

# 第 I 部

汚職，反汚職対策，司法制度の諸問題



# 第 1 章

## グッド・ガバナンスへ向けての反腐敗政策

### I はじめに——概念の検討

#### 1. グッド・ガバナンスの概念

グッド・ガバナンス(good governance)という概念はあいまいである。百人百様の使用法があるといっても過言ではない。一般的には「良い統治」と訳されているが(例えば, 国際協力事業団 1995, 1), 必ずしも政府機関による上からの統治を意味しない。むしろ下からの参加と上からの統治の相互作用によって, ある政策が形成され, 実施され, その過程におけるモニタリング(monitoring)を受けて利害関係者(stakeholders)の声が政策の修正に反映され, さらに政策評価も実施されるという一連の参加型民主主義プロセスを指す言葉ととらえるのが妥当と思われる。R・ローズ(R. Rhodes)は「新しいガバナンス: 政府なしの統治」の中で次のように述べている。「ガバナンスのもつ意義は, 統治(government)という意味の変化にあり, それは統治すること(governing)の新しいプロセスを指している。あるいは, 秩序だった規則が変更を加えられた状態, あるいは社会を支配する新しい方法を指す」とコメントしている(Rhodes 1996, 652-653)。

ガバナンスのプロセスは, 従来の伝統的な政府機関が果たす役割に匹敵することについて, ローズノー(J. Rosenou)は次のように述べている。「ガバナンスが政府なしに存在することを想定するには, 自立的な人間が作ったどの

ようなシステム下でも働く機能を考えるだけで十分である。(中略) 多くの必要な機能の中で、例えば、どのようなシステムでも外部から迫る挑戦に対応せねばならぬ必要が起こる。メンバー間の対立を防ぎ、あるいは資源を確保し、またシステムとして達成すべき目標や政策を策定することである」(Rosenau 1992, 3)。

ストウカー(Gerry Stoker)によれば「ガバナンスの究極の関心は、秩序ある規則と共同行動のための諸条件作りにある。ガバナンスが生み出すものは、それゆえ、政府が作り出すものと同じである。違いがあるとすれば、それはプロセスの違いである」としている(Stoker 1998, 17)。

ガバナンスに関する文献を調査すると、それがいろいろの仕方では使われ、その意味することも一致していないが、ただ共通項として指摘できるのは、ガバナンスが統治のスタイルの発展を意味していることだけである。そこでは、公的および私的部門間の境界線があいまいになっている。ガバナンスのエッセンスは統治のメカニズムに焦点を当てるが、その際、政府の権限・制裁に頼ったりはしない。ガバナンスの概念は、外部から押し着せられたものでなく、自立的であり、かつ互いに影響を及ぼし合う多くのアクター間の相互作用の結果生まれた構造あるいは秩序の創設を指すものである(Stoker 1998, 17; Kooiman and Van Vliet 1993, 64)といえよう。

ストウカーは前出の論文の中で、ガバナンスを論じるうえで五つの側面を提示している。それらを今ここに詳細に紹介するゆとりはないので、その中の参考になるもののみを記しておこう。

第1点は、ガバナンス概念は、政府から引き出されたが、政府を超える一連の諸制度およびアクターたちを指している。これは、政府のシステムに対する憲法上あるいは公式な理解に対するチャレンジを示している。実際、政府の構造は、多くの制度および機構が追加されバラバラになっている。ウェストミンスター・モデルは特に、イギリスのシステムの複雑な現実を十分把握しきれない。単一国家では権力は中央に一極集中していることになっているが、実際には、多くの中心をもち、地方、地域、国、国を超えたレベルに



もある。かつ各種のつながりをもっている。ガバナンスの観点からは、サービスの供与および戦略的政策決定において、ますます、民間およびボランティアの部門を巻き込む事例が増大していることに注意を払う必要がある。以前は、ほとんど全面的に政府の責任であったものが、民間も加わるようになってきた。今日、多くの国々で、民間への下請け、および公・私パートナーシップが公的サービスの一部になっていることに注意を向けたい。

第2点は、上と関連があるが、社会経済問題への取り組みに当たり、公・私間の境界と責任の所在があいまいになってきたことである。

第3点は、ガバナンスは、諸機構が共同行動をする際に相互の力に依存する度合いが大きくなったことである。

第4点は、ガバナンスは、自立的で自治管理ネットワークを持つアクターたちに関する概念である。

第5点は、ガバナンスは号令をかけ、その権限を行使して何かさせる政府の力に依存せずに、人々が目的を達成しうることを示している。

以上はガバナンスの五つの側面についてストウカーが指摘したものであるが、相互補完性を持つ五つの側面は、どちらかといえば意志決定プロセスに参加するアクターたちに焦点を当てた議論である。非常に単純化すれば、ガバナンスとは参加型意思決定、参加型民主主義の実現を目指すことになる。参加型以外の指標を用いる人たちもいるようであるが、その検討は別稿にゆずり、本章で筆者は、ストウカーの枠組みに沿うことにしたい。さらに、ガバナンス概念を適切に捉えるためには、この概念が、広く叫ばれるようになってきた時代的背景および、こうした議論が目標にしているものを確定していく必要がある。

## 2. グッド・ガバナンスと「参加」議論の背景

グッド・ガバナンスの議論は、「参加型開発とグッド・ガバナンス」の議論の形をとって、東西冷戦の終焉の頃を機に国際社会において、一気に脚光を

浴びるようになった。この背景にあるものは、冷戦終結後の主要先進国における途上国援助の位置づけの変化と、1950年代以降の開発戦略の失敗、その結果としてのレントシーキングや累積債務問題の発生、それを解決しようとした80年代の構造調整政策の失敗と「失われた10年」の影響が大きくあった。途上国側の開発成果への失望感と、先進国側の「援助疲れ」がそれである。つまり、援助資金(有償・無償)・技術協力などが、必ずしも有効、効率的かつ公平に使われてこなかったことへのドナー側のいらだちがある。被援助国の政治家、官僚、ビジネスマン、さらに先進国の側も巻き込んだ腐敗・汚職の蔓延に対し、その防止の必要が広く認知されるようになったことがあげられよう。

さらに、冷戦中は軽視あるいは抑止されていた底流にある多様な価値観が、冷戦終焉の前後に、一部は80年代の半ば頃から、一斉に開花し、なかでも民主的価値への傾斜が世界的に広がっていった。環境保護、エイズ対策、飢餓、貧困、貧富の格差拡大への配慮、腐敗防止対策の必要、そのための参加型開発とグッド・ガバナンスが一種のグローバルな規範として意識的に推進され、それが次第に定着するようになってきたとみることが出来よう。

