

V 腐敗・汚職：その軽減ないし防止策は何か

長谷川啓之

特定非営利活動法人・アジア近代化研究所代表

はじめに

前回、筆者は「腐敗・汚職：その原因と影響」と題して、腐敗の原因や影響などについて、やや多角的に考察した。特に、腐敗問題の中心はそれが何によって起きるのか、経済や非経済面にいかなる影響が生じるのか、さらには腐敗・汚職は防止できるか、という点にある。今回はこの前段について考察した。しかし重要なのは、腐敗・汚職は経済に悪影響を及ぼすと言いつつ、その効果的な対策は見つかっていないように見えることである。各地からの、多くの報告はそのことを示している。また、腐敗天国ともいえるインドや中国の目覚ましい経済成長は、腐敗があたかも経済成長にプラスの影響（潤滑油）があるかの印象を与えている。最近では中国の指導者も、政治的意図からか経済的意図からかは不明であるが、厳しい汚職撲滅対策を展開している。それが成功すれば、世界中から称賛され、それを模倣する国も出てくる可能性がある。だが、それはまだ道半ばであり、その目的も、その結果も見えてこない。習近平政権後も、厳しい腐敗撲滅運動は続くのであろうか。腐敗が文化の様相を呈している中国の腐敗問題は多くの人々が解決不能と考えているだけに、世界中が注目していると言っても過言ではない。

そこで、今回は中国とかインドと言った、特定の国についての考察は別稿に譲るとして、やや一般的に腐敗・汚職への防止策を世界の多くの専門家や研究者がどう考えているか、などを中心に、さらに筆者の意見も含めて、考えてみたい。そうはいつでも、多くの研究者が指摘するように、腐敗問題は実証的な問題であるだけに、計量分析などを通じて、特定の国での効果を検証する必要がある。そこで、国際機関や専門家・研究者の研究結果はどうなっているか、を知ることも重要と考える。今回は前回考察した点を前提に、腐敗・汚職はいかにして軽減ないし防止できるか、について、先行する実証研究を手掛かりに、さまざまな角度から考えてみたい。

1. 腐敗は防止できるか

(1) 腐敗度とその防止への取り組み

腐敗を防止し、根絶することはすべての国の悲願と言っていいであろう。そのために、とりわけ発展途上国では腐敗防止に努力する指導者は少なくない。それではそうした努力にもかかわらず、腐敗・汚職はなくすることができるのであろうか。まず事実を見ることから始めよう。表1には90年代から Transparency International が毎年発表している腐敗認識度指数がある。これを見れば分かるように、欧米以外のほとん

どの国、特に貧困な国ほど腐敗度は高い（表の数値は小さいほど腐敗度は高い）ことがわかる。表にはアジア、欧米、中東、アフリカ、南米などからいくつかの国を任意に選択してある。それを見ると、一言で

言って、経済水準が高いほど腐敗度は低く、逆に経済発展していない国ほど、腐敗度が高いことがわかる。その理由については以下で触れる。

表1 腐敗認識度指数ランキング

	CHI	IND	IDN	USA	GER	DEN	EGP	SAF	GHA	ARG	BRA
2016	79(40)	79(40)	90(37)	18(74)	10(81)	1(90)	108(34)	64(45)	70(43)	95(36)	79(40)
2010	78(3.5)	87(3.3)	110(2.8)	22(7.1)	15(7.9)	1(9.3)	98(3.1)	54(4.5)	62(4.1)	105(2.9)	69(3.7)
2000	63(3.1)	69(2.8)	85(1.7)	14(7.8)	17(7.6)	2(9.8)	63(3.1)	34(5.0)	52(3.5)	52(3.5)	49(3.9)

注：（1）1995年以後調査を開始、調査対象国は年により若干変化する。2000年は90か国、2010年178か国、2016は176か国を対象、（2）カッコ内はスコア、ただし2000年と2016年ではスコアの表示が異なる。（3）CHI中国、INDインド、IDNインドネシア、USAアメリカ、GERドイツ、DENデンマーク、EGPエジプト、SAF南アフリカ、GHAガーナ、ARGアルゼンチン、BRAブラジル。

資料：Transparency International、Corruption Perceptions Index, 2000 & 2016

また、表1を見て、もう1つ気づくのはここでは2000年以後の資料しかないの、わずかな期間ではあるが、2016年現在、欧米諸国が上位10か国中8か国、さらに20か国では15か国（それにニュージーランドやオーストラリアを入れると17か国）を占めることである。圧倒的に欧米社会の腐敗度は低い。これに対し、アジアでは日本、シンガポール、香港が入るだけで、後はそれ以下である。これが中東、アフリカ、南米では南アフリカを除けばほぼ70位以下となり、それも多くの非欧米諸国は腐敗防止に努力しているにもかかわらず、腐敗度は上昇している。

そこで、腐敗は防止できるのか、と言った疑問が出てくる。これに対し、防止できると考える人も、できないと考える人、で

きても非常に難しい、といった意見もあるが、それも当然と言えよう。例えば、インドでのアンケート調査によれば、防止できると回答したのは63%、できないと回答したのは37%だったとの報告がある（Will India become a corruption-free country? <http://www.debate.org/opinions/will-india-become-a-corruption-free-country>）。

関係者や専門家はどのように見ているであろうか。インドの Satendra Saini はインドで腐敗を撲滅できるとする論調を展開する一人である。最初に、彼は個人と政府が果たすべき役割を示している。まず個人は、
 1. 自分の目的は国民に奉仕すること、
 2. ヒンズー教では、カネは神の1つの名称であり、誠実さをもって、それを受け取

るべし、3. 政治はいかなるコストがかかってもビジネスではない、4. カネは第一の欲望であってはならない、5. 政府はしばしば腐敗に対するルールを適用すべき、6. すべての人がルールに従うべき、7. 第1に、自らにルールを適用すべきである、と強調している。

また政府が果たすべき役割は、以下の通り。1. 政府は贈賄者を捕まえる人に多額のコストがかかることを周知すべき、2. 贈賄者は制度から除外すべき、3. セラピストには極めて厳格なルールが必要、4. 政治指導者は高い資質を持つべき、5. 投票部門に厳格なルールを適用すべし、6. 裁判は安く、迅速にすべき、7. 腐敗防止ヘルプライン（困った人に助言する電話ライン）を設けるべき、8. 腐敗を無くするための最善の方法は教育であるため、安価な教育を促進すべし、の8項目を示したうえで、以下のように指摘している。誰もが自分の権利を理解し、それを誠実に使うなら、わが社会が腐敗の無い社会となる日は遠くない。そうすれば最後には、腐敗を根絶できるとははっきり言うことは難しいように見えるが、みんな知っているように、インド人は抗弁を認めない国民である。われわれはどうすれば腐敗を根絶できるかを知っているのに、それを始めず、欲しているだけである。（Can The Corruption be Eradicated From Our Country?、<http://hubpages.com/politics/Can-The-Corruption-be-Eradicated-From-Our-Society>、を参照）。

こうした主張はそれが短期間に実現するか否かは別にして、正しい考え方というべきであろう。だが、これに対して、腐敗を撲滅することは困難か不可能と考える人も少なくない。こうした主張はさまざまな理由を上げて、腐敗撲滅の困難性ないし不可能性を正当化しようとする。たとえば、インドネシアの T.Sima Gunawan は以下の理由を示して、インドネシアの腐敗撲滅は困難ないし不可能なことを示している。その理由として、彼女は多くの事例を挙げているが、要するに庶民から政治家、警察官、司法関係者、などほとんどすべてが腐敗しており、彼女の言葉を借りれば、汚れた床を汚れたほうきで拭くようなものである

（Why Can't Corruption Be Eradicated? : Indonesia, <http://www.planetmole.org/indonesian-news/why-cant-corruption-be-eradicated-indonesia.html>）。かくして、彼女はインドネシアで腐敗を防止することは不可能に近いと考えるに至ったようだ。こうした感情を持つ国民は、アフリカや中東、さらには中南米、アジアでは中国やフィリピンなど、発展途上国の大部分と言っても過言ではないほど多いに違いない。

確かに、インドネシアでは筆者自身も税官吏など、ジャカルタ空港で入国にあたって法外な金銭（実際は要求金額の意味不

明)を要求されたことがあるし、ごく最近も、役人の不公正に出会い、驚いた経験を持つ。バリ島では警察官になるには賄賂が必要だから、警察官になれば、彼らが賄賂を取るのは当然と考える、という話も聞いた。またバリ島(ばかりかインドネシア全体)で、「あなたが金を持っていれば、なりたい職業に就けるよ」といわれ、その例として公務員、医師や裁判官を上げた。またアジアのある国で、役人になるか、学校の先生になれば、それも低学年の先生ほど、カネを稼げるよ、と言った驚くべき話も聞いたこともある。こうした事例はインドでも中国でも聞いたことがある。

確かに、それが事実とすれば、多くの方が腐敗撲滅は絶望的と考える気持ちはよく理解できる。どこから手を付ければいいかわからないからである。腐敗はつねに、どこの国でも存在するため、それを根絶することは困難ないし不可能と考えることも理解できる。しかし、だからといって腐敗は根絶できないと言い切ってしまうと、ある種の敗北主義と言われても仕方がないのではないかと。そこで、筆者は「腐敗は根絶不能」という意見に2つの事例から、反論したい。統計を見ればわかるように、かつては腐敗に悩まされた経験を持つ欧米先進社会が、現在ではほぼ完全と言えるほど腐敗を軽減させているのに対し、非欧米社会の多くが腐敗撲滅に苦しんでいることである。それはなぜであろうか。それに答えて初めて腐敗撲滅の可能性を論じることができるのではないかとということである。もう1つは、非欧米社会でも、シンガポール

