

## 1. NIS 研究

### 1) NIS とは何か

NIS は社会の中の誠実性、透明性、説明責任性が貢献する主要な制度、部門、特定の活動（柱）をカバーしている。これらの柱がきちんと機能すれば、NIS は、権力の乱用、不正行為、横領などに対する戦いの一翼として、腐敗防止機能を果たすことになる。

NIS の強化は、社会の全分野にわたりより良いガバナンスの促進となる。

NIS の概念は、トランスペアレンシー・インターナショナル (TI) 反腐敗闘争の全面的なアプローチの一環として開発促進したものである。

腐敗防止に有効なシステム作りの青写真というものはないが、腐敗を防止し、誠実性を促進する上での最良の制度に関し国際的合意が生まれつつある。各国における NIS 調査は全般的な反腐敗システムに関連した諸制度の質（有効性）の評価に基づいている。

### 2) なぜ個別 NIS の調査をするのか

個別 NIS 調査の目的は、NIS を理論（法令、規則）および実行（どの位、良く実施されているか）の両面から評価することである。この調査は、諸国間のその後の進展状況を測り、また比較研究の基準とするものである。

この調査は、焦点を絞って行動を起こすべき分野を示すことになり、また利害関係者が、現在の腐敗防止の取り組みの妥当性を判断する材料ともなる。NIS 調査から、腐敗防止の柱のうち、どれが成功しているか、また、それは何故か。また、柱の間の関係で、各柱がどう相互に支え合っているか、あるいは、効力をそぐことになっているかを知ることが出来る。NIS の全面的開発にとり、現在のシステムのどこをどう改善するべきかが分かる。

地域的にみて似たような経済、政治、社会的枠組みを持つ数カ国を比較して、各国の調査から、同じような発展段階にある国々から学び合い、場合によっては仲間うちでの改善プレッシャーのきっかけになることもある。

TI としては、各国の NIS が、例えばグローバル認知指数 (Global Corruption Index)、贈賄者指数 (Bribe Payers Index)、グローバル腐敗バロメーター (Global Corruption Barometer) の作成または国のサーベイ作成に当たり補足的判断材料となる。それは、国のサーベイがその国の特徴的なやり方や限界、さらに誠実性に影響を与えるルールや実行についての定性的な経験値を提供しているからである。

2006 年 8 月現在、55 カ国の調査報告が出されている。TI は、NIS の柱の仕組みや能力を理解することが必要であり、その柱の間の相互作用と実態を知り、腐敗の危険を診断し、そのリスクに対抗する戦術を開発することが必要である。

NIS 国別調査は、TI が、腐敗防止に組織的アプローチをとったこと、また、各国の主要な反腐敗 NGO が実施した分析の独自性という点でユニークなものである。

### 3) NIS 国別調査の方法

NIS の国別調査は、国の誠実性システムについて定性的評価をしたものである。調査は、評価した各国ごとに数値上は異なるが、客観的かつ主観的なデータに基づいている。調査には、デスクワークとフィールドワーク調査が必要となる。少なくとも、一つのフォーカス・グループは、国の調査の一部として会議を開き、その参加者には政府（必要に応じドナーも含む）、民間セクター、職業専門家（法律家、会計専門家、エンジニアなど）、メディア、市民社会の代表などの腐敗防止およびガバナンスの専門家を含める。

フォーカス・グループの目的は、広範囲な利害関係者に NIS を評価してもらい、NIS 調査草案へのコメントを求めることにある。

この集まりで出されたコメント等を受けて、この NIS 調査報告書の改善が期待される。各国の NIS 調査報告書は、外部の専門家の審査を受けることになる。

## 2. 全体の要約

近年の腐敗事件の多くは、官僚が大きな権限を有し、影響力を発揮する社会的、経済的、環境的政策分野で起こってきた。高官の「天下り」もこれに関連している。天下りを制限しようとする立法措置などにもかかわらず、その慣行をなくすには時間がかかりそうである。政治家、とりわけ、官僚出身の政治家は、官僚と財界との間の協力に深く関わっている。政治家・官僚・財界の「腐敗した三角関係」(rotten triangle) は、日本における腐敗の特徴として確認することができる。

政府は、包括的な腐敗防止策を講じてきてはいないが、規制緩和を中心とする、過去10年間に推進してきた諸改革は、民間セクター、公的セクターにおける腐敗的な慣行を減らすことに一定の貢献をしてきた。90年代には企業社会でも企業倫理や誠実さを強調するようになった。課徴金の減免制度を採用した最近の独占禁止法改正が、大手建設業者の間で広まっている「談合」という悪しき慣行を終わらせることにつながることを期待される。非政府組織(NGO)も過去12年間で以前よりも活動的になってきた。90年代終盤の官僚腐敗事件は国家公務員倫理法の制定を促した。

行政分野では、省庁間の「縦割り」が腐敗を含む諸問題への効果的取組みを阻害しているようだ。腐敗の原因は天下りと官製談合である。透明性を高めるための立法措置がとられてきたが、まだ不透明な部分が多く残り、不透明な金の流れを断ち切れていない。政党、とりわけ、派閥は、一昔前よりも弱体化したが、政治をめぐる金の問題は、国民の重大関心事項であり続けている。もっとも、選挙管理委員会は、その人選にもんだいがあるが(旧議員の天下り)相対的に独立性を保持しており、クリーンであるといわれる。

日本の裁判官は官職の中でも最もクリーンである。検察官も相対的にインテグリティが高い。公務員個々人の道徳的水準は、社会からの期待感、職の保障などもあるため、相対的に高い。もっとも、小規模の腐敗は、どこにも見られるが、日本では敗戦直後の時期を除きめったに起こらない。

中央政府にはないが、地方自治体の中にはオンブズマンを設置しているところがある。しかし、いずれも、自治体機関の一部を構成しているため、独立に行動できないし、市民の間でも知られていない。一方、民間の、いわゆる市民オンブズマンは、監視者としての役割を果たしてきた。市民オンブズマンネットワークには、7,000人の会員が参加して、連合体として成功している稀有の例だ。

報道機関は表現・報道の自由を享受している。しかし、政府や省庁から出される情報をそのまま受身的に伝えるのみで、報道機関の間における競争が阻害されるという点で、現行の「記者クラブ」制度の問題点を指摘する声がある。調査報道的な姿勢も薄い。市民団体について言えば、1998年の法律制定によって法人格を取得できることになったが、政府による助成プログラムがないことなどがあって、市民団体の財政基盤は非常に弱い。ロビイング能力、アドボカシー能力も乏しい。

民間部門では、談合はとりわけ、土木・建設業界では日常的に起こっている。最近の独占禁止法改正によって導入された課徴金減免制度がこの悪しき慣行を変える兆候を示

し始めているが、官製談合や談合が廃絶できるかどうかは、まだわからない。

一般的には、NIS を向上させる上で優先順位の高い 3 項目は、①法執行能力を強化すること、②腐敗のタイプに見合った対策を講じること、③情報公開を促進し認知度を高めること、である。とりわけ、政治資金、天下り、談合の 3 つは喫緊に取り組むべき課題である。

### 3. 優先すべき対策および勧告

NIS強化の対策には一般的なものと、特定分野のものがある。一般的対策としては、次の3つが挙げられる。

- (1) 腐敗防止メカニズムの強化
- (2) 腐敗の型に応じた対策
- (3) 一層の情報開示と啓蒙活動

腐敗防止メカニズムで留意すべき点は、実施機関の能力強化である。腐敗予防・取締り機関の組織、人、資源、利害関係者との調整の四要素が、いかに上手く調和的に組み合わせられ機能するかにかかっている。

組織面で見ると、日本では独立した腐敗防止法も常設の腐敗取締り機関もない。事件が起これば組織するその場限りの対応をしてきた。これは政治指導層による腐敗撲滅への意思の弱さを象徴している。

常設の腐敗取締り機関の提案がなされても既存の法や機関で対応できるとして握りつぶされてきた。

腐敗の型（腐敗のプロファイルの項参照）に応じたアプローチが必要である。5つの型はそれぞれ、それが拠って立つ原因、つまり、立役者たち、腐敗の現れ方、その背景にある経済、社会、文化、政治・行政のあり方の組み合わせに違いがあるわけで、ただ「腐敗反対」と叫ぶだけでは不十分である。また、腐敗がどういう分野で、またどういうコンテキストで起こりやすいかを、分野ごとに検討する必要がある。

日本でも情報公開法が制定された（1999年成立、2001年施行）が、行政秘密、国益、個人情報保護などの名目で開示にいろいろの制約がある。情報は、民主主義の根幹を成すものであるから、情報の公開による住民の政治意識と政治参加の高まりが、国のガバナンスと国民統合にも資することになる。公共の利益、とくに社会的弱者層の利益を守るため内部告発者の法的保護が一層、強化されなければならない。

情報の開示にともなう市民による腐敗防止メカニズムの設立、モニタリング、評価過程への一層の参加が求められる。このプロジェクトの成否も同時に公開され、説明責任も問われなければならない。

