

# グローバルビジネスリスク最前線

## 地域別の汚職・腐敗問題を 中心とした政治問題

アロイト トーマツ 企業リスク研究所 主席研究員 茂木 寿



### 1. はじめに

海外ビジネスにおいて、現地政府・公的機関・国有企業等の汚職・腐敗の問題は企業活動に大きな影響を与える。一般的に、どの国でも公務員等に対する贈賄等を禁止しており、厳しい罰則を課す国も多いが、実態は国によって様々である。今号では汚職・腐敗問題を中心とした政治問題について、俯瞰してみたい。

### 2. 汚職・腐敗問題に関する国際的な取り組み

外国公務員への贈賄禁止については、OECD外国公務員贈賄防止条約が1999年2月に発効し、OECD加盟国を中心に現在41ヶ国が同条約に締約しており、国際社会でも取り組みが図られている。なお、この41ヶ国の中にはOECD非加盟国であるブルガリア、ブラジル、アルゼンチン、南アフリカ、ロシア、コロンビア等も締約しており、海外における贈賄等に厳しく対処する姿勢を示している。(図表2参照)

同条約の締約国は外国公務員に対する贈賄等を禁止する国内法を制定(図表3参照)しており、特に米国では連邦海外腐敗行為防止法(FCPA)に基づき、日本企業を含む多くの海外企業を摘発し、巨額な罰金を課すケースが数多くなされている。(図表4参照)また、英国の2010年贈収賄法(UK Bribery Act 2010)では、私

人間の贈収賄も処罰対象とする等、現状では世界でも厳しい汚職行為に関する法令となっている。

### 3. 新興国での汚職・腐敗問題

米国、英国で摘発された例では、汚職・腐敗が実行された国の大部分が新興国となっている。そのため、新興国における汚職・腐敗の問題は、企業の対応如何によっては、米国、英国等から摘発される可能性が大きく高まることに、十分留意する必要がある。

図表1はTransparency Internationalが毎年発表している腐敗認識指数のランキング(ランキングが下れば下がるほど腐敗している)である。この図表からは新興国23ヶ国中14ヶ国が半分よりも下のランキングとなっており、新興国全般に汚職・腐敗が進行していることが分かる。

新興国において、汚職・腐敗が進行し易い要因としては、いくつかある。まず、新興国と言われる国は大国が多い。一般的に、大国の多くで連邦制又はそれに準じる体制となっている。また、州政府の権限等も大きく、行政組織が重層化・複雑化・非効率化していることから、汚職・腐敗を助長する要因となっている。また、行政組織が重層化することにより、公務員の数・権限も多きことも、その傾向を助長している。更に、新興国の多くの国



が社会主義国又はかつて社会主義的な政治体制であったことから、公務員の給与が同国内の民間企業よりも抑えられていることが多く、そのことも汚職・腐敗問題が解決できない要因ともなっている。(図表5参照)

現状においては、新興国の多くで汚職・腐敗の撲滅を大統領選挙などで標榜し、当選するケースも多いことから、一般市民も大きな問題として捉えているが、既得権益を享受していた公務員等の反発も大きく、改善していないのが実情である。

**図表1 新興国における腐敗認識指数ランキング**




新興国	ランキング				
	2011年 (182ヶ国)	2012年 (176ヶ国)	2013年 (177ヶ国)	2014年 (175ヶ国)	2011/14 変化
中国	75位	80位	80位	100位	▲25
ブラジル	73位	69位	72位	69位	+4
インド	95位	94位	94位	85位	+10
ロシア	143位	133位	127位	136位	+7
トルコ	61位	54位	53位	64位	▲3
インドネシア	100位	118位	114位	107位	▲7
アルゼンチン	100位	102位	106位	107位	▲7
南アフリカ	64位	69位	72位	67位	▲3
ベトナム	112位	123位	116位	119位	▲7
イラン	120位	133位	144位	136位	▲16
エジプト	112位	118位	114位	94位	+18
韓国	43位	45位	46位	43位	±0
ナイジェリア	143位	139位	144位	136位	+7
パキスタン	134位	139位	127位	126位	+8
バングラデシュ	120位	144位	136位	145位	▲25
フィリピン	129位	105位	94位	85位	+44
メキシコ	100位	105位	106位	103位	▲3
タイ	80位	88位	102位	85位	▲5
マレーシア	60位	54位	53位	50位	+10
シンガポール	5位	5位	5位	7位	▲2
ブルネイ	44位	46位	38位	-	-
ミャンマー	180位	172位	157位	156位	+24
ラオス	154位	160位	140位	145位	+9
カンボジア	164位	157位	160位	156位	+8
米国(参考)	24位	19位	19位	17位	+7
日本(参考)	14位	17位	18位	15位	▲1

