗効果を与えた。 ・JICAカンボジア事務所および専門家との定例会合など以外に、SVAカンボジア事務所スタッフによるサポートチームの結成や、SVAタイ事務所から定期的にアドバイザーを派遣するなど、長年アジア地域で教育事業を実施し、豊富な経験と人材を有するSVAならではの支援が行われた。

第2章 連携事業のメリットとその促進要因、 メリットを生み出せなかった要因

本章では、発表事例や意見交換で出たコメントから、連携事業の案件実施面および事業運営や組織面におけるメリット・デメリットを整理する。案件実施面では、「資金規模と安定性」、「援助スコープの広がり（相手国政府とのつながりや裨益対象拡大の側面）」、「協力終了後の事業展開／成果の持続性」の3つの側面から、事業運営や組織面では、「便宜供与・情報共有」、「事業運営の体制・プロセス」、「相互理解とキャパシティ・ビルディング」の3つの側面から整理する。いずれについても、連携により生じたメリットとそれを促進した要因、メリットが十分に発揮されなかった場合にはその阻害要因を示し、NGO、JICA双方にとってどのような点がメリット・デメリットと捉えられており、どのような要因が関与しているのかを浮き彫りにするよう試みた。

2-1 案件実施におけるメリット・デメリットとその要因

(1) 資金規模と安定性

- JICAと連携することにより、安定かつ規模の大きな資金提供を得ることで、先を見通した事業計画の策定が可能となることはNGO側にとっては大きな魅力。
- 他方、事業開始が何らかの理由で遅れ、見通しがつきにくい場合には、自己資金で対応せざるを得ず、逆にNGO側にとって財政的に困難な状況を招くこともある。
- 事業の開始時期を遅らせる原因は様々であろうが、JICAはこれを軽減する方策はないか、検討する必要がある。
- NGOからは、JICAとの連携が途上国側の援助依存を招く、NGOの自主性をそぐのではないかとの懸念も表明された。成果や成果の持続性、住民への移管のタイミングなどの観点からもさらに議論が必要だろう。

〈検討会での発表・意見交換から〉¹⁰

相乗効果 (●) / デメリット (△)	その要因
〈NGO側コメント〉 ● 資金規模の拡大や事業の計画性が向上した（独自／開福／草の根・東ティモールPHC、開パト・ラオス車椅子ほか多数） △● 予想以上の自己資金を要したため、その後の財政難に影響した（一方で、その間の活動経験が、その後の事業には役立つ）（独自／開福／草の根・東ティモールPHC） △ JICAと組むことで（援助依存性を生み）モラル・ハザードになることもある（第48回連携評価関連）	〈NGO側コメント〉 ● 3年間分の資金が事前に確保できる（開パト・ラオス車椅子） △ 事業の採択と契約まで1年を要し、（当該地域での活動の素地がこれまでなかったために）自己資金による準備活動を強いられた（独自／開福／草の根・東ティモールPHC）

¹⁰ 本表の内容は、コメントの後ろに（ ）で示した事例の発表における発表資料、もしくはNGO側、JICA側の発表者、検討会参加者が意見交換した内容から、関連する論点を要約したもの。以下、本章の同形式の表は同じ手法で作成。

(2) 援助スコープの広がり

1) 相手国政府（行政や政策）とのつながり

- 政府間技術協力の様々な活動を通じ、当該政府との信頼関係やネットワークを構築しているJICAとの連携により、相手側行政機関との交渉が円滑に進み、行政とのつながりができることは、NGO側にとって連携の大きなメリットとなる傾向が見られた。
- JICAにとっては、連携事業を通じ、中央での政策が、農村地域でどうなっているのか、現場情報を得ることができたこと、これを当該政策や、JICA自身の国別事業実施計画に反映できたことがメリットであった。復興期など、行政の機能が回復するまでの間、連携によってNGOベースの支援が行えることもJICA側にとっての大きなメリットであった。
- これらのメリットについては、JICAの現地事務所が事業の各節目で適切に関与することと、JOCVや専門家などのJICA側リソースが連携事業と行政との間で架け橋的役割を果たすことで、双方の受けたメリットをより大きくしたと思われる。
- 他方、政府間協力であるがゆえに、案件実施に至る手続き、調整に時間を要することがあり、この点は前項で述べたとおり、NGO側にはデメリットと感じられている。

〈検討会での発表・意見交換から〉

相乗効果 (●) / デメリット (△)	その要因
<p>〈NGO側コメント〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ● JICAがいたことで政府との交渉が進んだ (開パト・ラオス車椅子) ● カウンターパートである保健省との交渉に積極的に協力してもらった (独自/開福/草の根・東ティモールPHC) ● 中央行政とのつながりができた (開パト・ラオス車椅子、開パト・バングラ参加型農村開発) ● 地方行政との連携が容易になった (開パト・バングラ参加型農村開発) ● コミュニティの健康調査結果など、保健政策に活用しうる情報を保健省などに提供した (独自/開福/草の根・東ティモールPHC) ● 相手国政府の対応が変化し、協力体制が整った (PROTECO・アフガンNFE) ● 政情不安定な状況下で相手側人員体制が変化しても国際約束に基づくことで安心して事業が実施できた (PROTECO・アフガンNFE) ● 教育省の識字国家計画にも協力により提案したシステムがコンポーネントとして取り込まれ、政策的に大きな影響を与えることができた (PROTECO・アフガンNFE) <p>△ 復興支援において、行政の機能が回復するまでのNGOの役割は大きい。しかし、いったん政府の機能が回復し、方針・規則がだされるようになると、NGOは振り回されやすい (独自/開福/草の根・東ティモールPHC)</p> <p>〈JICA側コメント〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 教育政策が現場でどうなっているか、問題点を知ることができ、農村地域の詳細情報が教育局や国別計画に反映できた (開パト・カンボジア基礎教育) <p>△ 仮採択から実施まで1年半を要した (開パト・バングラリプロ)</p> <p>△ 対象分野が援助重点分野でなかったために、当該分野での技術的な交流ができなかった (独自/開福/草の根・東ティモールPHC)</p>	<p>〈NGO側コメント〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ● JICAと相手国政府関係機関との信頼関係があったから (開パト・ラオス車椅子) ● JOCVなどJICA関係人材や組織のネットワークが活用できたから (開パト・ラオス車椅子) ● 事務所での月例会合や、教育専門家との交流を通じ、有益な助言や教育政策の新情報を得ることができた (開パト・カンボジア基礎教育) <p>ただし、連携したからWHOや保健省に働きかけることができたわけではない (独自/開福/草の根・東ティモールPHC)</p> <p>〈JICA側コメント〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ● JICAの援助関係者が架け橋的役割を果たした (開パト・カンボジア基礎教育) <p>△ 国際約束の締結などの諸調整に時間を要した (開パト・バングラリプロ、開パト・カンボジア基礎教育)</p>

2) 裨益対象の広がり

- NGOは、既存の独自の事業を通じて、地域で長年培った人的・組織的ネットワークや活動経験を蓄積している場合が多いので、連携事業を通じ、さらに住民組織のエンパワメントを深めた、面的展開を進めた、支援する分野を広げたなどのメリットが見られる。
- JICAも、NGOの当該地域での事業経験の蓄積やノウハウを活かした案件形成や、事業の地方展開が実現したことをメリットとみなしている。
- PROTECOの事例では、NGO自身の強みを活かしながら、これまでできなかった総合的な協力を実現したことがメリットであり、JICAと合同の事前調査を通じ、相手国政府、住民の意見を聞きながら案件を共同形成することでそれが可能になったとされた。

〈検討会での発表・意見交換から〉

相乗効果 (●) / デメリット (△)	その要因
<p>〈NGO側コメント〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 個々人から住民組織のエンパワメントへの移行が促進された。最貧困層と弱者層へのアプローチに着手した (開パト・バングラ参加型農村開発) ● 住民側のエンパワメントの成果の面的な広がりが展開できた (開パト・バングラリプロ) ● 自主事業による地域開発支援の活動基盤を活用しつつ、連携事業により、喫緊の課題であるエイズ対策に取り組んだ (ミニパト／開パト・タンザニアHIV/AIDS) ● 基礎教育、幼児教育、職業訓練、リーダーシップ訓練という総合的な協力を実現できた (PROTECO・メキシコ母と子) <p>〈JICA側コメント〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 当該地域に長年コミットしているNGOならではの視点で案件が発掘形成された (開パト・ラオス車椅子) ● NGOの経験蓄積が活用できた (開パト・バングラリプロ、開パト・カンボジア基礎教育) ● 地方展開ができた (開パト・カンボジア基礎教育) 	<p>〈NGO側コメント〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ● こうした変化を住民が受容できたのは、長年の住民との信頼関係の蓄積があったから。ショミティ・メンバーも力をつけてきた (開パト・バングラ参加型農村開発) ● 独自性が生かしたのは、JICAからも、地方行政からも介入がなかったから (開パト・バングラ参加型農村開発) ● 自主事業を通じ、地方行政とのネットワークと、地域住民が啓発訓練の実行能力を有している (ミニパト／開パト・タンザニアHIV/AIDS) ● 現地政府、住民の意見を聞きながら共同で案件形成ができたので、相手側に抵抗なく受け入れられた (PROTECO・メキシコ母と子) <p>〈JICA側コメント〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ● NGOは、当該地域での協力を通じ長年の活動経験があり、人材や組織情報の蓄積があった (開パト・バングラリプロ、ほか多数)

(3) 協力終了後の事業展開／成果の持続性

- 連携事業終了後の相手国への引き渡し、地方行政によるサービス提供の確保などにおいて、前項で触れたようなJICAの有する相手国行政機関との関係がメリットとして機能する傾向がある。
- JICAの他支援スキームとの連携を活かした展開、連携事業フェーズⅡとしての展開など、JICA事業を通じた継続性の確保という、案件終了後の選択肢が増えるのはNGOにとっての連携のメリットとなっている。
- 一方、連携事業の成果の持続性確保や面的な普及拡大を図るための、継続した事業展開についての考え方が明確でないとの指摘もNGOからなされた。これらの考え方や、相手国事業やほかの協力スキームなどに引き継いでいくための流れをJICAから明示し、NGO側と共有することができれば、さらに上記のメリットを大きくすると思われる。

〈検討会での発表・意見交換から〉

相乗効果 (●) / デメリット (△)	その要因
<p>〈NGO側コメント〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ●JICA支援プロジェクトとの連携と持続性確保が可能になった (開パト・ラオス車椅子) ●相手国への引き渡しについて深く検討できた (開パト・カンボジア基礎教育) ●開発福祉支援から草の根技術協力事業に移行して、保健サービス人材育成を継続展開 (独自/開福/草の根・東ティモールPHC) ●小規模開発パートナーから開発パートナーへの支援継続で、対象地域の拡大とホームケアシステムの確立などを行う (ミニパト/開パト・タンザニアHIV/AIDS) <p>△成果の持続性を図るため、連携事業で何らかのモデルや好事例が出た際、JICAの国別計画に盛り込んだり対象国において制度化したりという流れを明示的に作るべき (ミニパト/開パト・タンザニアHIV/AIDS、ほか多数)</p> <p>〈JICA側コメント〉</p> <p>△セクター横断的な包括的活動が展開できたが、ほかの地域への展開が課題 (技プロ・バングラ農村開発行政)</p>	<p>〈NGO側コメント〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ●JICA関係人材や組織のネットワークが活用できたから (開パト・ラオス車椅子) <p>〈JICA側コメント〉</p> <p>△活動の対象地域が限られていた (開パト・バングラリプロ)</p> <p>△面的な広がりや、サービス提供の持続性を確保するためには、相手国政府機関の関与が必要となる (開パト・バングラリプロ)</p>

2-2 事業運営や組織面におけるメリット・デメリットとその要因

(1) 連携事業における便宜供与・広報活動

1) 情報提供、安全管理など

- NGOにとって、JICAからの政策に関する情報提供や、専門家やJOCVとの交流がメリットとなる場合が多い。JICAにとっても、NGOからの現場の情報は、自身の援助方針や計画を考えるうえでもメリットとされた。
- JICAの安全管理面での情報や措置は助けとなったとされる一方で、治安悪化により短期の滞在しか許容されない場合、派遣の都度一次公用旅券の発給申請を行わねばならないことが、事業進行の妨げになりうるとの指摘があった。また、他ドナーの安全対策ガイドラインと比較して、JICAのガイドラインが使いにくい印象を与えている点は留意すべきかもしれない。

〈検討会での発表・意見交換から〉

相乗効果 (●) / デメリット (△)	その要因
<p>〈NGO側コメント〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ●JICA事務所からの諸情報やJICAのネットワークの関与が役立った (開パト・カンボジア基礎教育、独自/開福/草の根・東ティモールPHC) ●JICAプロジェクトとの比較、情報交流は刺激となった (開パト・バングラ参加型農村開発) <p>△JICAのガイドライン「草の根事業実施上の安全管理」のチェックリストは詳細に過ぎる印象。本当にフィージブルなのか (第48回検討会での意見交換)</p> <ul style="list-style-type: none"> ●安全管理面での支援が得られて助かった (PROTECO・アフガンNFE) <p>△治安悪化により滞在期間が限定される場合、派遣の都度一次公用旅券の発給申請手続きを要することは、事業進行の妨げになることもある (PROTECO・アフガンNFE)</p> <p>〈JICA側コメント〉</p> <p>△調達や安全管理情報の提供などをもっと支援できるとよかった (独自/開福/草の根・東ティモールPHC)</p>	<p>〈NGO側コメント〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ●JICA現地事務所から諸情報の提供があった (独自/開福/草の根・東ティモールPHC) ●JOCV隊員が現地NGOとの架け橋的役割を担ってくれた (開パト・バングラリプロ)

2) 広報活動

- 双方で広報を行うことの相乗効果は、双方にメリットと捉えられている。
- 一般広報をより意識的に行うこと、また、連携事業で得られた成果や手法をほかのプロジェクトに普及・共有するような観点から、JICA内の広報を進めることが、このメリットをより大きくすると思われる。

〈検討会での発表・意見交換から〉

相乗効果 (●) / デメリット (△)	その要因
〈NGO側コメント〉 ●JICAの広報との相乗効果があった (開パト・バン格拉リプロ) △他国の同様の分野におけるプロジェクトと教材や経験を共有できるよう、もっと積極的に広報してほしい。NGOの事業をもっと積極的に広報にも活用してほしい (独自/開福/草の根・東ティモールPHC) 〈JICA側コメント〉 ●JOICFPの広報との相乗効果があった (開パト・バン格拉リプロ)	

(2) 事業運営の体制・プロセス

1) 案件形成や計画策定の体制やプロセス

- 双方のアプローチを理解しよりよい案件とするための意思疎通にどうしても時間がかかりがちである点についてはメリット、デメリットの両面として捉えられている。

〈検討会での発表・意見交換から〉

相乗効果 (●) / デメリット (△)	その要因
〈NGO側コメント〉 ●開パト事業が始まるまでに、ODAとNGOの対話の土台ができていた (開パト・バン格拉参加型農村開発) ●調査段階から、相手国政府と住民の意見を聞きながら行うことで、案件の共同形成が可能となった。これまでの事前調査は、現地NGOにまかせていた (PROTECO・メキシコ母と子) △●契約が採択決定からかなり時間がかかり、NGOとしては資金的にも苦しかった。が、自己資金期間の人的ネットワークや経験・情報がその後役に立った (独自/開福/草の根・東ティモールPHC) △JICA、NGO双方に遠慮があった (開パト・ラオス車椅子) 〈JICA側コメント〉 △●両者の話し合いに時間がかかった (開パト・ラオス車椅子) ●一方で、時間をかけることで、相互に気づかなかった視点を共有して、より実効的な計画策定ができる (開パト・ラオス車椅子、開パト・カンボジア基礎教育)	〈NGO側コメント〉 ●現地での援助関係者間の勉強会、プロ形調査への参加などの機会があった (開パト・バン格拉参加型農村開発) ●提案—計画—実施—評価のサイクルをJICAとともにまわすシステムには日本の連携制度の独自性がある (PROTECO・メキシコ母と子)

2) 事業運営の柔軟性

- ODA事業としての説明責任がより強く求められるJICAの会計システムに柔軟性がないと感じているNGOが多く見られた。
- 活動内容の見直しなどにおいて、JICA事務所が比較的柔軟に対応できたとする事例も見られた。開発福祉支援から草の根技術協力事業への展開において、現地事務所が、前者の終了時評価を前広に行ったことで、円滑に移行できたとの意見もあり、JICA事務所対応の柔軟性によるところも大きいと思われる。

- 双方の情報共有が進めば解消されるデメリットと、制度改善の必要なものと双方がある。草の根技術協力事業の今後の展開において、契約・精算業務はJICAの本邦主管部署が所管するものであるが、在外事務所の強化の中で、事業のモニタリングや精算確認など、事務所に権限委譲する範囲を拡大していくことで、デメリットの軽減を図ることが求められよう。英語での四半期報告や精算報告なども検討に値しよう。
- PROTECOで用いられている案件の計画・管理、評価ツールとしてのPDMは、状況に変化が生じ、援助のやり方を変更しなければならないとき、ある程度柔軟な運営管理の余地を残しておくべきとのNGOからの指摘がある。プロセス・アプローチへの対応を含めて、JICAにとって、検討すべき課題である。

〈検討会での発表・意見交換から〉

相乗効果 (●) / デメリット (△)	その要因
<p>〈NGO側コメント〉 △予算の追加や流用などの運用上の柔軟性がほしかった (開パト・ラオス車椅子) ●デメリットとされる事項の多くは、事前の双方の情報共有が進めば改善可能 (開パト・ラオス車椅子) △新スキームの移行期で、事業期間の変更ができず、無理な計画になった (カンボジア教育) △精算業務は現地で実施・確認できないか (開パト・カンボジア基礎教育) △コピーするにも往復2時間を要し、四半期報告と精算報告を期日までに作成し提出するのは容易でなかった (ミニパト/開パト・タンザニアHIV/AIDS) △プロジェクトマネジャーの裁量で予算運用、人員配置、事業内容を決めていけるようになることが望ましい (PROTECO・アフガンNFE) △状況変化があった場合、PDMで決めた枠組みを途中で見直すことがたいへん難しく、PDMでやり方まで規定してしまったことを後悔した (第51回検討会での意見交換)</p> <p>〈JICA側コメント〉 ●現地での必要性に応じて活動内容を柔軟に変更できた (開パト・バングラリプロ)</p>	<p>〈NGO側コメント〉 △JICA側の予算使途の適否の判断基準が不明確であった (開パト・ラオス車椅子ラオス) △PDMという枠組みは必要であるが、方法論まで規定したものではなく、状況変化に応じ、いい意味の柔軟性を残した書き方が必要 (第51回検討会での意見交換)</p> <p>〈JICA側コメント〉 ●事務所での現地対応 (開パト・バングラリプロ)</p>

(3) 相互理解と組織としてのキャパシティ・ビルディング

- 総じて、NGO側からはJICA事業の計画・実施・評価監理の手法を学習するなかで、組織のキャパシティ・ビルディングが図れたというメリットが挙げられた。事前調査などを通じてJICAの交渉力と文書作成能力に助けられたとの声も多く聞かれた。
- JICA側にとっては地域に密着した情報を得られたことで、国別の事業実施計画に反映するなど、当該分野の援助の方向性に示唆を得たことや、NGOならではの視点による新たな事業展開が可能になったことがメリットとして挙げられている
- NGOからは、連携事業であるからこそ、もっとJICAからは、内容的な関与やコメントがほしかったという意見があった一方で、連携によって、NGOの独自性や独立性が侵されることはデメリットだという意見もあった。双方が独立した存在として、双方の事業を通じて得られる知見やネットワークを相互に交流することに組織的メリットがあるように思われる。
- 連携事業を通じ、JICAのODA関係者との交流が増え、JICAあるいはODAに対するアレル

ギー（食わず嫌いの感覚ということか）が減じたとの意見もあり、意識の面でのNGO-JICA間の隔たりを減じるというメリットを今後とも拡充していくことが求められよう。

