

政治・行政における腐敗と その原因・様態・結果

橋 本 信 之

1. は じ め に

政治、行政における腐敗、汚職は、社会的に大きな関心を引きつける事象であり、日本においても、造船疑獄（1954年）、ロッキード事件（1976年）、リクルート事件（1988-9年）などを代表的なものとして、多くの報道、調査、著作がなされてきている。しかし、腐敗に関する学術的研究は必ずしも活発ではない。とくに、日本においては、社会的関心の高さと比べて、関連学問分野（政治学、行政学、法律学、社会学、経済学、人類学など）における研究は、今日に至るまで、低調と言ってよいだろう。⁽¹⁾

外国においても、腐敗の研究は、各学問分野の中心部分ではなく、一部の研究者によって取り組まれてきたという性格が強いようである。ところが、1990年代半ばころ以降、欧米を中心に外国においては、腐敗の研究が増え、盛んになってきたのである。その背景には、冷戦の終結により、従来、東西対立の中で二義的な問題であった腐敗に厳しい目が向けられるようになったこと、90年代に欧米の先進民主主義国で腐敗の露見が続いたこと、腐敗の認知指標が開発され国際比較が行われるようになったこと⁽²⁾などがある。

世界的に腐敗への関心が高まり、研究が盛んになったことは、20世紀

の最後から今日までに、大部のあるいは4巻本の、腐敗に関する論文選集が編集されていることによく現れている。ハイデンハイマー (Arnold J. Heidenheimer) とジョンストン (Michael Johnston) の編纂による *Political Corruption—Concepts & Contexts, Third Edition* (2002)⁽³⁾ は、従来、ハイデンハイマー (第1版) 及びハイデンハイマーと共編者 (第2版) によって編纂されていたものの第3版の性格であるが、48編の論文が収録されている。そして、ウイリアムズ (Robert Williams) が全体の編集を行った *The Politics of Corruption* (2000)⁽⁴⁾ は、4巻本であり、各巻にそれぞれ、28編、23編、33編、29編、合計で113編の論文が収録されている。この選集から10年を経て出版された、ジョンストン編纂による *Public Sector Corruption* (2010)⁽⁵⁾ も4巻本であり、4巻全体で、従来の選集で収録されているものを避けつつ、59編の論文が収められている。これらは、研究を刺激し、進展させる諸論文 (著書の一部を取り出しているものを含む) を選抜して編纂しているのであり、90年代から最近にかけて、腐敗に関する研究が非常に活発になっているのがわかるのである。

このような中で、日本では、腐敗に関する学術的関心の高まりは見られないように思われる。しかし、腐敗への社会的関心は高く、それについての学術的探求が求められていくことが考えられる。そこで、欧米を中心とした腐敗研究について、今後の腐敗研究を期待する視点から考察し、整理を試みたい。それを次節以降で、次のように行いたい。

まず、「腐敗」の定義について議論があるので、それを示し、その議論の背景について考察する。次いで、「腐敗」は古代から見られるが、今日までの歴史の中で、注目すべきところを4点あげる。そして、「腐敗」の古代からの代表的なものは「賄賂」であるが、今日では、多様な様態が見られることを指摘し、それについて、若干のコメントを行いたい。

腐敗の研究は、原因、様態、過程、結果、さらに改革、を分析するのが
52(52) 法と政治 65巻1号 (2014年5月)

基本的な主題と考えられるが、これらの調査研究について、90年代半ば以降、腐敗認知指標を用いた数量分析が行われるようになり、研究状況が大きく変化した。これについて見たあと、数量分析を含めた諸研究によって示されてきているところを、腐敗の原因、腐敗の結果について整理したい。そして、反腐敗の改革に関する動向と議論を最後に見ておきたい。

2. 腐敗の定義

欧米における政治腐敗の研究では、「腐敗」の定義をめぐる議論がある。今日において広く用いられている「腐敗」の一般的な定義は、「公職」の職務に注目し、それを私的な利得のために乱用するというものである。腐敗に関する国際的な非政府組織であるトランスペアレンシー・インターナショナル (Transparency International, TI。以降、適宜、TIと呼ぶ) が示している「委託された権力の私的な利得のための乱用」(「the abuse of entrusted power for private gain」)⁽⁶⁾は、公職の代わりに「委託された権力」を用いているが、簡潔な表現である。1960年代に、ナイ (J. S. Nye) が提示した、「私的 (個人的, 近親の家族, 私的な集団) な考慮による金銭的または地位的な利得のために、公的な役割の公式の任務から逸脱する行動、あるいは、私的な考慮による影響力の、ある型の行使に向けて規則を破る行動」(「behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence」)⁽⁷⁾という定義は、今日の一般的な定義に向けて広く影響を及ぼした、代表的な定義の例である。しかし、この一般的に用いられている定義は、「公職」に注目し、行動に焦点を当てた現代的な (あるいは、近代的な, modern) 定義とされ、一定の有用性を認められつつ、批判を受けるなどして、議論があるのである。

現代的な「腐敗」の定義に関して議論が続くには、2つの背景があると考えられる。1つは、現代的な定義には、とくに、政治的腐敗（行政的あるいは官僚制的腐敗と対比して）を識別するについて、あいまいさがあることである。いま1つは、古典古代のギリシャに淵源をもつ「腐敗」の古典的用法があり、その用法が喚起されることがあることである。順に見ていきたい。

まず、20世紀のとくに半ば頃以降、「腐敗」の研究が進められる中で、「腐敗」の定義が示されていき、ハイデンハイマーがそれらを3つの種類に分類したが、それはその後広く引照された。すなわち、①公職を中心においた定義（Public-Office-Centered Definitions）、②市場を中心においた定義（Market-Centered Definitions）、③公共の利益を中心においた定義（Public-Interest-Centered Definitions）の3つである⁽⁸⁾。さきのナイの定義は、①の代表例であり、TIの定義は、①の簡潔な表現の例である。①では、「公」と「私」の区別を行い、「乱用」（ナイの定義であれば「逸脱」といった用語を用いているが、公私の境界、「乱用」の基準は、明確化することが容易でないことがある。「腐敗」は道義的に非難される行為であるので、これらのあいまいさから、ある行為が「腐敗」かどうかを定義によって識別するのに争いが起こる可能性がある。

そこで、法的基準でこれらを明確にする定義が提起される。ナイの定義も、「公式の」とか「規則」という用語を用いており、法的基準で明確さを得ようとしているといえよう。しかし、「腐敗」を法的基準で定義すると、ある国では違法であるが他の国では違法でない、ある時期には合法であったが法改正で違法となる、法律は道義的基準と齟齬することがあり、「腐敗」の定義として不適切、といった問題が生じるのである。

「腐敗」が道義的に非難される性格をもつとすると、「公職」に中心をおくのではなく、「公共の利益」を損なうかどうかを定義の中心におくとの

54(54) 法と政治 65巻1号 (2014年5月)

提案がされる。⁽⁹⁾ さきのハイデンハイマーの分類の③である。しかし、「公共の利益」もあいまいな概念であり、「腐敗」を識別する定義として問題がある。

ハイデンハイマーの②は経済学的な視点からの定義を分類しているが、ハイデンハイマーは例示していないものの、経済学者による定義として、注目されたのは、ローズ＝アッカーマン (Susan Rose-Ackerman) などが示した本人代理人理論 (principal-agent theory, agency relationship を単位とした枠組み) を用いた定義である。本人 (上司) から委託を受けた代理人が、第三者から支払い (利得) を受け、それが本人に渡らない場合、これを「腐敗」と言うような定義である。⁽¹⁰⁾

これらの現代的な定義は基本的に、社会科学的な研究などを目指して、操作的な定義を求めているといえよう。一般的に用いられている定義において、「公」、「私」、「乱用」、「利得」などの内容を明確化し、操作化すれば、操作的な「腐敗」の定義が得られるのである。政治的に安定し、法的秩序が確立しているような状況では、これらを明確化し、操作化することは可能かもしれない。従って、行政的あるいは官僚制的な制度環境においては、「私的な利得のための公職の乱用」といった定義が意味をもつかもしれない。しかし、政治的に不安定で法的秩序が揺らいでいるとか、政治的対立が厳しい状況などでは、「公」、「私」など、さきのような用語があいまいさをもち、それらを明確化し、操作化することが困難であることが浮かび上がってくる。例えば、「乱用」かどうかが政治的な対立の争点になったりするのである。⁽¹¹⁾ 発展途上国で政治的な不安定さがあるところとか、先進民主主義国で政治的対立が厳しい状況など、「腐敗」が課題として重要なところほど、定義は難しくなるのである。

