

# 政府開発援助（ODA）の不正・腐敗事件の再発防止に向けて

平成 21 年 9 月  
ODA の不正・腐敗事件の再発防止  
のための検討会

## ODA の不正腐敗事件の再発防止のための検討会

（座長）

渡辺利夫拓殖大学学長

（副座長）

小寺彰東京大学教授

（委員）

秋藤栄二社団法人日本貿易会経済協力委員会委員

川上照男公認会計士

草柳俊二高知工科大学教授

名取勝也日本アイ・ビー・エム株式会社取締役執行役員

名取康彦弁護士

（検討会の開催実績）

第 1 回検討会	6 月 30 日	今後の進め方
第 2 回検討会	7 月 15 日	諸外国の不正防止策
第 3 回検討会	7 月 31 日	業界団体ヒアリング結果等
第 4 回検討会	8 月 26 日	報告書取りまとめ

## 1. はじめに

本検討会では、ベトナムの ODA 事業を巡る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（PCI 社）による不正事件（以下「PCI 事件」）と同様の不正腐敗事件の再発防止に向けた諸措置の検討を行ってきた（検討会は 4 回開催）。

我が国政府開発援助（ODA）の目的は、ODA 大綱（平成 15 年 8 月閣議決定）にも記されているとおり、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である。

ODA によって開発途上国に供給される資金は、無償の資金であっても、有償の資金であっても、適正に使用することによってはじめて、ODA の目的がもっとも効果的に達成される。ODA の不適正な使用＝ODA に関する不正・腐敗が許されないのは、その原資がわが国の税であるからもっとも効果的に目的達成を図る必要があるということだけでない。ODA の不適正な使用によって、相手国の経済格差を拡大し社会に対する不平等感を惹起し、また当該国のガバナンス能力を損なう恐れがあるばかりか、一部の者に不正な利益を供与し、その結果相手国における公正な競争環境の確立を阻害し、当該国の経済社会の健全な発展の妨げとなるためである。ODA の不適正な使用は、ひいては国際社会の平和と発展に対して直接・間接の負の影響を生じさせる。

不正・腐敗事件の再発防止には、外務省・国際協力機構（JICA）は、従来以上に強い取組みを行わなければならないが、外務省・JICA のみで対応するのは不十分である。他国や国際機関との連携を図ることはもとより、企業や相手国政府が不正腐敗事件を起こさないように自らを律することが重要である。また、必要に応じ、NGO との情報交換を行うことも再発防止の一助となり得る。一方で、ODA の供与に過度に厳しい規制を課すことによって、ODA の効果的な実行が妨げられることは避けるとともに、日本企業のみが不利にならないように他国企業にも等しく適用される措置を考えるべきである。なお、目下 ODA 執行の迅速化に取り組んでいるところであり、不正防止策を講じることがその阻害とならないよう留意する必要がある。

以上の基本認識を基に、本検討会での議論の結果を報告する。

## 2. PCI 事件後に取られた措置について

PCI 社幹部の逮捕・起訴に端を発した PCI 事件について、外務省・JICA が事件後に取った措置（円借款事業に関する不正腐敗の再発防止策の導入、平成 21 年 4 月）は、ODA の不適正な使用防止の観点からは高く評価できるものであるが、さらなる防止策を検討する必要があることで一致した。

中でも、コンサルタント選定に価格評価の要素を導入することで不正・腐敗防止に資するとの観点から導入された、技術・価格評価(Quality and Cost Based Selection。以下「QCBS」)については、コンサルタントは技術を中心に評価され、また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しつつ運用するとされており、その定着を図ることが適当である。また、価格評価が行き過ぎないように留意すべきである。

さらに、コンサルタント選定に際しての JICA の関与強化は、相手国のオーナーシップを尊重しつつも、必要とされる国においては JICA の関与を一層強めていくことが必要である。PCI 事件後、再発防止策の一環として大口のコンサルタント契約については、JICA が技術指導のための外部専門家を相手国に派遣し、コンサルタント雇用における手続きの促進とともに公平性・透明性を図ることとしており、当面はその実行が重要である。

