

第16回汚職防止刑事司法支援研修 「汚職事件の効果的な予防・摘発と官民 協力」における海外客員専門家からの 講義内容について

守 屋 和 彦

1 はじめに

国連アジア極東犯罪防止研修所（略称「アジ研」又は「UNAFEI（ユナフェイ）」）は、国連と日本国政府との協定に基づいて昭和37（1962）年に設立された国連の地域研修所であり、犯罪防止及び犯罪者処遇の分野において、世界各国の刑事司法実務家（警察官、検察官、裁判官、刑務官、保護観察官）を対象とする研修や研究及び調査を実施する機関である。

アジ研では、1年間に、約5週間の国際研修を4本のほか、約3週間の国別・地域別の研修を数本行っているが、これらの研修においては、世界各国から招いた各研修員からの発表を通じ、各国の刑事司法制度の置かれた現状や抱えている問題点などを共有した上で、海外からの客員専門家（Visiting Expert）や国内からの専門家（Ad-hoc Lecturer）、アジ研教官による講義を実施し、そこから得られた各分野の最先端の知見や情報をもとに、研修員らがグループ・ディスカッションを行い、その議論から得られた提言を成果として全体会議で発表して研修を締めくくるという構成となっている。

これから紹介させていただくのは、この約5週間にわたる4本の研修のうちの1つとして、平成25年10月9日から同年11月13日まで実施した

第16回汚職防止刑事司法支援研修である。この研修には、海外11か国（アルジェリア、バングラデシュ、ブラジル、カンボジア、ケニア、モルドバ、ミャンマー、ナミビア、パナマ、タイ、東ティモール）から18名（警察官、検察官、裁判官及び汚職対策機関職員）、国内から7名（警察官、検察官、裁判官及び証券取引等監視委員会職員）の合計25名の研修員が参加し、海外からの客員専門家3名、国内からの専門家6名を招いて、「汚職事件の効果的な予防・摘発と官民協力」というテーマで実施したものである。

今回、この研修に招聘した海外客員専門家からの講義内容を紹介させていただくことにより、世界各国における汚職事件の予防・摘発の現状と取組の一端について知っていただく機会となれば幸いである。

2 汚職撲滅に向けた世界的な取組の状況と本研修の趣旨

汚職の蔓延は、市民に提供される公共サービスのレベルを低下させるとともに、国家の持続可能な発展や経済成長を妨げるなど、社会の安定と安全に深刻な脅威をもたらす。このように汚職が各国に与える影響が極めて大きいことに鑑み、2003年10月31日に国連総会で採択され、2005年12月に施行されたのが国連腐敗防止条約（United Nations Convention against Corruption, 略称「UNCAC」）である。このUNCACの批准国は、2013年5月29日現在、167か国にのぼり、G20参加国のうち、UNCACを批准していない国は、ドイツと日本のみである（本研修に参加した各国についても、日本を除くすべての国においてUNCACを批准済みであった）。

UNCACの規定内容については、今日、商業活動の国際化により、海外企業が汚職に関与したり、腐敗した公務員が不法な利得を海外の金融機関に隠匿することも珍しくないことに鑑み、締約国に汚職関連犯罪を国内で犯罪化する立法措置を要請するだけでなく（第3章）、国際協力（第4章）や財産の回復（第5章）についても規定を設け、予防措置（第2章）も含めた包括的・総合的な取組を規定したものとなっている。ま

た、第3章（犯罪化及び法執行）においては、締約国の国内法で義務的に又は任意的に犯罪として規定することを要請する犯罪として、1）自国の公務員に関する贈収賄（第15条）、2）外国公務員及び公的国際機関の職員に係る贈収賄（第16条）、3）公務員による財産の横領、不正使用その他目的外使用（第17条）、4）公務員の影響力を不当に行使することを目的とした利益の供与・受領等（第18条）、5）公務員による職権又は地位の濫用（第19条）、6）不正な蓄財（第20条）、7）民間部門における贈収賄（第21条）、8）民間部門における財産の横領（第22条）、9）犯罪収益の洗浄（第23条）、10）犯罪の結果生じた財産の隠匿（第24条）、11）司法妨害（第25条）、12）法人の責任（第26条）、13）参加及び未遂（第27条）といった多岐にわたる犯罪が挙げられており、この条約において「Corruption」の意味するところは、典型的な贈収賄のみにとどまるものではない。

さらに、このUNCACでは、この条約の実施を促進させるための締約国会議の開催が規定されており（第63条）、第1回締約国会議は2006年にヨルダンで、第2回会議は2008年にインドネシアで、第3回会議は2009年にカタールで、第4回会議は2011年にモロッコで、第5回会議は2013年11月にパナマでそれぞれ開催されている。さらに、前記第3回会議においては、条約の実施状況を審査する枠組みの導入が決定され、2010年からの5年間は第3章（犯罪化及び法執行）及び第4章（国際協力）について、2015年からの5年間は第2章（防止措置）及び第5章（財産の回復）について、締約国における条約の実施状況の審査が実施されるなど、UNCACの実施促進を担保するための取組も着々と行われている。

このような汚職撲滅に向けた世界的な取組を背景に、本研修においては、①汚職事件の効果的な予防・摘発方法として世界各国では現在どのような方策が採られているのか、②また、特に、UNCAC第12条、第13条及び第39条等で言及されている官民協力による汚職防止という側面からはどのような取組がなされているのかということについて、最先端の

知識や経験を共有するために、英国、香港及びマレーシアの3か国から豊富な知識と経験を持つ客員専門家3名を招聘し、研修員に対して講義をしていただいた。各客員専門家からの講義内容は以下のとおりである。

