

# ウクライナの汚職対策の現状と展望 —国際社会と国内世論の圧力が進展の鍵—

2023/05

三井物産戦略研究所  
国際情報部 欧州・ロシア室  
北出 大介

## Summary

- 近年ウクライナでは、公務員の電子資産申告制度による汚職予防、汚職犯罪の捜査・起訴、汚職事件に特化した裁判所での判決による資産の国庫返還という、一連のサイクルを想定した「汚職対策インフラ」が導入された。
- 欧州委員会はEU加盟候補国となったウクライナに対し、汚職対策やオリガルヒ対策などの7項目からなる具体的な改革条件の履行を求めている。
- 大きな国際的支援が必要となる戦後復興に際しても汚職対策は絶対的な条件で、国際社会と国内世論によるサンドイッチ型の監視と圧力が強まり、効果的な対策の加速が見込まれる。

ロシアの侵略を受けるウクライナは、EUの加盟候補国となり、また復興ビジョンを発表するなど、戦後を見据えた将来像を描きつつある。一方で、同国の国際的支援への依存はかつてなく高まっており、現在この支援が有効に活用されているかが問われる時期にさしかかっている。本稿では、以前から汚職の蔓延が指摘されてきたウクライナが近年導入した対策を概観しながら、特にEU加盟と戦後復興の文脈で、その課題についての展望を論じる。

## 1. ウクライナの汚職の現状

### 1-1. 相次ぐ汚職スキャンダル

ウクライナでは2023年に入ってから汚職に関連するスキャンダルが相次いでいる。例えば、軍兵士向けの食品購入契約で、同国の国防省による購入価格が市中スーパーの小売価格の2～3倍に設定されていたことが1月21日に報じられ<sup>1</sup>、1月24日には国防次官が辞任に追い込まれた<sup>2</sup>。さらに、地域・領土・インフラ発

1 「週の鏡」紙の2023年1月21日の報道によれば、国防省が2022年12月23日に署名した総額132億フリヴニャ（1フリヴニャ＝3.72円）の食品購入契約では、市中スーパーでは1個当たり7フリヴニャで売られている卵の購入価格が17フリヴニャ、同じく1キロあたり8～9フリヴニャのジャガイモが22フリヴニャなどと高額に設定されていたという。なお、国防省は購入価格には食品の配送価格も含まれているなどとして、疑惑を否定している。

<https://zn.ua/ukr/economic-security/tilovi-patsjuki-minoboroni-pid-chas-vijni-piljajut-na-kharchakh-dlja-zsu-bilshe-nizh-za-mirnoho-zhittja.html>（参照日2023年5月17日、以降リンク全て同）

2 国防省発表の国防大臣がシャボヴァロフ次官の辞任を受け入れた記事

<https://www.mil.gov.ua/news/2023/01/24/ministr-oboroni-ukraini-pidtrimav-prohannya-vyacheslava-shapovalova-shhodo-jogov-zvilnennya-z-posadi-zastupnika/>

展省次官が発電機等の購入契約に絡む40万ドルの収賄容疑で逮捕され<sup>3</sup>、また大統領府副長官が、戦闘地域から住民を退避させることを目的に米GM社が政府に寄贈した高級車を私物化した疑惑で辞任<sup>4</sup>するといった事態も生じている。

## 1-2. ウクライナの汚職の現状

トランスペアレンシーインターナショナル (TI) は、各国の汚職の度合いを示す腐敗認識指数 (CPI) を毎年発表しているが、2022年のウクライナのCPIは33で、全180カ国中116位となっている (図表1)。2022年5月にOECDも、「ウクライナは、関連する独立捜査・検察・司法機関 (NABU、SAPおよびHACC<sup>5</sup>) の設立によりハイレベルの汚職の対策で前例のない飛躍を見せた」としつつも、「ハイレベルの汚職はいまだ蔓延している」とTI同様の評価をつけている<sup>6</sup>。IMFは、ウクライナが隣接するラトビア、ポーランドやルーマニアと異なる点として、少数のグループの人々 (オリガルヒ) に資源が極度に集中していることを挙げ、それにより公共制度と経済が侵食されていることが、同国の汚職の特徴であるとしている<sup>7</sup>。

