

# 無償資金協力の制度・運用改善について

平成28年6月

外務省

## 無償資金協力の制度・運用改善について

平成28年6月  
外務省

### 1 はじめに

ODAの歴史の中でも、無償資金協力は日本外交の重要なツールとしての地位を占めてきた。その特徴たる迅速性、顔の見える協力(タイド性)、更には債務負担を課さないといった比較優位をもって途上国の経済社会開発、更には日本との二国間関係の発展に大きく貢献してきた。現在でも我が国無償資金協力に対する期待と評価は高く、外交上の効果は極めて大きい。

そうした無償資金協力も現在岐路に立っている。厳しい財政事情下における予算的制約を筆頭に、新興国等競合相手の出現、治安状況の悪化に伴う事業リスクの増大、特に建設業界における国内需要の高まりにともなう海外市場の魅力の相対的低下といった外的要因に加え、無償資金協力に内在する制度的硬直性を指摘する向きもある。

外務省・JICAとしても、援助・外交ツールとしての無償資金協力の競争力確保に向けて、追加贈与制度(2013年)、予備的経費の本格導入(2015年)を含む制度・運用改善に取り組んできたところであるが、より一層の改善が急務となっている。こうした状況を踏まえて、無償資金協力が直面する課題を改めて明らかにし、解決の方向性を検討するために、外務省は3月から5月にかけて、無償資金協力に関わるコンサルタント(海外コンサルタンツ協会)、建設会社(海外建設協会)、商社(日本貿易会)の協力を得てヒアリングを実施した(木原誠二外務副大臣主催)。

ヒアリングにおいては、無償資金協力の比較優位を尊重・確保した上で、必要な制度・運用の改善を実施すべきとの指摘が多くなされ、こうした指摘を踏まえて、無償資金協力の制度・運用改善の方向性を以下のとおりまとめた。本報告書にて示した方向性を踏まえて、外務省・JICAにおいて具体的な措置を早急に検討し、導入していくこととする。

## 2 ヒアリングにおける指摘事項

ヒアリングにおいては、無償資金協力が直面する主な課題として、以下の四点につき特に指摘が集中した。

- ① 日本企業に魅力的な案件形成(国内需要が旺盛な中、リスクのある海外における事業を受注するメリットの低下)
- ② 免税問題(免税合意がなされている無償資金協力事業への先方政府による課税)
- ③ 先方政府負担事項(事業実施に不可欠な住民移転、土地収用等先方政府負担事項の不履行)
- ④ 積算の改善(無償資金協力事業の応札額が入札予定価格を上回ることによる入札不落)

指摘の概要は以下のとおり。

### (1) 日本企業に魅力的な案件形成の必要性

震災復興や東京オリンピック・パラリンピックに係る需要が存在するなかで、リスクが多い途上国における無償資金協力案件をあえて受注しようという企業は減少傾向にあり、国内市場との関係性に鑑みても魅力的な案件形成の必要性を訴える声が多く聞かれた。具体的には、案件形成における予見可能性や継続性の向上、案件規模の拡大、無償資金協力・円借款・海外投融資を連携させたスキーム複合型案件の形成、民間提案型案件の形成、案件形成にかかる外務省・JICAとODA関連業界との対話の重要性、更には事業の迅速化の必要性等に関する指摘がなされた。

### (2) 免税問題

我が国は無償資金協力が贈与であるという性質上、無償資金協力により調達されるものは免税とするよう求めており、先方政府の協力を約束する交換公文(E/N)においてその旨明記している。しかしながら関係者からはE/Nには「全ての税を免除する」との一般的な規定しか設けられておらず、個別税目や納税対象者についてはE/Nに具体

的に明記されていないことから先方政府が課税してくる例が多いとの指摘がなされた。また施工・調達業者は事業費全てが免税されるという前提に立って応札しているところ、免税がなされなければ大きな損失が発生するとの指摘も聞かれた。さらに、免税が還付制度でなされる場合、還付を受けるまで事業終了後何年も要する場合もあり、社員を現地に駐在させる費用も含めて相当なコストとなっているとの声も上げられた。こうした免税にともなうリスクが無償資金協力案件への入札参加意欲を減退させ、また予定価格を上回る応札価格の提示を余儀なくさせていることが看取された。

