

外務省 行政事業レビュー (公開プロセス) 議事録

平成27年 6 月24日 (水)

第1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）

○外務省 おはようございます。外務省大臣官房長の上月でございます。

ただいまより「平成27年外務省行政事業レビュー公開プロセス」を開始させていただきます。本日よろしくお願い申し上げます。

ことしの公開プロセスの対象は3点ございまして、1つが独立行政法人国際協力機構運営費交付金（技術協力）の関係の話、それから、国際機関職員派遣信託基金（JP0）拠出金のこと、3つ目が独立行政法人国際交流基金運営費交付金の3事業でございます。

本日お越しいただいた有識者の先生方に、この3事業について、十分議論・検証いただきまして、外務省といたしましては、その結果を踏まえて、適切な予算要求及び執行に努めていきたいと思っておりますので、よろしくお願い申し上げます。

○司会 おはようございます。外務省の会計課長の本清でございます。本日はよろしくお願いいたします。

それでは、早速、第1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）のセッションを始めさせていただきたいと思います。

まず初めに担当部局から事業概要の説明をいたします。それでは、お願いします。

○外務省 おはようございます。外務省国際協力局政策課長の高杉でございます。よろしくお願いいたします。

それでは、本日初めのテーマでございます、国際協力機構運営費交付金（技術協力）でございます。

本年度につきましては、JICA運営費交付金のうち、評価事業について御議論いただきたいと考えております。

お手元の資料の12ページ以降に、簡単に事業の概要等をまとめておりますので、そちらをごらんになりながら、簡潔に説明させていただきたいと思います。

まずJICAの評価事業でございますけれども、何のためにやっているのかという点でございます。評価事業については、我々、ODA、援助については、援助をやったということだけではなくて、やりっ放しということではなくて、それがどのように役に立っているのかということを、国民の方々にしっかりと説明する責任があると考えております。そういった観点から、事業が終わった後、事業の評価というものをしっかり行って、それがどういう形で実施されて、どういうふう成果を上げているのかということをしっかり説明しようということでございます。

そのための仕組みとして、事後評価を行っておりまして、対象については、2億円以上の事業ということで、実施をしております。これは案件数、金額規模でも、約9割を占めるものでございます。

評価基準につきましては、12ページの下にございます、OECD開発援助委員会が定めております5つの基準がございます。妥当性、有効性、インパクト、効率性、持続性というものでございますけれども、こういった基準に基づいて、実施時期については、事業終了3年後までに実施するということを実施しております。

実施主体については、特に10億円以上の大きな規模の案件、有益な教訓が得られる可能性の高い案件については、JICAの内部評価ということではなくて、外部の有識者の方に、専門家という形で外部評価を実施しております。内部評価も含めて、結果については、全てJICAのウェブサイトにおいて公開をしている状況でございます。

13ページでございますけれども、もう一つ大事な評価の目的としては、評価で得られた教訓とか、改善すべき取り組みを次の事業にしっかりと生かしていく、すなわちPDCAサイクルのCとAをしっかりと回していくという点があると考えております。この点については、JICAもプログラムアプローチということで、その国が抱える課題について、1つの事業だけで終わりということではなくて、さまざまな形で援助効果が発現するような形で取り組んできておりますので、そういった観点からも、援助目的に資するように、今後の事業を改善していく、こういったものに評価の結果をつなげていくということを考えているものでございます。

14ページは具体でございますけれども、これはモンゴルの例でございますが、こういった形で実施をしているということでございます。

15ページは、どのぐらいの予算をかけて、どのぐらいの件数をやっているのかということでございます。年度によって若干のばらつきはございますけれども、おおむね40件から50件ぐらいの外部評価を毎年度実施しているということでございます。

金額規模としては「運営費交付金（百万円）」と書いてあるところに、書いてございますけれども、年間4億円から5億円ぐらいの経費をかけているということでございます。

16ページでございますけれども、こちらが外部評価をどういう形で実施しているのかという、実施プロセスでございます。

まず外部評価者をどういう形で選定しているのかということでございますけれども、これはJICAが公示を行って、プロポーザルを出していただいて、その上で企画競争という形で評価者を選定しております。

評価の実施に当たっては「実施体制」というところを書いてございますけれども、企画競争によって選ばれた外部評価者が責任者ということでございますが、こういった方々を中心に、JICAの評価部、それぞれの評価対象の事業の関係のJICAの部局がございまして、そういった部局、それから、右の欄にございます、事業評価外部有識者委員会といった方々がサポートをする形で、評価を実施しているということでございます。

具体的には「プロセス」のところを書いてございますけれども、まずこういった関係者で集まって評価方針を策定した上で、現地調査を行って、評価に必要なデータ・情報収集を行う。それを受けて、評価結果骨子を作成した上で、改めて打ち合わせを行って、もう一度、現地調査を行って、最終的な評価報告書の作成につなげていくということでございます。

それでは、こういった方々が、外部評価の実施に当たっているのかということでございますが、17ページの表で明らかなとおり、開発コンサルタントの受注が非常に多いという

特徴がございます。これは先ほど申し上げた、DACの評価の5基準がございます。こういった基準をカバーして、総合的に評価を行う上では、開発コンサルタントが知見を有している、総合力を有しているという意味で、開発コンサルタントの受注が、結果として非常に多い状況でございます。

ただ、制度としては、大学、NGO等にも開かれた形となっております、少数ではございますけれども、大学とか、NGOが過去に受注したケースもございます。

それでは、お手元の資料の18ページ以降にまいりますけれども、今後、評価事業を改善していくに当たって、我々はどのような問題意識を有しているのかという点でございます。

1点目は、評価については、評価自体をしっかり行う必要があるのですが、評価結果が次に生かされないと、意味がないと考えております。すなわち、評価事業で得た教訓をその事業を改善する、ないしは類似の事業を例えばほかの国で実施する際に、1つの評価事業でこのような教訓が得られたということであれば、それをしっかりと次の改善に生かしていく。

