

# 戦略的・効果的な援助の実施に向けて 「見える化」の徹底とPDCAサイクルの強化

平成23年1月  
外務省国際協力局

## 戦略的・効果的な援助の実施に向けて

昨年6月に発表した「ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」においては、援助案件の評価結果も含め「見える化」を徹底するとともに、案件形成、実施、評価、改善というPDCAサイクルにおいて、第三者の関与を得ることで、ODAの説明責任の向上を図ることとした。

今般、「最終とりまとめ」にある事項を着実にフォローアップするため、①PDCAサイクルの抜本的な強化、②プログラム・アプローチの強化、③「見える化」の徹底を具体的に実施していくこととする。

この中で、過去に実施された案件も含めて、資金協力案件の現状について外務省・JICAとして精査の上、各案件の具体的達成状況とそこから得られた教訓を、「見える化」作業の一貫として外務省自ら公表する。さらに、ODAに対する意見や情報等を、外務省ウェブサイト「ODAに関するご意見・ご質問」やJICAウェブサイトで受け付ける。

### ① PDCAサイクルの強化

案件計画段階において、援助の重点分野や方針を一層明確にするため、国別援助方針を簡潔で戦略性の高いものに改編する。また案件形成段階においては、適正な案件形成を確保するため、「開発協力適正会議」を設置し有識者やNGO等第三者の関与を得る。さらに評価段階においても、第三者の関与を検討し、失敗事例・成功事例双方から教訓を導き出し、教訓を将来に活かすためのフィードバックを強化する。

### ② プログラム・アプローチの強化

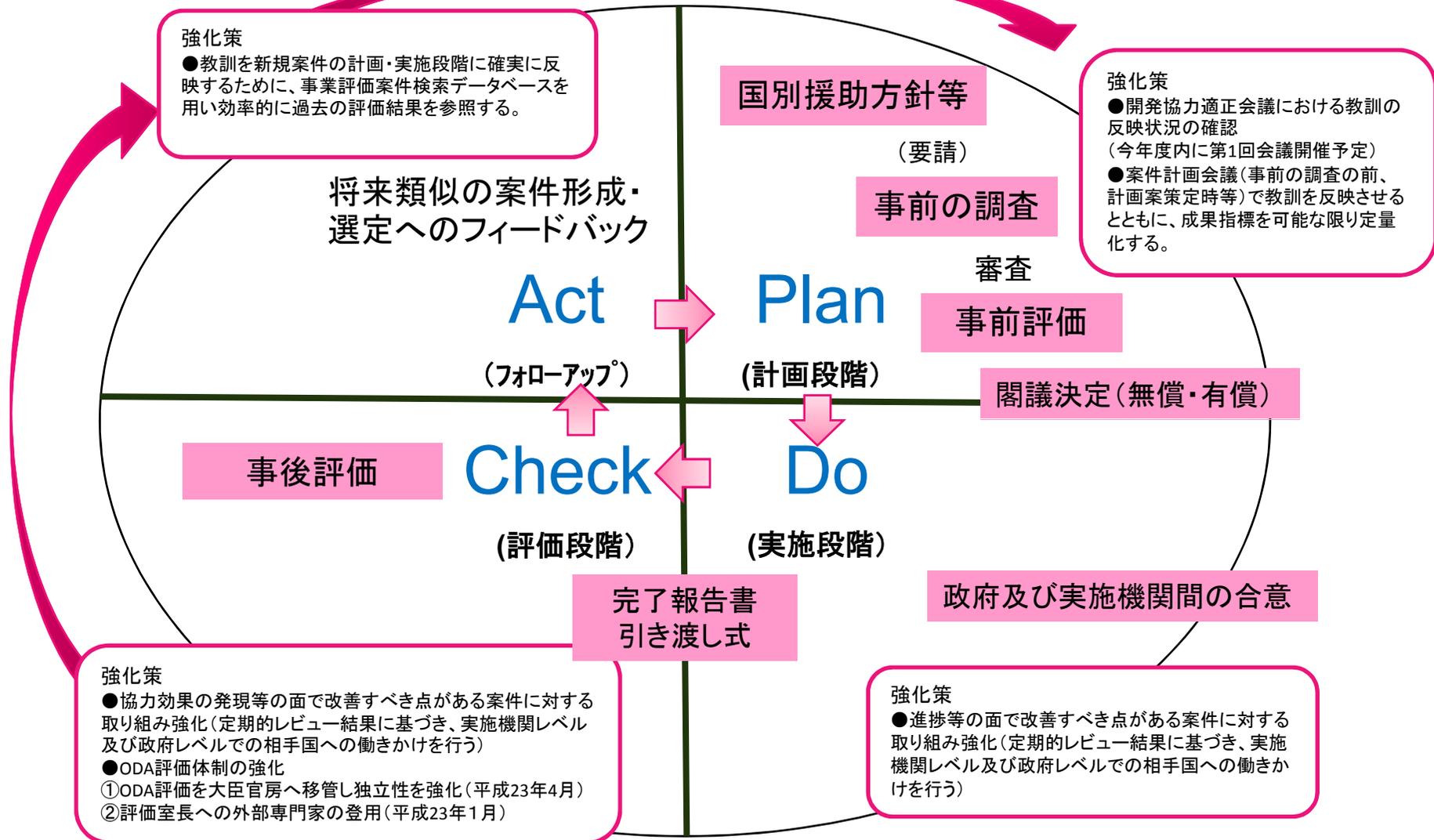
途上国との政策協議に基づいて設定した開発課題とその解決のためのプログラム目標に従って、体系的にプロジェクトを形成することで、プロジェクト間の相乗効果、ひいては援助全体の成果の向上を図る。

