

外務省 行政事業レビュー (公開プロセス) 議事録

平成25年 6 月18日 (火)

第1セッション
貧困農民支援

○出席者

評価者：青山評価者、太田評価者、田中評価者、中里評価者、中谷評価者、渡辺評価者

説明者：本清国際協力局開発協力総括課長、遠藤国際協力局事業管理室長、大貝大臣官房
ODA評価室長（以上、外務省）

安藤独立行政法人国際協力機構企画部次長、熊代農村開発部長、吉田資金協力支援部審議
役（以上、独立行政法人国際協力機構（JICA））

○事務局 それでは、時間がまいりましたので、これから平成25年度「外務省行政事業レ
ビュー公開プロセス」を始めさせていただきます。

本日の進行役を務めさせていただきます、外務大臣官房長の越川でございます。よろし
くお願い申し上げます。

今年度の公開プロセスの対象事業は3つございます。

初めに、貧困農民支援。

2番目に、平和構築人材育成事業。

3番目に、海外邦人の安全に関する情報収集と官民連携の3つの事業でございます。

本日お越しいただきました有識者の先生方に、この3事業について十分議論あるいは御
検証をしていただき、外務省としましてはその結果を踏まえまして、適切な予算の要求及
び執行に努めていきたいと考えておりますので、何とぞよろしくお願い申し上げます。

それでは、早速でございますけれども、第1のセッションとしまして貧困農民支援を始
めさせていただきます。

まず初めに、担当部局より事業概要の説明をさせていただきます。大体5分程度でお願
いいたします。

○外務省 まず、お配りしている資料の7ページのレビューシートをご覧いただきたいと
思います。

今日御議論いただく貧困農民支援は、我が国の無償資金協力のサブスキームの1つでござ
います。この案件は1977年度から食糧増産援助ということで開始されましたが、2005年
度にNGOを含む関係者の方と意見交換を踏まえまして、対象を貧困農民支援という形で明確
にさせていただこうということで、貧困農民支援となっております。

事業概要につきましては、米、小麦、トウモロコシ、豆などの主要食用作物の生産に必
要になる、肥料とか農業用の機械及び役務を購入するための資金を供与するものでござい
ます。その際、貧困農民や小農を支援することで、人間の安全保障という我が国のODAの柱
に据えております目的を達成し、かつ、途上国における貧困削減を図るものでございます。

概要を3つの○で書かせていただいておりますけれども、途上国の要請及び必要な事前
の調査を踏まえて対象国を決定し、農業機械や肥料を購入するための資金を途上国政府に
対して供与するものでございます。

被援助国は、この支援によって購入した農業資機材を通常市場価格またはより廉価な価

格で、場合によっては無償で譲渡されることもございますが、農民等に譲渡します。その売却代金については先方政府口座に積み上げられて、別の貧困農民や小農の支援プロジェクトに活用されるものでございます。

どういう事業をやっているのかというのについて、予算執行額22年度24億円、23年度20億円、昨年度31億円ということですが、どういう国でやっているかについてお配りしている資料の53ページをご覧くださいければと思います。53ページの表をご覧くださいければおわかりいただけるとおりで、基本的には貧しい国に対して肥料とか農耕機械を供与しているものでございます。

成果目標及び成果実績がございますけれども、7ページに戻りますが、貧困削減支援無償については、必要な協力準備調査をJICAさんによって実施しておりますけれども、農業機械化とか肥料による増産とかいろいろ目的は持っているのですが、ほかのドナーとかほかの相手国政府からの自己資金による支援と一緒に投入される場合が多いので、我が国の支援効果のみを取り出して定量的に評価することが難しく、基礎的な統計が不備な場合が多いため、増産効果を数字として把握することが困難な場合が多いという問題がございます。ただ、事業の実施に際しましては途上国との間で実施・モニタリング・フォローアップに関する協議会において資機材の調達、配布、使用状況を確認して、事業実施プロセスの適正化と効果の有無を確認しております。これはお配りしている資料の54ページも御確認いただければと思いますが、こういった形でPDCAサイクルを回してございます。

PDCAサイクルをODAについてきちんと回すことについては、昨年も行政事業レビューで御議論いただきまして、我々は効果指標の体系化とか評価段階の細分化といった既存のサイクルの精緻化に向けまして、昨年御議論いただいたPRS (貧困削減戦略支援) についても新たなPDCAサイクルを導入しました。

貧困削減については先ほど申し上げたとおり、定量的に非常に難しい検証があるとはいうものの、このPDCAサイクルの表をご覧くださいても改善点はあるだろうなと我々は思っております、8ページの点検結果というところの下のほうをご覧くださいければと思いますけれども、貧困農民支援については成果目標及び成果実績でお話させていただいたとおり、投入と効果が必ずしも1対1対応でなっていないくて、因果関係を定量的に示すことはなかなか難しいというのがございます。

他方で、このPDCAサイクル改善という観点から、貧困農民支援についても支援事業の性質に応じた改善に向けて検討を進める必要があると思っております、具体的には単年度の事業の上位に複数年度、今まで複数年度ということではなかったですけれども、中長期的な事業計画を策定して、この期間における継続的な支援を前提とした成果目標の枠組みを導入するとか、相手国政府による事業成果の報告を徹底され、また、継続的に事業を実施した国における食料生産量の推移や、農村部における貧困状況等の長期的な傾向に貢献するなど、確認していくという改善ができるのではないかと考えておりますので、今日先生方からの観点から御議論いただいて、よりよい援助の実施を図っていきたいと思ってお

ります。

以上でございます。

○事務局 ありがとうございます。

それでは、次に本案件を選定しました視点及び想定する主な論点につきまして、事務局より御説明を申し上げます。

○事務局 本件貧困農民支援を選定した視点でございます。

国際的に食料安全保障が重要な課題となっておる今日ですが、我が国として途上国の自助努力による食料問題の解決を支援していく重要性が高まってきております。貧困農民支援は先ほど説明がありましたが、無償資金協力の1つの形態でございます。このような途上国の食料増産に向けた自助努力を支援することを目的として開始をされております。

昨年度の行政事業レビュー公開プロセスにおきまして、無償資金協力全体のPDCAサイクルに関する議論を行いましたけれども、それらも踏まえまして本件支援について検証をすることは、有意義であると考えた次第でございます。