〈検討会での発表・意見交換から〉

〈NGO側コメント〉

- ODAとの交流が刺激になった。昔もっていたJICAアレルギーは減じた（開パト・バングラ参加型農村開発）
- △今後NGOの独自性・独立性が保障されるのか？（開パト・バングラ参加型農村開発）
- モニタリングシステムの確立や中間評価の実施など、組織内部のキャパシティ・ビルディングになった（開パト・カンボジア基礎教育）
- JICAとの自立発展性の議論を通じ、開発パートナー事業で行った事業が団体の中でもベストプラクティスとなった（開パト・ラオス車椅子）
- JICAの文章能力と交渉能力が活かされた（PROTECO・メキシコ母と子）

第3章 NGO、JICAそれぞれの事業の特徴および連携の意義

本章では、事例発表・意見交換で出たコメントからNGO、JICAそれぞれが行う活動の特徴と相互補完性を「事業哲学・アプローチ」、「事業の方法論」、「情報や経験ノウハウの蓄積、人的・組織的ネットワーク」の3つの観点から整理し、それらを踏まえてお互いの有する強みを補完的に活用した両者の連携の意義を考察する。

3-1 事業哲学・アプローチ

- NGOは地域住民や貧困層に直接裨益、働きかけを行うプロジェクトに重点を置く傾向があり、住民からの直接の情報収集、住民組織化に強みを有する一方で、活動成果の中央レベルの政策へのインパクトに課題を感じている例も多い。
- JICAは国際約束に基づく政府間協力を行う機関である性格上、中央政府の政策から地方行政の行政能力向上まで幅広いレベルで、経験と人的・組織的ネットワークを有する。住民レベルでの活動は、モデル的取り組みの試行と実証を目的に行い、中長期的には、面的展開を目指す傾向がある。
- 両者の知見と経験の相互補完性は、行政側からのアプローチと住民側からのアプローチから複合的なインパクトを生み出しうるところにある。住民組織化などの活動成果と現場情報を、JICAの専門家などのネットワークを用いて、セクター政策にインプットする、行政の関与によるサービスの持続性を確保する、などの結果につなげることができれば、大きな相乗効果を生みうる。こうした複合的アプローチは、NGO、JICAともに、単独でも実現しうるものであろうが、一般的には、両者がそれぞれ単独に事業展開する場合には、特に、地方行政のレベルを接点にして、相互の補完性を意識することが重要と思われる。
- 現地レベルでの情報と知見の交換は、現地の実態に即した援助計画の検討に貢献しうることから、現地での国別計画策定における相互補完の意義にも留意すべきであろう。

〈検討会での発表・意見交換から〉¹¹

<p>NGOの特徴</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民の行動変容活動、住民への直接裨益、セクター横断的アプローチがNGOの比較優位性（開パト・バングラリプロ） [NGO] ・貧困住民のエンパワメント（開パト・バングラ参加型農村開発） [NGO] ・下からの情報収集、住民の組織化（ミニパト／開パト・タンザニアHIV/AIDS） [NGO] ・現地カウンターパートが運営可能な事業規模の計画が重要（開パト・ラオス車椅子） [NGO] ・現地のリソースや既存のメカニズムの活用（多くのNGO案件） [NGO] ・NGOも政府とともにプロジェクトを実施しているケースもあり、（政府との協力の面で）NGOが力を発揮できる部分があるように思われる（技プロ・ヨルダンWID） [NGO]
<p>JICAの特徴</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国際約束に基づく政府間協力。「人づくり」を通じた自助努力への支援（国総研による論点補足） [JICA] ・政府レベルでの働きかけ（開パト・ラオス車椅子ほか多数） [JICA] [NGO] ・中央レベルの政策から、地方レベルの行政能力向上まで幅広い働きかけ（技プロ・タンザニアモロゴロ） [JICA] ・政府（行政）と住民の双方への働きかけが可能（開パト・バングラ参加型農村開発） [JICA] ・事業の中長期的発展を考え、モデル的事業や制度の面的広がりを目指して、新たな仕組みづくりを行うものが多い（バングラ農村開発行政の「リンク・モデル」、ヨルダン家族計画のファシリテータなどの仕組み、タンザニア保健行政強化の地方行政官の基礎的マネジメント能力の育成プロセスの「蜘蛛の巣評価モデル」など）（国総研による補足） [JICA]
<p>相互補完性</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・行政側からと、住民側からのアプローチを統合した複合的アプローチによる相乗効果の可能性（技プロ・バングラ農村開発行政） [JICA] ・JICAが地方行政より上のレベルでの活動、NGOは県行政より下の郡、村、コミュニティでの活動を行っている場合に、連携の重要性は高くなるだろう（ミニパト／開パト・タンザニアHIV/AIDS） [NGO] ・NGOの活動は、政策への改善へのインパクトが弱い、JICAとの連携の中で、下からの情報収集、住民組織化などの得意な部分を活用できれば、保健セクターの政策改善ができる（ミニパト／開パト・タンザニアHIV/AIDS） [NGO] ・国レベルや首都で活動するJICAと、郡や村で活動するNGOをつなぐ中庸のレベルが必要（タンザニア2事例紹介後の意見交換） [NGO]

3-2 事業の方法論

- NGO事業は国際約束を締結せずに事業を開始できるため、機動性が高い。特に、政府ベースの本格展開が難しい復興期の緊急対応において、NGOの機動力を活かして早期に事業展開し、事業の過程で生じた予期せぬ事態には、JICAが多様なスキームで対処するなどの補完性は重要と思われる。
- NGOは一般的に住民への働きかけと、住民との対話、試行錯誤といったプロセス・アプローチを重視しており、JICAは、成果重視型マネジメントのもと、成果指標の明確化とPDMというロジカル・フレームワークによる案件管理を求めている。PROTECOなどのPDMを用いた案件管理がなされる連携事業においてこの2つの相乗効果を上げるためには、実施途上の状況変化に応じ、方法論については見直しの余地を残すなど、ある程度PDMの柔軟な運用を行うことが重要である。

¹¹ 表中に示した発表・意見内容の後ろの（ ）はその発言がなされた事例を示す。記載された意見は事例発表者、検討会参加者の双方のものを含む。後ろの[NGO]はNGO側発表者・出席者、[JICA]はJICA側発表者・出席者の発言を示す。以下第3章、および第4章の表についても同じ。

- JICAの得意とする人づくりにおいても、NGO側の強調する行動変容や意識の変化などは、目的達成に至るプロセスとして重要なものである。連携事業において、定性的指標のPDMへの組み入れを図ることは、相互補完性の具体的姿の一つといえよう。
- また、草の根展開型のプロジェクトでは、いかに金銭的インセンティブに頼らずに継続的な活動が続く仕組みを構築できるか、相互補完して知見を蓄積し、発信していければ、国際的にも有意義との指摘があった。

〈検討会での発表・意見交換から〉

機動力

NGOの特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・復興初期に準緊急支援活動を実施（独自／開福／草の根・東ティモールPHC） NGO ・復興支援において、行政の機能が回復するまでのNGOの役割は大きい。物資の調達などは独自のネットワークを活用した（独自／開福／草の根・東ティモールPHC） NGO
JICAの特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・保健省の政策変更により、海外NGOの撤退が原因で生じた機材ニーズに対し、JICAが緊急に対応し、実現することができた。（独自／開福／草の根・東ティモールPHC） JICA
相互補完性	<ul style="list-style-type: none"> ・国際約束が締結できない復興期に、NGO連携によって事業を先行できる（独自／開福／草の根・東ティモールPHC） JICA

プロセス・アプローチと成果重視型マネジメント

NGOの特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・NGOの「現地で、現地側と対話し、ともに考え、試行錯誤するプロセス」（PROTECO・アフガンNFE） NGO ・状況変化に応じて柔軟に対応し、コストパフォーマンスがよい（第51回検討会） NGO
JICAの特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・PCM（Project Cycle Management）手法による援助のモニタリング・評価の制度（PROTECO・メキシコ母と子、ほか） NGO ・交渉能力、文書作成能力（開パト・ラオス車椅子ほか多数） NGO
相互補完性	<ul style="list-style-type: none"> ・上記の双方の特徴が融合することの相乗効果が大きい（PROTECO・メキシコ母と子） NGO ・協力事業の枠組みの設定は当然必要であるが、アプローチや方法論などについては、状況変化に応じた、ある程度の柔軟な見直しの余地を残すことも重要（第51回検討会） ・行動変容、意識の変化などの定性的指標のPDMへの反映を容易にしていく必要がある（国総研による検討会後の論点の補足） JICA

活動の持続性

相互補完性	<ul style="list-style-type: none"> ・行政サービスの届かないところで、地域住民やコミュニティ・リーダー、ボランティアをいかに活用し、組織し、非金銭的インセンティブをいかに高めるかが、サービス・デリバリーを継続的にするためのポイント。NGOが住民組織の立場から補完するなど、JICAとともに活動し、このような知見、経験をJICA、NGO共同で発信していけば国際的な意義がある（技プロ・ヨルダンWID） NGO
-------	---

3-3 情報や経験ノウハウの蓄積、人的・組織的ネットワーク

- 現地に密着し長年の協力を行っているNGOの経験、蓄積された知見は大きな強み。他方、JICAは国レベルの政策、援助動向の知見や学識者・専門家とのネットワークを豊富に有する特徴を有する。
- 両者のネットワーク間での交流や情報共有を意図的に促進することで、双方の知見の拡充と援助スコープの広がりに貢献しうる。

〈検討会での発表・意見交換から〉

<p>NGOの特徴</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・長年の協力を通じて、地域住民との信頼関係があり、また地域にコミットしている人材や組織情報の蓄積がある（開パト・バングラ参加型農村開発ほか多数） NGO JICA ・長年の協力を通じて、地域に活かすアプローチの経験を蓄積している。例えば、学校教育とは関係のない「伝統楽団」「コメ銀行」などの活動が住民の参加を促進するなど（開パト・カンボジア基礎教育） NGO ・当該地域に既に活動の素地のあるNGOの活用は有効（独自／開福／草の根・東ティモールPHC）
<p>JICAの特徴</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・当該分野の政策や援助動向に関する情報を有している（開パト・カンボジア基礎教育ほか多数） NGO JICA ・日本の大学による地域研究の成果を活用できた（技プロ・バングラ農村開発行政） JICA ・当該分野の専門家やJOCVなど、架け橋の役割を担う人材リソースを有する（技プロ・ヨルダンWID） JICA
<p>相互補完性</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地域にコミットしている人材や組織情報に関するNGOの蓄積の活用とともに、当該分野のJICA関係者やJOCVとの技術面などの交流を行うと有効（開パト・カンボジア基礎教育、開パト・バングラリプロ、開パト・バングラ参加型農村開発など） NGO JICA ・JICAは、調達、安全対策の面でもっと側面支援を行い得た（独自／開福／草の根・東ティモールPHC） JICA ・JICAプロジェクトの現地ステアリング・コミッティへの定期出席や、保健省政策アドバイザーとの関与、NGO事業報告会へのJICA関係者の出席などを通じ、NGOの下から上へのアプローチの視点からの情報を公的な形で共有し、地方行政への橋渡しができるようになった（ミニパト／開パト・タンザニアHIV/AIDS） NGO ・NGOと地方行政の連携や、NGOによるグッド・プラクティスの情報・経験の共有、相互訪問などを図りたい（技プロ・タンザニアモロゴロ） JICA

3-4 開発協力におけるNGO-JICAの連携の意義

NGOが現地リソース、既存のメカニズムを活かし、地域住民や貧困層への直接的な働きかけを長期的に志向する傾向があるのに対し、JICAは、中央政府から地方行政まで、幅広いレベルに対する働きかけを行い、住民レベルでの活動も、その後の中長期的な面的拡大を目指して、新たなモデル的な仕組みづくりを志向する事例が多く見られる。両者の知見と経験の相互補完性は、JICAの行政側からのアプローチとNGOの住民側からのアプローチから、複合的なインパクトを生み出しうるところにある。

JICAとNGOの連携の意義は、単に事業実施に留まらず、より上流部分の援助方針の策定においても見いだすことができる。すなわち、現地におけるJICAの国別事業実施計画の策定や援助重点分野の選定にあたっては、パートナーとなりうるNGOとも議論し、その知見、意見を活用することが現場に近い立場からの多様な視点を取り込むという意味で有効と思われる。

案件形成や方針検討においてもニーズ発掘、アプローチの検討などでNGO独自の視点が活かされたという意見が出ており、NGOならではの現場情報やアイデア、経験を活かした連携のあり方を個々の現場において見極めることが重要といえる。また、個々のプロジェクトの形が固まった後に事業間の連携を考えるのは、プロジェクトの目的、成果設定の変更を余儀なくするため、困難である。俯瞰的な視野でプロジェクト形成の段階から意識的に連携のあり方、方法の検討を進める必要がある。

案件実施段階においては、JICA側からの内容面の関与の少なさにNGO側は物足りなさを感じている。一方で、JICAの専門家やJOCVを通じた情報交換、知見の交換を有益だとする声も多い。NGOからの現場情報が得られるメリットを挙げるJICAからの声もある。意識的に、双方のネットワーク間の知見の交換や相互の事業の意思決定において意見を交換することは、連携のメリットを大きくする効果がある。

〈検討会での発表・意見交換から〉

- ・ JICAが重点分野をパートナーNGOとも議論し、保健分野を戦略的重点として、中央政府への主体的な協力を行ってれば、解決できた問題があったかもしれない（独自／開福／草の根・東ティモールPHC） [JICA]
- ・ プロジェクト形成から一緒に作業をしていないと、スコープの異なるものが出来上がった段階で連携することは難しい。NGOの強みを活かし、既存のプロジェクトの教訓・蓄積を活かしてJICA事業として取り上げることが必要（タンザニア2事例の発表後の意見交換） [NGO]
- ・ ニーズの発掘にNGOならではの視点がある（JICAでは気づかなかった、重要視できなかったニーズに着目できた（開パト・ラオス車椅子、ほか） [JICA]
- ・ JICAでは思いつかない、あるいは説明できないアプローチをNGOの視点・経験により取ることができ、特に自立発展性を高めるのに役立った（例：開パト・ラオス車椅子での車椅子購入・寄付制度、開パト・カンボジア基礎教育での伝統音楽） [JICA]
- ・ 金銭関係だけならもっと制度は簡単でよい（開パト・バングラ参加型農村開発） [NGO]
- ・ JICAは協力を一緒につくっていきこうという気があるか。JICAからの介入が少ないが、地域の選定に対するコメントもない。議論はプロセスとして重要なのではないか（開パト・バングラ参加型農村開発） [NGO]
- ・ JICA事務所はもっと現場に見に来てほしかった。プロジェクトに関するコメントやアドバイスもあったらよかった（独自／開福／草の根・東ティモールPHC） [NGO]
- ・ JICAの事前調査における相手国政府と住民との意見聴取と交渉力、共同での案件形成プロセスは評価できる（PROTECO・メキシコ母と子） [NGO]
- ・ JICA事務所の中身に対する関与に物足りなさがある（開パト・バングラ参加型農村開発、独自／開福／草の根・東ティモールPHCなど） [NGO]

第4章 開発協力における連携に向けた事例分析からの主要な論点

本章では、第2章、第3章で論じた内容も踏まえつつ、より広い視野に置きなおして、開発協力におけるNGO-JICA連携について、「成果の設定と達成度」「成果の持続可能性の追求」「協力終了後の事業展開の考え方」「評価の視点」「事業運営体制」「援助事業のコスト構造と日本人専門家の役割」の6つの異なる切り口から考察する。それぞれについて主要な論点を整理することで、よりよい連携に向けた教訓と今後の制度上、運用上の検討課題を考察し、終章で述べる提言への材料を提示する。

4-1 成果の設定と達成度

(1) 成果目標の設定、達成状況

今回事例として取り上げたJICAの技術協力プロジェクトはいずれもモデル的な枠組みを試行的に取り入れ、その体制の有効性の検証、展開を目指すものであった。コミュニティ・レベルにおける活動が中心である、またはかなりの部分を占めているバングラ農村開発行政やヨルダンWIDのような案件もあるが、その場合においても、政府の技術サービス機関をカウンターパート機関としているか、政府の行政サービス制度を巻き込んだ体制をつくっており、タンザニアにおいては、地方分権化にあわせて地方行政をターゲットにしている。そのため、成果目標としてまずカウンターパートの能力向上や提案した枠組みをいかに確立させるかという点に重点が置かれ、住民やコミュニティの意識・行動や、社会・経済的インパクトといったより大きな効果は、仕組みの構築、有用性の確認、定着・普及といった流れに伴い拡大、向上していく、という図式の論理構成で目標が組み立てられているケースが多い。成果がモデル的な仕組みや制度づくりを志向するところから、成果の達成は、モデルの有用性や認知度、行政マネジメント能力の自己評価モデルの確立などをもって捉えようとしている。なお、バングラ農村開発行政やタンザニアモロゴロの事例では、農村自体の変化、あるいは、地方行政の結果としての変化をどのように評価し、指標・手法をどのように設定するのか、が引き続き検討課題となっている。

これに対して、NGOとの連携案件においては、援助の直接的成果として、地域にある既存の枠組みを活かした関係者の能力強化、住民のエンパワメントや行動変容が志向され、そのための直接的働きかけやファシリテータの育成支援を活動の中心とする傾向がある。東ティモールPHCは、保健施設復興と保健スタッフの技術向上、住民の健康に対する意識向上から支援を始めたが、コミュニティへの働きかけは、復興後のコミュニティの社会基盤が整わなかったことや住民の援助依存もあり、功を奏さなかった。次の保健教育促進のプロジェクトでは、当初、看護師・助産婦の技術訓練への支援を計画したが、東ティモール政府のNGOとODAとの棲み分け政策に対応

