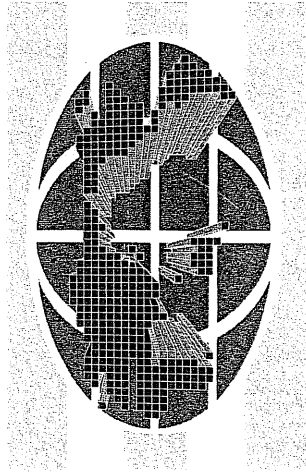


◆ 國際開發協力法 ◆

櫻井雅夫 著



三省堂

5 開発借款の実施手続

開発プロジェクトには、一般的にどれにもサイクルがある。そしてそのサイクルの各フェーズ(段階)が自己再生的な性質をもって次のフェーズに移行し、また最終フェーズでまた最初のフェーズに戻る。このため、プロジェクトの発生から完了までの共通の一連の過程の流れは、「プロジェクト・サイクル」(Project cycle)とよばれている。各フェーズの名称は援助機関によって異なるが、世界銀行では、① identification(発掘)→② preparation(準備)→③ appraisal(審査)→④ negotiation and presentation to the executive directors(検討)→⑤ implementation and supervision(実施)→⑥ evaluation(評価)となっている。

日本の場合には、各フェーズは、プロジェクトの①策定→②準備→③審査・借款交渉→④調達→⑤実施→⑥監理→⑦評価と進み、最後のフェーズで再び新規プロジェクトの検討・企画が生まれ、当該新規プロジェクトの策定のフェーズに戻ってサイクルは完結する。

以下は、海外経済協力基金が、ODAの開発借款に該当する円借款を実施する際の手続を説明したものである(図4-18)。

(注)この項は、主として外務省監修「経済協力参加への手引き」および海外経済協力基金資料によっている。

II プロジェクト策定

まず、日本側が、受入れ国の経済全体および各経済部門の開発戦略を支援し、かつ貸付人側の基準に照らして経済性があるプロジェクトを貸付人と借入人が選択する。これを「プロジェクト策定」(identification, 発掘)という。プロジェクト策定に当たっては、カントリー・サーベイ(country survey, 国別経済調査)を行う。カントリー・サーベイは、通常、受取り国のマクロ経済および各セクターに係る政策助言ならびに開発優先度が高くかつ貸付対象として適した案件の発掘調査(fact-finding survey)となるものである。

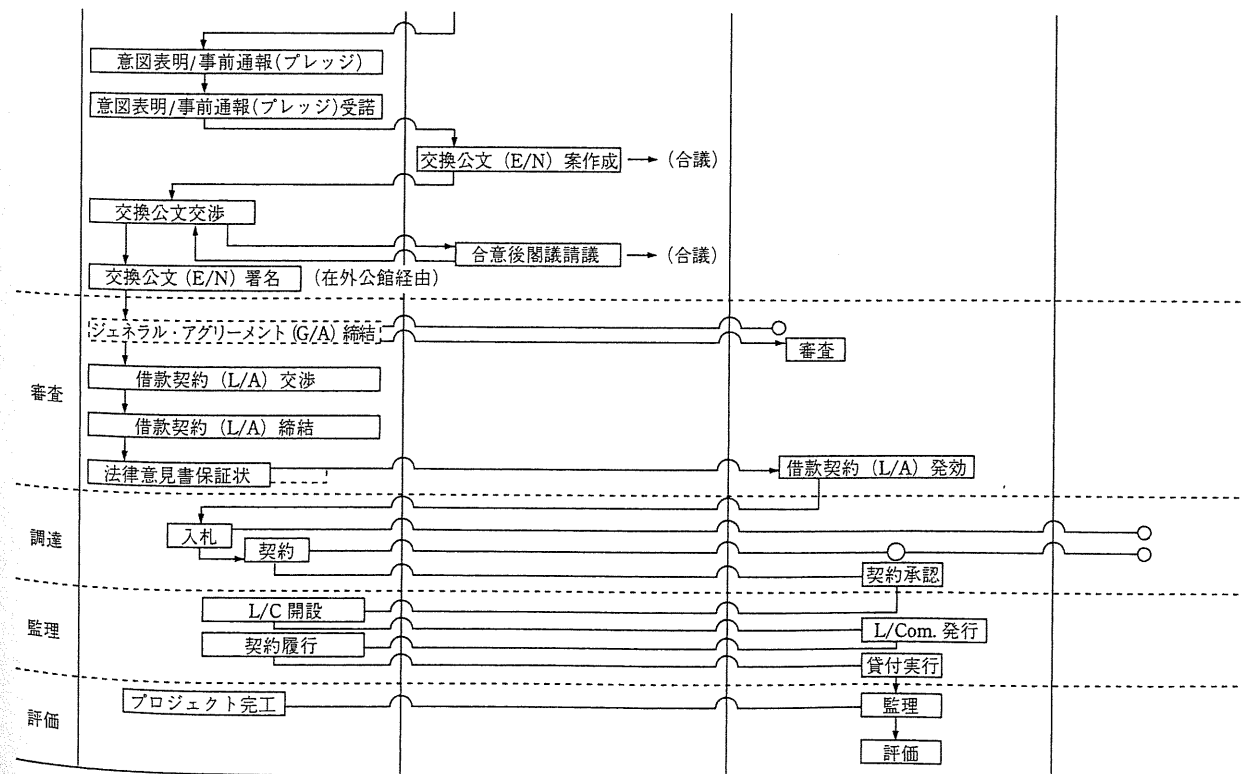
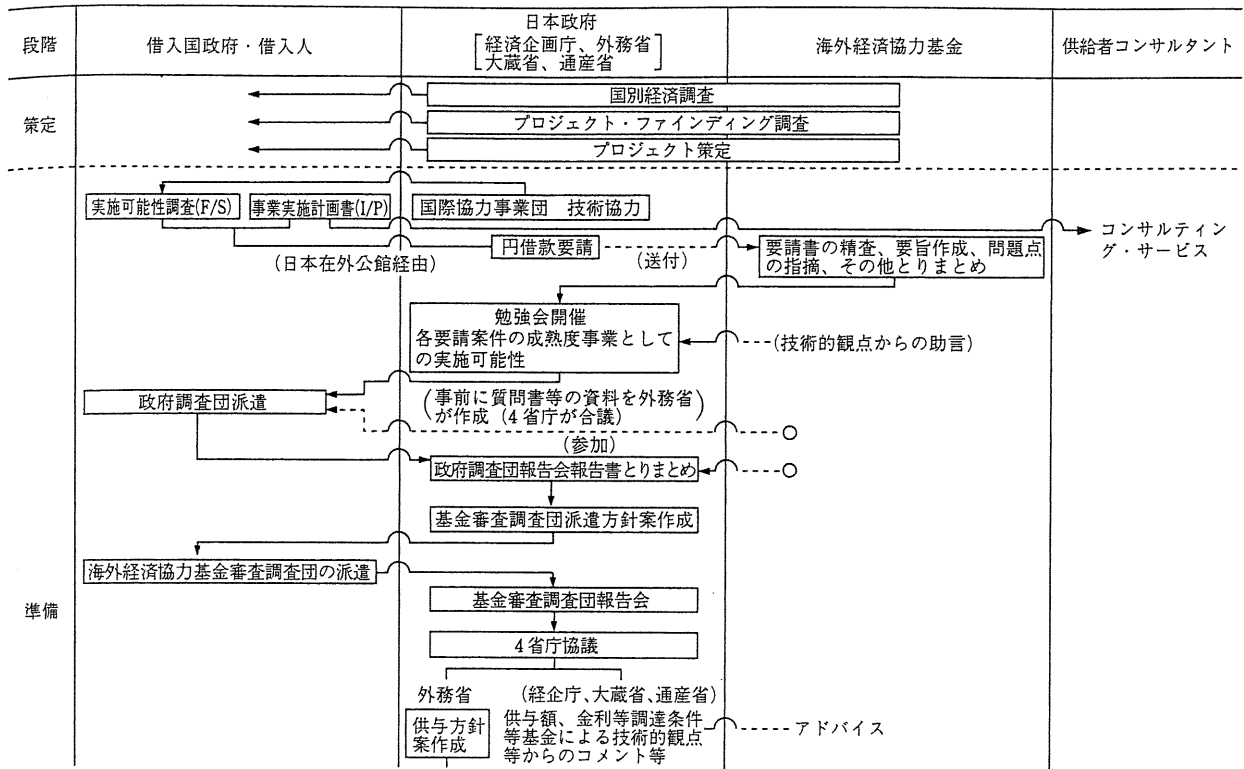
プロジェクト策定は、このカントリー・サーベイおよび部門別調査による対象国の開発能力・信用力・政策および問題点の分析・評価を基礎にして行われる。そして、それらを基にして、開発戦略・部門別の目標に見合うプロジェクトであって、貸付人と借入人の双方が適切であると認め相応の便益が見込めるものを策定する。策定が行われると、そのプロジェクトは当該国に対する多年度計画に組み込まれ、その国に対する借款供与計画の基礎となっていく。