### ③ 「見える化」の徹底

各プログラム又はプロジェクトで期待する具体的な成果指標を事業実施決定の公表の際に明示・公表するとともに、事業の完了時には完了報告を公表し、さらに3年後を目処に事後評価を行い、成果の達成状況を公表する（「見える化」）。

# ①PDCAサイクルの強化：無償・有償案件のPDCAサイクル強化策

## 1. PDCAサイクルの各段階における強化策

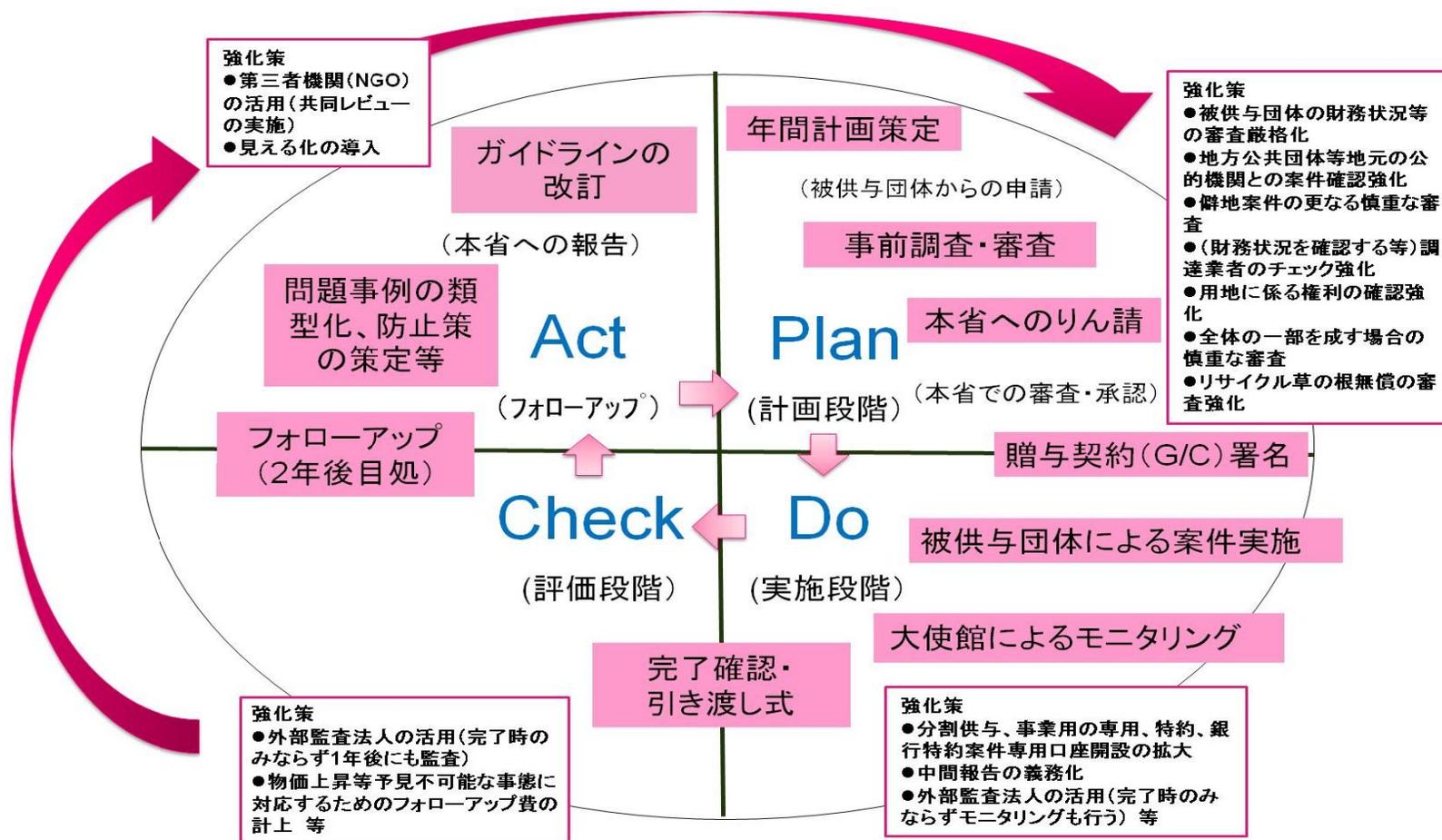


## 2. 「見える化」の着実な実施

- ① 実施中及び今後の実施案件 ⇒ 平成24年度末までに全ての実施中案件(無償案件についてはJICA実施分)をJICAホームページ上に掲載予定。
- ② 過去の案件の遡り掲載 ⇒ 平成22年から過去10年程度に完了した無償・有償案件(事後評価実施済み案件)につき、平成25年度末までに掲載を完了予定。