そのための具体的な取り組みとして、今、JICAで取り組んでいるものは、1つはナレッジ教訓という形で、評価で得られた教訓をほかの案件でも生かせるように、もう少し普遍化した形での教訓を設定しようというものでございます。これが19ページに例としてございます。

もう一つやろうとしているものは、ナレッジ教訓について、それぞれの事業において、活用状況をしっかりと把握していくということを実施したいと考えております。

そういう観点から、現状の取り組みとして、その他の事業を行う際に、過去の評価事業から得られた教訓をどのように生かしているのかということ、しっかりと書き込むということも、取り組んでいる状況でございます。

21ページでございますけれども、もう一つ、評価については、特に技術協力は能力強化的なものでございますので、数字にしにくいという特徴がございますが、その中でも、できる限り数値目標、定量的な評価を実施するように心がけていきたいと考えております。

その関係で、無償資金協力については、2014年に標準的指標を策定しまして、なるべくアウトカムに注目して、しっかりと数値目標が設定できるような、標準的な指標例を設定いたしまして、これが1つ成功しているということを踏まえて、技術協力においても、ここの3月でございますけれども、標準的指標例の策定に取り組みつつあります。全部で22分野あるうち、14分野の策定を終えている状況でございます。

それに加えて、インパクト評価というものについても実施をしております。インパクト評価については、それぞれの評価について、単に経験則の観点から、きっとこういうふうにしたらよかったのではないかと推測するだけではなくて、しっかりとエビデンスに基づいて、その援助事業を行わなかった場合にどうだったか、援助を行ってどのような効果があったのかというものをしっかりと把握しようという試みでございます。

最後の点でございますけれども、24ページでございますが、もう一つは、先ほど申し上げ

げた外部評価者について、現在、開発コンサルタントの選定が非常に多いという状況がございます。これを踏まえて、評価専門家として、もちろん開発コンサルタントの参加を排除する必要はないと考えておりますけれども、それぞれ案件の特徴に応じて、例えばマクロ経済の専門家であるとか、ないしは地域住民に密着しているNGOとか、そういった方々の専門的知見が必要とされるケースもあると考えております。そういった方々も、今、制度上開かれてはいるのですけれども、実際にはなかなか外部評価者として選定されていない状況がございますので、こういった方々が、開発コンサルタントの足りないところを補う形で、外部評価に参加してもらえるように、一層の推奨促進を図っていく、このための具体的な手だてを考えていく必要があるのではないかと考えております。

説明が長くなりましたが、以上でございます。

○司会 次に本案件を選定いたしました、視点及び想定する主な論点について、御説明申し上げます。

御存じのとおり、外務省の予算の3分の2がODAでございます。ODAの最も大きな項目が無償資金協力及びJICAに対する交付金、技術協力でございます。予算の額も、昨年度は1,503億円という補正でございますし、今年度も1,464億円、これだけ多くの資金を投入しているものでございますが、この事業をきちんと進める上でも、今回御議論いただく評価システムをより効率的に実施していく方法はないのか、その上でPDCAサイクルを効果的に回すために、今、御説明のあった諸論点について、改善の余地がないのかという観点から、皆さんに御議論いただきたいと思います。

それでは、これからは議論に移りたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

○中谷評価者 ありがとうございます。

17ページで、先ほど御説明いただいたことについて、2つお聞きしたいと思います。

1つは、開発コンサルタントが大半を占めているということですが、これは特定のコンサルタントに集中しているわけではないということが、確認できるかどうか、教えていただければと思います。

もう一つは、2013年度、その他に1件ありますけれども、これはNGOだと思うのですが、それでいいのかということです。

あと、NGOや大学が外部評価者として関与できるようにするあり方については、どういうふうに考えたらいいかについても、あわせて教えていただければと思います。

○外務省 まず開発コンサルタントの受注先でございますけれども、例えば2014年度につきましては、12の団体、企業が受注をしております。全部で28件でございますので、各企業、コンサルタント等が2～3件、多くて5件程度受注をしている形になっております。2013年度につきましても、14の企業等が受注をしておりますので、特定のコンサルタントに集中しているとまでは、言えないのではないかと考えております。

ただ、例年、受注しているコンサルタント、企業等については、過去の経験についても、選定する際の1つの評価ポイントになっておりますので、過去に経験を積んでいるところ

のほうが、より有利であるところはございます。

○JICA その他にあるNGOなのですけれども、HANDS（ハンズ）という保健関係に詳しいNGOに1件受注していただいております。

最後の関与のあり方ですけれども、24ページをごらんいただきまして「今後の課題」にあります。我々が考えておりますことは、例えば政策分析、参加型開発では、前者は大学が強いであろう、後者のところは、かなり強いNGOもいるだろうといったテーマを選定して、それにつきましては、事後評価で、評価専門家だけではなくて、そういった分野に強い主体との協働を推奨するということを考えております。これによって、開発コンサルタントのみではなくて、広い視点が加わってくことを期待しております。

○司会 渡辺先生、お願いします。

○渡辺評価者 それに関連してですけれども、開発コンサルタントは、知見もあるのですが、ODA事業でなりわいを立てているので、余り厳しいことを指摘すると、配慮が働いて、私自身も4回ぐらい第三者評価をやりましたが、その中には、優れた開発コンサルタントもあれば、能力的にどうかというものもあったり、玉石混交です。

今、NGOとか、学識経験者の参加を求める具体的な手だてが、いま一つよくわからなくて、テーマによって、そういったところに、ある意味優先的に受けてもらおうと聞こえました。それも1つでしょうけれども、1つの事業の評価のときに、最初に受けるのはコンサルであったとしても、そこにNGOの参加ないしは学識経験者の参加ということ、最初のパッケージとして求める。そういうあり方というか、むしろそちらのほうが望ましいように思うのですけれども、その点はいかがでしょうか。

