

腐敗の防止に関する国際連合条約

外交防衛委員会調査室 やじま さだのり
矢嶋 定則

1. 条約の成立経緯

(1) 外国公務員に対する贈賄防止条約

公務員に係る贈賄、公務員の地位職務を利用した横領等の腐敗行為は、公務の廉潔性を失い国民の不信を醸成し、統治機構・経済基盤を揺るがしかねない重大な問題である。

国際社会においては、1976年の米国ロッキード社による外国政府高官に係る贈賄事件等を契機として、米国における「海外腐敗行為防止法」の制定等、腐敗行為の防止・根絶に対する取組が本格化した。しかし、政府開発援助（ODA）をめぐる国際的な汚職事件等、腐敗行為は跡を絶たず、国連犯罪防止会議等でも対策が論議されてきた。

1997年には、国際商取引に関連する外国公務員に対する贈賄が公正な競争を害しているとの問題意識の高まりを受けて、経済協力開発機構（OECD）において、「国際商取引における外国公務員に対する贈賄の防止に関する条約」が作成され、1999年にわが国も締約国となった。この条約は、国際商取引に関連する外国公務員に対する贈賄行為の犯罪化、贈賄行為に係る裁判権の設定等を内容としている。この条約を実施するため、わが国は不正競争防止法を改正し、罰則等を整備し対応した。

(2) 国際組織犯罪防止条約における腐敗行為に対する措置

近年のグローバル化の進展に伴い、薬物・銃器の不正取引、詐欺・横領等の経済犯罪、汚職、脱税、資金洗浄、人身売買等の国境を越えて組織的に実行される国際犯罪の脅威が深刻化している。このような国際組織犯罪に対処する法的枠組みを創設するため、2000年に「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」が国連総会で採択された。

この条約は、効果的に国際組織犯罪を防止し、これと戦うため、重大な犯罪を行うことを合意すること等一定の行為の犯罪化、裁判権の設定、犯罪収益の没収、犯罪人引渡し等について定めている。この条約には、公務員による腐敗行為に対処するため、締約国に対し、自国の公務員に係る贈賄行為を犯罪とし、必要な立法その他の措置をとるとともに、外国公務員・国際公務員に係る贈賄行為を犯罪とし、必要な立法その他の措置をとることを考慮すること（国際組織犯罪防止条約第8条）、公務員の腐敗行為の防止等のため、立法上、行政上その他の効果的な措置をとるほか、自国の当局による効果的な活動を確保するための措置をとらなければならないこと（同条約第9条）との条項が規定された。

(3) 国連腐敗防止条約の成立

国際組織犯罪防止条約には、腐敗問題に対処するための簡潔な規定が盛り込まれたが、

この条約の作成過程において、より一層効果的に腐敗問題に対処するため、この条約とは別に、効果的な国際文書の作成を検討することが提唱された。これを受けて、2000年12月、腐敗行為の防止に関する包括的な条約を起草するための政府間特別委員会が国連総会の決議により設立された。2002年1月に審議を開始した政府間特別委員会では、腐敗行為の定義をめぐり論議が重ねられたが、各国の国情の相違により、腐敗行為について定義するには至らず、公務員に係る贈収賄等を本条約に定める犯罪とすることで合意された。

2003年9月の第7回政府間特別委員会において、本条約の案文について合意が成立し、同年10月の国連総会において本条約が採択された。同年12月にはメキシコにおいて、本条約の署名会議が開催され、わが国も署名を行った（署名国は140か国）。本条約は、2005年12月14日に発効し、2006年2月15日現在の締約国は47か国に上り、英国、フランス、中国、オーストラリア等が締結している。

本条約は国際社会の持続的発展、法の支配を危うくさせる要因として国際的現象となっている腐敗問題に対処するための包括的な国際文書として評価されている。他方、条約実施に係る監視機能及び財政的資源に関する規定が明確でないこと、各国の国情の相違に配慮したことから、多数の規定が任意的規定であること等について指摘がなされている。

2. 条約の主な内容

本条約は前文、本文71か条及び末文から成り、公務員に係る贈収賄等の腐敗行為を防止し、及びこれと戦うため、腐敗行為の防止措置、腐敗行為の犯罪化、犯罪収益の没収、国際協力、財産の返還等について定めており、その主な内容は次のとおりである。

(1) 一般規定

本条約の目的は（ア）一層効率的効果的に腐敗行為を防止し、これと戦うための措置を促進し強化すること、（イ）腐敗行為を防止し、これと戦うため国際協力・技術援助（財産の回復に係る協力・援助を含む）を促進し、容易にし、支援すること、（ウ）誠実性を高め、説明責任を果たすことを促進し、公の事務・財産の適切な管理を促進することにある（第1条）。

本条約は腐敗行為の防止、捜査及び訴追並びに本条約に定める犯罪の収益の凍結、押収、没収及び返還について適用する（第3条）。

(2) 腐敗行為の防止措置

締約国は腐敗行為の防止のため、公的部門及び民間部門で透明性を高める措置をとる。

公的部門に係る措置として、締約国は、社会の参加を促進し、かつ、法の支配、公の事務及び財産の適切な管理、誠実性、透明性並びに説明責任の諸原則を反映する効果的で調整された腐敗行為の防止に関する政策及び慣行の確立、実施を図る（第5条）。このため、締約国は腐敗防止のための機関を設置し、当該機関には、任務の効果的遂行のため必要な独立性を付与する（第6条）。締約国は腐敗行為と戦うため、自国の公務員について、特

に誠実性、廉直性及び責任感を高めるようにするため、公務員の行動規範を策定する（第 8 条）。締約国は自国の法制の基本原則に従い、透明性、競争及び意思決定における客観的な基準に基づく適当な調達制度、財政管理制度を設ける（第 9 条）。

