

第3 外 務 省

不 当 事 項

不 正 行 為

(55) 職員の不正行為による損害が生じたもの

会計名及び科目	一般会計 (組織)在外公館 (項)在外公館共通費 (項)情報通信技術調達等適正・効率化推進費
部 局 等	在カラチ日本国総領事館
不正行為期間	令和2年10月～6年2月
損害金の種類	前渡資金
損 害 額	3,380,334 円 (6,500,642.44 パキスタン・ルピー)

本院は、在カラチ日本国総領事館(以下「総領事館」という。)における不正行為について、会計検査院法第27条の規定に基づく外務大臣からの報告を受けるとともに、外務本省において、合規性等の観点から、不正行為の内容がどのようなものであるかなどに着眼して会計実地検査を行った。

本件は、総領事館において、現地で採用した職員アンワル某及びビクター某が、資金前渡官吏の補助者として総領事館の電気料金等に係る請求書等の確認、支払等の事務に従事中、令和2年10月から6年2月までの間に、計43件の電気料金等の支払に当たり請求書等を改ざんして支払金額を水増しした上で、これを支払うために振り出された小切手を現金化するなどして、業者には正当な請求額を支払う一方で、正当な請求額との差額計6,500,642.44 パキスタン・ルピー(邦貨換算額3,380,334 円)を領得したものであり、不当と認められる。

なお、本件損害額については、7年9月末現在で補填が全くされていない。

意見を表示し又は処置を要求した事項

- (1) 無償資金協力(食糧援助)等の贈与資金により調達した物品を売却するなどして回収した資金である見返り資金の残高等を適時適切に確認して、長期にわたり使用されていない見返り資金の早期の使用に向けた働きかけを行うことなどにより、更なる開発効果が速やかに発現されるなどするよう意見を表示したもの

会計名及び科目	一般会計 (組織)外務本省 (項)経済協力費
部 局 等	外務本省
見返り資金制度の概要	無償資金協力(食糧援助)等の贈与資金により、調達した物品を売却するなどして回収した見返り資金を経済社会開発に資する事業に使用するもの

検査及び調査の対象とした事業数並びにこれらの贈与額	15 か国 115 事業	506 億 3100 万円 (平成 4 年度～29 年度)
上記の事業に係る見返り資金のうち使用されておらず更なる開発効果が速やかに発現していない見返り資金に係る事業数及び残高	7 か国 31 事業	11 億 5929 万円 (令和 6 年度末)

【意見を表示したものの全文】

見返り資金の使用状況等について

(令和 7 年 10 月 22 日付け 外務大臣宛て)

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 見返り資金の概要

(1) 無償資金協力(食糧援助)等の概要

我が国は、国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資することを目的として、政府開発援助を贈与や貸付けなどの形態で実施している。

貴省及び独立行政法人国際協力機構(以下「機構」という。)が実施する政府開発援助のうち、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。そして、無償資金協力には、食糧不足に直面している開発途上地域の政府等に対して、米、小麦等の食糧を調達するための資金を贈与する無償資金協力(食糧援助)^(注1)がある。また、過去には、食用作物の増産のための肥料や農業機械等を調達するための資金を贈与する無償資金協力(貧困農民支援)(平成 17 年度以前は無償資金協力(食糧増産援助))や、経済構造改善努力を推進する開発途上地域の政府等に対して、経済構造改善努力を推進するのに必要な資機材等を輸入するための資金を贈与するノン・プロジェクト無償資金協力(経済構造改善努力支援無償資金協力)^(注2)(以下「ノン・プロ無償」という。)が実施されていた。

(注1) 無償資金協力(食糧援助)は、昭和 43 年から開始され、平成 20 年 9 月までの閣議決定に基づく事業は貴省が、同年 10 月から 22 年 4 月までの間の閣議決定に基づく事業は機構が、同年 5 月以降の閣議決定に基づく事業は再び貴省がそれぞれ実施している。

(注2) 無償資金協力(食糧増産援助)は、昭和 52 年から開始された後、平成 17 年度に無償資金協力(貧困農民支援)に名称が変更され、20 年 9 月までの閣議決定に基づく事業は貴省が、同年 10 月以降の閣議決定に基づく事業は当該事業が終了する 27 年 3 月まで機構がそれぞれ実施していた。

