

『世界の汚職日本の汚職』(2003)のupdate調整
石井陽一(TI-J 前理事長、神奈川大学名誉教授)
2014、3、20於英国大使館ホール

- 多国籍企業の国際贈賄の行き過ぎが米FCPA、(海外腐敗行為防止法)英BriberyActの域外適用を促した面がある

たとえば、シーメンス・ケース

- 拙著p. 120のフィレーサ事件は氷山の一角、ブラジルのベージャ誌(昨年8月3日)がその国別腐敗歴を地図付で列挙(原文コピー添付)。
- (1)ノルウェー
- 2004年ノルウェーの国防省の高官連が、ゴルフクラブ、高級料亭での接待を受け、シーメンスは35万ドルの罰金を課されたが、12人の軍人にはお咎めなし。

- シーメンス・ケース(2)
イタリア

1999年ー2002年、シーメンスの元幹部2名は、イタリアの電力公社ENELの役職員に600万ユーロの贈賄の廉で取り調べを受けた。同社はこの贈賄のお蔭で、タービン納入契約を獲得したが、5000万ドル以上の罰金を科せられ、幹部2名は在宅監禁された。

- シーメンス・ケース(3)
- ベネズエラ

地下鉄の2路線建設工事の入札を落札するため、シーメンスは2000万ドルを当局に贈賄したが、同社には50万ドルの罰金が科せられた。政府の役人1人が取り調べを受けたが、名前も明かされず、有耶無耶になっている。

- シーメンス・ケース(4)
- ロシア

病院の機器や交通のモニターシステム納入契約の確保のため政府当局のお役人たちに約5600万ドルの賄賂が支払われた。保健局の次長に約2万ドルの罰金と8年間労役の罰が科された。

- シーメンス・ケース(5)
- ナイジェリア

2002－2005年、ナイジェリア電気通信機器納入契約を確保のため、シーメンスは元閣僚2名に1000万ドルを贈賄。同社は2億5千万ドルの罰金を科され、閣僚、政府の役人、シーメンス職員が取調べられた。

- シーメンズ・ケース(6)
- ギリシャ

アテネの地下鉄工事契約を確保するため、1998－2005年、ギリシャの2大政党に1200万ドル以上が賄賂としてばらまかれたとの廉でシーメンズ社は取り調べを受け、ギリシャ・シーメンズの社長はドイツに逃亡したが、逮捕された。15人の政治家は公式には取調べを受けていない。

- シーメンス・ケース(7)
- イスラエル

イスラエル電力公社の元総裁及び役職員に2000万ドルをばらまいたとの廉でシーメンスは取り調べを受けた。元総裁のダン・コーヘンはペルーに逃亡したが強制送還され、逮捕された。まだ280万ドル受け取る約束になっていたが、5年の懲役に服している。

- シーメンス・ケース(8)
- イラク

1999－2007年、国連の石油・食糧交換プログラムにもとづく複数の契約を確保するために、当時のサダム・フセインを含む政府当局に160万ドルのキックバックを支払った。

- シーメンス・ケース(9)
- 中国

2002－2009年、医療機器、電気通信機器を納入する契約を獲得するために、6000万ドルの賄賂を振りまいた。2011年、電気通信公社の重役Shi Wanzhong が死刑に処せられた。このシステムに介入したお役人Tian Quは懲役15年の刑に服している。中国は腐敗国家といわれるが、汚職で死刑を受けるといふ処罰は他に類をみない。

- シーメンス・ケース(10)
- アルゼンチン

1996年シーメンスは、新形式のIDカードの印刷と国境の営所のコンピュータ化にかかわる入札を落札するために、関係当局に4000万ドルの賄賂を支払った。8人の元官吏が米国司法当局により訴追され、罰金は4億ドルを上回ったが、政治家は誰も訴追されることはなかった。

