

II. 円借款概説

○ 円借款とは

円借款は、開発途上国に対して超長期・超低利の緩やかな条件で開発資金を貸し付けるものであり、その割合の多さが諸外国と比較して我が国の ODA の特徴の 1 つとなっている。2003 年度までの実績

では、95 か国に対して総額 21 兆 5,821 億円が供与されており（借款契約ベース）、地域別にみると、総額の 82% がアジアの国々に対するものとなっている。また、図表 9 は 2003 年度までの円借款供与額の上位 20 か国を示したものであるが、本年度の参議院 ODA 調査派遣の対象国である、中国、フィリピン、タイ、インドネシア、メキシコ、ブラジルはすべてこの中に含まれている。

なお、2003 年度の実績は、交換公文ベースで 5,577 億円（債務繰延 1,581 億円を除く）であり、1998 年以降 6 年連続で減少している。また、2003 年度の供与額上位 5 か国は、インド（1,250 億円）、インドネシア（1,046 億円）、中国（967 億円）、ベトナム（793 億円）、タイ（449 億円）であり、供与条件の平均は、金利 1.22%、償還期間 30.6 年、据置期間 9.3 年となっている。

円借款の機能としては、第 1 に、超長期・超低利とはいえ、借入国である開発途上国には資金を返済する義務があることから、開発途上国に対して、資金の効率的利用や、健全なマクロ経済運営等、将来の返済を確保しようという主体的な取組みを促すこと、第 2 に、超長期・超低利の貸付であることから、開発の意義や公共性が高いにもかかわらず、収益性・商業性が低いために民間資金では対応困難な事業を支援することができること、第 3 に、開発途上国から資金が返済されることから、我が国にとっては、少ない国民負担で効率的に援助を実施することができ、その分規模の大きな支援が可能であり、開発途上国の経済成長・環境改善・社会開発等への効果が高い大型事業に対する支援を行うことができる点が挙げられている。

図表 9 2003 年度までの累計に見た円借款供与額上位 20 か国

順位	国名	供与金額累計(百万円)
1	インドネシア	3,832,865
2	中国	3,047,181
3	インド	2,246,189
4	フィリピン	2,032,674
5	タイ	2,009,300
6	マレーシア	961,697
7	ベトナム	925,363
8	パキスタン	829,318
9	韓国	645,527
10	スリランカ	622,544
11	バングラデシュ	561,556
12	エジプト	459,332
13	トルコ	451,382
14	ミャンマー	426,567
15	ペルー	358,345
16	ブラジル	326,560
17	メキシコ	229,568
18	ヨルダン	204,425
19	ケニア	183,387
20	チュニジア	178,483

(出所) ODA 白書

前項で述べたように、我が国の円借款は 1958 年のインドに対する供与に始まり、当初は輸出振興のための 1 つの手段としての役割を担っていた。輸出振興のための手段という円借款の役割は、1961 年の海外経済協力基金の設立後も日本輸出入銀行が円借款実施機関として並立するという状況を経て、1972 年の海外経済協力基金法の改正や 1975 年の新規円借款業務の旧海外経済協力基金への全面移管が行われた 1970 年代前半まで続いた。この時期における変化は、円借款のアンタイド化という流れに見ることができる。図表 10 は、我が国の円借款の調達条件を示したものであるが、1972 年を境にアンタイド化が進められていることが分かる。ここでタイドとは、開発プロジェクトを建設する場合に必要な資機材や役務の調達を、援助供与国に限定することを条件として供与される援助のことであり、タイド条件が付された円借款の供与であれば、当該案件にかかる資機材は我が国から調達されることとなり、結果として我が国の輸出振興という一側面も有することとなる。一方、アンタイドとは、資機材

図表 10 調達条件の構成比

(単位：%)

