

「政府開発援助に関する決議」の実施状況に関する
会 計 検 査 の 結 果 に つ い て の 報 告 書

平成 1 2 年 1 1 月

会 計 検 査 院

参議院行政監視委員会において、平成12年3月27日、行政監視、行政監察及び行政に対する苦情に関する調査のため、会計検査院に対し、会計検査を行いその結果の報告を求めることが協議決定され、同日参議院議長より会計検査院長に対し会計検査及びその結果の報告に関する要請がなされた。これに対して、会計検査院は、同日検査官会議において本要請を受諾することを決定した。

本報告書は、上記の要請により実施した会計検査の結果について、会計検査院長から参議院議長に対して報告するものである。

平成12年11月

会 計 検 査 院

目 次

はじめに

1	検査の要請の内容・・・・・・・・・・・・・・・・	1
	（１）政府開発援助に関する決議・・・・・・・・	1
	（２）検査の要請・・・・・・・・	1
2	検査の方法・・・・・・・・	1
3	検査及び調査の実績・・・・・・・・	2
4	ODAの現状・・・・・・・・	3
5	検査要請事項に関する提言等・・・・・・・・	4

検査の結果

1	被援助国の実情に即した国別援助計画の作成・・・・・・・・	7
	（１）国会決議と検査の内容・・・・・・・・	7
	（２）国別援助方針と国別援助計画・・・・・・・・	7
	（３）国別援助計画作成に際しての外務省の取組状況・・・・・・・・	14
	（４）国別援助計画の内容の分析等・・・・・・・・	16
	（５）所見・・・・・・・・	27
2	事業の重点化と事業間の連携強化・・・・・・・・	29
	（１）国会決議と検査の内容・・・・・・・・	29
	（２）事業の重点化・・・・・・・・	30
	ア 重点化の意義・・・・・・・・	30
	イ 外務省等の取組状況・・・・・・・・	31
	ウ 分析と検証・・・・・・・・	35

エ 所見	4 3
(3) 事業のソフト化	4 3
ア ソフト化の意義	4 3
イ ソフト分野の強化に係る外務省等の取組み	4 4
ウ ソフト面の強化に係る外務省等の取組み	4 8
エ 所見	5 1
(4) 事業間の連携強化	5 1
ア 連携強化の必要性	5 1
イ 連携強化のための取組み	5 2
ウ 近年の連携実績等	5 5
エ 所見	6 2
3 評価制度の充実	6 3
(1) 国会決議と検査の内容	6 3
(2) ODA評価制度の目的と近年の動向	6 3
(3) 近年の評価の分析と検証	6 9
(4) 事前調査に係る分析	8 4
(5) 評価後のフォローアップ	8 6
(6) 所見	9 1
4 ODAの不正防止	9 3
(1) 国会決議と検査の内容	9 3
(2) ODA不正事案	9 3
(3) 不正防止に関する外務省等の取組状況	9 7
(4) ODAの情報開示に関する外務省等の取組状況	10 7
(5) 被援助国の取組状況	11 1
(6) 所見	11 2
5 重債務貧困国に対する債務救済	11 7
(1) 国会決議と検査の内容	11 7

(2) 重債務貧困国の債務の状況	117
(3) 国際的な枠組みによる債務救済措置の概要	121
(4) 我が国の執った債務救済措置の実績	125
(5) 国民の理解と協力を得るための外務省の取組み	128
(6) 資金使途の監視に係る取組み	129
(7) 所見	134

はじめに

はじめに

1 検査の要請の内容

(1) 政府開発援助に関する決議

平成11年8月2日、参議院行政監視委員会において「政府開発援助に関する決議」（以下本報告書において「国会決議」という。）が行われた。この決議では、我が国の政府開発援助（以下本報告書において「ODA」という。）が国の内外から理解と信頼を得るとともに、透明性を確保しつつ、より一層効果的、効率的かつ適正な援助が実現するよう、政府が下記の事項について速やかに実施することが求められている。

- ① 被援助国の実情に即した国別援助計画の作成
- ② 事業の重点化と事業間の連携強化
- ③ 評価制度の充実
- ④ 情報公開・広報の積極的な推進
- ⑤ NGOとの一層の連携
- ⑥ 環境問題への取組の強化
- ⑦ 被援助国の人材育成に関する援助の拡充
- ⑧ 開発援助の専門家の確保
- ⑨ ODAの不正防止
- ⑩ 重債務貧困国に対する債務救済

(2) 検査の要請

会計検査院（以下本報告書において「本院」という。）は、12年3月、参議院から、上記決議事項のうち①、②、③、⑨及び⑩に関する実施状況について、外務省、国際協力銀行及び国際協力事業団を対象として会計検査を行い、その結果を報告するよう要請を受けた。

2 検査の方法

外務省、国際協力銀行及び国際協力事業団から各種資料の提出を受け、説明の聴取等を行った。また、本院は毎年数箇国を選定してODA事業の現地調査を実施しているが、12年中に現地調査を実施した8箇国のうち、5月以降に実施した5箇国において、O

また、本件要請事項に関する他の援助国や国際機関の取組状況についても、公開されている資料を参考にしたり、説明を聴取したりして調査を行った。

本件要請事項に関する検査（相手国における現地調査を含む）の実施状況は以下のとおりである。

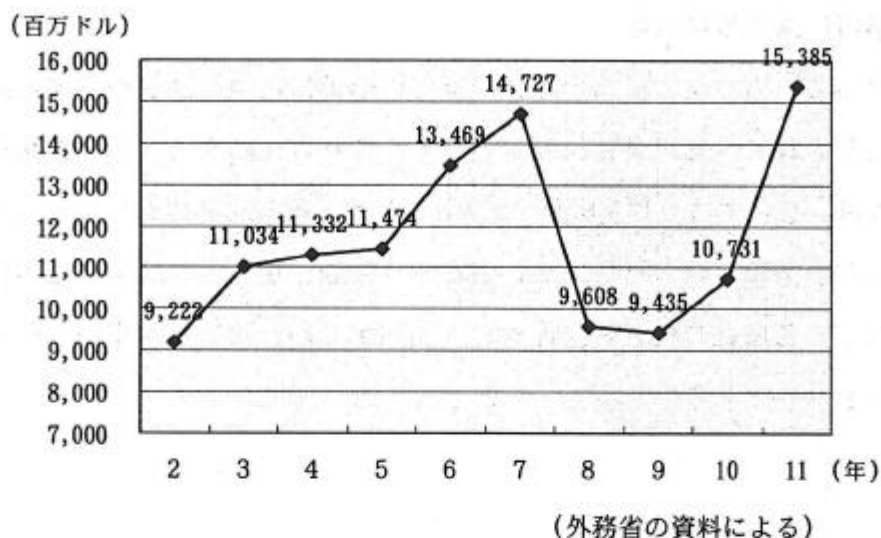
- (内訳)

- 2 -

4 ODAの現状

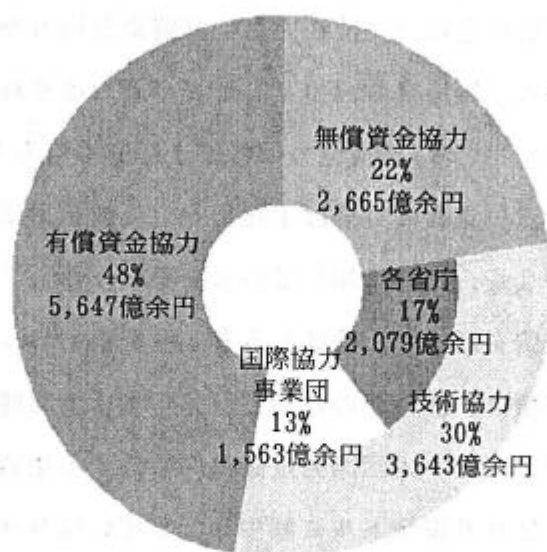
我が国のODAは、無償資金協力、技術協力、有償資金協力及び国際機関を通じた援助に大別される。このうち、無償資金協力と有償資金協力はそれぞれ外務省と国際協力銀行が主な実施機関となっており、技術協力は各省庁と国際協力事業団が実施している。

我が国の11年におけるODAの実績は1兆7523億余円に上っており、前年の1兆4046億余円から約24.7%増加している。そのうち、二国間援助の実績は1兆1956億余円、国際機関を通じた援助は5566億余円となっている。ドルベースでみた我が国のODAの実績は、次の図のとおり、7年まで増加傾向にあり、同年には147億余ドルとなったが、円安や国際開発金融機関に対する出資金や拠出金が減少したことなどにより、8年には96億余ドルに減少し、9年には94億余ドルとなった。しかし、その後アジア経済危機や円高等の影響もあり、11年には153億余ドルに増加した。



また、11年の二国間援助の実績を援助形態別に見ると、下図のとおり、無償資金協力事業が2665億余円、技術協力事業が3643億余円（うち国際協力事業団を通じた実績が1563億余円）、有償資金協力事業が5647億余円となっている。

(注) 有償資金協力事業の実績額（5647億余円）は、貸付実行額（9097億余円）から回収金（3449億余円）を除いた支出純額である。



(外務省の資料による)

5 検査要請事項に関する提言等

本件要請事項については、総務庁の行政監察の結果に基づく勧告や各種審議会等の提言において言及されている。また、政府として、これらを踏まえ「政府開発援助大綱」(以下本報告書において「ODA大綱」という。)や「政府開発援助に関する中期政策」を策定するなどの措置が執られている。これらの勧告、提言及び閣議決定の内容については、必要に応じ各項目の検査結果において記述するが、検査要請事項との関係を図示すると次表のとおりである。

年 月	勸 告 ・ 提 言 等	国別 援助 計画の 作成	事業の重点化 及び事業間の 連携強化		評価 制度の 充実	O D A の 正 防 止	重 債 務 貧 困 国 対 する 債 務 救 済
			重 点 化	連 携 強 化			
昭和 63年7月	経済協力に関する行政監察の 結果に基づく勸告（第1次） （総務庁）	○		○	○		
平成 元年9月	経済協力に関する行政監察の 結果に基づく勸告（第2次） （総務庁）	○		○	○		○
4年6月	政府開発援助大綱（閣議決定）		○	○	○	○	○
7年4月	経済協力に関する行政監察の 結果に基づく勸告（無償資金 協力和技術協力）（総務庁）	○		○	○	○	
9年3月	経済協力に関する行政監察の 結果に基づく勸告（有償資金 協力和技術協力）（総務庁）			○	○		
10年1月	21世紀に向けてのO D A 改 革懇談会最終報告書	○	○	○	○		
10年6月	今後の経済協力の推進方策に ついて（対外経済協力審議会）	○	○	○	○		
10年11月	O D A の 透 明 性 ・ 効 率 性 の 向 上について（対外経済協力関 係閣僚会議）	○	○	○	○	○	
11年8月	政府開発援助に関する中期政 策（閣議報告）	○	○	○	○	○	○
12年3月	「O D A 評価体制」の改善に 関する報告（援助評価検討部 会）				○		
12年8月	円借款制度に関する懇談会報 告書		○	○	○	○	○

（勸告・提言等を参考に本院において作成）

＜注＞「○」は勸告・提言等に該当項目が含まれていることを示す。

以下 検査の結果 においては、原則として次の略語を用いる。

外務省等……外務省、国際協力銀行及び国際協力事業団

銀 行……国際協力銀行。なお、11年9月以前の旧海外経済協力基金の活動等
についても、特に必要な場合を除き、「銀行」という。

事 業 団……国際協力事業団

これ以外の略語については、1～5の各項目ごとに定義することとする。

検査の結果

1 被援助国の実情に即した国別援助計画の作成

検査の結果

1 被援助国の実情に即した国別援助計画の作成

(1) 国会決議と検査の内容

ア 国会決議

この項目に関する参議院行政監視委員会の決議は次のとおりである。

援助を効果的、効率的かつ重点的に行うとともに、統一的な運用を確保するため、他の援助国及び国際機関の計画も勘案しつつ、外務省がイニシアティブをとって、被援助国の実情に即した国別援助計画を作成すること。その際、民間企業、N G Oなど現地の事情に精通している人材を活用するとともに、現地住民の声を計画に十分反映させること。

なお、軍事支出の多い国に対するO D Aは、軍事費の肩代わりにならないようにすること。

イ 検査の内容

政府では、被援助国ごとの援助の基本方針や重点分野を示すものとして、従来から「国別援助方針」を作成している。そこで、本院では、この国別援助方針と新たに作成される「国別援助計画」をそれぞれの作成経緯、作成方法等の面から比較することとした。その際、国別援助計画の作成については、国会決議において、他の援助国及び国際機関の計画を勘案することや人材の活用等が求められているので、外務本省や在外公館における取組状況も検査した。

また、作成された国別援助計画が国会決議等の要請を踏まえたものとなっているかについて、銀行及び事業団における各種計画の作成状況も検討しつつ分析を行った。

(2) 国別援助方針と国別援助計画

ア 国別援助方針

(作成の経緯)

国別援助方針（以下「援助方針」という。）については、昭和63年度から平成4年度までの期間における経済運営の指針とされた「世界とともに生きる日本－経済運営5カ年計画」（昭和63年5月閣議決定）において、途上国の多様な援助の需要に対応するとともに、その援助需要を国ごとの経済発展の実情に応じ適切に取り上げる仕組みを充実するなどのため、相手国の実情及び我が国との二国間関係を十分勘案して、援助の方針を明確に定めることとされている。

また、総務庁が昭和62年度及び63年度に実施した経済協力に関する行政監察（第1次及び第2次）において、被援助国との十分な政策対話等に基づいて政府全体としての整合性のとれた国別の方針を作成すべきことが勧告されたほか、臨時行政改革推進審議会も、平成3年7月、「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第1次答申」において、援助研究と被援助国との十分な対話に基づいて政府全体としての援助の方針を早期に策定すべきことを政府に求めている。

（作成の状況）

政府は、上記の閣議決定等を踏まえ6年6月に閣議報告された「我が国の政府開発援助の実施状況に関する年次報告」（以下「年次報告」という。）において、我が国の主要な援助対象国10箇国（インドネシア、タイ、中国、フィリピン、マレーシア、インド、パキスタン、エジプト、ケニア、ブラジル）について援助方針を取りまとめ公表している。そして、10年9月に閣議報告された年次報告においては24箇国について援助方針が作成、公表されており、これを地域別に区分して示すと次表のとおりである。

地 域	国数	国 名
東 ア ジ ア	8	インドネシア、ヴィエトナム、タイ、中国、フィリピン マレーシア、モンゴル、ラオス
南西アジア	5	インド、スリ・ランカ、ネパール、パキスタン、バング ラデシュ
中 近 東	2	エジプト、ヨルダン
ア フ リ カ	5	ガーナ、ケニア、ジンバブエ、セネガル、タンザニア
中 南 米	4	エル・サルヴァドル、ニカラグア、ブラジル、ペルー
計	24	

(国別援助方針の項目)

(注1)

この援助方針は、経済協力総合調査団（以下「調査団」という。）により被援助国との間で協議された中・長期的な援助の方針を踏まえて、外務省及び経済企画庁がODA関係省庁と協議のうえ取りまとめたものであり、その項目を示すと次のとおりである。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">1. 基本方針<ul style="list-style-type: none">(1) 我が国の援助対象国としての位置付け(2) 我が国の援助の重点分野(3) 留意点(4) ODA大綱の運用状況2. 援助対象国経済の現状と課題<ul style="list-style-type: none">(1) 主要経済指標(2) 現状(3) 課題3. 開発計画4. 援助実績<ul style="list-style-type: none">(1) 我が国の実績(2) DAC諸国からの実績(3) 国際機関のODA実績 |
|--|

＜注＞ この項目は、中国、インド、スリ・ランカ、パキスタン、ケニア及びペルーに対する国別援助方針において記載されている。

(注1) 経済協力総合調査団 外務省が中心となりその他のODA関係省庁や銀行、事業団等の援助実施機関も参加した政府全体としての政策対話のための調査団。被援助国の関係閣僚などとの対話を通じ、援助実施上の問題点を整理し改善を図ること、及び被援助国の経済・社会開発計画と我が国の援助の方針との調整を行いつつ、援助の重点分野を含む中長期的援助の方針について被援助国と協議し合意を得ることをその主な目的としており、62年度以降派遣されている。

イ 国別援助計画

(7) 作成の経緯

(各種答申等)

ODAを巡る内外の状況の変化に対応して、近年、各種審議会等において重要な提言が相次いでなされた。

外務大臣の懇談会である「21世紀に向けたODA改革懇談会」(以下「改革

懇談会」という。)は、10年1月、最終報告書を発表し、その中で、政府において、ODAの一層の効率的・効果的实施に全力を挙げて取り組むよう主張し、現地のニーズを的確に反映した成果重視型の国別援助計画(以下「援助計画」という。)の策定を目指すべきとしている。

また、対外経済協力審議会は、10年6月、その答申「今後の経済協力の推進方策について」において、援助方針を発展・充実させ、より具体的な援助計画の作成を進めるべきであるとしている。

(政府における検討)

政府においても、上記の答申等を踏まえ、国民の支持と理解を得るため、ODAの実情を国民の前に明らかにし、その透明性を高めるとともに、被援助国の実情・ニーズに即した弾力的・機動的な対応を行い、援助の効率性を高めていく必要があるとして、10年11月、対外経済協力関係閣僚会議幹事会において、ODAの透明性・効率性の向上についての申合せ(以下「幹事会申合せ」という。)を行った。

この幹事会申合せにおいては、ODAの透明性の向上のため、①5年程度の期間を念頭に置いたODAの基本的方向性、重点分野・課題等を明確にする「政府開発援助に関する中期政策」(以下「中期政策」という。)の作成、②被援助国に対する援助の重点課題・分野等を明確化し、案件選定に際しての指針となる援助計画の作成等の措置を講じることとされた。また、ODAの効率性の向上のため、中期政策や援助計画に即して重点課題・分野、地域に対して重点的に援助を実施するなどして効率的・効果的な援助を実現することとされた。

一方、援助方針は、前記のとおり、調査団と被援助国との間の協議結果を踏まえて取りまとめられるものであり、外務省によれば、援助の重点分野等ODAを実施する上で指針とされるべき部分はその後の状況変化に必ずしも対応できるものとはなっておらず、また、調査団の派遣前にその対処方針として関係省庁により作成されたものを基礎としていることから、ある程度抽象的なものとならざるを得ず、実際にODAを実施するための具体的な方針としての性格は希薄であったとしている。

これらの認識を踏まえ、幹事会申合せにおいては、援助計画について、5年程度の期間を念頭に置き、相手国の経済社会状況に応じた現地のニーズや優先順位

を的確に反映した上で、他の援助国・援助機関との協調・連携や民間セクターとの連携も視野に入れながら、当該国の経済社会状況に関する認識、援助の重点課題・分野、活用すべき援助手法等を明確にし、案件選定に当たっての指針となるものとする」とされた。

また、「我が国の政府開発援助 ODA 白書（１９９９年版）」においても、「従来の援助の投入量重視型から成果重視型に考え方を転換しつつ、多様な援助形態を駆使して援助を効果的・効率的なものとしていくこと、その手法として、在外公館や実施機関の現地事務所など現場の知見や経験をこれまで以上に尊重・活用し、・・・（中略）・・・援助方針を一步進め、重点的に取り組むべき分野・事項における達成目標を確認し、この目標達成のために必要な様々な形態の援助を有効に組み合わせた中期的な援助計画の策定作業が進められている」とされている。

（イ）作成の状況

外務省では、１１年度からの５年間で主要援助対象国について、援助方針に代えて援助計画を作成し公表していくこととしている。そして、具体的な作成対象国については、主要援助対象国について援助方針を作成していたことを踏まえつつ、援助実績、大使館の体制及び地域バランスなどを考慮して選定しており、それを地域別、年度別に区分して示すと次表のとおりである。

年 度 地 域	１１	１２（予定）
東アジア	ウ・ィトナム、タイ、フィリピン	インドネシア、カンボディア、中国、マレーシア
南西アジア	バングラデシュ	
中央アジア、コーカサス		カザフスタン
中近東	エジプト	チュニジア
アフリカ	ガーナ、ケニア、タンザニア	ザンビア
中南米	ペルー	ニカラグア
計	９箇国	８箇国

このうち、１１年度に援助計画を作成するとされていた９箇国については、タイ及びバングラデシュが１２年３月に、ヴィエトナム、エジプト、ガーナ及びタンザニアが同年６月に、フィリピン、ケニア及びペルーが同年８月にそれぞれ作

成、公表された。

また、12年度において作成する予定となっているカンボディア、カザフスタン及びザンビアは、援助方針は作成されていないが、近年、これらの国に対する我が国の援助が拡大傾向にあるほか、国際的な援助協調が活発化しつつあることから作成することとしたものであり、他方、インド及びパキスタンについては、新規の資金協力が原則として中断されているため、主要援助対象国であるものの、11、12両年度における作成は見送っている。

(ウ) 国別援助計画の項目

作成された援助計画の項目を示すと次のとおりである。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">1 最近の政治・経済・社会情勢<ul style="list-style-type: none">(1) 政治情勢(2) 経済情勢(3) 社会情勢<注1>(4) 治安状況<注2>2 開発上の課題<ul style="list-style-type: none">(1) 援助対象国の開発計画(2) 開発上の主要課題(3) 主要国際機関との関係、他の援助国、NGOの取組み<注3>3 我が国の援助政策<ul style="list-style-type: none">(1) 援助の意義(2) ODA大綱原則との関係(3) 我が国援助の目指すべき方向性(4) 重点分野・課題別援助方針(5) 援助実施上の留意点 <p>【注釈】</p> <p>【統計】主要経済指標、主要社会開発指標、我が国ODA実績</p> |
|---|

<注1> フィリピンの計画では、「社会情勢等」とされており、「地理的条件と自然災害の多発」についても記述している。

<注2> ベルーの計画のみの項目である。

<注3> ヴィエトナム及びベルーの計画では、「主要国際機関との関係、他の援助国の取組み」となっていて、NGOの取組みについては記述がない。また、ケニアの計画では、「NGOの取組み」に関し具体的な記述はない。

援助計画の項目を援助方針の項目と比較すると、援助方針では援助対象国としての位置付け、重点分野等を記載している「1 基本方針」と「2 援助対象国経済の現状と課題」及び「3 開発計画」との関連が、必ずしも明瞭ではなかったのに対して、援助計画では援助対象国の政治、経済、社会情勢等及び開発上の

課題についての分析を踏まえた上で、我が国の援助政策のあり方を援助対象国に対する援助の意義、ODA大綱等と関連付けて記述している。

また、援助方針の「4 援助実績」において、金額及びその順位のみが記述されていた国際機関や他の援助国の動向を、援助計画では、「2 開発上の課題」において「(3) 主要国際機関との関係、他の援助国、NGOの取組み」という項目を設けて重点分野等を記述している。

(I) 国別援助計画の作成過程

援助計画の作成過程は、おおむね次のとおりとなっている。

- ① 外務本省の指示により、在外公館において、随時行われる被援助国との政策対話や銀行・事業団の現地事務所等の現場の知見を活用し、また、他の援助国やNGOとの協議の結果等も考慮して、援助計画（案）を作成する。
- ② 外務本省は、銀行・事業団の意見も踏まえながら①の案を基に経済企画庁と協議を行い、外務省及び経済企画庁としての援助計画（案）を作成する。
- ③ 外務本省は、②の案について、ODA関係省庁と協議を行うとともに、在外公館を通じて相手国政府の意見を聴取する。また、民間企業、NGOの意見も併せ聴取する。
- ④ 外務本省は、③の協議及び意見聴取の結果を踏まえ、政府開発援助関係省庁連絡協議会における意見交換を経た援助計画を公表する。

援助計画と援助方針についてその作成過程を比較すると、援助方針は前記のようにODA関係省庁が調査団の対処方針として作成したものを基礎として作成されているのに対し、援助計画は、被援助国との政策対話を随時行っている在外公館がその案を作成することとしたり、公表までの過程において民間企業やNGOの意見を聴取したりすることとしている。また、援助方針は調査団の対処方針を基礎としていることから、その大幅な見直しには被援助国との協議のために調査団の派遣が必要となるのに対し、援助計画の見直しについては、調査団の派遣とはかわりなく行うことになっている。

なお、幹事会申合せによれば、援助計画の見直しは毎年行うことになっているが、12年9月現在、その手順については決まっていない。

(3) 国別援助計画作成に際しての外務省の取組状況

国会決議においては、①他の援助国及び国際機関の計画を勧案すること、②外務省がイニシアティブをとること、③被援助国の実情に即した援助計画を作成すること、④現地の実情に精通している人材を活用すること、⑤現地住民の声を援助計画に十分反映させることが求められている。

外務省では、②及び③については、被援助国との政策対話を随時行い、現地の事情に精通した在外公館が援助計画（案）を作成することにより、国会決議の要請に応えるようにしており、また、⑤については、在外公館において直接現地住民の意見を聴取することは、対象者の選定基準をどのように定めるかなど困難な点が多いとしている。

そこで、本院では、①及び④に関する外務省の取組状況を、外務本省及び本院が本年検査を実施した在外公館（在エジプト大使館及び在ガーナ大使館）において検査した。その結果は次のとおりである。

ア 外務本省の取組状況

外務本省では、他の援助国及び国際機関の計画については、次項イのように在外公館が援助計画（案）を作成する段階で十分勧案しているとしている。

そして、外務本省では、現地の実情に精通している人材の活用に関し、11年度に作成するとしていた9箇国の援助計画について、社団法人経済団体連合会国際本部及びODAに関心を有する傘下の企業との間で意見を交換している。この意見交換は経済基盤の整備や貿易、投資関係の環境整備、資源開発等に関するもので、タイ及びバングラデシュについては11年12月に、他の7箇国については12年2月に、いずれも同連合会本部において行われている。

また、11年12月から12年5月までの間、三度にわたり、ヴィエトナム、タイ、バングラデシュ、エジプト、ガーナ、ケニア及びタンザニアの援助計画について現地で活動する我が国NGOとの間で意見を交換したほか、フィリピンについては現地で活動するNGOから文書により意見を聴取している。

なお、ペルーについてはNGO側の関心が低く意見交換を辞退したいとの連絡があったとしている。

イ 在外公館の取組状況

在外公館の取組状況について、本院が在外公館の担当者から説明を聴取した内容は次のとおりである。

(ア) 在エジプト大使館

(他の援助国等の計画の勘案)

在エジプト大使館では、同国に対する援助国会合等の機会をとらえて、随時他の援助国等の状況を把握するように努めており、援助計画ではこの結果を踏まえ、「主要国際機関との関係、他の援助国、N G Oの取組み」において、近年、経済・社会インフラ整備分野の援助の減少が顕著であること、アメリカ合衆国のエジプト援助が削減される方向にあることを記述している。

また、「重点分野・課題別援助方針」においても、他の援助国等の動向を踏まえて記述しており、例えば、「貧困対策」分野における「農業生産の拡大」については、アメリカ合衆国、世界銀行による灌漑改善支援、ドイツ、フランスによる基幹施設整備、アメリカ合衆国による農業生産性向上支援、カナダの土壌改善支援等の取組みを踏まえ、我が国として、「農業・農村開発、農業生産技術の向上、農産物加工・流通の改善」の分野において支援を検討するとしている。

(人材の活用)

在エジプト大使館では、草の根無償資金協力の実施を通じて関係を培ってきたN G Oから寄せられる情報などにより、援助計画において「N G Oの動向」を記述している。また、「重点分野・課題別援助方針」における「環境の保全、生活環境の向上」分野において、「安全な飲料水の安定供給などを含む生活環境の向上及び環境の保全を目指した包括的な支援を検討していく」と記述しているが、これは、同国で活動するN G Oとの意見交換の結果を踏まえたものである。

(イ) 在ガーナ大使館

(他の援助国等の計画の勘案)

在ガーナ大使館においても、同国に対する援助国会合等の機会をとらえて、他の援助国等の状況を把握している。同国に対する援助国会合は、開発政策全体に関わるもののほか、保健、教育、道路、農業などの分野別のものも頻繁に開催されているが、在ガーナ大使館では、これらの会合により入手した情報を踏まえ、援助計画における「主要国際機関との関係、他の援助国、N G Oの取組み」を記述している。

(人材の活用)

在ガーナ大使館においても、在エジプト大使館と同様、草の根無償資金協力の実施を通じて関係を培ったN G Oとの間で頻繁に意見交換を行っている。

また、援助計画の作成に当たっては、現地で活動している事業団の専門家や青年海外協力隊員からの意見を参考にすることもあり、援助計画における「社会情勢」において、「地方と都市との均整のとれた開発による地域格差の是正が課題」としているのは、上記N G Oとの意見交換及び青年海外協力隊員からの情報を踏まえたものである。

(4) 国別援助計画の内容の分析等

ア 分析の視点－援助計画作成の目的

援助計画を作成する目的は、援助を効率的・効果的に実施すること及び援助の透明性を高めることにあると考えられる。そして、「イ(ア) 作成の経緯」において記述した各種答申等、幹事会申合せ及びO D A白書等においては、援助計画は、成果重視型で（改革懇談会最終報告書）、より具体的な（対外経済協力審議会答申）、援助の重点課題・分野等を明確化し、案件選定に際しての指針となるものであること（幹事会申合せ）、あるいは、重点的に取り組むべき分野・事項における達成目標を確認し、この目標達成のために必要な様々な形態の援助を有効に組み合わせた中期的な計画であること（O D A白書）を目指すべきものとされている。

そこで、本院では、公表された援助計画が上記の目的に即したものになっているか、また、各種答申等により目指すべきとされたものになっているかについて分析した。

これをバングラデシュの援助計画を例に述べると以下のとおりである。

イ 重点分野の比較

上記のとおり、援助計画は案件選定の指針となるものであること、重点分野における達成目標を確認し、目標達成のための手段を明らかにするものであることが求められていることから、援助計画における「重点分野・課題別援助方針」と援助方針における「我が国の援助の重点分野」を比較することが有用であると考えられる。

次の表は、援助計画と援助方針の重点分野を対応させて比較したものである（表

中、実線のアンダーラインを付した部分は達成目標（二重の実線のアンダーラインを付した部分は援助計画において新たに設けられた達成目標）、点線のアンダーラインを付した部分は各重点分野における目標を達成するための手段、また、波線のアンダーラインを付した部分は援助の対象を詳細に記述したり絞り込んで記述したりしたものを示す）。