や、香港、日本など、いくつかの国で腐敗度指数が20位以内に入っており、腐敗の撲滅に近づいていることをどう考えるか、ということである。これらの国もかつては決して、欧米に並んで、クリーンな国ではなかった。

かつてミュルダールも、次のように指摘した。「腐敗はあらゆる国に存在する。植民地時代および前植民地時代から受け継がれた深く根を降ろした制度や態度のゆえに、南アジアでは腐敗は自然のものである、腐敗は南アジアの錯綜したビジネスと政治の機構への潤滑油として必要であり、おそらく少しも不自然ではない、といった主張である。これらの口実は不適切であり、あまりにも見えすいており、概して間違っている。」(板垣興一監訳・小浪充・木村修三訳『アジアのドラマ(上)』、東洋経済新報社、1974年、238ページ)

(2) 腐敗対策にはどのような方法があるか

腐敗は今や発展途上国を中心に、ほとんどの国で文化と言っても過言ではないほど、社会全体に浸透し、確かに、もはや改革は不可能ではないかとさえ感じる。しかし、腐敗の撲滅をあきらめてしまえば、腐敗はますます増大し、その悪影響を甘受する以外に方法はなくなる。それでもいいと思う人はいないであろう。腐敗が防止できないとすれば、もはや腐敗対策自体もあまり意味を持たなくなるかもしれない。しかし、それでは腐敗は減るところか増えてしまう。腐敗の歴史は長いだけに、短期間に腐敗を撲滅することは極めて難しいと思う

が、不可能ではない。不可能と決めてしまえば最初から手を上げることになる。その意味で、まず腐敗は撲滅できるとの信念から出発することが必要ではないか、と感じる。

それではどうすればいいのか。多くの研究者がその原因やその軽減方法に取り組み、指導者は腐敗の撲滅は難しくとも、それを減らすために、さまざまな方法を考え、実行している。腐敗は基本的に経済に悪影響を与え、何よりも犯罪行為である。非経済的に見ても社会的にも法的にも問題がある限り、糾弾されるべきであり、また可能な限り無くす努力が必要であろう。そうした考え方はほぼ世界中で受け入れられており、それぞれの国に合致した反腐敗対策が講じられている。それを見ても、まず小規模腐敗対策と大規模腐敗対策

(これは e-Magazine 第20号で、腐敗の形態として、1) 組織的腐敗、2) 散発的(個人的)腐敗、3) 腐敗の政治的(または大規模)腐敗、そして、4) 小規模腐敗、の4つがあることに触れたが、その中の3)と4)を指摘し、国によって異なるとはいえ、一般に腐敗の多くがこの種のものである)に分けたとき、それぞれ異なった対策が必要となる(以下の文献参照。National Anticorruption Strategy : Summary, <http://cvc.nic.in/NACSSummary.pdf>)。

腐敗対策はそれぞれの腐敗の形態に応じて必要となるが、特に大規模腐敗は政治的腐敗ともいわれ、そこには腐敗を引き起こす需要側と供給側に分けた対策が必要となる。そこには贈収賄の構図がある。さらに近年では、腐敗が国際間でも行われること

が少なくない。このため、国際的な枠組みや法制度、さらには国際協力が重要な意味を持つ。腐敗対策はさまざまな腐敗の形態に応じて、必要となるため、複雑できめ細かい対応が求められる。国の法制度をはじめ、マスコミや国民の教育を通じて、腐敗への意識を高めることも重要である。上でもすでにある程度こうした腐敗防止対策について触れてきたが、改めてこの問題を考えてみたい。

腐敗はさまざまな理由で発生するため、それぞれに対応した対策が必要となる。その点を考慮して、AUGUSTO LOPEZ-CLAROS は、さまざまな腐敗を軽減ないし撲滅する手段として、要約的に以下の6点を指摘している。①公務員への給与を十分支給すること(公務員の報酬が適切かどうか、公務員のモチベーションや勤労意欲に影響する)。②政府支出の透明性と公開性を高めること(政府は補助金、免税、政府の物資やサービスの調達、ソフト・クレジット、などすべて、政府が公共資産を管理する要素であるが、政府はそれらを多様なニーズの充足に向けて、これら資金の配分メカニズムをつくるが、その配分過程が透明でオープンであれば、違法行為や悪用する機会は減り、腐敗を軽減できる可能性が高まる)。③官僚的形式主義の解消(たとえば、ビジネスのしやすさ、ビジネスの開始、などを内容とした世界銀行の *Doing Business* 指数によって把握される腐敗の範囲と官僚的形式主義の度合いが、多くの国家の必須の規制機能は守りつつ、多くの不必要な規制を排除することの望ましさを

示唆する)。④逆進的で歪みのある補助金をやめ、目標に応じた現金給付で置換すること（補助金は政府の政策が腐敗の機会を生み出し、インセンティブをゆがめる。IMFの研究によれば、エネルギー生産物への消費者向け補助金は年間で世界のGDPの2.5%、政府収入の8%に相当する、およそ190億ドルに上る。これらの補助金はガソリンの場合、所得最上位20%の家計には総便益の60%以上がわたり、極めて逆進的な配分となる。それを除けば、CO2排出量の20%削減となり、他のプラスの溢出効果を生み出す。補助金はしばしば密輸、物資不足、ブラック・マーケットを出現させる。補助金はしばしば政府が腐敗を生み出す際の中心に位置する。そこで、高価で逆進的な補助金は目標に応じた現金給付で置換した方がはるかによい。⑤国際協定を締結すること。グローバル経済では、腐敗はますます国境を超えるため、腐敗統制の国際的な法的枠組みが政府に開かれたオプションの中の中心的要素となる。国連は法制定権をもたないために、腐敗の防止手段として協定の効果が政府の法律順守を事前評価する、国家的な監視メカニズムの確立に大いに依存することになる。⑥インターネットなどのスマート・テクノロジーを展開すること（まさに政府が誘発する歪みが多くの腐敗への機会を提供するように、役人と市民との、頻繁かつ直接的な接触が違法取引への道を開くことができるというのもその一例である。この問題への1つの接近法は役人と市民社会の間の公正な関係をいっそう促進するために、簡単に利用で

きる技術を使用することである。この点で、インターネットは腐敗を軽減するために効果的なことが分かった、という。ある国では、市民社会とビジネスと政府の相互作用が、特に租税徴収、国の財貨・サービスの調達や官僚的形式主義の領域で成功を収めてきた（AUGUSTO LOPEZ-CLAROS, World Bank, Six Strategies to Fight Corruption, [HTTPS:// WWW.LINKEDIN.COM/PULSE/SIX-STRATEGIES-FIGHT-CORRUPTION-AUGUSTO](https://www.linkedin.com/pulse/six-strategies-fight-corruption-augusto)）。

さらに、インドの Abhishek Singh and Tarunima Pandey も、世界でも有数の腐敗大国インドの事例から、腐敗への対応策として、以下の5点を指摘している。①腐敗対策の第1のツールは教育である。②立派な人物だけを議会に送り、罪を犯した人物は選挙に出られないようにする、など、政治過程の変革の必要性。③政府と国民の直接接触を増やすこと、e-政府がこの方向を大いに助けることになる。④効果的な腐敗処理の欠如、腐敗防止法があっても、腐敗した人間に対する行動や手続きが弱いと腐敗ははびこる。⑤透明性や職業上の責任の欠如。医療、税務、警察、司法など、主要な5つの専門職に就くものは自分自身に誠実でなければならない。そうでないと腐敗をコントロールできないからだ。彼ら個人が自分の職業に誠実であれば、腐敗は自動的に減少する（以下の文献を参照せよ。Abhishek Singh and Tarunima Pandey, 5 Ways To Reduce Corruption and 5 Places Where It Exists, <https://www.youthkiawaaz.com/2010/08/5-ways-to->

[reduce-corruption-and-5-places-where-it-exists/](#))、としている。

これは AUGUSTO LOPEZ-CLAROS の指摘ほどではないが、別の角度からの腐敗対策として、ケースによっては重要な視点といえるかもしれない。腐敗軽減ないし撲滅する戦略としてこれらは全体として重要な指摘であることは間違いないであろう。だが、腐敗対策は無数にあり、その有効性は国や状況に応じて異なることが考えられる。それらをすべて網羅することはきわめて難しい。一般的に法・制度、民主化、ガバナンスをはじめ、教育、メディアや社会行動、といった対策が指摘される。そこで、腐敗対策として、多くの専門家が重視する要因は少なくないが、その中から、ここではとりあえず筆者が特に腐敗対策として重要と考える、制度、民主化、ガバナンスの3つの項目を選んで、少し詳しく見てみたい。それらは上で示した腐敗対策とも密接にかかわっていることは言うまでもないからである。

