

令和 2 年度外務省 ODA 評価

「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」

## 報告書

令和 3 年 3 月

分析主任：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 佐藤 寛  
シニアアドバイザー：専修大学経済学部教授 稲田 十一

株式会社 国際開発センター

## はしがき

本報告書は、株式会社国際開発センターが、令和2年度に外務省から実施を委託された「令和2年度 ODA 評価「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」について、その結果を取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、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本業務は、外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件の評価の枠組み及び案件の性質に適した評価手法の提案を行うことを目的として実施しました。

本業務は、分析主任（日本貿易振興機構アジア経済研究所佐藤寛 席主任調査研究員）、シニアアドバイザー（専修大学経済学部稲田十一教授）、株式会社国際開発センターで構成される業務チームが実施しました。分析主任である佐藤席主任調査研究員には業務全体を総括・指導いただき、シニアアドバイザーの稲田教授には、調査・分析・報告書作成に当たって必要な助言をいただきました。また、国内調査及び検討会の際には、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科源由理子教授、外務省、独立行政法人国際協力機構（JICA）、クラウンエイジェンツ・ジャパン株式会社、一般財団法人日本国際協力システムクラウンエイジェンツ、一般財団法人日本国際協力システム（JICS）各位より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、本業務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。

令和3年3月

株式会社国際開発センター

## 目次

### 略語表

第 1 章 業務の目的と背景	1
第 2 章 外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件の概観	2
第 3 章 外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件の第三者評価の課題	11
第 4 章 外務省の事業や政策に関する他の評価や調査からの参考点	15
第 5 章 JICA 評価手法及び個別案件事後評価からの参考点	24
第 6 章 他ドナーにおける評価手法と事例からの参考点	29
第 7 章 ODA 以外の分野における評価手法と事例からの参考点	35
第 8 章 外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件の評価手法の提案	39

## 略語表

略語	英語表記	日本語
AFD	Agence Française de Développement	フランス開発庁
CA	Crown Agents	クラウンエージェント
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DFID	Department for International Development	国際開発省
E/N	Exchange of Notes	交換公文
FCDO	Foreign, Commonwealth & Development Office	外務英連邦開発省
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	国際協力公社
GNI	Gross National Income	国民総所得
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
LDC	Least Developed Countries	後発開発途上国
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
OOF	Other Official Flow	政府開発援助以外の政府資金
PDCA	Plan Do Check Action	計画・実行・評価・改善
SDGs	Sustainable Development Goals	持続可能な開発目標
USAID	U.S. Agency for International Development	米国国際開発庁

## 第1章 業務の目的と背景

### 1-1 本業務の目的

外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件の評価の枠組み及び案件の性質に適した評価手法の提案を行うこと。

### 1-2 本業務の背景

ODAの評価は、ODAの管理改善及び国民への説明責任の確保が目的である。外務省は主にODAの政策を対象とした評価を外部有識者による第三者評価として実施してきた。個別案件の評価は、国際協力機構（JICA）が実施する事業を中心に行われてきた。しかしながら、平成28年度に行われた行政事業レビュー（秋のレビュー）や財政制度等審議会等において、外務省が実施する無償資金協力についても、PDCAサイクルの確立に向けた整備を進めるとともに、個別案件の評価手法や公表範囲の拡大に向けて改善すべきである旨指摘を受けた。したがって、PDCAサイクルに基づく一層戦略的な案件形成、納税者に対する説明責任を果たす観点から、外務省が実施する無償資金協力の個別案件につき、2017年度から、供与限度額2億円以上10億円未満の完了案件については内部評価を、10億円以上の完了案件については第三者評価を実施し、結果を公開することとなった。

外務省が実施する10億円以上の無償資金協力の個別案件の第三者評価としては、2017年度から2019年度まで4件の案件を対象に実施された（2020年度も2案件を対象に実施）。評価手法としては、政策レベルのODA評価手法が準用され、開発の視点からの評価として、①案件の妥当性、②結果の有効性、③プロセスの適切性、及び外交の視点からの評価として①外交的な重要性、②外交的な波及効果について分析が行われた。また、ODA政策を対象とした評価と同じく、開発の視点からの評価結果はレーティングを用いて示された。

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、個別案件の評価にはそぐわない点が多くあるとの指摘が評価者・案件関係者双方から出されている。

- ◆ 事業レベルの評価であれば、JICAの事業評価手法に参考になる点もあると考えられる一方、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すること、
- ◆ 外務省が実施する無償資金協力は「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の実施する事業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。

このため、外務省が実施する二国間無償資金協力の個別案件の評価について、課題を洗い出すとともに、その特質、すなわち外務省が外交政策を遂行していくため、現地ニーズに柔軟かつ機動的に対応することを含む、一層戦略的かつ効果的な案件形成に資する評価手法を策定する必要があるという外務省の認識の下、本業務が実施されることになった。

### 1-3 本業務の内容

- (1) 「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）につき、これまでに実施された評価の結果（4案件分）を分析し課題を洗い出す。
- (2) JICAの個別案件の評価手法をはじめとする従来の日本のODA評価の手法に加え、他の主要ドナーや他分野における評価手法の検証・分析を行い、「外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件」に適用し得る要素を抽出する。
- (3) 上記2点を踏まえて、検討会等にて関係者との意見交換を行い、「外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件」の評価の枠組み及び案件の性質に適した評価手法の提案を行う。10億円以上の個別案件で、調達代理機関を通じて実施される案件（主に「経済社会開発計画」）を評価対象と想定する。
- (4) これらの結果を踏まえ、分析・検証結果と評価枠組み・手法の提案を盛り込んだ報告書（資料集としての別冊を含む）を作成する。

### 1-4 本業務の実施期間と体制

2020年9月14日から2021年3月31日まで、以下の体制にて実施された。

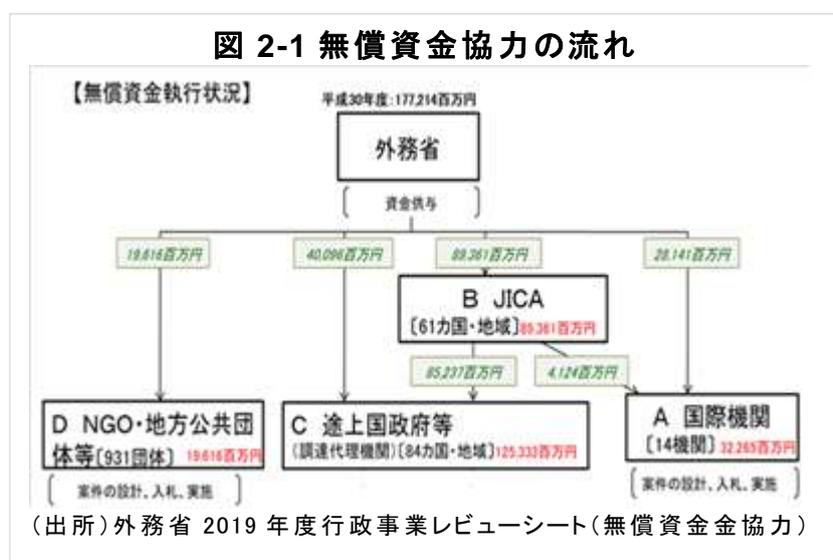
表1-1 本業務チーム

担当	氏名	所属
<b>有識者</b>		
分析主任	佐藤寛	日本貿易振興機構アジア経済研究所 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
<b>コンサルタント</b>		
アドバイザー	シーク美実	(株)国際開発センター 主任研究員
総括/分析1	結城貴子	(株)国際開発センター 主任研究員
副総括/分析2	末吉由起子	(株)国際開発センター 主任研究員
分析3	藪田みちる	(株)国際開発センター 研究員

(出所)本業務チーム作成

## 第2章 外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件

本業務にて提案する評価手法の適用対象である「外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件（以下、「外務省個別案件」）」とは、外務省予算の無償資金の流れのうち、JICA、NGO、国際機関等を介さない、途上国政府（調達代理機関）への流れと分類される資金協力である（図2-1）。



10億円以上の外務省個別案件の主な特性について2013年度以降の交換公文締結案件<sup>1</sup>に着目すると以下2-1から2-2に示すとおりである。

## 2-1 案件の援助形態(調達代理方式)・類型

機動的な実施を確保する必要がある場合など、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案件については、外務省が、交換公文締結または贈与契約締結までに必要とされる業務を行い、援助国政府等に代わる調達代理機関が、被援助国における物資・役務の調達を実施する(調達代理方式)。主な案件の類型<sup>2</sup>は、以下のとおり。

- ① 「経済社会開発計画」(2015 年度以前は、「ノンプロジェクト無償」の名称)
- ② 「緊急無償資金協力」
- ③ 「食糧援助」
- ④ 「事業・運営権対応型無償資金協力」
- ⑤ その他の調達代理方式の案件(JICA 実施の一般無償案件のように分野や内容に基づく名称)

ただし、2013 年度以降の交換公文締結案件に着目すると、②と③の「緊急無償資金協力」と「食糧援助」については、外務省が実施する二国間無償資金協力案件で10 億円以上、JICA や NGO が実施せず国際機関とも連携しなかった案件は少ない<sup>3</sup>。

④の「事業・運営権対応型無償資金協力」は、2014 年度に開始し、無償資金協力を行うことを通じ、日本企業の事業権・運営権の獲得を促進し、日本の優れた技術を途上国の開発に役立てることを目的とする案件である。実績としては、JICA 実施の案件と、調達代理機関実施の案件を合わせて、2018 年度までに5 件のみと少ない(外務省「2019 年版 開発協力参考資料集」p.89)。

⑤の「その他の案件」については、公開情報からの把握が容易ではないが、外務省によると、例えば、「カンボジア統合的地雷除去及び地雷被害者支援計画(令和元年度、10 億円)」や「ミャンマー電力供給緊急改善計画(平成 29 年度、25 億円)」が挙げられる。

<sup>1</sup> 外務省(ODA 評価室)によると、外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件の第三者評価の対象は、2013 年度以降に交換公文を締結した案件としている。

<sup>2</sup> 外務省「2019 年版 開発協力参考資料集」(p.38)によると、日本の無償資金協力は、1968 年に食糧援助を開始して以来、徐々にサブスキームを増やし、2013 年には17 種のサブスキームにまで拡大した。これは、それぞれの時代で重視されるテーマにおける案件実施を確保する上で一定の効果を持っていたが、サブスキームごとの実施手続が複雑化し、機動的な ODA を実施する際の制約要因ともなり、また、相手国との関係でも手続の複雑化を引き起こしていた。そして、2013 年秋の行政事業レビューでは、無償資金協力の PDCA を強化する観点から、「サブスキームの整理統合について不断の見直しを行っていくことが必要」との提言を受け、2015 年度からはサブスキームという分類は使わないこととした。ただし、水産無償、食糧援助、文化無償、緊急無償、NGO 連携無償および草の根・人間の安全保障無償については、すでに一種のブランド名として通用している場合もあるため、これまでの名称を便宜的に通称として用いることとされている。

<sup>3</sup> 本業務チームが確認できた範囲では、「緊急無償資金協力」で「二国間支援を伴う」と公開情報に記載があり1 か国で10 億円以上の供与案件は、「シリアから流出した難民および同国の国内避難民等に対する緊急無償資金協力(2013 年 9 月 20 日、総額約 4340 万米ドル)」のヨルダン政府に対する10 億円を上限とする支援1 件のみで、当該案件は2017 年度の ODA 第三者外部評価の対象に既になっている。食糧援助の二国間支援では該当する案件はない。

本業務では、比較的案件数が多い①の「経済社会開発計画」(Economic and Social Development Programme)に焦点を当て、次項より特性を述べる。

## 2-2 「経済社会開発計画」の案件特性

「経済社会開発計画」は、2015年3月まで「ノンプロジェクト無償」(通称「ノンプロ」)という名称にて、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して1987年度に開始された<sup>4</sup>。案件の概要<sup>5</sup>及び具体的な特性としては、2013年度以降に交換公文が締結された10億円以上の案件(表2-1、2-2のとおり38件確認)に着目すると、以下のような点が挙げられる。

**対象国**:原則として、開発途上国のうち、世界銀行等とも協調しつつ、経済社会開発努力を実施中の国を対象としている<sup>6</sup>。下表のとおり、2013年度以降で10億円以上の案件においては、アフガニスタン、ヨルダンが複数案件にて対象となっている。

**供与規模**:日本との二国間関係、対象国の経常収支、対外公的債務残高、一人当たりGNI等を考慮して決定される。

対象国	案件数	資機材種類	案件数
ヨルダン	5	燃料	7
アフガニスタン	4	医療*	5
キューバ	3	日本-医療	2
フィリピン	3	日本-自動車	2
スリランカ	2	日本-他	14
パプアニューギニア	2	他*	8
ミャンマー	2	総計	38
ラオス	2		

**分野(購入品目/資機材の種類)**:基本的には、被援助国政府との間で締結する交換公文の規定に基づいて両政府が合意する「品目リスト」(List of Eligible Products and/or Services)に掲げられる物品が対象となる。2013年度以降で10億円以上の案件における主な資機材の分野は、燃料(石油等)、保健医療(機材)、運輸(車両)、道路(補修)である。

4 外務省 ODA 白書(2004)資料編「ノン・プロジェクト無償(経済構造改善努力支援無償資金協力)」

5 外務省から受領の案件概要ペーパーや交換公文の雛形に基づく。

6 対象国の所得水準が相対的に高い場合は、対象国の債務状況を勘案し有償資金協力によることが「困難または適当でない」場合は、無償資金協力の実施の意義を(1)案件の性質(緊急性・迅速性、人道上のニーズ、広域性または地球規模課題への対応の観点)、(2)我が国の対外政策(外交的観点、重要政策との関係または国際的観点)、(3)供与先となる途上国が置かれている状況(債務状況、経済的脆弱性または環境的脆弱性の観点)の観点から、複合的に精査される。

表 2-2 外務省が実施する二国間無償資金協力案件(2013年度以降、10億円以上)

国	案件名	交換公文締結日 (現地時間)	金額(億 円)	年度4/ 種類	内容(調達契約または交換公 文データより)	※	
アフガニスタン	ノン・プロジェクト無償資金協力	2013年3月5日	28	H24	燃料	軽油(L-02-06)	J
アフガニスタン	ノン・プロジェクト無償資金協力	2014年3月10日	28	H25	燃料	軽油(L-02-06)	J
アフガニスタン	ノン・プロジェクト無償資金協力	2014年12月24日	24	H26	燃料	ディーゼル燃料	
アフガニスタン	経済社会開発計画	2016年4月10日	24	H28	燃料	石油製品	
トーゴ <sup>1)</sup>	ノン・プロジェクト無償資金協力	2013年4月22日	11	H25	燃料	ガソリン	J
パレスチナ <sup>1)</sup>	ノン・プロジェクト無償資金協力	2014年10月23日	10	H26	燃料	軽油及びガソリン	J
モザンビーク <sup>2)</sup>	経済社会開発計画	2017年8月24日	15	H29	燃料	発電用燃料等	C
ヨルダン <sup>3)</sup>	我が国の医療機材を活用したノン・プロジェクト無償資金協力	2015年3月11日	10	H26	日本-医療	日本の医療機材・製品	J
イラン	経済社会開発計画	2016年3月12日	12	H27	日本-医療	日本の医療機材・製品	J
カンボジア	経済社会開発計画	2020年6月5日	20	R2	医療	医療関係機材の供与	
ミャンマー	経済社会開発計画	2020年6月5日	20	R2	医療	保健・医療関連機材	
ラオス	経済社会開発計画	2020年6月5日	15	R2	医療	保健・医療関連機材整備	
フィリピン	経済社会開発計画	2020年6月8日	20	R2	医療	保健・医療関連機材の供与	
モンゴル	経済社会開発計画	2020年6月17日	10	R2	医療	保健・医療体制整備	
ペルー <sup>1)</sup>	次世代自動車ノン・プロジェクト無償資金協力	2013年4月30日	12	H25	日本-自動車	日本の次世代自動車等	J
インドネシア	次世代自動車ノン・プロジェクト無償資金協力	2013年4月30日	15	H25	日本-自動車	日本製の次世代自動車等	J
ヨルダン	地方産機材ノン・プロジェクト無償資金協力	2015年3月11日	10	H26	日本-他	日本の機材・製品等	J
ヨルダン <sup>3)</sup>	経済社会開発計画	2016年3月22日	19	H27	日本-他	日本の機材・製品等(廃棄物処理、水供給)	J
ヨルダン	経済社会開発計画	2016年10月27日	10	H28	日本-他	日本製造の機材・製品等、廃棄物処理及び水分野	J
ミャンマー	経済社会開発計画	2016年12月7日	10	H28	日本-他	新造旅客船等(中古船しろやま等)	J
バングラデシュ	経済社会開発計画	2017年3月30日	10	H28	日本-他	日本製造のテロ対策に資する機材等	J
スリランカ	経済社会開発計画	2017年4月12日	10	H29	日本-他	日本製造の港湾設備関連機材	J
コロンビア	経済社会開発計画	2017年6月28日	10	H29	日本-他	日本製造の地雷除去関連機材等	J
フィリピン	経済社会開発計画	2017年11月13日	25	H29	日本-他	日本製造のテロ対策資機材及びマラウィ市復興資機材	J
キューバ	経済社会開発計画	2018年2月16日	11	H29	日本-他	日本製造の街路・公園等の都市環境整備関連機材(ごみ収	J
ババアニューギニア	経済社会開発計画(理数科教育の質改善のための支援)	2018年11月16日	12	H30	日本-他	日本製の教科書・教員用指導書	J
フィリピン	経済社会開発計画(鉄道訓練機材の整備による鉄道事業サービスの質の改善支援)	2019年2月21日	12	H30	日本-他	日本製造の鉄道訓練機材(鉄道シミュレーター等)	J
タジキスタン	経済社会開発計画	2019年5月19日	10	H31/R1	日本-他	日本の除雪機材等道路整備機材を供与	J
スリランカ	経済社会開発計画	2019年9月12日	10	H31/R1	日本-他	日本企業製品を含む機材を供与	J
サモア	経済社会開発計画	2019年10月2日	25	H31/R1	日本-他	日本製造の貨客船と船舶等関連機材等	J
ベナン	ノン・プロジェクト無償資金協力	2013年3月18日	10	H24	他	異形鉄棒、液状亜鉛鉄板	J
キューバ	経済社会開発計画	2017年3月10日	11	H28	他	廃棄物収集車等	
ヨルダン	経済社会開発計画	2017年9月10日	10	H29	他	治安対策機材	
ジブチ	経済社会開発計画(主要幹線道路改修のための支援)	2018年11月28日	39	H30	他	幹線道路の改修	J
キューバ	経済社会開発計画(公共交通サービス向上のための支援)	2019年3月26日	11	H30	他	公共バス車両	J
ラオス	経済社会開発計画	2019年12月23日	10	H31/R1	他	防災・災害対応能力の強化に資する資機材	
ババアニューギニア	経済社会開発計画	2020年6月25日	10	R2	他	海上保安関連機材の供与	
パキスタン	経済社会開発計画	2019年4月23日	19	H31/R1	他	貨物検査能力の強化とともに非合法物資の流通抑制	