# ①PDCAサイクルの強化:草の根・人間の安全保障無償強化策

## 1. よりきめ細やかな実施のための強化策



## 2. 供与限度額引き上げの検討

- (1) 細やかな実施のために外部監査の強化、技術協力部分(ソフトコンポーネント)の一層の充実等追加的費用が必要
- (2) フォローアップ費の計上

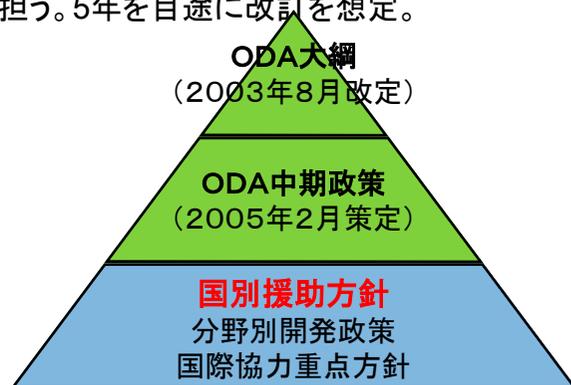
# ①PDCAサイクルの強化：国別援助方針 制度見直しのポイント

## 1. 国別援助方針とは

被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、当該国の開発計画、開発上の課題等を勘案して策定した国別の我が国の援助方針。

ODAの戦略性・効率性・透明性向上に向けた取組の一環として、平成11年以降、現在までに28カ国について策定。

ODA大綱、ODA中期政策の下に位置づけられ、具体的な案件策定の指針となるとともに、我が国の援助方針を国内外に発信する役割を担う。5年を目途に改訂を想定。



事業展開計画は、被援助国において実施中の個別ODA案件を援助重点分野、開発課題、協力プログラム毎に位置づけて一覧したもの。

(主な内容)

- ・当該国の開発の現状と課題、開発計画
- ・当該国に対する我が国経済協力の意義
- ・我が国経済協力の方向性、重点分野、課題
- ・援助実施に当たっての留意点

## 2. 「ODAのあり方に関する検討」を踏まえた制度見直しの方向性

岡田前大臣の下で発表した「ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」(平成22年6月29日)において、戦略的・効果的な援助を実施するために援助の方向性を明確化するとの観点から、国別援助計画の制度見直しの方向性として以下の点を示した。

### 国別援助計画の制度見直し

- 簡潔で戦略性の高いものに改編
- 国別援助方針に名称を変更
- 原則としてすべてのODA対象国 について策定
- 内容及び策定プロセスの簡素化・合理化
- 国別援助計画と事業展開計画を統合

➡ 上記方針に沿って、今後3年を目処に策定予定。

## ①PDCAサイクルの強化:「開発協力適正会議」の設置について

### 1. 趣旨・目的

無償資金協力に加え、有償資金協力及び技術協力を含むODA事業に関して、関係分野に知見を有する外部の専門家と意見交換を行うことを通じて、事業のより一層の効果的な実施と透明性の向上を図ることを目的として設置。

### 2. これまでの無償資金協力実施適正会議との相違

	無償資金協力実施適正会議		開発協力適正会議
対象	無償資金協力事業のみ	➡	無償資金協力、円借款 及び技術協力事業
タイミング	案件形成完了後の 閣議請議直前	➡	案件形成中の 調査段階

### 3. 構成員及び選定方法

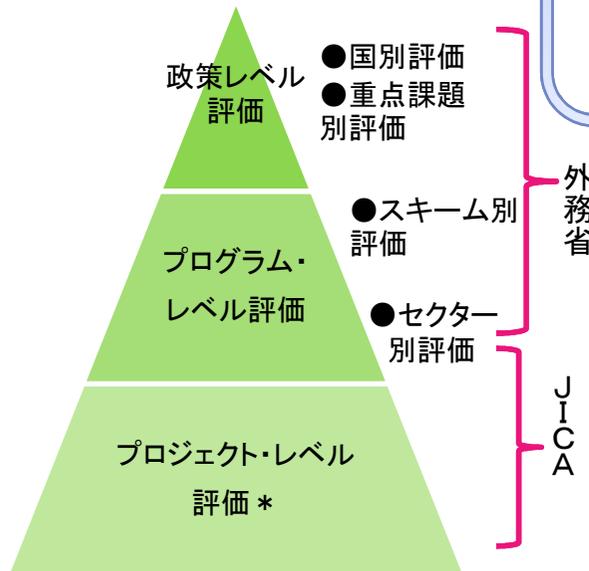
外務省及びJICA関係者を除き、NGOを含めた、財界・経済界、学界、言論界等からの専門家を選定予定。

# ①PDCAサイクルの強化: 評価の強化(措置状況及び今後の方針)

## 【背景】

- ◎平成22年6月に発表した「ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」・・・評価体制の強化、過去の成功例・失敗例から確実に教訓を学ぶ取るための仕組み、評価の見える化を提言。
- ◎平成22年6月のOECD・DAC対日援助審査報告書が評価の独立性の確保、評価結果のフォローアップ体制の確立を勧告。また、事業仕分けでも評価の徹底につき指摘。

《評価における外務省とJICAの役割》



\*原則として全案件につき  
事前、事後評価を実施

## 外務省の取組

### ①体制強化

- ☆ODA評価を国際協力局から独立、大臣官房へ移管予定(平成23年4月～)
- ☆評価・広報室長に外部の専門家を登用(平成23年1月～)

### ②ODA評価データベースを導入し、ODA評価の教訓を案件形成等に更に活用(平成23年度中)。

## JICAの取組

### ①重点的な評価

- ☆全てのプロジェクトを万遍なく評価しようとするこれまでの方針を改め、教訓を得られそうな案件に絞った上で、詳細な評価を重点的に実施する。(平成22年度分評価対象案件より適用)

