

2009年3月3日 全5頁

APEC 腐敗防止と透明性ワークショップに参加して

経営戦略研究所
河口 真理子

[要約]

- ◆ 2月24 - 25日APECの腐敗防止と透明性に関する専門家ワークショップに参加した。
- ◆ 日本のCSR活動の中で、腐敗防止はあまり注目されていない課題ではあるが、腐敗防止は国際的に、政府部門・民間企業の経営倫理・内部統制と観点からは重要なテーマであることを再認識した。
- ◆ 特にCSRの重要なテーマとして途上国の貧困問題撲滅への貢献が議論されているが、腐敗防止はそのためには避けて通れない重要なテーマであり、単なる倫理綱領として「贈収賄禁止」をいれるだけでなく、きちんと取り組むべき活動である。

はじめに

さる2月24日～25日、APECで開催された、腐敗防止と透明性に関するエキスパートタスクフォースワークショップ (Anti-Corruption & Transparency Experts Taskforce Workshop) に参加した。今回のテーマは、「公的部門および民間部門におけるガバナンスと、腐敗防止に対する影響 (Governance in Public and Private Sector and Its Impact on Anti-Corruption)」で、筆者はCSRの専門家という立場からの参加であった。

CSRの諸活動において、日本では、腐敗防止はマイナーなテーマとしてあまり議論されてこなかったが、今回のワークショップに参加して、途上国においては大変重要なテーマであり、グローバル企業であれば、日本国内ではあまり議論の俎上に上がらないにしても、避けて通れない重要なテーマであることを再認識した。

1. CSRにおける腐敗防止の捉え方

先述したとおり、日本企業とCSRの課題を議論する際に、腐敗防止の優先順位はあまり高くない。しかし、グローバル経済の課題として、国際社会の中では腐敗防止は従来から認識され取り組まれてきた。1997年12月には、OECDにおいて外国公務員贈賄防止条約が結ばれ1999年2月に発効している。また2003年6月のエビアンサミットでは腐敗防止に関する取り組みの強化が提言され、同年12月には国連腐敗防止条約が締結された。そして、2004年6月24日には、図表1に示した国連グローバル・コンパクトに10番目の原則として腐敗防止が採択された。このことは、この問題が国際社会においてCSRの重要な課題であることを明確に位置づけられたことを示している。

ちなみに、発足時の2000年7月26日に発表されたグローバル・コンパクトの原則は、人権、労働、環境に関

する1～9までの9原則であった。腐敗防止が発足から4年後の2004年6月24日に10原則目として追加されたのは、人類が直面するグローバルな課題として挙げられた人権、労働、環境の3つの課題に具体的に取組もうとすると、各国の政府や民間部門の汚職などの腐敗が、課題解決に対する大きな障害であることが明らかになった結果といえよう。そして腐敗自体が国や国際社会に大きな社会的損失を与えている、ということが明白になったことの査証である。

図表1 国連グローバル・コンパクト10原則

人権	企業は、	原則1： 国際的に宣言されている人権の保護を支持、尊重し、	原則2：
		自らが人権侵害に加担しないよう確保すべきである。	
労働基準	企業は、	原則3： 組合結成の自由と団体交渉の権利の実効的な承認を支持し、	
		原則4： あらゆる形態の強制労働の撤廃を支持し、	
		原則5： 児童労働の実効的な廃止を支持し、	
		原則6： 雇用と職業における差別の撤廃を支持すべきである。	
環境	企業は、	原則7： 環境上の課題に対する予防原則的アプローチを支持し、	
		原則8： 環境に関するより大きな責任を率先して引き受け、	
		原則9： 環境に優しい技術の開発と普及を奨励すべきである。	
腐敗防止	企業は、	原則10： 強要贈収賄を含むあらゆる形態の腐敗の防止に取り組むべきである。(2008年 日本語訳の改定)	

出所) 国連グローバル・コンパクトHPより

2. 腐敗の社会的コスト

なぜ腐敗防止がグローバルな経済社会システムにおいて重要なテーマなのか。それは、腐敗が国のガバナンスのレベルを示す指標となっているからである。国のガバナンスレベルが低いと、政治過程の透明性が低く、経済も非効率で貧困が蔓延し、人々のモラルも停滞、社会秩序が荒廃している。そして公的部門では意思決定過程が不透明で贈収賄などの腐敗が横行しがちなので、その結果海外資本の参入を妨げ経済発展を阻害すると考えられる。よって政権や公的部門の腐敗の社会コストは極めて高い、と考えられる、国際機関ではガバナンスの改善を重要課題としている。

ちなみに、世界銀行では、212カ国を対象に、各国のガバナンスと腐敗のレベルを計測したガバナンス指数(Governance indicator)¹を公表している。これは

- ・ Voice and Accountability 発言の自由度とアカウンタビリティ
- ・ Political Stability and Absence of Violence 政治的安定性と暴力の有無
- ・ Government Effectiveness 政府機能のレベル
- ・ Regulatory Quality 規制の質
- ・ Rule of Law 法律
- ・ Control of Corruption 腐敗防止

