



Public Services International
Internationale des Services Publics
Internacional de Servicios Públicos
Internationale der Öffentlichen Dienste
Internationell Facklig Organisation för Offentliga Tjänster
国際公務労連

腐敗と公共サービス

PSIRU デイビッド・ホール (2012年11月)

要約

腐敗は、公的機関、政府、民主主義そのものに対する人々の信頼を裏切る毒である。真の民主主義には市民ひとりひとりの尊重と公平で平等な地位が必要である。ヘルスケアや公平な政策、清潔な水を手に入れるために賄賂が必要となれば、真の民主主義の達成は不可能である。さらに、契約を受注するための贈収賄は、公共政策に関わる決定を歪め、公的資金を腐敗に転用する。

公務員から受けられるべきサービスを受けるための贈収賄が期待されると、小さな汚職が生じる。職員は臨時所得を得ようと市民やサービス自体を食い物にして立場を乱用する。水道職員に賄賂を払って虚偽のメーター値を記録させる、ヘルスワーカーに早期の治療を融通してもらう、関税を払わずに物品の密輸を認めてもらうなどの例が典型的である。

自分自身や家族の基本的ニーズを確実に満たそうとする中で、市民が当局から快い対応を受けていない国も多い。これらの国では、市民は親戚や友人、地域社会の人々と助け合うことを余儀なくされる。グッドガバナンスがなければ、そして機能的で透明かつすべての人々が平等に利用できる公共サービスがなければ、人々はヘルスケアや建築許可、判決を得る唯一の手段として金品の収受に頼ることが増える。

小さな汚職が公共サービスに深いダメージを与える。市民は騙され、公平で平等の待遇という原則が脅かされる。公務員の尊厳も損なわれる。公共サービスであるべきものが、商取引に変えられる。大規模な腐敗に取り組む市民の決心も揺らぐ。腐敗は根絶しなければならない。

小さな汚職の程度に影響を与える最も重要な要因は、関与する労働者の賃金であるという確固たる証拠がある。賃金が低く生活の必要を満たすことができない、または同等の資格を有する人々と比べて賃金が圧倒的に低い場合、汚職が臨時収入源として利用される。マダガスカルやウクライナなど、全く異なる国でも、不十分な公務員の賃金が小さな汚職を招いていることが調査でわかっている。多くのアジア諸国でも、水道職員の賃金が生活レベルに満たない場合に職員がメーター不正に賄賂を求めていた。だが賃金が大きく改善されてからそのような不正行為は生じていない。汚職には長い歴史がある。18世紀のイギリスでは賃金が低すぎた関税職員が賄賂を受け取って密輸を許可していた。

政治家や企業による大規模な汚職はさらに深刻な問題である。国そのものをおとしめる行為である。

いくつかの旧共産主義東欧諸国の状況を表す「国家捕獲」(state capture)の概念が2人の世銀調査員によって紹介された。2人は、政府官僚や政治家に影響を動かして法律や規制を有利に変えるためのネットワークを、企業が故意に敷いたことに気づいた。この一環として贈収賄などが行われた。

1990年代にイタリアでこの手のネットワークが広がった例がある。各種政党の政治家側と企業のグループ側が合意を取り交わし、企業に契約を互いに共同で請負い、価格を決めさせることを認めた。企業は政治家を喜ばせる額の金を払うことに同意し、その金は関与する政党すべての分前となった。これを洗浄し取引を秘密にするために仲介業者が雇われた。システム全体が権力と金の獲得・共有手段であり、民主主義と透明性、公的説明責任が犠牲となった。

これらのネットワークは違法な支払い（賄賂）を利用したが、合法の支払いを通じた「影響力のネットワーク」も築かれた。つまり、政党への献金やロビーストを雇って政治家に特定の政策的立場をとらせることなどである。

企業にとって、これは得の多い多いビジネス戦略である。しばしば政治家を仲介者とし、制度的に整った政策プロセスにおいて、お金を払ってアクセスと影響力を手に入れるという企業の努力がそこにある。発展途上国では、ロビー活動にお金をかける企業は、ただ賄賂を払うだけの企業よりも大きな利益を上げている。アメリカでは政治家とつながりのある企業が政治家を選挙で支持し、選挙後により多くの契約を取り付けている。イギリスとアメリカでは、銀行が数千数百万ものお金を費やして、規制の強化を食い止める。

