

外務省 行政事業レビュー
(公開プロセス)
議事録

平成 26 年度 6 月 17 日 (火)

第 3 セッション

独立行政法人国際協力機構運営費交付金 (技術協力)

○司会 それでは、最後、第3セッション「独立行政法人国際協力機構運営費交付金（技術協力）」につきまして始めさせていただきたいと思えます。

まず初めに、担当部局より事業概要の説明をお願いします。5分程度で簡潔にお願いします。

○外務省 外務省の国際協力局政策課長の高杉でございます。今日はよろしく申し上げます。

それでは、3番目の議題である国際協力機構（JICA）の運営費交付金について、冒頭、簡単に御説明させていただきます。お手元の資料の1ページ目に、今回論点ということで、運営費交付金を使って技術協力を行っているわけでございますが、その中でも特に開始以降10年を越しました草の根技術協力事業を主な論点ということで挙げさせていただいております。

論点としては大きく2つポイントがございます。1つは、開始から10年を経て、日本のNGO等の協力活動の促進、助長によって、途上国への開発という観点、さらには担い手の拡充と、この2つの観点から成果がしっかり上がっているのか、さらに改善する余地はないのかという点でございます。

もう一つは、草の根技術協力ですけれども、途上国への開発ということではなくて、日本国内、地域社会への還元という観点から、さらに貢献する方策はないのかということでございます。

それでは、お手元にある説明資料の42ページ以降になりますので、そちらをご覧くださいければと思います。草の根技術協力の話をさせていただく前に、ごく簡単に過去の行政事業レビューにおける指摘事項のフォローアップ状況を御説明させていただきます。

過去、平成22年度、それから、平成24年度にJICAの運営費交付金について、行政事業レビューの対象となりました。そこで幾つか御指摘をいただいておりますが、43ページ以降でございますけれども、1つは、契約における競争性の向上という点で御指摘をいただいて、こちらはより競争性を持たせるという観点から、詳細は時間の関係で省かせていただきますけれども、そちらの数字にございますとおり、まだまだでございますけれども、着実に成果は上がっているということでございます。

それから、2番目の指摘、44ページでございますが、専門家の評価、それから、手当が適正に設定されているかということでございます。こちらにも新たに派遣期間3カ月以上の専門家の活動の評価を実施したり、専門家の手当につきましても、44ページの右側に書いてございますような形で少しずつ見直しを行って、着実に予算の削減を図っているということでございます。

それから、45ページでございますが、JICEとの関係見直しというのが3点目でございます。財団法人日本国際協力センターでございますけれども、こちらにはJICAから、研修監理業務を初めとして複数業務を委託しておりましたけれども、45ページの冒頭でございます3業務をJICA直営化を図ることによって9.58億円の削減ができました。

それから、4番目の技術協力の「見える化」ということでございますけれども、こちらは技術協力のみならず、有償資金協力、無償資金協力含めて、過去2,424案件を「ODA見える化サイト」ということでJICAのホームページ上に公開をしているということでございます。

それでは、今回のメインテーマである草の根技術協力について説明させていただきます。お手元の資料の46ページ以降でございます。草の根技術協力につきましては、法律上、国民等の協力活動の促進及び助長のための事業ということで規定されております。大きく分けて、その表にあります3タイプ、草の根パートナー型、草の根支援型、地域提案型、この3つがございます。地域提案型については地方自治体が対象でございますけれども、パートナー型と支援型については、NGO等の団体が公募しますので、それに応募して、それを踏まえてJICAが審査をして実施をするということでございます。

次の47ページでございますとおり、事業規模としましては、大体、近年20億円ぐらいで推移をしております。後ほど御説明しますが、2010年、平成22年度以降、1件当たりの上限額を増やしたということがございますので、金額は伸びておりますけれども、件数としてはそれほど大きな伸びになっておりません。特に支援型について件数が伸び悩んでいるというのが1つ、問題意識としてはございます。

その次、48ページでございますけれども、制度改善に係る取組ということで若干御説明させていただきます。特に草の根技術協力については、JICAが行っている通常の政府間の技術協力と異なって、NGOとJICAがともに共同しながら事業を実施するというところでやっております。そういう意味で、PDCAサイクルをしっかりと確立して、NGOとともに定期協議会、年4回やっておりますけれども、こちらの枠組みを使いながら、これまでも種々の改善を図ってきたということでございます。

次の49ページでございますけれども、それでは、これまでの成果ということでございますけれども、1つは開発への貢献、もう一つは、ODAの市民参加の拡大、さらには担い手の拡充ということで、時間の関係で詳細は省きますが、そちらに幾つか具体例を書いてございますとおり、一応、着実に成果は上がっていると認識しております。

それで、今後の改善の方向でございますけれども、50ページ以降でございますが、1つは担い手の拡充という観点でございますけれども、先ほど表がございましたけれども、支援型よりもパートナー型のほうが、今、大きく伸びているという状況でございます。支援型からパートナー型にステップアップしている団体が14%ということで、非常に限られている。さらに、先ほど申し上げた上限額の引上げを2010年度から行ったことに伴って、2,500万円が今、上限となっておりますが、かえって敷居が高くなっているという指摘もございます。そういったことを踏まえて、より裾野を拡大して、ピラミッド型に改革すべく、裾野拡大タイプというような新たなスキームを設けるというのが1つの方向性としては考えられるかと思っております。

それから、もう一つ、51ページでございますけれども、日本の地域社会への還元という

観点からは、下のほうにインドでのソムニードというNGOの例がございますけれども、別途、日本に戻ってから、飛騨高山でまちづくりにもインドでの経験を生かしているというような実例もございますので、今後、こういった国内での還元のための事業についても、JICAの草の根技術協力事業の対象に一定程度までは含めてもいいのではないかと考えております。一案としては、事業総額の10%を上限に、国内での活動経費についてもJICAの草の根技術協力の対象とすることが考えられるのではないかと考えております。