2 準備

●ファイジビリティ・スタディ、実施計画書

借入国または借入機関は、プロジェクト策定の結果に基づいて、対象プロジェクトの技術、組織、経済、金融等

図 4-8 円借款手続



出所：外務省資料および総務庁資料より作成

の側面について検討、整備を行う。これが、準備(preparation)で、プロジェクトの効果を高めるために不可欠のプロセスである。

この段階では、借入側によるファイジビリティ・スタディ(Feasibility Study, F/S)が必要となる。この場合には、二国間ベースないし国際機関ベースで、F/S実施のための資金・技術協力が行われることがある。国際協力事業団(JICA)が実施する「開発調査」事業は、海外経済協力基金のこのF/Sに該当する(一三七頁)。

F/Sとは、諸々の代替案の比較を行って最適な投資時期、投資規模を決定し、実施可能(feasible)な方策を出す調査のことであり、企業化調査、実行可能性調査などともよばれる。F/Sの結果は、ファイジビリティ・レポート(Feasibility Report, F/R)としてまとめられる。F/Rは、供与者側にとって重要な資料になる。F/Sは、コンサルティング機関、国際協力事業団、また国連開発計画(United Nations Development Programme, UNDP)等によって行われ、内容は予備調査から詳細設計後出までである。F/Sは、一般に経済的評価、解析に重点をおき、技術的ファイジビリティを経済性の裏付けとする。技術的側面を重点的に調査するものは、エンジニアリング・スタディ(engineering study, survey)という。F/Sの実施は、まず現地実態調査によつて資料収集を行い、これを解析し、施設の設計、建設費・工期の算定、費用便益分析(cost-benefit analysis, benefit-cost analysis, B/C分析)、実施計画等をF/Rにまとめていくという手順である。経済評価に当たっては、経済・財務分析等各種の手法が適用される。プロジェクトの成熟度が高い場合には、評価設計を含むこともある。

詳細設計(Detailed Design, D/D)は、コンサルタントが開発プロジェクトの立案、調査に続いて提供するサービスである。設計は、コスト積算、入札書類作成にわたる。

このあと、借入国側の事業実施者(executing agency)は、F/Rに基づいてファイジビリティの確認、事業実施の決定、予算の措置、実施体制の整備、工程の確認等の項目を網羅して「実施計画書」(Implementation Program,

I/P)を作成する。I/Pの項目はF/Rとはほとんど同じ性質のものであるが、通常は、経済・技術・財務のファイジビリティの確認資料、経済評価分析、実施体制等を含んでいる。

● 借款要請

(1) 要請

受取り国からの借款要請は、一般に外交チャネルを通じて文書、例えば口上書(N/V)を以て行われる。また、日本が国際機構と協調融資を行う際には、当該国からの要請だけでなく、当該国際金融機構(世界銀行、アジア開発銀行等)からの協力要請が意味をもってくる。

援助国グループ(調整グループ、協議グループ(CG)ともいう)では、当該受取り国の経済の現状と見直し、開発計画、主要プロジェクト等に関して世界銀行・IMF等および当該国から報告・説明を受け、出席国間で意見交換を行う場合によっては、各援助国が具体的な供与額について、プレッジ(一七九頁)を行う。

(2) 要請受理

受取り国から正式に要請がなされた場合には、日本側は、要請内容が、①軍事協力に結びつく性格のものではないが、②船舶・航空機等であれば、それ自体収益性が高く開発借款に馴染まないのではないかと、③奢侈品、消費物的性格の強いものではないのかなどの点について検討する。

(3) 調査・検討

借款供与の決定に際しては、案件の適格性、受取り国の経済・財政状況および経済開発計画、日本との外交関係

日本の財政状況等の諸点を総合的に検討する。

外務省は、受取り国提出のE/Rによっては要請プロジェクトのフィットシビリテイがなお不明な場合には、現地に政府調査団を派遣する。必要であると認められるときは、この調査団の派遣前後に海外経済協力基金が現地調査(fact finding)を行い、これを日本政府の案件選定の参考にする。^(注1)

海外経済協力基金は、調査の過程で当該計画の内容を改善する必要性が認められる場合には、相手国に変更を申し入れる。その変更のために或る程度まとまった作業が必要であると認められたときは、同基金が案件形成促進調査(Special Assistance for Project Formation, S A P R O F)^(注2)によってその作業を行う場合もある。

(注1)例えば、筆者が参加した外務省調査団は、プロジェクト借款四つおよびノン・プロジェクト借款の検討を行うために主要関係、所轄省庁との非公開会議および各現場の調査を繰り返した。そして、この調査団の現地入り直前に当該借款の実施機関である海外経済協力基金の現地調査団が到着しており、現地では合同ミーティングを数回行った。

(注2)西垣昭・下村恭民「開発援助の経済学」有斐閣一九九三年、一八二頁。

(4) 政府部内検討

外務省は、案件が実現可能であると報告された場合には、その理由を付して供与形態、金額、金利、償還期間等の条件その他必要事項について方針案を策定する。この外務省方針に関して外務省、大蔵省、通産省および経済企画庁の四省庁の間で合意されたものが日本の方針となる。

四省庁協議に際しては、通常大蔵省は財務当局としての見地から、経済企画庁は総合的経済政策および海外経済協力基金の監督官庁としての見地から、通産省は日本の財貨および役務の輸出政策と資源の安定確保という見地から協議に当たる。そして、外務省は、日本の外交上の見地から各省庁の立場や考え方を総合的に調整し、政府方針

をまとめる役を務める。

(5) 意図表明

政府方針が決定されると、外務省は当該国に対して、日本政府が円借款供与の用意がある旨のプレッジ(pledge、意図表明/事前通報)を行う。プレッジは口頭で行い、正式文書の交換は行わない。通常は、日本政府のプレッジに対して受取り国政府がこれを受諾した旨の確認をとりつける。プレッジは、多くの場合には日本大使館を通じて行われるが、援助国会議の席上または日本もしくは受取り国の政府要人の往来時に行われることもある。なお、プレッジという行為は、DACで定めるコミットメント(供与約束)には該当しない。

