

秋の年次公開検証「秋のレビュー」（1日目）

国際協力①無償資金協力

平成28年11月10日（木）

内閣官房 行政改革推進本部事務局

○出席者

司 会：田島行政改革推進本部事務局次長

松本洋平行政改革担当副大臣

務台俊介行政改革担当大臣政務官

評価者：大屋雄裕評価者（取りまとめ）、デービッド・アトキンソン評価者

野本満雄評価者、渡辺龍也評価者

参考人：岡本行夫参考人

府省等：外務省、財務省主計局

○田島次長 それでは、時間となりましたので、ただいまから秋の年次公開検証、いわゆる秋のレビューを開催いたします。

今年の秋のレビューは、まず先週5日、土曜日に、東京以外での初の開催ということで、大阪で行いました。これに引き続き、今日から3日間、東京の霞が関で行います。

東京での初日ですので、冒頭、議論の流れなどを簡単に御説明いたします。

毎日、10時から10時半にスタートいたしまして、夕方5時半ごろまで、1日に四つから五つのテーマを扱います。1テーマ60～90分ということで、1テーマごとに複数の事業を取り上げたいと思っております。

各テーマの議論の進め方ですが、まず、事務局からその事業を取り上げた背景、事業内容、また、議論いただきたい主な論点を簡単に御説明します。次に、事業を担当する各省から御説明をいただきます。その後、評価者と呼ばれてございますが、有識者の先生方と、各省庁との間で御議論をいただきますが、評価者に加えましてそれぞれのテーマに関して専門的な知見をお持ちの方を参考人ということでお招きをしておりますので、適宜御意見を頂戴しながら議論を進めていきたいと考えてございます。

なお、役所につきましては、各事業を担当する各府省のほかに、財政当局の財務省主計局が参加をいたします。

そして、議論の後、時間が参りますと、最後、取りまとめをお願いしております評価者の先生に議論のまとめをお願いして、そのセッションは終了と、こんな流れでございます。

次に議論に使う資料ですが、まず、事業レビューシートというものがございます。これは事業ごとに、例えば事業を行うことによる成果の目標ですとか実績、また予算額、お金の流れなどが記載されているシートでございます。各役所がシートを作成いたします。国の全ての事業について作成しているので、政府全体ですと約五千のレビューシートがございます。全て公開をされてございまして、ネットなどで誰でも御覧いただけるというものでございます。この事業レビューシートと各省庁からの補足資料を本日の議論の材料として使います。

今日は、これらの資料は今インターネットを御覧の方では御覧の画面から、又は行革事務局のホームページの特設サイトから御覧いただけるようになってございます。

なお、議論の途中でインターネット生中継の視聴者からの御意見、御質問を受け付けてございます。時間の関係上、限りがございますけれども、議論の中で御紹介し、それをもとにまた議論できればと考えております。

申し遅れましたが、進行役を務めさせていただきます事務局の田島と申します。

早速、最初のセッションに入りたいと思います。テーマは「国際協力①無償資金協力」でございます。

まず、評価者の御紹介をいたします。大屋雄裕慶應義塾大学法学部教授でいらっしゃいます。

続きまして、デービッド・アトキンソン様、小西美術工藝社代表取締役社長でございます。

野本満雄様、野本経営研究所代表取締役でいらっしゃいます。

渡辺龍也様、東京経済大学現代法学部教授でいらっしゃいます。

続きまして、参考人として岡本行夫様、岡本アソシエイツ代表でいらっしゃいます。

今日は大臣が出席の予定でございましたけれども、国会への出席が急きょ決まりました関係上、欠席をさせていただきます。松本副大臣及び務台政務官につきましては、遅れて、用務が終わり次第駆けつける予定でございます。

なお、出席省庁は外務省でございます。

それでは、まず行革事務局より説明をいたします。

○事務局 それでは、事務局より御説明いたします。画面あるいは資料を御覧いただければと思いますが、本セッションでは、国際協力をテーマとした枠の一つ目として、無償資金協力について御議論をいただきたいと思っております。

資料の1ページを御覧ください。まず、無償資金協力がその一角に位置づけられておりますODAとはということでございますけれども、その目的でございますが、黄色い枠で囲ってあるとおりでございますけれども、「我が国の平和と安全の維持、更なる繁栄の実現、安定性及び透明性が高く見通しがつきやすい国際環境の実現、普遍的価値に基づく国際秩序の維持・擁護といった国益の確保に貢献する」ということが目的とされているところでございます。

事業の規模でございますけれども、ODAには有償資金協力、技術協力、無償資金協力という枠組みがございます。それぞれ記載のような形になっております。

なお、有償資金協力は483億円となっておりますが、これは平成27年度の一般会計予算額でございます。実際に現在お貸ししている額ということになりますと、また違う数字が出てくるということでございます。

無償資金協力の金額でございますけれども、1,605億円ということでございまして、その無償資金協力につきましても、JICAを通じて実施するもののほか、国際機関を通じて実施するもの、途上国政府を通じて実施するもの、NGOや地方公共団体を通じて実施するものと、

実施の方法によって分かれているという実態でございます。

2 ページを御覧ください。各種の無償資金協力の事例ということでございます。国際機関を通じてのもの、JICAを通じてのもの、途上国政府を通じてのもの、NGO、地方公共団体を通じてのものということで、それぞれ具体例を挙げておりますので、御覧いただければと思います。

一つだけ御紹介いたしますと、国際機関を通じて実施するものの例といたしましては、WFP、世界食糧計画を通じて実施されたものでございますけれども、「東アフリカ地域におけるエルニーニョ現象被害に対応するための緊急無償資金協力」ということで、食料及び栄養改善等の分野で支援がなされたということでございます。

続きまして、3 ページを御覧ください。こちらは無償資金協力について、どのように案件を選定しているかという大まかな流れでございます。JICAを通じて行う無償資金協力については、開発協力適正会議というものがございまして、ここにかけられることが多いと伺っております。元々の流れからいたしますと、途上国政府からの要請があり、それを現地などで検討した上で、JICA、外務省などで検討して、この開発協力適正会議にかけるといったのがJICAを通じて行う無償資金協力の典型例ということでございます。

これに対しまして、途上国政府を通じて実施される無償資金協力等につきましては、同様の要請があり、内容も検討するというものではあるのですが、多くの場合はこの開発協力適正会議にはかけられないと聞いているところでございます。

続いて、4 ページを御覧ください。こちらは無償資金協力がどのような国、どのような分野について実施されているかというものを示した表でございます。国については、2014年については1番がアフガニスタン、2番がミャンマーという状態になっております。分野につきましては、これも2014年について一番大きな額を行っておりますのが社会インフラ及びサービスということで拠出されているということでございます。

5 ページを御覧ください。こちらは、無償資金協力を実施した後の評価の方法についてでございます。オレンジ色で囲っておりますけれども、JICAを通じて実施しているものは一定の基準に該当する案件につきましては、外部の第三者による評価を実施いたしまして、その評価結果をJICAのホームページで公開されることになっております。

これに対しまして、国際機関を通じて実施するものは、国際機関が一旦評価をされるわけですが、その状況を在外公館においてモニタリングされているということでございますけれども、その状況は特段公表されていないということでもあります。

途上国政府等を通じてなされるものにつきましては、在外公館が事後評価をなされているということでございますけれども、その結果は公表されていないということでもあります。

NGOや相手方国の地方公共団体等を通じて実施するというケースにつきましては、在外公館等による事後状況調査等を実施するということが基本と伺っておりますが、一部の案件では第三者機関とともに評価を実施しているということでございまして、こうした第三者とともに行った評価については公表されているということでございます。

次に6ページを御覧ください。これはJICAを通じて行った事業の評価結果の一例ということでございます。ブータンでの教育施設建設についてでございますけれども、成果指標の事前事後比較という表を御覧いただければと思います。効果の指標といたしまして、就学者数の目標値8,790人ということで目標は立てられたところでございますけれども、2015年の実績としては、就学者数3,330人ということでございまして、目標のおおむね38%となっているということでございます。

今後に向けた課題としては、右側の「結論と教訓・提言」というところがございますけれども、目標の設定の仕方がいかがだったのかということでもありますとか、維持管理などの問題点が示されているというところがございます。

7ページを御覧ください。ODAはいろいろな事業がございまして、こちらは会計検査院から指摘を受けたODA関係の事業ということでございます。先日、会計検査院から平成27年度決算検査報告が公表されたところでございますけれども、平成27年度の報告でも指摘がございますが、過去5年の報告でもそれぞれ指摘を受けている事業があるということでございます。

