

円借款迅速化に関する NGO 外務省意見交換会 議事録

【日時】 10月28日(水) 16:30~18:30

【会場】 外務省

【参加者】 外務省(佐藤事業管理室長、中山事業管理室事務官、竹内事業管理室事務官)、
JICA(天田企画部業務企画第二課長、中澤企画部業務監理・調整課長)、
経済産業省(松本資金協力課補佐)、
財務省(泉山開発政策課参事官室係長、遠山開発政策課参事官室財務事務官)
NGO 関係者(野澤眞次 サパ=西アフリカの人達を支援する会事務局長、高瀬国雄
アフリカ日本協議会理事、田辺有輝 「環境・持続社会」研究センター理事、
島村昌浩 日本国際ボランティアセンターカンボジア事業担当、
高橋清貴 日本国際ボランティアセンター調査研究・政策提言担当、
莫文超 日本国際ボランティアセンター調査研究・政策提言インターン)

【概要】

<外務省より今回の意見交換会の開催に至った経緯について説明>

外務省：これまでの案件の形成から着工まで約7年を要している案件がある状況に対し、予てから借入国からより迅速な対応を求められていた。これに対し、援助の戦略化の動きとも併せて、H19年6月18日に「円借款迅速化」を図るための方策を発表した。そして、官民連携の視点から、民間がより参入しやすいよう、H21年7月10日に更なる迅速化策を発表した。具体的には、たとえば、借入国の **Capacity Building** や調達支援と案件検討時期の柔軟性を高める(年1回に限らず、随時対応する)こと等で目標の達成を目指したいと考えている。

また、コンプライアンスの面においては、3点対策を講じており、これらとのバランスを取りながら、更なる迅速化策について検討中である。

- ① 不正腐敗の防止
- ② 安全性の確保
- ③ 環境社会配慮

<質疑応答>

高橋：円借款の迅速化は一般論としてはよいが、テクニカルな議論が中心なため、一般にはわかりにくい点がある。以下の2点について説明してほしい：

1. 具体的にプロセスのどの部分をどのように短縮するのか。
2. 外務省が11月前にNGOヒアリングを実施しなければならない理由。

外務省：1. について、7年は案件形成から工事着工前までに要した期間である。H19年のプレスリリースでは7年の期間を半分の3.5年とする目標を立て、具体的には審査・借約契約に要する期間を9ヶ月、コンサルおよび工事の調達に要する期間を2年以内という数値目標を公表した。しかし、現実には目標どおりに事が運ばない。

その原因として、借入国のキャパシティ不足、住民移転等にあたり環境・社会に配慮しながらの慎重な取組みによるものなどが考えられる。今回JBICの円借款部門とJICAが統合したことで、特に日本側の体制は整ったと考えている。実際、その統合効果は既に現れつつあり、今後もこれらの課題に取り組むことで更なる短縮を図りたい。

2. について、今年7月の発表の中で各ステークホルダーからヒアリングを行うと記載されており、今回 NGO との意見交換会を申し出た次第である。

JICA：技術協力を例にとると、これまでは8月末に要望書の提出を締め切り、翌年1～3月に採択、そして翌年度に調査開始という流れとなっており、要望書を提出してから調査が開始されるまで一年近く期間を要してきた。従来より、このプロセスの柔軟化には取り組んできたが、JBICの円借款部門とJICAが統合したことで、さらに柔軟な対応が可能となり、リードタイムの短縮を図ることが出来るようになる。

高橋：リードタイムの短縮で果たしてどれぐらいの効果があるのか、懐疑的である。借款契約後は借入国の責任となるので、期間半減目標を達成するために借入国政府がコンプライアンスを犠牲にする恐れがあるのではないかと。

JICA：案件によりけりではあるが、JICAの統合によるリードタイム短縮の効果は確かに出てきている。借款契約後は借入国に主導権が渡るという指摘はもつともであるが、借入国側で時間がかかる原因は途上国側における民主化プロセスの進展や、説明責任・適正手続きへの意識の高まりにも起因する。