(6) 交換公文の締結

受取り国との間で日本の開発協力供与内容について実質的合意が成立すると、政府間で交換公文(E/N)が締結される。この場合には、まず日本政府の全権代表(通常は当該国駐在大使)が、円借款の内容・条件を示した公文を当該国政府の全権代表に送付し、当該国政府がこれに応じて公文の内容・条件に異存がない旨の公文を返送するという形式をとる。

E/Nの記載項目・内容は、プロジェクト借款と商品借款、タイド(タイイニング)・ローンとアンタイド(アンタイイニング)・ローンといった区別により相違がある(詳細は、一五六頁)。プロジェクト借款案件で一般的なE/Nの構成および主な記載内容は、次のとおりである。すなわち、

「E/Nの構成」

- ・日本側の書簡—借款の内容・条件の記載

・借入人の書簡―日本側の書簡の受領および内容の確認

右の二つが、E/Nの本文であり、口上書(N/V)および討議議事録(R/D)が付属文書となる。

[E/N(N/VおよびR/Dを含む)に記載される主な内容]

- ・借入人およびプロジェクト名
- ・供与機関―海外経済協力基金
- ・供与額
- ・供与条件―金利、償還期間、据置期間等
- ・調達条件―タイド、LDCアンタイング、一般アンタイングの区別
- ・その他事項―(1)海外経済協力基金によるプロジェクトの妥当性確認後のL/A締結、(2)受取り国政府による保証(政府が借入人でない場合)、(3)両国の海運・海上保険会社間の公正かつ自由な競争を確認する旨の規定、(4)受取り国におけるプロジェクト実施に関連する免税措置、(5)プロジェクト実施に従事する日本人に対する便宜供与措置

円借款供与に係るE/Nの締結については、当該E/Nが何らの立法事項も含んでいないことから、政府の行政権の権限内で実施し得るとされている。したがって、日本国内では国会の承認手続を要せず、内閣の承認事項となる。E/N本文の内容変更については内閣の承認を要し、受取り国の議会の承認を要することもある。

円借款の実際の供与は、E/Nの規定により海外経済協力基金と借入人との間のL/A(Loan Agreement、借款契約/借款協定。一八三頁)の締結によって行われ、借入人に対する資金支出義務はL/A締結を以て生じ、E/N締結が日本の資金支出義務を構成するものではない。

[R/Dの内容]

E/Nの付属文書であるR/D(討議議事録)作成の目的は、日本政府と受取り国政府とのE/N締結交渉の過程において、E/Nの本文で合意する程ではないが、借款の効果的かつ適正な運用という観点から合意または記録にとどめて確認するというところにある。

記載事項としては、借款の運用または実施上の諸点に係るものが多く、サプライヤーの適格性、非調達コンポナント計算式、みなし外貨の定義などである。

R/Dについては、内閣の承認を要しない。

[N/Vの内容]

N/V(口上書)は、受取り国との討議記録としてまたは問題提示のために受取り国に差し出す外交文書のひとつである。日本も当該国もすべて第三人称で書かれ、宛名も署名もない。

円借款手続におけるN/Vは、E/N本文に織り込む程ではないが両国政府の事務当局間で合意する必要がある事項を確認するものである。記載事項は、調達適格国の範囲、借款の支出期限の変更等である。

N/Vは、R/D同様、内閣の承認を要しない。

る 審 査

● 査 定

審査(appraisal)は、当該事業の関係資料を事前に検討し、現地調査を実施して行う。業務担当者や技術担当者が現地で借入人や事業実施者と協議を行い、資料を収集し、立地予定調査(site survey)を行う。この調査によって立

地条件を確認し、事業の規模・形式・施設計画の妥当性を判断する。

海外経済協力基金は、借款対象となる事業計画が受取り国の「産業開発」または「経済の安定」に寄与し、かつ「本邦との経済交流を促進するため緊要と認められる」か否か(海外経済協力基金法二〇条)、その「内容が適切であり、その達成の見込みがあると認められる」か否か(同法二二条)を検討し判断する。審査の重点項目は、①当該計画の開発計画における緊要度、②当該計画の内容の技術・経済面における妥当性、③当該事業実施機関の適格性(経営・実施能力・実施体制)、④当該計画の資金・財務面の健全性、および⑤経済性評価、その他である。

審査というものは、貸付人が、要請のあった事業計画についてあくまで貸付人の立場から検討・判断する。したがって、決定された事業内容と借入人の意図、実施能力等を確認することになる。

同基金が個別案件の具体的内容の審査に適用する審査基準ないしマニュアルとしては、総論(七六年)のほか、E/S借款、電力、道路、港湾、空港、農業基盤、電気通信、水道、水産業、鉱工業等円借款の対象となる主要な一〇の分野等について作成され(七六―八四年)、さらに八九年には「環境配慮のためのガイドライン」が作成されている。^(注)

(注) DACは、八八年にプロジェクト評価のための原則を作成しているが(六一頁)、日本の四省庁が共通の立場からこの原則を具体的に案件審査に適用するための基本的なガイドラインはない。また、基金では、WID問題に関する統一的な審査マニュアルが未だ作成されていない(七八頁参照)。

●法律質問状

海外経済協力基金は、L/Aのドラフティング(草案作成)に当たって、前以て借入人に対して法律質問状(Legal Questionnaire, L/Q)を送付する。L/Qは、受取り国の法制度上、外国からの借款受入れの法的基礎がどうなっ

ているのかを知るためのものである。借入人は、L/Q受領後直ちに回答を準備する。借入人は、法務大臣、法務長官等借款の法的基礎を客観的かつ権威を以て作成し得る立場にある者に回答させる。

●ローン・ネゴシエーション

ローン・ネゴシエーション(Loan Negotiation, L/A交渉、L/Aネゴ)は、貸付およびプロジェクト実施に関して基本事項の交渉を行い、これを文章化する過程である。

審査が終了し、当該プロジェクトのファイジビリティに満足した場合には、海外経済協力基金はL/Qに対する回答を参照し、審査結果に基づいて、必要な措置の明文化を行う。このL/Aのドラフトは、借入人に送付され、検討が求められる。そのあと、海外経済協力基金と借入人は、L/Aの内容について合意できるよう交渉に入る。円借款の場合には、L/Aのドラフトは海外経済協力基金が作成するので、締結に当たっては借入人の合意を得る必要がある。交渉は、海外経済協力基金が現地で行う場合と、借入人が東京の海外経済協力基金で行う場合がある。

商品借款の場合には、交換公文の時点で取り決められる対象品目についての調達手続、貸付実行手続に関する交渉を主眼とする。

●ジェネラル・アグリーメント

各年ごとに多数のL/Aを締結する年次供与国に対しては、L/Aの規定を簡略化し合理化するために海外経済協力基金は借入人との間でジェネラル・アグリーメント(General Agreement, G/A・一般協定、一般契約)を個々のL/A締結前に締結することがある。G/Aでは、L/Aに共通する調達手続、貸付実行手続等を一括規定し、そこにL/Aの書式を添付する。

G/Aの規定内容と法的性格は基本的にはL/Aの予約である。特にG/AにL/A締結手続を規定している国、L/A締結を義務づけている国等の場合には、G/Aは、L/Aの予約的な性格を一層強く示すことになる。G/Aには、L/Aのように発効手続の規定がないが、L/AにはG/Aの各規定がその一部を構成する旨の規定が織り込まれている。したがって、L/Aの締結・発効を以てG/Aの規定がL/Aの一部として効力を有する。

