

国際機関等への拠出金等に対する評価
令和4年度 有識者からの御意見の聴取

1 開催日 令和5年3月1日

2 御意見をいただいた有識者(氏名の五十音順、肩書は会合時のもの)

石原 直紀 立命館大学名誉教授

岩崎 康子 岩崎公認会計士事務所公認会計士

城山 英明 東京大学公共政策大学院、大学院法学政治学研究科教授

仲 浩史 東京大学未来ビジョン研究センター教授

弓削 昭子 法政大学法学部国際政治学科教授

3 概要

I 冒頭

冒頭挨拶後、外務省側から、本会合の趣旨は、令和4年度評価の実施結果とともに、令和5年度評価の実施方針を説明し、先生方から本評価のこれまでの結果や今後の取進めについて忌憚のない御意見をいただくことにある旨発言。また、基本的に令和3年度評価を通じて本評価のいわばあるべき姿の原型がかなり整ったと認識しており、評価の基準や手法には安定性や継続性が重要であるため、現在のものを当面は維持しつつも、基準の精緻化や運用改善に努めていきたい旨述べた。

II 令和4年度国際機関評価の結果について

(1) 外務省側より、以下の点を述べた。

●令和4年度評価は、令和5年度外務省所管予算概算要求に計上することが検討されていた任意拠出金 86 件を対象とした。

●基本的に令和3年度評価方針を踏襲し、その中で更なる評価の精緻化を試みつつ、評価を実施した。

●精緻化について、具体的には、「評価の着目点及び評定の目安」で、評価基準1における「政府方針・文書における拠出金への言及」や「駐日事務所がある場合のその役割」に係る記述を強化した。また、評価基準2における「ビジビリティ確保等に向けた取組」に係る記述の強化や、成果に関する定量的な記述の推奨を行った。

●前回会合でいただいた御意見は、検討し、可能なものは反映し、困難なものは更なる検討課題とさせていただいた。

●前回会合での有識者の御指摘を踏まえ、予備知識がない読み手でもシート内容が理解できるように、手始めに今年度評価では専門用語(コア、ノンコア、イヤマーク)について説明を追記した。シート内で専門用語がある場合にはなるべく注釈を加えるよう指導した。今後も引き続き可能な範囲で発展させたい。

●4年度評価の作業開始に当たっては、主管課室に対して、新たに次のような点において指導

を実施した。まず、令和3年度評価で基準別評価にc又はdが付いた案件や、評価シートに今後の課題として拠出金管理体制の強化に取り組む等の記載がある案件については、各主管課室と個別に意思疎通を図り、改善点を記載するように指導した。また、シートの記述の改善を図るために、担当部署の参考となる記入例を作成し、必要な情報が記入され、公表に値するシートとなるよう一層の工夫を行った。また、少数だが、事前に課室長レベルで意見交換を行い当方の問題意識を伝える等した。さらに評価プロセス中においても、担当部署とコミュニケーションをとるようにした。

●これらの指導などを行った上で、従来どおり、主管課室が作成した評価シートをもとに国際機関評価室が評価案を作成し、本評価関係課室、すなわち総合外交政策局国連企画調整課、国際機関人事センター、国際協力局政策課の意見を聴取した上で、主管課室に結果を内報し、必要に応じて調整した後、評価を確定した。

●評価結果は、令和3年度と同様に、8月末に外務省HPIに掲載し、総合評価、基準別評価、「評価の着目点及び評定の目安」、総合評価決定方式を透明性の観点から公表。

●総合評価は、令和3年度評価と同様に9段階評価とし、S、A+、A、A-、B+、B、B-、C、Dの中から評定を付けてきめ細やかにメリハリをつけている。この点は前回会合で先生方から御理解いただけたと思う。また、令和3年度評価では総合評価の区分の範囲が等分ではなかったため、令和4年度評価では等分化した。

●評価結果は、総合評価S:2件(UNDP、UNHCR)、A+:6件、A:6件、A-:17件、B+:21件、B:28件、B-:4件、C:1件、D:0件、評価なし:1件(評価のための十分な実績がない案件。IAEA拠出金(東電福島第一原発関連)。)。

●全体として、4年度の評価を通じて評価の一定の質の改善につながったと認識している。他方、まだ改善の余地はあり得るので、引き続き評価を繰り返す中で、評価部局側の知見を蓄積し、段階的に改善していきたい。

(2)その後、以下の意見交換が行われた。

【有識者】

総合評価の分布の御説明があった。令和3年度と比べると、大きなカテゴリーで見るとだいたい同じくらいで、そんなに違いはないかと思った。他方で、先ほど全体として改善につながったと仰ったが、この86案件のうち令和3年度と比べて令和4年度評価結果で総合評価が改善したものがいくつあったのか、同じだったものがいくつあったのか、そして下がったものがいくつあったのか、この三つのカテゴリーがあるとより状況が分かりやすいと思う。