承諾年度	アンタイド			二国間タイド	タイド
	一般アンタイド	部分アンタイド	小計		
1972	—	—	—	—	100.0
1973	34.1	15.6	49.8	—	50.3
1974	35.4	15.2	50.5	—	49.5
1975	8.8	48.3	57.2	—	42.8
1976	5.2	54.3	59.5	—	40.5
1977	10.0	76.4	86.3	—	13.7
1978	52.0	33.0	84.9	—	15.1
1979	58.0	27.9	85.8	—	14.2
1980	62.0	37.2	98.9	—	1.1
1981	49.1	50.9	100.0	—	—
1982	68.0	32.0	99.9	—	0.1
1983	57.2	39.4	96.6	—	3.4
1984	53.9	45.1	99.0	—	1.0
1985	52.7	44.8	97.5	—	2.5
1986	52.3	47.7	100.0	—	—
1987	71.4	28.5	99.9	—	0.1
1988	74.4	24.6	99.0	—	1.0
1989	85.6	14.4	100.0	—	—
1990	84.5	15.6	100.0	—	—
1991	90.4	9.6	100.0	—	—
1992	91.2	8.8	100.0	—	—
1993	96.8	3.2	100.0	—	—
1994	98.3	1.7	100.0	—	—
1995	97.7	2.3	100.0	—	—
1996	100.0	0.0	100.0	—	—
1997	99.0	1.0	100.0	—	—
1998	91.5	7.2	98.7	1.3	—
1999	83.6	3.0	86.6	11.6	1.9
2000	64.7	—	64.7	18.2	17.2
2001	60.1	—	60.1	15.6	24.3
2002	88.1	—	88.1	3.5	8.5
2003	92.1	—	92.1	2.1	5.8

(注) 債務救済を除く

(出所) 国際協力銀行『国際協力便覧 2003 年度版』、国際協力銀行年次報告書 2004

や役務の調達に関する制限を一切課さない一般アンタイドと、調達先を援助供与国と開発途上国に限定する部分アンタイドに区別される。図表 10 から分かるように、70 年代後半以降、円借款の一層のアンタイド化が推進され、81 年にはすべての案件についてアンタイド化の実現をみた。現在では、1999 年から 2002 年 6 月末までの間で 6,000 億円を上限として導入された特別円借款や 2002 年 7 月以降導入された「本邦技術活用条件 (STEP)」によりタイドによる円借款の供与もあるが、借款に係るグラント・エレメントは DAC 加盟国の平均を超えており、世界の中でもアンタイド化が進んでいると見ることができる。

図表 11 DAC 加盟国の直接借款に係るグラント・エレメント (単位%)

国名	直接借款の G.E.		国名	直接借款の G.E.	
	2001	2002		2001	2002
オーストラリア	—	—	日本	72.3	71.0
オーストリア	59.6	63.4	ルクセンブルク	—	—
ベルギー	78.7	—	オランダ	—	—
カナダ	—	89.0	ニュージーランド	—	—
デンマーク	—	—	ノルウェー	—	—
フィンランド	—	—	ポルトガル	44.1	—
フランス	52.4	62.4	スペイン	72.2	—
ドイツ	65.4	70.5	スウェーデン	75.0	—
ギリシャ	—	—	スイス	—	—
アイルランド	—	—	イギリス	43.4	—
イタリア	87.9	—	アメリカ	69.2	—
DAC 平均				70.2	70.9

(注) 「—」は当該年度に直接借款を実施していないこと、「—」は G.E.が未集計であることを示す。

(出所) DAC 公表資料より作成

○ 円借款プロジェクトのプロセス

円借款プロジェクトは、①プロジェクトの準備及び相手国による在外公館を通じた要請、②関係 3 省 (外務省、財務省及び経済産業省) 及び国際協力銀行による検討・審査、③交換公文と借款契約の締結、④プロジェクトの実施、⑤事後評価・フォローアップというプロセスを経る (図表 12 参照)。

プロジェクトの準備と我が国に対する要請は、開発途上国の中・長期的開発計画の目標や戦略に応じて主体的に決定されることとなっている (要請主義)。その後、開発途上国政府からの提供資料について国際協力銀行により検討された後、原則として、政府調査団の派遣による相手国政府との協議を経て、国際協力銀行の審査チームが派遣され、借入国の関係者との協議やプロジェクトの現地調査を中心に、経済面・技術面・環境配慮等、より具体的な分析のための審査が行われる。この審査の結果を踏まえ、外務省、財務省、経済産業省によって借款供与額、供与条件に係る協議、決定がなされる。個別案件に関する供与条件については、開発途上国の所得段階当によりあらか