援 助 方 針	援 助 計 画
(イ) 農業・農村開発と農業生産性向上 農村地域のインフラ整備、農業技術の普及、農業研究等により農業生産性を向上させ<u>食糧自給率の改善を図るとともに、農村における貧困層（特に土地なし農民等）の雇用創出・所得向上を目指す。</u> マイクロ・クレジット等ソフト面の強化により、農村レベルの<u>貧困層の生活改善を支援する。</u>	(イ) 農業・農村開発と農業生産性向上 我が国は、農村部と都市部との地域間格差是正や貧困緩和を目的としてインフラ整備を中心に援助を実施してきたが、増大する人口を前に依然として貧困は解消されておらず援助需要も大きい。 今後は、農業・農村開発のためのインフラ整備、農業技術の普及、農業研究等による農業生産性向上と、耕地の保全により、<u>食糧自給率の改善を図るとともに、農村における貧困層（特に土地なし農民等）の雇用創出・所得向上を目指す。</u> 小規模金融（マイクロ・クレジット）を活用した援助は、<u>貧困層の生活改善に大きな効果をあげてきている。</u>今後は、<u>マイクロ・クレジットのより効果的な実施を進めると同時に、農村における生産活動の活性化と所得の向上、ひいては農業経済全体の成長を目指す。</u> また、我が国や現地のNGOとの連携により、<u>住民の社会開発への参加を促し、経済・社会インフラ整備（小規模灌漑、農道整備等）を積極的に支援していく。</u>

援 助 方 針	援 助 計 画
(ロ) 社会分野(基礎的生活分野、人的資源開発)の改善 貧困層に裨益するとの観点から、他のドナー国やNGOとの連携を図り、草の根無償資金協力を積極的に活用しつつ、<u>基礎的な衛生、医療事情の改善のため「子供の健康」、「母子保健」、「安全な飲料水の確保」</u> <u>手段①</u> <u>に取り組むとともに、「初等教育」、特に「女子教育」等に関するDAC新開発戦略の目標②</u> <u>達成に向け支援する。また、我が国は、社会サービスの効率的な実施のための人材</u> <u>目標③</u> <u>教育・訓練への支援等を重視する。</u>	(ロ) 社会分野(基礎生活、保健医療等)の改善 我が国は、上水道施設、保健・医療分野の施設・機材の供与のための無償資金協力や青年海外協力隊による貧困層を対象にした基礎医療分野への協力をこれまでも実施してきたが、バングラデシュの厳しい福祉状況に鑑み、本分野への協力を一層強化していく必要がある。 具体的には、他の援助国やNGOと連携して、①<u>基礎的な衛生・医療事情の改善や</u> <u>目標①</u> <u>子供の健康、母子保健・人口家族計画を含む</u> <u>むりプロダクティブ・ヘルス、②教育事情</u> <u>の改善として初等教育、特に女子教育など</u> <u>目標②</u> <u>の分野において、DAC新開発戦略の目標</u> <u>達成に向けて支援していく。</u> (a) 保健・医療に関しては、バングラデシュ政府も15年の長期計画と5ヶ年計画を策定するなど積極的な姿勢を見せているが、5歳未満の乳幼児死亡率は109(対千人、1999年、ユニセフ)である等保健状況は極めて悪く、また医療施設及び医療従事者が都市部に集中しており、医療サービスが受けられない状況にあることから、途上国の真のニーズに見合うような医療施設の整備、<u>医薬品等機材の供与、保健衛生</u> <u>手段①</u> <u>分野の人材育成などに取り組んでいく。また、98年より実施されている第5次保健・人口プログラムは、DAC新開発戦略で</u>

も推奨されているリプロダクティブ・ヘルスの考え方を基に取り組みされており、同戦略を推進してきた我が国としても望ましい方向性であることから、これを積極的に支援していく。

(b) 教育に関しては、初等教育の改善に力を入れていく。重点課題とされている理
目標②の詳細
教科教育の拡充を重視し、教育行政、カリ
キュラム開発・教員養成における質の向上
を目指す。あわせて、小学校の建設等についても引き続き協力をを行い、総合的な基礎教育向上を支援していく。

また、教育分野における我が国援助人材を育成する観点から、特に本分野で経験豊富なUNICEFと連携して協力を実施し、人的交流を含めこの分野における我が国の人材開発を進めていくことも必要である。

(c) 水問題については、安全な水の供給
目標①の詳細
を中心に取り組むことが重要である。特に、南西部地域については、バングラデシュ国のみならず地域協力によりガンジス河等の国際河川の水資源開発を長期的に推進する観点からも検討することが必要である。

また、バングラデシュの広範囲で深刻化している地下水への砒素流出問題及び年々悪
手段①
化しつつある大都市での大気汚染、交通渋滞については、国際機関、他の援助国、N
G.Oとも連携しつつ対応を検討する。

援 助 方 針	援 助 計 画
(ハ) 投資促進・輸出振興のための基盤整備 経済発展や経常収支改善のためには、輸出の拡大が不可欠であり、<u>投資促進・輸出振興に資する基礎インフラ整備への援助等</u> 目標① に加え、<u>投資環境整備・投資促進の諸政策、実施機関の能力向上等ソフト面での協力に</u> 目標② についても検討を行っていく。	(ハ) 投資促進・輸出振興のための基盤整備 貧困緩和には、経済成長が必要であり、その推進役となる<u>投資促進・輸出振興を図るためには経済インフラの整備</u> 目標①（電力、運輸、通信等）が不可欠である。これまでの援助の結果、近年一定の工業化の進展が見られることは評価すべきであるがまだ緒についたばかりであり、引き続き経済成長が順調に軌道に乗るよう同分野への支援を検討していく。 <u>特に、ダッカ～チッタゴン、ダッカ～クルナ（モングラ）を結ぶ地域を成長センターとして育成するため同地域におけるインフラ（港湾、空港、道路、通信、天然ガス、電力等）への重点的な支援が必要である。</u> さらに、今後は国際的な競争力を高める観点より、<u>育成すべき産業セクターを特定</u> 目標①の絞り込みし、これらのセクターを支援するといった視点も加えていく。 また、円借款によるツーステップローンを検討していくためには信頼性のある仲介金融機関が育つことが必要であり、長期継続的な専門家派遣と資金協力を連携させ、<u>制度金融機関の育成を支援</u> 手段②する可能性を検討する。 目標②の絞り込み

援 助 方 針	援 助 計 画
(二) 災害対策 毎年のように洪水、サイクロン等自然災害による被害が甚大であり、人的・経済的被害を軽減するとともに、安全な土地を確保し、経済発展の基盤である土地条件を改善することが重要である。<u>洪水対策</u>は「<u>洪水対策計画（FAP）</u>」に基づき国際的な支援の下で取り組んでおり、今後バングラデシュ政府の「総合国家水管理計画（NWMP）」策定後、同計画に沿った協力を検討していく。 また、<u>サイクロン対策</u>は小学校等を多目的サイクロン・シェルターとして活用していくほか、<u>気象監視や早期警戒システム</u>等も検討していく必要がある。	(二) 災害対策 <u>洪水対策</u>としては国際協調の下で洪水行動計画（Flood Action Plan）が推進中であり、バングラデシュ政府はこれに基づく調査協力の結果を受けて総合的かつ長期的な「国家水管理計画（NWMP）」を策定中であることから、この計画に沿った協力を検討していく。 また、<u>サイクロン対策</u>については、多目的サイクロン・シェルターの建設、<u>気象観測や早期警戒システム</u>等について協力を実施しており、これらの成果を踏まえて情報通信網の一層の利活用なども含めさらに効果的・効率的な援助を促進する。
以上4つの重点分野に横断的に関連する課題として、環境、人材育成、制度造りに対する取り組みも強化することとする。	なお、こうした重点分野への援助実施に際しては、共通する課題である人材育成、制度面の強化及び環境の側面についてもそれぞれ配慮していく。

(7) 重点分野における達成目標－援助の対象の明確化

各重点分野における達成目標については、一部において経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（Development Assistance Committee. DAC）の新開発（注2）戦略を引用し、その目標達成に向けて支援するとあるほかは、特に具体的な数値目標を掲げていない。これについて外務省では、目標の達成は被援助国自身の自

助努力に大きく拠るものであること、被援助国に対する援助は我が国のみが行っているものではないことから、具体的な数値目標は援助計画になじまないとしている。そして、達成目標を明らかにしていくことは、具体的な数値目標を設定することによらなくても、援助の対象をより細分化したり、明瞭に記述したりするなどして明確化していくことにより可能となるとしている。

そこで、援助計画において援助の対象が明確化されているかを検討してみると、次のようなことから、援助方針と比較して援助の対象はより明確になったと考えられる。

① 新規の目標を掲げていること

「農業・農村開発と農業生産性向上」分野において「農村における生産活動の活性化と所得の向上、ひいては農業経済全体の成長を目指す」としている。

② 援助の対象分野が細分化されたり、記述が詳細になったりしていること

「社会分野の改善」分野において、保健・医療、教育及び水問題に細分化して、援助の対象を詳細に記述している。

③ 援助の対象をより絞り込んでいること

「投資促進・輸出振興のための基盤整備」分野において、「経済インフラの整備（電力、運輸、通信等）」が不可欠とした上で、一定地域（ダッカ～チッタゴン等）及び特定産業セクターへの重点的支援の必要性に言及したり、援助方針の「投資環境整備・投資促進の諸政策」支援を、「制度金融機関の育成」に絞り込んだりしている。

（注２） 新開発戦略 DAC上級会合において、平成８（１９９６）年５月に採択された「２１世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」の通称で、「すべての人々の生活の質の向上」を最も重要な目標とし、①貧困削減や社会的開発・環境の持続可能性の改善と再生（「社会開発と環境改善」）、②中長期的な視点からの途上国のグローバリゼーションへの参画を通じた「経済成長」の促進、③「社会開発と環境改善」、「経済成長」を支える適切な「政府の役割」の構築を重視した開発ビジョンを示したもの。貧困問題、教育、保健医療、環境問題の４分野において、２００５年ないし２０１５年までに達成を目指す目標を掲げている。例えば、貧困問題については、２０１５年までに貧困人口の割合を半減させるという目標を掲げている。

（イ）目標を達成するための手段

援助計画における各重点分野の目標を達成するための手段については、次のよ

うに整理することができる。

① 目標を達成するための手段について言及しているもの

「農業・農村開発と農業生産性向上」分野においては、「食糧自給率の改善」を図るとともに「農村における貧困層の雇用創出・所得向上」を目指すために、「インフラ整備、農業技術の普及、農業研究等による農業生産性向上と耕地の保全」が必要であるとした。また、「貧困層の生活改善」のために「マイクロ・クレジットを活用」し、「経済・社会インフラ整備」の支援に際し「我が国や現地のNGOとの連携により、住民の社会開発への参加を促すこと」とした。

「社会分野の改善」分野においては、保健医療に関して「医療施設の整備、医薬品等機材の供与、保健衛生分野の人材育成」に取り組むとした。

「投資促進・輸出振興のための基盤整備」分野においては、「制度金融機関の育成」に関して「長期継続的な専門家派遣と資金協力を連携」させるとした。

「災害対策」分野においては、「サイクロン対策」に関して「多目的サイクロン・シェルターの建設、気象観測や早期警戒システム等について協力を実施しており、これらの成果を踏まえて情報通信網の一層の利活用」を図るとした。

② 目標を達成するための手段について言及していないもの

「農業・農村開発と農業生産性向上」分野において、「農村における生産活動の活性化と所得の向上、ひいては農業経済全体の成長を目指す」とされているものの、特にその手段について言及していない。

「社会分野の改善」分野においては、教育に関し「教育行政、カリキュラム開発・教員養成における質の向上」を目指すとされているものの、その手段については言及していない。また、「水問題」に関しては、「安全な水の供給」を中心に取り組むとされているものの、そのための手段については、地下水への砒素流出問題に関し、国際機関等と連携するとされているほかは特に言及していない。

「投資促進・輸出振興のための基盤整備」分野の「経済インフラの整備」の手段については特に言及していない。

(ウ) 案件選定の指針

案件選定の指針となるものかどうかという視点から見ると、援助計画の記述が援助方針と比較して詳細になっていたり、絞り込まれたりしている部分について

は、案件選定の指針としての性格が増したと考えられる。例えば「初等教育」についてみると、援助方針では「女子教育等に関するD A C新開発戦略の目標達成に向け支援する」とのみ記述されていたものが、援助計画では、「理数科教育の拡充を重視し、教育行政、カリキュラム開発・教員養成における質の向上を目指す」とされ、これらに資する案件を選定することが求められていると認められる。

他方、援助計画では「農業・農村開発と農業生産性向上」分野において、「農村における生産活動の活性化と所得の向上、ひいては農業経済全体の成長を目指す」と新たに目標が定められているが、その内容が個別具体的でないため、具体的に何を支援すればいいかが判断しづらいものとなっている。そのため、案件選定の指針としての性格にはまだ不十分な面もある。

ウ 銀行及び事業団の取組み

バングラデシュの援助計画を見ると、上記のとおり、援助の対象が明確となったことを評価できる一方、目標を達成するための手段については、必ずしも具体的な記述が見受けられなかったり、また、分野によっては案件選定の指針としての性格にまだ不十分な面もあったりする。

しかし、目標を達成するための手段については、銀行及び事業団において行われている援助の効率的・効果的实施のための取組みの中で強化されており、援助計画において必ずしも具体的に言及されていないことなどが補完されている。

これに関する銀行及び事業団の取組みについては、次のとおりである。

(7) 銀行の取組み

(海外経済協力業務実施方針)

銀行では、11年12月、経済企画庁長官の承認を受けた海外経済協力業務実施方針（以下「業務実施方針」という。）を公表している。

この業務実施方針は、国際協力銀行法（平成11年法律第35号）により、海外経済協力業務について、その業務を効果的かつ効率的に実施するために重点を置くべき分野及び地域その他の事項について定めることとされているものであり、その前文によれば、ODA大綱や中期政策をはじめとするODAに関する基本方針・政策を踏まえたものとされている。

業務実施方針の項目を示すと次のとおりである。

1. 全体方針
2. 分野別方針
3. 地域・国別方針
4. 業務実施・運営上の重要事項

そして、「地域・国別方針」においては、東アジア及び大洋州地域等7地域において重視して支援すべき事項、円借款の年次供与国14箇国について、国別に重視して支援すべき事項が定められている。

南西アジア地域及びバングラデシュの方針を示すと次のとおりである。

3. 地域・国別方針

2) 南西アジア地域

5億人を超える貧困人口を抱える同地域の貧困問題への対応を重視し、基礎生活分野への支援を図る。また、貿易・金融・資本の自由化、市場経済化が遅れている同地域に対して、環境保全に配慮しつつ、経済改革、海外からの投資促進に資する人材育成、経済・社会インフラ整備、環境保全対策等への支援を重点とする。

④バングラデシュ

経済発展による貧困緩和・所得分配改善や経常収支改善のため、債務負担能力に留意しつつ投資・輸出振興に資する基礎インフラ整備、食料自給率向上のための農業生産性の向上等に資する農業・農村開発等支援の重点とする。

実施に当たっては、貧困やジェンダーに起因する弱者に配慮し、NGO等とも連携を図りつつ支援を行う。また、計画策定段階での対話や技術協力等との連携を通じて、実施機関の能力向上を支援する。

これをみると、援助計画の重点分野と一致していることは当然であるとしても、「投資・輸出振興に資する基礎インフラ整備」、「農業・農村開発」を支援している」とされており、援助計画では必ずしも明らかとなっていなかった目標を達成するための手段として、円借款を用いることが明らかとなっている。

(国別業務実施方針)

また、銀行では、円借款の年次供与国について、3年ごとの中期方針として定められている業務実施方針を踏まえつつ、単年度の支援方針を明らかにした国別業務実施方針を作成している。

この国別業務実施方針は、当該年度における借款候補案件の選定のほか、中長期的な案件の発掘・選定、相手国や他援助国等との政策対話に資するものとする

ため、被援助国に対する円借款業務の全般的な業務方針、主要重点分野に対する支援方針等をより具体的にしたものである。

しかし、この国別業務実施方針については、被援助国側からの要請案件がすべて記載されていることなどのため、業務実施方針と異なり公表されていない。

(イ) 事業団の取組み

(国別アプローチ)

(注3)

事業団では、従来から、国別援助研究会の実施などにより、各国の社会開発、経済開発の現状や政策課題を詳しく調査し、解決すべき問題点を的確に把握した上で、優先すべき援助の重点分野と地域を明確にし、効率的で効果的な協力内容と形態を明らかにしていく「国別アプローチ」を導入している。

そして、改革懇談会や幹事会申合せにおいて、国別アプローチ等のため機構改革を行うよう提言されたことを受け、12年1月、国別・課題別アプローチの強化を目指す業務・組織の改編を行い、地域や国単位の総合調整を所管する地域部を新設している。

(注3) 国別援助研究会 国別アプローチの一環として昭和61年に設置されたもので、学識経験者の参加を得て、主要被援助国・地域についての分析や現地調査などにより、効率的で効果的な国別援助に関わる調査研究を行っている。毎年3ないし4箇国について提言報告書を作成しており、この報告書は経済協力総合調査団派遣の際、重要な参考資料となっている。

(国別事業実施計画)

また、事業団では、国別アプローチを強化するため、11年度から、事業団の在外事務所が所在する国について国別事業実施計画を作成しており、12年度においては49箇国で作成されている。

この国別事業実施計画は、政府レベルの政策対話などを通じて整理された重点分野・課題などを確認して被援助国の開発課題を整理し、これに対する事業団の協力方針を明らかにした上で、目標を達成するために必要な援助の投入計画を体系的に取りまとめたものである。

バングラデシュを例として、国別事業実施計画の項目を示すと次のとおりである。

主要指標一覧

- 1 バングラデシュ国における開発の方向性
 - 1-1 バングラデシュ国における開発の方向性と援助重点分野
 - 1-2 JICAの協力の基本的な考え方
- 2 開発課題と事業計画
 - 2-1 開発課題マトリックス
 - 2-2 事業ローリングプラン

開発課題マトリックスにおいては、援助計画の重点分野ごとに、現状と問題点、その原因、問題解決のための方針・方向性（開発課題）、被援助国側の取組みの進捗状況、他の援助国等の協力状況を整理した上で、事業団の協力目的及びこれを達成するための援助手法を記述している。

また、事業ローリングプランにおいては、上記事業団の協力目的及び援助手法に対応して、援助の投入計画を体系的に整理している。そして、この援助の投入計画においては、事業団が実施する技術協力事業のほか、事業団が実施促進を行う無償資金協力事業についても事業団としての計画を整理している。

この国別事業実施計画は、次年度以降の新規案件の要望を先方政府から聴取する際などに、事業団の内部資料という位置付けで活用しているとしている。

しかし、この国別事業実施計画については、被援助国側の要請見込み案件や被援助国側の要請の有無に関わらず我が国として開発課題の解決のために望ましいとする案件等が記載されていることなどから、現時点では公表されていない。

(5) 所見

援助計画を作成する目的は、前記のとおり、援助を効率的・効果的に実施すること及び援助の透明性を高めることにあると考えられる。

援助計画の公表後、半年足らずしか経過していない現時点では、従来と比較して、我が国のODAが効率的・効果的に実施されるようになったかどうかを判断する段階にはないが、これまでに公表された援助計画は、援助方針と比較して援助の対象がより明確になっており、また、銀行及び事業団において業務実施方針や国別事業実施計画等が新たに作成されるなど、ODAの効率的・効果的实施に向けて援助計画に係る一定の取組みが行われていると認められる。

しかし、援助計画については重点分野における援助の対象が新たに記述された部分があるものの、その内容が個別具体的でないため、案件選定の指針としての性格がまだ不十分な面もある。

したがって、外務省においては、今後、中央省庁等改革基本法等によりODAについて政府全体を通ずる調整の中核としての機能を担うこととなるのであるから、援助計画の記述について、可能な限り重点分野や援助の対象につき一層の絞り込みを行うなどして、より重点的な援助を指向していくことが望まれる。

一方、援助の計画面における透明性に関しては、外務省の援助計画や銀行の業務実施方針等のホームページにおける公表等により、従来と比較して向上していると認められるが、どのような経過・検討を経て援助の目標を達成するための手段が選定されたのかを明らかにするため一層の工夫が必要であると考えられる。

外務省等では、現在、援助の事前・中間・事後の各段階において、その適否、効果等を調査し、これを踏まえて援助案件の選定過程についても事前ないし中間段階で公表することを検討しており、今後、より一層の透明性の向上を目指した取組みが望まれる。

2 事業の重点化と事業間の連携強化

2 事業の重点化と事業間の連携強化

(1) 国会決議と検査の内容

ア 国会決議

この項目に関する参議院行政監視委員会の決議は次のとおりである。

援助を一層効果あるものにするため、事業は重点的に実施するとともに、重点化に当たっては、インフラ整備などハード面の援助に比べソフト面での援助が不十分であることから、今後はソフト面の援助を充実すること。また、他の関連事業の遅れ、資機材・技術者の不足、運営・保守管理体制の不備等により、期待した効果を上げていない例も見られることから、外務省が中心となり、各援助事業間の連携を一層強化すること。

イ 検査の内容

本院では、国会決議において、(ア)事業を重点的に実施すること、(イ)ソフト面の援助を充実すること、(ウ)援助事業間の連携を一層強化することが求められていることを踏まえ、それぞれの項目について次のとおり検査した。

(ア) 事業の重点化

本院では、援助対象地域の重点化（以下「地域の重点化」という。）と援助対象分野の重点化（以下「分野の重点化」という。）とを取り上げて分析した。

特に「分野の重点化」に関しては、極めて特定された分野、例えば「教育」に援助を集中することを主張する見解もあるが、本院では、被援助国ごとに、重点的に援助すべき分野が明らかにされているかについて検査するとともに、これらの分野等に集中して「投入」を行うためにどのようなシステムが構築されているか検査した。

(イ) 援助のソフト化

援助のソフト化については様々な見解があり、定義も区々となっている。例えば、「ハード」すなわち被援助国における「インフラストラクチャーの整備」（以下「インフラ整備」という。）ではないものを「ソフト化」の範疇に属するものとする見解がある一方、援助の目的・効果に着目し、人材育成や制度造りに寄与

する援助であれば、「インフラ整備」であっても「ソフト化」に属するとする見解もある。

本院では、ソフト化について、人材育成・制度造りといった「ソフト分野」とハードの運用等を補強する「ソフト面」とに区分して分析することとした。

そして、「ソフト分野」の強化に関しては、これが援助案件の形成、採択の指針となる各種計画においてどのように位置付けられ、どのようなシステムにより実現されるようになっているか検査した。

一方、「ソフト面」の強化については、主としてハード面を対象として援助を実施してきた無償資金協力事業と円借款事業において、「ソフト面」を強化するための各種の取組みがなされるようになってきているので、その結果を可能な限り定量的に示すこととした。

なお、「ソフト面」の強化の方法として、技術協力事業との連携強化を図ることが有効であると考えられるが、これについては、次の「援助事業間の連携強化」において取り上げることとした。

(ウ) 援助事業間の連携強化

援助事業間の連携を進めるためには、案件形成の早期の段階からこれに向けて各種の調整を行う必要がある。そこで、本院では、外務省等において、どのような調整のための枠組みを設けることにより各事業間の連携を進めるよう取り組んでいるのか検査した。

また、無償資金協力事業や円借款事業と技術協力事業の連携は、(イ)で述べたとおり、「ソフト面」の強化に資するものと考えられることから、近年の連携状況等について検査した。

(2) 事業の重点化

ア 重点化の意義

我が国のODAについては、従来から、多数の地域や分野にわたる総花的な援助となっており、効率的・効果的な援助となっていないのではないかと批判があった。一方、いわゆるバブルの崩壊後、我が国の経済が停滞する中、ODAの実施につき量から質の向上に目を向け、限られた予算の中で事業を重点的に行い援助を効率的・効果的に実施すべきことが求められるようになった。

外務大臣の懇談会である「21世紀に向けてのODA改革懇談会」は、10年1月、最終報告書を発表し、その中で、過去の我が国のODAについて、「日本のODAは、開発における自助努力の重要性を強調し、成果を上げてきた。かつてアジア重視、経済インフラ中心であった日本のODAは地域的にも分野にも広がりを見せている」とし、「日本のODAは、様々な分野をバランス良く実施してきた」との評価を与える一方、今後については「援助予算の制約の中で、今後は重点分野をより明確にするべきである」としている。

また、経済企画庁調整局長の私的懇談会である経済協力政策研究会は、10年1月、「経済協力の一層の改革にむけて」と題する報告書を公表し、レベルや次元の違う複数の援助の方針があることを指摘しつつ、「総花的に重点対象分野や重点地域を多数設定するのではなく、我が国として経済協力に重点を置くべき分野や地域はどこにあるか、そしてなぜそれらを重点対象分野や重点地域とするのか、ということをはっきりさせる必要があると考えられる」としている。

イ 外務省等の取組状況

(ア) 地域の重点化

ODA大綱では、我が国の実施するODAについて、「引き続きアジア地域に重点を置く」とともに、「アフリカ、中近東、中南米、東欧及び大洋州等の地域に対しても我が国の国力に相応しい協力を行っていく」としている。そして、ODA大綱の理念・原則等に基づき11年8月に策定された「政府開発援助に関する中期政策」（以下「中期政策」という。）では、「Ⅲ 地域別の援助のあり方」において、地域的重点化の方針に関し、「我が国の援助は・・・（中略）・・・今後ともアジア地域に重点を置いていく」としつつ、「アジア以外の地域への取り組みも進めていく」としている。しかし、地域や国について援助の配分の数値目標は定められていない。

また、銀行は、海外経済協力業務実施方針において、「アジア地域」に引き続き重点を置き円借款業務を実施するとしている。

(イ) 分野の重点化

① 外務省の取組み

（従来からの取組み）

外務省では、従来からODA大綱や国別援助方針（以下「援助方針」という。）において「援助の重点分野」を定めるとともに、DAC新開発戦略で定められた目標についても考慮し、これらを援助の具体的案件の形成や採択の指針とすることにより援助の重点化を図ってきたとしている。

このうち、ODA大綱やDAC新開発戦略は、すべての被援助国を対象とした基本的方針としての性格を有するものであるから、事業の重点化に向けた個別具体的な案件の形成、採択に関しては援助方針が直接の指針になるものと考えられる。

そして、援助方針においては、国ごとに4ないし5項目程度の重点分野が定められており、その例は「1 被援助国の実情に即した国別援助計画の作成」において示したとおりである。

（国別援助計画による重点化）

また、外務省では、11年度から主要な被援助国について国別援助計画（以下「援助計画」という。）を作成・公表している。この援助計画においては、ODA大綱、DAC新開発戦略及び中期政策の重点方針を踏まえ、「今後5年間の援助の方向性」や「重点分野・課題別援助方針」において重点分野を定めている。

そして、これらの重点分野については、援助方針、援助計画のいずれにおいてもそれぞれ説明が記述されている。援助計画においては、分野をさらに細分化したり、より詳細な説明記述をしたりなどして、重点的に援助を実施する分野がより明確になるようにしており、案件の形成、採択が援助計画に沿って行われることにより援助の重点化が図られるようになるとしている。

（統一・課題別要望調査の実施による重点化）

外務省では、事業の重点化を図るため、援助計画の作成など計画レベルでの対応のほか、「統一・課題別要望調査」を行っている。

この要望調査は、毎年度、主として翌々年度に開始する無償資金協力事業と、翌年度に開始する各種の技術協力事業について、具体的な案件に関する被援助国側の要望を調査するものである。従来、無償資金協力事業、研修員受入、個別専門家派遣、プロジェクト方式技術協力等の技術協力事業及び技術協力の一形態である開発調査については、外務省経済協力局の各担当課がそれぞれの事

業の形態ごとに要望調査を行っており、その時期も区々となっていた。この調査の時期については、相互の連携を強化する観点から統一的に実施することが求められていたが、外務省では、10年度に実施した要望調査から、同じ時期に統一して実施している。

また、外務省では、この要望調査の中で、技術協力事業における各種形態のうち研修員受入（集団・一般特設研修、第三国研修及び現地国内研修を除く）、個別専門家派遣（個別専門家チーム派遣及び研究協力を含む）及びプロジェクト方式技術協力については、援助方針や援助計画における援助の重点分野ごとに「開発課題」を設定し、この課題の解決のため上記各スキームを効率的・効果的に連携させて具体的プログラムを形成する課題別の要望調査を実施している。

外務省によれば、この開発課題は、被援助国に所在する我が国在外公館が、事業団の現地事務所と協力し、被援助国側との協議を経て設定するものであり、援助の重点分野ごとにその現状を分析し、その結果明らかとなった問題点及び原因を解決するための課題を整理したものである。なお、事業団が作成する後記「国別事業実施計画」においても原則として同一の開発課題が用いられている。

重点分野の類型別に、設定されている開発課題の例を示すと次表のとおりである。

重 点 分 野	開 発 課 題
教 育	初等・中等教育を中心とする教育行政の強化 初等教員の再訓練・養成 初等・中等教育・基礎的技術訓練の拡充
農業・農村開発	適正技術導入、普及に係る技術支援 モデル的な農村開発の実施 小農支援 限られた水資源の有効利用 ポストハーベスト分野の改善・育成

また、課題別の要望調査においては、各重点分野において設定された複数の課題について、在外公館、事業団の現地事務所及び被援助国の協議により優先

順位を付すこととしている。

この課題別の要望調査は、10年度において当時援助計画を作成することと
していた11箇国について試行的に行われ、11年度及び12年度には、前記
の研修員受入、個別専門家派遣及びプロジェクト方式技術協力のほか、開発調
査、無償資金協力（一般プロジェクト無償及び水産無償）等を可能な限り取り
込むこととしたうえ、事業団の現地事務所が所在する46箇国に拡大して実施
された。

そして、外務省では、前記のようにして設定され、優先順位が付された開発
課題の下に、無償資金協力や技術協力のスキームが連携をとりつつ投入される
システムが構築され、事業の重点化が図られるようになったとしている。

② 銀行の取組み

（従来からの取組み）

銀行では、従来からODA大綱や援助方針における援助の重点分野を踏まえ、
被援助国ごとに銀行としての重点分野を明らかにした「カントリー・ペーパー」
を作成し、これによって案件選定を行ってきたとしている。そして、「カント
リー・ペーパー」において銀行としての重点分野を定めることにより重点化が
図られてきたとしている。

