

腐敗の要因分析と対策における

国際協力

大 内 穂

要 約

一国レベルから多国間レベルへ、さらにグローバルなレベルで、今日ほど反腐敗規範の確立が声高に叫ばれたことは歴史上かつてなかった。「トランスペアレンシー・インターナショナル Transparency International」とよばれる民間団体は、1994年以來毎年のように各国における腐敗度の高低についての意識調査結果を公表するようになり、OECD、世界銀行、IMF、アジア開発銀行などの国際機関をはじめ国際商工会議所も腐敗問題への取組みを提唱するまでになった。また国際的反腐敗会議（International Anti-Corruption Conference）は回を重ねて、第9回目の会議を1999年10月半ばに南アフリカのダーバンで開いており、毎回、数十カ国から千人を越す出席者が熱心に意見を交わしている。アメリカ合衆国においてもゴア副大統領の主催で1999年2月にA Global Forum on Fighting Corruptionと題する会議がワシントンD.C.で開かれた（この会議には外務省、法務省、警察庁などからの日本政府代表も数人出席しているが、学界および民間代表は出席していないようである）¹

本稿で筆者が述べたいことは、日本では腐敗問題を取り上げることがタブー視するような文化があり、通常の刑法中の規定（第25章、洗職の罪、第197条、第197-2条、第197-3条、第197-4条、第197-5条、第198条）以外に特別な反腐敗法を持たず、また腐敗事件のみを専門に扱う独立した機関（例えば香港のIndependent Commission Against Corruption: ICAC、シンガポールのCorrupt Practices Investigation Bureau: CPIB）とともに政府から独立した極めて効率的な機関であり定評がある。これらの国・地域は世界で最も腐敗が少なく、クリーンであるといわれる）も持っておらずこの分野において日本はまさに後進国であるということである。

こうした特別法や特別の捜査機関の不在という制約にもかかわらず、日本の検察及び警察当局が腐敗摘発に対して相当の成果を上げてきたのは、担当者及びそのチームの優秀さと熱意によるところが大きい。現制度の改革により、より良い成果を達成できるはずであり改革へ向けた諸外国の法規、事例の研究、この種の国際会議への代表者の派遣、国際的反腐敗規範の形成と取り締まりの実施面における国際協力のための協定の締結など積極的な対応が求められるといえよう。

¹ Gore, A. (hosted) (1999) *A Global Forum on Fighting Corruption: safeguarding integrity among justice and security officials*, February 24-26, 1999, Washington, D.C., p.186.

目次

要約	i
1. 近・現代的「腐敗」とは何か	1
2. 腐敗の構造	3
3. 腐敗の4つの型	4
3-1 I型：行政的腐敗	4
3-2 型：小規模政治腐敗	4
3-3 型：構造的腐敗（疑獄）	5
3-4 型：国際的腐敗	5
4. 研究の4つの流れ	7
4-1 構造主義的アプローチ	7
4-2 機能主義的アプローチ	7
4-3 折衷主義的アプローチ	8
4-4 相互関連主義的アプローチ	8
5. 反腐敗規範確立へ向けての国際協力	9
5-1 4つの型の腐敗への取り組み	9
5-2 国際的腐敗への取り組みの2つの流れ	9
5-3 OECDの国際的腐敗への取り組み	9
5-3-1 OECDの勧告	9
5-3-2 OECD加盟国の反応	10
5-3-3 OECD閣僚理事会勧告（1997年5月）	10
5-3-4 協定の主要な内容	11
5-3-5 協定の発効	11
5-4 世界銀行による取り組み	12
5-5 国連による反腐敗への取り組み	12
5-6 アメリカ合衆国国務省による反腐敗への取り組み	13
5-6-1 1977年海外腐敗防止法	13
5-6-2 USAIDの各局・室の作業グループ	13
5-6-3 各局・室の作業部会の活動	13
5-6-4 LACのモデル	14
5-6-5 USAIDの現場での取り組み	15
5-6-6 反腐敗措置のあげた成果の評価（指標）	15
5-6-7 反腐敗規範定着の指標	16
5-6-8 USAIDの反腐敗規範実施のパートナー	17
5-6-9 USAID以外のアメリカ政府による反腐敗国際協力	17
5-6-10 その他の機関の反腐敗国際協力	17
6. 反腐敗へ向けての国際協力の分野	19
6-1-1 腐敗が国内と国外との共謀で行われる場合	19
6-1-2 腐敗が国境を超えて外国で行われた場合	19
6-1-3 立法政策・反腐敗法運営上の協力	19
6-1-4 警察・検察・司法当局者間の交流および研修事業への協力	19
6-1-5 共同研究・ワークショップ開催	20
7. 結びと課題	21

参考文献	23
Appendix 0.	25
Appendix 1-1.	26
Appendix 1-2.	27
Appendix 2.	28
Appendix 3.	29

1. 近・現代的「腐敗」とは何か

まず「腐敗」とは何であるか。「自己及び自己に関連した私的利益の誘導に、他と差別的かつ不公平な手段で、公職あるいは公的影響力を利用する行為」と定義しておこう。日本国刑法第25章に規定された行為だけに狭く限定するような定義の仕方もあるが、それでは新しいタイプの後述するような構造的腐敗や自国民が海外で行う腐敗行為にはなかなか対応しえない。¹

そもそも近・現代的反「腐敗」規範を特別法あるいは刑法典に規定して、それを犯す者を処罰するというが、一体、法の制定者はこのような法規範を誰のため、何のために（法益）作ったのであろうか。先ずそのことが問われねばならない。これは一つには現代民主主義国家のあり方に深く係わっている。主権在民をうたう以上、特別職か一般職かを問わず公務員は「国民全体の奉仕者」であるべきであって、一部の人々のためのものではない。また公務員の権限は国民の信託に由来している（例：日本国憲法前文）。腐敗はこうした原則からの逸脱を意味するからである。

これに対して古代、中世、近世の官僚は、ごく限られた市民か、自己及び主人の家産を護るための官僚であって、民衆は搾り取る対象でしかなかった。その搾り取り方は官僚の裁量に委されていたので、主人に一定量の貢納をした後はいくら民衆から搾り取ろうと（そこにはおのずから限界はあったが）、それは腐敗とみなされなかった。当時の反腐敗規範の「法益」は自己及び封建的領主の家産を護ることにあって、民衆の利益のためのものではなかった。

反腐敗規範が民衆のために定着し始めたのは近・現代に入ってからである。19世紀の初めに反腐敗規範は、経済面における自由競争を側面から補強する原理（法益）として新たな脚光を浴びるに至った。すなわち、重商主義時代におけるような、例えば冒険商人と貴族のギルドである東印度会社を通ずる東方貿易は王室から特許を得て、他の競争者を排除し、貿易による利潤を独占し、その代償に王室に貢納するというシステムである。それは今や「腐敗」とみなされるようになった。これは産業革命の進展と共に次第に英国議会での多数派を占めるに至る新興産業ブルジョア層が貿易への参加を要求するに至り、ついに1813年には東印度会社の特許の更新を拒否するまでに至る。このようにして近代的反腐敗規範は、自由競争を側面から補強する原理として定着するようになるのである。時あたかもナポレオン法典などに見られる公私の分別も次第に明確化されるようになり、また新中産階級、労働者階級の成長と共に、次第に下からの政治参加要求も高まりつつあった。こうした経済の発展段階に照応し、社会構造の変化を反映し、また公私の区別のような価値観、宗教的清潔さを尊重する風潮あるいは文化、一部民衆の政治参加の要求運動をも反映して、当時の英国社会の状況に合致する最も合理的な規範として反腐敗規範が成立するに至ったのであった。19世紀も後半になり自由主義時代も終わりに近づくとつれ、民衆の政治・行政参加への欲求もさらに強くなる。

公務員の登用に当たっては、それまで一般的であった縁故主義（nepotism）から競争試験

¹ O'uchi, M. (1997) pp.2-4.

による能力主義（meritocracy）へと移行する。（例えば、Northcort-Trevelyan Report of 1853、アメリカの Pendleton Act of 1883²）。同時に給与の面でも改善が見られ、19 世紀初めまで一般的であったコミッションあるいは不十分な手当から、官僚としての生活と威厳を維持するに足る俸給制へと変わっていった。

さらに反腐敗規範は進化を遂げて政治面にも拡がり、19 世紀後半には議員に選出されるための選挙運動時の票の買収禁止、つまり公職につくための自由で公正な競争を側面から補強する原理として反腐敗規範の制定がなされるに至るのである。その代表的なものが 1883 年に制定された腐敗防止法（The Corrupt and Illegal Practices Prevention Act）であるが、1854 年にはすでに The Corrupt Practices Act が、1872 年には投票法が制定された。

19 世紀も第 4 四半期に入ると資本主義も様相を変えていく。単なる自由競争ではなく寡占、独占が現れ、構造的不況と好況が繰り返されるようになると国家の市場への介入が必要化してくる。大量の失業者を抱えた国々は、まず不況からの脱出を図り公共事業投資を増やし、倒産寸前の銀行など金融機関の救済に乗り出す。また福祉国家的施策を打ち出すことになるが、こういう段階に入ってから反腐敗規範とはどのようなものになるのだろうか。もはや産業資本の利益擁護（自由競争）だけではなく民衆の中の貧困層・失業者層の救済のための施策（投融資、保険制度など）とのバランスをとる必要がある。経済に対する統制や規制も増大していかざるをえない。

こうした政府の権限・活動の拡大の中で、それを動かす官僚と監督すべき政治家の中には、その権限・予算を自己あるいは一定のグループに最も有利に活用して利益誘導を図る者がでてくる。この場合は形式的合法性を充たしつつ、公的権限の実質的私物化が行われるのである。これが権限のある者による新しいタイプの腐敗であり、19 世紀に起源を持つ現在の多くの国の反腐敗法がカバーできる範囲を超えてしまっている構造的腐敗である。（Appendix 0 参照）

そこで、反腐敗対策に入る前に、腐敗の構造についての一般的考察を行う必要がある。

² 田代空（1985） pp.82 - 90.

