

贈賄・汚職との闘い

The Fight against Bribery and Corruption

はじめに

1989年以来、OECDは国際的な贈賄・汚職との闘いで主導的な役割を果たしてきました。この闘いは1999年の「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」の発効でさらに弾みがつきました。

この条約は、一定の条件を満たすすべての国に参加が認められています。その条件は、まず手続きに従ってOECDの「国際商取引における贈賄に関する作業部会」の完全な参加国になること、そして条約の規定を遵守する意思と能力があることです。現在、OECDの全加盟国30カ国と4の非加盟国（アルゼンチン、ブラジル、ブルガリア、チリ）が条約に署名しています。2000年10月末時点ではこのうちの26カ国がすでに批准手続きを終えています（各国の批准日はwww.oecd.org/daf/nocorruptionを参照）。

条約はそもそも、「国際商取引における贈賄に関する作業部会」が様々な規定（1994年勧告、1996年勧告、1997年勧告）をまとめたことに始まった野心的な活動で、ついには条約発効にまで至りました。こうした規定の大きな目的は、国際的な商取引での贈賄を防ぐことにあり、各国に対して外国公務員への贈賄を犯罪と定め、適切な処罰規定を設けたり、違反を発見し取り締まる有効な手段を確保するよう義務付けています。またこの規定には、刑事処罰とは別に汚職を予防するための規定や、各国の情報開示と相互協力についても盛り込まれています。さらには、賄賂を税控除の対象に認めないことも義務付けています。

贈賄との闘いに対してOECDは多面的なアプローチを取っています。というのも賄賂の供給サイド（贈り手）と需要サイド（受け手）の両方と戦うには、それぞれ別々の手法が必要だからです。OECDは、賄賂の供給を減らすには外国公務員への贈賄を犯罪と定めるだけでは足りないと考えています。企業自体が一定の役割を果たすとともに、贈賄を温存させている企業文化の変革に向けて社内でこの問題に取り組むことが必要です。企業にこの道筋を示すため、OECDは「1976年多国籍企業ガイドライン」を改定し、賄賂の提供（並びに賄賂の要求）を防ぐために企業が取るべき方策について新たに1章を設けました。さらには、財務情報などの公開や透明性の改善に関する「OECDコーポレート・ガバナンス原則」の条項でも、贈賄を防ぐための枠組みを示しています。

OECDは、賄賂を要求する側についても取り組みを行っています。例えば、「公務員の行動倫理の向上に関する1998年OECD理事会勧告」では、加盟国に対し、公務員に倫理にかなった行動を促す制度やシステムを確立するよう求めています。最近ではOECDの行政管理委員会(PUMA)がOECD閣僚理事会に対し、この勧告の実施についての報告書を提出しており、その中では公務員の違反行為を発見、調査、告訴し、処罰する手法にも触れています。また、OECDとEUの合同の取り組みで主にEUが資金を提供している「ガバナンスと管理の改善支援(SIGMA)」では、中東欧諸国に対し、いかに公共部門の責任能力や効率性、管理、透明性を向上させるかについて助言を行っています。さらに、「国際商取引における贈賄に関する作業部会」では、賄賂を要求する側の問題を課題に取り込んでいく方法も検討しており、すでに民間部門とこのための会合を何回か開いています。

さらに、「資金洗浄に関する金融活動タスクフォース」には、大部分のOECD加盟国および主要金融センターとなっている非加盟国が参加しています。この作業部会も、贈賄や汚職から得られる資金の洗浄の問題を取り上げ、贈賄の需給両サイドの問題に取り組んでいます。

OECD加盟国が自国の力だけで汚職を効率的に取り締まることは不可能です。そこでOECDでは、非加盟国協力センター(CCCM)を通じて、非加盟国が贈賄や汚職と闘えるよう、賄賂の需給両サイドへの施策を働きかけています。特に途上国については、OECDの開発援助委員会(DAC)とOECD開発センターが汚職防止にの取り組みを行っています。