非常に大雑把な説明で恐縮でございますが、以上でございます。

○司会 ありがとうございます。

それでは、引き続きまして、本件を選定しました視点、それから、想定する主な論点につきまして、事務局から御説明をさせていただきます。

選定理由については、外務省全体で6,661億のうち、4分の1近くを占めますのが、この技術協力の予算でございます。これまでの行政事業レビューでも何度も取り上げられてきておりますけれども、技術協力は我が国にとって大切なODAの1つのスキームでございます。特に今日御議論いただく草の根技術協力については、NGOとか、大学の関係者にこういった事業に従事していただくために促進を図るということで、これまで10年にわたって事業を実施してきたところでございますが、今、政策課長から御説明申し上げたとおり、もう少し参加を促すような方法はないのか、そして開発の貢献、担い手の拡充といった成果はきちんと出てきているのか、これをさらに高める方法はないのか、そして日本国内への還元の方策について御議論いただければと思っております。よろしく願いいたします。

それでは、質疑、議論に移りたいと思います。どうぞよろしく願い申し上げます。

中谷先生。

○中谷評価者 ありがとうございます。御説明あったことをちょっとクラリファイさせていただきたいのですが、支援型の実施件数が伸び悩んでいるということなのですか、その一番大きな理由は何なのか、どういうふうにお考えになっていらっしゃるかということについてお話しいただければと思います。

○外務省 支援型の実施件数が伸び悩んでいることについては、その1つの理由としては、現行のスキーム上、支援型を一回受けてしまうと、同じスキームではもう一度、支援型に応募することができないという応募制限がございます。したがって、支援型で一度NGOが育ったという形になっても、その後、パートナー型までステップアップしないと、同じスキームをもう一度使うことができないという点が1つのネックになっているのではないかと思います。

あと、もう一つは、先ほど申し上げたとおり、上限額を2,500万円まで引き上げたことに伴って、小規模事業を実施する小規模な団体については、やはり敷居が高くなってきているという点もあるかと考えております。

○司会 他にあれば、どうぞお願いいたします。

では、田中先生、それから、渡辺先生、お願いします。最初、田中先生からお願いいた

します。

○田中評価者 今の質問にも若干関連するのですが、1件当たりのNGOに関して、支援型ということは、比較的小規模なものに関して、少しずつ、この事業に着手することによって成長していったほしいという思惑があるとは思いますが、支援型に入っている事業の事業規模はどのぐらいで、その事業規模に対して、どのぐらいの補助金とか委託金が出ているのでしょうか。事業規模に対する比率であります。

○JICA JICAからお答えします。

基本的に委託契約に基づいて事業を実施していただきますので、提案いただいた事業の中で目標を掲げていただいて、それに基づいた必要経費を所定の規定に基づいてお支払いするという格好になっています。支援型については上限2,500万円、それから、パートナー型については1億円を上限にした提案を受け付けているということでございます。なので、補助金みたいに、例えば、全体が500万円であって、そのうちの100万円を補助するとかという形のものでは、そういう性格ではないということかと思えます。

○田中評価者 確かに委託と補助金というのは、外務省から見れば別の種類の資金だとは思いますが、NGOから見ますと、いわゆる公的資金、自分たちの収入源ということになります。先ほども御質問があったと思うのですが、1つ、自分たちの事業規模に比して、かなり大きなポジションを占めてしまうと、その委託金が切れたときに次の事業を続けられなくなってしまうという、サステナビリティの問題が生じてしまうと思えます。よく言うのですが、NGOをつぶそうと思ったら、一挙に規模の大きい公的な資金を投入してしまえばつぶれてしまうというぐらいでありますので、NGOの事業が終わった後のサステナビリティも踏まえての配慮というものはされているのでしょうか。

○JICA まず、資格要件としまして、私ども、要望を受け付けたときに、団体の2年間の支出実績の年平均をまず出していただいて、それと提案いただく事業の規模の年平均を比べさせていただいて、同額、ないしは前者のほうが上回るようにという仕切りを一応、やっております。要するに、その団体が1年間使ったことがある程度の額までは提案いただければ、それに対して委託可能ということになりますけれども、それ以上の額は、やはり身の丈に合わないということで、そこをもう少し調整していただくなりということで資格審査をさせていただいているというのが現行のルールでございます。

○田中評価者 これ、続きがあるのでありますが、手元に資料を事務局から出していただいたのですが、身の丈とは言いながらも、国の支出規模に対する事業規模、比率で出していただいているのですが、一番大きいもので256.7%で、ほとんど9割以上を超えておまして、事業規模の9割を委託金で占めてしまうというのは、金額の上限以前に配慮しなければいけないことではないでしょうか。

○JICA 少し細かく御説明させていただきます。パートナー型、1億円を上限としたものと、それから、支援型の2,500万円以上のものですが、これについては、今、申し上げたような形の資格審査をさせていただいています。先生が引用していただいたものは、

恐らく1,000万円以下のものについてかと思えますけれども、ここについては、その制限をとっておりません。それはなぜかと申しますと、この事業自体、団体の協力活動の促進、助長という観点もございまして、そういった観点で、例えば、3年間で1,000万円の事業を提案していただいたときに、大体、年間、ざっと言うと300万円ちょっとの形になると思うのですが、私どもはやはり技術協力をお願いしている以上、例えば、年間2回か3回ぐらい、1人か2人の方が現地に入られて、現地で何かを指導していただくということに見合うだけの費用はある程度委託させていただかないと、それがずっと減ってしまうと、なかなか成果も出てこないのではないかとということで、1,000万円以下の団体については、そういった配慮をさせていただいているところでございます。