（海外経済協力業務実施方針による重点化）

銀行は、「1 被援助国の実情に即した国別援助計画の作成」において述べ
たとおり、11年12月、海外経済協力業務実施方針を公表し、分野別方針及
び地域・国別方針を明らかにしている。

すなわち、分野別方針によると、「特別円借款を通じた支援（物流の効率化、
生産基盤強化、大規模災害対策）」、「経済構造改革支援」、「環境保全対策支援」、
「人材育成支援」、「中小企業育成支援」及び「制度造り支援」の6分野を重視
としている。

また、地域・国別方針では、東アジア及び大洋州地域等7地域並びに主要な
円借款の供与国14箇国について、重視して支援すべき事項を定めている。

（国別業務実施方針による重点化）

銀行は、「1 被援助国の実情に即した国別援助計画の作成」において述べ
たとおり、主要な被援助国について、重点的に支援すべき分野の現状、開発課

題等に関する調査及び検討並びに銀行が行った案件事前調査の結果を取りまとめた国別業務実施方針を作成している。

そして、この国別業務実施方針において、援助計画や海外経済協力業務実施方針に定められている重点分野につき可能な範囲で優先順位を付すとともに、各重点分野に係る主要な事業分野につき銀行としての支援の方向を示すことにより、円借款事業がより重点的に行われるようにしている。

③ 事業団の取組み

(従来からの取組み)

事業団では、従来、ODA大綱、援助方針等を踏まえ、国別援助実施指針及び国別事業基本計画を作成していた。

そして、事業団では、これらにより援助方針に定められた重点分野ごとに課題を明らかにし、この課題ごとに投入される具体的な技術協力案件を整理してきたとしている。

(国別事業実施計画による重点化)

事業団は、援助計画が作成されることになったのを受け、上記の国別援助実施指針等に代えて国別事業実施計画を作成している。

この国別事業実施計画は、「1 被援助国の実情に即した国別援助計画の作成」においても述べたとおり、政府レベルの政策対話などを通じて設定された重点分野・課題などを確認して被援助国の開発課題を整理し、これに対する事業団の協力量針を明らかにした上で、目標を達成するために必要な援助の投入計画を体系的に取りまとめたものである。

そして、この国別事業実施計画では、その中の「開発課題マトリックス」において、援助計画の重点分野ごとに被援助国の開発課題が整理され、事業団の協力目的及びこれを達成するための手段としての事業団のプログラムが明らかにされている。事業団では、この「開発課題マトリックス」において体系的に整理されている「重点分野－開発課題－事業団プログラム」の流れの中で、効率的・効果的に各種の技術協力事業を投入することとしている。

ウ 分析と検証

(ア) 地域の重点化

我が国の二国間援助の実施状況の推移を地域別に示すと次表のとおりとなっている。

(支出純額ベース、単位：百万ドル)

年 地域	6	7	8	9	10
アジア	4,117(59.3)	5,745(54.4)	4,145(49.6)	3,076(46.5)	5,372(62.4)
中近東	705(10.2)	721(6.8)	561(6.7)	513(7.8)	392(4.6)
アフリカ	792(11.4)	1,333(12.6)	1,067(12.8)	803(12.1)	950(11.0)
中南米	561(8.1)	1,142(10.8)	986(11.8)	715(10.8)	553(6.4)
大洋州	114(1.6)	160(1.5)	198(2.4)	159(2.4)	147(1.7)
欧州	158(2.3)	153(1.4)	200(2.4)	134(2.0)	144(1.7)
分類不能	494(7.1)	1,303(12.3)	1,200(14.4)	1,213(18.3)	1,048(12.2)
総 額	6,941(100)	10,557(100)	8,356(100)	6,613(100)	8,606(100)

(1999年版ODA白書による)

<注> () 内は総額に占める割合 (%) を示す。

これをみると、年によって総額に占める割合に変動があるものの、ODA大綱や中期政策において明らかにされているアジア重視という方向性は、実際の援助に反映されていると認められる。

(イ) 分野の重点化

(国別援助方針による重点化)

12年3月に援助計画が公表されたタイ及びバングラデシュ並びに12年5月以降に本院がODA事業の現地調査を実施したニカラグア、エジプト、ガーナ及びインドネシアの計6箇国において、7年度から11年度までの5年間に実施された援助案件(技術協力事業についてはプロジェクト方式技術協力に限る)を、外務省及び事業団において援助方針における重点分野別に整理したものによると次表のとおりである。

(単位：件)

国	重 点 分 野	無 償	技術	有 償
タ	○社会セクター支援(7年度まで人材の育成及び基礎的生活)	—	16	2
	○環境保全(7年度まで環境・天然資源の保全及び持続可能な利用)	—	6	5

イ	○地方・農村開発（７年度まで地方開発及び地域開発）	—	8	10.5
	○経済基盤整備（７年度まで経済社会基盤整備、輸出・投資促進）	—	7	17.5
	○地域協力支援	—	1	0
	●重点分野から外れた案件	—	0	0
バ ン グ ラ デ シ ユ	○農業・農村開発と農業生産性向上	3	2	4
	○社会分野（基礎的生活分野、人的資源開発）の改善	7	1	0
	○投資促進・輸出振興のための基盤整備	6	0	6
	○災害対策	4	0	0
	●重点分野から外れた案件	0	0	0
ニ カ ラ グ ア	○社会開発・貧困対策	10	0	—
	○社会・経済インフラ	3	0	—
	○環境	5	0	—
	○民主化・経済安定化支援	0	0	—
	●重点分野から外れた案件	0	0	—
エ ジ ブ ト	○農業生産の拡大	9	1	—
	○教育の充実・人材育成（１０年まで人材育成）	0	0	—
	○経済基盤の整備・各種産業の振興（１０年まで経済基盤）	2	0	—
	○保健・医療（１０年まで保険・医療、人口・家族計画）	3	1	—
	○環境改善・保全及び公衆衛生の改善	5	2	—
	●重点分野から外れた案件	0	0	—
ガ ー ナ	○基礎的生活基盤の改善（１０年まで基礎生活の向上）	5	4	0
	○農業	11	1	0
	○道路・電力	4	0	2
	●重点分野から外れた案件	0	0	0
イ ン ド ネ シ ア	○公平性の確保	16	10	9
	○人作り・教育分野	3	6	5.5
	○環境保全	2	9	8
	○産業構造の再編成に対する支援	0	12	1.5
	○産業基盤整備	5	2	38
	●重点分野から外れた案件	1	0	0

（外務省及び事業団の資料による）

- <注1> 「無償」・・・ 無償資金協力事業案件
「プロ技」・・・ プロジェクト方式技術協力案件
「有償」・・・ 円借款事業案件

＜注2＞ 円借款事業において、小数点以下の数字を含む件数となっているのは、複数の分野に属すると判断された案件があるためである。

これによると、重点分野から明らかに外れている案件は、インドネシアにおける無償資金協力事業1件のみとなっている。この事業は、11年度に実施された「南南技術協力センター機材整備計画」であり、同国に建設される途上国間技術協力を推進するためのセンターで使用する視聴覚訓練機材等を整備するものである。事業団によれば、この事業は援助方針のいずれの重点分野にも該当するものではないが、インドネシアが南南協力の推進に力を入れている事情を考慮して採択されたものである。

また、ガーナにおける無償資金協力事業で重点分野「農業」に該当するとされているもの及びエジプトにおける無償資金協力事業で重点分野「農業生産の拡大」に該当するとされているものの中には、援助方針における記述からみて同分野に該当するかが必ずしも明らかではないものがそれぞれ1件ずつある。これら事業はガーナの「セコンディ漁港建設計画」及びエジプトの「マーディア漁港開発計画」という、いずれも漁港施設の建設等に係る案件である。ガーナの援助方針をみると、農業分野について「小規模農家がガーナの農業の主体であり、天候不順、土壌劣化等により生産性が低下していることから、生産性向上のための食糧増産援助、小規模灌漑技術の移転と施設のリハビリ・拡充、ポスト・ハーベスト（貯蔵・流通、加工）部門の強化・充実等への支援を実施する」とされており、上記の案件が直ちに農業分野に該当するとは認められず、また、エジプトの援助方針をみても同様であった。しかし、事業団によれば、ガーナの案件については、水産の振興開発が同国の「中期農業開発計画（1991－2000年）」において農業開発を構成する一分野と位置付けられていること、良質な食料の生産と供給という農業分野の開発に資するものであることから、重点分野の主旨から外れるものではないとしている。また、エジプトの案件についても、事業団は、安定的な食料供給の確保につながることから、重点分野から外れるものではないとしている。

また、分類結果をみると、多数の案件が実施されている重点分野がある一方、全く実績のない重点分野もある。このことについて外務省では、個別具体的な案件の採択を、必要性、緊急性、案件の成熟度等を考慮して行ったことによるもの

であり、特に目標を定めるなどして案件を誘導したことによるものではないとしている。

このほか、インドネシアの重点分野「公平性の確保」のように、重点分野そのものが幅広く設定されていて、医療施設建設から道路建設に至るまで多岐にわたる案件を包含するものも見受けられる。

重点分野の記述	(イ) 公平性の確保 (国全体の均衡ある開発を目指す) ① 貧困撲滅 (貧困層の生活環境の改善)、② 基礎生活分野に対する支援 (居住環境の整備、保健医療)、③ 人口・家族計画及びエイズ対策、④ 東部インドネシアの開発 (地域間格差是正)
公平性の確保に属する案件	(無償資金協力) ・食糧増産援助 ・大豆優良種子増産配布計画 ・東部地域灌漑機材整備計画 ・灌漑機材整備計画 ・東部地域灌漑施設整備事業 ・スマラン漁業訓練センター整備 ・スラウェシ地域保健所強化計画 ・アイルランガ大学熱帯病センター建設計画 ・南北スラウェシ地域医療従事者訓練センター改善計画 ・新生児破傷風・はしか予防接種拡大計画 ・都市防災計画Ⅱ ・東ヌサトゥンガラ地域貯水池開発計画 ・障害者職業リハビリセンター建設計画
	(プロジェクト方式技術協力) ・集合住宅適正技術開発 ・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画 ・南東スラウェシ州農業農村総合開発計画 ・ソロ身体障害者リハビリテーションセンター ・国立障害者職業リハビリテーションセンター ・生ワクチン製造基盤技術 ・労働安全衛生教育拡充計画 ・南スラウェシ地域保健強化 ・母と子の健康手帳
	(円借款) ・居住環境改善事業 (Ⅱ) ・地方電化事業 (Ⅱ) ・地方道路整備事業 (Ⅲ)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・園芸作物開発事業 ・バタンハリ灌漑事業 ・ビリビリ灌漑事業 ・バタンクム灌漑事業（E／S） ・スラウェシ地域保健医療強化計画 ・ハサンサディキン病院改善事業 ・東部インドネシア中小港湾開発事業 ・ワイスカンボン灌漑事業（Ⅲ） ・小規模灌漑管理事業（Ⅲ） ・ギリラン灌漑事業（E／S） ・地方インフラ整備事業（Ⅱ） ・法定計量制度振興事業（E／S） |
|---|

（国別援助計画による重点化）

援助計画の公表は12年3月からとなっており、これに沿った案件の形成・採択が行われるのは12年度以降と考えられるから、現時点では援助計画の作成により事業の重点化が図られたかどうかを検証する段階にはない。

そこで、本院では、12年6月までに援助計画が公表されたタイ、バングラデシュ、エジプト及びガーナについて、その援助計画が重点化を図るようなものとなっているか分析することとした。

重点分野を援助方針と比較して示すと次表のとおりである。

国	援 助 方 針	援 助 計 画
タ イ	○社会セクター支援（教育、エイズ対策を中心として） ○環境保全 ○地方・農村開発 ○経済基盤整備 ○地域協力支援	○社会セクター支援（教育、エイズ対策を中心として） ○環境保全 ○地方・農村開発 ○経済基盤整備 ○地域協力支援
バ ン グ ラ デ シ ュ	○農業・農村開発と農業生産性向上 ○社会分野（基礎的生活分野、人的資源開発）の改善 ○投資促進・輸出振興のための基盤整備 ○災害対策	○農業・農村開発と農業生産性向上 ○社会分野（基礎生活、保健医療等）の改善 ○投資促進・輸出振興のための基盤整備 ○災害対策
エ ジ プ ト	○農業生産の拡大 ○保健・医療 ○人材育成 ○経済基盤 ○環境改善・保全及び公衆衛生の改善	○貧困対策<注1> ○人材育成、教育の充実 ○経済・社会基盤の整備、産業の振興 ○環境の保全、生活環境の向上 ○三角協力（南南協力）の推進
ガ ー ナ	○基礎的生活基盤の改善（生活用水：教育：人口・エイズ、子供の健康） ○農業 ○道路・電力	○基礎的生活基盤の改善（基礎教育：保健・医療：安全な水の供給）<注2> ○農業開発 ○経済インフラ整備 ○経済構造改革 ○産業育成

（援助方針、援助計画により本院において作成）

<注1> 農業生産及び保健・医療を含んでいる。

<注2> 「基礎的生活基盤の改善」を「基礎的生活分野」と称している箇所もある。

これをみると、重点分野とされているものの数は、援助方針と援助計画とではほぼ同数となっており、また、分野についてもほぼ同様となっていて、この面からみると重点化が図られたとみることは困難である。しかし、外務省では、事業の重点化のため重点分野の数を絞り込むことについて、被援助国に対する援助政策の一貫性等からみて困難であり、また、開発途上国で5項目程度の重点分野を設定すれば、網羅的・総花的な印象になるのもやむを得ない面があるとしている。

重点分野相互の優先度に関しては、援助方針と同様、目標額や配分率を定めて優先的に実施することとしているものはないが、援助計画の「今後5年間の援助の方向性」において、特定の重点分野を優先的に実施することを述べているものがある。それは、ガーナの重点分野「基礎的生活基盤の改善」であり、「特に、貧困削減がガーナにおける最大の課題であることを踏まえ、貧困層に直接裨益する基礎的生活基盤の改善に関する援助を優先的に実施していく」としている。計

画の段階で目標額や配分率など優先度を定めることについて、外務省では、案件の要請及び採択に係る被援助国、我が国双方のフレキシビリティを阻害し、我が国援助の基本原則である「援助国の要請主義」の精神や、我が国援助の「量から質への転換」を図った方針にも反するおそれがあり、ガーナの例は同国に対する主要援助機関である世界銀行や旧宗主国であるイギリスが貧困対策に力を入れていることを配慮したもので、特別なケースであるとしている。

次に、それぞれの重点分野に関する記述について、バングラデシュの「教育分野」を例として示すと次表のとおりである。

援 助 方 針	援 助 計 画
(ロ) 社会分野(基礎的生活分野、人的資源開発)の改善 貧困層に裨益するとの観点から、他のドナー国やNGOとの連携を図り、草の根無償資金協力を積極的に活用しつつ、基礎的な衛生、医療事情の改善のため「子供の健康」、「母子保健」、「安全な飲料水の確保」に取り組むとともに、「<u>初等教育</u>」、特に「<u>女子教育</u>」等に関するDAC新開発戦略の目標達成に向け支援する。また、我が国は、社会サービスの効率的な実施のための人材教育・訓練への支援等を重視する。	(ロ) 社会分野(基礎生活、保健医療等)の改善 我が国は、上水道施設、保健・医療分野の施設・機材の供与のための無償資金協力や青年海外協力隊による貧困層を対象にした基礎医療分野への協力をこれまでも実施してきたが、バングラデシュの厳しい福祉状況に鑑み、本分野への協力を一層強化していく必要がある。 具体的には、他の援助国やNGOと連携して、①基礎的な衛生・医療事情の改善や子供の健康、母子保健・人口家族計画を含むリプロダクティブ・ヘルズ、②教育事情の改善として初等教育、特に女子教育などの分野において、DAC新開発戦略の目標達成に向けて支援していく。 (a) 略 (b) 教育に関しては、初等教育の改善に力を入れていく。<u>重点課題とされている理数科教育の拡充を重視し、教育行政、カリキュラム開発・教員養成における質の向上を目指す。あわせて、小学校の建設等についても引き続き協力を行い、総合的な基礎教育向上を支援していく。</u> また、教育分野における我が国援助人材を育成する観点から、特に本分野で経験豊富なUNICEFと連携して協力を実施し、人的交流を含めこの分野における我が国の人材開発を進めていくことも必要である。 (c) 略

(援助方針、援助計画により本院において作成)

<注>アンダーラインは本院において付した。

これをみると、援助計画は援助方針と比較して詳細なものとなっており、重点的に実施すべき事業の方向性が看取できるものになっている。

このように、外務省では、当該被援助国に対する援助の大枠を定める援助計画

に基づいて援助の重点化を図ることとしており、銀行及び事業団においても、援助計画に基づいて事業を実施していくために、国別業務実施方針、国別事業実施計画などのシステムを整備し、政府の定めた方針に沿って援助の重点的な実施を行うこととしている。

エ 所見

援助を重点的に実施するためには、重点的に支援すべき対象をあらかじめ明らかにしたうえで、当該分野に集中的に「投入」を行う必要があると考えられる。今回、7年度から11年度までに実施された援助を本院が検査した限りでは、そのほとんどが援助方針に定められた重点分野に投入されていたと認められた。

そして、新たに作成されることとなった援助計画については、「1 被援助国の実情に即した国別援助計画の作成」で述べたとおり、重点的に支援すべき対象分野を細分化したり、絞り込んだりなどして、重点化を指向するものとなっている。

しかし、各被援助国ごとに、援助方針とほぼ同数の、内容的にもほとんど違いのない重点分野を定め、重点分野相互の優先度を原則として定めない援助計画のみでは、一層の重点化を図るには必ずしも十分ではない。

したがって、今後、外務省においては、被援助国の実情や、我が国の援助実施体制等を考慮しつつ、援助計画における重点分野の絞り込みを可能な限り行い、また、銀行及び事業団においても、政府の定めた方針に沿って、それぞれの方針、計画等により、より優先して解決すべき開発課題を明らかにしていく必要があると認められる。

(3) 事業のソフト化

ア ソフト化の意義

本院では、前記「検査の内容」において述べたとおり、ソフト化について、人材育成・制度造りといった「ソフト分野」とハードの運用等を補強する「ソフト面」とに区分して分析することとした。

このうち、人材育成などソフト分野への支援の強化に関しては、例えば、開発途上国におけるインフラ整備を主として担ってきた円借款について、外務省経済協力局長の私的懇談会である「円借款制度に関する懇談会」は、12年8月、その討議

の結果を次のとおり取りまとめ提言した。すなわち、「円借款は、ハードである経済・社会インフラ支援を中心に・・(中略)・・諸課題の解決のために貢献してきた」としつつ、「途上国のオーナーシップを強化するための人材育成、政策・制度造りなどソフトの分野での援助の比重が一層増大する等の環境変化に伴い、円借款のあり方についても不断の見直し・改革の努力が迫られている」としている。また、近年は、被援助国の政策や制度造りへの支援など高度な「知的支援」の実施も強調されるようになっている。

また、ソフト面の強化の必要性については、例えば外務省の経済協力評価報告書(11年7月)において、「施設・設備といったハードだけを供給しても、それを上手に利用するソフトがなければ効果は発現しない。日本のこれまでの援助はハードに偏重しており、ソフトに対する援助が少なかった」(英国国際開発省との合同評価)とされており、外務省等において、建設された施設や供与された機材の運用など「ソフト面」に対する支援の強化の必要性が認識されていると考えられる。

イ ソフト分野の強化に係る外務省等の取組み

(7) 政策面での取組み

我が国では、人造り、制度造りといったソフト分野に対する支援は、主として事業団の技術協力事業によって担われてきている。政府全体のODA予算が大きく削減された10年度予算においても、事業団を含む技術協力事業の予算については削減率が他と比較して小さく、ソフト分野重視の姿勢がうかがえるものとなっている。

(事業予算：億円、()内は対前年度伸び率：％)

年度 区分	7	8	9	10	11
無償資金協力 等	2,723 (2.7)	2,772 (1.8)	2,814 (1.5)	2,536 (▲9.9)	2,495 (▲1.6)
技術協力	3,558 (6.5)	3,762 (5.7)	3,881 (3.2)	3,760 (▲3.1)	3,794 (0.9)
うち事業団分	1,692 (4.0)	1,757 (3.8)	1,795 (2.2)	1,762 (▲1.8)	1,770 (0.5)
円借款	9,768 (▲0.7)	9,805 (0.4)	9,767 (▲0.4)	8,458 (▲13.4)	9,581 (13.3)
二国間供与小 計	16,049 (1.3)	16,339 (1.8)	16,462 (0.7)	14,754 (▲10.3)	15,870 (7.5)
その他国際機 関支出・拠出	4,079 (13.9)	1,659 (▲59.3)	3,685 (122.1)	2,567 (▲30.3)	2,995 (16.7)
合 計	20,129 (3.7)	17,998 (▲10.6)	20,147 (11.9)	17,321 (▲14.0)	18,864 (8.9)

(外務省「ODA白書」等による)

また、前記のようにハード中心のODAに対する批判があることを考慮して、我が国は、ODA大綱、中期政策において、ソフト分野の援助にも力を注ぐことを明らかにし、さらに、援助方針、援助計画においても、ソフト分野を重点分野とすることなどにより、ソフト分野を強化することとしている。

そして、外務省等では、これらのODA大綱等において重点的に支援することが明らかにされたソフト分野は、援助の重点化において記述したような仕組みにより、強化されていくことになるとしている。

① 外務省の取組み

(ODA大綱)

ODA大綱においては、ODAの実施は開発途上国における資源配分の効率と公正や「良い統治」の確保を図り、健全な経済発展を実現することを目的とし、その実現のため、我が国は「広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラ

ストラクチャー（経済社会基盤）及び基礎生活分野の整備等」（アンダーラインは本院において付した）を行うとしている。この「国内の諸制度を含むインフラストラクチャー・・・」という表現は、インフラ整備につきハード面のみが強調されがちであることを考慮し、「国内の諸制度を含む」とすることで、ソフト化重視の姿勢を表明したものと考えられる。そして、ODA大綱では、5つの重点事項の一項目として、「人造り及び研究協力等技術の向上・普及をもたらす努力」を挙げている。

（政府開発援助に関する中期政策）

中期政策においては、ソフト分野に対する支援である「人材育成・知的支援」が7項目の重点課題の一つとされている。そして、人造りを国造りの基本ととらえ、開発途上国の自助努力への支援を援助の基本理念とする我が国は、引き続き途上国の経済・社会開発に必要とされる人材育成を格別に重視すること、経済の急速なグローバル化が進む中で経済発展を進めてきた途上国が、状況の変化に経済・社会体制を適応させるためのソフト面での支援の重要性が高まってきていることなどを指摘し、各種支援を行うことを明らかにしている。また、「地域別の援助のあり方」の項においても、人材育成や制度造りなどソフト分野を支援するとしている。

（国別援助方針、国別援助計画によるソフト化）

また、ODA大綱、中期政策といったすべての被援助国を対象とした基本的方針においてソフト分野を重視していくことを定めるほか、国別に定められた援助方針や援助計画においても、ソフト分野を重視して支援することとなっている。

バングラデシュの援助方針及び援助計画では、明らかにソフト分野と認められる人材育成や教育に係る重点分野として、「社会分野」（援助方針）、「社会分野の改善」（援助計画）があり、このほか、いずれの国においても少なくとも1つはソフト分野が重点分野とされているが、援助の重点化においても述べたとおり、特に優先的に実施することとされていたり、配分率を定めたりはしていない。その理由についても、援助の重点化において述べたとおりである。

② 銀行の取組み

ハード中心のODAに対する批判は、主として開発途上国におけるインフラ

整備を担ってきた円借款事業に向けられることが多かった。これに対して、銀行は、ODA大綱や援助方針の企画するところに従い、かつ、時々政府の方針に沿ってソフト化への指向を明らかにしてきたとしている。そして、11年12月、海外経済協力業務実施方針において特に重視して支援する6分野を明らかにしているが、その中には「人材育成支援」及び「制度作り支援」といったソフト分野も含まれている。また、地域・国別方針においても人材育成を支援することを明らかにするなどしている。

(イ) 制度面での取組み

従来、主としてハードを対象として援助を実施してきた無償資金協力事業、円借款事業において、近時、ソフト分野の支援を強化するため、各種の制度が設けられている。その主なものを挙げると次のとおりである。

① 留学生支援無償資金協力

留学生支援無償資金協力は、途上国政府による組織的・計画的な我が国への留学生派遣事業に対し、留学生の途上国における事前教育費、渡航費・滞在費、学費等に要する資金を無償で供与する事業であり、11年度から実施されている。

この無償資金協力については、11年度において40人分の留学生に係る2億5千万円の予算額となっていたが、12年度については8億円となっており、その伸び率は320%となっている。

② 留学生借款

円借款事業においては、昭和63年度以降、途上国からの留学生派遣事業を支援する留学生借款が行われており、過去5年間の承諾額を示すと次表のとおりとなっている。

(単位：百万円)

年 度	7	8	9	10	11
承諾額	15,808	—	—	14,026	5,285

(銀行の資料による)

これらのほか、ソフト分野の支援の中でも被援助国の各種政策・制度の創設や改善を目的とする政策支援型の案件については、従来、この支援を担うこととなる日本人コンサルタントの不足等から我が国において取組みが必ずしも十分でな

く、その育成・強化が必要となっていることから、外務省では、11年12月、外部の有識者や銀行、事業団の職員も交えた「政策支援分野における開発調査の在り方に関する研究会」を設置するなどして、その支援を強化するための体制整備を図っている。

ウ ソフト面の強化に係る外務省等の取組み

(ア) 無償資金協力事業におけるソフト面の強化

主としてハード面での支援を行ってきた無償資金協力事業においても、ハード面での支援を行う本体事業と併せソフト面の強化を図るための事業を行ってきた例が見受けられる。このようなソフト面の強化を図るための事業の例としては、簡易井戸を供与する事業において、施工業者が井戸掘削技術の移転を行ったり、井戸の供用初期の管理運営指導を行ったりするものなどがあるが、統計的な整理等はされてきていないので、その全般的状況について把握することは困難である。

また、外務省では、12年度からソフト支援無償資金協力を実施することとしている。このソフト支援無償資金協力は、施設建設、機材供与などのいわゆるハードの支援に係る事業の実施のために必要な経費と併せて、その事業と並行して又は実施後2ないし3年までの期間において、実施される事業の運営、技術指導等のソフトの支援に係る事業の実施のために必要な経費を無償で供与するものである。具体的には、機材供与のハード面と機材据付け後の運転操作指導や施設の運営・維持管理指導といったソフト面を併せて支援するような事例を想定しており、12年度における予算額は80億円で、12年9月までに交換公文が締結されたものは、3件、計25億余円となっている。

(イ) 円借款事業におけるソフト面の強化

① 円借款事業におけるコンサルタントの雇用

ダム、道路の建設等ハード面の支援を行う円借款事業においては、被援助国政府との契約により、被援助国側が行う調達手続の支援、事業施行の監理、完了検査等を行うコンサルタントが雇用されることが多い。銀行では、コンサルタント雇用に係る経費について金利を優遇するなどして、被援助国側によるコンサルタントの雇用を奨励、支援しているが、このような金利の優遇等の制度は、円借款事業においてソフト面を強化する機能を果たしている。

コンサルタント雇用に係る経費の額及びプロジェクト型の円借款の承諾額総額に占める割合を年度ごとに示すと次表のとおりとなっている。

(単位：百万円)

年 度	7	8	9	10	11
コンサルタント費用	69,942	74,484	54,201	39,907	53,390
承諾額に占める割合	6.6%	5.9%	5.5%	4.8%	5.9%

(銀行の資料による)

これをみると、金額についても、割合についても、増加傾向が見られるわけではないが、銀行によれば、近年、コンサルタントの業務内容が質的に変化しており、従来の案件監理ばかりでなく、組織運営等事業の初期段階における経営についての指導など人材育成や制度造りに関する業務も行うようになっているとしている。

② 有償資金協力促進調査

銀行では、円借款事業の案件形成、実施、完成案件の事業効果の持続又は一層の効果発現のため、有償資金協力促進調査 (Special Assistance Facility。以下「SAF」という。) を実施している。

このSAFは、資金面、技術面における制約により被援助国側では実施することができない調査を、銀行がコンサルタントなど専門家を雇用して実施するものであり、次のような種類がある。

○案件形成促進調査 (SAPROF)

円借款事業の案件形成段階で、開発途上国から円借款の要請又は打診のあった事業について、円借款対象事業等として取り上げ可能となるようにプロジェクト形成を支援するもの

○案件実施支援調査 (SAPI)

円借款事業の準備段階で、前提条件の変化等により当初計画どおり事業が進捗よくしない場合などに、現況の調査や分析を行い、改善や解決を図るもの

○援助効果促進調査 (SAPS)

円借款事業の完成後の運営・維持管理段階で、事業効果を維持あるいは一層高めていく上で支障となる問題を調査し、具体的な改善・解決策を提案す

るもの

○調達実施支援調査

円借款のうち、アジア経済危機によって経済困難に直面しているアジア諸国等の経済回復を図るなどのために導入された特別円借款の案件を対象に、公正、透明かつ迅速な調達手続を図るための入札書類作成、入札評価等を支援するもの

S A Fの実績を、その実施年度、種類ごとに件数と金額により示すと次表のとおりとなっており、件数、金額いずれについても増加傾向を示している。

(上段：件数、下段：金額 百万円)

種 類 \ 年 度	7	8	9	10	11
案件形成促進調査 (S A P R O F)	19	21	17	22	22
	750	838	700	937	1,129
案件実施支援調査 (S A P I)	4	7	11	10	16
	188	235	352	373	483
援助効果促進調査 (S A P S)	7	7	10	6	9
	341	383	512	341	315
調達実施支援調査					3
					68
合 計	30	35	38	38	50
	1,279	1,456	1,564	1,651	1,995

(銀行の資料による)

③ 開発政策・事業支援調査

また、知的支援として8年度から、開発途上国に政策や実施能力支援策等を提言することを目的とした「開発政策・事業支援調査」(S A D E P)を実施している。その実績を件数と金額により示すと次表のとおりとなっており、金額については増加している。

年 度	8	9	10	11
件 数	2	3	3	3
金額（百万円）	42	60	82	98

（銀行の資料による）

エ 所見

事業のソフト化について、本院で「ソフト分野」と「ソフト面」に区分して分析したところ、上記のとおり、「ソフト分野」を重視すべきことが中期政策や援助計画において意識的に記述されていたり、「ソフト面」の強化を図るための各種スキームが設けられるなど、ソフト化に向けた取組みが行われていると認められた。