表 4-1 発表事例のプロジェクト目標設定、成果測定方法の比較

プロジェクト名	連携 開パト・バングラ参加型農村開発
プロジェクト目標	イショルゴンジ郡対象ユニオンの貧困層のエンパワメントが実現する
上記の目標実現のための成果目標と実績 (→は、実績)	<ul style="list-style-type: none"> ・対象貧困層の能力が向上する (→成人識字教育、保健衛生教育、グループ運営能力の実施、提供した井戸、簡易トイレの住民による維持管理枠組みの構築)。 ・基礎的公共サービスが提供される (→助産婦の養成、補習授業の実施、郡およびユニオン開発担当官との連携強化、手押しポンプ井戸、簡易トイレの配布、育成された住民グループによる行政サービス (牛ワクチン接種、農業指導、教科書、養殖) 獲得支援)。 ・経済的向上機会が向上される (→収入向上のためのマイクロクレジット供給、技術研修、小規模インフラの整備)。
成果の達成状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ショミティの育成を軸にした識字教育、研修実施による能力向上。 ・手押しポンプ井戸、簡易トイレの維持費用が住民負担で提供され、活用されている。 ・助産婦研修による異常分娩時のリファーマン件数増加。 ・行政サービス提供、住民のアクセス改善。 ・マイクロクレジットの技術研修を含めた導入により、グループ貯金を活用し利益を上げたショミティ事例が現れた。
裨益者層の種類と規模	・対象ショミティの貧困住民：約7,000世帯
裨益者へのインパクトの測定方法	・終了時評価によるDAC評価5項目および実施プロセスなどの視点からの評価
プロジェクト名	JICA 技プロ・バングラ農村開発行政
プロジェクト目標	「リンク・モデル」がバングラデシュ政府の主要農村開発アプローチの一つとして位置づけられる
上記の目標実現のための成果目標と実績 (→は、実績)	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクト運営体制整備 (→プロジェクト運営委員会の設置、カウンターパートとの定例会議、スタッフのトレーニングの実施)。 ・ユニオン調整委員会 (UCC) の連絡調整担当行政官育成 (→UDOの業務所掌明確化、業務マニュアルの整備)。 ・UCCを中心とした郡、行政村、村落/集落間の連携強化 (→UCCの形成と機能確保、UCC会議の開催、UDCの建設もしくは機能確保)。 ・村落開発委員会を中心とした農村住民の開発プロセス参加確保 (→村落開発委員会の形成、小規模インフラ事業の計画策定、実施、掲示板による情報公開支援)。 ・リンク・モデルの有効性に関する情報の普及 (→スタディ・フォーラムやセミナーの開催、パンフレット、マニュアル、ガイドラインなどの媒体整備、リンクモデル・マニュアルの作成)。 ・BRDB内のユニオン開発官活動支援体制の確立 (→BRDB内へのリンク・モデル推進組織の設置の側面支援)。
成果の達成状況	<ul style="list-style-type: none"> ・リンク・モデルの有用性が実証された。いくつかのサイトにおける適用例も現れ始めている。 ・BRDBにリンク・モデル推進のための組織が設置された。 ・UCC-VCのリンクによる開発リソースとしてのNBDの提供する普及サービスの認知度向上。 ・行政と住民の双方への支援による両者の接点の確立、意思疎通の向上、これを通じた住民ニーズに対応した行政サービスの提供。 ・ステークホルダーに対して地道にUCC-VC連携の枠組みの有効性を納得されるまで取り組んだ結果、金銭的インセンティブを用いずに住民、関係者双方の意識変化、行動変容を達成できた。 ・リンクモデル・マニュアルの作成が完了した。
裨益者層の種類と規模	<ul style="list-style-type: none"> ・直接的な裨益者：対象ユニオン (当初2カ所、中間評価以降4カ所) のUDO、UCC、VC関係者、BRDB関係者、リンク・モデルに関するセミナー参加者 (11回開催、各回平均30人が参加)、本邦研修受講者 ・最終裨益者：対象ユニオンの住人
裨益者へのインパクトの測定方法	<ul style="list-style-type: none"> ・PCM手法を用いた評価ワークショップ、DAC評価5項目および実施プロセスなどの視点からの評価 ・終了時評価におけるバングラデシュ側、JICAによる共同評価の実施
プロジェクト名	独自 / 連携 開発福祉/草の根・東ティモールPHC・エルメラ県保健教育促進
プロジェクト目標	PHC：コミュニティのイニシアティブによって、草の根レベルでプライマリ・ヘルスケアが実施されるようになる 保健教育：エルメラ県の住民が自らの健康を守るための知識を獲得し、行動するようになる。エルメラ県で保健教育が効果的に実施されるようなシステムが構築される
上記の目標実現のための成果目標と実績 (→は、実績)	<p>PHC：</p> <ol style="list-style-type: none"> ①エルメラ地域保健センターおよびエスタドヘルスポストの機能改善 (→センター含め4カ所の修復とエルメラ地域保健センタースタッフの技術とマネジメントの向上)。 ②コミュニティにおいて人々の予防に対する意識が高まる (→コミュニティが熟しておらず活動を中断)。 ③ (→緊急対応として、県保健局の救急車の緊急ニーズにJICAベースで対応)。 <p>保健教育：</p> <ol style="list-style-type: none"> ①保健教育促進センターが県の保健教育活動の拠点となる (→施設の立ち上げ、シェア事務所としても使用)。 ②直接受益者が、地域住民に効果的な保健教育を行うことができる。地域ぐるみで保健問題への取り組みができる+③現地保健スタッフによる予防活動の計画立案・実施の促進および支援→(変更) TOTの企画・準備・実施・フォローアップを実施する。 ③(変更) シェア現地スタッフの人材育成 ④(変更) 保健局中心に諸団体の協力関係構築
成果の達成状況	<p>PHC：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・エルメラ郡ヘルスセンター、ヘルスポストの保健スタッフ (医師1人、助産士1人、現地代表1人、地域活動担当1人、事業担当1人) のミニレクチャー、OJTによる技術向上。 ・ロジスティクスの補強 (救急車提供)。 ・巡回診療・地域保健センターによる予防活動を支援。 <p>保健教育 (実施中)：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・既存施設の修復によるセンターの立ち上げと図書整備、パンフレットを作成しセンターとしての活動を開始できた。 ・保健スタッフを対象としたTOTを実施し、プレ・ポストテストの結果参加者の保健知識の向上が確認された。また、人的ネットワークの拡大、組織間の関係強化といった定性的な効果があった。 ・保健教育促進活動の認知度がTOT実施により高まり、保健省による紹介ではかの団体からの訪問を受けるようになった。 ・シェア現地スタッフを主体としてTOTの企画、準備、実施、フォローアップの全工程を行えるようOJTを通じて技術移転。4パイロット地域で1人ずつ現地スタッフを責任者として配置して保健教育を行うための行動調査を実施。また、現地スタッフに対して短期専門家他外部講師およびシェアによる研修を実施。
裨益者層の種類と規模	<p>PHC：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・最終裨益者：エルメラ県エルメラ郡住民 (約3万人) <p>保健教育：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・直接裨益者：300~400人 (TOTを受講する小学校教師、保健スタッフ、地域リーダー) ・最終裨益者：9万3千人 (エルメラ県全5郡住民)

第4章 開発協力における連携に向けた事例分析からの主要な論点

裨益者へのインパクトの測定方法	PHC： ・終了時の活動報告による自己評価 ・公的医療施設の修復、エルメラ地域保健センターのスタッフ技術向上、救急車提供によるロジスティクス補強、巡回診療、予防活動支援などを実施。復興支援という特殊状況下であったこともあり、現地のニーズに合わせて柔軟な活動を展開。 保健教育（実施中）： ・TOTにおけるプレ・ポストテストによる達成度評価
プロジェクト名	JICA 技プロ・ヨルダンWID
プロジェクト目標	カラク県での6主要ターゲット地域と3フォローアップ地域において家族計画の実行が増加する
上記の目標実現のための成果目標と実績（→は、実績）	・CST、ファシリテータ、LCC、LACの能力強化（→CST26人、ファシリテータ16人の育成、収入創出活動の実施によるLCC、LACのマネジメント能力の向上）。 ・女性と家族計画に対するポジティブな社会的態度の増加（→参加型エンターエデュケートプログラムなどのワークショップ、CST、ファシリテータによる家庭訪問）。 ・母子保健、RH、家族計画に対する保健省のサービス強化（→医療従事者へのMCHを通じた研修、CST育成）。 ・経済活動への参加による女性のセルフ・エンパワメントと社会的地位の向上（→山羊、養蜂によるローンプログラム実施）。 ・モニタリングの実施（→ワークショップ参加者に対する各種指標の調査）。 ・カウンターパートの能力向上（→上記活動を通じた能力向上）。
成果の達成状況	・終了時のワークショップ参加者へのアンケートにおける、全国平均を上回る近代的避妊手法の実行率（全国平均33%に対し、55%）。ただし、県レベルの平均は大きく変化していない。 ・収入創出活動による女性のエンパワメント（自信の向上、家庭内意思決定参加率の向上）。 ・地域住民の意識・行動変容（定性的）：地域リソースの発掘、育成と啓発普及チャネルの構築により家族計画、ジェンダーが地域でより一般的な話題に変化。地域活動の増加、家族計画実行意欲の増大、プロジェクトに関与した女性たちの社会との接点の拡大。 ・家族計画プロジェクトのモデルとしての枠組みを提示し、中央政府の理解を獲得（その後、南部地域で同種のプロジェクト要請がなされた）。
裨益者層の種類と規模	・プロジェクト関係者（参加型啓発普及員（男性7人、女性16人）、地域啓発普及員（26人）） ・プロジェクトによる裨益者（IECプログラム参加者、MCHセンターによる研修受講者、収入創出活動参加者（約160人）） ・最終裨益者：プロジェクト対象地域人口のリプロダクティブヘルス年齢の既婚女性およびその配偶者（約5万人）
裨益者へのインパクトの測定方法	・終了時のワークショップ参加者に対するアンケート調査、DAC評価5項目および実施プロセスなどの視点からの評価
プロジェクト名	連携 ミニバト／開バト・タンザニアHIV/AIDS
プロジェクト目標	ヘルスサービス・プロバイダーのHIV/AIDSおよび性感染症の知識・技術を高め、住民への啓発教育や感染者ケアの体制を整備強化する
上記の目標実現のための成果目標と実績（→は、実績）	・情報収集による住民ニーズの明確化（→アンケート調査、フォーカス・グループ・ディスカッションによるニーズを踏まえた活動内容の決定）。 ・ヘルスサービス・プロバイダーの性感染症予防に関する知識の向上（→保健センター、ヘルスセンタースタッフなどに対する研修実施）。 ・ハイリスク・グループへの啓発教育、カウンセリング体制の確立（→コミュニティ・カウンセラーの育成、セックスワーカーなどへの研修実施）。 ・HIV感染者とその家族に対するカウンセリング体制の確立（→コミュニティ・カウンセラーの育成、カウンセリング・ルームの確立）。 ・性感染症ケアサービスの体制強化（→保健センター、ヘルスセンタースタッフなどに対する研修）。
成果の達成状況	・定量的：アンケート調査による各種指標（HIV/AIDSの知識・認識向上による行動変容）の向上。 ・定性的：当初はアクターが個々に活動していたが、村ごとにアクターの代表（ピア・エデュケーター、ボランティア・カウンセラー、小学生リーダー、伝統的産婆、祈禱師、青年の6アクター、各2人）の話し合いにより毎月の活動を決定する委員会が形成され、外部者が存在せずとも活動が持続する枠組みが構築された。
裨益者層の種類と規模	・対象郡の医療従事者、保健医療ボランティア、学校教員、地域リーダー、伝統的産婆、祈禱師、宗教指導者、青年、一般住民（約2万人）
裨益者へのインパクトの測定方法	・プロジェクト開始時の基礎調査：1,200人に対する調査票配布による定量的調査・定性的調査 ・終了時評価：600人に対する質問票調査、8人以上×7グループによるフォーカス・グループ・ディスカッションによる定性的調査
プロジェクト名	JICA 技プロ・タンザニアモロゴ
プロジェクト目標	保健セクター改革と地方行政改革に沿って、モロゴ州保健行政チーム（RHMT）と郡保健行政チーム（CHMT）の運営管理能力が向上する
上記の目標実現のための成果目標と実績（→は、実績）	・保健情報（保健医療データ）管理システムが向上する（→コンピュータ機器、通信機器整備およびこれら利用技術、データ管理手法の訓練、保健医療データのフィードバックシステムの構築）。 ・RHMT/CHMT間および他州との保健サービスに関する経験、情報が共有される（→メディア媒体（ニューズレター）による情報フィードバックとアドボカシー、RHMT/CHMT間の相互視察、定例合同会議の実施、州内の事業計画予定表の共有などによるマネジメント能力向上）。 ・RHMT/CHMTによる計画・実施・モニタリング・評価が向上する（→行政官に対するトレーニング、診療施設での出口調査の実施による）。 ※実績はすべて中間評価段階のもの。
成果の達成状況	（現在実施中） ・行政能力という定性的指標が主たる成果となるため、これを定量的にいかに表示かが焦点。「蜘蛛の巣モデル」は各種能力指標の確認・到達状況の評価だけでなく、カウンターパート自らの課題把握も目的として有している。 ・中間評価においてワークショップ参加者へのアンケート調査によるコンピテンシー調査を実施。公衆衛生従事者に必要とされる能力を8分野に分類して定量的に評価した結果、おおよそ全体で5段階尺度で1程度のコンピテンシー向上が見られ、アンケート回答者の能力向上が確認された（アンケートにはCHMTメンバー24人が回答）。
裨益者層の種類と規模	・モロゴ州RHMT、CHMTの担当行政官 ・本邦研修受講者（2003年10月までに13人） ・最終裨益者：モロゴ州住民（約176万人）
裨益者へのインパクトの測定方法	・マネジメント能力の向上の客観的評価のため、参加型ワークショップにおける自己評価によるマッピング手法（蜘蛛の巣モデル）を導入。 ・PCM手法を用いた評価ワークショップ、聞き取り調査などによるDAC評価5項目および実施プロセスなどの視点からの評価。 ・保健サービス提供をプロジェクトで行っていないため、保健指標を評価に導入することの妥当性については検討が必要。 ・最終裨益者の指標改善は左記の目標達成に伴いなされるものであり、プロジェクト終了時の測定、達成は想定していない。

出所：各種報告書・発表資料を基に近藤・桑島作成。

して、住民に健康教育を行う保健教育者養成のための研修プログラムの構築と実施に移行するなど、復興後の事態の急速な変化のなか、柔軟な方向転換を行った。

(2) 裨益対象の設定と効果（インパクト）の測定

今回取り上げたJICA技術協力プロジェクトにおいては、最終的な裨益者をいずれも州、県単位の住民、直接的な裨益者をプロジェクトのカウンターパート、関係者として想定する二段階構造となっている。前節でも述べたとおり、広範な住民への裨益効果は制度の定着、カウンターパートの能力向上に伴ってプロジェクトの期間内ではなくPDMで言えばより上位の目標の達成に応じて拡大・向上していく、という位置づけで捉える傾向が強い。そのため、必ずしも最終裨益者の状況の改善をプロジェクトの成果の範囲に含めず、また終了時点での効果測定を想定していないケースもある（例えば、タンザニアモロゴロ）。

プロジェクトから直接的に裨益する対象への成果の測定については、一般に中間評価、終了時評価におけるPCM手法／評価5項目など、制度として確立した手法を用いるが、成果を具体的に測定する方法は、アンケート調査やヒアリングなども含む多様な形式を用いている。

なお、ヨルダンWIDのように、終了時にワークショップ参加者からのアンケート調査によりプロジェクトによる効果の定量的な判定を行ったが、リプロダクティブヘルス指標については、プロジェクト終了時の県レベルの統計では有意な改善が見いだせなかったという事例もあった。社会セクターでの支援においては、最終裨益者における社会指標そのものの改善に中長期の時間を要することを踏まえて効果測定の指標を考える必要がある。

NGO連携事業においては、住民に直接的に働きかけ、住民を直接的な裨益者とする傾向が強い。例えばバングラデシュにおける開発パートナー事業はショミティの住民へ直接働きかけるアプローチを採用しており、東ティモールの案件でも住民を直接診療するヘルスセンター、ヘルスポストの医療スタッフを協力対象としている。この点を反映し、効果の測定においても、直接裨益者である住民の行動変容や意識変化がどの程度起きたか、という点をより重視した事後評価などを行う傾向が強い。すなわち、その柔軟性と機動性を生かして「より迅速な住民への直接裨益」を志向する傾向が出ているといえよう。なお、成果を測定する方法として、タンザニアの事例では、協力開始時（1,200人）と終了時（600人）のアンケート調査とフォーカス・グループ・ディスカッションによる意識と行動変容の調査が行われており、定量的な効果を測る工夫がなされている。

4-2 成果の持続可能性の追求

プロジェクトにおいて、面的展開を目指して、モデル的な新たな仕組みを創出するアプローチはJICAの直営案件に多く見られる。しかしながら、このことは支援終了後の政策への反映や正式な制度化につながらないと、持続性の面からはリスクにもなりうる。また、多くのNGOが支援対象としている貧困層を対象とするプロジェクトでは、活動の自立発展性をどう確立するかは常に大きな課題として立ちはだかっている。

また、多くのNGOが支援対象としている貧困層を対象とするプロジェクトでは、活動の自立発展性は常に大きな課題となっている。

双方とも支援者の撤退後も成果が持続する取り組みを重視する点は共通しているが、支援のタイムスパンや住民への移管についての考え方は一様ではない。第2章2-1(3)でみたように、NGO連携事業のフェーズII、JICAの他スキームへの移行は、事業の継続性の点からNGO側から歓迎される傾向にあるが、いつ、どのようになれば住民や途上国側に事業を移管しうるのか、その展望を、事業開始当初からJICAとNGOで議論し、共有していくことが重要であろう。この点は、次項の協力終了後の事業展開の考え方にもつながっている。

〈検討会での発表・意見交換から〉

- ・貧困層を対象とする場合、自立発展の確保は難しくなる傾向がある（開パト・バングラリプロ）NGO
- ・「リンク・モデル」（農村開発行政機関と地域住民の間のシナジーの構築を目指すモデル）は、全国展開のための制度化、地域のファシリテータであるユニオン開発員（UDO）の制度的位置づけ、モデルの継続発展のための人材育成、既存の政府開発予算の枠組みとの連携などが課題（技プロ・バングラ農村開発行政）JICA
- ・CST（地域啓発普及員）などの新しい仕組みをつくったことが成功の要因という報告がなされたが、これは持続性の面から見るとリスクにもなりうる。金銭的インセンティブによる活動か、ボランティアであるかによっても持続性は変わってくる。金銭的インセンティブは、インセンティブをもらう人たちへの妬みから、住民が心を開かないなど、マイナス要因がある。新しい制度・仕組みの構築と人材育成よりも、実施機関であるJOHUDへのノウハウ蓄積のほうが重要ではなかったか（技プロ・ヨルダンWID）NGO

4-3 協力終了後の事業展開の考え方

現行のJICAによる案件終了時評価は主にプロジェクトが予定どおり終了できるかどうかを確認するためのもので、必ずしも、成果を踏まえた連携事業のフェーズIIやJICA他スキームへの移行による発展的継続展開の審査を主目的としたものではない。JICAの行っているNGOとの連携事業において、良好な成果が出た際に継続展開を行うことをどう考えるか、JICA側に要件の明確化が求められている。例えば、草の根技術協力事業をPROTECOとして継続するためには開始までに時間がかかりすぎるという指摘もあり、シームレスな形で支援を展開する方法論についても今後の継続課題であろう。

NGOの独自事業においては、一つの地域での長期間のコミットを志向する場合、支援成果が根付いた際には撤退し他地域へ展開することを志向する場合もあり、支援のスパンも支援終了後の住民への移管の考え方も一様ではない。したがって、連携事業終了後の事業展開のパターンも幅広いものが考えられるが、支援終了の展望を意識的につくったうえで、そのためにどこまでの範囲を支援する連携事業なのかを共有化する作業が重要ではないか。例えば、ある程度地域展開をして、広域に適用しうる有効なアプローチとしてのインパクトをもちうるまで支援をし、政府予算や他ドナーによる継続支援や拡充に結び付けていくものなのか、まったく新しいアイデアの実効性を特定の地域で検証するものなのか、そのめどと展開の過程について、議論の中でNGO-JICAが共有することに、一つの解決策があるのではないか。

〈検討会での発表・意見交換から〉

〈協力の継続・拡大の考え方〉

- ・ どのようなケースはフェーズⅡとして継続しうるのか条件を明確にすべき（開パト・カンボジア基礎教育ほか）[NGO](#)
- ・ 評価結果がよければ、さらに援助を展開するのが常識。よかった点をいかに他機関と連携して伸ばしていくかという議論になる。一方で、JICAの評価は、終了を前提とした評価。PROTECOにつなぐには時間がかかりすぎる（第50回検討会での意見交換ほか）[NGO](#)

〈事業はいつ住民や途上国側に移管すべきか〉

- ・ 現地事務所の一つは現地NGOとしての独立を目指している（開パト・バングラ参加型農村開発）[NGO](#)
- ・ 援助し続けるのではなく、援助の手を出さずとも地域全体で力をつけられるようになることを目標としており、早期に住民に移管し、より必要のある地域へ移ることを志向。エイズに関する事業はまず3年間の計画をしている。自主事業で立ち上げた住民組織はNGO登録をするなど、自立できるようにすることを念頭に置いている（ミニパト／開パト・タンザニアHIV/AIDS）[NGO](#)

4-4 評価の視点

住民の行動変容や意識変化といったNGOが一般的に重視する定性的な指標をどのようにJICAのPDMによる目標設定・評価の枠組みに入れ込むのか、また、連携事業の枠組みがそれまで各団体が行っていた独自事業を一定期間切り出したものであり、連携事業としての単位で捉えたと成果が見えづらい場合に目標と指標設定をどうしたらよいか、が課題とされる場合が多い。

連携事業については、ほかのドナーとの協調、相乗効果、案件実施前後を含めた効率性、公平性やジェンダー、マクロ的に与えたインパクトといった視点やプロセスも評価指標として加えるべきと指摘する意見もあった。プロセスやジェンダー、援助協調の指標は、それぞれ有効であり、PDMへの反映を検討すべきと思われるが、まず、連携事業という短期の協力のなかで目指すものはなにか、を案件ごとに明確にすることが必要である。これは、審査における視点にもつながってくる。連携事業は、諸指標の改善や意識変化だけではなく、これを定着・維持させる有効なアプローチを模索するものであるはずで、上述したような、将来的な拡大・発展のための初歩的インパクトを目指すか、モデルの小規模な実証を目指すのか、そのめどを明確にすることに意味があろう。