主な論点といたしましては、対象国及び対象案件の選定、案件決定後の援助実施プロセスなどは適切に行われているだろうか。援助の効果は十分得られているのか。効果をより高めるための方策はあり得ないか。事後評価も含めてPDCAサイクルがどのように確保されているのか。そういう論点があるかと思えます。

○事務局 ありがとうございます。

それでは、質疑あるいは議論に移りたいと思います。御質問、御意見等がありましたらよろしくお願い申し上げます。

○太田評価者 見返り資金の仕組みについて詳しく教えてください。

○外務省 先ほど御説明申し上げましたけれども、見返り資金については一番ご覧いただいてわかりやすい資料、ホンジュラスの例でございますが、55ページになります。これは19年度に実施しました。肥料を供与するお金をホンジュラス政府に与えて、農業牧畜省というのが一部は配布しますが、一部は国立農業開発銀行及び農牧科学技術局が販売します。これは市場価格の7割程度で販売しまして、この代金を国立農業開発銀行という形で見返り資金積立口座に積むというものでございます。

ここに積まれたお金につきましては、貧困農民支援の相手国政府の管理するお金ではありませんけれども、その用途についてはJICAさん及び大使館、日本国政府と協議した上で、この貧困農民支援ないしホンジュラスの貧困削減に役立つようなプロジェクトについて、使用が認められるものになっております。

○太田評価者 この使い道には限定がついているということですが、相談があるということは、全てフローは把握していらっしゃるのでしょうか。

○外務省 基本的にはフローを把握しておりまして、たまに日本政府ないしJICAさんと十分協議がなされないまま使用されたということが後で発覚した場合には、ペナルティを課すという形をとっております。

○太田評価者 これは公開されているのでしょうか。

○外務省 積立状況というのは、相手国政府の同意があれば公開することはできますが、先ほど申し上げたとおり、基本的には相手国政府が管理しているお金ということでございますので、日本国政府だけが、ないしJICAさんだけが公開するというのではなくて、相手国政府の同意があった場合のみ、公開させていただいています。

○太田評価者 これは金額としては無償供与金額の何割ぐらいなのですか。

○外務省 一般論として、こういった見返り資金があるものについては、ノンプロ無償と、貧困農民支援（2KRというものが我々の使っている言葉でございまして）、2KRについては販売代金の約2分の1を積み立てていただきたいというガイドラインにしております。

○太田評価者 素人の常識的な考え方でしますと、実際に半分のお金が先方に残るのであれば、半分のお金を無償供与して、残りの額はつなぎ資金の融資で済むように思うのですが、どうして見返り資金も含めて全て無償供与しないといけないのでしょうか。

○外務省 そもそも見返り資金の前に、貧困農民支援というのは相手国政府側に費用であったり、機械を買うお金がないというものに対して供与を行うものでございます。ですから、今、太田先生がおっしゃられたような見返り資金が見込まれるのであれば、規模を半分にしてもいいのではないかという御議論は経済学的にはわかるのですが、そもそも相手国政府側にお金がないところから始まっておりますので、これは最初から半分にするという話を相手国政府と話し始めると、そもそも期待される効果とか、そういうものを考えて出すときに、向こうの政府側がそもそも半分は用意してくださいと言った途端に若干、本来適正なインプットの量から下がってしまう。そして、また効果が期待されていたものよりも削がれてしまうことを、我々としては危惧しているということでございます。

○太田評価者 ただ、使途限定がついているとは言え、半分が手元に残るのであれば、先方としては不必要に高い金額を言うインセンティブがあるはずなのですが、いかがでしょう。

○外務省 そこは不必要に高い金額をとということでございますけれども、例えば今日、先ほど御説明したホンジュラスについては、向こうが言ってきた肥料を出してほしいというのが1万7,655トンだったわけですが、我が国の援助額というのは肥料3,347トン相当、要請額の大体2割弱にしか過ぎないものを出したということでございますので、全世界で昨年度三十数億という規模でございますから、今、先生が御指摘されたような問題は起こっていないと我々は考えております。

○太田評価者 それは無償ですから、できる限り大きい額を言ってくるというのは当然であらうかと思いますが、その事実をもって見返り資金を手元に残すために、これにお願いするという先方のインセンティブがあることは否定できないように思います。

○外務省 そこは先生がおっしゃることはよくわかりますし、見返り資金とトータルで考えて、無償資金のプロジェクトをどのようにいい形で回していったらいいのかについて、逆に言えば御示唆をいただければ、そういうものを踏まえてこのプロジェクトの進め方を、

我々としては改善の余地を検討させていただきたいと思っている次第でございます。

○太田評価者 別の論点でもよろしいですか。あるいはほかの方。

○事務局 その前にほかの先生方から御質問があれば、そちらお願いいたします。

○渡辺評価者 この使われ方をチェックするために、協議会を先方の政府との間で持っているとありますけれども、これはどの程度の頻度で行うもののでしょうか。

○JICA 年2回開催しております。

○渡辺評価者 1回当たり何日ですか。

○JICA 通常は1時間から2時間程度、時間をかけてやっております。

○渡辺評価者 1回につき1時間から2時間。そうすると年2回やったとしても2時間から4時間ですね。その時間で実際に本当にきちんこのお金が使われているか。例えば貧困農民支援ですから、裨益層が本当に貧困農民であるのかというチェックから始まって、さらにこの見返り資金の使われ方とか、それだけのことが年間わずか最大4時間でもってチェックし切れるのでしょうか。

○JICA 年2回というのは最低限ということで我々はガイドラインで決めておりますので、それ以上やっていることも当然ございます。それから、それぞれの会の前に当然ですけれども、こちらからクエスチョネアを投げさせていただいて、どういう配布状況にあるのか、どういう効果が上がっているのかというようなことを事前に質問書として出して、それをしていただいておいて議論をするというやり方をしております。会議としては2時間ということで御説明が悪かったかもしれませんが、きちんと時間をかけてやっております。

