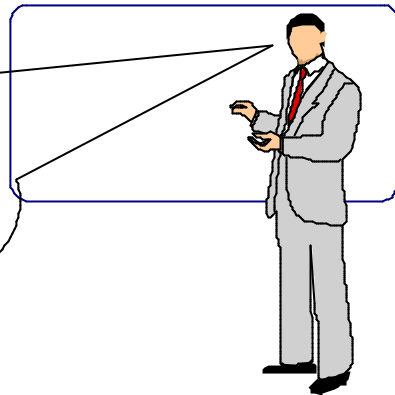


本日の習得目標

日本と途上国の汚職・腐敗の(1)理論、(2)実態、(3)防止策についての基本的ことがらを理解する。



Combating Corruption (汚職・腐敗と闘う)

1 はじめに

どこまでが腐敗か。たとえば会計制度には、一般的に硬直性がある。予算の効率的執行のための弾力的運用か、不正利用か。

お中元、お歳暮は、いくらぐらいまでなら、賄賂性がないか。facilitation moneyはいくらまでなら、OKか。

「巨悪」を見逃して末端レベルのみでルール適用が厳格化されると(教授と学生の飲食を全面禁止する公務員倫理規定案が教授会で回覧されたことがある)、硬直的運用が徹底して、予算執行の効果や効率が低下する危険性もある。「巨悪」を見逃さぬことが重要である。防衛省の事務次官だった守屋氏は、ご自身が防衛省の腐敗防止キャンペーンの先導役であった 末端に厳しく、巨悪は甘く、では困る。

2 理論

2 - 1 基本的論点の列挙

汚職とは何か 官僚(一般行政、警察)、政治家、司法(裁判所判事)による収賄、横領、対価獲得を目的とした情報漏洩、その他規則違反

汚職は経済成長にとって、「砂」か「潤滑油」か

収賄側、贈賄側にとっての、新古典派経済学に見た場合の最適行動は?

国際的な汚職指標をどうつくるか

社会的正義や公正といった価値観に照らし合わせて、汚職をどう評価すべきか(社会的弱者、貧困者への影響)

2 - 2 What is corruption?

crime
(犯罪領域)

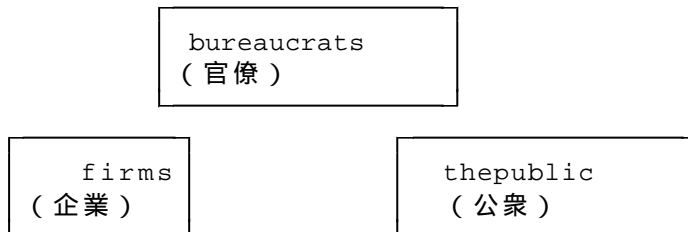
- Bureaucrats taking bribes from business firms: policemen, other economic regulation, environmental regulation, taxation, etc... [police, judges, general administration, etc.] (官僚の収賄罪)
- Politician taking bribes from business firms (政治家の収賄)
- Political parties taking illegal 'donations' from business associations and individual business firms (違法な政治献金)
- Politicians and public officials taking bribes from organized crime groups (組織犯罪のグループからの収賄)
- Politicians giving money and presents to voters and supporters, especially during election periods (支持者や選挙民への物品の違法譲渡)
- Public officials putting public money into his or her own pockets (公金横領) (松尾弘, MOFA = 外務省, Japan: over 500 million yen into his private bank accounts to purchase luxurious condominiums and racehorses among other things)

	<ul style="list-style-type: none"> - 公金、税金の着服 - 予算の不正利用（空出張、領収証偽造） - 闇資金（裏金）の形成（領収証偽造、警察によるインフォーマントのねつ造） - 公共入札における談合（公正な競争の妨害）
greyzone (境界領域)	<ul style="list-style-type: none"> - Presents to medical doctors who work for public (state) hospitals. Good doctors do not take them, but many doctors accept them. - Political parties getting influenced by a particular social sector or a group that has donated a large sum of money to the party as election campaign fund - Political dinner party tickets (ex: ¥50,000 per one ticket) - Facilitation money
socially accepted	<ul style="list-style-type: none"> - Presents (chocolates on St. Valentine's Day, X'mas, etc..) - Ochugen (お中元) (to teachers and bosses, every summer) - Oseibo (お歳暮) (to teachers and bosses, every winter) - Facilitation money