それと関連することだが、細かい点で申し訳ないが、例えば総合評価が良くなった場合は去年の改善点ということで指摘されたことを改善したから良くなったのか、それとも、評価が高くなったのは別の理由で、何か新しいことをやったとか、別のところで良いことをやったので総合評価が高くなったのか、どういう状態なのか。改善点を指摘することにより実際に改善が行われ、次の年には総合評価が高くなることにつながったのか、つまり評価が改善を促す効果がありそれが

実際に改善につながったのか。

【外務省】

1点目の御質問について、今、手元にその数字がないが、全体としては、例えばSは去年も今回も2件、A+は去年は11だったが今回は6、Aは去年は11だったが今回は6。

総合評価が上がった拠出金については、去年足りなかった部分が今回補われた、こちらからの指摘を踏まえた改善点が示された案件についてその部分の基準別評価が上がった、あるいは、今年度については昨年度になかったような評価基準1での要人往来・政策対話が行われたためその評価が上がった、さらに、定量的に評価する評価基準4について、日本人職員の増加があり、それが反映され総合評価のアップにつながったなど個別の理由があると思う。一概に評価により改善につながった、つながらなかったとは言えないと思われる。

【外務省】

1点補足したい。冒頭でも御説明したが、令和3年度評価と令和4年度評価では、総合評価の決定方式を少し変更した。

基本的に総合評価を決定する際には四つの基準についてそれぞれ4点を配点し、同じウェイトで平均点を出している。総合評価の評定の区分について、その間隔が令和3年度と令和4年度では異なっており、令和4年度は等分の間隔になっているが、以前はバランスも考えてA+とAの境、AとA-の境が違う値となっていた。そのため、令和3年度と令和4年度を比べると、四つの基準別評価は全く同じだが、総合評価では下がってしまった拠出金もあった。やはりこの評価自体が発展途上にあるので、経年の評価の推移を正確に捉えにくいところもあるため、先生の御質問に答えがたいところもある。ただ、そういう中でも、色々と当室から指摘をして改善が図られた結果、基準別評価が上がったものもあれば、取組が足りず下がったりしたものもあった。

【有識者】

評価を当該国際機関に説明する場合に、説明するのは主管課の方なのか。その場合、どういう評価結果でなぜそうした評価になったのか、こういう改善点なので対応して欲しい、といったメッセージを伝えるのは主管課の仕事なのか。

【外務省】

基本的に、PDCAでいうと、CでチェックしたあとのAの部分は、それぞれの拠出金の主管課室になる。主管課室が、担当している国際機関等と対話を行い、常々意思疎通を図っている。その過程で取り上げられていると承知。

【有識者】

評価というのは大きな意味での政策を実施していく一つのツールだと思う。その意味で主管課

はそれぞれの国際機関と対話をするときに、先ほどお話があったように、テクニカルな部分は実はこう変えたのでこういう評価になっているという説明もしつつ、ここは十分でないため、改善をお願いしたい等、政策実現のツールとして活かす余地があると思う。実際に、どの程度活かされ、使われているのか伺いたい。

【外務省】

全体を把握しているわけではないが、評価部局としては、改善すべき点につき主管課室と意思疎通をはかりつつ、同部署がそれを使い拠出先としっかり対話してもらうことを常々推奨している。それぞれの主管課室が責任をもって行うことが重要。しっかりやっているところはやっていて、政策対話の場でも取り上げてきちんと改善点を伝えていると承知している。

【外務省】

以前、在外公館でマルチ外交を担当しており、国際機関もいくつか担当していた。国際機関と現場でやりとりする時には、必ずこの評価の話が挙がった。特に、当時は、日本企業の関与がどの程度あるのか、あるいは邦人職員がどれだけ増えているのか、それによってずいぶん拠出金が変わってくるという話を現場で相当行った。また、日本のビジビリティについて、国際機関に感謝されてもその先の裨益国に感謝されないとよく言われているが、その時に新たに始めた取組が、裨益国を特定しキックオフイベントに招待することでビジビリティを高めることだった。そういう中で、評価がだんだん上がっていき、拠出金も少し増えていった。まさに御指摘いただいたことを、主管課室もそうだが、現場できっちり伝え、反映している。そういう取組を行っていた。

【外務省】

評価部局だけでなく、予算部局からもビジビリティ等の確保を可能な限り図ることを求める旨の指示を、拠出金を出すごとに主管課室に伝えている。

【有識者】

2点伺いたい。評価基準3はマネジメントだったと思うが、ほぼ大部分がbに固まっており、aが10件である。なかなかマネジメントの評価をするのが難しいのかなという印象を受けた。そのあたりどのような感触だったか伺いたい。例えば今回共有いただいた12の評価シートの中でもこのマネジメントでaがついていたのは国連世界食糧計画(WFP)拠出金と赤十字国際委員会(ICRC)拠出金。今の世界情勢の中で極めて頑張っているところは確かにそうだろうと思うが、そうするとマネジメントのみというよりも、かなり自主的なことを行っているかという評価基準2ともかなり連関しているところで評価をせざるを得ないかなと感じたので、マネジメントの評価について、その課題を含めて伺いたい。

2点目は少し個別の話になるが、この後の議題であるメリハリ付け、拠出額が大きな案件の総合評価がAに集中し、小さい案件が総合評価のBやCになることにも関連しているが、例えば今