なぜ汚職と闘うのか？

ほぼ毎日のように世界中で汚職事件が報じられており、腐敗の根深さ、広がりをうかがわせるスキャンダルには事欠かない。欧米における政党への隠れた資金提供、多くの国での大型輸出案件をめぐる政府高官への贈賄、アルゼンチンにおける健康保険基金の枯渇、中国における高級官僚への死刑判決、ロシアにおける国家資産の横領、そして途上国や移行経済諸国に特有の金銭面での公私混同と、枚挙にいとまがない。

こうしたスキャンダルや、東南アジアの金融危機における汚職の役割が明るみに出たことで、汚職がもたらす社会的、政治的、経済的なコストにも関心が高まっている。いかなる国もこうした腐敗のコストには耐えられないからである。汚職は政治に対する国民の信頼を低下させ、法の軽視を招く。また資金分配を歪め、政府調達コストを押し上げ、市場の競争原理を損ねる。その国の投資や経済成長、開発にも重い打撃を与え、さらには汚職の結果、生活上欠かせない基本サービスが貧困層の手に届かなくなり、この層に法外な重荷を課すことになる。こうした壊滅的な打撃が耐えられないほどにのしかかってくるの

につれ、市民や金融市場からも汚職に対する国際的な戦いを求める圧力が高まってきている。

贈賄とは何か？

贈賄防止条約の定義によると、贈賄は公務員の職務遂行に影響を与える目的で、物品などを申し出たり、約束したり、贈ったりすることである。賄賂の形態は、金や、排他的クラブの会員権や子供への学費提供の約束といったそれ以外の金銭的優遇、あるいは好意的な宣伝といった金銭とは異なるものがある。社員の贈賄に関する企業側の倫理規範でも似たような定義が使われている(6ページ参照)。贈賄には必ず供給サイド(贈賄者)と需要サイド(公務員)がいるが、これは必ずしも単純な二者取引ではない。贈賄の仲介者がいる場合もあれば、実際の賄賂の受益者は別にいて、公務員は賄賂を運ぶだけという場合もある。通常は、民間人や民間企業が供給サイドとして賄賂を贈る立場になるが、皮肉なことには公務員も受け手として民間部門に賄賂を働きかけることがある。最近では国際オリンピック委員会(IOC)委員、政府代表のスキャンダルの例がある。

汚職との闘いにおけるOECD非加盟国との協力

OECD加盟諸国だけで汚職を効率的に取り締まることはできない。OECD諸国は、汚職防止戦略を成功させるには、非加盟国を含めた数多くの広範な参加者が協調して行動することが必要であると認識している。

OECDは非加盟国協力センター(CCNM)を通して、非加盟国が関係する幾つかの汚職防止イニシアチブを支援している。こうしたイニシアチブは多くの場合、OECD加盟国に加えて、欧州連合、世界銀行、米州機構、アジア開発銀行といった国際機関および地域機関との協力で実施されている。

グローバルな取り組み 中東欧、旧ソ連地域

公的機関が組織的に脆弱で未発達であることから、汚職やその他の倫理に反する行為が蔓延する環境になっている。このためOECDは移行

経済諸国の政府機関を強化するための数多くのイニシアチブを策定した。

「ガバナンスと管理の改善支援(SIGMA)」プログラムは、1992年以降、中・東欧の移行経済諸国を対象に、各国政府の中核的管理制度の改革について助言してきた。現在、13カ国に対し、行政事務や予算運営、財政管理、外部監査といった部門の行政の近代化について助言を行っている。

SIGMAプログラムでは、これらの諸国に対し、公務員規則を定めたり、公務遂行における高い倫理基準を設けたりするための法案作りや手続きの作成を支援している。また、政府が効率的に予算を計画したり、許認可手続きを進めたり、会計監査や財政管理、資金管理、情報管理に必要な構造やプロセスを確立することについても支援を行っている。さらに、最高監査機関(SAI)

が政府の説明責任に重要な役割を占めることから、SAIの強化についても助言を行っている。また、近代的な調達システムを構築したり、公共部門が財とサービスの購入にあたって透明性や説明責任を確保できるように促す法律を作ったりするための助言も行っている。