しかし、そもそもソフト化については様々な見解が考えられるところであり、また、その結果を定量的に示すことには困難な面もある。

したがって、今後は、どのような分野に、どのような態様で援助を実施すればソフト化が図られたことになるのかを明らかにするとともに、その達成状況を確認できるようにしていくことが望まれる。

（4）事業間の連携強化

ア 連携強化の必要性

事業間の連携強化の必要性については、従来から様々な場において繰り返し指摘されている。

本院では、外務省等に対する検査及び被援助国において行うODA事業の現地調査の結果を、昭和63年度決算検査報告に「特に掲記を要すると認めた事項」として掲記し、また、平成2年度以降は毎年度の決算検査報告に「特定検査対象に関する検査状況」として掲記し、事業間の緊密な連携強化を求めている。平成10年度決算検査報告においては、「援助の実施に当たっては、無償資金協力・技術協力・円借款間の緊密な連携を図るとともに、援助対象事業に対する監理機能を強化するなど援助実施体制のなお一層の整備・拡充を図る」ことが重要であるとしている。

また、総務庁は、昭和62年度から平成8年度までの間、4回にわたって実施し

た行政監察の結果に基づき、事業の効率的、効果的な実施のため、無償資金協力と技術協力及び円借款と技術協力の連携を一層推進することを勧告している。そして、対外経済協力審議会も、10年6月、「今後の経済協力の推進方策について」において、「ODAの中においても有償資金協力、無償資金協力及び技術協力の各援助形態の特性を最大限生かし、それらの有機的な連携を一層促進することが重要である」としている。

イ 連携強化のための取組み

(ア) 取組みへの基本的姿勢

外務省等では、上記のような経緯を踏まえ、事業間の連携強化について取り組むこととしている。

すなわち、ODA大綱では、ODAの効果的実施のため「開発途上国の多様な発展段階及び援助需要に的確に対応するよう、有償資金協力、無償資金協力及び技術協力の各援助形態並びにその外の協力の特性を最大限生かし、その有機的連携・調整を図る」とされている。

また、中期政策では、「Ⅳ．援助手法」において、各種連携を積極的に推進すべきこととしており、①各種協力形態・機関間の連携、②ODA以外の政府資金（OOF）及び民間部門との連携、③NGO等との連携のほか、④他の援助国及び国際機関との協調等により、ODAの効率的・効果的実施を図ることとしている。そして、特に各種協力形態・機関間の連携については、①ODAに関係する省庁間の連絡の場を拡充させるなど関係省庁間の情報の共有化、相互の意思疎通の円滑化を進めつつ、政府全体を通じた効果的・効率的な連携及び調整のシステムの確立を図ること、②ODAの資金・技術協力の各種協力形態の特性を最大限活かし、これらの有機的な連携を一層促進すること、③技術協力については、関係省庁が有する知見やノウハウ及び人材を十分活用しつつ、事業団及び各省庁の効果的・効率的な連携・調整に努めることとしている。

このほか、銀行では、11年12月に公表した海外経済協力業務実施方針において、「海外投融資、その他公的資金（OOF）、無償資金協力、技術協力、国際機関を通ずる協力等、他の援助手段との有機的連携」に留意して円借款業務を行うこととしている。

(イ) 連携強化のための制度的枠組み

事業間の連携を強化するには実施機関相互の緊密な連絡調整が必要となるが、これを目的として、外務省等において採ることとした制度的枠組みの主なものは次のとおりである。

(政府開発援助関係省庁連絡協議会)

ODAの効率的・効果的实施に資するものとするため、中央省庁等改革基本法(平成10年法律第103号)及び11年11月の閣議口頭了解を踏まえ、関係省庁の連携・調整を強化し、援助の政策及びその実施について外務省と関係省庁の間で審議や意見交換を行う「政府開発援助関係省庁連絡協議会」が設置されている。

外務省では、このような協議会等を通じ、13年1月に実施される省庁再編成に向け技術協力をよりシステム化した形で連携していく方法を検討している。

(事業団の組織改編)

事業団では、12年1月、業務及び組織の改編を行い、地域や国単位の総合調整を所管する地域部を創設している。従来、事業団では、国ごとの援助計画の策定、案件形成の促進と各種技術協力事業の採択案件の検討・実施はそれぞれ別個の担当部において行われていたが、地域部の創設により計画から実施まで国別に一貫した事業の計画・管理ができる体制が構築され、技術協力の各種形態や援助の対象分野を超えて事業を横断的に調整する仕組みになった。そして、事業団では、従来から地域別の組織となっていた銀行との調整も容易になったとしている。

(ウ) 連携強化のための新たな取組み

事業間の連携を強化するため、外務省等では新たな取組みを行っているが、その概要は次のとおりである。

① 国別援助計画

援助計画では、主に「今後5年間の援助の方向性」において、援助事業間の連携強化に関する記述が見受けられるほか、重点分野等の記述においても連携を進めていく旨の記述が見受けられる。

その主なものを示すと次のとおりである。

[バングラデシュ]

(d)「アドバイザー型専門家や資金協力連携専門家の派遣等により、技術協力と資金協力との連携を引き続き強化していくとともに、セクターワイドな援助方策の導入を検討していく。」

[ガーナ]

「ガーナ政府が自助努力による債務返済への意思を国際的に明確に表明していることから、有償資金協力についてはガーナの経済・債務状況などを十分に見極めながら、無償資金協力・技術協力との連携を考慮しつつ検討していく。」

② 統一・課題別要望調査

無償資金協力事業と技術協力事業の要望調査に当たっては、前記のとおり、「統一・課題別要望調査」が実施されている。外務省等では、この統一・課題別要望調査の実施により、無償資金協力及び技術協力の各事業は、被援助国との対話を通じて設定された開発課題の解決に向け有機的、統一的に投入されることが検討されるようになったとしている。

③ 国別事業実施計画

事業団では、被援助国との政策対話などを通じて設定された重点分野・課題などを確認して被援助国の開発課題を整理し、これに対する事業団の協力方針を明らかにした上で、目標を達成するために必要な援助の投入計画を体系的に取りまとめた国別事業実施計画を作成している。そして、その一部をなす事業ローリングプランにおいては、事業団が実施する技術協力事業のほか、事業団が実施促進を行う無償資金協力事業についても、事業団としての投入計画が整理されており、無償資金協力事業と技術協力事業の連携を念頭においたものとなっている。

④ 円借款事業に係るロング・リストの公表

外務省では、12年4月、ヴィエトナムとの間で、11年度から13年度までの3年間に円借款を供与する可能性のある案件リスト（以下「ロング・リスト」という。）を確定し、公表した。このロング・リストは、中・長期的観点から円借款案件のより効率的・効果的な発掘、形成、採択を目指して策定されるものであり、ODAの実施計画に係る透明性の向上を図るとともに、採択の

可能性のある案件を公表することにより、我が国として一貫性のある援助を実施すること、開発調査をはじめとする技術協力事業等との連携を図ることなどを目的としている。

そして、外務省では、今後その他の主要な円借款供与国についても、ロング・リストを公表していくとしている。

ウ 近年の連携実績等

(7) 資金協力事業と技術協力事業の連携の意義

無償資金協力事業又は円借款事業と技術協力事業の連携は、案件の形成段階において必要となる技術の移転や、建設した施設、供与した機材の運用に必要な技術の移転を目的とするものであり、援助のソフト化において述べた「ソフト面」の強化に資するものと考えられる。

外務省等では、従来から無償資金協力事業又は円借款事業と技術協力事業の連携により各種の援助プログラムを実施しているが、近年における実績等を検査した結果は次のとおりである。

(イ) 資金協力連携専門家

事業団では、従来から無償資金協力事業及び円借款事業の効率的・効果的实施のため、技術協力事業として被援助国に専門家を派遣しているが、10年度から連携強化のための措置として、これらの専門家を、事業の案件形成に係る支援、事業実施中の案件監理、事業終了後における運営管理に関する技術指導等を行う「資金協力連携専門家」という名称で派遣することとした。

これらの専門家の派遣実績を、各年度ごとの新規派遣人数と当該年度における派遣総数（新規派遣者のほか前年度から継続して派遣されている者を含む）により示すと次表のとおりである。

(上段：人数、下段：全専門家派遣数に占める割合(％))

区分 年度	新 規 派 遣				派 遣 総 数				派遣 国数
	無償	無・有	有償	合 計	無償	無・有	有償	合 計	
7	7 1 5.8	1 2 0.9	1 6 1.3	9 9 8.1	1 7 2 8.6	1 7 0.8	3 7 1.8	2 2 6 11.3	3 4
8	8 3 8.2	4 0.3	3 3 3.2	1 2 0 11.9	1 9 6 10.8	2 1 1.1	7 0 3.8	2 8 7 15.8	2 8
9	5 1 4.8	2 0.1	3 2 3.0	8 5 8.1	1 6 3 9.2	2 0 1.1	7 3 4.1	2 5 6 14.4	2 0
1 0	9 7 7.3	1 2 0.9	4 8 3.6	1 5 7 11.9	1 8 8 9.4	2 3 1.1	8 3 4.1	2 9 4 14.7	3 7
1 1	8 5 5.2	2 2 1.3	4 2 2.5	1 4 9 9.1	1 7 4 7.3	3 1 1.3	7 3 3.0	2 7 8 11.6	3 4

(事業団の資料による)

<注>「無 償」・・・無償資金協力事業との連携のため派遣されたもの

「無・有」・・・無償資金協力事業及び円借款事業との連携のため派遣されたもの

「有 償」・・・円借款事業との連携のため派遣されたもの

これをみると、派遣総数の合計や新規に円借款事業との連携のために派遣された専門家の人数は、年度により変動があるものの増加傾向にあると認められるが、事業団が派遣した全専門家派遣数に占める割合については、増加しているとは認められない。

(ウ) 無償資金協力事業と技術協力事業の連携

(基本設計調査における検討状況)

事業団では、前記のとおり、統一・課題別要望調査における在外公館への協力や国別事業実施計画の作成を通じ、無償資金協力事業と技術協力事業の連携の可能性について検討している。

そして、無償資金協力事業の具体的な案件に係る連携の可能性については、個々の案件の最適な実施計画を策定するために行われる基本設計調査において調査し、その結果を外務省に報告することになっている。

そこで、本院では、10年度及び11年度において閣議了解を経た無償資金協力事業案件（一般プロジェクト無償及び水産無償案件に限る）のうち、基本設計調査報告書が公開されている64案件について、技術協力との連携の可否に言及しているか、また、基本設計調査において連携が必要とされた案件については実際に連携がなされているか調査した。

調査したところ、基本設計調査報告書においては、「技術協力・他ドナーとの連携」と題する項目を設け、技術協力との連携についての検討結果を記述するものが多数あったが、このような項目を設けていないもの、項目を設けてはいるものの技術協力との連携については言及していないものが、次のとおり見受けられた。

態 様	件数
① 当該項目があり、技術協力との連携の可否に言及しているもの	44
② 当該項目はあるが、技術協力との連携の可否に言及していないもの	19
③ 当該項目がないもの	1

「技術協力・他ドナーとの連携」と題する項目がなかったり（③）、当該項目があっても技術協力との連携の可否に言及する記述がなかったり（②）していても、基本設計調査において技術協力との連携の可否について検討はなされているが、その経緯を明らかにするため、今後は報告書の様式等を統一するのが望ましいと考えられる。

次に、上記64案件について、基本設計調査において行われた技術協力との連携の可否に関する検討が、実際の技術協力案件の採択にどのように反映されているかを調査したところ、次表のとおりとなっていた。

態 様	件数	技術協力事業との連携	
① 技術協力事業との連携が必要であるとされているもの	31	あ り	27
		な し	4
② 技術協力事業との連携が必要とされていないもの	22		
無償資金協力事業において、技術移転のために必要となる協力も併せて実施するもの	15	あ り	11
		な し	4
技術協力が必要とされていないもの	7	あ り	3
		な し	4
③ 基本設計調査報告書の記述では技術協力事業との連携の要否が判然としないもの	11	あ り	4
		な し	7

(事業団の資料により本院において作成)

これをみると、技術協力事業との連携を要するとされた①の案件31件のうち、実際に連携が行われたのは27件(87.0%)となっている。連携が行われなかった4件について、事業団では相手国政府から要請されなかったり、要請されたが、重要度が高い別の案件が優先されたり、技術協力事業の実施に必要な専門家の確保ができなかったりしたことなどによるとしている。

一方、無償資金協力事業において技術移転のために必要となる協力も併せて実施することなどにより、技術協力事業との連携は不要とされた②の22案件のうち14件(63.6%)については、研修員受入れを中心とした技術協力事業との連携も図られている。これについて、事業団では、実施した方がより望ましいと判断され、かつ、現実に関手国政府からの要請に応えることが可能であったことによるものであるとしている。

また、基本設計調査報告書の記述では技術協力事業との連携の要否が判然としなかった③の案件11件のうち、連携が行われたものは4件、連携が行われない

ものは7件となっている。

(1) 円借款事業と技術協力事業の連携

① 案件形成段階における連携

(連絡会等)

銀行と事業団は、円借款事業の案件形成段階において、事業団が開催する国別・分野別援助研究会や各種の連絡会の場などを通じ意見交換を行っている。

また、銀行では、事業団が12年1月に組織改編を行い、地域や国単位の総合調整を所管する地域部を設けたことにより、円借款業務を地域別に担当している銀行の各部と事業団との協議が容易になったとしている。

(フィージビリティ調査の実施)

円借款事業の中には、従来から、事業団が開発調査として実施するフィージビリティ調査 (Feasibility Study。以下「F/S」という。)の結果を踏まえて事業計画等の作成など案件形成がなされたものがある。

プロジェクト型の円借款事業数、そのうち事業団が実施したF/Sの結果により案件形成がなされたものの数及びF/S反映率(プロジェクト型円借款事業のうち事業団のF/Sにより案件形成が行われた案件の割合)の推移を示すと次表のとおりであり、増加傾向は見られない。銀行では、11年度のF/S反映率の減少について、アジア経済危機の影響により、事業団が実施するF/S対象案件の多いインドネシア等のプロジェクト型借款がなくなったことなどによるものであるとしている。

年 度	7	8	9	10	11
プロジェクト型円借款事業数	106	123	87	65	75
上記のうち事業団のF/Sにより案件形成がされたもの	24	25	26	18	14
F/S反映率 (%)	22.6	20.3	29.8	27.6	18.6

(銀行の資料による)

また、事業団の実施する開発調査には、F/Sのほか、被援助国における各種の開発計画の基本計画を策定するための調査であるマスタープラン調査等があるが、これら事業団が実施した開発調査のうち円借款事業として実施されたものの推移は次表のとおりとなっている。

年 度	元	2	3	4	5	6	7	8	9	10
開発調査件数	68	61	45	57	53	64	61	60	61	68
上記のうち円借款事業として実施されたもの	17	10	6	12	7	10	10	16	5	2
実施率（％）	25.0	16.3	13.3	21.0	13.2	15.6	16.3	26.6	8.1	2.9

（事業団の資料による）

この結果について、事業団では、開発調査は円借款事業の案件形成のみを目的とするものではなく、無償資金協力事業の案件形成を目的として実施されるものや、被援助国が我が国ではなく国際機関等に資金協力を要請する場合があることなどから、連携強化にこれまで以上に取り組んだとしても実施率が急激に増加することはなく、その実施率の向上には自ずから限度があるとしている。また、近年調査したものの中には、現在、案件の実施について検討中のものもあり、また、過去に調査を行ったものの中で、今後実施が決定されるものもあるとしている。

（詳細設計の実施）

事業団では、10年度から、円借款事業のための詳細設計を実施しており、その実績は、10年度においては5件、計18億3千万円、11年度においては4件、計14億5千万円となっている。

事業団では、従来、円借款事業に係る詳細設計は、被援助国側又は第3国の負担により実施されることが多かったが、これを我が国の負担で事業団が実施することにより、被援助国の負担が軽減され、併せて、詳細設計に係る技術の移転と円借款事業の円滑な実施が可能になるとしている。

② 事業実施段階における連携

事業団では、昭和52年度から被援助国において円借款事業を担当する者を研修員として受け入れる「ODAローンセミナー」を実施しており、平成11年度までに72箇国、計453人の研修員を受け入れている。

研修員の数及び受入国数の推移は次表のとおりである。

年 度	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
研 修 員 数	22	23	24	23	22	27	24	26	30	29
受 入 国 数	21	23	22	20	21	27	24	24	30	29

(事業団の資料による)

また、10年度から連携強化のための措置として、円借款事業において今後多くの要請が見込まれる分野等に関する研修につき、新規に予算が認められた。10年度及び11年度は、「中小企業金融」、「電力設備の効率的運用」、「ODAローン実施促進」、「公害対策融資」の4コースが実施されているが、これらに係る受入国数、研修員数及び研修事業費の実績は次表のとおりである。

研修コース名	(1)中小企業金融		(2)電力設備の効率的運用		(3)ODAローン実施促進		(4)公害対策融資	
年 度	10	11	10	11	10	11	10	11
受入国数	9	6	7	16	4	14	4	6
研修員数	20	11	12	19	19	16	11	11
金額(千円)	17,307	8,105	8,480	17,059	17,344	12,383	9,795	6,734

(事業団の資料による)

なお、円借款事業と技術協力事業のうちプロジェクト方式技術協力との連携については、11年度に実施中のプロジェクト方式技術協力245事業のうち14事業が円借款事業と連携している。

そして、今後についても、外務省においては、政策立案の立場から両者の連携を図っていく方針であり、銀行及び事業団においても、外務省の方針に沿って具体的案件を検討していくとしている。

(オ) 円借款事業と無償資金協力事業の連携

外務省では、10年度から事業の実施後長期間を経過したことにより、効果が十分に発現しない状況となったり、追加的な手当てが必要と判断されたりした円借款事業について、その改善のための事業を無償資金協力により行う「リハビリ無償」を実施しており、その実績は、10年度において1件、供与限度額11億

円、11年度において2件、同21億円、12年度において3件、同35億円となっている。

エ 所見

事業間の連携については、その強化が従来から求められていたこともあり、中期政策や援助計画において連携強化への積極的な姿勢が明らかにされ、また、統一・課題別要望調査の実施やロング・リストの公表等、連携に向けた新たな取組みが行われていると認められた。

しかし、これらの取組みは開始されて間もないものであり、現段階において、事業間の連携強化にどの程度有効な手法であるか判断することは困難である。

したがって、今後、これらの新たな取組みが有効に機能して被援助国の開発課題の解決に向けた援助事業間の有機的な連携が図られていくことが望まれる。

また、外務省は、中央省庁等改革基本法等により、技術協力に関する企画立案について、政府全体を通ずる一元的な調整の中核としての機能を担うこととされている。

したがって、外務省は、今後、無償資金協力事業、円借款事業と各省庁が実施している技術協力事業との連携のためのシステムを構築していくことが望まれる。

3 評価制度の充実

3 評価制度の充実

(1) 国会決議と検査の内容

ア 国会決議

この項目に関する参議院行政監視委員会の決議は次のとおりである。

ODAの成果を的確に把握し、その後の援助に反映させるため、評価については、第三者評価の拡大など更なる充実を図るとともに、より効果的な評価手法及び基準の確立に努めること。

また、会計検査院及び総務庁においても、第三者的立場から、ODAに関する検査及び調査を強化すること。

イ 検査の内容

ODA事業に対する評価制度は、昭和50年度に開始された後逐次改善を重ね、最近でも中央省庁改革に伴う政策評価制度の導入に際し、その充実が検討されている。本院では、国会決議を踏まえ、評価制度の充実の方向性について検査するとともに、外務省等が実施した評価について、その実績等を検査した。

また、評価結果の活用に関し、本院が、ODA事業の現地調査の結果、援助の効果が発現していないと認めて決算検査報告に掲記した事業について、外務省等がその後どのようなフォローアップを実施し、事業の現状がどのようなになっているか検査した。

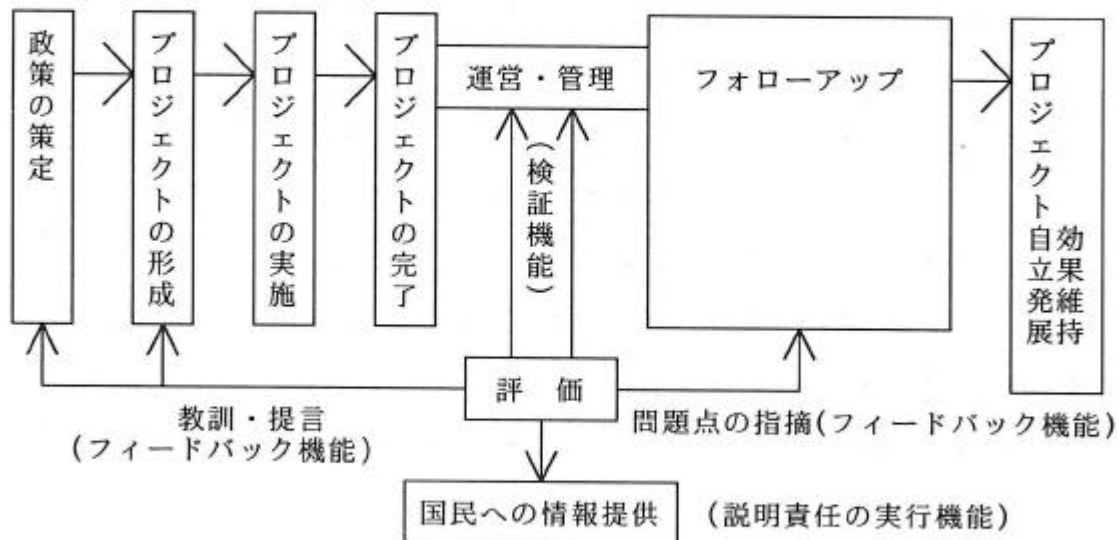
(2) ODA評価制度の目的と近年の動向

ア ODA評価の目的と機能

外務省ではODA事業全般について、銀行では円借款事業について、また、事業団では技術協力事業及び無償資金協力事業について、それぞれ評価を実施している。

ODA評価の目的ないし機能としては、一般に、①ODAが効率的・効果的に実施されているかを検証すること（以下「検証機能」という。）、②評価結果を援助案件の運営管理の改善に活用するとともに将来の援助政策等に役立てODAの質の向上を図ること（以下「フィードバック機能」という。）及び③評価結果を公表す

ることによりODAの実態や成果を国民に明らかにすること（以下「説明責任の実行機能」という。）が挙げられており、この概略を図示すると次のとおりである。



外務省等の実施する評価は、このような目的ないし機能を有するものであるが、ODA事業に関するそれぞれの機関の役割を反映して、重点の置き方が異なっている。

すなわち、外務省では、ODAの政策立案を担当する機関として評価結果をODA政策の立案に反映させたり、ODAについて国民の理解と協力を得るために国民への説明責任を果たしたりするために評価制度を活用する必要性が相対的に高いのに対し、ODAの実施機関である銀行及び事業団では、評価結果を援助案件の運営・管理の改善及び将来の援助案件の形成・実施に活用することに重点が置かれている。

イ 評価制度に関する近年の動向

外務省等の実施するODA評価については、総務庁が実施した経済協力に関する行政監察において、その充実が求められてきたこと、また、ODA大綱においてODAの効果的実施のため評価活動を充実するとされていることなどから、外務省等において、逐次その充実が図られてきた。

一方、我が国のODAについては、厳しい財政状況に伴うODA予算の削減に対

応して「量」から「質」への転換が強く求められ、より効率的・効果的な援助の実現のため、評価の重要性はますます高まっている。

このような状況の中で、外務大臣の懇談会である「21世紀に向けてのODA改革懇談会」は、10年1月、最終報告書を発表し、その中で、より効率的なODAの実施体制を構築していくため、第三者による評価の一層の拡充、評価手法の開発、政策決定機関と実施機関の評価に関する役割分担の明確化、フィードバック機能の強化等の措置を執る必要があるとしている。また、対外経済協力審議会が10年6月に内閣総理大臣に答申した「今後の経済協力の推進方策について」においては、援助案件の終了後、評価を客観的、中立的に行い、その結果を将来の経済協力に適切に反映させていくことが、効率的・効果的なODAの実施の観点から非常に重要であることが指摘されている。

外務省には、評価制度の充実に資するため、従来から、経済協力局長の私的諮問機関である援助評価検討部会が設置されている。同部会は、上記の報告等を踏まえ、10年11月、「評価研究作業委員会」を設置し、改善に向けた方策を検討することとした。そして、同部会は、12年3月、同委員会における1年余りの議論を経て、現行のODA評価の問題点及び課題について改善の具体的提言を取りまとめ、「「ODA評価体制」の改善に関する報告書」（以下「ODA評価改善報告書」という。）を公表した。

ウ 評価制度の充実の方向性

ODA評価改善報告書等を踏まえ、外務省等においては評価制度の充実に取り組んでいるが、その主な内容は次のとおりである。

(ア) 事前から中間、事後に至る一貫した評価プロセスの確立

外務省等では、従来から、要請された事業案件の内容や協力の妥当性、予想される効果等を検討するため、事業実施に先立ち、当該事業に係る事前調査や審査を実施しており、また、事業実施中も、その進ちょく状況等を監理するためモニタリングを実施している。これらの調査やモニタリングについては、従来、評価制度として取り上げられることはなかったが、外務省等では、プロジェクト・サイクル全体において一貫した評価体制を整備するとの観点から、これらをそれぞれ事前評価、中間評価と位置付け、事前から中間、事後に至る一貫した評価プロ

セスの確立に取り組むこととしている。

具体的には、従来は各案件につき評価が実施されるか否か、実施されるとしてその時期はいつかなどが必ずしも明確でなかったことを改め、今後は、事前評価の段階で中間評価、事後評価の時期をあらかじめ定めることとしたり、評価の時期によって必ずしも統一されていなかった評価指標につき、事前評価の段階でどのような指標により評価を実施するかを明確にすることとしている。そして、この指標の明確化については、その実施のため事前評価の段階で援助の対象となる事業に関する被援助国の状況を従来以上に調査する必要があるが、これにより、中間評価、事後評価等の各段階で事業効果を客観的に把握し、事業改善に適切に反映させていくことができるようになることとしている。

また、外務省等では、事前評価については、我が国が援助することの必要性・妥当性、事業の目的・内容、成果の目標等を取りまとめた事前評価表を作成することとしている。特に事業団では「事前の調査における事業成果の指標設定に関する検討会」を設置し、その方法等につき検討を行っていたが、12年度において、基本設計調査を実施している無償資金協力事業の全新規案件を対象に、また、技術協力事業のうちプロジェクト方式技術協力について20件程度を対象に作成する予定であり、開発調査についても試行的に作成することとしている。そして、この事前評価表を原則として公開することとするほか、数件を選んでホームページ等にも掲載することが検討されている。銀行でも、12年度において、円借款事業数件につき事前評価表を試行的に作成し公表することとしている。

(イ) 評価指標の確立

外務省等が実施している個別プロジェクトの評価では、従来、その評価が定性的に行われているもの、あるいは定量的に行われていても、同種の目的、内容の事業でありながら、評価指標が異なっているものなどが見受けられた。そこで、外務省等では、上記の事前から中間、事後に至る一貫した評価プロセスの確立と併せ、可能な限り定量的な評価指標を導入するとともに、同種の目的、内容の事業に関する評価指標については、可能な限り統一化を図るなどの評価手法の改善を図ることとしている。

この改善のための具体的な取組みを機関別に挙げると次のとおりである。

- ① 外務省では、外国コンサルタントに評価指標についての調査委託を行うなど

して、評価指標の確立に向けた研究を実施している。

- ② 銀行では、これまで案件実施の実績が相当数に達している火力発電所、港湾、上水道等19分野の案件については、自らの実績に加え、世界銀行、アジア開発銀行の案件を参考にしながら運用・効果指標を整理して「運用・効果指標リファレンス（初版）」を12年3月に作成し、今後の実用化に向けて試験的導入を開始したところであり、随時改善を行っていくこととしている。また、これらに比べて案件実施の実績が少ない社会開発分野については、コンサルタントを利用して世界銀行、アジア開発銀行の案件を調査させ、その結果に基づき運用・効果指標を整理した「社会開発指標実例集」を作成した。

- ③ 事業団では、前記の「事前の調査における事業成果の指標設定に関する検討会」において無償資金協力事業、技術協力事業のうちプロジェクト方式技術協力及び開発調査について明確な評価指標を導入することとしており、このうち無償資金協力事業については、過去の実績及び近年の実施案件が特に多い小中学校建設、医療（病院整備）、道路・橋梁建設及び上水道給水の4分野の評価指標の拡充・標準化を先行させて実施することとしている。

(ウ) 評価における役割分担と評価に関する手法の確立

外務省等が従来実施してきた評価には、国別評価、特定テーマ評価、援助実施体制評価等の評価もあったが、件数は個別プロジェクトに関する評価が多かった。また、個別プロジェクトに関する評価は、外務省、銀行及び事業団のいずれもが実施していた。

しかし、ODA評価改善報告書において、ODA政策の企画立案を担当し、評価の結果を政策立案に反映させることを重視すべきである外務省と、ODA事業の実施を担当し、評価の結果を事業の運営管理に反映させることを重視すべきである銀行及び事業団とは、それぞれの役割に応じて評価を実施するよう提言された。具体的には、外務省は個別のプロジェクトよりも一段上のレベルの評価、すなわち、^(注1)プログラムレベルの評価及び^(注2)政策レベルの評価を重点的に行い、特に、援助政策の中核となる「政府開発援助に関する中期政策」、国別援助計画等の評価を拡充・強化することが望まれており、銀行及び事業団は、個別プロジェクトの評価を強化するとともに、プログラムレベルの評価も中心となって実施することが望まれている。