○JICA 私はJICAで評価業務をやっておりますけれども、開発コンサルタントは、排除者条項をかなり厳しく適用しております。実施に関与したコンサルタント等はいれないようになっています。

それと、我々の努力として、指標による定量化を進めておりまして、定量指標によって評価をする、それにエビデンスをつける、開発コンサルタントの名前をつけて公表するというので、可能な限りの透明化を図っております。

ただ、おっしゃるように、それだけでは、日本にあるいろんなリソースを使い切っていない、あるいは透明化の度合い、外部の目があるのかもしれないということで、先ほどのような御提案を差し上げているのですけれども、今、お話いただきましたNGO、有識者をもとからパッケージとして入れるということは、やり方としてはあるのだろうと思っております。

今、我々がやっておりますのは、外部評価につきまして、100件近い案件をやっております。それについて、こういう新しい制度を入れるコストと費用については、考えていきたいと思っております。ただ、我々が今後の課題として出している方法と、その他のところもあるのかもしれませんが、そこは検討させていただきたいと思います。

○渡辺評価者 全部やる必要はないです。いろんな知見が入るように、そういう評価の仕

方は、ぜひ実現してもらいたいと思います。

○司会 太田先生、お願いします。

○太田評価者 OECD DACの評価の基準ですが、持続性であるとか、インパクトなどの観点からの評価ということで、フォーマットとしては、恐らくデファクトスタンダードなのだろうと思いますけれども、今、これに限った評価だけをされているということですか。このフォーマットに沿った評価だけを、今、されているということですか。

○外務省 限った評価ということではございませんけれども、OECD DACの定める5基準というのは、国際的にも普遍的に使われている基準でございまして、JICAの事業についても、インターナショナルスタンダードという観点から、この5基準を基本とはしております。今後それぞれの案件の特徴に応じて、DAC 5基準からの評価というものは、最低限必要だと思っておりますけれども、それに加えて、注目すべきポイントがあれば、この5基準に加えて、評価を行っていただくことも、案件ごとに考えていきたいと考えております。

○太田評価者 恐らくこの枠組みを使う限りは、専門家のコンサルタントの方が一番知見を有していらっしゃるのだと思いますが、例えば大学、具体的には学者であるとか、あるいはNGOの方の知見を生かすのであれば、これ以外のフォーマットでの評価の仕方もあるかと思います。

特定の問題について、例えばこちらの例に挙がっています、モンゴルの国税庁の徴税の改善であれば、その分野の専門家が、必ずしもこのフォーマットにこだわらずに、徹底的に、学術論文を書くかのようにレポートを書いたほうが、恐らく効果的なのだろうと思います。必ずしもOECD DACの枠組みにとらわれない形で、例えば一定の量のファンドを準備して、それをもとにレポートを書いてもらう、学術論文を書いてもらう、あるいはNGOであれば、活動をしていただくというやり方もあるのではないかと思います。

○JICA そこはおっしゃるとおりだと思っております。今でもインパクト評価は、当然大学の研究者も入れてやっておりますし、そういう意味では、DAC 5項目を必要最低限として、プラスαをしていきたい。

ほかの機関を見ますと、例えば相手国あるいはドナーのパフォーマンスについての評価を入れてみたり、いろんな試みがされておりました、取り入れていきたいと思っております。

モンゴルの例も、おっしゃるとおり、徴税関係の専門家が入れば、もう一歩深かったかもしれないということは、感じております。

○太田評価者 それは、今後、予算を分けて、例えばこれはOECD DACの枠組み、これはそれ以外という形で、予算を準備されるということですか。

○JICA 我々は公示の前に案件の概要がわかりますので、その中で、例えば100件あるうち、我々の予算あるいは人のリソースに応じて、我々の学習に役立つものを幾つか選んで、深く掘っていくようなことをします。それについては、DAC 5項目のオーダーメードではなくて、テーラーメードというか、一件一件、やり方と誰がやるかということを考えていき

いと思っております。

○太田評価者 ありがとうございます。

○司会 宮本先生、お願いいたします。

○宮本評価者 また開発コンサルタントなのですから、基本的に幾つかばらけているというお話だったのですが、定量的なものを重視するという話であると、どのコンサルタントでも大体同じような結果が出るのか、それともコンサルタントによって、癖というか、傾向が出るのか、その辺はどうなのでしょう。それとも、まだそこまで顕著ではないのでしょうか。

○JICA 我々が見ている範囲では、DAC 5 項目に限って言いますと、かなり細かく考え方とオペレーショナルな基準が定まっておりますので、どのコンサルタントがやっても、結果が正反対になるということは、余りないと思います。ただ、教訓・提言を出すというところでは、当然コンサルタントの案件あるいは課題に対する力量が出てきて、深い教訓、あるいはちょっと浅いというのが、ばらけるという認識でおります。

○宮本評価者 先ほども御説明があったように、評価なので、その評価を次の事業にどう生かしていくかというのは、やはり重要だと思うのですけれども、そういった意味では、いろんな開発コンサルタントが出てきても、基本的にその後に使えるものになっているという解釈でよろしいのでしょうか。

○JICA 教訓と提言ということでしょうか。

○宮本評価者 はい。

○JICA 開発事業でも、同じような教訓・提言が出てくことは多いのですけれども、それはそれとして、同じようなものがあるといったことは、情報になると思っております。そういう意味で、全く使えないということはないのですけれども、次の学習に本当に結びつくものを出していくのは、非常に難しいといったことを考えていて、それもありますので、先ほど説明にもありましたが、例えば教訓を数十件まとめて一般化してみる。そのときに、専門家の知見を入れるといったことをやって、何とか使えるような教訓にしていきたいという努力をしております。

○宮本評価者 その辺は、今のところ、類型化の途上という考え方でよろしいのでしょうか。

○JICA 今、ようやく教訓がたまってきて、それをどう使うか。それをまとめて一般化すると、どういった知見が得られるのかといったことを始めたのは、ごく最近になりますので、これからその成果が出てくることを期待しています。