3 海外客員専門家からの講義内容

(1) David Green 氏 (英国重大経済犯罪庁長官) : 「英国における汚職事件の効果的な摘発と2010年贈収賄法の運用状況」

① 英国重大経済犯罪庁 (Serious Fraud Office, 略称「SFO」) の組織、権限及び課題

ア 英国では、通常の犯罪に関しては、警察が捜査及び訴追を行い、検察庁が公判立会を行うが、SFOは、重大で複雑な経済犯罪や汚職事件の捜査・訴追・公判立会を行う機関として、1987年刑事司法法 (Criminal Justice Act 1987) によって設立された。SFOの予算は年間約3000万ポンド、職員は約350名であるが、個別の事件の捜査に際して必要な専門家を期間限定で雇用するので、そのときによって職員数は増減する。現在取り扱っている事件の件数は約70件である。

イ SFOは、前記刑事司法法第2条において、特別な捜査権限を付与されている。その権限とは、書面の通知により、いかなる者に対してもこちらからの質問に回答することや文書の提出、文書の内容の説明を強制することができる権限である。合理的な理由なくしてこの権限による命令に反した者は6か月未満の禁錮刑か罰金刑に処せられ、このような通知をSFOから受けた後に書類等を隠匿した者は7年以下の禁錮刑に処せられる。SFOでは、2012年の1年間に、独自捜査のためや海外の捜査機関からの捜査依頼の申し出に基づいて、402件の前記通知を実施した。ただ、一方で、この権限行使によってSFOが得た証拠は、権限を行使された本人が裁判で偽証した場合を除き、当該本人に対して不利益には使えないこととされている。

そのため、SFOによる汚職事件捜査の流れとしては、捜査の初期段階に、このような強制調査権限を用いて、金融機関から銀行口座の取引履歴に関する情報の提供を受けたり、被疑者の周辺にいる関係者から犯罪立証に必要な供述や書類を得るなどの証拠収集を行い、それらを終えた捜査の最終段階に、被疑者の取調べを行うという流れで捜査を行っている。

ウ SFOの捜査は、①内部告発者からの情報提供、②贈賄企業からの自己申告、③24時間対応の専用テレホンホットライン、④新聞やジャーナルなどの媒体からの情報収集などから端緒を得て始まる。ただ、③に関しては職員3名が専従で担当し、年間3000件から4000件の通報を受けるものの、その通報の99.5%はSFOの所管しないような軽微な事案であることから効果は疑問であり、むしろSFOにとっては④の手法によって端緒をつかむことが多い。

エ 現在、SFOによる捜査・訴追が直面している問題としては、捜査の開始から起訴までの時間がかかると批判される点である。実際に捜査の終結までに2、3年かかることもあるが、そのように時間がかかることには理由がある。すなわち、①証拠として押収した大量の電子データの解析には時間がかかること、②秘匿された機密文書の中から情報を得る必要がある場合や、時には企業が証拠収集に抵抗あるいは妨害する場合があること、③外国に捜査共助を要請することが多く、その手続に時間を要することが挙げられる。また、捜査が終結し、訴追手続を行った後も公判開始まで約1年間、公判期間も約2～3か月間かかることも多く、その点も大きな問題といえる。

オ 今後のSFOの課題としては、英国では潜入捜査などを行う権限も認められているので、諜報部門の能力をより高めることにより、現在進行中の犯罪 (Live Crime) の捜査及び摘発にも力を入れていきたいと考えている。というのは、そのように

諜報部門の能力を高めることで、汚職は隠していてもいずれSFOに露見すると企業に認識させることができ、そのことによって企業からの犯行の自己申告を間接的に促すという効果も期待できるからである。

② 2010年贈収賄法制定の背景、規定内容及び運用状況

ア 2010年贈収賄法制定の背景と特徴

英国においては、2010年贈収賄法制定以前は、汚職犯罪には1889年や1906年に施行された古い法律が適用されており、難解な文言が使用されていたため、そもそも改正する必要があることに加え、OECDからも反汚職立法を時代に合ったものに変更するようにとの圧力を受けたために立法されるに至った。それ以前までの立法と異なる点は、①法務総裁の同意がなくても検察庁長官が重大経済犯罪庁長官の同意があれば起訴できること、②処罰の最高刑が禁錮10年に引き上げられたこと、③英国外で行われた贈収賄に対しても管轄権が拡大されたことが挙げられる。

イ 2010年贈収賄法及び司法省が作成したガイダンスの規定内容

1) 2010年贈収賄法における特徴的な規定としては、①民間部門における贈収賄の処罰（第1条、第2条）、②外国公務員に対する贈賄の処罰（第6条）、③従業員による贈賄行為の防止措置を怠った企業の処罰（第7条）、④英国外で行われた贈収賄の処罰（第12条）の各規定である。

2) 第1条は、贈賄の処罰を規定しており、賄賂の提供を申し入れたり、約束したり、実際に与えたりすることなどが処罰対象となっている。第2条は収賄の処罰を規定しており、賄賂を要求したり、受け取ることに同意したり、実際に受領したことが処罰対象となっている。また、これらの贈収賄については、いずれも主観的要件として、不正行為を誘発する意図が必要とされていることが重要であり、ここで言う不正行