また、ノン・プロ無償は、昭和 62 年度から開始され、事業が終了する平成 27 年 4 月まで貴省が実施していた。

(2) 見返り資金制度の概要

我が国と援助の相手となる開発途上国の政府(以下「相手国政府」という。)との二国間における無償資金協力(食糧援助)(以下「KR」という。)、無償資金協力(食糧増産援助)及び無償資金協力(貧困農民支援)(以下、両者を合わせて「2KR」という。)並びにノン・プロ無償において、相手国政府が、贈与資金により調達した穀物、農業機械又は資機材を国内市場で売却するなどして回収した資金(以下「見返り資金」という。)を^(注3)経済社会開発に資する事業に使用するという見返り資金制度を利用することが可能となっている。

ア 見返り資金の目的

貴省が定めた「食糧援助(KR)にかかる見返り資金制度の運用に関するガイドライン」(平成24年6月外務省国際協力局制定)、「ノン・プロジェクト無償資金協力をに係る見返り資金制度の運用に関するガイドライン」(平成21年8月外務省国際協力局制定)(以下、これらを合わせて「ガイドライン」という。)等によれば、見返り資金は、贈与資金による開発途上国の食糧不足の緩和、貧困削減等という開発効果に加え、開発途上国の経済社会開発のために使用することによる更なる開発効果が期待されるなどとされている。そして、見返り資金について、我が国の経済協力事業では適切な支援が困難な事業や、我が国の経済協力事業の円滑な実施等のための相手国政府負担分等に対する財源として活用させることとされている。

イ 見返り資金の積立て

KR、2KR 及びノン・プロ無償の実施に当たり、我が国と相手国政府との間で取り交わす交換公文、贈与契約及び事業実施に係る詳細手続に関する合意議事録によれば、物品の調達が効率的、円滑かつ適切に実施されるよう、相手国政府は貴省から推薦された団体(以下「調達代理機関」という。)と調達代理契約を締結して、調達代理機関は相手国政府に代わって物品を調達することとされている。

そして、相手国政府は、所定の積立期限(交換公文締結後2年等)までに、事業ごとに開設した相手国政府名義の銀行口座に見返り資金として、交換公文に基づく積立義務額以上の金額を積み立てることとなっている。

ウ 見返り資金の使用

見返り資金は、相手国政府に帰属するものの、我が国からの贈与資金により調達した物品を売却するなどして回収した資金であることから、貴省は、見返り資金の積立て及び使用について外交政策的に一定の関与を行うこととしている。そして、交換公文等によれば、不適切な用途への使用を防止するなどのために、相手国政府は、銀行口座の見返り資金を使用する際に、在外公館に対して見返り資金の使用に係る協議(以下「使途協議」という。)を行うこととされている。使途協議に当たり、相手国政府は、見返り資金の使用に係る申請を行い、在外公館は、申請内容を確認して検討し、貴省本省へ当該申請内容等の妥当性についての判断を求めた上で、見返り資金の使用を承認することとなっている。

(注3) 見返り資金を経済社会開発に資する事業に使用する期限は定められていない。

(3) 見返り資金の残高、使用状況等の確認

ガイドライン等によれば、在外公館は、使途協議に当たり、相手国政府の見返り資金の残高、使用状況等の確認を実施することとされている。

交換公文等によれば、在外公館は、KR、2KR 及びノン・プロ無償について、原則として交換公文締結後5年間は、調達代理契約に基づき、調達代理機関から、銀行口座の残高証明書とともに、相手国政府の見返り資金の積立額及び積立義務額等(以下、これらを合わせて「積立額等」という。)の報告を半年ごとに受けることとされている。そして、在外公館は、調達代理機関から積立額等の最終報告を受けた後は、見返り資金の不正使用の防止、相手国政府による見返り資金の使途に係る適格性の確認等の観点から、相手国政府の銀行口座の見返り資金が全て使用されるまで、残高、使用状況等について、使途協議が行われるなどした際に確認することになっている。