出典: Transparency International "Corruption Perceptions Index"

**図表2 OECD贈賄防止条約(1999年2月発効)の参加国(41ヶ国:2015年6月末現在)**

OECD加盟国
●1961年設立時からの加盟国 オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、英国、米国
●それ以降の加盟国 日本(1964年)、フィンランド(1969年)、オーストラリア(1971年)、ニュージーランド(1973年)、メキシコ(1994年)、チェコ(1995年)、ハンガリー(1996年)、ポーランド(1996年)、韓国(1996年)、スロバキア(2000年)、チリ(2010年)、スロベニア(2010年)、イスラエル(2010年)、エストニア(2010年)
OECD非加盟国
ブルガリア、ブラジル、アルゼンチン、南アフリカ、ロシア、コロンビア、ラトビア

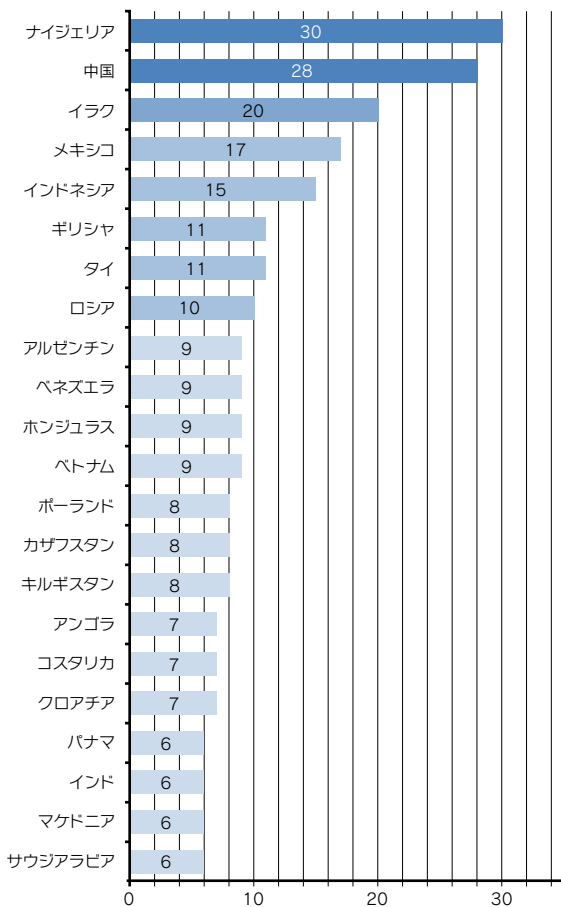
図表3 主要3ヶ国の贈賄防止法

 <b>日本</b> 不正競争防止法(第18条)	 <b>米国</b> FCPA	 <b>英国</b> Bribery Act 2010
<b>制定時期</b> ■1998年不正競争防止法を改正(1999年2月施行) ■外国公務員等に対する不正の利益の供与等の罪に關する条文を追加	<b>制定時期</b> ■1977年12月施行 ■1988年8月(第一次改正) ■1998年11月(第二次改正⇒域外適用拡大)	<b>制定時期</b> ■2010年成立(2011年7月施行)
<b>特記事項</b> ■制裁の事例は2015年6月末時点で摘発は4件(うち1件は不起訴) ●2007年3月:IT企業:フィリピン(自動指紋照合システム事業) ●2008年8月:コンサル:ベトナム(政府開発援助(ODA)事業) ●2012年1月:商社:インドネシア(鉄道事業)⇒不起訴 ●2013年9月:自動車部品:中国(税関手続便宜)	<b>特記事項</b> ■OECD条約加盟国企業に対する制裁事例が多い(英国企業最多) ■適用範囲が非常に広く、制裁内容が厳しい(累計で350件以上) ■日本企業に対する制裁事例(4事例) ●2011年4月:プラント会社 ●2012年1月:商社 ●2011年9月:メーカー ●2014年3月:商社	<b>特記事項</b> ■私人間の贈賄も処罰対象 ■英国内で事業を行う法人に対して賄賂防止義務違反(Failure of commercial organisations to prevent bribery) ●本拠地や不正行為が行われた場所を問わない ●原則上限なしの罰金 ■公務員・私人を問わず収賄も処罰対象 ■現状では世界で最も厳しい汚職行為に関する法令 ■日本企業に対する制裁事例なし
<b>ガイダンス</b> ■外国公務員贈賄防止指針(経済産業省、2004年5月発行(2007年1月及び2010年9月改訂))	<b>ガイダンス</b> ■FCPA Resource Guide(米国司法省(DOJ)、米国証券取引委員会(SEC)、2012年11月発行)	<b>ガイダンス</b> ■The Bribery Act 2010 Guidance(英国法務省、2011年3月発行)