〈検討会での発表・意見交換から〉

〈評価の指標〉

- ・ 効果のありようは様々で、見方によって異なる。特に、保健セクターは、社会指標の改善という効果が現れるまで長い時間がかかり、プロジェクトとしては、個人の行動変容を目指して、意識の変化などを成果として捉えることが重要である（技プロ・ヨルダンWID）[NGO](#)
- ・ プロジェクト活動自体の自立発展を重視するか、行動の変容など活動の成果を重視するか、「持続性」を計る指標を明確にする必要がある（開パト・バングラリプロ）[NGO](#)
- ・ NGOとの連携事業は、時間、内容の両軸の上で、当該NGOの自主事業の継続の一部にすぎないところもあり、JICAにとっては、協力成果が見えにくいところがある（開パト・バングラリプロ）[JICA](#)
- ・ 住民の気持ちの変容などをどうPDMに盛り込むかが課題（PROTECO・メキシコ母と子）[NGO](#) [JICA](#)
- ・ NGOの「現地で、現地側と対話し、ともに考え、試行錯誤するプロセス」をJICAの制度の中にどう盛り込めるかが課題（PROTECO・アフガンNFE）[JICA](#)
- ・ NGOによる評価／モニタリング方法が当初明確でないところがあった（開パト・カンボジア基礎教育）[JICA](#)

〈評価項目〉

- ・DAC評価5項目に加え、住民参加やジェンダー、公平性などの視点やプロセスも見るべき（独自／開福／草の根・東ティモールPHC）NGO
- ・ほかのドナーとのコーディネーションや相乗効果も評価すべき（独自／開福／草の根・東ティモールPHC、ミニパト／開パト・タンザニアHIV/AIDS）NGO
- ・プロセスが重要であると同時に、草の根事業であれば、住民のミクロ面での変化が第一としても、そうしたミクロでの成果が、地域社会での変化や、現地政府や地方行政レベルでの制度・政策への反映、日本側の学びや政策へどうフィードバックされたかなどの、マクロ的インパクトにどうつながっているか、が重要（第48回検討会における評価小委員会からの発表）NGO JICA

〈効率性の評価〉

- ・緊急的対応が必要な場合、投入の時期、スケジュールや手続き、ほかのドナーとの連携調整、などの効率性も評価すべき（独自／開福／草の根・東ティモールPHC、第48回検討会における評価小委員会からの発表）NGO JICA
- ・案件の前後も含めた、全体の中での効率性をどう考えるかが課題の一つ（第48回検討会における評価小委員会からの発表を受けた意見交換）NGO JICA

〈活動内容への評価〉

- ・一般的にNGOは多種多様な活動を計画しがちであり、多様な活動に対して実施可能性に対する疑問を投げかけられたり、事業の組み立てがわかりづらくなったりして、「多様な活動が中途半端になる」との理由から採択に至らない例が散見される（開パト・バンングラリプロ）JICA
- ・活動内容が多様かつ包括的であれば、成果も上がる傾向があるが、プロジェクト期間が短い場合は多様な活動が、逆に中途半端になってしまう傾向がある（開パト・バンングラリプロ）NGO

4-5 事業運営体制

（1）プロセス・アプローチと成果重視型管理を統合した柔軟な案件管理

NGOは一般的に住民への働きかけと、住民との対話、試行錯誤といったプロセス・アプローチを重視しており、JICAは、成果重視型マネジメントのもと、成果指標の明確化とPDMというロジカル・フレームワークによる案件管理を求めている。この2つのアプローチの相乗効果を上げるためには、実施途上の状況変化に応じ、方法論については見直しの余地を残すなど、ある程度柔軟なPDMの運用を行うことが示唆される。

復興支援という特殊環境下では、現地の情勢が不透明でかつ変動するリスクが大きく、事前の目標・計画設定のとおり事業が展開し得ないことも想定される。そのため、プロジェクト開始当初には、目的は明確にするとしても、そこに至るプロセスについては、ある程度、期間を区切って成果の設定をしないなど、よりプロセスを重視した工夫も必要となろう。

〈検討会での発表・意見交換から〉

- ・PDMという枠組みは必要であるが、方法論まで規定したものではなく、状況変化に応じ、いい意味の柔軟性を残した書き方が必要（第51回検討会）[NGO](#)
- ・協力事業の枠組みの設定は当然必要であるが、アプローチや方法論などについては、状況変化に応じた、ある程度柔軟な見直しの余地を残すことも重要（第51回検討会）[NGO](#)
- ・先の情勢が不透明な状況で3年間の目標を立てることが困難で、このため、目標が抽象的にならざるを得なかった（独自／開福／草の根・東ティモールPHC）[NGO](#)
- ・現地事情が変動するなかで、「契約」を行うことの難しさがある。「成果物」の目標提示の必要性はわかるが、プロセス・アプローチとの整合性は難しい。創意工夫の芽を摘み、無難な案件に仕立てる方向に追いやりかねない（PROTECO・アフガンNFE）[JICA](#)

（2）現場主義に基づく運営体制

NGOからは、より途上国の現場へ意思決定、事業監理の場を移すべき、という意見が強かった。JICAからも、変化に応じた柔軟な対応は、事務所の対応次第であることが指摘されている。また、旧開発パートナー事業や草の根技術協力事業を本邦のJICA本部、国内機関が主管していることでJICA在外事務所がNGO連携事業の現場と乖離してしまうことを危惧する声もある。NGO、JICA双方とも、本邦と現場をもっており、これらの関係者の多さが円滑な事業実施を妨げているという指摘もあり、これらの役割分担をより明確にすることも必要である。

したがって、契約以外の事業の計画・管理・評価面では、よりJICA在外事務所の裁量を増やす方向が望まれる。特にJICA内部で在外主導の流れが進んでいる中、この動きをより加速化することが望ましい。

〈検討会での発表・意見交換から〉

- ・意思決定は現場中心主義でいくべき（開パト・バングラリプロ）[NGO](#)
- ・JICA本部が決定権をかなりもっていると感じる（開パト・ラオス車椅子）[NGO](#)
- ・誰の事業か明確でなく、意思決定系統が不明確なため、円滑な事業運営が難しい（独自／開福／草の根・東ティモールPHC）[NGO](#)
- ・NGOとJICA双方の本部・現地の4者関係を在外事務所ですべて扱ってよいかわかっていない（独自／開福／草の根・東ティモールPHC、第48回検討会における評価小委員会からの発表を受けた意見交換）[NGO](#)
[JICA](#)
- ・JICA本部と在外事務所、NGO本部と現場など関係者が多く、円滑な実施を妨げた（開パト・ラオス車椅子）[NGO](#)
- ・JICA在外事務所に権限があったため、開発福祉支援事業の終了時評価を早めることができた。これにより、後続の事業についての先方政府への早い段階での説明が可能になったため、移行はスムーズであった（開パト・カンボジア基礎教育、独自／開福／草の根・東ティモールPHC）[NGO](#)
- ・現場により近いJICA在外事務所側が主となり、事業監理を行うほうが迅速に話が進み双方に有益。一方で、説明責任としての広報活動は東京で行うなど、現地と本邦の適切な役割分担が重要（開パト・カンボジア基礎教育）[JICA](#)
- ・現行スキームでは、JICA在外事務所の現場での事業を見る目が弱くなっていることを懸念（独自／開福／草の根・東ティモールPHC）[JICA](#)
- ・スキーム移行などの迅速な判断や迅速な活動実施のためには現地主導が欠かせない（開パト・カンボジア基礎教育、独自／開福／草の根・東ティモールPHC）（国総研の論点補足）[JICA](#)

4-6 援助事業のコスト構造と日本人専門家の役割

事業の範囲と規模、活動の性格がNGOとJICAの事業では異なるため一概には言えないものの、JICA事業では伝統的に現地の状況に沿ったOJTを行うなど、長期派遣の日本人専門家の役割を重視する傾向があり、長期専門家を複数人派遣する形態のプロジェクトでは日本人の占めるコストが高くなる。一般傾向は明らかではないが、今回取り上げたJICA-NGO連携プロジェクトとJICA独自事業の事例の比較では、その割合は半分以下であった。

JICA自身のコスト意識、費用対効果の意識を高める意味でも、援助における現地への投入と日本側へのコストのバランス、コスト構造を振り返ることは重要である。NGOからは同じ効果が得られるならば総事業費が低く、かつ現地に投入された割合が高いほうが費用効果的であるという指摘がなされており、コストの高い日本人を長期間専門家として派遣するうえでは、その役割や期待される成果をこれまで以上に精査する姿勢が必要となろう。

一方で、ヨルダンのケースなど、日本の経験を用いながら、ヨルダンの地域啓発普及員の役割と制度を地域住民とともに構築し、OJTで人材を育てるなど、イスラム圏の地域・社会に対する知見が深く、家族計画活動の実務に精通した専門家でなければ展開が困難な活動内容が盛り込まれたことに特徴がある案件もあった。こうした援助専門家のリクルートが行えることはJICAの強みでもあり、日本人専門家の意義と役割が示された事例であった。この点は特記されて然るべきであろう。

〈検討会での発表・意見交換から〉

- ・総事業費のうち、途上国において使われた経費に関する意識をもつべき。同じ効果をみる場合も、コスト・経費が大きな課題（開パト・ラオス車椅子） [NGO]
- ・事業費における日本人のコストの割合は、NGO連携事業の事例では、18%（旧小規模開発パートナー事業：タンザニアHIV/AIDS対策事業）、34%（旧開発パートナー事業、バングラ住民参加型農村開発）に対し、JICA事業の例では、おおよそ60～70%程度（バングラ農村開発行政、ヨルダン家族計画、タンザニア保健行政強化）を占めている（第50回検討会での意見交換） [NGO]
- ・CST（地域啓発普及員）などの仕組みは、日本の経験に基づくものであり、現地の状況に応じた導入のため、日本人専門家がともに活動を行いながら人材育成し構築していった。また、リーダーは、保健省、上級人口審議会、JOHUDの3機関を取りまとめる作業にかなりの努力を割いた（技プロ・ヨルダンWID）（国総研の補足） [JICA]
- ・一方、東ティモールPHCのケースでは、政策的にも激動期で、現地スタッフが生活への不安から仕事ができない状態にあったこともあり、日本人が中心になって活動せざるを得なかった時期があった。したがって、日本人のコストの割合はかなり高いと思われる（国総研の補足） [JICA]

第5章 制度上および運用上の改善点・留意点の整理と提言

本章では、第1章～第4章の連携事業の経緯や事例分析を踏まえて、さらなる連携の促進に向けてNGOとJICA相互にとって有益なパートナーシップの構築のためにどのような取り組みを図るべきなのかを整理・提言する。まず今後の連携に向けてNGOとJICAにどのようなパートナーシップが求められているのかを明らかにしたうえで、今後の取り組みを事例分析からの考察に基づいて具体的に提言する。続いて、草の根技術協力事業、ならびにPROTECOといったJICAの具体的な連携事業の制度の改善の方向性について提言する。ここでは、事例の考察に基づいて提言された取り組みに基づき、それぞれの連携事業制度においてどのような対応や連携の促進に向けた改善が可能かを提言する。

5-1 近年求められているNGOとJICAのパートナーシップのあり方

開発途上国の多くは、貧困や感染症といった課題を抱えるとともに、グローバル化に伴う国際社会の相互依存が急速に広がる中で民主化や市場経済化といった新たな課題にも直面している。このような開発途上国の社会経済における複雑化した課題の解決を目指すため、主要援助国のNGOは、自国の市民社会から現地の地域住民への直接的な支援活動を行う開発の担い手となっているだけでなく、主要援助国政府や国際援助機関のパートナーとして政府対話、交流、事業受託なども行っている¹²。また、1990年代後半以降、途上国のオーナーシップに基づく開発の推進に伴い、先進国のNGOの多くは、現地における政治的中立性を配慮のうえ、NGO自身の自主性を保ちながら、現地のNGOを支援するといった側面的な開発の担い手になりつつある¹³。

このようなNGOを取り巻く世界の潮流の中で、日本政府は、ODA大綱において「援助政策の立案及び実施」の基本方針として、本邦NGOがODAで技術や知見を活かせるように連携や協力体制を強化するだけでなく、日本国民の開発援助への参加を促進するために人材育成と活躍する機会を拡大することを示している¹⁴。また、ODAの実施機関であるJICAも、その中期計画にODA大綱に準じた内容を盛り込み、本邦NGOを開発の担い手としてだけでなく、国民による国際協力活動への幅広い参加を担う存在として、多くのNGOの人材育成およびNGOとの連携や協力体制を推進していく方向性を示している。また、JICAは独立行政法人化以降の組織改革の柱の一つとして「人間の安全保障」という概念の具体的な事業への反映を掲げ、途上国の住民やコミュニティにより迅速かつ効果的に届く援助を行うべく模索を続けている。この点からも、NGOが

¹² アイ・シー・ネット株式会社（2004）p.1-1

¹³ 黒田（2004）

¹⁴ 外務省（2003）

有する経験と実践的なノウハウを生かしたパートナーシップの構築・強化が求められている。

一方、NGOは地域住民に直接裨益する「草の根展開型」の事業に成果を見せているが、このような事業の計画および実施においては、住民参加型の事業形成手法や事業の自立発展性を高める工夫などといった、NGOの長年にわたる経験や知見に基づく高度な技術が必要とされる。このため、NGOが蓄積した経験と実践的なノウハウを、草の根展開型事業の形成や実施における高度な専門性として、JICAはこれまで以上に高く評価すべきではないか、という意見が本邦NGOの中にある。JICAは、NGOが有する草の根展開型の案件形成・実施手法の専門的な技術を認識したうえで活用し、途上国の住民に最大の利益を生む形で、NGOとJICA双方にとって有益な連携をどのように進めていくか、今後さらに検討を進めるべきであろう。

さて、本邦NGOのうちJICAとの連携を図っていくことに概ね肯定的なNGOが実際に連携事業に参加しているが、そのようなNGOは、JICAの事業を受託する立場として、JICAと協働する各々の局面でJICAに率直な意見を述べにくいという心理が働く。また、JICAとの事業展開にあたって、地域住民のニーズに沿った形での事業実施を志向するがゆえに時に前例のないような新しい提案をすべきか、あるいはJICAとの連携事業として実施しやすい提案にとどめるべきかと悩むこともある。このような心理や葛藤が、地域住民の代弁者としてのNGO本来の働きを抑制することもあり、地域住民の意識や行動の変化に伴った柔軟な活動ができないのではないかと、いう危惧にもつながっている。

このようなNGOが持つ不安感、葛藤や危惧を軽減するためには、まずは、より効果的な連携や協力の体制（協働体制）を構築するために、互いの主体性や持ち味を尊重する姿勢を持つことが大切であろう。そしてこのように双方が尊重し合う姿勢をもつためには、まず、NGOとJICA双方の関係者が、連携や協力による具体的な相乗効果や連携の意義¹⁵について理解し、広く共有することが第一歩となる。

本調査研究の前章までの分析では、本邦NGOとJICAの双方が、連携事業を通じて双方の経験や知見を活かした様々な相乗効果が生まれることを認識していることが明らかになった。また、双方のネットワークの交流や情報共有を積極的に行うことにより、互いの知見や視点が豊かになり、双方の事業全体に相乗効果を生み出すといった、連携事業の効果をさらに大きくする効果があることも確認された¹⁶。

以上の様々な視点や意見を踏まえ、NGOとJICA双方が、協働におけるメリットを認識したうえで、双方の持ち味や主体性を尊重し、連携の効果が高いと見込まれる事業を積極的に展開するとともに、お互いの現場の情報やネットワークを最大限に活用し合うといった、双方にとって有益なパートナーシップを構築していくことが肝要である。これによる波及効果として、NGOとJICAは、このパートナーシップの構築により、連携事業と互いの独自事業間だけでなく、互いの独自事業間も緩やかに連動した効率的かつ効果的な事業の展開が可能となるであろう。これによって、NGOとJICAは、開発援助を担う実践者として、途上国の多様化した課題に対してより適切に、かつ地域住民の声とニーズにより即した形で、対処しうることが期待できる。

¹⁵ 第2章～第3章参照。

¹⁶ 第3章3-3、3-4参照。

5-2 事例分析を通じたさらなる連携のための今後の取り組み

これまでの事例の発表と分析の過程で、NGOおよびJICA双方の活動の特徴を活かした事業展開を考察するうえで重要な要素である、活動を行う際のNGOとJICAのアプローチの違いが明確になった。NGOは、現地の人的リソースや情報を活かしつつ、地域のコミュニティへの直接的な働きかけを行うアプローチをとっている事例が多かった。これは例えば、東ティモールにおける保健医療活動のような、地域のコミュニティの中で重要な役割を担う農民グループのリーダーや保健従事者などに対する支援活動を通じて、活動地域の患者をはじめとした村人の健康の向上を図るというアプローチであった。一方、JICAは、主に中央政府から地方行政までの幅広い行政体への働きかけを行うアプローチをとる事例が多かった。例えば、バングラデシュにおける農村開発行政の活動のように、農村開発のために地域住民の要望を地方行政に反映するとともに行政サービスを地域住民に十分行き届かせる、という双方向の活動を体系化したモデルを実践するとともに、農村開発行政を担う政府機関や地方行政機関が、このモデルを活用するよう働きかけるようなアプローチであった。

この両アプローチは、国際協力を行ううえで、NGOとJICAの各々がこれまでの経験に基づいて採用している有効なアプローチであるが、さらに両アプローチを同時並行または時系列順に組み合わせることにより、地域住民や貧困層に直接裨益するとともに相手国の行政能力を向上する「複合的な事業効果」を生み出すことが期待できると思われる。また、この効果を高めることは、JICAが開発途上国への協力を行ううえでの基本的な理念として掲げている「人間の安全保障」の概念にもつながることから、NGOとJICA双方が積極的に知恵を出し合い、お互いの特徴を取り入れつつ活動を進めることが肝要である。

次に、事業を実施する体制については、この調査研究で取り上げた連携事例を通じて、NGOが日々変化していく地域住民の意識や活動などに即応した事業の計画、活動の変更を含む運営管理および評価を行うために、現場により近いJICA在外事務所の裁量権の拡大を望む声が聞かれた。このような要望は、JICAが現在取り組みを進めている「現場主義」を強化する方向性と一致している。また、前述の地域のコミュニティへの直接的な働きかけをより迅速に行うことにも貢献しうる。よって、JICAは本部から在外事務所への責任と権限の委譲により、在外事務所による裁量権の拡大を図っていくことが望ましい。

以上の2点は、NGOとJICAの連携を有効たらしめるための基本的な視点ともいえるが、今後NGOとJICAが、お互いの特徴を取り入れた活動を行い、現地における意思決定を一層推進するために、より具体的なレベルでなしうる取り組みは多い。以下において、それら個々の取り組みを提案したい。

5-2-1 活動内容をより充実するための取り組み

(1) 「身近なところから取り組もう！」

1) NGOおよびJICA間の知見の交換および提供、ならびにJICAが有するNGO支援制度の活用

事例発表にて「現地での援助関係者間の勉強会やプロ形調査への参加などの機会があり、また事業開始前の段階で既にNGOとODA関係者間の対話の土台ができていた（バングラデシュの事例）」および「JICA事務所からの諸情報やJICAのネットワークの関与が役立った（東ティモールおよびカンボジアの事例）」との発表があった。この発表から、様々な場面でのNGOおよびJICA双方による情報共有や情報提供が案件の形成や計画の策定を行ううえで有益であることが確認された。

今後このような知見や状況の交換を促進するために、まずは、JICA在外事務所はNGOが活動している現場に、一方NGOはJICAが活動している現場に、定期的に訪問することによって、互いの活動内容の理解を深めることが大切であると思われる。そのうえで、JICAはJICA専門家やJOCVを通じた知見をNGOに提供し、NGOは地域住民から得られる情報をJICAに提供するなど、双方の活動にとって有益な知見の交換および提供を行い、具体的に活動に活かすことが望まれる。