参加型開発とグッド・ガバナンスとの関係は、先にみたストウカー等が強調するように、政府だけでなく、多くの利害関係者たちが、いろいろのレベルにおいて意思決定、実施、評価等に参加し、アクターズ間に相互作用をすする結果生まれるのがグッド・ガバナンスであるので、両者は、方法あるいはプロセスと、その結果という関係になっており、グッド・ガバナンスは、「参加」なしにはありえないことになる。グッド・ガバナンスの概念は、当然に利害関係者の民主的参加を含んでいる概念ということができよう。さらに言えば、グッド・ガバナンスがあれば、民主的参加がますます促進されることになる。

では何のための「参加」か、といえ、グローバルな諸問題(環境、生態系、エイズ、飢餓、腐敗、貧困、貧富の格差等)とともに、地域、地方、国、超国家的次元でそれぞれが直面している固有の諸問題に対して、政府だけでなく、

多くの利害関係者が、皆で知恵を出し合い、利害の調整を行いつつ解決の道を求め、共同行動を行うためである。

### 3. グッド・ガバナンス概念の構成要素

次に、「参加」という枠組みでみた、またその実態でもあるグッド・ガバナンスによって何が実現されるのか。究極的には、政策の形成、実施、モニタリング、フィードバック、評価の全プロセスにおける限られた資財、人材の使用における有効性、効率性、公正性であり、それを保障する手段として、情報の公開や、プロセスの透明性 (transparency)、説明責任性 (accountability) であり、民主的コントロール (democratic control) である。この概念の抽象度を下げて、さらに具象化してみると、グッド・ガバナンス概念には、法の支配 (rule of law)、司法権の独立と人権の保障 (judicial independence and protection of human rights)、地方自治と分権 (local self-government and decentralization)、文民統制 (civilian control)、行政運営能力の向上 (improvement of administrative capability)、公共部門の改革 (public sector reform)、さらに、腐敗のない統治 (corruption-free government) などが含まれている (横田 1999, 80-88; 国際協力事業団 1995, 30, 図2-2)。

ちなみに、世界銀行のカウフマン (D. Kaufman) らは、ガバナンスの国際比較のために多くの調査機関等と協力の上、以下の六つの総合的ガバナンス指標を設け、1996年から2年ごとの四つの時期をとり、200近くの国々のガバナンス水準を計測している。それらの指標とは、(1)主張と説明責任性 (voice and accountability)、(2)政治的安定と暴力の不在 (political stability and absence of violence)、(3)有効な統治 (government effectiveness)、(4)規制の質 (regulatory quality)、(5)法の支配 (rule of law)、(6)腐敗の抑止 (control of corruption) である (Kaufman, Kraay, and Mastruzzi 2003)。

これらの構成要素の中で、本稿ではグッド・ガバナンス概念の重要な柱の一つである腐敗抑止の問題に焦点を当て、腐敗の構造と反腐敗政策を検討し、

グッド・ガバナンス概念の理解の深化に資したいと思う。

## II 腐敗の構造とグッド・ガバナンス

前節においてグッド・ガバナンスの概念の検討を一応終えたので、本稿の課題であるグッド・ガバナンスへ向けての反腐敗政策の検討に入る。

反腐敗政策の検討に入る前に、腐敗とは一体何なのか、その要因は何なのか、どういう政治的・社会的・文化的・経済的コンテキストにおいて発生し、腐敗は逆に、政治・社会・文化・経済にどのようなインパクトを与えあるいは効果を及ぼすのだろうか。したがって腐敗に対してどのような対策が立てられ、利害関係者達は、それぞれの次元においてどのように参加してきたのかを検討することになる。その参加の仕方や度合いが、グッド・ガバナンスをもたらし、あるいは逆にバッド・ガバナンスの方向へもっていくかもしれないのである。

### 1. 腐敗とは何か

腐敗についての最も単純な定義は、「公職を利用して私益を利得すること」である（石井 2003, 9）, 「私利私欲のために公権力を濫用すること」（Transparency International 2003, 1）ともいえる。さらに、世界銀行やその他の国際機関の定義も大体同様である。

しかし、もう少し詳細に検討してみると、ハイデンハイマー (Arnold J. Heidenheimer) が分類したように、次の三つの型の定義を認めることができる (Heidenheimer 1978, 4-6)。第1が、公職中心型定義 (public-office-centered definition)、第2が市場中心型定義 (market-centered definition)、第3が公益中心型定義 (public-interest definition) である。

この中、第1は、公職にあるものが法規範から逸脱する行為と定義する。

贈収賄行為に密接に関わるが、一般的に私的利益を考慮して権限を濫用する行為とする。必ずしも金銭の授受がある必要はない、という。このような定義はベイリー(D.H. Bayley)、マックムラン(M. McMullan)、ナイ(J.S. Nye)らによってなされている。

第2の定義は、役人が、公職をビジネスとして捉え、公職を利用して得られる利益を最大化せんとする行為である、とする。その流れにある学者には、レフ(Colin Leff)、バン・クラベレン(Jacof Van Klaveren)、ティルマン(Robert O. Tilman)らがいる。

第3の定義は、民衆の側の利益保全の立場からのものである。権力保持者が、金銭その他の報酬を受けて、その提供者に対して特に有利になる措置をとり、よって民衆、したがって公益に損失を与える行為、としている。この流れには、フリードリッヒ(Carl Friedrich)、ロゴー(Arnold A. Rogow)、ラッセル(H.D. Lasswell)らがいる(O'uchi 1997, 4-7)。

筆者自身の腐敗の定義は、「自己および自己に関連した私的利益の誘導を目的として、他と差別的、不当に、かつ不公正な手段で、公職あるいは公的影響力を利用する行為」であるとしている(大内 1977, 1)。この定義の特徴は、近代的反腐敗規範の成立とその変遷という歴史的視点に立って規範の成立とその含蓄をみようとする点にある。その妥当性は、近・現代社会において、何故に新たに反腐敗規範が法典の形で制定されるに至ったのかの政治的・社会的・文化的・経済的背景を検討すれば明らかである。世界は重商主義時代から自由主義時代へ、さらに金融資本主義の時代へ移り、さらに世界資本主義の危機の時代にはいると、政治支配層はその時代時代のニーズに沿って最も合理的(支配層の社会的価値からみて)な制度(法規範を含む)を設けてきた。自由主義への移行期から19世紀を通じ、20世紀の初頭に至ってもまだ経済面における自由競争(laissez-faire)を側面から支える原理として、新興産業資本家層の利益に最も沿う形で反腐敗法規範が制定された(新しい産業資本家層のためのレント[rent]。レントについては、第5章の加藤学論文参照)。19世紀も後半になると、反腐敗規範はさらに進化を遂げ、単に経済的側面の自由競争を