為とは、誠実性・公平性・信頼性に対する期待に反する行為を指す。

3) 第6条は、外国公務員に対する贈賄を規定している。この規定においては、不正行為を誘発する意図があったことは必要ではないが、外国公務員の職務執行に対して影響を及ぼすという意図と、それによって仕事を得たり維持したりするという意図という2つの意図が必要となる。ここで言う公務員とは、立法、行政、司法を問わず、公的な機能を有する機関や企業、公的な国際機関の職員も含む広い概念である。このような外国公務員に対する支払が贈賄に該当しないとして許されるのは、支払が慣習ではなく書面化された法（Written Law）によって認められている場合に限られる。

4) 第7条は、従業員が贈賄をした場合にそれを防止する措置を怠った企業の処罰を規定したものである。ここでは、「関連する商業的な組織」が、「その組織に関連している人」の贈賄行為の防止措置を怠ったことについて処罰されると規定されている。「関連する商業的な組織」とは、英国内に法人格を持つ組織のほか、営業の全部若しくは一部を英国内で行っている組織を指し、「その組織に関連している人」とは、その組織の代理人として、あるいは従業員としてサービスを提供する者を指すとされている。また、主観的要件として、それらの行為が企業のために仕事を獲得したり、利益をもたらす意図によるものであることが必要となる。企業側の抗弁としては、従業員らが贈賄行為に及ぶことを防止するための「十分な手続」が社内で行われていたことを立証した場合にのみ処罰を免れる。

5) この「十分な手続」の定義については、英国司法省のガイダンスで示されているが、例えば、企業に贈賄防止に向けたリーダーシップがあったか、贈賄に関する政策やモニタリン

グ、リスク評価をしていたか、記録や訓練をしていたかなどが基準となる。企業としては、現在その企業が関わっている地域や分野にはどのようなリスクがあり、どのような従業員が関わっているのかといった事情を考慮してリスクの評価を行った上で、第三者からアドバイスを得るなどしてリスクを軽減させる措置をとることが必要である。前記ガイダンスでは、企業に「十分な手続」があったと裁判官に判断してもらうために含まれるべき6つの原則が示されている。すなわち、①バランスが取れていること、つまり、取りうる行動が、特定されたリスクに釣り合ったものであるかということ、②トップレベルのコミットメント、つまり、贈賄は企業として受け入れられないということを従業員に伝えていること、③リスク評価を行い、特定されたリスクを軽減すること、④コミュニケーション、つまり、贈賄は受け入れられないという企業の方針を従業員や客、サプライヤーに徹底すること、⑤従業員や客に対して、デュー・デリジェンスを行うこと、⑥特定したリスクについて常にモニタリングを行い、レビューを行うことを6つの原則として示している。

6) 第12条は、地域的な適用範囲を規定したものであるが、ここでは、贈賄、収賄、外国人贈賄を問わず、そのいかなる部分でも英国内でなされた行為にはこの法律が適用されると規定されている。仮に海外でなされた行為であっても、行為者が英国に国籍又は住居を有している場合や、英国内に法人格を持つ企業や英国と「密接な関係」を有する企業である場合には適用される。第7条の適用範囲に関しては、その企業が営業の全部又は一部を英国内で行っていれば適用される。ただ、英国内にある子会社が贈賄を行った場合には、その子会社が独断で犯行に及んでいる場合もあり、必ずしも親会社に責任が及ぶというものではない。

7) 贈収賄法に違反した個人に対する制裁は、最長10年の禁錮刑、企業に対する制裁は、無制限の罰金刑が科されると規定されているが、その罰金額に関しては、ガイドラインにおいて、企業がその不正行為によって得た利益の数倍でなければならない、それに加えて懲罰的な罰金を科さなければならないと規定されている。

ウ 2010年贈収賄法の運用の方向性とこれまでの運用状況

- 1) 現実的に企業の接待がどういう場合に贈収賄になるかという点については、その企業が金員等を支払った動機、金額、範囲、タイミング、脈絡や比例の原則などに基づいて判断すべきである。
- 2) もうひとつよく挙がるテーマとしては、ファシリテーション・ペイメント、つまり、取引の円滑化のためになされる低額の支払がどういう場合に贈収賄に当たるかという点である。例えば、ある商品を港に入れる際、自分の会社の積荷を最初に船から降ろしてもらうために外国公務員にウイスキーなどの少額の利益を提供することは、職務執行に影響を及ぼして便宜を図ってもらうために支払を行うものであって、この贈収賄法では外国公務員の贈賄に該当し、違法である。
- 3) 2011年7月1日に施行された同法の実際の起訴事例としては、裁判所の職員が書類を紛失させる代わりに賄賂を受け取ったという事例などSFOではなく一般の検察庁で取り扱われる軽微な事案においては存在するが、SFOが手がけるような大規模な事案においてはまだ少なく、SFOとしての最初の起訴事例は、現在公判期日を待っている状況である。贈収賄法による訴追案件が少ないとの批判を受けることがあるが、制定・施行から時間が経っていないことからすればやむを得ないところである。米国の同種法である海外腐敗行為防止法 (Foreign Corrupt Practices Act of 1977, 略称

「FCPA」も制定は1970年代後半であるが、適用され始めたのは1990年代であり、最初の大規模な適用事例は2003年になってからであることからしても、英国贈収賄法の適用事例が増えるにはまだ時間が必要であることが分かってもらえるはずである。