○宮本評価者 わかりました。

○司会 渡辺先生、お願いします。

○渡辺評価者 ナレッジ教訓を普遍化して、それを生かすというのは、正しい方向ですし、素晴らしいことだと思いますけれども、ナレッジ教訓自体をつくり上げる作業は、今、JICA 内部でやっていらっしゃるのですか。内部で、自分たちでしっかりと振り返ってやること

もちろん重要です。それが中心であるべきでしょうけれども、そこにも外部の目が入って、より客観性のある教訓にしようとしているかどうかという点は、いかがでしょうか。

○JICA 先ほど例にあった防災の例ですと、まず47件の過去の防災の事業、JICAの事業、それと他ドナーの事業をピックアップします。これについては、開発コンサルタントに依頼をしております。その上で、JICAの評価部、あるいは防災に関係する課題の部、及びこれで言うと、国際砂防協会の方、大学の先生を入れて、個別にヒアリングあるいは検討会のようなことを2回した上で、出しております。ですから、もともと48件プラス他ドナーという限界はありますが、できる限り、今ある資料の中で、外の目も入れながら、かつJICAの学びにならなければいけないので、JICAが主体的にやりつつ、外の方の意見を積極的・批判的に入れていただいて、つくったというプロセスでございました。

○外務省 それに加えて、お手元の資料の16ページにございますけれども、事業評価外部有識者委員会、先ほど申し上げたものでございますが、こちらでも、こういった学者の方々、その他有識者の方々に加わっていただいて、JICAが行っている評価の取り組みについて説明をし、御意見をいただくことにしております。

ナレッジ教訓についても、前回、年次報告書をまとめる過程で、説明をさせていただいて、こういった取り組みについても、一定の評価をいただいているところではございます。

○司会 石井先生から先をお願いします。

○石井評価者 確認というか、不勉強な部分もあってあれなのですが、評価されると、定量化というお話がありましたが、総合評価みたいなもの、Aとか、Bとか、Cとか、Dという評価が出るという理解でよろしいでしょうか。

○外務省 もちろん数字だけで全てを評価しているわけではないのですが、A、B、C、Dの総合評価というものを、最終的にはつけております。

○石井評価者 なるほど。

17ページの2014年度に外部評価が実施されたものは、28件という読み方になるのですね。

○外務省 そうです。

○石井評価者 28件のA、B、C、Dの内訳というのは、どんなぐあいだったのでしょうか。

○JICA 済みません。28件は開発コンサルタントの数になりますので、例えば1人で数件やる場合もありますので、ぴったりとは一致しません。大体の傾向としては一致します。

○外務省 参考までに2014年度についてのケースを申し上げますと、A、B、C、Dの総合評価ですが、Aが20件、Bが36件、Cが17件、Dが3件という割合になっております。すなわち、AとBでおおむね4分の3ぐらい、CとDがおおむね4分の1ぐらいという割合でございます。

○石井評価者 ありがとうございます。

ちょっとしつこくなるのですが、外部評価の場合、今、いろんな取り組みの中で、外部評価が公正に行われている透明性であるとか、そういったところは、利益相反みたいになってしまうのではないとか、そういった批判を受けないように、透明化を進めてい

らっしゃると思うのですが、ちなみに、過去からの傾向で、平成15年度ぐらいからずっとやっていく中で、ある開発コンサルタントがどういう評価をしているとか、そういった分析はされていますか。

今回、全体でAが20件、Bが36件、Cが17件、Dが3件という評価で、このうち、今度は開発コンサルタント別に、経年でもいいのですけれども、この開発コンサルタントは、A、B、C、D、どういう評価をしてきているとか、そういった分析はされていらっしゃるでしょうか。傾向として、ややもすると、高目の評価がつくコンサルタントの方がいないとか、そういったところの見える化というか、そういったことはされていらっしゃるかどうかということです。

○JICA 結論的にはやっておりません。ただ、開発コンサルタントでも、例えば得意分野がありまして、アジアが強い人、アフリカが強い方、教育が強い方、農業が強い方がいますので、分析は会社というより、コンサルタントごとにやると、数字がまだ余り積み上がっていないので、できるかどうかはあれですけれども、それは出ます。

ただ、得意分野、例えば西アフリカのほうで、結果がおおむね低い傾向がある。そういったところに強い方は、どうしても低くなるといったことがあって、その方の見方と何らかの基準のずれがあるかということをはきちんと出せるかどうかというのは、今のところ、まだデータ不足と、そういった特性がありますので、難しいと思っています。

○石井評価者 わかりました。

済みません、ちょっと長くなっていますが、決して評価して終わりではないということは、十分に御認識されているところです。ただ、例えば外部格付というのが、話題になったりすると思うのですけれども、そういったときは、全体として、その人がどういう格付をつけているのかとか、そういったことを見るというのは、有意義だと一般的には言われておりますので、別に高い人がいいとか、低い人がいいとか、厳しく見る方がいいとか、そういうことではないと思うのですが、客観性を確かめるというのは、1つ検討されてもいいと思います。

もう一つ、関連してなのですけれども、外部評価をかける前提というか、当たり前なのですが、事後評価は2億円以上の事業で実施されていて、その中で、かつ10億円以上及び有益な教訓が得られる可能性が高いものは、外部評価をしている。二重の評価になっている。二重というか、より充実した評価をしているという理解でよろしいでしょうか。

○外務省 おっしゃるとおりでございます。二重の評価といいますか、2億円以上の事業のうち、特に規模が大きいもの、ないしは有益な教訓が得られそうなものについては、第三者、外部の方を使った評価を行っているということでございます。