側面から保障する原理にとどまらず、政治的側面における自由競争をも側面から保障する原理へと変化した(例えば1883年のイギリスの腐敗防止法制定)。成人普通選挙権の拒否、過大な選挙資金の支出、票の買収などのような政治的不正競争を腐敗の概念の中に次第に包含していった。これらも19世紀後半の経済の発展、社会構造の変化、文化的倫理的価値の変化、政治構造の変化を反映するものであった(たとえ、それぞれの側面の変化に時差があったとしても)。19世紀から20世紀に入り、金融資本の深化とともに新たな社会的矛盾が顕在化し、資本主義の危機に対応する社会福祉政策という新しいレントが必要とされるようになると、実際には政治的覇権をもたない民衆の側から、国富の平等な分配、生活の保障というレントを求める動きが次第に大きくなった。今や19世紀的反腐敗規範を超えてより広い民衆層のニーズに応える実質的平等の実現を法益とする新反腐敗規範の制定が客観的に求められている。しかし、人々の意識は一般的にまだ低く、20～21世紀のニーズに応える反腐敗規範制定へ向けての民衆の運動の力は弱いといわざるをえない(大内1977, 172, 177; 2000, 1-2)。これは人類にとって21世紀における最も重要な課題の一つになるであろう。

筆者の腐敗の定義は、先のハイデンハイマーの3分類型に含まれていない歴史的視点に立ち、かつ、今日、やっと顕在化し注目されるに至った大統領、首相、閣僚、高級官僚等による国家機構と権限の私物化による私的利益誘導行為(財政政策、補助金、公共事業入札、金融機関救済など、一つ一つ厳密に分析した際に明らかになってくる腐敗、つまり表面的には合法的形式を整えていながら、実質的には国家機関と権限を私物化し、莫大な利益を私的利益のために誘導する構造的腐敗で、これは後述する第3型腐敗に当たる)をも視野に入れたものである。

## 2. 腐敗の構成要素

腐敗にもいろいろな形のものがあるが、腐敗の構成要素はアクターたち、求められる利権、その正当化(弁明)、それが行われる舞台の四つである。

第1のアクターは、職にある者と公的地位にともなう影響力を及ぼしうる者と、その利害関係者であるが、アクター間の組み合わせが重要であり、通常、密室性をもって共同謀議がなされる。「公務員がその職務に関して、賄賂を収受し、要求し、または約束」する(日本国刑法第197条)贈賄者との契約である。

第2の利権あるいは不当なレント(賄賂)の獲得が腐敗の動機であるが、利権にも、目に見える、あるいは触れることのできるものと、そうでないもの(例えば昇進など)とがある。直接的なものと間接的利益、短期的な利益と中・長期的利益を求めるものがある。また政府に積極的施策を求めるものと、政府に不作為を求めるものがある。

第3の正当化には、「国益」「富国強兵」「失業救済」「金融制度救済」「要請主義」などのレトリックが使われ、その内容の実態を吟味しない限り、誰も真正面から反対しにくいものが多い。

第4の腐敗の舞台には、国内と国外の場があるが、これは腐敗が起こる背景をなすもので、(1)経済の発展段階、(2)社会構造、(3)文化的・倫理的価値、(4)政治・行政構造が、一国内あるいは国境を越えて関連してくる。

(1)には、(a)市場経済の浸透の遅れによって一物一価の原則が働かず、稀少物資や雇用機会などがレントの対象になる場合、(b)公的為替レート of 過大／小評価と輸出／入規制がレントを生む場合、(c)市場移行経済が国有財産の処分あるいは民営化で大混乱に陥っている機会に、党幹部その他政府要職にある者による国有財産の横領・横流しなどが発生する場合、(d)また公企業経営責任者の任免、資財の発注・販売・工事査定等がレントになる場合、(e)公務員給与があまりに低く給与だけでは生活のできぬ場合等が腐敗の背景にある。

(2)の社会構造には、(a)急速な社会変動によって形成される新しいパトロン・クライアント・グループによるレント・シーキング活動、(b)さらにインドネシアの華僑系の人々のように、少数民族であるが経済力で土着民族よりはるかに裕福な人々が、その怨嗟を恐れ安全保障を買うために政治指導者、警察・軍幹部らに賄賂を定款的に払っているケース等が腐敗の背景にある。



(3)の文化的倫理的価値には、(a)独立後、近代的統治機構を設置しても、それを運営する人間が依然として地縁的・血縁的・宗教的な古い共同体意識に影響されている場合には、機構そのものが予定しているチェック機能が働きにくい。結局、近代的統治機構をテコとした私的利益の増進がはかられやすい。(b)旧植民地官僚がもっていた民衆蔑視の意識や、権威主義的・秘密主義的態度、民衆の側の官吏への無批判的従属の態度が跡をひき、腐敗を助長しがちである。(c)開発資金の配分など重要な決定権限をもつ者が公僕意識を欠き、大きな裁量権を持つ場合には、大規模な腐敗を生みやすい。身内びいき(nepotism)あるいは特定人愛顧(favoritism)は本来は、生産力の発展が低い段階で、雇用機会も限られ、生活が不安定な状況下での一種の私的社会保障のための文化・倫理的価値といえよう。カトリック教社会における擬制的父子関係(compadre system)、フィリピンにおける恩義にともなう忠誠関係(utang na loob)、旧中国における昇官発財(官職につくことは財産をなす事を当然とする意識)などもこうした文化的・倫理的価値を示すものである。

(4)の政治構造は、(a)政治権力の階級的性格を示すもので、どの階級・階層を権力の支持基盤とするのか、それにどう直接・間接的に利益を誘導しようとするのか、によってきまる。政権の性格は、外国援助・投資・貿易等の受け入れ方、それにともなうレントにも関わってくる。また、(b)は統治構造とガバナンスに関係してくる。メリットを基準にする人の採用でなく、身内びいき等による採用の常態化が多く途上国で行政機構の肥大化を生み、士気を下げ、効率性を引き下げ、富や機会の不公平分配を生み、腐敗を生みやすくしていることは否定できない。

以上の(1)、(2)、(3)、(4)が腐敗の構造の背景、あるいは舞台を提供するものといえよう。

### 3. 四つの型の腐敗

以上の四つの構成要素の結合のしかたの差によって、腐敗を大まかに四つ



の型に分類できる。

第1型は、行政的腐敗である。登場するアクターは、中・下級役人と利害関係をもつ住民などで、求められる利権は、少額の賄賂の要求、収受、約束とひきかえに脱税の見逃し、交通違反者の見逃し(あるいはそういう嫌疑を故意にかけスピードマネーをとる)、ライセンスの不正発給、公有物の低額払い下げ等が行われるケースで、その正当化には、役人の給与の低さ、社会的慣行などがあげられる。舞台は、役所から道路上に至るまで、ところかまわずみられる。