以上です。

○田中評価者 おっしゃっている意味はよくわかるのですが、ただ、ステップアップしている比率が全体の14%でしたか。そうすると、まだ狙いのところには改善の余地があるということではないですか。

○JICA その点については、先生御指摘のとおりかと思えます。そういったこともありまして、今まで2010年にNGO側の総意として事業規模を拡大させていただいて、それぞれ2,500万円、1億円という規模のスキームに、少し大きく、上のほうを上げたのですが、そうしますと、より小さな団体が手が届かなくなってしまうところがあるので、そういった形で今回、政策課長から説明していただいたとおり、少し小さなスキームも用意したほうがいいのではないかと御提案をさせていただいているところでございます。

○司会 関連の御質問ですか、太田先生。どうぞ。

○太田評価者 でも、2,500万円というのは上限なのですね。そうすると、別に新しいスキームを作らなくても、小さいものでよくないでしょうか。

○JICA ルール上はそういったことで、必要十分な事業提案の規模で出してくださいということも、当然、募集要綱にも全て書いて、そういうことを懲罰しているわけですが、実際、今回、いろいろデータを見てみましたら、支援型でも2,000万円ぐらいの規模の平均になっております。提案する団体からすれば、なるべく上限に張りつくような、近くの提案をする傾向がどうしても出てしまうことがあるからかと思われまして。

○太田評価者 もちろん、事業規模を拡大したいと思っている団体からすると、最大値に近い額を言うてくるというのは当然あるかと思えますけれども、小さい規模のところは必要以上に言わなければいいわけで、上限があるから敷居が高くなるというのはいまひとつよく分からないのですが、300万円のできる事業であれば、300万円で言うてくると思うのですね。

○外務省 それはまさしくおっしゃるとおりなのですけれども、ただ、今、申し上げたとおり、過去の応募額の平均額をとると、結構大きな金額を言うてくるNGOが非常に多いということがございます。これはあくまで上限額ですから、2,500万円に近い数字でなくても全く構わないのですが、応募する側のNGOからすると、2,500万円の上限額のところに

数百万円程度の小規模なプロジェクトを持ち込むのは、やはり心理的に抵抗があるというところをNGO側から我々は意見として承っているところがございます。

それと、ある程度事業規模が大きくなると、それだけプロジェクトとしても、よりいいプロジェクトということになるので、競争するときに、ある程度、事業規模が大きいほうが、より採択される確率が高いという点もあるかと考えます。

○太田評価者 なるほど。科研費の基盤A、基盤B、基盤Cと同じだという理解なのですが、先ほど田中先生おっしゃったケースは、確かに金額は小さくありまして、ただ、100万円ぐらいの年間の平均の支出金額のNGOもしくはNPOに対して、3年間300万円ぐらい出していくという形なのですけれども、これは育てるという観点からは必ずしも悪くないのかもしれませんが、基本的にそれだけの事業を行う実績がなく、キャパシティーのないところに、今まで使っている2倍、3倍というお金を入れてしまうわけですので、しかも3年たったら切れるわけですね。同じスキームでは継続できない。これは育てるという観点からいかなるものでしょうか。キャパシティー的に対応して十分な結果を出す状況にはないのではないですか。

○JICA 実際、我々、実施中も経費のいろいろな管理とか、四半期ごとにやったりとか、それから、事業のモニタリングも四半期に一度やらせていただいています。これは私どものJICAの国内機関と、あと、活動現場であるJICA事務所とテレビ会議をつないで進捗状況を確認したりということ、確かに規模に応じて、若干多いのか少ないのか、これはいろいろ御議論あるかと思えますけれども、私ども、それだけの関係ではなくて、四半期ごと、あるいは終わったときに評価をしたりとか、そういった中で、経理のことも含めていろいろ相談させていただきながらやっていく中で、我々自身もいろいろ学ばせていただきますし、団体のほうも学んでいただいていると考えておりまして、パワーポイントの資料の中にも、今回の振り返りの中でアンケートをとらせていただいていますけれども、非常に組織の強化につながったとか、JICAからの助言があって、いろいろ役に立ったというようなアンケートの結果も出ておりますので、お伝えしておきます。

○太田評価者 これは既に現地で活動されているNPOを対象にするわけではなくて、日本国内で提案してもらって初めて現地に行くという感じのスキームなのですか。

○JICA ケース・バイ・ケースかと思えます。基本的に支援型の場合は、国内外の活動を問わず、2年以上活動していた、つまり、昨日できたばかりの団体ではありませんという意味ですけれども、そういった団体に資格を持っていただいているということで、中には何か交流事業的なことをやった上で、少しステップアップするような団体もあれば、本当に初めて海外に行くような団体もありますけれども、それは団体によっていろいろ段階が違うかと思えます。

○太田評価者 支出に関しては国際的な活動といいますか、事業に限られていると。

○JICA 支出の関係で申し上げますと、例えば、海外に行く渡航費だとかがメインになっています。あとは、現地でいろいろ人を集めてセミナーをやったりとか、そういったことが

あります。

○太田評価者 そうすると、御省のNGO事業補助金との関係ですみ分けをどうされているのかなど。要するに、類似事業が既にあるのではないかということです。あるいは、これをまた国内展開していきたいというお話もあったと思うのですけれども、そうすると重複事業ではないか。

