平成17年度の警察政策研究センターの主な活動

1　フォーラム等の開催

平成17年度も、治安問題について、今後の政策の展開に資するための場を設けた。

警察政策フォーラム等の実施状況は以下のとおりであり、警察関係者のほか、関係省庁職員、大学教授を始めとする研究者、テーマに関心を持つ民間企業役職員等の幅広い参加を得た（なお、肩書きはいずれも当時)。

○　平成17年5月30日(月)、(財)警察大学校学友会及び(財)公共政策調査会との共催、警察政策学会の後援により、警察政策研究会「イスラム社会とフランスのテロ対策」を都市センターホテルにおいて開催した。講演者は、ジャン＝ルイ・ブリュギエール氏（パリ大審裁判所予審担当第一副所長)、ジャン＝フランソワ・クレール氏（仏内務省国土監視局次長)、池内恵氏（国際日本文化研究センター助教授）であった。

○　平成17年9月7日(水)、(財)社会安全研究財団との共催、警察政策学会の後援により、日米犯罪抑止対策フォーラム「最新の犯罪抑止対策理論と実践」をグランドアーク半蔵門において開催した。基調講演者は、デビッド・ケネディ氏（ジョン・ジェイ大学犯罪抑止統制センター所長)、ジェームス・マックドネル氏（ロス・アンジェルス市警察副本部長)、パネリストは、田代裕昭氏（内閣府政策統括官（共生社会政策担当）付参事官（前警察庁生活安全企画課犯罪抑止対策室長))、渥美東洋氏（中央大学名誉教授・京都産業大学法科大学院教授)、山田宏氏（東京都杉並区長)、徳永文一氏（読売新聞社論説委員）であり、警察政策研究センター所長の小野正博がコーディネーターを務めた。

○　平成17年11月16日(水)、警察政策学会及び(財)地方自治研究機構との共催、警察庁、総務省及び国土交通省の後援、セコム科学技術振興財団の協賛により、生活安全条例と市民生活の安全創造フォーラム「生活安全に対する地方の取組みと安全・安心まちづくり」をセコムホールにおいて開催した。基調講演者は、櫻井敬子氏（学習院大学法学部教授・警察政策学会理事)、石附弘氏（警察政策学会市民生活と地域の安全創造研究部会長)、金城雄一氏（(財)地方自治研究機構主任研究員)、パネリストは、國松善次氏（滋賀県知事)、藤岡一郎氏（京都産業大学法科大学院教授)、竹花豊氏（警察庁生活安全局長)、西村和泉氏（袋井市三川地区安心ネットワーク会議代表)、細川亮二氏（和泉総合防犯センター事務局統括兼巡回リーダー)、後藤一明氏（春日井市安全・安心まちづくりボニター代表）であった。

○　平成18年1月10日(火)、(財)公共政策調査会との共催、(財)警察大学校学友会及び警察政策学会の後援により、企業危機管理セミナー「企業コンプライアンスと技術流出防止」を三田共用会議所において開催した。講演者は、ティモシー・ブレゼネー氏（米連邦捜査局（FBI）防諜局副局長)、ロナルド・ゲリン氏（米連邦捜査局（FBI）防諜局東アジア課長)、郷原信郎氏（桐蔭横浜大学法科大学院教授兼同大学コンプライアンス研究センター長）であった。

○　平成18年3月8日(水)、(財)警察大学校学友会との共催、警察政策学会の後援により、警察政策フォーラム「性犯罪対策を考える～英米の実践を学ぶ」をグランドアーク半蔵門において開催した。基調講演者は、マシュー・ラクストン氏（英国内務省粗暴犯課性犯罪対策室長)、スコット・マトソン氏（米国エフェクティブパブリックポリシーセンター研究員)、パネリストは、荒木二郎氏（内閣府大臣官房審議官（共生社会政策担当）〔前警察庁長官官房審議官（生活安全局担当)〕)、久保貴氏（法務省保護局観察課処遇企画官)、渥美東洋氏（中央大学名誉教授・京都産業大学法科大学院教授)、山上皓氏（東京医科歯科大学教授)、安岡崇志氏（日本経済新聞社論説委員兼編集委員）であり、警察政策研究センター所長の小野正博がコーディネーターを務めた。

2　学会との交流窓口としての活動～各分野の研究者との交流の拡大

フォーラムの開催等を通じて多数の研究者と交流を深めたほか、日本刑法学会、日本公法学会、日本犯罪社会学会、日本被害者学会、日本犯罪心理学会、日本犯罪学会、警察政策学会等各種学会への出席、各種研究会への参画等を通じて、研究者等との積極的な意見交換を行った。

また、平成15・16年度に引き続き、慶應義塾大学大学院法学研究科とともに、各国のテロ対策法制について共同研究を実施した。

3　大学・大学院における講義の実施

警察政策に関する研究の発展及び普及のため、多くの大学・大学院に職員を講師として派遣するとともに、講義を行った。

○　講義を担当した大学・大学院

大学名	科目・期間
慶應義塾大学総合政策学部・環境情報学部	「安全保障論」（後期）
甲南大学法学部	「刑事法特論」（後期　一部担当）
中央大学総合政策学部	「社会安全政策論」（通年　一部担当）
中央大学大学院総合政策研究科	「社会安全政策論」（後期　一部担当）
中央大学大学院法学研究科	「組織・企業の不正活動の法的規律」（通年　一部担当）
中央大学法科大学院	「組織・企業の不正活動と法」（前期　一部担当）
	「社会安全政策と法」（後期　一部担当）
東京都立大学法学部	「刑事学」（通年）
法政大学法学部	「刑事政策」（通年　一部担当）
立正大学文学部	「社会安全政策論（社会学特論)」（後期　一部担当）

4　国際的な交流～国際会議・セミナーにおける講演、各国研究機関等との情報交換等

平成17年8月、米国で開催された国際犯罪学会に教授が参加し、セッションにおいて我が国の交番制度を含む地域警察活動について講演を行い、他の参加者と意見交換を行った。

平成17年9月、チェコで開催された国際警察幹部シンポジウム「21世紀における警察の課題」に教授が参加して、我が国の交番制度について講演し、世界各国の警察研究者、実務家と意見交換を行った。

平成17年9月、英国で開催された国際経済犯罪シンポジウムに教授が参加し、我が国の暴力団情勢について講演を行い、他の参加者と意見交換を行った。

平成17年11月、アラブ首長国連邦で開催された中東治安危機管理会議において、日本の交番制度を含む地域警察活動について教授がプレゼンテーションを行った。

これらをはじめとして、警察に関する国際的な学術会議等に積極的に参加することなどにより、日本警察に関する情報発信を行った。

また、警察政策研究センターの研究科に入校の上、海外に派遣される調査研究員により、各種治安問題に関する調査研究を行った。

5　調査研究成果の発表等

平成17年8月、平成15年度における警察政策研究センターによる調査研究成果をまとめた「警察政策研究《第8号》」を発行した。

平成18年1月(財)警察大学校学友会発行の“CRIMES IN JAPAN IN 2004”を監修した。

平成18年3月、平成16年度における警察政策研究センターによる調査研究成果をまとめた「警察政策研究《第9号》」を発行した。

平成18年3月、海外に派遣した調査研究員による調査研究成果をまとめた「警察政策研究センター・海外調査研究報告書（平成16年度派遣者報告)」を発行した。

平成18年3月(財)社会安全研究財団発行の「英国の性犯罪者対策関係資料集」を監修した。

平成18年3月(財)社会安全研究財団発行の“Current Juvenile Police Policy in Japan”を監修した。

そのほか、警察政策フォーラム等の内容を紹介する特集記事や研究テーマに関連した論文を、警察学論集等に掲載した。

6　懸賞論文の募集

(財)公共政策調査会との共催（後援：警察庁、読売新聞社。協賛：(財)社会安全研究財団）により、「『社会の安全と環境』をいかに考えるか」をテーマとした懸賞論文を募集し、この問題に関する提言を広く求めた。

第１章

＜警察政策研究会＞
イスラム社会とフランスのテロ対策

＜警察政策研究会＞

イスラム社会とフランスのテロ対策

警察政策研究センター

目次

Ⅰ　イスラーム社会とテロリズム
Ⅱ　イスラム・テロの脅威：テロ対策におけるフランスのアプローチ
Ⅲ　フランスにおけるイスラム過激派テロ対策

はじめに

警察政策研究センターでは、(財)警察大学校学友会及び(財)公共政策調査会との共催により、去る平成17年5月30日（月)、東京都千代田区都市センターホテルにおいて、警察政策研究会「イスラム社会とフランスのテロ対策（La Communauté Musulmane et la Lutte contre le Terrorismeen France)」を開催した。同研究会は、講師にパリ大審裁判所予審担当第一副所長のジャン＝ルイ・ブリュギエール氏、仏内務省国土監視局次長のジャン＝フランソワ・クレール氏、及び国際日本文化研究センター助教授の池内恵氏を招き、警察関係者のほか、大学教授等の研究者、企業、関係省庁等から290名を超える多くの出席者を得て行われた。

今回取り上げたテーマは、イスラム社会とテロリズム及びフランスのテロ対策である。9・11事件以降、世界各地でイスラム過激派によるテロが発生している中、日本においても、平成16年12月、国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部から「テロの未然防止に関する行動計画（以下「行動計画」という。)」が発表される等、政府全体を挙げた取組みが行われている。当該行動計画では、テロの未然防止対策に係る基本方針等に関する法制が今後の課題とされており、各国のテロ未然防止対策に関する法制度・施策の調査・研究を喫緊に行う必要がある。とりわけ、フランスは、アルジェリア等のイスラム教徒のテロリストとの闘いにおいて、米国に比し長い経験を有しており、テロ対策に関する法制度・施策も充実しており、また、欧州連合内における国際的な司法協力を推進するため、各国間との緊密な連携を行うなど、我が国にとって、フランスのテロ対策法制・施策及び歴史並びに国際協力の推進の在り方について学ぶべき点は多い。

今回の警察政策研究会では、イスラム社会研究者からテロリズムの根源について、フランス人実務家2名からフランスのテロ対策についての講演を行い、講演終了後、当該研究会出席者との質疑応答を実施するなどして、研究会のテーマの理解を深めた。

研究会では、まず、吉村博人警察庁次長から開会にあたっての挨拶がなされ、引き続き、講演、質疑応答が行われた。最後に、山田英雄(財)公共政策調査会理事長からの閉会挨拶がなされた。

○　吉村博人警察庁次長開会挨拶

警察政策研究会「イスラム社会とフランスのテロ対策」の開会にあたり、一言ご挨拶申し上げます。

まずは、今回の研究会のためにフランスからはるばる来日されましたテロ対策で世界的に高名なパリ大審裁判所予審担当第一副所長であるジャン＝ルイ・ブリュギエール氏、フランス内務省国土監視局次長のジャン＝フランソワ・クレール氏に対し、心より歓迎と御礼を申し上げたいと思います。

また、国際日本文化研究センターの池内恵助教授にも御多忙のところご講演を快諾いただき、感謝と御礼を申し上げます。

警察庁の研究機関であります警察政策研究センターでは、年に数回、海外の著名な研究者や実務家をお招きして研究会を開催し、諸外国の法制・施策を学び、我が国の警察施策に反映させる取組みを行っております。

今回はテロ対策を取り上げますが、皆様御案内のとおり、2001年の米国における同時多発テロ事件以降、邦人2名が犠牲になった2002年のインドネシア・バリ島における爆弾テロ事件、2004年のスペイン・マドリードにおける同時多発爆破テロ事件をはじめ、イスラム過激派によるテロ事件が世界各地で発生しており、今や、国際テロ対策は国際社会全体が優先して取り組むべき喫緊の課題となっております。

国境を越えて連携するテロ組織のネットワークが広がる中、我が国においても、アル・カーイダ関係者が偽造旅券を利用して繰り返し我が国に入出国していた事実が明らかになるなど、もはや我が国も国際テロをめぐる動向と無縁とは言えなくなっております。

テロはその発生を許せば多くの犠牲を生むことから、テロ対策の要諦はその未然防止にあり、警察としましては、昨年8月、テロの未然防止と発生時の対処に向け、当面講ずべき諸対策を「テロ対策推進要綱」として取りまとめ、高まるテロの脅威から国民の生命・身体の安全を確保するための取組みを行っております。

また、政府全体としましても、内閣官房を始め関係省庁においてテロ対策を積極的に講じているところであります。

さて、本日の研究会は、「イスラム社会とフランスのテロ対策」と題しまして、新鋭のイスラム社会研究者である池内助教授から、イスラム教過激派がなぜテロリズムに駆り立てられるのかについてのご講演をしていただいた後、アルジェリア等のイスラム教徒のテロリストとの闘いにおいて長い経験を有し、テロ対策に関する法制度・施策も充実しているフランスのテロ対策の経験を、司法官の立場からブリュギエール副所長、情報機関の立場からクレール次長からご講演いただきます。

講演終了後、質疑応答も予定されていると聞いておりますので、我が国のテロ対策の在り方について活発な議論が繰り広げられますことを楽しみにいたしております。

最後になりますが、これまで日仏間はテロ対策に関する緊密な協力関係を構築して参りましたが、本日の警察政策研究会を契機に日本とフランスのテロ対策、及び今後の両国の協力関係がますます緊密なものとなることを祈念して、私の開会の挨拶とさせていただきます。ありがとうございます。

Ⅰ　イスラーム社会とテロリズム

国際日本文化研究センター助教授
池　内　　恵

池内　恵
1973年生。1998年東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻修士課程修了。2001年、日本貿易振興会アジア経済研究所研究員。2004年4月から現職。主要著書、「アラブ政治の今を読む」（中央公論新社）、「現代アラブの社会思想―終末論とイスラーム主義」（講談社）

1　はじめに―問題の複雑さ

近年の国際テロリズムの原因やメカニズムを理解する際には、イスラーム教との関係という問題に取り組むことはどうしても避けられない。

しかしこの問題はかなり複雑な宗教と思想に根ざしており、激しく、混乱した論議を招きやすい。そしてイスラーム世界、その中でも特に中東のアラブ諸国という地域に特有の政治と歴史に根ざしていることから、問題はさらに複雑になっており、安易な取組みは禁物である。

片言隻句に着目したり短絡的な結論を導くことは厳に慎まねばならない。なぜ片言隻句への着目や短絡がいけないかというと、まず偏見や誤解に基づいた対策によって人権が侵害されることがあってはならないということが第一であるが、同時に、イスラーム教が関係する場合、日本においてイスラーム教に対する偏見や誤解があると見なされれば、世界的なさまざまなリアクションを招きかねず、重大な国際問題ともなりかねないということを理解しておかねばならない。この場合の国際問題とは、政府と政府との外交関係の上での国際問題というよりも、世界中のさまざまなイスラーム教徒と集団が、個別の場で日本人に対してさまざまな行動をとることがあり得る。この場合、イスラーム諸国だけでなく、日本でのイスラーム教徒コミュニティと日本社会全体との間の関係も潜在的には問題となる。

また、イスラーム教徒のコミュニティとは別に、かならずしもイスラーム教徒ではなくイスラーム教を深く理解しておらず共感も抱いていないにもかかわらず、政治的な便宜から、パワーとしてのイスラーム世界に関心を抱き利用しようとする、込み入った複雑な反応も一部に存在し、それと日本のイスラーム教徒コミュニティの一部が、多くは誤解に基づいて連動することによって、より困難な現象が起こることも、予想しておかねばならない。

あらかじめ断っておくと、私は「イスラーム教はテロリズムを支持する」という宗教思想の解釈を提示しようとしているのではなく、「イスラーム教がテロリズムの唯一の原因だ」といった単純な因果関係・原因論を行っているわけでもない。また、「国際テロリズムに関して、イスラーム教やイスラーム教徒にのみ責任がある」という一方的な責任論を述べるのでもない。

しかし同時に、現在の日本では、「イスラーム教は平和の宗教である」「イスラーム世界に関係するテロリズムの原因は全くイスラーム教にはない」「イスラーム世界の紛争は欧米に責任がある」といった、こちらも同程度に一方的で不正確な議論のみを行うことが正しく、そうでないものを糾弾していくことが正しい、という風潮が

強くある。特に学者とマスメディアに支配的である。

こういった支配的な議論には欠陥がある。宗教が全く平和的であるという主張は、宗教が常に完全に好戦的であるという議論と同様に非現実的である。紛争や摩擦の原因や責任をどこか一方にのみ帰するのも妥当ではなく、原因論と責任論を混同するのもそもそも間違っている。

イスラーム教が常にテロリズムを正当化するわけではない。また政治的・経済的背景も見逃せない。しかし同時に、パレスチナで自爆テロを行い得るのはなぜ常にイスラーム教徒であり、数多いキリスト教徒が自爆テロを行わないのはなぜか、といった疑問も湧く。中東と同様に、あるいはそれよりも劣悪な政治的・経済的環境にあるラテン・アメリカ諸国や東南アジア諸国、アフリカ諸国では、なぜ国際テロリズムが発生しないのだろうか。それらの国では、政治・経済的な困難や不満は、かつては左翼ゲリラに、現在は麻薬への逃避や犯罪組織の発達、社会治安の悪化につながっている。中東ではそうではない。経済状態が悪化してもそれほど治安は悪化せず、左翼ゲリラへの支持は低く、犯罪組織に若者が流れるわけでもない。その代りに、若者が胸を張ってイスラーム主義組織に加わり、周囲もそれを歓迎するという現象がある。イスラーム教への帰依を深めることで、政治的・経済的困難にもかかわらず秩序が安定しているという現象がある。そのような現象と、テロリズムも特定の解釈によっては正当化されているという現象は、コインの裏表といえる。その両方を理解しなければならない。

イスラーム教は究極的には平和を望み、世界の大多数のイスラーム教徒は世界平和を願っている平和的な人々であることはいうまでもない。同時に、「どのような形での平和が望ましいか」をめぐっては、日本とも欧米とも異なる考えがイスラーム世界では受け入れられていることも理解しておかなければならない。

古来、あらゆる文明圏で、戦争は防衛として戦われてきた。戦争は平和を達成するために戦われてきた。それはイスラーム世界でも同様である。イスラーム教の場合、宗教が単に心の平安を信仰者に与えるだけでなく、あるべき政治秩序や権力関係を示していると信じられているだけに、平和を支える軍事力や支配・従属の関係に関して、譲れない一線がある。そのことが摩擦や紛争の存在にかかわっているということは否定できない事実であり、それを直視した理解こそがイスラーム世界との平和的な関係を維持するために必要である。

また、私はそもそも日本でイスラーム教に対する敵意や偏見が広範に存在するとは思っていない。イスラーム教をテロの宗教と決め付けたり、イスラーム教徒、特にアラブ人は誰もが危険な思想を抱き行動をしかねない人たちである、といった見方を多くの日本人が持っているとも考えられない。建前の部分だけでなく、ホンネにおいてもそうである。

この点で、イスラーム世界と常に隣り合い、向かい合い、長い歴史の中で支配されたり支配したりしてきた西ヨーロッパの諸国と日本とは事情が異なっている。西ヨーロッパ諸国では、イスラーム教への偏見を戒め、イスラーム教を尊重して対等な関係を結ぼうというさまざまな試みがなされている。しかしその根底には、中世においてはイスラーム世界の軍事的拡張や宗教の宣教に脅かされ、近代には逆にイスラーム世界、特に中東への帝国主義的進出と植民地支配を行い、その後民族主義の勃興によって時に厳しい対峙を迫られたという事情がある。根本的な緊張関係があることを前提に、対話と理解、友好関係を常に主張していく試みがなされている。

日本とイスラーム世界の間には、そういった根深い歴史的な対立や、それに基づく本能的な警戒心・敵意・緊張はない。そうである以上、日本が過度に自らを卑下する必要はない。

日本にあるのはイスラーム教やイスラーム世界に対する敵意や偏見よりも、むしろ無関心と無知である。著名な評論家や政治学者などが、ことイスラーム教に関するや、また特に中東地域に関するや、基本的な知識を欠如した見当外れの議論をすることが多い。それが流用され、流通してしまう。その場合の誤解は、イスラーム教や中東に対する敵意というよりは、むしろ善意の、友好関係を主張する誤解であることも多い。

しかしだからといって、日本人がイスラーム教の実体を理解しているとか、イスラーム世界の人々を理解し好意を抱いているということはないだろう。それよりも、日本ではなにごとに関してもとりあえず相対主義の立場をとるということに由来していると思われる。そのため、イスラーム教の理念を掲げてテロが起こっても、イスラーム教の具体的な解釈の在り方や、具体的な宗教組織や運動体の理解をしようとせず、「その原因はさまざまであるはずだ」「イスラーム教徒が悪いとも言い切れない」とあらかじめ結論づける傾向は強い。

また、日本での宗教の一般的な理解が、宗教を政治や軍事とは全く無縁のものである、とするものであることも関係している。宗教とは、内面の純化による聖なるものへの接近であり、政治や軍事に宗教が結びつけられるのは誤った宗教解釈に基づく、という考え方が日本では常識的になっている。

そのため、イスラーム世界では異なる考え方が常識である、ということを理解できない人が多い。そして、日本でイスラーム教を紹介する場合、極端に日本の価値観、日本社会で受け入れられやすいものとしてイスラーム教を提示している場合が多い。それが日本の言論に強く見られる、無意識な反米感情や、無自覚・無責任に一般受けするファッションとして用いられる反政府的な言論と結びつき、イスラーム主義のテロリストを正義のヒーローとして描くこともよく行われている。

このような事情から、私自身は偏見や誤解が生じることはなんとしても避けなければならないが、同時にそれらを糾弾していくことはそれほど重要ではなく、それだけを行っている必要はないと考える。単に表面的な友好を唱えるのではなく、かといって過度に警戒し敵意を抱くのではなく、宗教と政治の実態を踏まえた、慎重で安定した対応が必要である。

2　イスラーム教と政治

(1)　政教一致の理念

イスラーム教と現代のテロリズムの間をつなぐ複雑な関係を理解していくには、まずイスラーム教と政治との間にある根本的な結びつきを理解しておく必要がある。そしてこの場合の政治とは軍事的な側面も含むものであり、支配と従属をめぐる権力関係を中核としている。

イスラーム教は政治と宗教の分離を理念上は認めず、この2つが単一の原理の下で行われなければならないという理念を掲げており、特にアラブ諸国では現在も強くこのことが信じられている。いわゆる「政教一致」をイスラーム教は規定しており、イスラーム教徒の多くはそれを深く受け止めている。理念の上で、政教一致はイスラーム世界で正しい政治、正当性のある政府の条件として、強く求められているといえる。

このことはイスラーム教成立当時の歴史的な根拠に根ざしており、またその後に一定の時間をかけて形成された規範と倫理の体系において明確に位置づけられている。

イスラーム教は成立の直後から政治権力と深いつながりがあった。メッカで成立した当初は、少数派でメッカ社会の宗教に反することから対立が生じた。これをイスラーム教団がどのように克服したかというと、宣教だけでなく政治権力を握り、軍事的に対抗者を凌駕することによって、克服した。

軍事的・政治的な活動の画期となるのが、メッカからメディナにイスラーム教団が一旦逃れた聖遷（ヒジュラ）であるが、この622年はヒジュラ暦元年とされ、イスラーム史の基点とされる。メディナでイスラーム教団は権力機構として迎えられ、メディナを足場にメッカを征服し、アラビア半島全域を制圧していった。イスラーム史の基点はまさにイスラーム教団が一つの政体の権力を握った時点におかれている。

教団の創設者であり、信仰者からは神の遣わした最後の預言者として信奉されるムハンマドの存命中に、ムハ

ンマド自身を政治権力者・軍事指導者とした教団国家が成立し、この時代の事績を、現在に至るまでのイスラーム法の典拠としている。『コーラン』にも、また『コーラン』を補助する聖典である『ハディース』にはより多くの、政治的・軍事的事績が記されており、現在のイスラーム教徒もそれらの事績をイスラーム法上の典拠として信じている。これらの法的根拠となる具体的なテキストを示して、現代のイスラーム主義者が行動を起こした場合、多くの信者はたとえ自らも参加しないにしても、反論を公に行うことは困難となる。