汚職事件は、日常茶飯事。自治体職員による小さな事件までふくめると、ひょっとすると駐車違反や軽微な交通反則事件よりも多いかもしれぬと思われるほど、頻発している。

TI-Jでは、民間企業の不祥事も、汚職・腐敗として扱っている。基本は公務員の腐敗だが、その背後には贈賄の行為がある場合があるし、談合事件の場合は地方自治体・国（発注側）は被害者である。民間部門の汚職・腐敗を腐敗のカテゴリーからはずすことは、間違いであろう。

2 - 3 Structure of corruption



2 - 4 世界の腐敗バロメーター（CPI）by TI（Transparency International）

これは、欧米のビジネスマンや専門家にアンケートして、そこから得られた回答をもとにつくった指標で、perception（認識）indexである。正確さに欠ける面があるが、いまのところこれに代替する指標はない。ただし姉妹指標をTI自体がつくっている。

2 - 5 腐敗の経済学

Cost of corruption

Bribe（賄賂）has been neglected in economics

-- a transfer of resources, therefore no loss to the economy

Myrdal (a Swedish economist) argued against this view, contending that government officials（政府の官吏）will have an interest in generating bureaucratic hurdles（官僚主義の壁）to demand bribes, if we allow this view.

Leff: corruption increases social welfare

Two approaches: corruption as "sand" and "oil"

Mauro's research（マウロという学者による研究成果）

He found that corruption lowers investment and thus reduces growth.

Expenditure on education -- high --> then corruption and political instability are low (negative correlation)

汚職と経済成長の関係

A 汚職しているほど、経済成長率が高いという研究成果もある

（transaction costを低減させるので）

B 世界銀行は汚職は経済成長を鈍化させるという（transaction costを高めるので）。

AとB、一体、どっちなの？

私の考え：汚職と経済成長の関係をどうと自分でナンセンスである。汚職は社会の公正の観点から、撲滅されるべきである。経済成長との関係でいけば、正の相関も負の相関もありうるだろう。しかし、それがどうしたの？という疑問が残る。

3 汚職の実態

(T I - J) の 2 0 0 6 年度の年報に掲載された山崎圭一執筆担当論文から、部分的に抜粋。引用の際は、刊行された年報からお願いします。以下は最終版ではないため)

3 - 1 地方分権化と汚職・腐敗

ヴェロンら 4 人の研究者は、共著で「腐敗が地方分権化されたのか、分権化過程が腐敗していたのか？」(山崎仮訳)を書いている (Véron et.al. [2006])。これはインドの最貧州の 1 つである西ベンガル州での現地調査に基づいた実証分析論文で、地方分権化はかならずしも透明性の拡大につながらなかったと結論している。著者らは、オールド・マルダ (Old Malda) 地区と、デブラ地区 (Debra) 地区を対象にして、地方行政や草の根レベルでの雇用保障基金の配分の実態を詳細にしらべて、比較した。この基金は、E A S (Employment Assurance Scheme) という。両地区とも、政党では州の与党である C P I - M (注 1) が影響力を維持している。

腐敗の実態は複雑であるが、簡単に述べると、オールド・マルダでは、権限が地方に委譲されたが、その分住民は行政官に賄賂を贈りやすくなったようである。先述の表現にならうと、「霞ヶ関」より町役場の役人のほうが賄賂を贈りやすいという話である。また C P I - M の与党としての歴史が長くなり、共産主義運動に共鳴してではなく、利権求めて協力する人も多くなってきたようである。C P I - M 側からすれば、腐敗して利権をばらまいたほうが、協力者を増やしやすい。そのため C P I - M や行政の側の、汚職を監視する能力が、停滞している。他方デブラ地区は、C P I - M の腐敗防止努力が強くでていて、汚職は比較的抑制されているという。要するに地方分権化が自動的に透明性を向上させるわけではなく、汚職制御の独自の取り組みをした地区で、透明性は向上しているようである。

