

JICA の現地企業・NGO とのコンサルタント契約の問題性について
～「日本の ODA を一元的に実施する JICA」とコンプライアンス/ガバナンス

1. JICA が掲げるポリシー/ルール/規範—JICA・政府文書抜粋

(1) 「JICA におけるコンプライアンス」

<https://www.jica.go.jp/about/compliance/index.html>

- JICA は、日本の ODA を一元的に実施する機関として、法令やルールを順守することはもちろん、社会的規範を十分にわきまえ、国民の皆様からの期待、国際社会の要請を全うすることを目指しています。
- 開発協力に携わる JICA の役職員、また、ボランティアや専門家をはじめ様々な立場で JICA の業務に従事する関係者は、高い職業倫理と自己規律のもとに、国際協力の仕事に携わる一員としての自覚と誇りをもって業務に取り組みます。

<JICA の行動理念（コンプライアンス・ポリシー）>

1. 独立行政法人として、業務内容及び財務基盤の両面にわたり運営の透明性・公正性を高め、国民の信頼を確保します。
2. 開発援助により国際経済社会の健全な発展に寄与し、国際社会における信頼を確保します。（略）
3. 業務遂行に当たり、自然環境及び社会環境に配慮します。
4. 広く社会とのコミュニケーションを図り、透明性の高い組織風土を保ちます

(3) 総務省「独立行政法人における調達等合理化の取組の推進について」

平成 27 年 5 月 25 日 総務大臣決定

(総論 1 頁)

- 「独立行政法人改革等…基本的な方針」(平成 25 年 閣議決定)において、総務省は「…調達に関する新たなルールを策定する」こととされたことに基づき、各法人が公正性・透明性を確保しつつ合理的な調達を促進できるよう、下記のとおり決定する。
- 独立行政法人が、その政策実施機能を最大限発揮するためには、調達に関する内部統制システム(ガバナンス)を確立し、その下で公正かつ透明な調達手続による適切で、迅速かつ効果的な調達を実現する必要がある。（略）
- このため、各法人がPDCAサイクルにより、透明性及び外部性を確保しつつ、自律的かつ継続的に調達等の合理化に取り組むとともに、

① ルールを守るのは大前提で、それ以上を目指す（社会的規範、国民の期待）とある。
<＝つまり、実態が重要。

② JICA や役職員だけでなく、業務の従事者は、高い職業倫理が必要。

③ 業務遂行に「社会環境配慮」「広くコミュニケーション」、「透明性の高い組織風土」

<＝度重なる「知る権利」の侵害

<＝「対話重視」と言いながら、「戦略」策定・実施・秘匿（契約事実含む）

<＝現地メディアへの嘘の情報提供による公衆への影響力行使

④ 業務運営の「透明性と公平性向上」＝「国民の信頼確保」に不可欠。

<＝12 年末からこれらを決定的に欠いたままで現在の状況が作り出されている。

<＝これが一度も踏まえられていない。

- **主務大臣がこれをチェック**する枠組みを整備し、政府全体として調達等の合理化を推進することとする。
- (3.各法人における推進体制の整備、2頁)
 - ① 調達等合理化計画の策定や自己評価の実施等、体制を整備する。
 - ② 監事及び外部有識者によって構成する**契約監視委員会を設置する**（略）。
 - ③ 契約監視委員会は、調達等合理化計画の策定及び自己評価の際の点検を行うとともに、これに関連して、法人の長が定める基準に従い、**個々の契約案件の事後点検を行い**、その審議概要を公表する。

「独立行政法人の調達等合理化取組計画策定要綱」

平成 27 年5月 25 日 総務省行政管理局

http://www.yuchokampo.go.jp/release/pdf/keiyakuk/14s_2.pdf

- 調達等合理化計画については、原則として毎年度6月末までに策定・公表する。
- 公表の際には、（略）調達等合理化計画の内容が国民に分かりやすく伝わるように、その概要が分かる要約版を作成するなどの工夫をすること。
- 調達等合理化計画の策定後は、速やかに主務大臣に報告すること。

(3) JICA 『業務実績等報告書』 中間目標（契約透明性・ガバナンス）

最新版『第 3 期中期目標期間(見込) 業務実績等報告書』（2016 年6 月）

https://www.jica.go.jp/disc/jisseki/ku57pq00000fveqt-att/chi_uki_jigy03.pdf

< 二大項目 >

1. 国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する目標を達成 するためとるべき措置
2. 業務運営の効率化に関する事項、財務内容の改善に関する事項及びその他業務 運営に関する重要事項

