

ODA(政府開発援助)の 現状と課題Ⅱ

総務庁の行政監察結果からみて



総務庁行政監察局 編

◎ (假 裝 笑 開 的 如 以 口 口)
I 眼 睛 の 大 家
ふろふ心果 詩 集 讀 物 の 百 選 集

喜 久 山 五 郎
1941.10.22 第
書 庫 館 書 圖

同 學 堂 知 行 六 課 室

は し が き

経済協力は、開発途上国の貧困、飢餓等の諸困難を見過ごし得ないという人道的・道義的配慮と開発途上国の経済的・社会的安定と発展が世界全体の平和と繁栄にとって不可欠という相互依存の認識とに立って行われているものであり、開発途上国の経済・社会開発への支援を通じて、これら諸国の安定と発展、さらには世界全体の平和と安定に貢献することは、平和国家であり、かつ対外経済依存度の高い我が国が、国際社会において分担すべき最も重要な責務の一つであります。

我が国は、ODA（政府開発援助）について、昭和52年以降、累次にわたり中期目標を設定して、その拡充に努めてきました。この結果、我が国のODAは飛躍的な拡大を遂げ、昭和63年実績は、91億3,400万ドルと米国（97億7,700万ドル）に次ぎ、世界第2位、DAC（開発援助委員会）諸国全体の19.2パーセントを占めるまでに至っています。

また、我が国の経済力及び国際的地位は、近年ますます高まり、貿易等の分野における我が国の比重が著しく増大している中で、先進国首脳会議、経済協力開発機構（OECD）等の国際的な議論の場においては、世界経済の発展やその構造調整に我が国が一層積極的な役割を果たすことが期待されており、我が国のODAについても、その対GNP比率や贈与比率の改善等、質量両面にわたる一層の拡充、改善が要請されています。

このため、我が国は、昭和63年6月、ODAに係る第4次中期目標を設定して、今後5か年間のODA実績総額を過去5か年間の倍（500億ドル）以上とするよう努め、併せて、その対GNP比率の着実な改善を図ることとしたところであります。

我が国は、厳しい財政事情の中で、これまでもODA予算に対して重点的な配慮を行ってきましたが、国民の理解と支持を得つつ、国際的要請にこたえ、ODAの量的拡充、質的改善を図っていくためには、実施体制の整備を図りつつ、これまで以上に、援助の有効性、効率性を確保していく必要があります。

ODAに関する監察は、以上のような状況を踏まえ、我が国ODAの適正かつ効果的・効率的実施を図る観点から実施したものであります。

なお、ODAに関する監察は、2か年に分けて実施し、昨年報告した第一次分（無償資金協力及び技術協力）に引き続き、その第二次分として、有償資金協力についての調査結果をこのたび取りまとめたものであります。

第二次分の調査は、昭和63年4月から12月にかけて、本庁行政監察局が、経済企画庁、外務省、大蔵省、通商産業省及び海外経済協力基金が行っている業務を中心に実施し、この調査結果に基づいて、平成元年9月12日、経済企画庁、外務省、大蔵省及び通商産業省に対して、所

要の改善措置を講ずるよう勧告したところであります。

本書は、ODAの現状と課題について広く国民に紹介するとともに、ODAについて関心を有する方々の参考に供するため刊行することとしたものであります。本書をODAに対する理解の増進とODA問題の議論の一助として御利用いただければ幸甚であります。

平成元年11月

総務庁行政監察局長

鈴木昭雄

目 次

はしがき

I 政府開発援助（ODA）の概要	1
II 監察の目的及び監察結果の概要	12
1 監察の目的	12
2 調査結果の概要と勧告の要旨	12
III 監察結果	18
1 協力案件の効果的・効率的実施	18
(1) 案件審査及び案件発掘	18
ア 審査体制等の明確化	18
イ 審査の充実	43
ウ 審査の効率化・迅速化	61
(2) 案件決定等	78
ア 案件決定の迅速化等	78
イ 援助条件の見直し	84
(3) 実施案件の監理	93
ア 案件監理の効果的実施等	93
イ 商品借款の見送り資金の監理の徹底	109
(4) 完成案件に対する事後監理・評価等	111
ア 完成案件の現況把握制度の確立	111
イ 評価業務の効果的実施等	121
ウ 小規模なアフター・ケア援助制度の創設	134
エ 援助効果促進業務の見直し	142
(5) 円借款と技術協力との連携	150
(6) 債務救済等	156
2 基金の実施体制等の見直し	162
(1) 基金本部の業務実施体制	162
(2) 在外事務所の業務実施体制等	174

3 政府開発援助の計画的な実施等	183
(1) 政府開発援助の計画的な実施	183
(2) 広報活動の充実	203
IV 経済協力（政府開発援助）に関する行政監察（第1次）	
勧告・回答対照表	217
(参考) 1. 1987年度直接借款承諾案件概要	253
2. 円借款業務統計	285
3. 円借款用語解説	293

I 政府開発援助（ODA）の概要

1 経済協力の理念

(1) 経済協力は、開発途上国の貧困、飢餓等の諸困難を見過ごし得ないという人道的・道義的考慮、さらに、開発途上国の経済的・社会的安定と発展が世界全体の平和と繁栄にとって不可欠という意味での国際社会の相互依存性の認識等に立って行われているものである。世界が一つのコミュニティと言い得るほど緊密化している今日、かかる理念はますます普遍的な重要性を有する。

特に、南北間の格差は依然大きく、近年の世界経済の成長の鈍化等から、開発途上国は全体として深刻な経済状況にあるが、このような構造的困難の克服を市場メカニズムのみで期待することはできず、経済協力の役割はますます大きくなっている。

(2) 我が国は世界屈指の経済力を持つに至っているが、この発展も国際経済秩序に依存して遂げ得たものであり、世界経済のため積極的貢献を行うことは、国際国家としての我が国の責務であると同時に、我が国の発展のためにも必要である。

特に、我が国経常収支の不均衡が世界経済に大きな影響を与えており、国際協調のための経済構造調整に取り組まなければならない我が国にとって、開発途上国の経済発展の支援を率先して行うことが重要な課題となっている。また、平和国家としての我が国が、開発途上国との二国間関係の強化、さらには、安定した国際環境の形成に貢献すべき途は、経済協力の一層の推進である。

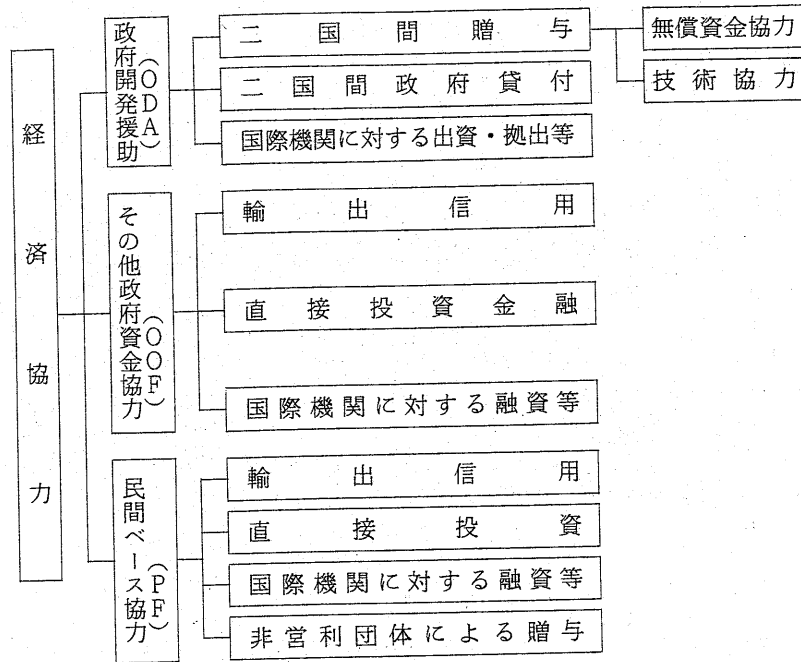
2 政府開発援助（ODA）とは

先進国が開発途上国に対して資本、技術等の提供を行い、その開発に協力する経済協力を量的に表現するため、経済協力開発機構（OECD）の下部機構である開発援助委員会（DAC）では、経済協力を「開発途上国に対する資金の流れ」としてとらえ、「政府開発援助（ODA：Official Development Assistance）」、「その他政府資金（OOF：Other Official Flows）」及び「民間資金（PF：Private Flows）」に区分している。（図1参照）

開発援助委員会（DAC）では政府開発援助（ODA）とは次の三つの要件を満たすものとして定義しており、国際的には政府開発援助（ODA）のみが真の意味での援助とみなされている。

- (1) 政府ないし政府の実施機関により、開発途上国及び国際機関に対して供与されるものであること。
- (2) 開発途上国の経済開発及び福祉の向上に寄与することを主たる目的としていること。
- (3) 資金協力については、その供与条件が開発途上国にとって重い負担とならないよう、条

図1 開発途上国に対する資金の流れ



(注) 外務省の資料による。

件の緩やかさを示す指標であるgrant・エレメント（商業条件（金利10パーセントと仮定）の借款をgrant・エレメント0パーセントとし、条件（金利、返済期間、据置期間）が緩和されるに従ってgrant・エレメントの割合が高くなり、贈与の場合はこれが100パーセントとなる。）が25パーセント以上であること。

3 我が国政府開発援助（ODA）の実績

- (1) 我が国は、政府開発援助（ODA）の実施を、国際社会において分担すべき重要な責務の一つとして認識し、昭和52年以来、累次にわたり中期目標を設定して、その拡充に努めてきた。（参考1 我が国の政府開発援助（ODA）に関する中期目標参照）

その結果、昭和63年実績は91億3,400万ドル（1兆1,705億円）と米国（97億7,700万ドル）に次ぎ世界第2位、DAC諸国全体（475億8,300万ドル）の19.2パーセントを占めるまでに至っている。（参考2 DAC諸国の政府開発援助参照）

(参考1) 我が国の政府開発援助 (ODA) に関する中期目標

1 第1次中期目標 (3年倍増計画)

(1) 基準 年次: 1977年

ドルベース

実績金額: 14.24 億ドル

(2) 目標 1980年実績: 28.48 億ドル

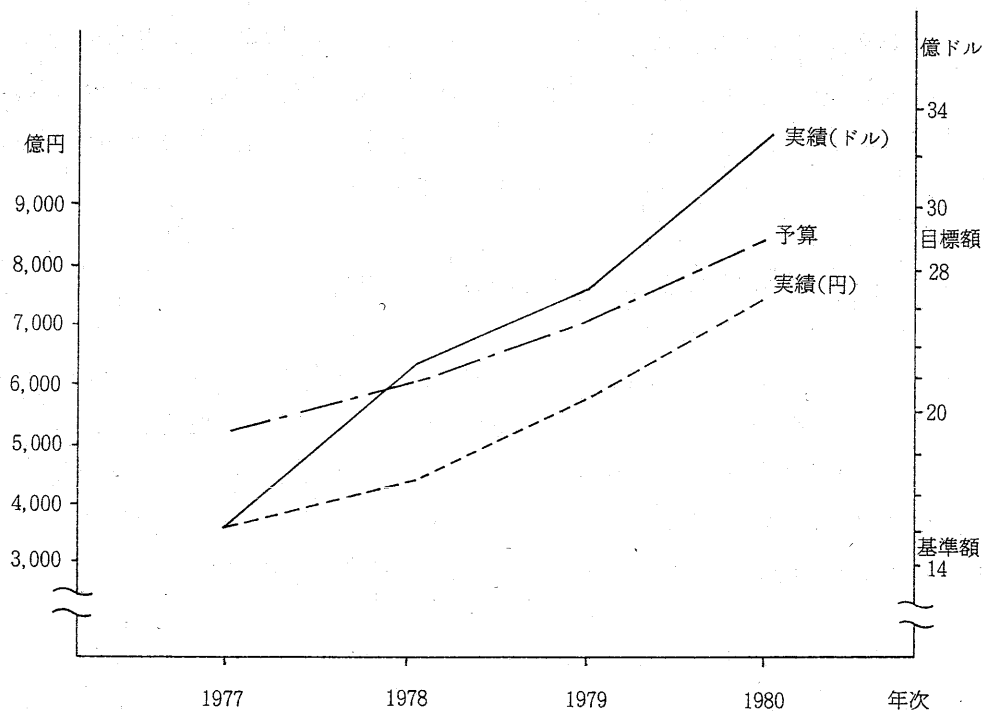
(3) 実績推移 実績 億ドル 伸び率(%) (億円) 対GNP比(%)

	実績	億ドル	伸び率(%)	(億円)	対GNP比(%)	
基準年	1977年	14.24		(3,825)	0.21	
	1年目	1978年	22.15	55.5	(4,663)	0.23
	2年目	1979年	26.38	19.1	(5,781)	0.26
	目標年	1980年	33.04	25.3	(7,491)	0.32

対ドルレート: 1977年 268.51 円、1978年 210.47 円、

1979年 219.17 円、1980年 226.74 円

3年倍増計画 (グラフ)



2 第2次中期目標（5年倍增計画）

政府開発援助の中期目標について

昭和56年1月23日

わが国に課された国際的責任を果し、南北問題の解決に資するため、厳しい財政再建期間中ではあるが、下記のとおり政府開発援助（ODA）の中期目標を設定する。

この中期目標を確実に達成するための前提として、世界経済を著しく混乱、停滞させるような事態の生ずることがなく、わが国経済の安定的な成長を可能ならしめる外的条件が維持され、かつ援助受入れ国において、経済社会開発への自助努力を効果的に支援するための援助に対する受入れ体制が一層整備されることを期待する。

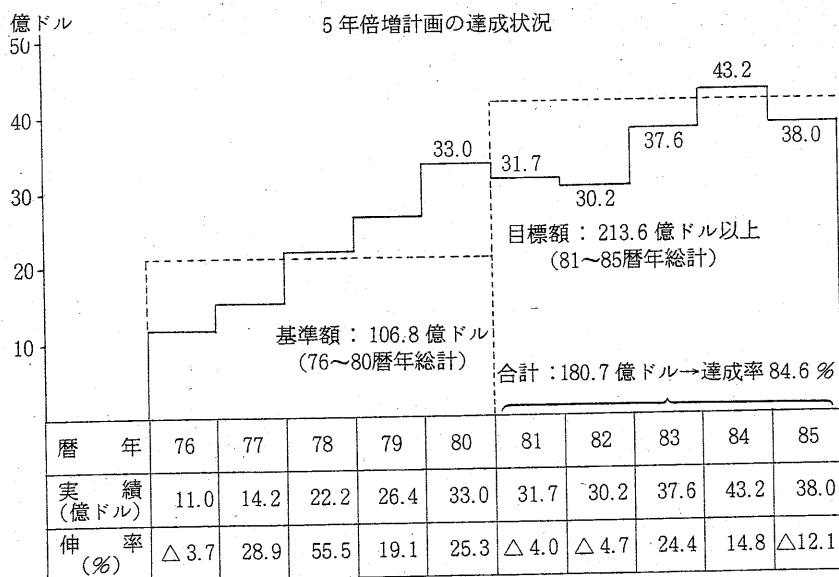
また、今後さらに援助受入れ国の国情、ニーズ等に対応した援助約束の拡大、執行率の促進等に努める。

記

（中期目標）

政府は、ODAを積極的に拡充し、引続きそのGNP比率の改善を図り、1980年代前半5カ年間のODA実績総額を1970年代後半5カ年間の総額（106.8億ドル程度）の倍以上とするよう努める。

このため、(1)1980年代前半5カ年間に於いて、1970年代後半5カ年間に比しODAに関連する国の予算を倍以上とすることを旨とする、(2)政府借款の積極的拡大を図る、(3)国際開発金融機関の出資等の要請に対し積極的に対応する。



3 第3次中期目標

わが国は第2次中期目標終了後も引続きODAの着実な拡充に努めることとし、第3次中期目標を決定、60年9月18日の閣議において安倍外務大臣及び金子経企庁長官より報告された。(同月下旬の安倍大臣国連総会演説において国際的に表明し、その直後の日米外相会談でも説明、高い評価を受けた。)

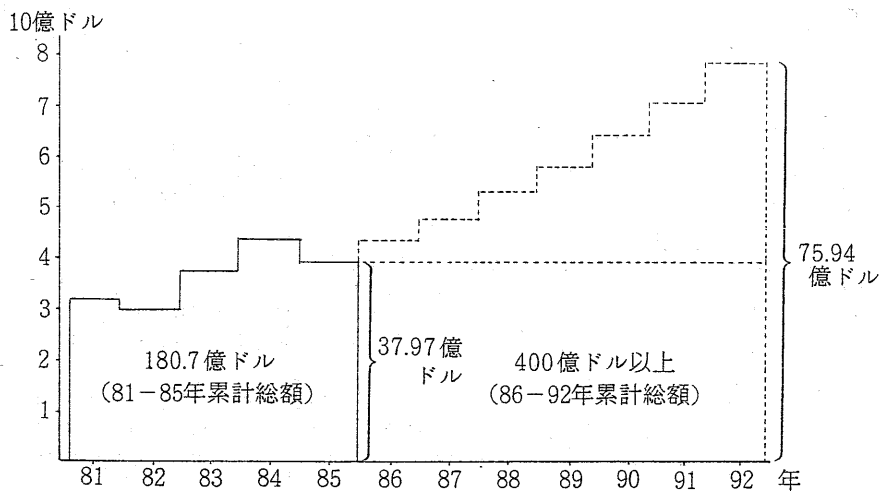
政府開発援助の第3次中期目標について

昭和60年9月18日

政府は、我が国が厳しい財政事情の下で今後ともその経済規模に応しい政府開発援助(ODA)の拡充を通じ、我が国に課された国際的責任を果たしていくため、下記の中期目標を設定する。なお、本目標は内外情勢の変化に対応して適宜見直しを図ることとする。

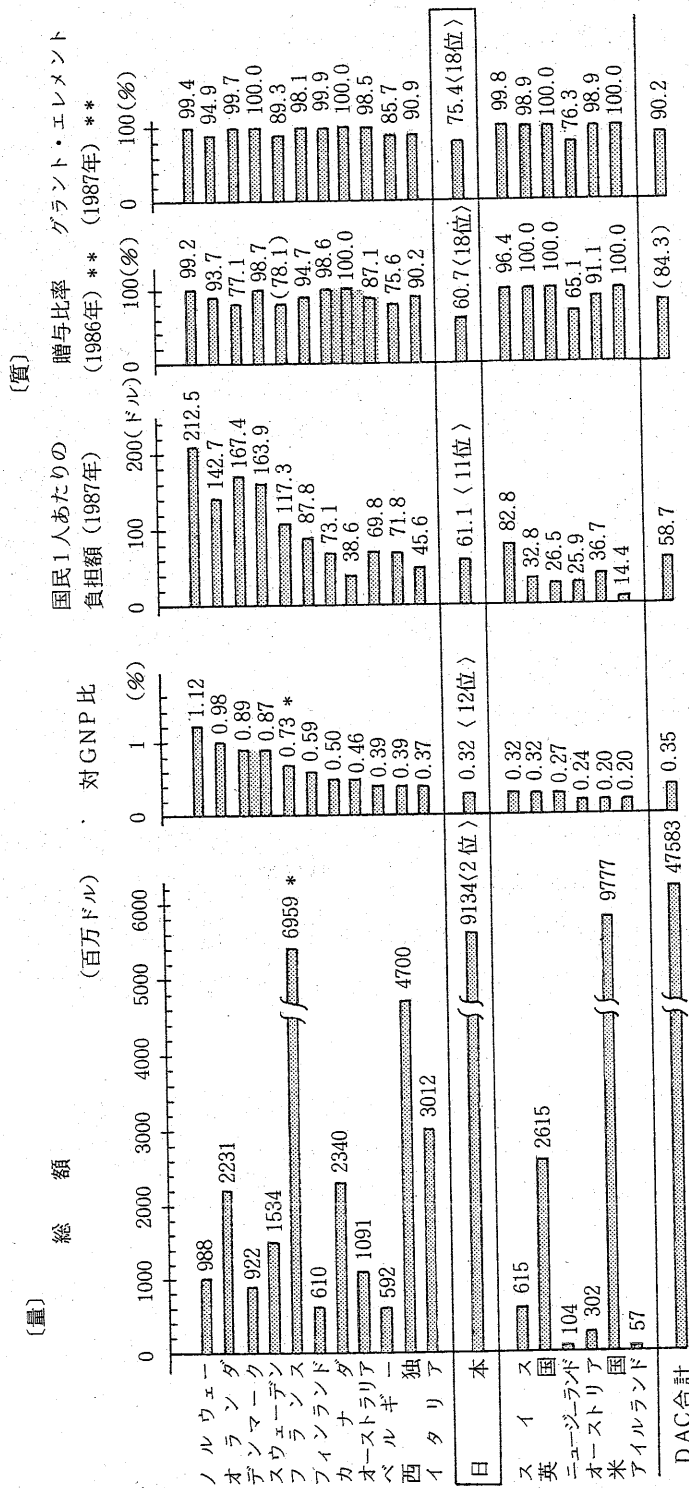
記

1. 1986年以降も引続きODAの対GNP比率の改善を図ることとし、財政状況を勘案しつつ、1992年までの実績総額を400億ドル以上とすることを旨とする。このため無償資金協力及び技術協力の拡充、国際金融機関を通ずる援助の強化、円借款の執行率改善等を図りつつ、1992年のODA実績を1985年実績の倍とするよう努めるとともに、併せて質の面でも可能な限りの改善を図る。
2. ODAの実施に際しては、開発途上国の経済社会開発への効果的支援となるよう配慮し、このため、実施体制の充実、技術協力と資金協力の連携強化、評価活動の拡充、民間活動との連携強化、他の援助国、国際機関との協力推進等を通じ、ODAの一層効果的・効率的な実施の確保に努める。



(注) 外務省の資料による

(参考2) DAC諸国の政府開発援助(1988年)



(注) 国名は対GNP比の順

* 海外領土、海外県分を含む。
但し、右を除く場合フランスの
ODA 総額は 4777 百万ドル

* 海外領土、海外県分を含む。
但し、右を除く場合フランスの
対GNP比は 0.50 %

** 債務救済を除く
() 内は暫定値
(出典: DAC 資料)

4 政府開発援助（ODA）に係る新目標

我が国の経済力及び国際的地位は、近年ますます高まり、貿易等の分野における我が国の比重が著しく増大している中で、先進国首脳会議、経済協力開発機構（OECD）等の国際的な議論の場においては、世界経済の発展やその構造調整に我が国が一層積極的な役割を果たすことが期待されており、我が国の政府開発援助についても、その対 GNP 比率や贈与比率の改善等、質量両面にわたる一層の拡充、改善が要請されている。このため、我が国は、昭和63年6月、政府開発援助（ODA）の第4次中期目標を設定して、今後5か年間の政府開発援助実績総額を過去5か年間の倍以上とするよう努め、併せて、その対 GNP 比率の着実な改善を図ることとしたところである。（参考3 政府開発援助の第4次中期目標について参照）

（参考3） 政府開発援助の第4次中期目標について

昭和63年6月14日

近年、我が国の政府開発援助（ODA）の実績は飛躍的に増大してきているが、我が国の置かれた国際環境に留意しつつ、厳しい財政事情の下で今後とも、ODAの拡充を通じた我が国の世界に対する貢献をさらに意義あるものとすべく、1988年から1992年の5か年間で対象とする中期目標を下記のとおり設定する。

なお、本目標は、内外情勢の変化に対応して適宜見直しを図ることとする。

記

I. 先進援助国のODA総額に占める我が国の分担割合を、計画期間中に、先進援助国中の我が国の経済規模の割合に見合った水準に引き上げることを念頭において、過去5か年間（1983～1987）のODA実績総額250億ドルを今後5か年間で倍以上とし、1988年から1992年の5か年間のODA実績総額を500億ドル以上とするよう努める。併せて、ODAの対GNP比率の着実な改善を図ることとする。

II. ODAについては、量的拡充とともに、その質的改善を図る必要がある。このため、以下のような措置を講じ、開発途上国の自助努力を支援するとの基本理念の下に、開発途上国のニーズに合致した各種協力を総合的、機動的かつ弾力的に行う。

（無償資金協力）

1. 無償資金協力については引き続きその拡充を図る。特に、後発開発途上国（LLDC）対策の重要性に鑑み、これら諸国に対し、援助の一層の無償化を進める他、債務救済措置を拡充する。

（技術協力）

2. 技術協力については、留学生対策の充実、研修員受入れの充実、専門家派遣の一層の促

進等人造り協力及び開発途上国の技術の向上等ソフトな面での協力を含め、その拡充を積極的に推進する。また、我が国公的機関の人材の大幅な活用、民間の技術者交流に対する政府の援助の拡充等を通じ、政府・民間を含めた技術協力の執行体制の整備充実を行う。さらに、民間援助団体(NGO)との連携を強化するとともに、開発途上国との国際文化交流の促進に努める。なお、資金協力との連携の緊密化を一層推進し、援助の効果的实施に努める。

(国際機関を通じる協力)

3. 国際機関を通じる協力については、今後とも国際協調の推進を図るとの観点から、各機関の効率的運営に配慮しつつその財政基盤の強化に積極的に対応するとともに、人的貢献を強化する。また、国際機関を通じ、我が国の技術や知識の開発途上国への移転を促進する。さらに、国際機関の専門知識や経験を従来以上に活用する。

(有償資金協力)

4. 円借款については、引き続きその質の改善に努める。このため、形態の多様化及び執行を促進するための適切な措置を推進する。また、開発途上国の構造調整の状況、債務負担の状況を踏まえつつ、国際機関や主要援助国との協調の下に、これらの国の経済政策を支援するための借款の供与を弾力的に行う。さらに、今後とも内外諸情勢を踏まえ、一般アライメント化を推進する。

Ⅲ. ODAの実施に際しては、一層効果的、効率的な運営に努めることとし、さらに、要員の拡充、国別専門家の育成、地域研究の充実、案件発掘・形成機能の強化、評価活動の充実、コンサルタントの活用等を含む援助実施体制の充実及び民間活動との連携強化を図る。

5 政府開発援助 (ODA) 予算

政府開発援助 (ODA) 予算とは、予算項目として独立したものではなく、各項目に計上されたもののうち、政府開発援助 (ODA) 事業を実施するために必要な予算を指すものである。

また、政府開発援助 (ODA) 予算の財源としては、一般会計に計上されるものに加え、有償資金協力 (円借款) の財源となる財政投融资、国際開発金融機関への出資・拠出に充てられる出資国債、各省庁にある特別会計等があり、これらを合わせて政府開発援助 (ODA) 事業予算と称しており、この事業予算が政府開発援助 (ODA) 実績の原資となるものである。

厳しい財政事情の下で、政府開発援助 (ODA) 一般会計予算は毎年度増加している。(参考

4 政府開発援助 (ODA) 予算参照)

なお、政府開発援助 (ODA) 実績 (ディスパース) と予算 (事業予算及び一般会計) の関係は参考 5、昭和63年のODA予算と実績のとおりである。

(参考4) 政府開発援助 (ODA) 予算

(1) 政府開発援助予算 (一般会計分) の推移

単位：億円、() は対前年度比

区 分	年 度				
	昭和60年度	61年度	62年度	63年度	平成元年度
一般会計予算	524,996 (+ 3.7%)	540,886 (+ 3.0%)	541,010 (+ 0.0%)	566,997 (+ 4.8%)	604,142 (+ 6.6%)
うち政府開発援助	5,810 (+10.0%)	6,220 (+ 7.0%)	6,580 (+ 5.8%)	7,010 (+ 6.5%)	7,557 (+ 7.8%)

(2) ODA事業予算総括表

平成元年2月
外務省経済協力局
(単位：億円、%)

区 分	年 度			昭 和 6 2 年 度			昭 和 6 3 年 度			平 成 元 年 度		
	当初予算	伸 率	構成比	当初予算	伸 率	構成比	政府原案	伸 率	構成比			
I. 贈 与	6,647	3.2	47.5	7,109	6.9	47.4	7,107	0.0	46.9			
1. 二国間贈与	3,656	6.8		3,937	7.7		4,261	8.2				
(1) 経済開発等援助	1,340	8.1		1,471	9.8		1,596	8.5				
(2) 食糧援助等	545	△10.6		459	△15.7		428	△6.8				
(3) 技術協力	1,771	12.5		2,007	13.3		2,237	11.5				
2. 国際機関への出資・拠出	2,991	△0.9		3,172	6.0		2,846	△10.3				
(1) 国連等諸機関	535	△12.8		504	△5.8		524	4.1				
(2) 国際開発金融機関	2,457	2.1		2,668	8.6		2,322	△13.0				
II. 借 款	7,356	△6.7	52.5	7,897	7.3	52.6	8,045	1.9	53.1			
(1) 海外経済協力基金	6,816	△6.7		7,347	7.8		7,530	2.5				
(2) 日本輸出入銀行	20	△75.0		20	0.0		20	0.0				
(3) その他	520	4.3		529	1.9		496	△6.4				
III. 小計 (事業規模)	14,003	△2.2	100.0	15,006	7.2	100.0	15,153	1.0	100.0			
IV. 回収金	△1,605			△1,519			△1,455					
V. 合 計	12,399	△4.1		13,487	8.8		13,698	1.6				

(注) 四捨五入の関係上合計に不一致あり。

(3) 政府開発援助 (ODA) の実績

(純支出額実績)

区 分	年	年 度						
		昭和57年	58年	59年	60年	61年	62年	63年
円ベース (億円)		7,530	8,933	10,258	9,057	9,495	10,782	11,705
対GNP比 (%)		0.28	0.32	0.34	0.29	0.29	0.31	0.32
USドルベース (百万ドル)		3,023	3,761	4,319	3,797	5,634	7,453	9,134

(参考5) 昭和63年のODA予算と実績

<参考>
平成元年度

(年 度)

(暦 年)

(財 源)		(事 業 費)	
7,557億円	一般会計 7,010億円(52.0%)	無償資金供与 1,930億円(14.3%)	無償資金供与 1,901億円(16.2%)
		技術協力 2,007億円(14.9%)	
5,700億円	財務投融资 4,930億円(36.6%)	借 款 6,378億円(47.3%)	借 款 4,503億円(38.5%)
△1,595億円	その他△873億円(△6.5%)		

ODA事業予算

13,698億円 13,487億円(100.0%)

・財源は大きく3つ

- 一般会計.....無償、技術及び借款(一部の財源)
- 財政投融资.....借款(一部)の財源
- 出資国債.....国際開発金融機関(大部分、一部一般会計)の財源

ODA実績
(暫定値)

11,705億円(100.0%)