民営化は腐敗と国家捕獲を促す大きなインセンティブと機会を生んだ。

国有産業の売却は、もうけの多いビジネスを買収する 1 度限りの機会であるため、投資家は贈賄によって低価格で獲得のチャンスを高めようとする。

水道事業の長期的なコンセッションまたは民間発電所の電力購入合意、または PPP も、政府をバックとして 25 年も 30 年もつづく一連の収益をねらった 1 度きりのチャンスであり、さらに賄賂を促す同様のインセンティブを生む。

ごみ収集、建設、清掃、医療などあらゆる形態のアウトソーシングにおいて、受注業者はもうけのために贈賄したり、カルテルを組んだり、またはその両方を行ったりといった行為に出る。

賄賂や政治献金が、優遇を手に入れるための通貨となっていると、ノーベル経済学賞を授賞したポール・クルーグマンはまとめている（アメリカのことを指して）。「政府機能の民営化が増大すると、国は有料ゲームの天国となる。政治献金と友人・親戚企業への契約譲渡は政府ビジネスを手に入れる見返りとなる。（中略）国家全体で政府の力を奪う民営化や利益供与の温床である」

腐敗と利益誘導の影響は広範に及び、地域社会や国際社会でも公の決定やサービスを左右する。

製薬会社が政治プロセスに与える影響力は、世界的、国家的にも目に触れる機会が多い。これはヘルスサービスにも直接の影響を与える。ヘルスケアの公的予算に向けられるべき多額の資金を、民主的な政策決定を脅かす方向に転用するといった影響である。

アウトソーシングによる民営化は、中央政府で蔓延し、その過程で腐敗の問題を増大させる。中央政府の契約の多く、とくに防衛関連の調達や建設では、その規模がインセンティブとなり、受注のために企業は不正行為に走る。米国連邦政府が資金を拠出する治安維持契約では、イラクの米国受注企業をめぐって大規模な汚職がみられた。

地方政府も多国籍企業の汚職に弱い。アメリカ最大の多国籍小売企業であるウォルマートは、メキシコの地方政府計画に携わる官僚の汚職をめぐり、多くの訴訟や調査を受けている。ニューヨーク・タイムズ紙によると、「メキシコ・ウォルマートは、市場の独占を獲得するための贈賄キャンペーンを画策した。店舗建設を急ぐウォルマートは、文字通りメキシコ各地で許可を得るための賄賂を交わした」

国際機関は汚職とそれが一般市民に与える影響に真剣に取り組んでこなかった。それどころか民営化を推進することで、汚職を拡大する機会を積極的に生んでいる。

本文書では、汚職をなくし、国家捕獲を防ぎ、公共サービスが市民全員に得られるようにするために、より包括的な異なるアプローチを提言したい。

結論と提言のまとめ

腐敗と捕獲から公共サービスを保護する

腐敗のこうした分析で、公的国際機関によってさまざまな結論があることがわかる。国際ビジネスに対して費用の低い「均等な機会」を生むことに悩むより、質の高い公共サービスを生み、商業利益に公共政策を捕獲されないよう防止することに注目していくべきである。

公共部門の分断と最小化、資金削減は、サービス提供における腐敗の問題の一部分である。解決策としては、公務、公共サービス、そして基本的なサービスを提供する労働者の価値を認識していくことがある。

国際ビジネスに携わる人々の考え方に顕著な「腐敗の文化」は、各地の世論の大半に怒りをもって拒絶される。汚職と国家捕獲につながる不要な機会とインセンティブを体系的に生むのは、民営化、そして資金供与者と開発銀行による無批判な民営化の支援である。さらに、政治献金や利益供与、ロビー活動、公的機関の浸透による「合法の」汚職を通じた国家の商業的な捕獲は、民主的な政策決定をむしろ妨げる。それは公共政策の決定と公的資金の配分を歪める。