現在、ウクライナの最大支援国である米国では、ウクライナに供与した兵器や支援物資の不正流用がないよう監視を求める声が議会を中心に高まってきており、国防総省、国務省、国際開発庁の査察官が合同査察を実施することとなった<sup>8</sup>。

図表1 トランスペアレンシーインターナショナルによる旧ソ連諸国の2022年CPI順位

国名 (順位)	CPI
デンマーク (1位) ※参考	90
エストニア (14位)	74
日本 (18位) ※参考	73
リトアニア (33位)	62
ラトビア (39位)	59
ベラルーシ (91位)	39
モルドバ (91位)	39
カザフスタン (101位)	36
<b>ウクライナ (116位)</b>	<b>33</b>
ウズベキスタン (126位)	31
ロシア (137位)	28
キルギス (140位)	27
タジキスタン (150位)	24
アゼルバイジャン (157位)	23
トルクメニスタン (167位)	19
ソマリア (180位) ※参考	12

出所：TI「CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2022」から三井物産戦略研究所作成

3 2023年1月21日に地域・領土・インフラ発展省のロジンスキー次官 (拘束当時は大臣代行も務める) が発電機などの機器類の購入契約で口利きをした見返りとして、40万ドルの賄賂を受け取っている際に現行犯逮捕された。

<https://nabu.gov.ua/novyny/zastupnyka-ministra-vykryly-na-otrymanni-400-tys-dol-ssha-nepravomirnoyi-vygody>

4 反汚職活動家やジャーナリストによる調査報道サイトのBihus.Info記事

<https://bihus.info/zastupnyk-yermaka-yizdyt-na-pozashlyahovyku-yakyj-general-motors-peredav-ukrayini-dlya-gumanitarnyh-czilej/>  
<https://www.president.gov.ua/documents/282023-45621>

5 これらの機関については図表2参照

6 Anti-Corruption Reforms in Ukraine, Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan

<https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/corruption/acn/anti-corruption-reforms-in-ukraine-b1901b8c-en.htm>

7 IMF Country Report No. 17/84, P.15

<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2017/cr1784.ashx>

8 JOINT OVERSIGHT OF THE UKRAINE RESPONSE, USAID

[https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2023-03/1247\\_1707\\_Ukraine\\_mar2023\\_revised\\_final.pdf](https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2023-03/1247_1707_Ukraine_mar2023_revised_final.pdf)

なお、3月29日に国家安全保障会議のカービー戦略広報調整官は、「ウクライナに対する安全保障支援に関し、著しい悪用の証拠は一切ない」と発表している。

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2023/03/29/press-briefing-by-press-secretary-karine-jean-pierre-and-national-security-council-coordinator-for-strategic-communications-john-kirby-8/?ref=kyivindependent.com>

## 2. ウクライナにおける近年の汚職対策

### 2-1. 汚職対策インフラの整備とオリガルヒ対策

EUや国際機関がウクライナ国民向けのビザなし渡航制度の導入や財政支援供与の条件として汚職対策を要求したことがきっかけとなり、ウクライナでは、通常は証拠が残らない汚職を発見し、汚職に関与した者を処罰するための制度や独立専門捜査機関などの「汚職対策インフラ」の整備が2014年から本格的に始まった（図表2）。これにより、公務員（議員や判事なども含む）はインターネットを通じて資産・収入を申告する義務を負う「国家統一電子申告書登記簿（通称「電子資産申告」）」制度が導入された。申告書の管理や資産調査、また申告されていない資産が見つかった場合や収入に見合わない資産が存在するなど、汚職が疑われる場合の捜査は、2015年に新設された独立捜査機関である国家汚職防止庁が担当する。なお、本稿の冒頭に紹介した発電機購入に絡む収賄でインフラ省次官を拘束したのは同庁であった。捜査の結果により特別汚職検察庁が起訴し、検察を務める形で、二審制の裁判が高等反汚職裁判所で行われる。裁判の判決に従って、不正な資産は国家資産追跡・管理庁によって差し押さえや売却が行われる。このように、電子資産申告をもとにして汚職を予防、さらに捜査・起訴し、汚職犯罪を裁き、判決により資産を国庫に返還させるという一連のサイクルがこの汚職対策インフラで想定されている。

