

**平成 29 年度開発援助調査研究業務**  
**「他の主要ドナーの途上国に対する無償資金協力の制度**  
**(免税及び相手国負担事項に関する規定及び同規定の適用の実態を中心に)」概要**

**1. 調査の背景・目的**

我が国の無償資金協力は、途上国の経済社会開発及び日本との二国間関係の発展に大きく貢献してきており、歴史的に日本外交の重要なツールとして機能してきた。

一方、無償資金協力について、予算制約や外的要因等の課題に加え、制度改善の必要性が指摘されている。具体的には、日本政府が被援助国政府との間で締結する交換公文（Exchange of Notes、E/N）及び JICA と被援助国政府の実施機関との贈与契約（Grant Agreement、G/A）上での合意に反し、無償資金協力の実施段階において先方政府による課税及び住民移転・土地収用等の負担事項の不履行が生じることもある。また、左記不履行により企業に損失・負担が生じることもあるとの実態を受け、予定価格を上回る応札価格の提示や無償資金協力案件への入札参加意欲の減退に繋がっているとのヒアリング結果もある。

上記を踏まえ、本調査では、我が国の無償資金協力における制度改善に向けた検討に資することを目的とし、我が国と同様に無償資金協力事業を実施している主要ドナーによる免税及び相手国負担事項に関する規定及びその履行確保に係る取組について情報収集・分析を行った。

**2. 調査の対象・方法**

**(1) 主要ドナーの途上国に対する免税および相手国負担事項に関する規定、及び規定の適用実態**

初期調査として他の主要ドナーが無償資金協力の実施に際し、被援助国との間で締結する国際約束やその他の合意文書等において、相手国負担事項に関しどのような規定を行っているか 5 か国 2 機関を対象に文献調査を行った。その中で、我が国の無償資金協力制度の改善策の検討に際して参考となり得る取組を行っている判断されたアメリカ、イギリス、フランスに関し、規定の適用実態について、各ドナー国の援助機関・大使館等へのヒアリングを中心とした深掘り調査を実施した。

**(2) 我が国における制度改善の可能性**

上記(1)の調査を通じて各主要ドナー国の取組の洗出し・整理を行い、それに基づき、被援助国に対する免税及び相手国負担事項に関する規定・制度及びその適用の両面から、我が国の無償資金協力における制度改善の方向性について検討を行った。

**3. 調査結果**

今回の調査を通じ、主要ドナーの中でも特にアメリカ、イギリス、フランスが免税及び相手国負担事項の履行確保に向けた規定及びその適用において参考となる取組を行っていることが確認された。具体的には、上記ドナー国のいずれも、無償資金協力の実施に関する被援助国政府との国際約束や贈与契約等において、無償資金援助の実施に伴い被援助国にて発生する税金を免除する旨規定している。また、規定・適用の両側面において、上記ドナー国の中でアメリカが最も詳細かつ厳格な対応を行っていることが分かった。アメリカ、イギリス・フランスの規定、及びその適用実態に関する特徴は以下の通りである。

#### **(1) 主要ドナーの途上国に対する相手国負担事項に関する規定**

アメリカは免税を求める基本方針をガイドライン上で明確化した上で、国際約束上にて免税を求める項目・対象範囲を具体的に記載している。また、免税が遵守されない場合の対応につき、問題発生時に両国政府間で速やかに協議を行うことや、罰則として課税分の翌年度援助予算からの控除等、国際約束上で詳細に明記されている。

一方、イギリスやフランスについては同じく免税を求めているものの、免税項目についても、国際約束等での規定上は「援助の実施に際して発生する全ての税金を免税とする」として、我が国と同様に詳細な項目や対象範囲は明示していない。また、免税及び相手国負担事項が遵守されない場合の対応についても両国とも特段規定していない。

#### **(2) 主要ドナーの途上国に対する相手国負担事項に関する規定の適用実態（履行確保に向けた取組）**

一方、援助の実施段階における免税及び相手国負担事項に関する規定の適用に関しては、関係機関へのヒアリングによると、各ドナー国とも被援助国の国内法との関係や被援助国内の免税・還付手続きの複雑さ等により、我が国同様に履行確保に課題を抱えており、各ドナー国の大使館や援助機関の現地事務所を中心に、受注企業や外部の専門家とも連携を図りながら解決に向けた様々な取組を実施している。

免税及び相手国負担事項の履行確保に向けた取組においても、アメリカが最も詳細かつ厳格な対応を行っている。具体的には、免税確保のための追加的な合意文書の締結等を行っているケースがある。また、USAIDが免税履行状況のモニタリングや被援助国と免税・還付交渉を行うにあたっての法律専門家の活用も特徴的な取組として挙げられる。さらに、こうした取組によっても免税確保が困難な場合は、課税額の控除等の罰則規定を実際に適用している模様である。

一方、イギリスやフランスも無償資金協力の実施に際して同様の課題を抱えており、両国は、援助機関の現地事務所や他ドナー国との協議体を設置し、情報収集及び被援助国への一体的な働きかけを行うことで履行の確保を図っている。但し、現在のところアメリカのような罰則の適用までは行っていない。

