

国連アジア極東犯罪防止研修所

UNITED NATIONS ASIA AND FAR EAST INSTITUTE
FOR THE PREVENTION OF CRIME AND THE TREATMENT OF OFFENDERS

邦訳版 UNAFEI

リソース・マテリアル・シリーズ

世界の刑事司法 第4巻

■ 国際研修客員専門家論文

腐敗防止に向けた官民連携のあり方—贈収賄対策を中心として

今井 猛嘉氏（法政大学大学院法務研究科教授）

保護観察制度の発展—スロベニアの事例から

ダニエラ・ムハル・プレリッチ氏（スロベニア司法省保護局長・欧州保護観察連合（CEP）理事）

マネー・ローンダリング及びテロ資金供与の防止と撲滅への取組み：

国際基準、世界動向及び国内連携の役割の概要

アイベック・トゥルドゥコロフ氏（国連薬物犯罪事務所（UNODC）プログラムオフィサー）

■ 国際研修参加者論文

ガイアナ

（不適正処遇及び矯正施設内の腐敗の防止：更生的な刑務所環境の醸成）

モルディブ

（信頼の構築に向けて：モルディブ刑務所における不適正処遇や腐敗についての考察）

パレスチナ

（パレスチナにおける汚職・腐敗犯罪の予防、捜査、訴追の強化及び官民連携）

ウクライナ

（汚職・腐敗防止の枠組みの一環としての官民連携と市民による監督

——ウクライナ政府高官の巨額収賄事件）

ブラジル

（インターネット上における過激化及び勧誘：社会全体で立ち向かうアプローチ）

パキスタン

（カイバル・パクトゥンクワにおけるテロ対策：課題、戦略及び安定に向けた道筋）

ベトナム

（マネー・ローンダリングの捜査、訴追及び判決の現状と課題）

■ 特別掲載資料

再犯防止に関する国連モデル戦略（京都モデル戦略）

序 文

国連アジア極東犯罪防止研修所は、1962年の設立以来、犯罪防止や刑事司法分野における国連の取組を踏まえつつ、発展途上国の刑事司法実務家を対象とした国際研修の実施を重ねてまいりました。こうした研修の場では客員専門家や研修参加者により、研修テーマに関する国際的動向や専門的知見、各国の制度・実務についての論文が作成され、これらは、研修テーマをめぐる討議を実り豊かなものとし、研修効果の向上に大きく貢献してきました。リソース・マテリアル・シリーズは、こうした資料の掲載媒体として、1971年の第1巻の刊行以来、当所の国際研修で得られた知見の国際的発信において重要な役割を果たし続けてきた、歴史ある出版物です。

日本国内の刑事司法に携わる政策立案・実務関係者や研究者、更には学生など幅広い読者に、当所の活動を通じて蓄積された世界の刑事司法制度に関する豊富な情報に触れていただけるよう、邦訳版第4巻を刊行するに至りました。

邦訳版第4巻の内容としては、最近刊行されたリソース・マテリアル・シリーズ119号（2025年3月発刊：第185回国際研修、第26回汚職防止刑事司法研修の資料を掲載）及び120号（2025年9月発刊：第1回日ASEAN刑事司法セミナー、第186回国際高官セミナー、第187回国際研修の資料を掲載）の掲載論文の中から、客員専門家の論文に加え、テーマ性や地域的視点のバランスにも考慮しつつ選定し、日本国内において参照していただく意義が高いと考えた論文7本を選定して日本語に翻訳しました。さらに、法政大学大学院法務研究科今井猛嘉教授の論文に関しては、本稿のために、その後の日本の法状況の変化を踏まえた加筆・修正をいただきました。この場を借りて厚く御礼申し上げます。

加えて、国際研修で作成された論文に限らず、刑事司法分野における国際的な重要資料も紹介する意義が大きいと判断し、本号においては、昨年12月の国連総会で採択された「再犯防止に関する国連モデル戦略（京都モデル戦略）」についても速やかに翻訳されたものを掲載することとしました。この戦略は、第14回国連犯罪防止刑事司法会議（京都コンGRESS）の成果のひとつとして日本が取り組んできたものであり、当所としても、研修・会議・出版物を通じてその普及に尽力してまいります。

近年、国際社会で刑事司法分野が抱える課題は複雑化しているとともに、その効果的な対応に向けて、国際協力も一層緊密になってきています。これに呼応し、当所が国際研修等の活動を通じて触れる情報も、広範で、専門的な内容を多く含むようになってきていることから、こうした情報について、翻訳して国内で情報発信をしていく価値は今後益々高まっていくものと考えています。本書を通じて、刑事司法に関する国際的な知見が日本国内で広く周知され、読者の皆様それぞれの立場で活用されることを期待するとともに、翻訳や編集方法を含め、本書の内容については、読者の皆様から忌憚のない御批判、御指導を頂ければ幸いに存じます。

国連アジア極東犯罪防止研修所長

山内 由光

目 次

第1章 第185回国際研修

「矯正施設内での不適正処遇や腐敗の防止 －矯正施設における更生的風土の醸成」

<研修参加者の論文>

不適正処遇及び矯正施設内の腐敗の防止：更生的な刑務所環境の醸成

レー・ドーン・コービン（ガイアナ） 3

信頼の構築に向けて：モルディブ刑務所における不適正処遇や腐敗についての考察

イブラヒム・ナシッド（モルディブ） 11

第2章 第26回汚職防止刑事司法支援研修

「腐敗の予防、摘発及び訴追の強化と官民の連携」

<客員専門家の論文>

腐敗防止に向けた官民連携のあり方－贈収賄対策を中心として

今井 猛嘉

（法政大学大学院法務研究科教授） 21

<研修参加者の論文>

パレスチナにおける汚職・腐敗犯罪の予防、捜査、訴追の強化及び官民連携

アフメド・アラトラッシュ（パレスチナ） 43

汚職・腐敗防止の枠組みの一環としての官民連携と市民による監督

——ウクライナ政府高官の巨額収賄事件

イラクリイ・カランディエーア（ウクライナ） 55

第3章 第1回日ASEAN刑事司法セミナー

「法の支配の推進と包摂的社会の構築」

- ・ ASEANにおける国際協力の強化：効果的な捜査共助のための新たなツールの活用（MLAセッション）
- ・ ASEANにおける過剰収容対策、とりわけ非拘禁措置を活用した加害者処遇の実情とその課題（OTRセッション）

<客員専門家の論文>

保護観察制度の発展——スロベニアの事例から

ダニエラ・ムハル・プレリッチ（OTRセッション）

（スロベニア司法省保護局長・欧州保護観察連合（CEP）理事）67

第4章 第186回国際高官セミナー

「国際的なテロ関連犯罪への対処～関与若年者の処遇」

<研修参加者の論文>

インターネット上における過激化及び勧誘：社会全体で立ち向かうアプローチ

カミーロ・グラツィアーニ（ブラジル）79

カイバル・パクトウンクワにおけるテロ対策：課題、戦略及び安定に向けた道筋

サイエド・アシュファク・アンワル（パキスタン）87

第5章 第187回国際研修

「マネー・ローンダリングの現状と対策」

<客員専門家の論文>

マネー・ローンダリング及びテロ資金供与の防止と撲滅への取組み：

国際基準、世界動向及び国内連携の役割の概要

アイベック・トゥルドゥコロフ

（国連薬物犯罪事務所（UNODC）プログラムオフィサー）99

＜研修参加者の論文＞

マネー・ローンダリングの捜査、訴追及び判決の現状と課題

グエン・ティ・クエン・チャウ（ベトナム） 105

第6章 特別掲載資料

再犯防止に関する国連モデル戦略（京都モデル戦略） 115

第1章

第185回国際研修

「矯正施設内での不適正処遇や腐敗の防止
— 矯正施設における更生的風土の醸成」

本章の掲載資料は、UNAFEI's Resource Material Series No. 119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。

- Preventing Inmate Abuse and Corruption in Correctional Facilities: Fostering a Rehabilitative Prison Environment
by Rae-Dawn Corbin (Guyana)
- Building Integrity: Exploring Abuse and Corruption in the Maldives Prison System
by Ibrahim Nashid (Maldives)

不適正処遇及び矯正施設内の腐敗の防止： 更生的な刑務所環境の醸成

レー・ドーン・コービン*

1 ガイアナの拘禁施設における被収容者虐待及び腐敗の現状

ガイアナ法第11：01章は、ガイアナ刑務局（Guyana Prison Service：GPS）の法的根拠となっており、刑務所の運営組織構造の説明及び主要責任者（刑務長官・次長）の主な権限・責務を含む主要事項を定めています。

GPSの職務内容は、『Report of the Disciplined Forces, 2004』（2004年規律部隊報告書）で指摘されているように）同法に具体的に明記されているわけではないものの、第III部第217条及び第281条で含意されています。これらの条項から、GPSの主な職務は、(a) 拘禁と(b) 矯正の2つを柱として見ることができます。同法は、1957年以来GPSが職務を果たす拠り所となってきた、堅固な枠組みを提供していますが、これまでほとんど改正されていません。

実務上は、GPSは長らく、その名前が示すとおり、「prison」の枠組みの中で運営されてきました。オックスフォード英語辞典の定義では、prisonとは、人が犯した罪の罰として、またその罪に対する裁判を待つ間に、法律に基づき収容される建物、とされています。この定義には、被収容者の改善更生も、積極的な矯正措置の実施も含まれていません。

GPSは、2014年に戦略的計画に示したとおり、拘禁を主眼とする施設から矯正に重点を置く施設への変革に向けたいくつかの取組を開始しました。具体的には、法改正、被収容者向けプログラムの拡充、運営の改善、人材能力構築、インフラの改善などの戦略的取組が含まれています。

(1) 虐待

英国及びガイアナの領域横断型専門家チームが2019年に完了した調査の報告書『*An Historical Perspective on Guyana's Jails*』（ガイアナの行刑施設に関する歴史的展望）によると、1830年代以来、インフラはこの行刑施設内の生活環境を形作ってきました。インフラによって、慢性的な過剰収容、有意義な活動の欠如、医療への限定的なアクセス、強制的な隔離、様々な形態の暴力、劣悪な衛生状態、被収容者の家族関係維持の不足など、被収容者にとって過酷な現実が生まれていました。これらは、犯罪学者

* ガイアナ内務省ガイアナ刑務所、戦略管理部主任

が「拘禁生活の苦しみ」(Johnson & Toch、1982年)と呼ぶ現象と一致します。

長年にわたり、ガイアナでは安全な刑務所施設が不足しているために、多くの被収容者が頻繁に、過剰収容の集団室や単独室に1日何時間も閉じ込められ、作業や運動の機会を満足に与えられずに過ごすことを余儀なくされていました。そうした環境が被収容者の精神的健康に与える影響は、早くも1831年に知られていました。当時既に、発作的な憂鬱、反抗的態度、「無気力状態」になる事例が増えていることが指摘されていたのです¹。当時、「心神喪失」と見なされた者を刑務所に拘禁していた慣行も、そうした心理的負担を高めていました。

過剰収容は、ガイアナにおける虐待事例の主要な誘発要因となっています。ガイアナの刑務所は、設計上の上限を大幅に上回る収容者数となっており、収容能力を超えた状態で運営されていました(2022年の米国国務省の調査による)。過剰収容に加えて、有意義な活動に時間を使える機会が乏しいことにより、緊張と暴力的環境が生まれ、被収容者同士及び刑務官による虐待のリスクの増大につながります。過剰収容の状況は改善しつつあり、2019年3月時点で118.5%もの収容率(『*Support for the Criminal Justice System Programme 2017 Report*』(2017年刑事司法制度支援プログラム報告書)による)だったものが、現在は大規模な建設やリノベーションの進展により、2024年4月時点では65%の収容率となっています。

過去には、刑務官による身体的虐待とされる事例も報告されていました(『*MNS Disorders in Guyana's Jails Project*』(ガイアナの行刑施設プロジェクトにおけるMNS障害)、University of Leicester、2016年)。身体的暴力は、被収容者を服従させ、支配し、刑務官に対する恐怖と、見せかけの「敬意」を植えつける手段として利用されていました。また、ガイアナではいまだに、ガイアナ法第11:03章「鞭打ち刑の法」が憲法から廃止されていません。とはいえ、数十年前から、そのような残酷で非人道的な刑罰を科す判決は下されておらず、実施されてもいません。さらに現在では、被収容者に対するいかなる形の虐待も許容しない「ゼロトレランス政策」が2021年に行政命令により制定されています。その結果、虐待報告に関する調査が優先的に取り扱われるようになり、この政策への違反に対して罰則が適用された事例も数件あります。さらに、ガイアナ国際人権協会との協力を通じて、継続的に全職員に人権研修を展開しています。

第4109回会合での国連人権高等弁務官事務所とガイアナとの対話における報告によると、一部の施設では衛生管理の不備、医療へのアクセスの限界、日光の不足が指摘されました。しかしながら、衛生管理については、特に新型コロナウイルス感染症の世界的流行を経た今、優先的な取組がなされています。2020年から、衛生管理にはそれまでの3倍の予算が付けられ、被収容者の中から指名された衛生係が、衛生的環境

¹ Anderson, Clare (2019年)『*An Historical Perspective on Guyana's Jails*』(ガイアナの行刑施設に関する歴史的展望)、University of Leicester

の保持に努めています。新型コロナウイルス感染拡大ピーク時には、世界中では多くの一般市民の間で高い感染率が見られたのに対し、ガイアナの拘禁施設内では被収容者の10%が感染しただけでした。さらに、新型コロナウイルス感染症に関連した死亡例は報告されておらず、入所する被収容者が他の被収容者と接触する前に、全員に検査、隔離及び再検査を行い、2021年12月時点で被収容者の85%がワクチン接種を済ませていました。

新型コロナウイルスの流行に対して極めて良好な医療体制で応じられたのは、GPSが雇用した医療専門職と保健省から派遣された医療専門職からなるチームの尽力のおかげです。国内5か所の刑務所それぞれに、十分な人員を配した医務室があります。最大規模の刑務所では医師が1日平均70人の患者を診ます。それとは別に、正規職員の看護師と常駐の地域保健師が平均40人の被収容者に対応しています。被収容者は外来診療及び一定の入院診療を受けることができ、より高度な医療が必要な場合には最寄りの保健センター又は公立病院に紹介されます。今後のインフラの改善により、医療部を通じて被収容者に提供されるサービスの質と範囲は向上する見込みです。

刑務所からの逃走事案に対するネガティブな反応として、被収容者の行動制限や継続的なロックダウンに至る事態が生じています。こうした対応が管理の手段として利用されるのは、刑務所のインフラが最適化されておらず、逃走防止のための多層的なセキュリティ対策が整備されていないためです。現在、ガイアナの従来の拘禁施設観が刷新されるような大規模な建設とリノベーションが進行中です。こうしたリノベーションとセキュリティ対策の最新化によってこの問題は解決されるでしょう。

(2) 腐敗

ガイアナの拘禁施設では、被収容者や面会に訪れる家族、一部の不正な刑務官による巧妙な手口を通じて、禁制品が施設内に持ち込まれています。施設内から無許可の物品を排除するため、日常的及び抜き打ちの検査と、月に1回の多部門共同での検査が実施されています。残念ながら、検査の度に何かしら見つかるというのが現状ではあります。

こうした不正行為に関わっている疑いのある刑務官は、内部調査を受け、違反の深刻度によっては（例えば、薬物の不正持ち込み）、法律に基づき拘禁刑で罰せられることもあります。過去には、刑務所職員が被収容者への好待遇の見返りとして被収容者やその家族に金銭を要求したとされる事例がありました。刑務所規則の継続的な徹底、不正行為への関与により生じるリスクや有罪と判断された者への処分についてよく説明することが、この種の腐敗を抑止する力となります。

積極的な対策強化として、刑務官には、個人的及び職業的成長を促すため、短期から長期の幅広い多様な研修の機会が提供されます。また、当刑務局の研修戦略及び研修受講の機会は、現代の矯正施設の矯正ニーズを満たすことに焦点を置いたものへと進歩しています。

2 不適正処遇及び腐敗を防止するための法的な枠組み並びに実践

GPSは、刑務所法（1975年第26号）に基づき設置されました。前述のとおり、GPSの法的根拠となっているのはガイアナ法第11：01章であり、そこでは刑務所の運営組織構造を明確化する事項が定められています。同様に、不適正処遇と腐敗を防止するための事項も定められています。

第1に、拘禁施設内で生じた問題について監督及び戦略的介入を行う刑務所視察治安評議会（Board of Visiting Justices）を所管の大臣が任命するとする規定があります。また、高等裁判所及び下位裁判所のすべての裁判官が職権上の視察判事（Visiting Justices）であり、ガイアナ刑務所内における法的権限を有するとされています。該当する条文の抜粋は以下のとおりです。

ガイアナ法第11：01章第VI部

47.（1）視察判事は、自身が視察判事となっている任意の刑務所をいつでも訪問し、当該刑務所のいかなる部分についても監査を行うことができる。また、被収容者の食事、食生活、衣服、処遇及び行動について調査・視察判事の権限及び職務 観察し、刑務所職員又は被収容者に質問をし、被収容者からの苦情があれば聴取することができる。加えて、刑務所内に虐待及び不正行為がないか調査することができ、本法及び刑務所規則の規定が遵守されているか否かを可能な限り確認するものとし、そのような事項があれば所管大臣に報告することができる。

第2に、独立した視察委員会（Visiting Committees）が運営のあらゆる面の全般的な監督を行うとする規定があります。該当する条文の抜粋は以下のとおりです。

ガイアナ法第11：01章第II部

9.視察委員会は、被収容者が受けている懲戒又は処遇報告に関する によって精神又は身体を傷つけられている可能性があるという報告を受けた場合には、これに対応し、委員会としての意見を大臣に提出するものとする。

第3に、刑務官には、刑務官から被収容者への不適正処遇、被収容者同士の虐待、又は被収容者から刑務官への虐待事案について、関与しないこと及びこれを報告する法的義務が課されています。該当する条文の抜粋は以下のとおりです。

ガイアナ法第11：01章第II部

181.すべての刑務官は、虐待又は不適切な処遇が行われ 虐待 れていることを知り得た場合は直ちにこれを責任者に報告するものとする。

また、すべての刑務官に、被収容者が刑務所内において又は所外で監督下にある場合

においても、刑務所法に定める無許可の物品を所持しないようにする法的義務が課されています。

こうした法律、運用手順及びGPS倫理規範への違反があった場合、刑務官に対して懲戒処分が科されます。前述のとおり、腐敗に関する違反は法律による処罰の対象となります。違反の内容が薬物取引などの犯罪行為である場合、刑務官に3年間の拘禁刑が科される可能性があります。また、刑務官が終身刑未満の刑期で服役中の被収容者の逃走を幫助、教唆した罪で有罪となった場合、当該元刑務官を「重罪犯とし、7年の拘禁刑に処すものとする」（ガイアナ法第8：01章第23節：第342条）と定められています。さらに、逃走した被収容者が終身刑に服していた場合は、当該元刑務官を「重罪犯とし、終身刑に処すものとする」（ガイアナ法第8：01章第23節：第341条）と定められています。

3 不適正処遇と腐敗の防止を取り巻く課題

ガイアナの拘禁施設において、不適正処遇と腐敗を防止するための取組を難しくしている大きな課題が依然として存在しています。具体的な課題は以下のとおりです。

- (1) **スペース不足による過剰収容**：過剰収容状態にあると、緊張感に満ちた環境が生まれやすくなり、秩序維持や暴力防止を困難にします。またスペース不足により、適切な監督が行えず、虐待の機会の増加と禁制品の蔓延につながります。
- (2) **リソースの制約**：人員、資金及び十分なインフラなどのリソースの制約は、被収容者の監督を極めて困難にします。2022年以前までは特に、資金が限られていることが、設備の改善と包括的な更生促進プログラムの整備に悪影響を与えていました。
- (3) **アカウンタビリティ及び監督体制**：虐待や汚職・腐敗とされる事案の捜査と訴追のための堅固な仕組みがないと、罪を犯しても罰を免れられるという認識が生まれてしまいます。
- (4) **刑務官の過酷な労働環境**：刑務官が (i) 極端な長時間労働、(ii) 労働時間と労力に見合うだけの報酬を得られていないという認識、又は (iii) 厳格で階層的な組織構造によって悪い影響を受けていると、賄賂の受領や、禁制品の流通への加担をしやすくなります。人材が不足し、刑務所内で「実力行使」ができないという萎縮感も、刑務所内の環境を「平和」に保つことを名目とした禁制品の流通への加担の一因となり得ます。

4 解決策の提案

より包括的で権利を重視した枠組みを具現化するというガイアナの取組は、拘禁施設内でこそ周知徹底していかなければなりません。GPSは、更生を最優先とし、人間の尊厳を尊重し、全般的な人権保護の向上に寄与する環境を醸成しなければなりません。より更生的な環境を醸成するための方策として、以下のことを提案します。

(1) 刑事法制改革

GPSは、2014年に戦略的計画に基づき、拘禁を主眼とする施設から矯正に重点を置く施設への変革に向けたいくつかの取組を開始しました。GPSの8つの変革戦略目標の中で最も重要な点は、刑事法制の近代化です。そのためには、過去の遺物となっている既存のものを廃止し、被収容者の更生と元犯罪者の社会復帰という理念を反映した新法の制定が必要です。

この法改正の検討は、内部・外部を問わず、直接的・間接的に関与するすべての関係者や関係グループが、積極的に参加するプロセスとして実施されるべきです。新しいガイアナ矯正施設法が成立すれば、ガイアナの拘禁施設が極めて機能性の高い矯正機関となる新しい時代が始まるでしょう。

(2) 物理的・非物理的インフラ整備

被収容者の更生を促す包括的な環境を作り出すためには、適切な設計の収容棟と追加設備の建設とともに、信頼性の高い制度を整備しなければなりません。新しい大規模な物理的インフラは、ガイアナの拘禁施設における人々の生活を向上させるための、効率的で効果的な運用手順によって支えられなければなりません。

多くの被収容者は、困難な刑務所環境で過ごしながらも良い経験を重ねることができており、その後犯罪生活に戻らずに生活できています。2023年時点での再犯率が18%という低い数値に留まったことは、困難な状況においても多くを達成できることを示しています。しかし、今後の目標は、再犯者の減少傾向を持続させるとともに、刑務所人口が社会に及ぼすリスクを低減することです。そのためには、適切な被収容者の分類及び分離収容制度の厳格な運用が不可欠です。

(3) 専任執行部門の創設

刑務官による不正行為の問題に対処するためには、対外的なアカウンタビリティの強化と一般社会からの良いイメージの確立を担う専任の調査執行部門を創設することが最善と考えられます。事案の迅速な検知と、公正な懲戒を伴う解決は、根深い腐敗を根絶する手段となるでしょう。

(4) 人材の能力強化

安全なインフラに加えて、刑務官自身が、被収容者の生活を預かる指揮官としての力を取り戻す方法を理解する必要があります。腐敗が生み出す数多くのリスクの中で、被収容者に軽んじられることは、すべての土台となる問題であり、その影響はその他の様々な形で現れてきます。人を動かし、交渉し、拘禁施設内での権威ある人物としてふさわしい力を鍛える技術についての適切な知識を刑務所職員に提供することが、現場における前向きな変化につながるでしょう。

5 矯正施設の透明性を確保する取組

透明性を確保し、一般社会からの信頼を獲得するため、GPSでは以下のような施策を

採用し、成果を上げています。

- 月刊ニュースレターと月例テレビ番組を通じ、当局全体の最新動向や更生促進の取組を紹介するなど、一般市民に重要なメッセージを共有する体系的な広報戦略を採用しています。
- 政府の任命を受けたチーム及び視察判事による定期的な監査を推進するとともに、あらゆる協力者に対して開かれた環境を維持しています。
- アカウンタビリティの強化を目的として、報道関係者や高等教育機関の研究者による刑事施設に関する情報アクセスや施設訪問を奨励しています。
- 刑務所管理の5つの中核領域の改善に関する監督と助言を行う、5つの刑務所諮問委員会を設置しています。同様に視察委員会も、各刑務所及び所内で発生する事象の管理全般に関し、刑務所当局及び所管大臣に対し、「刑務所の効率性の向上を推進」（ガイアナ法第11：01章第II部第7条）する法的権限を有しています。
- 刑務所理事会のメンバーが常時アクセス可能な、24時間体制の映像監視を実施しています。

GPSは、我が国の犯罪者及び職員の人生をより良くする機会をもたらす環境を作り出すための制度・運用の刷新を行う第一義的な立場にあります。今日の行動が、より良い明日に向けた最適な準備となるはずです。地域的及び国際的な刑事司法関係者からの学びは、GPSだけでなくガイアナの一般市民にとっても大いに有益であり、我が国の発展を支えるものとなるでしょう。

参考文献

- Anderson, Clare (2019年) 『*An Historical Perspective on Guyana's Jails*』 (ガイアナの行刑施設に関する歴史的展望)、University of Leicester
- 規律部隊委員会 (2004年) 『*Disciplined Forces Commission Report*』 (規律部隊委員会報告書)、ガイアナ
- ガイアナ政府 (1957年) ガイアナ法第11 : 01章 : 刑務所法、ガイアナ
- ガイアナ政府 (1893年) ガイアナ法第8 : 01章 : 刑事犯罪法、ガイアナ
- Ifill, Melissa (2019 年) 『*Understanding the Challenges facing the Guyana Prison Service*』 (ガイアナ刑務局が直面する課題を理解する)、<https://le.ac.uk/history/research/current-research-grants/mns-disorders-in-guyanas-jails>
- Johnson, Robert & Toch, Hans (1982年) 『*The Pains of Imprisonment*』 (拘禁生活の苦しみ)、SAGE Publications Inc.、米カリフォルニア
- 米国国務省 (2022年) 『*2022 Country Reports on Human Rights Practices : Guyana*』 (2022年版人権慣行に関する国別報告書 : ガイアナ)、<https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/guyana/>

信頼の構築に向けて： モルディブ刑務所における不適正処遇や腐敗についての考察

イブラヒム・ナシッド*

1 はじめに

2003年、モルディブ刑務所は、悲劇的な死に直面しました。亡くなったハッサン・エヴァン・ナシーム氏は16歳で、薬物に関する罪で拘禁されていました。軍の将校らによる拷問が原因となったエヴァン・ナシーム氏の死は、人々の間に激しい怒りを呼び起こし、この事件に刺激されて生じた一連の出来事が最終的にモルディブ刑務所の変革を実現させました。ナシーム氏の死をきっかけに、マーフシ刑務所内で被収容者たちが当局を問いただす抗議行動が起こり、こうした行動が首都マレにも波及し、刑事制度内での不適正処遇について以前から懸念を抱いていた一般市民が大規模な抗議行動に出ました。民主的な改革を求める当初の要求は、より人道的な刑務所へ、また、残虐行為ではなく更生を中心に据えた制度への要求を含むものに広がりました。こうした一般市民の強い声により、モルディブの矯正施設は批判的な再評価を受けることとなり、国として拘禁が不適正処遇の温床ではなく更生の機会となるような未来に向けて動き出すことになりました。

モルディブ矯正局は、刑務所・仮釈放法（2013年法律第14号）¹に基づき2013年に設置されたモルディブ全土の刑務所の管理と運営を担うモルディブ政府の主要機関です。モルディブ矯正局は、未決の者と有罪判決を受けた者をいずれも収容しており、被収容者に法的義務を果たさせ、釈放後に法を守る市民となる可塑性を最大限に発揮させることができるよう、裁判所が下した刑を執行するための手続の確立に積極的に取り組んでいます。具体的には、犯罪者の更生と社会復帰を促進するために必要な有用なスキルを被収容者に身に付けさせる4段階の更生プログラムを通じて、矯正に向けた多面的なアプローチに優先的に取り組んでいます。モルディブ矯正局では現在1,292人の犯罪者を収容しています。

モルディブ矯正局は、継続的改善の重要性を認識し、絶え間ない被収容者に対する不適正処遇や腐敗の通報に対処することにより、より人道的で効果的な刑務所環境を実現するための取組を積極的に行ってきました。本稿では、モルディブの矯正施設における被収容者に対する不適正処遇や腐敗の現状を考察します。また、そうした不適正処遇を

* モルディブ矯正局運営管理本部刑務所長

¹ 刑務所・仮釈放法（2013年法律第14号）

防止するための既存の法的枠組みと実践を分析し、その上で刑務所の効果を妨げている主要な課題とそうした課題の根本原因を特定します。最後に、モルディブ矯正局における被収容者に対する不適正処遇や腐敗の低減に向けた一連の解決策を提示します。

2 被収容者に対する不適正処遇や腐敗の現状

モルディブ人権委員会の報告には、被収容者に対する不適正処遇が増加中であるという懸念すべき傾向が見られます。2019年にモルディブ人権委員会は43件の事例を記録しましたが、この数字は2023年には114件にまで跳ね上がり、2倍以上の増加となっています²。同様に懸念されるのが、モルディブ矯正局に通報が寄せられた拷問の事例です。拷問事例も過去5年で急増しており、2019年に17件だったものが2023年には39件に上っています。これほど多く発生していながら、モルディブ人権委員会の報告から訴追に至った事案はそのうち3件のみで、その3件には計7人の刑務官が関与していました。さらに、モルディブ矯正局の内部記録から、当組織に対し過去5年間に5件の被収容者に対する不適正処遇の申立てがあったことが判明しています。そのうち3件について事実認定がなされ、モルディブ矯正局は提起された問題に対処するために必要な措置を講じることになりました。

刑務所における腐敗に関する調査の結果、刑務官による違法物質の刑務所敷地内への不正持ち込みが、記録された腐敗行為の種別として一番多かったことが判明しました。過去5年間だけでも、そうした不正物品の持ち込みの事例は7件記録されており、関与した刑務官には懲戒処分が課され、中には解雇された者もありました。また、調査により、2件の被収容者拷問事例が明らかになり、該当の刑務官には懲戒処分が課されました。

3 被収容者に対する不適正処遇や腐敗を防止するための現在の法的枠組み

モルディブでは、被収容者の権利を守り、矯正施設内での不適正処遇や腐敗を防止するための堅固な法的枠組みが整っています。この枠組みは、主として以下の要素を土台としています。

(1) モルディブ憲法

被収容者の権利の保障及び人道的な処遇のための礎となっているのはモルディブ憲法です³。憲法では、矯正施設内に拘禁されている人々も含めたすべての人の基本的権利が尊重されています。特に、第54条では、拷問、残虐、非人道的・屈辱的処遇又は刑罰の禁止が明記されています。この重要な規定がモルディブの矯正施設において被収容者を不適正処遇から守る上で重要な役割を果たしています。

² 2023年HRCM NPM年次報告書

³ モルディブ共和国憲法（2008年）第54条

(2) 関連法

憲法に定められた基本原則に加えて、法律の中には被収容者の保護が付加的に定められているものもあります。主な法律は以下のとおりです。

ア 刑法

モルディブの刑法には、被収容者に対する不適正処遇・悪意ある処遇を犯罪とする規定があります。暴行、ハラスメント又はネグレクトなどの職務違反行為は、この法律に基づいて訴追されることがあります⁴。

イ 刑務所・仮釈放法

モルディブの矯正施設の運営・管理について定める法律です。医療へのアクセス、法律扶助及び人道的な条件での収容を含む被収容者の権利を定めています⁵。

ウ 腐敗防止関連法

これらの法律は、被収容者に対する不適正処遇に直接重点を置いているわけではないものの、刑務所内の腐敗行為の防止において重要な役割を担っています。賄賂、横領及び権力濫用など搾取や不適正処遇が蔓延する環境を生みかねない行為を対象としています⁶。

エ 拷問禁止法

拷問禁止法は、あらゆる形の拷問を明示的に禁止し犯罪とするもので、被収容者に対する不適正処遇を防止するための極めて重要な手段となっています⁷。同法において、拷問とは、情報の引出し、処罰、脅迫又は差別の目的で個人に身体的・精神的な重い苦痛を与える行為と定義されています。重要な点は、同法において、拷問は人権及び人間の尊厳を根本から侵害するものであると強調され、被収容者を含めて拘禁状態にあるすべての人があらゆる形の拷問・不適正処遇から保護されると定められていることです。

(3) 矯正施設の責務

モルディブの矯正施設は、憲法及び関連法で保障されている被収容者の権利を保護しなければなりません。被収容者にとって安心して安全な環境を提供し、被収容者の身体的・心理的な福祉が守られるようにしなければなりません。職員は、施設内での不適正処遇や腐敗を防止するための職務基準・行動規範に従うことが求められます。モルディブの矯正施設は、モルディブ憲法、刑法、刑務所・仮釈放法及びその他の関連法を遵守することにより、被収容者の権利を保障し、不適正処遇を防止し、腐敗の撲滅に努める義務を負っています。矯正施設における更生的風土を醸成し、拘禁下のすべての人の尊厳が守られるようにするためには、こうした法律の規定を実効性のある形で執行し監督することが重要です。

⁴ モルディブ刑法（2014年法律第9号）

⁵ 刑務所・仮釈放法第68条及び第69条（2013年法律第14号）

⁶ 腐敗防止・禁止法（2000年法律第2号）

⁷ 拷問禁止法（2013年法律第13号）

4 被収容者に対する不適正処遇や腐敗の根本原因と課題

(1) 職員向け研修プログラム

安全で人道的な矯正施設の環境を整備するため、職員を対象に倫理的な行動に関する研修を実施しています。こうした研修では、人権規則に関する深い理解と不適正処遇を防止するためのスキルを職員に身に付けさせます。こうした研修により、倫理的行動を継続的に強化することによって、施設内に他者尊重と専門職倫理の文化が醸成されることが期待できます。被収容者にとってより安全な環境というだけでなく、矯正施設職員にとってより良い労働環境を育むことにもつながります。

(2) 監督制度

矯正施設内の不適正処遇の防止・対処のため、現在いくつかの措置が講じられています。モルディブ人権委員会⁸、矯正局監査官⁹、国家信頼委員会¹⁰などの独立機関による監査により、被収容者の処遇・状況の評価と監督が定期的に行われています。また、違反行為を抑止するため、主要区域での監視システムの設置を進めています。さらに、職員が報復を恐れることなく不適正処遇や腐敗の事例を通報（内部告発）できるよう、秘密が守られる通報窓口も設置しました。

(3) 全国予防制度

拷問等禁止条約選択議定書（OPCAT）に基づくモルディブ人権委員会の義務を履行するために、モルディブ人権委員会の下に全国予防制度が設置されました¹¹。この独立機関は、拘禁施設の定期的な監査を実施し、被収容者の状況・処遇及び国際人権規則の遵守状況の評価を行います。そうした訪問・分析に基づく全国予防制度の勧告が、モルティブ刑務所における拷問・不適正処遇からの保護を強化するための政府との建設的対話の指針となります。

(4) 通報手続

矯正施設内に公式の通報制度が整備されました。この制度では、不適正処遇や腐敗の事例について被収容者は直接指定された職員や矯正局監査官、モルディブ人権委員会、国家信頼委員会などの関連機関に通報することができます。

通報された事例に関する調査の明確な手続も実施されています。これらの手続は、証拠の文書化、徹底した聞き取り調査の実施及び職業倫理基準に基づく適切な懲戒処分に重点を置いています。専任の懲戒委員会¹²がそうした調査を監督し、違反行為が確認された場合に適切な処分がなされるようにする役割を担います。

⁸ 人権委員会法（2006年法律第6号）

⁹ 刑務所・仮釈放法第9条（2013年法律第14号）

¹⁰ 国家機関信頼性委員会法（2015年法律第27号）

¹¹ OPCAT第4条

¹² 刑務所・仮釈放法第45条（2013年法律第14号）

5 被収容者と刑務官の心理学及び不適正処遇の起こりやすさ

矯正施設における刑務官と被収容者の関係は、権力関係による様々な力学が複雑に働いて形成されます。不適正処遇を減らし、より人道的な刑務所を実現していくためには、こうした力学の心理的背景を理解することが極めて重要です。刑務所内の心理学に関する画期的な研究であるジンバルド教授のスタンフォード監獄実験は、割り当てられた役割に人を変貌させる力があることを想起させるものでした¹³。模擬監獄という環境の中で、大学生に刑務官役と被収容者役を無作為に割り当てて実験を行ったところ、大学生の行動に劇的な変化が見られたといえます。刑務官役の大学生は、権威主義、さらには権力濫用にまでに傾く危険な傾向を見せたのです。このことは、割り当てられた役割が人の行動に及ぼす深刻な影響を浮き彫りにし、一見普通に見える人でも権力に抑制がかからないことの危険な魅力に惑わされることがあり得ることを示しています。

また、スタンフォード監獄実験は刑務所という状況下での権力関係に内在する危険を改めて実感させる実験でもありました。この実験により、刑務官と被収容者の間の歴然とした不均衡な権力関係から生じ得る刑務所の環境が、敵対関係や非人間化を助長する危険な可能性についても明らかになりました。こうした力学は、刑務官の残虐性や確立された権力構造に異議を唱えようとしない人々の間に生まれる「傍観者の無関心」といった様々な形で表れてきます。効果的な刑務所改革戦略を実行するためには、こうした心理学的な現実を認識することが極めて重要です。権力に抑制がかからない状況下でいかに容易に不適正処遇が起こり得るかを認めることにより、刑務所において刑務官の行動に関する協力的な監督制度と明確な指針の整備に優先的に取り組むことが可能になります。さらに、矯正施設内に見て見ぬふりをしない文化を醸成することが「傍観者の無関心」を減らし、違反行為の事例に対して刑務官が行動を起こすよう促すことにつながると考えられます。

6 被収容者と刑務官の心理学及び不適正処遇の起こりやすさ

モルディブ矯正局は、矯正施設内での被収容者に対する不適正処遇や腐敗の撲滅に向けた取組において重大な課題に直面しています。法的枠組みは存在するものの、その実効性を担保することが依然として大きな課題となっています。

(1) 強力な内部監査の欠如と過剰収容

内部での監査制度を整えるための能力が限られていることが主な障害となっています。資源の限界により、モルディブの地理的に分散された各地の刑務所で定期的な全面的監査を実施することが困難になっています。潜在的な課題を特定して対処するための内部制度が十分でないと、不適正処遇、ネグレクト及び衛生状態悪化の危険性が格段に上がります。さらに、モルディブの刑務所において慢性的な課題となっている

¹³ Zimbardo, P. G.他 (1973年)

過剰収容が権力関係の不均衡を悪化させ、暴力が生まれやすい雰囲気を作り出します。窮屈で刺激不足の環境に閉じ込められている被収容者は、刑務官からも他の被収容者からも心理操作や搾取を受けやすくなると考えられます。

(2) 職業倫理と職員の燃え尽き

職員の研修と職業倫理にも課題があります。モルディブの矯正職員は、人権規則、緊張緩和技法及び葛藤解決方法に関して限られた内容の研修しか受けていません。このように習熟不足のために、懲罰的手段に頼ることになり、不適正処遇の危険性が高まることにつながると考えられます。また、刑務所職員の賃金が低く労働環境が悪いと、不満を抱いたり、汚職に陥りやすくなったり、最終的に燃え尽きに至ったりする原因となることもあります。刑務官が経済的困難や慢性的ストレスを抱えていると、賄賂や不正持ち込みへの関与の誘惑に負けやすくなり、ますます制度の信頼を損なうことになりかねません。島々が地理的に分散しているという我が国の特性も、職員の行動の監督をより難しくしており、こうした課題をより困難にしています。

(3) 透明性、説明責任及び「傍観者の無関心」

最後に、モルディブの刑務所における透明性と説明責任の欠如によって、既存の法的枠組みの実効性が損なわれかねないという点を挙げます。秘密主義の文化があると、不適正処遇の加害者が責任を免れるおそれがあり、被収容者側には不服申立て手続の不十分さ、実効性のある通報窓口の欠如、拘禁による社会的スティグマが相まって、不適正処遇の通報をためらう状況が生まれます。こうしたスティグマは、被収容者の状況を自業自得だとみなしがちになり、過酷な処遇を容認させ、被収容者のために行動を起こすことをためらわせ、刑務官の間に「傍観者の無関心」を広める可能性があります。

