

第1章

第23回汚職防止刑事司法支援研修

「高度情報化・国際化社会における汚職の新たな脅威とその対処」

本章の掲載資料は、UNAFEI's Resource Material Series No. 113に掲載されている論文のうち以下の論文を翻訳したものである。

- **Effective Measures to Detect Corruption Cases from Various Sources in the State of Palestine**
by Ms. Rasha Amarneh (Palestine)

研修参加者の論文

パレスチナの各種情報源から汚職事件を摘発するための効果的方法

ラジャ・アマールネ*

1 はじめに

汚職とは一国に留まらない社会悪である。その影響は国境を越えて広がり、民主主義と道徳的価値を損ない、持続可能な発展と法の支配を脅かす。パレスチナは、汚職がもたらす危険性の大きさを認識し、2010年に汚職対策法¹を採択した。同法に基づき、汚職行為は犯罪化され、汚職の疑いに関する申立てや通報の受理・捜査を通じて法執行機関が行う汚職撲滅の任務を任された専門機関²が設立され、汚職の証拠がある事件は汚職犯罪専門の検察当局に送致されることとなった。また、同法に基づき、汚職の防止、汚職のリスクに対する認識の向上のほか、社会のあらゆる構成要素と連携して、国家レベルで汚職と戦うための総合政策の策定任務が当委員会に委任された。

汚職の疑いに関して当委員会に寄せられる申立てや通報は、汚職を犯したとされる容疑者を訴追するための重要な情報源の一つである。法律に基づき、当委員会は独自に捜査を開始し、汚職が疑われる事件の捜査を実施できるようになったが、汚職が疑われる事件の訴追を可能とする情報源は、内部告発者（個人、機関、規制団体のいずれであるかを問わない）が最も多い。したがって、当委員会は、設立以来、目的達成に向けた取組の一環として、汚職の疑いに関する通報を促してきた。また、通報を促す手段の一つとして、内部告発者や証人の保護を義務化したほか、汚職犯罪の犯人やその共犯者が摘発前に率先して当局に犯罪を申告した場合には、処罰を免除することを可能としている。捜査中及び犯罪が発覚した後に捜査に協力した場合は、刑罰を半分に減軽される。さらに、犯人とその共犯者は、犯罪によって得られた収益を返還することを条件に、罰金刑が免除される。

このように汚職に関する主な情報源は通報によるものであるが、それ以外にも、法執行機関間の協力、一部の公的部門が保有するデータへのアクセス及び資産申告もまた汚職の摘発増加につながる情報源である。

本資料では、第1としてパレスチナの法令に基づく証人及び内部告発者の保護、第2としてパレスチナの法律に基づく処罰免除の可能性、第3及び第4として、汚職犯罪及

* パレスチナ汚職対策委員会コミッショナーアドバイザー

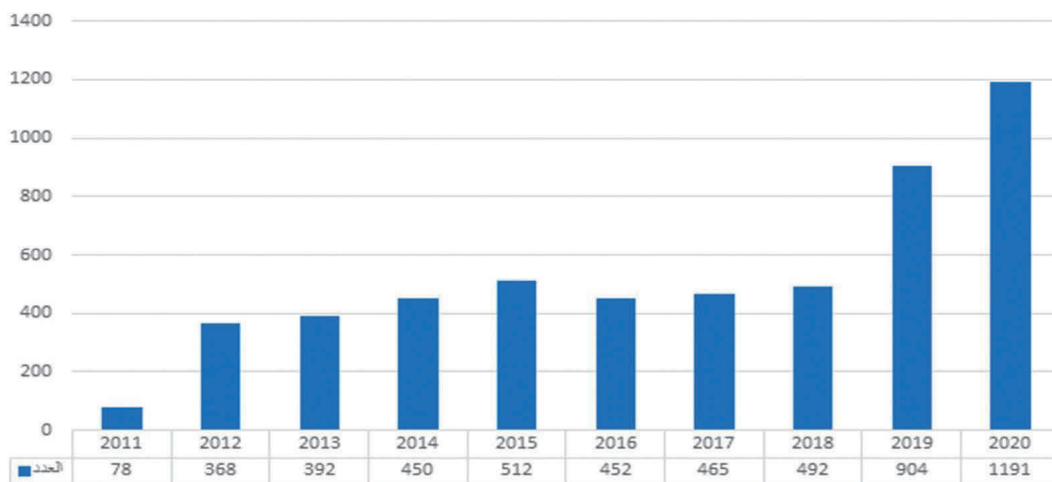
¹ 2005年法律第1号汚職対策法（改正法）（旧法は2005年法律第1号不正利益法）。改正(1)：2005年法律第1号不正利益法を改正する2010年法律第7号、改正(2)：2005年法律第1号汚職対策法を改正する2014年法律第13号、改正(3)：2005年法律第1号汚職対策法を改正する2017年法律第4号、改正(4)：2018年法律第37号。