○外務省 外務省民間援助連携室の方からお答えいたします。

NGO事業補助金は、御案内のとおり200万円を上限として、用途につきましては、案件形成の調査のための現地のミッションでありますとか、国内での人材育成のワークショップとか、そういったことで、上限を200万円まででマッチングファンドでございまして、事業の半分までということなので、400万円の事業であれば200万円まで出しますということでございます。補助金で案件形成調査とか、それから、事後の評価もできることになっているのですけれども、特に案件の形成調査の場合は、そこに出て行きまして、そこで案件形成を試みたところ、NGO連携無償というような、無償資金協力のちょっと大き目の外務省のスキームにそぐわないものにつきましては、JICAの草の根技術協力のほうでプロジェクトをやらせてくださいということで、ある意味、連携をとらせていただきながら、相乗効果を上げつつやらせていただいているということで、すみ分けはそういうような形でとらせていただいております。

○太田評価者 補助金であることと、こちらは補助金でないということで、違うということとはわかったのですが、対象がかなり重複しているし、特に国内でやるとなると、ほぼ同じ、規模感も同じですね。連携して相乗効果ということですが、言いかえると重複しているということではないですか。

○外務省 対象となるNGOについては、NGO補助金を受け取ることができるのと、草の根技術協力を申請できる団体と、そこはかぶっております。したがって、1つの団体が両方について申請をする権利はあります。しかしながら、先ほどの繰り返しになりますが、資金協力、NGO事業補助金のほうは、お金を一部補助するという、それだけにとどまるのに対して、こちらの草の根技術協力は、JICAとNGOが共同で、一緒になって事業を行うという点に特色があって、そういう意味において、単に資金を受け取って、それをNGOが自分の独自の事業に使うということではなくて、案件の形成段階から案件実施最中、さらに終了段階まで、JICAと一緒に、いろいろなアドバイスも受けながら、現地においてもJICA事務所の支援を受けながら事業を実施することができるという点に、草の根技術協力の大きな特色があると考えております。

○太田評価者 スキームが違うということは理解しましたが、それが政策効果にどういうふうに違ってくるのですか。スキームが違うということで、どちらが効果的なのでしょう。あるいは、こういう事業はこちらが効果的で、こういう事業はこちらが効果的なので、2つある意味があるのか、あるいはその辺よく切り分けられていないのか。今、伺った感じでは、あまり切り分けられていないような印象なのですが。

○外務省 補助金の場合は、NGOとともに実施させていただくというよりも、その補助金の趣旨を外務省の中で厳正に審査させていただいて、マッチングファンドなので、半分までということですから、NGOの自主性を尊重はするのですけれども、あくまで審査の結果というのは、外務省の政策目的に資するような形で決定させていただいているということで、ともに育てていくという観点はJICAのものよりも補助金のほうが薄くて、外務省の政策とNGOの目的が合致すれば、それは通りますと、そういうカテゴリーでございます。

○太田評価者 外務省の政策目的と合致しないけれども、JICAの目的に合致しているケースはどういうケースがあるのですか、具体的に。あるいはJICAの目的には合致するけれども、外務省の目的に合致しないケースというのはどういうケースがありますか。

○外務省 JICAはもちろんODAの一元的な実施機関ということで、国の経済協力業務を国にかかわって実施するというのでやっておりますので、基本的には外務省が決めているODAの政策に基づいて動いていると。そういう意味では一緒です。ただ、NGOの場合は、やはりNGOの独自性というのがあって、特にNGO事業補助金の場合は、彼らが独自の目的で、政府とは離れた立場で事業を実施する中で、政府がやろうとしている二国間の技術協力事業とはまた別の部分も相当幅広くある。その中で国の政策と合致する部分というのは、全てではなくて、NGOの事業の一部であって、そこにNGO補助金をつけているということです。

○太田評価者 今、伺った話と、先ほど伺った話が一致しないように思うのですけれども、先ほどは外務省の政策目的に合致するものに関して補助金を出すとおっしゃったのですね。NGOの場合は外務省の政策目的とは必ずしも一致しない部分があって、この補助金を通じてそういう目的も入ってくるのだと。それは政策に合致したものに出すと、先ほどおっしゃったことと矛盾しているように思うのですが。

○外務省 すみません、私の説明が分かりにくかったかもしれませんけれども、NGOが、例えば、10の目的を持っているとして、そのうちの2が政府の目的と合致するものであれば、外務省が補助金を出すのはその2の部分、その他8の部分については、NGO事業補助金の対象にならないと、そういうことを申し上げたかったのです。

○太田評価者 それはJICAは対象になると。JICAは御省の政策目的と合致しないNGOの活動にも出されるということですか。

○外務省 草の根技術協力につきましては、先ほど申し上げたとおり、本来、国が行うべき技術協力事業を委託する形で行いますので、いわば国が行うべき技術協力事業をNGOがその担い手としてやっていただいているという形をとります。したがって、国のODA事業の方針に沿ったものにおのずかとなるということでございます。

○太田評価者 そうすると、同一の政策目的に対してスキームが違うということで、重複事業のように思うのですが、スキームが違うことによって効果がどう違うのですか。同じ目的ですよ。JICAの目的と外務省の目的は同じだと理解しました。

○外務省 補助金の場合は、マッチングファンドということなので、あくまでもNGOのやろうとしている趣旨と我々が合えば、そこはマッチしたということで、その部分は出します

と。繰り返しになりますけれども、JICAのほうは、もう少し丁寧にNGOを育てていこうという
ことで、もちろんコンサルテーションはあるということなのではけれども、ともに。

○太田評価者 揚げ足を取るつもりはないのですが、とすると、外務省のほうは丁寧に
されないという違いがあるということですか。いろいろ説明されているのですけれども、分
からないのですよ、違いが。外務省とJICAの政策目的は基本的には同じだという御発言と、
違うという御発言があるのですが、同じだというふうに理解したのですけれども、同じだ
とすると、違うスキームで補助を出すとなると、どちらのスキームが合っているというこ
とがあると思うのですが、それも特段違わないように聞こえるとなると、どう違うのです
か、この2つは。重複事業ではないのですか。

