

平成 30 年度外務省 ODA 評価

無償資金協力個別案件の評価

(2013 年度トーゴに対するノンプロジェクト無償資金協力)
(第三者評価)

報告書

平成 30 年 3 月

グローバルリンクマネージメント株式会社

はしがき

本報告書は、グローバルリンクマネジメント株式会社が、平成 30 年度に外務省から実施を委託された「無償資金協力個別案件の評価」について、その結果をとりまとめたものです。

日本の政府開発援助(ODA)は、1954 年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODA の管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心とした ODA 評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図るとの観点から、外部に第三者評価を委託実施しています。

本評価は、「平成 25 年度トーゴに対するノンプロジェクト無償資金協力」を対象とし、以下の 2 点を主な目的として実施されました。

- (1) 外務省が実施する無償資金協力について、関係国及び日本の援助関係者への第三者による評価及び提言を行い、外務省の今後のODA政策や案件立案、及び効果的・効率的な実施に寄与すること。
- (2) 上記評価結果の公表により、ODA の透明性を高めることで ODA に対する国民の理解と参加を促進すること。

本評価実施に当たっては、アジア経済研究所新領域研究センターの佐藤寛上席主任調査研究員には評価主任として評価作業全体を監督していただき、また、早稲田大学大学院アジア太平洋研究科の勝間靖教授にはアドバイザーとして、外務省が実施する無償資金協力の評価及び ODA に関する豊富な研究・実務経験に基づく専門的な立場から助言をいただくなど、多大な協力を賜りました。また、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科の源由理子教授には、評価の専門家、有識者として検討会に参加いただき貴重なご意見を賜りました。また、国内調査及び現地調査の際には、外務省、在コートジボワール日本大使館、独立行政法人国際協力機構(JICA)、一般財団法人日本国際協力システム(JICS)各位はもとより、現地政府機関や各ドナーなど、関係者の方からも、インタビュー及び資料提供の面でご協力をいただきました。ここに心から謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した見解は、本評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

2019 年 3 月

グローバルリンクマネジメント株式会社

目次

	はしがき	i
	目次	ii
	略語及び簡略表記	iii
第 1 章	評価の実施方針	1
1-1	評価の背景と目的	1
1-2	評価の対象	1
1-3	評価の枠組み	1
1-4	評価の実施手順	3
1-5	評価の実施体制	3
1-6	日本大使館の兼轄国という点への留意	3
第 2 章	トーゴの概要	4
第 3 章	評価対象案件の概要	5
3-1	ノンプロジェクト無償資金協力の業務の流れ	5
3-2	評価対象案件の交換公文(E/N)署名までの概要	6
3-3	評価対象案件の実施の概要	7
第 4 章	評価結果	9
4-1	案件の妥当性	9
4-2	結果の有効性	12
4-3	プロセスの適切性	16
4-4	外交的な重要性	22
4-5	外交的な波及効果	23
4-6	開発の視点からの評価結果のレーティング	25
第 5 章	提言	26

略語及び簡略表記

略語	英語・仏語表記	日本語
CFA	Communauté Financière Africaine	アフリカ財政金融共同体フラン
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment	国別政策・制度評価
CSFPPP	Comité de suivi des fluctuations des prix des produits pétroliers	石油価格変動調査委員会
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
E/N	Exchange of Notes	交換公文
FOB	Free on Board	本船甲板渡し条件
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GNI	Gross National Income	国民総所得
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries	拡大重債務貧困国
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
JETRO	Japan External Trade Organization	日本貿易振興機構
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
JICS	Japan International Cooperation System	一般財団法人日本国際協力システム
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD-DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee	経済協力開発機構開発援助委員会
PDCA	Plan Do Check Action	計画・実行・評価・改善
PND	Plan National de Developpment	国家開発計画
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略書
PUDC	Programme d'Urgence de Développement Communautaire	コミュニティ開発緊急プログラム
SCAPE	Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (Strategy for Boosting Growth and Promoting Employment)	成長加速化及び雇用促進戦略
SDGs	Sustainable Development Goals	持続可能な開発目標
STE	Société Togolaise d'Entreposage	トーゴ倉庫会社
STSL	Société Togolaise de Stockage de Lomé	在ロメ・トーゴ貯蔵会社
TICAD	Tokyo International Conference on African Development	アフリカ開発会議
UNDP	United Nations Development Programme	国際連合開発計画
WB	World Bank	世界銀行
簡略表記	正式名称（オリジナルが仏語のものは仏語表記）	
外務協力省	Ministère des Affaires Etrangères, de la Coopération et de l'Intégration Africaine	
経済財務省	Ministère de l'Economie et des Finances	
高等教育省	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	
商業省	Ministère du Commerce et de la Promotion du Secteur Privé	
初中等教育省	Ministère des Enseignements Primaire, Secondaire et de la Formation Professionnelle	
水・村落給水省	Ministère de l'eau et de l'hydraulique villageoise	
農水省	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	
保健省	Ministère de la Santé et de la Protection Sociale	

第1章 評価の実施方針

1-1 評価の背景と目的

政府開発援助(ODA)は、日本政府にとって、国際貢献の主要な柱の一つである。その実施形態は、無償資金協力、技術協力、有償資金協力、多国間援助といったものになる。そのうち、無償資金協力は、主に外務省と独立行政法人国際協力機構(以下、JICA)が実施しているが、本評価の対象となる無償資金協力個別案件は外交政策と密接に連動し機動的な実施を必要とすることから、外務省が直接業務を行っている。本評価は、外務省の政策レベルを対象としてきたODA(第三者)評価の新たな試みとして、外務省が実施する無償資金協力で10億円以上の個別案件に対して第三者評価を実施するものである¹。

平成30年度における個別案件の評価対象は、平成24年度以降に交換公文(E/N)が署名された案件のうち10億円以上の供与額で事業が完了しているものから²、現地調査の受入に支障のない案件が選定された。この評価を実施する主な目的は次のとおり。

- (1) 外務省が実施する無償資金協力について、関係国及び日本の援助関係者への第三者による評価及び提言を行い、外務省の今後のODA政策や案件立案、及び効果的・効率的な実施に寄与すること。
- (2) 上記評価結果の公表により、ODAの透明性を高めることでODAに対する国民の理解と参加を促進すること。

1-2 評価の対象

本評価の対象案件は、「平成25年度³トーゴに対するノンプロジェクト無償資金協力」(11億円)である。本案件の目的は、供与資金(外貨)によってトーゴの経済社会開発に必要な石油製品が調達されること、また、そのガソリン販売からトーゴ政府が得る収益(内貨)が「見返り資金(counterpart fund)」という名称でトーゴ政府の資金口座に積立てられ、同国の経済社会開発に活用されることで、貧困を削減することである。

1-3 評価の枠組み

本評価は、外務省のODA評価ガイドライン第11版(2018年6月)に基づき、開発の視点として①案件の妥当性、②結果の有効性、③プロセスの適切性、及び外交の視点として④外交の重要性、⑤外交の波及効果について分析を行った。具体的な評価項目は、次ページ表1-1のとおりである⁴。

¹ 10億円以上の無償資金協力個別案件への第三者評価は、平成29年度から実施している。同じく平成29年度から2億円以上10億円未満の案件については、外務省による内部評価を実施している。

² 本評価対象案件の選定基準(現地調査の受入以外の条件)を満たす無償資金協力案件は4件であった。

³ 交換公文(E/N)署名は平成25年度(2013年度)だが、ODA予算としては平成24年度分から支出されている。

⁴ 上記のODA評価ガイドラインでは、ノンプロジェクト無償資金協力などの見返り資金を使用した事業を評価対象にすることは、事業の完了状況などを評価実施計画段階で外務省側と協議することを前提としている。本評価でも当初は見返り資金に関する情報不足のため評価対象とするかは未定とされたが、その後、外務省から見返り資金の使用計画書などの情報を得て、評価の範囲に見返り資金による事業を含めることに外務省の合意を得た。本報告書では主に外務省からの受領資料の概要把握と現地調査で得た限定的な情報に基づく分析であることに留意願いたい。

表 1-1 評価の枠組み

評価項目・検証項目		評価内容・指標（情報源は別冊1に記載）
案件の妥当性	日本の上位政策との整合性	- ODA大綱、開発協力大綱などの日本のODA政策と整合していたか - 対アフリカ政策（アフリカ開発会議（TICAD））と整合していたか - トーゴ国別援助方針と整合していたか
	トーゴの開発ニーズとの整合性	- 開発政策と整合していたか - 開発ニーズと整合していたか - 貧困削減の取組に必要な開発資金の不足度合いはどの程度であったか
	国際的な優先課題との整合性	ミレニアム開発目標（MDGs）など国際的な優先課題との整合性はあるか
	他ドナーとの関連性	他ドナーの対トーゴ支援方針や取組との整合性・補完性はあるか
	日本の比較優位性	日本の比較優位をいかせる援助形態（スキーム）、分野であるか
結果の有効性	インプット	- どれくらいの資材（ガソリン）が調達されたか（種類、量、価格） - 調達は計画通りであったか
	アウトプット	- 本案件で購入したガソリンがどの程度、国内販売されたか（販売先、種類、量、価格、ガソリン税など） - ガソリンの販売に応じた見返り資金がどのくらい積み立てられたか
	アウトカム・インパクト	- 本案件の下で販売・供給されたガソリンはどのように利用されたか（アウトカム）、また、それによってどのような経済社会開発が推進されたか（インパクト） - ガソリンの国内販売・供給によって財政事情はどのように改善されたか（アウトカム） - 見返り資金は経済社会開発に資する事業や物資の調達に活用されたか（アウトカム）、それによってどのような経済社会開発が推進されたか（インパクト）
プロセスの適切性	案件形成プロセスの適切性	- トーゴ政府の要請に至るまでの政策協議は適切に行われたか - 現地ドナーコミュニティからの情報収集はどのように行われたか - トーゴ政府からの要請内容をどのように検討し支援を決定したのか（日本側の検討体制、援助形態・資金規模・調達内容の選定・時期・見返り資金の活用・期待する効果・トーゴ側の要請・実施体制など）
	実施体制・プロセスの適切性	- 現地の実施体制（在コートジボワール日本大使館、JICS、先方政府など）の案件形成、案件監理、モニタリング、フォローアップ体制は適切であったか（石油製品調達後の転売・配布状況に関する情報管理体制も含む） - 国内調整機関としての外務省の役割は適切であったか - 調達代理機関であるJICSとの協議・調整プロセスは適切であったか - 納入業者との協議・調整プロセスは適切であったか - 本案件実施期間中のモニタリング・フィードバックのプロセスは適切であったか
	他の日本のODA案件との効果的な連携	他の日本のODA案件との効果的な連携はあったのか
	他ドナー・国際機関との効果的な連携	- 他ドナー・国際機関と必要に応じて適切に協議・調整が行われていたか - 他ドナー・国際機関の支援との効果的な連携はあったのか
外交的な重要性	国際的重要性	国際的な開発課題（MDGs、アフリカ開発会議（TICAD）など）の解決において、本案件はどのような意義があったか
	二国間関係の重要性	対トーゴとの二国間関係強化において、本案件はどのような意義があったか
	日本国民にとっての重要性	日本国民（企業や団体含む）にとって、本案件はどのような意義があったか
波及効果	国際社会における貢献	国際社会における日本のプレゼンス強化・信頼度向上に、本案件はどのように貢献したか
	二国間関係における貢献	二国間関係の改善に、本案件はどのように貢献したか（要人の交流の活発化、人的交流の活発化、経済関係の強化、好感度の向上など）
	日本国民への貢献	- 日本国民（企業・団体含む）にとって、どのような波及効果があったか - 本事業による効果を拡大するための戦略的な広報が行われたか

1-4 評価の実施手順

本評価は、2018年7月19日から2019年3月29日に実施した。本評価は、文献調査、日本・トーゴの本案件業務関係者へのインタビュー、現地調査を通じて行われた。現地調査は、2018年10月27日から11月7日までの日程で、本評価対象案件が実施されたトーゴ及び同国を兼轄する在コートジボワール日本大使館にて実施した。トーゴにおける調査日数は5日間弱であったが、在コートジボワール日本大使館及びトーゴ外務協力省を始めとする現地関係者との面談や支援対象サイトへの訪問を実施することができた。国内においては、評価チームは外務省、JICA関係者、及び有識者と計3回の検討会を行い、調査内容の確認や意見交換を行った(別冊1に調査実施スケジュール、インタビュー先や視察先を記載)⁵。

1-5 評価の実施体制

本評価調査は、以下の表に示す評価チームによって実施された。

表 1-2 評価チームの構成

担当	氏名	所属・役職
評価主任	佐藤 寛	アジア経済研究所新領域研究センター上席主任調査研究員
アドバイザー	勝間 靖	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科 教授
総括(国内調査のみ)	末吉 由起子	グローバルリンクマネジメント株式会社 シニア研究員
副総括/評価分析 1	結城 貴子	グローバルリンクマネジメント株式会社 シニア研究員
評価分析 2(国内調査のみ)	村上 千恵	グローバルリンクマネジメント株式会社 研究員

(注)現地調査には、評価チーム3名に加え、再委託コンサルタント(住田 康雄 株式会社タック・インターナショナル シニア研究員)が加わった他、外務省大臣官房 ODA 評価室の河嶋高明課長補佐がオブザーバーとして参加した。