特定分野ごとの対策としては、次の3つの分野が挙げられる。

- (1) 政治資金
- (2) 天下り
- (3) 談合

#### 《政治資金》

この問題に関して言えば、日本の特徴の最たるものは、財界、政治家とそれらをつなぐ高級官僚の三者依存体質である。この相互依存関係が構造的腐敗の背景にある。この権力構造が、国家機構・権限の私物化を可能にする。私的大企業は、この三者結合（癒着）関係を利用して、法人税引き下げ、規制撤廃、低利子融資、補助金等々の便益を勝ち取り、代わりに政府与党に政治資金を提供する。

政治資金助成法が1994年に制定され、国民の税金から政党の政治活動費が賄われる原

則が確立し、各政党（日本共産党は制度そのものに反対し、受領を拒否している）は、総選挙における得票数および選出議員数に応じた政治活動資金の助成を受けるようになったにもかかわらず、それとは別個に、従来通り、私企業から政治献金を求め続けている。この政治資金助成金は企業献金を全面禁止し、個人からの政治献金のみ、を一定の制限額内で認めるように、罰則規定を設けて、厳格に適用するようになるべきである。

#### 《天下り》

国家公務員法 103 条によれば、離職後 2 年間は、課長以上の職員は離職前 5 年間に在職していた国の機関と密接な関連のある営利企業に人事院の承諾なしに就職できない事になっているが、実態は、人事院による不許可はほとんどない。

天下り役人の能力活用という積極的側面もあるが、同時に不公正競争につながりやすい消極的側面もある。

受け入れ企業が期待する天下り役人による本省からの情報収集、公的入札における便宜獲得等の、腐敗発生の芽がそこには潜んでいる。

天下りに関する情報が公開され、受け入れ企業の株主総会による承認を必要とするようにするのも一案であろう。また、何よりもキャリア組の早期退職と天下り斡旋の慣行が廃止されるべきであろう。

#### 《談合》

ここ数年、とみに増加した談合に関する報道に見られるように、談合は入札における公正性を失わせる。とくに公共施設工事にともなう談合は、もっと切り下げ得た工事価格を高値で決定し、国民の税金の無駄使いとなっている。さらに官製談合にあっては、工事の施工主である政府側が、民間請負業者と結託して、事前に入札価格をもらして特定企業に有利な落札を導いている。何故、その様な不正を役人が組織ぐるみで行うのか、それは落札企業が、これまで関連部局からの退職役人の天下りを受け入れてきたし、今後も受け入れてもらう事への了解が、両者の間に出来ているからに他ならない。これにより損失を蒙るのは納税者である。

現在ある談合取締法は一層強化し、罰則も重くするべきである。今後、日本の企業の多くが、トランスペアランス・インターナショナルが提案した「誠実協定」(Integrity Pact) および「贈収賄防止のためのビジネス原則」(Business Principles for Countering Bribery) を受け入れ、公正な経営と競争に専念するべきである。とくに、日本の建設業界は、上記の協定、原則の採択を急ぐべきであろう。

#### 4. わが国の概観

日本は、立法・行政・司法の三権分立をした議院内閣制の民主国家である。

天皇は、日本国憲法第一条で、日本および国民統合の象徴であると規定され、その地位は、主権の存する日本国民の総意に基づくとされる。憲法の定める国事行為のみを行い、国政に関する権限を有しない。

日本の政治は、ごく短期間の例外を除いて、戦後一貫して自由民主党(自民党と略)(とくに1955年体制以降)により支配されてきた。自民党の政策決定に大きな影響を与えるものは、党の政務調査会(政調会)である。その各部会は、中央省庁の官僚機関に対応して作られ、その承認を得て、次いで政調審議会、総務会の了承を得て、政策が日の目をみる。

政調会の部会を舞台に活躍する「族」議員たちは、官僚やビジネス界と連帯して、政策の立案・作成や政策そのものに介入する。

「族」議員のボスの了解なしには、官僚は政策を立案したり、実施したり出来ないといわれる。具体的政策作りは、政調会の部会長と「族」のボスとの間でなされる非公式折衝で決まる。この場合には、関係省庁の幹部が出席し、党側との調整に当たり、あるいは有力「族」議員の事前了承の取り付けに当たる。

この「族」議員は、セクター別の全国的利益促進と、自己の選挙区への利益誘導のために、時には党派を超えて結束する。

他方、日本の官僚、とくに「キャリア」と呼ばれる官僚は、比較的競争力の高い採用試験に合格し、省庁に採用されると、長期間にわたり身分が保証される。このことは、国民のためというよりも、省益追求に彼等を駆り立てる。日本の官僚の市民の側からの評判は、一般的には、決して高いとはいえない。「公僕」と言われているにもかかわらず、行政手続や、情報、サービスを求める市民への対応は概して冷淡である。形式的手続き重視が先行しがちである。行政情報の公開に制限を設け、内部情報に関しては、極めて隠蔽的である。

にもかかわらず、明治維新後の産業発展に果たした行政の役割は大きかった。第2次世界大戦後の日本の復興と急速な経済成長への貢献は、少なくとも1980年代初め頃までは、極めて顕著であった。この間は、大手産業部門と担当官庁間の相互依存関係は進展した。産業界は各種補助金、税の優遇措置、等を受けることが常態化し、他方でキャリア官僚の天下り受け入れ、天下り官僚を通ずる情報収集、入札での有利な扱い、政府与党議員への陳情、政調会への働きかけ等が行われ、政・財・官の癒着が進行した。これが腐敗の第2型、第3型の背景をなすものである(巻末の表1、参照)。

市民社会は、思想・信仰の自由、集会・結社・表現の自由等が憲法によって保障されているにもかかわらず、内部からの社会革命を経ていない民主体制の下で十分に発展して来ていないので、腐敗防止に対する運動としては弱体である。

マス・メディアによる腐敗の取材は1980年代後半以降、かなり増加してきたとはいうものの、主要新聞でさえ、腐敗問題の持つ政治社会的含蓄の重さを十分に認識しているようにはみえない。

1990-91年にバブル経済が破綻し、その後15年間もの不景気が続き、経済危機をもたらした。この間における日本の国庫債務は1,000兆円（GDPの2倍）に達した。この数字は二つの部分から成る。うち780兆円は公的債務（中央政府と市町村の未払い債務合計）であり、もう一つは、数百兆円になる隠し債務である。これは、税制とは別個の、郵便貯金、国の年金を運用した財政投融资から支払われた公企業の不良債権部分である。

自民党は、この国家的危機に対応するために2001年に小泉純一郎を党総裁、即、内閣総理大臣に選出した。小泉は当時、派閥の長でもなく、政治的経験も浅かったが、国民には人気のある政治家であった。小泉首相（当時）は、「民間でできるものは、官から民へ」をスローガンに、日本高速道路公団、日本郵政公社等の民営化政策をこれまでの政調会の合意取り付け方式を無視して強引に推進した反対議員を党から追放、あるいは総選挙に当たり、党公認候補外しの拳にでた。彼はまた、「小さな政府」を目指す行政改革、規制撤廃にも力を注いだ。

しかし、改革の実施途中で、次の安倍政権へ交代したことから、民営化法は成立し、組織の変化（いくつかの政府関連機関が、独立行政法人化した）がみられたものの、改革の本当の成果は、今後、2、3年後にならないとなんとも云えないであろう。



## 5. 腐敗のプロファイル

### 1) 5つの型の腐敗

日本における腐敗は、日本経済の発展および政府による経済過程への介入の仕方の違いを反映して、異なった様相を示してきた。とりあえず、5つの型の腐敗が見て取れる。

第1型は、行政的腐敗である。下級公務員および民間の個人が主な行為者である小型の腐敗である。職権やその影響力を利用した特定人、グループへの特別な取り扱い、それによる賄賂の授受、要求、約束、さらに脱税幫助なども含む。戦後の10年間余りの混乱期にはこの種の腐敗摘発が、年間数千件もあったが、1960年代から70年代に入ると年間約千件となり80年代には約550件、90年代には約260件、2000年代に入ると年間約370件を推移している。

逮捕者のうち80%が地方自治体関係者、10%が国家公務員、10%が民間人であり、セクター別でみると、建設、公共事業、許認可事務、検査関係の順に多かった。

第2型は、個別的な政治腐敗で、高級官僚、政治家、ビジネスマン、中間介在者が主な行為者で、個々の政治家がビジネスマンから政治献金を受け、あるいはパーティー券の大量販売をして政治資金を作り、また高級官僚に対しては、予算の獲得、法案審議・採決での助力を通じよい関係を作り、企業に有利な取り扱いをさせるなどの、三者間の相互依存・癒着関係から引き起される腐敗である。

民間主導で進められる時は、必ずしも現金の引渡しという形を取らなくても、選挙運動員や事務所の提供、未公開株の安価な引渡しという形も取りうる（1988年リクルート事件）。