回いただいた資料の国際原子力機関緊急時対応能力研修センター(CBC)拠出金では、総合評価はB-で、評価基準2はcである。おそらくは、福島の実験や緊急時対応自体は重要なアジェンダだが、財源の規模が小さく、福島で小規模のセミナーを行っていること自体が本当に効果をもっているのかという点でcという評価になったという気がする。規模が小さいのでなかなか大きなインパクトを持ち得ないものは、今の仕組みのもとではネガティブに評価せざるを得ないのか、具体例に則してお伺いしたい。

もう1点は、人間の安全保障基金の拠出金で、評価基準1がsである。日本の外交目標との関係で人間の安全保障が大事であるという点はまさにそのとおりだと思うが、気になるのは、当初はマルチドナーだったはずが、2017年から日本単独になっていて、なかなか広がっていないという点。個別に拠出金を出すことによる有用性はあるかもしれないが、人間の安全保障というアジェンダをグローバルに共有し、広げていくという意味では、マルチドナーになっていないことはかなり重要な点という気がする。例えばこういう課題は今の評価基準のどれに関わってくるのか、評価基準1なのか、あるいは3なのかと思う。評価基準1で考えるとき、単にこのお金がうまく使われたかということだけでなく、仲間作りに役立ったかということまで含めてみると、若干ネガティブな部分もあるのではないかと。そういう意味で、若干個別の指摘で恐縮だが、基準別評価でsというのは少し甘い気がする。その点もコメントあればいただきたい。

【外務省】

1点目に関しては御指摘の通り、通常ほとんどの案件が評価基準3はb。きちんとしたエビデンスがないと評価基準3はa以上にはしていない。例えば赤十字国際委員会(ICRC)拠出金については外部監査、コンプライアンスの確保、内部統制等もしっかりしているという判断などもあり、aにした。ただ、評価基準3に関しては、確かに悩みどころ。まずは、決算の管理、特に残余金の有無や監査実施状況、報告書の取付け状況など決算関連の基本的なところや、内部統制について、評価シートを作成する主管課室が把握しているか等を確認しているものの、正直なところ、評価部局としての体制や専門知識の制約もあり、裏付けの資料の確認までは至らないことも多く、その点は引き続き課題。どのように知見や評価の能力を高めていくかについても課題となっている。

国際原子力機関緊急時対応能力研修センター(CBC)拠出金について、評価基準2がcになっているのはワークショップが開催されなかったという点を重く見て、成果の観点からcということにした。もちろん福島にかかる案件に関しては引き続き重要だと思っている。

また、人間の安全保障については、今回、御指摘のように、評価基準1は去年のaからsに上がっている。例えば、新型コロナウイルス感染症の拡大によって人間の安全保障の概念の重要性が一層高まったということ、それが日本の働きかけで人間の安全保障に関する特別報告書の中に盛り込まれたこと、ハイレベルで林外務大臣がビデオメッセージを発信し、そういった点に言及したことや、拠出先との間の要人往来・政策対話等が前回は少し足りていなかった部分があったが、今回は、まず2021年9月の国連総会一般討論演説で菅総理大臣から人間の安全保障の

重要性について言及があったこと、また、茂木外務大臣が2021年9月にグテーレス事務総長と対談し、同事務総長が発出した「我々のコモンアジェンダ」の実現を、人間の安全保障の強化につなげることが重要であることについて両者が一致したというようなこと、あるいは、2021年6月に開催された第一回人間の安全保障フレンズ会合でグテーレス国選事務総長から、本基金が継続して、多角的な課題について、より統合的、局所的、予防的にアプローチすることが可能となるよう各国に対し拠出を呼びかける発言を引き出したこと等を高く評価した。マルチドナーでなくなった点につき御指摘があったが、マルチのファンドの重要性を同事務総長から呼びかけた点も踏まえて、シートの中身を詳細に検討した上で、sとした。

Ⅲ 次回(令和5年度)評価の実施方針について

(1) 外務省側より、以下の点を述べた。

最初に全体的な方向性を説明する。この評価は外務省が独自に行っているものであるが、政府全体の評価の取組として、二つの評価、政策評価と行政事業レビューがある。それらとの関係について、国際機関評価においては、まず総務省が主体的な役割を担っている政策評価との整合性、リンケージの強化が図られてきた。また、国際機関評価の対象となる拠出金は、行政改革推進会議事務局が進めている行政事業レビューの対象と重なる。現在、この政策評価と行政事業レビューは見直しの最中にあり、その結果が今後の国際機関評価に影響を与える可能性がある。まず、政策評価については、例えば国際機関評価の評価基準1の「本件拠出を通じて達成を目指す日本の外交政策目標への貢献度」で政策評価の事前分析表に記載されている中期目標が使われている等の連携がある。外務省では、令和5年度はこの政策評価については従来どおりの方法で実施するため、現時点では対応は必要ないが、今後の動向を見ていく必要がある。また、行政事業レビューについては、行政改革推進会議の下でシートの見直しが行われている。具体的にはEBPMの要素の充実化を図る等、議論が行われておりその内容にも注視が必要である。いずれも現在進行中であり予断できない。また、国際機関評価は行政事業レビューに先行して評価作業を進めていく必要があることも踏まえ、令和5年度においては、令和4年度評価と同様の方式・方法で実施することとし、政策評価及び行政事業レビューにおける動向は、令和6年度以降の国際機関評価制度の検討に際して必要に応じて踏まえることとした。

