

第5 外 務 省

意見を表示し又は処置を要求した事項

- (1) 政府開発援助の実施に当たり、給水事業において濁度低減施設等を整備する場合、事業設計時に既存の送水管の漏水等の影響を考慮して配水池への送水量の検討を十分に行うなどして、援助の効果が十分に発現するよう意見を表示したもの

会計名及び科目	(1) 一般会計 (組織)外務本省 (項)経済協力費 独立行政法人国際協力機構 一般勘定
	(2) 独立行政法人国際協力機構 有償資金協力勘定(平成11年10月1日から20年9月30日までは国際協力銀行 海外経済協力勘定、11年9月30日以前は海外経済協力基金)
部 局 等	(1) 外務本省、独立行政法人国際協力機構 (2) 独立行政法人国際協力機構(平成11年10月1日から20年9月30日までは国際協力銀行、11年9月30日以前は海外経済協力基金)
政府開発援助の内容	(1) 無償資金協力 (2) 有償資金協力
検査及び現地調査の実施事業数並びにこれらの事業に係る贈与額計又は貸付実行累計額	(1) 91事業 370億7339万余円(平成21年度～30年度) (2) 22事業 4012億9612万余円(平成6年度～30年度) 計 113事業
援助の効果が十分に発現していないと認められる事業数及びこれらの事業に係る贈与額計、調達額計又は貸付実行累計額	(1) 2事業 20億9913万円(背景金額) (平成21年度～24年度) 1事業 2億1389万円(平成27年度) (2) 1事業 110億7776万円(背景金額) (平成6年度～28年度)

【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

(令和元年10月29日付け 外務大臣 独立行政法人国際協力機構理事長宛て)

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、貧困削減を含む経済や社会の開発に取り組む事業に必要な資機材等の調達のための資金を贈与するノン・プロジェクト無償資金協力(27年6月以降は経済社会開発計画)や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。11年9月30日以前は海外経済協力基金)が実施することとなっている。

30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1830億3211万余円、機構が実施した技術協力707億5080万余円及び有償資金協力1兆0893億7506万余円となっている。

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、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。

さらに、本院は、援助の効果が十分に発現しているかなどを確認するために、31年次に^(注1)10か国において、無償資金協力91事業(贈与額計370億7339万余円)、技術協力33事業(経費累計額134億1053万余円)及び有償資金協力22事業(貸付実行累計額4012億9612万余円)の計146事業を対象として、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。また、相手国等の保有している資料で調査上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1) 10か国 アルゼンチン共和国、コートジボワール共和国、エクアドル共和国、インドネシア共和国、キルギス共和国、ネパール連邦民主共和国、ソロモン諸島、東ティモール民主共和国、チュニジア共和国、ベトナム社会主義共和国

(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3事業(贈与額計20億9913万余円、調達額計2億1389万円)及び有償資金協力1事業(貸付実行累計額110億7776万余円)については援助の効果が十分に発現していなかった。

(1) 無償資金協力

ア ホニアラ市及びアウキ市給水設備改善計画

(ア) 事業の概要

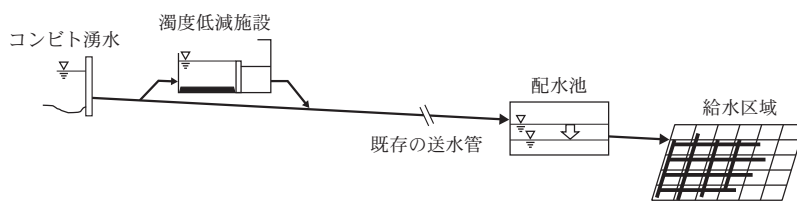
この事業は、ソロモン諸島のホニアラ市及びアウキ市における給水量の増加及び安定化、給水水質の改善等により、給水事業の改善を図ることを目的として、湧水の濁度低減施設、送水ポンプ施設、配水池等の整備を実施するものである。

機構は、外務省が21年6月にソロモン諸島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21年度5200万円、22年度2億3992万円、23年度17億9808万円、計20億9000万円をソロモン諸島政府に贈与している。

事業実施機関であるソロモン諸島上下水道公社は、ホニアラ市内の既存水源であるコンビト湧水から供給される水の水質改善のため、濁度低減施設を設置し、26年から供用を開始している。この濁度低減施設は、同施設に水を一旦貯めることにより、湧水に含まれる泥等の粒子を沈殿させて濁度を低減させる施設であり、同施設により処理された水は既存の送水管により配水池まで送水され、配水池から既存の配水管により給水区域の各戸に配水されている(図参照)。

