

【意見を表示したものの全文】

政府開発援助の効果の発現について

(令和2年10月20日付け 外務大臣宛て)
独立行政法人国際協力機構理事長

標記について、会計検査院法第36条の規定により、下記のとおり意見を表示する。

記

1 政府開発援助の概要

開発協力大綱（平成27年2月閣議決定）によれば、我が国は、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保により一層積極的に貢献することを目的として、開発途上地域の開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動を推進することとされている。そして、政府開発援助は、開発に資する様々な活動の中核として、多様な資金・主体と連携しつつ、様々な力を動員するための触媒、ひいては国際社会の平和と安定及び繁栄の確保に資する様々な取組を推進するための原動力の一つとしての役割を果たしていくこととされている。

外務省は、援助政策の企画立案や政策全体の調整等を実施するとともに、自らも、無償の資金供与による協力（以下「無償資金協力」という。）等を実施している。また、独立行政法人国際協力機構（以下「機構」という。）は、無償資金協力、技術協力、有償の資金供与による協力（以下「有償資金協力」という。）等を実施している。このほか、各府省庁がそれぞれの所掌に係る国際協力として技術協力を実施するなどしている。

無償資金協力は、開発途上地域の政府等又は国際機関に対して、返済の義務を課さないで資金を贈与することにより実施されるものである。無償資金協力は、平成20年9月までは外務省が実施し、機構がその一部の実施の促進に必要な業務を実施していたが、同年10月以降は、外務省が実施する一部の無償資金協力を除き、機構が実施することとなっている。外務省が実施することとなっている無償資金協力の中には、比較的小規模なプロジェクトに対して、在外公館が資金を贈与する草の根・人間の安全保障無償資金協力（以下「草の根無償」という。）等がある。

技術協力は、開発途上地域からの技術研修員に対する技術の研修、開発途上地域に対する技術協力のための人員の派遣、機材の供与等を実施するもので、機構や各府省庁が実施することとなっている。

有償資金協力は、開発途上地域の政府等又は国際機関に対して、資金供与の条件が開発途上地域にとって重い負担にならないように金利、償還期間等について緩やかな条件が付されている資金を供与することなどにより実施されるもので、機構（11年10月1日から20年9月30日までは国際協力銀行）が実施することとなっている。

令和元年度におけるこれらの実績は、外務省及び機構が実施した無償資金協力1761億7955万余円、機構が実施した技術協力627億7678万余円及び有償資金協力1兆1075億5229万余円となっている。

2 本院の検査及び現地調査の結果

（検査及び現地調査の観点及び着眼点）

本院は、外務省又は機構が実施する無償資金協力、技術協力及び有償資金協力（以下、これらを合わせて「援助」という。）を対象として、合規性、経済性、効率性、有効性等の観点から次の点に着眼して検査及び現地調査を実施した。

- ① 外務省及び機構は、事前の調査、審査等において、援助の対象となる事業が、援助の相手となる国又は地域（以下「相手国」という。）の実情に適応したものであることを十分に検討しているか、また、交換公文、借款契約等に則して援助を実施しているか、さらに、援助を実施した後に、事業全体の状況を的確に把握、評価して、必要に応じて援助効果発現のために追加的な措置を執っているか。
- ② 相手国等において、援助の対象となった施設、機材等は当初計画したとおりに十分に利用されているか、また、事業は援助実施後においても相手国等によって順調に運営されているか、さらに、援助対象事業が相手国等が行う他の事業と密接に関連している場合に、その関連事業の実施に当たり、は行等が生じないよう調整されているか。

（検査及び現地調査の対象及び方法）

本院は、無償資金協力19事業（贈与額計79億2910万余円）、技術協力13事業（経費累計額47億9870万余円）及び有償資金協力9事業（貸付実行累計額2016億2106万余円）、計41事業を対象として、外務本省及び機構本部において援助対象事業について協力準備調査報告書等を確認したり、説明を聴取したりするなどして会計実地検査を行うとともに、在外公館、機構の在外事務所等において事業の実施状況について説明を聴取するなどして会計実地検査を行った。