第3の型は、構造的疑獄であり、政治指導者、高級官僚、ビジネスマンの癒着による国家機関・権限の私物化で、形式的には合法性を装いつつ、実態的には、正当性を欠く利権の誘導行為である。これを「国家捕捉」と呼ぶものもある（D. Kaufmanら）。「国益」「公共の利益」の名目で、形式上合法的に、特定業界への開発融資、補助、免税、許認可等が、他と破格的に有利に行われるようなケースである。日本では、ロッキード事件（1976年）、橋梁談合事件（2005年）などがこれに当たるであろう。

第4の型は、民・民腐敗で、私企業の購入・販売・契約・入札・融資等の担当者による不正表示、リベートの要求・授受、報酬目当ての企業秘密漏洩、談合による自由競争排除と発注者への損失補填といった形をとる。日本では、一級建築士の耐震強度偽装設計、民間検査機関の慣れあいの認証、輸入牛肉を国産牛肉と偽装した補助金詐取、道路公団副総裁による受注介入、公認会計士・弁護士らとの結託による粉飾決算、価格操作等の事件があった。

第5の型は、これまでの第1から第4型までの腐敗が国際場裡で行われるケースであり、その主要なものは、多国籍企業による投資、融資、許認可取得、情報収集、購入・販売等の過程で、現地公務員等への贈賄行為にみられる。OECD 外国公務員贈賄防止条約に日本も署名したが、実際には余り適用されていない。

さらに、経済・技術援助に関連して、援助供給側と受け入れ側担当者の結託によって、援助対象の不適切な決定、価格の操作と不正領収書の作成等がなされ、担当者への贈収

賄が行われるケースである。

かつて、日本の対台湾政府への円クレジットによる曾文溪ダム建設工事請負業者選定をめぐる腐敗（1966年）は有名であるが、その後のマルコス疑獄、スハルト疑獄にも日本が全く無関係であったとは言い切れない。

## 2) 5つの型の腐敗の相互関係

5つの型の腐敗は、ピラミッドになぞらえれば、地面に第4型（民間対民間の腐敗）があり、ピラミッドの底辺には第1型（行政的腐敗）が、中辺には第2型（個別政治的腐敗）が、頂点部には第3型（構造的腐敗）が存在し、これら全ての型の側面に第5型（国際的腐敗）がみられるといえよう。これらの全ての型の腐敗は同時に存在しうるし、相互に影響を与えている。

腐敗が与える社会的・経済的・政治的影響の大きさから云えば、最も重要な意味をもつのは第3型で、これに次ぐものは、第2型、第1型であり、第4型、第5型の順になるとみることができる。（巻図表1、参照）

## 6. 腐敗防止の取り組み

歴代の政権は「腐敗」という言葉によって表される現象を一掃しようとする一貫した包括的な政策を策定してきていない。しかし、このことは、政府が腐敗現象に対して何らの手も打ってきていないということの意味しない。とりわけ、過去 10 年間にわたって政府が取ってきた改革路線は、内容的には腐敗防止に関わる対策を含むものである。

諸改革の起源は、1996 年 11 月に発足した第二次橋本政権が、21 世紀に向けた経済社会システムの「変革と創造」を目指して進めた政策に求めることができる。その改革とは、①行政改革、②財政改革、③社会保障改革、④金融システム改革、⑤経済構造改革、⑥教育改革の 6 つに関わるものであった。このうち、とりわけ、経済における規制緩和と政策、金融改革、行政改革—は、わが国の「社会経済構造の転換」に大きなインパクトを与えてきた。そして、それは、小泉政権（当時）における改革路線につながってきている。現政権の改革路線はまだ継続中である。

具体的には、1998 年、中央省庁改革基本法が制定され、2001 年 1 月には省庁改編が実現した（1 府 22 省庁が 1 府 12 省庁に変更、実際には省の数は 12 から 10 に減少）。財政金融改革では、大蔵省の権限から金融監督権限を切り離して新たに金融庁を設置し、金融機関と市場に対するコントロールを強化したほか、金融に対する規制全般が大幅に緩和され、銀行、証券、保険会社の統廃合を加速した。これは、民間企業としばしば温情主義的な行政との間に存在していた癒着構造を打破することにある程度貢献した。規制緩和策は、そのほかさまざまな事業領域で進められたが、とりわけ、通信事業分野における規制緩和は、事業者間の競争を促進し、電話通信のサービス料金の引き下げにつながった。最近では、郵政事業、高速道路公団の民営化が決定されたほか、国立大学がすべて法人化され、独立行政府の統合も進んだ。小泉政権は、地方自治体の合併を促進し、3,200 あった自治体は 2006 年 3 月末現在、1,822 にまで減少した。今後 2、3 年のうちに自治体数はさらに 700 減る。自治体数の減少は、選挙で選出されるポスト（首長、議員）の数が減ることを意味するが、これが腐敗の減少にどれだけ貢献するかはわからない。

規制緩和とグローバル化の進展は、企業はいつそう自律を求められることになり、1990 年代に企業社会は企業倫理や誠実な経営を強調し始めた。多くの主要企業は、企業倫理綱領の策定や、企業倫理委員会の設置などを進めてきた。にもかかわらず、粉飾決算、偽装表示、事故隠蔽などの不正や企業不祥事がいっこうに少なくなっていない。GSR に対する関心が高まる中で、グローバル企業は、ますます自己規律の重要性を認識しなければならない。

大手建設会社の間で広まっていた談合の問題に取り組む努力がはじまっている。最近の独占禁止法の改正では課徴金の引き上げが行われたほか、談合に加わっていた企業が当局に自首した場合、企業が免責されるシステムが導入された。これが談合排除にどれだけ効果があるかは不透明だが、効果は期待される。

市民団体の活動は、過去 12 年間でかなり活発になった。とりわけ、国や地方公共団体による不正な支出を監視するために 1994 年に発足した全国市民オンブズマン連絡会議は、重要な役割を果たしてきている。1995 年には官官接待を追及、96 年にはカラ出張を糾弾した。これらの追及は、情報公開の動きを促進する契機となり、1999 年には「情報公開法」が制定された（2001 年施行）。同法の制定は、行政機関の透明化促進に大きく

貢献した。

一方、1997年から1998年にかけて大蔵官僚や文部官僚がかかわった汚職事件が相次いで摘発された。これまでも公務員の汚職が問題になるたびに綱紀粛正が叫ばれてきたが、それだけでは不十分との認識が高まり、一連の事件は、1998年の国家公務員倫理法の制定、ならびに国家公務員倫理委員会の設置に結実した。また、議員や首長などによる斡旋利得行為を処罰す法律は、2000年12月に制定された（2001年3月施行）。

最近では、2005年に政治資金規正法が改正され、政治団体から政治資金管理団体への献金額は、改正前には制限がなかったが、年間5,000万円の上限が設けられた。献金側には銀行や郵便局から送金することが義務付けられた。しかし、いわゆる「迂回献金」には十分に有効な手立てが施されていないという指摘がある。

## 7. わが国の NIS 各論

### 7-1 行政

中央政府の行政部門は、内閣府と 12 の省庁から成り立っている。内閣府は 2001 年に中央政府の再編成を機に作られ、内閣の重要な政策を検討し提案する。公正取引委員会、国家公安委員会、防衛庁（2007 年 1 月、省に昇格）、金融庁などがその外局である。

2005 年の日本政府の一般予算支出額は約 82 兆円であった。特別会計を含める純政府支出は約 240 兆円であるから、一般予算の 3 倍の規模である。特別会計が財政赤字の大きな原因であるから、透明化にもっと力を入れるべき分野である。

会計検査院は官庁の効率性と有効性に加えて公務員の行政活動も調査する。しかし、予算のムダ遣いなどは指摘するものの、倫理面については多少の個人の不正などを摘発することはあっても、さらに捜査を拡大して組織的な腐敗を摘発するようなことはしていない。

行政の腐敗を取り締まる法体制は刑法（193 条—198 条）、国家公務員倫理法などである。後者は 2000 年に施行されたが、ここでは贈答の報告義務は低職位の役人には適用されない。これが法の抜け道として悪用されたケースが 2004 年 10 月に厚生労働省管轄の社会保険庁で発生した。すなわち同庁の低職位の役人が書籍の監修料の名目で事業者から金を受け取り、それを報告しないで裏金としてプールし、高職位の役人も含めて皆で分配していた。

大臣や副大臣、政務次官は住居を共にする自らの家族も含めた資産を公開することが求められている。

制度としての官僚の説明責任は、国会議員による質問に対して自らの行為を説明することである。メディアは説明責任について補足的な役割を果たさねばならないが、各省に設置された記者クラブが障害になっている。このクラブは大手の日本の報道機関のみがメンバーになれる閉鎖的なもので、各省が独占的に情報を提供するなどの便宜を供与するので、行政とメディアの間に一種の馴れ合いが発生している。

情報公開法は 2001 年に施行されたが、裁判官が直接に対象文書を見て判決を下すインカメラ制度は導入されていない不十分なものである。法の利用についての広報も不十分で、広く国民に利用されるまでに至っていない。