じめ決定されている（図表 16 参照）。この決定を踏まえ、我が国政府と開発途上国政府との間で外交文書である「交換公文（Exchange of Notes：E/N）」が締結され、その後、国際協力銀行と相手国政府ないし実施機関との間で「借款契約（Loan Agreement：L/A）」の調印が行われる。

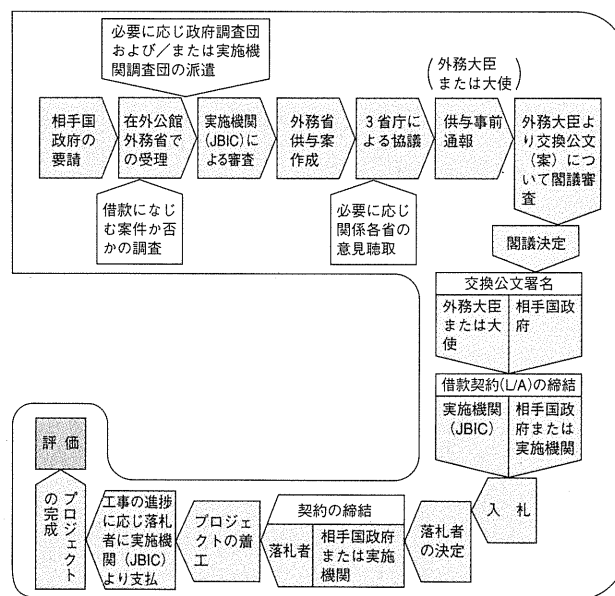
なお、円借款の供与に際しては、要請に応じて、個別案件ごとに円借款供与の検討を行っているが、タイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、中国、ベトナム、スリランカ、バングラデシュ、モンゴル、インド、

パキスタン、チュニジア、モロッコ、ペルーの 14 か国については、ほぼ毎年度借款が供与されている（いわゆる「年次供与国」）。また、これらの国に対する供与の方式としては、向こう 3～5 年にわたる要請案件を、優先順位をつけない「円借款案件候補リスト（ロング・リスト）」として提示させ、各案件のニーズ、成熟度を検討して単年度ごとの供与案件を日本側が決定する方式も近年では採用されている。ここで「円借款案件候補リスト」とは、円借款年次供与国に対し、当該国より複数年にわたる要請案件を提出せしめ、これを基礎としつつ、両国政府間の協議を通じて作成するものであり、その利点としては、中長期的観点から円借款案件のより効果的・効率的な発掘形成、援助の透明性の向上、各種スキーム（技術協力等）との連携の促進、援助国・国際機関・民間との連携の促進が挙げられている。2004 年 9 月現在、「円借款案件候補リスト」は、インド、インドネシア、中国、ベトナム、チュニジア、モロッコの 6 か国について作成されている。なお、中国については、相手国の経済計画に合わせて数年にわたる供与額を事前に約束する方式がとられていたが、2001 年度以降、このような多年度にまたがる供与方式に代えて、単年度ごとに供与する方式に変更されている。

借款契約が締結されると、プロジェクトは実行段階に入るが、円借款案件においては、通常、設計・入札補助等のためにコンサルタントが借入国によって雇用され、それに続き、プロジェクトに必要な資機材や土木工事等の調達、最も経済的で効率的とされる国際競争入札で行われている。

借款資金の貸与は、原則として、事業の進捗に応じて実際に資金需要が発生した時

図表 12 円借款案件の審査・決定プロセス



(出所) ODA 白書

に行われる。それ故、借款契約上に示された限度額のすべてが相手国に供与されるわけではなく、実際に必要な額だけが供与されることとなる。統計上、前者は承諾額、後者は実行額として記録されている。また、相手国の資金需要が限度額を超えた場合であっても超過分については原則として追加的に貸与されることはないとのことである。なお、通常のプロジェクト借款では、日本側が事業の外貨分（海外からの資機材等の輸入分）及び内貨分（人件費や国内から調達する資機材）の一部を負担し、開発途上国政府が残りの内貨分を負担する形となっている。