### ②評価結果のデータベース化

- ☆JICAホームページの「事業評価案件検索」を作成、公開済。(平成22年度9月末)

### ③評価の見える化

- ☆平成22年10月～「ODA見える化」サイトにて、個別プロジェクトの評価結果を掲載。今後、同サイトへの掲載プロジェクトを増加予定。

## ②プログラム・アプローチの強化

### 1. 背景・理念

我が国の経済・財政状況が厳しい中、幅広い国民の理解を得てODAを実施していくためには、戦略的かつ効果的に援助を実施していく必要がある。

●現在のアプローチ:プロジェクト毎の要請に基づき個別案件を中心に援助実施を検討

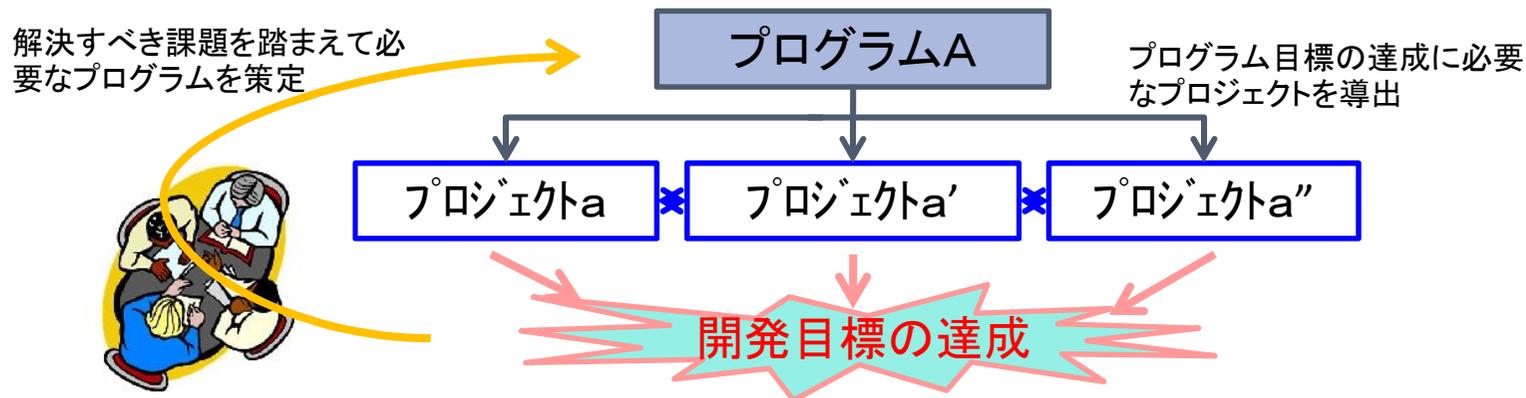


●プログラム・アプローチへの移行・強化:

援助ニーズの詳細な分析、途上国との政策協議等に基づいて開発課題とその解決に向けたプログラム目標を設定し、その実現に資するための具体的なプロジェクトを導き出していく

→「援助効果の最大化」:プログラムに従って体系的にプロジェクトを形成する(無償・有償、技協等の援助手法を有機的に組み合わせる)ことで、プロジェクト間の相乗効果を上げ、全体としての成果の向上を図る。

→「説明責任の向上」:政策的意図・援助効果等について、より体系的に説明責任を果たす。



## ②プログラム・アプローチの強化

### 2. 作業スケジュール

- ・数カ国についてパイロット・プログラムを選定し、試行的に着手する。
- ・具体的には、国別の分析を踏まえて途上国との間で十分協議し、開発計画に則った形で、プログラム目標を設定する(必要に応じ、プログラムの形成に向けた調査を実施)。
- ・将来的には、プログラム化して絞り込んだ開発課題の解決に向け、重点的、積極的に援助リソースを配分していく。

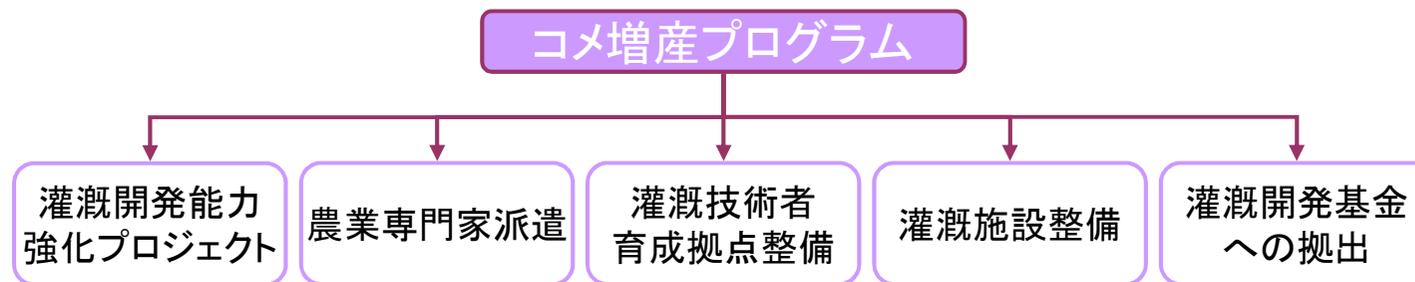
### 3. 留意点

- ・これまでの援助重点分野、開発課題等は新しいプログラムと併存する形で今後とも継続する。
- ・プログラム策定に際しては、相手国の開発ニーズ、債務持続性及びプライオリティ等を十分に見極める。