③ 訴追延期合意制度 (Deferred Prosecution Agreements, 略称「DPA」) の導入

ア 訴追延期合意制度導入の必要性

贈賄を行った企業から SFO に対して犯行の自己申告がなされる場合がある。その場合、SFO としては捜査を開始し、事実関係を確認した上で、①訴追するに足る証拠がそろっているか、②訴追することが公益に反しないかという2段階のテストを行い、いずれの要件も満たす場合には起訴を行う。ただ、企業が従業員による贈賄について自ら社内調査を行って報告書を提出し、不正を行った従業員を解雇して再発防止措置を既に講じているような事案においては、②の要件を満たすことは稀であることから、結果として起訴に至らない場合もある。このように企業が従業員の贈賄を自己申告する理由としては、①企業自体が訴追されるリスクを軽減させることができること、②民事での和解による決着に持ち込める可能性があること（後述する DPA の可能性も含め）、③企業の社会的評価が傷つけられることを防ぎ、倫理的な事業展開をしていることを世間に示すことができることなどが理由として挙げられる。このように、検察官が、前記2段階テストにおいて、②訴追することが公益に反するという判断に至った場合に有益な制度が訴追延期合意制度である。

イ 訴追延期合意制度の導入

英国で2014年2月から施行されるこの制度は、企業が一定の条件を遵守する限りにおいて訴追を延期するという企業と検察

官との間の合意について、裁判官が相当と判断した場合には、企業が前記条件を遵守する限りは訴追が延期され、一定期間が経過すれば訴追されないという効果を生じさせ、企業が前記条件に違反した場合はあらかじめ検察官が裁判官に提示している犯罪事実によって訴追されるという効果を生じさせる制度である。

この制度においては、まず検察官が DPA を用いるのが相当だと判断した企業に対して DPA の使用を申し入れ、企業側と条件面で合意できなければ通常どおり同企業を訴追するが、条件面で合意に至った場合には検察官と企業とが裁判官の面前に出頭し、裁判官から DPA 申請の承認をもらった上で、細かい条件面の交渉を行った後に DPA が正式に発効するという流れとなる。この制度は米国の制度を英国の刑事司法制度に合わせてアレンジした制度であり、贈賄企業の協力の下に贈賄事件を処理する1つの方法として、その活用が期待されている。

(2) Rebecca Li 氏（香港反汚職独立委員会政府部門捜査部部長）：「香港における汚職事件の効果的な予防・摘発と官民協力」

① 香港反汚職独立委員会 (Independent Commission Against Corruption, 略称「ICAC」) の組織と役割

かつては汚職の蔓延により荒廃していた香港が、現在では汚職対策の先進国の1つとなっているが、その道のりは決して容易いものではなく、ICAC と一般市民の努力によって成し遂げられたものである。ICAC は、1974年に設立された汚職対策機関であるが、現在では1300人を超える職員を擁し、①法執行、②予防、③教育の3部門に分かれて汚職対策を行っている。

①法執行部門は、3つの部門のうち最も大きく、ICAC の職員の約7割を占める。公的部門及び民間部門の汚職行為の捜査を行うことを任務としており、汚職行為に対して厳しい法律を適用することにより、汚職行為がリスクの大きい行為であることを担保

している。もっとも、ICACには後述のように強力な捜査権限が与えられている一方で起訴権限はICACとは別の法務部に残されており、このような権限の分配が起訴権限の行使の公平性を担保していることも重要な点である。

②予防部門は、反汚職立法の抜け道を塞ぎ、汚職に陥る機会を減らすために政府や公的部門による行政執行やその手続を吟味することを基本的な任務とするが、政府や公的機関のほか、民間企業から汚職予防のための助言を求められた場合には、関連する情報を収集し、汚職の機会を生み出すような制度上の弱点を特定した上で汚職予防手段についての提言を行い、その提言受け入れ後もその実施状況を監督するという業務も実施している。

③教育部門は、市民社会において誠実さの文化を育て、反汚職活動への公衆の支持を求める責任を負っており、7つの地域事務所を通じ、学校や職場、地域活動に足を運び、汚職予防に向けた対話を実施しているほか、反汚職のメッセージを伝えるために、実際に起きた汚職事件に基づいたテレビドラマシリーズやテレビやラジオのコマーシャルの製作も実施している。

② ICACにおける汚職事件の摘発方法

ア 広範囲に及ぶ強力な反汚職立法の制定

汚職事件は、秘密裏に行われ、犯行の痕跡も残りにくいことに加え、当事者がいずれも当該汚職行為によって不正に利益を得ており、直接的な被害者も存在しないことから、事件の当事者からの情報提供が期待できないため、その摘発は極めて困難である。そこで、このように摘発が困難な汚職事件を摘発していくためには、腐敗した言動を犯罪として禁止する広範囲な反汚職立法が必要である。香港の贈収賄防止法（Prevention of Bribery Ordinance、略称「POBO」）では、公的部門の汚職や、公的部門の契約、入札及び競売における腐敗行為のみならず、民間部門同士の腐敗した取引をも規制の対象としている（第4

条ないし第9条）。さらに、汚職が疑われながらもこれまで十分な証拠が得られないため訴追が困難であった公務員の訴追を可能とするため、特別な犯罪を設けている。それは、不正蓄財を規制する犯罪である（同法第10条）。これは、公務員が自己の収入額と不釣り合いに高い生活水準を維持していることや入手経緯を説明できない財産を保有していること自体を犯罪とするものである。しかも、この不正蓄財の罪においては、無罪推定の原則や立証責任を検察官が負担するという大原則が変更されており、公務員の側が、腐敗行為がないことや自己の保有財産の入手経緯が適切であることを反証できなければ有罪になるという点において、公務員にとって過酷な犯罪であると指摘されているが、香港の高等裁判所も汚職防止のためには必要だとしてこのような規制を認めている。また、もう1つの特徴的な規制として、感謝や敬意の表現としてなされる贈答が仮に慣習に基づくものであったとしても贈賄に当たらないとして正当化することは認められないとしている点である。すなわち、多くの国では、このような贈答が慣習として許容されている場合もあるが、そのような慣習が悪用されて贈賄の手段とされるおそれがあることから、いかなる職業においても、贈答品の授受が慣習によるものであるからといって抗弁にはならないと規定し（同法第19条）、いかなる贈答も贈賄になるとしているのであり、汚職事件摘発のためにはこのような強力かつ広範囲な立法が必要なのである。