² パレスチナ汚職対策委員会(PACC)

びその犯人を摘発するに当たり、当委員会、法執行機関、その他当局との間の協力関係がいかに重要であるかを取り上げる。

2 汚職疑惑の内部告発者及び証人の保護

汚職対策委員会は、様々な個人、機関、監督団体から汚職の疑惑に関する申立て、通報及び連絡を受け付け、また匿名の通報も受理している。通報及び申立ては、ファックス、電子メール、PACCのウェブサイト、ホットライン（通話料無料の電話）、PACCのモバイルアプリケーション、直接訪問により受け付けている³。



2020年までの年間受け付け申立て・通報件数⁴

2005年法律第1号不正利益法を改正する2010年法律第7号（特に同法第18条）に基づき、汚職事件の証人、専門家及び内部告発者に雇用を提供するとともに、それらの者の身体保護及び法的保護を実施する任務が当委員会に委任された。これらの保護の仕組みと手続は、当委員会によって作成され、閣議で発令される規則（細則）に委任されることとなった。だが、2010年から2019年に至るまでの間、当委員会は、内部告発者、証人及び専門家を様々な形で保護する任務を実施するに当たり、以下のような多くの障害に直面した。

- 1 - 法律に保護の仕組みが規定されておらず、その仕組みが閣議で発令される規則に委任されたことから、一部の仕組み（証人や通報者の身元の秘匿、テレビ会議による裁判の実施を可能とする仕組みなど）を定めることが困難であった。

³ 2019年以降、苦情と通報の件数が増加しているが、これは2019年に内部告発者保護規則が採択され、内部告発者・証人保護組織が設立されたことに加え、様々なテクノロジーの活用が進み、2019年初頭にPACCのモバイルアプリケーションを通じて汚職の通報が可能となったことに起因する可能性がある。

⁴ 2020年のPACC年次報告書 (<https://www.pacc.ps/library/viewbook/30408>)

これらの規定は、刑事訴訟法に抵触するためである⁵。

- 2- PACCが発した保護決定の実施に違反した場合に処罰を科す規定が、法律に盛り込まれていなかった。
- 3- 腐敗の防止に関する国際連合条約第32条及び第33条の要件に定める内部告発者、証人及び専門家の親族並びにこれらの者と密接な関係を有する者が、保護の対象に含まれていなかった。
- 4- 労働法にはこの類の保護に関する規定が盛り込まれておらず、また雇用主は場合によっては労働者を解雇する権利を有しているため、PACCは、公共部門以外で労働法の適用を受ける部門（民間部門や地方当局など）の労働者の雇用を保護するに当たり、困難に直面した。

内部告発者と証人の保護制度が直面するこれらのギャップと問題に対処するため、当委員会は、腐敗の防止に関する国際連合条約第32条及び第33条の要件に沿って、当該法律第18条の改正を提案した。この改正は2018年法律第37号によって発令され、以下の点を最も重要な特徴とする。

- a- 内部告発者、証人及び専門家の親族並びにこれらの者と密接な関係を有する者まで保護の対象を拡大した。
- b- 以下に示す保護の仕組みを規定した。
 - 当該者に居住地での保護を提供すること。
 - 当該者の身元及び所在に関する情報を開示しないこと。
 - 当該者の安全を確保するため、最新のコミュニケーション技術を用いて供述や証言を得ること。
 - 当該者を職場で保護するとともに、当該者が汚職犯罪を明らかにするために行った証言、届出若しくは行動を理由とする、あらゆる差別、不当な扱い、恣意的な行為、当該者の法的又は行政上の地位を変更し、若しくは、当該者の権利を損なうような行政上の決定のいずれもから、当該者を守ること。
 - 必要に応じ、当該者に保護施設を提供すること。
 - 当該者の安全を確保するために必要な措置を講じること。
- c- 内部告発者、証人若しくは専門家に対して汚職の摘発のために行った行動を理由に暴行を働いた者、又は汚職に関する当該者の証言若しくは通報を妨害した者に対し、制裁を科すこととした⁶。