### 7-2 立法

国会は、衆議院と参議院から構成される。民選議員型の両院制である。衆議院の定数は 480（小選挙区 300、比例代表 180）である。国民 27 万人に 1 議席というこの割合は、世界的には人口の割に定数がかかなり少ないほうである。衆議院議員の任期は 4 年で、内閣総理大臣によって解散される可能性がある。憲法上、法律案の議決、予算の議決、条約の承認、内閣総理大臣の指名について、参議院に優越する。さらに、衆議院のみが、内閣信任決議権ないし内閣不信任決議権を保持し、予算先議権を有する。参議院の定数は 242（都道府県ごとに選出される 146 議席と全国区の比例代表 96 議席）に分かれる。

参議院議員の任期は6年で、解散がない。

憲法は議院内閣制の下における三権分立を原則にしており、その限りにおいて立法府は他の府から独立している。立法府が内閣総理大臣または閣僚を譴責、問責する手続きはあるが、議院内閣制の下で政党力学が作用しているため、実際に譴責されるケースはほとんどない。むしろ、腐敗疑惑がかけられた閣僚は自ら辞任することが多い。憲法上、国会は裁判官を弾劾することができるが、裁判官が弾劾された事例は少ない。

憲法 50 条には、国会議員は国会会期中逮捕できないという規定があるが、会期中でなければ逮捕できる。議院で行った演説、討論又は表決について院外で責任を問われることはない（憲法 51 条）が、院外における現行犯罪の場合には、その院の許諾がなくても逮捕できる（国会法第 33 条）。1992 年の公職選挙法改正の効果により、収賄などで有罪が確定した場合、国会議員は自動的に失職することになった。

1992 年に制定された「政治倫理の確立のための国会議員の資産公開法」は、国会議員は任期開始日時点で保有する資産を、同日から 100 日以内に所属する議院の議長に提出することが義務づけているが、虚偽の報告を行った場合の罰則規定はない。衆参両院議員の「所得等報告書」「関連会社等報告書」「資産等補充報告書」が毎年、公開されている。各報告書は、衆院、参院の閲覧室で閲覧できる。

政治家が守るべき倫理的な規則としては、昭和 60 年に国会が議決した「政治倫理綱領」がある。同じ国会でやはり議決によって、より詳細な「行動規範」が制定された。いずれも国会議員が携帯する議員手帳に掲載されている。「行動規範」には利益相反に関する規則が含まれている。

衆参両院でそれぞれ 17 の常任委員会があるが、このうち、議員の懲罰に関する事項、議員の資格争訟に関する事項を扱うものとしては懲罰委員会がある。これとは別に、衆参両院にそれぞれ政治倫理審査会が置かれている（衆議院 25 人、参議院 15 人）。審査会は、議員が「行為規範」その他の法令の規定に著しく違反し、政治的、道義的に責任があると認めるかどうかについて審査し勧告を行うことができる。現在、両院でそれぞれ 6 ないし 7 つの特別委員会が置かれている。政治倫理の確立および公職選挙法改正に関する調査を行い、政治倫理の確立および公職選挙法改正に関する件を扱う「政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会」（衆議院 40 人、参議院 35 人）は、そのうちの一つである。

### 7-3 政党

日本には政党法がないが、政党の定義は、政治資金規正法で少なくとも 5 人の議員を擁すること（第 3 条第 2 項の 1）、政党助成法では、政党交付金を受ける資格として法人格を取得すること（第 3 条 1 項）とされている。

現在、自民党、民主党、社民党、日本共産党、新党日本、新党大地の 8 政党があるが、自民党、民主党が二大政党として群を抜いている。自民党は、1955 年以降（いわゆる 55 年体制）以来、短命の細川政権（1993. 8—1994. 4）と羽田政権（1994. 4—6）を除けば、政権党であるが、必要に応じ他党と連立を組んでいる。現在は日蓮宗の創価学会を背景

にもつ公明党との連立政権で国会を運営している。

自民党は複数の派閥から成り立っており、派閥の領袖は構成員の選挙費用の相当部分の面倒をみなければならなかったため、そのことが腐敗の温床ともなった。1976年のロッキード事件は新型旅客機の売り込みに係わる国際的なスキャンダルであり、前首相の田中角栄が逮捕され、失脚した。1988年のリクルート事件は、竹下内閣退陣の引き金になった。

派閥の領袖が自民党の総裁になり、首相になり、首相は派閥のバランスを勘案して閣僚を任命するという慣習になっていたが、事情はかわって来た。小泉前首相は派閥に属しているが、領袖ではない。しかし、自らの裁量で大臣、副大臣を任命するようになり、それが改革の一環として評価されたが、一つには、1994年に政党助成法が制定され、政党交付金が党の執行部に入り、執行部が党員に分配するという体制になったので首相の任命権行使がやり易くなったためもある。この路線は、閣僚任命に関する限りは、第一次安倍内閣にも継承されているようだ。

政治資金を統制する法律は、公職選挙法、政治資金規正法、政党助成法などである。公職選挙法は、候補者の選挙費用の上限、戸別訪問の禁止、ポスターの数やサイズまでこと細かく規制している（同法 142-143 条）。衆議院選挙の候補者は、300 万円を供託し、有効投票数の 10% を獲得できない場合は、没収されるという定めになっている（同法 92 条-93 条）。政治資金規正法は、不祥事が起こるごとに微小な改正が加えられ、多少厳しくなるが、どこかに抜け穴を残している。2000 年の改正で、個々の政治家への献金は禁止されたが、そのために政治家個人が支部長になる政党支部が雨後の筍のように設立され、政治資金の受け皿になった。政治団体間の資金移動もあるが、最近の改正で移動の上限は 5,000 万円に抑えられ、かつ政治団体に対する送金は銀行口座または郵便振替によることを義務づけられた。

政党は 1 年に 1 度その資金収支を、本部は総務省に、支部は当該選挙管理委員会に内部監査証明（外部監査ではない）を付して報告する義務がある。また政党助成法により、国民負担一人 250 円で、毎年約 30.9 億円の政党交付金が、議席数および得票率を基準に政党に交付されている（7-8 条）。政党の会計責任者は公認会計士の監査意見書（監査証明ではない）を添えて交付金の収支報告を毎年報告することを要求されている。政党交付金の使途については、何らの条件も制限も付されていない。よく言えば、政党の自主性を尊重していることになるが（第 1 条）、見方を替えれば、透明性の欠除に通ずるものである。

#### 7-4 選挙管理委員会

各地方議会は、公職選挙法に基づき任期 4 年の選挙管理委員を 4 人ずつ指名している。選挙管理委員が選挙違反をしたという事件はないと思われる。日本の選挙の監視役は主として警察であり、公職選挙法違反に目を光らせるという形で機能している。

日本は 1946 年に普通選挙を施行し、1955 年に選挙管理委員会を発足させた。普通選挙が開始されたのち 10 年間ほどは買収や供応などの選挙違反が横行していたが、法の改

正や公明選挙運動などにより、そうした選挙違反は少なくなっている。

2005年の衆議院選挙では小泉純一郎率いる与党、自民党が圧勝したが、選挙違反の検挙は125件で、前回2003年の衆院選の検挙数より51件少なかった。

選挙管理委員の任命は、各地方議会が与野党のバランスを考えながら、引退した議員を任命する形で行なわれている。選挙管理委員がどんな仕事をしているかの報告はなされていない。選挙は、せいぜい年に2回ないし4回程度しか行なわれないので、その報酬が実際の仕事にふさわしいものかどうかは疑問である。ちなみに東京と大阪の選挙管理委員の月額報酬は次の通りである。

東京都	選挙管理委員長	54万4千円	選挙管理委員	44万千円
大阪市	選挙管理委員長	36万5千円	選挙管理委員	29万円

#### 7-5 会計検査院

組織としての会計検査院は行政府の一部ではあるが、会計検査院法により内閣からの独立性を保障されている(第1条)。どこからも干渉されることなく、公正な検査を履行するために、独立性が必要であるからである。ちなみに、憲法上、内閣の歳出入の決算は、検査院の検査所見を付して、国会に提出することになっている(憲法90条1項)。

検査院は、検査官会議と事務総局から構成されており、会計検査院長は3人の検査官の互選した者について、両院の承認を得て内閣が任命する。事務総局は事務総長の下に5局があり、検査官会議の監督の下に検査業務を遂行する。約1,300人の職員を擁している。

事務総局が行う検査の対象は内閣官房、10の省庁、人事院、検察庁、裁判所、国会の事務局のほか、NHK、NTTのような公益的団体におよび、地方自治体については、国の補助金が交付された範囲に限り検査対象になる。

検査基準は、予算とおりに支出されているかどうかの正確性、会計処理が合法的であるかどうかの適法性、事務が効率的に行われているかどうかの効率性、行政事務が所期の目的を達成しているかどうかの有効性を4本の柱とする。出納職員または物品管理職員が金銭または物品を紛失した場合は、その弁償責任の有無は検査院が検定する。

