

# 維持可能な発展視点からのブラジル経済の腐敗に関する一考察<sup>1)</sup>

山 崎 圭 一

## 1 はじめに

過去数年成長が著しいブラジル経済について<sup>2)</sup>、汚職・腐敗 (corruption) の現況に関する情報への関心が日本にも生まれつつある。またブラジル国内でも腐敗防止の仕組みが整備されつつある。そこで本稿では、ブラジルの「維持可能な発展」(サステナブル・デヴェロップメント、以下SDと略す) にとって、この問題がどのような意味を有しているかを考察したい。ブラジルの汚職・腐敗は、SDを促進する上で障害であろうと考えられるが、この点をできるだけ具体的に検討することが本稿の目的である。

ただし、汚職・腐敗の実態は厚いベールに覆われており、その解明は容易ではない。検察のような強制捜査を執行する権限のない個人研究者が事件の真相を究明することは、不可能である。本稿では、全体の状況を、学術論文、連邦監察官であるCGU (Controladoria Geral da União) の刊行物<sup>3)</sup>、ブラジルの反腐敗のNPOであるトランスパレンシア・ブラジル (Transparência Brasil、以下TBと略す) の報告書、マスメディアの報道等を手がかりに俯瞰するにとどまるが、それでもSDへの否定的影響について論じることが可能だと思われる。

具体的な考察に入る前に、第2節で汚職・腐敗を論じる上で留意すべき点を、方法論を含めて、確認しておきたい。次に第3節でブラジルの汚職・腐敗を概観する。第4節で政治部門か

ら経済部門とくに財政部門という順番で、分野別にブラジルの近年の腐敗事件を検討する。第5節で総合的考察を試み、仮説を呈示したい。第6節は本稿のまとめである。

本稿では英語の corruption に当たる日本語として、「腐敗」(ときに「汚職・腐敗」) を用いた。その定義は容易ではないのだが、さしあたり、ドイツの首都ベルリンに本部を置く反腐敗国際NGO、トレンスペアレンシー・インターナショナル (Transparency International、以下TI) の以下の説明を採用しておきたい：

Corruption is the abuse of entrusted power for private gain. It hurts everyone whose life, livelihood or happiness depends on the integrity of people in a position of authority.

汚職・腐敗とは、信託された権力を濫用して私的利益を獲得すること。もし人々の人生や生活や幸福が権力的地位にある人々の誠実性に左右されるとするならば、汚職・腐敗はそのようなすべての人々に損害を与える (筆者試訳)<sup>4)</sup>。

公務員の取賄がわかりやすい例であるが、この説明は官民両方の権力的地位にある人々に当てはまり、企業経営者の汚職・腐敗も含まれる。TIは当初、取賄する公務員側に焦点を当てていたが、その後贈賄側の企業の責任も問うようになった。現在では、こうした企業のCSRに関わることも、汚職・腐敗研究に含まれている。

## 2 分析の視角

第1に、素材と体制という区分との関係で、汚職・腐敗を位置づけておきたい。第2に、汚職・腐敗を撲滅する運動のクライアントは誰かという問題がある。経済学、しいては社会科学においては、どのような視角で問題にアプローチするのかという点と、社会のどの階級や集団の利害を代表して論じているのかという点が、結びついている。むしろ、科学の目的は万人に通用する一般法則の探求だという点は、前提である。筆者を含めて反腐敗 (anti-corruption) の取組みの推進論者については、この点どうであろうか。煎じ詰めると、それは企業と市民である。その場合、第3点であるが、企業はなぜ近年、新興国を含めた途上国の汚職・腐敗問題に関心を寄せつつあるのか。第4点は、日本の市民はなぜ、途上国の汚職・腐敗に関心を寄せるのか。こうした基本的問題を最初に簡潔に考察しておきたい。

### 2-1 汚職・腐敗問題と「中間システム」

まず第1に、環境問題と同様に、汚職・腐敗は素材と体制の間の領域、つまり「中間システム」<sup>5)</sup>の問題である。

典型的な汚職・腐敗は、国家官僚の収賄であろう。つまり国家の誕生とともに、汚職・腐敗問題は生じたといえる。ただしそれが「問題だ」と告発する主体が存在していないと、「問題」にならない。たとえば、日本の古代律令国家において、天皇に隷属していた部民 (べのみ) や豪族に隷属していた部曲 (かきべ) は、告発者でありえただろうか。古代ギリシャの都市国家も腐敗していたが、これを問題視する哲学者が存在した。たとえば、ソクラテスであり、その弟子プラトンである。プラトンの最高峰といわれる『国家論』が重要書であろう。内容は音楽論、詩論など多岐にわたるが、焦点は当時の都市国家の腐敗の批判である。僭主独裁制に対して、正義と「哲人統治者」と、さらには人

間の魂 (スピリチャリティ) を論じた (プラトン 1979)。このように古代から、歴史貫通的に人類が悩まされてきた問題だという点では、汚職・腐敗には素材の性格がある。汚職・腐敗の問題は、社会の体制に無関係に続く、人間の性 (さが) だという面を有している。

しかし汚職・腐敗は、体制の影響も受ける。資本主義経済は1929年に瀕死の状態に陥ったが、ケインズ主義体制という新しい独占資本主義体制として復活した。20世紀以降の独占資本主義は、過剰生産力をかかえて、基本的に不安定である。過剰資本の整理や生産物の販路確保のために、随時、国家による救済や支援を要請する。しばしば戦争をも要求する。国家——それは租税国家であるが——は、循環的に財政危機にみまわれるので財源に不安があり、自由競争・独占禁止・公正取引の建前もあり、また相対的自律性を有しているため、常に独占資本による労働者階級支配の道具というわけではない。資本の要請のすべてに国家が応じるとは限らない。そこで独占体つまりビッグ・ビジネスの側に、支援を引き出すための贈賄工作をおこなう動機が生じる。たしかに現代資本主義国家の官僚は、賄賂がなくても巨大企業に奉仕する傾向がある。しかし、しばしば贈収賄といった不透明な取引を内包して、この奉仕が展開する。現代の汚職・腐敗は、このように人間の性から生じるだけではなく、資本主義の危機への対応として発現するという、体制的規定を受けている。

資本主義時代でも、その発展段階によって、展開する不祥事の形態が変わっていく。たとえばリーディング産業が「重厚長大」で、企業活動の海外展開が少なかった高度成長期は、国家と国内のビッグ・ビジネスの癒着が顕著であった。1980年代以降のグローバル資本主義といわれる現在では、依然として国内の政官財の癒着も継続しているが、外国公務員への贈賄という形で汚職が国際的に展開している。資本主義の蓄積メカニズムがグローバル化する中で、汚

職・腐敗問題の発現形態も国際的になる。

では、現代の汚職・腐敗は、資本主義の矛盾が止揚されれば、解消するであろうか。現存の社会主義国も、資本主義国と同様かそれ以上に、腐敗している。旧ソ連の官僚が腐敗していたことについては、具体的情報を有しているわけではないが、衆知の前提として論を進めてよいであろう。おそらく、将来どのような政治経済体制になっても、その体制の規定を受けつつ、汚職・腐敗問題は継続するのであろう。汚職・腐敗は、人間にたとえれば、完治不能の持病のような現象といえよう。治療の手をゆるめると悪化するので、常に一定水準以上の治療努力を注ぎ続けなければならない。そのための仕組みを、TIはintegrity systemと呼んでいる。TIの日本チャプターであるトランスペアレンシー・ジャパン（Transparency International Japan, 以下TI-J）では、これを「誠実機構」と訳している。本稿では、ブラジルの汚職・腐敗の現状だけでなく、誠実機構についても考察しておきたい。

汚職・腐敗は以上のような意味で、素材の要素もあり、また体制の規定も受けるが、体制矛盾に還元できない性格を有している。したがって、これは「中間システム」領域の問題と整理すべきであろう。

汚職・腐敗研究の内外の既存業績については、政治学も含めると古代より膨大な蓄積がある。社会科学の発展史は反腐败研究の歴史とかなり重複する。その学説史のサーベイは小論では扱えないので、別の機会にゆだねたい<sup>6)</sup>。

## 2-2 クライアント

第2に、汚職・腐敗には、様々な被害が生じる。被害者は誰か。言い換えれば、反腐败の社会運動が代表する利害集団（クライアント）は何かという問題がある。他の社会運動のクライアントと比べると、反腐败運動のそれは二義的である。つまり企業と市民の両方である。

企業が透明性・反腐败運動に関心を寄せる一

般的動機は、二重であろう。まず、とくに発展途上国においてそうであるが、窓口行政を担当する下級役人が手続き遂行の条件として要求する賄賂は、本来払う必要のないものであり、不要な取引コストである。賄賂の撲滅ないし削減は、企業のコスト削減につながるのである。とくに日本企業は、中国の投資環境調査の一環として、同国の汚職・腐敗問題に多大な関心を寄せてきていると思われる。近年中国だけでなく、BRICsの汚職・腐敗にも、経済界の関心が高まりつつある。次に、汚職事件の当事者となるリスクをいかに回避するかという、CSRの観点からの動機も認められる。内外の大物政治家への贈賄工作で、大型案件を不正に受注して暴利をむさぼり、その後摘発された巨大企業の例も少なくない。不祥事の再発防止策を講じるニーズが、内部統制やコーポレート・ガバナンスの改善への機運の高まりと同時に、企業内に生まれつつある。国連グローバル・コンパクト（以下国連GC）<sup>7)</sup>は、企業行動を律する世界的運動であるが、その最後の第10項が反腐败条項である。これも企業に対する重要な動機付けとして作用し始めているといえよう。