### (3)先方政府負担事項

無償資金協力事業の実施に際し、実施予定の土地確保、関連設備整備等相手国の国内調整は一義的に先方政府が実施すべき事項であり、E/Nにその旨を記載している。しかしながら、こうした先方政府負担事項が適切に履行されず事業実施が遅延し、結果として企業にコスト負担が生じているとの指摘が多くなされた。かかるリスクが日本企業の入札意欲減退、予定価格を上回る応札価格の提示につながっている構図は免税問題と同様である。

### (4)積算の改善

無償資金協力事業はJICAの調査に基づき、事業の供与限度額が設定されてE/Nに明記される。この供与限度額の範囲内でコンサルタントが事業経費を算出し、同経費を基に入札予定価格が設定され入札が行われる。

ヒアリングにおいては、供与限度額及び入札予定価格が施工業者の想定と乖離している場合があり、施工業者が応札する意欲が生じず、結果として入札不落や入札不調、ひいては案件の進捗停滞につながっているとの指摘が主に施工業者からなされた。

### (5)その他の問題

その他の主な論点として指摘されたものは概ね以下のとおり。

- ① 複数通貨制度の導入(企業による為替リスクの低減)
- ② 設計変更の柔軟化・簡素化

- ③ 治安・安全対策費用の増大への柔軟な対応
- ④ 不可抗力等における事業の停止
- ⑤ 維持管理に関する問題提起
- ⑥ 支払授權書(AP)の発行遅延への対応
- ⑦ 調達における原産地規則の柔軟化

### 3 今後の取組の方向性

ヒアリングによる要望を踏まえて、外務省・JICAは無償資金協力の制度・運用改善につき、今後以下の方向性で取組んでいく。

#### (1) 日本企業に魅力的な案件形成

(ア) 無償資金協力事業が日本タイドで行われている以上、日本企業の入札確保は不可欠である。日本企業にとって、単発の案件のみを対象とするよりも一定期間に複数の案件に継続的に参画できる方が固定費用低減等の観点から魅力的である。従って、特に入札不調・不落が生じがちな地域においては、先方政府とも協議しつつ、日本企業を主契約者とする施設・機材調達型の無償資金協力案件を実施する国と分野に関する方向性を示すことにより、無償資金協力案件の中長期的な継続性及び予測可能性を向上させることを検討する。そのために、こうした国・地域の案件発掘・形成については積極的かつ前広に業界団体と意見交換する。ただし、無償資金協力の外交上のツールとしての意義を減じることのないよう、一定の柔軟性は留保しつつ対応する。

(イ) 日本企業が途上国への進出を検討するに際しては、無償資金協力に比して規模の大きい円借款案件の受注への期待も念頭においている場合がある。こうした事情に鑑み、無償資金協力案件をパイロット的に行うことを通じて我が国の質の高いインフラへの理解を深めてもらうことにより、将来の円借款につなげられるような案件形成を行うことを積極的に検討する。また、無償資金協力のみではなく、円借款や海外投融資と連携するスキーム複合型の案件形成も検討していく。

(ウ) 我が国の優れた技術等を活用した付加価値の高い案件形成を促進する。この観点から、我が国民間企業による提案を受けた形での案件形成(民間提案型案件)も進めていく。また、こうした日本企業にとって魅力の高い案件の形成を進めていく上でも、事業

実施の迅速化についても一層の努力を払っていく。こうした点を踏まえて、外務省・JICAは関連業界との間でこれまで以上に緊密に意見交換を行っていく。

## (2) 免税

(ア) 無償資金協力の原資である日本の税金の用途に関わる問題であることから、無償資金協力により調達されるものは免税を確保するとの基本原則を維持するとの考え方は変えない。一方、税の対象が極めて多岐にわたること、税目によっては免税の確保のための手続きが極めて煩雑であること及び国によって税を巡る政策・手続きが異なること等から、相手国との関係で特に免税を確保すべき税目/対象を明確にし、当該免税を優先的かつ確実に確保する。

(イ) 具体的には、日本と先方政府との国際約束である E/N 及び JICA と先方政府実施機関との贈与契約(G/A)における規定は従来の書きぶりを維持する。一方、

① 閣議決定に先立ち先方政府から E/N 案につき原則同意を取りつける際に、必要に応じ、免税となる税目/免税対象の範囲等を明記した口上書を相手国政府から取りつける。