2. 腐敗の構造

ここで腐敗の構造という場合、主としてその要因を分析するものである。

腐敗を構成するものは次の4つの要素である。

第1はアクター、第2は動機、第3は正当化、第4は舞台である。

第1のアクターは、公的地位、その地位にともなう影響力を及ぼしうる者と、その利害関係者であるが、グループ、階級を含むこともありうる。アクター間の組み合わせが重要であり、通常、密室性をもって共同謀議がなされる。

第2の動機であるが、これは利権の獲得が中心になる。利権にも積極的なものと、消極的なもの（政府による不作為を求めるもの）、直接的なものと間接的利益、目に見えあるいは触れることのできるものとその逆のもの、短期的な利益と中・長期的利益を求める場合がある。

第3の正当化には、「人道的援助」、「国益」、「失業救済」、「金融制度の救済」、「富国強兵」などのレトリックがふんだんに使われ、誰も真正面からそれに反対しにくいものが多い。

第4の腐敗の舞台は、国内と国外の場があるが、これは腐敗現象が起こる背景となるもので、経済の発展段階、社会構造、文化的・倫理的価値、政治・行政構造がある。これら4要素の組み合わせによって、色々の種類の腐敗現象を分類することができよう。³

そもそも腐敗の何が問題なのか。腐敗といっても時代によってそのもつ意味が異なっていないか、また色々異なった種類の腐敗はどのような社会経済的コンテキストの中で起こったのか。その頻度や規模のちがひ、その影響の差をどのように理解していったらよいものであろうか。異なった種類の腐敗に対しては異なった対処法が必要にならないか。異なった種類の腐敗相互間にどのような関係があるのか。腐敗は国内においてだけでなく、グローバルな連関の内で捉えられねばならなくなりそれ故に一層の国際協力が必要になったのではないか。先進国における腐敗と発展途上国における腐敗とはどうちがうのか。共通性はないのか。社会主義体制から市場メカニズムへの移行期にある国の腐敗はどういう性質のものとして理解すべきか。腐敗問題に対する研究の流れにはどのようなものがあり、それらはどういう特徴をもっているか。検討すべき問題は山積するが、これらを簡単に述べた上で、幾つかの国際的協力の具体的取り組みを考察したい。

³ 大内穂（1977）pp.31 - 36.

3. 腐敗の4つの型

ここで腐敗を4つほどの型に分けて、それぞれについてその要因、影響、対策について以下に考察することにしよう。⁴

3-1 I型：行政的腐敗

まず以前著者がほかで発表した図 Appendix 1 を参照されたい。⁵ 第1の型は単純な行政的腐敗である。これは主に、中・下級官僚がその権限、とくに許認可権、裁量権を恣意的に行使し、あるいは行使しないことにより特定者を有利に取り扱い、その見返りに賄賂を收受、要求あるいは約束させる行為である。この種の腐敗は公共事業、徴税、許認可、検査、査定などの業務などにたずさわる役人に多い。腐敗した役人にとっては、それは役得であり、低い給与を補うもので、巧みに生きる生活の知恵 (art of life) との感覚しかない。その結果、人々の行政不信が広がり、欠陥工事、事故の頻発、脱税による国庫収入減少、不良製品の出回り等が起こる。対策は、倫理の高揚、給与・待遇の改善、監視・処罰体制の強化、住民による情報提供の勧奨、各種規制の緩和、公的情報の公開などがある。この型の腐敗は先進国においては19世紀初頭から時間をかけて次第に減少してきたのに対し、開発途上国では今日においても相当に広がっているため⁶、法制、取締機関についての情報交換、実務上の経験・技術の交流が国際的に促進されるべきであり、現にそういう傾向が見られる。

3-2 型：小規模政治腐敗

第2の型は小規模な政治腐敗である。主たる行為者は、高級官僚、政治家、ビジネスマン、その仲介人などである。その態様 (modus operandi) は、特定の業界や企業あるいは個人への優遇的融資、免税、補助、払い下げ、落札、認可などの形を取るが、その反面において代償として大規模な資金、株、不動産、娯楽の機会、天下り先などが高級官僚、政治家、その親族や秘書などへ支払われる。政治家や官僚が「その職務に関して」行った行為をかくす目的で、政治献金あるいは顧問料、無償サービスの提供などの名目が用いられることが多い。これによる政治不信の増大、国庫への大きな損失を招くこともある。対策は、高級官僚への裁量権集中の排除、一定の条件を欠く役人の天下り禁止、情報公開制の徹底、競争入札制の透明化、公的地位にある者への政治献金の禁止、国会の国政調査権の強化、資産の公開制の徹底と、違反者に対しての厳しい罰則の実施が求められる。

⁴ *ibid.*, pp.37 - 39.

⁵ O'uchi, M. (1997) p.43, 大内穂 (1977) pp.58 - 79 参照

⁶ これについて正確な統計があるわけではない。かつてインド政府内務省が発表したサンターナン委員会報告 Ministry of Home Affairs, Government of India (1964) は、稀にみる本格的調査であった。今日、トランスペアレンシー・インターナショナルが毎年出している腐敗の存在に関する各国の意識調査結果は実数を示すものではないが、一つの傾向を示しており注目される。

3-3 型：構造的腐敗（疑獄）⁷

第3の型は、構造的疑獄である。これは、通常の状態活動のように形式的合法性を充たしながら、現実には大統領あるいは首相及びその側近らが国家機関を私物化して、他と差別的、かつ不当に、自己及び側近、あるいは特定業界・企業のために他と差別的に不当に有利に予算の配分、税制の改訂、補助金の交付、事業の独占的営業権の賦与、国有財産の払い下げ、金融機関の救済などを行う行為である。

この種の腐敗は、国家権力の中核にある者の犯罪であり、正当性（legitimacy）は欠くが、合法性（legality）を充たすので19世紀的反腐敗規範では取り締まれない。19世紀に源を持つ近代反腐敗法は、新興の産業ブルジョア層のための自由競争を側面から補強する原理として生まれたものであるから、20世紀後半の一般大衆の利益（福祉）を守るための原理とはなっていない。人々は今や形式的民主主義に疑念を持ち始めているが、この種の構造的腐敗への対策は容易ではない。

対策は、おそらくは自由競争の原理を基調としつつ、国家権力の発動への一般民衆による管理の容易化を図ることであろう。そのためには重要事項の決定過程にできるだけ民衆の参加を求め（grassroots participation）、徹底した情報公開（disclosure of information）により透明性（transparency）と説明責任性（accountability）を確保することであろう。言うは易く実現はなかなか難しいが、しかしこれなしには、型の腐敗はなくならないし、実質的民主主義も生まれてこないであろう。

3-4 型：国際的腐敗⁸

最後に第4の型の腐敗は、前述の3つの型と異なり国際的舞台で起こるもので、国際的腐敗と呼ぼう。これには2つの種類がある。

一つは、多国籍企業の海外活動で起こる腐敗である。他の競争者を押しのけて情報を収集したり、ダム・鉄道・港湾・通信設備工事等の入札での勝利、物品の売り込み等のために地元の政治家、官僚等へ賄賂を支払うような腐敗である。

もう一つは、外国援助にからんだ腐敗である。援助国と被援助国の官僚・政治家・仲介業者・ビジネスマンなどがからんだ腐敗である。時には事情を知らず、ビジネスや政治的思惑もあり、結果として無駄になる援助を腐敗した相手国大統領とその周辺に渡すつづけたケースもあった〔モブツ元旧ザイール（現コンゴ民主共和国）大統領の蓄財⁹、マル

⁷ 大内穂（1977）pp.40 - 49.

⁸ *ibid.*, pp.58 - 70、pp.83 - 109.