例えば、平成27年度報告の中、一番上のコトヌ零細漁港開発計画、ベナンで行ったものでございますけれども、ベナンで整備した冷凍倉庫等について、供与開始から5年半で使用停止になっていって、その後のフォローもなかなか進んでいなかったということが指摘されているところでございます。

8ページを御覧ください。以上を踏まえての論点でございますけれども、まず1点目がありますが、ODAには、先ほど申し上げたように、有償資金協力、無償資金協力、技術協力の形態が存在していますが、効果的・効率的なODAを実施するために、援助の目的と手段をどのように組み合わせていくべきなのか。

論点の二つ目といたしまして、無償資金協力については、平成29年度の要求といたしまして、前年度比約240億円増の予算要求がなされていますが、これには十分な根拠があるのかどうかということ。

論点の三つ目は、無償資金協力については、JICAや国際機関、NGO等の支出先ごとの配分額、役割分担は適切かどうか。

4点目が、無償資金協力における具体的なプロジェクトの発掘・決定はどのように行われているのか。そうしたプロセスは無償資金協力の目的を達成する観点から適切なのか。また、納税者に対する透明性や説明責任の確保が十分に図れているか。

5点目でございますけれども、無償資金協力の成果について適切な評価を実施し、その評価結果をその後の援助に生かす仕組みというのができていくのかどうかという5点となっております。

以上で事務局からの説明を終わります。

○田島次長　続きまして、外務省から説明を5分程度でよろしく申し上げます。

○外務省 ありがとうございます。外務省国際協力局開発協力総括課長の今福でございます。よろしく願いいたします。

お手元に、表紙に「平成28年度秋の年次公開検証『秋のレビュー』無償資金協力」と書いてございますパワーポイントがございます。

表紙を1枚おめくりいただきますと、今、事務局のほうから御説明いただいた話とかぶっているところもございますので、ポイントだけ手短かに御説明させていただきます。

無償資金協力につきましては、このODAスキームの中で、先ほど御紹介がありましたように、平成27年度予算では当初予算で1,605億円という予算をいただいております。件数で申しますと、この1,605億円のうち、大体400件程度がいわゆる国家間、国対国、若しくは国際機関経由で実施している案件です。残りの890件程度が草の根無償といいますが、いわゆるNGOとか地方公共団体を使って支援を行っております比較的小規模な無償資金協力となっております。

1ページ目のパワーポイントに書いてございますように、無償資金協力というのは開発途上国と我が国との二国間関係を強化し、国際社会における我が国の発言力を高める上で重要な外交ツールとして私ども活用させていただいている次第です。

次のページに、無償資金協力の対象分野が書いてございます。無償資金協力は、もともと基礎生活分野、ベーシックヒューマンニーズという、安全な水へのアクセス、衛生、保健・医療、基礎教育といった、その途上国の国民の方々の基礎的な生活分野への支援やインフラの中でもごく基礎的な、町なかの道路とか小学校とか、そういったものを造っていくといったようなところを対象にこれまで支援を実施してきております。

無償資金協力の実施方法は、無償資金協力全体の主管官庁は外務省でございますが、実施方法には、先ほど御紹介がありましたように大きく分けて二つ、JICAを通じて実施するものと、外務省が直接実施するものがございます。この違いと申しますのは、JICAを通じて実施するものというのは、これは詳細な調査を事前に行って、設計をきちんとやってから実施する必要があるもの。これにつきましては、JICAがコンサルタント等を活用して詳細な調査を実施する。他方、外務省が実施しております無償資金協力というのは、例えば昔、経済社会開発支援というっておりますものとか、食料援助のように、ある程度調達する品目というのが特定できていて、事前に詳細な調査を必要としないもの、若しくは国際機関が既に現場である程度のプロジェクトをつくっていて、信頼のおける国際機関の案件と連携してやる場合、このような場合は詳細な調査を事前に伴わないものですから、外務省が直接機動的なものとして実施させていただいている次第です。

無償資金協力業務の流れは、次のパワーポイントを御覧になっていただきますと、先ほど事務局のほうからも御紹介がございましたが、今申し上げたように、大きく分けまして、JICAを通じて実施するものと外務省が直接実施するものは若干流れが違っております。どちらも最初は途上国からの要請というものが出てきて、その出てきた要請案件、これは1

件だけではなくて、毎年複数件で出てまいります。それを現地のODAタスクフォース、これは外務省、JICAの現地事務所、場合によって先方政府の関係部署の方々を交えて、どの案件にどういうプライオリティーをつけて日本側に要請していくかというのをここで議論いたします。

それで、現地の考え方がある程度まとまってきたところで、東京にそれを報告してもらうのが、その次の四角の「事前の案件の検討」というところになります。このところで、括弧書きで書いてございますが、こういった観点から我々は案件を見ているかと申しますと、外交政策上、日本の外交政策、例えば気候変動対策とか、今ですと安倍政権の「質の高いインフラ」を推進していこうとか、そういったものに合致しているかどうか。あと、国別援助方針というのは、当該国に対してどのような分野を重点的に支援していくか。これは国ごとに今鋭意作成させていただいております、最後、仕上げる前にはパブリックコメントもいただいてつくっているものでございます。

こういったものに合致しているかどうかということを見るのと同時に、あとはプロジェクトものにつきましては、JICAのほうでも技術的な検討をしてもらって、どの案件を調査するかというふうに決めていくのがJICAを通じて実施する案件の例でございます。

それで、ある程度目途がたったところで開発協力適正会議、先ほど御紹介がありました、有識者の方にも入っていただいて、その案件を調査するかどうか。調査する場合にはこういった点に留意する必要があるかといった御示唆をいただく。そういうプロセスがとられております。それを踏まえて協力準備調査を実施して、その結果、これは案件としていけるのではないかなれば、その次の案件の選定、財務当局との協議、省内説明といったステップに入ってまいります。

ここで、下の外務省が直接実施する案件の例というのは、適正会議のところは飛んでおります。どういうことかと申しますと、先ほど申し上げましたように、ある程度品目が特定されておりますので、詳細な調査が必要ないので、適正会議のプロセスで新たな御示唆をいただくところが今までのところそれほどないのかなということもございまして、もう一つは、外交的、機動的に使う必要があることから、時間を事前にゆっくりと有識者の方に御意見をいただくタイミングがなかなかとれないということもございまして、ポイントとなりますのは、先ほど申し上げましたように、詳細な調査というのはそもそも要らない案件というのがメインとなっておりますので、直接案件選定プロセスに飛ばさせていただいている次第です。

事務方のほうで案件選定が行われましたら、その後、閣議で御決定いただきまして、交換公文締結、その後、JICA分につきましてはJICAと実施当局との贈与契約の締結というプロセスがあります。最後、被援助国実施機関による事業が実施されて、終わった後には事後評価、フォローアップといった流れになっております。

評価の部分ですが、これは最後のシートになります。これも先ほど御紹介がありました、大きく分けると、外務省とJICAでどういうデマケ、担当でやっているかと申します

と、外務省は基本的に政策プログラムレベルで、個別の一件一件のプロジェクトがどういう効果を発揮しているかというプロジェクトレベル評価というのは、これまでJICAのほうでやってもらってきております。

これにつきましては、先ほど御紹介がありましたように、原則10億円以上の事業につきましては、JICAは第三者外部評価を実施しております。2億円以上10億円未満の事業につきましては、JICAの内部評価という形で評価をしております。これらについて公表をしているというのが現状です。

外務省につきましては、政策プログラムレベルで、例えば国別とか地域別、テーマ別、テーマ別といいますのは、先ほど申し上げました気候変動とか、食料援助とか、そういった分野で総体として政策プログラムでどういう外交的効果があったかというのを評価いたします。もちろん国別評価を行う中には、今申し上げたような政策的観点からJICAが実施したプロジェクトがどういった効果があったというところも含めて評価をするような体制となっております。

それ以外にも、外務省としてもプロジェクトレベルで事業ごとに在外公館を通じて評価を実施しているものもございます。例えば草の根無償等、外務省としても「見える化」というのを努力はしてきておりまして、特に何らかの課題があった案件につきましては、一覧表形式でホームページにアップする等のことをやってきております。

これらのものにつきましては、政策プログラムレベルにつきましては第三者評価ということで、ホームページ上も公表させていただいております。

あと、今の草の根無償のリストにつきましても、リストは公表させていただいているのと、その中から抽出的にはありますが、NGOの方々と共同評価といったようなこともさせていただいております。

長くなりましたが、以上でございます。

○田島次長 それでは、ただいまから11時50分過ぎまで、1時間程度議論をさせていただきたいと思っております。申し遅れましたが、取りまとめは大屋先生によるしく願います。