「腐敗」の定義について議論が続いている、いまひとつの背景は、古典古代に由来する、「倫理的退廃」を概念の中核とする古典的用法があるこ

とである。

すなわち、古代ギリシャにおいて、政体について「腐敗」した形態という類型化が行われた。アリストテレスは、王制の逸脱したものを「僭主制」、貴族制の逸脱したものを「寡頭制」、「ポリテイア（国制）」の逸脱したものを「民主制」としたが、⁽¹²⁾ いわば私的な利益を追求する政体を腐敗した政体としたのである。アリストテレスによるこの類型化などは、政治体制あるいは政治一般の「倫理的退廃」を「腐敗」と呼ぶ用法をその後に伝えたのである。マキャベリ、ルソーなどが継承していることが引照されるが、モンテスキューの『法の精神』でみると、同書の第1部、第8編は、「三政体の原理の腐敗について（De la Corruption des Principes des Trois Gouvernements）」と題され、共和制、君主制、専制（despotique）の三政体⁽¹³⁾がその原理の腐敗から腐敗することを論じている。

これらの用法は古典的用法とされ、現代的用法が、個別の公職者の行動を対象とし、操作的な定義を目指しているのに対し、古典的用法は、とくに政治社会について、「倫理的退廃」の現象を指し、道義的な非難の趣旨が含まれる。この用法から現代的定義のような用法への転化は、近代における立憲主義と近代官僚制の成立によって行われたと考えられている。国家財政と王室家計の区別がなく、「王は誤らない」という絶対君主制の下では、君主が私的目的のために君主権限を乱用するという観念は意味をもたない。しかし、立憲主義により君主の権力も制限を受け、官僚制において、限定された権限による職務遂行という制度が確立することにより、公職の私的な乱用が、不当な逸脱となり、「腐敗」と考えられるようになったのである。⁽¹⁴⁾

今日では、現代的用法が広く用いられているが、すでに見たようなあいまいさがあるとともに、古典的用法から狭く限定した定義となっている。そこで、現実の政治現象の中で重要なものが外れることになるとの問題意識

56(56) 法と政治 65巻1号 (2014年5月)

識が生じるのである。ハイデンハイマーは、ウォーターゲート事件にそのような例を見ている。ウォーターゲート事件は現職大統領の弾劾手続きがとられはじめ、大統領が辞職するという展開を見せたが、そこで問われたのは、公職の私的な乱用という腐敗の現代的な用法に適合した行動があったというより、制度の倫理的退廃という古典的な用法を喚起するような諸事象が露呈したということであった⁽¹⁵⁾。古典的用法は、現代的用法よりも幅が広く、あいまいであるが、「腐敗」とは何かを定義するについて、呼び起こされ、影響を及ぼす概念として継承されてきているのである。

現代的用法と古典的用法は異なり、また、「腐敗」の定義には多くのものが提示されてきている。しかし、それらに通底し、広い合意がうかがわれる概念枠組みがあるように思われる。それは次のようなものである⁽¹⁶⁾。

- ①個人あるいは集団が集合体の活動について委託を受ける。
- ②委託された権力を用いるについて規範がある。
- ③個人あるいは集団が規範を破り、それは通例、個人あるいは集団を益し、集合体を害する。

このような枠組みについて緩やかな合意をもちつつ、欧米の腐敗の研究では、さきに見たような2つの背景に基づきつつ、「腐敗」の定義について、議論が続いているのである。とくに②の規範に関わる相違が議論の論点といえよう。

ひるがえって、日本では、「腐敗」についての学術的研究は低調であり、「腐敗」の定義をめぐる議論は見られない。これは、日本では、古典古代に淵源をもつ「腐敗」の古典的用法はよく継受されず、「腐敗」という概念に関心もたれてこなかったことが一つの大きな要因ではないだろうか。日本においても、「腐敗」に当たる現象は、社会的、政治的に広く関心を集めてきた。戦後の、昭和電工疑獄、造船疑獄、ロッキード事件、リクルート事件などは、とくに顕著なものである。しかし、それらの多く

の「腐敗」事件は、汚職、疑獄、賄賂、スキャンダル、不正、談合など様々な用語で表現され、やや個別に対処され、それらに共通する性格を「腐敗」と呼んで、その理解、解明、克服などに取り組むという志向は見られないのである。

「腐敗」の研究に当たっては、欧米の腐敗研究において、定義をめぐる議論があり、それが生じる背景があることを把握しておくことが必要と思われる。

3. 腐敗の歴史と様態

「腐敗」の古典的で代表的なものが「賄賂」であることには広い共通認識がある。そして、「賄賂」は、古代から現代まで、世界の各地に広く見られる。

ヌーナン (John T. Noonan, Jr.) が1984年に著した浩瀚な『賄賂 (Bribes)⁽¹⁷⁾』は、中国など、アジアは扱われていないが、古代のメソポタミアから20世紀のロッキード事件まで、キリスト教圏、英語圏を中心に、時代を追いつつ、それぞれにおける賄賂を扱っている。ヌーナンによれば、紀元前17世紀のバビロンから紀元前15世紀のエジプトにおいて、今日でいう賄賂を拒否することが理想として確認されるようになったようである⁽¹⁸⁾。

他方、「賄賂」は漢語で、賄賂が今日のような意味で使われた用例は、『春秋左氏伝』(以下、『左伝』と呼ぶ)に見られるという。『左伝』の著された時期は明らかでないようだが、遅くとも紀元後1世紀頃には、今日に伝わる形で成立したようである。そこにおいて、「賄賂」が今日のような意味で使われているのであり⁽¹⁹⁾、当時までに賄賂が見られたことは確か⁽²⁰⁾のようである (用例の対象の時期は紀元前6世紀)。

日本については、文献上現れるもっとも古い賄賂は、『日本書紀』の継体天皇の巻にある、百済への四県割譲をめぐる経緯のもの⁽²¹⁾とされる。大和58(58) 法と政治 65巻1号 (2014年5月)

朝廷が朝鮮半島の任那の四県を百済からの求めに応じて割譲した（512年）のであるが、それに際して、当時の大和朝廷の有力者であった大連などが百済からの「賂」を受け取っていたという流言があったとの記述である。⁽²²⁾ また、聖徳太子が作ったとされる憲法17条（604年）の第5条には、「……この頃訴えを治むる者、利を得て常とし、賄を見てはことわりもうすを聴く……」⁽²³⁾とあり、当時、賄賂のあったことがわかる。

「腐敗」の古典的用法の源である古代ギリシャでは、贈収賄を意味するもっとも一般的な単語は「ドーラ（dora）」であり、「贈り物」という意味をもつという。⁽²⁴⁾ 他方、もっともよく「腐敗」と訳されるギリシャ語はdiaphthoraである⁽²⁵⁾とされ、「賄賂」と「腐敗」は異なる言葉なのである。そして、ギリシャで賄賂が非難されるようになるのは、紀元前5世紀初めのペルシャ戦争頃からであり、紀元前5世紀の終わり頃には、アテネで賄賂が非難される制度などがほぼ確立されたという。⁽²⁶⁾

「賄賂」は今日、世界各国で広く見られており、「賄賂」は文字通り、いわば古今東西いたるところに見られ、広く非難される現象とされている。しかし、古代においては、「賄賂」は交換あるいは互酬性のもとにある「贈与」であり、それらは、交際に際して求められるあるいは望ましい行為であった。ところが、交換あるいは互酬性のある贈与のうち、特定の性格のものが、「賄賂」として非難されるようになったのである。

ヌーナンは、多くの古代社会において「贈与」は、見知らぬ者と平和的な関係をもつための方法であり規範であったが、そのうちの特定の性格のものが、非難されるようになるについて、2つの概念があったという。1つは、「寡婦や孤児」のような贈与をできない無力な者の保護者である者が、「贈与」から影響を受けるような行為をしてはいけないこと、いま1つは、神は公平に判決するという宗教的観念である。これらから、公平に判断すべき者が、互酬性のもとにあっても、贈与を受け取ってはいけない

という規範が確立されていったという⁽²⁷⁾。そして、これは西洋文化に大きな影響を及ぼしたようで、「賄賂」ひいては「腐敗」は、道義的、倫理的に非難される行為あるいは現象と見られてきているのである。

中国の「賄賂」についても、「賄」は人に贈ることが原義であり、事後の謝礼を「賄」といい、それは礼という規範であったという。「賂」は人に遺贈するものであり、もとは賄賂性のものでなく、そのような賄賂性でない用例が『左伝』にあり、のちに賄賂の意になったという⁽²⁸⁾。もともと、望ましい規範性のあった贈与の一部のものが、不正なものとして、「賄賂」の語が当てられるようになったことがうかがえそうである。

ギリシャについては、『賄賂とアテナイ民主政—美德から犯罪へ』⁽²⁹⁾の副題に見られるように、当初は、何らかのを受けたならば、返礼として贈与することが規範であり、美德であったものが、前5世紀の100年足らずの間に、非難されるものへと転化したのである。