図表2 近年ウクライナで整備された汚職対策インフラ

名称	設立・導入年	主な役割など
国家統一電子申告書登記簿	2016年	・国家・地方公務員に資産と収入を電子申告を義務づける ・虚偽の申告に対し、実際の資産との差により、罰金や懲役（最長1年）刑を規定する ・戦時下の現在は、電子申告は免除、DBも安全保障上の理由で非公開に
国家汚職防止庁（NACP）	2015年	・汚職対策戦略と実施プログラムの策定、政府各機関の汚職対策プログラムの調整 ・公務員の電子資産申告書のチェック（違反の疑いがある場合は、NABUへ通報）
国家汚職対策局（NABU）	2015年	・大統領、大臣、国会議員などハイレベルの公務員による汚職、金額の大きい大型汚職の捜査 ・長らく空席であった第2代長官にクリヴォノス氏が2023年3月に就任
特別汚職対策検察庁（SAP）	2015年	・最高検察庁の独立した部門として、NABUが捜査した事件のHACCにおける公判で検察を務める ・長らく空席であった第2代長官にクリメンコ氏が2022年7月に就任
国家資産追跡・管理庁（ARMA）	2016年	・汚職犯罪で得られた資産の発見、追跡、管理
高等反汚職裁判所（HACC）	2018年	・NABUが捜査した汚職犯罪の審理

出所：各機関ウェブサイトなどから三井物産戦略研究所作成

また、汚職やオリガルヒとの闘いを公約に掲げていたゼレンスキー大統領は、オリガルヒ対策法案を自ら作成した。同法案は議会による採択を経て、2022年5月に発効している。

同法では①政治に参加している、②メディアに大きな影響力を有する、③独占企業の実質的オーナーである、④保有資産が最低生活費月額<sup>9</sup>の百万倍（約96億3千万円）を超える、という4つの基準のうち3つ以上を満たす人物をオリガルヒと定義し、国家安全保障・国防会議によって登録リストに掲載されたオリガルヒは政党を財政支援したり、国営企業の民営化に参加したりすることを禁じられる。また、大統領や国会議員などの公人がオリガルヒと接触した場合は報告を義務付けている。

9 2023年の最低生活費月額は、2,589フリヴニャ（約9,631円）

## 2-2. ウクライナの汚職対策の課題

こうしたウクライナの汚職対策に対し、TIやOECDは前進を認めている一方で、より効果的な対策に向けては憲法裁判所をはじめとする司法改革の必要性や汚職対策機関の独立性確保の必要性も指摘している。例えば、2020年10月には憲法裁判所が電子資産申告制度と同制度違反に関する刑法規定を違憲と判断したことから電子申告書データベースが閉鎖され、捜査中の汚職事件も不起訴扱いとなり、汚職対策インフラ全体が無力化される危機に陥った<sup>10</sup>。この違憲判決は汚職対策の進展に反対する勢力による抵抗とみられ、ゼレンスキー大統領は法改正を進めつつ、憲法裁判所長官らを解任した。現在、憲法裁判所判事18名中5名が空席となっており、公正中立な判事の選出が必要とされる。

汚職対策インフラも制度的には整備されたものの、過去には各汚職対策機関の長官が意図的に捜査を進めずに事件を時効に導くなど、機能面での問題も見られた。そのため、長官は特定の政治勢力の影響下でない中立の人物であるべきとの観点で、外国人も参加する委員会による審査を経て任命されるようになっている。この他、汚職専門捜査機関・裁判所のキャパシティ不足による捜査・公判の遅れ、検事総局やウクライナ保安庁など、他の捜査機関からの独立性確保なども課題として指摘されている。

## 3. 今後の展望

### 3-1. EU加盟に向けた改革

こうしたウクライナの汚職対策の課題解決策は、2022年6月に同国がEU加盟候補国となった際に欧州委員会がウクライナ政府に履行を求めた7項目の「勧告」に反映されている（図表3）<sup>11</sup>。