今から開始させていただきますが、まず岡本様にコメントを5分程度でお願いいたします。よろしく願います。

○岡本参考人 岡本行夫でございます。

無償協力については、開発協力適正会議が取り上げる案件が少な過ぎること、予算執行の事後評価やフォローアップが部分的であること等、いろいろ課題があると思っております。特に外務省が実施する無償案件については、納税者の理解を得るためにも少なくとも政策方針を開発協力適正会議に説明する、そして成果についての事後評価をそのための予算を計上してでも今より範囲を広げてきっちりやってもらいたいと思っております。

しかし、本日はそうした手続面より重要なこと、つまり無償予算の減額を食いとめて、



失った予算をできるだけ回復していくことの重要性について意見を述べることをお許しいただきたいと思います。

1990年代、まだ日本が世界に積極的に関与し、輝いていたころ、日本は国際社会に対して軍事的貢献はできないから平和的手段、特に経済協力で日本の地位と規模にふさわしい貢献を果たすのだと一生懸命やってきました。しかし、日本のODA予算は減り続け、1997年のピークに比べれば、現在の予算規模は当初予算のベースで言えば、何と4割も減少しております。かつて、日本は世界最大の援助国でありましたけれども、アメリカに抜かれ、イギリスに抜かれ、ドイツに抜かれ、フランスにも抜かれ、援助大国としての印象は薄れつつあります。日本の財政事情の難しさはよく理解しておりますけれども、その他の行政経費に比べてその減り方は余りにも大き過ぎると思います。

世界の人口が爆発的に増加する中で、世界には困窮している人々が増加しております。日本は依然としてGDP世界第3位の経済大国であります。防衛予算はGDP対比で言えば、世界の100番目以下という軽負担で済んでおります。

ODAは、いやしくも日本ほどの国家が世界に対して払わなければいけない税金だと思えます。ところが日本はODAもGDP対比で0.2%程度と、DAC（OECD開発援助委員会）加盟28カ国のうち下から3分の1ぐらいのところにおります。日本がソフトパワーとしてODAをふやして世界の安定化に尽力していくこと、これは日本自身の安全保障のためにも極めて重要なことであります。

誠実さ、粘り強さ、確実さ、計画性と、相手の目線に立った優しさといった日本人特有の特徴を持った経済協力によって、日本の味方とパートナーを世界の中で増やしていくことは、国の対外政策の中心的な役割を担うものであります。世界のニーズに対応して、これを増やしていかなければならないのに、現実には逆の方向を向いていきました。

経済協力の中で有償資金協力は、貸付額は大きいけれども、途上国にとってみれば一時的に借金をしているという感覚でありまして、最も評価するのは無償資金協力と技術協力であります。しかし、ODA予算カットは基本的には各国からの返済分を再び貸し付けている有償資金協力ではなく、一般会計から支出される無償資金協力を大きく響いております。

特に2010年から始まった行政刷新会議が行った事業仕分けが、先に述べたODAの意義を十分考慮することなく、経費節減という観点だけから経協予算を削り込んだことはいまだに後遺症を残していると思います。

1,600億円にまで削り込まれた無償予算、対象国を100カ国と考えれば、1国当たり16億円という金額でしかありません。また、無償予算の1件当たりの金額は半分近くになってしまったため、いろいろな不都合が出ております。日本側の予算が十分でないために、プロジェクトの一部を相手国負担で実施しなければならず、その分プロジェクトの進捗が遅れが生じているケースもございます。

個別事例で言えば、モルディブに無償協力として造りました防波堤は、インド洋津波のときに犠牲者を一人も出さないという大変輝かしい実績を上げました。このような防波堤

は緊急にほかの島々にも造ってやるべきと思いますけれども、予算が削減されていてままならない実情であります。

また、プロジェクト予算で安全施設、例えば我が国援助要員のための防護柵などが造れないという制度も変える必要があると思います。南スーダンの治安が悪化して、引き揚げた日本関係者が現場に復帰できないのも、そのためであります。

2010年仕分けによる儉約令は、無償予算をもって日本に招へいする研修員の待遇にも及んでいます。削れ削れの大合唱の中で、研修員たちに対して十分な日本に関するブリーフィングも行えない。研修員たちの宿舎には石けんすら備えることができず、彼らはまず100円ショップに行かなければならない状況であります。せっかく日本の援助スキームに乗って学位を取得して来るのに、これではかえって日本の評判を落とすようなことになっております。

この際一言申し上げたいのは、仕分け会議で一部の国会議員の人たちの主張に基づき、プロジェクト予算ばかりでなく、その実施に携わる援助要員たちの待遇まで引き下げたことでございます。例えばJICA職員や専門家は身を危険にさらし、懸命にプロジェクト実施のために働いて、帰国する際はエコノミーしか許されない。日本における宿舎についてまで制約をかけられている。こうしたことは彼らの士気を大きくそいでおります。誠に不当だと思います。

余談でありますけれども、援助関係職員の給料を外務省職員の給料の8割とする慣行ないし不文律がございます。援助機関職員を外務省職員の劣位に置くことに合理的説明はありません。このような状況は、無償協力予算自体の多寡とは関係ありませんけれども、財政措置をもって早急に是正すべきと考えます。

以上です。ありがとうございました。

○田島次長 ありがとうございました。

それでは、御議論を開始していただきたいと思います。御意見がある場合は挙手をお願いいたします。

○大屋評価者 では、まず事実から多少確認させていただきたいのですが、先ほど無償資金協力業務の流れが御紹介されまして、JICAさんを通じて実施する場合には、開発協力適正会議と協力準備調査がかかる。それに対して、外務省さんが直接実施するケースではそれが基本的に飛ぶわけですがけれども、それは迅速な実施であるとか、戦略的な実施を実現するためだという御説明でした。

この2段階を飛ばすことによって、大体どの程度の迅速性が確保されるのか。期間であるとか、手続的にどのぐらい早くなるのかという点について、御説明いただければと思います。

○外務省 ありがとうございます。ここは、そもそも実際に時間がかかるのは調査の部分でございます。まず、この2段階、前段の開発協力適正会議について申し上げますと、これは2か月に一度というのが定例になっております。というのは、有識者の先生方に都合をつけていただいて開催していただくということから、大体それぐらいの頻度にさせていただいているというのがまず1点です。

調査のほうは、JICAがここの開発協力適正会議が通った後にコンサルタントを雇用して、無償資金協力の場合は調査が大体1年から1年半かかります。これはそれだけの事前の詳細な設計が必要なものとして実施するものでございます。

それに対しまして、外務省実施分につきましては、先ほど申し上げましたように、それほど事前にきちんと全部建物の図面を引いたり、そういった設計を必要としないものから、その調査期間の部分、今申し上げた1年から1年半というのが丸ごとなくなるというようなイメージになっております。

○渡辺評価者 最初に岡本参考人がおっしゃられたように、日本の国際貢献として援助予算総体、無償資金協力というのは本当に増やす必要があると私は思っております。そもそもGDP、GNIの0.7%を本来は提供するというのもう既に1970年に約束していながら、0.2%も達していないというのは本当に惨たんたる状況で、増やす必要があると思うのです。

それに当たって国民の理解を得る必要がございます。特に、今日御説明いただいた中で、外務省が直接途上国に対して供与する無償資金に関しては、どうも不透明感といいますか、ブラックボックス感が拭えない。一つは、適正会議を経ないというのもそうですし、結果が公表されていないというのが先ほども御説明がありました。ですので、この部分に関してきちんと、そもそも内部的にPDCAサイクルがちゃんと回っているのかどうか。

それから、戦略性というのはわかるのですけれども、何かしら、例えばそれは機動的ですから時間をかけずに供与するという必要性はわかるのですけれども、そうだとすると、事後的にチェックするということはできるでしょうし、そこら辺がなぜできていないのかについて伺いたいのです。

○外務省 ありがとうございます。

今おっしゃられた点の2点目のほうにつきましては、事前に有識者の方にお諮りすることはやってはおりませんが、先方政府と交換公文を締結して、この外務省実施分の案件を実施しますというタイミングで、同時にプレスリリース等の形で、あと外務省のホームページにもこういう案件をやりますということは、全案件について公開させていただいております。

それで、事前に機動的にといった部分で、1点申し上げておかないといけないかなと思いましたが、無償資金協力の場合、先方政府が返済義務がないものなので、先ほど岡本

先生からも御指摘がありましたように、先方に対して非常に有効なツールである。それが、他方、実際に先方に供与するというのが決まる前の段階で、例えば実際に供与する1か月前、2か月前に先方に、日本は無償資金協力でこれをうちにやってくれるのだなというのがあらかじめ伝わってしまうと、我々の最大限外交的効果を目指すという観点から、基本的には首脳会談のときとか、外務大臣が向こうの外務大臣と話をするとき初めて発表するというのをやっておりますので、あらかじめ事前に公になってしまうようなプロセスで、外務省実施分についてお諮りするということはなかなかしにくい状態になっております。