2. 腐敗と制度

(1) 制度とは何か

法や制度が腐敗にいかなる影響があるか、という問題は極めて注目される。多くの発展途上国の腐敗は深刻であるが、それは概して制度と係るからである。これらの腐敗と制度に関する研究は制度学派を中心に、すでに膨大な量に達する。まずそこで、制度が腐敗に対してどのような効果を持つのかを考える前に、制度とは何かについてやや詳細な考察が必要と考える。なぜ

なら、制度をどう見るかによって、それが腐敗にどうかかわるかについての見方も変わってくるからである。それほど制度に対する見方は必ずしも一定していない。それはまた国によってもさまざまであるため、ここではとりあえず制度とは何かを少し突っ込んで考え、その上で制度の質の問題を考えてみたい。2つ目は民主化とか権力を分散化すれば腐敗は減らすことができるとの指摘をしばしば聞く。そこで、その点についても考えてみたい。そしてもう1つは、腐敗とガバナンスとはどうかかわるか、という問題である。腐敗がひどいのはガバナンスが劣悪だからである、との指摘である。果たしてどうであろうか。

まず、制度 (institutions) とは何かを簡単に見てみよう。様々な経済問題に制度分析を活発に展開した青木昌彦は、制度と市場の関係について以下のように述べている。「経済学は、伝統的に市場メカニズムの働きと含意の分析に従事してきた。いうまでもなく、市場は人間がこれまで生み出してきた最も顕著な制度の1つとみなすことができよう。しかしながら最近では、異なる経済間の多様な経済パフォーマンスの理解のために、『制度が重要である

(institutions matter)』ことがますます認識されるようになってきている」、と

(青木昌彦、「制度とは何か」、rieti.go.jp/Users/aoki-masahiko/chapt1.pdf)。果たしてそうした問題意識がどの程度正しいかはここでは問題にしないが、筆者の観点からは疑問があるものの、ここで正面から問題にしている余裕はない。そこでとりあえ

ずここではスキップすることにして、制度論にしたがって話を進めることにしたい。

制度面から問題を考える人たちは一般に制度学派と呼ばれる。古典学派または新古典学派の伝統的経済学に対し、経済現象の決定における社会的・政治的な要因または経済組織の要因の重要性を強調する立場は、19世紀末から20世紀初頭にかけてアメリカのT・ヴェブレンを中心に「制度学派」とよばれる一つの学派を形成し、その後をJ・R・コモنز、W・C・ミッチェル、グンナー・ミュルダールらが継いだ。彼らは経済現象を人間の社会的行動によって歴史的に広く普及した社会的慣習としての制度の問題として把握しようとした。慣習的思考様式や家族・株式会社、労働組合・国家などの活動体を制度とみなし、こうした制度の累積的進化過程を経済現象としてとらえることを考えた。戦後展開された制度学派の流れは新制度学派と呼ばれる。新制度派経済学はまた「組織の経済学」ともよばれ、取引費用経済学、プリンシパル・エージェント理論、所有権理論などを発展させ、それらを用いて、経済諸制度の分析、現実の企業経営や経営組織などの分析、さらにはコーポレート・ガバナンスの問題などに応用されてきた。このような考え方は伝統的な制度派経済学とはさまざまな点で、かなりの相違がみられるものであり、制度分析は経済学の新たな地平を切り開くものと評価されてきた。こうした観点から、新制度学派の二人の中心人物がノーベル賞を受賞した。一人はダグラス・ノース、もう一人はロナルド・コースであ

る。ノースは元来経済史家であり、歴史研究に新制度派の理論を応用して経済史と新制度派の理論を結びつけた点にその特徴がみられる。またロナルド・コースは制度上の構造と経済機能における取引コストと財産権の発見と明確化が評価されて、ノーベル賞を受賞した。いまや新制度学派は不確実な環境のもとでの合理的な個人の行動を理論化することから、制度の形成発展を解明しようとする現代経済学の一潮流ともいわれる。青木昌彦の上記立場もそうした流れの一環と見ることができるであろう。

(Wikipedia、新制度派、<http://note.masm.jp/%BF%B7%C0%A9%C5%D9%C7%C9/>、などを参照)。

ここでは制度そのものについて考察することでも、制度学派の検討を目的とするものでもないが、制度と腐敗の関係をみるには、まず制度とは何かをあらかじめある程度見ておく必要がある。通常、制度と言えば、何らかのルールやシステムといった諸個人のさまざまな行為を方向付ける仕組みを指すと考えられる。しかし、制度は人によって、さまざまに定義されており、一様ではない。たとえば、抽象的に制度を定義する、ダグラス・ノースは制度とはゲームのルールであるとみなしている。これと類似した定義は青木にもみられる。彼は人々が世の中にこういう具合に動いていると共通に認識しているような、社会のゲームの在り方、を制度とみなしている（以下の文献を参照）。

筆者にとって極めて興味深いのは、ノースがゲームのルールを2つに分けているこ

とである。1つは立憲的な財産権ルールとか契約を指すフォーマル・ルール、もう1つは規範とか習慣などのインフォーマル・ルールである。前者は筆者の立場から言えば、主として西欧の近代化以後誕生した諸制度を中心としたものであり、後者は西欧・非西欧を問わず、伝統的に作り出してきた制度を指すと考えられるため、それら両者の関係は複雑である。なぜなら、フォーマル・ルールを生み出したのは主として西欧社会の近代化過程であり、非西欧社会の多くはそれを自力で生み出していない。そこで、自力で生みだしていない社会が、優れたフォーマル・ルールを受容しても、それぞれの国が持つ固有のインフォーマル・ルールがフォーマル・ルールと調和せず、一種の拒絶反応を起こす可能性があるからである。つまり、一般にフォーマル・ルールは主として近代以後、欧米先進諸国で確立されたルール（これを筆者は近代的ルールと呼びたい）であり、多くの非欧米社会に元来存在するインフォーマル・ルールは伝統的ないし異質の社会のルールに置き換えることと考えることができる。それは筆者の考えでは、前者は西欧で生まれ、時間をかけて構築された近代的で普遍なものではないが、かなりの程度に普遍性を持ったルール（近代的ルール）であり、後者はあらゆる国が伝統的に確立してきたその国固有のルールである（ただし、旧ソ連でのルールは伝統的なルールというより、社会主義的ルールというべきかもしれない）。かりに非西欧社会が近代的ルールを取り入れようとするれば、それはいわば西欧

社会にキャッチアップすることを意味する（実際は真のキャッチアップではない）。つまり、それはほとんどの非西欧社会にとって形式として与えられる供給要因であり、それを模倣し取り入れるには、取り入れる側の条件とか伝統的な要素（価値観や慣例などの需要側要素）とを調和させることが必要であり、その能力が問われる（これを社会的能力という表現もあるが、筆者は目的合理的な意味をもつ近代化能力と呼びたい）。

制度派の人たちは制度をどこでも共通に構築できる普遍の制度とみなすため、この点を深くは分析していない。その点に関して、青木は優れたフォーマル・ルールを取り入れても、国固有のインフォーマル・ルールが慣性を持ち、変化を困難にするために、両ルールの間で軋轢が生じ、実効化可能性（enforceability）を持ち得ない可能性がある、という問題を提起している。これは筆者の問題意識とつながる重要な点である。青木が持ち出すのは、ソ連からロシアへの移行過程で起きた事例、すなわち共産主義体制から資本主義体制への移行過程で、前者によって確立された制度を後者の制度で置き換える必要があったとき、ここでは形式としては受容可能であっても、実効性、すなわち制度が機能しにくいのではないかという問題である。その場合、重要なのは制度を普遍と考えるかどうかである。制度だけではなく、民主主義とか人の権利、自由・平等、などの価値は近代西欧社会でのみ確立された価値（これを筆者は近代的価値と呼ぶことにするが、西欧的価

値と呼び人もいる)であって、ソ連も含め非西欧社会の価値とは、国による程度の相違はあっても、異質なものである。近代的価値を普遍のものとみなせば、アフリカでもアジアでも共産主義社会でも、すべてに当てはまると考えることになり、容易に移植可能なことになる。しかし、それはいわば暴論と言ってよい。なぜなら、近代的価値は西欧近代社会が生み出した固有ないし特有の価値であり、それを非西欧社会で実現しようとするれば、つねに非西欧社会にとっては必然性とか有効性を認めれば受容しようとするのが当然であり、その意味でそれは取り入れるべき、ある意味で確立された形式的な供給要因にすぎない。そこで非欧米社会はその供給要因を取り入れるには、自己の価値や制度との接点ともし均衡点がないかそれが少ない場合には、均衡点を作り出し、さらに徐々にその均衡点を増大させ、西欧的価値が自己の伝統的価値との調和を見出し実現する必要がある。均衡点が圧倒的に多くなった時、供給要因としての制度は受容する国で、完全に実効化が可能になる。それは西欧近代社会で生まれたほぼすべての価値について言えることだと考える(この点に関しては、青木昌彦の上記文献、ならびに『青木正彦の経済学入門』、ちくま新書、2014年、および、筆者の次の文献も参照せよ。『アジアの経済発展と日本型モデル』、文真堂、1995年)。

