

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29日(水) 17:00~18:30

2. 場所 外務省南庁舎893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)

木寺 国際協力局長

佐藤 国際協力局事業管理室長

北村 国際協力局政策課首席事務官

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

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 (○:委員の発言、●:事務局の発言)

(1)事務局から資料1を説明後、自由討議。

○海外建設協会のアンケート結果において、相手国からの不当な要求の経験について、5割が「経験有り」であるが、そのほとんどが税関や通関に関する軽微なものと考えられる。もっと重大な不正(例えば調達時の賄賂の要求)はなかったのか。

●本アンケートは海外建設協会が会員企業に聞いたものであり、詳細までは分からないが、協会の説明によれば、不当な要求として最も多いのは、例えば途上国でセミナーなどを開催する際に、地方からの参加者の旅費を負担して欲しいというもの。その他、ヒアリングの際には、①途上国政府関係者に会った時に、「この時計は〇〇国にもらった」と言われ、暗に賄賂を要求されたと解釈できるような例や、②プロジェクトの入札に先立って、プロジェクト関係者を自国に招待し、視察させている国があるといった事例が紹介された。また、不正腐敗への態度を厳しくするのは良いが、国際競争上不利にならないよう、日本企業のみを対象とするのではなく、他国にも働きかけ、他国企業を含めた対応をお願いしたいという意見が強かった。

○内容は明らかではないにせよ、5割が不当な要求の経験ありというのは割合としては大きい印象。

○海外建設協会は本体工事を担当する企業の団体であり、コンサルタントに比べて、事業に関与する期間が長いから、コンサルタントと比較して、不当な要求を受ける機会が多い可能性がある。

●今回の検討会は、コンサルタントのみならず、ODA全体に対する提言をいただきたいと考えたため、コンサルタント・コントラクター双方の業界団体にヒアリングしたもの。海外建設協会で不当な要求の経験ありと答えた企業が多い理由は不明だが、ご指摘のような解釈はあり得る。

○「少額の支払い」は認められているというが、例として挙げられていたセミナーへの参加旅費を支払ったとしたら、それを不正と考えるのか。法に抵触するかどうかの線引きが困難。

○不正競争防止法では、査証や行政サービスを受けるための少額の支払いを認めており、これを支払ったとしても、同法上の犯罪行為には当たらない。海外建設協会で示された「5割」という数字は、日本企業が不当と考える数字であって、法的に問題ないものも含まれているのかもしれない。

○「5割」の中には、税金や通関等での軽微な要求も入っていると思われる。自身の経験では、税関では常に何らかの要求を受ける。小さな書類のミスを見つけ、届いている荷物の通関を止めるといったケースは多くある。

他方、そうした軽微な要求ではなく、契約や調達に関わる不正要求は、コントラクターの場合よりコンサルタントの場合の方が発生し易いのではないか。公的資金を用いる国際プロジェクトのコントラクターの入札では、ほとんどの場合、発注者が直接契約や調達業務を行うのではなくコンサルタントがこれを行うため、契約や調達時点でコントラクターが発注者から不当な要求をされることは少ない。コンサルタントの選定は、発注者

が自身で行うケースがほとんどで専門家の関与が薄いため、不当な要求が起こりやすいと考えられる。

○アメリカでも「少額の支払い」は認められているが、国際的な企業ではいかなる国でもこれを認めないとしている企業もある。少額の支払いをしなければ仕事の遂行に支障を来すようなことがあっても、一部を認めると、拡大していくので、一切禁止されているとのことである。

○海外建設協会のヒアリング内容で、「相手国政府公務員から何らかの要求を受けた場合の対処法について、現実的なガイドラインがあれば有用」とされているが、何か意見はあるか。

○企業が海外進出する際、日本政府がバックアップしてくれないと、大変であると聞く。最近の大使館は大変よくやっていると思うが、大使や経済班担当者が個人として対応しているにとどまり、あまりシステマティックではないように思える。

そもそも、不正競争防止法に「外国公務員贈賄防止」が入っていること自体、日本政府の腰の定まりのなさを示している。企業は努力しているが、困っているというのが今回の不正事案の結果ではないか。