(4) 見返り資金に関する過去の検査の状況

本院は、平成15年度決算検査報告において、ノン・プロ無償で積み立てられた見返り資金の状況等について、特定検査対象に関する検査状況として掲記しており、見返り資金の使用状況を相手国政府から報告させるなどして把握し、速やかに使用されているとは認められない場合には、見返り資金の使用により早期に効果が発現するよう相手国政府に働きかけをすることなどを所見として記述している。

2 本院の検査及び調査の結果

(検査及び調査の観点及び着眼点)

本院は、有効性等の観点から、KR、2KR 及びノン・プロ無償で積み立てられた見返り資金は、相手国政府により適切に使用され、開発効果が速やかに発現しているか、また、調達代理機関から相手国政府の積立額等の最終報告を受けた後、在外公館において、見返り資金の残高、使用状況等を適切に確認しているかなどに着眼して検査及び調査を実施した。

(検査及び調査の対象及び方法)

本院は、15か国の事業のうち、貴省が保有している関係資料等により KR、2KR 及びノン・プロ無償に係る交換公文の締結状況が確認可能であった平成4年度から^(注5)29年度までに交換公文を締結した115事業(贈与額計506億3100万円、うちKR64事業に係る贈与額計240億6100万円、2KR40事業に係る贈与額計168億7000万円及びノン・プロ無償11事業に係る贈与額計97億円)を対象として検査した。

検査に当たっては、貴省本省及び15か国を管轄する^(注6)11在外公館のうち^(注7)10在外公館において、見返り資金に係る関係書類等を確認して説明を聴取するなどして会計実地検査を行った。また、残りの1在外公館については、見返り資金の使用状況等について、ウェブ会議システムを活用して説明を聴取するなどして検査した。^(注8)

また、調査に当たっては、貴省の職員の立会いの下に、相手国政府から協力が得られた範囲内で^(注9)2か国の相手国政府の担当職員から説明を受けるなどした。さらに、相手国政府が保有している資料等で調査上必要なものがある場合は、貴省を通じて入手した。

(注4) 15 か国 アルメニア共和国、カンボジア王国、コモロ連合、ジブチ共和国、エクアドル共和国、エリトリア国、ガーナ共和国、インドネシア共和国、ケニア共和国、ラオス人民民主共和国、リベリア共和国、マダガスカル共和国、モンゴル国、シエラレオネ共和国、タンザニア連合共和国

(注5) 平成29年度までとすれば、調達代理機関からの積立額等の最終報告を受けた後、在外公館が見返り資金の残高等を確認することになってから相当期間(2年以上)が経過していることとなる。

(注6) 11 在外公館 在インドネシア、在カンボジア、在モンゴル、在ラオス、在エクアドル、在アルメニア、在ガーナ、在ケニア、在ジブチ、在タンザニア、在マダガスカル各日本国大使館

(注7) 10 在外公館 在インドネシア、在カンボジア、在ラオス、在エクアドル、在アルメニア、在ガーナ、在ケニア、在ジブチ、在タンザニア、在マダガスカル各日本国大使館

(注8) 1 在外公館 在モンゴル日本国大使館

(注9) 2 か国 アルメニア共和国、マダガスカル共和国

(検査及び調査の結果)

検査及び調査を実施したところ、次のような事態が見受けられた。

(1) 見返り資金の残高の状況、使用状況等

ア 見返り資金の残高の状況

検査の対象とした115事業は、令和6年度末時点で、いずれも見返り資金の積立期限から5年以上が経過している事業である。そして、KR、2KR及びノン・プロ無償の別に見返り資金の残高の状況をみると、表1のとおり、6年度末時点の残高が、KRについては5か国16事業の計4億7529万余円、2KRについては3か国6事業の計1億4728万余円、ノン・プロ無償については1か国9事業の計5億3671万余円となっており、計7か国^(注10)31事業において相手国政府の口座に計11億5929万余円の残高がある状況となっていた。^(注11)

