

外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件の評価(第三者評価) についての分析・評価手法の提案(概要)

業務実施体制

- ・分析主任:佐藤 寛 日本貿易振興機構(ジェトロ)アジア経済研究所研究推進部
上席主任調査研究員
- ・シニアアドバイザー:稲田 十一 専修大学経済学部教授
- ・コンサルタント:株式会社 国際開発センター

業務の背景・目的

- **背景:**過去3年間、外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件の評価を実施してきた中で、ODA政策を対象とした手法と同一手法では、以下に示すように、外務省が実施する個別案件の評価にはそぐわない点や課題が多数あるとの指摘が評価者・案件関係者双方から出されていた。
 - ・ 外務省が実施する二国間無償資金協力は、経済社会開発計画等、物資を購入するための外貨支援をその主たる内容とし、「機動的な実施を確保する必要があるものなど外交政策の遂行上の判断と密接に関連して実施する必要があるもの」と位置づけられており、JICAの実施する個別案件とは性質が異なること。
 - ・ 外交戦略上の意義は大きいですが、案件単体での外交的な波及効果や定量的な効果の検証には限りがあること。
 - ・ 評価基準に含める検証項目や分析内容につき重複する部分があること。
- **目的:**外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件の特性を十分に踏まえた、評価の枠組み及び評価手法の提案を行うこと。

新たな評価手法の提案方向性の主なポイント(現行ガイドラインとの比較は次頁の表参照)

- **評価基準**
 - ・ 案件の「計画の妥当性」と「実施と結果の有効性」の2つの評価基準とする。
 - ・ 「プロセスの適切性」は、「計画の妥当性」と「実施と結果の有効性」の評価設問の一部とし、独立した評価基準とはしない。プロセスについては、手続きの透明性などを確認することも目的としている。
 - ・ 「外交の視点」を「開発の視点」と統合し、「外交的な重要性」に係る検証項目は「計画の妥当性」に、「外交的な波及効果」に係る検証項目は「実施と結果の有効性」に統合する。
- **見返り資金積立義務有の場合**
 - ・ 基本的に評価の対象に含める。但し、「積立」と「用途/事業」とは分けて評価小設問を設定し、実際の「用途/事業」は調査の対象とするものの、日本政府として「迅速な使用」を要件とはしていないことを考慮し、評価レーティングの対象に含めるかは案件毎に検討する。
- **レーティング**
 - ・ 「教訓」となるべき根拠を明示することを奨励するレーティングの付与方法とする。
 - ・ 外務省の政策レベルのODA評価やJICAの無償資金協力の事後評価の総合評価と同様に4段階を提案、ただし、個別の評価報告書においては4段階をAからDといったアルファベット表記としない。
- **案件文書資料**
 - ・ 第三者評価者の契約直後に、厳格な守秘義務の下、基本的な案件文書セットが提供されること。

外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件の評価(第三者評価)についての分析・評価手法の提案

項目	現行 ODA 評価ガイドラインの要点	提案の要点	提案の主な理由
評価目的	<ul style="list-style-type: none"> ODA の管理改善 国民への説明責任の確保 	(同様)	
評価対象	<ul style="list-style-type: none"> 目標体系図/ロジックモデル(マクロとミクロの視点) 	<ul style="list-style-type: none"> 案件概要表: 事業内容・効果に関し「計画/詳細計画」と「実績」が比較しやすい様式に 	<ul style="list-style-type: none"> 目標体系図は政策レベルの ODA 評価用で、個別案件評価を意図したものではない 個別事業レベルの評価では、マクロの視点は妥当性の日本の政策との整合性の評価設問で分析するという整理
見返り資金積立義務有の場合	<ul style="list-style-type: none"> 基本的には評価の対象には含めないが、個別に外務省側と協議の上で検討することは排除しない 	<ul style="list-style-type: none"> 基本的に評価の対象に含める。 但し、「積立」と「使途/事業」とは分けて評価小設問を設定し、実際の「使途/事業」は調査の対象とするものの、日本政府として「迅速な使用」を要件とはしていないことを考慮し、評価レーティングの対象に含めるかは案件毎に検討 	<ul style="list-style-type: none"> 見返り資金は相手国の自助努力を促すものであり、日本自身の開発経験に基づく特徴的な援助形態であり、ODA の一部として評価すべき 「見返り資金」は、ODA 案件を通じた相手国の「政府歳入」である
評価基準	<ul style="list-style-type: none"> 開発の視点から3評価基準 <ol style="list-style-type: none"> 1: 案件の妥当性 2: 結果の有効性 3: プロセスの適切性 外交の視点から2評価基準 <ol style="list-style-type: none"> 1: 外交的な重要性 2: 外交的な波及効果 	<ul style="list-style-type: none"> 案件の「計画の妥当性」と「実施と結果の有効性」の2つの評価基準とする。 「プロセスの適切性」は、「計画の妥当性」と「実施と結果の有効性」の評価設問の一部とし、独立した評価基準とはしない。プロセスの適切性として、手続きの透明性などを確認することも目的としている。 「外交の視点」を「開発の視点」と統合し、「外交的な重要性」に係る検証項目は「計画の妥当性」に、「外交的な波及効果」に係る検証項目は「実施と結果の有効性」に統合する 	<ul style="list-style-type: none"> 過去4 評価案件レビューから、評価基準に含める検証項目や分析内容につき重複する部分がある 「プロセスの適切性」については、妥当性と有効性の評価における要因分析の性質がある 外交の視点からの1と2の評価基準と、開発の評価基準の1と2の重複(国際協力が外交政策の重要なツールと国際協力大綱で位置づけられているため必然的な重複)
レーティング	<ul style="list-style-type: none"> 開発の視点からの3つの評価基準のレーティングは4段階(A-B-C-D)、総合判定はなし 	<ul style="list-style-type: none"> 「教訓」となるべき根拠を明示することを奨励するレーティングの付与方法 外務省の政策レベルの ODA 評価や JICA の無償資金協力の事後評価の総合評価と同様に4段階 	<ul style="list-style-type: none"> 評価者によって A と B、B と C の判断が異なる傾向 読み手によって、C(一部課題がある、一部達成されていない)という評価の解釈が異なり 外務省の政策評価書の施策ごとの指標評価では5段階(SABCD)ということもあり、ODA 評価の4段階の「C」が評価者の意図よりも低く理解される可能性