1-6 日本大使館の兼轄国という点への留意

本評価は、トーゴに対する案件を対象とするが、上述のとおり同国を管轄する日本大使館、及び JICA 事務所がコートジボワールに所在している。コートジボワールとトーゴは隣国ではなく、その間にガーナが立地しているため、移動手段は飛行機となる。また、トーゴのような日本大使館が当該国に無い国(兼轄国)は、アフリカに19か国あるが(別冊1に記載)、外務省 ODA 第三者評価においてアフリカの兼轄国を現地調査対象としたものは近年では例がなく、したがって、本評価では教訓の中に兼轄国への支援という視点も加える。

⁵ なお、第2回検討会にて、本評価の有識者から、今後のノンプロジェクト無償資金協力の評価の方法として、プロセスのアカウンタビリティに焦点を置き、案件形成の妥当性を中心に検証することが重要であり、外交の成果は、個々のプロジェクト評価では限界があるため、共通の外交的戦略性を持った複数のプロジェクトをまとめて評価することで検証が可能ではないか、という意見が述べられた。

第2章 トーゴの概要

西アフリカのトーゴは、下図のように、ガーナとベナンの間に位置し、南端は海岸、北端ではブルキナファソと国境を接する南北に伸びた国である。首都ロメにあるロメ港は水深が深い良港である。そのロメ港からブルキナファソとの国境(シンカセ)までのトーゴロジスティック回廊(全長 667km)は、トーゴの開発及び地域経済の生命線であり、日本政府の対トーゴ援助政策の対象の一つとなっている(別冊3 参照)。

人口は 780 万人(2017 年)であり、フランス語(仏語)を公用語としている。国家元首はフォール・ニヤシンベ大統領であり、2005 年の大統領選挙で当選し、2010 年、2015 年の選挙でも再選された。一人当たりの国民総所得(GNI)は 610 米ドル(2017 年)であり、経済協力開発機構開発援助委員会(以下 OECD-DAC)によると、最も所得の低い後発開発途上国と分類される。貧困率や保健・教育指標の改善は見られるが、世界的に見れば更なる改善が期待されている国の一つである。

図 2-1 トーゴの概要

	経済指標: GDP: 47.6 億米ドル(2017 年 WB) 一人当たり GNI: 610 米ドル(2017 年 WB) 経済成長率: 4.4%(2017 年 WB) 主要貿易品目 (1)輸出: リン酸塩, 綿花, セメント, 金 (2)輸入: 資本財, 食品, 石油製品 主要貿易相手国 (1)輸出: ブルキナファソ, ベナン (2)輸入: 中国, フランス 通貨: CFA フラン(西アフリカ中央銀行発行)
面積: 54,390 平方キロメートル 人口: 780 万人(2017 年 WB)^{1/} 言語: フランス語(公用語), エヴェ語他 宗教: 伝統的宗教 67%, カトリック 18%, イスラム教 10%, プロテスタント 5% 旧宗主国: ドイツ, フランス 独立: 1960 年 ガバナンス指標: CPIA 3.1, アフリカ諸国中 24 位(2017 年 WB)^{2/}	社会指標: 国内貧困ライン: 55%(2015 年 WB) 医療技能者の立会による出産の割合: 45%(2014 年 WB) 5 歳未満児死亡率(出生 1,000 人当たり): 73(2017 年 WB) 初等教育修了率: 91%(同上) 初等教育総就学率: 124%(同上) 中等教育総就学率: 62%(同上) 初・中等総就学率ジェンダー・パリティ指数^{3/}: 0.87(同上)

(出所) 図中に記載の無いものは外務省ホームページからの情報(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/togo/data.html>) (2018 年 9 月時点)。社会・経済指標は主に世界銀行(以下, WB)ホームページからの情報(<https://data.worldbank.org/>) (2019 年 1 月時点)。

(注)1: 2015 年日本国勢調査の都道府県別人口で第 4 位の愛知県 748 万人に近いが、面積は愛知県の 5,676km² の約 10 倍。2: CPIA とは国別政策・制度評価を表す指標の一つ(<http://datatopics.worldbank.org/cpia/>)。3: 女子の就学率に対する男子の就学率の割合。男女の就学率が同じ場合には 1 となる。

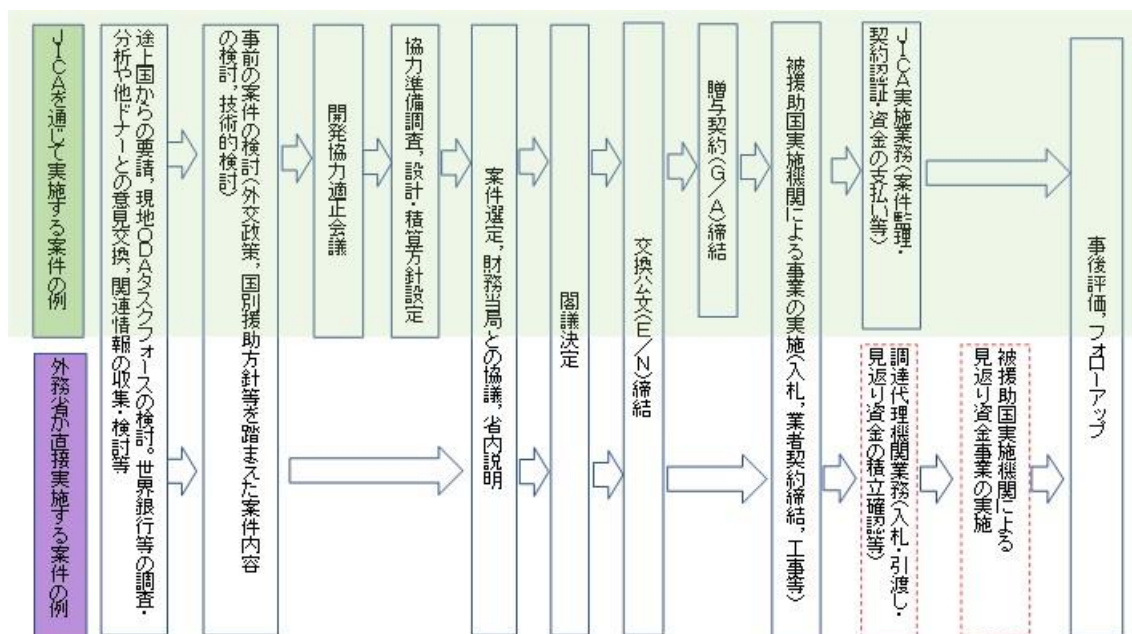
第3章 評価対象案件の概要

3-1 ノンプロジェクト無償資金協力の業務の流れ

本評価の対象案件の援助形態は、当時は「ノンプロジェクト無償資金協力⁶⁾と呼ばれ、資金管理から案件監理を、外務省が調達代理機関を通じて行う無償資金協力である。」「ノンプロジェクト無償資金協力」という形態・名称は2015年(平成27年)3月に廃止され、同年4月以降は、「経済社会開発計画」という名称の無償資金協力に引き継がれている⁷⁾。

外務省が実施する無償資金協力は、図3-1が示すように、JICAを通じて実施する案件と違い、開発協力適正会議や詳細な調査・設計というプロセスを行う必要がないため⁸⁾、開発途上国の時の要望に迅速かつ機動的に対応できるという点が特徴とされる。次節では、この業務の流れを、①本案件の交換公文(E/N)署名までと、②事業が開始されてからのプロセスの2段階に分け、本案件の概要を整理する。

図3-1 無償資金協力業務の流れ



(出所) 外務省の図(https://www.cas.go.jp/seisaku/gyoukaku/H27_review/H28_fall_open_review/siryo/7_1.pdf)に「調達代理機関業務」と「被援助国実施機関による見返り資金事業の実施」の2点(点線囲み)を加筆。

⁶⁾ 外務省 ODA 白書(2004 年版)によると、1987 年度に、事業(プロジェクト)実施への資金供与ではなく、物資輸入のための外貨支援という意味で、この名称の援助形態が開始された。本報告書では、外務省の助言により「ノン・プロジェクト」ではなく「ノンプロジェクト無償資金協力(中黒なし)」の表記としている。「ノンプロジェクト無償」と略して表記している箇所もある。

⁷⁾ 外務省によると、2013 年度秋のレビュー(年次公開検証)で PDCA サイクルを強化する観点からサブスキーム(援助形態)の整理統合の見直しが必要という指摘に対応し、名称の変更が行われたとのこと(詳細は別冊 9-2(1)(ウ)参照)。

⁸⁾ 2016 年度秋のレビューの議事録によると、外務省が実施する無償資金協力について事前に有識者の方にお諮りしていない理由の一つとして次のような外交上の観点の外務省によって説明されている。「実際に先方に供与するというのが決まる前の段階で、例えば実際に供与する 1 か月前、2 か月前に先方に、日本は無償資金協力でこれをうちにやってくれるのだなというのがあらかじめ伝わってしまうと、我々の最大限外交的効果を目指すという観点から、基本的には首脳会談のときとか、外務大臣が向こうの外務大臣と話をするときに初めて発表するというをやっておりますので、あらかじめ事前に公になってしまうようなプロセスで、外務省実施分についてお諮りすることはなかなかしにくい状態になっております。」

(http://www.cas.go.jp/seisaku/gyoukaku/H27_review/H28_fall_open_review/g/7_1.pdf)

3-2 評価対象案件の交換公文(E/N)署名までの概要

本評価対象案件の準備開始から両国政府による交換公文(E/N)署名までの期間は、約 2 か月である。2013 年 2 月 7 日に日本政府⁹からトーゴ政府に対して「ノンプロジェクト無償資金協力」に関する要望調査が行われ、2 月 19 日付でトーゴ政府から要請書が提出された。その後、外務省と財務省との協議を経て、同年 3 月に閣議決定され、4 月に日本政府とトーゴ政府との間で交換公文(E/N)が署名された。この署名に至るまでの文書概要を以下の表に示した。

表 3-1 案件の準備・検討内容の概要

要請書（日本政府からのノンプロジェクト無償の要望調査(質問事項)へのトーゴ政府の回答、仏語）：2013 年 2 月 19 日 本無償での要請内容： 1) <u>石油製品の購入</u>。石油製品価格の安定(特に脆弱層に対する)への貢献。持続可能な参加型開発の促進を期待。 2) 教育、保健、農業分野における政府プロジェクトで見返り資金の使用。 過去(2007-2011)のノンプロジェクト無償の実施状況： 支援実績は 2009 年の 1 件のみ、その状況は以下の通り。 1) 輸入された石油製品は、トーゴにおける石油製品価格の安定化に貢献したとみられる。 2) 見返り資金は、予定額を超えて積立てられ、農業生産性向上のための肥料購入に使用された。 3) 対トーゴ援助が一時的に中断されていた影響を受け、当案件の実施プロセスにおいて多大な労力を要した。
財務実行協議資料（一部抜粋：「対象国の概要」及び「援助の概要」から）：2013 年 2 月 対象国の経済情勢： 1990 年後半から政治的混乱のため停滞していた経済成長が、1994 年の通貨引き下げ以降、緩やかに改善の方向にあり、GDP 成長率も 2011 年で 5.0%となった。しかし、主要外貨獲得源のリン鉱石、綿、コーヒー、カカオの国際市況低迷などの外的要因により財政赤字、対外債務などの深刻な課題を抱えている。 対象国の経済構造改善努力及び貧困削減努力： 2009 年 3 月から 2011 年までの開発政策を定めた貧困削減戦略書(以下、PRSP)を策定し、国際通貨基金(以下、IMF)及び WB の支援の下で、経済構造改革に積極的に取り組んでいる。 対象国の外交的観点や政治的重要性：（本項についての情報は非公開） 供与額の説明：（外務省によると、同国の経済状況や日本の援助実績などを鑑みて支援額が決定されているとのこと） 過去年度の供与額： 2009 年 6 億円、見返り資金は積立中。 援助効果： 綿花やリン鉱石の生産低迷、原油価格と食糧価格の高騰による影響、脆弱な経済基盤のため、貧困削減の取組に必要な開発資金も不足しているところ、トーゴへの支援は、人間の安全保障の観点からも重要。同国との関係強化は、日本の外交関係の観点からも意義が大きい。
交換公文(E/N)（仏語正本写から）：2013 年 4 月 22 日 供与額： 11 億円 使用用途： 両政府合意によるリストから選ばれる製品の購入(E/N 付属書に 118 品目のリスト有、石油製品を含む)。 使用期間： 無償資金執行日から 12 か月以内（ただし、両国政府合意の場合は延長）。 留意事項： 資金使用における環境社会への留意、製品の再輸出の禁止など。 見返り資金： 製品の売上やレンタルに伴う全額を西アフリカ中央銀行に積立。原則、資機材購入に係る FOB 価額の 2 分の 1 以上、3 年以内。同国の経済社会開発に使用し、使用方法の詳細は両国で協議し、積立金額の使用後に日本政府の求める形式にてトーゴ政府は見返り資金事業実施報告書を提出する。 付属書： 調達可能品のリスト、調達代理機関(JICS¹⁰)との契約など手続について。

（出所）外務省

⁹ 要望調査は外務省開発協力局開発協力総括課がとりまとめている。外務省が大使館に依頼し、大使館がトーゴ政府に打診する。

¹⁰ ノンプロジェクト無償の調達代理機関として被援助国政府に外務省が推薦する団体は、外務省が一括で公募し選定している。本案件については、調達代理機関は、JICS となった。