※イメージの例： ○○国「コメ増産プログラム」

開発課題：不安定な農業生産、農業の商業化・近代化の遅れが経済成長の妨げに。

→プログラム目標：XX年までのコメ生産増Y%達成



※本件プログラムは、既存の援助重点分野『農業開発』に合致。

## ②プログラム・アプローチの強化

### 4. パイロット・プログラム

今後も継続して支援すべき国・重点分野であること、成果指標の測定がある程度可能と考えられること、地域バランス等を踏まえ、まずは以下の国についてパイロット・プログラムの策定を目指す。

◆インドネシア「ジャカルタ首都圏投資促進のための運輸交通環境整備プログラム」

運輸・交通能力が飽和状態にあるジャカルタ首都圏において、運輸・交通・物流の関連インフラ整備及び効率化を通じて、同地域の投資環境・ビジネス環境の改善を目指すもの。

◆ガーナ「アッパーウエスト州母子保健システム強化プログラム」

我が国が重点的に支援を実施しているアッパーウエスト州における母子保健環境の改善を目指すもの。

◆タンザニア「コメ生産能力強化プログラム」

我が国も主要ドナーとして援助協調を進めている同国において、特に不安定な生産能力に悩む農業分野に着目し、コメ生産力の増強を目指すもの。

◆バングラデシュ「基礎教育内容向上プログラム」

就学率が向上している一方で、修了率の低さ(中途退学率や留年率の高さ)が問題となっている同国において、教育の質を向上させることによって、初等教育の修了率向上を目指すもの。

◆ラオス「電力整備プログラム」

水力開発のポテンシャルが高いにもかかわらず国内の電力供給力不足及び低い電化率に悩む同国において、安全かつ安定的な電力供給の拡大を目指すもの。電化率の向上、停電時間の減少等の指標をプログラム目標に据える。

※今回選定したパイロット・プログラムについても、今後、詳細を精査していく過程で見直しの可能性もあり得る。

### ③「見える化」の徹底：ODA見える化サイト概要

【背景】平成22年6月に発表した「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」において、ODAへの国民の理解と支持を促進していくための広報のあり方として、「すべてのODA資金協力プロジェクトの現状・成果等を体系的に可視化するためのウェブサイト(HP)の立ち上げ」を通じて情報開示を強化することとされた。これを受け、10月1日にJICAのホームページ上(外務省ODA・HPから直接リンク)に暫定版のODA見える化サイトを立ち上げた。

#### 《掲載対象(現状)》

- ◎有償資金協力・・・平成22年10月1日以降協力準備調査及び審査を実施する案件、並びに同日以降完成した案件(3件)
- ◎無償資金協力・・・平成20年10月1日の新JICA発足後JICAが実施した案件(10件)
- ◎技術協力・・・2億円以上の技術協力プロジェクト(64件)

#### 《掲載情報》

- ・上記案件の事業開始から終了までを可視化できるような写真・動画
- ・事前評価等評価情報
- ・関連のパンフレット等

#### ODA が見える。わかる。

協力プロジェクトの現場を紹介「ODA見える化サイト」  検索 説明 お問い合わせ



- 新着案件情報
  - ▶ [タンザニア] よりよい県農業開発計画作りと事業実施体制作り支援プロジェクト (2010年11月26日)
  - ▶ [パラオ] サンゴ礁モニタリング能力向上プロジェクト (2010年11月17日)
  - ▶ [ネパール] ジェンダー主流化および社会的包摂促進プロジェクト (2010年10月29日)
  - ▶ [イラン] コレスタン州住民参加型農業開発促進プロジェクト (2010年10月29日)
  - ▶ [ラオス] 国立大学ITサービス産業人材育成プロジェクト (2010年10月18日)
- ODAプロジェクト全検索
  - すべてのODAプロジェクトの概要を検索
- ODA関連資料
  - ODA白書やJICA年報などODAに関連する資料
- プロジェクト以外の協力のかたち
  - ▶ JICAボランティア
  - ▶ 国際緊急援助
  - ▶ 市民参加