次に「評価の着目点及び評定の目安」について説明する。主に令和5年度の評価方針策定に当たり、四つの改善を行った。まず、新型コロナウイルス感染症に関しては、新型コロナウイルス感染症の発生から一定の時間が経過した現在、国際機関等拠出先の活動及び体制においては、基本的には新型コロナウイルスの影響を勘案した対応が取られているものと考えられる。このため、令和5年度評価では、前回評価のように各評価基準にコロナ危機の影響を勘案する旨特記することは取りやめ、特殊要因・不可抗力が認められる場合等に必要に応じて勘案する旨を冒頭に加筆した。

第2は、財政制度等審議会の指摘、また、秋の行政事業レビューの取りまとめ結果にも同様の指摘が含まれるが、日本・日本関係者への裨益により一層留意することは重要であるとの考えから、既に含意されていたことではあるが、今回、評価基準1にその旨を加筆した。

第3は、評価基準2に、評価の精緻化等の観点から、指標の設定の有無も加味する旨を明記した。評価基準2の評価は指標がキーになると思うが、この成果が示す指標について記載されている評価シートはまだ限定的であり、当室としてもシートを作成する関係課室にその重要性を働きかけている。こうした取組を継続する上で、今回、評価の着目点にもその点を明記して、エビデンスに基づいた評価ができるような方向で進めていきたいと考えている。

最後に、評価基準3について、監査状況のチェックの重要性の強調や監査状況の記載が不十分な例が散見されたことに鑑み、評価の着目点に「監査」について明記した。監査の視点からの評価というのは我々の能力が限定的であるが、基本中の基本であるので、この点を強調する上で入れた。以上、それほど大きな修正点ではないが、基本的に、この「評価の着目点及び評定の目安」をもって、令和5年度の評価を実施していきたいと考えている。

次に、財政制度等審議会の指摘に関する検討について説明をする。令和4年11月29日に公表された同審議会による「令和5年度予算の編成等に関する建議」では、国際機関評価について2点指摘があった。1点目は「評価のメリハリ付け」、2点目は「日本人職員・ポストの状況等の評価の方法」である。ただ、国際機関評価の制度については、これまでに何度も申し上げているが、極めて多種多様な拠出金を統一の基準で評価することが求められている。その困難さ・複雑さは十分に御理解いただいていると思うが、同指摘は大変重要であるので、令和5年度評価では可能な範囲において一定の措置をとることとした。

まず1点目の指摘は、総合評価結果がほぼ全てB(標準)以上となっているうえ、1億円以上の拠出案件の評価は79%以上がA以上である、それぞれの国際機関に相応しい金額になっているか、拠出のメリハリ付けに資する評価方法に改善していく必要がある、というものである。当室としては、評価結果は「評価の着目点及び評定の目安」に従って各拠出金の絶対評価を実施した結果であり、また、本評価では多種多様な拠出金を対象としていることもあり、最初からどの評定にどの程度の数を当てはめるか、事前に決めておくことは本評価に馴染まないと考えている。既に総合評価についてはA及びB評定にプラス及びマイナスをつけて細分化して、評定にメリハリを付けて、よりきめ細かな評価となるよう努めているので、この方式を当面継続したいと考えている。他方で、この指摘には、それぞれの国際機関にふさわしい金額になっているかという点も含まれているが、この点では拠出の規模、拠出率及びその推移も評価に際しより注目することとして、これまで参考記入としていた拠出額や拠出率について、特に1億円以上の拠出金については可能な限り過去3年度分の記入を求めることとして、しっかりみていくということとしたいと考えている。

2点目の指摘は、評価基準4「日本人職員・ポストの状況等」の評価方法である。指摘の内容は2点あり、一つはこの評価基準4において、s 評価であっても邦人職員割合が低い例が見られるというもの。当然ながら評価基準4は日本人職員・幹部職員の増減で評価して、定量にプラスして定性を加味しつつ評価しているので、s であっても邦人職員の割合が低いという例はある。もう一つの指摘は、拠出先の3分の1以上がこの評価基準4に当てはめた評価を実施していないというもの。これに対する当室の見解は、まず1点目は、日本人職員の比率や職員一人当

たりの拠出額等の要素を評価に含めるべきとの意図は理解できる。ただ、現在政策部門で立てられている日本人職員増強目標は、2025年までに1000人を旨とするという人数ベースのものとなっており、その目標達成に向けた各拠出金の貢献度を測定する上では、従来どおり人数の増減と重要ポストの状況をベースに測定することが妥当であり、合目的・合理的であると考えている。2点目については、当該拠出が日本人職員増強になじまないことに合理的理由が認められる場合は「評価なし」としN/Aとしている。例えば、日本が加盟していない国際機関であって加盟国の国民のみを採用しているとか、あるいは現地の人だけを採用していることになっているとか、あるいは逆に日本に本部などがある機関で日本人職員のみを100%採用している等様々な機関があり、このような拠出先については一律に評価基準4を適用して評価するというのは不適当との考えである。