### 3. 関係団体からのヒアリング結果について

検討会では、再発防止策の取りまとめに当たって、関係団体（海外コンサルティング協会及び海外建設協会）からのヒアリングを実施した。

関係団体では、団体自らがコンプライアンス（法令遵守）に関する研究会を立ち上げ、会員企業に対しても、コンプライアンスのために注意喚起を促しているが、同時に会員企業でも企業内で独自にコンプライアンスに関するセミナー等を開催している例が多く見られた。一方で、コンプライアンス規程を持たない企業もあり、企業内におけるコンプライアンスの推進を図る必要がある。

一方で、事業を実施するに当たって、課税や通関に関するものを中心に相手国政府職員等から不当な要求を受けたことがあるというアンケート結果もあった。こうした状況について、日本企業が在外公館や JICA に助力を求めたケースはほとんどないが、状況については適宜報告を行っているようであるが、JICA の更なる関与への期待もみられた。また、ファシリテーション・ペイメントの線引きが曖昧であり、独自の判断を迫られ、困っているとの意見や、要求を受けた際に相談できるような体制がないため、整備して欲しいとの意見も出ていた。

外務省不正情報受付窓口については、その存在が現在までに十分には浸透しておらず、一層の広報が必要であることが示された。

### 4. 検討会としての提言

こうした状況を踏まえ、検討会としては以下のような方策を提言することとしたい。

## (1) 外務省、JICA

### ① 企業に対する措置規程の強化

PCI 社のコスタリカ開発調査における不正事件を契機として、外務省及び JICA（及び旧 JBIC）では、種々の再発防止措置を講じてきた。ベトナムにおける不正事件は、その手口が計画的かつ巧妙であり、細心の注意を払って書類を精査しても、不正行為を発見することが困難な事案であった。PCI 社幹部の起訴はこうした行為を防止するために大きな効果があったと考えられるが、それに加えて企業が不正を行うインセンティブを抑制することが肝要であり、例えば、不正を再度犯した時には、厳しい制裁を科す（＝市場から一時的に退場する）ことによって、不正に対する抑止力を高めることも検討すべきであると考ええる。

現在、外務省及び JICA では、「日本国の無償資金協力事業において不正行為を行った企業に対する措置要領」及び「独立行政法人国際協力機構が実施する資金協力事業において不正行為等に関与した者に対する措置規程」、「独立行政法人国際協力機構契約競争参加資格停止措置規程」に沿って、入札参加停止又は契約を受注することを認めないとする措置を講じている。この規程においては、極めて悪質な事由がある場合又は極めて重大な結果を生じさせた場合には、定められている措置期間を 2 倍に延長することが出来るとされているが、不正腐敗行為を反復した企業に対して、2 倍以上の措置期間とすることが出来るような措置規程の改正を提案する。ただし、どれくらい過去の不正腐敗行為が反復行為に当たるかについても合わせて検討すべきである。

措置の執行に当たっては、関係者からヒアリングの機会を設けるなど手続き上の公平性を保つことを前提とすべきである。

また、現在の措置規程では、贈賄に対する措置期間が、最長 2 年となっているが、これを延長することを提案する。具体的には、現在、「独占禁止法違反」「談合」を措置要件としたものに対して、最長 3 年の措置期間を取れることとなっており、これに合わせることも検討すべきである。

さらに、日本企業のみが不利とならないように、相手国／第三国の企業が不正を行った場合も同等の効果を持つように対処することとし、相手国政府も含めて、しっかりとした対応を求めていくことが必要である。

### ② 不正情報受付窓口の活用

ヒアリングでは、不正情報受付窓口の存在を認識していないという企業が多くみられた。本制度は、外務本省（国際協力局政策課）に、不正情報受付窓口

を設置するとともに、JICA 本部、在外公館、JICA 現地事務所においても同様の窓口を設置し、情報提供があった場合には本省に通報することによって、不正情報を一元的に把握するものである。本省のみならず、JICA 本部、在外公館、JICA 現地事務所においても窓口が設置されていることについて、改めて外務省・JICA が広報を行い、日本企業に周知徹底を図る必要があると考えられる。