イ ICACに対する特別な捜査権限の付与

汚職事件の捜査を促進するためには、強力な捜査権限の付与が必須であり、前記POBOには多くの特別な捜査権限が規定されている。すなわち、ICACの委員長には、銀行などの金融機関に対して、特定口座の取引情報を捜査官に提供するように要請するための許可状を発行できる権限が付与されている（同法

第13条)。また、治安判事又は高裁判事の令状により ICAC の捜査官が建物内を搜索するための権限 (同法第17条)、高裁判事の許可により被疑者に所有財産、支出、負債などの情報の公開を求め、香港から流出した財産についての情報の提供も求めることができる権限、被疑者でない者に対して財産に関する情報提供や捜査官のところに出席した上での捜査を促進させるための情報提供や証拠作成を求めることができる権限がある (同法第14条)。また、被疑者に対して、治安判事の通知に基づき、渡航履歴の引渡しと6か月間の香港からの出国禁止措置をとることもでき、その期間はさらなる申し出により3か月間延長できる (同法第17条)。このように ICAC には汚職事件を摘発するための強力な捜査権限が付与されているのである。

ウ ICAC による汚職事件の捜査手法

1) 汚職事件の端緒の把握

ICAC の捜査の多くは、一般国民から提供された情報に基づいて開始される。レポートセンターで受理された情報は24時間以内に法執行部門の幹部によってその情報の信憑性が内密に検討される。ICAC 法 (ICAC Ordinance) により、匿名の告発も含め、捜査するに足るだけの情報が含まれている場合には、委員長にはその告発内容の捜査を行う義務が定められている。2012年には年間3932件の情報提供があり、そのうち2832件について ICAC が捜査を実施した。情報提供の93%は一般市民からの提供であり、しかもそのうち75%は身元を明かした上での情報提供であった。ICAC の活動には一般市民の協力が不可欠であり、このような協力を得るためにも、日頃から市民社会との関わりを通じて ICAC に対する信頼を醸成させていくことが必要である。ただ、事件と無関係な一般市民からの情報提供の場合には、伝聞情報に基づく場合や情報提供者の推測にすぎない場合があることにも注意

が必要である。

ときには、内部告発者など事件関係者から情報提供を受けする場合もあるが、そのような情報提供者は何らかの動機に基づいて情報提供している場合もあり、法執行機関を間違った方向に導こうとする場合もあることから、捜査が間違った方向に進むことがないように、その者が情報提供に至った動機を慎重に見極める必要がある。

さらに、政府や公的機関、FIU や民間企業から汚職に関する情報提供を受ける場合もあるが、個人的なつながりによる情報提供に依存するのではなく、システムとしてそのような関係各機関から情報提供を受けることができるような仕組みを構築していくことが必要である。

2) 事前対応型捜査 (Proactive Investigation) の遂行

ICAC は、端緒となる情報を獲得した後、汚職行為が既に行われているのか、これからまさに起ころうとしているのかを確認し、その行為に関わっている者が誰なのかを特定し、いつどこでどんなことをしたのか、あるいはしようとしているのかを知るために、端緒情報を発展させる作業を行う。この段階の捜査においては、電話傍受は、極めて重要な情報収集手段である。香港では、電話傍受と電子機器を用いた情報収集 (録音・録画) は、通信傍受監視法 (Interception of Communications and Surveillance Ordinance, 略称「ICSO」) により高裁判事の承認が必要とされているが、その承認に基づいて得られた証拠には裁判において証拠能力が認められる。また、法執行機関による法令順守を担保するために、そのような捜査はすべて通信傍受監視委員 (Commissioner on Interception of Communications and Surveillance) によって常に監督される。電話傍受は、有益な情報を与えてくれることが多く、被疑者を特定したり、被疑者らの計画やそれを

どのように実行しようとしているかといった情報を獲得するために有益である。

次に、この情報を適切に発展させるためには、法執行機関には、尾行など物理的な監視を行う能力も必要である。これによって被疑者の親族や仲間なども把握でき、住居や職場、よく訪れる場所なども把握することができる。それと同時に、この段階では、商業登記や不動産登記など公的な記録から証拠を得ることができ、また、銀行や金融機関、税務署の保管している秘匿性の高い書類を入手することもできる。

さらに、覆面捜査員による潜入捜査も必要となる。潜入捜査を行えば当該組織に属するあらゆる者についての証拠を得ることができる一方で、捜査員に別個のアイデンティティを与える必要が生じたり、捜査員の身に危険が及ぶ可能性があるなどの問題もあるが、証拠収集という意味では非常に大きな成果を得ることが可能な手段といえる。

また、このような捜査の結果、汚職による支払が特定の日時場所で行われることが判明した場合には、当該日時場所において捜査官を待ち伏せさせ、取引が終わった直後に被疑者を現行犯逮捕する待ち伏せ（奇襲）捜査という方法をとることもある。

