

ODAの点検と改善
～より質の高いODAを目指して～

平成17年12月

外 務 省

巻 頭 言

1954年（昭和29年）に我が国がコロンボ・プランに加盟して以来50年に亘り、政府開発援助（ODA）は、途上国の開発に大きく貢献してきました。特に、東アジアでは、我が国のODAは経済成長を通じた貧困削減に大きく貢献しました。これは、我が国が行った経済・社会インフラの整備や人造りの誇るべき成果と言えましょう。ODAを通じた日本のこころの伝播も重要です。私が滞在した西アフリカでも、ブラジルでも、日本人は、現場に出て現地の人々とともに一生懸命に働いておりました。こうした現場重視の姿勢は、我が国の援助哲学である自助努力の支援を体現するものです。こうした我が国の援助は、「顔の見える」援助として世界でも高い評価を受けております。

今日でも、世界では約11億の人々が、1日1ドル以下の生活を送っています。こうした中、ミレニアム開発目標（MDGs）を達成するために各国ともODAを増額しています。過去10年以上にわたってトップドナーとして世界に貢献してきた我が国に対する国際社会の期待は、小さくありません。

勿論、厳しい財政事情の下で効率的なODAの実施に努めていくことは、政府が国民の皆様に対して負うべき当然の責務です。外務省は、まず、ODA総合戦略会議を立ち上げ、ODAの一層の戦略化・重点化を進めています。また、現地機能の強化、広報の充実やNGOとの連携強化等を通じた国民参加の拡大を図っています。

本年6月に、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」が出され、改めてODAの改革が求められました。そこで、ODA総合戦略会議の下に作業部会を設置し、ODAの総点検を行いました。この作業部会での議論を踏まえて、今後とも、ODAに関する不断の見直しを行います。このような努力を通じて、国民と国際社会の期待に応える質の高いODAの実施に更に努めていきます。

平成17年12月



外 務 大 臣
麻 生 太 郎

第 1 章

第1章 本報告書作成の経緯と目指すところ

第1節 本報告書作成の経緯

1. 経緯

我が国が1954年（昭和29年）にコロombo・プランに加盟し、政府開発援助（ODA）供与を開始してから50年が経過した。この間、我が国は国民の努力や国際社会の支援もあって経済復興を遂げるとともに、世界有数の援助大国となり、1989年（平成元年）には世界第1位のODA供与国となった。その一方、1990年（平成2年）以降悪化した国内の経済・財政状況やODAに対する国民の厳しい見方を受けて、ODA予算は1997年（平成9年）以降減少傾向を辿り、ODA実績も2001年（平成13年）には世界第2位となり、近年は英・仏・独の水準に接近している。

我が国の状況と対照的に、国際社会においては、2000年の国連ミレニアム首脳会合以降、ミレニアム開発目標（MDGs）達成のためのODA増額の必要性が認識され、貧困削減のため、先進各国は軒並みODA予算を急増させている。

このような国際社会及び国内の双方の動きを受けて、今、我が国のODAは転換期を迎えている。我が国が国際社会において新しい役割を模索する中で、ODAをどのように実施していくかについて世界が注目している。

こうした中、小泉総理は、4月のアジア・アフリカ首脳会議の際に、我が国が第二次世界大戦後一貫して経済大国として歩み、いかなる問題も武力に依らず平和的に解決する立場を堅持してきたこと、今後とも世界の国々との信頼関係を大切にして、世界の平和と繁栄に貢献していく決意であること、我が国の復興は国際社会の支援があって初めて実現できたものであり、生活の向上に努力しているアジア・アフリカの人々と共に歩んでいくことを述べた。その上で、小泉総理は、貧困との闘いや開発におけるパートナーシップを強化し、国造りのための途上国自身の意思と努力（オーナーシップ）を尊重するとともに、ミレニアム開発目標に寄与するためODAの対国民総所得（GNI）比0.7%目標の達成に向け引き続き努力する観点から、我が国にふさわしい十分なODAの水準を確保していく旨発言した。

また、本年7月のG8グレンイーグルズ・サミットの際に、小泉総理は、我が国にふさわしい十分なODAの水準を確保するためODAの事業量の戦略的拡充を図ることとし、今後5年間のODA事業量について、2004年（平成16年）実績をベースとする額と比較して100億ドルの積み増しを目指す方針を表明した。

こうしたメッセージを我が国が国際場裏において発信する一方、本年6月21日に以下を内容とする「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005について」（骨太の方針2005）が閣議決定された。

参考１－１ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005について」

6. グローバル戦略の強化

(略) また、ミレニアム開発目標に寄与するためODAの対GNI比0.7%目標の達成に引き続き努力するとの観点から、我が国にふさわしい十分なODAの水準を確保する。

このため、別表1の(6)の取組を行う。

別表1(6)

(ODAの事業量の戦略的拡充と改革)

- ・ODAについては、諸外国の動向を踏まえ、我が国の外交を効果的に展開するため、内容を精査し、効率化を進めつつ、事業量の戦略的拡充を図る。その際、重点地域及び重点分野を明確化し、官民パートナーシップを強化する。
- ・ODAについては、国会における決算審査等の結果をいかし、適正な実施を図る。ODAプロジェクトの成果について、費用対効果を含め第三者による客観的評価を行い、その結果を公表するとともに、ODA政策の企画・実施に反映させるサイクル(PDCAサイクル)を確立させる。特に、無償資金協力等について、プロジェクトに要したコストを含む定量的な事後評価の実施を徹底し、調達コストの縮減を含め、より効率的な執行に改善する。

この方針を受け、外務省は、ODAの点検と改善を進めていくこととした。また、その際、本年8月3日に開催された第23回ODA総合戦略会議において、荒木光彌 国際開発ジャーナル社代表取締役・主幹、磯田厚子 日本国際ボランティアセンター副代表(女子栄養大学教授)、草野厚 慶應義塾大学総合政策学部教授、関山護 日本貿易会経済協力委員会ODA専門委員会委員長(丸紅株式会社常務執行役員)、牟田博光 東京工業大学院社会理工学研究科教授の5名のODA総合戦略会議委員をメンバーとする作業部会が設置され、外務省は同作業部会と緊密に相談しながら作業を進めることとなった。

点検と改善に関する本報告書は、3回(8月31日、9月26日、10月26日)の作業部会会合の議論及び書面での委員からの意見を踏まえ、外務省経済協力局の責任において作成したものである。この報告書はいわゆる「各省合議」のプロセスを経たものではなく、外務省として自己改善すべきと考えていることを明らかにすることに主眼を置いている。

具体的には、PDCA((Plan:企画)→(Do:実施)→(Check:チェック)→(Act:反映))サイクルを確立させるべく、企画、実施、チェックの3つの段階において現在までの改革努力を踏まえながら、更にどのような改善措置がとりうるかを検討することになった。

参考１－２ 点検と改善に係る作業部会

1. メンバー

荒木光彌	国際開発ジャーナル社代表取締役・主幹
磯田厚子	日本国際ボランティアセンター副代表(女子栄養大学教授)
草野 厚	慶應義塾大学総合政策学部教授

関山 護	日本貿易会経済協力委員会ODA専門委員会委員長（丸紅株式会社常務執行役員）
牟田博光	東京工業大学院社会理工学研究科教授

2. 事務局

外務省経済協力局

3. 会合

第1回（8月31日）	総論、今後の取り組み方
第2回（9月26日）	コスト縮減、チェック体制の拡充
第3回（10月26日）	国別アプローチの強化

2. 現在までの改革努力の点検

1997年（平成9年）以降のODA予算の減少傾向の中、ODA実施に責任を有する外務省において不祥事が発生し、国民の信頼を低下させたことから、外務省は危機感を持ちつつ、改革努力を継続してきた。

外務大臣の懇談会としては、「21世紀に向けてのODA改革懇談会」が1997年（平成9年）4月に発足し、1998年（平成10年）に国別援助計画の導入などを柱とする最終報告を発表した。更に、2001年（平成13年）に第二次ODA改革懇談会も新たに立ち上げられ、2002年（平成14年）4月に川口大臣に最終報告書を提出すると、この最終報告書の提言を受けて、同年6月にODA総合戦略会議が発足し、また、「国民参加」、「透明性の確保」、「効率性の向上」という3つのキーワードを中心に、引き続きODA改革を実施していくことになった。

2002年（平成14年）7月には、外務省は「ODA改革：15の具体策」を発表し、外部監査の拡充、抜き打ち監査の実施、第三者評価の実施、NGOとの連携強化、ODAタウンミーティングの開催、ODAメール・マガジンの発刊など、監査、評価、NGOとの連携、人材の発掘・育成・活用、情報公開・広報の五分野について15のODA改革の具体策を順次実施に移した。

2002年（平成14年）8月には、外務省による一連の不祥事に対する反省の上に立ち、省内外の提言を踏まえて、外務省改革「行動計画」が公表され、ODAの効率化・透明化に関して、無償資金協力の選定・実施過程の透明性を確保するための施策の実施、ODAの評価を拡充し、有効性を確認するための施策、円借款の債権放棄に関し、国民への説明責任を果たすための施策の有用性が謳われた。

2002年（平成14年）12月の「ODA改革：三項目の実施について」では、ODA大綱の見直し、債務救済方式の見直し、無償資金協力実施適正会議の立ち上げが発表された。

2003年（平成15年）8月には、11年ぶりにODA大綱の改定が閣議決定された。本大綱改定に当たっては、7回のODA総合戦略会議での議論、他省庁・実施機関・国際機関等からの意見聴取、タウンミーティングの開催、NGO・経済界・有識者からの意見聴取、パブリック・コメントの受け付けなど、国民参加型、関係省庁・実施機関一体型で意見集約を行った。

ODA大綱の改定を受け、2005年（平成17年）2月には、5年ぶりに新たなODA中期政策を策定した。策定に当たっては、ODA大綱と同様に、総合戦略会議での議論、経済界・NGO等との意見交換、公聴会の実施やパブリック・コメントの受付を行った。

こうした一連の改革の取組により、ODA政策の戦略化・重点化（ODA大綱、ODA中期政策、国別援助計画における重点分野の明確化）、実施体制の強化（関係省庁・実施機関との連携強化、現地機能強化）、NGOとの連携強化、外部監査や第三者評価を含むODA評価の拡充、無償資金協力の一層の効果的・適正な実施（2003年（平成15年）の無償資金協力実施適正会議立ち上げなど）、国民参加（民間有識者等を構成メンバーとするODA総合戦略会議におけるODA政策の策定、ODA大綱やODA政策策定の際の公聴会やパブリック・コメントの実施、開発教育や開発に関わる人材育成の強化、タウンミーティングやメール・マガジンなど）、情報開示（各種援助形態における調達情報等をホームページで広く開示など）を通じた透明性の向上などの分野で進展が見られた。

第2節 報告書の取組によって目指すところ

これらの改革努力に対し、今日改めて点検を行った結果、戦略化・重点化されたODA政策の個別案件への反映、有償資金協力・技術協力・無償資金協力の連携、事業の効率化を通じたコストの縮減、監査・評価結果の政策へのフィードバックといった事項については、以下のように、更なる取組の余地があると判断された。そのため、必要な改善措置をこの報告書に盛り込み、直ちに実施（Act）に移すこととした（「骨太の方針2005」における該当箇所につき巻末資料Ⅰを参照のこと）。具体的改善措置は試行的なものなりとも、基本的にすべて今年度内に導入を予定している。

企画（Plan）段階では、ODA総合戦略会議の主要な課題である国別アプローチの一層の強化を図るべく、国別援助計画の改善や国別援助計画を実際のプロジェクトにつなげていく方策を実施することにより、「選択と集中」を一層強化し、重点国、重点分野に戦略的にODAを投入する仕組みを強化する（第2章）。

実施（Do）段階では、技術協力、有償資金協力、無償資金協力の各援助手法の実施制度面における現在までの改善の取組について点検を行い、ODA事業量に係るコストの縮減に努め、より質の高いODAの実施を行う（第3章）。

チェック（Check）段階では、監査・評価のさらなる充実、モニタリングの強化、不正行為への対応の強化を実施する。特に、無償資金協力においては、第三者の視点を取り入れたプロジェクトレベルの事後評価を本年度より新たに導入している。このような取組を通じて、監査・評価の結果を将来のODAの企画・実施にフィードバックし、確実に反映させる仕組みを確保し、PDCAサイクルを完成・確立させる（第4章）。

今までの改革努力に加えて、本報告書において打ち出す以上のような取組を通じて、我が国援助の費用対効果を高め、より戦略的・効果的・効率的に実施できるようにする。また、関係省庁にも協力を呼びかけていく。