それに対して、なぜJICA分はできるのかと言いますと、JICA分もこのフローチャートの中に書いてございますように、開発協力適正会議でお諮りさせていただいているのは、このような案件について調査をする、調査をしてみたいでしょうかと。調査をするに当たっては、どういったところに気をつけなければいけないかというのを御指摘いただくということで会議にかけさせていただいております。

なので、先方政府との関係でも、飽くまでもこの案件を実施しますというのは、案件選定という調査が全て終わって、案件として事務方のほうの部内でこれは案件としてやるぞというのがわかった段階で初めて先方政府に伝わっていくというタイミングでやってきているものです。

なので、事前の調査については、調査をしないことにはJICAに実施してもら分は、なかなかその案件を本当に実施しているものかどうかよくわからないという状況がございますので、お諮りしたものについては外に公表させていただいておりますが、外務省実施分につきましては、先ほど申し上げましたように、事前の調査が不要というものになっているため、こういった手続の段差ができてしまっているというのが現状でございます。

○渡辺評価者 適正会議にかけないという理由は、そこは理解できるところもあるのですが、けれども、事後で評価結果が公表されていないというのもそうですし、事後的に無償資金協力をいろいろな国や分野で配分していますね。先ほど資料も見せていただきましたけれども、そういうふうに事後的でもいいのですけれども、無償資金協力で途上国に供与したものが、その配分から結果について事後的にチェックして、それを公表するということができていないように思うのですね。そのことを伺っているのです。

○外務省 事後的な評価という観点から申しますと、今、おっしゃられた中で言いますと、最初ときに申し上げた国別評価といった形で、例えばミャンマーならミャンマー、スリランカならスリランカに対して、日本政府としてどのような支援をしたか。その中で、外務省実施分、JICA実施分、こういったものを含めて、外交的な観点からも評価させていただいて、公表させていただいているというのを第三者評価でやっておりますので、それが1点ございます。

もう一つ、データにつきましては、先ほど申し上げましたように、いついつどういった案件について幾らの案件を、交換公文を当該国との間で署名したかというのは、これは全て外務省のホームページで公表させていただいておりますので、恐らく先生御指摘の中で抜けがあるといったしましたら、外務省実施分の一件一件について、それがどういう効果があったかというのを評価する、その部分は御指摘のとおり、今の時点では抜けているかと思っております。

○渡辺評価者 それは今は公表せずになっていますけれども、それは公表するお考えはないのですか。

○外務省 今申し上げた一件一件の部分については、外務省実施分としてもいろいろなものがございまして、先ほど申し上げたように、草の根無償というのは一件一件やったものについて、問題があったもの、問題があったけれども改善されたもの、グッドプラクティスとしてよかったもの、グッドプラクティスについては全案件ではなくて選択的にですが、一応一覧表形式で公表させていただいております。

それ以外の例えば食料援助の部分とか、昔のプロジェクト無償と言っていた、外国から資材を購入したりといったものについては、現時点では一件一件はやっておりませんが、どのような形で定量的な評価ができるか、それをどのような形で公開できるかというのは検討の余地はあるかと思っております。

○アトキンソン評価者 数字の確認をさせていただきたいのですけれども、外部評価をやっているところで、これが全部の件数に占める割合、金額に占める割合を教えてくださいたいのです。

○外務省 大臣官房ODA評価室の村岡と申します。お答えいたします。ODA評価の第三者評価分についてでございますが、こちらにつきましては本日のレビューシートの経済協力評価調査に詳細が記載されております。

簡単に今の御質問についてお答えしますと、予算の制約もあり、第三者評価を実施する件数は年間5件から8件の規模になります。予算規模としては、一昨年度で1億4,000万円から1億5,000万円という規模になりますから、無償資金協力全体の予算規模からいうと、0.1%ぐらいの部分が評価に使われる予算ということになります。

以上です。

○アトキンソン評価者 それは金額ですね。件数としては5から8件という、全部で何件ぐらいありますか。

○外務省 第三者評価の件数が。

○アトキンソン評価者 そうではなくて、全体の件数はどのぐらいありますか。総件数。

○外務省 個別事業の話は、先ほど申し上げましたように、平成27年度の実績で外務省実施分、JICA実施分を合わせまして、1,296件でございます。そのうち草の根無償という小規模な外務省実施分が883件で、それ以外の国と国との間で実施するもの、国際機関経由で実施するものが413件という数字になっております。

○アトキンソン評価者 わかりました。ということで、この4ページに書いている第三者の外部評価というのはほとんどないということになりますので、あえてここまで書く必要があるかどうかということをおは疑問に思いますけれども、1億4,000万円という話だったと思いますが、もっと徹底的に外部評価、特に大きいものに関しては実施すべきものではないかという感じはしないでもないのです。

もう一つですけれども、このレビューシートの1ページに書いてあります成果実績と目標値のところですが、民間企業の考え方、若しくは海外の各国政府が実際に発表されているものに限る報道なのですけれども、この目標としては80%の国もあれば、85%の国もあったりすると思うのですけれども、普通の民間企業からすると、成功率は大体80%、完全に成功しなかったけれども、ほとんどほぼ期待された効果があって、一部はできなかったのは大体10~15%、失敗したものは大体5%ということは、割と企業の常識だと思います。そこからいきますと、せっかく国税を使って成功するようなことでやっつけようとするところで、60%の目標値というのは余りにも低いような、Aランクだけで60%でもいいのではないかと私は感覚的に思いますけれども、それと同時に、ここに書いてありますような25年度62%、26年度72%、27年度81%まで上がってきているのに、目標をそのままにしているということで、改善はしているにもかかわらず目標はそのままということはちょっとどうかなという気がします。

そういうところの考え方で、60%は余りにも低い感じはしますけれども、それに関してコメントをいただきたいと思います。

○外務省 ありがとうございます。

最初にいただきました件数に比べて、実際に実施している千数百件という件数に比べて評価の件数が少ないのではないかという御指摘につきましては、先ほど申し上げましたように、プロジェクトレベルの評価というのはJICAがそれぞれ行っておりますので、その部分についてはJICA自身については任せている。

あと、外務省がこれまでのところ実施してきておりますのは、政策レベル、プログラムレベルというレベルで評価しておりますので、それぞれ例えば国別でございましたら、あ

るA国に対する国別評価をやったら、その中で過去5年分等の案件数を調べてみますと、大体一つの国別評価で100件ぐらいを評価しているといったような形になっておりますので、個別の一個一個について全てということであれば、全く御指摘のとおりなのですが、今申し上げたようなJICAによるプロジェクトレベル、外務省による政策レベルで評価させていただいているというのが現状でございます。

あと、2点目の数字の成果が上がってきているのに目標はそのままというのは、確かにそこは私もおっしゃるとおりだと思います。実際に、これは当面何年間という形で、目標達成年度というのは28年度ということで設定されておりますので、それで目標値が据え置きとなってきてはおります。なので、私どもとしても60%さえ達成していればいいやということではなくて、実際に62%、72%、81%と上がってきていますように、これを28年度、29年度につきましても、今後につきましてもより打率を上げていくことはやっていきたいと思っておりますので、決してこの60%という目標値で満足しているということではございません。

○アトキンソン評価者 ただ、そのまま置いておくと、普通、目標は60%にして、それを上回ったからといってすばらしい評価ということになるのですけれども、普通であれば80%が当たり前の話なのに、ここに書いてありますように、達成度が135%になっているので、普通であればそこで褒められることはないと思います。この目標というのは上げていったほうがいいのかという気がします。それはコメントです。

もう一つは質問ですけれども、この資料の6ページに書いてありますブータンの事例がありますけれども、これは総合評価Cとなっておりますが、個別案件で申し訳ないのですが、大体こういうDとかCの場合ですと、調査の段階でそれは日本側の期待に答えなかったものだったのか、そもそも先ほどの冷蔵庫が使えなくなったとか、医者がいないところに物を出したというのは、向こう側のある意味で不適切といいますか、使えないものを求めてきて、それが見抜けなかったからそうなったのか、感覚的なことでいいのですけれども、大体どちら側の割合が多いのかというのを教えていただきたいと思っております。

○外務省 ありがとうございます。

JICAが実施する案件の場合は、事前にJICAなりに一生懸命詳細な調査をやっておりまして、そのプロセスの中で、例えばこういう学校案件でありましたら、これを実施することによって、どれだけの裨益者が出てくるかということ为先方の教育機関等と相談した上で目標値というのを設定しております。

