

戦略的・効果的な援助の実施に向けて (改訂版) ODA事業の透明性向上と継続的改善

平成23年10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(改訂版)

ODA事業の透明性向上と継続的改善

1. 東日本大震災に際し、我が国の援助に対する感謝の証として途上国からも多くの援助が寄せられるなど、我が国の援助が国際社会から高く評価されていることが改めて明らかになった。他方、同大震災からの復旧・復興に向けて膨大な資金需要が見込まれ、我が国の財政状況が一層厳しくなることが予測される中で国際協力を継続・強化していくためには幅広い方々の理解と支持を得ることが不可欠であり、ODA事業*の透明性向上と継続的改善を更に進めていくことが一層重要となっている。
2. 外務省は、本年1月、ODA個別案件の透明性を高め(=「見える化」)、過去の教訓を踏まえたODA事業の継続的改善を行うため、『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』を発表した。
3. 今般、本年1月以降の進み具合をとりまとめた。具体的には、①PDCAサイクルに関連する諸施策やプログラム・アプローチのその後の進み具合を取りまとめるとともに、②1月に発表された「改善すべき点などがある案件のリスト」についても、その後の事業状況を調査してリストを更新した。

* ODA:政府開発援助(Official Development Assistance)

見える化: ODAへの幅広い方々の理解と支持を促進していくため、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の立ち上げ等を通じて情報開示を強化すること。

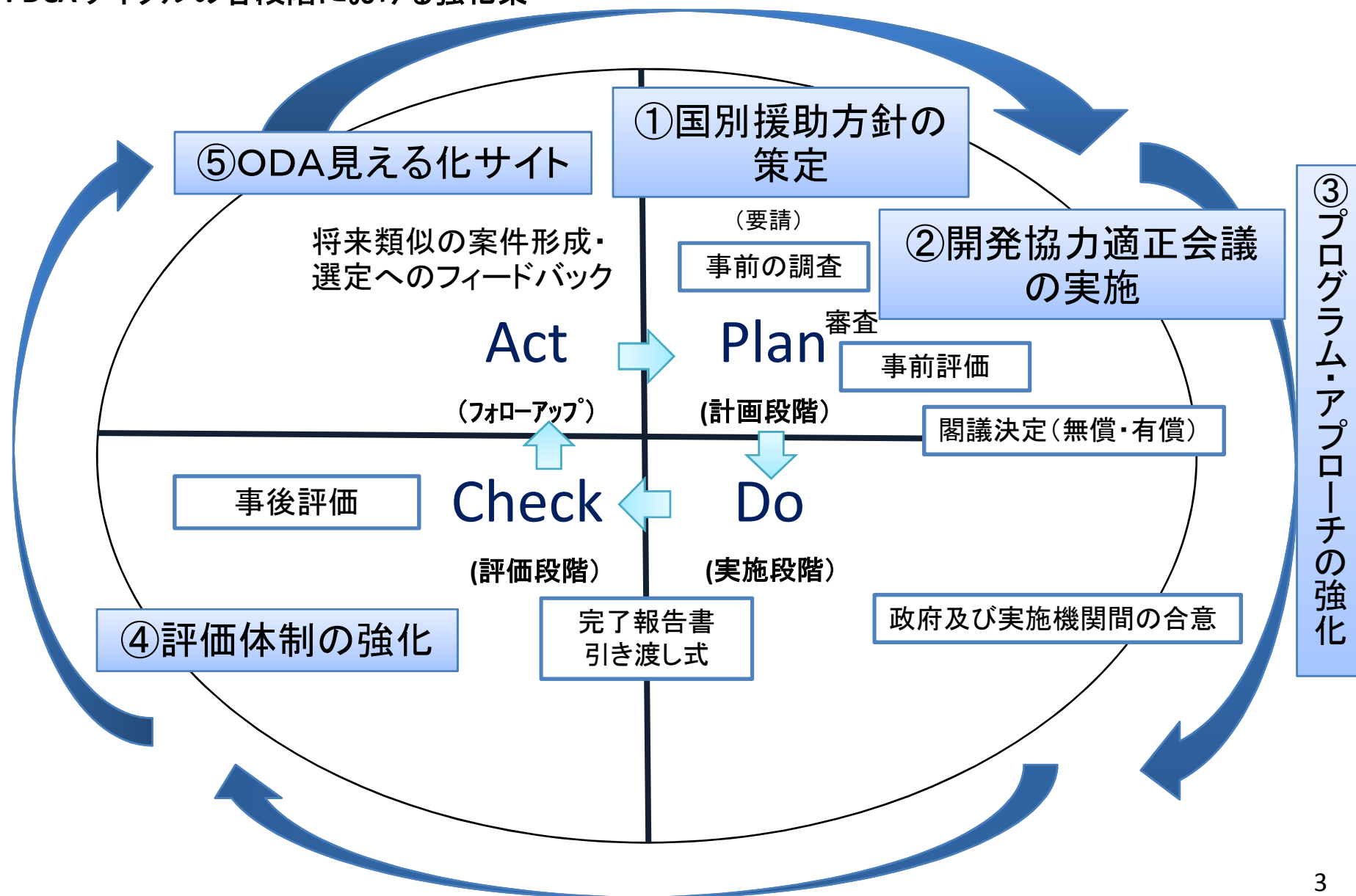
PDCAサイクル: 計画策定(Plan)、実施(Do)、評価(Check)、フォローアップ活動(Act)の過程を通じた業務の継続的改善。