今回この報告書でカバーできなかった分野も含め、今後とも、引き続き「点検と改善」の努力を恒常的に行うことによって、国民及び国際社会の期待に応える質の高いODAの実施に努めていく所存である。

第 2 章

第2章 戦略的なODA実施のための援助政策の企画 (国別アプローチの強化)

国民の負担でまかなわれるODAは、外交政策の重要な手段の一つとして、他の外交課題と密接に関連させつつ、効果的・効率的かつ戦略的に用いていく必要がある。ODA大綱に掲げられた援助実施の原則に則って、二国間関係や途上国の経済社会状況等を総合的に判断の上、重点地域や重点分野を明確化し、「選択と集中」の考えに基づいたメリハリのある援助を行うことが求められている。それを具体化する方策として、過去数年にわたり取り組んできた国別アプローチを一層強化し、ODA大綱、ODA中期政策、国別援助計画、分野別イニシアティブ等で定められた方針を実際の援助に反映させ、政府全体として一体性と一貫性をもって援助を実施する仕組みを、より確固としたものへと改善する。また、第4章にて述べるチェック体制の強化と併せて実施することにより、これまでのODA政策の実施を通して得られた教訓をODA政策の企画・実施に反映（フィードバック）させるサイクル（PDCA：企画（Plan）、実施（Do）、チェック（Check）、反映（Act））を確立させ、不断の改革努力を継続していく仕組みを制度化する。

第1節 国別アプローチ強化に向けたこれまでの取組

1. 国別援助計画作成

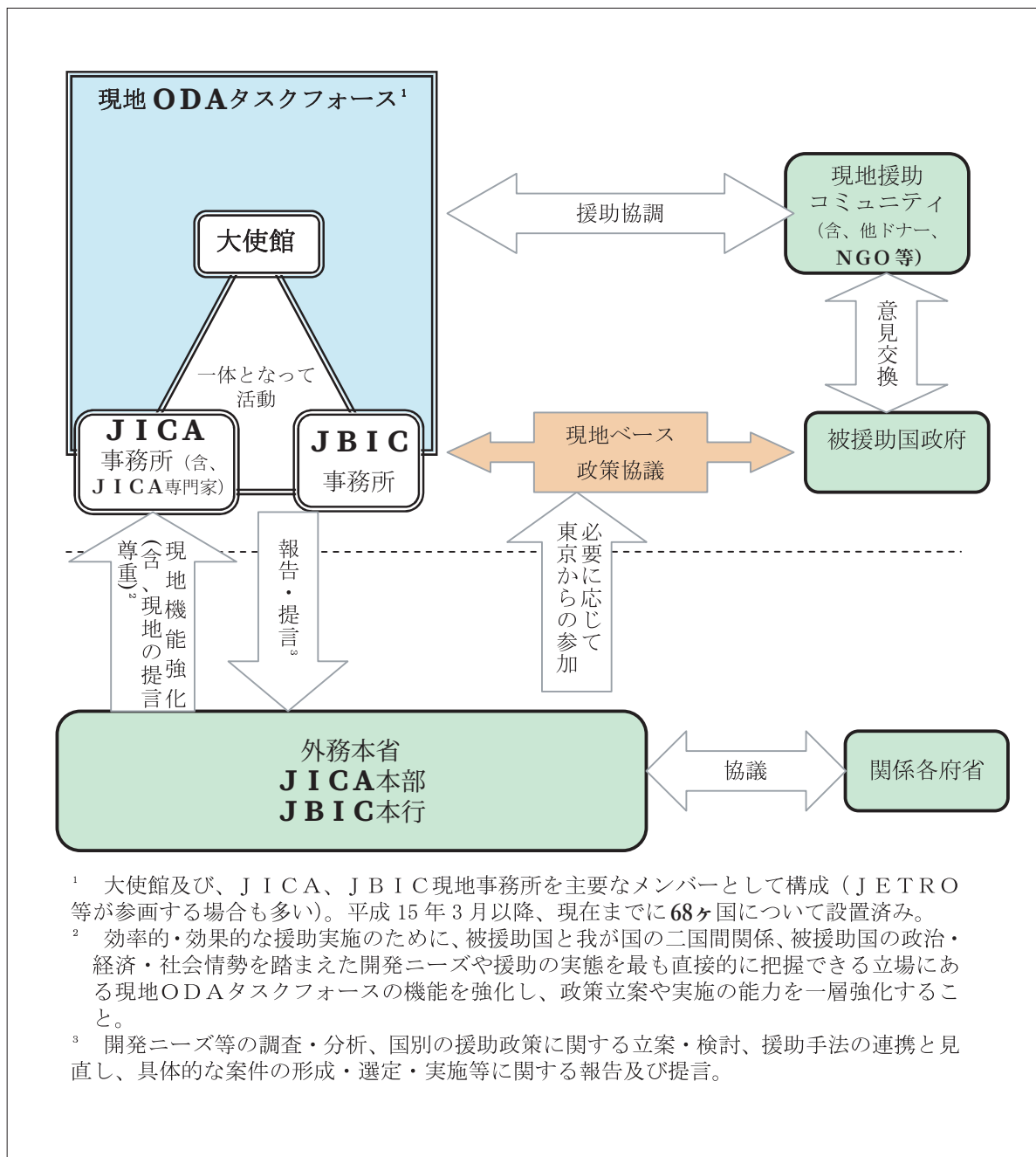
国別援助計画は、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、被援助国の開発ニーズや開発計画を勘案した上で、向こう4～5年間程度の中期的な援助の重点分野を明確化するものであり、ODAの戦略性・効率性・透明性向上に向けた重要な取組の一環である。具体的には、国別援助計画の策定やそれに付随する基礎的情報の把握・分析を通じて、我が国援助を被援助国の開発計画や国際的な開発目標及び他ドナーの動向等といった全体の文脈の中に明確に位置づけることにより、効果的・効率的な援助が可能となる。

平成10年7月に、当時の小渕総理就任後の初閣議における指示を踏まえ、同年11月の「対外経済協力関係閣僚会議」幹事会申し合わせに基づき、「案件選定に関わる透明性の向上の一環」として、従来の国別援助方針をさらに具体化し、5年程度を念頭に、援助の目的、重点分野等を記した国別援助計画の策定が決定された。平成12年以降この新たな方針に基づく援助計画の作成が開始された。

平成14年3月に、「第2次ODA改革懇談会」の提言を踏まえ設置されたODA総合戦略会議において、国別援助計画を選択と集中の観点から更に充実させることとなった。また、ODA実施体制に関して、大使館とODA実施機関の現地事務所が一体となって主導的役割を果たすとともに、現地における我が国の限られた人的資源を効率的に活用するため、平成15年3月以降、大使館、ODA実施機関の現地事務所等により構成される現地ODAタスクフォースが各国で設置された（平成17年10月現在68ヶ国について設置済み）。

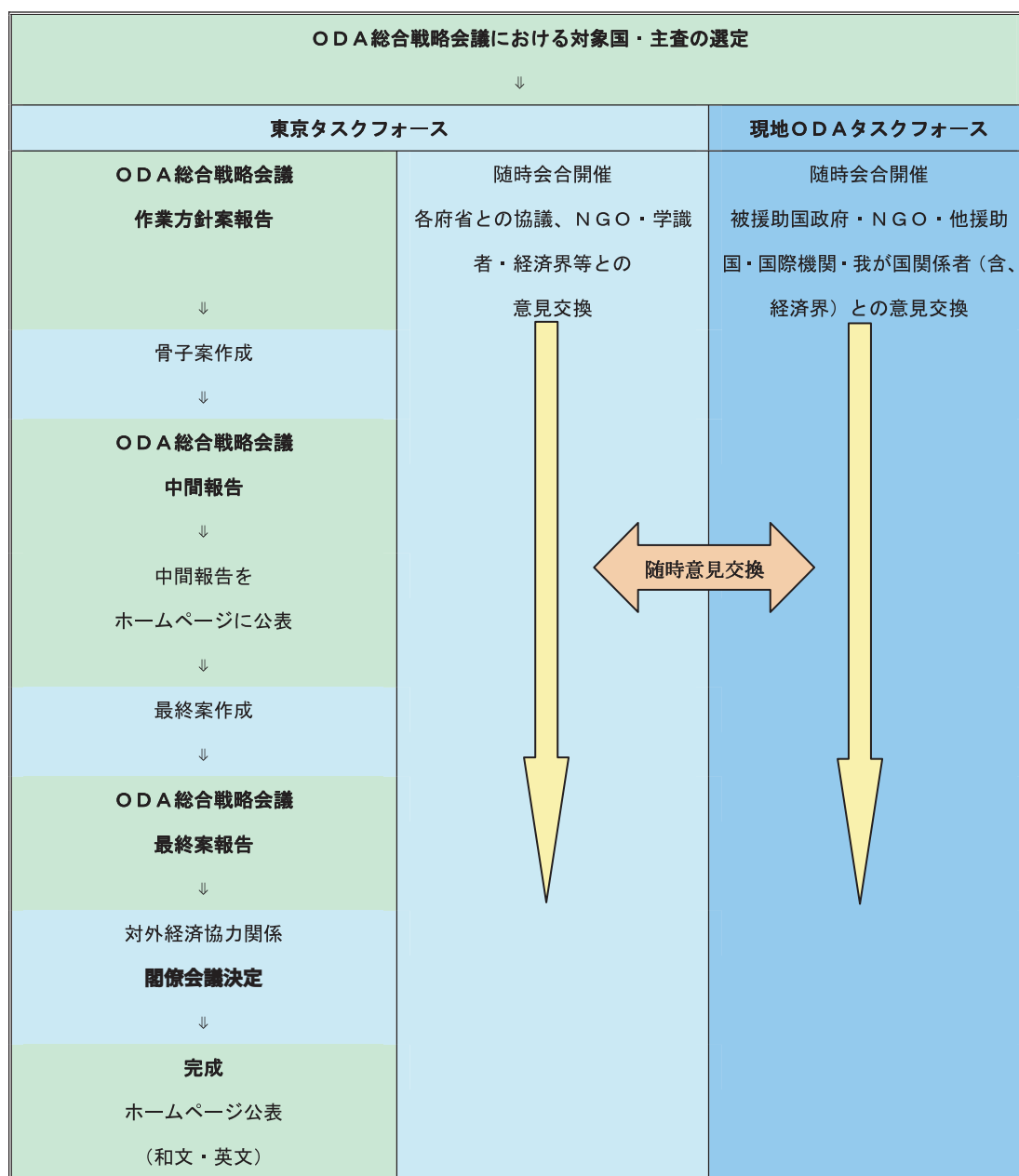
参考2-1

<現地ODAタスクフォース体制図>



参考２－２

＜国別援助計画の策定プロセス＞



２．ODA大綱

平成15年8月の閣議決定をもって改定されたODA大綱上でも、国別援助計画は「一貫性のある援助政策の立案」という項目において、「この大綱の下に、政府全体として一体性と一貫性をもってODAを効率的・効果的に実施するため、基本方針で述べたような国際社会における協調と連携も視野に入れつつ、中期政策や国別援助計画を作成し、これらに則ったODA政策の立案及び実施を図る。特に国別援助計画については、主要な被援助国について作成し、我が国の援助政策を踏まえ、被援助国にとって真に必要な援助需要を反映した、重点が明確なものとする。」と記述され、援助政策の柱の一つとして明確に位置づけられた。

３．ODA中期政策

平成17年２月に策定されたODA中期政策では、効率的・効果的な援助の実施に向けた方策として、援助政策の立案及び実施の体制に焦点を当てつつ、「主要な援助国について、被援助国の開発計画や国際的な開発目標とも整合性を確保しつつ、国別援助計画及び重点課題別・分野別の援助方針を策定してきている。今後、我が国は国際機関や他ドナー等とも連携を強化しつつ、これらの政策立案能力を一層強化するとともに、政策を具体的な案件の形成・選定・実施につなげていくための体制を強化する。」と記述され、被援助国の開発ニーズや援助の実態を最も直接的に把握できる立場にある現地の機能強化のため、以下の具体的取組及び体制整備が打ち出されている。

<具体的取組>

- － （１）開発ニーズ等の調査・分析
- － （２）援助政策の立案・検討
- － （３）援助対象候補案件の形成・選定
- － （４）現地援助コミュニティとの連携強化
- － （５）被援助国における我が国関係者との連携強化
- － （６）我が国ODAのレビュー
- － （７）情報公開と広報

<体制整備>

- （１）適切な人員配置と人材育成（外部人材の積極的な活用を含む）
- （２）IT等を活用した情報・知見の共有の促進

以上の具体的な取組については、次に述べるとおり、既に一定の成果を挙げてきている。
（（６）我が国ODAのレビューについては第４節を参照のこと）。

また、体制整備については、現地ODAタスクフォース向けの遠隔研修を実施したり、また、イントラネットの充実による現地ODAタスクフォースへの情報提供に向けた取組に着手したりするなど、種々の取組を進めている。