⁹ アフリカのザイール（現コンゴ民主共和国）の元大統領モブツは1965年から約30年の在任中に、対ザイール国際援助や国有財産の横領で少なくとも約40億ドルを個人資産として蓄財していたことが、英フィナンシャル・タイムズ（1997年5月12日付）の調査であきらかになった。モブツの腐敗ぶりは、反共政策の一環として大統領を支援していた西側諸国も以前から知っていたといわれる。国際通貨基金（IMF）は1982年には大統領の腐敗ぶりを調査した秘密報告を入手していたが、対ザイール援助を見直すどころか増加した。1982年から91年にかけて国際金融機関や二国間支援の形で、約39億ドルがザイールにつぎ込まれていた。大統領はこの蓄財の一部を国際的なモブツ支持の買収に使い、大部分をスイスやルクセンブルグなどにある他人名義の銀行口座に入れていたとされる（朝日新聞1997年5月13日号）。

コス（元フィリピン大統領）疑惑¹⁰、スハルト元インドネシア大統領とその一族の疑惑など¹¹。また相手側からの要請で実際の売買価格より高い領収書を発行し、その差額をスイス銀行に送金させられたケースもあった（ダルマ・テージャ事件など）¹²】

国内においてもそうであるが、国際社会では尚更、腐敗がなされる場合は密室性が強いので腐敗撲滅の決め手はない。しかし、多国籍企業の場合でもまた援助に関連する場合においても、工事の落札もれ、物品の納入競争に破れた業者の中から、特別な談合連合を組んでいない限りは、勝者の不正を暴く者がでてくることもある。また関連当事者の中から正義心の強い内部告発者（whistle blower）もいるかもしれない。最近では、援助国の納税者の意識も次第に高まり、援助金の使われ方への疑問や情報公開を求める声がかかれるようになった。被援助国の民衆の中からも、外国援助の使われ方への疑問が繰り返し出されてきた。ここに互いの政府に疑問を提示し、情報を交換しあう民際協力が進められつつある。

多国籍企業が進出先の国の官僚に賄賂を払う不正競争を禁止する法はアメリカで1977年に反腐敗行為法として制定されていたが¹³、今や国際商工会議所の活動を通じてヨーロッパ、日本の企業にも適用されようとしている。また世界銀行をはじめアジア開発銀行、OECD、UNDPなどの国際機関も反腐敗を正面から打ち出すに至って、今や反腐敗規範は普遍的基準（universal standard）として受け入れられそうな気配もある。ただし、型の腐敗に対しては上記諸国際機関はいぜんとしてその重大さを余り意識していないようであり、意識していても沈黙したままである。

以上あげた4つの型の腐敗の相互関係は、大きな円錐あるいは山に例えると、型が底辺の裾野をなし、その上に型、頂上に型、それに対して型は側面の国際的局面上の型から型までの全てにそれぞれ接触して存在しているといえよう。時系列的にみれば、型は自由市場が余り発展していない時と所で多発し、型は、自由市場が独占、寡占の状態に入ってから見られ、型は、金融資本主義の支配下あるいは、そこにまで至っていない開発途上国などで、特定の政党の長期支配の維持、あるいは権威主義体制（authoritarian regime）下に起こり易い現象である。型はとくに第2次世界大戦後に顕著にみられるようになった現象である。これら4つの型の腐敗の相互関係を、静的および動的に、かつ歴史的にみて図示したのがAppendix 2である。

¹⁰ Manapat, R. (1991) 横山正樹 (1990) 横山正樹・津田守編 (1992) 横山正樹・津田守 (1999)

¹¹ 村井吉敬ほか (1999)

¹² ジャンティ海運公社会長ダルマ・テージャ博士が、1960年代半ば頃からその地位を利用して、外国企業と共謀の上、船舶の納品価格を実際より割増しした領収書を発行させ、その差額をスイス銀行の自分の口座に払い込ませるなどして国庫に損失を与えた事件。

¹³ カーター政権時代に制定された The Foreign Corrupt Practices Act, 1977

4. 研究の4つの流れ

ちなみに、これまでの学界における腐敗の研究動向を概観しておこう。
学界での腐敗問題の取り扱い方に4つの流れがみられる。

4-1 構造主義的アプローチ

これは腐敗の発生し易い、2つの状況あるいは政治経済の発展段階との照応関係で捉えようとする。

一つは、経済が金融資本主義あるいは国家独占資本主義の段階に入ると、資本主義は独自の力で大不況から脱出できなくなり、政府が経済過程に介入せざるをえなくなる。この介入の仕方が、公企業の設立、官僚による経営支配と非効率な経営、公共事業支出の乱発などで腐敗の機会を生み易いと言うもの¹⁴。その二は、社会経済体制が、指令経済から自由主義経済へ移行する過渡的な混乱期に起こり易いとするものである¹⁵。構造主義者は、腐敗の原因の究明に最大の関心を示し、腐敗の影響、反腐敗対策にはあまり関心を示さないといえる。

4-2 機能主義的アプローチ

これは腐敗という社会現象を道義論から離れ、できるだけ価値中立的に客観的に観ようというものであり、その下でさらに3つの流れが認められる。

一つは、費用・便益比較でみようとするもので、腐敗は資源が本来の目的に使用されずに横流れするかも知れぬが、その資源を本当に必要とするひとの手に渡って最も効率良く使用される。腐敗は現存する制度が余りに硬直的であり、制度疲労を起こしているので、それを乗り越えて動かすことのできる潤滑油であるとする¹⁶。

二つは、需給関係の調和で見る立場で、そこに腐敗への需要があるので、供給（贈賄）があり、両当事者は満足するというものである¹⁷。

その三は、近代化過程に避けられぬものは破壊と腐敗であるが、将来の国家統合に結びつきうるので腐敗の方を選ぶとするものである¹⁸。

機能主義者は、腐敗現象を所与のものとして捉え、できるだけ「価値中立的」に腐敗のもつ影響の面を中心に考察しており、その原因および対策に対する関心が比較的薄いといえよう。

¹⁴ 岡倉古志郎（1967）

¹⁵ たとえば Varese, F.（1997）論文

¹⁶ Nye, J.S.（1967）, Leff, N.H.（1964）など

¹⁷ Tilman, R.O.（1968）

¹⁸ Huntington, S.（1968）

4-3 折衷主義的アプローチ

これは腐敗問題をその原因、影響、対策と 3 つの側面から総合的に捉えようとするもので¹⁹、主たる関心は、社会の漸進的近代化にあり、そのための近代化エリートの役割を強調する中で腐敗問題に直面することになったのであろう。

ミュルダールは、中国国民党が内戦に敗れたのは、党を蝕んでいた腐敗によるものであり、腐敗への警告をした。また官僚レベルの腐敗については、高級官僚への過度の権限集中、なかんずく裁量権の大きさに原因があるとして、権限の分権化と密室性の排除を訴えている。

4-4 相互関連主義的アプローチ

1980 年代後半以降は、腐敗問題へのアプローチに新しい傾向がみられる。それは腐敗問題を孤立して捉えるのではなく、他のより大きな理念あるいは価値との関連において論ずるアプローチである。例えば、腐敗と民主主義²⁰、腐敗と社会的安定²¹、腐敗と経済発展²²、民営化と腐敗²³、腐敗とガバナンス²⁴ という相互関連に焦点を当てる研究が主流になり、学界だけでなく国連、OECD、国際金融機関（世界銀行、国際通貨基金、アジア開発銀行など）、USAID のような援助機関、また非政府機関（トランスペアレンシー・インターナショナルなど）もこの方向へ力を注ぎ始めている。

¹⁹ Myrdal, G. (1968)

²⁰ Rose-Ackerman, S. (1999), Caiden, G. (1998), Doig, A. and Theobald, R. eds. (2000)

²¹ Siqing, Z. (1996) pp.3 - 6.

²² Robinson, M. ed. (1998)

²³ Kaufmann, D. and Siegelbaum, P. (1997) pp.419 - 459.

²⁴ Caiden, G. and Kitaguchi, Y. (1999)

5. 反腐敗規範確立へ向けての国際協力

5-1 4つの型の腐敗への取り組み

4つの型の腐敗には、それにかかわる当事者、動機、口実、舞台に差があり、その態様と腐敗を起こさせる経済的、社会的、文化的、政治的背景に差があることについては先述したが、4つの型の中、第Ⅰ型の行政的腐敗及び第Ⅱ型の個別的政治的腐敗については、その原因、影響、対策について程度の差はあれ、各国内の立法、司法、行政当局、非政府組織、学会、ジャーナリズム、市民の間でもある程度の研究と経験の蓄積がなされてきた。

また国際間の情報、経験の交流によって腐敗問題への認識が深まり、立法措置がとられ捜査機関も設立、充実され、市民社会の啓蒙などの措置についても国際間協力が着実に実を結びつつある（これに関連して、「トランスペアレンシー・インターナショナル（Transparency International: TI）」の果たしてきた役割の大きさには、特筆すべきものがある）。

これに対し、第Ⅲ型の体制（構造）的腐敗については国際協力どころか、国内的対策もほとんどとられてきておらず、市民社会の関心も未だ余り高いとは言えない。

第Ⅳ型の国際的腐敗についての研究及び対策は、アメリカの1977年反腐敗行為法を除いて、世界的には1990年代後半からやっと端緒についたばかりである。

5-2 国際的腐敗への取り組みの2つの流れ

国際的腐敗への取り組みにも2つの流れがあり、その一つは外国を舞台とする企業間競争の公正を目的とするもので、とくに外国の公的役職にある者への賄賂を通じた不公正な利権獲得を禁止し、腐敗で使用された支出（贈賄分）を企業経費として税控除の対象とすることを認めないとするものである。

その二は、冷戦終焉の前後から主な外国援助国の間に広がってきた「援助疲れ」の反面として援助に向けられた納税者の税金が相手国政府によって効率的に使われているのかの説明責任（accountability）を問う動きであった。

前者が主に先進国の多国籍企業間競争に伴う腐敗を対象とするのに対し、後者は主に先進国から開発途上国への援助絡みの腐敗を対象にしている。

5-3 OECDの国際的腐敗への取り組み²⁵

5-3-1 OECDの勧告

OECDは、1994年に国際的商取引における贈賄に関する勧告〔C(94)75/FINAL〕を出している。この勧告の内容は、加盟国に国際商取引に関連した外国官僚への贈賄を阻止し、予防し、それと闘うことを求めている。この勧告の実施状況をモニターする機関としてOECD

