

海外投融資パイロットアプローチレビューに基づく 実施体制の検証結果と改善について

2012年9月11日
国際協力機構 民間連携室

海外投融資パイロットアプローチ対象案件である「ベトナム産業人材育成事業」、「パキスタン貧困層向けマイクロファイナンス事業」、「ハノイ上水道整備事業」及び「ロンアン省環境配慮型工業団地関連事業」について、外部コンサルタントに委託しつつレビューを行ったところ、その結果概要及び今後の改善策は以下の通り。

1. 背景・経緯

平成22年6月の「新成長戦略」（閣議決定）において、「海外投融資については、既存の金融機関では対応できない、開発効果の高い案件に対応するため、過去の実施案件の成功例・失敗例等を十分研究評価し、リスク審査・管理体制を構築した上で、再開を図る。」とされ、また、平成23年1月の「新成長戦略実現2011」（閣議決定）において、「JICAの投融資について、具体的な案件の実施を通じて①新実施体制の検証・改善と②案件選定ルールの詰めを行う『パイロットアプローチ』の下で、年度内に再開を実現」とされた。

これらの閣議決定を受け、過去の実施案件に関する第三者機関の評価を行うとともに、JICAとしての見解及び今後の取り組みを整理した「海外投融資にかかる評価・研究について」（平成23年2月18日付）を作成し、右評価・研究に基づき業務フロー（実施体制を含む）を構築した上で、平成23年3月に海外投融資制度をパイロットアプローチの下で再開した。またその後、「パッケージ型インフラ海外展開促進プログラム」（平成24年6月27日付）において、「インフラ分野のパイロットアプローチ案件を本年度中に実施し、実施体制の検証と案件選択ルールの詰めを完了した上で、早期に本格再開を実現」とされた。

パイロットアプローチの下で対象案件を選定し、これらの案件について上記の新たに構築された業務フローに基づき手続きを実施したところ、今般、本格再開に先立って、当該業務フローの検証・改善を行うべくパイロットアプローチのレビューを実施したものである。

2. レビュー実施項目

過去の実施案件に関する第三者機関の評価を踏まえて、JICA としての見解及び今後の取り組みを整理した「海外投融資にかかる評価・研究について」（平成 23 年 2 月 18 日付）を踏まえつつ、本レビューにおいては①パイロットアプローチ対象 4 案件にかかる業務フローの各段階における業務処理状況、②右案件についてとられた実際の業務フローの適切性と改善策を検証した。

3. レビュー結果

(1) 業務フロー（実施体制含む）に関するレビュー結果

① 業務フローの視点

パイロットアプローチにおける新規案件の検討に際して、「海外投融資にかかる研究・評価について」（平成 23 年 2 月 18 日付）の「4. 実施体制について」における以下の指摘事項を踏まえて、業務フロー（別添）が策定されている。当該業務フローについて、パイロットアプローチでの実施状況についてレビューを実施した。

ア) 実施の内部体制

【指摘事項】部門間の相互牽制が働く内部体制を構築する必要があると認識。審査、モニタリング、リスク管理体制は、一次審査・チェックを行う事業担当部門、二次審査・チェックを行う審査担当部門、債権保全関連確認を行う債権管理担当部門の体制で行う。また、審査前に事業担当部門が JICA 内関連部署と協議を行う場を設け、日本政府/JICA の支援方針との整合性、事業の妥当性、開発面での意義等につきレビューを受けることを制度化する。

イ) 外部知見等の活用

【指摘事項】審査体制強化の一環として、外部の知見を十分活用する。具体的には、法務及び財務面のチェックに弁護士及び財務コンサルタント等を活用する他、外部有識者による委員会を設ける。円借款と同様、審査結果を外務省、財務省及び経済産業省に報告し協議を行うプロセスを制度化する。

② 業務フローのレビュー

レビュー対象となる全ての案件で、業務フローに沿って手続きが実施されており、パイロットアプローチによる新規案件の承諾までの過程において必要な業務を実施したと考えられる。具体的には以下の通り。

【JICA 内部体制】

(JICA 内部案件検討委員会)