図表4 米国連邦海外腐敗行為防止法(FCPA)違反による罰金上位10事例

	企業名	企業本拠地	決定年月日	違反行為発生国内容等	罰金額		
					米国司法省(DOJ)	米国証券取引委員会(SEC)	合計
1	総合エンジニアリング会社	ドイツ	2008年12月15日	アルゼンチン/バングラデシュ/ベネズエラ	US\$450,000,000	US\$350,000,000	US\$800,000,000
2	電力設備メーカー	フランス	2014年12月22日	インドネシア/サウジアラビア/エジプト/バハマ	US\$772,290,000		US\$772,290,000
3	総合エンジニアリング会社	米国	2009年2月11日	ナイジェリア	US\$402,000,000	US\$177,000,000	US\$579,000,000
4	防衛産業企業	英国	2010年3月1日	米国政府に対する虚偽報告	US\$400,000,000		US\$400,000,000
5	総合石油エネルギー会社	フランス	2013年5月29日	イラン	US\$245,200,000	US\$153,000,000	US\$398,200,000
6	アルミメーカー	米国	2014年1月9日	バハレーン	US\$223,000,000	US\$161,000,000	US\$384,000,000
7	総合エネルギー会社	オランダ/イタリア	2010年7月7日	ナイジェリア	US\$240,000,000	US\$125,000,000	US\$365,000,000
8	総合エンジニアリング会社	フランス	2010年6月28日	ナイジェリア	US\$240,000,000	US\$98,000,000	US\$338,000,000
9	総合エンジニアリング会社	日本	2011年4月6日	ナイジェリア	US\$218,800,000		US\$218,800,000
10	自動車メーカー	ドイツ	2010年4月1日	中国・エジプト・インドネシア・ナイジェリア・ロシア・ベトナム等22ヶ国	US\$93,600,000	US\$91,400,000	US\$185,000,000

図表5 2010年～2013年に汚職が実行された国・地域



出典：“FCPA Winter Review 2014”, Miller Chevalierをもとにテロイト・トーマツ ファイナンシャルアドバイザーが作成したもの

## 4. アジア地域

### ①中国

中国は中央政府・省・市・県・郷(鎮)・村等からなる重層構造となっており、そのそれぞれに公務員がいる。また、そのそれぞれに共産党委員会が設置されており、同様に多くの関係者が配置されている。そのため、各層の権限等も細分化されていることから、汚職行為が発生し易いとされている。なお、国営企業の関係者を含める

と、国民の20人に1人は公人とも言われることから、ほんの一部の汚職行為であっても、件数的には非常に大きなものになると言える。腐敗認識指数ランキング(図表1)で中国は年々ランキングを下げる傾向となっている。中国の習近平国家主席は2013年の就任以降、汚職撲滅に向けた取り組みを加速しているが、汚職対策がトップダウンによる訴追・処罰に重点を置く形態となっていることから、実効性については、疑問視されている。


ちなみに、米国、英国で摘発された外国公務員に対する贈賄事例では、汚職が実行された国として、中国は最も多い国の1つとなっている。(図表5参照)

### ②インド

インドも連邦制が敷かれており、州の独立性が非常に高いのが特徴である。例えば、連邦の権限としては、国防・外交・通信・通貨・関税を主管するが、州政府は法と秩序・公衆衛生・教育・農林漁業等を主管するとしている。また、経済計画・社会保障・労働・貿易・産業は共管事項となっており、企業活動において、州政府の権限が大きいことが、汚職・腐敗につながる頻度を高めている。また、インドは民主主義が浸透している反面、行政機関での許認可等に長時間を要する場合が多いことも、汚職・腐敗を助長する要因とされている。2011年には通信、住宅、スポーツ、金融等の分野で大臣、国会議員を巻き込んだ汚職が露見、その後も多くの汚職問題が露見したことから、2013年に1998年汚職防止法が大幅に強化・改正されている。

