

O D A の不正腐敗事件の再発防止
のための検討会
(議事要旨)

1. 日時 平成 21 年 6 月 30 日 (火) 16 : 30 ~ 18 : 10

2. 場所 外務省南庁舎 666 会議室

3. 出席者

(座長)

渡辺利夫 拓殖大学学長

(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

小寺彰 東京大学教授

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

(外務省)

中曽根外務大臣

小田国際協力局審議官

梨田国際協力局政策課長

明珍国際協力局国別開発協力第一課首席事務官

金子国際協力局有償資金協力課首席事務官

松井国際協力局無償資金・技術協力課課長補佐

山中独立行政法人国際協力機構総務部審議役

4. 議題

- ①開会
- ②大臣挨拶
- ③検討会の今後の運営について
- ④自由討議
- ⑤その他

5. 議事の概要

(開会)

(委員紹介)

(中曽根外務大臣挨拶)

本日はお忙しい中、お集まりいただきありがとうございます。

この度の「O D A の不正腐敗事件の再発防止のための検討会」立ち上げに際し、皆様におかれましては、ご多忙の中、委員をお引き受けいただき、

誠にありがとうございます。

去年は、我が国のODAにとって、歴史に残る一年となりました。5月にTICAD IV（第4回アフリカ開発会議）、7月に北海道洞爺湖サミットを開催し、2012年までにアフリカ向けODAを倍増すること、そのうち無償資金・技術協力を倍増し、また5年間で最大40億ドルの円借款を実施すること等を表明いたしました。

また、10月には国際協力機構と国際協力銀行の海外経済協力部門が統合され、世界最大の二国間援助機関である新JICAが発足しました。

一方で、8月には、ベトナムにおける円借款事業において、ODAに対する信頼を損なう極めて遺憾な事件が発生しました。いわゆるPCI社の贈収賄事件です。

ODA事業を巡っては、過去にも不正事件が発生しており、その度に外務省では、措置要領に従って、指名停止措置を講じるとともに、必要に応じて入札等の制度の改正を行い、再発防止に努めて参りました。そうした中で、また一つ重大な事件が起きてしまいました。

ODAは国民の貴重な税金を原資としており、もとより不正は許されるものではありません。ましてや、現下の厳しい経済情勢、厳しい財政状況の中で、ODAに対する国民の皆様の理解を得るためには、ODAにおける不正に厳正に対処し、再発防止に向けてあらゆる手立てを講じていくことが不可欠だと考えております。

今回のPCI事件を受けて、既に外務省及びJICAは「日越ODA腐敗防止合同委員会」で合意された不正腐敗防止策を着実に実施し始めておりますが、本検討会におきましては、委員の皆様のご知見を活かし、ODA全般にわたる幅広い観点からご議論いただき、その成果を秋頃を目途にまとめていただければ幸いです。

国際社会全体の平和と繁栄のため、我が国のODAは今後も途上国の期待に応え、日本外交において重要な役割を果たしていかなければなりません。内外に恥じぬODA事業を展開していくため、委員の皆様のご協力を改めてお願い申し上げ、私からの挨拶とさせていただきます。

（座長の選出）

事務局から渡辺拓殖大学学長を座長に選出することが提案され、了承された。

（運営規則の承認）

事務局より、資料1の運営規則を説明、了承された。

（資料の説明）

事務局より、資料2～7を説明。

（副座長の氏名）

座長より、小寺委員を副座長に指名した。

(自由討議)(○：委員の発言、●：事務局の発言)

○：ODA事業の実施に当たって、不正腐敗を根絶することは不可能であり、むしろ不正腐敗をいかに減らしていくかが課題と認識。厳しい措置を取るのであれば、ODAを途上国に供与しなければ良い。しかし、一方で、ODAを供与して途上国の発展につなげるというODAの理念に反する。この2つをどう調整していくかが重要。

また、PCI事件は、初めて不正競争防止法の外国公務員への贈賄罪を発動させたことということで、不正腐敗防止に大きな効果を持つことになったと考えている。

要は、国の発展段階に応じてどのような措置を取っていくかということであり、措置の厳しさと対象国の状況についてバランスが重要と考える。

以前、ベトナムでODAの現場に関わった際に、アメリカがUSAIDを使って、国内法・制度の整備を支援しているところを見た。相手国のキャパシティを上げていくことも重要と考えており、ODAをこのような形で使っていくことも考えられる。

○：日本の建設関連政府調達には信義則に基づいたものであり、信義則を前提としていない諸外国でのシステムを参考にする場合、システムの相違をよく検討する必要がある。

日本では、建設関係の契約が弱く、勉強する機会もほとんどない。契約に関する概念が希薄な状態で、相手国と話をしていくのは危険。日本のシステムをもう一度しっかり見直す必要がある。