- シーメンズの罪と罰(1)
米司法省での判決

2001－2007にわたる不正な支払805.5百万ドルに対し、シーメンズ本社に4億4850万ドルの罰金；IDカードプロジェクトに関し、アルゼンチン・シーメンズに50万ドルの罰金；メトロプロジェクトに関し、ベネズエラ・シーメンズに50万ドルの罰金；携帯電話プロジェクトに関し、バングラデシュ・シーメンズに50万ドルの罰金。

- シーメンズの罪と罰(2)

連邦証券取引委員会(SEC)での民事訴訟

原告 SEC 被告 シーメンズ本社

シーメンズはSECに3.5億ドルの不当利得を返還することに合意(司法取引)

- シーメンズの罪と罰(3)

ミュンヘン検察局は、取締役会の監督責任懈怠に対し、3億9500万ユーロの支払いを命令。

- 出典:2009年独法 日本貿易保険(NEXI)資料。

- ナイジェリアLNGプロジェクトに関わる
日揮の米国司法省との司法取引

ナイジェリアのLNGプロジェクトの建設のため米仏蘭の各社との国際コンソーシアムで請負建設契約を獲得する目的で関係公務員に賄賂を払い、米司法省との司法取引で日揮は2011年2億1880万ドル(約182億円)を支払。司法府が下した判断でなく、行政府の司法省がこれだけ払えば起訴を免除してやるという、地獄の沙汰もカネ次第的な駆け引き。それ自体がcorruptionではないか、という素朴な疑問。

コンソーシアムの相手は米国の証券発行体(Issuer)であったが、日揮は証券発行体でもなかったという。日本で訴追されていれば、罰金は3億円以下で済んだところ(不正競争法第22条)。

- ならば、日本の企業のCSRは社内に外国公務員への贈賄を発見したならば、いち早く、検査庁に自己申告し、訴追されれば、日本側の管轄権内に入る、一事非再理になろう。

- シーメンズの企業統治

2007年1月26日ミュンヘン(シーメンズの本社所在地)で開催された株主総会で、4億2000万ユーロが使途不明になり、元取締役が逮捕された事件を巡って経営側に非難が集中した。一部株主から辞任を要求された議長のフォン・ピーラー監査役会長は、監督体制の強化を訴えたが、信任投票で3割の株主が「ナイン(ノー)」とする異例の事態になった(07年1月27日付日経ミュンヘン来電)。

- ブラジルのベージャ誌(2014.1. 8)所載のピーター・アイゲン(TIの生みの親にして育ての親)とのインタビューの一節
- Q.「反腐敗の戦いはグローバル化するべきであるというお考えのようであり、反腐敗の行動を企図しているようだが、どのように動かすのか」
- A「各国はそれぞれ腐敗を抑止する管轄権をもっているが、連邦国家はグローバルな射程を持っていない。国境をこえる進展も必要だ。反腐敗の行動で各国共助の輪を作り、公正のための普遍化した環境作りを助成することができる」

- 域外適用への素朴な疑問
- 米FCPAがシーメンス等を巨額の罰金をもって処罰することで、多国籍企業に恐怖を与え、後発防止効果になっているであろうことは否定できない。
- ただ、一般通念として、主権国家は自国の領域内に腐敗処罰の管轄権をもっているが(ピーター・アイゲンも言っているように)、他国の領土には踏み込まない、ましてや他国の領土内における外国人間の贈収賄にまで及んでいるとは言えない。自国法の域外適用は国際協力とは言えない。後述のEITIなら国際協力。
- とくに巨額の罰金が米国の財政収入になってよいのかという疑問が残る。国際的にプールされて有意義な使途(難民救済、ユニセフ、国境なき医師団、反腐敗のTIなど)にでも交付されたらよいのではないかという気がする。

- 英国Bribery Act (2010)の在外適用性はより過激
国内の贈収賄と外国人(官、民)への贈収賄を含む法律で、外国人への贈収賄は6条、7条に集中。英国外での贈賄行為に対する処罰対象の幅が広く、罰金額に上限の無いことが怖い。

解釈上の疑問

- ① 6条3号のThird PartyにLobbystもはいるのか
- ② 7条の企業の贈賄防止懈怠罪は社内的コンプライアンス体制が整備しているとみなされれば企業は免罪されるが、そのことで、社員がトカゲの尻尾切りになる可能性はないか。
- ③ facilitation payment 寛恕の規定はないが、英当局は100~200ドル程度の小額贈賄でも、何千ドルの旅費を欠けても証拠堅めのため現地に出張させるのか。 Etc.