令和5年度においては、1点目の評価基準4がs評価であっても邦人割合が低いものがみられるとの指摘については、我々としては令和5年度において現行の方法を踏襲することとしつつ、中期的な評価基準4の在り方の検討の中で考えていきたい。また2点目については、引き続き従来どおり合理的理由が認められる場合は評価基準4を適用しないこととするが、これに該当するかどうかについて前回評価時から事情が変わっていないか等を含め注意深く確認したいと考えている。

(2)その後、以下の意見交換が行われた。

【有識者】

「評価の着目点および評定の目安」の変更箇所について御説明いただいたが、評価基準1の(4)に、「日本企業の調達確保など日本関係者への裨益に向けた拠出金の活用状況」と記載されている。よく見るとその上の変更箇所に「日本の裨益に留意しつつ以下の諸要素を統合的に評価する」という記述もある。既に(4)にある「日本政府以外の日本関係者」の括弧内にも「日本企業」と書かれている。また、NGO・NPO、地方自治体、大学等、と書いてある。敢えてここまで日本企業を明確に加筆するのはどうかなという気がする。

日本企業全体の調達状況を把握しているわけではないが、例えば開発コンサルタントや企業等は国際機関の入札に必ずしも積極的ではないという話も伺ったことがある。もちろん業種、分野、企業にもよると思うが、今までの国際入札の結果があまり芳しくなかったということや、同じ時間と労力を使うのであれば、国際機関の入札のために時間をかけて英語で資料を作成するよりも、よく知っているJICAなどの日本の組織に入札する方が落札する可能性も高いという事情もある。国際入札であれば多くの途上国や新興国の企業も参加するため、価格競争の面でも日本企業にとって不利だという側面もある。そうすると、日本企業としては入札手続に慣れていて、得られる金額も魅力的であり、落札の可能性も高い日本の組織の入札に参加する方が効率が良いと考える傾向にあると伺っている。日本企業の国際機関の入札への参加が少ないということも考慮すれば、敢えてここに日本企業の調達を入れるのはどうかなという感じがする。国際機関はその規定と手続に従って入札を行うので、勝ち取れば良いし勝ち取れなければ仕方がないと

いう面もあるので、違和感がある。外務省は国連機関での日本企業の調達を増やすことを目的として、例年、国連事務局の調達部の人を招いて国連機関セミナーを主催され、多くの企業が参加しているとのこと。その結果すぐに調達が増えることにつながったということではないと思うが、最近では日本企業の国連機関での調達は増加しているのか。調達増加に向けた努力をしているものの、以前からあまり増えていないのではないかと思う。そのようなことを考えると、ここに日本企業の調達を含めることには違和感がある。

【外務省】

最初の点については、日本企業の調達確保のみならず、日本関係者への裨益ということであり、企業を特記してはいるものの、日本企業に限らずNGO、自治体、大学等を含めた書きぶりとしている。既に前回の評価シートでも、1-4に「日本政府以外の日本関係者(日系企業(調達先企業を含む))」と書かれている。実際には、評価対象 86 件の拠出先のうち、調達企業や調達に関する記載はそれほどないものの、目に見える形ではこういった部分は引き続き重要と考え、今回追記した。

【外務省】

外務省がここ数年実施している国連調達セミナーは、国連ビジネスセミナーと呼んでいるが、毎年1回ないし2回、日本企業を集め行っている。最近ではオンラインで実施している。国連本部の調達関係者を中心としつつ、UNICEF、UNHCR、UNOPS等、国連本部以外の調達部におられる日本人職員の方にもプレゼンターとなっていただき、日本企業の国連調達参加を増やすべくセミナーを実施。国連調達自体は成長産業であり、2兆円程度の規模になっている。一方で、先生の御指摘のとおり、日本の調達額の伸びは非常に鈍い。中国、インドあたりが相当伸びしている。ランキングだと米国が1位だが、日本は前年度 43 位くらいで、韓国や中国よりも日本の方が順位としては低い状況。価格競争で日本企業は不利で、中国企業やインド企業よりも不利であるという状況もある。まだまだ国連調達とはなんぞやという入り口のところで、日本企業の皆様に周知されていない部分もある。特に最近では、今年も、今月、セミナーを予定しているが、例えば食料や衛生等、個別分野に絞ったセミナーも行っているし、あるいは国連機関と一企業の対一の個別相談というセッションも設けている。外務省として調達セミナーを通じてなるべく幅広い企業の方や、関心のある日本企業が国連調達に近くつながれるように工夫しているが、まだまだというところはある。評価との関係については、日本の拠出金に関する事業を日本企業が受注するという事は望ましいということはあると思うが、御指摘のとおり完全な国際競争による入札ということもあるため、やはり拠出金一つ一つの性格をみて、そのような状況で、拠出先が日本企業が受注してくれるように工夫してくれるか、努力してくれるか、あるいは配慮してくれるか、そのようなところをポジティブに評価していくのではないかと考えている。