（注）

また、5か国において、外務省又は機構の職員の立会いの下に相手国等の協力が得られた範囲内で、相手国の事業実施責任者等から説明を受けたり、事業現場の状況を確認

したりして現地調査を実施するなどした。さらに、相手国等の保有している資料で調査に必要なものがある場合は、外務省又は機構を通じて入手した。

(注) 5か国 ケニア共和国、マレーシア、パプアニューギニア独立国、ソロモン諸島、ウクライナ

(検査及び現地調査の結果)

検査及び現地調査を実施したところ、無償資金協力1事業（贈与額809万余円）については援助の効果が全く発現しておらず、また、同1事業（贈与額5億0324万余円）については援助の効果が十分に発現していなかった。

(1) 草の根無償：メギアルプライマリー学校拡充計画

ア 事業の概要

この事業は、パプアニューギニア独立国マダン州メギアル村に所在する9歳から14歳までの生徒を対象とした初等教育を行うメギアルプライマリー学校（以下「学校」という。）において、教室不足が著しい学校の学習環境の改善及び教育の質的向上を図ることを目的として、4教室から成る木造2階建ての校舎1棟を学校の敷地内に建設するものである。

在パプアニューギニア日本国大使館（以下「大使館」という。）は、平成27年8月に、事業実施機関である学校との間で贈与契約を締結して、同年10月に、この事業に必要な資金として、73,629米ドル（邦貨換算額809万余円）を贈与している。なお、贈与契約書によれば、草の根無償による事業の実施期間は、贈与契約締結日から1年以内とされている。

イ 検査の結果

大使館において検査したところ、学校は、27年8月に、地元の建設会社と契約を締結して校舎の建設工事を開始したが、28年6月から7月にかけて、校舎の安全性が確保されていないことなどによる建築当局からの建築停止命令及び校舎の取壊し命令を受けて工事を中断していた。そして、完成間近であった校舎は、同年12月に、学校の敷地の所有者により取り壊されていて、事業の効果が全く発現していない状況となっていた。

事業計画策定時において、大使館は、学校が工事の進捗状況の確認が困難である遠隔地に所在することなどから、工事の進捗状況を学校からの報告により確認することとしていた。そして、大使館は、28年5月末時点までの工事の進捗状況を学校か

らの報告により確認していた。その後、事業の実施期間が終了する贈与契約締結日から1年後の同年8月になっても学校から事業完了報告書が提出されていないことから、工事の進捗状況等を確認するために、同月から29年3月までの間に数回にわたり、学校の代表者に連絡を試みていた。

しかし、大使館は、学校の代表者と連絡が取れず工事の進捗状況を学校からの報告により確認することができない状況が継続していたのに、学校関係者等を通じて代表者と連絡を取ることや遠隔地にある現地に赴くことなどをしておらず、工事の進捗状況を十分に確認するなどしていなかった。そして、大使館は、建設中の校舎が28年12月に取り壊された後、29年4月に、学校の敷地の所有者からその旨の情報を得るに至った。

また、前記の建築停止命令には、全ての関係者間で早急に協議する必要があることが記述されていたが、大使館は、同年6月まで、この建築停止命令の内容についても把握しておらず、関係者間で協議する機会を得ることができなかった。

