

国際機関等への拠出金に対する評価
令和5年度 有識者からの御意見の聴取

1 日時 令和6年2月20日(火)

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5年度評価の実施結果とともに、令和6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、国際機関評価はこれまで有識者の御意見を伺いつつ、制度を不断に改善してきたが、令和5年度評価については、政策評価と行政事業レビューが見直しの最中にあり、それが国際機関評価の実施方法にも影響を与える可能性があったことを踏まえて、令和4年度評価と同様の方式で実施した旨述べた。

II 令和5年度国際機関評価の結果について

(1)外務省側から、以下の点を述べた。

●評価対象となった拠出金は、令和6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 90 件。従来どおり、拠出金を主管する課室が作成した評価シート案をもとに国際機関評価室が評価案を作成し、関係課室の意見を聴取等した上で、評価を確定した。

●評価結果は8月末に外務省ホームページに掲載。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公表している。

●総合評価は、前年度と同様に9段階評価で実施。総合評価 S:2件(WFP、UNDP コア・ファンド)、A+:6件、A:6件、A-:16 件、B+:22 件、B:29 件、B-:4件、C:1件(国連軍縮会議)、D:0件、評価なし:4件。

●令和3年度評価と令和4年度評価では、評価基準や総合評価の算出に変化があったため、評価結果の比較が困難であったが、今回は、令和4年度から評価基準や総合評価区分につき大きな変化はなく、ほぼ前年度と同じ基準や区分で行われたので、前回の評価結果との比較が概ね可能となった。財政制度等審議会建議等で、常々、評価結果の偏りが指摘されていたが、今回の評価結果については、総合評価が前回から上った案件が 15 件、下がった案件が 15 件ある。評定の分散は前回とあまり変わらないものの、年々で変化がある点を確認した点では意味があ

り、評価対象期間中の取組や成果を反映した、メリハリのある評価になったと考える。

● 昨年の会合において、令和5年度評価を行うに当たっての評価の着目点等における工夫や改善点を御説明したが、それぞれの結果について御報告する。

● 「評価の着目点及び評定の目安」の冒頭に記載していた新型コロナウイルス感染症の影響については、過去2年度は、不可抗力を原因とする結果についてはマイナスに評価しないことにしていたが、コロナの影響が落ち着いたので、その方針を削除し、一般的な形で特殊要因・不可抗力が認められる場合等に必要に応じて勘案すると修正した。結果として、今回は、コロナによって事業を延期せざるを得なかったことをシートに明記した案件は17件のみであり、令和4年度ではほぼ全ての案件でコロナの影響があったことに比べると、全体としてコロナによる影響は限定的であったといえる。

● 評価基準1については、当該拠出金の日本国や日本関係者への裨益により一層留意するために、その旨(5)に加筆し、冒頭の2行目にも、「日本への裨益に留意しつつ」という点を加筆し、この点に一層留意するように呼びかけるとともに、主管課から提出されたシート案へのコメントを返す際にもこの点を強調し、主管課の意識を高めることに努めた。これに対して、例えば、Gavi ワクチンアライアンス(官民連携型の案件)では、裨益に関連する記述がより丁寧に記載されたほか、日本に本部・事務所がある案件(UN Habitat、UNCRD、UN Women、UNIC 等)では地域連携の取組が詳述される等、一部の案件につき改善があった。

● 評価基準2については、「評価の着目点」に「指標の設定の有無を含む。」と追記。定性的あるいは定量的な指標を拠出先との間で合意して、それに基づいて評価できる仕組みを作っていく重要性について、これまでも有識者から指摘があったことを踏まえ、評価基準2にこの点を明記。これに対して、UN Women では、活動分野について活動・成果指標が設定され、毎年度の目標達成度が分かる形でシートの記述が改善され、この点を基準2の評価で十分勘案した。他方、指標の設定が適当な案件とそうでない案件があり、活動成果を指標で測定することは引き続き課題となっている。行政事業レビューにおける指標設定の議論もあることから、それも参考にしつつ、国際機関評価においても、指標を設定できそうな案件を個別に検討するなどして改善に取り組んでいきたい。

● 評価基準3については、評価の着目点の1行目に、「・監査等」を追記し、適切な監査の実施を明記した。また、評価シートの「3-1(4) 決算報告書及び監査結果の要点等」という欄を活用し、各拠出金の主管課に対して、監査の実施主体の名称や監査結果等について記入するように、記入例も示しつつ説明し、記載漏れがないように努めた。その結果、監査実施主体や結果を含む外部・内部監査の実施状況について記載したシートが増えて、監査状況全般の把握に繋がった点は良かったと考えている。

● 日本人職員の状況にかかる評価基準4については、財政制度等審議会建議で、いくつかの案件が評価対象外、いわゆる N/A となっていることに対する指摘が以前にされていた。今回も、従来どおり、合理的理由が認められる場合は、評価対象外とした。合理的な理由とは、例えば、日本が当該国際機関の加盟国ではなく、当該国際機関に就職可能な職員は加盟国の国籍者の