(4) 秩序と安全の維持に関する困難

矯正施設内の秩序と安全の維持に関しては、モルディブならではの社会構造に起因する特有の課題もあります。被収容者と刑務官の中に個人的な知り合いがいることが多く、そのために違反行為があっても通報しにくいという状況が生まれやすいのです。刑務官は、知人による不適正処遇を認識しても、刑務所外への影響を恐れて通報することをためらうことがあります。同様に、被収容者は、他の被収容者に対する不適正処遇について、既存の人間関係のために、あるいは人間関係が緊密な刑務所内での報復を恐れて、通報することをためらうことがあります。こうした力学により、監督が行き届かない死角が生まれ、被収容者間の暴力が増える可能性が高まり、特に弱者の立場にある被収容者（性犯罪者など）が暴力にさらされやすくなることが考えられます。

7 解決策の提案

モルディブは島々が地理的に分散しているという特性から、被収容者に対する不適正

処遇や腐敗の撲滅に向けた取組において特有の課題に直面しています。主な課題に対処するための解決策として以下の項目を提案します。

(1) 監査の限界と過剰収容の解決

監査の強化のため、独立監査機関への資金投入を増やすことが極めて重要です。また、遠隔監視システムなどのテクノロジーの活用により、島々が分散していることによる地理上の課題克服が期待できます。過剰収容への対処には多角的なアプローチが必要です。暴力犯ではない犯罪者に関しては、拘禁に代わる量刑の選択肢を模索することが収容人数の減少に寄与すると期待できます。また、刑務所の収容定員の拡大計画への資金投入と再犯を減らすための更生プログラムを優先事項とすることも重要な取組となるでしょう。

(2) 職員への投資

人権、緊張緩和技法、葛藤解決方法及び腐敗対策に関する職員研修に投資することが極めて重要です。競争力のある賃金、より手厚い福利厚生及び精神的健康の支援プログラムを通じて労働条件を向上させることも、より職業倫理とレジリエンスの高い矯正施設職員を育てることに寄与すると期待できます。職員を定期的に島々間で異動させることも、事なかれ主義や違反者養護が生まれる余地をさらに減らすことに寄与すると考えられます。

(3) 被収容者のエンパワーメント

直通窓口、オンライン通報システム、窓口担当者の指定など匿名性と秘密が守られる通報窓口を設置することで、被収容者のエンパワーメントを進めることが重要です。透明性を高めるには、被収容者が不適正処遇を通報するための明確で利用しやすい不服申立て手続の整備が必要です。独立監査機関による定期的な監査を実施して報告書を公表することで、透明性をさらに高められると考えられます。拘禁による社会的スティグマを変えていくためには、被収容者を含めて人権が尊重される文化を醸成し、一般市民向け教育キャンペーンや地域社会におけるプログラムを通じて人々の意識を変えていくことが極めて重要です。

(4) 安全の強化

モルディブの地理的特性から、安全対策の強化が必要です。島の地域社会と刑務所当局の間の協力を促進することで、情報共有が活発化し、潜在的な脅威を特定しやすくなることが期待できます。職員や訪問者に対して、経歴チェックや抜き打ち検査など、より厳格な審査手順を導入することが重要です。また、監視カメラ、アクセス制御システム、不正物品持ち込み探知機などの技術的な解決策を模索することも刑務所内の監査と統制の強化につながります。このような的を絞った諸改革を実施することで、モルディブは職員も被収容者も尊厳をもって遇されるようなより人道的な、権利を尊重する刑務所に移行できるでしょう。

8 おわりに

モルディブ矯正局は、モルディブ人権委員会の報告書やモルディブ矯正局内部記録によって記録された被収容者に対する不適正処遇や腐敗とされる事例の件数が増加しているという深刻性が増している課題に直面しています。懸念されるこうした増加傾向に対して、不適正処遇防止のための強固な基盤として既存の法的枠組みが用意されていてもなおモルディブ矯正局による包括的な対応が必要になっています。そうした法的な保護の枠組みと、それらがモルディブ矯正局施設内の日常の実践に実効性のある形で具現化されているかという現状には落差があるのです。法的な保護の枠組みと現場での実践の落差を埋めるため、モルディブ矯正局は監査制度を積極的に強化し、不適正処遇と思われる事例を通報するための強力な通報制度を整備しなければなりません。さらに、モルディブ矯正局内に透明性と説明責任の文化を醸成することも、必要な精神的健康の支援策を刑務官に提供することも重要です。こうした取組が、被収容者に対する不適正処遇や腐敗の危険性の低減につながります。モルディブ矯正局はこうした解決策を積極的に導入することにより、モルディブにおけるより人道的で効果的な刑務所という制度の実現に向けた変革の道を歩むことができるでしょう。被収容者も職員も含めたすべての人の権利と尊厳の尊重が重視される制度となるはずです。

第2章

第26回汚職防止刑事司法支援研修

「腐敗の予防、摘発及び訴追の強化と官民の連携」

本章の掲載資料は、UNAFEI's Resource Material Series No. 119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。また、今井氏の論文については、本稿のために、上記翻訳内容に加え、その後の日本の法状況の変化をとりまとめた内容である。

- Preventing Corruption in the Private Sector and the Role of Public-Private Collaboration in Corruption Prevention
by IMAI Takeyoshi (Japan)
- Strengthening the Prevention, Investigation, and Prosecution of Corruption Crimes, and Public-Private Partnership in Palestine
by Ahmed Alattrash (Palestine)
- Public-Private Partnership and Civil Oversight as a Part of the Anti-Corruption Framework — A Record Bribery Case of a Top Ukrainian Official
By Iraklii Kalandiia (Ukraine)

腐敗防止に向けた官民連携のあり方－贈収賄対策を中心として¹

今井 猛嘉*

1 腐敗 (corruption) の意義

腐敗 (corruption) とは、様々な文脈で使われている用語である。そこで含意されている事態は、おおむね、自由で公正であるべき経済活動を阻害する行為であって、消費者の財産的利益又は納税者 (tax payer) としての国民の財産を侵害する危険を生じさせるものである。

この認識を踏まえ、本稿では、腐敗を、以下のように定義する。すなわち、腐敗を、「取引 (自由な意思決定に基づく財の交換) のために想定された制度から逸脱した行為であって、自由で公正な取引に際して実現されるべき種々の法益を侵害する危険を惹起させる行為」と定義する。その理由は、以下のとおりである。

腐敗の意味、とりわけ、腐敗 (corruption) と賄賂の授受 (bribery) との関係については、様々な理解があり、いずれの概念についても明確な定義が存在しないのが現状である。例えば、腐敗は、「委託された権力の私的利益のための悪用」と定義されたり²、「私的利益のための公権力の濫用」と定義されることがある³。

こうした包括的定義は、腐敗として法的制裁の対象となる範囲を拡張する際には有用である。実際、このような観点から捉えられた腐敗には、既存の多くの犯罪 (談合罪、詐欺罪、恐喝罪、横領罪、背任罪、秘密漏洩罪、インサイダー取引罪等) に該当し得る行為が含まれることになる。しかしこれでは、腐敗の概念が曖昧なブラック・ボックスになりかねない⁴。そこで、処罰対象となる腐敗を少しでも明確にする必要がある⁵。そこで、腐敗を「多様な法益を侵害し得る特殊な攻撃の形態から構成される犯罪」と定義すること⁶が、考えられるに至る。これは、複数の法的利益を侵害する行為が処罰の対象として想定される場合に、結果 (としての法益侵害又はその危険) 惹起の特徴に着目することで、当該犯罪を説明する手法であり、他の犯罪 (例えば、文書偽造罪) との関係

* 法政大学大学院法務研究科教授

¹ 本稿は、UNAFEI Resource Material Series No.119に掲載された論文について、その後の状況変化を踏まえた加筆、修正をしたものである。

² Transparency International, *Anti-Corruption Plain Language Guide*, 2009, p.14.

³ Ex, Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (1998).

⁴ Till Zimmermann, *Die Universalgrammatik der Korruptionsdelikte*, GA 2024, p.302.

⁵ Dölling, *Gutachten C 61. DJT*, Bd. 1, 1996, S. C 9.

⁶ Kindhäuser, *Voraussetzungen strafbarer Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* (ZIS) 2011, p.461; Zimmermann, *ibid.* p.307.

でも主張されている発想である⁷。

この観点、腐敗の典型例として想定される贈収賄の理解にも有用である。贈収賄罪の保護法益を、公務員の職務の公正さに対する社会の信頼に求める見解は、かねてから有力に主張されてきた⁸。しかし、そこで言うところの信頼の内実が分析されることで賄賂罪の成立範囲が限定されるという解釈的営為は、乏しかったように思われる。

賄賂罪が想定する事態は、一定の職務を遂行する公務員に対して、利益を提供、申し込み、又は約束することにより、当該公務員の意思決定過程をゆがめることで、予定された（公正であるべき）職務の実現を阻害するものである。公務員は、税金から拠出される給与を得て職務を執行しているが、給与以外の利益に誘因されて職務執行過程をゆがめてはならない。ここで言う職務（公務）とは、市場（market）を通じて購入できないものとされている財の管理又は処分として把握可能である⁹。そうすると、公務員に対して、市場外で、給与以外の利益を提示することにより、当該職務執行の結果に影響力を及ぼそうとすることは、禁止されるべき違法な行為であり、これを処罰することで、当該誘因行為を抑止する必要があると考えられる。この点に、賄賂罪を処罰する根拠がある。この観点からは、賄賂罪の成立要件としては、特定の公務を担当する公務員への利益提供の必要性が導かれる。

本稿のこの理解は、不可買収性説（公務は、市場で売買されてはならない財又は役務であるのに、職務執行をする公務員に利益を提示、供与等することによりこれを買収する行為が、処罰されるべき賄賂行為であるとの理解¹⁰）を、法と経済学の視点も踏まえつつ再構成しようとするものである。

この観点からは、日本の刑法典に規定された収賄罪は、次のように説明される。

すなわち、第1に、単純収賄罪は、公務員が、その職務に関し、賄賂を収受し、又はその要求若しくは約束をただけで成立する（刑法197条第1項前段、法定刑は5年以下の拘禁刑）。これは、当該公務員が、公務の不可買収性に反する行為をした点だけに着目して収賄罪の成立を肯定するものである。

⁷ 文書偽造罪の保護法益は、文書に対する社会的信用と理解されることが多いが、信用の内実は殆ど分析されてこなかった。そこで検討すると、文書が有形偽造（faux matériel）又は無形偽造（faux intellectuel）から保護されるのは、文書を用いて形成される様々な活動では、多様な法的利益の実現やその保護が問題となるところ、文書が有形に、又は無形に偽造されると、これらの法的利益が侵害される危険が生じると考えられる。そこで、文書偽造罪は、文書に対する攻撃により多様な生活利益を侵害する類型として理解されるべきである（今井猛嘉「文書偽造罪の一考察（6.完）」法学協会雑誌116巻8号（1999年）1297頁以下を参照）。

⁸ Feuerbach, *Themis, oder Beiträge zur Gesetzgebung*, 1812, p.187.

⁹ 行政庁から納税者等に提供される財又は役務には、受益者が個別に負担すべき価格が設定されている場合もある。例えば、市が運行するバスの料金は、同業他者（である私企業）が設定した価格を踏まえて算出されることが多いであろうし、民営のバス会社と路線が競合している場合も多々あろう。そうすると、市のバス事業は市場を通じて購入できない公務ではないのではないか、との疑問を持つ向きもあろう。しかしながらこのような場合でも、担当公務員に利益を提供し、他の競争者よりも有利に公役務の受益者になろうとすること（自己の所有する開発用地を経由するバス路線を設定させたり、バス停を設置させたりすること等）はあり得、そのようなプロセスに贈収賄罪の本質を求めるのが、（以下で述べる意味における）不可買収性説なのである（バス路線の設定やバス停の設置といった行為が、市場を通じて購入できない公務の一例である）。

¹⁰ Karl von Birkmeyer, *Bestechung* (§§331-335 R Str GB), VDB Bd, IX, 1906, S.309ff.; 平野龍一『刑法概説』（1977年）294頁。

第2に、公務員が、請託を受けて、その職務に関し、賄賂を收受し、又はその要求若しくは約束すれば、受託収賄罪として、より重く処罰される（刑法197条第1項後段、法定刑は7年以下の拘禁刑）。請託を受けた公務員は、不適切な職務執行を止めるべき動機付けがより強く求められるのに、この要請に反して公務を実行した公務員に対しては、単純収賄罪の場合よりも重い責任非難が妥当するからである。

第3に、公務員になろうとする者が、その担当すべき職務に関し、請託を受けて、賄賂を收受し、又はその要求若しくは約束をしたときは、公務員となった場合において、五年以下の拘禁刑に処せらる（刑法197条第2項）。この事前収賄罪も、将来、公務員となった際にその者が担当すべき職務を、給与以外の利益と交換する行為から構成されており、不可買収性の侵害可能性が処罰根拠であることが理解される。

第4に、公務員が、これらの罪（又は、197条の2が規定する第三者供賄罪）を犯し、よって不正な行為をし、又は相当の行為をしなかったときは、加重収賄罪として、1年以上の拘禁刑に処せられる（刑法197条の3第1項。同2項も参照）。この加重（ないし枉法）収賄罪の法定刑は、刑法典に規定された他の収賄罪の中では、最も重い。

法定刑が、枉法収賄罪＞受託収賄罪＞単純収賄罪の順で重いこと理由は、次のように説明できるであろう。すなわち、（2－2－1で具体例で示すように）公務が買収されると、①忠実義務違反（収賄者に一定の事務を委任した者（最終的には国民又は納税者）が期待する利益の毀損ないしその危険）と②競争環境破壊（収賄者との取引獲得を競う贈賄者の競争相手の利益の毀損ないしその危険）という違法な結果が生じるので、公務の買収に応じた者の処罰が要求されると解される¹¹。

この観点から各罪の法定刑の趣旨を再確認する。すなわち、

- ・加重収賄罪は収賄によって実際に職務上の不正行為が行われたという意味で侵害犯であるから、最も法定刑が重い。
- ・受託収賄罪は職務上の不正行為に向けた具体的危険を発生させる行為であるが、①、②にいう利益の「毀損」は生じていない。そこで、次に重い法定刑が適当である。
- ・単純収賄罪は職務上の不正行為に向けた危険がより抽象的である（①、②にいう利益の「毀損」は生じていない）。そこで、その法定刑が一番軽い。

このように、①と②という実質的利益侵害を踏まえて不可買収性説を再構成すると、加重収賄罪は侵害犯であるのに対して、受託収賄罪と単純収賄罪は、（①と②という結果発生）危険犯として整理されることになる。

第5に、公務員であった者が、その在職中に請託を受けて職務上不正な行為をしたこと又は相当の行為をしなかったことに関し、賄賂を收受し、又はその要求若しくは約束

¹¹ 贈賄罪（刑法第198条）の法定刑が収賄罪のそれより軽いのは、贈賄者には①の特徴が欠けること及び②については、競争環境におかれた事業者には、贈賄により競合他者を出し抜くという誘因に曝されることが多く、適法行為（贈賄をしないという不作為）の期待可能性が、公務員側の適法行為（収賄しないという不作為）の期待可能性より低いこと、に求められると解される。

をしたときは、5年以下の拘禁刑に処せられる（刑法第197条の3第3項）。この事後収賄罪は、行為者が公務員であったときに、公務員退職後に賄賂の收受等があることを予想して、賄賂提供者等のために職務権限を適法に行使しなかったことから、公務の不可買収性が侵害されていたとして、犯罪の成立を認めるものである。

以上の基本的理解に基づき、本稿では、腐敗の典型例である贈収賄罪の防止のあり方を検討する¹²。

2 腐敗の類型：賄賂罪の整理を中心として

2-1 総説

腐敗は、私的腐敗（private corruption）と公的腐敗（public corruption）に大別される。後者は、国内公務員賄賂罪（domestic bribery）と外国公務員贈賄罪（foreign bribery）に区別される。

前者の一部は、（ドイツ刑法第299条が規定するように）商業賄賂（business bribery）として整理され得るが、日本刑法には、商業賄賂に整理され得る規定は、少ない¹³。日本では、（商業賄賂を含む）私的腐敗に相当する行為は、横領罪（刑法第242、第253条）、背任罪（刑法第247条）、偽計業務妨害罪（刑法第233条）等で捕捉され得るが、この法律体系は、商業賄賂罪の新設を否定するものではないであろう。

腐敗の典型としての贈収賄は、公的腐敗の領域で見られるので、以下では、この意味での公的腐敗の防止策について説明する。

2-2 公的腐敗

2-2-1 国内公務員贈賄罪

国内公務員贈賄罪は、公務員の職務執行に関して、市民等が金銭等の利益を提供し、公務員がこれを收受した場合に、当該利益が賄賂と認定されて成立する犯罪である。

日本でも、国内公務員賄賂罪（日本の刑法第197条から第198条）は、公務の公正さに対する信頼を害する危険があるから、処罰すべきだと説明されることが多い¹⁴。しかし、この説明では、同罪の処罰根拠を具体的に説明することは困難であろう。

具体例を踏まえて、国内公務員贈賄罪の成否を検討してみよう。

例えば、建築会社（Y）の従業員（Z）が、官庁営繕課の発注担当職員（X）に、利益を供与して、官庁建物の修繕請負契約の相手方としてYを選択させ契約に至らせた場合には、Xには収賄罪（刑法第197条）が、Zには贈賄罪（刑法第198条）が成立する可能性がある。両罪が成立する実質的根拠は、次の点に求められる。すなわち、（Zが、Xに）利益を供与することで入札を回避して（Yと当該官庁との間で）随意契約を締結

¹² 以上の解釈は、不可買収性説では賄賂罪の保護法益を形式的にしか説明できないとする指摘（山口厚『刑法各論（第3版）』（2024年）に対する一定の回答となるように思われる。

¹³ 会社法第967条第2項（株式会社の取締役等に対する贈賄罪規定）は、その例外の一つである。

¹⁴ 西田典之（橋爪隆補訂）『刑法各論（第8版）』（2025年）542頁等。

させると¹⁵、適正な価格で適正な財が行政庁に提供されなくなり、税金の不適切な使用が生じる。その結果、最終的には、納税者が財産的損害を被り得る。納税者は公務員Xに、その職務権限を適切に行使し財産的損害の発生を最小化させることを期待していると考えられるが、Xはその期待に反して行動したのである（①）。また、Xの職権行使（Yを契約相手に選定すること）により、Yが有するのと同程度の財をより安価で提供できる（Yにとって同業他者である）Wの経済活動が不当に制限される。Wは、入札が実施されていれば、落札者となって財をXに提供し得たのである（②）。このように、Y（Z）からの贈賄と、Xによる収賄により、①忠実義務違反（収賄者に一定の事務を委任した者（最終的には納税者）が期待する利益の毀損ないしその危険）と、②競争環境破壊（収賄者との取引獲得を競う贈賄者の競争相手の利益の毀損ないしその危険）が生じる。この2つの違法な結果を抑止するために、贈収賄罪による処罰が正当化されるのである。①忠実義務違反と②競争環境破壊は、売買の対象とされてはならないXの職務を買収したことで生じる弊害であり、これらの違法結果を防止するために、公務の不可買収性が刑罰によって保護されなければならないものと解される。

2-2-2 外国公務員贈賄罪

公的腐敗のもう一つの態様が、外国公務員贈賄罪である。

これは、例えば、A国人が、B国の公務員に対して、その公務執行に関して便宜を図ってもらうために金銭等を提供し、これが受領された場合に成立する¹⁶。

この犯罪は、アメリカ合衆国でFCPA（Foreign Corrupt Practices Act）が1977年に制定され、OECD条約（The OECD Anti-Bribery Convention。以下、これを「OECD条約」と略記する。）が1999年に成立した後に、OECD加盟国で順次、同条約の要請を踏まえて国内法化されてきた類型である。

外国公務員贈賄を（当該外国の国内法ではなく）贈賄者が属する国の国内法で処罰する根拠は、次のように説明できるであろう。例えば、A国人が属するA国の法人Xが、B国の担当公務員Oを通じて、同国の入札手続を経て同国に提供しようとする財又は役務の性質が、C国人が属するC国の法人Yが同様の手続を経て同国に提供しようとする財又は役務よりも粗悪であった場合でも、XがOに金銭等の利益を提供した結果、納入に係る競争過程でYがXに敗退すると、X, Y間の公正な商取引（競争）が阻害される（上記②の事態の発生）。また、B国の市民は、Xが提供する相対的に劣悪な財又は役務しか享受できなくなり、財産的損害を無意識のうちに被る（上記①の事態の発生）。①、②の点でXの行為には違法性が認められ、その処罰が正当化されるということである。この事例では、B国における入札手続の妨害という意味で国際商取引の公正な執行が阻害されている。こうした事態は、同種の有害な行為の禁止と禁止違反の犯罪化を、すべて

¹⁵ これは、あくまで、利益の供与により入札実施が回避されたという事態を想定した上での説明である。

¹⁶ 日本の場合、不正競争防止法第18条所定の他の要件充足が、もちろん、必要である。

のOECD条約加盟国が行うことで、初めて抑止できる。そこで、条約の全加盟国は、同様の刑罰規定を設定し、その履行状況が厳しく相互確認（peer review）されているのである。

2-2-3 国内公務員贈賄罪及び外国公務員贈賄罪の処罰根拠：再確認

このように、国内公務員贈賄罪も外国公務員贈賄罪も、財又は役務の分配手続に係る行政庁の管理制度との関係で、①忠実義務違反と②競争環境破壊（収賄者との取引獲得を競う贈賄者の競争相手の利益の毀損ないしその危険）という違法な結果（又はその危険）を惹起する違法な行為である。この意味で、両罪とも、財産犯の性質を有している。そして、両罪とも、競争が想定される場面で認識される犯罪であり¹⁷、かつ、被害者なき犯罪ではない¹⁸と理解される。

3 裁判例

3-1 総説

次に、日本における贈収賄罪に係るいくつかの裁判例を確認し、贈収賄罪を抑止する最適な制度設計の在り方を検討する。

3-2 国内公務員贈収賄罪

3-2-1 賄賂性の認定－社交儀礼・政治献金

賄賂性の認定は、社交儀礼や政治献金として一定の物品が公務員に対して贈与等された場合に、問題となり得る。日本の判例は、社交儀礼としての贈与については、職務との対価関係が認められる限り、贈与等された物品の金額の多少を問わず、賄賂性を認めてきた¹⁹。しかし、公立中学校の新規担任となった教師に対して父兄が5000円の贈答用小切手を贈った事案において、最高裁は、当該父兄がかねてから物品の贈答等を行っていたことを踏まえると、小切手の贈与も慣行的な社交儀礼であり、教師の職務自体に関する対価的給付とは断定できないとして賄賂性の成立を否定した²⁰。

他方で、政治献金については、献金の趣旨が問題となる。政治家の活動を一般的に期待した上での献金であれば賄賂性を認めることはできないが、政治家が職務権限を行使する際に具体的な利益を期待した献金であれば賄賂性を肯定できるとされている²¹。

これらの裁判例は、賄賂の意義を外国公務員贈賄罪との関係で考える際の参考になる。外国公務員贈賄罪との関係では、少額の利益供与（small facilitation payment. SFP）には賄賂性が認められないとの主張が、当初はなされたが、現在では、SFPも賄賂に該

¹⁷ Pieth, *Bekämpfung der Korruption im internationalen Geschäftsverkehr* in Festschrift für Rehberg, 1996, p. 233, 235.

¹⁸ Zimmerman, *op.cit.* p312.

¹⁹ 大判昭4124刑集8巻609頁、大判昭10・8・17刑集14巻885頁。

²⁰ 最判昭50・424判時774号119頁。

²¹ 最決昭63・4・11刑集42巻4号419頁（大阪タクシー事件）。

当し得るとの理解が支配的である²²。この解釈は、上記裁判例を、公務の不可買収性を侵害し得るだけの利益の供与とは何かという観点から再検討することで、より深く理解できるように思われる。

3-2-2 公務員の職務の意義

3-2-2-1 総説

公務員は、法令に基づき、職務を具体的に担当する。賄賂罪は、この意味での職務（具体的職務権限に基づいて公務員が担当すべき職務）に関して成立するのが、原則である。

この意味での職務には、(i) 公務員が現に担当している職務に加えて、(ii) 当該権限に基づき担当する可能性が高い職務が含まれる。(ii) は、公務員が現に担当している職務ではないが、いつでも担当し得る職務であって、(i) と同様に評価し得るからである。

3-2-2-2 判例

判例は、職務とは「公務員がその地位に伴い公務として取り扱うべき一切の執務を指称する」としている²³。

この前提から、内閣総理大臣の職務の範囲が問題となった事案がある。そこでは、内閣総理大臣が、民間航空会社に特定の航空機の選定、購入を勧奨するように運輸大臣に働きかけることは、内閣総理大臣の職務行為に該当するとし、当該行為の対価として賄賂を収受したとして収賄罪の成立が認められた²⁴。最高裁は、運輸大臣の航空会社への勧奨行為は、運輸大臣の一般的職務権限に属すること、また、内閣総理大臣の運輸大臣への働きかけは、内閣総理大臣の一般的職務権に属すること（憲法第68条72条、内閣法第8条）から、内閣総理大臣による運輸大臣に対する指示（運輸大臣に対して、その職務権限に属する行政指導である勧奨行為を航空会社に対して行うように働きかけること）は、職務行為に当たると判断した。これは、公務員の一般的職務権限を認定する際に、行政組織法や行政作用法を根拠として認められる所掌事務を比較的緩やかに解することで、（当時は、個別具体的な法的根拠を欠いていた）行政指導や事実上の働きかけも、公務員の職務権限に基づく行為であると認定したものである。

内閣総理大臣という、行政権の長の職務との関係で、贈収賄罪が認定された本事案は、外国公務員贈賄罪の解釈にも資する点が大きいと思われる。外国公務員贈賄罪が問題となる事案では、外国の高位公務員が直接リベート支払いを要求する事案も散見されるが、リベート支払いの趣旨と、当該公務員が担当すべき職務との関連性を確認する際

²² Cf. *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 2009, Section VI .

²³ 最判昭28.10.27刑集7巻10号1971頁。大阪高判昭54.11.16刑月11巻11号1329頁等をも参照。

²⁴ 最大判平7・2・22刑集49巻2号1頁（ロッキード事件）。

には、国内公務員贈収賄罪に係るロッキード事件最高裁判決の論理が、再確認されるべきであろう。

3-3 外国公務員贈賄罪

3-3-1 不正競争防止法（不競法）による外国公務員贈賄罪の犯罪化

外国公務員贈賄罪は、（2-2-2で前述したように）OECD条約の要請を国内で実現するために制定された犯罪である。すなわち、本罪は、国際的な商取引の公正を確保するため、日本の企業の従業員等が海外で不正な利益を得るために外国公務員に賄賂を贈ることを禁止し、その禁止違反を処罰するものである。

不競法において、本罪の処罰対象行為は同法第18条第1項に、外国公務員の定義は第18条第2項に規定されている。

自然人に対する罰則は、不競法第21条第4項第4号に規定されており、10年以下の拘禁刑若しくは3000万円以下の罰金（又はこれらの併科）である。

法人に対する罰則は、不競法第22条1項1号に規定されており、10億円以下の罰金である。

日本法の下では、法人は、自然人が処罰される場合に限り、当該自然人と共に、例外的に処罰されるに止まる。このような法人処罰規定は、（自然人と法人とを共に処罰するとの観点から）両罰規定と呼ばれている。不競法第22条第1項第1号も、両罰規定の一例である。

外国公務員贈賄罪に対する（上記）罰則の水準は、日本国内でなされた、国内公務員賄賂罪の場合と比べて、高い場合がある。特に法人に対する罰金は極めて高い。この水準は、2023年の同法改正（施行は2024年）により、同罪に係る法定刑の上限が引き上げられた結果である。日本において外国公務員贈賄罪の適用実績が少ない点は、OECD WGB（贈賄作業部会）でつとに問題として指摘されてきた²⁵。そこで、外国公務員贈賄行為の違法性の高さを確認し、同罪による犯罪抑止効果を一層高めるために、この形で法定刑の引き上げがなされたところである。

3-3-2 外国公務員贈賄罪：日本における傾向

不競法に基づく外国公務員贈賄罪が適用された事例は、経済産業省が公表している資料等によれば、累計で12件とされている²⁶。これらの事例から、日本の外国公務員贈賄罪の適用につき、以下の傾向を認めることができる。

- 1) ODA事業との関連性：鉄道建設や道路建設など、日本の政府開発援助（ODA）が関係するインフラ事業において贈賄が発生するケースが目立っている（JTC事件など）。

²⁵ Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report :Japan, 2019.

²⁶ 2025年経産省「OECD外国公務員贈賄条約における対日審査への対応等」令和7年（2025年）10月。

- 2) アジア諸国が中心：贈賄の舞台となった国は、ベトナム、インドネシア、フィリピン、タイ、中国など、アジア圏が中心である。
- 3) 法人処罰の強化：以前は個人（である被告人）に対する罰金刑の宣告が多かったが、近時は企業（法人）に罰金刑が科される事例も増えつつある（JTC事件、天馬事件）。

4 公務員倫理の確立と運用

4-1 総説

（腐敗ないし賄賂罪という）汚職を防ぐためには、法による処罰だけに頼ることは適切ではない。公務員が『なぜ汚職をしてはいけないのか』を理解し、日常的に高い倫理観を持つことが不可欠である。この観点からは、国家公務員倫理法が重要である。同法所定の規定は、外国において商取引をする日本の事業者（会社やその従業員）において贈賄の禁止とその防止手法を再確認させる契機になるとと思われることから、以下、それを確認する。

4-2 国家公務員倫理法の概要²⁷

4-2-1 立法趣旨

同法は、公務員が国民全体の奉仕者として、高い倫理意識を持って職務を遂行することを確保することを目指して制定された。同法は、公務員に禁止されるべき行為を規定するが、具体的な禁止事項は、国家公務員倫理規程も踏まえて確認するのが適切である。

4-2-2 禁止行為の具体化

国家公務員は、利害関係者（許認可手続、契約締結過程等で関係する者）との間で、金銭や物品の贈与、接待、無償の役務提供などを原則として禁止されている（国家公務員倫理法第3条（職員の倫理原則）、国家公務員倫理規程第3条（禁止行為））。例えば、利害関係者から高額な接待ゴルフや飲食の提供を受けることは、禁止されている。

公務員は、例外的に利害関係者から少額の贈与や接待を受ける場合でも、届出を義務

²⁷ 地方公務員については、国家公務員倫理法に相当する「全国一律の法律」は制定されていない。その理由は以下の通りである。

(1) 地方自治の原則

地方公務員は、地方公共団体ごとに任命されるため、地方自治の本旨（憲法92条）に基づき、倫理規範も自治体ごとに定めることが原則である。

(2) 地方公務員法の一般的規定

地方公務員法（昭和25年法律第261号）には、次のような一般的な倫理規定がある。

- ・第32条（服務の根本基準）
- ・第33条（信用失墜行為の禁止）
- ・第34条（秘密を守る義務）
- ・第35条（職務専念義務）
- ・第36条（職務上の義務と政治的中立）

これらを根拠に、各自治体が独自に「倫理条例」や「倫理規程」を設けているところである。

付けられている（国家公務員倫理規程第4条）。

4-3 同法の運用方法：実効性の担保

同法（国家公務員倫理法）の運用、罰則適用の勧告、倫理規定の解釈を一元的に行うために、独立した組織として、国家公務員倫理審査会が設置されている。これに加えて、各省庁には倫理監督官が配置され、所属職員への倫理教育、相談対応、法令遵守のチェックを行うものとされている（国家公務員倫理規程第15条）。

5 民間部門の役割とその活動の保護

5-1 総説

（賄賂罪等に該当しうる）腐敗の発生を抑止するには、民間部門と国等の公的機関との連携が極めて重要である。このことは、民間部門、例えば、特定の私企業（法人）の内部で賄賂罪に対する厳格な態度が企業文化（corporate culture）として醸成されていなければ、公的機関が賄賂罪の摘発を繰り返しても、賄賂罪の再発を効果的に抑止することはできないであろうことから、明らかである。

5-2 企業（法人）による法令遵守（コンプライアンス）の推進

5-2-1 検討の視点

そこで、企業（法人）による法令遵守（コンプライアンス）は、腐敗防止のために一層、推進されなければならない。関連する法令の遵守は、日本の企業の多くで実施されているところであるが、外国公務員贈賄との関係でも、法令遵守が一層、強化される必要がある。以下では、後者の点を重視しつつ、留意すべき点を確認する。

5-2-2 法令遵守体制の確立

5-2-2-1 不競法との関係

外国公務員贈賄罪を抑止する措置は、日本の私企業では「社内規程、内部監査、反汚職のための研修」等により、目指されていることが多い。それにも関わらず、企業は、従業員が外国公務員贈賄罪をした場合には、同罪の防止に向けた監督に手拔かりがあった等として、両罰規定により、過失が推定されて処罰され得る（不競法第18条、第21条第2項）。しかし企業が、外国公務員贈賄罪の防止に向けた研修等を尽くしていれば、外国公務員贈賄罪の防止に係る「相当の注意及び監督」として、なすべきことはなしていたとして、過失責任が否定される余地が生じる²⁸。この意味で、これら研修等を積極的に行い、外国公務員贈賄罪の防止に係る実効的な施策を実施することが、極めて重要

²⁸ ただし、従業員による外国公務員贈賄罪を防止するために、効果的な体制の整備とその実施が厳格に要請されるため、推定された過失を否定する主張のレベルは、相応に高いものと考えられる（参照に値する裁判例として、東京高判昭和48・2・19判タ302号310頁がある）。

である²⁹。

5-2-2-2 経済産業省の「外国公務員贈賄防止指針」³⁰との関係

不競法には、外国公務員贈賄罪の抑止に向けて、企業がコンプライアンス体制整備に努めるべきだとして、「社内規程」、「内部監査」、「研修」といった個別の措置を企業に直接義務付ける規定は、存在しない。同法の趣旨を踏まえた実質的な体制整備の要請は、経済産業省の「外国公務員贈賄防止指針」から読み取ることができる。この指針は、経済産業省が発行しているガイドラインであって法律ではない。しかしこれは、企業が「相当の注意及び監督」を尽くすために具体的に何をすべきかを示しており、実務上の規範となっている。この指針の中で、企業は以下のような措置を講じるべきことが推奨されている（同指針11頁）。

- 基本方針の策定・公表
- 社内規程の策定（社内手続・判断基準、人事制度）
- 組織体制の整備
- 社内における教育活動の実施
- 監査等
- 経営者等による見直し

具体的な内容については、個別に同指針にて確認されたい。

5-2-2-3 会社法と金融商品取引法（ガバナンスと内部統制）

以下の法規は、外国公務員贈賄罪の防止に特化した法規ではないが、企業におけるコンプライアンス体制整備を要請する間接的な根拠とはなり得る。そこで、その要点を示しておきたい。

- ・会社法：大会社や監査等委員会設置会社・指名委員会等設置会社は、取締役の職務の執行が法令・定款に適合することを確保するための体制（内部統制システム）の整備を決定し、その内容と運用状況の概要を事業報告に記載することが義務付けられている（同法第348条、第362条、第399条の13、第416条、同法施行規則第118条等）。贈賄防止は、この内部統制システムを構築する際の重要な目的の1つである。
- ・金融商品取引法：上場企業は、財務報告の信頼性を確保するため、公認会計士又は監査法人の監査証明を受けた内部統制報告書の提出が義務付けられている（同法第24条の4の4、第193条の2等）。適切な財務・会計処理は、不正な資金流出（裏金や贈賄）を防ぐ上で不可欠である。そこで、これらの規定は、不競法の外国公務員贈賄罪に係る法人（企業）に対する重い罰則を回避するための（事実上

²⁹ この点については、6-3-2-4-2も参照されたい。

³⁰ https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/zouwai/pdf/GaikokukoumuinzouwaiBoushiShishin.pdf

の) 要件を示すものとして、極めて重要である。

6 公益通報者保護法の役割

6-1 総説

腐敗防止のためには、公益通報者保護法も極めて重要である。同法は、組織内で汚職などの不正を発見し関係機関に通報した者を、解雇や降格などの不利益な扱いから守るための法律である。日本の公益通報者保護法（以下、本項において「本法」と呼ぶ。）は、2020年6月に改正され、2022年6月1日に施行された。その後、2025年に、より抜本的な改正（以下、これを「2025年改正」と呼ぶ。）がなされた。以下では、2025年改正を経た後の本法が規定する贈収賄の防止に資すると思われる制度を確認する。

6-2 本法が予定する公益通報者保護のための諸制度

6-2-1 保護対象となる通報の範囲（本法第2条）

(1) 通報対象事実及び通報可能な時期

本法第2条第3項第1号は、公益通報の対象（「通報対象事実」）として、

- ・ 刑罰法規違反
- ・ 行政罰・行政処分の対象となる法令違反

を規定している。また、第2条第1項は、これら「通報対象事実」が「まさに生じようとしている」時点でも通報できると規定している。

(2) 予想される運用状況：外国公務員贈賄罪との関係

そこで、ある事案が外国公務員贈賄罪（不競法第18条）に直接該当しない段階（その疑いがあるに止まる時点等）であっても、

- ・ 虚偽の会計処理
- ・ 架空・過大なコンサルタント報酬
- ・ 不透明な第三者支払

といった贈賄準備行為・周辺行為に関する通報は、公益通報として保護されることとなろう。OECD条約では、外国公務員贈賄の早期発見（early detection of bribery）が要請されているが³¹、これに見合った規定が、同法中で整備されていることになる。

6-2-2 内部通報体制の整備義務

(1) 公益通報者保護体制の確立義務

本法第11条第1項は、一定規模以上の事業者（おおむね常時使用労働者300人超。

同第3項参照）に対して、公益通報に適切に対応するための体制整備義務を課してい

³¹ OECD条約は、条約加盟国が国内法に外国公務員贈賄罪を規定するだけでなく、その効果的な発見（effective detection）の実施を、捜査初期段階の課題として位置付けている（Cf. OECD, *The Detection of Foreign Bribery*, 2017, Abstract）。

る。

(2) 体制整備の具体的内容

すなわち、同条により、一定規模以上の事業者業は、少なくとも、

- ・ 通報窓口の設置
- ・ 調査担当者・部門の明確化
- ・ 調査手続・是正措置のルール化
- ・ 通報者の秘密保持体制

を制度として構築する必要があるものと解される。この義務（とその履行）は、外国公務員贈賄防止の文脈では、「コンプライアンス・プログラムの実効性」を判断する際の中核的要素となるものと予想される³²。

6-2-3 通報者探索行為等の禁止と罰則の導入

(1) 通報者探索行為の禁止（同法第11条の2）

2025年改正は、公益通報者を特定する目的での調査・探索行為や、通報に関与した者への不当な接触を明示的に禁止した（新設された第11条の2）。これは、内部通報制度が存在しても、報復や探索の恐怖があれば制度は機能しないことを踏まえた、適切な対応であったと評価できる。

(2) 不利益取扱いの禁止違反に対する罰則

同法第3条は、通報者等に対する不利益取扱いを禁止する。2025年改正により、この禁止に違反した者は、6月以下の拘禁刑又は30万円以下の罰金に処せられることになった（新設された同法第21条）。

外国公務員贈賄罪との関係で言えば、OECD WGBは、日本に対して、「内部通報制度が存在しても、報復の恐怖があれば制度は機能しない。」との懸念を、繰り返し指摘してきた³³。2025年改正は、これへの回答と評価することが可能である。

6-2-4 本法が外国公務員贈賄罪の適用に及ぼす意義：その確認

6-2-4-1 基本的意義

2025年改正を経た現在、日本企業は、外国公務員贈賄防止のために、以下の二層構造のコンプライアンス体制を確立することが、一層強く求められるに至っている。

(1) 予防体制（Preventive Controls）

- ・ 贈賄防止規程の整備

³² OECD, Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 2025は、OECD条約加盟国に対し、疑わしい贈賄行為についての明確な報告・通報手続の整備、秘密保持及び報復防止措置を確保することを求めている。また、OECDのGood Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Complianceは、企業が外国公務員贈賄を予防・発見するための内部統制・倫理・コンプライアンス体制（教育・通報制度・リスク評価等）を構築すべきことを示しており、研修、内部監査・会計統制、通報ルール整備・通報者保護制度はグッドプラクティスとして位置づけられている。

³³ Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: Japan (2019), executive summary.