さらに制度に関する考察は多くの立場の違った人たちによっても行われてきた。たとえば、よく知られているように、フリッツ・フォン・ハイエクは制度とは自生的秩

序のことである、としている。それは、さまざまな人間の予期しない自由な行動が複雑にからみあった結果として自生的に成立し、それ自体が一定の自律性とか規則性をもって機能するにいたった、といったような秩序を指している。自生的秩序は、個々の人間や集団が何らかの意図を実規するために意識的・計画的に作り出した秩序よりはるかに優れており、それこそが文明の真の進歩を支えてきたという。具体的にいうと、言語や慣習法や伝統・市場などがそれである。市場もまた自生的秩序であると、ハイエクは主張する。このため、すべてを市場に任せるべきであり、仮に市場の失敗が生じて、市場を人間が意図的に管理するなどという試みは無意味であるばかりか危険でさえあると考えた(『ハイエク全集』第8巻「法と立法と自由(1)ルールと秩序」(春秋社、1986-90年、を参照)。

また、ジョン・ロジャーズ・コモンズは制度を、個々の活動を統御する集団的活動であり、集団的活動は諸個人の活動を統御すると同時に諸個人の活動を解放するとみなしている。さらに、以下のような指摘もある。制度とは、時間の経過を超えて確立された行動パターンのことである。時には、それは行動規範を確立した大組織を表すためにも使用される。それはまた、設定された行動パターンに沿って運営される国家、教会、家族、法などの重要な社会主体を表すことも可能である(Cornell Univ, the free dictionary, <http://www.thefreedictionary.com/Institutions>)、と。こうして定義される制度はほぼすべてが、西欧的・近代

的な制度であり、西欧の近代社会に固有の制度であって、普遍ではない。もっとも、ハイエクのような定義からすれば、自生的秩序はどの社会にも存在する可能性があり、また西欧近代社会に固有のものとはいえないが、それらをすべて同一視できるかどうか、といった疑問は残る。

また、制度派の立場から、中世の貿易を分析し、そこで重要な働きをした制度を通じて近代経済に至る歴史的過程を分析したAvener Greifは、制度が個人や社会の行動で周期的に結合して動く、ルール、信念、価値観と組織など、一連の社会的要因と定義できるとし、その結果、制度は行動を形成する瞬間的な接触と見なすことができる、と指摘している（以下を参照。Avener Greif, *Institutions and the Path to Modern Economy. Lessons from Medieval Trade*, http://web.stanford.edu/~avner/Greif_Institutions/0%201%20Chapter%201%20Introduction.pdf）。ここでも定義は西欧近代化の中で確立された制度であり、基本的に見て近代的制度である。基本的に筆者の考えに近いと考える。

このように、制度はさまざまな問題と関連し、多様な意味を持ち、また社会への影響力を発揮することがわかる。たとえば、これらの定義を前提に、制度について詳細な考察を展開した新制度派のジョフリー・M. ホッジソンは制度をさまざまな角度から考察している。まず制度そのものについて、彼は以下のように指摘している。制度は社会領域の中で最も重要な、種々の構造（structures）である。関連文献の意味をひどく歪曲すること無く、制度は次のように定義でるといふ。制度とは社会の相互作

用を構成する、確立し、行き渡った社会ルール の体系である、と。具体的には、言語、マネー、法、度量衡体系、テーブル・マナー、企業の組織、などはすべてこれに入る（Geoffrey M. Hodgson, What Are Institutions?, *JOURNAL OF ECONOMIC ISSUES*, 1 March 2006, <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/whatareinstitution.pdf>、以下、ホッジソンの意見はこの論文による）、と。

ホッジソンによれば、社会構造がすべて制度になるわけではない。社会構造には動物ないし人口統計学の理解以前の人間社会における人口構造のような、論理的形態では成文化されないかもしれない一連の関係が含まれる。またルールという言葉は社会的に伝達された、習慣的な規範的指令ないし内在的な規範的性癖といったように、幅広く理解されている。ここで「社会的に伝達された」という言葉は、ルールの反復が社会文化の発展や言語の使用などによって決まることを意味する。さらに、特定ないしそれに関連する信念とか精神的態度を人々がもっている場合に限って、制度は存在し得ることから、ある制度とかルールに関する精神的な表現がその制度を部分的に構成している、とみなす Searle の言葉を紹介している。

こうしてホッジソンはウエーバー、ハイエク、ポランニー、コモンズ、ダグラス・ノースらの制度、構造、ルール、慣例などについて考察した上で、いくつかのキーとなる定義を提示している。①まず制度とは、社会的相互作用を構成する、確立され

かつ埋め込まれた社会ルールである。②この文脈でのルール(rules)は社会的に伝達された、慣習的規範的指令ないし内在的な規範的性癖として理解される。③慣例

(convention) は制度的ルールの特定の諸事例である。④組織は特別の制度であり、そこには、a) 組織の境界を確立する基準、b) 誰が担うのかに関する支配力の原理、および c) 組織内の責任を詳細に記述した一連の指令、が含まれる。⑤習慣

(habituation) は、個人が以前採用していたか、もしくは習得的行動に参加する性向を身につける、心理的メカニズムのことである。

(2) 腐敗と制度の質

このように定義される制度は腐敗やその源泉となるレント・シーキング活動、などにかなる影響を与えるのであろうか。制度と腐敗についての考察で、しばしば問題とされるのは制度の質が高いか低いかで、その影響力に差が生じるとみる指摘である。たとえば、制度と腐敗、および経済発展との関係を考察した Bertrand Venard は質の高い制度的枠組みを構築した経済は、持続的発展を生むと指摘している。こうした結論は、比較的最近、経済発展を評価するには、典型的な一人当たり GDP の代わりに、真の持続的な経済発展を測定する尺度として制度の発展程度を使うことで、可能となる。要するに、真に持続的な経済発展を測定するには、全体的な制度の質を高めることが重要であり、たとえば法、法の制定ないし政府の効率性（公共サービスの質）に関連した測定値が使用される、とい

う。なぜなら持続的発展を測定する尺度として、一人当たり GDP を使う場合があるが、それはあまりに単純すぎ、経済発展は人間福祉の持続的改善に関する部分を測定できないからである、という。彼はまた次のようにも論じている。世界銀行がインドを含む 120 か国を 10 年以上にわたって調査した結果、質の高い制度的枠組みが腐敗のレベルを引き下げることが分かった。腐敗のレベルが低下すれば、持続的発展も可能になる、というわけである (Bertrand Venard, Corruption, Institutions and Sustainable Development、<http://www.forbesindia.com/article/special/corruption-institutions-and-sustainable-development/36673/1>)。

このように、腐敗と経済との関わりを考える場合、制度の質が問題視されることが多くの研究者、とりわけ制度学派の人たちにはほぼ一般化していると言ってよい。その場合、制度の質とは何かの問題であるが、その点に関する説明はしばしば一致しない。そこで、制度の質とは何か、その決定要因は何かを見てみたい。この問題を幅広く、かつ体系的に論じた論文の中から、José Antonio Alonso and Carlos Garcimartín の議論を取り上げてみたい（以下は、次の文献を参照。The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate、<https://www.nottingham.ac.uk/credit/documents/papers/09-04.pdf>)。

少し長くなるが、彼らの議論を正しく理解してもらうと同時に、それは多くの研究

者の研究結果とも密接に関連していると思われるので、以下にまとめて紹介することにしたい。まず彼らは制度の質を判断ないし説明する場合の基準として、静態的効率性、動態的効率性および予測可能性と正統性、の3つを上げている。これらの基準に照らして考えると、制度の質を決定する要因には、以下のものがあるという。すなわち、①発展水準、②所得分配、③国際的開放度、④教育、⑤高い透明性と説明責任、そして、⑥その他（民族言語の分断、異なる民族集団のより大きな異質性、社会的協力、公式・非公式な制度間のミスマッチ、など）である。

1つ目の発展水準は、①いい制度を構築するための資源の利用可能性を決定すること、②制度の質のより大きな需要を生み出すことで、制度の静態的効率性と関連した決定要因になる。③さらに、これら2つの要因はプラスの相関関係を有する。

2つ目は、所得分配の平等度である。これは明らかに制度の予測可能性と合法性に影響を与える。そして、①強い不平等は異なる社会集団間の利害の乖離を生み、社会・政治的不安定と不安を引き起こす。②また不平等は制度が権力者集団によって握られた状況を促進する。そして、③社会的行為者による協力的行為への性向を減退させ、腐敗とレント・シーキング活動を促進する。多くの研究者が、ひどい不平等はそれを永続させる制度を發展させ、不平等と制度の質の間の悪循環を引き起こす、と指摘している。

3つ目は国際的開放度である。これは制度のダイナミックな効率性と関係する。つ

まり、①それはよりダイナミックで洗練された環境を作り出し、それがよりいい制度に向けて、より大きな需要を生み出す。②制度の質の決定因として、国際的開放度はより競争的な環境を促進し、それゆえレント・シーキング活動、腐敗およびネポティズムを防止する。③他国の経験からの学習過程を促進し、いい慣例の模倣を促進できる。

4つ目は教育であるが、より高い教育を受けた国民はより高い透明性とダイナミックな制度を求め、そして、その構築を容認する。これが実証研究で考察されることはめったにない。例外として、Alesina and Perotti (“Income distribution, political instability and investment, *European Economic Review*, 1996)は教育と制度の質との正の影響を確認している。腐敗に関する文献でも、教育の効果はその他の研究者の研究でも見いだされる。