汚職の暴露は、公的監査機関の余力と自治、市民社会組織に力を与える強力な「情報の自由」法、民主的な政策決定と透明性、説明責任を求める一斉キャンペーンが必要である。個々の告発者に頼ったり、男女バランスの改善、企業部門の自制、民間会計事務所を当てにしたりするだけでは実行可能な解決策とはならない。

国家の司法機関は、腐敗した高官や地方企業、多国籍企業に懲役や入札の禁止など厳しい法的制裁を与えるべきで、北側の企業を、事業を行う国の法の支配から除外したり、献金によって企業に告発を免れることを許したり、公益に価値のある情報を機密の和解によって隠したりするべきではない。国際機関と資金提供者は、汚職を行う者や彼らに奪われた公金を保護するタックスヘイブンを閉鎖してこれらの力を支援すべきである。

最後に、技術的な解決策は完全な答えとはならない。汚職に対する共同の行動の効果は、各国内の民主的地域社会組織の強化と、組合と確実な公共サービスを支持する団体とのつながりの強化にかかっている。

勧告

公共サービス労働者と政治的尊厳：

- すべての公共サービス労働者は、地位を乱用した不正な搾取を促すインセンティブを不要にする十分な人間らしい生活賃金の支払いを受けるべきである。
- 公共サービス労働者の任命、昇進、懲戒、解雇は政治的決断に左右されてはならない。
- 公務員は皆、不正行為に対する厳しい政策を含む懲戒の規定に従わなければならない。

公益の商業的捕獲

- 公共政策の策定はコンサルタントに外部委託するべきではない。民間のコンサルタントまたはビジネスを、PPP ユニットなど公共政策の決定を担当する機関や公共契約を選定する機関に任命してはならない。

民営化、アウトソーシング、調達：

- 国際銀行と資金提供者は、援助や融資の条件としていかなる民営化も要求してはならない。
- モノ・サービスの調達プロセスは完全に公的で透明でなければならない。

- 親会社や子会社、関連会社がいかなる国においても汚職で有罪とされたり、タックスヘイブンを利用したりすることがある場合は、その企業の入札は禁止するべきである。

公監査と情報の自由：

- 公監査機関とその職員は、政治的または商業的な介入から強く守られるべきである。
- 公監査機関は情報の開示を求める強い権力を有するべきである。
- 公監査機関には、結果を公開・公表し、社会の反応を促すことができるようにし、それを義務付けるべきである。
- 情報の自由に関する法律では、公務員の給与や契約すべての条件など、財政に関するあらゆる種類の情報をすべての市民に開示することが義務付けられるべきである。

法的制裁：

- 国家の司法機関は、国内で稼働するいかなる多国籍企業にも制裁を課す力を持つべきである。
- 汚職の制裁には、企業およびその親会社、子会社、関連会社、後任企業の契約を長期的に禁じることが含まなければならない。
- 国民または企業によるタックスヘイブンの利用は禁じるべきであり、タックスヘイブンを利用するグループの傘下にある企業は将来的な入札から除外するべきである。
- 汚職で得たお金は取り戻して国庫に返すべきである。

民主主義と地域社会：

- 公共サービス労働者と地域社会、市民社会組織の間の開かれた対話を推進、奨励すべきである。
- 男女平等と公共サービスの予算および政策決定における財政的な説明責任を推進するために、市民の参加拡大を体系的に展開するべきである。

これらの戦略のいくつかは、以下のように国際レベルで追求することができる：

- 世銀、IMF、その他開発銀行と援助供与者に、民営化の条件をすべて撤廃するよう要求すること。
- OECD 加盟国などの国際的イニシアチブが、アメリカやオランダなど自国内の告発など、不正行為に対して多国籍企業の告発を促すよう支援する。
- ATTAC や Tax Justice Network などが率いる企業と協力してタックスヘイブンの閉鎖に努める。
- 告発者を保護するしっかりとした法律の施行を求める国家および国際的キャンペーンに参加する。

グリニッジ大学の公共サービス国際研究所 (PSIRU) は世界的な労働組合連合体である国際公務労連 (PSI) の委託を受けて報告書を作成しました。本報告書の全文は、www.world-psi.org をご覧ください。または communications@world-psi.org までお問い合わせください。