- ・継続的なコンプライアンス研修
- ・内部監査・会計統制

これは、従来からOECDが求めてきた最低限の要請である³⁴。

(2) 発見体制 (Detective Controls)

- ・実効性ある内部通報制度
- ・通報者保護を前提とした運用
- ・通報を契機とする独立・迅速な調査

(3) 外国公務員贈賄罪適用への具体的影響

2025年改正を経た現在、外国公務員贈賄罪の捜査・処分がなされた際に、

- ・内部通報体制が未整備である
- ・通報が抑圧され、探索行為が行われていた
- ・通報後の是正措置が取られていない

等の事情は、

- ・外国公務員贈賄に係る組織的関与
- ・外国公務員贈賄防止に係る管理監督上の過失
- ・企業のコンプライアンス軽視

等基礎づける重要な評価要素となり得ると言えよう。

6-2-4-2 外国公務員贈賄罪の両罰規定による過失の認定

日本の法人や自然人（事業者等）は、その従業員が外国公務員贈賄罪に問われた際に、同罪該当行為を防止すべく従業員を監督することを怠ったとして、両罰規定により処罰される可能性が生ずる。その際、事業者が過失がなかったことを主張、証明するには、如何なる予防及び発見体制の構築が必要かが、問題となる³⁵。

刑法上の（犯罪成立の主観的要件である）過失（刑法第38条第1項但書）は、 $C \text{ (Cost)} < P \text{ (probability)} \times H \text{ (harm)}$ の認識可能性という行為者の心理状況である。

Hとは法益侵害、Pとは、法益侵害が発生する確率であり、Cは、 $P \times H$ を防止すべく事業者が事前になすべき措置（に係る費用）を意味する。

これは、民事不法行為の過失に係るHand formula³⁶を、刑事過失の理解にも導入すべきとの発想に基づく解釈である。犯罪に該当する行為は、「民事の不法行為に該当する行為のなかで、過失の程度が、一段と高い行為」であるから、民事の過失に関する理解は、刑事の過失に関しても、妥当する（し、妥当しなければならない）のである。

³⁴ OECD WGBのPhase4, 2019, 対日審査報告書は具体的な内部規程や研修等の事項を単独では列挙していないが、「法人の責任 (corporate liability)」や「検出能力 (detection)」を評価する際に、実効的な内部統制・倫理・コンプライアンス体制の重要性を指摘している（前注32も参照）。

³⁵ この点については、6-2-2-1も参照されたい。

³⁶ Cf. *U.S. v. Carroll Towing*, 159 F.2d 169 (2d Cir. 1947).

この過失の理解に基づくと、外国公務員贈賄罪との関係については、次のような理解に至る。すなわち、事業を展開する外国において、

現地従業員が賄賂要求を拒絶可能にするために事前に講ずべき措置に要する費用をCとする。

他方、現地公務員から賄賂の提供を要求される確率をP、当該要求に応じて賄賂を提供した場合に生じる当該財又は役務の取得コストの上昇分（追加的取引コスト）をHとする。

ここでHとは、本来の市場価格又は法定手数料を超えて、賄賂支払により追加的に負担する経済的損失を意味する。例えば、入札案件におけるリベート支払額、通関迅速化のために支払われる違法な金員、許認可取得に際して要求される不当な便宜供与費等がこれに該当する。

行為者が、 $C > P \times H$ となるだけのコンプライアンス投資を合理的に行っていると認識可能であった場合には、期待損失を上回る予防措置を講じたものとして、過失は否定され得る。

ここでCの内容として想定されるのは、海外で事業を行う主体が法人である場合、少なくとも次の措置を含む。

(A) 賄賂要求の発生確率（P）を低減させる措置

- ① 取締役による部門監督体制の構築
- ② 現地の腐敗リスクに応じたrisk-based approachの採用
- ③ 取締役会における相互監督の実質化
- ④ 代表取締役による贈賄禁止方針の明確化と社内周知
- ⑤ 取締役会による代表取締役の義務履行状況の確認

(B) 賄賂支払による追加的損失（H）を抑制する措置

- ⑥ 契約条項への贈賄拒否条項の明示
- ⑦ 透明性の高い代理店・仲介者選定手続
- ⑧ 公的機関とのやり取りの文書化・記録保存
- ⑨ 内部通報制度の整備及び報復禁止措置

以上の措置は、単に発覚確率への対応ではなく、期待損失（ $P \times H$ ）全体を管理するための統合的予防措置として理解されるべきである。

これらの措置を取締役、取締役会、代表取締役が実施していれば、刑事過失が否定される可能性が高まると思われる。

注意すべきは、このような形でコンプライアンス・プログラムを作成し、これを適切に実施していたとしても、そのことが、個別の事案において事業者である法人の過失の否定を保障するものではない、という点である。

刑事過失の有無は、個別の事案において、収集された証拠に照らして判断するしかない。

コンプライアンス・プログラムが存在すれば、自動的に刑事責任を免責されることには、決してならない。この点は、十分に留意されなければならない。

他方で、外国公務員贈賄罪の防止に向けた効果的なコンプライアンス・システムが構築されており、その実施につき会社全体として十分な取組がなされていたが、それに関わらず、特定の従業員がコンプライアンス規定に違反して賄賂を提供してしまった場合、その事業者（会社）の刑事責任は（自動的に免除はされないが）相当程度、小さいものになろう。効果的なコンプライアンス・システムの存在自体は量刑緩和事由（mitigating factor in sentencing phase）なのである。

7 贈収賄罪の最適抑止モデル：法と経済学の見地からの分析³⁷

7-1 問題設定と分析視角

以上の分析を踏まえ、贈収賄を含む腐敗行為（corruption）—それは、公共調達、市場競争、行政の公正性を歪める典型的な経済犯罪である—の抑止策につき、法と経済学の観点から分析を加えることにしたい。近年、とりわけOECD条約の履行強化や、日本における企業不祥事への対応を背景として、腐敗行為に対する抑止制度の在り方が改めて問われている。この要請に対応するには、法と経済学の視点から、贈収賄行為に対する「最適な抑止（optimal deterrence）」を検討し、贈収賄抑止のために何をどこまでなすべきかを可視化させることが、有益であろう。そこで以下では、行政機関による制裁と裁判所による刑事制裁が並存する構造に着目し、両者の役割分担をどのように設計すべきかにつき、基本的視点を示すことにしたい。

7-2 モデル1：贈賄行為者の期待効用

7-2-1 効用関数

贈賄を行うか否かを判断する行為者は、期待効用の最大化に基づいて意思決定を行うと仮定する。

その効用関数は次のように表される。

$$U = E(B) - \{P(D) \times C(D)\} - \{P(A) \times C(A)\}$$

ここで、

U：贈賄による期待効用（Utility）

E(B)：贈賄により得られると期待される私的利益（Expected interest by paying bribery）

P(D)：刑事責任（追求）が現実化する確率（Probability of being detected of bribery）

C(D)：刑事制裁コスト（Cost of criminal sanction for bribery）

P(A)：行政制裁（追求）が現実化する確率（Probability of being sanctioned by the administrative authority）

³⁷ For more details, see this reference, Takeyoshi Imai, *Preventing Corruption in the Private Sector and the Role Public-Private Collaboration In Corruption Privation*, Resource Material No.119, 2025, p.31.

C (A) : 行政制裁コスト (Cost of administrative sanction for bribery)

を意味する³⁸。

留意すべきは、行政制裁リスクP (A) は理論的には単一の確率ではなく、

① 行政当局に発覚する確率 (P (A1))

② 発覚後に実際に制裁が発動される確率 (P (A2 | A1))

の積として表現される、ということである。したがって、より精緻なモデルでは、

$$U = E (B) - \{P (D) \times C (D)\} - \{P (A1) \times P (A2 | A1) \times C (A)\}$$

として表すことができる。

同様に、刑事制裁リスクも、事案の発覚段階 (investigation)、制裁段階 (sanctioning)、制度設計 (enforcement design) の三層構造を踏まえると、捜査開始確率、起訴確率、有罪認定確率の積として分解可能であるが、本稿では分析の簡明性を保つため、集約確率として表現する。

7-2-2 直観的説明 (数式の政策的含意)

本稿で提示した効用関数は、贈賄が「期待利益」と「刑事・行政上の期待制裁コスト」との比較に基づいて選択されることを示している。

これをより精密に表すならば、

$$U = E (B)$$

$$- \{P (D) \times C (D)\}$$

$$- \{P (A1) \times P (A2 | A1) \times C (A)\}$$

と示されることになる。

ここで行政制裁リスクは、

① 発覚確率 (P (A1))

② 発覚後に制裁が発動される確率 (P (A2 | A1))

の積で構成される。

各変数について偏微分を行えば、以下の点が導かれる。

- ・ 刑事発覚確率P (D) の上昇は、効用を確実に低下させる。
- ・ 行政発覚確率P (A1) の上昇も、効用を低下させる。
- ・ 発覚後の制裁発動確率P (A2 | A1) の上昇も、同様に効用を低下させる。
- ・ 刑事制裁コストC (D)、行政制裁コストC (A) の引上げも、効用を低下させる。

もともと、効用関数の構造から明らかなように、抑止効果は単なる制裁の重罰化 (C の増大) よりも、発覚確率 (特に最初の段階であるP (D)、P (A1)) の上昇と強く結び付く。なぜなら、P (A2 | A1) が高くても、そもそもP (A1) が低ければ、期待制裁

³⁸ 行政制裁及び刑事制裁の対象となる可能性があることが報道された場合等には、対象者 (企業等) の社会的信用が毀損される可能性も生じる。この点 (reputation risk cost.RRC) は、C (D)、C (A) と区別して考慮されるべきコストであるが、本稿ではその分析は割愛する。

コスト全体は限定的にとどまるからである。すなわち、摘発段階の実効性が確保されなければ、制裁規定の厳格化だけによる十分な抑止効果は期待できない。

以上は、贈収賄抑止政策において、単に刑罰を重罰化することに加え、行政的監視体制、内部通報制度、国際協力による情報共有等を通じて、発覚確率自体を引き上げることが重要であることを示唆する。また、制裁発動確率 $P(A2 | A1)$ の高さは、当局の裁量行使の透明性や、和解制度の設計に依存するため、執行制度の構造設計自体が期待効用に影響を与えることになる。

7-3 モデル2：行政制裁と刑事制裁の組合せ

7-3-1 基本的発想

上述したように、腐敗行為に対しては、行政機関による規制違反としての制裁（行政罰）と、裁判所による刑事制裁（罰金刑）が併存する。この点に着目し、両者を組み合わせた抑止効果を理論的に検討する。行政制裁は、刑事制裁に比べて立証負担が軽く、制裁発動確率が高い。一方、行政機関は、執行コストを負担するにもかかわらず、十分なインセンティブ³⁹を持たない場合があり、その結果、執行が過小となる可能性がある。この行政執行の弱点を補完する手段として、刑事制裁を位置付けることができる。

7-3-2 モデル2の前提

以下の前提を置く。

- ①個人はリスク中立的であり、違反を行うか否かを期待利得に基づいて選択する。
- ②違反による私的利益を b とし、 b は $[0, \bar{b}]$ に分布する。
- ③各違反は社会的損害 h を発生させる。最大違法利得 $\bar{b}$ は h を上回り得る。
- ④規制機関は執行努力 m を投入し、裁判所は追加的コスト θ を負担する。発覚確率は $p(m)$ 、有罪確率は $p(m)q(\theta)$ である。
- ⑤行政罰 s 、刑事罰 f は金銭的制裁であり、政府が決定する。期待制裁 Z は $z(m, \theta, f, s) = p(m) \{f + q(\theta)s\}$ で表される。

7-3-3 社会厚生と政府の最適選択

社会厚生（social wealth）は、違法利得の総和から社会的損害及び執行コストを控除したものとして定義される。政府は、報酬 y ⁴⁰、行政罰 s 、刑事罰 f 、裁判コスト θ を選択し、この社会厚生を最大化する。

既存研究⁴¹が示すように、社会的に最適な執行努力が与えられた場合、一般に行政制

³⁹ 例えば、行政罰の発動に尽力した者の昇進や、担当部局への予算増額が見込まれる場合には、行政罰の執行へのモチベーションは上がるであろう。

⁴⁰ その一例は、前注39で示した。

⁴¹ N. Garoupa & F. Gomez-Pomar (2004), *Punish Once or Punish Twice: A Theory of the Use of Criminal Sanctions in Addition to Regulatory Penalties*, American Law

裁は刑事制裁よりも低コストで高い制裁確率を伴うため、抑止効果が高い。

ここにおいて、 $p(m) > p(m)q(\theta)$ が常に成立する⁴²点を踏まえると、最適な政策は、行政罰と刑事罰の相対的効率性に依存することになる。

政府の目的関数は、期待制裁の最大化ではなく、社会厚生の実現のためには、次の点が問題になる。すなわち、

- 1) 単位抑止効果当たりの執行コスト
- 2) 単位抑止効果当たりの副作用（過剰抑止・誤判等）
- 3) 制裁水準を引き上げる限界（上限）

これらの点を考慮すると、行政罰には、その執行に要するコストは低く、かつ、高確率で執行できるが、制裁額には上限があり、制裁執行による非難という象徴的印象ないし効果は小さいという特徴が認められる。

他方で、刑事罰には、その執行に要するコストは高く、かつ、執行確率が高くないのが通常だが、刑罰賦科による非難を社会に伝達する効果が高いため、行政罰の（過小）執行を補完する機能を有している。刑罰は最初に用いられる不利益付加ではなく、違法行為に対する最適抑止構造の中でのバックアップ装置ともいえるべきピースなのである。

換言するならば、行政制裁は、高頻度かつ低コストで適用されることにより、日常的・反復的な違反行為に対する第一次的な抑止を担う。一方で、刑事制裁は、適用確率こそ低いものの、重大な違反や制度的逸脱に対する最終的威嚇として機能し、行政制裁を中核とする執行構造全体の信頼性を支える役割を果たすのである。

この観点から、行政罰と刑事罰の最適な組み合わせが模索されなければならない。その作業は、行政罰と刑事罰の各制度趣旨を振り返りつつ、（行政罰と刑事罰が共に対象とするところの）違法行為を抑止するための社会的総コストを最低にするベスト・ミックスを、個別具体的に探求することに他ならない。

上記のモデル2（数式）は、OECD条約第3条が「効果的で、均衡がとれた、抑止力のある制裁」求めていることに理論的根拠を与えるものである。すなわち、同一の執行努力の下では行政制裁の方が制裁に到達する確率が高い（ $p(m) > p(m)q(\theta)$ ）にもかかわらず、刑事制裁が制度から排除されないのは、両者が抑止において異なる機能を担っているからなのである。

7-3-4 小括

贈収賄に対する最適抑止は、単一の重罰によって達成されるものではない。行政制裁と刑事制裁を適切に組み合わせ、発覚確率と制裁強度のバランスを調整することによって、初めて効率的かつ実効的な腐敗抑止が可能となる。本稿のモデル（特に、その2）

and Economics Review Vol. 6 No. 2(2004), p.415. 本稿は、これを参照しつつ、贈収賄の抑止策に係る日本の状況と外国公務員贈賄罪抑止に係るOECDの政策をも踏まえてモデルを再構築しようとするものである。

⁴² 同じ執行努力mの下では、行政制裁の方が「制裁に到達する確率」が必ず高いからである。

は、その制度設計に対する理論的指針を与えるものである。

モデル2の趣旨から説明すると、

- 1) 行政制裁を中核とした高頻度・低コストの執行
- 2) 刑事制裁によるバックアップとしての威嚇効果

という二層構造は、企業コンプライアンス・プログラムの理論的基盤となる。すなわち、

- 1) 行政制裁を中核とする高頻度・低コストの執行構造は、企業内部に発覚確率 $p(m)$ を内生的に高めるインセンティブを与え、コンプライアンス・プログラムを合理化する。
- 2) この自己規律を実効化するためには、重大な逸脱に対して刑事制裁が最終的威嚇として機能することが不可欠である。法令違反行為をした者に行政罰が課せられても、当該行為者に対する非難の程度が高まったとは必ずしも言えない⁴³。行政罰よりも重い刑罰を科すことで法令違反行為の再発抑止効果が高まるという関係は、贈収賄罪との関係でも認め得るのである。
- 3) こうした企業の自己規律を実効的なものとするには、重大な違反の隠蔽や制度的逸脱に対して、刑事制裁が最終的威嚇として背後に存在することが不可欠である。

8 おわりに；腐敗（贈収賄等）を防止するための措置

本稿を終わるに当たり、腐敗の防止には、以下の措置が必要かつ有効であることを、改めて指摘しておきたい。

第1に、刑罰を用いて賄賂罪の再犯抑止を考える前に、民事制裁⁴⁴及び行政制裁が十分に活用されなければならない。贈収賄は、贈賄側、収賄側の合意によって実行される犯罪であり、発覚する可能性は、他の犯罪に比べて、一般に低い。発覚される契機としては、例えば供与される賄賂額が合意額に達せず収賄側が贈賄側の期待に添った不正な行政行為をしなかったため、贈賄側が不正な合意があった事実をリークすることが考えられる。この場合、会社の従業員として、例えば、入札業務に際して贈賄をしていた者は、当該会社から雇用契約違反として損害賠償を請求され、また解雇処分に処せられ得る。会社自体も、株主総会等でコンプライアンス・システムの機能不全が追求され、株主代表訴訟等のリスクが高まる。他方で、収賄側は、その属する官公庁の内部で行政処分を受ける可能性が生じる。こうした処分ないし制裁の実施が公表されることで、類似の贈賄事案は相応に抑止され得る⁴⁵。そのための費用（コスト）は、刑事事件として贈

⁴³ 法令違反をした者に行政罰を課すことと、刑罰を科すことの、いずれが、行為者に対してより強い法的非難を伝達するのかという問題は、制裁の効果の理解によって回答が異なり得るであろう。この問いに対処するには、刑罰であるからより強い法的非難が伝達されるのか、より強い法的非難を伝達すべき場合に用いられる不利益を刑罰と定義するのか、そもそも法的非難の内容を制裁の効果として一般的に定義できるのか等の問題に回答を与えなければならない。本稿では、この探求は不可能であり、一般的な理解に従って記述をしたに止まる。

⁴⁴ 民事制裁としては、不法行為や（外国公務員贈賄罪に問われている会社における）株主代表訴訟等による損害賠償の請求等が考えられる。その犯罪抑止効果についての分析は、紙幅の関係上、本稿では割愛する。

⁴⁵ その際には、RRCも考慮されるべきだが、その点の検討は、（前述したように）別稿に譲らざるを得ない。

賄側、収賄側の者を処罰する場合に比べて、極めて小さく、処分を実施するための障害は小さいと言える。そこで、刑事処分を求める前に、民事及び行政処分を尽くすことが、効率的な再犯抑止にとって有益である。

第2に、贈収賄罪の適用以前に考慮すべき行政措置としては、例えば、税務調査・査察及びこれらに基づく過少申告加算税・重加算税の徴収等が重要である⁴⁶。会社主導で賄賂が公務員に供与される場合には、会社の裏帳簿に、その事実と供与された賄賂額を推認させる手掛かりが残されている場合も多いであろう。その発見と確保には相応の労力を要するであろうが、会計帳簿の不実記載等を調査し、相応の行政処分を課すことは、(贈収賄罪自体の立件と有罪判決の獲得を目指すことに比べれば) より小さなコストで同種贈収賄罪の抑止を可能にするものであろう。

第3に、刑事法体系の更なる整備も検討されるべきである。それは、例えば、贈賄が会社の経営に関連してなされたような場合には、会社のコンプライアンス・システムの整備違反を認めて、法人としての会社を処罰するという法制度の整備である。

UKBA (UK Bribery Act 2010) では、企業 (commercial organisation) が、その関係者 (associated persons) による贈賄を防止できなかった場合、企業自身が刑事責任を問われる (同法第7条)。そこでは、企業が適切な手段 (adequate procedures) を講じていたことを証明すれば、免責される余地がある。これは企業が、意図的に、又は重大な注意義務違反 (gross negligence) により、贈賄防止に効果的なコンプライアンス体制を整備しなかった場合には、事実上、処罰の対象になることを示している⁴⁷。このような制度は、日本においても参照価値が高いと思われる。

(贈収賄事案を中心として考えられてきた) 腐敗という言葉から連想される犯罪の範囲は、国際的にも広がりつつある。それらへの刑事的対応を、日本でも継続的に検討した上で実践することは、今後とも、極めて重要な課題である。

⁴⁶ 賄賂に要した支出は、贈賄をした個人や会社において損金算入ができない (法人税法第37条第5項、所得税法第45条第3項等参照) から、贈賄の事実を隠蔽し損金経理した場合、法人税・所得税の計算が過少となる。

⁴⁷ この点については6-3-2-4-2を再度参照されたい。

パレスチナにおける汚職・腐敗犯罪の予防、捜査、訴追の強化及び官民連携

アフメド・アラトラッシュ*

1 はじめに

汚職・腐敗は、ガバナンスを損ない、一般市民の信頼を低下させるものであり、依然として世界中の国々にとって極めて深刻な課題です。パレスチナにおいて、法の支配を推進し、アカウンタビリティを確保し、公共リソースを守るためには、汚職・腐敗犯罪の予防、捜査及び訴追が不可欠です。汚職・腐敗を撲滅するためには、公的機関と民間セクター双方の積極的な関与と共に、国境を越えた汚職・腐敗行為に対処するための強力な国際協力が必要です。

パレスチナの法的及び政治的な状況は、立法評議会及びイスラエルとの関係、並びに国内の政治的分断の歴史に大きく影響されてきました。オスロ合意を受けて新たに樹立されたパレスチナ自治政府の下、1996年に、パレスチナ立法評議会の初回選挙が行われました。この選挙の結果、評議会内にファタハと複数の小規模政党の議員が混在する政権が誕生しました。立法評議会の設立は、パレスチナ領土内における法的な議論、立法や政治に関する意見表明のプラットフォームが整備されたという点で、パレスチナの自治における極めて重要な達成でした。

ところが、2006年の選挙で政治状況が劇的に変化しました。政治・武装組織ハマスが、パレスチナ立法評議会の議席の過半数を獲得したのです。その結果、ハマスと、それまでパレスチナ自治政府内で勢力を保持してきたファタハの間の政治的緊張が高まりました。ハマスは選挙で議席を獲得したものの、ハマスの勝利は一部の外国勢力には受け入れられず、ガザ地区が封鎖され、西岸地区とガザ地区が分割される事態となりました。立法府は事実上麻痺状態に陥り、内部の権力闘争が激化しました。

2007年に、ハマスとつながりのある立法評議会議員の大多数をイスラエルが逮捕したことで、状況は一層悪化しました。この動きと、パレスチナ内部の政治抗争が相まって、立法評議会が立法府の役割を担う、あるいは機関として機能する能力がほとんどなくなり、停止状態となりました。選挙で選ばれた議員が逮捕されたことにより、西岸地区とガザ地区の政治的分断が一層深まり、パレスチナ政府が正常に機能することは困難になりました。

* パレスチナ汚職対策委員会 捜査部捜査官兼法務部法律調査研究課長

そして、2012年に、パレスチナのマフムード・アッバス議長が、パレスチナ立法評議會はハマスとファタハの間の政治的分断により機能不全に陥っている、また正常に機能する能力がないとして、評議會の解散に踏み切り、論争を呼びました。評議會の解散により、立法権が全面的に議長の手になり、行政権が統合され、西岸地区において一層権力の集中が進みました。この動きは、パレスチナの要となる民主的組織をなくし、選挙で選ばれた議員が立法プロセスにおいて果たす役割を縮小し、行政権に対する抑制機能を制限するものであったため、多方面からの批判を浴びました。

こうした一連の出来事は、パレスチナの政治、ガバナンス及び民主的に機能させるための法的構造が相互に複雑に作用していることを浮き彫りにするものです。現在も継続中のハマスとファタハの間の政治的対立に、イスラエルによる介入が加わり、パレスチナにおいて安定的に機能する立法制度を確立することが困難になり、我が国の法的及び政治的な枠組みは先行きの見えない状態に陥っています。

本稿では、法的文書、組織的枠組み及び官民連携の重要性に重点を置いて、パレスチナにおける汚職・腐敗の予防、捜査及び訴追の仕組みを総合的に分析します。また、この領域においてパレスチナ当局が直面している課題を挙げ、そうした取組を強化するための提言、とりわけ国際協力の強化に関する提言を行います。

2 パレスチナの汚職・腐敗予防策：課題と提言

汚職・腐敗は、往々にして、事が起こってから結果に対処しようとするよりも、未然に防ぐ方が費用対効果が高いものです。パレスチナにおいても、予防策の導入が汚職・腐敗の根絶に向けた取組にとって極めて重要です。この取組は、公的機関内に廉潔性の文化を醸成し、透明性を高め、汚職・腐敗行為の機会を減らすことを目指すものです。しかしながら、こうした施策を有効に実行するには依然として大きな課題があります。

(1) 全般的予防策

ア 透明性とアカウンタビリティ

透明性は、あらゆる汚職・腐敗対策戦略の基本的な柱となるものです。パレスチナの公職者及び公的機関は、金銭的取引及び公共サービス活動の監査及びモニタリングの明確なプロセスの下、自らの行為に関するアカウンタビリティを問われなければなりません。一般市民からの信頼を獲得し、汚職・腐敗の機会を減らすためには、予算情報や意思決定プロセスの公開制度など、政府運営の透明性を高める取組が極めて重要です。

イ 内部統制とリスク管理

予防策には多くの場合、政府機関及び公的機関における堅固な内部統制の実行が必要となります。こうした内部統制には、財務管理制度、監査プロセス、並びに公的調達及び契約管理のための厳格なプロトコルが含まれます。効果的なリスク管理制度により、脆弱性を検知し汚職・腐敗行為を未然に防ぐことが期待されます。

ウ 一般市民への啓発活動

汚職・腐敗予防には、一般市民への働きかけと啓発が不可欠です。汚職・腐敗の危険性について一般市民を啓発し、誠実さと廉潔性の文化を育んでいくことで、汚職・腐敗行為に対する寛容さを減らすことができます。また、一般市民への啓発活動は、市民による汚職・腐敗行為の通報を促進し、ひいては汚職・腐敗を防ぐ全体的な枠組みの強化にもつながると期待できます。

エ 内部告発者の保護

特に予防効果の高い施策として、汚職・腐敗行為を通報した内部告発者の保護があります。報復を恐れることなく汚職・腐敗行為を通報できるようにすることで、公職者及び民間人がアカウンタビリティを問われる環境を作り出せると期待できます。パレスチナにおいても、汚職・腐敗行為を告発した人が被害を受けないようにする内部告発者保護は不可欠の施策です。

(2) 予防策の実行における課題

ア 政治の介入

パレスチナにおいて汚職・腐敗対策を確実に進めるに当たり、政治の介入が依然として最も大きな障害の一つとなっています。複雑な政治状況のため、力を持つ政治集団からの抵抗を受けることなく、完全に独立した監督機関を設立し、改革施策を実行することが難しくなっています。そのため、汚職・腐敗対策機関が有効に自律的に機能することが難しくなっています。

イ リソースの制約

予防策を実行しようとする取組はなされているものの、パレスチナの多くの機関が深刻なリソースの制約に直面しています。汚職・腐敗対策機関のための資金が不足していることと、人材及び専門知識が限られていることが相まって、効果的な予防制度の整備が妨げられています。このようなリソースの不足のため、多くの場合、汚職・腐敗予防策の実行が徹底されず、汚職・腐敗予防メカニズムに対する信頼性の低下を引き起こしています。

ウ 組織的枠組みの弱さ

汚職・腐敗予防のための一定の法的・組織的枠組みは存在するものの、実行の徹底を担う諸機関の間の連携がなされていません。断片的な取組、所管業務の重複及び組織的能力の弱さによって、公的セクター全体にわたる包括的な汚職・腐敗の予防を実現することが難しくなっています。

エ 文化的・社会的要因

文化的及び社会的な要因も、汚職・腐敗行為が後を絶たない一因となっています。いくつかの事例では、賄賂が官僚的な障壁を乗り越えるために必要な手段とみなされているなど、社会に小規模な汚職・腐敗行為を許容する空気があります。こうした態度を変容させ、汚職・腐敗を許容しないゼロ・トレランスの文化を育んで

いくことは、長期的な取組が必要な課題です。

(3) 予防策の強化のための提言

ア 組織間連携の強化

確実に予防策の成果を達成するには、汚職・腐敗対策機関、検察庁、司法機関といった様々な政府機関の間の連携を強化することが重要です。汚職・腐敗予防活動のモニタリングと評価の一元的な仕組みがあれば、施策の実行漏れを減らし、予防策が一貫して適用されるようになることが期待できます。

イ 主要機関の能力構築

予防策の有効性を高めるためには、監査官、捜査官、公務員などの汚職・腐敗予防専門職員のトレーニングと能力開発への投資を増やすことが重要です。さらに、デジタル取引やeガバナンスに関するリスクなど、新たな汚職・腐敗リスクに対処するための専門的な能力構築プログラムも開発すべきです。

ウ 公的機関による働きかけの強化

政府は、廉潔性の重要性、汚職・腐敗行為によるコスト及び透明性の高い公的セクターの利点を訴える一般市民向け啓発活動に資金を投入すべきです。不正行為の疑いがあれば通報するなど、汚職・腐敗予防の取組に市民が参加するよう促すことが、汚職・腐敗を未然に防ぎアカウンタビリティが確保される社会の実現につながると考えられます。

エ 内部告発者の法的保護の強化

汚職・腐敗行為を暴露した内部告発者が完全に保護されるようにすることが不可欠です。内部告発者保護関連法の強化、匿名通報制度の整備及び告発者のための法的・経済的保護を整備することが、より透明性とアカウンタビリティの高い環境の醸成に寄与すると期待できます。

3 パレスチナにおける汚職・腐敗行為の予防、捜査、訴追のための法的枠組み

汚職・腐敗撲滅に向けて、パレスチナは、公的機関における汚職・腐敗行為を予防するための一連の立法措置を講じました。こうして整備された法律文書が、透明性とアカウンタビリティが確保された公的セクターを実現するための土台となります。

(1) 汚職対策法（法律2005年第1号）

汚職対策法（法律2005年第1号）は、パレスチナにおける汚職・腐敗撲滅のための最も基本的な法律文書です。同法は、パレスチナ汚職対策委員会（PACC）の設立のための枠組みとなっています。PACCは、汚職・腐敗関連犯罪の捜査、透明性の向上と予防策の策定を任務としています。

同法は、PACCの責務と権限を定めており、これには、汚職・腐敗行為の通報を受理し、通報内容について捜査し、公的セクター全体における汚職・腐敗対策の実行を監督する権限が含まれています。同法の第16条に、公職者が提出の義務を負う財務書

類の開示に関する具体的な規定があります。この義務を履行しなかった場合、罰金刑が科され、違反を繰り返すと罰金額が高額になることとされています。

(2) マネー・ローンダリング対策政令（政令2015年第20号）

政令2015年第20号は、マネー・ローンダリングやテロ資金供与を含む金融犯罪の対策について定めるもので、パレスチナにおける汚職・腐敗対策の強化において重要な役割を担っています。同政令の第45条では、マネー・ローンダリング及び汚職・腐敗の犯罪に関連する財産の追跡、凍結及び押収における国際協力の仕組みを定めています。この法的枠組みは、パレスチナ当局が金融犯罪の撲滅に向けて外国の当局と協力し、情報を共有し、連携して取り組むための基盤となるものです。

(3) 公的セクターのアカウントビリティの枠組み

パレスチナの公的セクターには、透明性とアカウントビリティを確保するための様々な法令も適用されます。例えば、公職者の財務書類開示に関するガイドラインや、利益相反の評価に関する枠組みなどがあります。閣議決定2019年第7号による内部告発者保護制度の導入も、汚職・腐敗行為や不正行為を通報した人の保護について定めることにより、その法的環境を補完しています。

4 汚職・腐敗の捜査と訴追のための組織的枠組み

パレスチナにおける汚職・腐敗犯罪の捜査及び訴追のための組織的な仕組みには、それぞれ異なる任務を担う複数の機関が関与しています。汚職・腐敗行為が適時かつ偏りなく探知、捜査及び訴追されるようにするには、こうした機関の有効性が極めて重要となります。

(1) パレスチナ汚職対策委員会（PACC）

汚職対策法に基づき設立されたPACCは、パレスチナにおける汚職・腐敗撲滅に向けた取組において主導的な役割を担う機関です。捜査の実行、汚職・腐敗リスクの分析、公的セクターにおける予防策の推進を任務としています。ただし、起訴は検察当局のみが有する権限であるため、PACCは汚職・腐敗犯罪を起訴することはできません。PACCは、通報者、証人、目撃者、情報提供者及び専門家を保護する権限を有します。近年、PACCは、能力構築プログラムや国際的な連携等を通じて、複雑な汚職・腐敗事件に対処する能力を強化する手段を講じました。

(2) 検察庁

パレスチナ検察庁は、汚職・腐敗犯罪の訴追において極めて重要な役割を担っています。PACCが行った捜査の結果を検討し、汚職・腐敗行為が疑われる者を訴追、すなわち汚職・腐敗の罪で起訴するか否かについて決定を下します。検察庁は、刑事事件の捜査と裁判の法的手続を定めた2001年刑事訴訟法によって確立された枠組みの中で業務を遂行します。

(3) 司法機関

汚職・腐敗事件を裁く任務を担うのは、パレスチナの司法機関、具体的には汚職犯罪特別裁判所です。裁判官は、偏りなく行動し、公判で提出された証拠に基づいて決定を下すことを義務付けられています。しかしながら、センシティブな事案に関して政治の影響がある場合など、司法の独立が懸念点となっています。汚職・腐敗事件において法の支配を守り公正な裁判を促すためには、司法の自律性を確保することが不可欠です。

(4) 資金追跡機関

資金追跡機関は、パレスチナ通貨庁の下で運営され、金銭的取引のモニタリングとマネー・ローンダリングの予防を任務としています。PACCや検察庁など他機関と緊密に協力して、汚職・腐敗に関係する違法な資金の流れを追跡します。また、国境を超えた汚職・腐敗行為の撲滅に向けた取組の一環として、国際的な金融情報機関とも協力します。

5 パレスチナにおける汚職・腐敗の捜査と訴追における課題

法的・組織的枠組みは整備されているものの、パレスチナでは、いくつかの課題によって汚職・腐敗に対する確実な捜査と訴追が妨げられています。

(1) 政治の介入

パレスチナ当局が汚職・腐敗行為の捜査において直面している特に大きな課題が、政治の介入です。複雑な政治状況を背景に、パレスチナ自治政府の機関が政治勢力からの圧力を受けることがあり、汚職・腐敗事件、特に高官が関与する事件の捜査が遅延したり妨害を受けたりすることがあります。こうしたことが、汚職・腐敗対策機関及びそれらの機関が独立して行動する能力に対する一般市民の信頼を損なっています。

(2) リソースと能力の制約

パレスチナ汚職対策委員会と司法機関は、以前より進歩は見られるものの、依然としてリソースと能力の面で制約を抱えています。汚職・腐敗対策活動のための専門的研修の欠如と資金不足により、確実な捜査が難しくなっています。また、不正な金銭的取引の追跡や複雑な金融捜査の実施のための技術的リソースが限られていることも、確実な訴追に対する障壁となっています。

(3) 財務書類開示制度の不徹底

パレスチナの法律では、公職者に財務書類の提出を義務付けてはいるものの、その強制力は依然として弱いままです。多くの公職者が報告義務を遵守しておらず、不遵守に対する罰則は多くの場合、一貫性のある形で、又は適時に適用されてはいません。公職者が関わる金銭的取引についての透明性がないことが、汚職・腐敗のリスクを高め、汚職・腐敗予防の取組を損なっています。

(4) 管轄及び法的な障壁

パレスチナの法的枠組みにおいては、外国財産回復命令の直接執行や汚職・腐敗犯罪を通じて取得された不正収益の没収のための十分な規定が整備されていません。特に外国の組織等が関与している場合など、国境を越える汚職犯罪に対処する場合、管轄の問題も生じます。包括的な捜査共助協定がないために、パレスチナ当局が汚職・腐敗の捜査において外国当局と効果的に連携することが難しくなっています。

6 パレスチナにおける汚職・腐敗犯罪の捜査と訴追の強化に関する提言

汚職・腐敗の撲滅に向けたパレスチナの取組の有効性を高めるため、以下のことを提言します。

(1) 組織能力の強化

- ア リソースの割当て：パレスチナ汚職対策委員会、司法機関及びその他の関連機関への資金とリソースの投入を増やします。これにより、より包括的な捜査及び公的セクター全体にわたる汚職・腐敗対策の実施が可能になります。
- イ 能力構築：捜査官、検察官及び裁判官に対し、複雑な金融犯罪や国際汚職・腐敗事件等の汚職・腐敗関連事件への対処についての専門的な研修を実施します。国連薬物犯罪事務所（UNODC）や世界銀行などの国際機関との協力がこうした取組を促進すると期待できます。

(2) 国際協力の強化

- ア 二国間協定及び多国間協定：パレスチナは、捜査共助に係る二国間協定及び多国間協定、特に汚職・腐敗事案の捜査共助に係る協定の交渉及び調印に重点的に取り組むべきです。そうした協定があれば、情報の共有、財産の回復及び外国判決の執行が効率的に行えるようになるでしょう。
- イ 国際ネットワークへの参加：パレスチナは引き続き、金融情報機関エグモント・グループなどの世界規模の汚職・腐敗対策ネットワークへの参加に向けて努力すべきです。そうしたネットワークに参加することで、汚職・腐敗犯罪に係る財産の追跡と回復を行う能力を強化できるでしょう。

(3) 法的枠組みの強化

- ア 財務書類開示制度の履行徹底：公職者の財務書類開示義務の履行を徹底させ、不遵守に対する罰則が一貫性のある形で適用されるようにします。また、財務書類開示の範囲を、外国の口座やその他の財産にも広げることを検討します。
- イ 財産没収関連法の拡充：汚職・腐敗犯罪を通じて取得された財産を有罪判決がなくとも没収できるよう、パレスチナの法律を改正します。そうすることで、汚職公職者が不正に獲得した資金から利益を得られないようにし、抑止効果を高めることができるでしょう。

7 パレスチナにおける官民連携

汚職・腐敗撲滅に向けた取組を強化する上で、官民連携（PPP）が不可欠な役割を果たすことが期待できます。連携の具体的な形としては、政府機関と民間セクターが、透明性の向上、汚職・腐敗行為の阻止及び汚職・腐敗対策活動の支援のための共同活動を行うことが考えられます。

(1) 民間セクターの役割

パレスチナの民間セクターは、様々な形で汚職・腐敗対策を支援することができます。民間企業、金融機関及び市民社会組織は、自らの組織内の透明性と倫理的行動を促進するという重要な役割を担っています。厳格な内部統制を採用し、汚職・腐敗予防基準に従い、疑わしい行為を通報することにより、民間企業はより広範な汚職・腐敗予防戦略に寄与することができるでしょう。

ア 金融セクターの協力

銀行や金融機関は、マネー・ローンダリング及び金銭的腐敗行為の予防において重要な役割を果たし得る存在です。銀行や金融機関は、異例の金銭的取引を検知し、法規制当局と緊密に協力して汚職・腐敗対策関連法の遵守徹底を図ることができる特異な立場にあります。

イ 企業の社会的責任（CSR）

パレスチナの企業は、CSRプログラムを通じて信頼と透明性の文化の醸成に寄与できます。企業は、自社のサプライチェーンにおいて、研修プログラムに関与し、内部告発者の保護を支援し、汚職・腐敗予防の取組を推進していくことができます。

ウ 政府調達における協力

民間セクターは、政府の調達契約先が汚職行為によらず利点に基づいて選定されるようにすることにより、公共調達プロセスの監視に寄与できます。このことは、独立した監督の仕組みと政府との連携によってアカウンタビリティを確保することによって実現できます。