これはキリスト教と対照的である。キリスト教をおこしたイエスとその信者たちは、政治権力を獲得することなく、政治権力の弾圧に斃れた。初期の教団においては宗教と国家権力はまさに分離し、教団は国家によって弾圧される立場であったが、後にローマ帝国によって国教化されることで宗教と国家や政治権力が結びつき、宗教機構や宗教者が政治的力を行使するようになった。それを近代において、特にフランス革命を頂点として、切り離していこうとする政教分離の動きが出てきた。キリスト教の場合、イエスとその信奉者たちという本来の在り方に帰っていけば、政治と宗教は結びつかず、むしろ政治権力を忌避し、無縁であろうとする考え方が、より正統的な解釈となる。

(2)　イスラーム諸国の政教関係の現実

しかし確認しておかなければならないのは、イスラーム諸国の現実を見れば、政教一致はあくまでも理念であるということだ。理念であるということは、空疎であるとか非現実的であるということではない。現実とは乖離した理念であるからこそ、現実に潜在的に強い影響を与え、時に重大な政治問題として浮上する。

イスラーム世界の現実の社会では、政治と宗教は部分的に重なっているにとどまる。法に関しても、近代に西ヨーロッパから法体系を移入し、イスラーム教に基づく法は実態としては、婚姻や財産の継承など、民法の特定の側面に限られるようになった。イスラーム教に基づく政治制度とされるカリフによる統治や、イスラーム法学者の政治分野への助言の必要性などはいずれも現在は実態としては施行されていない。

そしてこの事実上の政治と宗教の独自の領域の発展は、近代に入ってから始まったことではなく、中世において事実上存在していた。ただし重要なのは、そのような歴史上の現実は公に認められることはなく、理念の上では引き続き政教一致の状態が望ましく、現実にもそれが達成されていると強弁されてきた。近代に入って、西洋から全く異なる法体系や制度が導入され、しかもそれが西洋諸国による支配への従属という状況下で行われたことで、一定の期間がたった後にそれを拒絶し、本来のイスラーム教の理念に立ち戻らなければならないという動きが出てきた。かつては問題になっていなかった、現実の政治と宗教の分離を問題化し、糾弾するという動きが、近・現代の新たな状況下で、出てきたものと見られる。

(3)　欧米・日本との論点の相違

また、イスラーム教における政教一致という際の政治と宗教は、日本や欧米諸国で政教分離の問題が議論される際の政治と宗教とは異なっていることも理解しておく必要がある。日本でも、欧米諸国でも、政教分離が問題になるのは、宗教儀礼が国家のさまざまな機構においてどう扱われるかという問題に限定されている。つまり、教育機関や行政・司法の施設での宗教儀礼の扱いであったり、あるいは食物の禁忌に関して、さまざまな信仰者の意向をどう汲んでいくかといった、日常的で実際的な問題であることが多い。そもそもキリスト教であれ、日本の神道や仏教であれ、政治や国際関係の在り方全体をめぐって、こうあるべきだという理念を提示しているわけではないため、政教関係が政治の大問題となることはあまりない。

イスラーム世界の場合、政教一致や政教分離とは儀礼的な側面に限られず、統治の根本的な正統性や、正しい権力関係、正しい国内的・国際的秩序の在り方といった問題をめぐっている。表層的な、解釈の問題ではなく、より重大な譲れない問題である。そのため、表面的な取り繕いによる問題の解消や、細かな制度の改変による解

決が不可能である場合も多い。

3　イスラーム教と異教徒の関係をめぐる諸原則

(1)　ジハードの原則と応用

ア　原　則

イスラーム世界と外部の世界との関係を考える際に、イスラーム教におけるジハードという理念の正確な理解は欠かせない。

イスラーム教の理念を掲げてさまざまなテロリズムを行う場合、ほとんど常にジハードの概念が用いられる。

また、中世においては、イスラーム教徒と異教徒との関係は、原則としてはまずジハードによる支配関係の確立をめざすことが求められた。ジハードがとりあえず停止した状態として、あるいはジハードを当面は行えない事情がある状態として、平和的な関係が取り結ばれてきた。中世に確立したイスラーム法の体系における異教徒との関係は、世界を「ダール・アル・イスラーム」（イスラームの家）と「ダール・アル・ハルブ」（戦争の家）に二分する思想に基礎づけられる。「イスラームの家」はイスラーム教が布教され、異教徒との間で、イスラーム教の側が軍事的・政治的に優位で支配的となった地域である。「戦争の家」はイスラーム教の布教がなされておらず、イスラーム教側が支配的ではない地域である。「イスラームの家」からは「戦争の家」の地域には恒常的にジハードを行うことが、原則としては求められた。

「イスラーム教は平和的な宗教であり、ジハードも戦争は意味しない」「ジハードとは本来「努力」を意味する言葉だ」「ジハードとは軍事的な戦いではなく、自らの精神の退化を防ぐための戦いだ」といったことが、欧米のイスラーム専門家から言われることが多く、イスラーム教徒も欧米向けにはこういった議論をすることが多い。日本でもそれに影響された議論は多い。

「ジハード」という言葉の語源を探ると、「努力」を意味する要素にたどり着く。これは、アラビア語の語彙学の特殊な文脈を意図的に誤解した解釈であり、『コーラン』において「ジハード」の語が異教徒との戦争や戦争のための奮闘を意味することは事実である。イスラーム法学書にも明確にそのことは記されており、議論の余地はない。ただし、イスラーム神秘主義（スーフィズム）においては、ジハードとは「自己の内なる浅ましい考えをなくしていく、魂を純化するための戦いである」といった比喩的解釈も発展した。すべてのイスラーム教徒がこう考えてくれれば、ジハードに基づくテロリズムは生じないが、現実はそうではない。大多数のイスラーム教徒は平和を望んでおり、イスラーム教を平和の宗教と考えている、ということを理解した上で、しかしイスラーム教の観点から戦闘的なジハードを主張し実行することが可能であり、それを表立って批判し、やめさせるよう自ら行動することが、大多数のイスラーム教徒にとって困難であることも知っておくべきである。

以下をめぐる『コーラン』の代表的な章句を挙げておく。a　戦闘を命じる章句、b　実際の戦場での戦闘と「後方支援」的との間の区別をめぐる章句、に分類した上で、c　平和的宣教を説く章句も挙げておく。引用は岩波文庫版『コーラン』から、翻訳は井筒俊彦による。

a．戦闘的章句

> 汝ら、アッラーの道に戦えよ。アッラーはすべてを聞き、あらゆることを知り給うと心得よ。（第2章「牝牛」第244節）

戦うことは汝らに課された義務じゃ。さぞ厭でもあろうけれど。一体、汝らが自分では厭だと思うことでも案外身の為めになることかもしれないし、自分では好きでも、かえって害になることもあるもの。アッラーだけが〔事の真相を〕ご存知で、汝らは実は何んにも知りはせぬ。(第2章「牝牛」216節)

だが、〔4ヶ月の〕神聖月があけたなら、多神教徒は見つけ次第、殺してしまうがよい。ひっ捉え、追い込み、いたるところに伏兵を置いて待ち伏せよ。しかし、もし彼らが改悛し、礼拝の務めを果たし、喜捨もよろこんで出すようなら、その時は遁がしてやるがよい。まことにアッラーはよくお赦しになる情深い御神におわします。(第9章「改悛」第5節)

アッラーも最後の日も信じようとせず、アッラーと使徒〔ムハンマド〕の禁じたものを禁断とせず、また聖典を頂戴した身でありながら真理の宗教を信奉もせぬ、そういう人にたいしては、先方が進んで貢税を差し出し、平身低頭して来るまで、あくまで戦い続けるがよい。(第9章「改悛」第29節)

これ、預言者、お前は無信仰者や似非信者どもを敵としてあくまでも戦うのじゃ。ああいう者どもには、いくらでも酷くしてやるがよい。彼らの落ち行く先はジャハンナム〔ゲヘナ〕。行きつく先はまことに惨憺たるものであろうぞ。(第9章「改悛」第73節)

これ、信徒の者よ、汝らの身近にいる無信仰者たちに戦いを挑みかけよ。彼らにおそろしく手ごわい相手だと思い知らせてやるがよい。アッラーは常に敬神の念厚き者とともにいますことを忘れるでないぞ。(第9章「改悛」第123節)

信仰なき者どもといざ合戦というときは、彼らの首を切り落とせ。(第47章「ムハンマド」第4節)

b．ジハードは戦争か、その他の努力か

巡礼に水を供したり、聖なる神殿〔メッカの神殿〕の番したりすることを、アッラーと最後の日を信じ、アッラーの道に奮闘する人と同等だと考えておるのか。アッラーの目から御覧になれば、とうてい比較になりはせぬ。アッラーは不義なす徒を導いては下さらぬぞ。〔20〕信仰に入り、家郷を棄て、己が財産と生命を擲って奮闘してきた人々の方が、アッラーの目から御覧になれば確かに段が上である。そういう人々こそ最後の勝利者。〔21〕主は彼らにお恵みと御嘉賞の嬉しい予告を与え給う。彼らには、永遠不滅の至福を宿す楽園が用意されていて、〔22〕その中に常とわまでも住むことになる。まことに、アッラーの御手元には大きな御褒美が用意されている。(第9章「改悛」第19節)

これ、信徒の者、遠い国々に出征し戦いの庭にたおれた己が同胞のことを「彼らも、我々と一緒にいたら死んだり殺されたりしないですんだものを」などと言う者ども無信仰者どもの真似してはならぬぞ。実はあれはみんなアッラーが彼らの心の中に悲嘆を惹き起こしてやろうとしてなさったこと。生かすも死なすもアッラー次第。アッラーは汝らの所業は何から何まで見ていらっしゃるぞ。〔157〕もし汝らがアッラーの道で殺

されたり死んだりした場合、〔汝らが頂戴できる〕アッラーのお赦しとお情けとは、人々が積み上げる〔すべての財宝〕よりもはるかにまさる。〔158〕もし汝らが〔戦場で〕死んだり殺されたりした場合、必ずアッラーのお傍に呼び集めて戴けるのだぞ。(第3章第156節)

まこと、アッラーは〔天上の〕楽園と引換えで、信徒たちから彼ら自身とその財産とをそっくり買い取り給うた。アッラーの道に奮戦し、殺し、殺されておる彼らじゃ。これは律法、福音、およびクルアーン〔『コーラン』〕にも〔明記されている通り〕アッラーも必ず守らねばならぬお約束。(第9章「改悛」第111節)

c．平和的宣教の章句(「許しの章句」)

宗教には無理強いということが禁物。既にして正しい道と迷妄とははっきりと区別された〔イスラーム教の啓示によって〕。さればターグート〔イスラーム教以前のアラビア半島で信仰されていた邪神〕に背いてアッラーの信仰に入る人は、絶対にもげることのない把手を掴んだようなもの。アッラーは全てを聞き、あらゆることを知り給う。(第2章「牝牛」第256節)

主の道〔イスラーム教〕に人々を喚べよ、叡智とよき忠告とをもって。〔頑強に反対する〕人々には、最善の方法で議論しかけて見るがよい。道から迷い出てしまった人々のことは、主が誰よりも一番よく御存知。正しい道をあゆんでいる人々のことも、また一番よく御存知。(第16章「蜜蜂」第125節)

だが神様さえその気になり給えば、地上のすべての人間が、みな一緒に信仰に入ったことでもあろう。お前〔ムハンマド〕が、嫌がる人々を無理やりに信者にしようとてできることではない。(第10章「ユーヌス」第99節)

イ　近代の法解釈の拡張

近代に入ると、西洋の「正しい戦争」(just war)の観念に影響され、イスラーム教のジハードこそ、「正しい戦争」とunjust warを分けるための理論であり、攻撃された場合のみジハードを行うのである、という議論がなされるようになった。

それに伴い、『コーラン』の中の「信仰に強制なし」という文言を強調し、ジハードによる制圧下での強制によってイスラーム教が広まったのではない、という主張が欧米向けに強くなされた。歴史上の実態を見ても、イスラーム法解釈の定説を見ても、こういった議論が正しいとはいいにくく、イスラーム教徒の間からも批判されてはきたが、こういった平和的解釈を示すことは、イスラーム世界の側から、平和的関係を望むメッセージとしては重要である。また、このような議論は欧米のキリスト教解釈に基づく宗教論と類似しているため、受け入れられやすい。

日本でも、第二次世界大戦後、軍事を避ける思想と教育が徹底し、軍事行動は専守防衛のみが許されるという思想が常識となっているため、イスラーム教もいっさい戦争とは無縁で、専守防衛のみがジハードである、という解釈が受け入れられやすい。

そういった学者やメディアの一方的で浅い見識に基づいた議論と、否応なく伝わってくるテロリズムや戦争の際のさまざまな現実との間にはギャップがあり、一般の日本人の間では、「イスラーム教は不可解である」「イス

ラーム教徒及びイスラーム教を解説する専門家は信用できない」といった印象も広まっているようである。

(2)　「イスラーム的共存」の可能性と限界

ア　原　則

イスラーム教が地上を覆い、少なくとも異教徒との間に政治的な支配権を確立し、価値の優越性を認めさせるまではジハードを行うというのがイスラーム法上の原則であり、ダール・アル・イスラームとダール・アル・ハルブとの間には恒常的に戦争状態があるというのが理論的には正しい解釈だったが、しかし現実のイスラーム世界とその他の世界の間に常に戦争が行われていたわけではない。また、イスラーム世界の内部でも、異教徒は一定の安全を保証され、共存していた。

異教徒にはさまざまな権利が制限されていたが、強制的に改宗を求められることはなかった。これは「不平等の下の共存」と形容できる。現代においては、「平等の下の共存」を得ることこそ個人の権利として受け止められている。そのためイスラーム教が提示する「不平等の下の共存」では満足がいかなくなっている。しかしイスラーム教徒側は、これでこそ真の平和がおとずれると善意で考える。また、イスラーム諸国では現実にイスラーム教の優位性が支配しており、それに反する意見を公で述べることや、イスラーム教から改宗させることは許されない。

西洋や日本においてイスラーム教徒が直面するのは、この優位性が得られない状態で生活することがイスラーム的に合法か否かという問題である。信仰の自由が保証されるために、自由にイスラーム教の教義を広め、実践していいはずである。しかし、近代のリベラリズムが否定する、他人の心のうちにまで踏み込んで、正しい宗教を実践させようとすることは、西洋社会では否定される。そのことをもって、迫害であると多くのイスラーム教徒は感じる。ベールを被って自らの信仰を社会的・公的領域で誇示し、被らない者に対して「背教者」と断じていくことは、イスラーム教徒の内在的な価値規範からは正しい。

これは私の独自の説ではなく、地道な歴史研究の成果として認められているのだが、現代政治を論じるイスラーム専門家はこういった現実を省みない。

イ　法解釈の拡張

近代に入って、西欧諸国との関係で、実際には政治的・軍事的な優位性を確保できない場合も、さまざまな法解釈の拡張によって、不利な現実を認めず、イスラーム教の理念に沿っていると解釈し続けてきた。

西洋から移入した法体系のもとでは、信教は自由とされるが、同時にイスラーム教徒への改宗の誘いがもしなされれば重大な社会的・政治的問題となるため実質上は行われず、西洋からの宣教師は現地のキリスト教徒への宣教を中心に行っている。また、イスラーム教からの棄教は現在も許されず、このことは単なる宗教的な解釈上の問題としてではなく、法的にも制度的に貫徹されている。宗教的平等はイスラーム世界にはない、という当然の事実は認識しておくべきだろう。

4　グローバリゼーションの状況下でのイスラーム教をめぐる文化摩擦の諸相

(1)　グローバリゼーションと文化摩擦

ア　グローバリゼーション

グローバリゼーションは、人・モノ・情報の移動を飛躍的に増大させ、異なる文化間の接触と摩擦を増やした。イスラーム世界が自己完結し、イスラーム教が支配的な社会では可能となっていた「イスラーム的共存」による異教徒との安定的な関係は揺るがされた。

このグローバリゼーションは、近年に始まった現象ではなく、近代を通じて、さらには前近代にも繰り返し生じてきた現象である。しかし近年に、移動・運輸の手段の高度化や、情報通信技術の飛躍的発展と普及により、新たな段階を迎えたものである。

イ　イスラーム教と摩擦

グローバリゼーションの状況下での、イスラーム教をめぐる摩擦は3種類に分類できる。

①　イスラーム世界内部での摩擦

②　イスラーム世界と外部世界との境界面で生じる摩擦

③　イスラーム世界の外にいるイスラーム教徒と、それを迎え入れる社会との間の摩擦

①は、イスラーム世界の内部での価値変容が、社会的亀裂や秩序の動揺、人心の混乱を招く現象である。②は、実態としては、アメリカを中心とした欧米諸国とイスラーム諸国との間の政治的・軍事的関係が、イスラーム諸国側に不利な状態におかれているということが改めて政治的な問題として提起されているときに、摩擦となる。③は、欧米諸国でイスラーム教徒移民の間に、宗教的価値や政治的立場において優越性を回復しようという思潮が高まることによって、摩擦が生じる。欧米諸国のリベラリズムの原則は、個々人に信仰の自由を認める。しかしその信仰が他の宗教に対する優越性や支配を原則とする場合、あるいは信仰者に棄教を禁じる場合、原則としてはそのような宗教の教義は修正を迫られる。しかしイスラーム教は世界宗教としての地位を確保しており、そのような修正を迫ることに対してはきわめて強硬な反対を一丸となって示すため、欧米の市民社会や国家の側も触れることができなくなっており、緊張や不満が高まっている。

(2)　国際テロリズムとイスラーム教

国際テロリズムは、イスラーム世界と外部世界とのあるべき関係、すなわちイスラーム教徒の側の政治的・軍事的優位性を取り戻そうとする動きといえる。パレスチナ問題やイラクの問題というのは、イスラーム世界が異教徒によって支配されている現実をあらわにする個別の事象としてとらえられており、全体状況の一部とみなされる。

パレスチナ問題がテロの原因であるという議論は一面では正しく、一面では正しくない。パレスチナ問題が存在する限り、イスラーム世界が異教徒に支配されており不当である、という主張は説得力を増す。しかし、パレスチナ問題が解決しても、イスラーム世界が欧米に対して支配的な立場にはないという状況は変わりない。

事実としては、パレスチナ人自身がイスラーム教の理念に基づいてテロを行う場合、それはイスラエルに対してであり、アメリカに対してではない。パレスチナ人はパレスチナの土地をめぐってイスラエルと争っているのであり、イスラーム世界全体と異教徒との関係を問題にしているのではない。国際テロリズムはパレスチナ問題を口実とし、動員のために好都合な条件としており、パレスチナ問題を持ち出して、アメリカや西洋諸国との対決を正当化している。パレスチナ問題が解決しても、欧米との権力関係の構図全体が変らない限り問題は続くだろう。

(3)　イスラーム教と日本社会

イスラーム教とイスラーム教徒に関する日本社会の立場は、偏見や誤解よりも、無関心と無知に基づくといえる。学者やメディアには、善意による好意的な誤解も多い。それが現実の事件報道とのギャップとなって、「イスラーム教は分かりにくい」という漠然とした印象につながっている。

学者が純粋にイスラーム教を理解しようとするのではなく、マルクス主義崩壊後に日本やアメリカを批判する絶対的根拠として「イスラーム教」に救いを見出しているという現象は知っておく必要がある。これはイスラーム教徒自身の、イスラーム教にかける思いとも食い違う場合が多いことには注意すべきだ。

イスラーム世界では、イスラーム教への信仰は、自らが生まれた社会とその価値観を肯定し、自らの家族や属する国家への愛着や忠誠と結びついている。基本的にはイスラーム教はイスラーム世界では社会を安定化させる要因であり、秩序を維持する要素である。その上で、異教徒や欧米世界との権力関係をめぐる原則が問題になるときに、摩擦や紛争をもたらし、不安定化をもたらすこともある。安定を原則に不安定も、秩序を前提に混乱ももたらすのがイスラーム教である。

それに対して、日本でのイスラーム教への一部の期待は、日本社会や国家への反抗や、自分の家族や人間関係との切断を望むような場合が多い。かなり特殊な受け止め方であるといえる。このことは、かつて日本赤軍が日本のマルクス主義の行き詰まりに基づく独自の思い入れと関心からパレスチナ・ゲリラに参加したこととも似ている。

このように食い違う意図は、イスラーム教徒に理解されていない場合も多い。日本の政治勢力がイスラーム教徒の善意や理念への決意を利用した、日本独自の問題が生じてくる可能性はある。

Ⅱ　イスラム・テロの脅威
：テロ対策におけるフランスのアプローチ
(La menace terroriste d'origine islamiste : l'approche française de la lutte contre le terrorisme)

パリ大審裁判所予審担当第一副所長
ジャン＝ルイ・ブリュギエール

＜編集＞警察政策研究センター教授
河村　憲明

ジャン＝ルイ・ブリュギエール（Jean-Louis Bruguière）
1943年生。1968年パリ大学法学部卒。1973年から76年エヴルー大審裁判所予審判事[1]。1976年からパリ大審裁判所予審判事。1983年から95年パリ大審裁判所筆頭予審判事。1995年より現職。レジオン・ドヌール勲章受章者。国家功労賞受賞者。

1　はじめに

今日、この場に私と仏国土監視局次長のクレール氏がいるということは、大変象徴的なことだと思います。まず、テロ対策、犯罪対策について日仏間の長年の密接な協力関係を示すものであります。私自身、1981年、佐川事件[2]で初来日し、その後、連合赤軍に関する捜査資料及び情報の交換を行いました。最近では、イスラム過激派によるテロの脅威も世界的な次元になってきており、アル・カーイダ関連のイスラム過激派に関する情報交換を行いました。もう一つの象徴的な意味としては、テロ対策において、情報機関の責任者とテロ対策の司法官が一緒にいるということであります。この二頭体制は、テロ対策において必要というだけでなく、フランス独特の制度でありますが、情報と捜査のシナジーを目指すものであります。

世界中の人々は、9・11事件を驚愕の目で見ましたが、それは今まで注目されてこなかった現実を目の当たりにしたのです。9・11事件は、歴史上の偶発的な出来事ではなく、東西二極体制崩壊後の残骸の中から生まれ、発展してきたものの結果であります。イスラム過激派によるテロは、ますます進化する民主主義、経済といった我々の基礎をなすものの国際化に対する暴力的な回答なのです。このテロ戦術は、アル・カーイダだけによって行われている訳でなく、はっきりした組織を持たず種々多様なテロ組織により突然敢行されるものであり、この動きは世界各地に拡がりを見せています。この現象は、今までに経験をしたことがなく、流動的で実態把握が困難なものであります。

このような地球的な規模の脅威に対し、米国を始めとする民主主義世界各国は反撃を強いられていますが、他方で、自省も迫られています。イスラム過激派による脅威に対し、経済的要因、自国中心主義、地政学上の差異等が、テロの脅威に関する理解とその効果的な対策の実行の妨げとなっているところがあります。また、民主主義は、現代社会における過激な事象を自然に抑制できるという楽観主義に陥っていたのではないかと思われます。東西冷戦終結後、西洋諸国は、繁栄と安全と自由の時代を夢見た訳ですが、現実はそうではありませんでした。ポスト冷戦後は、新たな対立が生じ、ナショナリズムや民族主義による緊張が激化し、全体主義的、カルト的な