他方、市民は、多様な経路で腐敗の犠牲者となる。アフリカなど貧困国では、保健医療システムが腐敗しており、たとえば清潔でディスポーザブルな注射器・注射針が、必要とする患者に届かず、中間で搾取する人々がいる。そのため貧困者は汚れた注射針を使わざるをえず、感染症や疾病が拡がってしまう。災害後の緊急援助や緊急の人道援助も、腐敗度が高い。先進国の市民のおくった義援金や諸国際援助機関の援助物資の一定の割合が、被災者に届かずに、中間の腐敗した人々に抜き取られている。災害は、その規模が巨大であればあるほど、莫大な援助金が瞬時に集まる。「緊急」の名の下に、透明性確保の手続きが軽視されてしまい、支援の効果が低下する。また日本の国や地方自治体の公共事業をめぐる談合は、事業者による価格カルテルであり、独占禁止法、不正競争防止

法、刑法（入札妨害罪、談合罪）、公共工事入札・契約適正化法、会計法など、数多くの法律に抵触する行為である。被害者は、必要以上の価格を払った発注者（国や自治体）であり、しくは納税者である。公害や環境問題の背後でも、行政と汚染者の関係は不透明である。公害企業周辺の住民は、汚染企業の被害者となるだけでなく、汚染者規制を遅らせた行政の怠慢、または意図的な汚染者見逃し行為の犠牲者ともなり、二重に被害を受ける。

腐敗・汚職撲滅の取組みのクライアントは、このように、企業（経済界）と市民・住民（市民社会）の両方である。彼らがこの問題に関心を寄せる一般的動機を以上論じたが、とりわけブラジルなど途上国の汚職・腐敗に関心を持つ動機は何であろうか。まず企業側から考察しよう。

### 2-3 企業の動機

まず第1に、途上国とくに新興国市場の成長とともに、そこへの投資や貿易の拡大の可能性が高まっていることが挙げられる。しかしそれだけではなく、第2にOECDの外国公務員贈賄防止条約（以下OECD条約）の締結がある。企業倫理に関する日本での最重要研究所の1つといえる、麗澤大学企業倫理研究センターの梅田徹教授（同センター長）が詳しく紹介しているように（梅田 2006）、これは1997年12月に、日本を含む33カ国によって署名された国際条約である（98年2月発効）。国内法は不正競争防止法の一部を改正する形で対応した。すなわち同法に第18条（外国公務員等に対する不正の利益の供与等の禁止）が加わった。これにより、日本人が外国公務員に贈賄すると、個人も法人も日本の法律で罰せられるようになった。なお収賄した外国公務員が現地の（当該者にとっての母国の）法律によって、現地の司法制度で摘発され裁かれるかどうかは、別問題である。仮に現地では事件にならなくても、日本側贈賄者は罰せられる。

OECD条約の成立には、ロッキード事件以来外国公務員への贈賄防止に先駆的に取り組んできた米国が、熱心にOECD各国に働きかけたという経緯がある。日本の不正競争防止法は数度の改正を経て、徐々に強化された（属地主義から属人主義への転換を含む）。批准後約10年を経て、日本の検察当局も積極的に外国での贈賄事件を摘発するようになった。現時点まで、摘発されて起訴に至った事件として、九電工子会社贈賄事件（対フィリピン政府公務員）とパシフィック・コンサルタンツ・インターナショナル（PCI）事件（対ベトナム政府公務員）がある（梅田 2009a）。

同条約に関連して、とりわけ注目されているのが、ファシリテーション・ペイメント（facilitation payment, 以下FPと略す）の解釈である（梅田 2009b）。現時点では、TI本部はFPを全面禁止している。TI-Jは、まだFPに関する公式見解を出していないが、筆者を含めた主要理事は、途上国でのビジネス慣行と行政の腐敗の現状を鑑みて、FPの全面禁止はあまりにも非現実的だと考えている。日本の所管官庁である経済産業省は、現時点では、FPに関して具体的ガイドラインを出していない。

こうした状況下で、世界的に、また日本でも、新興国市場の腐敗状況や誠実機構への関心が徐々に高まりつつある。本稿は主に市民の立場からの分析であるが、副次的に、こうした企業の関心にわずかでも応えようとする試みでもある。

### 2-4 市民の動機

日本の市民は、まず最初に、日本国内の汚職・腐敗の撲滅に関心をもっている。TIJの活動も、むろん国内の汚職・腐敗の撲滅のためのアドヴォカシーを重視している。日本の市民が、たとえばブラジルの汚職・腐敗に関心を寄せるとすれば、それは以下のような動機からであろう。

昨今、ブラジルを含めた南米では、「連帯経済」(solidarity economy)の活動が興隆してきている。これは、フェア・トレード、協同組合運動、「回復工場」(または労働者自主管理工場)<sup>8)</sup>、社会的統合をめざす最貧層の運動などの、市民や労働者の活動の総称である。各国とも過去約20年の新自由主義的政策と、市場経済のグローバル化で、経済格差が拡大した。そこで新自由主義とグローバル化に対抗すべく、「連帯経済」が広まりつつある。ブラジルは、2003年に連邦労働省内に「連帯経済局」を創設した。日本も新自由主義で格差が拡大したが、脱出策の見本として、南米の「連帯経済」に日本の市民が着目しつつある<sup>9)</sup>。また、「連帯経済」の動きとも重なるが、「維持可能な発展」(SD)をめざす環境運動もブラジルでは活発である。開発の究極の目標は、「サステイナブルな社会」をつくることであろう。

汚職・腐敗が、SDや「連帯経済」を妨げる要因だとすれば、その意味で市民としても関心をもっておくことは、合理的である。

各国政府や、TI含む各国のNPO団体が取り組んでいる反腐败の運動は、先述したように、人類がおそらく永遠に続けなければならない類の活動である。ただし、それは、開発の目標というよりも、開発をよりよくすすめるための条件整備の活動である。開発の目標そのものは、SDである。この開発プロセスに誠実機構を組み込むことで、SDがより潤滑に進むことが期待される。世界銀行の反腐败活動担当課、国連反腐败条約(UNCAC)(梅田 2008)の事務局<sup>10)</sup>、TIといった組織は、開発の制御者の性質を有している。

反腐败活動は、自動車にたとえれば、エンジンがもつ積極的で価値創造的なイメージよりも、ブレーキがもつ消極的なニュアンスを有するのかもしれない<sup>11)</sup>。しかし制御系機構のない自動車がありえないように、TIなど反腐败のNGOも不可欠である。言葉の持つ後ろ向きのイメージを払拭する意味で、「透明な発

展(transparent development)」「腐敗なき発展(corruption-free development)」といった肯定的なニュアンスの用語もありえよう。実際にTIは、貧困撲滅や環境保全などの多様な官民の開発組織と協同して、SDを促進している。

### 3 ブラジルの汚職・腐敗の概観

#### 3-1 基礎的考察

ブラジルを含めたラテンアメリカ諸国については、腐敗度が高いというイメージが一般に市民や事業者に共有されている。しかし日本や他国と比較して、実際に腐敗度がより高いかどうか、厳密な評価は容易ではない。TIは、加盟各チャプターに、統一の書式にしたがった「国別誠実機構報告書」の作成を依頼し、2007年にほぼすべてのチャプターの報告書がそろった<sup>12)</sup>。英語ではNational Integrity Systemといい、以下略してNISとする。筆者もTI-Jの理事として日本のNISレポートの執筆に参加したが、ブラジルのチャプターも作成している。NISレポートは、司法、立法、行政、公企業、民間企業、市民社会など多様な部門について、関連する法律、執行組織、監視制度などの諸制度を詳細に叙述している。ブラジルなどラテン・アメリカ諸国の腐敗を論じるには、実態としての汚職事件を比較すると同時に、NISを精密に比較し検討する必要があるが、それでもなお優劣をつけることは容易ではない。TIもCPIやBPIなどを発表しているが(次項)、完璧な指標ではない。

ブラジルと日本についても、セクター毎に腐敗の態様が異なり、比較が難しい。たとえば司法について、ブラジルの裁判所には、判決内容を賄賂で決めるような腐敗した判事がいると見てよい。日本の裁判所や検察の誠実性(integrity)はブラジルよりはるかに高く、世界的にも最も清廉な部類に属するであろう(ただし日本の警察については「裏金」問題など不透明性がある)。しかし公共調達については、ブラジルも日本も談合といった官民の癒着が