（１）開発ニーズ等の調査・分析

現地関係者を通じて、現地の経済社会情勢を把握しつつ、現地における邦人関係者及び現地援助コミュニティ（主要ドナー諸国、国際機関、NGO、学術諸機関等を含む）との情報交換等を実施し、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえた開発ニーズや被援助国自身の開発への取組についての調査・分析機能の強化を図っている。こうした地道な現状把握は、国別援助計画策定の重要な土台を形成するものであり、この意味でも国別援助計画策定に際しての現地ODAタスクフォースの役割は大きい。

（２）援助政策の立案・検討

現地ODAタスクフォースは、国別援助計画の策定への参画や、重点課題別・分野別援助方針の策定への参画、被援助国との認識や理解を共有するための政策協議を実施するなど、援助政策の立案・検討に積極的に関与している。

（３）援助対象候補案件の形成・選定

我が国の援助手法を有機的に連携させて全体として最大の効果をあげるためには、

個別案件を単体として実施するだけでなく、共通の成果を意識した案件群、いわばプログラム型の案件形成が重要であるとの認識に基づき、プログラム型案件形成（異なるスキームを有機的に連携する取組）を強化している（第3節5．参照）。また、現在、現地ODAタスクフォースは、先方政府から要請のあった援助候補案件の優先度について東京に提言しており、東京においてはかかる現地ODAタスクフォースの提言を尊重している。

（４）現地援助コミュニティとの連携強化

開発援助をめぐる国際的な取組として、ミレニアム開発目標をはじめとする共通の開発目標や開発戦略の設定が進行すると同時に、手続きの調和化等ドナー間の協調が急速に進展している。こうした中、現地ODAタスクフォースは、国際機関や他ドナーを始めとする現地援助コミュニティと緊密な連携を図りつつ、日本の援助政策に沿った形で積極的に援助協調に参加している。

（５）被援助国における日本の関係者との連携強化

日本が有する優れた技術、知見・経験、人材、制度を活用し、被援助国において活動する日本のNGOや学術機関、経済団体（現地に進出している民間企業を含む）等との連携強化のため、これら関係者との意見交換を活発に実施している。

（６）情報公開と広報

現地ODAタスクフォースが中心となり被援助国においてホームページ等を活用した積極的な広報を行っている（例：被援助国プレスにODAサイトに案内するODAプレスツアーの実施、案件署名式等へのプレス取材の促進、青年海外協力隊とプレスとの意見交換会の開催、ホームページの作成等）

４．国別アプローチの現状分析

このように、過去数年にわたり、国別アプローチの強化に取り組んできた結果、現在までに、国別援助計画はバングラデシュ、タイ、ベトナム、エジプト、ガーナ、タンザニア、フィリピン、ケニア、ペルー、中国、マレーシア、カンボジア、チュニジア、ザンビア、ニカラグア、スリランカ、インドネシア、モンゴル、パキスタンの19ヶ国について策定されている。平成17年10月現在、インド、ラオス、ウズベキスタン、カザフスタン、エチオピアの5ヶ国について新たに策定中であり、改定の時期を迎えた5ヶ国（バングラデシュ、タイ、フィリピン、ガーナ、エジプト）について改定中である。

国別援助計画は、現在、現地ODAタスクフォースの積極的関与の下で、有識者から構成される各国別の主査を筆頭とする計画策定タスクフォースが中心となって検討し、ODA総合戦略会議における数回の報告、被援助国との意見交換、関係府省との協議、NGO等との意見交換など、多様な関係者との意見交換・協議を踏まえて策定されている。

こうしたことから、ODA中期政策という「政策立案能力」の面では、かなり強化されてきたといえよう。その一方で、なお改善をはかる必要があることも事実である。今回のODAの点検と改善のプロセスにおいては、以下の点について改善策を講じることとしたところ、次節以降で詳述する。

（１）国別援助計画の拡充と改善

現在一ヶ国あたりの策定・改定にかかる期間は、プロセスの重さもあり、早いもの

で1年、遅いものでは2年近くかかっており、機動性に欠ける点が問題となっている。国別援助計画の数は徐々に増えているものの、できるだけ多くの主要受け取り国について援助計画を策定することが必要である。

近年、内容の品質管理についても、ODA総合戦略会議による積極的な関与を得つつ、援助の意義や目的・理念の明確化、また、援助の大目標、中目標、小目標の体系的かつ明確な記載、先方政府の開発計画全体との整合性確保等の改善努力が進んでいる。他方で、依然として試行錯誤のプロセスにあり、相当程度、主査を中心とした計画策定タスクフォースの采配に委ねられがちである等、国別援助計画ごとになお内容にばらつきが見られるなど改善の余地もある。したがって、国別援助計画の対象国の拡充をはかるとともに、国別援助計画の内容についてこれを標準化し、品質管理をはかる必要がある（第2節参照）。

（2）国別援助計画と個別案件形成プロセスをつなぐ道具の強化

国別援助計画は当該被援助国に対する援助全体についての大枠を示す方針であるため、これを実際に個別の援助の実施、すなわち、援助対象候補案件の形成・選定に反映させるためには、国別援助計画に沿って体系的に案件形成を行うためのツールが必要となる。JICA、JBICといった実施機関は、別途それぞれの担当の責任と役割において、実施計画等を策定しているが、外務省が実施している無償資金協力を含めた各スキームを組み合わせる有機的な運用をはかっていくためにも、全スキームを包含しつつ、国別援助計画と個別案件形成プロセスとをつなぐ、現場で使い勝手のよい手続きの整備が求められている（第3節参照）。

（3）現地ODAタスクフォースによるレビューの導入とPDCAサイクルの確立

上述のとおり、ODA中期政策に基づき、政策立案能力に重点を置いた取組を強化するとともに、第4章で述べるとおり、ODAが効果的・効率的に活用されているかどうかをチェックする体制は政策評価、プログラム評価、プロジェクト評価の各評価のいずれについてもここ数年で拡充してきている。その一方、ODAを効果的・効率的に実施するという観点からは、これらの第三者評価とは別に、ODAの現場に最も近い現地ODAタスクフォースが自らの活動状況を不断に見直していくことが重要であり、そのためのレビューを体系的に実施することが求められている（第4節参照）。

第2節 国別援助計画の拡充と改善

1．対象国拡充

これまで6年間で19ヶ国にとどまっていた国別援助計画対象国の数を当面30ヶ国程度まで拡充することを目指す。なお、これら対象国は我が国の主要被援助国上位30ヶ国をほぼすべて含み、また、上位30ヶ国には入らないが、戦略的重要性、世界的な開発課題との関係、地域的バランス、援助協調等の新しい動きという観点から重要な国を含む。援助額実績（支出純額ベース）では、我が国のODA供与量の7割程度（平成11年～平成15年の5年間平均値）に該当し、ODA大綱が定める「主要な被援助国について作成」という方針とも合致している。

2．標準化と簡素化

ODA大綱、ODA中期政策、国別援助計画、分野別イニシアティブ、更に現場での個

別のプロジェクトが相互に有機的な関連を有し、日本の開発援助政策の一貫性を確保する観点からは、国別援助計画を現場でより使いやすいものにする必要がある。そのためには、できるだけ計画ごとに内容面・形式面でばらつきがない国別援助計画を作成すべく、国別援助計画の標準化をはかることが望ましい。

また、現行の国別援助計画は本文のみで20ページ以上に及ぶものも少なくなく、説明文書としては優れているものの、これを、簡にして的を射た、より実践的な内容とするため国別援助計画の簡素化を図ることが重要である。国別援助計画の簡素化は、国別援助計画の対象国を拡充するにあたって膨大となる国別援助計画策定に係る業務コストを削減する上でも不可欠である。

以上を踏まえ、国別援助計画の記載内容は、国民への説明責任を果たすとともに、実際の援助業務執行の上で最低限必要な以下の項目に絞ることとし、本文はA4用紙8ページ程度を目安とする。

なお、現地において当然把握しておくべき重要な基礎的情報ではあるが、他のソースから入手できるもの（当該国の一般的な政治・経済・社会状況、開発上の課題、当該国の開発戦略、他ドナーの支援動向等、現状分析）及び多くの国別援助計画において共通に言及される一般的留意点（国別援助計画と援助計画実行指針との関係、スキーム連携の重要性、政策協議の充実、援助協調への取組の方針等）については、国別援助計画の記載内容には含めないこととする。

国別援助計画の標準化と簡素化の観点から真に必要な項目として以下を考えている。

- － 当該国に対する援助の理念・意義（外交及び開発の両面）
- － 当該国に対する援助の基本方針・方向性
- － 当該国に対する援助の重点分野・重点事項（乃至重点開発課題）（成果重視の観点から、各々につき、可能な限り明確な目標（定性的目標でも可）を設定。ただし、各国の例年の事業費を踏まえ、現実的な目標設定が必要）
- － 当該国に対する援助に際する留意事項（ただし、大綱や中期政策に記載されていることの繰り返しは避け、その国について特に重要な具体的事項を記載）
- － 目標体系図

簡素化・標準化を柱とした新しい方針については、平成17年11月以降に新たに作業を開始する国別援助計画（新規作成、改定）作業から適用するものとする。現在作業中の国別援助計画については可能な範囲で適用する。

3. 改定プロセスの迅速化

国別援助計画作成は、ODA大綱に記載されているとおり、「我が国の援助政策を踏まえ、被援助国にとって真に必要な援助需要を反映した、重点が明確なもの」でなければならない。すなわち、我が国の援助意図のみを反映するのではなく、被援助国にとって真に必要な援助需要を反映したものとする必要があり、被援助国側の経済社会状況の変化に応じて、必要場合はタイムリーかつ迅速な計画の見直しを行うことが望まれる。簡素化、標準化によって、国別援助計画の作成及び改定手続きを合理化・迅速化することはこうした観点からも重要である。また、一旦作成した国別援助計画について、現地ODAタスクフォースによるレビュー

ー（第4節参照）の結果等を踏まえ、実情に合わない部分が出てきた場合は、原因を十分に分析した上で、予定の期限を前倒ししてでも、迅速に修正を行うことが重要である。

他方で、我が国の被援助国に対する基本的な政策を規定している文書である国別援助計画が微細な理由により頻繁に修正されるのは必ずしも望ましいことではなく、国別援助計画策定・修正に要する行政コストを考えれば、こうした事態は極力回避することが望ましい。このため、第3節において後述する国別援助計画実行指針の導入により、国別援助計画と同実行指針との間で役割を分担させ、毎年変化が予想されるような可変的且つ微細な事項については、国別援助計画ではなく、同実行指針（詳細は第3節参照）において可能な範囲で記載することとしたい。

4. 作成・改定のタイミング

我が国の国別援助計画がより実際のプロジェクトに反映され、より有効なものとなるために、被援助国の開発計画の策定タイミングと連動した形で、国別援助計画の作成・改定を行うよう努めるとともに、個々の国別援助計画が想定する期間は、被援助国における貧困削減戦略文書（PRSP、原則4年を想定）の策定・改定の時期や援助協調等の進捗状況も必要に応じ考慮して設定することとする。

5. 5ヶ年の作業工程表の公表

国別援助計画の拡充を迅速に進める観点から、向こう5年間の新規作成及び改定作業に関する工程表を作成し、今年度末を目途に公表する。

第3節 国別援助計画実行指針の導入とプログラム化の推進

国別アプローチの強化に向けての課題の一つは、専門家の知見を結集し、現地政府と協議を行い、立派な国別援助計画を作成しても、こうした全体的な援助戦略が必ずしも個別の案件作成・選定・実施につながっていかないという状況を如何に改善するかという点にあった。このためには、現地ODAタスクフォースが相手国政府と緊密に政策協議を実施することが求められており、現に各現地ODAタスクフォースは様々な方策でこうした努力を行ってきた。これを更に進め、国別援助計画を「絵に描いた餅」に終わらせず、同計画において記述された我が国援助の重点分野、重点課題、重点事項を踏まえた具体的な支援が実施されるように確保することが必要である。そのために、国別援助計画と具体的な援助（プログラムやプロジェクト）をつなぐツールとして、国別援助計画実行指針（以下、実行指針）及びプログラム型案件形成（異なるスキームを有機的に連携する取組）を強化するための仕組みを導入する。

1. 実行指針の基本的考え方

実行指針は、国別援助計画に基づき、国別援助計画で定められた重点分野（乃至重点開発課題）ごとの重点事項（目標）それぞれについて、タイムフレームを明記しつつ、実施すべき援助の内容及び方向性を記載するものである。実行指針は、現地ODAタスクフォースが作成し、外務本省の承認を得るものとする。

