

国際機関等への拠出金・出資金

— 拠出・出資の現状と監査等の制度 —

第一特別調査室 林田 明子

1. はじめに

日本は、国際連合（以下「国連」という。）を始め、国際機関や国際的な基金や計画（以下「国際機関等」という。）に対し、多額の拠出あるいは出資を行っている。

国際機関等への拠出金・出資金は、国際機関等の活動に必要な経費に充てるための資金となる。各国際機関等においては、加盟国・機関（以下「加盟国等」という。）から拠出あるいは出資された資金が適切に使用されているかについて、内部監査部門による内部監査や監査法人等による外部監査が行われるとともに、評価部門によるプログラムやプロジェクトの評価が行われることで、組織や業務の改善を行うとともに、拠出あるいは出資している加盟国等への説明責任を果たす仕組みが確立されている。

一方で、加盟国政府は、拠出金・出資金の原資の一部である税金を負担している納税者である自国民等に対して、国際機関等への拠出金・出資金について説明責任を果たす必要がある。そのため、日本においても、外務省が各省庁の所管する国際機関等への拠出金・出資金の状況について毎年度取りまとめ、「国際機関への拠出金・出資金等に関する報告書」として公表してきたほか、政策評価等での評価等を行っている。

本稿では、日本からの国際機関等に対する拠出金・出資金に係る近年の状況、国際機関等における監査制度や評価制度、日本における拠出金・出資金に関する公表や評価の現状、会計検査院による指摘や関連国会決議について概観する。

2. 国際機関等に対する拠出金・出資金の概要

(1) 国際機関等の分類

日本が拠出・出資を行っている主な国際機関等を分類すると、図表1のとおり、①国連事務局、②国連基金及び計画、③国連専門機関、④国際開発金融機関等、⑤その他に分けられる。

図表1 主な国際機関等の分類

分類	該当する主な国際機関等
国連事務局	国連本部、国連人道問題調整事務所（UNOCHA）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）
国連基金及び計画	国連人口基金（UNFPA）、国連児童基金（UNICEF）、国連開発計画（UNDP）、国連世界食糧計画（WFP）
国連専門機関	国連食糧農業機関（FAO）、国連教育科学文化機関（UNESCO）、世界保健機関（WHO）
国際開発金融機関等	国際復興開発銀行（IBRD）、国際開発協会（IDA）、国際通貨基金（IMF）、アジア開発銀行（ADB）
その他	経済協力開発機構（OECD）、東南アジア諸国連合（ASEAN）、アジア太平洋経済協力（APEC）、赤十字国際委員会（ICRC）

(出所) 会計検査院『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告：各府省庁が所管する政府開発援助（国際機関等への拠出・出資）の実施状況について』（2014.10）2頁より作成

(2) 拠出金・出資金の分類及び具体例

国際機関等へ支払われている拠出金・出資金について、その性質で分類すると、義務的拠出金（分担金を含む。）、任意拠出金、出資金に分けられる。

ア 義務的拠出金

義務的拠出金は、国際機関等の事務局運営費等に充てるための財源として、国際機関等の設立条約や決議等により加盟国等が定められた額や負担を求められた額を義務的に支出するものである。

例えば、国連分担金¹や国連平和維持活動(PKO)分担金が義務的拠出金に該当する。日本の国連通常予算分担率は、2007～2009年で16.624%、2010～2012年で12.530%、2013～2015年で10.833%(加盟国中第2位(第1位は米国の22.000%))となっている。また、日本の国連分担金額(暦年の要請額ベース)は、通常予算分担金額が2013年で約2.76億ドル(2012年で約2.96億ドル)となっている²。

イ 任意拠出金

任意拠出金は、国際機関等の実施する事業等のうち、加盟国等が重視する特定国・地域又は特定分野の事業等、加盟国等が有益と認め、支援すべきと判断した事業等に対して自発的に支出するものである。

例えば、UNDPへの拠出金が任意拠出金に該当する。UNDPの任意拠出金は、通常資金(コア)とその他の資金(ノンコア)により構成されており、コアはUNDPがドナーから受託する用途を特定しない資金であり、ノンコアにはドナー政府・多国間機関や実施国から目的別に資金協力を得るコスト・シェアリング等が含まれる³。日本のUNDPに対する拠出額は、2013年で80,472千ドル(拠出率9.0%)となっている⁴。

ウ 出資金

出資金は、開発途上国が実施する開発プロジェクト等に必要な資金に対して緩やかな条件で融資等を行う国際的な開発金融機関等に対し、資本金の出資の形で支出するものである。例えば、世界銀行グループ⁵のIBRD、IDAへの出資が出資金に該当する⁶。