なお、NGOが、現地活動を行う際に、特定の技術分野に関して、NGO以外の団体から人材を派遣する場合、JICAが規程に基づいて日本発着の旅費（航空賃、滞在期間の日当および宿泊費など）を負担する「NGO技術者派遣制度」¹⁷が活用できる可能性もあるので、NGOはこの制度の活用を検討することも一案である。

2) 文化的側面を取り入れた現地活動のアイデアや経験の活用

事例発表にて「NGOによる伝統音楽を用いた教育活動などのJICAでは思いつかない、あるいは説明できないアプローチをNGOの視点・経験から取り入れることができ、特に自立発展性を高めるのに役立った（ラオスおよびカンボジアの事例）」との経験が発表された。この経験は、活動地域の伝統文化を活かした国際協力が、地域住民自身が継続して活動に取り組みやすくなることを示した一例であると思われる。

このような経験から学ぶとすれば、JICAは、地域住民の自発的な参加を促すための工夫として、個々の事業形成の段階において、現地の伝統文化を取り入れた現地活動のアイデアや経験などを活かし、地域住民にとって慣れ親しんだ活動も取り入れた事業の形成に取り組むことが望ましい。

一方、NGOは、上述の事例のような文化的側面を取り入れた活動事例があればJICAにこれらの事例を示しつつ、事業に取り入れるよう提案することが勧められよう。

¹⁷ 「NGO技術者派遣制度」は、NGOがより効果的な現地活動を行うため、活動の目的を達成するうえで、NGOスタッフだけでは対応できない分野および実施中の活動をさらに発展させることが必要となる分野などの経験や技術を有する人材を活動現場に派遣する制度である。また、この制度の対象者は、予算上の制約なども鑑み、自らの発意による国際協力活動を既に開始しているものの、未だに組織的・技術的基盤が脆弱である市民団体や個人に優先度を高く置いている。なお、この優先度に対する考え方を前提とはしているものの、草の根技術協力事業を実施している団体も応募は可能である。

3) **各活動に対するコスト意識の強化**

事例発表にて、「総事業費のうち、途上国において使われた経費に関する意識をもつべき。同じ効果をみる場合も、コスト・経費が大きな課題（ラオスの事例）」との意見が表明された。NGOおよびJICAは、援助効果を最大限引き出すために、各活動に対するコストに見合う意義や成果について、より深く考えながら活動を計画し実施する姿勢が必要であると思われる。

(2) 「じっくり考えながら取り組もう！」

1) **事業開始前における事業終了時点のイメージの共有**

事例発表にて、「JICAと連携することにより、事業開始当初から住民組織などへの引き渡しの仕方などを考える機会があったため、事業開始当初から事業終了後の形が明確になった（カンボジアの事例）」などの意見があったことから、NGOとJICA双方は事業開始前に活動終了後のイメージの共有を図ることが大切であると思われる。

NGOとJICAは、このイメージの共有を図るために、各々の事業開始前の段階において、意識的に意見交換を行い、あらかじめ事業終了時の状況（具体的には、いつ、どのような条件が整えば地域住民や現地行政機関に事業を移管しうるかなどについて）を明確にするよう努めることが肝要である。さらに、その意見交換の際に、お互いに刺激を受けた活動の方法や内容は、積極的に実際の活動に取り入れることが可能かを検討したうえで、活動を開始することが望ましい。

また、PCM手法¹⁸との関わりが薄かったNGOが、PCM手法を学ぶことで、地域住民に対するNGOの「思い」を踏まえて、プロジェクトの目的や活動内容などの相関関係をPDMに整理する手法を身につけることにより、事業終了時のイメージをより明確に描くことは、JICAと連携事業を行うためのみならず、NGO団体の事業運営管理の能力強化のためにも有益であると思われる。JICAは、NGO側の要望に応じて、特にこれまで国際協力の経験は浅いものの今後国際協力を積極的に取り組んでいきたいと考えている団体に対し、PDMの作成を含む事業管理手法の研修機会を引き続き提供していくことが望ましいと思われる。また、PDMは、NGOとJICA双方にとって、事業（プロジェクト）関係者間で共通理解を持つためだけでなく、NGOからJICAへの事業の提案時や一般市民への事業説明など、様々な場面で活用できると思われる。

2) **地域住民の意識変化や行動変容の過程の把握および反映**

事例発表にて、「プロジェクトの効果のありようは様々で、見方によって異なる。特に、保健セクターにおいては、社会指標の改善という効果が現れるまで長い時間がかかる。プロジェクトとしては、個人の行動変容を目指して、意識の変化などを成果として捉えることが重要（ヨルダンの事例）」など、地域住民の意識変化や行動変容を追いかけるプロセスが必要である

¹⁸ PCM (Project Cycle Management) 手法とは、PDM (Project Design Matrix) というプロジェクトの要約表を用いて、開発援助プロジェクトの計画立案・実施・評価という一連のサイクルを運営管理する手法である。PDMには、プロジェクトの計画・内容に必要な諸要素である、事業の目標、成果、および活動などの論理的な相互関係が示されている。

との意見があった。

この意見を今後の事業管理に活かしていく観点から、NGO、JICAを問わず、地域住民自身による活動を定着・維持することを目的とした事業については、活動開始前に、あらかじめ地域住民の意識や行動の把握を行うことが望ましい。また、活動開始後においては地域住民による意識変化や行動変容の状態に気を配るとともに、モニタリングおよび評価を行う際には、地域住民による意識変化や行動変容の有無を確認し、その結果を活動内容、方針にフィードバックしていくことが望ましい。さらに、PDMを用いた事業管理を行っている場合は、住民の反応如何によって、当初のPDMに固執することなく、PDMの内容を柔軟に変更することも検討すべきと思われる。なお、事例発表では、これらの変化や変容を把握するために、アンケート調査やフォーカス・グループ・ディスカッションによる調査手法を活用した事例が紹介されたが、これらの手法のより一層の活用も検討する必要がある。

また、NGOは、JICAが上述の検討を行う際に、これまでの活動を通じた地域住民の意識変化や行動変容の知見を踏まえた助言を行う。

3) 地域住民への協力活動の速やかな移管および補完的な活動の検討

事例発表にて「援助を行い続けるのではなく、援助の手を差し伸べなくても地域全体で力をつけられるようになることを目標としており、早期に住民に移管し、より必要のある地域へ移ることを志向している（タンザニアの事例）」および「どういうケースはフェーズⅡとして継続しうるか条件を明確にすべき（カンボジアの事例）」との意見が出された。いずれも事業終了および継続についての判断基準をより明確にすべき、との意見である。

NGOとJICAは、活動計画に基づき、当初の活動期間内で地域住民が早期に住民自身による各活動の持続的な運営管理能力を身につけ、事業の住民への移管が行えるよう努めることは基本であろうが、上述の意見を今度の事業の改善に活かすとすれば、前述の取り組みのとおり、NGOとJICA双方が事業開始前の段階で想定した事業終了時点のイメージを念頭に置きつつ、事業の評価を行うことが肝要である。

そのうえでJICAは、当初計画の事業期間内では事業の終了が困難であると想定される場合についての対応方針を備えておく必要がある。そのような対応方針とは、当初実施した事業について、「フェーズⅡ」という新たな活動を付け加えるというよりは、まずは何らかの補完的な活動が必要か否かについて考えるということであろう。しかし、いずれにせよ、明確な判断基準の作成が必要である。そしてこの検討の際には、JICAは過去に補完的な活動を要した活動事例を収集する必要があると思われる。また、NGOはこの基準づくりのためにJICAに参考事例を紹介することを検討することが考えられる。

5-2-2 活動を取り巻く環境をより充実するための取り組み

(1) 「身近なところから取り組もう！」

1) 複数年にまたがる事業計画の一括採択の継続

発表事例にて、連携事業である開発パートナー事業の制度は、「3年間分の資金が事前に確

保できる（ラオスの事例）」との発表があり、NGOは、複数年にまたがる事業計画の一括採択については、活動開始前の段階で、複数年の活動資金のめどが立つというメリットを感じていることがわかった。

JICAは、このメリットを今後も活かすとともに、ほかの多くの公的資金による支援が単年度内に限定されている現状も踏まえ、草の根技術協力事業についても、引き続き複数年度にまたがる事業の一括採択を行うことが望ましい。

一方NGOは、地域住民に対し、活動開始時に複数年における活動計画の説明を行うことにより、地域住民からの信頼感をより深めるよう努めることが大切である。

2) 広報および開発教育の相乗効果

発表事例にて、「JICAは、NGOの事業をもっと積極的に広報してほしかった」、「JICAは、他国の同様の分野におけるプロジェクトと教材や経験を共有できるよう、もっと積極的に広報してほしかった」などの意見が出され、広報活動における一層の連携の必要性が指摘された。

NGOとJICA双方にて、活動内容についての広報の手段および同分野における経験の共有、ならびに広報用および開発教育用素材の作成を行うことは、双方の事業の活動、成果を関係者のみならずより多くの人々に共有するために有用である。また、作成された素材を活用し、市民（NGOの支援者を含む）の方々に対し、国際協力の現場をよりわかりやすく説明するよう努めることで、国際協力に対する一層の理解を促進することができる。

(2) 「じっくり考えながら取り組もう！」

事業計画時におけるNGOの知見の活用

事例発表にて、「JICAは、連携事業の実施により、NGO側の活動を通じて現地政府による教育政策の教育現場での反映状況などの農村地域における詳細な情報を把握することができ、これらの情報がその後の事業計画に反映できた」および「JICAが重点分野をパートナーNGOとも議論し、保健分野を戦略的重点として、中央政府への主体的な協力を行っていれば、解決できた問題があったかもしれない」など、JICAは現地における事業計画の検討にあたり、NGOの知見をより一層活用すべき、との意見があった。

この意見より、NGOの有する経験や知見は、JICAがより効果的な協力計画を検討するために有効なものであると思われる。このため、JICAは、現地における事業を計画するにあたり、現地政府の意見を基本としつつも、パートナーとなりうるNGOとの意見交換を通じて、NGOの知見を一層活用し、活動現場に近い立場からの多様な視点を取り入れることが望ましい。

5-3 草の根技術協力事業における改善案

本節では、第1章で提示された「『77提言』を基にしたNGO連携事業の今後の検討課題」、および第2章から第5章前節までに議論された提言を踏まえ、草の根技術協力事業に関する課題について、以下の4項目を抽出し、各項目の課題分析と改善のための対応策の提言を行う。なお、

これら以外の、『77提言』を基にしたNGO連携事業の今後の検討課題」で列記されている四半期ごとの報告や、年度末報告期限などを含む事務処理および会計管理などについては、今後とも別途検討を継続する予定である。

- ①事業経費および直接人件費のあり方
- ②事業期間の考え方
- ③プロセス重視の活動の把握
- ④NGOとJICAの協働関係および運営体制のあり方

5-3-1 草の根技術協力事業における事業経費および直接人件費のあり方

(1) 提起されている課題

草の根技術協力事業では、JICAが提供する1案件当たりの事業経費の上限を5000万円¹⁹、また、直接人件費の月額単価の上限をJICA派遣専門家の国内俸の6号で定められている額としているが、これら上限の引き上げをNGO側から要望されている。さらに、直接人件費については、一律の単価の適用ではなく、活動に従事する人材の能力に応じた段階的な人件費単価を設定するよう求められている。

(2) 課題分析

このような要望の背景として、第一に、草の根技術協力事業とそれ以前の開発パートナー事業という2つの事業スキーム間において、それぞれの事業経費および直接人件費の設定が異なっているという事情がある。また第二には、直接人件費の上限が活動に必要とされる人材の配置を阻害していることが挙げられる。

第一の背景として、草の根技術協力事業は、開発パートナー事業の後継スキームと一般的に捉えられているが、それら2つのスキームの事業経費および直接人件費の設定は、それぞれ異なっている(表5-1参照)ことがある。具体的には、事業経費については、草の根技術協力事業では、いかなる活動の提案であってもJICAが提供する事業経費は5000万円を上限としている一方、開発パートナー事業では、提案された活動に応じた事業経費の支払いが可能であり、事業経費の上限の制約はより緩やかであった。また、事業経費の総額も概ね5000万円を超え、1億円を超える案件も見られた。また、直接人件費については、草の根技術協力事業では、JICA派遣専門家の国内俸の6号を月額単価の上限とし、大卒後の年数にかかわらず、この上限額内で人件費を設定するよう実施団体に求めている。一方、開発パートナー事業では、JICAの技術協力プロジェクトと同様に、大卒後の年数に応じ、JICA専門家の特号から6号までに準拠して複数の直接人件費の単価が設定されていた。

これら制度の相違は、そもそも草の根技術協力事業と開発パートナー事業の事業としての性格付けの相違によるものである。草の根技術協力事業は、独立行政法人国際協力機構法(以下、機

¹⁹ これは草の根パートナー型における上限金額であり、草の根協力支援型は1000万円を上限としている。

表5-1 草の根技術協力事業と開発パートナー事業の制度の相違

	草の根技術協力事業	開発パートナー事業
事業経費	5000万円を上限	「団体の過去の経験に照らして適正な事業規模」 ²⁰ における活動に応じた支払いが可能
直接人件費	JICA派遣専門家国内俸6号を上限	同特号から6号までの複数単価

出所：JICA国内事業部市民参加協力室作成。

構法)に定められているとおり、「国民等の協力活動を促進・助長する」ために新たに設置されたもので、案件形成や事業実施の過程では、「共同事業」という考え方に基づいて運用されている。つまり、実施団体の発意に基づくいわば自発的＝ボランティア的な活動をJICAが支援すべく、実施団体およびJICAの双方が知見を活用して事業を形成し、双方の協力により実施するものである。したがって、共同事業としての性格付けにより、JICAが支援する所要経費にも一定の限度額を設け、それ以上の経費を必要とする場合は、実施団体にも経費負担を求めている。一方、かつての開発パートナー事業には共同事業としての性格付けはなく、実施団体の発意による事業を実施はするものの、いったん採択されれば、相手国政府との国際約束に基づき、発注者であるJICAが業務を委託し、その所要経費を対価として実施団体に支払うという考え方に基づく制度であった。この点において、かつての開発パートナー事業は、通常の「技術協力プロジェクト」や「開発調査」などと同様の性格付けをもつ事業であった。

草の根技術協力事業において、活動規模や内容によって、実施団体に対し、開発パートナー事業では求められなかった経費負担が求められることがあるのは、このような両者の位置づけの相違による。

また、第二の背景として、NGO側からは、仮にそのような事情(＝草の根技術協力事業とかつての開発パートナー事業の性格付けの違い)があるにせよ、直接人件費の月額単価の上限が低く設定されていることで、活動に真に必要とされる人材の配置を妨げているという問題があると指摘されている。これは、いわゆる草の根レベルにおける地域住民を対象としたきめ細かな協力活動の実施には、高度な技術を備えた人材を長期間にわたって確保することが必要不可欠である一方、提示されている上限額では必要とする人材を配置することはできず、かつその不足分を実施団体が補おうとしても、多くの団体は財政上の問題を抱えており、実態として補填を行うことは難しいという実情によるものである。

このような実態が、もし、数多くのNGOにおいて現実に存在しているのであれば、現行制度の見直しも必要と思われる。すなわち、いかに「共同事業」であると謳ったとしても、現実にNGOが事業の提案をためらわざるを得ない、あるいは優秀な人材を配置しにくい、という実態があるとなれば、問題であろう。

しかし、いずれにせよ、現行の草の根技術協力の制度(人件費の考え方)は、一義的には事業の性格付け—共同事業—に由来しているのであって、そのほかの理由(例えば、NGOの専門性

²⁰ 2001年度開発パートナー事業募集要項より抜粋。

の軽視など)に由来するものではない。この点の理解は、関係者間、特にNGO関係者において共有する必要がある。そのうえで、現状の制度が、事業の本来の趣旨、すなわち「国民等の協力活動を促進・助長する」(機構法)という趣旨と合致しているかを、検証していく必要がある。

(3) 課題への対応策

上記分析を踏まえると、現行の事業経費および直接人件費の上限、さらに、かかる上限に起因する実施団体とJICA双方の経費負担については、草の根技術協力事業の共同事業としての位置づけからすれば、一定の妥当性があるといえる。一方、「国民等の協力活動を促進・助長する」という本事業の趣旨を踏まえ、実施団体の経費負担を軽減することで、団体の発意による活動の実施とその活動に必要とされる人材の登用がより可能となることは想定されうる。したがって、かかる認識を踏まえ、事業経費および直接人件費の上限のあり方については、これら経費の割合を考慮しつつ、草の根技術協力事業に割り当てられる予算規模の範囲内で、再検討する必要があると考える。

5-3-2 事業期間の考え方

(1) 提起されている課題

NGO側からは、現行の草の根技術協力事業における最大3年間までという事業期間に対し、期間の延長を検討すべきとの指摘がなされている。また、本事業によって実施された案件の終了後、活動の継続や発展をJICAが引き続き支援する方策の必要性が指摘されている。

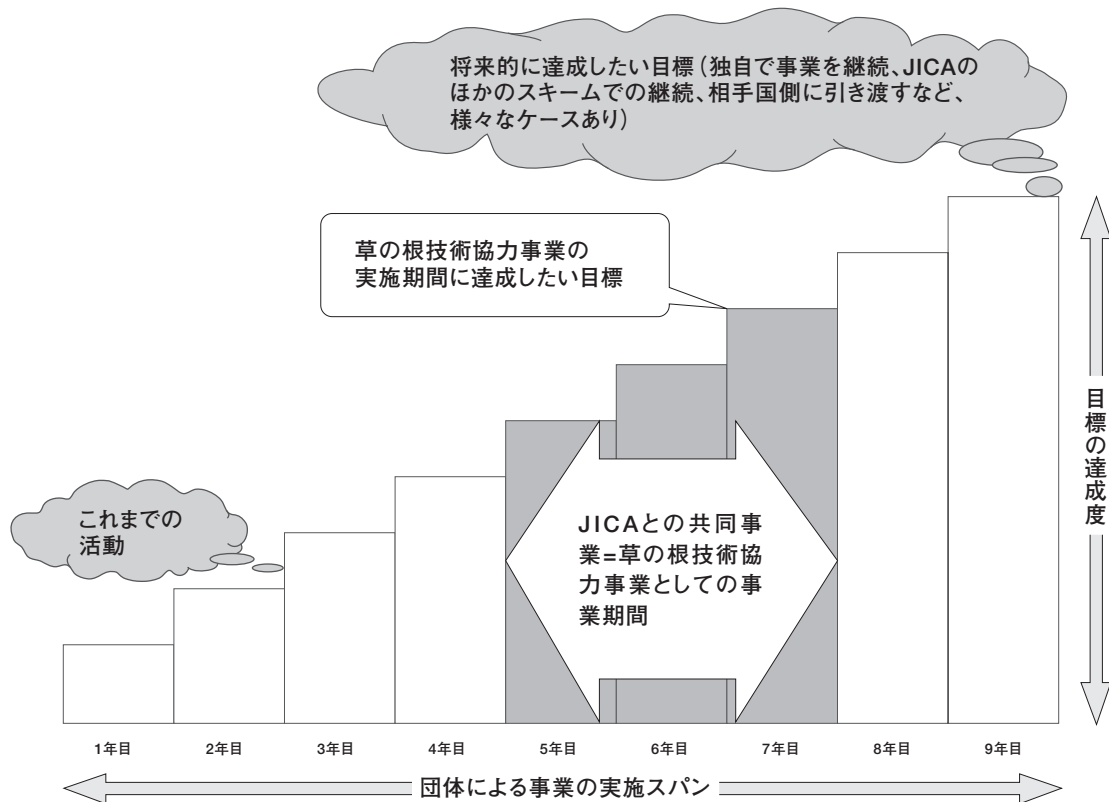
(2) 課題分析

事業期間の延長が要望されるのは、直接人件費に関する課題においても指摘されたように、草の根展開型活動特有の事情による。すなわち、本調査研究において明らかになったように、多くのNGOなどが提案する活動は、地域住民に直接働きかけ、意識・行動変容を促すものであり、その成果発現には、根気よく長期間にわたる関与が必要とされるのである。また、JICAが引き続き支援する方策として、本事業によって実施された活動の成果が高く評価された場合、かかる成果の拡大のために、当該案件の終了後、その継続や発展をJICAとしても引き続き支援する必要性が指摘された。