このように、最近の実証研究を一瞥すると、地方分権化についての固定観念を捨てるべきであるとの印象を受ける。地方分権が腐敗撲滅に役立つという発想は、単純すぎたといえるのではないか。地方分権は、軍政終了の民主化後に始まったという理解も、単純すぎたようだ。前者についていえば、要は、集権か分権かが問題なのではなく、どのレベルの政府でも、いかに腐敗防止と腐敗撲滅に取り組むかを研究することが、重要なのである。

3 - 2 医療保健・人道援助と汚職・腐敗

地震や津波などの災害復興には、その被害規模が大きければ大きいほど、世界中から巨額の支援金が集まる。巨額であればあるほど、そのマネージメントは簡単ではなく、とくに透明性の確保が難しい。というよりも、率直に言って、一般的に復興過程は腐敗するようだ。日本の阪神淡路大震災 (1 9 9 5 年 1 月) でも、震災復興に市民の声が十分に反映されたわけではなかったし、アフガニスタンの戦後復興 (2 0 0 2 年 ~) も超大国の利害が絡んで、マス・メディアの報道によれば、透明とはいえないようである。「NHKスペシャル」で報じられていたが、ブッシュ政権に関係の深い米国のコンサルタント会社が復興事業のかなりの部分を受注している。T I も、災害復興の腐敗についてはリスク領域として特別の注意を払ってきたが、最近 H I V / A I D S 、健康保健、および人道支援の分野での腐敗状況を紹介した簡単なワーキング・ペーパーを T I のサイトにアップロードした (T I [2 0 0 6 a] ; T I [2 0 0 6 b] ; T I [2 0 0 6 c])。詳細は *Global Corruption Report 2006* に掲載されており、その抄録である。

まず医療保健分野だが (T I [2 0 0 6 a])、毎年全世界で 3 . 1 兆米ドルが保健サービスに費やされているという。日本円に換算すれば 3 0 0 兆円以上だから、日本の G D P のほぼ 6 割にあたる巨額である。そのほとんどが政府が提供するサービスだが、民間医療機関も含めて、腐敗しやすい傾向にある。保健部門で貴重な予算が腐敗で失われると、本来提供可能だったはずの医薬品が瀕死の状態の患者に未到着となったり、老朽化して放置されたままの医療機器が更新できなくなったりする。人命に関わる分野であり、腐敗撲滅の意義はとくに高い。腐敗しやすい要因は、3 つある。医師と患者の間での情報の偏在が顕著である。保健市場は不確実性が高い。いつどこで誰が病気になるか、予測がつかない。予測困難性のため、資源管理がより難しくなる。医療保健制度が複雑で、分析が容易でなく、透明性確保が難しくなる。ペーパーは、病院の経営理事会への市民参加など、1 0 の対策を提案している (注 2)。

H I V / A I D S 分野も腐敗傾向が強い (T I [2 0 0 6 b])。2 0 0 5 年だけで、世界で約 3 0 0 万人が H I V / A I D S 関連の疾病で病死し、6 人に 1 人が子どもであった。汚職・腐敗が発生する場所は、予防事業、治療事業および監視事業の 3 局面にわたる。ほかの医療・健康分野でも、予防、治療、監視で腐敗が生じるが、H I V / A I D S 問題が異なる点は、薬品の価格が高額である点と、新しい関連機関が多いことである。国内の政府機関、外国の N G O、国際援助機関、病院、クリニックなど多様な機関が H I V / A I D S 関連事業に従事するため、機関間の調整が難しい。腐敗の例は、実際には展開されなかった広報活動 (awareness-raising activity) の

