

評価調査結果要約表

JICA-NGO 連携事業評価（ベトナムの事例から）

目次

1．評価調査の概要.....	3
1 - 1 評価調査の経緯と目的.....	3
1 - 2 評価の視点.....	3
1 - 3 評価調査団の概要.....	4
1 - 4 調査期間.....	4
2．評価方法.....	5
2 - 1 評価対象案件の概要.....	5
2 - 2 評価方法.....	5
(1) データ入手方法.....	5
(2) 評価方法.....	5
3．調査結果：個々の案件についての評価.....	7
3 - 1 案件(1)：北部山岳地域における持続可能な村落開発のための成人識字教育振興計画.....	7
3 - 2 案件(2)：総合的子供栄養改善事業.....	7
3 - 3 案件(3)：全国民家文化財保存修復技術移転計画.....	7
4．評価結果.....	8
4 - 1 成功要因.....	8
(1) 相手国政府を巻き込んだ住民参加型事業の展開.....	8
(2) 明確な撤退戦略と相手国関係者への動機付け.....	8
(3) NGO の独自事業を踏まえた JICA 事業の展開.....	8
4 - 2 ベトナム 3 案件の事例から考察される NGO 連携事業の改善・発展に帰する教訓.....	8
(1) パートナーの広がり事業対象の広がり.....	8
(2) 事業の一括委託方式の採用による自由度の高い事業運営.....	9
(3) オファー（提案）型事業による新たなテーマの発掘.....	9
5．提言.....	10
5 - 1 プロジェクトの経験を相手国政府の施策に反映させる.....	10
5 - 2 プロジェクトの継続性の確保.....	10
5 - 3 プロジェクトを継続させるための相手国政府の関与.....	10
6．JICA・NGO 連携事業の一層の発展のための基本視点.....	11
6 - 1 さまざまなレベルでの連携.....	11
6 - 2 情報共有の必要性.....	11

6 - 3	「顔の見える援助」のあり方	11
6 - 4	提案事業の一括方式のメリット	11

1. 評価調査の概要

1-1 評価調査の経緯と目的

JICA は、開発途上国の多様なニーズに応えるため中央官庁を通じた協力に加えて、住民の生活向上を直接支援する協力、教育・保健・環境などの分野で地域住民向けのサービス向上につながる協力にも力を入れている。これらの分野での協力を適切に展開するため、JICA は現地に根付いたネットワークを持ち、かつ小規模できめ細かい対応を得意とする NGO との連携を強く認識し、また国民参加の裾野を広げて行くための具体的な枠組みとして 90 年代後半に NGO と連携する事業を開始した。具体的には、開発途上国にある NGO と連携する開発福祉支援事業を 97 年に導入し、99 年にはわが国の NGO と連携して開発途上国の発展に協力する開発パートナー事業を開始した。この二つの事業の特徴として、(1) NGO との共同事業方式を採用したこと、(2) プロジェクト運営を含む事業を一括して委託する方式を導入したこと、(3) 開発パートナー事業においては NGO からプロジェクト提案を募り、採択されたプロジェクトを日本側から対象国に提案・オファーする方式を採用したことが挙げられる。

これら二つの事業は導入後 3 年から 5 年が経過したが、本評価調査は二つの事業の導入がどの程度実現されているか、長所・短所は何かを検証し、将来に向けた改善・発展のための方策を見出すためにベトナムで実施中の開発パートナー事業および開発福祉支援事業を事例として実施された。なお、調査団は NGO に詳しく JICA に対し多くを助言して頂いている東和大学の赤石和則教授、NGO を代表して NGO-JICA 開発パートナー事業検討会のメンバーである日本国際飢餓対策機構の清家弘久氏に参加していただき、両氏には各々補論を執筆して頂いている。

1-2 評価の視点

本調査はベトナムの開発パートナー事業 2 件と、開発福祉支援事業 1 件を事例に、各々の案件の進捗を評価し、二つの事業を相互に比較し俯瞰的にとらえた上で、以下の 3 点について分析し、NGO 連携事業の改善・発展に帰する教訓を引き出すことを「ねらい」としている。具体的には、開発パートナー事業と開発福祉支援事業の各々について、

- (1) NGO と JICA がパートナーとしての広がりを持ち、事業対象も広がりを持たせることができたか、
 - (2) 事業の一括委託方式の採用による自由度の高い事業運営が可能となったか、
 - (3) オファー（提案）型事業による新たなテーマの発掘が可能となったか、
- を検証することとした。

なお、事例とするベトナムの案件は以下のとおりである。

・開発パートナー事業

- (1) 北部山岳地域における持続可能な村落開発のための成人識字教育振興計画

実施団体：(社)日本ユネスコ協会連盟

(2) 全国民家文化財保存修復技術計画

実施団体：昭和女子大学国際文化研究所

・開発福祉支援事業

(1) 総合的子供の栄養改善事業

実施団体：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン

1 - 3 評価調査団の概要

加藤 宏 JICA アジア第一部計画課課長(総括)