(2) 防災ラジオ放送網改善計画

ア 事業の概要

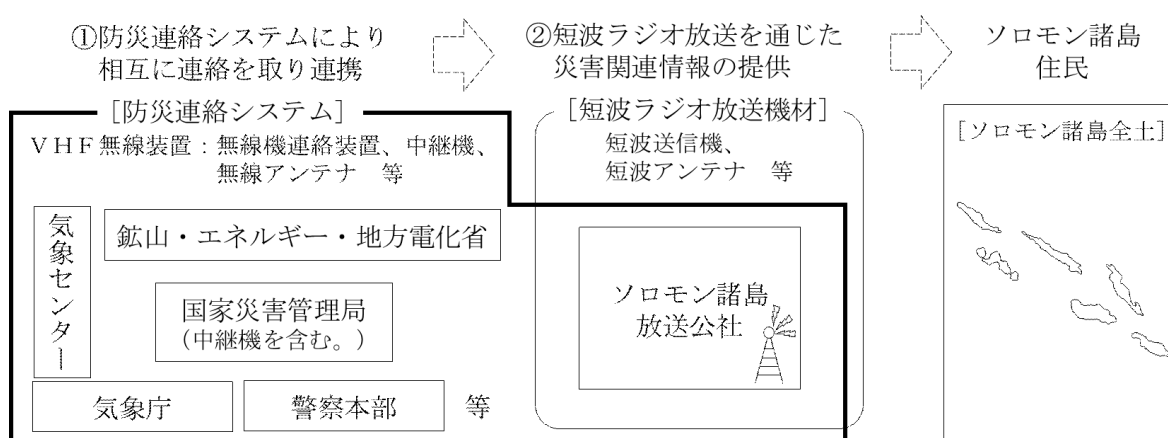
この事業は、地震、津波、サイクロン等の自然災害にさらされることの多いソロモン諸島において、同国全土に行き渡る短波ラジオ放送が24時間可能となるよう改善を行うことにより、災害時における同国住民への緊急情報伝達能力の向上を図ることを目的として、短波送信機、短波アンテナ等の短波ラジオ放送機材及び無線機連絡装置、中継機、無線アンテナ等のVHF無線装置から構成される緊急災害・防災放送用連絡システム（以下「防災連絡システム」という。）の整備を実施するものである。

機構は、外務省が23年3月に同国政府との間で取り交わした交換公文に基づき、この事業に必要な資金として23年度1793万余円、24年度1344万余円、25年度4億0038万余円、26年度7148万余円、計5億0324万余円を同国政府に贈与している。

事業実施機関であるソロモン諸島放送公社は、26年7月に、短波ラジオ放送機材及び防災連絡システムを整備している。防災連絡システムは、災害が予想され緊急に警報放送が必要な時に、事業実施機関と関係機関である国家災害管理局、警察本部、鉱山・エネルギー・地方電化省、気象庁、気象センター等がVHF無線により相互に連絡を取るためのものであり、事業実施機関及び関係機関にVHF無線装置が設

置されている。このうち、緊急時に各関係機関から情報を収集し、注意報及び警報の発表等を行う国家災害管理局に設置されているVHF無線装置には、受信した電波を他のVHF無線装置に転送することにより、障害物等の影響で電波の届きにくい場所に位置するVHF無線装置間の連絡や広範囲での連絡を可能にする中継機が含まれている。そして、事業実施機関は、関係機関が発表する緊急の災害関連情報を短波ラジオ放送機材を使ったラジオ放送を通じて同国全土の住民に提供することとなっている（図参照）。

図 防災ラジオ放送網改善計画による災害関連情報伝達の仕組み（概念図）



イ 検査及び現地調査の結果

検査及び現地調査を実施したところ、短波ラジオ放送機材を使ったラジオ放送は行われていたものの、防災連絡システムについては、関係機関のうち、国家災害管理局、気象庁及び鉱山・エネルギー・地方電化省の3機関に設置されたVHF無線装置が、28年若しくは29年の仮の事務所への移転又は29年の事務所の改修に伴いそれぞれ取り外されたまま、現地調査実施時（令和元年5月）において1年以上にわたって再設置されていなかった。このため、VHF無線装置が取り外されている上記の3機関との間で相互に連絡を取ったり、VHF無線装置が設置されている機関においても国家災害管理局に設置されていた前記の中継機を通じた連絡を取ったりすることができない状態となっていた。現に、国家災害管理局によると、防災連絡システムを利用して連絡を取る機会があったにもかかわらず、利用できなかったことがあるとしている。また、事業実施機関は、関係機関において機材が利用可能な状態にあるかを確認しておらず、上記の3機関に設置されていたVHF無線装置が取り外さ

れていることを把握した後も、必要な対応を執っていなかった。

VHF無線装置の再設置について、上記の3機関は、移転先である仮の事務所からの再移転後や事務所の改修後に、それぞれ再設置を行う予定であるとしていた。しかし、緊急時には、VHF無線装置を使って事業実施機関及び複数の関係機関の間で相互に連絡を取ることが想定されており、仮の事務所や改修直後の事務所に速やかに再設置すべきであった。