また、不正情報受付窓口は、平成 21 年 3 月の運用開始から半年程度経過したが、この間に寄せられた情報は精度・信憑性等が様々とのことであり、制度をより効果的に活用するためには情報の精度を上げる必要があると考えられる。このためには、情報提供時に提供に必要な項目を提供者が分かるように、最低限必要項目を予め示すことを提案する。具体的には、情報提供者の名前、連絡先、不正の内容等、必要な情報を予め定型フォームにまとめて、ODAHP の不正情報受付窓口に掲載するのが適当であろう。その際、社名を特定するような情報は一切開示しないよう留意する。

同時に関係団体からのヒアリングでは、企業が提供した情報の対象者からの報復等について、不安の声も聞かれたことから、情報提供者が不利益を被らないことを確保する必要がある。企業側は、相手国から不当な要求を受けたと不正情報受付窓口に通報し、外務省・大使館が当該通報に基づいてそのまま当該国関係者に申入れを行う場合、情報提供源が容易に特定され、その後のビジネスにおいて何らかの不利益を被るのではないかという懸念を有している。こうした懸念に対しては、既に交換公文 (E/N) や円借款の借款契約 (基本約定、GTC) において情報提供者が不当な扱いを受けないよう規定しているが、通報制度を十分機能させるためにも、関係団体に改めてこうした対策を説明し理解を求めると同時に、相手国が不当な扱いを行う場合には政府が断固たる措置をとることが必要である。

### ③ JICA による選定・契約への積極的な関与

PCI 事件後に、大口のコンサルタント契約について、JICA が技術指導のための外部専門家を相手国に派遣する措置を導入したところであるが、今後も必要に応じて、本措置を強化し、JICA が選定・契約過程において、より積極的に関与していくことが望まれる。具体的な対応は、今後 JICA において、各国の状況を踏まえつつ検討すべきである。

### ④ 大使館・JICA 現地事務所の積極的な関与

大使館・JICA 現地事務所は、ODA 事業に係る企業からの相談に対して、積極的に対処すべきである。国によって事情は様々であるものの、定期的に当該国

に進出している企業との意見交換会（あるいは相談会）の場を設け、大使・次席職員や経済班・経済協力班の職員が中心となって、日本企業をサポートする体制を作ることが重要である。企業が安心して相談できるよう、情報の秘匿に十分配慮すべきである。

また、相手国政府に対して、日本は官民で頻繁に情報交換を行っており、日本企業の背後には日本政府が存在することを印象付けることは重要である。その観点から大使館・JICA 現地事務所は現地の日本商工会との関係を一層強化し、日本企業が経済活動を推進する上で障害になっている事項について状況を、適時にかつ適切に把握するとともに、政府間交渉等の場を通じて相手国政府に注意喚起等を行うことによって、相手国政府職員が日本企業に対し不当な要求を行うことを抑止するようにすべきである。

#### ⑤案件モニタリングの強化

外務省・JICA では平成 14 年から、有償資金協力、無償資金協力、技術協力の各スキームについて、外部監査を拡充している。

プロジェクトの実施を継続的にモニタリングする体制の一層の充実を図るため、JICA 現地事務所の人的拡充を検討するとともに、その人的制約を補完すべく、外部専門家の派遣を検討する。外部専門家の派遣は、プロジェクトサイトの実査も含め、事業が資金の出し手が考えているとおりに進んでいるかチェックを行うとともに、その進捗を支援することを目的とするものである。ただし、制度の実現に当たっては、人材の育成や予算上の手当てが必要であるため、実現の方途について検討する必要がある。

### (2) 企業に対する方策

#### ①コンプライアンスを高めるための方策

ODA 事業の推進に当たっては企業は自らが遵守すべき行動規範を定めるべきである。多くの日本企業では、既に ODA の適正な使用を行うためのコンプライアンスの取組が進められているところであるが、企業に問題意識を深化させるためには、政府から企業に対して不断に働きかけを行うことが重要である。現状では、不正事件の発生時、不正競争防止法の施行時など、重要な事件に際して臨時に政府から企業に対して注意喚起等が行われてきたが、継続的に行われていないために注意喚起等の効果が持続しないことは否めない。外務省及び JICA では、既に定期的に業界関係者との懇談の機会を有している由だが、そうした場も活用して、企業に対してコンプライアンスの取組強化を継続的に訴えていくことが必要である。