### ③インドネシア

インドネシアへの進出、投資環境に関し、最も大きな問題として、この汚職・腐敗の問題が挙げられる。また、現地の企業関係者が「汚職はインドネシアの文化」と言って憚らないことも多い。この汚職問題については、過去の多く



の政権が、その対策・撲滅を標榜している。2004年に誕生したユドヨノ政権も政治腐敗との闘いを最優先課題に挙げ、取り組みを強化した。特に、汚職撲滅委員会(KPK)の権限を強化し、摘発を加速させ、一時は汚職が減少する兆候も見られた。例えば、KPKは2012年5月、裁判官への贈賄容疑で日本企業の現地法人社長を逮捕した事例もある等、数多くの摘発を行っているが、汚職の撲滅には至っていないのが実情である。

その背景には、スハルト政権時における分権化(地方への権力委譲)が政治腐敗を地方に拡散する土壌となっており、ユドヨノ政権時においても中央政府から地方レベルに腐敗が拡大する要因となったと言われている。

インドネシアにおいては、行政官による汚職の他、警察・検察等の取り締まり機関、裁判官等の司法機関のそれぞれで汚職が蔓延しており、抜本的な対策が極めて難しいことも背景としてある。そのため、大規模な国家プロジェクトにおいても、数多くの汚職が発生しており、米国、英国で摘発された外国公務員に対する贈賄事例では、汚職が実行された国として、インドネシアは多い国の1つとなっている。なお、米国のFCPAにより摘発された日本企業の例は3件あるが、そのうちの1件はインドネシア国有電力会社の火力発電所に関わる政府高官への贈賄事案であった。ちなみに、腐敗認識指数ランキング(図表1)からはインドネシアのランキングが逆に下がっていることが分かる。

#### ④ベトナム

ベトナムにおいても、汚職問題は深刻である。例えば、日本企業においても、ODA事業にからみ、2008年と2014年に贈賄があったとして、日本企業2社が外国公務員に対する贈賄を禁止した不正競争防止法(第18条)違反で、日本国内で摘発されている。ちなみに、同法により摘発された事例は4件しかないが、そのうち2件

はベトナムで実行されたものであった。

ベトナムにおける汚職問題の背景としては、公務員給与と民間企業給与との大きな格差があると言われている。つまり、公務員の給与が低く抑えられているため、公務員が汚職に走り易い状況となっており、行政手続きのあらゆる場面で現金供与があるとも言われている。なお、2013年8月、ベトナム国営紙が首相の給与(月給)が1,700万ドン(当時の為替レートで約8万円)と報じたこともあり、公務員の給与が低く抑えられている状況を物語っている。

また、ベトナム商工会議所と世界銀行が2013年4月に発表したアンケート調査結果によれば、公務員の45%が「汚職を目撃したことがある」、企業関係者の44%と市民の28%が「賄賂を支払ったことがある」と回答している。また、企業関係者が「公的機関を利用する上で困難が生じた」と回答した割合が高かった機関としては、税関58%、土地等の管理機関23%、交通警察21%、環境資源20%の4つが挙げられており、これらの機関で汚職が多いことが分かる。

#### ⑤バングラデシュ

バングラデシュも汚職・腐敗が深刻な国となっている。バングラデシュの特長としては、人口当たりの公務員の数で世界で最も少ない国の1つとされ、行政サービス自体が非効率的であることが挙げられる。そのため、各種手続きの全てにおいて、汚職が発生し易い状況となっている。米国で摘発された外国公務員に対する贈賄事例で、過去最高額の罰金の案件で汚職が実行された国の1つがバングラデシュとなっている。また、バングラデシュは後発開発途上国(LDC)としては世界最大の人口(1億6,100万人)を有していることから、国際機関、各国から多大な援助を受けているが、援助資金が汚職に利

用され、そのため、インフラ整備等のプロジェクトが進まず、援助に見合った効果が上がっていないとの指摘が多い。そのため、近年においては、政府ではなく、NGOを通じて援助案件を実行するケースも増えている。