図 3-2 案件の報道発表

報道発表

トーゴに対するノン・プロジェクト無償資金協力に関する書簡の交換

平成25年4月22日

[ツイート](#)
[Like 0](#)
[メール](#)

1. 本22日（現地時間同日）、トーゴ共和国の首都ロメにおいて、我が方井上進駐トーゴ大使（コートジボワールにて兼轄）と先方ソリトキ・エソ初等・中等・識字教育大臣（M.Solitoki ESSO, Ministre des Enseignements Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation）との間で、供与額11億円のノン・プロジェクト無償資金協力に関する書簡の交換が行われました。

2. 今回の協力は、トーゴの経済社会開発に必要な資機材を調達するための資金を供与するものです。

3. トーゴでは、主要な生産物である綿花やリン鉱石の生産が低迷している上、脆弱な経済基盤のため、貧困削減の取組に必要な開発資金が不足しています。また、同国では、燃料価格の高騰により石油関連製品の価格が上昇し、社会的な緊張が高まることが懸念されています。今回の協力により、同国政府による経済社会開発努力を支援することで、貧困削減に寄与することが期待されます。

（出所）外務省ホームページ
 （注）トーゴ側の初等・中等・識字教育大臣は、経済財務大臣の代理として交換公文（E/N）に署名。

3-3 評価対象案件の実施の概要

本評価対象案件の実施内容は、①日本政府からの供与金による調達と見返り資金の積立（調達代理機関（本案件では JICS）が業務実施と報告を行う）と、②見返り資金の使用（トーゴ政府が実施と報告を行う）とに分けることができる。

本評価に当たって評価チームが入手した資料は、①調達代理機関による契約結果（公表資料）に加え¹¹、本評価調査目的に限定して、外務省及びトーゴ政府から受領した②調達代理機関の最終報告書など調達に関する文書、③見返り資金の使用関係の文書、及び④関係者へのインタビュー記録となる（入手資料リストは別冊2参照）。

表 3-2 実施の概要：第一段階（供与金による調達と見返り資金の積立）

時期	主な内容
2013年6月	調達代理機関契約： トーゴ政府側実施機関（経済財務省）と調達代理機関（JICS）が6月6日に署名、外務省が6月25日に承認 ¹² 。 調達品目の選定： JICS は契約署名とあわせ現地調査を実施（6月3日～6月13日）、トーゴ政府がガソリン（スーパー91）を選定。
2013年6月～12月	1 回目 国際競争入札： 一般調達通知（GPN）を JICS ホームページに掲載（供与金額と製品名を明記）、Japan Times にも公告掲載（7月）を掲載、事前審査に合格した2社中1社が応札。入札評価の後、JICS がトーゴ政府に報告した落札者（第一交渉権者）とは契約交渉が不調に終わる。 2 回目 国際指名入札： 第1回入札の事前審査合格2社とトーゴ政府から推薦の3社の計5社を指名、応札した3社の内、全要件を満たした中で最低価格 ¹³ を提示した社が落札者とされた。 契約者： Sarpdool Trading SA（2013年12月25日契約署名）、 支払額： 10,462,232.95米ドル
2014年1月、3月	納品物： ガソリン（Super 91 unleaded petrol）、10,501.614 MT（メトリックトン、日本では1MT=1トン） 納品日： 2014年1月12日（9,915.005MT）、2014年3月3日（586.609MT） 配送場所： 在ロメ・トーゴ貯蔵会社（以下、STSL）のガソリン備蓄タンク

¹¹ ノンプロジェクト無償の各案件に関する外務省の公表情報は、案件名、年度、供与金額と上記の報道発表内容にあるとおりである。ただし、2010年度から2014年度に限っては、供与（調達）予定品目が外務省ホームページで公表されている。

¹² 外務省「ノンプロジェクト無償資金協力に係る調達手続実施要領（平成17年9月）」に基づく。なお、外務省によると、この要領は、「経済社会開発計画」無償資金協力に対しても有効とのことである。

¹³ 本案件では単価入札が採用された。ガソリン価格は短期間で大きく変動し得るため、ガソリンの船積み前価格（FOB）は、ブラッソ社（エネルギー関連情報の主要な配信社）の公開市況価格を用いることとされ、①輸送費、②検査費用、③そのほかの費用（保険料、納入業者の手数料など）を加味した単価を各応札業者が提示する競争入札が実施された。

	被供与団体（エンドユーザー¹⁴）： トーゴ商業省石油価格変動調査委員会（CSFPPP） 引渡し式： 記録になし
2014 年 12 月	見返り資金積立： 4,863,526,746CFA, 西アフリカ諸国中央銀行口座
2017 年 6 月	調達代理機関との契約完了（契約期間：約4 年間） 1) 調達口座残高無し： トーゴ政府口座への振込金(11 億円)は、JICS の調達口座(ドル建てと円建ての2 口座)に振替され JICS が管理。ドル口座分は主にガソリン調達の支払いに、円口座分は JICS の調達代理費に使用され、2017 年 6 月 2 日に両口座の残高ゼロで解約。 2) JICS の完了届（2017 年 6 月 19 日）： 最終報告書もトーゴ政府、日本政府に提出された。

(出所) 上述の①～③

表 3-3 実施の概要:第二段階(見返り資金の使用計画から完了)

時期	主な内容
2015 年 3 月～ 2016 年 2 月	当初申請： トーゴ経済財務大臣の要請書を外務協力大臣が日本大使館に送付(2015 年 3 月 5 日付)。見返り資金の積立て完了と、教育、保健、農業分野において 2015 年度予算に計画された案件を活用したい旨連絡。(その際は、使用計画の不備から、日本大使館では正式に受理されなかった由。) 正式申請(5 件)： トーゴ経済財務大臣が署名した使用計画書を外務協力大臣から日本大使館に送付・受理される(2016 年 2 月)。見返り資金の使用の概要を以下の表 3-4 に示す。
2016 年 4 月	承認(5 件)： 使用計画書に対する外務省の承認。
2017 年 2 月～ 2019 年 3 月	完了報告(5 件)： 見返り資金につきトーゴ経済財務大臣が署名した実施報告書を外務協力省を通じて日本大使館に送付(4 件については 2017 年に、1 件については 2019 年に送付)。

(注)「日本大使館」とは、本文において特に注記が無い限り「在コートジボワール日本大使館」を示す。

(出所) 上述の①～④

表 3-4 見返り資金の使用の概要(5 件)

案件名	費用 (CFA)	(百万円)*	%総費用	完了時期
1 保健システム改善計画	1,660,667,000	327	34%	2016 年 7 月
2 初等・中等教育施設改善計画	714,500,000	141	15%	2016 年 5 月
3 ロメ及びカラにおける大学施設等強化計画	1,150,000,000	227	24%	2016 年 8 月
4 飲料水供給能力強化計画	1,025,044,746	202	21%	2016 年 6 月
5 農業生産力強化計画	313,315,000	62	6%	2016 年 7 月
合計	(4,863,526,746)	(959)	(100%)	

(注)*1 円=0.197CFA, JICA 業務委託契約の外貨換算レート(2016 年 2 月)

日本大使館への申請日・承認日は全 5 件同じ(2016 年 2 月申請, 2016 年 4 月承認)。

(出所) 使用計画書及び実施報告書から作成

¹⁴ 「エンドユーザー」とは、ノンプロジェクト無償資金協力の調達において調達代理機関が納入業者と売買契約を締結して調達される品目を受け取り、使用する機関のこと。

第4章 評価結果

4-1 案件の妥当性

本案件の目的の妥当性を、表 1-1 で示す「案件の妥当性」に関する 5 つの評価項目に沿って分析する。

(1) 日本の上位政策との整合性

現在の日本の開発協力政策の枠組みは、図 4-1 のとおり「開発協力大綱」(2015 年に閣議決定)の下で展開している。ただし、本案件承認時の上位政策は、政府開発援助(ODA)大綱(2003 年)¹⁵であった。

この ODA 大綱では、「ODA の目的は、国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資すること」とある。その目的達成のために 5 つの基本方針と 4 つの重点課題を掲げているが、その中でも基本方針の「人間の安全保障」や重点課題の「貧困削減」は、本案件の目的に一致している。また、同大綱は、アフリカには多くの後発開発途上国が存在し、深刻な課題を抱えていることから、必要な支援を行うと明記しており、同国の開発状況を鑑みた本案件との整合性が認められる。

図4-1 日本の開発協力政策の枠組み



(出所) 外務省ホームページ

国別開発協力方針に当たる本案件形成時の文書は、「対トーゴ事業展開計画」(2012 年版)である¹⁶。同計画の援助重点分野は「貧困削減」であり、「社会サービスの充実と経済再活性化のバランスの取れた開発」に向けた協力プログラムが計画されていた。その下で、本案件のノンプロジェクト無償を含め、食糧援助、債務救済、教育、保健などの支援が行われていたという点でも本案件との整合性が認められる。

開発協力重点方針(2012 年度)では、「人間の安全保障」を重点分野の一つとし、その中で対アフリカ支援を提示し、「2008 年 5 月のアフリカ開発会議(以下、TICAD)IV において表明した日本の公約が 2012 年に達成期限を迎える中、未達成部分の目標実現に向けた取組を行う」と明記している¹⁷。本案件は、トーゴの貧困削減を目指すという点において、TICAD の掲げる「人間の安全保障の推進」に資するものであり、重点方針との整合性が認められる¹⁸。

¹⁵ https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/honpen/hp203010000.htm

¹⁶ 外務省によると、現行の「対トーゴ国別援助方針」(2015 年作成)以前で、本案件形成時の「国別援助方針」と言える文書はない。なお、外務省国別データ集(2013 年度版)の「ODA の基本方針」では「我が国は、トーゴ政府が MDGs の達成及び今後 15~20 年間をかけて中進国入りすることを目指して作成した第 2 次貧困削減戦略文書(SCAPE) (2013-2017)に基づき、大統領が推進する「港湾立国」の実現に向けて、トーゴ経済回廊の強化及び基礎的社会サービス拡充に資する協力をを行い、持続的経済成長の促進及び貧困削減・格差是正を支援する。」との記載がある。

¹⁷ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000160371.pdf>

¹⁸ ただし、TICAD V (若しくは IV) の主な支援策における具体的な位置づけや数値目標の予定・実績に含まれていたかどうかを裏付ける資料は確認できなかった。外務省ホームページ上の「国別約束情報(年度別 E/N データ)」には、トーゴに対する 2009 年度のノンプロジェクト無償で TICAD IV への言及があるが、本案件では TICAD に関する言及は特にない。

(2) トーゴの開発ニーズとの整合性

トーゴ政府は、2013年1月に「成長加速化及び雇用促進戦略(SCAPE)2013-2017」の最終版を施行した。この文書は、IMF や WB の融資供与の判断材料として途上国政府が策定するいわゆる貧困削減戦略書(以下、PRSP)である¹⁹。同文書では、これまでの経済社会開発の進展や課題とともに、今後の政策と外部資金の必要性も提示しており²⁰、評価チームは、この文書を本案件形成時のトーゴの開発政策・ニーズの主な情報源として用いた。

開発政策：本案件の要請書によると、石油価格の高騰は社会不安定化の要素であり、本案件による石油製品の購入は小売価格の安定化(特に脆弱層にとって)に貢献する、また、SCAPE (2013-2017)の5番目の軸「参加型持続可能な開発」に対応すると関連性が明記されていた。また、2011年からの石油の世界市場に伴うガソリン価格の高騰は、再び社会的不安要素となっていた。政府は、2013年7月の国民議会選挙も控え、「補助金²¹」によって国内ガソリン販売価格の高騰を抑制していた。ただし、評価チームとしては、「補助金」政策から恩恵を得る層が特に脆弱層であるとは必ずしも考えていないが²²、案件形成過程で日本側との協議事項とはならなかったようである。

開発ニーズと開発資金不足：案件形成時、トーゴ経済は成長基調であったが、人口の約6割は貧困層、初等教育は普及するも約2割の学齢児童は就学せず、水へのアクセスも改善するも4割強の家庭が安全な飲み水へのアクセスを持たないなどという状況であった。また、財政バランスは燃料輸入額増やインフラ投資増によって悪化傾向であった(別冊8参照)。SCAPE(2013-2017)では、MDGs達成に向けて成長加速化のシナリオ・計画を実施する必要があるとされ、そのための財政不足額の推計も提示されていた。トーゴ政府の本案件の要請書には、購入した石油製品の販売に伴う見返り資金を保健・教育・農業分野に使用すること、また「女子」生徒も小学校建設の便益者となることが記されており、ジェンダー平等も含めた同国の開発目標に向け見返り資金を活用することが意図されていた。

これらの情報を踏まえると、本案件の目的・内容は、日本の上位政策のみならずトーゴ政府の開発政策・ニーズにも一致していたと言える。ただし、その整合性がどの程度であったか、人間の安全保障や貧困削減に向けてより妥当性の高い案件にできなかったのかは、形成時に代案(援助形態、金額、調達品など)が検証された上での選択か、根拠となる情報が不足するため判断できない。ノンプロジェクト無償の援助形態の予算がトーゴに配分されて同国への要望調査が行われたため、例えば同じ11億円分の無償資金協力で貧困地域向けの保健医療施設や小学校建設を行うなどの代案の案件は検討範囲外であったと推測で