²⁵ OECD Anti-Corruption Unit, Combating Bribery and Corruption in International Business Transaction のインターネット資料 <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ethics> に主に依拠した。

国際投資・多国籍企業委員会（The OECD Committee on International Investment and Multinational Enterprises:CIME）および国際取引における贈賄に関する作業部会（Working Group on Bribery in International Transactions）が設置された。

これらの機関は、非加盟国に対しても協力を求め、国際商取引における贈賄に関する特殊な問題を調査する方法の検討、なかでも財政問題委員会と密接に協力し、贈賄側の課税控除問題を含めて検討させるとしている。

5-3-2 OECD 加盟国の反応

1994年5月にOECDの「国際商取引における贈賄防止に関する勧告」が採択され、加盟国にこの勧告の実効的措置を取ることが求められた。この勧告を受けたOECD加盟国の反応をみてみよう。

外国の公務員への贈賄を犯罪として、その贈賄分を税控除の対象から外した国々がある。

- (1) アメリカはすでに「海外腐敗防止法」(Foreign Corrupt Practices Act) をもっている。
- (2) 反腐敗法をもつカナダ、ギリシャ、韓国、メキシコ、ニュージーランド、スウェーデン、トルコ、および英国においては、反腐敗法を改正し贈賄罪の適用範囲を拡大し、外国公務員への贈賄も一定の状況下で犯罪とした。
- (3) ベルギーおよびノルウェーでは、外国公務員への贈賄を有罪とする法案を議会に提出する準備に入った
- (4) 1996年に財務問題委員会（the Committee on Fiscal Affairs）の提案をうけて、OECD審議会（the Council）は「外国公務員に対する贈賄の課税免除に関する勧告」(Recommendation on the Tax Deductibility of Bribe to Foreign Officials) [c(96)27/FINAL] を採択した。
- (5) それに続いて1996年12月ノルウェー議会は、外国公務員および私人に対する贈賄の税控除を禁止し、ベルギー、デンマークも立法化の準備を進めた。オーストラリアにも同様の動きがみられた。
- (6) 1996年にOECD国際投資多国籍企業委員会（CIME）の贈賄作業部会では、各国が足並みを揃えて実効性のある罰則規定を導入することを促進する目的で、各国のとる措置が満たすべき「合意された共通事項」および適切な国際的措置が検討された。その結果、1997年4月に各国間にコンセンサスが得られた。

5-3-3 OECD 閣僚理事会勧告（1997年5月）

ついで、1997年5月にOECD閣僚理事会が開かれ、加盟国に対して国際商取引における贈賄対処勧告（改訂）[C(97)123/FINAL] がなされた。これは後に協定（Convention）となるものである。協定文は、前文及び全17条よりなる。前文では、「国際商取引における外国公務員に対する贈賄を抑止し及び防止するための効果的な手段、とくに、当該勧告に掲げる合意された共通の要素及び各国の基本的な法的原則（含、裁判権）に合致した方法により、かつ効果的で協調された態様により、当該贈賄を速やかに犯罪とすることが求められているということを尊重し、（中略）公務員に対する贈賄の防止に関する国際的な理解及び協力が更に進められることを歓迎し、（中略）……この分野において進展を図るためには、

一国における努力のみならず、多数国間においてとられる措置の間の同等性を達成することがこの条約の不可欠の目的であり、このため……（中略）……条約を批准することが必要である。」と、この協定の目的と意義を協調している。

- (1) 1998年4月1日までに、外国公務員に対する贈賄行為を犯罪化するための法案を議会に提出し、同年中の成立を図ること。この際、会計物資調達面も含めて、1996年勧告の早急実施を促すこと。
- (2) この問題に関して、各加盟国の国内法の基礎となる、協定（Convention）につき、1997年末までに交渉を終了させること、そのために直ちに協定の交渉を開始し全加盟国が1998年末までに協定の締結をするよう努力すること。
- (3) DACの勧告にも言及し、援助資金による物資調達の際の腐敗の防止、これによりDAC勧告の範囲が拡大し、全OECD加盟国および、改訂勧告を支持する非加盟国にも広げることになった。

1997年7月から協定交渉が開始されたが、同年11月21日には、案文が全会一致で採択された。同年12月17日にOECDの閣僚レベルによる署名式がパリで行われ、日本を含む33カ国が署名した。

33カ国の内訳は、オーストラリアを除くOECD加盟28カ国と、ブルガリア、チリ、アルゼンティン、ブラジル、スロヴァキア、であった。

その後1998年12月にオーストラリアも署名した。

5-3-4 協定の主要な内容

第1条で、外国公務員に対する贈賄について定義し、第2条に法人の責任を、第3条に制裁の仕方を、第4条で裁判管轄権を規定、第7条には資金洗浄に係る法制の収賄外国公務員への適用、第9条は法律上の相互援助についての規定、第10条が犯罪人引き渡し義務についての規定、第17条で脱退通告について規定している。

5-3-5 協定の発効

協定の第15条の規定により、協定発効の条件は、OECDの輸出額上位10カ国のなかの5カ国で、且つその輸出額総計がこれら10カ国の総輸出額の60%以上を占める諸国により批准書等の寄託が行われた日から60日後に発行するというものである。

1998年12月17日、カナダの批准によりその協定発効要件が充たされ、1999年2月15日にこの協定は発効した。

日本では、この協定は1998年5月22日国会の承認をえて、また同年9月に本協約の担保法である不正競争防止法の一部を改正する法律について第142通常国会の承認をえたうえで、同年10月13日、受諾書をOECD事務総長に寄託した。

2000年3月27日現在の締結国は別紙のように計21カ国である。未締結国は12カ国ある（以上は、外務省国際機関第2課の平成12年2月付資料に拠った）（Appendix 3参照）。

5-4 世界銀行による取り組み²⁶

政府による外国からの物資調達を含む国際商取引にからんだ腐敗に対して、一国政府だけでは到底対処できないとして、世界銀行は現ウォルフエンソン (Wolfensohn) 総裁の時から積極的に国際的反腐敗規範の確立に取り組んでいる。

銀行内に反腐敗資料センターを設置し、多くの国際機関及び諸国の反腐敗への取り組みの推進を仲介し始めた。また、OECD の加盟諸国及び若干の非加盟国が「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協定」に賛同し署名したことで大きな前進があったとして、この協定を一里塚として国際社会が資本輸出国であろうと発展途上国であると問わず、腐敗を減らしたいとする国際世論が盛り上がったことの反映であるとしている。1997 年から世界銀行は、OECD の国際商取引における腐敗の作業部会に参加し、その協定づくりに貢献した OECD のイニシアティブを支持し、その協定に関する情報の普及活動に助力している。世銀はまた、統治・腐敗・能力開発に関する多面的開発銀行作業部会とも協力している。世銀は国際刑事警察機構 (Interpol) の会議及び資金洗浄に関する金融的行動対策室 (Financial Action Task Force on Money Laundering: FATF) にオブザーバーとしての地位を有している。

地域レベルでは、米州機構 (Organization of American States: OAS) とパートナー関係を結び、OAS は 1996 年ヴェネズエラのカラカスで反腐敗全米会議を開いた。世銀は 1999 年 10 月に南アフリカのダーバンで開かれた国際反腐敗会議 (International Anti-Corruption Conference: IACC) 第 9 回大会の共催者となった。この会議のタイトルは、「2000 年以降の地球的清廉性 - 変動する世界における反腐敗戦略の開発」(Global Integrity:2000 and Beyond - Developing Anti-Corruption Strategies in a Changing World) であった。会議に出席した専門家及び活動家は 135 カ国から 1600 人を数えた。

世銀は単に会議の共催者となるだけでなくこの会議でも独自に幾つかのワークショップを設けた。その一つに、世銀研究所の中心テーマである「アフリカにおける反腐敗闘争への連帯行動のためのチャレンジ」がある。この中心テーマに基づき、世銀はアフリカの 7 カ国で腐敗と闘うための制度改革を図っている。

このほかに、世界銀行では反腐敗規範の世界的確立へ向けての有用な研究調査がなされている。

5-5 国連による反腐敗への取り組み²⁷

国連総会は、1997 年 1 月 28 日の決議「反腐敗への行動」(Resolution 51/59:Action Corruption) において、事務総長が国連のメンバー諸国の腐敗防止抑制の戦略作成を要請した。この決

²⁶ 世界銀行グループホームページ。http://www.worldbank.org/html/extdr/corruption

²⁷ United Nations General Assembly, Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime [A/Ac. 254/4] に主に依拠した。ここで作成した *Revised draft United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* の第 4 条には闇資金洗浄への対策、腐敗の犯罪化対策などが規定されている。

議は、「国連の公的官僚のための国際的行動綱領」(The International Code of Conduct for Public Officials for the United Nations) として各メンバー国に勧告するというものである。

これを受けて、国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) はその経営開発およびガバナンス推進室 (Management Development and Governance Division:MDGD) の仕事の一つとしてこれを受け入れ、その「説明責任」、「選挙改革」などのプロジェクトは腐敗への誘因を減少させようものとしている。実際の活動としては、1989 年に国連はオランダ政府と共同で「政府における腐敗」という国際セミナーを開催した。

