

ODA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7月15日(水) 13:00~14:35

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)

大脇国際協力局審議官

北村国際協力局政策課首席事務官

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

馬場国際協力局国別開発協力第一課課長補佐

渡邊独立行政法人国際協力機構総務部部長

山中独立行政法人国際協力機構総務部審議役

松下独立行政法人国際協力機構調達部次長

4. 議題

①開会

②資料説明

③自由討議

④その他

5. 議事の概要

事務局から資料の説明後、自由討議となった(○:委員の発言、●:事務局の発言)。

○4点質問がある。

①不正行為が発覚した場合の契約の解除について、誰と誰との間の契約

を指しているのか

- ②法制度整備支援の方針をまとめたと言うが、不正腐敗防止に関して、何らかの取組を行っているのか。
- ③不正情報の受付窓口にはどれくらいの情報が来ているのか。
- ④PCI 事件の際には、ベトナムに対して、どのような措置を取ったのか。そもそも現在の仕組みでは、相手国への措置を取れるのか。

●順に回答する。

- ① フランスはフランス開発庁自らが契約主体であり、日本のように相手国政府と業者が契約を結ぶ仕組みではないため、自ら契約解除が可能。アメリカも USAID が契約主体となっていると承知。
- ② 今年4月にまとめた法制度整備支援に関する基本方針では、重点国を定め、これから案件を形成していく段階にある。現時点では、不正腐敗に焦点を当てた案件の実施には至っていない。
- ③ 不正情報の受付窓口には既に情報が寄せられている。当初意図した（PCI 事件のような）不正腐敗の情報は寄せられていない。中身は様々であるが、順次事実関係の確認等を行っている。
- ④ PCI 事件に関連して、一時ディスバースを止めた上で、コンサルタントのサービス部分の資金は返還させた。また、日越で腐敗防止合同委員会を立ち上げ、防止策をまとめ、関係者の処罰に至るまでの間、ベトナムに対する新規案件を事実上停止した。

○コンサルタントの契約の場合、JICA が直接契約することに問題があるのか。コンサルタントの契約はどのような方針に基づいているのか。

●PCI 事件の場合、当事者は、PCI 社とベトナム政府だった。円借款の場合、JICA は契約の直接当事者ではないため契約の解除はできないが、不正があれば、当該契約に対し資金提供を行わない/不正部分を返還してもらうということにしている。

●日本では、技術協力や協力準備調査を含めた調査等、JICA から日本のコンサルタントに発注しているものがある。円借款は本體工事前のエンジニアリング・サービス部分も借款を活用することが通常であり、借款の資金供給源は日本であるが、コンサルタントとの契約主体は相手国側である。

○日本がコンサルタントを選定することに何か不都合があるのか。PCI 事件では、ベトナム政府の要求にコンサルタントが非常に困ってしまって、贈賄に発展してしまったとも考えられるので、その段階を日本が手当てするようにすればよいのではないか。

○20年ほど前、USAID のパキスタンにおける事業を見学したことがあるが、先方は米海兵隊と一緒に事務所に入居しており、その意味で国策援助とい

う色彩が強かった。

○有償資金協力の場合の現在のシステムは、借入国がコンサルタントを選定し、選定されたコンサルタントを JICA が承諾するか否か決める仕組みである。JICA が統合されたのであるから、円借款においてももう少し JICA がコンサルタントの選定まで踏み込んでも良いのではないか。ODA 事業であるので、コンサルタントの選定に貸す側の意見をもっと反映させても良いと考える。

●資料に挙げられているフランスの事例が、有償資金協力に関するものなのか、無償資金協力に関するものなのか不明であるが、日本でも無償資金協力の場合はコンサルタントの選定を JICA が主体的に行っている。有償資金協力についても、JICA が主体的にコンサルタントを選定すべきのご意見については、円借款は原則アンタイトであり、JICA が日本のコンサルタントを選定する場合に国際的に批判を受ける恐れがある点につき留意が必要。

○借入側は国際的コンサルタントに関する十分な情報を持っていない。実施的に、ショートリストの作成を借りる側だけで行うのは困難な話と思う。コンサルタントの情報は、多くのプロジェクトの実施に関わっている JICA のほうが持っているはず。その意味でも JICA がコンサルタントを雇用に積極的に関わるべき。

●JICA はショートリスト作成の手伝いを行っている。情報提供は行っているが、実態上は日本のコンサルタントのみに限っており、世界中のコンサルタントについての情報提供には限界がある。