み、というような場合に当たる。過年度評価で合理的理由があつて評価対象外とした拠出金であっても、実際に対象外に該当するの否かについて、前回評価時から事情が変わっていないかを主管課に改めて確認するようにした。結果として、令和5年度評価の N/A 案件につき、前回評価時からの事情の変更はなかったが、一部の案件の N/A とした理由については、情報の更新や詳細を追記する等して、前回評価時の説明ぶりを改善した。

●評価シートの改善点として、1億円以上の拠出金については、過去3年度分の拠出額、拠出率、拠出順位を可能な範囲で評価シートに記載してもらった。今後の評価で、拠出の規模、拠出率及びその推移に更に注目するための第一歩となったと考えている。

●その他の改善点については、評価前後に、国際機関評価室と主管課との間でどのような連携及びフォローアップをしたかにつき、説明する。令和4年度までは、低評価の案件等に限り、評価を終えての当室の気付きの点を担当課室に伝えていたが、今回は対象拠出金を増やし、評価の開始前に 44 件、評価終了後に 44 件の案件について気付きの点をしっかり伝達することができた。評価プロセス中においても、可能な限り多くの担当部署とコミュニケーションを取るようにした。拠出金担当課室が PDCA サイクルにのっとり拠出金管理の改善を図る上で、このようなやり取りは重要。今後もできる限りきめ細かいフィードバックを行っていきたい。

●90 件という多数の拠出金を評価する作業は、限られた時間及び人員の中では容易ではなく、様々な課題が残っているが、全体として、令和5年度においては、より丁寧な評価を行い、評価の一定の質の改善にも繋がったと考えている。他方で、まだ改善の余地はあるため、引き続き評価部局としての知見をしっかり蓄積し、改善に努めていきたい。

(2)その後以下の意見交換が行われた。

【有識者】

昨年と比べて、今回の評価にはどのような変化があつたのか、また、どのように改善されたかということも含めて、大変丁寧な説明でよく分かった。

細かい点で申し訳ないが、もう少し教えていただきたい。1つは、来年の話にも関わるが、昨年の会合で、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という質問をさせていただいた。これに対するお答えとしては、次の予算要求にどう活かしていくかという問題と認識している、ということだった。

令和5年度評価結果を見たところ、一番悪い例を使って申し訳ないが、総合評価 C の拠出金が1つあった。昨年も一昨年も、C 評価だったのは1件で、それらはいずれも国際連合軍縮会議拠出金だった。その理由は、評価シートを読むと、会議が開催されず本拠出金は拠出されなかったという説明が毎年同じように記載されている。コロナ前の 2019 年についても、同様の説明がされている。やや特殊なケースだとは思ひ、少額の案件だが、総合評価が C で、評価基準2がdという結果になっている。過去3年分程度しか調べられていないが、3年間、同じ評価結果で、翌年度には同程度の予算要求がなされているので、この扱いはどういうことなのか、教えていただ

きたい。

これに関連して、良いレーティング・評価がつけば、予算要求にも可能な限りそれを反映するというような話があったと思う。例えば、令和5年度は総合評価で S がついた案件は2つしかなく、そのうちの1つが UNDP だった。しかし、UNDP のコア拠出金は結果的には削減された。外務省ではプライオリティを置いていたものの、財務省によって予算が削減されたのかもしれないが、このように S と評価されても、結果として予算は増えず、大幅削減された旨聞いている。予算要求なので予算の結果ではないが、評価結果を予算要求に反映することがうまくいっているのか、またはうまくいっていないのか、教えていただきたい。

もう1点は、数年間の蓄積された評価結果の活用について伺いたい。この評価だったから次の予算要求に反映させるというような単年度扱いのこと以外に、この評価結果をどのように使っているのか。今年はどう使ったのか。そして、今後、予算要求以外にどのように使っていくのか。せっかくこれだけの貴重な情報が入っている、評価結果も出ている評価シートであり、どのようにしてより有効に使っていくことを考えているのか、伺いたい。

【外務省】

国際機関評価は、評価部局が予算部局とは独立した形で実施しているが、予算については、予算部局が国際機関評価の結果を参考として活用している。一般的に、評価が低いということは、当該評価期間内において改善が必要であるという点が見られたということであり、直ちに拠出をやめるべきであるという意味ではない。国際機関に対する拠出は、日々刻々と変遷するその時々的情勢を踏まえて、評価結果に加えて、外交上の必要性等、政策的観点等も考慮しながら、今後の国際機関の戦略的活用を念頭に置いて対応することが重要。

国際機関評価は予算編成にあたっての重要な基準ではあるが、実際には様々な観点について財務当局も含めて、協議していく中で編成されるものである。

予算での活用以外にどう使うかという御質問については、国際機関評価は、拠出金について主管課が PDCA をしっかり回すということが念頭にあるので、評価結果をもとに、取組の改善を拠出先に働きかけていくということが重要になる。そういった観点もあり、主管課に対するフォローアップを、令和5年度はより重視して、当室の問題意識を十分に伝えることができたと考えている。