第2の型は、小規模政治腐敗で、登場するアクターは、個々の政治家、高・中級官僚、ビジネスマン、その仲介人等である。追求される利権は税の減免、裏口入学の口利き、補助金増額、認可、大規模公共工事の誘致、入札の便宜等と引き換えに政治献金、代議士秘書サービス、選挙運動への便益供与、顧問料、未公開株、不動産、絵画等の供与、接待娯楽の機会、天下り先の提供等が行われる。正当化は省益、早期退職官僚の救済、企業救済、あるいは社会の利益のためにやった、自分の裁量権の範囲内でやった、選挙には金がかかる、等である。腐敗の取引は、アクターたちの私的グループの間の相互扶助になっており、舞台は密室で行われ、被害者は多くないし、腐敗も資源の移転にすぎず、経済を総体としてみれば有効な資源利用になった、というようなものである。しかし賄賂によって、他の潜在的競争者から差別的に入札へのアクセスの機会を奪っており、公正なものとは言えない。

第3の型は、大型の政治腐敗で構造的腐敗ともよばれる。アクターは、大物(主に与党の)政治家、財閥、政商、高級官僚等である。アクターたちは権力の頂点にあり、国政に関する重要な決定権を事実上独占している。その地位・影響力を利用してレントを拡大再生産しやすい立場にある。彼らは時に、国家機構と権限を私物化し、財政政策、金融政策、予算配分、大型開発計画の作成等を通じて、公共の名の下に、一見合法的に、利権を拡大再生産しつつ、特定の階級、企業家群、系列金融機関、自己の親族および仲間(crowny)のために他と差別的に不当な利益を誘導する。その蓄財の多くが海外の安全

な銀行へ逃避したり、資産購入に浪費されるので国の経済発展にあまり寄与しない。彼らの行為の正当化は、自分らに権限があり合法的である。景気の回復、産業の再生、金融制度の維持、公共事業による建設業振興などは国益（＝彼らの私益）にかなっているという。また国家体制を安定させるのに役立つ、自分らの地位に相応しい蓄財をしたに過ぎない、また自分の子分たちを養うために莫大な資金を要するためだ、等と主張する。

よく知られた事例としては、マルコス元大統領、スハルト元大統領、モブツ元大統領とその側近、政商、高級官僚などによる国家機構の私物化による腐敗が挙げられよう（横山・津田 1999；村井ほか 1999）。

第4型の型は、これまで述べた第1から第3型のそれぞれが国際的舞台で起こる腐敗である。アクターたちに外国の政治家、官僚、ビジネスマン、仲介人、さらに多国籍企業、援助関係者等が加わってくる。

国際的側面で第1型と関連するケースとしては、税関の役人に賄賂を払い、課税額を安く査定してもらい、通関業務を早めるというようなケースである。第2型と接する第4型の腐敗は、多国籍企業のビジネスマンが、ある商品を売り込んだり、プロジェクトの入札を容易にするため、あるいはその国の開発計画の詳細情報を他に先駆けて入手するために、当該国の担当官、その上司あるいは有力政治家に賄賂を払うというようなケースである。外国援助との関連では、プロジェクト代金を故意につり上げた価格の領収書をサプライヤー側に発行させて、国庫からの実際の支払い価格との差額を着服し、外国銀行にある自己口座に払い込ませるケース等である（インドのジャヤンティ運輸公社会長D・テージャの事件など。この簡単な説明は、大内 2000, 6 注12参照）。

第3型と接する国際的腐敗のケースは、前述のマルコス元大統領、スハルト元大統領、モブツ元大統領のケースがすべて当てはまる。外国援助を私物化し、外国援助に基づくプロジェクトから、10～20%のリベートをとる。具体的には慈善事業基金への寄付金と称して、プロジェクト入札企業から、総額の10～20%をリベートとして強制的に払い込ませて、大統領夫人や親族たちが私的に使っていた実態が明るみにされたが、このようなケースであ

る(横山 1990; 横山・津田 1992, 1999; 村井ほか 1999)。

### Ⅲ 腐敗の効果と削減対策

このように腐敗の型を摘出することの意味は、その効果(インパクト)や、削減対策を考える上でも重要になる。

(1) 第1型の腐敗の与えるインパクトあるいは効果は、腐敗した役人にとっては役得であり、低い給与を補完することになる。一つの生活の知恵として、逮捕される前のぎりぎり限界まで腐敗を追求するであろう。その結果、社会的弱者の一層の貧窮、物流の停滞、国庫収入の減少、欠陥商品の流通による住民被害の増大、基準以下の品質あるいは量の資材使用による欠陥工事と事故の多発、ネポティズムによる資格のない者の採用、行政の肥大化による低給与、非効率の蔓延と士気の低下、人々の行政不信等の悪循環がみられ、開発計画もほとんどが失敗している。これへの対策としては、役人の給与・待遇の改善、監視・処罰体制の強化、公務員倫理高揚のための研修、公正な競争試験による採用・考課・昇進制度の確立が必要である。

ガバナンスとの関連でみれば、ガラス張りの行政と住民参加が一番望ましいわけで、各種の許認可権による規制を減少あるいは撤廃することが望ましい。また、これは第1型の腐敗に限らず、第2型、第3型、第4型にも当てはまることであるが、比較的腐敗の多発する公共事業、徴税、許認可事務、検査、査定などの部門における、各種規制の緩和、公的情報の公開、役人の自由裁量権の縮小、公務員秘密保護法の緩和、良心的内部告発の奨励と保護、住民による情報提供者の勧奨と保護、市民オムブズマンへの誠実な対応、定期的世論調査実施、プロジェクト・計画の作成段階からの住民参加、実施過程でのモニタリングと必要な改訂、あるいは中止、重要問題についての住民のレフレングム実施制度等を作り、それを試行錯誤を重ねながらその社会に最も適する仕方で行っていくことがグッド・ガバナンスとなり、腐敗の防

止にもなるであろう。

(2) 第2型の小規模な政治腐敗は、代償として政治資金、未公開株、不動産、ゴルフ会員権、娯楽の機会の提供、天下り先の提供などが高級官僚、政治家とその親族や秘書などへ支払われる。政治家や官僚は、「その職務に関して」行った行為を隠す目的で、政治献金あるいは顧問料、広告料、無償サービスの提供などの名目が用いられるケースが多いので、その効果は、この腐敗が暴かれぬ限りにおいて、当事者たちのみが潤う。しかし、明かされれば国民による政治不信の増大、政治無関心層の増加、国庫収入・支出上の大きな損失を招きかねない。

対策としては、高級官僚への裁量権集中の排除、原則として役人の天下り禁止と在職期間の延長、情報公開制の徹底、競争入札制度の透明化、公的地位にある者への政治献金の禁止、選挙資金の全面国庫負担、国会の国政調査権の強化、資産の公開性の徹底と、違反者に対する厳しい罰則の実施が求められる。ガバナンスとの関係でいえば、上記の中でもとくに情報公開制の徹底、入札の透明性のための工夫(例えばe-mailを使った入札や見積もり工事価格の事前公示など)、国会の国政調査権もアメリカの連邦議会の議員のように専門の調査スタッフを何人も付けて、党派性によらぬ国民の声の代表としての十分な国政監察機能を果たさせるよう改善すべきであろう。また中央・地方レベルを問わず、住民の声を直接、広く聴くための公聴会を頻繁に開催すべきであろう。