○：PCIの判決では、ベトナム側が執拗に賄賂を要求したこと、これを拒んだ場合代金の支払いを受けられない状況であったことを情状として認定したようであり、国の状況を判決の中で認めたのは特筆すべき。

また、不正腐敗再発防止を考える上で、JICAがどこまで調査を行うことが可能で、刑事司法との接点にある「告発」をどの時点で行うのかは論点になり得る。

○：先日訪問した途上国で米国のミレニアム挑戦会計(MCA)の交渉が行われたと聞いた。MCAでは、無償援助をする見返りとして、捜査権のある反汚職委員会などの汚職対策が求められて、ミレニアム挑戦公社(MCC)によるモニタリングが行われることになっている。モニタリングに当たっては、NGOのトランスペアランス・インターナショナルの作成した汚職のランキングが参考にされている。こういった諸外国の動向もよく見極めながら、検討を進めるべき。

○：ベトナムとの間で、速やかに合同委員会を立ち上げて報告書を取りまとめたのは良かった。4月1日に公表された「円借款事業に関する不正腐

敗の再発防止策」において、コンサルタントの選定に当たって、今まで技術評価のみが考慮されていたのは驚きで、価格評価を入れたのは良かった。技術と価格で正しく評価されるべき。

さらに、不正行為を犯したときに懲罰をどうするかについて、検討すれば良いのではないか。また、コンサルタントの入札にあたり、不正行為は行わないことを宣誓させるなどの取組も検討してはどうか。

○：アメリカでは外国公務員贈賄防止法が施行されており、企業では、内部統制、記録の正確性、金品の受け渡しを要求された時にどのように対応するかについて、コンプライアンスのプログラムを立ち上げて実施している。従って、ODAの不正を防止するに当たっては、企業のインターナル・コントロールを機能させることが重要で、また、それに対して、政府がどのように適切なアドバイスを行うことが出来るかが重要と考える。

政府としては、支援を受ける途上国の実情を評価し、不当な申し入れを未然に防ぐ。それでも不正要求が止まらない場合には、その入札を企業としてしないという選択も取りうる。ただし、その場合のコストをどう補償してもらおうかが気になるどころであり、論点に入れてもらいたい。

○：ODA予算が減っており、企業のODA離れが進んでいる中で、不正腐敗防止を厳しくやり過ぎるとますますODA離れが進むことになる。「盥の水と一緒に赤ん坊を流してしまう」という例えもある。ODAの活力が失われていることへの懸念はある。「バランス」の考えは重要。

ガバナンスは一般的に貧困国ほど悪くなり、不正の発生の可能性が大きくなるが、ODAが貧困国に行きにくいということになってはならない。これも「バランス」である。

不正防止のためにコストをかける必要性があることは間違いないが、あまりにコストが大きくなると、何のための不正防止なのかということになる。また、企業のODA離れが進んでいると言われる中で、企業の立場でインターナル・コントロールをどう強化していくのかということのも難しい問題である。

●：日本側の再発防止策を取りまとめるに当たって、大きく2つの方策があると考えた。

1つは、途上国の公務員に、賄賂を要求された時に企業が断りやすくする環境を整えることであり、もう1つは、円借款の手続きにおいてJICAの関与を強めるということである。

前者については、資料5「円借款事業に関する不正腐敗の再発防止策の導入」のうち、「1. 技術・価格評価の導入」と、「3. 情報取扱い体制の確立、通報者の保護・借入国政府の説明責任」の方策である。従来、コンサルタントの選定に当たっては技術評価のみを考慮して、一番札を引いた社が相対で価格交渉をしていた。PCI事件の公判によると、PCI社はサイゴン東西ハイウェイ計画のコンサルタント入札に際し、価格を10%

上乘せしたと言われている。こうしたことを排除すべく、価格面の競争要素を盛り込むこととした。これは世銀やADBも同様である。また、賄賂を要求された場合など、相手国からの要求を日本政府・JICAに通報したときに、通報者が相手国から不利な扱いをされることの懸念があったことから、相手国に対して通報者の保護を義務づけることにした。

後者については、同資料4.～7.の方策を導入したが、中でも7.の「コンサルタント雇用支援の強化」が重要。コンサルタントのプロポーザルの評価を行う相手国の選定委員会に、JICAがお目付け役となる第三者を派遣するということである。しかし、この措置にはJICAの予算を消費するという問題が別途ある。

事務レベルで検討した再発防止策について、検討会において意見を伺いたい。

○：コンサルタントの選定は技術評価中心で行う、というのは世界標準であり、QCBSを導入したのは、コンサルタントの選定としては世界標準に逆行している。むしろ、価格評価を導入するのではなく、技術評価の手法が重要。コンサルタントの選定に当たって、コントラクターと比較すると、TORが簡単すぎるため、技術評価が十分に行われているかという論点もある。