プロジェクトの完成後は、当初計画との比較及び効果の検証、今後の事業に活用すべき教訓の獲得を目的として事後評価が行われている。事後評価は、同時に、説明責任を果たす役割も担っているとされる。また、プロジェクトが完成した後の運営や操業は借入国側の責任においてなされることとなるが、事後評価等を踏まえ、効果の持続性の観点から運営・維持管理等の問題が確認された場合には、その緊急性等を勘案の上、具体的な改善策の提示等、援助効果促進業務（SAPS）が国際協力銀行により行われる場合もあるとのことである。さらに、1998年に無償資金協力の一形態として「リハビリ無償」が導入され、円借款により完成した案件について、その後の事情変更等によりリハビリ等の追加的な手当ての必要性が生じた場合であって、緊急性、収益性、規模性の観点から、円借款での追加的支援が困難と判断される案件については、外務省、JICA、JBICの協調のもと、我が国政府の無償資金協力による手当てを行うことが可能となっている。

○ 資金の流れ

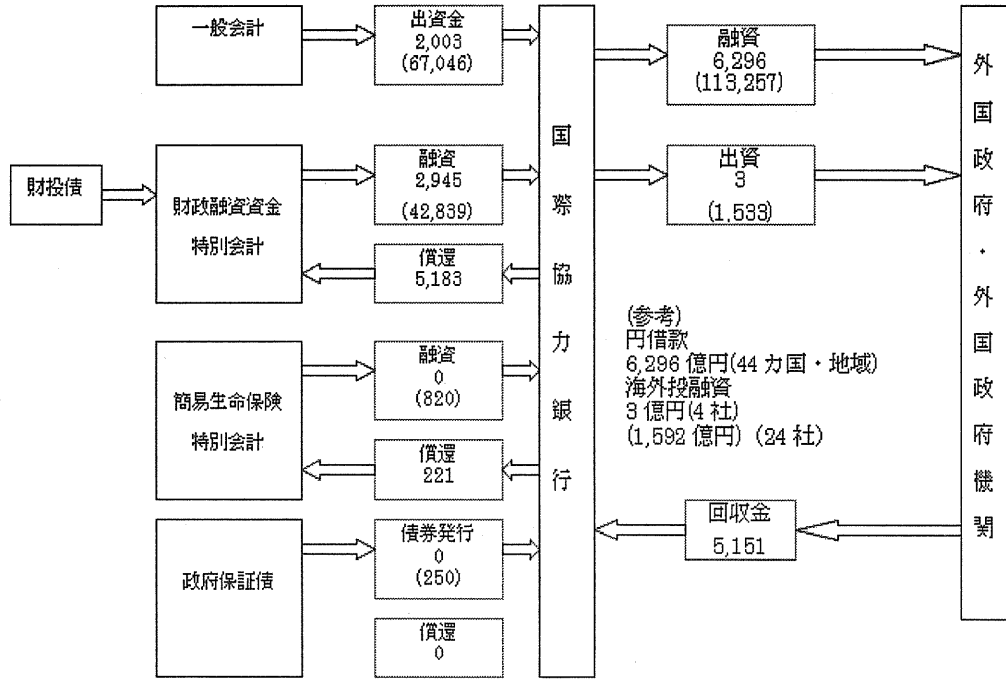
円借款業務は、国際協力銀行における海外経済協力業務として実施されている。海外経済協力業務の原資は、一般会計からの出資金、財政融資資金からの借入金、回収金等によるその他自己資金及び一般会計からの政府交付金からなり、一般会計からの出資金等については、国の予算の一環として国会に提出され、同行の収支支出予算とともに、国会の議決に付されている。なお、財投機関債については、超長期・超低利という円借款の性格上、調達コストの上昇により、結果として欠損を生じる可能性があり、その場合、国際協力銀行法第48条に基づいて、追加の財政負担が生じる可能性があることから、海外経済協力業務においては、これまで発行実績はない。

また、図表13は、平成15年度（2003年度）における国際協力銀行の海外経済協力業務に係る資金の流れを示したものであり、図表14は、旧海外経済協力基金が業務を開始した昭和36年度（1961年度）から平成15年度（2003年度）までのそれぞれの累計額を示したものである。

円借款は、国際協力銀行法第23条第2項により、開発途上地域の重い負担とならないよう緩やかな条件、超長期（最長40年）、超低利（最低0.30%）という譲許性の高い条件で実施することとされている。このため、国際協力銀行においては、財政融