¹⁹ 外務省国別データ集(2011年度版)によると、1990年代後半からの政治的・社会的混乱により経済は悪化していったが、2007年10月の国民議会選挙の実施に伴い、主要援助国・国際機関が本格的に援助を開始し、2009年3月にはトーゴ政府はPRSP(2009~2011)を完成し、WB・IMFの支援の下で、その具体的な実施に努めていた。このいわゆるPRSP1とPRSP2(SCAPE)の重点分野と日本の対トーゴ援助政策との関連は別冊3に記載した。

²⁰ IMFとWBの共同チームによってレビューされており、内容が包括的でデータ分析に基づき、かつ参加型法の方法で作成されたものであるが、優先度を設けるべきなど、幾つか提言もされている(WB・IMF 2014)。

²¹ 「補助金」とは石油製品への税率の調整によって従来想定されていた税収入の減収を示す。トーゴは政府が石油の輸入を独占し、国内石油供給会社に卸し、様々な税を加味した小売価格を毎月決定している。これらの業務は、本案件で調達されたガソリンのエンドユーザーでCSFPPPが担っている。

²² WB(2012)“Africa's Pulse”(April 2012 Volume 5)は、灯油と比べてもガソリン価格の(低所得層のみを対象としない)普遍的補助金政策は、その多くの便益が高所得家計に発生する傾向にあるとアフリカの家計データ分析結果を提示し、貧困対策としては不効率的な方法としている。

きる²³。調達品については、石油製品以外でよりニーズに一致し得るものがないか、石油製品の中でもガソリンよりも灯油がより貧困削減に資するのではないかなど代案が検討された記録は交換公文(E/N)の署名前にも後にも日本政府側にもトーゴ政府側にもなく、検討の余地はあるかもしれない²⁴。ただし、少なくとも石油製品の輸入が同国にとって必要であったこと、そこから生じる内貨で同国の開発ニーズに応える必要性があったことは明らかである。

(3) 国際的な優先課題との整合性

MDGs は、開発分野における国際社会共通の目標であり、2000 年の国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言を基に、2015 年までに達成すべき8つの目標を掲げていた²⁵。本案件は、この MDGs 目標達成年の直前に採択されたが、特定の指標へ貢献するために本案件が要請・承認されたという記載は両国関連資料では確認できなかった。ただし、トーゴの PRSP1(2009-2011)では、「MDGs 達成に向けたリスク分析」の中で石油価格の高騰を挙げている。また、要請書に記載されている見返り資金事業の対象分野は全て MDGs と関連している。

(4) 他ドナーとの関連性

トーゴは、IMF・WB 支援の下で構造調整改革に取り組み、2010 年 12 月には拡大重債務貧困国(HIPC)イニシアティブ(重債務貧困国に対する債務救済)の完了基準に達した²⁶。日本も 2011 年 6 月に、「トーゴに対する債務救済措置」の交換公文(E/N)に署名し、JICA に対する債務の全てを免除した(約 96 億 3,124 万円)。この債務救済条件の一つであったトーゴ政府の PRSP1(2009-2011)に続く開発政策(SCAPE: 2013-2017)に関連した支援であるという点で、本案件は他ドナーの支援動向と大筋では一致している。ただし、本案件の形成時、IMF や WB はトーゴ政府のガソリン補助金制度が財政状況を逼迫していると批判的な立場にあった。この点につき、本案件と関連する分野での他ドナーの動向を、日本側が把握していたという記録は確認できなかった。案件の妥当性の観点からは、他ドナーとの関連性の把握、それを踏まえた調達品の決定が案件効果を高める上で有効であると思料する。

²³ つまり、ODA の無償予算がトーゴに配分されて、それを同国の開発ニーズにより応じた援助形態に協議できるという予算ではなかった。また、その年度のノンプロジェクト無償(の援助形態)の予算の各国配分がどういう理由でなされたかは、今回の個別案件の評価の範囲を超えているため調査はしていない。

²⁴ 本案件では要請書に「石油製品」と明記されているが(当時のトーゴ政府担当者によると、経済財務大臣が「石油製品」という要請を決定したとのこと)、日本側の協議録や交換公文には製品名は明記されていない。ただし、現在の「経済社会開発計画」無償では日本側の協議録に製品名の記載がある。その場合は、交換公文(E/N)の署名後の製品名の変更については、これら協議録などと整合的である必要がある(外務省国際協力局国別開発協力第三課)。

²⁵ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs.html>

²⁶ 「完了基準に達する」とは、一般に、HIPC イニシアティブに基づいて、債務の完全かつ取消し不能な減免を受けるための次の点を満たしたということ。① IMF 及び WB の融資によるプログラムに基づいて、良好な遂行の実績を更に続けること。② 判断基準で合意された主要な改革を十分に実行すること。③ PRSP を採用し、最低でも一年間実行すること。
(<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/jpn/hipcj.htm>)

(5) 日本の比較優位性

日本の技術・知見：一般的に、ノンプロジェクト無償は、日本の比較優位性のある技術や資機材の普及を後押しすることも可能な援助形態である。しかし、トーゴの要請で挙げられた「石油製品」は、日本の比較優位を発揮できる分野ではなく、それ以外の製品の調達について検討された記録は確認できなかった。

援助形態：日本政府が指定するリストから途上国政府が調達品を選び、その調達品の販売額を見返り資金として積み立て、経済社会開発事業に使うというノンプロジェクト無償の援助形態は、他ドナーには見られない。OECD-DAC データベースでは、ノンプロジェクト無償は「他の商品援助(食糧以外)」として記録され、大きくは「プログラム援助」のグループに分類されている。同じグループの「一般財政支援」では、投入資金と合わせて優先すべき政策の実施や成果指標などを条件にして、途中結果次第でドナーは援助を止めることもあるが、ノンプロジェクト無償ではそうした条件はない。よって、トーゴ政府にとっては、有用な援助形態であるとの意見も伺えた。また、日本の調達代理機関が調達を代行し、相手国政府へ供与する形態のため、トーゴのような大使館未設置の兼轄国に対して、迅速かつ機動的に実施しやすい援助形態でもある。

(6) 評価結果のまとめ

本案件は、日本の上位政策やトーゴ政府の開発政策とは整合しているが、トーゴの優先課題や過去の教訓を踏まえて、支援の効果を高めるための検討・選択が行われたのかという点については検証する情報がなかった。また、当時の国際的な優先課題であった MDGs や他ドナーの支援方針との整合性も貧困削減という点では一致している。日本の比較優位性については、トーゴ政府にとっては比較的有用性の高い援助形態であるといえるが、日本の技術や知見における優位性を発揮できる案件内容(調達品)ではなかった。改善すべきと思われる課題は、本案件の個別的な特性というよりは同援助形態そのものに対する問いかけというものであり、本案件に限っての課題にならない。

4.2 結果の有効性

表 1-1 で示す「結果の有効性」に関する 3 つの評価項目に沿って分析する。

(1) インプット

交換公文(E/N)に記載された供与金額(11 億円)は、振込期限(2014 年 3 月)よりも早く、交換公文(E/N)署名の一か月後(2013 年 5 月)にトーゴ政府口座へ振込まれた。また、要請書で購入予定とされた「石油製品」は、2014 年 3 月までに「ガソリン(スーパー91)」として納品された。納品されたガソリンの量は、入札時の計画通り、契約金額に対して納品時のガソリンの FOB 価格に輸送費などの落札単価を加味して計算した数量であることを調達代理機関の JICS が納品時の各種書類にて確認している²⁷。

²⁷ 落札価格については脚注 13 も参照。なお、JICS の管理する調達口座からガソリン納品者への支払額と銀行送金手数料を引いた残高(12,870.53 米ドル)は、交換公文(E/N)付属書の手順に沿って、コピー機とトナーの購入に充てられた(同付属書には日本製品とは定められてはいないが、理想科学工業(株)のコピー機とキャノンのトナーであった)。

(2) アウトプット

ガソリンの国内販売：トーゴでは輸入されたガソリンはまず STSL のタンクに一旦備蓄される。STSL によると、本案件の被供与機関は CSFPPP であり、CSFPPP 管理のガソリンは基本的に国内消費用として管理され、STSL からトーゴ倉庫会社(STE)という国内消費用のガソリンを備蓄する機関のタンクに移されるため、交換公文(E/N)にて禁止されている再輸出用に流用されることはない仕組みとなっている、とのことであった。当時は 10 社程度あった国内ガソリン販売会社のいずれかに CSFPPP が販売したはずであるが、一方で、一度タンクに備蓄されると、他のガソリンと混ざり区別できず、納入された量だけを販売ということとはしていないため具体的にどの会社がいつ購入したかは特定できない、とのことであった²⁸。

見返り資金の積立て：ガソリンの販売代金相当が、ガソリンの納品から 1 年以内に積立てられた記録を確認したところ、その金額は交換公文(E/N)で取り決めた最低基準(FOB 価格の 2 分の 1)の 2 倍近くであった。見返り資金の積み立て条件である、ガソリンの販売によって得られた収益の全額という点も、おおむね取り決めどおりとみなされるが、一部確認できなかった(より詳細な検証は、4-3 プロセスの適切性に記載)。

写真 4-1：国内需要用ガソリンのタンクとガソリンスタンド



(出所) 評価チーム撮影(上はタンク、下は看板)

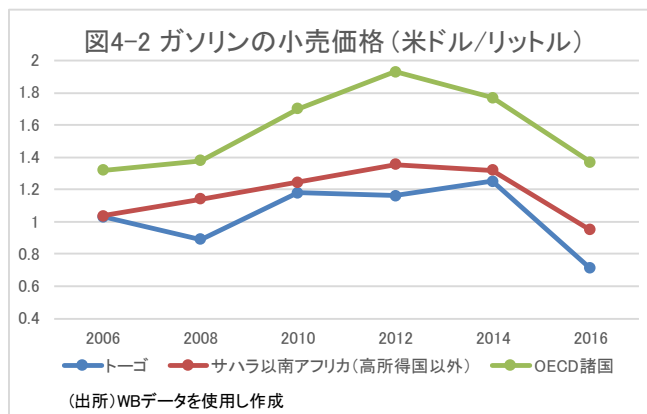


ロメ市内のガソリンスタンド

²⁸ 通常 CSFPPP がガソリンを輸入する際は、その支払いを納品時にはせず、一旦国内のガソリン供給会社に販売し、その売上金から後払いをする(CSFPPP は仲介的な役割を果たし自身の予算は使わない)、とのことであった。同様に考えれば、本案件で供与された量に相当するガソリンを CSFPPP が販売した国内のガソリン供給会社も 1 社若しくは数社に特定できたのではないかとと思われるが、10 社程度のいずれかという情報しか得ることはできなかった。

(3) アウトカム・インパクト

ガソリンを通じて: 本案件でのガソリン輸入量は、トーゴの国内需要・消費量の約一か月分相当になる²⁹。この投入規模を鑑みると、同国のガソリン小売価格への本案件の影響は比較的小さかったと考えられるが、トーゴ政府は、要請書で記載したとおり、政府が決定するガソリン小売価格の値上げを2013年中は控え、2014年になり値上げした(2014年12月からは世界市場動向に応じて値下げ)。ただし、このトーゴ政府のガソリン小売価格は特に脆弱層に対して安価になるような政策を伴ってはなかった。また、この補助金政策によって石油製品からの税収入を減らしたことは財政バランス悪化の一因とIMFは捉えている。図4-2にも示すとおり、トーゴはOECD諸国と比べるとガソリン小売価格がかなり低いが、これはガソリン税率の低さを反映している³⁰。



見返り資金を通じて: 見返り資金は、要請書のとおり教育、保健、農業分野での5事業に使用された。各プログラムの「使用計画書」では、目的・内容・金額が明記されていた。また、4事業については「実施報告書」に掲載の支援を受けた保健分野、学校、農業省関係の建物やトラクターなどの写真などから、そのアウトカム・インパクトの一端を覗うことができた³¹。学校の施設拡張による恩恵を受け、生徒数が166%増加したとの報告もあった³²。

現地調査では保健、初中等教育、水分野で「実施報告書」にあるサイトの幾つかを訪問した。実際に支援された施設や物品が活用されている例や、今後活用される予定の例もあった。例えば、新設された保健センターでは産婦人科もあり乳児たちの予防接種などにも対応していることが確認された。新しい机や椅子のセットを受領、または、建物を修復した学校では、男女共に生徒達の学んでいる様子も確認できた。修復された井戸もコミュニティにより適切に維持管理が行われ活用されていることを確認した(別冊5参照)。

²⁹ CSFPPP のデータによると、輸入されたガソリンの総量は2013年に151,913,509トン、2014年には75,647,091トンであった(本案件による供与量は含まず)。本案件での供与ガソリンの量(10,501,614トン)は2013年の輸入量の6.9%、2014年の輸入量の13.9%に相当し、STSLでのインタビュー結果(1か月分相当)とおおむね一致している。ガソリンに限らず軽油など石油製品全てを含むと2013年の年間消費量の2%くらいとも推計できる(別冊4に記載)。

³⁰ African Development Bank (2015)によると2015年のガソリン小売価格は、西アフリカ経済通貨同盟(WAEMU)の中でもベナン、ニジェールについて3番目に低く、ガソリン税はOECD諸国平均の半分くらいである。