(3) 日本からの近年の拠出金・出資金の総額及び内訳

日本からの拠出金・出資金等の総額は、2012年度において、図表2のとおりとなっている。このうち、政府開発援助(ODA)の多国間援助に該当するものが合計4,010.5億円、

¹ 国連の経費は、国連総会によって割り当てられるところから従って、加盟国が負担することとされており(国連憲章第17条第2項)、国連分担率は基本的には各国の支払能力に基づくものとされている(国連総会手続規則160)。ただし、具体的な算定方式等は、加盟国間の交渉により決定される。

² 外務省資料

³ http://www.jp.undp.org/content/tokyo/ja/home/partnerships_initiatives/contribution.html (2015.5.18最終アクセス)

⁴ 外務省『2014年度版 政府開発援助(ODA)白書 日本の国際協力』(2015.3)210頁

⁵ 世界銀行グループは、IBRD、IDA、国際金融公社(IFC)、多国間投資保証機関(MIGA)、国際投資紛争解決センター(ICSID)の5つの機関から構成されている。

⁶ 国際金融機関への出資金は、国有財産法に基づき、国有財産として管理されている。国の財務書類上、国有財産の一部として政府出資に分類される。財務省理財局『国有財産レポート』(2014.7)54頁によると、2012年度末現在、国有財産としての国際機関への政府出資は、5.2兆円である。

それ以外が 153.9 億円となっている。

図表 2 2012 年度拠出金・出資金等の総額及び内訳

(単位：億円)

	国連 (事務局・基金・ 計画)	国連 専門機関 (I A E A を含む)	世銀・ I M F 関係機関 (世銀以外の地 域開発金融機関を含む)	その他 (O E C D を 含む)	合計
ODA	871.0	558.0	2,261.3	320.2	4,010.5
非ODA	20.1	17.8	37.2	78.9	153.9
計	891.1	575.8	2,298.4	399.1	4,164.4

(注) 四捨五入の関係上、合計に不一致あり。

(出所) 外務省『国際機関への拠出金・出資金等に関する報告書(平成 25 年作成版)』(2014.4) より作成

ODA に該当するものは、OECD の開発援助委員会 (DAC) が定める要件⁷を満たすものである。近年の実績額の推移は図表 3 のとおりである。

図表 3 国際機関に対する ODA 実績の推移

(支出純額ベース、単位：百万ドル)

区分 \ 暦年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
1. 国際機関贈与	1,352.9	807.1	1,234.2	916.1	1,126.9	853.6	1,075.0	1,682.8	894.9
(1) 国連諸機関	1,087.4	587.7	584.9	602.6	662.3	553.9	593.5	678.6	593.3
(2) その他機関	265.5	219.4	649.3	313.5	464.6	299.7	481.5	1,004.2	301.6
2. 国際機関出資等	1,387.5	3,066.9	684.8	1,861.4	2,163.4	2,866.7	2,813.4	2,519.5	2,075.2
(1) 世界銀行 グループ	896.9	2,575.6	172.7	1,253.4	1,404.4	1,931.0	1,744.0	1,550.2	1,231.1
(2) その他	490.5	491.3	512.2	608.0	759.0	935.8	1,069.4	969.3	844.2
計	2,740.4	3,874.0	1,919.0	2,777.5	3,290.4	3,720.3	3,888.4	4,202.3	2,970.2
ODA 全体に占める 割合 (%)	20.9	34.8	24.9	28.9	34.8	33.6	35.1	39.6	25.6

(注 1) DAC 統計の分類による。

(注 2) ODA 全体に占める割合の算出に関しては、卒業国向け援助を除く。

(注 3) 四捨五入の関係上、合計に不一致あり。

(出所) 外務省『2014 年版 政府開発援助 (ODA) 白書』(2015.3) 208 頁より作成

(4) 拠出額等が多い上位 10 国際機関等

日本からの拠出額等が多い上位 10 国際機関等は、図表 4 のとおりである。国際開発金融機関等の中では、IDA や ADB に対する出資等が上位を占めている。国連 (基金及び計画) の中では、UNDP における技術協力活動を支援するための拠出や UNHCR における難民・国内避難民等の支援のための事業に対する拠出が上位を占めている。

⁷ ODA の 3 要件は、①公的機関によって供与されるものであること、②開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的としていること、③有償資金協力については、譲許的条件でグラント・エレメント (貸付条件の緩和度を示す指標) が 25% 以上であることとなっている。

図表4 上位10国際機関等への拠出金等の額

(単位：百万円)