(2) 官民連携における課題

民間セクターは汚職・腐敗予防の取組において価値あるパートナーとなり得る一方、効果的な協力の妨げとなっている課題がいくつかあります。

ア 信頼関係の不在

効果的な官民協力を阻む大きな障壁となるのが、政府と民間セクターの間に信頼関係がないことです。企業は、報復を受ける不安、公的機関内の汚職・腐敗又は政治の不安定性のために、政府機関と仕事することに慎重な姿勢を取ることがあります。

イ 能力の制約

パレスチナの多くの民間企業には、汚職・腐敗予防の取組に全面的に関与する能力が不足しています。自社の事業運営における腐敗行為のリスクを特定し予防する

ための必要なリソース、専門知識又はトレーニングが不足していると考えられます。

ウ 法的・組織的な不備

汚職・腐敗予防の取組に参加する民間企業の責任とインセンティブを定めた明確な法的枠組みがありません。また、共同タスクフォースや委員会など、効果的な官民協力を実現するための仕組みがないため、意義ある連携の可能性が限定されています。

(3) 官民連携強化のための提言

パレスチナにおける官民連携の有効性を高めるため、以下のことを検討すべきです。

ア 官民連携のための法的枠組み

パレスチナは、汚職・腐敗予防の取組における民間企業の役割と責任を定めた明確な規定を設けるべきです。そうした規定は、内部告発者の保護を確保しながら、倫理的な慣行を採用し、汚職・腐敗行為を通報するインセンティブを企業に与えるものとすべきです。

イ 官民間の信頼関係の構築

公的セクターと民間セクターの間に信頼関係を築くための活動に重点的に取り組むべきです。定期的な対話や共同ワークショップ、共通の汚職・腐敗予防目標の設定が、協力的な環境の醸成に寄与すると期待できます。

ウ 能力構築の推進

能力構築の取組は、公的機関と民間機関のいずれにとっても重要です。すべての関係者の能力強化のため、汚職・腐敗予防戦略、財務モニタリング及び法的コンプライアンスに焦点を置いた研修プログラムを導入すべきです。

エ 企業コンプライアンスにインセンティブを与える

政府は、汚職・腐敗予防の取組で優れた実績を示した企業に対して、税制優遇措置や認定などのインセンティブを与えるべきです。倫理的な事業運営が一般に広く認知されることにより、後に続こうとする動きが生まれることも期待できます。

8 おわりに

パレスチナにおける汚職・腐敗撲滅に向けた取組は、他の多くの国々と同様に、確固たる組織的枠組み、実効性のある法律文書及び包括的な国際協力が必要となる多面的な課題です。パレスチナでは、汚職・腐敗予防の取組のための法的基盤の確立に向けて大きく歩みを進めてきたものの、汚職・腐敗行為の予防、捜査及び訴追の面で多くの課題が残っています。こうした課題を克服するために重要なのは、関連機関の組織的能力を継続的に高めること、政府運営の透明性を向上させること及び汚職・腐敗対策の一貫性・実効性のある形での適用を徹底することです。

本稿で述べたように、パレスチナでは、汚職・腐敗犯罪を予防、捜査及び訴追するためのいくつかの法律文書の制定及び機関の設立を行ってきました。汚職対策委員会

(PACC) は、汚職・腐敗事件の捜査及び汚職・腐敗対策関連法の執行の監督において中心的な役割を担っています。マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策に関する政令2015年第20号や、サイバー犯罪法（法律2018年第10号）などの法令の制定は、我が国の法的枠組みを国際的な汚職・腐敗予防基準に整合させていこうというパレスチナの強い意志の表れです。こうした法令は、透明性の向上、資金の流れの規制及び複雑な汚職・腐敗事件、特に国境を超える規模の事件を扱う法執行機関の能力の向上にとって極めて重要です。

官民連携（PPP）モデルの確立も、汚職・腐敗撲滅に向けた取組にとって重要な要素です。汚職・腐敗予防の取組に民間セクター、市民社会及び国際組織を関与させることが、リソース、専門知識及び情報を共有するための堅固なプラットフォームとなります。官民連携を通じて、パレスチナは協力範囲を拡大してエグモント・グループや各地の金融情報機関などの国際的なパートナーとの共同活動を推進し、グローバルスタンダードに沿った汚職・腐敗事件の捜査と訴追を行えるようになると期待できます。こうした連携関係によって、よりよいリソースの割当ても可能になり、公的セクターにおける資金面・能力面での制約も克服しやすくなるでしょう。

しかしながら、現段階ではこうした取組の可能性が最大限に追求されているとはいえません。依然としていくつかの制度上の障壁が、パレスチナにおける汚職・腐敗の捜査と訴追の実効性を妨げています。司法の独立が確保されていないこと、政治の影響及び執行の仕組みが不十分であることが、汚職・腐敗対策機関の信用と信頼を低下させています。さらに、国内機関間の連携がなされていないこと及び財産の回復に関する国際協力ツールの利用が限定的な範囲にとどまっていることが、有効な汚職・腐敗予防戦略にとって大きな障害となっています。こうした問題のため、多くの汚職・腐敗事件、特に高官が関与する事件が未解決のままであるという状況になっており、それが罪を犯しても罰を免れられるという認識や、司法制度に対する一般市民の不信を生んでいます。

9 事例研究：被告人による地方自治体文書の偽造及び虚偽表示

本事件の被告人は、虚偽の情報が記載された地方自治体文書に関する法的問題に関与していました。本件土地と一定の関係を有していた被告人は、被告人自身が3,000平方メートルの土地の所有者であるとする地方自治体文書を承認していました。2016年付けの当該文書には、「パレスチナ自治政府」の表記のある地方自治体の公印が押されていました。

しかしながら、当該文書には「パレスチナ自治政府」という印が押されていたがために、すぐに疑いを持たれることになりました。2012年に、パレスチナの全地方自治体が、地位の変更と組織改革に合わせて、公印の表記を「パレスチナ自治政府」から「パレスチナ国」に公式に切り替えていました。当該文書が発行されたとする時点では、もはや使用されていなかった印が押されていたため、この食い違いから偽造の可能性が疑

われました。

この点を検証するため、当該文書は法科学鑑定に送られました。鑑定の結果、当該文書は確かに偽造されたものであると確認されました。鑑定報告書では、被告人が土地の所有権について虚偽の主張をするために当該文書を偽造したと考えられ、その際に既に廃止されもはや公文書では効力を持たなくなっていた印を使用したと指摘されました。

鑑定の報告を受けて、事件は汚職犯罪検察局に送致されました。検察は、偽造及び虚偽表示の証拠に基づき、被告人を起訴しました。陪審は、公判での証拠審理を経て、被告人が土地の所有権を違法に主張しようとして地方自治体の公文書を偽造した罪で有罪判決を言い渡しました。

この事件は、地方自治体のガバナンスにおいて適切な法的及び事務的手続を維持することの重要性と、公文書偽造事件などの犯罪行為を暴く上での法科学鑑定の役割の大きさを改めて実感させるものでした。有罪判決が下されたことは、透明で正確な公的記録の必要性をより一層高め、法律や不動産の分野における不正行為に対する抑止力として働くでしょう。

10 参考文献・資料

- パレスチナ汚職対策委員会 (PACC) (2005年) 汚職対策法 (法律2005年第1号)、PACCのWebサイトから取得
- パレスチナ自治政府 (2015年) マネー・ローンダリング及びテロ資金供与対策に関する政令2015年第20号、パレスチナ官報
- パレスチナ自治政府 (2018年) サイバー犯罪法 (法律2018年第10号)、パレスチナ官報
- 世界銀行 (2018年) 『Corruption in the Palestinian Authority : The Legal Framework and Institutional Mechanisms』 (パレスチナ自治政府における汚職・腐敗：法的枠組みと組織的メカニズム)、ワシントンDC、世界銀行グループ
- 国連薬物・犯罪事務所 (UNODC) (2020年) 『Corruption and Its Impact on Development : The Role of the Justice System in Fighting Corruption』 (汚職・腐敗及びその開発への影響：汚職・腐敗対策における司法制度の役割)、UNODC Publications
- 世界銀行 (2019年) 『Public Sector Governance in Palestine : Challenges and Opportunities』 (パレスチナにおける公的セクターのガバナンス：課題と機会)、ワシントンDC、世界銀行
- 財産回復世界フォーラム (GFAR) (2018年) 『Asset Recovery and Mutual Legal Assistance in the MENA Region : A Review of International Cooperation Efforts』 (MENA地域における財産回復と法的相互協力：国際協力活動の概観)、財産回復世界フォーラム
- 国際通貨基金 (IMF) (2017年) 『Strengthening Financial Institutions in Palestine : An Overview of Challenges and Recommendations』 (パレスチナにおける金融機関の強化：課題と提言の概要)、IMF Working Paper Series

- OECD (2015年) 『*Preventing Corruption in Public Procurement : A Guide for Palestine*』 (公共調達における汚職の予防：パレスチナのための指針)、経済協力開発機構
- 国連開発プログラム (UNDP) (2017年) 『*Fighting Corruption in the Middle East and North Africa Region : Case Studies and Strategies*』 (中東・北アフリカ地域における汚職・腐敗撲滅に向けた取組：事例研究と戦略)、UNDP Publications
- 国際汚職防止アカデミー (IACA) (2020年) 『*Building Capacity for Anti Corruption : A Global Approach to Strengthening Legal Frameworks*』 (汚職・腐敗予防のための能力構築：法的枠組み強化のための世界的アプローチ)、ウィーン、国際汚職防止アカデミー
- トランスペアレンシー・インターナショナル (2019年) *Corruption Perceptions Index 2019 : Palestine* (2019年腐敗認識指標：パレスチナ)、トランスペアレンシー・インターナショナルから取得
- 欧州連合 (2016年) 『*Support to the Palestinian Anti Corruption Commission and Public Integrity Frameworks*』 (パレスチナ汚職対策委員会への支援及び公的廉潔性ネットワーク)、EU Publications
- パレスチナ財務・通貨庁 (PMFA) (2016年) 『*Annual Report on Money Laundering and Terrorism Financing in Palestine*』 (パレスチナにおけるマネー・ローンダリング及びテロ資金供与に関する年次報告書)、PMFA
- 国際法律家委員会 (ICJ) (2019年) 『*Strengthening Judicial Independence in Palestine*』 (パレスチナにおける司法の独立の強化)、ジュネーブ、国際法律家委員会
- 国連法務部 (OLA) (2017年) 『*Mutual Legal Assistance in Criminal Matters : The Role of States Parties in International Cooperation*』 (捜査共助：国際協力における締約国の役割)、国際連合
- アラブ腐敗対策フォーラム (AFAA) (2020年) 『*Regional Cooperation to Tackle Corruption in the MENA Region : Legal Frameworks and Institutional Challenges*』 (MENA地域における汚職・腐敗予防のための地域協力：法的枠組みと組織的課題)、アラブ腐敗対策フォーラム
- パレスチナ司法評議会 (2018年) 『*Annual Report on the Palestinian Judiciary's Role in Combatting Corruption*』 (汚職・腐敗対策におけるパレスチナの司法の役割に関する年次報告書)、パレスチナ司法評議会
- 世界銀行ガバナンス・腐敗予防ユニット (2021年) 『*The Role of Civil Society in Palestine's Anti Corruption Efforts*』 (パレスチナの汚職・腐敗対策における市民社会の役割)、ワシントンDC、世界銀行
- パレスチナ自治政府 (2014年) 公共財政管理法、パレスチナ官報
- 国連腐敗防止条約 (UNCAC) (2003年) 国連腐敗防止条約 (UNCAC)、UNODCのWebサイトから取得

汚職・腐敗防止の枠組みの一環としての官民連携と市民による監督 ——ウクライナ政府高官の巨額収賄事件

イラクリイ・カランディーア*

1 概要

本稿は2つの部分で構成されています。前半では、実効性のある汚職・腐敗対策インフラの構築に際しての官民協力の重要性を取り扱っています。汚職・腐敗防止の枠組みにおける透明性、効率性、コミュニケーション及び協力の強化につながった市民社会と公的機関の間の有意義な協力の事例を紹介しています。後半では、現在ウクライナ高等汚職対策裁判所で裁判が進行中の巨額贈収賄事件を扱っています。本稿の著者は、アナリストの立場で事件の捜査に参加し、金銭のやりとりを伴う契約や銀行関連書類の分析、分析報告書の作成、国際捜査共助要請（MLA）の準備に関与しました。

後半の事例研究は2つの部分で構成されています。第1のパートでは、前提犯罪である国家財務局長による不正利益受領の捜査の過程で講じられた措置及び発生した課題について、第2のパートでは、当該局長とその仲間が利用したマネー・ローンダリングスキームについて説明しています。各パートに、各犯罪の捜査の過程で生じた課題に関する記述及びそうした課題を軽減・克服するために講じられた措置に関するコメントがあります。

2 汚職・腐敗防止の取組における官民連携及び市民社会との協力の重要性

(1) 歴史的経緯

「尊厳の革命」後、ウクライナは欧州への統合に向けた道を進む意思を明確にし、政府及び各セクターに蔓延している根強い汚職・腐敗の撲滅に向けた取組に着手しました。過去10年の間に、政府と市民社会双方の取組を通じて、汚職・腐敗防止の枠組みが確立され、関連法令が制定され、公共調達プロセスの改革が実施されました。

ウクライナは2023年の腐敗認識指数で100ポイント中36ポイントを獲得し、前年比3ポイントの上昇となりました。このデータは本日、トランスペアレンシー・インターナショナル・ウクライナが公開したものです。ウクライナは180か国中104位に位置しています。ウクライナが今回達成した3ポイントの上昇は、過去1年間に世界の諸国・地域が達成した中でもトップレベルの成果です。過去10年間でウクライナは計

* ウクライナ国家汚職対策局、犯罪分析金融捜査部、金融捜査第一係上級捜査官

11ポイントの上昇を達成しており、現在EU加盟候補国の地位を有している国の中で最大の上昇幅です。トランスペアレンシー・インターナショナル・ウクライナの専門家が、この結果に影響した主要な事象を列挙しています¹。

過去10年間で、ウクライナは汚職・腐敗防止のための諸改革において、独立後の23年間よりも大幅な進歩を達成しました。これは実効性のある汚職・腐敗対策インフラがあったからこそ実現したことです。2014年から2019年の間に、ウクライナ国家汚職対策局（以下「NABU」）、特別汚職対策検察庁（「SAPO」）、高等汚職対策裁判所（「HACC」）、国家汚職防止局（「NACP」）、財産回復・管理局（「ARMA」）といったいくつもの汚職・腐敗対策機関が設立されました。

また、電子資産申告、プロゾッコ電子調達システム、公的財産の売買・貸借のためのプロゾッコ売買プラットフォームなど、様々な汚職・腐敗対策ツールも導入されました。さらに、登記簿の公開、内部告発者保護機関の設立、公的資金使途追跡の一元ポータルの開設などの取組もなされました。官民連携（PPP）及び市民による監督が、透明性、アカウンタビリティ及び効率性の向上を推進することにより、汚職・腐敗防止の取組を支える極めて重要な役割を果たしました。こうした面において官民連携が重要である理由は以下のとおりです。

- i. **透明性の向上**：公的セクターと民間セクターが連携する場合、明確に定義された契約と枠組みが必要となることが多いため、このことが意思決定プロセスにおける透明性の向上につながります。民間セクターが関与することにより、非効率な点が明らかになり、公的セクターによるベストプラクティスの採用が促され、汚職・腐敗の機会の減少につながります。
- ii. **アカウンタビリティの向上**：既に信頼性の追求に利益を見出していることが多い民間事業者の関与により、官民連携を通して一段上の監督の仕組みが導入されることになります。こうした対外的アカウンタビリティにより、汚職・腐敗行為が行われる可能性が低下し、プロジェクト、特に多額の公的資金が関与するプロジェクトの信頼性が高まります。
- iii. **効率性の向上**：業務プロセスを合理化し、汚職・腐敗の温床となりやすい形式的な仕事を削減する民間企業の専門知識、技術及び革新的手法が取り入れられることが多くなります。システムが効率的になれば、違法行為に悪用される抜け穴が少なくなります。
- iv. **能力構築**：官民連携により、公的セクターは倫理、ガバナンス及び財務管理に対する民間セクターのアプローチから学ぶことができ、汚職・腐敗行為の検知及び防止のためのより効果的なシステムの構築が促されます。
- v. **相互の抑制と均衡**：いずれのセクターも、プロジェクトの成功に向けて相互に

¹ 2023年腐敗認識指数：ウクライナのスコアは3ポイント上昇（<https://nazk.gov.ua/>）

依存することになります。こうしたパートナーシップにより、相互の均衡と抑制の作用が働き、両者がパートナーシップの成功と自身らの評判の維持のために汚職・腐敗を防止しようという意欲を持ちやすくなります。

(2) プロゾッコの成功

2014年2月の「尊厳の革命」後、公共調達手続の改革が経済省にとっての優先重要課題となりました。マイダン広場での抗議行動に積極的に参加した民間セクターの熱心なグループが、改革の支援に加わりました。

既存の法律は、紙ベースでの調達プロセスを義務付けるもので、時代に合わなくなっていたため、改革には法改正が必要でした。省庁職員、実業界及び市民社会の代表者で構成される改革チームが、トランスペアレンシー・インターナショナル・ウクライナと共同で電子調達システムを開発しました。2015年初頭には、新しいITシステムであるプロゾッコが正式に導入され稼働を開始しました。

この改革の重要な達成は、調達の基本原則と規則を定めたウクライナ「公共調達」法の導入です。この法律とプロゾッコシステムの導入により、公共調達はより透明性が高く、競争を促進するものとなりました。

同法の下での公共調達の主たる方法は、透明性の高い納入業者選定プロセスである公開入札です。このプロセスをプロゾッコシステム内で行うようにし、関心のあるすべての事業者が電子的プラットフォームを通じて参加できるようにしました。すべての競争入札に関する情報がプロゾッコプラットフォームに公開されます。公告がなされた各調達案件のウェブページが用意され、登録や特定の要件を求められることなく世界のどこからでもアクセスできます。このページでは以下のような情報を見ることができます。

- ・発注者が発注しようとしている特定の物品・役務
- ・物品、業務又は役務の要件及び入札参加業者の要件
- ・入札参加に必要な書類
- ・締結予定の契約書の草案、その他

入札プロセス全体を通じて、発注者が行った決定、参加業者の入札書、異議申立文書、公的機関監査報告書などの資料がすべてオープンに公開されます。例外的に競争入札としない案件は、法律で厳格に規制されており、システム内での報告が必要となります。このシステムで、ユーザーは12,000ドル以上の政府調達案件の情報を追うことができます。

プロゾッコは、2016年に世界調達賞（World Procurement Award）を受賞し、EBRD（欧州復興開発銀行）及びOpen Contracting Partnershipに公共調達のデジタル化の先進的な事例として認められました。また、2020年には公共調達透明性格付け（World Procurement Award）でトップの格付けを取得し、2021年には、トランスペアレンシー・インターナショナル・ウクライナが管理する監視プラットフォームであるド

ゾッコとともに、汚職・腐敗行為対策の模範例として米国に認められました。

さらに、ウクライナ「公的資金使途透明性」法により、[Spending.gov.ua](https://spending.gov.ua)や[Openbudget.gov.ua](https://openbudget.gov.ua)などの重要なリソースを統合した電子データプラットフォームが構築されるに至りました。こうしたプラットフォームでは、予算管理者によって行われた取引及び締結された契約に関する情報が公開されています。

結果として、調達プロセスの全過程を通じた透明性と公開性の原則の遵守が広く認知されるようになると期待できます。

(3) 市民による監督の仕組みとしての市民評議会

ウクライナの法律には、市民社会が政府機関の活動を（当該機関付属の市民評議会を通じて）監督すること、また中央及び地方のレベルで国の政策の策定と監督に（市民監査を通じて）参加することを可能にする規定があります。

2019年5月に閣僚会議は、国の機関の中に市民評議会を設置する方法を改定し、評議員のオンライン投票を導入しました。これにより、選任プロセスの透明性が格段に向上しました。特定の政府機関に関しては、特別法で汚職・腐敗対策機関及び市民評議会の設置・運営について定めています。特筆すべきは、2015年にNABU内に発足した市民監督評議会が、オンライン投票で評議員選任を行った最初の評議会となったことです。

今日、すべての汚職・腐敗対策機関の下に市民評議会が設置されています。国の政策策定に一般市民が関与した重要な例として、2020年にNACPが主導した新しい汚職・腐敗防止戦略の策定作業が挙げられます。NACPは実業界及び市民社会の代表者との広範な協力関係を推進しました。

2020年の6月から7月にかけて、NACPは8回の市民参加会議を開催し、その後詳細な報告書を発表しました。とりわけ称賛に値するのは、新戦略の主要規定の説明と受領した意見や提案をまとめた676ページに及ぶ比較表を作成して発表したことです。市民社会及び実業界を巻き込んだこうしたアプローチは、公的・政府機関が今後行う共同活動の模範例となるでしょう。

NACPの2023年の年次報告書にも、国家汚職対策プログラムの策定における一般市民の関与についての記述があります。同報告書によると、11回の協議が行われ、登録参加者は300人、参観者は9,000人以上に上ったといえます。

他にも、政府、市民社会及び実業界の共同活動の特筆すべき事例があります。2016年に開始された「Together Against Corruption」活動です。この活動には、諸改革パッケージ再始動（Reanimation Package of Reforms : RPR）などの様々なNGO、トランスペアレンシー・インターナショナル・ウクライナ、国家改革評議会のプロジェクト事務局及び30以上の市民団体が参加しました。

(4) おわりに

「尊厳の革命」後の数年間で、ウクライナは汚職・腐敗の撲滅及び欧州基準への適

合に向けて大きく歩みを進めてきました。政府機関、市民社会及び民間セクターの共同活動を通じて、NABU、SAPO、HACCなどの主要機関及びプロゾロや電子データプラットフォームなどのデジタルツールを含む堅固な汚職・腐敗対策インフラが構築されました。こうした諸改革により、調達や国のガバナンスといった領域での透明性、アカウンタビリティ及び市民による監督が向上しました。腐敗認識指数における前進、また官民連携及び市民関与の仕組みの成功は、組織の信頼性の向上と汚職・腐敗の防止に邁進していくというウクライナの明確な強い意志の表れです。こうした包括的なアプローチが、国内においても、欧州への統合に向けた道筋においても、ウクライナの未来に向けた強力な基盤となります。

3 事例研究パートI：前提犯罪としての贈収賄

(1) 事実関係及び概要

2022年10月17日に、ウクライナ国家汚職対策局と特別検察庁は、国家財政局の元局長が、農業関連の持株会社の経営者から550万米ドル及び2,100万ユーロ以上という前例のない巨額の賄賂を受け取ったことを明らかにしました。

公判前捜査の過程で、2015年から2016年の間に有効であったウクライナ税法規定に従い、会計期間中の負担税額と税控除額の差額がマイナスであった事業者は、自身の申請及び対象金額申告に基づき国家予算から当該金額の還付を受ける権利を有していたことが確認されました。

2015年から2016年にかけて、地方税務当局が出した結論及び国の税務を担う中央当局からの全般的な情報に基づき、国庫当局によって、納税事業者に対する国家予算からの付加価値税（以下「VAT」）の還付が実施されました。2015年から2016年の間、国家予算には、当該還付を受ける権利を有するすべての事業者にVATの還付を行うだけの十分な資金がありませんでした。

公判前捜査の過程で、2015年8月から12月までの間並びに2016年1月及び2月に、ウクライナの国家予算から、B氏が実質的支配者となっている農業関連の複数企業に対し優先的に、付加価値税の還付金として1億4250万米ドルが支払われていたことが確認されました。国家財政局元局長N氏が、当該企業へのVATの還付を後押しし、その見返りとしてB氏から違法な利益を受け取ったことが確認されました。

公判前捜査の資料によると、具体的な後押しの方法は、国家税務局の概要情報に当該企業に関する情報が優先的に記載されるようにすることにより、当該企業に違法に有利な立場を与えるというものでした。他方、同様に当該還付を受ける資格のある他の納税事業者は、その概要に記載されていませんでした。当該納税事業者が国家予算からのVAT還付を受ける権利は、概要の一覧に記載されていた当該企業よりも早い時期に発生していたにもかかわらず、当該納税事業者は還付を受けていなかったということで、これは還付の優先順位の違反に当たります。

また、N氏による不当利益獲得は、当時N氏のアドバイザーであったK氏の支援を得て行われました。K氏は、不法利益に関して受け取った資金の性質を隠蔽するため、当該資金の送金に複数の外国のダミー会社を関与させていました。N氏も、不法利益の一部の振込を受けるために自身が支配するダミー会社を使用していました。

不法利益は、B氏が支配する非居住会社の口座からの送金により、実体がないと思われる会社の口座を経由して、(1)K氏、(2)N氏及び(3)N氏の親族が支配する非居住会社の口座に支払われたことが確認されました。

捜査の概要は以下のとおりです。

- ・ 捜査期間：2017年10月～2023年2月
- ・ 関与していたウクライナ企業の数：31
- ・ 外国企業の数：10
- ・ MLA要請の数：12
- ・ 関係した他の国・地域の数：4
- ・ 賄賂の総額：550万米ドル、2,100万ユーロ

(2) 捜査の過程で生じた課題

贈収賄事件の捜査において最も効果の高いアプローチは、進行中の犯罪の証拠を押さえることです。犯人側と法執行機関が同時並行で動き、その間に法執行機関が裁判で提示する強力な証拠を集めるための土台を固める、つまり現行犯逮捕を行うのです。情報収集活動の中で、将来のいずれかの時点で行われる犯罪についての情報が得られることも多くあります。

この事件では、捜査は犯罪が行われた後に開始されました。リアルタイムで贈収賄の証拠を押さえることが不可能であった場合、事後に収集する関連証拠の量は、直接証拠であれ状況証拠であれ、最高水準のものである必要があります。さらに、事件は相互につながった複数の主要人物によって支えられているため、柔軟な捜査行動の余地は限られてきます。

捜査開始当初、初回の検索で、関与したウクライナ企業及びVAT還付に関連する文書の相当量が破棄されていることが判明しました。そのため、他の道を探らざるを得なくなり、当該文書の写しを国庫に請求しました。こうした検索では大方、限られた量の情報しか取得できなかったため、他の監督機関が実施したチェック・監査・捜査中にそうした証拠のいずれかが収集されたか否かを確認し、関連機関に当該情報を請求しなければなりませんでした。

また、B氏が支配する企業の一部と取引のあったウクライナの銀行に情報を請求した際に、ある問題が発生しました。VAT還付に関する取引の記録が保存されていたサーバーに不具合が生じ、必要なデータを取得できないことが判明したのです。その銀行は、偶然にも、当時B氏が実質的支配者（以下「UBO」）となっていた銀行でした。VAT還付の恩恵を受けた企業との間の送金の授受に関する情報を収集するため、

相手方銀行に数回の請求を行いました。例えば、国庫からの資金は政府関係銀行からB氏がUBOとなっていた銀行に送金されましたが、受領側の銀行からその記録を取得できなかったため、その記録を取得するために送金側の銀行への情報請求を行いました。

外国のダミー会社への送金に関する最初の証拠を取得した後、ラトビア、スイス及び米国に対するMLAの要請の準備を行いました。その間にも、ウクライナ国内で、秘密捜査や聞き取り調査、搜索を通じて（差し押さえたノートから重要なデータを抽出するなど）、外国の会社からの資金の流れに関する情報を収集しました。

MLA要請の実行にはかなりの時間を要する場合があります。また国・地域によっては取得が煩雑になることがあります。MLAの第1群を受領し、これを搜索、聞き取り、秘密捜査などの捜査活動から得られた証拠と照合して確認した結果、資金は最終的に複数のスイスの銀行のN氏、そのアドバイザーK氏及びN氏の親族が管理する口座に入金されていたことが判明しました。銀行の秘密保持を定めるスイスの法律に従い、スイスの銀行がMLAのための銀行取引情報開示に関する連邦検察官からの召喚令状を受領した場合、銀行はそうした要請があったことを顧客に通知し、顧客は当該要請について裁判所で異議を申し立てることができます。本件においても異議申立てが行われましたが、法執行機関に有利な結果となりました。こうしたプロセス全体に非常に時間がかかり、マネー・ローンダリングに関する一部のMLAについては現時点でもまだ待機中です。

(3) 捜査の結果

2022年10月に、国家財務局元局長、そのアドバイザー及び農業関連実業家の計3名に容疑通知が送達されました。2023年2月2日に、元局長及びそのアドバイザーに対する捜査は完了し、事件は2023年5月24日に裁判所に送致されました。農業関係持株会社の経営者に対する捜査は2023年4月に完了しました。2024年2月に、同経営者に対する起訴状が（同人物が国外に逃亡したため、不在のままで）裁判所に送致されました。2024年5月の時点で、元局長は、18カ月の勾留を経て140万米ドルの保釈金を払って釈放されていましたが（保釈金の額は当初は1,320万米ドル相当に設定されていました。）、特定の人物との連絡を禁止され、監視用電子足輪の装着とパスポートの引渡しを義務付けられました。2024年10月現在、この元局長の事件について、高等汚職対策裁判所で裁判が進行中です。アドバイザーと実業家は指名手配されています。この捜査全体で、12件のMLA要請がなされ、16件の搜索が実施され、約50社の銀行記録の分析が行われました。

4 事例研究パートII：マネー・ローンダリング

(1) 事実関係及び概要

パートIで述べたように、2015年から2016年までの期間、国家財務局元局長に対す

る550万米ドル及び2,100万ユーロの賄賂という犯罪の発覚を防ぐため、複数の非居住ダミー会社が利用されていました。当該資金は、農業関連の大物実業家B氏が支配する非居住会社から送金された後、英領バージン諸島で登記された以下の会社の口座に入金されていました。

会社	支配者／株主	SFS元局長N氏との関係	金額
R社	N氏（元局長と同姓）	兄弟	550万米ドル
L社	G氏	義父	1,300万ユーロ
N社	K氏	アドバイザー	800万ユーロ

2022年末に行われた搜索と秘密捜査により、不動産の売買に関する複数の契約書と、異例の金銭的取引について言及する文書が見つかっていました。捜査の過程で、R社、L社及びN社の3社を出所とする3つの資金の流れが割り出されました。

ア K氏（N氏のアドバイザー）が支配するN社

300万ユーロがN社からチェコの農業関連会社（100万ユーロ）とポーランドの農業関連会社（200万ユーロ）に小麦の代金として送金され、その後その両社から香港の会社へ送金されました。500万ユーロが米ドルに換えられ、N社と米国を本拠とする権原保険会社との間の代理契約に従い、権原保険会社の口座へ送金されました。送金された資金は、当該米国会社の口座で他の資金と混合され、不動産の購入に利用されたとみられます。

イ 国家財務局元局長の兄弟が正式株主となっているR社

2015年に受領された550万米ドルは、アドバイザーのK氏がCEOとなっていた農業関連投資会社に、小麦購入の代金として送金されました。2017年の初めに、ほぼ同じ金額が、契約解除による返金としてR社へ送金されました。同じ頃に、その返金額の一部である400万ユーロが国家財務局元局長の義父にあたるG氏が支配する第3の会社へ送金されました。

ウ N氏の義父G氏が支配するL社

N氏の義父G氏は、長年にわたり建設・不動産開発事業に携わってきました。2017年5月末に、G氏が所有する会社の1つでUkraine SKY LLCとして登記されていた会社が、キーウ市街中心部に建設中の商業・住宅複合ビル（約5万m²、その時点で60%完成）を約1,500万米ドルで購入しました。同日にSky LLCは、同複合ビル内の住宅部分の所有権を1,400万米ドルで売主に売却しました。つまり、Sky LLCはウクライナの首都キーウ市街中心部に位置する大型商業ビルを約100万米ドルで手に入れたことになり、これは対価として著しく過少な金額です。捜査を進めるうちに、この取引の別の面が明らかになりました。2017年5月の同じ頃に、L社がスウェーデンの会社FRM ABの株式を1700万ユーロで購入したことが判明しました。株式を売却したのは、スウェーデンで登記され、ウクライナの第三者の支配下にあるSt.ABという会社でした。FRM ABは当時、SKY LLCに不動産の権利を売却

した、ウクライナに登録されていた会社の唯一の株主でした。FRM AB株の購入代金としてSt.AB社に支払われた1,700万ユーロは、1,300万に第2の会社R社から受領した400万（小麦売買契約の解除により返金されたもの）を足したもので、元をたどれば農業関連大物実業家からN氏に支払われた賄賂を出所としていました。つまり、不動産の購入は実際には、スウェーデンのSt.ABからFRM AB株を購入することにより行われたということです。N氏とG氏は、犯罪収益を利用してFRM AB株を購入し、不動産の所有者となったのです。

(2) 捜査の過程で生じた課題

本事件のマネー・ローンダリングの部分では、以下のような課題が生じました。

- ・複雑な金銭的取引：違法な資金の出所をわかりにくくするために何層にもわたる複雑な取引が利用されており、資金の流れを追跡し犯罪行為と結びつけることが難しくなっていました。マネー・ローンダリングの容疑で起訴するための強固な根拠を固めるため、実体分析作業、契約内容の確認及び取引の性質の理解が必要でした。
- ・ダミー会社の利用：資金の真の所有者及び出所を隠すために国外金融機関口座が利用されていたため、取引の背後にいる人物を特定する作業が複雑になりました。そうした会社の事業活動を分析し、搜索や差押えで得たデータと照合することによって、そうした会社の真の性質を突き止めることができました。
- ・国際的な司法権の問題：それぞれ具体的な法規制とその執行実態が異なる複数の国・地域が関与していたことから、国・地域をまたがる活動を取りまとめる必要が生じたため、特定の法律上及びロジスティクス上の課題が発生しました。捜査の過程で、MLA要請を迅速に行うことに特に力点が置かれました。捜査チームは、必要なすべてのデータを明確かつ簡潔に記述して提出し、法的プロトコルを厳密に守り、要請を処理する外国の司法当局といつでもすぐにコミュニケーションが取れるようにしました。

数人の証人から聞き取りを行い、追加のMLA要請がスイス、スウェーデン、米国、ポーランド及び香港に送られました。現時点で、捜査は最終段階にきていますが、捜査チームはまだ最後のMLAを待っているところです。現時点で、キーウ市街中心部の不動産は、一部が差し押さえられています。G氏の会社が所有する76戸のアパートメントが犯罪収益として差し押さえられました。差し押さえられた資産の価値総額は約500万米ドルです。

5 おわりに

本稿では、ウクライナの元政府高官とその仲間が関与した、巨額の賄賂と国境を超えたマネー・ローンダリングの事件を取り上げました。捜査の過程で直面した課題と、そうした障害から生じた悪影響を低減し克服するために講じた措置について紹介しまし

た。捜査のそれぞれのパートで生じた課題としては、以下のものが挙げられます（すべてを網羅したものではありません。）。

- ・ 違法な資金の出所を偽装するために利用される巧妙な手口
- ・ 複数の国・地域が関与していることによる、異なる国・地域の法的基準及び協力レベルの中で捜査を進めることの難しさ
- ・ 多様な手段や組織が関与する複雑な金銭的取引
- ・ 国・地域によって金銭的取引、プライバシー及びデータ共有に関する法令が異なるという法律上の障壁
- ・ MLAの取得にまつわる遅延や複雑で形式主義的なプロセス

現在、この贈収賄事件について、高等汚職対策裁判所で裁判が進行中です。この元高官は18か月の勾留後に保釈金を払って釈放され、アドバイザーと実業家は指名手配を受け、不在のままで起訴されています。マネー・ローンダリングの一部は、現時点でまだ捜査の最終段階にあります。

第3章

第1回日ASEAN刑事司法セミナー

「法の支配の推進と包摂的社会の構築」

- ASEANにおける国際協力の強化：効果的な捜査共助のための新たなツールの活用（MLAセッション）
 - ASEANにおける過剰収容対策、とりわけ非拘禁措置を活用した加害者処遇の実情とその課題（OTRセッション）
-

本章の掲載資料は、UNAFEI's Resource Material Series No. 120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。

- The Development of the Probation Service – The Slovenian Experience
by Danijela Mrhar Prelić (Slovenia) (OTR Session)

保護観察制度の発展——スロベニアの事例から

ダニエラ・ムハル・プレリッチ*

1 はじめに

自由の剥奪は、刑事犯罪行為者に対する制裁の形として最も厳格なものであり、重大な刑事犯罪についてのみ、かつその他のすべての制裁措置に効果がなかった場合にのみ適用されるべきものです。行為者の拘禁、特に短い刑期での拘禁は一般に、期待される犯罪防止効果をもたらさないと同時に、犯罪に対する国家の措置として最も費用のかかる方法の1つです。これは、抑圧を通じた犯罪の抑止だけでなく、とりわけ、犯罪防止のための体系的な施策の実施においても当てはまります。2002年以来、スロベニアでは刑務所に収容される人の数が増加しており、収容率は12年間で32%近く上昇しました。一方、スロベニアの刑務所収容者の80%が刑期2年以下（短期拘禁刑）で収容されていました。

こうした受刑者数の増加が、スロベニア刑務所制度が直面していた主要な課題であり、また2015年7月に、司法省からスロベニア共和国政府に対し、国の保護観察機関の設置の必要性を訴えた最も重要な理由の1つでもありました。司法省は、その根拠説明の中で、自由の剥奪は、その他のいずれの制裁にも効果がない場合にのみ採る最終手段であるべきだと述べました。スロベニアの刑事司法制度においては、何年も前から、拘禁刑に代わる様々な形の措置が可能になっています。こうした拘禁刑代替措置は、行為者が社会のためになる良い活動を行うよう促進することにより、再犯防止へとつながるとともに、短期拘禁刑のマイナスの影響を緩和するものと考えられています。

2015年7月に、スロベニア共和国政府は、刑事罰を科す制度の一環として保護観察機関を設置すべきであるという勧告を受け入れました。司法省は、2016年5月31までに行動計画の草案を策定し、財政的負担と諸外国の動向を適切に勘案した上で、必要な制度及び規範の変更を盛り込むよう指示を受けました。この計画を進めるため、2015年10月に司法省、行刑局、内務省、労働・家族・社会問題・機会均等省、最高裁判所、最高検察庁及び法学部・犯罪学研究所の代表者で構成されるタスクフォースが設置されました。同グループの主な任務は、スロベニア共和国における代替刑・社会内刑の実施を巡る現状を分析し、設立計画を策定することでした。

当時の実態を分析した結果、スロベニアの刑務所に収容されている者の50～55%が2

* スロベニア司法省保護観察局長。ムハル・プレリッチ博士は、第1回日ASEAN刑事司法セミナーの犯罪者処遇セッションに客員専門家として参加。

年以下の刑期に服しているにもかかわらず、スロベニアにおいて社会内刑はほとんど適用されていないことが判明しました。効果的な刑の適用を難しくしていた問題の多くは、関係機関間の役割を巡る混乱と明確なコミュニケーション手段の不在から生じていました。国家機関が設置されるまでは、保護観察業務は様々な機関によって実施されており、社会奉仕活動、保護観察付き執行猶予、保護観察付き仮釈放を含む大半の保護観察業務を、社会福祉センター（労働・家族・社会問題・機会均等省）が担当していました。自宅拘禁は司法機関が、自宅拘禁対象者の監督は警察が担当していました。

省庁間タスクフォースの中に、小規模の専門家グループが設置されました。同グループの主な役割は、欧州内の他国に設置されている保護観察機関の業務実施方法と組織構成に着目し、スロベニアにおける新しい国の保護観察機関の基盤となるような規範的・制度的枠組みに関する提案を行うことでした。2016年5月にタスクフォースは、専門家グループからの提案に加えて、スロベニア共和国における保護観察機関の設置のための行動計画に合意し、同計画は2016年7月末に政府に採択されました。計画の主な目標は以下のようなものでした。