		<p>・ただし、個別の評価報告書においては4段階をAからDといったアルファベット表記としない</p>	
提言	<p>・主に対象案件の関係機関や関係者に対して提案を行う。</p> <p>・直接かつ具体的な提案ではないが他国や他の課題に対するODA政策立案や実施過程において将来役に立つと思われる事項は教訓とする</p>	<p>・提言の宛先や範囲の種類を明示的に整理して提示する</p> <p>・提言の宛先や範囲を4種類に分ける。</p> <p>1: 当該国・当該案件に対するフォローアップの必要性に係る提言【当該国在外公館宛て】</p> <p>2: 当該国での外務省が実施する二国間無償資金協力案件の形成・実施・モニタリング・フォローアップ・広報等に関する提言【当該国在外公館宛て】</p> <p>3: 国を問わず供与品目やセクターが類似する案件の形成や実施・モニタリング・フォローアップに対する提言【当該国及び他国の在外公館、外務省本省】</p> <p>4: スキーム(経済社会開発計画無償等)に関するガイドライン、プロセス、体制や広報などに関する提言【外務省本省宛て】</p>	<p>・案件の評価結果から導き出された教訓・提言として、個別案件そのものに対するというより、スキーム全体に対する内容の提言が少なくないが、客観的で汎用性のある根拠がある場合のみに絞る必要</p>
案件文書資料	<p>・評価実施に先立つ説明・意見交換の実施: 評価対象政策主管課室による評価対象政策についての評価チームに対する説明(手交資料については特に記載無)</p>	<p>・契約直後に、厳格な守秘義務の下、基本的な案件文書を第三者評価者に提供することが望ましい(具体的な資料名は表8-4aを参照)</p>	<p>・外交政策の遂行上の判断と密接に関連して外務省が実施する無償資金協力の性質上、案件に関する公開情報が極めて少ない、第三者評価者が外務省から情報提供を受けるまでに1か月以上かかるケースもあり、限られた評価期間の中で現地調査への事前準備や質問票の大使館を介しての送付などの時間を考えると極めて厳しい作業スケジュールとなる</p> <p>・日本政府側及び相手国政府側の人事異動により、案件計画時の情報をヒアリングにより収集することは困難なケースがある</p>