【有識者】

総合評価で C がついても、翌年も翌々年も同じ予算が付き続けるというのは、よく理解できない。

【外務省】

御指摘の C がついた国連軍縮会議は、明石康氏が国連軍縮担当事務次長を務められていた頃から、日本国内で国連軍縮会議を開くために使われてきた予算。地方自治体が会議のホスト

役を担っていたが、近年はホストできる自治体が見つからない状況にある。他方、この取組自体は、国連の場での日本の軍縮外交の推進に多大な貢献をしてきており、その意義は減じていない。

御指摘のとおり、評価の上では C という評価だったが、必ずしもそれをもって直ちに予算がゼロになるというところまではいかず、まさに様子を見ているというところ。分担金・拠出金も、外務省予算の全体の中でパイが決まってくるということもあるので、それら全体の中で、もちろん重要性自体はあると認識しているので、今後も引き続き見極めていくということだと考えている。

【有識者】

別の質問だが、昨年の会合で多くのコメントが出た、評価基準1の(5)、特に「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」について伺いたい。日本企業の調達については、国際的な入札を経て誰が落札するかということなので、中々難しいのではないかという意見もあった。また、調達の結果だけで評価するのは無理があるのではないかというコメントもあった。これについては、調達結果だけではなく、調達のプロセスにおける日本企業への情報提供や日本企業の意見も聞くということ、国際機関が行ったのか等も含めて、それらも評価の際に考慮したら良いのではないか、という意見もあったと思う。

令和5年度の評価では、調達の最終的な金額や件数だけでなく、調達プロセスにおける情報は、どれくらい得られたのか。また、もしそのような情報が得られたのであれば、その情報は評価する上でどのように扱われたのか。去年の議論を踏まえて、この2点について、教えていただきたい。

【外務省】

調達プロセスの情報については、シートの面で何か特記すべき記述があったわけではないと理解している。裨益については、むしろ官民連携のような形での記述が増えたという点で、改善があった。

II 次回(令和6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。

●国際機関評価に関連する政府の他の評価制度の状況を説明したい。昨年の会合では、政策評価と行政事業レビューの動向を、令和6年度以降の国際機関評価制度に必要に応じて反映させる旨説明した。しかし、現状においても、政策評価と行政事業レビューの見直しが過渡期にあるため、令和6年度も基本的にこれまで同様の枠組みで対応することとし、令和7年度以降については、今後の動向を踏まえて調整していきたいと考えている。

●政策評価については、令和4年5月の政策評価審議会による「デジタル時代にふさわしい政策形成評価のあり方に関する提言」を契機に、制度を見直しの機運が高まり、令和5年3月、政府全体の政策評価に関する基本方針が一部変更された。これを受けて、外務省においても、政策

評価制度の見直しを検討した結果、令和6年度から評価書をパワーポイントで作成し、5段階の評定や事前分析表の作成を取りやめることを決定した。しかし、この方式が定着するまでには、今後試行錯誤が続くことが想定される。

●国際機関評価においては、これまで政策評価との整合性やリンク強化を進めてきており、例えば、国際機関評価の評価基準1の「拠出を通じて達成を目指す外交政策上の目標」については、政策評価の事前分析表に記載されている中期目標を採用している。外務省の政策評価制度改編の結果、事前分析表の作成が廃止されるため、この点で、令和7年度以降に国際機関評価のあり方の見直しが必要となる。他方で、令和6年度国際機関評価において引用される令和5年度事前分析表は、既に令和5年度政策評価の過程で作成済みのため、従来どおりの方式・方法で国際機関評価を実施することは可能と考えた。

●行政事業レビューについては、政府全体で今年度より行政事業レビューを基礎的な EBPM の実践の場とするとしており、レビューの取組強化の方針が打ち出されている。国際機関評価の評価対象拠出金は、行政事業レビューの対象にもなっており、両者の間で、一定の連携調整を図りつつ、作業を合理化することが望まれる。この関連で、政府の行政改革推進事務局が、本年2月から3月にかけて3回ワークショップを開き、拠出金等を対象に、行政事業レビューシートの改善に向けた議論を行うことになっている。

●国際機関評価と行政事業レビューの作業の合理化に当たって、国際機関評価は、3月には評価サイクルを開始する必要があり、行政事業レビューの作成サイクルとは必ずしも一致しない。また、行政事業レビューと国際機関評価では、評価項目の一致がほとんどなく、メリハリのある評価や評定に見合った評価シートの内容を確保するとの前提では、レビューシートの情報のみでは不十分であるという課題もある。