(注10) 7 か国 アルメニア共和国、コモロ連合、エクアドル共和国、エリトリア国、マダガスカル共和国、シエラレオネ共和国、タンザニア連合共和国

(注11) 在外公館が把握していた残高のほか、本院が在外公館を通じて相手国政府に確認して把握した残高(後述2(2)参照)を含んでいる。

表1 KR、2KR及びノン・プロ無償の交換公文締結年度別の見返り資金の残高の状況

事業別 交換公文 締結年度	KR				2KR				ノン・プロ無償				計			
	贈与額 (千円)	左の贈与額により調達 した物品を売却するな どして回収した見返り 資金の令和6年度末時 点の残高等 注(3)			贈与額 (千円)	左の贈与額により調達 した物品を売却するな どして回収した見返り 資金の6年度末時点の 残高等 注(3)			贈与額 (千円)	左の贈与額により調達 した物品を売却するな どして回収した見返り 資金の6年度末時点の 残高等 注(3)			贈与額 (千円)	左の贈与額により調達 した物品を売却するな どして回収した見返り 資金の6年度末時点の 残高等 注(3)		
		国数 注(1)	事業 数	見返り資 金残高 (千円)		国数 注(1)	事業 数	見返り資 金残高 (千円)		国数 注(1)	事業 数	見返り資 金残高 (千円)		国数 注(1)	事業 数	見返り資 金残高 (千円)
平成4年度	—	—	—	—	—	—	—	—	2,500,000	1	1	1,817	2,500,000	1	1	1,817
5年度	—	—	—	—	350,000	1	1	19	—	—	—	—	350,000	1	1	19
6年度	—	—	—	—	450,000	1	1	561	—	—	—	—	450,000	1	1	561
7年度	—	—	—	—	—	—	—	—	1,500,000	1	1	3,853	1,500,000	1	1	3,853
9年度	—	—	—	—	1,250,000	—	—	—	—	—	—	—	1,250,000	—	—	—
11年度	2,860,000	1	2	130	1,900,000	1	1	31	600,000	1	1	4,660	5,360,000	1	4	4,822
12年度	539,000	—	—	—	1,410,000	1	1	319	800,000	1	1	19,654	2,749,000	2	2	19,974
13年度	—	—	—	—	3,440,000	—	—	—	—	—	—	—	3,440,000	—	—	—
14年度	2,262,000	—	—	—	1,700,000	—	—	—	—	—	—	—	3,962,000	—	—	—
15年度	1,410,000	—	—	—	720,000	—	—	—	—	—	—	—	2,130,000	—	—	—
16年度	650,000	—	—	—	600,000	1	1	23,110	—	—	—	—	1,250,000	1	1	23,110
17年度	1,620,000	1	1	5,772	1,180,000	—	—	—	1,100,000	1	1	6,108	3,900,000	1	2	11,880
18年度	1,490,000	—	—	—	960,000	1	1	123,239	700,000	1	1	39,490	3,150,000	2	2	162,730
19年度	2,150,000	1	1	39,542	1,230,000	—	—	—	900,000	1	1	245,264	4,280,000	2	2	284,807
20年度	1,970,000	—	—	—	1,680,000	—	—	—	—	—	—	—	3,650,000	—	—	—
22年度	4,030,000	1	1	403					—	—	—	—	4,030,000	1	1	403
23年度	890,000	1	1	907					—	—	—	—	890,000	1	1	907
24年度	1,320,000	2	2	3,044					—	—	—	—	1,320,000	2	2	3,044
25年度	1,210,000	2	2	38,349					—	—	—	—	1,210,000	2	2	38,349
26年度	470,000	2	2	140,593					300,000	1	1	141,576	770,000	3	3	282,169
27年度	230,000	1	1	1,552					1,300,000	1	1	74,287	1,530,000	2	2	75,840
28年度	490,000	2	2	207,978									490,000	2	2	207,978
29年度	470,000	1	1	37,018									470,000	1	1	37,018
計	24,061,000	5	16	475,294	16,870,000	3	6	147,281	9,700,000	1	9	536,714	50,631,000	7	31	1,159,290

注(1) 国数の計は純計である。

注(2) 見返り資金額は、各在外公館が令和6年度末の残高として把握した額を、同年度末に適用される出納官吏事務規程(昭和22年大蔵省令第95号)第16条に規定する外国貨幣換算率(以下「出納官吏レート」という。)等により、邦貨額に換算したものである。