G/A、L/A項目の一例を示せば、まずG/Aの項目は、次のようになっている。

第一条 目的

第二条 基本約定

第三条 保証契約

第四条 調達手続

第五条 貸付実行手続

第六条 通知及び請求

スケジュール1 事業所名一覧

スケジュール2 基本約定

スケジュール3 コミットメント方式(二〇〇頁)

スケジュール4 リインバースメント方式(二〇二頁)

様式-L/A 借入契約

さらにL/Aの項目は、次のようになっている。

第一条 借入

1 借入の金額及び目的

2 借入の貸付金の使途

第二条 償還及び利息

1 元本の償還

2 利息及びその支払の方法

第三条 特約条項

1 一般協定(G/A)

2 保証契約

3 調達手続

4 借入の監理

5 貸付実行手続

6 通知及び請求

スケジュール1 事業の概要

スケジュール2 借入の貸付金の配分

スケジュール3 償還計画

(注)貸付が完了した場合に借入額に未使用残額が生じたときは、当初の償還計画から当該未使用残額を(通常、均等半年賦で行われる)各償還の額から均等に控除するプロラタ方式で調整する。

L/Aの中には、場合によってはいくつかの特別条項が織り込まれる。ひとつは、いわゆる救済条項(remedy clause)である。この条項は、貸付人に有する権利の侵害を防止し、侵害が発生したときは、その補填または回復を図る手段、方法、手続を規定したものである。例えば、①当該L/Aまたは同一借入人との間のその他L/Aに

基づく元本・利息・損害金等の支払の不履行、②契約条項の不履行、または③戦争・内乱・火災等の不可抗力力 (*force majeure*) が発生し、L/A上の債務の履行が不能になったと貸付人が認めたときに貸付人の権利が侵害されたとする規定である。これらの事態を解決することができない場合には、貸付人は借入人に対して救済条項を発効させる旨を通知し、この通知日から一定期間の経過後なお解決されないときは、貸付実行の中断、一括繰上げ弁済請求を行い、民法にいう期限の利益を消滅させる。

もうひとつの条項は、L/Aに基づく債権その他諸権利に関する権利放棄条項 (*wavier clause*) である。貸付人は自己の権利保護のためにL/A上の貸付人の権利が不行使または行使遅延になっても直ちに権利放棄とはならないと解釈することができる規定を挿入する。

最後は、L/Aに基づく権利義務の譲渡条項 (*assignment clause*) である。貸付人は、借入人がいかなる権利義務をも譲渡することを禁止し、債務不履行を防止する。

● L/A署名・発効

署名日が確定すると、海外経済協力基金はL/A正本(英文二通を作成する。署名は原則とし東京の海外経済協力基金で行われるが、借入人の署名については多くの場合駐日大使が権限の委任を受けて行う。

L/Aは署名後に、借入人側が、左記のような必要手続を完了して発効する。受取り国側によっては、議会または内閣の承認を要することもある。具体的な発効手続として、借入人から法律意見書、授權証書(次出)および署名鑑(次出)を徴求する。法律意見書 (*legal opinion*) は、受取り国の法務大臣またはそれに代わる権限を有する者が作成するもので、①締結したL/Aに係る受取り国の国内手続が終了したこと、および②当該L/Aが受取り国内の法的要件を充足し効力を有すること、を法務当局に確認させるものである。また、L/Aの締結に関して保証状が

必要な場合には、当該保証状についても法律意見書を徴求する。

保証状(L/G)は、国家でないものが借入人となる場合に借款に係る債権保全のために国家から取り付けるものである。

授權証書 (*evidence of authority*) は、或る行為をなす権限を特定人に付与することを証する文書である。円借款の場合には、一般に借款業務の進捗に係る権限を借入機関内または実施機関内で特定人に委譲する。この授權証書および法律意見書の徴求によって当該特定人に対する授權の範囲を明らかにし、権限のない者による権限行使を防止する。また、授權範囲に基づき当該特定人の行為に関しては、借入人を拘束する。

署名鑑 (*specimen signature*) は、右の特定人が事前に貸付人に届け出た署名である。すなわち、貸付人としては、権限を付与された者が書面を以て権限を行使した場合に、その文書を本人が有効に作成したものであるかを確認しなければならない。確認は、事前に貸付人に届け出た本人の署名と受領文書上の署名との照合による。円借款の場合には、借入人がL/Aを発効させるために、授權証書および特定人の署名鑑を海外経済協力基金に提出する方式をとる。

L/Aは、法的には、締結によって貸付人が貸す債務と借入人が返す債務とを同時に設定する点で通常の金銭貸借契約と異なり、一種の無名契約たる諾成的消費貸借契約であるとされる。また、L/Aは、通常の貸付契約と異なり、借入人はプロジェクト等を実施し完成する義務を負う。

借入人のプロジェクト実施能力が低い場合、また工事遅延等の理由によって貸付実行が進捗しない場合には、借款供与を約束したL/Aを締結した借款のうちのパイプライン (*pipeline*、未実行分) が増大する。

●コンサルタントの選定

プロジェクトに関するコンサルタントの雇用およびその選定手続は、I/Aに規定される。コンサルタントの選定は借入人が行うが、選定は海外経済協力基金と合意した条件と手続に見合ったものでなければならず、最終的には海外経済協力基金の承認を要する。

コンサルタントは、当該プロジェクトの建設に必要な資機材および土木工事に係る入札書類を作成し、入札の実施および応札書類の評価について助言をする。また、必要な場合には、事前資格審査の実施等、サプライヤーおよびコントラクターの選定方法についても助言を行う。

●調達方法

コンサルタントを除く資機材および役務の調達方法(procurement method)としては、次の四つがある。

(1) 公開国際競争入札(Formal Open International Tendering, FOIT)

これは、対象業者に制限を加えないものであり、一般競争入札(competitive tender)ともよばれる(入札は、次項参照)。この方法では、公正な競争が期待できる反面、入札参加者が多く事務処理が複雑で、能力不足・経験不足の業者が落札するおそれがある。この欠点を補うことを目的として、事前資格審査(pre-qualification)を行い、応札者

の資格を制限することもある。

(2) 限定国際競争入札(Formal Selective International Tendering, FSIT)

これは、入札実施者が応札者を指定して競争させるもので、指名競争入札(nominated competitive tender)ともよばれる。この方法では、事務処理が能率的に処理でき、不適格な業者の参加を回避することができる反面、新規業者の参入を阻むおそれがあり、公正な競争を妨げることになる。

(3) 見積り合せ(Informal International Competitive Procurement, IICP)

これは、適当な敎社を選んで見積り額等を申告させ、交渉により競争させて契約するものである。この方法は、指名協議方式のひとつで、広義には随意契約(negotiated contract)でもある。

(4) 随意契約(Direct Purchase from a Single Supplier, DPSS)

これは、特定業者一社と協議し契約するもので、特定発注方式ともよばれる。指名協議方式のひとつである。一般に、入札にかかる手間を省く場合や特別な技術を必要とする場合などに採用される。

(5) 海外経済協力基金の方法

以上のうち、海外経済協力基金としては、原則としてFOITを採用し、その他方法は、①機器の統一性を確保する必要がある場合、②応札者が限られている場合、③小額の場合、または④①～③に加えて、海外経済協力基金が適切でないと判断した場合緊急調達等に限って認めている。