(3) 第3型の腐敗は、通常の状態となかなか区別がつけにくい。この構造的腐敗が与える国民経済、とくに国民の社会福祉に与える影響ははかり知れぬほど大きい。とくに、国民総生産(GDP)の相対的に低い発展途上国において、腐敗により消失する国富は国の経済を破産に導きかねない。このような状況下で社会的弱者層はますます貧困の度を深め、国家権力の中核に近い者はますます豊かになり、その格差は拡大するばかりで、人々の不満が政治的不安定を導く。グッド・ガバナンスを求める内・外からの圧力によりこの政権が倒れるまで政治不安定が続くことになる。

対策は、通常の場合、きわめて難しい。本来、こうした不正の取り締まりに当たるべき機関の者が、自分の任命権者を取り締まることは (Quis custodiet custodes ? = 誰が監督者を監督するか)、反逆者扱いをされ抑圧を受ける可能性が強い。おまけに、この種の腐敗は、国家権力の中枢にある者の犯罪であり、正当性 (legitimacy) は欠くが合法性 (legality) を充たしており、現行の19世紀的自由競争を側面から補強する原理としての反腐敗規範とはなじまず取り締まりにくい。それゆえに、20～21世紀の福祉国家的原理に立った反腐敗規範の確立が急務である。前途は多難であるとしても、市民社会の成熟による一般民衆の意識革命と反腐敗運動の活性化が重要である。一般市民、学生、研究者、ジャーナリスト、弁護士、税理士等による市民の自主的学習活動、情報公開を求める活動、市民オンブズマン活動の活発化を通し、政府の要人から説明を求めその責任 (accountability) をただし、官民協力による構造的腐敗の削減運動を起こすべきであろう。

(4) 第4型の国際型の腐敗の場合は、その効果は、多国籍企業等がプロジェクトの作成、入札、資材の発注、工事の全過程において、相手国政治家、官僚、企業、コンサルタント等を買収して、他より少しでも有利に事を進めようとするので、工事価格の操作、低品質資材の使用、手抜き工事などによる欠陥施設ができて、それが、ほどなく破損したり、災害を生む原因になりやすい (例えば、日本フィリピン友好道路の損傷、韓国における橋の陥没、バングラデシュにおける学校関連建築物の崩壊など)。また公正な競争を妨げている。

対策としては企業の倫理綱領の作成、入札方式の公開と価格の透明性確保、トランスペアレンシー・インターナショナル (TI) の入札に関する誠実性綱領 (Integrity Pact)、欧州審議会 (Council of Europe) が<sup>8</sup>、1997年10月にまとめた物資・サービス調達における腐敗防止 (COE 1997a, 1997b, 2000)、アジア開発銀行、世界銀行等における入札規約などが参考になる (ADB 1987, 2000 ; World Bank 1999)。

上記のTIの誠実性綱領について石井陽一は「応札可能企業の間で、今後決して贈賄はしない。談合もしない。落札額を最終額とする。落札後の丸投げ

もしない。万事公正に競争するという国際契約をわが国主導で結んで予防したらよい」と提案しているが(石井 2003, 197), 賛成である。

また、経済協力開発機構(OECD)の国際商取引における外国公務員への贈賄禁止協定(OECD 1997)は、直接的に条約でもって、その名の通り不公正な商取引を禁じ、これまで賄賂に使用した金額が必要経費として認められ、免税扱いを受けていた(アメリカは、1977年の合衆国外国腐敗行為法〔FCPA〕で禁止していた)ものを認められなくした。賄賂に使われる資金は、主に在香港の銀行、スイス銀行等に送金され、それが日本では使途不明金として扱われているが、企業の海外送金・入金の経路および使途を監査する制度を強化し、情報公開を徹底させることが必要である。

また第4型の公的開発援助(ODA)に有償・無償の資金協力、技術協力があるが、腐敗との関係では、無償資金協力という相手側に渡しきりの贈与の場合に、双方の側にレント感覚を生み無責任体制を醸成させやすい。もちろん、制度としては無償資金協力の場合、交換公文(E/N)が取り交わされ、外務省無償資金協力課および国際協力事業団(JICA)が、ガイドラインに従いチェックすることになっている。実態は、無償資金協力のプロジェクトは「ひも付き」で日本企業が取ってしまう。「要請主義」で案件が援助受け入れ国から上がってくる建前になっているが、実際は日本の商社、コンサルタント企業等が、相手側と協議の上、案件を形成することが多く、したがって、工事価格、技術料などの査定が甘く、その水増し分が賄賂に使用されやすい。案件をしかける企業が受注し、下請け企業に丸投げされ、工事の手抜き、契約上の水準以下の資材の使用などで、施設の損傷が早くなることも少なくないといわれる。結果的には、援助に込められた国民の善意が裏切られることになるし、受け入れ国の民衆の側からすれば「うべかりし利益」が失われることになる。「宗男ハウス」のように政治家の口利き介入、外務官僚、業者間の共謀で、公正な入札が妨げられ、税金の不正な使われ方がなされると、国民の政治批判、官僚不信が高まる。原則として、無償協力は災害救援、貧困緩和のような場合を除き、グッド・ガバナンスの観点からして、できるだけ少なくすること



が望ましい。有償資金協力の場合には、交換公文の取り交わしに加えて、書面審査(借款契約—L/A—への法律質問)がなされ、その後の過程は、国際協力銀行(JBIC)が「ガイドライン」に従いチェックするシステムになっているが、かつてはその成果において、有効性、効率性、公平性の面からみて疑問を抱かせるものがなかったわけではない。技術協力は比較的腐敗の起こる余地は少ないが、それでも、そのプロジェクト選択の必然性、優先順位、住民のニーズ、技術協力にともなう資材購入・施設建設等との関連で、腐敗とまで行かなくても疑問を抱かせるものもある。

外国援助における腐敗を削減する方法は、何よりも援助案件作成のできるだけ早い段階から、情報を公開し、広く国民および海外の利害関係者からの意見を聴取し、工事目的への合意取り付け、環境アセスメント、補償金等の支払い方法、工事の適切な価格、規模、工法、コンサルタント、工事請負業者の選択、完成期限、完成後の運営方法、アフターケアの方法などを決めてから始めるべきである。工事過程でのモニタリングと、フィード・バックで柔軟に当初計画に改訂を加えることなども必要である。限られた資金が、工程表に従い、適切に、効率的に使われているか等のチェックが常になされねばならない。当初の計画や、価格見積もりに変更が起きた場合には、直ちに、関係者の会議を招集し、情報を明らかにし、関係者らの説明責任を問うべきである。