○外務省 分野とか目的という観点からは同じでございます。ただ、スキームが違うとい
うことについては、端的に申し上げれば、NGO事業補助金のほうが、よりNGOのオーナ
シップというものが強調されているということだと思います。JICAの草の根技術協力につ
きましては、あくまでもJICAからの委託事業という形でございますので、NGOはJICAとともに、
一緒になってやっていくという形をとります。NGO事業補助金はNGOのオーナーシップがよ
り尊重されるという意味において、政府とは一線を画して、独自性をもって事業を行いた
いというNGOからすれば、全面的に国からの事業を受託するというよりも、みずからの基本
事業姿勢をもって、それに一部、国からの補助を得るという形のほうが望ましいと考える
NGOもあるのだと思うので、そこは双方、スキームの性格が異なるので、受け取り手である
NGO側からすると、必ずしも草の根技術協力の受託が一番いいということではないとい
うことだと思います。

○太田評価者 ちょっとずれていると思うので。

○司会 すみません、渡辺先生も挙げていますので、渡辺先生、お願いします。

○渡辺評価者 この草の根技術協力を10年間やられてきていて、この間に、これを実際に
動かすに当たって、JICAの協議会があったりとか、振り返りをやったりとか、当事者間で
の、これを評価するなり、それを改善するなりという努力はされてきたと思うのですけれ
ども、今、スキームという言葉がありましたけれども、当事者とNGO、JICAがやるとい
うことも重要性はあると思うのですけれども、第三者によるスキーム評価というのはこれ
まで行われているのでしょうか。

○司会 すみません、先生方のコメントシートへの記入をお願いできればと思います。議
論はこのまま続けさせていただきます。

○外務省お尋ねの第三者評価でございますけれども、外務省には第三者評価、外部評価を
するスキーム、ODA評価というのがございまして、それを使って政策レベルの評価、それ
から、プログラムレベルの評価ということで、プログラムレベルの評価の中にスキーム別
評価がございます。過去においていろいろやっておりますけれども、本件、草の根技術協
力に対しましては、まだ実績はございません。ですので、場合によって、必要によって
ということではございますけれども、自己評価のみならず、第三者に見ていただくという意味

で、この制度を使うこともあり得るのかなと考えております。

○渡辺評価者 私も田中先生と一緒に前にODAの外部有識者評価の委員をやっていて、そこでいろいろなスキーム評価をやったけれども、これはあまり記憶がなくてですね。なので、ここで取り上げて、いろいろな指摘もあると思うのですけれども、第三者による評価はきちっとやった上で、そうすると、その中でもって、さっき田中さんが言われたような、例えば、予算額が500万円しかないところが1,000万円とか、そういった場合に、どのようなNGOに対する影響があるかとか、それから、その有効性であるとか、あとはNGO事業補助金とスキームがどう違うのか、2つあることが本当に適切かどうかとか、実際に現地に足も運び、相手国政府もあり、受益者も含めた第三者評価を一回きっちりやってから、どう改善すべきかというのが本筋かなと私は考えます。

それで、新しい、小規模な、上限も抑えたスキームといいますか、そういう枠組みをつくるというのも、NGO的な視点からすると、上限が高いものがある中でもって、小さいものを出しても、自分のところは通らないのではないかとか、そういったこともあって出しにくいという面があるので、これを作ること自体は私はいいことかなとは思いますが。

ただ、懸念点としては、事前の説明を受けたときに、パートナー型で倍率が4.3倍で、草の根型3.8倍と。そういう中でも新しい仕組みを持ってきたときに、ますます、ある意味、競争が激しくなる部分もあると思うのです。ステップが難しいということがある中でもって、さらに絞られてくるということも逆の懸念としてありまして、そういう意味では、こういう事業レビューでは多少異例かと思うのですけれども、トータルで見ても、NGOに対する事業補助といいますか、その支援というのが、ほかの先進国に比べても、まだ日本は不十分な部分があると思うのです。数字的にODA白書を見てもですね。そういう意味では、新しい枠組みを設けたことによって、従来のパートナー型とか、支援型にしわ寄せがあるというのはいかがかなと思ひまして、日本として顔の見える援助、NGOが草の根に入っていくことは、顔の見える援助としては非常に大きな、ある意味、外交的な効果もあるものですし、そこら辺は、逆に拡充してもいいと私自身は考えているのですけれども、政府の政策的にはそれはどういうふうに思われますか。

○外務省 そこは渡辺先生から御指摘いただいたとおり、今回、裾野拡大タイプというのは、NGOを育てていくという観点から、こういった新しい仕組みができれば、より小規模な団体、小規模なプロジェクトに裨益させることができるのではないかと考えているものがございます。ただ、その一方で、別のところが犠牲になって、これまで受けてきた支援が得られなくなるというのは我々の本意ではございませんので、やはりNGO側からも引き続き支援の拡充も求められてきております。そういった中で、全体の予算の制約はございますけれども、我々としては、NGOとの関係を一層強化し、担い手を拡充していくという観点から、全体のパイを引き続きふやしていくという努力も行っていきたいと考えております。

それと、あと、御指摘いただいたとおり、第三者評価については、これまで草の根技術協力そのものについては必ずしもできていなかったものですから、今後、草の根技術協力、

だきたいのですが、先ほどのプレゼンテーションを伺いますと、国内での活動に関しても、10%を限度に、これからは委託金でカバーをしていく予定であるということなのですが、例えば、このソムニードの事業を見ても、地域の問題解決活性化を目指すとありますけれども、非常に短い時間で、これだけの目的を、具体的に何で、どこまで達成しているのかということ把握されているのでしょうか。そして、地域の問題解決に対して、このNGOのやり方が本当に適切な解決手段になっているのでしょうか。そのあたりの証明というのはどういうふうにされているのでしょうか。