- ・ディスパース(実支出)ベース
- ・DAC統計のベース

6 我が国政府開発援助（ODA）の形態

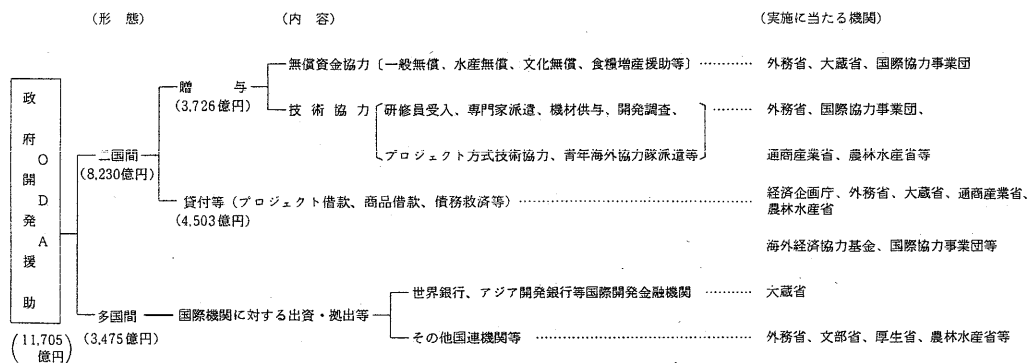
我が国政府開発援助（ODA）は、二国間（バイ）のものと同国際機関向け（マルチ）のものに分けられ、さらに、二国間の政府開発援助（ODA）は「贈与」（グラント）と「貸付」（ローン）に分けられる。

二国間贈与としては、「無償資金協力」と「技術協力」とがあり、このうち「無償資金協力」は、開発途上国に対して、全く返済義務のない資金を供与する形の援助で、病院や学校などの施設の建設、食糧の緊急輸入、食糧増産のための農機具や肥料の輸入、医療機材の調達等のために必要な資金を無償で供与するものである。また「技術協力」は、開発途上国の経済・社会開発に役立つ技術、技能、知識を教え、伝え、普及させることを内容とするソフト面の援助で、開発途上国から人を招へいしていろいろの分野の技術の研修の機会を与える事業（研修員受入れ事業）、我が国から開発途上国へ専門家を派遣して現地で人材の育成や開発計画の企画立案に協力する事業（専門家派遣事業）などがある。

さらに、「貸付」は、二国間贈与（無償資金協力と技術協力）と並んで政府開発援助（ODA）の中における二国間援助の一方の柱をなしているもので、「無償資金協力」と対比して「有償資金協力」とも呼ばれ、また、「政府直接借款」とも呼ばれるが、広く一般には「円借款」と呼ばれている資金協力である。

一方、国際機関向けの政府開発援助（ODA）は、国際機関に対する贈与（国連開発計画（UNDP）、国連食糧計画（FAO）等に対する拠出金、世界保健機関（WHO）等に対する分担金など）、国際機関に対する出資等（世界銀行、アジア開発銀行等への出資・拠出など）である。（参考6 政府開発援助（ODA）の形態別分類 参照）

（参考6） 政府開発援助（ODA）の形態別分類



II 監察の目的及び監察結果の概要

【監察の目的】

政府開発援助（ODA）は、国際社会への積極的貢献を目標とする我が国にとって重要な政策分野の一つであり、厳しい財政事情の中で、国際的要請にこたえ、政府開発援助の量的拡充、質的改善を図っていくためには、国民の理解と支持が得られていることが前提となる。このためには、政府開発援助が適正かつ効果的・効率的に行われることが重要である。

このような観点から、政府開発援助に関する行政監察の第二次分として、昭和62年の無償資金協力及び技術協力に引き続き、有償資金協力を対象とし、経済企画庁、外務省、大蔵省及び通商産業省の4省庁並びに実施機関である海外経済協力基金の行う業務を中心に調査を行ったものである。

【調査結果の概要と勧告の要旨】

1 政府開発援助の計画的実施

（中長期的な国別援助方針の策定整備）

政府開発援助については、効果的・効率的な援助を計画的に行うことが重要であり、そのためには、多様化している被援助国の開発ニーズを的確に把握するための情報収集、調査分析を充実し、国内の経済政策との整合性を保ちつつ、これに基づいて国別援助方針を整備していく必要がある。

しかしながら、有償資金協力に関しては、その都度、当該国の政治・経済情勢、我が国との外交関係、当該国に対する円借款供与の必要性、また、各プロジェクトの妥当性等につき、4省庁間で検討されているが、中長期的な視点に立った国別援助方針は策定されていない。

有償資金協力について、これを計画的かつ効果的・効率的に実施する観点から、4省庁は協議を行い、被援助国との十分な対話に基づく中長期的な国別援助方針の策定整備を推進することにより、政府全体としての整合性のとれた方針の明定に資すること。（無償資金協力及び技術協力に係る国別援助方針の策定整備については、第一次の監察で外務省に対し勧告済み）

2 援助実施の効率化・迅速化

（審査、供与決定の効率化・迅速化）

- (1) 円借款案件の審査・供与決定における審査・採択の基準、要請書添付資料の範囲及び様

式や手続が十分には明確になっていないことや審査スケジュールが定まっていないことその他、計画内容の変更等もあって、年次供与国（原則として、毎年要請があり、要請に対して供与も毎年行うこととされている国で、平成元年度現在、インドネシア、フィリピン等12か国ある。）でありながら、供与が毎年行われていないものや、非年次供与国で、要請から供与決定まで3年以上を要しているものがみられる。

○ 年次供与国12か国の5か年間57回の要請において、当該年に供与が行われなかったものは、20回。

○ 非年次供与国で、要請から供与決定まで3年以上を要している例

セメント工場建設事業、石油製品流通施設建設事業

要請案件の審査について、例えば、政府勉強会の招集等進行管理を4省庁で協議の上外務省が行うこととするなど、4省庁等の役割分担、審査・採択の基準・手続を一層明確に定めるとともに、標準的事務処理期間を設定し、処理の迅速化を図ること。

(2) 4省庁等による審査が終了し、供与方針が決定したのちに要請国に対して行われる援助条件の事前通報（ブレッジ）は、当該国から複数案件の要請がある場合、全案件の審査終了後一括して実施されている。このため、一部案件の審査が遅延した場合、全案件の事前通報が遅延することとなっている。

○ 年次供与国12か国の5か年間57回の要請において、要請から事前通報まで1年以上を要したものの9回分についてみると、7回分は各回分における特定案件の審査が遅延したことが原因。

供与決定（閣議決定）の迅速化を図るため、特定案件の審査が特別の事情により著しく遅れざるを得ない場合は、必要に応じ、財源の制約、事務処理の効率性等を考慮しつつ、それらの案件の事前通報については、その他の案件と切り離して行うことを検討すること。

（案件監理の効果的実施）

(3) 事業の実施は、借入国政府の責任において行われるものであるが、実施中案件の中には、事業の進捗が計画に比して数年遅れているもの等がみられるが、これら案件の中には、事業実施期間が長期化することに伴う事業費不足等の支障が生じている例がある。

○ 調査対象とした4か国の昭和58～60年度の借款契約締結案件91件中43件（47パーセント）は、借入国政府によるコンサルタントの選定や工事の遅延等のため、計画に比し2年以上進捗が遅延。

例えば、肥料工場建設事業では約2年の遅延。この間、資機材費が高騰し、総工事費が不足。

借款対象事業の進捗が遅く、計画に比して遅延している案件については、基金監理ミッションを適時に派遣するなどにより、遅延の原因分析に一層の努力を払うとともに、基金在外事務所において在外公館と緊密な連携を図り、借入国（実施機関）に対し、事業の推進を積極的に働きかけること。

3 完成案件の効果の確保

（完成案件の現況把握制度の確立）

(1) 完成案件の中には、稼働・維持管理面で支障が生じているものがみられるが、基金においては、完成案件の現況を定期的に把握する仕組みはなく、中には、完成後の効果発現状況が不明であるもの、適期な現況把握を欠いたため、阻害要因・問題発生に対する改善措置の助言、支援が遅れたもの等がみられる。

- 鉄道整備事業の例：6年前の援助案件について継続円借款を実施する段階で、当該車両の現況を把握したが、老朽化が著しいなどの支障が発生。
- 水力発電事業の例：完成後の現況把握が行われず、運営状況等が不明確。

円借款の完成案件について、基金本部による現況調査の実施又は在外事務所による現地確認等の方法により、完成後の運営状況及び調達資機材の稼働状況等を定期的に把握し、その結果をアフター・ケア及び他の円借款案件の監理等の適正化に活用する仕組みを整備すること。

（小規模アフター・ケア援助制度の創設）

(2) 完成案件の中には、その効果発現・活性化のため、経費数億円程度のスペア・パーツ・補修維持機械の供与、技術指導の実施の措置を迅速・タイムリーに講じることが有効と認められるものがある。これら完成案件の運営・維持は、被援助国の責任によって行われるべきものであるが、維持管理を行うべき被援助国側の財政事情により、未措置のままとなっている例が多くみられる。このため、アフター・ケアのための借款が有効と考えられるが、現行の円借款では、要請額が数億円以下のものについては単独案件として採択されにくいこと、また、採択されても要請から供与までの所要時間が1～2年と長く、タイムリーな措置が困難なことから、被援助国では、アフター・ケアのための借款の需要があっても要請を行わないのが実態である。

○ アフター・ケアを必要としながら、相手国において未措置となっている例

教育資機材事業：必要額 2億円（スペア・パーツ、電子機器等の更新等）

発電船事業： “ “ （同上、技術指導の実施等）

海上輸送事業： “ 5,000万円（同上、救命ボートの修理等）

既往案件のアフター・ケアで、被援助国においてニーズが高く小規模な案件については、被援助国の自助努力を阻害しないという点に配慮しつつ、例えば、通常の要請案件とは手続上別扱いとし、これら案件のみを適宜にまとめて政府勉強会の開催、閣議決定を行うなど、適切な案件審査が十分確保される範囲内で審査、供与決定等の手続を簡素化した小規模なアフター・ケア援助制度の創設について検討すること。

（円借款と技術協力との連携）

- (3) 円借款と借款対象事業に係る施設維持・運営、機器操作等の要員養成等のための技術協力との連携は、案件の効果発現上重要であるが、(i)円借款の審査において技術協力との連携についての検討が不十分であったため、技術協力の連携実施が効果的・効率的となっていない例や、(ii)審査の段階では技術協力との連携実施の必要性が認められたが、その後、相手国に対し、技術協力の要請を行わせるための働きかけが不十分であったことから、未実施となっている例がみられる。

○ 都市交通改良事業の例

バス数百台を供与したが、相手国側の自動車整備技術、運転技術等が未熟なこと等により、バスの稼働率が低下したため、供与から6年後に技術協力による専門家を10名派遣したものの、既にバスは老朽化しており、技術協力の連携実施が効果的・効率的となっていない。

○ 医療資機材供与事業の例

基金が審査段階で技術協力との連携の必要性を認めていたが、相手国への働きかけが行われていないため、我が国に対し技術協力の要請がされておらず、技術協力は未実施。

円借款案件の審査に当たっては、技術協力との連携の可否を審査事項に含めるなどにより十分検討を行うこと。

また、技術協力による要員の養成、技術指導が必要な場合、基金、事業団等の間で連携実施に向けての協議を迅速に行うこと。

4 その他

(海外経済協力基金の実施体制の見直し)

- (1) 基金は、農業、運輸等の専門家の少ない分野については、外部専門家に審査等を依頼している。しかし、外部専門家の人選に手間取り、あるいは、外部専門家、基金技術専門スタッフの人繰りがつかないなどから、基金審査ミッションの派遣を遅らせざるを得ない等の例がみられる。

○ 基金の道路、通信、鉱業等各分野の技術専門要員は、15～17人体制で推移（基金本部定員 222人）

○ 人繰りがつかず、基金審査ミッションの派遣が遅れた例：昭和63年度 4件（1～2か月の遅れ）

分野別の外部専門家の開拓を行うなど外部専門家の活用を円滑に行うことができる措置を講じること。

- (2) 一部在外事務所では、実施中の案件監理や完成後の現状把握等事後監理について実施が不十分となっている。

また、本部業務となっている契約確認について、一部在外事務所では実質的な審査を行っている。

○ 在外事務所の体制：4～5人体制 3か所、3人体制 2か所、2人体制 8か所

○ 在外事務所が実質上業務を行っているもの：契約確認の事前チェック

在外事務所において、事後監理等を機動的に実施するため、総合的な要員配置を念頭に置きつつ、体制を整備すること。

また、本部業務のうち、在外事務所が事実上実施しているものについて、体制の整備の状況を踏まえ、その委譲を推進すること。

(広報活動の充実)

- (3) 広報活動は、外務省、通商産業省、基金等個々に行われており、広報内容、広報対象・時期等についての調整が十分図られていない。

また、実施中案件の内容・現状、完成案件の効果発現状況、借款手続のアンタイド化率の実態やアンタイド化の結果としての円借款の受注企業の国別割合等について、分かりやすく、広く国民に知らせる形での広報が不十分となっている。

現在、外務省、通商産業省、基金等で個々に行われている円借款等の広報内容等における調整を図り、効果的・効率的な広報を行うこと。

また、円借款の実施状況やアンタイド化率の実態等の情報を、国民が分かりやすい形で入手できるよう、広報活動について一層の充実を図ること。

Ⅲ 監 察 結 果

1 協力案件の効果的・効率的実施

(1) 案件審査及び案件発掘

ア 審査体制等の明確化

(勧 告)

円借款とは、開発途上国等に対して、元本及び利子の返済を前提として資金を供与するものである。

円借款は、①相手国からの要請書受理、②要請案件の検討・審査、③供与決定及び貸付決定、④事業実施（調達、貸付け、監理）、⑤完成案件の評価という手順により実施されている。その実施に当たる機関は、経済企画庁、外務省、大蔵省及び通商産業省（以下「4省庁」という。）と海外経済協力基金（以下「基金」という。）であり、この実施体制は、多面的要素を持つ円借款を総合的に進めていくための体制として昭和50年に確立し、現在まで引き続けている。

上述の4省庁は、要請案件について政府勉強会等で審査・協議を行うとともに、合意が得られた案件の供与決定を行っているが、その際、経済企画庁は国際経済協力に関する基本的政策等の企画・立案、総合調整及び基金の所管官庁、外務省は外交政策上の経済協力の推進、相手国との外交交渉及び円借款の交換公文（E/N）締結の所管官庁、大蔵省は金融体系の調整、国際開発金融機関及び財政（主計、理財）政策の所管官庁、通商産業省は通商政策の所管官庁の立場でこれらを行っている。また、基金は、個別要請案件の「フィージビリティ調査」等の精査、要請金額の妥当性等の審査及び供与決定案件についての貸付決定、実施案件の監理、完成案件の評価等を行っている。

要請案件の審査については、適正、迅速かつ効率的に実施することが重要であるが、その実施体制等を調査した結果、次のような問題がみられた。

- ① 円借款の審査・供与決定に関する4省庁及び基金のかかわり方・役割分担（例えば、政府勉強会の招集等進行管理の責任者）、審査・採択基準、要請書添付資料の範囲及び様式並びに要請手続が十分には明確にされていないこともあって、年次供与国（原則として、毎年要請があり、要請に対する供与も毎年行うこととされている国で、平成元年度現在、インドネシア、フィリピン等12か国ある。）でありながら供与が

毎年度行われていない例や、要請から供与決定（交換公文（E/N）署名）までに3年以上を要している例がみられるなど、案件の迅速、効率的な処理が行われていないのがみられる。

また、開発途上国等に対して円借款の審査・供与決定の仕組み、手続き等が十分には明らかにされていないことから、開発途上国等では円借款の要請等において効率的な事務処理が行われていない国もみられる。在外公館における経済協力事務の担当職員の中には、当該在外公館への着任前に当該業務を経験していない者が多くみられ、また、円借款の審査体制や手続について体系的に明らかにしたものがなく、職員に十分な理解がなされていないことから要請案件の受理や進達等開発途上国等との直接の窓口としての業務が効果的に遂行されていないのがみられる。

- ② 外務省及び通商産業省のほか経済協力関係省庁においては、援助案件発掘のため、補助金あるいは委託費により「プロジェクト・ファイディング調査」を実施しているが、①「プロジェクト・ファイディング調査」が各省庁の各々の判断によって行われ、調査の対象国、分野、実施時期等について相互の連絡調整が行われておらず、外務省や通商産業省の行う「プロジェクト・ファイディング調査」とその他の経済協力関係省庁の行う「プロジェクト・ファイディング調査」とに重複がみられること、①① その調査結果について、関係省庁、基金、国際協力事業団（以下「事業団」という。）等の関係者間での意見交換、説明会の開催等による有効活用が図られていないこと、①②在外公館、基金の海外駐在員事務所（以下「在外事務所」という。）が収集、把握している開発途上国等の援助ニーズ、開発計画等の情報が関係省庁に対して提供される仕組みとなっていないこと等から、効果的な「プロジェクト・ファイディング調査」の実施となっていない。

したがって、経済企画庁、外務省、大蔵省及び通商産業省は、案件審査の適正、迅速かつ効果的な実施を確保する観点から次の措置を講ずる必要がある。

- ① 4省庁等の審査について、例えば政府勉強会の招集等進行管理を4省庁で協議の上外務省が行うこととするなど、4省庁等の役割分担、審査・採択基準、手続を一層明確に定め、開発途上国等や在外公館の経済協力事務担当職員等円借款担当者に周知徹底を行うこと。
- ② 外務省及び通商産業省は、経済協力関係省庁の協力を得て「プロジェクト・ファイディング調査」の一層の効果的・効率的実施を図るため、「プロジェクト・ファイ

ンディング調査」及び開発途上国の援助ニーズ、開発計画等についての情報交換を緊密に行うことについて検討すること。

(説 明)

㌆) 円借款の概要

a 円借款の目的・内容等

円借款(政府直接借款)は、開発途上国政府等に対して元本及び利子の返済を前提として資金を供与するもので、有償資金協力のほとんど(昭和62年の承諾金額ベースで97パーセント)を占めている。

円借款は、借入国に返済義務を課すことにより、その国の自助努力を助長するだけでなく、大規模なプロジェクトを実施するのに必要な額の資金を供与し得るといふメリットを持っている。また、援助形態としては贈与(無償資金協力及び技術協力)と輸出信用(開発途上国輸入業者に対する先進諸国からの商品輸入代金の延払の特典を与えること)の中間にあるが、無償資金協力、輸出信用と比べ、自助努力の助長性のほかに次のような特性を有している。

① 開発ニーズに対する弾力性

供与対象が産業基盤施設から社会基盤施設等と幅広く、かつ、供与形態もプロジェクト借款を中心としつつ、商品借款、開発資機材型借款、開発金融借款(以下「ツーステップ・ローン」という。)等多様であり、相手国の開発ニーズに対応した弾力的かつ的確な資金供与が可能なこと。

② 大規模性

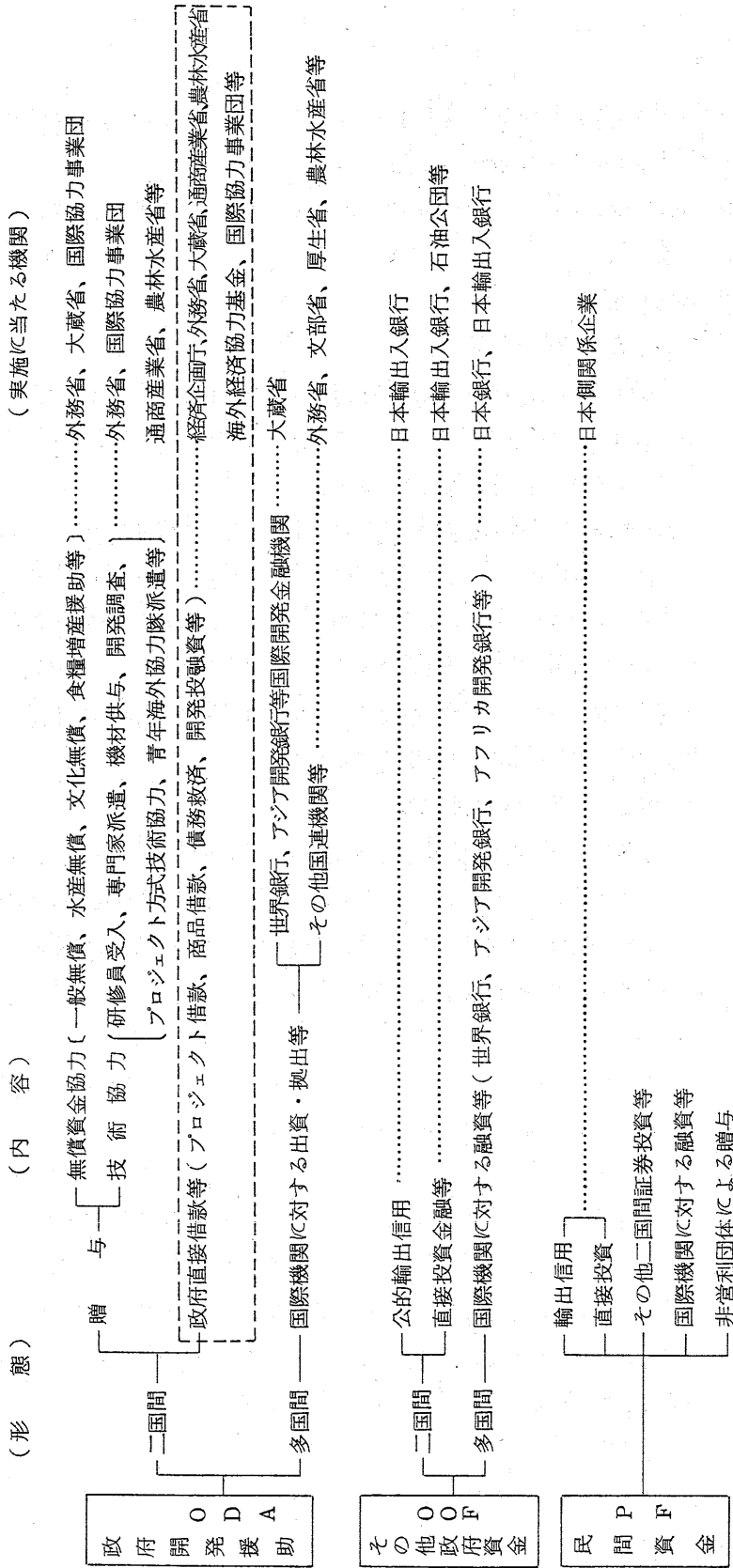
輸出信用に比べ大幅に緩和された条件でありながら、一般的には無償資金協力の比で1件当たり多額の資金供与が可能なこと。

③ 長期性

無償資金協力が単年度主義であるのに対し、多年度にわたって支出されるため、完成稼働までに相当の期間を要するプロジェクトにも対応できること。

なお、二国間のODAのうち「政府貸付等」には、円借款のほかに、本邦企業が開発途上国において実施する開発事業等に必要な資金を同企業等に融資又は出資する開発投融资があり、その業務は基金及び事業団が実施している。(図1-1)-ア-①参照)

図 1—(1)—ア—① 我が国の経済協力の形態別分類

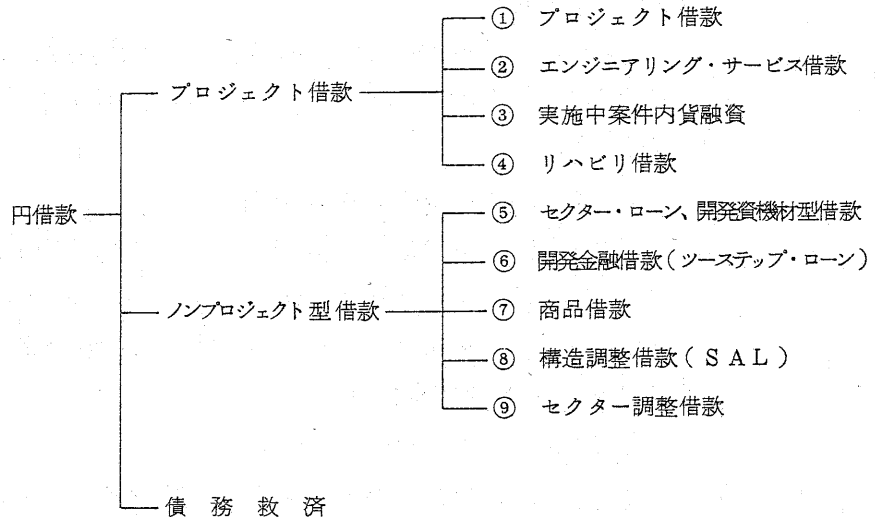


(注) 1 外務省の資料による。

2 形態分類は経済協力開発機構(OECD)開発援助委員会(DAC)による。

b 円借款の形態及び予算額

現在、供与されている円借款の形態としては次のようなものがある。



(注) 外務省の資料による。

(各円借款形態の概要)

① プロジェクト借款

ダム、発電所、工場の建設等、あらかじめ特定されたプロジェクトに必要な設備、資機材、サービス、土木工事等の調達資金を融資するもので、直接借款の主要部分を占めるものである。通常、プロジェクトの外貨コスト分を融資しているが、必要に応じ借入国のローカルコスト分も融資対象としている。

② エンジニアリング・サービス借款

「フィジビリティ調査結果」の見直し、入札書類の作成等、プロジェクトの設計にかかわるエンジニアリング・サービスに必要な資金を融資するものである。

③ 実施中案件内貸融資

基金の借款は、原則としてプロジェクトの外貨コストを対象としており、内貨コストは通常借入国側により負担される。しかしながら、近年、借入国の経済及び財政の悪化から、借入国側が必要な内貨資金の手当を行うことができず、このためプロジェクトの進ちょくが遅延する例が見られるようになっている。実施

中案件内貸融資は、こうした事態に対処するため既承諾案件の内貸コストを追加的に融資するもので、昭和61年度のインドネシアに対する供与がその第1号となった。

④ リハビリ借款

老朽化等により稼働効率の低下等を来している既存の設備、施設、都市基盤施設等の活性化のために必要な資機材、パーツ、役務等の調達資金を融資するものである。

⑤ セクター・ローン、開発資機材型借款

特定セクターの開発計画（複数のプロジェクトを含む。）の実施のために必要な資機材、役務、及びセクター全般に係るコンサルタント・サービスの費用を融資するものである。セクター全体のバランスのとれた開発や実施機関の組織的能力の向上を重視する。

⑥ 開発金融借款（ツーステップ・ローン）

開発途上国の金融機関を通じ、特定分野の開発を支援するもので、中小企業育成あるいは、自作農支援というように多数の最終受益者を対象にできるほか、当該金融機関自身の育成にも役立つ。開発金融機関を通じて、多数の最終受益者に資金を供給することから、ツーステップ・ローンともいわれる。

⑦ 商品借款

商品借款は借入国の国際収支支援及び国内経済安定を目的として供与される。借款は両政府間であらかじめ合意される商品（工業資本金、工業用原材料、肥料・農薬、農機具、各種機械等）の輸入のために使用される。多くの場合、借入国は部門別に優先度に応じて商品借款の割当を行い、この計画に沿って商品借款を利用している。また、借款の目的上、通常承諾後2年間で使用されることとなっているため、貸付実行の進め方が速いことも特徴の一つである。（プロジェクト借款の貸付実行期間は通常5年間）。

⑧ 構造調整借款（SAL）

借入国の総合的な経済政策改善と制度改革を支援するための借款である。借款の対象は、通常、一般輸入商品であるが、必要に応じて「構造調整計画」実施のためのコンサルタント・サービスを伴う。原則として、供与に当たっては、借入国側が作成した「構造調整計画」を審査し、コンディショナリティ（貸付に

際しての条件)を設定する。また、借款額をいくつかに分け、「構造調整計画」の実施状況に応じて貸付けることもある(トランシュ方式)。二国間援助ではコンディショナリティの設定には難しいところもあるので、通常は世銀との協調融資の形をとる。

基金は、昭和61年度にサブサハラ・アフリカ諸国支援のための世界銀行の「アフリカ特別基金」との特別協調融資(SJF)で初めて構造調整借款を供与した。

⑨ セクター調整借款

構造調整借款が借入国経済の全般にわたる政策改善、制度改革の支援を目的としているのに対し、セクター調整借款は特定セクターの総合的な政策改善と制度改革を支援することを目的とする。

融資対象は、通常、当該セクターの開発に必要な輸入資機材及び役務であり、場合によっては受益者が特定される。また、必要に応じてコンサルタント・サービスを伴う点は構造調整借款と同様である。借入国側が作成した「セクター調整計画」を審査の上コンディショナリティを設定することや、トランシュ方式により貸付実行することも構造調整借款と同様である。

また、ODA予算の推移は表1-(1)-ア-①のとおりで、平成元年度は、一般会計で7,557億円対前年度比7.8パーセントの増、事業予算で13,698億円対前年度比1.6パーセントの増となっている。

表1-(1)-ア-① ODA予算の推移(当初ベース)

(単位:億円、%)

区 分	昭和60年度		61年度		62年度		63年度		平成元年度	
	事業予算	一般会計	事業予算	一般会計	事業予算	一般会計	事業予算	一般会計	事業予算	一般会計
ODA合計	12,547 (△3.1)	5,810 (10.0)	12,922 (3.0)	6,220 (7.0)	12,399 (△4.1)	6,580 (5.8)	13,487 (8.8)	7,010 (6.5)	13,698 (1.6)	7,557 (7.8)
円借款等(A)	6,386 (13.5)	2,047 (9.5)	6,480 (1.5)	2,181 (6.5)	5,751 (△11.2)	2,338 (7.2)	6,378 (10.9)	2,495 (6.7)	6,590 (3.3)	2,687 (7.7)
Aのうち基金分	6,468	1,985	6,539	2,118	5,770	2,279	6,414	2,453	6,581	2,646

注 1 外務省の資料による。

2 ()内は対前年度増減率である。

3 事業予算支出純額ベースである。

c 円借款の実施手順

円借款の実施手順は、①要請国における案件準備及び要請（案件発掘、優先度の検討、「フィージビリティ調査」の実施等）、②案件の審査（在外公館での要請書の受理・進達、政府勉強会等での検討・審査・協議、政府調査団、基金審査調査団の派遣）、③供与、貸付決定（供与方針の決定、援助条件についての事前通報（ブレッジ）、交換公文（E/N）案作成、閣議請議決定、交換公文（E/N）署名、借款契約（L/A）締結）、④案件の実施（調達、貸付実行、監理）、⑤完成案件の評価（完成時の現状把握、評価、フォローアップ）の5段階に分かれる。

業務の担当は、②が4省庁及び基金、③のうち、借款契約（L/A）締結を除いて外務省（供与方針、交換公文（E/N）案は4省庁合議）、③の借款契約（L/A）締結及び④、⑤は基金（⑤の評価は外務省も実施）となっている。