② 施工・調達業者選定時の入札図書等において免税が適用される税目/免税対象の範囲等を明記し、業者契約書にも詳細を記載する。

③ 大使館・JICAが税務当局等関連機関に対して免税が適用される税目/免税対象の範囲等を周知すると共にその履行の徹底を申し入れる等の措置をとることにより、免税確保に努める。

④ 施工・調達業者と先方政府との間で意見の相違等から問題が生じた際には、外務省及び JICA が相手国と速やかに交渉し、解決を図るべく努める。

(ウ) また、JICA に蓄積されている情報を活用しつつ各国の税制の調査を実施し、コンサルタントや関心企業に共有することにより問題の回避に役立てる。さらに、上記(イ)における口上書の取りつけに先立ち、事前調査の段階においても、必要に応じて、個別案件ごとに税金に係る調査や他ドナーが確保している免税範囲の確認等を行う。

### (3)先方政府負担事項

(ア)JICAによる事前調査を強化し、先方政府負担事項についてあらかじめ詳細な確認を徹底する。併せてG/Aに各負担事項の詳細を記載する。

(イ)無償資金協力案件の実施に際しての各段階における関係者(外務省, JICA, コンサルタント, 施工・調達業者)の役割を明確にし、先方政府の負担事項の履行状況のモニタリング体制を強化する(それぞれの役割が不明確なままモニタリングが充分になされないことを回避する)。JICAはG/Aに基づき先方政府負担事項の履行を促進する。

(ウ)上記(ア)において確認した先方政府負担事項のうち、事業開始前に担保されるべき前提条件等がある場合は、それらの履行状況を再度確認し、重大な問題がないことを確保した上で実施を決定することを原則とする。仮に重大な問題がある場合には閣議請議を延期することも検討する。

(エ)先方政府負担事項が遵守されない場合には、現地大使館及びJICA事務所からも先方政府に対する申し入れを行って対応を促す。一方で、個別の状況を踏まえきめ細かく検討した上で、不可抗力等真にやむを得ないと判断される場合には、可能な限り予備的経費を弾力的に運用してこれに対応する。

### (4)積算の改善

(ア)事前調査を行うコンサルタントによる積算の精度を向上させるため、積算に必要な期間及び経費を確保するよう努める。また、見積取得の基準を現地事情に合わせてより柔軟に運用する。

(イ)要請接到段階においてJICAが要請金額の精査に一層努めることや予備段階の調査の活用等により、想定金額の精度を向上させる。これにより事前の調査による設計及び積算を経た金額から事後的に経費が増大することを可能な限り抑制すべく努める。また、施工・調達方法等の情報収集のため、JICAは施工・調達業者との意見交換を実施し、コンサルタントと施工・調達業者とのコミュニケーションを促進することにより認識のギャップの解消を目指す。そして、現場の実態に即した施工環境・条件を設計図書により一層適切に明示するとともに積算に反映するよう努める。

(ウ)外務省・JICAは適切な事業予算の確保に努めることを原則とする。一方、調査及び検討の結果、想定される案件の金額が当初想定よりも極端に増額となる場合、国別・案件別の予算の全体像を考慮した上で予定通りの案件実施が適当ではないと判断される場合には、代替措置の有無や当該案件の外交上の意義等も勘案しつつ、最終的に実施を取りやめる場合もあり得るものとする。

#### (5)その他の論点への対応

その他の論点については、以下の方向性で対応する。

##### ① 複数通貨制度の導入(企業による為替リスク低減)

米ドル建等複数通貨制度の導入については、為替変動のリスクの取扱いの論点等も踏まえつつ、導入の可否についての検討を進める。

##### ② 設計変更手続きの柔軟化・迅速化

JICAは既に設計変更手続きの簡素化に着手しているが、個々の状況をきめ細かく検討した上で、予備的経費の導入に伴いより柔軟かつ迅速な設計変更への対応に努める。当初は先方負担事項としていた事項についても、状況に応じて予備的経費を可能な限り弾力的に活用することとする。

##### ③ 治安・安全対策費用の増大への柔軟な対応

治安・安全対策にかかる経費については、現地の治安状況を踏まえ、必要に応じ積算に適切に反映させる。また、案件実施中の治安悪化にも対応できるよう、治安悪化のリスクがある計画については、予備的経費の経費率の引き上げを行う等、十分な安全対策がとられるよう対応する。