○ショートリスト作成の手伝っているというが、そういう状況で、借りる側がコンサルタントを選ぶ際に、JICA が的確に助言できるのか。JICA と借りる側で共同作業を行っても良いと考える。円借款プロジェクトは、相手国政府が主体的に行うことは理解するが、原則論だけで議論するのではなく、借入側にとって良いことであれば、積極的に貸す側の意見も入れるべき。

●PCI 事件以後、日越腐敗防止合同委員会報告書を踏まえ、JICA によるチェック機能を高める措置を取っている。一方、援助は被援助国のオーナーシップが重要であり、また、OECD 等でも被援助国の調達等のカンントリー・システムを尊重することが推奨されており、そのバランスが重要である。

○コンサルタントはショートリストで枠が決まってしまうので、現状より踏み込んで、資金供給サイドの意見を入れることはおかしくない。

○JICAが世界中のコンサルタントを熟知していないと言うのは良くない。アフリカの途上国よりJICAの方がコンサルタント事情に疎いとは考えにくい。本当に知らないのであれば、JICAへのキャパシティ・ビルディングが必要だという議論になってしまうだろう。JICAは世界のコンサルタントの選定も行うことが可能であるとの前提で議論すべき。

○円借款はアンタイドであり、相手国政府のイニシアチブで進めることになっており、コンサルタントの選定に当たっては、JICAが確認・同意をすることになっている。これは途上国のオーナーシップを尊重するという日本のODAの基本方針に沿ったものと理解するが、そうした精神を前提として、委員会として、何か改善策を見出すことが出来るか、という方向で議論いただきたい。日本のODAの基本方針を根本から覆すような提言は実現困難。

○円借款はお金を貸し付け、契約は相手国が行い、JICAがアシストするものである。コンサルタントの選定を行うのは相手国であり、不正を行っていないとの宣誓証を取り付けるのが限度ではないか。

○JICAからは、今後、JICAの関与を強めていくという発言があった。相手国の主体性を発揮させながら、不正を防止するための提案はないか。

○コントラクターの選定は相手国が行うことで良いが、コンサルタントの選定はデリケートな問題であり、日本側が関わった方が良いと思う。

PCI事件の判決では、被告人に私利私欲がないとされており、ベトナム側から数々の要求を突きつけられるなか、被告人には気の毒な面もあったのではないかと。今後、JICAがより関与するようになるというが、具体的にどのように関わり、それによりPCI事件の再発をどうブロックできるのかを分かりやすく示して欲しい。

●今回の事件は悪質であり、万全な予防策を取っていたとしても、防止出来たかどうかは良く分からない。

事件発生後、ベトナム側と一緒に再発防止策の取り纏めを行ってきたが、ベトナム側に対しては、事実関係の究明、関係者の処罰を強く申し入れてきた。具体的措置として、不正情報受付窓口や、手続きの透明化を進める中で、全体として抑止効果を高めてきたと考えている。この検討会で良い提案をいただければ、ぜひ取り入れたい。

○資料1の罰則について、不正競争防止法違反の例が挙げられているが、PCI社をめぐる事件では、贈賄事件の前に、コスタリカにおける不正事件もあったはずである。不正競争防止法以外の不正に対してはどのような措置を講じるのか。

また、不正情報受付窓口が設置されたというが、不正競争防止法の主管

は経済産業省であり、経産省でも窓口が設置されているはずである。両者の関係はどうなっているのか。

PCI 事件の判決によると、PCI 社が不正競争防止法に基づく摘発を免れるような行為を行っていた。企業自身のコンプライアンスも重要である。企業のコンプライアンス体制を、業界団体を通じて、働きかけていくことも重要ではないか。

○コンプライアンス重視は、企業の体質そのものの問題であり、本検討会としてそこまで踏み込むのは難しいと考える。

○本検討会で企業側の対策まで論じることは求められていないが、経済産業省の不正競争防止法のサイトには外国公務員への贈賄防止のためのガイドラインが掲載されており、コンプライアンス体制の構築を企業に求めている。本検討会の報告書でも、このガイドラインに少なくとも言及しておく必要があると考える。

○現在、大手各企業でも従業員や関係会社に対して、コンプライアンス重視となっている。コンプライアンス違反がいかにかに企業にとってダメージを受けるかを考えると、企業としても、コンプライアンス対策を行わざるを得ない。まずは、入札する企業に不正に関与していない旨を一筆入れてもらうことではないか。