プログラム・アプローチ: 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やその実現に資するための支援を導き出していく。

改善すべき点などがある案件等のリスト: 本年1月、概ね過去10年間に完了した資金協力案件につき改めて精査し、改善すべき点などがある案件等をリスト化したものを、ODAの「見える化」作業の一環として公表した。今般、本年1月以降の進み具合を踏まえ、本件リストの改訂作業を行った。

1. ODA事業の透明性向上と継続的改善 実施状況

PDCAサイクルの各段階における強化策



①国別援助方針の策定

- 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、開発計画、開発上の課題等を総合的に勘案して作成する我が国の援助方針。
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kuni_eniyo_donyu.html)
- 原則として全ての我が国ODA対象国について策定するとの方針の下、内容及び策定プロセスを簡素化しつつ、2011年度から3年にわたり毎年40カ国から50カ国程度を対象に策定する。
- 2011年度については、42カ国について策定を開始。
- 各国別援助方針の策定にあたっては、今後、パブリックコメント等を通じ幅広く意見等を募集する。

②開発協力適正会議の実施

- 開発協力適正会議は、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。
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/tekisei_k/index.html)
- 2011年8月、NGO、財界・経済界、学界、言論界から6名の委員を選出し設置。
- 9月に準備会合を開催し、10月に最初の意見交換を開催予定。

③プログラム・アプローチの強化

- 既に5つのパイロット・プログラムを選定。今後、途上国との間で十分協議し、プログラムの目標や内容について合意の上、個別事業を実施していく。
 - 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」
 - 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」
 - タンザニア「コメ生産能力強化プログラム」
 - バングラデシュ「基礎教育内容向上プログラム」
 - ラオス「電力整備プログラム」
- また、現在、プログラム・アプローチの強化を具体化するための制度改善のほか、次のプログラム候補についても鋭意検討中。

④評価体制の強化

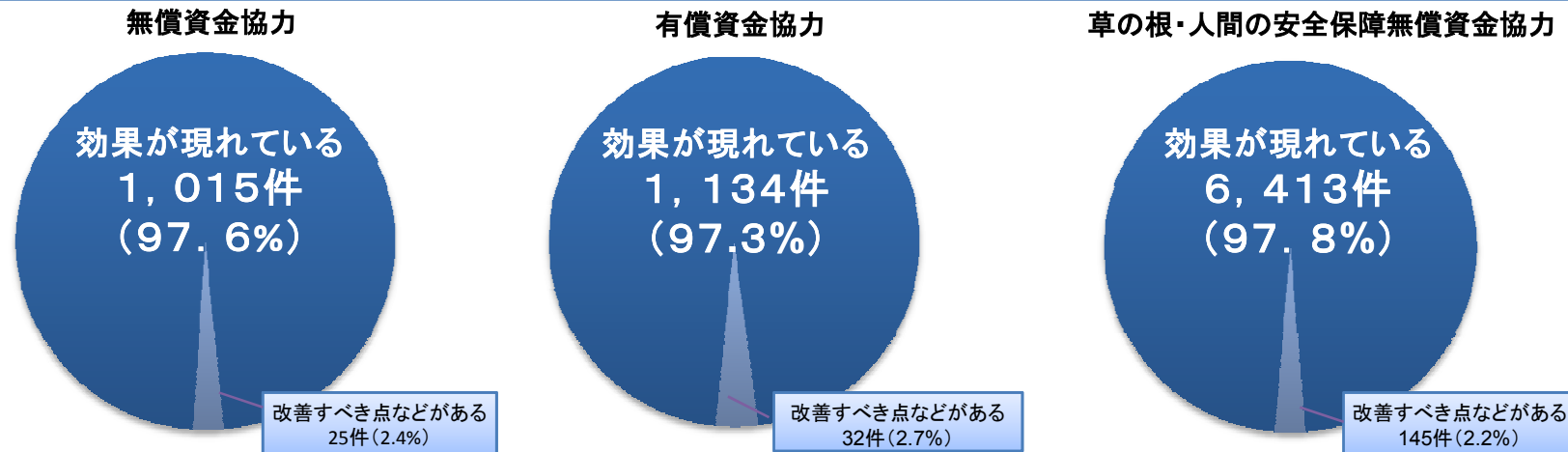
- PDCAサイクルの抜本的な強化を図る一環として、平成23年4月、評価部門を国際協力局から独立させ、大臣官房にODA評価室を新設。また、責任者には評価の知見と経験を有する外部の専門家を登用し、ODA評価部門の独立性と専門性を高め、評価体制の強化を図っている。
- 過去の成功例・失敗例から確実に教訓を学び取り、将来のODA政策に活かしていくべく、ODA評価結果に関するデータベースを構築中。
- 同様に、JICAでは、ホームページ上に「事業評価案件検索」を作成および公開し、評価報告書の掲載を着実に進めている他、特に有益な教訓を引き出せそうな案件については、詳細な評価を対象を選別して行い、効果的・効率的な評価を目指す等の見直しを進めている。