○渡辺評価者 2KRの時代からこの支援法についてはさまざまな批判といいますか、問題点が指摘されるのは御存じだと思うのですが、対象が実は貧困層ではない、富農であったり、一部は政府高官に行っているとか、横流しがあったりとか、場合によっては逆に配布されずに倉庫に残ったままであるとか、さらにそのまま見返り資金が本来の目的以外とか、ないしはそもそも積まれていないとか、さまざまな問題が指摘されているのですけれども、それでもなおかつこの仕組みを残しているのはなぜなのでしょう。

○外務省 外交政策的な観点からも、こういった援助の実施ということを先ほども申し上げたと申すと思いますが、そこはまず第1には途上国側からの要望が引き続きあるということと、もちろん貧困農民を支援するためのプロジェクトもので農道をつくるとか、いろいろなプロジェクトがありますが、相手国政府の側から引き続き肥料とか農耕器具を供与してほしいという要望があるということが一番、外務省から見ていると大きいということと、また、国際機関もこういった援助を日本と一緒にやっていきたいということも言ってきていますので、これは日本政府だけが言っているわけではなくて、こういった国際機関なんかもその有効性を認めていただいているのではないかと考えています。

JICAさんからは何かございますか。

○渡辺評価者 FAOだって自分たちの組織存続があるわけですから、それは日本政府からそういう資金があれば、当然それでやりたいというわけですし、それはFAOが言っているから

これは国際的に認める話にならないのではないですか。

もう一点言えば、相手国政府が要請するからやるんだというのはもちろんわかるのですが、要請があるのだったらこういう問題がいろいろありながらもやってしまう。要請があれば問題点には目をつぶって外交的な配慮からやるというふうに先ほどの話からは聞こえてしまうのですが、どうなのでしょう。

○外務省 先ほど一番最初に行政事業レビューシートを見ながら御説明申し上げたのですが、2005年度で例えば農業は基本的に出さないということをしたとか、今、渡辺先生御指摘されたのはオブソリート農業をきちんと管理するようというところで、これはFAOなんかと一緒にそういう問題に対しても対処するとか、いろいろな改善点はとってきておりますけれども、外務省的な観点から言えば、ODAというのは外交のツールとして利用させていただいているところもございますので、そこは相手国政府からの要請があることは、我々としては重く受けとめなければならないところがございます。

その一方で開発効果とかそういうものの観点から、貧困農民支援についてPDCAサイクルは私どもは先ほど申し上げたとおり改善点があるのではないかと考えておりますので、そこをまさに今日御議論いただいて、どういった改善をするべきなのかというものについて、有益な御指摘をいただければなと思っている次第でございます。

○渡辺評価者 1点だけ。やはりこれは食料の増産支援から貧困農民支援に2005年に切りかわったわけです。ですから、その2005年以前の場合には外交的なツールとしてこれを活用するというのはわかるのですが、2005年で切りかわった時点でもって、これはもっとフォーカスした、対象は基本的には貧困国（LDC）にあるべきでしょうし、裨益者は貧困農民であるべきでしょうし、そこら辺が2005年と今はしっかりと頭を切りかえて、いまだに貧困農民支援と言いながら相手国政府の要望に応じて外交上の配慮でやっていますというのは、国民的な理解を得られないと思います。

○外務省 渡辺先生おっしゃることはよくわかります。私自身もJICAさんは無償資金協力が事業的なものについては移管されておりますので、JICAさんとしては開発機関としての観点から、この2KRの事業を実施していただいていると思っておりますので、私が申し上げたのはあくまでも外務省的な立場でございますので、JICAさんはJICAさんの開発機関としての考え方があるかと思っておりますので、そこも聞いていただきたいと思っております。私としてはそういった外交的な観点もあって、国については先ほど五十数ページのもので申し上げましたけれども、基本的には先生御指摘のとおり貧困国中心に出されていると思っておりますが、そこが継続的に出されていないということで、もう少し継続的に出すことによって効果の発動を考えられるようになるのではないかと考えているところもありますので、そういった観点から御議論していただければと思っております。

○事務局 それでは、次に田中先生、お願いいたします。

○田中評価者 幾つかあります。

まず7ページの資料であります、この行政事業レビューの資料を少し改善しております

すが、この成果はあくまでもアウトカムを書いてほしいと記されていますが、これは全部インプット、アウトプット。会議は何回やったかではなくて、貧困農民であるのであれば、どのぐらい生産量が上がったとか、あるいは貧困の度合いが下がったのかということを目標として掲げてほしいということです。

目標がないものでPDCAを回すということ自体、理解に苦しみます。既に御説明の中でおっしゃっているのですが、この事業には貧困農民の援助ということと外交目的の２種類があるとおっしゃっているのであれば、外交上の目的というのもここに今、明言されているのですから、記すべきではないでしょうか。

○外務省 前半の外交部分について御説明申し上げるとともに、JICAさんから57ページに田中先生の御指摘を踏まえて、今まで2KRについてインプットした量と、直接的な連関はなかなか厳しいものがございますけれども、どれぐらい生産量が上がったのかというものについてのスタディの例をお持ちしましたが、外交的な評価というのは昨年の行政事業レビューでも若干御議論いただいたところがございますけれども、私どもはなかなかこれを客観的に評価するのは難しい。よく自民党の先生方と御議論させていただくときも、国際機関の選挙に勝つのが外交的成果と考えるのかという場合もございますし、よくこの２年間言われているのは、一昨年、東日本大震災があったとき、あれだけ多くの国からの支援の申し出があったということは、日本がODAをやってきた成果であると考えても差し支えないのではないかという御議論もありましたし、BBCのやっている世界の好印象度の国というリストがありますけれども、昨年は行政事業レビューをやっていたとき１位だったのですが、今回４位に落ちてしまいましたけれども、やはり多くの国にこのODAを実施してきていることによって、日本の国のイメージの貢献に役立っているということと言えるのではないかと思います。

ただ、今、先生がおっしゃられたような農業生産高のような客観的な指標として、外交的な成果を出すというのは、我々もこういったODAの事業をやっている中でこういった方法があるのか模索してまいりましたけれども、なかなかこれを客観的に出すことは難しかったと思っています。