●PCI 事件に関しては、経済産業省及び国土交通省が所管するコンサルタントの業界団体に対して、再発防止に向けた注意喚起、コンプライアンス強化を伝えてもらった。また、外務省でも、コンサルタントと定期的な会合を設けており、その場でもお願いしている。

本検討会の報告書がまとめれば、業界団体にも伝えることとする。

○JICA はコンサルタントとの協議会はないのか。

●定期的に協議会を設けており、PCI 事件を受けた JICA の再発防止策に関する説明やコンサルタント側からの意見聴取も行っている。

●不正情報受付窓口の設置に当たっては、経済産業省にも事前に相談している。経産省の窓口は不正競争防止法に関連するものであるが、外務省の窓口は ODA 全般について広く情報を受け付けることとしている。重なる部分もあるが、その際は相互に情報交換をすることとなる。これまでのところ、経産省からは ODA 関連の情報提供があったとは聞いていない。

また、罰則については、外務省・JICA では、措置規程において各種不正に対する指名停止措置等を定めており（資料 6 等参照）、これを運用することで、対応している。

○円借款契約の GTC において、不正防止条項が盛り込まれており、円借款契約の一部解除ができることになっている。また、同じく GTC において、救済条項で契約の全部解除や返還を求めることができることになっている。しかし、この救済条項は資金の返還が行われない場合を想定しているものであり、不正防止条項では、契約の一部解除のみで、全部解除はできないという理解で良いか。

●資料 4 の GTC4.03 に挙げているとおりである。

○E/N は国同士の約束であるが、E/N 違反または L/A 違反の場合、E/N ではどのような対応をするのか。

●円借款の E/N は国際約束であり、日本が資金を貸し付けるに際して、相手国政府に遵守を求める項目を盛り込んでいる。例えば、適正な調達や適正な使用、安全対策等、一般的にやって欲しいことを記載している。一方、E/N では、違反したときの具体的な対応方針は記載していないが、協議条項を設けており、これに基づいて両国間で協議することとなっている。PCI 事件の際にも、この条項を基に、政府間で協議を行い、事件に関係する事業の一部の貸付取りやめ等について協議を行った。

●E/N に基づいて L/A が締結されることになるが、借款に係わる金銭的な権利義務関係は、L/A に基づくことになる。

○適正使用が求められるのは当然として、不正腐敗事案が決着してから、当該国向けの円借款供与を再開する旨の規定はあるのか。

●そのような記載はない。

○相手国への措置について、一部解除/解除/援助をその国に出さない、ということが考えられるが、不正事件が法的に決着した場合どこに戻るのかは考えておかなければならない。

○議論のために E/N や L/A のひな形を提示できないか。

○不正事件が起こった場合、罰せられるのは不正に関与した個人や企業であって、プロジェクト自体が悪いわけではないと考えられる。不正事件が行われたからといって、プロジェクトや ODA が止まるのはおかしい。

○それはもちろんである。諸外国ではどうなっているか。

●罰則については、諸外国においても、企業には罰金や入札排除が科せられることになっている。ベルギーでは、犯罪は個人のものであり、企業そ

のものを排除することにはなっていない。また、相手国に対する措置については、諸外国でも不正が行われたプロジェクトに対する援助の一時停止等を行う国は多いが、当該国への援助全体を停止するといった国はない。こういう状況下にあって、日本がベトナムへの援助を一時的に停止したのは、逆に国際的に注目を集める結果となった。

○先日ベトナムに出張し、ベトナム政府の建設省（Ministry of Construction）と話を持った。今回の会議で分かったのは、契約約款が法令と連携したものになっていないということである。契約約款はスタンダードではなく、サンプルとして位置づけられて用いられている状態。契約上対処しなければならないと分かっているにもかかわらず、法令が整備されていないので対応出来ない問題が多く発生しているということであった。建設省側から、こういった状態の是正に関して JICA から支援してもらうことはできないかと言われた。

●日越腐敗防止合同委員会において、ベトナム側に対して、ガバナンス支援を行う用意がある旨伝えている。また、それとは別に、両国の国民が納得するように関係者への厳正な処罰を求めた。外務省は捜査機関ではないうえ、主権の問題があるので言えることには限界があるが、本年2月にベトナム側の関係者は逮捕されている。

○ガバナンスは ODA の世界では重要と言われてきているが、実際には具体的な方策を多く取っているわけでもないため、この部分の議論は重要である。

（日程の連絡）次回は7月29日（水）17：00～18：30。