「国益重視」の名の下に、公正な競争入札をせずに、日本企業のみを優先し落札を援けるなどはきわめて腐敗を生みやすくすることになり、グローバルガバナンスに反することになる。

#### IV 腐敗とグッド・ガバナンス概念の関係

以上、腐敗を四つの型に分類し、それぞれについて特徴と、その効果、対策について検討してきた。

最後に、腐敗とグッド・ガバナンスとの関係を整理しておこう。

グッド・ガバナンスの概念は、先述のように、(1)有効性、(2)効率性、(3)公平性の実現を目指し、その手段としての(4)透明性、(5)説明責任制、(6)民主的コントロールの理念から構成されている。腐敗はグッド・ガバナンス概念の構成要素と、どういう関係になっているのであろうか。

(1) まず有効性との関連でみる。腐敗研究者の中の機能主義者によれば、腐敗は経済発展にとって短期的に常にマイナスとは限らない。腐敗によって、さもなくば有効に使われなかった資材を、それを必要とするところに回すことになるという。しかし、はたしてそれらの資材は、有効に使用されるであろうか。稀少資源はしばしば、投機の対象として人々の手を渡り歩くことが多い。また、中長期的にも有効性を発揮するとは言い難い。腐敗で得られた資金が海外へ逃避してしまわぬ限りは、いずれ国内で投資されて景気を支えるかもしれない、という(例えば Nye 1967; Leff 1964)。しかし海外へ逃避しないという保証は何もないのである。一般に、資本も技術力も備えた巨大企業が、大規模公共工事を受注しやすい。また賄賂を払ってでも取る。大きな利潤を期待できるからだが、実際には、下請け企業に丸投げしてレントを取ることが普通に行われているようで、下請け企業はわずかな利潤に見合った手抜き工事をするることになり、もともとの事業として工事にかけた費用と成果の質と比較して必ずしも有効であったとはいえない。公平・中立な第三者による監査と、専門家らによる成果の客観的評価が必要であろう。

では、政治的にはどういう影響をもちうるかについて、ハンチントン (S. Huntington) は、腐敗を近代化過程に不可避で、いずれは国民統合に役立つとしている (Huntington 1968, 59-71)。しかし、実際にわれわれが見聞きするのは、腐敗の多い諸国の政治不安定である。途上国で多発するクーデタ、内乱の要因にしばしば政権の腐敗があげられる。

(2) 効率性との関連では、レフ (N.H. Leff)、ナイ (J.S. Nye) らの機能主義論者によれば、腐敗は現行制度があまりに硬直的で、制度疲労を起こしているので、それを乗り越えて動かす潤滑油の役割を果たし、結果的には、資源が



それを本当に必要とするところに渡り最も効率的に使用されるという(Leff 1964, 389-403; Nye 1967, 963-983)。しかし、効率性の向上は、腐敗があるから起こるのではなくて、制度を動かす人材の質とコミットメントによることが大きいと考えられる。腐敗は、本来の公共の目的に使われるべき資材が使われず、私的目的のために流用されて効率性を引き下げることになるであろう。

(3) 公平性との関連でみれば、腐敗は正に、他と差別的に不当な利益を誘導する行為であるから、公平であるはずがない。腐敗が最も批判される理由は、この側面にある。グッド・ガバナンスが叫ばれるのは、正に公平性の実現の為に、官・業・民がいろいろのレベルで対話を重ねつつ妥当な意思決定をする実質的民主主義の実現にある。

(4) 透明性との関連でみれば、腐敗は、情報の非公開・密室性の産物である。官僚は情報を独占したがるし、公務員法等の守秘義務条項がそれを補完している。民主主義が国家にとっても、市民にとっても最重要な価値の一つであるならば、その基本は、情報公開によるガラス張りの政治・行政である。情報提供により、国民はより適切な判断を行いうるし、動機づけられ、公共的意思決定に積極的に参加することになろう。腐敗の入り込む余地はほとんどなくなる。これこそガバナンスの核心でもある。

(5) 説明責任性との関連でみれば、民主的社会において公的地位・権限を賦与されている者は、それを使って、政策の有効性、効率性、公平性の実現を国民から信託されているのである(例、日本憲法前文、第15条参照)。それゆえ、常にその言動に対して、信託者である国民に対して説明し納得してもらう責任がある。公的地位・権限を濫用して私的利益を誘導した者の責任は厳格に追求されねばならない。不当利得は国民に返還されねばならない、その実現がグッド・ガバナンスになる。

(6) 民主的コントロールは、腐敗問題に限らず、国政全般にわたり、国民の積極的参加と監視により妥当な政策と方向性を決めていこうとするものである。民主化が進み、そしてガバナンスがより実質化すれば、人々はより自由に、かつ公平に、機会や財にアクセスすることができ、腐敗行為をする必

要性もなくなるので、他の予測外の新たな条件が加わらない限り、自然に腐敗の削減が実現するであろうと考えるのは、楽観的にすぎるとのそしりを受けるかもしれないが、理論的には正しいであろう。

## む す び

以上において、グッド・ガバナンスの意味、腐敗問題のグッド・ガバナンス概念における位置づけ、腐敗概念の定義、腐敗の構造としてのアクター・利権・正当化・舞台について検討した。そこから腐敗の四つの型を確認し、それぞれの効果（インパクト）と対策について検討した。最後に、再びグッド・ガバナンス概念の六つの構成要素と腐敗との関連を整理した。

腐敗削減は、グッド・ガバナンス概念の一部をなし、両者の関係は、グッド・ガバナンス概念の中でもより抽象度の高い公平性、透明性、説明責任性、民主的コントロールと密接に関連することがわかった。腐敗削減の最善策は、実質的民主主義の実現である。自由主義的・手続きの民主主義では権力者と、それに近い者だけが、自由に、他と差別的に富を蓄積できる仕組みになっており、それゆえに、一般大衆との間の経済・社会格差は拡大するばかりである。確かに自由競争の結果にすぎぬというが、公的地位・権限の濫用による私的利益の誘導は、たとえ「合法的」に行われても実質的に腐敗であることに変わりはない。人間が、国内だけでなく国際的にも、会議を開き、またインターネット等を通して自由に情報にアクセスでき、意見を交換し、相互に学習し合い、腐敗の削減に相互に協力し合うことが可能である。現に端緒的ではあるが、世界はその方向に進んでいる（例えばトランスペアレンシー・インターナショナルや、国際反腐敗会議[IACC]、世界銀行、UNDP、COE等の主催する反腐敗国際会議）。これは国際協力というより民際協力である。反腐敗運動のネットワークが国境を越えて横にも広がり、また縦にも深化することこそ、グッドガバナンスの実質化を導く。有効性、効率性、公平性、透明性、説明