注(3) 政情不安、治安情勢の悪化等により、相手国政府から回答がなかったものは含まれていない。

そして、これらの7か国31事業の見返り資金11億5929万余円について、積立期限後の経過年数別に残高の状況をみると、表2のとおり、積立期限から20年以上経過している事業の残高が2か国10事業の計3104万余円(7か国31事業の見返り資金の残高の2.7%)、15年以上20年未満が経過している事業の残高が2か国5事業の計1億1402万余円(同9.8%)、10年以上15年未満が経過している事業の残高が4か国6事業の計3億7286万余円(同32.2%)、5年以上10年未満が経過している事業の残高が4か国10事業の計6億4135万余円(同55.3%)となっていた。

表2 積立期限後経過年数別の見返り資金の残高の状況

見返り資金の積立期限後の経過年数 事業別		20年以上 (20年～29年)	15年以上 20年未満	10年以上 15年未満	5年以上 10年未満	計
KR	国数	1	2	2	4	5
	事業数	2	2	4	8	16
	見返り資金残高(千円)	130	45,315	4,356	425,492	475,294
2 KR	国数	2	1	1	—	3
	事業数	4	1	1	—	6
	見返り資金残高(千円)	930	23,110	123,239	—	147,281
ノン・ プロ 無償	国数	1	1	1	1	1
	事業数	4	2	1	2	9
	見返り資金残高(千円)	29,986	45,599	245,264	215,864	536,714
計	国数 注(1)	2	2	4	4	7
	事業数	10	5	6	10	31
	見返り資金残高(千円)	31,048 (2.7%)	114,024 (9.8%)	372,860 (32.2%)	641,356 (55.3%)	1,159,290 (100.0%)

注(1) 国数の計は純計である。

注(2) 見返り資金額は、各在外公館が令和6年度末の残高として把握した額を、同年度末に適用される出納官吏レート等により、邦貨額に換算したものである。

注(3) 計欄には、31事業の見返り資金の残高に対する割合を括弧書きしている。

イ 見返り資金の使用状況等

6年度末時点で見返り資金の残高がある7か国31事業に係る使途協議の状況を確認したところ、7か国28事業の見返り資金計8億6136万余円については、6年度末時点から直近5年間において使途協議が行われていないことなどから、直近5年間は相手国政府により使用されていないと認められた。このうち、2か国4事業の見返り資金計5億0758万余円については、積立て後一度も使途協議が行われていないことなどから、相手国政府により一度も使用されていないと認められた。

そして、在外公館等を通じて相手国政府に、見返り資金の使途協議を行っていない理由を確認したところ、相手国政府は、見返り資金の口座の存在を把握していないなどして、見返り資金の使用計画がなかったなどとしていた。

このように、6年度末時点における7か国31事業の見返り資金の残高11億5929万余円は、積立期限後5年以上が経過していて、長期にわたり使用されておらず、中には、積立期限後20年以上が経過しているものや、積立て後一度も使途協議が行われていないものが見受けられる状況となっており、見返り資金による更なる開発効果が速やかに発現していないと認められた。

(2) 見返り資金の残高等の確認及び早期の使用に向けた相手国政府に対する働きかけの状況

ア 在外公館等による見返り資金の残高、使用状況等の確認状況

交換公文等によれば、原則として交換公文締結後5年間は、調達代理機関が相手国政府の見返り資金の口座を把握して、見返り資金の積立額等を在外公館に対して報告する

こととされている。そして、調達代理機関から積立額等の最終報告を受けた後は、在外公館が相手国政府の見返り資金の銀行口座を把握した上で、相手国政府の見返り資金の残高、使用状況等について、使途協議が行われるなどした際に確認することになっている。

そこで、調達代理機関からの積立額等の最終報告を受けた後、在外公館において、相手国政府の見返り資金の残高、使用状況等を適切に確認しているかについてみたところ、11 在外公館のうち 4 在外公館においては、担当者の交代等の際に関係資料の引継ぎがなされなかったことなどにより、相手国政府の見返り資金の銀行口座の一部の存在を把握しておらず、当該口座における見返り資金の残高、使用状況等を確認していなかった。

そして、貴省本省においても、相手国政府の見返り資金の残高、使用状況等を把握する体制が整備されておらず、見返り資金の残高、使用状況等を確認していない在外公館に対して、適時適切に確認するよう指示していなかった。