ための支払い請求が提出されることや、殺菌された安全な医療器具の値段が腐敗で上昇し、危険で汚れた注射針などの医療器具が現場で使用されることなどである。

人道支援分野では(TI [2006c])、腐敗のため救援物資が被災者や困窮者に届かないといった問題が生じている。2004年のインド洋沖津波や2005年10月のパキスタンの大地震以降、被害を受けた国々のTIのチャプターは救援活動の説明責任(accountability)をたかめる活動を展開してきている。人道支援で腐敗リスクが高い要因は、あらゆるインフラが破壊されている、国家の機能が低下している、迅速性が優先され、適切で透明な手続きを踏むことが軽視される、資源配分が失敗する(救済物資の供給過剰や供給不足が生じやすい、支援機関が大きく複雑である、救援者(先進国)と被災者(最貧国)の間のパワー・ギャップが大きく、救援者側は説明不足になりがちである、支援主体の数が多く、政策調整の負担が大きい、国際機関が直接支援活動を展開するという支援形態が増えているが、国際機関自体が腐敗している場合もある、被災国の政府の透明性が低水準である、などである。TIはリスクを最小にするために、予防、執行メカニズム、所有型メカニズムの主に3分野に分類される様々な対策を提案している。とくに所有型(ownership-based)とは、支援を受ける被災者に援助のオーナーシップを付与するという新しいアプローチである。これによって、復興事業の計画、実行、評価などへの被災者の参加が促進される。

3-3 ラテンアメリカの腐敗・汚職

最後にラテンアメリカおよびブラジルの腐敗・汚職を分析した論文を2本、紹介しておきたい。1つは、「ラテンアメリカの民主主義国における政治腐敗の認識」(山崎仮訳)で(Canache and Allison[2005])、もう1つはM.A.テイラーの「ピザで終わる：ブラジルにおける制度的編成の問題としての説明責任」(山崎仮訳)である(Taylor [2007])。

カナシェ=アリソンによれば、1990年初頭より、ラテンアメリカでは9人の大統領と元大統領が、法的な追求に直面するかあるいは腐敗が原因で辞職した(注3)。論文ではTIのCPIとWVS(World Values Survey)のデータが引用され、ラテンアメリカ諸国の腐敗の深さが示されている。CPIはエリート・ビジネスマンや投資専門家による評価が基になっているが、WVSでは市民の認識がわかる。著者たちは、CPIを客観性の高い最良の腐敗指標と高く評価しつつも、市民による認識に関心を寄せる。市民による自国の腐敗度の認識がどのような政治行動へ導くかを検証している。とくに、腐敗していると認識したラテンアメリカの国民が、民主主義そのものの否定に進む危険性がある点も示唆されている。今のところ、ラテンアメリカの国民は腐敗を民主主義に不可欠の特徴とは見なしておらず、腐敗撲滅と民主主義は両立可能とみているようである。しかし、著者たちは、今後ラテンアメリカの国民が、腐敗をきらって、時計の針を反対向きに動かす可能性もあると懸念している。

「ピザで終わる」とはブラジルの俗語で、腐敗の原因をだらだらと追及しつつづけながら、結局うやむやに終わることを意味している(注4)。2005年から06年にかけて浮上り世情をにぎわした、ルーラ労働者党(PT:Partido de Trabalhadores)政権の政治腐敗を論じた論考である。ルーラ政権の中心メンバーがかかわった政治資金の汚職・腐敗問題で、与党労働者党の選挙活動費用を不透明な資金でまかなっていたという事件である。国会の議決では、政敵の票も金で買っていた。TV報道が盛り上がり、論文が紹介しているコミカルな例では、あるPT党員が10万ドルをズボンに隠し入れていたところを空港で見つかったようだ。PTといえば、戦闘的な労働組合を母体とし、社会主義を志向する野党で、利権からは遠く、もっとも清潔な政党と思われていたが、実はそうではなかったのである。しかし結局追求は徹底されず、2006年の大統領選挙で、ルーラは圧倒的な人気で再選された。著者はブラジルのインテグリティ・システムを、州の腐敗防止機構やSUDAM(アマゾン開発庁)といった地域開発庁(国家機関)も含めて、詳細に紹介している。ブラジルの誠実機構の最新事情を知ることができる論文である。