高橋：H21年7月10日のプレスリリースは「官民連携推進等のための円借款迅速化」とあり、官民連携と円借款迅速化の推進が一体化していると受け止められるのだが、官民連携との関係について説明いただきたい。

外務省：官民連携と迅速化とは別物であると理解頂きたい。官民連携すれば期間が短縮できるということではなく、連携をすることで、民間のスピードに官が適応していくようにしたいと考えている。

高瀬：現在の「官民連携」に「NGO」を追加すれば、本件において7年から3.5年に縮めることができるだけでなく、更に2.5年にまで改善することができるのではないかと。これは、バングラデッシュのマイクロクレジットやアフリカでのエイズや「米倍增10年計画」において、NGOの現場の知識を更に役立てることが十分可能であると考えられるからである。

田辺：H21年7月10日のプレスリリースについて2点伺いたい：

1. 連携案件、および本邦技術活用条件(STEP)適用については、標準処理時間の遵守とあるが、これはコンプライアンスの遵守と矛盾するのではないかと。
2. コミットメントチャージの導入についても、コンプライアンスの遵守とベクトルが逆ではないかと。

外務省：1. について、標準処理時間とコンプライアンスの遵守の両立を目指す。

JICA：2. について、コミットメントチャージを導入する際には、金利を引き下げ、途上国の貧困に配慮したものである。コンプライアンスを犠牲にするものではない。

高橋：7月のプレスリリースで提示された迅速化方策がどれぐらいの効果を上げると見積もっているのか。これらの方策によるマイナス影響についてはどのように見ているのか。

外務省：効果は一つ一つのプロセスの改善を積み上げていくことで現れるものである。改善と検証のサイクルを回して徐々に効果を上げていきたい。

高橋：迅速化や官民連携は目的ではなく、「貧困削減」のための手段であるべき。今回の方針を見る限りでは、企業側の意見が目立つ。迅速化や官民連携の方針が出される前に NGO や

市民の意見を聞くべきではなかったのか。また、これまでの問題点の振り返りもきちんと行うべきである。

JICA：赴任国の国別援助計画の策定に際して、現地で NGO、市民社会、産業界等様々な方々の意見をうかがって反映することで良いものができた。このような連携ができるとありがたい。

島村：以下の3点について回答を求めたい：

1. 期間を半分にするという目標は、何かの試算に基づくものであるのか。案件によっては時間をかけて住民の意見を取り入れる必要がある（カンボジアの1号線の例など）。数値目標ありきは危険である。
2. 外務省 HP に掲載された「円借款事業に関する不正腐敗の再発防止策の導入」文章の中で、随意契約が、それが「当然の成り行き」である場合には認められるとあるが、「当然の成り行き」は主観的な判断によるものであるため、不適切である。
3. コンサルの処罰が軽すぎる。今度から受注資格停止期間が従来のもので2倍にされたが、それでも1ヶ月から6ヶ月、最長でも18ヶ月と大変短い。逆にコンサル側にとっては、不正によって得られる利益が6ヶ月の入札停止による損失を上回れば、不正をやるメリットがあるということであり、明らかに不正腐敗の防止にはつながらない。不正を行ったコンサルに対しては、永久追放、あるいは刑事責任を追求するなど、もっと罰則を強化すべきである。

外務省：罰則については現在引き続き検討中である。期間については、一律の数値目標は立てるようなことはしない。特に、住民移転の絡む案件については慎重に対応したい。

また、円借款迅速化は ODA の効果を上げるための方策であり、それ自体が目的ではない。迅速化を図る上で、産業界からも NGO からも意見を聴取している（産業界に対しては9月、NGO に対しては、9月と10月の2回ヒアリングを実施）。

田辺：コミットメントチャージについて、途上国側では例えばネパールの民主化など、様々な想定外の問題が起こることが多々あり、そのような個別の事情を考慮して、除外措置を検討しているか。