(i) 円借款の援助実績

a 政府開発援助に占める円借款の割合等

政府開発援助に占める円借款等（開発投融资を含むが、ほとんどは円借款である。）の推移は、表1-(1)-ア-②のとおりで、昭和62年は4,378億円で40.6パーセントを占めており、昭和54年までは50パーセントを超えていたものが、昭和58年以降は30～40パーセントで推移している。

なおこれを二国間政府援助ベースでみると昭和62年は55.7パーセントを占めており、昭和50年から昭和57年までは60パーセントを超えていたものが、昭和61年からは55パーセント程度となっている。

また、金額の推移をみると昭和56年以降3,000億円台で推移してきたものが、昭和62年には4,000億円台となっている。

表 1-1(1)-ア-② 開発途上国への資金の流れ総量の推移 (支出純額ベース、円ベース)

(単位: 億円、%)

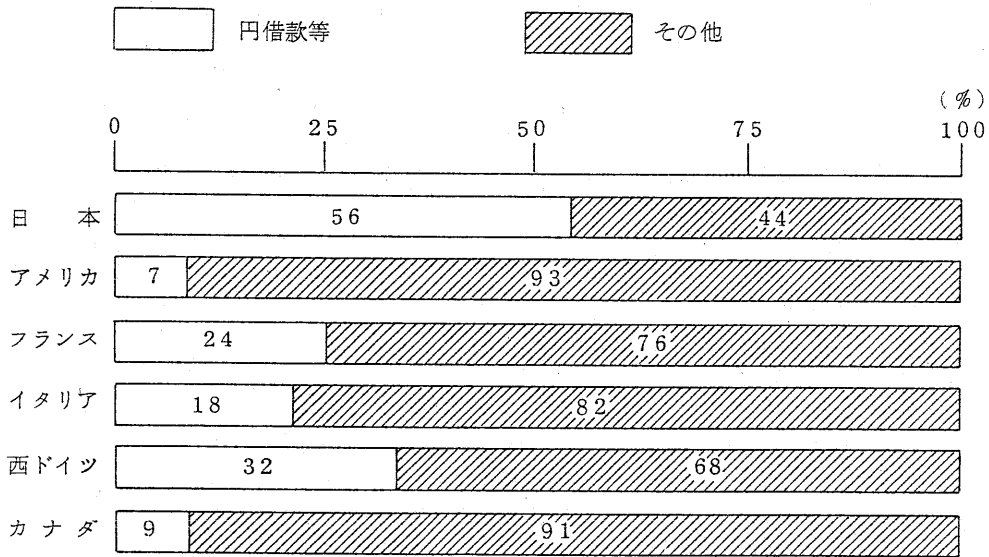
区分	年											
	昭和 45	50	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62
贈与 無償資金供与 (うち賠償)	436	599	807	1,228	1,480	1,787	2,005	2,360	2,527	2,826	2,870	3,213
	359 (66)	340 (86)	341	698	850	1,042	1,126	1,445	1,486	1,819	1,860	2,143
技術協力 円借款等 (A)	78	259	465	530	630	745	879	915	1,041	1,007	1,010	1,070
	901	1,927	2,415	2,983	2,966	3,198	3,891	3,401	3,239	3,273	3,611	4,378
間 OAに占める (円借款等の割合)	51.8	56.5	51.8	51.6	39.6	45.7	51.7	38.1	31.6	36.1	38.0	40.6
二 国 間 計 (B)	67.4	76.3	75.0	70.8	66.7	64.2	66.0	59.0	56.2	53.7	55.7	55.7
	1,337	2,526	3,222	4,211	4,446	4,985	5,896	5,760	5,766	6,099	6,482	7,590
国際機関に対する出資・貸出等 計 (C)	311	883	1,440	1,570	3,045	2,008	1,634	3,173	4,492	2,958	3,013	3,192
	1,649	3,409	4,663	5,781	7,491	6,993	7,530	8,933	10,258	9,057	9,495	10,782
ODA/GNP (%) (DAC諸国平均)	0.23 (0.34)	0.23 (0.35)	0.23 (0.35)	0.27 (0.35)	0.32 (0.38)	0.28 (0.35)	0.28 (0.38)	0.32 (0.36)	0.34 (0.36)	0.29 (0.35)	0.29 (0.35)	0.31 (0.34)
輸出信用	1,258	1,007	2,708	-515	1,866	3,110	2,116	1,121	1,171	-363	-1,446	-2,961
直接投資金融等	515	3,016	1,481	1,480	1,739	3,285	5,217	3,424	903	-3	560	415
国際機関に対する融資等	724	44	342	-505	-254	271	-76	97	-310	-354	-334	-68
計	2,497	4,068	4,531	461	3,351	6,666	7,257	4,642	1,764	-720	-1,220	-2,615
合計 ①	4,146	7,477	9,193	6,241	10,842	13,659	14,786	13,575	12,022	8,337	8,275	8,167
輸出信用	1,393	246	867	1,408	167	1,571	-4,389	-4,913	-1,556	-2,370	336	4,574
直接投資金融等	954	781	10,554	7,465	3,551	8,157	7,876	6,283	12,090	14,750	13,605	17,035
国際機関に対する融資等	63	20	1,873	1,404	721	3,527	3,807	3,739	5,246	6,757	2,214	2,697
合計 ②	2,410	1,047	13,295	10,277	4,439	13,255	7,293	5,109	15,780	19,137	16,154	24,305
民間非営利団体による贈与 ③	10	30	40	42	60	60	58	71	97	242	137	133
合計 (①+②+③)	6,566	8,554	22,528	16,560	15,341	26,974	22,138	18,754	27,899	27,715	24,567	32,606
資金の流れ総量/GNP (%) (DAC諸国平均)	0.92 (0.78)	0.59 (1.05)	1.11 (1.24)	0.76 (1.17)	0.66 (1.04)	1.08 (1.25)	0.82 (1.15)	0.67 (0.91)	0.93 (1.00)	0.87 (0.54)	0.74 (0.63)	0.95 (n.a.)
換算	36,000	29,704	21,047	21,917	22,674	22,053	24,905	23,752	23,752	23,854	16,852	14,464

(注) 1 外務省の資料による。

2 P.F.は居住者ベース(邦銀の海外支店分を除く)である。

ODAに占める円借款等の割合が高いのが、我が国ODAの特質であり、これを二国間政府援助について主要援助国の状況と比較すると、図1-(1)-ア-②のとおりで、我が国は56パーセントで西ドイツの32パーセント、フランスの24パーセント、アメリカの7パーセント等に比べ際立って高い割合となっている。

図1-(1)-ア-② 二国間ODA中の円借款等の比率比較
(昭和61年、支出純額ベース)

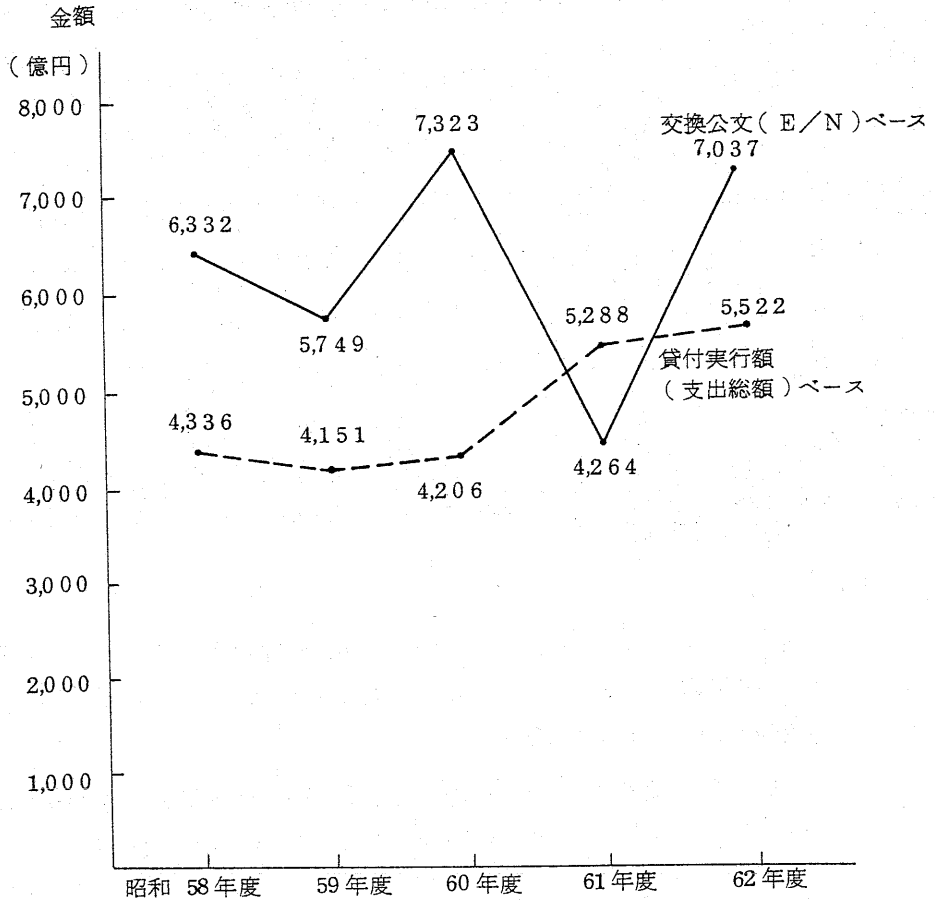


(注) 外務省の資料による

b 円借款の推移及び地域別実績等

(a) 円借款の交換公文(E/N)ベース及び貸付実行額ベースにおける金額の推移は、図1-(1)-ア-③のとおりで、交換公文(E/N)ベースでは、昭和61年度に開発途上の経済財政の悪化等により大幅に減少したものが、昭和62年度には7,037億円と回復している。また、貸付実行ベースでは資金還流措置の下でインドネシア、フィリピン、インド等に対し、貸付実行の進ちょくが速いノンプロジェクト型借款が行われたこともあり、昭和62年度は5,522億円と高い実績となっている。

図1—(1)—ア—③ 円借款実績推移



(注) 外務省の資料による。

(b) 交換公文 (E/N) ベースの地域別円借款実績は、表1—(1)—ア—③のとおりで、アジア地域向けがおおむね80パーセントを占めており、昭和62年度には89.2パーセントとなっており、アジアの中で金額の多い国は、フィリピン (1,206億円)、インド (980億円) 及びインドネシア (880億円) である。

表1-1-1-ア-③ 円借款地域別配分 (交換公文(E/N)ベース)

(単位:億円、%)

年度 地域	昭和 58		59		60		61		62	
	金額	シェア	金額	シェア	金額	シェア	金額	シェア	金額	シェア
アジア (うちASEAN. ビルマ)	5,127 (3,241)	81.0 (51.2)	5,084 (2,939)	83.5 (61.1)	5,477 (2,621)	74.8 (35.8)	2,868 (926)	67.3 (21.7)	6,280 (3,233)	89.2 (45.9)
中近東	723	11.4	266	4.6	898	12.3	589	13.8	389	5.5
アフリカ	180	2.8	84	1.5	95	1.3	399	9.3	290	4.1
中南米	302	4.8	307	5.3	795	10.9	305	7.2	72	1.0
大洋州・その他	0	0	8	0.1	58	0.8	103	2.4	6	0.1
計	6,332	100	5,749	100	7,323	100	4,264	100	7,037	100

(注) 外務省の資料による。

また、これを対象分野別についてみると、表1-1-1-ア-④のとおりで、毎年度同様の傾向を示しており、鉄道、道路、発電所等の経済インフラ分野が昭和61年度以降70パーセント以上を占めている。

なお、医療・教育施設等のその他分野が全体に占めるシェアはまだ低いものの昭和62年度には7.2パーセントと前年度より3.1ポイント上昇している。

経済インフラ分野で、金額の大きい案件は、フィリピン・カラカ石炭火力発電所2号機(404億円)、タイ・電話網拡充(310億円)、インドネシア・ジャボタベック鉄道第6期等鉄道事業(264億円)、インド・スリサイラム左岸揚水発電所(261億円)である。

表1—(1)—ア—④ 円借款分野別配分 (交換公文(E/N)ベース)

(単位: 億円)

分野	昭和 60		61		62	
	金額	シェア	金額	シェア	金額	シェア
(農林水産業)	(577)	(9.7)	(309)	(7.5)	(461)	(8.3)
農 業	181	3.0	196	4.8	37	0.7
水 産 業	18	0.3	0	0	34	0.6
かんがい・治水	378	6.3	113	2.7	390	7.0
(鉱工業)	(884)	(14.8)	(226)	(5.5)	(549)	(9.8)
鉱 業	0	0	0	0	27	0.5
工 業	884	14.8	226	5.5	523	9.4
(経済インフラ)	(3,456)	(58.0)	(3,138)	(76.1)	(4,026)	(72.2)
陸 運	1,079	18.1	1,118	27.1	1,118	20.1
海 運	519	8.7	313	7.6	375	6.7
航 空	293	4.9	190	4.6	3	0.1
電 力	1,146	19.2	932	22.6	1,787	32.1
ガ ス	0	0	189	4.6	0	0
通 信	419	7.0	396	9.6	743	13.3
(社会インフラ)	(650)	(10.9)	(123)	(3.0)	(49)	(0.9)
(構造調整)	(0)	(0)	(156)	(3.8)	(91)	(1.6)
(その他)	(393)	(6.6)	(171)	(4.1)	(399)	(7.2)
合 計	5,960	100.0	4,124	100.0	5,574	100.0

(注) 1 外務省の資料による。

2 合計には商品借款及び債務救済を除く。

3 対象分野の主な内容

農業: 農業総合開発

かんがい・治水: かんがい、治水、洪水制御

工業: 肥料工場、製鉄所

海運: 港湾建設、船舶

電力: 水力、火力、地熱発電、送電線

通信: 電話網整備、マイクロウェーブ施設

その他: 医療施設、教育施設

水産業: 漁業基地整備

鉱業: 石油開発、鉱山開発

陸運: 道路、鉄道、橋梁建設

航空: 空港建設

ガス: ガス開発

社会インフラ: 上・下水道整備

さらに、案件の形態別にみると、表1-(1)-ア-⑤のとおりで、プロジェクト借款がおおむね70パーセント以上を占めている。昭和62年度においては、ノンプロジェクト型借款の中の商品借款が約20パーセントを占めている。

表1-(1)-ア-⑤ 円借款形態別配分（交換公文(E/N)ベース）

(単位：億円、%)

年度 形態	昭和 58		59		60		61		62	
	金額	シェア	金額	シェア	金額	シェア	金額	シェア	金額	シェア
プロジェクト	5,279	83.4	4,176	72.6	5,051	69.0	3,312	77.7	5,077	72.1
ノン・プロジェクト	963	15.2	1,555	27.0	1,929	26.3	837	19.6	1,897	27.0
商品借款	510	8.1	1,006	17.5	1,018	13.9	25	0.6	1,400	19.9
ツーステップローン	58	0.9			51	0.7	229	5.4	147	2.1
開発資機材型	395	6.2	548	9.5	861	11.8	427	10.0	259	3.7
構造調整融資							156	3.7	91	1.3
債務救済	90	1.4	18	0.3	343	4.7	115	2.7	63	0.9
計	6,332	100	5,749	100	7,323	100	4,264	100	7,037	100

(注) 外務省の資料による。

(ウ) 円借款の実施体制等

a 円借款の実施体制

我が国の円借款の実施体制は、図1-(1)-ア-④のとおりであり、4省庁及び基金によって要請案件の検討・審査が行われ、これらの4省庁の協議により供与方針が決定され、それを受け、基金が借款契約(L/A)からプロジェクトの監理までの実施を担当、さらに、完成案件の評価を外務省及び基金が行っている。

この実施体制は、多面的要素を持つ円借款を総合的に進めていくための体制として、昭和50年に確立し、現在まで引き続いている。

4省庁は、政府勉強会において、それぞれ、国際経済協力に関する基本的政策等の企画・立案、総合調整及び基金の所管官庁、外交政策上の経済協力の推進、要請国との外交交渉及び交換公文(E/N)締結の主管官庁、金融体系の調整、国際開発金

融機関及び財政（理財及び主計）政策の主管官庁、通商政策の主管官庁としての立場から当該案件の成熟度、事業としての実施可能性等について基金が要請案件について精査した結果等に基づいて検討を行い、また、基金は、要請案件について、添付されている「フィージビリティ調査結果」等の資料や既存の国別あるいはセクター調査等を参考に、経済面・技術面における具体的実行可能性の検討、要請金額の妥当性の検討、要請内容の確認、内容不備事項や要照会事項等問題点の整理等を行い、その審査結果を政府勉強会において説明を行っている。

案件の審査・供与決定について、4省庁及び基金のかかわり方、役割分担（例えば、政府勉強会の招集等進行管理の責任者）は、昭和50年の現行体制の確立以来、業務の積み重ねを通じた慣習に基づき、例えば、外務省が、供与方針案の作成等を行っているが、定型化されていない。また、審査・採択基準要請書添付資料の範囲及び様式並びに要請手続についても、明文化されていない。これらの点が十分には明確にされていないこともあって、表1-(1)-ア-⑥のように、要請書の内容が不十分なこと、開発途上国の経済状況が変化したこと、4省庁等間の調整に時間を要したこと等から年次供与国（韓国、中国、インドネシア、タイ、フィリピン、マレーシア、ビルマ、インド、パキスタン、バングラディシュ、スリランカ、エジプトの12か国）でありながら供与が毎年度行われていない例や表1-(1)-ウ-③のように要請から供与決定（交換公文(E/N)署名)まで3年以上を要している例など案件の迅速・効率的な処理が行われていないのがみられる。

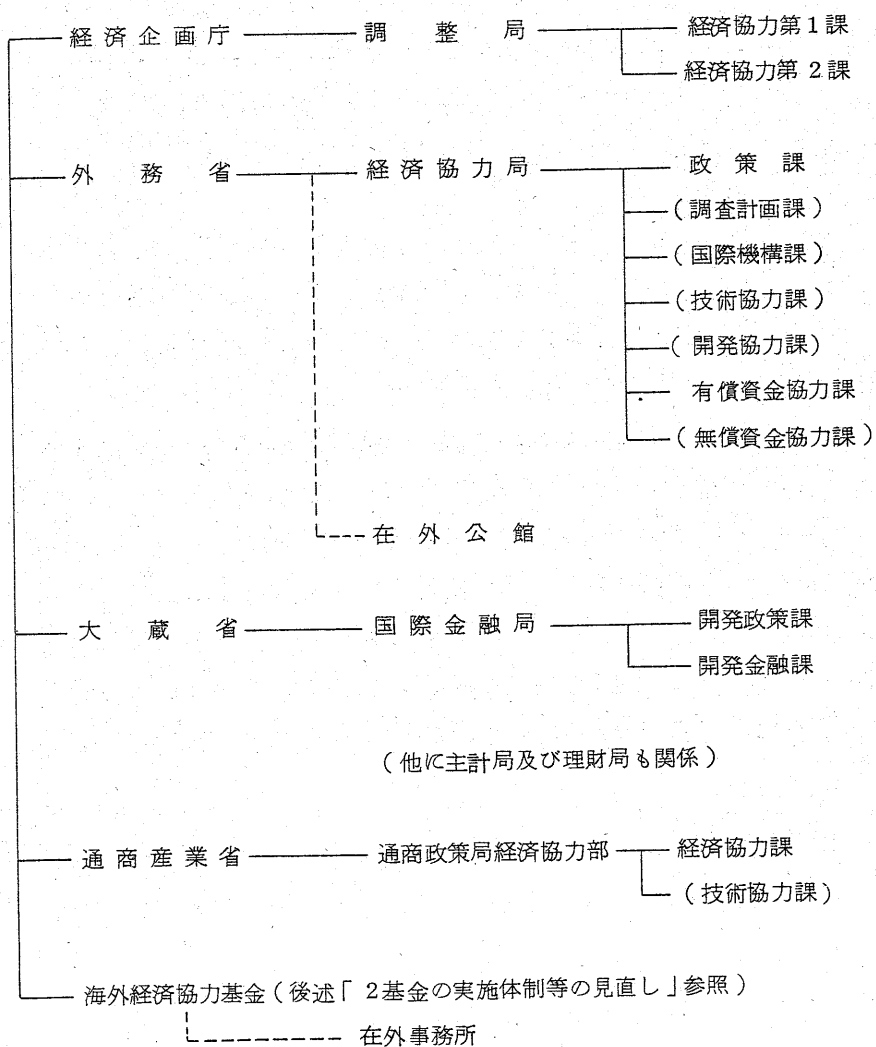
また、開発途上国等に対して円借款の審査・供与決定の仕組み（4省庁等のかかわり方等）、手続等が十分には明らかにされていないことから、開発途上国では、要請内容の不備や要請後の内容変更に伴う案件の変更等、要請等において非効率な事務処理が行われているのがみられる。

表1—(1)—ア—⑥ 要請から供与決定までに1年以上を要した結果年次
供与国でありながら毎年度供与が行われていない例

国名	1年以上供与が遅れた年度案件又は年次案件
A	1984年度案件、1985年度案件
B	第22次案件、第23次案件
C	1984年度案件、1985年度案件
D	第11次案件、第14次案件
E	第8次案件～第11次案件
F	1983年度案件、1986年度案件
G	1983年度案件～1987年度案件
H	1985年度案件

(注) 外務省の資料による。

図1—(1)—ア—④ 円借款の実施体制



注1 当庁の調査結果による。

2 他に厚生省(国際課)、農林水産省(国際協力課)、運輸省(国際協力課)、郵政省(国際協力課)、建設省(国際課)等が「プロジェクト・ファインディング調査」を実施している。

b 在外公館の体制等

今回実地調査を行った6在外公館における経済協力事務の担当職員の着任時における経済協力業務の経験状況をみると、表1-(1)-ア-⑦のとおりで全担当職員30人中18人(60.0パーセント)は未経験者であり、要請から交換公文(E/N)署名までの通常の処理期間である2年以上の経験のあるものはわずか9人(30.0パーセント)にすぎない。

これを、外務省、事業団以外の各省庁等からの出向者についてみると、19人中16人84.2パーセントと、そのほとんどが未経験者となっている(なお、外務省職員でも11人中2人は未経験者であった。)。また、審査体制や手続及び審査内容や添付資料の様式事項等が例えば業務マニュアルなどの形で明文化されておらず、これらの初めて経済協力業務を担当する職員にとって円借款の審査、供与決定の仕組みを体系的に理解することが、困難となっている。(前述1-(1)-ア-(ア)-C参照。)

このため、在外公館においては、要請案件の受理、進達に当たって、その成熟度や添付資料等の検討を十分には行えず、表1-(1)-ウ-④のように工事スケジュール、需給予測や要請案件の借款対象部分等案件審査の最も基礎となる事項について改めて要請国に要請内容についての照会を行い、結果として審査に長期間を要しているものがあるなど開発途上国との直接の窓口としての機能が効果的に発揮されていない。

表 1—(1)—ア—⑦ 経済協力業務経験年数調べ

事項 在外公館	着任時の経験年数			計
	なし	1か月以上2年未満	2年以上	
A	7人 (6)	1人 (-)	1人 (-)	9人 (6)
B	4 (3)	2 (1)	2 (1)	8 (5)
C	1 (1)	- (-)	2 (-)	3 (1)
D	- (-)	- (-)	2 (-)	2 (-)
E	5 (5)	- (-)	- (-)	5 (5)
F	1 (1)	- (-)	2 (1)	3 (2)
計	18 (16)	3 (1)	9 (2)	30 (19)

- 注 1 当庁の調査結果による。
 2 公使が総括として担当している場合は除外している。
 3 ()内は各省庁等からの出向者数で内数である。

(カ) 「プロジェクト・ファイディング調査」の実施状況等

外務省、通商産業省や農林水産省、運輸省等の経済協力関係省庁は、開発途上国における開発プロジェクトの援助案件発掘のため、「プロジェクト・ファイディング調査」を補助金あるいは委託費等により、表 1—(1)—ア—⑧のとおり実施している。

「プロジェクト・ファイディング調査」は、我が国援助の原則である要請主義を補完し、財政悪化等からプロジェクトの発掘形成能力が低下している開発途上国における案件要請を活性化するための重要な一方策となっている。

「プロジェクト・ファイディング調査」実施省庁は、自ら実施している国別調査(後述、3、経済協力の計画的実施、参照)等から得た情報により「プロジェクト・ファイディング調査」の実施対象国や分野、案件を選定しているが、国別調査等による情報の収集には各々の所管行政分野等から限界があり、「プロジェクト・ファイディング調査」が効果的に行われるためには、より幅広い情報収集並びに「プロジェクト・ファイディング調査」実施の対象国、分野、時期等についての連絡調整及び調査結果の相互の交換による利用の促進等が必要となっている。

しかし、在外公館は、開発途上国が策定している開発計画（例えば、フィリピンの中期開発計画等）やプロジェクトの実施機関の開発プロジェクトリスト等の援助ニーズに関する情報を収集し、外務本省へ報告しており、基金の在外事務所においても、所在国の円借款の援助ニーズの情報を収集し、本部へ報告しているものの、これら情報は「プロジェクト・ファインディング調査」実施省庁からの要請に応じて提供されているのみである。

「プロジェクト・ファインディング調査」実施の対象国、分野、時期等の連絡調整は行われておらず、外務省及び通商産業省の行う「プロジェクト・ファインディング調査」とその他の経済協力関係省庁が行う「プロジェクト・ファインディング調査」とに重複がみられる。また、調査結果についての関係省庁、基金、事業団等の関係者間での意見交換、説明会の開催等の一部を除き行われていない。

表1—(1)—ア—⑧ 経済協力関係省庁における「プロジェクト・ファイナディング調査」実施状況

省庁名	事業の名称 (昭和63年度 予算額)	事業の目的・内容等	事業実績 (昭和62年度) ・効果 景
外務省 (事業団)	プロジェクト形 成調査 (3億730万円)	〔国際協力事業団への交付金による事業〕 我が国の要請主義の補完として、相手国の 開発ニーズを踏まえ、具体的なプロジェクト 形成を行う。	— (昭和63年度) (創設事業)
厚生省	発展途上国保健 医療・福祉開発 企画推進事業 (2,273万4,000 円)	〔(社)国際厚生事業団への委託事業〕 国際協力プロジェクトの選定に関し、指導を行 う「プロジェクト・ファイナディング調査」事業 (1) 発展途上国保健医療・福祉開発企画推進 事業 ① 保健医療分野 ② 水道環境分野 ③ 医薬品分野 ④ 産業廃棄物分野 (2) 環境衛生プロジェクト計画作成指導事業	— (昭和63年度) (創設事業)
農林水産省	海外農業開発事 業事前調査事業 (9,006万1,000円)	〔(社)海外農業開発コンサルタンツ協会〕 への補助事業 開発途上地域における優良な農業、農村開 発事業の発掘を目的とし、開発途上地域にお ける現地情報収集等による技術調査及びそれ に係る国内作業を行う。 (1) プロジェクト・ファイナディング基礎調 査	○48か国に72 チーム派遣 ○昭和62年度中 に10案件につ いて協力を結び 付いている。

省 庁 名	事業の名称 (昭和63年度 予算額)	事業の目的・内容等	事業実績 (昭和62年度) ・効 果
		<p>開発途上国等に調査団を派遣し、特定の地区における農業・農村開発の可能性について社会的・経済的及び技術的観点から調査検討する。</p> <p>(2) 大規模プロジェクト事前調査 対象地域がおおむね5万ヘクタール以上の大規模な農業開発の可能性について社会的・経済的及び技術的観点から調査検討する。</p> <p>(3) 小規模プロジェクト事前調査 他地域への波及効果を踏まえた小規模かつ複合的な農業・農村開発の無償資金協力事業の創出を目的として、小規模かんがい排水、農村電化等の事業化の可能性につき調査検討する。</p>	<p>(開調 6) (無償 3) (円借 1)</p>
	<p>海外林業開発事前調査事業 (537万円)</p>	<p>((社)海外林業コンサルタンツ協会への補助事業)</p> <p>国際機関(FAO等)及び援助国は、協同して、開発途上国における林業分野の必要なプロジェクトを発掘するための活動を実施している。我が国としても、これらの動きに積極的に対応するとともに、林業開発協力事業の積極的効率的な推進を図るため、途上国における経済事情、行政組織、技術水準実施上の問題点等に関し、事前調査を行うこととし、</p> <p>① 開発途上国の協力を必要とする分野、協</p>	<p>○6か国に4チーム派遣</p> <p>○本事業は昭和62年度から開始されたものであるが、昭和62～63年度実施分について、4件の協力(開調)要請がなされている。</p>

省 庁 名	事業の名称 (昭和63年度 予算額)	事業の目的・内容等	事業実績 (昭和62年度) ・効 果
		<p>力効果、実施効果に関し、現地調査を行い、プロジェクト発掘に必要な情報収集を行う。</p> <p>② 現地調査で得られた情報をもとに緊急性具体的な協力手続、技術的問題等に関し、重点国について調査検討を行う。</p>	
通商産業省	<p>海外コンサルティング活動振興事業</p> <p>(1億6,400万円)</p>	<p>〔(社)海外コンサルティング企業協会への補助事業〕</p> <p>発展途上国の経済発展に対する寄与の程度 の大きい優良プロジェクトを我が国が協力するプロジェクトとして発掘、選定する。</p> <p>(1) 予備調査団の派遣 海外における潜在プロジェクトに対して 現地における情報収集・予備的計画調査活動</p> <p>(2) プロジェクト・フォーメーション基礎調査団の派遣 コンサルタントの自発的な現地調査に基づき、当該国の潜在的なニーズを探索し、その結果から新しいプロジェクトを創出し、これを相手国政府等に提出し実現を図るために必要な調査及び分析作業</p> <p>(3) 大規模プロジェクト事前調査団の派遣 大規模プロジェクトに対して我が国コンサルティング企業が調査チームを組んで共同現地調査、分析作業及び要請書の作成</p>	<p>○69か国に 183チーム派遣</p> <p>○昭和61年度～ 63年度において 36件が協力(開 調等)に結び付い ている。</p>

省 庁 名	事業の名称 (昭和63年度 予算額)	事業の目的・内容等	事業実績 (昭和62年度) ・効 果
運 輸 省	海外運輸技術協 力振興事業 (海外情報収集) (1,490万8,000円)	〔(社)海外運輸コンサルタンツ協会への 補助事業〕 開発途上国における運輸分野の開発プロジ ェクト発掘のための情報収集チームの派遣	○15か国に 11チーム派遣 ○昭和60~62年 度実施分につ いて、13件が協 力に結び付い ている。 (開調10) (円借 2) (無償 1)
郵 政 省	海外通信計画調 査 (1,350万4,000円)	〔(財)海外通信・放送コンサルティング 協会への補助事業〕 通信、放送プロジェクトが具体化しつ つある国に対する事前調査	○4か国に4チ ーム(4案件)派 遣 ○昭和60~62 年度実施分につ いて、8件が協 力に結び付い ている。 (円借 4) (無償 3) (技協 1)