責任性、民主的コントロールが一層高まれば、腐敗の発生の機会はそれだけ減少することになるのである。

本来、グッド・ガバナンスに国境など不要である。類としての人間が民間のネットワークを広め、それぞれの住む場所、働く場所で、自分の家族と社会のことを考え、政府および既存の機構と協力し、人類社会にとって癌に等しい腐敗をはじめとする重要な問題の解決に意見を交換し共同で取り組むことが、参加型民主主義でありグッド・ガバナンスであるといえよう。

そこでは、その公的地位・権限を濫用し、他の人々を出し抜いて私的利益を誘導する必要もないしその余地もない。民主主義の深化、実質的民主主義とは、類としての人間一人一人が尊重される社会である。その必要と貢献に応じて平等に機会や財・サービスが提供されよう。

それゆえに、腐敗削減を目標にした、警察力、検察庁の強化、会計検査院、各種監察機構の強化、反腐敗法の制定と罰則の強化、証言法の改正、政治資金規制法の改正、資産開示制度などの上からの措置は、将来、参加型の民主主義・グッド・ガバナンスが実質化していけば無用の長物となるであろう。もちろん、そういう現在の政策や制度作りが無意味だというのはない。過渡的には必要な制度である。さらに、それらの制度が実効性をもつためには、政策の論理の整合性ととも、実施に向けての強い政治意思、実施機関の能力強化(組織、人、予算、利害関係者の了解取り付け)、政策環境作りと並んで、何よりも政策の実施を迫る民衆の下からの突き上げ、積極的に、かつ継続的に参加する市民運動の潮流が必要であると考ええる。

グッド・ガバナンスに向けての反腐敗政策は、そういう位置づけにあるといえよう。

## <文献リスト>

### <日本語文献>

石井陽一 2003、『世界の汚職 日本の汚職』平凡社新書169.

- 大内 穂 1977.『腐敗の構造』ダイヤモンド社.
- 2000.『腐敗の要因分析と対策における国際協力』国際協力事業団国際協力総合研修所.
- 岡倉古志郎 1967.『汚職の政治経済学』労働旬報社.
- 国際協力事業団国際協力総合研修所編 1995.『参加型開発と良い統治研究会報告』.
- 2001.『国際協力と参加型評価』.
- 田代 空 1985.「社会経済変容に対応する公務員制度」(下山瑛二・大内 穂編『開発途上国の官僚制と経済発展』アジア経済研究所).
- 村井良敬ほか 1999.『スハルト・ファミリーの蓄財』コモンズ.
- 横田洋三 1999.「良い統治と国際開発」(第5回FASID FORUM報告書『21世紀への国際開発のパラダイムシフト』国際開発社).
- 横山正樹 1990.『フィリピン援助と自力更生論——構造的暴力の克服——』明石書店.
- 横山正樹・津田守編 1992.『日本フィリピン政治経済関係資料集——マルコス文書, アキノ証言集および関連文書選——』明石書店.
- 1999.『開発援助の実像——フィリピンからみた賠償とODA——』亜紀書房.
- 渡辺昭夫・土山實男編 2001.『グローバル・ガバナンス 政府なき秩序の模索』東京大学出版会.

#### <外国語文献>

- Ajiesina, Alberto, and Eliana Ferrara L.A. 1999. "Participation in Hetrogeneous Communities." NBER Working Paper 7155.
- Arrossi, Silvina, et al. 1994. *Funding Community Initiatives*. Earthscan.
- Asian Development Bank, 1987. *Handbook on Problems in Procurement for Projects Financed by the ADB Central Project Services Office*.
- . 2000. *Promoting Good Governance: ADB's Medium-Term Agenda and Action Plan*.
- Baland, J.M., et al. 1996. *Halting Degradation of Natural Resources*. FAO.
- Bayley, David H. 1966. "The Effect of Corruption in a Developing Nation." In *Political Corruption: A Handbook*, eds. A. Heidenheimer et al. Transaction Publishers, pp. 935-953.
- Beddies, Sabine. 2000. "Urban: A Critical Case Study of the Formulation and Operationalisation of a Community Initiative." Ph.D. diss., LSE&PS.
- Caiden, G.E. 1998. "Corruption and Democracy," revised from *Asian Journal of*

- Political Science* 5(2), 1997: 1-22.
- Cernea, Michael. 1991. *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. (『開発は誰のために——援助の社会学・人類学——』日本林業技術協会 1998年)
- Chambers, Robert. 1991. *Whoes Reality Counts ?* (野田直人他監訳『参加型開発——変わるものは私たち——』明石書店 2000年)
- . 1983. *Rural Development: Putting the Last First*. (穂積智夫・甲斐万智子監訳『第三世界の農村開発——私たちに出来ること——』明石書店 1995年)
- Cohen, J.M., and N. Uphoff. 1977. *Rural Development Participation*. Cornell University Press.
- Conteh-Morgan, E. 1997. *Democratization in Africa: The Theory and Dynamics of Political Transitions*. Praeger.
- Council of Europe. 1997a. *Resolution on 20 Guiding Principles to Fight against Corruption*.
- . 1997b. *Programme of Action against Corruption: Corruption in Public Procurement*.
- . 2000. *Programme of Action against Corruption: Conclusions of the 1st, 2nd, 3rd, 4<sup>th</sup> and 5<sup>th</sup> European Conferences of Services Specialized in the Fight against Corruption*.
- Devine, Thomas M. 1999. “The Whistleblower Protection Act of 1989: Foundation for the Modern Law of Employment Dissent.” *Administrative Law Review* 51 (2).
- Doig, A., and R. Theobald, eds. 2000. *Corruption and Democratisation*. Frank Cass. Originally from *Commonwealth and Comparative Politics* 37(3), November 1999.
- Dwivedi, O.P. 1967. “Bureaucratic Corruption in Developing Countries.” *Asian Survey* 7(4).
- Eigen, Peter. 1955. “Ethics, Accountability and Transparency: Putting Theory into Practice.” Paper submitted to the Seventh International Anti-Corruption Conference.
- Elkin, Stephen L., et al., eds. 1999. *Citizen Competence and Democratic Institution*. Pennsylvania State University Press.
- Gilbert, A. 1987. *Forms and Effectiveness of Community Participation in Squatter Settlements*. UNCRD.
- Heidenheimer, A.J., ed. 1978. *Political Corruption: Readings in Comparative*