の6つの側面から国のガバナンスレベルを評価したものである。

¹ <http://info.worldbank.org/governance/wgi.index.asp>

また、腐敗防止に関する世界的なNPOである、トランスパレンシー・インターナショナル(Transparency International, TI)²では、180カ国を対象とした腐敗認識指数(Corruption Perception Index)を毎年集計公表している。この指数は最高10点、最低0点で、2008年の結果はデンマーク、ニュージーランド、スウェーデンが9.3点で1位で、シンガポールが9.2と僅差で4位になっている。一方最低はソマリアの1.0、イラク、ミャンマーがそれぞれ1.3となっている。ちなみに日本は、7.3でアメリカと同じで18位にランクされている。

この腐敗レベルと社会的コストの関連性について、同調査を実施しているパッサウ大学のラムズドロフ教授は、「CPIを1ポイント改善すると、GDPの0.5%に相当する資本の流入が増加し、最大限4パーセントの平均収入の増加をもたらす、というデータがある」³としている。さらに、TIが作成しているレポート「グローバルコラプションレポート 2008 (Global Corruption Report)」によると「現在の腐敗レベルが抑制されないままだとすると、水と衛生に関するMDGs(ミレニアム開発目標)を達成するために500億米ドル(=年間のグローバルな援助額の半分に相当)が余分にかかる」と推計されている。

こうした腐敗のコストの大きさは、国や国際機関などの政府関係機関だけでなく、ビジネスの世界でも、リスクと認識されるようになってきた。その背景には、企業の社会的責任の一環としての腐敗防止に対する注目および、相次ぐ企業不祥事から企業の内部統制などの規律向上・経営倫理の徹底が重要視されるようになってきたことがある。企業が収益確保のために贈賄など腐敗に加担することは、結局当該企業にとりリスクであり、企業が腐敗防止について経営トップから現場におけるまで、どのような戦略をもち対処しているかは重要なテーマとなってきた。こうしたことを背景に、ダウ・ジョーンズ社は、2008年12月に、世界で初のグローバルな汚職防止に関する汚職防止データベースを発表した。同データベースは、重要な公的地位を有する者、現役・元政府関係者・リスクの高い個人や組織に関する情報を提供する。ダウ・ジョーンズ社では、企業がこうしたデータを活用することで、腐敗リスクを回避しながら事業拡大を図ることが可能となる、としている⁴。

3. APEC ワークショップ

3-1. ワークショップ

APECの専門家ワークショップは、2日開催され、全員が参加する5つのセッションから構成された。

セッション1：政府・民間部門における腐敗防止政策

セッション2：グッドガバナンスが、腐敗防止活動に与える影響

セッション3：組織内におけるグッドガバナンスの風土づくり

セッション4：コーポレートガバナンスを推進するための政府の役割

セッション5：ビジネスコストVSコーポレートガバナンス

それぞれ3 - 4名のスピーカーが20分程度のプレゼンを行い、最後に全員が登壇してパネルディスカッション・質疑応答を行うという形式であった。

参加者は全体で140名弱で、政府関係者・国際機関関係者が7割、民間企業は3割程度であった。意外だったのは、参加国の政府関係者は腐敗防止関連省庁からの出席が大半を占めていたことである。日本では腐敗防止

² http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2008/2008_09_23_cpi_2008_en

³ Transparency International Japan, http://www.ti-j.org/TI/CPI/CPI2008_PressRelease_jp.pdf

⁴ ダウ・ジョーンズ・ジャパン、プレスリリース(2008.12.10)

を統括する専門の省庁は無いのでちょっと驚いたが、アジア各国、豪州、南米などでは、腐敗防止を管轄する独立した省庁が設置されている。それだけ汚職などの腐敗構造が社会的課題として重要視されているということだろう。

セッションは上記の5つだが、基本的には、政府部門における腐敗防止に関するものが7割程度と多かった。プレゼンテーションも腐敗防止関係の政府担当者が自国の取り組みを紹介する、というものが多く、実務担当者どうしの情報交換の意味合いも強かったようだ。

筆者はCSRが専門なので、企業の立場からの参加であったが、基本的に国家のガバナンスや政府機関の腐敗は、企業の問題というよりも、一義的には政府部門の問題という認識が強い。TIの腐敗認識指数で4位と高い評価のシンガポールは自国の取り組みを発表したが、かなりきめ細かな公務員の倫理確立のプログラムを実施している。公務員の待遇を改善することや、公務員がプライドをもって仕事をできるようにするための社会的価値感の醸成と共有、就職採用時や日常業務における透明性確保の仕組み、第三者機関による監視などを含む。また腐敗防止認識指数が8.1で12位と評価が高い香港からは、公務員の倫理教育プログラムが報告された。一方ガバナンスと透明性の改善余地の大きいタイ（腐敗防止認識指数が80位）やインドネシア（同126位）からは、公務員の行動規範を策定して意識改革をはかること、一般市民に対する教育やキャンペーン、政府機関の透明性を高める制度確保、民間企業に対しても不正競争防止の観点から贈収賄反対の風潮を醸成するなどの対策が報告された。