#### 《今後の予定》

◎「開発効果が十分に発現している案件」等につき外務省HPに掲載の上、本見える化サイトにリンク。

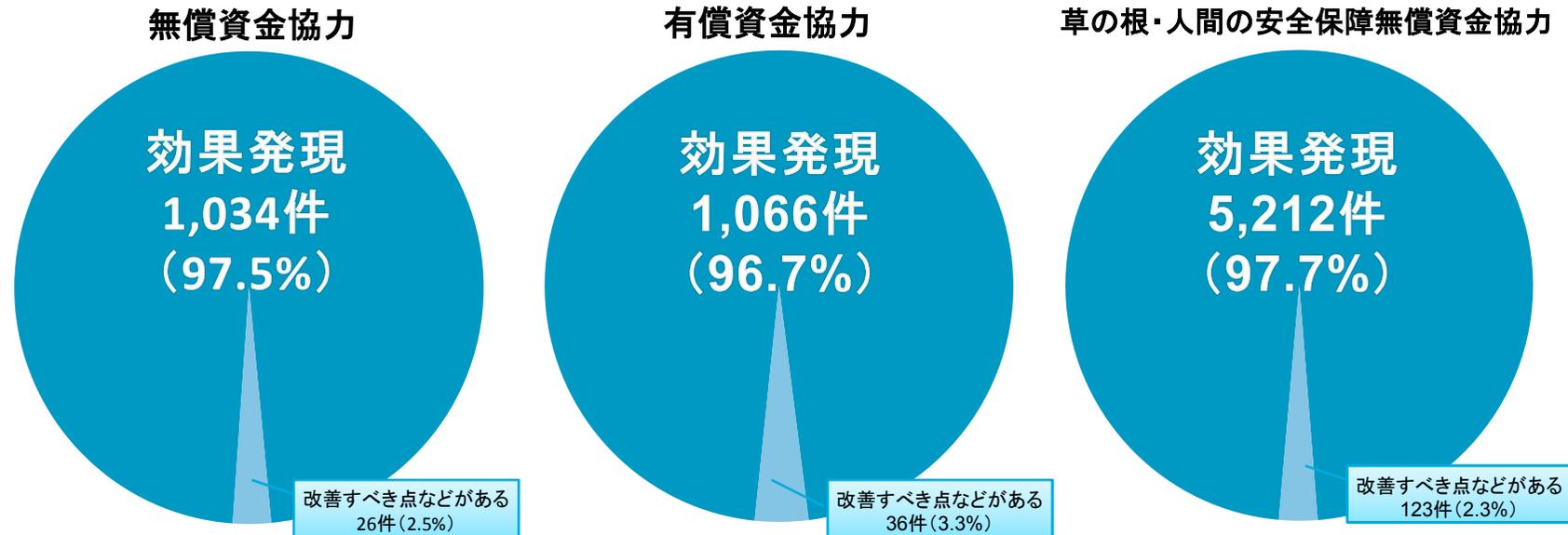
◎平成23年4月・・・正式サイトの立ち上げ(掲載件数：約100件)

◎実施中及び今後の実施案件→平成24年度までに全ての実施中案件を順次掲載予定。

◎→過去の案件の遡り掲載・・・過去10年程度に完了した無償・有償案件も平成25年度末までに順次掲載予定。

### ③見える化の徹底: ODA「見える化」の取り組み強化

- ODAの「見える化」の徹底及び教訓反映の強化の観点から、資金協力案件につき、概ね過去10年間に完了した案件を中心に改めて精査した。
- 対象案件は、無償資金協力1,060件、有償資金協力1,102件、草の根・人間の安全保障無償資金協力5,335件で、96%以上の案件で想定された効果が発現している。



- 効果が発現している案件\*のうち、代表例は別添1の通り。

\* 外務省が国際基準を踏まえ評価を実施し、想定された効果が現時点で概ね発現している無償資金協力案件  
JICAが国際基準を踏まえ評価を実施し、想定された効果が現時点で概ね発現している有償資金協力案件  
在外公館がフォローアップ等を実施し、想定された効果が現時点で概ね発現している草の根・人間の安全保障無償資金協力案件

- かつて改善すべき点があったが、現在は効果が発現・外部からの指摘事項が改善している案件は別添2の通り。
- 改善すべき点などがある案件については別添3の通り。我が国の資金協力事業は、被援助国政府等の行う事業への資金の供与(贈与または貸与)であり、事業の完遂及びその後の適正かつ効率的な使用や維持・管理については、先方が責任を持って行うこととなっている。

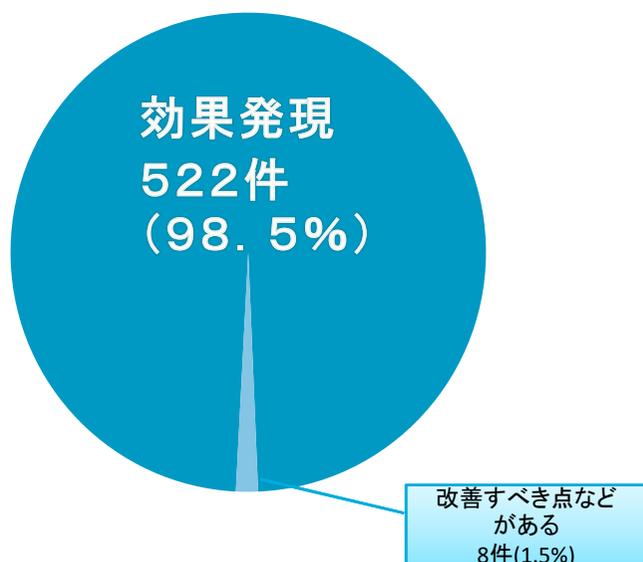
(なお、別添1~3は、事後評価や会計検査の結果、並びに外務省・JICAが把握できる範囲で調査した情報に基づき作成したものであり、今後新たな事実が判明した場合には変更があり得る。)

