

日越ODA腐敗防止合同委員会報告書

(ODA事業に関する不正腐敗防止改善策)

2009年2月

はじめに

1. PCI事件の発生と現状

(1) 2008年8月、日本の円借款事業である「サイゴン東西ハイウェイ建設計画」に関連して、株式会社パシフィックコンサルタンツインターナショナル(以下「PCI社」)の前社長ら関係者4名が不正競争防止法違反(外国公務員贈賄)の容疑で逮捕され、同月、法人としてのPCI社とあわせて起訴された(以下、「PCI事件」という)。同年11月11日には本件に関する初公判が行われ、2003年12月、ベトナム・ホーチミン市の東西ハイウェイ水環境業務管理局幹部に対し、PCI社が同業務管理局発注に係る本計画に関するコンサルタント業務を受注した謝礼等の趣旨で、現金60万米ドルを供与し、さらに2006年8月にも同様の趣旨で現金22万米ドルを供与したことを旨とする起訴事実をPCI側が認めた。

(2) 日本におけるPCI事件の公判と並行して、ベトナムにおいても、ズン首相の指導の下で捜査が進められており、起訴状においてPCI事件における収賄を行ったとされているホーチミン市業務管理局の局長が2008年11月19日付けで職務停止とされている。そして同年12月9日、公安省は訴追手続き、すなわちベトナム法に基づいた正式な捜査を開始した。

2. 合同委員会の立上げ

(1) PCI事件は日本の対ベトナムODAに対する信頼を揺るがすような事件であり、信頼回復のためには、日・ベトナム両国の政府、関係機関、関係業界が、不正腐敗の再発防止のため実効的な取組、施策の実施を早急に行う必要があるとの問題意識から、2008年9月18日から20日までの間、木寺外務省国際協力局長がベトナムを訪問し、ベトナム政府に対し、PCI事件に対する我が国での深刻な受止め方を伝え、対ベトナムODAに対する信頼を回復するため、日ベトナム両国でいかなる取組をすべきかについてフック計画投資大臣を始めベトナム政府関係者と協議を行った。

(2)その結果、日ベトナム両国政府は、本事件を深刻に受け止めた上で、ベトナム側が、本事件を含め、ODAにかかわる不正腐敗に対し厳正な処置を取るという方針を改めて確認した。また、ODAの不正腐敗防止のため実効性のある措置を早急に実施するべく共同で作業を行うため、「日越ODA腐敗防止合同委員会」の立上げに合意した。

(3)その後、日ベトナム両国政府は、本合同委員会の第1回会合を2008年11月7日に、第2回会合を同年12月19日にそれぞれ開催し、同種の事件の再発を防止するため、日・ベトナムそれぞれが取り組むべき具体的かつ実効性のある新たな措置について検討を進めてきた結果、今般、以下の措置をとるべきことに合意した。

I. ベトナム側措置

ベトナムにおいては、近年、反汚職法の制定(2005年11月)を画期として、これを実施に移すための各種政令の発布(政令107号(政府機関内で汚職が発生した際の機関のトップの責任)、政令120号(反汚職法の施行細則)等)及び入札法の制定(2005年11月制定、2006年4月1日発効)等、汚職対策の抜本的な強化に取り組んできた。また、2006年初めにベトナム交通運輸省第18事業管理局の局長他が、サッカー賭博関与疑惑及び贈収賄等の疑いで逮捕された事件の発生を受け、国家汚職対策指導委員会の設置(2006年8月)等、その取組をさらに充実していた。上記に挙げる反汚職体制の強化が進められる前に起きた事件とは言え、今般PCI事件が発覚したことを受け、ベトナム政府は、更に一層取組を強化すべく、以下の措置をとることとした。

1. 円借款事業における調達手続きの透明性向上及び厳正化

(1) 第三者によるコンサルタント入札プロポーザルの評価

ベトナム政府は、計画投資省傘下に「公共調達庁」を設置するべく2008年11月4日に法令を定めた。ベトナム政府は、同庁内所管内の「調達支援センター」の職員、または資格を有した他の機関や個人が、調達法に基づき、公正中立な第三者として事業実施機関が行うコンサルタント雇用のための入札プロポーザル評価の際の選定委員会(または類似の組織)委員の一員として参画することを義務化する。さらに、コントラクターの入札評価の際にも、同様に、同調達支援センター職員が第三者として参画することを義務化する。

(2) 実施機関の調達及び契約マネジメント能力の向上

入札プロポーザルの公平・的確な審査・評価が、事業の成功及び不正腐敗防止の大前提である旨が広く理解されるよう実施機関職員の意識改革を図るとともに、入札手続きから事業の完了に至るまで、実施機関におけるプロジェクトの実施に係る能力(契約マネジメント能力)の向上を図るべく、「公共調達庁・調達支援センター」による監督・指導・研修等を2009年の第1四半期までに開始する。