このように、互酬性の下での贈与から、道義的に非難されるものへと転化した「賄賂」は、今日に至るまで、各国、各時代において様々の展開を経てきたと考えられる。そして、今日では賄賂だけでなく、ほかの様態のものを含めて、腐敗の問題が見られるのである。その「賄賂」、「腐敗」の長い歴史について、今日の腐敗問題及びそれについての議論、研究を理解する上において、注目しておくべきものとして4点をあげておきたい。

第一は、前節で触れた近代ヨーロッパにおける立憲主義と近代官僚制の確立である。これらにより、公私の峻別と限定された権限をもった公職との観念が成立し、「公職の私的な乱用」という現代の一般的な用法の制度的な枠組みができたのである。ウエーバーが理念型で示したように、近代官僚制においては、公と私峻別され、公職の遂行によって得られるものは公に属し、給与のような形で与えられるもののほかに得られるものは不当な利得になるのである。古代から存在する「賄賂」が近代の制度的枠組

みの中で意味が明確化されることになったといえよう。同時に、「賄賂」の意味が制度の枠組みの中で理解されるようになり、限定化される可能性も含んでいるといえよう。

なお、ウエーバーが、近代官僚制について、国家だけでなく企業経営などにおける展開も見ているところから示唆されるように、腐敗の現代的用法は、「公職」の概念を再規定することにより、企業など公的組織以外においても適用できる概念である。腐敗の研究で、ときに私的分野に言及されることがある背景であらう。⁽³⁰⁾

第二は、近代ヨーロッパにおける代表制民主主義の発展に伴う選挙の始まりである。選挙による議会制を先進的に発展させたイギリスにおいて、19世紀に、選挙をめぐる腐敗が問題となり、曲折を経て、1883年に、画期的とされる「腐敗及び違法行為防止法（Corrupt and Illegal Practices Act）」が成立した。⁽³¹⁾同法は、買収、供応、威迫などの行為を禁止するとともに、選挙費用の上限、使用方法、会計管理について定め、それらの規制に反したものに厳しい罰則を科す内容であった。イギリスでは、この法律ののち、選挙をめぐる腐敗は激減したといわれている。

しかし、その後、代表制民主主義をとっていった各国において、選挙さらには選挙と選挙の間の政治活動に関して、腐敗が課題となり、各国において、選挙運動、選挙資金、政治資金についての規制が行われていくことになった。

今日、とくに先進民主主義国における腐敗問題の大きな部分は選挙をめぐるあるいはそれに関わるものである。古代から近代民主主義の時期まで、すでに触れたように、「賄賂」は存在した。しかし、選挙をめぐる腐敗の問題はなかったのである。今日の腐敗問題及びそれをめぐる議論を理解する上において、近代民主主義による選挙の登場が、腐敗の問題に新しい局面を加えたことを理解しておくべきであらう。

第三は、第二次大戦後のアジア、アフリカ、ラテンアメリカの新興国における腐敗問題である。戦後の欧米の腐敗研究では、発展途上国で顕著になった腐敗への問題関心が大きな部分を占めることになった。そして、のちに触れるが、1960年代を中心に、発展途上国の腐敗が、政治、経済の近代的発展を妨げるのか、それともそれに資するののかという論争が展開されたのである。

すでに触れたように、欧米では、近代の立憲主義と近代官僚制の成立によって、腐敗の現代的用法の制度的基盤が成り立っていた。「腐敗」の内容は明確になってきていたのである。その基準に照らしたとき、発展途上国には「腐敗」が蔓延していることになった。欧米に接した発展途上国のエリートの中には自国の「腐敗」に強い問題意識をもつ者が生まれたが、他方、欧米の近代的な政治、行政の制度が整備されていない諸国にとって、自国の歴史と文化の中で正当と見られるものが腐敗として道義的に非難されるという側面もあった。

その後、アジア、アフリカ、ラテンアメリカの諸国は多様な発展、変化を経ていった。そして、腐敗問題に関してみると、冷戦の終結後、それらの諸国の腐敗問題があらためて関心をもたれることになった。今日の腐敗問題及び腐敗をめぐる議論、研究の大きな部分を発展途上国の問題が占めており、それらが腐敗研究に刺激と課題を与えているのである。

第四は、1990年代における、先進民主主義国における腐敗の続発である。さきに触れた19世紀のイギリスの選挙腐敗であるとか、19世紀から20世紀にかけてのアメリカのシカゴなどにおけるマシーン・ポリティクスなど、近代の欧米において腐敗が大きな問題であったことはあるし、腐敗がなくなったわけではなかった。しかし、民主主義諸制度は、腐敗を抑制し克服するように発展してきており、先進民主主義国では、腐敗は例外的な現象であるあるいはそのように進展していると考えられていた。ところが、

90年代に各国で腐敗が次々と露見し、深刻な問題関心を呼び起こしたのである。そして、民主主義が腐敗をもたらし面があるのかという関心を引き起こしたのが注目される。民主主義は腐敗を抑制し、克服するとの想定が問われたのである。とくに、政党に関心が向けられたが、政党が私的な性格をもつ制度であり、その資金をめぐる課題があり、それに関連する腐敗問題が特徴的だったからである。⁽³²⁾ 発展した民主主義との関連が問いかげられたのは、腐敗問題及びその議論、研究に新しい面を加えたのではないだろうか。

なお、同じ時期に、腐敗問題が国際的に関心をもたれることになった。発展途上国の腐敗にあらためて関心が向けられたこととともに、先進民主主義国の腐敗問題、経済などのグローバル化による国境を越えた腐敗問題への関心があるといえよう。

以上、腐敗の歴史に関して、4点を見てきたが、これらの歴史を経て、今日の腐敗問題は一層の複雑さを増しているように思われる。そして、腐敗の様態も、古代以来の「賄賂」のほかに、様々なものが見られるようになっていく。すなわち、ネポティズム (nepotism) と呼ばれるような情実的な人事の乱用、予算・会計の乱用とか公的資金の横領、公職から得られた情報を用いたインサイダー取引的な私利私得など様態も多様である。それらを規制するルールも密度が高まっているが、それらのルール違反もある。

「腐敗」は今日では多様な様態があり、複雑な現象となっている。そして、それらの多様な様態を整理する試みはあまりなされていないが、腐敗の諸研究の中で、様態の整理へ向けての示唆を見ることはできる。多様な姿を見せる腐敗を分類、整理する手がかりとして、3点を取り上げておきたい。

第一は、「賄賂」と、賄賂とは異なる様態のものがあることである。⁽³³⁾ 「賄

賄賂」はすでに見たように基本的に「交換」の形をとるものである。何らかの便宜を得る（与える）ことと交換に「賄賂」を贈る（受ける）のである。しかし、予算の不正な支出とか横領は、「交換」の形ではなく、「賄賂」の型に当てはまりにくい。情実任用とか、公職から得られる情報を用いたインサイダー取引的な利得なども同様である。これらはいずれも、「公職の私的な乱用」という標準的な現代的な用法に適合するが、さらに、現代的用法ではよくとらえられない「腐敗」の様態があるかもしれない。例えば、選挙における不正には様々なものがあるが、「公職の私的な乱用」という定義ではとらえられないものもあるのではないだろうか。

「賄賂」、とくに金銭の「賄賂」は、今日でも、一般的な腐敗の様態である。そして、「腐敗」についてもっともよく思いおこされるものだろう。しかし、「賄賂」の形に収まらない多様な「腐敗」の様態があることを認識しておくことが必要なのである。

第二は、大きな（grand）腐敗と小さな（petty）腐敗など、社会的な許容の程度が異なる様態があることである。⁽³⁴⁾ 時期的に許容の程度の変化もある。腐敗の現代的用法に基づきそれを厳格に適用すれば、車、電話、コピー機の私的利用とか、許可なく勤務を短く切り上げることなども「腐敗」である。これらのような些細なことについては許容されたりするが、「腐敗」が問題になり、スキャンダルに発展し、調査が行われるときには、些細であるからということでは弁護できないことになる。⁽³⁵⁾ しかし、官職の上部の者が関るとか、金額が巨大であるとか、広い範囲にわたるネットワーク的なもの、さらにはルール自体を変えようとするものなど、電話の私的利用などと同じように扱うことはできない大きな腐敗があることは、社会的にも、研究上も意識されているように思われる。

社会的な許容ということでは、許容の程度の変化があることも留意しておく必要がある。アメリカのマシーン・ポリティックスの政治家による

「正当な汚職 (honest graft)」と「不正な汚職 (dishonest graft)」の区別は、腐敗の様態の多様さとその社会的許容の変化を見る上で取り上げておいてよい例だろう。当時の当事者である政治家によれば、政策による開発予定地をあらかじめ知ることにより、その土地を購入し、値上がりしたあとに売却して利益を得るのは「正当な汚職」であり、賭博者を脅して金を得るような「不正な汚職」とは違って正当なものであると、19世紀の末頃⁽³⁶⁾に言っていたのである。インサイダー取引的な腐敗であるが、「賄賂」とか、公職者の方から求める「恐喝」のような標準的なものでない様態の一つが現れていることがわかるとともに、今日では許容されなくなっているという変化もあるのである。