国際機関等名	国際機関等の分類	拠出金等名	府省庁名	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	計
国際開発協会 (IDA)	国際開発金融機関等	国際開発協会出資金	財務省	120,898	120,898	111,548	111,856	111,178	576,380
アジア開発銀行 (ADB)	国際開発金融機関等	アジア開発銀行拠出金	外務省	-	1,880	4,450	3,240	1,066	10,636
		アジア開発銀行出資金	財務省	-	9,841	8,762	8,129	10,216	36,949
		アジア開発銀行 (アジア開発基金) 拠出金		44,001	44,001	44,001	44,001	39,269	215,275
		アジア開発銀行拠出金		8,694	7,917	6,601	6,936	7,337	37,486
国連開発計画 (UNDP)	国連 (基金及び計画)	アジア・アフリカ協力基金拠出金	外務省	34,721	40,457	34,921	24,015	30,316	164,431
		TICAD プロセス支援拠出金		115	92	-	-	-	208
		国際連合開発計画拠出金 (コア・ファンド)		-	-	76	69	73	219
		日本・パレスチナ開発基金拠出金		7,632	6,891	7,308	6,518	6,598	34,949
		日本UNDPパートナーシップ基金拠出金		127	100	96	79	70	474
		国際連合開発計画拠出金 (グローバルヘルス技術振興基金)		26,845	33,067	27,440	16,567	19,666	123,587
		国際連合開発計画拠出金 (グローバルヘルス技術振興基金)		-	-	-	700	2,800	3,500
		国際連合開発計画拠出金 (アフガニスタン法秩序信託基金)		-	305	-	-	-	350
		国際連合開発計画拠出金 (ソマリア海賊訴追能力強化支援のための国際信託基金)		-	-	-	-	1,025	1,025
		国際連合政務局拠出金		-	-	-	81	-	81
気候投資基金 (CIF)	国連専門機関	気候投資基金拠出金	財務省	-	37,062	37,062	37,062	-	111,186
国際復興開発銀行 (IBRD)	国際開発金融機関等	国際復興開発銀行・国際開発協会拠出金	外務省	10,276	11,806	40,002	25,972	17,493	105,551
		世銀パレスチナ改革・開発計画信託基金拠出金		-	1,880	12,282	8,910	5,740	28,812
		国際復興開発銀行出資金	財務省	-	-	19,193	3,921	-	23,114
		国際復興開発銀行・国際開発協会拠出金		10,276	9,926	8,527	12,331	11,753	52,815
世界エイズ・結核・マラリア対策基金 (GFATM)	その他	世界エイズ・結核・マラリア対策基金拠出金	外務省	18,850	16,739	19,233	10,268	33,726	98,818
国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)	国連 (基金及び計画)	国際連合難民高等弁務官事務所拠出金	外務省	13,643	19,898	15,334	19,520	15,232	83,630
アフリカ開発基金 (AfDB)	国際開発金融機関等	アフリカ開発基金出資金	財務省	15,831	20,254	12,812	12,812	12,813	74,524
国連世界食糧計画 (WFP)	国連 (基金及び計画)	国際連合世界食糧計画拠出金	外務省	14,317	19,267	10,850	12,058	7,909	64,403
		国際連合世界食糧計画拠出金		14,112	19,098	10,765	11,981	7,832	63,791
		国際連合世界食糧計画拠出金	農林水産省	204	168	84	76	76	611
国連児童基金 (UNICEF)	国連 (基金及び計画)	国際連合児童基金拠出金	外務省	10,155	11,729	12,611	17,286	10,357	62,140
計				291,389	361,754	358,192	333,161	296,916	1,641,415

(注) 四捨五入の関係上、合計に不一致あり。

(出所) 会計検査院『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告：各府省庁が所管する政府開発援助（国際機関等への拠出・出資）の実施状況について』（2014.10）10頁より作成

(5) 種類別の拠出等の状況

義務的拠出金は、一般会計予算及び特別会計予算によって拠出されている。拠出額は減

少傾向にあり、これは加盟国の国民総所得（GNI）等を基礎として決定される国連通常予算分担率が見直された結果、日本の拠出額が減少したことなどによるものである。

図表5 日本の義務的拠出金の拠出状況（2009年度～2013年度）

（単位：百万円）

内訳	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	計
一般会計	35,249	29,368	26,042	24,376	24,097	139,133
特別会計	23	22	21	22	22	111
計	35,272	29,390	26,063	24,398	24,119	139,244

（注）四捨五入の関係上、合計に不一致あり。

（出所）会計検査院『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告：各府省庁が所管する政府開発援助（国際機関等への拠出・出資）の実施状況について』（2014.10）11頁より作成