図表 13 国際協力銀行における海外経済協力をに係る資金の流れ（平成15年度実績）

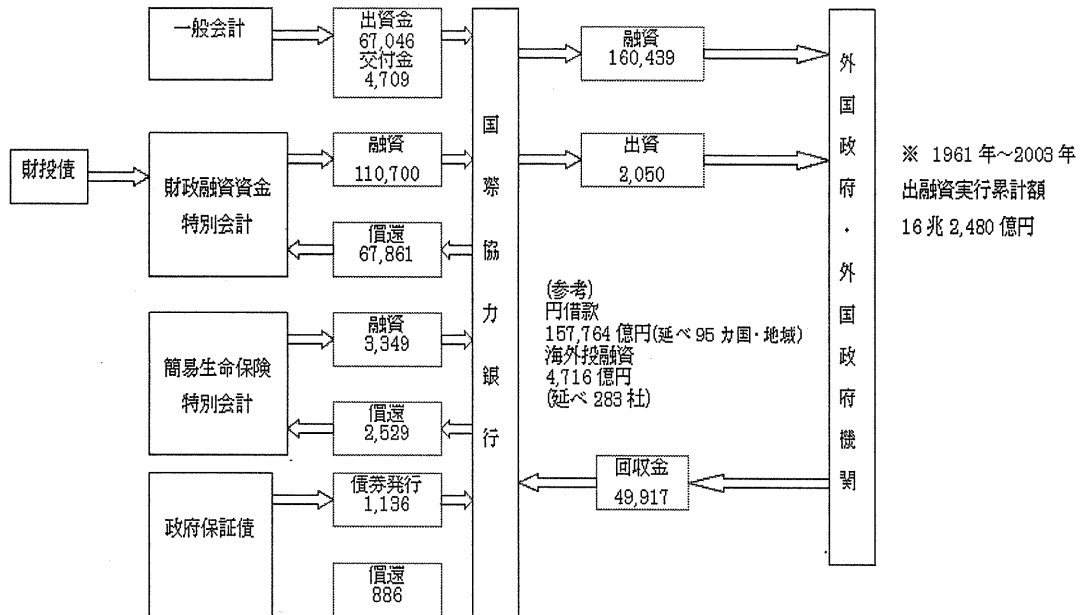
（単位：億円、単位未満切り捨て）



〔注〕 平成15年度決算ベース、()内は15年度末残高である。

図表 14 国際協力銀行における海外経済協力をに係る資金の流れ（累計）

（単位：億円、単位未満切り捨て）



〔注〕 「回収金」は、貸付金償却、出資金処分損を含む。

（出所）国際協力銀行資料より作成

資資金からの借入金及び一般会計からの出資金をその原資として受け入れている。なお、その政策コスト（国からの出資金の機会費用等と国庫納付金とのその差額）は、平成 15 年度（2003 年度）で 5,291 億円、16 年度（2004 年度）で 5,897 億円と試算されている。また、円借款では、資金の運用調達は共に固定金利で、かつその間に金利及び期間のミスマッチがあるため、金利変動に係るリスクは大きい。一般会計からの出資金等の受け入れはそのリスクを軽減している。この点、現状では、貸出による資金運用期間が借入による資金調達期間を上回っているが、近年の低金利局面により、その金利リスクは限定的なものとなっている。

一方、円借款の償還確実性に関しては、円借款の供与に際して、国際協力銀行法第 25 条第 5 項により事業計画の妥当性及び事業達成見込みについての確認が義務付けられ、また、対象国のマクロ経済状況及び債務返済能力等の分析を行った上で、政府間の合意に基づき相手国政府又は政府保証のある政府機関に対する貸付であるなど、償還の確保が図られている。また、様々な事情から債務問題を抱えている国に対しては、IMF 等国際機関による支援、パリクラブ、援助国会合等を通じた当該国に対する国際支援体制に基づき対応することとされている。なお、パリクラブにおいて、我が国政府は返済の繰延べによる対応を原則としており、国際協力銀行の海外経済協力業務について見ると、2003 年度では、インドネシア、パキスタン、キルギス、ヨルダン、ケニア、エクアドルの 6 か国に対する総額約 7,000 億円の債権について、債務国との間で債務繰延契約が締結されている（図表 15 参照）。このほか、債務救済に関しては、次に述べるような重債務貧困国に対する債務救済に係るスキームが存在している。