- 英贈賄防止法(2011年7月実施) 実施は慎重
2013年8月14日現在域外適用はしていない。

以下3件は国内的なもの。

- ① 交通違反切符を裁判所のデータベースに登録しないことと引き換えに500ポンドを受け取った行政裁判所事務官に関するもの
- ② 運転免許交付に携わる係官への贈賄を試みたタクシー運転手に関するもの
- ③ ある大学生が教授に対し、合格点と引き換えに5000ポンドの支払いを申し出たというもの。

- 独禁法違反
- カルテルが何故いけないかといえば、企業間協定で価格を高く設定し、消費者に被害を及ぼすからである。
- 課徴金は日本でも高額で、最近の例では海外に自動車を送る貨物船の運賃を巡って国際的カルテルを結んだとして公正取引委員会が日本郵船、川崎汽船など5社に220億円の支払いの事前通知を受けた。ただ、商船三井は、米国から流入した課徴金減免制度(リーニエンシー)を利用して、支払命令をまぬかれる模様(2014年1月9日付毎日)

- 独禁法違法も域外適用
- 米テキサス州ヒューストンの連邦地裁は、08年12月10日、ブリジストンの元部長日置操被告に禁固2年罰金8万ドルの判決を言い渡され事実服役。同氏は2004年-07年かけ、欧州企業の幹部社員と談合、マリンホースの価格を調整して高値に固定させ、かつ、ラテンアメリカ諸国の公務員にマリンホース受注のため贈賄し、独禁法違反とFCPA違反を問われたもの。

2014年2月、自動車部品である振動防止ゴム

でカルテルを結んだことを認め、米司法省と罰金2500億ドル(約430億円)支払うことで和解した。今回いくらなんでも高過ぎる声という声が上がっている(2014年3月5日付日経)。

- 他にも例示。

- 国際公正取引裁判所の設置(一つの解決案)

国際協定に基づき世界の某所に国際贈収賄、国際カルテル等を所掌する国際公正取引裁判所(仮名)を設置してはどうか。国際刑事裁判所のローマ規程をモデルにしてもよい。日揮やブリジストンのようなケースは、米国がこの裁判所に付託すればよい。ある主権国家が別の主権国家の案件を裁き、処罰するのではなく、国際裁判所の所管とした方が、国連憲章第2条の主権対等の原則にも合致するのではないか。TIがそのような運動を起こしてもよいのではないか。

裁判所は判決の結果、罰金刑を科することもできるが、徴収した罰金はプールして、難民救済やユニセフのような国連の事業、国境なき医師団、トランスペアレンシー・インターナショナル(傘下チャプターを含む)のような国際NGOに助成し、有効に生かす。特定大国の歳入にはしないというものだ。