任意拠出金は、一般会計予算、特別会計予算及び拠出国債によって拠出されている。一般会計において、2013年度に大幅な増加となったのは、GFATM拠出金が234億円、IMF拠出金が124億円、それぞれ増加したことなどによる。特別会計において、2013年度に大幅な増加となったのは、世界知的所有権機関拠出金（工業所有権）が増加したことによる。拠出国債において、2010年度に大幅な増加となったのは、気候投資基金拠出金が370億円新たに拠出されたことや、地球環境ファシリティ拠出金が36億円増加したことなどによるものであり、また、2013年度に大幅な減少となったのは、気候投資基金拠出金における拠出が前年度までであったことと、ADBのアジア開発基金に対する拠出が47億円減少したことなどによる。

図表6 日本の任意拠出金の拠出状況（2009年度～2013年度）

（単位：百万円）

内訳	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	計
一般会計	158,246	180,194	168,733	168,043	183,681	858,899
特別会計	269	257	249	263	477	1,518
拠出国債	56,868	97,603	95,187	96,538	54,912	401,110
計	215,384	278,055	264,169	264,845	239,071	1,261,527

（注）四捨五入の関係上、合計に不一致あり。

（出所）会計検査院『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告：各府省庁が所管する政府開発援助（国際機関等への拠出・出資）の実施状況について』（2014.10）12頁より作成

3. 国際機関等における監査等の制度

国際機関等においては、内部監査部門が組織の内部統制に係る監査を行うほか、評価部門が事業等の改善や加盟国等への説明責任の観点から事業等の評価を行っている。加えて、外部へ監査や評価を委託することもある。

（1）国連における監査制度・評価制度

国連事務局においては、内部監査部（OIOS）が監査等を行っている。その他、欧州経済委員会（ECE）やアジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）等の地域委員会にも評価部門等が存在する。

国連の計画と基金や専門機関においては、組織の内部統制等については内部監査部門が監査を行い、各機関が実施する事業については評価部門が事業評価等を実施している。例えば、UNDPでは独立評価局（IEO）のほか、地域事務所を含む各プログラム・ユニットが評価を実施している。独立評価局はテーマ別評価及びプログラム評価を実施しており、評価報告書を作成し、UNDPの理事会に報告している。

これらの国連システムに属する諸機関等（国連事務局、基金、計画、専門機関）の評価担当部局は、国連評価グループ（UNEG）⁸というネットワークを形成し、年次会合を開催し、意見交換等を行っている。UNEGの事務局機能については、UNDPの独立評価局が担っている。

なお、UNEGとOECDのDACは、相互にピアレビュー⁹を行うことで、評価における好事例、経験等を共有し、相互学習を通し、評価の品質を管理している。

（２）世界銀行における監査制度・評価制度

世界銀行グループのIBRD及びIDAは、米国の会計基準（「一般に認められた会計原則」（GAAP））に基づき、財務諸表を作成している。IBRDは、債券発行を行っているため米国証券取引委員会（SEC）に財務諸表を提出する義務があり、毎年6月に外部監査を受けた年度末の財務諸表を公表しているほか、外部監査人によるレビューを受けた四半期ごとの財務諸表も公表している。IDAは、債券発行は行っていないが、外部監査を受けた年度末の財務諸表を公表しており、四半期ごとの財務諸表（監査やレビューは無し）も公表している¹⁰。

また、世界銀行グループにおいては、内部監査局（IAD）¹¹が、総裁に直属しており、内部監査を定期的実施している。IADは世界銀行において独立した客観的な証明及びアドバイザー機能を担っており、組織のガバナンスの有効性を評価し改善する体系的なアプローチで、ガバナンス、リスク管理、統制プロセスについてチェックを行っている。IADは総裁に報告を行い、理事会の監査委員会の監督下に置かれている。監査委員会は、財務、会計、リスク管理、内部統制の監視に関して理事会を補佐する権限を持っており、財務諸表を監査する外部監査人の監督等も行う¹²。

その他、独立評価グループ（IEG）が、世界銀行グループの政策、事業等について評価を行っている。IEGは、理事会に直属しており、銀行業務には直接的には携わっておらず、銀行業務を行う部門から独立した立場から評価を実施している。評価の目的は、世界銀行グループの業務の結果を客観的に評価し、経験から学んだ教訓を普及させることである。

⁸ <http://www.uneval.org/>（2015.5.18 最終アクセス）

⁹ ピアレビュー（peer review）は、元々、監査法人が監査の質を高めるため同業他社を互いに審査する制度のことである。

¹⁰ <http://ieg.worldbankgroup.org/>（2015.5.18 最終アクセス）

¹¹ 内部監査局のトップである総監査長は、2014年7月から、日本人の仲浩史氏（財務省出身）が務めている（副総裁を兼務している）。

¹² World Bank, Internal Audit Vice Presidency (IADVP): FY 2013 annual report, World Bank Group, 2013.