【有識者】

2点だけお伝えしたいことがある。1点目が評価基準3で、今回は監査等を明確にさせていただいたとのことで、よかったと思う。資料の12案件中、ほとんどの案件で、監査しているか、どういう問題があがっているかということが書かれていたが、3件ほど全く触れられていないものがあった。監査というのは透明性確保という点では重要なので、明示していただいてよかったと思う。もし可能であれば、評価シートの3-1(4)等に監査報告書の受領という欄を設けていただければ書き漏れがなくなるのではないかと思う。令和元年度の評価シートでは、監査報告書を受領しているかどうか書く欄があったので、可能であればそういう欄を付け加えれば良いのではないかと思われる。

2点目は、評価結果がかたよっているという指摘に関してだが、先ほど御説明いただいたように、本評価は絶対評価であるため、評価基準に則って評価した結果、金額が多いものについてたまたま総合評価A以上がほとんどであったということだったと思う。抽出された案件を見たが、金額の大きなものに関して特に甘めの評価になっているという印象はなかった。そういう意味で、ここ数年で評価基準を明確にさせていただいたのはよかったと思う。また、評価の根拠となるエビデンスだが、昔の評価シートに比べたら、最近のシートは定量的な情報とか、定性的な情報や具体例とか、そういう意味ではいろいろ工夫がなされていると感じた。

1点気になったのは、難しい話だが、評価基準4の評価対象外にするか、しないかという点である。先ほどの議論でも取り上げられた国際連合人間の安全保障基金拠出金は、評価基準4が、専門職以上の人数が5名と非常に限られているということで対象外となっている。一方で、国連パレスチナ難民救済事業機関拠出金については、パレスチナ難民を雇用していて、現地雇用がスタッフの99%を占めており、日本人の採用が難しいという説明があるが、評価基準4の評価対象となっている。どちらの拠出金も日本人の職員を増やすことが難しい状況にありながら、一方は評価基準4の対象で、一方は評価基準4の対象外であり、その線引きが非常に難しく、本当に評価基準4を対象外にしても良いのか、検討の余地があるのではないかと思った。

【外務省】

1点目の御指摘については、確かに監査報告書の提出について記載する欄は現時点では評価シートに入っていない。監査の有無すら書いていない評価シートもあり、我々もこの点は十分注意しているが、どのように強化できるか引き続き検討し工夫していきたい。

また、メリハリ付けについても御理解いただきありがたい。令和4年度の評価シートでも注記したが、定量的な情報を評価シートの評価基準2で入れるように引き続きやっていきたいと思う。

最後の御指摘については、基本的に、評価基準4の評価対象外にするかについては、各主管課室の意向を尊重しているという事情がある。統一された対応ぶりになっていないということは起こり得るかもしれないが、その点もどういう形で対応できるのか考えていきたい。

【有識者】

行政事業レビューと財政制度等審議会に言われていることに耐えられる内容になっているか

どうかという視点で議論したい。行政事業レビューの方は日本裨益に言及していて、そのための指標も作るという意見だった。通常は日本企業が調達に加わって、日本が出した金が日本に戻ってくるという姿を以て、日本裨益と言っていると思うが、それだけではないと思う。評価基準1にあるように我が国の外交政策目標がきちんと達成されれば、それは日本にとっての裨益になる。それを以て日本裨益があるとはっきり言えると思う。このため、日本企業への調達などを通じた裨益と、日本の外交政策目標が達成されたことにより日本に裨益するということは、明確に分けて評価するべきだと思う。今の評価基準の中で、日本の外交政策目標が達成されているどうかというのを直接評価する評価基準は含まれておらず、そこは補わなくてはいけない。どう評価するかというのは本当に難しいと思う。評価の考え方としては、日本裨益を二つに分けて考える以上、外交政策目標が達成されているかどうかという結果をきちんと見るということは欠かせない。実際に、もう一つの日本裨益の方は新しい基準では調達などの日本関係者への裨益に向けた拠出金の活用状況で、結果を問うている。そちらで結果を問うならもう一つの日本裨益の方も結果を問わなくてはならないと思う。

また、日本企業への調達確保は、結局、最後は競争入札で落札できるかどうかで決まってしまうため、その結果だけで評価するのは無理がある。例えば、最初にプロジェクトのプランニングをするときに拠出先の機関が日本企業の意見を聞く等、そうしたプロセスを通じて日本企業に機会を提供しているという点も評価の対象に含めても良いと思う。そうでないとまっとうな評価はきっとできない。DACでは、ODAは基本がアンタイドのため、日本企業を落札する枠組みを作れとは口が裂けても言えないと思う。ある程度結果の部分は気にしつつも、プロセスの中で日本企業のアイデアを取り入れようとしたとか、NGOの人たちを巻き込んで、日本のNGOの意見も取り入れるようにした、というようなプロセスがあるなら、きちんと評価したら良いと思う。結果とプロセスを分けて評価するというのはこの文脈では大事だと思う。