5) 制度の質向上へと導く、最後の要因はより高い透明性と説明責任であり、それらは静態的な効率性と、制度の合法性のいずれにも影響する決定的な変数である。健全な租税制度は高い質の制度を構築するために必要な財源を与えると同時に、国家と市民の間のより要求の厳しい関係を生み出す社会契約の強化を可能にするものでもある。結果的に、より高い透明性と説明責任が生まれ、それがより質の高い制度へと導くことになる。

国の法体系がどこで生まれたかも制度の質に大きな影響を及ぼす。それはイギリスか北欧かドイツかフランスか、それともソ連か、なども重要であるが、イギリス法や北

欧法は制度の質の高さに関連があると想定されることから、高く評価される。植民地化のあり方も制度の質に影響する。制度の質は地理的条件にも影響を受ける。熱帯地方か海へのアクセスができるか、あるいは土壌の肥沃度も制度の質に影響する。高価な自然資源はレント・シーキング活動を促進し、租税収入を他の透明性が低く、説明責任を受けることが少ない収入源で置き換えることで、制度の質に悪影響を与える。

それでは制度の質に関わる、これらの決定要因は相互にいかなる関係を有するであろうか。これらの点について、José Antonio Alonso and Carlos Garcimartín は、結論的に以下のように指摘している。制度の質は発展レベル、所得分配、租税収入、教育に依存することで、発展はいい制度を促進するから、成長と制度の質との間に好循環を作り出す。先進国と発展途上国間の制度の質の相違の原因を分析する際、面白い結果が現れるという。それは中所得国では租税がこの相違の最大の寄与を示し、次いで所得、ジニ係数、そして教育である。これに対し、低所得国では、一人あたり GDP と租税が最も重要な変数であり、次いで、教育と所得分配である。そして、所得分配はどの国でも最も強力な説明変数であるとしている。そうだとすれば、所得分配の不平等性は、制度の質を悪化させ、腐敗やレント・シーキング活動に悪影響を与えることから、深刻な問題であると考えられる。

かくして、制度の質と腐敗との関係を見ると、ひどい不平等はそれを永続させる制

度を発展させ、所得の不平等を通じて腐敗やレント・シーキング活動を引き起こし、不平等と制度の質との間の悪循環を引き起こす。これに対し、国際的開放度はより競争的な環境を促進し、それゆえレント・シーキング活動、腐敗およびネポティズムを防止するとの指摘は注目点の1つである。ただし、アジアでの腐敗度の高い国々を見ると、国際的開放が経済だけの開放か、政治や社会を含めた開放なのか、それが国内の開放とどう関わるのか、単なるご都合主義的な開放に過ぎないのではないか、などを厳密に検討しなければ、説得力を欠くようにも感じる。つまり、ここで上げた要因が制度の質をほんとうに引き上げるのか、そしてそれが腐敗を防止できるのか、と言った問題は簡単に答えが出ない。たとえば、「制度の質は発展レベル、所得分配、租税収入、教育に依存することで、発展はいい制度を促進するから、成長と制度の質との間に好循環を作り出す」という場合、所得の不平等はなぜ生まれ、どうすれば平等化できるのか、教育も単純に教育というだけでは不十分であり、どのような教育なら制度の質を高めるのか、と言った問題を突き詰めていくと、想像したほど簡単ではないことに気づく。この点はどう考えても、もっと総合的な分析視点が必要となる。それらの点を考えるには、ほかの研究結果との関係を検討する必要があるし、社会の総合的な、いわば横断的（ないしヨコの）近代化能力を問題にする必要があるのではないか。ここでは、残念ながら、そう

した問題を分析する余裕は、紙数の関係もあり、ないのが残念である。

こうした観点に立った研究は存在しないので、ここではもう少し、制度の質と腐敗の関係についての研究を見てみたい。まず Roumeen Islam & Claudeio

E. Montenegro の指摘に注目してみたい。彼らは、著者によって異なり、対立する説明に取り組む場合、3つのことが示されるという。1つは開放度が制度の質とプラスの、かなり強い相関性を有することである。国家間比較に関する研究結果が示すところでは、貿易の自然資源輸出への集中は、貧弱な制度の質と関連し続けることを示している。2つ目は”社会”変数、たとえば所得の不平等とか人種の多様性は制度の質とは無関係であること。3つ目は特定の制度の特徴、たとえば報道の自由や政治制度におけるチェック・アンド・バランスは制度の質に関する全体としての認識度とプラスの関係があること。これらの事実は文献中で共通に用いられている国家間のデータやサンプルに照らし合わせて、異なったデータ間で見ても強い妥当性を持つ、と指摘している(詳しくは、以下を参照せよ。Roumeen Islam & Claudeio

E. Montenegro, What determines the quality of institutions?, <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/2764.html>)。

しかし、いずれにせよ、José Antonio Alonso and Carlos Garcimartín の研究は体系的な理解をある程度可能にするものであり、説得力ある指摘を含むものと言って

よい。だが、それらの研究には共通の欠陥があると言えよう。それは、筆者の観点からすると、制度の質のような、質を問題にする場合、すでに指摘したように、欧米社会と部分的にしか同質性を持たない非欧米社会を同列に理解することは不可能だという点である(この点は筆者のいくつかの論文や文献を参照せよ。特に、『アジアの経済発展と日本型モデル』、文真堂、1995年、にはこの点を詳しく論じてある)。

3. 腐敗とガバナンスおよび民主主義

(1) 腐敗とガバナンス

これまで、腐敗防止に制度の質が深く関係することを見たが、腐敗を軽減ないし撲滅するには多くの要因が指摘されてきた。そこで、ここでは制度の質と並んでしばしば指摘される要因として、ガバナンスや民主主義の問題を取り上げてみたい。これまでの制度の質に関する考察では、腐敗とガバナンスや民主主義との関連だけを直接的に取り上げ分析はないが、制度の質の向上が先験的であれ経験的であれ、当然、腐敗の問題やガバナンス、民主主義と深く関わっているとみるべきであろう。たとえば、ガバナンスを高めるには質の高い制度は不可欠であり、いいガバナンスを実現するには民主主義が関わっているとみるべきであろう。つまり、腐敗も民主主義もガバナンスも、それ以外の多くの要因もすべて有機的に関連するということでもある。だからと言って、多くの要因を同時に分析することは不可能である。そこで、ここでは特

に、まずガバナンスと民主主義が腐敗にどのように関わっているのかを中心に見ていくことにしたい。

それにはガバナンスとは何かを見ておく必要がある。世銀の Daniel Kaufmann は「ガバナンスと腐敗の神話と現実」という論文の中で、ガバナンスと腐敗の関係を詳しく論じているが、そこで、彼はまずガバナンスを次のように定義している。「ガバナンスとは、それによってある国の権力が共通の善のために行使される伝統と制度のことである」(以下は次の論文による。

Daniel Kaufmann, Myths and Realities of Governance and Corruption,

<http://siteresources.worldbank.org/INTW>

[BIGOVANTCOR/Resources/2-1_Governance and Corruption Kaufmann.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTW/BIGOVANTCOR/Resources/2-1_Governance_and_Corruption_Kaufmann.pdf))、と。そして、これには以下の点が含まれると指摘している。

①権力を持つ人々が選択され、監視され、置き換えられる過程(政治的次元)、②政府が効果的に資源を管理し、健全な政策を実行する能力(経済的次元)、および、③国民と国家による、その国の制度への敬意(制度的敬意の次元)、がそれである。つまり、彼によると、共通の善のために行使される伝統と制度には政治、経済、文化ないし態度が密接にかかわっているということであろう。

また ESCAP によれば、「ガバナンスは意思決定過程およびその決定が実行される、(あるいは実行されない)過程である」とし、ガバナンスはコーポレート・ガバナンス、国際ガバナンス、国家ガバナンス、地方ガバナンス、のようにつか

コンテキストで使用されるという

(ESCAP, What is Good Governance?, unscap.org/sites/default/files/good-governance.pdf)。

そこで、まず腐敗とガバナンスとはどのように関わるのかを見てみよう。ガバナンスはそもそも何を意味するのか、それは何によって規定されるのか、という問題を始め、しばしば、良きガバナンスと悪きガバナンス、ガバナンスはプロセスなのか結果なのか、などが話題になる。そこで、上ですでに触れたが、改めてガバナンスとは何か、という問題から考えてみよう。それには必ずしも決まった定義があるわけではない。たとえば、ガバナンスとは、組織の統制機関の構成員による諸政策の確立、それらの実行への継続的な監視である。それには構成員のパワーを均衡させるために必要なメカニズムや、彼らが組織の繁栄や生存能力を高めるべきだという主要な義務が含まれる(詳細については、以下の文献を参照せよ。Governance, [http:// www.businessdictionary.com/ definition /governance.html](http://www.businessdictionary.com/definition/governance.html))、とする定義もある。

ガバナンスは政府、市場ないしネットワークが引き受けるのか、家族、種族、フォーマルかインフォーマルな組織か領域か、を超えるかどうか、そして法、規範、パワーあるいは言語を通じてかどうか、に関わらず統治過程全体を表す。それは社会規範とか制度の創造、実行ないし再生産へと導く集団的問題に関わるアクター間の相互作用および意思決定の過程と関わる(wikipedia)。このように、ガバナンスの定義はさまざま

であるが、そこにほぼ共通する見方としては、権力、意思決定、および説明責任の3つがある、といわれる(Defining Governance. <http://iog.ca/defining-governance/>)。