過激なイデオロギーの出現が容易となっております。それらの活動家の一部は、観念的な思想に基礎を置いております。そして、アル・カーイダを始めとするイスラム過激派はサラフィスト[3]の流れを引いており、世界的なカリフ制度の創設を目指し、粗暴かつ地球規模のジハードを称賛しています。この思想は、彼らが主張する原則、社会、政治・宗教モデルを満足させないようないかなる体制、文化、宗教とも相容れることはありません。バーミヤンの石仏は、イスラムに反する「偶像」と断じられ、破壊されました。こうした憎悪に満ちた思想を持つサラフィストに属するテロ組織及びテロ活動は、大部分、中東及びアフリカ、主に北アフリカに起源を持ちます。アル・カーイダもそのような特徴を持ちますが、オサマ・ビン・ラディンとエジプト人のハイマール・アル・ザワヒリによって、近年になって基礎付けられたものです。1990年代にフランスを襲ったイスラム過激派による活動は、マグレブ、特にアルジェリア起源のものでありました。ジハードを称えるサラフィスト運動とアル・カーイダとの間には、連続性があるという結論はないのですが、断絶しているものでもありません。この観点では、9・11事件及びその後のイスラム過激派によるテロは、サラフィスト運動の展開に由来するものといえます。

フランスは、特に1993年以降、主にアルジェリアに起源を有するイスラム過激派の脅威にさらされ、テロ対策を講じてきました。フランスの情報機関及び捜査機関は、10年以上にわたり続けてきた対策の結果、テロ組織のネットワーク、機能及び発展の経緯等、多くの情報を得ることができました。また、1996年から現在までフランスを標的にした多くのテロを未然に防止し、東南アジアにまでまたがるネットワークを発見するなど、フランスのテロ対策は、テロ行為に関連する事象に対し、予め対応することができるようになりました。

この講演では、フランスのテロ対策のアプローチを説明しますが、これは非常に実践的・独創的であり、テロの脅威の発展段階に応じて、その全ての段階において対応でき、その有効性は実証されていると思います。

2　イスラム過激派ネットワークの起源、発展及び今後の進化の予想

イスラム過激派による脅威は、1990年代初めから、北アフリカ、中東及び東南アジアにおいて、様々な形態で発達してきました。この脅威の起源について、この場では、アルジェリアに起源を持つGIA（武装イスラム集団：Group Islamique Armé）のみを取り上げたいと思います。その理由は、1993年以降、フランスはGIAの攻撃目標として被害を受けてきたからです。また、北アフリカ起源のサラフィストのネットワークは、1996年以降アフガニスタンから世界規模に拡がったアル・カーイダの「星雲」の中で、中心的な位置を占めるように至ったからです。こうしたネットワークの発展に対し、フランス政府の関係機関がどのようなテロ対策を講じてきたかを知ることで、現在のイスラム過激派によるテロの脅威を評価することが可能です。したがいまして、ここでは、フランスの司法分野で取られている対策についてお話したいと思います。

(1)　北アフリカにおけるサラフィスト運動の発生と1992年から9・11事件までのイスラム過激派の脅威の増大

北アフリカのサラフィスト組織では、GIAが一番有力な組織でありますが、それ以外にチュニジアのチュニジア闘士グループ、モロッコのモロッコイスラム戦士団、リビアのリビア・イスラム戦闘グループ等があります。GIAの特徴として、アルジェリアにおいて、当時の政権に対する武装闘争に参加する組織として結成され、その後、ロジ支援及び資金源のためのネットワークが、欧州、特にフランスにおいて拡がっております。1994年エールフランスハイジャック事件、1995年夏から秋にかけてのパリ市内駅・市場連続爆弾テロ事件、1996年2月パリ地下鉄連続爆破事件等、1994年以降、フランスに対する暴力的なテロを行っております。

しかしながら、1996年、GIAのサラフィスト運動は最高潮に達し、それ以降、GIAはその勢力を衰退させます。その理由として、アルジェリア軍による軍事的成功が挙げられます。また、GIAが行った子ども、女性を

含めた虐殺行為がサラフィスト内部でも反発を招いており、GIA支援組織が虐殺行為に反対したということもありました[4]。

1996年以降、北アフリカのサラフィスト組織は力を失っていき、国際的であまり輪郭の定まらないネットワークがイスラム過激派の中で生まれていき、アル・カーイダの現在の形につながっていきます。このネットワークは、過激派メンバーは一定の組織に所属する訳でもなく、ヨーロッパという地域に限定される訳でもなく、アル・カーイダのイデオロギーに賛同する人々によって構成される輪郭の定まらないものであります。この特徴は脅威の核、中心が分散し、それまでヨーロッパが脅威の中心でしたが、1996年以降、パキスタン、アフガニスタンの方へ移ります。こうした移動の結果、この脅威が全世界的レベルに拡散したのであります。彼らは、彼らのイスラム教観を共有しない政府、社会、又は不信心者、背教者と見なした者に対してはテロや暴力も辞さないのであります。また、ボスニア、コソボ、最近ではチェチェン等、ムスリムと非ムスリムが衝突している地域では、ジハードが大きな役割を果たしており、特にアフガニスタンは、マグレブ出身の活動家を含め大きな求心力を持ちました。アフガニスタンでは、ジハード志願者の軍事的訓練、思想教育が行われ、ここで軍事訓練を受けたムジャヒディン（イスラム戦士）は、その後、チェチェンに送られて行きました。ここで重要な点は、オペレーショナルな部隊を組織する幹部の養成が行われ、テロの実施、同じ目的を持つ他のネットワークに対するロジ面での支援ができるようになったということであります。特にカンダハールにあるアル・カーイダ司令部はムジャヒディンに対し、爆発物、化学兵器、毒ガス等の技術的な教育を行っておりました。また、タリバン政権と通じているアル・カーイダは、アフガニスタンで訓練を行っているムジャヒディンに大きな影響力を行使できることから、アル・カーイダのイデオロギー及び戦略が優勢となり、結果的に9・11事件へと発展していきました。アル・カーイダは、アフガニスタンで国際的なイスラム過激派幹部との接触を行い、テロの実施を命令してきました。この影響で、1996年以降、世界中、特にアジアにおいて、イスラム過激派組織がアル・カーイダの戦略に同調し、ジハードを掲げる暴力行為が発生しております。皆さん、ご存知のインドネシアのジェマ・イスラミア、マレーシアのクンプラン、フィリピンのモロ民族解放戦線にもそのような動きが見られました。このように脅威の核が、アル・カーイダを中心に、その同心円状に、もともとはアル・カーイダではなかった地域のイスラム過激派組織が、オサマ・ビン・ラディンのメッセージを自分たちのものと捉え、世界的なジハードに関与していきました。

このような脅威の核の変化が9・11事件を引き起こしました。9・11事件において、アル・カーイダはイデオロギー的、戦略的に大きな役割を果たしました。アル・カーイダはカンダハールに司令部を設置し、2001年春から、タリバン政権の合意の下、アル・カーイダ以外のキャンプは閉鎖する等、アフガニスタン全ての軍事キャンプと外国人ムジャヒディンに対する統制を行いました。また、アル・カーイダは、自らの組織には属さないが、アル・カーイダの戦略、メッセージに同調するセル（細胞組織）に影響力を与え、利用していきました。また、オサマ・ビン・ラディンはアメリカ合衆国をターゲットにした戦略を打ち出し、最初の段階は国外にいるアメリカ人又はアメリカ権益を狙い、最後にアメリカ本土を狙う作戦に出ました。これは、GIAが取った戦略と同じであり、GIAはアルジェリアのフランス権益を攻撃し、1995年にはフランス領土内でもテロを実行しております。オサマ・ビン・ラディンらは、1998年、ケニアとタンザニアのアメリカ大使館を攻撃、2000年、イエメン沖でアメリカ海軍駆逐艦を攻撃しております。あまり注目されてはおりませんが、アメリカ本土でも行動が取られており、1999年12月、ロサンジェルス空港でテロ未遂事件が起きております。これは、ミレニアムテロを狙ったもので、犯人のアフマド・レザム（Ahmad Ressam）はワシントン州で逮捕されております。この犯人は、フランス司法当局が、モロッコにおけるパスポート偽造からマークしていた人物であります。我々は、国土監視局とともに、彼の足取りを監視しました。その結果、カナダ・バンクーバーからトルコまで拡がっているネット

ワークが存在し、台湾、タイ、韓国等アジアにかなり拠点があることが分かりました。また、アル・カーイダが行った民間航空機を兵器として利用する戦術は、1994年、GIAが既に計画しており、我々は押収した資料等の中から分かっておりました。

(2)　9・11事件後とイスラム過激派の脅威の増大

我々は、9・11事件以降もイスラム過激派の脅威は衰えていないと評価しております。その脅威のレベルも高いものであり、特に、イラク情勢の欧州に対する影響は大きいものとなっております。また、欧州において、イスラム過激派のネットワークはますます暴力的となっており、ネットワークの形態も分散・多様化し、ネットワーク間の関係、機能も変化しております。他方で国際化も進んでおり、いくつかのネットワークは東南アジアに拠点を置く活動家と水面下で実践的なつながりを持つようになりました。アル・カーイダ、アジアのカルト組織、チェチェンのネットワーク等の組織は、個人・組織レベルでの相互の接触が増えており、その接触も論理的ではなく、偶然の要素で左右されるので、その脅威を予測することは大変困難であります。

現在の状況は、アル・カーイダ及びそれと関係するイスラム過激派が、10年以上前から続けてきた活動によって形成されてきたものですが、9・11事件以降、イラク情勢による影響で、脅威が増大したと考える局面は多くあります。アフガン攻撃、タリバン政権崩壊後、アル・カーイダは、その軍事能力が健全であることを全世界に誇示するため、その戦略手法、標的を多様化させていきました。このような動向は、欧州だけではなく他の地域においても見られるもので、特に、東南アジアにおいては、脅威の増大は免れず、一層のテロ対策が望まれます。

このように9・11事件以降、脅威の増大と多様化の傾向が見られます。オサマ・ビン・ラディンらは、米軍による掃討作戦でかなりのダメージを受けているのですが、自分たちの軍事能力の健全性を示すため、いくつかの行動に出ております。2002年4月、チュニジアのジェルバ島のシナゴーグに対する攻撃であります[5]。ムスリムの国チュニジアで、観光が盛んなジェルバ島でシナゴーグに対して攻撃を加えた点を考慮すると、象徴的な意味合いを持つ標的をよく考えて選定していると思われます。また、2002年10月に発生したバリ島のテロは、各地域のイスラム過激派組織がアル・カーイダの国際的な中継拠点として機能した事例を示すものであります。2002年以降、チェチェンが重要な拠点として、ジハード志願者の訓練場として機能しています。厳しい環境の中、洗練された軍事訓練が行われているほか、化学・生物兵器、手作りミサイルの製造等も行われております。

2003年頃から、アル・カーイダとその関連組織は活動の強化を行っていることが伺えます。その活動も、米国と関係が深い西洋諸国を対象にしたもののほか、アラブ諸国を対象にしたものと2つの方向で行われました。2003年5月のサウジアラビア・リヤド、その4日後のモロッコ・カサブランカ、11月のトルコ・イスタンブールのテロであります。いわゆるソフトターゲット戦略と呼ばれるもので、標的となるのは制度そのものではなく、金融機関でありました。特にトルコは、イラクと欧州の中間で、東洋と西洋の架け橋であり、EU加盟を望んでいる国である点、象徴的な国であります。

このような状況はイラク情勢でより悪化しております。ここで注意しなければならないのは、パレスチナ問題とアル・カーイダとの関係であります。アル・カーイダは自らの目的のためパレスチナ問題を利用しようとしていますが、ハマス等のパレスチナ系の団体は彼らと一線を画しております。しかし、イラク情勢は多くのイスラム過激派に影響を与えております。イラクは、多くのジハード志願者を結集させ、再建ままならない混沌とした状況を作り出し、米国その他派兵国に対する攻撃を行っております。アブー・ムサブ・アル・ザルカウイの組織を筆頭に、イスラム過激派は、ジハードの旗印の下、衛星放送、カセット、ビデオ、モスクでの説教を活用し、米国等非イスラム教国に対する憎悪の念を掻き立て、テロ活動を世界規模で激化させています。

テロに用いられる兵器についてですが、古典的な手製爆弾のほか、携帯電話等による遠隔操作が可能なハイテ

ク技術を駆使したものなど多様であります。また、ザルカウイの組織等がチェチェングループとのつながりで生物・化学兵器を扱っているという動きも見られます。また、新しいテロの手法として、民主的プロセスを攪乱しようという動きが見られます。スペイン・マドリードのテロは、総選挙の結果に影響を与え、スペインはイラクへの派兵を中止することとなりました。そして、新しいターゲットとして、東南アジア諸国が狙われており、日本もその可能性があります。また、ジェマ・イスラミアやパキスタン系の組織が、金融機関や経済拠点を攻撃し、世界経済を攪乱させることも予想されます。標的とされている国は、脅威に見合った総合的な対策が必要であると思います。フランスは、25年以上前から、テロの脅威に直面しており、効率的なテロ対策が講じられるシステムを構築しています。中でも、フランス司法制度は重要な位置を占めております。フランス司法制度は、尋問が中心でありますが、対審制度も尊重し、柔軟性を持っております。民主主義国家は、脅威に効率的に対応しなければなりませんが、民主主義の基本原則を曲げてはなりません。基本原則の中でも、個人の自由と保護、防御権があり、安全と自由のバランスが、今でも政治の争点となります。ここで、フランス司法制度の特徴と役割をテロ対策の観点から紹介したいと思います。

3　テロの脅威への対抗策

残念ながら、フランスは欧州の中で、テロの惨禍を最も被った国であります。テロの起源は様々ですが、初期のテロ行為は30年以上前に遡ります。1974年、日本赤軍は、中東のテロ組織と連携し、フランスに実戦部隊のセルを作ろうとしました。フランス当局が法改正へと動いたのは、1985年のヒズボラに近いパレスチナの組織がフランス領土で行った一連のテロであります。1986年に、独創的な「テロリズムとの戦い及び国家の安全を侵害する1986年9月9日法律」が制定され、その後修正もありましたが、有効に機能しております[6]。

この制度は、欧州で例を見ないものであり、その特徴は、中央一元化、専門化された司法官の設置、ロジ支援組織及び資金源対策、警察及び情報機関との効果的な連携であります。

(1)　中央に一元化されたテロ対策司法官の専門化

1986年9月の法改正により、テロ事件に関する訴追及び判決の権限をパリ大審裁判所に一元化しました。フランスは、外国で発生したテロについても、その被害者や容疑者がフランス国籍である場合は、その事実を解明する権限を有しておりますので、国際的な捜査も行います。テロを担当する予審判事は6人（まもなく8人になりますが）で、私が責任者であります。テロ担当予審判事は、幅広い権限を持っており、裁判権のほか、家宅捜索、夜間の捜索、証拠品押収、電話盗聴等の捜査権限を持っております。また、国際的な捜査協力を行う権限もあります。このように権限を一本化することで、テロ対策を専門的に行う司法官が育成でき、さらに詳しく専門化を行うことができました。例えば、バスクテロの専門家、イスラムテロの専門家といったように、それぞれ担当が調査や資料収集を進めることによって、知見の蓄積が進み、テロ組織の変化に的確に対応できるようになりました。

(2)　効果的テロ対策の実施

テロ担当予審判事は、家宅捜索、夜間の捜索、電話盗聴、電子メールの監視等を行うことができます。また、フランスの刑事訴訟法では、書面による手続で行われますので、調書は十分な証拠能力を有しており、法廷に必ず証人が出頭する必要はありません。1994年に施行された新刑法典では、テロ行為の処罰を独立して規定し、環境テロリズムを処罰することとするとともに、テロに関する犯罪を重くしております[7]。「日常の安全に関する2001年11月15日法律」の制定により、テロ資金対策等を強化しました[8]。これらの法整備により、テロ組

織が欧州に構築したロジ支援組織を効果的に取り締まることができるようになりました。また、警察と情報機関が連携することで、組織、ロジ支援組織に関する知識の蓄積ができるようになり、ネットワークの機能の仕方、組織間のつながりを知ることができました。このようにして、新たに海外に活動するネットワークの存在を確認することができ、アジアで活動している組織がアル・カーイダとつながっていることが判明しました。また、この戦略により、予防的な効果を持つ取締りが可能となりました。例えば、犯罪結社罪[9]という軽罪により、偽造文書の取引、クレジットカード詐欺を摘発することができ、それによりロジ支援ネットワークの隠れた活動を明らかにすることができます。このロジ支援ネットワークを潰すことで、テロを未然に防止することができます。

このような活動は、警察の専門部局及び情報機関との連携があって初めて効果的になります。警察には、中央司法警察局テロ対策課（Division Nationale Antiterroriste：DNAT）及びテロリスト対策調整室（Unité de Coordination de la Lutte Antiterroriste：UCLAT）があり、司法捜査権を持つ国土監視局（Direction Centrale de la Surveillance du Territoire：DST）は、テロ対策及び防諜対策に取り組む情報機関であります[10]。これらの機関との間に実践的な協働関係を構築することで、シナジー効果を得ることができます。このような関係機関間の協力関係は、フランスだけでなく、諸外国でも採用されており、G8の場でも議論されました。海外で活動するテロネットワークを解明するためには、リアルタイムで様々な情報交換等、国際協力を効果的に行うことがテロ対策の分野では必要であります。

フランスのテロ対策が有効である証拠として、1996年以来、フランスではテロが発生しておらず、毎年、テロを未然防止しております。2000年にはストラスブールの大聖堂を狙ったテロを阻止しています。

4　結　論

テロ対策はグローバルなものでなければならず、国家はあらゆる手段を駆使して対策を講じなければなりません。脅威の中身を具体的に分析し、人権、基本的自由という原則を逸脱することなく、法の枠組みの中で対策は講じられ、多国間で協力して実行されなければなりません。また、テロ対策に任ずる機関が、合意された一貫性のある戦略の下、柔軟かつ機敏に対応することが必要であります。こうした観点から、日頃、警察、司法の分野で日本との協力を行っております。

最後に申し上げたいことは、テロの脅威に対して各国は、現実のものと受けとめ、先見の明を持ち、未然防止するための措置を積極的に講じなければなりません。時に、アフガニスタンがそうであったように、テロ組織に対しては軍事的手段も必要となることもあります。また、ロジ組織に対する摘発等、効果的な対策の実施を行うとともに、国際的な協力を行うことはテロ対策には不可欠であります。私の意見として、日本とフランスとの間の司法協力を制度的に進めるため、二国間の司法共助協定を設けるべきではないかと考えております。これは私の願いであり、日仏両国は、この厳しいテロ情勢の中に立ち向かっていく力があると確信しております。

ご静聴ありがとうございました。

1）予審制度は、フランス刑事訴訟制度の特徴点のひとつであって、公判前手続を構成する刑事訴訟の一段階として、重罪については義務的、軽罪については選択的、違警罪については例外的に行われる。予審は非公開、非対審で、予審判事は、強制力をもって証拠調べ及び被疑者の尋問に当たり、得られた証拠を評価して、有罪証拠がかなり高度のときは被疑者を公判に付することを決定する。フランス以外では、大陸法系のスペイン、オランダ、ベルギー等で採用されているが、ドイツ、イタリアについては、それぞれ1974年、1989年に廃止している（「フランス組織犯罪対策法の成立とその課題」谷口清作警察学論集第57巻第4号）。

2）1981年、当時、留学生であった佐川一政氏がオランダ人女性留学生を殺害し、死体の一部を食した事件。パリ警視庁に逮

捕後、パリ郊外の精神病院に収容されていたが、犯行当時心身喪失状態であったとして不起訴処分が確定し、1984年帰国。

3）後世の逸脱、歪曲したイスラム社会をただして、サラフィー（正当な祖先）のイスラム社会に回帰し、真のイスラムを再生しようとする思想。

4）GIAは、1993年、アルジェリア在住外国人に対するテロ作戦を発表して以来、100人以上の外国人居住者を殺害したとされている。暗殺、犠牲者を誘拐してのどを切り裂くことで知られている。

5）2002年4月、ジェルバで自爆テロ犯人がプロパンガスを積んだトラックを歴史的なシナゴーグの塀に衝突、爆発させ、ドイツ人11人、フランス人1人、チュニジア人3人を含む16人を殺害、ドイツ人26人を負傷させた。「聖地解放イスラム軍」が犯行声明を行った（「2002年における国際テロ活動の現状」財団法人公共政策調査会編）。

6）テロリズムとの戦い及び国家の安全を侵害する1986年9月9日法律。テロ関連犯罪に関する訴追の集中化、捜査権限の強化及び陪審制の適用除外、特定の犯罪行為に対する刑の加重及び構成要件の拡大、捜査当局に協力するテロリストに対する刑の減免、テロリスト団体に対する解散命令処分、テロを扇動する出版物の規制、テロ被害者の救済等を内容とする「テロ等対策法」を制定した（平成8年　警察白書）。この結果、テロ事件に関する訴訟手続はパリの大審裁判所で集中的に行われるようになり、その結果、パリ大審裁判所予審判事にテロ事件の捜査権限が集中し、テロ捜査に関するノウハウが集積することとなった。

7）フランス刑法（抄）

第2編　テロ行為

第1章　テロ行為

第421－1条（テロ行為）威嚇又は恐怖によって公の秩序を著しく妨げる目的をもって、個人又は集団の企てと関連する次に掲げる犯罪は、テロ行為とする。

1　故意による生命侵害、人の完全性に対する侵害、略奪及び監禁並びに本法典第2部に定める航空機、船舶その他すべての輸送手段の奪取

2　盗取、恐喝、破壊、破損及び毀棄並びに本法典第3部に定める情報処理に関する犯罪

3　兵器製造に関する1870年9月4日のデクレを廃止する1871年6月19日の法律第3条に定める機械、殺傷兵器又は爆発物の製造又は所持

a　火薬及び爆発物の制度を改正する1970年7月3日の法律第575号第6条に定める製造、販売、輸入又は輸出

b　戦闘資材、兵器及び爆薬の制度を定める1939年4月18日のデクレ＝ロワ第38条に定める爆発物又はその助けによって製造される機器の取得、所持、輸入又は不法携帯

c　同デクレ＝ロワ第31条及び第32条に定める第1級ないし第4級の武器又は爆薬の所持、携帯及び輸送

d　生物兵器又は毒薬をもとに製造された武器の改良、製造、所持、貯蔵、取得及び譲渡を禁止する1972年6月9日の法律第467号第1条ないし第4条に定める罪

第421－2条（みなしテロ行為）威嚇又は恐怖によって公の秩序を著しく妨げる目的をもって、個人又は集団の企てと関連して、人若しくは動物の健康又は自然環境を危険にさらす性質を帯びた物質を大気中、地上、地下又は水系並びに領水に放出する行為は、同じくテロ行為とする。

第421－3条（テロ行為における加重事情）①第421－1条第1号、第2号及び第3号に列挙する犯罪について科せられる自由剝奪刑は、これらの犯罪がテロ行為を構成する場合、次のものを上限とする。

1　犯罪を30年の懲役で罰する場合は、無期懲役とする。

2　犯罪を20年の懲役で罰する場合は、30年の懲役とする。

3　犯罪を15年の懲役で罰する場合は、20年の懲役とする。

4　犯罪を10年の懲役で罰する場合は、15年の懲役とする。

5　犯罪を7年の拘禁刑で罰する場合は、10年の拘禁刑とする。

6　犯罪を5年の拘禁刑で罰する場合は、7年の拘禁刑とする。

7　犯罪を1年以上3年以下の拘禁刑で罰する軽罪に対し、保安期間に関する第132－23条第1項及び第2項を適用する。

第421－4条（加重的テロ行為の刑）①第421－2条に定めるテロ行為は、15年の懲役及び1,500,000フランの罰金で罰する。

②テロ行為が一又は数人の人の死を引き起こす場合、刑は無期懲役及び5,000,000フランの罰金とする。

③保安期間に関する第132－23条第1項及び第2項は、本罪に適用する。

第2章　特則

第422－1条（自首による刑の免除）テロ行為を試みたすべての者が、行政機関又は司法機関に通報することによって、犯罪の実現を避けることを可能にし、かつ、必要な場合に、その他の犯人を特定することを可能にしたときは、この者について刑を免除する。