(出所) 2018年以前のデータは、外務省開発協力白書・ODA白書(2012年度版から2019年度版)の「無償資金協力案件一覧」(ただし、草の根・人間の安全保障無償資金協力、日本NGO連携無償資金協力、草の根文化無償資金協力を除く)をダウンロードし、10億円以上の案件で、JICAではなく外務省実施案件と思われるものを抽出し(次のキーワードで絞った「ノン・プロジェクト」「経済社会開発計画」「食糧(援助)」、「無償資金協力(2015年度のみこの名称含む)」)、案件概要などから国際機関連携と分かる案件は省いた。2019年度以降の案件はODA検索データ。

(注) 1(ハイライト): 本業務レビュー対象案件(過去3年間に於いた個別案件評価の対象)、2: 令和2年度個別案件評価の対象案件、3: 平成28年度無償資金協力「日本方式」の普及の第三者評価のケース国事例案件、4: H:平成、R:令和。

※契約情報のある調達代理機関でCはCrown Agents、JはJICS。

従来、ノン・プロジェクト無償は、現地事前調査を通じた設計や積算を行わなくても案件形成が可能な要請として、主に重油や銅線等の資材の調達に係る事業が行われてきた<sup>7</sup>。その後、2011 年度に東日本大震災の被災地で製造される工業製品等を供与する取組等が実施されたことなどに伴い、建設機材や次世代自動車等の機材を供与対象とする事業の比率が高まり、現在もこの傾向が続いている。ただし、外務省の開発協力参考資料集(毎年発行)の無償資金協力案件一覧からは、支援分野が不明な案件も多い(2018 年度は、案件名「経済社会開発計画」の後に括弧内で分野等の情報が加わり分かりやすくなっている)。

**物品の調達先**：原則、被援助国を除く全ての国である。ただし、想定される調達資機材が日本製品であり、途上国とともに「質の高い成長」を目指す経済外交・地方創生への貢献に資する場合は、主契約者は原則として日本企業とした上で、被援助国が非 LDC(後発開発途上国)の場合は、原則日本製資機材を調達することとし(契約及び調達タイド)、被援助国が LDC の場合は主契約者が実施する調達は原産国を限定しない(契約タイド・調達アンタイド)とされている。この場合を除いては、原則として調達は国際競争入札によって行われる。

2013 年度以降で 10 億円以上の案件においては、日本製品を供与する案件が半数以上である。ただし、外務省 HP、調達代理機関であるクラウンエージェント(CA)の HP(「CONTRACT AWARDS」)及び日本国際協力システム(JICS)の HP(「契約情報等」)からは製造国が不明な案件もある<sup>8</sup>

**見返り資金の積立義務と用途**：調達される資機材につき被援助国政府自らが活用することが想定されておらず、被援助国内での国内販売等<sup>9</sup>が行われる案件が対象である。被援助国政府は、国内販売等による現地通貨での収入(proceeds)の全額を二国間政府の合意した口座に積み立てる。原則として供与資金を利用して調達した物資の FOB 価格(船積み価格)の 2 分の 1 以上の額<sup>10</sup>について、現地通貨で積立を行う。期間は、交換公文締結後 3 年間が目安とされている。

用途については、被援助国が実施する経済社会開発事業のために使用することとし、具体的支出に当たっては日本政府と事前に協議を行う。

**コミッティー(政府間協議会)**：日本政府側と被援助国政府側が緊密に協議する場として、コミッティーを開催している。コミッティーは日本大使館、被援助国政府の代表者によって構成され、アドバイザーとして調達代理機関も参加する形で行われ、被援助国の関係機関の間の連絡を密にする上で重要な役割を果たしている。コミッティーは随時開催され、供与資金の使用、見返り資金の積立・使用、広報の在り方

<sup>7</sup>会計検査院「平成 30 年度決算検査報告」

<sup>8</sup>これら 2 社の契約情報サイト(<https://www.crownagents.com/procurement/japan-procurement/contract-awards/>)(<https://www.jics.or.jp/choutatsu/result.html>)には、案件の対象国と供与年度、調達品目、契約者名、契約金額及び契約日のリストが掲載されているが、調達品目や契約者名だけでは日本製かどうかは判断できないケースが多い。

<sup>9</sup>交換公文の雛形には、資機材は原則として案件目的に沿って非商業目的で使用されるよう、軍事目的には使用されず、再輸出もなされないように被援助国は責任を負うことが記載されている。

<sup>10</sup>交換公文の雛形では「The amount of the proceeds to be deposited shall not less than a half of the total Yen disbursement paid with respect to the purchase of the Products」。

等につき幅広く意見交換が行われることが想定されている。日本政府が被援助国政府と調達代理機関との契約を承認した後に第 1 回のコミッティーが開催される。その後は、いずれかの政府の要請により開催される。

**調達代理機関 (agent for procurement)** : 被援助国政府の代理人となって物資調達を行う調達代理機関は、2013 年度以降の案件については、クラウンエージェンツ(CA)または日本国際協力システム(JICS)<sup>11</sup>である。具体的な業務範囲には、以下の事項が含まれる(交換公文の雛形による)<sup>12</sup>。

- ・ コミッティーへの情報や助言の提供
- ・ 資機材サービスのための調達事務・入札手続(技術仕様書の作成、入札書類の作成、入札公告、技術面価格面の入札評価、被援助国政府へ承認伺い)
- ・ 被援助国政府との契約に沿った Advances の受領及び利用
- ・ サプライヤーとの契約交渉(支払い、出荷、検査の手配を含む)と契約の締結
- ・ サプライヤーの進捗状況の確認、納期の確保
- ・ 被援助国政府及びエンドユーザーに、調達の進捗状況の詳細情報(発注の通知、契約の修正、配送情報、出荷等)を含む文書の提出
- ・ サプライヤーへの支払い
- ・ 両政府へ次の書類の提出:(1)Certificate of Eligible Procurement、(2)Pro forma invoice 両政府への四半期状況報告書の作成(注文、注文状況、量、配送情報を含む)
- ・ 両政府への四半期バランスシートの提出(無償資金、利息、及び支払い)
- ・ 日本政府への総合評価報告書の提出(出荷されたすべての資機材サービスの詳細、供給元の国、納期、資機材サービスの価格(関連する料金を含む)、及び支払総額を含む)
- ・ (見返り資金積立義務のある場合)コミッティーメンバーへ積立に関する月次報告書の提出(積立必要額、実際の積立金額、その割合を含む)

### 2-3 「経済社会開発計画」の標準的業務フロー

二国間無償資金協力は、主として在外公館を通じて収集される開発途上国政府からの要請に基づき検討が行われる。主として、施設・機材等調達方式と調達代理方式の方式がある。施設・機材等調達方式は、十分な期間をかけて、詳細な設計や積算を伴うもので、JICA による事前の調査をもとに実施可能性などを確認し、適正な援助規模の概算額を算定し、定量的な目標値を設定するものである<sup>13</sup>。一方、調達代理方式では、機動的な実施を確保する必要があり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案件として、詳細な設計や積算を伴わず、外務省が、交換公文締結までに必要とされる業務を行うものである。表 2-3 のとおり、案件形成のための事前の調査は行わず、定量的な目標値の設定はなされない。

<sup>11</sup> 外務省(国際協力局開発協力総括課)によると、調達代理機関として被援助国政府に推薦する団体は、外務省が 2013 年度予算分から公募し選定している。結果として、CA と JICS が落札している。地域ごとに各社が応札し、価格(調達代理手数料)や実施体制などを評価し、外務省にて付した推薦順位に基づいて先方政府に推薦し、先方政府が決定する。

<sup>12</sup> 外務省「ノン・プロジェクト無償資金協力調達手続実施要領」(2005 年)も参考とした。外務省(国際協力局国際協力総括課)によると、本実施要領は「経済社会開発計画」にも適用すること。被援助国政府と調達代理機関との契約書については、外務省による雛形はないが、案件ごとに契約書案の内容を確認しているとのこと。

<sup>13</sup> 外務省 2019 年版 開発協力参考資料集より。

表 2-3 調達代理方式の案件（「経済社会開発計画」）の標準的業務フロー

	番号	主な内容【墨付き括弧内は主な文書名】	
計 画	1	相手国政府の要請【要請書(application)】	
	2	在外公館での要請内容の精査（「経済社会開発計画」に適する案件か否かの調査を含む）、適すれば現地 ODA タスクフォースでの検討【大使館コメント票】	
	3	外務省による検討、協力案作成 （ただし、詳細な協力準備調査や設計は行われない）	
	4	財務当局との協議【財務実行協議資料】	
	5	案件実施に関する交換公文(案)について閣議請議	
	6	閣議決定	
	7	交換公文締結 <sup>*1</sup> 【交換公文(E/N)と合意議事録(A/M:Agreed Minutes on Procedural Details)】	
詳 細 計 画 ↓ 実 施 ・ モ ニ タ リ ン グ	8	相手国政府名義口座の開設（本邦銀行口座）、日本政府から供与資金の一括送金	
	9	調達代理業務契約（交換公文署名後 3 カ月以内 <sup>*2</sup> ）	
	10	調達代理機関が参加する両国の政府間協議会/コミッティー （具体的な調達品目・仕様選定）【議事録】 <sup>*3</sup>	
	11	相手国口座から調達代理口座への支払	
	12-1	調達代理機関による調達事務（入札手続、調達資機材確定、業者との契約締結、進捗確認、検収/履行証明）、両国政府への四半期報告【四半期報告書】	必要に応じ、両国の政府間協議会/コミッティー（計画の軽微な変更、遅延問題の特定・解決策の検討等）【議事録】
	12-2	業者が相手国へ契約の履行、調達代理口座から業者への代金の支払 <sup>*4</sup>	
	13-1	状況に応じ、両国政府代表出席による調達品の引渡し式	
14	調達代理機関の完了報告書・完了届 <sup>*5</sup> （調達代理口座の残高無）【完了報告書】		
フ ォ ロ ー ア ッ プ	<見返り資金積立義務有の場合（見返り資金の管理・使用ルールは別冊 2 参照）>		
	13-2	相手国政府が見返り資金積立	
	13-3	調達代理機関による見返り資金積立の確認と報告 <sup>*5</sup>	
	（調達代理機関は、契約期間中の見返り資金積立確認までは業務範囲内、以下は業務範囲外）		
	15	相手国政府から日本大使館へ見返り資金の用途申請【申請書(application)】	
	16	日本大使館の検討、外務省本省の検討・承認【見返り資金用途協議書】	
	17	相手国政府による見返り資金事業の実施	
	18	相手国政府から日本政府へ見返り資金事業の完了報告【完了報告書】	
19	日本大使館による完了報告書の受領と外務省本省への提出		
<p>（出所）外務省「2019 年版 開発協力参考資料集」、会計検査院「平成 30 年度決算報告」、 「外務省経済社会開発計画の概要」を参考に本業務チーム作成。</p> <p>（注）</p> <p>*1: 交換公文締結時は、「〇〇関連（分野）の機材」等の大まかな品目の合意がなされる（表 2-2 の「内容」欄参照）。実際に供される機材の仕様、メーカー等は、交換公文締結後に、政府間協議会での両国政府間の確認、調達代理機関による現地調査等を踏まえて確定の上、最終的には調達代理機関による入札を通じて決定される。</p> <p>*2: 交換公文の雛形より。</p> <p>*3: コミッティー議事録は、在外公館から本省に共有がなされ、一定期間保管されている。</p> <p>*4: 供与資金は、基本的には 1 年以内で使用することと決められている（やむを得ない事情のある場合には、期限の延長を行うことも可能）。</p> <p>*5: 見返り資金の積立義務を伴う案件については、調達代理機関は相手国政府から毎月の口座記録を受領し積立確認を行うが、交換公文締結後 5 年以内に見返り資金の積立が完了しない場合は、積立確認業務は在外公館が担うこととなり、調達代理機関の契約は完了できる。</p>			

表 2-4a「経済社会開発計画」案件の文書様式/雛形での主な情報項目(計画時)

情報項目	様式			雛形
	要請書	大使館コメント票	財務実行協議資料	交換公文
<b>1. 対象国全般</b>				
対象国の概要(人口、一人当たりGNI等)	-	○	○	-
対象国の開発計画/取組	○	○	○	-
日本の過去のODA実績と教訓	○ <sup>*1</sup>	○ <sup>*2</sup>	○	-
<b>2. 当該案件</b>				
日本の援助政策・方針との関連性/整合性	-	○	○ <sup>*4</sup>	-
日本との外交関係(経済政治)・外交政策の遂行上の必要性	-	○	○ <sup>*5</sup>	-
(対象国の所得水準が相対的に高い場合)無償資金協力の必要性	-	○	-	-
金額	-	-	○	○
品目(「○○関連の機材」等、資機材の大まかな分野/種類の名称)	○	○	○ <sup>*6</sup>	- <sup>*7</sup>
物品の調達先国(製造元やサービスの提供者)	-	-	-	- <sup>*8</sup>
資機材を使用する機関(エンドユーザー) <sup>*12</sup>	○	○	-	-
責任省庁名/実施機関 <sup>*12</sup>	○	○	○	- <sup>*9</sup>
使用目的・計画	○	○	○	-
期待される援助効果	-	○	○	-
環境社会面の配慮	-	-	-	○ <sup>*10</sup>
対象国の実施能力	-	○ <sup>*3</sup>	-	-
見返り資金の積立義務	-	-	-	○ <sup>*11</sup>
<p>(出所)外務省から受領した雛形/様式に基づき、本業務チーム作成。  (注)「大使館コメント票」は2015年7月頃から使用されている様式を参考とした。  -: 様式または雛形には直接に該当する項目がないことを示す。  *1: 過去の無償資金協力の実施における課題もある場合は○に含む。  *2: (該当する場合)過年度に実施した日本のODAに対する対象国の評価(政府・議会・マスコミ・一般国民等からの具体的評価)、また(該当する場合)今回要請された機材と同様の機材を供与した過去のODA案件の問題点。  *3: 対象国の援助受入れ体制、要請品目の維持・維持管理体制等に関する情報。  *4: 「関連調査」や「技術協力」の項目もある。  *5: 日本との貿易関係を含む。  *6: 実際に供される機材、その仕様、メーカー等は、交換公文締結後に、政府間協議会での両国政府間の確認、調達代理機関による現地調査等を踏まえて確定の上、最終的には調達代理機関による入札を通じて決定される。  *7: Appendix I: List of Eligible Products and/or Services and Eligible Source Countries として案件に応じて適宜作成される。初期のコミッティーにて決定される。  *8: 二国間政府で合意されるとの記載。要請段階では指定がないことが一般的であり、事後の入札手続を通じて確定する。  *9: 署名者は示されているが、交換公文は、案件実施の責任を担う実施省庁を包含する政府全体を代表する窓口省庁との間を規定するものとなっており、特定の責任省庁を記載していない。  *10: 資金の使用においては環境社会面を配慮することと記載がある。  *11: 見返り資金積立義務有の場合。  *12: 大使館コメント票では、「資機材を使用する機関(エンドユーザー)」と「責任省庁」を分けて記載するようになっているが、エンドユーザーと責任省庁が同一機関になる場合と異なる場合(エンドユーザー:○○会社)がある。財務協議資料では、先方政府内の責任省庁が実施機関として記載されている。</p>				

表 2-4b「経済社会開発計画」案件文書での主な情報項目(実施・モニタリング時)

情報項目	四半期報告書	コミッティー議事録	完了報告書
調達の進捗	○	○	○
実施中の課題(ある場合)	-	○	○
見返り資金の積立状況	○	-*2	○
見返り資金の使用*1	-	-*2	-
<p>(出所)外務省からの情報に基づき、本業務チーム作成。</p> <p>(注)</p> <p>*1:見返り資金の使用については、相手国政府からの「見返り資金の使用申請書(Application for the Project/Program (Utilization Plan) to be Financed with the Counterpart Fund)」には、その事業の必要性や重要性、実施期間、費用、使用予定の見返り資金額、費目別内訳金額・量、期待される効果や受益者の数、対象地域、責任省、実施機関等が含まれる。この相手国政府からの書類への大使館コメントを含む「見返り資金使途協議」の書類が本省にて検討され、適宜承認される。見返り資金の使用については、コミッティーとしてではなく、大使館と先方政府の通常のやりとりにて協議されている。</p> <p>*2:コミッティーは多くの場合、調達開始から調達事業実施中の間に開催されており、開催時点において見返り資金が既に積み上がっているケースは基本的にはないため。</p>			

### 第 3 章 外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件の第三者評価の課題

#### 3-1 レビュー対象案件

過去 3 年間(2017 年度から 2019 年度)に実施された 4 件の評価につき(表 3-1)、評価報告書の内容を精査し、ODA の政策を対象とした評価と同じ基準・手法で評価したことによる問題点・課題を抽出した。過去 4 件の評価対象、評価結果、提言は別冊 3 に示すとおりである。

表 3-1 外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件の ODA 第三者評価

評価年度	案件名	金額	支援内容	評価規模
2017 (H29)	平成25年度ヨルダンに対する「シリア・アラブ共和国から流出した難民等に対する緊急無償資金協力」	10 億円	日本製ごみ収集車、ホイールローダー、給水車、汚泥運搬車	7MM <sup>*2</sup>
	平成26年度パレスチナ自治区に対する「ノンプロジェクト無償資金協力」	10 億円	石油 (見返り資金積み立て有)	
2018 (H30)	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」	11 億円	石油 (見返り資金積み立て有)	3MM
2019 (R1)	平成25年度ペルーに対する「次世代自動車ノンプロジェクト無償資金協力」	12 億円	日本製自動車	4MM
2020 (R2) <sup>*1</sup>	「平成27年度(2015年度)ヨルダンに対する経済社会開発計画」	18.5 億円	廃棄物処理及び水分野での機材・製品	5MM
	平成29年度(2017年度)モザンビークに対する経済社会開発計画	15 億円	発電用燃料等	

(出所)本業務チーム作成。  
(注)\*1:2020年度については、評価対象案件の概観を把握する上での参考とした。上記6件のうち5件の調達代理機関はJICS。モザンビークの案件のみCA。  
\*2:外務省第三者評価の調査業務委嘱選定のための入札説明書においてコンサルタントの「予定人月数」として記載される情報。現地調査のための出張期間を含めた人月で、1.0MM(人月)は、業務量目安として国内の場合は1日8時間・1か月20日、国外の場合は1か月30日として計算される。なお、過去4件では、入札説明書にて有識者2名とコンサルタント2名(業務従事者)が現地訪問を行う予定とされていたが、2020年度は有識者1名、コンサルタント1名と変更されている。