このための具体的取組みを機関別に挙げると次のとおりである。

- ① 外務省では、12年度にコンサルタントを利用するなどして、他の援助国、国際機関における政策レベル及びプログラムレベル評価の実施状況、その利点、問題点及び評価手法を把握し、我が国が今後導入することが適当な評価手法を策定し、それを特定の被援助国に試験的に適用して、その妥当性を検証する一方、多数の個別プロジェクトの評価を実施している在外公館評価については、政策的観点を加味した個別プロジェクトの評価を行うなどの方向で検討されている。
- ② 銀行では、個別プロジェクトの評価について、評価人員を拡充したり、外部の人材等を活用したり、評価手法の充実を図ったりするとしている。また、プログラムレベルの評価について、国別評価を含め充実させるとしており、評価手法の検討のためにコンサルタントを使って各種調査を行い有識者を交えて調査・検討を行っている。
- ③ 事業団では、個別プロジェクトの評価について、評価の質的向上の観点から、外部から評価に参加する者のための評価手法に係るパンフレット、在外事務所における評価実施のためのマニュアルをそれぞれ作成、改訂中である。また、在外事務所による評価について、その手法等に関する本部の事前チェック制度を11年度から導入している。また、研修員受入事業について、従来実施していた研修員へのアンケート調査を、評価として明確に位置付けて公開していくことを検討し、専門家派遣事業、青年海外協力隊派遣事業については評価手法の検討を行うとしている。そして、プログラムレベルの評価については、事業団の重点課題等へのフィードバックを念頭に置きつつ、戦略的な評価調査計画を策定するとともに、これらの評価の実施を通じて評価手法の開発を行うとしている。

(注1) プログラムレベルの評価 現在、多くの援助国、国際機関では、援助実施に際して、個々の具体的なプロジェクトの実施だけでなく、関連する複数のプロジェクトを有機的に組み合わせるプログラム・アプローチの手法が採り入れられるようになってきており、これに呼応して、評価においても、個々のプロジェクトに加えて、関連する複数のプロジェクトについて評価するプログラムレベルの評価が実施されるようになってきている。

(注2) 政策レベルの評価 現在のところ、明確な定義が存在するわけではなく、プロジェクトレベル、プログラムレベルの評価よりも一段上のレベルの、援助機関全体として目指すべき方向性や戦略、国別の援助政策についての評価を念頭においたも

のである。

(I) 第三者の活用

外務省等では、評価の実施に当たり、第三者の関与により、客観性、中立性及び透明性を確保するとともに、豊富な知識や専門性に基づいて質の向上を図ることとしている。また、国別評価等評価手法が十分確立されておらず、実施が困難な面のある評価についても、積極的にシンクタンクやコンサルタント等を活用している。このほか、新しい試みとして、事業団では現地NGO等による地域住民の視点からのモニタリングを導入して積極的に推進しているほか、いずれの機関においても、評価手法の研究等において、シンクタンク、コンサルタント等に依頼するなどしている。

(3) 近年の評価の分析と検証

上記のとおり、ODAの評価に関しては、現在、事前から中間、事後に至る一貫したシステムとして構築することが進められている。しかし、事前評価及び中間評価については、従来から各種の事前調査・審査等が行われていたものの、これらを経験制度として扱うようになったのはごく最近のことであり、昭和50年度から実施されている事後評価と比較すると、評価制度としての整備はまだ過渡期にある状況と考えられる。したがって、以下では事後評価のみを取り上げることとする。

ア 評価の形態と実績

外務省等では、その実施する各種の評価について、評価の実施者、対象、視点等から区分し、それぞれに名称を付して実績を把握している。

外務省等による評価形態の区分及びそれぞれの実績を示すと次のとおりである。

(7) 外務省

(評価形態の区分)

外務省では、その実施する評価を、国や特定のテーマを対象とする横断的視点で捉えた評価と、プロジェクト終了後一定期間を経た時点で実施する個別プロジェクト評価とに区分し、それぞれについて、評価の実施者、対象等の別に各種の評価を実施している。

〔横断的視点で捉えた評価〕

- ① 国別評価：主要な被援助国を対象に、我が国のODAがその国の経済開発

及び民生の向上にどのような効果をもたらしたかをマクロ的な観点から調査・分析する評価

- ② 援助実施体制評価：主要な被援助国を対象とし、援助実施手続の適正さなど、評価対象国における援助実施体制、実施環境全般を対象にする評価
- ③ 特定テーマ評価：マクロ的観点から、特定のセクター又は援助形態をテーマとして我が国のODAを横断的にとらえ、援助効果や問題点を分析する評価

〔個別プロジェクト評価〕

- ① 合同評価：評価視点の多角化、評価手法の向上などのために、他の援助国の援助機関等と、それぞれの援助プロジェクトあるいは援助協調プロジェクトを対象にして合同で実施する評価
- ② 有識者による評価：開発経済などの分野で高度な専門知識を有する学者をはじめ、文化人、報道関係者、NGO関係者など、外部の有識者に依頼して実施する評価
- ③ 国際専門家による評価：評価視点の多角化、評価手法の向上などのために、開発援助などの外国人専門家に依頼して実施する評価
- ④ 在外公館による評価：援助の実務に携わる日本国大使館又は総領事館の館員が、管轄国の我が国のODA事業を対象に、多数実施している評価
- ⑤ 被援助国関係者による評価：被援助国側の視点でODA事業を評価することにより、被援助国関係者にODA活動の意義や解決すべき課題を認識する機会を提供する評価
- ⑥ 現地コンサルタントによる評価：被援助国内の調査活動に実績を有する現地コンサルタントの社会・経済・文化事情などについての知見、情報収集力・分析力を活用して実施する評価
- ⑦ シンクタンクによる評価：経済協力に関わる研究機関の有する情報収集力・分析力と外部の有識者の有する知識・専門性を活用する評価
- ⑧ 国際機関の評価：我が国が継続的に支援している国際機関が実施してきているプロジェクトの活動・運営状況などについて調査・分析し、今後その国際機関の執るべき方向性を提言することを目的とする評価

- ⑨ NGOとの共同評価：日本の政府及びNGOが実施している協力プロジェクトについて、それぞれの成果と貢献度を双方の視点から共同で検討し、これを通じてODAとNGOの協力推進を図ることを目的とした評価

(区分別の実績)

上記の区分ごとに近年の評価件数及び評価対象プロジェクト数を示すと、次表のとおりである。

年 度 評価の名称	7	8	9	10	11
(横断的視点で捉えた評価) 国別評価	2(10)	2(39)	2(18)	2(12)	1(16)
援助実施体制評価	1(2)	1(14)	1(7)	1(5)	1(9)
特定テーマ評価	1(5)	1(1)	1(8)	1(5)	1(3)
(個別プロジェクト評価) 合同評価	2(2)	1(1)	1(3)	-(-)	2(3)
有識者による評価	10(47)	10(25)	7(19)	10(20)	8(30)
国際専門家による評価	2(3)	1(2)	1(1)	-(-)	1(1)
在外公館による評価	83(83)	70(70)	82(82)	70(70)	55(55)
被援助国関係者による評価	17(17)	15(15)	11(11)	14(14)	10(10)
現地コンサルタントによる評価	-(-)	-(-)	3(3)	9(9)	9(9)
シンクタンクによる評価	-(-)	-(-)	-(-)	1(1)	4(12)
国際機関の評価	-(-)	-(-)	-(-)	1(1)	1(1)
NGOとの共同評価	-(-)	-(-)	1(3)	1(2)	1(5)
合計	118(167)	101(167)	110(155)	110(137)	94(154)

(外務省の資料による)

<注1> ()内は評価対象プロジェクト数である。

<注2> 合計欄は純計であり、必ずしも各評価の集計とは一致しない。

これをみると、全体の評価件数は若干の減少傾向にあり、在外公館による評価が過半数を占めている状況である。また、評価形態の種類については、9年度から現地コンサルタントによる評価及びNGOとの共同評価が、10年度からシン

クタンクによる評価及び国際機関の評価が導入されている。

(イ) 銀行

(評価形態の区分)

銀行では、10年度まで、評価を次の形態に区分して実施していた。

- ① 詳細評価：銀行職員と外部専門家により構成された評価ミッションを現地に派遣して行う評価。詳細評価のバリエーションとして、特定の地域・セクターの総合的な効果を把握するため複数の事業を一括して評価する「インパクト評価」、他の援助機関などと共に現地調査を行う「共同評価」等がある。
- ② 机上評価：事後評価対象のすべての事業について評価ミッションを派遣して行うことが困難なため、国内で評価作業を行う評価。詳細評価と比べて相対的に情報量に限りがあるため、最近では、可能な限り現地調査を行うなど評価の質を高めるべく留意している。
- ③ 事務所評価：銀行の現地駐在員が、資料収集及び現地調査を行い、これに基づいて実施する評価。必要に応じて、現地の専門家・調査機関の参加を求めることがある。
- ④ 第三者評価：評価の客観性をより高めるために、大学等の研究者、報道関係者、行政実務家、専門の技術者、NGO関係者等の第三者に依頼して実施する評価

その後、11年度からは評価形態をテーマ別評価とプロジェクト評価に区分している。

- ① テーマ別評価：特に設定したテーマ（地域開発、環境配慮、社会開発等）を中心に、外部の専門家・機関の知見も活用して実施する評価。なお、テーマ別評価のバリエーションとして、インパクト評価、共同評価、銀行と他の援助機関が相互にそれぞれの事業の評価を実施する相互評価などがある。また、実施主体により本部評価と第三者評価に分かれる。
- ② プロジェクト評価：テーマ別評価の対象以外の円借款案件を対象に事業全般について実施する評価。実施主体により本部評価と事務所評価に分かれる（ただし、第三者評価の導入も可能である）。

(区分別の実績)

上記のとおり、銀行における評価形態の区分は11年度から変更されているが、実績の推移を把握するため、11年度分の評価についても10年度までの基準により区分して近年の評価件数及び評価対象プロジェクト数を示すと、次表のとおりである。

年 度 評価の名称	7	8	9	10	11
詳細評価	5(8)	4(4)	9(18)	11(18)	7(22)
机上評価	13(15)	9(9)	10(11)	16(17)	16(16)
事務所評価	1(3)	1(1)	-(-)	1(3)	10(13)
第三者評価	-(-)	-(-)	1(2)	6(6)	7(23)
合計	19(26)	14(14)	20(30)	33(43)	38(59)

(銀行の資料による)

<注1> ()内は評価対象プロジェクト数である。

<注2> 第三者評価のうち、詳細評価又は事務所評価にまたがって評価を実施したものについては、合計から除いている。

これをみると、全体の評価件数及び評価対象プロジェクト数は増加傾向にある。

また、評価形態の種類別にみると、9年度から第三者評価が導入されている。

(ウ) 事業団

(評価形態の区分)

事業団における評価形態の区分は、次のとおりである。

- ① 国別事業評価：評価対象国における事業団の協力を重点セクター・開発課題ごとに分類し、それらに対する事業団の協力の効果・貢献をプロジェクト横断的にとらえ、援助効果や問題点を分析する評価
- ② 特定テーマ評価：特定セクター、重要課題（環境、貧困、女性等）又は事業形態をテーマとして、幅広い視点から事業団の協力の効果や問題点を整理・分析する評価
- ③ 有識者評価：開発援助や事業団事業について見識を有する外部の有識者に依頼して実施する評価
- ④ 合同評価：被援助国の関係機関、あるいは他の援助国の援助機関や国際機関と合同で実施する評価

⑤ 外部機関による評価：企画力、情報収集力、情報分析力を有し、開発援助や技術協力の仕組みにも精通している外部の開発援助研究機関やコンサルタントなどに委託する評価

⑥ 在外事務所による評価：事業団の在外事務所が、対象国の社会経済事情等に精通した現地コンサルタントを活用して実施する評価

(区分別の実績)

上記の区分ごとに、近年の評価件数及び評価対象プロジェクト数を示すと、次表のとおりである。

年 度 評価の名称	7	8	9	10	11
国別事業評価	1(14)	1(4)	1(25)	1(21)	1(27)
特定テーマ評価	2(11)	7(22)	6(31)	3(10)	5(36)
有識者評価	2(4)	2(6)	3(16)	6(25)	4(28)
合同評価	1(6)	3(4)	2(8)	2(1)	4(2)
外部機関による評価	-(-)	-(-)	-(-)	-(-)	2(9)
在外事務所による評価	19(19)	22(28)	20(34)	19(33)	11(13)
合計	25(54)	35(64)	32(114)	31(90)	27(115)

(事業団の資料による)

＜注＞ () 内は評価対象プロジェクト数である。

これをみると、全体の評価対象プロジェクト数は増加傾向にある。また、評価形態の種類については、11年度から外部機関による評価が導入されている。なお、事業団では、事後評価のほか、協力の終了時に相手国関係機関と合同で協力の延長等を行う必要があるか否かを判断することなどを目的とした終了時評価も行っている。

イ 評価対象の選定基準

評価がその検証機能等を十分に果たすためには、評価の対象となる事業は、ODAが供与された実績のある国、事業分野等をできる限り広くカバーするものであることが必要となる。一方、評価のために投入することができる予算、人員には限界があることから、ODA事業全体について網羅的に評価を実施することは困難と言

わざるを得ず、一定の基準により評価対象事業を選択せざるを得ない。そして、評価の説明責任の実行機能という見地からすると、評価対象事業の選定が恣意的なものであってはならない。そこで、本院では、外務省等における評価対象事業の選定基準について検査するとともに、評価対象がODA事業全体を十分カバーしているかについて検査した。併せて、ODA評価改善報告書において今後の充実が提言されているプログラムレベルの評価の実施状況について調査した。

(ア) 評価対象案件等の選定基準

外務省等では、それぞれ次の基準により評価対象案件等を選定している。

① 外務省

外務省では、前記横断的視点で捉えた評価と個別プロジェクト評価のそれぞれについて、地域的、分野的バランスを考慮しつつ、原則として毎年度、次の基準により評価対象案件等を選定している。

〔横断的視点で捉えた評価〕

- 政策ニーズに応える対象
- 過去数年対象としていない国又は分野・テーマ

〔個別プロジェクト評価〕

無償資金協力事業では一般プロジェクト無償、水産無償、食糧増産援助又は草の根無償の案件から、円借款事業ではプロジェクト借款又は開発金融借款の案件から、技術協力事業ではプロジェクト方式技術協力又はミニ・プロジェクトの案件から以下の基準により評価対象案件を選定している。

- 協力終了後2～4年以上経過しているプロジェクト
- 協力終了以来、一度も評価を実施していない、又は、前回外務省等が評価を実施してから数年が経過しているプロジェクト
- 事業団、銀行の事後評価と重複しないプロジェクト

② 銀行

銀行では、借款契約による貸付けが完了しており、かつ、原則として借入人又は実施機関が事業完成報告書を提出している案件の中から、国及び地域のバランスに配慮しつつ、以下のいずれかに該当する事業を優先して評価を実施している。

- 今後の円借款事業の実施において有益な示唆・教訓を得ることが可能と思

われる事業

○ セクターあるいは地域に対するインパクトが大きく、かつ、その測定が可能と思われる事業

○ 特定の研究テーマとなり得る事業

○ 環境・社会開発に関わる事業

③ 事業団

事業団では、無償資金協力事業及び技術協力事業の中から、地域的、分野的バランス及び評価実施の間隔を考慮し、毎年度、次のような基準により評価対象事業等を選定している。

○ 協力終了後2～4年以上経過しているプロジェクト

○ 協力終了以来、一度も評価を実施していない、又は、外務省等が評価を行ってから数年が経過しているプロジェクト

○ 外務省の事後評価と重複しないプロジェクト

また、評価対象国及びテーマの選定に当たっては、次の点に配慮している。

- ・ 事業団の一定の協力実績がある国（通常は事業団の事務所がある国）を優先対象とする。
- ・ 評価結果の活用可能性の観点から、同一の所得水準・地域での評価調査の重複を避ける。
- ・ 評価に当たっては、環境、貧困、ジェンダー、保健医療（人口、エイズを含む）、教育、障害者福祉、平和構築・人間の安全保障、アジア経済危機、民主化支援、市場経済化の各分野に重点をおく。

これらの基準をみると、案件の選定に当たり、「地域的、分野的バランスを考慮する」とするなど、それぞれの機関に裁量の余地が残されているが、評価報告書が公表されていることや、前記のとおり、事前評価の際、中間評価・事後評価の実施時期を明らかにする方向での検討が進んでいることを考慮すると、今後は案件選定の透明性が向上していくものと期待される。

(イ) 評価実績の少ない事業

外務省等が実施している事業の中には、自立発展性の確認や評価目的が異なっていることなどにより、数度にわたって評価が実施されているプロジェクトがあ

る一方、評価の対象とされた実績が少ない事業が見受けられる。

その主なものは次表のとおりである。

機 関 年度 事 業	外務省					国際協力銀行					国際協力事業団				
	7	8	9	10	11	7	8	9	10	11	7	8	9	10	11
(外務省)															
食糧援助															
緊急無償															
ノン・プロジェクト 無償	1														
債務救済無償															
国際機関への出資・ 拠出				1	2										
(国際協力銀行)															
商品借款等	1		1							1					

(外務省等の資料に基づき本院において作成)

＜注1＞ 商品借款等は、商品借款、構造調整借款、セクター調整借款及びセクター・プログラム・ローンである。

＜注2＞ 斜線部分は当該事業の評価を行っていないことを示す。

このほか、評価対象とされた実績はあるものの、事業量からみると低い実績にとどまっている事業として、研修員受入事業、個別専門家派遣事業、開発調査事業、青年海外協力隊派遣事業、草の根無償資金協力事業がある。

外務省等では、このような状況となっていることについて、評価に関する予算、人員等が限られていること、評価手法が確立されていないことなどを理由としているが、今後、これらの事業についても積極的に評価対象に含めていくことを検討している。

(ウ) プログラムレベルの評価

プログラムレベルの評価には、前記の評価形態のうち、外務省においては国別評価、援助実施体制評価、特定テーマ評価及びシンクタンクによる評価、銀行に

においては一部の詳細評価・テーマ別評価、事業団においては国別事業評価及び特定テーマ評価がそれぞれ該当するとのことであり、近年の実績は次表のとおりである。

(単位：件)

機関 \ 年度	7	8	9	10	11
外務省	4	4	4	5	7
銀行	1	0	1	0	1
事業団	3	8	7	4	6

(外務省等の資料により本院において作成)

また、外務省の国別評価の実施状況は次表のとおりである。

地 域	国別評価実施国
アジア	インド(62、6年度)、中国(63年度)、 バングラデシュ(元年度)、スリ・ランカ(2年度)、 ネパール(3年度)、パキスタン(4年度)、タイ(6年度)、 ラオス(8年度)、フィリピン(9年度)、モンゴル(10年度)
中近東	シリア(4年度)、ヨルダン(4年度)、エジプト(8年度)
アフリカ	ザンビア(63、11年度)、ジンバブエ(63年度)、 ケニア(元年度)、ガーナ(2年度)、タンザニア(7年度)
中南米	ボリヴィア(4年度)、ペルー(7年度)、パラグアイ(9年度)、 エル・サルヴァドル(10年度)
大洋州	パプア・ニューギニア(5年度)

(外務省の資料による)

これをみると、国別援助方針が作成されている24箇国のうち、国別評価が実施されていない国がインドネシア、ヴェトナム、マレーシア、セネガル、ニカラグア及びブラジルの6箇国ある。

国別評価は被援助国の実情の把握、国別援助計画の達成状況の確認及び新たな計画の作成に有用なものであるから、今後は援助計画作成国又は作成予定国について国別評価を優先的に実施するなどして、評価のフィードバック機能をより有効に活用できるよう、対象国の選定につき更に工夫が望まれる。

ウ 評価実施者の選定－第三者評価の充実

評価実施者をどのようにして選定するかについては、評価の目的ないし機能のうち、いずれを重視するかに関わるものと考えられる。すなわち、検証機能及びフィードバック機能を重視すれば、ODA事業に関わる者のみで、あるいは豊富な知識や専門性を有する第三者を組み合わせるなどして実施するのが効率的、効果的であるのに対し、説明責任の実行機能を重視すれば、第三者に委ねるなどして評価の客観性、中立性を高めることが必要になると考えられる。

外務省等においては、評価の目的ないし機能につきバランスを考慮しつつ、従来から第三者の活用に配慮しており、また、今後ともその充実を図ることとしているが、国会決議において「第三者評価の拡大」が求められていることから、本院では、評価実施者の選定状況及び第三者評価の実施状況について検査した。

なお、「第三者評価」の概念については、検査の結果、各機関において異なる面が見受けられたので、本院では、評価結果（見解）等を第三者に委ねて、客観性、中立性が最も高いと認められる評価を第三者評価としてとらえることとした。

(ア) 外務省

外務省が実施している各種形態の評価のうち、在外公館による評価については、外務省職員が評価を実施するが、これ以外の国別評価、援助実施体制評価、特定テーマ評価、合同評価、有識者による評価、国際専門家による評価、被援助国関係者による評価、現地コンサルタントによる評価、シンクタンクによる評価、国際機関の評価及びNGOとの共同評価については第三者が関与している。

このうち、本院の定義付けによる上記「第三者評価」には、特定テーマ評価、有識者による評価、国際専門家による評価、現地コンサルタントによる評価及びシンクタンクによる評価が該当するとしており、これらの実績は、7年度13件、8年度12件、9年度12件、10年度21件、11年度23件となっており、増加傾向にある。

(イ) 銀行

銀行では、詳細評価及び事務所評価については必要に応じて外部専門家を活用して実施しており、他方、机上評価については職員が実施している。また、9年度から、評価の客観性・専門性をより高めるために第三者評価を実施しており、その評価を実施するのは、大学等の研究者、報道関係者、行政実務家、専門の技

術者、NGO関係者等となっている。この銀行の第三者評価は、前記の「第三者評価」の定義付けと同様のものと認められ、その実績は、9年度1件、10年度6件、11年度7件と近年増加する傾向にある。

そして、銀行では、評価実施者の評価結果に対して意見を述べる必要があると認める場合には、評価報告書に評価実施者と銀行の双方の意見を記載しており、両者の意見が記載された評価の件数は10年度2件、11年度2件となっている。

(ウ) 事業団

事業団では、すべての評価形態について原則として第三者が関与している。特に、在外事務所による評価においては、在外事務所の指示により当該国の現地コンサルタントが実質的に評価を行っている。

そして、前記の定義付けによる「第三者評価」に該当するものは、学識経験者、報道関係者、NGO関係者等に依頼して実施する有識者評価と、外部の開発援助研究機関やコンサルタントなどに委託する外部機関による評価としており、その実績は、7年度2件、8年度2件、9年度3件、10年度6件、11年度6件と増加する傾向にある。

評価実施者については、中立的・客観的な立場から評価を実施するものを選定することが求められている。評価が中立的・客観的に実施されたか否かについては、公表された評価報告書により明らかになるものであるが、銀行のように評価報告書に評価実施者の評価結果（見解）とこれに対する援助実施機関の意見の双方を掲記することは、評価の中立性・客観性を高める一つの方法と考えられる。

外務省でも12年7月からホームページで公表している個別のODA事業の評価結果には、評価実施者の見解とこれに対する外務省の意見の双方を掲記することとしている。

外務省等においては、引き続き評価実施者の発掘等により、第三者評価の拡充を図ることが望まれる。

エ 評価の基準

(ア) DAC評価原則

開発援助における評価については、3年12月、経済協力開発機構のDAC上

級会合において、次のような「DAC評価原則」が採択されている。

- ① 効率性：プロジェクトにおける各種資源の投入は効果的に成果に転換されたか。別のより良い投入で同じ成果を得ることはできなかったか。手段・期間・費用などの側面からプロジェクトの適切度を検証する。
- ② 目標達成度：事業を実施することにより、達成することとした目標（プロジェクト目標）がどの程度達成されたか。達成度が不十分である場合は、将来に達成される見込みはどれくらいあるか。
- ③ インパクト：プロジェクトの対象地域、対象グループに対して、プロジェクトがどのような正又は負の社会的、経済的、技術的効果をもたらしたか。予見可能な効果のみならず、当初予見できなかった効果も含まれる。
- ④ 妥当性：プロジェクトは被援助国側の援助政策、開発政策や優先度と合致していたか、現在も合致しているか。
- ⑤ 自立発展性：プロジェクトの結果として生じた正の効果が、プロジェクト終了後もどれだけ持続しているか。被援助国側の実施機関の運営体制や被援助国政府の支援状況を検証する。

(イ) 我が国のODA評価基準

我が国のODA評価は、DAC評価原則を踏まえて行うこととされている。

すなわち、外務省及び事業団では、上記の5項目を主な基準として評価を行うこととしており、その実施に当たっては、個々のプロジェクトにおける目標、投入、成果等の把握と整理が必要となることから、プロジェクト・デザイン・マトリックス^(注3)なども利用して、評価がより適切に行われるように努めている。そして、多くの評価において、上記の5項目に加え環境やジェンダーへの配慮・影響という視点についても考慮している。

(注3) プロジェクト・デザイン・マトリックス プロジェクトの内容を、目標、活動、投入及び外部条件などの要素や進捗よく状況を把握するための指標などにより明らかにするもの

また、銀行の評価では、DAC評価原則を踏まえつつ、事業の実施と運用が当初計画に比べてどのように行われているか、また、その事業が当初想定していたとおりの効果を上げているかを確認することとしており、具体的な評価項目は次のとおりとなっている。

- ① 事業範囲：事業内容の計画／実績比較を行う。変更があれば、変更理由及び変更内容の妥当性などについて分析・評価を行う。
- ② 工期：開始時期・完成時期・期間の計画／実績比較を行い、遅延があればその原因及び執られた対策について分析・評価を行う。
- ③ 事業費：支出項目別に計画／実績比較を行い、差異があればその内容について分析・評価を行う。
- ④ 事業実施体制：評価対象国側の実施機関の事業実施の体制、コンサルタントの役割、コントラクターとの契約形態等が、事業実施にどのような影響を与えたかなどを分析・評価する。
- ⑤ 運営・維持管理体制：事業の継続性確保という観点から、運営・維持管理体制の妥当性を分析・評価する。
- ⑥ 運営・維持管理状況：稼働率、生産量等の運営状況を示すデータについて計画／実績比較による分析・評価を行うとともに、維持管理状況について評価を行う。また、運営主体が独立採算を旨とする機関・組織の場合には、必要に応じ、その財務的能力について検討を加える。
- ⑦ 事業効果：上記の運営・維持管理状況を踏まえ、当該事業の経済・社会的効果について分析・評価を行う。また、事業効果が定量化できるものについては、^(注4)内部収益率を求めることもある。

(注4) 内部収益率 事業収益率を示す指標の一つで、事業の便益の現在価値が費用の現在価値と等しくなるような割引率のこと。事後評価の場合、事業に要した費用（実績）と、事業運営の全期間（プロジェクト・ライフ）に得られる便益（運営開始後数年の実績を基にした予想）とをもって計算する。

(ウ) 在外公館による評価の分析

(分析の視点)

外務省では、DAC評価原則に沿った客観的かつできる限り統一のとれた評価を実施するため、各種評価の手引きを作成している。このうち、外務省が行う評価の過半数を占める在外公館評価については、在外公館評価実施要領等が作成されている。

そこで、本院では、9年度に実施された在外公館による評価82件（11年7

月に発行された経済協力評価報告書に掲記)のうち、評価の対象とされている事業の内容が共通で、統一のとれた評価を実施することが比較的容易であると認められる食糧増産援助(2KR)を対象とした評価7件について、評価が統一のとれたものとなっているか検査した。

(食糧増産援助の概要)

食糧増産援助は、開発途上国における食糧の増産に寄与する肥料、農業、農業機械等の農業資機材を購入するための資金を無償で供与するものである。そして、購入された資機材は被援助国において売却等に付され、これにより得られる資金は、被援助国において見返り資金として積み立てられることとなっている。

(食糧増産援助の評価)

外務省では、食糧増産援助において「目標達成度」として分析しているのは、事業を実施することにより達成することとしたプロジェクト目標、すなわち調達された資機材が農民に売却されること、あるいは有効に活用されることであり、見返り資金の積立状況等についても、「目標達成度」として評価されるとしている。

また、「インパクト」として分析しているのは、調達された資機材の活用により食糧の増産が図られたか否かなどであるとしている。

(検査の結果)

経済協力評価報告書に掲記されている評価は、在外公館において調査のうえ作成し外務本省に送付した評価報告書を要約したものとなっていることから、本院では、外務本省に送付された評価報告書の提出を受け、これを検査した。

その結果、次のような事態が見受けられた。

① DAC評価原則の5項目の一部について評価を行っていないもの 3件

在外公館評価実施要領では、DAC評価原則に沿って評価を実施することとされているが、効率性、目標達成度、インパクト、妥当性及び自立発展性のうち、一部について評価を行っていないものが、3件の報告において見受けられた。

② 目標達成度の評価が十分とは認められないもの 3件

前記のとおり目標達成度の項目においては、プロジェクトの目標がどれだけ達成されたかを分析することとなっている。そして、食糧増産援助においては、

購入された資機材が農民に売却されるなどして活用されることがプロジェクト目標とされている。

しかし、資機材の売却等に係る記載がなく、目標達成度の評価が十分とは認められないものが3件あった。

③ 見返り資金の積立状況等に関する評価が十分行われていないもの 4件

見返り資金の積立状況等については、目標達成度の項目において評価をすることとされているが、これに係る記述が全くないものが1件あったほか、具体的な積立金額の記述がないものが3件あった。

④ インパクトの評価が定性的になされているもの 2件

食糧増産援助の上位目標である食糧の増産効果については、インパクトの項目において評価することとなっており、外部要因の影響により援助の貢献度の把握が難しい面があるにせよ、食糧生産高、反収等により定量的に評価することが必要と認められる。

しかし、インパクトの評価を定量的に行っているものが5件ある一方、定性的な評価にとどまっているものが2件あった。

上記のように、外務省が実施した在外公館評価の中には、評価の対象が共通で、統一のとれた評価を実施することが比較的容易であると認められるのに、これが行われていないものが見受けられた。このような実情を踏まえて、在外公館評価のあり方についての検討が進められることが必要である。

(4) 事前調査に係る分析

(分析の視点)

ODAが効率的・効果的に実施されているかを検証する場合、事業の実施によって被援助国の状況がどのように変化したかを把握することが必要となるが、このためには、案件の実施に先立って実施される事前調査や審査において、可能な限り被援助国の状況を把握するとともに、事業の目標及び評価指標を明らかにしておく必要がある。

そこで、本院では、事前調査において、事後評価を実施するために必要となる事業の評価指標が整理され明らかにされているかを、事業団が無償資金協力事業における事前調査として実施している基本設計調査を取り上げ、分析することとした。

(検査の対象)

本院では、10年度及び11年度において閣議了解を経た無償資金協力事業案件のうち、基本設計調査報告書が公開されている上水道整備に係る14案件について検査した。

(検査の結果)

被援助国において、井戸を掘削することなどにより上水道の整備を行う事業では、その内容等により異なるが、援助の効果として一般に①給水量、給水率の向上、②水因性疾病の減少等住民の衛生環境の向上、及び③水汲みに必要となっていた労働力の低減が挙げられている。