●入札

入札(tendering)では、契約について多数の者を競争させ、最も有利な契約内容を提示する者を締結の相手方にするようとする場合には、競争参加者に文書で契約内容を提示させる。入札は、調達者にとって複数の応札を比較検討できる点でメリットがあり、大型の資金調達の事例に適している。

(1)入札の公告・招請

入札の公告(advertising, advertisement for tender)は、受取り国の新聞・雑誌等で行われる。公告から入札書類の提出締切日までの期間を入札期間(time interval between invitation and submission of bids)という。

入札招請状は、借入招請状は、借入人および事業実施者から送付される。

(2)入札書類

事業実施者が作成する入札書類(bidding documents)は、次のとおりである。

- ①入札心得(入札仕様書)(instructions to bidding, introductions to tendersまたはinformation for bidding)―入札期間、提出方法、必要書類その他を内容とする。
- ②入札様式(Bid form, proposal form)―応札者が必要事項を記入して提出するもの。
- ③一般契約条件(general condition of contract)―契約の諸条件、契約者等の義務・権利、支払条件、紛争解決その他を定めるもの。
- ④特別契約条件(special condition)―右契約条件でより詳細な規定を要するものについて規定するもの。

⑤一般仕様書(general specification)―仕様書中の一般的事項、契約対象の概要を定めるもの。

⑥技術仕様書(technical specification)―仕様書中の個別・具体的な技術的要件を定めるもの。

⑦図面(drawings, tender drawing)

⑧契約協定書様式(form of agreements)

右のうち、入札様式と一般契約条件をまとめて契約条件(conditions of contract)としたり、一般契約条件と一般仕様書をまとめて特記仕様書(special provisions of contract)とすることもある。また、履行保証様式(form of performance bond)等も含まれる。円借款に係る入札書類では、円借款への言及および調達適格性の規定等が織り込まれる。

●応札

応札に当たっては、ビッド・ボンド(bid bond, 入札保証状)を提出する。これは、(a)誠意をもって応札した旨、また(b)入札者のプロポーザル(proposal)が承諾されたら入札者は直ちに契約を締結する旨を保証するものである。これは、通常外国為替公認銀行が発行する外貨建て保証状(Letter of Guarantee, L/G)を相手国に送付するという形で行われる。このL/Gは、入札者がパフォーマンス・ボンド(performance bond, 履行保証状)と支払保証状(payment bond)を提供するということも保証する。パフォーマンス・ボンドは、契約履行保証のための積立金である。すなわち、土木工事請負契約においては、事業実施者(発注者)は請負業者に対して、当該契約の諸条件に従って工事を完成し、発注者に引き渡すことを保証するよう求める。この場合には、請負業者が保証金としてパフォーマンス・ボンドを積み立てる。パフォーマンス・ボンドについては入札書類に記載されるが、このボンド金額は当該土木工事契約の規模およびタイプにより異なる。パフォーマンス・ボンドは請負業者の過失により生じる損害から発

注者を保護する十分な金額であり、かつ通常の商慣習に比して、請負業者にとって過大な負担とならないよう当事者双方に配慮して決定されることが求められる。F I D I C (Fédération Internationale des Ingenieurs-Conseils. 国際コンサルテイング・エンジニア連合)では、ボンド金額の五〇パーセントとしている。

パフォーマンス・ボンドの積立は、ビッド・ボンド同様、通常は外国為替公認銀行の外貨建て保証状(L/G)の提出を求める形がとられる。資機材の調達契約等の場合には、この他にも契約金額の支払の一部を留保する形もとられる。これは、留保金(retention money)で、通常は、契約金額の一〇パーセント程度である。

●落札

入札評価が終了し、発注先の決定がなされると、応札者に対して落札通知書(notice of award)を発行し、発注者として選定されたことを通知する。落札通知書には、①契約署名に指定された日時・場所に関する指示、②発注の条件等が記載される。円借款においては、落札通知書が両当事者を相互に拘束すると解されているので、事前に入札評価の内容等が慎重に検討される。

両者間で入札が受諾され正式契約が締結されると、海外経済協力基金は落札者に着工命令(notice to proceed)を送付し、工事着工を命令する。この工事着工命令に記載した条件に従って契約上の工事完成時期が決定されるので、本通知は明示的である。

●レター・オブ・インテント

レター・オブ・インテント(letter of intent)は、契約の基本的な内容を明らかにし、その範囲内で将来契約を締結する旨の意思を表明する当事者双方の署名文書である。円借款に係る契約の分野では、レター・オブ・インテン

トは、前述の落札通知書とほぼ同一ないしそれに代わるものとして出されるものが多い。本来は、落札通知→正式契約→着工命令という手続に拠るのであるが、正式契約には時間がかかり工事の着工が遅れることがあるため、通常は落札通知書と着工命令の両方の役割を備えたレター・オブ・インテントが利用される。

レター・オブ・インテントは仮契約であり、当事者双方が署名すると正式契約の発効まで当事者双方を拘束する。

●調達条件

資機材および役務の調達条件(procurement conditions)としては、次の二点が重要である。すなわち、

① 調達契約は、調達適格国(eligible source country)の供給者(サプライヤー)と受取り国の購入者(バイヤー)との間で締結されるものであること。この場合の調達適格国は、円借款の対象となる資機材・役務の調達先として限定された国である。調達適格性の判断に当たっては、資機材は調達適格国を原産地とし、資機材・役務の供給者は調達適格国の国民であるかまたは調達適格国において設立・登記されかつ調達適格国の国民が支配する法人でなければならない。

② 調達契約の対象となる資機材・役務は、調達適格国産であること。円借款によって資機材を調達する場合には、非調達適格国(non-eligible source country)に関しては、一定限度まで非適格国産品の輸入を認めている。すなわち、当該借款対象資機材に占める非適格国からの調達物資の輸入割合(import component)が原則として三〇パーセント未満の場合には、借款による融資を認めている場合によっては、五〇パーセント。

輸入割合が三〇パーセント未満であるということは、第一に受取り国の供給者が落札した場合には、資機材の工場渡し価格の中で輸入物資のC I F価格と関税の占める割合が三〇パーセント未満であること、第二に受取り国以外の供給者が落札した場合には、資機材のF O B価格の中で輸入物資のC I F価格と関税の占める割合が三〇パー

セント未満であることである。

● 調達契約の承認

調達契約を締結すると、借入人は、海外経済協力基金に対して契約承認申請書(application for approval of contract, with certified copy of contract)を提出する。

海外経済協力基金は、契約の内容とI/Aの目的の照合、契約条件とI/Aの規定等の照合および供給者の契約履行能力の検討を行い、妥当である場合には、借入人に対して契約承認通知書(notice of approval of contract)を送付する。

● 契約

契約は、事業内容によって、次のように分類される。

① FOB型契約

- a FAS(Free Alongside Ship, 船側渡し)契約(フラス・スーパバイズ)
- b FOB契約(フラス・スーパバイズ)
- c C&F契約(フラス・スーパバイズ)
- d CIF契約(フラス・スーパバイズ)

② ターン・キー(turn-key)型契約

- a セミ・ターン・キー契約
- b シェフ・モンタージュ(chef montage)契約

- c フル・ターン・キー契約

③ BOT(Build-Operate-Transfer)型契約

- a BOT契約
- b BOO契約
- c BTO契約

④ 設計契約

- a 基本設計提供契約
- b 設計・調達サービス契約
- c Managing contractor 契約
- d Engineer-architect 契約
- e その他