³¹ 他1事業(大学支援)の「実施報告書」については、本評価の現地調査の段階で日本大使館がトーゴ政府から受領しておらず、外務省から当該報告書を受領したとの評価チームへの情報提供は本評価の最終段階(2019年3月)であったため、文献調査の対象とすることは時間的に不可能であった。なお、現地調査にて、その支援サイトの一つであるロメ大学の講堂を訪問した。2011年から政府予算で建設が開始されていたが、予算不足で中止した後に再開しており、見返り資金は建設予算の一部(25%程)、とのことであった。

³² ただし、見返り資金は、その一部に使われていることも多く、また支援終了から1,2年しか経過していないことなどから、実際にどの程度、人々の健康促進や就学・学習成果に貢献したか、といったことを調査することは本評価調査の範囲を超えていると判断した。費用対効果という点では、建設も物品購入も政府予算の一部として通常の政府調達手続でなされているため、ユニットコストについてはローカルコストに比べて高いといったような問題はないと推測できる。訪問先の学校に納品されていた椅子と机のセットは、従来型の木製のものよりも金属部分が含まれユニットコストも高かったが、これもローカル製品で木製だけでは耐久性が低いためとのことであった。

トーゴ全体では、経済社会指標はおおむね改善傾向である(別冊8参照)。ただ、SCAPE(2013-2017)の最終報告書では日本の貢献に関する言及はなく、トーゴの経済社会開発に本案件がどのように貢献できたかは確認できなかった³³。

(4) 評価結果のまとめ

表 4-1 が示すように、インプットについては計画通りであった。アウトプットもほぼ計画通りであった。アウトカムとインパクトについては、案件の交換公文(E/N)に基づき設定した項目であるが、これらの文書は「成果指標」を掲げてはいなかった(本案件に限らず同援助形態では記載が必要とされていなかった)。また、特定の地域(県など)や受益者層に限定した支援ではないため、本一案件分の規模で³⁴、トーゴ全体の経済社会や貧困削減に貢献したのかについての検証には限界があった。ただし、本案件の実施期間中(2013 年から 2017 年)に同国の経済社会指標は改善しており、貢献度・認知度は低かったとしても、本案件もその改善の一翼を担っていたとは言えよう。

表 4-1 結果の有効性: 計画と実際の比較

	計画・目標 (2013 年 2 月から 6 月)	実際 (2013 年 4 月から 2017 年 6 月)
インプット	1) 11 億円の無償資金の供与(E/N) 2) 石油製品の調達・輸入(要請書)	1) トーゴ政府の口座に 11 億円振込完了 (2013 年 5 月) 2) ガソリン調達・納品済 (2014 年 1 月, 3 月), 支払額 10,462,232.9 米ドル分(米ドル調達口座額の 99.8%)の量
アウトプット	1) 本案件での輸入ガソリンは国内で使用される(再輸出されない) 2) 本案件での輸入ガソリン販売に応じた金額の積立(見返り資金) (ア) 販売で生じた収益の全額 (イ) FOB 価格の 2 分の 1 以上	1) 全て国内使用分として供与されたとみなされる 2) 見返り資金の積立額: 4,863,526,746CFA (ア) 販売額に相当する金額推計とほぼ同額 (イ) FOB 価格の 2 分の 1 相当額(2,504,719,768CFA)の 194.17% (JICS 月例報告書 2015 年 2 月)
アウトカム・インパクト	本案件での輸入ガソリンが以下に貢献する 1) ガソリンの国内消費 2) ガソリンの小売価格の安定(特に脆弱層) 3) 政府財政事情の改善 4) 見返り資金による経済社会開発 5) 経済成長・貧困削減	1) 本案件でのガソリン輸入量は年間輸入量の約 1 か月分に相当 2) 2013 年にガソリン小売価格は上昇せず, 2014 年 1 月に上昇(特に脆弱層に裨益する施策の情報はない) 3) 2012-2015 年の特に政府歳入と歳出バランスや貿易収支・経常収支によると 2013 年, 2014 年に改善してはいない 4) 見返り資金の事業は, 意図された社会分野に使用された(政府の実施報告書と現地調査) 5) GDP の実質成長率は 2013-2017 年に 4%以上を維持, 貧困率は, 2011-2015 年で 54%から 49%に減少

(出所) 本案件の文献調査及びインタビューを通じて評価チーム作成

³³ フランス, ドイツなどドナー名が記載されている例もある。

³⁴ トーゴにおいて, ノンプロジェクト無償資金協力は 2009 年度のみであり, 本案件の後にも実施されていない。ただし, 外務省が実施する無償資金協力案件としては, 食糧援助はほぼ毎年トーゴでも実施されているが, トーゴ政府側の実施機関が異なる。

4-3 プロセスの適切性

表 1-1 で示す「プロセスの適切性」に関する 4 つの評価項目について分析する。

(1) 案件形成プロセス

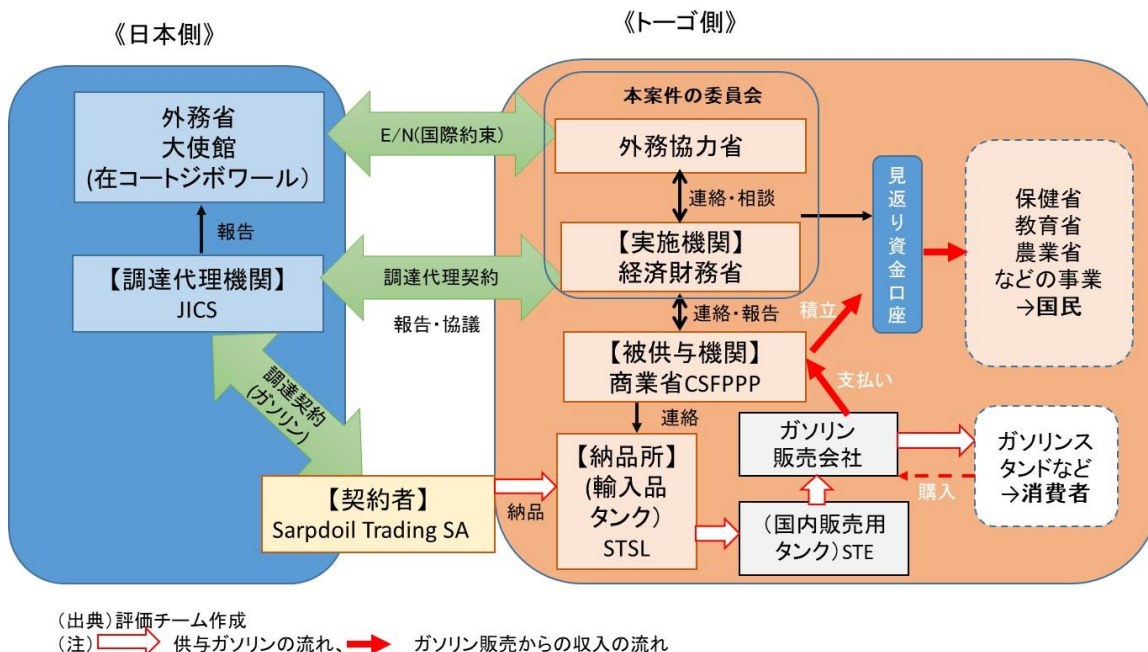
トーゴ政府の要請に至るまで：外務省によると、通常は日本大使館が相手国政府との協議を行うとのことであったが、日本大使館にて確認したところ、本案件については要望調査前の記録³⁵及び案件形成の過程において他ドナーからの情報収集を行ったかという記録は確認できなかった。

トーゴ政府からの要請内容の検討・承認：第 3 章にも記載のとおり、本案件は要請から交換公文(E/N)署名まで 2 か月間と迅速であった。本案件に関し財務省との協議で用いられた「財務実行協議資料」には、過去 5 年間のノンプロジェクト供与額及び見返り資金の積立率、そして期待される援助効果についての記載があった。しかし、トーゴ政府の要請書に記載のあった過去のノンプロジェクト無償での調達品(ガソリン)や見返り資金の成果及びその際の運営上の課題について、日本側がその点をどのように考慮したのかは確認できなかった。

(2) 実施体制・プロセス

まず、本案件の実施体制の概観について、図 4-3 にて示す。

図 4-3 本評価対象案件の実施体制図



³⁵ 日本大使館では、2017 年 5 月の日本大使館の移転に際し保存期間が満了した資料は廃棄処分している、とのこと。

日本側の実施体制は、外務省(国際協力局国別開発協力第三課)が主体となり、日本大使館を通じてトーゴ政府との協議や交換公文(E/N)署名などの実施支援を行った。また、トーゴ政府の調達代理機関として JICS が入札から契約・支払いや外務省への報告業務を行った。トーゴ側は、外務協力省が日本大使館との連絡窓口となり、経済財務省が実施機関となった。調達・輸入されたガソリンの被供与機関(エンドユーザー)は CSFPPP³⁶であった。

以下、実施プロセスについて、(ア)日本政府からの供与金による調達と見返り資金の積立までと、(イ)見返り資金の使用との2段階に分けて分析する。

(ア) 日本政府からの供与金による調達と見返り資金の積立

調達代理業務契約と調達品目の確認： 交換公文(E/N)に則って、トーゴ政府(経済財務省)は JICS との調達代理業務契約に署名し、外務省はその契約を承認した。この契約への署名時に、JICS は、現地ニーズ協議のためトーゴを訪問し、訪問前後には外務省と日本大使館への報告を行い、トーゴ政府がガソリンを希望していることを確認した。

調達プロセスの連絡体制： JICS によると、調達品目及び調達条件を確認する議事録は JICS と経済財務省の担当官との間で署名され、CSFPPP の担当官が立会人としての署名をしており、調達プロセスに関する一般的な JICS からのメールは経済財務省宛で、CSFPPP にも同時に送信するという連絡体制で進められた。JICS は契約署名時の現地訪問以降は、電話・メールベースで調整(入札評価、納入監理など)を行い、月例報告書、四半期報告書(調達資金の残高及び支出)、最終報告書を作成し、日本大使館及びトーゴ経済財務省に提出した³⁷。現地調査が一度だけである背景には、トーゴ政府側の案件監理能力の高さがあつた、とのことである³⁸。

日本大使館によると、通常、調達の実施・見返り資金積み立てにおいて問題があれば JICS が調査し、必要に応じ日本大使館も確認を行い、先方政府で本案件の委員会が開催されれば日本大使館にも情報共有がある。本評価対象案件に関しての同委員会の記録は残っておらず、行政文書の記録も確認できなかった。ただし、過去にトーゴにおいて見返り資金の積立てが滞ったという事実は食糧援助も含めて無い、とのことであった。

入札プロセス： 入札は2回実施された。1回目は、国際競争入札であったが、その入札価格が通常より高額とのトーゴ政府からの申し入れがあり、入札不調となった³⁹。2回目は、計5社での国際指名競争入札となった⁴⁰。実際の入札には3社が参加し、技術仕様、調達

³⁶ CSFPPP は、商業省、経済財務省、エネルギー省、税関総局、労働組合、石油業界、給油所マネージャーの代表ら15人によって構成される。2008年からトーゴのガソリン輸入を担う国内唯一の機関である。

³⁷ 外務省に対しては、四半期報告書、最終報告書を提出。

³⁸ JICS によると、本案件開始時点で何回の出張を予定していたのかは(通常は計画するのであつたはずであるが)、確認できなかったとのこと。ただし、調達代理機関費には費目別精算はないため出張回数は直接 JICS への支払い額に影響しない。本案件の JICS への調達代理機関費の支払いは一括払いではなく、案件の進捗に応じて分割で支払われた。本案件ではなかったが、予期しないリスクやトラブルの発生により、出張回数が計画以上に増える案件もある、とのことであった。さらに、同時期に実施された日本の食糧援助でも JICS が調達代理機関を務めているが、担当部署や実施機関が異なるため、食糧援助でのトーゴ訪問の際に、本案件についてフォローアップしたということはない、とのこと。

³⁹ 外務省「ノンプロジェクト無償資金協力に係る調達手続実施要領(平成17年9月)」によると、調達代理機関は、落札又は失格の理由を明らかにした詳細な入札評価報告書を作成し、落札者との契約締結前に被援助国に提出し、確認を得なければならない。

⁴⁰ これら5社の内の3社はトーゴ政府から推薦である。JICSによると、トーゴは従来から政府が石油の輸入手続などに慣れ

条件など全ての要件を満たし、かつ最低価格を提示した社が選定された。

落札した契約者によるガソリンの納品：納品回数は2回となった。その理由は、トーゴ政府側が第1回納品時に石油備蓄タンク内の十分な受取スペースを用意できなかったため、とのことである。STSLのタンクへの納品確認方法としては、売買契約に基づき納品元(Sarpdoil Trading SA)が指名した第三者検査機関(SGS⁴¹)が発行する輸入石油の検査証明書(石油成分や数量を分析)、また、納品先のタンク管理機関であるSTSLの受領書における数値が一致していることをJICSが確認したということである⁴²。

ガソリンの納品時の引渡し式：日本大使館によると、一般的に、調達代理機関から納品時に引渡し式への日本大使館からの出席の有無の問い合わせがあるが、本案件出席照会に関しては記録が残っていないとのことである⁴³。本案件に関連する現地での報道記録が無いことから、引渡し式が開催されなかったことや、納品時に日本政府関係者の立ち合いは無かったことが考えられる。引渡し式の実施は必須ではないが、日本の支援を広く知らしめるという側面からも、引渡しが行われる際には大使館職員が出席することが望ましいが、昨今の在外公館に対する開発協力関連の出張旅費がひっ迫する傾向であることや航空機移動が必要な兼轄国のため訪問回数が限られるとのことであった。