UNDP は TI と協力して反腐敗会議をラテン・アメリカ諸国で開いた²⁸。

5-6 アメリカ合衆国国務省による反腐敗への取り組み²⁹

5-6-1 1977 年海外腐敗防止法

アメリカ証券委員会のロッキード社コーチャン氏の証言から明るみに出たいわゆるロッキード事件を契機に、1977 年にアメリカは外国公務員に対する商業目的での贈賄行為を違法とする「海外腐敗行為防止法」を制定した。

この法律の施行により、そういう法を持たぬ他国の企業に比べて海外で活動する米企業が不当に不利な競争を強いられているとして、アメリカの経済界及び議会から政府に対する圧力が強まっていった。その圧力を受けてアメリカ政府は次第に各国に対して同様の法の制定を促す働きかけを強化した。また国連、OECD 等においても、各国の取り組みを要請した。国連、OECD の取り組みについては前述の通りである。

5-6-2 USAID の各局・室の作業グループ

アメリカ政府国務省の下にあるアメリカ国際開発庁 (United States Agency for International Development: USAID) は反腐敗規範の適用に関するガイドラインを設けて、その支部の活動においてもそれを徹底させようとしている。

まず、1977 年 12 月に世界局 (G)、ラテンアメリカ・カリビアン局 (LAC)、東ヨーロッパ・新興国局 (ENI)、アジア・極東局 (ANE)、アフリカ局 (AFR)、人道的対応局 (BHR)、一般審議室 (GC)、監査室 (IG) の代表が召集されて、反腐敗作業グループを発足させた。この作業は月一回集まり、情報の交換、作業の調整を行うこととなった。腐敗のもつ多元性にかんがみ、経済成長、及び民主主義、ガバナンスの各問題担当官もこのグループに参加した。作業グループの付属委員会も出来て、USAID の反腐敗活動のための政策ガイドライン作成にかかった。

5-6-3 各局・室の作業部会の活動

作業部会の調整を経て、いくつかの局は OECD と協力して反腐敗ワークショップを開催している。作業部会のねらいは、1997 年 12 月に署名された OECD の反腐敗協定についての

²⁸ Zwanikken, M. (1995)

²⁹ 米国国際開発庁 (USAID) の資料に依拠。

問題点の検討を深めることにあった。

LAC 局は、1998 年 9 月にアルゼンティンで地域ワークショップの共催者になり、ENI 局は 1998 年 10 月にトルコで開かれた地域ワークショップの共催者になっている。

ANE 局は 1999 年 7 月にフィリピンで開かれた地域ワークショップの共催者となった。それに加えて、「民主主義ガバナンスセンター」(G/DG)と経済成長センター(G/EG)と ENI も共同で、1999 年 2 月腐敗防止における民間セクターの役割に関する国際会議をワシントン D.C. で開いている。

G/DG は TI へ財政援助を行っている。この援助は 1997 年 9 月に始まり、総額 200 万ドルであるが、その資金は 9 カ国で集中的な腐敗作業及び地域的教訓学習のためのワークショップ用に使われた。

各国別プログラムは色々のグループに腐敗の問題を診断し、それを抑え込むための行動計画作成のための討議をさせる清廉性ワークショップから始める。

対象とした国は、ブルガリア、ウクライナ、バングラデシュ、フィリピン、ベナン、ガーナ、モザンビーク、コロンビア、ドミニカ共和国である。

G/DG はまた、制度改革・インフォーマルセクター・センター(IRIS)と契約し、介入によって反腐敗に成功した 4 つのケースの資料を作成させ、それを TI による地域ワークショップに使用させるようにした。

USAID の各地域局は、反腐敗イニシアティブをそれぞれの地域で開始している。1998 年に LAC 局は、政府の説明責任性(accountability)及び財政管理改善のための地域財政管理改善プロジェクト 2 の査定を始めた。この契約は 1999 年にも継続された模様である。

5-6-4 LAC のモデル

LAC プロジェクトでは、援助審議グループの世話をし、「説明責任性・反腐敗(Accountability /Anti-Corruption)」という題のニュース・レターを毎月発行している。また Respondacon とよばれる地域内遠距離会議(テレ・コンファランス)を支援し、技術援助も行っている。

1997 年 12 月に ENI 局は、反腐敗作業グループを設立し、地域にとっての反腐敗戦略を開発した。また、この反腐敗への取り組みの支持のために 2 年以上のファンド(基金)を別に設けた。

LAC のモデルに基づき、同局は援助者審議グループを設けるよう契約者に命じ、訓練ワークショップを支援し、査定と戦略デザイン作成の訓練を援助し、ニュース・レターその他の情報リンケッジ作りを助け、また報告書及び計画資料を作成させている。

同様に、ANE も反腐敗戦略のための予算を別で設けている。

LAC はまた、米州機構(The Organization for American States: OAS)および米州開発銀行(The Inter-American Development Bank)と協議し、先に開かれたアメリカ内反腐敗会議及びアメリカ諸国サミットをフォロー・アップする準備をしている。

LAC、USAID ニカラグア及び USAID グアテマラは世界銀行経済開発研究所と共同で中央アメリカ地域清廉性ワークショップを 1998 年 9 月に開いた。このワークショップは、この地域の反腐敗に関連した法令間の均質性を指すもので、腐敗と闘うための国家行動計画作成を目指したものであった。

ENI 局は、世界銀行と共同で（グルジア）及びアルバニアで反腐敗ワークショップ開催の準備をし、また国務省の調整官を通じてウクライナ及びロシアにおける反腐敗への努力に協力している。

5-6-5 USAID の現場での取り組み

USAID の現場ではそれぞれ反腐敗対策に取り組み始めている。

- (1) G/DG の TI への資料提供で、ベナン、ガーナ、バングラデシュ、フィリピン、コロンビア、ドミニカ共和国、ブルガリア、ウクライナにある USAID 支局は、ローカルな TI 活動拠点(Chapter)設立を助け、反腐敗調査に活動を渡し、清廉性ワークショップを始めている。
- (2) TI との共同作業以外にも、USAID ブルガリアは、反腐敗に取り組んでいる非政府組織（NGO）の統合を目指している。
- (3) USAID ウクライナは地方レベル（oblasts）で、事実調査ジャーナリズムの訓練を行い、また公聴会を開いたり情報法の自由化の促進に力をいれている。
- (4) USAID ベナンは最高裁判所の会計課及び財務省監査長室への協力を行っている。
- (5) USAID ニカラグアは最近、一般民衆が腐敗をどう減らしているかの調査を行った。市民の権利及び義務に関する一般民衆教育運動を実施してゐる。
- (6) USAID ロシアは、司法的エレクトクス及び機構の新しいプログラム作りへ資金を調達した。即ち、裁判所の執行吏職の設立、財務公開及び政府の物資調達問題、標準化した会計監査手続法の開発である。
- (7) USAID グルジア及び USAID アルバニアは、腐敗への意識調査に資金をだし、また、世界銀行と共に反腐敗計画を開発しつつある。
- (8) USAID タンザニアは、会計監査院職員の監査法の研修を支援し、市民社会の機構による反腐敗ワークショップ開催及び中学生向けの反腐敗パンフレット作成にファンドを拠出した。
- (9) USAID マダガスカルは監査院及び会計院の一連のセミナーを支援した。
- (10) USAID ペルーは、会計監査院の近代化への支援をした。
- (11) USAID 南アフリカ及び USAID グアテマラでは倫理法制定に基金を出した。
- (12) エル・サルヴァドル、パラグアイ、中央アジア諸共和国への USAID 派遣チームは、反腐敗の成果査定に基金を拠出した。

5-6-6 反腐敗措置のあげた成果の評価（指標）

- (1) 反腐敗措置の成果のモニターは必要であり、良いプログラム管理の一部がある。アメリカ政府が資金を拠出したプログラムにとっては、モニターは 1994 年の「政府の実績及び成果に関する法」(Government Performance and Results Act: the Result Act) の意図を充たすものである。この目的で、成果に関する情報は USAID の目標とする範囲内のより広い一般的動向に関する情報と共に、管理と予算室(the Office of Management and Budget)、議会、及び一般民衆へのその成果を報告するものとなる。

- (2) 法の支配、選挙、市民社会、ガバナンスの計画化に関する指標は、G/DGの「民主主義およびガバナンス指標ハンドブック」(Handbook of Democracy and Governance Indicators)に示してある。

5-6-7 反腐敗規範定着の指標

反腐敗規範定着の指標として、USAIDは以下の4つの指標を設けている。

1) 政府の実績指標

- (1) 政府の特定省庁・部局のサービスの提供面での腐敗の存否についての世論調査に示された民衆の意識
- (2) 国と取引をしようとするビジネスマンあるいは企業の調査による腐敗の存否に関する意識
- (3) 顧客が、特定の許認可権限をもつ機関あるいは、政府の公益事業から(日常生活に必要な)利用設備取り付けに要する時間とコスト

2) 反腐敗法及び規制の指標

被選挙者及び政府役人のための行動規範の確立あるいは、その他の法的拘束力ある言明の存否

3) 倫理的基準の遵守に関する監視メカニズム指標

- (1) 独立の会計検査院あるいは政府会計を定期的に監査する類似の機関の維持とそれへの十分な予算措置の配備；政府による契約及び物資調達のための定期的モニターを行う監査室の存否；倫理綱領の実施状況をモニターする政府の倫理担当室の存否
- (2) 前年の財政年度の政府予算中、必要な基準に則し監査を受けた部分の割合、あるいは、政府が結んだ契約と物品調達のうち、監査院により監視を受けた場合
- (3) 政府の部・課・機関の中、監査を受けた(誤りを発見された)か；契約社会および物品調達について監査を受けたものの割合。
- (4) 手続き上の重大過失についての徹底調査がされた例、あるいは、比較的高位の者の倫理についての完全且つ公正な追求とその結果の公表。必要な場合にはどのような処分がなされたかの結果の公表数または割合
- (5) 立法府による監査の有効性
- (6) 政府による腐敗を分析し、モニターし、公表する特別な能力をもつNGOの数