あって、両者ともきわめて不透明で、優劣の判断が難しい。

いずれにせよ、ブラジル社会の腐敗には、大きくは3つの歴史的事情が影響している。第1に、政治的にはポピュリズム (1930年代のG. ヴァルガス政権ほか) の影響で、経済(学)的にはケインズ主義や従属理論や開発経済学 (とくに後進国開発論) の影響で、「大きな政府」を指向してきた。この過程で、福祉国家ないし福祉行政をある程度発達させてきた経緯がある。ブラジルは、先進国と比較すると福祉国家にはみえないが、サハラ以南アフリカや南アジアなどの最貧国と比較すると、福祉国家である。公的年金制度、ユニバーサルな国民健康保健などが制度化されている。一般に、福祉国家は腐敗国家でもある。スウェーデンやデンマークのような、世界トップ (最善) の腐敗認識指標CPI (次項参照) を得る福祉国家もあるが、例外的である。また、こうした国でも汚職・腐敗はある。ブラジルは行政が比較的発達しているが、そのことがかえって、行政と社会の諸セクターとの癒着を増やし、腐敗が生じている。いいかえればそれだけ他の途上国と比べて資本主義が発達しており、体制の危機も深く、危機の克服ためにいろいろな汚職・腐敗が展開している。

第2に、地方で、カウディリズモやパトロン-クライアント関係といわれるような、地方名望家支配が残っている。これは大土地所有制が解体されていない (土地改革が未着手) という歴史と関係していて、地主の支配という、前近代的といえる事情と表裏一体である。このため地方政治の透明性が乏しくなりがちである。この意味での腐敗は、上で述べたブラジル資本主義の安定化のためというより、個別家族の私利私欲から派生している。

第3に、家族の結束や義理人情を重視する文化 (それ自体は悪いことではない) が縁故採用と親和性をもってしまふことや、「ブラジルは腐敗していて、それがブラジルだ」というあき

らめムードも、腐敗問題に影響していよう。この腐敗の文化については、連邦監察官発行の研究誌 *Revista da CGU* に論考があり、ブラジル人も意識している論点である (Vieira 2008)。

### 3-2 TIの諸指標でのブラジルの位置

最初にCPI (corruption perception index, 汚職認識指数) をみておこう。これはTIが毎年発表する代表的な腐敗指標で、実業家や専門家など途上国とかかわる人々への複数の調査の結果を統計処理して (2008年版CPIについては12団体の調査)、算出されている<sup>13)</sup>。対象国をどう「認識」しているかという調査に基づく指標なので、回答者の主観が混じるが、客観的数値がこれに優るともいえない。たとえば汚職事件の起訴数は、「認識指標」よりも一見客観的にみえる。しかし摘発や起訴の増加は、腐敗度の高まりを示すのか、誠実機構の改善と清廉性の向上を示すのか、解釈は容易ではない。CPIは、世界各国の腐敗度を判断する上で、1つの重要な手がかりである。

表1に2000年以降のブラジルのCPIを整理したが、一見年々順位が低下している。総数が異なるので、順位の高低にはあまり意味がないのだが、指数自体は小さくなっているのが、悪化傾向にある。ルーラ政権下 (2003年~現在) のブラジル社会を、世界は厳しく、「腐敗度が増した」と認識しているとみてよい。

次にBPI 2008 (Bribery Payers Index, 贈賄指数) について。これは、企業のシニア経営者に対するアンケートに基づく指標である (TI 2008)。質問の主要な内容は、「22の対象国のうち、どこのビジネスマンがもっとも贈賄していると思いますか」である。22ヶ国は、主要国であり、この22ヶ国で、世界の貿易やFDI (海外直接投資) の7割以上をしめている。ブラジルは7.4点で、17位である。ちなみに日本は8.6点で、5位である<sup>14)</sup>。ブラジルは贈賄工作を展開するビジネスマンが多いという印象を与える国なのである。

表1 ブラジルのCPIの推移 2000年～2008年

発表年	ブラジルのCPIとランキング		日本のCPIとランキング		調査対象国数	ブラジルと同位の国
2000	3.9	49位	6.4	23位	90ヶ国	同位国はなし。韓国48位、トルコ50位。
2001	4.0	46位	7.1	21位	91ヶ国	同位国はなし。ペルーとポーランドが44位。
2002	4.0	45位	7.1	20位	102ヶ国	ブルガリア、ジャマイカ、ペルー、ポーランド
2003	3.9	54位	7.0	21位	133ヶ国	ブルガリア、チェコ共和国
2004	3.9	59位	6.9	24位	145ヶ国	同位国はなし。ラトビアとスロヴァキアが57位。
2005	3.7	62位	7.3	21位	158ヶ国	ベリーズのみ。キューバ、タイ、トリニダード・トバゴが59位。
2006	3.3	70位	7.6	17位	163ヶ国	中国、エジプト、ガーナ、インド、メキシコ、ペルー、サウジアラビア、セネガル
2007	3.5	72位	7.5	17位	179ヶ国	中国、インド、メキシコ、モロッコ、ペルー、スリナム
2008	3.5	80位	7.3	18位	180ヶ国	ブルキナ・ファソ、モロッコ、サウジアラビア、タイ

出所) TIのウェブサイト ([http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)) の情報より、筆者作成。

このように指標だけをみれば、日本よりブラジルの腐敗度のほうがはるかに高い。しかしCPIについては、1位国も180位国も腐敗していると理解することが重要である。2008年指標でいえば、1位はデンマーク、ニュージーランドおよびスエーデンの3カ国である（指数は9.3）。これら3カ国に腐敗がないわけではなく、あくまで他国と比較して腐敗度が相対的に小さいと認識されているに過ぎないのである。

数値による把握を補完する上で、文章による叙述と分析が不可欠である。

### 3-3 定性的考察

TBが、ブラジルのNISレポートを2001年にまとめている<sup>15)</sup>。またブラジルの汚職・腐敗問題を概観する上で、連邦監察官の研究誌 *Revista da CGU* が有用である。最初に同誌第1号から第5号までに掲載された論文の題目を列挙して、ブラジルでの汚職・腐敗問題のイメージをつかんでおきたい（表2参照）。第1号の最初の論文の題名「腐敗防止は可能か？」に、南米のこの大国での腐敗撲滅の見通しの厳しさをうかがうことができよう。

表2の31論文を分類したのが表3であるが、①贈賄側の企業に関する研究が少ないこと、②

行政府と公企業がよく取り上げられているのに比して、立法府と司法府の腐敗が論じられていないことなどが、現時点でのこの雑誌の特徴といえる。

次にTBが作成したブラジルのNISレポートについて、その内容は多岐にわたるが、以下の4点に着目しておきたい（TB/TI 2001）。政治から経済への順にみておく。

第1に政治家の質の問題で、多くの政治家が議会選挙後に他の政党へ移籍してしまう。1999年だけで、112人の議員が政党を鞍替えした。ブラジルの国会議員数は上院513名、下院81名（2005年時点）で、あわせて約600人である。112人は、非常に多いといえる。政党政治の正当性が損なわれている。

第2に、政治家とマスメディアの関係についてである。マスメディアが、汚職の告発に力を入れていることは確かで、1992年の「コロラゲート」（本稿第4-1項参照）での大統領の弾劾でも、マスメディアが真実追究と世論形成に重要な役割を演じた。しかし、パイア州のように、一人の上院議員がメディアに多大な影響を与えてきた州もある。アントニオ・カルロス・マガリャンエス（Antônio Carlos Magalhães）という、軍政時代（64年～85年）からの政治家・

表2 連邦監察官の研究誌が掲載した論文の題目

号数 (発行年月)	論文の題目 ( ) 内は訳者による補足, [ ] 内は葡語または英語の補足
第1号 (2006年12月)	a) 腐敗防止は可能か? b) 会計検査院 [Tribunal de Contas] による PPP [public private partnership] の統制 c) 国際社会と超国籍腐敗: 腐敗と闘う理由 d) 腐敗の長い歴史: 無能な人から他人を食い物にする人まで e) 連邦執行権力に対する全国オンブズマン (ouvidoria) 機構 f) 個別的予算修正: ブラジル型「ボーク・バレル」? g) 腐敗と経済成長 h) 泥沼の認識 (汚職認識指標に関する考察)
第2号 (2007年10月)	i) 民主主義, 倫理そして腐敗 j) 腐敗撲滅の手段としての行政規律法 k) 監察官 (CGU) と公共的透明性に照らし合わせての公企業経営の監査報告書の出版 l) 監察官 (CGU) に関する範囲での情報技術の監査の展望 m) 時機 (oportunidade) と権限に関する会計原則と法律 1964 年第 4320 号第 35 条 (同法は別名「公会計法」)
第3号 (2007年12月)	n) スイス, ブルガリアおよびルーマニアにおける公文書への公的アクセス権 o) 統制 (公的資源の利用に関する) の新しい基礎: 法的枠組みと情報化 p) 公的機関のリスク管理: それはブラジルにおける予防的制御と公的支出改善のための有効な実践か? q) 連邦公企業: 腐敗撲滅のためのコーポレート・ガバナンス r) 連邦公職の充当と廃止のための権限を委譲することの合憲性について一連邦憲法第 84 条第 25 項と単項に関して (同条項は連邦大統領の権限の一部, 国務大臣, 検事総長等への委譲を規定している) s) 共和国の価値と腐敗は同じ空間を占めない (ギリシャ思想から始まる国家に関する哲学的考察)
第4号 (2008年6月)	t) 誠実機構における中核的部品としての反腐敗機関 u) ブラジル文化と腐敗 v) マネーロンダリングとの闘いのための規制: 銀行の腐敗は防止可能か? w) 匿名禁止の憲法的原則に照らし合わせての行政規律手続き [processo administrativo disciplinar] における匿名の告発 x) 公告を通じた建設事業と技術サービスの契約
第5号 (2008年12月)	y) ムニシピオ内部の統制: 当惑と結果 z) 地方行政のパフォーマンスに対する監察官 [CGU] による監査の影響 A) 社会的統制: 公共政策の透明性と市民の執行力の醸成 B) 連邦公務員と民間企業の経営 (公務員の企業経営への禁止について) C) 汚職・腐敗とインフォーマル経済 D) 組織のネットワーク化における腐敗との闘い: 腐敗とマネーロンダリングについての国家戦略の検討 E) 大学生は腐敗をどう認識しているか (サンパウロ州フランカ市内の大学でのアンケート調査結果の分析)

注) a ~ E までの記号は, 便宜上付した. 巻頭言や随想の類は省略した.