これは事務局のほうで作成していただいた資料にも書いてございますとおり、この案件の一つの反省点というのは、成果指標が若干高過ぎたのではないのかということが挙げられております。

もう一つは、特に近年我々としても心がけるようにしておりますのは、ただ単に建物を

建てて、あとは知りませんということでは、おっしゃるとおり、維持管理とかそういったところがなかなかうまくいかない可能性があるということで、ここ10年来、我々が心がけてきているのは、ただ単に建物を建ててあげるだけではなくて、同時にJICAの技術協力を活用して、例えば教育の専門家を現場に張りつけたり、現場といいますのは教育省等に派遣して、無償資金協力で実施した案件をちゃんとフォローするような体制をとったり、そういったことを昨今では心がけるようにしております。

○野本評価者 それでは、今の話の続きを聞かせていただきたいと思うのですが、私は実務的な話に絞っていきたく思っているのですが、今、御支援申し上げた内容について、第三者の評価も入れて、それぞれが評価をされているというのは御説明いただいたのですが、問題は評価をすることが目的ではないと思っているのです。評価は手段ではないだろうと。本当の目的は、それが次の計画へ、あるいはその計画が順調に進むようにフォローアップをしていく。そういうところへつなげなければ、単なる自分たちが満足するだけの事後評価に終わってしまう。また、特に外部に頼んでいるときは、多額の費用を払って評価をしてもらっているのですが、それが次へつながるようなアクションに具体的にどう考えておられるかということをお聞きしたいのです。

特に、国の職員の皆様方は、お立場上そうなるのですが、比較的短期間でお仕事をかわられてしまう。そして、よくて次の方までは問題点がきちっと引き継げるのですが、その次ぐらいになってしまうと、また同じようなことを、実際は決められたとおりにやることになっているのだけれども、それが抜けてしまう。こういう感じが多々見られるのです。

したがって、評価をして、その後、箱物だけではなくて、中のソフトの問題を支援するようなことを続けるというお話があるわけですが、これはともかく、最初に案件を決定するときにきちっとそこまで見通して仕事を進める必要があるだろうと。

それから、実務的に言えば、後輩たちに、あるいは次の人に何を残すのか。現状、ホームページに記載された事実だけが残っているわけでありまして、支援するときの勘どころとか、あるいはやってはいけない支援といった事例集とか、あるいは手引とか、あるいはケーススタディーをすとか、そういったことをしないと、結局皆さんの財産になっていかないのではないかと思っているのです。その辺、今日の会議から少しレベルが低くなってしまうかもしれませんが、そういう実務的なところを少し御努力いただかないと、評価はやっていますと言っているのだけれども、手段のところだけ議論して、やっていますと言っても、最終の目的が達成できないのではないかと、こういう意見を持っているのです。

○外務省 ありがとうございます。まさに御指摘のとおりで、評価しただけではなくて、その結果をどう反映させるか、PDCAのサイクルをどう回すかということだと私も思います。

実際、ではどのように我々は作業をしているかと言いますと、案件を実施する際に、先



ほど申しあげましたように、JICA実施分については調査をかけるとき調書を作成いたしまして、その中で過去の類似案件、これを今、必ずフォーマットの中に書き込むようにという形でやっております。

なので、過去、当該国のどこか、A国だったらA国の学校案件でこんな失敗がありましたということがあれば、それは必ず反映させるように、今はもう調書のフォーマット上、そういうように書き込むようなところは用意しております。

あと、人的な面で言いますと、確におっしゃるとおり、外務省国際協力局は非常に人の入れかわりが激しゅうございます。その点、JICAにつきましては、JICAはきっちりずっと開発援助をやっている人たちがいますので、ここのインスティテューショナル・メモリーというのにかなり頼っている部分があるのは現実でございます。

私ごとでございますが、実は私は国際協力局はこれで3回目で、6年おきに戻ってきているのもございますので、先ほど申しあげましたように、6年前、十数年前のインスティテューショナル・メモリーは私個人としては持たせていただいているというのが現状でございます。

まさに、その過去十数年の中で、おっしゃられたような話とか、新たな問題、課題というのは常に出てきていますので、そういったものをいかに後任に引継いでいくかというのは、これは非常に重要な課題だと思っております。おっしゃるとおり、私ども引き継ぐときに引継ぎ書で、この問題はこういうのがありますというのは、そのときそのときものは引継がれていくのですが、事例集という形で、グッドプラクティス集、バッドプラクティス集なるものは、それなりに用意は我々としても、先ほど申しあげたような案件選定プロセスの中でフィードバックはしてはいるのですが、もうちょっとシステムチックに何かできることがあるかというのは考えてみたいと思います。

○渡辺評価者 少し具体的といえますか、いただいた事業レビューシートでもって無償資金協力をいろいろな分野に出されていて、教育、保健・医療等々ありますね。これを拝見すると、成果目標及び成果実績、例えば13ページを見ていただくと、これは教育分野ですが、そこでの成果目標、実績いわゆるアウトカムを見ると、要するにどのぐらいの学校の教室が整備されたのかという数になっていますよね。これは通常は、これだけの教室を造ることができましたというアウトプットであって、これはアウトカムではないですね。本来であれば、これだけの教室を造りました、それによってどのぐらい地域の子供の就学率が上がったのかとか、さらにはそれを通して学力が向上したとか、そういうものが成果指標でなければいけないのに、アウトプットで終わってしまっている。

同様に、15ページ、こちらは保健・医療分野ですけれども、こちらも成果指標は整備された保健・医療施設の数でしょう。これもアウトプットですね、どれだけの数がつくられたのか。施設ができたことによって、どれだけその地域の健康が改善されたというのがアウトカムであるべきというか、その指標としてあるべきなのですけれども、あと、そ

れ以外にもほかのところではかんがいとか別の分野、後のほうは長くなるのでやめますけれども、本来のアウトカムではなくてアウトプットが成果指標になっている。

そういう意味で、JICAのこの事業に関しては、以前はアウトプットの的なものが多かったのが、今はきちんとアウトカムである指標が設定されているのですけれども、これだけ見ると、無償に関しては全然遅れているといいますか、なぜこうなるかというのを考えたときに、やはり無償に関して、特に途上国政府に出資する、これに関しては、きちんと第三者の目が入っていないのではないかと。きちっとした、本当にそこでPDCAとか回っているのか、非常に疑問を持つのですけれども、その点はいかがでしょうか。

○外務省 ありがとうございます。実は、この分野別のシートというのは、今回この「秋のレビュー」から我々の改善策として導入させていただいたものでございまして、それまで無償資金協力本体のシートしかございませんでした。

他方で、この無償資金協力のシート一本で1,600億円の事業について、しかも中に様々なものがございます。それについて定量的な形でアウトプット、さらにアウトカムの評価をするというのは、さすがに無理ではないかということで、今回我々なりに、御指摘のとおり不十分であることは私自身も十分わかっておりますが、こういった形で分野別で少しでも何らかのもうちょっと定量的な評価ができないかということでつくらせていただいたのがこちらのシートです。

中身につきましては、これだとアウトカムではなくてアウトプットではないかという御指摘のとおりだと実際私も思いますし、ここの部分をどのように改善していけるかというのは今後の課題だと思っております。

1点申し上げますと、国内の施策と若干違うのは、例えば教育分野なら教育分野、しかもこれは一つの国ではなくて、いろいろな国がまざっておりまして、合わさったものの総体となっております。その国その国によって、大体教育分野についてどういう教育政策をとっていくか、目標というのはあると思うのです。実際、就学児童をどれだけ増やすかというのは国ごとでございます。そういったものをどのような形で、ある程度個別の国一つ一つの全ての分野についてという、ここは正直申し上げまして、作業量を考えましても、全てを実施するのはなかなか困難であるところがございますので、それをいかに今おっしゃられたように、なるほどなと思っただけのような形で評価をしていくのかということについては、今後検討させていただきたいと思っております。

○大屋評価者 私、ちょっと一つだけ余計なことを言うと、私自身は無償資金協力は大変重要な事業だと思っておりますし、それを効率的に実施するためには予算とか待遇について、削れ削れではいけない、払うべきものは払わなければいけないということについては、全く岡本先生のコメントに同感なのですけれども、一方で私は名古屋大学というところに長く勤めていたのですが、同僚の天野先生が海外出張中にノーベル賞受賞が決まったという

ケースがあったのですけれども、あのとき、天野先生はエコノミーに乗って往復していらっしやっただという記憶は多少あるところでございます。

話を戻しますが、先ほど渡辺先生から御質問があつて、外務省さんが直接実施されておられるものの中で、国際機関とか途上国政府等が実施されているものについても、きちんと評価をやっておりますと。第三者評価ではないけれども、モニタリングと事後評価をやっておりますということをお答えになったわけですね。