○石井評価者 なるほど。内部で評価をし、かつ外部の評価ではなくて、外部の評価を使う。つまり評価としては、1つ評価がつくということでよろしいでしょうか。

○外務省 そういうことでございます。

○石井評価者 わかりました。

JICAさんの評価部門ももちろん充実していらっしゃると思うのですが、内部で評価したらどうだったかといったところは、見ていらっしゃるのでしょうか。

○JICA 我々もそこが気になりまして、内部評価でもレーティングという形ではないのですけれども、例えば有効性が出た、中ぐらい、余り出なかったという3分類、要は外部評価と同様な3分類に当てはめて、傾向を見てみたのですけれども、今のところは、内部評価が外部評価に比べて非常に甘いといった、統計的な傾向は出ておりません。

○石井評価者 わかりました。

全ての事業に外部評価を入れるというのは、なかなか難しいということで、今、一定で切っている。一定で切ってしまうと、それ以下の部分はどうなのですかという話になると思うのですけれども、そういった検証はとても有意義だと思います。

済みません、一旦終わります。

○司会 太田先生、お願いします。

○太田評価者 この評価結果を具体的にどのように生かしていらっしゃるのでしょうか。

○JICA いろいろな面がありますけれども、14ページのモンゴルの例でいきますと、右側の「5. 教訓・提言」の中にありますが、この協力は、国内の企業、法人を想定した税務基盤の強化だったのですけれども、事後評価の提言として、モンゴルでもだんだん外国企業の参入がふえてきたので、国際課税・税務の知識や技術習得に係る支援検討が望まれるという提言を、この評価者が出しておりまして、左側の注にもありますが、それを受けまして、JICAは国際課税等に関する支援を開始したといったことがあります。これは提言から出た次へのフェーズのつながりということになります。

あとは「2. 有効性・インパクト」のところだと、モンゴルの例でいくと、有効性が高かったという評価ですけれども、有効性が低かったものについては、当然その事業について、個別のPDCAとして、有効性が低かった原因を取り除くといったことを、評価部というより事業部門、あるいは相手国実施機関に求めるといったプロセスをとっております。

○太田評価者 有効性はそうなのですが、妥当性は、例えばAだったらこういうアクション、Bだったらこういうアクションと、決まっているのですか。

○JICA 妥当性につきましては、政策との整合性になりまして、現在、我々は要請主義ということもありまして、政策と整合性がないものは、事後的に見てもそんなに多くない。ほとんどは整合しているということになりまして、妥当性の評価結果を次のPに結びつけるループがうまくいかないという認識がございます。それは先ほどありました、外部有識者委員会からも指摘を受けておりまして、妥当性をもう一つ深く掘り下げて評価すると、チェック、アクションに結びつくのではなかろうかといった取り組みを、今、まさにやっておるところでございます。

○太田評価者 妥当性は例の1つだったのですけれども、妥当性が低い場合には、基本的には打ち切りになるとか、そういったアクションがとられるということですか。

○JICA 妥当性が低い場合、そもそも政策とかなり乖離が出てきているといったように、

例えばかんがい事業をやったけれども、都市化が進んでしまったので、そこでやる妥当性が落ちているということなので、妥当性のところが悪くなると、正直言って、その事業に対するリカバリーというよりも、大きな意味で、そういった政策あるいは社会の変化を捉えられなかった相手国政府、あるいはJICAに対して、次にかんがい事業をやるときは、都市化が起こらないような、必要性が下がるようなエリアでは当然やらないといった、言葉にすると、非常に陳腐になってしまいますけれども、そういったものを我々が受け取るということで、アクションという格好に変えているということです。

○外務省 妥当性につきましては、どちらかというと、上位政策との整合性という点が問題になりますので、JICAというよりも、外務省、在外公館のほうが、相手国政府との間で、今後どういう案件を実施していくのか、どういう分野、どういう課題に取り組んでいくのかということについては、経済協力政策協議といった場で、議論することにしております。

例えば日本は国別援助方針を策定して、この国に対して、どういう分野を重点でやっていくのかということについて、相手国と合意をした上で、そこに絞り込んで実施するということをやってきておりますけれども、相手国で政権交代があって、政策の優先順位が大きく変わった場合には、今後、日本の支援をどうしていくのかという点について、相手国との間でしっかりと調整を行って、相手国の開発計画にある程度即した形で、我々の援助計画を組み立てていく必要があると考えております。

したがって、過去に実施した案件、これは事後評価でございますけれども、これが、今、相手国政府が取り組んでいる政策と必ずしも整合的でないといった場合には、軌道修正を図る必要があると考えておりますので、その点については、各大使館が相手国政府との間でしっかりと議論を行うという形で、取り組んでいるものでございます。

○太田評価者 例えばインパクトだと、どうなるのでしょうか。

○外務省 インパクト評価は、例えば23ページにモザンビークの例がございますけれども、これはJICAが行ったモザンビークの3Rの活動推進事業のアプローチが適当かどうかという点で、検証を行ったものでございます。

結論として、訪問指導、分別排出用のバケツ配布、生活物品交換、いずれも有効性が確認されたという案件でございましたけれども、インパクト評価を行った結果、例えば訪問指導については、余り有効ではないという結論が出た場合には、今後の事業において、訪問指導をより広げていくという取り組みは行わない、それ以外のアプローチを中心に支援を行っていくということになったのではないかと思います。

○太田評価者 今、インパクトのお話と有効性のお話がまじったように聞こえたのですけれども、インパクトと有効性というのは、必ずしも厳密に分けて評価されていないということですか。

○JICA インパクトの定義が2つありまして、DACでいうところは、有効性の上位のものをインパクトと呼んでおります。今、説明があったインパクト評価のところでは、いきますと、どうしてもインパクトと有効性をごっちゃにしてというか、全てを捉えてインパクトと言