⑤ODA見える化サイト

- 「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の立ち上げ」を通じて情報開示を強化することとした。
 - これを受けて、本年4月にJICAのホームページ上に、「ODA見える化サイト (<http://www.jica.go.jp/oda/index.html>)」を立ち上げ(暫定版は平成22年10月から運用開始)。本年9月末までに、有償資金協力、無償資金協力、技術協力について合計で455件を掲載。外務省ODAホームページからもリンク。
 - これに加えて、外務省が直接実施する経済協力案件についても外務省ODAホームページに同様の情報を順次掲載している* (ODA見える化サイトとリンク)。
- *日本NGO連携無償, ノン・プロジェクト無償, 紛争予防・平和構築無償, 食糧援助
- 今後の取り組みとしては、JICAにおいて①平成24年度までに全ての実施中案件を順次掲載するとともに、②過去10年間に完了した無償・有償案件(事後評価実施済の案件)も平成25年度末までに、ODA見える化サイトに順次掲載していく予定。

2. 見える化の徹底:ODA「見える化」の取り組み強化・継続

- 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精査を改めて実施した。
- 対象案件は、無償資金協力1,040件、有償資金協力1,166件、草の根・人間の安全保障無償資金協力6,558件で、97%以上の案件で想定された効果が現れている。
- 前回平成23年1月に公表した結果と比較して、概ね同様の傾向である。



- 効果が現れている案件*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た評価^(注)を実施し、想定された効果が現時点で概ね現れている無償資金協力案件
JICAが国際基準を踏まえた評価^(注)を実施し、想定された効果が現時点で概ね現れ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現れている草の根・人間の安全保障無償資金協力案件
(注) 援助に関する国際ルールを策定する経済開発協力機構(OECD)開発援助委員会(DAC)によるODA事業評価指針(妥当性、有効性、効率性等)を踏まえた評価

- かつて改善すべき点があったが、現在は効果が現れている・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。(本年1月に別添2に掲載された案件のうち、草の根・人間の安全保障無償についてはその全件を、その他のものについては、平成11年度以前に完了した案件は削除した。本年1月に別添3に掲載された案件で、改善により別添2に移行した案件は、平成11年度以前に完了した案件であっても今回は別添2に掲載した。)

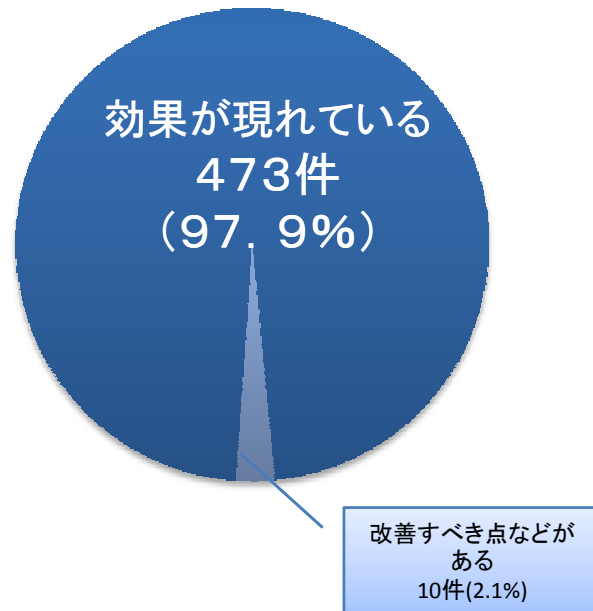
- 改善すべき点などがある案件については別添3の通り。(本年1月に別添3に掲載された案件で、改善が見られない案件については全て引き続き掲載した。)