同地域に対するこの他のOECDのイニシアティブは次の通り。

- 移行経済諸国のための汚職防止ネットワーク (ACN) : OECDの複数の部局が共同で関わっている取り組みで、移行経済諸国の政府や、企業、市民団体が参加し、企業取引における健全性や、政府内の透明性、倫理規範の発達を促すための改革を進めている。米国際開発庁 (USAID) などの援助機関とも協力している。
- 行政管理部(PUMA) : 政府が予算作りや財政管理の過程で汚職を発見したり、政府内の倫理を奨励したりするのを支援している。
- 環境行動計画(EAP)実施のための作業部会 : 欧州連合の支援によるイニシアティブ。旧ソ連新興独立国 (NIS) での環境規制の遵守や取り締まりに関するネットワークとして最近設立されたEAPは、環境規制の適用に関係した汚職の問題も取り上げる予定。

南東欧の汚職防止イニシアティブ

OECD、欧州会議、欧州委員会、南東欧安定化協定特別調整官事務所、世界銀行、米国は、2000年2月にサラエボでの会合で採択された安定化協定に基づき、「南東欧汚職防止イニシアティブ」を発足させることで合意した。このイニシアティブでは、汚職への対策として、既存の国際的な制度に基づいて有効な措置を取ることや、健全なガバナンスを奨励すること、法制度を強化して法原則の順守を奨励すること、商取引での透明性や行動倫理を促すこと、市民の社会活動を奨励することを呼びかけている。イニシアティブの全体的な運営や行動計画の実施については、OECDが欧州会議とともに主導的役割を果たしている。OECDが「汚職防止リング・オンライン」の一部として運営する地域ウェブサイト (www.oecd.org/dag/stabilitypact/nocorrupt) でも、こうしたイニシアティブの実施と監視を支援している。

アジア太平洋地域

OECDとアジア開発銀行は1999年、「アジア太平洋地域における汚職防止フォーラム」を発足させた。フォーラムは今年で2年目を迎え、アジア太平洋地域で汚職と闘っている諸国がそれぞれの経験を報告し合ったり、制度改革について議論する場を提供している。また中国やアジアの新興経済国・地域を対象にしたCCNMのプログラムには行政管理部 (PUMA) も参加している。さらに、OECD開発センターの研究では、パキスタンとフィリピンでの汚職防止イニシアティブが重視されている。

中南米地域

OECDは1998年9月、米州機構、アルゼンチン政府と共同で「国際的な商取引における贈賄防止に関するワークショップ」を開催した。ワークショップでは、汚職防止をめぐるOECDやその他のイニシアチブを中南米諸国に説明し、「米州汚職防止条約」の批准と実施を呼びかけた。また、アルゼンチン、ブラジル、チリは「贈賄防止条約」の調印国で、中南米地域での汚職との闘いを主導している。

開発途上国

OECD開発援助委員会(DAC)の汚職防止への取り組みは、基本的には健全なガバナンスを奨励し、援助の効率化を目指した広範な活動の一環になっている。汚職の蔓延は国家やその機関の信頼と権威を損ね、限られた財源が誤った使途に使われるために援助の価値も低下するからである。DACが関係するより具体的なケースとしては、「1996年勧告」に基づく援助調達 (ならびに政府調達全般) での汚職防止がある。同勧告は、汚職を100%認めないという強い政治的メッセージを発している。

OECD開発センターは1996年以来、開発途上国における汚職に関する政策の研究を行っている。研究の目的は、途上国やその機関に対して汚職との戦いに関する政策を提案すること、ならびにOECD加盟国に対して途上国での汚職の因果関係を説明することである。現在、様々な国の状況について分析しており、その中にはセネガルやマリでの税関の汚職やボリビア、モロッコ、ペニン、パキスタン、フィリピンでの汚職防止プログラムも含まれる。この研究では汚職と闘う上で民間部門が果たす役割についても着目している。