検査院の主たる業務は会計検査で、汚職の摘発ではないが、検査の過程で汚職を発見した場合は、検察庁に通知しなければならないことになっており、現在まで9例あり、全部横領である。

検査院自身の検査は、検査院の第一局があたかも他省であるかのように行っている。しかし、第三者からみれば、内部監査に他ならない。内部通報者保護の制度もない。

検査院は独立しているとはいえ、職員自身の身分は一般の公務員と何ら変わらず、国家公務員法、国家公務員倫理法の規定が適用される。

検査院の毎年度検査報告書は、分厚なものだが、誰でも政府刊行物センターで購入することができる。その点、透明度が高いといえる。問題になる点としては、抜き打ち検査がないこと、検査院に対する外部監査がないこと、そして、検査院の定年退職者も政府系公社、公団、事業団などの監事に天下りしているためか、天下りを問題にすること



を避けていると思われること、などが挙げられる。

#### 7-6 公正取引委員会

独占禁止法は、終戦後、進駐軍の管轄下の1947年、日本経済の民主化の一環として施行されたが、その施行機関として設立されたのが公正取引委員会である。委員長と4名の委員は国会の承認を経て内閣総理大臣が任命する。所属する役人は2005年現在で約670名。委員会が調査に着手するのは、おおむね独禁法の違反事例を知った人からの情報提供によっている。

設立当初から、企業側の圧力によってあまり効果を上げていないという見方も強く、時には「吼えない番犬」と揶揄されたこともある。しかし、1996年、橋本内閣が規制緩和に取り組み始めたときから、徐々に存在感を示し始めた。規制緩和には、しっかりと行政による監視と違反者に対する強い罰則が伴わねばならないとの合意が出来ていたのである。公共工事での談合による巨額の税金のムダ遣いや企業の不正行為に対する批判が高まったため罰則強化の声が高まり、2006年1月に改正独禁法が施行された。

主要な改正点は、以下の4点である。

- 1、談合に対する課徴金の大幅な引き上げ
- 2、談合を繰り返した場合の罰則の強化
- 3、談合を自発的に告白した企業への課徴金の減免制度導入
- 4、強制捜査権の導入

施行後4ヶ月目には強制捜査が汚泥施設談合に関連して実施された。この改正は企業に対して大きな効果を発揮し始めたと思われ、長い期間にわたって日本企業に定着していた談合の悪習も、更なる法令強化と入札の透明性の向上が図られれば、根絶される可能性も出てきた。

#### 7-7 司法

日本は、三審制度を採用している。組織としては、最高裁判所と下級裁判所がある。下級裁判所としては、高等裁判所、地方裁判所、家庭裁判所、簡易裁判所がある。最高裁判所は、長官と14名の判事から構成される。長官は内閣の指名に基づき天皇が任命し、判事は内閣が任命する。長官および各判事は任命後初めて行われる衆議院議員総選挙の際に国民審査に付される。国民審査で罷免された裁判官は一人もいない。下級裁判所の判事は、最高裁判所が指名したものの中から内閣が任命する。任期は10年で、再任することができる。

裁判官は、最高裁判事の一部(学識経験者や大使等)を除くほかはすべて競争的な司法試験合格者の中から登用される。司法試験合格者は司法研修を受けた後、原則として本人の意思で、検察官、裁判官、または弁護士いずれかの進路を選ぶことになっている。

憲法は、「すべて裁判官は、その良心に従ひ独立してその職権を行ひ、この憲法及び法律にのみ拘束される」(76条)で、「裁判官は弾劾によらなければ罷免されない」(78条)

と規定し、裁判官の身分を保障しているほか、「裁判官の懲戒処分は、行政機関がこれを行うことはできない」として、司法権の独立を保障している。実際的にも司法権の独立性は確保されてきているとすることができる。

裁判官は、国家公務員法と国家公務員倫理法の適用は受けない。裁判官だけを対象とした職務上の倫理規範は制定されていない。裁判官の資産公開は制度化されていないし、また、実際にも公開されていない。これを求める動きもない。

にもかかわらず、裁判官にまつわる不正や疑惑は極めて少ない。裁判官をめぐる疑惑や醜聞がマスコミ等で報道されることもほとんどない。戦後 60 年間で弾劾裁判によって罷免された裁判官は 5 人しかいない。この数字は、ある意味で裁判官のインテグリティの相対的な高さを物語っている。ワシントン大学法学部のオヘイリー教授は日本の裁判官は世界で最も誠実かつ有能であると評価している。考えられる理由の一つは、裁判官は閉鎖的な社会で孤立しており、一般市民にとって裁判官へのアクセスがほとんどないということである。

わが国では、戦前の一時期を除いて、陪審制が採用されてこなかったが、2010 年度までに裁判員制度が発足する予定である。裁判員制度が司法制度の NIS にどのような影響を及ぼすのかは現時点では何ともいえない。

他の国家機関との関係については、最高裁判所は、行政府の行為、立法府の行為、法律の合憲性を判断する違憲立法審査権を憲法によって認められているが、実際には戦後、一握りの違憲判決しか出してきていない。このデータが示すように最高裁は司法消極主義を採用している。

## 7-8 公務員

国家公務員と地方公務員がいる。

2005 年 4 月 1 日現在、国家公務員数は約 110 万人、地方公務員数は約 262 万人である。

公務員は一般職と特別職に分けられる。特別職は、内閣総理大臣、国務大臣、副大臣、大臣政務官、国会議員、地方政府の首長、地方議会議員のように、就任に選挙あるいは国会あるいは地方議会の同意を必要とする政治的任命職の公務員を基本的には意味するが、国会職員および、裁判官、裁判所職員、防衛省職員らも入る。

特別職は、国家公務員法あるいは、地方公務員法の適用を受けない。

小泉前首相の行政改革の線に沿って、2004 年 12 月の閣議決定で「今後の行政改革の方針」が立てられ、一般職公務員数を 2006 年 4 月から 5 年以内に 10%削減することになったので、この政策が公務員に与える影響が注目される。

### 公務員倫理

公務員の倫理に関し、以下のような法令、規程が制定され、また倫理審査会が設置された。

#### 公務員倫理法および倫理規程

国家公務員倫理法および国家公務員倫理規程が 1999 年 8 月に制定され、2000 年 4 月から公布されている（2005 年一部改正）。これらは、行政規律の維持を目的に、倫理の

規則を定めたものである。公務員に求められる倫理的行動基準として、倫理規程第1条は、公正な職務執行、全国民の公僕としての自覚、公私の分別、国民の利益優先、礼節遵守等を定めている。

#### 国家公務員倫理審査会

- ・国家公務員倫理審査会が国家公務員倫理法に基づき設置された。その構成は審査会の長と、4人の委員からなる。

- ・倫理審査会は、国家公務員倫理規程の制定・改廃に関する意見の申出、違反者への懲戒処分の基準策定、倫理研修の計画・調整、倫理規程遵守のための体制整備に関する、各省庁の長に対する指導・助言、各種報告書の審査などを行っている。

その倫理研修に関して言えば、腐敗のケースを減らし、政府に対する国民の信頼を増すために、人事院および各省庁による研修コースが設けられ、倫理法および倫理規程についての講義が行われている。

#### 報告制度

本省課長級以上の職員は、事業者等から5,000円を超える贈与等を受けたときは、四半期ごとに贈与等報告書を各省庁の長等に提出しなければならない。このうち指定職以上の職員には贈与等の報告書の写しを倫理審査会に送付する義務がある。贈与等の報告は閲覧できる。

#### 実効性

法および規則の研修や学習とは別個に、実務上の問題がある。研修で学んだ倫理を、どの様に日常の業務で生かすかは、役人一人ひとりの感性や実行意識にかかっている。全体的にみて、日本の公務員の道義的水準は比較的高いといえる。

第1型の腐敗（行政的腐敗）は、統計的にみても日本では比較的に少ない。2004年会計年度で、国家公務員中、公金・財の横領で摘発されたケースは153件、収賄は24件であった。地方公務員の収賄等の非合法的財取得による懲戒処分は、164人であった（約262万人の地方公務員数との対比）。

#### 倫理水準の高さと組織の論理

中・下級公務員の倫理水準の高さは、一般論としては、収入の安定的保証（生活可能な給与と各種の手当）、社会による彼等への敬意と期待の高さ、さらにどちらかといえば閉鎖的社会に生きる知恵として彼等が身に付けてきた自己規律によるところが大きい。

京都大学の上子教授によれば、日本の「公務員は、特別高い給与の支払いを受けている訳でもないのに、比較的良く規律を守るのは、労働条件の良さからのみ説明できない」、「もっと妥当な説明は、封建時代の支配層から受け継いだ高い身分に伴う道義上の義務によるところが大きいのではなかろうか」（意識）、という。

この説明は、日本の武士道を考慮に入れたものであるが、100年前あるいは、せいぜい1980年代までにはほとんど妥当性を失ってしまったのではないかと、と思われる。問題の核心は、個々の公務員の自己規制よりも、彼等の所属する機関の意向に従って行動を強いられる一般的行動パターンから説明することの方が妥当である。公務員は、特定の省・庁に雇用されると、生涯、その省庁の人間として忠誠を尽くすことが求められる（もちろん、短期間、他省庁あるいは地方政府へ出向することもあるが）。したがって、この