- ・社会内刑に関する業務を一元化して発展させる
- ・社会内刑の執行方法を全国的に標準化する
- ・各種サービスを統合し、司法機関の関与を拡大する
- ・職員の研修及び資格を強化する
- ・専門的分野の介入を導入する
- ・行為者をきめ細やかに処遇する
- ・データを一元的に照合及び分析する
- ・各国の保護観察制度を確認した上で諸外国からグッドプラクティスを導入する
- ・短期拘禁刑を代替刑に置き換えるべく、検察官又は裁判官が社会内刑の適用を決定する頻度を向上させる
- ・専門性・技能の高い人材が再犯防止に貢献する
- ・罪を犯した人をより人道的に処遇する
- ・人権を保護する¹

政府の決定を受けて、2016年10月に、保護観察局の設置に必要なすべての活動の準備と実施を目的として、司法省内に保護観察準備室が設置されました。

2 スロベニアの刑罰制度

保護観察機関の設置プロセスについて説明する前に、スロベニア共和国の刑事司法制度について概説します。スロベニア刑法²において、刑罰の目的は、国が法の秩序とい

¹ 保護観察機関の設置のための行動計画と必要な制度・規範変更の提案（2016年）

² 刑法（スロベニア共和国官報2012年第50号—公式統合版、2016年第6号—補正版、2015年第54号、2016年第38号、2017年第27号、2020年第23号、2020年第91号、2021年第95号、2021年第186号、2022年第105号——ZZNŠPP、2023年第16号及び2024年第107号——odl.US）

う基本的な価値及び原則を保護できるようにすること、犯罪行為によって個人及び共同体にもたらされる害に対する意識を高めること並びに行為者のニーズ及び人間としての尊厳を尊重しながら、行為者が地域社会及びより広い一般社会に復帰できるようにする適切な刑罰を科すことと定められています。拘禁刑は1月以上30年以下の範囲で科されます。刑期の長さは年及び月の単位で決定されます。ただし、6月を超えない場合は月単位で決定されます。終身拘禁刑は、殺人、大量虐殺、人道に対する罪及び戦争犯罪の刑事罰として科すことができ、25年の服役後は仮釈放の検討対象とすることができるとされています。スロベニアの刑事罰には以下のものがあります。

- ・ 訓戒的制裁
- ・ 拘禁刑
- ・ 安全措置

訓戒的制裁では、行為者に2年以内の拘禁又は罰金の判決が下される場合、裁判所は刑の執行を猶予することができます。法定刑3年以上の拘禁刑の場合は、執行猶予とすることはできません。裁判所は、執行猶予を受けた行為者に、一定期間の保護観察を付すこと及び特定の遵守事項を課すことを決定できます。保護観察では、法定の監督を行い、居住形態、生活様式及び向社会的活動に関する1つ又は複数の指示を行う場合があります。

拘禁刑は通常は刑務所で服しますが、刑法に基づき、自宅拘禁、週末拘禁、社会奉仕活動といったその他の形で執行されることもあります。再犯のリスクが低いと考えられ、かつ家族及び社会の確かな支援が得られる場合は、9月以下の拘禁刑を自宅拘禁とすることができます。また、有罪判決を受けた者が疾患若しくは障害のある者又は高齢の場合には、適切な公的施設で刑に服することもできます。性犯罪の場合を除き、2年以下の拘禁刑は、最長で判決執行時から2年間の社会奉仕活動に従事させる形で執行することができます。作業の範囲は、刑務所で過ごす1日が2時間の社会奉仕活動に相当するように定められます。作業の割り振りは、その者の職業的な知識や技能及び家庭内、教育上、職業上の差し迫った義務に関する意思を考慮して決定します。社会奉仕活動は無報酬で行われます。性犯罪の場合を除き、3年以下の拘禁刑では法律で定める条件を満たす者に、仕事や通学を続け、自宅で生活することを認めることができます。ただしその場合でも、仕事のない日及び週末は刑務所に戻らなければなりません。

裁判所は、そのための法的条件が満たされることを条件として、刑事犯罪の行為者に対して1つ又は複数の予防措置を講じることができます（安全措置）。予防措置（強制的精神科治療、医療施設への入院、拘禁期間外の強制的精神科治療、運転免許証の剥奪や物品の没収、特定の職業に従事することの禁止、被害者接近禁止命令）を講じるに当たり、裁判所は、相応性の原則に従い、犯した罪の重さ及び予防措置を講じなかった場合に行為者が犯すおそれがあると合理的と考えられる犯罪について勘案することとされています。

3 設置プロセス

司法省保護観察準備室の主な役割は、保護観察局を設置するために必要な法律及び諸事項を準備することでした。2018年1月に、スロベニア保護観察局（以下「UPRO」といいます。）が司法省の一機関として正式に発足し、同年4月1日に、保護観察所が社会福祉センターから業務を引き継いで稼働を開始しました。UPROの正式な発足の前に行われた業務もあれば、発足後に行われた業務もあります。

新たに設置された保護観察準備室の最も重要な任務は、保護観察法案の起草でした。法案の内容に関する情報収集のため、領域横断型グループ（保護観察準備室、行刑局及び法学部からの代表者で構成）のメンバーが欧州各地の保護観察機関を視察しました。保護観察法案は、2016年11月後半までに取りまとめられ、関連する部局横断的かつ専門的な調整課に送られました。その後、2017年2月に政府の手続の中で上程され、翌3月に政府によって採択されました。同年5月24日に国民議会で保護観察法が可決されました。保護観察法は、同年6月17日に成立し、（同年6月の法案可決時に行われた構成機関の設置に関する規定を除き）2018年4月1日から施行されました。

同法施行後、スロベニア共和国政府は、省庁構成機関に関する政令を改正及び補足する政令³並びに保護観察所の数、活動領域並びに本部及び保護観察所の拠点に関する政令⁴を發布しました。

通常の利用観察業務と並行して、人事並びに事務所、備品及び機器類の設置に関する業務も開始されました。2017年10月に労働・家族・社会問題・機会均等省が、社会福祉センターからUPROへの転属に同意した公務員のリストを発行しました。財源の移転も含む公務員移転合意書が2017年12月に署名され、12名の職員が転属となりました。また行刑局長との間で、面接に基づいて選ばれた5名の公務員を転属させる合意もなされました。その計17名のうち、5名が一部実務も担う管理職、12名が保護観察官の職務を担うことになりました。2018年4月から8月にかけて、全保護観察所に配属される管理コーディネーターが採用され、本部に職員を採用するための手順も整備されました。

2018年1月中旬から3月末までの間に、用地関連業務を担当する行政省によって、適切なオフィススペースの手配が急ピッチで行われました。5つの場所（マリボル、ツェリエ、リュブリャナ、コペル及びノヴォ・メスト）に特定の条件で用地が確保されました。保護観察の監督に参与する人及びカウンセラー並びにその家族の間の関係には秘密保持が求められることから、各専門職人員が必要な技術的サポートを備えた自身のオフィスと所定の面接用スペースを持つことが重要になりますが、全拠点でこの条件が満たされました。2018年3月末に各課にコンピューター機器が支給されましたが、全拠点で即時に対処が必要ないいくつかの問題が発生し、システムの本格稼働が開始したのは

³ 省庁構成機関に関する政令を改正及び補足する政令（スロベニア共和国官報2015年第35号、2015年第62号、2016年第84号、2017年第41号、2017年第53号、2018年第52号、2018年第84号、2019年第10号、2019年第64号、2021年第64号、2021年第90号、2021年第101号及び2021年第117号）

⁴ 保護観察所の数、活動領域並びに本部及び保護観察所の拠点に関する政令（スロベニア共和国官報2017年第41号）

2018年5月になってからでした。2018年8月に固定電話が設置されるまでの間は、携帯電話で当座をしのぎました。各種の調達契約（保護観察所及び本部の備品・機器、タイムレコーダーの購入、郵便及び携帯通信サービスの手配、各課用の公用車の購入）が発行されました。政令に従い、全職員に業務用のIDカードが発行されました。

実務面でも多くの進展が見られました。それまで社会福祉センターで扱われていた事案に関する書類をUPROに移送する作業が、2018年3月の最終週に始まり、4月中にすべて完了しました。この書類の中に、各種の社会奉仕活動の機会を提供していた組織のリストもありました。社会奉仕活動の実施に関する相互の権利及び義務の規定に関する合意書の変更が完了しました。このプロセスの最初の段階で、700通の署名済み合意書が提出され、保護観察所のニーズに応じてリストが更新されました。

当初から優先事項とされたのは、保護観察業務の遂行について説明する職員向けの指導マニュアルを策定することでした。ガイドラインの準備に当たり、効果的な保護観察の実施に必要な業務の範囲や、その土台として必要な該当する組織上・法律上の文書について、国内外の調査が行われました。この調査に基づきUPROは、2018年4月に全面施行を予定して、全保護観察所で一貫した実施方法を実現するため、特定の項目で構成されるガイドラインを発行しました。ガイドラインの施行に当たり、継続的なモニタリングの必要性和、適用開始の初期段階に得られる教訓の重要性が認識されました。実践に基づくそうした教訓と経験に基づき、ガイドラインは2020年に改訂されました。

全観察所における一貫した実践方法という目的を達成すべく、UPROでは、事案の追跡と管理のためのマニュアルシステムを開発しました。このマニュアルシステムには、全事案の基本項目、保護観察業務の個別計画（安全監督の執行、社会奉仕活動の執行、自宅拘禁）、裁判所報告書、検察庁、仮釈放委員会からの情報、対象者・保護観察所・関係サービス提供者の3者合意書の雛形、保護観察対象者との継続的な接触を記録する仕組み及び犯罪誘発要因上のニーズやリスクに関する質問紙（組織全体で導入するリスク・ニード・レスポンスビティ（RNR）ツールが開発されるまでの参考資料として）が含まれています。国の機関が設置された後は、日次データ収集表の実装が、モニタリング、報告、評価、調査及び統計分析のための中心的な開発作業となりました。時間の経過を経て、また経験を踏まえて、UPROは独自の情報システム「ProbIS」とリスク・ニーズ・アセスメントツール「MOT」を開発しました。これらのツールの実装は2023年に実現しました。この開発では、国内外の専門家の協力を得て、保護観察官が重要な役割を担いました。

専門的業務の基盤が未だ発展途上にあるため、職員の研修と能力育成が、これまでも、そして今後もUPROが優先的に取り組むべき課題です。スロベニアは、欧州各地のより実績が長くより進んだ保護観察制度から学び、ベストプラクティスの模範例に沿って取組を進めています。専門的業務及び専門的能力育成の必要性に応じて、1年ごとに教育プランを採択しています。

このプロセスの開始時から、保護観察機関の設置に関する活動は、メディア及び専門分野・学術界の両方で広報されました。メディアにおける広報は、司法省主催のインタビューや記者会見を通じて行われました。

また、国内外において、専門分野及び学術界の様々な諮問会議やカンファレンスが開催されました。UPROは司法制度内に位置付けられた新しい機関であったため、司法手続におけるUPROの役割と重要性を認識してもらうため、まずは最高裁判所及び最高検察庁の担当者にプレゼンテーションを行いました。それに続き、裁判官（スロベニア国内の11の地方裁判所の裁判官）及び地方検察官と会合を持ちました。関係者間での認知向上に当たり、広報資料も重要な役割を果たしました。一般の人々を対象に、保護観察業務の主要な内容を概説する「保護観察」というパンフレットを準備しました。UPROと政府広報室で連携して、「正しい方向へ」というロゴをデザインし導入しました。また、保護観察の対象者向けに、重要事項と連絡先を掲載したリーフレットもデザインしました。リーフレット制作の後に、保護観察に関する重要事項と連絡先を掲載したパンフレットの見本を作成しました。

UPROは、欧州保護観察連合（CEP）の様々な活動に参加し、また職員の教育や研修の分野などで諸外国の関係者と協力しています。視察訪問、継続的な協力関係、効果的な連絡調整によって、欧州各国の保護観察機関との強固なつながりの構築が促進されています。この点における国際協力の重要性はいくら強調してもし過ぎることはありません。他の機関とのネットワークの構築が制度の拡充と知識の移転を促進し、更なる発展に寄与することは実証されています。

4 保護観察局の責務

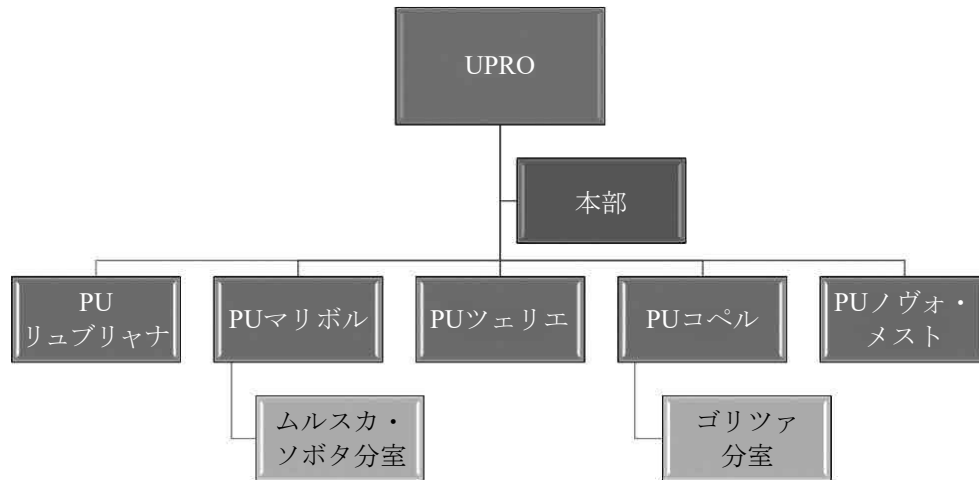
UPROの使命は、社会内で刑事罰を執行することです。保護観察対象者に対する、刑法の下での専門的処遇は、犯罪行動に至った要因の特定、行為者が抱える苦しみや困難の解消、貧しい生活環境の改善及び許容される行動様式の確立に寄与します。専門的処遇においては、社会復帰を妨げる行動様式を特定し除外するために、様々な生活環境における対象者の行動の監視が行われる場合があります。上記に加えて、保護観察局は、軽犯罪法の下での社会奉仕活動の管理、実施及び監督も行います⁵。

UPROは、1つの本部と、リュブリャナ、マリボル（ムルスカ・ソボタに分室あり）、ツェリエ、コペル（ノヴァ・ゴリツァに分室あり）及びノヴォ・メストの5つの保護観察所で構成されています。これまでの実践から、リュブリャナ保護観察所とノヴォ・メスト保護観察所の管轄地域内にさらに用地が必要であることがわかってきました。PU⁶リュブリャナは、(PUリュブリャナのニーズのために) コチェヴィエ市が提供する用地を使用する契約を結び、PUノヴォ・メストは、ポサヴィエ社会福祉センターのクルシュ

⁵ 保護観察法（スロベニア共和国官報2017年第27号）

⁶ PUは保護観察所の頭字語

コ支所と契約を結んでいます。



本部は以下の職務を担います。

- ・ 保護観察所の業務の調整及び指導
- ・ 保護観察対象者のためのプログラム開発及び資金調達
- ・ その他の管轄当局及び機関との協力
- ・ 保護観察所が実施する業務の監督
- ・ 保護観察職員に対する教育及び研修の実施
- ・ 施策及びプログラムの効果検証
- ・ 国際協力
- ・ 犯罪者処遇に関するプロジェクト
- ・ 保護観察法に準拠した記録の保管及び管理
- ・ 刑罰に関するサービス提供者のネットワーク構築及び同提供者の名簿管理

保護観察所は、保護観察法に定める保護観察業務の遂行についての権限を有し、以下の保護観察業務を遂行することとされています。

- ・ 検察官が刑事告訴又は起訴勧告を和解手続に移行させ、和解合意書を作成するか否かを決定するための報告書の作成
- ・ 検察官が起訴を開始するか否かを決定する若しくは起訴猶予の場合における措置及び義務を定めるための行為者に関する報告書の作成
- ・ 起訴猶予となった事案における損害の賠償義務又は和解の概略策定と管理
- ・ 裁判所が刑事罰及び保護観察について決定を下すための報告書の作成
- ・ 保護観察付き執行猶予の事案における保護観察の実施
- ・ 保護観察付き仮釈放の事案における保護観察の実施
- ・ 自宅拘禁の実施
- ・ 社会奉仕活動実施の計画、管理及び監督

・保護観察付き仮釈放の計画プロセスにおける刑務所との協力

保護観察官の基本職務は、保護観察対象者の再犯リスクの低減と社会への再統合を目的とした支援、保護及び監督に関する業務です。多くの保護観察対象者が不安定な生活様式や精神的健康上の問題を抱えており、また暴力を受けた経験を有する場合があるため、保護観察官の仕事には困難が伴います。保護観察業務は極めて要求水準の高い仕事であり、対象者と接する上では特定のアプローチ、知識及び技能が求められます。各保護観察官は、日常の事務的業務に加えて、保護観察対象者との面接を行い（対話を通じて対象者の人生に関するすべての情報を入手し）、個々の対象者について、刑罰の一環として定められた条件に沿い、目標が明確に設定された個別計画を作成する必要があります。そうした業務の一環として、保護観察官は、様々な公的機関及び非政府組織（NGO）と連携し、対象者の能力及び家族に関する責務と両立する多様な支援（教育や訓練など）の提供について協力を得ます。そうした業務の中で、保護観察官は、裁判所、対象者の家族、社会福祉センター及び国のその他の機関との間で定期的にコミュニケーションをとります。保護観察付き仮釈放の場合、保護観察官は、釈放に先立ち、刑務所職員と協力して釈放前計画を作成するために、多機関が集まる会議に出席します。保護観察法及び保護観察業務実施規則⁷では、最初の4か月間は、月に2回以上、保護観察官と対象者が接触を持たなければならないと定めています。計画作成時に保護観察官が必要と判断した場合は、より頻繁に接触を持つことができます。

2018年4月初旬、UPROは488件の事案を社会福祉センターから引き継ぎました。UPRO稼働開始後の数年で担当した保護観察事案（新規及び継続中の事案）の数は増加し、2024年末時点では12,551件となっていました。そのうち10,281件は業務終了済みで、2,270件が継続中でした。2024年12月の保護観察官1人当たりの平均担当件数は83件でした。保護観察部門の設置以来、事案件数はおおむね増加傾向にあります。2019年に特に大幅な増加が見られ、2019年の最終四半期から2020年にかけて減少が見られました。この減少は、その期間に保護観察官の増員があったことによると考えられます。

（EUプロジェクト下で雇用されていた保護観察官の契約終了による）人員減少、職員の離職、事案件数増加といった複合的な要因により、2021年以来、職員の担当件数は増加しています。

UPROは、社会奉仕活動を含むすべての社会内刑の実施を支えるため、業務遂行に当たり、様々な組織と緊密に連携しています。対象者が社会奉仕活動に従事する場合、人道活動や地域行政の活動、自然保護活動、その他営利のみを目的としない公共の利益のための活動を実施するスロベニア共和国内のあらゆる法人が対象組織となり得ます。社会奉仕活動の実施に関する合意書には、対象者、活動実施組織及び保護観察所が署名します。保護観察業務の実施に協力する組織は、保護観察対象者の個別計画に定められた

⁷ 保護観察業務実施規則（スロベニア共和国官報2018年第21号及び2020年第73号）

目標の達成を支援し、それにより社会への再統合と社会復帰に寄与するという点で、社会内刑の執行において重要な役割を担っています。発足以来、UPROは既存の協力関係の強化及び発展とともに、各種組織とのネットワークの拡大に努めてきました。多くのNGOに加えて、保健センター、精神科病院、社会福祉センター、職業安定所の地域拠点などの公共機関や組織が、とりわけ保護観察における指示の履行に関して、保護観察業務の実施に関与しています。

5 おわりに

冒頭で述べたように、UPROの設置につながった第1の要因は、刑務所に収容される人数が増えていたことと、スロベニアの法制度では以前より刑法によらない代替措置が導入されており、そうした代替措置の一部は数十年前から存在していたにもかかわらず、社会内刑が実際に科された事例が限られていたことでした。こうした代替措置は再犯の抑止にとって非常に重要であると認識されていました。国の予算ですべて賄われる国家機関の設置は、政府がこの決定を採択したからこそ実現したことです。また、欧州連合の支援が果たした役割を考慮することも重要です。2016年に、欧州の「Effective Justice」（効果的な司法）プロジェクトが司法省の主導により開始され、2023年に完了しました。同プロジェクトは、欧州連合、具体的には欧州社会基金からの資金協力を受け、またスロベニア共和国からも追加拠出を受けました。UPROは、スロベニアにおける保護観察制度の整備と効果的な運用のための条件を設定することを主要目的としたプロジェクトに参加しました。プロジェクト実施時に、職員10名に対する報酬（業務関連経費精算を含む）、ハードウェア及びソフトウェアの調達、コンピューター機器及び出張費、情報・通信、分析・研究、アセスメント、調査並びに教育及び研修のための専用資金が割り当てられました。職員採用に加えて、組織全体で導入する情報システム「ProbIS」の開発とリスク・ニーズ・アセスメントのための専用ツール「MOT」の開発も、欧州からの資金協力を受けた重要な成果物となりました。ProbISは、既存のマニュアルシステムに置き換わるものとして導入され、業務プロセスの自動化と標準化に寄与しています。加えて、他のデータ提供元と電子データをやりとりすることも可能になっています。MOTは、組織のガイドラインとの併用によって機能するシステムです。MOTは、犯罪誘発要因上のニーズの優先順位付け及びそれに応じた対象となるリソースの選定に活用されます。

スロベニア保護観察局は、刑事制裁及び社会内措置の執行という重要な任務を担っています。こうした措置の第1の目的は、犯罪者の社会復帰と社会への再統合です。運用開始後の最初の数年で、設定された目的は達成され、保護観察局は、影響力のある司法関連機関の1つとなり、社会の認知を得ることができました。取扱事案の約90%が、保護観察期間を満了していると考えられます。また、司法関連機関相互の信頼と協力関係が着実に向上しています。

UPROが今後の目標として掲げているのは、更なる専門能力育成と成長の促進です。保護観察職員に高い技能を獲得させることを目指しており、そのためには継続的な教育及び専門的な研修への注力が必要です。保護観察業務が効率的に実施されるようにするには、保護観察官の担当事案件数が適切である必要があります、カウンセラー1人当たり20～30件とすることを目標としています。

UPROは欧州結束政策プログラムから、2021年～2027年を対象期間とした資金提供を受けるための出願を完了しました。この欧州からの資金で、家庭内暴力行為者、性犯罪行為者及びソーシャルスキルワークショップの専門的プログラムの開発を行う予定です。また同プロジェクトでは、保護観察官、執行組織及び保護観察カウンセラーの補助・支援のため、保護観察所内でのメンター職の採用も行います。この新たな職位の現実的有用性と有効性を評価すべく、試験的プロジェクトを実施します。良い結果が得られれば、正規の制度として採り入れられることになるでしょう。

UPROは、引き続き諸外国との関係強化に取組、諸外国の機関との新たな関係の構築に努めていきます。そうした諸外国との関係が知識移転と専門能力育成に多大な影響をもたらすからです。真摯に職務に打ち込む職員に支えられ、将来に向けた明確なビジョンを携え、UPROは今後も益々発展の方向へ、「正しい方向へ」、進化していくと確信しています。

第4章

第186回国際高官セミナー

「国際的なテロ関連犯罪への対処～関与若年者の処遇」

本章の掲載資料は、UNAFEI's Resource Material Series No. 120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。

- Radicalization and Recruitment on the Internet: Confronting the whole of Society Approach
by Camilo Graziani (Brazil)
- Countering Terrorism in Khyber Pakhtunkhwa: Challenges, strategies and the Path to Stability
by Syed Ashfaq Anwar (Pakistan)

インターネット上における過激化及び勧誘： 社会全体で立ち向かうアプローチ

カミーロ・グラツィアーニ*

1 はじめに

テロ組織は、若年者、特に社会的な脆弱性を抱える若年者を、世界規模で組織的に利用しています。こうした若年者の利用は、現代の刑事司法が直面する重大な課題であり、各国及びその機関は、この現代的な課題を前に、テロ対策における従来の戦略の見直しを迫られています。現代のテロ組織は、若年者の社会的脆弱性を驚くほど深く理解し、そうした脆弱性に付け込む巧妙な戦略を立て、若年者を過激化して組織の目的を実現する活動に勧誘するようになっています。テロ組織による若年者の利用という問題に効果的に対処するには、ノイマン（2023年）が指摘しているように、各国が問題の根本原因、とりわけ若年者の生活を安定させること、また家族、教育及び地域社会との絆といった保護的要因を強化することに注力する必要があります。

2 ブラジルのテロ対策：現在の動向、課題及び戦略的対応

ブラジルのテロ対策アプローチは、現代のテロに対する脅威が国境を越えた性質を持つことに対する深い理解に立脚しています。ブラジルは、自国内での直接的なテロ攻撃を経験していないものの、テロの未然防止、情報収集及び国際協力に重点を置いた積極的な戦略を展開しています。ブラジル連邦警察のテロ対策部（DETER）が、潜在的なテロに関するリスクの監視と軽減のための取組において中心的な役割を担っています。

ブラジルのテロ対策モデルは、以下のグッドプラクティスを体現したものとなっています。

- a. 法的枠組み：法律2016年第13.260号が、テロ行為を特定して訴追するための包括的な法的根拠となっており、これにより脅威への対応において体系的なアプローチを採ることが可能になっています。
- b. 国際協力：ブラジルは、世界的なテロ対策ネットワークに積極的に参加し、情報を共有し、テロ組織と認定されている組織に関する国連安保理決議に基づく対応を堅持しています。
- c. 多面的な情報戦略：DETERは、包括的なアプローチの下、テロ行為そのものだけ

* ブラジル連邦警察、テロ対策部長

でなく、マネー・ローンダリング、文書偽造、密入国といった関連する犯罪領域の監視も行っています。

- d. サイバー監視：ブラジル当局は、デジタル手段による現代の過激化の動きを認識し、インターネット勧誘や過激派コンテンツの拡散を追跡する機能を開発しました。しかしながら、以下のような大きな課題により、テロ対策の取組は複雑化しています。
- a. インターネットで広まる過激化：ブラジルの若年者が、インターネット上の過激派コンテンツに影響を受けやすくなっている現状は、予防的戦略にとって重大な課題となっています。
- b. 多様な脅威が併存する状況：ブラジルは、ISISやヒズボラといった宗教的動機を持つ組織から、イデオロギーを主軸とする暴力的な過激派運動まで、多様な動機を背景とする様々なテロ組織を監視しなければなりません。
- c. 移民の動向：アフガニスタンなどの紛争地域に関するものなど、人道的観点からビザを発給する政策によって、国境管理やテロリストの潜入に関して潜在的な脆弱性が生まれています。
- d. 限定的な過去の経験：ブラジルは他国と比較して直接のテロ攻撃に接した経験がないことから、脅威の認識と備えに油断を招く可能性があります。

こうした課題に対処するため、以下のような戦略的対策を検討する可能性があります。

- a. 非過激化デジタルプログラムの強化：インターネット勧誘に対する脆弱性を有する層を対象とした包括的な教育的・心理学的介入戦略を策定します。
- b. 技術的インテリジェンスの強化：デジタル監視や脅威検知のための先進的な技術的能力へ継続的に投資します。
- c. 領域横断的トレーニング：法執行機関及び情報機関の人員を対象とした、テロ対策に関する心理学的、社会学的及び技術的な観点を統合した専門的トレーニングプログラムを開発します。
- d. 地域社会との連携：社会的包摂、異文化間の対話及び潜在的な過激化の兆候の早期発見を促進する地域社会レベルでの堅固なプログラムを開発します。

このように、ブラジルのテロ対策戦略は、テロを未然に防ぐための予防的インテリジェンス、法的枠組み及び国際協力をバランスよく組み合わせて調整されたアプローチを体現するものとなっています。巧妙化する世界のテロ情勢に合わせて対応していくことにより、我が国は、民主主義の原則と人権の保護を堅持しながら、潜在的风险を効果的に軽減していくことができます。

3 若年者に対するテロ勧誘の最新の動向

若年者に対するテロ勧誘の実態は、近年著しく変化しています。現代のテロ組織は、物理的世界と仮想世界の両方で同時に活動していますが、特に後者での活動に重点を置いています。今日、こうした組織は、仮想世界で大きな存在感を有しており、そこで各

組織の理念、イデオロギー、ナラティブ（動員・正当化の物語的枠組み）を容易に広めることが可能になっています。こうしたプロパガンダは、未だ人格、個性、価値観の形成途上にあり、アイデンティティや人生の目的、帰属意識を求める若年者を標的としています。

セリム（2022年）は次のように述べています「次世代のテロリスト勧誘を阻止することが、これまで以上に重要になっている。一世代前までは、自身が所属する地域共同体のメンバーに影響されて数年かけて過激化することがあった。現在もそうした事例は存在するものの、他人を介さずインターネットの影響だけで過激化してしまうことの方が一般的になっている。」。

現代のテロ組織は、若年者の勧誘の手口をますます巧妙化させており、年齢層に応じた手法を採る場合があります。こうした年齢層に応じた手法では、特に発達上の脆弱性のある思春期前と思春期の青少年が優先的に狙われます。

物理的世界での実態に関しては、紛争地帯、教育機関、学校、コミュニティセンター、家庭環境、少年団などの社会集団における従来型の勧誘も継続しています（少年団などの場合は、レバノン系シーア派の大規模コミュニティのあるブラジル南部でヒズボラが頻繁に利用してきたことが確認されています。）。

仮想世界では、インターネットやソーシャルメディアが、テロ組織の理念、思想、ナラティブを拡散する主要な舞台となっています。インターネットは、小規模なグループ、あるいは単独行動者（ローン・ウルフ）が、理念の伝達、過激化、勧誘、攻撃の扇動に利用する主要な舞台となっています。ゴンサルヴェス・レイス（2023年）が指摘しているように、情報化時代において、インターネットはテロリズムの前提条件として機能しているのです。

4 予防的アプローチ及び解決策

こうした過激化及びテロリスト勧誘の現象へ対抗し、防止する戦略は、公安機関だけのものではありません。諜報活動に基づいた強固な公安機関の横断的で国際的な協力が重要であり、この現象に対して各国が対応することが不可欠です。活動の阻止及び抑止の観点から、過激化の情報源及び利用手段を特定すること、また勧誘や過激化を行う者を捜査し、逮捕することが不可欠ですが、解決策は公安機関のみが担うものであってはなりません。問題の根本原因に焦点を当てた、国全体及び社会全体で取り組む包括的・統合的なアプローチから生まれるものであるべきです。

(1) 教育の介入

教育は、若年者を標的としたテロリストの過激化と勧誘に対抗するための重要な柱です。少年期及び青年期の質の高い教育が、強固で持続的な価値観を養い、過激で極端な世界観からの影響を阻止することにつながります。さらに、質の高い教育は、主体的な批判的思考力を育み、若年者に文化や歴史に対するより深い理解を持たせ、過

激で極端なナラティブに惑わされない力を養います。

また、学校だけでなく、若年者を取り巻く家族及び地域社会も教育プロセスに関与する必要があります。家族の絆を構築し、維持し、強化することを優先課題とすべきです。家族は、若年者がどんな友人関係・人間関係を持っているのかを認識し、健全な関係を育むよう促すべきです。そして、若年者に自身の属する社会や集団に対する帰属意識を育てなければなりません。過激派組織もやはりそうした帰属意識を悪用するため、若年者が孤立感を持ち、そうした組織に魅力を感じることがないようにする必要があります。

(2) デジタル対抗戦略

教育の柱と連携し、各国はインターネット上での過激化とテロリストの勧誘に対抗するための自国の有効な戦略を策定しなければなりません。この戦略は、各国特有の事情を考慮したものとする必要がありますが、欧州連合が策定した包括的で有用性の高い戦略を土台とするのも一案です。このEU戦略の要点は以下のとおりです。

ア 以下の早期検知・特定の仕組み：

- i) リスクの高い行動
- ii) 過激なイデオロギーのナラティブ
- iii) オンライン勧誘の標準的な手口

イ 以下の導入を通じた予防的監視：

- i) ソーシャルメディア監視システム
- ii) コンテンツ・フィルタリング・メカニズム
- iii) 情報キャンペーンと対抗ナラティブ

5 リスク軽減戦略

過激化・テロリスト勧誘の現象に効果的に対応するには、テクノロジーによる検知と監視のメカニズムに加えて、欧州連合の「過激化・テロ勧誘対策戦略」に基づく、家族支援プログラム、地域社会と連携した取組、若年者の職業訓練プロジェクトの導入を含む社会的支援システムも必要です。

社会的支援の柱は、仮想環境との関係で重要な役割を担う家族、学校及び地域社会ですが、テクノロジー企業も極めて重要な役割を担っています。デジタルプラットフォーム企業は、コンテンツの審査とユーザーの保護に責任を持ち、インターネットの責任ある使用及び攻撃的・有害コンテンツに関する教育リソースを開発し、提供すべきです。さらに、テクノロジー企業は、監視システムや統一された対応プロトコルを開発、テロを未然に防ぐための法執行機関との協力及び攻撃的、虚偽情報、過激主義、暴力的なコンテンツの削除に積極的に連携して取り組むべきです。

6 デジタル手段による過激化及び勧誘：ブラジルにおけるISの過激主義に対する若年者の脆弱性の事例研究

ファビオ・サミュエル氏の事例は、デジタル手段による過激化のプロセス及びテロ組織への若年者の関与の防止という課題のための有益な分析対象となります。2023年中頃、ブラジルのテロ対策当局は、サミュエル氏がイスラム国（IS）に加わる明確な意図を持ってサンパウロのグアルーリョス空港から出国しようとしていたところを拘束しました。

テロ対策部（DETER）が連邦捜査局（FBI）と協力して行ったこの捜査は、約1年にわたって行われた諜報活動を主軸とするアプローチに端を発したものでした。捜査は情報収集から警察による正式な捜査に移行し、この捜査によりサミュエル氏によるテロ組織のメンバーとの直接のコミュニケーション及び体系的なインターネット勧誘戦略が明らかになりました。

サミュエル氏は、思春期の若年者をターゲットに、WhatsApp、Telegram、Discordなど複数のソーシャルメディアプラットフォームを通じた巧妙なデジタル勧誘手法を用いていました。

サミュエル氏の勧誘戦略は以下のようなものでした。

- i) ISの過激主義プロパガンダの共有
- ii) 暴力的なマルチメディアコンテンツの拡散
- iii) テロ攻撃計画の可能性に言及
- iv) 宗教的指導者としての振る舞い

捜査で見つかった証拠には以下のようなものがありました。

- i) ソーシャルメディアのグループへのIS関連投稿
- ii) 渡航手配の通信記録
- iii) テロ組織で活動する意思を表明している動画
- iv) イスタンブールへの片道航空券の購入記録

2022年にDETERは、当時未成年だったサミュエル氏に以下のような早期介入を行いました。

- i) 個人面談
- ii) カウンセリング
- iii) 家族への指導
- iv) 社会福祉サービスの関与
- v) 心理的サポート

こうした包括的・多面的なアプローチで対応したにもかかわらず、こうした介入をもってサミュエル氏がその後過激化の道を進むことを阻止することはできませんでした。司法手続において、ISは国際的に糾弾されているテロ組織であると認定されました。サミュエル氏は最終的に、テロを助長した罪及び未成年者に有害な影響を与えた罪

で有罪判決を受けました。量刑は8年の拘禁刑で、デジタルテロ勧誘に対して司法制度が厳しい対応を取ることを印象付けました。

この事例研究から、現代のテロ対策の取組における以下のような重大な課題が浮かび上がってきます。

- i) インターネット上の過激主義イデオロギーに対する若年者の脆弱性
- ii) 現在の脱過激化戦略の限界
- iii) デジタル手段によるテロ勧誘の巧妙さ

サミュエル氏の事例は、テロ組織がいかにデジタルプラットフォームを駆使して脆弱な若年者を狙って過激化させるかを示す重要な実例といえます。この事例により、デジタル手段による過激化の複雑な様相が改めて印象付けられ、過激派イデオロギーに対する若年者の脆弱性及びブラジルにおける現在の脱過激化戦略の限界が明らかになりました。この事例は、より効果的な予防と介入の戦略の差し迫った必要性を強く訴えかけています。

7 おわりに

テロ組織による若年者の過激化と勧誘に対抗するには、各国及び社会が、公安機関と法執行機関による従来の限定的なアプローチを超えた、包括的で多面的な戦略を採ることが必要です。こうした対抗には、社会全体が、特に質の高い教育、家族の強い絆及び若年者の地域社会への帰属意識の醸成に焦点を置いて防止対策を行う、真の「社会全体によるアプローチ」と言える社会の関与が必要です。加えて各国は、テクノロジー企業と連携して、検知、監視、協力及び効果的な対抗ナラティブの拡散のための堅固なシステムを開発すべきです。こうした包括的なアプローチを通じて初めて、若年者を狙った過激化とテロ勧誘の巧妙な戦略に立ち向かい対抗することができるのです。こうした手段をすべて尽くしてもなお対抗できなかったときは、刑法を適用し、関与した者に法の裁きを受けさせなければなりません。

参考文献

- Aly, A. (2023年)「Social Media and Radicalization : Understanding Active Audiences.」(ソーシャルメディアと過激化: アクティブオーディエンスを理解する)『Journal of Terrorism Studies』16(2)、178－195
- 欧州連合 (2005年)「The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism」(EU過激化・テロ勧誘対策戦略) EUテロ対策戦略文書
- Gonçalves, R. & Reis, M. (2023 年)「Internet as a Pre — condition for Modern Terrorism」(現代テロリズムの前提条件としてのインターネット)『International Security Review』12(4)、267－284
- Matos, H. (2023年)「Preventive Monitoring in Counter — Terrorism Strategy」(テロ対策戦略における予防的監視)『Security Studies Quarterly』28(3)、145－162
- Neumann, P. (2023年)「Youth Work in Preventing Violent Extremism」(暴力的な過激主義の防止における青少年支援課活動)『Counter — Terrorism Studies』19(1)、89－106
- Selim, G. (2022年)「Evolution of Online Radicalization Processes」(オンライン過激化プロセスの進化)『Journal of Digital Security』15(4)、223－241

カイバル・パクトウンクワにおけるテロ対策： 課題、戦略及び安定に向けた道筋

サイエド・アシュファク・アンワル*

1 はじめに

テロリズムは、地域的、広域的及び国際的な安全保障に影響を及ぼすものであり、現代の世界が直面する最大級の課題です。パキスタンのカイバル・パクトウンクワ (KP) 州は、当地の地政学的な重要性及びアフガニスタンなどの紛争地域との近接性から、特にテロリズムとの関係が深い地域です。KPは、当初1979年のソ連によるアフガニスタン侵攻の影響で、数百万人のアフガン難民がパキスタンに流入したときから、数十年にわたりテロの激戦地となってきました¹。

9・11後に米国が主導したアフガニスタンでの戦争及び2021年のタリバンによる権力再掌握の余波により、KPは、パキスタン・タリバン運動 (TTP) やアルカイダなどのテロ組織に攻撃の拠点として利用され、武装勢力の活動が集中する地域となっています。2024年10月の1か月間だけで、KP内で35件以上のテロ攻撃が発生し、193人以上の保安職員が命を落とし、負傷者も多数出ています。ザーブ・エ・アズブ (Zarb-e-Azb) 作戦などの軍事作戦によって当地のテロの件数はある程度減少したものの、武装勢力は活動資金を生み出す新たな方法や手段を見つけ、新たな安全避難所を見つけており、脅威は進化し続けています²。本稿では、多様なテロリズムの形を概観し、テロリズムを生む原動力や要因を考察し、KP州警察が採用したテロ対策戦略を紹介した後、KP州警察が直面している課題を特定するとともに、持続的な平和と安全保障に向けた道筋を示します。

2 多様なテロリズムの形

KPにおいてテロリズムは、多様な形で表れ、また進化し続けています。テロリストたちは、長年にわたり、様々な形で恐怖を植え付け、地域社会を不安定化させ、国家の統制を揺るがすための多様な戦術を駆使してきました。代表的なものとしては、自爆攻撃、車両式即席爆発装置 (VBIED)、標的殺害 (ターゲット・キリング)、身代金やゆすりを目的とした誘拐などがあります。こうした戦略では、行政機能等の中心地と民間