OECDはどのように贈賄防止条約を実施するのか？

贈賄防止条約は現在のところ、外国公務員への贈賄行為に対抗するための主要な手段となっている。条約の署名国は、作業部会への参加に加えて、「贈収賄防止に関する1997年理事会改定勧告」と1996年4月11日に採択された「外国公務員への賄賂の課税控除に関する勧告」に従うことも求められている。この条約は、締約国に対し、外国公務員への贈賄に対する刑法規定を国内法に設けること、そして違反企業（条約では「法人」と表現）には法的責任を課す規定を設けることを義務付けている。また条約の別の条項では、締約国に対して関連法の適用と実施を求め、条約の遵守義務を一段と強化している。（条約の目的は各国が足並みを揃えて外国公務員への贈賄を防ぐことであるが、締約国がそれぞれの法律制度に合わせて条約を実行するという点では柔軟に対応している。）

条約の締約国は、次の方針に基づいて外国公務員への贈賄を犯罪とすることで合意している。

- すべての人に適用。
- 賄賂の申し出、約束、提供に適用。これらの行為はいずれも、仲介者の有無を問わず、また当該の公務員の利益になるか第三者の利益になるかを問わず、犯罪と認定。
- 賄賂の形態を問わず適用。有形無形、金銭的か否かを問わず、優遇措置を申し出るとは禁止。
- 「国際商取引において商取引又は他の不当な利益」を獲得したり保持したりするために贈賄することを禁止。その適用範囲は政府調達契約に限らず、税務、税関、司法、立法の手續きに関係した許認可や優遇措置を獲得した場合も含む。贈賄の当事者が最適な入札者であったり、賄賂なしでも適正に落札できたとしても、違反とみなす。さらには、「贈賄で得た優遇措置の価値や結果、地元の慣習、贈賄に対する地元政府の許容度、必要に迫られた支払いだったと主張できるか否か」にかかわらず、違反とみなす。
- 「外国公務員」は、任命か選出かを問わず、外国で立法、行政、司法の職務にある者を

指す。公的機関、公営企業を含め、その国の公的機能を担う人間も「外国公務員」とする。また公的国際機関の職員とその事務受託者も含む。

また条約の締約国は次の義務を果たさなければならない。

- 締約国は、外国公務員への贈賄行為に対して、有効で累進的かつ抑止力のある刑事罰を設ける。調印国の法律制度が法人に刑事責任を適用しない場合には、同行為に対して有効で累進的かつ抑止力のある民事罰を設ける。
 - 締約国は、外国公務員への贈賄行為がたとえ一部でも自国領内で起きた場合には、国内法を適用できるようにする。海外での違法行為に関わった自国民を国内法で告訴できる法律制度がある場合には、外国公務員への贈賄も同じ原則に従って告訴できるようにする。
 - 締約国の国内法に、国内の汚職に絡んだ賄賂や不当利益の資金洗浄を禁じる規定がある場合には、この規定を外国公務員への贈賄にも適用する。
 - 締約国は、外国での贈賄を隠蔽できるような会計上、監査上の慣行を禁止する。
 - 締約国は、他の調印国から外国公務員への贈賄を調査、摘発するための支援要請を受けた場合には、迅速かつ有効な法的支援を提供する。また外国公務員への贈賄事件での容疑者引き渡しに関しても、調印国の国内法および犯罪者引き渡し協定の対象に含める。
- さらに、「1997年勧告」を遵守するために、締約国は国際的な贈賄を抑制、防止したり、そうした贈賄行為と闘うために、次の措置を取ることを約束しなければならない。
- 企業に対し、適切な内部管理体制の導入を奨励する。この中には行動規範の策定や現場レベルにまで及ぶ管理体制作りを含む。また政府調達では、外国公務員への贈賄に関与した企業は、将来の公共入札に参加資格を停止する。
 - 二国間援助での調達にも汚職防止条項を入れる。また、国際開発機関で汚職防止条項を適切に実施することを奨励し、あらゆる開