次に財政制度等審議会では指摘のあった拠出のメリハリ付けに資する評価方法だが、メリハリ付けは一体何に使うのかと言えば、結局は財政当局の話になる。メリハリ付けをして、下から何番目の拠出金を減額したい、当該拠出を長・中期的にはやめたい等という議論になる。そういう枠組みがなければ、財政当局としてはメリハリがついたとは言えないと考えるものだと思う。だとすると、そういう枠組みを作るというのも一つあり得る。まず、今は総合評価のSとAとBにほとんどが集中しているが、四つある基準の中で基準別評価でcやdがついたら、総合評価決定に際しては、その基準別評価cやdから例えば1段階上しかいけないとか、2段階上しかいけないというルールを立てるという方法もある。これは制度の中でもう少しメリハリをつけるという手法であるが、それを考える余地がきっとある。基準別評価に一つでもcやdがあれば、総合評価ではせいぜいBより上は付かない等、基準を全部横並びで同じウェイトで使うという考え方から一歩踏み出している形にはなるが、そういう方法が一つある。

次に、予算を減額するという道を作るというメリハリ付けの方法についてであるが、基準別評価でcやdがついたものについては是正してもらわなければ困るため、一定の猶予期間を与えて、是正が図られていない場合には減額するというルールを明確に定めるというのは一つの方法で

はないか。同様に、総合評価にCやDがついたら猶予を与えるけれども、是正ができていなかったら、拠出はなしとするというルールもあり得る。明確なルールとした上で、国際機関と対話をし、日本はそういうルールであるということを中心として主張していかなければ改善点が図られない。財政当局との関係でも、私たちはこういうコミットの仕方をしており、必要なら減額するというやり方がある。

また、評価基準2では、拠出先の全体的な事業目標や戦略目標を評価するが、戦略目標や事業目標は、たった一つではないはずであり、いくつかの戦略目標ごとに評価をし、達成状況が良くない戦略目標については、猶予期間をおいて、達成できていなければそれに相当する拠出額を減らすというルールを明確に決めて、それに従って減額する等とすることもあり得る。メリハリ付けとだけ聞くと何のことか分からないが、もう少し細かくメリハリ付けというものを考えていくと、もう少し現実的な対応ができる余地があると思われる。

【外務省】

貴重な御意見をいただいた。最初に御指摘いただいた点に関し、我々も、外交政策目標の達成自体が国益の達成と重なっているとの理解である。今回は、現下の状況を踏まえて、特記することが適当だということで、こういった形で日本企業の調達確保など日本関係者の裨益を向けた拠出金の達成状況という部分を付け加えた。目に見えるダイレクトな部分、ミクロの部分でより丁寧に評価が必要だということである。先生が指摘された点についてはもう少し考えていきたいと思う。また、具体的なメリハリ付けについても課題となっているところ、引き続き検討したい。

【有識者】

メリハリ付けについて、本評価は相対評価ではないし実際にはあり得ないと思うが、仮に総合評価が全てAになったとしたらそれはそれで望ましいことだと思う。一方、それを見たときにメリハリがないと指摘されることも考えられる。そこはきちんと説明をするということが大事だと思う。

また、調達について、国連事務局ではPKOの現場で使用する自動車、ランドクルーザー等だが、かなりの数を日本のメーカーから調達していたように記憶している。もちろん国連サイドも調達先が多様になるようある程度配慮していたのではと思うが、決して日本の自動車メーカーからの調達が少ないという印象ではなかった。これはPKO分担金での調達であり、拠出金に限って言うと、先ほどの議論のようなことになるかもしれないが、国連全体のプロキュアメントを視野に入れた議論も大切だと思う。拠出金についての調達は、現状 43 位で価格競争の要素もあるとなると、努力をしても限界があるように思う。説明の仕方を工夫する余地もあるのではないか。

IV 評価制度(評価基準、評価方法等)の更なる改善に向けた意見交換

これまでのやりとりを踏まえ、引き続き以下の意見交換が行われた。

【有識者】

先ほどの財政制度等審議会建議の御説明の中で、過去の3年分の記入を見るとの話があったと思う。今までの予算の組み方について確認したいが、今までは、その1年の評価結果をみて

予算を決定すると理解していた。今回、令和3、4、5年度分の記入を求めることとなると、今後も単年度の結果をみて予算を考えるのか。過去2、3年分を見て、こういうことが改善され、改善が定着した等単年度ではなく3年度分くらい見て、そこでの流れを考えて、予算を考える方法も考えられるのか。もちろんこれは評価方法にあまり変更がないことが前提となる。これまで積み上げてきた中での教訓もあると思われ、3年分を記入するという事は良いことだと思う。もちろん各年度の書類を見れば分かるが、表にした時に、それらを並べて見ると、A評価を維持してきているのか、A-からAになり、その後A+になったのかというように、動きが分かった方が、拠出金のパフォーマンスが分かり、貴重な情報ではないかと思われる。

それをどのように有効に使うのが良いのか、例えば、先ほどの議論のように、総合評価のC評価が2回続いたら3年目は減額、又は、拠出をやめる等とすることもあると思うが、単年度だけを見ているとなかなか決められないと思われ、数年間の蓄積された評価結果を、今後、どのように、より有効な形で使っていくのかについてお考えをお聞かせ願いたい。