(3) 電子調達システムの導入

入札プロポーザルの審査・評価に関し、不正を試みる者の介入機会を排除する上で、調達関連情報を総合的に取り扱う電子調達システムを整備・導入することが有効である。ベトナム政府は、2009年から2015年にかけて、政府電子調達推進計画を進める。右計画内において、ベトナム政府は、システムの改ざんを予防するためシステム内への不正アクセスを排除しつつ、調達プロセスに係る評価結果や入札結果に

関する情報を共有することで、透明性の向上を図るためのシステムの整備を行う。

(4) 調達情報の公開

ベトナム政府は、1億円以上のコンサルタント契約の場合に、①プロポーザルを提出したコンサルタント会社の名前と国籍、②最高得点を獲得したコンサルタント会社の名前と国籍、③コンサルタント契約に至ったコンサルタント会社の名前と国籍、④その契約金額、コントラクターも同様に、10億円以上の事業の場合に、①入札者の名前、国籍、応札額、②落札者の名前及び国籍、③契約に至ったコントラクターの名前と国籍、④その契約金額、等の情報を2009年の第2四半期までに政府広報誌「Procurement Gazette」において公表を開始する。また、ホームページでも2009年の第2四半期までに公表を開始する。

(5) 調達事後監査の強化

計画投資省は、国内公共事業における事後監査の実施に加え、2009年の第1四半期までに日本の円借款事業についても実施を開始する。その際、毎年、事後監査対象とする案件について、不正腐敗防止の観点から最大限の効果を発揮できるよう、事前に日本政府・JICAと協議して決定する。

2. ODA事業における個別不正腐敗事案への対処策

(1) 通報制度の確立と告発者の保護

ベトナム政府は、2008年1月1日より計画投資省内に入札ホットラインを設置している。ベトナム政府は、2009年6月までに、不正の疑いに関する情報の収集及び取扱い等の関係省庁間の調整に関する規則を設ける。この規則の運用を通じて、ベトナム政府は、不正腐敗の探知及び対処への実効性をさらに強化する。

ベトナム政府は、2005年より不正の告発・摘発に関する法律があるが、法令上、ベトナム国民及び外国人通報者に保護が与えられている。2010年までに、ベトナム政府は訴訟時の証人(ベトナム国民及び外国人を含む)も保護する法令を別途制定する。また、ベトナム政府は、不正の疑いのある事例を告発する者が不利益な取扱いをうけないよう確約する。

(2) 迅速な調査の実施及び日本側(政府・JICA)との情報共有

ベトナム政府は、ODA事業に絡んだ不正や腐敗に係る確度の高い情報に接した際には、迅速に調査を実施するとともに、適切に日本側と関連情報を共有する。

3. 腐敗防止の制度・体制強化

(1)「2020年に向けた反汚職国家戦略」は現在首相による最終検討段階にあり、ドナーを含む内外関係者との緊密なコンサルテーションの下、実施される。

(2)「2020年に向けた反汚職国家戦略」を踏まえ、以下を含む行動計画を早期に実行に移す。

- ① 2009年6月までに国連腐敗防止条約を批准
- ② 汚職対策の効果増大と監視・監督強化のための汚職対策指導委員会の活動(中央及び地方レベル)のレビュー
- ③ 2009年6月までに内部告発情報の取扱いに関する規則の制定

(3) 司法省の汚職対策強化

司法省は、汚職に関する政策／法整備に市民社会の参加を確保する政令案を2009年6月までに作成する。

(4) 計画投資省は、実施機関及び全入札参加企業が遵守すべき倫理規定を2009年6月までに策定し、その後に行われる入札の際には、全関係者の署名を義務づける。

Ⅱ. 日本側措置

JICAは、これまでも不正腐敗防止のため様々な取組を行ってきた。例えば、コンサルタントの雇用手続きに係る透明性確保の取組として、既にコンサルタント雇用ガイドラインが制定、公表されており、また同ガイドラインに基づき業者の選定手続き等が行われていることを契約同意手続き等を通じて確認してきている。さらに、個別の入札結果等もホームページ上で公表している。従って、まずは既往の取組の見直しを行い、その強化を図ることが重要であり、その上で、2009年3月末を目途にコンサル雇用ガイドラインの改訂を通じた制度・運用面での改善を図ることとした。さらに、通報等により、不正腐敗に関する情報提供がなされた場合の具体的な対応体制が、日本側においても未整備であるため、それも併せて検討し、対処策を整えることとした。以下はその具体的な取組である。

1. 円借款事業における既往の取組の運用強化

(1) JICAの同意手続きの強化

従来からの取組として、借入国の実施機関がコンサルタントを雇用するにあたり、JICAは当該実施機関に対し、①プロポーザル招請状の発出、②プロポーザル評価、③契約締結の各段階において、JICAに対する同意申請を義務づけると共に、同意申請書類について、ガイドライン等との整合性にかかる一次チェックを原則として外部専門家に委託して実施している。また、JICAと相手国政府との合意文書において、JICAが必要であると判断する書類の提出を、一般的な形で借入国実施機関に義務づけている。