図表3 欧州委員会がウクライナに履行を求めた7項目の「勧告」

1	ヴェニス委員会勧告に合致させる形で、品格と職業的能力の評価に基づく選出の前段階も含め、憲法裁判所判事の選出手続きに関する法律を施行、実施する
2	倫理委員会による司法上級会議会員候補の品格調査、判事上級資格委員会の会員候補の選出を最終化させる
3	積極的かつ効果的な捜査、信頼できる訴追と判決の実績を通じ、特にハイレベルの汚職に対する戦いをさらに強化する；SAPの新長官任命を完了させ、NABUの新長官選出プロセスを完了させる
4	マネロン対策法案がFATF（金融活動作業部会）基準に従っていることを確保する；ウクライナの安全保障環境の一部である法執行セクター全体の改革に向けた包括的戦略プランを採択する
5	オリガルヒの経済、政治、公共生活における過度な影響力を制限するための反オリガルヒ法を施行する；これは関連法制に関してヴェニス委員会が提出する意見を考慮し、合法的で健全な形で行われなければならない
6	音声・映像メディアサービスに関するEU指令とウクライナ法制を揃える形でメディアに関する法律を採択し、特定の権益の影響力に対処、独立したメディア規制機関を強化する
7	ヴェニス委員会勧告により現在準備中の国内少数民族に関する法制改革を最終化し、早急かつ効果的な実施メカニズムを採択する

出所：欧州委員会発表から三井物産戦略研究所作成

10 ウクライナで「憲法危機」と呼ばれる2020年10月の憲法裁判所違憲判決とその後の一連の騒動の経緯は、以下に詳しい。  
<https://dejure.foundation/only-ksu>

11 EU Commission's Recommendations for Ukraine's EU candidate status  
[https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recommendations-ukraines-eu-candidate-status\\_en?s=232](https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recommendations-ukraines-eu-candidate-status_en?s=232)



EU加盟に向けて、ウクライナは引き続きハイレベルな汚職対策やオリガルヒ対策を実施する必要がある。汚職対策について、OECDは、有罪判決の数をベンチマークとするよう勧告<sup>12</sup>しており、目に見える形で成果を示すことも求められよう。またオリガルヒの多くは、ウクライナ東部を中心に保有している工場などが戦争で破壊されたことで資産が大きく減少しているのに加えて<sup>13</sup>、メディアホールディングを売却するなどして、4つの基準に該当しないよう「対策」を講じているとされている。国際社会の勧告を取り入れつつ、現状に対応するための法改正も必要になる。EU加盟候補国となったウクライナが目指す次のステップは加盟交渉の開始であるが、そこに進むには、汚職対策を含む7項目の「勧告」について、ウクライナが一定の前進を見せたと欧州委員会から評価される必要がある。2023年6月にも発表されるとみられる欧州委員会による暫定評価が注目される<sup>14</sup>。

### 3-2. 戦後復興と汚職対策

2022年7月にスイスのルガーノで開催されたウクライナ復興国際会議において、ウクライナ政府は①経済・社会・環境面での強靱性を高める緊急支援、②重要な経済・社会プロセスの回復を目的とする復興・再建、③持続的経済成長を伴う近代化の3段階からなる復興計画を発表した<sup>15</sup>。激しい戦闘が繰り返されている現状で第2段階に移行することは困難となっているが、戦闘が停止すれば、復興が本格化することとなる。世界銀行、ウクライナ政府、欧州委員会および国際連合の共同試算では、2023年2月24日時点でウクライナの復興と再建に必要となる費用は4,110億ドルにもものぼる<sup>16</sup>とされており、巨額の復興資金の流入が見込まれる。同国は各国からの支援と引き換えに汚職対策への取組みも強化することが求められる。

ゼレンスキー政権が汚職の疑いのある国防次官や大統領府副長官を更迭し、また米国の査察を受け入れたのは、ロシアから侵攻を受ける現在は世論と国際パートナー双方の信頼をつなぎとめておく必要に迫られており、「かかる行動が社会と国際パートナーの信頼を維持することを可能とする」<sup>17</sup>と判断したためだ。ウクライナの非政府調査機関Ratingの世論調査（2022年12月23～26日）によれば、戦争によりウクラ