出所) *Revista da CGU* の第1号~第5号 (筆者和訳).

連邦上院議員が, 同州の政治と経済を支配してきた. 州知事, 多くの市長, そして州議会議員は, 同上院議員に支配されていた. 州の司法も彼の手中にあった. 90年代バイア州には5つの新聞があったが, その1紙は同上院議員の家族の経営する会社 (新聞社・TV・ラジオ) であった. 多様な圧力が他社にかかり, 90年代に, マガリャンエス氏の新聞の販売数は5位から2位に上昇した. 99年1年間の州政府の広報は

3300万米ドルにのぼったが, すべて同上院議員の新聞に掲載されたという (TB/TI 2001, 16-17).

第3に, 経済領域の問題で, 本稿第4-6節で詳述するが, 連邦と地方の間の財政移転, とくに義務教育補助金の不正支出をいかに克服し, 透明にするかが, 報告書の冒頭で論じられている. この問題はブラジルのNIS全体のなかでも, 人間開発に直接関わるので, 格別の重要性



表3 監察院の研究誌に掲載された論文のテーマ別分類

分野	論文数	該当論文（記号は表2より）
一般論，理論的歴史的考察	7本	a, c, d, g, i, s, u
汚職指標，腐敗認識	2本	h, E
会計検査，監察官，監査，公会計	5本	b, k, l, m, z,
財政支出，予算，公共契約	3本	f, o, x
行政規律法，公務員倫理法，公職と権限	4本	j, r, w, B
公企業経営，自治体経営，行政の効率化	4本	o, p, q, y
マネーロンダリング，インフォーマル経済	3本	v, C, D
オンブズマン，反腐敗活動，市民社会	3本	e, t, A
情報公開	1本	n

出所) 表2を整理。

があるといえる。

第4に，公共調達について，連邦法第8666号（1993年）が，公共調達や公共契約を規定している。同法の成立は画期的で，それ以前までは，セブン・シスターズといわれる，7つの大企業が契約の7割を受注していたという。同法以後，独占状況は緩和されたとみてよいであろう。

#### 4 分野別考察

##### 4-1 大統領や側近の汚職

最高権力がかかわった不祥事で，よく知られている事件は，贈収賄型であった。

まず記憶に新しい代表的な事件は，「コロールゲート」である。米国のリチャード・ニクソン大統領のウォーターゲート事件にならって与えられた通称である。1989年の大統領選で当選したフェルナンド・コロール氏に対する汚職疑惑が在任中に起こり，92年5月頃に市民や学生からの退陣要求運動が全国に拡がり，マスメディアも厳しくこの問題を追及した。疑惑は，選挙運動時に会計責任者だったP. C. ファリアス（Paulo César Farias）氏が，不正に公共事業の口利き料を得たのだが，その一部をコロール大統領が私的な用途に用いたのではないかと，という内容であった。結局下院に大統領調査委員会が設置され，コロール大統領は弾劾されて，約

10年の公職追放となった。94年の最高裁で，汚職については無罪判決を得ているが，政治生命は絶たれた（石井 2003）。

ルーラ大統領（2003年～06年が第1期，07年～10年が第2期）についてはどうか。側近中の側近，大統領首席補佐官のジョゼ・ディルセウ（José Dirceu）氏が関係する贈賄疑惑が，2004年2月に発生した。ディルセウ氏の顧問であるワルドミロ・ディニズ（Waldomiro Diniz）氏が，著名な経済人に賄賂と選挙資金の提供を依頼したという内容の疑念であった。具体的には，ビンゴ賭博場の営業者からキックバックを得ていたのである。ディルセウ氏が直接巻き込まれたわけではないが，彼のイメージ・ダウンとなり，辞任を求める声が多かった。政権側は，議会の調査を阻止しようとしたといわれている。ディニズ氏は当時リオ・デ・ジャネイロの公的くじ事業の担当者であった。彼は02年の選挙でPT（労働者党）の候補者数人の選挙運動費用をまかなうために，選挙寄付を受け入れたが，そのかわりに，オン・ラインと電話によるくじの契約についての特別な扱いを供与したと疑われた。この不祥事についての議会調査報告書は，04年の10月に，リオ・デ・ジャネイロ州議会に承認された。

ディルセウ氏は2005年6月に大統領首席補佐官を辞任し，議会議員に戻って，議会の倫理

委員会の調査を受けた。その後、AFP通信社の報道では<sup>16)</sup>、03年から04年に公金2750万ドル(約31億8000万円)が2つの銀行を経由して、野党対策のための賄賂としてばらまかれたと疑われている。07年の8月に、連邦最高裁がデイルセウ氏の起訴を決定している。

#### 4-2 政官界と民間部門

有力な政治家が会社経営者に対して賄賂を要求した例と、公務員が職務に専念せずに民間企業の経営に参画する例をみておこう。

第1に政界と民間部門の関係について、現与党のPTに連立しているPTB(ブラジル労働党)の党首で、下院議員のロベルト・ジェファソン(Roberto Jefferson)氏が、2005年5月に発覚した、ある疑惑の当事者となった。ブラジルの再保険機構であるIRB(Instituto de Resseguros do Brasil)<sup>17)</sup>の前代表、リリオ・ドゥアルテ(Lílio Duarte)氏が、「ジェファソン氏が知り合いをIRBで雇用するようにと、圧力をかけてきた」という趣旨の訴えを表明したのである。ジェファソン氏はまた、IRB代表のポストをあたえた見返りに、PT(労働者党)に対して月額17万米ドルをキックバックせよと要求したといわれ、そのことでさらに疑惑は深まった。もともとIRBそのものが透明性に乏しい機関で、政治家に利用されてきたのである。

第2に、公務員と民間部門の癒着について、行政の透明性を監督する重要な連邦機関の1つが、監察官(CGU)である。設立は2001年4月であるが、当初は名称が異なっていた。いくつかの関連機関を統合して、現在の名称の機関として成立したのが、03年1月である。オンブズマン局もできて、その活動を奨励している。TBとも共同した経験を有している。

セバスチャン・サル(Sebastián Sal)<sup>18)</sup>が編集した*Corrupcion en Latinoamérica*(Sal 2007)に、CGU幹部のレナート・ダ・ロシヤ(Renato Amaral Braga da Rocha)氏が、説明文を寄

せている。ロシヤ氏によると、ブラジルでは20,000人の公務員が、民間企業でも就労しており、これは法律違反とのことである。その40%が教育分野の公務員、17%が厚生分野である。多くが、大学教授や保健医療機関の専門家である。また1,928社の民間企業が、2,479人の連邦公務員となんらかの関係をもっていたと報告している。

#### 4-3 ブラジルの司法

ブラジルの司法は、透明性が乏しい。現行の連邦憲法は長い軍政のあとにつくられたものであるので、国民の諸権利については厚く書かれているといえる。司法についても、上告、上訴はなんどでも可能であるとされており、また上位の裁判所が下位の裁判所の決定に優先するという性格が否定されている。これが仇となって、裁判は長期化しやすく、ごね得の傾向がある。

また過程が不透明で、経済的弱者には利用不能な仕組みになっているともいえる。たとえば、筆者が直接取材した事件として、パラナ州のたばこ農場での農薬による健康被害事件がある。農業従事者の間で自殺や自殺未遂が多いという問題であるが、貧農が農業会社や農場を相手取って訴訟を提起することは、ほとんど不可能な状況で、唯一の例外として、自殺衝動を克服して生き残り、立ち上がったある貧農が、単独で(集団訴訟ではなく)民事裁判に勝利している<sup>19)</sup>。ブラジルの司法は不透明で、社会の弱者に背を向けているのである。

ルーラ大統領は中央銀行総裁を閣僚にいれるという大統領令を発して、将来の総裁もふくめて中央銀行総裁を司法の追究から保護する対策をとった(improbability)。これに先だって、カルドーゾ政権時代であるが、2002年12月に採択された新しい法律で、<選挙で選ばれた人と、キャリア官僚>は、上級の裁判所つまり州か連邦の裁判所でしか起訴されないという仕組みが制度化された。この法律以後、彼らを下級の裁判所にかけることはできないのである。これは、

腐敗追及という点からは後退であると、TBのアナ・サイブロ（Ana Saibro）は、批判している（Saibro 2004, 163）。

ここで政治・行政領域の考察は終えて、経済領域の検討に移ることにする。これも多岐にわたるが、マネー・ロンダリングといった金融問題は別の機会にゆだね、本稿では財政問題に限定したい。とくに①脱税、②公共調達での不正および③補助金の腐敗の、3つの問題を考察する。