省 庁 名	事業の名称 (昭和63年度 予算額)	事業の目的・内容等	事業実績 (昭和62年度) ・効果
建設省	海外建設プロジェクト協力推進事業 (1億4,539万6,000円)	〔(社)海外建設協会、(社)国際建設技術協会等への委託事業〕 ○ 建設計画事前調査 開発途上国の良質な建設計画について、概括的事前調査を行い、我が国の経済技術協力につなげる。	○ 11か国に12チーム(12案件)を派遣 ○ 昭和60～62年度実施分について、20件が協力に結び付いている。

(注) 1 当庁の調査結果による。

2 「事業の実績・効果」欄の「協力に結び付いている」ものの中には、交換公文(E/N)署名したもののほか、要請中のものも一部含む。また、「開調」は国際協力事業団の開発調査(「フィージビリティ調査」)、「円借」は円借款、「無償」は無償資金協力、「技協」は技術協力である。

イ 審査の充実

(勧 告)

開発途上国からの要請案件は、政府勉強会、政府調査団、基金審査調査団等を通じて、要請国の提出資料の検討、要請国との協議及び現地調査等により、要請国のマクロ経済との整合性、事業としての実施可能性、経済的・社会的効果、事業実施上の問題等について審査が行われ、4省庁が案件採択の可否を決定している。

近年、要請案件の内容、円借款の種類が多様化し、効果的援助を行うための審査の重要性は一層増しているが、プロジェクトの稼働状況、要請案件の審査状況等を調査した結果、次のような問題が一部にみられた。

- ① 円借款実施プロジェクトの効果発現状況を見ると、稼働率の低いもの、利用が低調なもの、資機材が使用されていないもの等、当初計画どおりの効果あるいは実績が確保されていないのがみられる。この原因は、審査時にプロジェクト実施の前提として約束された要請国の維持管理要員の確保・養成、要請国負担分施設の建設等が、要請国の財政悪化による内貨不足等により行われなかったこと等から、機械操作についての指導が十分行われなかったこと、修理等維持管理を行う能力（施設、技術面）が確保されなかったこと、上屋等必要な施設が整備されなかったこと、あるいは需要が予測に満たなかったこと等にある。
- ② エンジニアリング・サービス・ローン（本体工事とは切り離して、「フィージビリティ調査」結果の見直し、詳細設計、本体工事の入札書類の作成等を行う事業（エンジニアリング・サービス）に対する借款）は、本体工事につなげるため供与されるものであることから、その採択の審査は重要であるが、実施したエンジニアリング・サービスの本体工事への結び付き状況をみると、相手国の計画や事業優先度の変更、経済の悪化等相手国の事情変更等の理由により結び付いていないのがみられる。
- ③ 案件の審査に際しては、望ましい開発効果の確保等の観点から、多数の要請案件の中から、要請国のニーズが高く、実施可能性の高い案件を迅速かつ的確に選定するために4省庁共通の基本的指針となるガイドラインが必要であるが、政府レベルでの検討を行っている政府勉強会についてみると、審査指針となるガイドラインは作成されていない。

また、基金は、審査に当たって検討すべき事項・手順等を具体的に定めた審査マニュアルを電力、道路、空港等円借款の対象となる主要な分野について作成し、審査の充実

を図っているが、例えば、近年問題となっている環境への影響等について統一的な審査マニュアルを作成していないこと、主要分野について作成している審査マニュアルについても作成後の補正を行っていないこと等、案件や審査すべき事項の多様化への対応が十分なものとなっていない。

- ④ 現地調査を行う基金審査調査団は、政府勉強会等での案件内容の検討・審査、政府調査団による政策協議の後に派遣されている。したがって、基金の政府勉強会への精査結果の説明、4省庁の政府勉強会での検討は、要請内容確認のための現地調査を実施することなく、要請国から提出された資料等に基づいて行われている。

このため、提出された資料が不十分であったことや要請書の内容変更が現地調査の際初めて判明する等基金審査調査団派遣前の政府勉強会では十分な審査の実施が確保されていない例がある。

したがって、経済企画庁、外務省、大蔵省及び通商産業省は、援助の効率的実施を確保する観点から次の措置を講ずる必要がある。

- ① 審査に際し、効果が十分上がっていない案件を参考として、要請国の財政計画、開発計画との一貫性や財源確保の見込み、要員訓練計画、施設整備計画の達成見込み等について十分に精査するなど、審査の一層の充実を図ること。
- ② エンジニアリング・サービス・ローンの審査に際しては、要請国の計画、事業優先度についてより十分な確認を行うこと。
- ③ 政府勉強会における審査に当たって4省庁共通の基本的な指針となる審査ガイドラインを整備すること。

また、経済企画庁は、基金に対し、環境影響評価について早急に審査マニュアルを作成するとともに、完成案件のうち十分には効果を上げなかったもの等を参考に、各審査マニュアルを必要に応じ補正するよう指導すること。

- ④ 政府勉強会の開催前に必要に応じ基金による要請内容の確認等のための調査団を派遣し、現地調査を実施することにより審査の充実を図ること。

(説明)

㌞) 審査手続の概要

円借款の実施手順についてみると、まず、要請国が案件の発掘、「フィージビリティ調査」結果に基づく事業の実現可能性や経済・技術面の分析、案件の優先順位の検討を行い、

検討が終了した案件について、在外公館を通じて要請を行う。

次に、審査が図1-(1)-イ-①のように、①外務省から送付された要請案件についての添付資料や既存の国別調査結果等による要請案件の技術的妥当性、内容確認、問題点等の基金による検討・精査、②基金の精査結果報告に基づく案件の成熟度、事業としての実施可能性等についての政府勉強会における検討、③年次供与国等で要請案件の多い場合等には、政府調査団の派遣による、要請国との経済開発政策、案件の優先順位等についての政策協議、④同調査団の報告取りまとめ、⑤基金審査調査団対象案件の決定、⑥基金審査調査団の派遣による相手国実施機関との協議、要請内容の確認、現地調査、⑦同審査調査団の報告の取りまとめ及び4省庁に対する報告、⑧円借款対象とするか否かについての協議という手順を踏んで行われる。

図1-1-1-1-① 審査手続の概要図

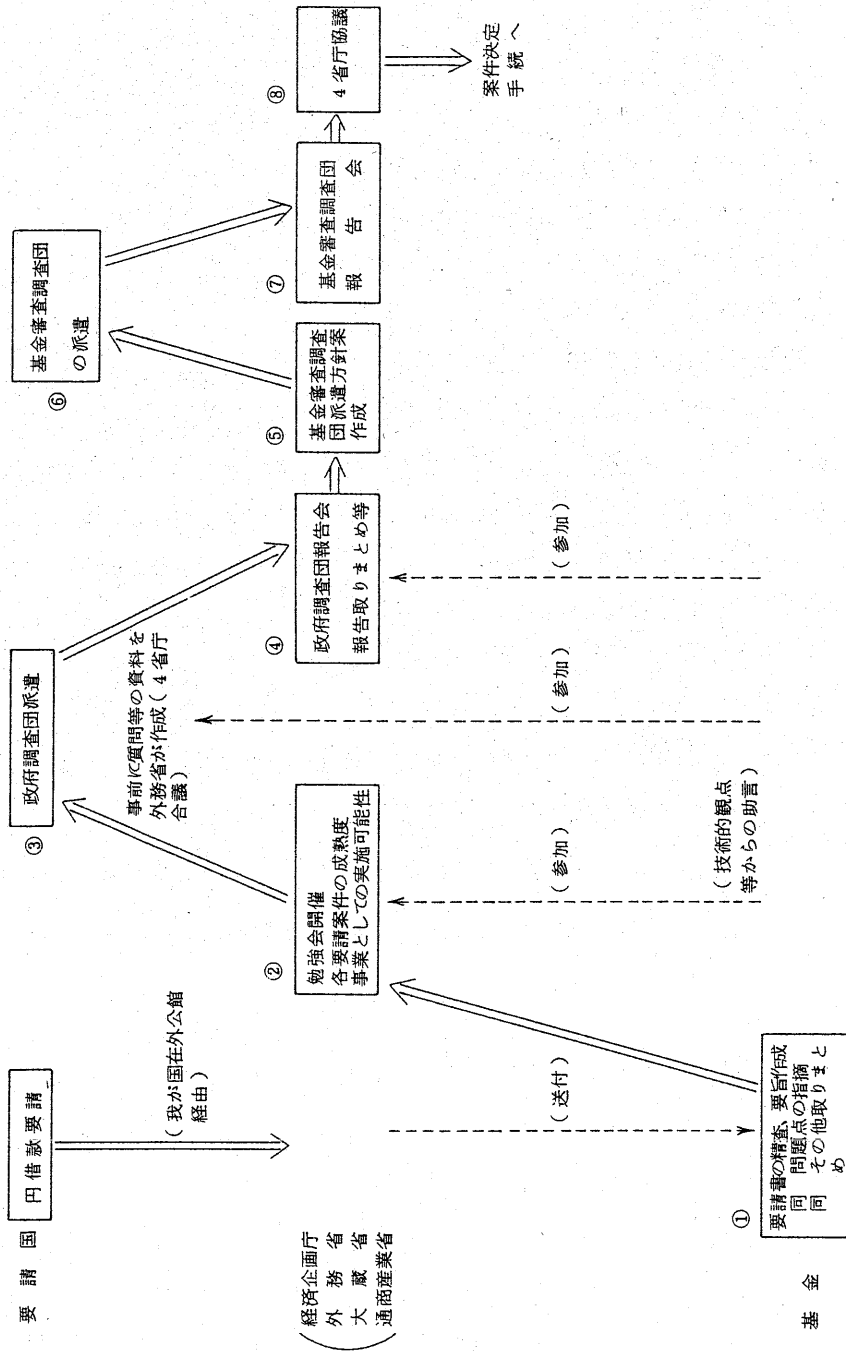


図1-1-1-1-1-①

(4) 完成案件の効果発現状況

円借款は、昭和32年度から昭和62年度までに延べ485件のプロジェクト（商品借款、ツーステップ・ローン、債務救済等を除く。）に対して貸付承諾が行われ、借款契約（L/A）ベースで毎年60～70件の案件が新たに事業実施され、個別プロジェクトで見ると毎年30～50件の案件が完成し稼働あるいは利用されている。

完成案件について、その効果が計画どおり上がっているかを確認し、効果が上がっていない案件がみられる場合には、その原因を分析し、その結果を審査にフィードバックし、案件審査の充実を図ることが重要となっている。

円借款の対象プロジェクトについて完成後の稼働状況、利用状況等の効果発現状況を調査した結果、表1-1-1-1-①のとおり、一部に①車両の稼働率が低いものあるいは機器の利用が低調なもの、②資機材が未使用のまま放置され損傷しているもの、③計画どおりの稼働ができていないもの等当初計画どおりの効果が上がっていないものがみられる。

この原因は、審査時に円借款プロジェクト実施の前提として、要請国において行いと約束された、維持管理要員の確保・養成、必要施設の建設等が一次産品価格の低下による財政悪化等による内貨不足等により行われなかったこと等から、①維持管理あるいは操作に必要な技術の指導が十分には行われなかったため、修理等を行う技術が不足したこと、②収納上屋や設置施設がなく放置されたこと、③審査時に予測した需要の伸びがなかったこと、④審査時に検討したデータが不十分であったこと等にある。

表 1-1-1-1-1-① 完成案件の効果発現が不十分な状況

番号	国名	案件名 (交換公文(E/N)金額) 〔案件の目的・概要〕	交換公文(E/N)署名年 (完成年)	効果の発現が不十分な状況	原因
1	A	都市交通事業 (約50億円) 〔バスの供与事業〕	昭和55 (昭和60)	本事業で供与した大型バス数百台のうち、約4割は、自動車整備技術が不十分なため、稼働していない。 (このため、技術協力により、10名の専門家を派遣し、補修に努めている。)	相手国における維持管理体制・技術の有無等については、審査時に検討され、スベアパーツ、保守機器の調達及びコンサルタントの利用による若干の維持管理技術の供与を行ったが、なお、維持管理体制・技術の確保が不十分であったこと。
2	B	水力発電事業 (約30億円) 〔 地方都市への電力供給のため の水力発電所を設置する。 (取水施設、発電施設、放水施設等) 〕	昭和53 (昭和58)	予期した程電力需要が伸びなかったこと及び水量が不十分なことから初年度においては、計画した発電量に対し36.7パーセントにとどまっている。 ※ 現在の水量からでも多少は多量の発電が可能とみられるが、需要が伸びていないことから、	① 電力需要については、審査時にも検討されたが、第2次オイルショックに伴う経済の低迷等により、需要が伸びなかったこと。 ② 審査時点で得られた水量データは若干不十分なものであった(水量データは、連続5年以上計測したデータであることが望ましいが、相手国

	3	<p>火力発電事業 (約80億円)</p> <p>主要都市における火力発電所の増設を行うもの (出力約70MWの火力発電設備1基及び関連設備の整備)</p>	昭和52 (昭和55)	<p>現行レベルにとどまっている。 (増水期：発電量が需要をオーバー 渇水期：発電量が需要を下回る。)</p> <p>当初は70～80パーセントの稼働率でその機能を發揮したが3年後に大型水力発電所(500MW)が完成したこと、電力需要が伸び悩んだこと等からその後は予備用として出力しているにすぎない。</p>	<p>の統計不足から連続2年程度計測したデータしか得られなかった。)が、事業の実施が急がれたこと等から、そのまま採用したこと。</p> <p>本発電所は、水力発電所完成までの緊急発電用及びその後の電力需要の伸びに対応するものとして、審査、採択したものであるが、電力需要が伸びなかったものである。</p>
	4	<p>医療機材供与事業 (約40億円)</p> <p>各地域の病院に対する医療機材の供与事業 なお、これに関連する病院の拡張、設備整備等は相手国の負担により実施することとされた。</p>	昭和53 (昭和61) 機材調達 は昭和54年	<p>整備した医療機材の中には操作、補修技術未熟により未使用となっているものがあり、故障したままとなっているものもある。 このため、これらの効果発現のためハビビり借款を供与(約20億円)</p>	<p>① 審査時には、本件の対象は基本的な医療機材であるとの認識から、技術指導に特段の担当を行わず、機材納入者による指導にゆだねたが、技術の移転が不十分であったこと。 ② 本件においては、病院が多数で、機材納入業者も複数であり、かつ、病院の付帯工事の進ちょく状況により、</p>

番号	国名	案件名 (支援公文(E/N)金額) 〔案件の目的・概要〕	交換公文(E/N)署名年 (完成年)	効果の発現が不十分な状況	原因
					<p>機材の据付時期も区々となることが予想されたことから、審査時において、機材の据付け、機材納入業者による操作指導の日程調整にコンサルタントを利用することが検討されたが、当時は我が国に適当なコンサルタントがおおらず、機材納入業者による調整にゆだねた。しかし、病院の付帯工事の遅れもあり、調整がうまくいかず、操作指導を実施できない病院があったこと。</p> <p>③ 病院の拡張、設備整備（高圧電流の敷設工事等）等は、相手国の負担分であり、審査時には、相手国の事業遂行能力についても検討の上、相手国による実施にゆだねたものであるが、資金不足等から、工事が大幅に遅延し、調達機材が2年以上放置</p>

5	E	道路建設事業 (約30億円)	昭和55 (一)	<p>開発が遅れている地域の経済社会開発を促進するため、首都までの道路を建設する。</p> <p>(道路の改良、建設に對する資機材供与等)</p>	<p>相手国における予算不足により、工事資材、燃料等が確保されなかつたこと及び技術者が不足していること等から、事業が5年以上遅れている。</p> <p>また、当初の工事キャンプ設営が約3年遅れたため、供与された建設機材が2年間放置され、一部に損傷が生じた。</p> <p>(技術者不足を補うため、13名の青年海外協力隊員が派遣されている。)</p>	<p>され、保証期間が切れたこと。(これに伴って機材納入業者による操作指導が不十分なものとなった。)</p> <p>① 工事キャンプ設営工事、工事資材・燃料調達等は、相手国の負担分であり、審査時には、相手国の事業遂行能力についても検討の上、相手国による実施にゆだねたものであるが、資金不足等から工事が遅延したこと。</p> <p>② 相手国の工事施工技術能力については、審査時にも検討の上、コンサルトの利用による技術指導も行ったが、全体的に技術者が不足しているものである。</p>
---	---	-------------------	-------------	---	--	--

(注) 当庁の調査結果による。

(ウ) エンジニアリング・サービス・ローンの審査

a エンジニアリング・サービス・ローンの目的・内容

円借款案件のうち、プロジェクト案件については、プロジェクトの「フィージビリティ調査」結果の見直し、詳細設計、本体工事の入札書類の作成、工事の施行管理、研修等を行う「コンサルティング・サービス」部分と本体工事部分とに分けられ、通常、両者は一体として借款対象とされる。

相手国からの要請案件、要請希望案件の中には、事業優先度は高いものの、「フィージビリティ調査」結果の内容が不十分で、工事の内容、調達資機材の内容、コスト等について、より詳細な検討を要する場合があります。我が国では、相手国においてこの検討を本体工事とは切り離して実施する事業に対する借款であるエンジニアリング・サービス・ローンを供与している。

エンジニアリング・サービス・ローンの対象業務は、コンサルティング・サービスの対象業務のうち、「フィージビリティ調査」結果の見直しを行って詳細設計を行うことが中心であるが、合わせて入札書類の作成も行われる。ただし、工事の進行管理、トレーニング等の業務は、除外される。

b エンジニアリング・サービス・ローンの実施状況

エンジニアリング・サービス・ローンの昭和50年度以降の国別借款契約(L/A)締結状況は、表1-1-1-②のとおりであり、昭和62年度末現在97件が締結されている。

なお、1件当たりの借款契約(L/A)締結額は少額なもので1億円程度、高額なもので20億円程度となっている。

表 1—(1)—イ—② 国別エンジニアリング・サービス・ローンの借入契約(L/A)締結状況

国名	年 度	昭 和										合 計	(構成比)		
		50	51	52	53	54	55	56	57	58	59			60	61
A	2	2	7	4	3	5	2	4	6	8	3	4	1	51	(52.6)
B			3	3		3	1	3	1			3	5	22	(22.7)
C					1	1		1	5	1				9	(9.3)
D						1	1	1			1			4	(4.1)
E								1		2	1			4	(4.1)
そ の 他						1	1			1	1	2	1	7	(7.2)
計	2	2	10	7	4	11	5	10	12	12	6	9	7	97	(100.0)

(注) 基金の資料による。

c. エンジニアリング・サービス・ローンの本体工事への結び付き状況

エンジニアリング・サービス・ローンは、本体工事の実施につなげるために供与されるものであり、本体工事に結び付かない場合には、相手国にとってはプロジェクト等の具体的成果物が残らず、また、エンジニアリング・サービス完成後長期間が経過すると諸環境の変化等によりその成果は使用しにくくなることから、本体工事への結び付きを高めることが重要となっている。

しかし、昭和55年度から昭和59年度までの5年間に借款契約(L/A)が締結され、完成しているエンジニアリング・サービス・ローン43件の本体工事への結び付き状況を調査した結果、表1-(1)-1-③のとおり、いまだ本体工事に結び付いていないものが16件あり、このうち、3件は本体工事の実施に係る円借款について要請中のもの、要請のあることが具体的に予定されているもの等であるが、残る13件は、相手国の計画・事業優先度の変更及び経済の悪化等要請国の事情変更により結び付いていないものである。

表1-(1)-1-③ エンジニアリング・サービスの本体工事への結び付きの状況

事項 年度	借款契約 (L/A) 締結件数 A	左のうち現在までのエンジニアリング・サービス完成件数		Bのうち 本体工事 実施件数	Bのうち 本体工事 未実施件 数	相手国の 計画・事 業優先度 の変更	相手国の 経済悪化	要請が予 定されて いるもの 等
		数	B					
昭和55	11	10	8	2	2			
56	5	5	5	0				
57	10	10	6	4	2	2		
58	12	11	6	5	2	1	2	
59	12	7	2	5	3	1	1	
計	50	43	27	16	9	4	3	

(注) 当庁の調査結果による。

d エンジニアリング・サービス・ローンに係る借款契約（L/A）締結状況

エンジニアリング・サービス・ローンの交換公文（E/N）を署名したものの中には、表1-1-1-1-④のとおり、交換公文（E/N）署名後に案件の規模が過大で計画の見直しを要することが判明したことなどから、長期間借款契約（L/A）が未締結となっているものがみられる。

表1-1-1-1-④ 長期間借款契約（L/A）が未締結となっているエンジニア・サービス・ローン状況

国名	案件名 (交換公文(E/N)金額)	交換公文(E/N)署名年	借款契約(L/A)が未締結となっている理由
A	道路整備事業 (約3億円)	昭和58	交換公文(E/N)署名後に、経済状況の悪化を反映して、借入先である州政府が事業実施を断念した。
B	鉱山事業 (約30億円)	62	交換公文(E/N)署名後に事業内容の縮小が行われ、再入札中である。 (B国はLDCAアンタイド適格国が受注した場合に借款契約(L/A)締結の意向)

(注) 当庁の調査結果による。

(四) 審査ガイドライン及び審査マニュアルの作成状況

a 政府レベルにおける案件の審査に際しては、限られた援助資金の有効活用、望ましい開発効果の確保等の観点から、多数の要請案件の中から、要請国のニーズが高く、事業としての実施可能性の高い案件を迅速かつ的確に選定することが重要であり、そのためには政府全体として判断するための基本的な指針となるガイドラインが必要と考えられる。

なお、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(西側主要援助国18か国とEC委員会が加盟。以下「DAC」という。)においても審査におけるガイドラインの必要性を指摘し、自らDAC案件審査原則(参考1-1-1-1-④参照)を作成している。

同原則については、我が国もその内容の検討に参画し、援助計画の実施に当たって十分配慮する意図があることをDACに対して表明している。

しかし、政府レベルでの検討を政府勉強会等で行っている4省庁は、例えば、4省庁共通の立場から同原則を我が国がどのように具体的に案件審査に適用するかについての基本的なガイドラインは作成していない。

- b 基金における個別案件の具体的内容の審査に当たっては、その客観性を担保し、効率化を図るため、技術的、経済的実行可能性についての審査基準を明確にすることが重要であり、そのため基金においては、総論のほか、電力、道路、農業基盤等円借款の対象となる主要な10の分野等について表1-(1)-1-⑤のとおり審査マニュアルを作成し、審査の充実を図っている。

しかし、その内容を見ると、例えば、昭和61年にOECD理事会において勧告されている環境アセスメントについては、審査マニュアルの一事項としては取り上げられているが、要請案件の実施による、例えば森林破壊など自然環境への影響等について審査を行うための統一的環境審査マニュアルは作成されておらず、これらに関するガイドラインを作成、活用しているアジア開発銀行、米州開発銀行に比べて基金の対応は十分なものになっていない。また、DACの審査原則において取り上げられている「開発と婦人」問題についても統一環境審査マニュアルはない。

さらに、案件審査に当たっては、完成案件等について評価を行い、十分な効果を上げていないものについて原因分析を行い、その結果を審査マニュアルの内容に反映することが重要であるが、審査マニュアル作成後長期間を経過したものについてみると、そのための補正は行われていない。

表1—(1)—イ—⑤ 基金の審査マニュアル一覧

マニュアル件名	作成年度
総論	昭和 51
「E / S」借 款	51
電 力 セ ク タ ー	61
道 路 "	56
港 湾 "	57
空 港 "	60
農業基盤 "	62
電気通信 "	56
水 道 "	57
水 産 業 編	61
鉱 工 業 共 通 編	59

(注) 基金の資料による。

参考1—(1)—イ—① DACの案件審査原則について

1988年12月

I 概 要

1. 本ガイドラインは、個々の資金供与案件（我が国の場合は、円借款、無償資金協力（ノンプロジェクトを除く。））にかかる融資の可否を事前に審査するためのDAC加盟国の基準、手続きの調和化、合理化を図るため「最良の方法」をDACが選定したもの。

本ガイドラインの目的は以下のとおり。

- ㉑ 限られた援助資金の有効活用を図る。
- ㉒ 当該プロジェクトの望ましい開発効果を確保する。
- ㉓ 被援助国の行政上の負担を軽減する。
- ㉔ 援助調整。

2. 本ガイドラインは、援助案件の初期の策定から準備、審査、選択、設計及びモニタリング、評価までの過程全体を含む一連の原則。

3. 約2年にわたった本件検討は昨年10月の会合で内容を合意。12月のDAC上級会合の

際にガイドラインとして正式採択された。

II 本原則の要点

1. 一般原則

- (1) 案件に関する良好な投資管理と資金利用が経済社会開発をより満足の行くものとするために不可欠。案件の選択及び明確な現実的な目標の設定をより厳格に行うことによって案件の持続性、実効性を改善しうる。
- (2) 援助機関は、その案件の審査、選択の基準及び手続の主要点を公刊し被援助国及び他のDAC加盟国に提供するよう懇請される。

2. 受取国と援助国の関係

案件の策定、設計、実施の責任は、受取国にある。案件審査と実施における援助国と受取国のそれぞれの作業を十分に明確化すべし。

3. 案件の策定

- (1) 案件の目的の注意深い特定が効果的な案件審査と実施の成功のため重要。
- (2) 受取国政府の分野別の政策における援助国と受取国の調整は、情報や経験の共有を進め、案件の重複を避けるために重要。
- (3) 案件の初期の選択においては受取国_の公共投資計画、公共支出計画との一貫性に配慮すべし。

4. 一般的考慮

案件の維持可能性を考慮する必要あり。その検討には、次の事項が不可欠。

- ① 明確な現実的な目標
- ② 受取国の運営・技術能力に相応する案件設計
- ③ 現地当局と婦人を含む対象グループの積極的関与
- ④ 環境面の維持可能性等

5. 資金面の審査

予想される収入及び、資本金、経常支出に係る支出のスケジュールを含め、注意深い資金面の分析・計画が資金面の健全性を確保するために必要。

6. 機構面の評価

案件を審査する際には、運営面の検討を行うべし。右は、実施機関の能力の審査を含む。

7. 対象となる住民グループの特定と関与及び社会的・分配的分析

- (1) 案件の利益を享受する対象グループと案件の実施における主体者を事前に注意深く特定

すべし。

- (2) 援助国と受取り国は、個々の国の状況の多様性を考慮に入れつつ、設計と実施のために現地で利用可能な人的専門能力を十分に利用すべし。

8. 環境評価

環境上の側面を案件の選択及び設計において考慮に入れるべし。

9. モニタリング、評価、及び、以前の経験からのフィードバックのための準備

- (1) 評価の計画を案件の設計に組み入れるべし。
(2) 案件審査と設計の過程に過去の活動から学んだ経験を組み入れることが不可欠。

10. フォロー・アップ

- (1) D A C加盟国は、案件審査と選別の基準・手続を上記原則に照らし検討しそれらを必要な箇所て調整する。
(2) D A C加盟国は、上記基準に照らしての改善の進展を測定すべく3年間でのD A Cにおける実践状況を調べることに同意する。
(注) 外務省の提出資料による。

(イ) 基金調査団による現地調査

要請内容や現地の確認、実施機関との協議等を行う基金審査調査団の派遣は、政府勉強会での検討・審査、政府調査団による要請国との政策的協議を経て、対象案件の選定が行われた後に派遣されている（非年次供与国等要請案件の少ない場合には政府調査団の派遣が省略されることがある。）。

したがって、政府勉強会において基金が行う個別要請案件についての検討・審査結果の説明は、要請内容の確認のための現地調査を実施することなく、要請国から提出された「フュージビリティ調査」結果等の資料、在外事務所からの情報や基金等の行っている国別あるいは分野別調査によって得られた情報に基づいて行われている。

また、審査に付された要請案件の中には、要請に当たって添付すべき事項が明確となっていないこともあり、表1-(1)-イ-⑥のとおり、政府勉強会段階では提出された資料が不十分でその後現地調査で入手したもの、あるいは、要請後相手国の事由による内容変更があったことが現地調査の際に初めて判明したもの等があり、基金審査調査団の派遣前に行われる政府勉強会においては、十分な検討・審査の実施が確保されていない例がある。

表1—(1)—イ—⑥ 提出資料の不備等の例

国名	案件名	問題点	不足している資料あるいは判明した事項
A	かんがいリハビリ	申請書の添付資料不足	「フィージビリティ調査」結果の概要のみ添付、事業の仕様書なし
B	教 育	"	対象地区、金額、政府の意向なし
C	送 電 線	"	「フィージビリティ調査」結果なし
D	空 港 近 代 化	"	"
E	地 域 開 発	"	"
F	給 水	申請内容の変更	他の援助機関との分担が不明
G	火 力 発 電 等	"	設置場所毎に事業内容、仕様が異なる
	製 紙	"	対象プロジェクトが変更されていた
H	港 整 備	"	プロジェクトの事業内容が未確定であった

(注) 基金の資料による。

ウ 審査の効率化・迅速化

(勸 告)

円借款の審査は、相手国からの要請書の在外公館での受理、外務本省への伝達に始まり、政府勉強会等での案件内容の検討・審査、政府調査団による政策協議、基金審査調査団による実施機関との協議、現地調査という手順を踏んで行われており、その効率化・迅速化を図ることは、開発途上国のニーズに対応した適期適切な資金の供与、案件の効果発現確保のために重要であるが、その実施状況を調査した結果、次のような問題がみられた。

- ① 年次供与国に対する円借款の審査状況をみると、インドネシア、タイに対する円借款のように、要請書の受理から審査結果を踏まえた援助条件を提示する事前通報（プレッジ）や要請国への援助を行うことを定める交換公文（E/N）署名等の供与決定までのスケジュールが毎年一定し、審査の年間スケジュール管理が行われているものもある反面、要請時期を含め年間スケジュールが定まっていない国が多く、年次供与国でありながら毎年度供与できないなど、供与決定までに長期間を要している例がみられる。
- ② 非年次供与国についてみると、要請時期を含め審査スケジュールは定まっておらず、これに基づく進行管理が行われていないこともあって、要請から交換公文（E/N）署名までに3年以上の期間を要しているものがみられるなど、年次供与国に比べ供与決定までに長期間を要しているものが多い。
- ③ 円借款の要請に際して添付すべき書類の様式、記載事項の範囲が定められておらず、要請国の判断に任されているため、要請された案件に添付されている書類の内容や記載事項が不十分で、その照会、回答に期間を要し、結果として審査が遅延しているものがみられる。
- ④ 非年次供与国の要請案件の中には、「フィージビリティ調査」結果が添付されていない等要請内容が未成熟なため、要請書受理後1年以上経過しても案件内容の検討・審査のための政府勉強会に至らないものがみられるが、これら案件に対する案件形成のための支援は行われていない。
- ⑤ 我が国の円借款の対象となっている国は、63か国（うち年次供与国12か国）の多くに上っているが、相手国の窓口機関や実施機関の担当者が円借款の要請手続、添付すべき書類の様式、記載事項を十分には承知していない（年次供与国のように毎年要請を行っている国においても窓口機関では担当者は比較的承知しているものの、実施機関では、数年に