第422－2条（自首による刑の軽減）テロ行為の正犯又は共犯に科せられる自由剝奪刑は、行政機関又は司法機関に通報することによって犯罪行為を中止させ、又はこの犯罪によって人の死若しくは永続的な障害が生ずるのを回避させ、かつ、必要な場合に、その他の犯人を特定することを可能にしたとき、半分に軽減する。法定刑が無期懲役の場合は、20年の懲役に軽減する。

第422－3条（自然人に対する補充刑）第421－1条及び第421－2条に定める犯罪の一について有罪とされた自然人に対して、次に掲げる補充刑を科する。

1　第131－26条に定める態様による、公民権並びに私法上及び家族法上の権利の禁止。ただし、禁止期間の上限は、重罪の場合に15年とし、軽罪の場合に10年とする。

2　第131－27条に定める態様による、遂行中又は遂行の機会にあって犯罪を行った場合になされていた公務執行又は職業活動若しくは社会活動の禁止。ただし、禁止期間の上限は、有期の場合、10年とする。

3　第131－30条に定める態様による滞在禁止。ただし、禁止期間の上限は、重罪の場合に15年とし、軽罪の場合に10年とする。

第422－4条（外国人に対する国内滞在禁止）本章に定める犯罪の一について有罪とされたすべての外国人に対して、第131－30条に定める要件に従い、無期又は10年以下の期間、フランス国内の滞在禁止を言い渡すことができる。第131―30条第1号ないし第4号に定める例外は、適用しない。

第422－5条（法人の刑事責任）①法人に対し、第121－2条に定める要件に従い、本章に定めるテロ行為について刑事責任があることを言い渡すことができる。

②法人に対して科する刑は、次のとおりとする。

1　第131－38条の態様による罰金

2　第131－39条に列挙する刑

③第131－39条第2号に列挙する禁止は、遂行中又は遂行の機会にあって犯罪を行った場合になされていた活動に及ぶものとする。

（法務省大臣官房司法法制調査部編「フランス新刑法典」（法曹会　1995年）より）

8）同法では、車両検問における職務質問権限の強化（第23条）、空港等での民間警備員によるボディチェックの法的承認（第27条）、電話通信業者の通信記録の保存義務（第29条）、インターネットプロバイダの顧客個人データの保存と司法当局への提供義務（第30条）、テロ資金供与罪の新設（第33条）が規定されている。

9）フランス刑法典第450－1条では、「(1)一又は数個の重罪又は10年の拘禁刑で罰せられている軽罪を準備する目的をもって、結成された集団又はなされた謀議はすべて、その準備が一又は数個の客観的行為によって特徴づけられる場合は、凶徒の結社とする。(2)凶徒の結社への参加は、10年の拘禁刑及び100万フランの罰金で罰する。」とし、あらゆる犯罪に適用され、個別の犯罪が犯される前に適用できる利点がある（「フランスの組織犯罪対策」田中伸　警察学論集第53巻第8号）。

10）国土監視局は、1944年に設置され、その任務は、「国土内において、外国勢力により扇動、企画又は支援され、かつ、国家の安全を脅かす性質を持つ活動に対する捜査と予防、より一般的には当該活動に対する対策」であり、電気通信に関する警察業務も所管している（「フランス警察行政法ノート」岡部正勝・國本惣子　警察学論集第56巻第7号）。

Ⅲ　フランスにおけるイスラム過激派テロ対策
(La lutte contre le terrorisme : le cas du terrorisme islamiste)

仏内務省国土監視局次長
ジャン＝フランソワ・クレール

＜編集＞警察政策研究センター教授
河村　憲明

ジャン＝フランソワ・クレール（Jean-François Clair）
1944年生。1969年パリ大学法学部卒。1972年仏内務省国土監視局入局。1982年同局テロ対策課長。1986年から98年同局テロ対策部長。1998年より現職。上級警視監。レジオン・ドヌール勲章受章者。国家功労賞受賞者。

1　はじめに

本題に入る前に、日本警察とフランス国家警察、とりわけ国土監視局との間には、長年の協力関係があることを強調したいと思います。1970年初頭、中東におけるテロ活動に参画し、多くの人命を奪った過激派グループがありました。それは、日本赤軍であります。1974年、日本赤軍は、フランスに実働可能なセル（細胞組織）を根付かせようとしました。しかし、日本警察との協力で、我々はこのセルを解体することができました。その時、駐仏アタッシェとして仲介役をしていたのが、その後輝かしいキャリアを歩んだ國松孝次氏でした。両国の模範的な協力関係は、長い間、グループのメンバーの全てを壊滅するまで続きました。日本は、我々のパートナー国の一つでありますが、重要なパートナーとして、相互に尊敬と信頼を持っております。

日本は、1991年、サラマン・ラシディ氏「悪魔の詩」の翻訳者が殺害された事件を除いて、イスラム過激派テロの直接の被害は受けておりません。その一方で、オウム真理教によるサリンガスという大量殺戮化学兵器を使ったテロを経験しております。1990年代に台頭したイスラム過激派テロは、日本においては発生していないものの、2004年在イラク外交官殺害事件、フランス人ムジャヒディンであるリオネル・デュモン氏の日本潜伏等、警鐘を鳴らす事件は発生しております。

一般的に、イスラム過激派の活動領域が著しく拡がる傾向にあります。日本には、約8万人程度のイスラム教徒しかいないと聞いておりますが、そのようなイスラムコミュニティが小さい国家であっても、イスラム過激派に避難場所を与える等、何らかの関係を持つことはあり得ます。これは東アジア、極東においても例外ではありません。例えば、リビア・イスラム戦闘グループ[1]の幹部が中国に滞在しており、中国当局から国外退去措置を受けております。

2　フランスにおけるイスラムコミュニティ

フランスにおいて、イスラム教徒の数を調査することはできません。フランスは政教分離の国であり、憲法上、信教を問うことはできません。したがって、推測ですが、全人口6,400万人のうち、約600万人がイスラム教徒

であると考えております。大部分が、マグレブ諸国の出身であり、トルコ出身者のイスラム教徒の多いドイツ、インド・パキスタン出身者のイスラム教徒の多い英国と違うところであります。フランスにいるイスラム教徒のほとんどは、問題のない人たちです。第一世代の移民は、仕事のためにフランスにやって来ました。しかし、第二世代、第三世代の人々は、フランス社会への同化という問題に直面します。彼らは、自分の出身国を知らない上、フランス社会に入り込むことにも困難が伴っております。第二、第三世代の若者がテロに走ることを避けることは、フランスの大きな社会問題となっております。

イスラム教には、大きく、スンニ派とシーア派があります。シーア派には、2人か3人かのアヤトラ（シーア派の高位宗教指導者）がおり、聖職者は上位の者にコントロールされております。ところが、スンニ派は、全ての聖職者が祈り、宗教的な解釈を導くことができ、テロの実施を指示することができます。フランスで起きたテロの多くが、GIAによって行われましたが、そのメンバーの多くは読み書きができませんでした。イスラム教の聖典コーランの中には、ジハード、平和など、多様な要素が入っているのですが、彼らは文盲なので、イマームからテロの指示を受ければ、テロ行為を敢行してしまいます。例として、パリの一区のモスクであったことなのですが、漠然としたイスラム教の知識しかない24歳の若者が、「イラクへ行って戦え。そして死ぬのだ。」という演説をしておりました。この雄弁な演説を文盲のスンニ派イスラム教徒が聞いていたら、簡単に傾倒してしまうことでしょう。

現在の若いイスラム教徒は、急進的なモデルに引きつけられております。フランス社会があまりにも個人主義化、多様化しており、彼らは手本となるモデルを模索しているのです。そのような状況で、若いイスラム教徒を引きつけているのが、ルーツへの回帰、伝統的なイスラム教観です。彼らにとって、レコンキスタによるスペインからの撤退、十字軍の遠征等は受け入れがたいものです。それ以外にも、イスラム教徒が迫害された事例を挙げ、若いイスラム教徒を立ち上がらせることができます。特に、モハメド時代のモデルに回帰するサラフィスト運動は人気を博しており、非常に注意しなければなりません。また、若者たちは、自分の生活、宗教に関して様々な助言を必要としており、宗教指導者に求めております。彼らの相談内容は、日常生活と宗教が混同されており、政教分離を実施している国で、社会生活全体の政教一致を求める人たちにどのように対応するかは大きな問題であります。例えば、スカーフの学校での禁止には、国内のイスラム教徒だけでなく、アラブ諸国も反発しました。

イスラム過激派によるテロの問題は、宗教だけでなく、社会全体の問題、イラク情勢等の国際的事件等、多様な要素が関係しております。我々、情報機関はテロ対策のため多くの仕事をしているのですが、このような社会問題、国際問題といった大きなテーマにどのように対処できるのでしょうか。急進的なイスラム教指導者の入国を阻止することはできても、彼らが発するインターネットによるメッセージは止めることはできません。一つの方法として行っているものが、新たなイスラムコミュニティに協力を求めるというやり方があります。しかし、社会にいるマイノリティの独自性を尊重して、お互いのルールに折り合いを付ける社会を目指すのではなく、フランスは一つの統合した社会を考えており、フランス政府の立場としては、政教分離を変えず、フランス的なモデルの暮らし方を要求するスタンスを取っているので、彼らが急進派を告発する等の協力をしてくれることはありません。もう一つの取組みとしては、サウジアラビアやアラブ首長国連邦に呼びかけているのですが、彼らの国の宗教指導者が、「宗教はジハードが全てではない」等、ポジティブなメッセージを送るよう協力を求めるという方法です。これは非常に難しいことであります。しかし、サウジアラビアは自国がテロの攻撃にさらされております。自分たちの伝統主義を普及させるために外国のモスクに資金供与等を行ってきたのですが、しばしば急進主義を助長している結果となっているのです。したがって、サウジアラビアが、ポジティブなメッセージを説教する宗教指導者をフランスに送り込んでくれることは、双方にとって良いことだと思います。

3　9・11事件後の情勢の変化

9・11事件は全世界に大きな衝撃を与え、これ以降、各国の情報機関は一斉に対策を講じるようになりました。米国では、1993年に、ワールドトレードセンターに対する攻撃を受けており、その実行犯の多くは逮捕された訳ですが、米国は背後に存在するアル・カーイダの勢力範囲についての掘り下げた捜査は行いませんでした。オサマ・ビン・ラディンらが、米国を標的に行動し始めたのは、1998年の在ケニア米国大使館爆破事件なのですが、米国がアル・カーイダの攻撃を切迫したものと考え始めたのは、2001年春頃でした。その根拠は、ビン・ラディンが2001年2月に、非常に脅迫めいた演説を行ったからであり、1998年の東アフリカでの一連のテロ事件の6ヶ月前にも同じような演説をしたからであります。しかし、米国は、アル・カーイダが人々を驚かせるような行動をとるだろうということを確信しながらも、何がどこで起きるかが分からなかったのであります。その情報を知るためには、アル・カーイダの中枢へ潜入しなければならなかったのですが、困難な作業である上、時間もかかります。90年代末までのテロ組織は、組織が明確であったのですが、アル・カーイダのような全体の輪郭がはっきりしないネットワークに潜入することはもっと難しいのです。しかも、テロ対策は早急に行わなければなりません。

フランスは、1993年、アルジェリアのGIAにより在外自国民が殺害された事件からイスラム過激派テロに直面しました。1994年のモロッコ・マラケシュで起きたテロは、フランス出身のモロッコ人の若者によって引き起こされ、彼らがアフガニスタンで軍事訓練を受けていることが分かりました。また、レベルは大きくないものの、ボスニアが果たしている役割を確認することができました。イスラム過激派は、戦闘地域（アフガニスタン）や国家権力が及ばない地域（カシミール、ボスニア、チェチェン、北部グルジア）を活用していることを理解いたしました。1995年、これらの初歩的な確認に基づき、司法での予審が開始され、司法と協力して、アフガニスタン等ジハードの地域での訓練から帰国した若者を調査しましたが、約200人ほどと見ております。

我々は、自国だけでなく、ヨーロッパを始めとしたパートナーとなる国に働きかけ、一致団結することを試みました。1996年、G8テロ対策専門家会合がパリで開催され、テロリストのインターネットの利用とイスラム系非政府組織からの資金供与の問題を重点的に取り上げました。この重要性は、その後、絶えず確認されていますが、インターネットは、確実にメッセージが届くという利点ゆえ、ますます利用されています。その結果、これまで相手にしてきた構造化された組織に基づいた中東テロリズムと異なり、個別の変幻自在の組織を相手にしていることに気づき、我々の手法を変える必要があることに気づきました。1995年、デイトン（DAYTON）合意の後、ボスニア当局は100人以上のイスラム教徒をイスタンブールへ退去させました。我々は、この個々人の動きを見る必要があり、彼ら個々人の電話を一つ一つ監視していく必要に気づいた訳であります。残念ながら、こうした我々の各国情報機関への結集と行動の働きかけは、限定的なものとなりました。他国は、フランスが遭遇した無差別テロを経験したことがなかったからであります。

9・11事件、その後のアフガニスタン攻撃で、テロの伝播の重大性と規模に気づきました。アル・カーイダとその協力者は、米国、非ムスリム国だけなく、不敬虔、堕落していると考えられたアラブ諸国に対しても、行動を起こすようになりました。また、ビン・ラディンたちは、目標や方法に関する旺盛な想像力を持ち、型破りな方策を生み出すため、アフガニスタンのキャンプで研究・実験を進めていました。特に、彼らが、核エネルギーに興味を持ち始めてからは、化学の研究・実験を行っていました。

結果として、次のような現象が見られました。一つは、9・11事件、東アフリカにおける大使館爆破事件のよ

うに、アル・カーイダに直接指揮された行動です。この場合、その組織は精巧な偵察・監督方法を用いております。もう一つは、様々な民族で構成され、多少なりとも組織化されたグループの氾濫であります。こうした人たちは、アフガニスタンからそれぞれの出身国に帰還していたが、ビン・ラディンのファタワ[2]を引き合いに出しながら、キャンプで身に付けたテクニックを使って行動する意志と自らの命を犠牲にする意志に満ち溢れていました。また、ペルシャ湾岸諸国が資金調達と教化のために果たした役割も見逃すことができません。サウジアラビア等は、多くの若者を燃え立たせ、そのうちの何人かに行動を起こさせる素地を与える教義を普及する宗教指導者を援助してしまったのであります。

我々の結論は、アル・カーイダが最も迅速にテロ対策を講じることができる米国を、早急に大々的に攻撃していなかったら、この組織はますます発展し、メンバーを増やし、危険性を増大させていたと考えられます。パキスタン方面にその勢力を拡大させ、核の購入という事態もあったかもしれません。

4　9・11事件後のテロの拡散とフランスのテロ対策

米国によるアフガニスタン攻撃は大規模なもので、テロ組織の指導者を完全に逮捕していないまでも、主要な幹部、技術者はほとんど逮捕・殺害されました。この掃討作戦で逮捕した者の何人かはグアンタナモに拘留されているのですが、これらに対する尋問により、9・11事件の手法、その他のテロ活動について情報を得ることができました。しかしながら、9・11事件後、テロはむしろ増加する傾向を示しております。9・11事件後、世界各地でテロが発生していることについては、ブリュギエール判事からお話があったので割愛します。

9・11事件後の新たな現象として、新たなジハードの地としてイラクが出てきました。イラクに行くイスラム教徒は、十分な訓練が必要な訳でなく、自動車に乗り、ターゲットに突撃するだけです。チェチェン、アフガニスタンへ行った人間がヨーロッパでテロを起こしたことを鑑みると、フランスからイラクへ行かせないということが重要であります。我々の司法制度は、ブリュギエール判事のイニシアティブで、イラクへ行こうとする人を阻止することに努めております。

また、単発的な行動というものが起きております。例えば、湾岸諸国でヨーロッパ諸国の国民を単に殺害してしまうという状況です。サウジアラビアで英国人、ドイツ人、米国人等が殺害されていますが、フランス人もモロッコで殺害されております。これは、イスラム教徒がプロパガンダによって熱狂的になり、イラクに行かずとも、自国内でテロ行動を行うものです。この行為の予測は大変難しいことであります。テロを培う土壌を完全に撲滅するためには息の長い取組みが必要です。

このように、イスラム過激派によるテロは、国際情勢に関する原因と個人特有の動機に係わってくるものがあります。このような状況で何をすればいいのでしょうか。まず、私たちは、司法と連携を行い、できるだけ多くの人を逮捕しております。フランスは、2001年から、11のテロリストグループを発見し、6つのテロリズムにつき250名を逮捕し、100名あまりを国外退去にしております。うち、これまで25件の有罪判決が出ております。また、内務省国家警察総局（Direction Générale de la Police Nationale：DGPN）局長直属の組織、テロリスト対策調整室（Unité de Coordination de la Lutte Antiterroriste：UCLAT）に情報を集約し、分析を行っております。例えば、1995年テロが発生した場合、GIAのために地下鉄に爆弾を置いた人間を捜すため、UCLATに担当官が集合し、情報交換を頻繁に行っておりました。

テロ対策は、テロリストの検出、取締り、テロの予防の3つをうまく組み合わせなければなりません。また、ライフライン、交通網の保護等、テロ対策部局だけなく、総合的な対策も必要だと思います。例えば、生体認証

をパスポートに導入することは、いいアイデアだと思います。フランスにおいて、白紙のパスポートが盗まれるという事件が多発しており、イスラム過激派に120冊渡っていたことが最近分かりました。生体認証式のパスポートを導入すれば、パスポートを偽造するという問題がなくなり、テロリストの不法入国も防げると思います。また、爆薬・武器の管理の問題があります。本来管理されるべき場所であるバルカン半島にあったものが、どこへ行ったのか分からない状況になっております。先日、我々は、ボスニアから来た100キロの爆薬を押収しております。テロリストたちは、爆弾を手作りすることができ、実際、これがマドリードで起こったテロで使用されました。爆薬・武器の管理の問題は、関係諸国が協力して行わないと効果が上がりません。その他、クレジットカードの偽造密売による不法収益の獲得等の問題がありますが、国際的な関係機関の連携が必要となります。ヨーロッパには27の情報機関がありますが、テロ対策グループというものを結成し、定期的な情報交換、EU各委員会へのアドバイス等を行っております。欧州にはユーロポールがありますが、国外追放、逮捕状の発付に関する特別協定を結ぶ等、その機能・協力を充実させる必要があります。テロリストの検出については、彼らがどういう場所（モスク等）にいるのか、またその関係を知る必要があります。盗聴を行うことで、情報を集積する必要があります。これは、9・11事件時、米国ができなかったことであります。1993年のワールドトレードセンターに対するテロの際、FBI等は国内情報収集の重要性は認識していたと思いますが、議会が認めなかったのだと思います。

テロの予防は重要であり、国際協力を行い、国際的なデータベースの構築が望ましいのですが、情報機関は規則で、許可なく情報を外部に出すということができません。そのような整合性のあるシステム構築を含め、テロ対策の検討を首相の直轄で行っております[3]。具体的に、内外のテロの脅威の評価、テロ発生時の対応、テロ法制、技術的事項、外交問題の検討を行っております。この検討委員会では、様々な学者・実務家を集めて議論をしておりますが、一箇所でこのように総合的に情報を集約することは重要なことだと思います[4]。

ご静聴ありがとうございました。

1）アフガニスタンでソ連軍と戦ったリビア人の中から1995年に誕生。リビアの指導者ムアマル・カダフィの政府が非イスラム的であると宣言し、同政権の打倒を公約した。メンバーの一部は厳密に反カダフィに焦点を置き続け、リビア政府の権益に対する作戦活動を準備するが、他のメンバーはオサマ・ビン・ラディンのアル・カーイダと連携し、又は国際ムジャヒディン・ネットワークの中で活動する（2002年における国際テロ活動の現状　財団法人公共政策調査会編）。

2）FATWA。イスラムの宗教的権威によって認められた宗教上の解釈で、イスラム教徒が従わなければならないもの。

3）「国内治安会議（CSI）」は1997年に設置され、首相主宰のもとで複数の大臣で構成されており、国内治安に関する事項を協議している。

4）9・11事件後のフランスのテロ対策については、財団法人公共政策調査会編「海外安全対策の調査研究報告書～諸外国におけるテロ対策～」に詳述。

質疑応答

＜公共政策調査会　板橋＞

公共政策調査会の板橋と申します。本日は、大変興味深いお話をありがとうございました。クレール次長に2点ほどご質問させていただきたいと思います。

まず、第1点目ですが、9．11以降、アルカイダに関連する組織、あるいはアルカイダの周辺者などによるテロが世界中で発生しているわけですが、アルカイダそのものによるアメリカ本土に対する攻撃というのは、実は9．11以降起こっていないわけです。9．11のときに、この時点でアルカイダはおそらく複数のテロ計画を持っていただろうということは随分と研究者の間で議論されたわけですが、9．11以降、アメリカ本土でテロが発生していないという事実はどのような要因によるものだと分析しているのでしょうか。すなわち、今アメリカあるいは各国がやっているテロ対策が有効に機能してテロの計画を潰しているということなのか、あるいは、アルカイダ側の何らかの要因によって特に攻撃が行われていないのか。また、ＣＢＲＮテロの可能性についてもご見解を伺えたらと思います。

2点目でありますが、トルコでのテロ事件や、あるいはスペイン・マドリードでの列車テロ事件の後に、アブハフス・アル・マスリ旅団なる組織が、日本を名指しして声明を出したり、あるいは世界中でテロを行うという旨の声明を出しています。しかし、この組織は、世界中でテロを起こすと言っていますが、実は、世界中で誰1人この組織の構成員なる者が逮捕されているという事実がありません。したがって私は、この組織を非常に懐疑的に見ているのですが、何度も日本を名指しして声明を出しているものですから、この組織に関することでお話しいただけることがあればお願い致します。

＜クレール＞

まず2つ目の質問に答えます。あまりにも多くの様々な犯行予告が出ていますが、このような声明はまじめには受け取っていません。

次にアルカイダに関する質問についてお答えします。アルカイダ対策には各国が参加していますが、これはアメリカが主体となっているものであります。アルカイダに関しては非常に良好な国際的な協力関係があります。様々な対立とか見解の違いがイラク等についてあったとしても、我々は全力を注いでイラク問題に協力しております。アルカイダに関しては、アメリカが介入したとき、多くの人物を確保し、資料収集するなどしてかなり無力化しましたが、今のところウサマ・ビン・ラディンを始めとするリーダーは捕まっていません。リーダー達は隠れており、リーダー同士でコミュニケーションを行っています。

9．11当時、アルカイダは確かに他の計画も持っておりました。おっしゃる通りです。アメリカは、テロに関連して多くの容疑者を捕まえていますが、それでもなお、テロのリスクはあります。多くのテロ組織のリーダー達が次々と尋問を受けており、その中で様々なことを話しています。こうした内容がいろいろと重なり、テロ情報となっていくのです。

さて、国際協力について申し上げますと、と言ってもあまり詳細は申し上げられませんが、9．11に関し、フランスはアメリカに対して、ムサビという人物について情報提供いたしました。彼の使用しているコンピュータを事前に捜査していれば、9．11を阻止できたとまでは申しませんが、いずれにせよそういう人物です。

＜公共政策調査会　板橋＞

2点目の方は、クレール次長もそのようにお考えであることをお伺いし、むしろ安心致しました。日本では、メディア等であまりにも話題になりすぎているものですから、お伺いしました。どうもありがとうございました。

＜防衛大学校　宮坂＞

防衛大学校の宮坂と申します。今日は、貴重なお話を伺いまして、どうもありがとうございました。今日のおふたりのフランスのテロ対策に関する話を聞いて、これまでは、ドイツのテロ対策は素晴らしいと思っていたのですが、フランスのテロ対策の方がもっと強力であるのだと感銘を受けました。そして、そのテロ対策に関して自信と誇りをもって説明をしていただいたことに対してますます感銘を受けました。我が国もそうでありたいと思っております。