- Analysis*. Transaction Books.
- Heidenheimer, A.J., et al., eds. 1990. *Political Corruption: A Handbook*. Transaction Publishers.
- Heidenheimer, A.J., and Michael Johnston, eds. 2002. *Political Corruption, Concepts and Contexts*. Transaction Publishers.
- Heywood, Paul, ed. 1997. *Political Corruption*. Blackwell Publishers.
- Huntington, Samuel P. 1968. "Modernization and Corruption." In his *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press: 59-71.
- Hyden, Goran, et al., eds. 1992. *Governance and Politics in Africa*. Lynne Rienner Publishers.
- ILO/World Employment Programme. 1985. *Resources, Power and Women: Proceedings of the African and Asian Inter-regional Women Workers*.
- Johnson, Roberta Ann. 1993. "Government Whistleblowers: How Protected Are They?" In *Corruption in a Changing World: Comparisons, Theories and Controlling Strategies Vol. II*, eds. U. Berlinsky et al., pp. 201-227.
- Kaufman, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi. 2003. *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. WBI Themes. World Bank.
- Kaufman, D., and P. Siegelbaum. 1997. "Privatization and Corruption in Transition Economies." *Journal of International Affairs* 50.
- Kooiman, J., and M. Van Vliet. 1993. "Governance and Public Management." In *Managing Public Organizations*, 2nd ed., eds. K. Eliassen and J. Kooiman. London: Sage.
- Krishna, Anirudh. 2000. "Organizing in Support of Community-Driven Development: Information Is the Key Resource." Cornell University.
- Krishna, Anirudh, Norman Uphoff, and Milton Esman, eds. 1997. *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Leff, N.H. 1964. "Economic Development through Bureaucratic Corruption." In Heidenheimer et al. [1990].
- Levin, Victor T. 1976. "Transnational Aspects of Political Corruption." In Heidenheimer et al. [1990, pp. 685-699].
- Leys, Colin. 1968. "What Is the Problem about Corruption?" *Journal of Modern African Studies* 3(2): 215-230.
- Local Initiative Facility for Urban Environment, UNDP. 1997. *Participatory Local Governance*.

- Manapat, G. 1991. *Some Are Smarter than Others: The History of Marcos' Crony Capitalism*. Aletheia Publication.
- Mason, Andre W., and Elizabeth King. 2000. *Engendering Development Policy: Research Report on Gender and Development*. World Bank and Oxford University Press.
- Ministry of Home affairs, Government of India. 1964. *Report of the Committee on the Prevention of Corruption*.
- Mitchell, James K., ed. 1996. *The Long Road to Recovery: Community Responses to Industrial Disaster*. UNU Press.
- Myrdal, G. 1968. "Corruption: Its Causes and Effects." In Heidenheimer et al. [1990, pp. 953-961].
- Nye, J.S. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." In Heidenheimer et al. [1990, pp. 963-983].
- O'uchi, Minoru. 1982. "Political Corruption and Japanese Corporate Donations." In *Japan: The New Challenges*, ed. S. Vishwanathan, pp. 94-126.
- , ed. 1988. *Development Communication and Grassroots Participation in Action in Asia*. Tokyo: Institute of Developing Economies.
- . 1989. "Public Accountability in Japanese Politics and Administration." In *Public Administration in a Changing National and International Environment*, eds. Raul de Guzman et al. Manila: EROPA Secretariat General: 105-114.
- . 1997. "A Study of Corruption: A Paradigm for Analysis." *Yachiyo Journal of International Studies* 9(4).
- O'uchi, Minoru, and Toshihiro Yogo. 1985. "The Role of Social Organizational Resources in Local Level Development and Management." *Regional Development Dialogue* 6(1): 156-179.
- Oakley, Peter, et al. 1991. *Project with People: The Practice of Participation in Rural Development*. ILO.
- OECD. 1994. *Combating Bribery and Corruption in International Business Transaction*.
- . 1995. *Participatory Development and Good Governance*.
- Palmer, Leslie. 1985. *The Control of Bureaucratic Corruption: Case Studies in Asia*. Allied Publishers.
- Quah, Jon S. 1990. "Singapore's Experience in Curbing Corruption." In Heidenheimer et al. [1990, pp. 841-853].



- . 1995. "Controlling Corruption in City-States: A Comparative Study of Hong Kong and Singapore." *Crime, Land & Social Change* : 391-414.
- Rahman, Rafique. 1986. "Legal and Administrative Measures against Bureaucratic Corruption in Asia." In *Bureaucratic Corruption in Asia*, ed. Ledivina Carino. JMC Press/College of Public Administration, University of the Philippines, pp. 109-162.
- Rhodes, R. 1996. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44: 652-667.
- Robbr, Caroline M. 1999. *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing Countries*. World Bank.
- Robinson, M., ed. 1998. *Corruption and Development*. Frank Cass.
- Rogess, Adam, ed. 1995. *Taking Action: An Environmental Guide for You and Your Community*. UNEP.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. "Corruption and the Private Sector." In Heidenheimer et al. [1990, pp. 661-683].
- . 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press.
- Rosenau, J. 1992. "Governance, Order and Change in World Politics." In *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, eds. J. Rosenau and E.O. Czempiel. Cambridge University Press, pp. 1-30.
- Rosenthal, Michael. 1990. "An American Attempt to Control International Corruption." In Heidenheimer et al. [1990, pp. 701-715].
- SADCC. 1987. *People's Participation in Soil and Water Conservation: Report from A SADCC Seminar*.
- Samad, Syed Abdus, ed. 1994. *Operational Strategies of Sustainable Development upon People's Initiatives*. APDC.
- Sinclair, M., ed. 1995. *The New Politics of Survival: Grass-roots Movements in Central America*. Monthly Review Press.
- Singh, Naresh, ed. 1995. *Empowerment for Sustainable Development*. Zed Books.
- Stoker, Gerry. 1998. "Governance as Theory: Five Propositions." UNESCO, *Journal of Social Sciences*: 17.
- Tegegn, Melakou. 1997. *Development and Patronage: Selected Articles from Development in Practices*. OXFAM.
- Tilman, R.O. 1968. "Emergence of Blackmarket Bureaucracy: Administrative Development and Corruption in the New States." *Public Administration*



*Review* Sept./Oct.

Transparency International. Various years. *Annual Report*.

———. 2000. *The Integrity Pact*.

UNDP, Management Development and Governance Division ed. 1997. *Corruption and Good Governance*. Discussion Paper 3.

Varese, F. 1997. “The Transition to the Market and Corruption in Post-Socialist Russia.” In *Political Corruption*, ed. P. Heywood. Blackwell Publishers.

Vaughn, Robert G. 1999. “State Whistleblower Statute and the Future of Whistleblower Protection.” *Administrative Law Review* 51(2).

Western, D., et al. 1994. *Natural Connection: Perspectives in Community-based Conservation*. Island Press.

World Bank. 1999. *Guidelines Procurement under IBRD Loans and IDA Credits*.

Yogo, Toshihiro. 1985. “A Hypothesis on the Formation of Endogenous Receiving Mechanisms in the Local Community.” *Regional Development Dialogue* 6 (1).