○JICA 基本的に、今、この事例は、ソムニードが、インドで私どもがいろいろやっている結果を踏まえて、彼らが独自の事業でやっているところを引用させていただいたということで、ちょっと説明は不十分な部分はあるかもしれませんが、現地、インドで、住民の組織化とか、地域の活性化みたいなことをずっとやっておられた団体の知見を活用して、ソムニードが現地、飛騨高山で、自治体と、あと、企業と組んでNPOを立ち上げて、そこで「まちスポ飛騨高山」というのをつくったと聞いております。そこで若者を集めて集会を開いて、どういった問題があるのかということ議論したりとか、あるいは、実際、若者と企業のマッチングの場をつくったりとか、そういった活動をやっておられると聞いております。そういった事例があるものですから、そういったことがもしかしたら我々の草の根技術協力の中で、実際活用するという視点で事業の中に取り込めることができるのではないかという仮説を御提言させていただいているという形でございます。

○田中評価者 お気持ちはわかるのですが、それをやると、せっかくの民間的な発想とか、あるいは創意工夫力というのを、逆に芽を摘み取ってしまうのですね。あくまでも民間の資金と寄附でやるべきことと、それから、公的資金で展開することというのは分けたほうが私はいいと思いますし、今のような、まさに小さな、試験的な活動であれば、それは公的資金で大きく展開しないで、まずは見守ったほうがいいのではないのでしょうか。確実にそれがモデル展開できると確証したときに初めて公的資金というものを投入するべきではないのでしょうか。

○JICA 御指摘ありがとうございます。これは本当に事例によるのだろうと思いますけれども、たまたま経験があるから申し上げますと、インドという国はものすごいリスクの高い国で、大企業でも撤退したところも幾つかあるわけですが、そのぐらいリスクの高いところになると、これはケース・バイ・ケースでございますけれども、公的なバックアップとかをして先例をつくるというようなことをしないと、なかなかついてこないというのが実情でございます。もちろん、先生御指摘のとおり、どこでもそういうことをやればいいということではなくて、これは1つ1つ事例をきちっと見ていくということだと考えております。

○太田評価者 これはインドの経験が具体的に飛騨高山でどのように生きているのですか。いえ、この団体の活動にけちをつける気は全くないのですが、典型的な例として挙げられたので、JICAの資金が入ったことによって、インドの経験ができて、それが非常に

飛騨高山のケースにマッチして、インドの経験がなければ、この活動はうまくいかないというような不可欠な部分だという、そういう事例として取り上げられていると理解したので、これを見ただけではインドの経験はよく分からないのです。

○JICA 具体的には、インドの、いわゆる住民を組織化する際に、いろいろインプットするわけですね。例えば、セミナーを開いたり、ワークショップを開いたり。それでマニュアル等をつくって、それに基づいて住民の方々にいろいろ意識づけをしていくというような活動をされてきました。それによってインドの住民の方たちが行政に働きかけて、実際の自分たちの村をどういうふうに、よりよい暮らしができるようにということを動機づけをしていくというような活動をずっとしてきております。例えば、そういったマニュアルとか、そういった経験を踏まえて、この団体が独自に飛騨高山で展開されているというようなところでつながってくるということかと思えます。

○太田評価者 飛騨高山で有効な手法は、インドで開発するより、例えば、滋賀県で開発したほうが近いからいいのではないですか。

○JICA そこは御指摘の部分もあるかと思えます。

○太田評価者 もちろんノウハウを使える部分はあると思うのですが、関連性の薄い事業に関して、国際的色彩がついた公的資金の援助を国内展開するについてはかなり慎重になったほうがいいのではないかと思うのですが。

○JICA そこは先生御指摘のとおり部分もあるかと思えますけれども、すみません、時間もあれなので、もう一個だけ別の事例を紹介させて

○太田評価者 1つで結構です。時間もないですし。

○JICA そうですか。そういう意味で言うと

○太田評価者 では、時間もないので、どんどんいきますけれども、国内のNGOの補助に関するものは、政府全般、他省庁も含めて、どういうふうに出ているか把握されていますか。とりあえず国内の補助はよく分からないけれども、国際関係で補助がもう一個ぐらいあってもいいだろうという、そういう認識ですか。

○外務省 今回、こういう改善の方策があり得るのではないかという1つのアイデアでございましてけれども、これは海外における経験を日本国内に還元するという意味で、JICAの行っている事業というのは基本的には日本の経験を海外に伝えると、これが中心的位置づけでございましてけれども、日本のNGOが海外で学ぶこともあるだろうと。それを日本国内の地域社会に還元するという双方向のあり方も考えていいのではないかと、そういう発想に基づくものでございます。

○太田評価者 おっしゃることを否定するものではございませんが、税金の使い道としては、海外の知見を国内に持ってくるよりも、国内の違う種類のNGOの活動を持ってきたほうが有効かもしれませんし、国内のNGOの活動を活発にする場合に、ここで必要とされているのは、海外の知見を持ってくるからこそが、ほかのことよりも有効なのだという論証が必要なのです。それもあつたっていいのではないかということであれば、税金の使い道とし

てこれが一番有効だということの主張にはならないと思うのですよ。もちろん結構な活動なので、予算が無限にあればやれば良いと思うのですが、限られているときに、これこそが有効な手法なのだという説明にはなっていないというふうに理解します。

○渡辺評価者 関連して発言させてもらいたいのですけれども、恐らく、今日、ここに参加されている有識者の皆さんで、途上国の開発現場を経験されている方はいないと思うのですけれども、私どもは足かけ4年、実際の経験をした中で、途上国の環境が厳しい中でもって、そこから日本のNGOが学ぶこと、それが国内でできるケースというのは結構あるのですね。特に阪神淡路大震災とか、この間の東日本大震災でも、NGOが現地に行って、国内の団体では気がつかないようなことであるとか、組織化であるとか、海外のノウハウが生きるケースも結構あって、実際そういうことを経験されないと分からない部分もあると思いますし。