⁵ 2001年法律第3号刑事訴訟法の第84条及び第235条
<http://muqtafi.birzeit.edu/en/Legislation/GetLegFT.aspx?LegPath=2001&MID=13854>

⁶ 第25条第5項、第25条第6項「第5項 証人、内部告発者若しくは専門家の身元又は所在に関する情報を漏洩した者は、6か月以上の懲役及び500JOD以上10,000JOD以下の罰金に処する」。「第6項 他の法律に規定された更

- d- 当委員会に、内部告発者、証人及び専門家に対し、閣議が発令した規則に従って決定された資金援助の実施を認めることとした。

汚職事件における内部告発者、証人、情報提供者及び専門家、その親族並びにこれらの者と密接な関係を有する者を保護するための規則（2019年第7号）では、保護対象者の範囲を4親等内の親族及び内部告発者らと密接な関係を有する者と定めている。また、本規則は、当委員会内に内部告発者及び証人を保護するための組織を設置することを定めるとともに、保護申請と不服申立ての手續、保護措置を厳格化又は緩和するケース、保護措置の解除についても規定した。また、保護形態（機能的保護、法的保護及び個別的保護を含む）についても規定した。

したがって、パレスチナでは汚職犯罪の内部告発者、証人及び専門家の保護を規定した法律の改正により、本制度は強化されたと言えるが、この点に関しては、以下のような措置が必要である。

- 内部告発者、証人及び専門家のための保護制度に関して、利用可能なあらゆる手段を用いて啓発活動を展開し、人々に通報を理由に脅迫されることを恐れずに汚職を通報することを奨励する。
- 内部告発者・証人保護組織に十分な予算を割り当てる。
- 法律に規定された幾つかの仕組み、特に汚職犯罪の証人の尋問を実施するために技術の活用を可能とすることや、とりわけ裁判で証人の身元の秘匿を可能とする仕組みを運用化する。法律のこれらの条文は、いまだ運用化していないためである。
- 汚職犯罪の内部告発者を対象とした、政府公認の年間表彰の仕組みを立ち上げる。
- 内部告発者・証人保護組織で働く職員の能力を高める。

3 汚職犯罪で訴追された内通者及びその共犯者に対する処罰の免除又は軽減

腐敗の防止に関する国際連合条約は、第37条において、締約国に対し、同条約に定める汚職行為の実行に参加している者や参加した者に対し、捜査と立証のために権限ある当局に有用な情報を提供すること及び犯罪収益を剥奪し回収するために役立つ援助を提供することを促すために、適切な措置を講じることを求めており、また、同条約に定める犯罪行為の捜査及び訴追の過程において実質的に協力する被告人の処罰を軽減できることについても考慮することを求めている。

に厳格な処罰に影響を与えることなく、内部告発者、証人又は専門家が汚職の暴露のために行った行動を理由に当該者に乱暴を働いた者、職場で当該者を不当に扱い、差別した者、又は汚職に関する当該者の証言若しくは通報を妨害した者は、1年以上の懲役及び500JOD以上の罰金に処する。暴力が行使された場合又は銃器その他の手段による脅迫があった場合、2年以上の懲役及び500JOD以上10,000JOD以下の罰金に処する」。

パレスチナの改正汚職対策法は、第25条第3項において、摘発前の犯罪及びそれにより得られた収益に関し、取得した収益を返還することを条件として、腐敗の防止に関する国際連合条約の上記要件に適合する規定を定めた。この場合、いずれの公的機関も犯罪について事前に覚知しておらず、捜査、刑事手続又は行政手続のいずれもが実施されていないことを前提とする。いずれかの機関で行政調査が行われていると考えられる場合には、処罰の免除の可能性は否定される。