今回調査した14案件では、基本設計調査報告書における援助の効果に関する記述は次表のとおりとなっていた。

① 給水量、給水率の向上を記述しているもの	14件
② 住民の衛生環境の向上を記述しているもの	13件
③ 水汲みに必要となっていた労働力の低減を記述しているもの	9件

そして、援助の効果に関わる指標については、それぞれ次表のとおりとなっていた。

① 給水率、給水量の向上について

給水率を指標としているもの	7件
給水量を指標としているもの	5件
給水量及び給水率を指標としているもの	2件

これをみると、案件ごとに、指標として給水率、給水量のいずれか、又は双方を採るか区々となっている。これについて、事業団では、給水率と給水量のいずれについても、給水人口、給水原単位、総給水量等基本設計調査報告書に記載されている資料を基にすれば算出することができ、実質的には同義であるとしている。

② 住民の衛生環境の向上について

水因性疾病的現況について、定量的に記載されているもの	9件
水因性疾病的現況について、定性的に記載されているもの (例)「多くの水因性疾患を招いている」 「頻発している」 「慢性的に発生している」	4件

住民の衛生環境の向上については、事業実施前の現況を十分に調査しておかなければ、評価の際、事業実施の効果を正確に検証できないと考えられるが、水因性疾病の現況について、定性的な記載にとどまるものが計4件見受けられた。

③ 水汲みに必要となっていた労働力の低減について

労働力の低減について定量的に記載されているもの (例)「水汲みに1日2ないし4時間を要している」 「事業実施後は、水源まで30分以内となる」 「事業実施後は、水源まで1.5km以内となる」	6件
労働力の低減について定性的に記載されているもの (例)「労働力が低減される」 「労働力が他に転用される」 「水汲みから解放される」	3件

労働力の低減に関しては、定量的な指標を用いることが困難な面もあるが、単に「低減される」、「解放される」というような記述がなされているだけでは、客観的な評価を実施することは困難と思われる。したがって、事業実施前の現況あるいは事業実施後の目標につき、時間、距離等による記述をするなどの必要があると考えられる。

(今後の方向性)

外務省等では、「(2)ウ 評価制度の充実の方向性」において記述したとおり、事前から中間、事後に至る一貫した評価プロセスの確立等に取り組んでおり、事前調査、審査を事前評価として位置付けることなどとしている。そして、基本設計調査を実施している事業団では、一貫した評価プロセスの確立等に向け、可能な限り定量的で統一のとれた評価指標を導入するとともに、基本設計調査等において援助の対象となる事業に関する被援助国の状況の調査をより充実させることとしている。

(5) 評価後のフォローアップ

外務省等では、評価の実施により事業が何らかの要因によって所期の目的を達成できていないと認められた場合、プロジェクト目標の達成や協力効果の自立的発展を図るためフォローアップを実施している。

このフォローアップは、ODA評価のフィードバック機能のうち、評価結果を援助案件の運営管理の改善に活用することに関わるものであるが、外務省等では、追加的

な援助も含め、専門家の派遣、研修員の受入れなどにより実施している。

一方、本院では、無償資金協力事業、円借款事業及びプロジェクト方式技術協力等の実施及び経理の適否を検査するとともに、援助が効果を発現し、援助の相手となる開発途上国の経済開発及び福祉の向上などに寄与しているか、援助の制度や方法に改善すべき点はないかなどについて検査しており、その結果を決算検査報告に掲記することにより、事態の改善を促している。

そこで、本院が過去に決算検査報告において援助の効果が発現していないと認めた事業について、その状況の改善を図るため外務省等においてどのようなフォローアップを実施しているか、状況の改善は図られているか調査した。

調査の対象としたのは、本院が、12年5月以降ODA事業の現地調査を実施したエジプト、ガーナ及びインドネシアにおける円借款事業3件、プロジェクト方式技術協力事業1件である。

ア 円借款事業

(7) マルサ・マトルーフ発電バージ建設計画（エジプト）

① 事業概要

（交換公文）昭和59年12月

（借款契約）昭和60年8月

（貸付先）電力公社

（貸付実行）昭和63年8月～平成4年7月

（貸付額）9.9億3,022万余円

（事業概要）この事業は、広域的な主要送配電網との連結がなく電力の自給を行っている地域において、急速に増加すると予想される電力需要に対応することなどを目的として、出力60MWのバージ式蒸気タービン発電設備等を備えた発電所を建設するものである。同発電所の建設は平成2年1月に完了し、同年から稼働を開始している。

② 検査結果の概要（平成4年度決算検査報告）

発電所建設地域における電力需要は、大規模農地化事業等電力需要の増加要因となる事業が遅延しているなどのため、予測していたほど増加せず、本院が5年5月に調査した時点では、発電設備の最大発電電力は14MWとその能力に対し23%にとどまっているなど、発電設備が十分稼働していない状況とな

っていた。

③ その後のフォローアップ状況等

銀行では、事業の現状把握のため、9年6月に本部から調査ミッションを派遣し、11年6月にはコンサルタントを雇用して調査を実施するなどした。

事業の現状は、同地域における電力需要はわずかず増加傾向を示しているものの、他地域の需要先にも電力を供給することにより電力需要の増加を図るため進められている送電設備の建設が遅延していることなどにより、11年の最大発電電力は19MWとその能力の31%にとどまっている。

これについて相手国実施機関では、12年中には送電設備が完成する見込みであり、送電が開始されれば、発電設備の能力は十分発揮されるとしている。

(イ) アブ・ザ・バル変電所建設計画（エジプト）

① 事業概要

（交換公文）昭和60年4月

（借款契約）昭和63年10月

（貸付先）電力公社

（貸付実行）平成2年9月～5年9月

（貸付額）81億9916万余円

（事業概要）この事業は、首都近郊地域の電力需要に対応して、送変電設備を整備し電力供給の安定化を図るため、新たに建設される500KV送変電網に接続する変電所を同地域に建設するものである。同変電所には、500KVの電圧を220KVに降圧する変圧器を4基、220KVの電圧を66KVに降圧する変圧器を3基、66KVの電圧を11KVに降圧する変圧器を2基設置することとされていて、これらは平成4年10月に据付けが完了し、供用が開始された。

② 検査結果の概要（平成7年度決算検査報告）

本件変電所に係る電力需要は、需要先である新興住宅地、肥料工場等の建設が遅延していること、変電所と需要先を結ぶ送電線の建設が遅延していることなどから、予想したほど増加せず、本院が8年5月に調査をした時点では、各変圧器の稼働率は34%、47%、33%と十分稼働していない状況となっていた。

③ その後のフォローアップ状況等

銀行では、事業の現状把握のため、9年6月に本部から調査ミッションを派遣し、11年6月にはコンサルタントを雇用して調査を実施するなどした。

事業の現状は、建設が遅延していた変電所と需要先を結ぶ送電線が完成したり、周辺需要地域の開発が進んだりしたことなどにより電力需要が拡大し、11年の実績では、各変圧器の稼働率が72%、85%、65%と大幅に改善されている。

(ウ) 通信施設拡充事業Ⅰ、Ⅱ（ガーナ）

① 事業概要

（交換公文） （事業Ⅰ）昭和57年7月、（事業Ⅱ）63年9月

（借款契約） （事業Ⅰ）昭和58年5月、（事業Ⅱ）63年12月

（貸付先） （事業Ⅰ、Ⅱ）ガーナ共和国政府

（貸付実行） （事業Ⅰ）昭和58年11月～63年5月

（事業Ⅱ）平成3年2月～8年9月

（貸付額） （事業Ⅰ） 58億8540万余円

（事業Ⅱ）103億8424万余円

計 162億6965万余円

（事業概要）事業Ⅰは、北部地方の電話通信網等を拡充し、同地方の経済発展に寄与するために、首都と北部の主要都市とを結ぶ延長930km、容量960回線（一部区間1800回線）のマイクロ波市外伝送路、地方主要都市間を結ぶ総延長400kmのUHF市外伝送路等を設置するものであり、昭和61年11月に完成した。一方、上記市外伝送路と接続している各都市の市内通信施設は、老朽化が進み、処理容量も不足していて、ネットワークとして機能するという通信事業の性格上、市外通話に相当の悪影響を与えていた。そこで事業Ⅱにおいて主として市内通信施設（交換機、マイクロ波市内伝送路、加入者ケーブル）を更新・新設し、市外・市内電話サービスの改善、主要都市の電話需要の充足等を図ることとした。

② 検査結果の概要（平成4年度決算検査報告）

事業Ⅱの当初計画では、相手国は平成2年3月までに建設業者等と契約を締

結し、4年3月までに施設の更新・新設を完了し稼働を開始することとしていた。しかし、相手国においてコンサルタントの選定に時間を費やしたり、責任者の交替があったりしたことなどにより、本院が5年4月に調査した時点では、建設業者等との間の契約が締結されていなかった。このため、本院の調査当時、ネットワーク全体としての通信状況は依然として改善されておらず、事業Ⅰで設置した市外伝送路を主に利用している北部地域の市外通話完了率は10数%から20数%程度にとどまっていた、十分利用されていない状況となっていた（その後、5年8月に建設業者等との間の契約が締結された）。

③ その後のフォローアップ状況等

銀行では、5年11月以降職員を5回派遣し、事業の進捗を早めるよう働きかけを行うなどした。

事業の現状は、8年3月に事業Ⅱが完成して市内通信施設の更新・新設が行われたことから、11年における北部地域の市外通話完了率は、50数%から80数%程度となっていて大幅に改善されていた。

イ プロジェクト方式技術協力事業

ジャワ山岳林収穫技術協力（インドネシア）

① 事業概要

（討議議事録）昭和52年12月

（協力期間）昭和53年4月～57年6月

（協力内容）専門家派遣23名、研修員受入22名、機材供与（経費累計7億7622万余円）

（実施機関）森林公社

（事業概要）この事業は、中部ジャワに建設予定の紙パルプ工場に対して原木（メルクシ松）の供給を大量に行うために必要な機械集材方式による山岳林収穫技術を移転するものである。終了時評価の結果に基づきアフターケアとして協力終了後の60年度に単独機材供与（15百万円）を実施したほか、短期専門家2名を派遣した。

② 検査結果の概要（平成2年度決算検査報告）

相手国側の事情により他地域での紙パルプ工場の建設が優先され、上記移転技

術を活用することとなっていた紙パルプ工場については、平成3年5月に、その建設が正式に断念された。このため、本院が3年6月に調査したところ、移転された技術が十分活用されていない状況となっていた。

③ その後のフォローアップ状況等

事業団としては、紙パルプ工場が建設されないため、その後フォローアップすることはなかったが、移転された技術については、実施機関の各ユニット（東ジャワ、中部ジャワ、西ジャワ）で、現在でも使用可能な供与機材とともに、小規模ながら必要に応じて活用されている。架線集材機を用いた技術の活用例としては、西ジャワの山岳地帯における松の集材の事例がある。また、中部ジャワにおいてはトラクターを用いた技術による集材が実施されている。なお、機材のメンテナンスに要する費用は実施機関の費用で賄われている。

(6) 所見

ODA事業に関する評価については、事後評価が昭和50年に開始されてから着実に充実・強化が図られてきており、今後ともODA評価改善報告書の提言などを踏まえ、その充実が期待されるところである。

今回、本院が検査したところ、外務省が行う国別評価について、評価のフィードバック機能を有効に活用できるように対象国の選定に工夫すべき面があったり、一部の在外公館による評価において十分な評価が行われていなかったり、また、事業団が実施する基本設計調査において、定量的な指標が用いられていなかったりするなどの事態が見受けられた。

これらについては、今後の評価制度の充実の過程において、政策レベル、プログラムレベルの評価手法の開発、在外公館評価のあり方の検討等が行われることとなっているが、外務省等において早期の改善がなされることが望まれる。

本院においても、従来からODA事業について主として有効性の観点から検査を行ってきたところであるが、国会決議を踏まえ、引き続き検査を強化していくこととする。

4 O D A の不正防止

4 ODAの不正防止

(1) 国会決議と検査の内容

ア 国会決議

この項目に関する参議院行政監視委員会の決議は次のとおりである。

政府は、インドネシアリベート疑惑に関する本委員会の指摘により、OECF調達ガイドライン改訂による制裁措置の追加等の改善措置を講ずることとしたが、ODAをめぐる不正を防止し、国民の不信感を払拭するため、今後もODAに関する不正防止のための法令、調達ガイドライン等の整備及び監視に努めるとともに、あらゆる機会を通じて援助実施機関や関係民間業者などに対し、その趣旨の徹底を図ること。また、被援助国に対しても、事業実施の透明性を高めるなど、更に不正防止の徹底を求めること。

イ 検査の内容

本院では、国会決議を踏まえ、インドネシアリベート問題について本院の立場から検査を実施するとともに、同問題を含めた過去のODA不正事案を踏まえ、外務省等の援助実施機関が再発防止のため、法令及び体制の整備、民間業者・被援助国に対する趣旨の徹底、情報開示等に関してどのような取組みを行っているかについて検査した。

また、12年5月以降にODA事業の現地調査を実施した5箇国において、在外公館が不正防止に関し被援助国に対してどのような働きかけを行ったか検査するとともに、被援助国としてはどのような取組みを行っているかについても調査した。

(2) ODA不正事案

ア 過去のODA不正事案

過去、ODA事業を巡って数々の不正・腐敗の疑惑が取り上げられてきた。それらのうちには疑惑に終始したものもあったが、外務省等の援助実施機関による調査あるいは公正取引委員会による審査が実施され、その結果不正又は不適正な事態が判明したものもある。それら過去のODAに関する不正事案のうち、本院が決算検

査報告で取り上げた事案を挙げると次のとおりである。

(ア) ODA資機材供給業者による独占禁止法違反事件

公正取引委員会は、7年3月、ODA資機材供給業者による下記の行為について、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号。以下「独占禁止法」という。）に違反するとして排除措置を命じた。

① 事業団が指名競争入札により発注する技術協力の実施等のために供与される機材について、指名業者37社が、あらかじめ受注予定者を決定し、当該受注予定者が受注できるようにしていた行為

② 水産無償援助案件において、漁網製造業者5社が、被援助国に供与される漁網等を、同国に代わってコンサルタント会社が行う一般競争入札に参加する企業に納入する際、見積価格を相互に調整するとともに、納入予定者を事前に決定し、当該納入予定者が納入できるようにしていた行為

このような事態を踏まえ、本院では、事業団の機材調達に係る予定価格の算定及び契約事務の執行について重点的に検査を行った（平成6年度決算検査報告・特定検査対象に関する検査状況）。

(イ) ブータン問題

外務省は、10年11月、ブータン王国の国内通信網整備事業に対する無償資金協力において、24項目にわたる計画の無断変更が行われていたとする調査結果を公表した。外務省では、このうち5項目に係る金額については無償資金協力の対象としないこととする措置を執る一方、同種事態の再発を防止するため、実施段階での計画変更に係る外務省への事前協議の徹底、抜き打ち的な現場調査の実施等の改善策を講じることとした。

このような事態は無償資金協力事業のあり方にも関わる問題であることから、本院としてその検査を行い、平成10年度決算検査報告において、外務省が講じた再発防止策は関係者がルールに従わずに行動した場合にはこれに十分対応できるとは言い難く、外務省においては事業実施体制の改善に更に取り組むことが必要である旨を記述し、報告した。

イ インドネシアリベート問題

インドネシアにおけるリベート問題については、国会決議においても言及されて

いるが、その概要及び本院の検査結果は次のとおりである。

(ア) リベート問題の概要

この問題は、ジャカルタ及びその近郊における鉄道輸送力の増強を目的として車両調達、車両工場改修、高架建設等を行う円借款事業「ジャボタベック圏鉄道近代化事業」において、我が国の建設業者が現地の仲介業者を介して、受注工作としてリベートを相手国大統領周辺や所管官庁幹部に支払っていたと報道されたものである。また、バンドン工科大学の教育研究棟及び教育資材の整備を行う円借款事業「バンドン工科大学整備事業」においても、同様の事態があったと報道された。

外務省及び旧海外経済協力基金（以下「基金」という。）において、リベートを支払ったとされる企業２社に対して事情聴取を行ったが、いずれも報道されたリベート支払の事実を否定している。

(イ) 本院の検査結果

（検査の着眼点）

本件に関し、外務省では、上記のとおり２社からリベート支払の有無について聴取するとともに、１１年４月、在インドネシア大使館を通じて、事実関係の調査を相手国政府に申し入れている。

一方、本院は、我が国援助実施機関である銀行に対して検査権限を有するが、円借款事業における契約の当事者である相手国及び契約企業に対しては検査権限が及ばないことから、リベート支払の事実の有無について直接検査することは困難である。

そこで、本院では当該円借款事業について、入札、契約等の各段階で行うこととされている基金の確認手続が適切に行われたかを検査した。

その結果は次のとおりである。

（調達手続の各段階における確認）

基金では、円借款事業における調達手続が、開発事業を実施するための物資及びサービスの調達に当たって従うべき一般原則を定めた調達ガイドラインに沿ったものであるかどうかについて確認することとされていた。

この確認は、相手国側との借款契約等に規定されているところにより、原則として、事前資格審査の方法、事前資格審査の結果、入札図書の内容、入札結果の

評価、契約書類の内容等について、相手国側から提出された書類に基づき行うことになっていた。

今回、問題とされた事業のすべての契約について、基金の確認が十分に行われたかを資料に基づいて確認することは時間的に困難であったことから、「ジャボタベック圏鉄道近代化事業」のうち第5期B-3工区を対象として、銀行に保存されている関係書類の提示を受け、これを検査した。

(第5期B-3工区に係る確認状況)

問題とされた契約は国際競争入札によっており、その調達手続について、基金の確認状況を時系列に沿って示すと次のとおりである。

- ① 昭和61年9月、入札参加を希望している企業が技術的、財務的に事業遂行が可能かを確認するための事前資格審査に当たり参加企業に交付される工事内容等を示した書類について、調達ガイドラインに沿うものと確認し、相手国側に通知した。
- ② 62年2月、申請のあった33社のうち15社が資格要件を備えているとする事前資格審査の結果について、調達ガイドラインに沿うものと確認し、相手国側に通知した。
- ③ 同年同月、入札図書が調達ガイドラインに沿うものと確認し、相手国側に通知した。
- ④ 同年12月、相手国側の行った入札評価について、調達ガイドラインに沿うものと確認し、相手国側に通知した。
- ⑤ 63年3月、相手国側と落札者とされた建設業者との契約書について、調達ガイドラインに沿うものと確認し、相手国側に通知した。

(基金の確認手続の適否)

基金の確認は、円借款事業に係る調達手続が調達ガイドラインに沿ったものであるかについて行われるものであり、リベートの支払等の事実を発見できるような内容になってはいない。しかし、本院の検査した限りでは、上記のとおり、基金の確認は借款契約等に定められているところにより行われており、この確認について適切でない事態は見受けられなかった。

なお、④の入札評価に関しては、落札者とされた建設業者の入札額が応札者の中で最低の価格ではなかったが、基金の確認の経緯は次のとおりである。

すなわち、相手国側から基金に提出された入札評価報告書においては、入札価格が第1順位から第3順位までの者について、施工方法等複数の要素をそれぞれ点数化して比較したうえ、第1順位及び第2順位の者の応札内容は、入札図書で要求している技術仕様に合致しておらず技術的に問題があるとして不適格とし、入札価格では第3順位であった建設業者を落札者としている。

基金では、この入札評価について、その方法が調達ガイドラインに沿うものであるかどうかを本件円借款事業の担当部局において、また、工法等技術面における評価内容が合理的なものであるかどうかを技術者が配置されている部局において、それぞれ確認することとした。その結果、基金では、第1順位及び第2順位の者の応札内容に技術的に問題があるとする相手国の入札評価は、本工事における工法の重要性からみて合理的なものであり、第3順位の建設業者を落札者とすることは調達ガイドラインに沿うものであると判断した。

この入札のほかにも、ジャボタベック圏鉄道近代化事業の第5期から第7期までの11工区に係る入札のうち、最低価格入札者以外の者が落札者となっている例が3つの工区の入札で見受けられるが、基金では、いずれも同様の手続を経て、調達ガイドラインに沿うものと判断している。

(相手国政府による調査の進ちょく状況)

本院では、平成12年6月に行ったインドネシアにおけるODA事業の現地調査の際、在インドネシア大使館の協力を得て、同国のODAの受入機関であるインドネシア国家開発企画庁を訪問し、本件リベート問題に関する調査の進ちょく状況等を聴取したが、調査継続中であり正式回答できる段階にはないとのことであった。

(3) 不正防止に関する外務省等の取組状況

ア 法令及び体制の整備

不正防止に関しては、ODA大綱において、ODAの効果的実施のための方策として、我が国のODAを巡って不正や腐敗を惹起しないよう十分配慮することとされており、これまでに不正事案が発生する都度何らかの再発防止措置が執られ、法令及び体制の整備が進められてきている。最近の状況は次のとおりである。

(7) 援助関連文書への汚職防止条項の導入

経済協力開発機構（OECD）のDAC上級会合は、8年5月、援助に関する調達について、援助関連文書への汚職防止条項の導入に関する勧告を採択した。我が国では、10年度の案件から、交換公文の附属文書に反汚職条項を規定することにより、交換公文に従来から規定されている適正使用条項が汚職防止の趣旨を含むことを明示した。

(イ) 不正競争防止法の改正

国際的な商取引に際して外国公務員への不正利益供与を防止すべきとの国際的な議論の高まりを受け、OECDにおいて外国公務員への贈賄防止に向けた条約交渉が開始され、9年12月、我が国を含む33箇国が「国際商取引における外国公務員に対する贈賄の防止に関する条約」に署名した。

我が国においては、条約の署名以来、条約の承認及び国内実施法の制定に関する検討が進められ、10年4月、条約と併せ「不正競争防止法の一部を改正する法律案」が国会に提出された。上記の条約は同年5月に国会の承認を受け、また、法律は同年9月に成立した。そして、11年2月の条約発効と同時に法律も施行されている。

改正された不正競争防止法では、営業上の不正の利益を得るために行う、外国公務員等の職務に関する作為、不作為又は他の外国公務員等の作為、不作為のあつせんをさせることを目的とした、外国公務員等に対する利益の供与、その申込み又はその約束を禁止している。そして、これに違反した者に対しては3年以下の懲役又は300万円以下の罰金を、また、法人の代表者、代理人、使用人、従業員等が当該法人の業務に関して違反行為をしたときは、その行為者自身を罰するだけでなく、当該法人に対して3億円以下の罰金を科すこととなっている。

この法律の施行により、これまで処罰されることがなかった外国公務員等への贈賄行為が犯罪とされることとなった。

(ウ) ブータン問題を踏まえた改善措置

（外務省が執るとしていた措置）

外務省では、ブータンにおける無償資金協力事業で調達機材の無断変更等の問題が発生したことを踏まえ、同種事態の再発を防止し、無償資金協力事業の一層の適正かつ効率的な実施を確保するため、10年11月、次のような改善措置を執ることとした。

① 変更報告に係るルールの明確化

事業実施段階における内容の変更についてのルールを明確にし、被援助国政府及びコンサルタントに徹底するため、「交換公文署名後の当初計画からの変更に関し、被援助国政府はコンサルタントを代理人として、国際協力事業団を通じ日本国政府に必ず事前協議を行い、その承認を得る」こととし、その旨を交換公文の附属文書及び事業団制定の無償資金協力の調達ガイドラインに明記する。

② コンサルタントによる事業団への報告の精緻化

調達ガイドラインを改正し、コンサルタントは、事業実施の各段階において、事業実施に変更がないことについて被援助国政府の確認を得た上で、事業団に報告するものとする。

③ コンサルタントに対するチェック体制の強化

a コンサルタントが行っている契約書と調達機材の照合・確認に加え、監査法人等の第三者機関もこれを行う仕組みを導入する。

b 事業実施段階における調査・モニターを強化するため、事業団による抜き打ち的な調査、完了時の調査を一層充実する。

④ 事前の調査の精緻化

広域案件等について、長期の調査期間を確保し、関係サイト調査及び詳細情報収集を一層充実する。

⑤ 被援助国政府の義務の確認・明確化

a 上記①と同様

b 上記②と同様

c 交換公文の附属文書に、交換公文の適正使用条項が汚職防止の趣旨を含むことを明記する。

d 被援助国政府が請負業者等から現金等を受領して調達を行うことは交換公文の規定に違反するものである旨を、交換公文の附属文書、調達ガイドライン及び被援助国政府と調達業者間の契約書に明記する。

⑥ 透明性、情報公開

入札過程等に関する情報公開については、ODA全体の透明性の見直しの中で引き続き検討を進める。

(改善措置の状況)

外務省が執るとしていた上記の改善措置のうち、①、②、⑤ a、b、d については、交換公文の附属文書及び調達ガイドラインに関わる事項である。これらについては、12年10月に、交換公文の附属文書の雛形及び調達ガイドラインが改訂された。

(I) 銀行の調達ガイドライン等の改訂等

(ガイドラインの改訂)

前記のとおり、基金では、円借款事業における調達手続が、開発事業を実施するための物資及びサービスの調達に当たって従うべき一般原則を定めた調達ガイドラインに沿ったものであるかどうかについて確認することとし、そのガイドラインの遵守を借入人に求め事業の適正な執行を図ることとしていた。そして、OECDの贈賄禁止条約の承認及び不正競争防止法の改正並びにインドネシアリベート問題等を契機として、調達ガイドラインをより不正の防止効果の高いものにするため、11年9月、不適正調達条項を新たに盛り込み、同年10月、銀行において同ガイドラインを継承した。

新たな調達ガイドラインには、調達過程における経済性、効率性及び透明性の確保並びに入札手続における非差別など、従来から調達手続において求められていた事項のほか、円借款事業における調達契約の相手方及び入札参加者に「最高の倫理規範」に従うことを求めるとの不適正調達条項が規定され、銀行は次のような措置を執ることができることとなった。

- ① 借款契約に係る調達手続における入札において、契約相手方とされた者が汚職、不正に関わったと判断された場合には、相手国側とその者との契約締結に同意しない。
- ② 我が国のODA事業において汚職、不正に関わったと判断された企業は、一定期間、相手国側が行う調達契約の相手方となる資格を停止する。

そして、上記措置の具体的運用については、ガイドライン改訂に併せて定められた「円借款事業の競争契約参加資格制限措置要領」によることとしている。同要領では、円借款事業における競争・契約参加者が、借入国関係者等に贈賄行為をしたとき、独占禁止法違反行為をしたとき、談合行為をしたときなどのほか、我が国のODA事業において不適当な行為を行い、政府から競争・契約参加資格

に制限を加えるよう指示があったときには、銀行がその者について一定期間競争・契約参加資格を制限することとされている。

また、コンサルタントの雇用に関する基本的考え方及び適正な選定手続を定めたコンサルタント雇用ガイドラインについても、調達ガイドラインと同様の不適正調達条項が規定された。

(不適正調達条項の国際比較)

上記のような不適正調達条項は、銀行の調達ガイドラインばかりでなく、銀行と同じく開発途上国に対する借款を実施している世界銀行及びアジア開発銀行の調達ガイドラインにも見られるものであり、銀行、世界銀行及びアジア開発銀行の調達ガイドラインにおける不適正調達条項は別紙（１１３ページ～１１５ページ）のとおりとなっている。

これをみると、銀行の調達ガイドラインに定められている前記②に関する条項（Section1.05(b)）は、銀行以外の機関が実施するＯＤＡ事業において不正に関わった者も円借款事業から排除しようとする規定であり、銀行に特有のものである。これは、我が国のＯＤＡが多数の異なる機関により実施されており、我が国におけるすべてのＯＤＡから不正行為を排除するという政策によるものである。世界銀行及びアジア開発銀行でも本条項と類似した規定はあるが、他の組織による援助事業まで適用するものではない。

一方、世界銀行及びアジア開発銀行の調達ガイドラインでは、銀行の調達ガイドラインには見当たらない規定が設けられており、その内容はおおむね次のとおりである。

① 不正行為の定義に関する規定

（世界銀行 1.15(a)(i)(ii)、アジア開発銀行 1.06 a i、ii）

この規定は、「汚職行為」及び「不正行為」の概念を定義するものである。

② 契約相手方の会計帳簿及び証拠書類の検査に関する規定

（世界銀行 1.15(c)、アジア開発銀行 1.06 e）

この規定は、世界銀行等は借入人に対して、借款対象事業の実施のための調達契約に、世界銀行等が直接又は監査人を指名して調達契約の相手方の会計帳簿や証拠書類に関する検査を実施することができ、調達契約の相手方はこれを受忍しなければならないとの規定を盛り込むよう要求することができるとする

ものである。

③ 入札図書における誓約条項に関する規定
(世界銀行 1.16、アジア開発銀行 1.07、1.08)

この規定は、世界銀行等との個別的な合意に基づき、借入人が、その作成する入札図書に、入札者は入札及び契約の履行に当たりその国の不正行為及び汚職（贈収賄を含む）の防止に関する法令を遵守するとの誓約をすべきことを義務付ける条項を盛り込むことができるとするものである。

上記の世界銀行等の不適正調達条項に関し、銀行では、二国間援助である円借款事業においては、銀行が調達契約の相手方の会計帳簿等を検査したり、外部からの情報提供に基づいて汚職等の調査を実施することは困難であるとしており、上記のような規定を設けなかったとしても、銀行が執ることとなっている措置は裁判所等の第三者による不正行為についての判断を前提とするものであることなどから特に支障はないとしている。

(新ガイドラインの適用)

銀行では、不適正調達条項が盛り込まれた新ガイドラインを、11年10月以降に締結するすべての借款契約に適用することとしている。また、11年9月以前に締結された借款契約についても、今後行われる調達手続において措置を執ることができるようにするため、不適正調達条項の適用について借款契約の相手方の同意を得ることとしている。そして、12年9月現在、同意を求めた108の借款契約の相手方のうち、72については同意が得られたが、36については相手方の手続が遅れているなどの理由により同意が得られていない状況となっている。

(わ) 資金協力事業の調達に係る措置要領等

(措置要領の導入)

外務省は、12年4月、ODA資金協力事業の調達に係る不正防止のための措置要領の導入を発表した。

これは、我が国のODA事業の実施に際して不正行為等を行った企業に対して、無償資金協力事業及び円借款事業から一定期間排除する措置を執るとの方針を示したものである。

措置の対象となるのは、コンサルタント、施工業者又は調達業者が、我が国の

ODA事業において談合、贈賄、独占禁止法に違反する行為、入札関係書類への虚偽記載、粗雑業務等を行った場合であり、我が国の法令だけでなくこれに相当する他国の法令に違反した場合も措置の対象となる。