○太田評価者 いえいえ、あると思いますよ。ただ、先進国のNGOだとだめで、発展途上国のNGOでなければだめだという説得的な説明がされていないという話をしています。経験が生きる場合はあるのですよ、日本のNGOでも。

○渡辺評価者 日本のNGOが日本国内で生かすわけですよ。

○太田評価者 日本のNGOが日本で生かすのも結構ですけれども、海外でやったものを国内でやるのが、他の手段でやるよりもいいのだという話をされないと。もちろん生きることにはあると思いますけれども、それが政策目的を達成する手段として有効だという論証がなされていないという話をしているのです。

○渡辺評価者 実験的にこういうことをやることは私は非常にいいことだと思います。大々的にやることは、いきなりやることは、無謀といえますか、問題かと思えます。

○太田評価者 いや、お金が無制限にあれば私も賛成です。

○司会 それでは、中里先生、お願いいたします。

○中里評価者 個別性の高い数多くのプロジェクトをJICAを窓口にして処理しているわけですから、画一的に割り切れない点も少なくないという点は理解いたします。ただ、数も増えているし、それから、小規模プロジェクトへの予算の使い方の拡大の努力もなされていると、この点は評価したいと思うのですけれども、金額を小さくして、いろいろなところが申し込めるようにするというのは、それはそうなのですが、その際に小さなスタートアップのNGO等に対して、ほかで蓄積されたノウハウの供与とか、そういうことが、お金だけではなくてできるとすれば、それはJICAにノウハウがたまっているわけですね。いろいろレポート等を通じて。その努力について全然御指摘がなかったもので、それがあれば、今の議論も大変重要なポイントを突いていると思うのですけれども、ちゃんと努力していることを示していただけたら、何かやっていると思うのですけれども、その辺、いかがですか。

○JICA この草の根技術協力事業とは別の予算なのですけれども、NGO向けのいろいろな研修をやらせていただいています。例えば、プロジェクトの運営の仕方だとか、あと、JICA

で運営しているPCMという、プロジェクト・デザイン・マトリックス、ああいうものの考え方を説明したり、あるいはいろいろな組織マネジメントのこととか、プロジェクトのマネジメントのことについても研修させていただいています。こういったこともあわせて、草の根技術協力事業と対になってやらせていただければ、両方ステップアップできるのではないかと考えております。

○中里評価者 よろしいですか。そういう点も含めてきちっと御説明いただけると、我々もわかりやすいのですが、よろしくをお願いします。

○田中評価者 時間も押しているところ、申しわけないですが、今までは草の根技術協力を絞って議論させていただいたのですが、冒頭、技術協力全般についても改善状況を御説明いただきました。こちらのほうからも幾つか宿題ということで、一覧表を出してほしいということで、お出しいただいたのですが、ざっとプロジェクト名と国名と、どういう会社が受けたかだけがありまして、どんな成果目標があつて、どんな効果があつたのか、それが無償資金協力の目指す目的と何が違うのかということが本当によく分からなかったのです。恐らく成果は上がっていると思うのですけれども、とても見えにくかったと思います。そういう意味では、個々のプロジェクトに関するアウトカムの成果をお見せいただきたいですし、それをどうやってはかっているのかということも説明していただきたいかったです。

私はそれが可能であると思いますのは、先般、外務省は、優良な事業改善を行ったということで、行革本部のほうから説明がされていて、その内容というのは、まさに無償資金協力という膨大な規模のプロジェクトを目的別に類型化・体系化をされて、それを横串に刺すように共通指標を設けて、比較可能なようにセットしたのですね。もし無償資金協力でそれができるのであれば、この技術協力においても同じような改善がきつとできるのではないかと思います、ぜひそれに取り組んでいただければと思います。

以上です。

○外務省 そこは御指摘のとおりだと思います。我々も、「見える化サイト」を先ほど御説明しましたが、個々のプロジェクトについては、どういう成果が上がったかという点も含めて、対外的に説明するように試みておりますけれども、技術協力全体として、どういう成果がこれまで上がっているのかということについては、多岐にわたるものですから、これまで必ずしも十分おわかりいただけなかった部分もあったのかと思います。したがって、無償資金協力の例を参考に、技術協力の世界でも、どういう形で全体的な効果ということをお示しできるか検討させていただきたいと思います。

○司会 議論は続きますが、先生方コメントシートのご記入をよろしくお願いします。

では、太田先生。

○太田評価者 これは必ずしも悪い意味で言うわけではないですけれども、ある種のばらまきなわけですね。ばらまきなのですけれども、今、悪い意味ではないと言ったとおり、ばらまきが有効な分野は確実にあるわけですよ。科学技術研究費なども、テーマを決めな

いボトムアップのものはばらまきでありまして、薄くばらまいているわけですが、それが非常に重要な役割を果たしていきまして、トップダウンでやる事業ばかりではなくて、小さく各事業にばらまくということは、ばらまきが常に悪いわけではない。ただ、ばらまきをした場合には、最初の段階で目的をかなり書いて、また最後のフォローアップのところで次に対する反省を書くというところがかなり有効でありまして、私どもはよく書かされているわけですが、書いているときは、いや、面倒くさいと思うのですけれども、いざ書いてみると、プロポーザルというのは書いただけのことがあって、この後の活動とか研究方法がクリアになったり、また、終わったときには、活動を振り返ってみると、いろいろ反省すべき点があったりということで、有効なのですね。