表 8-4a 第三者評価者が授受することが望ましい評価対象案件の資料一式^{*1}

<p>計画の妥当性評価のため(外交上保秘情報や個人情報など、一部は黒塗りや被覆が想定)</p> <p>1)要請書またはそれに類する資料 2)大使館コメント票 3)財務実行協議資料(日本側) 4)交換公文の本文(目的、金額、見返り資金の有無/目的などが含まれる)^{*2} 5)交換公文の合意議事録/添付書類(品目リストやコミッティーなどの情報が含まれる) 6)コミッティー/政府間協議会議事録(初期の調達品目決定時の議事録)またはそれに類する資料</p>
<p>実施と結果の有効性評価のため(外交上保秘情報や個人情報など、一部は黒塗りや被覆が想定)</p> <p>1)コミッティー議事録/政府間協議会議事録またはそれに類する資料(重要な議題がある際に開催されることになっているため、開催分は全て提供されることが望ましい) 2)調達代理機関の現地出張報告書(出張が行われた場合、日本政府に提出用)^{*3} 3)調達代理機関の業務完了報告書(当該国政府及び日本政府に提出用) [見返り資金積立義務がある案件の場合、案件の進捗状況に応じて] 4)見返り資金の使用計画書(先方政府より)またはそれに類する資料 5)見返り資金使途協議・承認に関する資料(外務省内) 6)見返り資金事業の完了報告書(先方政府より)またはそれに類する資料</p>
<p>(出所)業務チーム作成。</p> <p>(注)*1: 本表の基本文書一式は、外務省 HP では非公開情報であるが、外部評価の一定の質を担保するために必要な情報である。事後評価時には、評価対象案件の計画や実施時の担当者(日本政府、調達代理機関、相手国政府)への直接ヒアリングが人事異動などのため困難な場合もあること、また上記2章で示したとおり、これら基本文書には評価設問に関連する情報が含まれている可能性が高いことから、第三者評価者と「秘密保全に関する条項」を含む契約を締結した直後に、外務省から提供されることが望ましい。これら基本文書のレビューは、例えば、「計画の妥当性」に関し本案件の必要性に関して、当該政府の考え、日本大使館の考え、外務省本省の考えと、案件形成プロセスの大きく3者の視点から整理するのに必要である。その基本情報を踏まえた上で、国内及び現地の関係者に追加の資料や意見をヒアリングするための評価調査用質問票を作成することが望ましい。</p> <p>*2: 外務省の HP 上の「交換公文データ」は極めて限定的な情報のみ(量も半頁以内)。</p> <p>*3: 出張が行われない案件については、評価者がその理由を調査し、評価報告書に記載する(現地出張が必要ではない場合があり得るが、他の情報と併せて分析する必要がある)。</p>

表 8-5b レーティング対象の範囲の提案

	評価設問と小設問	対象範囲
計画の妥当性	評価設問 1-1 目的の関連性 1-1-1:当該国の開発ニーズ及び開発政策との関連性 1-1-2:日本政府の外交政策及び開発協力政策との関連性	対象
	評価設問 1-2 計画された事業内容の整合性 1-2-1:当該国の当該分野に関する開発計画や活動との整合性 1-2-2:当該国や当該分野に対する外交や開発協力のための計画や活動との整合性	対象
	[見返り資金積立義務のある案件の場合] 1-2-3:計画された見返り資金の積立額や時期につき、当該案件類型共通ルールとの整合性 1-2-4:計画された見返り資金の使用目的/セクターにつき、当該案件類型共通ルールとの整合性、当該国の開発ニーズ・政策との関連性	対象
	評価設問 1-3 計画された実施体制の適切性 1-3-1:当該案件類型に関し日本政府が想定する標準的実施体制・業務フローとの整合性 1-3-2:当該国政府機関の能力等に照らした適切性	対象
	[見返り資金積立義務のある案件の場合] 1-3-3:見返り資金の積立について、実施体制・フローの日本政府の標準的業務フローとの整合性 1-3-4:見返り資金の使用の業務フローについて、日本政府の標準的業務フローとの整合性	対象
	評価設問 1-4 計画プロセスの適切性 1-4-1:日本政府の標準的な業務フローに比した適切性 1-4-2:上記の評価設問(1 から 3)の関連性や整合性を確保により寄与したと考えられる点、もしくは、より確保するために考慮すべきだった点はあるか。ある場合、どのような点か。	1-4-1 のみ対象(1-4-2 は、上記の要因分析の性質が強いいため、含める必要はない)
実施の結果の有効性	評価設問 2-1 事業の達成度と効率性 2-1-1:資金供与の達成度(インプット) 2-1-2:資機材供与の達成度と効率性(アウトプット) 2-1-3:資機材の使用状況(アウトプット) 2-1-4:資機材の供与や使用を通じた開発効果(アウトカム) 2-1-5:資機材の供与や使用を通じた外交上の効果(アウトカム)	対象
	[見返り資金の有の場合] 評価設問 2-2 見返り資金の状況 2-2-1:見返り資金積立の達成度 [見返り資金の積立が完了している場合*1] 2-2-2:見返り資金の使用 2-2-3:見返り資金積立や使用を通じた開発効果や外交上の効果	2-2-1 は対象 (2-2-2 と 2-2-3 は評価の時点における進捗状況次第)
	評価設問 2-3 実施・モニタリング・フォローアップのプロセスの適切性 2-3-1:日本政府の標準的な業務フローに比した適切性 2-3-2:上記の評価設問の効果や達成度合の確保により寄与したと考えられる点、もしくは、より確保するために考慮すべきだった点はあるか。ある場合、どのような点か。	2-3-1 のみ対象(2-3-2 は、上記の要因分析の性質が強いいため、含める必要はない)
(出所)業務チーム作成。 (注)*1: 見返り資金の実際の使用については、調査の対象とするものの、案件によっては事後評価時に、具体的な「使途/事業」の決定や実施がなされていない可能性があること、また、日本政府として「迅速な使用」(ある一定期間内の使用)を要件とはしていないことを十分に考慮し、評価レーティングの対象に含めるかは案件ごとに検討する。		