ガソリンの販売と見返り資金積立：見返り資金は、交換公文(E/N)に則って、先方政府がこのために開設した西アフリカ中央銀行の口座に、期限内(交換公文(E/N)署名から3年以内)に積立てられた⁴⁴。見返り資金の積立額の内容は、①調達品の売り上げ・レンタルに伴う収益の全額分、②FOB 価格の2分の1以上(すなわちこの分は販売・レンタルから収益を上げることが想定されている⁴⁵)と交換公文(E/N)で記載されている。上記のアウトプットの分析でも見たように、②についてはJICSが納品時のFOB 価格を現地為替に換算した額とトーゴ政府が計算した記録があり⁴⁶、両者の数字に若干の違いがあるものの、どちらも実際の積立額は目安額の約2倍である。

しかし①の「売上額全額」として照合する数字(計算根拠)をJICSは把握しておらず、月例報告書や最終報告書にも記録されていない。トーゴ政府によると、本案件で調達されたガソリン(約1万トン)は一度タンクに入れば他のガソリンと混ざることから、当時、10社ほどの

いることから、このような方法になったが、他国では余りないケースであるということであった。

⁴¹ 世界最大規模の認証会社

⁴² トーゴ政府より①SGSの検査書、②第1回、第2回の入札評価結果(JICSがトーゴ政府に送付した結果報告とトーゴ政府の回答含む)、③落札者への契約合意条件(JICSと落札者が署名しトーゴ政府に送付した分文書)の写しを評価チームに共有頂いた。③の契約条件とJICSの最終報告にある納品情報を比較したところ、数量や価格などは一致していることが確認できたが、ガソリンの積み込み場所は異なっていた(契約条件ではコートジボワールとなっていたが、報告書での実際の積み荷国はベルギーであった)。JICSによると、サプライヤー(契約者であるSarpdoil Trading SA)より「謝罪及び説明書」が提出されトーゴ政府に何ら不利益を与えるものではないと判断された、とのことであった。

⁴³ 2009年のノンプロジェクト無償資金については、大使館によると、引渡し式が実施されるとしたら2010年になったと考えられるが、当時の治安状況から引渡し式は実施されていないと思われる(2011年4月に、大使館は治安の悪化によりコートジボワールから一時退避を実施している)、とのことであった。

⁴⁴ しかし、JICSの最終報告書(2017年6月)には見返り資金の実際の積立額に関する記載がなく、JICSの月例報告書(2015年2月)にて確認した。

⁴⁵ 調達品や各国の事情によっては、無料で調達品を配布する場合もあり得るため。

⁴⁶ トーゴ政府は見返り資金の使用申請時に「積立状況表」を日本政府に提出。ここでは、供与金額の2分の1相当額(2,769,894,789CFA)の175.6%分(トーゴ政府の積立状況報告)を積立たと記録されている。

国内業者のいずれかに販売したとは言えても、いつ、どのくらい、どの国内供給業者に販売し、いくら収益が発生したかまでは特定できないとのことであった。代わりに、計算根拠の目安として、2014年度の同種ガソリンの購入額に税金などを加算した政府決定ガソリン小売価格の根拠数字が評価チームに提示された(別冊4に記載)。これを基に計算したところ、2014年度に同じ量を民間業者から政府が輸入をして、その分を国内供給業者の購入金によって支払いに充てた場合の額に近い見返り資金が、振り込まれていたとは推察できる。

(イ) 見返り資金の使用

見返り資金の管理・使途決定：見返り資金の口座管理は、トーゴ経済財務省が行っていた。見返り資金事業は、同省と開発計画省、外務協力省からなる委員会で議論され、外務協力省国際局長の指示によって資金は引落とされ、実施された。本来、トーゴ政府は日本政府と使用計画について協議した後に活動を開始する段取りだが、トーゴ政府は本案件の見返り資金の使用計画書を日本政府へ申請する前に、2015年トーゴ政府予算の一部と整理した⁴⁷。これらの事業に関して、2015年3月に日本大使館に見返り資金の使用申請したものの、様式・情報の不備などで修正が必要となり、正式な申請は2016年2月で、承認は4月となった。ただし、その2、3か月後にほとんどの事業が完了と報告されているのは、既に2015年度予算として実施されていたからである。経済財務省は日本政府の定める見返り資金の使用手順を熟知していなかった、とのことである⁴⁸。トーゴ大統領府技術顧問によると、経済財務省とは、JICA 専門家(当時のトーゴ外務協力省への ODA アドバイザー)も加えて協議した際、日本大使館と相談することを勧めた。結果的に事業を実施でき実施報告書提出までほぼ完了できた、とのことであった。

日本大使館によると、本来、見返り資金の活用について先方政府の予算に組み込み、既存の案件に活用するということは想定されていないが、先方からの2016年2月の正式な要請書にその旨の記載もなく、日本大使館としては実態が把握できなかったと思われる、とのことであった⁴⁹。本案件の要請書にて、過去の類似案件(2009年のノンプロジェクト無償)に関しトーゴ政府は案件の実施手順に不慣れであったと記載していること(表3-1参照)、かつその見返り資金事業の使用計画書(2011年7月)の実施報告書が未提出のままであったことを考えると⁵⁰、トーゴ政府と案件監理手続に関する事前協議の必要性が高かったと思われる。兼轄国ということで直接両者がプロセスについての協議をする機会が限定的であったことも一因であろう。

⁴⁷ トーゴ政府公表の2015年承認予算書(budget de l'etat gestion 2015 depenses)に、該当案件名と金額が確認できた(別冊5に事例掲載)。WBなどが支援し作成されたホームページ(<http://www.togoreforme.com/fr/>)に同予算書は公表されている。

⁴⁸ 外務省によると交換公文(E/N)の読み合わせ時に説明はあったと思われるとのことである。ただし、経済財務省の担当官は人事異動により変わり、交換公文(E/N)署名時の協議内容について十分な情報・記録が伝わっていなかったと考えられる。なお、JICSの本案件に関する契約には、見返り資金の積立て報告は含まれるが、見返り資金の使用に関しては含まれていなかった。

⁴⁹ ただし、政府予算内や過年度に政府予算で実施中であった案件の一部を見返り資金で計画すること自体は、日本側の見返り資金の一般的なガイドラインの使用法(別冊6参照)と照らしても問題があるわけではないが、通常行われているとおり、事前に協議が必要であったということである。

⁵⁰ 2009年のノンプロジェクト無償(6億円、ガソリン供与)に関する見返り資金の使用計画書は、1件のみで、農業の肥料を2011年と2012年に分けて購入する費用に全額を充てると計画されていた。(実際にトーゴ政府が公表の両年度の予算書に同額の同費目として掲載してある。)トーゴ大使館によると、見返り資金事業の実施報告書の提出が新たな見返り資金事業を要請する前提条件とはなっていないが、見返り資金事業の報告書未提出については新たな見返り資金事業検討の際に話し合われることとなる、とのこと。(ただし、本案件については当時の記録が確認できない。)

また、トーゴ政府側としては、DAC の統計規則でも、被援助国に帰属する見返り資金からの支出は ODA として計上されないことも考えると、自国の政府予算に含めて使用すること自体は(使用目的が交換公文(E/N)に一致しており)、日本政府側に承認されない要因になり得るとは承知していなかったとも推測できる。交換公文(E/N)の付属書にも、使用プロセスについての記載はほとんどなく、本案件の納品時など見返り資金の仕様書をトーゴ政府が考えると想定される時期に前もってガイドラインの説明がトーゴ政府へなされた記録は日本側でも確認できない。評価チームも国の事情に応じて(例えば兼轄国でかつ迅速な通常政府予算への補充が必要な後発途上国であるなど)、政府予算に計画されてきた案件に見返り資金を使用することは検討の余地があると考え。ただし、その場合は当該年度の政府歳入に見返り資金口座から同額分が移管されたこと、見返り資金が当年度の「財政支援」とされたことを示す書類の提出をトーゴ政府に要求しておくべきと思われる⁵¹。

見返り資金事業の完了と日本 ODA の見える化(広報)： 日本大使館によると、一般に、見返り資金による事業実施では日本の援助であることが分かるように、引渡し式の実施や調達品への ODA ステッカーの貼付などを先方政府に要請している。本案件に関する先方政府への広報の申し入れや大使館における広報について、外務省が見返り資金計画書の承認時に大使館に依頼している。実際に、元 JICA 長期専門家によると、日本大使館の要請を受け、経済財務省担当官に「日本の支援」を示す国旗と文言を各事業のサイトに掲示するように要請したが、トーゴ政府にとっても各事業の全体ではなく一部に見返り資金を充当したことによって、全面的に日本の支援を示すことは難しかったのではとの意見であった。評価チームの現地調査でのインタビューでも、高等教育省など見返り資金事業の実施機関であるいずれの省も、「使用計画書」や「実施報告書」に記載されている特定の事業(保健センター建設や大学講堂建設など)が、トーゴ政府の予算によるものという認識で、日本の無償資金協力の見返り資金であるという認識は全くなく、訪問したサイトでも日本を示すものはなかった。トーゴ政府が日本大使館に提出した計画書及び実施報告書も実施機関名の記載はあっても、署名は経済財務省と外務協力省であるため、実際に他の省は、日本政府とトーゴ政府による取り決めによる事業ということを知る機会がなかったとも考えられる。

写真4-2日本の国旗貼付例



(出所) 在トーゴ日本大使館ホームページ

(3) 他の日本の ODA 案件との効果的な連携

日本の ODA タスクフォース： 日本大使館によると、コートジボワールでは、大使館・JICA・日本貿易振興機構(JETRO)を ODA タスクフォースメンバーとし、定期的な開催と必

⁵¹ 見返り資金口座の積立額(残高)証明書は、大使館から外務省に見返り資金の「使用計画書」が使途協議で提出される際に付属されていた。外務省によると、一般的に見返り資金の支出記録は、次期見返り資金事業を先方政府が提案し、大使館と協議する際に見返り資金口座残高一覧の送付があるので、今次事業の支出の確認が可能だが、今回のケースでは、本案件の見返り資金口座から全額分の使用計画書(5件)が一度に承認されていたため、当該案件からの次期見返り資金事業を先方政府が提案することではなく、最後の見返り資金事業の実施報告書の受領をもって(2019年3月)、見返り資金口座残高がゼロであることを確認したとのことであった。

要に応じた臨時的な開催を行っており、一般に、食糧援助やノンプロジェクト無償の計画の情報共有も行っているが、既述のとおり案件形成当時の記録は日本大使館では確認できない。また、本案件の形成時・実施時について、JICA は(本部も事務所も)本案件形成に関与した事実はないとしている⁵²。

他の日本の ODA 案件との連携・関連性：本案件でのガソリン供与については、その性格上、他の ODA 案件との関連性が必ずしも高くないものであるが、インフラ分野の案件との関連性、債務救済措置との政策対話レベルでの連携について、本案件の開始年の前後 5 年間にわたって文献調査やインタビューを行ったが、いずれも確認できなかった(案件名は別冊 3 に記載)。また、本案件での見返り資金事業の 5 案件についても、対象とする分野が重なる教育、保健、地方給水(井戸)の外務省実施草の根無償案件との連携事例について対象施設の照会を試みたが、確認できなかった(草の根無償で建設した学校に、見返り資金事業で調達された椅子・机が配布されたなど)⁵³。また、地方給水については、JICA 実施の無償案件「マリタイム及びサバナス地域村落給水計画(2011-2015)」の対象州であるマリタイム州は見返り資金事業の対象州でもあったが、より具体的なサイトや修理方法の関連性などについての情報は得ることができなかった⁵⁴。

また、本案件の開始直後の 2013 年 6 月にトーゴに約 15 年ぶりの JICA 長期専門家が着任し、JICA 事務所がないトーゴにおいて ODA のアドバイスを目的として、先方政府における援助実施・調整能力の能力強化、支援などの業務にあたった⁵⁵(2017 年 6 月まで)。同専門家が日本大使館に代わってその業務の一部を代替する権限はないが、元 JICA 長期専門家によると、外務省実施の案件について成立までの経緯などについては知る機会はなかったが、案件が実施されつつあり、あるいは実施された後、特に問題が発生した場合に相談を受けることがあった、とのことであり、一定の連携が図られていた。本案件では、見返り資金が日本大使館との事前協議なしに 2015 年度トーゴ国家予算に組み込まれた事業に充てられることになっていたが、それらの事業を日本大使館の要請によって、表 3-4 にある案件 5 件にまとめるようトーゴ政府に依頼した、とのことであった。

(4) 他ドナー・国際機関との効果的な連携

ノンプロジェクト無償のプロセス上必須とされているものではないが、本案件では、他ドナー・国際機関との連携・調整の事例やドナー会合などでの情報共有・意見交換の記録は確認できなかった⁵⁶。また、本案件の見返り資金事業について、保健・教育など当初から予定

⁵² 元 JICA 長期専門家によると、食糧援助については調達代理機関(JICS)より政府への定期的な報告書のコピーが共有されていた、とのことであった。

⁵³ 対象施設以外の面では、草の根無償の支援背景・ニーズ、同国への類似分野に対する日本の支援に関する情報で、本案件の見返り資金事業と関連する点はないか、言及がないか、草の根無償の請訓表の閲覧を依頼したが、日本大使館によると、草の根無償は現地 NGO からの申請が多く、食糧無償やノンプロジェクト無償による見返り資金事業との連携を踏まえたものではない、とのことであった。