（注）パリクラブとは、債務返済困難に直面した債務国に対し、二国間公的債務の返済負担の軽減措置を取り決める非公式な債権国会合であり、1956 年にアルゼンチンの債務問題について開催されたのを初回として、以後フランス経済財政産業省が事務局となり、パリで開催されることからパリクラブと呼ばれるようになった。

図表 15 国際協力銀行の海外経済協力業務に係るパリクラブ合意に基づく債務繰延契約締結状況

国名	パリクラブ合意日	債務繰延契約締結日	対象債権額
インドネシア	2002 年 4 月 12 日	2003 年 7 月 14 日	2,085 億 94 百万円
パキスタン	2001 年 12 月 13 日	2003 年 9 月 24 日	4,740 億 14 百万円
キルギス	2002 年 3 月 7 日	2003 年 5 月 1 日	23 億 28 百万円
ヨルダン	2002 年 7 月 10 日	2003 年 12 月 17 日	138 億 93 百万円
ケニア	2000 年 11 月 15 日	2004 年 3 月 22 日	80 億 74 百万円
エクアドル	2000 年 9 月 15 日	2003 年 10 月 31 日	15 億 34 百万円

（出所）国際協力銀行年次報告書 2004

○ 円借款制度に関する近年の動向

円借款制度に関する近年の動向としては、ODA 大綱の改定を踏まえた円借款制度の見直し及び債務救済方式の見直しがある。

ODA 大綱の改定を踏まえた円借款制度の見直しとしては、「円借款金利の見直し等」、「平和の構築支援への対応」、「中進国における格差是正支援への対応」がある。「円借款金利の見直し等」としては、金利の引下げを中心とする供与条件表の改定(図表 16)、債権債務の適正な管理に資するために償還期間を短縮化するオプションの幅の拡充が行われ、「平和の構築支援への対応」としては、譲許性の特に高い供与条件(優先条件)が適用される対象の範囲を、従来の「地球環境・公害対策」、「人材育成支援」及び「中小企業」に加え、「平和の構築支援」が新たに追加されたところである。これは、新 ODA 大綱において「平和の構築」が重点課題とされたことに対応した措置とされる。また、マレーシア、コスタリカ、ブラジル等の中進国に対する円借款については、従来、供与可能な分野が「環境」、「人材育成支援」及び「地震対策」に限定されていたが、中進国の多様な開発ニーズに一層応えるべく、「貧困地域における特定の経済社会基盤整備を通じた格差是正措置支援」が新たに対象分野とされることとなった。これは、中進国において急速な経済発展の歪みとして所得格差・地域間格差が深刻化しているという事情に対応するための措置であると説明されている。

次に、「債務救済方式の見直し」とは、重債務貧困国(HIPCs: Heavily Indebted Poor Countries)に対する我が国の債務削減措置の方式を変更したことである。債務救済に関しては、国際収支の悪化等により債務返済が困難となった国のうち、特に債務状況が深刻であり、パリクラブの枠組だけでは債務状況の十分な改善が見込まれない国として、IMF 及び世界銀行が重債務貧困国と認定した国については、1999 年のケルン・サミットで「拡大 HIPC イニシアティブ」が合意され、G7 各国は ODA 債権について 100%の債務削減を行なうこととなっている。我が国は、当初、無償資金協力の一形態である「債務救済無償」の供与による対応をとってきた。債務救済無償は、債務国からの円借款債務の返済を受けた後に、同額の無償資金を供与し、非軍事目的の財やサービスの輸入代金に充てる方式である。この方式は、100%の債務削減措置と同様の効果を有しつつ、債務国の自助努力の支援、資金の用途の限定等に資するものであったが、債務救済無償方式では、いったん返済をしないとそれに対応する無償資金の供与を受けられないため、債務国は高い金利を払ってでも債務額に相当する外貨を準備しなければならず、債務国に外貨調達等の負担を課している点等が問題として指摘されていた。

我が国政府は、2002 年 12 月 10 日、「平成 15 年度(2003 年度)より、債務救済無償に代えて国際協力銀行の円借款の債権を放棄する」ことを発表し、約 9,000 億円に係る債務救済方式を、従来の債務救済無償から債権放棄へと変更することを明らかに