#### 4-4 脱税

財政の腐敗について、まず収入面から検討しよう。

ブラジルは、事業を展開しようとする、「ブラジル・コスト」という特有のコストがかかる社会である。それは、①重税感そのもの、②諸制度の複雑さ、③役人の裁量の幅の大きさや裁判の不透明さ、④治安悪化に対応した安全対策コストの高さ、などに起因する。詳しくは拙稿（山崎 2008a；同 2008c）に委ねるが、租税については、以下の点が重要である。ブラジル経済は、大きくフォーマル部門（以下 FS）とインフォーマル部門（以下 IS）に分かれる。後者は統計的に捕捉しにくい、かなり大きい。ブラジルの総人口は2億人に近づいてきたが、その半数近い数千万人の貧困大衆が、ISで就業している（2003年時点の都市部の IS に限定しても、1034万社の零細企業が確認されている）。FSの富裕者・特権層と IS の大半は、租税負担を合法的または違法に免れている。他方、ISは、租税負担をしていなくても、国民健康保険（診療時自己負担ゼロの国民皆保険）やボルサ・ファミリア（条件付きの貧困家庭向け現金給付制度）など、行政サービス享受している。その財源は、FSの中間階層が負担している。富裕者・特権層は、医療や保険や教育などの必要な社会サービスを市場から高額で調達している。結局 FSの中間階層（個人、企業）が感じる「重税感」には一定の根拠があり、それ

は非常に大きい。その「重税感」が脱税へのインセンティブとなっている。

脱税は葡語で sonegação（ソネガサウン）というが、果たしてどの程度の規模であろうか。精密な量的把握は困難であるが、GDPの30%に匹敵するという説もある。

ブラジルのパラナ州のクリチバ市に、租税計画研究所（Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário）という民間の研究機関がある<sup>20</sup>。同研究所は、1988年にできたブラジル納税者保護協会（Associação Brasileira de Defesa do Contribuinte）が、1992年に創設した機関である。この機関が出した最新の報告書によれば（Do Amaral, Olenike, Do Amaral e Steinbruch 2009）、脱税額は、2000年でブラジルの企業の総売上の32%にあたる規模であった。それは04年で39%、現在は25%だという。08年の売上げ高の申告漏れが、1兆3200億リアルと報告されている。同年のブラジルの名目 GDP は、約2兆8900億リアルであった<sup>21</sup>。GDP との比率で考えても、巨額である。

企業の脱税額は、年間約2000億リアルである。個人の脱税をふくめると、GDPの9%だという。最も脱税されているのが、INSSという公的年金の積立金で、次が ICMS（商品流通税）<sup>22</sup>で、次が所得税だと、同研究所は報告している。

実際に、商品流通税（ICMS）の脱税は巷でよく耳にする。これはブラジル最大の税収を誇る基幹税中の基幹税である。ICMSはブラジルの全政府（連邦、州、ムニシピオ〔基礎自治体〕）の税収総額の25%を占めている。税率は州によって若干異なるが、サンパウロ州では18%である（生活必需品の免税あり）。

ICMSの脱税とは、顧客からいわば「預かった」この間接税を、店が州庫に納めないことを意味するため、二重に反倫理的といえよう。顧客からの預かり金の横領ともいえる。これを防ぐには、インボイスや書類の不正を削減することが重要である。そこでサンパウロ州は、近年

Nota Fiscal Paulista (仮訳: サンパウロ州財政証明書)を導入した。消費者(納税者)が物品を購入したさいに、CPFまたはCNPJというIDを示すと、店から証明書が発行され、それを州の財政局に持って行くと、税額の30%の還付が受けられるのである。州政府としては、税収の30%を失うが、それよりも脱税を防ぐ効果が大きだと判断したのであろう。また、店としては、この制度に登録したほうが、顧客を得やすいという判断が生まれうる。店側のミクロ経済学的判断としては、脱税するか、より多くの顧客を獲得するか、損得判断になる。

サンパウロ州政府財政局のウェブサイトによれば<sup>23)</sup>、2009年7月18日現在で、州内で476,610事業所が制度に登録し、4,669,120人の州民が還付を利用し、合計で1,175,530,914リアル(約12億リアル)が還付された。

消費者側からみた弱点としては、制度に参加している店とそうでない店があり、また1回の買い物での還付額は普通は小さいため、まとまった額まで還付のポイントを貯めるまでに時間がかかる。いずれにせよ、興味深い試みである。しかし脱税防止を展望する上で、こうした防止策だけでなく、税制全体のゆがみ(中間階層への過重負担)という構造問題をどう是正するかという課題が残っている。

さて2例、脱税の事例をみておこう。第1にスポーツ部門である。TI編 *Global Corruption Report* の2005年版によれば(TI 2005, 109-111)、サッカーに代表されるスポーツ部門も、脱税疑惑がある。近年、有名選手が欧州の世界的チームへと流出したので、国内でのファンからの収入が減り、サッカー・クラブの経営が困難になった。1998年のワールドカップでの対フランス戦での敗北と、2000年のオリンピックでの対カメルーン戦での敗北のあと、議会でサッカーへの追究がはじまった。CBF(ブラジルサッカー協会)会長のリカルド・テイシェイラ(Ricardo Teixeira)氏や、ブラジル・ナショナルチームの元コーチ、ワンダレイ・ルシェン

ブルゴ(Wanderley Luxemburgo)氏の、外国銀行口座への所得隠しの疑惑などが、追究された。また、CBFとNike社の間で4億ドルのスポンサー契約があったが、下院はここに不正があると考え、調査を試みた。しかし、調査は棚上げされた。調査委員会の委員で、ヴァスコダガマ・クラブの代表であるエウリコ・ミランダ(Eurico Miranda)氏の介入があったのではないかと、報じられた。

上院は、所得税の脱税、社会保障負担金の未払い、マネー・ロンダリング、外国為替管理の違法行為、入場料収入のピンハネ、レフリーへの賄賂などの容疑で、調査を進め、最終報告書は17人の関係者の起訴を求める内容となった。しかし、2005年の時点で逮捕者はでていない。

こうした事態を受けて、ルーラ大統領は、サッカー・クラブの不正を制御するための法律を2003年央に提案した。これは「スポーツ道徳法」と「支援者憲章」である。サッカー・クラブ側は強く抵抗したが、最終的に大統領の意志は固く、法制化された。その効果は未定である。

第2に、中央銀行総裁の脱税疑惑について触れておこう。2004年の8月に、ブラジルを代表する総合ニュース週刊誌の1つである *Isto É* (イスト・エ)誌が、中央銀行総裁と局長が海外に貯蓄した資産を租税当局から隠しているのではないかの疑惑を報じた(同誌8月4日号)。これによって、中央銀行金融政策局長のルイス・カンヂオタ(Luiz Augusto de Oliveira Candiota)氏が辞任した。直後にルール大統領は、先述のように、中央銀行総裁を閣僚に含めるという大統領令を発して、将来の総裁もふくめて、中央銀行総裁を司法の追究から保護する対策をとった。

次に財政支出面の考察に転じよう。公共調達と国から地方への補助金の問題を検討することにする。

#### 4-5 公共調達

国や地方自治体が行政上必要な財・サービス

を調達する際に、一般に競争入札を経る場合と、随意契約による場合がある。日本でも、たとえば地方自治体の建物の清掃、職員給与の計算、あるいは防衛省の軍事関連調達など、随意契約が多く、会計法も随意契約を認めている。随意契約のすべてが不適切で腐敗しているというわけではないが、問題が多い。また競争入札でも談合があって、偽装競争の場合が多い。おそらく世界中で公共契約の適正化は改善課題であろう。ブラジルも多くの問題を抱えている。最近の事例をみておこう。

2004年の6月に、保健省の官僚やロビーイストや企業の営業担当者を巻き込んだ輸血用血液および血液派生製品の価格をめぐる不祥事が発覚した。この事件への調査は、「吸血鬼計画 (Operação Vampiro)」と称された。1990年から2002年にかけて、6億6000万米ドルにのぼる血液が不正に取引された。つまり保健省は、市場水準を上回る価格で血液を公共調達していたわけである。かかわった官僚は、通常の価格で血液を仕入れ、それを政府により高い価格で購入させて、差額で私服を肥やしたのではないかと疑われた。

2005年5月～6月には、ブラジルを代表する総合ニュース週刊誌の1つである *Veja* (ヴェージャ) 誌が、ブラジルの郵便機構の汚職を報じた (同誌5月25日号、6月1日号、6月22日号など)。前契約・物品課長マウリシオ・マリーニョ (Maurício Marinho) 氏が契約の締結を求める民間企業から、多額の現金を受領していたという疑惑である。政府は、当初野党側が求める議会調査を拒否していたが、のちに調査要請を受け入れた。現与党のPTに連立しているPTB (ブラジル労働党) の党首で、下院議員のロベルト・ジェファソン氏の本疑惑への関与が疑われた。