契約はまた、対価算定方法によって、次のように分類される。

① 単価(unit price)型契約

② 総価(lump sum)型契約

- a ランプ・サム固定価格契約
- b ランプ・サム・エスカレーション付契約
- c ランプ・サム・フラス・ユニット・プライス契約

③ コスト・フラス・フィート型契約

- a コスト・フラス・固定フィート契約

- b コスト・プラス・スライディング・フィー契約
- c 最高額保証付コスト・プラス・フィー契約
- d 利益配分条項付コスト・プラス・フィー契約
- e ボーナス・ペナルティ付コスト・プラス・フィー契約(ターゲット・プライス型コスト・プラス・フィー契約)

右の契約に関して、若干の説明を加えておく。

(1) 単価契約

単価契約は、事業を構成する各要素について数量を示し、その数量に対して見積もられた単価を基準とするものである。支払は、施工数量にこの単価を乗じた金額になる。この方式は、事業の性質や種類は予め限定することはできても数量は限定できない事業とか、数種の工事で数量が多い場合等に適用される。

特殊な例ではあるが、数量を示さずに単価を決めるだけの単価契約(schedule or rate contract)や、数量表を用いる数量単価契約(bill of quantities contract)等もある。

前者は、工期が比較的短く仕事量が限定的で定型化されている道路建設工事等で、後者は土木建築工事で用いられるほか、プラント輸出でも部分的に応用される。

単価契約は、数量の増減は契約総額の増減に対応できるため総価契約に比べて弾力的である。また、事業の総コストに係るリスクのうち、単価そのものの見積り誤差のリスクはコントラクターにより、また数量の見積り誤差のリスクは発注者により、それぞれ負担される。

単価契約には、次のような問題点も付随する。すなわち、①工場の種類・性質・品質を事前に限定しないと紛争

を生じやすいこと、②事業が長期にわたる場合には、エスカレーション条項(escalation clause)―物価変動に応じて輸出入契約額、工事請負金額を調整することを予め契約に規定する条項―を設定する必要があること、③事業量が契約時の予想より大幅に変動する場合には単価に含まれる一般管理費・間接費・利益等の割合が不適当になる場合が多いので、一定以上の変更に対しては単価を修正することを定める必要があること、等である。さらに、留意点としては、工事終了後に出来高数量を測定・推定することが不可能となる場合に、適切な手続を運用するのが困難であるという点も指摘される。

(2) 総価契約

総価契約は、契約総額を予め契約時に確定するタイプのものであり、最もオーソドックスかつ一般的な方式である。

コントラクターは、図面および仕様書に示された範囲の工事を一定の金額で請け負い、原則として契約金額の変更をしない。

この契約が適用されるのは、工事内容が詳細にわたってはつきりしている場合や、数量に分けて表示するのが困難である場合である。しかし、設計に曖昧な点があり、コストの正確な見積りが困難である場合には、コントラクターが総価に予備費を厚く織り込むために価格が高くなり、契約には余り適さない。

総価契約は、競争入札に最も馴染みやすく、市場競争原理を最も良く生かすことができる。すなわち、入札段階でコントラクターは最低の代金と最短の工期を競り合い、成約後は、代金と実際の総コストとの差がコントラクターに帰るので、コントラクターは仕事の遂行組織、遂行方法、使用機材、下請業者の選別等を絶えず効率化し最適化していく。

この契約の特徴と問題点は、①事前に工事費が確定されるので資金計画が立てやすいこと、②発注者側からのプロジェクト監理の簡素化が可能となること、③設計変更や追加工事が生じた場合に扱いが煩雑になったり高価になること、④契約金額内で良質のものを追求する発注者と工事コスト最小化を求めるコントラクターの利益が往々にして反する傾向にあること等である。

総価契約は、典型的な請負契約としての長所を有するが、インフレーションの懸念があるときは単価契約同様エスカレーション条項を付け、また事業量が一部未定のときは、ユニット・プライス条項(unit price clause)を付けるなどしてその短所をも補い、多く利用されている。

(3) コスト・プラス・フィー契約

コスト・プラス・フィー契約は、発注者がコントラクターに対して仕事の履行上生じた全コストを実費ベースで償還すると共に、報酬として何らかの方式で決定されるフィーを支払う形態である。

この形態が採用されるのは、①事業完了までに長時間を要し、インフレーション・リスクが過大なとき、②設計・仕様等が未確定なため、正確な見積りができないとき、③納期について緊急を要し、見積り仕様、総価を決める余裕がないとき、④機器の発注先、工事方法など売主の契約履行に関して買主として干渉する余地を大幅に残しておきたいとき、等である。

この形態においては、コントラクターは、仕事のあらゆる局面で発注者の承認を得ながら作業を進めていくことになり、その作業の能率・質が徹しく問われるが、反面、納期・担保責任等の面で契約上の責任を軽減される。また、対価のうち、競争入札に付し得る部分が小さいため、受注競争においてはむしろコントラクターの総合的な体質が問われる。

(4) ターン・キー契約

ターン・キー契約は、プラントの据付け、建設、試運転等の現地業務の全部または一部を履行するものである。買主がプラント運転のための鍵を回すターン・キーだけでよいように売主がプラントを仕上げて引き渡すところからきた名称のようで、民法上の典型的な請負契約に属する。

発注者またはその委託を受けたコンサルタントが作成した基本建設計画(Basic plan)や概略指示書(Outline specification)に基づいて設計と施工が一括して請負業者に発注される。プラント建設では、設計、資機材の調達・製作・輸送、建設、試運転、引渡しまでのすべてを一括してコントラクターが請け負う。

この契約形態では、コントラクターの契約責任がきわめて大きく、コントラクターは大きな経営上のリスクを負うが、反面プロジェクト遂行面では発注者側からの干渉が少ないため、コントラクターは自己の技術力、工事管理能力を最大限に発揮する。

(5) BOT型契約

BOT(Build, Operate and Transfer)型契約は、受取り国側の発注者が、資金確保から設計、施工だけでなく、運転まで発注するものである。受注者は、その総資金を一定期間自ら操業した売上により回収した後、当該国の政府機関等に所有権を移転する。

資金だけでなく、運転を含めた技術的な管理を一括受注者に請け負わせるということで、受取り国の開発借款の削減に貢献し、さらに建設だけでなく保守管理まで含めた工事のスムーズな進展が可能となり、操業等も効率化が図られる。

しかし、総資産の移転を受けたために発生する多くの問題(収益での早期返済等)を回避するために、プロジェク

トによって、別の方式を導入する場合もある。例えば、B O O (Build, Own and Operate) 型契約では資産の移転を義務づけず、またB T O (Build, Transfer and Operate) 型契約では建設期間後直ちに資産は移転するが操業を受託する。

5 実施

海外経済協力基金が適用する貸付方法は、L / C、L / C O M方式(コミットメント方式)、ブリーフ・コントラクト方式、ラインバースメント方式、ダイレクト・ペイメント方式、トランスファー方式、およびデポジット方式である。