第三は、選挙に関わる腐敗とそれ以外の腐敗である。すでに触れたように、今日の先進民主主義国における腐敗問題の大きな部分は選挙に関連あるいは由来しており、選挙に関連する腐敗は、近代ヨーロッパにおける代表制民主主義の発展により登場したものである。

ヨーロッパの歴史においても、「賄賂」は紀元前に源をもつことはすでに見たが、英語の bribe の用語が今日のような意味で明確に使われるようになるのは16世紀とされる。⁽³⁷⁾19世紀にイギリスで選挙腐敗が問題になったとき、有権者に渡す金は bribe (賄賂) と呼ばれた。候補者が有権者に「賄賂」を贈るのであり、従来からの「賄賂」と同様に道義的に非難されるものと考えられたのである。⁽³⁸⁾しかし、選挙の場合は、「賄賂」を贈る方は「公職者」の候補者であり、のちに「公職者」になる者も多いのである。従来の「賄賂」を贈る者が多くは私人であり、受け取る方が「公職者」であるとは異なる。また、選挙における腐敗は、公的な決定への影響力の配分に対する不当な関与という面が注目されている。従来のあるいはほかの様態の腐敗と異なる性格があるように思われる。

以上、腐敗の様態に関して、3点を取り上げたが、腐敗の様態について

は、十分な関心が向けられていないようである。腐敗の理解のためには、様態についてのさらなる関心と分析が必要なように思われる。

4. 腐敗の研究と実証分析

腐敗は事象の性格から、隠されていたりして、事実を客観的に把握するのが困難である。そのため、従来の腐敗の研究は、露見した事象、摘発された事件、伝聞、当事者あるいは事情に通じた者からの聞き取りなどによる情報に基づき、先行研究あるいは関連研究を用いたり、理論を援用したりして、分析、研究がなされてきたとあってよい。客観的な事実の観察に基づく、社会科学的研究を行うには、本来的な困難があるのである。

腐敗に関する数量的データについてはさらに困難があるといってよいだろう。従来からあるデータとして、犯罪データあるいは司法データがあるが、これらは腐敗の大きさなどを示すというより、捜査機関とか司法機関の独立性と有効性などを示している可能性がある⁽³⁹⁾のである。

しかし、腐敗の原因を突き止め、それを根絶あるいは減少させる方策を検討するには、地域間あるいは国家間での比較研究を行うことが有効と考えられ、そのためには腐敗の程度などを多国間で比較できる数量データが望まれるところである。そして、隠されている腐敗の実態に関する数量データが得られないならば、腐敗がどの程度と認知されているかのデータが求められていくことになった。

多国籍企業など、経済活動が国境を越える程度が高まるにつれ、当該国で企業活動を進めるについての各種の情報（カントリー・リスクについての情報など）に対する需要が生じ、その中には、腐敗の程度についての情報も含まれることになった。このような中で、企業幹部あるいは専門家へのアンケートなどによる調査に基づき、各国の腐敗の程度の認知に関するデータがつくられるようになった。それらは、需要に応じ販売されるもの

から公開されるものまでであるが、90年代中頃には、そのような調査データがある程度見られるようになったのである。

腐敗の研究では、これらの認知についてのデータを用いた数量分析が90年代半ばから急速に増大していくことになった。腐敗が投資を低め、経済成長を阻害することを数量分析で示した先駆的研究である95年のマウロ（Paolo Mauro）の研究は、Business International（BI）（現在は、The Economist Intelligence Unitに統合）という調査データを企業などに販売する会社のデータを用いたものであった⁽⁴⁰⁾。しかし、腐敗に関する数量分析を広げた画期は、1995年に発表されたTIによるCPIの開発である。

TI（Transparency International）は1993年に設立された腐敗に関する国際的な非政府団体（non-government-organization）であるが、設立から2年後の1995年に腐敗の認知に関する調査データを合成した腐敗認知指数（Corruption Perceptions Index, CPI。当初は、Corruption Indexと呼んでいた）を発表し、大きな反響を呼び、発展途上国の政治に影響を与えるとともに、腐敗に関する数量分析を簇生させていったのである。

95年に発表されたCPIは、3機関による7つの調査を合成し、41カ国について、0-10の範囲で、腐敗がどの程度と認知されているかの指数を示したものである。10は完全にクリーンで、0は賄賂などによって完全に覆われているというものである。CPIは複数の調査結果をそれぞれ標準化し、それらを平均して求めており、“poll of polls”と自ら称しているところである。CPIはその後、多くの批判や問題点の指摘を受けたが、元⁽⁴¹⁾になる調査を増やしたり、入れ替えたり、また、合成の方法に修正を加えるなどしつつ、対象国を増やし、毎年、指標を発表し、今日に至っている。2013年度は、177の国・地域を対象としている。その間、世界の広汎な国・地域を対象に比較した測定がなされたこと、また、他の指標との関連とかCPI自身の異時期間の関連などに一貫性が認められることなどから、腐敗

の実証研究に広く用いられていったのである。

なお、2012年のCPIは前年（2011年）から大きな修正を行い、それを示すために、0-10ではなく、0-100の範囲の指数としている。従来は、1機関の複数年の調査を元のデータとして用いたりしていたが、1機関からは単年の調査のみを用いることとし、このような方法上の修正から、2012年以降の指数は過去の指数と不連続であるとする⁽⁴³⁾とともに、今後は年度間比較が可能となったとしている。

CPIの開発と毎年公表は、腐敗の研究に大きな影響を与え、数量分析の進展をもたらしたが、すでに触れたように、実態に関する指数ではなく、それに代わるものとしての認知の指数である。また、元の諸調査および合成の方法をめぐっても問題点の指摘があるなど、限界のあるところである。従って、腐敗の研究は、CPIあるいはそのほかの数量データを用いた研究を加えつつ、従来の方法による研究とあわせて、研究が進められているのである。それらの諸研究では、腐敗の原因、動態、結果、改革、改革をめぐる動態などが分析の主な焦点となってきている。次の2節で、それらの内容及び論点などについて、見ていくことにしたい。

5. 腐敗の原因

腐敗は、少なくとも、道義的に非難される行為あるいは現象であるので、その原因を分析し、再発防止などの対処あるいは改革が求められる。また、とくに研究上では、ある地域とか時期に腐敗が多く、ほかの地域とか時期に腐敗が少ないのはなぜかという形で腐敗の原因が追求される。しかし、それらを通じて、今日まで指摘されてきている原因は広範囲で多様なものである。

それらの多様な諸原因とされるものを、大きく3つに分けて整理しておくことにしたい。第1は、歴史的、文化的要因とされているものである。

意識とか慣行に関わるところもあり、腐敗の原因としてはやや間接的な性格があるもので、容易に変化しにくいところもあり、それらに対処する改革は長期的な視点が必要になる。第2と第3は、制度に関わるもので、第2は、腐敗の機会と誘因に影響を与えるもの、第3は、腐敗の規制と抑制に関わるものである。腐敗の当事者の立場から、原因を、当事者が期待する期待便益 (expected benefit) に関わるものと、当事者が予測する期待費用 (expected cost) に関わるものに分ける整理が行われることがあるが⁽⁴⁴⁾、第2は主に「便益」に関わり、第3は主に「費用」に関わるといえよう。第2と第3はいずれも制度に関わるので、これらの原因に対処する改革は、制度の改革を志向することになる。おおよそ、このような分類に従って、腐敗の原因としてあげられてきているものを、見ていきたい。

(1) 歴史的、文化的要因

歴史的、文化的要因については4点をあげておきたい。

①第1は、イタリアにおけるクライエントリズム (clientelism, 恩顧主義、パトロンとクライアントの相互関係に基づく特徴的な社会関係⁽⁴⁵⁾)とか日本における贈答文化(中元、歳暮をはじめ贈答が日常的に多い文化)⁽⁴⁶⁾など、歴史的に長く形成されてきた、その地域の特徴的な文化が腐敗を生み出す基盤になっているというものである。前近代的な家族主義的な社会関係などが指摘されることがある。

②第2は、宗教的伝統とか、植民地だったときの宗主国の法制度などの影響である。プロテスタントの人口割合が高い国は腐敗程度が低いとか、イギリスを植民地時代の宗主国とする国は腐敗の程度が低いなどが指摘されている⁽⁴⁷⁾。

③第3は正直、誠実などに対する意識、態度が、腐敗の程度に影響する文化的要因と指摘されることがある⁽⁴⁸⁾。直接的な表現であるだけに、あいま

いでもあるが、腐敗の原因として文化的要因が指摘される一例としてあげておきたい。

以上の3点は、よく指摘されたり、③のように端的な指摘であるものをあげたが、腐敗の原因として、容易に変わりにくく、また、地域に特徴的な要因が指摘されてきているのである。