以上2例を紹介したに過ぎないが、地方自治体を含めた公共契約・入札の適正化は、ブラジルが抱える難題の1つである。

#### 4-6 義務教育補助金の不正支出

ブラジルは、途上国としては例外的といえるほどに、国から地方への一般・特定補助金の制度が発達している。これには16世紀の植民地時代以来の数世紀の歴史的経緯がある。途上国としては珍しく、地方都市・地方農村の集住地と地方州の経済がよく発達している。ペルーの地方経済が弱く、「リマー極集中型」で国民経済が成長していることと対照的である。ブラジルでは「地方財界」があるといってもよい。最大州のサンパウロ州への人口集中度は、2007年の簡易人口センサス (Contagem da População 2007) によれば、約22%にすぎない。最貧地方である東北部 (ノルデステ) 地方の9州でも、人口の28%を占めている。つまり地方に多くの人が暮らしている。

しかし地方の大都市は別として、多くの弱小自治体 (葡語でムニシピオといわれる基礎自治体) は、独自税源が極度に不足している。連邦政府や州政府が、日本風にいえば「地方交付金と国庫支出金」にあたる財政移転の仕組みをつかって、地方のムニシピオを支えているのである。日本では、前者は自由な資金で、後者は特定補助金であるが、ブラジルにも、このような用途が自由な財政移転の流れと、用途が特定された流れとがある。前者うちの主要な制度をFPM、FPEおよびICMS分与金という (山崎 2008b)。後者の特定補助金は、教員人件費がおおいと言われている。FPMなどのおかげで、税収ではブラジル全政府 (連邦、州、ムニシピオ) の税収の5%しか占めないムニシピオが、財政支出では15%を占める。10%分は連邦と州から基礎自治体への垂直的財政移転によって、補充されている。

州とムニシピオ (基礎自治体) への用途自由な交付金 (FPM、FPE) のうち、一部が初等教育に割り当てられるようになった。実施開始は1998年であった。事実上、一般補助金の一部の特定補助金化だと考えられる。これがFUNDEFという教育基金で<sup>24)</sup>、これで地方の

表4 監査を受けたムニシピオ（基礎自治体）のうち、不正があると回答した団体の構成比

不正の内容	「不正あり」とした団体の割合 (%)
基金を監視するために設立されたはずの、自治体評議会（審議会）が十全に機能せず、実際は市長（ないし評議会に監督されるべき当局）によって制御されている。	73
詐欺行為（財政文書の偽造、購入された財が学校に納品されないこと、市場価格以上の価格での調達など）による資源の横領（ないし横領の証拠）がある。	63
教育に関係すると特徴づけられない用途への基金の支出	60
財政資源管理の低質さ（稚拙な会計、基金の裏付けのない小切手の発行、銀行口座からの現金による引き出しが資金の用途の確認を困難にしていることなど）	52
公共調達における詐欺行為の証拠（主に、「幽霊」競合会社をつくって、競争入札にみせかけることや、競争入札規制にかからない小口の契約へと、契約を分割して、競争入札を回避すること）	43

出所) Mendes (2006) の Table 21.1 (筆者訳)。

表5 基礎自治体が FUNDEF から受け取った資金のうち着服された分の、不正の類型別の割合

不正の内容	平均値 (%)	最大値 (%)
公共調達における詐欺行為	13	55
詐欺行為（財政文書の偽造、購入された財が学校に納品されないこと、市場価格以上の価格での調達など）による資源の横領（ないし横領の証拠）がある。	12	45
教員向け人件費の横領（教員以外の人間への支払い、教員雇用における詐欺や不正講義）	11	42
教員その他の労働者への不正支払い（「幽霊」教員の存在、不正ボーナスなど）	3	6
教育に関係すると特徴づけられない用途への基金の支出	3	12

出所) Mendes (2006) の Table 21.2 (筆者訳)。

教員の質が、地域によっては顕著に向上したと評価されている。ただし、その改善の効果の総合評価は容易ではないだろう。ここでの問題は、透明性からの評価である。この基金の適正な利用を促進すべく、各ムニシピオに自治体教育評議会（教育審議会）が設置された。ポルトガル語で conselho municipal（英語：municipal council）といわれる制度である。教育だけでなく、環境、社会福祉、都市計画など分野ごとに、この評議会（審議会）が設置されている。住民の直接参加をすすめる仕組みであり、国から設置が求められている。しかし住民参加といっても、結局「市長派市民」のみが招待される評議会も多いという見方もある。実態の把握が難しい状況である。

そこで、監察官（CGU）が、2003年からムニシピオの監査を開始した。とくに自治体の教

育基金のうち、連邦からの交付金でまかなわれている部分を調査した。

もともとムニシピオ会計は州が監査してきたが、監視が弱いとされている。地方自治の精神との整合性を別に考慮せねばならないが、連邦機関による地方への補助金の監査は重要である。

バイア州の22、マラニョン州の14、パラ州の15、ピアウイ州の16の、合計67のムニシピオが無作為に選ばれ、監査を受けた。監査対象になったFUNDEF基金は、約5400万米ドル（1億6140万リアル）で、そのうち13%に不正が認められた。このうち、公共調達にかかわる不正行為がもっとも多い不正の形態であった。調査結果が表4と表5である。

従来不明だった義務教育補助金の不正利用の実態について、その一端にすぎないが、ようや

く明らかになりつつあることは、ブラジル財政支出の効率性の上昇という点で意義深い。

## 5 総合的考察：「サステナブル社会」への展望から

ブラジルでは、政治面では、連邦議会内での立法行為に関して、与党による野党議員の買収がなされている。また有力政治家が地位や権限を濫用して、公共調達で口利き料を不正に獲得している。行政については、公務員幹部の収賄もあるし、職務専任義務を果たさず民間企業からも給与を得ている公務員が少なくない。経済とくに財政面については、収入面では脱税が蔓延しているし、支出面では公共調達での不適正な契約と競争妨害がおおく、連邦・州からムニシピオ（基礎自治体）への補助金については不正利用が多い。

総じて、「中間システム」論（第2-1項）を念頭におきつつ日本との比較で考えると、ブラジルについて、以下のような特徴が指摘できよう。日本での汚職・腐敗は、かかわった特定個人の私腹が肥えると同時に、特定業界へ過度に資源が配分されて、不要な公共事業の推進に結果するケースが多いといえる。政治家と業界の癒着によって、資源配分が硬直化して歪められて、時代の変化と産業構造の高度化に応じた最先端分野の成長を刺激するための資金が不足する。すなわち汚職・腐敗が、旧来型「重厚長大」産業から、ITやバイオ技術やエコロジーといった新しい産業への重点移行を遅らせているといえる。しかし腐敗した過程で生まれた事業は、雇用創出の効果を一時的ながら有している。つまり日本の産業の構造転換には資さないが、かといって全く成長に寄与しなかったとはいえない。

他方ブラジルの場合、当事者個人の私腹が肥える形のみで汚職・腐敗が展開するケースが多く、個人レベルで無駄に費消されてしまう傾向が強いと思われる。ブラジルの汚職・腐敗は、生産にほとんど寄与しないので、インフレ要因

になっているともいえる。

政治家の収賄を例に、対比をより強調して説明すると、次のようになろう。日本の政治家は、執務室の窓の外の大型橋梁を指さして、「私はあの土木事業で私腹を肥やした」と告白する。ブラジルの政治家は、執務室の外の風景を指さして、「あそこに橋梁が建設されるはずであったが、私の豪邸に化けた」と打ち明ける。「サステナブル社会」への転換をいかに促進するかという視点から考えると、いずれの場合も、汚職・腐敗はSDにとって砂である。「砂」とは、歯車に入りこんでエンジンの動きを止めてしまう異物を意味しており、反対語は「潤滑油」である。ブラジル型腐敗では、日本と比べて、「無駄な公共事業」の再生産に結果する政官財「鉄の三角形」の形成が弱いといえるかもしれない。その分、サステナブル社会への転換に対する構造的抵抗勢力が少ないと期待されるとすれば、政治的意志さえ生まれれば、SDは速いかもしれない。しかし、昨今の成長は、ブラジル経済に公共投資を実現する財政的余裕を与え始めており、その結果日本型の癒着の「三角形」が増強されつつあるのかもしれない。

ブラジルが、腐敗した政治家や官僚を取り締まりながらサステナブル社会へと転換していくか、「政官財」癒着構造の拡大を通じた社会資本の大量建設時代を経由してから、転換を始めるか、いずれの道を歩むであろうか。この点が、ブラジルの汚職・腐敗問題を市民の観点から考察する際のポイントであろう。

## 6 まとめ

以上、第2節での理論的考察に続いて、第3節でブラジルの汚職事情を概観し、第4節で各分野別に腐敗・汚職問題を考察した。第5節で今後の研究上の視角ないし仮説を呈示した。

腐敗・汚職と経済成長の相関関係を問う研究がある。筆者の考えによれば、両者の相関関係は、国や時代によって多様で、正の相関あ

り、負の相関あり、または相関なしなど、多々のパターンがあると思われる。しかしそれが中心的問題といえるだろうか。むしろ問われるべきは、誠実機構の整備がいかに「維持可能な発展」(SD)に資するかという問題である。また、腐敗の構造が、どのようなブラジルの特徴を有して、それがどのようにブラジルでのSDへの妨げとなるかを解明することであろう。