さて、質問ですが、今朝（2005年5月30日）のニュースによりますと、フランスはＥＵ憲法条約に対して「ノン」という答えを出しました。ＥＵの憲法条約においては、テロのことも一節入っていると思うのですが、中長期的に、今回フランスが「ノン」と言ったことでヨーロッパ、ＥＵ内でのテロ対策に何か問題が生じるでしょうか。

もう１つの質問は、日本では、大きなテロ事件が起きると、類似したたくさんの予告、つまり愉快犯による声明が非常に多く出ます。例えば、スペインの列車爆破事件の後、新聞報道によりますと、１ヶ月間に日本国内で100件近くの爆破予告だとか、俺はアルカイダだとか、そういった声明が出て、そのたびに振り回される機関もあるわけです。しかし、そういう者に対しては、犯人を突き止めることができたとしても、日本では微罪でしか法的に対処できないわけです。一方、フランスでは、そうしたいたずらや愉快犯がもし多発しているとすれば、法的にまた実務的にどのように対処されているのかをお伺いしたいと思います。

＜ブリュギエール＞

２つ目の質問に関してですが、まず我々は法的な措置で、そうした人達を裁判し罰することができます。最近、私の部門で逮捕した事例ですが、インドネシア大使館に対して、虚偽のテロの予告をして、その人物が逮捕されました。我々の裁判所は、こうした事案に対して非常に厳しい取締りを行っております。

次に、第１の質問に関してですが、我々は司法レベルではヨーロッパ諸国と、特にドイツとは非常に良好な関係を結んでおります。ただ、ドイツのテロ対策というのは、連邦主義のために効率が少し劣っている部分があると思うのです。ドイツの場合、州が大きな力を持っているために、二国間関係における連邦警察との情報交換が十分には行えないとも言えます。またＥＵにはシェンゲン協定があり、域内での自由な人の往来が確保されていますが、不法入国者に対する措置、国外退去といったことはドイツであれば連邦レベルで対処しなければなりません。テロ対策についても同様だと思います。連邦政府と州政府の関係、役割分担が重要であり、問題となり得ると思います。

＜公共政策調査会　川田＞

クレールさんはさきほど、法的な措置がテロ対策には非常に重要だとおっしゃいました。ルモンドという新聞の５月25日の記事の中に、DST、フランス国土監視局の局長に対するインタビューの記事があったのですが、その記事の中の２つの箇所が私の関心を惹きました。

まず、国土監視局長は、６人のフランス国籍者がグアンタナモからフランスへ帰還したことについて話していました。フランスでこの６人が拘置されていると思いますが、どういった法的な根拠により、この６人をフランス国内で拘置しているのでしょうか。

２つ目の質問は、国土監視局長が、次のように説明していることに関してです。全ての行政的な措置を取れるとすれば、それは普通法（droit commun）による行政的な措置であると言っています。ところが、私が知っている限り、フランスでの法制度というのは、普通法に依拠していると言っても、欧米のようなコモンローには根拠していない。もし、私がここで何か間違った解釈をしているのでしたら教えてください。そして、この記事の中で次のことが強調されています。行政措置とそれから司法上の措置、それから普通法といったものが非常に強

調されております。その辺りについて、もう少しご説明いただければと思います。

＜クレール＞

ただいまの質問の大半については、むしろブリュギエールさんの方からお答えいただきたいと思います。

我々が行政的な措置と言った場合、例えばビザの発給を拒否するとか、フランス入国の拒否とか追放とか、こういったものを行政的な措置として使用しています。例えばフランス国内のモスクに多くの人達が集まり、そこで非常に過激な言辞を弄して説教をする人達がいます。彼等は、ほとんどジハードを説教するような人達です。こういった人間に対して、我々は、外国人である場合には、国外追放をします。これは、かなり抑止的な力を持っています。あるいは、結社を解散させたり、どこかのセンターを閉鎖するということもあります。例えばイラン系人物によるテロがあったとき、私たちは司法的な措置を取りました。人々を尋問し、追放し、いくつかの建物を閉鎖しております。今申し上げた後半の方の措置が司法的な措置です。

＜ブリュギエール＞

では、私の方から、もしよろしかったら誤解を解きたいと思います。私たちは、ちょっと驚くことかも知れませんが、我々は普通法を持っているのです。通念とは違って、テロ対策に対して特別な法律があるわけではなく、普通法を使っています。ただ、いくつか通常の手続に関する例外、特別措置があります。例えば権限に関するものであります。どの国でも通常の権限というのは、やはり合理的なローカルな権限であります。けれども、我々は、テロネットワークの件に関しましては、この権限を全国的に一本化することが必要だと思いました。そして、その結果テロ対策の特別の専門官ができました。検察、それから予審判事等審理に関する専門官です。もう１つ、これは前からあったのですが、麻薬に関して取られていた例外措置であり、いわゆるペルベン法とか第２ペルベン法等によりまして、犯罪組織等に対して特別な措置が取られることになっております。

次にグアンタナモの件に関してですが、たしかに我々が地球上で唯一、これに対して司法的な反応を示したところでありましょう。何故でしょうか。我々は１つの武器を持っています。すなわち、この結社を犯罪組織として見るという法律があるわけです。もし容疑者が犯罪結社に加盟し、アフガニスタンに行き、そこで訓練を行った。その後、フランスの領土で何かテロ行為を行うかもしれない。このような場合は、フランスの法律によりまして、法律的な根拠により、捕まえることができるわけです。もちろん、それに対しては、司法的な議論があります。弁護士等が色々議論を行っています。しかし、現在、フランスでは我々が拘置するのです。別の判事、いわゆる拘置の自由に関する判事という別の職種の判事が拘留・拘置しているのです。我々がそういった判事に対して、できればこのグアンタナモから帰ってきた人達を拘置して欲しいと言い、その専門の判事がその通りの判断をしたわけです。今、第２・第３の公訴を行っています。しかしながら、フランスの司法には、コンセンサスがあります。私たちではなく、第２審等においても、この我々の取った措置が根拠があるものだということに関してコンセンサスがあるのです。この一時的な拘留も根拠があるのです。彼は釈放されるかもしれませんし、今後、起訴されるかもしれません。いずれにせよ、現在の拘置は合法的なもので、これはあくまでも普通法に基づくものであります。

＜警察庁警備企画課長　五十嵐＞

警察庁警備企画課長の五十嵐と申します。今日は大変興味深いお話をありがとうございました。１点、お伺したいと思います。フランスにおけるイスラム教徒はマグレブ出身者が多いというお話がございました。リオネル・デュモンのケースもそうだったと思いますが、キリスト教からイスラム教に改宗するフランス人、こういった人達がどれくらいいるのか。また、こういった人達がかえってより過激になるというお話も聞いたことがあります。実際そうだとすれば、なぜ過激になるのかについてお伺いできればと思います。

＜クレール＞

改宗者の問題ですね。イスラム改宗した人間の数は捉えられないのですが、確かにテログループ・過激派の中にはそういう改宗者がいます。ルーベというフランス北部の地方で90年代初めに作られたグループがあるのですが、それにはフランス人の改宗者が含まれていました。デュモンもそうです。その組織では、クリストカーという人物がリーダーとなったのですが、彼は医学生でした。彼等はボスニアに行くことを決めまして、そして、そこで戦闘というものを知ったわけです。ムジャヒニと一緒に闘った。そして、平和になってからフランスへ帰ってきて、そのまま武器とかを持ってきて銀行強盗をしたりするわけです。それは、キリスト教社会を罰するという名目の下にです。そして、爆弾をある警察署に仕掛けようとして、そのときに見つかったわけです。警察はこれに関して家宅捜索を行ったのですが、デュモンはそのとき逃げた人間の一人なのです。

また、あるムジャヒニがカシミールで訓練をし、その後オーストラリアで警察に逮捕されたということがありました。そして、フランスに送られて投獄されたのですが、それも改宗者の例であったわけですが、こういうのは少数者です。

＜池内＞

私自身はテロの専門ではなく、むしろイスラム教とその社会との関係の中でテロリズムの問題も扱っています。その意味でひとつお聞きしたいのは、フランス社会で、昨年、スカーフの公的領域、特に学校教育の現場での着用を許すかどうかといった問題が大きな政治問題となりました。これはかなり長い間続いている議論であると思うのです。1990年代の前半に既にこれは大問題になって、一度何らかの対処策がなされた。にもかかわらず、それが解決策とはならず、今また問題となっている。その間に、ホスト社会としてのフランス社会のイスラム世界・イスラム教を見る見方・態度、そして、それと同時にフランスのムスリムコミュニティ側も相手を見る見方が変わったのではないかと思うのです。それをどのように見ていらっしゃいますか。つまり、ホスト社会としてのフランスの側は、私の見方では、かつて1990年代の前半は、何とか一定のイスラム教徒を、例えば政教一致を目指すような人も含めて、うまく統合する方法があるのではないかと考えていたのに対して、今現在はどうも統合というのはかなり困難であって、ある程度強制的にでもフランスの社会の在り方に合わせてくれないといけない。そうでない者に対しては、かなり厳しく対処すると、そういう立場になったのではないか。また、イスラム教徒のコミュニティの方も、90年代から今日にかけて、より強くイスラム教の、例えばスカーフといったシンボルをより政治的に使って、フランス社会に対して自らの違いと特有の権利というものを主張するようになったのではないか。こうした点についてお2人の方の認識を聞かせていただければと思います。

そしてまた、そうした考え方の変化が、より過激な武力の闘争。つまり、ジハードといったものに共鳴する人達の運動とどう関係しているのかといったことについてもお聞きしたいと思います。

＜クレール＞

非常によく問題を把握されていますね。たしかにおっしゃる通りで、湾岸戦争の直後、つまり1991年には、高校とか公共の場におけるスカーフの着用については、当初は話し合いで解決されようとしたのです。宗教は自由であり、町の中でベールを被ってもヘジャブを被っていても、大学でももちろんヘジャブを被って歩いても構わないのです。ただ、公立学校、中等教育や初等教育の場においては1つの法律を採択せざるを得ませんでした。というのも、そういった学校の校長がとても耐えられないような状況に置かれたわけです。また、ウンマと言ういわゆるムスリム共同体の設立が作られるようになってきました。一部の県ではかなり大きな集団としてこのウンマが出てきています。他方で、社会に統合しているかどうかということは、やはり公立の教育現場で平等であるかどうか、ということであります。というのも、フランス国内では、インドの人達、あるいは、シーア派教徒

とかシーク教徒等からも、随分と抗議があったわけです。なぜイスラムの服装だけが許されるのか、という抗議です。ターバンを着けていた人達からもこう言われましたし、イスラエルの人達はキッパを帽子として被っていますから、そういった人達の抗議もあったわけです。様々なコミュニティが集まっていると、お互いに闘いというか、やはりどうしても対立・問題が出て来ます。しかし、落ち着いた環境で勉強をしてもらなわなくてはならない。もちろん、宗教の学校であれば自由に好きなものを着用してよいでしょう。我々はもちろん、自由に宗教を実践してよいと思っていますが、同時に、社会にも統合してほしいと思っています。公立の教育におきましては、やはり区別や差別の元となる象徴というものは避け、平等を目指すべきだと思ったわけです。

たしかにこういった問題が、この数年の間に非常に激しいものになってきました。なかなかアラブの人達には分かってもらえません。しかしながら、ひとつ理解していただきたい点があります。ちょっと言い過ぎかもしれませんが、我々フランス人は、我々の魂を失いたくない、フランス共和国の魂を失いたくないと思っている、ということです。

＜ブリュギエール＞

私の方からもコメントをしたいと思います。もう１年半ほど前からになりますでしょうか、サラフィ主義、非常にラジカルなサラフィ主義者達の間、つまり様々な事件に関与し、中には拘置されている人達の中に１つの傾向が見られます。つまり、社会集団に対する不服従を１つの武器として、テロ行為をしてきたということです。

具体的に申し上げましょう。例えば、女性たちがベールを外すのを拒否するとしましょう。他方で、治安のルールがあります。この２つの間に対立が起こります。パスポートの写真を撮られることを拒否したりすれば、我々はＩＤカードを渡すことができないわけです。「ムスリムであり、ベールを外すことができない。写真を撮ることができない」と主張されると、ＩＤカードを作成できない。こうした問題が出てくる。別の例でいうと、刑務所の中の礼拝の時間の確保です。宗教的に礼拝の時間が決まっている。その一方で刑務所の規律を守らなくてはならない。こうした対立です。

過激派達は、こうしたことを要素として様々なアジテーション、抗議活動をかき立てるということがあるわけです。こうした象徴的な例を使って、数多くの人達を活動家として取り込もうとしているわけです。

ムスリムと軍の問題についてもお話ししたいと思います。現在は、軍の中でも宗教の実践に対しては非常に気を使っています。軍の中にもムスリム、カトリック、プロテスタント、ユダヤ教といった様々な宗派の者がいます。フランスの軍の中での様々な宗派の構成比というのは、フランス社会の中での宗派の比率と似ています。フランスでは信仰の自由は完全に維持されているということを申し上げたいのでこの例を挙げました。

あともう１つの例を挙げたいと思います。なぜムスリムの社会が包括的かということなのです。非常に象徴的なことをお話ししたいと思います。ある屋外センター、つまり子ども達が学校が終わってから、例えば水曜日の午後などに、指導員達と共に様々な活動を行えるセンターがあるのですが、そこにある少女がいました。彼女は、ムスリムのファーストネームを持っていたのですが、実はムスリムでも何でもなかったのです。その少女がハムを食堂で食べようとしていたのを見たムスリムの指導員は、「あなたはハムを食べてはいけない」と言ったというのです。少女は、でも私の両親は食べますと言いました。状況をご想像ください。いかに寛容の精神がなくなったかということです。

第2章

＜日米犯罪抑止対策フォーラム＞
最新の犯罪抑止対策理論と実践

＜日米犯罪抑止対策フォーラム＞

最新の犯罪抑止対策理論と実践

警察政策研究センター・警察政策学会

目次

Ⅰ　犯罪の根底と刑事司法～戦略的犯罪抑止統制
Ⅱ　ロス・アンジェルス市における犯罪抑止
Ⅲ　パネルディスカッション

はじめに

警察政策研究センターは、(財)社会安全研究財団との共催により、去る平成17年9月7日（水)、東京都千代田区グランドアーク半蔵門において、日米犯罪抑止対策フォーラム「最新の犯罪抑止対策理論と実践」(Japan-US Crime Prevention Forum～Theory and Practice of Recent Crime Prevention Strategy）を開催した。

同フォーラムでは、講師にジョン・ジェイ大学犯罪抑止統制センター所長のデビッド・ケネディ氏及びロス・アンジェルス市警察副本部長のジェームス・マックドネル氏を招き、警察関係者のほか、大学教授等の研究者、企業、関係省庁等から150名を超える多くの出席者を得て行われた。

今回取り上げたテーマは、最新の犯罪抑止対策理論と実践である。我が国の犯罪認知件数は、若干の減少傾向を見せたものの、依然として高い水準にあり、平成13年より治安回復を図るべく、街頭犯罪・侵入犯罪抑止総合対策の推進を行っているところである。一方、米国では、「割れ窓理論」をはじめ様々な犯罪抑止に関する理論を導入・実践し、犯罪抑止に成功している事例が見られ、ニューヨーク市警察及びロス・アンジェルス市警察では、犯罪情勢をいち早く分析し、効果的に対策に生かす手法を用いて犯罪発生件数を急激に減少させている。我が国の治安を回復軌道に乗せるための犯罪抑止対策を取り組む上で、米国の犯罪抑止理論と実践は大いに参考となる。

今回の日米犯罪抑止対策フォーラムでは、米国の研究者及び実務家を招き、米国における犯罪抑止理論及び実践についての説明を受け、我が国の研究者、実務家等とともに、日本の犯罪抑止対策についての議論を行った。

フォーラムでは、まず、荒木二郎警察庁長官官房審議官（生活安全局担当）から、開会にあたっての挨拶がなされた後、基調講演が行われた。

基調講演の講演者及び講演テーマは講演順に次のとおりである。

○　デビッド・ケネディ（David Kennedy）

「犯罪の根底と刑事司法～戦略的犯罪抑止統制」(Beyond Root Causes and Criminal Justice : Strategic Crime Prevention and Control)

○　ジェームス・マックドネル（James McDonnell）

「ロス・アンジェルス市における犯罪抑止」(Crime Prevention in Los Angeles City)

パネルディスカッションにおいては、次の4名のパネリストによる発表に続き、2名の基調講演者を交えて会場参加者との間で活発な意見交換が行われた。

○　田代　裕昭　内閣府政府統括官（共生社会政策担当）付参事官（前警察庁生活安全局生活安全企画課犯罪抑

止対策室長）

○　渥美　東洋　中央大学名誉教授兼京都産業大学法科大学院教授

○　山田　　宏　東京都杉並区長

○　徳永　文一　読売新聞社論説委員

なお、パネルディスカッションのコーディネーターは、小野正博警察政策研究センター所長が務めた。最後に、根本好教(財)社会安全研究財団専務理事より、閉会挨拶がなされた。

開会挨拶

警察庁長官官房審議官（生活安全局担当）
荒木　二郎

おはようございます。ただいま御紹介をいただきました警察庁の審議官をしております荒木と申します。どうぞ宜しくお願い申し上げます。

警察大学校の警察政策研究センター等が主催をしております本日のフォーラムに朝早くから大勢の方にご参加いただきまして心から御礼を申し上げたいと思います。また、ご参会の皆様には、常日頃、犯罪抑止を始めとする警察行政に対しまして温かい御理解と御協力、また御指導・御鞭撻をいただいております。高い席から恐縮ではありますが、心から御礼を申し上げる次第でございます。

さて、本日はアメリカから素晴らしいお2人のゲストをお招きすることができました。ジョン・ジェイ大学のディビッド・ケネディさん、それからロス・アンジェルス市警の副本部長をしておられますジェームス・マックドネルさんであります。御来日を心から歓迎しますとともに、本日のフォーラムにご参加をご快諾いただきましたことに対しまして、心から御礼を申し上げます。

実はジョン・ジェイ大学のディビッド・ケネディ氏は、長年にわたりましてハーバード大学ケネディスクールにおいて全米の警察官を集めたゼミを開催をしておられました。9年位前になりますけれども、私もたまたま留学をしておりまして、ケネディ先生のゼミに参加させていただきました。そのときは、「破れ窓理論」で有名なジョージ・ケリング氏も一緒にゼミをやっておられました。当時ボストン市内では銃を使った犯罪が多発をしており、これに対し、オペレーション・シースファイアーという作戦を展開していたわけですが、ケネディ氏は、その理論的な指導を行っておられたと記憶しております。また、「破れ窓理論」を活用しましてニューヨーク市の犯罪を大きく減少させたブラットンという当時のニューヨーク市警本部長が、現在はロス・アンジェルス市警の本部長となっておられまして、マックドネル氏はその下で犯罪抑止対策に当たっておられると聞いております。本日は最新のロスの現状につきまして興味深いお話が聞けるものと期待しております。

御案内のように、日本では昭和期の2倍に相当する犯罪が発生し、安全・安心の問題が国民の間で大きな関心を呼んでおり、現在選挙運動が行われています衆議院の総選挙におきましても、多くの政党が安全・安心の確保をマニフェストに掲げているところでございます。警察では、犯罪を抑止をするために、まず、犯罪発生の情報を迅速・的確に掌握し、これを分析し、効率的な捜査、より効果的なパトロールに役立てております。そればかりではなく、地域の住民の方にそうした犯罪の情報や犯罪防止に資する情報を積極的に発信しており、タイムリーに具体的に分かりやすい情報を提供することによりまして、「自分の身は自分で守る」、あるいは「自分たちの地域は自分たちで守る」という、いわゆる自助意識・協助意識の向上に努めているところでございます。国民の間にもそういった意識が非常に高まりを見せており、ここ2年間で全国で約8000もの新しい防犯ボランティアの団体が設立されているところであり、警察としましては、こうしたボランティアの皆様に対し、より円滑に、よりきちんと継続的に活動ができるように最大限の支援をしてまいりたいと考えております。

また、本日は、各方面の有識者の方をパネリストとしてお招きしております。大変お忙しいなか本当にありがとうございます。パネリストの方のディスカッション、あるいはその後の意見交換を通じまして、活発な議論がなされることを期待するものであります。日本とアメリカは、もちろん犯罪情勢も歴史も文化も異なるわけであ

りますが、私は、共通していることがあると思います。それは、警察の努力だけでは犯罪の抑止はできないということであります。地方自治体、国、福祉関係者、あるいは学校、さらにはボランティア、市民の皆さんが一体となって、総合的なアプローチをとることが大切であるという点では一致しているのではないかと考えております。

本フォーラムを契機としまして、日本が再び世界一安全な国だと言われるようになることを祈念を申し上げまして、開会のご挨拶とさせていただきます。

Ⅰ　犯罪の根底と刑事司法～戦略的犯罪抑止統制
(Beyond Root Causes and Criminal Justice : Strategic Crime Prevention and Control)

ジョン・ジェイ大学犯罪抑止統制センター所長
デビッド・ケネディ

＜翻訳・編集＞前警察政策研究センター教授
警察庁国際課課長補佐兼国際捜査管理官付
河村　憲明

デビッド・ケネディ（David Kennedy）
1980年。スワートモア大学卒業。1982年、ハーバード大学ケネディスクールケースライター。1991年、ハーバード大学ケネディスクール講師を経て、2005年より現職。フォード財団から表彰を受けた、ボストン市警察と共同で銃規制の強化に取り組んだ「ボストン・ガン・プロジェクト」他、ボストン市の治安問題に長年取り組む。「ドメスティックバイオレンス防止戦略の再考」「ギャング、集団犯罪防止戦略の新しいアプローチ」等著作物多数。

1　これまでの犯罪対策の失敗～薬物問題の事例から

最初に、一つの実話から始めたいと思います。

1年以上前、ノースカロライナ州のハイ・ポイント市（アメリカ南部の家具産業の盛んな小さな都市）で、最悪であった薬物市場を封じ込めました。これは、アメリカ各地において20年以上もの間悩ませられてきたクラックコカインの問題でした。公然と行われる薬物取引に地域全体が支配され、街頭、民家、アパート等いたるところで薬物が売られる。この状況は、他の町から車で乗り付ける買い手、コカイン中毒の売春婦等を引きつけ、強盗や住居侵入の多発地帯となり、アメリカ都市部を悩ませるギャング、殺人、銃器を使った犯罪の問題へと発展しました。これらは必ず、貧しいマイノリティの居住地域で生じ、ほぼ全ての売買人と犯罪被害者が黒人かヒスパニックであります。薬物市場は、その地域から退去できることが可能な住民、ビジネスを追放し、その地域に住宅を持つ人々の資産価値を低下させ、そこに残る人々には耐え難い環境を造り出します。流れ弾を恐れる両親は、子どもたちを浴槽で眠らせます。

この問題で法執行機関が取ってきた対策は、何の効果もありませんでした。警察が薬物の売買人を逮捕することは可能であっても、町には薬物違反者が溢れています。同様に、裁判所や刑務所も薬物違反者でいっぱいです。すなわち、薬物違反者は、常に容易に他者に代替されうるので、薬物市場は決してなくならないのです。当然ながら、法執行機関も検挙活動を続けます。その結果、この地域に住む有色人種の若い男性の半数以上が前歴を持つという事態になってしまいました。彼らの仕事、教育、家庭生活に関する展望はひどく傷つけられ、その怒りは警察に対して向けられます。しかも、薬物問題は解決されないままであります。警察に対する地域社会からの敵意は、歴史的な人種間の緊張関係で増長され、白人マジョリティによる抑圧と捉えられ、薬物販売や他の犯罪が、彼らにとっての抵抗手段となってしまう面もあります。