っております。

御質問のところなのですけれども、インパクトが出ていない場合、我々がまず考えますのは、有効性が出ていたか。つまりアウトカムが出て、インパクトが出たという通常のものになっているのか。アウトカムが出て、インパクトが出なかったとすると、アウトカムからインパクトへ至る何かが足りなかったのか、あるいは我々のアウトカムからインパクトに至るセオリーの考え方が誤っていたのか、外部要因が働いてだめだったのかといったことを、難しいのですけれども、できる限り事後評価から読み取るようにしております。それを我々内部の次への教訓、あるいは相手国政府に対してもフィードバックをするといったプロセスをとっています。

○太田評価者 ありがとうございます。

大分理解は進んだのですが、今、私がいろいろ伺ったことの動機といいますか、どうしてそう伺ったかということですのでけれども、せっかく段階があって、明確な形で指標の結果が出ているわけです。これを次にどういうふうに生かすかということのルールが、ある程度明確化されていると、事後評価の結果を情報として使うだけではなくて、コントロールにも使える。

私は会計学者でありますので、会計の例でいいますと、例えば企業の利益というのは、これだけもうかっているというのと、株主が株を投資するときに、もうかっている会社だという情報として役に立つという面と、利益を上げた場合には、これだけボーナスを払うということで、経営者の行動自体をコントロールする面があります。だから、これだけもうかったという情報の面と、利益を上げるように経営者に行動させるための指標という面があります。

例えば有効性がBよりCになってしまったとしたら、そもそも次の期の予算としてプロジェクトが続くかどうか疑わしい、あるいは少なくともそこで一旦打ち切りというのが原則だとか、有効性は高いのにインパクトが全くないということは、そもそも最初の理論が間違っていたので、これも一時的に打ち切りにするとか、そういった基準が事前に明確になっていると、プロジェクトを実際に実行する人が、1年間チェックの段階を待たずに、効率を上げるために何か方法はないのかとか、有効性を高めるために何か方法はないのかということで、1プロジェクトが終わった後の評価ではなくて、プロジェクトをしている段階で改善につなげることができる。そのためには、評価がこうであつたらこうなるという対応関係が、あらあらでもいいので決まっていると、コントロールとしても使えるのではないかという意図がありまして、どれぐらい明確になっているのかを伺った次第なのですが、そういうふうには使われていないということですか。

○外務省 御指摘ありがとうございます。御指摘はまさしくそのとおりだと考えております。こうなったらこうなるという、明文のルールがあるわけではございませんので、その点については、さらなる取り組みが必要かもしれませんけれども、20ページにございましており、我々としては、評価結果が活用されているかどうかということについては、しっ

かりとフォローして、その状況を把握しようとしています。すなわち、過去の評価結果が十分に生かされていない形での事業の実施については、行われないように、そのための取り組みをJICAの中で実施しようと考えております。

ナレッジ教訓というものは、一般化できるものでございますので、そういったものも踏まえながら、そういった過去の教訓が次の事業の中にしっかりと反映されているかどうか、反映されていないのであれば、そこはしっかりと事業の見直しも含めて、改善を行うという取り組みを行っているところでございます。

○太田評価者 微妙な話をしましたので、うまく伝わっているかどうか分からないのですが、御省の政策あるいは予算の段階での判断に影響を与えるという話ではなくて、評価の基準が明確になっていると、プロジェクト実施の現場のレベルの人の判断に影響を与えるのではないかと。現場のレベルの人の判断に影響を与えるためには、評価指針とその後の結果がかなり明確化されていることが有効だという話です。

○JICA 評価の世界でも、リアルタイムフィードバックというか、やりながら評価をして、それを改善に結びつけていくということが提唱されていて、我々がそこまでいっているかというと、非常に難しく、なかなかそこまでいっていないというのが結論でありますけれども、モニタリングに際して、例えば評価の有効性あるいはインパクトといったものを見ながら、モニタリングをしようといった試みを始めておりますのと、あとは、17ページのインパクト評価のモザンビークの例ですけれども、この事業は、3年か、4年続く事業の中で、第1年目のパイロットのところで、インパクト評価を入れる。一番有効な方法、費用対効果の面でも一番有効な方法を選ぶ。それを広げていくといったことがありますので、これはたまたまインパクト評価を活用してということで、これが全ての事業にできて、リアルタイムフィードバックという考え方が確立はしておりませんが、できる限り、こういったものを取り入れて、おっしゃったような、やりながらよくしていくといったことを取り入れていきたいと思っています。

○太田評価者 ありがとうございます。

○司会 有識者の先生方におかれましては、そろそろコメントシートへの御記入をお願い申し上げます。できましたら、係の者がピックアップいたしますので、合図をください。

引き続き、渡辺先生、お願いいたします。

○渡辺評価者 評価がこれまでいろんな形で改善されてきているというのは、わかるのですが、評価の仕方自体が適切かどうか、評価の評価はメタ評価という言い方をしますが、それ自体がどの程度行われているのかというのが、第1の質問です。

ナレッジ教訓を形成し、それを生かそうとされている、ナレッジ教訓がどのように活用されているかもフォローしていこう、それは健全な方向であると思うのですが、ナレッジ教訓そのものが本当に適切なものかどうか。あらゆるケースにナレッジ教訓を当てはめて、要するにマニュアル化してしまって、これに従っていれば、うまくいくはずだ。ひょっとしたら、教訓自体に誤りといいますか、不適切な部分があったり、ないしは一般

化するという事は、個別のケースでは当てはまらないケースももちろんあるわけで、ナレッジ教訓も生かし方によって、それがうまくいく場合と、むしろそれが弊害を生んでしまうことがあります。要するに評価のやり方とか、ナレッジ教訓をどう生かすとか、もうちょっと上の段階、上のレベルからそれを見るような仕組みというのは、どういうふうにつくられているのかというのが質問です。

○外務省 その点についても御指摘のとおりで、JICA評価部として、ナレッジ教訓の抽出に当たっては、もちろんコンサルタントを活用したわけですが、ナレッジ教訓による抽出が妥当なものかどうか、そういったものを、JICA、外務省としてしっかりチェックをするということは、しております。