公務員は、個人としての自己規律よりも、自分の所属する組織への忠誠心が求められる。所属組織の利益増大の方が、個人的信条に優先することになりがちである。したがって、例えば、組織が、職員の歓送迎会、交通費、残業用の弁当などのための裏金を組織ぐるみで作ることが、これまで当然のごとくに行われてきた。裏金作りの違法性を知っている職員も組織の論理に押し切られてしまったのである。

近年、民間オンブズマン等の活動によって、情報の公開が進み、内部告発者の保護法も不十分ながら制定されて、次第に、裏金作りの違法性がようやく問題とされるようになってきた。公務員倫理を実践しようとする良心的公務員が、組織の違法性あるいは専横から、次第に開放されるようになることは望ましい傾向である。(組織の専横は民間部門の腐敗にもみられる。入札競争においても競争相手を蹴落とすために、入札担当者に贈賄するような場合、実行者は個人的信条としては違法と知りつつ、良心との葛藤に悩みつつも組織の利益を優先せざるを得ない。)

このように、一定の組織に生涯所属するようなシステムから、異なった組織を転々と移動できるシステムに変えることによって、組織の呪縛から開放され、不本意な腐敗に加担する必要も相対的に減少するかもしれない。

#### 経済社会開発における政府の役割低下と公務員倫理

もう一つ、公務員倫理が 1990 年代のバブル経済破綻後、相対的に低下してきた理由として、戦後から、60 年代、70 年代、それに部分的には 80 年代においても経済社会開発における政府の役割は大きく、個々の公務員も使命感に燃えて、規制や補助金や行政指導を通じて貢献してきた。しかし今や、グローバル化の進展による自由化、民営化でその権限や足場を失ってきた。公務員としての役割、プライド、名声が次第に低下してくると同時に、高級官僚を巻き込む第 2、第 3 型の腐敗が、特に 90 年代の後半以降増大してきた。さらに、これまで、さして問題とされて来なかった公団・公社の無駄使い、ずさんな経理、天下り役人の過大な給与と退職金、さらに天下り先企業への優先落札などの官製談合が、次々と報道されるようになってきた。これらが、公務員のモラルを低下させる要因になっていることは否定できない。

しかし、公務員倫理が具体的ケースを通じて、公に問われるようになってきたこと自体、日本におけるグッド・ガバナンスの進展を示すものといえよう。

#### 7-9 警察と検察

国の警察行政機関として、内閣総理大臣の所轄の下に国家公安委員会（委員長は国務大臣、委員は 5 人）が置かれ、同委員会の管理の下に警察庁が設けられている。警察庁は、都道府県の警察を指揮監督しており、長官官房と 5 つの局、2 つの部からなる内部部局と、3 つの附属機関が置かれている。都道府県には、それぞれ公安委員会が置かれ、警察を管理している。

都道府県警察には、警察本部（東京都は警視庁）のほか、警察署が置かれている。警察署の下部機構としては、地域社会に根ざした交番や駐在所がある。警視庁には警視総監が、道府県警察には道府県警察本部長が置かれている。国の警察組織全体で約 28 万人

が雇用されている。

警察官は国家公務員Ⅰ種試験、国家公務員Ⅱ種試験合格者のなかから採用される。都道府県警察官は、それぞれが採用試験を実施しているが、都道府県警本部の長レベルは中央の警察庁幹部が派遣される。地方公務員として採用された警察官は、地方公務員であるが、一定の階級（警視正）以上の階級になると自動的に国家公務員となる。

警察官の職務権限などを規定した法律としては、1948年制定の警察官職務執行法がある。ほかに、1954年制定の警察法がある。

警察官ならびに警察組織のインテグリティについては、近年、これが疑われるような出来事がいくつも発生してきた。いくつかの県警で組織的な裏金作りを行っていたことが、2004年に表面化した。暴力団などの犯罪組織との癒着が懸念された時期があったが、近年では、そのあたりは浄化されてきているようである。散発的に問題が発生し、マスコミで報道されるにもかかわらず、日本の警察組織の腐敗状況は、それほどひどいものではない。

一方の検察庁には、最高検察庁（1庁）・高等検察庁8庁（支部6庁）・地方検察庁50庁（支部203庁）・区検察庁438庁の4種類がある。

検察庁の職員には、検察官と検察事務官の二つがある。検察官は、原則として、裁判官や弁護士と同様、競争的な司法試験に合格し司法修習を終えた者から採用される。法律のプロ養成課程を経ているという意味で、検察官はメリットベースで採用されていると言える。これに対して、検察事務官は、国家公務員採用Ⅱ種試験の合格者、国家公務員採用Ⅲ種試験の合格者のなかから採用される。

検察官は、例外を除き起訴権限を独占する（国家訴追主義）という極めて強大な権限を有し、刑事司法に大きな影響を及ぼしているため、政治的な圧力を不当に受けないように、ある程度の独立性が認められている。たとえば、各検察官に対する指揮権について検察庁法は、具体的事案については検事総長を通じてのみ指揮が出来るとして、法務大臣による指揮権発動を制限している。

検察庁が公訴を提起しない処分の当否について審査するための機関として検察審査会がおかれている。審査会は、選挙権を有する国民の中から選ばれた11人の検察審査員からなる。不起訴処分に対する審査の議決は、司法制度改革により、今後、法的拘束力を持たせることとなっている。

そのほか、検察官適格審査会がある。これは、検察官の職務に対する適格性を審査する機関で、国会議員6人、最高裁判所判事1人を含む11名からなり、すべての検察官を3年ごとに定時審査するほか、法務大臣の請求により、または職権で各検察官を随時審査している。

検察官および検察組織が関わる汚職、収賄などの犯罪が非常に少ないことが示すように、日本の検察官・検察組織は一般にインテグリティが高いといえることができる。

## 7-10 公共調達

日本には公共調達に関する法律が数多く存在する。不正入札防止の基本法はないが、

「公共事業入札及び契約の適正化に関する法律」が重要な法律である。これは国だけでなく、地方自治体や特殊法人の入札も規定する法律である。これ以外に、会計法、予算決算および会計令（予決令）、独占禁止法、不正競争防止法、刑法、政府契約の支払遅延防止等に関する法律、入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律、WTO での「政府調達に関する協定」、建設業法、国有財産法、国家と地方の公務員法やその倫理法、地方自治法とその施行令、情報公開法、グリーン調達法など、関連法規が数多くある。これらが全く機能していないわけではない。これらの法律の公共調達関連条項は、透明性の確保を多様な表現でうたっているし、ある程度の抑止効果は有しているだろう。しかし、現実には談合や官製談合など、不適正な公共入札に関する報道が後を絶たない。

なぜ入札の腐敗事件が減らないのか、主要因は4点挙げられる。第1に、政府（国も地方も）に、腐敗撲滅への意志が欠如していること。第2に、違反者への罰則が依然として弱いこと。第3に、入札担当係官の行動を規制するルールがないこと。第4に遵守メカニズムが弱いことである。最後は、たとえば腐敗防止に職員研修がなされていないことや、内部告発者を保護する法制度が整備されていなかったことなどを意味する。

第一番目の点について敷衍しておこう。2006年4月12日の「毎日新聞」が一面で報じたことだが、国土交通省が建設業者からの談合中止の依頼を拒否したようである。談合がなくなると、同省と業界との癒着もなくなり、天下り先の確保に困ることになると読んで、談合を継続して欲しいと考えているらしい。この記事内容の真偽はさらに検証される必要があるが、いずれにせよ天下り問題と官製談合が密接に結びついていることは確かである。官製談合の場合、現役の入札担当者が直接入札業者に情報を漏らすことは少なく、むしろ業界に再就職した官庁のOBが予定価格の情報漏洩過程で一役を演じている。遵守メカニズムについては、入札当局は談合情報が寄せられる前の時点でも、不自然な動きを察知したら調査を開始すべきだが、公正取引委員会の調査報告書によれば、実際にそのように動く機関は、政府出資法人の1割強にとどまっているようだ。

対策面での今後の展開についてであるが、談合に誘われた業者による内部告発を促進することは、1つの有効な対策である。2006年1月に改正独占禁止法が施行され、談合の内部告発企業への罰則の減免が始まった。その告発促進と入札透明化の効果については、公取委を含め関連機関が経過観察中である。実際に、昨年6月14日付けの「日本経済新聞」の一面記事によると、鹿島建設などゼネコン大手4社の落札価格が、05年の平均値97%から、06年1月-3月期の79%へと急落した。結論は時期尚早だが、談合防止策にかなりの効果が出ているように思われる。内部告発については、いくつかの企業が事前に申し出て、罰則が減免された。国土交通省は、公取委の動きを受けて、減免申請企業に対する指名停止措置を緩和する方針を示した。これは、指名停止期間を2分の1に短縮するというものだ。しかし2分の1でも処分は処分であり、内部告発へのブレーキになりうる。こうしたなか、「毎日新聞」06年12月25日夕刊は、「国交省：談合『自首』も処分」と報じた。トンネル換気設備工事の談合事件で、9月に公取委は、改正独占禁止法にしたがって、立ち入り検査前に申告した三菱重工業と、検査後に申告した石川島播磨重工業および川崎重工業に対して、課徴金をそれぞれ全額と3割、免除した。国交省は、この3社に営業停止などの処分を出すとみられており、公取委との対応の違いが