2. フォーマットのイメージ

（1）国別援助計画において定められている我が国援助の「重点分野」（乃至、「重点開発課

題」) ごとにいくつかの「重点事項」(目標)を記載する。右「重点分野」を定める際には、援助の結果だけではなく、プロセスについても十分配慮する。

- (2) 次に、各重点事項(目標)(及び4～5年で目指すべき達成目標)について、短期(向こう1～2年程度)及び中期(向こう3～4年程度)のタイムフレームを明記しつつ、実施すべき援助の内容を記載する。なお、国別援助計画実行指針の策定に際しては、各国に対するODA事業費の制約を十分に踏まえる(いずれにせよ「国別援助計画実行指針」は、その記載内容のすべてに対応するODA事業の実施を予断するものではない。)。
- (3) 実行指針は、国別援助計画に示されたすべての重点分野(乃至重点開発課題)について作成されることが理想であるが、大使館の規模をはじめとする現地の体制や事業量の制約がある場合、選択と集中の観点から、特に重要な一部分野の項目についてのみ作成するということでも差し支えなく、また、国別援助計画がない国や、国別援助計画があっても、現地の状況の変化等に応じて急遽浮上した、国別援助計画に含まれていない重点分野／課題について、個別の実行指針を作成することも慫慂される。
- (4) 国別援助計画において、官民パートナーシップ(P P P)など民間による投資との連携が記載されている国については、実行指針においても右連携の内容と方向性につき備考欄に記載するとともに、官民連携の一層の推進を図る。

3. 留意点

実行指針は、関係府省との協議を経て作成される国別援助計画の枠内で作成される具体的な実行指針であることから、外務省の責任において作成する。各省庁との権限関係はこの実行指針の導入によってなんら変更されるものではなく、国別援助計画の策定や個別案件の採択決定に関する各省庁との関係は今後とも維持される。

4. 導入スケジュール

来年以降、国別援助計画作成国については、実行指針を作成し、毎年改定することとする。当面、本年度末までに、3ヶ国程度について試行的に実行指針を作成することとする。また、試行の結果等を踏まえ、来年度以降、国別援助計画作成国を中心に順次導入を目指す。

5. プログラム強化のための方策

(1) 背景

国別援助計画をはじめとする援助政策を援助実施に適切に反映させるためには、被援助国の様々な開発ニーズを十分に踏まえた上で、国別援助計画の各重点分野について目指すべき達成目標を定める必要がある。また、当該目標の達成のため、必要に応じて有償、無償、技術協力等の各スキームを有機的に連携させ、プログラムを策定するという、目標指向型の発想を一層重視してより効果的な援助を実施していくことが必要である(ここで言う「プログラム」とは、共通の目的・対象の下に相互密接に関連づけられて、計画・実施されるプロジェクト群を意味する。)。

(2) 具体的取組

このような考え方に基づき、プログラム形成のグッドプラクティス(目標に対して相互に有機的な連携をもち、かつ他国においても参考例となるもの)となりうる真に

適当かつ優良なプログラムの形成を推進する目的で本年度より現地ODAタスクフォースや大使館から「優良プログラム」の推薦を試行的に受け付けることとする。その上で、本年度末までに全世界で2～5件の「優良プログラム」を決定することとする。

また、来年度以降は、優良プログラムの推薦を本格的に導入し、毎年プログラムとして決定されるべき案件数を増加させることを目指す。

第4節 現地ODAタスクフォース等による我が国ODAのレビューの導入と政策レベルにおけるPDCAサイクルの確立

平成17年2月に改定された政策開発援助に関する中期政策（ODA中期政策）が効率的・効果的な援助の実施に向けた方策として打ち出した現地機能強化の7項目（開発ニーズ等の調査・分析、援助政策の立案・検討、援助対象候補案件の形成・選定、現地援助コミュニティとの連携強化、被援助国における我が国関係者との連携強化、我が国ODAのレビュー、情報公開と広報）のうち、まだ体系的な形で実施されているとは言えないのが我が国ODAのレビューである（第1節3.）。

ODA中期政策においては、本項目について、以下のように記述している。

「現地ODAタスクフォースは、被援助国に対する政策レベル及びプログラムレベルでのODA評価の結果等も参考にしつつ、被援助国に対するこれまでの我が国援助が所期の目的・意義を達成したか、目指すべき方向性は適切であったか、重点分野・重点項目の置き方は有効であったか、援助実施上の留意点には有効に対処できたか等についてレビューを行う。

また、現地ODAタスクフォースは、このレビューの結果を踏まえて、国別援助計画や重点課題別・分野別援助方針の策定・改定等への参画に際して、適切な改善を図る。」

このODA中期政策の記述は、被援助国の開発ニーズや援助の実態を最も直接的に把握できる立場にある現地ODAタスクフォースの知見を活用し、我が国の援助が所期の目的・意義を達成できたか、国別援助計画において定められている重点分野・重点項目が有効であったか等について機動的に再検討し、必要に応じて柔軟に修正することにより、PDCAサイクルを有効に実施するためのものである。

我が国のODAについて政策レベルでのPDCAサイクルを確立し、現地ODAタスクフォース（又は在外公館）及び本省が一体となって、より一層効果的・効率的な援助を実施するための一助とするため、以下の実施要領に従って現地ODAタスクフォースによるレビューを早急に制度化する。

1. 主体

現地ODAタスクフォース（又は在外公館）。なお、本年度は試行的に国別援助計画策定国の現地ODAタスクフォース（又は在外公館）にて実施する。

2. レビュー項目の標準化

現地ODAタスクフォース（又は在外公館）は、以下（1）～（3）の項目について、定められた様式に基づき当該国に対するODAについて論述し、本省に報告する。

（1）相手国についてのレビュー

（イ）援助の必要性

（ロ）援助受入体制・能力

- (ハ) 二国間関係等
- (2) 我が国の援助についてのレビュー
 - (イ) 援助の妥当性
 - (ロ) 援助の効率性（含む過去の評価のフォローアップ状況）
 - (ハ) 援助の成果
 - (ニ) その他
- (3) 総合的判断

３．導入のスケジュール

国別援助計画策定国の現地ODAタスクフォース（又は在外公館）において、年度内に試行的に実施し、レビュー項目の妥当性、レビュー結果の活用の方法、レビューを実施するのに適した時期等について検討しつつ、来年度からの本格導入を目指す。

第 3 章

第3章 コスト縮減等を通じた事業の効率化

ミレニアム開発目標（MDGs）への対応や防災・災害復興支援、テロ・海賊対策等、開発需要はますます多様化しているが、財政事情が厳しい状況にある中、我が国のODA全体を効率的に実施し、効果を最大にしていく努力が一層重要となっている。技術協力、有償資金協力、無償資金協力の各援助手法の実施制度面を含めたこれまでの改善努力を点検し、さらなるコスト縮減に努め、質の高いODAを目指す方針である。

第1節 技術協力

1. これまでの取組と成果

（1）技術協力の実施機関である国際協力機構（JICA）は、独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）に基づき、外務大臣が定める中期目標を達成するため、JICAが作成し、外務大臣の認可を受けた中期計画に従って、業務運営を行うこととされている。平成15年10月にJICAが独立行政法人となったことに伴い、平成18年度末までを期間とする現行中期目標・中期計画において、業務運営の効率化に係る数値を含む様々な目標が設定されている。

（2）特に、コスト縮減を通じた事業効率化に関しては、事業単価の縮減の観点からは、業務の質の向上を図りつつ、各種事業の実施に必要な投入（専門家派遣、研修員受入、機材供与、調査団派遣等）に係る単位当たり経費について、現中期目標期間中に、対平成14年度比で平均で10%程度の効率化に努めることとなっている。

また、現地の人的資源などを活用していくこともコスト縮減に資することから、開発途上国の能力開発、援助の人的資源の拡大・域内協力の促進にもつながる南南協力支援事業を充実させるとともに、現地または第三国の人材の積極的な活用を図り、事業の質を高めることとなっている。

（3）事業単価の縮減については、効率化を実現するために、制度の見直し・適用・運用上の工夫、代替方策の適用を実施した結果、平成16年度においては、平成14年度実績に比べて、以下のとおり中期計画上のほとんどすべての項目における数値目標の達成に向け削減が順調に進んだ（いずれも平成14年度と平成16年度の比較）。

（イ）長期専門家の新規派遣人数の10%削減目標（派遣期間の精査・適正化により専門家派遣費用全体の抑制を図るもの）

543人 → 382人【30%減】

（ロ）研修員一人当たりの滞在経費の5%削減目標

62.0万円 → 54.1万円【13%減】

（ハ）機材の調達経費の10%削減目標

＜専門家一人当たりの携行機材費＞

54.8万円 → 43.9万円【20%減】

＜案件一件当たりの供与機材費＞

2407.3万円 → 1564.6万円【35%減】

(ニ) コンサルタントに係る調達経費の10%削減目標

1.45億円 → 1.32億円【8.9%減】

(ホ) 印刷製本費の10%削減目標

8.92億円 → 6.58億円【26%減】

(2) 南南協力支援事業についても、①「第三国研修（開発途上国が近隣諸国などから研修員を招聘し、各国・地域の現地事情により適合した技術研修を実施する事業）」については、平成14年度の139件から平成16年度は194件、②「第三国専門家（協力対象国に他の開発途上国から専門家を派遣する事業）」については、平成14年度の109人から平成16年度は240人にそれぞれ増加している。

また、現地の人材の積極的活用については、①技術協力プロジェクトにおける現地コンサルタントへの委託は、平成15年度の72件から平成16年度は187件、②現地NGOとの連携件数は、平成15年度の27件から平成16年度は68件と増加傾向にある。

2. 今後の方向性

(1) このように、JICAによる技術協力においては事業効率化の取組が進んでおり、外務省独立行政法人評価委員会（注）の平成16年度の業務実績に関する評価においてもA評価を得ている。外務省としても、引き続き、その方向で更なる効率化の努力を行っていくことを促すとともに、併せ、「スリム化を進めるあまり本来拠って立つべき体制が弱まり、業務の質の向上が妨げられるようなことがあってはならない」との同委員会指摘にも配慮していきたい。

(2) また、コンサルタントに係る調達に関しては、現地再委託契約を含め、事業の質が確保されるような制度設計を含めて検討するとともに、中期計画に則り引き続き関係経費の節減を図る。

（注）独立行政法人制度は、中期目標、中期計画の下で業務について法人に自律的・弾力的な運営を確保することとする一方、厳しい事後の第三者評価を行い、その結果を業務運営に反映させることにより、業務の効率性や質の向上を図ることを眼目としている。法人の主務省には、その業務について専門的知見を有する第三者有識者の委員で構成される独立行政法人評価委員会が設置されており、当該法人の業務実績を評価することとなっている。

第2節 有償資金協力（円借款）

1. これまでの取組と成果

(1) 円借款はアンタイドを原則としていることから（注）、契約受注者に関する制約は設けられておらず、相手国は世界中から良質かつ安価な資機材、サービスを調達することが可能である。

（注）我が国の優れた技術や知見が活用される事業のために、平成14年度から「本邦技術活用条件（STEP）」なるタイドル借款を制度化している。STEPは契約者が日本企業、日本調達内容の30%必要とされる他はアンタイドの入札と同様であり、予定価格は設けられておらず、基本的に競争入札が実施される。

(2) 事業単価の縮減については、円借款における調達は原則競争入札によって実施されていることから、単価は競争によって決定されるといえる。また、円借款により借り入れられた資金が相手国の債務となることから、調達の主体である相手国に安値札と契

約を締結するインセンティブが自ずと働くことが考えられる。なお、予定価格制度を取っていないこともあり、円借款事業の質の確保（粗悪安値札排除）に努めてきている。具体的には、極めて単純な品目の調達の場合を除いて、落札の決定は、最低応札価格ではなく、応札内容の技術面を検討し、必要な金額調整を行った後の最低評価価格応札者に対し行われることとなっている。

- (3) また、現地の人的資源などの活用についても、平成元年度以降、それまでの内外貨の区別による融資に関する制約を撤廃し、融資比率方式を導入したことにより、事業の内貨部分を広く融資対象とできるようになり、現地の人的資源などの活用に制約がなくなった。さらに、調達ガイドラインにおいて、調達内容によっては、国際競争入札ではなく、相手国の制度の下で現地競争入札も認められている。