2. に関する「No. 23: 契約の競争性・透明性の拡大(152 頁)」

2016年度中期目標

3. 業務運営の効率化に関する事項

(2) 適正かつ公正な組織・業務運営の実施

- JICAは、実施する業務の特性を踏まえ、質の確保に留意しつつ、以下の取組を通じ業務運営が適正かつ公正となるよう努める。

< 中期計画 >

(イ) 契約の競争性・透明性の拡大

- 契約の透明性をより一層向上する観点から、**契約取引先の選定過程、選定基準、選定結果、契約実績等の公表を行うとともに、選定過程に関し引き続き第三者による検証を行う。**

⑤ 閣僚会議・総務省は、「調達ガバナンス確立」「公正・透明な手続き」の徹底を通達。

⑥ 各法人が PDCA サイクルを取入れ、「透明性」「外部性」を確保することも要求。

⑦ 「外務省のチェック」が不可欠に。

⑧ 監事と外部有識者による「契約監視委員会」設置が要求され、事後点検の責任を負う。

⑨ 「国民にとっての分かりやすさ」が重視されている。

① 中期目標として、「適切かつ公正な業務運営」が上位目標になっている。

② その一貫として、「契約の競争性と透明性、アカウンタビリティの向上」が最重視。

③ 「選定過程」、「選定基準」の公表などが目指されている。

④ 「選定過程に関する第三者検証」も目標。

⑤ 「契約監視委員会」での審議も重視されている。

⑥ 「ガバナンス強化と透明性向上」の手法として、「監事機能の強化」

主な評価指標

指標 23-3 契約の透明性向上に向けた取組状況

指標 23-4 不正行為等への対応

- **コンサルタント等契約に関するアカウンタビリティ向上のため**、外部審査制度を導入するとともに 外部審査対象案件の拡大を図り、透明性の向上と選定手続きの改善を行った。
- 契約に係る選定結果、契約実績、**契約監視委員会** 審議結果については、継続的にウェブサイトにて公開している。

No. 20 ガバナンスの強化と透明性向上 (155頁)

中期目標「3.業務運営の効率化に関する事項」

(2)適正かつ公正な組織・業務運営の実施

- JICAは、…以下の取組を通じ業務運営が適正かつ公正となるよう努める。

(ロ)ガバナンスの強化と透明性向上

- JICAは、組織の目標を達成するために、適切な体制・制度整備及び運用(モニタリングを含む。)により、(略) マネジメント及び業績管理を改善する。

業務実績「1. 統制環境の整備」

- 監事及び監事監査規程の改正を通じ、**監事の機能を強化した。**

(3) JICA 調達等合理化計画及び自己評価結果

(「2016年度JICA調達等合理化計画及び2015年度自己評価結果」)

https://www.jica.go.jp/announce/proper/ku57pq000001n1dl-att/rationalization_plans.pdf

- 「独立行政法人の事務・事業の見直し基本方針」(2010年12月、閣議決定)において**JICAのコンサルタント等契約についてより競争性・公正性を高めるための見直し**が求められたことを踏まえ、外部有識者委員会の了解を受けた**コンサルタント等契約に関する「競争性・公正性向上のためのアクションプラン」**に基づく以下の取組を継続した。
- 総務大臣決定(平成 27 年)に基づき、JICAは、事務・事業の特性を踏まえ、PDCAサイクルにより、**公正性・透明性を確保しつつ、自律的かつ継続的に調達等の合理化に取り組む**(略)。

(4) JICA 不正腐敗防止ガイダンス (2014 年 10 月)

<https://www2.jica.go.jp/ja/odainfo/pdf/guidance.pdf>

(序文、2頁)

- 本年、残念ながら、ODA に関連して、贈賄といった不正腐敗事案が発覚し、ODA に対する信頼を揺るがす状況となっています。
- JICA としては、**ODAが適正に実施され、日本国民及び国際社会に対する説明責任を果たすよう、コンプライアンスの強化**に努めていく考えです。
- その際、コンプライアンスの強化は、**受け身にとどまるものではなく、問題を予防する、すなわち、不正腐敗防止対策という形で能動的に実施**していく必要があると考えています。