### ③見える化の徹底: ODA「見える化」の取り組み強化

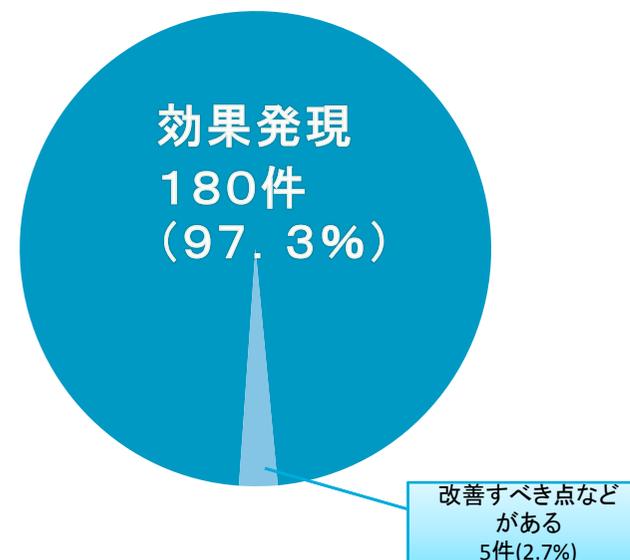
●ODAの「見える化」の徹底及び教訓反映の強化の観点から、文化無償資金協力案件についても、無償資金協力案件及び草の根・人間の安全保障資金協力案件と同様の精査を行った。

●対象案件は、一般文化無償資金協力530件、草の根文化無償資金協力185件で、97%以上の案件で効果が発現している。

一般文化無償資金協力



草の根文化無償資金協力



●効果が発現している案件\*のうち、代表例は別添4の通り。

\* 外務省がフォローアップ等を実施し、想定された効果が現時点で概ね発現している案件

●かつて改善すべき点があったが、現在は効果が発現・外部からの指摘事項が改善している案件、改善すべき点などがある案件については別添5の通り。

(なお別添4～5は、外務省が把握できる範囲で調査した情報に基づき作成したものであり、今後新たな事実が判明した場合には変更があり得る。)

### ③見える化の徹底：開発効果の発現の分析と教訓例

	カテゴリー	取り組み	教訓
効果が十分に発現	高い成果を実現	●学校建設にあたり、同じ資金の投入でより効果の上がる対象に絞り込みを行った	●学校の教室数を増やすのであれば、どの教室を増やせば、教育の質が最も高まるか、将来の教室の使われ方まで調査した上で対象を選定する
	目標達成のみならず、副次的効果大	●植林事業において、裨益住民を巻き込んだ協力を行うことにより、当該事業の効果・効率性向上のみならず、雇用も創出され、貧困削減の効果も引き出した	●幅広いステークホルダーを計画段階から巻き込む
	適切な実施スケジュール策定による高い効率性の発揮	●計画準備段階において、詳細な技術調査・設計の実施、関連機関間の連携体制確立を図り、用地取得・入札等に要する期間をも十分に勘案したスケジュールを策定	●着工前の計画準備段階における適切なスケジュール策定を行うことで、高い効率性が実現可能
	被援助国の関係省庁や他ドナーとの連携による高い持続発展性	●施設・機材の整備を通じ、研究所の機能を向上させ、被援助国の関係省庁や他ドナーの共同事業参画の意欲を引き出し、研究所の自律性が高まった	●持続発展性を確保する上で、他ドナー等からも信頼される組織や当該機関の機能強化を図る
	援助スキームの組合せによる高い裨益効果	●施設の機能強化のみならず人材育成も効果的に行った結果、自国のみならず周辺諸国の研修をも実施可能な拠点機関に成長した	●施設と人材育成の組合せによる相乗効果で高い裨益効果が可能
	一般市民を含む社会全体への広い裨益効果	●一般市民の生活環境向上や経済活性化への共通の障害となっていたインフラを整備することにより、より多くの市民各層への裨益につながった	●当該地域の社会的・経済的発展の阻害要因を適確に分析し、より効果の見込まれる適切な事業を優先的に実施する
改善すべき点などがある	施設・機材が損傷・故障している	●適切な人員・予算措置に向けて先方政府に働きかけた ●原因究明、スペアパーツ供与、維持管理体制の強化等のフォローアップ協力を実施した	●実施機関の人員・予算措置についての十分な事前確認を行う ●より維持管理が容易な機材等を選定する
	施設・機材が有効利用されていない	●有効利用へ向けて先方政府に働きかけた ●実施機関の能力強化を図った	●運用計画の精査を通じ、必要な組織体制確保に係る十分な事前確認を行う
	我が国負担の事業は完了しているものの、計画全体としての効果が出ていない	●先方政府等負担事項実施に向けて先方政府、他ドナーに働きかけた	●事前に計画全体の情報を的確に収集する ●必要な場合は他ドナーを含め協議を行う
	予見されない自然災害等の外的要因により、計画の効果がでていない	●的確、迅速な情報把握、復旧時における先方政府への助言を行った	●自然社会条件の精査による予見性の向上、設計・積算への反映を行う
	先方政府の政策変更により、施設・機材が有効利用されていない	●有効利用へ向けて先方政府に働きかけた	●先方政府と密接に協議を行う
	住民移転等環境社会配慮に留意する事例	●先方政府と協議しつつ、環境社会配慮ガイドラインの適切な履行を確保した	●環境社会配慮の考え方について、事前に先方政府の十分な理解を得る
	調達手続の遅延	●全体事業計画策定の段階で調達業務促進のための方法を検討した	●国際基準・慣行に基づく調達ガイドライン、手続の開発、及び相手国政府職員の研修により、調達業務能力を向上させる

## PDCAサイクルの強化

### 6-1-1. 援助の方向性の明確化

#### ③国別援助計画の制度見直し

国毎の援助の重点分野や方針を一層明確にするため、国別援助計画を簡潔で戦略性の高いものに改編する。そのため、既存の国別援助計画と事業展開計画を統合し、その内容及び策定プロセスを簡素化・合理化した上で、原則として全てのODA対象国について策定する。