このような様々な手段を尽くすことで、いつ誰がどこで何をしたのかを明らかにした後、被疑者を逮捕して取り調べたり、関係箇所の搜索を行ったり、参考人から事情聴取をして供述調書を作成したりする公開捜査に進むが、それまでの捜査によってどれだけ事案の全体像を明らかにできるかが重要である。というのも、被疑者の取調べがどれだけ効果的なものになるかは、捜査官が被疑者に対して、捜査官はすでに被疑者が何をやったか知っていると確信させられるかどうかによって大きく変わるものであり、捜査官が事件について何も

知らない状態で取調べをすれば、被疑者に対する優越的地位の利点を失ってしまいがちだからである。

このように、汚職行為の存在をうかがわせるような情報を獲得した後、通信傍受、電子機器による監視などの捜査手法を用いた諜報活動によってさらなる情報収集を行い、分析を重ねることによってさらに有益な情報に妥容させ、現在進行中の事件や将来的に発生する事件において十分な証拠を効果的に収集するのに役立てるという捜査手法は、事前対応型捜査あるいは諜報主導型捜査（Intelligence led Investigation）などと呼ばれ、具体的な情報提供に基づいて過去の汚職事件を事後的に捜査するだけの従来の事後対応型捜査（Reactive Investigation）を補い、あるいはこれと同時に行うべき捜査手法としてその重要性が益々高まっている。

3) 公開捜査と証拠の分析

公開捜査において最も重要なことは、関係者らによって破壊される前に証拠を確保することである。内偵捜査の段階ですべての証拠を収集することは困難であるが、公開捜査に踏み切った最初の機会に証拠を確保しないと容易に破壊されてしまう。また、汚職事件には秘匿性がある上、当事者がいずれも当該汚職により利益を得ていて告発を得にくいという特徴があることから、ときには、首謀者に対する証拠を得るために犯行への関与が比較的小さい共犯者や関係者と協力することも必要となる。ただ、犯罪歴のある情報提供者や、刑事免責を得た共犯者の証言の信用性は、ほぼ間違いなく、公判段階で弁護人から争われることになるため、裏付けのない情報提供者の証言のみに基づいて訴追を進めるのは危険であり、証言を裏付ける証拠や信用性を支える証拠の獲得が不可欠である。

また、証拠の分析においては、専門的な技術が必要とする

分野も少なくなく、その1つがコンピュータ・フォレンジックである。技術の進歩によるスマートフォンやインターネットの使用拡大は、犯罪者が犯罪を実行するにあたり共犯者とやりとりをする便利な手段を与えた一方で、法執行機関に新たな証拠収集手段を与えたという側面もある。そのため、コンピュータ・フォレンジック部門（Computer Forensic Section）に専門家を配置することにより、汚職事件の証拠収集に必要な知識や技術を提供するとともに刑事手続において専門家としての意見を提供する役割を果たしている。

また、専門的な知識や技術を必要とするもう1つの分野としては金融・会計の分野がある。銀行や金融機関との取引履歴、財産の取引履歴、投資取引記録などは証拠収集のみならず不正収益の没収という観点からも分析が必要である。しかし、賄賂の処分手段としての海外の銀行口座の使用が増加することにより、マネーロンダリングがより複雑さを増しており、法執行機関が賄賂による不正利益を追跡するのが困難となっている。そこで、賄賂として支払われた金員を特定し、凍結して没収するためには、資金の追跡や特定のための専門的な知識や技術を持った専門家を配置することが必要であることから、ICACでは、組織内部に会計士らで構成される科学捜査会計グループ（Forensic Accounting Group）を設けて資金の追跡や特定に当たらせる一方で、犯罪収益部門（Proceeds of Crime Section）を設けて、犯罪収益の特定、凍結、没収を特別に取り扱わせている。汚職を抑止する手段として最も効果的なのは不正利益の剥奪を徹底することである。

③ 汚職防止に向けた官民協力による取組

ア 倫理的リーダーシッププログラム（Ethical Leadership Programme）

倫理的リーダーシッププログラムは、2006年12月に導入され

た。このプログラムの重要な特徴は、あらゆる政府機関に倫理担当職員の設置を義務付けたことと、その倫理担当職員同士や倫理担当職員とICACや公務員局（Civil Service Bureau）との間で正規に意思疎通を行う継続的なシステムを設立したことである。

このプログラムの下では、各機関の長は、その機関内の倫理文化の維持発展に努める者として、上級部長クラスの職員を倫理担当職員に任命することを求められる。そして、倫理担当職員は、廉潔性の管理に関わるすべての職務についてのあらゆる責任を負う。そのような職務の中には、価値観の育成、職員間での誠実さの基準を高く設定して維持すること、システムや手続のレビューを実施すること、職員の教育や研修の設定、ガイダンスの提供や執行の条件や基準を保証することなどがある。このような職務自体は、過去にも存在したかもしれないが、それが倫理担当職員の任命や、実施状況の監視及び再検討も含めた1つのプログラムとして実施されるという点において画期的である。

また、倫理担当職員らは、定期的にワークショップを開いて意見や経験、情報を交換したり、イントラネットで情報交換を行ったり、1年ごとにICACに報告を行うなどして継続的な意見交換を行うようになった点も重要である。

イ 汚職防止に向けた民間企業との協力

香港倫理発展センター（Hong Kong Ethics Development Center, 略称「HKEDC」）は、1995年に汚職に対する防御策としてビジネス倫理や職業倫理を促進するために設立された政府機関であり、6つの主要な商工会議所がHKEDCの活動に意見を与える諮問委員会を構成している。HKEDCは、企業倫理プログラムにおいて幅広いコンサルタントサービスを提供しており、例えば、企業の行動規範の作成や見直し、汚職に陥り