- 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。

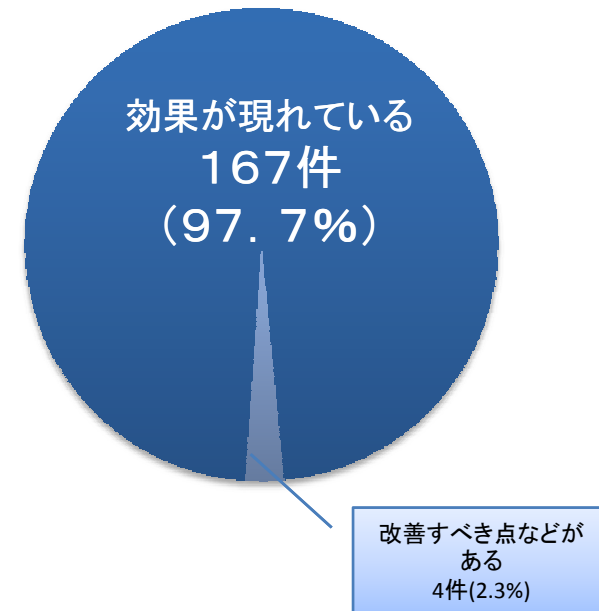
(なお、別添1～3は、事後評価や会計検査の結果、並びに外務省・JICAが把握できる範囲で調査した情報に基づき作成したものであり、今後新たな事実が判明した場合には変更があり得る。)

- 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無償資金協力案件と同様の精査を改めて実施した。
- 対象案件は、一般文化無償資金協力483件、草の根文化無償資金協力171件で、97%以上の案件で効果が現れている。
- 前回平成23年1月に公表した結果と比較して、概ね同様の傾向である。

一般文化無償資金協力



草の根文化無償資金協力



- 効果が現れている案件 * 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現れている案件
- かつて改善すべき点があったが、現在は効果が現れている・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。(本年1月に「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」に掲載された草の根文化無償の平成17年度以前の案件は削除した。本年1月に「改善すべき点などがある案件」に掲載された案件で、改善が見られない案件については全て引き続き掲載。)
- 文化無償資金協力事業は、被援助国政府等の行う事業への資金の供与(贈与)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つて行うこととなっている。(なお、別添4～5は会計検査の結果や外務省・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。)

開発効果の現れ方の分析と教訓例

1. 効果が十分に現れている主な事例

適切な案件計画のための視点	カテゴリー	取り組み事例	教 訓
開発課題や現地の状況を踏まえた効果的な援助の実施	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校に絞り込みを行うことで、高い成果を実現した。	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、副次的効果が大きい	植林事業において、開発効果を受ける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。	幅広い利害関係者を計画段階から巻き込むことで、事業計画に関係者の意見を反映した現地関係者のオーナーシップを高めることが重要。
	援助スキームの組み合わせによる協力効果の向上	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み合わせによる相乗効果で開発効果を高めることが可能。
	一般市民を含む社会全体への広い開発効果	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が開発効果を受けることにつながった。	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。
持続性の確保	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、研究所の自立性が高まった。	持続性を確保する上で、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。
効率的な事業の実施	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。