一方、草の根技術協力事業では、現行の制度は開発パートナー事業として実施された案件の実績を踏まえ、事業期間を最大3年間と設定している。このようにあらかじめ事業期間を限定している理由は、草の根技術協力事業がNGOなどの団体が継続的に実施する活動の一部を支援する事業であり、また、より多くの団体に本事業への参加の機会を提供することを狙っているためである。

まず、草の根技術協力事業は、前述のとおり、機構法における「国民等の協力活動を促進・助長する」という趣旨から、実施団体の活動を支援すべく、実施団体側の発意に基づいて、実施団体およびJICA双方の知見を活用し形成された事業について、その所要経費をJICAが一部負担し、双方の協力により実施するものである。したがって、事業期間についても、団体が継続的に実施

図5-1 草の根技術協力事業としての事業期間の考え方

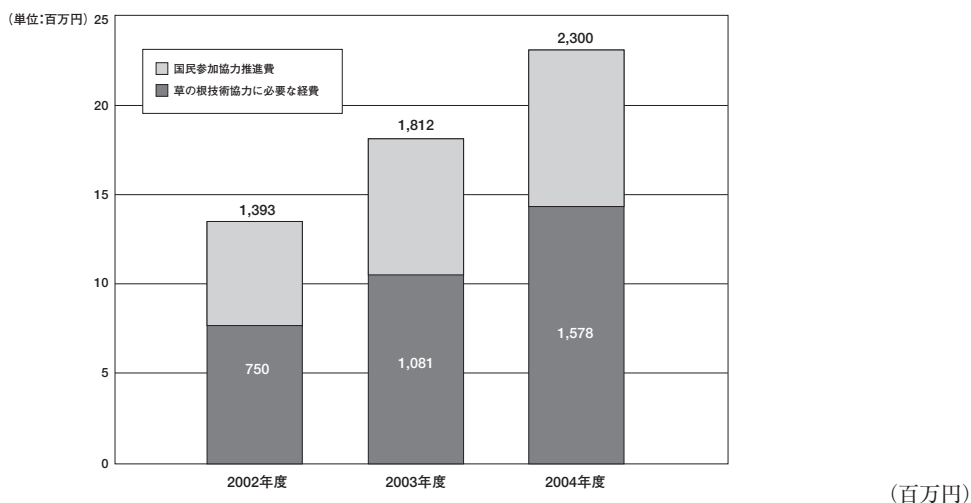


出所：JICA国内事業部市民参加協力室作成。

する活動の一部を、一定期間において一定の目標に基づき成果達成を目指す活動群として、JICAが支援するという概念が適用される。つまり、団体が発意して草の根技術協力事業として申請する事業について、一定の実施期間を定め、その間で自己完結する目標、成果を設定することにより、3年間以内で事業化することを意図しているのである。また、その際は、実施団体が既に実施している活動に基づき、「これまで実施してきた事業における成果や課題」および新たに「草の根技術協力事業として実施するにあたって、それらを踏まえた目標や成果」を明確にしたうえで、目標、成果、自立発展性を定めるように説明してきている（図5-1参照）。したがって、このような考え方に立てば事業の延長は本事業の趣旨に沿わないと考えられる。

次に、草の根技術協力事業は、ODA予算という公的資金による制度であるため、支援が特定の団体に偏ることなく、より多くの団体に参加の機会を提供することが重視される。草の根技術協力事業の予算は、初めて認可された2002年度の9億5245万円より徐々に拡大し、2004年度には15億7807万円となっているものの、JICA全体の予算が減少傾向にあることもあり、今後のその大幅な増加を見込むことは、少なくとも短期的には難しい（図5-2参照）。したがって、予算が限られている中、事業期間を延長する事例が増加すると、結果として、特定の団体を長期間にわたって支援することとなり、草の根技術協力事業として新規に実施できる案件数を減少させざるを得ないこととなる。例えば、草の根パートナー型における過去5回の選考では、毎回3分の2以上の案件が不採択となっているが、既存事業の事業期間を延長すると、より多くの案件を不

図5-2 国民参加協力推進費および草の根技術協力に必要な経費の推移



	2002年度	2003年度	2004年度
国民参加協力推進費 (実行計画額)	1,393	1,812	2,300
JICA予算全体(交付金)	168,855	164,006	1,61,206

出所：JICA国内事業部市民参加協力室作成。

表5-2 草の根パートナー型選考に対する応募案件数および採択内定数

	応募案件数	採択内定数
2002年度選考	39件	15件
2003年度第1回選考	47件	15件
2003年度第2回選考	45件	8件
2004年度第1回選考	34件	10件
2004年度第2回選考	31件	4件(2005年3月現在)

出所：JICA国内事業部市民参加協力室作成。

採択とすることになりかねないのである(表5-2参照)。

(3) 課題への対応策

現行の事業期間である3年間を一律に延長することは、本事業の趣旨に沿わず、また、予算の制約および機会均等の観点からも困難であると考えられる。一方で、活動の成果を拡大する必要性が認められる場合には、一定の条件下で活動の継続を担保できるような方策は検討に値すると思われる。例えば、第4章にて提案されたように、終了時評価の際に、継続・展開するべきかを併せて審査し、当初の活動計画を補完する必要性が認められた案件については、草の根技術協力事業に割り当てられる予算規模の範囲内で、JICAが引き続き支援することも一案である。ただし、継続・展開としての事業実施期間は、本体が3年間であること、予算制約や機会均等の観点からも1年間程度が限度といえよう。また、具体策を検討する際は、審査基準を明確化し、継続・展開時のプロジェクトの運用規定などを策定する必要がある。

5-3-3 プロセス重視の活動の把握

(1) 提起されている課題

JICAのプロジェクトは、「妥当性」、「有効性」、「効率性」、「インパクト」、「自立発展性」のDAC評価5項目に準じて評価されている²¹。草の根展開型の活動については、これら評価項目に加え、住民の意識変化や行動変容といったプロセス重視の活動を適切に評価するための方策が求められており、この点は草の根技術協力事業においても検討する必要がある。

(2) 課題分析

上記のような方策の必要性については、今回の調査研究以前にも、「『77提言』を基にしたNGO連携事業の今後の検討課題」において、NGO側より、住民の意識変化や行動変容といった草の根展開型特有の活動を正當に評価してほしいとの要望が挙げられていた。NGOは、住民に直接働きかけ、意識の変化や行動変容といったプロセスを重視した活動を主眼としている。こういった活動は、定性的に評価することは可能であっても、定量的評価には必ずしもなじまない面があるからである。

また、本調査研究においても、事業終了後の継続・展開の審査の問題に絡めて、新たな評価項目・視点の設定の必要性が指摘された。草の根技術協力事業としての活動終了後、活動の継続や発展をJICAが引き続き支援する方策を策定するうえで、継続・発展の可能性を判断するためには、住民を巻き込んだ活動や、それに基づくプロジェクトの成果を適切に評価する方策も検討する必要があるからである。

現行の草の根技術協力事業では、活動実績や成果について、モニタリングでは「変化」を、また、評価では「(事業目標に直結しないが)特記すべき活動実績及び成果」をそれぞれ記載する項目を設け、幅広く活動の成果が把握できるような定型様式を策定している(表5-3参照)。これは、草の根展開型の活動では当初想定し得ない効果や間接的なインパクトの発現、また、それらによる事業計画の変更が想定されるため、可能な限り当初の事業の枠にとらわれない変化を追えるように工夫したことによる。

例えば、草の根パートナー型としてネパールで実施されている「公立小学校教育向上事業」では、より多くの子供が定期的に学校に通うことを目標とし、活動の一つとして、不足している教師を補うために、ボランティア教師を派遣した。この活動の成果として、モニタリングシートでは、「ボランティア教師支援後、学校は時間通りに始まり、授業もきちんと行われるようになった。このように教育環境が改善されたことで多くの子供たちも定期的に学校に通ってくるようになった」²²と報告されている。ここでは、活動の直接の成果である子供の就学状況の改善のみならず、活動に付随して派生した成果として教育環境が改善されている様子が把握できるようになっている。

(3) 課題への対応策

このように、現在の定型様式では、活動から派生する成果・変化を、可能な限り把握できるよ

²¹ 国際協力機構企画・評価部評価監理室(2004)参照。

²² 実施団体はセーブ・ザ・チルドレン・ジャパン。2003年度業務完了報告書(途中年次)より抜粋。

表 5 - 3 草の根技術協力事業におけるモニタリングシート

1. 対象国名・事業名					
2. 事業実施団体名 (記載者:)					
3. 活動の報告					
短期的目標①					
指 標	予定していた活動	活動実績 (実施時期)	成 果 (各活動に伴う変化)	問題点及び 特記事項	対応策 (JICAへの要望含む)
・	・	・	・	・	・
短期的目標②					
指 標	予定していた活動	活動実績 (実施時期)	成 果 (各活動に伴う変化)	問題点及び 特記事項	対応策 (JICAへの要望含む)
・	・	・	・	・	・
4. 次四半期の計画概要			・		
5. その他特記すべき事項(安全管理対策を含む)			・		

☆現地の様子や活動状況がわかる写真があれば、添付して下さい(様式は自由です)。

出所：草の根技術協力事業『実施の手引き集』「モニタリングと評価について」
(<http://www.jica.go.jp/partner/tebiki.html>よりダウンロード可能)

うな工夫がされている。しかしながら、具体的にどのような内容を記入すべきか、どのような内容が記載されれば事業全体の進捗や効果を把握することができ、適切なモニタリングや評価ができるのか、については、本調査研究を踏まえ、さらなる改善が必要である。特に、関係者の能力強化、住民のエンパワメントや行動変容を志向する、プロセス重視の草の根展開型活動の成果を案件横断的に把握することのできる評価項目・視点の検討とともに、こういった活動をより適切にモニタリング・評価するための定型様式の改善も必要とされている。なお、このような評価項目・視点や定型様式の検討においては、既実施案件の活動状況も踏まえて、NGO-JICA協議会の下にある評価小委員会で得られた知見を活用することも有効である。

5 - 3 - 4 NGOとJICAの協働関係および運営体制のあり方

(1) 提起されている課題

活動の計画・実施における運営体制のあり方や関係者の情報共有は、活動の結果を大きく左右することが本調査研究で指摘された。草の根技術協力事業においても、NGOとJICAの関係や事業の運営体制のあり方について、「多数の関係者の役割分担の明確化」、「事業実施団体とJICA間における議論と共有」といった、NGOとJICAによる互いの役割の認識、適切な運営体制と情報共有が求められる。

また、NGOとJICAの間で連携の相乗効果を生み出す協働関係を構築することは、双方にとって有益であることも確認された。このような協働関係の構築のため、草の根技術協力事業を活用

することも期待できる。

(2) 課題分析

このような主張がなされるのは、活動を計画・実施するにあたって関係者間の密な対話や情報共有が、その活動の円滑な運営を導くと同時に、当初想定し得なかったアイデアの創出に寄与することが事例研究においても再確認されたためである。まず、関係者間の情報共有が活動を円滑化した事例が明らかとなった。例えば、バングラデシュにおける「貧困層の能力育成と地方行政との連携を通じた参加型農村開発」²³では、連携事業を行う前に実施団体とJICAとの間で十分な意見交換や対話を行っていた結果、お互いの認識があらかじめ共有でき、事業の開始が円滑に行われた。また、関係者間の密な情報共有は、互いの知見・ノウハウの活用を促し、アイデアを創出することもある。例えば、カンボジアの「住民参加型農村地域基礎教育改善計画」²⁴では、長年の活動による地域住民の信頼関係から導き出された、農村地域における初等教育の実情や村落における僧侶の役割などの貴重な情報をJICAが得て、それが基となり、JICAの協力プログラム具体化の後押しとなったのである。

さらに、NGOとJICAの協働関係の構築および促進が、双方の強みを活かし弱点を補完し合う連携の相乗効果を生み出すことが、本調査研究において再確認された。第4章に既述のとおり、NGOによる活動は、地域住民の直接裨益に重点を置き、住民からの直接の情報収集や住民組織化に強みを持つものの、資金規模の制約などから「点から面への広がり」や「持続性確保」が課題である団体が多い。また、中央レベルの政策への働きかけをNGOが行うことに対して相手国政府関係者などの理解や認識が得られにくく、中央レベルの政策への働きかけを行っていくことが難しい場合が多いのが現状である。一方、技術協力プロジェクトなどのJICAによる事業は、中央から地方行政までのネットワークを活かし幅広い分野・地域における活動が可能であるものの、一般住民に対する裨益効果までを追いくいとといった課題を抱えている。

かかる議論を踏まえ、開発パートナー事業の事例研究より、NGOによる活動とJICAによる事業とを連携させる、「複合的アプローチ」が、NGOとJICA双方にとって独自事業の効果を増幅させるために重要であることが示された。例えば、JICAにとっては、NGOの活動によって収集された現場情報をJICA派遣専門家などのネットワークを用いて当該分野の相手国の政策策定に反映させることで、より現状に即した政策策定支援が可能となり、また、NGOにとっては、活動に対する行政のサポートを得ることで、活動の持続性を確保することが可能となる、といった具合である。

現在、草の根技術協力事業の各案件においては、実施団体およびJICA間で情報共有を図ることが可能となるよう運営体制の整備に努めている。このためには、定型様式を用いた実施団体およびJICAの協働で行うモニタリング・評価の実施が、実施団体およびJICAの関係者間の情報共有を促すコミュニケーション・ツールとして大きな役割を担っている。この定型様式は、「プロセス・アプローチと成果重視型管理（ロジカル・フレーム・ワークによる案件管理）」を統合した

²³ 表1-8参照。

²⁴ 表1-16参照。

柔軟な案件管理」が可能となることを目指し、具体的には次の機能を果たしてきている。

- ①受益者のニーズに柔軟に対応し、事業内容を適宜見直していくという、草の根レベルならではのきめ細かさを活かすため、計画の軌道修正に迅速に対応する。
- ②連携した双方の知見・ノウハウの共有・補完の促進し、国内と海外における本事業の複数の関係者の情報共有を通じた円滑な事業実施と明確な責任体制を実現する。
- ③事業の進むべき方向性を共有し、その展望に関する協議を促進する。

(3) 課題への対応策

上記分析のとおり、草の根技術協力事業における既存の仕組みを十分活用し、各案件において実施団体およびJICA間で情報共有を図り、運営体制を整備していくことが、その活動を成功に導くために有効であると考えられる。一方、このような制度や手続き上の工夫だけでは対応しきれないことも事実である。したがって、今回の事例研究を通じて認識された「意識的に双方のネットワーク間の知見の交換や相互の事業の意思決定において意見を交換することは連携のメリットを大きくする効果がある」という、連携の意義を各関係者が理解し、行動すること、いわば各関係者の「意識の変化」や「行動変容」も必要といえよう。

さらに、草の根技術協力事業を通じ、NGOとJICAの間の連携のメリットを活かした協働関係を構築し、「複合的アプローチ」の実現の一助とすることも重要である。例えば、草の根技術協力事業として実施されるプロジェクトをJICAの国別の事業計画において位置づけ、JICAの技術協力プロジェクトなどとの連携によるプログラム化の推進を図ることも一案である。また、NGO単独では難しい行政への直接的な働きかけを、草の根技術協力事業を通じ、JICAとNGOと連携して取り組んでいくことも可能と考えられる。さらに、草の根技術協力事業の個別プロジェクトをJICA全体の事業計画の中に組み入れることで、現地情報の宝庫として本事業のプロジェクトを活用し、プロジェクト実施中あるいは終了後に派生した効果を活かしたさらなる事業形成の促進が可能となると考えられる。また、NGOとJICAが協働する新たな機会を創出するため、草の根技術協力事業への応募案件のうち審査の結果不採択となった案件であっても、現地にとって有益な知見・経験が認められれば、JICAのほかのスキームを用いて、案件化を検討することも一案である。

5-4 PROTECOなどにおける改善案

これまでの5-3においては国際協力への国民参加を促進する一環と位置づけられている草の根技術協力事業に焦点を当て、JICAとNGOの協力のあり方を議論してきたが、技術協力プロジェクトやPROTECOなどの技術協力事業においても、双方の協力・連携を模索する意義がある。JICAにとっての意義は、ノウハウを持つ現場に近いNGOや大学などの知見を積極的に事業に取り入れ、事業の効果・効率的な実施および現場強化の促進を図ることである。一方、NGOや大学にとっては、国際協力の参画への間口増大などが挙げられる。

よって、NGOとJICA双方の意義を具体的に活かす観点からも、次のとおりPROTECO、およ

びそのほかの技術協力事業の運用のあり方についての改善案を考えてみたい。

5-4-1 PROTECOについての改善案

技術協力事業の中でもPROTECOは、事業実施団体とJICAが共同で案件形成を行うものとして2002年度から導入され、2004年12月末までに公示した14件中8件が契約に至った。

本制度は技術協力事業の中でも民間団体の発意を汲み取る仕組みが確保されたものとしてNGOなどから評価されている。一方でNGOの得意な分野がPROTECOとして公示されるケースが少ないという指摘もある。また、PROTECOの性格付けや運用のルールについて、混乱が生じているとの声もあがっている。このような状況を反映してか、PROTECOは現在それほど活発には活用されていない。

各案件とも現在はプロジェクト開始直後の段階であり終了案件が存在しないことから、本制度の評価を行うには時期尚早である。しかしながら、これまでの経験からPROTECOに関する課題が整理されつつある。ただし、通常の技術協力案件の採択は基本的に国（政府）の事務となっており、またその意思決定には多数の関係者・関係機関が関与しているため、調整は必ずしも容易でないが、今後の本制度の点検・見直しにかかる手がかりを以下に示したい。

（1）NGOからの提案による技術協力事業の実施にかかるNGO-JICA間における共通の認識の形成

PROTECOは、対象国で援助ニーズが確認された開発課題や採択案件のうち、NGOなどが参加する意義が高いと思われるものについてJICAが公示し、提案団体と共同で案件形成を行い、そのうえで事業の実施を委託する制度である。

しかし、一般にNGO側が自団体の方針・発意を可能な限り案件内容に反映させようとする一方で、JICA側は案件を予算の制約の中で効果的・効率的に実施することを重視する傾向があるため、双方の思惑が食い違い、具体的案件の形成および実施の段階でNGOとJICAの間で多大な調整を必要とするケースが生まれている。

そのため、PROTECOの各段階（プロジェクト形成、事前評価、実施など）においてNGOおよびJICAが果たしうる役割、アクションについて、双方が共通の認識を形成する必要がある。特にプロジェクトデザインの策定にかかる考え方や手法についてはNGO側とJICA側の考え方の入念なすり合わせが不可欠である。

（2）NGOの経験・ノウハウを活かせる課題（プログラム）や案件公示

NGOが得意とする分野がPROTECOとして公示されていない点については、JICA側とNGO側の間で協力分野／手法のマッチングが不足していることが一つの要因と考えられる。これに対しては、両者間における緊密な意見交換、情報交換が不可欠ではあるが、具体的な案件の掘り起こしを狙った方策の素案には以下が考えられる。

1）現在実施中の草の根技術協力事業および開発パートナー事業の発展的継続への対応

現在実施中である草の根事業や開発パートナー事業の中には、その成果を国レベルで普及さ

せることが望ましいなどの理由により、技術協力事業として引き継ぐことを検討すべき案件が存在する。これら案件については、先方政府や案件を実施している団体の意向も踏まえたうえで、PROTECOによる実施の検討を行うことが考えられる。このような考え方に基づく取り組みについては、既に実例（バングラデシュ持続的砒素汚染対策プロジェクト）も存在する。

2) 草の根技術協力事業で応募があったプロポーザルのほかの事業スキームへの振り替え

草の根パートナー型として提案のあったプロポーザルの中には、技術協力事業による対応も可能である提案も存在する。これらのプロポーザルについて、先方政府、当該国現地ODAタスクフォース、案件提案団体の了承を受けたうえで、PROTECOや民間提案型プロ形（民間企業やNGOなどの団体と契約し、ある国の課題に対するプロジェクトの形成を委託する制度）による実施に振り替えることも検討可能である。ただし先方政府やわが国の関係府省との合意形成／調整手続きや透明性を確保した契約手続きの検討が必要となる。