### 6-2-2. PDCAサイクルにおける第3者の関与

援助の案件形成・実施・評価・改善というPDCAサイクルにおいて、第3者の関与を得ることにより、徹底した「見える化」と相まって、ODAの説明責任(アカウントビリティ)の向上を図る。具体的には、これまで設置されていた無償資金協力実施適正会議を改組し、ODA適正会議(仮称)を設置し、無償資金協力、技術協力及び円借款を含むODAの案件の適正な形成を確保する。また、評価段階においても、第3者の関与のあり方を検討する。

### 6-4-1. ODA評価体制の強化: 評価部門の独立性強化と外部人材の登用

ODA評価部門の体制と独立性を強化し、評価の客観性と重みを高める。具体的には、外務省のODA評価部門の責任者に知見と経験を有する外部人材(有識者等)を招くことや同部門のODA政策部門からの分離(具体的には外務省の国際協力局から大臣官房への移管)を進める。また、我が国のODAに関する様々な意見に耳を傾けるため、「ODAご意見箱(仮称)」を設け、NGOやコンサルタント等、外部や現場からの意見・提言が外務省・JICAに届きやすくなるよう心がける。

### 6-4-2. 過去の成功例・失敗例から確実に教訓を学び取るための仕組み

評価を通じて失敗事例・成功事例双方から教訓を導き出し、教訓を将来に活かすためのフィードバックを強化する。これにより、失敗を繰り返さず、成功例を広げて、無駄のない援助の実施を目指す。具体的には、評価を実施する際に、政策レベルの評価については援助計画の新規策定や改定が予定されている案件を中心に選定していたこれまでのやり方を改め、我が国の外交・開発政策の重点方針に応じて選定し、プロジェクトレベルの評価では、事後段階の評価に加え、出来る限り有益な教訓を引き出せそうな案件(他のプロジェクトにも活用できる成功例や失敗例となり得るもの)については、詳細な評価を、対象を選別して重点的に行う。その上で、評価結果については、外務省・JICAの関係者全てがそれを共有・蓄積できるようにし、それ以後の案件形成・選定段階へのフィードバックを徹底する。具体的には、政策レベルで評価対象を選ぶ際出来る限り多くの関係者から意見を求める(評価対象選定会議)。評価結果についてはすべてデータベース化(教訓の共有を含む)し、外務省・JICAの全ての関係者が過去の評価の結果を直ちに参照できるようにする。また、具体的なプロジェクトを形成・選定する際には、必ず当該対象国の案件や(他国におけるものであっても)類似の案件に関するそれまでの評価結果が反映されているか確認する体制を整える。

## (参考)「ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」より抜粋

### プログラム・アプローチの強化

#### 6-1-2. プログラム・アプローチの強化

原則として途上国からのプロジェクト毎の要請に基づいて個別の援助実施を検討する現在のアプローチから、途上国との政策協議に基づいて開発課題解決に向けた開発目標をまず設定し、そこから具体的な援助対象(プロジェクト)を導き出していくプログラム・アプローチへの移行を図る。プログラムに従って体系的にプロジェクトを形成することでプロジェクト間の相乗効果を上げ、全体としての成果の向上を図る。その際、無償資金協力、有償資金協力、技術協力などの援助手法を有機的に組み合わせる。

まずは、本年中に2~3カ国程度を目標にパイロット・プログラムを選定し、試行的に着手する。また、プログラム・アプローチ強化のため、援助対象国の現地における政策協議・援助協調の機能、モニタリング、開発ニーズ分析(JICA分析ペーパーの導入)を強化する。

### 「見える化」の徹底

#### (6-2-1. 成果重視への転換)

各プログラム又はプロジェクトで期待する具体的な成果指標を案件採択時に明示・公表するとともに、案件実施の終了時には終了報告を公表し、さらに3年後を目処に事後評価を行い、具体的成果の達成状況を公表する(「見える化」)。これにより、援助効果を誰にでも分かりやすく提示するとともに、成果を重視した援助を実施する。そのため、プログラム及びプロジェクトの双方において、単に援助投入量を見るのではなく、途上国の開発課題の改善に具体的な成果が得られ、それを評価できる仕組み(具体的な成果指標)を検討する(例:建設した病院数や研修した医療従事者数だけではなく、助産師立ち会いの下での出産率の改善をモニターし、乳幼児死亡率や妊産婦死亡率の減少にどれだけ貢献したかを出来るだけ数値化して示す等)。

#### 6-4-3. 評価の「見える化」による情報開示

ODA評価の結果については、外務省やJICAの担当者が共有するのみならず、関係省庁・政府機関、NGO、関係企業、研究者を含むあらゆる国民に広く情報を開示し、議論の材料を提供することが重要である。そのため、評価結果をまとめた報告書は、出来る限り専門用語を使わない簡潔な表現で記載するとともに写真や図表を活用して、「分かりやすさ」を徹底する。また、レーティング(評価結果を長い文章で表すのではなく、幾つかの段階表示で端的に示すこと)の導入についても検討する。評価報告書の内容は外務省・JICAのHPで全て公開する(評価の「見える化」の推進)。また、案件レベルでは、事後評価報告書の内容を簡素化し、分かりやすいものにする。