マレーシアとの EPA の締結で、ビジネス環境整備小委員会が設置され、そこでの協議によって相手国政府が対応するようになり、企業はとても助かっていると聞く。政府としてのシステマティックな対応を望む。外務省本省と大使館が連携し、やるべきことがシステムとして出来あがっていて、その中で大使館や JICA が動くというイメージである。

●ベトナムで PCI 事件が起こって、同様の事件が再発したら ODA は完全に支持を失うと危機感を覚え、不正防止策を策定した。その後、フィリピンやカンボジア等他の国に対しても、ベトナムでの措置を説明し、防止策を広める努力をしている。

○「システマティックな対応」というアイデアについてより具体的に説明して欲しい。

○「国対国」の対応は既に政府も行っているが、今後は「国対国民」、「国対自国企業」の対応に注力すべき。企業が困った時に、大使館や JICA が相談に乗る体制を作るべき。不正競争防止法の関係は本来経産省がやるべきであるが、経産省の取組が不十分であれば、大使館が乗り出すべき。国ごとの事情が異なるので、問題に対してどう対処するかのガイドラインは国ごとに準備するように努力すべき。

○国のサポートは必要であるが、企業としては、まず社員の行動基準を明確に示すべき。海外コンサルティング協会のヒアリングによると、半数近

くの企業で、行動規範が策定されていない。自分のやるべきことを決めないで、政府のサポートを得ようとする姿勢は好ましくない。まずは、企業が自らのシステムをきちんと整備して対応し、それを超える場合には政府の支援をお願いするといった基準を示すべき。

●ベトナムの事件後、ゼネコンの考え方を聞く機会を設けているが、いずれもコンプライアンス重視と言われる。企業が活動する環境がきちんと整備されていないと、日本企業が安心して受注できないと考える。対処方法はその国や個々の案件によって異なってくるが、大使館の経済担当ならば、企業の相談に乗るのは当たり前。

○大使館と日本企業との懇談の機会はあるが、これを相手国にも見せていくことが重要。何か問題があったら、大使館が乗り出すという仕組みを相手国にも見せることが抑止効果を持つ。懇談は月に1回くらいの頻度で定期的に行ってゆくシステムが必要と思う。

○国ごとにガイドラインを作るとするのは、事務量も膨大であり、直ちにに取り組む措置としては難しいのではないかと。各国統一的なものにすると、内容はぼんやりしてくるが、日本の納税者への説明責任の観点からはそれでも良いと考える。カンボジアとの協議の場でベトナムにおける取組を紹介した事例の紹介があったが、そうした判例を積み重ねていくという考え方もある。

○不正腐敗に対しては、短期的な対応と長期的な対応があると考えている。短期的な対応といった意味では、刑事罰の適用が実施されており、本検討会は、長期的かつ継続的な対応を考える場であると理解している。

現在、JICAの要請で途上国の政府関係者を対象とした契約管理に関するセミナーを開催している。今回、ベトナムからも7名の参加者が来ている。この研修で分かったことは途上国の政府関係者の契約に関する知識と理解がまだまだ低いということである。例えば、コントラクターの選定に於いて、発注者側とコンサルタントの意思が異なる場合、コンサルタントは直接JICAに自身の意見を記したレポートを提出することが出来るというシステムを知らないといった具合である。相手国への調達や契約に関する教育を継続的にやっていくことが重要と考える。

○企業側、相手国側、日本政府側、それぞれの側でどういう対応をすれば良いのか、書きぶりを考えるということになるであろう。

(2)事務局から資料3を説明後、自由討議。

○報告書を作成するに当たって、各論に入る前に、何故こういう取組を行うのかという哲学を示して欲しい。

また、不正を行った企業も途上国からの要求に応えざるを得なかったという意味で被害者の側面もある。政府としてコンプライアンスを遂行できるような状況を創出する方策を示してほしい。少し前の議論でもあったとおり、大使館と企業で協議をしていることを外に見せるというように、広報にも工夫が必要。