円借款のもとでは、外貨分の取引の決済にL / Cが使用されることが多い。

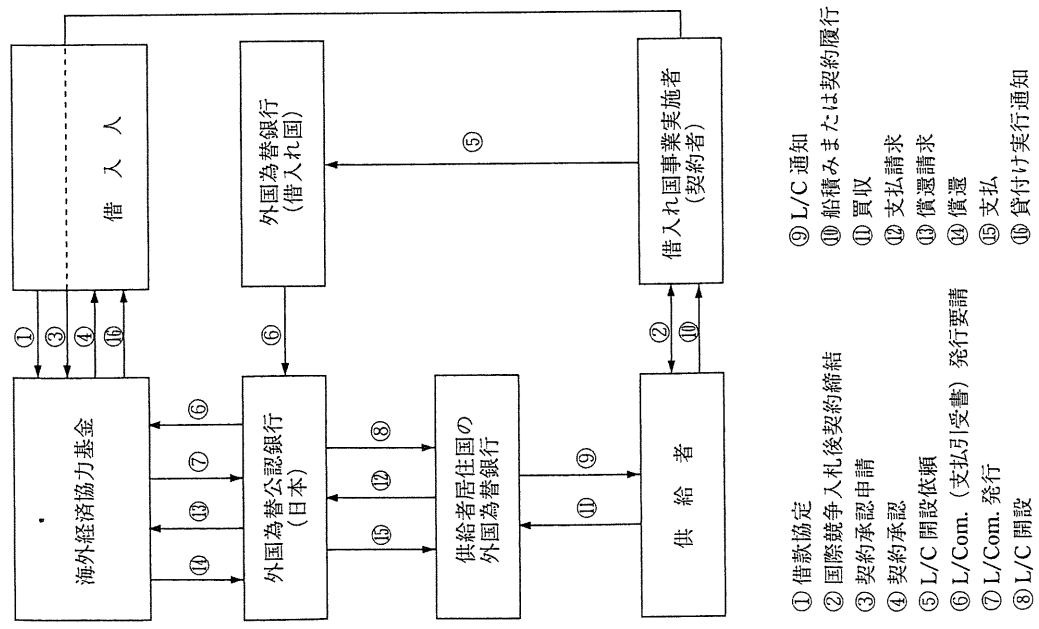
● L / C ・ L / C O M方式

このコミットメント方式(commitment procedure)は、商業銀行の機能を活用し、L / C (Letter of Credit, 信用状)に基づいてデイスバースメント(disbursement, 実行)を行うものである。その実施手続は、図4-9のとおりである。調達契約の成立に続く手続は、L / Cの開設である。

L / Cは、通常は輸入者の取引銀行が、輸入者のために自己の信用を供与し、一定条件のもとに輸出者が輸入者宛に振り出した手形である限りその引受支払を保証し、または自行宛に手形を振り出させることとし、その手形の引受支払を約束する証書である。一定条件とは、信用状中に規定したとおりの船積書類等が手形に添付されていること、L / C中に定めた期限内に手形が提示されること等である。

円借款で用いられるL / Cは、すべて取消し不能(irrevocable)の信用状である。この場合、L / Cに対しては、すべて海外経済協力基金がL / C O M (Letter of Commitment, 支払引受書)を発行する。L / C O Mは、海外経済協力基金から当該L / Cに定められた日本の支払銀行、多くの場合L / C通知銀行に対して発行される。円借款の決済に用いるL / Cは、L / C O Mの発行をまって有効となる。

図4-9 円借款—コミットメント方式



L/C O Mの発行は、海外経済協力基金と借入人との間で締結するL/Aで規定される貸付手続に基づいて行われる。L/C O Mはひとたび発行されると、取消不能信用状を前提とした取消不能支払引受書として、L/Aさらには関係輸出入契約とは別個の海外経済協力基金と日本の支払銀行との間の債権債務関係が発生させる。このため、買取書類にL/C条件に照らして瑕疵がない限り、海外経済協力基金はL/C O Mに基づいて日本の支払銀行に対して支払義務を履行しなければならない。

L/C開設とL/C O M発行の後、対象事業が実施に移される。

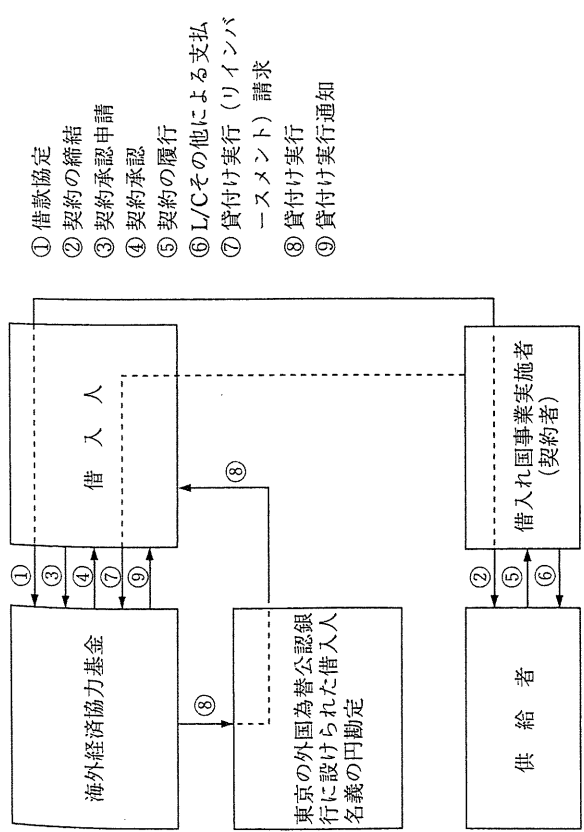
●ブリーフ・コントラクト方式

ブリーフ・コントラクト方式(Brief contract procedure)は、L/Cの代わりにブリーフ・コントラクトを利用するものであり、基本的にはL/C方式による決済手続と変らない。ブリーフ・コントラクトは、借入人が日本の銀行に対して発行するもので、支払方式および提示書類を規定したL/C相当の文書であり、当事者間のみで機能するものである。この方式では、コントラクトのうえで指定されたサプライヤーの口座に日本の銀行を通じて振り込まれる。L/C開設能力がない国やL/C開設料を負担できない国では、この方式が利用される。

●リインバースメント方式

リインバースメント方式(reimbursement procedure)は、借入国事業実施者に対する内貨資金(ローカル・コスト)等の支払や商品借取等小額契約についての実行に用いられる(図4-10)。供与対象となる契約についてまず借入人または事業実施者が自己資金で決済を行い、その後海外経済協力基金に対してリインバースの請求を行うものである。この請求を受けた海外経済協力基金は、請求書類をチェックしたあと、借入人が日本の外国為替公認銀行に

図 4-10 円借取—リインバースメント方式



出所：海外経済協力基金

予め開設した非居住者円勘定に請求額に相当する円勘定に請求額に相当する円を払い込むことになる。

●ダイレクト・ペイメント方式

ダイレクト・ペイメント方式(direct payment procedure)は、借入人から提出される証拠書類に基づいて海外経済協力基金がサプライヤーに対して直接支払うものである。

●トランスファー方式

トランスファー方式(transfer procedure)は、借入人から提出された証拠書類に基づいて、海外経済協力基金が借入人の保有する非居住者円勘定へ請求資金を払い込み、借入人がその払い込まれた資金を以て供給者へ支払を行うものである。円勘定を管理している日本の銀行が、借入人の指示によって供給者に支払う場合もある。ダイレクト・ペイメントに近いものともいえる

が、実行資金を自らの手で管理しようとする国で用いられる。

●デポジット方式

デポジット方式(deposit procedure)は、サプライヤーに対する支払が行われる前に、その支払に必要な資金を海外経済協力資金が予め借入人の非居住者円勘定へ払い込むものである。借入人はこの資金でサプライヤーに対する支払を行う。この方式は、比較的短期間で多数の決済を行う場合等に利用される。証憑書類の徴求が事後的になるので、借入人との信頼関係が重視される。