* PSP、パキスタン、パキスタン警察庁、カイバル・パクトウンクワ州警察、副監察総監

¹ Perri, T (2021年)『Militant financing : A regional perspective on South Asia』(戦闘資金供与：南アジアの地域的展望) イスラマバード、Pakistan Institute of Strategic Studies

² KP州警察、2024年

人居住地域の両方を標的にすることが可能であるため、とりわけ甚大な被害が生じています。

KPで特に活発に活動している組織が、パキスタン・タリバン運動とアルカイダで、いずれもこれまでに非常に多くの攻撃を指揮してきました。中でも自爆攻撃は、人々が密集した公共空間や保安職員を標的とすることが多く、甚大な被害をもたらしています。即席爆発装置（IED）も、軍や警察の隊列、検問所、インフラを標的にする際によく使用されています。IEDによる攻撃は、多くの人命を奪い、公共サービスを途絶えさせ、地域全体に恐怖を広めます。

こうした直接的なテロ行為に加えて、テロ組織と犯罪組織の強力な結び付きもあります。テロリズムと薬物取引、ゆすり、密売、フンディ／ハワラと呼ばれる送金システムを経由した非公式な金銭的取引などの組織犯罪が組み合わさることで、テロ組織が活動を継続するために必要なリソースの供給源となっています³。テロ組織が犯罪ネットワークを通じて活動資金を調達できることにより、テロリズムと組織犯罪の境界が曖昧になり、法執行機関によるこれらの組織の壊滅は一層困難になっています⁴。

3 テロリズムの規模と動向

KP内のテロ攻撃発生件数は極めて多く、過去20年間で4,100件以上に上っています。こうした攻撃により、警察・軍関係者及び民間人を含む計50,000人以上の命が奪われました。またKPは、2014年に144名が死亡しその大部分が子どもであったアーミー・パブリック・スクール（APS）襲撃、2023年に100人以上の警察職員の命を奪ったペシャワール警察構内モスクでの自爆攻撃、コヒスタン地域のダス・ダム建設に従事していた中国人技術者を襲撃しその場で5人を殺害した事件など、パキスタンの中でも特に凄惨なテロ事件の現場でもあります⁵。こうした事件は、国全体に大きな衝撃を与え、教育機関、法執行機関及び国のインフラ開発に携わる外国人が武装勢力の暴力にさらされるという脆弱性を改めて浮き彫りにしました。

KP内にテロリズムが生まれる原動力は、内部要因と外部要因が組み合わさって形成されたものです。当地で武装勢力が生まれる主な推進力となっているのは、管理の行き届かない長い国境を接するアフガニスタンとの地理的近さです。この国境を通じて武装勢力が容易に両国間を行き来し、旧部族地域を潜伏拠点とすることが可能になっています。国境地帯は、地形が険しく、国の統制が行き届かないため、武装組織が身を隠し、訓練を行い、グループを再編成し、攻撃の拠点とするための理想的な場所となっています。

³ Fair, C. C. (2014年)「Militant conflicts and terrorist financing in Pakistan」(パキスタンにおける武装勢力紛争とテロ資金供与)『South Asia Journal of Political Studies』4(1)、45-60

⁴ Stern, Jessica「Terrorism Financing : The Failure of Counter Measures」(テロ資金供与：対抗策の失敗)『International Security Journal』、2010年

⁵ KP州警察、2024年

もう1つ、KPにおいてテロリズムを生む原動力となってきた重要な要因は、地政学的な背景です。9・11後の対テロ戦争により、2001年に米国の侵攻を受けてアフガニスタンから逃れた戦闘員がパキスタンの部族居住地域に避難したことから、KPは新たな課題に直面することになりました。こうした戦闘員は、かつてはソ連に対するアフガン抵抗勢力の一部として歓迎されていましたが、やがて西側諸国と協調している国家を標的とするようになり、パキスタンにとって不安定要因となりました。こうした武装勢力は、2021年にアフガン・タリバンがアフガニスタンの実権を掌握するとさらに勢いづきました。アフガン・タリバンは、武装した元同志として、そうした勢力によるパキスタンにおけるテロ行為を見て見ぬふりをするばかりか、KP内での攻撃の足掛かりとしてアフガニスタンを利用することまで認めました。我が国が移住を余儀なくされた人々を社会に統合できなかったことに加え、旧部族地域における脆弱な統治体制、軍事作戦の限界、物理的作戦の効果の減少、制度の抜け穴が相まって、KPの開発が遅れた地域を中心に、過激主義的イデオロギーが根付くことになったのです。

4 KP内で近年発生した凄惨な事件

KPは、パキスタン史上最大級の死者を出したテロ事件の現場となってきました。こうした事件は、国の治安体制を揺るがせただけでなく、長らく武装勢力との戦いの最前線に立ってきたKP州警察に大きな課題を突き付けるものでもありました。

(1) 2023年ペシャワール警察事件

ペシャワールは、KP州の州都でビジネス・商業活動の中心地です。2023年1月30日、ペシャワール警察構内のモスクで、昼の礼拝のために集まっていた警察官に紛れ込んだ自爆攻撃犯が爆発物を爆発させるという悲劇が起きました。100人以上の警察官が命を落とし、200人が負傷しました。非常に大きな爆発で、モスクを全壊させたばかりか、近隣の建物の基礎まで揺るがせました。この事件により、地域警察には大きな動揺が走り、武装勢力が地域警察本部の内部にまで侵入できるようになっている状況について厳しく問いただす声が聞かれました。KP州警察のテロ対策課(CTD)が捜査を担当することになり、多方面にわたる多角的な犯人捜索が開始されました。捜査チームは、間もなく犯人に関する手掛かりを発見しましたが、同じ敷地内で働いていた同僚である巡査の1人が武装組織TTPに勧誘され洗脳されていたことが判明し、衝撃を受けました。尋問を進めるうちに、巡査が当初はソーシャルメディアを通じて武装組織のプロパガンダツールに影響され、その後ソーシャルメディアアプリを通じて組織と連絡を取ったことがわかりました。組織の内部に取り込まれると、巡査はすっかり洗脳され、警察本部の正確な構内図を組織のメンバーに伝え、そればかりかメンバーの1人に攻撃のための下見をさせるまでになりました。事件の日、巡査は自爆攻撃実行者に警察官の制服を着せ、オートバイに乗せて警察署に連れてきました。制服を利用して、実行者に敷地内に入る際のすべてのチェックを通過させ、警察

のモスクの近くに降ろし、大惨事を引き起こさせたのです。巡査はその後逮捕され、裁判所で正式に起訴されました。若い現役の警察官がそのような凄惨な事件に関与したことから、KP州警察は、新規採用者とそのソーシャルメディアでの活動を厳重に監視するという新たな課題に直面することになりました。この事件をきっかけに、KP州警察はソーシャルメディアに関する規則を制定・施行し、採用選考に心理検査を導入しました⁶。

(2) 2024年中国人技師襲撃事件

パキスタンと中国は、2014年に、中国パキスタン経済回廊（CPEC）と呼ばれる共同開発プロジェクトを開始しました。この計画の中で、いくつかのインフラ開発プロジェクトが開始されました。KP州内のダス・ダム建設もその1つで、低コストの水力発電と冬季の灌漑の用途を兼ねています。

2024年3月26日、プロジェクトに携わる中国人技師たちがパキスタンの首都イスラマバードからダム建設地まで移動していたとき、自爆攻撃犯の運転する爆弾搭載車が技師たちの乗ったミニバスに衝突しました。衝突後、ミニバスは深い谷に落ち、乗車していた5人の技師全員が死亡しました。この事件は深刻な外交問題に発展し、パキスタンは中国政府から一刻も早く犯人に裁きを受けさせるよう求められました⁷。KP州警察テロ対策課がこの課題に取り組んでおり、陸軍情報部門、プロファイリング、過去に身柄を押さえられた戦闘員からの聞き取り及び技術的ツールを利用して、犯行に関与したネットワークの全容を突き止めました。20人以上の若者で構成されていたこのネットワークは、アフガニスタンでアフガン・タリバンの側について連合軍と戦っていた仲間と結成されました。この事件を計画、実行したのは、全員20代前半の若者で構成されるグループだったのです。そればかりか、最も危険な面が捜査の過程で浮かび上がりました。ネットワークに所属する何人かは既に他の戦闘活動に関する事件で拘禁施設内に入っており、それにもかかわらず、携帯電話やソーシャルメディアアプリを通じて、拘禁施設内からこの計画の実行のための動機付け、指導、計画手法、連絡を取るべき相手やメンターの情報を提供していたということです。CTDはグループの数人を逮捕し、その者たちは現在訴追されています。この事件により、戦闘員が拘禁施設の中にいてもなお、最新のソーシャルメディアツールを利用して仲間を動かし目的を達成する能力と持続力を有していることが示されました。

5 KPにおけるテロリズムの要因

KPにおけるテロリズムの台頭には、地政学的事象、社会経済的条件、イデオロギーの影響など、いくつかの相互に関連した要因が寄与しています。

⁶ テロ対策課、事件ファイルFIR2023年1月31日付け第12号、u/s 302、324 353、427 PPC、7 ATA PS CTD（ペシャワール：2023年刑事事件記録）

⁷ テロ対策課、事件ファイルFIR2024年3月26日付け第5号、u/s 302、324 353、427 PPC、7 ATA PS CTD（マラカンド：2024年刑事事件記録）

- ・地政学的な背景とこれまでの紛争：KPにおけるテロリズムの源泉は、1970年代終盤から1980年代にかけてのソ連・アフガン戦争にたどることができます。ソ連の侵攻を受けて数百万人のアフガン難民がパキスタンに逃れ、それとともに過激主義イデオロギーと武装組織も入り込んできました。こうした組織は、当初冷戦時代は世界の主要国に支持されていましたが、やがて、とりわけ9・11後の米国主導のアフガニスタン侵攻の後には、パキスタンを不安定化させることに注意を向けるようになりました。隣国アフガニスタンで絶えず続く紛争により、管理の行き届かない長い国境を利用して、戦闘員が軍の掃討作戦から逃れてきたため、KPが直接の影響を被る形になりました。そうした戦闘員は、宗教的動機をより強く持っており、2021年にアフガニスタンでタリバンが実権を握ってから一層士気を高めました。
- ・社会経済的な困窮：KPはパキスタンの中で特に貧しい地域であり、制度が脆弱で、教育、医療及び就業機会へのアクセスが限られています。特に旧部族地域で開発が遅れていることにより、地元住民を武装勢力の勧誘に対して脆弱な状態にしてきました。テロ組織は多くの場合、社会の隅に追いやられて無力であるという若者の鬱屈に付け込んで、目的意識や経済的安定が得られると期待させ、イデオロギーによって自分たちの行動を正当化できると思わせます。
- ・過激化とイデオロギーの影響：KPにおけるテロリズムの扇動には過激主義イデオロギーが大きく影響しています。こうしたイデオロギーの多くは、イスラム教の過激な解釈を推し進めている宗教学校（マドラサ）を通じて広められています。こうしたマドラサは、監督を受けずに運営されていることが多く、未来の戦闘員を育てる場となっています。また、オンラインでのプロパガンダが盛んになっていることも、若者の過激化を一層助長しています。テロ組織は、ソーシャルメディアや暗号化された通信プラットフォームを利用して、脆弱性を抱えた人々に接触し、殉教や経済的利益を約束してその人々を武装勢力へと引き込んでいます。

6 対応戦略

拡大するテロの脅威に対して、カイバル・パクトゥンクワ（KP）州警察は、包括的なテロ対策戦略を策定しました。この戦略は、部隊の能力強化、戦闘活動の阻止、一般市民からの信頼の向上という3つの要素を主な柱としています⁸。

- ・部隊の能力強化：KP州政府は、従来の警察の手法の限界を認識し、法執行機関がテロリズムに対抗する能力を強化するための特殊部隊を整備しました。テロ対策課（CTD）、即応部隊（RRF）、特殊戦闘部隊（SCU）などの特殊部隊が設置されました。これらの部隊は、最新のテクノロジーを装備し、インテリジェンス・ベースト・オペレーション（IBO）の実施、テロ関連犯罪の捜査及び戦闘員との交戦のための訓

⁸ KP州警察、2024年

練を受けています。こうした部隊の設置により、より標的を絞った効率的なテロ対策活動が可能になりました。

- ・戦闘員の活動の阻止：KP州警察が採用した重要な戦略の1つに、活動の場所とリソースを与えないことによる戦闘活動の阻止があります。2014年に成立したKP賃貸借建物制限（安全）法やKP宿泊事業制限（安全）法などの法律により、家主やホテル経営者に賃借人や宿泊客の身元を確認することを義務付けています。これにより、戦闘員が市街地に潜伏することがより難しくなります。加えてKP州警察は、リスクの高い地域で攻撃を未然に防ぐための抜き打ちでの検問、監視及び情報収集を強化しました。また警察は、重要施設等を標的とした攻撃を防ぐべく、標的になりやすい建造物やインフラを守る警備強化に注力しています。
- ・一般市民からの信頼の向上：テロ対策戦略の成否は、一般市民の協力にかかっています。地域住民との間でより良い関係を築くため、KP州警察は各地に紛争解決評議会（DRC）と市民連絡評議会（PLC）を設置しました。こうした評議会は、地域共同体レベルでの対立や不満を解決するためのプラットフォームとして機能し、警察と地域住民の間の信頼関係の構築に寄与します。また、不審な活動に関する一般市民からの通報を促進するための警察協力ライン（PAL）も設置し、警察の情報収集力の更なる強化を図っています。

7 KPにおけるテロ対策を取り巻く課題

このようにKP州警察は前進してきましたが、テロ対策には依然としていくつかの課題があります。

- ・地理的・法的な複雑さ：KPが置かれている地理的条件、つまりアフガニスタンとの間に管理の行き届かない長い国境があることが、依然として大きな課題となっています。武装勢力が容易に追手を逃れて国境を越えてアフガニスタンに逃げ込み、そこで再編成や新たな攻撃の計画を行うことが可能になっています。旧部族地域は、近年になって州本体の法的枠組みに組み込まれたものの、新たな制度はまだ根付いていないため、KP州警察がそうした地域で活動することは難しいのが現状です。パキスタンとアフガニスタンの国境「デュランド・ライン」は、人的、経済的及び技術的リソースが限られ、極めて危険で管理が困難な地帯です。
- ・リソースの制約及び役割の断片化：特殊部隊は設置されたものの、KP州警察は継続的なリソースの制約を抱えています。多くの部隊で資金や装備が不足しており、法科学鑑定機能、デジタル抽出機能、サイバーセキュリティ機能などの最新の捜査ツールが備わっていません。こうした制約のため、攻撃を阻止するために警察が戦闘員を確実に追跡、捜査及び訴追する能力には限界があるのが現状です。同様に、軍、治安部隊、警察及び情報部隊の間の役割が重複したり断片化したりしていることが、現場での戦闘員との交戦における戦術・作戦上の非効率につながっています。

- ・テロリストの戦術の進化：KP内のテロ組織は、時の経過とともに戦術を変え、昨今は学校、大学、公設市場といったソフトターゲットに狙いを定めるようになっていきます。2014年のAPS攻撃や2023年のペシャワール警察構内モスク攻撃の事例からも、武装勢力が手法を変え、警備が手薄な施設を標的にするようになってきていることがわかります。また、武装勢力が暗号化された通信手段を使用していることから、治安当局が通信を傍受して攻撃計画を未然に防ぐことを一層困難にしています。
- ・不正と国民の不信：警察組織内、特に採用及び調達分野における不正行為の疑惑は、法執行機関に対する国民の信頼を損なってきました。汚職の蔓延、威圧的な治安取締り、国の監督不行届という認識が国民にあるために、警察がテロ対策活動の成功に不可欠である地域社会の信頼と協力を得ることが難しくなっています。

8 今後に向けて

KPにおいて確実なテロ対策を実施するためには、包括的で多面的な統合アプローチが必要です。

以下のような戦略が、当地の長期的な平和と安全の実現に寄与すると考えられます。

- ・国境警備の強化：アフガニスタン・パキスタン間の国境管理を強化することが極めて重要です。具体的には、デジタル監視を伴うセキュリティフェンス、より規制を強化した国境検問所の設置、国境周辺の武装勢力の潜伏拠点を壊滅させるための両国の治安部隊間での情報共有の強化などが考えられます。
- ・法執行機関の能力強化：KP州警察には、最新の捜査ツールやテクノロジーへの継続的投資が必要です。法科学鑑定機能、監視システム、サイバーセキュリティ機能を拡充し、警察が戦闘員をより効果的に追跡・訴追して攻撃を阻止できるようにすべきです。
- ・地域社会との関係・信頼の構築：警察協力ライン（PAL）や紛争解決評議会（DRC）などのプログラムを強化することが、特にパキスタン憲法第25次修正後に伝統的な「ジルガ」（部族会議）制度が廃止された旧部族地域において、法執行機関への国民の信頼の向上に寄与すると期待できます。地域共同体の指導者と関係を築き、地域の不満に対処し、治安対策に住民を関与させることにより、警察と一般市民の間に強力なパートナーシップが生まれ、武装勢力が活動する空間を減らすことができるでしょう。
- ・元戦闘員の更生と社会への再統合：元戦闘員の再過激化を防ぐためには、職業訓練、心理カウンセリング及び教育と収入獲得の機会を提供することが不可欠です。若年層のエンパワーメント、雇用創出、技能習得及び非過激化に重点を置いたプログラムが、戦闘活動に関わった者の更生に寄与すると期待できます。
- ・テロリズムの根本原因への対処：長期的な解決策としては、イデオロギーの刷り込み及びテロリズムを助長する社会経済的困窮に対処しなければなりません。貧困、失業

及び過激化を減らすため、特に旧部族地域における教育、医療及びインフラへの投資が必要です。

- ・ 広域・国際協力：KPにおけるテロ対策には、アフガニスタン、中国、ロシア及び国際組織との広域的な協力の強化が極めて重要です。パキスタンは、武装活動ネットワークに拠点を与えず、その資金リソースを絶ち、活動停止に追い込むべく、近隣諸国及び世界規模のテロ対策機関と協力すべきです。
- ・ 法的枠組みの再始動：現行の法的枠組みでは、テロ行為に関わった者の迅速・適時の訴追を徹底できていません。抜け穴や手続上の不備があるために、テロ犯が処罰を逃れることが可能になっています。捜査官が証拠を集めて結び付ける能力の不足、検察官の実践的な知識の不足及び検察・司法機関におけるテロ組織からの報復への不安が、テロ対策の取組の実効性を低下させる要因となっています。

9 おわりに

KPにおいてテロリズムは、地域の脆弱性と国際関係の力学によって形作られた複雑かつ進化し続ける脅威です。テロリズムは、パキスタンの安定と繁栄を妨げる深刻な脅威となっています。これまでの警察の諸改革及び軍事作戦により一定の進展は見られるものの、依然として大きな課題が残っており、そうした課題に対処するには、組織的改革、地域社会の関与及び物理的作戦の精度向上を含む、より一層統合された戦略が必要です。当地における長期的な平和と安定を実現するためには、イデオロギー的洗脳、社会経済的困窮及び過激化といった、過激主義の根本原因に対処することも不可欠です。

KPは、国際協力、国境管理、法執行機関の能力強化、法的枠組みの刷新及び地域社会の関与の促進に注力することにより、テロリズムという課題に立ち向かうことができるでしょう。政府、法執行機関及び市民のたゆまぬ努力により、KPは持続的な平和を達成し、同様の課題に直面する他の地域にとっての模範となることができるはずです。

参考文献

KP州警察テロ対策課、2024年

Collier, Paul 『*Development as a Weapon of Peace*』 (平和の武器としての開発)、Oxford University Press、2007年

Fair, C. C. (2014年) 「Militant conflicts and terrorist financing in Pakistan」 (パキスタンにおける武装勢力紛争とテロ資金供与) 『*South Asia Journal of Political Studies*』 4 (1)、45-60

Galula, David 『*Counterinsurgency Warfare : Theory and Practice*』 (対反乱戦：理論と実践) RAND Corporation、2006年

KP州警察、2024年

Perri, T. (2021年) 『*Militant financing : A regional perspective on South Asia*』 (戦闘資金供与：南アジアの地域的展望)、イスラマバード、Pakistan Institute of Strategic Studies

Stern, Jessica 「Terrorism Financing : The Failure of Counter Measures」 (テロ資金供与：対抗策の失敗) 『*International Security Journal*』、2010年

第5章

第187回国際研修

「マネー・ローンダリングの現状と対策」

本章の掲載資料は、UNAFEI's Resource Material Series No. 120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。

- Preventing and Combating Money-Laundering and Terrorist Financing: An Overview of International Standards, Global Trends and the Role of Domestic Coordination
by Aibek Turdukulov (UNODC)
- The Current Situation and Challenges of Money-Laundering in Investigating, Prosecuting and Adjudicating in Viet Nam
by Nguyễn Thị Quỳnh Châu (Viet Nam)

マネー・ローンダリング及びテロ資金供与の防止と撲滅への取組：国際基準、世界動向及び国内連携の役割の概要

アイベック・トゥルドゥコロフ*

1 はじめに：金融犯罪の撲滅に向けた世界的な枠組み

マネー・ローンダリング（ML）、テロ資金供与（TF）及び大量破壊兵器の拡散活動への資金供与（拡散金融）（PF）の撲滅に向けた取組は、世界の安全と経済的安定を支える礎です。この問題は非常に大規模なものになっており、国連薬物犯罪事務所（UNODC）の試算では、世界中で1年間に洗浄される資金の総額は8,000億～2兆米ドルに上り、世界のGDPの2～5％に相当します。犯罪者やテロリストのネットワークは、金融システムの脆弱性を悪用して活動収益を隠匿し、法の支配をむしばみ、汚職・腐敗を助長し、経済的な競争をゆがめ、持続可能な発展を脅かしています。

国連条約に支えられ、金融活動作業部会（FATF）の基準によって後押しされる堅固な国際的枠組みが、こうした脅威の撲滅に向けた各国の取組の基盤となります。UNODCは、マネー・ローンダリング対策グローバル・プログラム（GPML）を通じて、技術的支援、政策ガイダンスを提供し、国際協力を促進することにより、加盟国を支援する中心的な役割を担っています。

本稿では、現在の国際的なAML/CFT（マネー・ローンダリング対策及びテロ資金供与対策）制度における主要コンセプトの全体像を紹介します。まず、基本的基準と法律制度について概説し、次に東南アジアを中心に進化する世界規模のML/TF脅威の動向を紹介した上で、成果を生み出す国家戦略の要となる効果的な国内連携の重要性を考察します。

2 国際的なAML/CFT基準及び法的枠組み

国際的な金融犯罪に対する効果的な対応には、普遍的に認められた基準と法的義務が必要です。FATF及び重要国連条約が、この世界的な枠組みの柱となります。

(1) 金融活動作業部会（FATF）

FATFは、マネー・ローンダリング及びテロ資金供与と闘うための国際基準を策定する政府間機関です。その主な任務には以下が含まれます。

ア FATF基準の策定：FATF勧告（「40の勧告」）は、各国が導入すべき施策を網羅し

* 国連薬物犯罪事務所（UNODC）、プログラム・オフィサー（AML/CFT）

た枠組みです。この勧告は、法的拘束力を有する法ではないものの、相互評価プロセスを通じて大きな重みを持ちます。この基準は、多岐にわたるAML/CFTを網羅しており、重要なリスクベースアプローチ（RBA）、顧客デューデリジェンス（CDD）の要件、法人及び法的取決めにおける実質的所有者の透明性のための堅固な施策、管轄当局の権限及び責務、国際協力の仕組みを扱っています。

イ 適合状況のモニタリング：FATFは、「相互審査」と呼ばれる厳格な相互評価のプロセスを通じて、各国の基準履行状況を評価します。このプロセスでは以下の2つの評価が行われます。

- ・技術的コンプライアンス評価：必要な法律、規則及び権限が文書の形で存在するか否かを評価します。評価対象国・地域に対し、「40の勧告」の各項目について、適合(C)、おおむね適合(LC)、一部適合(PC)、不適合(NC)のいずれかの評価が付けられます。
- ・有効性評価：その国のAML/CFT制度が実際にどの程度機能しているかを定量的に評価します。11項目の「直接の成果」（例えば「IO.7：マネー・ローンダリングの捜査及び訴追」、「IO.8：犯罪収益の没収」）の達成度を測定します。評価対象国・地域に対し、各項目の有効性の度合いについて、高い(HE)、十分(SE)、中程度(ME)、低い(LE)のいずれかの評価が付けられます。

ウ 高リスク国・地域の特定：FATFは、AML/CFTの戦略上の欠陥のある国・地域を以下のいずれかに指定します。

- ・強化モニタリング対象国・地域（「グレーリスト」）：FATFと協力して、合意された期間内に戦略上の欠陥に対処すべく積極的な取組を行う国・地域です。「グレーリスト」に指定されると、評判の大幅な低下、海外からの直接投資の減少、国際銀行によるリスク回避、企業の取引コストの増大が生じるおそれがあります。
- ・行動要請対象の高リスク国・地域（「ブラックリスト」）：著しい戦略上の欠陥があり、FATFが加盟国及びすべての国・地域にデューデリジェンスの強化、また特に深刻なケースでは国際金融システムの保護対策の適用を求める国・地域です。

(2) 基盤となる国連条約

FATF基準は、国内対応及び国際協力の法的義務を定める以下の3つの重要な国連条約をはじめとした国際法に支えられています。

- ア ウィーン条約（1988年）：麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国連条約は、マネー・ローンダリングの犯罪化を定めた最初の国際協定で、対象は薬物不正取引の収益に限られてはいるものの、以後の取組にとって極めて重要な土台となりました。
- イ パレルモ条約（UNTOC、2000年）：国際組織犯罪の防止に関する国連条約は、AMLの義務を大幅に拡大し、幅広い「重大な犯罪」の収益の洗浄を犯罪化することを決めました。特に貢献度の大きい点として、第7条で、顧客の身元確認や

疑わしい取引の報告などの対策について定めるとともに、金融情報機関（FIU）のコンセプトを正式に導入したことが挙げられます。特に重要な点は、国際協力に関する確固たる規定を設けた章（第18条）で、二国間協定がない場合でも法律上の相互援助（MLA）を行えるようにする強力な法的根拠を用意したことです。

- ウ メリダ条約（UNCAC、2003年）：国連腐敗防止条約は、法的拘束力を有する唯一の世界的な汚職・腐敗防止協定です。この条約では、汚職・腐敗の罪（賄賂、横領など）をマネー・ローンダリングの主な前提犯罪としています。最も画期的な点は、第V章「財産の回復」で、国際法の基本原則として、犯罪によって取得された財産の返還を定めたことです。加盟国に、汚職・腐敗による収益の追跡、凍結、押収及び返還に関して幅広く協力することを義務付け、有罪判決なしでの財産の没収（第54条）や財産の直接的な回復（第53条）などの革新的な法的仕組みを導入しました。

こうした条約はともに、各国がマネー・ローンダリングを犯罪化し、不正な手段で取得された財産を没収し、国境を超えて効果的に協力するための包括的な法的根拠となっています。

3 進化する世界及び地域のマネー・ローンダリング動向

金融犯罪の脅威の様相は固定的なものではありません。犯罪組織は、新たなテクノロジーと法規制上の抜け穴を利用し、絶えず手法を変化させています。そうした活動の世界的拠点となっている東南アジアの動向を分析すると、犯罪の生態系（ecosystem）が流動的でかつ相互に結び付いていることが明らかとなります。

(1) カジノや経済特区（SEZ）の台頭

メコン川流域全域にわたり、カジノやSEZが急速に、多くの場合無規制で拡大しており、大規模なマネー・ローンダリングを許容するような環境が形成されています。こうした区域は、政府の監督が行き届きにくい辺境に位置することが多く、事実上、司法権の及ばない地域として機能しており、国際組織犯罪の温床となっています。犯罪者はこうした区域を利用して以下のことを行っています。

- ・ **大規模な収益洗浄**：カジノは、合法賭博と不法行為の両方から生じる多額の現金が混在する場であるため、同地域で主な前提犯罪となっている薬物不正取引から得られた収益を洗浄する常套手段となっています。
- ・ **犯罪インフラを構築**：こうした区域には、巧妙なサイバー詐欺やオンライン詐欺の拠点が置かれており、そこでは多くの場合、人身売買の被害者が過酷な労働環境の下で強制的に働かされています。
- ・ **法規制の隙を利用**：違法な高リスクの仮想通貨サービスプロバイダー（VASP）が増殖しており、法規制の及ぶ範囲外で活動し、世界規模で資金洗浄を行っています。

(2) 犯罪とテクノロジーの融合

犯罪行為の間で明確かつ危険な融合が進行しています。薬物取引から得られた巨額の利益が、大規模サイバー犯罪に必要なインフラへの投資に投入されています。こうした犯罪活動には以下のような特徴があります。

- ・ **テクノロジー活用の巧妙化**：活動の匿名化・迅速化のためにますますテクノロジーが活用されるようになっていきます。例えば、資産の追跡を困難にする複数のブロックチェーンでのミキサー、タンブラー、チェーンホッピングを通じて洗浄された暗号通貨、身元書類を偽造し生体認証KYC（本人確認）制御をかいくぐるディープフェイク技術、辺境の犯罪拠点にとって障害に強く追跡の困難な接続手段となる衛星インターネットサービスStarlinkなどの先進的な通信ツールなどが利用されています。
- ・ **職業化と専門化**：専門化したグループがハッキングツール、マルウェア、窃取したデータ、そして「サービスとしてのローンダリング」（LaaS）までもアンダーグラウンド市場で販売する「サービスとしての」犯罪ビジネスモデルが広まっています。こうしたサービスが、犯罪への参入障壁を下げ、犯罪活動の効率を高めています。
- ・ **データの悪用**：世界各地の被害者から認証情報や個人データを収集する「情報窃取型」マルウェアの広まりにより、データを取引するアンダーグラウンド市場の増殖が進んでいます。窃取された情報は、被害者のプロファイリングやゆすり行為、不正資金洗浄のための不正送金用口座の作成に利用され、現代の詐欺活動の糧となっています。

こうした地域拠点からの暗号通貨の流れについてブロックチェーン上の分析を行った結果、北朝鮮の制裁逃れ、大量破壊兵器拡散に関する資金供与、国のバックアップを受けたハッキング集団（Lazarus Groupなど）によって窃取された資金の洗浄といった世界的な犯罪活動との明白なつながりが判明しています。

4 国内連携の差し迫った必要性

国際基準は基本的な枠組みとなるものであり、その実効性は、国レベルでの確実な履行にかかっています。効果的な国内連携は、AML/CFT体制が機能するための最も重要な要素と言えるでしょう。FATFの勧告2で述べられているように、加盟国は、特定されたリスクに基づいて国としてのAML/CFT政策を整備し、すべての関連当局の間の効果的な協力及び連携を実現する必要があります。

(1) 主要国内機関

以下の関係機関の協力チェーンを関与させ、「全政府」アプローチ、社会的アプローチを進めることが不可欠です。

- ・ **金融情報機関（FIU）**：金融情報の受領、分析及び提供を担う国の中央機関です。

民間セクターと法執行機関の間の重要な架け橋となります。

- ・ **法執行機関 (LEAs)** : FIUの情報を利用して前提犯罪及びマネー・ローンダリングの捜査を行う警察、税関及び金融犯罪専門機関です。
- ・ **検察庁及び司法機関** : 法の適正手続を守りながら、ML/TF事件を起訴し、証拠が証拠能力を有するようにし、有罪判決を獲得し、財産の凍結及び没収に必要な裁判所の命令を発付する責任を負います。
- ・ **監督機関** : 金融機関及びDNFBP (指定非金融業・専門職) の規制と監督を行う中央銀行などの機関です。民間セクターがRBA (リスクベースアプローチ) やCDD (顧客デューデリジェンス) を含むAML/CFT義務を確実に履行するよう監督する役割を担います。
- ・ **政策決定省庁** : 政治的意志を示し、法律・政策の枠組みを監督し、国際協力を取りまとめる金融、司法及び外務の担当省庁です。
- ・ **民間セクター** : 金融機関及び指定非金融業・専門職 (DNFBP) は、金融システムのゲートキーパーであり防御の最前線として、対策を実施し、疑わしい活動をFIUに報告する責任を負います。

(2) 連携と情報共有のモデル

効果的な連携は、政策レベルと運用レベルの両方で行われる必要があります。一般に以下のような仕組みが考えられます。

- ・ **ハイレベルでの連携** : 国の政策の決定には、国の機関としてのAML/CFT委員会 (多くの場合、金融又は司法の省庁の高官が議長を務める) が不可欠です。同委員会の主な職務は、ナショナル・リスク・アセスメント (NRA) の実施、アセスメントの所見に基づく国家戦略の策定、適切なリソースの割り当てと政治的意志の確保などです。
- ・ **運用上の連携** : 特定の脅威 (サイバー詐欺、野生生物不正取引など) に重点を置いた機関横断型タスクフォース、複雑な事案を対象とした共同捜査チーム、信頼構築、専門知識共有及び縦割り文化の打破のための他機関への職員の出向を通じた実地での共同作業が必要です。
- ・ **官民連携 (PPP)** : 官民連携の重要度がますます高まっています。英国のマネー・ローンダリング・インテリジェンス共同タスクフォース (JMLIT) などのような公式プラットフォームにより、FIU、法執行機関及び主要民間セクター事業者が、信頼できる環境で戦略的インテリジェンスや手口を交換し、疑わしい取引の報告の質と有用性を劇的に高めることができます。

あらゆる連携を後押しするのが情報共有です。法的枠組みが、運用・戦略インテリジェンスの適時の事前共有を許可する又は義務付ける明確な「ゲートウェイ」となる必要があります。事が起こってから対処する「知る必要」に基づく文化から、未然に防ぐ「共有する必要」に基づくパラダイムに移行すべきです。情報共有ができない

と、縦割り文化によりパズルの重要なピースが欠けた状態になり、捜査の目的を達成できず、不正に取得された資金の拡散につながります。

5 おわりに——重要ポイントのまとめ

マネー・ローンダリング及びテロ資金供与の撲滅に向けた取組は、持続的な強い意志と適応性が求められる複雑で長期的な課題です。本稿で述べた重要ポイントは以下のとおりです。

- (1) **強固な基盤が不可欠**：FATFが定めた世界基準並びにUNTOC及びUNCACに定められた法的義務を遵守することは、自国の金融システムを守り世界経済に参加しようとする国であれば必ず支払わなければならない入場料といえます。
- (2) **動的に変化し融合が進む脅威**：犯罪者たちは、機敏性に優れ、テクノロジーを駆使し、国境を超えて活動しています。サイバー犯罪、詐欺、従来型の前提犯罪（薬物取引など）の融合は、同様に機敏性に優れた国際協力による対応が求められる国境を超えた手強い課題です。
- (3) **国内連携が鍵**：国のAML/CFTの枠組みの強さは、国内機関間の協力関係の強さによって決まります。組織の縦割り文化を打破し、FIU、法執行機関、検察官、監督官及び民間セクターの間のシームレスなリアルタイムの情報共有を促進することが、成果達成のために最も重要です。
- (4) **官民連携が重要**：民間セクターは最も重要な防御の最前線です。金融機関及びDNFBPに対して、不正な活動を特定して報告するために必要な、実務的な情報と協力の枠組みを提供することは、金融犯罪撲滅に向けた取組に不可欠な対抗力増強策となります。

マネー・ローンダリングの捜査、訴追及び判決の現状と課題

グエン・ティ・クエン・チャウ*

1 ベトナムにおけるマネー・ローンダリングの現状

(1) 概況

マネー・ローンダリング及びテロ資金供与は、経済、社会及び世界の安全保障に計り知れない害をもたらす世界規模の問題です。新興国や発展途上国においては、マネー・ローンダリングが政府の財政に影響し、税収の低下や経済政策の制御不能につながるおそれがあります。ベトナムは、経済が現金に大きく依存しており、商業活動や投資が着実に増えていることから、マネー・ローンダリングのターゲットになりやすくなっています。

2013年以来、マネー・ローンダリング対策局が検知した不審取引の数は年々増え続けています。同局から提供された情報に基づき、関係当局が捜査、検査及び監査を実施した結果、21件が起訴の決定、15件が計2570億ベトナムドン以上の未納税回収、159件が追加情報請求、1件が行政処分、5件がその他の解決に至りました。

マネー・ローンダリングの手口がますます巧妙化し検知が難しくなっていることから、ベトナムではマネー・ローンダリング犯罪のリスクが高まっています。今期中に確認されたマネー・ローンダリング手法としては、詐欺取引のための「ペーパー」会社の設立、オンライン賭博を通じたマネー・ローンダリング、詐欺プロジェクトを通じたオンライン投資詐欺、不動産取引を通じたマネー・ローンダリング、株式や債券を通じたマネー・ローンダリング、仮想通貨やデジタル資産を通じたマネー・ローンダリングなどが挙げられます。

(2) マネー・ローンダリング犯罪及びマネー・ローンダリング関連の前提犯罪への当組織の対処の現状

ア ベトナムのマネー・ローンダリング法規制

ベトナムのマネー・ローンダリング対策法は、2012年に初めて導入され、その後2022年に改正されました。2015年刑法の施行に伴い、マネー・ローンダリング犯罪に対処するためのより包括的な法的枠組みが整備されました。

2022年マネー・ローンダリング対策法が定めるマネー・ローンダリングの現在の定義は以下のとおりです。

* ベトナム、フエ市、フォントゥイ地方人民裁判所総務課、裁判官

マネー・ローンダリングとは、組織又は個人が、犯罪活動から得た資産の出所を正当なものに見せようとする行為をいいます。犯罪活動から得た資産とは、直接又は間接的に犯罪行為を通じて獲得した資産をいい、かかる資産から生じる収入、利益、利息及び収益を含みます（2022年マネー・ローンダリング対策法第3条）。

ベトナムのナショナル・リスク・アセスメント（NRA）では、マネー・ローンダリング犯罪を生じさせる前提犯罪を、マネー・ローンダリングのリスクに応じてランク付けされる以下の17の犯罪としています。

- (a) 資産の横領（第353条）
- (b) 賭博の主催（第322条）
- (c) 麻薬の違法な所持、輸送、取引又は流用（第249条～第252条）
- (d) 収賄（第354条）
- (e) 背任による財産の不正取得（第175条）
- (f) 地位及び権力の濫用による財産の不正取得（第355条）
- (g) 賭博（第321条）
- (h) 脱税（第200条）
- (i) 野生生物保護規制違反（第234条）
- (j) 詐欺行為による財産の不正取得（第174条）
- (k) 金品の国境を超えた違法輸送（第189条）
- (l) 人身売買（第150条）
- (m) 通貨偽造、偽造通貨の所持、輸送又は流通（第207条）
- (n) 模造品の製造及び取引（第192条）
- (o) 禁止物品の生産、所持、輸送又は取引（第190条、第191条）
- (p) 兵器及び装備品の違法な製造、所持、輸送、使用又は取引（第304条）
- (q) 密輸（第188条）

イ 前提犯罪及びマネー・ローンダリングへの対処の実態

当部署において、前提犯罪及びマネー・ローンダリング事件への対処は、2015年刑法及び2022年マネー・ローンダリング対策法が定める法的枠組みに従って行われてきました。しかしながら、対処プロセスには、金融取引の複雑さ、巧妙な手口、違法資金追跡の難しさなどの課題があります。

典型的なマネー・ローンダリング事件は、薬物取引、詐欺、背任による財産の不正取得、横領、賭博、密輸その他関連犯罪など、背後にある前提犯罪から生じています。こうした犯罪には、例えば以下のような種々の巧妙な手法が用いられます。

(a) 薬物取引、違法輸送及び薬物使用の主催

違法薬物の使用及び販売は、多くの場合、バー、ナイトクラブ、カラオケラウンジその他の深夜営業店舗などの娯楽施設で行われます。そうした施設の経営者が、顧客に必要な道具やスペースを提供することにより、薬物使用を助長又は容