さらに、相手国へのガバナンス強化については、贈収賄を明示すべき。ODAにおける贈収賄は世界的に問題となっており、世銀や USAID でも広く取り組まれている。

○今後取り得る方策の中に、「個人資格の停止」が挙げられている。技術士はコンサルタントのライセンスとなっており、技術士でないとコンサルタントを営むことは出来ない。よって、技術士等の個人的資格の停止措置は企業・個人双方にとってかなり厳しいものとなる。不正腐敗の抑止効果として検討の俎上に乗せることを考えても良いと思う。

また、世銀ではパネルオブエキスパートという制度があり、専門家を定期的にプロジェクトに派遣し、資金の出し手が考えているとおりに事業が進んでいるかチェックしている。専門家は独立性があり、発注者に対しても、意見を述べる事が出来る。こうした制度も検討に値するのではないか。

企業側への措置として FIDC 約款の勉強会の実施を挙げられているが、これは企業だけではなく、相手国への措置としても組み込むべきものである。昨年、スリランカで、企業と公務員を対象とした契約管理のセミナーを開催した。ケーススタディでは、発注者、コンサルタント、コントラクターが、それぞれ自身の立場を入れ替え、契約紛争の交渉を行わせた。こういった方法で契約約款の仕組みを勉強させ、現地政府から大変役に立ったと評価された。ガバナンスの向上のために法制度整備支援を実施するようになっているが、法制度整備支援に加えて、契約約款への知識を深めるための支援を継続的に行ってゆくべきと考える。

○企業への措置には抑止力があるが、措置を行うには調査をしなければならない。しかし、捜査権限のない中で限界がある。むしろ、抑止効果としては、告発が強いと考える。外務省や JICA において告発についての基準はあるのか。

また、相手国への対応として、契約上、違約金条項を入れられれば、抑止効果になる。GTC では債務不履行で損害賠償が可能とされているが、これを立証することは難しい。違約金条項の挿入は、国際的に可能であるか。

○不正の発生には、コンサルタントの選定がポイントと考える。コンサルタントの選定に JICA の関与を強められないか。たとえば、選定過程において、JICA の指名する第三者が出席することが考えられる。

●PCI 事件後に導入した不正防止措置は、コンサルタントの選定過程にお

ける JICA の監査を強化するというのがポイントである。

○相手国の自主性をどこまで認めるのか、日本の ODA の根本に関わる点である。

●JICA の関与は重要だが、特に円借款は、相手国にオーナーシップをより強く持ってもらうといけない。この辺りのバランスが肝要。

○ほとんどの先進国において、コンサルタントの選定は価格ではなく技術評価で行っている。医者を選ぶ際の基準は、技術であって価格ではないのと同じ。世銀やアジア開発銀行等で採用している技術+価格の選定基準は、途上国のコンサルタント育成といった背景がある。本来であれば、コンサルタントの選定は、ある程度の価格幅を設定し、その範囲でどれだけのことをしてもらえるのかを審査するシステムとすべきと考える。

一つの不正事件が発生し、その事件によって、即、発生防止対応をシステムするといった施策は十分に注意して行うべき。一例が耐震設計偽造事件である。1人の建築士が起こした不正に対して、建築基準法の改正を行い、制度として再発を防止しようとした結果、今まで2週間程度で済んだ建築確認申請が7～8か月かかることになり、大きな社会問題となっている。

制度化を考えるのであれば、世銀のパネルオブエキスパートシステムのように、専門家の活用といった実施的な方策について検討すべきである。学者や有識者のリストを作り、スケジュールを組んで、継続的にプロジェクトの動向をモニタリングするシステムは現実的かつ有効なものと考えられる。もちろん、このシステムの実施には専門家の育成も考えて行かねばならない。

●これまでの意見を元に、事務局として素案を作成し、次回第4回検討会の前に提示して、コメントをもらうようにしたい。事務局における作業のため、次回は8月下旬を目処に開催したい。その前に委員に素案を提示して、事前にコメントをいただき、それを踏まえて議論できるようにしたいが、事前にコメントをいただく時間的余裕がなく次回で議論が収斂しなかった場合には、第5回の検討会を開くことも視野におきたい。

○最大5回で取りまとめることとする。なお、本日の議事要旨は短期間で確認していただくので、よろしく願いたい。