### 3-2 現行の評価手法の主な課題

外務省の実施する無償資金協力案件の評価に関し、政策レベルの評価手法を準用した際の難しさや課題として、①評価対象期間と範囲の設定方法、②評価基準の重複、③レーティングの意義と客観性、④提言の方向性と内容が挙げられる(表3-2)。これらの点について、外務省の他の評価、JICA、他ドナー、ODA以外の分野における評価手法も参考としながら、次節以降で検討する。

**表 3-2 ODA 評価ガイドライン(原則)と過去の個別 4 案件評価の対応と課題**

1-1 事業フローにおける事業完了の定義と事後評価のタイミング	
原則	・「事業完了」案件を評価対象(完了の定義や、完了後何年後や何年以内に事後評価を行うといった記載はない)
過去	・「事業完了日(計画/実績)」に関する情報が標準的公開情報にはないが、ODA 評価室では、個別案件の事後評価は完了案件を対象としており、「完了」の定義は、調達代理機関から外務省に完了届が提出済みのもの(主管課による完了届受領日=完了日)としている。この事業完了日(実績)から事後評価までの期間は、特に決まりはないが、1年程度である。
1-2 見返り資金の評価対象範囲における位置づけ	
原則	・見返り資金を使用した事業については、OECD-DAC の統計規則において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、実施時期が被援助国政府の意向に大きく左右され、ODA 評価の実施のタイミングでは事業結果等が存在しない場合もあることから、基本的には評価の対象には含めない。ただし、見返り資金を使用した事業が完了済のケースで、本評価対象案件の「結果の有効性」等において有意な評価結果を導くことが期待できるようなケースにおいては、評価実施計画段階で外務省側と協議することを前提に、評価調査予算・期間の制約の範囲内で検討することは排除しない。
過去	・見返り資金積み立て事項がある 2 案件(パレスチナとトーゴの案件で、供与資金により調達される資機材が被援助国内で販売されることを想定した案件)については、外務省と評価者との間で、個別具体的に協議の上、評価を実施。資機材の調達に加えて見返り資金の積立状況と見返り資金事業を調査することは、当該案件については、案件目的に比して有意であるとの判断(各案件評価の検討会での合意事項)。
2-1 開発の視点からの 3 つの評価基準の重複と評価方法	
原則	・3 つの評価基準「①案件の妥当性」(DAC 評価基準の妥当性/Relevance、整合性/Coherence に該当)、「②結果の有効性」(DAC 評価基準の整合性、有効性/Effectiveness、インパクト、持続性に該当)、「③プロセスの適切性」(DAC 評価基準の効率性に該当)を設定(ガイドライン p.4)
過去	<ul style="list-style-type: none"> <li>・3 つの評価基準を適用。ただし、3 つの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。特に、「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。</li> <li>・「インプット」が適当だったかは、4 件とも「①案件の妥当性」で購入品目や使用目的を案件目的や形態に照らして検証。「ノンプロ」の 3 件については、ノンプロという援助形態の選択の妥当性を 2 件は明確でないとしつつもレーティングは B(高い)を付与。(他の無償形態と比較して評価するのか(しないのか)、ガイドラインには特に記載はない)</li> <li>・「インプット」が適量であったかについて、供与金額の計画と実際の比較は実施している。計画時の供与金額の量の根拠を評価設問に加えた評価案件は 2 件(ヨルダンとパレスチナの案件)で外務省における金額の決定過程の概要を記載している。供与品の量については、ノンプロ(石油)の 2 件は、同国の輸入量と比した割合分析を</li> </ul>

	<p>施している(どちらも割合の規模は評価レーティングには影響していない模様、パレスチナでは継続性を高く評価)。<u>迅速さ(1年以内)</u>を明示している評価もある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「アウトプット・アウトカム」の効果と程度は、事前の評価表などがなかったため、4件とも評価時において目標体系図や表を作成しているが金額以外はほとんど定性的な内容を提示している(また計画文書を交換公文とすると、購入品名が記載されていない案件もあり、要請書や調達代理機関からの情報を計画としている)。計画時のアウトプット目標値(例えば、機材の台数や石油の量)の設定は、一般に当該援助形態の性質上なされていないため計画時と比した有効性の分析することはできない。ただし、購入品目の実績値の数量から単価を計算し(または調達書類から単価をとり)、類似製品の市場単価との比較分析を実施して有効性(効率性)の参考情報とした案件もある。</li> <li>・また購入品目の受益者層や地域がある程度計画から読み取れるヨルダンの緊急援助では、「実際の受益者が必ずしも計画どおりでなかった(シリア難民が比較的少ないところに供与)」として「有効性の評価に一部課題がある」、としている。ペルーの次世代自動車は「広く活用され、維持管理されていた」と高く評価され、温室効果ガス削減効果も算出されている。</li> <li>・見返り資金積立義務を含む2件(購入品目の石油は販売され、また石油の受益者は特定できない案件)においては、見返り資金についても分析している。1件(トーゴ)は積立完了し実施もほぼ完了しており、もう1件(パレスチナ)では評価対象案件ではまだであったが先行案件にて積立や実施されていた事業を分析。2件とも用途が当初目的(貧困削減など)に沿っているなどの理由で有効性では高く評価している。</li> <li>・「インパクト」の効果と程度も、事前の定量的指標設定がないものの、貧困削減や環境改善など大きな案件目標に向けて、マクロレベルの情報をを用いて考察しているケースがある。ペルーの案件では日本車の普及や環境への社会意識を、トーゴの案件では貧困指標等の改善について言及している(ただし、どちらも当該案件の直接の貢献を証明することは難しいとしている)。</li> </ul>
2-2 外交の視点からの2つの評価基準と開発の評価基準の重複	
原則	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2つの評価基準「①外交的な重要性」(DAC 評価基準の整合性に該当、「日本の国益にどのように貢献することが期待されるか」)、「②外交的な波及効果」(DAC 評価基準の整合性に該当、「日本の国益の実施にどのように貢献したか」)を設定(ガイドライン p.4-5)。</li> <li>・「開発の視点からの評価」を通じて得られた検証結果と重複する部分でも「外交の視点からの評価」の根拠として活用できる場合は積極的に活用する(ガイドライン p.34)。</li> </ul>
過去	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本の ODA/国際協力に係る上位政策である国際協力大綱は、「国際協力が外交政策の最も重要な手段の一つ」としており、これに基づく外務省 ODA 予算の「開発の視点からの評価」は、必然的に「外交の視点からの評価」と内容が重複する。</li> <li>・評価報告書本文のページ数制限の中、読みやすさ(一般国民及び案件形成・実施担当官等)を考えると、開発の視点と併せたほうが評価者としては記載が効率的にできたと思料。</li> <li>・4件とも、二国間レベルの外交関係、援助動向、経済関係等の情報を提示しているが、それらに対する当該個別案件のみの貢献を分析することには限界があるとしている。当該事業の効果としては、2件で特に広報効果について考察している。</li> </ul>
3 レーティング	
原則	<ul style="list-style-type: none"> <li>・開発の視点からの3つの評価基準のレーティングは4段階で行うが、それらに基づく総合評定についてのレーティングは行わない。</li> </ul>
過去	<ul style="list-style-type: none"> <li>・評価者によって、AとB、BとCの判断が異なるように読みとれる。</li> <li>・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る。ODA 評価ガイドラインでは、ABCD という4段階の評価であり、例えば有効性については、「ほぼ全ての検証項目で大きな効果が確認された」場合が B である。A は、「全ての検証項目で極めて高い」と定義され、通常どおり達成できた場合は A で</li> </ul>

	<p>はなくBという解釈になる。他方、外務省の政策評価書<sup>14</sup>の施策ごとの指標評価では5段階(SABCD)であり、「全ての測定指標で目標が達成された」場合はBではなくAであり(上回った場合はS)、Bは、「一部(または全部)の測定指標で目標が達成されなかったが、主要な測定指標は概ね目標に近い実績」の場合である。したがって、<u>外務省予算の政策評価のアルファベットを見慣れたものにとっては、ODA 評価のBやCがODA 評価者の意図よりも低く理解される可能性がある。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 外務省国際協力局開発協力総括課の意見「評価の第1の目的は、将来の案件形成のための教訓を導き出すことにある。その意味ですべての案件において反省点や教訓が導き出されるべきであり、右内容にレーティングする意義に疑問」。</li> </ul>
<b>4 提言と教訓</b>	
原則	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 評価から導き出された結果を基に、主に対象案件の関係機関や関係者に対して提案を行う。提言の根拠を明記し、提言の宛先、対象、具体的な対応行動、対応期間、重要度を明らかにすることが望ましい。</li> <li>・ 評価調査の過程及び評価結果から抽出された、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。</li> </ul>
過去	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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(別冊参照)。その理由は、案件からの提言であるが当該スキーム全体に当てはまるため、当該案件の担当(日本側相手国側)向けの事項に適さないため。</li> <li>・ 外務省国際協力局開発協力総括課の意見「個別事業評価においては、当該国に対する当該事業への評価・教訓の抽出を主眼として頂きたい。スキーム改善の検討においては、個別事業のみならず、多くの事業を横串で検証することが不可欠であるが、個別事業評価において、客観的で十分な根拠がある場合には、スキーム全体に対する提言も排除しない。」</li> </ul>
<b>5 情報不足</b>	
過去	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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。</li> <li>・ 特に、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。</li> </ul>
<p>(出所)本業務チーム作成。  (注)「原則」=外務省 ODA 評価ガイドラインにおける記載事項(必ずしも個別案件評価ではなくプログラムレベル評価向けに記載されている事項含む)、「過去」=4件の外務省 ODA 第三者個別案件評価。</p>	

これらの主な課題について、外務省(開発協力総括課)の「ODA 評価ガイドライン」とらわれず、外務省が実施する無償資金協力の性質を十分に踏まえた上で、評価の目的として、『説明責任や透明性の確保』のみならず、案件担当官にとって『将来の案件形成に有益な教訓を導き出すこと』に重点を置く」との考えに沿い、評価枠組みの提案につき検討を進めた。

<sup>14</sup> 後述「4(5)外務省の政策評価書の例」に記載のとおり。

## 第4章 外務省の事業や政策に関する他の評価や調査からの参考点

### 4-1 個別案件レベルの外務省ODA内部評価

評価対象：外務省が実施する無償資金協力の個別案件（2億円以上10億円未満）については、事後評価として内部評価を実施し、結果を公開することになっている（ただし、案件別の評価結果は未公開で、評価年度別に5頁程の結果概要が公表されている）。内部評価は外務省国際協力局がとりまとめ、各在外公館が実施している。下表のとおり、2017年度（24件）、2018年度（23件）、2019年度（8件）で計55件の内部評価対象案件のうち、8件が調達代理方式の案件である。

表4-1 内部評価の対象案件数（外務省が実施する無償資金協力の個別案件）

評価年度	2017	2018		2019		計
案件実施開始年度	2015	2015	2016	2015	2016	
調達代理方式の案件	4件	0件	1件	1件	2件	8件
国際機関連携	0件	1件	0件	0件	1件	2件
緊急無償	8件	0件	4件	0件	1件	13件
NGOとの連携	1件	0件	0件	1件	0件	2件
食糧援助（国際機関連携含む）	11件	11件	6件	0件	2件	30件
合計	24件	12件	11件	2件	6件	55件

（出所）2017年度、2018年度、2019年度「外務省実施分無償資金協力事後評価（内部評価）結果」より本業務チーム作成。

評価基準：2017年度と2018年度では、①案件の妥当性、②結果の有効性、③プロセスの適切性、④外交的効果という4つの評価基準別に、評価結果の記述がなされている。第三者評価の基準の「外交的な意義」が明示されていないため一つ少ない評価基準となっている。2019年度には、「③外交的効果」を「②結果の有効性」にて定性的な結果を測る要素として記載し、評価基準は3つに変更されている。

レーティング：2017年度と2018年度では、第三者評価と同様に、開発の視点からの評価基準3つに関して、第三者評価と同様に4段階でレーティングが付与されている。2019年度では、結果の有効性のみレーティングが付与されている<sup>15</sup>。

結果の有効性のレーティング根拠の例としては、2017年度評価の有効性で「一部課題がある」とされた案件の説明では、「（食糧援助）ジブチ国内の栄養不足状態にある乳幼児や授乳期の母親、貧困家庭等の約1万5千人に対し、食料が配布された。それにより、対象者の死亡率の低下や栄養不足状態からの回復率といった指標の改善につながった。一方、当該指標は他ドナーの資金援助も併せて実施された事業の結果であり、日本の支援のみの成果及び効果の測定は困難」と記載がある。こうしたマクロの指標の分析結果が個別案件に帰属できない難しさは、上記（3章）のとおり個別案件の第三者評価でも指摘されており、個別案件の評価における共通の課題と言える。

他方で、結果の有効性が「極めて高い」と2019年度に評価された調達代理方式案

<sup>15</sup> 外務省国際協力局開発協力総括課によると、2020年度では、結果の有効性の5段階のレーティングが行われているとのこと。

件(サモアの国最大の国立病院への歯科治療機材及び移動歯科車両の供与)に係る根拠の例としては、「移動歯科車両により地方部の小中高等学校の児童生徒に対する定期的な検診及び治療が可能になり、現在までに小学校 45 校児童約 11,500 人に対する巡回が実施された。移動歯科車両には日本の国旗が記されており、日本の貢献は、特に地方部巡回に際して目に見えるものであり、外交的効果は高い」と定量的な開発効果(アウトプット)と定性的な外交効果を同時に達成していることがわかりやすく記載されている。

プロセスの評価については、外務省、在外公館、調達代理機関、実施機関との連絡報告体制や頻度に応じてレーティングが変わる傾向にある。ただし、プロセスのレーティングで「一部課題がある」とされていても、有効性や妥当性は「極めて高い」または「高い」と評価されている傾向にある。

表 4-2 内部評価のレーティング集計結果(%、2017~2019 年度別)

レーティング	2017			2018			2019
	妥当性	有効性	プロセス	妥当性	有効性	プロセス	有効性
極めて高い	70.8	70.8	12.5	91.3	34.8	8.7	50.0
高い	29.2	25.0	41.7	8.7	65.2	60.9	50.0
一部課題がある	0	4.2	45.8	0	0	30.4	0
低い	0	0	0	0	0	0	0

(出所)2017 年度、2018 年度「外務省実施分無償資金協力事後評価(内部評価)結果」より作成。

#### 4-2 外務省 ODA 第三者評価の政策レベルのスキーム別評価の例

2016 年度「無償資金協力「日本方式」の普及の第三者評価」は、スキーム別評価であるがヨルダンとスリランカにおける個別案件の事例調査も含まれ、以下囲みの下線のとおり個別案件の評価項目に対して参考となる点がある。なお、当無償資金協力は、外務省が実施する「ノンプロジェクト無償」のサブスキームであったが、2013 年 1 月に「医療機材ノンプロジェクト無償」と「次世代自動車ノンプロジェクト無償」に関する概要書が外務省内で作られ、2012 年度補正予算での実施を開始したものである。

<p><b>2016 年度「無償資金協力「日本方式」の普及の第三者評価<sup>16</sup>」評価結果のまとめ【一部抜粋】</b></p> <p>&lt;1&gt;政策の妥当性(「非常に高い」とまでは言えないものの「高い」)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・日本方式普及無償は、国際的な援助アンタイド化の潮流とは整合していない。</li> <li>・日本の上位政策とは概ね整合、供与製品分野の選択は国際的・国内的な重点分野に沿い、被援助国の開発政策とも整合的。</li> </ul> <p>&lt;2&gt;結果の有効性(「ある程度高い」)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・供与した機材の稼働状況は良く、メンテナンス体制も問題ないことは評価できる。</li> <li>・相手国への貢献という点では、優先政策に合致する分野での機材供与であり、直接的な機材稼働による効果があり、政策実現に向けた効果も推察された。</li> <li>・日本経済の活性化という面では、受注した企業の売り上げには貢献していたものの、市場開拓効果や最終的な「日本方式」の普及という目的に向けて、効果的な取組が見られないという課題があった。</li> </ul> <p>&lt;3&gt;プロセスの適切性(「高いとは言えない」)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・案件を実施する上では、外務省、調達代理機関、相手国政府で適切な協議が行われているこ</li> </ul>
--

<sup>16</sup> <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000249595.pdf>

とが現地調査からうかがえた点は評価できる。

- ・ スキーム創設時の分野設定や既存スキームとの効果的な連携の模索などの検討が不十分であった点や、医療機材や防災機材については、具体的な製品やメーカー単位での海外展開の展望を協議して創設されたものではないこと、案件実施において現場レベルで予見性がなく、効果的な案件組成が難しいことなどの課題が指摘できる。

#### <4>外交の視点

- ・ 日本製品という目に見える形で供与されることや、交換公文の署名までが迅速に行われるといった要因もあり、要人往来などの外交行事と結びつけて実施できる可能性があるといった外交的效果が確認できた。外交ツールの多様化といった効果も確認できた。
- ・ 二国間関係への影響としては、政府レベルや受益者レベルで日本製品への親近感の向上といった効果が確認できた。

#### 提言【一部抜粋】

(1) PDCA サイクル確立のためのスキーム・案件の目標の明確化

(2) 案件形成の予見性の向上と現場レベルの権限強化

(3) 医療・防災機材の優先対象機材の選定

自動車分野については業界団体とも調整し、環境面での優位性がある分野に特化しているのに対し、医療機材・防災機材はそうになっていない点を改善するために、日本の強みをアピールできる機材群を設定していくことが必要である。

#### 提言への外務省による対応策の実施状況【「ODA 評価年次年報 2018」(P.18)より一部抜粋】

- ◆ 2017 年度以降、年度当初に在外公館や現地 ODA 実施関係者が収集した支援のニーズを整理し、案件実施に関する見通しを高め、在外公館による現場での外交活動においても一層有意義な事業の形成に努めている。
- ◆ 支援の対象候補となる事業については、開発途上国におけるニーズ、当該政府からの要請、当該国の開発計画との整合性等を前提とし、その上で、日本方式の普及と日本企業海外展開支援の側面を確保するという検討を徹底する。
- ◆ 実施段階の对外広報では、支援の背景、内容、開発効果等をできる限り具体的数値を付して紹介するとともに、持続可能な開発目標 (SDGs) を踏まえた国際的連携枠組「ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ 2030」、気候変動分野における開発途上国支援策「美しい星への行動 2.0」等、国際的な開発課題への貢献についても言及することとしている。