4) 人の採用及び管理の専門化指標

- (1) 競争試験で採用された新公務員の割合、公正な仕方で実施された
- (2) 統合財政管理システムの下で実施される政府財政あるいは会計システムの数あるいは割合

5-6-8 USAID の反腐敗規範実施のパートナー

1) トランスペアレンシー・インターナショナル (TI) との協力

G/DG は、TI が協定に基づき現在進めている反腐敗計画への市民の支持を強化し、政府の透明性と説明責任性を高める計画を支援している。加えて、G/DG は USAID 支局が行う反腐敗活動に関する計画作成、実施、評価を支援するための幾つかのメカニズムをもっている。その詳細は G/DG センターの使用者ガイドで見ることができる。

2) 国際機関との協力

USAID は、OECD、世界銀行、IMF、国連のような国際機関とパートナーシップ関係にある。

5-6-9 USAID 以外のアメリカ政府による反腐敗国際協力

USAID 以外にもアメリカ政府の次のような機関が反腐敗のための立法助力、行動規範作りへの協力等の活動をしている。

- ・アメリカ政府倫理室 (OGE)
- ・国務省監査室
- ・商務省
- ・アメリカ中央情報局

これらの機関は OECD と協力して倫理のチェックリスト作りをしている。さらに、中国政府と政府機能の監察についての情報交換、最高会計検査への技術協力を行っている。

5-6-10 その他の機関の反腐敗国際協力

その他の反腐敗活動している機関としては、以下のようなものがあげられる。

- ・米州機構 (OAS)
- ・アフリカのための世界的提携 (GCA)
- ・ヨーロッパ会議 (Council of Europe)
- ・アジア・太平洋地域経済協力会議 (APEC)
- ・地域開発銀行
- ・世界貿易機関 (WTO)
- ・国際商業会議所 (ICC)
- ・ソロス財団

東欧および新興国における反腐敗活動を行っている TI および現地の NGO を支援している。

・アジア財団 (TAF)

反腐敗のための中核となる地域的项目を韓国、インドネシア、ヴェトナム、タイ、バングラデシュ、ネパールで実施している。その特徴は、選挙区作定および反腐敗のための改革の必要性を明確化することにある。

・制度改革とインフォーマルセクター (IRIS)

IRIS はセネガルにおいて反腐敗についての訓練セミナーを開き、またネパールで食糧援助のための反腐敗メカニズムの記録の作成をした。

- ・ 国家民主制度 (NDI)

NDIは南アフリカおよびトルコの議会が倫理規範を採択することを助け、またパラグアイおよび南アフリカで倫理と透明性に関するシンポジウムを開いた。

- ・ 国際共和主義機構 (IRI)

IRIはグアテマラで政治過程における倫理と説明責任性の高揚のための全国会議を開いた。

TI のウェブサイト上に各国政府、政府間、非政府組織、民間の反腐敗機関のリンク先が掲載されている (<http://www.transparency.de/site-tools/links.html>)。

これらの情報は極めて重要であり、これらの諸機関間のネットワーク化の進展が、反腐敗規範の世界的コンセンサス作りに向けての着実に重要な加速剤になることは間違いなからう。

6. 反腐敗へ向けての国際協力の分野

これまで各国政府、政府間、非政府組織、民間等の反腐敗への取り組みをその主体に着目して述べてきたが、視点を変えて国際協力可能な分野を中心に整理してみると次のようになる。

6-1-1 腐敗が国内と国外との共謀で行われる場合

これは双方の国の密接な司法協力はなしには事件の全体をつかみえない。スイスやリヒテンシュタインの銀行の裏口座も使われているようなので、銀行所在国の協力も不可欠であろう。

6-1-2 腐敗が国境を超えて外国で行われた場合

当該の両国とも属人主義をとれば、自国民が外国で犯した犯罪に対しても捜査し、逮捕し、裁判にかけることができることになるが、属地主義をとる国と属人主義をとる国にまたがる時は、犯人の捜査、逮捕（引き渡し）、証拠の収集、採用などの面での国際協力には、技術的な難しさが生じ、忍耐強い度重なる交渉を必要としよう。

6-1-3 立法政策・反腐敗法運営上の協力

法制定上の技術的協力は可能であり望ましい。例えば、香港政庁の下にあった、独立反腐敗委員会（Independent Commission Against Corruption: ICAC）の機構と機能は成功例としてしばしば引用されるが、1952年に設立されたシンガポールの腐敗行為捜査局（The Corrupt Practices Investigation Bureau: CPIB）も ICAC 同様に独立した機関でその腐敗行為防止法（The Prevention of Corrupt Act 1960）の実施に定評が高く、両者間に人や情報の交流を通しての国際協力がなされている。これら 2 国の反腐敗法および取締機構は他の諸国の立法政策上の参考にされているといわれる。³⁰

また、国際的協力を容易にすることをねらった特別法の制定も注目される。例えば、「関税協力会議」（The Customs Cooperation Council）という国際機関を設けたり、国内立法で「刑事司法（国際協力）法」〔The Criminal Justice (International Cooperation) Act 1990〕を制定して、司法協力手続の簡素化も図られている³¹

6-1-4 警察・検察・司法当局者間の交流および研修事業への協力

東京郊外の府中にあるアジア・極東犯罪防止研修所の活動や、国際協力事業団の後援による特別研修などがこれに当たる³²。今後、ますますこういう国際協力が拡大することが望ましい。そのためのインフラ整備も緊要である。

³⁰ Qua, J.S.T. (1990, 1999), Palmier, L. (1985)

³¹ Kwok, M.W. (1996) p.1576.

³² Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI) がこれに当る。UNAFEI の *Resource Material Series* No.52 (January 1998) は、第 105 回国際セミナーのテーマである公務員の腐敗防止問題の特集している。

6-1-5 共同研究・ワークショップ開催

腐敗のメカニズム、その影響、対策についての国際的共同研究、成果の発表とシンポジウム開催など、また非政府組織との交流・協力を通ずるものなどがある。

この点で、国際反腐敗会議（International Anti-Corruption Conference: IACC）の実績は T I の活動と共に今後益々注目していかなばならない。³³

³³ International Anti-Corruption Conference (IACC) の活動についての情報は、次のホームページでみることができる。<http://www.transparency.de/iacc>

7. 結びと課題

腐敗にも、それにかかわるアクター、様態 (modus operandi) 背景に差があり一概に扱えない。それらの差によって4つの型を抽出した。そのそれぞれの型に応じて、原因、影響、対策が異なってきたりして当然である。

近年、反腐敗規範が一国レベルにおいてだけでなく世界的潮流として叫ばれるようになってきたが、20世紀後半からとくに国家の性格、国際社会における相互依存性の拡大がみられる中で、型 (構造的腐敗) 及び 型 (国際的腐敗) の持つ意味の重大性が注目されるに至った。歴史的に見れば、近代反腐敗規範は19世紀に入り新興産業資本にとって自由競争原理を補強する規範として成立したが、20世紀に入り、さらに21世紀に入ろうとしている中で、あらためて国家と市場と民衆のあり方が問われている。国の財政政策、融資政策、社会政策はこれまでのようなあり方で 型 の腐敗を自ら止揚しうるであろうか。否である。まずは、19世紀的反腐敗規範のパラダイム転換が求められる。民主主義の実体化が求められている。そしてそのための国際協力の一層の前進が必要となる。国際協力は5.でみてきた様に1990年代から徐々に、しかし着実に国際機関・政府間・非政府組織等のイニシアティブにおいて進められてきた。これに対し、いまだに国家主権の絶対性をかざして人権問題と同様に世界的な反腐敗規範の受容を拒否している国もある。しかし、21世紀においては反腐敗規範の一層の受容が進むことは避けられないであろう。

最後に、これまでの反腐敗規範確立への国際協定の締結、各国間の司法的・行政的措置・制度に関する情報の交換などの国際協力の進展がみられるが、問題はこれで終わっていない。どのように優れた政策、法制、機構ができて、それが本来目指している成果をあげうるためには次の5つの条件を充たさねばならない。すなわち、

(1) 反腐敗法および政策における整合性

法制および政策の論理整合性が要求される。適用除外などの例外措置その他の抜け穴を設けることはそれが濫用される危険性をもち、効率的実施が望めない。

(2) 政治的意志

政治リーダー、ビジネスリーダー達に法・政策実施への強いコミットメントがあり、それを制度的に保証する措置が必要である。

(3) 反腐敗法・政策の実施機関の能力

- a. 機構上の問題すなわち、組織の分権化と同時に調整も重要であり、組織内および組織間協力が不可欠で、そのための緊密な相互コミュニケーションが必要である。
- b. 人の問題すなわち、反腐敗運動にコミットした有能な人材の育成と彼等の士気を高める給与制および十分な身分保障が求められる。実務的訓練の場の提供、国際間相互交流・情報交換も必要である。
- c. 予算は組織活動に支障のない十分な予算・施設がタイムリーに実施されねばならない。

d. 利害関係者との調整すなわち、反腐敗運動への民衆の理解と協力を得るための対話の場と反腐敗運動への忍耐強い取組みが必要である。

(4) 法・政策実施過程への民衆の参加

反腐敗運動が継続的に成果をあげるためには、上からの極刑などのみせしめ、恐怖政治ではだめであり、民衆、とりわけ地域コミュニティが自己の属する社会の健全化のために腐敗という社会的ガン細胞を切り落とすための下からの自発的・継続的参加が必要となる。腐敗に関する情報提供、政府に対する情報公開要求、監視と責任の追求など、市民オンブズマン運動の活発化が望まれる。また、こういう運動を可能にするための条件は何であるかを検討する必要がある。