## ⑥フィリピン

腐敗認識指数ランキング(図表1)でフィリピンは85位となっており、4年前に比べ40以上ランキングを上げている。このようなことは、新興国では稀有であり、フィリピンの汚職・腐敗撲滅に向けた取り組みが大きな成果をもたらしている証左であると言える。フィリピンでは、1965年から86年まで続いたマルコス政権下で、官僚等の汚職・腐敗が蔓延した。マルコス政権崩壊後のコラソン・アキノ政権、ラモス政権でも汚職・腐敗問題への取り組みを進めたが、大きな成果を得るには至らなかった。その後、エストラダ政権、アロヨ政権では逆に腐敗が拡大することとなった。(この2人の大統領はその後、汚職問題で逮捕された)2010年に誕生したアキノ政権は腐敗撲滅を最優先課題に掲げ、アロヨ前大統領を含む政治家、政府高官、最高裁長官等を次々に摘発・逮捕し、国民の支持率も高い状況である。なお、フィリピン大統領の任期は6年で再選は禁止されており、2016年5月に新大統領選出の大統領選挙が実施される予定であることから、次期政権が汚職・腐敗撲滅の政策を継続・維持出来るかに関心が高まっている。

## ⑦ミャンマー

ミャンマーは2011年3月の民政移管、成長の潜在性等から、昨今、日本企業も含め投資先として大きな関心を集めている。一方、腐敗認識指数ランキングは175ヶ国中156位となっており、極めて腐敗した国家と評価されている。2011年に民政に移管しているが、1962

年以降、現在まで実質的な軍事政権下にあることに変化はない。また、社会主義体制・軍事政権が長期間にわたっていることから、政府機関の非効率化・汚職体質が蔓延しているとも言われている。そのため、ミャンマーに進出する外国企業にとっては、各種許認可の取得等が煩雑かつ、長時間を要する場合も多く、そのことも汚職体質を助長していると言える。なお、ミャンマーの行政機関の多くで、データ等が電子化されていないことも、行政の非効率化、汚職体質を助長しているとも言われている。ミャンマー政府は2013年8月、腐敗防止法を制定し、大統領直属の委員会に贈収賄事件の捜査権を与える等の政策を実施しているが、腐敗体質が蔓延しているミャンマーでは、その効果は未知数とされている。なお、2015年11月に実施された総選挙で野党の国民民主連盟(NLD)が圧勝し、来年の政権交代が有力視されているが、次期政権でのこれら問題に対する政策が注目されている。

## ⑧カンボジア

カンボジアもミャンマー同様、腐敗認識指数ランキングが156位となっている。その背景には、ミャンマー同様、公務員の給与が抑えられていることによる汚職の蔓延がある。カンボジアでは企業関係の諸手続きにおいて、各種賄賂が必要となる場合が多く、裁判所等の司法機関における腐敗も進行しているとされている。また、フンセン政権が1985年以降、約30年間にわたり政権を維持していることも、汚職・腐敗体質からの脱却を困難化しているとの指摘も多い。一方、フンセン政権は反汚職法を2010年4月に施行し、汚職撲滅に向けた姿勢を示しているが、現状では大きく進展しているとは言えない状況である。



## 5. 中南米地域

### ① ブラジル

ブラジルは腐敗認識指数ランキングにおいては、69位となっており、新興国中において、それ程、汚職・腐敗の度合いは高くない。しかしながら、ブラジルでも連邦制が敷かれており、連邦憲法で、州政府の権限は連邦政府又は市町村議会の専管事項と明記されていない全ての権限とされており、州政府の権限が非常に強いのが特徴である。そのため、州政府は補助金、企業へのインセンティブの規制当局として強い影響力を持っており、汚職の頻度も高いとされている。また、大統領選挙が実施される直前の2014年9月、国営石油会社による贈収賄、主要政党・政治家に対する違法献金等の問題が露見したが、再選されたルセフ政権への不信感が増大し、今年(2015年)3月には100万人以上が参加するデモに発展しており、ブラジルの汚職問題が根深いことを印象付ける結果となった。

### ② メキシコ

メキシコでは1910年にメキシコ革命が発生し、1917年2月にはメキシコ革命憲法が制定された。この憲法の下、農地改革、鉄道・石油産業の国有化等が実施された。その後、1929年から2000年までは、制度的革命党(PRI)の実施的な独裁政権が続いた。一方、このPRIの長期政権はメキシコ社会における汚職構造を浸透させたとも言われている。特にメキシコにおいては、地方警察の腐敗が深刻である。例えば、昨年(2014年)9月には南部の太平洋に面するグレロ州で、地元師範学校の学生40人以上が行方不明となった事件では、地元警察と犯罪組織が共謀したものであったと言われている。なお、この事件を受け、ニエト政権は腐敗した地方警察の解体、州統一警察の設置等による地方自治体に