⁵⁴ なお、同 JICA 実施の無償案件の拡張を草の根無償で実施した例はあり、その引渡し式は大使出席の下で実施されたことは、元 JICA 長期専門家の報告書に記載されている(2016 年 12 月 14 日)が、同様の情報は見返り資金での事業についてはない。

⁵⁵ <https://www.jica.go.jp/cotedivoire/office/information/event/130624.html>

⁵⁶ 本案件のような内容(資金供与による石油製品調達と見返り資金による事業)でも、無償資金協力の PDCA サイクルの強化という観点では、案件形成・実施時における他ドナーとの情報共有・意見交換の目的として次のような可能性を高めることと考える。①広報の効果、②とりわけ兼轄国においては見返り資金事業での国際機関との連携によるモニタリングや見える化

されていた支援対象分野についても、同分野を支援する WB、国連開発計画(UNDP)など他ドナーとの情報共有や連携可能性に関する意見交換の記録は確認できなかった⁵⁷。

(5) 評価結果のまとめ

本案件の要請から承認までのプロセスや交換公文(E/N)署名から供与金による商品の調達・納品までのプロセスは、迅速に実施された。しかし、次のような課題も確認された。要請書前の案件形成・協議の記録が確認できないこと、調達品納品時の日本人関係者の立ち合いや広報の記録が確認できないこと、事前にトーゴ政府へ販売から消費に至るプロセスの確認、見返り資金の使用申請方法などの説明が不十分であったと思われること、他ドナー・国際機関との情報共有・意見交換の記録が確認できなかったことが挙げられる。調達品納品時に(引渡し式として)大使館関係者がトーゴを訪問していない点については、交換公文(E/N)署名式のような必須の業務ではなく、かつ兼轄国であり渡航機会の制約もあることなどからやむを得ない部分もあるが、広報の観点では参加できれば望ましい。また、PDCAサイクルの観点から、案件のフォローアップなどにおいて向上の余地があると考えられる。

4-4 外交的な重要性

表 1-1 で示す「外交的な重要性」に関する 3 つの評価項目について分析する。

(1) 国際的重要性

国際的な開発課題の解決に向けた意義として、上述のとおり、本案件は、ガソリン供与及び見返り資金事業を通じて、トーゴの貧困削減と MDGs にもある教育、保健といった社会分野の開発を目的としている。トーゴのように、MDGs を達成していない国に対する支援を「加速化」させることを国際社会は呼び掛けていたこと、また本案件も含む 2013 年の対トーゴ支援額では、日本は OECD 二国間ドナーの中で 2 位を占めていたことを考えると、本案件の意義は高かったと言える。

の向上、③支援対象分野における主要ドナーと途上国政府との政策対話への参加・協調を通じた開発効果の向上。

なお、JICA によると、元 JICA 長期専門家は、先方政府配属の専門家であり、本来同会合への出席・発言権を持たないが、情報収集のためオブザーバーとして都合のつく範囲で出席していた(同会合が直前で招集されることが多かったため、出席の頻度は高くなかった)。日本大使館によると、トーゴにおけるドナー会合に今年から参加をしているものの兼轄国であることから実際の会議に出席することは容易ではなく、メールベースの情報共有にとどまっている、とのことであった。現 JICA 長期専門家は、主催ドナーグループと調整のうえ、JICA コートジボワール事務所長の代理として、可能な範囲でオブザーバーとして出席しており、必要な情報共有をしてもらっている、とのこと。JICA コートジボワール事務所員は、現地に拠点がないため、定期的な現地出張時にドナー会合の日程が重なった際には出席しているが、都合がつかない場合は主要なドナーへの個別訪問を行っている。

⁵⁷ なお、同じ分野を対象に実施されていた WB のコミュニティ開発案件(Community Development and Safety Nets Project)で、日本社会開発基金(JSDF)が用いられていたプログラム(Cash Transfer Program for Vulnerable Children in Northern Togo)があった。両案件とも 2017 年に完了したが、同じくコミュニティ参加を対象とした後続案件が計画されている。ただし、外務省によると、JSDF については、WB 職員が大使館を訪問し説明するのが慣例であるが、同じ分野というだけで連携の必要性は薄い、とのことであった。

(2) 二国間関係の重要性

外務省によると、2012、2013 年にトーゴは国際連合安全保障理事会非常任理事国を務め、国際的な場においても日本と密に連携していた、とのことであった。日本大使館によると、本案件の時期的に TICAD V を控えていたことや、トーゴの親日的対応(国際捕鯨委員会における共同歩調⁵⁸や 2011 年 6 月のトーゴ大統領による東日本大震災被災地訪問など⁵⁹)を踏まえた二国間関係の更なる強化の観点等が本案件の実施決定において考慮されたとのことであった。

写真4-3 トーゴ大統領の被災地訪問



(出所)宮城県亘理(わたり)町

(3) 日本国民にとっての重要性

外務省によると、日本とトーゴの友好的な関係の背景には、長期間にわたる ODA 案件の積み上げがあり、本案件もその一部であるという点で意義がある。ただし、日本企業・団体にとっての本案件の直接的な意義についての検討は、当時のプロセス上では求められることではなかった、とのことである。実際に、契約先を日本企業と限定する無償資金協力もあるが、本案件では調達先の国籍は定められていなかった。見返り資金ガイドライン(別冊 6 参照)においても、他の日本の ODA 案件との関連性は例として挙げてあるが、日本企業や NGO との連携例や検討の必要性については記載されていない。

4-5 外交的な波及効果

表 1-1 で示す「外交的な波及効果」に関する 3 つの評価項目について分析する。

(1) 国際社会における貢献

上述のとおり、2013 年対トーゴ開発援助の資金規模に関しては、本案件は、OECD 諸国における日本のプレゼンスを高めることに貢献したと推測できる⁶⁰。しかし、本案件の内容や見返り資金については、ドナーに共有されていないこと、2017 年に発行された SCAPE (2013-2017) の最終報告書や開発省の年次援助報告書のいずれにも本案件についての言及は確認できなかったことから、日本のプレゼンスの強化維持に貢献したとは言い難い。

新聞記事やウェブサイトでは、本案件の署名式について現地報道が確認できたが、ガソリンの引渡し式や見返り資金についての報道は確認できず、また、日本大使館の月報(現地新聞記事の要約含む)にも記載はなかった。他方、本案件よりも供与額の低い食糧援助や草の根無償については、引渡し式の記事が現地新聞社のウェブサイトや日本大使館の月報で確認できた例もあった。また、食糧援助の見返り資金が使用されている UNDP 実施の「コミュニティ開発緊急プログラム(PUDC)」では、そのホームページにトーゴ国旗とともに日本の国旗が掲載されている。起工式の記事でも日本の支援が言及されている⁶¹。

⁵⁸ https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_okada/safrica_ticad1005/nikokukan_gaiyo.html

⁵⁹ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/togo/president1106/gaiyo.html>

⁶⁰ OECD 諸国以外を含むトーゴ開発省の資料によると(別冊 8)、中国は、2013～2017 年の間のトップ 10 ドナーリストに毎年含まれている。WB やアフリカ開発銀行も毎年リストアップされているが、日本は 2013 年のみリストに含まれている(ただし、JICA の支援として 1 千万米ドルとなっており、日本の ODA 白書でのデータとは一致しない)。

⁶¹ <http://www.pudctogo.org/pudc-togo/1/contexte-1.html>

(2) 二国間関係における貢献

トーゴ政府(外務協力省)によると、本案件はトーゴの発展に対する日本政府の関心を示し、トーゴとの二国間関係の強化に貢献した、要請から完了までのプロセスは比較的長く複雑であったが(政府間の無償資金協力執行に関する協定、見返り資金の検証など)、このプロセスは二国間の継続的な協働体制を促進し、実際に多くの関係者の間で対話を行ってきた、とのことであった。(より長期的な視点に立った外交的な重要性は別冊7に記載)。なお、TICAD V 開催中のニヤシンベ大統領と安倍総理大臣との首脳会談でも安倍総理から本案件が言及されている(外務省報道発表⁶²)。

(3) 日本国民への貢献

JICS によると、本案件のガソリン調達の入札に対して関心表明した日本企業は 1 社あったが応札はしなかった、とのことであった。そのほか、トーゴの食糧援助を受注している日本企業からは本案件には関心表明はなかったが、これら日本企業は、通常、JICS の調達情報を確認していることから、特に日本企業の応札可能性が高まる他の方法があったとは考えていない、とのことであった。結果的に、本案件のガソリン調達における日本企業への直接的な効果・裨益は無かった。見返り資金事業についても、上述のとおりガイドラインに求められていなかったということもあり、日本関係者(国民・NGO・企業)への波及効果を高めるための情報共有・取り組みの有無については確認ができなかった。ただし、日本人が参入する可能性は在留邦人・企業数のデータや NGO の情報から判断すると他国に比べて少なかったとも考え得る。なお、本案件実施前と比べれば在留邦人は増加している(別冊 7 参照)。

外務省によると、長期的には、トーゴの経済成長と社会の安定化をもって、日本人が渡航しやすい環境づくりへの貢献が期待される、とのことであった。日本が支援を行っている「西アフリカ地域の成長の環」にはトーゴも含まれており、将来的には域内全体のインフラ支援を通じ、日系企業進出の基盤づくりに貢献すると考える、とのことであった。JICA によると、トーゴの場合、近隣諸国と共に地域市場として投資を呼び込める魅力を発揮していくことが重要であると考えられ、それに貢献できるような事業を実施する方針を持っている。トーゴ政府も新国家開発計画(PND)において物流インフラ開発などを重点とし投資を促進していく方針を打ち出しており⁶³、いわゆる純粋な ODA 事業のみならず、民間企業にも関心を持って事業を行ってもらえるよう、情報提供や連携事業に取り組んでいきたい、とのことであった

⁶⁴。

⁶² https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page18_000006.html

⁶³ 在日本トーゴ大使館では、「トーゴに投資」などの日本語パンフレットを作成・配布をしている。

⁶⁴ JICAによると(2018年10月時点)、民間企業からの提案を受けて実施する民間連携事業についてトーゴで現在実施中のものはない。また、これまでにトーゴから来日した ABE イニシアティブ留学生はまだ1名も帰国していないが、今後日本企業への就職や日系企業と関係のあるビジネスでの起業につながる可能性がある、とのことであった。

4-6 開発の視点からの評価結果のレーティング

以上の評価結果を下表に整理した。

表4-2 開発の視点からの評価結果のレーティング

評価項目	検証項目		(サブレーティング)**	レーティング*
案件の妥当性	1	日本の上位政策との整合性	B 高い	B 高い
	2	トーゴの開発ニーズとの整合性	B 高い	
	3	国際的な優先課題との整合性	B 高い	
	4	他ドナーとの関連性	－	
	5	日本の比較優位性	－	
結果の有効性	1	インプット	B 高い	B 高い
	2	アウトプット	A 極めて高い	
	3	アウトカム・インパクト	B 高い	
プロセスの適切性	1	案件形成プロセスの適切性	C 一部課題がある	C 一部課題がある
	2	実施体制・プロセスの適切性	C 一部課題がある	
	3	他の日本の ODA 案件との効果的な連携	C 一部課題がある	
	4	他ドナー・国際機関との効果的な連携	－	

(注)*レーティングに関して、外務省 ODA 評価ガイドライン第 11 版(2018 年 6 月)には以下のような点が記載されている。

(1) 外交の視点からの評価については、レーティングは行わない。

(2) 開発の視点からの評価におけるレーティングは 2011 年度から試行的に、2015 年度からは原則全ての案件に導入。ただし、アルファベットを用いた段階評定を標語に併記する形は 2017 年度から導入し、また、「ある程度高い」「高いとはいえない」といった標語は「一部課題がある」「低い」に改め、肯定的な表現に偏りすぎないように配慮した。

(3) レーティング基準は、A(極めて高い)、B(高い)、C(一部課題がある)、D(低い)である(詳細は別冊 1 コラム 1-1 を参照)。例えば、「結果の有効性」に関し 3 つの検証項目(例)が挙げられ、以下のレーティング基準が定められている。

A(極めて高い): 全ての検証項目で極めて大きな効果が確認された。

B(高い): ほぼ全ての検証項目で大きな効果が確認された。

C(一部課題がある): 複数の検証項目で効果が確認された一方、一部改善すべき課題が確認された。

D(低い): 複数の検証項目において効果が確認されなかった。

ただし、「極めて大きな効果」と「大きな効果」の判断基準について明確な定義はない。よって、本評価チームでは、計画や期待どおりの評価結果が確認できたものは「大きい」、それ以上の場合を「極めて大きい」とした。その際、「平成 29 年度外務省実施分無償資金協力事後評価(内部評価)結果」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000434023.pdf>)も参考としたが、例えば、「結果の有効性」で「当初計画の約 3 倍となる」裨益を確認できた案件は「A(極めて高い)」、「特段問題ない」案件を「B(高い)」と評価されている。しかし、こうした基準では、インプットはどのような場合に「A(極めて高い)」と評価されるのか、という意見が第 3 回検討会にて出された。評価チームは、「B(高い)」はインプットが計画どおりであった場合であり、「A(極めて高い)」は、当初の予想とは異なる困難な治安情勢下でも予定どおりの期間で調達が実施された場合、供与総額内で競争入札によって当初計画以上の資機材の量が調達された場合などが該当すると考える。なお、外務省 ODA 評価室は一般に「B は十分満足できると理解している」との意見であった。