4. 主要国等による国際機関に対する評価

(1) 各国による評価

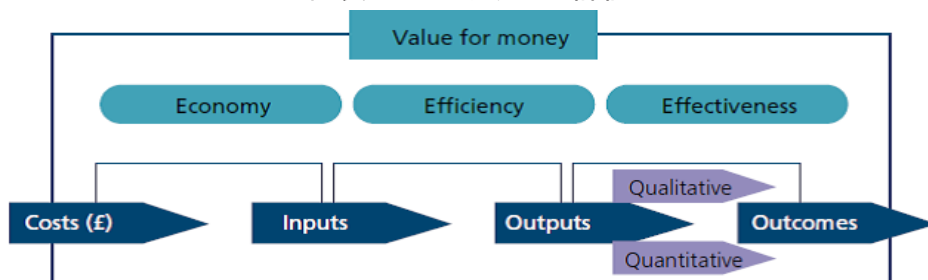
国際機関等に対して拠出・出資を行っている主要国政府の中には、納税者である自国民に対する説明責任の観点から、国際機関等に対する拠出・出資に関し、組織の有効性、開発結果、妥当性等について、近年、独自に評価等を行っている国もある。

例えば、イギリスの国際開発省（DFID）は、2011年に『多国間援助レビュー』¹³を公表し、多国間機関を通じた財政的支援について金額に見合う価値があるか（value for money）について体系的な評価を行った（評価モデルは図表7のとおり）。2013年に改訂版を出しており、2015年には全面的な再評価を実施することとしている¹⁴。

オーストラリアの国際開発庁（AusAID）は、2012年に『オーストラリア多国間援助評価』¹⁵を公表し、同評価書の中で、オーストラリアの多国間援助のパートナー（国際機関）の効果について包括的な評価及びレーティング結果を示している。

その他、デンマーク¹⁶、スウェーデン¹⁷などの政府が、近年、多国間援助についての評価書を公表している。

図表7 イギリスの評価モデル



(出所) DFID(Department for International Development), Multilateral Aid Review, Government of the United Kingdom, 2011, p21.

(2) OECDのDACによる報告書等の公表

OECDのDACは、2010年に『2008年版DAC多国間援助に関する報告書』¹⁸を公表し、多国間援助の概要や動向、DAC加盟の各ドナーによる多国間援助額及び政策等について分析した。それ以降、2010年版、2011年版、2013年版の報告書を公表している。

また、OECDのDACの下部機構である開発評価ネットワーク（EVALNET）は、DAC加盟国等の開発評価担当部局の政府間ネットワークである。開発評価について他の加盟国等と意見交換等を行う場であり、援助協調の観点から評価の段階においてもできる限り複数のドナーで合同評価を行うことを推奨している。近年、多国間援助についても、

¹³ DFID(Department for International Development), Multilateral Aid Review, Government of the United Kingdom, 2011.

¹⁴ <https://www.gov.uk/government/collections/multilateral-aid-review> (2015.5.18 最終アクセス)

¹⁵ AusAID(Australian Aid), Australian Multilateral Assessment, Government of Australia, 2012.

¹⁶ Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Danish multilateral development cooperation analysis, Government of Denmark, 2013.

¹⁷ Ministry for Foreign Affairs of Sweden, Swedish assessment of multilateral organisations - The Global Environmental Facility, GEF 2008, Government Offices of Sweden, 2009. など複数の報告書を出している。

¹⁸ OECD, 2008 DAC Report on Multilateral Aid, OECD Publishing, 2010.

加盟国や国連の評価グループと協力し、既存の評価システムを強化するとともに合同評価等を行っている。例えば、ADB及びWHOについて試行的に評価を行い、2011年に、その評価結果を踏まえ、多国間援助についての合同評価の手法を承認した¹⁹（2012年に改訂した²⁰。）

その他、多国間援助の評価に特化したドナー間ネットワークとして、国際機関評価ネットワーク（MOPAN）が2003年に作られ、情報交換、合同評価の実施等を行っている²¹。

5. 日本における評価等のチェック体制

日本においては、前述1.のとおり、外務省が、2003年以降、毎年、「国際機関への拠出金・出資金等に関する報告書」において、拠出・出資の概要を公表している。また、政策評価法²²に基づいて各府省が実施している政策評価において、各府省が所管する国際機関等に対する拠出・出資について評価を実施している。そのほか、近年、行政事業レビューで国際機関への拠出金・出資金がレビューされている。