(なお、外務省によると、上記の対応策は、サブスキームが整理された後のため、経済社会開発計画に関する回答と理解してよいとのこと。)

その他、スキーム別評価の例としては、2011 年度「食糧援助 (KR) の第三者評価」がある (別冊参照)。

### 4-3 外務省 ODA 第三者評価の政策レベルの国別評価の例

「2019 年度フィリピン国評価」では、以下 3 件のノン・プロジェクト無償資金協力を「日本の対フィリピン国別開発協力方針の各開発課題に対する日本の支援の主な実績と貢献」として、他の援助形態 (円借款や技プロ) と併せて主な実績に位置付けて評価している。

開発課題【分野】	主な実績
災害リスク軽減・管理【防災】	「防災機材ノン・プロジェクト無償資金協力」
セーフティネットの整備【保健医療】	「日本方式普及ノン・プロジェクト無償 (医療・保健パッケージ) (研究棟 1 箇所の整備等)」
その他	「中小企業ノン・プロジェクト無償資金協力」

(出所) 2019 年度フィリピン国評価より本業務チーム作成。

#### 4-4 政策評価法に基づく外務省 ODA の個別案件の事前評価

行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）に基づき、「交換公文供与限度額 10 億円以上の無償資金協力プロジェクト」は、事前評価がなされている<sup>17</sup>。評価責任者は、外務省国際協力局の国別開発協力課（第一課から第三課）の課長である。主には、JICA が実施する無償資金協力が該当し JICA の調査結果に基づき外務省が事前評価書を作成するが、外務省が実施する二国間無償資金協力でも以下のような項目を含む事前評価書を作成し、公表する場合もある<sup>18</sup>。

##### 事前評価書の記載項目（2020 年の例より）

- 1 案件名
  - 1-1 供与国名、1-2 案件名、1-3 目的・事業内容、
  - 1-4 環境社会配慮、外部要因リスクなど留意すべき点
- 2 無償資金協力の必要性
  - 2-1 必要性、2-2 効率性、2-3 有効性
- 3 事前評価に用いた資料及び有識者等の知見の活用等

##### 事前評価書が公表されている外務省が実施する二国間無償資金協力の例

- ・ ミャンマー国ヤンゴン南部水供給計画（41.76 億円、2018 年度）
- ・ ミャンマー国電力供給緊急改善計画（25 億円、2017 年度）
- ・ フィリピン国ダバオ市エネルギー回収型廃棄物処理施設整備計画（50.13 億円、2017 年度）

外務省が政策評価を実施するに当たっては、以下の観点を基本としつつ、評価対象政策の性質等に応じ、適切な観点を選択し、総合的に評価するとされている<sup>19</sup>。

- (1) 必要性：政策の目的が国際社会における日本国及び日本国民の利益の増進という観点から妥当か。行政関与の在り方から見て国がその企画立案及び実施の主体となる必要があるか。
- (2) 有効性：政策の実施により、期待される効果が得られるか、または実際に得られているか。
- (3) 効率性：投入された資源量に見合った結果が得られるか、または実際に得られているか、政策効果の発現のためにとられる手段は適切、効率的であるか、など。

外務省における政策評価は、①政策所管局課、②大臣官房総務課及び考査・政策評価室<sup>20</sup>、③大臣官房会計課、④総合外交政策局総務課及び政策企画室が、相互に連携を図りながら、各々の所掌事務に基づいて実施する。評価結果及び総合的審査結果等については省幹部への稟議等に付すこととされている<sup>21</sup>。また、「外務省政策評価アドバイザー・グループ」会合が 2003 年より開催されている（2020 年 2 月時点では有識者 6 名<sup>22</sup>）。

<sup>17</sup>外務省 HP([https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/index\\_hyouka05.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/index_hyouka05.html))

<sup>18</sup>ただし、外務省（国際協力局開発協力総括課）によると、対象案件については、条約その他の国際約束に基づく技術協力またはこれに密接な関連性を有する事業のための施設（船舶を含む）の整備を目的としたものとされている。こうした要件の下、個別に判断されるが、調達代理方式のうち、先方政府による物資の調達に必要な資金を供与する「経済社会開発計画」は対象とならないと考えている、とのことである。

<sup>19</sup> [https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/page25\\_001230.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/page25_001230.html)

<sup>20</sup>外務省大臣官房下には 3 つの評価室が設置されている。そのうち、考査・政策評価室は、外務省の政策の評価及び外務省所管独立行政法人の評価に関する業務を行う。ODA の評価に関する業務は、ODA 評価室が行い、外務省の所掌する国際機関等への拠出金等に関する評価業務は、国際機関評価室が行う。

<sup>21</sup> 外務省における政策評価の基本計画 ([https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/page25\\_001230.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/page25_001230.html))。

<sup>22</sup> <https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/ag.html>

#### 4-5 外務省の政策評価書の例

外務省の大臣官房考査・政策評価室がとりまとめる「外務省政策評価書」の例として、2018年度「外務省政策評価書<sup>23</sup>」は、7つの基本目標を掲げ、基本目標別に施策を設定している(以下の囲み参照)。また施策別に複数の個別分野の測定指標を設定して達成状況を評価または(かつ)モニタリングを行っており、外交に係る施策の一部として、外務省実施の無償資金協力案件を位置づけている例がある。

2018年度「外務省政策評価書」の目次	
【概要】	1
平成30年度政策評価の概要	3
【実施計画に基づく事後評価】	41
基本目標Ⅰ 地域別外交	43
施策Ⅰ-1 アジア大洋州地域外交(モニタリング)	45
施策Ⅰ-2 北米地域外交(モニタリング)	97
施策Ⅰ-3 中南米地域外交(モニタリング)	117
施策Ⅰ-4 欧州地域外交(モニタリング)	131
施策Ⅰ-5 中東地域外交(モニタリング)	173
施策Ⅰ-6 アフリカ地域外交(モニタリング)	195
基本目標Ⅱ 分野別外交	209
施策Ⅱ-1 国際の平和と安定に対する取組	211
施策Ⅱ-2 国際経済に関する取組	317
施策Ⅱ-3 国際法の形成・発展に向けた取組	373
施策Ⅱ-4 的確な情報収集及び分析、並びに情報及び分析の政策決定ラインへの提供	397
基本目標Ⅲ 広報、文化交流及び報道対策	407
施策Ⅲ-1 国内広報・海外広報・IT広報・文化交流・報道対策	409
基本目標Ⅳ 領事政策	471
施策Ⅳ-1 領事業務の充実(モニタリング)	473
基本目標Ⅴ 外交実施体制の整備・強化	499
施策Ⅴ-1 外交実施体制の整備・強化(モニタリング)	501
施策Ⅴ-2 外交情報通信基盤の整備・拡充(モニタリング)	511
基本目標Ⅵ 経済協力	517
施策Ⅵ-1 経済協力	519
施策Ⅵ-2 地球規模の諸問題への取組	553
基本目標Ⅶ 分担金・拠出金	575
施策Ⅶ-1 国際機関を通じた政務及び安全保障分野に係る国際貢献	577
施策Ⅶ-2 国際機関を通じた経済及び社会分野に係る国際貢献	585
施策Ⅶ-3 国際機関を通じた地球規模の諸問題に係る国際貢献	597
政府開発援助に係る未着手・未了案件	611
【事前評価】(参考)	631
29年度政策評価法に基づく事前評価案件一覧表	633

例えば、「基本目標Ⅰ 地域別外交」、「施策Ⅰ-1.アジア大洋州地域外交」における「個別分野 6 インドネシア、シンガポール、東ティモール、フィリピン、ブルネイ、マレーシアとの友好関係の強化」の「測定指標 6-3 平和構築等、地域及び国際的課題に対する協力」では、中期目標を「平和構築に関する支援や関与、民主主義の普及・定着への貢献、防災分野における協力等を実施することにより、地域及び国際的課題に共に対応する」と定めている。その施策の実績の一つとして、ASEAN 関連首脳会議の際に行われた 2017 年度フィリピン「経済社会開発計画：マラウィ市復興支援／監視レーダー機材供与」に関する交換公文の署名が記載されている。

<sup>23</sup> <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000394378.pdf>

レーティングは、施策ごとに設定した測定指標について、達成状況を以下の判定基準に沿って 5 区分で表示される。判定に当たっては、国際情勢や関係国の動向等も勘案して厳しい目で評価する観点から、判定の目安として「B」を標準とされている。

**年度目標の達成状況と判定基準**

S:目標超過達成 A:目標達成 B:相当程度進展あり  
C:進展が大きくない D:目標に向かっていない

レーティングの意義・活用方法について、「外務省政策評価アドバイザー・グループ」の 2020 年 1 月会合における有識者の指摘として以下のような点がある<sup>24</sup>。

**外務省政策評価アドバイザー・グループ第 32 回会合議事録より有識者発言一部抜粋**

「判定結果が、一番注目されるというか、幹部に対してメッセージ出しをする部分かと思う。最初に気になるのは、成績が悪い所、b 以下、c とか d が気になるということになってくるだろうし、PR できるのはどこかなということ言うと、a、s とついているところとなる。そうすると、白書を見た時に、それが正しかった、確かに PR できているかといったつながり方をすると分かりやすくなっていくのではないかと。そういう話になっているのか、または、担当部局がただ単に自分が頑張ったから b だ、いや、もっと頑張ったから a だと、いうふうな話にしていくということになるのかといった点の整理は、どうなったのか。」「多くは b が付いており、これが標準である。a や s が付いているのは非常に PR 力がある、実績もあるものである。c、d は改善の余地がある、という見え方ができると、幹部の方々からも見えやすいのではないかと。」

#### 4-6 開発協力適正会議の案件概要書

開発協力適正会議は、無償資金協力(プロジェクト型)及び円借款事業(プロジェクト型)等に関して、関係分野に知見を有する独立した委員と意見交換を行うことを通じて、事業の妥当性を確認するとともに、ODA の質と透明性の向上を図ることを目的に、国際協力局長の下、開催される<sup>25</sup>。会議は 2 か月に 1 度をめどに開催され、原則として 4 件を対象とし、議題の選定は各委員<sup>26</sup>の採点に基づき地域バランスをとり行われる。公表資料の案件概要には「本計画を実施する外交的意義」という項目もある。

経済社会開発計画も対象になる可能性もある。例えば、開発協力適正会議第 52 回会合<sup>27</sup>では、「モルディブ共和国:経済社会開発計画」が対象案件の一つとなっており、案件概要書が公開されている。

**開発協力適正会議における案件概要書の項目の例**

1 基本情報

(1) 国名、(2) プロジェクトサイト/対象地域名、(3) 案件名、(4) 計画の要約

2 計画の背景と必要性

(1) 本計画を実施する外交的意義

(2) 当該国における海上保安の現状・課題及び本計画の位置付け

3 計画概要

(1) 計画概要: ① 計画内容、② 期待される開発効果、③ 計画実施機関/実施体制、④ 他機関との連携・役割分担、⑤ 運営/維持管理体制

(2) その他特記事項(所得水準は相対的に高い国に対する無償資金の場合など)

4. 過去の類似案件の教訓と本計画への適用(本項目が記載されていない案件もある)

<sup>24</sup>[https://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/pe\\_ar/page23\\_003031.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/pe_ar/page23_003031.html)

<sup>25</sup>[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/tekisei\\_k/index.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/tekisei_k/index.html)

<sup>26</sup> NGO を含めた、経済界、学界、言論界等からの有識者から構成(2020 年時点 7 名)。

<sup>27</sup>[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/page24\\_000057.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/page24_000057.html)

#### 4-7 行政事業レビューと秋のレビュー

行政事業レビューとは、国のすべての事業について PDCA サイクルが機能するよう、外務省を含む各府省が点検・見直しを行うものである<sup>28</sup>。各府省は、毎年、各事業について予算が前年度に最終的にどこに支出され、どのように使われたかといった実態を把握し、事業の自己点検を行う。この自己点検のうち、「外部の視点」を活用して「公開の場」で行うのが「公開プロセス」で、6名の外部有識者が事業を担当する部局と議論する。議論の結果は、「取りまとめコメント」としてまとめられ、各府省はその内容を次年度の予算の概算要求に反映する。

さらに、各府省が最終公表した行政事業レビューシートを基に、内閣官房行政改革推進本部事務局で点検の内容、結果の妥当性を精査したのち、更なる見直しの余地がある事業を対象として、行政改革推進会議の下「秋のレビュー」と呼ばれる公開検証が実施される。無償資金協力は、2013年度<sup>29</sup>と2016年度の秋のレビューにて検証された(別冊4(2)(3)参照)。

なお、外務省が最終公表した行政事業レビューシートのうち、「施策 VI-1 経済協力」の「事業番号 0143 無償資金協力」については、以下の2020年度(令和2年度)の例<sup>30</sup>のように、成果目標として「JICA 実施の無償資金協力事業の事後評価(外部評価)結果に占める A と B の合計の割合を 80%以上とすること」を掲げている。

令和2年度行政事業レビューシート ( 外務省 )									
事業名	無償資金協力		担当部局庁	国際協力局			作成責任者		
	定量的な成果目標	成果指標	単位	平成29年度	30年度	令和元年度	中間目標 2年度	目標最終年 -年度	
成果目標及び 成果実績 (アウトカム)	無償資金協力は、個々の事業については、計画段階から数値目標を設定。例えば、ザンビア国「第二次ルサカ郡病院整備計画」において、外来患者数(727,576人/年)、帝王切開件数(1,844件/年)、外科手術件数(2,845人/年)を設定。  目標値は、個々の事業の評価においてA～Bの評価が占める割合を全体の80%以上とする。	無償資金協力事業の事後評価(外部評価)におけるA～B評価の割合。  【平成29年度】36件中、A:12件、B:15件、C:8件、D:2件 (12+15)÷37=72.97%  【平成30年度】37件中、A:14件、B:13件、C:8件、D:2件 (14+13)÷37=72.97%  【令和元年度】31件中、A:16件、B:11件、C:3件、D:1件 (16+11)÷31=87.09%	成果実績	件	27	27	27	-	-
			目標値	%	80	80	80	80	-
			達成度	%	73	73	87	-	-
根拠として用いた統計・データ名(出典)	国際協力機構(JICA) 事業評価年次報告書2019								
活動指標及び 活動実績 (アウトプット)	活動指標		単位	平成29年度	30年度	令和元年度	2年度 活動見込	3年度 活動見込	
	令和元年度(閣議決定ベース) 実施事業件数:1,218件 執行額:168,740百万円 ※上記の「予算額・執行額」(マネーベース)とは一致しない。		活動実績	百万円	182,483	177,214	168,740	-	-
		当初見込み	百万円	163,064	160,471	163,100	-	-	

<sup>28</sup><https://www.gyokaku.go.jp/review/review.html>

<sup>29</sup>[http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyokaku/h25\\_fall/index.html](http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyokaku/h25_fall/index.html)

<sup>30</sup>[https://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/fa/page22\\_003442.html#section12](https://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/fa/page22_003442.html#section12)

#### 4-8 会計検査院の検査結果

会計検査院は、1年間の検査結果をまとめた検査報告、また、特に必要がある場合に国会及び内閣に対して行う報告等を適宜公開している<sup>31</sup>。「2018/平成30年度決算検査報告」では、外務省の「無償資金協力(経済社会開発計画)における贈与資金の効率的な活用」に関し記載している<sup>32</sup>。2011年度から2017年度までに交換公文を締結した270事業(92か国及び1地域、贈与額計1,214億2,500万円)について完了に要した期間、進捗状況、モニタリング等の実施状況等を分析している<sup>33</sup>。例えば、以下のような情報が含まれる。

- 「経済社会開発計画」270事業について、平成30年度末における事業の実施状況として、「全ての資機材等の調達完了した」として調達代理機関から完了報告書が提出された事業(完了事業)は169事業、実施中の事業は101事業であった。
- 完了169事業について以下の点を挙げている。
  - ◆交換公文締結から完了報告書提出までに要した期間は、平均で2.80年(1,023日。最短357日、最長2,390日)
  - ◆交換公文締結から1回目の調達契約が締結されるまでに要した期間は、平均で0.96年(351日。最短22日、最長934日)
- 実施中101事業の進捗状況について、交換公文締結から3年以上の期間が経過しているのに事業執行率が50%未満(つまり贈与資金の50%以上が調達代理口座に保有されたまま)で進捗が低調なものは12事業<sup>34</sup>(11事業が機材、1事業が資材<sup>35</sup>)であった。
- 外務省による事業の実施状況のモニタリングについては、政府間協議会における協議や在外公館の通常業務を通じて、相手国の事業実施機関からの聞き取りや現地視察を通じた詳細な状況の把握を行っていることが報告されている。他方で、モニタリングの内容が四半期報告書等の確認にとどまっている事業や、進捗が低調となっている12事業においては、相手国の事業実施機関の担当者に対して電話や電子メールによる申し入れを行ったとしているものの、相手国の事業実施機関からの聞き取りや現地視察では効果的な進捗管理が十分に行われていなかったことを指摘している。

<sup>31</sup> <https://www.jbaudit.go.jp/report/index.html>

<sup>32</sup> 第3章第1節第5外務省 <https://report.jbaudit.go.jp/org/h30/2018-h30-0129-0.htm>

<sup>33</sup> 外務省本省から事業の実施状況に関する調書及び関係資料の提出を受けて、その内容を分析し、7在外公館(コートジボワール、エクアドル、インドネシア、キルギス、チュニジア、東ティモール、ベトナム)において、相手国が実施した計25事業について、担当職員から事業のモニタリング等の説明を受けたりするなどして会計実地検査が行われた。

<sup>34</sup> 2013/平成25年から2015/平成27年度までに11か国(アフガニスタン、ボスニア・ヘルツェゴビナ、インドネシア、キルギス、マダガスカル、ナイジェリア、フィリピン、セントクリストファー・ネイビス、スリランカ、タイ、ウクライナ)と日本が交換公文を締結した12事業。

<sup>35</sup> 機材を主な供与対象とする場合は、資材を主な供与対象とする場合に比べて、調達品目の種類や仕様が多岐にわたる。相手国において、機材の調達品目や仕様、配置場所の選定に関する意思決定や事務手続に時間を要する。このため、贈与資金により資機材等を調達することに加えて、相手国の負担や事業実施のために相手国が講ずべき措置を伴う場合が多く、時間を要するためであるとの外務省の説明も記載している。

#### 4-9 他の外務省調査

2013 年度開発援助調査研究業務「ノン・プロジェクト無償資金協力による医療機器供与案件に係るフォローアップ調査」<sup>36</sup>では、以下のような提言を行っている。外務省（国際協力局開発協力総括課）によると、これらの提言内容には、「経済社会開発計画」案件において相手国政府からの要望や必要性に応じて、一定程度対応することは可能であるとのことである。