●今後、ワークショップの結果等も踏まえて、令和7年度以降の国際機関評価のあり方について検討を重ねていきたい。

●以上の状況も踏まえて、令和6年度の国際機関評価は、基本的には令和5年度評価を踏襲する形で実施する方針。

●ただし、評価基準4の評価の着目点・評定の目安に修正を加えている。

まず、日本人職員数の増減については、以前から日本人幹部職員数を含めて計算していたが、明記されていなかったため、今回、「日本人幹部職員数を含む」と追記した。

また、基準4は、2025年までに日本人職員1,000人を目指すという政府の方針を念頭において、定量的要素を主眼として、定性的要素は限定的に勘案してきた。他方で、評価対象拠出金の拠出先の組織・性質が多様であるため、日本人職員に係る事情も様々であり、現在の3つの定性的要素に必ずしも当てはまらない事情についても、勘案する余地があると考え。例えば、幹部ポストについて、D1からD2に昇進した場合等があり、こうした点はこれまで加味してこなかったが、今後は、新たに追記した「その他評価に値すると考えられる特筆すべき事項」という項目の中で勘案していきたい。これにより、多種多様な案件がある中で、日本人職員の増減(フロー)だけではなく、ストックの要素についても勘案が必要と考えられる案件がある場合には、勘案し

ていきたい。

●主管課とのフォローアップの強化については、令和5年度の評価では、担当部署に対してできるだけ気づきの点を伝えて、評価シート内容の改善を働きかけた。令和6年度評価においても、まずは評価作業を開始する前に、令和5年度の評価を振り返ってのアドバイスを改めて伝え、担当部署が拠出金管理の改善の観点からより質の高い評価シートを作成するように指導していきたい。

Ⅲ 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】

昨年提言させていただいた日本の拠出と他国のそれとの比較、あるいは日本の拠出順位についての情報が全部ではないが、一部に反映されており、大変分かりやすくなったと思う。

もう一つ、今話題になっている邦人職員の件だが、1つの要素としてこの邦人職員の増減というのがポイントになっている。減じた場合には傾向として評価がかなり下がる反面、邦人職員がゼロのような現状維持の場合だと、もちろん上がりも下がりもしない。日本人職員を増やすという大きな政策課題に尽力されていることは重々承知しているし、その成果もあって 2025 年度までに 1,000 人という目標に向けて、進捗が見られているのは大変敬意を表するところではある。

他方、国連機関というのはいろいろな契約形態の職員がいる。終身雇用契約は少ないが、事務局の一部の職員、あるいは終身雇用契約の職員でも暫定的に予算の部分が PKO であるとか、他のファンドのポストについている場合、いわゆる望ましい地理的な配分のカテゴリーでのカウントには入ってこないこともある。コンサルタントのような形で仕事をしている方もいる。そこでの増減も、何らかの形で評価の中に織り込むことはよいかもしれないが、全体の評価の中で見たときに、個々のファンドやプログラムで仕事をしている職員の数の増減の要素が、全体の評価にバランスを欠く形で反映されてしまうことがあるのではないかという印象を持っている。

それから、お金を出している割に日本人が少ないのではないかというよくある議論についてだが、国連機関の中でも、いわゆる望ましい人数の幅というのを提示しているのは、事務局の通常予算だけである。もちろん国際機関である以上、できるだけ多くの加盟国によるスタッフ構成を実現することが望ましいという一般原則はあるものの、組織の規模によっては、反映させたくてもできない小規模な組織もある。そこがあまりに強調されすぎると、国際機関がやっている活動全体の評価、あるいはそれが日本の国益に沿ったものなのかの判断を若干歪めてしまう恐れはないのかと懸念している。

例えば UNMAS(国連地雷対策サービス部)のスタッフは、国連事務局のスタッフだったと思うが、UNMAS といういわゆる地雷除去を行うためのファンドのスタッフではあっても事務局のスタッフなのではないか。ファンドやプログラムごとにあまりに細分化してしまうことが、適切なのだろうかという疑問がある。

また、グローバルファンドあるいはユニットエイドに関し、最近、加盟国政府の拠出金だけではなく、ゲイツ財団などの民間による拠出と共同の形でファンドを作って様々な活動をするという形態も出てきている。その場合のいわゆる事務局的なスタッフの構成というのは、従来の国際機関のスタッフの構成と同じように考えていいものなのか、細かい具体的な事情はあまり承知していないが、その点に若干疑問を感じた。

【外務省】

この点について、政府として 2025 年までに国連の日本人職員 1,000 人を目指すという目標が念頭にあり、その目標の達成に向けて、この拠出金がどの程度貢献しているかを測る上では、やはり人数の増減をベースにするのが適切かつ分かりやすいと考えている。また、ストック要素については、具体的な評価基準を作るのが実際には難しいという面もあり、定性的要素で限定的に加味するという立て付けをとっている。2025 年までは現行の評価手法を続けていきたいと考えているが、先生からの御指摘は、他の方々からも同様の指摘を受けており、引き続き課題と認識している。