- 審査前に、民間連携室長（事業担当部門）の主催により JICA の関係各部の出席のもと JICA 内部案件検討委員会が開催され、対象案件の意義（JICA の支援方針との整合性を含む）、事業の主要なリスク、案件の検討方針等について検討されている。パイロットアプローチ対象案件においても各部がその専門的見地から、マクロ経済、リスク分担、事業スキーム等、それぞれのリスクに関して、多角的に案件検討のポイントが指摘され、審査時の確認点が不足なく抑えられた。

(一次審査・二次審査)

- 一次審査は、事業担当部がそれまでのフローで調査・確認すべきとの指摘を受けた点を踏まえ、投融資先、事業実施者、中核企業等を訪問して確認及び交渉を行い、その結果を書面で先方と合意した。なお、ハノイ上水道整備事業については、関係者との協議の過程で、投資家推進体制を強化する必要があるとの判断に至り、体制が整理された時点で改めて一次審査の完了に向けたプロセスを開始することとした。
- 審査体制強化の一環として、法務及び財務面のチェックに弁護士、財務コンサルタントを活用している。具体的には、事業のリスクについて審査段階で財務コンサルタントからチェックを受け、審査での対応等について確認し、融資契約・出資関連契約の作成や交渉において弁護士による確認及び意見を受けた。
- 二次審査は、審査部が一次審査を行う事業担当部から提出された情報と現地審査により得られた情報に基づいて実施した。審査部は、事業担当部から情報を得つつ、不足する情報や確認を要する事項があれば、現地で関係者と協議や、事業担当部に依頼を行うなど、牽制的な機能を果たした。
- 現地金融機関を通じたツーステップローンによる事業への融資については、二次審査では直接の融資先となる現地金融機関の信用力審査とともに、転貸先の事業に係る確認が行われた。

(JICA 理事会)

- 理事会では、理事会開催までの各フローで明確になった審査結果と留意点をもとに、案件採択につき協議・決定された。

【三省説明・協議】

- 審査前の三省説明では、各案件の開発効果、海外投融資による支援の必要性、出資案件の為替リスクに関する問題等について検討が行われ、審査における確認のポイントが整理できたものと評価。また、三省から案件に関

する政府の方針がインプットされ、それが案件の審査上の留意点・ポイントの検討、反映につながった。

- 審査後の三省協議は、三省が協議する場とされ、特に三省説明にて確認のポイントとされた事項を中心に議論がなされた。

【海外投融資委員会】

- 海外投融資委員会は、海外投融資業務の実施に関し、開発援助及び金融等の知見を踏まえた幅広い視点から助言を受けて同業務の開発効果最大化を図り、適切にリスク管理を行うことを目的として設置され、国際協力への知見、金融又は法務に関する専門性を有する委員から構成される。審査前の同委員会では、出融資対象機関の財務の健全性、インフラ案件の事業採算性やそのリスク、開発効果、ジェンダー配慮に関する視点から意見が出され、JICAによる案件審査に反映された。
- 審査後の海外投融資委員会では、審査結果に基づき詳細な検討がなされ、最終的な案件採択の検討に関連する助言が得られた。

(2) 個別項目に関するレビュー結果

「海外投融資にかかる研究・評価」（平成 23 年 2 月 18 日付）の「3. 個別案件の審査・リスク管理等について」で指摘されている以下の事項について、パイロットアプローチでの実施状況についてレビューを実施した。

ア) リスク管理

【指摘事項】 審査時のリスク分析方法は、当時の一般的な手法を採用していたが、現在の基準に照らし合わせると当時の手法は十分ではなく、改善が必要である。具体的には、リスク管理として、ストレステスト等最新のリスク分析手法を導入した上で分析を慎重に行い、可能な限りリスク軽減を図る。

複数のパラメーター（為替、売上、資産の健全性、インフレ等）を動かしてストレステストを実施し、適切に分析を行った。

イ) 退出計画

【指摘事項】 出資案件承諾の際、開発成果や財務的持続性を踏まえた退出方針を事前に制定し、中核企業及び出資先企業と合意する。

出資案件である「パキスタン貧困層向けマイクロファイナンス事業」において、開発成果や財務的持続性を踏まえつつ退出計画を策定し、右について株主間において書面にて合意した。今後の出資案件についても退出方針を定める方針。