1 回程度の要請にすぎず、また人事異動があること等から必ずしも十分には承知していない)ことが添付書類の内容の不備なものがみられる一因となっている。

また、中南米等の円借款になじんでいない国においては、交換公文(E/N)署名あるいは基金との借款契約(L/A)締結の手続等を記載した円借款についての現地語のガイドンスが作成・配布されていないため、在外公館に対し交換公文(E/N)署名あるいは借款契約(L/A)締結の手続等についての照会が多い。これらへの対策として、事業団及び基金は、円借款セミナーを我が国国内及び在外事務所の所在地において実施しているが、前者では年1回(参加者10数名)、後者では全体として年1~2か所の実施であり、非年次供与国では未実施となっている。

したがって、経済企画庁、外務省、大蔵省及び通商産業省は、案件審査の効率化・迅速化を図る観点から次の措置を講ずる必要がある。

- ① 年次供与国の案件審査に当たっては、要請から交換公文(E/N)署名(又は借款契約(L/A)締結)までの標準的な年間スケジュールを相手国と協議するとともに、要請案件に対する審査の標準的事務処理期間を設定し、これらに基づく進行管理を行うこと。
- ② 非年次供与国についても、要請案件に対する審査の標準的事務処理期間を設定し、これに基づく進行管理を行い、処理の迅速化を図ること。
- ③ 要請に当たって提出すべき書類の様式、記載事項等について、マニュアルを作成し、在外公館等に徹底するとともに、相手国窓口機関、実施機関への周知を図ること。
- ④ 要請内容が未成熟な案件については、例えば、4省庁協議の上、外務省が当該要請国に対し、内容整備について働きかけを行う等により案件形成のための支援を積極的に行うこと。また、経済企画庁は、基金に対し、案件形成促進事業を更に活用する等により案件形成のための支援を積極的に行うよう指導すること。
- ⑤ 経済企画庁及び外務省は、基金及び事業団に対し、円借款セミナーについて、対象人員、実施国数等の拡充を図るとともに、基金在外事務所の所在しない国についても、在外公館の活用等の方法による円借款セミナーの実施について指導すること。

また、経済企画庁及び外務省は、要請から交換公文(E/N)署名、借款契約(L/A)締結までの手続等について、主要言語によるガイドンスを作成し、在外公館等を通じてその周知を図ること。

(説明)

円借款の審査は、相手国からの要請書の在外公館での受理、外務本省への伝達に始まり、政府勉強会等での案件内容の検討・審査、政府調査団による政策協議、基金審査調査団における実施機関との協議、現地調査という手順を踏んで行われており、その効率化・迅速化を図ることは、開発途上国のニーズに対応した適期適切な資金の供与、案件の効果発現確保のために重要である。

(ア) 年次供与国に対する審査の状況

年次供与国について、要請から事前通報(ブレッジ)及び交換公文(E/N)署名までの審査に要している期間を最近のものについてみると、表1-(1)-ウ-①のとおり、平均では要請から事前通報(ブレッジ)まで7.4か月、事前通報(ブレッジ)から交換公文(E/N)署名まで3.8か月計11.2か月となっており、要請から交換公文(E/N)署名までの期間は1年未満となっている。

しかし、全体57(個別要請案件数では341件)件中20件(35.1パーセント)が1年以上を要しており、国別にみると、すべての案件が1年未満となっている国もあるが、交換公文(E/N)署名までに1年以上を要した案件がある国やすべての案件が1年以上を要している国があり、これらの1年以上を要している案件がある国については、年次供与国でありながら毎年度は供与が行われないこととなっている。

また、要請年月日や交換公文(E/N)署名年月日を見ると、タイやインドネシアのように当該国の予算制度(予算開始月)や債権国会議の開催月に合わせていることから要請時期が毎年一定しており、このため、我が国において年間スケジュールに基づく進行管理が行われ、要請から1年未満で交換公文(E/N)を署名しているものがある反面、要請や交換公文(E/N)署名時期についての年間スケジュールは定まっておらず、これに基づく進行管理が行われていないこともあって、交換公文(E/N)署名まで1年以上を要し供与が毎年度行われない結果となっているものがみられる。

表 1—(1)—ウ—① 年次供与国の要請案件審査状況

国名	年次名	要請から事前通報(ブレッジ)までの期間		事前通報(ブレッジ)から交換公文(E/N)署名までの期間		要請から交換公文(E/N)署名までの期間	
		年	月	年	月	年	月
A	a	1.	2		1	1.	3
	b		9		5	1.	2
	c		4		6		10
	d		3		6		9
	e		6		6	1.	0
B	a		7		1		8
	b		5		1		6
	c		8		1		9
	d		4		2		6
	e		3		1		4
C	a		4		6		10
	b		3		3		6
	c		4		6		10
	d		4		1		5
	e		3		4		7
D	a		8		1		9
	b		7		2		9
	c		4		2		6
	d		5		1		6
	e		5		2		7
E	a	1.	1		1	1.	2
	b		7		2		9
	c		11		0		11
	d	1.	0		2	1.	2
	e		9		3	1.	0
F	a	1.	3		6	1.	9
	b		5		8	1.	1
	c		6		9	1.	3
	d		8		6	1.	2
	e		5		3		8

国名	年次名	要請から事前通報(ブレッジ)までの期間		事前通報(ブレッジ)から交換公文(E/N)署名までの期間		要請から交換公文(E/N)署名までの期間	
		年	月	年	月	年	月
G	a	1.	1		2	1.	3
	b		6		4		10
	c		2		4		6
	d	1.	0		7	1.	7
H	a		5		1		6
	b		2		2		4
	c		5		1		6
	d		3		2		5
	e		6		1		7
I	a	2.	2		3	2.	5
	b	1.	0		5	1.	5
	c		6		5		11
	d		4		4		8
	e		1		7		8
J	a	1.	2		4	1.	6
	b	1.	3		2	1.	5
	c		4		9	1.	1
	d	1.	5		4	1.	9
	e	1.	1		4	1.	5
K	a		3		3		6
	b		5		2		7
	c	1.	2		1	1.	3
	d		2		7		9
	e		2		8		10
L	a		6		10	1.	4
	b		11	1.	0	1.	11
	c		4		7		11
計(57)			420		218		638
平均			7.4		3.8		11.2

(注) 1 外務省の資料による。

2 複数回に分けて要請のあった場合は、最初の要請時期から計算した。

(イ) 非年次供与国に対する審査の状況

非年次供与国について、要請から事前通報(ブレッジ)及び交換公文(E/N)署名までに要している期間を、昭和58～62年度に要請のあったもの(昭和60及び61年度に要請があり、事前通報(ブレッジ)までいたっていないものを除く。)35件についてみると、要請案件の中には、「フィージビリティ調査」結果が添付されていない等要請内容が未成熟なため、表1-(1)-ウ-②のとおり、事前通報(ブレッジ)が行われている24件の平均で9.5か月を要しており、年次供与国の7.4か月より更に2.1か月を要している。しかも、1年以上の長期を要しているものが7件あり、事前通報(ブレッジ)が行われている24件の29.2パーセントを占めている。ただし、事前通報(ブレッジ)から交換公文(E/N)が署名されている21件(事前通報(ブレッジ)後要請内容の変更のあったもの1件を除く)についてみると平均3.6か月と年次供与国の3.8か月とほぼ同様の期間で処理されている。

さらに、昭和62年度に要請のあった26件中8件(30.7パーセント)は要請から1年以上経過しても事前通報(ブレッジ)が行われておらず、要請を取り下げている2件を合わせると、約半数が審査を終了していないことになる。

表1-(1)-ウ-② 非年次供与国の要請案件の審査状況

国名	案 件 名	要請から事前通報(ブレッジ)までの期間	事前通報(ブレッジ)から交換公文(E/N)署名までの期間	要請から交換公文(E/N)署名までの期間	備 考
A	橋 り ょ う※	年 3月	年 3月	年 6月	
B	空 港※	8	3	11	
"	農 業 開 発※	8	3	11	
C	学 校 施 設※	1. 11～	—	1. 11～	
"	下 水 道 処 理※	1. 11～	—	1. 11～	要請取り下げ
"	道 路※	9	3	1.	
"	か ん が い※	9	3	1.	
D	火 力 発 電※	1. 11～	—	1. 11～	
E	ダ ム※	1. 10～	—	1. 11～	「フィージビリティ調査」結果要求中

国名	案 件 名	要請から事前通 報(プレッジ) までの期間	事前通報(プレッジ) から交換公文(E/N) 署名までの期間	要請から交換公 文(E/N)署 名までの期間	備 考
F	通 信※	年 5 月	年 5 月	年 10 月	
G	水 力 発 電※	1 0	5	1. 3	
H	放 送 近 代 化※	1. 1	6	1. 7	
"	道 路※	2. 1~	—	2. 1~	「フィージビリティ 調査」実施中
I	貨 車※	1. 0	1	1. 1	
J	水 力 発 電※	2. 2~	—	2. 2~	「フィージビリティ 調査」結果要求中
"	通 信※	1. 0	7~	1. 7~	
K	農 村 電 化※	2. 4~	—	2. 4~	資料要求中
L	上 水 道※	9	3	1. 0	
"	電 気 通 信※	9	3	1. 0	
"	か ん が い※	1. 10~	—	1. 10~	要請取下げ
M	送 電 線※	2. 3~	—	2. 3~	
N	地 下 水 開 発※	2. 1~	—	2. 1~	
O	食 糧※	1. 10~		1. 10~	資料要求中
P	上 水 道※	1 0	5	1. 3	
"	水 力 発 電※	1. 3	5~	1. 8~	
Q	道 路※	1. 2	5	1. 7	
R	肥 料 工 場	3	6	9	
S	電 話 網 拡 充	8	5	1. 1	
T	橋 り ょ う	3	1	4	
U	火 力 発 電	8	8	1. 4	
V	石 油 製 品 流 通 施 設	1 1	3. 4	4. 3	事前通報(プレッジ) 後事業計画変更
W	上 下 水 道	1 1	2	1. 1	
X	道 路	6	2	8	
Y	送 電 線 網	8	2	1 0	
"	農 業 強 化	1. 1 1	1	2. 0	
	計	2 2 8	7 5	—	
	平均	9.5	3.8	—	

(注)1 外務省の資料による。

2 「〇〇～」と記載したものは、平成元年8月現在いまだ事前通報(プレッジ)又は交換公文(E/N)署名が行われていないものであり、これについては、「計」の計算から除外した。

3 「案件名」欄の※印は、昭和62年度に要請のあった案件である。

非年次供与国からの要請案件の中で要請から交換公文(E/N)署名までに特に長期を要しているものを例示すると、表1-(1)-ウ-③のとおりであり、中には、3年以上を要しているものもみられる。このように非年次供与国からの要請案件については、年次供与国からの要請案件と比べて、事前通報(ブレッジ)に至るまでに長時間を要しているものが多い。

表1-(1)-ウ-③ 非年次供与国の要請案件のうち交換公文(E/N)の署名までに長期を要した事例

国名	案 件 名	要請から事前通報(ブレッジ)までの期間	事前通報(ブレッジ)から交換公文(E/N)署名までの期間	要請から交換公文(E/N)署名までの期間
A	農 業 強 化	1. 年 11 月	年 1 月	2. 年 0 月
B	産 業 道 路	2. 3	3	2. 6
C	セメント工場	3. 4	5	3. 9
D	石油製品流通施設	1 1	3. 4	4. 3

(注) 1 外務省の資料による。

2 A国の案件は、表1-(1)-ウ-②に掲げた案件の再掲である。

(ウ) 要請に際して添付すべき様式、記載事項の状況

我が国に対する円借款の要請を行うに当たって、どのような書類の様式、記載事項により行うかについて定められたものはなく、要請書の様式、記載事項は要請国の判断に任されている。

このため、表1-(1)-ウ-④の例にみられるように、要請内容が、基金及び政府勉強会の審査を行うのに十分でなく、これを確認するための照会等に時間を要し、結果的に審査に長期を要しているものがある。

また、表1-(1)-ウ-②に掲げた要請から交換公文(E/N)署名までに1年以上を要しているものあるいは事前通報(ブレッジ)がいまだ行われていないものについてその理由をみると、要請内容が不備なため、その照会等に時間を要したことが挙げられている。

さらに、DACの案件審査原則においても「案件の審査、選択の基準及び手続の主要点を公刊し被援助国及び他のDAC加盟国に提供する」ことが望ましいとされているが、我が国においては未実施となっている。

表1-(1)-ウ-④ 要請内容についての照会状況の例

国名	案件名	照会年月日	回答年月日	照会内容
A	水力発電	昭和 59.11.20	昭和 59.11.22	実施中の「フィージビリティ調査」 の内容
		60.6.15	60.6.25	11.27 詳細設計(D/D)の実施予定 収支計算、予測総発電量 上流の開発計画
B	火力発電	61.2.19	61.3.6	ボイラーの設計内容
		61.5.11	61.5.20	輸入石炭の使用予定
C	パイプライン	62.4.7	62.5.6	「フィージビリティ調査」結果、ガ ス利用のマスタープラン
		62.8.24	62.9.14	工事スケジュール

(注) 当庁の調査結果による。

(エ) 未成熟案件の状況

非年次供与国からの要請案件をみると、表1-(1)-ウ-⑤のとおり、「フィージビリティ調査」結果が添付されていない、「フィージビリティ調査」が実施されていない等、要請内容が未成熟なため、要請後我が国の政府ベースでの最初の手順である政府勉強会が1年以上も未開催となっているものがみられる。これら非年次供与国は案件形成能力が弱く、また、世界銀行が採っているような借款供与側が案件の発掘形成を行う方式に慣れていることから、案件として有望と思われるものについては我が国側が案件形成のための支援を行うことが必要であるが、在外公館、在外事務所とも組織的な働きかけは行っていない。

また、基金は、昭和63年度から要請案件の中で、要請内容の成熟が不十分なもののうち有望と思われるものについて案件形成促進調査を実施することとし、昭和63年度は、表1-(1)-ウ-⑥のとおり3件について実施した。その対象はいずれも年次供与国の要請案件である。

表1-1(1)-ウ-⑤ 要請後1年以上政府勉強会未開催の案件一覧

国名	案件名	要請年月	未開催の理由等
A	道 路	昭和 6 2. 7	「フィージビリティ調査」結果等の添付なし
B	送 電 線	6 2. 4	”
C	農 村 電 化	6 2. 6	”
		6 2. 1 1	添付資料なし
D	ダ ム		(6 3. 5 詳細設計(D / D)を送付)
E	製 紙 工 場	6 2. 1 1	「フィージビリティ調査」結果なし(平成 元、1月「フィージビリティ調査」結果受領)

(注) 外務省の資料による。

表1—(1)—ウ—⑥ 案件形成促進調査対象案件及び調査内容

国名	案件名	要請	事業費 (億円)	案件概要	調査内容
A	水力発電事業	昭和 63	400	送配電ロスの改善のため、変電所の新增設、二次送電線の建設等を行い、併せて水力発電所の建設を行うもの。	①各州レベルの実施計画の集約 ②対象地域、対象サブプロジェクトの絞り込み ③実施体制の整備 ④実施スケジュール、事業費の見直し
B	地域開発	〃	45	地域の商工業・文化の中心である都市インフラを整備することにより同地域全体の開発を行うもの。	①道路、都市サービス等の各種計画の整理とアクション・プログラムの策定 ②市道維持管理・ごみ収集管理等に係る計画策定 ③実施能力強化計画の策定
C	かんがい	〃	120	作物の多様化をはかるためモデル事業の実施を通じかんがい技術、管理体制の整備をはかるもの。	①他の援助機関と基金との間の分担の整理 ②実施体制、実施スケジュールの確認

(注) 基金の資料による。

(オ) 借款セミナーの実施状況等

我が国の円借款の対象となっている国は63か国(うち年次供与国12か国)の多くに上っているが、相手国の窓口機関や実施機関の担当者が、円借款の要請手続、添付すべき書類の様式、記載事項を十分に承知していない(年次供与国のように毎年要請を行っている国においても窓口機関の担当者は比較的承知しているものの、実施機関では数年に1回程度しか要請を行っておらず、また人事異動があること等から必ずしも十分に承知していない)ことが添付書類、内容の不備なものがみられる一因となっている。

また、中南米等の円借款になじんでいない国においては交換公文(E/N)署名あるいは基金との借款契約(L/A)の締結の手続等を記載した円借款についての現地語のガイドンスが作成・配布されていないため、在外公館に対し交換公文(E/N)あるいは借款契約(L/A)締結の手続等についての照会が多い。

基金及び事業団は、これらへの対策として、円借款の供与及び実施の円滑化を図るため、借款手続きの解説、ケース・スタディ等を内容とする「借款セミナー」を基金本部及び在外事務所において表1-(1)-ウ-⑦のとおり開催し、昭和62年度までに本部実施分で43か国157人、在外事務所分で9か国801人が参加している。

しかし、本部での借款セミナーは年1回開催で参加者も最大18人と少なく、また、在外事務所での現地借款セミナーも年に1~2か所の開催で開催場所も在外事務所所在地に限られ、借款手続に不慣れな非年次供与国においては開催されていない。

表 1—(1)—ウ—⑦ 借款セミナー開催実績一覧(昭和53年～62年度)

基金本部借款セミナー			
年度	開催時期	参加人員	参加国
昭和 53年度	昭和53年 10月～11月 (注2)	9名	タイ、インドネシア、ビルマ、韓国、アフガニスタン、パキスタン、エジプト、タンザニア、ボリビア (9か国)
54年度	昭和54年 10月～11月	15名	インドネシア、フィリピン、パプアニューギニア、インド、バングラディッシュ、ヨルダン、イエメン、アルジェリア、ザンビア、セネガル、マダガスカル、エクアドル、パラグアイ (13か国)
55年度	昭和55年 10月～11月	18名	タイ、インドネシア、フィリピン、パプアニューギニア、ビルマ、インド、バングラディッシュ、スリランカ、ネパール、トルコ、ヨルダン、イエメン、エジプト、リベリア、ケニア、コロンビア (16か国)
56年度	昭和56年 10月～11月	13名	タイ、インドネシア、フィリピン、バングラディッシュ、スリランカ、イエメン、タンザニア、ナイジェリア、コートジボアール、ブラジル、メキシコ、ボリビア (12か国)
57年度	昭和57年 10月～11月	16名	マレーシア、インドネシア、韓国、ビルマ、インド、パキスタン、ネパール、ヨルダン、モロッコ、ケニア、スーダン、ジンブエ、ペルー、メキシコ、ホンジュラス (15か国)
58年度	昭和58年 10月～11月	18名	タイ、マレーシア、インドネシア、フィリピン、韓国、ビルマ、バングラディッシュ、スリランカ、トルコ、イエメン、エジプト、チュニジア、タンザニア、ペルー、ブラジル、ドミニカ (16か国)

現 地 借 款 セ ミ ナ ー

年 度	開催時期	開催国	開催地	参加人員
昭和56年度	昭和56年11月 (注3)	インドネシア	ジャカルタ	34名
57年度	昭和57年12月	フィリピン	マニラ	51名
"	"	インド	ニューデリー	27名
58年度	昭和58年4月	韓国	ソウル	63名

基金本部借 款 セ ミ ナ ー

年度	開催時期	参加人員	参加国
昭和 59年度	昭和59年 10月～11月	18名	タイ、マレーシア、インドネシア、フィリピン、ビルマ、 インド、スリランカ、ヨルダン、イエメン、エジプト、 ケニア、ナイジェリア、ジンバブエ、ガーナ、ペルー、 ブラジル、パラグアイ(17か国)
60年度	昭和60年 10月～11月	15名	インドネシア、マレーシア、フィリピン、ビルマ、バン グラディッシュ、中国、トルコ、エジプト、ケニア、ザン ビア、ジンバブエ、コロンビア、ホンジュラス (13か国)
61年度	昭和61年 10月～11月	17名	タイ、マレーシア、インドネシア、フィリピン、バプア ニューギニア、ビルマ、インド、バングラディッシュ、ス リランカ、中国、ヨルダン、エジプト、ガーナ、カメル ーン、ナイジェリア、ジンバブエ、ホンジュラス、コロ ンビア、パラグアイ (19か国)
62年度	昭和62年 10月～11月	18名	タイ、マレーシア、インドネシア、フィリピン、バプア ニューギニア、ビルマ、インド、中国、スリランカ、パ キスタン、トルコ、エジプト、ケニア、カメルーン、グ ァテマラ、エクアドル (16か国)

(注) 1 基金の資料による。

2 基金本部借款セミナー開催期間は約4週間(うち事業団でのオリエンテーション
1週間を含む。)である。

3 現地借款セミナー開催期間は、3日ないし4日間である。

現 地 借 款 セ ミ ナ ー

年 度	開 催 時 期	開 催 国	開 催 地	参 加 人 員
昭和59年度	昭和59年10月	エジプト	カイロ	50名
"	昭和60年1月	ビルマ	ラングーン	50名
60年度	昭和60年11月	中 国	北 京	160名
"	昭和61年3月	マレーシア	クアラルンプール	50名
61年度	昭和61年1月	インドネシア	チバナス (ジャカルタ近郊)	60名
62年度	昭和63年2月	フィリピン	マニラ	102名
"	"	タイ	バンコク	154名

(2) 案件決定等

ア 案件決定の迅速化等

(勸告)

要請案件は、4省庁及び基金による検討・審査を経て、円借款の対象として妥当であると判断されると、政府としての供与方針が決定され、要請国に対して供与の意図と援助条件を提示する事前通報(プレッジ)が行われる。要請国が我が国の援助条件を受け入れれば、両政府間の合意文書である交換公文(E/N)を署名し、借款の具体的実施のため基金と相手国政府との間で交換公文(E/N)により合意された内容及び借款に必要な諸手続、権利義務関係を規定した借款契約(L/A)を締結するという手順を踏むことになっている。

要請案件については、要請国が開発計画の推進、プロジェクトの円滑な実施等のために期待している時期に合わせ事前通報(プレッジ)、交換公文(E/N)署名及び借款契約(L/A)締結等の手続を迅速に進めていくことが、援助を真に効果的にするためにも必要であるが、供与方針決定から借款契約(L/A)締結までの案件決定事務の処理状況等を調査した結果、次のような問題がみられた。

① 年次供与国のように複数の案件要請があり、供与も複数の案件に対して行う場合は、現在災害復旧等の例外を除いて、供与案件をすべて決定した後、全供与案件を一括して事前通報(プレッジ)を行うという方式がとられている。

このため、未成熟案件の存在や案件の差し替え等に伴う特定案件の審査の遅れにより全案件の事前通報(プレッジ)が遅れている例がみられる。

② 交換公文(E/N)署名後借款契約(L/A)は通常1~2か月で締結されているが、案件の中には交換公文(E/N)署名後における計画の変更等により1年以上も借款契約(L/A)が未締結となっているものがみられ、これら案件のうち、計画の変更等の見通しや内容の把握等が不十分なものがみられる。

③ 借款契約(L/A)の締結は原則として基金総裁と借入国駐日大使との間で行われているが、借款契約(L/A)締結の連絡が当該国を所掌する在外公館に行われていないため、在外事務所の所在しない国を所掌する在外公館が、相手国からの連絡あるいは新聞報道があるまで締結の事実を承知していなかった例がみられる。

したがって、経済企画庁、外務省、大蔵省及び通商産業省は、次の措置を講ずる必

要がある。

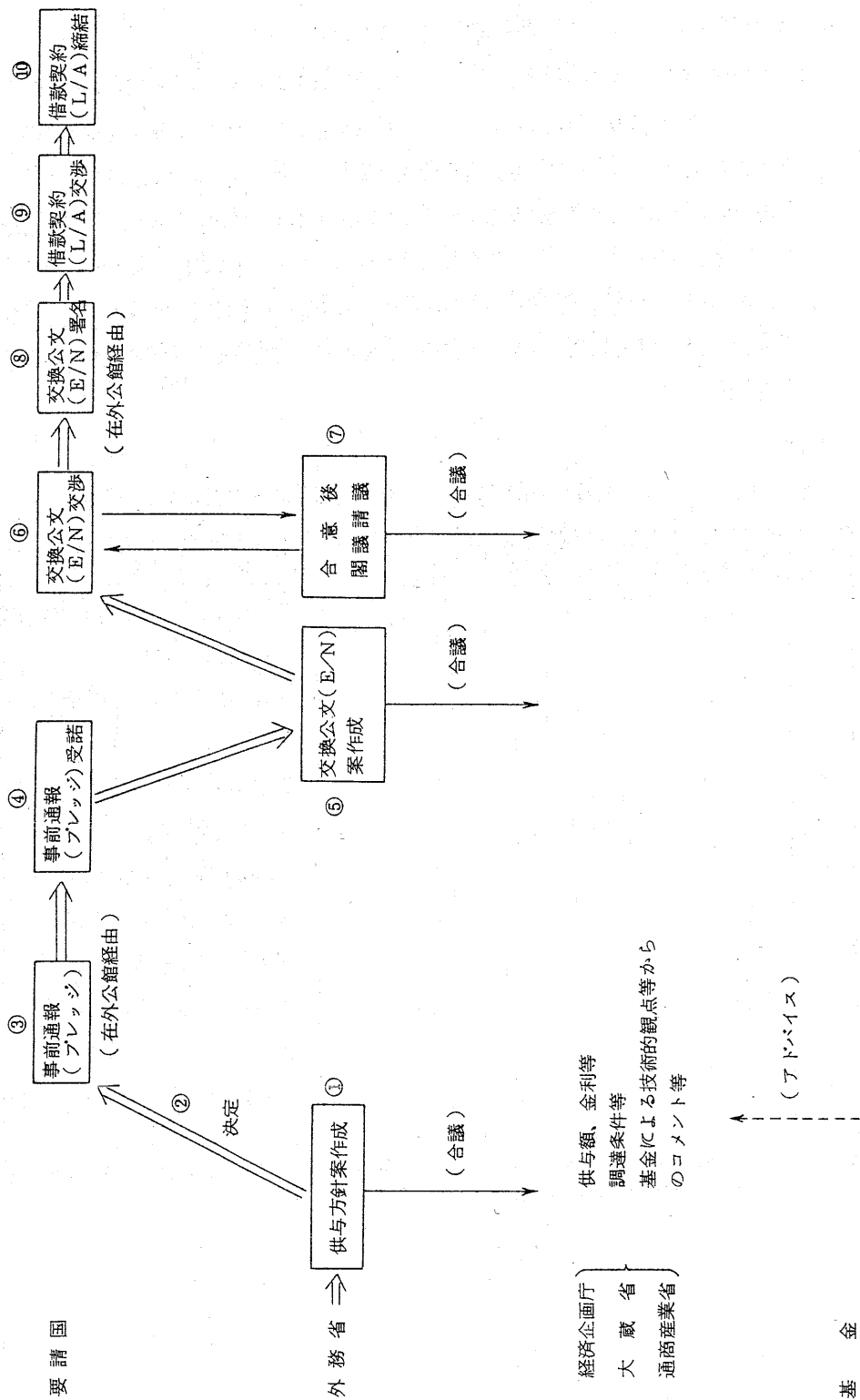
- ① 事前通報（ブレッジ）について、特別の事情により、その他の案件と比べ著しく処理が遅れざるを得ないものについては、必要に応じ、財源の制約、事務手続の効率性等を考慮しつつ、これらと切り離して行うことを検討すること。
- ② 交換公文（E/N）署名後長期間借款契約（L/A）が未締結となっている案件については、計画の変更等未締結の事情を把握し、それに対する対応を明確にするとともに、外務省が要請国への働きかけを行うことにより、借款契約（L/A）の締結の支援に努めること。また、経済企画庁は、基金に対し、対応が明確になり、借款契約（L/A）締結が可能となったものについては、要請国への働きかけ等を行うことにより、借款契約（L/A）締結の早期化に努めるよう指導すること。
- ③ 経済企画庁及び外務省は、借款契約（L/A）を締結する場合、事前に関係在外公館に連絡する方策を検討すること。

（説明）

（ア） 案件決定手続の概要

- a 要請された案件は、前述の政府勉強会、政府調査団、基金審査調査団等による検討・審査を経て、円借款の対象として妥当であると判断されると、次に、図1-（2）-ア-①のとおり、①外務省による供与方針案の作成並びに経済企画庁、大蔵省及び通商産業省への合議、②供与方針の決定、③要請国に対する供与の意図と援助条件についての事前通報（ブレッジ）（在外公館経由）、④要請国の受諾、⑤外務省による交換公文（E/N）案の作成並びに経済企画庁、大蔵省及び通商産業省への合議、⑥交換公文（E/N）案について要請国と交渉（在外公館経由）、⑦交換公文（E/N）案について外務省による閣議請議、⑧交換公文（E/N）署名（通常、我が国大使と要請国担当大臣の署名）、⑨基金による借款契約（L/A）案について要請国と交渉、⑩交換公文（E/N）により合意された内容及び借款に必要な諸手続、権利義務関係を詳細に規定した借款契約（L/A）の締結（通常、基金総裁と要請国駐日大使の署名）という手順を踏んで供与が行われる。
- b 年次供与国のように複数の案件要請があり、供与も複数の案件に対して行う場合は、対象国の全体像を把握し、管理を行うため、災害復旧等例外を除いて、供与案件をすべて決定し、全供与案件を一括して事前通報（ブレッジ）を行うという方式が採られている。

図 1-2-ア-① 案件決定手続き概要図



(注) 外務省の資料による。

(イ) 事前通報（プレッジ）及び交換公文（E/N）署名の状況

- a 年次供与国に係る事前通報（プレッジ）及び交換公文（E/N）署名の状況は表1-①-ウ-①のとおりであり、このうち、事前通報（プレッジ）までに長期（1年以上）を要している9件について、その理由をみると、表1-②-ア-①のとおり、①全案件中特定案件の審査が基金と日本輸出入銀行（以下「輸銀」という。）との資金供与実施に係る調整（以下「デマケ調整」という。）等により遅延したため、全案件が遅れたもの、②要請が数回にわたって行われたため、最初の案件について全案件の審査が終了するまで期間を要したものと等、特定案件の遅れにより全案件が遅れたものが大部分である。