【有識者】

自分からは2点ある。1点目は、先ほど外務省側から説明があったとおり、評価基準3の監査についてきちんと記載した方がいいのではないかと今回の会合で自分がコメントをした点に関し、事前に評価シートを送付いただいた9件については、きちんと監査を受け、どういう結果で、問題があればどのように対応しているかまで書かれていたと思う。評価基準4についても、9件中1件が評価対象外であったが、その理由についても合理的な理由になっていたと思う。おそらく評価の前と後、また、評価中にも担当課室と個別に議論されたということで、そういう点では非常に改善されたと感じた。

2点目は、拠出金評価シートと行政事業レビューシートとの関係で、今回 EBPM 推進委員会で発表されている資料を読んできたが、そこで求められているのは、立てた目標を達成するために、どのような活動をどれだけ行い、その活動の結果どのような効果が出てきたのかということ、ロジカルに、かつ、なるべく定量的なデータに基づいて説明することと理解した。そうであれば、拠出金評価の評価基準2と重なる部分があると思う。そのような理解のもと、9件に関する両方のシートを見てみると、行政事業レビューシートを用いた評価というのは、まだ発展途上の段階であり、空欄になっている箇所も見受けられた。この9件の中では、国際農業研究協議グループ(CGIAR)拠出金の行政事業レビューシートは、アクティビティ、アウトプット、アウトカムといった指標間の流れが割と明確に、ロジカルに通っていると感じた。そのようにきちんと書けているものについては、拠出金評価シートにもそのまま転記すれば非常に分かりやすくなるのではないかと思った。別個に評価シートを作成するのは非常に大変なので、出来ている部分については同じことを書くなりして、合理的に進められる部分もあるのではないかと感じた。

ただ、定性的な情報は、拠出金の評価シートの方が非常に充実しており、行政事業レビューシートには定性的な効果が書かれているものが少ないように感じられたので、もっと定性的な効果を書いていいのではないかと思った。先ほどの外務省側からの説明のとおり、行政事業レビューシートの情報だけでは、国際機関評価に必要な情報は得られないというのは確かにそのとおりである。評価基準3や4といった、拠出金評価の非常に特徴的かつ重要な基準は、行政事業レビューシートの中でどこに書いていいのかわかりづらく、例えば、邦人職員の人数のようなデータとして取りやすいようなものをアウトカムにしているところも見受けられた。しかし、行政事業レビューシートのアウトカムには、評価基準2における「活動の成果」のようなものを記載する方が適しているのではないかと思われた。評価基準3に関係するものとしては、事務局の運営費がプロジェクト全体の事業費の何割程度を占めているかといったものも、やはりデータでは取りやすく、それらを行政事業レビューシートのアウトカムに記載しているものもあり、それも行政事業レビューシートで求めている情報とは少し異なるのではないかと考えられ、その辺りの整理がまだ不十分だと感じた。重複する部分と重複しない部分があり、重複する部分はなるべく合理化し、さらにその次の段階として、この国際機関評価自体を残していくのか残さないのかといった議論が次にあるのではないかと思う。

【外務省】

1点目の監査については、令和5年度評価において非常に留意した点である。やはり監査というのはガバナンスの基本であり、その点はきちんと確認した。令和6年度も引き続き留意していきたい。

行政事業レビューシートと国際機関評価のシートの関係については、御指摘のとおり、評価基準2については重なるところだと考えており、この部分でいかに合理化を進められるかが課題。ただ、実際には、指標について、数値指標のアウトカムを設けている拠出金はあまり多くはなく、また、空欄のものも多々あり、シートの完成度は発展途上の段階である。評価基準3や評価基準4は、そのまま行政事業レビューシートに反映させるのは難しく、シートは政府統一のフォーマットであるため、なかなか変えることは難しい。これらをどうしていくのかということも、引き続きの課題である。いずれにせよ、今後の合理化の検討に当たり、頂戴した御意見は参考にさせていただきたい。

まさに今頂いたような御意見を踏まえ、合理化に向けて考えていきたいと思う。外務省含め霞が関全体で、いかに業務合理化を進めていくのかという点が大きな課題であるが、一方で、きちんと対外的な説明責任を果たすというのが評価においても重要であり、それらをいかに充実させ、より意味のある、参照される資料にしていくのかというのが極めて大事だと考えているので、今後もよく相談させていただきたい。