赤石 和則 東和大学国際教育研究所教授

清家 弘久 日本国際飢餓対策機構総主事

八角 幸雄 外務省技術協力課課長補佐

山形 律子 JICA アジア第一部計画課職員

1 - 4 調査期間

2002年3月6日～2002年3月16日(現地調査期間)

国内準備作業はNGO-JICA協議会の下部機関である開発パートナー事業検討会等を通じて実施した。

帰国後の国内作業では、開発パートナー事業検討会(2002年4月26日)、NGO-JICA協議会(2002年5月20日)で調査団報告を行うとともに、関心のあるNGO等民間団体を集めて、2002年6月21日に調査団の公開帰国報告会を行った。

2. 評価方法

2-1 評価対象案件の概要

案件名				
	国名	分野	援助形態	期間
協力内容				
案件(1): 北部山岳地域における持続可能な村落開発のための成人識字教育振興計画				
	ベトナム	識字教育	開発パートナー事業	2001年4月～04年(継続中)
日本ユネスコ協会連盟が連携先となり、北部山岳地域の少数民族の成人非識字者に対して識字教育を行っている。活動には、教室の建設、識字教員の養成も含まれている。				
案件(2): 総合的の子供栄養改善事業				
	ベトナム	栄養改善	開発福祉支援事業	1998年～2001年
セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンが1995年から行っている事業を開発福祉支援事業の枠組みを用いて北部農村地域2省26村を対象地域を拡げて展開したもので、3歳以下の子供と妊産婦の栄養状態改善に取り組んでいる。地域行政担当者・保健婦等に対する訓練・指導、幼児検診・栄養回復教育・妊婦検診、家庭菜園普及等の活動を行った。				
案件(3): 全国民家文化財保存修復技術移転計画				
	ベトナム	文化財保護	開発パートナー事業	2001年7月～04年(継続中)
昭和女子大学が連携先となり、ベトナム各地の文化財として意義を持つ民家の保全・修復する過程で技術移転を行うとともに、文化財保護の認識を涵養することを目的としている。				

2-2 評価方法

(1) データ入手方法

調査データは、実施団体の関係者、現地関係者、住民代表等受益者、相手国政府関係者へのインタビュー、プロジェクト・サイト視察により入手した。

(2) 評価方法

1-1 および 1-2 の本評価の目的並びに視点にあるとおり、開発パートナー事業及び開発福祉支援事業について、(1) NGO と JICA がパートナーとしての広がりを持ち、事業対象も広がりを持たせることができたか、(2) 事業の一括委託方式の採用による自由度の高い事業運営が可能となったか、(3) オファー（提案）型事業による新たなテーマの発掘が可能となったかをベトナムにおける開発パートナー事業 2 件と開発福祉支援事業 1 件を事例に検証した。

事例となる各案件の評価は、開発パートナー事業 2 件については NGO からのプロジェク

ト提案の際にプロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）手法によるプロジェクト概要の計画一覧表（PDM:プロジェクト・デザイン・マトリックス）を、任意ではあるものの、提出してもらっていることから、これを基に DAC 評価 5 項目を参照しつつ評価を行った。ただし、実施団体から提出された PDM は計画の変更に応じて修正していなかったこと、設定された指標の多くが定量的に計測困難であったことが判明している。また、調査の時間が限られていたためにサイト視察と関係者へのインタビューが主となった。

他方、開発福祉支援事業については、対象となる「総合的子供の栄養改善事業」に関わるプロジェクト計画及び進捗状況を評価 5 項目に照らして整理した上でサイト視察と関係者へのインタビューにより評価を行った。

3．調査結果：個々の案件についての評価

本調査の対象 3 案件では、いずれも実施した NGO 及び大学が、自らのノウハウと哲学を十分に駆使した活動を展開しており、所期の成果が概ね発現しているか、発現の見込みがあることが確認された。それぞれの評価の概要は以下の通りである。

3 - 1 案件(1)：北部山岳地域における持続可能な村落開発のための成人識字教育振興計画

本プロジェクトは、北部山岳地帯の少数民族を対象とした「寺子屋」(成人識字教室)を展開するものである。寺子屋の建設に加え寺子屋活動を支える住民の組織化や行政組織の巻き込み等にも十分な配慮がなされ、プロジェクトは着実に進展している。また、このような成果を踏まえ、ベトナム政府はプロジェクトで実証された識字教育モデルを国の教育施策レベルに取り入れようとしている。これらを総合すると、所期の目的の達成はもちろん、それ以上の成果さえも発現する可能性が出ていると判断してよい。