やすいシステムを改善したり、各企業の状況に合った研修を提案したりしているほか、会計や証券業、建設業、不動産業など他の業種の団体ともセミナーやワークショップを共同開催するなどしている。

1990年代以降、多くの企業がICACに対し、積極的に汚職予防のための職員研修の立案を依頼してくるようになり、近年では、平均して年間3万人の企業幹部がICACとの対話、研修、活動などの形でICACと関わりを持っている。この中でICACは、法制度の情報にとどまらず、汚職予防における倫理の実践や経営者の役割などの情報も提供していたが、銀行業、建設業、保険業、不動産業などそれぞれの産業の必要や関心に応じた特別の研修プログラムを提供している。

ウ 汚職防止に向けた市民社会との協力

ICACは、①マスメディアを通じた広報と②一般市民との顔と顔を合わせた集会という2つの手段を用いて市民社会に対して汚職撲滅に向けた協力を訴えてきた。

①に関しては、テレビ広告や広報用ポスターのほか、実際の事件のエピソードに基づいて作成したテレビドラマシリーズが効果的な手段となっている。②に関しては、7つの地域事務所の職員を通じて一般市民と積極的に意思疎通を図っている。汚職に対して不寛容な社会を作っていくためには、幼稚園から大学生までの若い世代に対して、教育のカリキュラムの中で、あるいは反汚職活動の中で、道徳的なメッセージをもっと発信していかなければならない。幼稚園児には、漫画やアニメーションを使って教え、大学生には、2007年から、仲間に反汚職メッセージを普及させるアンバサダーを任命するというプログラムを実施しており、現在までに任命されたアンバサダーは500人を超えている。さらに、ICACの活動を支援するボランティア団体として「ICACクラブ」があり、現在では約1500名が加入

して我々の日々の活動にボランティアで協力してくれている。

①の方法には、反汚職のメッセージをより遠くより幅広く到達させる効果があり、②には、そのメッセージを市民社会に深く浸透させるという異なった効果があることから、市民社会からより多くの協力を得ていくためには、今後もこれら2つの方法を相互補完的に用いていくことが必要である。

(3) Dato' Abdul Wahab Bin Abdul Aziz 氏 (マレーシア汚職防止アカデミー所長) : 「マレーシアにおける汚職事件の効果的な予防・摘発と官民協力」

① マレーシアの汚職防止に向けた組織及び法制

マレーシアにおける汚職事件の捜査は、マレーシア汚職防止委員会 (Malaysia Anti-Corruption Commission, 略称「MACC」) によって行われている。MACCは、予算上は、首相の下にある機関であるが、業務上は、5つの監視委員会によってのみ監視されることによりその独立性を担保している。マレーシア汚職防止アカデミー (Malaysia Anti-Corruption Academy, 略称「MACA」) はMACCの一部をなす研修機関であり、MACCを始めとする国内・海外の捜査官の研修を実施しているほか、民間企業に対する助言及び研修業務も実施している。

マレーシアの反汚職立法の特徴としては、公務員と民間部門との間での贈収賄のみならず、民間部門同士の贈収賄も法律で規制していることや、贈収賄罪の法定刑として、20年以下の禁錮刑及び汚職に使用した金額の10倍以下の罰金刑という厳しい刑罰が規定されている点が挙げられる。

② 諜報主導型捜査 (Intelligence Based Investigation) と事前対応型捜査 (Proactive Investigation)

MACCでは、1999年に、諜報活動を重視する諜報主導型捜査 (Intelligence Based Investigation) を英国から導入し、その手法に基づいた捜査を行ってきたが、2009年ころからは、①諜報・捜

査活動、②人的資源、③汚職防止活動のそれぞれの側面において改革に向けた色々な取組がなされるようになった。

その中で、①課報・捜査活動に関しては、a) 組織改善のための提言を行う王立諮問委員会 (Royal Commission Inquiry) の設置、b) 科学捜査・会計ユニット (Forensic Accounting Unit) の設置、c) 会計・法律等の各種専門家によるチームを組織する形での捜査の導入 (Team-Based Investigation)、d) オンラインでの告発情報管理システム (Complaint Management System) の設立、e) 民間部門における汚職事件の捜査 (Private Sector Investigation) の重視、f) 汚職防止法の改正等を管理する部署 (Laws and Procedures) の設置などがなされたが、このような取組の1つとして導入されたのが事前対応型捜査 (Proactive Investigation) であった。

事前対応型捜査とは、それまで用いられていた課報主導型捜査と同じように課報活動を重視する捜査手法であるが、それをよりマレーシアに適応した形に修正したものであり、被疑者を特定した上での告発のような具体的な情報が得られていない段階から課報活動を用いた捜査を積極的に行う捜査手法である。

すなわち、MACC には汚職に関連する情報が年間約1万件も寄せられるが、匿名の手紙などで汚職関連情報が寄せられた段階で、それが具体的なものではなくても、課報部門において関連情報の収集を開始し、収集した情報を整理・分析するプロファイリング作業を行う。その後、覆面捜査員による潜入捜査、おとり捜査を秘密裏に行ったり、秘密録音・録画や通信傍受といった特殊捜査手法を用いたりしながらさらに関連情報を収集していくという捜査手法である。

この捜査手法は、単に過去に発生した事件を事後的に捜査するものではなく、現在起こっている犯罪や今後起こり得る犯罪に関する事前対応的な課報活動 (予備捜査) をしておくことにより、