薬物問題に対する予防対策も全く効果がありません。薬物治療、若者を対象にした反薬物キャンペーン、スポー

ツ・課外活動プログラム、地域再開発などは、どれも機能していません。

これは、薬物問題だけでなく犯罪をめぐる一般的な問題です。我々は、法執行にも社会的手段にも反応しない深刻な問題を日常的に直面します。反応しない場合、さらなる法執行を行うか、さらなる社会的手段を講じるかであり、我々が描く犯罪防止または抑止のための考え方は、この二つだけであるのが一般的であります。我々は、経験からその両面の方法は機能しないと知りながら、その二つの手法に固執するのであります。

2　ハイ・ポイントの成功例

ハイ・ポイントはこれまでと異なる方法を取りました。薬物取引は一晩でなくなり、薬物売買人や売春婦は消え、発砲もなくなりました。高齢者や子どもは公園で遊んだり、徒歩で教会に行くことも可能となりました。これには、地域社会も警察も、薬物売買人だった者も満足しています。

ハイ・ポイントは独特な手法を講じました。警察と犯罪学の研究者が協力し、多くの知識と分析を共有しました。研究者は、ブラックマーケットのメカニズム、麻薬密売組織の組織・行動、マイノリティ対策等の幅広い文献に関する知識を提供しました。この分析から新しいアプローチが生まれました。警察は、薬物売買人全員の身元を割り出し、警察及び地域住民は、薬物売買人及びその家族を一軒一軒訪問し、警察及び地域住民、保護観察官、検事等との会合に参加するよう呼びかけました。出席を強制することはしませんでしたが、ほぼ全員が出席しました。その会議では、警察から薬物売買人に対し、薬物売買の現場写真、監視ビデオ、事件ファイルを見せ、「薬物売買人の活動は把握されており、事件処理の準備はできている。しかし、これ以降、薬物取引から完全に足を洗えば、逮捕しない」と伝えました。各種援助団体の支援者は、職業訓練、補習教育、薬物治療、職場の提供、その他様々な援助の提供を申し出ました。そして、最も重要なのは、地域住民の人々（住民、聖職者、薬物売買人の母親及びその家族、マイノリティ擁護団体等）から、薬物売買人の目を見据えて、「あなた方の行っていることは誤りであり、今すぐ止めるべきである。あなた方は我々の一員であり、大切な宝である。我々はあなた方の成功を願っている。また、我々も、これまで行われてきた人種差別、法執行機関が行ってきた不当な取扱いに憤りを感じる。しかし、あなた方がやっている、銃を携帯し薬物を売買する行為は誤りであり、我々は容赦しない」と伝えました。薬物売買人は恥じて頭を垂れ、薬物売買人の母親や家族らは手を叩き歓声を上げました。警察、検察、聖職者、地域住民、市の職員、薬物売買人の家族らは協力し、このような状況はもう続けないことを確認し合いました。

その翌日から、薬物市場は町から消え、多くの薬物売買人が仕事やその他の援助のための登録を行いました。また、誰も逮捕されることはありませんでした。最悪の犯罪状況と人種問題の真只中で、驚くべき妥協点が見出されたのです。刑務所に行く必要のない者が刑務所へ行くことは望んでおらず、住民は皆、若者の成功を祈っており、地域社会の安全を願っていた。長年、法執行によって達成できなかった問題が瞬時に解決したのであります。

3　ハイ・ポイントの教訓

これは一つの実例でありますが、二つの重要な教訓があります。一つ目は、非常に重要で困難な犯罪であっても、成功裏に対処されるということです。このような革新的なアプローチによる対処を待たれる犯罪は、殺人、ギャング、ドメスティック・バイオレンス、性犯罪、不法侵入等、幅広く存在します。二つ目の教訓は、我々が

これまで行ってきた伝統的な思考・対処手法は行き詰まっており、成功する解決策を導けなくなってきているということであります。すなわち、犯罪抑止または統制に対する考え方があまりにも通例的・習慣的であり、それに縛られるあまり、真の成功策を発見できないでいます。成功する犯罪対策を見出すことはそんなに困難なことではありませんし、特に多額の資金が必要というわけではありません。その原因として、実務家が犯罪に関する文献を十分読んでいなかったり、犯罪学の学者が現場をよく理解していなかったり、専門家が行うべきことを行っていないことが考えられます。医者であれば、患者を診るほか、ウィルスや感染症等、裾野の広い教育が行われます。しかし、犯罪学では、同様なことが行われておりません。ガンの研究は行われていても、レイプの研究はなされないのです。

私は、この場でアメリカの経験を話すように言われました。アメリカの過去20年間は、凶暴な犯罪が多発しました。過去20年間で、25歳～49歳の成人の暴力的犯罪は約半分に減少しましたが、少年及び若年の成人による殺人は、爆発的に増加し、その後、顕著に減少しました[1]。クラックコカインは都市部に蔓延した後、縮小した一方、地方でメタンフェタミンが蔓延しました。郊外・地方では、学校における大量殺人が発生する等、小さな地域社会ではこれまで無縁であった犯罪に直面しました。エクスタシーが中流・上流階級の若者を悩ませ、処方された鎮痛剤、それに続くヘロインが地方の地域社会を悩ませました。1980年代、90年代初頭は、犯罪が国家の重要な課題となり、現在は、それがテロに移っています。

4　二つの軸～「根本原因」「刑事司法」

このような問題について、過去50年間、固定化した、根本が全く変わらない思考方法を我々は持ち続けてきました。それは安定している二つの軸であります。一つの軸は「刑事司法」、犯罪及び犯罪者を特定し、検挙し、無力化し、更正させる警察、検察、裁判所、刑務所等による事件処理システムです[2]。もう一つの軸は「根本原因」であり、外部の影響源の枠の中で機能し、影響源が適切に調整されれば犯罪を防止するが、不良である場合は犯罪の原因となるものであります。「根本原因」の考え方において、外部の影響源として、地域社会、家族、個人をめぐる様々な環境を考え、犯罪を説明する場合、それらの影響源に存在する欠点に着目します。「刑事司法」の理論は、犯罪者を制裁することで犯罪者に対する統制が可能であるということを主張し、「根本原因」の理論は、地域社会等の個人を取り巻く環境を変化させ、個人を援助することで、犯罪者そのものを生まない、もしくは治癒されていくものであることを主張します。

この二つの軸は根深く、深く思い込まれている規範であります。「刑事司法」は、個人の行動と責任に焦点を当て、「根本原因」は、社会的要因と集団的責任に焦点を当てております。両者は実践的というより、哲学的かつ道徳的なものであります。重要な問題に直面したときに、我々に実践的な解決を示す指針としては、両者は不十分なものであります。この二つの考え方の実践面での欠点は明白であり、それを我々も知りつつも、この考え方がこれまであまりにも支配的であったため、なかなか抜け出せないでいます。

我々は、この二つの考え方が実用的な指針を導き出さないことを認めなければなりません。我々はクラックコカインの蔓延を阻止できず、地域社会が音を上げるまで止めることができなかったのであり、ボルティモアやワシントンDC等では、今日でも蔓延している。若者の暴力について、少数の都市については迅速に解決できたが、大半の都市では、ゆっくり、もしくは自然に収まっている。メタンフェタミンの蔓延、その前のクラックコカイン、その前のヘロイン、そして禁酒法時代の酒に対して、ほとんど成果を挙げることができなかった。また、ドメスティック・バイオレンスや性犯罪に対しても無力である。刑事司法機関及び関係機関は多額なコストを投じ、

膨大な対策を講じるが、ほとんど意味を持つような効果はありませんでした。

我々が正直であれば、我々が行ってきたことがあまり意味を持たなかったことを認めなければなりません。社会と地域の基本構造にある中核的な欠点の解決を目指す「根本原因」の理論では、貧困、家庭の機能不全、人種的憎悪等が存在する場所で犯罪が起こるであろうという、犯罪一般を説明する場合には機能するであろうが、薬物の蔓延について、意味ある解決策を導いてはくれない。過去において、「根本原因」の戦略が、深刻な犯罪問題に重要な効果を発揮した例は見つからない。「根本原因」に基づく戦略は修辞的で野心的であるが、対処すべき問題そのものによって損なわれています。具体的に、薬物売買人が街頭を支配している状況下で、都市の経済を活性化させるのは困難であります。薬物中毒が蔓延している状況で、家庭の健全化を図るのは困難です。マイノリティの薬物売買人や凶悪犯が大衆の心を摑んでいて、警察官がマイノリティの運転者を停車させる口実を考えながら薬物に対する法執行を行っている状況で、人種差別を撲滅することは困難であります。

警察官による捜査・逮捕、有罪判決、矯正、保護観察といった「刑事司法」の機能も成果を生み出さないことは経験則上、専門家は理解しています。「刑事司法」は、犯罪者の財産、人生の展望を傷付け、一般人であれば行うであろう学校、仕事、家庭等への投資の動機を減じさせます。また、ある特定の地域に犯罪が集中している場合、その特定の地域で集中的に法執行を強化することが、労働市場、地域経済等を崩壊させることがあります。また、法執行活動をある一定度合以上強化すると、社会的反動、政治的反動を呼び起こすことがあり、逮捕や有罪判決が称賛されるべきこととなります。特に、法執行がマイノリティに対して集中的に行われた場合、社会的・政治的反動が犯罪行為を主義主張に基づく抵抗として正当化することがあります。ロス・アンジェルスのロドニー・キング氏の暴動は「反乱」となり、刑務所で収監されている黒人は「敵陣で傷ついた兵士」となります。また、過度の法執行活動により、犯罪組織を追放した場合、権力の空白を生み出し、暴力をさらに誘発する場合もあります。

「刑事司法」及び「根本原因」の枠組みからでは、このようなダイナミクスに適切な重点を置くことができません。「刑事司法」の枠組みが「個人の個性」とみなすものは次のように形作られます。薬物や街頭での暴力が抑制されており、「街頭での掟」が浸透していなければ、都市部の若い犯罪者は、現在のように思考し、行動しなかったであろう。一方、「根本原因」の枠組みが「基本的な社会構造」とみなすものは次のように形作られます。薬物や街頭での暴力が抑制されていれば、都市部の家庭は現在より健全であり、インフォーマルな社会的統制はより働き、人種間の対立も少なく、経済や学校も健全であっただろう。両視点とも、犯罪抑制を目指した試みの失敗が含まれているダイナミクスの産物であることが多い事象を、基本的な属性とみなしています。

5　「刑事司法」の失敗

明白な失敗の多くが、「刑事司法システム（criminal justice system）」が存在し、そのシステムが犯罪を追及し処分を通して、犯罪と戦うべきだという見解から導き出されるというのが私の見解です。私のクラスでは、学生に「刑事司法システム」という用語を使用することを禁じています。刑事司法機関というものは存在し、事件処理を行い、裁判所等の他の機関に送致を行っていますが、それはシステムが存在することを意味しません。これらの刑事司法機関が、極度に強硬でありながらも思慮深く、全ての犯罪を捜査しながらも人権を保護し、処罰を与えながらも更正を行い、地域社会に親しみながらもプロフェッショナルとしての距離を保ち、全ての事件を均等に処理しながらも個々の立場や特殊な状況を尊重し、一貫性と透明性を保ちながらも適切な裁量権を行使することに関し責任を持たされることは不可能であります。

理論上及び構造上の矛盾以外、現場の現実も人々にショックを与えるでしょう。私は、深刻な治安問題に悩まされている都市を訪問し、その問題に対処している警察等の機関等と仕事をしていますが、状況はほぼ同じです。警察、保護観察、保釈、地方及び連邦検事、連邦法執行機関等の各機関が、問題の一部分を取り扱っているが、それらの機関が合同で一つの同じ部屋にいたことはなく、計画もなければ戦略もない。他の機関との協調ができていないばかりか、一つの機関の内部ですら意思疎通をすることができていない。問題に対してどう取り組むべきかという話になると、他の機関に失敗の責任があることについて明晰な分析を行う。しかし、個々の機関の内部では、責任の所在が明確ではない（ある地域に薬物の屋外市場があった場合、誰の責任なのか？管轄の警察かそれとも薬物対策部局か？両者を統括する計画本部の本部長か？担当者か？）。私は、関係機関の現状を認識するようになり、十分な時間と適切な対処方法を取れば、問題は解決できると理解しました。警察等の捜査機関をよく知っている者であれば、このような組織内外の現状は驚くことではありません。しかし、関係機関の合理性・専門性に期待をしている一般人、薬物中毒や暴力で親族や街を失った人がこの現状を知ったら、我々や関係機関を強く非難するでしょう。

1980年代初めに、私は犯罪抑止の取組みという仕事を始め、当時、「ロック」というアメリカ西海岸から広まった薬物の問題から薬物市場の問題への対処を行ってきました。1990年代初め、ニューヨーク市警察の薬物関連の腐敗を調査するモーレン（Mollen）委員会に携わっていたときに、ニューヨーク市東部の街頭へ行きました。そこの一部には薬物市場が、20〜40のブロックにわたり、全ての交差点とその間の道路に薬物売買人がおり、車から降りなくてもキロ単位の薬物を買うことができました。私は、その規模の大きさに驚き、管轄の警察や薬物対策部門の長に「あなたがたは、これについてどのような対応をしているのか？」と尋ねると、「我々はおとり捜査を行っているほか、多少の潜入捜査も行っている」という回答があり、「それで改善すると思うか？」と尋ねると、彼らは「もちろん思わない」と答えました。

保護観察、連邦捜査機関等の関係機関を含め、刑事司法機関の活動には、効果がないことが分かっていながら、続けている活動が多すぎると思います。我々は深刻な問題に直面しています。薬物蔓延、若者の暴力、ドメスティック・バイオレンス、性犯罪、無秩序等は、深刻に対処するに値します。死者は帰って来ないし、強姦された者の傷は癒えません。結果的に、コミュニティ全体が失われます。それなのに、刑事司法機関は、効果がないと分かっていることを毎日行っているのが通例です。

この状況の大部分は、刑事司法機関幹部の指導力と責任の問題であります。アメリカ人は、犯罪に対して、犯罪との戦争（the war on crimes）、薬物との戦争（the war on drugs）等、戦争に関する比喩を好んで使っていますが、私は反対であります。戦争という用語は、犯罪者は敵にしてしまうが、現実的に、犯罪者は我々社会の一員であります。また、戦争という用語は、どのような総合的な戦略も戦術も正当化する効果がある上、実際にはほぼ常に対立する諸価値で溢れる計画であるにもかかわらず、絶対主義的で妥協を許さない計画にしてしまう。実際の戦場の指揮官は、戦争で勝つことを期待され、戦略に関する訓練を受け、結果についての責任を問われますが、刑事司法の実務家はそうではありません。「役割の責任」を実行するだけであります。刑事司法の実務家は、逮捕、令状取得、公訴提起等、確立された枠組みに従って警察運営、捜査監督を行うので、個々のプロセスについては真剣であるが、総合的な結果については真剣でありません。私の知る限り、刑事司法機関の幹部は、治安問題に対して効果的であるという期待をされずに、慣例的に高度の責任を伴う地位を占めています。しかし、犯罪全体を抑制するという成果を出すために組織を運営するわけではなく、通常通り業務を遂行し続ける限りは成果が上がらないという現実を直視することもありません。

6　成功事例～ニューヨーク、ボストンのケース

これに対する印象的な例外が二つあります。最も著名のものは、ニューヨーク市警察のケースであります[3]。ニューヨークでは、本質的には従来どおりの活動を行いながら、根本的に異なる責任体制と、現場で結果を出すための真摯な姿勢を取ることで、劇的に市内の犯罪を減少させることができました。しかも、9・11事件後の体制が消耗されている状況においても、犯罪を減少させ続けることができました。市警察本部長のビル・ブラットン氏は、「この組織は効果的に機能する。もしも我々の活動が犯罪を減少させることができなければ、何故なのかを検討し、犯罪を減少させる何かを行う」と述べました。その結果の街頭活動はごく一般的なものに見えましたが、組織内部の責任体制及び雰囲気は、これまでの法執行機関になかったものと思います。顕著な点は、組織が効率的であることの責任を自認し、失敗を他の刑事司法機関の責任にすることはありませんでした。コンプスタットを活用して取り組んでいたものの、基本的には警察幹部が自己の管轄下で何が起こっているかを把握し、それに対処するための合理的な計画を有することを確実にするための装置に過ぎませんでした。ニューヨーク市は、「刑事司法」が深刻な治安状況に機能しないという一般論の顕著な例外であります。この例外は一般化しうる教訓であり、同様な手法を取り、同様な成果を得られている他の地域があると思いたいところですが、確信はありません。ニューヨーク市ほど成功してはいないようであります。ニューヨーク市が、比較的小さな地域に膨大な数の警察官が配置される等の体制的な相違があるのかもしれません。しかし、強調したいのは、ニューヨーク市警察が、結果に対する厳しい責任体制を確立したことに重要性があるということであります。

もう一つのケースは、ボストン市警察のケースであり、私自身が計画した「ボストン・ガン・プロジェクト」を始めとする深刻な街頭暴力に対する取組みであります[4]。このプロジェクトは、主な刑事司法機関、地域社会、学者等の共同作業であり、ボストンの銃器犯罪の再評価を行い、「停戦作戦（Operation Ceasefire)」と呼ばれる介入を行いました。その再評価によると、少数の現役犯罪者（約61の薬物集団及びギャングのうちの1,500人未満）が、大半の暴力の原因でありました。そこには明らかに恐怖の連鎖が存在しており、他の犯罪者からの危険にさらされている犯罪者が団結し、銃を利用して、先制の「正当防衛」を講じることで、恐怖の連鎖に潤滑油を注いでいました。この連鎖を絶つために停戦が提案されました。この「狙いを定めた抑止（focused deterrence)」手法は、直接、犯罪集団に働きかけるものですが、犯罪集団に対し、「暴力は複数の機関によって刑事制裁を受ける。結果的に、若者を刑務所や墓場に奪われてしまうことを地域社会は懸念している。」ということを説明しました。「停戦作戦」の効果は驚異的であり、作戦開始以来、ボストンにおける若者の殺人が3分の2ほど減少し、全体の殺人も約50%減少、若者の銃器犯罪も約50%減少しました。暴力の減少を中心にした総合的な戦略は、地域社会の警察に対する満足感を増大させ、市民の苦情の減少、問題の多い地域への投資の増加、マイノリティの多い地域での成人の規範的役割の増大等、社会資本の拡大の兆候がみられました。最も注目すべき点としては、ほんの数十人の逮捕者で済んだことであります。これは、「ボストンの奇跡（the Boston Miracle)」として内外の注目を集め、他の地域で同様なプロジェクトが同様な結果を得ることができました。ボストンでの成功は、全ての犯罪を対象とするのではなく、深刻な暴力犯罪に集中させたことであります。

7　ボストン・ガン・プロジェクトの教訓

ボストンでの教訓は広範で基本的なものであり、以下の点にあると思います。

- このような介入は、「刑事司法」「根本原因」の要素は含んでいたものの、両アプローチから自然に導かれるものではなかった。
- 通常行われるような総合的な活動ではなく、焦点が絞られた独立した作戦であった。
- 作戦は、犯罪者全体に影響を与えるメカニズムや地域社会を対象とした広範なものではなかった。
- 学校、職業、所得等、地域社会の基本的な構造的な要素を与えることに依拠するものではなかった。
- そのような構造的な要素は、犯罪と恐怖の連鎖を直接断ちきることで、その後、構造的変化の促進が見られた。
- この問題を直接対処する権限は州にあったが、法執行の「行使」は最小限にとどめられ、法執行を前提とする「防止」の手法が取られた。
- その目的は、犯罪者や地域社会に影響を与えるということではなく、犯罪を引き起こす傾向が強いと考えられている「恐怖の連鎖」に影響を与えることであった。
- この目的を達成するため、当局と危険な犯罪者との間に緊密かつ持続的な関係構築を行った。
- このような関係構築の中で、当局と犯罪者との間で共通する利害関係が存在した。それは、安全と平穏に対する共通の願望であった。
- 一般化することはできないが、さほど労力を要しない調査・分析で、介入作戦は容易に構築された。裏返して言えば、これまでの犯罪者の分析手法や既存の対策が不適切であることを明らかにした（例えば、少年を成人として訴追しても、自らの生命に危惧をいだいている状況では、銃器の所持に関する犯罪に影響を与える可能性は少ない。貧困や人種差別の撲滅は、おそらく困難であり、慢性的な街頭暴力が発生している状況では短期間で解消されることは期待できない。そのような問題は、抗争によって根深く刻み込まれたギャングの既存の復讐心に影響を与える可能性は少ない）。

これらの教訓は、ボストン特有のものではなく、一般化できるものだと思います。すなわち、これまでの「刑事司法」「根本原因」という枠組みが、治安問題の実際の対処にさほど役に立たず、大いに労力を散漫にさせてしまう可能性があることを示唆しています。「特定のダイナミクス（particular dynamics）」が犯罪問題を生みだしており、そのダイナミクスを対策の対象としうることを認識すること、すなわち「刑事司法」「根本原因」という二つの主要な選択肢以外にも、補強されるべきことがあるということです。また、犯罪は犯罪者の個性や傾向の産物というよりは、むしろ、彼らのコントロールの及ばない、かつ、彼ら自身も変化を求めている可能性のあるダイナミクスの産物である場合が多くあります。そして、深刻な犯罪であっても、驚くほど容易に対処できる可能性があるということを示唆している。

「停戦作戦」は、二つの異なりながらも関連した事実を示しています。まず、犯罪は、個人や地域社会に存在する「深い構造及び過程」を反映しているものではないかもしれないし、あるいは、通常考えられているよりは反映していないものかもしれません。根深い治安問題に見えるものでも、我々が思うよりはるかに表面的なものかもしれません。第二に、「刑事司法」「根本原因」の枠組みは犯罪の原因について、あまりに深読みしすぎて、あまりに多くを行おうとしすぎています。犯罪の源を犯罪者と社会の性格の中にのみ見出し、いずれか一方への対処にのみ解決策を見出すというやり方は、困難であり、ほぼ間違いなく失敗をしています。より単純な作戦の方が、実際にははるかに成果を上げるかもしれません。より直接的かつ手近な物事に働きかける手法は、我々が手に負えないものとして扱っている物事の中に見出せるかもしれません。街頭暴力を生み出す恐怖の連鎖、薬物蔓延を生み出す市場、年長で経験豊富な犯罪者へと若年犯罪者が変化していく社会現象、世代を越えた家庭内暴

力の連鎖、学校における発砲事件のような新たな問題などは、我々が対処したい限定的な問題であります。これらの事例は多少なりとも解明され、戦略的な措置が構築されています。一例を挙げると、ノース・カロライナ州ウィンストン・セーラム市の当局は、「薬物犯罪集団は、いかなる状況下においても少年を見張り役や使い走りなどに利用してはならない」と警告しています。それは、我々が避けがたいことと考えてきた「若者は犯罪に引き込まれてしまうものだ」ということを、直接的に防止しうるのかもしれません。実りの少ない「刑事司法」「根本原因」の枠組みから脱却すれば、このような戦略上の可能性が大きくなります。社会心理学、社会規範、集団行動、内部通報、地域社会におけるプロセスや集団、ネットワークのダイナミクスなどは、犯罪行動の理解のために豊かな枠組みを提供してくれ、かつ効果的な手法を示唆してくれます。

このような犯罪抑制の手法の中核は、ある特定の問題に対処するためには、ある特定の戦略を持つべきということであります。これは以前から知られている手法であり、1970年代のヘルマン・ゴールドスタイン（Herman Goldstein）氏の「問題志向型（problem-oriented）」の考え方であります。この見解は、ある地域の法執行機関や地域社会における矯正において取り込まれていますが、小規模かつ限定的であります。刑事司法機関が「殺人、武装強盗、薬物、強姦、ドメスティック・バイオレンス等の公共の安全に関わる大規模かつ重要な問題へ効果的に対処する責任を有する」という考え方は、今日でも稀であります。刑事司法機関は、より効果的に活動しうるのであれば、そうすべきであると思いますし、そうしないのは不条理であります。