**「ノン・プロジェクト無償資金協力による医療機器供与案件に係るフォローアップ調査」(2013)  
提言【一部抜粋】**

(1) 事前調査の実施

ノンプロ無償の長所である足の速さを損なわない範囲で、必要最小限の期間とコストで医療分野、医療器材の専門知識を有した人材による事前調査を実施することが望ましいと考えられることから、供与資金から雇用したコンサルタントあるいは調達代理機関が個別に契約した技術者による簡易的な事前調査を実施することを提案したい。

(2) MRI、CT 等の先端医療機器の設置に係る付帯工事込みの契約

(3) スペアパーツやメンテナンス契約に対する支援の可能性

(ア) スペアパーツに対する支援

スペアパーツの中には、例えば、CT の X 線管球のように高額なものもある。このようなスペアパーツについて、最初の交換（CT の X 線管球であれば 2、3 年後）は当初の機材調達契約に含め、日本製のスペアパーツを必要になった際にサプライヤーが現地代理店を通じて供給するという方法（契約条件に含める）がとることができれば、機材の確実な使用年数が延び、メーカーにとっての販路拡大にもつながると考えられる。

(イ) メンテナンス契約に対する支援

ノンプロ無償の機材調達契約の中に、エンドユーザーとメーカー代理店との間のメンテナンス契約費用を含めることを明確に規定することにより、サプライヤーとメーカーとの認識の相違やメンテナンス・サービスに係るトラブルを回避できると考えられる。

<sup>36</sup> <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072998.pdf>

## 第 5 章 JICA 評価手法及び個別案件事後評価結果からの参考点

JICA と外務省が実施する無償資金協力は、その目的、実施方法、プロセスが大きく異なる。その点に留意し、JICA による事後評価の制度・手法から、外務省が実施する二国間無償資金協力案件の事後評価制度の検討において参考となり得る点を検討した。

### 5-1 JICA の事後評価制度の概要

JICA は、技術協力、無償資金協力、有償資金協力の 3 スキーム共通の事後評価制度を適応している。事後評価には、第三者による外部評価と JICA 職員による内部評価の 2 種類があり、いずれもアカウンタビリティに重点を置かれている。2019 年には、通常の事後評価に加え、簡易型外部事後評価が試行的に導入され、現地調査は 1 回、追加の定量/定性調査は無く、報告書の代わりに評価結果票を作成するなど、簡素化に向けた取組が行われている。

事後評価のタイミングについては、事業完成後、原則 3 年を経過した時点で行う。評価の視点は、DAC 評価 5 項目が中心であり、各評価項目に 3 段階のサブレーティングをつけ、最後にフローチャートを用いた 4 段階の総合評価を決定する制度となっている。下表は JICA の事後評価制度の概要をまとめたものである。

表 5-1 JICA の事後評価制度

タイミング	原則として事業終了後 3 年後までに実施
対象	原則として 3 スキーム全案件(注 1)
評価の種類と評価者	原則として ■10 億円以上: 第三者による外部評価 ■2~10 億円: JICA 在外事務所による内部評価
評価の視点	DAC 評価 5 項目(妥当性、有効性・インパクト、効率性、持続性)
レーティング	■評価項目を 1~3 の 3 段階(低い・中程度・高い)でレーティング後、フローチャートで A~D の 4 段階の総合評価を決定する。ただし、報告書冒頭【要旨】には数値・アルファベットの記載はせず、文言(非常に高い、高いなど)での記載としている。 ■レーティングの目安が評価項目ごとに定義されている(例えば有効性が高い=達成目安 80%以上、有効性が中程度=達成目安 50-80%、有効性が低い=達成目安 50%以下など) ■レーティング結果を用いて、事業マネジメント改善に向けた統計分析を行い、評価年報で公表している。評価の低かった案件については、年報で今後の対応を明記している。
公開方法	内部評価、外部評価ともに事業評価年次報告書で評価結果を公表、さらに HP 上の事業評価検索で報告書の閲覧可能。
評価マニュアル	■外部評価については「外部事後評価レファレンス」が作成され毎年改訂が行われ、その変更内容や公示予定案件について外部評価者に対する説明会が行われる。 ■内部評価についても、JICA 職員向けに「事後評価(内部評価)実施マニュアル」が作成されている。
(出所)JICA ホームページ等から本業務チーム作成	
注 1: 無償資金協力における人材育成奨学計画など、アウトカムベースの評価が、その意義や費用対効果の観点から合理的でない案件は、アウトプットベースのモニタリングで対応する。	

JICA 評価部は、2019 年 12 月に DAC 評価ネットワーク(EvalNet)で決定された評価基準の変更に伴い、従来の事後評価の諸課題を考慮し、事後評価方法の改訂を行い、2021 年度から新制度を適応する予定である<sup>37</sup>。主な改定点は以下のとおりである。

- ①公平性、人権、ジェンダー等の視点の明示(SDGs 理念を反映)
- ②他機関等との連携・シナジーの重視(「整合性」の追加)
- ③JICA のプロアクティブな取組の評価(パフォーマンス等の追加)
- ④成果と持続性の重視(フローチャートの変更)
- ⑤サブレーティングの変更(3 段階から 4 段階へ変更)

このように、SDGs を意識した内的・外的な調和をより重視すべく、従来の相手国政策、相手国の開発ニーズ、日本側政策との一致度合いを見ていた妥当性に加え、JICA 内スキームとの連携、JICA 以外の他事業、他の開発協力機関との連携を確認する整合性が新たな項目として追加された。さらに、従来は開発効果を評価対象の中心としてきたが、事業効果への影響が大きい JICA のパフォーマンスなども新項目となっている(ただし、客観的なレーティングは困難な内容であるため、ノンスコア項目として整理されている)。

レーティングに関しては、従来の 3 段階レーティング(高い、中程度、低い)は、中程度に集中する傾向があり、良し悪しの判断がつきにくいことが課題であったことから、4 段階へ改訂し、今後、統計分析を通じた傾向分析の精度向上、案件形成・実施上の課題の示唆に繋げるとしている。

## 5-2 JICA 事後評価事例レビュー

JICA の無償資金協力事業と比して、外務省が実施する二国間無償資金協力の特性が異なる点に留意しつつも、JICA 事業の中には、外貨支援要素が強いノンプロジェクト型案件、機材供与案件、調達代方式による無償サブスキームが含まれるため、それらに該当する事後評価報告書をレビューし、通常のプロジェクト型と異なる評価上の特徴などを整理した。なお、対象案件は比較的近年(評価年度 2014～2018 の 5 年間)の案件から選定し、外務省案件との類似性を鑑み、有償資金協力も対象に含めた(表 5-2)。

---

<sup>37</sup> 2020 年 9 月に実施された外部評価者向け説明会資料より

表 5-2 本業務でレビューの対象とした主な事後評価報告書

案件名		評価年度	選定理由
1	(無)モルディブ国マレ島におけるクリーンエネルギー促進計画	2015	(旧)環境・気候変動対策無償であり、調達代理方式による機材供与案件。日本の外交政策とも関連性が高い。
2	(無)タンザニア国HIV・AIDS対策計画(2005-2007)	2014	無償資金協力による医療機材供与案件。
3	(無)ザンビア国第3次感染症対策計画	2014	同上
4	(有)ヨルダン国人材育成・社会インフラ改善事業	2016	相手国に対し物資を輸入するために必要な資金を供与し、社会開発事業に活用(プログラム・セクター・ローン)
5	(有)スリランカ国 貧困緩和マイクロファイナンス事業(II)	2017	相手国内の金融機関を通じて、中小規模の製造業や農業支援等の特定の目的に合致する事業に融資を行う。さらに返済金をリボルビングファウンドして活用する。
6	(有)インド国新・再生可能エネルギー支援事業	2016	同上
7	(有)ヨルダン国財政・公的サービス改革開発政策借款	2017	開発政策借款であり、相手国の経済開発計画や政策制度の改善を支援し、借入国とJICAで合意した政策アクションの達成状況を踏まえて資金を融資
8	(有)ラオス国第9次貧困削減支援オペレーション/第2次貧困削減支援オペレーション/第3次貧困削減支援オペレーション/財政強化支援借款	2017	同上
9	(有)フィリピン国災害復旧スタンドバイ借款	2017	同上
10	(有)インドネシア国災害復興・管理セクター・プログラムローン	2014	相手国政府の災害予防・軽減及び災害復旧・復興に必要な政策改善支援、及び資金的支援を実施。加えて、審査時に、見返り資金の積立・活用が両政府で合意。
(出所)本業務チーム作成。			
(注)無:無償資金協力、有:有償資金協力			

上記の案件のレビュー結果の要点は以下のとおりである。

- (1) 機材供与を中心とする無償資金協力についても、プロジェクト型と同様、DAC 評価 5 項目に基づいて評価を行っている。しかし、医療機材のうち検査キットや治療薬を供与する案件については、事後評価時に既に消耗されているため持続性を評価しないケースがある。さらに、医療機材の供与を通じた「特定の疾患の感染率の低下」については明確な因果関係が特定できないため、インパクトの項目は評価しないというケースもあり、案件の特性に応じて、不適切な評価項目は含めないという判断を評価者が行っている(案件番号 1~3)。
- (2) JICA 事業の中には調達代理方式で実施される案件があるが、特段、評価方法に差異はない。また、国際的なイニシアティブに対する日本のプレゼンスを示すことを目的に掲げる案件もある。そのような案件では、インパクトの分析において、先方政府機関や JICA 在外事務所などによる対象事業の広報活動、供与した

日本製品の技術的な優位性についての先方政府機関の認識など、簡易で定性的な情報をもって外交的な効果を評価している(案件番号 1)。

- (3) 外貨不足に直面している途上国が物資を輸入するために必要な資金を供給し、途上国の経済安定に関する計画の支援を行う事業(セクター・プログラム・ローン)では、不特定の地域で実施される複数のサブ・プロジェクトが評価対象であり、計画時に事業の成果を特定し指標を設定することが難しい。そのようなケースでは、特定セクターのマクロ指標の推移を確認し、セクター全体で改善傾向にあるかどうかをもって、事業の効果を評価しており、事業の貢献度・因果関係の分析は行っていない(案件番号 4)。
- (4) 相手国内の金融機関を通じて、中小規模の製造業や農業支援等の特定の目的に合致する事業に融資を行う事業(開発金融借款またはツーステップローン)でも、計画時にサブ・プロジェクトの内容を事前に特定するのが困難である。特にインパクトにおいては、マクロ指標の推移をもって事業の貢献として推測したり、サブ・プロジェクトの中から成功事例を幾つか紹介したりすることで、事業の効果を説明するケースがある。ここでも同様に、因果関係を分析するケースは無い。また、リボルビングファンドの運用が JICA と事前合意されている案件については、持続性の分析項目の中で、その積立・運用状況について記載されているが、レーティングには加味されない(通常、体制・技術・財務の項目で持続性のレーティングが決定されるが、リボルビングファンドについては上記 3 項目以外の箇所で記載されている)(案件番号 5、6)。
- (5) JICA の実施する開発政策型財政支援は、政策対話を通じて途上国政府による改革の実施を促進し、その達成に対して資金を供与するスキームである。供与された資金は、計画時には用途が特定されず、一般会計予算に組み込まれる。この結果、インプット(費用)とアウトプット(成果)の定量的な比較が困難となることから、効率性は、分析・評価の対象外としている。また、持続性については、分析を行うものの、プロジェクト型のように特定の事業効果が見えにくいため、レーティングの対象としていない(案件番号 7~9)。
- (6) 上記案件の有効性については、借入国と JICA で合意した政策アクションごとに達成目標が設定されているため、その達成状況に基づき評価している。また、インパクトとして「貧困削減」「経済成長」「対外債務率」などが設定されるケースでは、マクロレベルの貧困率や GDP 成長率の推移を確認し、案件との因果関係については分析を行わない。もしくは、案件の特性に応じた代替指標の再設を評価者が行い、インパクトを分析するケースもある(案件番号 7~9)。
- (7) フィリピン国災害復旧スタンドバイ借款では、スキームの特性を踏まえ、有効性の分析において、「迅速性」や「適時性」を評価している。「迅速性」では、先方政府からの請求を受けてから貸付が実行された期間を、当時利用可能だった他スキームで同額の円貨を準備する場合と比較することで、評価を行っている。また、「適時性」では、災害後のフィリピン政府の財政状況の安定化を目指す上で適

切なタイミングで実施されているかを確認している(案件番号 9)。

- (8) 見返り資金の積立義務のある案件の事後評価では、借款契約時に両国政府間で合意した活用計画に基づき、事後評価時点の積立や用途の実績を確認している。当該案件においては、見返り資金の具体的な活用例が特定できなかったため、評価判断には加味していない。計画どおりでなかった部分に関しては、教訓の部分で、今後の対応策として考察結果が記載されている。(案件番号 10)

## 第 6 章 他ドナーにおける評価手法と事例からの参考点

OECD-DAC 標準での ODA 実績額(2018 年)の上位 5 か国の内 4 位の日本を除く 4 カ国(米国、英国、ドイツ、フランス)及び国際機関で支援規模最大の世界銀行に関し、OECD-DAC「Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016」及び各機関の HP 上の評価ガイドライン及び評価報告書などの参考情報をレビューした<sup>38</sup>。

OECD(2016)によると、評価担当部署(中央)による評価は、戦略評価、テーマ/セクター別評価、メタ評価が主である。国別/地域別評価、プロジェクトやプログラム評価という事業レベルの評価は、各実施部署(オペレーションユニット)に分権化の傾向にある。本業務の対象は、事業レベルの評価であるが、評価部署が担当する外部評価であることも念頭に、他の評価手法も適宜参考とした。なお、外務省実施の二国間無償資金協力案件の特性の一つである燃料資材の供与(OECD-DAC セクター分類での VI.3. Other Commodity Assistance)については、他ドナーは該当する支援をほとんど実施していないため(別冊 6 参照)、類似の事業レベルの評価として比較参照できるものは確認できなかった。

### 6-1 評価基準

表 6-1 のとおり全てのドナーが OECD-DAC 評価 5 基準を活用している。2019 年に DAC 評価項目に加わった「(2)Coherence」を評価基準として既に記載していた機関もある(例えば、イギリスの国際開発省(DFID<sup>39</sup>)の Evaluation Policy)。

#### OECD DAC 新評価基準(Evaluation Criteria)

- (1) Relevance: The extent to which the intervention objectives and design respond to beneficiaries, global, country, and partner/institution needs, policies, and priorities, and continue to do so if circumstances change.
- (2) Coherence: The compatibility of the intervention with other interventions in a country, sector, or institution.
- (3) Effectiveness: The extent to which the intervention achieved, or is expected to achieve, its objectives, and its results, including any differential results across groups.
- (4) Efficiency: The extent to which the intervention delivers, or is likely to deliver, results in an economic and timely way.
- (5) Impact: The extent to which the intervention has generated or is expected to generate significant positive or negative, intended, or unintended, higher-level effects.
- (6) Sustainability: The extent to which the net benefits of the intervention continue or are likely to continue.

(出所) OECD DAC Evaluation Criteria(2019 年 12 月に改訂で Coherence が追加)

<sup>38</sup> 外務省 2010 年度「政策レベルの ODA 評価(手法・体制)にかかる調査」、2014 年度「過去の ODA 評価案件(2003~2013 年度)のレビュー」の情報も参考にした。

<sup>39</sup> 2020 年に DFID は Foreign & Commonwealth Office (FCO)とマージされ、Foreign Secretary が率いる Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO) が設立された。“The Foreign Secretary will be empowered to make decisions on aid spending in line with the UK’s priorities overseas, harnessing the skills, expertise and evidence that have earned our reputation as a leader in the international development community”(2020 年 6 月 16 日プレスリリースより:

<https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-announces-merger-of-department-for-international-development-and-foreign-office>)

表 6-1 ドナーの主な評価ガイドラインの示す評価基準

米国/ 国務省	<p>・"Department of State Program and Project Design, Monitoring, and Evaluation Policy (2018)" が言及の "Program Design and Performance Management Toolkit(2018)" にて、"Evaluations are designed to answer questions that address <u>efficiency, effectiveness, impact, sustainability, and relevance</u>"と記載。</p>
英国/ DFID	<p>・"DFID's International Development Evaluation Policy (2013)<sup>40</sup>"に"Criteria: For DFID, this is framed around the five OECD DAC criteria of <u>relevance, effectiveness, efficiency, sustainability and impact</u>"とあり、続けて"Other criteria have since been added to address the humanitarian context, including <u>coherence, coordination and coverage</u>" ただし、"This policy does not prescribe which criteria must be applied in all and every case, given the varying the objectives of evaluation"と評価対象によって評価基準が適用されることにも言及。</p>
ドイツ/ GIZ	<p>・"GIZ's evaluation system: Central project evaluations for BMZ business(2018)"では、"since 2006, BMZ has stipulated that the evaluation criteria for German bilateral development cooperation be used for evaluations of projects commissioned by BMZ. These criteria are based on the five standard evaluation criteria used by the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)—<u>relevance, effectiveness, efficiency, impact (overarching development results) and sustainability</u>"と記載し、"Issues related to <u>coherence, complementarity and coordination</u> are appraised as individual criteria or within the scope of other criteria. <u>The quality of implementation</u> is also examined as part of central project evaluations"を加えている。</p>
フランス /欧州・ 外務省/ 財務省 /AFD	<p>・欧州・外務省の開発政策の評価サイト「<u>L'évaluation</u>」にて、"Le dispositif français d'évaluation de l'aide est constitué de trois services d'évaluation placés respectivement auprès des trois principaux acteurs publics de la coopération (MEAE/DGM, MEFI/DG Trésor et AFD), reflétant ainsi l'organisation du dispositif institutionnel français de coopération au développement. Ces trois services, bien qu'autonomes, travaillent en étroite concertation et coordination. En particulier :ils appliquent <u>les critères d'évaluation du CAD</u>"と、関連する3機関(欧州・外務省、財務省、AFD)すべてがDAC(CAD)の評価基準を適用すると記載。</p> <p>・財務省の評価政策 (<u>Politique d'évaluation de la DG Trésor</u>) "Elles ont pour objet d'apprécier la pertinence, l'efficacité et l'efficience du ou des projets et leur impact au regard d'une part, du développement du pays bénéficiaire (effet support) et d'autre part, de la promotion du <u>savoir-faire et de la technologie française (effet levier)</u>."として、評価の目的に受益国の開発(支援効果)の一方でフランスのノウハウと技術(レバレッジ効果)を検証することも明記している。</p>
世界 銀行	<p>・評価部による事業部作成プロジェクト終了報告書(ICR)のレビュー用のガイドラインである「<u>Guidelines for Reviewing World Bank Implementation Completion and Results Reports A Manual for IEG ICR Reviewers (2017)</u>」は、<u>relevance of objectives, achievement of the objective (efficacy), efficiency, outcome (derived from the assessment of relevance, efficacy, efficiency)</u>、Bank Performance (quality at entry, quality of supervision)、Borrower Performance、M&amp;E Design, Implementation, &amp; Utilization をレビュー項目として挙げている。Outcome は6段階で評価される。なお、このガイドラインは、世界銀行の評価部が実施するより independent field-based project evaluations である Project Performance Assessment Reports (PPARs)にも適用されている。</p>

(出所)表中に記載の資料を基に本業務チーム作成。

(注)太字がガイドライン、赤字下線部が主な評価基準。

<sup>40</sup> この DFID の評価指針が今後 FCDO 用とされる予定。

(<https://www.gov.uk/government/organisations/foreign-commonwealth-development-office/about/research>)

## 6-2 開発と外交/国益の視点を合わせた評価

外務省 ODA 評価年次報告(2019)の有識者談によると、日本以外で「外交の視点からの評価」を第三者に依頼している国はない。したがって、第三者評価に限らず、フランスや米国の開発援助の評価において、外交の視点からの評価の参考になり得る事例を検討した。

### (1) フランスの事例

外交の視点からの評価については、フランス財政省の開発事業(借款)に係る評価政策で「フランス技術ノウハウのプロモーションの効果(レバレッジ効果/てこの作用)」を検証することが挙げられている(表 6-1 参照)。

評価事例としてベトナム国別評価(10年間の援助を対象)<sup>41</sup>では、8つの評価設問を設定して分析しているが、8番目の評価設問である「フランスの経済的影響力への貢献(Contribution to French economic influence)」に関し、3機関の役割を以下のとおり定義した上で評価している。例えば、財務省の支援を通じて、特定の企業にとっては、ベトナムでの最初の商業的プレゼンスを可能にしたこと、国際的入札でのフランス企業の応札等の見える結果、他方で地方銀行などを通じた融資や財政支援での効果の把握やフランス標準の導入等のインパクトを確認する難しさにも言及している。

「フランスの経済的影響力への貢献」に関する3機関の役割

- ・ 欧州・外務省: The Ministry of foreign affairs also integrates an explicit and historical objective in terms of economic influence, but more specifically in terms of 'soft power', i.e. dissemination of standards & ideas, governance model, etc.
- ・ 財務省: DG Trésor supports French companies through tied aid with an obligation of results in terms of exportation and technology\*showcase (\*For sovereign concessional loans, 70% of the added value must be produced on the French territory).
- ・ AFD received a mandate in this field only in 2013, developed into a roadmap focusing on the obligation of means, especially with regards to the position of French companies in public procurement contracts, but without obligation for results (success).