#### **4. 我が国無償資金協力の制度改善に向けた検討及び提言**

本調査における分析結果、及び外務省・JICAにて現在検討されている施策に基づき、我が国が無償資金協力の制度改善に向け導入し得る施策に関し、規定・適用の両面から以下の通り検討を行った。

表 1：規定面における制度改善オプション

制度改善オプション	実現可能性	実効性	評価
ガイドライン等における免税基本方針の明確化	△	△	日本政府としての基本方針を全ての被援助国に対して明示する上で一定の効果は見込まれるが、法的拘束力は持たない。
E/N、G/A における免税条項の詳細化	△	●	E/N・G/A の改定及び被援助国政府からの合意の取り付けに時間を要する可能性が高い。
E/N、G/A における免税に関する問題発生時の協議条項の追加	●	●	問題が発生した際の協議条項に関し、被援助国政府との間でも確認し、必要に応じて協議体等を設置する前提として、E/N、G/A に追記することは有効と考えられる。
E/N、G/A における罰則条項の追加	△	●	我が国の各被援助国に対する援助規模等を踏まえ外交関係への影響に関し考慮する必要性・返還資金の会計上の取扱等の技術的な問題も生じる。

表 2：適用面における制度改善オプション

制度改善オプション	実現可能性	実効性	評価
追加的な合意文書の締結	●	●	現状の E/N では明記されていない免税項目や対象範囲を明確化する上で有効。但し、国内法との関係等により免税対象外を主張する一部の被援助国政府からは同意を得られない可能性あり。
法律専門家を活用した免税/還付状況モニタリング・本国への報告	△	●	国際約束の法的解釈等について専門知識を持つ的確かつタイムリーに対処することが可能となるが、一定のコストが発生する。
ドナー・受注企業間の協議体設置による情報収集・被援助国政府への働きかけ	●	△	被援助国における免税に関する方針や課題、他ドナーの対処事例等について把握するとともに、共同で被援助国政府に働きかけることによる効果が期待される。
ドナー・被援助国間の協議体設置による改善策の協議	●	●	被援助国政府における免税手続きの効率化等、直接的な働きかけが可能となる。前述の協議条項に基づき設置することを想定。
ドナーによる免税/還付交渉の実施	△	●	受注企業の負担が軽減される点で効果は大きいですが、大使館・JICA のみでの対応は限定的と考えられ、法律専門家等の活用とセットで検討すべき。
免税不履行に対する罰則の適用	△	●	厳格な姿勢を示す効果はあるが、規定と同様に外交関係にマイナスの影響を及ぼす可能性があるため、慎重な検討が必要。
供与資金による税金の負担	△	△	日本政府として免税を求める方針に反するため採用し難いが、受注企業の負担軽減の観点から例外的措置として検討の余地あり。

凡例：● 大  
△ 中

上記の検討結果を踏まえ、我が国無償資金協力をこれまで以上に重要な外交ツールかつ受注企業にとっても魅力あるスキームとするために、以下の制度改善の方向性を提言する。

① 規定と適用の一体的な対応

アメリカをはじめとする他の主要ドナーの事例で見られた通り、免税の履行を確保するためには、規定と適用の両面における一体的な対応が求められる。規定面では、現在進めている免税項目の明確化に加えて、被援助国政府の履行に問題が生じた場合の対応についても、罰則に至らずとも、両国間の協議を通じて問題解決を図る旨の規定を設けておくことが現実的な対応と考えられる。これを受けて適用面において、現地大使館及び JICA が中心となって被援助国政府への働きかけ・交渉を主導することで、還付を含む免税手続きの円滑化とともに受注企業の負担軽減を図ることが期待される。

② 外部活用も含む現地機能の強化

上記①に関連し、国際約束の解釈等を巡って被援助国政府との法律的なやりとりが発生することが見込まれる。そうした中で国によってはキャパシティの観点で十分な対応が難しい場合も想定される。こうした中で、アメリカの例でみられた通り、法律や税務における専門家等の外部リソースも活用して適切な対応を行うことが有効ではないかと考えられる。

また、その前段階として、現地日本大使館の経済協力担当職員や JICA 事務所職員向けに E/N や G/A における免税に関する論点等解説をまとめたものを作成することが現地機能強化に向けた初期的な施策として考えられる。具体的な内容としては、E/N や G/A における関連条文の解釈に関する解説等が想定される。

③ 相談窓口の明示

我が国の無償資金協力において免税及び相手国負担事項に関する問題が発生した場合、現時点では、受注企業が自ら現地事務所等を通じて個別に対応している例が多い。外務省又は JICA において、受注企業がこうした問題について広く相談可能な窓口の連絡先をウェブサイト等において明示することで、受注企業にとっての負担とリスクの軽減に資すると考えられる。

④ 案件審査時における実績の考慮

免税及び相手国負担事項の不履行が生じた場合、アメリカのような罰則適用といった厳格な対応は実効性の高い手段ではあるものの、外交関係への悪影響等の観点から、規定・適用とも必ずしも容易ではない。このような中で検討し得る施策としては、新規案件の審査時の評価項目として、過去案件における免税及び相手国負担事項の履行状況を考慮し、場合によっては状況改善まで援助の実施を見送るといったことが考えられる。それによって、当該被援助国にとって状況改善へのインセンティブとして機能することが期待される。

以上