【有識者】

毎年携わっていると、毎年少しずつ良くなってきていて、進化のあとが見られて非常に良い。

評価シートを見ると、大変な苦勞のあとが偲ばれる。苦勞しながら書かれていることが透けて見える内容になっている。

長期的な話として、令和7年度に向けて、政策評価、行政事業レビュー、国際機関評価の3つをどのように連携させ、あるいは連動させないものはさせないで回していくかという大きな議論がなされるということだった。今の国際機関評価の目的は、ホームページ上では2つ書いてある。国際機関を戦略的に活用する重要性が増している中で、国民へのアカウントビリティを果たすというのが1点目。2点目は、国際機関等に対する効果的・効率的な拠出に貢献するとなっている。平たく言うと、1点目は、外務省の外交政策目標に沿った形で、国際機関をどう戦略的に活用していくのかという視点で、2点目は予算という視点に絡むものという整理ができると思う。ある意味これは二兎を追っている部分がある。どのような観点で国際機関評価を他の行政事業レビューや政策目標と絡め、どのような目的でこれを活用していくのかという点を整理するところから始めなければ、3つが乱立した状態がそのまま続いてしまうと懸念される。目的をきちんと整理することが重要。例えば、国際機関評価の目的を国際機関を外交政策目標の実現のために活用するという点に絞り、予算の話とは切り離す、というような活用の仕方があると思う。

上記のような観点で物事を見た際、評価シートの今の書き方で、もう少し工夫ができそうなところがある。それぞれの基準について、小文字のa、bといった評価がついているが、なぜその評価になったのかという理由が示されていないため、そこを示していくと良い。例えば、基準の2でbが付いた時に、なぜそれはaではなくbなのかという視点で理由を書くと、a評価をもらうためには何をすべきかという課題が浮かび上がる。国際機関を我が国の外交目標の実現のためにより効果的に使うという観点で、評価をさらに上のものへと上げていく上で、課題を明確にし、それを担当課室が国際機関に伝え、できるものはやってもらい、協議をしていくことで、相手をレベルアップさせる効果が出てくると思う。ぜひ理由を明確に示してほしい。単に「～なのでb」といった理由の書き方ではなく、「aではなくbになった理由は～」のような形で、より上位の評価を得るには何が追加的に必要になるのかが分かるような理由の書き方をされると良い。そうすることは、国際機関を外交目標の実現に効果的に活用するという目的のために、国際機関評価を使う道に繋がっていくと思う。

CGIAR の評価シートについて、ノンコア拠出を通じて様々なプロジェクトに投資が行われているが、その評価の仕方は非常に難しいと思う。今の評価シートの書き方は、個々のプロジェクトがどうだったかについて書いてあるのみで、全体を通して見たときに、ノンコアでの拠出がプロジェクト全体としてうまく活用されたのか否かを評価しにくいという問題がある。例えば、ノンコアでの拠出によりまかなったプロジェクトについて、信号機の緑色、黄色、赤色のような区分けをして、プロジェクトの進捗状況がオントラックのものは緑色、脱線しそうなのは黄色、脱線しているものは赤色という形にして、全体のプロジェクトの数に占める緑の割合で数値化して評価すれば、全体が見やすくなる。そういった工夫もできると思うので、拠出先に、そのような情報を提出させると良い。拠出先は嫌がると思うが、そういった工夫をすると評価が楽になってくるのではないかな。

評価基準1は、国際機関を外交政策目標の実現に活用するという文脈では、最も重要な基準になる。これを満たしていなければ、それだけでだめということになる。つまりその基準は、評価の中ではオール・オア・ナッシング(妥協が許されない)という評価基準になる。日本人職員の採用についても同様で、今は同じ重要さで評価されているが、もう少しメリハリをつけるという意味では、本当に重要な基準と、相対的に重要ではない基準を仕分けして、本当に重要な基準をより重視していくことを工夫しても良い段階に来ている。特定の基準をより重視する時は、どのような目的で評価シートを使うのが大変重要であるため、原点に立ち返って、何のために国際機関評価を行うのかということに戻って考えていただく必要がある。今は政策目標の中期目標との合致を問うているので、それに引っかけられないものはないと思う。自分自身、役所で勤務し、政策評価も作成したことがあるが、自分たちが既にやっているプロジェクトが、政策目標のどこかに必ず含まれるように政策目標を作ってしまう、政策目標が、今実施していることを正当化するためのツールになっているという問題がある。そうであってはいけないので、ここでの議論から離れてしまうが、政策目標をパワーポイント資料で示すことをお考えになる際に、優先順位を明確にした政策評価体系を作っていたいただきたい。政策には優先順位が必ずあり、平たく全部をやらなないといけないわけではない。また、予算という課題の面では、国際機関評価シートで予算の問題を扱わないとした場合、予算をどこで扱うのかというと、政策評価体系の中で優先順位をつけるというところで、予算にメリハリが出てくると思うので、そちらの方に勝負の土俵が移ると整理になる。これも、何のために国際機関評価をやるのかという観点からは大切な論点だと思うので、ぜひそういった議論を省内でしていただきたい。

【外務省】

評価部局にとり、国際機関の戦略的活用が、引き続き国際機関評価の主たる目的であると理解している。ただし、その目的の整理という点については、改めて令和7年度以降に向けて考えていきたい。また、評価によって浮き彫りとなった課題を明確にして拠出先による取組をレベルアップさせるという点については、我々も主管課とのやり取りの中で今回大変に留意した点である。基準に照らしてどのような点が足りていないのか、また、レベルアップするにはどのような点を補足すべきか等について丁寧に対応した。