措置の内容は、国内公共事業の場合に準じて2週間から24箇月までの一定期間、無償資金協力事業及び円借款事業において、相手国側と排除することとされた企業との契約を、外務省（無償資金協力事業の場合）又は銀行（円借款事業の場合）が認証しないことなどにより、当該企業を排除するものである。

そして、外務省では、在外公館を通じて措置要領導入の趣旨について相手国に説明しており、それについては相手国も同意している。そして、外務省では12年9月、「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」を定めて措置の基準を明確にするとともに、措置要領では我が国におけるすべてのODA事業のいずれかで不正行為を行った企業について、無償資金協力事業及び円借款事業から排除するとしている。そこで、外務省では外務省以外の省庁が実施するODA事業で不正行為があった場合に、そのことを無償資金協力事業及び円借款事業に反映させるため、不正行為に関する情報の提供について、他のODA実施省庁に協力を求めている。

（外務省等の措置内容の比較）

不正行為等を行った企業に対し、無償資金協力事業に関しては外務省が、また、円借款事業に関しては銀行が、それぞれ定めた措置要領により制裁措置を執ることとなっている。また、事業団が行う技術協力事業に関しても、事業団が5年9月に定めた「契約に係る指名停止等の措置要領について」により措置を執ることとなっている。

これら措置要領は、いずれも国内公共事業における措置基準（工事請負契約に係る指名停止等の措置要領・中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデル）を参考に作成したものであり、主な措置の内容を対比して示すと次表のとおりとなっている。

不正行為等区分 実施機関	外務省	国際協力銀行	国際協力事業団
(指名停止等の措置期間)			
虚偽記載	<注1> ※2週間以上12箇月以内	1箇月以上6箇月以内	同左
粗雑行為	※2週間以上12箇月以内	—	1箇月以上6箇月以内
契約違反	※2週間以上12箇月以内	—	2週間以上4箇月以内
安全管理不適切による 損害事故	2週間以上6箇月以内	—	1箇月以上6箇月以内
贈賄（代表役員）	<注2> 2箇月以上12箇月以内	4箇月以上12箇月以内	同左
同（一般役員）		3箇月以上9箇月以内	同左
同（使用人）		2箇月以上6箇月以内	同左
独占禁止法違反行為	2箇月以上9箇月以内	同左	同左
談合	2箇月以上12箇月以内	同左	同左
不正又は不誠実な行為	※2週間以上12箇月以内	1箇月以上9箇月以内	同左
代表役員等の犯罪行為	—	—	1箇月以上9箇月以内
他機関のODA事業に おける不適正行為	※2週間以上12箇月以内	政府からの指示期間	<注3> 2週間以上12箇月以内
外国の法令に違反する 行為	2箇月以上12箇月以内	—	—
(措置に関する規定の有無)			
下請人、共同企業体に 関する措置	△(共同企業体のみ措置)	○	○
措置期間の特例	○	○	○
下請等の禁止	×	×	○
指名停止に至らない 事由に関する措置	×	×	○

<注1> 外務省では、ODA事業全般での虚偽記載、粗雑業務、瑕疵、契約違反等の不誠実又は不正な行為を行った場合として、※の行為をまとめて規定している。

<注2> 不正競争防止法に違反する行為を行った場合を含む。

<注3> 事業団では、不正行為等の態様ごとに2週間以上12箇月以内の期間の範囲内の措置期間を定めている。また、ODA以外の事業における行為も措置の対象としている。

これらを比較すると、事業団は、外務省及び銀行と異なり事業に係る契約の当事者となることから、その措置内容は前記の国内公共事業における措置基準とほぼ同様のものとなっている。そして、他のODA事業における不適正行為ばかりでなく、国内公共事業全般における行為についても措置できることとしていて、外務省及び銀行の措置内容と異なっている。

また、銀行の措置要領では、粗雑行為、契約違反等に関する規定が見られないが、これらの行為は不正又は不誠実な行為として措置の対象とされている。そして、このように若干の相違はあるが、銀行の措置内容は事業団とほぼ同様のものとなっている。

一方、外務省の措置要領では、虚偽記載、粗雑行為、契約違反及び不正又は不誠実な行為がまとめて規定され、その措置期間も2週間以上12箇月以内と幅の広いものとされていたり、贈賄者の立場別に措置期間が区分されていなかったりなど、銀行及び事業団と違いがある。

イ 援助実施機関及び民間業者並びに被援助国に対する趣旨の徹底

ODAの不正防止は、法令及び外務省等における体制の整備のみでなし得るものではなく、ODAに携わる者、すなわち外務省等を含むすべての援助実施機関及び関係する民間業者、さらには被援助国がその趣旨を踏まえて自覚的に行動することが必要である。

外務省では、この観点から、援助実施機関（ODA実施省庁）、民間業者及び被援助国に対して、次のような働きかけを行っている。

(ア) 援助実施機関（ODA実施省庁）に対するもの

外務省では、12年3月30日、同省を含めODA実施17省庁の担当者が出席して行われた政府開発援助関係省庁連絡協議会において、資金協力事業の調達に係る措置要領の実施について協力を求めるとともに、不正が行われた場合の情報提供についての協力を求めた。

(イ) 民間業者に対するもの

外務省では、経済企画庁及び通商産業省と合同で、インドネシアリポート問題発生後の11年5月12日、ODA関連業者を対象にODA事業における不正防止に関する説明会を実施した。この説明会では、銀行の調達ガイドラインの改正、

入札情報の公開等について説明が行われ、78事業者から105人の出席があった。

また、外務省では、おおむね2箇月に1回程度、経済協力局長とODA関連業者との懇談会を実施しているが、その場においても不正防止について協力を求めている。

この他、事業団では、無償資金協力事業に関係する業者に対する説明会を年数回開催しているが、この場においても不正防止について協力を求めている。

(ウ) 被援助国に対するもの

外務省では、ODAにおける不正防止のため、在外公館を通じるなどして被援助国に対しても各種申入れを行っているが、本院が12年に実地検査を行った在外公館における取組状況の主なものは次のとおりである。

① 在ニカラグア大使館

我が国を含む主要援助国は、支援国会合において、不正防止と深く関係する「グッド・ガバナンス（良い統治）」の強化などについてニカラグア政府側と協議することとしており、おおむね2箇月に1回程度開催される協議の場で不正防止に関する各種申入れを行っている。

② 在カンボディア大使館

我が国を含む主要援助国は、年数回開催される支援国会合において、カンボディア政府側に不正防止への一層の取組みを求めている。また、我が国としても、経済協力政策協議（11年11月）、無償資金協力事業に係る交換公文署名式（12年3月）の場などにおいて、ODAを効率的、効果的に実施するとともに透明性を確保することを要請したり、特命全権大使からカンボディア首相に対して、同国における不正防止を徹底するよう重ねて申し入れたりなどしている。

③ 在エジプト大使館

在エジプト大使館では、必要に応じエジプトの外務省及び援助受入機関である国際協力省との間で、不正防止に関して協議を行っており、最近の協議では、援助関連文書への汚職防止条項の導入、資金協力事業の調達に係る措置要領が議題とされている。

④ 在ガーナ大使館

我が国を含む主要援助国は、11年11月、ガーナの首都アクラにおいて支援国会合を行い、ガーナ政府による汚職防止に向けての取組みを評価しつつも更なる具体的措置を求めるなど、引き続き汚職防止への関心の強さを示している。我が国としては、12年5月、経済協力政策協議の場において、ガーナに対する援助の実施に当たっては、「グッド・ガバナンス」が確保されることが重要であることを申し入れるなどしている。

⑤ 在インドネシア大使館

我が国を含む主要援助国は、10年7月以降6回にわたり開催された公式、非公式の支援国会合の場において、「グッド・ガバナンス」の一層の促進、プロジェクトのモニタリング強化、汚職防止対策への一層の取組みなどを要請している。また、我が国としても、11年11月の経済協力政策協議の場において、事業の実施に当たって透明性が確保されるべきことを申し入れており、これ以外にも、リベート問題に関する調査の依頼を含め我が国が不正防止に強い関心を持っていることをインドネシア政府側に伝えている。

(4) ODAの情報開示に関する外務省等の取組状況

ア 概況

外務省等では、(3)に記述したODAにおける不正防止を直接の目的とした取組みのほか、政府開発援助に関する中期政策等に基づき、ODA事業に関する積極的な情報開示、特に資金協力事業の調達過程における透明性を確保することにより不正防止を図ることとしている。

そして、外務省等の無償資金協力事業、円借款事業及び技術協力事業における情報開示の概況を、入札に関する情報（応札企業名、応札額、落札企業名、落札額）及び受注に関する情報（受注企業名、契約額）に区分して示すと次表のとおりである。

事業 情報区分		無償資金協力事業	円借款事業	技術協力事業
入札に関する情報	応札企業名	閲 覧	※閲 覧	閲 覧 ホームページ
	応 札 額	※閲 覧	※閲 覧	閲 覧 ホームページ
	落札企業名	閲 覧	※閲 覧	閲 覧 ホームページ
	落 札 額	閲 覧	—	閲 覧 ホームページ
受注に関する情報	受注企業名	閲 覧 年次報告	閲 覧 年次報告 ホームページ	閲 覧 年次報告 ホームページ
	契 約 額	※閲 覧	閲 覧 年次報告 ホームページ	閲 覧 年次報告 ホームページ

<注>「閲覧」・・・当該情報が掲示等により開示されていること
 「年次報告」・・・当該情報が年次報告書により開示されていること
 「ホームページ」・・・当該情報がホームページにより開示されていること
 ※・・・11年4月以降の案件から公開することとなったもの

イ 情報開示の経緯とその詳細

(7) 無償資金協力事業

外務省では、無償資金協力事業における調達に関し、6年度から、応札企業名、
 落札企業名、落札額及び受注企業名を、無償資金協力事業の実施促進を担当して

いる事業団の公示室に掲示して開示している。そして、11年4月以降に交換公文を締結した案件については、各応札企業の応札額及び契約額も開示している。

これらの情報開示は、外務省の行う契約認証後に行われることとされており、入札実施後おおむね1箇月程度で開示されている。

無償資金協力事業においては、調達相手方との契約の主体は、外務省ではなく被援助国政府であることから、これらの情報開示は被援助国政府の同意を得て行うこととされている。12年8月現在、無償資金協力事業の対象である91箇国のうち80箇国の同意が得られているが、11箇国については相手国の手続が遅れているなどの理由により同意が得られていない状況にある。

(イ) 円借款事業

基金では、円借款事業における調達に関し、昭和62年度から受注企業名を開示することとし、事業の本体部分については10億円以上、コンサルタント部分については1億円以上の契約を受注した企業について、基金年次報告書に掲載する方法で開示していた。その後、平成10年4月には、上記の契約における契約金額についても併せて年次報告書に掲載することとしたほか、上記の金額に満たないものも含めすべての契約について受注企業名及び契約金額を年度ごとに取りまとめのうえ閲覧形式で開示することとした。

銀行では、基金の実施していた情報開示を継続するとともに、11年4月以降に交換公文が締結された案件のうちプロジェクト借款について、事業の本体部分については10億円以上、コンサルタント部分については1億円以上の契約に係る応札企業名、応札額（事業の本体部分の契約に限る）及び落札企業名も併せて開示することとし、前年度契約分を取りまとめのうえ閲覧形式で開示している。

現在の銀行における情報開示の方法を、情報の種類及び金額等による区分ごとに示すと次表のとおりである。

情報の種類	区 分	開 示 の 方 法
受注関連情報	プロジェクト借款のうち 事業の本体部分10億円以上 コンサルタント部分1億円以上	年次報告書、ホームページ に掲載 総務部広報課において閲覧
	プロジェクト借款のうち 事業の本体部分10億円未満 コンサルタント部分1億円未満 ノンプロジェクト借款	総務部広報課において閲覧
入 札 情 報	プロジェクト借款のうち 事業の本体部分10億円以上 コンサルタント部分1億円以上	総務部広報課において閲覧
	プロジェクト借款のうち 事業の本体部分10億円未満 コンサルタント部分1億円未満 ノンプロジェクト借款	—

(ウ) 技術協力事業

事業団では、技術協力事業のうち機材調達に係る契約については、7年1月から応札企業名、落札企業名、落札額、受注企業名、契約額を、また、コンサルタント契約については、同年4月からプロポーザル提出企業名、契約企業名、契約額を、事業団の公示室に掲示して開示している。その後、11年4月には機材調達に係る契約について応札額も開示するとともに、これらの情報を事業団のホームページにも掲載することとした。さらに、12年4月からは入札辞退者、欠席者があった場合にはその情報も開示することとした。

現在の事業団における情報開示状況の詳細は、次表のとおりである。

事業団の公示室に掲示するもの	機材調達に係るもの	応札企業名、応札額 落札企業名、落札額 受注企業名、契約額 入札辞退者、欠席者	入札日(毎週木曜日実施)の翌週の月曜日に掲示
	コンサルタント契約に係るもの	プロポーザル提出企業名	契約交渉順位決裁終了後直近の水曜日又は金曜日に掲示
		契約企業名 契約額	契約締結後直近の水曜日又は金曜日に掲示
ホームページに掲載するもの	機材調達に係るもの	応札企業名、応札額 落札企業名、落札額 受注企業名、契約額 入札辞退者、欠席者	1箇月分をまとめて翌月の第1水曜日に掲載
	コンサルタント契約に係るもの	プロポーザル提出企業名 契約企業名 契約額	2週間分をまとめて次の水曜日に掲載

(5) 被援助国の取組状況

資金協力事業の調達に係る措置要領によれば、コンサルタント、施工業者又は調達業者が我が国の法令に違反した場合ばかりでなく、これに相当する被援助国の法令に違反した場合も措置の対象となる。また、ODAにおける不正防止を十全ならしめるためには、被援助国において不正防止の仕組みが十分に機能することも重要である。

そこで、本院では、これらの観点を踏まえ、被援助国における法令や監視体制の整備等の不正防止の取組みについて、ODA事業の現地調査の際、在外公館の協力を得て調査した。限られた時間の中で本院が調査した範囲においては、被援助国における不正防止の制度面での取組みに関し、特に問題がある点は認められなかった。

その結果の概略を述べると以下のとおりである。

ア 法令の整備状況

資金協力事業の調達に係る措置要領において措置の対象とした法令違反行為に関し、我が国の独占禁止法に相当する法令の制定について検討中としている国が一部にあったものの、贈収賄行為については調査を行ったいずれの国においてもこれを

犯罪として取締り対象としていた。

イ 監視体制の整備状況

公務員の汚職に関しては、特別の権限を有する機関を設置している例が見受けられた。例えば、エジプトにおいては、贈収賄に関する捜査・調査の権限は、大統領直属で他の行政機関から独立している行政監察庁及び内務省公金捜査局に与えられている。また、ガーナにおいては、人権・行政公正委員会及び汚職防止事務所という2つの機関により、汚職事件の調査が行われることとなっていた。

(6) 所見

ODAの不正防止に関しては、本院においても従来から関心をもって検査に取り組み、決算検査報告にその結果を掲記してきたところである。

今回の検査及び調査の結果、外務省等においては、援助実施機関、ODA関連業者及び被援助国に対する働きかけ、不正防止に資する情報開示の面で一定の取組みが行われていると認められる。

また、調達機材の無断変更等があったブータン問題を踏まえて執るとしていた改善措置については、10年11月の公表後2年近くが経過し、順次実施に移されており、12年10月には交換公文の附属文書の雛形及び調達ガイドラインが改訂された。今後は同種事態の再発防止のため、これらの措置を確実に実施していくことが重要である。

不正行為については、その発生を完全に防止することは困難であることにかんがみ、被援助国等に対する働きかけや情報開示等につき、外務省等において今後とも不断の取組みを続けていくことが必要である。

また、不正防止のためには、単に外務省等のみならず、他のODA実施省庁においても外務省等と同様の不正防止策を導入するなど、政府全体をあげての取組みが重要である。

国際協力銀行	世界銀行	アジア開発銀行
1.05 The BANK does not finance expenditures for goods and services which, in the BANK's opinion, have not been procured in accordance with the agreed procedures in the Loan Agreement, and the BANK will cancel that portion of the Loan allocated to goods and services that have been misprocured. The BANK may, in addition, exercise other remedies under the Loan Agreement. It is the BANK's policy to require that bidders and Contractors, as well as Borrowers, under contracts funded with ODA Loans of the BANK and other Japanese ODA observe the highest standard of ethics during the procurement and execution of such contracts. In pursuance of this policy, the BANK;	1.13 The Bank does not finance expenditures for goods and works which have not been procured in accordance with the agreed procedures in the Loan Agreement, and it is the policy of the Bank to cancel that portion of the loan allocated to the goods and works that have been misprocured. The Bank may, in addition, exercise other remedies under the Loan Agreement. 1.15 It is the Bank's policy to require that Borrowers (including beneficiaries of Bank loans), as well as bidders/Suppliers/Contractors under Bank-financed contracts, observe the highest standard of ethics during the procurement and execution of such contracts. In pursuance of this policy, the Bank: (a) defines, for the purposes of this provision, the terms set forth below as follows: (i) "corrupt practice" means the offering, giving, receiving, or soliciting of any thing of value to influence the action of a public official in the procurement process or in contract execution; and (ii) "fraudulent practice" means a misrepresentation of facts in order to influence a procurement process or the execution of a contract to the detriment of the Borrower, and includes collusive practices among bidders (prior to or after bid submission) designed to establish bid prices at artificial, non-competitive levels and to deprive the	1.06 It is the Bank's policy to require that borrowers (including beneficiaries of Bank loans), as well as bidders/suppliers/contractors under Bank-financed contracts, observe the highest standard of ethics during the procurement and execution of such contracts. In pursuance of this policy, the Bank: a. defines, for the purposes of this provision, the terms set forth below as follows: i. "corrupt practice" means behavior on the part of officials in the public or private sectors by which they improperly and unlawfully enrich themselves and/or those close to them, or induce others to do so, by misusing the position in which they are placed, and it includes the offering, giving, receiving, or soliciting of anything of value to influence the action of any such official in the procurement process or in contract execution; and ii. "fraudulent practice" means a misrepresentation of facts in order to influence a procurement process or the execution of a contract to the detriment of the borrower, and includes collusive practices among bidders (prior to or after bid submission) designed to establish bid prices at artificial, non-competitive levels and to deprive the

(a) will reject a proposal for award if it determines that the bidder recommended for award has engaged in corrupt or fraudulent practices in competing for the contract in question; (b) will recognize a Contractor as ineligible, for a period determined by the BANK, to be awarded a contract funded with ODA Loans of the BANK if it at any time determines that the Contractor has engaged in corrupt or fraudulent practices in competing for, or in executing, another contract funded with ODA Loans of the BANK or other Japanese ODA.	Borrower of the benefits of free and open competition; (b) will reject a proposal for award if it determines that the bidder recommended for award has engaged in corrupt or fraudulent practices in competing for the contract in question; (c) will cancel the portion of the loan allocated to a contract for goods or works if it at any time determines that corrupt or fraudulent practices were engaged in by representatives of the Borrower or of a beneficiary of the loan during the procurement or the execution of that contract, without the Borrower having taken timely and appropriate action satisfactory to the Bank to remedy the situation; (d) will declare a firm ineligible, either indefinitely or for a stated period of time, to be awarded a Bank-financed contract if it at any time determines that the firm has engaged in corrupt or fraudulent practices in competing for, or in executing, a Bank-financed contract; and (e) will have the right to require that, in contracts financed by a Bank loan, a provision be included requiring Suppliers and Contractors to permit the Bank to inspect their accounts and records relating to the performance of the contract and to have them audited by auditors appointed by the Bank. 1.16 With the specific agreement of the Bank, a Borrower may introduce, into bid forms for large contracts financed by the Bank, an undertaking of the bidder to observe, in competing for and executing a contract, the country's	borrower of the benefits of free and open competition; b. will reject a proposal for award if it determines that the bidder recommended for award has engaged in corrupt or fraudulent practices in competing for the contract in question; c. will cancel the portion of the loan allocated to a contract for goods or works if it at any time determines that corrupt or fraudulent practices were engaged in by representatives of the borrower or of a beneficiary of the loan during the procurement or the execution of that contract, without the borrower having taken timely and appropriate action satisfactory to the Bank to remedy the situation; d. will declare a firm ineligible, either indefinitely or for a stated period of time, to be awarded a Bank-financed contract if it at any time determines that the firm has engaged in corrupt or fraudulent practices in competing for, or in executing, a Bank-financed contract; and e. will have the right to require that, in contracts financed by a Bank loan, a provision be included requiring suppliers and contractors to permit the Bank to inspect their accounts and records relating to the performance of the contract and to have them audited by auditors appointed by the Bank. 1.07 With the specific agreement of the Bank, a borrower may introduce, into bid forms for large contracts financed by the Bank, an undertaking of the bidder to observe, in competing for and executing a contract, the country's
---	---	---

	laws against fraud and corruption (including bribery), as listed in the bidding documents. The Bank will accept the introduction of such undertaking, at the request of the Borrower's country, provided it is satisfied: (a) that the requirement of such an undertaking is part of an anti-corruption program initiated by the Borrower's country; and (b) that such requirement will apply, within a timetable agreed between the Bank and the Borrower's country, to all similar public procurement.	laws against fraud and corruption (including bribery), as listed in the bidding documents. A footnote shall also be inserted into documents where such a pledge has been inserted noting that it has been placed there at the request of the borrower. 1.08 When the contract is to be financed wholly or partly by the Bank, the contract documents shall include an undertaking by the contractor that no fees, gratuities, rebates, gifts, commissions or other payments, other than those shown in the bid, have been given or received in connection with the procurement process or in the contract execution.
--	---	---

5 重債務貧困国に対する債務救済

5 重債務貧困国に対する債務救済

(1) 国会決議と検査の内容

ア 国会決議

この項目に関する参議院行政監視委員会の決議は次のとおりである。

重債務貧困国に対する債務救済に当たっては、その財源が国民の負担によって賄われることにかんがみ、我が国が債務救済に至った事情を国民に対して十分説明し、理解と協力が得られるよう引き続き努力すること。また、債務救済がモラル・ハザードを引き起こすことのないよう対象国に対し、引き続き自助努力を促すとともに、これまで以上に資金使途の監視を強めること。

さらに、重債務貧困国に対する今後の援助に当たっては、被援助国の実情に即した適切な検討を加え、援助の在り方について早急に結論を得ること。

イ 検査の内容

本院では、国会決議を踏まえ、債務救済対象国の範囲及びこれらの国々の債務の状況について調査した。そして、我が国は、これらの国々に対し、国際的な枠組みによる債務の繰延べを行うとともに、債務救済無償資金協力という方式による債務救済措置を執っているので、これらの措置の概要を調査し、併せて外務省において、債務救済措置について国民の理解及び協力を得るためどのような取組みを行っているか検査した。

また、債務救済措置により債務国に生ずる返済の要のない資金については、国際的な枠組みにより使途が監視されているばかりでなく、我が国も債務救済無償資金協力の仕組みを通じて監視を行うこととしている。本院では、これらの資金使途の監視方法について調査するとともに、近年供与された債務救済無償資金協力において十分な監視が行われているか検査した。

(2) 重債務貧困国の債務の状況

ア 重債務貧困国の概念

重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Countries. HIPC）とは、世界で最も貧し

く重い債務を負っている開発途上国のことをいい、貧困度及び債務の深刻度に関する基準に従い、世界銀行及び国際通貨基金（International Monetary Fund。IMF。以下、世界銀行とIMFを併せて「世銀等」という。）により認定される。

世銀等は、以下の要件を満たす国を重債務貧困国と認定している。

- ① 世界銀行を構成する国際復興開発銀行と国際開発協会のうち、国際開発協会からの融資のみ受けられる国
- ② 債務残高の現在価値が年間輸出額の1.5倍以上であるなど、既存の債務救済措置を実行しても債務の返済を継続して行っていくことが困難な国

重債務貧困国と認定された国は、平成8年においては41箇国であった。その後、このうち2箇国が上記の基準に該当しないこととなる一方、新たに2箇国が該当することとなったため、12年9月現在41箇国となっている。

これを地域別に示すと次のとおりである。

●中近東アフリカ地域：34箇国

イエメン アンゴラ ウガンダ エチオピア ガーナ カメルーン
ガンビア ギニア ギニア・ビサオ ケニア コンゴ
コンゴ民主共和国 サントメ・プリンシペ ザンビア シエラ・レオーネ
スーダン セネガル 象牙海岸 ソマリア タンザニア チャード
中央アフリカ トーゴ ニジェール ブルキナ・ファソ ブルンディ
ベナン マダガスカル マラウイ マリ モーリタニア モザンビーク
リベリア ルワンダ

●中南米地域：4箇国

ガイアナ ニカラグア ボリヴィア ホンデュラス

●アジア地域：3箇国

ヴィエトナム ミャンマー ラオス

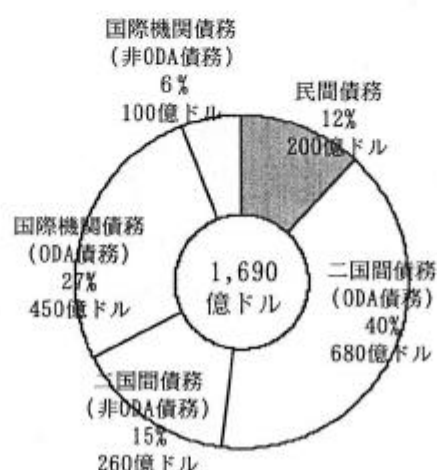
イ. 重債務貧困国の債務

（債務状況全般）

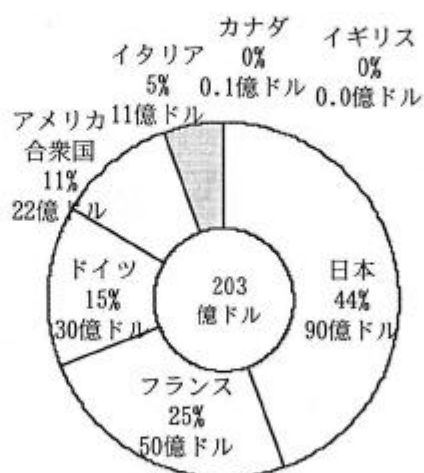
重債務貧困国が負っている債務の総額は、8年時点で約1690億ドルであり、

うち公的債務は約1490億ドル、民間債務は約200億ドルとなっている。

公的債務の内訳は、国際機関に対して負っている債務が約550億ドル、二国間関係において負っている債務が約940億ドルである。そして、公的債務のうちODAである有償資金協力による債務（以下「ODA債務」という。）は、国際機関に対して負っているものが約450億ドル、二国間関係において負っているものが約680億ドルである。



また、二国間関係において負っているODA債務のうち、G7諸国（主要先進7箇国）の占める額は、10年末において計約203億ドルとなっていて、約30%を占めている。その国別金額は、日本、フランス、ドイツ、アメリカ合衆国の順となっており、日本は約90億ドルでG7諸国全体の約44%である。



このように我が国に対するODA債務が多いのは、他のG7諸国が昭和60年代以降開発途上国に対する有償資金協力の大部分を無償資金協力に切り替えたのに対し、我が国は、世銀等と協調して構造調整プログラムを支援する低利融資を行うことなどにより、引き続き有償資金協力を行ってきたためである。

(注1) 構造調整プログラム 財政赤字・貿易赤字の削減、公共料金・補助金の見直し、為替レートの切下げ、国営企業の民営化などの改革プログラム

(我が国に対する債務の状況)

重債務貧困国が我が国に対して負うODA債務には、次の2種類がある。

- ① 銀行が、経済・社会開発又は経済安定のために必要な資金を長期かつ低利で融資した資金の返済に係るもの（以下「円借款債権」という。）
- ② 政府が、食糧援助の一環として、外国政府等に対する米穀の売渡しに関する暫定措置法（昭和45年法律第106号）に基づき、米穀を延払いの方法により売り渡した代金の支払に係るもの（以下「コメ延払債権」という。）

平成11年度末におけるこれらの債権残高を示すと次表のとおりである。

(単位：百万円)

国名	円借款債権		コメ延払債権	
	件数	金額	件数	金額
イエメン	7	35,101	-	-
アンゴラ	-	-	-	-
ウガンダ	1	6,247	-	-
エチオピア	-	-	-	-
ガーナ	16	96,131	-	-
カメルーン	5	3,443	-	-
ガンビア	-	-	-	-
ギニア	3	8,931	-	-
ギニア・ビサオ	-	-	-	-
ケニア	27	115,893	1	596
コンゴ	-	-	-	-
コンゴ民主共和国	6	43,672	-	-
サントメ・プリンシペ	-	-	-	-
ザンビア	15	56,247	-	-
シエラ・レオーネ	3	2,250	2	3,547
スーダン	5	10,723	-	-
セネガル	5	11,656	-	-
象牙海岸	7	14,732	-	-
ソマリア	3	6,468	-	-
タンザニア	14	12,889	5	14,502

チャード	-	-	-	-
中央アフリカ	1	600	-	-
トーゴ	3	9,041	-	-
ニジェール	1	2,762	-	-
ブルキナ・ファソ	-	-	-	-
ブルンディ	2	3,300	-	-
ベナン	1	3,762	-	-
マダガスカル	6	16,151	3	12,934
マラウイ	9	28,661	-	-
マリ	2	8,409	1	554
モーリタニア	4	8,615	-	-
モザンビーク	-	-	3	3,809
リベリア	10	5,835	-	-
ルワンダ	4	1,532	-	-
ガイアナ	-	-	-	-
ニカラグア	2	13,578	-	-
ボリヴィア	5	52,854	-	-
ホンデュラス	8	32,267	-	-
ヴェトナム	47	211,295	-	-
ミャンマー	62	273,864	-	-
ラオス	3	4,677	-	-
計	287	1,101,596	15	35,942

(銀行及び農林水産省の資料による)

これらのうち、11年度末において弁済期限を1年以上経過して延滞となっているものは、円借款債権では14箇国、計107件1610億余円、コメ延払債権では4箇国、計11件78億余円となっている。