3 - 2 案件(2)：総合的子供栄養改善事業

本プロジェクトは既に完了しているため、その後プロジェクトの効果が持続しているかが、評価のポイントである。終了後 1 年を経た時点でのフォローアップ調査によって、対象地域において事業効果が持続しており、住民の栄養状態の改善が引き続き実現していることが確認された。従って、プロジェクトは成功であったと評価して差し支えない。

3 - 3 案件(3)：全国民家文化財保存修復技術移転計画

本プロジェクトは、文化的価値がある民家を保全・修復する過程で、ベトナム政府関係者をはじめとするカウンターパートに修復技術を移転することを目的としている。また、政府関係者・住民などを対象に、文化財保護の重要性を認識させるための活動も行っている。プロジェクト実施にあたっては、中央政府や省の行政機関に加え、地域住民の意見も取り込んだ活動を展開するなどの工夫がなされている。本調査実施段階では、プロジェクトは中間地点にさしかかっていたが、事業は概ねスケジュール通りに進捗しており、当初の目的は達成される見込みである。

4 . 評価結果

4 - 1 成功要因

本調査の対象 3 案件はいずれも所期の目標を達成したか、または達成の見込みが高い。その成功要因は、総論としては「実施団体のノウハウ・哲学が発揮されたこと」が挙げられる。開発パートナー事業も開発福祉支援事業も、事業の形成について「実施団体 = 提案団体」とする仕組みを取り入れた結果、実施団体が過去に展開していた独自事業の哲学、手法、従来から有する人的ネットワークと経験が発揮されたことによる。

具体的には、これらの案件に共通する成功要因は以下のように整理される。

(1) 相手国政府を巻き込んだ住民参加型事業の展開

プロジェクト終了後のランニングコスト負担の観点から相手国政府の関与は事業の自立発展性を確保するうえで不可欠であり、日本ユネスコ協会連盟（案件(1)）及びセーブ・ザ・チルドレン・ジャパン（案件(2)）では、ベトナムの行政機構をうまく活用し、連携が丁寧に行われている。

(2) 明確な撤退戦略と相手国関係者への動機付け

案件(1)及び案件(2)はいずれも明確な「撤退戦略」を持ち相手側に示して、その間に地域住民が自立的な活動ができるよう、仕組みを作り上げるという目標を定めている。

(3) NGO の独自事業を踏まえた JICA 事業の展開

今回事例としたベトナムの 3 事業は、いずれも JICA 事業として開始する前に何らかの活動の基礎があり、その発展として実現したものである。このように基礎があることで、事業の立ち上げ、実施、フォローアップを円滑に進めることが可能となる。したがって、NGO 等の独自事業から JICA 事業に発展させるような形態は、NGO 連携事業のあり方として望ましいと言える。

4 - 2 ベトナム 3 案件の事例から考察される NGO 連携事業の改善・発展に帰する教訓

本評価調査の視点である NGO 連携事業について、(1) NGO と JICA がパートナーとしての広がりを持ち、(2) 事業の一括委託方式の採用により自由度の高い事業運営、及び(3) オフター（提案）型事業による新たなテーマの発掘が可能となったか否かを、ベトナムでの開発パートナー事業 2 件及び開発福祉支援事業 1 件を事例に検証すると、以下のような結果が得られた。

(1) パートナーの広がり事業対象の広がり

JICA にとっては、NGO 等とのパートナーシップを実現することで、住民参加の視点を強く打ち出したプロジェクトの積極的な取り組みが可能となった。そのような意義は案件(1)

及び案件(2)の例において顕著に認められる。一方、NGO 側にとっては、ODA に参画することによって、ともすれば点・線に留まる傾向にあったのに対して、面的な展開が可能となった。

日本ユネスコ協会連盟と連携して実施している「成人識字教育振興計画」(案件(1))は、1998年からベトナムで実施していたパイロット・プロジェクト発展型として開発パートナー事業を実施することで、その活動を拡大し、識字教育モデルをベトナム教育訓練庁から全国に展開しようとしており、この特徴が最も典型的に現れている。

セーブ・ザ・チルドレンとの連携で実施した「総合的子供栄養改善事業」(案件(2))も1995年から独自の活動を実施してきたもので、開発福祉支援事業は活動地域の拡大のほか栄養果実運営が実施されるようになり、JICA との連携による事業拡大は、NGO 側から見たメリットと言えよう。

(2) 事業の一括委託方式の採用による自由度の高い事業運営

JICA では直接事業運営を行う方式が主流であったが、開発パートナー事業・開発福祉支援事業とも一括委託方式により「プロジェクトの運営を大枠で踏み外さない範囲で、実施団体独自で事業の細目を立て、臨機応変に事業を運営できる」というメリットを十分に活かしている。