民間部門に係る腐敗行為の防止措置として、締約国は国内法の基本原則に従い、腐敗行為の防止、会計・監査基準の強化のための措置をとり、当該措置に従わないことについて、効果的で均衡がとれ抑止力のある民事上、行政上又は刑事上の罰則を定めるとともに、本条約に定める犯罪を目的とする簿外勘定の設定、架空支出の記載、虚偽書類の使用等を禁止するために必要な措置をとる。さらに、締約国は賄賂となる支出について、税の控除を認めてはならない（第 12 条）。

締約国は腐敗行為により不正に得られた犯罪収益の資金洗浄を抑止し、探知するため、金融機関等についての規制制度及び監督制度を設ける（第 14 条）。

わが国では公的部門に関して、国家公務員法、地方公務員法等において、公務員の服務の根本基準が定められている。また、公務員による不祥事を背景に、1999 年には、国家公務員の職務に係る倫理の保持を図るため、国家公務員倫理法が制定された。公的調達制度については、会計法等において透明性の確保が図られている。民間部門に関連しては、銀行法等の関連法令により金融行政が規律されているほか、経団連においては 1991 年以来、公正・透明・自由な競争、適正取引の励行、関係法令・国際ルールの遵守に言及する「企業行動憲章」等が制定されている。また、企業会計原則に基づき、真実性の原則を根幹に公正妥当な会計実務の励行が図られている。

（ 3 ） 犯罪化及び法執行

締約国は自国の公務員に係る贈収賄（第 15 条）、外国公務員及び公的国際機関の職員に係る贈収賄（第 16 条）、公務員による財産の横領、不正使用その他目的外使用（第 17 条）、犯罪収益の洗浄（第 23 条）等の腐敗行為を犯罪とし、法人の責任を確立するため、必要な措置をとる（第 26 条）。締約国は本条約に定める犯罪の実行につき、当該犯罪の重大性を考慮した制裁を科し（第 30 条）、犯罪収益等に係る凍結、押収及び没収につき必要な措置をとる（第 31 条）。また、締約国は本条約の犯罪について自国の裁判権を設定するため、必要な措置をとる（第 42 条）。

わが国では、刑法の賄賂罪、不正競争防止法における外国公務員等に対する不正利益供与に係る罰則、組織犯罪処罰法等を始めとする刑事法令等により対応が図られている。

（ 4 ） 国際協力

締約国は、腐敗行為に係る犯罪の効果的な捜査・訴追等のため、犯罪人引渡し（第 44 条）に必要な措置をとるとともに、本条約に定める犯罪に関する捜査、訴追及び司法手続において、最大限の法律上の援助を相互に与える（第 46 条）等の国際協力を行う。

わが国では、犯罪人引渡しについては、逃亡犯罪人引渡法等により対応が図られている。また、国際捜査共助法等の下で国際協力が実施されることとなる。

(5) 財産の回復

締約国は、腐敗行為により不正に得られた犯罪収益の没収のため、締約国間で協力し、公的資金の横領等一定の場合には、他の締約国からの要請により自国で没収した財産を当該他の締約国に返還する。財産の返還は本条約の基本原則を成し、締約国は最大限の協力・援助を相互に行う（第 51 条）。このため、犯罪収益の移転防止・探知（第 52 条）、財産の直接的回復のための措置（第 53 条）、没収のための国際協力（第 55 条）及び財産の返還・処分（第 57 条）等が規定されている。

腐敗行為による不正蓄財等の本国への返還は、本条約の特徴の一つであり、独裁的指導者に国の財産を私物化された例が少ない開発途上国の意見を踏まえたものとされる。

(6) 技術援助及び情報交換

締約国は、腐敗行為の防止のため、自国の職員に係る訓練計画を実施するとともに、特に開発途上国の利益のため、技術援助を相互に与えることを考慮する（第 60 条）ほか、経済的発展及び技術援助を通じた本条約の実施につき貢献する措置をとる（第 62 条）。

わが国では、ODA、技術協力の枠組みの中で「良い統治」実現の支援に努めている。

(7) 条約の実施のための仕組み

本条約の目的を達成するため、締約国の能力向上、締約国間の協力促進、本条約の実施の促進、検討のため、締約国会議を設置する。国連事務総長は、本条約の発効後 1 年以内に締約国会議を招集する。締約国は、本条約を実施するための計画・実行、立法上・行政上の措置に関する情報を締約国会議に提供する（第 63 条）。締約国は本条約の義務履行を確保するため、国内法の基本原則に従い必要な措置をとる（第 65 条）。

3 . 本条約の実施のための国内措置

本条約については、既存の公務員関係法令、経済関係法令、刑事関係法令等により、また、その下における各種の施策により、規定の大部分が担保されている。このほか、本条約の締結のために、第 164 回国会に、(ア)「犯罪の国際化及び組織化並びに情報処理の高度化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案」、(イ)「所得税法等の一部を改正する等の法律案」及び(ウ)「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律の一部を改正する法律案」が提出されている。(ア)は、国際組織犯罪防止条約の締結のための法整備とあわせ、本条約の実施のため、贈賄罪の国外犯処罰規定の整備を図るものであり、(イ)は、法人又は個人が供与する賄賂につき損金への算入を認めない旨を明確化する等の改正を図るものである。また、(ウ)は、不正蓄財等、犯罪収益に関して外国から要請された没収・追徴の確定裁判の執行共助に係る財産を当該要請国に譲与（返還）することができるようにするものである。

本条約の実施のためには、新たな予算措置を必要としない。

なお、本条約は国際組織犯罪防止条約（2003 年の第 156 回国会で締結承認を経たが、国内担保法である（ア）の法案が継続審議中）と同趣旨の規定を有している。