④第4は、経済発展の程度である。経済発展が低いと腐敗が多いという指摘である。これは、文化的要因とか意識の面の要因ではないが、歴史的な側面があり、また、一般的に制度改革などによって、短期に、状況を変化させることが難しいというところから、ここで取り上げておきたい。なお、経済発展の程度と腐敗の程度の間に関連があることは広く認められているが、腐敗の原因というより、腐敗の結果として関心もたれることが多い。経済発展と腐敗とは双方向の関係があるのではないかと考えられているのである。これについては、さらに後に触れたい。

(2) 機会と誘因に関わる要因

機会と誘因に関わる要因については3点をあげておきたい。

①第1は、国家の経済などへの介入の程度とその方法などである。腐敗が、政府の権限の私的乱用であるならば、政府活動を縮小させれば腐敗の機会も縮小するという主張がある。市場を信頼し、政治に不信を抱く経済学者から主張されることがあるが、財政規模で見ると、財政規模が大きいと腐敗の程度が高いという肯定的な研究結果は乏しい⁽⁴⁹⁾ようである。

しかし、政府の規制とか、政府による事業について腐敗の機会があり、規制とか事業の方法などの違いにより、その機会の大きさに違いのあることは多くの事例などから認められるところである。規制によって得られる事業者の利得が大きい場合とか、政治家あるいは行政官の政策決定に際しての裁量が大きい場合などは、腐敗の機会は大きいといえよう。そして、

腐敗の機会の大きい政府介入が多いならば、腐敗も多くなることが考えられよう。

そうであるならば、政策効果が同じような場合、腐敗の機会の少ない制度を用いるのがよいという改革提案が考えられることになる。日本の公共事業などにおける、指名競争入札と一般競争入札をめぐる議論はこれに関わる例になるだろう。

②第2は、政党財政、選挙費用である。これらは、先進民主主義国における腐敗の背景として、関心の高いものといってよい。先進民主主義国では、政党活動費用の増大、選挙におけるテレビ広告とか政治コンサルタント報酬などによる選挙費用の高騰などから、政党財政とか選挙費用の資金需要が高くなっている⁽⁵⁰⁾。これらの資金需要の増大は、腐敗の機会というより、腐敗による利得の価値に影響を与える要因である。つまり、政党、政治家の資金需要が高まると、腐敗によって得られる利得の価値は高くなるのであり、それが腐敗の原因としてあげられる所以である。なお、政党に対する公的な助成が導入されてきた国があるが、政党の資金追求活動への影響はあまりなかったように見えるとの指摘がある⁽⁵¹⁾。

③第3は、給与などの処遇である。これは、②と同様に、腐敗の機会に関する要因というよりは、腐敗のもつ誘因の大きさに影響を与える要因である。給与などの処遇が低いと、腐敗によって得られる利得の価値が高く、反対に給与などの処遇が高いと、腐敗による利得の価値は低く、そして、腐敗が露見した場合に失う便益は大きい。このため、腐敗に対処する方策として給与などの処遇の向上があげられることがある。シンガポールは1960年頃以降、腐敗を減らしていったが、給与の上昇がその一因としてあげられている⁽⁵²⁾。しかし、国際比較分析では、給与などの処遇のレベルが高いと腐敗の程度が低いということは、必ずしも、明らかになってはいないようである⁽⁵³⁾。

(3) 規制と抑制に関わる要因

(2) であげたものは、腐敗の「期待便益」に関わるところが大きいですが、ここであげるものは、腐敗の「期待費用」に関わるところが大きいものである。そして、(2) と (3) のいずれも、制度によってその大きさなどが変化すると考えられるが、(2) に関わる諸制度は、腐敗への関心が中心的でない（例えば、給与などの処遇に関する制度は、腐敗のレベルへの影響ではなく、政治家、行政官の処遇に関して考慮すべき枠組み、基準などによって定められると考えられるなど）のに対し、ここで取り上げるものは、腐敗への対処が比較的大きな比重をもって検討される諸制度といえよう。そこで、腐敗に対処する改革に際してあげられやすく、次節で見る「改革」で取り上げるものと重なるところがある。

そして、それらは、近代以降の民主主義の発展と、それに関連して発達していった諸制度といえる。民主主義及びそれに関連した諸制度は、腐敗を規制し、抑制することを目指したり、その働きをもつとされているのである。3つに分けて、見ておきたい。

①独立した司法と独立したメディア

腐敗の典型である賄賂は広く違法とされており、ほかの様態の腐敗も、違法であったり、道義的に非難されるものとされている。しかし、それらが的確に摘発され、処罰されるかは、捜査機関及び司法のあり方による。政府諸機関から独立した司法は、腐敗の的確な摘発と処罰にとって重要で、腐敗を抑制する機能をもつ。

政府から独立したメディアも腐敗の抑制にとって、同様に重要とされている。独立したメディアによって、腐敗が露見する可能性が高まるのであり、それが、抑制効果をもつのである。

②競争的選挙と資格任用制（メリット＝システム, merit system）の公務員制度

代表制民主主義における競争的選挙は、政治的リーダー間の競争により、相互監視の働きをもち、また官僚制を統制する動機を与えられ、これらから、腐敗の露見を容易にし、腐敗を抑制するとされる。しかし、これについては、腐敗的な方法で選挙の競争力を高めて、腐敗的な政治家が生き残ることがあるなど、反論もあり、また、選挙制度によって異なることも指摘⁽⁵⁴⁾されている。また、(2)で取り上げた、政党財政、選挙費用は競争的選挙を背景としており、腐敗を促す要因である。

メリット＝システムの公務員制度は、アメリカの19世紀における公務員制度改革に見られるように、ネポティズム (nepotism, 官職就任について同族者等を優遇する縁故採用) などをもたらす政治的任用を規制し、腐敗を抑制することを一つの重要な背景としていた。また、これと関連して、政治と行政を分離することが腐敗の抑制にとって重要との指摘⁽⁵⁵⁾がある。

③予算会計制度と情報公開制度

政府財政を私的に用いる (横領など) のは腐敗の1つの様態であり、また、政府財政への統制力を用いて、賄賂を取得するなどは広く指摘されている腐敗の1つの様態である。予算会計制度は、これらを防止し、抑制する機能をもつ。腐敗を露見させる可能性を高めるからである。

財政に関することに限らず、政府の諸決定などに関し、情報が公開されることは、腐敗を抑制する機能をもつ。腐敗は秘密裏に行われるので、情報公開制度は、それを防止し、抑制する機能をもちうるのである。

以上、大きく3つに分けて、腐敗の原因あるいは腐敗の大きさに影響を与える要因の、主なものあるいは重要と考えられるものを見てきた。このほかにも、例えば、天然資源に恵まれていると腐敗をもたらしやすいとの指摘とか、政府機構が集権的な場合と分権的な場合でどちらが腐敗をもたらしやすいかの分析⁽⁵⁶⁾などがある。

腐敗の原因はこのように多様で複雑であることがうかがえるが、さらに、腐敗の原因として、腐敗自身が原因となることを指摘しておきたい。腐敗が腐敗を生むというものと、腐敗の結果としてもたらされるものが腐敗の原因になるというものがあるが、いずれも、いわば悪循環により、腐敗が深刻化し、構造化されていくことになる。よく指摘されているものなど、3つのメカニズムを取り上げておきたい。

①腐敗の流出 (spillover)

腐敗はまねられて広がることが指摘されている。リーダーの腐敗は、腐敗を正当なもののように見せ、部下などにまねられる。小さな腐敗がとがめられないと、それは広がっていき、より大きな腐敗も正当化されていく傾向をもつ。競争者の腐敗によって不利益を被ると、自らも競争者に従って腐敗に踏み出す⁽⁵⁷⁾。このように、腐敗は、いわば、「人がしているのだから正しいのだろう」、「人もしているのではないと損だ」、「みんなしていることだ」というような心理で広がり、構造化されていくメカニズムがあるというのである。

②行政の非効率と腐敗

非効率な行政は様々な理由で起こりうるが、腐敗によって起こることもある。例えば、ある手続きが延期されることに利益をもつ者が賄賂により、手続きの延期をさせると、手続きが遅れるという非効率性が生まれる。そうすると、ほかの者が手続きを早めるために賄賂を贈ることが起こりうる。賄賂を利益と考える行政官は、手続きが遅れることが賄賂を生み出すことを知り、その後も手続きを遅延することにする。これは「スピード・マネー⁽⁵⁸⁾ (speed money)」と呼ばれる、処理を速めるために賄賂を贈る現象に関する例であるが、行政の非効率全般に関して、同じようなメカニズムの働くことが考えられるのである。つまり、腐敗が行政の非効率をもたらし、腐敗の結果である行政の非効率が、腐敗の原因になるのである。