この考え方によると、「刑事司法専門家であるということは何を意味するのか」ということについて、一般的な考え方と異なる見解が存在します。今日、「専門家」であることは、法や個々の戦術に長けており、確立された枠組みに従って刑事司法機関を運営することに長けていることを意味します。この見解の欠点について指摘できることは、どの刑事司法機関においても、犯罪抑制の手法について教授されていないし、確立された理論や知識についても乏しいという事実が物語っています。ウィルス学や感染症に関する知識を有していない医者を輩出することはできないし、物質科学に関する知識や運用方法について知らないエンジニアはあり得ません。ハイ・ポイント市の薬物市場作戦では、違法市場の機能原理、犯罪者の罪と恥の感情、フォーマル・インフォーマルな組織の統制、小規模集団やネットワークのダイナミクス等に関する既存の学術文献、及び薬物市場を対象とした実態調査が行われました。しかし、大半の刑事司法専門家はこれらの文献に触れたこともなく、特定の犯罪に対する適用方法についての教育を受けたことがありませんでした。逆に、これらの知識を有する学者の大半は、その知識を現実に適用する方法を知りません。どのようにすれば、効果的な実践に関して真摯な職業を創出できるかを検討すべきであります。犯罪抑止は医学や工学と同様に重要な仕事であります。医学や工学では、基礎科学、応用科学、学術研究、フィールドワーク、学界と実務の交流、実務家が習得するべき学問の体系等が存在します。同じような状況は、刑事司法の分野では存在しません。犯罪学の学界は、学術的なことに傲慢であり、実務家を軽蔑しています。一方、実務の教育機関は、干からびた知識しか有していない職業訓練校に化する傾向があります。実務家は学者を、現実から遊離していると見なし、学者は実務家を理論と証拠に関して無頓着だと見なしています。お互いが価値を最大化するために関係を構築することは稀であります。

最後に、我々は、より適切に活動しうることを知っているはずであります。ハイ・ポイントの聖職者が発した言葉が、昨日まで薬物売買人が闊歩していた道路を子どもたちが歩いて学校に通うことができたように、我々は実際になしうるのだという気概が極めて重要であり、適切に取り組むことは大変価値のあることであります。

1）アメリカの少年犯罪対策については、「アメリカの少年犯罪対策」（フランク・P・ジェレイシ　警察学論集第54巻第11号）参照。

2）米国の警察機関については、「米国の警察の現状と諸問題(1)(2)～「Policing in America」(Clemens Bartollas and Larry D.Hahn 著）に基づいて」(丸山潤　警察学論集第 56 巻第 1 号、第 3 号）参照。

3）ニューヨーク市警察の組織再編改革及びコンプスタット（COMPSTAT）の運用については、「ニューヨーク市警における IT イノベーション施策（上）（下)」(関口政志　警察学論集第 55 巻第 11 号、第 12 号）参照。また、ニューヨーク市における組織犯罪対策の取組みについては、「米国ニューヨーク市における組織犯罪対策」(鈴木邦夫　警察学論集第 57 巻第 3 号）参照。

4）ボストン市警察の取組みについては、「ボストン市警による若年者暴力対策」(辻義之　警察学論集第 55 巻第 10 号)、「街頭犯罪対策の中核としての非行集団対策～大阪、広島、ボストンにみる共通点～」(四方光　警察学論集第 56 巻第 2 号）参照。

Ⅱ　ロス・アンジェルス市における犯罪抑止
(Crime Prevention in Los Angeles City)

ロス・アンジェルス市警察副本部長
ジェームス・マックドネル

＜翻訳・編集＞前警察政策研究センター教授
警察庁国際課課長補佐兼国際捜査管理官付
河村　憲明

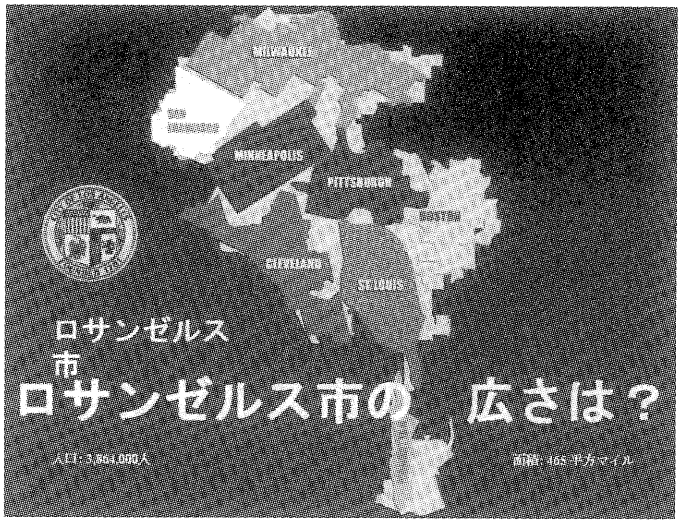
ジェームス・マックドネル（James McDonnell）
1981年、ロス・アンジェルス市警察警察官拝命。1989年、南カリフォルニア大学行政学修士号取得。主に、地域警察部門、刑事警察部門を経て、2002年、執行部門副部長。2003年、人事担当部長。本年より現職。1986年、火災から20人以上の住民を救出したとして「ロス市警察勇敢メダル」受賞。2000年、アジア太平洋法執行協会から「2000年リーダーシップ賞」を受賞した他表彰多数。

1　はじめに～ロス・アンジェルス市について

私は、ロス・アンジェルス市警察（以下「ロス市警」という。）に奉職して24年以上になり、この組織をとても愛しております[1)]。しかし、より良い組織にするため、組織を批判することは厭いません。ロス市警は、様々な新しいチャレンジを行い、成果を上げてきましたが、欠点があるとすれば、我々はあまりにも高慢であり、自分たちだけで治安問題を解決できると考えていました。しかし、現実には、警察官の数や予算には限りがあります。ケネディ所長の講演にも触れられたとおり、警察活動は複雑な事象を取り扱っており、ほとんど不可能だと思われる業務に取り組み、様々な役割・責任を負わねばなりません。組織内、または関係機関との間で軋轢やフラストレーションも生じてきますが、我々の任務は重要であります。ロス・アンジェルス市には、416のギャング組織があり、約5万人が暗躍しています。2002年頃まで、アメリカの殺人の首都と呼ばれていました。国際テロリズムについて言えば、ターゲットとなる軍事施設等はありませんが、彼らにとって退廃の象徴ハリウッドがあり、西海岸における経済活動の拠点であります。また、ロス・アンジェルスにとって、人種問題は大きな社会問題であり、1992年の大暴動のように、どんな事件でもすぐ人種的な対立へと発展しがちであります。この2週間の間でも、人種間の緊張が高まる事件が発生し、警察の素早い対応で押さえることができました。

個人の権利と公共の安全のバランスが重要であることは言うまでもありません。一般的に、個人の権利が公共の安全のために犠牲になるのは、代償が大きすぎると考えられておりますが、国際テロリズムの脅威がある中、自由社会といえどもある程度の犠牲を払わなければなりません。最近、ロンドンで同時多発テロが発生しましたが、同じことがロス・アンジェルスでも起きるのではと警戒していたところ、先月（2005年8月）、セル（細胞組織）を摘発することができました。彼らは、強盗で得た収益を資金源にしていました。本日は戦略的な連携という話をします。ロス市警には9,000人の警察官がいますが、これだけでは足りません。社会の目と耳が必要であります。地域社会、マスコミ、捜査機関の間で連携することが重要であります。また、より効率的に活動するため、技術を導入していく必要があります。

**図1（以下の図表はすべてマックドネル氏が当日使用した
パワーポイント画像より編集した抜粋）**



このスライドを見ていただければ分かるように、ロス・アンジェルス市内には、これだけのアメリカの都市が入ってしまいます。人口も、1960年以来大きく増加し、2000年には360万人を突破し、現在、400万人を超えたと聞いております。

人口、面積、警察官の数を考慮すると、我々の業務が大変であることがお分かりだと思います。それ以外に、人種問題等の社会問題も考慮に入れなければなりません。

2　戦略的連携モデル

ケネディ所長が指摘したとおり、これまで、財源を増やし、対策本部の設置等、複数機関との連携などを行い、犯罪の減少を図ってきました。しかし、科学技術の発展に伴い、犯罪は複雑化しております。我々の対処の仕方も変わっており、コンプスタット、新型車両、各種モバイル装置の導入等を行っております。唯一変化しない点は、個人、団体、企業、非営利団体が犯罪の被害に遭い続けているということであります。

(1)　社会全体に対する視点

犯罪を許容することは、社会にとっての最大の脅威であります。自分や家族にさえ犯罪が起きなければいいという考え方が大きな問題であります。隣人や地域に起きている問題を自分のものとして捉える。すなわち、地域社会が治安について責任を認めたときに初めて、犯罪が減少します。また、警察活動のあらゆる局面において犯罪防止という考え方を組み込ませることが重要であります。

(2)　警察部内での取組み～市民との連携

まず、地域の警戒活動を強化し、犯罪防止に関する資料の作成・配布、インターネット・ホームページ（http://www.lapdonline.org）の設置を行いました。また、これまで敵視していたマスコミとの関係を改善し、効果的な広報ができるよう協力関係を構築しています。

図2

これらは、敵対関係にあった地元メディアでありますが、今では協力関係を構築しているものを挙げてみました。

各区域（divisional community）ごとに、連携するための事務所もしくは警察学校（community police academies）があります。このような警察学校では、一般の方に見学をしていただき、どういう役割を警察が果たしているか理解していただき、地域で何らかの問題の対策を取るときは、その方々に協力を仰ぐという形を取っております。関係者を集め、期限を決めたタスク・フォースを運営しております。特に、テロ対策に関するタスク・フォースは、成果があったように思います。

(3)　警察部内の取組み～青少年に対する投資

都市の貧困層では、少年の多くは、学校から帰宅しても、両親または片親が働いており、家にいないということが多くあります。ギャングの存在で近隣が安全でない場合があり、また、ギャングが少年たちを勧誘することで少年が犯罪に手を染めるという、地域社会が抱えている構造的問題があり、少年が犠牲者となる現象が見られます。少年たちは、犯罪を行う前に、何らかのシグナルを発していた筈です。そこで、警察は、少年ショックプログラム（juvenile impact program）、青少年擁護プログラム（youth advocacy program）、警察スポーツプログラム（police athletic league program）を提供し、彼らが抱えている問題を見出すようにしております。警察補佐プログラム（deputy auxiliary police program）では、少年たちが警察官と同じような制服を着て、一緒に行進等することによって、彼らの自尊心を養い、将来、警察官になりたいと思ってもらうことで協力者を増やしております。その他、警察が提供するプログラムを大学での奨学金支給の条件にし、プログラムに参加することで進学ができるというような取組みを行っております。

(4)　警察外部との取組み～市民との連携

地域の各種団体、関係者との連携強化を図っております。郡、州、市との関係は無論重要ですが、その地域で信頼を得ている教会等の宗教団体が、地域で何が起きているかを知り、それらが良くするための活動に参加していることも大切であります。また、いわゆる活動家（activists）というのがおり、警察はこれまで彼らと距離を置いていたのですが、このような方々もすばらしい協力者になり得ます。

地域社会の各種団体と民間警備会社との連携を強化しております。これらと警察との協力は望ましいのでありますが、これまであまり行われていませんでした。また、企業にとって、地域の安全は事業活動にとって重要な環境であります。ですから、企業との協力関係も生まれてきます。また、取締り強化、新しい環境整備のための新法規・条例を制定するためのロビー活動をしてもらうこともあります。

(5)　警察外部との取組み～青少年に対する投資

さきほども触れたように、子どもは帰宅しても家に誰もおらず、また、荒廃した地域では、隣人の怒声や大音量のテレビなど、子どもの教育にとって望ましい環境ではありません。指導プログラム（mentoring programs）では、社会における組織の上層の人々が時間を割き、子どもたちを指導し、彼らの将来の方向性を見出してやることを行っています。また、放課後プログラム（after school programs）は、放課後に子どもが学習できるような環境を提供しようとするものであります。

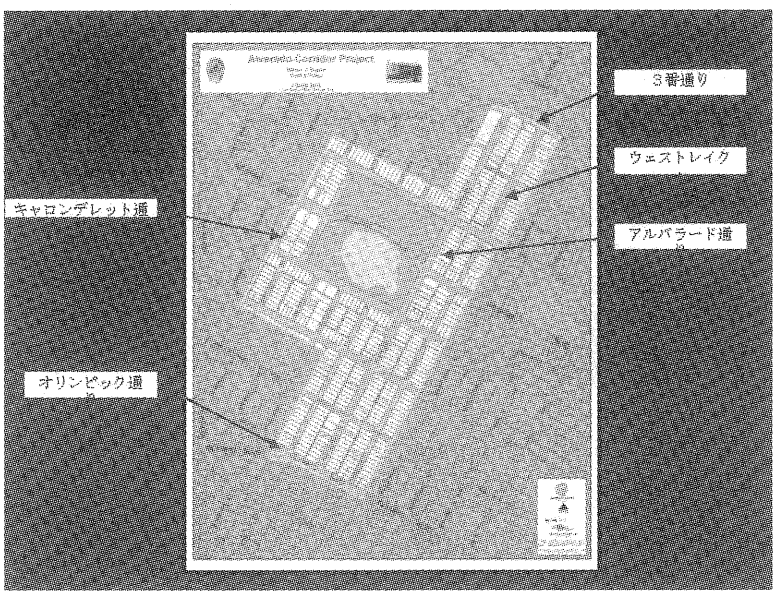
3　結果を出すための戦略的連携モデル～マッカーサー公園（Mac Arthur Park）のアルバラド地区プロジェクト（Alvarado Corridor Project）

(1)　アルバラド地区

・　マッカーサー公園に関するNBCニュース（1990年）の上映

「家庭、職場、生活、地域等、アメリカの変化の早さには驚かせられることがあります。太平洋戦争の英雄の名前を取ったマッカーサー公園周辺地域にあった建物はどうなってしまったのだろうと思うことがあります。かつてのファッション街は今や貧困街、麻薬や犯罪が横行しています。本当に危険な場所になってしまいました。この地域のレストランに来るお客の数もどんどん減っています。マッカーサー公園内でも白昼堂々と麻薬取引が行われています。エドラッシュ氏（テレビの取材を受けた一般人）は、「昔、この公園は芝生が一面に生え、花も咲いており、管理されていました。20世紀初め、沼地であった場所を市が公園として整備したところで、パラソルを差した御婦人が赤ちゃんを連れ散歩したものであります。公園は、子どもたちの遊び声であふれ、人々は散歩、ボート遊びを楽しむことができ、怖いものなど何もありませんでした。」と振り返ります。ロス・アンジェルスが成長するとともに、公園周辺の商店や住宅は他の地域に移転し、事業者もどんどん減っていきました。昼間は明るく見えますが、夕方になると表情ががらりと変わります。ホームレス、麻薬常用者、売春婦、麻薬の売人が集まってきます。本当に怖い場所です。」

図3



アルバラド地区は、マッカーサー公園の周辺の地域で、エルサルバドルを始め中央アメリカからの移民が多く住んでいるところであります。かつては、警察官すらその地域に入るのを躊躇するほど危険な場所でした。アルバラド地区プロジェクトの結果、殺人は20%減少、重大犯罪も5%減少しました。その結果、商店や人々もこの地域に回帰する傾向が見られ、住民全体の生活の質も向上されました。

(2)　地域企業との協力～GEカメラ・プロジェクト

・　マッカーサー公園に設置された防犯カメラに関するKNBCニュース（2004年）の上映～GEカメラプロジェクト

図4

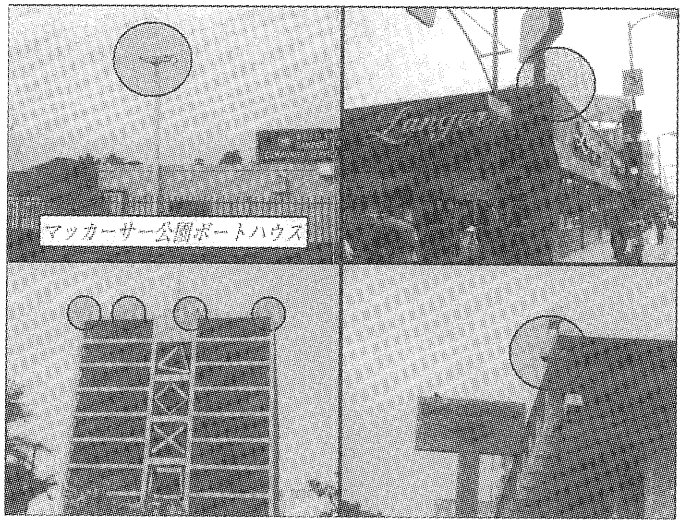
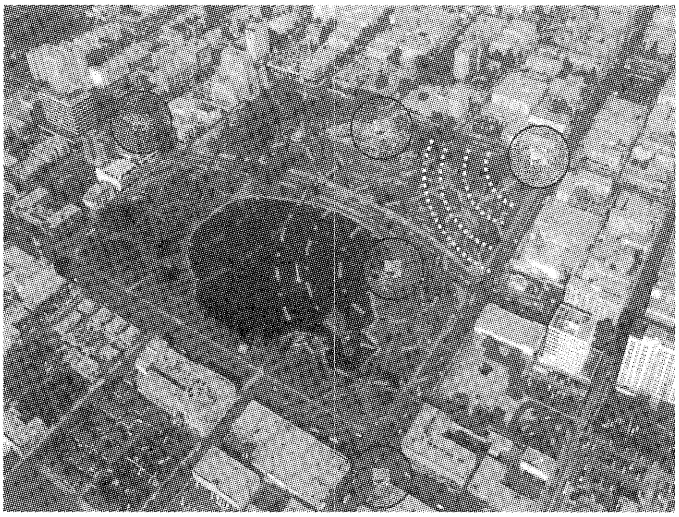


図5

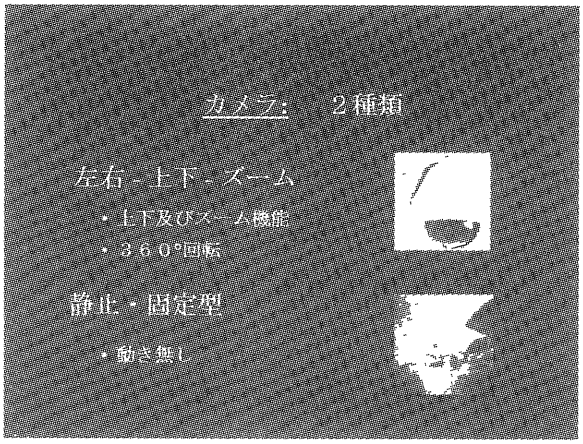


「昼間のロス・アンジェルス市、マッカーサー公園です。この人は、自分が防犯カメラで見張られていることを知りません。この男は、コカインを取り出し、隣に居た人に渡しました。この状況をカメラが捉え、数分後、自転車で駆けつけた警察官に包囲され、逮捕されました。マッカーサー公園を取り囲むように5台の防犯カメラが設置され、警察官による監視が行われています。監視しているこの女性警察官は、既にこの技術を使って2,000人以上の者を検挙しています。すばらしい技術です。たった一人の警察官で、公園全体を監視することができます。警察官の数を増やさなくても、警察の能力を何倍も増加させることができます。このようなカメラは、将来

あちこちに設置されることでしょう。」

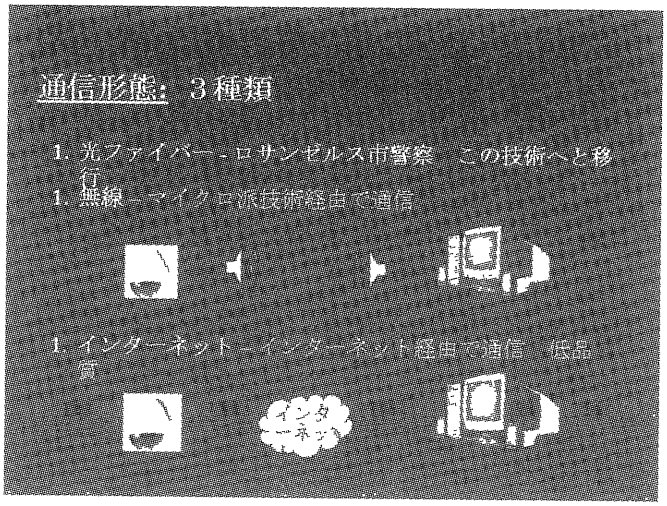
この取組みは、地元企業のGEセキュリティ（GE Security）の協力を得て行われています。パートナーシップ、つまり、協力を行うことで、地域社会に良い結果をもたらすことができます。図５を見てお分かりのとおり、５台のカメラで公園全部を監視することができ、これまで我々の体制ではできなかったことが可能となります。

図６



これは、使用しているカメラで、「左右－上下－ズーム」型と「静止・固定」型の２種類があります。

図７



通信形態も３種類あり、光ファイバー、無線、インターネットがあり、それぞれの地域で最も効果的な方法を使用しています。

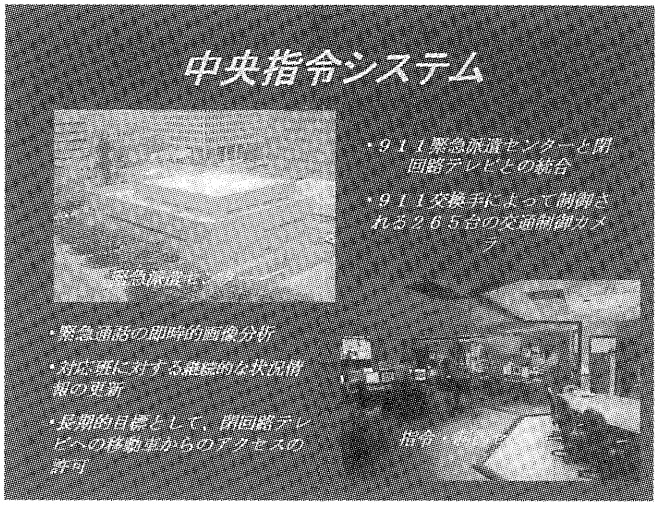
◦　最新技術を使用した防犯カメラの活用法に関するKNBCニュース（2004年）の上映

「警察官がパソコンを使用して、犯罪を未然に防止するのは、映画「マイノリティ・レポート」などサイエンス・フィクションだけの話ではありません。ロス市警は、パソコン技術を使用しての犯罪の未然防止を試行しています。人の動作の把握や顔を認識する技術があり、さらに、これから起きようとする犯罪を警察に知らせる「ビデオIQ」というソフトウエアがあります。このソフトウエアは、防犯カメラと連動し、人間の動作を認識します。例えば、公園が閉鎖された後、誰かが園内を歩き、カメラがその人物を捉えると、警察署において警報が

なり、それにより警察官が急行することができます。この「ビデオIQ」は、犯罪者の動きを一部予測できます。人に摑みかかる動作を認識すれば喧嘩が起きそうだということが分かりますし、麻薬取引等も感知することができます。この映像を元に、警察官は容疑者に近づくことができますし、容疑者が逃走すれば、「ビデオIQ」は画面上で追跡することもできます。顔認識ソフトウエアを使用し、ギャングが集まる場所を監視し、データベースの構築・照合を行うことができます。また、パトカーにも類似のハイテクツールを搭載することができます。自動車のプレートを認識するカメラを搭載することで、盗難車であるかどうか判別することができますし、顔認識ソフトウエアで運転者が指名手配被疑者かどうか分かります。すばらしい装置ですが、誰がこのハイテク技術にお金を払うのでしょう？民間企業が援助しているのであります。近隣地域が安全になるのならばということで協力してくれています。」

これらのニュースでお分かりのとおり、企業と協力して行った防犯カメラを使用した取組みは効果的なものでありました。殺人等の粗暴犯を始め、犯罪件数を減少させることができました。公園には多くの人が戻り、魚釣り教室やコンサート等イベントが開催されております。20〜30年前にはなかったことであります。