それに加えて、先ほど申し上げた外部有識者委員会がございますので、こういった方々の目でも見ていただいて、ナレッジ教訓の抽出というものが、しっかりとした品質といたしますか、レベルの高いものになっているのかどうかということについても、改めて御意見をいただくことにしておりますので、そういった観点から、不十分なものについては、改善を図っていくという形で取り組んでいるところでございます。

○渡辺評価者 私が申し上げているのは、ナレッジ教訓を実際に運用して、それをテストして、その適切性を評価するという仕組みを考えていらっしゃるのか、それをつくり込むというか、そういうことで伺いました。

○JICA ナレッジ教訓はできたばかりですので、そこまでどうやって制度化して、クォリティーを見て、あるいは活用度合いをとというのは、論点にもありましたけれども、これからの課題であろうと思っております。

その中で、ナレッジ教訓というよりも、個別の評価ですけども、メタ評価という話が出ました。今のところ、メタ評価の制度はございませんので、メタ評価の制度をやるとすると、何らかの形で事業評価外部有識者委員会の方に御協力をいただいてということも、今、考えております。

○渡辺評価者 今はやっていないのですか。メタ評価はないのですか。

○JICA 過去、かなり前にはやっておりましたけれども、ここ数年は、メタ評価はやっておりません。

○渡辺評価者 それは定期的にやることを制度化しないといけないですね。

○司会 ほかに何か御質問、御意見等がございましたら、お願いいたします。

宮本先生、お願いします。

○宮本評価者 今の段階では、3年をめぐりという評価なんですけれども、プロジェクト自体は5年後、10年後を見たほうがいいという意見もあると思うのですが、今の段階ではまだ3年でナレッジを修正していくというイメージで、その後、やり方を変えていくこともあるということなのですか。それとも、5年、10年を見て、まだ先の話かもしれないけれども、プロジェクトごとに見方をどんどん変えていくことも、考えているのかどうかというのはどうですか。

○JICA 個別事業の適性に応じて、事後評価のタイミングを決めるというのが、大原則だと思っております。ただ、そうすると、我々は100件を相手にしているので、効率的ではないので、メルクマールとしては、3年以内にしておりますので、どうしても5年後の効果を見たいものについては、そういう設定をいたしますし、むしろ1年半後にわかるということであるとする、それが明確であれば、1年半後にやったほうがいいということだと思っております。今のところは、大体3年、あるいは資金協力ですと、2年のものもあります。そういったところで、かなり標準化が進んでいるといったことが、現状になっています。

○宮本評価者 今のところは原則でやって、例外を認めないわけではないということですね。

○JICA はい。

○司会 渡辺先生、お願いします。

○渡辺評価者 たびたび済みません。

これまでの議論では、基本的に日本のコンサルタントであったり、学識経験者、NGOということがあると思います。評価の有効性、妥当性を高めるために、現地側のカウンターパート、さらには受益者、そのものは難しいにしても、受益者に近い現地のNGOとか、そういう現地側の参加を高めるというのも、ただ日本から見てこれはよかった、悪かったということではなくて、そこら辺の現地側の参加というのが、どれほど実現をされているのか。あと、これからそれはどのように高めようとしているのか、いないのかも含めて、そこら辺を教えてもらいたいです。

○JICA 内部評価でも、外部評価でも、当然主体となる評価者は、日本語の問題もありますので、日本人でございますけれども、データ収集、あるいはインタビュー調査等については、積極的に当該国のリソースを使うことを推奨していて、全件でほとんどアンケート調査をやっておりますが、それについては、途上国のリソースが参加をしております。

ただ、例えば現地の実施機関の参加を促す、合同評価ということも何件かやっておりますけれども、それは相手国政府も人的リソースを出さないと、合同評価ができないといったことがあって、我々が期待しているほど、相手国実施機関、相手国政府という意味での参加は余り進んでいないように感じておりますが、それについては、我々の課題であると思っておりますので、できる限り、相手国にも評価の考え方がその場で伝わるようなことをやっていきたいと思っています。フィードバックということでは、既に行っておりますけれども、もう一歩というところについては、できることはやっていきたいと思っております。

○渡辺評価者 今のことは、政府だけの話です。現地の受益者、ないしは受益者に近いNGOであったり、実際にそのプロジェクトにかかわっていなくても、第三者的に、例えば保健衛生分野の事業をやったときに、その分野の現地のNGOがそれをどう評価するか。政府だけではなくて、NGO、市民社会の参加というのは、いかがでしょうか。

○JICA 今の点で1点補足をさせていただきますと、途上国の評価者の育成というのが、今、国際的に大きなテーマになっていまして、きちっとした評価をしていただくためには、それなりの知見を有した人材が育たなくてはならないということで、これは先ほど出たDACの開発援助委員会の中でも、途上国の評価能力の向上というのが、1つの目標になっています。その点に関しましては、外務省としても、アジア太平洋諸国を対象にした、評価者育成のワークショップを毎年開催しておりまして、相手国の政府の関係者のみならず、大学関係者、あるいは実務者の方もお招きして、評価のレベルアップの向上を行っているところでございます。そういったものと相まって、相手側のキャパシティを育成して、その先に合同評価というものが、さらに発展していくのではないかと考えております。

○司会 太田先生、お願いします。

○太田評価者 OECD DACの評価項目5項目のうち、今、少し考えてみたのですが、妥当性、インパクト、持続性というのは、恐らく現場ではどうしようもないです。政策立案段階である程度考えた上で、やってみて、その結果、妥当性があつたのか、あるいはインパクトがあつたのか、持続性があつたのか。逆にこれが低評価ということは、誰のパフォーマンスかというと、政策立案者のパフォーマンスです。例えばこれが低評価であつた場合、次の政策立案に生かすということもそうなのですが、これもコントロールするという観点からすると、政策立案者の人事評価にリンクするというのが一案かと思います。