しかしながら、これらの取組はもともと別個の取組であり、政策評価と行政事業レビューについては連携が試みられているものの、それぞれの関係が明確でないという現状がある。また、前述のとおり、イギリス等の一部の国が、近年、多国間援助についての体系的な評価の実施を開始する一方で、日本においては多国間援助についての体系的な評価は未だ十分ではない。

（1）外務省による報告書の公表

2003年度版の「国際機関への拠出金・出資金等に関する報告書」の中で、「昨今の厳しい経済・財政状況の下、国内世論において日本の国際貢献のあり方について厳しい意見・批判が出されていることも事実である。特に、国際機関等への財政的貢献については、日本の拠出金・出資金がその目的に沿うよう真に効果的・効率的に活用されているのか、当該機関の財政・事業運営が適正かどうか、財政的貢献に見合った邦人職員数・ポストが確保されているかが問われている。このような要請に対し、政府として従前以上に十分な説明責任を果たすとともに、関係府省庁が互いに連絡を密にしつつ、各機関の実態を正確に把握し、一層整合性の取れた政策を行う必要がある。」とされている。

¹⁹ <http://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluatingmultilateraleffectiveness.htm>（2015.5.18最終アクセス）

²⁰ OECD DAC Network on Development Evaluation, Assessing the Development Effectiveness of Multilateral Organizations: Guidance on the Methodological Approach, Revised June 2012.
<<http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/50540172.pdf#search=Assessing+the+Development+Effectiveness+of+Multilateral+Organizations%3A+Guidance+on+the+Methodological+Approach>>（2015.5.18最終アクセス）

²¹ MOPANの加盟国は、2014年時点で、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、アイルランド、日本、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、韓国、スペイン、スウェーデン、スイス、イギリス、アメリカの19か国である。

²² 2001年6月、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（政策評価法）が成立し、2002年4月から施行された。

なお、2005年6月の参議院決算委員会における2003年度の決算に関する措置要求決議²³の中で、国際機関等への資金拠出に関する情報開示について内閣が適切な措置を講じるよう求められた²⁴ことを踏まえ、2006年7月に公表した拠出金等報告書に、日本が大口の拠出をしている主要機関については、その政策に関する詳細な評価が盛り込まれるとともに、国際機関等の財政状況に関する記載が新たに加えられた²⁵。

(2) 各国際機関等を所管する各府省における政策評価等

各府省は、政策評価法に基づいて毎年度政策評価を実施することが義務付けられており、各府省の施策に係る評価において、各府省が所管する国際機関等への拠出金・分担金についても記載されている。

例えば、外務省における政策評価では、所管する国際機関等への拠出金・分担金等について、①政務及び安全保障分野、②経済及び社会分野、③地球規模の諸問題の3つに分類し、各分野の拠出金・分担金を具体的施策としてまとめて評価している。毎年度、各分野の拠出金・分担金から、主な拠出金・分担金を順次取り上げ、簡単に評価を記載することで、各分野の全体の評価に代えている（これまで取り上げられた拠出金等の一覧は、図表8のとおり）。

図表8 外務省の政策評価における拠出金・分担金についての評価実績一覧

分類 年度	国際機関を通じた政務及び安全保障分野に係る国際貢献	国際機関を通じた経済及び社会分野に係る国際貢献	国際機関を通じた地球規模の諸問題にかかる国際貢献
2014	国連(UN)分担金	国連食糧農業機関(FAO)分担金	国連児童基金(UNICEF)拠出金
2013	国連機関(UN Women)への拠出金	世界貿易機関(WTO)分担金・拠出金	国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)拠出金
2012	軍縮関係条約等分担金	アジア太平洋経済協力(APEC)への分担金・拠出金	国連人口基金(UNFPA)及び国際家族計画連盟(IPPF)拠出金
2011	国連薬物犯罪事務所(UNODC)拠出金	アジア欧州財団(ASEF)拠出金	世界エイズ・結核・マラリア対策基金(GFATM)拠出金
2010	国際刑事裁判所(ICC)分担金	経済協力開発機構(OECD)分担金	国連教育科学文化機関(UNESCO)分担金、世界遺産基金分担金、無形文化遺産基金分担金
2009	国際原子力機関(IAEA)分担金・拠出金	国連食糧農業機関(FAO)分担金	中央緊急対応基金(CERF)拠出金
2008	国連(UN)分担金	世界貿易機関(WTO)分担金・拠出金	国連開発計画(UNDP)拠出金