2. 今後の方向性

- (1) このように、円借款においては、制度上、コスト縮減を通じた事業効率化は図られている。これに加え、現在、協調融資案件を中心に、世銀やアジア開発銀行（ADB）など他の援助国・機関との手続き調和化の推進等により、相手国政府側の取引費用縮減に努めている。
- (2) また、円借款においては、案件の迅速な審査を目指すため、特殊な事情がなく、案件の成熟度が十分高いものについては、平成16年度から導入した標準処理期間（要請から閣議請議、交換公文（E/N）締結、国際協力銀行（JBIC）による借款契約（L/A）に至るまでの期間を原則9ヶ月とすること）を目標に、外務省が採択プロセスの進捗管理を行っている。案件採択後、入札が開始されるまでのプロセスに関しては、相手国が国際ルールを踏まえ、コンサルタント雇用ガイドライン、調達ガイドラインの諸規定に則った入札を実施するよう、JBICが着実に事業の進捗促進に取り組んでいる。
- (3) 更に、円借款の要請にはフィージビリティ調査（F/S）が必要であるが、F/SはJICAをはじめとして様々な機関によって行われている。現状では、一般にF/Sに数年程度（JICAであれば約1年半）を要し、その後、円借款要請、審査から入札開始まで、約2年半程度の期間を要している。JICAがF/Sを実施する場合には、JBICの審査項目を踏まえて調査項目について予め調整を行うこと等の効率化により全体の期間短縮が見込まれることから、JICAとJBICの連携の一層強化に努め、最大で半年程度の期間短縮を目指す。

第3節 無償資金協力

1. これまでの取組

平成14年に民間有識者、専門家の参加を得て無償資金協力実施適正会議を立ち上げ、無償資金協力の適正な実施と透明性の向上について検討してきた。その結果、現在までに、案件の各段階において、次の方針にて事業の効率化とコスト縮減を図っている。

（１）援助手法の選択時における比較優位の判断

複数の援助手法を有する無償資金協力の場合、ある援助目的を達成する上でどのような援助手法を選択するかによって、コストに大きな違いが生じる。そのため、予備調査団の派遣や在外公館又はJICA事務所を通じ、援助の質と量のいずれを重視するのか等、先方政府の意向を十分確認しつつ、以下のような各手段の特長を踏まえ、目的を達成する上で最適な援助形態を選択するようにしている。

<参考>無償資金協力における援助手法と具体的特長の例

➤ 一般プロジェクト無償資金協力

特定分野におけるインパクトや効果の高い、規模の大きな案件が実施可能。一般的に高度の技術水準を要し、厳格な工期の管理を必要とする案件の実施など質の高い援助が期待できる。

➤ ノン・プロジェクト無償資金協力

迅速な原材料・機材等の調達や見返り資金積み立てを通じた自助努力促進が可能。

➤ 草の根・人間の安全保障無償資金協力

小規模・迅速な案件の実施や被援助団体の主体性の促進が可能。

手法の選択に当たっては、効率的な援助・コスト縮減に向けた努力が必要な一方、医療設備、橋梁建設等、高い技術水準が求められる案件については、日本の技術力を示す「顔の見える」援助として、高い質を確保した案件を実施していくことの有用性は根強く存在することに留意する必要がある。

（２）事業案件の計画立案時における措置

案件全体のコスト縮減のため、各案件の支援対象（施設・機材）を中核的・本質的な要素に限定し、事務機器等の付帯的な機材の調達は、先方実施機関の自助努力を促すなど、丸抱えではない案件設計を行うようにしている。また、基本設計調査実施時にコンサルタントに対し、コスト縮減ができるような方策を考えるよう徹底指示するとともに、適正仕様・適正規模の観点でJICAによる積算審査を強化している。

（３）契約段階における入札に際する競争性の向上

平成16年3月の「JICA無償資金協力ガイドライン」の改訂や本年4月の「無償資金協力事業におけるコンサルタント業務の手引き」の改訂により、入札期間の延長（応札準備期間の45日の猶予）、機材供与に際しての契約の細分化（可能な限りロット分けを行う）、入札関連情報の提供等の措置を講じ、入札参加者の拡大を図っている。

（４）事業の施工段階における現地の資源などの活用

例えば、以下のような案件について、被援助国の実情を考慮しつつ、現地の下請け業者や現地で利用可能な工事機材・資材を活用している。

<参考>学校建設案件における現地資源活用の例

➤ ネパール

日本側が建設機材を調達、本邦企業が施工管理を行い、ネパール側の父兄、地元関係者が実際の建設作業を実施した。

➤ アフガニスタン、ザンビア、ラオス

基本設計調査時に日本の設計会社が計画・設計の下、現地建設業者による試験施工を実施した。また、コストの低減を図るためのデータ収集を行った。

2. これまでの成果

無償資金協力におけるコスト縮減については、上記（1）で述べたとおり、これまでに適正仕様・規模の設定、現地調達・第三国調達の活用等、現行の制度の枠組みの中でコスト縮減に努めてきた。このような努力の結果、我が国による援助コスト高が指摘される上で用いられる典型例である学校建設についても、以下のとおり、これまでも一定のコスト縮減の成果が上がっている。

<参考>学校建設案件におけるコスト縮減実績の例

- フィリピン 平成10年 73,004円／平米 →平成15年 48,530円／平米(約34%減)
- ギニア 平成10年 59,400円／平米 →平成14年 46,800円／平米(約21%減)
- 南アフリカ 平成10年 65,900円／平米 →平成15年 42,700円／平米(約35%減)

このような案件審査の過程におけるコスト縮減努力を行っているものの、他のドナーと比較した場合、依然としてコスト格差が埋められるに至っていないとの指摘があるのも事実である。とりわけ、2015年を目途とするミレニアム開発目標（MDGs）における初等教育完全就学などの目標達成に向けて、被援助国政府及びドナー間では、学校建設分野における援助資源のより効率的な活用が重要な課題となっている。

こうした状況の中、スマトラ沖大地震・インド洋津波被害への対応としてノン・プロジェクト無償の活用により実施されたスリランカにおける学校建設案件においては、現地仕様の設計を行うことで事業単価が半額以下となるなど大幅なコスト縮減が可能となった。今後、広範囲でより多くの学校整備が必要となっているアフリカ等の地域において、このような考え方による低コスト型設計と現地業者の活用により、現地ニーズにより適切に伝えていくことが期待されている。

3. 今後の方向性

（1）現地仕様・設計を活用した新たな制度の導入に向けた検討及びコスト縮減目標の設定

上記（1）で述べたとおり、ニーズの拡大しているアフリカ等における学校建設においては、相手国のニーズに対応し、①品質を重視した従来の一般プロジェクト型の学校建設に加え、②現地仕様・設計を活用し現地業者の活用を可能とした学校建設についても検討を進めていく。②のような考え方に基づく学校建設を実施していく場合には、契約・調達、資金管理等の枠組みを含めた具体的な実施方法につき検討を進めていく必要がある。

無償資金協力において、現地仕様・設計による学校建設を実施していくためには、そのための制度的・技術的枠組みが従来のものとは大きく異なる上、地域・国毎によりその基礎状況が異なることから、新たな制度の導入に向けたプロジェクトの実施

方法に関し、アフリカにおけるフィールド調査を実施しつつ検討を進める。また、この過程において、コスト縮減の努力を国民に対してより分かり安く説明するとの観点から、学校建設以外の分野についても、分野や地域を特定した形でのコスト縮減率の数値目標の設定を検討する（学校建設分野については、12月中を目途に数値目標を設定予定）。

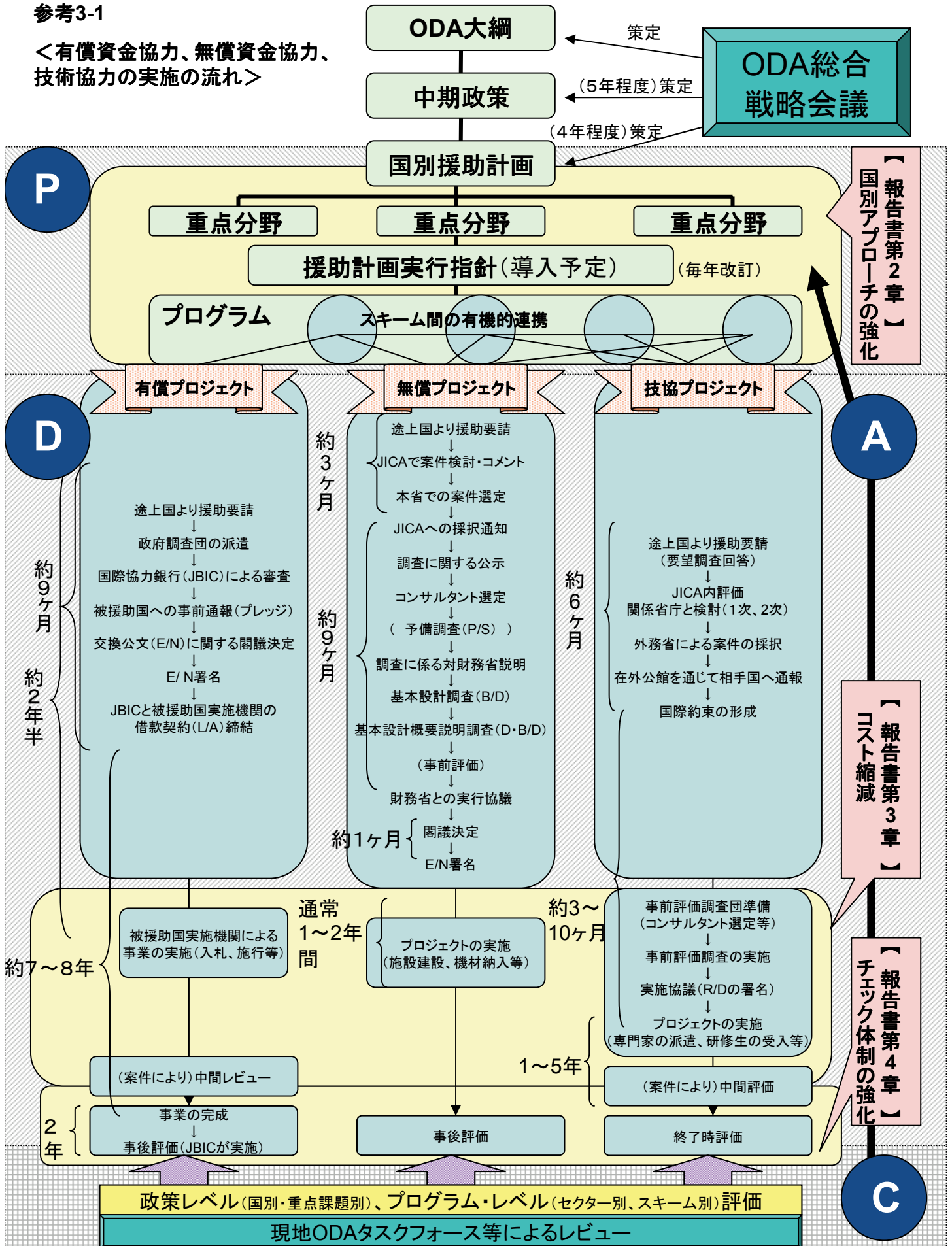
（２）新たな手法（コミュニティ開発支援無償）の創設

現在、これまでの手法の運用を通じて得られた効率化に向けた知見・蓄積を制度化すべく、平成18年度予算要求において新たな手法として「コミュニティ開発支援無償」の創設を目指している。同手法は、前述のスリランカにおける学校建設案件の実施を通じて培われた知見・経験やその後の調査・研究の成果を踏まえつつ、幅広い分野において現地仕様・設計による施工を可能とするための新たな枠組みを提供するものとなる。具体的には、貧困、飢餓、疫病等、人命や安全な生活への脅威に直面するコミュニティの総合的能力開発を支援すべく、複数の構成要素（学校、道路、給水、医療等）からなる支援を一つのプログラムとして一体的に実施することによる相互の有機的連携を実現する。同手法では、現地業者・資機材を積極的に活用し、現地仕様・設計による施工を行うほか、入札参加者の拡大、契約の複数化による競争性の向上等を通じて、一般プロジェクト無償と比して大幅なコスト縮減及び効率化を実現するとともに、援助の総合化による効果の拡大、機動的かつ迅速な支援を目指している。また、資金の一括拠出を通じ、プロジェクトの目的の変更を伴わない範囲で柔軟な事業量の拡大を認めることにより、被援助国側に節約のためのインセンティブを付与するなど、コスト縮減のためのメカニズムを手法自体に組み込むことを想定している。

コミュニティ開発支援無償の創設により、被援助国政府が質と量のいずれを重視するかに応じて適切な受け皿がそれぞれ制度として整備され、無償資金協力における援助手法の選択の幅が広がることとなり、無償資金協力全体のコスト削減・効率化が一層促進されることが期待される。