6 監理

以上のようにして対象事業が動き出すと、海外経済協力基金は、事業の進行中、その状況の監理(supervision)に努める。

●案件監理

案件監理(project supervision)は、借款対象プロジェクトを完成するために貸付人と借入人の双方に対して、必要となる事務手続を効率的にかつ円滑に処理し、さらにプロジェクト・サイトにおける建設工事(physical construction)を、予定のプロジェクトの範囲・設計・建設スケジュール・工事等に忠実に合わせて進捗させるよう助言し、報告することである。さらに、対象プロジェクト実施段階で、借入人(実施主体を含む)の実施体制(経歴、機構、人員、制度等)、財務問題(債務支払を含む)等について見直しを行い、また実施段階で発生する諸問題を的確に

把握し、適切な対応策を講じて、借款対象プロジェクトを順調に進捗させ、所期の事業目的を達成し、かつ借款資金を円滑に回収できるようにする。

●プログレス・レポート

このため、海外経済協力基金は、プログレス・レポート(progress report, 進捗状況報告書)を徴求する。これには、プロジェクトの具体的実施状況、その費用ないし財政状態等が含まれる。レポートは、借入人またはその委任を受けたコンサルタントが作成し、貸出人すなわち海外経済協力基金に提出される。貸出人側は、このレポートを検討し、明らかな問題点については文書往復等によって処理する。

7 評価

プロジェクト商品借款、債務救済を除くが完成すると、海外経済協力基金は、プロジェクトの評価(evaluation)を行うことになる。まず、プロジェクト実施機関がプロジェクト実施状況を海外経済協力基金等に報告するため、プロジェクト完成報告書(Project Completion Report, PCR)を提出する。これは、L/Aに定められていることである。PCRの主な内容は、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、工期およ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。PCRの作成は本来は受取り国の実施機関の責任であるが、実際には供与国が国際機関と共同したりして作成している。

同基金では、提出されたPCRの記載内容について精査を行い、この結果、当初計画に対して完成状況が大きく変化しているなど、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

いて改善のための助言を実施機関に行うこととしている。これは、完成状況、事業効果の発現状況等、プロジェクトの立ち上がり状況を把握するうえで重要な業務である。^(注)

(注)事後管理に基づく改善措置は、海外経済協力基金だけでなく政府レベルでも必要になることが多い。しかしながら、田借款担当四省庁は、完成案件の個別現況について必ずしも具体的・詳細に把握していないとの指摘がある(総務庁行政監察局「経済協力政府開発援助」に関する行政監察(第二次)結果報告書」一〇四頁)。

5 開発借款の実施に伴うリスク

開発借款の大半は、受取り国に対する貸付であり、貸出人が直接にカントリー・リスクを負うことになる。この借款はソブリン・ローン(sovereign loan)ともよばれ、この場合の借入人の責めに帰すべき事由によって発生するカントリー・リスクはソブリン・リスク(sovereign risk)ともよばれる。

そのような場合には、借入人は主権国家ないしそれに準じる機関であるから、プロジェクト・リスク(project risk)貸付人が借款供与を行う場合に本質的にそれに付随している危険で、貸付人自身の責めに帰し得るもの。例えば、供与上の失敗・見込み違いなどから生じるもの)の発生やボロウーズ・リスク(Borrower's risk: 借入人が自己の破産等の理由で貸出人に借款を返済しなかったりして借款回収不能になること等)の発生は、ゼロまたはゼロに近いとされている。

しかしながら、現実には借入人が累積債務国であったり、政治的にも不安定な政府である場合には、リスクがゼロであるとはいえない。^(注)

(注)カントリー・リスク全般については、次の文献参照。

櫻井雅夫「カントリー・リスク」有斐閣(有斐閣選書)、一九八二年。

索引
(アルファベット順)

| | | | |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------|-------------------------|
| A | | B | |
| ADELA | 32 | B/C →バイヤーズ・クレジット | |
| AIDB | 334, 343 | B/C分析 →費用便益分析 | |
| AIA | 102 | B/L →バンク・ローン | |
| A/P →支払授權書 | | BHN | 69, 100 |
| APQL | 17 | BOO | 200 |
| ASDB | 177, 334, 341, 342 | BOT | 199 |
| Advertisement for tender →入札公告 | | BTO | 200 |
| Advertising →入札公告 | | 買込融資 →融資買込 | |
| アメリカ開発銀行 →AfDB | | 賠償 | 83, 84 |
| Aid | 59 | ——契約 | 84, 85 |
| Aid for Global Environment, Peacekeeping and Countries in Transition | 36 | バイクレ →バイヤーズ・クレジット | |
| アジア貿易開発協会 | 147, 231 | バイヤー | 193 |
| アジア開発銀行 →AsDB | 70, 71, 317, 320 | バイヤーズ・クレジット | 253, 260, 261, 283 |
| アジア経済研究所 | 56 | Bank loan →バンク・ローン | |
| Amortization received | 277, 309 | バンク・ローン | 253 |
| Amounts extended | 277 | 米州開発銀行 →IDB | |
| Amounts received | 204 | ベネチア・サミット | 91 |
| 案件監理 | 103 | Bid bond | 191 |
| アントアイド | 93 | Bill of quantities contract →数量単価契約 | |
| アントアイドのキャッシュ・グラント | 158 | 貿易保険法 | 247, 274, 280, 283, 302 |
| アントアイド・ローン | 157, 179, 261, 343 | 貿易関係貿易外取引等の管理に関する省令 | |
| アラビア石油 | 306 | 6条 | 285 |
| アルブラス | 218, 272 | 7条 | 285 |
| アルジュベール石油化学 | 218, 301, | 8条 | 285 |
| アルノルテ | 218, 273 | ポロワーズ・リスク | |
| アサハンアルミ | 63, 78, 90 | Bridge loan →ブリッジ・ローン | |
| アセアンセンター | 339 | Brief contract procedure →ブリーフ・コントラクト方式 | |
| Assistance | 59 | 部分的アントアイディング | 158 |
| Associated financing →連携融資 | | 文化無償援助 | 107 |
| Authorization to pay →支払授權書 | | プラント報告 | 59 |
| | | ブリーフ・コントラクト方式 | 202 |
| | | ブリッジ・ローン | 264 |
| | | フロントラント報告 | 63 |

〔著者紹介〕

櫻井雅夫 (さくらい・まさお)
1935年東京生まれ。慶應義塾大学法学部卒業。
法学博士 (慶應義塾大学)。
現在、慶應義塾大学総合政策学部教授。専攻、国際経済法。
この間、青山学院大学教授、(通産省所管) アジア経済研究所、リ
オデジャネイロ・カトリック大学、国連エカフェ事務局長で調査
研究。通産省各種委員会委員のほか、外務省経済協力調査団員、
国際協力事業団派遣専門家、通産省海外調査団員などで頻繁に
現地実態調査を繰り返す。

〈主要著書〉
本書参考文献リストに収録



国際開発協力法

1994年4月20日 第1刷発行

著者 櫻井雅夫
発行者 株式会社三省堂
代表者 守屋眞明
発行所 株式会社三省堂
〒101 東京都千代田区三崎町二丁目22番14号
電話 (03)3230-9411
販売 (03)3230-9412
振替口座 東京 6-54300

© M. Sakurai 1994 Printed in Japan
落丁本・乱丁本はお取替えいたします
〈国際開発協力法〉 416 pp. >
ISBN4-385-31432-2

印本裏の全ページに一部を無断で複製(コピー)することは、著作権
法上での例外を除き、禁止されています。本冊からの取寄を希望される
場合は、日本販経センター (03-3209-5784) にご連絡ください。