本稿はブラジルの実態の一端を整理した基礎的考察であり、最後に仮説を呈示したにすぎない。今後の課題として、以下の3点を指摘しておきたい。

第1に、日本との対比で、ブラジルには政官財の「鉄の三角形」の形成は弱いと、断じた。はたしてその理解が実態に即して正しいかどうかの検証が必要である。

第2に、日本の市民は、ブラジルの誠実機構の考察からどのような教訓を得ることができるか。

第3に、日本の投資家・事業者向けの研究課題である。日本の経済界、とくに大手企業の法務部やCSRを担当する課は、ブラジルの汚職・腐敗問題についての具体的情報を求めている。たとえば過去の日伯合弁事業は、贈収賄にかかわる不祥事を防止するという点で、どのようなリスク管理体制を有していたのか。またOECD条約と日本の不正競争防止法第18条の関連では、ブラジルではどの程度のファシリテーション・ペイメント(FP)が認められるのかについても、関心が高いと思われる。

このように研究課題は多いが、ブラジルの「サステイナブル社会」への転換が、汚職・腐敗の縮小なくしてはありえないことだけは、確かである。

## 注

- 1) 本稿は、筆者が設立理事をつとめるトランスペアレンシー・ジャパン(Transparency International Japan, TI-J)が2009年7月21

日(火曜日)に開催したシンポジウム「海外事業における腐敗リスクへの対応」(会場: JICA地球広場「東京都広尾」)で発表した論考「ブラジルにおける腐敗の現状と対策」に大幅な加筆・修正を施したものである。当日は、大手企業の法務担当者、CSR担当者、TI-J会員を中心に70名近い参加者があり、日本企業が途上国の汚職・腐敗問題、とくにシンポジウムの主題であったファシリテーション・ペイメントに関心を有していることが理解できた。筆者が報告したブラジルの腐敗についても、参加者から多くの質問が寄せられ、日本企業の南米経済への関心の高まりを実感した。質問は本稿の執筆に有益であったことを記して、質問者に謝したい。

- 2) とくに数千万人の「新中間層」の消費が活性化している。詳しくは拙稿を参照せよ(山崎2009b)。
- 3) CGUの日本語は、本稿では「監察官」としたが、『現代ブラジル事典』(ブラジル日本商工会議所2005)には未掲載である。英訳はOffice of the Comptroller GeneralまたはInspector General's Office。公式サイトは、<http://www.cgu.gov.br/>である。ここに現在までで5号を数える機関誌*Revista da CGU*が掲載されており(<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RevistaCgu/index.asp>)、無料ダウンロードが可能である。同誌はブラジルの腐敗問題を研究する上で、最重要文献の1つといえよう。
- 4) 腐敗の定義についてより詳しくは、TIの以下のウェブサイト([http://www.transparency.org/about\\_us](http://www.transparency.org/about_us))を参照されたい。
- 5) 「素材と体制」については、故都留重人教授の『公害の政治経済学』(都留1972)を、「中間システム」については、宮本憲一『環境経済学(第2版)』(宮本2007)を参照されたい。
- 6) ただし日本の主要学術文献から、最小限を紹介しておきたい。先駆的にこの問題を研究されてきた第一人者は大内穂教授で、『腐敗の構造—アジア的権力の特質』(大内1977)は、理論研究とインドを中心とした実証研究から成る必読の好著である。大内教授も紹介しているが、古くは島恭彦に「資本制・官僚制・汚職」(島1954)があり、先駆的研究である。これは『思想』の1954年7月号に収められているが、同号は汚職の特集号であった。国際比較研究である『開発途上国の官僚制と経済発展』(大内・下山1985)も、途上国の腐敗に関係する先駆的集団研究である。また石井陽一教授の『世界の汚職・日本の汚職』(石井2003)と『帝国アメリカ』に近すぎた国々—ラテンアメリカと日本』(石井2009)も、新しい基本文献で、



示唆に富む。企業サイドの腐敗を研究した業績としては、梅田徹『企業倫理をどう問うか—グローバル化時代のCSR』(梅田 2006)が必読書である。ゲーム理論・オークション理論を応用した研究として、溝口哲郎らの近年の著作が注目に値する (Mizoguchi and Quyen 2008a; Mizoguchi and Quyen 2008b)。

- 7) 国連 GC とは、世界のビジネス・リーダーに人権、労働、環境などの分野における10の原則を支持するように求める世界的運動で、今から約10年前の、1999年1月31日に開かれた世界経済フォーラム (WEF) の席上で、コフィー・アナン前国連事務総長が提唱した (正式発足は2000年)。なお腐敗防止に関する第10原則の「強要と贈収賄を含むあらゆる形態の腐敗を防止するために取り組む」は、発足当時ではなく、04年に追加された項目である。参加団体数は (企業、自治体、大学など)、09年7月時点で131カ国、6990社である。日本からの参加団体数は、92団体にとどまっており、加盟数第1位のスペイン (711社)、フランス (597社) などと比較すると極めて少ない。詳しくは以下のウェブサイトを参照：<http://www.unic.or.jp/globalcomp/index.htm>。
- 8) これはアルゼンチンやブラジルでみられる経験で、不況で工場が倒産して突然解雇された労働者が、解雇を拒絶して就労の権利を主張したことから始まった運動である。労働者は工場を占拠し (一時的に不法占拠)、労働組合派の弁護士の手をえて交渉を進め、国の金融支援を取り付けつつ、工場を元経営者から買い取った。こうして、協同組合方式で工場を再建したという、労働組合運動の新しい展開である。「連帯経済」(西川・生活経済政策研究所 2007)の1形態でもある。
- 9) たとえばNPO法人アジア太平洋資料センターは、「連帯経済」の研究プロジェクトや、市民向けの「連帯経済」をテーマとした連続講義などを企画し、実施している。ウェブサイトは、<http://www.parc-jp.org/index.html> である。
- 10) 英語名は United Nations Convention against Corruption である。条約事務局は、「国連麻薬犯罪事務所」(United Nations Office on Drugs and Crimes) 内に置かれている。ウェブサイトは <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html> である。
- 11) 日本の TI-J の広がりも、現時点では極めて限定的である。2005年4月にNPO法人化して以来、法人会員は1社にとどまっている。独自の事務所を維持する資金的余裕はない。定例の運営会議や理事会は、都内広尾にある JICA 地球広場の会議室 (無料) で開催している。これは、第1に、この反腐敗運動のもつ本質的な

特徴に起因しよう。すなわち「anti-」の運動であって、価値創造的でないという印象を与えているのかもしれない。第2に、運動の成果の可視化が容易でないことが、特徴である。TI-J は日本社会の腐敗撲滅にアドヴォカシーを通じてコミットし、活動内容を年報を発行する形で会員に伝えてきた。しかし日本の透明性の向上を正確かつ定量的に評価することや、向上への TI-J の寄与度を算出することは、難しい。しかし毎年恒例の「今年の10大腐敗疑惑事件」(日本に限定)の発表は、大手の新聞に報じられており、アドヴォカシー機関としての最低限の存在感を維持していると思われる。

- 12) 全78カ国のNISレポートがTIのウェブサイトにダウンロード可能な形で掲載されている。URLは、[http://www.transparency.org/policy\\_research/nis/nis\\_reports\\_by\\_country](http://www.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country) である。
- 13) 算出方法については、日本語文献としては、溝口哲郎の説明を参照されたい (溝口 2008)。
- 14) TI 本部のウェブサイト ([http://www.transparency.org/news\\_room/latest\\_news/press\\_releases/2008/bpi\\_2008\\_en](http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2008/bpi_2008_en)) より。
- 15) 筆者は2008年6月17日に、TBのサンパウロ本部を訪問し、スタッフと意見交換をした。TBを代表する論客は、クラウディオ・ウェーバー・アブラモ (Claudio Weber Abramo) 教授で、ブラジルにおける汚職・腐敗研究の第一人者である。08年央の時点では、州や自治体の情報公開をすすめる運動・研究、連邦議会や州議会や大都市の市議会の議員の透明性を高める運動・研究に、力点を置いていた。ウェブサイトは、<http://www.transparencia.org.br/index.html> である。
- 16) AFP 通信社のウェブサイトの記事より。URLは、<http://www.afpbb.com/article/disaster-accidents-crime/crime/2273406/2051715> である。
- 17) IRBのウェブサイトは、<http://www2.irb-brasilre.com.br/site/> である。『現代ブラジル事典』では、「ブラジル再保険株式会社」という日本語名が掲載されている。ウェブサイトは、連邦財務省傘下の機関であるとうかがわせるデザインが採用されている。IRBは、1939年にジェツリオ・ヴァルガス政権下で、保険市場の育成のために設置された。今日、ラテン・アメリカで最大の再保険会社へと成長した。
- 18) サル氏はアルゼンチンのプエノスアイレス大学教授を経て、現在は法律事務所を開き、弁護士として活躍されている。法律事務所のウェブサイトは、<http://www.sal-morchio.com.ar/> である。
- 19) 裁判の概要については、拙稿 (山崎 2009a)

を参照。なおより詳しくは、当該農業労働者を無償で支援した弁護士ヴァニア・ドス・サントス (Vania dos Santos) 氏による詳細な報告文 (葡語) があるが、現在筆者が和訳中である。