③経済発展の停滞と腐敗

さきに触れたように、経済発展と腐敗との関係については、双方向の関係が考えられている。経済発展の低さあるいは貧困が腐敗をもたらすという関係と、腐敗が経済発展を阻害する⁽⁶⁰⁾という関係である。経済発展が低いと腐敗に対処する努力に振り向ける資源が乏しく腐敗が生じる。そして、腐敗は経済発展を阻害し、経済を停滞させる。それは腐敗への対処を妨げ、腐敗をさらに生み出す。つまり、腐敗の結果である経済の低迷が、腐敗の原因になり、悪循環で、低い経済発展と腐敗が構造化して持続するというのである。

腐敗は多様な原因から生じてくるが、生じた腐敗が腐敗を生む関係もあるのである。

6. 腐敗の結果と改革

腐敗は犯罪であったり、道義的に非難される行為あるいは現象であり、社会的に害をもたらすと考えられている。しかし、第2次大戦後独立した新興国で腐敗が多く、それらが批判される中で、1960年代を中心に、腐敗は近代化の過程において、経済成長と政治的發展に資する機能をもつとの主張がなされた。機能主義者（functionalist）と呼ばれた人々たちである。

彼らによれば、賄賂などの腐敗によって、政府とか官僚制が、社会における人間的な諸要求などに応じるようになり、また、社会で対立したり疎外されている諸集団などが統合されていく役割を果たす。さらに、腐敗などによる追加的な利得から、政府などに人材が供給されるようになることが考えられる。そして、行政の能力が高まり、発展に必要な投資、施策が有効に行われる。また、賄賂などにより、資金が、投資に必要な分野に振り向けようとする人たちの手に渡り、投資を促し、経済発展に益する。こ

のような内容の主張がなされたのである。⁽⁶¹⁾ また、イギリスやアメリカの近代化における政党の発展過程を引照し、腐敗は社会の諸利益を集約する政党の強化を助け、政治的発展に貢献することができる⁽⁶²⁾ともされた。

機能主義者たちの主張に対しては反論もあり、批判もされたが、腐敗は発展にとってプラスかマイナスかといった議論が行われたのである。腐敗は倫理的に問題であるが、経済成長と政治的発展に対して現実にとどのような影響を与えるかが焦点であった。その後も、一般的に、腐敗が経済と政治の機能にとどのような影響を与えるかに、関心はもたれていった。そして、90年代以降、腐敗について、TIのCPIを用いた実証的研究もなされるようになっていく中で、腐敗が経済と政治に与える結果に関する議論について、次のような展開が見られることになった。

まず、経済成長に対する影響については、腐敗は経済発展を阻害するとの認識が広く共有されるようになった。⁽⁶³⁾ 腐敗は、経済システムにおいて油 (grease) か砂 (sand) かといった表現⁽⁶⁴⁾が用いられましたが、砂であることに広い合意が見られるようになったのである。各国の腐敗の指数と、各国経済の、一人あたりGDP、GDPの成長、投資などの数値データとの関係を多国間で比較分析する実証的研究が盛んに行われ、ほぼ一貫して、腐敗が増せばこれらが減少するという関係が見られたのである。

腐敗が経済成長を阻害する過程については、多くの経路が考えられている。腐敗があると、規制とか事業などにおいて、基準が軽視され、それらの質が低下する。規制とかインフラの質が低下すると、投資の環境としては悪くなり、投資が抑制される。腐敗は、競争を阻害するので、やはり、事業などの質が低下する。投資の中でも、とくに外国からの直接投資は、投資者にとって、賄賂は追加コストであるし、そのような国は投資環境にも問題があるので、投資が抑制される。これらなどから、経済の成長は抑制される。また、前節で見たように、経済の低迷と貧困は、腐敗の原因に

もなる。そうすると、経済の低迷が腐敗を増加させ、その腐敗の増加が、経済成長を阻害し、腐敗を持続、増加させる。原因と結果が循環するのである。

腐敗が経済成長を阻害する過程の詳細な分析、検証は十分になされていないが、多国間比較の実証分析において、腐敗と経済成長関係の指数との間にはほぼ一貫した相関（マイナスの相関）が見られ、腐敗は経済成長を阻害するとの認識が一般的となったのである。

政治的發展に対する影響については、実証分析に用いる従属変数に当たるものが、経済の場合に比べると、適切なものが得にくく、実証分析を通じての共通認識は経済の場合のように進展していないようである。しかし、腐敗は、政治的影響力を不均衡なものにゆがめ、民主主義的發展を阻害すること、腐敗は納税を回避しようとする志向を強め、それによる税収減は政府を弱体化させることなどを通じて、政治の機能あるいはその發展を阻害すると指摘されたりしている。⁽⁶⁵⁾そして、政治の機能への害として、重要なものとして指摘されてきている、正当性（legitimacy）を害すること、信頼（trust）を低下させることについて、実証的研究が取り組まれ、腐敗の否定的影響が示されたりしている。

すなわち、腐敗の政治的な正当性に対する影響について、ラテンアメリカの4カ国についてインタビューによって得られたデータによって分析が行われ、腐敗が正当性を損なうとの研究結果が出されている。⁽⁶⁶⁾また、日本を対象にした研究で、腐敗そのものでなく、腐敗の報道との関係であるが、腐敗の報道（の数）が政府に対する信頼（confidence）の変動をもっともよく説明するとの研究結果が示されている。⁽⁶⁷⁾

腐敗と政治の関係についても、腐敗は政治の機能あるいはその發展を阻害することが説得的に示されてきているようである。

腐敗は倫理的に非難される行為あるいは現象であり、政治、経済、社会などへの具体的な害について十分な考慮を払うまでもなく、批判されることも多い。腐敗を害悪として、その根絶を追求するような志向の人たちが道徳主義者（moralist）と呼ばれることもある所以である。しかし、すでに見てきたように、経済、政治に現実に悪影響を及ぼすとの認識が一般化してきている。そこで、腐敗への対処、反腐敗の改革が従来よりも強く提起されてきているところである。

発展途上国に対しては、世界銀行など国際援助機関などが反腐敗の施策を求めるようになってきている。先進民主主義国では、腐敗は例外的と考えられていたのが、90年代以降、各国で広汎な腐敗が見られ、それらへの対処、改革が求められることになった。そして、先進民主主義国、発展途上国のいずれにおいても腐敗が問題となるとともに、経済などのグローバル化により、腐敗が国際的な関心の対象となり、OECDの「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（Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions）」が、1997年に署名されたり、国連総会で、「国連腐敗防止条約（United Nations Convention against Corruption）」が2003年に採択されるなどしてきているのである。

反腐敗の改革は腐敗の原因を探求し、それに対処することで行われるべきと考えられているので、前節で見たような多様な原因に対処する諸施策が改革案の内容となっていく。つまり、独立した司法とメディアなど民主主義的な諸制度の確立と強化、腐敗の機会を狭める施策（とくに近年は国家の介入を狭めることが反腐敗の面でも望ましいとの主張が行われる）などである。その具体的内容は広汎で多岐にわたる。

このような世界的な広がりをもつ、多様な反腐敗の改革について、近年の動向に関して、3点を取り上げておきたい。

第1は、発展途上国などについて、民主主義的な諸制度の確立など、反腐敗の包括的なプログラムが提起されているが、他方で、各国の状況の違いなどが指摘されていることである。世界銀行などの援助機関が反腐敗プログラムを推進しているが、各国の状況に応じた多様な対応がなされたり、反腐敗プログラムが期待した結果を必ずしも生み出さないということが見られるのである。⁽⁶⁸⁾ 腐敗の性格は国によって異なるところがあるかもしれないのである。

TIのCPIは、腐敗に関する実証分析を進展させるなど、大きな影響を及ぼしてきているが、各国の腐敗の程度を一次元の尺度で測定し、示している。しかし、先進民主主義国の腐敗及び発展途上国の多様な諸国の腐敗を、一次元でとらえ、その程度に応じて、反腐敗のプログラムを構成するというのが、各国の腐敗への的確な対処かとの問題提起がなされている。⁽⁶⁹⁾

第2は、アメリカなどの先進民主主義国において、1970年代頃以降、政治家、行政官の資産開示（financial disclosure）、利害相反（conflict of interest）規制、公益通報（whistleblowing）の諸制度が導入されたり、強化されたりしていることである。資産開示は、個人的な資産の開示（公開される場合も公開されない場合もある）であり、腐敗を心理的に抑制するため、あるいは利害相反関係を明確にするためなどから行われる。利害相反規制は、事案に関わる企業の株式をもっているなど、個人的に金銭的な利害関係をもつ施策事案に、公職者として参画することを禁ずるものである。公益通報制度は、政府だけが対象ではないが、不正などを通報した者を保護することによって、不正事案の露見を容易にするものである。

これらは、腐敗そのものを規制するというより、腐敗を防止したり、秘匿されている腐敗を露見しやすくするなど、間接的な手段であり、それらを腐敗防止を主目的として制度化するものである。反腐敗の取り組みとしては、規制の深化といえるのではないだろうか。このような規制の深化が