ところで、腐敗とガバナンスが関連するというだけでは、腐敗防止にはつながらない。ガバナンスは良きガバナンスでなければならない。それはどういう状態を指すのであろうか。この点についても、さまざまな意見や見方があり得る。たとえば、ESCAP の上記論文によれば、良きガバナンスとは8つの主要な特徴を持つという。①意思決定に関連するすべての意思決定過程への住民参加、②合意志向的、③説明責任的、④透明性、⑤社会全体のニーズに対応すること、⑥効果的で効率的、⑦公正で包括的、⑧法の支配に従う、という特徴がそれであり、それらが厳格に守られている限り、ガバナンスは良好であり、腐敗に対し、有効性を発揮しうる、とみなされる。

これ以外の文献で示される良きガバナンスの特徴も相互にほぼ重複している(たとえば、以下の文献を参照。WHAT ARE THE MAIN CHARACTERISTICS OF GOOD GOVERNANCE? <https://www.jamiiforums.com/threads/what-are-the-main-characteristics-of-good-governance.1015233/>)しかし、これらとも一部は重複するが、やや異なった良きガバナンスの原則を指摘するのは、イギリス・アイルランドのオンブズマンによる指摘である。それは良きガバナンスの原則として、以下の6点を上げている。すなわち、①意思決定過程での独立性、②開放性と透明性、③説明

責任、④誠実性、⑤目的の明確さ、⑥実効性、がそれである。これらもいうまでもなく、重要な原則である(以下の文献を参照せよ。Guide to principles of good governance(British and Irish Ombudsman Association, October 2009, <http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOAGovernanceGuideOct09.pdf>)。

これらの原則はきわめて重要かつ有益と考えられるが、良きガバナンスとは何か、それはどうすれば可能かつ持続できるか、となるといざんとして不明確である。ガバナンスと腐敗の関係を分析した Kaufmann は、皮肉っぽく「良きガバナンスと腐敗の統制ができるのは豊かな社会だけがなし得る贅沢である」(上述の論文参照)と指摘している。その通りだと思うが、なぜ先進国だけが可能で、なぜ発展途上国では無理なのか、となると、「良きガバナンスとは何か」という問題だけを取り上げては解決しない可能性がある。それだけ良きガバナンスを、多くの発展途上国が実現し維持するには多くの困難が伴い、きわめて多様で複雑な考察が必要となるのかもしれない。筆者の見解では、基本的に非西欧社会がほぼ簡単にできる経済発展につながる部分にしか、エネルギーを注がないために、他の分野との有機的関連性が無視され、経済以外の要因の改善や変革を怠るからだと考える。まさに制度の導入と同じで、重要な理由の1つはフォーマルな部分は先進諸国から形式的に導入できても、インフォーマルな部分の変革や改善、さらにはフォーマル

とインフォーマルとの有機的関連性や調和が生まれにくいからである。

(2) ガバナンス、民主主義および腐敗

ガバナンスの問題を突っ込んで考えていくと、民主化の問題と深く関わるのがわかる。たとえば、民主化を進めていくことでガバナンスを高め、結果的に腐敗は減少するとの指摘がある。そこでこの点を少し考えてみたい。民主化とガバナンスは2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択された「国連ミレニアム宣言」でも示されているように、一対の概念として取り上げられることが少なくない。だが両者の関係は必ずしも明確では無い。そこでは「民主主義を推進し、法の支配と発展の権利を含む、国際的に認められた全ての人権および基本的自由の尊重を強化する」と唱っている。

腐敗との関係を考える上でも、ガバナンスと民主主義との関係は1つの大きな課題である。いったい両者はいかなる関係にあるのであろうか。この点については、両者が同質のものとする見方と異質のものとする見方とがありうる。確かに、民主主義が発展すればガバナンスは高まる可能性はあるし、ガバナンスは民主主義国家でなくとも存在しうる。さらには、両者は異なる概念であり、ガバナンスは政治体制と関係が無いとする見方もあり得る。ここでは、両者の関係を分析することが目的ではなく、はたして、良きガバナンスや民主化ないし民主主義体制の構築で腐敗を防止できるのか、が問題である。現実には、この点に注目する研究は少なくない。

その1つとして、Ivar & Arne Wiig の研究を見てみよう。彼らは民主主義が腐敗に与える効果は、結局は実証研究の問題であるとしている。ただし、両者に関する結論を既存の研究から引き出すことは難しいとした上で、一般に両者は著しいマイナスの相関関係、すなわち民主主義は腐敗を防止するという。その結果は推計で使用された民主化指数について敏感な反応を示しているが、筆者らの研究結果ではそうではない、という。一般に、民主主義の指標に何をとりかである程度異なるが、多くは民主主義の指標として大統領制か議員内閣制か、報道の自由はどの程度か、などが採用されている。これに対し、筆者らはより民主主義そのものの表現に直結する、主な独立変数としてフリーダム・ハウスの民主化指数と Polity index を組み合わせると、他の民主主義の尺度を取る場合に比べて、妥当性や信頼性の面で、いくつかの優位性があるという。Polity IV（これは Polity 研究は60年代に Ted Robert Gurr が開始した Polity Data Series が始まりで、Polity IV はその最新バージョンである。指数はマイナス10からプラス10までのスコアで示され、独裁国家は-1~-6、独裁と民主体制の中間に位置するアノクラシーは-5~+5の間に、そして民主国家は+6~+10の間にあると規定される）と政治的権利指数を採用する。Polity Data は3つの独立した要素、すなわち、①市民が政治家や指導者の選択について、効果的な選好を表明できる制度や手続きの存在、②行政官による権力行使への制度的制約の存在、③日常

生活や政治参加する場合、全市民に対する市民的自由の保証、がそれである。Polity index は筆者らの仮説の中心となる民主主義のルールに関する2つの次元、すなわち市民に情報を利用可能にする制度、市民に行動資格を付与する制度、をうまく利用することになる。

また、従属変数として、2つの異なる指数を使う。それは世銀が計算する腐敗統制指数とトランスペアランシー・インタナショナルの腐敗認識度指数である。これら2つの指数の各指数を用いた推定値間の比較を推し進め、結果を直覚させるために、数値が0~10までの間で、高いほどより多くの腐敗を示すように、オリジナルな指数を計算しなおした。これにも問題はあがるが、彼らはこれらの指数に基づいた認識度の代替指数として Global Corruption Barometer (GCB) を採用している。

このように、独立変数も従属変数も、より直接的に腐敗と民主主義との関連性を考察する上でより現実的と考えることで、分析した結果、筆者らの主要な研究結果では、まず民主主義が腐敗に著しいマイナスの影響を与える、つまり、民主主義は腐敗を軽減することを示すという結論を導き出している。(詳しくは以下の文献を参照せよ。Ivar Kolstad & Arne Wiig, Does democracy reduce corruption?, http://www.gu.se/digitalAssets/1373/1373636_kolstad.pdf)

また、民主主義そのものではないが、民主主義につながる概念として、分権化が腐敗にいかなる影響を与えるかを分析したの

は、Kajsa Karistrom である(詳しくは、以下の文献を参照。Kajsa Karistrom, Decentralization, Corruption and the Role of Democracy, http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1538/1538165_2015_14_karlstrom.pdf)。彼は民主主義のレベルが腐敗への分権化の効果をどの程度決定するか、を分析し、結論として、以下のように指摘している。まず民主主義のレベルが分権化と腐敗との関係の重要な決定要因であるとの仮説を提示し、国際比較を通じて、この仮説が支持されることを示した。また、財政的・行政的分権化が腐敗に与える効果がこの文脈をよく説明しており、腐敗防止のツールとしての財政・行政上の分権化がどの程度適切かは、国内の民主主義のレベルによって決まるとしている。

Ivar Kolstad & Arne Wiig は政策的観点から、民主的な制度の発展が腐敗防止戦略の一部であるが、重要なのは民主主義が腐敗に与える影響は民主主義の形態間でおそらく異なることだとしていることである。これに対し、Kajsa Karistrom は、分権化があらゆる文脈で腐敗防止への適切なツールであるとの仮定に疑問を感じるべき正統な理由はあると思われるとする。かつて証明された1つだけの研究から政策の処方箋を引き出すことはつねに注意すべきであるが、研究の結果が将来の研究でも強固なものだと証明されれば、世銀などの組織は腐敗を寄せ付けないために分権化するための、緩やかな民主的制度を構築するようアドバイスすることを躊躇すべきではない、と言い切っている(それぞれ、上述の文献

を参照)。

(3) 腐敗の防止には横断的近代化が不可欠と考える

以上で、制度の質、良きガバナンス、民主主義などが腐敗に及ぼす影響について考えてみた。それらの研究対象は概して発展途上国である。むしろ、先進諸国で腐敗が存在しないわけではない。それでも、腐敗・汚職の違反は発展途上国であり、筆者の見方では発展途上国というより、非西欧社会である。そのことを確認するには、発展途上国とか先進諸国を一区切りにするのではなく、国別の考察が必要なことは言うまでもない。だが、民主化指数や腐敗認識度指数などを見ればわかるように、圧倒的に欧米の指数が良好であり、ほぼ完璧であるといつてよい。