さらに、同ガイドラインには B と C について、「ほぼ全て」と「複数の」検証項目の違いに関し明確な定義はない。よって、本評価では、半分以上を上回る検証項目数(例えば「結果の有効性」では 3 つの検証項目の内 2 つ)を「ほぼ全て」と定義した。

**本評価では、検証項目ごとにサブレーティングを付すことで、評価項目のレーティングの根拠を明示した(サブレーティングは上記評価ガイドラインで必ずしも求められていることではなく評価チームの判断に委ねられている)。一部の検証項目(他ドナー連携など)について、評価ガイドラインにおける個別案件評価の検証項目にあっても、本案件形成・実施時のノンプロジェクト無償の運用手引きになかった項目を評価することは公正(フェア)ではないという意見が第 3 回検討会で出された。本評価の目的は当時の本案件担当部署の評価ではなく、無償資金協力の PDCA サイクルの改善にあり、そのために本案件のような無償資金協力に有用と判断した検証項目を本文中では分析しているが、レーティングにより生じ得る誤解を避けるため上記表では一部のサブレーティングを「－」と記している。なお、外務省無償資金協力個別案件の内部評価においては、他ドナーとの関連性、日本の比較優位性は、評価の必須項目ではなく案件次第としているとのことであった。

第5章 提言

本章では、本評価調査の分析結果を踏まえて、今後、外務省が実施する無償資金協力案件の形成及び効果的な実施と広報に向けた提言を述べる。

(1) 外務省実施の無償資金協力の準備における改善

本案件では、トーゴ政府の正式要請前の協議記録が日本大使館で確認できなかった。加えて、トーゴ政府の要請書には、その要請内容(ガソリン製品)が同国の貧困削減戦略に関連しているとは記載されていたが、日本側(外務省、大使館、調達代理機関)が、その関連性・妥当性について具体的な検討・協議した記録は確認できなかった⁶⁵。そのため、案件形成時の妥当性の検証に必要な情報が一部入手できなかった。

したがって、今後の「経済社会開発計画」無償(旧ノンプロジェクト無償)においては、外務省は、調達品の種類や対象分野の選定理由と期待される成果(アウトプット・アウトカム)及び過去の類似案件からの教訓など案件形成時の検討方法や内容について、財務実行協議資料などに記載することが望ましい⁶⁶。交換公文(E/N)署名後に当該案件の現地委員会(コミッティ)にてより具体的な調達品が確定される際には、その検討方法や内容について、現地委員会は記録に残すことが望ましい。

また、案件形成時に、迅速な検討・協議が現地にて必要な場合も想定し、外務省は、調達代理機関からの契約情報などを活用して、地域別・国別の調達品目の実績など、現地日本関係者が容易に閲覧し、支援対象分野や調達品の種類に係る協議の際に参考とし得る情報を執務参考用資料として整えることが望まれる⁶⁷。さらに、交換公文(E/N)の付属書にリストされる典型的な調達可能品目(本案件では100品目以上)についても、現在の国際優先課題である持続可能な開発目標(SDGs)の目標13『気候変動とその影響に立ち向かうため、緊急対策を取る』なども鑑み、例えば化石燃料としての石油製品を選択肢に含めたままでよいのかなど、国際的な潮流を踏まえた上で、有識者などを交えて外務省は検討することが望まれる。

⁶⁵ 外務省によると、途上国政府との要請前の協議、及び調達予定品の妥当性の検討などを経て、財務実行協議資料が作成されるとのことであったが、評価チームに共有された本案件の財務実行協議資料(一部抜粋)では該当箇所が確認できなかった。また、「過去の類似案件からの教訓」については財務実行協議資料には記載していないが、内部の検討用資料には記載し、これも踏まえて財務実行協議資料は作成しているとのことであったが、本評価では、上述のプロセスの適切性で分析のとおり、要請書にて、トーゴ政府は過去の同国類似案件(2009年のノンプロジェクト無償)に関し案件の実施手順に不慣れであったと記載しているが、日本側の資料には同案件の実施・完了状況に基づいた対応策などの検討内容は確認できなかった。大使館及び調達代理機関の当時の担当者は異動などで評価チームが直接インタビューをすることもできなかった。外務省実施の無償資金協力の個別案件に対して2017年度から事後評価が開始されたことも鑑み、当該国及び他国における「類似案件からの教訓」を財務実行協議資料などに明記することは評価結果のPDCAサイクルにおける活用という点でも意義がある。

⁶⁶ 本案件の財務実行協議資料(一部抜粋)には調達予定品種目(石油製品)の明記はなく、選定理由の説明や過去の教訓に関する記述もなかった。ただし、外務省によると、「経済社会開発計画」無償の財務協議資料における「計画の概要」という項目で、想定される調達予定品の選定理由は手当てされているとのことであった。

⁶⁷ ノンプロジェクト無償や食糧援助については外務省ホームページで2010年度から2014年度まで国別E/N締結日別の調達(予定)品目のリストが掲載されているが、2015年度以降は更新されていない。調達代理機関(2社)のホームページでは、PDFにて契約情報が英語でも公開されている(別冊9参照)。例えば、これらの情報をエクセルにまとめるだけでも(ODA白書の資料版のようなフォーマットで)、情報の活用度が高まるのではないかと考えられる。また、2017年度から開始された内部事後評価の結果なども利用して、草の根無償のように「見える化リスト」や「グッドプラクティス」のまとめを公開することも一案である。

(2) 調達品の納品から販売・活用までのモニタリングと記録の改善

本案件では、ガソリンの被供与団体(CSFPPP)がトーゴ国内のガソリン販売会社に、いつ、いくらで販売し収益を得たのかという点について、おおむねの情報は得られたものの、より具体的なガソリン販売会社の特定と消費者への小売販売経路に関する追跡・事例調査はできなかった。ガソリンのような形のない調達品であっても、また、そうであるからこそ、両国国民への説明責任を確保するため、調達前に、日本側関係者(外務省・大使館・調達代理機関)は、通常の輸入・流通システムを先方政府と確認した上で、当該品がどう販売される可能性が高いか(見返り資金の発生経路・金額)、それが要請書や交換公文(E/N)で意図された内容・目的・成果に合致するものなのか(本案件であれば特に脆弱層に対する価格の安定)など、できる限り具体的に把握し記録に残しておくべきである。その記録に照らして、日本側関係者(大使館や調達代理機関)は、納品時に、見返り資金の発生見込み時期や計算方法について、FOB 価格の半額以上ということだけではなく、調達品の販売による収益全額という交換公文(E/N)に記載の条件に照らして、確認し記録しておくべきである。さらに、納品時の記録に照らして、調達代理機関は最終報告書作成時には、当該時点で入手可能な状況を記録し、事前情報と異なった場合は理由を添えておくべきである。そうすることで、事後的な(内部・外部)評価や新規案件形成の際にも、過去の教訓を通じて効率的に学び、いかなることができるようになる⁶⁸。外務省は、調達代理機関の最終報告書の公開も先方政府からの了承を得ることができた場合には、検討すべきである。

(3) 見返り資金の使用に関する情報共有の改善

本評価調査では、見返り資金によって建設された保健センターなどの成果を現地訪問及び政府の実施報告書で確認した。他方で、見返り資金の使用申請方法、先方政府側での資金の流れと記録(勘定)方法、先方政府やドナー関係者における認知度について、一部改善すべき点が確認できた。理由としては、先方政府に見返り資金制度の運用経験が少なかったこと、日本大使館が当該国に所在せず(兼轄国)先方政府やドナーとの協議が容易にはできない環境であったことなどが挙げられる。

まず、外務省は、見返り資金の使用・申請方法に関し先方政府への事前の情報共有を強化することが望ましい。例えば、兼轄国においても大使館員の訪問が必須とされている交換公文(E/N)の署名時に、見返り資金使用の協議時期、申請方法、広報の考え方など関連資料と合わせて説明することが望ましい。また、納品時に調達代理機関が見返り資金の積立時期を確認する際に合わせて、大使館も積立金の使用申請方法などについて先方政府と適宜フォローアップすることが望ましい。さらに、外務省は、無償資金協力(経済社会開発計画

⁶⁸ 外務省によると、調達代理機関の最終報告書の記載事項は交換公文(E/N)に規定されていることから、これを横断的に変更することは困難と推測されたとのことであった。以下で説明の通り、確かに、本案件の交換公文(E/N)の最終報告書に係る事項では見返り資金は明記されていないが、調達代理機関の業務範囲としては明記されていること、実際に本案件の最終報告書でも一部記載があることを鑑み、最終報告書における見返り資金積立に関する情報の追加・向上を今後の改善点として提案した。調達代理機関の確認内容は、月報や四半期報告にも記録可能であろうが、最終報告書に主な業務内容に係る情報が記載されることは、2017 年に開始した事後評価の背景を鑑みても新たに検討される意義があると考ええる。なお、本案件の交換公文(E/N)付属文書の Appendice II には、調達代理機関の業務に係る項目が 14 項記載されている。見返り資金については、第 6 項で「受益者とエンドユーザーが、必要に応じて見返り資金を積み立てる義務を含む、従うべき手順を完全に理解していることを確認する」、第 13 項で「見返り資金に関する毎月の報告書を委員会(コミッティ)に提出し、積み立て予定金額、実際の積立額、及びその割合を詳しく説明する」とある。最終報告書については、第 14 項で「ドナーと受益者(日本政府と先方政府)に、購入したすべての製品、供給国、納入日、製品の価値(関連費用を含む)、及び支払金額と残金の詳細を含む包括的な報告書を提出」とされている。(鍵括弧内は評価チームの仮訳)

や食糧援助)に伴う見返り資金の一般概要、使用基本ルール⁶⁹、報告方法についての情報を英語でも公開すること⁷⁰、新規案件については既存の交換公文(E/N)の公開データベースや案件概要などにて見返り資金に関する事項が交換公文(E/N)に含まれているか記載し公表を検討することが望ましい。そうすることで、現地の日本 ODA 関係者も情報にアクセスしやすくなり、先方政府との情報交換などもより容易になり、日本の ODA の見える化に貢献し得る見返り資金の使用計画が先方政府より事前に作成される可能性も高まるのではない。また、外務省・大使館は、先方政府にも、日本政府承認後の見返り資金の使用計画や完了後の実施報告などを適宜インターネットなどで公開することを呼びかけ、計画、成果の透明性、連携の可能性、広報を改善することも一案と思われる。

(4) 兼轄国への日本の支援に関する協議・情報共有・広報の強化

本案件については、大使館からのトーゴ訪問は交換公文(E/N)署名式の時のみ、調達代理機関の現地訪問は契約署名時のみであったが、プロセスや広報面の効果をより改善するためには、現地における協議・情報共有・広報が強化されることが望まれる。大使館においては、兼轄国における複数の外務省実施案件の情報を見返り資金による事業名も含めて一覧表などで明示化し、先方政府や ODA 関係者に示すことで兼轄国への限られた訪問機会にまとめて協議・意見交換を行うことを検討することを提言する。また、できるだけ、調達品の性質に関わらず納品時における引渡し式に日本政府代表者が立ち会うことで、日本の ODA の見える化や納品後のプロセスの透明性向上にも寄与し得る。

さらに、広報の強化に向けた取り組みの一環として、外務省実施案件を JICA 実施案件も含めたオールジャパン ODA 情報としてドナー会合などで積極的に情報共有を図ることも検討すべきである。トーゴでは 2018 年 11 月に「日本・トーゴ週間」として日本の過去・現在の ODA 事業サイトをトーゴ政府関係者と訪問し、報道関係者も参加するというイベントが開催された。兼轄国においては、ODA 案件を都度個別に広報するのは容易ではないが、定期的にこうした複数の案件を対象とした企画ができれば日本の ODA 認知度の向上に有効だと考える⁷¹。

最後に、長期的な視点に立ち兼轄国での日本の支援体制を強化する上で、先方政府側に日本に関する知識・交流経験を持つ人材が存在することが有効だと考える。外務省は、これら人材の育成として、先方政府の現職行政官の研修コースなどの枠を兼轄国にも留意して配分するなどの施策を検討することも一案であろう。

⁶⁹ 基本ルールへの補足説明として、政府予算の補填としての使用も認めるか(建設費用の一部を支援など)、国際機関実施案件の一部を支援するかなど、当該国の開発ニーズに応じて交換公文(E/N)での目的に沿っていれば検討可能なのかなども明示すればよいのではない。

⁷⁰ 本評価調査のトーゴは仏語圏であり、仏語での資料作成が望ましいが、まずは各国に共通の情報を英語で作成することで、仏語を始め他の言語への翻訳もより容易になるとと思われる。

⁷¹ JICA によると、JICA コートジボワール事務所と在トーゴ JICA 援助調整専門家が在コートジボワール日本大使館とも相談の上、現地にて企画・開催されたとのことであった。計画開発省や外務協力省の関係者、トーゴ国内メディア(10 名以上)などが参加した。訪問場所は JICA の支援事業が主であったが、(外務省実施の)食糧援助を紹介する記事もあった(別冊 3 参照)。