- ① ODA は適正で、説明責任を果たし、コンプライアンス強化が必要。
- ② 問題は予防されなければならない。
- ③ ODA 予算は国民の税金
- ④ 公益性が高く、信頼に基づくなくてはならない。
- ⑤ JICA だけでなく、関わる主体も「最高水準の倫理遵守」を求める。
- ⑥ 公正な競争が必要
- ⑦ 「不正競争」や「談合」「独占」など公平性を損なう「不正」「不誠実な」行為について、JICA として「厳格に対処する」と記されている。

(目的および共通原則「2 共通原則」、3頁)

- ODA は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を目的としています。
- また、ODA 実施のための予算は日本国民の税金によって賄われています。
- このような ODA 事業の目的及びその公益性の高さに鑑みると、ODA は、日本国民及び国際社会の信頼に基づいて実施することが不可欠です。
- したがって、ODA 事業を実施する JICA はもちろんのこと、ODAに関わる企業及び団体、個人並びに相手国政府には高い倫理観を持ち事業を遂行することが求められます。
- 海外市場においても、製品やサービスの価格や質による公正な競争が行われるべきであり、外国公務員贈賄等による不公正な競争が防止されるべきであるということは、世界的にも共有されている認識です。
- 本ガイダンスは、JICA が実施する不正腐敗に対する厳格な立場及び取組を解説するとともに、JICA が ODA 事業関係者に対して求める取組を記述するものです。
- 具体的には、次のいずれかに該当する場合等において、当該行為は不正腐敗行為と認定されます。
 - ・ 調達関連書類等の虚偽記載
 - ・ 競売入札妨害又は談合
 - ・ 贈賄等不正競争防止法に違反する行為
 - ・ 独占禁止法違反行為
 - ・ その他、上記に類する不正または不誠実な行為

(VIII 企業に求められる取組、17頁)

- JICA は、ODA 事業に参画する企業に対して、「最高水準の倫理を遵守すること」を求めています
- 各企業におかれては、これらのガイドラインに記載された「最高水準の倫理」を実現すべく、包括的なコンプライアンス・プログラムの策定が望まれます。

(3 不正腐敗防止のための体制)

企業は、不正腐敗防止を具体的に推進していくため、不正腐敗行為に対応するための体制を構築することが求められます。その際には、特に以下の点に留意することが必要です。

- 事業実施部門とは切り離された形で、事業部門に対する牽制機能を有すること。
- 具体的に問題となる事案が生じた場合には、トップに直ちに報告を上げることなど危機管理に準ずる報告、相談が行われるよう担保すること。

＜＝以上から、JICA の業務遂行・運営（含、コンサルタント契約）のガバナンス/コンプライアンスに関わる「要」となっているのが、「監事」であることが分かる。

＜＝しかし、末尾のリストに示されている通り、この「監事」は、プロサバナ事業の業務遂行部局の責任者（アフリカ部の部長）でもあった（2016 年秋まで）。

＜＝JICAの契約先に「不正腐敗防止のための体制」構築が指示され、「事業実施部門とは切り離された形で、事業部門に対する牽制機能を有すること」が求められている。

＜＝つまり、JICAは自らの契約先に求めるガバナンス（内部統制）の基準と体制を、自らの組織に反映させないまま、高い公共性と透明性、アカウンタビリティが求められる援助事業を続けてきた。

＜＝総務省に通達され、自らも取り入れた PDCA サイクルが構造的に機能できないような「内部統治体制」が敷かれていた。

＜＝しかも、このことに一番敏感であるべき「監事」本人も理事長・理事会も、無自覚（あるいは意図的）に放置した可能性がある。

(5) JICA 関係者の倫理等ガイドライン

https://www.jica.go.jp/about/compliance/ku57pq00001rnuln-att/j_guide.pdf

(第1目的)

- 国家公務員倫理法の施行に伴い、JICA 役職員倫理規程が定められています。
- 本ガイドラインは、JICA の業務に携わる方々においても、その趣旨を理解していただき、機構関係者に遵守頂きたい事項を定め、事業に対する国民の信頼を確保する目的で策定したものです。

(第2 機構関係者として行動する際に遵守頂きたいこと)

- 機構関係者は、その職務に係る倫理等の保持を図るために、機構関係者として行動する際には、次に掲げる事項を遵守するようお願いします。
 - ① 機構関係者は、機構の公共的使命を自覚し、職務上知り得た情報について一部の者に対してのみ有利な取扱いをする等国民に対し不当な差別的取扱いをせず、常に公正な職務の遂行に当ること。

(6) JICA コンプライアンス並びにリスク評価及び対応に関する規程

第1章 総則

第1条 (目的)