### (2) 米国の事例

米国政府は、外交政策と国際開発政策を包括的に、かつ国務省と USAID の事業を合わせて戦略レベルから事業レベルまで管理しモニタリングしている。

国務省と USAID の共同戦略計画(Joint Strategic Plan of the U.S. Department of State and USAID for Fiscal Years 2018 to 2022<sup>42</sup>)では、4つの Goals 別に Strategic Goals が設定されている。このうち、特に経済協力に関するゴールは Goal 2 と 3 の 2 つであるが、いずれも米国の国益を示す表現となっている。Goal 2 に「米国の比較優位の再生」、Goal 3 に「米国のリーダーシップの奨励」といった目標を掲げ、市場開放、米国の雇用創出、安全の確保、価値観の浸透などの国益の

<sup>41</sup> AFD “Evaluation of French Development Aid in Vietnam (2005-2015) Synthesis”

<sup>42</sup> <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Joint-Strategic-Plan-FY-2018-2022.pdf>

米国国務省と USAID の戦略文書には、この全体の共同戦略計画の他、Joint Regional Strategy、Functional Bureau Strategy、Integrated Country Strategy/ICS(政府全体)、Country Development Cooperation Strategy (ICS と連動した USAID の戦略)がある。

ために、パートナー国への支援が計画されている。

米国国務省と USAID の共同戦略計画フレームワーク (State-USAID Joint Strategic Goal Framework) の一部抜粋

Goal 2: Renew America's Competitive Advantage for Sustained Economic Growth and Job Creation			
2.1: Promote American prosperity by advancing bilateral relationships and leveraging international institutions and agreements to open markets, secure commercial opportunities, and foster investment and innovation to contribute to U.S. job creation	2.2: Promote healthy, educated and productive populations in partner countries to drive inclusive and sustainable development, open new markets and support U.S. prosperity and security objectives	2.3: Advance U.S. economic security by ensuring energy security, combating corruption, and promoting market-oriented economic and governance reforms	
Goal 3: Promote American Leadership through Balanced Engagement			
3.1: Transition nations from assistance recipients to enduring diplomatic, economic, and security partners	3.2: Engage international fora to further American values and foreign policy goals while seeking more equitable burden sharing	3.3: Increase partnerships with the private sector and civil society organizations to mobilize support and resources and shape foreign public opinion	3.4: Project American values and leadership by preventing the spread of disease and providing humanitarian relief.

(出所) U.S. Department of State, U.S. Agency for International Development “JOINT STRATEGIC PLANFY 2018 – 2022”. P3. February 2018.

国務省と USAID は、この共同戦略計画(2018-2022)に基づき、年次計画と進捗報告書を公表している (Annual Performance Plan and Annual Performance Report for the U.S. Department of State and USAID<sup>43</sup>)。Strategic Goal 別に設定されている performance goals と key indicators (指標) に基づいた進捗報告がなされている。

Performance goals には、金額 (input/out) からアウトプット (施設) やアウトカム (優先国における乳幼児死亡率の削減割合や読み書きのできる児童の割合増加など) レベルの指標が設定してある。例えば、Strategic Goal 2.2 の「Performance Goal 2.2.4: Improved Learning in Primary Grades」の指標には、「Number of learners in primary schools or equivalent non-school based settings reached with U.S. Government education assistance」が含まれ、FY2021 までの目標値と、FY2019 の達成値の記載がある<sup>44</sup>。ただし、こうした社会セクタープログラム・事業レベルの指標では、米国の「国益」としての直接的な内容については、サプライチェーン (米国からの搬送期間) の改善を除いては、確認できなかった<sup>45</sup>。マクロレベル (グローバルレベル) では、教育や女性の地位向上と経済成長の関係、貿易や安定

<sup>43</sup>[https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/08/FY-2021-APP-FY-2019-APR\\_State\\_USAID\\_FINAL-508.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/08/FY-2021-APP-FY-2019-APR_State_USAID_FINAL-508.pdf)

<sup>44</sup>注として「Indicator Methodology: The data were obtained from performance reports submitted by Department of State and USAID operating units (OUs) through the PPR in FACTS Info. OUs are required to conduct Data Quality Assessments (DQAs) every three years and are responsible for managing the quality of data they report. FY 2018 results reflect reporting from 43 OUs」と記載があるように、各事業部からデータが収集される。

<sup>45</sup> 開発面の指標のタイプ (レベル感) としては、例えば、日本の「外務省政策評価報告書 (2018 年度)」の「測定指標 3 地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築」と比較すると、日本は、金額とアウトプット (活動) レベルの情報のみをモニタリングする傾向にあり、米国国務省と比べると、アウトカムについての記載が限定的である。外務省の「令和 2 年度行政レビューシート: 無償資金協力」の分野別でも保健では医療施設数、教育は学校数などアウトプットレベルの指標が主である。

した社会への貢献等を言及している。

また、米国の「国益」としては、例えば、Goal 2 に関する冒頭の概要報告で、米国製品やサービス技術普及への国務省の取組、アフリカでのビジネスリスクや費用の削減、二国間貿易強化のための USAID のプログラム<sup>46</sup>など具体例を挙げて説明している。「Performance Goal 2.1.1: Supporting the Export of U.S. Goods and Services」の指標には、「Number of Annual State Department high-level commercial advocacy efforts to support U.S. export of goods and services」が含まれ、米国企業に有利な結果となったケースをモニタリングしている<sup>47</sup>。

予算要求でも、経済協力における米国国務省と USAID の予算のテーマの一致と分担（金額別）がわかる予算説明資料となっている（Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs）。例えば、「Global Health Programs」の FY2021 の予算要求では、「Global Health Programs-State」が 3,837,866 (in thousands) 米ドルで、「Global Health Programs-USAID」が 2,160,100 (in thousands) 米ドルで合計 5,997,966 (in thousands) 米ドルといったように、組織ごとに金額を分けつつも内容などの説明は同じセクションで述べている<sup>48</sup>。基本的には、上記の成果指標を含む年次報告書と予算が関連づけられている。したがって経済協力全体として、予算/インプット-アウトプット-アウトカムをモニタリングする仕組みが構築されている<sup>49</sup>。

更に、米国国務省や USAID に限らず全ての米国政府機関による外国援助事業の契約の基礎データは同一の HP サイト (<https://www.foreignassistance.gov/>) から検索でき、国別米国援助の全体像が把握可能になっている。同一プロジェクトでも応札 (award) 別に分けてデータが公表されている（ただし、プロジェクトベースのデータではないため評価報告書などへのリンクは必ずしもない）。

### 6-3 レーティング

事業評価のレーティングは（OECD-DAC は提案していないが）、GIZ、DFID、世界銀行では適用されてきた。

例えば GIZ の 2017 年の評価報告書<sup>50</sup>によると、個別プロジェクト評価結果に対し関連性 (relevance)、有効性 (effectiveness)、全体 (Overall) 別に 6 段階のレーティングが付与されている。169 件のうち、関連性については 8 割以上が 1 番目 (very successful) で、有効性については 6 割が 2 番目 (successful) のレーティング

<sup>46</sup> 例えば、「USAID trade facilitation program」で相手国の能力強化を支援。

<sup>47</sup> The indicator tracks advocacy cases recorded as a “WIN” where interactions by senior Department of State officials (Ambassadors, Deputy Chiefs of Mission, Principal Officers, or Deputy Assistant Secretary level and above) supported the successful outcome in favor of a U.S. firm.

<sup>48</sup> <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/FY-2021-CBJ-Final-508compliant.pdf>

<sup>49</sup> 日本の外務省では、過年度については行政レビューのセグメントシートにて、「無償資金協力（保健医療分野）」として外務省及び JICA が集計したデータを提示しているが、次年度の経済協力「歳出概算要求書」において分野別の予算概算案をだす方法は取られていない。

<sup>50</sup> GIZ “Evaluation Report 2017 Knowing What Works” <https://www.giz.de/en/downloads/giz2017-en-evaluierungsbericht.pdf>

を付与されている<sup>51</sup>。6 番目 (very unsatisfactory) を付与されているものは 1 件もない。

#### 6-4 見返り資金

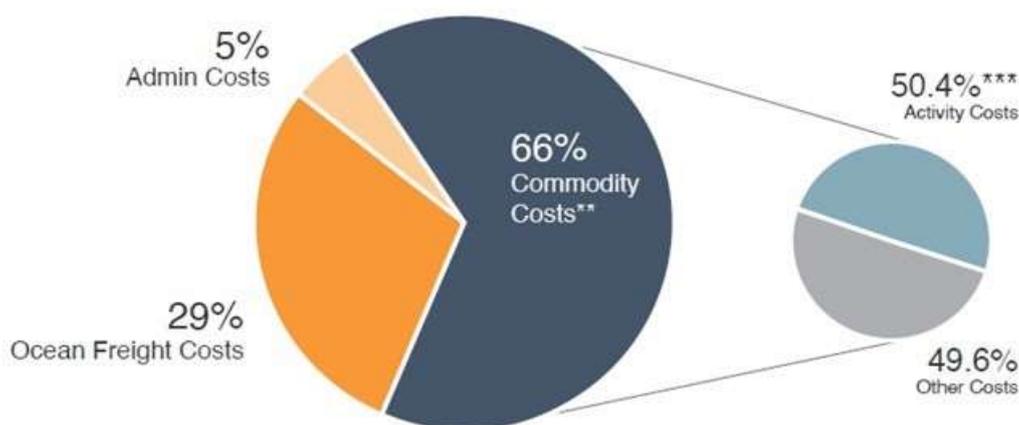
日本の ODA のように燃料の供与の事例は確認できなかったため、米国の食糧援助のプログラムである”**Food for Progress**“を参考とした。このプログラムは、農業生産性の改善と農作物の貿易拡大を目標に実施されている。このプログラムにおいては、途上国に寄付された米国の農作物は現地の市場で販売され、収益は農業、経済、またはインフラ開発プログラムを支援するために使用されることと定められている<sup>52</sup>。以下のとおり、当該プログラムの年報では、どの程度の金額(収益)が活動費に使われていたかを示している。つまり、収益による活動も ODA によって意図された事業内容としてモニタリングしていると言える。

##### 米国の食糧援助の事例 : Food for Progress Program

“International Food Assistance Report Fiscal Year 2019”より抜粋

The Food for Progress (FFPr) program (7 USC 1736o) works with awardees in developing countries to provide training and technical assistance that is intended to increase agricultural productivity and expand access to markets and trade. Projects are funded primarily by proceeds from the sale of donated U.S. agricultural commodities, a process commonly referred to as monetization. In FY 2019, FFPr reached more than 401,000 direct beneficiaries. Through FFPr assistance, nearly 187,000 individuals applied improved technologies or management practices, and farmers increased sales of their agricultural products.

Figure 3: FY 2019 Composition of Funding for USDA Food for Progress Awards\*



\* See Table 3 (above): Use of Funds Definitions for category descriptions.

\*\* Note: The monetization proceeds from the sale of the awarded commodities funds, predominantly, the Activity Costs and Other Costs.

\*\*\* Activity and other costs for Venezuela are estimates and not finalized until approved for project implementation.

<sup>51</sup> 3 番目は rather successful、4 番目は rather unsatisfactory、5 番目は unsatisfactory。

<sup>52</sup> <https://www.fas.usda.gov/programs/food-progress>

## 第 7 章 ODA 以外の分野における評価手法と事例からの参考点

NGO、他省庁、自治体、民間企業といった ODA 以外の分野における事業や活動における評価枠組みを参考に、評価基準、評価項目設問、指標、外部評価者への共有資料の範囲などにつき、外務省個別案件評価への活用可能性を検証した。

### 7-1 NGO 国際事業：国際赤十字・赤新月社連盟(IFRC)の外部評価例

IFRC の評価枠組み(Framework For Evaluation)<sup>53</sup>では次の 8 つの評価基準が設定してある。

- |  |
|--|
| 1. 赤十字の規範との整合性、2. 妥当性と適切性、3. 効率性、4. 有効性、5. 対象範囲、<br>6. インパクト、7. 一貫性、8. 持続性と連携。 |
|--|

評価調査は、支援実施国の赤十字社の外部評価者が、IFRC の評価枠組みや支援対象の国の評価枠組みに基づいた当該評価の仕様書(TOR)に沿って行う。評価基準の選択やまとめ方などは、IFRC の評価枠組みを参照しつつ、支援受入国赤十字社及び支援実施国赤十字社の評価方針も踏まえるため、評価報告書に統一様式や共通基準は存在しない。例えば、2013 年 11 月に、フィリピン中部を直撃した台風 30 号(英語名: Haiyan、現地名 Yolanda、以下「ハイエン台風」)<sup>54</sup>の広範囲にわたる壊滅的な被害に対して支援を実施した各国赤十字社(日本、イギリス、ドイツ)、またメタ分析したフィリピン赤十字社のレビュー報告書を見ると、各赤十字社の評価基準には差異と類似性が読み取れる。

調査方法は、TOR 次第であるが、日本赤十字社の国際活動に関する近年の外部評価は、国内調査、現地調査に基づき、関係者との協議を経て最終評価報告書が作成される。この点で、外務省 ODA 第三者評価と概ね同様のプロセスにて行われているといえる。ただし、評価チームの構成に、「評価主任」として外部有識者を配置することは条件とされておらず、評価分析はコンサルタントのみで行っている。また、一般に対して非公開の情報でも、コンサルタント応募・選定時点から、企画書作成の説明会などにおいて評価業務に必要となり得る基本文書としてコンサルタントに共有されることもある。業務開始後は、基本的に評価対象事業に関する全ての情報(非公開情報含む)が日本赤十字社から評価コンサルタントに提供される。

提言については、日本赤十字社の評価報告書では、例えば、①IFRC 全体に対して、②日本赤十字社に対して、③支援国の赤十字社に対して、といったように宛先を明記している例がある。

### 7-2 他省：厚生労働省の政策評価の例

府省別・対象分野別・方式別の評価書は、総務省の「政策評価ポータルサイト」にて参照できる<sup>55</sup>。そのうち、厚生労働省が毎年発行している「実績評価書」では、基本目標を 14 件(I から XIV)掲げ、基本目標ごとに施策大目標と施策目標を掲げて、

<sup>53</sup> <https://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/IFRC-Framework-for-Evaluation.pdf>

<sup>54</sup> フィリピン政府の発表によると、死者・行方不明者 7,361 人、総被災者は人口の約 16%にあたる 1,600 万人に上った(日本赤十字社 HP)

<sup>55</sup> [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/seisaku\\_n/portal/hyouka\\_ichiran.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/portal/hyouka_ichiran.html)

その施策目標ごとに評価書を公表している。例えば、以下の囲みに示すように、施策目標 1-1-2 は、基本目標 1 の施策大目標 1 の下に位置付けられ、その施策実現のために、2 つ達成目標を挙げ、達成目標別に、指標（アウトカム、アウトプット）、目標値等を提示している<sup>56</sup>。

### 厚生労働省 2020 年度「実績評価書」より一部抜粋

基本目標 1 : 安心・信頼してかけられる医療の確保と国民の健康作りを推進すること

施策大目標 1 : 地域において必要な医療を提供できる体制を整備すること

施策目標 1-1-2 : 効率的かつ質の高い医療を提供するために病床機能の分化・連携を推進するとともに、在宅医療・介護連携を図り、地域包括ケアシステムを構築すること

達成目標/課題との対応関係		達成目標の設定理由
目標 1 (課題 1)	医療計画に基づく医療提供体制の構築	地域において切れ目のない医療の提供を実現し、良質かつ適切な医療を効率的に提供する体制の確保を図ることが必要であるため。
目標 2 (課題 2)	在宅医療・介護連携の推進	増大する慢性期の医療・介護ニーズに対しては、在宅医療を含め、医療・介護のネットワーク全体で対応していくことが必要であるため。