参考3-1

＜有償資金協力、無償資金協力、
技術協力の実施の流れ＞



第4章

第4章 チェック体制の拡充

ODAの適正な実施を図り、国民への説明責任を果たす上でチェック体制の拡充は極めて重要との認識の下、これまで随時、評価・監査の拡充、案件モニタリングの充実及び不正への対応の分野で取組を強化してきた。現在までに、今後数年間で体制を整備することとしている無償資金協力事業の第三者の視点を入れた評価も含め、制度面ではほぼチェック体制の枠組みが整いつつある。今後は実行面で更なる改善を図るとともに、評価した結果をODA政策の企画・実施に着実に反映させるサイクルを確立することに重点を移していく方針である。

第1節 評価及びモニタリングの実施状況

1. これまでの取組

ODA評価については、それまで内部評価が中心であったところを、平成13年度以降、すべての形態の事後評価について、第三者の視点を入れるとともに、他ドナー国、国際機関、被援助国、NGO等との合同評価等も積極的に取り入れてきた結果、現在までに以下が達成され、すべて結果が冊子及び外務省、JICA、JBICそれぞれのHPで公表されている。

- (1) 外務省、JICA、JBICが行うODA評価は、経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）が1991年（平成3年）に発表した国際基準である評価項目を踏まえて行うこととしている。
- (2) 平成14年度以降、外務省の行う政策レベル、プログラムレベルの事後評価は、合同評価も含め、すべて第三者の視点を入れた評価を実施。
- (3) 平成14年度以降、技術協力事業（JICA）、円借款事業（JBIC）の行うプロジェクトレベルの事後評価について、第三者の視点を入れた評価を実施。

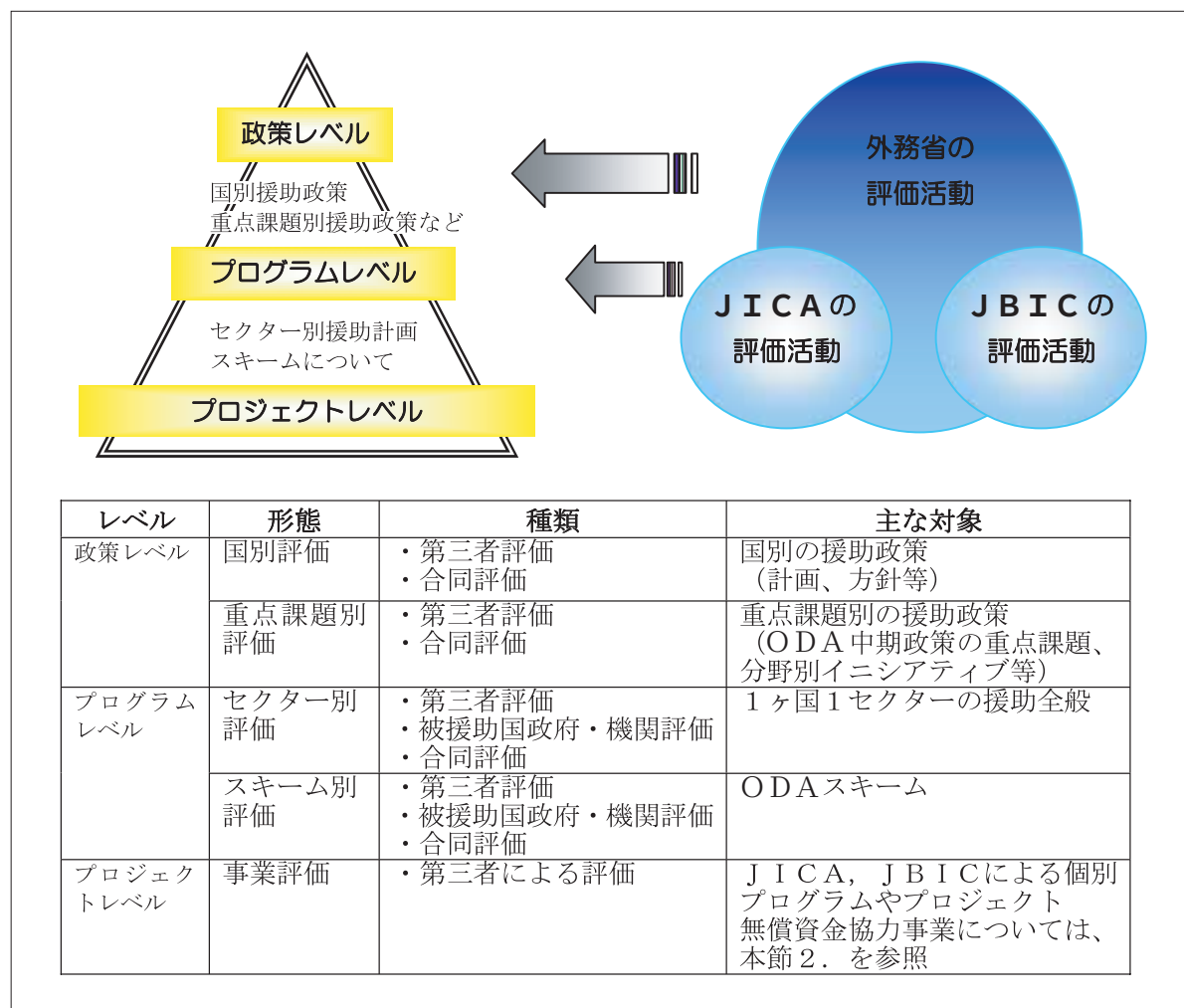
参考4－1 評価の取組の歴史

我が国のODA評価は、1975年（昭和50年）に当時の海外経済協力基金（OECF、現JBIC）が個別プロジェクトの事後評価を実施したことによって始まり、続いて外務省、国際協力事業団（現JICA）も事後評価を開始した。その後、1990年代には、フィードバック機能とともに、国民に対する説明責任を果たすとの観点から、報告書をHP等で公表するようになった。

評価の目的や機能が拡大するにつれ、事後にODAの成果を検証するだけでなく、事前や中間段階においても評価等を実施し、（計画策定から実施、成果の発現に至るまでのプロセスを通じて）プロジェクトのみならず、政策やプログラムレベルの評価を実施するようになってきている。

評価結果の客観性を期すため、とりわけ、平成14年度の第2次ODA改革懇談会、外務省改革のための「変える会」報告書などで、外部の第三者による評価も重視されるようになってきた。

参考４－２ 実施主体別評価の対象レベルと事後評価の形態



参考４－３ 評価の時期、対象、評価主体について

1. 時期別分類

評価には、ODA 政策の事前の段階、実施中、事後の段階で行われるものがある。

- 事前評価：政策決定者に政策の取捨選択に係る情報を提供することや、明確な目標とそれを達成するための指標の設定に必要な材料を提供する事を目的としている。政策レベルの事前評価は政策立案との競合があることから、概念が確立されていないが、プロジェクトレベルの事前評価は、平成14年度より、実施機関において取り入れられている。
- 中間評価：事業の実施状況の妥当性、効率性、目標達成度などの検証を行い、事業を改善するための情報を提供することを目的としている。中長期に亘る事業については、実施状況の把握に努め、その結果をフィードバックさせることが重要である（なお、事業実施中に行う評価の一環として、JICAでは「終了時評価」も行っており、プロジェクトの終了に先立ち、計画どおり効果を達成できるかどうかを検証している。評価結果は、協力を終了すべきかどうかや、フォローアップを行うかどうかを決定するために活用されている。）。

- 事後評価：事業が終了してから、一定期間後にその目的、プロセス、効果等の観点から「総合的に」検証し、事後のフォローや将来のODA事業へのフィードバックのために有益な情報や提言を提供することを目的としている。

2. 形態別分類

- 政策レベル評価：国の基本的な経済協力の方針を実現することを目的とする複数の活動（プログラムやプロジェクト）の集合を対象とする評価であり、具体的には①国別援助方針や国別援助計画を評価する「国別評価」、②国際会議などで日本が発表するイニシアティブ等について評価する「重点課題別評価」がある。
- プログラムレベル評価：ある共通の開発目標を持った複数のプロジェクト等について特定セクター毎に分野全体としての援助政策を検証するセクター評価や特定スキーム毎に評価するスキーム評価がある。
- プロジェクトレベル評価：個々のプロジェクトを対象とした評価であり、基本的には実施機関（JICAやJBICなど）が中心となって行っている。

- 3. 主体別分類：援助に携わった実施機関以外が評価する外部評価と、実施機関自身による内部評価がある。たとえば、外務省の行うODAの評価には、第三者評価（ODA評価有識者会議に依頼して実施）、合同評価（外務省が外部機関（他ドナー国、国際機関、被援助国、NGO等）と合同で実施）、被援助国政府・機関評価（被援助国の政府関係者またはコンサルタントなどが実施）がある。第三者による外部評価は透明性や効率性を確保する上で極めて重要である一方、評価者自身に相応の知見が備わっていること、及びコストがかかること（1件当たり約1000～2000万円）も勘案する必要がある。

2. 無償資金協力事業におけるプロジェクトレベルの事後評価

無償資金協力における個別プロジェクトについては、これまでプロジェクトの基本設計調査及び実施促進を担当するJICAが、特定の案件について基本設計調査の妥当性・有効性等に関する事後評価を行ってきた。今後、無償資金協力の事業量の拡大を図って行く上で、外務省自らが個別のプロジェクトについて事後評価を行い、量のみならず質についても自発的に改善し、より体系的な形で、案件の実施を通じて得られた経験を将来の案件形成に生かすことが急務となっている。

今年度より、完了後3～5年を経過した10億円以上の無償資金協力案件から約50件を選定し、国際基準に基づいて在外公館による事後評価を行うこととし、12月の公表を目指して鋭意作業を行っている。

また、平成18年度以降、コンサルタント等の活用を通じ、専門的・技術的知見を得た上で、より充実した外部専門家等第三者の視点を入れた評価が実施できるよう予算要求中である。評価手法については、今年度の評価の結果や有識者の意見を踏まえて、今後も更に改善していく。平成19年度以降も財政当局の理解を得つつ、対象案件数、評価内容の充実を図り、将来的にはすべての案件について事後評価を行うことを目標に取り組んでいく方針である。

参考４－４ 無償資金協力におけるプロジェクトレベル事後評価の実施（平成17年度計画）

実施主体：在外公館及び外務本省

対象案件：完了後３～５年を経過した10億円以上の案件（約110件）から約50件を選定（1在外公館につき1～2案件を選定）。

評価手法：国際標準に基づく評価。OECD-DAC評価5項目（妥当性、効率性、有効性、インパクト、自立発展性）に準拠。各項目についてレーティングを採用。PDCA（成果重視マネジメント）サイクルに位置付けた評価を実施。成果主義に基づく評価を可能な限り実施。

評価の検証：評価基準・結果については、有識者（無償資金協力実施適正会議及びODA評価有識者会議）の意見を聴取し、客観性を確保。

実施スケジュール

- | | |
|--------|--|
| 7月 | 無償資金協力実施適正会議（7月21日）、ODA評価有識者会議（7月22日）において、評価の実施方法について議論。在外公館に対し、評価の実施、評価対象案件の選定等を指示。 |
| 8月～10月 | 現地調査の実施、評価票の作成。 |
| 11月 | 評価票のとりまとめ。無償資金協力実施適正会議、ODA評価有識者会議等での紹介・議論。 |
| 12月 | 評価結果の公表（HP等）。 |

今後の展望

- ①評価手法については、ODA評価有識者会議等の外部有識者の意見を踏まえつつ改善する。評価予算・体制の拡充とともに、対象案件数、評価内容の充実等を図る。
- ②平成18年度年度においては、必要な予算上の手当がなされることを前提とした上で、より内容の充実した評価を行う。

３．モニタリングと中間評価の実施・強化と対象案件の適切な実施（案件監理）

ODA案件の適正実施の為には、案件実施途中で進捗の度合い、目標の妥当性等をチェックするとともに、事後のフォローアップが重要である。この点「モニタリング」、「中間評価」、「レビュー」等類似の用語がしばしば混合されて用いられることがあるが、特に中長期に亘るプロジェクトについては、その案件の実施中において、問題点等があれば見直すことができるメカニズムが存在することが重要である。

なお、個々の評価結果を実際の案件形成にフィードバックするタイミングは、評価対象案件が終了してから数年が経過し、案件形成されてから十数年程度が経過している時点となる場合もある。そのため、中間評価の実施により、評価結果を当該案件のその後の実施や新規の案件形成に有効にフィードバックしていくことが重要である。

- （１）技術協力事業については、すべての技術協力プロジェクトにつき、JICA本部への定期報告、在外事務所等による進捗管理、調査団の派遣等を通じて、モニタリングを