ノンコアに拠出したプロジェクトの件については、確かにシートの記述を詳細に見ていくとアウトプットの記述が多く、実際には数値を設けて達成度を測っているところが少ないというのが実態である。信号機のアイデアについては、今後の検討課題とさせていただきたい。

【有識者】

1つは他の先生の先ほどのコメントにも絡むが、このような評価制度を運用していくことの大きな意味は、おそらく国際機関を戦略的に使って外交政策をやっていくためのある種のノウハウのようなものが集約されていくことが非常に大きいのではないかと、いう気がする。おそらく各担当部局は、それぞれ仕事の中の一部として国際機関を使うということをやっているわけだが、もち

ろん多くの場合は仕事はそれに限られるわけではない。そのため、あくまでもその業務の一部として国際機関利用を考えておられることはあるかと思うが、全体像を見るということはおそらくないと思われる。そのような中で、この評価の機会を使って、例えば色々なところの運用面等を見たり、あるいはそれがどのように参考になるか、どうすれば改善できるかといった形で、フィードバックするというお話があったが、そのような過程で、ある意味では国際機関というツールをどのように使っていったらいいのかというノウハウのようなものが蓄積していくということが、非常に重要なことだという気がする。それをもう少し何らかの形で可視化していただくと、評価制度の意味というのも非常に明確になるという気がする。

2つ目は、行政事業レビューとの比較については、多くのことは既に御指摘いただいたとおりである。1つは、おそらく評価基準の1や4は行政事業レビューになると入ってこないものだと思う。ここは先ほどの先生の言葉で言うと、戦略的利用に関わるところで外交政策との関係をどう位置づけられるのか、政策目標である日本人職員 1,000 人の実現のためにどのように寄与しているのかという点は、おそらく行政事業レビューには入らない。1つの考え方は、まさに先ほどの先生の御指摘のように、戦略的利用の話と効果的・効率的活動というのは切り離すということがあり得る。それであれば、評価基準1と4、評価基準2と3を別にする。この評価基準2と3は、一定程度行政事業レビューとも関連するという整理だと思う。他方、国際機関を使うという、ある意味では重要かつ難しいところは、おそらく個別の国際機関は日本の外交政策目的だけに特化するわけにもいかないし、他方で、個別の国際機関として持っている目的の実現だけに日本が寄与するわけにもいかず、適度なハイブリッド、組合せが要求されるという微妙なところである。非常に大事であるからといっていずれかに特化して評価してしまうと、それぞれの観点から真逆のことを言ってしまう可能性というのもあり得るのだと思う。このため、そこを両面見るというのは、まさに外交の話なので、本当に切り離すのがいいのか、何らかの関連を残した形の方がいいのか、このような点はおそらく考えるべきであると感じた。また、これも議論があった点であるが、おそらく評価の単位をどうするかということを整理事ることが必要という気がする。ノンコアだけを個別に切り出して評価しているものがある一方で、コアとノンコアをセットで、ある意味では統合的に評価している場合もあって、このようなものの線引きはどうすべきか。また、日本人職員との関係で言えば、拠出先全体で見ると、用途の範囲内で見るとのかについて、シートにおいて選択することになっている。ただ、事前に評価シートが送付された 9 件については、ほぼ全て拠出先全体だったような気がするが、この関連で言えば、現在評価単位をいくつか設定する仕様となっているが、どのような単位で評価していくのか、考え方を少し整理する必要があると考えた。取り留めのない形になったが、以上である。

【外務省】

評価で得られたノウハウを集約していくというのは非常に重要だと考えている。国際機関評価は既に6回実施しており、ノウハウ自体は蓄積されつつあるが、それを対外的に可視化していくというのは、まだこれからの課題である。

行政事業レビューシートと国際機関評価シートとの関係については、御指摘のように評価基準2については行政事業レビューシートとの間での合理化・統合等は検討課題であると思っている。

行政事業レビューシートには、拠出先の事業目的に対する成果を定量的なアウトカムで書くようになっているが、日本の国益への貢献度をレビューシートにどのように表現するか、特にそれを数値で表し、ロジカルに示すということが課題となっている。これについては今後の行政事業レビューシートのワークショップの場での議論等を踏まえて検討していきたい。

評価基準4について、日本人職員の増減について拠出金の対象となっている部分についての職員なのか、あるいは拠出先全体なのかという、評価の対象範囲についての御指摘があったと思うが、これについてはなるべく拠出先範囲が限定できる場合は、その部署の日本人職員の増減を対象とするようにしつつもケースバイケースで、主管課の意見も尊重しつつ進めている状況である。