また、改正汚職対策法第25条同項は、犯罪とその犯人の発見のために内通者又はその共犯者が捜査機関に協力した場合、当該犯人又はその共犯者の刑の半減と罰金の免除を可能とすることについても定めている。

これに関して注目すべきは、パレスチナの法制度が汚職犯罪について和解を認めていないことである。同国は、あらゆる犯罪に関して犯人を処罰する権利を有し、この権利を実行するための手段として刑事事件が存在し、捜査当局である検察当局に、これらの手続の実施が委任されている。しかし、公訴を提起する権利が検察当局にあるというわけではない。公訴の提起は本来、社会全体に与えられた権利である。検察当局は、その権利を行使する代理人にすぎない。そして、検察当局は、法律の条文で認められる場合を除き、当該行使を放棄し、放置し、中断し、又はそれらに関して和解をする権利を有していない。このことは、パレスチナの刑事訴訟法第1条において言及されている。当該条文によると、検察当局は、刑事事件を提起し、実行するための排他的管轄権を有しており、法律に規定された場合を除き、他者が訴訟を開始してはならず、また、法律に規定された場合を除き、事件を停止、放棄、中止、妨害、和解することはできない。

この点、同法第16条では、パレスチナの立法府は、罰金で罰することができる違反行為及び軽罪に限り、和解を認めている⁷。この場合、犯罪の種類に応じて、和解を提案する権利を有する者に違いが設けられている。違反行為では、権限を有する司法官が報告書を作成する際に、被告人又はその代理人に対して和解案を提示し、その旨が報告書に明示される。軽罪においては、和解の提案は検察当局が行う。和解は、パレスチナの法律に従い、犯罪に関して規定された罰金の最高額の4分の1に相当する金額又は罰金の最低額（もしあれば）のいずれか低い方の金額を支払うことによって行われる。ただし、その場合、和解が承諾された日の翌日から15日以内に支払が行われることを条件とする⁸。和解金の支払に伴い、刑事訴訟手続は終了するが、民事訴訟手続はこれに影響を受けない。

他方、汚職犯罪は、罰金以外の処罰が科されるため、和解が認められない犯罪類型の一つである上、パレスチナの汚職対策法においても和解を認める規定が存在しないことから、パレスチナでは汚職犯罪において和解制度を利用する余地はない。パレスチナに

⁷ 2001年法律第3号刑事訴訟法第16条「罰金で罰することができる違反行為及び軽罪に限り、和解をすることができる。犯罪の被告人又はその代理人に和解案が提示された旨を報告書に記載する場合は、権限を有する司法官を監督者が管理し、監督者が当該司法官の立会いの下で和解案を確認する。軽罪の和解は、検察当局から提案される」。

⁸ 2002年法律第3号刑事訴訟法第17条（編集注：2001年が正しいと思われる。）

において汚職犯罪にこの和解制度を適用するためには、刑事訴訟法第16条を改正して汚職犯罪が和解の認められる犯罪の一類型となるように追加するか、若しくは不正利益罪や汚職犯罪全般で和解が認められるように汚職対策法に特別の規定を設けるか（これらの特別の規定は、刑事訴訟法の一般規定を制限した形になる）、いずれかの方法による。

この点に関して、パレスチナでは、汚職事件に和解制度を適用するために新たな法規定を定めるべきか、あるいは、あくまで処罰の免除や軽減を可能とすることに留まるべきかが議論されている。大部分のパレスチナ人は、盗まれた資産の回収につながるとしても、汚職行為を犯した者に対して寛容とみなされる措置を講じることには反対の立場を採っている。

4 汚職の摘発を促進するための当局と法執行機関との協力及び情報交換

(1) 治安当局との協力

法執行機関間の情報交換、とりわけ汚職事件の端緒を得て捜査を実施する権限を与えられた特別な司法統制機関である各汚職対策機関と、犯罪全般を捜査する公的な司法統制機関としての権限を与えられた治安当局との間の情報交換は、犯罪の摘発と捜査過程における協力にとって非常に重要である。両者の協力によって、協調した取組を実施でき、捜査の強化につながる人的資源、物的資源、技術資源の最適な利用が可能となる。この点に関して、パレスチナは極めて貴重な経験を積んでいる。当委員会は、パレスチナ警察、予防治安局、軍事情報局、情報局との間でそれぞれ覚書の締結に向けた取組を行い、こうして締結された覚書に基づき、汚職の疑惑（これらの組織の構成員が犯した汚職を含む）に関する情報交換が実施されている。また、覚書とともに、様々な手段の活用により、汚職事件の捜査において、警察内の犯罪捜査研究所の能力の恩恵を受けることが可能となっている。こうした協力関係は様々な結果をもたらした。