注

1 CPI-Mは、Communist Party of India-Marxistの略。

2 ただし日本では医療システムの透明化が、いびつな形で展開している。透明化と情報公開が市場万能主義と結びついてしまい、経営効率を高めるための人員削減と並行して、透明化が徐々に進んできた。医療以外では、原発事故情報など、透明性とは不整合の秘密主義の分野も残っている。医療保健分野では、結果として、医師・看護師不足の状況も複合して、医師、看護師一人あたりの負担が激増した。医師も看護師も、情報公開と透明性のための電子カルテへの入力作業に日々追われ、患者に直に接する時間が縮減した。本末転倒だが、大学でも同様の傾向があり、教員は評価報告書や外部資金導入申請書の作成に追われ、教材研究、授業準備、学生と直接接しての指導(コンパなど)といった活動のための時間が、著者の場合は、減少した。昔のように、ゼミのあとで安い居酒屋へ流れ込んで、学生と飲食をしつつ、人生や天下国家や芸術を語りあうような時間は、激減した。

透明性の向上には、それなりの人材と予算が必要であり、官も民も、人員のリストラではなくある程度の増大が必要である。官も民も当面その展望はないので、情報公開・透明性と引き替えに、市民や消費者はサービスの質の低下をやむなく(あるいは知らぬ間に)受け入れている。と

くに高度で複雑で専門的なサービスほど、サービスの質の低下は露見しにくいので、当面は医師も教師も「その場を凌ぐ」ほかない。消費者側は、料金負担は同じか、公的サービスの場合は財政危機のため負担増である（国立大学法人については授業料が引き上げられた）。しかし質は低下した。皮肉な経過となってしまったが、これは、透明性を求めたことに起因するのではない。官民ともにリストラ路線が定着した経済環境に原因がある。

労働者個人の負担増に依存した「その場凌ぎ」の透明化は、いずれ破綻する。情報公開と透明性を進めるための、組織としての「システム整備」を、リストラ路線に抗して進める必要がある。

3 論文の著者が本文中で紹介している例を挙げると、ブラジルではフェルナンド・コロル・デ・メロ大統領が辞職し、ベネズエラではカルロス・アンドレス・ペレス大統領が停職となり、エクアドルではアブダラ・ブカラム大統領が議会によってやめられ、メキシコではカルロス・サリナス大統領の弟ラウルが政敵の殺人や薬物取引の容疑などで投獄され（大統領自身アイルランドへ亡命）、ニカラグアではアーノルド・アレマン元大統領が詐欺などの容疑で追求され、アルゼンチンではカルロス・メナム大統領が1999年に腐敗スキャンダルの中離職した（2年後逮捕）。

4 ポルガル語は、"acabou em pizza"である(acabouは、動詞 acabar [終わる]の過去形)。

5 この点では地球環境問題やエントロピーの問題と似ている。化石燃料は地球温暖化をもたらすが、では原子力やバイオ燃料（トウモロコシやサトウキビからつくるエタノールなど）がクリーンかというところ、そうではない。燃料Pから燃料Qへシフトしても、形態を変えての新たな環境への負荷が生じる。