特徴的に見られるようになってきたのである。

第3は、第2であげた規制の深化など、反腐敗の諸制度が強化されることについて、行政の効率性を低下させるなど、コストの面が考慮されていないとの問題提起がなされてきていることである。資産開示、公益通報制度などは、公職者の倫理の向上、政府への信頼の確保などを目的としているが、それらについていくらか効果があるとしても、それを上回るコストがかかっている可能性についてほとんど考慮されていないという批判である⁽⁷⁰⁾。資産開示をはじめとする倫理規制の強化は、公職への適任者に公職を避けさせ、公職から遠ざけている可能性があるなど、行政の効率性を低下させている可能性があるが、それらについての検証をすることなく、規制が強化されていると批判される。また、公益通報者の保護は、解雇など身分に不安を覚える者が、公益通報者の地位を得ようとして通報をする可能性があり、組織運営上の影響を軽視しているという⁽⁷¹⁾。そして、反腐敗の諸規制は、組織成員の士気を低下させ、業務遂行を防衛的なものとし、これらなどから、行政の効率性を下げていくというのである。

反腐敗の改革が強まり、規制が強化される中で、効果よりもコストが大きいかもしいとの認識が出てきているということだろうか。

7. お わ り に

腐敗は隠そうとされる事象であるので、客観的な事実に基づいた実証的な研究を行うのに基本的な困難さがある。報道されたり、露見した事象など、公になったものを見るだけでは、隠されたものはわからないのである。それにもかかわらず、腐敗の学術的研究は進められ、90年代の後半頃から、欧米を中心に研究の活発化が見られた。それらを見てみると、研究の蓄積が進み、腐敗が経済成長を阻害するとの認識が広く共有されるなど、腐敗についての知見が深められていっているように思われる。

しかし、同時に、腐敗の事象の複雑さ、腐敗というテーマの複雑さも感じられるところである。腐敗の原因については、従来から分析、指摘が行われてきていたが、研究の進展の中で、ある国・地域でなぜ腐敗がより多いかを探求するなどによって、原因の探求がなされてきている。そして、それらによって指摘されてきている原因は、すでに見たように、多岐にわたっている。腐敗は、多くの要因が複雑に作用して生じていることがうかがわれるのである。

また、腐敗の定義をめぐる議論があり、さらに腐敗には、古典的で代表的な賄賂のほかにも、多くのものがある。そして、発展途上国の腐敗と先進民主主義国の腐敗では、後者の場合に選挙に関連するところが大きな部分を占めているといった違いもある。これらからは、腐敗というテーマについては、どのような視点から、どのようにアプローチするかについて自覚的な検討が必要なが示唆されている。腐敗というテーマは、学術的探求の課題、対象、方法などが必ずしも明確でなく、それらを明らかにしつつ研究を進めていく必要があるように感じられるのである。

腐敗の研究は、政治学、行政学、法律学、社会学、経済学、人類学など多くの分野で扱われるものであるが、いずれの学問分野においても、中心的なテーマではない。その理由としては、実証的な研究の本来の困難さとともに、腐敗が病理現象であることがあるだろう。それぞれの学問分野は探求の対象としている現象などの法則的把握などを目指している。病理現象は、そのような本来的な探求の成果によって理解できるとか、補足的な研究によって明らかにできる性格のものとして位置づけられるのではないだろうか。病理現象なので、実践的には改革、改善のために解明が求められるが、学術的には、補足的、補完的な分野と見られているということである。

しかし、政治、行政など、公的な領域の現象の中で、腐敗は、その程度の大小、様態の種別は様々であっても、ほぼ恒常的な事象だろう。TIの

CPIでも、「100」の国・地域は見られないのである。そうであるならば、腐敗は公的領域の現象（さらには企業などについても）の一部であり、公的領域の現象を理解する一環として、あるいはその理解を支えるものとして、それに関する的確な知見が必要だろう。また、腐敗に関する研究は、多くの学問分野からアプローチされるとともに、学問分野を超えて、多角的に探求されることによって、よりの確な成果が得られる可能性があるように思われる。このように考えられるならば、各学問分野で、腐敗をより中心的なテーマとして研究することが望まれるように思われる。

注

- (1) 日本における腐敗の研究について、拙稿「政府への信頼低下と腐敗の研究」(総務省大臣官房企画課『行政の信頼性確保、向上方策に関する調査研究報告書(平成20年度)』2009年12月), 172頁。
- (2) 90年代以降の外国における、腐敗研究の活発化の要因について、拙稿, 前掲, 174-6頁。
- (3) Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (eds.), *Political Corruption—Concepts & Contexts, Third Edition*, Transaction Publishers, 2002 (本稿での略称: Heidenheimer & Johnston (eds.))
- (4) Robert Williams (ed.), *The Politics of Corruption*. 各巻は次の通り。
 1. Robert Williams (ed.), *Explaining Corruption*, Edward Elgar Publishing, 2000 (本稿での略称: Williams (ed.))
 2. Robert Williams and Robin Theobald (eds.), *Corruption in the Developing World*, Edward Elgar Publishing, 2000
 3. Robert Williams, Jonathan Moran and Rachel Flanary (eds.), *Corruption in the Developed World*, Edward Elgar Publishing, 2000 (本稿での略称: Williams, Moran and Flanary (eds.))
 4. Robert Williams and Alan Doig (eds.), *Controlling Corruption*, Edward Elgar Publishing, 2000
- (5) Michael Johnston (ed.), *Public Sector Corruption, Volume I-IV*, SAGE Publications, 2010 (本稿での略称: Johnston (ed.) Vol. 1 など)
本稿では、注(3), (4), (5)の選集に所収されている論文からの引照については、原著を記すとともに、選集からの引照であることを、それぞれ、

- 上記したような略称で表記し、頁は選集の頁を示す。
- (6) トランスパアレシシー・インターナショナル (Transparency International, TI) のホームページの「What we do」(<http://www.transparency.org/whatwedo>) 参照 (2014年1月20日閲覧)。
 - (7) Nye, J. S., Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis (*American Political Science Review*, LXI(2), 1967) in Williams (ed.), p. 47。
 - (8) Arnold J. Heidenheimer, *Political Corruption—Readings in Comparative Analysis*—, Holt, Rinehart and Winston, 1970, pp. 4-6。
 - (9) Carl J. Friedrich, Corruption Concepts in Historical Perspective (in Carl J. Friedrich, *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal Corruption, Secrecy and Propaganda*, 1972) in Heidenheimer & Johnston (eds.), pp. 15-6。
 - (10) ローズ=アッカーマンの定義については, Susan Rose-Ackerman, *Corruption—A Study in Political Economy*, Academic Press, 1978, pp. 6-7。
 - (11) Robert Williams, New concepts for old? (*Third World Quarterly*, 1999) in Williams (ed.), pp. 515-6。Michael Johnston, The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption (*International Social Science Journal*, 1996) in Williams (ed.), p. 292。
 - (12) アリストテレス著山本光雄訳『政治学』(『アリストテレス全集15』, 岩波書店, 1969年), 第4巻, 第2章, 148-9頁。アリストテレスは, ここでは「逸脱した」という用語を使っている。
 - (13) Charles-Louis de Secondat Montesquieu, *De L'Esprit des Lois, Œuvres complètes, Vol. II*, Gallimard, 1949, p. 349。
 - (14) Carl J. Friedrich, op.cit., pp. 20-1, Robert Williams, op.cit., p. 512, Michael Johnston, op.cit., p. 286 など。
 - (15) Arnold J. Heidenheimer, Terms, Concepts, and Definitions: An Introduction, in Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T. LeVine (eds.), *Political Corruption A Handbook*, Transaction Publishers, 1989, pp. 6-7, Arnold J. Heidenheimer, Introduction to Part I in Heidenheimer & Johnston (eds.), pp. 5-6。
 - (16) Mark E. Warren, What Does Corruption Mean in a Democracy (*American Journal of Political Science*, 2004), in Johnston (ed.) Vol. 1, pp. 60-1 に基づいている。
 - (17) John T. Noonan, Jr., *Bribes*, Macmillan Publishing Company, 1984。
 - (18) *Ibid.*, pp. 10-11。
 - (19) 『春秋左史伝』の成立については, 竹内照夫「解説」(竹内照夫訳『春