3) JICAの協力プログラムを公開したうえで、当該協力プログラムに当てはまる技術協力事業を公募

現在実施中もしくは形成中であるJICA協力プログラムの概要を公開し、本協力プログラムに該当する技術協力事業（PROTECOなど）の提案を適当な期間を設定したうえで受け付けることが考えられる。このような工夫によりNGOへの間口は広がり、JICA側とNGO側の協力分野のマッチングが図られることが期待される。今後の課題として、このような提案型の案件とほかの要請案件との整理や、関係機関との調整が必要である。

4) プロ形要望調査案件におけるPROTECOなどの積極活用

JICAが毎年次年度案件の要望取りまとめを行っている要望調査の中で、案件形成を行うためのプロ形について、NGOや大学などが有するノウハウが活用可能なもの、あるいは活用が望ましいものについては、積極的にPROTECOの対象案件として取り上げることが考えられる。

5-4-2 その他の改善案

これまでの事例分析を通じて、NGOが有する現地の人的リソースや情報を活かしつつ、地域のコミュニティへの直接的な働きかけを行うアプローチと、JICAが有する中央政府から地方行政までの幅広い行政体への働きかけを行うアプローチを組み合わせることにより、「複合的な事業効果」を生み出すことが期待できる点が明らかになった。

この事業効果を具体的に発揮していくためにも、JICAは、PROTECOだけでなく技術協力プロジェクトや開発調査などの事業を検討する際に、公示の段階で調査団員などにNGO活動の経験者を含めることや、NGOと開発コンサルタントなどによる共同事業体を推奨することも検討する必要がある。一方、NGOは、これらの事業を提案する段階から開発コンサルタントなどと共同して提案するとともに、共同して実際の活動を行うことなどにより、活動の幅を広げていくことを検討する余地があると思われる。

参考資料：他ドナーによるNGOとの連携スキームおよびその特徴¹

1. 英国国際開発省（Department for International Development: DFID）

DFIDはパートナーシップを築く対象を国際開発NGOに限定せず、労働組合や地域に根ざした団体、宗教団体などを含めた広義の市民社会組織²としている。また、DFIDの市民社会支援の理念の基本は貧困削減のために途上国の市民社会が自国の開発政策決定に関与するべきである、という点にあり、近年ではDFIDのカントリー・オフィスから直接途上国NGOへ行う形態による支援が増加している³。この傾向を受け、英国のNGO支援はより戦略的なものへと性格が変化している。北側のNGOは貧困層や相手国の一般住民の声を開発政策に反映させるための役割を果たすことや、そのための介入が認められることがDFIDからの支援を受けるための条件であり、そのためDFIDの開発政策の中に「英国NGO支援」は目的として表れない。DFIDの英国NGOに対する援助額は1996年から2002年度までの間に32%増加して2億2300万ポンド⁴に達しており、2001年度予算におけるNGO向けの支出額は予算総額の約6.5%にのぼる⁵。

2001年にDFIDはこれまでの包括的助成金制度を見直し、英国NGOとより戦略的なパートナーシップを組むことを目的にパートナーシップ・プログラム合意（Partnership Programme Agreements: PPA）を形成し、開発と貧困削減に取り組んでいる。パートナーシップの対象は、専門家組織、共同体、宗教団体、貿易組合などで、目的達成のための指標、評価・モニタリング手法、資金使途を設定しない財政的な取り決めといった大枠の内容を決定し、実施に際しては事後のNGOからの実施結果報告書の提出だけを求める、包括的な資金供与契約スキームである⁶。パートナーシップ契約は通常3～5年間で、DFIDの達成目標に見合うような結果が期待されるNGOとの間で契約が交わされる⁷。

¹ 本参考資料は、各ドナーの有するNGOとの連携スキームおよびその特徴について主として各ドナーのウェブサイト上の情報および参考文献を基に事務局（JICA国際協力総合研修所調査研究グループ）がまとめたもの。より詳細な情報としては、外務省経済協力局民間援助支援室が行った委託研究（アイ・シー・ネット株式会社（2004））、経済産業研究所（2004）などがある。

² DFIDはこれら団体をCSO（Civil Society Organization）と称している。NGOの定義も各ドナーにより異なっているが、本稿では混乱を避けるためこれら団体も含めた広い意味としてNGOという呼称を統一して用いる。

³ その背景には、開発のオーナーシップが途上国側にあるという考えが主流化したこと、貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy: PRS）や包括的開発枠組み（Comprehensive Development Framework: CDF）において途上国市民社会の関与が推進されていること、途上国NGOが力をつける中で北のNGOが途上国の現地活動を行うことへの効率性の面からの疑問などがある。経済産業研究所（2004）pp. 80-86

⁴ 1£≒194円（2005年1月27日現在）

⁵ アイ・シー・ネット株式会社（2004）p. 2-19

⁶ 経済産業研究所（2004）pp. 80-86、アイ・シー・ネット株式会社（2004）p. 2-19

⁷ 対象を国際NGOとすることも可能だが、現在PPAを締結している団体（Oxfam、ActionAid、CAFOD、Christian Aid、Save the Children UKなど）はすべて英国の団体である。アイ・シー・ネット株式会社（2004）p. 2-19

そのほかのスキームとして、英国ベースの開発NPO（Non-Profit Organization：非営利組織）を対象とし、南のNGOのキャパシティ・ビルディングを目指した個別案件支援スキームである市民社会チャレンジファンド（Civil Society Challenge Fund: CSCF）⁸、市民団体・開発目的の宗教団体を対象とし、開発全般の活動を支援するSmall Grant Scheme、DFIDの趣旨に沿った活動を行う英国ベースの組織・ネットワークを対象とし、英国国民の開発に関する知識や理解を促進することを目指したDevelopment Awareness Fund、Foreign Contributions Act 1976に登録されていてインド東部のOrissa（州）に基盤があり、5年以上存続していることなどの基準を満たしたNGOを対象に、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）などの国際的な開発目標の達成を支援するために設けられたOrissa Civil Society and Poverty Programmeなどがある。

さらに、2002年にはStrategic Grant Agreementsと呼ばれる新たなイニシアティブが設けられた。国際開発の分野にプライオリティを置いていないものの、効果的な貧困削減をもたらすような潜在性のある英国NGOを対象としたもので、英国労働組合会議、英国医師会、公共財務・会計協会、国際協力のための地方自治体連合などが既に契約合意に至っている。DFIDとしては、国際開発の現場において専門性、経験が豊富でかつより効率的な活動ができる英国NGOを発展させることで、MDGsの達成にも役立てたいとの狙いがある。また、DFIDが国際的に活動する英国企業の社会的責任（Corporate Social Responsibility: CSR）を重視していることも作用している。

2. カナダ国際開発庁（Canadian International Development Agency: CIDA）

カナダの2001年度のODA資金のうち、カナダの大学、民間団体、NGOを含む市民社会組織への拠出実績は1億4400万カナダドル⁹で、ODA予算総額のおよそ7.5%にあたる¹⁰。CIDAとNGOの連携は、①NGOのプログラムに対して資金用途を限定せずCIDAがサポートするパートナーシップ・プログラム、②CIDAの策定するCounty Focus Programの中に位置づけられたプログラム／プロジェクトを業務委託する、の2つの形態に主に分けられる¹¹。

前者については、Voluntary Sector Division of the Canadian Partnership Branchがプログラムベースの資金提供により約120のカナダのNGO、大学、カレッジ、協同組合、協会、専門家組織などが行う開発活動をサポートしているのに加え、プロジェクトベースで約150以上の組織をサポートしている。資金提供の範囲に一定の制約を設け、NGO側にコスト・シェアを求めるプログラムが多い。Projects and Innovation UnitにおいてはカナダのNGOの行う短期的なプロジェクトを対象にNGO Project Facility（カナダNGOが途上国で実施する事業のうちCIDAの優先分野と合致する事業に対して供与される）、The Environment and Sustainable Development

⁸ モノやサービスの提供などは対象外となる。また、対象は英国のNGOのみとなる。プロジェクト資金の100%をDFIDの支援によりカバーすることが可能なため、小規模NGOを対象としたスキームといえる。経済産業研究所（2004）pp. 80-86、アイ・シー・ネット株式会社（2004）pp. 2-19-2-20

⁹ 1 CAD≒84円（2005年1月27日現在）

¹⁰ アイ・シー・ネット株式会社（2004）p. 2-13

¹¹ 国際協力事業団国際協力総合研修所（1995）p. 76

Program、The Canada Climate Change Development Fundを提供している。

また、ローカルNGOとのパートナーシップやキャパシティ・ビルディング（Capacity Building: CB）をカナダNGOに対する資金提供の前提に掲げているのも特徴的である。農業や保健、教育、グッド・ガバナンスのような特定セクターにおける途上国NGOのCBに焦点を当てた開発を行うカナダのNGOを対象としたセクタープログラムや、貧困削減への取り組みを行うために2～3のセクターにまたがった活動に取り組んでいるカナダのNGO（これらのNGOの多くが国際組織かパートナーのグローバルネットワークに所属している）をサポートするためのマルチ・セクタープログラム、途上国の教育機関やトレーニング施設のCB、開発に必要な人材の育成に向けてカナダ国内の教育機関の知見を活用するためのUniversities & College Programも提供している。

3. 米国国際開発庁（United States Agency for International Development: USAID）

USAIDはNGOを途上国NGO（途上国にあるローカルなNGO）と国際PVO（Private Voluntary Organizations：国際人道支援と開発援助に携わる米国ベースの営利・ボランティア団体）に分け、USAIDに登録したPVO（インターナショナルも可）にのみファンドを支給するようになっているのが特徴的である。また、米国のODAの2割から3割はNGOを通じて流れているといわれており、政府の援助の担い手としてPVOの存在が確立している¹²。

USAIDにおいてNGOとの連携構築、補助金プログラムの施行と改訂を担当する部署であるPVC（Office of Private Voluntary Cooperation）が2002年に発表した5ヵ年計画では、USAIDが力を入れて活動する国々におけるローカルNGOの質の向上を目指したキャパシティ・ビルディング（CB）の重視、米国NGOや民間企業との協働によりより多くの民間資金を開発に集中させることを新たな開発戦略として謳っている¹³。新たに設けられたプログラムはCapable Partners ProgramとNGO Sector Strengthening Programと呼ばれ、両プログラムともローカルNGOの戦略、マネジメント、財政、アドボカシーにおける質の改善、政策改革の推進、地方の住民と民間セクターのリンクに焦点を当てたもので、技術協力とグラントの援助形態をとっている¹⁴。このほか、途上国の協同組合の強化を狙ったCooperative Development Program、PVOsが途上国あてに物資を輸送する際のロジスティック面の援助を目的としたOcean Freight ReimbursementやDenton Program、特定の民間かつ非営利の大学や高校、図書館、医療センターなどの改善に取り組むASHA（Office of American Schools and Hospitals Abroad）、USAIDが財政面、Peace Corpsが人材・技術援助を担当して途上国のコミュニティや組織のCBを目指すSmall Project Assistanceなどがある。

¹² 2002年にUSAIDや他機関を含む米国政府から米国NGOに拠出された金額は約26億米ドルに達する。経済産業研究所（2004）pp. 8-10。また、2002年度のUSAIDの支出額合計のうちPVO向けの拠出額は全体の37%を占め、その97%強が米国内PVO向け、残りが国際PVO向けの支援に向けられた。アイ・シー・ネット株式会社（2004）p. 2-2

¹³ 経済産業研究所（2004）pp. 16-17

¹⁴ これまで存在したマッチング・グラント形式でのプロジェクトへの資金出資については、2005年3月までの継続分のみを扱っており、新規の受付は行っていない。

4. スウェーデン国際開発協力庁 (Swedish International Development Cooperation Agency: Sida)

SidaのNGOとの連携にかかる狙いは、途上国の民主的市民社会の発展の促進と、ローカルなパートナーの強化である。資金¹⁵配分の仕組みに大きな特徴があり、原則として、プロジェクト・グラントのための資金は、SEKA (Department for Cooperation with NGOs and Humanitarian Assistance) の指揮のもと、Framework Organizationsと呼ばれる13の主要なスウェーデンのNGOがSidaとの長期契約のもとで直接受け取る。また、Framework Organizationsの中でも特にUmbrella Organizationsに指定された5つのNGOがその他の組織(約200)への資金配分、Sidaへの資金申請を行っている(各NGOは援助にかかる費用の20%分を負担することが原則となっている)。これは中小のNGOからのプロジェクト申請・管理業務にかかるSidaの過重な労力を軽減することが目的で導入された仕組みであり、新規にSidaから資金提供を受けることを希望するスウェーデン国内の組織はSidaではなく上記のUmbrella Organizationsに申請を行う必要がある。また、プロジェクト・グラントとは別にInformation Grantと呼ばれるスウェーデン国内での広報、啓発活動に向けた経費も提供している。

また、過去数年にわたってSidaが人道援助に振り向けてきたグラントの額は年15億SEK¹⁶で、国際機関や国連、スウェーデンの組織、コンサルタントだけでなくNGOにも提供されてきた。人道援助にかかるグラントは一般のパートナーシップにかかるそれとは異なり、co-fundingを必要としない。

そのほかのプログラムとして、国内のNGOにパートナー国で同分野の活動をしている団体と交流させ、市民社会の発展や、国際理解、国家間の友好関係に結びつくような機会を提供することを目的としたExchange Program (SEKAとPEO (Department for Personnel and Organization Development) が運営) や、ビクトリア湖周辺地域を持続可能で住民の経済活動に適した環境に開発するために設けられたLake Victoria Strategyなどが挙げられる。

5. 世界銀行 (World Bank : 世銀)

1981年から始まった世銀のNGOとのパートナーシップの範囲は広く、途上国の共同体単位の組織、NGO、住民組織、労働者組合、宗教団体、財団などが含まれている。また、世銀の政策、プログラム、調査研究、プロジェクトなどについては様々な対話の機会や協議会合においてNGOとの間で議論、共有する機会が設けられている¹⁷。CSOsとパートナーシップを組んだプロジ

¹⁵ 2002年のNGOへの資金提供額は約9億SEK)で、ODA総額に占めるNGO支援額の割合は約8.2%。Sidaウェブサイト(2004年10月アクセス)、アイ・シー・ネット株式会社(2004) p. 2-33

¹⁶ 1 SEK (スウェーデンクローネ) ≒ 15円 (2005年1月27日現在)

¹⁷ 世銀はこれらの活動により政策とプロジェクトの質の向上、透明性、説明責任と公共の理解が促進される、としている。対話についてはグローバルレベルの内容についてJoint Facilitation Committeeが設けられている。地域レベルの課題、種々のセクターの課題に関する協議、連携、情報交換の改善などに関する建設的な議論を行う場としてWorld Bank-Civil Society Strategic Policy Workshopsなどが開催されており、市民社会側のアクターとしてNGO、宗教団体、市民団体、労働団体、財団などが想定されている。国レベルにおいては国別戦略、セクター調査、個別のプロジェクト、プログラムに関する対話が当該国で行われ、これには受入国側の関係者、他ドナーなども含まれる。また、世銀の年次総会においてもNGOとの間で対話、協議会が開かれる。例えば、2000年の総会では400のNGOの代表との間で種々のセクター、課題に関する25のセミナーによる議論、2時間にわたる総裁との意見交換が行われた。

プロジェクト数は目覚ましい上昇を見せており、1990年に全プロジェクトに占める世銀とNGOsの連携プロジェクトの割合は21.5%だったものが、2002年には約70%を占めるに至っている。

ファンディングはDevelopment Grant Facility (DGF) が担当し、環境、マイクロクレジット、紛争後復興開発、情報通信技術、人権、ジェンダー、革新的な支援事例など特定の分野におけるNGOの活動を支援するために設けられたSmall Grant Funds (15,000～100万米ドル) と英国やオランダ、日本などの先進国政府によって拠出され、社会開発や貧困削減などの特定分野を援助するために設けられたTrust Fundsに分けられる。NGOがグラントを得るには、前者の場合、直接プロポーザルを各申請先に届け出ればよいが、後者の場合、NGOは各国政府機関および（または）世銀との間であらかじめパートナーシップ契約を結ばなければならない。ファンドの内容は様々で、NGOの活動のサポートに徹するものもあれば、政府機関や企業からのプロポーザルに対して資金提供するものもあり、その規模はグローバル、リージョナル、カントリーレベルに分けることができる。

他国ドナーとNGOとの連携スキーム一覧表

英国 (DFID)	
* 1 £ ≒ 194円 (2005年1月現在)	
制度名	Small Grant Scheme
プロジェクト期間	通常3年まで。
提供資金規模	£100,000 (プロジェクト1件当たり上限)。1国当たり〜£200,000まで。
対象団体	市民団体、開発目的の宗教団体。軍事団体は除く。
趣旨・目的	<ul style="list-style-type: none"> ・国際開発の促進、安定した経済の維持、人々の福祉に貢献する活動を対象とし、かつ以下の2点を踏まえた活動 ・DFIDの開発戦略に沿い、かつ可能なら地域戦略にも配慮した活動を行うこと ・対象地域からの参加を最大限促すこと
参照URL	http://www.dfid.gov.uk/funding/smallgrant.asp
制度名	Civil Society Challenge Fund
プロジェクト期間	5年以内。
提供資金規模	上限£500,000。
対象団体	英国ベースのNPO。国際開発を第一の目的とした組織である必要は必ずしもない。
趣旨・目的	<ul style="list-style-type: none"> ・南の市民社会が全国・地方を問わず意思決定に参加できるように能力強化を図ること (これには、貧困者が資源の分配にかかる意思決定に参加すること、パフォーマンスをモニタリングすること、全国規模の意思決定の場で貧困者層の関心が反映されること、貧困削減戦略のモニタリングをすることが含まれる)。 ・南の市民社会がより効果的に国際的レベルで積極的な参加が可能となるよう、地球規模のアドボカシーを通じて国際的な組織や政策決定者との関係性を向上すること。 ・貧困者層に彼らの権利と人権を自覚させるため、市民としての権利や貧困撲滅のためのメカニズムに関する情報の流れを形成すること。 ・革新的なサービスデリバリーを提供すること。
その他特徴・備考	<ul style="list-style-type: none"> ・モノやサービスの提供、災害・緊急援助、奨学金、研究を主眼としたプロジェクト、セミナー開催などは対象外。 ・プロジェクト資金の100%をDFID資金でカバー可能なため、小規模NGO向けのスキーム。 ・基本的に、終了後のフォローアップフェーズはない。
参照URL	http://www.dfid.gov.uk/funding/civilsocietycf.asp
制度名	Development Awareness Fund
プロジェクト期間	3年以内。
提供資金規模	£10,000〜100,000。年度当たり£100万〜150万程度。
対象団体	趣旨に沿った活動を行う英国ベースの組織・ネットワーク。
趣旨・目的	<ul style="list-style-type: none"> ・特に、以下のような開発に関する知識や理解を促進する活動を支援。 ・貧困削減や途上国自身に関する開発にかかる主要な検討課題や展望の知識と理解。 ・地球規模の相互依存性に関する理解 (特に、貧困レベルを削減しなければ地球に住む人々すべてに深刻な影響が出てくること)。 ・貧困削減と開発促進に関する理解と支持 (これまでの成果の認識と、それを踏まえたさらなる進展の可能性)。 ・個人が開発において果たせる役割の理解 (状況を理解したうえで個人が行動を選択できるようにすること)。
参照URL	http://www.dfid.gov.uk/funding/
制度名	Orissa Civil Society and Poverty Programme
プロジェクト期間	
提供資金規模	上限£20,000 (状況により勘案の余地あり)。
対象団体	Foreign Contributions (Regulation) Act 1976により登録し、インド東部オリッサ州に基盤を有し5年以上存続し、定常的な活動資金基盤を有して年度ごとの会計監査がなされているNGO。
趣旨・目的	<ul style="list-style-type: none"> ・インドにおける国際開発目標の達成のための、インドの4つの州 (Orissa, Andhra Pradesh, Madhya Pradesh, West Bengal) とDFIDによる長期パートナーシップによるプログラム。このプログラムの目的は、以下の4点。 ・ガバナンスと財政改革支援 ・人間開発の促進 ・持続可能な生計改善 ・社会的一体性と権利、エンパワメントの強化 ・選定基準: 組織とネットワークの業績、特に地方遠隔地において小規模組織のCBに焦点を当てること、草の根におけるパイロット的、ミクロ的な経験を政策に反映させるためのアドボカシー活動と結びつけるような活動を行う組織への支援を重視
参照URL	http://www.dfid.gov.uk/funding/
カナダ (CIDA)	
* 1 CAD ≒ 84円 (2005年1月現在)	
制度名	NGO Project Facility
プロジェクト期間	原則3年以内。
提供資金規模	CAD (カナダドル) 5,000 (1プロジェクト下限) ~ 350,000 (1年度上限、複数プロジェクトの場合)。当該NGOの1年度当たりのカナダ側リソースからの海外開発活動向け調達資金の50%を超えないこと。
対象団体	2年以上の海外開発経験を有するカナダ国内のNGO/NPOで、カナダ側資金の3分の1以上をコストシェアできること。
趣旨・目的	<p>目標:</p> <ul style="list-style-type: none"> ・カナダのNGOが国際開発における目標を達成するための支援、革新的なアプローチの促進。 ・国際開発活動におけるカナダ国民の理解、支援、参加の促進。 ・途上国のNGOsのキャパシティ・ビルディングに関するプロジェクトの支援活動は途上国のNGOとのパートナーシップによることを前提とし、かつCIDAの支援対象として適格な国である必要がある。貧困削減、貧困撲滅に関するプロジェクト、革新的で参加型アプローチを採用しているプロジェクトを優先する。また、活動の趣旨に沿い、途上国のパートナーや途上国組織のキャパシティ・ビルディング強化に従事するプロジェクトも優先する。