【外務省】

御指摘に関しては、令和5年度評価シートの拠出金等の概要の4(3)に、特に1億円以上の拠出金については可能な限り3年度分の拠出率、拠出順位等を記入してもらうこととした。これはイニシャルな措置で、評価制度の手法は基本的には今までと変わらないと御理解いただければと思う。ただ、財政審の建議で拠出額の妥当性についてより見ていかなければならぬとの指摘があり、評価部局としてこの情報をさらに充実させて注意深く見ていきたい。

【外務省】

基本的に本評価の対象拠出金については、過去に長い間拠出を続けているものが多い。その中で、どういう評価をして、それを次の予算要求にどう生かしていくかとの問題と認識。

評価の対象期間を、原則6月から翌年5月の1年間としているが、年次報告書の作成のタイミング等もあり、国際機関側から情報がなかなか上がってこないことも多く、過年度であっても評価期間内に明らかになった成果があれば記入してもらうこととしている。アウトカムは実現までに時間がかかるため、評価基準2はアウトプットの評価にとどまることが多いが、過年度のものであっても評価期間内にアウトカムが見られるのであればプラスとして勘案している。

【有識者】

先ほどのメリハリ付けや、額の妥当性とも関連するが、頭の体操として問題提起させていただく。この評価は相対評価をするわけではなく、また、一定額を分配するわけではないので、絶対評価の結果として、全案件が総合評価A評価となったり、C評価となったりする等、色々あり得ると思われ、これがメインの議論だと思う。

とはいえ、コストに見合っただけの効果があるのかという割り算的な発想を全くなしとしても良いかという点が課題としてあるのではないか。ある施策を実施する際、有効かもしれないがコス

ト面はどうかという点については、国内政策ではかなり問われることになる。外交政策は若干それにはなじまないということは確かにあると思うが、とはいえ何らかの方法で若干考慮せざるを得ないという気がしており、それをどこで言うか言わないかということがあるかと思う。

先ほど説明のあった数年間の額を公表することは、その妥当性をある程度判定してもらうための一つの材料になるだろう。あえて踏み込むとすると、評価基準1となるのか、評価基準3となるのか微妙なところだと思われるが、外交政策に有用であっても、他の達成手段との比較優位性の話があり、例えば、他の施策で同じ目的を達成することができた場合、どちらが良いのか。これは頭の体操であるが、その範囲内では一定程度コストを考慮することもできるのではないか。

また、マネジメントについては、先ほどの議論からなかなか評価は難しいということかと思うが、同じことを実施する場合でも、もっと他にやりようがあるのではないか、あるいは良いことをやろうとしているけれども上手くいかない場合の課題をもう少し踏み込んで指摘する方法はないか、そういう形でコストとの見合いを見る方法もあるのではないかと考えた。

そのようなことをもう少し考える必要があるのかなというのは財政制度等審議会関連との議論の関連で少し考えたので発言させていただいた。

【外務省】

メリハリ付けについてもどこで工夫できるのか、コストに見合った効果の点からもどのような対応が可能か考えていきたい。評価基準1においては、比較優位性や代替可能性も含めて考えているが、検討していきたい。

【有識者】

評価シートの書き方について、記述で書いているのでそうならざるを得ないということもあるかもしれないが、これらの多くが、書いた時点の基金、組織の活動等のいわばスナップショットであり、その時点でどう見えるかというものである。努力を続けた結果が3年後に出てくるということもあるので、読む側として知りたいのは、例えば基金の規模が増加傾向か減少傾向か同じレベルなのか、その基金に対する日本の拠出が増えてきているのか減ってきているのか、また、例えば、英、独等他国はどうなのか、といった点。国連宇宙部拠出金のシートでは日本は中国について2位の拠出とあり、他の欧米諸国の拠出はどうなっているのかとの疑問も生じる。そのような懸念にこたえる意味でも拠出の全体像を示していただくと全体の傾向が理解でき、評価を立体的に見ることができると思われる。WFPの評価シートについては、邦人職員数の問題も含め、このような点を留意して書いていると思われ、サンプルとして示していただいたら良いのではないかと感じた。

【外務省】

情報の立体化等により充実化を図ることは重要。しかし、当室のリソースの問題もある。

【有識者】

主要ドナー国に関する情報であれば、所管課から国際機関に照会すればすぐにベスト5ぐらいは出てくると思う。邦人職員の数についても、他国の職員数と比べてどうなのか、そうした傾向を踏まえて日本の拠出や職員数の評価ができれば良いのではないか。

【外務省】

今回も有意義な御議論を様々いただき感謝。特に、多く御議論いただいた日本への裨益という点をどう評価に入れていくのかについては、柱を分けるべきであるという御意見もあったが、悩ましいと考える。日本企業に調達させることを目的として拠出しているというわけではなく、外交政策とは直接関係はないという考え方もあれば、他方でそのようなことを何らかの形で評価することがあれば、国民の御理解を得やすいという現実もある。これをどう反映させていくのかにつき、先生方から御覧になるとどう見えるのか、関心をもって拝聴した。

(了)