いただいた資料の中で、シートのような、マトリックスのような、こういう観点でこのプロジェクトを実施していく、実際、終了時にはこういう評価をするというような、そういう意味ではすばらしいシートがあるのだと思うのですけれども、これ、もうちょっと拡充されてはいかがですかという気がいたします。プロポーザルにA4で5枚、10枚書く、あるいは最後の点検で10枚、20枚のレポートを書くというぐらい、100万、200万の額であってもですね。そうすることによってNGOも育つし、また、ばらまきの効果がいい意味で出てくると思うので、プロポーザル段階と最後の結果の評価のシートを、これよりもさらに何倍も難しくしていただいたほうが効果が出るような印象を持ちました。

○司会 ありがとうございます。

それでは、太田先生、コメントシートのほうをよろしくお願い申し上げます。

他に御意見、御質問があれば、どうぞ、この機会に。

では、渡辺先生。

○渡辺評価者 きょうは草の根技術協力が中心なのですけれども、無償資金協力全般で、無償資金協力というよりもJICA交付金全般で、後ろに評価基準が掲げられて、イロハニというのがあるのですけれども、これに基づいて有効性の判断をされているわけですが、これだけでは余りにざっくりしていて、これよりもっと詳細な評価手法等々があるのではないかとということで、資料提供をお願いしたのですけれども、私に間違いなければ、それは返ってきていないのですね。本当にこれ以上のものはないのかどうか。もしこれだけだとすると、全部で1,500億円の技術協力をしている評価基準としては余りにも不十分と思われるのですけれども、そこら辺はいかがでしょうか。

○外務省 我々としては、資料は提出させていただいたと認識しておりまして、後でまた確認させていただきたいと思っております。基本的に、このイロハニホの評価につきましては、外務省ないしはJICAがみずから評価するというよりも、外務省独立行政法人評価委員会という第三者委員会がございまして、こちらで御議論いただいて、評価をしていただいているという性格のものでございます。評価につきましては、JICAについては5カ年間の中期計画というものがございまして、その中期計画の各項目に沿って、評価指標に基づいて、それぞれ御議論いただいて、毎年評価いただいているという形でございます。

○渡辺評価者 これだとして、時間があれなのですけれども、私から見た感じで、評価手法というところが、多くがアウトプットになってしまっているのですよ。要するに、どういうアウトプットをしたのか、結局、アウトカムになっていないのですね。無償資金協力はそこら辺は改善してきていると思うのですけれども、このままアウトプット中心の評価だと、実際、それが効率・効果的に行われたのかというのは、これではかれないものなので、これについてはもう一度、評価の枠組み、基準、指標をきちんとされたほうがいいなと思います。

○司会 どうもありがとうございました。

それでは、最後にコメントがあれば、説明者のほうからお願いします。

○JICA ありがとうございます。最後にありました評価指標の話は、もう少ししたら評価委員会等もございますので、そういう場でも取り上げさせていただければと思います。

○司会 それでは、どうも長い間ありがとうございました。集計が終わりましたので、事務局のほうから、票数、それから、主なコメントを読み上げさせていただければと思います。

集計結果は、事業内容の一部改善が4名、事業全体の抜本的な改善が2名でございます。第三者評価及びNGOの持続性、他のスキームとの重複等に留意しながら、より多くのNGOが参加できるように、制度的な改善というものと、あと、国内事業については、慎重な御意見も多かったというのが総論でございまして、それ以外に、地域分配、区分との関連では、特定の地域に偏ることなく、満遍なくバランスとってやられているというものもございすし、パートナー型が特定の組織に偏る傾向もあるが、やむを得ないという御議論もあります。また、国内でのNGOの事業への委託については慎重に考えるべきであろうというお話、また、技術協力スキーム全体について、先ほども御議論ございましたけれども、個別プロジェクトの成果目標とか、効果が分からないので、こういったものをきちんと出すべきだと。また、無償資金協力同様、類型化、体系化、横串で刺す成果目標を出すという御議論もありましたが、一部、大幅にNGOが活躍できるために、こういったスキームを拡充すべきという御議論もありました。

以上でございます。

それでは、今の取りまとめを踏まえまして、取りまとめ役の中里先生から、評価結果及び取りまとめについてのコメント案の発表をお願い申し上げます。

○中里評価者 一部改善が4名で、抜本的な改善が2名ということですから、一応、事業内容の一部改善ということで結論は出したいと思います。

NGOの育成というのは非常に重要なことですが、なお、そういう施策を効率的に行うために、草の根技術協力の第三者評価を実施して、検証を行い、その結果を踏まえて、NGO側の持続性、あるいは他のスキームとの重複にも留意しながら、あくまでもより多くのNGOが参加できるよう、より一層の制度的な改善をお願いしたいと思います。

それから、議論が大変に出ましたNGOによる国内での事業展開への支援についてですけれ

ども、これは国内における他の施策、それから、これまでの事業の効果の検証を十分に行った上で、より一層というか、なお考え方を十分に整理する必要があるのではないかという印象を持ちました。参加NGOの数は順調にふえているようですが、何しろ、このプロジェクトはトータルとしての金額が多いものですから、一部改善とは言うものの、非常に謙虚な姿勢で改善の努力を続けていっていただきたいと思います。よろしく願いいたします。

○司会 どうもありがとうございます。

それでは、ただいまの評価結果及び取りまとめ案につきまして、何か御意見等ありましたら、どうぞお願い申し上げます。よろしゅうございますか。

それでは、以上をもちまして平成26年外務省行政事業レビュー（公開プロセス）を終了させていただきます。本日の議論を踏まえまして、概算要求、それから、改善等、対応をしてみたいと思います。

外部有識者の皆様、きょうは長い時間、御議論いただきまして、本当にありがとうございました。またよろしく願い申し上げます。