表1-②-ア-① 要請から事前通報（プレッジ）まで長期を要している事例

国名	年次名	対象案件数	要請から事前通報（プレッジ）までの期間		遅延理由
A	a	6件	1年	2月	ツーステップ・ローンの融資対象の調整のため
E	a	17	1	1	供与総額についての調整のため
"	d	9	1	0	"
F	a	5	1	3	特定案件についての輸銀とのデマケ調整のため
G	a	5	1	1	要請後の案件差し替えのため
"	d	6	1	0	要請が数回にわたって行われたため
I	a	5	2	2	要請後案件差し替えのため
"	b	3	1	0	要請案件の確定に時間を要したため
K	c	2	1	2	特定案件についての他の援助国とのデマケ調整のため

註 当庁の調査結果による。

- b なお、年次供与国からの要請に基づき、災害復旧等の案件について、事前通報（プレッジ）及び交換公文（E/N）を分割して行った例が表1-(2)-ア-②のとおりみられる。

表1-(2)-ア-② 事前通報（プレッジ）等が分割実施された事例

（単位：億円）

借入国	事前通報	交換公文	供与額	分割の理由
A（昭和61年度）	昭和 61.9	昭和 62.1	約35	緊急性のある追加借款案件 を先行処理
	62.4	62.6	約240	
B（昭和62年度）	62.12	63.2 63.3	約110	緊急性のある追加借款案件 や復興案件を先行処理
	63.6	63.9	約140	

(注) 当庁の調査結果による。

(ウ) 借款契約（L/A）締結の状況

交換公文（E/N）署名後借款契約（L/A）はおおむね1～2か月程度で締結されているが、交換公文（E/N）が署名された案件の中には、表1-(2)-ア-③のとおり、交換公文（E/N）署名後1年以上も借款契約（L/A）が未締結のものがみられる。

この理由をみると、要請国における計画の変更、相手国の国会承認の遅延等によるものであるが、計画見直し内容及び今後の見通し並びに事業実施凍結の場合における解除の可能性等について要請国からの事情把握が十分には行われていないものがみられる。

(エ) 借款契約（L/A）締結の在外公館への連絡状況

借款契約（L/A）締結は、原則として基金総裁と借入国駐日大使が、東京において署名して行われるが、この締結の連絡が当該国を所轄する在外公館に事前に制度的には行われていないため、在外事務所のある国を所轄する在外公館において、相手国からの連絡あるいは新聞報道があるまで借款契約（L/A）締結の事実を承知していない例がみられた。

表1—(2)—ア—③ 交換公文(E/N)署名後長期借款契約(L/A)未締結事例

(平成元年4月現在)

国名	案件名	交換公文 (E/N)署名	備考
A	天然ガス開発	昭和 57	資金ソースの変更
B	肥料工場	59	事業実施延期
C	食糧工場	61	計画見直し
D	製鉄所	58	計画見直し
E	かんがい	59	実施凍結
F	石油製品流通施設	62	計画見直し
G	農業開発	58	事業実施計画見直し
H	水力発電所	60	事業実施延期
I	電話網	63	相手国の国会承認に手間どっている
J	漁港建設	58	事業内容の見直し中
K	道路建設	60	詳細設計(D/D)作成中

(注)1 基金の資料による。

2 長期とは1年以上とした。

3 「備考」欄は、基金が把握している未締結理由である。

イ 援助条件の見直し

(勸告)

円借款においては、その対象資金、貸付金利、償還期間等の貸付条件及び資機材やコンサルタントの役務等を調達する際の調達先について条件を設けている。

我が国がその国際的地位に相応した援助を行っていく上で、国際収支の悪化等に直面する開発途上国のニーズに応じて適切な援助条件を設定していくことが求められているが、その適用に当たり、次のような問題がみられた。

- ① 円借款の対象となる資金は、開発途上国にとって外貨資金の調達が通常困難であること及び内貨資金の調達は借入国の自助努力によるべきとの考え方から、いわゆる外貨融資の原則によっており、内貨分の融資は円借款額の原則3割までとされている。

しかし、事業実施中の案件をみると、事業費のうち外貨分は、我が国からの円借款により確保されているのに対し、当該国が確保すべき内貨分の資金手当てが財政難等からできないため、案件実施が遅延しているものがみられる。

この対応策として、最近、実施中案件に対する追加の内貨融資や商品借款の見返り資金の内貨充当の義務付け等の方法がとられているが、抜本的な対策となっていない。

借入国側においては、その財政状況からみて、今後、内貨資金の手当てが一層困難となると考えられ、また、最近では、円借款の要請プロジェクトも外貨比率の高いプラント分野よりも農村開発、地方道路整備等、内貨比率の高い分野のものが多くなっている。

また、世界銀行（IBRD）等国际機関の借款対象資金の算出方法は、総事業費に一定比率を乗じて融資金額を決定する融資比率方式をとっており、我が国のように内・外貨を区分し、原則外貨部分を融資対象とする方法はとられていない。

- ② 円借款の調達には、調達先の範囲を、我が国のみとするタイト、我が国と開発途上国（LDC）とするLDCアンタイト及び経済協力開発機構（OECD）加盟国も対象とする一般アンタイトの3種類あるが、我が国は一般アンタイト化の推進を図ってきており、昭和62年度で71.4パーセントが一般アンタイトとなっている。さらに、従来LDCアンタイトであったコンサルタント部分についても、内外諸情勢を勘案しつつ、本体並み一般アンタイト化の段階的導入を昭和63年4月に決定している。

一般アンタイト化については、我が国政府開発援助の第4次中期目標において「今後とも内外諸情勢を踏まえ一般アンタイトを推進する。」とされている。

また、調達条件がLDCアンタイト又は一般アンタイトとなっている案件については、落札した業者が工事等のための資機材を調達する場合、その50パーセント(金額ベース)を、LDCアンタイトのときは開発途上国(LDC)又は我が国から、一般アンタイトのときは、開発途上国(LDC)、我が国又は経済協力開発機構(OECD)加盟国から購入しなければならないという条件が付されている。

したがって、経済企画庁、外務省、大蔵省及び通商産業省は、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 円借款の対象とする資金の算出方式について、現行の外貨融資原則を融資比率方式に変更すること。
- ② 調達条件に関し、中期目標に基づき、本体工事部分については、内外諸情勢を踏まえた一般アンタイト化を推進するとともに、本体工事部分に比べ一般アンタイト化の遅れているコンサルタント部分についても、内外諸情勢を踏まえた一般アンタイトの推進を図ること。

また、落札した業者が資機材を購入するに際しての調達先の制限の緩和を検討すること。

(説明)

我が国の円借款については、その対象資金、貸付金利や償還期間等の貸付条件及び借入国が資機材やコンサルタントの役務等を調達する際の調達先について条件を設けている。これら援助条件は事前通報(ブレッジ)において、要請国に対して示され、要請国がその条件を受諾した場合、交換公文(E/N)が署名されることとなる。

㌠ 円借款の対象資金

a 対象資金の所要額の算出方法

プロジェクトの実施に必要な費用は、外国から資機材等を輸入するための外貨部分と、借款借入国内で調達される現地生産の資機材、原材料費、現地労務費、国内輸送費などに充当するための内貨部分とに大別される。

円借款は、開発途上国にとって外貨資金の調達が困難であることに対応する一方、内貨資金の調達について借入国の自助努力を促すため、借款額の決定はいわゆる外貨融資の原則によっており、外貨分についてはその全額を借款対象としているが、内貨分についても必要に応じて対象とすることとしており、その上限を原則として借款額の30

パーセントとしている。

b 内貨融資の実施状況

円借款の外・内貨別実施状況を見ると、近年の開発途上国の財政難を反映して内貨分についての資金供与を要請されるケースが増加し、例えば、従来外貨分しか借款対象としていなかった対インド借款において、昭和61年6月には初めての内貨融資が供与されている。こうしたことから、プロジェクト借款供与額に占める内貨融資額及びその比率は、表1-(2)-イ-①のとおり、昭和58年度の154億円(2.9パーセント)から808億円(15.2パーセント)へと5.2倍伸びている。

表1-(2)-イ-① 円貨融資の推移(承諾額ベース)

(単位:億円、%)

年度	区分	供与額(A)	うち内貨(B)	シェア(B/A)
昭和	58	5,257	154	2.9
	59	5,048	136	2.7
	60	4,879	229	4.7
	61	4,536	421	9.3
	62	5,331	808	15.2

(注) 1 基金の資料による。

2 円借款から債務救済、商品借款、ツーステップ・ローンを除いたものである。

c プロジェクト案件の完成遅延状況

プロジェクト案件の進ちょく状況を見ると、円借款により外貨分については必要資金が確保されているにもかかわらず、内貨分の資金不足等から工事等が遅れ、結果的に完成が計画より大幅に遅延しているものが、例えばA国及びB国の場合、表1-(2)-イ-②のとおり6件及び5件みられる。

表1-②-1-② 内貨不足等により完成が3年以上遅延した案件一覧

国名	案件名	遅延期間
A	上水道	3年6月
	港湾荷役設備	3
	交通改良	3
	道路路	4 1
	開発金融	5
	港湾開発	3
B	道路改良	4 3
	発電所	3 2
	都市交通	6 1
	上水道	3 5
	上水道	3 3

(注) 基金の資料による。

d 内貨不足による遅延への対応状況等

我が国は、内貨分の資金不足による案件の完成遅延への対応として実施中案件に係る追加の内貨融資（A国及びB国に対して実施、表1-②-1-③参照）及び商品借款の見返り資金の円借款対象事業の内貨分への充当義務付け等を行っているが、これらは抜本的な対策とはなっていない。

また、借入国の財政状況からみて、今後一層内貨資金の手当てが困難になると考えられ、さらに、最近円借款要請分野も外貨分の大きい大型プラント等の分野から内貨分が大きいプロジェクト案件、例えば、A国の中期開発計画にみられるような地方都市基盤施設の整備や農村開発等に移行する傾向がみられる。

表 1-(2)-1-③ 実施中案件への追加内貨融資状況

(単位：億円)

国名	年度	対象案件数	借 款 額
A	昭和 62	72 件	135.83
	61	17	52.93
B	62	8	57.48

(注) 外務省の資料による。

e. 外貨、内貨の区分

上述(1-(2)-1-(7))のような区分によって、外貨、内貨は分けられており、円借款の対象資金の審査に際しては、当該経費が外貨か内貨かについて個々に審査が行われている。このため、例えば昭和63年度の案件について、表1-(2)-1-④のように、要請国から提出された資料において外貨、内貨の区分がされていない等から審査に期間を要しているものがある。

表 1-(2)-1-④ 外・内貨の区分等のための審査に期間を要した例

国名	事業名等	審査等の状況
A	道路整備事業	実施機関が外国資金の借入れが初めてであり、外貨、内貨の区分、単価からの経費積上げの説明資料が十分でなかったため、現地で協議・確認に比較的多くの時間を費した。
B	ダム建設事業	経費の詳細データが審査(第1回)時に、実施機関側で十分に取りまとめられていなかったため、経費について十分な協議に入るに至らず、その他の問題も含め、先方の作業後再度調査団を派遣(翌月)し、資料を分析した後、合意した。

(注) 基金の資料による。

f 他の機関における対象資金の算出方法

世界銀行、アジア開発銀行等の国際機関の融資対象資金の算出方法をみると、総事業費にあらかじめ定めている一定比率（例えば、80パーセント、この場合残りの20パーセントが借入国の自助努力による要手当額となる。）を乗じて金額を決定する融資比率方式をとっており、我が国のように外貨、内貨を区分し、原則として外貨分を融資対象とする方式はとっていない。

(1) 調達条件

a 調達条件の概要

借款契約（L/A）が締結された後、借入国は借款の資金を使用して、必要な資機材や工事、コンサルタント等を調達することとなる。その調達先は、交換公文（E/N）で定められており、この調達先の条件は、次の3種類に大別される。

- i) タイド：調達先企業の国籍の範囲を借款供与国（日本）のみに限定するもの
- ii) LDCアンタイト：調達先企業の国籍の範囲を借款供与国及び借入国を含む開発途上国とするもの
- iii) 一般アンタイト：調達先企業の国籍の範囲をLDCアンタイト対象国における調達適格国及びOECD加盟先進国とするもの

b 調達条件の現状

我が国の調達条件の適用基準については、商品借款等のノンプロジェクト型借款及びプロジェクト借款のうちのリハビリ借款等については100パーセント一般アンタイト化されており、プロジェクト借款の本体工事部分も中進国、中国、タイ等に対しては一般アンタイト化が図られている。

さらに、我が国ODAに関する第4次中期目標（昭和63年6月14日閣議決定）において「今後とも内外諸情勢を踏まえ、一般アンタイト化を推進する。」（参考1-(2)-イ-①参照）こととされており、従来LDCアンタイトであったプロジェクト借款のコンサルタント部分についても本体並み一般アンタイト化の段階的導入が昭和63年4月に決定されている。

第4次中期目標(抜粋)

昭和63年6月14日

閣議報告

近年、我が国の政府開発援助(ODA)の実績は飛躍的に増大してきているが、我が国の置かれた国際環境に留意しつつ、厳しい財政事情の下で今後とも、ODAの拡充を通じた我が国の世界に対する貢献をさらに意義あるものとすべく、1988年から1992年の5か年間を対象とする中期目標を下記のとおり設定する。

なお、本目標は、内外情勢の変化に対応して適宜見直しを図ることとする。

記

Ⅱ. ODAについては、量的拡充とともに、その質的改善を図る必要がある。このため、以下のような措置を講じ、開発途上国の自助努力を支援するとともに、開発途上国のニーズに合致した各種協力を総合的、機動的かつ弾力的に行う。

(有償資金協力)

4 円借款については、引き続きその質の改善に努める。このため、形態の多様化及び執行を促進するための適切な措置を推進する。また、開発途上国の構造調整の状況、債務負担の状況を踏まえつつ、国際機関や主要援助国との協調の下に、これらの国の経済政策を支援するための借款の供与を弾力的に行う。さらに、今後とも内外諸情勢を踏まえ、一般アンタイド化を推進する。

c. 調達条件の構成比の推移等

我が国は、アンタイド化を推進しており、昭和55年度以降、原則一般又はLDCアンタイドとしていることから、表1-(2)-イ-⑤のとおり、昭和62年度で99.9パーセントがアンタイドとなっている。

アンタイド比率について主要援助国別の状況をみると表1-(2)-イ-⑥のとおりで、DAC諸国平均は65.9パーセントで、これと比べ我が国は97.6パーセントと高いアンタイド比率となっている。また、一般アンタイドの比率でも、我が国は64.6パーセントと西ドイツに次ぐ高率となっている。

表1-②-①-⑤ 調達条件の構成比(借款契約(L/A)締結ベース)

(単位：%)

承諾年度	調達条件	ア ン タ イ ド			タ イ ド
		一般アンタイド	LDCアンタイド	小 計	
昭和 4 1		0	0	0	100
4 2		0	0	0	100
4 3		0	0	0	100
4 4		0	0	0	100
4 5		0	0	0	100
4 6		5.26	0	5.26	94.74
4 7		0	0	0	100
4 8		34.14	15.61	49.75	50.25
4 9		35.37	15.18	50.54	49.46
5 0		8.82	48.34	57.16	42.84
5 1		5.16	54.31	59.46	40.54
5 2		9.96	76.38	86.34	13.66
5 3		51.93	32.98	84.90	15.10
5 4		57.86	27.94	85.80	14.20
5 5		61.70	37.20	98.90	1.10
5 6		49.06	50.94	100	0
5 7		67.90	32.02	99.93	0.07
5 8		57.24	39.37	96.61	3.39
5 9		53.93	45.06	98.99	1.01
6 0		52.74	44.78	97.52	2.48
6 1		52.28	47.72	100	0
6 2		71.39	28.47	99.87	0.13

(注) 基金の資料による。

表1-②-①-⑥ 二国間借款のアンタイド比率(昭和61年)

(単位：%)

	日 本	アメリカ	フランス	西ドイツ	イギリス	DAC平均
一般アンタイド	64.6	12.5	43.5	71.0	42.9	48.1
LDCアンタイド	33.0	6.5	23.2	-	-	17.8
タ イ ド	2.4	81.0	32.3	29.0	57.1	34.1

(注) 1 外務省の資料による。

2 支出純額ベースである。

次に、調達国別に調達実績をみると、表1-(2)-イ-⑦のとおり、昭和58年度に68.7パーセントであった日本企業の契約率が昭和62年度には56.0パーセント、さらに昭和63年(4~6月)には47.4パーセントと50パーセントを下回る状況となっている。

また、これを一般アンタイトとされている案件についてみると、昭和58年度には62.5パーセントであった日本企業の契約率が昭和62年度には37.6パーセントとなっている。

表1-(2)-イ-⑦ 調達国別調達実績構成比の推移(基金契約確認ベース)

年度	調達国名	日 本	L D C	その他先進国
昭和 58		68.7 % (62.5)	26.2 % (28.8)	5.1 % (8.7)
59		74.8 (65.9)	19.4 (24.0)	5.8 (10.1)
60		68.1 (52.5)	24.3 (32.4)	7.6 (14.9)
61		66.7 (48.2)	24.2 (34.3)	9.1 (17.5)
62		56.0 (37.6)	33.5 (46.7)	10.5 (15.7)
(参考) 63 (4月~6月)		47.4	36.9	15.7

(注) 1 基金の資料による。

2 上段は全体、下段()内は、一般アンタイト分である。

d 落札業者等の資機材に係る調達条件

調達条件がLDCアンタイトのプロジェクト案件については、落札(又は契約)した業者が工事等に必要の資機材を購入する場合、交換公文(E/N)の付属文書及びそれに基づく基金の調達ガイドラインにより、資機材の50パーセントは我が国又はLDCから購入しなければならないとされている(一般アンタイトのものについても同様、50パーセントは我が国、LDC又はOECD加盟国から購入しなければならないとの条件が設けられている)が、無償資金協力の場合、調達条件がタイトの案件であっても、資機材購入面ではこのような条件が設けられていない。

(3) 実施案件の監理

ア 案件監理の効果の実施等

(勸 告)

円借款案件の実施段階は、借入国（実施機関）が資機材・土木工事の発注先を選定し契約を行う「調達段階」と受注企業が土木工事、機械据付け等を行う「建設段階」とに大別される。案件の実施監理を担当する基金の役割は、単に資金の貸付けを行うのみならず、円借款が借入国の経済発展等に寄与するよう、その円滑な実施と所期の目的達成に向け、事業の進ちょく状況を的確に把握し、適時・適切な助言等支援・協力をを行うことにある。このため、基金は、「調達段階」においては、借入国の事業実施機関が発注先の契約等を行う際の諸手続を示した「調達ガイドライン」、「コンサルタント雇用ガイドライン」を作成し、借入国に配布している外、手続の公正性等を確保するため、調達手続の各段階で内容確認等を行っている。また、「建設段階」においては、土木工事、資機材の据付け等の進ちょく状況報告を定期的に求めるとともに、事業が遅延している案件等については、中間監理調査団の派遣による現況の把握等を行っている。

しかし、実施中案件に対する基金の監理状況等を調査した結果、次のような問題がみられた。

- ① 実施中案件には、事業の進ちょく度が計画に比べて数年遅れているもの等がみられるが、これら案件の中には、事業実施期間が長期化することに伴う事業費不足等の支障が生じている例がある。
- ② 進ちょく状況の把握は、基金融資対象分が主体であり、他の援助機関融資対象分、実施国自己負担分を含めたプロジェクト全体の総合的把握が必ずしも十分でなく、進行調整が不十分なものがある。このため、実施国が自己資金により整備する計画であった資機材受入施設等が未完成であるにもかかわらず、基金融資による資機材のみが早期に調達された結果、調達資機材が遊休化・損傷した案件や借入国（実施機関）等の財源不足から当初計画に定められた技術指導等が実施できていないため、円借款によって導入したプラント等の機器の稼働が操作要員の技能不足から低調となっている案件等がみられる。
- ③ 在外事務所の所在しない借入国での円借款案件については、他の借入国に所在する在外事務所が本部とともに案件の監理等を行っている。しかし、在外事務所では、

個別案件の進ちょく状況に係る情報収集、現地視察等による監理が十分には行われておらず、また、我が国在外公館の協力を得て監理を行う仕組みも整備されていない。

在外公館は、円借款等経済協力の円滑な要請・実施を借入国に働きかける立場にあることから、円借款案件の進ちょく状況等を把握している例はあるが、実施中案件の具体的状況については、基金から外務省（在外公館）に対し、必要な情報を提供する仕組みがないため、必ずしも把握していない。

したがって、経済企画庁、外務省、大蔵省及び通商産業省は、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 経済企画庁は、外務省と協議の上、基金に対し、借款対象事業が計画に比べて遅延している案件に対しては、基金調査団を適時に派遣するなどにより、遅延の原因分析に一層努めるとともに、在外事務所において在外公館と緊密な連携を図り、借入国（実施機関）に対し実施を積極的に働きかけるよう指導すること。
- ② 経済企画庁は、基金に対し、実施中案件に対する監理に際しては、他の援助機関融資対象分等を含めた借款対象事業全体の進ちょく状況の中での基金融資対象に係る進ちょく状況把握に努め、コンサルタントの業務として実施調整を行わせること等を指導すること。

また、経済企画庁、外務省、大蔵省及び通商産業省は、実施国自己負担分の施設整備が未実施などの原因で、借款対象事業の効果発現が見込まれない案件については、4省庁で協議の上、外務省が実施国に施設整備等の実施を働きかけるとともに、当初事業と不可分一体のもの等厳格な条件を付した上で、個々の案件に即し、円借款額の未使用残の活用を一定範囲内で認めることにより効果的な支援を行うよう努めること。

- ③ 経済企画庁及び外務省は、在外事務所の所在しない借入国における実施中案件の進ちょく状況の把握、遅延案件の促進等について、必要に応じ基金から当該国の在外公館に情報収集等を協力依頼するなど、その効果的実施のための方策を検討すること。

また、経済企画庁及び外務省は、協議の上、基金から在外公館に円借款実施中案件に関する情報を必要に応じ提供する方策を検討すること。

（説明）

㊦ 案件実施段階における業務の流れ等

- a 我が国と借入国政府間で円借款の交換公文（E/N）の署名が行われた案件について

は、案件別に円借款業務の実施機関である基金と借入国政府又は借入国実施機関との間で借款契約（L/A）が締結される。借款契約（L/A）は次のとおり、既に交換公文で合意済みの事項及び借款実施に必要な諸手続・権利義務関係を詳細に規定したもので、これによって融資が確定する。

借款契約（L/A）本文の概要

1. 借 款

- ① 金額及び目的（金額及び対象事業明示）
- ② 資金使途等（調達適格国からの物・役務の調達に充当、貸付実行期限）

2. 償還・利息

- ① 元本の償還（償還スケジュール）
- ② 利息及びその支払の方法（利息計算期間、利払日）

3. そ の 他

- ① 基本約定（救済、仲裁規定ほか）
- ② 借款の保証（保証状の提出義務）
- ③ 調達手続（所定の手続に従うこと）
- ④ 貸付実行手続（所定の手続に従うこと）
- ⑤ 借款の監理（事業実施機関の明示、コンサルタントの雇用、内貨予算・不足資金の手当、進ちょく状況報告書・完成状況報告書の提出、その他用地確保等事業実施に当たり採られるべき措置など）
- ⑥ 通知及び請求（連絡先及び住所）

- (注) 1 基金の資料による。
- 2 基本約定、調達手続、貸付実行手続については基本条項を別途印刷物とし標準化し、事務の合理化を図っている。
- 3 借款契約は通常東京の基金本部において在日借入国大使と基金総裁との間で締結される。
- 4 締結された借款契約（L/A）は、借入国の法務当局が作成する法律意見書等の提出をもって発効する。

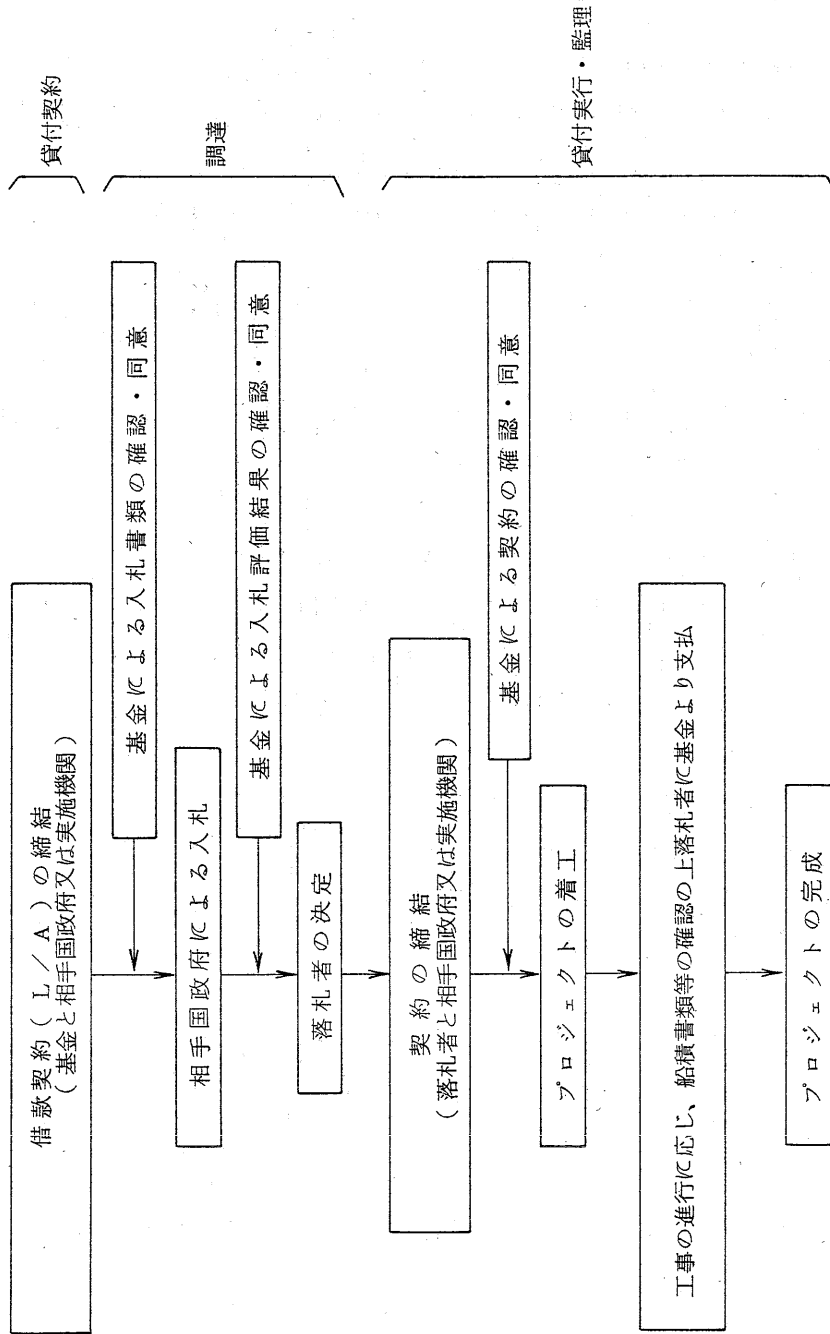
・基本約定（骨子）

- ① 借金額は日本円による限度貸付けであり、利息の支払は半年賦払いで行われる。
- ② 借に基づく資機材及び役務（コンサルタントサービスを含む。）の調達は、調達ガイドライン、コンサルタントガイドラインに従って行われる。
- ③ 借入人の調達に際し基金は確認を行う権利を有し、不適正な調達が行われた場合、借金の不供与等必要な措置をとることができる。
- ④ 借金の貸付は事業の進捗に応じて行われる。また、貸付実行により借入人の債務が成立する。
- ⑤ 借入人が借契約に違反等を行った際は、基金は貸付実行の停止、一括繰上弁済請求等必要な措置をとることができる。
- ⑥ 借により調達した資機材は事業のためにのみ使用される。
借入人は基金に対して借金の健全な監理のために情報を提供しなければならず、監理のための基金の調査等に対し協力をしなければならない。
- ⑦ 借入人は、基金が要求する場合は、保証を差し入れなければならない。
- ⑧ 借契約に関して基金と借入人との間で生じた紛争は、終審として仲裁裁判所により裁決される。
- ⑨ 借契約の準拠法は日本国の法律による。
- ⑩ 借契約は授權証、署名鑑、法律意見書等の提出を条件として発効する。

（注）基金の資料による。

- b 借契約（L/A）が締結された後の案件実施段階の基金業務等の流れは、プロジェクト借、商品借等のノンプロジェクト型借により若干異なるが、円借の約7割を占めるプロジェクト借でみると、図1-(3)-ア-①のとおりであり、プロジェクト借の実施は事業実施機関がコンサルタント、資機材・土木工事等の発注先を選定し契約を締結する「調達段階」と受注企業が土木工事機械据付け等を行う「建設段階」に分かれる。また、基金の役割は、調達段階における入札書類等の確認・同意、建設段階における貸付実行（支払業務）・監理である。

図1—(3)—ア—① 借款契約(L/A)の締結から案件完成までの流れ(概略)(プロジェクト借款)



(注) 基金の資料による。

- c. 新規承諾案件数（借款契約締結ベース）及び貸付中案件数の昭和58年度～63年度の経年推移をみると、表1-(3)-ア-①のとおり、新規承諾案件数は、61年度については、被援助国において財政悪化等から借り控える傾向が生じたため、前年度を下回ったものの、昭和62年度以降は増加傾向に戻り、昭和63年度は、133件（昭和58年度件数の約1.6倍）となっている。また、貸付中案件は、昭和63年度446件（昭和58年度件数の約1.2倍）となっている。