秋左史伝』平凡社、1968年)、532頁。

- (20) 白川静『字統』平凡社、1984年、「賄」の項、「賂」の項参照。
- (21) 板倉宏『賄賂の話』, 中公新書, 1986年, 7頁。
- (22) 坂本太郎ほか校注『日本書紀下』, 岩波書店, 1965年巻第17。
- (23) 前注書, 巻第22。一部, 漢字をあらためたり, かなに換えている。
- (24) 橋場弦『賄賂とアテナイ民主政—美徳から犯罪へ』山川出版社, 2008年, 24-5頁。
- (25) Arlene W. Saxonhouse, *Corruption and Justice: The View from Ancient Athens* in William C. Heffernan and John Kleinig (eds.) *Private and Public Corruption*, Rowman & Littlefield Publishers, 2004, p. 31。
- (26) 橋場弦, 前掲書, 59頁以下, 160頁。
- (27) John T. Noonan, Jr., *op.cit.*, chap. 1, John T. Noonan, Jr., *Bribery in Sanford H. Kadish (ed.), Encyclopedia of Crime and Justice*, The Free Press, 1983。
- (28) 白川, 前掲書, 「賄」の項, 「賂」の項。
- (29) 橋場弦, 前掲書。
- (30) Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press, 2005, p. 13 など。
- (31) イギリスの「腐敗及び違法行為防止法」及びその成立の経緯などについて, Cornelius O'Leary, *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868-1911*, Oxford University Press, 1962, 犬童一男ほか『NHKスペシャル かくして政治はよみがえった—英国議会・政治腐敗防止の軌跡』日本放送出版協会, 1989年。
- (32) James L. Newell and Martin J. Bull., Introduction in Martin J. Bull and James L. Newell (eds.), *Corruption in Contemporary Politics*, Palgrave Macmillan, 2003, p. 1。
- (33) Michael Johnston, *op.cit.*, pp. 20-1。
- (34) Arnold J. Heidenheimer, *Political Corruption—Readings in Comparative Analysis—*, *op.cit.*, 1970, pp. 18-28 参照。
- (35) Anechiarico, Frank and Jacobs, James B., *The Pursuit of Absolute Integrity*, The University of Chicago Press, 1996, pp 4-5。
- (36) Mackenzie, G. Calvin, *Scandal Proof*, Brookings Institution Press, 2002, p 12。
- (37) John T. Noonan, Jr., *Bribes*, *op.cit.*, chap. 11, p. 315, John T. Noonan, Jr., *Bribery in Sanford H. Kadish (ed.), op.cit.*, p 120。

- (38) Cornelius O'Leary, *op.cit.*, pp. 5-6。
- (39) Fredrik Galtung, Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices in Charles Sampford, Arthur Shacklock, Carmel Connors and Fredrik Galtung (eds.), *Measuring Corruption*, Ashgate Publishing, 2006, pp. 101-2 など。
- (40) Paolo Mauro, Corruption and Growth (*The Quarterly Journal of Economics*, 1995) in Williams (ed.)。
- (41) TI, 1995 TI Corruption Index-Explanatory note, 1995 (TI のホームページの「What we do」(<http://www.transparency.org/whatwedo>) から「Research/Corruption Perceptions Index/Previous CPI」(2014年1月20日閲覧))。CPIの作成方法については、その作成に関わったラムズドルフの次の論文がある。Johann Graf Lambsdorff, Measuring Corruption-The Validity and Precision of Subjective Indicators (CPI), in Charles Sampford, Arthur Shacklock, Carmel Connors and Fredrik Galtung (eds.), *Measuring Corruption*, Ashgate Publishing, 2006。
- (42) CPI に対する批判及び問題点の指摘については、Michael Johnston, Measuring the New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform, in Heidenheimer & Johnston (eds.)。
- (43) TI, Corruption Perceptions Index 2012: Technical Methodology Note (TI のホームページの「What we do」(<http://www.transparency.org/whatwedo>) から「Research/Corruption Perceptions Index/Corruption Perceptions Index 2012」(2014年1月20日閲覧))。
- (44) Daniel Treisman, The Causes of Corruption: A Cross-National Study (*Journal of Public Economics*, 2000) in Johnston (ed.) Vol. 3, p. 59。
- (45) James L. Newell and Martin J. Bull., Political Corruption in Italy in Martin J. Bull, and James L. Newell (eds.), *op.cit.* など。なお、クライエントリズムはイタリア以外についても指摘されている。クライエントリズムについて、小林正弥『政治的恩顧主義—日本政治研究序説』(東京大学出版会, 2000年), 河田潤一編著『汚職・腐敗・クライエントリズムの政治学』(ミネルヴァ書房, 2008年)。
- (46) 日本における腐敗と贈答文化の関係について、板倉宏, 前掲, Steven R. Reed, Political Corruption in Japan (*International Social Science Journal*, 1996) in Williams, Moran and Flanary (eds.)
- (47) Daniel Treisman, *op.cit.*。
- (48) Martin J. Bull, and James L. Newell, Conclusion: Political Corruption in

- Contemporary Democracies in Martin J. Bull, and James L. Newell (eds.), *op.cit.*, p. 237。
- (49) Johann Graf Lambsdorff, Causes and consequences of corruption: What do we know form a cross-section of countries? in Susan Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar, 2006, p. 4-5。
- (50) Paul Heywood, *Political Corruption: Problems and Perspectives (Political Studies, 1997)* pp. 350-1, Martin J. Bull, and James L. Newell, Conclusion: Political Corruption in Contemporary Democracies, *op.cit.*, p. 238。
- (51) Paul Heywood, *op.cit.*, p. 351。
- (52) Jon S. T. Quah,, Corruption in Asian Countries: Can It Be Minimized?, *Public Administration Review*, 1999。
- (53) Johann Graf Lambsdorff, Causes and consequences of corruption: What do we know form a cross-section of countries?, *op.cit.*, p. 39。
- (54) *Ibid.*, pp. 12-15。
- (55) Eva Etzioni-Halevy, Exchanging Material Benefits for Political Support: A Comparative Analysis in Heidenheimer & Johnston (eds.)。
- (56) Johann Graf Lambsdorff, Causes and consequences of corruption: What do we know form a cross-section of countries?, *op.cit.*, pp. 15-17, 21-22。
- (57) Simcha B. Werner, New Directions in the Study of Administrative Corruption, (*Public Administration Review*, 1983) in Williams (ed.), pp. 190-1。
- (58) Arnold J. Heidenheimer, *Political Corruption—Readings in Comparative Analysis—*, *op.cit.*, 1970, p. 482。
- (59) Paul Heywood, *op.cit.*, p. 354 参照。
- (60) Susan Rose-Ackerman, Introduction and overview in Susan Rose-Ackerman(ed.), *op.cit.*, p. xvi, Johann Graf Lambsdorff, Causes and consequences of corruption: What do we know form a cross-section of countries?, *op.cit.*, p. 24。
- (61) 機能主義者の代表的とされる文献が, 次に収録されている(機能主義者を批判する文献も収録されている)。Part 4 Corruption and Modernization in Heidenheimer, Arnold, J. (ed.), *Political Corruption —Readings in Comparative Analysis*, *op.cit.*。ハイデンハイマーによる Part 4 への Introduction (pp. 479-86) 参照。
- (62) Samuel P. Huntington, Modernization and Corruption (in Samuel P.

- Huntington, *Political Order in Changing Societies*, 1968 in Arnold J. Heidenheimer (ed.) *Political Corruption—Readings in Comparative Analysis*, op.cit.。
- (63) 腐敗と経済との関係に関する実証研究の概観として, Johann Graf Lambsdorff, *Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries?*, op.cit., pp. 22-38。腐敗が投資, 経済成長を減じ, 経済発展を損なうとの認識が一般的であることについて, Mitchell A. Seligson, *The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries* (*The Journal of Politics*, 2002) in Johnston (ed.) Vol. 3, pp. 286-7, Michael Johnston, Editor's Introduction-*Corruption Research: Beyond Consensus* in Johnston (ed.) Vol. 1, pp. xxvi など。
- (64) Mitchell A. Seligson, op.cit., p. 287 など。grease のほかに lubricant (潤滑油) という表現も用いられた。
- (65) Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, op.cit., pp. 28-31。
- (66) Mitchell A. Seligson, op.cit.。
- (67) Susan J. Pharr, *Officials' Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies* in Susan J. Pharr and Robert D. Putnam (eds.) *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, 2000。
- (68) Robert Williams, Introduction, in Williams (ed.), pp. xiv-xv。
- (69) Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* は, 先進民主主義国を含めた腐敗について, 4 種類に分類することをやっている。
- (70) Anechiarico, Frank and Jacobs, James B., op.cit. は, アメリカのとくにニューヨーク市について, Mackenzie, G. Calvin, op.cit. は, アメリカの連邦政府について, 腐敗あるいは倫理の規制の強化が行政の効率を低下させること及びそのことが考慮されていないことを批判しているものである。
- (71) Anechiarico, Frank and Jacobs, James B., op.cit., p. 66。

Political and Bureaucratic Corruption and its Causes,
Forms and Consequences

Nobuyuki HASHIMOTO

1. Introduction
2. On Definition of Corruption
3. History and Forms of Corruption
4. Studies of Corruption
5. Causes of Corruption
6. Consequences and Reform of Corruption
7. Epilogue