- この規程は、JICA「業務方法書」及び JICA「内部統制」に関する規程に基づき、事故の発生時における JICA の各部署(国内及び在外の機関を含む)及び役職員等の対応並びに業務実施の障害となる要因(以下「リスク」という。)の評価及び対応についてその基本的事項を定めることにより、
- 事故発生時の適切な対策及びリスクへの対応体制を確保及び事業の確実な実施すること等を通じて、機構役職員の法令等遵守(「コンプライアンス」)
- 意識の醸成及びリスクの低減を図り、もって機構の業務運営の公正性の確保及び事業の確実な実施に資することを目的とする。

(事故の範囲)

第4条 事故とは次に掲げる事項に該当するものとして、事故所管部の長が認定するものをいう。

- ① 法令等違反行為：法令又は内部規程等に違反し、又は違反する恐れのある行為
- ② 個人を害する行為：個人の生命、身体、財産その他の権利若しくは利益を害し、又は害する恐れのある行為

<=別資料で示された通り、JICA 関係者がプロサバンナ事業、特に「コミュニケーション戦略」をめぐる一連のプロセス、「ステークホルダー関与」(MAJOL との契約)、Solidariedade との契約に至る過程で見せた姿勢は、

<=総務省、JICA が指針として示す「公正」「公平性」「透明性」「高い倫理」「競争」「不正の予防」「差別の回避」など、いずれの点からも、問題が顕著である。

<=これは、JICA が契約した MAJOL 社、Solidariedade の言動についても同様で、深刻なガイドライン違反が散見される。

<=@Verdade 紙への虚偽の報道働きかけは顕著な事例である。

<=ただし、このような事態が起こったのは、2012 年末から続いてきたプロサバンナ事業に関する JICA の基本的姿勢(資金を投じてでも、批判は封じ込める、批判者らを分断させる、対話はコントロールすることを厭わない)の積み重ねによって発生しているものである。

<=その意味で、JICA のガバナンス・コンプライアンス、役職員の倫理規定が違反されていないかについての検証が、これらの調達(コンサルタント契約)の検証とともに不可欠である。

<=また、最後にある「個人/第三者の生命・その他の権利への危険」は、現実にモザンビークで発生している。

- ③ 機構又は機構以外の第三者を害する行為：機構若しくは機構以外の第三者の権利利益若しくは業務運営を害し、又は害する恐れのある行為

第2章 事故の報告と対応に関する事項

(外部からの情報提供等) 第8条

- ・ 役職員等は、事故又はこれに準じる事実に関し外部から情報提供等があった場合は、事故所管部及び総務部に報告する。
- ・ この場合において、総務部は、当該情報が内部通報又は外部通報に該当するときは、この規程の定めに基づき適切に処理されるように対応する。

(7) JICA 役職員倫理規程

<http://association.joureikun.jp/jica/act/frame/frame110000037.htm>

(目的) 第1条

- ・ この規程は、国家公務員倫理法第42条の規定に基づき、JICAの役員及び職員の職務に係る倫理の保持に資するため必要な措置を講ずることにより、
- ・ 職務遂行の公正さに対する国民の疑惑や不信を招くような行為の防止を図り、もって機構の事業に対する国民の信頼を確保することを目的とする。

第3条

- ・ 役職員は、その職務に係る倫理の保持を図るために、次に掲げる事項を遵守すべき基準として、行動しなければならない。
 - 役職員は、機構の公共的使命を自覚し、職務上知り得た情報について、一部の国民に対してのみ有利な取扱いをする等国民に対し不当な差別的取扱いをしてはならず、常に公正な職務の遂行に当らなければならない。

独立行政法人国際協力機構契約監視委員会 委員リスト	
氏名	所属・職名
不破 邦俊 (委員長)	公認会計士
関口 典子	関口公認会計士事務所 公認会計士
木村 琢磨	千葉大学大学院専門法務研究科 教授
中久保 満昭	あさひ法律事務所 弁護士
乾 英二	国際協力機構 監事

3. 役員の氏名、役職、前職等 2017年1月18日現在の役員情報は以下の表のとおり。

11	監事	黒川 肇 (くろかわ はじめ)	2011年10月1日 (再任)	有限責任監査法人 トーマツ東京事務所 パブリックセクター部マネージャー
12	監事	町井 弘実 (まちい ひろみ)	2014年1月1日 (再任)	SGアセットマックス株式会社 コンプライアンス・オフィサー
13	監事	乾 英二 (いぬい えいじ)	2015年10月1日	独立行政法人 国際協力機構 アフリカ部長