認していることが多々あります。こうした活動から生じた違法利益は、その後合法的な事業収益とまとめられ、一部は不動産、株式、債券に投資されて洗浄されます。

他方、麻薬の違法な売買や輸送に関与する者は、安定した職を持たず、教育レベルが低いことが多く、こうした者が一度薬物依存になると、やがて違法な手段を通じて金を稼ごうという考えを持つようになります。多くの薬物関連事件は、借金を返済する又は自動車、住宅、オートバイ、携帯電話などの資産を手に入れる必要から生じています。

犯罪者は、薬物関連犯罪からの違法収益を、自分のための合法的な資産に換えたり、他者との取引に使用したりします。裁判所がこうした犯罪を裁く際、資産没収措置を下すことはほとんどありません。被告人が所持している資産が起訴されているその特定の犯罪を通じて取得されたものであると証明することは困難であるためです。その結果、裁判所は主に、主刑として重い拘禁刑を科すことになり、資産没収のような付加刑を課すことはほとんどありません。

(b) 賭博犯罪

この種の犯罪は現在、特にサッカーの試合、サイコロゲーム、オンラインゲームなどに賭けるオンライン賭博の形で広まっています。ユーザーはオンラインアカウントを使ってブックメーカーが提供するウェブサイトアクセスし、アカウントに入金して賭けを行い、賞金は個人取引又は指定されたカード取引所で受け取ります。

犯罪者は、違法な賭博又は賭博行為の主催から利益を得て、そうして得た資金を利用した合法的な取引により、他の資産を購入します。賭博犯罪は、薬物関連犯罪及びテロ資金供与と結びついた大規模な資金移動経路にもなっています。

(c) 詐欺や背任による資産の不正取得

詐欺行為や背任による資産の不正取得は、被害者の信頼を得て、被害者が自分の財産を自主的に譲り渡すように仕向ける手口です。友人、近隣住民、仕事上のパートナーがターゲットになることが多く、親族・家族が被害を受けることもあります。

犯罪者は多くの場合、偽情報や、レンタカー契約や投資契約などの一見合法に見える契約を利用して、被害者の信頼を得ようとします。獲得された資産はその後すぐに、不動産、金（きん）、自動車、株式など、法的に認められる財産に換えられます。

盗まれた資産の追跡と回復に関しては、犯罪者が親戚に資産を譲り渡し、別の名義で登記したり、現金や金を隠匿したりするケースが多いことが大きな課題となっています。ベトナムにおいては、今なお現金や金による取引が一般的であるため、そうした資産の追跡が極めて困難で、そのため違法資金の回復は実現性が

低いのが現状です。

(d) マネー・ローンダリング

当裁判所で近頃裁判が行われたマネー・ローンダリング事件の中には、犯罪者が偽の本人確認書類とプリペイドSIMカードを使用して銀行口座を開いていたケースがいくつかありました。こうした銀行口座は不正資金の受取に使用され、資金はその後現金で引き出されて正当な口座に送金されることにより洗浄されます。

犯罪者は多くの場合、無職者や法的リスクに疎い者の経済的困窮に付け込み、高額の委託料や成功報酬を見返りにそうした者を雇って銀行口座を開かせます。複数の不正銀行口座が使用され、多数の共犯者が資金を引き出すため、複数の犯罪の背後にいる首謀者を突き止める捜査は非常に複雑になっています。

さらに、複数の仲介者を經由した何層にもわたる取引により、違法資金の追跡と回復が極めて困難になっています。

2 マネー・ローンダリング犯罪の捜査、訴追及び判決における課題

1. 犯罪者は多くの場合、外国のIPアドレスを使用し、ソーシャルメディアで身元を偽って被害者に近づき、騙します。そのため、犯人の身元を突き止めて前提犯罪を追跡することが難しく、犯罪の首謀者の訴追に関して多くの課題が生じています。
2. 犯罪者は資金の痕跡をわかりにくくするために複数の仲介者や様々な銀行口座を通じて出金や送金を行うため、捜査当局が不正資金の追跡に費やす時間と労力が多大なものになっています。
3. ベトナムでは、仮想通貨はまだ法的な取引手段として公式に認められていません。それでも個人レベルでは国際的な取引所を通じて仮想通貨の売買が行われています。既に国内で仮想通貨窃盗等の犯罪も発生しています。仮想通貨は法的に認められていないため、管理するための規制や法的制裁措置が定められておらず、その結果、この種の資産での取引が無規制の抜け穴となって資金洗浄者に悪用されています。
4. オンライン賭博ネットワークがインターネット上で広範囲に広告・宣伝されています。犯罪組織は世界各地のIPアドレスを使用しており、また外部からの侵入が疑われる場合に自動的にデータを削除するメカニズムを実装していることが多いため、こうしたネットワークを壊滅させることは困難です。そのため、捜査をしても、賭博をした個人を捕まえるだけにとどまることが多く、賭博の主催者は野放しのままで活動を続けるという状況になっています。
5. ベトナムの経済は依然として現金取引に大きく依存しており、金銭の流れを追跡することが難しくなっています。犯罪者はこのことを利用して、違法に取得した資産を親兄弟、親戚などの親族に移転し、その相手がその資金を利用して高額な不動産

などの資産を購入します。

6. 薬物犯罪者は多くの場合、再犯を繰り返しており、法執行機関の目をかいくぐってきた経験が豊富です。起訴及び裁判の過程で、こうした犯罪者は事前に申し合わせて証言で口裏を合わせることが多く、そのため、そうした者たちの背後にある組織犯罪ネットワークを壊滅させることが一層難しくなっています。

3 犯罪の主な要因

1. 犯罪者側の主観的要因：

- a) 教育レベルの低さ：多くの犯罪者が適切な教育を受けておらず、犯罪の傾向や手法、マネー・ローンダリング法規制についてよく理解していないため、犯罪行動に走りやすいです。
- b) 困難な家庭環境：金銭的動機で犯罪に手を染める者は、安定した職や収入を持たないことが多く、犯罪行為を通じて手っ取り早く金銭的利益を得ようという欲を持ちやすいです。
- c) 刑務所からの釈放後の再犯：多くの犯罪者が、就業機会及び社会への再統合を支える環境を見つけることに苦労しており、そのために一層狡猾になり、組織犯罪ネットワークに関わってしまいます。

2. 管理メカニズムに起因する要因

- a) 金融・銀行規制の抜け穴：金融管理法令の弱さが、犯罪者に悪用される余地を生んでいます。
- b) 現金取引の監督が不十分：国が現金取引を完全に管理できておらず、市場が犯罪行為の温床となっています。
- c) 国際貿易・取引規制上の課題：貿易のグローバル化及び新たな取引方法というトレンドの高まりを背景に、法的枠組みが完全でない、又は存在しないために、金銭的取引の監督が難しくなっています。
- d) 仮想通貨取引の規制が存在しない：仮想通貨の管理のための法的制裁措置がないことから、犯罪者がシステムを悪用して資金を洗浄できるようになっています。
- e) 法律に関する意識向上活動の効果が不十分：法律問題に対する一般市民の意識を高めるための取組が、犯罪防止効果をさほど発揮できていません。
- f) 元犯罪者の就業と再統合の支援がない：社会への再統合のための適切なプログラムがないために、元犯罪者が安定した生活を営めず、再犯の可能性が高くなっています。

4 マネー・ローンダリング対策強化のための解決策の提案

1. 一般市民の意識の向上：被害者を違法行為に誘い込むために使われる犯罪の手口や偽の儲け話について人々を啓発します。

2. 銀行口座開設の厳格規制：銀行口座開設に当たり、偽の本人確認書類や未登録SIMカードが使用されないよう監督を強化します。
3. 現金取引の削減：市場における現金使用を最小限にするとともに、一般市民による外国為替と金売買の管理を強化します。
4. 詳細不明な資産や異例の方法で取得された資産への課税：未確認の収入源によって取得された資産や急激に不審なほど価値が上昇した資産に課税します。
5. 教育及び社会の意識の向上：若年層への教育を強化し、社会問題や違法行為に伴う責任に対する意識を高めるとともに、元犯罪者に就業機会を提供します。
6. マネー・ローンダリング犯罪に対する刑罰の厳格化：拘禁刑及び付加刑を増やし、現在及び将来の犯行を抑止します。
7. 正当性が証明されない資産の没収：合法的に取得されたものであると犯罪者及びその親族が証明できない資産を没収します。
8. オンライン賭博ネットワークの壊滅：違法なオンライン賭博プラットフォームの閉鎖及びオンライン賭博の実効性ある規制の取組を強化します。
9. マネー・ローンダリング対策規制の強化：マネー・ローンダリング対策情報の共有に関する関連機関間での国内・国際協力を強化します。
10. 不審な取引の捜査：不審な金銭的取引が法執行機関に通報され、犯罪通報として扱われ、必要に応じて口座凍結措置が講じられるようにします。
11. 国際協力の強化：犯罪人引渡し、情報共有、資産の追跡及び違法取得資産の回復に関して他の国・地域と協力します。

5 事例研究：判決番号17／2022／HS-ST、2022年2月23日付け、トゥア・ティエン・フエ省人民裁判所

これは、被告人ファン・ゴック・ドゥイ及びその共犯者らが、2015年刑法第324条に定める「マネー・ローンダリング」の罪で起訴された事件です。

(1) 事件の詳細

2020年2月21日に、フエ市トゥアンロック区12／8ルオンイー通りに住む女性、チャウ・シー・ゴック・ハイ氏は、「フレデリック・ハネス」と名乗る男（本名、経歴、住所は未だ不詳）とFacebookで友達になりました。

知り合ってしばらく経った2020年3月23日、フレデリック・ハネスは、タイのプーケット県にショッピングセンターを建設するプロジェクトに関わっているとハイ氏に言いました。しかし、手続上の問題などがあり困っているとして、金を貸してほしいとハイ氏に依頼しました。ハネスは、金を貸してくれたら、プロジェクトが承認されたときに全額返済し、さらに感謝の印として10%上乗せすると約束しました。

ハイ氏は、ハネスの言うことを信じて貸すことに同意し、計5回、フレデリック・ハネスに送金しました。2020年4月8日に、フレデリック・ハネスから再びハイ氏に

金を貸してほしいという連絡がありました。ハイ氏の手元にはもう資金がなかったため、ハイ氏はフエ市スアンフー区アランヤコンドミニアムの616-CTI号室に住む男性、トラン・グエン・フン氏の電話番号を伝えました。フン氏はハイ氏の友人で、以前フレデリック・ハネスへの送金を複数回手伝ったことがありました。

フン氏は金を貸すことに同意し、ハイ氏とともに、計4回、フレデリック・ハネスに追加の送金をしました。計9回の送金で、ハイ氏とフン氏は合計39億3,349万3,716ドンをフレデリック・ハネスに送金し、そのうちハイ氏からの送金額は14億7,413万ドン、フン氏からの送金額は24億5,936万3,716ドンでした。

捜査機関がフレデリック・ハネス個人のFacebookアカウントについて調べたところ、アカウントのIP（インターネットプロトコル）アドレスは外国の不明な場所のものであると判明し、そのアカウントを管理・使用している人物を特定することはできませんでした。また、事件に関連するWhatsAppの通信データはすべて削除されていました。送金の取引からは、実際に詐欺行為を実行しハイ氏とフン氏の金を不正に取得した特定の者を突き止めることはできませんでした。しかし他方で、犯罪行為を通じて取得された金銭の引き出しに違法利益目的で関与したグループが見つかりました。詳細は以下のとおりです。

被告人ンナカ・チブゾール・フランクリン、被告人ンナメカ・サミュエル・ウゴチュク、被告人ウメ・スタンリー・チディエベレ、被告人ゴ・ハイ・ニ、被告人ヴー・アイ・リン及び被告人ファン・ゴック・ドゥイは、2020年初頭から2020年4月17日の間に、ホーチミン市内で、インターネットを使用して、偽の本人確認書類（市民IDカード）を購入しました。その後、被告人らはそれらの偽のIDカードを使用して複数の銀行で複数の銀行口座を開設し、これらの口座を使用して、違法利益を得るために、犯罪行為を通じて取得された金の受領及び引き出しを行いました。

- ・ンナメカ・サミュエル・ウゴチュク及びゴ・ハイ・ニが引き出した違法資金の総額は2億7,000万ドンでした。
- ・ンナメカ・サミュエル・ウゴチュクは2,160万ドンの違法利益、ゴ・ハイ・ニは1,000万ドンの違法利益を得ました。
- ・ウメ・スタンリー・チディエベレ及びヴー・アイ・リンが引き出した違法資金の総額は2億ドンで、いずれも600万ドンの違法利益を得ました。
- ・ンナメカ・サミュエル・ウゴチュク及びその他の共犯者に指示して引き出しの取りまとめ役をしたンナカ・チブゾール・フランクリンについては、4億7,000万ドンの刑事責任が認められました。

トゥア・ティエン・フエ省人民検察院は、被告人ウメ・スタンリー・チディエベレ及び被告人ヴー・アイ・リンを、刑法第324条第2項第e号に基づき、「マネー・ローンダリング」の罪で起訴しました。

被告人ンナカ・チブゾール・フランクリン、被告人ンナメカ・サミュエル・ウゴ

チュク及び被告人ゴ・ハイ・ニは、刑法第324条第2項第c号及び第e号に基づき、「マネー・ローンダリング」の罪で起訴されました。

被告人ファン・ゴック・ドゥイは、刑法第324条第3項第a号に基づき、「マネー・ローンダリング」の罪で起訴されました。

(2) 裁判所が科した刑罰

ア 主刑

2015年刑法（2017年修正・補充反映後）第324条第3項第a号、第51条第1項第b号、第s号、第t号、第52条第1項第g号、第38条に基づき、以下の量刑が下されました。

- ・ 被告人ファン・ゴック・ドゥイに10年の拘禁刑。刑期は勾留日である2020年6月1日を起点として算定。

2015年刑法（2017年修正・補充反映後）第324条第2項第c号及び第e号、第51条第1項第s号、第38条に基づき、以下の量刑が下されました。

- ・ 被告人ンナカ・チブゾール・フランクリン（通称：トニー）に2020年5月18日（勾留日）から7年の拘禁刑
- ・ 被告人ンナメカ・サミュエル・ウゴチュク（通称：リチャード）に2020年5月18日から6年6か月の拘禁刑
- ・ 被告人ゴ・ハイ・ニに2020年5月18日から6年の拘禁刑

刑法第324条第2項第e号、第51条第1項第s号、第54条、第38条に基づき、以下の量刑が下されました。

- ・ 被告人ウメ・スタンリー・チディエベレに2020年5月18日から4年の拘禁刑
- ・ 被告人ヴァー・アイ・リンに2020年5月18日から3年6か月の拘禁刑

イ 付加刑

2015年刑法（2017年修正・補充反映後）第37条に基づき、被告人ンナカ・チブゾール・フランクリン（トニー）、被告人ンナメカ・サミュエル・ウゴチュク（リチャード）及び被告人ウメ・スタンリー・チディエベレには、拘禁刑服役後のベトナム社会主義共和国国外への強制退去が科されました。

(3) 事例研究分析

被告人らは、未登録SIMカード（「トラッシュSIM」とも呼ばれる、所有者登録のない、又は正規の登録なしで取次店やインターネットを通じて初期設定済のスマートフォンのSIMカード）の管理の抜け穴、インターネット上の偽造本人確認書類サービス（Facebookやウェブサイトなどに広告が表示されることが多い）及び管理の緩い銀行口座開設手続（申込書を提出し、IDカードを提示し、電話番号を伝えるだけで口座を開設できる）を利用して、マネー・ローンダリングを目的とした偽造IDカードのインターネット注文、未登録SIMの購入及び複数銀行の窓口での複数取引用口座の開設を容易に行うことができました。

被告人らは、こうした銀行口座を使用して、犯罪活動から得られた金銭の受取及び引き出しを行い、その後、手数料と引換えに他の者に送金しました。被告人らが得る違法利益は、取引の数と、引き出して送金した金額に基づいて決められました。

こうした不正銀行口座に送金された資金は前提犯罪から生じたものですが、犯人の手口が巧妙で追跡が困難であるため、法執行機関は前提犯罪を未だ特定できていません。この種の犯罪者は一般に、以下のような手口を用います。

- ・外国のIPアドレスを使用してアカウントを作成し、管理・運営者を特定できないようにします。
- ・被害者を騙して金銭を受け取った後、WhatsAppなどのプラットフォームからすべての通信記録を削除します。
- ・違法資金を被告人らのような共犯者が開設した不正銀行口座に送金し、現金を引き出すよう共犯者に指示します。
- ・複数の仲介者を通じて資金を移動させ、幾度もの引き出しと送金により資金の出所を追跡しにくくします。

こうしたことから、この種の犯罪ネットワークを徹底的に捜査し壊滅させることは極めて困難です。訴追当局は多くの場合、入手できた証拠に基づき、様々な段階にある犯罪を1つずつ個別に扱わなければなりません。

こうした銀行口座を開設しそこから金銭を引き出す行為は、以下の行為に当たると判定されました。

犯罪から得られた、又は犯罪活動から得られたと知っていた若しくは知っていたはずである金銭又は資産の違法な出所を隠匿するために、信用機関又は外国銀行の支店での口座の開設、金銭の預け入れ又は引き出しなどの行為を実行若しくは支援又は他者をして実行若しくは支援させることを含め、金銭的取引又は銀行取引に直接又は間接的に参加すること

この定義は、2015年刑法第324条に基づくマネー・ローンダリングの罪を特定する際の指針を定めるベトナム最高人民裁判所の決定第03/NQ-HĐTP号によるものです。したがって、上記被告人らをマネー・ローンダリングの罪で起訴し裁くことは、ベトナム法に完全に準拠した対応でした。

また、この事件では、捜査機関が犯人の身元を突き止め、IPアドレスの出所や犯人に関する情報を追跡することができなかったため、裁判所はマネー・ローンダリングの前提犯罪（詐欺）を裁くことはできませんでした。よって、裁判所はこの種の犯罪への徹底的な対処と解明に当たり、多くの困難に直面しているといえます。

(4) マネー・ローンダリング犯罪防止策

- ・銀行口座開設の厳格な規制：銀行口座開設に偽造国民IDカードや未登録SIMカードが使用されないようにするための監督の強化
- ・不審な金銭的取引のモニタリング：異例又は違法な取引に関係した口座を追跡・

捜査

- ・ 偽造ID売買ネットワークの壊滅：偽造本人確認書類を販売するオンラインネットワークの厳重な取締り
- ・ 一般市民の意識の向上：投資詐欺や高利息融資、株取引詐欺といったインターネットや電話による詐欺などのよくある犯罪手口（犯罪者は被害者の欲に付け込んで詐欺を行うことが多く、それがマネー・ローンダリングの前提犯罪となる。）について周知するなどして、資金の出所が不明な取引や犯罪行為に関係している疑いのある資産が関係する取引のリスクについて市民を啓発
- ・ 国際協力：マネー・ローンダリングが疑われるIPアドレスや人物の身元に関する情報の提供に関する協力

第6章

特別掲載資料

「再犯防止に関する国連モデル戦略（京都モデル戦略）」

本章の掲載資料は、令和7年12月に国連総会で採択された再犯防止に関する国連モデル戦略について、日本語に仮訳したものである。

- United Nations Model Strategies on Reducing Reoffending
(the Kyoto Model Strategies)



再犯防止に関する国連モデル戦略 (京都モデル戦略)

国連総会は、

2021年3月7日から12日までの間に、日本の京都市で開催された第14回国連犯罪防止刑事司法会議の成果を想起し、京都宣言¹に示された再犯防止のためのコミットメントを注視し、

再犯防止に関するモデル戦略の策定を目指して、当総会が国連薬物・犯罪事務所に対し、任意拠出金を利用可能な範囲内で、再犯防止に関するモデル戦略に係るオープン・エンド政府間専門家会合を2回、全国連公用語の通訳付きで開催するよう求めたことも想起し、

1. オープン・エンド政府間専門家会合で行った再犯防止に関するモデル戦略草案策定の取組を歓迎するとともに、これらの会合についての専門家グループの報告²を注視し、
2. 本決議書付録の再犯防止に関するモデル戦略案を再犯防止に関する国連モデル戦略として採択し、
3. 再犯防止に関する国連モデル戦略を通称「京都モデル戦略」とするという専門家グループの勧告を承認し、
4. 国連薬物・犯罪事務所に対し、その権限の範囲内で以下のことを行うよう求める。
 - (a) 再犯防止に関する国連モデル戦略を幅広く周知するための措置を講じること。
 - (b) 各国のニーズと能力を特定し、各国の要請に応じて、各国の優先順位に従い、再犯防止のための法律、手続、政策及び実務を状況に応じて策定または強化するための技術支援と助言を加盟国に提供すること。
 - (c) 各加盟国の持つ経験と立場を考慮して、再犯防止に関する研修教材を作成し技術支

¹ 国連総会決議76/181付属資料。

² E/CN.15/2024/15及びE/CN.15/2025/14。

援の機会を提供するため、またその点に関する成功事例の情報を広く共有するために、国連犯罪防止・刑事司法プログラム・ネットワーク機関及びその他の関係する国・地域の機関と緊密に連携すること。

5. 加盟国及びその他のドナーに対し、上記の目的のための任意拠出金の提供を、当該資金に国連の規則及び手続が適用されるという認識の下で呼びかけ、国連薬物・犯罪事務所に対し、当該任意拠出金を効率的かつ効果的に使用するよう求める。

付属書

再犯防止に関する国連モデル戦略 (京都モデル戦略)

A. 導入

1. 再犯防止は、社会復帰を最大限促すとともに、新たな被害者が生まれることを最小限に抑え、かつ、社会の安全性の向上及び刑事司法にかかるコストの削減に大いに寄与することから、刑事司法制度の主たる目的の1つである。とりわけ、常習的な再犯（反復される対応困難な犯罪行為であって、被害者及び公共の安全と信頼に深刻な影響を及ぼすもの）の影響に鑑みて、加盟国がこの問題への対処に財政上のリソースを含めた相当の労力を集中させるべきであることは明らかである。本モデル戦略は、刑事司法手続全体を通じて、犯罪者の更生及び社会復帰の可能性に投資することにより、再犯防止を図るものである。この点に関して、更生を促すような刑務所環境の確立と、社会における非拘禁措置の効果的な利用の双方を目指す取組が推進されるべきである。
2. 多くのエビデンスが、犯罪者の更生、社会復帰、犯罪者一人ひとりの犯罪からの離脱及び修復的司法を推進することによって、再犯を防止できることを明らかにしている。しかしながら、刑事司法制度のみではこの問題を解決することはできない。貧困、社会的不平等、疎外、人種その他の差別など、犯罪行動の根本原因や、犯罪者の良好な社会復帰を阻む現実的な困難及びスティグマに対処することが必要である。本モデル戦略は、再犯のサイクルを絶つには、様々なセクターが関与する包括的で組織横断的なアプローチと、社会の全セクターによる積極的な参加が必要であり、それらがなければ世界中で報告されている再犯率は高いままであるとの認識に立っている。

3. 「再犯」の定義は、文脈によって、また同文脈内であっても様々であり、再度の逮捕や再度の起訴といった意味から、再度有罪判決を受けることや再度拘禁されることまで及び、時には一定期間内の再犯を指す場合もあれば、異なる罪種に関して言及されている場合もある。再犯の実態を把握し、再犯を減らすためのエビデンスに基づいた実務の発展及び比較可能なデータの作成のためには、国内及び国際レベルで明確な統一された定義が重要になるが、本モデル戦略では、「再犯」の定義を提案することは目指していない。本モデル戦略において、「再犯」とは、過去に1つ又は複数の罪を犯した者が新たな罪を犯すことを幅広く指す。
4. 犯罪率が、青年期の終わりから成人期の始まりにかけて統計上のピークを迎えることを踏まえ、若年齢と犯罪の関係は、十分に実証されている。したがって、児童の犯罪への関与並びに児童³及び若年成人⁴による再犯を防止するための戦略、方針及びプログラムは、将来への投資として、また新たな被害者の発生を最小限にし、社会の安全を促進する上で特に重要である。しかしながら、児童が身体的・心理的発達という点において成人とは異なることや、法に抵触した児童の処遇には異なる規範的枠組⁵が適用されることに鑑み、本モデル戦略は児童に関する事項を対象とすることは意図していない。ここに記すアプローチの多くは、犯罪に関与した児童に対処する上でも効果的かつ適切であると考えられるものの、この問題への対処に際しては、児童の権利に関する条約に謳われている4つの基本原則⁶を最も重視すべきである。そのために、加盟国は児童に特化した司法制度及び児童保護サービスを整備する必要がある。また加盟国は、そうした制度及びサービスの特徴を、可能であれば若年成人、特に法律上の成年への移行期に法を犯した者に対して広げる場合についても検討すべきである。
5. 再犯防止の取組では、ジェンダーに配慮したアプローチが必要である。すなわち、犯罪に至った多様な経緯や過去の被害経験、社会経済的困難、ジェンダーに基づく暴力や差別といった社会復帰の妨げとなる諸事情、社会的スティグマ、未だ解消されていないトラウマや精神的健康上のニーズなどに配慮したアプローチが必要であ

³ 本モデル戦略において「児童」とは、18歳未満の者をいう。ただし、当該児童に適用される法律の下でより早く成年に達する場合はこの限りでない（児童の権利に関する条約第1条参照）。

⁴ 「若年成人」という用語については国際的に合意された定義はなく、全ての法制度の中で認められた「若年成人」の概念というものもない。本モデル戦略において「若年成人」とは、18歳以上であるが成年期の初期にある者であって、各法制度の下で、犯罪に関して少年司法制度の中で、又はその者の身体的・心理的発達を考慮したその他の形で処遇される場合がある者をいう。

⁵ 児童の権利に関する条約、少年司法運営に関する国連最低基準規則（北京ルールズ）、少年非行の予防のための国連ガイドライン（リヤド・ガイドライン）、自由を奪われた少年の保護に関する国連規則、犯罪被害児童及び証人に関わる事項に関する司法ガイドライン及び犯罪防止と刑事司法の分野における児童に対する暴力撤廃に関する国連モデル戦略及び実務の方策を含む。

⁶ 差別を受けないこと、児童にとって最善の利益が考慮されること、生存と発達の権利及び参加の権利が確保されること。

る。また、再犯防止戦略においては、状況に応じて、妊娠中、乳幼児の母親又は養育・介護の主たる担い手である女性犯罪者が置かれている特有の事情も考慮しなければならない。

6. 本モデル戦略は、実務的で柔軟な指針を加盟国に示すことを意図したものであり、規範的な性質を持つものではない。本モデル戦略は、法的義務を定めるのではなく、加盟国が各国の法制度の枠組みの中で、適用されうる国際法（関連する人権法を含む）に従い、また、犯罪防止・刑事司法に関する既存の国連の基準・規範の関連条項を踏まえ、これら既存の基準・規範を尊重しつつ、考慮し利用するグッドプラクティスを提供することを意図したものである。本モデル戦略は、犯罪防止に寄与することを目指したものである。本モデル戦略は、公共安全の確保、犯罪からの社会の保護、犯罪の重さ・性質・状況に相応した量刑、刑事責任の確保、再犯の根本原因への対処、被害者の権利の保護及び司法の実現の妨害の防止に関する加盟国の幅広い取組を補完し、これらを損なうことなく実施されるものであるべきである。
7. 世界各地の法的、社会的、経済的及び地理的条件は極めて多様であるため、再犯防止に関する戦略策定に向けた加盟国の取組においては、戦略の効果的な実行に必要とされるリソース及び制度的な支援の程度は国によって大きく異なるという事実並びに常に固有の実情が考慮されなければならないという事実を勘案する必要がある。本モデル戦略の効果的な適用には、政府機関同士が緊密に協力すること、また、この戦略によって特に影響を受ける人々を代弁・代表する者を含む非政府関係者が国内法に従って建設的な形で参加することが必要となる。
8. 上記のことを背景として、本モデル戦略では、刑事司法の過程における個別化が再犯防止の中心的な要素として位置付けられている。犯罪者について十分な情報に基づく決定を行うためには、必要に応じて、個別のアセスメントを行うことが極めて重要であると考えられている。再犯防止という共通の目標を達成するため、本モデル戦略は、再犯防止を実現する手段として、ダイバージョン・プログラムや公判前の身柄拘束に替わる措置を含む非拘禁措置の効果的な利用を状況に応じて促進すること、更生につながる刑務所運営体制を構築・推進すること及び犯罪者の社会復帰を促進することを意図している。
9. 本モデル戦略で扱う再犯防止のための更生プログラムや介入措置の選択及び提供は、刑務所内のものか社会内のものかを問わず、個々の犯罪者の犯罪誘発要因及び個人の強みに基づくべきである。拘禁手段を用いる場合において、本モデル戦略

は、更生を促進する刑務所環境を構築し、効果的な釈放と社会復帰プロセスを実現するとともに、拘禁に伴う弊害のリスクを最小限にすることを意図している。また、司法分野全体及び司法分野を超えた協力、啓発及び体制構築、並びに持続可能な措置の重要性が強調されている。最後に、本モデル戦略は、再犯防止の取組の特定と評価に関する提言を行う。

10. 本モデル戦略は、犯罪防止・刑事司法に関する既存の国連の基準・規範を補完することを意図している。したがって、個々の戦略はその他の関連する基準・規範、とりわけ国連被拘禁者処遇最低基準規則（ネルソン・マンデラ・ルールズ）、女性被拘禁者の処遇及び女性犯罪者の非拘禁措置に関する国連規則（バンコク・ルールズ）及び非拘禁措置に関する国連最低基準規則（東京ルールズ）の適用を妨げることなく、これらと併せて考慮されるべきである。

B. 個別アプローチ

基本原則I

犯罪者の処遇に関する決定は、個々の犯罪者の状況に応じて、また個々の犯罪者のリスク、ニーズ及び能力や特性といった反応性に対する包括的かつ継続的なアセスメントに基づいて行うべきである。また、犯罪者の人生の目標、価値観及び希望も考慮すべきである。

11. 加盟国は、再犯防止に取り組むに当たり、画一的なアプローチをとることは避け、犯罪者や犯罪者の類型を一様な集団として扱うことも避けるべきである。犯罪者を正式な司法手続の下で取り扱うか否か、有罪判決時の量刑及びどのように刑を執行するかを判断するに当たって、意思決定者は、可能な場合には、個々の対象者及び対象者がその時点で置かれている個別の状況を考慮すべきである⁷。

アセスメント

モデル戦略1

加盟国は、犯罪者の処遇に関する決定を、個別アセスメントに基づいて行うべき

⁷ 東京ルールズの規則7.1、8.1、10.3及びネルソン・マンデラ・ルールズの規則89～94を参照。

であり、そのようなアセスメントは、適切と認められる専門家において、地域の実情に即し、かつその正確性について検証され、標準化された指標を使用して行うべきである。加盟国は、個別アセスメントの実施及び関連情報の共有に関する協力において、刑務所及び保護観察当局の関与に加えて、その他の関連する刑事司法関係者を関与させ、状況に応じて、社会福祉当局や関連するその他のステークホルダーからの補完的な支援を得るべきである。この点に関して、データ保護に十分留意する必要がある。

12. 個々の犯罪者に関する決定は、個別アセスメントの所見に基づくことを明確に示すべきである。そうしたアセスメントは、例えば次の場合に実施又は更新されるべきである。(a)適切な量刑もしくは措置を決定しようとする、又は犯罪者に正式の司法手続によらないダイバージョンを適用することを検討する場合；(b)拘禁又は監督の期間の開始時；(c)犯罪者の人生における社会的又は法的な地位に影響を及ぼすような重大な変化があった場合；(d)犯罪者の刑務所からの早期釈放を検討する場合；(e)監督又は分類の性質又はレベルの変更を検討する場合；(f)拘禁又は監督の期間の終了時。また、継続的な犯罪からの離脱の努力を支援する中で定期的にアセスメントを見直すことも考えられる。アセスメントの方法と結果について、犯罪者は、理解できる形で説明されるべきである。適切な場合には、犯罪者自身にも積極的にアセスメントの過程に参加するよう促すべきである。また、国内法に従って、犯罪者が家族又は連絡先として指定されている人に対し、適切に伝達できるようにし、その手段が与えられるべきである。
13. 詳細なアセスメントを行うため、犯罪者の現在の本件（1つ又は複数の）犯罪、犯罪歴並びに社会経済的及び個人的な背景や経歴に関する信頼性のある情報を入手することが極めて重要である。こうした事項を全て把握するには、刑事司法機関間の緊密な連携が必要であり、また社会福祉機関、保健分野の機関、市民社会団体を含むその他の関係者との協力も有用である。アセスメントに必要な情報へのアクセスを円滑にするため、ケースマネジメントシステム及び情報共有は設計されるべきであるととともに、個人情報データの保護措置と情報セキュリティ対策も適切に講じる必要がある。
14. 個別アセスメントにおいて考慮に入れるべき要素としては、犯罪者がいずれの段階でアセスメントを受けているかに応じて、犯罪者の性別、年齢、家族状況、養育・介護等の責任、社会経済的地位及び社会的孤立状況、仲間からの影響、教育及び職業訓練・スキル、職歴、住居・生活環境、健康状態（障害、薬物使用障害、過去のトラウマ、被害者になった経験、自殺・自傷のリスク及び精神的健康に影響するそ

の他の要因を含む。)が挙げられる。犯罪者の健康上の問題とその後の治療又はその他の介入に対する包括的な診断には、適切と認められる医療専門家による更なるアセスメントが必要となる場合がある。また、犯罪誘発要因、犯罪行為に関係する要因、保護的要因について考慮することも重要である。個別アセスメントは、司法分野、社会福祉分野その他の関係機関の関与を含む、適切な多職種連携の形で実施することが推奨される。

C. 社会内での更生及び非拘禁措置

基本原則II

非拘禁措置は再犯防止に寄与することから、加盟国は、適切な事案においては非拘禁措置の活用を推進すべきである。拘禁措置は最後の手段とすべきである。

15. 刑事司法の領域における意思決定では、最も制約的でない適切な措置を検討すべきである。そうした検討においては、犯罪者の権利、被害者の権利、公共安全と犯罪防止という社会の利益の間で適切なバランスを取ることが求められる⁸。拘禁措置を適用する場合、刑務所の環境は更生につながるものであるべきあり、適用される犯罪防止・刑事司法に関する国連の基準・規範に沿うべきである。刑務所の環境が更生に適していない場合、刑務所の管理が適用される国際人権法に準拠した更生につながる刑務所運営アプローチに沿っていない場合、又は釈放後のフォローアップとしての監督・支援がない場合には、再犯のリスクは抑えられるどころか増加しかねない。
16. 非拘禁措置の適切な利用は、犯罪者が社会との関係やつながりを維持することができることから、再犯防止に有益である。刑務所内よりも社会内で、犯罪者に自身の行為に対する責任を果たさせながら、より効果的に更生及び社会復帰のための介入を行うことの可否について、十分検討すべきである。よって、刑事司法制度は、公判前から判決後の処遇までを通じて、幅広い非拘禁措置を整備すべきである。非拘禁措置の種類は、各加盟国が、各国において可能な範囲内で決定する。選択可能な非拘禁措置の数及び種類は、常に一貫性のある量刑が可能になるような形で決定すべきである。各事案に適用する適切な非拘禁措置の選択は、確立した基準に基づくアセスメントに従い、個々の事案ごとに決定すべきである。

⁸ 東京ルールの規則1.4及び2.6を参照。

ダイバージョン

モデル戦略2

加盟国は、各犯罪の重大性、性質及び状況、並びに犯罪者の更生及び社会復帰に
としてのダイバージョンの効果を考慮して、ダイバージョンの活用を推進すべき
である。加盟国は、個別のアセスメントに基づく犯罪者のダイバージョンのため
の法律、政策又は手順（プロトコル）を採用することができる。

17. 判決に至るまでの刑事司法手続のあらゆる段階において、個人のための適正な手続
及び手続上の保護を尊重し、かつ刑事司法制度の主たる目的を念頭に置きながら、
刑罰によらずに犯罪に対処し再犯を防止する1つの手段として、ダイバージョンを
犯罪者に適用することが考えられる。犯罪者を、当人の同意を得た上で、必ずしも
正式な刑事司法手続によることなく、教育、指導、支援、修復的司法、処遇又は監
督プログラム（刑事司法制度外の監督を含む。）に付すことにより、刑事司法制度
との関わりを最小限にとどめつつ、スティグマの付与と社会からの疎外を緩和する
ことができる。
18. ダイバージョンは、これが適用可能な場面においては、法に抵触した若年成人に対
する望ましい処遇となりうる。また、ダイバージョンは、適用されうる国内法に従
い、適切かつ現実的に可能で、刑事司法手続の可能な限り早期の段階においては、
健康上の問題を抱える犯罪者に対する望ましい対処法となりうる。ダイバージョン
の活用は、必ずしも初犯に限られるものではなく、特に治療可能な疾患や障害が犯
罪行為の主要な要因となっている場合にも有効である。
19. 刑事司法機関には、ダイバージョンの活用及び個々の犯罪者にかかるプログラムに
付すための各機関の裁量の行使に関する明確な方針・ガイドラインが求められる。

公判前の身柄拘束

モデル戦略3

公判前の身柄拘束は、犯罪者の逃亡、さらなる罪を犯すこと、又は司法手続の妨
害を防ぐという目的に沿って、刑事司法手続における最終手段として用いるべき
である。加盟国は、再犯防止のための重要な措置として、公判前の身柄拘束に代

わる措置を策定及び適用し、身柄拘束を解かれた者への支援を検討すべきである。

20. 公判前の身柄拘束について、特に長期間にわたるものは、再犯のリスクを生み、あるいはこれを高めるおそれがあり、犯罪容疑の捜査並びに社会及び被害者の保護について適切に注意を払いながら、刑事司法手続における最後の手段として用いるべきである⁹。被疑者・被告人に対する公判前の身柄拘束決定は、個々の被疑者・被告人の逃亡、さらなる犯罪の実行、又は証拠隠滅などによる司法手続妨害のリスクに対処するために必要とされる場合に限るべきである。公判前の身柄拘束に付す場合、加盟国は、公判前に身柄を拘束された者に適用される、有罪が確定した受刑者との分離処遇などの特別な枠組¹⁰を尊重すべきである。
21. 保証人、保釈監督命令、その他裁判所による命令や誓約、また電子監視を含む監視措置など、公判前の身柄拘束に代わる幅広い措置を策定及び推進する必要がある。
22. そうした代替措置について、また公判前の身柄拘束、特に長期にわたる身柄拘束により生じるおそれのある悪影響について、判断権者の認識を高めるための取組が求められる。さらに、政府及び政府以外の主体（アクター）はいずれも、公判を控えている人々に対し、必要な支援を提供することを検討すべきである。特に長期にわたる公判前の身柄拘束を経験した場合や、その他の支援がない場合には、拘束を解かれた者に対し、その同意を得た上で、社会復帰に向けた支援を提供すべきである。
23. 公判前に身柄を拘束された者が、理解できる言語での法的助言、支援及び弁護活動を受けられるようにするため、またリスクのない者が身柄拘束を解かれるようにするために、そうした者に法的助言者¹¹へのアクセスが提供され、あるいは経済的な支援が必要な場合や適正な司法の実現のために必要な場合には、法律扶助提供者¹²へのアクセスが提供されるようにすべきである。

量刑

モデル戦略4

⁹ 東京ルールズの規則6.1を参照。

¹⁰ ネルソン・マンデラ・ルールズの規則11及び111～120、並びにバンコク・ルールズの規則56を参照。

¹¹ ネルソン・マンデラ・ルールズの規則61を参照。

¹² ネルソン・マンデラ・ルールズの規則61、並びに刑事司法制度における法律扶助へのアクセスに関する国連の原則及びガイドラインの段落8及び9及びガイドライン4を参照。

加盟国は、再犯者の場合を含め、適切な場合には、非拘禁措置の活用を量刑に含めるべきである。加盟国は、裁量なき量刑又は短期刑を不必要に科すことを避けるべきである。再犯防止に最も効果的な刑の宣告を促進するため、法的に利用可能な量刑前調査報告書、社会調査報告書又はその他の形で提供される関連情報を裁判所が参照できるようにすべきである。