○田中評価者 私が質問したのは外交の問題だけではなく、このフォーマットのことにしても質問したので答えていただけますでしょうか。

○外務省 フォーマットの部分について、まさに先生が御指摘のとおり目標の定め方がきちんとできていなくて、アウトプットについての評価ができないということでございますので、８ページの点検結果のほうで、我々はもう少し中長期的な観点からこの成果目標を置いて、支援をある程度、例えばある国を支援するとしても、とある地域があつてそこに集中的にやるとか、いろいろ方法はあつて、その場合に例えば３年後とか５年後にこういった生産性の向上につながったとか、穀物の生産量の増大につながったというような結論を出すことによって、この援助の有効性をPDCAサイクルできちんと回すことができるのではないかと思いますので、そういった点について先生方の御示唆をい

ただければと思っております。

○田中評価者　そういうことも前の勉強会でもありましたので、この30年分とにかくデータにして出してくださいということで、大変だったと思うのですけれども、とてもいい資料をつくってくださったと感謝しております。

その上で、確かに因果関係は説明できないのですが、役に立っていないということはこのデータが示してしまっていると思うのです。つまり、この援助がない年がきちんとプロットされてしまっているわけですが、にもかかわらず、急激に生産量が伸びている傾向があって、ということはこの援助がなくても生産量が上がったということが、このグラフで一目になってしまうと、この援助自体の存在意義あるいは効果がなかったということが一目瞭然になってしまうのではないのでしょうか。これをどうやって国民に説明すればいいのですか。

○JICA　例えば今回の57ページの資料にございますホンジュラスのグラフを見ていただくと、全体としての生産量も停滞していますし、30年間きちんとやってきたにもかかわらずというところでは、そこに成果があったのかという御指摘はあるのだと思っております。

ですけれども、この5年間というか、最近の傾向といたしましては、ホンジュラスなんかにおいても、裨益対象を貧困農民に限って10ヘクタール以下の農民に限るというプログラムを先方がやっているものがありますので、そのプログラムの、例えばホンジュラスの場合は肥料の必要量の20%を今回供与しているという形になって供与していますので、全体の国としての生産量増加ということになると、小農を支援するということになるとジレンマがありまして、小農は1農家当たりの面積が小さいので幾ら支援をしても国としての生産量は上がらないというジレンマがございますけれども、そこら辺のターゲットを増産なのか小農支援なのかというところをきちんとはっきりさせて、今後はきちんと協力をしていくということだと思いますし、今もこの数年はそういう傾向を非常に強めていると言えるのではないかと思います。

○田中評価者　今の御説明で、まず1点は、では貧困農民にターゲットを絞っているのであれば、なぜアウトカムインディケーターを使ってこれまでその効果を測定しなかったのかということですか。

2番目は結構重い問題であります。援助の世界でも選択と集中が言われています。これだけ財政が厳しい中で、より効果のあるものというのは例えば貧困を対象にしても今、求められているはずで、それが今おっしゃったように貧困農民だと幾らやっても効果が出ないんだと。そここのところにあえてわかって支援を続けるつもりでしょうか。

○JICA　2点目のことですが、ホンジュラスの場合、貧困農民は単位面積当たりの収量は2倍以上に上がっております。そういう意味では効果があります。ですけれども、もともとの経営面積は小さいので、国家としての増産効果は少ないという意味で、2点目のことは申し上げました。

○外務省　1点目の貧困のアウトカムインディケーターについては、御指摘ごもっともだ

と思いますので、逆に言えばアウトカムインディケーターを導入するためにどういう手法で、例えばとある国で全部の地域と言ってもしょうがないので、貧困農民がいる地域というのをターゲットを絞ってある程度のインプットの量を継続、5年なりして計測していくという方法をとることがいいのかどうかについて、私どもも先生方の知恵を借りられればと思っております。

選択と集中に関して外務省の立場から申し上げれば、先生御存じのとおり国別援助方針というのは今、全部のODAの供与国につくろうとしてやってきておるところでございますけれども、例えば2KRのようなものについても、農業分野で柱が立っていないような国に対しては出せないことになりますので、我々も全ての国に、先ほど渡辺先生から御指摘いただきましたが、要請が出てくればそういった国に2KRを出しているのかというと、そうではなくて、国別援助方針という国ごとにどの分野で日本国政府としては援助を行っていくのか、選択と集中をして日本としてやるべき分野をある程度絞り込んで、国ごとにつくってきております。そこで柱が立っているということであれば、こういった2KRのようなものを出していくことも考えて、選択と集中をODAで限られた予算の中でどう効果的に実施するかということを考えていきたいと思っています。

○事務局 太田先生、お願いします。

○太田評価者 手段として農業機械と肥料に限っている理由は何でしょうか。

○外務省 そこは若干、先ほどの渡辺先生からの御指摘とは反するような御回答になってしまうかもしれませんが、もともと始まっていたときから肥料と食糧増産支援という形で始まっていたので、そのときとられていた手法が肥料と農耕機械と農薬だった。農薬についてはいろいろな御批判があったし、我々もこの農薬の問題についてはあえて二国間の援助でやるべきではないだろうということでもなくしたので、現在のところ農耕機械と肥料が残っているというのが私の考えでございます。

○JICA 補足させていただきますと、あと農業生産には種と水と肥料、農薬が必要なわけですが、種は普通はその国内で自家生産をいたします。水は雨が降ったものを使う、灌漑施設をつくるということで、これはプロジェクトで支援をいたします。

肥料、農業機械については輸入をする国が非常に多いということで、農業機械は明らかなのですが、肥料も実は非常に国が偏在しておりまして、例えばリン酸はモロッコが70%持っているとか、カリについてはロシア、カナダで8割を占めているとかそういうものがありますので、途上国は全て輸入せざるを得ないということがございまして、先ほどの一番最初の見返り資金の問題にもなりますが、外貨を輸入しなければいけない貧しい国がどうしてもそこを支援したいという発想でやっている事業というところもございまして、そういう建て付けになっていると理解しております。