そこで、その理由を少し考えてみよう。まず表2に注目してみると、そこには日本

をはじめとするアジアの主要国(非欧米社会)と欧米の主要国の長期一人あたりGDPが示されている。多くの人間が幸せを求めるとすれば、第一に豊かさであるとするれば、それは一人あたりGDPで示すことができる。それを見ると、イギリスで産業革命がほぼ終わりに近づき、大陸の一部にそれが波及して、工業化が開始する1820年~1870年頃、すなわちアジアでは日本も中国もインドも工業化への動きは全く見られない時期の一人あたりGDPはアジア主要3カ国の間ではあまり大きな相違はない。それが第一次大戦前夜の1913年には日本の工業化は急速に進んだが、中国やインドの工業化は停滞したため、3カ国間の所得レベルに大きな格差が生じた。その後も順調に日本は工業化を続け、経済発展したため、さらに格差は拡大した。

表2 長期の一人あたりGDP(PPP,ドル)

	JPN	IND	CHI	アジア	UK	USA	GER	WE	LA	AF
1820	669	533	600	577	1,706	1,257	1,077	1,202	691	420
1870	737	533	530	548	3,190	2,445	1,839	1,960	676	500
1913	1,387	673	552	658	4,921	5,301	3,648	3,457	1,493	637
1950	1,921	619	448	639	6,939	9,561	3,881	4,578	2,503	890
1973	11,434	853	838	1,225	12,025	16,689	11,966	11,417	4,513	1,410
2003	21,218	2,163	4,803	3,842	21,310	29,037	19,144	19,912	5,786	1,549

注：1)単位はGDP(PPP)per capita in 1990 International Dollars、(2) JPN 日本、IND インド、CHI 中国、UK イギリス、USA アメリカ、GER ドイツ、またアジア、WE 西欧、LA ラテンアメリカ、AF アフリカ、はそれぞれの平均値を示す。

資料：Wikipedia, List of regions by past GDP (PPP) per capita, and List of countries by Human Development Index,

他方、欧米に目をやると、1820年~1913年は真っ先に産業革命が起きたイギ

リスを筆頭に、比較的早期に工業化が波及したアメリカやベネルックス3国、ドイ

ツ、スイスなどがイギリスを追いかけ、猛烈なスピードで工業化を、そして経済発展を開始した。このため、イギリスの所得水準は1820年にはすでにアジアで最も高かった日本の2.55倍に達し、1913年になると、イギリスは3.55倍、アメリカは3.82倍、ドイツは2.63倍に達した。日本がイギリスに追いついたのは1970年代以後のことであり、実に150年以上にわたってイギリスでさえ日本の所得水準を大きく上回っており、他の欧米諸国はそれ以上に達する国も少なくなかった。上記大陸諸国も日本より早期に発展を開始し、豊かさを実現していった（この点の詳細については、以下の文献を参照せよ。S.クズネッツ『近代経済成長の分析（上下）』、東洋経済新報社、1968年、および『戦後の経済成長』、岩波書店、1961年、『経済成長一六つの講義一』、巖松堂出版、1961年、などを参照）。

さらに、筆者が発展を自力で開始したかどうかを見るために考えた分析枠組みである欧米社会と非欧米社会との相違を見るために、地域別に見てみるとしよう。1820年にアジアの平均所得は577ドルであったが、西欧はすでに1,200ドルを超えていた。西欧はその後も順調に成長し、豊かさを享受してきた。これに対し、アジア以外の非西欧社会もアジア以上に欧米との格差は大きく、その後もさらに拡大し、インドも中国も一人あたりGDPで見ると、欧米との格差はむしろ広がっているといつてよい。つまり、経済面に限定してみても、欧米社会は非欧米社会に比べて、150年以上

にわたって、豊かさを享受し、それと同時にあらゆる面で個の権利や自由をはじめ、多くの面で個人の希望を満たす近代的な社会へと変貌を遂げてきた。

もう少し具体的に見ると、この150年以上の間に、社会全体として何が起きたのであろうか。すべての分野の長期統計が存在するわけではないので、ほんの一部に過ぎないが、最近の統計を比較することで、この間の変化を考えてみたい。欧米社会の歴史をひもとくまでもなく、イギリスの産業革命以後、個人主義の社会である欧米社会は個人の尊厳の上に心身ともに豊かな社会を追究し、その実現に向かって着実に進んできた。それは経済など社会の一部を発展させるだけでは実現しなかった。産業革命というと経済面に目が行きがちであるが、経済発展に必要な条件は経済に限定されるものではなく、政治や文化、社会も同時に発展する必要があった。この過程こそは西欧の近代化過程と呼ぶにふさわしい。その近代化は、経済だけ、政治だけという風に、それぞれが独立して発展したわけではなく、すべてが因果連関的に発展する必要性も必然性もあった。腐敗がはびればそれをどうすればいいか、技術開発するには何が必要か、政治が乱ればどうすれば安定するか、それには法律や制度が必要ではないか、といった具合に、経済発展が持続するには非経済的側面との関連を考えざるを得ない。

かくして、経済と関連したヨコにつながる側面、すなわち社会や政治や文化を考え、それを因果連関的に並行して発展さ

せ、横断的に近代化を実現させてきた。筆者はこれをあえて横断的（ないしヨコの）近代化と名付けたい。そうすることで、欧米の近代化と非西欧社会の近代化を比較するとき、必要であり、また都合がいいからである。なぜなら多くの非欧米社会

は早期に欧米にキャッチアップするためには、国民が満足する経済発展に特化して追求することが基本であり、垂直的（ないしタテの）近代化、すなわち経済分野だけに重きを置き、横断的近代化にはほとんど目を向けていない。

表3 近代化の主要指標

	① HDI	② PCY	③ 民主化	④ 政治的自由度			⑤ PS		⑥ CPI
	2014	2016	2015	2015			2015		2015
NOR	1(0.944)	3(71,497)	1(9.93)	1	1	free	10	10	5(87.00)
AUS	2(0.935)	12(51,593)	9(9.01)	1	1	free	10	10	13(79.00)
SWI	3(0.930)	2(79,578)	6(9.09)	1	1	free	10	10	7(86.00)
DEN	4(0.923)	9(53,889)	5(9.11)	1	1	free	10	10	1(91.00)
HOL	5(0.922)	14(45,210)	10(8.92)	1	1	free	10	10	5(87.00)
GER	6(0.916)	18(42,326)	13(8.64)	1	1	free	10	10	10(81.00)
IRE	6(0.916)	5(65,871)	12(8.85)	1	1	free	10	10	18(75.00)
USA	80.915)	8(57,294)	20(8.05)	1	1	free	10	10	16(76.00)
CAN	9(0.913)	19(42,326)	7(9.08)	1	1	free	10	10	9(83.00)
NZ	9(0.914)	23(38,537)	4(9.26)	1	1	free	10	10	4(88.00)
JPN	20((0.891)	25(37,304)	23(7.96)	1	2	free	10	10	18(75.00)
CHI	90(0.728)	76(8,141)	136(3.14)	7	6	not	0	-7	83(37.00)

注：(1) NOR ノルウェー、AUS オーストラリア、SWI スウェーデン、DEN デンマーク、IRE アイランド、NZ ニュージーランド、(2)①HDI ②PCY 一人あたりGDP、③ 括弧内のスコアが高いほど民主的、④左はPR(政治的権利)、右はCL(市民的自由)、数字が小さいほど各項目は良好、freeは自由度を示すfree, partly free, not freeの3つの分類される、⑤PS Polity Score, 左はdemocracy, 民主化度を示し、最低6~10、マイナスなら独裁、-5~プラス5はその中間のアノクラシーを示す、右はpolity datasets IVのスコアで、民主化度から独裁ないしアノクラシーのスコアを差し引いた値、すなわちそれは-10からプラス10の間にある、たとえば、欧米諸国は民主化度10、独裁度もオートクラシー度も0のため、スコアは10、中国は民主化度0、オートクラシー度は7なので、差し引き-7、日本は民主化度10で、独裁でもオートクラシーでもないため、スコアはプラス10、たとえば、シンガポールは民主化度2、オートクラシー度は4のため、スコアは-2、韓国はそれぞれ8,0,8となる。⑥CPI 腐敗認識度指数で高いほど透明性が高い。

資料：UNDP, *Human Development Report 2016*, IMF, *World Economic Outlook*, The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index*, Freedom House, *Freedom in the World*, and Wikipedia.