24. 更生と社会復帰を通じた再犯の防止は、犯罪防止、犯罪からの社会の保護、公共の安全及び被害者の権利の保護とともに、量刑の主たる目的の1つと捉えるべきである。量刑の方針及び実務は、犯罪の重大性、性質及び犯罪の状況、並びに犯罪者の人格・背景を適切に考慮して量刑を個々に定める必要性を認識したものであるべきである。裁量のなき量刑方針は、その性質上、裁判官がそうした個別化を行い、犯罪者の更生及び再犯防止に関連する側面を決定に盛り込むことを制約するものである。さらに、加盟国は、罪刑均衡の原則に適合し、かつ適切とみなされる場合には、更生のための介入の機会がほとんどないのが通常である短期刑の適用を原則として控えることも検討し得る。
25. 量刑の方針及びガイドラインが利用される場合には、罪刑均衡の原則について考慮の上、適切な場合には再犯者の場合も含めて、非拘禁措置の活用も含めるべきである。加盟国は、司法による監督、保護観察、条件又は猶予付き刑罰（電子監視システム下でそうした刑に服することを含む。）、無条件釈放、社会奉仕活動命令、治療プログラム参加義務付け、損害賠償及び被害者への補償、身分上の制裁（資格・権利制限）及び罰金など、多様な社会内刑の選択肢を法律で定めるべきである。また、多くの女性犯罪者が有している被害経験及び養育・介護の役割を踏まえた、ジェンダーに配慮した非拘禁措置も必要である¹³。
26. 量刑前調査報告書、社会調査報告書又はその他の形で提供される関連情報は、裁判所が全ての犯罪者について客観的で、十分な情報に基づく量刑判断を行う上で極めて重要である。そうした報告書や類似の情報の作成を担う保護観察官及びその他の関係者のための具体的なガイドライン及び専門の研修は、量刑判断を行う裁判所が、犯罪者の犯罪からの離脱及び再犯防止の促進に最も寄与する量刑を決定する上で必要な情報を確実に得ることに資するものである。
27. 女性、若年成人及び脆弱な状況にある者（特定の精神的疾患・障害にある者を含む。）に対する量刑にあたって、量刑前調査報告書、社会調査報告書又はその他の

¹³ バンコク・ルールズの規則57を参照。

形で提供される関連情報を利用する場合、そうした情報の価値に特に重きを置くべきである。状況に応じて、家族関係、被害経験、育児責任、トラウマ経験及び精神的健康上のニーズに関する情報を含め、犯罪者の状況に関する関連情報を量刑判断時に司法当局に提供することが重要である¹⁴。同様に、状況に応じて、若年成人及びその犯罪の状況（家族関係、被害経験、トラウマ経験、幼少時の逆境的経験、教育及び医療ニーズに関する情報を含む。）については特別に考慮すべきである。

28. 裁判所は、社会内での措置を検討する際には、犯罪者が利用できる関連プログラムやリソースに関する情報や、犯罪者が社会復帰を果たすことがどの程度期待できるか、裁判所が課す条件や制限を守ることがどの程度期待できるかについてのアセスメントに基づいて決定を下すべきである。量刑前調査報告書を用いる場合、当該報告書の所見及び推奨事項はこの観点から極めて重要な情報源となるものであり、可能な限り実行可能なものとすべきである。
29. 特別なカテゴリーに属する犯罪者の量刑及び処遇、並びにそうした犯罪者の支援及び監視にあたっては、状況に応じてドラッグコート、先住民裁判所、少年裁判所、メンタルヘルス／ウェルネスコート、コミュニティコートなど、各分野に特化した問題解決型裁判所の実践から得られた教訓を勘案すべきである。

社会内での処遇

モデル戦略5

加盟国は、犯罪者に対し、適切な資格を有し、かつ研修を受けた適切なリソースを有する専門家による社会内での指導監督及び支援の提供を優先すべきである。非拘禁措置に付帯する条件は、個別化され、犯した罪に対して相応で明確、かつ犯罪者のリスク、ニーズ及び状況に対処するために必要なものに限られるべきであり、また定期的な見直し及び変更の対象とすべきである。

30. 加盟国は、犯罪者に対し社会内で十分な支援を提供できるよう、保護観察実施機関及び非拘禁措置の実施に関与するその他機関の強化に投資すべきである。社会内での処遇は、それが用いられる場合、犯罪者の単なる行動監視に留まらず、犯罪者がもたらすリスクの管理、犯罪者のニーズに応えるためのリソースの確保や調整、処遇プログラムの提供も含む、高度なスキルが必要とされる業務であることが実証さ

¹⁴ バンコク・ルールズの規則61を参照。

れている。そうした業務には、犯罪からの離脱を動機付け、望ましい行動を強化し、望ましくない行動の結果に対する責任を取らせるための有効な協働同盟（協力関係）を犯罪者との間で築き維持することが必要である。この点に関して、適切な資格を有し、かつ研修を受けた適切なリソースを有する専門家が犯罪者の監督と支援を担うことが重要である。可能であれば、そうした専門家には、刑事司法制度の対象となる人々の多様性が反映されるべきである。したがって、そうした専門家の年齢及び文化面での多様性を確保するとともに、その安全、精神的健康及びセルフケアのニーズに配慮するよう努めるべきである。

31. 保護観察命令、社会奉仕命令、条件付き及び執行猶予判決、刑務所からの一時帰宅、仮釈放、条件付き釈放及びその他の非拘禁措置には、再び罪を犯さないことに加えて、犯罪者が監督下で守らなければならない様々な条件を付すことができる。そうした条件を付す場合、罪に対して相応で、現実的で、かつ個々の犯罪者のリスク、ニーズ及び仕事のスケジュールや家庭における役割などの状況に合わせたものとすべきである。また、それらの条件を遵守可能なものとするためには、曖昧さを避け、明確に記載された条件とするべきである。犯罪者が置かれた状況の変化や進展を反映させるため、条件の見直し及び変更を行うための仕組みを設けるべきである。加えて、犯罪者に対して、個々の状況に応じた説明や指導を行い、条件を遵守した場合とこれを遵守しなかった場合の帰結、監督者の職責を含め、犯罪者が自身に求められていることを十分に認識できるようにすべきである。
32. 指導監督の条件が過剰にならず、どういった条件違反があった場合でも公正かつ効果的な対処が行われるようにするための法律上及び政策上の手続が必要である。条件違反があった場合、処分等の決定権者は、それを故意又は反抗的態度に基づくものと捉えるのではなく、具体的事情に注意を払い考慮すべきである。依存症のメカニズムや再発（リラプス）行動の防止、また虐待やトラウマ経験者が直面する様々な障壁についての教育や研修を処遇に関与する全ての専門家に施すべきである。また、そうした専門家には、年齢に適した対応及び文化やジェンダーに配慮した対応をすることの重要性を自覚させるべきである。社会内での監督を取り消す決定は、東京ルールズ¹⁵の該当する規定を踏まえて、監督を担う専門家と協議し、裁判所又はその他の権限のある当局による慎重な審査を実施した上で行うべきである。
33. 社会内で処遇されている犯罪者又は公判前に釈放された被疑者・被告人の行動の監督や監視に電子的手段を利用する場合は、当該手段の利用が罪に対して相応であ

¹⁵ 東京ルールズの規則14.2～14.4及び14.6を参照。

り、公正、効果的、非差別的であり、かつ対象者の権利を全面的に尊重するものとなるよう、明確な法律上及び政策上の基準・規則を採用することが必要である。電子監視機器の導入に当たっては、事前に利用の目的、方針及びガイドラインを定めるとともに、当該分野での技術の発展を考慮し機器の効果及び生じうるマイナスの影響を評価するため、定期的な見直しを行うべきである。電子監視機器は、監督そのものではなく監督を補助するものであること、適切な人的支援を伴わなければ犯罪者の行動変容を促すことはできないことについて、研修や啓発活動は強調すべきである。

34. 刑事司法制度の管理下に置かれる者の増加に繋がる大量監視やネットワイドニング（司法の網の拡大）を防止するよう努めるべきである。特に低リスク犯罪者にとって、不必要な監督を過剰に適用することは、かえって再犯リスクを高めるおそれがある。

D. 矯正施設における更生及び社会復帰支援

基本原則III

受刑者の出所後の再犯の防止は、適切な更生プログラムの実施だけでなく、安全で安心できる人道的な収容環境と、慎重に管理された社会復帰プロセスを確保することにかかっている。

35. 受刑者が社会復帰を果たし、法を守って自立した生活を送ることができるようにするために刑務所で過ごす時間が活用されなければ、拘禁刑によって社会を犯罪から守り、再犯を減らすことはできない¹⁶。効果的な更生プログラムは、刑務所全体において、適用されうる最低基準に沿った、一定水準を満たす安全な環境及び適切な資格を有する職員による人道的な処遇環境において実施されるべきである。刑務官は、受刑者に対し、所内プログラムへ参加する動機付けやその他の支援を行う、受刑者の更生にとって極めて重要な役割を担う存在であり、受刑者と職員との前向きで向社会的な関係も更生を成功させるためには重要となる。

刑務所環境

モデル戦略6

¹⁶ ネルソン・マンデラ・ルールの規則4段落1を参照。

刑務所当局は、釈放後の再犯の可能性を減らすため、刑務所の運営及び環境をネルソン・マンデラ・ルールズ及びバンコク・ルールズに適合させるための取組を強化すべきである。

36. 受刑者の出所後の再犯を防止するための基礎となるネルソン・マンデラ・ルールズ及びバンコク・ルールズに沿って、加盟国は、受刑者が人間として本来有する尊厳に対する公正かつ適正な取扱いの下で、個人的、司法的、道徳的及び社会的な更生に向けた支援を受けられるようにすること、刑務所における生活が実社会での生活に可能な限り近いものとする、適切な刑務所運営及びケース管理を行い、過剰収容、劣悪な刑務所環境、刑務所内の暴力及び腐敗に対処すること、個々の受刑者の個別のリスク及びニーズに応じた介入、治療プログラム、教育、職業訓練及び作業を提供すること、地域社会及び家族とのつながりを維持できるようにすること、さらには部内及び部外からの監視・監査の仕組みを整備し、必要に応じて外部調査が行われるようにすることにより、更生を促進する刑務所環境を整備すべきである。刑務所で実施する更生プログラムが有意義かつ効果的なものとなるためには、このような基準及びその他の関連する基準が満たされることが極めて重要であり、優先的に注力し、予算を配分すべきである。加盟国は、「ノーマリティ」の原則、すなわち拘禁環境を可能な限り地域社会に近づけることにより、受刑者の責任感や本来有する人間としての尊厳に対する敬意を損なうおそれのある刑務所での生活と釈放後の生活との隔たりを最小限にとどめるべきである、という原則の実現に向けて尽力することが奨励される¹⁷。
37. 刑務所においては、受刑者の個別のアセスメントを入所後可能な限り速やかに実施し、刑務所当局が受刑者の保安上、拘禁上及び更生上の多様なニーズを的確に把握し、そうしたニーズに従って受刑者を分類できるようにすべきである¹⁸。特定の種類の犯罪に特化したアプローチの策定が必要となる場合もある。受刑者の分類及び保安区分並びに適切な施設内処遇への割当てを決定するに当たっては、犯罪者の法的地位、罪名及び刑期の長さによりのみ依拠すべきではなく、またこれらについて定期的に見直すべきである¹⁹。刑務所当局は、保安区分のレベルが引き下げられた受刑者を、釈放後の社会復帰に効果的に備えさせるべく、より警備レベルや制限が緩和され、また責任が大きく、社会との接点を持ちやすい施設に移送することを検討すべきである。

¹⁷ ネルソン・マンデラ・ルールズの規則5を参照。

¹⁸ ネルソン・マンデラ・ルールズの規則92及び93を参照。

¹⁹ 段落12を参照。

38. 新しい刑務所の建設及び既存施設の改修に当たっては、家族、パートナー、各種サービス及び適切な資格を有する職員に対するアクセスの確保を含め、更生につながる要素を有し、より小規模で拘禁施設的な性格の薄い設計とするよう十分留意すべきである²⁰。国連最低基準に沿った形での職員の採用と研修²¹が極めて重要であり、職務遂行及び秩序の維持は刑務所当局のみが行い、刑務所内で犯罪者のヒエラルキーが形成されることや犯罪活動が行われることを一切許容しないための監督及び説明責任の仕組みも同様に重要である。規律と秩序の維持に関して、刑務所当局は、規律違反を防止し、または諍いを解決するため、可能な範囲で、紛争予防、調停又はその他の代替的な紛争解決手段を利用することが推奨される²²。厳正単独拘禁²³は、更生プログラムを利用できなくなることや、そうした処遇が受刑者の身体的及び精神的健康に深刻なマイナスの影響をもたらすことから再犯のリスクを高めることが明らかとなっており、その適用を最小限に抑えるよう努力すべきである。

家族との面会

モデル戦略7

受刑者とその家族及び友人との間の建設的な接触は、受刑者の良好な社会復帰にとって極めて重要なものと考えるべきである。刑務所の運営方針及び規則に、特に家族との関係を維持し発展させることの重要性を明記し、反映させるべきである。

39. 受刑者は、可能な限り、自宅に近い施設に収容すべきである。外国人の受刑者について、その同意を得て母国に移送することは、家族との接触及び文化的に適切な更生支援を可能にすることで、社会復帰の可能性を高めることができる。家族面会においては、受刑者と面会者との直接接触を認める開放的な面会を推進すべきであり、特に子どもとの面会の禁止は原則として行わないとの推定が働くべきである。また、家族が遠方に居住している場合や面会が困難な場合などには、家族のニーズに対応するため、面会制度の利用の柔軟性に加え、電話やビデオ通話の利用といった補完的措置を確保すべきである。家族以外の者であっても、受刑者に良好な影響を与える者については、その面会等に関する方針を策定すべきであり、受刑者は、誰が面会を許可されるかについて意見を聴取され、報復を防止する措置を講じた上で、特定の人物との面会を拒否する権利を与えられるべきである。薬物使用障害の

²⁰ ネルソン・マンデラ・ルールズの規則89段落3を参照。

²¹ ネルソン・マンデラ・ルールズの規則74～78を参照。

²² ネルソン・マンデラ・ルールズの規則38段落1を参照。

²³ ネルソン・マンデラ・ルールズの規則45を参照。

ある受刑者の家族を支援する取組などを含め、受刑者が刑務所から出所する際に、家族が直面する生活面、感情面及び対人面での問題に対処するための支援を受刑者の家族に対しても提供すべきである。

刑務所内でのプログラム

モデル戦略8

加盟国は、非拘禁措置を受けている犯罪者及び刑務所で刑に服している犯罪者の両方に対し、犯罪の原因に対処するためのプログラムを利用可能にするよう投資すべきである^a。加えて、矯正施設内のプログラムは、搾取となる可能性を避けるとともに、犯罪者の釈放後の社会復帰の可能性を高めることを目指すべきである。

^a セクションEを参照。

40. 加盟国は、モデル戦略10にいう更生プログラムの実施について刑務所当局を可能な限り支援すべきである²⁴。さらに、認証された教育、職業訓練及び有償の作業プログラムへのアクセスを確保することは、受刑者の前向きな自己認識を高め、釈放後の就労可能性を高め、地域社会との良好なつながりを強化する上で有用となりうる。このことは、個々の再犯事例においては、しばしば単純な経済的ニーズにとどまらない複雑な原因があるという事実を否定するものではない。労働市場で求められるスキルについての適切な調査、公正な給与と訓練の提供を確保するために実施する地域の協力企業のアセスメント、受刑者を搾取又はその他酷使するような労働条件を回避し、労働に対する適正な報酬が支払われるようにするための厳格な対策、就労可能性を高めるための実社会で取得できるものと同様の認定資格の付与、並びにジェンダーに対するステレオタイプによって女性と男性を区別しない訓練及び就労機会の提供が必要である²⁵。
41. 関連する政府関係者と市民社会団体が、釈放後の現実的な地域への定着に向けた計画の策定などを通じて、刑務所内プログラムの実施及び受刑者に釈放後の社会復帰に備えさせる取組に関与することが重要である。

²⁴ 段落48を参照。

²⁵ バンコク・ルールズの規則42の注釈を参照（国連薬物・犯罪事務所、バンコク・ルールズ：女性非拘禁者の処遇及び女性犯罪者の非拘禁措置に関する国連規則（注釈付き）（2011年））。

釈放及び社会復帰への準備

モデル戦略9

刑務所当局は、住居、就労、保健及び社会福祉に関する支援の提供を通じて、犯罪者が拘禁下の環境から地域社会に途切れなく移行できるよう、刑事司法実務家及び該当する政府関係者並びに非政府関係者と緊密に協力すべきである。社会復帰の準備は、犯罪者が刑務所に入所した時点から開始し、支援は、受刑者が出所した後、あるいは出所後の社会内での監督を終えた後も必要に応じて継続すべきである。

42. 受刑者が地域社会の中で刑期を過ごすことを認める半開放型及び開放型の刑務所は、受刑者、特に長期の刑期を務めた者の社会復帰及び刑務所から地域社会への段階的な移行の支援に寄与しうる。監督を条件とする早期釈放や、生活態度が良好な犯罪者に対する一時的な釈放を認める仮釈放や条件付釈放の制度は、公共の安全を損なうことなく犯罪者の社会復帰を支える上で重要な役割を果たしうる。更生保護施設／中間施設、移行センター、地域生活定着施設、釈放前施設といった監督付き居住環境は、犯罪者が拘禁環境から実社会での生活に計画的に移行できるよう支援し、犯罪者が外の世界と実質的な関わりを持ち、家族、支援ネットワーク及び現在又は将来の雇用主と接触を持つことができるようにするものである。加盟国に対し、実現可能であれば、そうした施設を設置することを推奨する。
43. 再犯リスクは、受刑者の出所直後の時期に特に高まる。出所前の時期に地域社会内の各種サービスと受刑者をつなげることにより、受刑者が釈放後の生活に備えるための機会を与えることができる。社会復帰プロセス全体を通じて支援が継続されるようにするために、刑務所、保護観察、仮釈放及び地域社会における更生支援の間の機関横断的な協力及び連絡が極めて重要である。身柄拘束から釈放された者を対象とした就労機会やインターンシップの機会を模索するために、民間の関係者に関与させることも考えられる。厳正単独拘禁やこれに類する措置が受刑者の精神的・身体的な健康及び福祉に及ぼすおそれのある悪影響に鑑み、そうした措置を受けた受刑者が釈放された際には、特に手厚い社会復帰支援を得られるよう考慮すべきである。
44. 個別アセスメントに基づき、釈放に向けた準備段階において家族との交流機会を拡充し、家族の関与を増やすことにより、社会復帰を一層促進することが可能となる。この点に関して、性暴力や家庭内暴力を含む暴力歴を有する可能性について

は、被害者から関連する情報を得るなどした上で、十分に考慮する必要がある。早期釈放に関する決定は、受刑者の親としての責任など、家族状況及び家族の再統合に関する特定のニーズや課題を適切に考慮した上でなされるべきである。

45. 受刑者の釈放時には、住居、就労、健康及び社会福祉に関する支援の提供を優先的に行うべきである。可能な場合には経済的支援について検討し、元受刑者が社会復帰に不可欠な各種サービスの利用を妨げられることがないよう、様々な形の社会支援及び各種サービスの受給資格に関する既存の政策・運用を見直すべきである。

E. 犯罪原因への対処

基本原則IV

再犯防止のための更生プログラム及びその他の介入は、個々の犯罪者のニーズ及び犯罪を行うことになった原因に対応したものとすべきである。

46. 更生プログラム及びその他の介入措置を策定・実施するにあたり、当局は、再犯を防止し、再犯可能性を下げるために、犯罪者の個別の犯罪誘発要因及び犯罪を行った根本原因を理解し、考慮すべきであり、また全ての作業・就労関連プログラムが再犯防止に有効とは限らないことを認識すべきである。個々人が罪を犯すに至った具体的な原因に対処しない介入は、再犯可能性を下げることができないばかりか、逆に高めるおそれさえある。

更生プログラム

モデル戦略10

更生プログラムは、社会内で行われるか拘禁下の環境で行われるかを問わず、科学的根拠に基づき、年齢に適し、文化及びジェンダーに配慮したものとすべきであり、また定期的な見直し及び評価を行うべきである。

47. 更生プログラムは、個別アセスメントの所見及び処遇指針を踏まえたものとすべきである。そうしたプログラムの成否は、プログラム担当者の能力及び態度、当該プログラムが採るアプローチの公平性や一貫性に左右される。犯罪者の動機付けと反応性も重要な要素であり、プログラムは年齢に適した、文化及びジェンダーに配慮したものとすべきである。

48. 加盟国は、社会内及び拘禁下の環境の両方での適用を想定した幅広い包括的な更生プログラムを策定することが推奨される。具体的な更生プログラムの例としては、様々なレベルの教育、職業訓練、就労支援、身体的及び精神的医療（心理的支援及びカウンセリングを含む。）、認知行動療法、再発防止、アンガーマネジメント、信仰に基づくプログラム、物質使用障害などの疾患治療、生活スキル訓練や家族向けプログラム、文化活動、運動・スポーツ及びその他の建設的な活動又は支援が考えられる。手続や参加資格を明確にすることを含め、更生プログラムが整備され、利用可能であることが極めて重要である。オンライン学習のような新しい技術を活用する可能性も同様に検討すべきである。
49. 更生プログラムは、その有効性を裏付ける根拠に基づき、明確な「変化の理論」に支えられたものであるべきであり、また利用可能なリソースに制約があることを認識した上で、特に再犯リスクの高い者を優先すべきである。加盟国は、新規プログラムの認証手続の策定、開発過程での試行、導入後の継続的なモニタリング、担当者のプログラム実施、指導、支援に係る能力のモニタリングを含む、効果の検証を検討すべきである。

修復的司法

モデル戦略11

修復的司法プログラムの活用は、従来の刑事司法による介入に代わるものとして、又はこれと組み合わせて取り入れる選択肢として考慮されるべきである。修復的司法プログラムの価値は認識されるべきである。そのようなプログラムは、同意及び適切な安全対策の下で被害者の回復を促すことにより、犯罪の影響を受けた者の権利、ニーズ及び利益を守るものである。また、そのようなプログラムは、加害者が自身の犯罪によって被害者及び社会全体に与えた有害な影響について責任を取ることを可能にし、これにより、更生及び社会復帰の可能性を高めるものである。

50. 修復的司法プログラム及びその実施は、犯罪行為が法に違反するだけでなく、被害者及び地域社会にも影響を与えるものであるという基本原則に立脚し、犯罪に関与し、あるいはその影響を受けた者の権利、ニーズ及び利益を守る仕組みである。修復的司法プログラムは、刑の言い渡しの段階や刑の執行中を含め、刑事司法プロセスのあらゆる段階で用いることができる。修復的司法は、影響を受けた全ての者が

関与するプロセスを通じて、加害者が自らの行為の責任を取ることができるようにするとともに、犯罪によって生じた損害を回復することを目指すものである。こうしたアプローチは歴史的に多くの文化において活用されてきたところ、被害者・加害者間の調停、修復的カンファレンスやサークルなどの修復的プロセスは、現代の刑事司法制度において、正式な刑事司法プロセスに代わるもの又はこれを補完するものとして組み込まれることが増えている。手続上の安全措置²⁶に従い、加害者・被害者双方の権利及びニーズに適切に注意を払い、かつインフォームド・コンセントを確保した上で修復的アプローチを採ることによって、加害者が再び罪を犯す可能性を減らすことができる。また、修復的司法プログラムを、再犯に関する個別のリスク要因に対処するための他の介入と組み合わせて用いることを検討することも重要である。

51. 有効な修復的司法プログラムは社会集団ごとに異なることを念頭に置いた上で、刑事司法の専門家やそうしたプログラムの適用に関与しうる人たちに対し、プログラムの整備状況や利用方法も含め、修復的司法プログラムに関する意識の向上と知識の強化を図ることが極めて重要である。また、調停者や修復的司法のファシリテーターに専門的な研修を実施すること及び適切な紹介のための組織横断的な連携体制を確立することも重要である。修復的司法プロセスへの地域社会の関与は、帰属と連帯の感覚を強化する上で大いに有意義なことである。市民社会団体は、刑事司法プロセスに代わるアプローチとして修復的司法プログラムを管理・実施するにふさわしい存在となりうる。そうしたプログラムを実施する組織に対する支援及びモニタリングが行われるとともに、プログラムが法執行機関及び刑事司法機関との合意と協働のための手順（プロトコル）に基づいて実施されることが望ましい。学校など、刑事司法セクター以外の場で修復的司法プログラムを活用することもまた、修復的司法のアプローチに対する地域社会の支持を得る上で重要な役割を果たすことができる。

犯罪歴

モデル戦略12

犯罪者の良好な社会復帰の可能性を高めるため、加盟国は、犯罪の記録及び各種の登録情報に対する権限ある当局以外の者による無制限のアクセスを制約すると

²⁶ 刑事事件における修復的司法プログラムの適用に関する基本原則（経済社会理事会決議2002/12、付属資料）は、加盟国に対し、修復的司法プロセスの適用判断基準及び必要な手続上の安全措置を設定する上での指針を示している。法律扶助サービス部門の役割については、刑事司法制度における法律扶助へのアクセスに関する国連の原則及びガイドライン（国連総会決議67/187、付属資料）、段落1～13、原則4及びガイドライン7を参照。

ともに、その開示をごく限られた所定の場合に限定することを検討すべきである。そうした記録への限定的なアクセスを許可する決定は、公衆の保護に関するリスクに応じて、かつ国内法に従って行うべきである。

52. 犯罪の記録及び各種の登録情報に対する権限ある当局以外からの無制限のアクセスは、犯罪者の円滑な社会復帰に悪影響を及ぼすおそれがある。特に犯罪からの離脱を果たし、良好な社会復帰を達成している犯罪者について、加盟国は、雇用主となる可能性のある事業者やその他の外部関係者による身上調査に関しては、犯罪記録を抹消又は非公開とする可能性を検討すべきである。アクセスを可能とする期間を含め、犯罪記録へのアクセスの許可又は制約の程度は、犯罪者の社会復帰上のニーズ及び犯罪者が犯した罪によって生じる公衆の保護に対するリスクを考慮した上で、適用される国内法により可能な限り規制すべきである。状況に応じて、若年成人の犯罪記録については、さらなるスティグマ化を回避し社会復帰を支援するため、特別な配慮をすべきである。

F. 連携、地域社会の関与、能力構築及び持続可能性

基本原則V

再犯防止には、刑事司法分野だけでなく、社会のあらゆる関連分野からの積極的な参加が必要であり、連携、外部への働きかけ、研修及び持続可能性を確保するための施策に、相当の時間とリソースを投入すべきである。

53. 刑事司法分野内外の幅広い関係者の間で連携を確立すべきであり、関連する政策の目的及び根拠が一般の人々に明確に伝わるよう努力すべきである。更生及び社会復帰支援に関与する刑事司法の専門家及びその他の専門家を対象とする研修に優先的に資金を投入するとともに、国の法律、政策及び戦略において、再犯防止に明確に触れられるべきである。

連携と協働

モデル戦略13

刑事司法機関相互及びその他の関係する利害関係者との協力及び協働のため、明確な手順（プロトコル）を整備すべきである。

54. 再犯防止の取組には、さまざまな刑事司法機関の間の緊密な協力が必要である。例えば、司法当局が、公正で、犯罪と均衡した量刑判断を行う上で、様々な分野の専門家が提供する情報を参考にすることがあり、国内の組織横断的な連携が有効である。保護観察制度が存在する場合、刑務所から出所した人々の円滑な社会復帰には、保護観察実施機関と刑務所当局との緊密な協力が必要となる。ダイバージョンを含む非拘禁措置の実施にあたっては、複数の司法機関の関与が必要となる場合があるため、警察、検察及び裁判所は、そうした非拘禁措置について十分に理解しておくべきである。プライバシー保護及び秘密保持の原則に従った関係情報の共有に関する規定を含め、協働のための手順（プロトコル）を整備すべきである。
55. 社会福祉機関、被害者支援機関、保健機関、雇用主及び就業支援機関、住宅機関、研修機関、ボランティア、市民社会団体など、犯罪者の更生及び社会復帰に関与し得る全ての利害関係者の参加及び相互協力を、加盟国が積極的に支援することが重要である。ただし、案件ごとに責任を負う主導機関又は個人を明確に指定し、取組の重複や潜在的に望ましくない影響を及ぼしうるような介入が行われないことが重要である。複数機関間の協力のための、明確に定義された適切な仕組み及び手順（プロトコル）を策定すべきであり、関係する全ての機関の使命及び実務に社会復帰支援の責務が組み込まれることが重要である²⁷。

ボランティアと市民社会団体

モデル戦略14

犯罪者の更生及び社会復帰に対して、ボランティアや市民社会団体が貢献する可能性を認識し、その推進及び支援を図るべきである。

56. 刑務所内及び地域社会内で活動するボランティアや市民社会団体との協力関係を認識し、積極的に支援すべきである。適切な法的枠組みの中で、かつ管轄する当局の監督及び責任の下で、市民社会団体は、選考及び適切な研修を経た上で、量刑前調査報告書の作成、非拘禁措置の実施及び拘禁環境から社会復帰の過程にある者の支援に関与することができる。
57. ボランティアの活動としては、ピアサポート（当事者による支援）プログラム、犯罪者と地域社会のつながり作り、社会復帰過程における実務的な支援の提供への関

²⁷ 東京ルールの規則1.2、17.1及び18.4を参照。

与などが考えられる。こうした過程において、更生保護ボランティア²⁸の役割が極めて重要となる。そうしたボランティアの人々は、犯罪者が最終的に戻っていく一般社会の一員でもあり、社会復帰を促進する触媒としての役割を果たすことができる。また、ボランティアは、地域社会が関与する基盤を提供し、犯罪者の社会復帰の重要性に対する人々の意識を高める上で重要な役割をも果たすことができる。

58. 若者ボランティアや若者を中心とした市民社会団体は、軽微な罪を犯し司法手続の対象となった児童やその他の特定の犯罪者の更生と社会復帰にとって極めて重要な役割を果たす存在と位置づけることができる。若者ボランティアは、そうした犯罪者の主体性を高め、日々の課題によりよく対処し、犯罪への関与から離脱するための生活スキルを獲得していく過程において、変容を促す触媒として大きな役割を果たすことができる。若者ボランティアには、権限ある機関からのより一層の支援が必要となる場合がある。
59. 市民社会団体及び更生保護ボランティアの説明責任及びその活動の持続可能性を維持するための法律上及び行政上の仕組みを構築すべきである。そうした仕組みには、慎重な募集、選考、研修、実務的・金銭的・心理的な指導及び支援、評価、権限ある機関によるモニタリング及び監督が含まれるべきである。また、関連イベント、啓発活動、熱心なボランティアへの表彰、全国的なボランティア団体への支援、国際ボランティア・ネットワークの構築などを通じて、そうした団体及びボランティアを広く紹介しその貢献を称えることを含め、その活動に対する社会的認知の向上を図ることも重要である。

啓発と理解

モデル戦略15

加盟国は、特に非拘禁措置や犯罪者の社会復帰のためのその他の措置を受け容れ、これを支持するよう促す運動など、再犯防止のための取組に対する一般市民の意識と理解を高めるためのキャンペーンや広報プログラムを企画し実施すべきである。

60. 再犯防止と社会の安全の向上のための非拘禁措置やその他の措置及び手法の背景にある根拠と利点について、一般市民の理解を高めるよう努めることが極めて重要で

²⁸ Community Probation Volunteer（ケニア）、保護司（日本）、保護観察委員（韓国）、Volunteer Probation Assistants（フィリピン）、Volunteer Probation Officers（シンガポール）など。

ある。費用対効果の分析は、一般市民や政策立案者に対して理解を求めるための重要なツールとなることも考えられる。一般市民の受容と意識の向上は、刑務所から出所した人々や非拘禁措置を受けた人々が経験するスティグマを軽減することに役立つ。啓発活動は、国レベル及び地域レベルで様々な形で行うことが考えられるが、そうした活動では、犯罪者の社会復帰には地域社会の支援が不可欠であり、ひいては被害者を減らし公共の安全を高めることにつながるという共通のメッセージを伝えるべきである。地域社会のリーダーや市民社会団体などは、この点において重要な役割を担う存在であり、犯罪者の多様かつ複雑なニーズに対応し、また犯罪者が戻っていく地域社会において必要な支援体制を構築するために、積極的に関与すべきである²⁹。

能力構築

モデル戦略16

加盟国は、刑事司法に携わる関係者が再犯防止に関して果たしうる重要な役割を認識し強化すべきである。国際的な標準とグッドプラクティスに沿い、適切なリソースを利用して専門的な研修プログラムを開発・実施すべきであり、刑事司法セクター内及びその他の関係者との間における交流と能力開発の機会を提供すべきである。

61. 刑務官や保護観察官など、最前線で犯罪者に接する仕事をする専門家の研修、専門的な能力の向上及び指導に投資すること、並びにそうした人々が安心して職務遂行できるように考慮された職務環境を確保することが極めて重要である。可能な場合には、再犯防止のための組織・領域横断的アプローチを促進するため、刑務所職員と保護観察職員の共同研修及び他の機関や市民社会の人々との研修の機会を設けるべきである。
62. 更生を成功させるには、犯罪者と刑務所・保護観察所の職員の間のある良好な向社会的関係が重要となる。これらの職員が、収容・監督という役割を超えて、犯罪者との間で建設的な関係を構築し、向社会的な行動の模範を示し、犯罪からの離脱と再犯防止に向けた実践的な支援やリソースを提供することのできる熟練した実務者、すなわち立ち直りを支える者として、その役割を果たすことができるように投資し、強化する必要がある。これらの点を刑務所職員及び保護観察所職員の採用方針、選

²⁹ 持続可能な開発のための2030アジェンダの達成に向けた犯罪防止、刑事司法及び法の支配の推進に関する京都宣言（国連総会決議76/181、付属資料）。

考手順及び研修に反映すべきである。

63. 警察、検察、弁護士、裁判機関など、その他の司法関係者に対し、拘禁刑及び非拘禁措置の目的とその影響について理解するための教育及び研修を実施することもまた重要である。さらに、刑務所内及び社会内での効果的で科学的な根拠に基づく更生・社会復帰プログラムを支援し実施するため、ピアサポート（当事者による支援）提供者を含む市民社会団体及びボランティアの能力を育成・支援することも必要である。
64. 加盟国の要請に応じて、専門的な研修プログラムやその他の能力構築活動を計画・実施するための技術支援を加盟国に提供すべきである。この点に関して、刑事司法に携わる職員及びボランティアを含め、該当するその他の関係者の間で経験及びグッドプラクティスを共有していくことを国内及び国際的な場で推進すべきである。この点に関して、各国において専門家の人材リストを整備することがいっそう有益と考えられる。

持続可能性

モデル戦略17

加盟国は、必要に応じて、再犯防止のための国家戦略及び行動計画を策定すべきである。

65. 効果的な犯罪者更生・社会復帰のための政策及びプログラムの構築に向けた戦略的かつ持続可能なアプローチには、実効性のある法律、規則及び政策が必要である。加盟国は、犯罪防止・刑事司法に関する国連の基準・規範、機関横断的な協力及び拘禁に代わる手段等の措置を考慮した上で、刑事司法機関の適切な運営を妨げ、又は困難にするような法政策上の不備、その他の規制上の障壁を特定し、これに対処するための法的検討を行うべきである。そうした検討では、量刑方針（裁量なき量刑又は短期刑に関するものを含む。）、並びに公判前勾留及び修復的司法プログラムの適用に関する政策を対象とすべきである³⁰。刑務所からの仮釈放又は条件付き釈放について、実効性ある制度とするため、社会内での効果的な指導監督及び支援の明確な仕組み（予算的な支持を含む。）に関する規定を設けるべきである。

³⁰ セクションC及びEを参照。

66. 政府全体及び社会全体での長期的な再犯防止の取組により、犯罪者が刑事司法制度との関わりを終えた後も社会内で必要なサービスを受けられるようにするため、各加盟国において達成すべき目標に対する明確なビジョンを提示するとともに、関連するステークホルダーの役割及び責任を明記し、プログラムを実施するメカニズムを定めた国家戦略を（関連する行動計画と共に）策定することが推奨される。国家戦略を策定することにより、財源を集め、上記のような機関横断的な協力体制及び手順（プロトコル）の整備を促すとともに、再犯防止のための継続的な政治的コミットメントを強化することができる。

G. 研究と評価

基本原則VI

加盟国は、再犯の傾向及び対応策の効果に関する研究（比較研究及び分野横断的な研究を含む）に資源を投入することが強く奨励される。

67. 再犯に関し、何を測定し、どのような方法でデータ収集・分析を行うかに関する全ての判断は、犯罪者の更生及び社会復帰の見込みを高める科学的根拠に基づいた政策の策定に寄与するという最終的な目的に沿って行われるべきである。

測定とモニタリング

モデル戦略18

研究を実施する者又はデータを提供する者は、明確な定義付け及びその結果を裏づける科学的分析を行い、再犯率にとどまらない幅広い指標を検討対象とすべきである。更生及び再犯という複雑な課題に関する質の高い研究結果が得られるようにするため、全ての研究はジェンダーに配慮したアプローチ、文化的差異及び偏見の可能性を考慮に入れ、必要な資質を有する職員によって実施されるべきであり、また適切な場合には大学その他の学術機関との共同研究も活用すべきである。

68. 研究の第一歩として各国における再犯の定義を明確にすることが重要であるが、世界的な知見の蓄積に寄与しうる比較可能なデータを得るには国際的に標準化された定義及び測定手段が有用である。何らかの研究や取組に関して「再犯」という用語を使用する際には必ず、その用語の具体的な定義を示さなければならない。報告さ

れた再犯率の差異及び変化は、統計的に有意であるかという点や実務への影響を考慮して分析し、以後の政策及びプログラム策定の指針とすべきである。逮捕及び公判前の身柄拘束の割合を、再犯を測る指標として使用するときは、無罪推定の基本的権利について明記するとともに全面的に尊重しなければならない。

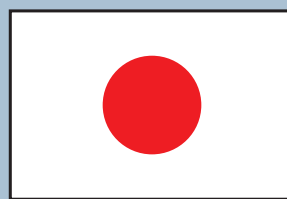
69. そもそも犯罪の検知・通報件数は実際の発生件数より少ないため、刑事司法当局が保持する管理上の統計資料に加えて、その他の再犯測定手段も検討すべきである。検知・通報件数の少なさは、特に、家庭内暴力やその他ジェンダーに基づく暴力（テクノロジーの進歩によって助長されるジェンダーに基づく暴力を含む。）など、特定の種類の犯罪について顕著である。
70. 研究においては、就労、住居、教育、健康及びウェルビーイングの領域における個人の成長など、社会復帰の成果を測定する積極的な指標も対象とすることが重要である。自己申告に基づく調査により、検知・通報されていない再犯を明らかにし、重要な政策上及び運用上の問題を掘り起こすことも考えられる。実際に刑事司法制度との関わりを持った経験のある人々からの定性的なデータの収集は、再犯の原因について理解を深め、「何が有効なのか」に関する知見の蓄積に資するものであり、政策形成に不可欠な要素である。
71. 再犯に関する研究では、ジェンダーに配慮したアプローチ及び地域社会や、国、地域ごとの文化的多様性を考慮に入れるべきである。再犯率に影響を与えるような、個々の経緯や状況に特有の再犯傾向や、構造的差別などの制度的バイアスが存在する可能性がある。特定の再犯防止プログラムについて、異なる状況の下で適用できるか否かについては慎重に検討されるべきである。
72. 国内・国際レベルでのデータ収集、研究及び評価に関する情報共有及び技術支援について、成果が見込まれる手法の共有や共同研究を含め、支援・促進されなければならない。



ブラジル



ガイアナ



日本



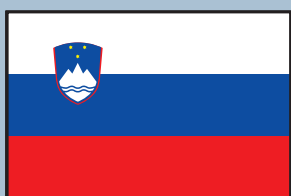
モルディブ



パキスタン



パレスチナ



スロベニア



ウクライナ



ベトナム



United Nations
Office on Drugs and Crime

国連薬物犯罪事務所