NGO-JICA草の根展開型事業の経験分析

その他特徴・備考	<ul style="list-style-type: none"> すべての案件にジェンダー平等の達成、環境配慮が必要。 ローカルNGOと協調して活動することが必要。 追加でプロジェクト費の10%まで国民参加促進のための費用を別途予算申請可能。
参照URL	http://www.acdi-cida.gc.ca/ngo/npf
制度名	The Environment and Sustainable Development Program
プロジェクト期間	
提供資金規模	カナダ側資金の75%を上限。①exploratory funding (案件形成段階: 1年以内、アジア、米国CAD10,000、アフリカCAD15,000)、②annual project funding (実施段階、最長3年で1年ごとに計画見直し、1件1年度当たりCAD75,000)、③Multi-Year Project Funding (②を達成したNGO、CAD300,000 (最長3年)、CAD100,000/年)。
対象団体	2年以上活動している(海外プロジェクトマネジメント経験も含めて)カナダ国内のNGO/NPO/環境団体/これに準ずるネットワーク。
趣旨・目的	<ul style="list-style-type: none"> カナダの環境NGOと途上国のNGOsの間の知識や専門性の交換促進(市民社会や組織の環境マネジメントに関するキャパシティ・ビルディングの強化に焦点を当てる)。 (申し込み可能な組織の基準) カナダのNPO・NGOで、環境保護の基本方針を持ち、グローバルな視野からの環境問題の理解促進を中心的な活動としていること。 最低2年以上カナダで環境分野の業務を経験していること。 財政的に安定しており、監査済みの財務書類を提出できること。 国際規模のプロジェクトをマネジメントする能力を有すること。
その他特徴・備考	<ul style="list-style-type: none"> ローカルNGOとともに活動することが必要。 予算の60%以上は直接現地のプロジェクト経費に使用することが必要、残りは管理費として使用可。 個人、政府、学術機関、政党、コンサルティング会社、商業組合、民間企業は申し込みない。 単なる調査、学問的利用意図のあるプロジェクト、アドボカシー目的のプロジェクト、プロジェクトに関係のないミーティングやカンファレンス、南の参加よりも北の組織に重心が置かれているプロジェクトは対象外。
参照URL	http://www.acdi-cida.gc.ca/ngo/npf
制度名	Climate change development fund
プロジェクト期間	2004年3月までに終了するもの。
提供資金規模	上限CAD250,000。
対象団体	カナダのNGOs、企業、教育施設、地方自治体連合、専門家集団、国際NGOs(南のパートナーとの協調をもとに)。
趣旨・目的	<ul style="list-style-type: none"> 持続可能な開発と貧困削減を念頭に置きつつ、途上国で気候変動の原因と影響を解決するための活動を促進し、気候変動枠組み条約と京都議定書の達成目標の促進に貢献すること。 環境に関する知識や科学を途上国に移転するために活動しているステークホルダーを支援。
参照URL	http://www.acdi-cida.gc.ca/ngo/npf
米国 (USAID)	
制度名	Matching Grant Programme
プロジェクト期間	2005年度まで。
提供資金規模	
対象団体	開発途上国でNGOsのキャパシティ・ビルディングに取り組んでいるPVOs (Private Voluntary Organisations)。
趣旨・目的	開発と人道的サービスを促進することを目的に、米国PVOsとそのパートナーのキャパシティ・ビルディングを行う。
その他特徴・備考	2005年度までの継続分を最後に廃止される。
参照URL	http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/mg.html
制度名	Capable Partners Programme (CAP)
プロジェクト期間	
提供資金規模	
対象団体	途上国でNGOsとそのネットワークの強化に取り組んでいる米国PVOパートナー。
趣旨・目的	<ul style="list-style-type: none"> PVCの技術協力プログラムの一環であり、USAIDのフィールドミッションとともにローカルNGOsとネットワーク強化を行う。 (期待される効果) NGOやネットワークの持続可能性の強化。 NGOやネットワークによる効果が高い開発アプローチの促進と利用。 NGOやネットワークが開発過程で抱える問題を検討するためのキャパシティ・ビルディングの強化。 提案された法改革、政策改革による環境整備。
その他特徴・備考	途上国の団体や企業、地方政府、国際機関との間の関係が強化されることが期待されている。
参照URL	http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/cap.html
制度名	Cooperative Development Programme
プロジェクト期間	
提供資金規模	
対象団体	米国のCDOs (cooperative development organisations)
趣旨・目的	<ul style="list-style-type: none"> 米国外の協同組合システムの開発を強化するための中心的活動。 途上国と民主主義がまだ根付いていない国における協同組合システムの促進。 技術協力、トレーニング、アドバイス・サービスを通じた協同組合のパフォーマンス向上。 米国CDOsとホスト国の協同組合の間の長期的パートナーシップの設立の促進。 米国の協同組合とそのメンバーからの国際的な協力組合の開発に関する運動の拡大。 米国CDO開発資源による投資基盤拡大と、国外で活躍する協同組合の開発の長期的な持続可能性の促進。
その他特徴・備考	<ul style="list-style-type: none"> (主要な課題) 協同組合法と規制の強化・政策ベースのガバナンス。 自立の重要な要素となる平等参加の原則の拡大。 質と規模の一貫性。 外部援助依存の減少。 プログラムを公にし、米国組合とそのメンバーの国際開発に対する理解度を上げること。
参照URL	http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/coop.html

他国ドナーとNGOとの連携スキーム一覧表

制度名	NGO Sector Strengthening Programme
プロジェクト期間	
提供資金規模	
対象団体	地域固有のNGOs、NGOネットワーク組織、ISOs (Intermediate Service Organisations)。
趣旨・目的	・ローカルなNGOsやネットワーク、ISOsがより効果的な開発サービスを提供するための支援。 ・活動を行うに際して国、地域、セクター別のNGOが抱える制約要因と機会の評価、ローカルNGOセクターに最も大きな影響を与える組織の選定、費用効果的で持続可能な開発となるための介入方法の決定などの項目への支援。
その他特徴・備考	・上記Matching Grant Programm (2005年終了) の後継プログラム。
参照URL	http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/ngo.html
制度名	Ocean Freight Reimbursement Programme
プロジェクト期間	
提供資金規模	
対象団体	米国PVOs (年間50組織)。
趣旨・目的	・受益者が海外で行う民間資金による開発や人道援助プログラムに用いるための物資 (医薬品、農耕用品、教育関連品、建設機械など) の輸送許可を行う。
その他特徴・備考	・USAIDが船便のコストを負担し、PVOは商品受け渡し、倉庫、保険、現地での輸送手段、分配などの役割を担う。
参照URL	http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/ofr.html
制度名	Denton Programme
プロジェクト期間	米軍倉庫にスペースがあるとき
提供資金規模	
対象団体	米国市民や組織
趣旨・目的	・米国市民や組織が人道援助用の物資を輸送するための米軍輸送機の空いているスペースの使用許可を出す。 (物資の例: 衣類、食糧、医療・教育物資、農業用品)
その他特徴・備考	・輸送機に空きがあるときのみ実行されるので、いつ輸送が実施されるかは不確定。それゆえ、輸送完了の確約もできない。 ・世界のほとんどの地域で利用されているが、輸送先が遠方になると実施がより一層困難。
参照URL	http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/denton.html
制度名	ASHA (American Schools and Hospitals Abroad)
プロジェクト期間	
提供資金規模	Over 100 grants (毎年およそ25の新規グラント)
対象団体	海外にある民間・非営利の大学、高等学校、図書館、医療センター。
趣旨・目的	・外国人に対する米国の教育と医療に関する理念と実践に関する情報提供。 ・米国との交流、相互理解、友好関係を育てるような代表的な教育センターとしての機能促進。 ・市民社会の促進。
その他特徴・備考	・プログラムの開始以来、62ヵ国198の機関を支援し、優れた図書館、学校、医療センターの開発と維持を促進。 ・カバーした地域: アフリカ、アジア、ユーラシア、ヨーロッパ、南米、カリブ、中東。
参照URL	http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/asha/
制度名	Small Project Assistance (SPA) /Peace Corps
プロジェクト期間	
提供資金規模	
対象団体	ローカルのコミュニティと組織。
趣旨・目的	・共通の目標達成のためにローカルコミュニティと組織のCBの強化を目指す。 ・Peace Corpsボランティアは独自のプロジェクトをデザイン、実践する。例えば、衛生的な水へのアクセスの改善や、仮設トイレの設置作業、水補給システムの維持、水が原因となって起きる病気の蔓延を防ぐためのトレーニングを受ける一方、小規模で自助を基本とした活動のための支援をコミュニティに対して行う。 ・Peace Corpsボランティアは新しいNGOsの設立、既存のNGOの強化、周辺コミュニティに供給されるサービスの改善を支援する。
その他特徴・備考	・USAIDのミッションや事務所がプログラムに参加するように促すことでSPAのマネジメントが行われている。Peace Corpsボランティアはプロポーザルの過程を通してUSAIDのファンドに申し込む。
参照URL	http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/peacecorps.html
スウェーデン国際開発協力庁 (Sida)	
* 1 SEK ≒ 15円 (2005年1月現在)	
制度名	Development cooperation programmes of NGOs/General
プロジェクト期間	数年間。
提供資金規模	全体で年間約10億SEK。
対象団体	スウェーデンの主要13NGO (framework organisations) で、Sidaと長期合意をしているNGO。
趣旨・目的	・対象イシュー: 貧困者の生活水準の上昇、経済成長、経済・社会的均衡、経済・政治的独立、民主的開発、環境保護、ジェンダー平等。 ・共通の目標達成をするため、スウェーデンの組織は援助対象国のパートナーと技術や資源を分け合って、共同作業を行う。
その他特徴・備考	・Sidaに対して報告書の提出が求められる。20万SEK以上の金額の資金提供の場合、Sidaに認証された監査人による会計監査が行われる。
参照URL	http://www.Sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=2347&a=26532

NGO-JICA草の根展開型事業の経験分析

制度名	Development cooperation programmes of NGOs/Lake Victoria Strategy
プロジェクト期間	
提供資金規模	2003年度は最高3500万SEK、2004年度は4000万SEK。
対象団体	NGOs (Framework NGOs: FO) とローカルNGOs。
趣旨・目的	<ul style="list-style-type: none"> 対象地域の住民の生活にとって公平で持続可能な開発に貢献すること。具体的には、 市民社会が発達するために必要な環境の創造。 住民組織、貧困、貧困削減、民主主義、持続可能な開発にかかる積極的な役割を市民社会が担うための機会の促進。 市民社会間の協調の強化。 HIV/AIDSの蔓延の削減に努めること。 ステークホルダー間の協調とスウェーデンとビクトリア湖周辺部の交流を深めること。
その他特徴・備考	・Framework Organisationとの全体の協力枠組みの中で調整される。
参照URL	http://www.Sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=2805 http://www.Sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=2347&a=20641
制度名	Development cooperation programmes of NGOs / Exchange Programme
プロジェクト期間	12ヵ月以内。
提供資金規模	<ul style="list-style-type: none"> Standard grant：最低2週間スウェーデンと対象国での活動用。 Preparatory grants：基本総額の8割相当、exchange programmeの準備段階におけるジョイント会合の際の旅行を可能とするもの(少なくとも4組のペアが参加するもの)。
対象団体	NGOs (FO)、Swedish Association of Local Authorities and the National Borad of Yough Affairs
趣旨・目的	<p>〈期待される結果〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 強固な市民社会を通じた民主的開発。 対象国とスウェーデンの状況についての相互利益、広い知識と理解。 スウェーデンと対象国の市民社会の間の活発な接触と関係強化。 <p>〈予想される具体的な結果〉</p> <ul style="list-style-type: none"> スウェーデンと途上国の間の頻繁なコンタクト。 スウェーデンの国際開発協力分野で新たな組織への関心と関与の増加。
その他特徴・備考	
参照URL	Guidelines for Sida's Exchange Programme (June 2001) http://www.Sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=2347&a=19013
制度名	Humanitarian Assistance
プロジェクト期間	
提供資金規模	全体で10億SEK以上。
対象団体	国内外NGOs、国際機関(国連人道機関、国際赤十字)。
趣旨・目的	・人道援助の必要性がある人々に対し、人的被害の軽減と防止を目的に一般市民と非戦闘員の保護を行う。
参照URL	http://www.Sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=2323&a=17656
世界銀行 (World Bank)	
* 1 US\$ ≒ 103円 (2005年1月現在)	
制度名	Small Grants Funds
プロジェクト期間	種類により異なる
提供資金規模	<p>US\$1.5万～100万の範囲。以下はプログラムおよび全体拠出額の例 (() 内は平均規模、数字はすべて2002年度)。</p> <ul style="list-style-type: none"> Small Grants Programme：US\$250万 (US\$4,000)。 Development Marketplace (DM)：グローバルプログラム；US\$1350万 (US\$10万)、分権化された国別プログラム；US\$250万 (US\$1万)。 Global Environmentt Facility (GEF)：US\$2000万 (US\$5万未満)。 Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP)：US\$530万 (US\$5,000～1.1百万)。 Post-Conflict Fund：US\$700万 (US\$643,000)。 Information for Development (InfoDev)：US\$330万 (US\$46,000)。
対象団体	種類により異なる。
趣旨・目的	<p>〈プログラム例〉</p> <ul style="list-style-type: none"> Small Grants Programme：ローカルSCOs主導の市民参加型活動をサポートし、60以上のカントリーオフィスで運営。 Development Marketplace (DM)：人権や環境、ジェンダー、小規模企業の開発など、革新的で信頼性の高い市民社会プロジェクトを支援。 地球環境ファシリテイ (Global Environment Facility: GEF)：世界的な環境保護や生命の多様性の保護を中心とした活動を支援。 Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP)：ローカルで成功したマイクロ・ファイナンスのイニシアティブの規模の拡大や統合を支援。 Post-Conflict Fund：紛争終了後国36カ国の復興支援に対して拠出。 Information for Development (InfoDev)：世界的な市民社会のナレッジ管理、情報通信技術分野への支援。
その他特徴・備考	<ul style="list-style-type: none"> Development Grant Facility (DGF) と呼ばれる機関がファンド別にBlock Grantsを毎年割り当てる。2003年度にはDGFの予算はUS\$157百万を48のグラントプログラムに割り当てた。 その内容は上記のとおりSmall Grants FundsとTrust Fundsに大別される。 大抵のファンドは各国のドナーや国連とのパートナーシップにより拠出・管理される。内容はCSOsを単にサポートするものもあれば、政府機関や企業からのプロポーザルを扱うものもある。
参照URL	http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,contentMDK:20094251~menuPK:220439~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html

他国ドナーとNGOとの連携スキーム一覧表

制度名	Trust Funds
プロジェクト期間	種類により異なる
提供資金規模	<p>〈プログラム例〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ Japan Social Development Fund (JSDF) : 全体規模はUS\$9500万。 ・ Poverty Reduction Strategy Trust Fund (PRSTF) : オランダ、日本によるUS\$2000万から組織 (2001年10月～2005年12月の間に分配予定)。
対象団体	種類により異なる。
趣旨・目的	<p>〈ファンド例〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ Japan Social Development Fund (JSDF) : 2000年の6月に日本政府と世銀によって設立。1997-1999年の世界的な経済危機の影響による貧困や社会的弊害が再び起こらないように、政府やCSOs、ドナーなどが貧困削減政策の実施に真剣に取り組むことが要求されている。 ・ Poverty Reduction Strategy Trust Fund (PRSTF) : 世銀や国連、ほかの参加ドナーによってPRSP対象国内で管理。
その他特徴・備考	<ul style="list-style-type: none"> ・ Development Grant Facility (DGF) と呼ばれる機関がファンド別にBlock Grantsを毎年割り当てる。2003年度にはDGFの予算はUS\$157百万を48のグラントプログラムに割り当てた。 ・ その内容は上記のとおりSmall Grants FundsとTrust Fundsに大別される。 ・ 大抵のファンドは各国のドナーや国連とのパートナーシップにより拠出・管理される。内容はCSOsを単にサポートするものもあれば、政府機関や企業からのプロポーザルを扱うものもある。
参照URL	http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,contentMDK:20094251~menuPK:220439~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html

注：本表は各ドナーの有するスキームを必ずしもすべて網羅したものではなく、代表的なものを取り上げたもの。

参考文献

- アイ・シー・ネット株式会社（2004）『主要援助国および主要国際援助機関におけるNGO支援策の比較調査 調査報告書』外務省経済協力局
- 外務省（2003）『政府開発援助大綱（2003年8月閣議決定）』外務省
- 黒田かをり（2004）「成熟する英国政府とNGOの連携」『JCIE月刊情報グラスネット』JCIE
- 経済産業研究所（2004）『NGOセクターに関する6カ国比較調査—MDBsとの連携に向けて—』経済産業研究所
- 国際協力機構企画・調整部（2004a）『特定テーマ評価「貧困削減／地域社会開発」』国際協力機構
- （2004b）『特定テーマ評価「NGO連携事業」』国際協力機構
- 国際協力機構企画・評価部評価監理室（2004）『プロジェクト評価の実践的手法』国際協力機構
- 国際協力事業団国際協力総合研修所（1995）『国際協力におけるJICAとNGOの連携に関する基礎研究報告書』国際協力事業団
- （2003）『地域に根ざしたNGOとの連携のために—草の根NGOとJICAとのパートナーシップ構築—』国際協力事業団
- 特定非営利活動法人シェア＝国際保健協力市民の会（2004）『開発福祉支援事業完了報告書 東ティモールプライマリ・ヘルスケアプロジェクト 保健教育促進プロジェクト』
- PRDP（2004）*Link Model Manual*, BRDB: Dhaka.

参照ウェブサイト

- 英国国際開発省ウェブサイト（<http://www.dfid.gov.uk/>、2004年10月アクセス）
- カナダ国際開発協力庁ウェブサイト（<http://www.acdi-cida.gc.ca/>、2004年10月アクセス）
- 国際協力機構「草の根技術協力事業77の論点」
（<http://www.jica.go.jp/partner/ngo/kusanone77/index.html>、2005年5月アクセス）
- スウェーデン国際開発協力庁ウェブサイト（<http://www.sida.se/>、2004年10月アクセス）
- 世界銀行ウェブサイト（<http://web.worldbank.org/>、2004年10月アクセス）
- 米国国際開発庁ウェブサイト（<http://www.usaid.gov/>、2004年10月アクセス）