##### ④ 不可抗力時における事業の停止

内戦や大規模自然災害等不可抗力時においても、施工・調達業者の契約先が相手国政府であることもあり事業の停止が困難であることから、事業者の負担が増大するケースが存在する。こうしたケースについてはまずは予備的経費を活用して対処すると

もに、最終的に事業を停止する可能性についても外務省、JICA及び事業者の間で緊密な協議を行った上で、必要に応じて先方政府へも事業停止の申し入れを行っていくことも検討する。更には、該当する事例の蓄積を踏まえつつ、いかなる事案に対して事業停止を検討していくかの基準の策定を図っていく。

#### ⑤ 維持管理に関する問題提起

無償資金協力で購入された物品等の維持管理については、先方政府の責任により行うことがE/Nに明記されている。こうした規定に基づき、外務省・JICAは先方政府に対して維持管理の徹底を改めて働きかけるとともに、施工・調達業者が維持管理につき不当な責任を問われることのないように先方政府に対し働きかける。

#### ⑥ 支払授權書(AP)の発行遅延への対応

被援助国政府が事業実施者に対する支払の執行権を銀行に授權する支払授權書(AP)の発行が、被援助国政府の行政事務手続の遅延や銀行手数料の負担が困難であることから遅延することにより、企業に予期せぬ負担が発生しているケースがある。今後はJICAによるAP発行のモニタリングを強化してこうした事態の発生を防ぐとともに、案件によってはAP発行手数料を相手国政府に負担させないことも含め改善策を講じる。

#### ⑦ 調達における原産地規則の柔軟化

無償資金協力における機材の調達は、日本または被援助国で行われることが原則であるが、本邦企業が第三国において製造した製品の調達を促進する観点から、本邦製品活用や被援助国支援の理念から外れない範囲において、調達における原産地規則を一定程度柔軟化することを検討する。

## 4 結語

3回にわたるヒアリングの結果を踏まえて、本報告書においては日本側で制度・運用を改善すべき事項として、日本企業にとって魅力的な案件の形成や積算の改善、先方政府と協議すべき事項として免税や先方政府負担事項の問題についてそれぞれ改善の

方向性をとりまとめた。本報告書にて示した方向性を踏まえて外務省・JICAにおいて具体的な措置を早急に検討し、導入していくこととする。

具体的には、

(1) 日本企業に魅力的な案件形成(スキーム複合型案件の形成, 民間提案型案件の形成, 迅速化), 免税, 先方政府負担事項, 積算の精度向上, 設計変更の柔軟化・迅速化, 治安・安全対策費用の増大への柔軟な対応, 不可抗力時の事業の停止, 案件の維持管理, 更には支払授權書(AP)発行への対応等については可能なものから早急に上記の対策を実行に移す。

(2) 複数通貨制度の導入や原産地規則の柔軟化等については, その可否について引き続き検討していくこととする。

(3) こうした対策を実行に移すための基盤を整備するため, 在外公館とJICA現地事務所からなる無償資金協力の課題解決のためのタスクフォースを設置し, 現地の民間事業者と緊密に連携しつつ問題の解決に当たる体制を構築する。

(4) 外務本省・JICA本部と関係民間団体との間で「無償資金協力に関する連絡協議会(仮称)」を立ち上げ, 無償資金協力に関する制度・運用の改善状況につき定期的にレビューを行うこととする。

(5) なお, 事業規模が大きいインフラ案件においては, 案件発掘・形成・実施段階で多岐にわたる問題への対応が必要であることから, インフラ案件に精通した人材が対応することが事業の円滑な実施の観点からも必要である。こうした観点より, JICAはインフラ案件が現在多く実施されている国だけではなく, 今後案件の形成が増えると見込まれる国々にも適切な人材を適時に配置していくことが望ましい。

今回のヒアリングを通じ, 無償資金協力の実施における課題の解決については官民の連携を強化しつつ, 外務省・JICAが一層主体的に取り組んでいく必要性を認識した。外務省は, 本省及び在外公館において, JICAは, 国内及び海外拠点の双方において, 無償資金協りに携わる関係者の声を真摯に受け止め, 各案件の円滑な実施のため相手国政府への働きかけを一層強化していく。

無償資金協力の制度・運用の改善については、引き続き JICA や関係企業とよく意思疎通をしつつ、情勢の変化に応じて見直していくことが必要不可欠である。外務省としても様々な意見に真摯に耳を傾けつつ、不断の改善に努めていく。

(以上)