○太田評価者 それは輸入先はどこなのですか。農業機械用の肥料は。具体的には日本から行っているわけですか。あるいはほかの国から行っているのですか。

○外務省 一応、現地で調達する際に、一番安い価格のところから調達される場合が多い

というのが我々の理解でございます。これは援助の効果を考えれば当然のことだと思います。

○JICA 基本的に生産地というか、農業機械の生産地は日本、欧米諸国が主体になっています。

○事務局 すみません、まだ御質問されていない先生方が挙手されていますので、青山先生、お願いします。

○青山評価者 PDCAサイクルについてお伺いいたします。

PDCAサイクルについては、昨年度も無償資金協力で議論させていただいたかと思いますが、けれども、本資料につきましては18ページ以降にも記載されております。具体的は事前評価から始まってモニタリングを行い、次年度への反映というような書き方をしているのですけれども、これについて、それとの絡みで具体的な表として15ページにあるのですが、この中の事後評価に文言がありまして、2～3年後とあるのですけれども、PDCAサイクルは一言で言いますと次年度の予算へどのように反映するかというのが我々一般的に考える議論だったのですが、2～3年後の評価ということは、もう一つ、長期的なタームにおけるPDCAサイクルも想定しているのではないかと想定されるのですが、単年度のサイクルと、ある程度中長期的なサイクルとの関係。抽象的な言い方で恐縮なのですが、わかれば教えていただきたいのと、具体的に事後評価については、それが例えばこの案件でどのようにフォローアップにつながっていくかということのもあわせてお伺いしたいところです。

○外務省 私から簡単に述べさせていただいて、JICAさんから補足していただければと思いますけれども、昨年、議論の対象になったのはまさに貧困削減戦略支援無償でございまして、これは1つの国を選びますと、大体その国に3～5年継続的に支援を実施するというので、ある程度の効果を期待するというのでございますけれども、昨年の議論を踏まえて、我々が基本的には貧困削減戦略支援無償については、対象を日本の技術協力と連携ができる場所に限りましょうという形で対象国を絞らせていただきました。

そういった観点から、単年度という意味においては昨年の貧困削減戦略支援無償の規模が、もともと予定していたのが11億だったものが、今年度想定しているのは10億円という形で絞らせていただいたということになります。それ以外にもともと3～5年フォローアップをきちんとやるということになった上で、サイクルを回していく上でももちろん相手国政府とのドナー会議とか、その場での報告などを踏まえる必要がありますが、そういったものも毎年度チェックをさせていただきながら供与を決めていって、3年、5年たったものについては、一旦JICAさんのほうで貧困削減支援無償についての効果がどうであったのかということの評価していただく。それを踏まえなければ次のステップに進めないという形に我々としては改善したと思っております。

○JICA 3年たって評価するというのは、普通であれば事業が終わった後、相手側にきちんとハンドオーバーをして、どう運営されるのかをきちんと見たいという意味での事後評価というインターバルを置きます。この事業の場合は農業機械であればまだ形があります

けれども、肥料であると基本的には使われてしまいますので、なかなか3年たってから評価をするというのは非常に難しいということ。あとは、農業生産量は天候にも左右されますので、非常に短期では難しいということがありますので、今お話があったとおり長期的な事業をやる中で評価をしていくべきだろうと考えております。

平成14年に援助量がぐっと落ちていたときに、対象国が余りそこで絞られなかったこともあって、それまではずっと連続して供与するという国がほとんどだったのですけれども、それ以降は少し歯抜けのような供与の仕方になってしまっているところがございます、先ほどの評価とかそういうものができているのかというところで、私は全てできているかのような説明をしてしまいましたが、それは当然完璧ではございませんで、そういう歯抜けが起きているようなところではやりっ放しになってしまっているところもありますので、できればこういう事業を継続的にやっていて、そのインパクトをきちんと見ていく形に事業が展開できるといいのではないかと考えております。

○青山評価者 1点だけよろしいですか。

今の絡みで単年度の部分につきまして、今の話だとどちらかと言うと中長期的な部分については事業が終わった後に次のステップという部分もあるというお話だったのですけれども、単年度につきましては具体的に実際この案件でどのようにモニタリングをして、年に2回という話もあったのですけれども、それがさらに次の結果として次年度にどのように結びついているかという具体例があれば。

53ページにもあるのですけれども、対象国がほぼ毎年変わっていきまして、2年連続というのものもあるのですが、そのモニタリングを通じて次の対象国をどうするのか、影響を与えるのかということも含めて伺いたい。どれだけ客観性を持って選んでいるかということも疑問に思うところではあるのですけれども、その辺について伺います。

○JICA 先ほどの補足になりますが、今、御指摘のとおり、現状はどちらかと言うと年度年度で決めているので、継続性が余りないところがあるので、毎年毎年のチェックというのもしにくいところがあるのですけれども、今、外務省と話しているのは、もう少し継続的に事業を実施することによって、毎年のチェックというのは生産量とかのチェックもありますけれども、想定されたところに物がちゃんと行っているかみたいなのも確認した上で、次の計画をする。それで5年ぐらいたったら、3年かもわかりませんが、そこで最終的にチェックをするということでもあります。

1点だけ、先ほど田中先生の御質問の肥料の量にかかわらず、生産量が増えているから要らないではないかという御質問についてなのですが、これも先ほど言いましたように、農業生産というのは別に肥料で全部決まっているわけではなくて、種子もあれば水もあれば気候もあればというところで、必ずしもそこが同じようにリンクしているわけではない。例えば57ページの表で御説明させていただきますと、右下のホンジュラスのところに10年ぐらいへこんでいるところがあると思いますけれども、これはハリケーン・ミッチというハリケーンがあって、そのために生産できる土地がすごく減って下がっています

とか、あるいはボリビアとかホンジュラスの2010年のころに少し下がっているところがあると思うのですが、これは干ばつがあるとか、全体的に食料が増産されているというのは、皆さん御承知のように最近では食料価格が高騰していますので、つくりたいというインセンティブが働くこともあって、いろんな複合的な要素があって、最終的には生産量というのは決まっているので、これだけ比較して、だから肥料は要らないのではないかとということにはならないのではないかと思います。

○事務局 中谷先生、お願いいたします。

そろそろ時間も迫ってまいりましたので、議論は継続させていただきますが、コメントシートへの記入もあわせてお願いしたいと思います。

○中谷評価者 58ページにありますボリビアとアゼルバイジャンについて、我が国の資源確保の観点からも重要である。パラグアイについて、我が国の食料安全保障の観点からも重要である。そのとおりだと思いますし、特にアフリカの国で我が国の資源確保の観点から重要な国であって、この表に載っていない国というのはいろいろあるのだろうと思うのです。