< 参考文献 >

- Canache, Damaris and Michael E.Allison [2005], "Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies" in *Latin American Politics and Society*, Vol.47, No.3.
- Eaton, Kent [2006], "Decentralization's Nondemocratic Roots: Authoritarianism and Subnational Reform in Latin America" in *Latin American Politics and Society*, Vol.48, No.1.
- Taylor, Matthew A.[2007], "Ending up in Pizza:Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil" in *Latin American Politics and Society*, Vol.49, No.1.
- TI(TransparencyInternational)[2006a], *Corruption and Paying for health care*, Working Paper No.1 of 2006
- TI(TransparencyInternational)[2006b], *Corruption and HIV/AIDS*, Working Paper No.2 of 2006
- TI(TransparencyInternational)[2006c], *Corruption in humanitarian aid*, Working Paper No.3 of 2006
- Véron, René, Glyn Williams, Stuart Corbridge and Manoj Srivastava [2006], "Decentralized Corruption or Corrupt Decentralization? Community Monitoring of Poverty-Alleviation Schemes in Eastern India" in *World Development*, Vol.34, No.11.

3 - 5 日本の10大汚職事件 2007年版

くわしくは、<http://www.ti-j.org> へ

3 - 6 T I の G C R (Global Corruption Report)

4 政策（理論と実践）

- 1) 防止のための方策（インセンティブ供与の諸形態）
 - 公務員の賃金のアップ
 - 「評判」による抑止
 - 制度的・構造的抑止策：権限の重層化（overlapping jurisdictions）/ 日常的監視か、罰則か？ / 罰金の体系をどうくむか gradual にするか、大規模な汚職に重課するか
- 2) 「小さな政府」は、クリーンな政府か
 - 規制緩和・規制削減が、汚職機会を減らすとは限らぬ。
 - 民営化が、汚職機会を減らすとは限らぬ。
- 3) 組織犯罪との闘い どのような業種が、組織犯罪と関連を持ちやすいか

4 - 1 Incentives

- (1) formal incentive: higher wages for officials -- less corruption in the case of politicians, sworn declaration of their wealth when they start office
- (2) informal incentives: reputation
- (3) monitoring: prosecute any dishonest behavior that is detected

4 - 2 Market Structure

(1) principle of overlapping jurisdictions

If the cost of reapplication is low enough, the existence of some honest officials in other departments could drive bribery to zero
So this is a mechanism to curb corruption through "competition"

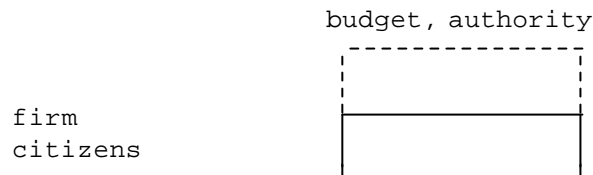
4 - 3 Economics of crime (犯罪の経済学):

- Becker: infinitely large fine with minimum monitoring
- Stigler: maximum fines reduces marginal deterrence, so expected fine should increase with the size of the offence
- Should we monitor at all times, or investigate after the crime is committed?
McCormick and Tollison: visible monitoring reduces offences
(from an observation of a basketball game)

4 - 4 Is Leaner Government Necessarily Cleaner Government?

(瘦せた政府は必ずクリーンな政府と言えるか)

Budget cutbacks (予算削減、規制緩和) の効果をどうみるか



Reductions in government spending can produce scarcity that encourages corrupt payoffs.

A. Cuts in spending programs (支出計画の削減)

EX: subsidies for higher education

if the total subsidy is reduced, there will be more incentive to bribery

B: Cuts in regulatory programs (規制の削減)

- Case of environmental rules that do not control product quality

Few businessmen will complain because inspections will be reduced

- Case of product quality regulation (製品の品質管理にかかわる規制の場合は、反応は複雑になる)

some firms may be happy about the reduced scrutiny

Some firms may not be happy about the cuts in regulation, because it will mean general loss of reputation of the industry in the newly lax regulation framework

C: Shrinking budgets while increasing controls

(予算は削減するが規制は増やして、汚職機会を増大させる)

5 個別トピックの詳細

- ・ 公共入札をどうみるか
- ・ 談合防止の法制度

今後の予定:

- 1月10日、発展途上国の環境、公害問題1
- 1月17日 人身売買特別講義(ポラリス・プロジェクト)
- 1月24日 検討中
- 1月31日 質問コーナー、予備
- 2月7日 試験