2. 改善すべき点があった主な事例

適切な案件計画のための視点	カテゴリー	事 例	教 訓
開発課題や現地の状況を踏まえた効果的な援助の実施	適切な現地調査を踏まえた施設計画	灌漑用水路にバイパス水路を設置して低落差発電を行うことを目的とした案件において、先方実施機関による設計段階での調査が十分でなかったこと等により、放水路の落差が十分に確保できないため発電量が計画値に対し大幅に低くなった。	施設の稼働に必要な諸条件や関連施設に問題がないかについて、設計段階で現地の状況等を十分に調査するとともに、調査結果を踏まえ適切に計画立案する必要がある。
持続性の確保	先方政府の政策や事業実施主体の変更等	製油所における重油及びディーゼル油の脱硫装置の設置によるSO2排出量削減を目的とした案件において、先方政府による環境政策の変更により低硫黄重油の十分な需要が認められなくなったことから、施設の稼働が低調となった。	協力対象となる施設・機材の持続的活用に影響を与え得る先方政府の政策や技術基準等の内容、今後の方針等についても十分な情報収集を行い、必要に応じて協力計画への反映や対応策の検討等を行う。
	案件の完了引き渡し後における施設・機材の維持管理	高品質のセメント生産を目的としたセメント工場及び関連施設を建設した案件において、実施機関の運営能力不足に起因する故障停止が多く稼働率が低下した。	運営組織の新規立ち上げや新たな技術の導入が必要な案件は先方実施機関による十分な対応が難しい可能性があるため、技術支援の可能性を含め先方の運営維持管理能力を踏まえた協力計画となるよう検討が必要。
	被援助国関係省庁や他ドナーとの連携により計画全体として効果が現れている	二国間の国際橋梁建設案件において、日本の協力部分である橋梁等の施設は完成しているものの、先方負担事項である国境管理施設の建設及び接続道路の整備が遅れたため、一部車両の通行に留まった。	資金協力案件の実施に際しての被援助国負担事項や他ドナーとの関連事業が遅滞なく着実に実施されるよう、先方による予算措置や実施スケジュール、関連ドナーによる協力計画の進み具合等を十分に確認し、我が方協力計画との調整を図る。

適切な案件計画のための視点	カテゴリー	事 例	教 訓
自然現象の影響や社会経済条件の予期せぬ変化等への対処	自然現象(浸食, 堆砂, 豪雨, 洪水等)による施設の損傷等	多目的ダムを建設した後, 流域周辺での過度の農地開発により, 当初推定よりも堆砂速度が速いことが判明し, 別途追加の資金による緊急浚渫工事の必要が生じた。	浸食, 堆砂, 洗堀等の自然現象による施設損傷の影響が懸念される施設計画に際しては, 経年堆砂や浸食等について十分な解析を行い, 計画策定に反映する必要がある。
	経済的要因(燃料代の高騰, 収益性の低下等)による施設稼働率の低下	新規発電所の建設, 送電線の設置等を実施した案件において, 完成後数年経って燃料価格高騰により施設の運転が限定的となった(隣国からのより安価な電力輸入が増加したため)。	施設運転のためにランニング・コスト(燃料代等)が必要となる案件の計画においては, 経済面での変動要因について分析を行い, 想定される状況変化に対応できる対応策を立案しておくことが望ましい。
環境社会配慮への留意	適切な環境社会配慮の不足	住民移転が必要な国道整備案件において, 先方実施機関が行う住民移転プロセス(適切な補償額の算定, 対象住民への情報提供や合意取得等)への取り組みが必ずしも十分でなかった。	環境社会配慮面での負のインパクトがある案件では, 先方政府による適切な対応を求める。また, 環境クリアランスや住民移転プロセスの進み具合を勘案した, 案件採択のタイミングの調整を行う(更には, 技術面での支援の可能性等も検討が必要)。

(参考)効果的な援助の実施と「支援の絆」

我が国の支援の概要

●平均海拔が1.5メートル程度であり高潮等の被害に脆弱であったモルディブの状況を踏まえ、1987年から2002年までの15年間をかけて、無償資金協力により首都マレ島全周6kmにわたる護岸堤を整備。



2004年スマトラ大地震の被害を防止

●3メートルの津波が押し寄せたが、この護岸堤により死者の発生と被害を食い止めた。
●2006年6月、この護岸工事に対し、日本国民が「グリーン・リーフ」モルディブ環境賞を受賞。

東日本大震災後のモルディブからの温かい支援

●モルディブにとって観光業以外の唯一の貴重な収入源であるツナ缶70万個を日本に寄付することを決定。(注:同国の人口は約30万人で、赤ん坊含め一人あたり2.3個の缶詰を寄付したことになる。)
●テレビやラジオを通じた被災者支援キャンペーンに大統領を始めスポーツ選手など多くの人が参加。同国の平均年収は30万円程度であるにもかかわらず、24時間テレビ等を通じ約4,600万円の義捐金が集まる。

「日本が作ってくれたあの壁がなかったら今頃マレはもうない。」
(2004年スマトラ大地震の際、同国メディアが取り上げた地元住民の声)
「必要なときにいつも助けてくれた日本に、今こそ恩返しをするときなのです。」
(東日本大震災に際して、アハメド・カリール モルディブ駐日大使)

このほかにも、カメルーンにおける無償資金協力による一連の学校建設や、キルギスにおける草の根無償を通じた養護学校、医療機関等への協力に対する感謝の気持ちから支援が寄せられている。