その公表について、それは考えていかなければいけないところはある、考えられるところはあるという御返答だったと思うのですが、これをなぜシンプルに、例えば公開しますと言えないのかということについてお答えをいただきたいと思います。

○外務省 ありがとうございます。

外交的な観点につきましては、我が国の外交活動を円滑に進めるため、国際社会における議論を進めていく上で、日本にとって有利に案件を導いていくために、我々は外交活動をさまざまなツールを使ってやってきております。それは例えば国際社会におけるいろいろな選挙であれば、ここの委員会ではあなたの国の候補を日本が支持するから、こっちであなたの国は日本を支持してくれというような取引をするプロセスの中で、場合によっては日本のこの政策を支持するかわりに、あなたのところのこのODAの案件を実施するというのも考えてもいいというような、そういったやりとりを外交の世界ではやってきております。

案件自体、どの案件でどういった外交的効果があつたのかというのは、残念ながら、今申し上げたような、外交上のいろいろな駆け引きの世界がございまして、この案件について、こういう外交的効果があつたというところは、なかなかすばんと公表するというわけにはいかないのかなと。

他方で、先ほどいろいろ先生方から御指摘いただいているとおり、全く何も書けないのかというと、そこは先ほど申し上げましたように、国別評価等では外交的視点からどういった効果があつたかということは、実際これまでも第三者評価で書いていただいている次第でございまして、そういった部分についてどのような書き方があるのか、公表の仕方があるのかということについては検討させていただきたいと思います。

○大屋評価者 ありがとうございます。おっしゃることはそのとおりであつて、これは表で言えないと。表に書いたら、それは実は政策の実施効果がなくなるのであるということはある得ると思います。

ただ、外務省さんが実施されているものの中で、そういう意味での戦略的な側面があるものと、なぜJICAさんに回らないかということ、規模が小さいからであると。設計図を引かなくていいとか、そういう事情で迅速にできるからであるというものがまざっているのではないかと。

前者のものについては、正直に書けないこともあるというのはよくわかりますし、なぜこの案件を選定したのですかと言われても答えられませんということはあるわけですが、後者についてはそうでもないのではないかと。

そうすると、その二つのものを一つのカテゴリに入れて、公開制度なんかについて論じていることが適切なかどうか。これは評価の帰結がどう影響しているかという、PDCAサイクルのほうにも関わってくるわけですが、やっておりますと、あるいはインスティテューショナル・メモリーは残っておりますということを、関連する方々の記憶が残っておりますということを外務省さんはおっしゃって、そうなのだと思います。それを私は疑うつもりはないのですが、問題は一般の国民の観点から見たときに、間違いなくそれは動いていますねということが信頼できるかどうかという点にあるわけです。

案件選定のところでも、迅速性を考えると一々聞いていられないとか、あるいは公開のタイミングを考えると伏せたいという事情があることはよくわかるわけですが、でもあるからこそ、事後的なところで、公開していくことによって、それは実は大丈夫だったのでということ国民に納得していただくとか、あるいは公開ができないのであれば、国民の方々から見たときに、この人たちは信頼できるという第三者にチェックしてもらった結果、個々の案件はともかく、全体としてはOKですという評価が得られているのであるとか、そういう形で代替的な担保の手段を導入しないと、やはり問題があるだろうと。透明性で解決できないという事情はよくわかるわけですが、だからこそ透明性以外の担保手段というのを真面目に組み込まないと、国民の方々から見た場合には、これはオープンにできませんよねというのを要は建前に使って、その陰でいろいろよろしくないことをやっているのではないかという疑いを持つ方が出てくるだろうと思うわけですね。

この点において、事後評価とか案件選定の適切性の担保手段としてどのようなものが考えられるかという点について、お考えがあれば伺いたいと思います。

○外務省 ありがとうございます。

今おっしゃられたとおり、外交的、機動的に実施していて、なぜこの案件を選んだのかについては公開になじまない案件というのがありますということについては、まさにおっしゃるとおりで、私どもそういう思いでおります。もう一つは、必ずしもそうではないものがあるのではないかとこの点につきましては、これはまさに御指摘のとおりだと私も思います。

その観点から、先ほど最初に御紹介させていただきました、例えば外務省実施分でも草の根無償資金協力の案件につきましては、相手国政府というよりも、これはむしろ人間の安全保障の観点から、きめ細やかな支援を草の根レベルの人にまで行き渡らせるという政策の実現で実施してきているものですので、先ほど申し上げましたような、外交上の若干裏方世界的なところ、そういう話とは距離が若干ある部分かなと。そういうところにつきましては、何らかの問題が発生した案件、問題が発生したけれども、リカバリした案件、

よかった案件といったものについて、これはリスト化して公表させていただいているという努力はしております。そういった観点から、さらにこういったものができるのかというのは、今後検討させていただくことは可能ではないかと考えております。

○渡辺評価者 無償資金協力にもいろいろな形がありますけれども、無償資金協力の在り方そのものを議論する場、しかもそれが外部有識者も含めて、第三者も含めて議論する場というのは実際あるのでしょうか。

○外務省 今、一つはODAの適正会議という場はありますが、それ以外にもODA連絡協議会といったような場がございます、そちらのほうには有識者の方に入っていたり、NGOの方が入っていたりして、ODAについて、ある意味テーマはそのとき希望されるテーマがあれば、それについて議論するというような場は、頻度はそんなに回数はないのですが、年に1度か2度、私も昨年から2度ほど出ておりますので、そういった場は提供させていただいているところです。

ただ、そういう場に限らず、外務省といたしましては、さまざまな御意見をいただける機会がありましたら、それはいつでもお受けするという姿勢でやっております。

○外務省 1点追加させていただきます。ODAの第三者評価において、政策レベル評価、プログラムレベル評価をしていると御説明させていただきましたが、その中で無償資金協力の各スキームの評価というのを第三者評価で、ほぼ毎年やらせていただいております。

例えば、2014年度は相対的に所得水準の高い国に対する無償資金協力の評価というテーマで第三者評価をやらせていただいております。その前の13年度は、水産無償資金協力に対する評価、2010年度はNGO連携無償の評価といったもので、個別のスキームについて意図した政策の成果があらわれているのか、プロセスが適切であったのかという観点から評価は第三者評価で、年に1件ぐらいずつ、限られた予算で行わせていただいているところです。

○渡辺評価者 個別のものはあるとは思いますが、今日の論点の中にもありますけれども、今日の論点ではこの無償資金協力がJICA、国際機関、NGOとの支出先ごとの配分、役割分担は適切かという一つの論点がありますが、こういう視点もあるでしょうし、国別とか分野別にどのように配分していくか、今の世界のニーズであるとか、そういうもう少し個別ではなく、なおかつ援助全体の在り方ではなくて、マクロでもミクロでもない、メゾレベルといいますか、そういうところでもって議論していく、定期的にチェックしていく、そういう仕組みが必要なように感じるのですけれども、それは現在ありますでしょうか。

○外務省 ありがとうございます。

ODAの場合は、ODA単独で物事が動いているものではございません。先ほども申し上げましたように、外交の実現するためのツールの一つとして使わせていただいておりますので、ありとあらゆる外交政策とリンクして実施させていただいております。

具体的に申し上げますと、例えば今年の場合、配分をどうするかという問題につきましては、もちろん年度当初は大体それまでの過去数年間のそれぞれの地域、国に対する供与してきた実績、あと現場で以前から言われているようなニーズ、そういったものを踏まえて、大体どれぐらいの規模でやろうかなというのは我々目安としては一応考えます。ただ、今年のように例えばG7があつて、中東の難民支援、人道支援をやらないといけないということがあれば、おのずと中東地域に厚目に支援を回す必要が出てまいりますし、また今年の8月には安倍総理の主催のもとで開催していただいたTICAD（アフリカ開発会議）、そういったところでアフリカに対して資金を多目に配分する必要がある。そういったようなものを見ながら、我々外務省の中では関係省庁とも相談させていただいた上で、資金配分というのをさせていただいております。

御質問いただきました全体的にそれについてさまざまな方々に入らせていただいております。場があるかと申しますと、そのような場というのは、現在は全ての外交政策について取り込んだ上で議論するという場はないかと思っております。これまでのところで、民間の方々、NGOの方々、例えば先ほど例に出させていただきましたアフリカ開発会議、TICADの場合は、これはTICADの準備プロセスにおいて、関係省庁間で議論するのに加えて、例えば経済界の方、これは経団連とか経済同友会、商工会議所の方にも入らせていただいて、企業側のニーズというのを教えていただいたりという場を設けたのと、あとNGOとの連絡協議会といったところでNGOの御意見をいただいたりといったことは、我々役所としても努力はしております。