- 米2008年金融危機の裏側

2008年金融危機の原因には、米国における「回転ドア (Revolving Door)」とロビイスト現象 (拙著p. 126-127) が作動している。「回転ドア」は一方通行的な日本の天下りと違い、「天上がり」と「天下り」を組み合わせた両面通行である。ちなみに、米財務省とゴールドマン・サックスの間には回転ドアがある。元ゴールドマン・サックス会長のボブ・ルービンがクリントン政権の財務長官、同じく同社会長のハंक・ポールソンがブッシュ政権の財務長官になり、トップばかりでなく課長クラスも回転ドアをくぐり、銀行業務と証券業務を分離していたグラス・スティーガル法を廃止、(銀行が投機できるようになった)、キャピタル・ゲイン課税を15%まで引き下げ、そのほか金融規制の法律、省令などを改正した。議会工作にはロビイストを使った。また、クリントン政権の連邦住宅都市開発省長官のヘンリー・シスネーロは住宅ローンの貸付基準の引き下げを行い、黒人やヒスパニックも頭金なしで住宅ローンを受けられるようにし、退任後、住宅販売会社の取締役役に収まり、サブプライム・ローンを演出した。格付け会社は高額謝礼を払った金融機関に高得点を与えた (Wallstreetwatch資料2008. 3 など)。

- OECDの分析

OECDの利益相反グループが刊行した「回転ドア:持ち上がる規則作成不安と金融危機における政策解決 2009 ,Revolving Doors:Regulatory Concern and Policy Solution in the Financial Crisis 2009」では、回転ドアから官民の間で生ずる利益相反を次の4つに分解。

- ・業界から政府へ 政府または規制制定機関のかなめのポストに民間企業の役員が就任することで企業利益寄りの政策形成と法執行が行われる
- ・政府から業界へ 公務員が利潤追求の民間の役職に移転し、公職在任中の経験やコネを新しい雇用主の不正利益のために利用する
- ・ロビイストから政府へ ロビイストがコンサルタント部門、シンクタンクから政府における諮問もしくは意思決定の役職に移転する。
- ・政府からロビイストへ 元の規則立案者及び行政官庁のが有給の代弁者になり、企業のお客の利益のために進んで前職の内部コネを利用する。

- オバマはロビイスト政治打破を狙ったが

オバマはロビイスト政治の打破をchangeの一つに据えた。米国のロビイスト活動費は2008年過去最高の32億ドル(約3千億円)、ブッシュ政権の8年間で倍増。政権当初、たしかにロビイストから政権入りが難しくなった。しかし、ロビイストを活気付けたのは、09年2月に成立した総額7,870億ドルの景気対策法。また、国防副長官に、防衛大手レイセオン社副社長だった大物ロビイストのウィリアム・リンを任命するという矛盾をだし、共和党から猛反発を受けた。オバマ政権がこれまでに任命した高官267人のうち、過去10年間にロビイスト登録した経歴のある人物は30人(11%)に上る(2009年3月31日付日経記事)。

日本の企業で最近大口にロビイストを使った事例はソフトバンクのスプリント買収。買収には米連邦通信委員会(FCC)の承認が必要。ソフトバンクは有力なロビイング会社のカルメン・グループを使用。買収資金201億ドル(1兆6千億円)のうち、ロビイストにどれだけ使ったかは報道されていないが(2013年10月31日付朝日)。

ロビイストのような疑惑の制度を残している国が、国際贈収賄で他国に厳罰を科する資格があるのだろうか。

- 大統領制では政変は官変でもある

米国や中南米のような大統領制の国に於いては、大統領が変わると閣僚及び高級官僚が一斉に交代する。テクノクラートを起用できるメリットもあろうが、大統領選挙の論功行賞、同郷人、利権を狙う業界の大物の起用などネポティズムも少なからずある。利権を狙う業界からの起用は、欧米諸国においても利益相反 (conflict of interests) という観点から批判は出ている。

米国に於いて大使の起用は、大統領選挙の資金集めのbinderといわれる功労者というのが定番である。そして、治安のよい国の大使にはbinderが、治安の悪い国の大使には専門外交官が割り当てられると言われており、従って駐日アメリカ大使にはbinderが多いようだ。しかし、これは一種の売官制度ではないか。売官といえば、西欧社会では中世や精々重商主義時代にあった制度である。