また、コンサルタントが入札するに当たっては、コントラクターと比べてコストがかかっていない一方で、コンサルタントは事前調査にかなりのコストをかけており、そのコストを如何に考慮するかが問題となってくる。

○：技術評価自体の透明性を確保した上で、しっかりしたものにすべきという提案に加えて、現状では、プロポーザルを出す段階までにかかったコストを回収するためには贈賄をしてでも業務を受注しないとビジネスとしてやっていけないという指摘である。

○：円借款の実施に当たっては、F/Sなどの予算をJICAに付けてもらっていると認識している。

○：コンサルタントはプロポーザルの前段階、プロジェクトファイディングの段階で相当のコストをかけている。

●：案件形成にコンサルタントやコントラクター自身が費用をかけているとの批判については、事業展開計画を策定し、中長期的にある案件をどういうタイミングでコミットするのか、それに向けていつ調査を行う必要があるのか計画を立て、その調査には技術協力の資金を活用していくこととしている。

また、応札の段階で企業にコンプライアンス違反をしていない旨を宣誓させてはどうかという提案をいただいたが、同じような問題意識の下に、今月から、応札段階で応札内容に不正・虚偽がないこと、過去5年にわた

って援助機関からの措置を受けてない旨を宣誓して貰う仕組みを導入したところである。

○：本検討会の目的は不正腐敗防止の一般的なのか、コンサルタントに対するものなのか、両者が混じり合っているきらいがある。コンサルタントに絞った検討ならば、コンサルタントの選定プロセスをきちんと説明して欲しい。

また、これまでも政府や J I C A は不正腐敗防止の取組を行ってきたと承知するが、従来は不正腐敗防止についてどういう取組をしていたのか、P C I 事件を受けて新たに導入した取組は何か、時系列的な説明をして欲しい。

さらに、アメリカは O D A 供与先での調達不正腐敗防止のために相手国の内部に入り込んでモニタリングをしている。このように相手国の中に入り込んでやることはアメリカだから出来る話なのか、日本でも出来るのか、その辺りの感触を聞きたい。

N G O は不正腐敗防止のモニタリングにある種の役割を果たしていると考え、N G O との情報交換を如何にしていくか、諸外国の例も聞きたい。

最後に、P C I 事件の判決文をいただきたい。

●：本検討会の T O R は資料 7 の論点に示したとおりである。P C I 事件はコンサルタントの雇用に際して起こったものであるため、他ドナーの方策も含めて、しっかり検討して頂きたい。また、措置についても検討していただきたい。

資料 7 に挙げたとおり、P C I 社に対して、コスタリカの開発調査をめぐる不正に対し、18 ヶ月の指名停止措置を講じた。最初は 1 ヶ月の指名停止であったが、その後新たな事実が判明したため、最終的には不正な経理への措置ということで、9 ヶ月の指名停止、その中でも特に重大なものということで 18 ヶ月の指名停止とした。これらは一連の事案ということで、措置規程上最長の 18 ヶ月としたが、一連のものではなく、新たに判明した事件に対して措置を行うべきではないかという批判があった。その後、P C I 社は内閣府の発注した遺棄化学兵器処理事業をめぐって不正事件を起こし、O D A 事業ではなかったため、外務省は自粛要請を行った。

P C I 社への措置は平成 18 年 3 月で終わったが、再犯になったことについて、措置を重荷していないことに対して、批判を受けた。

一方、O D A の措置は、国内の公共事業の措置とのバランスを取る必要もあると考える。

○：指名停止措置について、相手国からみた位置付けも整理すべきである。また、迅速化のコストが論点に挙げられていたが、円借款のプロセスに当たって、コンサルタントの選定はプロジェクト全体のスケジュールから見るとごく一部であり、少々時間を掛けても全体の迅速化に影響しないと考

える。

(→次回、JICAから、円借款のプロセスについて、選定を厳格にしたときのケースも含めて、資料を提出することとなった)

○：本検討会は、贈賄だけでなく不正全体も対象としているのか。あるいは腐敗に注力するという事なのか。

●：PCI事件以外の不正は、不正の度合いとしては大きくない。贈収賄や、あり得れば談合といった、選定に当たって評価を曲げてしまうような部分について焦点を当てたい。

○：今回の検討会は、PCI事件への対応を出発点として、様々な議論を行って、ODA全体に役立つように広げていけば良いのではないかと。

(今後の予定)

次回は7月中下旬に開催し、諸外国の例を報告、日程を調整の上、後日連絡。