先ほどから御議論にあるように、選択と集中は不可避であるという以上は、今後の対象国の選定に当たって、我が国自身の資源確保あるいは食料安全保障の観点から重要だとと思われる国を優先するというのが、恐らくはタックスペイヤーの理解がより得られやすいという感じがいたしますけれども、本来であればいろんなところに出したいという御趣旨はよくわかりますが、予算に制約がある以上、そういった観点も選考に当たってのメルクマールに直接入れていいのではないかと思いますけれども、この点についてはいかがでしょうか。

○外務省 これは援助の実施機関であるJICAさんに答えさせるのは余りにも酷なので、外交的な観点からということで中谷先生のおっしゃるとおりですし、我々は毎年度ODAの予算要求をさせていただいているときに、民間企業の海外進出を応援するODAとか、そういった資源獲得を1つの柱に据えて予算要求をやっております。

その一方で援助というのは、今日もいろいろ御議論いただいている2KRの対象である貧困農民というのは、そういったベーシックヒューマンニーズ系の需要も当然あるものですから、この両輪をバランスよくやっていく。もちろん資源が限られているので、国によってはベーシックヒューマンニーズ系の旗しか立たないようなところもあるかと思いますし、国によってはその両方がある場合、そして国によってはベーシックヒューマンニーズというよりは、民間の企業進出とか資源の獲得という旗しか立たないところもあるかと思いますけれども、それは援助の開発目的とうまくバランスをとっていきながら、外交目的を達成していくというのが、援助の世界では外務省から見ていると大切なのではないかと考えております。

○事務局 中里先生、お願いします。

○中里評価者 貧困の農民を支援して豊かになることは基本的にはないと思うのです。効

果のあらわれにくい支援ですから、効果はあられにくいものなんだとはっきりおっしゃったほうが。そんな簡単に農薬と肥料と機械を渡したら途端にリッチになるなんて、そんな話ではないようなどろどろとしたところを支援しているのでしょうか、ビジネススクールのケースみたいに、こうやったらこうなりましたと、そんなわけにはいかないだろうという、そういうことを説明する努力が欠けているのではないのでしょうか。

○外務省 中里先生の根本的な問いに対して、私は有効な回答を持ち合わせていないのですが、私自身は1つの解というわけではないですけれども、先ほどから御議論をいただいている、17ページをご覧くださいと思いますが、プログラムアプローチというものを今やろうとしていて、例えば2KRだけではインプットとアウトプット、特にアウトプットインディケーターという話が田中先生からありましたけれども、なかなかはかりにくいというのがありますが、インドネシアのMPA（首都圏投資促進地域）の部分は難しいと思うのですけれども、先ほど国別援助方針というのを策定させていただいて、それに沿った援助をやって選択と集中を図っているということでございますが、外務省とJICAさんと一緒になって今やっているのは、こういうプログラムアプローチ。日本はどの国のどのセクターで成果を得ようとしているのかということのを旗を立ててやろうとしています。

例えばガーナのアップパーウエストの医療とか、そういうものについては地域を限定し、なおかつ分野を限定し、そういったものに対する無償のインプットも必要でしょうし、技術協力も必要でしょう。物によっては有償資金協力ときちんと有機的に連携させて、今、中里先生おっしゃられたような貧困農民というのは自立させるのが難しいということであれば、その国の農業セクターをある程度サステナブルな発展をさせていくのかみたいな図板をかけるようにしていくということが、今後の援助の世界では重要になってくるのではないかと考えておりますし、それ自身は私は限られた予算を有効に使うという意味においては、有効な手段になり得るのではないかと考えている次第であります。

○事務局 太田先生、お願いします。

○太田評価者 ビジネススクールで教えている教員としては、訂正方お願いしたいところですが、それは別にいたしまして、これは1977年から6,900億円の税金が投入されているのです。これは期間も長いですし金額も大きいです。効果のないところにずっとやっていて、なかなか難しいですという説明が許される規模の事業ではありません。

特に1点、非常に気になるのは、貧困農民の援助というところに入れるのが効果的なのでしょうか。例えば貧困者を救うのであれば、むしろ食糧増産に効果的なところに食糧増産をしてもらって、むしろその食料が買えるように貧困者に資金援助したほうが効果的ではないか。比較的小規模な農家に増産してもらうようにいろいろ物を出すという生産のほうをいじるわけですが、では大規模のほうが効果がいい可能性もありますね。日本の場合は集約化を進めようとしているわけですから。その辺、現場のことはよくわからないので、違うということであれば御説明いただければと思うのですが、効果のあるところに援助をして食糧増産をして、その食料を買えるようにしたほうがはるかに効果的なよう

に思えるのですが、いかがですか。

○事務局 続けて田中先生に御質問いただいて、お答えさせていただきます。

○田中評価者 今の点に追従する形になります。

これは前回の勉強会のときに、一体30年以上かけて幾ら使ったのか総額を出していただきたいということで、多分これも大変な作業だったと思うのですが、出していただいて、やはり6,900億円という金額は私たちもびっくりしました。

しかも中長期で継続しないと効果があらわれないと先ほど言っていますが、77年からやっているわけで、それは理由にならないと思います。

もう一つは、先生の先ほどのコメントの反論になってしまうのですが、効果があらわれないんだということを承知で援助をするべきだというのは、そのロジックは今の1,000兆円の借金を抱えているこの国のロジックではあり得ないと思います。どんなに貧困な方たちでも、例えばエンパワーメントでさまざまなトレーニングをして、それで何らかの効果というのはやはりあるのだと思うのです。そのところをきちんと説明できなくて、援助の効果がなことを説明すればいいんだというのは、それはあり得ないと思います。

○JICA 貧困人口の圧倒的に多い途上国の場合は、圧倒的な多数が農村部で農民をしているという事実と、食料が多少安くなっても、購買力がなければその人たちは買えないということがありましたので、貧困者に生産手段をきちんと渡して、生産力を持って購買力を渡していくというアプローチも生産全体を上げるということと同時に、相当重要なことだろうということによってございます。