全般的には、公務員・社会の倫理感の確立が最重要なテーマでそのための教育プログラムや啓発活動の実際などについて議論が集中しがちであった。また、シンガポールでは、公務員改革の一環として、公務員の給料水準を引き上げたケースが報告された。この給料水準は、多くの参加者の最大の関心事のようで白熱した議論が続いた。

腐敗防止のために単純に給料をあげても効果は無い。逆に研究結果によると収賄するのは、下級官吏よりも上級のほうが深刻である、などの反論が多く出された。しかし一方で、公務員をその国で最も高給な職業とすることは問題があるが、ある程度その社会で豊かな暮らしが出来る程度の待遇は必要条件である、という意見も根強かった。社会構造に根ざした問題でもあり、単純な解決策は難しいことを実感した。

3-2 R - B E C 006

筆者は、セッション5にてCSRの観点から、日本企業が途上国でビジネスをする際に直面する贈収賄の問題について、一つの現実的なツールである、R - B E C 006 について紹介した。

贈収賄の問題は、贈与の習慣のあるアジアと西洋社会では、その文化的背景が違うので、多額の贈収賄を除けば日々の贈答に関する対する感度もその社会によって異なる、微妙な問題である。特に途上国の場合は、通関業務などの窓口にいる下級官吏の給料が低く、窓口で受け取るお金で生活費の一部を賄うシステムにケースも少なくない。こうした窓口での支払いは、贈賄ではなくファシリテーションペイメントとして外国公務員贈賄防止条約上も認められている。しかし、ファシリテーションペイメントの解釈には省庁間で開きがあり、まだ判例も十分には積み上がっていない。筆者が紹介したR - B E C 006 は、企業倫理の第一人者である麗澤大学の高巖教授をリーダーに、海外で操業する20社程度の日本企業が策定した、ファシリテーションペイメントきちんと定義した意思決定支援ツールである⁵。

⁵ 詳細は、<http://r-pec.reitaku-u.ac.jp>参照のこと

このツールを策定した背景として、高教授は理想と現実のギャップをあげる。当然ファシリテーションペイメントの必要性すら無い社会が理想であるが、現実はずしもそうではない。たとえば、日本の本社では、倫理綱領や行動規範をもとに、海外の事業所に贈収賄の禁止の徹底を伝える。しかし、現実問題として、一切の支払いがなければ税関が通らない、などの営業上の不利益を受けることは途上国においてしばしば生じる。こうした営業上の不都合を、贈収賄を禁止したコストだからしかたがないと、本社が受け入れれば問題がないだろうが、必ずしもそれが通じる場合ばかりではない。現場の担当者はこうした問題の板ばさみで苦労しており、CSRに真面目に取り組む企業ほどこの問題で悩んでいる。そこで、支払いを要求されたお金がファシリテーションペイメントとして許容されるかどうかを判断するツールとして開発されたのが R-BEC006 である。ここでは、どのようにファシリテーションペイメントを定義できるか、定義して支払う場合にはその内容をきちんと記録をとり報告することも求めている。こうしたツールを使用し、どのような意思決定プロセスでお金が誰に支払われたかについて、透明性が高い形で報告することで、理想と現実の橋渡しをすることができる。

筆者は、CSRの諸テーマを研究しているが、この贈収賄については今回のことで初めてしっかり勉強する機会を得た。しかし、この理想と現実のギャップは、贈収賄に限らず、環境問題対応や人権・労働問題などでも直面する重要な問題である。本社発で全社に徹底される行動規範や倫理綱領は、当然理想が掲げられているが、日々の事業活動においてそれを100%実行することは時に困難である。そこには従業員やステークホルダーの意識レベルの問題もあるし、倫理的に従業員が行動しようとしても、営利企業にとっては困難な場合もある。こうした理想をどのように現実社会に埋め込み、現実社会を改善していけるかが、CSRの発展の鍵を握るとみており、こうした観点から R - B E C 006 のような現実を見据えたツールの有効性は高いと考える。

ただし、筆者と同じセッションでプレゼンテーションを行ったシーメンズの内部統制担当者、及び、プライスウォーターハウスクーパーズが行った世界の従業員倫理意識調査の報告者は、いずれもファシリテーションペイメントすら一切認められないという、厳格な姿勢に終始しており、議論はなかなか噛み合わなかった。これは贈与文化を前提とするアジア的価値感と、罰則と法令をベースにした西洋的価値感の違いに根ざす要因もあるように感じたが国際社会では、こうした価値感・文化の違いをどのように評価し統一の見解に至ることの困難さを感じた。

4. まとめ

今回の会議に出席して、腐敗防止については政府機関だけでなく、企業サイドでも内部統制や企業倫理担当者の間では重要なテーマとして議論されていることを実感した。腐敗は通常のビジネスでも当然問題だが、CSR活動においても、途上国の課題 貧困撲滅、児童労働や環境破壊 などに取り組む際には、いくら理想的な活動をイメージしても地元の政府が腐敗しては活動にならない。今後世界の貧困撲滅がCSRとして重要なグローバルな課題と認識される中で、グローバル企業であればあるほど、腐敗防止をCSR活動の柱の一つとして明確に認識し、正面からの対応をとるべきであろう。