企業のコンプライアンスとの関連で、不正行為等の要求を受けた場合、政府と企業の連携が重要である。また、企業は行動規範の中で、どのような事態・段階で、企業として、不正情報受付窓口への通報、外務省・JICAへの関与を求めめるかについてもルールを定めておくべきである。

## ②企業の国際競争標準に対する認知度を高めるための方策

円借款等による大規模な国際建設工事では、工事発注者と受注者との間で追加工事や契約条件変更等に係る紛争が生じることが多々あるが、これらの紛争が発生した際には、国際的に認知された契約条件やルール（例：国際コンサルティング・エンジニア連盟（FIDIC）の契約約款）に則った解決が図られる必要がある。他方、多くの日本企業は日本国内の公共工事の基盤となっている建設業法や契約約款には精通しているものの、国際建設工事に関する契約約款に対する知識・経験が必ずしも十分ではないと指摘されている。政府・JICAや業界団体は、日本企業を対象としたFIDICの契約約款等に関するセミナー等を開催し、契約に対する理解を深めることが必要である。

## (3)相手国に対する方策

### ①不正事案が起こった国へのODA供与方針

不正事案が起こった場合、当該国に対するODAの供与を全面的に止めるという方針を取っている国は世界的にも例がない。他方、実際に不正事案が発生した場合に、当該国に対して何らの措置も講じない場合には、日本政府の不正・腐敗事件防止に対する姿勢に疑念を抱かせかねない。不正事案が発生した場合、該当契約部分に対する資金供与の停止や供与した資金の返還等のルールは既に確立しているが、改めて相手国に周知することが重要である。また、不正事案の程度によっては、ケース・バイ・ケースで当該国に対するODAの供与を一時的に停止することも引き続き考慮することが必要である。

### ②ガバナンス強化に向けた方策

従来から、政府は、ベトナム、カンボジア、ラオス等を中心に、開発途上国のガバナンス能力の向上のために、技術協力プロジェクトを通じて、法制度整備支援を行ってきているところである。

平成21年4月、政府において、「法制度整備に関する基本方針」が策定され、

- ①自由・民主主義等普遍的価値観の共有による開発途上国への法の支配の定着、
- ②持続的成長のための環境整備及びグローバルなルール遵守の確保等といった観点から法制度整備支援を進めるべきとの方針が示されている。

開発途上国のガバナンス強化は一朝一夕で達成されるものではなく、地道な取組が必要とされるものである。これまでの法制度整備支援は、基本法及び経済法を中心とした、途上国の法律策定及び運用支援を主としてきたが、今後は公共調達制度の改善等、不正腐敗防止のための法制度の整備等に対する支援も検討すべきである。この支援は、他ドナーと連携して国際協調の枠組みで進めることも重要である。また、技術協力プロジェクト形成に時間を要する場合には、例えば日本の不正競争防止法や OECD「国際商取引における外国公務員に対する贈賄の防止に関する条約」に関するセミナーを現地で開催するといったところから速やかに着手することを考えるべきである。

### ③キャパシティビルディングに向けた方策

相手国関係者の契約に関する知識・理解度は低いものにとどまっていることが多い状況を踏まえ、企業に対する方策でも取り上げたとおり、FIDIC 契約約款等に関するセミナー等を開催し、相手国関係者に対して、契約に対する理解を深めてもらう取組みも重要である。

### (4) 国際的枠組みにおける取組み

不正腐敗防止に関するルールは各国で異なっているため、ドナー国間で、ODA に関する不正腐敗防止について話し合うことが有益である。その際、日本がリーダーシップを発揮すべきである。

### (5) 提言へのフォローアップ

外務省及び JICA は、以上の提言を速やかに具体化するため、提言項目に関するタスクフォースを設置し、1年後を目処にフォローアップを行い、その実施状況をホームページで公表すべきである。