そこで、4 在外公館を通じて相手国政府に見返り資金の残高を確認したところ、表 3 のとおり、在外公館が存在を把握していなかった相手国政府の銀行口座の残高は、KR については 4 か国 14 事業の計 1 億 3239 万余円、2 KR については 2 か国 5 事業の計 2404 万余円、ノン・プロ無償については 1 か国 7 事業の計 2 億 7179 万余円、計 5 か国 26 事業の計 4 億 2823 万余円となっていた。

表 3 在外公館が口座の存在を把握していなかった相手国政府の見返り資金の残高等

事業別	在外公館名	国名	事業数	見返り資金の令和6年度 末時点の残高(千円)
KR	在マダガスカル 日本国大使館	コモロ連合 注(1)	7	15,095
		マダガスカル共和国	4	42,921
	在ガーナ日本国大使館	シエラレオネ共和国 注(1)	2	34,838
	在タンザニア 日本国大使館	タンザニア連合共和国	1	39,542
	小計		14	132,398
2 KR	在アルメニア 日本国大使館	アルメニア共和国	1	319
	在マダガスカル 日本国大使館	マダガスカル共和国	4	23,722
	小計		5	24,041
ノン・ プロ 無償	在マダガスカル 日本国大使館	マダガスカル共和国	7	271,794
	小計		7	271,794
計(4 在外公館 5 か国)			26	428,235

注(1) 在外公館が設置されておらず、近隣国に設置された在外公館が当該国を兼轄している。

注(2) 見返り資金額は、各在外公館が令和 6 年度末の残高として把握した額を、同年度末に適用される
出納官吏レート等により、邦貨額に換算したものである。

イ 見返り資金の早期の使用に向けた相手国政府に対する働きかけの状況

貴省本省は、使途協議が行われて、貴省本省から見返り資金の使用に係る申請内容等の妥当性についての判断を在外公館に伝達する際に、在外公館に対して相手国政府の見返り資金の今後の使用見込みを確認することとしており、ガイドライン等では明確になっていないものの、その際には、在外公館に対して見返り資金の早期の使用を相手国政府に対して促すよう指示しているとしている。

一方、7か国31事業の見返り資金計11億5929万余円について、使途協議が行われていない場合の在外公館における見返り資金の使用に向けた相手国政府に対する働きかけについてみたところ、見返り資金の早期の使用を促すなどの働きかけを行っている在外公館は確認できなかった。

(改善を必要とする事態)

貴省が実施したKR、2KR及びノン・プロ無償において積み立てられた見返り資金について、長期にわたり使用されておらず、見返り資金による更なる開発効果が速やかに発現していない事態は適切ではなく、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、貴省において、次のことなどによると認められる。

- ア 在外公館において、相手国政府の見返り資金の残高、使用状況等を適切に確認することの必要性の認識が欠けていたこと
- イ 相手国政府の見返り資金について、長期にわたり使用されておらず開発効果が発現しないままとなっているのに、在外公館から相手国政府に対して見返り資金の早期の使用に向けた働きかけを行っていないこと
- ウ 貴省本省において、相手国政府の見返り資金の残高、使用状況等を把握する体制が整備されていないこと

3 本院が表示する意見

見返り資金については、KR、2KR及びノン・プロ無償の贈与資金による開発途上国の食糧不足の緩和、貧困削減等という開発効果に加え、開発途上国における経済社会開発のために使用することによる更なる開発効果の発現が期待されるなどしている。

については、貴省において、相手国政府の見返り資金が適切に使用され、見返り資金による更なる開発効果が速やかに発現されるなどするよう、次のとおり意見を表示する。

- ア ガイドラインを改訂するなどして、在外公館が相手国政府の見返り資金の残高、使用状況等を適時適切に確認して、長期にわたり使用されておらず、使用される予定がない見返り資金を把握した場合は、相手国政府に対して見返り資金の早期の使用に向けた働きかけを行うよう、明確に定めて在外公館に周知徹底すること
- イ 貴省本省において、在外公館が行う見返り資金の残高、使用状況等の確認の状況について、適時適切に把握する体制を整備するとともに、見返り資金の早期の使用に向けた働きかけを在外公館に対して指示することとすること