した。なお、債務救済の対象国や債権は国際的な枠組みの中で既に確定しており、この変更により債務救済の対象となる国や債権が拡大するものではないとされる。また、放棄する債権の償却や引当については、国際協力銀行の積立金及び各年度の利益金を用いることとされているが、我が国政府は、「債権の放棄が政府としての政策決定である」として、平成 15 年度予算より約 300 億円の国際協力銀行交付金を計上し、国際協力銀行の財務の健全性を維持するための支援が行われているところである。

(注) 重債務貧困国は、1996 年に、(1)1993 年の 1 人当たり GNP が 695 ドル以下、(2)1993 年時点で、現在価値での債務合計額が輸出金額の 2.2 倍以上、もしくは、GNP の 80%以上、という基準により IMF 及び世界銀行により認定された。2002 年 3 月現在、重債務貧困国として認定されている国は 42 か国となっている。

(注) 重債務貧困国に認定されると拡大 HIPC イニシアティブの適用対象候補国となるが、実際に適用されるのは、(1) 債務負担が大きく、既存の債務救済措置では持続可能な水準への引下げが不可能であること、(2) ニューマネーより債務救済を志向すること、(3) 世銀・IMF の構造調整プログラムを受け入れ、良好な実績を残すこと、(4) 貧困削減戦略ペーパー (PRSP) を作成するという 4 つの条件が満たされる国のみであり、2002 年 3 月末までに 26 カ国が拡大 HIPC イニシアティブの対象となっている。

図表 16 円借款供与条件表（平成 16 年 4 月 1 日以降適用のもの）

所得段階 (一人当たりの GNI)	基準/オプション	金利 (%) / 償還 (うち据置) 期間 (年) / 調達条件		
		一般条件	優先条件	本邦技術活用条件
後発開発途上国	基準	0.90/30(10)/アンタイド	0.75/40(10)/アンタイド	—
	オプション 1	0.85/25(7)/アンタイド	0.65/30(10)/アンタイド	—
	オプション 2	0.80/20(6)/アンタイド	0.60/20(6)/アンタイド	—
	オプション 3	0.75/15(5)/アンタイド	0.50/15(5)/アンタイド	—
貧困開発国 (735US ドル以下)	基準	1.30/30(10)/アンタイド	0.75/40(10)/アンタイド	0.40/40(10)/タイド
	オプション 1	1.00/25(7)/アンタイド	0.65/30(10)/アンタイド	0.30/30(10)/タイド
	オプション 2	0.85/20(6)/アンタイド	0.60/20(6)/アンタイド	—
	オプション 3	0.75/15(5)/アンタイド	0.50/15(5)/アンタイド	—
低所得開発途上国 (736US ドル以上 1,415US ドル以下)	基準	1.50/30(10)/アンタイド	0.75/40(10)/アンタイド	0.40/40(10)/タイド
	オプション 1	0.90/20(6)/アンタイド	0.65/30(10)/アンタイド	0.30/30(10)/タイド
	オプション 2	0.80/15(5)/アンタイド	0.60/20(6)/アンタイド	—
	オプション 3	—	0.50/15(5)/アンタイド	—
中所得開発途上国 (1,416US ドル以上 2,935US ドル以下)	基準	1.50/25(7)/アンタイド	0.75/40(10)/アンタイド	0.40/40(10)/タイド
	オプション 1	1.05/20(6)/アンタイド	0.65/30(10)/アンタイド	0.30/30(10)/タイド
	オプション 2	0.90/15(5)/アンタイド	0.60/20(6)/アンタイド	—
	オプション 3	—	0.50/15(5)/アンタイド	—
中進国 (2,936US ドル以上 5,115US ドル以下)	基準	2.00/25(7)/アンタイド	1.20/25(7)/アンタイド	—
	オプション 1	1.80/20(6)/アンタイド	0.90/20(6)/アンタイド	—
	オプション 2	1.60/15(5)/アンタイド	0.75/15(5)/アンタイド	—
プログラム借款オプション		協調融資の場合は、譲許性を確保しつつ、協調融資の償還期間と同一にすることができる。		

(出所) 国際協力銀行