ウ) 債権保全

【指摘事項】再開前の海外投融資制度においては、海外投融資の貸付実行に関し、事業担当部の処理を債権管理担当部が独立的にチェックする体制が整っていなかった。

上記指摘が行われた時点で、既に事業担当部による関係書類等の確認を債権管理担当部が独立的にチェックする体制を確立しており、同体制の下、事業担当部が債権管理を担当する債権管理部と協議を行った上、債権保全の必要な措置を契約書に盛り込む等、「海外投融資にかかる評価・研究について」（平成23年2月18日付）の指摘に沿った運用が行われた。

エ) 相手国政府からの支援

【指摘事項】審査時に事業ホスト国政府の支援体制を確認するとともに、JICAが有する途上国政府とのネットワークを活用し、事業の審査及び監理の段階において政府側に支援を働きかける。

「ベトナム人材育成事業」についてはベトナム労働省から、「パキスタン貧困層向けマイクロファイナンス事業」についてはパキスタン経済・統計省経済局から、「ハノイ上水道整備事業」についてはベトナム政府（副首相、建設省、ハノイ市人民委員会）から、「ロンアン省環境配慮型工業団地関連事業」についてはロンアン省人民委員会から、それぞれに対する支援姿勢を確認した。

オ) 環境社会配慮

【指摘事項】環境社会配慮は事業の大きなリスク項目であり、他の援助機関と同等なレベルで厳格に対応することが必要である。再開後の海外投融資に対しては、円借款、無償資金協力等と同様、JICAの新環境社会配慮ガイドラインを適用し、個別企業情報及び守秘義務に配慮しつつレビュー結果を公表する。

JICAの新環境社会配慮ガイドラインを適用し、環境カテゴリ分類結果をHPで公表した。また、「ロンアン省環境配慮型工業団地事業」については、環境社会配慮助言委員会を開催、同委員会から助言を受け、審査時に右内容の確認及び対応方針を検討した。

(参考) 各段階における業務処理状況

	ベトナム産業人材育成事業	パキスタン貧困層向けマイクロファイナンス事業
申請受付	2011. 3. 22	2011. 4. 4
環境カテゴリ分類のHP公開	2011. 7. 21(*1)	2011. 7. 21(*1)
JICA 内部案件検討委員会	2011. 4. 7	2011. 4. 7

環境社会配慮助言委員会への説明	不要(*2)	不要(*2)
三省説明	2011. 7. 25(*3)	2011. 7. 25(*3)
海外投融資委員会	2011. 8. 5	2011. 8. 5
一次審査	~9. 27(*4)	~9. 27(*4)
二次審査	~10. 5(*4)	~10. 5(*4)
三省協議	2011. 10. 6(*5)	2011. 10. 6(*5)
海外投融資委員会	2011. 10. 7	2011. 10. 7
JICA 理事会	2011. 10. 11	2011. 10. 11

- (*1) 環境カテゴリ分類の結果 HP 公開については、4月に環境カテゴリ分類が実施されたが、本2案件が日本政府によりパイロットアプローチ対象案件として正式に了承されていなかったことから、7月21日となり、業務フロー上のその後の工程とも前後する結果となっている。これは海外投融資再開直後及びパイロットアプローチ下での特殊な事情によるものであり、本格再開後は、業務フローに従い、HP上への環境カテゴリ分類の結果が迅速に公表されると思われる。
- (*2) 2案件とも環境カテゴリC（環境への望ましくない影響が最小限かあるいは全くないと思われる。）に分類されたため、環境社会配慮助言委員会への説明は必要なかったもの。
- (*3) 4月22日に三省に対して本2案件について説明がなされ、その後、3回の会合を経て、7月25日に三省説明を完了。
- (*4) 一次審査は、7月25日の三省からの了承を得て開始。二次審査は、一次審査による情報が書面化される中で、並行して実施。
- (*5) 10月6日に行われた三省協議において審査結果にかかる基本的な合意が得られ、10月11日に正式に三省による了解が得られたもの。