本調査の対象 3 案件ではいずれもこのメリットが活かされている。日本ユネスコ協会連盟(案件(1))、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン(案件(2))は、それぞれ独自の事業経験とノウハウを持ち、事業運営に手慣れた団体であるが故に、自由度の高い一括委託方式のメリットを活かすことができた。昭和女子大学(案件(3))は、プロジェクト・マネージャー(昭和女子大学教授)を中心とする緩やかな組織体制によって事業が実施されているが、それでも臨機応変な対応が可能という一括委託方式のメリットは認められた。

(3) オファー(提案)型事業による新たなテーマの発掘

今回事例とした 3 案件は、いずれも「重要でありながら後回しにされがちな開発課題(識字教育、栄養改善、文化財保全)について、日本側の働きかけをきっかけとして ODA 事業として具現化した例と考えることができる。要請方式に従えば、ある案件が ODA 事業として採択されるためには、被援助国政府が高い優先度を与えていること、被援助国の政策上に明確に位置付けられていること、という 2 つの要件を満たす必要がある。この点では、本調査対象の 3 案件は、例えば、ベトナムの成人識字率は 98%に達しており、マクロ的には達成されつつある政策課題であり、案件(1)は取り残されている少数民族の成人識字の問題に焦点を当ており、通常であればベトナム政府も日本政府もこの問題に取り組んだとは考えにくく、他の 2 案件も採択・実施のための要件が上位にあるとは言い難い。「少数民族に対する識字教育」のような政治的にデリケートな事業に関わらず、NGO 等からの提案であればこそ案件の採択を容易にしたとすることができる。

5．提言

5 - 1 プロジェクトの経験を相手国政府の施策に反映させる

案件(1)及び(2)は、いずれもモデル事業として位置付けられ、これらから得られた教訓を政策レベルに反映すべきである。案件(3)の場合もプロジェクトの経験はこれから相手国政府の施策に反映されていく見込みは高い。プロジェクトの成果の活用については、ODA 実施機関と NGO が一体となって相手国政府に説明していくべきである。

5 - 2 プロジェクトの継続性の確保

対象となる3案件については、ローカルコストを最小化する努力が行われているものの、プロジェクトが終了した後もコストは発生することから、相手国政府及び受益者による負担が期待されるが、それでも不足が生じる場合には、我が国の支援も柔軟に検討されるべきであろう。

5 - 3 プロジェクトを継続させるための相手国政府の関与

住民参加型のプロジェクトは住民組織などとの連携のイメージが強く、相手国政府の関与は二義的なものと認識されがちである。一方、国の資金による協力の場合、特定住民を対象とすることはできず、あくまでもモデル事業として位置付けることから、プロジェクトが継続的な効果を持ち何らかの発展を遂げるためには、相手国政府の関与は不可欠である。

6 . JICA ・ NGO 連携事業の一層の発展のための基本視点

最後に ODA (JICA) 事業と NGO 事業の一層の発展のための基本視点をまとめる。

6 - 1 さまざまなレベルでの連携

JICA と NGO の連携の可能性はプロジェクト・レベルに限定されるものではなく、ある国の課題に対して機能的あるいは地理的に役割分担をするといったゆるやかな連携を追求することで、我が国の開発援助に厚みと広がりが加わっていくことが望ましい。

6 - 2 情報共有の必要性

JICA と NGO が連携を推進するにあたっては、情報の交換を具体的に押し進める必要があり、JICA は情報を積極的に開示することによって、より幅広い連携への基礎を築くことが可能となる。

6 - 3 「顔の見える援助」のあり方

「顔の見える援助」を進めて、受益者に対して日本の協力であることを認識してもらうよう努めることが、外から与えられたものとして住民のオーナーシップを妨げる危険性もある。案件(1)及び(2)はベトナム人スタッフを前面に出し、住民代表を巻き込み、日本を強調しすぎないように工夫し、住民参加の促進に貢献していた。住民のオーナーシップを損なわない範囲で日本の顔を見せるためには、このような個別の経験を積み重ねて行くことが重要であろう。

6 - 4 提案事業の一括方式のメリット

開発パートナー事業の特徴は、開発援助に独自のノウハウを有する団体の知見を十分に活かすために、提案と実施がセットになっている点であり、そのメリットは住民参加型の協力など JICA や我が国の官公庁に必ずしも知見が蓄積されていない分野を拡大するとき大きい。また、「提案 = 実施一括方式」は提案団体に対してアイデアの発掘を促す、ODA 実施機関との連携への意識を促す、説明責任を意識するといった能力向上にも役立つと思われる。

「提案 = 実施一括方式」のメリットを活かしつつこのシステムを展開する場合、広く各層から、良質の提案を受け入れて実施するという二つの目標を同時に追求しなければならず、JICA は開発援助の専門機関として良質の事業を選別する機能を強化しなければならない。