○アトキンソン評価者 目標と達成度にこだわっているようなことで申し訳ないのですが、この資料に出している限りになります。この資料で見ると、達成度135%、それで200%、230%、ほかのものを見ますと、ほとんど133%、126%、152%、193%と、こういうのがずっと続いていますので、小さな企業の社長としてこんな達成度というのはあり得ない話で、それがずっと連発しているということは、どう考えても目標の設定の仕方が甘過ぎることになるかと思うのですけれども、悪いものであっても98%とか96%ということになりますので、これが評価の基準になっていないと思っておりますけれども、全体をもう少し見ると、ほかは全体がどうなっているかわかりませんが、目標の設定の仕方に問題があるのではないかと私は思うのですけれども、いかがでしょうか。

○外務省 ありがとうございます。おっしゃるとおり、実際に成果実績が目標値よりも高くなってきているのだから改めるべきではないかという点につきましては、御指摘のとおり

りだと思えます。

ちょうど今回のこのシートを御覧になっていただきますと、先ほど申し上げましたように、5か年計画ということで最終目標年度というのが28年度ということで設定いただいております、今年ちょうど28年度でございますので、来年度以降の数値につきましては、より適切な目標値を設定できるようにしたいと思います。

○田島次長 ここで、インターネット生中継を御覧の方からの質問等がありますので、2件ほど御紹介したいと思います。

まず一つ目が、どこの国に資金援助するのか、意思決定プロセスが不透明ではないか。外交的配慮が必要だと言うが、外務省の中で決めているのかという質問でございます。いかがですか。

○外務省 ありがとうございます。

意思決定プロセスが不透明ではないかという点につきましては、先ほどから御説明しておりますとおり、案件によって幾つか段差があるかと思えます。繰り返しになりますが、JICA実施分につきましては、これは調査を開始する前の段階で、開発協力適正会議というものにかけていただいております、これは会議が開催された後、すぐ結果として公表されております。

外務省分につきましては、これは案件を実施して閣議決定をして、交換公文を締結するという、外務省補足資料の3ページのフローチャートの真ん中ちょっと右寄りの部分、ここで交換公文を締結され次第、すぐに公表するということを行ってきております。

そういった点につきまして、事前にあらかじめなかなか外務省実施分として、今実施しているものについて公表することは、諸般の事情により難しい点はございますが、それ以外の先ほどから御説明している中の草の根無償のような、公表しても相手国政府との関係で特段問題が生じないような案件については極力公開させていただいて、何か問題があった場合には問題点についてもつまびらかにさせていただいているというのが現状でございます。

○田島次長 もう一点でございます。

検査院の指摘が毎年ある。これは事務局の資料の7ページです。こういうことが続くのであれば、無償援助を増やしても無駄ではないのか。外部評価をしていなかったのか。こういうことをなくすために、評価と公表をすべきという御意見ですが、いかがでしょうか。

○外務省 ありがとうございます。御指摘のとおり、こういうことのないようにしようということで、極力一生懸命評価と事後的にどういったことがあったかというのについては、ホームページにアップするなどして、国民の皆様にもごらんになっていただけるように努

めてきているところでございます。

そういう中でも、先ほど申し上げましたように、草の根無償を約890件、それ以外の国対国、国際機関経由で実施しております400件、約1,300件年間実施している中で、何件かは残念ながら会計検査院でも御指摘いただくような事案が生じてしまうというケースはございます。

それは検査院の御指摘いただいている案件が、供与したものが機能していないとか、そういったものなので、日本のODA、特に今、「質の高いインフラ」と申しておりますので、日本政府としてODAを実施するに当たって、そういった事態が生じないようにするというのは、これは我々として必ずやっていかないといけないことだと思っておりますので、検査院に指摘いただきましたことにつきましては、もちろん真摯に対応していく所存でございますし、実際に対応するようにしております。

また、それに加えて、こういった御指摘をいただいた場合には、ほかにも同種の課題が生じていないか、問題が生じていないか、そういったところはあわせてチェックするようにしておりますので、何とぞ御理解をいただければと思います。

○田島次長 では、また議論に戻ります。どうぞ。

○大屋評価者 アトキンソンさんから繰り返し指摘があったところですが、全体的に御努力をされているのはよくわかるのですが、外務省さんとしてはきちんと改善を図っておりますということもわかるのですけれども、表向きの評価の基準を低目に設定してあることというのが、ある種実績稼ぎなのではないか。言い方は悪いですが、予算獲得の際に、百何十%の超過達成をやっておりますと言い続けるためのマニューバーではないかという疑いは出てくると思うのです。これについて、例えばそれはもう明確に、自分たちとして改善する意思があるのだから、目標についてもきちんとスライドして上げていきますとか、それがきちんと目に見える形で出るようなことをして、予算査定においてきちんとそこが表向きの数字で出てくるようにしますというような話は、現時点ではお考えになっていないのか、ちょっとお聞かせいただければと思います。

○外務省 ありがとうございます。

先ほど申し上げましたとおり、これは向こう何年間ということで、一度例えば60%なら60%というふうに設定させていただいているものですが、先ほど委員の方々からも御指摘がありましたように、実際に達成できているということは、もともとの目標値をもうちょっと上げてもいいのではないかというのは、それは至極ごもっともな御指摘だと思いますので、それについては変えることも含めて考えたいと思います。

○岡本参考人 私も議論に参加させていただいてよろしゅうございますか。



評価者の先生方のおっしゃる諸点、私もほとんどというか、全部同感でございますが、この際、別の角度からの質問を外務省にさせていただきます。

無償資金協力というのはもちろん大切な税金を使ってやるものですから、これが日本の国益に最終的に転嫁しなければいけないと思うのですね。ただ、ベーシックヒューマンニーズに適合して、よかったよかったという慈善事業だけではいけない。

そこへいきますと、例えば私なんか思い出しますのは、2005年に日本が国連の安保理常任理事国に立候補した。そのときに、憲章改正のための共同提案国をアジア地域で募りました。ドイツ、ブラジル、インドも同じように探しました。

ドイツは、欧州においてフランスほか11か国の共同提案国を獲得しました。日本はどうだったか。僅かに2か国だけあります。アフガニスタンとブータン、それだけです。あとはインドを支援したモルディブがアジアと言えばアジアですけれども、つまり、結局何のためにやってきたのか。

あるいは、中国で抗日記念館が次々に建てられたのは1990年代の話ですね。日本がまだ無償協力を中国に対して盛んにやっていたころ。そして、それを日本がレバレッジとして、抗日記念館の新しい建設をやめてくださいよということを行った形跡もない。ただ、これは別問題として中国のためにやってあげましょと。こういうことがずっと基本的な方針として続くのか。どこかで国益というものに転嫁する、そのことをどうお考えかということが一つです。

2番目はテクニカルな話になりますけれども、無償案件が一つずつ、さっきも申し上げましたように小さくなってきて、日本のタイドでありますけれども、日本のコントラクターやコンサルがもう出ていかなくなってきている。だんだん危険地域でのプロジェクト実施も必要になってくる。そういうときに、全体をまとめるリードは日本企業、それから機材は日本のものを使う。しかし、実際の施工はほかの国の業者にもというふうにして、入札の不調がなくなるようなことを考えられないのかということが一つです。

三つ目は、これは無理を承知で言っておりますけれども、無償協力予算をふやすために外務省は一体どのぐらいの必死の努力をしてきておられるのかということです。昔は、ありとあらゆる手を、国会議員の間にも経協グループのようなものをつくって、有力な政治家が何人かいたこともありますけれども、必死で財政当局に働きかけてきました。

あのころは、有償の資金協力で真水で3,000億円ぐらいのお金が流れたと思うのです。それは今は500億円ぐらいですから、国庫としてはもう少し有償と無償の間の融通性ということを考えれば、無償のほうにもう少しその分から流すだけの余裕はあるはずで、そういう新しいアプローチで外務省が財政当局なり、あるいは広く国民を啓蒙するために、どう御努力をしておられるのか。そういうことを聞かせてください。

○外務省 ありがとうございます。

まず1点目の国益をどう考えるかという点につきましては、先ほどの私どもの説明資料

の中ではベーシックヒューマンニーズ、基礎インフラということを書いておりますが、まさに岡本先生御指摘のとおり、先ほど私が申し上げましたとおり、ODA案件というのは単なる経済社会開発案件としてだけ見るのでは、それは外務省が実施している意味が全くないものだと考えております。まさに、先ほどの外交交渉、国際会議の場で、日本の考え方というのをどのように反映させるか、そういった交渉を有利に運ぶために、そのためのこととして使う、道具として使うものの一つだと。その上で、もちろん経済社会開発といったものが効果があるがゆえに、だからこそODAなんだということを考えております。