外務省：個別の事情は考慮することも考える。

JICA：ネパールのような LDC 且つ貧困国は、コミットメントチャージの対象外。

高橋：現在展開されている円借款迅速化の議論は、官民連携と一体になっており、ナショナルスティックな印象を与える。世界的に推進されている Aid Effectiveness の一つの要素が Harmonization であるが、世界的な援助協調と日本政府が進める迅速化との整合性は取れているのか。

外務省：日本国政府の円借款は相手国政府の要請に基づいており、基本的に国家開発計画に則ったものである。また、要請を受理した後に案件の妥当性を JICA が事前調査しているので、迅速化は決してナショナルスティックなものではない。調査段階で他ドナーの支援状況についても調べ重複などを避けており、国際援助コミュニティとの協調を考慮している。

JICA：調達ガイドライン等は Harmonization の観点も踏まえて策定している。随意契約の「当然の成り行き」というのは国際機関のガイドラインにあるものであり、国際的にも妥当な運用を行っている。

野澤：途上国には案件形成能力が欠けている。これまでは、日本のコンサルが自社の利益のため

に案件を創り出している例がいくらでもある。その結果による税金の無駄遣いをどう考えるか。

外務省：日本企業が海外、特にアフリカから撤退しており、民間による案件形成能力はむしろ落ちている傾向にあると認識している。きちんと案件を形成していくため、無駄な部分が無いか、しっかりと計画を審査している。また、円借款の場合は、相手国の借金なので、相手国側にも安くしたいというインセンティブがある。

野澤：JICA にプロジェクトの妥当性を判断するキャパシティと能力はあるのか。

JICA：JICA 職員だけですべてをこなすのではなく、動員できるリソースを最大限活用した上で、JICA としての判断を行っている。JICA 職員自らが調査・確認する部分とコンサルタントに調査をお願いする部分とが存在する。コンサルタントには良い仕事を期待したい。

高橋：迅速化や官民連携における政府の役割は次のように理解している。1) 手続き遵守、2) 罰則、3) 的確性。1) については現在策定中の新 JICA 社会環境ガイドラインの遵守の徹底が求められる。2) についてはまだ甘いと私たちは考える。3) については JICA の能力が問われる。しかし、これまでの政府側の対応を見る限り、企業参入の促進策ばかりが目立つように思う。コンプライアンスのフォローをもっと手厚くするべきではないか。また、企業参入はあくまで企業側の責任で実施するのであって、国家が ODA の一環として行うべきことなのか。

外務省：ODA は国民の理解と支持があって初めて成り立つ。ODA を実施する上で必要なのは、アイデア、資金、実施団体、であり、NGO の皆様からのアイデアも取り入れていきたいし、企業がこの実施団体に加わりたいと思えるような制度作りも必要である。

JICA：企業のコンプライアンス意識も変わりつつある。世間のコンプライアンスに対する注目度が上がるにつれて、企業の Reputation Risk のコストは少しずつ上がっている。一ヶ月でも処置を受けることが全世界に知れわたることのリスクは非常に大きく、企業側もコンプライアンスについて努力している。

経産省：政府が企業参入の促進策のみを行っているという見方は誤解がある。ODA に対する日本社会の幅広い理解、途上国の発展に資する ODA の供与が重要と考える。その点、近年拡大している中国の開発資金は問題が多く、それに対し我が国がどのように向き合っていくのか悩ましい問題もある。例えば、インフラ需要が大きいカンボジアは中国から多額の資金供与を受けているが、利子が高い上、中国人労働者を大量に雇用するためカンボジアに金が落ちず、更に環境審査も非常に甘く、円借款に比べカンボジアに貢献していない。したがって、カンボジアは円借款の増額を希望しているが、我が国はカンボジアの財政状況も考慮し抑制的に円借款を供与しているのが現状。

高橋：時間が迫っているので、最後に今後のスケジュールについて教えてほしい。

外務省：出来るだけ早く新しい措置を発表する予定。内容としては、事業実施のモニタリングの一層の強化と円借款に不慣れな国に対するキャパビルの強化などを盛り込む予定。また、円借款迅速化の作業は今後もレビューをしていく予定であり、その都度情報を公開していくつもりである。