発協力案件で相手国と協力して汚職防止に努める。

実施状況をどう監視するか？

「贈賄防止条約」と「1997年勧告」には、それが完全に実施されているかを監視したり、奨励したりするためのシステム化した追跡審査制度(フォローアップ)がある。実際には、2段階からなる厳しいピア・レビュー(相互査定)が実施される。第一段階にあたるフェーズ1は1999年4月に始まっている。ここでは各締約国について、条約の規定に該当する国内法や判例を調べ、それらが条約の定める義務に従っているかどうか判断を下す。フェーズ2では実際の法律の運用状況が焦点となる。

フェーズ1のレビューに備えて、締約国はそれぞれ条約の遵守状況を評価するための質問書に回答しなければならぬ。その後、この回答書ならびにレビューを担当する2カ国とOECD事務局のコメントに基づいて、暫定的な報告書が作成される。

暫定報告書が作業部会に回ると、2回の協議が実施される。この目的は、当該国の法律制度や条約の実施方法が他の参加各国にもよく理解できるようにすること、そして具体的な疑問点について質問する機会を作業部会に与えることである。その後、作業部会は評価報告書を探択してフェーズ1を終えるが、同報告書では具体的な問題点が指摘され、そうした問題点はフェーズ2でさらなるレビューが必要となる。また報告書で是正措置が勧告される場合もある。最終的なレビューと評価は、「条約」および「1997年勧告」の実施状況に関するレポートにまとめられる。

1999年4月から2000年6月までの間に、条約批准国のうちの21カ国が作業部会によるフェーズ1のレビューを受けた。条約の遵守状況は絶じて良好だったものの、作業部会は幾つかの国については一部の遵守状況について不十分と判断した。また大半の国についても、程度の差はあれ特定の問題点を指摘した。作業部会は、法律上の抜け穴や矛盾点になりかねない部分や、条約が定める水準に達しないと思われる条項については、具体的に是正措置を勧告した。こうした諸国に関する結果報告は、www.oecd.org/daf/nocorruption/report.htmで入手できる。

賄賂の課税控除については？

最近まで、外国公務員への贈賄は、多くのOECD加盟国で商取引上の通常コストとして容認されていた。外国と取引する企業は、相手に気に入られて契約してもらうには賄賂を支払う必要があったと主張することが多く、これまではこうした賄賂については収入を得るための経費として課税控除の対象に認め、贈賄の慣行を大目に見てやる政府もあった。

OECDの租税委員会(CFA)では、外国公務員への賄賂を課税控除の対象に認めないことによって、贈賄をある程度抑制できると考えられている。特に贈賄の犯罪化と組み合わせることで、効果は大きくなると見られている。また、賄賂を課税控除から外すことは、企業に対して贈賄がもはや許容されない商慣行であるとの強いメッセージを送ることになるし、また汚職防止に対する国際的なコミットメントにとっても政治的に目立つシンボルになると考えられる。こうした理由から、OECDは1996年、「外国公務員への賄賂の課税控除に関する勧告」を探択し、さらに「1997年勧告」でその迅速な実施を求めた。

「1996年勧告」に合意して以降、それまで外国公務員への賄賂を課税控除の対象に認めていたOECD加盟国の大半が、法改正して賄賂を控除の対象から除外した。現存も数カ国が議会で改正法案を審議している。ただ、「条約」の場合と同様、こうした改正後の法律がうまく働くかどうかは、有効な取り締まりができるかどうか、また法律の具体的な条項がどうなっているかに左右される。「外国公務員への賄賂を発見するためのOECD監査指針」では、こうした取り締まりの問題を取り上げる予定で、現在その準備を進めている。この「指針」は、例えば、通常の納入業者とは異なる人物に繰り返し支払いが行われている場合には詳細な調査が必要であるなど、疑わしい支払いを発見する手続きを税務監査官や会計士向けに提供するものである。また、賄賂を課税控除の対象から除外するという条項に関しては、賄賂の定義を狭めすぎないことが重要である。外国公務員への賄賂を控除の対象外と明文化していない場合は、税法の中で交際費や手数料といった賄賂に適用できそうな項目を作らないことが必要だ。関連の税法の審査は、「条約」と「1997年勧告」の実施状況を調べるフェーズ1の過程で、「国際商取引での贈賄に関する作業部会」が租税委員会