(出所) 外務省資料(各年度の政策評価書)より作成

²³ 参議院決算委員会では、決算の議決に当たって、「内閣に対する警告」と「措置要求決議」を行っている。「内閣に対する警告」は、いわゆる警告決議として、政府の不当・不適正な事業や非効率な予算執行などを批難し、是正を求めることを内容としている。「措置要求決議」は、決算審査で取り上げられた問題の中で、決算委員会として、決算的観点から行政の制度面や実施面での改善が必要と考えるものなどについて、政府や会計検査院等に対し適切な措置を講じるよう求めるものである。このうち、「内閣に対する警告」については、決算委員会での議決後に、本会議で決議に附される。

²⁴ 第162回国会参議院決算委員会会議録第12号31～35頁(2005.6.7)

²⁵ 会計検査院『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告：各府省庁が所管する政府開発援助(国際機関等への拠出・出資)の実施状況について』(2014.10)4頁

そのほか、外務省においては、OECDのDAC²⁶の開発評価の手法に則り、政策レベルのODA評価²⁷も行っており、毎年度、数件の国別評価、重点課題別評価等を実施している。二国間援助についての評価が中心であるが、多国間援助との関係では、2009年度の重点課題別評価の一つとして「国際機関経由の援助：人間の安全保障基金」の評価を実施した実績がある。

（３）行政事業レビューにおける「国際機関への拠出金等に関するPDCAサイクルの在り方」に関する検討

行政事業レビューでは、各府省が予算要求前に予算の支出先や用途等について十分な把握を行い、外部の有識者等を交えた検討プロセスも含め自ら案件を点検しながら、レビュー結果を各案件の執行や予算要求等に反映する取組を行っている。事業ごとのレビューシートにおいては、国費投入の必要性、事業の効率性、事業の有効性、重複排除、点検・改善結果等について記載される。なお、2012年度以降は、行政事業レビューと政策評価の連携の取り組みも進められている。

2014年度の外務省の行政事業レビューにおいては、国際機関等への拠出金等についてもレビューし、政策評価の具体的施策ごとに対応する事業レビューシートを公表している。2014年7月に行政事業レビューの中間公表を行い、同11月に行政改革推進会議の下で外部有識者の参加を得て行われた公開検証（いわゆる「秋のレビュー」）での「国際機関への拠出金等に関するPDCAサイクル²⁸の在り方」に関する検討²⁹を経て、2015年3月に最終公表した。なお、秋のレビューにおける指摘事項として、拠出先の国際機関に対する多面的・定量的な評価を実施すべきこと、イヤマーク（用途特定）型の拠出金はプロジェクトごとの成果等を公表してPDCAを強化すべきことなどが挙げられた。この対応策として、

²⁶ OECDのDACは、開発評価における評価基準として、妥当性（relevance）、有効性（effectiveness）、インパクト（impact）、効率性（efficiency）、自立発展性（持続性）（sustainability）の評価5項目を1991年に公表した。外務省のODA評価は、DACの評価基準に準拠し、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性を用いて実施されている。

²⁷ 外務省におけるODA評価と政策評価の違い

ODAに関する外務省の評価には、外務省組織令に基づいて実施する「ODA評価」と政策評価法に基づき実施する「政策評価」があるが、開始された時期等に違いがある。

ODA評価は、OECDのDACにおける議論や評価の先駆者である米国における開発評価の取組の影響を受け、日本においては、1975年、海外経済協力基金（当時）が個別プロジェクトの事後評価を実施したことによって始まり、1981年には外務省が、翌年には国際協力事業団（現国際協力機構：JICA）が、それぞれ事後評価を開始した。

一方、政策評価は、2001年に政策評価法が成立し、2002年4月から施行されたことを受け、各府省が自らの所管する政策の効果を把握するため、必要性、効率性又は有効性の観点などから、毎年度評価を実施することとなった。外務省でも、外交政策に係る施策について政策評価を行っており、施策の一つとして経済協力が評価対象となっているほか、多国間援助との関係では、国際機関への拠出金・出資金についても評価を行っている。なお、二国間援助については、法律の規定に基づき、供与額が一定額以上の案件について事前評価や事後評価を行っている。

（参考：外務省『ODA評価ガイドライン（第8版）』（2013.5））

²⁸ PDCAサイクルとは、plan（政策立案、事業計画策定）→do（実施）→check（評価）→action（反映・改善）の4つのステップから成るサイクルのことである。

²⁹ 内閣官房行政改革推進本部事務局『「秋のレビュー」（2日目）国際機関への拠出金等に関するPDCAサイクルの在り方』（2014.11）

主要ドナー国の評価・公表の実態調査等により 2016 年度概算要求までに我が国として P D C A サイクルを確立すること、2015 年度補正予算に係る事業からホームページやレビューシートにおいてプロジェクトごとの成果等を公表することとしている³⁰。

