

## 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<sup>1</sup>。

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、アカウント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. **アカウントビリティの向上**：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となります。こうした対外的アカウントビリティにより、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

<sup>1</sup> 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](http://Spending.gov.ua)や[Openbudget.gov.ua](http://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ッコ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、アカウント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、捜索を通じて（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、これを捜索、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）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件の捜索が実施され、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m<sup>2</sup>、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、ウクライナに登記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。