不正腐敗を防止するためには、当該同意手続きを一層強化することが有効と考えられるため、今後は、JICAが同意のためのチェックに必要と考える資料の提出を借入国に義務付け、借入国は当該要請に誠実に対応すべきであることをJICAと相手国政府との合意文書等に明記する。

(2) 事後監査の拡充

JICAはこれまで、コントラクターの調達部分についてのみ、外部専門家を活用して調達手続きの適正性のチェックを行う事後監査を実施してきたが、今後は、コンサルタント雇用の部分についても当該監査を実施する。監査の実施にあたっては、必要がある場合には、応募事業者が提出したプロポーザル(事業に対する提案に加え、企業の実績、当該事業に配置予定のスタッフの経歴など)自体についても監査の対象とする。また、過去の案件で日本政府またはJICAと相手国政府との合意文書等において事後監査条項が明記されていないものについても、必要に応じて借入国側の協力を求め、事後監査を実施する。

(3) コンサルタント雇用支援の強化

JICAは、これまで、借入国実施機関のコンサルタント雇用等の調達実施経験が不足している場合に技術指導のため外部専門家を派遣してきているが、コンサルタント雇用の調達手続きに係る公正性・透明性の向上にも資するとの観点から、今後は、実施機関の経験の多寡にかかわらず、大口のコンサルタント契約(たとえば契約金額が10億円を超えるもの)については、このような外部専門家の派遣を拡充し、コンサルタント雇用の支援を強化する。

(4) 調達セミナーの充実

JICAは、コンサルタント雇用・調達を直接担当する実施機関の職員を対象に、調達セミナーを開催しているが、今後は当該セミナーを開催するにあたり、不正腐敗の防止に係る観点を含める。

(5) 不正腐敗に関わった企業の情報把握

日本政府・JICAは、不正腐敗に関わった事業者について国際機関、他ドナーに対する情報共有を進めるとともに、過去に不正腐敗に関わった企業について適切に情報把握を行うため、入札時に応札事業者より過去に援助事業において不正に関与していない旨の誓約書を提出させるなどの制度を導入する。

2. 円借款事業における新規の取組の導入

(1) QCBS(技術・価格評価)の導入

JICAは、コンサルタントの選定に価格評価の要素を導入する旨、コンサルタント雇用ガイドラインに明記する。但し、価格評価の要素を導入したとしても、技術的要素のみによる評価が妥当である業務については引き続きQBSとする、品質や安全の確保に十分配慮するため引き続き技術評価を中心とする等、バランスの取れた制度設計に努める。

(2) 随意契約適用範囲の厳格化

JICAは、コンサルタント雇用ガイドラインに予め規定された条件に該当する場合には、実施機関とコンサルタント会社が随意契約を締結することを認めてきていたが、随意契約が認められるのは例外的場合に限るとの原則をコンサルタント雇用ガイドラインに明記するとともに、随意契約を認める場合の条件を現行より厳格化する。

(3) デブリーフィングの導入

借入国実施機関によるプロポーザル評価の結果、落札することができなかった応募者に対して、実施機関が応募事業者に対し評価結果を開示し、希望する事業者に

は評価結果について説明を行う旨をコンサルタント雇用ガイドラインに明記し、実施機関の説明責任として明確化するとともに、実施機関が応札事業者からの問い合わせに対応しない場合は、JICAはコンサルタント雇用ガイドラインに基づき、適切に実施機関を指導する。

3. 不正腐敗に関する情報の取扱い

(1) 情報取扱い体制の確立

日本政府・JICAにおいて、ODAにおける贈収賄を中心とした不正腐敗に関する情報を受けた際に、これを一元的に把握し、情報を精査し、必要ある場合には相手国政府へ適切に通報する等、情報の取り扱いを制度化する。また、不正腐敗に係る通報を行った者に対し、相手国が不利益な取扱いを行わないよう、日本政府またはJICAと相手国政府との合意文書等において明記する。

(2) 相手国政府の説明責任

日本政府、JICAに寄せられた情報が相手国関係者の不正腐敗に関する内容である場合は、政府・JICAは、相手国政府に対し、説明を求める権利を有する旨、日本政府またはJICAと相手国政府との合意文書等において明記する。

(3) 相手国政府、コンサルタント業界への同制度の周知

日本政府・JICAは、今後の不正腐敗情報の取扱い及び相手国の説明責任につき、相手国政府及び我が国のコンサルタント業界に対して周知する。

4. 我が国コンサルタント業界によるコンプライアンスの取組の強化

今後、コンサルタント業界は、セミナー・勉強会の開催等を通じ、法令遵守に係る会員企業に対する啓蒙活動及び現場への徹底を強化するとともに、中小会員企業に対しても法令遵守の取組を導入するよう働きかけを強化する。また、日本政府は、日本政府とコンサルタント業界との会合を開催し、コンサルタント業界の法令遵守の取組状況をフォローすると共に、更なる法令遵守の強化を働きかけていく。

Ⅲ. フォローアップ

以上の措置について、今後行われる対ベトナムODA政策協議、円借款協議等の場を活用し、進捗状況をフォローアップしていくこととする。

(了)