6. 会計検査院による指摘及び国会決議

会計検査院は、憲法上独立した機関として、国の収支支出の決算、政府関係機関・独立行政法人等の会計、国が補助金等の財政援助を与えているものの会計などの検査を行っている³¹。

国際機関等への拠出金・出資金も、国の収支に関わることから、検査の対象となっている。2008 年 9 月、会計検査院は、国連の信託基金の拠出残余金の国庫返納及び振替に関し、基金閉鎖後の拠出残余金の処理が適切ではないと指摘³²し、国会（主に衆議院外務委員会）で議論が行われた。参議院においても、2009 年 7 月、本会議における 2007 年度決算に関する議決の中で、内閣に対する警告³³の一項目として、「国際機関の信託基金の閉鎖に伴う拠出残余金の放置」が挙げられた。同議決の中で、「国際機関の信託基金について、国際連合からその閉鎖の照会文書等を受けていたにもかかわらず、これを長期にわたり回答することなく放置していたり、また、信託基金が閉鎖状態にあることを把握できたにもかかわらずその事実の把握を怠っていたりしたため、日本が拠出した 10 基金、計 726 万米ドルの拠出残余金が有効に活用されない事態となっていたことは、遺憾である。」とした³⁴。

これに対し、2010 年 1 月、政府の講じた措置が提出され、「外務省において、再発防止のため、拠出残余金を早期に処理する体制を整備したところである。具体的には、『国連の信託基金における拠出残余金の取扱に関するガイドライン』を策定するなどして、拠出残余金が生じた場合には、原則として日本への返還（国庫返納）を求めることとし、振替を行うのは国際連合からの要請がある場合に限定した。また、国際機関からの照会に対する回答期限、返還事務手続き担当課等を定め、公電による報告・指示を徹底するとともに、国庫返納と他基金への振替の双方を年 1 回国会へ報告することとした。」などとした。これに基づいて、外務省は年 1 回国会に対し報告を行っている。

³⁰ 行政改革推進会議（第 15 回）資料 1－2 「秋のレビュー」等の指摘事項に対する各府省の対応状況（2015. 1）

³¹ 日本国憲法第 90 条において、「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣府は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。会計検査院の組織及び権限は、法律でこれを定める。」とされている。また、会計検査院法第 20 条において、「会計検査院は、日本国憲法第 90 条の規定により国の収入支出の決算の検査を行う外、法律に定める会計の検査を行う。会計検査院は、常時会計検査を行い、会計経理を監督し、その適性を期し、且つ、是正を図る。会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行うものとする。」とされている。

³² 会計検査院『平成 19 年度決算検査報告』（2008. 9）の中で、国際機関の信託基金の閉鎖に伴う拠出残余金の返還等について、外務省が具体的な事務手続を定めていなかったことなどのため、国連からの信託基金の閉鎖に係る照会等を長期にわたり回答しないままにしていたり、信託基金が閉鎖状態になっていたことを把握していなかったため、拠出残余金の有効な活用が図られていなかったとしている（指摘金額 3 億 9,751 万円）。

³³ 前掲注 23 参照

³⁴ 第 171 回国会参議院本会議録第 34 号 2 頁（2009. 7. 1）

7. おわりに

近年の厳しい財政状況の中、日本は国際機関等に対して多額の資金を拠出あるいは出資している。国際機関への拠出金・出資金に関しては、当該機関の内部監査部門や事業評価部門が、拠出金・出資金が効果的・効率的に活用されているか、当該機関の財政・事業運営が適切かどうかをチェックしているが、拠出国・出資国として、日本政府も国民への説明責任等の観点から、国際機関への拠出金・出資金について今後も主体的にチェックしていく必要がある。

【参考文献】

- 橋田篤毅「国際援助機関における業務評価の現況」『会計検査研究』No. 22 (2000. 9)
- 外務省『2014年版 政府開発援助（ODA）白書』（2015. 3）
- 会計検査院『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告：各府省庁が所管する政府開発援助（国際機関等への拠出・出資）の実施状況について』（2014. 10）
- 財務省理財局『国有財産レポート』（2014. 7）
- OECD/DAC, Multilateral Aid Report, OECD Publishing, 2013.
- P. Tortora and S. Steensen (OECD Development Co-operation Directorate), Making earmarked funding more effective: Current practices and a way forward, 2014.
- <http://www.oecd.org/development/aid-architecture/Multilateral%20Report%20N%201_2014.pdf#search=Making+earmarked+funding+more+effective%3A+Current+practices+and+a+way+forward> (2015. 5. 18 最終アクセス)

(はやしだ あきこ)