そして、機構は、22年2月に策定した事前評価書において、事業の目的を達成するための指標として、濁度低減施設の設置による高濁度の発生回数を0回/年としていた。

図 施設配置の概念図



(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、機構は、事業設計時に、配水池に1,600m³/日を送水すれば、十分な配水圧等により給水地区の末端まで配水ができるとして濁度低減施設の処理量を1,600m³/日として設計していた。

しかし、濁度低減施設を経由して送水すると給水区域の末端まで配水ができないことが判明したため、同施設は、26年以降、全く使用されておらず、高濁度の発生回数は、目標値の0回/年に対して、29年の実績は21回/年となっていて、給水水質の改善が図られていなかった。

濁度低減施設を経由して送水した場合に給水区域の末端まで配水できない理由について、事業実施機関によれば、同施設の処理量は1,600m³/日であるものの、同施設から配水池までの間の既存の送水管において漏水や盗水があり、配水池への送水量が想定した1,600m³/日を下回ることにより配水池の貯水量が減少し、配水するために必要な配水圧が低下するためとしている。そして、事業実施機関は、同施設を経由せずに湧水を配水池に送水することにより、同施設の処理量以上の送水が可能であり、既存の送水管において漏水等があっても配水するために必要な配水圧が確保できることから、同施設を経由せずに、湧水の濁度を低減させないまま送水していた。

しかし、機構は、前記の事業設計時において、配水池から給水区域の末端まで配水することを想定した配水池の必要水量について検討した上で、濁度低減施設を経由しても送水できるよう同施設の処理量の設計を行ったとしているものの、同施設から配水池までの間の既存の送水管における漏水等の発生を把握しておらず、漏水等の影響を考慮した配水池への送水量について十分に検討していなかった。

なお、事業実施機関は、現地調査実施時(令和元年5月)において、濁度低減施設を活用するための新たな送水管を建設中であった。

イ ノン・プロジェクト無償資金協力事業：ノン・プロジェクト無償資金協力事業(ベトナム)

(ア) 事業の概要

この事業は、ベトナム社会主義共和国(以下「ベトナム」という。)の海上保安活動や漁業監視活動等を行う海上法執行機関の能力の強化に資することを目的として、ベトナム政府において中古船6隻等を調達するものである。

外務省は、ベトナム政府との間で平成26年8月にノン・プロジェクト無償資金協力(以下「ノン・プロ無償」という。)に係る交換公文を締結して、27年3月にこの事業に必要な資金として5億円を贈与している。

そして、27年11月までに事業実施機関である海上警察及び漁業監視局に対して各3隻の中古船が納入され、海上警察及び漁業監視局は、それぞれの中古船をベトナムの負担により巡視船又は漁業監視船に改装することとしていた。なお、事業実施機関

のうち漁業監視局は、ベトナムが我が国に対して本件資金協力の要請を行うに当たり、25年1月に農業農村開発省水産総局の内局として新設された組織である。

(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、中古船6隻のうち、海上警察に納入された3隻は28年12月までに巡視船への改装作業を終了していたが、漁業監視局に納入された3隻(調達額計2億1389万円)は、漁業監視船への改装作業が終了しておらず、現地調査実施時(31年3月)において、造船会社の岸壁に係留されたままの状態ですべて使用されていなかった。中古船が全く使用されていなかった理由について、漁業監視局は、同局が新設された組織であったため改装作業の内容の検討に時間を要したこと、また、改装する設備を追加したことなどに伴い改装に要する費用が当初の2倍以上に増加して予算が確保できなかったことなどから、30年9月まで改装作業に着手できなかったためであるとしている。

外務省及び在ベトナム日本国大使館(以下「ベトナム大使館」という。)は、上記の状況を把握して29年4月にベトナムに対して漁業監視局に納入された中古船の活用について申入れを行うなどしていた。しかし、ベトナム大使館は、本事業実施中のモニタリングから事業完了後のフォローアップを通じて、海上警察に納入された中古船3隻については現地確認を行うなどして活用状況を把握していたものの、漁業監視局に納入された中古船3隻については本院による現地調査の直前の31年2月末まで現地確認を行っておらず、上記申入れ後の状況を十分に把握していなかった。

なお、ベトナム大使館は、本院の現地調査結果を踏まえて漁業監視局に対して働きかけを行い、その結果、漁業監視局に納入された中古船3隻は、令和元年7月までに漁業監視船への改装作業を終了し、このうち2隻については漁業監視局による運用が開始された。また、残りの1隻については同年8月に運航試験を開始するための手続中となっている。

ウ 草の根無償：パレゴ地域病院改善計画

(ア) 事業の概要

この事業は、ソロモン諸島において、マキラ・ウラワ州のウェザーコースト地方パレゴ地区の医療事情の向上を図るために、地域病院に新たに病棟(延べ床面積約320㎡)及び職員寮(同70㎡)を建設するものである。