行っている。また、期間が3年以上のプロジェクトについては「中間評価」を実施し、その結果を当初計画のレビューや運営体制の見直し等に活用しているほか、すべてのプロジェクトについて「終了時評価」を行い、その結果を協力終了の適否、協力延長の必要性を判断するために活用している。

- (2) 有償資金協力事業においては、J B I Cが調達手続の各段階で相手国政府からプロジェクトの進捗についての定期的な報告を受けるなどの案件監理を行い、追加的・補完的な調査や措置が必要と判断される場合には、案件実施支援調査等を行うこととしている。また、完成後の事業が効果の持続のために何らかの改善を要する場合、現地調査を行った上で、具体的な改善・解決策を提案する「援助効果促進調査」が行われることもある。更に、事前から事後までの一貫した評価体制を充実させるべく「中間レビュー」の導入を進めている。
- (3) 無償資金協力事業においては、単年度の執行であることから、事業実施中の評価ではなく、案件終了後概ね2年目及び6年目のすべての案件についてJ I C Aの協力を得つつ、現地での状況調査を実施し、その上で改善の必要があれば修理等のフォローアップを行うことにより、案件の完了・遂行に努めている。
- (4) 草の根・人間の安全保障無償資金協力事業については、平成9年度より外部委嘱制度を導入し、実施体制が強化された。平成17年度には、右委嘱に関する謝金の予算を拡充（約2.8億円→約10億円）し、より一層精度の高い案件形成及び案件実施後の状況のフォローアップの強化を図っている。草の根・人間の安全保障無償資金協力事業は、主としてN G Oを相手としており、小規模かつ国によっては件数が膨大であることから、供与期間中及び事後のモニタリングを効果的かつ体系的に行うことが極めて重要である。外部委嘱員制度等を通じて、今後も草の根・人間の安全保障無償資金協力の適正な執行に努めていく。

参考4－5：評価に類似した概念

「評価」と「モニタリング」や「レビュー」などの類似の概念は、しばしば混同されて用いられる。

- 評価 (evaluation)：現在実施中、あるいは既に終了したプロジェクト、プログラム、政策の計画・実施及び作業についての体系的かつ客観的な査定
- モニタリング (monitoring)：実施中の開発援助の管理部門や利害関係者等に対して、「目標の達成度」及び「進捗の度合い」、「配分された資金の活用状況」に関する情報を提供するために、特定の指標に関するデータを体系的に集積したものをを用いて行う継続的な機能
- レビュー (review)：開発援助の実績（パフォーマンス）を定期的、あるいは任意に査定すること。追記：「評価」と同義で用いられることもあるが、「レビュー」はより業務上の問題を強調する傾向にある。また、「評価」は「レビュー」よりも詳細かつ総合的な査定という意味でしばしば用いられている。
- 監査 (audit)：組織の業務の価値を高めたり改善したりすることを目的として計画さ

れた、独立しかつ客観的な確認活動。厳密なリスク管理、統制、組織運営プロセスの効果を査定、改善するための系統的、規律あるアプローチを用いて、組織が目標を達成できるよう支援すること。

(以上の定義は経済協力開発機構(OECD)発行「評価と援助の有効性、評価及び結果重視マネジメントにおける基本用語集」による)

4. 企画・実施に着実に反映させるサイクルの確立

(1) これまでの状況

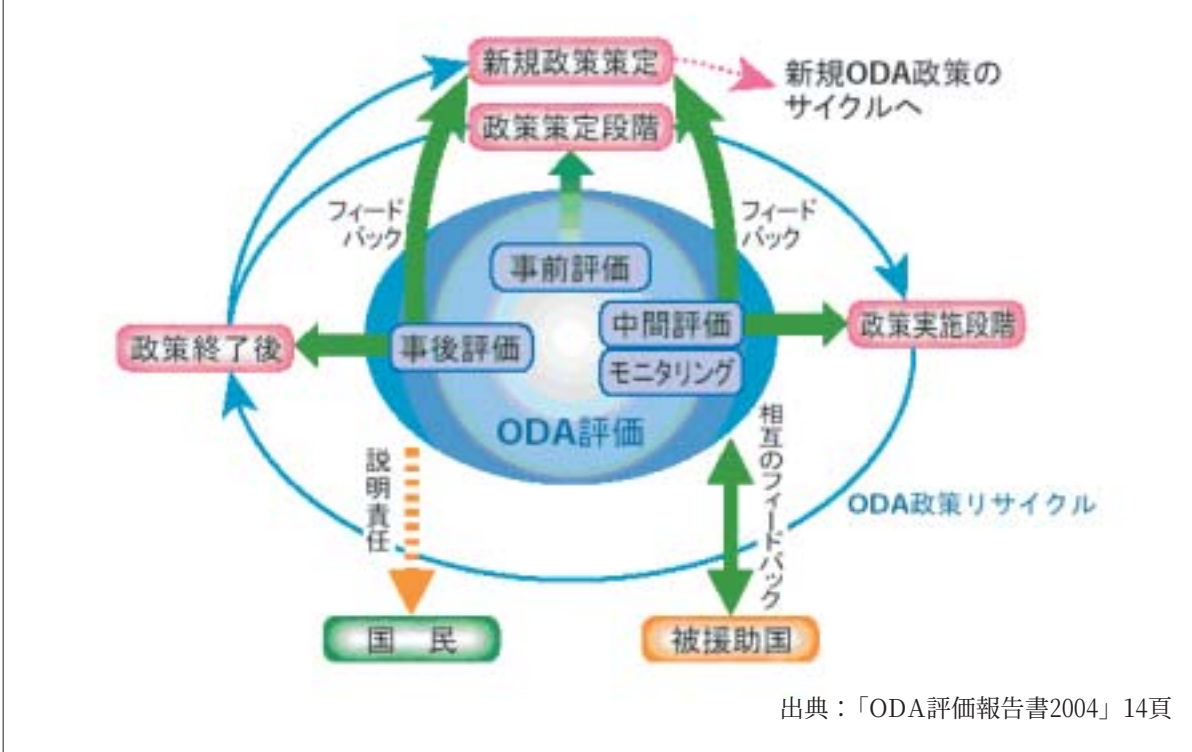
P D C Aサイクルの確立のためには、評価した結果が次に生かされなければならない。そのためには、意識改革と共に、評価結果がかならず生かされるような仕組みを構築することが必要である。

(イ) 政策・プログラムレベルの評価については、平成13年度より外務省において「外部有識者評価フィードバック委員会」(現在のO D A評価有識者会議)を設置し、その評価結果を審議すると共に、対応策を決定し、次年次の評価報告書において、過去の評価結果に対するフォローアップ状況について掲載を行っている。また、被援助国に英文の評価報告書を配布する等、評価結果の周知を図っている。

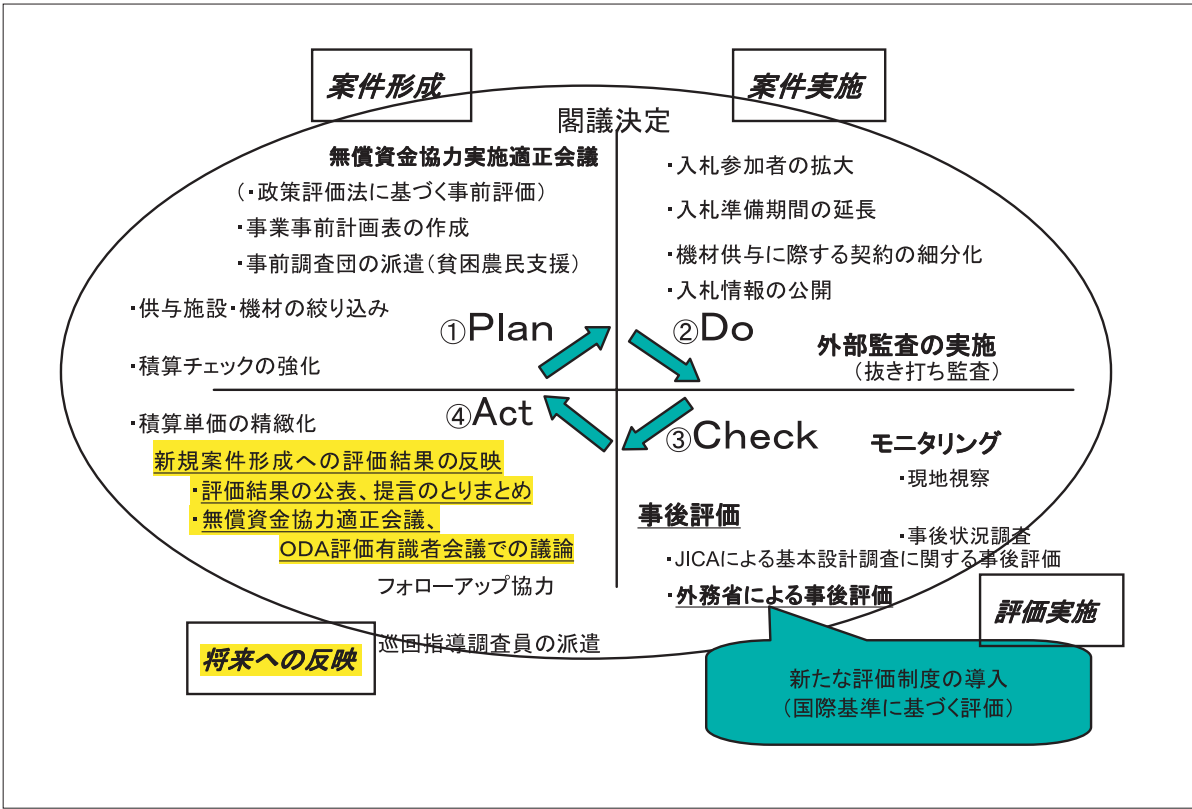
(ロ) プロジェクトレベルの評価については、各援助形態において、評価・モニタリングの結果をP D C Aサイクルに反映する仕組みが存在し(参照「参考4-7~9」)、それぞれの段階における評価結果は、冊子やH P等の形で公表されてきた。

(ハ) J I C Aにおいては、評価結果について「教育」や「環境」等の分野ごとに総合分析を試み、今後の同様の案件に行かせるように努めており、平成17年より、技術協力プロジェクト、開発調査においては、事前評価に、過去の評価等の結果を踏まえての検討事項や教訓などを導入することとしている。また、J B I Cにおいては、事業事前評価表において、過去の評価等の結果を踏まえての検討事項や教訓などを平成13年度より記述することとしている。