< 目標 1 に対して指標 1 から 8 が挙げられているが、そのうち指標の 5 から 7 のみ以下抜粋 >

		指標の選定理由及び目標値(水準・目標年度)の設定の根拠							
指標5 無医地区等における医療活動(巡回診療、代診医派遣等)回数 (アウトプット)	無医地区等は年々減少傾向にあるものの、令和元年10月末時点で無医地区は未だ601地区が存在し、近隣の医療機関での受診が容易に出来ない地区が数多く見受けられる。へき地における住民の医療提供体制を確保するため、無医地区等における医療活動の回数を測定し、その数値を前年度と比較して向上させ医療提供体制の強化を図ることを目標とした。								
	基準値	実績値				目標値	主要な指標	達成	
	-	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度	毎年度		
	-	22,888回	25,119回	24,855回	21,740回	22,605回	前年度以上	○	○
年度ごとの目標値		前年度 (22,026回) 以上	前年度 (22,888回) 以上	前年度 (25,119回) 以上	前年度 (24,855回) 以上	前年度 (21,740回) 以上			
		指標の選定理由及び目標値(水準・目標年度)の設定の根拠							
指標6 周産期死亡率(出産1,000対) (アウトカム)	周産期医療とは妊娠、分娩に関わる母体、胎児管理と出生後の新生児管理を主に対象とする医療であり、周産期における救命率を向上させることが重要な課題であることから、その死亡率を前年度と比較して低下させることを目標とした。								
	基準値	実績値				目標値	主要な指標	達成	
	平成29年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度	毎年度		
	3.5%	3.7%	3.6%	3.5%	3.3%	3.4%	前年度以下	○	△
年度ごとの目標値		前年度 (3.7%)以下	前年度 (3.7%)以下	前年度 (3.6%)以下	前年度 (3.5%)以下	前年度 (3.3%)以下			
		指標の選定理由及び目標値(水準・目標年度)の設定の根拠							
指標7 幼児(1~4歳)死亡率(人口10万対) (アウトカム)	小児医療については、他の先進国と比べ、乳児死亡率は低いものの、1~4歳児死亡率は高くなっており、幼児の死亡率を低下させることは喫緊の課題であるため、1~4歳の死亡率を測定し、その数値を前年度と比較して低下させることを目標とした。								
	基準値	実績値				目標値	主要な指標	達成	
	平成29年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度	毎年度		
	17.8%	19.4%	17.7%	17.8%	16.8%	17.5%	前年度以下	○	△
年度ごとの目標値		前年度 (19.3%)以下	前年度 (19.4%)以下	前年度 (17.7%)以下	前年度 (17.8%)以下	前年度 (16.8%)以下			

### 7-3 地方自治体事業の例:港区

総務省が 2016/平成 28 年度に全地方公共団体に対して実施した「地方公共団体

<sup>56</sup> <https://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyoku/20jisseki/dl/1-1-2.pdf>

における行政評価の取組状況等に関する調査<sup>57</sup>によると、行政評価<sup>58</sup>は、都道府県及び施行時特例市以上の市ではほぼ全団体、またその他の市区でも 8 割以上の団体で導入されている。行政評価を導入している団体のうち、約 5 割が内部評価に加えて外部評価も実施している。評価の対象としては、ほとんどの団体が「事務事業」を対象とした行政評価を実施している。団体の規模が大きいほど、「施策」「政策」を対象とした行政評価を合わせて実施している。都道府県及び指定都市のほぼ全団体、また、市区町村の約 9 割が評価指標を導入している。評価対象業務の 5 割以上に対して評価指標を導入していると回答している団体は、都道府県で約 9 割、指定都市及び市区町村では約 8 割となっている。評価指標を導入している団体のうちの約 6 割が成果指標を導入している。

評価指標も外部評価も導入している港区では、2010 年/平成 22 年度に行政評価制度を、基本計画と連動した政策を評価する「政策評価」と政策を実現するための個々の手段を評価する「事務事業評価」の 2 つの体系に再構築した<sup>59</sup>。

港区では、「政策評価」の目的を「政策評価は、港区基本計画に掲げる各政策の 3 年間の達成度を評価するとともに、重点的・優先的に取り組むべき施策の今後の方向性を確認し、効果的な行政サービスの提供に資すること」とし、港区基本計画に計上している 27 の政策を対象としている。評価手順は、二段階とし、まずは、一次評価として所管部門による自己評価にて政策を所管する部が港区政策評価シート・施策評価シートを作成することにより、自己評価を実施する。二次評価は、副区長、部長級職員及び外部委員（学識委員・区民委員）で構成する港区行政評価委員会によって実施される。評価方法政策の達成度について、A～C の 3 区分で評価されている（A:達成、B:概ね達成、C:達成が不十分）。

「事務事業評価」は、各事務事業について、必要性、効果性、実施手法の効率性などに関する評価を行い、その結果を事務事業の見直しや改善につなげるとともに、予算要求へ反映させることを目的としている。また、各事務事業を担当している職員自らが、客観的指標に基づき評価を行うことにより、改めて事業の目的を確認するなど、質の高い区民サービスの提供に向けた職員の意識改革にも役立てるとしている。評価は 3 段階で実施され、一次評価として所管による自己評価と企画課及び財政課による調査と内容確認が行われる。二次評価としては課長級職員で構成する港区行政評価委員会事務事業評価部会による評価が行われる。最後に、三次評価として、副区長、部長級職員及び学識経験者で構成する港区行政評価委員会により一次評価結果及び二次評価結果を踏まえた評価が実施される。評価区分としては、一次評価、二次評価及び三次評価いずれも、「拡充」「継続」「改善」「統合」及び「廃止」の 5 区分で評価される。

事務事業評価シートでは、以下の囲みの例のとおり、各事業概要の後、【ステップ 1】①事業継続の必要性に係る評価」、「【ステップ 2】②事業の効果性・③事業の効率性に係る評価」、「【ステップ 3】総合評価」が記載される。

<sup>57</sup> [https://www.soumu.go.jp/iken/02gyosei04\\_04000062.html](https://www.soumu.go.jp/iken/02gyosei04_04000062.html)

<sup>58</sup> 本調査における「行政評価」とは、「政策、施策及び事務事業について、事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって、妥当性、達成度や成果を判定するもの」と位置付けられている。対象となる政策等の範囲は、国の「政策評価」及び「行政事業レビュー」における政策等の範囲に相当する。

<sup>59</sup> <http://www.city.minato.tokyo.jp/kuyakushokaikaku/gyouseihyoukatoha.html>

令和元年度 港区事務事業評価シートより一部抜粋  
精神障害者デイケア事業

【ステップ2】②事業の効果性・③事業の効率性に係る評価												
②事業の効果性に係る評価												
事業の成果	指標1	実施回数			指標2	登録者数			指標3	事業参加延人数		
		当初予定	実績	達成率		当初予定	実績	達成率		当初予定	実績	達成率
	平成29年度	48	48	100.0%	平成29年度	21	17	81.0%	平成29年度	395	346	87.6%
	平成30年度	48	48	100.0%	平成30年度	17	22	129.4%	平成30年度	346	338	97.7%
	令和元年度	48	—	—	令和元年度	22	—	—	令和元年度	338	—	—
指標から見た事業の成果	実施要綱で、原則年間48回の実施を予定しています。登録者数および事業参加延人数は、ここ数年減少傾向にあり、これは区内にデイケア以外の日中活動場所が増えていることが理由のひとつと考えられます。											
評価	A 高い		B どちらともいえない						C 低い			
②事業の効果性	◎											
②事業の効果性評価の理由	(事業の目的を実現できているか、区民のニーズに応える手段として妥当か)安全で安心して継続的に参加できる場として、参加者の意見を取り入れたプログラムを毎週開催できています。登録が長期化している参加者、長期欠席者には、要綱で利用期限を設け、社会復帰への意識を高めてもらうよう支援する必要があります。											
③事業の効率性に係る評価												
予算状況の内訳(千円)											決算状況(千円)	
事業費の状況	年度	当初予算額	一般財源割合	一般財源	国庫支出金	都支出金	その他	流用	補正予算	予算現額	決算額	執行率
	平成29年度	3,312	100%	3,312	0	0	0	0	0	3,312	3,122	94%
平成30年度	3,099	100%	3,099	0	0	0	0	0	3,099	3,018	97%	
令和元年度	2,960	100%	2,960	0	0	0	—	—	—	—	—	
事業費から見た事業の状況	平成29年度は七宝電気炉の購入があったため、予算額及び決算額が増加しています。令和元年度から遠出の外出にかかる費用は削減されました。より生活に密着し、社会復帰を促進できるプログラムの見直しを行っています。											
評価	A 高い		B どちらともいえない						C 低い			
③事業の効率性	◎											
③事業の効率性評価の理由	(費用対効果や受益者負担等の観点から、コストに見合う成果が得られているか)医療スタッフの医師、グループワーカー、作業療法士、保健所保健師が集まって行うことで、医療的ケアを充実させることができ効率的であるといえます。ただ、主治医の意見書も取り寄せており、保健所側の医師の参加回数を検討する余地はあります。											
(出所)												
<a href="https://www.city.minato.tokyo.jp/kikaku/kuse/shisaku/gyozaise/gyosehyoka/kekka/documents/r1_kennkousuisinnka.pdf">https://www.city.minato.tokyo.jp/kikaku/kuse/shisaku/gyozaise/gyosehyoka/kekka/documents/r1_kennkousuisinnka.pdf</a>												

#### 7-4 民間企業のCSR/CSV活動

経団連が2014年度に実施した「社会貢献度活動に関する制度・意識調査」では、事後評価を行っている企業は半数で、事後評価の基準として、「あらかじめ定められた目標の達成度」、「受益者の満足度」、「会社理念との一致度」を選択した企業の割合が比較的高い<sup>60</sup>。

<sup>60</sup> [http://www.keidanren.or.jp/policy/2015/089\\_honbun.pdf](http://www.keidanren.or.jp/policy/2015/089_honbun.pdf)

## 第 8 章 外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件の評価手法の提案

上記の分析及び検討会等における関係者との意見交換を踏まえ、現行の外務省 ODA 評価ガイドラインの内容を把握しつつも、それにとられることなく、「外務省が実施する二国間無償資金協力個別案件」の新たな評価手法の検討を行った。以下のような外務省が実施する無償資金協力の性質を十分に踏まえ検討した(具体的な案件の特性は 2 章参照)。

- 経済社会開発計画等、物資を購入するための外貨支援が主たる内容
- 「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、十分な時間をかけて事前調査を行い、当該プロジェクトにおける事業効果を設定して実施する JICA 事業とは性質が異なること
- 外交戦略上の意義は大きいが、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

新たな評価手法の提案方向性の主なポイントは以下のとおりである<sup>61</sup>。

### 8-1 評価の目的

- ODA の改善 : 将来の案件形成と実施監理にとって有益な教訓を導き出すこと
- 国民への説明責任を果たすこと

### 8-2 評価対象の範囲・概要の整理方法

- 評価対象案件の概要を表でまとめる(「評価案件概要表」(表 8-1))。事業内容・効果に関し「計画」と「実績」が比較しやすい様式とする(「目標体系図」は必須としない)。
- 「評価案件概要表」は、評価チームが、外務省等の公開情報に加え、入札説明会や契約後に外務省本省から受領する各種資料、他の国内・現地関係者からの収集情報に基づき作成する。事業内容や効果については、「計画(期待)・詳細計画」と「実績(または見込み)」とを分けて、可能な限り情報収集・整理を行い、最終評価報告書に記載する。詳しい情報は妥当性や有効性の評価の部分で根拠として記載することとする。
- インプットやアウトプットの定義については事前評価書が作成されていないため、明確でないという意見もあるが、例えば、「〇〇を供与することにより、△△を図り、□□に寄与する」と記載がある場合、まずは、〇〇が品目/インプット、△△がアウトプットやアウトカム、□□をアウトカムやインパクトと分けることができる。
- 「見返り資金」については、評価対象案件の交換公文に関連する条項が含まれる案件の場合は、基本的に評価調査対象範囲とする(主な理由は、下記の囲みのとおり)。ただし、見返り資金事業そのものは、特に相手国政府が主体的に実施する事業であることを踏まえ、以下の点に留意し、評価設問(小設問)を決定し(表 8-3 参照)、調査手法(ヒアリング先、訪問先の範囲など)を決定する。

<sup>61</sup> 案件の特性に応じた評価調査の望ましい実施時期、第三者評価チームの構成や専門性なども、新たな評価手法提案に応じて今後検討されることが期待される。

- 見返り資金の「積立」と「使途/事業」とは分けて評価小設問を設定する。
  - 見返り資金の「積立」に関する評価小設問は、評価調査の対象とする。
  - 見返り資金の「使途/事業」に関する評価小設問については、交換公文で一般に記載される大きな「使途目的」は、案件の計画の一部として評価調査の対象とする。実際の使途については、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。
  - 評価調査予算・期間の制約の範囲内において、評価設問ごとの調査手法や業務量配分の優先度を検討するにあたっては、無償資金協力本体事業によって輸入・調達された資機材に係る評価設問のための調査が優先される。見返り資金に係る評価小設問の具体化や情報源等の調査範囲については、評価実施の詳細計画段階で外務省側と十分に協議の上で決定する。
- なお、「見返り資金」については、特に公開情報が限られているため、評価調査業務に係る入札説明書または入札説明会にて、当該案件における見返り資金積立義務の有無について情報が提供されることが望まれる。これによって適切な評価設問の設定及び情報源(文献・ヒアリング先等)の提案の可能性がより高まる。また、①見返り資金の積立完了か否か、②見返り資金の積立金額、③見返り資金の使用/事業計画の(一部/全部)外務省承認済みか否か、④見返り資金事業内容といった具体的情報については、表 8-4a のとおり、第三者評価チームに厳格な守秘義務が発生する契約後の共有を提案している。

#### 「見返り資金」を評価対象範囲に位置づける理由

- ・ 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と考えられる。
- ・ 「見返り資金」は、ODA 案件を通じた相手国の「政府歳入」である。外貨支援としての ODA を用いて相手国政府が貧困削減を含む経済社会開発推進のために輸入した物品(石油製品等)を政府自らが使用せず、国内での販売等を行う場合に発生する政府歳入(現地通貨)が「見返り資金」である。このような案件においては、相手国政府の「見返り資金」の積立義務及び支出に関する日本政府との事前協議の必要性が交換公文にて記載されることが一般的である。したがって、評価において交換公文に記載された内容の遂行状況を把握し、そこから得た学びを次の類似案件の形成に活かすことは、効率的・効果的 ODA の実施を実現する上で重要である。
- ・ 外貨支援に類似の(一般/セクター)財政支援型その他ドナー案件においても、その支援額(ODA や OOF 部分)のみを評価するのではなく、その支援額によって改善が目標とされた当該国の政策進展を(条件として事前、また事後に)評価し、当該政策の目指す成果もモニタリング評価することが一般的である。
- ・ 通常の機材供与や土木工事を伴う案件の評価においても、「ODA 部分のみ」の評価と解釈すると、アウトプット(機材納品や病院建設の終了)しか評価対象にならないが、日本でも他ドナーでも、「ODA 部分」が当該国(及び開発パートナー)の維持運営費を含む「ODA 以外の予算」と相まって活用され、アウトカム、そして援助効果を発現することを前提に支援され、評価されることが一般的である。外務省の英語文書では「見返り資金」は「counterpart fund」と表記されたとおり、当該 ODA 案件のカウンターパート(相手国政府)の資金・予算として、その使用計画と実績を評価対象に含めることは、ODA 事業に関する評価の一般的な手法と整理できる。

(出所)本業務チーム作成。

表 8-1「評価案件概要表」の案

国・案件名		
分野/Sector	(外務省が指定する OECD-DAC カテゴリーセクター分類)	
援助類型	(「経済社会開発計画」を本調査では主に念頭に置いている。ただし、外務省が実施する 10 億円以上の二国間無償資協力として、他の類型も比較的少ないが評価対象になる可能性はある)	
要請書受領日		
交換公文締結日		
相手国コミッティーメンバー	(外務省、財務省の他に、購入品の調達や配置/販売の責任機関・実施機関も含む)	
調達代理機関契約	機関名: 契約開始日: 契約完了日:	
背景と必要性	(案件形成時の当該国の経済社会開発状況、日本との外交関係など機動的実施の確保を伴う援助の必要性)	
目的と事業内容		
以下の項目につき「計画」と「実績/見込み」の要点(指標)		
	計画・詳細計画*	実績/見込み(時期)
1)供与金額(インプット)		〇〇円(〇〇年〇月)
2)品目/資機材*(インプット)	計画(交換公文時):  詳細計画:	
3)使用目的・成果(アウトプット/アウトカム)(定性的/定量的成果)**		
4)期待される援助効果としての開発効果と外交上の意義/効果(アウトカム)(定性的/定量的効果)**		
[見返り資金積立義務有の場合]		
5)見返り資金の「積立」金額や調達物資の FOB 価格に対する割合(アウトプット)		
6)見返り資金の「使用/事業」の目的/セクター(アウトカム)		
*表 2-3 や 2-4a で記載のとおり、交換公文締結時は、「〇〇関連(分野)の機材」等の大まかな品目の合意がなされる(計画時)。実際に供される機材の仕様、メーカー等は、その後の政府間協議会/コミッティーでの確認、調達代理機関による現地調査等を踏まえて確定される(詳細計画時)。最終的には調達代理機関による入札を通じて決定される(実施)。		
**JICA が実施する事業とは異なり、定量的効果の測定指標の設定を行うような事前調査を伴わない案件類型である点に留意し、事後評価の時点で定量的な指標が適せずとも、定性的な要点を記載することを提案。		
外部条件または留意事項	(相手国や世界の政治経済情勢における変化等について、評価において留意すべき点として外務省や評価者から考えられる点があれば記載)	

### 8-3 評価基準と検証項目:重複部分を整理

- ・ 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、2020年度 ODA 評価ガイドライン(p.4)が記載のとおり「計画の妥当性や結果の有効性が確保されるようなプロセスが取られていたか」を検証するが、「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(下表 8-2 参照)。

表 8-2 「開発の視点」に「外交の視点」を統合する評価基準案

評価の基準	開発の視点	外交の視点
1:案件目標や計画内容 (意図されたアウトカム、アウトプット、インプット)	妥当性 (関連性、整合性)	重要性
2:案件の実施と結果 (実際のアウトカム、アウトプット、インプット)	有効性 (効率性も含む)	貢献・波及効果