いざ事件が発生した時点で捜査を効率的に行うことが可能になる結果、質の高い情報や信頼性の高い証拠や証人を優先的に収集することができ、事件の全体像の解明が容易になる捜査手法であり、従来の事後対応型捜査 (事件が発生したとの具体的な情報を待って過去の事件の捜査を開始する手法) と比較して大きな利点があると言われている。

特に汚職事件においてこのような捜査手法を用いる必要性が高いのは、①汚職行為は、複雑で組織化され、洗練された方法でなされることも多いため、事件が発生した後で捜査に着手しても事件の全体像を解明することが困難であり、②汚職事件の当事者はいずれも、当該行為によって利益を得るので、そもそも告発が得られにくく、具体的な告発がなされるのを待っていたのでは事件を摘発できない、③あらかじめ得られている情報から、関係者の誰が協力的で誰が非協力的かまで把握することが可能であるため、捜査も進めやすく、捜査におけるプロセスを簡潔にして裁判までの時間を短縮できることができるからといえる。

MACC では、事前対応型捜査を行った事件の80パーセントから90パーセントが最終的に起訴にまで至ったという結果が出るなど実際に成功を収めており、MACA においても捜査員に対してこの捜査手法に関する研修を実施している。

③ 官民協力による汚職防止に向けた取組

マレーシアでは、官民一体となって汚職防止に向けた様々な取組がなされており、①汚職に関する内部通報者を保護するための内部通報者保護法 (2010年) を制定及び内部通報者に報酬を与える制度の創設による通報の促進、②これまで5年以上かかることもあった汚職事件の裁判を1年以内に終了させるため、汚職事件のみを取り扱う特別裁判所を国内14か所に設置、③汚職事件で有罪判決を受けた者 (約600名) の氏名等のデータベースを MACC のホームページ上に掲載、④すべての公務員に全資産を申告させ

て MACC 内にデータベース化、⑤公的調達の透明性を高めるために、公的調達に関わるあらゆる当事者に廉潔性協定に署名させるなどの取組を行った結果、2011年現在、国民の49%が政府による汚職防止策を効果的と評価しているとのアンケート結果が出ているが、2009年のアンケート結果（28%）から大きく上昇しており、政府による汚職防止策が国民から一定の評価を得ていることを示している。

さらに、汚職対策について民間部門の協力を得る取組の1つとして、企業廉潔性誓約（Corporate Integrity Pledge、略称「CIP」）が挙げられる。2010年に導入されたこの制度は、民間企業から自発的かつ一方的に、①汚職行為に関わらないこと、②汚職のないビジネス環境作り、③マレーシアの反汚職企業原則を支持することを誓約する書面に署名してもらい、その内容を遵守させるというものである。反汚職企業原則とは、①廉潔性、透明性、グッド・ガバナンスの価値を促進すること（倫理規範の作成及び遵守等）、②汚職予防を支援する内部システムの強化（反汚職の行動計画の作成、既に存在するシステムの改善、従業員の研修等）、③反汚職立法や政策、手続の遵守、④いかなる形態の汚職とも戦っていくこと（職員の汚職行為に対する適切な対応と MACC への報告等）、⑤政府や MACC による汚職防止イニシアチブを支持することという5原則である。

そして、この誓約の実効性を担保するため、CIP に署名した後も、① MACC 作成のチェックリストによる自己評価、②現状とのギャップを埋めるための方策の実施、③ MACC による監視と報告を実施しており、MACA としても、①廉潔性の認知向上研修の実施、②廉潔性協定の作成方法の助言、③廉潔性職員の認定などの業務を実施することにより汚職防止に貢献している。

この CIP に署名した企業は税控除を受けられるという恩恵があることもあり、2013年9月10日現在、275の会社や組織が CIP

に署名しており、今後も更なる拡大が予想される。

4 終わりに

3人の客員専門家がいずれも指摘していたのは、①汚職事件の摘発の困難さを考慮した上での広範囲かつ強力な反汚職立法の必要性、②通信傍受等の捜査手法を含む強力な捜査権限を汚職捜査機関に付与する必要性と、③官民一体による汚職防止に向けた取組の重要性である。

汚職犯罪の摘発の困難さや汚職を放置することによる社会的害悪の大きさに鑑みれば、より効果的な汚職事件摘発のためには、不正蓄財の罪を創設し、立証責任を被告人に転換するなどの強力な立法措置や、単に過去に発生した汚職事件について具体的な情報が得られた後に事後的に捜査するだけではなく、抽象的であれ汚職関連情報を把握した後は、通信傍受や電子機器を用いた秘密録音・録画、覆面捜査員を用いた潜入捜査、おとり捜査などといった捜査手法を活用した諜報活動（予備捜査）を積極的に実施した上で、汚職事件発生直後に迅速・的確に証拠収集を行うといった事前対応型捜査手法の導入が不可欠であるという指摘は、研修員らによるグループ・ディスカッションでも広く支持されており、このような立法措置や捜査手法の導入の必要性が各国の共通認識となっていることを感じた。

また、それと同時に、「予防は治療に勝る」と言われるように、汚職を完全に撲滅するためには、政府、公的機関、民間の企業や団体、一般市民を含む官民が一体となった汚職予防、反汚職教育に向けた取組が必要であるという点も各国の共通認識であることが確認できた。

このような海外客員専門家らの講義を通じて知ることができた汚職撲滅に向けた取組の世界的な状況は、今回の研修に参加した各国の刑事司法実務家にも大いに参考になったと思われるが、日本にとっても大いに参考にすべきものであると思われる。

（国連アジア極東犯罪防止研修所教官）