表1-(3)-ア-① 新規承諾、貸付中円借款案件数の経年推移

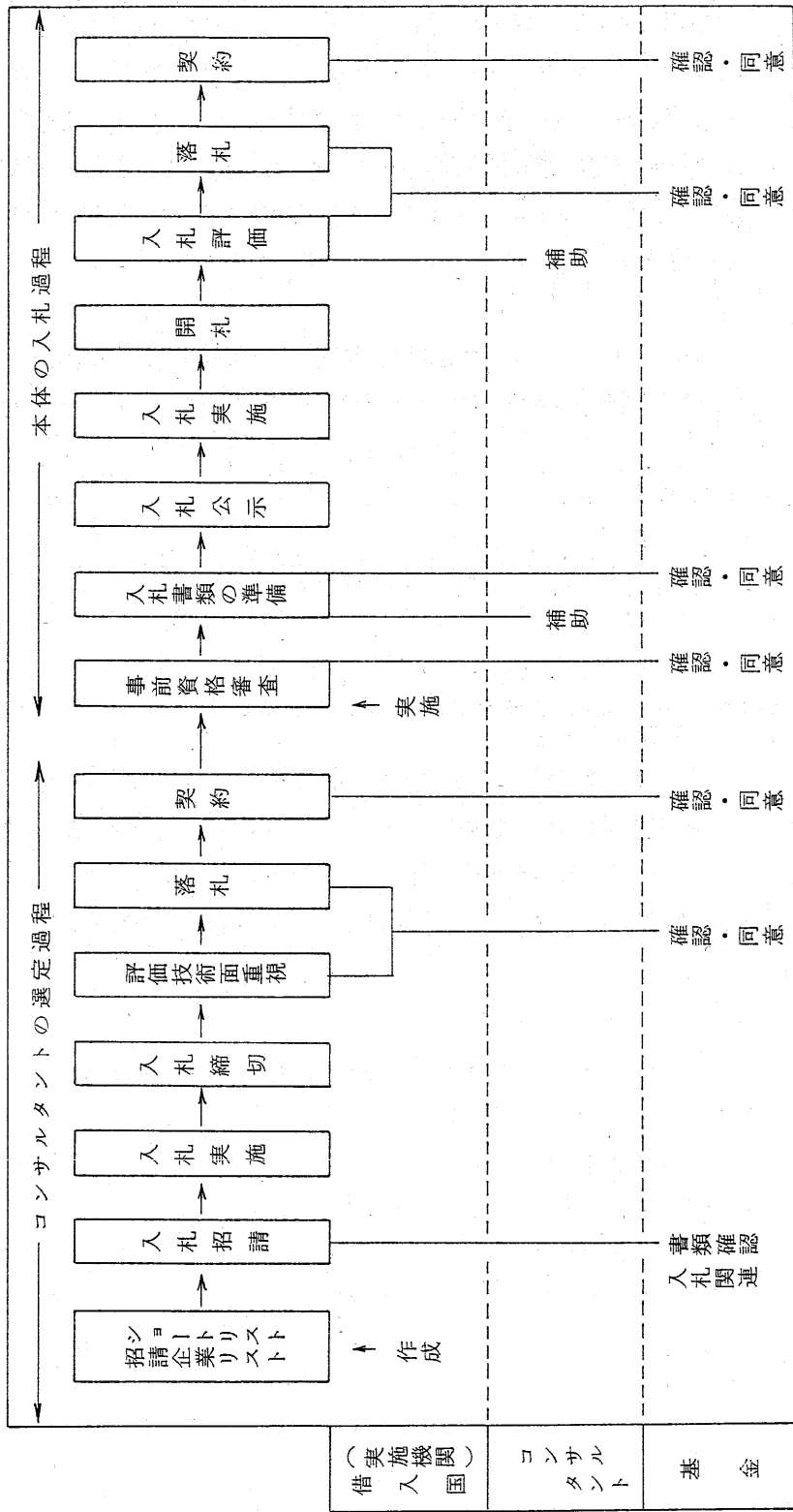
区 分	年 度	昭和					
		58	59	60	61	62	63
新規承諾案件数		81	93	85	67	97	133
指 数		100	115	105	83	120	164
貸付中案件数		360	353	372	384	396	446
指 数		100	98	103	107	110	124

- (注) 1 基金の資料による。
- 2 新規承諾案件数とは、当該年度に借款契約（L/A）が締結されたものである。貸付中案件数とは、借款契約（L/A）締結済案件で、当該年度中に貸付け実行があり、かつ貸付を完了していないものを指す。
- 3 案件には、プロジェクト借款の外、ノンプロジェクト型借款も含む。

(イ) 調達段階における契約確認等

- a 調達業務は、借入国（実施機関）の責任において行うものである。プロジェクト借款を例として、一般的な調達業務各過程の流れを示すと、図1-(3)-ア-②のとおりで、入札事前資格審査、入札評価、契約等の手順となっている。基金では、調達が経済的、効率的また公正に行えるよう次の内容を骨子とする「調達ガイドライン」（表1-(3)-ア-②-(i)参照）及び「コンサルタント雇用ガイドライン」（表1-(3)-ア-②-(ii)参照）を作成し、借入国に配布した上で、両ガイドラインに従った手順等で契約を行うよう義務付けている。

図1-3-ア-② 円借款プロジェクト案件の調達過程フローチャート



(註) 基金の資料による。

表1-③-ア-②-(i) 調達ガイドライン(骨子)

- ① 調達は経済性、効率性、公平性に基づき実施されなければならない。
- ② 借款に基づく資機材及び役務の調達責任は、借入人である。
- ③ 借款に基づく調達に当たっては、国際競争入札を原則とする。
- ④ 国際競争入札以外の調達方法としては限定国際入札、インターナショナル・ショッピング、随意契約があり、有資格供給者が限定されている、規格統一が必要である、継続性を要する場合等に限って採用されるが、できるだけ国際競争入札の趣旨を取り入れるものとする。
- ⑤ 借款に基づく資機材は、調達適格国品でなければならない。
- ⑥ 国際競争入札を行う際は競争を担保するため、事前資格審査応募者の募集ないしは入札の募集は、借入国で一般的に流通している新聞のうち最低一紙に公示しなければならない。
- ⑦ 競争を確保するため入札期間は十分にとらなければならない。
- ⑧ すべての入札は公開で開札されなければならない。
- ⑨ 開札後に入札内容を変更することはできない。
- ⑩ 入札書類には入札評価の方法を記載しなければならず、入札評価に当たっては価格以外の点も含め、総合的に判断する必要がある。
- ⑪ 落札の決定は最低評価価格入札と判断され、かつ適切な能力と財源を有している応札者に対してなされなければならない。

(注) 基金の資料による。

表1-③-ア-②-(ii) コンサルタント雇用ガイドライン(骨子)

- ① コンサルタントの必要性和具体的業務内容については、あらかじめ基金と借入人との間で合意しておく必要がある。
- ② 借款を供与された事業にかかわるコンサルタント選定の責任は、借入人にある。
- ③ コンサルタントの業務は投資前調査、準備業務、実施業務、その他事業のために必要な業務である。
- ④ コンサルタントは自己の業務に責任を持たなければならない、十分な能力を有し、中立性を保たなければならない。

- ⑤ コンサルタントの選定は業務概要作成、招請企業リスト作成、プロポーザル提出招請、プロポーザル評価、契約交渉の順による。
- ⑥ プロポーザルの評価に当たっては、技術面を中心に行わなければならない。
- ⑦ 業務概要にはコンサルタント業務の範囲を、プロポーザル招請状にはプロポーザルの評価手続を明記しなければならない。
- ⑧ プロポーザルの評価は招請状に明記された基準に従い、プロポーザルの内容、スタッフの経験等を定量化して行うものとする。
- ⑨ プロポーザルの評価が終了後、借入人は1番札のコンサルタントと価格を含む契約条件について交渉を行うこととする。

(注) 基金の資料による。

基金は、コンサルタントの選定過程及び本体の入札過程において、原則として、①事前資格審査書類の作成、②事前資格審査の結果、③入札書類の作成、④入札評価、⑤契約の各段階で、入札書類案(③段階)、評価報告書(④段階)等の関係資料を徴求の上、確認・同意を行っている。

確認・同意は、原則として基金本部で行っているが、バンコク、ジャカルタ、マニラ、ニューデリーの4在外事務所では、契約金額の少額な案件の確認・同意事務が本部から委譲されている(項目2-(2)「在外事務所の業務実施体制等」参照)。また、昭和60年8月から、毎年円借款の供与の実績がある借入国を中心に上記の確認・同意を簡素化している。

(ウ) 案件監理の充実

- a 調達資機材の契約業者からの引渡し、土木工事、機械の据付け等に対する基金の案件監理の方法及び借款資金の基金から借入国への流れは、図1-(3)-ア-③に示すとおりである。基金における監理は、①本部では、実施機関から工事等の進行状況を内容とする進ちょく状況報告書(四半期ごと)を提出させ、遅延等当初計画との相違が生じた場合には、中間監理調査団の派遣等による指導、助言を行う、②在外事務所では、随時の現地視察、コンサルタントからの日常的な情報収集等により問題点を把握した場合には、本部への連絡、本部指示による指導、助言を行うとの方法がとられている。

b 昭和58～60年度に円借款契約を締結したA国、B国、C国及びD国の4か国(いずれも年次共与国)の案件について、借款事業の進ちょく状況等をみると、表1-(3)-ア-③のとおり、5割弱については、当初の計画に比較して2年以上の遅延を生じている。また、その遅延原因をみると①コンサルタント等選定、資機材調達等業務の処理の遅れ、②事業計画の変更、見直し、土木工事・据付工事の遅延等が上げられている。借入国によりその理由は若干の相違がみられるが、一般的には、コンサルタント、資機材調達という初期の過程での遅れが目立つ。また、事業計画の変更・見直し及び土木工事等の遅れの背景には、借入国の財政状況(内貨の手当等)の悪化等が上げられる。

さらに、これら4か国に対する基金における実施機関への進ちょく促進等を目的とする指導状況を見ると、在外事務所が当該借入国に所在していることもあり、在外事務所の随時の現地視察等が主体で、基金本部からの中間監理調査団の派遣は、各国1回である。

c 事業が遅延している上記案件については、表1-(3)-ア-④に示す事例のとおり、2年程度の遅延のケースであっても円借款対象事業費(借入国負担の内貨手当も含む)の増大を生じて、事業効果が不十分なものがみられ、また、遅延が長期に及び事業費の増大のみならず円借款事業で建設する施設そのものが需要に対応できない状況となっているものもみられる。

なお、著しい遅延を生じている案件に対しては、基金のみならず、在外公館と連携し、当該案件に対する国内予算の優先的措置等完成に向けての促進を積極的に働きかける方法も有効と思われるが、後述(項目1-(3)-ア-e)のとおり、基金から外務省(在外公館)に対し、実施中案件の状況について、必要な情報を提供する仕組みがないことから、在外公館では、実施中案件の具体的状況を必ずしも把握しておらず必要な働きかけを行えないケースが多い。

表 1—③—ア—③ 円借款案件の実施遅延状況

(単位：件、%)

区分等		借入国	A	B	C	D	計
昭和58 ～60年 度借款契 約締結案 件	②締結件数		57	13	13	8	91
	⑥ ③のうち2 年以上遅延の 案件数(①/ ②)		30 (53)	7 (54)	5 (38)	1 (13)	43 (47)
遅延の主 な原因	○コンサルタント等選定、契約業務の遅れ		24	3		1	28 (53)
	○資機材調達手続業務等の遅れ		5	6	4		15 (28)
	○事業計画の変更、見直し		5	1	1		7 (13)
	○土木工事・機械据付工事の遅れ等		1		1	1	3 (6)
	計		35	10	6	2	53 (100)
実施機関への基金からの進 ちよく促進に関する指導状 況			①在外事務所の随時の指導 ②継続案件があればその審査時に随時指導 ③昭和63年本部監理調査団派遣等	①在外事務所の随時の指導 ②昭和63年本部監理調査団派遣	①在外事務所の随時の指導 ②昭和63年本部監理調査団派遣	①在外事務所の随時の指導 ②昭和63年本部監理調査団派遣	

(注) 1 当庁の調査結果による。

2 昭和63年12月末現在の状況である。

3 「遅延の主な原因」欄の()内は、構成比を示す。また、原因を複数挙げているものがあるため、案件数とは必ずしも一致しない。

表 1—(3)—ア—④ 完成が遅延し事業費の増大を招いた事例

国名	案 件 名 〔 案 件 の 概 要 〕	公 換 公 文 (E / N) 金 額	交 換 公 文 (E / N) 署 名 年 (完 成 年)	完成の遅延状況及び事業費の 増大状況
A	肥 料 工 場 計 画 〔 天 然 ガ ス を エ ネ ル ギ ー 源 と し て 肥 料 工 場 を 建 設 。 基 金 の 融 資 対 象 は 、 プ ラ ン ト 機 器 等 の 調 達 。 〕	約 3 5 億 円	昭 和 5 7 年 (昭 和 6 2 年)	① 本件については、調達方式が 変更されたため、契約件数が増 加し、相手国がこの業務に手間 どり、調達期間が約2年遅延し た。 ② この間、資機材の高騰で総事 業費が大幅に不足し、建設が中 断した。 ③ その後、追加借款により、工 場は完成した。
B	水 道 事 業 〔 都 市 圏 の 上 水 道 パ イ プ ラ イ ン 、 水 供 給 施 設 整 備 の うち 基 金 対 象 は 、 原 水 取 水 ポ ン プ 場 、 パ イ プ ラ イ 敷 設 。 〕	I 約 6 0 億 円 II 約 3 0 億 円	I 昭 和 5 1 年 II 昭 和 5 3 年 (I > 昭 和 6 1 年)	① 土木工事開始後に、計画変更 等で工期が6年延長され、昭和 61年に完成した。 ② 工期の延長に伴い、①事業費 のコスト・オーバー、特に内貨 は、計画の5倍、①人口増加に よる需要に対応した配管となっ ておらず、完成時点で配水改善 計画の見直しが必要となってい る。 ③ 工事の大幅な遅延に対し、在 外公館と基金が連携を図り、促 進化を実施国に働きかける措置 は講じられていない。

(注) 当庁の調査結果による。

d 進ちょく状況報告書の主な記載事項は、①進ちょく状況の要約、②調達・工事の具体的進ちょく内容、③主な変更点・問題点、④工程表(計画と実績)、⑤コスト(計画と実績)、⑥基金分資金請求見通し、⑦写真・図等である。また、資機材供与型借款のように、プロジェクト事業の中の資機材供与の調達部分のみを借款対象とする案件では、短期間に貸付が完了することもあり、基金は進ちょく状況報告書を徴求せず、在外事務所による現地視察等他の方法で監理を行っている。

しかし、表1-(3)-ア-⑤の事例のように、①借入国が自己資金により整備する計画の資機材受入施設等が内貨不足等で未完成であったにもかかわらず、基金融資による資機材のみが納入業者から引渡されたため、長期間にわたり資機材が遊休化した案件、②円借款でプラントを整備したが、他の援助機関による技術指導等が計画されていたケースで、財源が不足し技術指導等が十分には実施されなかったため、プラント操作要員の技能が未熟でプラント稼働が低調となっている案件等がみられた。

これらの直接的な発生原因は、借入国等において整備する予定の関連施設が整備されなかったこと等によるが、①基金における案件実施過程での進ちょく状況の現況把握において、他の援助機関融資対象分、実施国自己負担分等を含めた対象事業全体の総合的な把握ができていなかったこと、また、②実施国自己負担分等が未実施等により借款対象事業の効果が見込めない場合に、実施国へ施設整備等の実施の働きかけや、当初事業と不可分一体のもの等に対する個々の案件に即した一定範囲内での円借款未使用残の活用による追加支援等の検討がなされなかったことにもよる。

表1—(3)—ア—⑤ 案件監理の効果的実施が不十分であった事例

国名	案 件 名 〔案 件 概 要〕	交換公文(E/N) 署 名 年 (E/N金額)	現況・案件監理上の問題点
A	食糧工場事業 〔食糧工場及び部品工場〕 の建設	昭和54年等 (約80億円)	<p>① プラントの操作・維持管理要員は、プラントの構造に係る知識が不足しており、不適切な操作・維持管理等により、故障が多く稼働率が約50%と低調な状況がみられた。このため、事業団により専門家が派遣された経緯がある。</p> <p>② 技術要員の不足の原因としては、プラント操作・維持管理要員は他の援助機関の建設するトレーニング・センターで訓練を実施する予定であったが、財源不足からセンターの規模、訓練内容が大幅に縮小されたことが上げられる。</p> <p>しかし、基金では、この実態を詳細には把握しておらず、このため円借款には、未使用残(約2億円)が生じていたが、これらを活用しトレーニング・サービスを目的とする追加支援(そのための貸付実行期間の延長)は検討されていない。</p>
B	漁業開発事業 〔漁業調査船の調達等〕	昭和 56年 (約40億円)	<p>① 昭和62年に船舶の運航が開始された。</p> <p>② 相手国実施機関では、陸上の倉庫、事務所、網類乾燥場等の関連施設を整備する予定であったが、財源措置が遅れた。このため、円借款で調達された各種スペア・パーツが一時野積みされるなど漁労設備の維持・補修に支障等がみられる。</p>

国名	案 件 名 〔案 件 概 要〕	交換公文(E/N) 署 名 年 (E/N 金 額)	現況・案件監理上の問題点
			<p>③ 陸上施設の建設については、基金審査時においても重視され、本船調達後、円借款未使用残（本件については、約15億円の未使用残が発生）がある場合、陸上施設に対しても融資を検討することで合意していた。</p> <p>④ しかし、借款貸付期間（5年）の制約や、案件監理時での、実施機関との追加支援についての積極的な協議が不十分等から実現していない。</p>

(注) 当庁の調査結果による。

e 在外事務所は、バンコク、ソウル、ジャカルタ等13事務所が設置されている。在外事務所は、実施中の円借款案件の監理等のため、借入国実施機関、コンサルタント等からの情報収集や助言及び現地調査を行っている。在外事務所の職員数は、後述（項目1-(4)-ア「完成案件の現況把握制度の確立」表1-(4)-ア-④）のとおり、バンコク（5人）、ジャカルタ（5人）、マニラ（4人）、ニューデリー（3人）及びワシントン（3人）の5在外事務所以外は、2人体制である。特に、在外事務所の所在しない被援助国に対する実施中の円借款案件の監理等の業務は、進ちょく状況報告書の経由時の審査が主体となっており、現地調査による現況把握、借入国実施機関等からの情報収集等はほとんど行われていない。

一方、在外公館は、開発途上国からの円借款等経済協力の要請の手助けをし、経済協力案件の円滑な実施を働きかける立場にあることから、円借款案件の状況についても把握している例はみられる。しかし、実施中案件の具体的状況については、基金から外務省（在外公館）に対し、円借款個別案件の進ちょく状況等の必要な情報を提供する仕組みがないため、必ずしも十分には把握していない。

イ 商品借款の見返り資金の監理の徹底

(勸告)

商品借款は国際収支の悪化に陥っている開発途上国に対し、経済安定のため原材料等当該国に必要な商品の輸入決済資金を供与するものである。

商品借款が供与された場合においては、借入国において商品借款資金を利用して原材料等を輸入する業者は外貨（円借款資金）を政府から購入するに当たり相応の内貨を政府に支払うことから、借入国政府に商品借款の額に対応する国内資金が発生することとなり、これを見返り資金とよんでいる。

我が国は、見返り資金について交換公文（E/N）及び借款契約（L/A）において、その用途を円借款で実施するプロジェクトあるいは円借款以外のプロジェクト等当該国のニーズの高いもの等の内貨資金への充當に限定するとともに、その使用状況の報告を義務付けている。

商品借款の供与状況を昭和58年～62年の5年間についてみると、11か国に25件行われている。この11か国について見返り資金の使用状況等の報告状況を調査した結果、使用状況、用途を詳細に報告している国がある一方、報告が詳細でない国がみられる。

したがって、経済企画庁及び外務省は、次の措置を講ずる必要がある。

商品借款から発生する見返り資金の適正な使用を確保するため、見返り資金の使用状況等の報告が詳細でない国については、その内容の充実について督促を行うこと。

(説明)

(ア) 見返り資金制度の概要

- a 商品借款は、国際収支悪化に陥っている開発途上国の経済安定を図るため、原材料等当該国に必要な商品の輸入決済資金を供与するものである。

商品借款が供与された場合においては、商品借款資金を利用して原材料等を輸入する業者が外貨（円借款資金）を政府から購入するに当たり、相応の内貨を政府に支払うことから、借入国政府に商品借款の額に対応する国内資金が発生することとなり、これを見返り資金とよんでいる。

b 見返り資金の用途については、交換公文（E/N）及び借款契約（L/A）により、①福祉と経済開発の促進のための事業、②円借款事業あるいは農村開発プロジェクト等借入国のニーズの高い事業の内貨等に使用することが義務付けられており、また、使用状況を報告することが義務付けられている。（報告は通常、口上書により在外公館に、報告書により基金に報告される。）

(イ) 商品借款の供与状況

商品借款の供与状況（交換公文（E/N）ベース）を昭和58年～62年の5年間に
ついでみると、表1-③-イ-①のとおり11か国に対して25件供与されている。

表1-③-イ-① 商品借款供与状況調べ(交換公文(E/N)ベース)

(単位：億円)

国名 年度	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	計
昭和 58			160	35	158			110				463
59		352		25								377
60		329	160		(164 161)			85		(災害援助 119)		1,018
61			(161 160)	24							309	873
62	272	300		58	168	(災害援助 295)	10	83	70		191	1,447

(註) 外務省の資料による。

(ウ) 見返り資金の報告状況

上述の11か国について、見返り資金の用途及び使用状況についての報告状況をみると使用状況・用途を詳細に報告している国がある一方、報告が詳細でない国がある。

(4) 完成案件に対する事後監理、評価等

ア 完成案件の現況把握制度の確立

(勸 告)

円借款案件の完成後、その運営、維持管理は借入国において行われることとなるが、我が国としてその現況を適期に把握することは、効果の発現状況を確認し、阻害要因・問題の発生に対する改善措置等の早期の検討を可能にすること、リハビリ案件等継続円借款案件の発掘に結び付くこと等から、事後監理を効果的・効率的に実施する上で重要となっている。

しかしながら、完成案件に対する現況把握状況等を調査した結果、次のような問題がみられた。

- ① 基金の実施した事後評価結果等によれば、完成後間もない案件であっても操作技術能力の不足、関連施設の未整備等に起因して調達機器等の稼働が低調であるなど、借款対象事業の効果発現が不十分なものがみられる。しかし、基金等においては、完成案件の現況を定期的に把握する仕組みはなく、中には、完成後の効果発現状況等が不明であるもの、適期な現況把握を欠いたため、阻害要因・問題発生に対する改善措置の助言、支援が遅れたもの等がみられる。

また、在外事務所においては、完成案件の現況等の把握は十分には行われておらず、情報を整理した案件台帳等の整備も行われていない。

- ② 案件完成後、速やかに実施機関から基金に提出することとなっている完成報告書は、約3割が未提出であり、完成時の状況把握は必ずしも十分ではない。

また、未提出の理由は、完成報告書に記入するためのデータの作成に時間を要するためとなっている。

- ③ 事後監理結果に基づく改善措置は基金のみならず政府レベルでの対応を必要とすることが多いが、完成案件の個別現況については、基金から完成案件別の情報提供を受ける仕組みがないこと等から4省庁は、詳細には把握していない。

したがって、経済企画庁、外務省、大蔵省及び通商産業省は、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 経済企画庁は、基金に対し、円借款の完成案件について、完成後の運営状況及び調達資機材等の稼働状況等を、基金本部における現況調査の実施及び在外事務所における現地確認、監理台帳の整備等により定期的に把握し、その結果をアフター・ケア

及び他の円借款案件の監理等にフィードバックする仕組みを整備するよう指導すること。

- ② 経済企画庁は、基金に対し、完成報告書未提出の円借款案件については、基金本部又は在外事務所において定期的な督促を行うとともに、基金各種調査団の派遣時における現況確認及び在外事務所による現地調査等を行うことにより完成状況の把握を行うほか、完成報告書についてその内容の簡素化を含め徴求方式の見直しの検討を行うよう指導すること。
- ③ 基金から完成案件の現状等の情報を求めるなどにより、政府レベルにおける事後監理の強化を図ること。

(説明)

㌦) 円借款完成案件の現況把握の必要性等

- a 円借款は、昭和62年度末現在63か国に供与されており、既に完成した案件(商品輸入決済に供与される国際収支支援のための商品借款等ノン・プロジェクト等案件を除く。)は、表1-(4)-ア-①のとおり、485案件に達している。また、毎年60~80案件のプロジェクト借款の新規承諾(借款契約(L/A)締結ベース)が行われており、毎年30~50のプロジェクトが完成している。

表1-(4)-ア-① 円借款完成案件数の推移等

区 分		年 度				
		昭和58	59	60	61	62
年度中完成案件数		38	52	46	28	31
完成案件数年度末累計		328	380	426	454	485
新規承諾	案 件 数	70	82	69	55	69
	金額(百万円)	518,173	504,774	486,406	448,284	511,744

- ㉞) 1 基金の資料による。
- 2 完成案件は、個別プロジェクトのベースで計上したものである。また、商品借款、債務返済は含まれていない。
- 3 新規承諾とは、当該年度に借款契約(L/A)を締結した案件で、商品借款、債務返済は含まれていない。

b 基金の実施した事後評価結果等によれば、表1-(4)-ア-②の事例のとおり、完成後間もない円借款事業の中にも、操作技術能力の不足、調達機器に関連する据付施設の整備の遅れ、調達機器が現地の需要に適合していなかった等から調達機器の稼働又は利用が低調であるなど、借款対象事業の効果発現が不十分なものがみられる。

なお、これら完成案件の現況は、評価調査の際、初めて詳細に把握されたものである。

表1-(4)-ア-② 完成後間もない円借款案件で稼働・維持管理面等の問題が発生していた事例

国名	案件名 〔案件の概要等〕	交換公文(E/N) 署名年 (金額)	完成時期	稼働・維持管理状況 (現況の把握時期)
A	医療機材供与事業 〔各地域の病院 における医療 資機材の整備〕	昭和53 (約40億円)	昭和61 (調達昭和 54年)	円借款で調達した医療機材の多くが、操作技術能力の不足、関連施設の未整備等から未使用のままとなっている。 (昭和61年)
B	郵便施設事業 〔郵便局の機器、 車両の整備〕	昭和55 (約8億円)	昭和57	円借款で調達した機器の中には、縮小されたタイプ文字が判読しにくく、実用的でない等の理由から、調達以来利用されていない書留郵便記録機等がある。 (昭和62年)
C	食糧工場事業 〔食糧工場の建 設等〕	昭和54 (約40億円)	昭和59	プラントの操作・維持管理要員の能力不足等から、稼働率が低調となっていた。 (昭和61年)

(注) 当庁の調査結果による。

c. 円借款完成案件の中には、表1-(4)-ア-③のとおり、完成後の状況が基金において把握されておらず、完成後の維持・運営状況が明確でないなどの例がみられる。また数年前に基金評価調査等で、完成後の現況又は問題点が把握されたものの、その後のフォロー・アップが行われなかったため、例えば、円借款で建設され維持補修上に問題のあった水力発電所に対し補修対策等の改善措置についての助言・支援が行われていない例、新たな問題点が発生したが、その把握が適期に行われていない例等がみられる。

なお、基金では、昭和60年3月末までに完成したプロジェクト借款で、完成後の現況が不明であった約300案件を対象に、現況調査(アンケート方式)を昭和61、62年度に実施した。調査結果によると、メンテナンスの予算不足、技術者不足等の事情により、稼働、維持管理に支障の生じているものが約3割みられる。

表1-(4)-ア-③ 完成案件の現況把握が不十分な事例

国名	案件名 〔案件の概要〕	交換公文(E/N) 署名年(完成年) 〔金額〕	現況把握が不十分な状況
A	水力発電事業 〔水力発電所を 建設する事業〕	昭和 53 (59) 〔約50億円〕	基金では、完成報告書(PCR)の提出を受けておらず、また、完成後の現況を把握していないことから、完成後の維持・運営状況が明確でない。 なお、PCRの様式は昭和62年に発送
B	水力発電事業 〔流れ込み式水 力発電所、送 電線の建設〕	53 (59) 〔約80億円〕	本件については、水路入口の堆砂除却のため装置が度々壊れる等の問題が発生しているが、抜本的な対応策が講じられていない。
C	鉄道整備事業 〔ディーゼルカ ー等の導入等〕	48年等 (52年等) 〔約50億円〕	本件については、当該ディーゼルカー等を補修するための施設整備を目的とする継続円借款案件(昭和58年交換公文(E/N)署名)の実施段階で、ディーゼルカー等の現況が把握されているが、老朽化が著しいなどの支障が生じている。

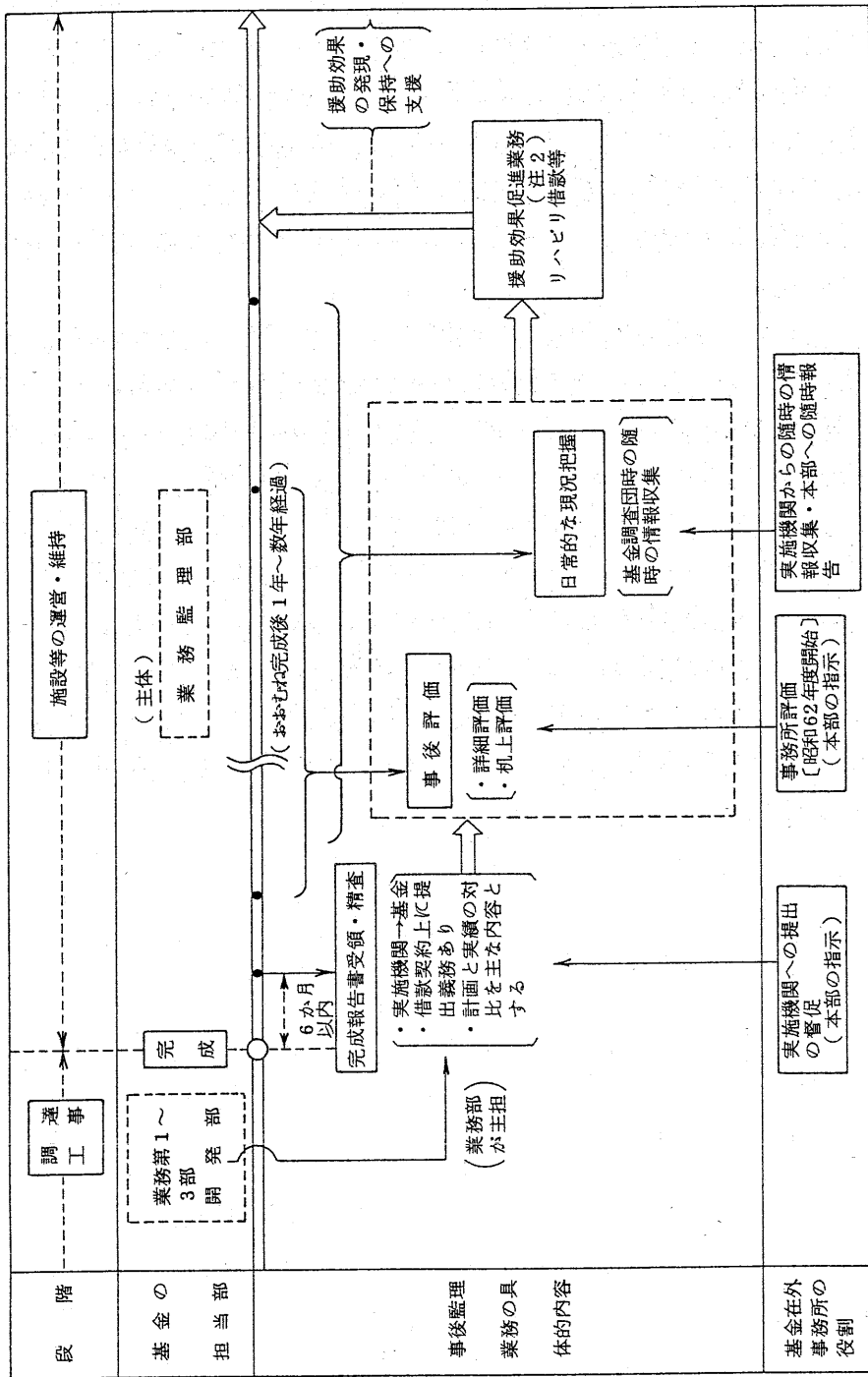
(注) 当庁の調査結果による。

(イ) 完成案件に対する現況把握の状況

- a 円借款完成案件について行う基金の事後監理等の方法は、図1-(4)-ア-①に示すとおり、完成時点で借入国から基金に提出される完成報告書に記載された計画と実績の対比等を行い、完成後は、基金各種調査団派遣時に行う現況確認及び在外事務所における実施機関等からの情報の収集などによっている。