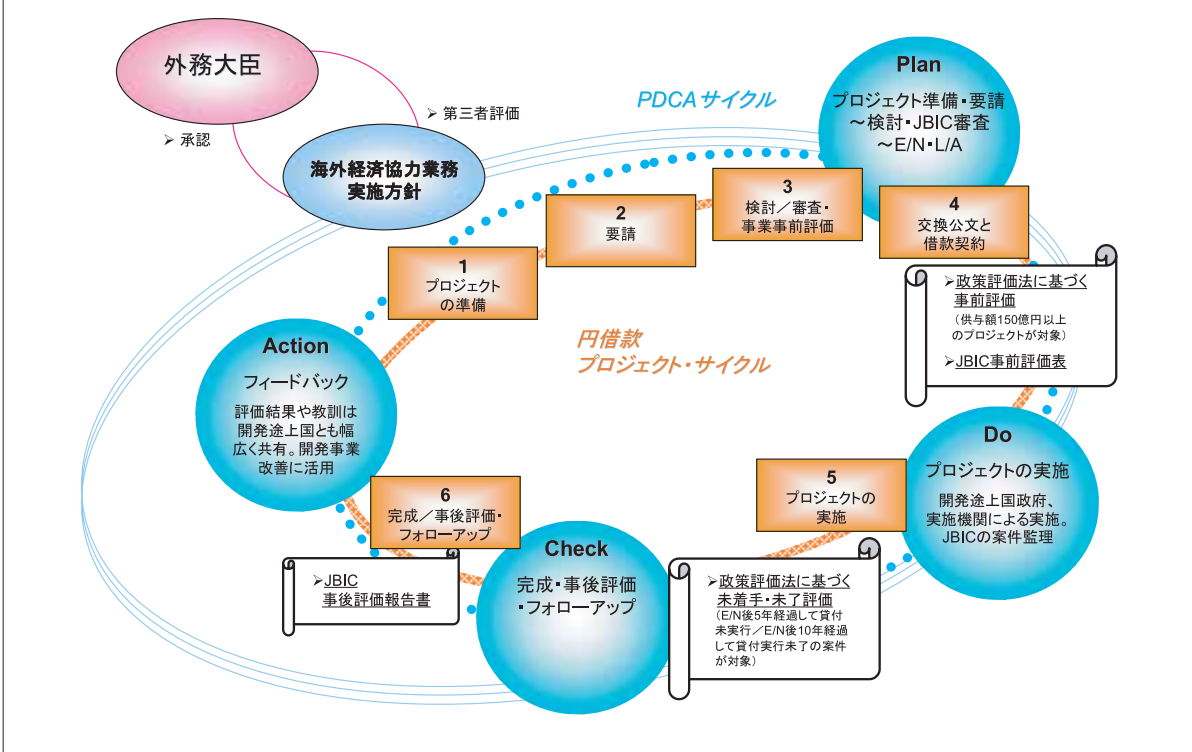
参考4－6 評価、モニタリングのフィードバック体制について（概念図）



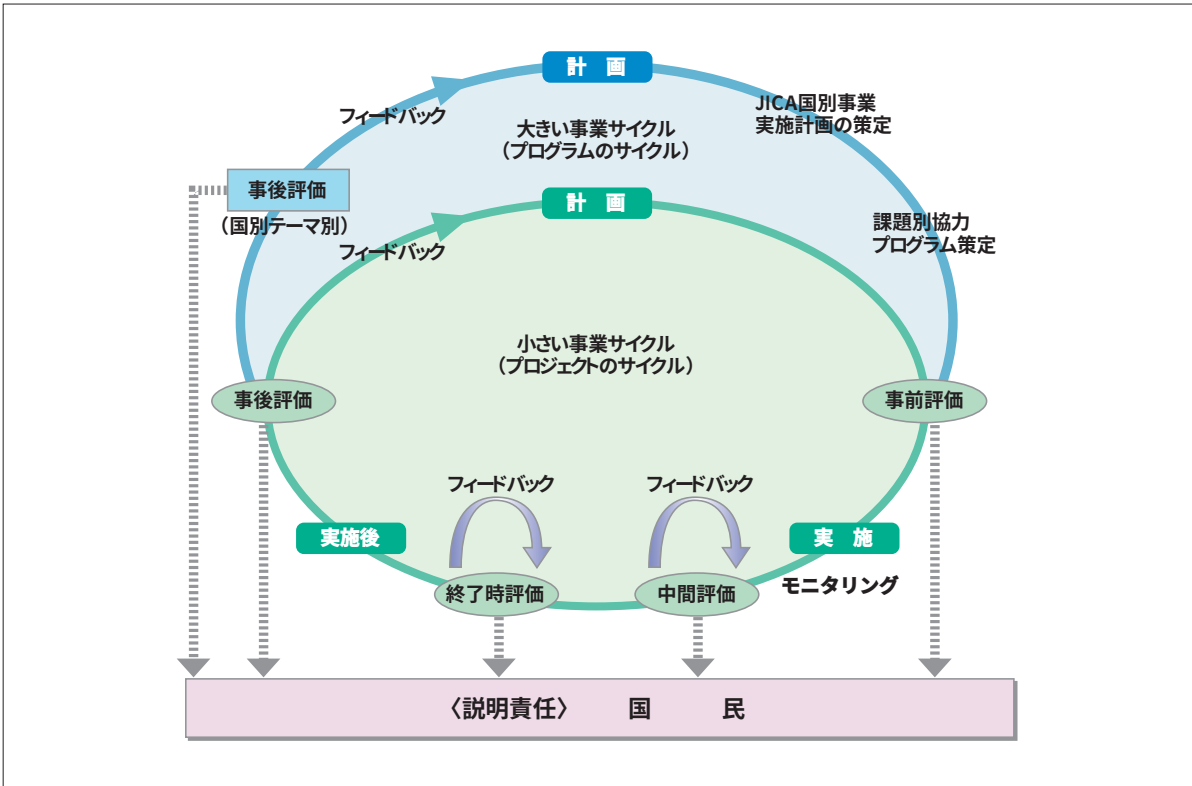
参考4－7 無償資金協力事業



参考 4－8 有償資金協力事業



参考 4－9 技術協力事業



(2) フィードバック・メカニズムの導入

上記のとおり、実施した評価結果は、冊子やHP等の形で公表され、企画実施段階で活用できる状況は整ってきており、貴重な指摘事項を今後の案件形成と実施の段階に活かすため、各実施機関がフィードバックの方法について検討を重ねている。引き続きODA全体として、評価の結果得られた教訓を体系立てて整理する努力を重ねるとともに、フィードバックのメカニズムに組み込んでいくことが極めて重要である。以上の認識の下、次の対策を取ることとしたい。

- 現地タスクフォースにおけるODAレビューを行う際に、例えば、それまで外務省及び実施機関が行った評価の結果を踏まえ、如何なる取組を行っているか等についてもレビューを行う。
- 事前の評価・調査等に「過去の評価・監査等の結果を踏まえての検討事項（仮称）」等の項目を盛り込むこととする。
- 過去の評価の蓄積から得られる教訓を分析、類型化し、評価結果を活用しやすい仕組みを検討する。そのため、事後評価の報告形式についても改良する。過去の評価・監査等の結果が、企画立案で十分活用されたかどうかについてODA評価有識者会議にアドバイスを求めることも検討する。

参考4-10 評価の役割

基本的に評価は、「フィードバック」と「国民への説明責任」という2つの役割を担うようになったとされている。フィードバックを行うためには、評価の内容が十分専門的かつ具体的な情報を提供する必要があるが、国民への説明責任を果たすためにはわかりやすさを重視するなど、その求める内容については両立が困難な関係にあることが留意される必要がある。

5. 各府省庁が所管するODA事業

各府省庁が行うODA事業の評価については、政策評価法に準拠した評価に基づくものが主であるが、DACによるODAの評価基準を採用した第三者による評価に取り組んでいる府省庁もある。外務省が発行する年次評価報告書に各府省庁の選定した評価の概要を掲載している。外務省主催の各府省庁とのODA評価連絡会議においては、各府省庁のODAに関する評価について年次評価報告書に記載する内容について報告を受けるとともに、評価手法について意見交換を行ってきた。

外務省としては、各府省庁においてもDACの評価基準等を参考にODAとしての評価方法を検討し、それぞれの事業内容に相応しい形でさらに充実した評価を実施していくことが、政府全体として整合性のあるODAを実施していくために必要であると認識している。さしあたって今年度より、関係府省庁の協力を得つつ、外務省が発行する評価報告書に掲載する内容として、各府省庁が行うODAの評価を紹介するだけでなく、政府全体としてどのような取組を行っているのかをわかりやすく掲載できるよう努めるとともに、更なるODA評価の改善に向けて努力していく方針である。

6. ODA評価専門家等の育成

評価の質を高めるとともに、今後量的にも拡充されていく評価活動を担う人材や組織の新規開拓が必要となっている。ODA評価を学問として研究する高等教育機関が実際のODA評価活動に従事していくことにより、ODA評価に深い見識を有する人材の育成が図られるものとする。我が国ODAの実施機関等の受注を行いやすくなるような様々な工夫が必要である。JBICにおいては、最近大学へ評価を委託した実績を有し、提携大学等もある。外務省としても、これらの機関や人材が我が国ODAの評価活動に一層関与していけるような様々な工夫を講じ、外務省及び実施機関と学究機関における連携を強化していく方針である。

第2節 不正行為への対応強化

新政府開発援助大綱において、プロセスの透明性確保、不正・腐敗の防止のため、適切な措置、外部監査充実等による適正な施行等を定めるとともに、不正が起こらないように監査（チェック）を強化し、不正が起こってしまった場合には厳正に対処するという姿勢を随時示し、関係事業者等に適正な実施を求めてきた。

参考4-11

新・政府開発援助大綱（平成15年8月29日閣議決定）（抜粋）

「3. 効果的実施のために必要な事項（3）不正、腐敗の防止案件の選定及び実施プロセスの透明性を確保し、不正、腐敗及び目的外使用を防止するための適切な措置を執る。また、外部監査の導入など監査の充実を通じて適正な施行の確保に努める。」

1. 案件の選定・実施プロセスの透明性の確保

平成14年度より、入札関連情報の開示の範囲を広げ、公開手段もこれまで専門誌のみの掲載だけにとどまっていたものを、各援助実施機関及び外務省のHPにおいて閲覧可能とした。各援助形態別詳細は以下のとおり。

（1）技術協力（JICA）：JICAプラザ、JICAのHPで広く公表

- ①実施案件についての情報：事前評価報告書（案件の目的や内容等）
- ②手続きに係る書類：調達手続及び概略図、JICA内規（資機材等調達の主要規定（ガイドライン）など）、入札に係る入札書類等
- ③応札結果等：すべての案件の入札日、応札者、落札者、落札金額等

（2）有償資金協力（JBIC）：JBICのHPで広く公表

- ①実施案件についての情報：全案件の事前評価（案件の目的や内容等）、借款契約（L/A）締結案件概要（L/A締結日、供与限度額、供与条件、事業実施者に係る情報等）、複数年度における実施案件のロングリスト
- ②手続きにかかる書類：JBIC入札に関するガイドライン、標準入札書類等（一般に入札は借入国が行うこととなっていることから、借入国が従う書類一式）
- ③応札結果等：借入国が行った応札結果等（本体契約総額10億円以上、コンサルタン

- ト契約1億円以上のものについて応札者名、応札額、落札者、契約者、契約総額等)
- (3) 無償資金協力：外務省、JICAのHPで広く公表

- ①実施案件についての情報：10億円以上の案件についての事前評価報告書、草の根・人間の安全保障無償資金協力や日本NGO支援無償資金協力を含めた全採択案件の一覧
- ②手続きにかかる書類：被援助国政府がその調達段階で遵守すべき「無償資金協力ガイドライン」
- ③応札結果等：被援助国政府が行った入札結果等（案件名、応札企業名、応札額、落札企業名、受注企業名、契約額、予定価格等）（但し、被援助国政府等の了承があるものを対象）

2. 監査の充実

「外務省行動計画（平成14年8月発表）」等々に示されたとおり、主に平成14年度以降（一部平成13年度より試行）、外部監査及び内部監査等の拡充を図り、調達等が適正に行われたかどうかについてのチェックを強化している。

- (1) 技術協力（JICA）：平成14年度以降、本部を含め、国内外の事務所が行っている事業について下記の業務・会計に関する監査を実施。
 - ①監事監査：監事による内部監査
 - ②会計監査人監査：外部監査法人による会計監査
 - ③内部監査：監査室による抜き打ちの調査を含めた業務監査及び会計監査
- (2) 有償資金協力（JBIC）：平成13年度以降から試行。
 - ①調達手続きに係るレビュー：JBICの調達に係る審査時に、その調達内容・方法等について外部専門家（監査法人等）にチェックを求める。
 - ②特別円借款に係る調達監査：特別円借款案件について、借入人による調達手続の借款契約（L/A）やJBICガイドラインに対する準拠性をチェックする。
- (3) 無償資金協力
 - ①平成16年度以後、契約認証手続きに係る監査を導入：契約認証業務における事務手続きが適正に実施されているか第三者による監査を行い、その結果をHPにて公表。
 - ②平成14年度以降、技術監査を導入：案件完工時に、プロジェクトが契約に沿って、適切な手続が取られた上で完成しているかどうかを第三者機関が確認することにより、相手国政府及び事業者等が適正に案件を実行したかを監査。

3. 不正行為が実際に起きた際の対応の厳格化

- (1) これまでの取組

外務省は適正かつ効果的な実施を確保するための措置の一環として、我が国のODA事業において、受注事業者が調達参加者として不適切な行為を行った場合には、当該事業者を一定期間、ODA事業の競争（入札、受注）から排除することとしている。有償資金協力、無償資金協力及び技術協力のそれぞれの事業において実施主体が規定を有し、実際に、不正行為を行った企業に対しては、それぞれ次の規定に基づき厳正に対処してきた。

- ・技術協力事業：国際協力機構（JICA）「契約競争参加資格者指名停止等措置細

則」(平成5年9月)

- ・有償資金協力：国際協力銀行（J B I C）「円借款事業等において不正行為等に関与した者に対する措置に関する規定」(平成13年8月)
- ・無償資金協力事業：外務省「日本国の無償資金協力事業において不正行為を行った企業に対する措置要領」(平成12年9月)

(2) 今後の措置

不正・腐敗の防止のためには、積極的に企業及び関係者と不正に対する認識を共有することで、モラルの向上に努めることが重要である。

具体的には、外務省及び実施機関が行う不正に対する対応について、企業及び関係者に対して、わかりやすく示した総合的なハンドブックを作成し、企業等の意識向上を図るとともに、適正な手続き処理がなされるよう勉強会／セミナー等を開催することとしており、また、監査については引き続きその徹底を図る。この他、J I C Aにおいては、先般発生した問題も踏まえ、調達手続きについて見直しを進めている。今年度末までに、順次実行に移していくこととしたい。