在ソロモン日本国大使館(以下「ソロモン大使館」という。)は、事業実施機関であるマキラ・ウラワ州政府保健医療局との間で平成24年9月に贈与契約を締結して、同月にこの事業に必要な資金として112,757米ドル(邦貨換算額913万余円)を贈与している。

そして、事業実施機関は、事業計画において、同地区の住民の一次医療サービス環境の改善及び地域病院管轄区域住民の医療サービス環境の改善を図ることができるとしていた。

(イ) 検査の結果

ソロモン大使館において検査したところ、病棟及び職員寮の建設に必要な木材、セメント等の建築資材を事業実施機関が調達し、それらを施工業者が使用して施工することとなっていた。そして、職員寮は28年初めに完成していたものの、病棟は、施

工業者の技術的能力の不足により、土台のみ施工されて工事が中断していた。また、27年半ばに調達した木材の約半数やセメント等は、高温多湿の地域で長期間使用されていなかったことにより劣化して使用できない状況となっていた。

ソロモン大使館は、事業実施機関から工事を中断等した際に報告を受けることとしていなかったことから、28年12月に実施した現地調査により上記の状況を把握した。そして、事業実施機関との間で病棟の完成に向けた協議を行った結果、29年7月に州政府の支援により建築資材を調達することになり、その後、新たな施工業者が決まったとしていた。しかし、30年11月に、州政府において、予算を確保することができないことが判明し、建築資材を調達することができなくなったため、会計実地検査時点(令和元年5月)においても病棟は完成しておらず、医療サービス環境の改善がされていなかった。

本件事業に係る施工業者、工期等の施工体制について、ソロモン大使館は、事業計画策定時に、事業実施機関から申請書類等の提出を受けて確認したとしている。

しかし、施工業者は施工実績が十分でなかったのに、ソロモン大使館は、事業実施機関が施工業者の技術的能力を適切に把握しているかについて十分に確認していなかった。

(2) 有償資金協力：デンパサール下水道整備事業

ア 事業の概要

この事業は、インドネシア共和国(以下「インドネシア」という。)のバリ島のデンパサール、クタ及びサヌールの各地区(以下「対象地区」という。)において、観光資源である自然環境の保全等に寄与することを目的として、下水処理場の建設、下水管の敷設等を実施するものである。

機構は、外務省がインドネシア政府との間で平成6年11月及び20年3月に取り交わした交換公文に基づき、インドネシア政府との間で6年11月に54億円(デンパサール下水道整備事業(I)。以下「1期事業」という。)を、20年3月に60億0400万円(デンパサール下水道整備事業(II)。以下「2期事業」という。)を、それぞれ貸付限度額とする貸付契約を締結して、事業に必要な資金として6年度から28年度までの間に52億3116万余円(1期事業)及び58億4660万余円(2期事業)を貸し付けている。

事業実施機関であるインドネシア公共事業省は、1期事業において、下水処理場の建設、下水管の敷設(計1,145ha)等を実施し、2期事業において、下水管の敷設(計715ha)等を実施している。なお、これらの施設の運営・維持管理は、バリ州下水道公社が行っている。

そして、機構は、20年3月に策定した事前評価書において、事業の目的を達成するための指標として、28年における下水処理場の汚水処理量の目標値は、一日当たり41,000m³、汚水処理後の水質の目標値は、下水処理場の出口におけるBOD(生物化学的酸素要求量)の値を20mg/L以下、下水処理場の放流河川下流の接合部であるバリ島南部の海岸におけるCOD(化学的酸素要求量)の値を5mg/L以下とするなどしていた。

(注2) BOD(生物化学的酸素要求量) 下水処理場の出口及び河川の水質汚濁を測定する際に用いられる指標であり、水中の有機物が生物化学的に酸化されるときに必要な酸素量のことをいう。

(注3) COD(化学的酸素要求量) 海域及び湖沼の水質汚濁を測定する際に用いられる指標であり、水中の有機物を酸化剤で化学的に酸化した時に消費される酸化剤の量を酸素量に換算したものをいう。なお、湖沼において5 mg/L以下であれば、コイやフナ等が生息できるとされている。

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、下水処理場は、20年10月に完成し、操業後は目標値の約7割の量となる汚水を処理していたものの、汚水処理後の水質についてみると、23年1月のBODの実績値は目標値(20mg/L以下)を達成する18.56mg/Lであったものが、29年以降のBODの実績値(年間の平均値。以下同じ。)は29年40.76mg/L、30年63.10mg/Lとなっていて、BODの目標値を達成していなかった。また、CODの実績値は、28年6.5mg/L、29年13.9mg/Lとなっていて、CODの目標値(5 mg/L以下)も達成していなかった。