(5) 法・政策環境の整備

反腐敗規範が世界における普遍的規範の一部として受け入れられる傾向が進行していることは喜ばしいが、これが全世界的に定着できる環境の整備が不可欠であり、日本およびグローバルな国際協力の重要な柱の一つにするべきことはもはや避けられない事態であろう。

参考文献

- 大内穂 (1977) 『腐敗の構造』ダイヤモンド社
- 岡倉古志郎 (1967) 『汚職の政治経済学』労働旬報社
- 田代空 (1985) 「社会経済変容に対応する公務員制度」下山瑛二編 『開発途上国の官僚制と経済発展』アジア経済研究所
- 村井良敬ほか (1977) 『スハルト・ファミリーの蓄財』コモンズ
- 横山正樹 (1990) 『フィリピン援助と自力更生論 構造的暴力の克服』明石書店
- 横山正樹・津田守編 (1992) 『日本フィリピン政治経済関係資料集 - マルコス文書、アキノ証言集および関連文書選』明石書店
- 横山正樹・津田守編 (1999) 『開発援助の実像 - フィリピンからみた賠償とODA』亜紀書房
- Caiden, G.E. (1998) "Corruption and Democracy" revised from the *Asian Journal of Political Science*, Vol.5, No. 2, 1997: pp.1-22
- Caiden, G.E. and Kitaguchi, Y. (1999) "Promoting Good Governance" (mimeo.)
- Doig, A. and Theobald, R. eds. (2000) "*Corruption and Democratisation*" Frank Cass and Co, originally from *Commonwealth and Comparative Politics* Vol.37, No.3, November 1999
- State Department, Bureau for International Narcotics & Law Enforcement Affairs (1999) *A Global Forum on Fighting Corruption: safeguarding integrity among justice and security officials*. Government Printing Office Washington D.C.
- Heidenheimer, A.J. et al. (eds.) (1990) *Political Corruption A Handbook*, Transaction Publishers.
- Paul Heywood (ed.) (1997) *Political Corruption*, Blackwell Publishers
- Huntington, S. (1968) "Modernization and Corruption". In Heidenheimer, A.J. et al. (eds.) *Political Corruption A Handbook*, Transaction Publishers.
- Leff, N.H. (1964) "Economic Development through Bureaucratic Corruption". In Heidenheimer, A. J. et al. (eds.) *Political Corruption A Handbook*, Transaction Publishers.
- Kaufman, D. and Siegelbaum, P. (1997) "Privatization and Corruption in Transition Economies", *Journal of International Affairs*, No. 50.
- Kwok, M.W. (1996) "Hong Kong ICAC Experience in International Cooperation: success and failure". In *Anti-Corruption for Social Stability and Development*, Hong Qi Publishing House.
- Klitgaard, R. "Combating Corruption and Promoting Ethics in the Public Service". www.oecd.org/puma/sigmaweb/ethics
- Lays, C. (1968) "What is the Problem about Corruption". In *Journal of Modern Africa Studies*, Vol.3, No.2.
- Manapat, G. (1991) *Some Are Smarter than Others: the history of Marcos' crony capitalism*. Aletheia Publication.
- Ministry of Home Affairs, Government of India (1964) *Report of the Committee on the Prevention of Corruption*
- Myrdal, G. (1968) "Corruption: Its Causes and Effects". In Heidenheimer, A.J. et al. (eds.) *Political Corruption A Handbook*, Transaction Publishers.

- Nye, J.S. (1967) "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." In Heidenheimer, A.J. et al. (eds.) *Political Corruption A Handbook*, Transaction Publishers.
- O'uchi, M. (1982) "Political Corruption and Japanese Corporate Donations." In Vishwanathan, S. (ed.) *Japan: The New Challenges*. Allied Publishers.
- do- (1997) "A Study of Corruption: A paradigm for analysis." *The Yachiyo Journal of International Studies*, Vol.9, No.4.
- Palmier, L. (1985) *The Control of Bureaucratic Corruption: case studies in Asia*, Allied Publishers.
- Qua, J.S.T. (1990) "Singapore's Experience in Curbing Corruption." In Heidenheimer, A.J. et al. (eds.) *Political Corruption A Handbook*, Transaction Publishers.
- do- (1999) "Comparing Anti-Corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be learnt"
- Robinson, M. (ed.) (1998) *Corruption and Development*. Frank Cass.
- Rose-Ackerman, S. (1999) *Corruption and Government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- Siqing, Z. (1996) "Address at the Opening Ceremony of the Seventh International Anti-Corruption Conference." In *Anti-Corruption for Social Stability and Development*. Hong Qui Publishing House.
- Tanzi, V. (1998) "Corruption around the World: cause, consequences, scope, and cures" *IMF Staff Papers* Vol.45. No.4.
- Tilman, R.O. (1968) "Emergence of Blackmarket Bureaucracy: administrative development and corruption in the new states." In *Public Administration Review*, Sep./Oct.
- UNDP, Management Development and Governance Division (ed.) (1997) *Corruption and Good Governance*, Discussion Paper 3.
- UNDP (1996) *Aid Accountability Initiative: bi-annual report*.
- Varese F. (1997) "The Transition to the Market and Corruption in Post-socialist Russia." In Heywood, P. (ed.) (1997) *Political Corruption*, Blackwell Publishers.
- Zwanikken M. (1995) "Aid Memoire: report on an MDGD sponsored regional meeting for the definition of an anti-corruption strategy for Transparency International in Latin America" (mimeo.)

Appendix 0.

Corruption の舞台

経済の発展段階	重商主義（政策） 原蓄期 世界市場形成期（初期）	産業資本主義	帝国主義 金融資本主義 独占資本主義	グローバル金融資本主義 国家独占資本主義
社会構造	貴族・大商人 （封建的身分制度） 小商品生産者 農奴	産業資本家層 中間層 労働者階級	金融資本と産業資本の結合 中産階級・無産階級の増大	階級社会の曖昧化 グローバルな貧富の格差拡大 新中間層の政治無関心化
社会価値	エリート 強者の論理 特権享受は当然	「自由競争」を保証するもの（経済競争中心）	国家主導の経済活性化（富国強兵）	強者の論理対平等化論理の拮抗 底辺層のガス抜き（福祉・安定志向）
文化的・論理的価値	貢納という対価を払っている以上当然 ギルド制は良いプロフェッショナリズム 家産制国家の論理	プロテスタントの倫理 公私の区別 「公僕」・私兵の区別	強い国家（全ては）強者のために	グローバリズム 自由競争 社会安定のための social safety-net も
政治の質・構造	近代絶対王制下	近代市民の政治参加（限られた代議制）	権力による指導 政治動員の幅拡大	政・官・業の癒着（権力による国家の私物化）と政治的無関心層の増大 制度的民主制の定着 グローバルな南北格差の拡大
行政の目的・機能	王（主人）の家産の維持・拡大	産業・社会インフラの整備	産業・金融基盤の強化	利害調整役 情報公開、説明責任性の要求への譲歩
役人の採用	出身、縁故採用 官職の売買可	公開試験の採用	能力主義の採用	公開競争試験
身分	雇用者の私的使用人	官吏	官吏	公務員（公僕）

Appendix 1-1.

腐敗の類型

Type 型	Main Actors 主役者	Mode 態様	Background 背景
I. Administrative Malfeasance 行政的腐敗	Petty officials Interested individuals	a. Small-scale embezzlement and misappropriation b. Offering and taking inducements for performing or omitting official act c. Favouritism and discrimination	a. Domestic systems of production and exchange b. Social insecurity c. Clanism. Office as perquisite d. Administrative incompetence and ineffectiveness
II. Political Scandal 政治的腐敗	Bureaucratic elites Politicians Businessmen and Middlemen	a. Large-scale embezzlement and misappropriation through public tender and disposal of public property b. Economic privileges accorded to special interests c. Large political donations and bribes	a. State capitalism. Scarcity of capital. Competition for domestic markets and public funds b. Unpatriotic, self-serving officials c. Corruption as a way of life d. Ineffectual bureaucratism
III. Institutionalized Corruption 構造的腐敗	Bureaucratic elites Politicians Businessmen White-collar workers	a. Large-scale disbursement of public property to special and privileged interests under the pretext of 'national interest' b. Favouritism and discrimination exercised in favour of ruling parties in exchange for political contributions	a. Industrialization, concentrated capital, monopolies b. Class system c. Petty bourgeoisie values d. Public administration of spoils system
IV. Foreign sponsored Corruption 国際的腐敗	Public officials Politicians Representative of donor and recipient countries	a. Bribery and kickbacks b. Collusion to defraud the public	a. Economic dependency b. Multidimensional value system c. Dyadic, plural, loosely structured society d. Comprador bureaucrats

出所：O'uchi, M. (1982)p.100.