12 前掲書（脚注6）

[https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine\\_b1901b8c-en#page163](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en#page163)

13 毎年ウクライナのオリガルヒのランキングを発表しているフォーブス・ウクライナによれば、ランキング1位のリナト・アフメートフ氏の資産は、2022年12月はロシアによる侵攻前と比較して約67%減少の44億ドル、またランキング上位20名の資産合計額は同200億ドル減少の225億ドルになったという。

<https://forbes.ua/money/rejting-naybagatshikh-voennogo-chasu-26122022-10741>

14 マアシカス駐ウクライナEU大使は、2023年6月にも、ウクライナが加盟候補国の地位を獲得した際に提示された7つの勧告の履行に関する評価が発表されると発言している。

<https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/04/27/7160636/>

15 Ukraine's National Recovery Plan

[https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c166751fcf41105380a733\\_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint\\_ENG.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c166751fcf41105380a733_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_ENG.pdf)

16 Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment

<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/03/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment>

17 2023年1月24日付ウクライナ国防省発表

<https://www.mil.gov.ua/news/2023/01/24/ministr-oboroni-ukraini-pidtrimav-prohannya-vyacheslava-shapovalova-shhodo-jogozvilnennya-z-posadi-zastupnika/>

---

イナ国民の約16%が移住を余儀なくされ、17%は親族が行方不明に、5%は親族が死亡したなどの結果が出ており<sup>18</sup>、同国民は犠牲を強いられている状況にある。シュミハリ首相が独Focus誌のインタビューで「社会はこの戦争により変容し、（中略）汚職に対する許容度はゼロである」<sup>19</sup>と述べており、汚職に対する国民の視線もかつてなく厳しいものとなっている。米CSISが指摘するように、戦後復興プロセスの透明性を高めるためには、「監視役」の役割を担うウクライナの市民社会組織の参加も引き続き重要となる<sup>20</sup>。

支援が長期化するにつれ「ウクライナ疲れ」が指摘される欧米でも、戦後復興も含めた支援の効果についてはさらに厳しくチェックしていくことになる。G7が中心となって、Trust but verifyの原則で「ウクライナ復興ドナー調整プラットフォーム」を立ち上げ、始動しており<sup>21</sup>、復興資金のモニタリングと管理を行っていくこととなる。ウクライナの汚職対策は、EU加盟と戦後復興というウクライナ自身の戦略目標を達成するためには絶対に必要な条件であり、国際社会と国内世論のサンドイッチ型での支援と監視で加速することが見込まれる。

---

18 [https://ratinggroup.ua/research/ukraine/pravoviy\\_zahist\\_postrazhdalih\\_v\\_d\\_vo\\_nnih\\_zlochyn\\_v\\_ros\\_23-26\\_grudnya\\_2022.html](https://ratinggroup.ua/research/ukraine/pravoviy_zahist_postrazhdalih_v_d_vo_nnih_zlochyn_v_ros_23-26_grudnya_2022.html)

19 <https://www.kmu.gov.ua/en/news/prymyrennia-ne-bude-navit-cherez-sto-rokiv-interviu-premier-ministra-ukrainy-denysa-shmyhalia-nimetskomu-focus>

20 Heather A. Conley, A Modern Marshall Plan for Ukraine, P.11

<https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-10/A%20Modern%20Marshall%20Plan%20for%20Ukraine.pdf>

21 外務省「ウクライナ復興ドナー調整プラットフォーム」の立ち上げ

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_009598.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009598.html)

---

当レポートに掲載されているあらゆる内容は無断転載・複製を禁じます。当レポートは信頼できると思われる情報ソースから入手した情報・データに基づき作成していますが、当社はその正確性、完全性、信頼性等を保証するものではありません。当レポートは執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社及び三井物産グループの統一した見解を示すものではありません。また、当レポートのご利用により、直接的あるいは間接的な不利益・損害が発生したとしても、当社及び三井物産グループは一切責任を負いません。レポートに掲載された内容は予告なしに変更することがあります。