表3には、近代化の程度を示すと思われるいくつかの代理指標の中から、ほんの一部を示してあるが、それらは筆者の考えに従って取ってあることをあらかじめお断りしておく

たい。つまり、そこには経済の近代化を示す一人あたり GDP、政治の近代化を示す民主化および PS、政治的自由、そして社会の発展（近代化）を示す腐敗認識度およびさまざまな分野にわたる HDI（人間開発指数）を示している。

HDI とは、この指数の開発者マブール・ハック（パキスタンの元財務大臣、人間開発報告書を 90～95 年に執筆した）の言葉がその意味をよく表している。「開発の基本的な目標は人々の選択肢を拡大することである。これらの選択肢は原則として、無限に存在し、また移ろいゆくものである。人は時に、所得や成長率のように即時的・同時的に表れることのない成果、つまり、知識へのアクセスの拡大、栄養状態や医療サービスの向上、生計の安定、犯罪や身体的な暴力からの安全の確保、十分な余暇、政治的・文化的自由や地域社会の活動への参加意識などに価値を見出す。開発の目的とは、人々が、長寿で、健康かつ創造的な人生を享受するための環境を創造することなのである。」

(<http://www.undp.or.jp/hdr/>)

人々の選択肢の拡大の基礎となるのが、人々が人生においてできること、なれるものの幅を広げること、すなわち人的能力の育成であり、人間開発のための最も基本的な能力は、長寿で健康な人生を送ること、知識を獲得すること、適正な生活水準を保つために必要な資源を入手すること、そして地域社会における活動に参加すること、などによって獲得できるとみなされる。こ

うした考えを表現するために人間開発指数（HDI）は平均余命、就学年数、一人あたり総国民所得、などを具体的な内容として作成された。したがって、この指数が高い値を示すのは、それだけ人間の個の自由や権利が尊重され、豊かな人生を送る上で必要な条件を充足して来たことと関係がある。その意味で、HDI が高ければ、それだけ国民の多くは幸福に近づく可能性が高いといえよう。しかし、HDI は、欧米など先進諸国のそれが高く、発展途上国のそれが低いことを見れば明らかのように、その充実には多額の資金がかかるし、時間もかかるばかりか、それを重要な目標として充実しようとする意志が不可欠である。

それだけに、それらを充実させるには、長い豊かな時代を歩んでくる必要があるだけに、欧米社会は長い近代化過程で HDI を充実させることができたが、発展途上国にとっては豊かさへの第一歩を開始したばかりの国が多く、欧米社会に追いつくことは容易ではなさそうである。

民主化の発展度合いを示す民主化指数や政治的自由度、PS にしても同様であろう。欧米はほぼ完全にこれらの指数を高めているが、それらの指数を目指して進んできたというより、欧米社会は個人の希望と社会の必要性を充足する過程で、ある程度結果的に充実させてきたといえよう。それが欧米社会の近代化過程である。そのことは CPI についてもいえるであろう。これまで見てきたように、腐敗・汚職は欧米先進諸国で少なく、発展途上国で多い。その

ことはミュルダールも指摘したように、態度と制度と深く関係するが、それらに影響する要因の1つは、経済的に見れば公務員の給与水準の低さ、などである。

こうしてみると、欧米先進諸国はすべての指数でほぼ完全に近く、逆に貧しい発展途上国は不完全であることがわかる。そのことは、少なくとも所得水準の高さと同時に、経済以外の分野の発展・充実が重要であることをも意味する。つまり、かりに欧米の近代社会が主として18世紀後半に開始したイギリスの産業革命以後、工業化の波及過程を通じて経済発展を実現してきたとしても、それ以前にすでに開始していた政治・社会・文化などの進歩が重層的・循環的に関連し合う過程がなければ生まれなかったものであり、さらに経済発展が現在まで進む過程でさらに政治・社会・文化などの発展が経済発展過程を推進させてきたことにも注目すべきと考える。その過程が目指した目標は社会の発展・安定と個人の福利の追求過程でもある。それは経済的豊かさを前提とするとはいえ、それだけの発展、すなわち垂直的ないしタテの近代化だけを優先するものでもないことを認識すべきである。

腐敗や汚職に関する研究には、上で見たように、腐敗の原因とか効果などに関する直接的な要因の研究も少なくないが、腐敗の防止には官僚の給与水準の引き上げといった経済的な単一の要因ではなく、制度の質、民主主義政治体制、良きガバナンスなどとの複雑な関連性を問題にするものが圧倒的に多い。しかし、それらは欧米社会を

見れば明白のように、一朝一夕に生まれる要因ではないと同時に、多くの政治・経済・社会・文化的要因が相互に有機的に関連するだけに、欧米社会と非欧米社会とを、単純に比較するだけでは問題の解決にはつながりにくい。欧米社会が成功した事例を非欧米社会が受容し、模倣してみても、短期間に血の通ったものとはなりにくい。そうした観点から、欧米社会と比較してこうすれば解決すると言った、欧米目線で単純化した結論を出してみても、腐敗や汚職の防止策にはなりにくいのではないかと考える。時間やエネルギーを費やしても、ヨコの近代化を意識し、その実現努力をし続けることが最大の防止策というべきではないかと考える。

その意味で、西欧社会と非西欧社会との質的相違にもっと注目し、理解して初めて、真に長期的な腐敗防止の可能性が生まれるのではないかと考える。このような視点こそは筆者が欧米社会と非欧米社会との区別と比較を通じて初めて真の理解に到達できると考える理由でもある。筆者が欧米社会と非欧米社会とを対比するからと言って、欧米社会がすべて優れており、非欧米社会がすべて劣っているといった、オリエンタリズム的発想にとらわれているわけではないことは指摘するまでもない。

結語に代えて：腐敗防止と横断的近代化の必要性

以上で、腐敗・汚職の問題とその防止策について、やや不十分かつ大雑把ではあるが、既存の研究を前提にしつつ、多角的に

見てきた。腐敗や汚職の歴史もそれらに関する研究の歴史も長いにもかかわらず、腐敗・汚職は一向に解消しない。そのため、腐敗や汚職は解決不能だ、とみなす人もいれば、時間をかけてコツコツ努力すれば撲滅できると考える人も少なくない。多くの研究結果を見ると、腐敗・汚職が経済発展や経済成長にマイナスの影響を与えるとする見方はほぼ定着しているように見える。

この論文の主要な目的は腐敗や汚職の原因、影響、から防止策までに関する、先行する研究結果を見ながら、それらをおおざっぱにまとめて紹介することを重要視し、筆者の独自の見方などはあまり表面に出していない。筆者の独自の視点とは何かといえば、腐敗・汚職の問題は単なる腐敗論ではなく、近代化過程の中で取り上げるべき課題だと考えることである。もっとも近代化過程と言ったからと言って、筆者の問題意識は一般的な近代化論とは異なる部分が少なくない。なぜなら、筆者が近代化過程というのは、単純化すれば、西欧が中世以後、個人のニーズだけでなく、ある種の理想とか目標を試行錯誤しつつ追求し、そのために必要な法制度や社会の仕組みを完備し、実現する過程を指すものだ、と考えるからである。そうだとすれば、欧米、特に西欧社会には腐敗・汚職は皆無かと言えばだれもがそうは考えないに違いない。それにもかかわらず腐敗・汚職がいかに反国家的・反国民的であるかについて、圧倒的に社会的共通認識になっており、それだけに腐敗・汚職への否定的意識が強く、それだ

けに腐敗認識度指数を見ても他の地域に比べて圧倒的に良好な結果を示している。

そこで筆者が重視するのは西欧の近代化過程である。そこで重要な役割を果たしたのは産業革命であるが、それは、必ずしも事前に求めて生まれたというより、それまでに西欧社会が実現してきた政治・経済・文化的な成果の上にさらにそれを発展させたものであり、それらが有機的に連鎖し発展しながら、急速に経済発展を実現し、その成果を通じてさらに政治・経済・文化的発展を有機的かつ累積的に実現・発展させる過程が近代化（筆者の概念では、横断的近代化）過程であると考えられる。

それはさまざまな分野（特に経済だけ）が独立した垂直的な近代化ではなく、相互に関連し、貢献しながらの横断的な近代化を含むものであった。それは欧米でさえ今なお発展途上であり、かつ発達中であるとはいえ、それを模倣する以外に方法がない非西欧社会に比べて、西欧社会は極論すれば数百年も先を走っていることになるのかもしれない。あるいは時間次元で考えることは量的な発想に過ぎず、質的に考えれば、時間次元で考える意味は小さいとも言えよう。しばしば西欧へのキャッチアップが語られるが、それは形式的キャッチアップであり、経済に限定した量的キャッチアップに過ぎない。そうした点が典型的に表れるのが腐敗であり、近代的な民主主義や制度の問題でもある。それらを単純なキャッチアップ論的で形式的考察に限定するのでは、有効性に疑問が生じるからである。

こうした問題をここで詳しく論じている余裕はないので、詳しくは筆者が過去に書いた論文や書物を見ていただきたい。たとえば、制度論の分野を見ると、制度の「実効化可能性」と言ったことが語られるが、この点はまさに筆者の受信型と発信型の特徴が密接に関わり、筆者にとっても、興味ある課題であるが、もっと高い次元と幅広い視野に基づいて論じられるべきものと考えられる。つまりそれは単なる制度論に矮小化するのではなく、近代化過程との関連を通じて考察すべき問題だということである。この点は、稿を改めてさらに詳細に論じる必要があると考える（詳しくは、拙著、『アジアの経済発展と日本型モデル』、文真堂、1994年、を参照せよ）。

ところで、e-Magazine20号の論文では、腐敗・汚職に関連する意味や効果など

を中心に考察したが、筆者の主要な関心はアジア諸国の持続的な経済発展や民主化に腐敗はどうかかわるか、アジア諸国の腐敗は防止できるか、と言った点にある。そこで、今回はやや一般的な考察結果に基づいて、アジア諸国の腐敗と経済発展に関わる問題についての考察を前提に、筆者なりに、腐敗の撲滅・軽減には横断的近代化が不可欠だということだけを指摘するにとどめた。まさに腐敗は現実にどうかかわるかが、重要な課題である。そのため、機会を見て、インドや中国、タイ、フィリピン、インドネシアなど、多くのアジア諸国の腐敗国における、腐敗と経済発展との関連を中心に、筆者なりの見方を提起するつもりである。