機構は、24年5月に、事業実施機関から、24年から対象地区以外の地区の腐敗槽^(注4)で発生した汚泥を下水処理場に持ち込んで処理していて、下水処理場内の安定化池及び沈殿池(以下「安定化池等」という。)に汚泥が堆積していること、これにより汚水処理後の水質の悪化が生じていることについて報告を受けていた。

(注4) 腐敗槽 し尿及び生活排水を嫌気性微生物によって処理するために地下に設置されている処理槽

機構は、上記の報告を受けて、事業実施機関等に対して、安定化池等に堆積した汚泥の浚渫^{しゅんせつ}の実施頻度を見直して浚渫を行ったり、腐敗槽で発生した汚泥を処理するための施設を新設したりすることを検討するよう助言したとしている。

事業実施機関等は、上記の助言を受けて、27年6月に安定化池等に堆積した汚泥の浚渫を行ったり、28年12月に持込汚泥を処理するための施設を新設したりしていたものの、27年7月以降、安定化池等に堆積した汚泥の浚渫を行っていなかった。そして、前記のとおり、29年以降においても汚水処理後の水質は目標値を達成しておらず、悪化傾向となっていた。

しかし、機構は、前記の助言を行った後の水質の改善状況を十分に把握しておらず、汚水処理後の水質が目標値を達成するよう、現状を踏まえた適切な維持管理を行う必要があることについて、事業実施機関等との間で十分に協議・検討を行っていなかった。

なお、機構によると、令和2年に、事業実施機関等は浚渫を行い、安定化池等に堆積している汚泥を取り除く予定であることから、汚水処理後の水質は改善される見込みであるとしている。

(改善を必要とする事態)

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 無償資金協力について、

(ア) ホニアラ市及びアウキ市給水設備改善計画については、機構において、濁度低減施設の事業設計時に、配水池から給水区域の末端まで配水することを想定した配水池の必要

水量の検討は行われていたものの、同施設から配水池までの間の既存の送水管の漏水等の影響を考慮した配水池への送水量についての検討が十分でなかったこと

- (イ) ノン・プロ無償(ベトナム)については、外務省において、本事業は中古船が調達された後に改装作業が実施されることにより援助の効果が発現するものであり、漁業監視局が改装作業に着手していない状況を把握してベトナムに対して中古船の活用について申入れを行った後も、現地確認を行うなどして改装作業の進捗を把握することが重要であったにもかかわらず、これを十分に行っておらず、中古船の活用に向けた働きかけが十分でなかったこと
- (ウ) パレゴ地域病院改善計画については、外務省において、事業実施機関からの申請書類等を基に事業実施機関が施工業者の技術的能力を適切に把握しているかについて十分に確認していなかったり、工事が中断等した際に、事業実施機関は、その状況を速やかに報告することを周知していなかったりなどしたこと

イ 有償資金協力について、

デンパサル下水道整備事業については、機構において、汚水処理後の水質の状況を十分に把握しておらず、事業実施機関等から汚水処理後の水質の悪化が生じているとの報告を受けた場合、汚水処理後の水質が改善して目標値を達成するよう、適切な維持管理を行うことについて、事業実施機関等と協議・検討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 無償資金協力について、

- (ア) ホニアラ市及びアウキ市給水設備改善計画については、機構において、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、給水事業において濁度低減施設等を整備する場合、事業設計時に、既存の送水管の漏水等の影響を考慮して配水池への送水量の検討を十分に行うこと
- (イ) ノン・プロ無償(ベトナム)については、外務省において、当該事業における事態を踏まえて、今後、ノン・プロ無償に代わり新たに実施することとなった無償資金協力(経済社会開発計画)により、調達された中古船等に関して相手国の負担により実施される事業が進捗していないことを把握した場合、中古船等の活用について申入れを行った後も、適時に現地に赴くなどして事業の進捗を適切に把握すること
- (ウ) パレゴ地域病院改善計画については、外務省において、事業実施機関に対して、中断している工事を再開して病棟を完成させるよう働きかけるとともに、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って、建物の建築工事を行う事業を実施する場合、事業実施機関からの申請書類等を基に事業実施機関が施工業者の技術的能力を適切に把握しているかについて十分に確認したり、工事が中断等した際には、その状況を速やかに報告することについて事業実施機関に周知したりすること

イ 有償資金協力について、

デンパサル下水道整備事業については、機構において、当該事業における事態を踏まえて、今後、有償資金協力を実施するに当たって、事業実施機関等から汚水処理後の水質の悪化が生じているとの報告を受けて改善のための助言を行った場合、その後の汚水処理後の水質の改善状況を十分に把握した上で、現状を踏まえた適切な維持管理が行われるよう事業実施機関等と十分に協議・検討を行うこと