○外務省 私は効果測定は因果関係が難しいという御説明を申し上げましたけれども、効果というものが説明できなくていいとは全く考えていないので、そこをまさに今日御説明申し上げた8ページ中段にあるところをこれから考えていって、援助というのがあるべき方向性をPDCAサイクルをいかにうまく回していくのか。もちろん貧困農民よりも富裕層をとという御議論がありましたけれども、私自身は今、JICAさんから御説明があったとおり、絶対的貧困がある中で国の援助効果を考えたときに、もちろん富裕層をターゲットにした方法があるかもしれませんが、そういったものがどちらかと言うとビジネスサイドと同じ方向を向いてやっていけるかなと思っておりますけれども、我々が外交の柱の1つにしております人間の安全の保障ということを考えると、ベーシックヒューマンニーズ系のほうにもある程度目を向けなければならないということがあります。そういった1つのプロジェクトで二兎も三兎も追うべきではないと思いますけれども、それを両立させるような援助の方法を2KRについても何らかの形で考えていきたいということで、今日御議論をさせていただいたということです。

○太田評価者 それに関連してなのですが、大規模の農家のほうが効率がいいのではないですか。

○JICA 全体的な生産量増という意味では、そういうケユースもあり得ると思います。で

すけれども、小農のほうが実は政府の介入に対して生産量が多いという研究結果も出たりしておりますので、それは一概には言えないという理解でおります。

○太田評価者 それだけ生産量が多くなってペイするのであれば、もし資金融通等がうまくいっているのであれば、貧困農家そのものが自分で融資を得て、こういう機械を投入して生産量を増やすはずですね。それは金融がうまく機能していないからそういうことが行われないということなのですか。

○JICA 今の途上国の傾向として、貧困人口が相当急速に減っているという事実もございますので、先生がおっしゃっているようなことも現実の問題として起きている。ですけれども、取り残されている10億人とかいろいろいますが、残っている人たちがいますので、そういうところには今のような貧困対策もターゲティングしていくことも必要だという認識でおります。

○太田評価者 生産と分配を分けたほうが良いという話をしているのですが、生産は本当に小規模の農家のほうが効率がよいのであれば、融資をして、そこにトラクターなり肥料なりを導入して、そこで実際にリターンがあるわけですから、生産量がふえるわけですから、その中から元本の金利を返してもらえばいい。金融がうまくワークしていないという話であれば。貧困撲滅という話であれば、それは直接的に資金を入れればいいわけで、効率の悪い農業を推奨して、そこにお金を渡すというのは筋が悪いという議論なのです。

○事務局 まず、今の御質問に加えて渡辺先生から御質問をして、あわせてお答えを差し上げたいと思います。

○渡辺評価者 私は2点あるのですけれども、貧困農民支援という名前になっているのですが、それが肥料、農業機械に限定されたのはなぜなのか。その理由が明確ではないのです。これは結局2KRの看板のかけかえだからこういうことになっているので、先ほどの貧困農民支援ならばこれだけではなくて灌漑も必要だ。灌漑はどうする。ですので、貧困農民支援無償として一本立ちで置いておく必要がないと思うのです。別枠にして提供する必要がさらさら感じなくて、一般無償にしてもいいですし、さらに先ほど言われたような技術協力ないしは有償、マイクロクレジット含めて融合的にやったほうがよっぽど効率的にできると思います。そういう意味で、私はこれは廃止してもいいのではないかと感じます。

もう一点は、先ほどプログラムアプローチを言われました。そのプロジェクト型については無償資金協力の開発課題別の指標例をつくられて、立派なものがつくられて、これができることによってこれから評価、改善がすごくやりやすくなると思います。ですけれども、言ってみれば貧困農民支援無償もプロジェクト型を装っていて、実際はノンプログラムに近いですね。こういうプログラムアプローチの支援についての評価の枠組みというのができていないと思えて仕方ないですね。政策目標があり、その中に上位目標があり、目的があり、期待すべき成果があり、それを測はかる指標は何なのか。そういうものが全然できていない感じを受けるので、これは1つできたわけなのですけれども、これから必要なのはプログラムアプローチをどう組み立て、評価するか。その仕組みづくりが早急に求

められている。その2点です。

○外務省 2点目について、ありがとうございます。私も国際協力局でまさにプログラムアプローチを進める上でどういうふうに上位目標を設定して、それに対して有効な手立てをとっていくのか。今、太田先生からお話があったような話も、例えば貧困農民を救うためにはマイクロファイナンスのほうが必要なのであれば、2ステップローンみたいな形で出しようもあるかと思えますし、そういった方法論と、どういう形でこのプログラムアプローチを推進していくのかについて、JICAさんといろいろ勉強させていただいているところでございますので、またそういうものについて今、始まって2～3年のところでございますので、胸を張って言えるほどの成果はなかなか言えるところではないのですが、そういうものを有効的に説明できるような手法をほかのドナーやMDGs (ミレニアム開発目標) がやっているようなことも踏まえて、発表できる日が来ればなと思っております。

有益な御指摘をいただきましたので、この2KRというのが貧困農民支援法を廃止するかどうかというのは今日いただいた話を踏まえて、いわゆるプロジェクト物に統合していく方法がいいのか、それとももっと対象を絞った形で実施していくほうがいいのか、それとももう少し大風呂敷をあけてプログラムアプローチという展開で考えていったほうがいいのかについては、ちょっと検討させていただければと思っております。

○田中評価者 多分、新しくリボーンというか、生まれ変わるというお気持ちというか、心構えがあるのかなと思って聞いたのですが、ただ、過去の7,000億、6,900億円をそのままなかったことにしないで、これはどうなったのかというのはきちんと国民に説明していただければと思います。

○外務省 説明責任があるということについては、重々理解しておりますけれども、説明の方法というものがあるのかについて、今この場で有効にこういうものと申し上げられないので、それについても検討させていただければと思います。

○事務局 それでは、そろそろ時間がまいりましたので、コメントについてもう一人、太田先生に提出いただいて、うちのほうで取りまとめをした上で会計課長からコメント、取りまとめを発表させていただきたいと思えます。