では、具体的にどういう場でそういったものが使われるのかということにつきましては、先ほど申し上げましたような国際会議等と若干ぼやかした形でしか申し上げられませんが、その点については歯切れが悪くて申し訳ございませんが、私どもとしても考えているところでございます。

2点目につきましては、無償資金協力も御指摘のとおり、いろいろ時代の流れによりまして、先ほど御紹介いただきましたように、1件当たりの規模が小さくなって、なかなか海外の治安の状況も、先日のバングラデシュのような事件もあったりということで、海外に進出される企業も若干尻込みされるところもあるかもしれません。そういった中で、日本のコントラクターだけでなく、ほかのコントラクターの可能性、ほかの国のコントラクターを使うということも、可能性としては今検討しております。

今まで若干前倒しで実施してきておりますのは、一時期、五、六年前にございました議論として、例えば途上国で学校を建ててくれと言われたときに、日本みたいに3階建てとか4階建てのすごく立派な校舎ではなくて、例えばアフリカの場合は平屋でせいぜい教室が四つか五つあればそれでいいのですというような校舎を建てる場合、必ずしも日本の建設業者の方に行っていただく必要はなくて、現地の施工業者でも十分建てられる。そういうものにつきましては、現地業者に施工してもらおうというやり方でできないかということで、そういった試みも始めております。

3点目の外務省が必死に予算どりのために努力をしているのかという点につきましては、毎年私どもとしては財務省には一生懸命お願いに上がっているつもりではおりますが、この点につきましては引き続き私どもとしても、今年度の予算についても、また財政当局にお願いに上がりたいと考えております。

○岡本参考人 有償資金協力との壁の問題はどうですか。

○外務省 有償資金協力につきましては、御指摘がありましたように、この資料にも書いてございましたが、JICAの出資金という形で入れていただく金額というのが、過去に比べますと、今年の当初予算の場合は大体500億円弱という規模になってきております。確かに、六、七年前、私が今の課の首席事務官をしておりましたときは、大体1,000億円弱のオーダーだったので、その当時から比べても減額になってきていることは事実そのとおりでござい

ます。

ただ、その借款と無償資金協力の使い方のバランスにつきましては、私どもといたしましては、今年の概算要求でも増額要求をお願いしてきているとおり、無償資金協力に、特に今年の場合は来年度に向けてはテロ対策経費や、今の政権の施策として「質の高いインフラ」を推進していくための経費、こういったものが新たな資金需要として必要となっているということもございまして、少しでも多く回していただけると非常にありがたいとは考えておりますが、この点につきましては財務省とも今後御相談させていただければと考えております。

○田島次長 では、そろそろ時間でございますので、あとお二人で。

○大屋評価者 もう御説明いただいたかもしれないのですが、確認で伺わせていただきたいのですが、JICAさん自身のもも外務省さん自身のももきちんと評価されておられるわけですが、例えばJICAさんのもので、その評価がCとかDになったときに、翌年以降の例えばその国に対する、あるいはその分野に対する案件評価の枠とか予算設定にそれが影響するようになっているのか、そのような仕組みがあるのか、あるいは外務省さんが実施されたもので、やってみたけれども、事後の外務省さんの評価としてよくなかったという場合に、その国に対する支援とか、予算額にそれが影響するようになっているのかという点について、ちょっと御説明いただければと思います。

○外務省 ありがとうございます。

案件選定という観点から言いますと、もちろん今おっしゃられたとおり、影響しております。というのは、ここで具体的な名前を挙げるのはよくないと思いますので、例として申し上げさせていただきますと、あるところで医療案件をやりましたと。医療案件で問題が生じたという場合、これは当然、新しい案件としてまた医療案件が出てきた場合、実際どこに問題があったのかというのは、我々としてこういう評価をする以上精査もしております。例えば保健省、役所が悪かったのか、病院自体が悪かったのか、そういったところを見た上で、基本的には一度病院案件で失敗があった場合には、若干慎重に見ざるを得ないという側面は間違いなくございますので、それが先ほど申し上げましたような過去の類似案件をフィードバックして、次の案件選定につなげる際、次の案件を検討する際に参考として、そこは一応私どもとしても反映させているつもりでやってはおります。

○アトキンソン評価者 最後のほうでこういう質問であれですけれども、よく海外のODAで見えますと、実行するには経費率が大体何%だったのかという数字が公表されているかと思っておりますけれども、JICAを含めていろいろなコストがかかっているかと思うのですけれども、イメージでもいいですので、大体何%なのかということをお教えいただきたいと

思います。

もう一つ、今おっしゃられた中で、あと事前の勉強会等々で、例のリビングストンの道路を10億整備して、地元の政府が15億を出して、えらい迷惑をかけたというような感じがしないでもないのですけれども、どうしても全部日本から出していくと高くなっていて、途上国が多いですから、先ほどの医療の関係にもありましたように、オーバースペックになりがちであるということは、世界のどこの先進国も言われている話だと思えるのですけれども、日本企業から全員がこっちから行って、技術の指導を別として、実際に作業するところで費用対効果の分析は可能なものだと思うのですけれども、その考え方について教えていただきたいと思います。

○外務省 ありがとうございます。

まさに今おっしゃられたオーバースペックというところは、これはどのように対処していくかというのは必要だと思います。

具体的に今どうしているかと言いますと、特に今、「質の高いインフラ」を進めていこうということで、今年のG7の伊勢志摩サミットのときにイニシアチブというのを発表させていただいております。その中で言っている質の高いというのは、必ずしも道路のスペックが極めて高いという話ではなくて、実際にライフサイクルコストとか、技術移転とか、いろいろな要素を考えた上で、先方政府がどのようなものを望むのか、ここをきちんと先方政府と話をし、両者が納得した上でどういうスペックのものにしていくのかというのをきちんと相談していこうというのが今の流れでございます。

そういった観点からは、必ずしも先方政府がこれうちには要らないスペックだったということにはならないように案件形成というのを今心がけているところでございます。

コストの話は、現地業者の活用につきましては、先ほど申し上げましたように、そもそも施工管理を現地の企業に任せるといったようなことも六、七年前から始めておりますし、あともう一つは、一般のJICAが調査をやって、日本企業に施工してもらうというので実施しているものにつきましても、実際に全部が全部日本から日本の建設会社がやってきて、日本人がやってきて工事をするかという、そうはなっておりませんで、当然現地のサブコントラクター、現地の建設会社、そういったところとか、近隣国の建設会社、そういったところを下請、サブコンで使って施工するというのをやっております。

また、資材等につきましても、日本から全部、セメントから何から持っていくと非常にコストがかかりますので、大体日本の建設会社の方が入る場合も、資材については現地調達か、若しくはその国で買えないものについては近隣国から輸入してくるということでやっておりますので、必ずしも全てが全て日本から来ているというわけではございません。

○田島次長 それでは、時間となりましたので、ここで大屋先生に取りまとめをいただければと思います。よろしく申し上げます。

○大屋評価者 評価者、参考人の先生方、ありがとうございました。また、説明者の皆様、御説明ありがとうございました。

以上の御議論を踏まえまして、私のほうから以下のように取りまとめについて御提案させていただきます。

第1点、効果的・効率的なODAを実施するために、援助の目的・性質に応じて有償資金協力・無償資金協力・技術協力を適切に実施すべき。

無償資金協力については、真に必要な予算額に絞るとともに、JICAや国際機関、NGO等の支出先ごとの配分額や役割分担を明確に整理することで、国民に対して判断材料をより積極的により提供すべき。

第2点、無償資金協力における具体的なプロジェクトの発掘・決定・評価については、ODAの目的を達成する観点及び納税者に対する説明責任を果たす観点から公表範囲、手法の拡大を含めて改善すべき。

第3点、無償資金協力の成果については、定量的な評価を実施するなど、その後の援助に生かすためのPDCAサイクルに関する整備を検討すべき。

私からの御提案は以上の3点でございます。

○田島次長 よろしいですか。もし補足等があれば。

○渡辺評価者 1点だけ、最後の「PDCAの整備を検討すべき」ですが、PDCAの仕組みを強化すべきというふうには。

○大屋評価者 強化すべきという趣旨でございます。PDCAサイクルを回すのだけれども、回したと言いきるだけではだめで、それが制度として可視的に行われるようにすべきであるという趣旨で申し上げました。

○渡辺評価者 それでしたら大丈夫です。

○田島次長 ありがとうございました。

それでは、このセッションを終了いたします。

次は13時から、「成長戦略の推進」ということでIoT関連事業を取り上げたいと思います。どうもありがとうございました。