	ハノイ上水道整備事業	ロンアン省環境配慮型工業団地関連事業
申請受付	2011. 10. 7	2011. 10. 11
環境カテゴリ分類のHP公開	2010. 11. 11(*6)	2010. 11. 10 (変更後)2012. 3. 8(*7)
JICA 内部案件検討委員会	2011. 10. 14	2012. 5. 18(*8)

環境社会配慮助言委員会への説明	不要(*9)	2012. 1. 13～2. 6(*10)
三省説明	2011. 12. 26	2012. 7. 5(*11)
海外投融資委員会	2012. 1. 10	2012. 7. 9
一次審査	-(*12)	～7. 10(*13)
二次審査	-	～7. 13(*13)
三省協議	-	2012. 8. 9
海外投融資委員会	-	2012. 8. 10
JICA 理事会	-	2012. 8. 14

(*6) ハノイ上水道整備事業については、協力準備調査段階でカテゴリ分類の HP 公開がなされたもの。

(*7) 協力準備調査時点で環境カテゴリ A として公表されたが、調査後における事業計画の変更に伴い環境カテゴリを B に変更、2012 年 3 月 8 日に改めて変更された環境カテゴリを HP 上に公開したもの。

(*8) 環境カテゴリ B の場合、必ずしも環境社会配慮助言委員会を経る必要はないが、協力準備段階でカテゴリ A であったため、その変更理由等を説明するために同委員会が開催され、その結果、本事業に係る同委員会の助言が確定された。

(*9) ハノイ市水道事業について、環境カテゴリ B (環境や社会への望ましくない影響が、カテゴリ A に比して小さいと考えられる。) に分類されたため、環境社会配慮助言委員会への説明は必要なかったもの。

(*10) ロンアン省環境配慮型工業団地事業に係る JICA 内部案件検討委員会は、環境助言委員会における助言の確定後に実施。一旦、助言確定直後の 2 月 7 日に実施されたが、事業計画に変更があったため 5 月 18 日に再度開催。

(*11) パッケージ型インフラ海外展開関係大臣会合 (6 月 27 日) において、ロンアン省環境配慮型工業団地関連事業がパイロットアプローチ案件に追加されたことを受け、7 月 5 日に三省説明を実施。

(*12) 本事業について、協力準備調査にて PPP インフラ事業としての妥当性が確認されたところ、2011 年 12 月にパイロットアプローチ対象案件とすることが決定された。しかしながら、一次審査が開始された後、JICA により投資家推進体制の強化が必要との判断がなされ、遅延しているもの。投資家の事業遂行体制について、引き続き慎重に判断することが必要 (本レビューにおいて、ハノイ上水道整備事業については審査段階までを対象とした。)

(*13) 一次審査は海外投融資委員会後に開始。審査開始前に協力準備調査等を通じて十分な情報収集及び分析等を行い、審査開始後は合理的かつ迅速に手続き

を実施。また、二次審査も、審査前の情報収集及び一次審査による情報に基づき分析等を行い、合理的かつ迅速に手続きを実施。

4. 機構としての今後の改善策

本レビューの結果、外部コンサルタントから「パイロットアプローチにおいては、機構内各部が専門的見地から指摘を行い、当該指摘を踏まえた上での案件検討がなされ、かつ、一次審査（事業担当部）と二次審査（審査部）の牽制機能も働いたことから、審査能力及び実施体制には特段問題は認められない。また、審査体制強化の一環として、法務及び財務面のチェックに弁護士、財務コンサルタントを活用しつつ、海外投融資委員会を設置し助言を受け、外部知見の活用がなされた。」との評価が得られた。

但し、今後は、複雑なリスク分析・審査を要するインフラプロジェクト案件を始め、案件の増加も見込まれることから、JICA 内部の知見・ノウハウの涵養、一層の強化、外部知見の活用が求められる。