明確になってきた。地方自治体も国交省の断固とした措置に次々とならう模様であるが、公取委の内部告発促進政策との整合性という点で問題なしとはいえない。

#### 7-11 オンブズマン

行政オンブズマンを制定している県市町村は約2,000の地方自治体の中で20しかない。地方自治法には議会がオンブズマンを作る規定がないため、県市町村のオンブズマンはすべて行政の補助機関でしかなく立法の一部ではない。したがって日本のオンブズマンは西欧のような市民を代表するものではない。オンブズマンは首長によって指名されるから、首長から完全に独立性を保つことがむずかしい。

しかし、通常、オンブズマンの指名は公平であり縁故で行われるケースはない。川崎市のオンブズマンは1990年に全国で初めて設立されたものであるが、市長が学者、判事、弁護士などの有識者から3名指名する。法的には正当な理由なしに罷免されないという保障はないが、過去に罷免された例はない。オンブズマンは地方公務員倫理規程の対象とならず彼らを規制する法令はないが、過去に不正行為があったとの報道はない。

オンブズマンは市民から不満が提起されて初めて行動を起こす。通常、自ら進んで不正や腐敗の調査に乗り出すことはしない。調査対象は行政サービスへの不満や役人の窓口対応の横柄さなどである。

川崎市の場合、市民からの不満提起の件数は年間200件に満たない。これは、人口約134万人（2006年9月現在）と比較して極めて少ない。膨大な人件費をかけた行政オンブズマンが本当にその効果をあげているのか、効果対費用の観点からその有効性に疑問を投げる意見が多い。

#### 市民監視団体

日本で通常「オンブズマン」といわれるのは「市民オンブズマン」のことで、ボランティアによる税金のムダ遣いの監視団体である。最初の市民オンブズマンは1980年に大阪で生まれた。1994年に全国市民オンブズマン連絡会議が組成されたが、現在、全国で約80の団体、約7,000人のボランティアが活動しているといわれる。彼らは情報公開制度を使って税金のムダ遣いを発見し改善を求めるが、目的が果たされない場合は裁判所に訴えることが多い。設立以来、多くの税金のムダ使いを指摘し、改善させて来た。

主婦連（1948年設立）、消団連（1956年設立）など消費者団体も監視の活動をしている。企業などが消費者の利益を損ねた場合にはその関連での腐敗行為は追及するが、団体の基本的な目標は消費者被害の救済や消費者の権利の充実なので、腐敗の防止活動は限定的である。

#### 7-12 メディア

日本の新聞には5大全国紙、4ブロック紙、60地方紙があり、さらにテレビには5キー局と100地方局があり、マスコミは十分に発達している。

マスコミ労働者の賃金は他の分野から比べて比較的高く、特にテレビ局社員の賃金は

日本のサラリーマンの平均給与の2倍から3倍となっている。平均サラリーマンの年収は448万円であるが、2005年の週刊ダイヤモンドの調べによれば、テレビ局社員の平均年収は1,567万円（フジテレビ）、1,526万円（テレビ朝日）、1,426万円（日本テレビ）、1,443万円（TBS）である。

報道の自由は日本国憲法に明文化され、守られているが、報道の自由を守るための特段の法律や、公共の監視機関は存在しない。また国による報道の検閲は憲法で禁じられている。

日本のメディアには報道の自由があるものの、記者クラブ制度は、報道各社の談合による報道の横並び、お上の情報の受け売り、フリーランサーの締め出しなどの弊害を起こしており、批判されている。

記者クラブ制度による談合と、広告主を恐れる自主規制が、権力を監視するメディア本来の機能を弱めている傾向が強く、さらに調査報道の足腰が弱いのも、日本のメディアの弱点であるといわれる。

各報道機関はそれぞれ倫理綱領を保持しているが、いくつかのスローガンを並べただけのものであり、報道倫理や報道コンプライアンスの詳細を確立するには至ってはいない。その結果、「松本サリン事件」で毒殺犯にでっち上げられた河野義行さんの例のような報道被害が起きやすい体質となっている。

### 7-13 市民団体

全国に市民団体は99,000存在するといわれているが、1998年に施行されたNPO法により、2005年11月現在で26,000団体が特定非営利活動法人の認定を受けている。しかしながら、非課税の認定を受けることのできる団体が極めて少ないなど、NPOの法的保護は未発達であり、市民団体の財政能力が脆弱なのが日本の特殊事情となっている。

また政府から市民団体への助成金制度が存在しているが、大部分の政府機関は助成制度そのもののあり方を誤解している。つまり市民団体に対して助成（補助）するのではなく、市民団体に無償でプログラムを実施してもらうという「人件費なし助成」を助成と考えている。市民団体の側は、政府機関から供与される緊急支援物資を難民や地震被害者たちに対して、無償で配給するという滅私奉公を行ない、政府機関がやるべき仕事を肩代わりしている。

一方、政府機関の資金によって設立された財団法人、社団法人などの公益法人が2005年末現在で25,000団体存在する。長年天下りの温床となってきたのがこうした公益法人であり、主として省庁の下請け業務を行っている。これら公益法人の存在が、日本の市民団体の発達を阻害してきた側面は否めない。同じ仕事をする場合、あらゆる面で公益法人のほうが有利かつ優遇されているからである。

特定非営利活動法人は、NPO法によって会計報告、事業報告を義務付けられており、不正を行なっている例は極めて少ないと思われる。しかし、NPOを隠れ蓑にして災害募金を横領するなどの事件も起きている。

政府とNPOの対話は最近活発になってきており、共同で事業を行なう例も増えている。



NPO に対して傲慢な態度で見下すように接触する省庁職員が多いものの、最近では NPO との共同事業の重要性を認識し、対等に接触する職員も増えてきている。

#### 7-14 企業部門

我が国は戦後傾斜生産方式と呼ばれる資源の集中配分策によって奇跡の経済復活を成し遂げた。政府はこの政策の成功によって、経済界への影響力を強化する一方、一部産業（たばこ、電信電話、郵便）を独占するとともに民間部門と競合するに至った（鉄道、金融・保険、資源開発）。

日本は、また、経済発展のために輸出振興策をとったが、この成功の結果、輸出産業は国際競争力を持ちえたものの、多くの国内産業は政府の保護政策もあり非効率かつ競争力を欠くものとなった。

1990 年のバブル崩壊によって、民間部門は多くの業界で再編、再活性化、再建の嵐が吹きまわった。これら血のにじむような努力の結果、漸く経済復活が窺えるようになった。一方この間、政府部門はほとんど変革を行わず、むしろ既得権益の拡充に走ってきた。この結果、国家債務は（地方および隠れ債務を含めると）1,000 兆円に達したといわれている。

過去 4 年間「民間に出来ることは民間に」という改革を謳うキャッチフレーズで政権を獲得したポピュリスト政治家、小泉純一郎は官僚との戦いを進め、議会の承認を得て、道路公団と郵政公社の民営化に成功した。

更に各種の公社・公団の統合を推進しようとしたが、退任に伴いその政策の帰趨は安倍新首相に委ねられることとなった。

民間部門、取り分け国内産業は政府の強力な規制・指導の下競争回避的な行動をとる傾向が見られる。この結果、主要産業では談合が業界慣行となってしまっている。これは、「談合はすぐにはなくなる」という前日本経団連会長の発言からも伺える点である。

最近の独禁法改正で、課徴金を引き上げられる一方で、課徴金減免制度が導入されたものの、業界団体と利権政治家の猛反対の結果、欧米先進国に比較すれば不十分なものとなってしまった。

これに加えわが国独特の問題として、官製談合がある。2003 年 11 月、「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律」（官製談合防止法）が成立・施行され、この種の違法行為を防止することが可能となった。この法律は中央および地方政府のみならず政府が 50%以上出資している法人も対象としている。この結果、公正取引委員会は関係する政府機関に是正処置を求めることが出来るようになったものの、この法律には罰則規定がない。

2005 年談合容疑で主要橋梁メーカーが起訴された橋梁談合では、独禁法に基づき発注側である道路公団の副総裁や幹部が告発されたが、公正取引委員会は単に道路公団に対し是正処置を求めただけであった。

官製談合は、官の民間への支配力と「天下り」という形での公務員再雇用制度によっ

て、一般的な商慣習とみなされている。最大野党である民主党は 2001 年に罰則強化した法改正を提案したが、与党自民党によって簡単に葬り去られてしまった。

このような不正慣行の関係者は見つかるのは単に運が悪かったと考えており、談合は今後も続くと考えている。罰則規定を欠くため、官僚にとってはメリットがデメリットをはるかに上回る。これは日本の官僚組織に固有の構造腐敗であるが、他の章で詳しく触れることとする。