【有識者】

今の先生方のコメントを聞いて、本当にそうだなと賛成する部分が沢山ある。

重複になるかもしれないが、国際機関の評価、それから日本との関係で個別に評価することは、これはこれで大事。他方で、どうすれば全体像が見えてくるかが課題。つまり、国際機関と日本との連携、また、パートナーシップの強化において、この国際機関はこのように活用し、この国際機関はこちらの部分でこのように活用するというように、全体を見ながら、その中での日本外交の戦略を打ち立てていくということが重要。現状がピース・バイ・ピースのアプローチであるとは言わないが、もう少し全体的に見て活用できるのではないかという気がする。

日本の国際社会でのプレゼンス向上や、日本の国際社会での影響力強化が必要ではないか等、色々な議論はある。そこで、やはり日本はより積極的、意識的に国際機関とのパートナーシップを組んで、連携してグローバル・アジェンダ・セッティングやグローバル・スタンダード・セッティングする等、援助・開発協力の潮流のキープレイヤーになることが重要だと思う。必ずしも日本がトップでなくてもいいが、トップ集団の中の一員になるためには、G7等、他の国との連携も勿論重要。ただ、国際機関は、グローバル・アジェンダ・セッティングのための色々な会議を開催し、その事務局として事前にプロポーザルやレコメンデーションが含まれたものを作成して、加盟国と相談しながら進めていくという、重要な役割もある。このことを踏まえて、日本の意見を本番の会合の前にどんどん入れていくには、パートナーシップを組んでいる複数の重要な国際機関と連携して、特定の方向に持っていくようにすれば、実際の会議での合意は、日本が必要・好ましいと思う形に収めることもできると思う。もちろん既にやっているとは思いますが、せつかくこれだけの情報が評価という形で既に集められているので、グローバルな場で日本のプレゼンスと影響力を高めるためにそれらをもっと戦略的に使えるのではないか。そこはまだフォーカスが少し薄く、国際機関へのアプローチがややミクロレベルになっているのではないかという気がするので、もう1段上げていただきたい。

国際機関の日本人職員の人事についても、機関によって見ている省庁がバラバラで、数年前に省庁間の会議が設けられたと聞いた。任期が決まっていて、いつトップやナンバー2のポストが空くかということが5年ぐらい先まで分かるので、日本として、この機関のトップを取ろうというような形で、戦略を組むことも可能。そうしている国もあり、日本もそのようなことはやっていると思うが、より取組を強めて、そのためにこの有効で貴重な情報を使う方向に持っていけないかと感じた。

政策・戦略レベルまでこの情報の価値を上げて、例えば、それらをまとめたものを閣僚会議のようなレベルで扱い、この国際機関のこのトップ人事は絶対に確保する、それは日本がこのようなグローバル・アジェンダ・セッティングにこのように影響を与えたいからだ、と持って行くこともできるのではないだろうか。

そのようなレベルに格上げできないかと感じたので、ロジカルなコメントというよりも気持ちを込めてコメントさせていただいた。

【外務省】

大変重要な御指摘だと思う。国際機関評価で得られたノウハウは、いわゆるPDCAのC(Check)をA(Action)につなげる観点から、実際にどのように活用していくかが重要。国際機関に対する戦略的活用のあり方につき、関係各課が俯瞰的なアプローチで現在も取り組んでいるが、そこで国際機関評価をどのように活用していくかについては、留意していきたい。

ご指摘のとおり、予算面に限らず人事面においても国際機関との関係を深めていくことは重要。従来、御指摘のとおり各省ごとにバラバラに国際機関に毎年職員を派遣しているという状況があったが、ここ数年、内閣官房と外務省の国際機関人事センターが旗振り役になって各省間の連携を進めている。このため、関連情報を霞ヶ関全体、日本政府全体で集約し、戦略的に数年後の選挙にこのような人を送り込むということをやりはじめたところである。もうしばらくすると成果がでてくるのではないかと考えている。

【有識者】

他の先生方の御指摘の繰り返しになるかもしれないが、評価基準1は、もちろん日本の外交政策目標として存在しているわけであるから、それをいじることは困難だと思うが、それへの貢献度をもう少し具体的に示せないか。つまり、評価基準2の国際機関の活動を通じて、どの程度大きな政策の目標に貢献できるのか、そこを繋ぐ概念というかロジックが不十分なので、やや説得力に欠ける印象を抱く。国際社会の平和と安定の維持や、貧困削減といった大目標はそのとおりなのであるが、例えば、途上国の外交官のトレーニングがどう貧困削減に繋がるのか、平和と安定に貢献するのかということである。もちろん、「貢献しない」とは言えないが、そこにはかなりの距離があって、そのギャップをうまく繋ぐ説明についての工夫も欲しい。この国際機関の評価と、行政事業レビューとどう棲み分けるか、あるいはどう整理をするかという視点からもその点を考えていただけるとより説得力が増すのではないかという気がする。

【外務省】

御指摘の点も今後も課題として検討していきたい。本日の会合では先生方から大変貴重で有益な御意見をいただき、感謝申し上げます。令和6年度の評価は御説明した方針で進めていくが、今後も国際機関評価の改善に向けて関係部局と相談しつつ取り組んでいきたい。

(了)