- 20) この研究所はあと2つ、ポルト・アレグレとタイアバに拠点がある。同研究所のウェブサイトは、<http://www.ibpt.com.br/home/> である。
- 21) ブラジル中央銀行のウェブサイト内の統計のページ (<http://www.bcb.gov.br/pec/indeco/Port/iel-51.xls>) より、なおブラジルのGNI (2007年) は、市場レートでのドル換算で約1兆1330億米ドル、PPPでのドル換算で約1兆7957億米ドルである (World Bank 2009)。
- 22) これは <インボイス方式の多段階付加価値税> で、1960年代に世界で最も早く導入された付加価値税の1つである。ただし州レベルで導入したので、当然ながら混乱している。多段階付加価値税は、国税としてのみ機能する。地域・州をこえた分業が多様に展開しているブラジルで、地方税としてこれを導入してしまったので、税務行政上の混乱が生じた。原則は仕向地原則 (destination principle) だが、原産地原則 (origin principle) も混合している。州間で事後の調整制度がある (仕向地の州と原産地の州で税収のやりとりをする)。したがって、混乱の解消法は、理論的には、連邦税化以外にない。しかし州には代替の税源がなく、政治的にきわめて困難な課題である。ブラジルの税制改革の最大の論点は、過去10年間以上にわたって、ICMSの連邦税化をいかに実現するかであった。
- 23) 同ウェブサイトは、<http://www.nfp.fazenda.sp.gov.br> である。
- 24) FUNDEFについて、正確に述べておこう。  
 (1) 各自治体は予算額の15%を必ず、初等教育に割り当てることが義務づけられるようになった。小さな自治体の多くは、予算といってもそのほとんどが連邦政府からのFPMという交付金である。したがって、事実上、用途自由な交付金の15%が、特定補助金化されたと同じだと、いえるのである。(2) また交付金そのものが、各ムニシピオの児童の初等教育登録数に応じて、配分されるようになった。(3) 登録児童の年間1人あたりの支出額がきめられ、2000年には519レアル/人となった。これに満たない自治体については、補助金が出された。  
 田村梨花の紹介によると、2000年の調査で、FUNDEFが交付された3408のムニシピオのうち、約半数が北東部のムニシピオであった。飢餓地帯を含む最貧困地域の自治体を重視した制度である (田村 2004, 145)。

## 参考文献

- Controladoria Geral da União [CGU] (various anos), *Revista da CGU*, Brasília: CGU
- Do Amaral, Gilberto Luiz, João Eloi Olenike, Leticia Mary Fernandes do Amaral, e Fernando Steinbruch (2009), *Estudo sobre Sonegação Fiscal das Empresas Brasileiras*, IBPT [Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário], março ([http://www.ibpt.com.br/img/\\_publicacao/13649/175.pdf](http://www.ibpt.com.br/img/_publicacao/13649/175.pdf) より2009年9月にダウンロード)
- Mendes, Marcos Jose (2006), "Efficiency of federal transfers to municipalities in Brazil" in Transparency International (ed.), *Global Corruption Report 2006*, Berlin: Transparency International, part 3
- Mizoguchi, Tetsuro and Nguyen Van Quyen (2008a), *Corruption in Japanese Defense Procurement a Game-Theoretic Analysis*, Keio/Kyoto Market Quality Research Project (Global Center of Excellence Project), Keio/Kyoto Global COE Discussion Paper Series DP2008-007
- Mizoguchi, Tetsuro and Nguyen Van Quyen (2008b), *Corruption in Entry Regulation a Game-Theoretic Analysis with a Track of Bureaucrats*, Keio/Kyoto Market Quality Research Project (Global Center of Excellence Project), Keio/Kyoto Global COE Discussion Paper Series DP2008-008
- Saibro, Ana Luiza Fleck (2005), "Brazil" in TI (ed.) *Global Corruption Report 2005*, TI
- Saibro, Ana Luiza Fleck (2004), "Brazil" in TI (ed.) *Global Corruption Report 2004*, Pluto Press and TI
- Sal, Sebastián (coordinador) (2007), *Corrupcion en Latinoamérica* (2006年10月22日から26日まで北京で開かれた第1回 International Association of Anti-Corruption Authorities (IAACA) に出席したラテンアメリカの出席者の発表内容を Sebastian Sal が編集したスペイン語の文書である。UBA [ブエノスアイレス大学] 法学部印刷局が2007年3月に印刷。筆者は会議に出席した石井陽一教授より提供していただいた)
- Transparency International [TI] (ed.) (2005), *Global Corruption Report 2005*, TI
- Transparency International [TI] (ed.) (2004), *Global Corruption Report 2004*, Pluto Press and TI
- Transparency International [TI] (ed.) (2008),

- Bribe Payers Index 2008*, TI  
 Transparência Brasil[TB]/Transparency International[TI] (2001), *National Integrity System Country Study Report Brazil 2001*, TI  
 Vieira, Fabiano Mourão (2008), "Cultura brasileira e corrupção" *Revista da CGU*, No. 4 (junho)  
 World Bank (2009), *World Development Report 2009 — Reshaping Economic Geography*, Washington D.C.: World Bank  
 石井陽一 (2009)『「帝国アメリカ」に近すぎた国々—ラテンアメリカと日本』扶桑社  
 ——— (2003)『世界の汚職 日本の汚職』平凡社  
 梅田徹 (2009a)「日本における外国公務員贈賄罪に関わる事件・疑惑」TI-J 編『トランスペアレンシー・ジャパン 2008 年度年報 第 5 号』  
 ——— (2009b)「外国公務員贈賄防止条約実施立法に見るファシリテーション・ペイメントの扱い」『麗澤大学紀要』第 88 巻, 7 月  
 ——— (2008)「国連腐敗防止条約第 2 回締約国会議 (COS2) の報告」TI-J 編『トランスペアレンシー・ジャパン 2007 年度年報 第 4 号』6 月  
 ——— (2006)『企業倫理をどう問うか—グローバル化時代の CSR』日本放送出版協会  
 大内穂・下山瑛二編 (1985)『開発途上国の官僚制と経済発展』アジア経済研究所 (研究双書 328)  
 大内穂 (1977)『腐敗の構造—アジア的権力の特質』ダイヤモンド社  
 島恭彦 (1954)「資本制・官僚制・汚職」『思想』7 月号  
 田村梨花 (2004)「(第 7 章) 教育開発と社会の変化: 格差是正への取り組み」堀坂浩太郎編『ブラジル新時代』勁草書房  
 都留重人 (1972)『公害の政治経済学』岩波書店  
 西川潤・生活経済政策研究所編著 (2007)『連帯経済—グローバルイゼーションへの対案』明石書店  
 ブラジル日本商工会議所編 (2005)『現代ブラジル事典』新評論  
 プラトン著, 藤沢令夫訳 (1979)『国家 (上)(下)』岩波書店  
 溝口哲郎 (2008)「CPI の基礎とその算出について」TI-J 編『トランスペアレンシー・ジャパン 2007 年度年報 第 4 号』6 月  
 宮本憲一 (2007)『環境経済学 (第 2 版)』岩波書

店

- 山崎圭一 (2009a)「さんぽみち—ブラジルの『人間都市』と公害裁判」『環境と公害』第 38 巻第 3 号, 1 月  
 ——— (2009b)「(第 3 章) 地方の活性化とその動因」ITI (財団法人国際貿易投資研究所) 編『ブラジルの消費市場と新中間層の形成』ITI, 3 月 (39 頁 ~ 66 頁)  
 ——— (2008a)「『ブラジルコスト』の歴史的背景とコスト削減の展望—未熟な『福祉国家』の税源涵養策」『貿易と関税』1 月号  
 ——— (2008b)「(第 9 章) ブラジルの地方財政」宮本憲一・鶴田廣巳編著『セミナー現代地方財政 II』勁草書房  
 ——— (2008c)「さんぽみち: ブラジルのクリチーバ市で暮らして」『トランスペアレンシー・ジャパン 2007 年度年報第 4 号』6 月

## 【主なウェブサイト】

- AFP 通信社: <http://www.afpbb.com/>
- NPO 法人・アジア太平洋資料センター (PARC): <http://www.parc-jp.org/index.html>
- 国連グローバル・コンパクト日本事務所: <http://www.unic.or.jp/globalcomp/index.htm>
- 国連腐敗防止条約事務局 (UNCAC): <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>
- セバスチャン・サル氏法律事務所: <http://www.sal-morchio.com.ar/>
- トランスペアレンシー・インターナショナル (TI): <http://www.transparency.org/>
- トランスパレンシア・ブラジル (TB): <http://www.transparencia.org.br/index.html>
- トランスペアレンシー・ジャパン (TI-J): <http://www.ti-j.org/>
- ブラジル再保険機構 (IRB): <http://www2.irb-brasilre.com.br/>
- ブラジル租税計画研究所 (IBPT): <http://www.ibpt.com.br/home/>
- ブラジル州財政局: <http://www.nfp.fazenda.sp.gov.br/>
- ブラジル地理統計院 (IBGE): <http://www.ibge.gov.br/>
- ブラジル連邦監察官 (CGU): <http://www.cgu.gov.br/>

[やまざき けいいち 横浜国立大学経済学部・大学院国際社会科学部研究科教授]