日本が、明治以来、厳格な試験による任用制度で公務員の人材を採用し、ネポティズムの侵入を排除してきたこと、政変があっても、政治的空白があっても官変はないという行政の持続性は保たれている。ただそれが故の惰性的運営もある。また、試験偏重による「キャリア」「ノンキャリア」のような身分差別が出た面もある。米国の公務員にも試験採用で身分は安定しているようだが、とかくよいポストを政治任用の公務員にとられるので、「キャリア」が日本の「ノンキャリア」に近いようだ。中南米の場合、政治任用による高級公務員の任期の不安定の故に、任期中に職権を濫用して、私的利益を上げておこうという誘惑に乗りやすい。

- 回転ドアと天下りを比較すれば

日本の天下り批判は、定年後の官僚が外郭団体に天下りし、人によってはその都度高給、高退職金を受け取り、税金の無駄使いが糾弾されている。昭和の終わりころまでは民間会社が官僚の古手を役員で迎えることが結構あった。それは規制が残っていたので官庁折衝に必要であったことにもよるが、次第に規制が緩和されて必要性が薄れたことに加え天下りに役員ポストを奪われることになるので、企業側の組合の反対が強くなったためもある。現在は受け入れても顧問である。それで、外郭団体への天下りになった。

私は、2001年12月20日、経済再生に関する朝日の「私の視点」の中で「公庫や公団の民営化が人心に受けるのは、官僚の天下りと高額な退職金に反感があるからだ。しかし、それは退職金規程を改正すれば足りる。役員の退職金は在任期間1年に付き1ヵ月分の給与相当というように。それでも大きな改革で、国費の節約になる。」と。

いずれにせよ、日本の天下りはドメスティクな問題だが、米国は世界国家だから影響は時に全世界に及ぶ。2008年金融危機の裏側にあったのが、ロビイスト政治と回転ドアだ。TPP交渉が行き詰まり、漂流している原因にもロビイスト政治と回転ドアがある。

薬品の保護期間を延長しようとする製薬会社のロビイストと回転ドア、遺伝子組み換え商品の表示義務についてISD条項を使って日本政府を提訴することを画策するモンサント社。モンサント社といえば、米国でも有名な回転ドアの企業である。

回転ドアにせよ、天下りにせよ、利益相反の弊害はあり得るので、利益相反度を弱めるために、退職後再就職就任までの間に冷却期間(cooling off period)を設け、それによって、最近のインサイド情報から遠ざける、不適切な影響力を行使できにくくする配慮をしている。オーストラリアが1年、日本、オランダ、香港が2年、カナダが5年であるが、ブラジルは4ヵ月と短い。ドイツは職種ごとに異なる。

- EITI(Extractive Industries Transparency Initiative 採取産業透明性イニシアティブ) 前出のピーター・アイゲンのベージャ誌のインタビューの中でも、反腐敗の国際協力例として紹介されているが、要するに鉱物や石油、ガスなどの開発を巡り、外国開発企業が資源産出国政府に支払うロイヤルティー、税金、配当などの支払い額と現地政府が受け取る収入額を公開して資源の開発、輸出入にかかわる収支の流れを透明化するというスキームである。そこに差が出れば 腐敗も推定されるわけである。

この構想は、2002年9月ヨハネスブルグで開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議(WSSD)」でブレア英首相(当時)が提唱し、2003年6月英国国際開発局主催の第1回閣僚会合でEITI原則(12項目)基準(5項目)が発表され、理事会、事務局も英国国際開発局内に置かれ、発足した。のち、事務局、理事会をオスローに移転するが、ピーター・アイゲンは理事会議長を務め、最近引退した。

現在候補国が16カ国、EITI基準を満たした遵守国が23カ国、日本は支持国に入っている。ブラジルはペトロブラス、バーレの2社が入っているが、政府は参加していないので、ピーター・アイゲンはその理由が理解できないと述べている。

EITIはよき国際協力の適例であり、参加国、参加企業を増やし、実効性を高めることに期待したい。ただイニシアティブなので、違反に対する罰則がないという限界はある。

- ご清聴ありがとうございます。