2005 年に起こった耐震偽装スキャンダルでは、姉齒元一級建築士が仕事を求めて耐震構造計算書を偽装したと告白した事件であるが、土建業者や不動産業者のみならず建築品質の確認を行う指定確認検査機関すら見過ごしてきたことが明らかになった。この品質確認業務は国家独占から民営化されたものの、多くが天下りした役人が行っており、収益プレッシャーから手抜きしていたことも判明した。

コーポレート・ガバナンスや内部統制に関しては、規制から自己責任へという国際潮流を受け 2006 年 5 月に会社法が抜本改正された。大部分の民間企業は今や腐敗防止条項を含む行動規範を有し、従業員に署名を求めるようになった。とはいえ、業務と社会規範との間で利害の対立も多く、実践には困難が伴うものである。

会社法は取締役の責任も規定しているが、これには贈賄禁止や腐敗防止も含まれている。最近の傾向はサプライチェーン全体にわたって、協力業者にもこの規定を遵守させるものである。それでも、実務上はどの企業も業界も贈賄や腐敗防止に真剣に取り組む行動を殆ど取っていないように見える。

過去数年、わが国企業の間でも CSR（企業の社会的責任）がブームになっており、実際多くの企業が年次 CSR 報告書を発行している。しかしながらこのような活動はハーバード大学のマイケル・ポーター教授が言うように PR 活動に近いものである。

市場経済の発展に伴い、企業経営者が説明責任と透明性の重要性を認識せざるを得ない時代となっている。

## 7-15 地方自治体

日本の地方財政の特徴は、一般政府支出に占める地方支出の割合が 62%と、他の OECD 諸国と比較して格段に高いことである。地方はそれだけ実に多くの行政事務をこなしているわけだが、国による財源保障が比較的手厚い。国と地方の間の税源配分が 58 対 42 であるのに対して、歳出面での配分が 38 対 62 である。つまり地方は 42 の税源で 62 の仕事をしているが、地方財政調整制度での財源の再配分がかなりの程度施されているので、事務遂行による赤字はあまりでない（厳密には配分額計算方法に起因する赤字はあるが、ここでは立ち入らない）。国から地方へ、地方交付税や国庫支出金による財政移転があり、2006 年予算でみて、国の税収 46 兆円のうち、約 15 兆円が地方交付税である。このように地方は国に財源を依存しつつ、多大な行政事務を担っている。日本の地方自治体の総固定資本形成への寄与率は、GDP 比で 4.9%もあり、英国、フランス、スエーデンなどよりもはるかに高い。日本は「土建国家」と特徴づけられる場合があるが、この数値が如実にこのことを裏付けている。財源の一定部分は国だが、事業の発注元の多く

はこのように地方自治体である。それだけ地方自治体は、公共事業をめぐる利権の圧力に対して脆弱で、汚職のハイ・リスク領域となっている。封建時代以来の「ギルド社会」の伝統もあいまって、地方の公共事業や公共調達には、談合や贈収賄の巣と化している。

典型的なのは多目的ダムである。近年グローバル化による工場のアジア移転で、工業用水の需要は激減し、米余りで農業用水の需要も激減している。それでもダム建設の圧力が強く、不要となった利水ダム計画に無理に治水目的を付加して、ダム建設が強行されている。豪雨時の推定降水量の水増しで、危険な洪水の発生確率も水増しし、多目的ダムを不正に正当化するが、背後に業界と地方行政の利権構造と癒着構造がある。また談合もあとをたたない。公正取引委員会の調査では、公共事業の落札率が98%という自治体ばかりで、これは地方での談合蔓延の確かな傍証といえる。

こうした中、入札契約適正化法の地方自治体への適用、脱ダム宣言（長野県）の発表、「1%条例」（参加型予算）の開始、電子入札の導入（明石市、横須賀市など）、談合防止の研修制度の導入、地方公務員採用での競争的試験の徹底などの、積極的な動きもあり、腐敗防止にむけた地方の改革動向が注目される。

## 8. わが国の NIS の評価

### 「腐敗のトライアングル」

日本には政・財・官の「腐敗のトライアングル」がある。この根本原因は国民の市民意識の低さと保守党の長期政権にある。

日本社会では市民の政治面での倫理観は高くない。特に地方自治体では政治家と役人が、時には中央官僚を接待して中央政府から補助金を獲得する構造が出来上がっており、それが自治体内部の利権関係者の間で配分される。地方議会はほとんどの政党が知事の側に付くオール与党体制となっている。これらの政治家を支援しその補助金の恩恵にあずかろうとする選挙民も多い。したがって、選挙民は腐敗が発生してもそれを批判しない傾向がある。

第二次世界大戦後、ほとんどの期間、保守党（現在の自民党）が政権の座にあった。保守長期政権下、政党や政治家は官僚や財界とともに自らの権益を守るために「腐敗のトライアングル」を形成してきた。

2006年9月、5年間政権の座にあった小泉純一郎に代わって安倍晋三が党首（同時に首相）に選ばれた。2005年の衆議院総選挙で小泉はさまざまな手段を使って政権の維持に努めようとした。自民党の中での反対派議員を追い出すために、同じ選挙区に対立候補者を押し立てた。ある若手IT起業家もその中にいたが、彼は「お金で人の心も買える」と豪語するほどの金儲け至上主義者だった。彼は落選し、その後、粉飾決算疑惑で逮捕されているが、今でも若い人々の間には、彼の卓越した金儲け術に憧れ、その生き方の真似をしようとするものが後を絶たないといわれる。

ビジネス部門でも収益至上主義である。企業が利益を追求するのは当然であるが、当面の利益の最大化だけに努めたために、企業の行為が他者、特に消費者に与える影響を軽視してきた。この十数年の間に、産業廃棄物の不法投棄、医薬被害、自動車の欠陥隠しなどの環境や安全の分野で大きな事故が発生した。メディアは人々の生命に関わる問題として大きくキャンペーンを張り、消費者が企業の社会的責任を追求する機運が高まったので、破産の危機に追い込まれるような大きな企業も出た。

これらを背景に、企業側でも社会的責任の認識が高まり、内部統治の強化に取り組みだした。商法の改正もあり、政・財・官の3部門の中では「財」がもっとも急激な対応を見せている。

日本では、過去に官僚の果たす役割が変化してきている。第二次世界大戦後の日本を特徴付けるものは急速な経済成長であるが、中央官僚がこの経済の規模拡大と効率化を導いてきた。明治維新後、彼らは「富国強兵」政策を取ったが、敗戦後は「富国弱兵」政策を取ってきており、これは1990-1991年のバブル崩壊までは成功した。経済が高度成長から安定成長に転換して以来、官僚の役割は小さくなり制限されてきた。社会での指導力を失ってきたことから、彼らの一部は精神的に退廃し拝金主義に陥った。

日本では官庁ごとに人事採用を行うので、官僚の最終的な目標は自らの省庁の保存と権益の拡大である。省庁には役人が定年前に早期退職する慣習があり、これら退職者に

新たな再就職先を世話することが官僚の仕事の重要な部分であった。このため、彼らは許認可権の濫用や情報の漏洩までして、民間企業への影響力を維持することに努めたこともある。これが官僚と財界との腐敗した癒着—すなわち、高給官僚の天下りや官製談合の原因である。

一方、司法部門は比較的高い倫理を維持している。検事、裁判官、公正取引委員会などの官僚の公僕意識は高い。

#### 腐敗と闘う市民の力

日本では、西欧社会のような「市民」の概念は長い間存在しなかった。「民主主義」は戦後、占領軍、特に米国によって持ち込まれたが、この概念や価値観は国の倫理制度との関連では十分に定着しているとはいえない。

昔から日本の支配階級は「和を以って貴しと為す」という考えを庶民に浸透させてきた。これは今でも日本人のもっとも基本的な考え方の一つで、不正を行った者に対して寛容であることを美德とする傾向がある。

1994年、全国で約80の市民オンブズマンで構成される全国組織が結成された。税金のムダ遣い監視する納税者グループであるが、多くの税のムダ使いが汚職や腐敗に関係していることから、必然的に運動は地方自治体の腐敗防止活動となっている。

メディアは政治家や企業の腐敗追及には熱心であるといえるが、中央政府や地方自治体に大手メディアのみに参加が限定された記者クラブがあり、行政からの情報提供の恩恵に報いる形で、行政側が広報したい情報のみを流す傾向があるといわれる。

日本では腐敗と対決する市民の力が十分であるとはいえない。彼らの活動は過去の腐敗事例の追求のみに集中しているが、腐敗の与える社会的損害は膨大なものであるから、処罰よりも防止に一層の重点が置かれるべきだろう。また、行政の過程に監視の目を光らせ、特に公共調達過程に一層の監視の目を届かせることが必要だろう。