取りまとめに時間がかかりますので、御質問等あれば引き続きどうぞお願いいたします。

○渡辺評価者 見返り資金についても、これは食糧援助にもあり、ノンプロ無償、ノンプロ借款の中にもありますね。

○外務省 ノンプロ無償ではないでしょうか。いわゆる石油製品を買われたりとか。そういうものであれば見返り資金積立がありますけれども。

○渡辺評価者 これはまさに外務省かJICAさんのページで見たのですが、ノンプロ借款の中のセクターローンには見返り資金という記述がありました。

○外務省 ちょっと確認してみますけれども、恐らくポリシーマトリックスというものを普通はつくりまして、政策的なターゲットを設定するのです。例えば植林は何ヘクタール目指しますとか、そういうような形でいわゆるDPL (開発政策借款) とか気候変動のプログ

ラムローンというのは実施させていただいているのですが、そういう政策的なアウトプットはあるのですが、それをどこかに積み立てなければいけないという話は少なくとも私が承知する限りはないです。

○JICA 昔はあったということです。今はありません。

○渡辺評価者 そうですか。幾つかの中に見返り資金という制度があるので、この見返り資金についても一度総合的に、そこでの問題点を見直して、そこでの運用のあり方、それから、評価、成果をどう測はかるかについて、もう一度しっかり検討されないと、今のままでは国民に対して納得できる説明はできないのではないかと思います。

○外務省 わかりました。見返り資金の積み立てとか、その有効性について客観的に、我々がやるとどうしても主観的になってしまいますので、評価室長なんかとも相談しながら第三者にやっていただかないといけない話かと思えますので、それも考えていきたいと思います。

○外務省 補足でございますけれども、事後評価につきましては個別にはJICAがやっておりますが、外務省の中にもODA評価ということで政策レベル、プログラムレベルの評価をやる機能がございますので、第三者で、場合によっては必要に応じてそういった機能を使っていきたいと思えます。

○渡辺評価者 1点、細かいところの事実関係でよろしいですか。9ページの資金の流れがあって、それによると外務省からJICAに流れ、そこから途上国政府ですね。JICA、途上国政府は27億5,000万と書いてあって、52ページの表では外務省からJICA、途上国政府そのまま31億3,000万流れるという2つの図があるのですが、これはどちらが正しいのでしょうか。9ページだと、これでもってJICAが4億ぐらい儲けもうけている。

○外務省 9ページにあるJICAさんから途上国に行くのは、いわゆる契約ベースになっておりまして。

実は昨年度についてはニジェールという国が、相手国政府がやらなければいけない倉庫等の保管場所がまだ確保できないということでE/Nができず、次年度に繰り越してしまったのです。そういうことでJICAさんに振り込まれる額がその分、低くなったということでございます。

○渡辺評価者 平成24年度実績（予算ベース）を記入したものと全く同じ表記なのです。同じ年度ですし、全く同じ図。

○外務省 ですから、外務省からJICAさんに行っているのは予算ベースの話です。

○渡辺評価者 両方とも予算ベースで書いたのですか。上の見出しは全く同じ見出し。

○外務省 9ページのもののほうが正しいです。

○事務局 それでは、集計が終わりましたので、まず票数の分布及び主なコメントについて事務局から報告をさせていただきます。

会計課長からお願いします。

○事務局 評価でございますが、現状どおりという評価が2名、事業内容の改善が1名、

事業全体の抜本的改善が3名でございます。

主なコメントを御紹介いたしますと、現状どおりという御判断をいただいた先生からは、今後も継続する意義が高いというコメントをいただきつつも、事業の評価、それから、それをどのようなステップで次につなげるかについて、今後も検討の必要があるだろう。あるいは絶望的な状況にある人を救うのは一定程度必要であり、その点は評価できるというコメント。

事業内容の改善という評価をいただいた先生からは、見返り資金の口座の内容の公開の促進など、相手国政府による事業成果の報告を一層徹底させる必要があるだろう。

事業全体の抜本的改善と評価をいただいた先生の中では、効果測定がなされていないということ。肥料あるいは農業機械に限定するのをやめて、多面的な手法を採用してはどうかというコメント。同じように、効果、援理由を明確にすべきであるというコメント。この貧困農民支援無償を別枠として置いておく意義が見出せない。一旦廃止をして一般無償に統合すべきではないか。そういった御意見もございます。

なお、事業全体の抜本的改善という3名の先生方のうちのお二人の先生は、一旦廃止をして見直すべきではないかという御意見をいただいております。

○事務局 以上、事務局から報告させていただきました。

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より評価結果及び取りまとめコメント案の発表をお願いいたします。

○中里評価者 これは評価が随分分かれたのですけれども、それは恐らく私たち誰もが現場を知らない。ある意味、実態がよくわかっていないことから来る必然的なことではないかと思います。実態がわからないのは説明の努力が足りないからだ、すみませんが、そう思わざるを得ないので、ここは一旦廃止すべき等の厳しい意見もあったことを踏まえて、事業全体の抜本的改善を図っていただくのが取りまとめ結果になるのではないかと思います。もちろん継続すべき点も、いい点もいっぱいあるわけですから、そこをうまく生かすようにやっていただきたいと思います。

援助の目標設定や効果測定が不十分であり、その仕組みの確立や今後の援助のあり方を含めた抜本的な見直しというのは必要だろうということです。相手国政府による事業成果の報告、これは相手国政府がどこまで信頼できるかいろいろあると思いますから、徹底等を考え、それから、見返り資金のあり方についても見直しが必要ということで、説明をきちんとしていただいて、継続すべきことは継続するという姿勢で臨んでいただきたいと思います。

○事務局 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コメント案につきまして、何か委員の方々からコメントがあればどうぞお願いいたします。

○渡辺評価者 貧困農民支援について反対する国民は1人もいないと思いますし、それは重要なことだと思います。食糧増産に貢献するということも。ですけれども、今の仕組み

がいいかどうかは別問題で、そういう意味では廃止を含めて抜本的に見直していただきたいと思います。

もう一つ、先ほど申し上げたことでノンプロジェクト型ないしはプログラムアプローチのPDCAをきちんと確立することは、ぜひ取りまとめに入れていただきたいということでもあります。

○事務局 ありがとうございました。

ほかにありませんようでしたら、これで第1セッションの貧困農民支援について終了させていただきます。

次のセッションは5分程度休息を入れまして、3時15分からお願いしたいと思います。ありがとうございました。