よる組織的犯罪への関与を防ぐための改革等の方針を示している。

## 6. 欧州・中東地域

### ① ロシア

ロシアでも連邦制が敷かれているが、他のBRICs諸国と比較し、地方政府の権限は限定的で、中央政府の権限が絶大である。一方、従来から中央政府は、一般企業の経済活動にも介入することが多いことから、汚職・腐敗はBRICsの中でも最悪とされている。また、報道機関等への規制も強く、これらの問題を取り上げることもしないという状況となっている。これまでもプーチン政権、メドベージェフ政権でもこの問題への対策を進めているが、大きな成果を上げるには至っていない状況である。

### ② トルコ

トルコでは2002年以来、イスラム色の強い公正発展党(AKP)が政権に就いているが、急速な経済成長に伴い、与党権力は非常に大きくなっている。そのため、近年において汚職の事例が頻発している。2013年12月には、建設業界による賄賂事件に関し、数十人の身柄を拘束したが、容疑者の中には公正発展党(AKP)に近い実業家の他、官僚・政治家、更には3人の閣僚の息子が含まれていた。そのため、トルコ国内でエルドアン首相(当時)の辞任を求める抗議デモが頻発し、負傷者が発生する事態となった。なお、腐敗認識指数ランキングは175ヶ国中64位となっており、前年から大幅にランキングを下げる結果となっている。

## 7. アフリカ地域

### ① ナイジェリア

ナイジェリアの汚職問題は、治安問題同様、深刻な問

題である。ナイジェリアでは1967年に有力部族が中心となりピアフラ共和国の独立が宣言し、大規模な内戦(ピアフラ戦争)に発展した反省から、それまで全部で4州しかなかった州を36州にまで細分して分権化することで、部族を分断し、統治する政策がとられた。しかしながら、このことが汚職を加速され、長期にわたり汚職・腐敗がはびこる土壌を醸成することとなった。また、ナイジェリアは原油生産量・天然ガス確認埋蔵量がアフリカ最大を誇っており、輸出総額の約9割を占めているが、長年の軍事独裁政権においては、莫大な原油収入が不正流用等、汚職の温床を形成する結果となった。そのため、米国で摘発された外国公務員に対する贈賄事例では、汚職が実行された国として、ナイジェリアが最も多い国となっている。また、これまで米国政府から課された罰金額の上位10件のうち、ナイジェリアで実行された件数は5件に達している。(図表4参照)なお、腐敗認識指数ランキングは175ヶ国中136位となっており、非常に腐敗が深刻な国となっている。ちなみに、2015年3月に実施された大統領選挙では治安回復と汚職撲滅を公約に掲げたブハリ氏が当選している。

## ②南アフリカ

南アフリカでは2004年に、汚職行為防止及び撲滅に関する法律(PCCAA)が施行され、汚職行為防止法制の基本法となっている。しかしながら、上層部から下部組織に至るまで警察権力が腐敗していること、汚職行為防止機関が十分に政府による干渉から独立していないこと等、問題が多く、法執行面での問題が山積している。特に、警察の腐敗が深刻であり、一般市民の約7割が「(警察が)極度に腐敗している」と回答したとの報告もある。また、公共事業に関連する汚職においては、今年(2015)9月に米証券取引委員会(SEC)が日本企業

を与党であるアフリカ民族会議(ANC)への不適切な支払いを正確に処理しなかったとして、FCPA違反の疑いで訴追したことが報じられている。(同日本企業は訴追内容について認否をしないまま1,900万ドルの制裁金を支払う和解に合意したとのこと)なお、腐敗認識指数ランキングは175ヶ国中67位となっている。

### 茂木 寿 (もてぎ ひとし)

- テロイト トーマツ 企業リスク研究所 主席研究員
- 有限責任監査法人 トーマツ ティレクター

リスクマネジメント、クライシスマネジメントに関わるコンサルティングに従事。専門分野は海外事業展開支援、海外子会社のガバナンス・リスク・コンプライアンス(GRC)体制構築等。政府機関・公的機関の各種委員会(経済産業省・国土交通省・JETRO等)の委員を数多く務めている。