つまり余り妥当でない政策、インパクトのない政策、あるいは持続性のない政策を立てた政策立案者、国家公務員ですから、直ちに給料に連動するというのは、難しいとは思いますが、評価に何らかの形で連動する。または有効性、あるいは効率性という点に関しては、現場のオペレーションの影響も大きいかと思いますので、現場のオペレーションの方の人事上の評価に影響するという形で、フィードバックをコントロールの形で入れ込まないと、実効性はなかなか上がらないのではないかと。長期的な評価ということでは、恐らく緩やかには反映されているのだと思いますけれども、ある程度ダイレクトに反映させるようにしたほうが、こういった5項目のポイント自体がダイレクトに高まるのではないかとと思いますが、いかがでしょうか。

○外務省 御指摘については、ごもっともだと考えます。

他方において、例えば妥当性については、実際のところ、整合性に重大な問題があるケースというのは、余り出てこないというのが、実情でございます。例えば先方政府の方針変更によって、先方政府がやろうとしていることと、日本がこれまで支援してきたことに食い違いが生じたときに、それは日本側の大使館の経済協力担当者の責めに帰すべきものなのか、それとも相手国政府の方針転換そのものが問題であれば、必ずしも大使館の担当者の責任を問うようなものではないのか、そういったところもしっかりと見ていく必要があると思いますので、一概に担当者が判断を誤ったと考えるようなケースというのは、必ずしも多くないと思います。

さらに申し上げますと、いろんな仕事をやっている中で、当該担当者の人事評価というも

のが、おのずと決まってきますので、もちろん経済協力を通じて、十分な成果を上げ得なかったという仕事ぶりをすれば、それはそれなりの評価につながっていくとは考えますけれども、一件一件の事業の評価が、直ちに減給等に反映されるかという点、そこまでの制度はできていないというのが、実態でございます。

○太田評価者 制度上、給料減給であるとか、ボーナスの査定に響くというのは、現実的に無理だとは思いますが、ただ、コントロールできない要因があったとしても、企業の経営者は、業績が悪ければ、たとえリーマン・ショックのせいであっても、震災のせいであっても、それは引責するわけですので、結局誰のせいでもないものは、トップが責任をとるしかないのです。政策担当者の予期せぬことであつたら、不運であつたということではあつても、だからといって、直ちに責任が免れるものでもないだろうと理解しております。

○JICA 我々は、A、B、C、Dで0点を出しているわけなのですが、例えばタイで電力をやった、アフガニスタンでキャパシティビルディングをやった。かなり難易度が違いますので、どうしてもチャレンジを損なわないような形で、一件一件見ていくということだと思っています。他ドナーを見ても、失敗、余り満足していないものの事業の数は一定程度ありまして、その比率は、許容できないぐらいの比率なのか、あるいはトレンドを見るといったことが慣習となっておりますので、我々も失敗については、当然学ばなければいけないということであると思っておりますけれども、一步踏み込んで、なぜ失敗したのか、我々の責によるものか、あるいは予期していなかった外部環境によるものかといったことから、学習をしていきたいと思っております。プラス、できればリスクがある事業にチャレンジするようなところを、評価結果をもって、ディスカレッジしないようにしたいと思っております。

○太田評価者 そうだとすれば、難易度あるいは環境の変化といったものは、既に5次元なわけですから、6次元目、7次元目で足して評価をすれば、難易度が高いものについて高評価を出したものと、容易なものについて高評価を出したものを、同列に評価しなくてもいいと思います。

○JICA そこはできていないところがあるのですが、論理的にはおっしゃるとおりだと思っています。

○司会 ほかに何かございますか。

今、集計をやっているところでございますので、少々お待ちください。

それでは、集計が終わりましたので、票数の分布及び主なコメントについて、私から報告申し上げます。

集計結果については、現状通りが1名、事業内容の一部改善が4名、事業全体の抜本的な改善が1名でございます。

主なコメントについては、NGO、大学等を評価グループに入れる必要があるのではないか、途上国の参加も考えるべきではないか、評価の結果を生かした改善の努力を継続すべき、

外部有識者が開発コンサルタントに偏っている状況を是正すべきではないか、また、ナレッジ教訓をどう生かしているのか、可視化も必要ではないか。あと、妥当性、インパクト、持続性については、政策立案段階の問題なので、立案者の人事評価等に反映すべき、こういった意見が主にございました。

それでは、ただいまの結果を踏まえまして、取りまとめ役の中里先生から、評価結果及び取りまとめのコメント案の発表をお願いいたします。

○中里評価者 現状通りが1名で、一部改善が4名、抜本的な改善が1名ですから、これは事業内容の一部改善が妥当なところではないかと思います。

一般論ではありますけれども、評価について、一層透明性を確保して、外部からの視点をさらに取り入れ、PDCAサイクルの強化に努めていただきたいと思います。

評価結果を今後の事業にどのように生かしていくかについてのルールは、今もある程度あるわけですが、さらにそれを充実させていくように、努力していただきたいと思います。

ナレッジ教訓がどのように活用されているのか、その可視化を進めていくようにしていただきたいと思います。

さらに妥当性やインパクト、継続性については、政策立案段階の問題であり、どこまでできるかわかりませんが、立案者の人事評価に反映できるようなことも、何か考えていただきたいと思いますということです。

外部評価者による評価については、例えば先ほどおっしゃったような、開発コンサルタントのみならず、コンサルタントと大学、NGO等がパッケージで、協働して受注するような仕組みを取り入れるということも、考えられるのではないかと思いますし、また、途上国側の参加、OECD DAC以外の評価基準を取り入れる等をして、より専門的・多様な視点が反映されるように、引き続き努力していただきたいと思います。

以上です。

○司会 ただいまの評価結果及び取りまとめのコメント案について、何か御意見はございますでしょうか。

それでは、よろしければ、これにて、第1セッションを終了させていただきます。どうもありがとうございました。