Appendix 1-2.

腐敗の類型とメカニズム

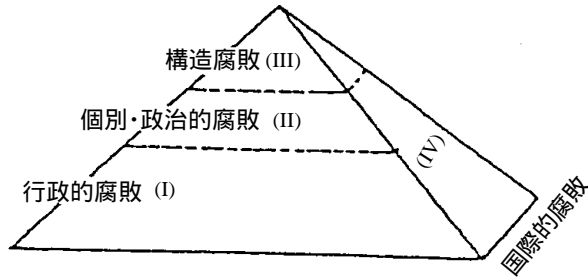
類型	主たる行為者	態様	事件などの例	背景
(行政的腐敗) 汚職型	中・下級官僚(軍人を含む) 利害関係のある個人, ビジネスマン, 中間介在者(コンタクトマン)	(1) 国有財産の小規模な横領, 背任(脱税ほう助, 見逃し) (2) 賄賂の收受, 要求, 約束 (3) 特定人, グループへの特別な取扱い	インドのサンターナム委員会報告にみられるごとき事件(税務官, 公共事業局, 認許可権官, 警官らに多い) タイの徴兵汚職事件, 南ベトナム政府軍将校の横領事件	物・サービスに対する需給関係不均衡 社会変動の大きさと社会的不安定 縁故主義, 役職の役得観 行政への過剰雇用と非効率性
(小規模の政治的腐敗) 小規模型	高級官僚(将軍らも含む) 政治家, 派閥 ビジネスマン, 中間介在者	(1) 国有財産の大規模な横領, 背任 (2) 特定のビジネス・サークルまたは個人への差別的融資, 免税, 補助, 私下げ, 認可, 落札 (3) 大規模な資金が高級官僚, 政治家などへ賄賂として支払われる. 天下り先提供. 政治家のパーティ券大量購入	バトナイク事件インドネシア公共企業の総裁らの食いつぶし ムンドラ事件, カイロン事件, セラジュディン事件, フィリピン大統領選とキンテロ事件, 武鉄疑獄, 信濃川河川敷事件, 佐川急便事件, リクルート事件, 金丸巨額脱税事件, 2 信組乱脈融資事件, 下水道工事入札談合	開発にともなう利権発生機会の増大 貧富, 階級, 階層, 党派, エスニシティ, 宗教, イデオロギーの差による社会断層 公・私 of 別のあいまい化を許す政治文化, 党派的利益の優先金のかかる政治, 後援会という名の利益集団の暗躍, 政治エリートへの権限集中
(構造的疑獄) 大規模型	大資本, 政商 政治家(与党幹部) 高級官僚(将軍らも含む)	(1) 「国益」「公共の利益」の名目で, 形式上合法的に独占資本に対して開発資本投下, 補助, 融資, 免税, 認可等が行われる。 (2) 特定業界が政府の購買・販売, 工事請負を事実上独占する。 (3) 政府与党, その代表的派閥, 政治家個人に政治資金が常時渡され, とくに選挙時の献金(=賄賂)は莫大	昭電疑獄, 造船疑獄, 九頭竜川ダム問題, 共和製糖グループ事件, 日通事件, ロッキード事件, ビルラ財閥のライセンス独占 マルコス一族とクローニー, スハルト一族とクローニー達による公的機関の私物化による蓄財 ゼネコン汚職。 盧泰愚大統領の「統治資金」(5000 億ウォン 655 億円) 全斗煥大統領の集金(9500 億ウォン 1260 億円)	大型開発プロジェクトへの公共投資にともなう利権再生産メカニズム 政・官・財界間の相互連携社会 政治意識の希薄あるいは政治的無関心層の増大 国家機構の階級的支配, あるいは独裁政権による国家機構の私物化
(国際的腐敗) 外資型	援助国・被援助国官僚 政治家, コンタクトマン(フィクサー), ビジネスマン, 多国籍企業	(1) 外国援助の購買, 工事請負入札にあたり特定企業に優先 (2) 被援助国当局と援助国官僚, 政治家などの共謀のうえ, 実際の売買, 請負契約額を上回る架空契約書を作成し, その差額を当事者間で山分けする。政治資金ルートもこうしてつくられる。 (3) 外資活動の激化に伴い市場獲得, 入札, 認許可を得るための買収工作が盛んになされる。	(ロッキード疑獄) インドネシア賠償問題 パノコン問題, 対韓サッカーリ密輸事件 曾文溪ダム建設工事請負業者選定事件 Pertamina 元総裁, イブン・ストウォオ問題 テージャ事件, R. P. ヤーナー事件 ガルフ・オイルの対韓与党献金 モブツ元大統領の蓄財	国際市場における自由競争の阻害とレント・シーキングを許す市場メカニズム 国際的、地域的、階級的に断層化された社会, 流動性の欠如 特権を享受し利権を独占することをよしとする文化 グローバル・ガバナンスの欠如

出所:筆者作成

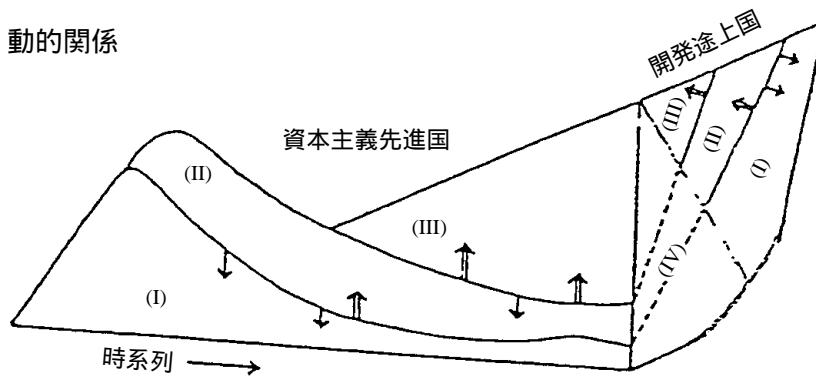
Appendix 2.

腐敗の4つの型間の関係

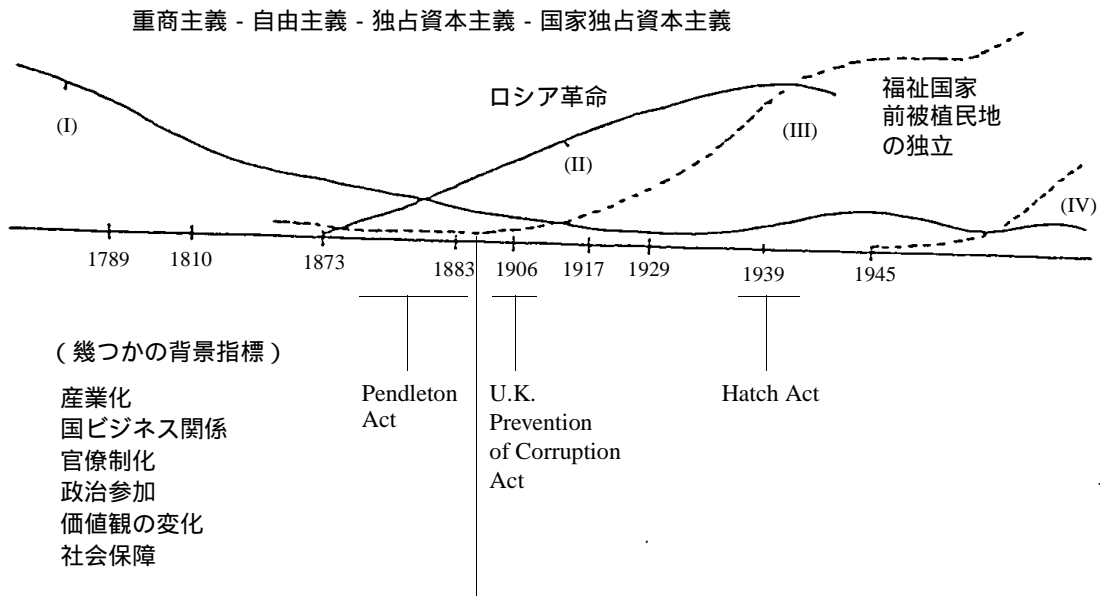
(a) 静的関係



(b) 動的関係



(c) 4つの型の歴史の変遷



出所:筆者作成

Appendix 3.

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
署名国一覧（計 33カ国）
（12月17日パリにて署名）

1. OECD 加盟国

日本	ハンガリー
アメリカ合衆国	アイルランド
英国	<u>ルクセンブルク大公国</u>
ドイツ連邦共和国	メキシコ合衆国
<u>フランス共和国</u>	ノルウェー王国
<u>イタリア共和国</u>	<u>ニュージーランド</u>
カナダ	<u>オランダ王国</u>
大韓民国	アイスランド共和国
オーストリア共和国	<u>ポーランド共和国</u>
ベルギー王国	ポルトガル共和国
スペイン	チェッコ共和国
フィンランド	スウェーデン王国
ギリシャ共和国	<u>スイス連邦</u>
デンマーク王国	トルコ共和国

2. OECD 非加盟国

<u>アルゼンティン</u>	<u>チリ</u>
<u>ブラジル</u>	スロヴァキア共和国
ブルガリア	

— は署名をしたが未締結の国を表す（13カ国）

出所：外務省経済局国際第2課の御好意による。