また、完成案件を対象に抽出調査している事後評価の際にも、現況を把握している。

図1—(4)—ア—① 円借款完成案件(プロジェクト案件)に対する事後監理等の流れ



- (注) 1 基金の資料による。
 2 昭和61年度から開始された業務で、評価結果において効果低調と指摘された完成案件のうち、借入国から協力の要請があり基金がその必要性を認めた案件については、具体的改善方策を調査し、その結果を実施機関に提示するもの。

b 案件完成後の事後監理（事後評価等を通じたのフォローアップ）は、基金の業務監理部が担当している。同部では被援助国別の完成案件リスト（案件名、完成日、評価日、評価区分等一覧）を整備し事後監理に活用しているが、完成案件についての定期的な現況把握は十分でない。また、完成後の情報を整理した完成案件別の監理台帳等は作成されておらず、審査、中間監理等各種基金調査団の派遣時に、随時収集（制度化されたものではない。）された完成案件の稼働、維持管理状況等の現況に関する情報は、整理した形では記録されていない。

一方、在外事務所は、完成後の現況把握について、実施機関からの随時の情報収集等により行いとされているが、実施機関等と本部との実施中案件に係る連絡調整及び実施案件の監理が主体となっており、完成後の現況把握については十分な対応ができていない。特に、複数の国を担当するバンコク、マニラ等7事務所では、表1-(4)-ア-④のとおり、在外事務所の所在しない担当国における円借款業務について、本部業務の支援を行っているが、支援業務の具体的内容は、実施中案件に係る本部と実施機関の連絡等が主体であり、また、在外事務所から在外事務所の所在しない担当国に出張して現況把握を行うケースは、バンコク及びニューデリー事務所で一部行われている程度であり、在外事務所の所在しない担当国内にある完成案件の定期的な現況把握については不十分となっている。また、完成後の状況については、本部同様、完成案件別の監理台帳等の整備は行われていない。

表1—(4)—ア—④ 基金在外事務所における在外事務所の所在しない担当国における
円借款業務への対応状況

(昭和64年1月4日現在)

在外事務所名	職員数(人)	管轄地域	在外事務所の所在しない担当国における円借款業務への対応状況
バンコク	5	東南アジア地域(ただし、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール及びブルネイを除く。)	ビルマについて、本部業務の支援を行う。
ソウル	2	韓国	—
ジャカルタ	5	インドネシア及び太平洋地域(ただし、パプア・ニューギニアを除く。)	—
マニラ	4	フィリピン、パプア・ニューギニア	パプア・ニューギニアについて、本部業務の支援を行う。
ニューデリー	3	南西アジア(ただし、バングラデシュを除く。)	パキスタン、スリランカ、ネパールについて、本部業務の支援を行う。
(イスラマバード)	2	パキスタン、アフガニスタン)
北京	2(3)	中国、香港	—
クアラルンプール	2	マレーシア、シンガポール、ブルネイ	—
ダッカ	2	バングラデシュ	—
パリ	2(3)	ヨーロッパ、北アフリカ(エジプト等を除く。)及び西アフリカ(ナイジェリア等を除く。)並びにルワンダ、ブルンジ	ブルンジ等について、本部業務の支援を行う。
ナイロビ	2	東アフリカ(スーダン等を除く。)及び南アフリカ並びにナイジェリア、ガーナ、アンゴラ	ナイジェリア等について、本部業務の支援を行う。
カイロ	2	エジプト、リビア、スーダン及び中近東地域	トルコ等について、本部業務の支援を行う。
ワシントン	3	北米、中米及びカリブ海地域	コスタリカ等7か国について、本部業務の支援を行う。
南米地域担当 (リオデジャネイロ、リマ)	2	南米地域	ペルー等7か国について、本部業務の支援を行う。

(注)1 基金の資料による。

2 平成元年8月現在、ただし、イスラマバード在外事務所は、平成元年10月1日設置予定であり、また、「職員数」欄の()人数は、平成元年10月1日増員(予定)後のものである。

3 「在外事務所の所在しない担当国における円借款業務への対応状況」欄の一印は、該当する業務がないことを示す。

(ウ) 完成報告書の提出状況等

a 完成報告書(Project Completion Report。以下「PCR」という。)は、円借款案件(商品借款、債務救済を除く。)完成後、速やかに案件実施機関から基金に提出する旨、借款契約(L/A)に定められているものである。報告内容は、案件採択審査時の事業計画と実績との比較データ、さらには、借款対象部分の所要経費、工期及び維持管理組織等に関し計画と比較して変更が生じた場合にはその具体的理由である。

基金では、提出されたPCRの記載内容について精査を行い、この結果、当初計画に対し、完成状況が大きく変化している等、より詳細に調査する必要があると判断される場合には、事後評価の対象とし、評価結果に基づき改善のための助言を実施機関に行うこととしており、完成状況、事業効果の発現状況等、プロジェクトの立ち上り状況を把握する上で重要なものとなっている。

b PCRについては借款契約(L/A)中に完成後6か月以内に報告することを求めているものの、昭和60年～62年度完成案件のPCRの提出状況をみると、表1-(4)-ア-⑤のとおり、借入国においてPCR作成のために必要なデータの作成等のために時間を要すること等が原因となって提出されていないものがみられる。

表1-(4)-ア-⑤ PCR提出率(昭和60～62年度完成案件分)

(昭和63年12月末現在)

区 分	年 度		
	昭和 60	61	62
年度中完成案件 ①	46案件	28案件	31案件
PCR提出件数 ②	42	21	9
PCR提出率(②/①)	91 %	75 %	29 %

① 1 当庁の調査結果による。

2 完成案件には、商品借款、債務救済は含まれていない。

c PCRが未提出となっている案件に対しては、基金は、事後評価の対象に挙げるとか、基金調査団派遣時に完成状況を把握するよう努めているが、表1-(4)-ア-③のA国の事例のとおり、中にはPCR未提出、評価未実施で完成状況等の把握がなされていないものがみられる。

(四) 4省庁における完成案件の現況把握状況

事後監理に基づく改善措置は、基金のみならず、政府レベルでの対応を必要とすることが多いが、円借款採択審査を担当する4省庁では、円借款完成案件の個別現況については、必ずしも具体的・詳細には把握していない。しかし、完成案件の中には前述のとおり、完成後間もない借款事業でも操作技術能力の不足等から調達機器、設備等の稼働が低調なため借款事業の効果が不十分なものがあるなど、今後の円借款採択審査時に参考となる例がみられる。

イ 評価業務の効果的实施等

(勸 告)

事後評価は、円借款完成案件につき当初想定されていた効果の発現状況等を調査するとともに、その結果得られた教訓等を今後の検討・審査や案件監理等にフィードバックし、我が国政府開発援助全体の効果的・効率的な実施に資することを目的としているが、評価結果の活用は、今後の政府開発援助を進めていく上で一層重要なものとなっている。外務省、基金は、評価の中立性・客観性の確保及び専門的知識の活用を図る観点から、有識者評価、民間委託評価等の活用を図っているが、調査の結果、これらの評価業務に関し次のような問題がみられた。

- ① 外務省は、評価マニュアルとして「経済協力評価実施のガイドライン」（昭和59年9月）を作成し、この中で、円借款案件の評価事項を定め、これに基づき評価を実施している。しかしながら、円借款案件の評価を行っている基金では、プラント建設、資機材調達等の案件を評価する場合には、コンサルタントの役割等の事項について調査を行っているものの、外務省の評価は、コンサルタントの役割等を、評価事項としていないため不十分なものとなっている。
- ② 外務省においては、蓄積された評価結果を新規審査等に活用するための結果分析を行い取りまとめている。しかし、その内容をみると審査時に参考となるもの、例えば、電力、通信等分野別の成功例、支障発生例及びその原因を整理した留意事項等は整理されていないなど、評価結果を審査業務へ反映させるための措置が十分でない。
- ③ 外務省等の評価対象案件は、プロジェクト案件が中心であり、近年急増している商品借款案件等ノンプロジェクト型借款については、評価手法が確立するに至っていないこともあって、外務省では事後評価が行われていないなど、これらノンプロジェクト型借款の援助効果の評価が十分には行われていない。

したがって、経済企画庁及び外務省は、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 外務省は、評価マニュアルである「経済協力評価実施のガイドライン」を、評価調査に更に有効に活用すべく、これまでの評価結果等を踏まえ、その内容について見直しを行い、必要によりコンサルタントの役割等を評価事項に含めるなどにより、その充実整備を図ること。
- ② 外務省は、評価結果から得られた教訓等を分析、整理し、その結果を審査業務に活用

するための措置を講ずること。

- ③ 外務省は、ノンプロジェクト型借款案件の評価手法について、早期の開発を図り、これら案件についても評価対象とすること。また、経済企画庁は、基金に対し、ノンプロジェクト型借款案件の評価手法の開発及び評価の実施に努めるよう指導すること。

(説明)

(7) 円借款完成案件に対する評価調査の概要

- a 完成案件に対する評価は、借款の対象事業が適正かつ効果的・効率的に実施されているかを確認するため、所期効果の発現状況、経済・社会的な波及効果を把握するものであり、さらには、対象案件で成功した例、問題が生じた例について、その原因及び背景分析を通じた教訓を引き出し、継続案件、類似の新規案件についての審査・案件監理にフィードバックさせるなどの目的も有している。

外務省及び基金で実施している評価は、表1-(4)-1-①のとおり、外務省では、①外務省派遣調査団による評価、②在外公館実施の評価、③有識者、民間団体に委託して実施する評価を行っている。また、基金では、個別完成案件を対象とした、①外部専門家等を現地に派遣して行う「詳細評価」、②昭和62年度から開始された在外事務所スタッフによる「事務所評価」及び③完成報告書等の資料分析、コンサルタント等関係者からのヒアリングによる「机上評価」並びに④特定の地域分野に複数の借款案件が集中しているものについて、マクロ的波及効果の調査を調査研究機関に委託して行う「インパクト調査」を行っている。

表 1—(4)—イ—① 円借款完成案件に対する評価形態別の概要

評価主体	評価形態	評価調査の目的・対象・方法等
外務省	外務省派遣調査団による評価	外務省が事業団等の協力を得て実施するものであり、経済協力の効果あるいは問題点について国単位に評価するとともに、特定の分野における各援助形態（円借款、無償資金協力、技術協力）を総合的に関連付けて調査分析するもの
	在外公館実施の評価	個別借款対象プロジェクトの運営、実施状況を把握することに主眼を置き、任国内の諸案件が効果的に実施されているかどうかにつき、評価を行うもの
	外務省が有識者、民間団体に委託して実施する評価	評価の中立性、客観性の確保及び多角的視点の確保の観点から、借款対象プロジェクトの技術性・地域性等を考慮しつつ、専門家、文化人、学者、ジャーナリスト等の第三者を起用して行う評価。特に民間団体に委託については、協力案件の経済的・社会的効果につき専門的な評価を行うもの。
基金	詳細評価	個別プロジェクトを対象とし、評価調査団を現地に派遣して評価を実施するもの。調査団の編成に当たっては、外部専門家を加えており、評価における専門性・客観性の確保を図っている。
	事務所評価	在外事務所のスタッフが個別プロジェクトを対象に、現地調査、資料分析を行い評価するもの。昭和62年度に親規に開始された評価調査である。
	机上評価	基金業務監理部（評価業務所管）スタッフが、借入国（実施機関）から提出のあった完成報告書及び案件工事中に報告のあった進ちょく状況報告書等の資料の分析、コンサルタント等関係者からのヒアリングにより評価するもの。専門家の活用、現地確認を行わない簡易な評価調査である。
	インパクト調査	上記の3形態とは異なり、特定の地域、分野に複数の借款対象案件が集中している場合に、それらの総合的・社会的波及効果を把握するためのもので、マクロ的な効果把握を行うもの。調査は、第三者の調査研究機関（我が国又は借入国）に委託している。

(注) 外務省及び基金の資料による。

b. 外務省及び基金における評価対象案件の選定は、表1-(4)-1-②のとおりで、外務省では、省内経済協力評価委員会(事務局は経済協力局調査計画課)が、我が国の経済協力の主要対象国の中で過去の援助実績が多い国、分野等を勘案して行っている。また、基金では、事後監理・評価を所管する業務監理部が担当しており、選定に際しては、何らかの問題があることから今後のフォローアップにつながりそうな案件及び評価調査を行うことによって有益な教訓が得られると見込まれる案件を重点としている。

一方、評価事項については、外務省では、「経済協力評価実施のガイドライン(昭和59年6月、経済協力局調査計画課作成)」に定める円借款案件の評価事項(表1-(4)-1-③参照)及びその補足説明に基づき検討している。しかし、基金で定める評価事項のうち、プラント建設、交通運輸等操作・維持管理技術のトレーニング等が重視される案件についてのコンサルタントの活用・役割(表1-(4)-1-③参照)については、外務省のガイドラインは、評価事項として設定しておらず、また、蓄積された評価成果等を参考とした見直しは十分とはいえない。

基金では、「評価マニュアル(業務監理部作成)」に定める基本評価事項(表1-(4)-1-③参照)と、昭和61年度から毎年作成している電力、通信等分野別に案件実施完成後の運営管理等プロジェクト・サイクルの段階毎の留意事項・成功例・支障発生例を整理した資料を参考として活用している。

表1-4)-イ-② 評価対象案件の選定基準、評価事項、評価成果の活用方針等

評価実施主体 事項・区分等	外 務 省	基 金
<p>○選定基準・ 計画等を検討調整、決定する部局等</p> <p>1 評価対象案件の選定基準等</p>	<p>・経済協力評価委員会</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;"> <p>（委員長 外務省経済協力局長） （副委員長 参事官） （委員 各関係課長等）</p> <p>昭和56年1月設立、評価調査団の派遣の前後に各1回及び必要の都度会合開催。</p> </div> <p>・評価事務局</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;"> <p>（局長 経済協力局調査計画課長） （副局長 同課企画官） （兼任 各関係課評価担当官）</p> <p>各種評価調査の調整、結果の蓄積、評価に関する情報収集調査団の調整等。</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px;"> <p>① 評価方法、評価基準の策定 ② 年度ごとの評価計画の策定、対象案件の選定及び各案件ごとの評価方法の決定等 ③ 評価結果の取りまとめ ④ 追加的措置の決定 ⑤ 上記案件のフォローアップ</p> </div>	<p>・業務監理部</p> <p>評価計画の作成、評価調査、評価結果の取りまとめ、評価結果の分析・フィードバック資料の作成、フォローアップ等一連の業務を担当</p>
<p>○評価対象案件の選定基準</p>	<p>・評価対象案件は、我が国経済協力の主要対象国から選定、また、過去の援助実績が多い分野等を参考とする。</p>	<p>・各年度の評価対象案件は、未評価案件の中から、完成報告書、業務部担当課に対するヒアリング等を基に決定される。</p>

評価実施主体 事項・区分等	外務省	基金
	<ul style="list-style-type: none"> ・評価時期は、経済協力効果の把握等の観点から、完成案件を対象とする。 ・評価調査実施形態別の選定基準は、調査形態別の評価分担（表1-(4)-1-1①参照）に沿って、特性をいかせることを基本としている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・案件選定のポイントは、①何らかの問題があることから、今後のフォローアップにつながりそうな案件及び、②評価調査を行うことによって有益な教訓が得られると見込まれる案件を重点的に選定する。 ・国別及び分野別の基準は特に具体的にはないが、著しい片寄りを避けること。
2. 評価内容 (主要事項)	<ul style="list-style-type: none"> ・基本的には、「経済協力評価実施のガイドライン」(経済協力局調査計画課作成、昭和59年6月、表1-(4)-1-1③参照)を踏まえ、次の点を主な事項として調査している。 ①案件の計画・実施過程の適正度 ②案件の維持管理・運営状況 ③実施体制 ④協力実施の効果と問題点 ⑤案件の目標の達成度 ⑥今後の課題、取るべき措置 	<ul style="list-style-type: none"> ・「評価マニュアル」に定める評価の項目(表1-(4)-1-1③参照)による。事項を例示すると、スコープ、工期、事業費、事業実施体制、運営維持管理及び事業効果である。 ・さらに、昭和61年度から作成している事後評価教訓事例等の資料(電力、通信等セクター別に審査、実施、運営管理等プロジェクト・サイクルの段階別の留意事項・成功例・支障発生例)の活用。
3. 評価成果の活用状況	<ul style="list-style-type: none"> ・評価の結果指摘された個別案件の問題点の改善措置状況についてフォローアップを行う。 ・外務省「経済協力評価報告書」に取りまとめ公表している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・評価の過程で検討された問題点に対する改善策は、相手国実施機関に対する勧告(実現可能かつ具体的)事項とし整理、伝達。また、内部的には、担当業務部にリハビリ案件候補資料等とし伝達するとともに、フォローアップを行う。 ・評価を通じて得られた教訓は、今後の基金業務(審査、調達、案件監理等)にいかすため、事後評価教訓事例等を整理し、審査担当部課等に配布している。 ・外務省の「経済協力評価報告書」、「基金調査季報」に評価結果の中から抽出し毎年数例を掲載している。

(注) 外務省及び基金の資料による。

表1—(4)—イ—③ 円借款完成案件の評価主要事項(外務省、基金)

機関名	評価事項	内 容
外務省	1. 当初計画 と実績との 比較	① 総工事費及び工事費内訳(外貨、内貨別にその内訳) ② 調達資金(援助資金、ローカルコスト)の内訳 ③ 工事期間(自年月日、至年月日) ④ 対象物件の規模、能力、仕様等 ⑤ プロジェクトの遂行機関、遂行方法
	2. プロジェクト 完成後の維 持、運営 (当初計画と の比較及び 現状の把握)	① プロジェクトの維持、運営のための組織、体制、運営方法 ② 維持運営のための予算措置、資金確保 (収益性のある場合は収支状況) ③ 要員の確保 ④ プロジェクトの稼働状況、利用状況 ⑤トラブル発生の有無、解決方法
	3. プロジェクト に対する評 価	① プロジェクトの規模、内容等計画の適格性 ② 供与形態の妥当性 ③ 供与タイミングの妥当性
	4. プロジェクト の効果に対 する評価	① 相手国及び地域社会に対する貢献度 ② 円借款の供与に対する相手国政府及び国民(地域住民)の反響 ③ 雇用効果 ④ 外貨収入
	5. そ の 他	① 無償援助、開発協力、技術協力等他の援助との連携(Linkage) ② 他の類似プロジェクトとの比較
	1. スコープ	事業内容のスコープ、あるいは主要機器のスペックについて、計画時と実績にどのような変更があったか把握し、変更があればその理由、経緯を明らかにした上、その結果について評価を行う。 全体の事業内容を把握する際、メジャーなスコープとマイナーなそれとを整理し、マイナーなスコープ変更拘泥することがないよう留意する。
	2. 工 期	計画と実績の差異をとらえ、その理由を明確にする。遅延があれば、その原因、それに対しとられた対策等を分析し、評価を行う。

機関名	評価事項	内 容
基 金		(工事を含む事業の場合、工期は物理的な工事開始から完了までととらえる。)
	3. 事業費	<p>外貨、内貨別に、計画と実績の差を比較し、その原因、また、経費超過の場合はそれに対してとられた対策を分析、評価する。</p> <p>① 総事業費について分析を加える際は、為替の変動に十分考慮し、慎重に行う必要がある。</p> <p>② 基金借款のみならず他国、他機関の融資状況等についても、分析、評価する必要がある。</p>
	4. 事業実施体制	<p>事業実施状況の分析と評価を踏まえ、事業実施に当たっての体制(事業実施者の体制、コンサルタントの役割、建設業者の契約形態等を含む。)が事業実施状況にどのような影響を与えたか、あるいは妥当な体制であったか等を分析、評価する。</p> <p>① 計画時想定されていた体制に、変更があったか否かを把握する。</p> <p>② 実施機関の能力を補う必要があった場合、例えばコンサルタントの雇用等、どのような対策が考慮され、あるいは実施されたかにつき分析、評価する。</p> <p>③ その際、基金も含め、援助機関の対応はどうであったかも分析、評価する。</p>
	5. 運営、維持管理	<p>当該事業が運営、維持の可能な状況であるか否かが最も重要なことであり、この観点から、まず現状を正確に把握しなければならない。次に、その把握を前提に、現状がそうなっている理由、原因を分析、評価する。</p> <p>現状に問題がある、あるいは運営状況が計画に比し劣っている場合には、その原因の分析だけでなくとどまらず、改善案も検討し、勧告事項等に結び付ける努力が必要である。</p> <p>① 運営維持管理体制</p> <p>事業目的の達成さらに、事業の運営、維持の確保という観点から、どこまでの組織を体制の中を含めるか検討した上、以下の点等を考慮し、その現状を分析、評価する。</p>

機関名	評価事項	内 容
基 金		<ul style="list-style-type: none"> ・計画時、想定されていた体制との比較 ・操作・維持管理マニュアルの整備、保守システムの確立状況、予備品の整備状況、供給、調達システムの確立状況 ・スタッフの人数、配置、質的能力 ・操作・維持管理に関するコンサルティング・サービス、技術協力の状況 ・操作・維持管理に関するトレーニング・プログラムの整備状況 <p>② 運営状況</p> <p>運営状況を表すデータは、事業の目的や内容により千差万別なので、原則として計画時に想定されている指標（設備稼働率、使用率、生産量、交通量他）につき計画と実績との比較を行い、差異、その理由、原因等につき分析、評価する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・別に運営状況を表すのにふさわしい指標があれば、それについても検討する。 ・計画との間に差異がある場合は、計画時に検討した前提条件が異なっているケースが多いので、こうした前提条件に注意を払う必要がある。 <p>③ 維持管理状況</p> <p>過去に起こったトラブルとそれに対する対応及び現状における問題点等を把握・分析し維持管理状況を評価する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特に問題がある場合は、原因の分析も必要である。 ・予備品、維持管理用資材の供給、管理状況も把握する。 ・予算の制約が問題となっているケースも多いので、必要額、予算の配分状況等も把握しておく必要がある。
	6. 事業効果等	<p>可能な限り、経済計算（内部収益率）をし得るデータを入手し、審査時（計画時）と同様の前提条件で経済計算を行い、得られた値の計画実績比較を行い、経済効果を分析、評価する。収益率に差異があれば、その理由を明らかにしておく。</p> <p>収益率の値は、具体的な数字であることから注目されやすく、慎重に取り扱われる必要がある。計算において、前提条件についても十分</p>

機関名	評価事項	内 容
		<p>な検討を行い、必要な修正を加える必要も生じ得る。さらに、多くの仮定や予想値が含まれている場合等には、参考値として扱った方が適当であるケースも多い。</p> <p>その他、定性的な経済社会効果が考えられる場合は、できるだけ補足データに基づいて、分析、評価を行う。（外貨獲得効果、技術移転効果、雇用創出効果他）</p> <p>また、事業実施段階において、種々の事情の変更のため、プロジェクトが変更されることがある。こうした場合には、変更された計画と実績の比較による事業効果も十分に分析、評価する必要がある。</p> <p>評価の実施時期によっては、時間的制約から事業の効果発現がいまだ十分でないという場合もあることを認識する必要がある。そうしたときには、将来における効果発現の可能性、効果を十分発現させるために何に留意しておく必要があるのか等検討を加えておく。</p> <p>さらに、環境配慮が具体的に把握できる場合は、分析、評価を行う。</p>

㉔) 外務省及び基金の資料による。

(1) 評価調査の実施状況

a 外務省及び基金の円借款完成案件を対象とした昭和58～62年度の評価件数は、表1-4-1-④のとおりである。外務省では、外務省派遣調査団評価等3形態で毎年30～40件の評価を行っており、件数では、在外公館評価が半数以上を占めている。また、基金では、詳細評価等4形態で同様に毎年30～40件の評価を行っているが、昭和62年度から在外事務所を利用した評価業務も開始している。

一方、昭和58～62年度に実施された外務省の評価164件及び基金の評価167件を、評価対象地域別・国別にみると、我が国の円借款供与の約8割がアジア地域に集中していることもあり、両評価とも同地域が7割以上を占めており、次いで、アフリカ、中南米、中近東地域となっている。また、国別には、インドネシア（外務省48件、基金39件）、フィリピン（外務省20件、基金24件）、タイ（外務省9件、基金22件）等年次供与国が多い。

表 1-4-1-1-4 円借款完成案件に対する評価件数の推移 (単位: 件)

実施機関	評価形態	年度					計
		昭和 58	59	60	61	62	
外務省	外務省派遣調査団評価	4	4	1	0	3	12
	在外公館実施評価	14	11	23	22	29	99
	有識者・民間団体委託評価	5	11	14	14	9	53
	計	23	26	38	36	41	164
基金	詳細評価	17	14	15	16	12	74
	事務所評価	—	—	—	—	11	11
	机上評価	19	14	16	15	14	78
	インパクト評価	—	1	1	1	1	4
	計	36	29	32	32	38	167

(注) 外務省及び基金の資料による。

b 外務省及び基金では、表 1-4-1-1-2 のとおり、評価結果に基づき指摘された個別案件の要改善事項に対する援助支援及び措置状況のフォローアップを行っている。

また、評価結果から得られた教訓等は、継続案件、類似の新規案件についての審査・案件監理に反映させることが評価の目的の一つである。

外務省では、評価結果について経済協力評価委員会等で分析作業を行い、外務省評価結果及び基金評価結果の一部等については、毎年「経済協力評価報告書」(外務省経済協力局、経済協力評価委員会)としてその概要等を公表している。しかし、円借款案件の審査業務に活用できる形での教訓、支障原因事例等の分析、整理は十分にはなされていないため、円借款業務担当課が有効利用できるものとなっていない。

一方基金では、前述のとおり、昭和 61 年度から、毎年、基金評価結果から、審査案件監理、完成後の運営・維持等各段階別、電力・通信等分野別に留意事項、成功例、支障発生例を整理し、審査業務担当者等にフィード・バックする措置を講じている。

(c) 商品借款等ノンプロジェクト型借款案件に対する評価手法の開発促進

a 円借款案件の形態は、プロジェクト借款(ダム、発電所、工場の建設等あらかじめ特定されたプロジェクトに必要な設備、資機材、技術指導の役務、土木工事等の調達資金の融資)と、商品借款(国際収支改善のための商品輸入決済資金の融資)、開発金融借款(開発途上国の金融機関を通じ特定分野の開発を支援するもので、転貸資金の融資)

等ノンプロジェクト型借款とに大別される。形態別の経年推移は、表1-(4)-イ-⑤のとおり、プロジェクト借款は、近年伸び悩み、商品借款等ノンプロジェクト型借款案件、特に商品借款案件が増加している。昭和62年度借款契約(L/A)締結ベースで見ると、ノンプロジェクト型借款が25パーセントを占めている状況となっている。

表1-(4)-イ-⑤ 円借款案件形態別経年推移

(単位：件、百万円)

案件 形態	昭和 58			59			60			61			62			
	区 分	件 数	金額	構 成 比 例	件 数	金額	構 成 比 例	件 数	金額	構 成 比 例	件 数	金額	構 成 比 例	件 数	金額	構 成 比 例
プロジェクト借款等 〔開発資機材型借款〕等準プロジェクト案件を含む。		70	518,173	90	82	504,774	84	69	486,406	88	55	448,284	87	69	511,744	75
ノンプロジェクト型借款	開発金融借款	1	4,120	1	-	-	2	5,072	1	-	-	6	30,187	4		
	商品借款	5	55,420	9	6	98,402	16	7	60,550	11	7	65,785	13	12	144,796	21
合計		76	577,713	100	88	603,176	100	78	552,028	100	62	514,069	100	87	686,727	100

注 1 基金の資料による。

2 借款契約(L/A)締結件数である。また、債務救済案件は除いている。

3 構成比は、金額ベースで算出している。

b 商品借款等ノンプロジェクト型案件が増加する背景には、近年の被援助国における経済状況がある。被援助国では、特に国際収支が悪化し、従来のプロジェクト借款のみでは、経済成長、産業発展の見通しがたたない状況が生じており、深刻な国際収支の赤字を補てんするためや経済成長等促進のための支援要望が高まっている。

さらに、ノンプロジェクト型借款供与による援助効果については、計画と実績を比較し効果分析をある程度行い得るプロジェクト借款と異なり、評価手法そのものが開発研究の段階にあることから、ノンプロジェクト型借款案件を対象とした評価は、表1-4)-1-1-⑥のとおり、基金で試行的に2件行われているにすぎず、外務省評価においては、評価の対象とはなされていないのが現状である。

しかし、商品借款案件、構造調整借款案件（商品借款と類似しているが、国際援助機関との協調融資の形態をとり、借入国の構造調整計画実現のため経済政策上の条件を付す借款）等ノンプロジェクト型借款は今後とも増大すると見込まれ、供与前後の国際収支の改善状況及び供与の寄与度を明確にする必要がある。このため、例えば、ノンプロジェクト型借款供与の際に期待効果を明確にしておき、供与後は期待効果と実績を比較する方法等評価手法の開発が必要である。

表1-4)-1-1-⑥ 基金における商品借款案件に対する評価実績

国名	年度	調査名	調査視点及び評価結果等
A	昭和62	商品借款の経済効果調査	累次にわたる商品借款による相手国経済へのインパクト効果を、国際収支改善、見返り資金の開発投資への貢献等の観点から調査
B	63	同上	世界銀行の構造調整借款に協調した商品借款が供与されているが、供与に伴う規制緩和（民間活力導入を促進する目的）の効果を調査

(注) 基金の資料による。