(出所)本業務チーム作成。

(注)案件の策定時、実施時のプロセスは、案件目標やデザイン、そして実施・結果の評価の根拠として「開発からの視点」及び「外交からの視点」の評価で適宜分析を行う案。

- ・ 「計画の妥当性」は、当該案件により「計画」された目的、内容(金額、品種、使用計画、開発面及び外交面での援助効果、つまりインプット、アウトプット、アウトカム)、実施運営体制と業務フローに関する妥当性を検証する。なお、案件の特性として、要請から交換公文締結時までの「計画」と、その後の両国の政府間協議会/コミッティーを通じ現地ニーズに柔軟かつ機動的に伝えることを意図した調達品目の確定までの「詳細計画」(調達代理機関の入札公示/公告前の計画)の段階があることに留意する<sup>62</sup>。
- ・ 「実施と結果の有効性」では、当該案件について計画されたインプット、アウトプット、アウトカムと比べた実績(結果)と見込みの程度、インプットからアウトプットへの関係(効率性)を検証する。アウトプットからアウトカムの流れは、定量的な分析が適せずとも、定性的な考察を行うことを提言する。また、実施運営体制と流れ(プロセス)については、計画されたプロセスに比した実際の実施・モニタリング・フォローアッププロセスの適切性、事業の結果(インプット、アウトプット、アウトカム)に寄与したと考えられる点、改善すべきであった点につき検証する。
- ・ これら2つの評価基準別の具体的な評価設問や検証のポイントは、表 8-3 のとおりである。

<sup>62</sup> 外務省によると、一般的には、両国政府代表者が参加するコミッティーにて品目と数量について議論し、細部にわたる技術的な議論については、先方政府と調達代理機関の間で別途協議を行い決定される。ただし、石油製品は例外的で、基本的には当該国で常用されているタイプが要請されるため、比較的早い段階において細かい使用が決まっていることが多い。

表 8-3 評価基準別の評価設問と検証のポイント(下線は外交の視点)

評価基準別の評価設問	検証のポイント
<p>評価基準 1「計画の妥当性」(要請から交換公文、調達品目決定まで)</p> <p>評価設問 1-1 目的の関連性: 当該案件の目的や期待された援助効果は、どのような点において、どの程度、当該国や地域及び日本の政策にとって関連性があったか。</p> <p>1-1-1:当該国の開発ニーズ及び開発政策との関連性</p> <p>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(日本政府が合意している国際的な開発目標も含む)</p>	<p>・1-1-1 の当該国の「開発ニーズ」(分野、裨益地域、対象者等)については、両国の政権や行政関係者の情報や意見に加え、国際機関や有識者による文献やヒアリングに基づく客観的な情報も含めて検証することが望ましい。</p> <p>・1-1-2 の日本政府の外交政策と開発政策との関連性については、当該国(地域)や当該分野に関する政策の内容面に加え、<u>「タイミング」における関連度合</u>も十分に検証する。具体的にどのような日本の政策の遂行のために、<u>迅速性や援助表明が必要であったのか</u>、JICA 実施の無償等他の援助形態と比べ「経済社会開発計画無償」として採択された妥当性も適すれば説明する。特に、<u>国際的な会議・情勢、要人の往来、政権交代などの政治経済情勢のタイミングとの関連性も確認する。援助表明や交換公文締結時の相手国における広報・報道等も把握する。</u></p> <p>・外交政策の内容面に関しては、日本の安全保障や貿易関係等における当該国の重要性・位置づけを把握するとともに、当該案件に適すれば、<u>日本製品のプロモーション、日系企業の海外展開や地方創生などの政策との関連性も分析する。</u></p>
<p>評価設問 1-2 計画された事業内容の整合性: 計画された事業内容は、どのような点において、どの程度、当該国及び日本の施策と整合性があったか。</p> <p>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</p> <p>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</p>	<p>・事業内容には、金額、分野、品目(種類)、使用機関、見返り資金積立義務の有無等が含まれる。</p> <p>・政策文書・計画との整合性の程度を示す表現例としては、「直接的/間接的/大まかな整合性があった」、または「ほとんど整合性が確認できなかった」などが考えられる。</p> <p>・1-2-1 の当該国の開発計画や活動との整合性につき、他ドナーの支援活動も明示的に含めて検証することが適切かどうかは、外務省が実施する無償資金協力の性質を踏まえ、当該国・案件によって選択的に決める。</p> <p>・1-2-2 の外交のための計画や活動には、日本の製品技術のプロモーションや日系企業等の海外展開支援も含む。</p>
<p>[見返り資金積立義務のある案件の場合]</p> <p>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</p> <p>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</p>	<p>[見返り資金]</p> <p>・1-2-3 の案件類型共通ルールについては、本報告書の 2 章(2-2、2-3)及び別冊 2(2)「見返り資金の概要」を参照。</p> <p>・1-2-4 の当該国の開発ニーズ・政策との整合性については、貧困削減、保健サービス改善など大きな開発課題/目標レベルを想定(計画時では見返り資金については具体的な活動/介入レベルは特定されないことが一般的であるため)。</p>
<p>評価設問 1-3 計画された実施体制の適切性:</p>	<p>当該案件のために計画された実施機関/エンドユーザー(資機材を使用する機関)・運営体制/構成・業</p>

<p>計画された実施機関/エンドユーザー・運営体制・業務フローは、どのような点において、当該国及び日本の関連制度・体制と整合性があったか。</p> <p>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</p> <p>1-3-2:当該国政府機関の当該分野/資機材に関する実施運営体制や能力などに照らした適切性</p>	<p>務フローについて、以下の2つの視点から検証。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1-3-1の日本政府が想定する標準的実施体制やフローについては、本報告書の2章(2-2、2-3)を参照し、当該案件のために計画された実施・モニタリングにおける実施体制(例えばコミッティーの設置や構成等)を把握し分析する。</li> <li>・1-3-2では、例えば、要請書にて過去の日本政府支援の類似案件での困難だった点などの記載があれば、当該案件では、どのような対策が計画されたかなどを分析する。また、当該国に対する過去の日本政府支援の有無に関わらず、当該分野の資機材供与に関して過去のODA評価調査などから留意点が想定される場合は、当該案件ではどのような対策が調達計画されたかを分析する(例えば、医療機材や製品につき専門知識を有した人材による事前調査を交換公文締結後にでも行うなど)。</li> </ul>
<p>〔見返り資金積立義務のある案件の場合〕</p> <p>1-3-3:「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</p> <p>1-3-4:「使用/事業」まで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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本政府の標準的フローについては、本報告書の2章(2-3)及び別冊2(2)「見返り資金の概要」を参照。</li> </ul>
<p>評価設問 1-4 計画プロセスの適切性： 当該案件の計画プロセスは、計画の妥当性の確保のために、どの程度、どのような点において、適切であったか、または課題があったか。</p> <p>1-4-1:日本政府の標準的な業務フローに比した適切性</p> <p>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。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・計画プロセスの標準的なフローは本報告書の2章(2-3)を参照。</li> <li>・要請から交換公文締結までの計画プロセスと、その後の調達代理機関との契約締結から調達品目決定までの詳細計画プロセスとの違いにも留意して分析を行う。</li> <li>・標準的なフローに一部沿っていなかった場合、理由はなにか(外交的にタイミングを重視したためかなど)も確認する。</li> </ul>
<p><b>評価基準 2 「実施と結果の有効性」(調達品目決定から評価調査時点まで)</b></p>	
<p>評価設問 2-1 事業の達成度と効率性： 当該案件は、どのような点において、どの程度、計画された事業内容と目的を達成したか(または達成が期待されるか)。</p> <p>2-1-1:資金供与の達成度(インプット)</p> <p>2-1-2:資機材供与の達成度と効率性(アウトプット)</p> <p>2-1-3:資機材の使用状況(アウトプット)</p> <p>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)</p> <p>2-1-5:資機材の供与や使用を通じた<a href="#">外交上の</a>効果(アウトカム)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2-1-1では、金額・時期が「計画とおり/計画より早く」供与されたなど、程度も明記する。</li> <li>・2-1-2では、どのような資機材(調達品)がどの程度(内容と量)、いつ、だれに引き渡されたか(納品、配送、設置、完了したか)。</li> <li>・2-1-1/2-1-2では、「計画(想定)とおり/計画を上回る/計画と異なる」など、程度も記載する。こうしたタイミング面の効率性に加え、可能な場合は、供与金額に対する調達された資機材の量の比率(または資機材の単価)を、類似資機材の価格情報と比べて価格面の効率性について確認する(または現地関係者や有識者へのヒアリングによる定性的情報を得る)。</li> <li>・ここで言う「計画」は、評価基準1「計画の妥当性」の範囲とした調達代理機関の入札公示/公告</li> </ul>

	<p>前の詳細計画までを含むことが想定されている。</p> <p><u>・外交の視点として、引渡し式などの広報についても記載する。</u></p> <p>・2-1-3 では、資機材(調達品)がだれによって、何のために、どの程度、使用されてきたか(納品後から評価時点まで)。または、だれに(どのような層または不特定層に)販売されたか。可能な範囲で、ジェンダーや社会経済階層など裨益層の特性にも配慮して情報を整理する。</p> <p>・2-1-4 では、資機材(調達品)の供与や使用/販売を通じて、当初期待された開発効果(健康、環境、貧困削減など)への貢献が見込めるか(想定外の正や負の影響の見込みがあるか)。</p> <p>・2-1-4 の調査分析方法としては、当初期待に照らして、例えば、(1)特定地域に医療機材提供の場合は、その地域の当該疾病の検査/診断/治療/治癒数(率)または死亡者/重篤者数(率)などの変化について分析する、(2)不特定地域対象の場合、国レベル関連指標の変化を分析する、(3)当該分野の改善に向けた政府・開発パートナーへの取組に当該案件が貢献したと推測できるかインタビューにて確認する(定性的な評価)、(4)またはセクターに係る政府やドナーの年次進捗報告書などで当該案件や日本政府の支援が明示されているか確認するなど、が考えられる。</p> <p>・2-1-5 では、資機材(調達品)の使用/販売を通じた<u>外交上の効果への貢献の例としては、(1)医療機材や車両等の日本製品のプロモーション、(2)当該国との外交関係の進展にどう貢献したか。</u></p> <p>・2-1-4/2-1-5 では、定量的な分析や当該案件との因果関係の分析は適さない場合が多く、定性的な分析が主になる場合が多いと推測できる。国レベルの開発指標や外交への影響や貢献見込みに関しては、参考情報とし、いずれ外務省の国別評価の開発効果・外交上の効果の中で、他の案件と共に検証することが望ましい点も適宜記載しておく。</p>
<p>[見返り資金の有の場合]</p> <p><b>評価設問 2-2 見返り資金の状況：</b></p> <p><b>当該案件の見返り資金は、どのような点において、どの程度、計画に沿って進捗したか(または進捗が想定されるか)。</b></p> <p>2-2-1:見返り資金積立の達成度</p> <p>2-2-2:見返り資金の使用(実績や見込み)</p> <p>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</p>	<p>・評価調査予算・期間の制約の範囲内において評価設問間の業務量配分と調査手法を具体的に検討する際には、評価設問 2-1 の ODA によって輸入・調達された資機材に係る評価が、本評価設問 2-2 より優先される点に留意。見返り資金は、資機材調達の「結果」であるという位置づけのため、見返り資金による事業が完了していない場合もあるが「結果の有効性」として見返り資金の「状況」を調査確認することを提案。</p> <p>・2-2-1 の「積立」について、計画の額と時期に比して、実績額(政府歳入としての記録)や見込み額はどうか。</p>

	<p>・2-2-2の「使用/事業」については、交換公文時に意図された大きな使途目的と比して、具体的支出の使途予定(や見込み)はどうであるか。見返り資金の使用申請書が既に提出されている場合には、その内容に基づき調査確認する。</p> <p>・2-2-3では、見返り資金の使用申請が承認され、実施中や完了している場合には評価小設問とし、関連報告書や関係者からのヒアリングにて調査する。<a href="#">外交上の効果の例としては、見返り資金より建設された施設や購入された機材を通じた日本のプレゼンス向上や見返り資金の使途協議を通じた二国間政府間の対話促進等が考えられる。</a></p> <p>・2-2-2/2-2-3では、評価時点で、見返り資金の積立はあるが、事業が実施されていない場合は、今後の予定や計画を調査する。ただし、見返り資金の使用については、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に十分に留意し、「使用計画が作成されていない」、「使用されていない」という事実のみにおいて「一部課題がある」とは判断しないように留意する。(なお、見返り資金口座は案件ごとに開設される。複数の見返り資金口座を有する国において、これらの口座が一元的に管理されているか否かは相手国政府による。)</p>
<p><b>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:</b></p> <p><b>当該案件の実施・モニタリング・フォローアップのプロセスは、結果の有効性の確保のために、どのような点において、適切であったか、または課題があったか。</b></p> <p>2-3-1:日本政府の標準的な業務フローに比した適切性</p> <p>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。</p>	<p>・評価設問 1-1(と案件によっては 1-2)の「結果」の有効性を説明する要因としての分析が狙い。</p> <p>・2-3-1の「日本政府の標準的な業務フロー」については、本報告書の2章(2-2、2-3)を参照し分析。</p>

(出所)本業務チーム作成。

## 8-4 評価調査・検証のための情報源

第三者評価調査の質と効率性を高めるには、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)。ただし、外交上の保秘や個人情報保護の観点から第三者評価者の閲覧を可とすることが困難な場合は、当該箇所につき黒塗りや被覆後の情報提供が想定される。また、第三者評価者は、守秘義務の下で受領した資料を評価報告書(一般公開用)にて引用する際には、その範囲や表記方法につき、外務省にドラフトの段階で確認と合意を得ることとする。

**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<sup>\*1</sup>**

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)
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) <sup>*2</sup> 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
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)
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) <sup>*3</sup> 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
(出所)本業務チーム作成。 (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。 *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)。 *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)。

表 8-4b 国内や現地調査で収集が望ましい基本資料の例

計画の妥当性評価のため
<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本政府の外交政策・開発協力政策関係資料: 外交青書、開発協力大綱、開発協力重点方針、 政策評価書、行政事業レビューシート、 ODA 国別データブック、国別援助方針等</li> <li>・相手国政府の開発政策・計画</li> <li>・相手国の新聞や WEB 上の記事（援助表明や交換公文署名式等）</li> <li>・国際的な合意文（SDGs 等）、国際機関・ドナーの報告書</li> </ul>
実施と結果の有効性評価のため
<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本政府の外交政策・開発協力政策関係資料（上記以外のもの）、ODA 国別評価報告書</li> <li>・相手国政府の開発政策・計画の進捗・モニタリング報告書</li> <li>・相手国の新聞や WEB 上の記事（引渡し式等）</li> <li>・国際機関・ドナーの報告書</li> </ul>
（出所）本業務チーム作成。
（注）本表ではインタビューは含めていない。

## 8-5 レーティング方法

評価結果のレーティングは、他の外務省 ODA 評価、JICA 実施の無償資金協力の事後評価、外務省を含む日本の行政評価の状況を鑑みると、「レーティングを行う必要性がない」とは言い難い。また、複数の評価結果が将来の案件形成における教訓として活用される際にも、レーティングは有用になり得る。そのため、「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を提案する。

具体的には、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 段階にて行うことを提案している。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ことを提案する。理由としては、上記の外務省の政策評価の 5 段階のアルファベット定義との違いがあり、アルファベット表記にした場合は、読み手に対して誤解を生じる可能性があることが挙げられる。

表 8-5a レーティング基準の提案

評価基準	レーティング基準
計画の 妥当性	<p>◆<b>妥当性が非常に高い(highly satisfactory)</b> 少なくとも一つの評価設問にて、一般的に想定される内容を上回る「良い事例」として将来の案件形成の参考になると判断された根拠があり、その他の評価設問でも十分な妥当性(関連性、整合性、適切性)の根拠が示された。</p> <p>◆<b>妥当性が高い(satisfactory)</b> 全ての評価設問で十分に妥当性を満たす根拠が示された。</p> <p>◆<b>妥当性に一部課題あり(partially unsatisfactory)</b> 一部の評価設問にて、十分な妥当性を示す根拠が確認できず(もしくは妥当性がない/低いことを示す根拠があり)、「改善すべき課題の例」として将来の案件形成の教訓になると判断された。</p> <p>◆<b>妥当性に課題あり(unsatisfactory)</b> 評価設問の多くの点に関し、十分な妥当性を示す根拠が確認できなかった(もしくは妥当性がない/低いことを示す根拠があった)。</p>
実施と 結果の 有効性	<p>◆<b>有効性が非常に高い(highly satisfactory)</b> 少なくとも一つの評価設問にて、計画や想定(一般的な期待)を上回る効果を示す「良い事例」として将来の案件形成の参考になると判断された根拠があり、その他の評価設問でも十分な効果(計画が概ね*達成された、達成見込みであること)の根拠が示された。</p> <p>◆<b>有効性が高い(satisfactory)</b> 全ての評価設問で十分な効果を示す根拠が示された。</p> <p>◆<b>有効性に一部課題あり(partially unsatisfactory)</b> 一部の評価設問にて、十分な効果を示す根拠が確認できず(もしくは効果が低いことを示す根拠があり)、「改善すべき課題の例」として将来の案件形成の教訓になると判断された。</p> <p>◆<b>有効性に課題あり(unsatisfactory)</b> 評価設問の多くの点に関し、十分な効果を示す根拠が確認できなかった(もしくは効果が低いことを示す根拠があった)、あるいは問題が生じていると判断された。</p>
<p>(出所)本業務チーム作成。 (注)*外務省が実施する無償資金協力の性質上、定性的な分析が主になる場合が多いことも念頭に、「概ね」という価値判断について、JICA の有効性の程度のように定量的なベンチマーク(例えば 80%以上)を設けることはしていないが、各評価報告書において、定量的に評価し得るインプット、アウトプットについては根拠を提示することが望ましい。</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	<b>評価設問 1-1 目的の関連性</b> 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
	<b>評価設問 1-2 計画された事業内容の整合性</b> 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
	<b>評価設問 1-3 計画された実施体制の適切性</b> 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
	<b>評価設問 1-4 計画プロセスの適切性</b> 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)
実施と結果の有効性	<b>評価設問 2-1 事業の達成度と効率性</b> 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] <b>評価設問 2-2 見返り資金の状況</b> 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)
	<b>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</b> 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)本業務チーム作成。 (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「用途/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。	

## 8-6 提言のレベル

提言の宛先や範囲の種類を明示的に整理して提示することを提案する。

提言の宛先や範囲を以下の 4 種類に分けると、個別案件評価の主な調査手法(1 か国を対象にした 1 案件に関する情報収集と分析)から導出される提言としては、まず①と②が想定される。ただし、調査に基づく情報から、客観的に導出し得る③と④については、適宜提言に含める。

- 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】
- 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】
- 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、外務省本省宛て】
- 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】

留意点として、外務省の ODA 第三者評価では、提言の宛先に「相手国政府」は直接的には含めず、「相手国政府」に関する事項は、あくまで日本側関係者(在外公館、調達代理機関)への提言を通じて対応するように整理している。

また、外務省の ODA 第三者評価の評価結果から得られた提言は、国際協力局を中心とする省内関係先にフィードバックされている。提言への対応状況は、毎年度の ODA 評価年次報告書に掲載し公表されている。評価者はそれを念頭に具体的な提言を行っている。