さらに、気象庁、鉱山・エネルギー・地方電化省等に設置されたVHF無線装置のうち、無線設備用電源装置、無線アンテナ及び携帯用無線機の機材の一部については、所在不明となっていた。

これらのことから、災害の発生に伴い想定される公衆通信の途絶や通信回線のひっ迫の際には事業実施機関及び一部の関係機関の間で迅速な連絡が取れず、住民に向けた緊急の災害関連情報の提供に支障が生ずるおそれがある状況となっていた。

防災連絡システムは、緊急時に活用することが想定されていることから、機材の整備に当たって、機構は、緊急時に支障なく活用することができるよう、事業実施機関及び関係機関に対して、機材を常に利用可能な状態にしておくことの重要性や機材の適切な管理のための体制整備について助言しておく必要がある。

しかし、機構は、機材の整備に当たって、事業実施機関及び関係機関に対して、機材の接続方法、操作手順等を記載した運用・維持管理マニュアルを配布して操作指導の研修を行っていたものの、当該機材が緊急時に活用するためのものであるということを踏まえて、機材を常に利用可能な状態にしておくことの重要性や機材の適切な管理のための体制整備について必要な助言を十分に行っていなかった。

また、機構によると、平成30年4月に、前記の3機関に設置されていたVHF無線装置が取り外されていることを把握し、その後、事業実施機関及び関係機関に対して、面談、電話等によりVHF無線装置の再設置を働きかけたとしているものの、各関係機関における対応状況等を確認して継続的に必要な働きかけを行うなど、機材を利用可能な状態にするための効果的な働きかけを十分に行っていなかった。

なお、機構は、本院の現地調査結果を踏まえて取り外されていたVHF無線装置の再設置について働きかけを行い、その結果、鉱山・エネルギー・地方電化省においては令和元年6月までに、気象庁においては2年3月までに、それぞれ一部の機材の再設置が行われ、また、国家災害管理局等においては中継機等の再設置に向けた計

画の検討が進められている。

(改善を必要とする事態)

援助の効果が全く発現していない事態及び援助の効果が十分に発現していない事態は適切ではなく、外務省及び機構において必要な措置を講じて効果の発現に努めるなどの改善の要があると認められる。

(発生原因)

このような事態が生じているのは、次のことなどによると認められる。

ア メギアルプライマリー学校拡充計画については、外務省において、事業実施中に工事の進捗状況の確認等ができなくなり、このような状況が継続していたのに、工事の進捗状況の確認等を行うための必要な措置を十分に講じておらず、適時適切に確認等を行っていなかったこと

イ 防災ラジオ放送網改善計画については、整備した機材を緊急時に支障なく活用することが求められるのに、防災連絡システムの整備に当たって、機構において、事業実施機関及び関係機関に対して、機材を常に利用可能な状態にしておくことの重要性や機材の適切な管理のための体制整備について必要な助言を十分に行っていなかったこと、前記の3機関に設置されていたVHF無線装置が取り外されていることを把握した後に事業実施機関及び関係機関に対する効果的な働きかけを十分に行っていなかったこと

3 本院が表示する意見

援助の効果が十分に発現するよう、次のとおり意見を表示する。

ア メギアルプライマリー学校拡充計画については、外務省において、当該計画における事態を踏まえて、今後、草の根無償を実施するに当たり、事業実施中に工事の進捗状況の確認等ができなくなった場合、工事の進捗状況の確認等を行うための必要な措置を講ずるなどして、適時適切に確認等をした上で、必要に応じて事業実施機関等と協議を行うこと

イ 防災ラジオ放送網改善計画については、機構において、防災連絡システムが利用可能な状態となるよう、事業実施機関に対して、国家災害管理局等における中継機等の再設置及び所在不明となっている機材に係る対応について十分に働きかけを行うとともに、当該計画における事態を踏まえて、今後、無償資金協力により、防災連絡システムを整備する場合、緊急時に支障なく活用することができるよう、事業

実施機関及び関係機関に対して、機材を常に利用可能な状態にしておくことの重要性や機材の適切な管理のための体制整備について必要な助言を十分に行うこと、事業完了後に機材が利用可能な状態になっていないことを把握した場合、機材を利用可能な状態にするための効果的な働きかけを十分に行うこと