(1) 海外投融資本格再開にあたっての改善

- 「運営体制強化・内部体制」：部門間の一層の牽制機能強化のため、二次審査部門への早期段階での情報共有の徹底による審査の質向上や、パイロットアプローチでの審査経験を踏まえ、今後想定されるプロジェクトファイナンス型の案件に向けたリスク・モニタリング項目の整理・共有化等を図る。
- 「運営体制強化・外部知見の更なる活用」：今後、インフラプロジェクトの案件数の増加等も念頭に、同案件への対応力も課題となってくるものと考えられる。プロジェクトファイナンス案件の審査においては、当該業務に精通した外部の専門アドバイザーについて、審査を含む案件検討への関与を深めるなど、その活用を強化していく。
- 「リスクシナリオの妥当性（保守性）」：今後、リスク管理の精度を向上させるために、「ストレスシナリオの妥当性（保守性）」についても、ストレステストの前提として検討項目とすることが重要。実際に、パイロットアプローチ対象案件の審査段階においては、過去の為替原価率やインフレ率等を参照しつつ、ストレスシナリオの設定を行ったが、今後の案件についても、リスクシナリオの妥当性を担保する。
- 「政府説明の位置づけ」：政府への説明については、「位置付けを明確にする」（審査前の政府説明について、審査への了承を得る場か、又は、審査時の確認ポイントを整理する場とするのか）、「（審査前の）限られた情報の中でどのように効果的かつ効率的に本フローを実施するかを

検討する」等の余地が考えられる。審査前の政府説明については、「JICA 海外投融資の支援検討対象案件とすること、並びに審査時確認ポイントを確認する場」として整理することとする。

- 「手続きの合理化・効率化」：案件承諾までの各種手続きについては、例えば、審査前の政府説明と同時並行的に海外投融資委員会を開催するなど、合理的な範囲で柔軟かつ迅速に手続きを進めるよう最大限努める。

(2) 長期的な改善

- 「運営体制強化・内部体制」：内部体制強化の観点から、今後、特にプロジェクトファイナンス案件を始めとする案件数が増加した場合には、人員増加をはじめ更なる運営体制の強化が必要。関係部において更に金融の知見のある職員を配属し、審査への対応力を高める必要があるところ、人員増加を含めた運営体制の強化については中長期的に検討を行っていく。
- 「二次審査の範囲」：今後、案件の増加が見込まれる中、二次審査は審査部が信用力に係る審査に専念し、事業に係る確認は事業担当部に委ねることも考えられる。他方、事業に係る確認が信用力審査に関わるケースもあり得るところ、二次審査の役割を踏まえつつ、今後、考え方を整理する必要がある。
- 「利益相反問題への対応」：同一事業に対して出資・融資を同時に実施する場合など、利益相反問題が生ずる場合がある。今後、利益相反問題に係る整理・検討を行い、個別案件で利益相反問題が見込まれる場合には、各々の案件の状況を踏まえつつ、利益相反を回避するための対策を講ずることとする。
- 「手続きの合理化・効率化」：投融資を申請する側からはスピード感をもって進めることが求められているところであり、案件採否について適切な判断ができる体制、事後的に意思決定の流れをトレースできる体制を十分に担保しつつ、フロー各々にかかる期間を合理的な範囲で短縮し、迅速な対応を図ることが重要。投融資金額・形態等を念頭に、リスクが比較的小さいと考えられる案件については、今後、本格再開後の実績を踏まえつつ、三省や機構内部における手続きの合理化・効率化を検討する。

以 上

(別添)

新規案件承諾の業務フロー

- ① 企業からの投融資の申請受付
- ② 環境カテゴリ分類の結果HP公開
- ③ JICA内部案件検討委員会：
事業担当部門、審査担当部門、地域担当部門、課題担当部門、在外事務所、企画担当部門等関係部門間で協議。
- ④ 環境社会配慮助言委員会への説明
- ⑤ 三省説明：
案件の概要や審査方針等説明。
- ⑥ 海外投融資委員会：
案件の概要や審査方針等の説明。
- ⑦ 一次審査（事業担当部による審査）：
外部の財務アドバイザーがリスク管理等の確認・意見書作成。
- ⑧ 二次審査（審査担当部門信用力審査担当による審査）：
外部の財務アドバイザーが、必要に応じ、リスク管理等の確認・意見書作成。
- ⑨ 三省協議：
審査結果をJICAより説明、三省が協議。
- ⑩ 海外投融資委員会：
案件採択を協議。議事録は公表。
- ⑪ JICA理事会：
案件採択の可否を審議。