(3) 国際的な枠組みによる債務救済措置の概要

ア パリ・クラブにおける従来の債務救済措置

被援助国に返済義務を課す長期低利借款は、被援助国の自助努力を支援するという我が国の援助の理念に合致するものであり、これまで多くの国がこうした借款を利用してきた。しかし、貧困に苦しむ開発途上国の中には、経済政策の失敗や政治的不安定、自然災害などが原因で深刻な債務問題に直面している国もある。これら開発途上国の債務問題については、従来から、国際連合や主要先進国首脳会議（サミット）の場において取り上げられ、国際的に相当規模の債務救済措置が実施されている。

特にODA債務を含む公的債務については、その繰延交渉を行う債権国会議（パ

リ・クラブ) の場において、昭和31年から、その返済の繰延べ(リスケジューリング)、再融資(リファイナンス)等につき、対外債務の返済が困難となった開発途上国と債権国との交渉が行われている。

このパリ・クラブにおける債務救済交渉では、初期の頃は各債務国の状況に応じて個別に債務救済策を検討していたが、債務国の債務救済要請が増加してきたこと、従来の債務救済策では構造的な資金ギャップを改善することが困難になってきたことなどから、債務救済のモデルスキームを作成し、対象となる債務国にそのスキームをどのように適用するかについて検討するようになってきた。

そして、63年9月に合意された「トロントスキーム」以降は、債務削減を伴う債務救済スキームが採られるようになっている。

(注2) 繰延べの対象となる債務を、市中の一般的な融資と比較して債務者にとって有利な(低い)金利により所定の期間にわたり繰り延べるもので、これにより現在価値に換算して実質的な債務削減効果を得ることとなる。

ODA債務に関し、パリ・クラブで採られてきた主な債務救済スキームの概要は次表のとおりである。

スキーム名	パリ・クラブでの合意年	債務削減率	繰延期間(うち据置期間)	繰延べの対象となる債務
トロントスキーム	昭和63年	33%	25年(14年)	マチュリティベースの債務
ロンドンスキーム(新トロントスキーム)	平成3年	50%	30年(12年)	マチュリティベースの債務 (債務国の経済改革が順調に進ちよくしていれば、ストックベースの債務とすることを検討)
ナポリスキーム	平成6年	50%	30年(12年)	マチュリティベースの債務
		67%	40年(16年)	(債務国の経済改革が順調に進ちよくしていれば、ストックベースの債務とすることを検討)

<注1> マチュリティベースの債務 債務国が構造調整プログラムを実施している期間(原則3年)に返済期限が到来する債務

<注2> スtockベースの債務 一定時点において債務国が負っているすべての債務

<注3> ナポリスキームにおいては、平成8年における一人当たり国民総生産が500ドル以下の国又は債務残高の現在価値を年間輸出額で除した値が3.5以上である国については、67%の削減となる措置を講ずることとしている。

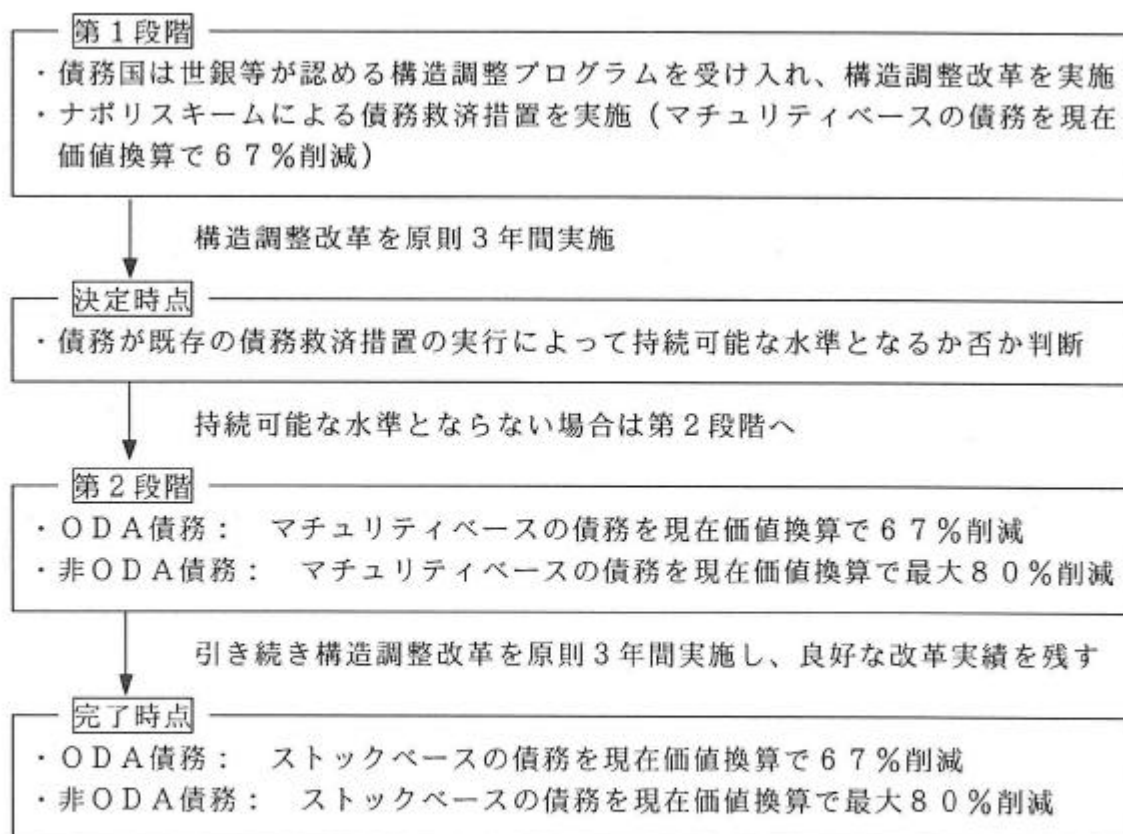
イ 重債務貧困国を対象とするHIPCイニシアティブの下での措置

(7) リヨンスキーム

世銀等は、重債務貧困国に係る債務救済措置に関して、平成7年から8年にかけて、これらの国々の債務を持続可能な水準（継続して返済していくことが可能な水準）まで引き下げるための枠組み（以下「HIPCイニシアティブ」という。）を検討していたが、8年6月にリヨンで行われたサミットにおける合意を受け、同年9月HIPCイニシアティブを承認した。そして、同年11月のパリ・クラブ会合において、これに基づく債務救済スキームが合意された（リヨンスキーム）。

リヨンスキームにおいては、国際機関に対する債務と二国間の非ODA債務についての債務救済措置が強化された。すなわち、国際機関に対する債務の救済については、先進援助国は、これを目的として設立された債務救済基金に対し拠出を行うこととされ、また、二国間の非ODA債務については、80%を上限として削減することとされた。そして、二国間のODA債務については、引き続きナポリスキームと同様67%の削減となる措置を講ずることとされた。

このリヨンスキームにおける二国間の債務救済の流れを、簡略化して図示すると次のとおりである。



(イ) ケルンスキーム

11年6月にケルンで行われたサミットにおいて、重債務貧困国の深刻な経済状況にかんがみ、リヨンスキームを、より早く、深く、広範な救済を行うために見直すこと、債務救済措置を重債務貧困国における貧困削減に資するものとしていくこと、及びG7諸国は自主的にこれらの国に対するODA債務の100%を削減することが合意された。そして、この合意を受け、同年9月、世銀等の年次総会において、HIPCイニシアティブが拡大され（拡大HIPCイニシアティブ。以下、特に必要な場合以外は単にHIPCイニシアティブという。）、同年11月のバリ・クラブ会合においてその詳細が合意された（ケルンスキーム）。

ケルンスキームにおいても、基本的な流れはリヨンスキームと同様であるが、より早く、深く、広範な救済を行うため、次のような変更が行われた。

○「より早い」救済

- ・構造調整改革が順調に行われている債務国については第2段階を短縮

○「より深く、広範な」救済

- ・G7諸国は様々な選択肢を通じてODA債務を100%削減
- ・非ODA債務の削減率を90%（必要に応じてそれ以上）に引き上げ
- ・債務の持続可能性の判断基準を引き下げ、債務救済措置の適用対象国を拡大

また、債務救済措置を「貧困削減」に資するものとするため、重債務貧困国に対し、「貧困削減戦略文書」(Poverty Reduction Strategy Paper。以下「PRSP」という。)と呼ばれるプログラムの作成・実施が要請されるようになった。そして、拡大HIPCイニシアティブによる債務救済措置を求めるすべての国が、原則として「決定時点」までに少なくともPRSPの骨子を作成し、「完了時点」までにPRSPを完成させる必要があるとされている。

(ウ) HIPCイニシアティブの進ちょく状況

「決定時点」及び「完了時点」に到達した重債務貧困国は、12年9月現在、次表のとおりとなっている。

	決定時点に到達した国	完了時点に到達した国
リヨンスキーム	セネガル、象牙海岸、ベナン	ウガンダ、ブルキナ・ファソ、マリ、モザンビーク、ガイアナ、ボリヴィア
ケルンスキーム	セネガル、タンザニア、ブルキナ・ファソ、ベナン、マリ、モーリタニア、モザンビーク、ボリヴィア、ホンデュラス	ウガンダ

(4) 我が国の執った債務救済措置の実績

我が国では、パリ・クラブの枠組みの下で、又は無償資金協力により、円借款債権に係る債務救済措置を行ったり、重債務貧困国が世銀等に対して負う債務の救済を目的として設立された債務救済基金に対する拠出を行ったりしている。

ア パリ・クラブの枠組みによる債務救済措置

我が国は、パリ・クラブの枠組みに基づき 10 年度までに計 9 5 3 0 億余円の債務繰延べを実施しており、このうち重債務貧困国に対するものは計 1 7 3 2 億余円となっている。

そして、11 年度には、次表のとおり 7 箇国について債務繰延べに係る交換公文を締結している。

年月日	国名	繰延債務の額	繰延債務に対する金利
11. 4.26	セネガル*	百万円 2,028	1. 8 %
11. 5.13	ルワンダ*	992	1. 0
11. 6.18	カメルーン*	603	1. 8
11. 6.18	象牙海岸*	2,683	1. 8
11. 6.30	ドミニカ共和国	1,834	0. 9
11.11.25	ニカラグア*	773	1. 8
11.12. 2	ジョルダン	9,088	2. 2
計		18,004	

<注>*は重債務貧困国に該当する国である。

このうち重債務貧困国に係るものは5箇国、計70億8115万余円となっているが、HIPCイニシアティブの下での措置を執ったのは、リヨンスキームにおける「決定時点」に到達した象牙海岸のみとなっている。

イ 債務救済無償資金協力による債務救済措置

我が国は、自助努力の支援を旨とする従来からの援助理念を踏まえ、債務救済に当たっては、被援助国側の主体的責任と自助努力を基本とするとの立場を採っている。そして、いわゆる債務の帳消し（棒引き）は行わないこととし、債務国に返済を求める一方、返済がなされた場合には原則として返済額と同額の無償資金を供与する債務救済無償資金協力を行っている。

この債務救済無償資金協力の概要は次のとおりである。

(7) TDB無償

国際連合貿易開発会議（UNCTAD）の貿易開発理事会（TDB）において、昭和53年3月、後発開発途上国（Least among Less Developed Countries。LLDC）に対し先進援助国が過去の二国間政府援助の条件の調整又はその他同等の措置を執るよう努力するとの決議がなされた。

これを受け我が国では、52年度までに円借款の交換公文を締結していたLLDC11箇国及びオイル・ショックにより最も深刻な影響を受けた国（Most Seriously Affected Countries。以下「MSAC」という。）7箇国に対し、53年度から、各年度ごとに返済額を確認したうえ、LLDCについては元利合計額、MSACについては金利の調整額（53年当時に、約定利息を債務国にとってより有利な円借款供与条件で調整した場合の利差相当分）を上限としつつ、原則として返済額と同額の資金を無償で供与している（以下「TDB無償」という。）。

その後、平成元年度からは、昭和53年度以降62年度までに交換公文を締結した円借款についてもTDB無償の対象とされ、また、平成10年度にも対象債務や対象国が拡大されたため、11年度までにTDB無償の供与を受けた国は累計で29箇国、供与額は計3732億余円となっている。これを国別に示すと次表のとおりである。

(単位：百万円)

	国名	供与年度	供与累計額
	アフガニスタン	昭和53	65
	イエメン*	昭和53～平成8、10、11	12,658
	ウガンダ*	昭和53、54、58、59、61、62、 平成2～6、11	1,213
	エチオピア*	昭和53～平成2、4～6	4,987
	ギニア*	平成元～11	1,593
	ザンビア*	平成11	482
	シエラ・レオーネ*	平成元、3、6～8	338
L	スーダン*	昭和53、57	451
	ソマリア*	平成元、2	94
L	タンザニア*	昭和53～55、平成元～11	12,994
	中央アフリカ*	平成元～3、11	51
D	トーゴ*	平成元～11	613
	ニジェール*	平成元～3、6、10	93
C	ブルンディ*	平成元、2、4、7	130
	ボツワナ	平成元～11	1,736
	マラウイ*	昭和53～57、60～62、平成元～11	8,162
	マリ*	平成11	168
	モーリタニア*	平成元～11	3,245
	ルワンダ*	昭和53～平成5	1,050
	ネパール	昭和53～平成11	13,709
	バングラデシュ	昭和53～平成11	195,239
	ミャンマー*	昭和53～63、平成2～11	69,182
	ラオス*	昭和53～平成11	5,570
	エジプト	昭和53～58、62、平成2、3	242
M	ケニア*	昭和53～平成11	1,148
S	マダガスカル*	昭和53～55、57	73
A	インド	昭和53～平成11	25,826
C	スリ・ランカ	昭和53～平成11	3,823
	パキスタン	昭和53～平成10	8,293
	計		373,241

<注1> *は重債務貧困国に該当する国である。

<注2> ミャンマーは昭和62年度までMSACに該当していたが、63年度以降LLDCに該当する。

<注3> ウガンダ、ギニア、タンザニア、マラウイ及びモーリタニアについては、平成10年度から、昭和63年度以降平成9年度までに交換公文が締結された円借款についてもTDB無償の対象となっている。

<注4> マリ及びザンビアについては、平成10年度から新たにTDB無償の対象国となり、昭和63年度以降平成9年度までに交換公文が締結された円借款がTDB無償の対象となっている。

(イ) HIPCs無償

HIPCイニシアティブの下での債務救済措置については、前記のとおり、リ

コンスキームにおいてODA債務につき引き続き現在価値に換算して67%の削減となる措置を講ずることとされたが、我が国は追加的な措置を講じている。

具体的には、「完了時点」に到達して繰延措置が執られた債務について、16年間の据置期間中は支払のあった利子と同額の資金を、また、据置期間経過後は返済のあった元利合計額の80%の資金を債務国に対し無償で供与することとしている（以下「HIPC s 無償」という。）。

その後、HIPCイニシアティブが拡大され（ケルンスキーム）、ODA債務につき100%の削減を講ずることが合意されているが、我が国ではHIPC s 無償を拡大して、据置期間経過後の資金供与額を返済のあった元利合計額と同額とすることにより、この合意に対応することとしている。

HIPC s 無償については12年9月まで実績はないが、その理由は、重債務貧困国が我が国に対して負担するODA債務について、HIPCイニシアティブの「完了時点」に到達して繰延措置が執られた後に元利金の返済が開始されたものがないことによるものである。

ウ 債務救済基金に対する拠出

HIPCイニシアティブにおいては、世銀等を含む国際機関に対する債務についても救済措置が執られることとされており、世銀等には、これを実施するための債務救済基金が設置されている。この基金には、我が国のほかアメリカ合衆国、イギリス、フランスなど計23箇国が拠出しており、我が国は11年度までに計112億余円を拠出している。

(5) 国民の理解と協力を得るための外務省の取組み

(ODA白書等による取組み)

外務省では、開発途上国の債務問題に関し、「我が国の政府開発援助の実施状況に関する年次報告」、「我が国の政府開発援助 ODA白書」（以下「白書」という。）をはじめとする各種資料に記述することにより、国民の理解と協力を得るための説明を行っているとしている。

このうち、白書は、外務省において、我が国のODAに関する国民の理解と関心を深めることを目的として毎年発行しているものである。白書において重債務貧困国に

対する債務問題がどのように取り上げられているか調査したところ次のとおりとなっていた。

すなわち、白書においては、10年以上前から、現在重債務貧困国と認定されている国を含めた開発途上国の累積債務問題に関する我が国の基本的考え方や取組み等が説明されている。また、重債務貧困国の債務救済に関しては、8年に世銀等により重債務貧困国の認定がなされたことから、8年版の白書において初めて取り上げられている。

そして、11年版の白書においては、「重債務貧困国問題への取組み」という節が設けられ、重債務貧困国の債務問題に関する我が国の基本的考え方について、次のように従来よりも具体的な説明がされている。

- ① 債務問題に関する我が国のこれまでの取組みとして、国際的枠組みの下での措置やTDB無償の供与のほか、世銀等国際機関に設置されている債務救済基金への拠出等の債務救済措置について説明されている。
- ② HIPCイニシアティブに関する我が国の立場、すなわち重債務貧困国の主体的責任と自助努力を基本とし、安易な救済措置の適用は行わないこと、また、債務の帳消しは行わず債務救済無償資金協力を行うことなどが説明されている。
- ③ モラルハザードの問題に留意し、債務救済措置を行った後は新規借款の供与は原則として行わないこと、債務救済により債務国において利用可能となる資金は貧困緩和や教育、保健等の社会開発に活用されるべきこと、債務救済に係る債権国間の負担の公平性の確保が重要であることなどについても言及されている。

(その他の取組み)

外務省では、白書等の各種資料による取組みのほか、ホームページ、新聞、テレビ等の媒体を通じた広報を行っている。また、NGOとの協議会等において重債務貧困国の債務問題の現状や政府の立場などについての講演・説明を行っている。

(6) 資金使途の監視に係る取組み

ア 資金使途の監視の仕組み

(ア) 国際機関を通じた監視

債務救済措置を講ずることにより、債務国側は、返済に充てることとされていた資金の一部を他の用途に充てることができるようになる。そして、この資金に

については、軍事費に充てられたりせず、貧困対策、教育、保健等の社会開発分野に投入されるのが望ましいと一般に考えられており、世銀等の国際機関を通じて、債務国側にそのための努力を促したり、その用途を監視する仕組みが設けられたりしている。

対外債務の返済が困難となった開発途上国が国際的な枠組みによる債務救済措置を受ける場合には、前記のとおり、世銀等の支援による構造調整プログラムに基づく構造調整改革を実施することが必要となっている。

他方、世銀等では、従来から、開発途上国に対し、国際収支の改善等を目的とした融資を行っており、開発途上国がその融資を受ける場合には、同様に構造調整プログラムに基づく構造調整改革を実施することが必要となっている。そして、世銀等は、構造調整改革の実施状況を監視し、その結果に基づいて融資の可否を判断しているが、我が国は国際的な枠組みによる債務救済措置を行うに際し、その対象となる債務の範囲を、世銀等が低利融資の貸付実行を承認することを条件にして決定することにより、世銀等の監視結果を債務救済措置に反映させることとしている。世銀等の監視は債務国の財政状況を含むマクロ経済等全般について行われるものであるから、債務救済措置により債務国側に生じた返済の要のない資金の用途についても監視の対象となっている。

そして、11年6月にケルンで行われたサミット等を通じ、PRSPの作成・実施が拡大HIPCイニシアティブの適用を受ける条件とされ、債務救済措置により債務国側に生じた返済の要のない資金の用途の監視の仕組みは、一層強化されることとなった。

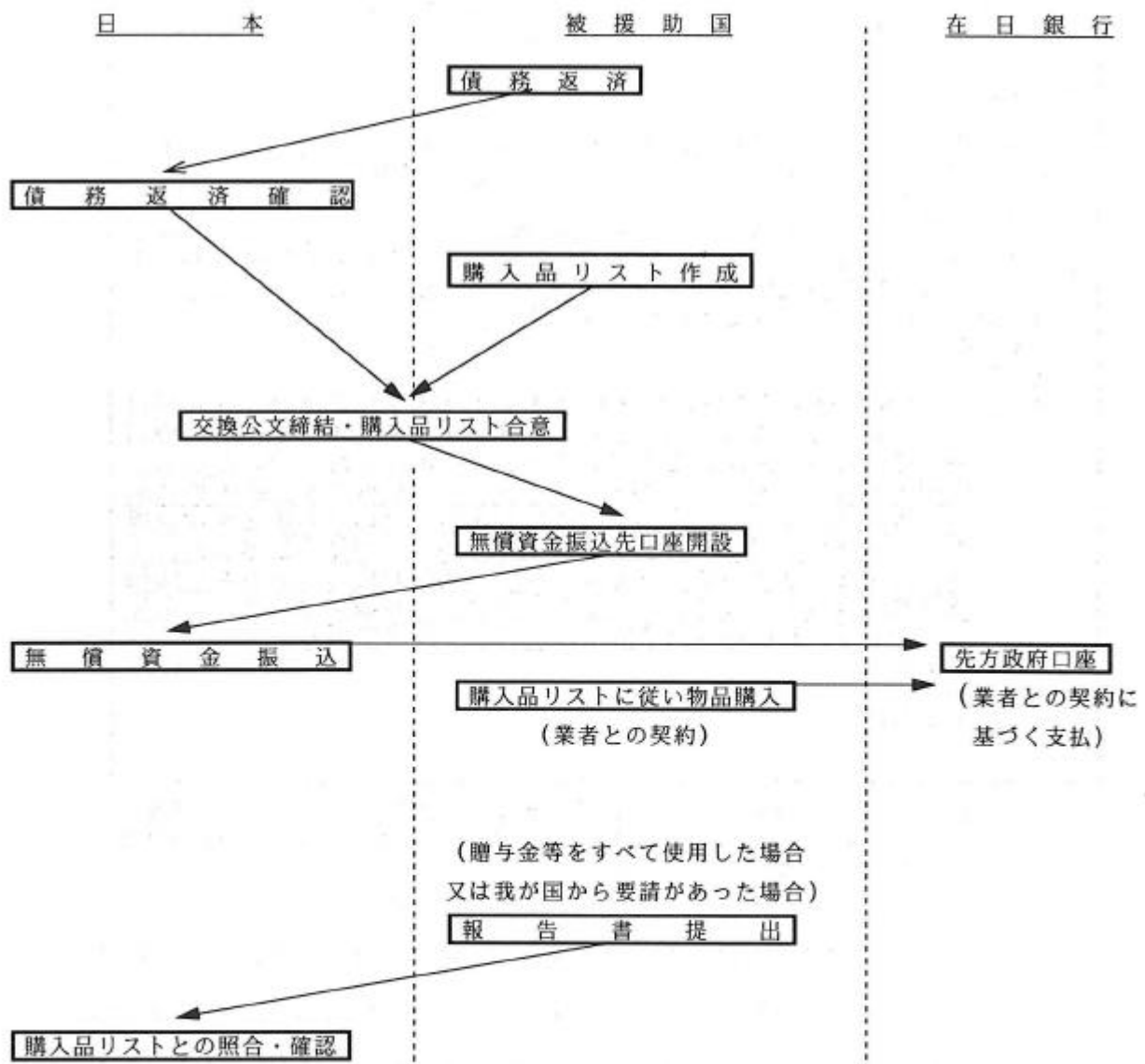
(イ) 債務救済無償資金協力における監視

債務救済無償資金協力の実施に当たり我が国と相手国との間で締結される交換公文及び附属文書においては、供与された資金の用途を相手国の経済開発と国民の福祉の向上に寄与するものに限定するとともに、その用途を我が国に報告することが定められている。

すなわち、相手国は、資金が供与されたときから合理的な期間（通常2年）内に、経済開発と国民の福祉の向上に寄与するものとして我が国との間で合意されたりリストに記載された物品を調達適格国から輸入し、その代金を我が国から供与

された資金及びそれから生ずる利子（以下「贈与金等」という。）により支払うこととされている。そして、贈与金等をすべて使用したとき又は我が国から要請があったときは、年度別に、調達実績（品目、調達相手国、購入金額）を記載した報告書に関係書類を添付して我が国に提出することとされている。

この債務救済無償資金協力による資金の供与及び報告等の手続を図示すると次のとおりであり、債務国側から債務の返済があったことを確認した上で資金を供与することとされている。プロジェクトを対象とした資金協力の場合には、契約の認証の手続により供与された資金の使途を確認することができるが、債務救済無償資金協力の場合には契約の認証手続がないため、上記のとおり報告書を提出させ、資金使途を確認することとなっている。



イ 資金使途の監視状況

(ア) 国際機関を通じた監視

前記のとおり、我が国は国際的な枠組みによる債務救済措置を行うに際し、その対象となる債務の範囲を、監視結果を考慮してIMFが低利融資の貸付実行を承認することなどを条件にして決定することにより、世銀等の監視の結果を債務救済措置に反映させることとしており、国際機関を通じて資金使途の監視を行っている。

この条件の例として、11年度に実施した債務の繰延べにおけるものを示すと次のとおりである。

外務省告示第488号（平成11年11月30日）抜粋

平成11年6月18日にアビジャンで、債務救済措置に関する次の書簡の交換が象牙海岸共和国政府との間に行われた。

（日本側書簡）

（訳文）

略

1 債務繰延方式による債務救済措置が、海外経済協力基金（以下「基金」という。）により、日本国において施行されている関係法令に従ってとられることになる。

2 繰延の対象となる債務（以下「繰延債務」という。）の総額は、26億8369万8539円になる。繰延債務は、象牙海岸共和国政府が基金に対して負う次の債務であってこの書簡の付表に掲げるものからなる。

(a) 過去に繰り延べられなかった債務に関し、

(i) 略

(ii) 略

(iii) 1999年4月1日から2000年3月31日までの間（両期日を含む）に弁済期限の到来したか又は到来する元本及び契約上の利子（それらの内訳は、この書簡の付表三に掲げられる。）。ただし、国際通貨基金（以下「IMF」という。）の理事会が、拡大構造調整措置に基づく象牙海岸共和国政府とIMFとの間の第2年次取極を1999年7月31日までに承認し、かつ、関係債権諸国が、1998年4月24日にパリで象牙海岸共和国政府の代表者及び関係債権諸国政府の代表者によって署名された合意議事録に定める条件を象牙海岸共和国政府が遵守したと認める場合に限る。

(iv) 以下略

付表 略

（象牙海岸側書簡）

略

<注1> 拡大構造調整措置とは、IMFの低利融資制度の一つで、低開発途上国がマクロ経済調整政策や構造調整政策を実施することと引き替えに国際収支の改善を支援するものである。

<注2> アンダーラインは本院において付したものである。

そして、このような条件を付した債務の繰延べは今後とも引き続いて実施されるものであり、債務救済措置により債務国側に生じた返済の必要のない資金が社会開発分野等に適切に投入されることを我が国として間接的に監視するものと認

められる。

(イ) 債務救済無償資金協力における監視

外務省では、債務救済無償資金協力により供与された資金の用途を限定した上で、その実績を報告させることにより監視を行うこととしている。

この監視の方法は、供与された資金等が債務国の経済開発と国民の福祉の向上のために活用されることを確保する上で有効なものと考えられる。

そこで、本院では、債務救済無償資金協力における資金用途の監視が十分に行われているかについて、交換公文等により相手国が提出することとなっている報告書の提出状況に着眼して検査した。

交換公文等により資金等を使用すべき合理的な期間とされている２年間に既に経過しているもののうち、６年度から９年度までに供与した債務救済無償資金協力（ＴＤＢ無償）について検査したところ、報告書の提出状況は次表のとおりとなっていた。

年度 態様等		6	7	8	9
債務救済無償資金協力供与国数		19	17	16	14
報告書の提出があった国数		4	5	5	3
	うち供与額全額について報告があった国数	2	2	2	3
	うち中間報告があった国数	2	3	3	—
報告書が提出されていない国数		15	12	11	11

そして、これらの国の実数は２０箇国となっているが、国別にみると、毎回報告書が提出されているのは２箇国にすぎず、一回も提出されていない国が１４箇国（うち重債務貧困国に該当する国は１０箇国）となっていた。

このような事態は、主として相手国の事情によるものであり、外務省では在外公館を通じて報告書の提出を督促している。

しかし、国会決議において資金用途の監視を強化することが求められているこ

とにかんがみ、報告書の提出が励行されるようにするため、更に督促するなどして監視の実効性を高める必要があると認められる。

(7) 所見

重債務貧困国に対する債務救済に関しては、従来から国際連合やサミットの中で取り上げられてきており、12年7月に我が国で行われた九州・沖縄サミットにおいても、ケルンスキームの早急な実施を求める合意などがなされている。このような国際的な取組みの下、今後、ケルンスキームの完了時点に到達する国が増加することが見込まれており、我が国は引き続き開発途上国の債務問題に取り組んでいくことが求められている。

今回、本院が検査を行ったところ、外務省において、債務問題に関する国民の理解と協力を得るための一定の取組みが行われており、また、債務救済措置により債務国側に生ずる返済の要のない資金の用途については、その監視を行うための仕組みが設けられていた。

しかしながら、債務救済無償資金協力に係る資金使途の監視の実施状況についてみると、相手国からの報告書が提出されておらず資金の使途が明らかにされていないものが多いことから、外務省においては、資金使途の監視のための取組みを今後より一層強化する必要がある。

主な参考資料

- ・ N G O 活動推進センター『国際協力 N G O ダイレクトリー 2 0 0 0 』、平成 1 2 年 3 月
- ・ 海外経済協力基金開発援助研究会編『経済協力用語辞典』、東洋経済新報社、平成 5 年 7 月
- ・ 海外経済協力基金・開発援助研究所編『海外経済協力便覧（1 9 9 8 年版）』、平成 1 0 年 7 月
- ・ 金融財政事情調査会『国際金融年報』、平成元年～9・1 0 年版
- ・ 国際開発高等教育機構『P C M 手法に基づくモニタリング・評価』、平成 1 0 年 3 月
- ・ 国際開発ジャーナル社『国際開発ジャーナル』
- ・ 国際開発ジャーナル社『国際協力用語集（第 2 版）』、平成 1 0 年 8 月
- ・ 国際協力銀行『国際協力便覧 2 0 0 0 』、平成 1 2 年 4 月
- ・ 世界銀行『世界銀行年次報告 1 9 9 9 』、世界銀行グループ、平成 1 2 年
- ・ 世界銀行グループホームページ<<http://www.worldbank.org>>
- ・ 国際通貨基金ホームページ<<http://www.imf.org>>
- ・ アジア開発銀行ホームページ<<http://www.adb.org>>
- ・ 経済団体連合会ホームページ<<http://www.keidanren.or.jp>>