- 当委員会は、汚職事件捜査において、これらの機関を活用できるようになった（合同捜査）。
- 当局は、特に偽造品の照合とその摘発を行う際に、警察内の犯罪捜査研究所が持つ技術的な専門知識の恩恵を受けることが可能となった。
- これらの機関は、特別な司法統制機関としての当委員会に対し、規律的な責任のみならず汚職犯罪（これらの機関の構成員が犯した犯罪を含む）に関して入手可能なファイルを付託することを約束した。

法執行機関との連携強化策として、各法執行機関のメンバーをPACCに出向させ⁹、

⁹ 彼らは、PACC内で、捜査官を支援する運用チームとして働いている。

PACCと派遣元機関との間の担当窓口とする取組も行われた。

(2) 金融フォローアップユニットとの協力

金融フォローアップユニットは、2015年法律第20号マネーロンダリング・テロ資金供与対策法とその改正法の決定により、独立ユニットとして設立された。ユニットは、マネーロンダリングとテロ資金供与の犯罪の撲滅、これらの犯罪の悪影響からの国家経済の保護、パレスチナにおけるマネーロンダリングとテロ資金供与対策のための制度及び手続の高度化、全ての権限ある当局との現場での協力を図る枠組みの活性化を目指し、その実施に取り組んでいる。マネーロンダリング・テロ資金対策国家委員会によって目標が承認され、それを元に、地域レベルと国際レベルの両方でこれら二つの犯罪と戦うことを目的とした政策が策定されている。

この点で、汚職対策委員会と金融フォローアップユニット間の協力は、非常に重要である。パレスチナの法律では、汚職犯罪から得られた収益の洗浄を汚職犯罪の一形態とみなしている。金融フォローアップユニットの専門知識を用いて行われる資金追跡と金融調査によって、汚職犯罪の一つから元々の犯罪が露呈し、自然人であるか法人であるかを問わず、犯罪に加担した全員が明らかとなるからである。

そこで、汚職犯罪専門の検察当局と金融フォローアップユニットとの間で覚書が締結され、それを元に両者の関係が構築され、当委員会は、汚職犯罪専門の検察当局を通じ、金融フォローアップユニットの専門知識を活用することにより、汚職の疑惑に関する金融調査を強化する方法で疑惑に関する報告書を作成し、分析することができるようになった。

(3) 汚職の疑惑、特に不正利益罪の捜査を強化するために公的記録にアクセスすることの重要性

汚職犯罪、とりわけ不正利益罪の捜査にあたっては、経済国家省の会社登記簿のほか、内務省の民事登記簿、運輸省の車両登記簿、国土庁や財産税当局の財産登記簿などの公的記録のデータが極めて重要となる。この犯罪の捜査と捜査手法は、不正利益罪の容疑者の実際の富や財産と、本人から提出され、汚職対策委員会が保持する財務開示報告書において申告された本人の合法的な所得との比較を基本とするからである。捜査の結果、容疑者の財産、又は容疑者の配偶者と未成年の子の財産が不当に増加したことが明らかとなり、それが、容疑者らの合法的に認められた所得に見合っておらず、容疑者がその増加を合法的な収入源により正当化できない場合がある。その場合、容疑者は不正利益罪を犯したと推定される¹⁰。

過去2年間、当委員会は上記の記録にアクセスし、必要な全てのデータを電子的に直接入手できるようにすることで、これらの記録を適宜利用することに成功している。

¹⁰ 汚職対策法第1条は、以下のとおり定義する。「不正利益：本法の規定の適用を受ける者が、公職又は地位の悪用により自己又は他者のために取得したもの。本法の規定の適用を受ける者が公職又は高い地位に就いた後で、当該者又はその配偶者若しくは未成年の子の財産に生じた増加のうち、これらの者の所得に不釣り合いであり、合法的な収入源を明確に示すことができないもの。」