図8



これはロス市警の中央指令システムですが、ロス市警は、防犯カメラを911通報（日本の110番にあたるもの）と連動させようとしています。すなわち、通報を受けた場合、警察官が現場に急行する前に状況を把握するため、カメラで現場を把握しようというものであります。現在、265台のカメラが交通制御のために使用されていますが、犯罪対策にも使用できないか検討しています。

4　バイオメトリクス顔認識技術

- バイオメトリクス顔認識技術に関するFOXニュース（2005年）の上映

「バイオメトリクスを使用した顔認識技術システムを使用しているのは、全米でロス市警だけであります。最新の技術を導入して、少ない体制で大きな成果を上げることができそうであります。顔認識技術を使用して、市内のギャングを何十人も逮捕することができました。防犯カメラが、公園や戦略的な場所に設置されていますが、そこに映し出された人の顔をズームし、ギャング等犯罪者のデータベースにアクセスし、一致した時点で警察官が現場に急行し、逮捕を行います。ここで使用しているソフトウエアは、人相認識ソフトで、何千人の容疑者を

数人に絞り込んでくれます。また、巡回している警察官に対しても、ソフトウエア会社からカメラ付装置が配布されています。この装置には犯罪者のデータベースが入っており、不審人物の写真を撮れば、指名手配中なのかどうか、その場で分かります。この装置の導入後、検挙件数は大幅に上昇しました。しかしながら、許可なく撮影をされることに抵抗を感じる市民もいます。より良い法執行のために、プライバシーが犠牲になるべきでないと主張するのであります。独裁者が人々を監視するという話は聞いたことがありますが、法を犯したり、手配されなければ、顔写真をシステムに取り込まれたりすることはないと思います。ロス・アンジェルスの検事は、既にこの技術を裁判に使用しています。彼らに言わせれば、ポラロイドで撮った写真を容疑者リストのバインダーと比較するのと同じことであります。このソフトがあれば、数秒で比較照合できます。」

図 9

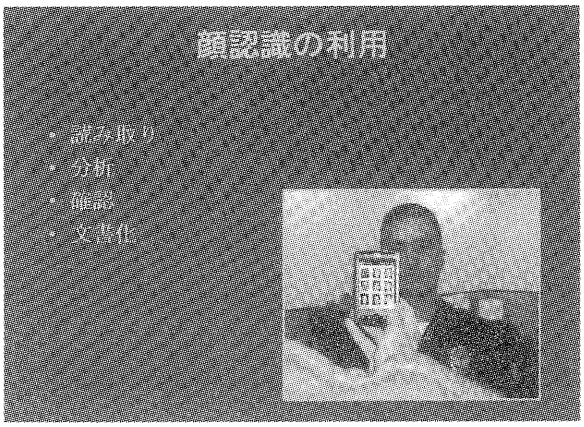


図 10

このソフトウエアの説明ですが、二次元のイメージを使用し、顔の特徴、肌、光彩の分析が行われますが、一つの顔認識エンジンで統合されております。

このソフトウエアの使用方法ですが、スキャンを行い、分析をし、確認し、結果を文書化します。この文書は、裁判所にも提出可能なもので、どのようにして被疑者を特定できたかを疎明できます。この装置には、カリフォルニア中のギャングに関する顔写真、指紋、刺青、通称名等に関する情報もデータベース化されています。

5　ナンバープレート識別システム

ナンバープレート識別システムですが、車両搭載型と固定型がございます。2005年末までに19台配備する予定です。

・　ナンバープレート識別システムに関するKABCニュース（2005年）の上映

「犯罪捜査の未来図とも呼ぶべきロス市警の電子的な監視の目が配備されています。コンピュータに接続したカメラを使って、道行く車両のナンバーを取り込んでいます。捉えられたナンバープレートは、データベースと照合され、盗難車両、追跡車両かどうかすぐ判明します。以前は、警察官の目による作業では、数ヶ月で盗難車両が2〜3件見つかればいい方でしたが、この装置のおかげで発見件数が急増しました。一回の勤務で約3,000台のナンバーの検索が可能で、盗難車両が1〜2日程度で発見されます。これに対して、ドライバーの反応は様々です。プライバシーの侵害だという者もいれば、警察官が目で見て確認するのと同じであり、しかも、システムはドライバーの人種を問わず、ナンバープレートだけ写真を捉えるので望ましいと言う人もいます。しかし、このシステムにも欠陥があり、ナンバープレートが盗まれたものなら、騙されてしまいます。対応策として、ナンバープレートが盗まれたら、すぐに警察に連絡するようお願いしています。このシステムで警察官数人分の働きができるということが分かれば、電子的な監視の目は、未来の犯人検挙システムとなりうるのかもしれません。」

図11

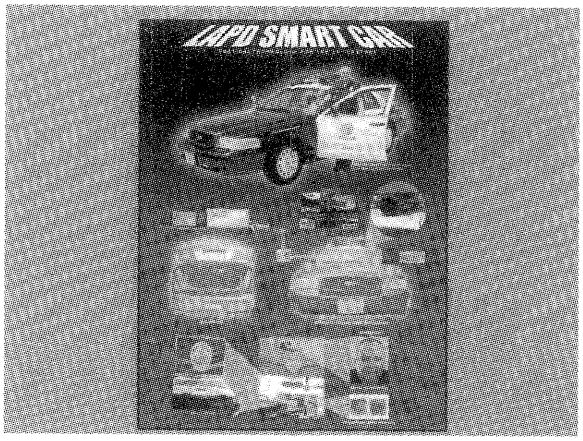
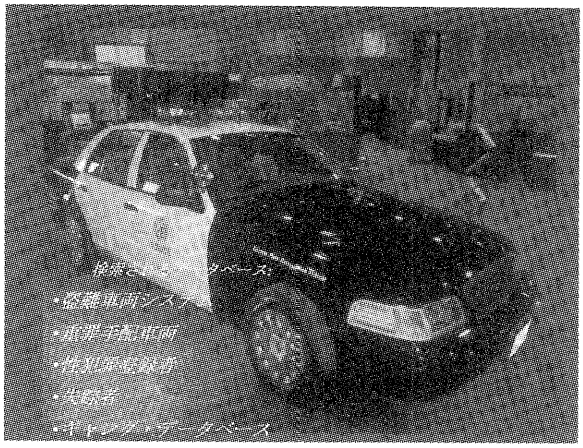


図12



これは、「スマートカー（Smart Car）」と呼ばれる、様々なシステムが搭載されているものであります。この車両では、盗難車及び手配車両の検索、性犯罪者、失踪者等の検索が可能であり、少ない人員・コストで大きな効果を得ることができます。

図13

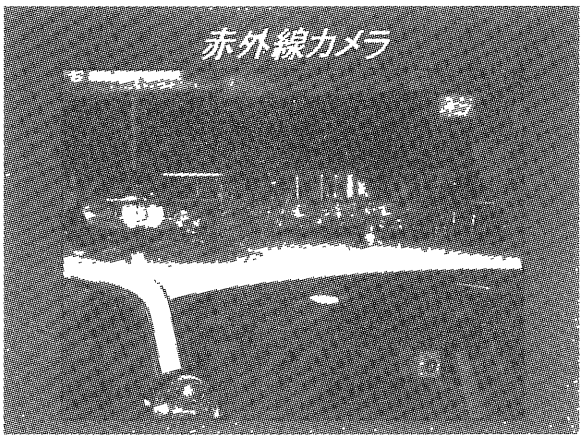
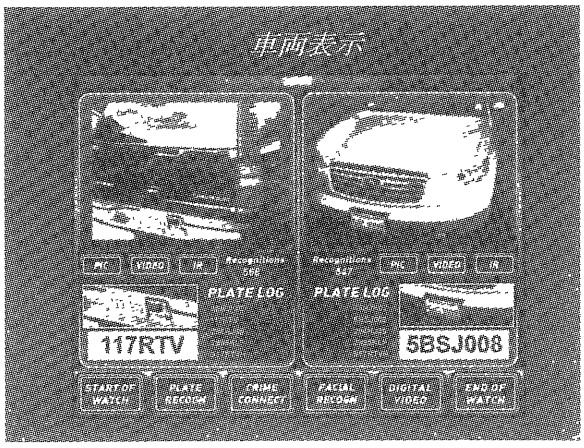


図14



赤外線カメラが車上に搭載されており、図14は、プレートをスキャンしたものが車内の画面に現れたものです。

このナンバープレート識別システムは、犯人検挙等の犯罪捜査に活用されるほか、州境を超えての誘拐速報の受理、国土安全保障のためにも利用されています。また、データ検索をより有効に行うため、いつどこでスキャンをしたのかタイムスタンプが認識され、また、国土安全保障のためにも、市・州・連邦レベルで利用ができるようになっています。

図 15

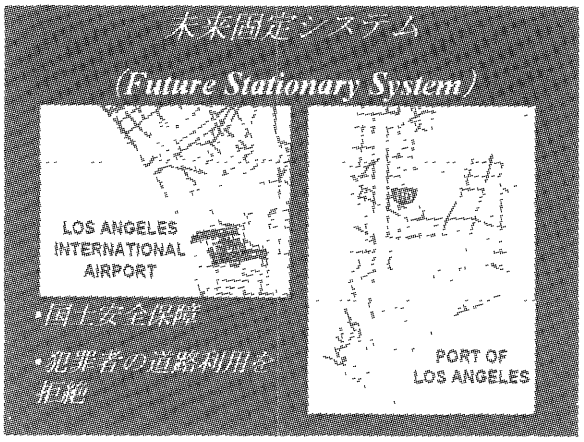
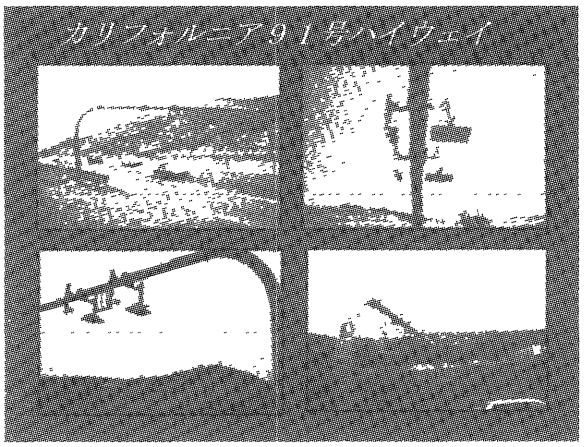
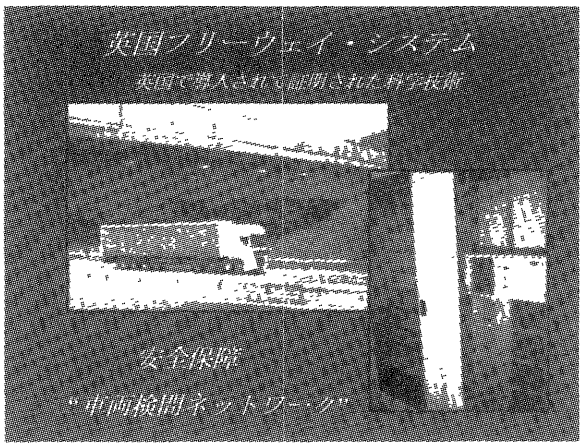


図 16



これは未来の固定型システムです。ロス・アンジェルス市全体に導入しようと考えています。テロ対策に関して、ロス・アンジェルス市でターゲットとなりそうな場所としては、ロス・アンジェルス港とロス・アンジェルス空港です。図 16 は、カリフォルニアハイウェイに設置されたものですが、このような装置を使用して、特定の容疑者がテロのターゲットに近づかないようにしています。

図 17



類似のものが英国においても使用されています。

6　終わりに

簡単にではありますが、ロス市警の取組みを紹介させていただきました。ロス・アンジェルスは大きな町でありながら、警察官9,000人で複雑な任務を行っております。少ない人員で効率的に業務を行うため、また、国土安全保障という観点も取り込みながら、地域社会と協力を行い、人種的な対立の解消も目指しております。私たちは、地域社会に対し誇りを持っており、より良い社会を目指しております。

ご静聴ありがとうございました。

1）ロス・アンジェルス市警察の組織等については、「ロサンゼルス市警における改革戦略と情報通信技術」（関口政志　警察学論集第56巻第4号）

Ⅲ　パネルディスカッション

日本の犯罪抑止対策について

内閣府参事官（前警察庁生活安全局犯罪抑止対策室長）
田代　裕昭

はじめに

本日は、ケネディ所長、マックドネル副本部長のおふたりから、米国における犯罪抑止対策に関する大変有益で興味深いお話をお伺いすることができ、また、日本側のパネリストのひとりに加えていただきまして、誠に心嬉しく光栄に存じます。

申すまでもなく、犯罪の抑止は警察の力のみでできることではありませんが、私がつい最近まで勤務しておりました警察庁の犯罪抑止対策室は、警察の犯罪抑止対策推進の事務局的役割を担っているところでございますので、本日は、日本の犯罪抑止対策について、まず警察の取組みの概要をお話しし、その上で、さらに広く、地域住民の方々やボランティア、行政各部門の皆さんとともに進めつつある新しい施策についても触れさせていただきたいと思います。

1　最近の犯罪情勢とその対策

はじめに、最近の犯罪情勢とその対策についてですが、刑法犯の認知件数は、1996年から2002年にかけて、7年連続で戦後最多の記録を更新し続けました。その後、2003年には減少に転じ、2004年中は約256万件と前年より8.1%減少しております。ここ数年、検挙件数・検挙人員も増加しておりまして、2001年に19.8%と戦後最低を記録した刑法犯の検挙率も、2004年中は26.1%でありました。

ところで、1996年からの刑法犯認知件数急増期におきましては、中でも街頭での強盗やひったくり、住宅等に侵入して行われる強盗や窃盗の増加が顕著でありました。こうした街頭犯罪・侵入犯罪は、平穏な日常生活の場で行われるものであるため、その急増が国民に大きな不安を与えてきたのです。実際、1998年から2000年までの5年間における刑法犯認知件数の増加数約80万件のうち街頭犯罪の増加が約50万件、侵入犯罪の増加が約10万件という状況でありました。

ところで今、街頭犯罪、侵入犯罪という言葉を使いました。ご存じの方もいらっしゃると思いますが、あらためて申しますと、街頭犯罪とは、道路その他の公共の場において敢行される路上強盗、ひったくり、強制わいせつ等普通の日常生活を送っている国民の皆さんが誰でも、また、いつでも被害に遭うかもしれない犯罪のことであり、その中には、人の生命身体に危険が及ぶものが少なくありません。また、侵入犯罪は、本来最も平穏であるべき人々の居宅等が侵害されるものでありまして、こちらも、財産的被害もそうですけれども、それにも増して、人の生命身体への危険が明らかであります。こうしたことから、この街頭犯罪・侵入犯罪こそ、正に国民の「体感治安」の悪化の中心的な要因と言えます。このため、警察では、街頭犯罪及び侵入犯罪の発生を抑止するため、2003年1月から「街頭犯罪・侵入犯罪抑止総合対策」を推進しております。各都道府県警察では、地域

の犯罪発生実態に応じ、重点を置くべき地域や犯罪類型を絞った計画を策定し、これに基づく総合対策を実施しております。

従来、警察における各種の施策というものは、全国一律になされることが少なくありませんでしたが、街頭犯罪・侵入犯罪抑止総合対策においては、街頭犯罪及び侵入犯罪を対象とすること、分析結果を踏まえ特定の地域・犯罪類型に重点を絞り込んで計画を策定すること、そうした点については全国警察の共通事項とし、それに伴い警察庁におきまして基本的な方針・留意事項や「施策例」的なものは示しましたが、実際に抑止総合対策を進めていくにあたり、計画の期間・目標、具体的な施策の内容等につきましては、各都道府県警察において、犯罪実態等に応じて策定・実施していくということが特徴となっております。したがって、全国の警察で策定される全ての計画において、同じ内容の共通する施策が網羅されるというものではありません。犯罪抑止対策に役立つ犯罪実態の分析及び犯罪実態に関する情報の地域住民の方々への提供といったことのほか、これは警察庁の示した「施策例」の中で触れてもいることですが、①街頭活動を強化するための執行体制の確保、②街頭犯罪等の検挙活動の強化、③非行集団に対する取締りの強化、解体補導及び立ち直り対策の推進強化、④街頭犯罪等の手段となり得る行為の取締りの推進、⑤犯罪類型に応じた防犯対策の推進等、発生の抑止、こういったものに主眼を置いた施策が盛り込まれております。

そして、このように現在全国で推進中の抑止総合対策の目標は、ただ単に刑法犯の総件数を減らすということでもなく、発生件数が多い犯罪類型を狙うという発想でもありません。あくまで国民の体感治安を脅かす度合いの高い犯罪類型に重点的に取り組んで抑止の成果を挙げることが目的でありまして、例えば、強制わいせつですとか略取誘拐のような犯罪類型は、数という点では相対的に少ないわけですけれども、極めて大きな問題として捉えております。もちろん、これらの抑止総合対策の取組みの成果の延長として、犯罪が全体として減少するということは、大いに意味のあることであり、私たちも期待しているところでございます。

2　地域社会との連帯による治安回復への取組み

続きまして、地域社会との連帯による治安回復の取組みということについてお話しさせていただきます。

2004年10月に財団法人社会安全研究財団が実施しました「犯罪に対する不安感等に関する調査研究」の中で、「地域住民のボランティア活動」が犯罪抑止に「とても重要」あるいは「重要」と答えた方が全体の79.3%に達しております。また、既に自分自身参加している人を含め、49.5%の人が自主防犯活動への参加の意思を示しておりました。いま、全国で、地域の治安水準の悪化に対して強い問題意識を持つ地域住民の方々を中心に、多くの防犯ボランティア団体が結成されております。2004年末現在、警察が把握している団体数は全国で約8000団体であり、それらに所属して活動しているボランティアの方達の総数は約52万人に上ります。

警察では、こうした地域住民の皆さんの防犯意識の高まりを受けまして、自主防犯活動の活性化を図るため、2004年6月に警察庁が取りまとめた「犯罪に強い地域社会」再生プランというものに基づきまして、地域住民の方々への地域安全情報（地域住民の方々にとって身近な犯罪等の発生状況や犯罪類型別の被害防止方法など地域の安全確保にとって必要な情報）の提供、防犯講習・防犯訓練、警察との合同パトロール等の支援策を講じております。これに関し、本年度（2005年度）、活動拠点を設置して行われる自主防犯活動を支援する、いわゆる「地域安全安心ステーション」というモデル事業を全国100地区で実施しております。この事業は、警察が、消防、学校や自治体と連携して、地域住民やボランティア団体が管理・運営する「地域安全安心ステーション」の整備を推進するものです。この「地域安全安心ステーション」とは、どういうものかと申しますと、・防犯パト

ロールの出動拠点・地域安全情報の集約、発信拠点・自主的活動への参加拡大の拠点となるものであります。警察では、地域住民の皆さんが行う自主防犯活動をより効果的なものとして実施していただけるように、警察の有する犯罪情報や地域安全情報を様々な手段を用いて皆さんに提供しておりますが、地域ごとの犯罪の発生件数やその増減の状況をお伝えするだけではなく、多発している犯罪の種類や犯行手口を分析し、特にどのようなことに気を付けなければならないかを分かりやすくお示しするように努めております。例えば、ひったくり、空き巣、性犯罪等から身体の安全や財産を守るための方法の普及を図っておりまして、情報提供がより具体的で有用なものとなるよう配意しております。また、情報提供の手段につきましても、巡回連絡で家庭や事業所を訪問する際や自治会の会合に参加する際に警察官が直接説明したり、あるいはまたウェブサイトや広報誌、新聞の折り込みちらしを活用したりするなど、できる限り多くの人に情報が届くように工夫しております。

3　安全・安心なまちづくりの全国展開

3番目に、安全・安心なまちづくりの全国展開ということについて触れさせていただきます。

近年、住居に犯罪者が侵入したり、街頭で犯罪の被害に遭ったりする事案が急増しておりますが、子どもを狙った凶悪犯罪というものも多発しております。また、人々が行き交う歓楽街・繁華街では、風俗店の違法営業が横行するなど風俗環境の悪化が進む一方、街が犯罪組織の活動拠点ともなりかねない状況にあります。このような状況に不安感を覚える全国の地域住民の皆さんの間では、自らの手で街の安全・安心を確保しようとする気運が高まっております。また、市区町村や事業者等の方々にも関与していただきながら、犯罪対策とまちづくりの施策を融合させ、平穏に生活できる街、健全な賑わいのある街を再生しようとする動きが拡大しております。我が国政府におきましては、こうした地域の自主的な取組みを支援し、官民が連携した安全で安心なまちづくりを全国に展開するという方針を閣僚レベルで決定しており、もちろん、警察庁や都道府県警察もこれに積極的に参画しております。

ここで、その先駆的な具体例として、東京都の歌舞伎町地区における、「歌舞伎町ルネッサンス」と称される取組みを簡単に紹介したいと思います。

歌舞伎町地区は、1日に数十万人が利用するターミナル駅である新宿駅の間近にありながら、性を売り物とする違法店舗が林立し、悪質な客引き、美観を損ねる広告、無秩序な違法駐車等が横行するなど、風俗環境の退廃や街並みの無秩序化が進む一方、犯罪組織が謀議、情報交換、構成員の勧誘等を行う拠点ともされてきました。

こうした状況を改善するため、同地区では、官民が協力し、犯罪対策とまちづくりの施策を融合させ、相乗効果で街の治安回復と健全な賑わいの創出を図ろうとする取組みが進められ、2005年1月には、推進母体として「歌舞伎町ルネッサンス推進協議会」が設置されました。この協議会には、地元事業者や自治会のほか、新宿区、東京都、警視庁、東京消防庁、東京入国管理局、国の関係省庁等多様な関係当事者が参画し、多数のボランティアの方々の協力を得て、次のような、いわば「マイナスをゼロにする取組み」と「ゼロをプラスにする取組み」を一体的に推進しています。

① 「クリーン作戦プロジェクト」として、環境美化運動、違法広告対策、違法風俗店対策、暴力団対策といった施策

② 「地域活性化プロジェクト」として、街の情報発信、各種イベントや映画祭の開催、国際交流等の施策

③ 「まちづくりプロジェクト」として、街の景観向上や再開発、劇場街の活性化、まちづくり計画の策定

こうした動きに呼応し、警察や入国管理局でも、違法営業、暴力団や外国人犯罪組織、不法滞在者等を集中的

に摘発しているほか、街頭犯罪、違法駐車、条例違反となる客引き行為等の取締りを行っています。

結　び

あまり体系的な説明でなく恐縮ですが、日本の犯罪抑止対策につき、いくつかのポイントをお話しさせていただきました。警察の実務担当者からの説明ということで、多少とも皆さんのお役に立てば幸いです。本日は、米国からおいで下さったおふたりに加え、日本側パネリストの方々、そして会場の皆さんのお話やコメントから、大いに知的刺激と今後のヒントをいただけたらと思っております。御清聴どうもありがとうございました。

「犯罪の複雑な背景と新たな包括的犯罪予防と犯罪法の体系の概要」

中央大学名誉教授
京都産業大学法科大学院教授
渥美　東洋

1　日本の犯罪傾向

第二次大戦敗戦という異常な社会状況の下で、日本は空前の犯罪の激増に直面しました。その後、社会が安定するにつれて徐々に犯罪は減少し鎮静化してまいりましたが、ここ十数年間、日本は犯罪の増加に直面し、数年前には第二次大戦直後の激増期に匹敵する水準にまで犯罪は激増し、検挙率が20%台にまで低下する事態となりました。この結果生じた日常生活の不安から生ずる治安回復への要求が強くなり、日本の犯罪対策は、警察だけによる犯罪率の検挙率の向上に頼る対策から、麻薬規制法、暴力団規制法、組織犯罪対策法、家庭内暴力対策法、児童虐待防止法、さらには都道府県条例による児童買春、ポルノ規制などの立法による新たな犯罪化を狙ったタフ・ポリシー、住民参加の犯罪抑止方策、近隣監視等の方法・方策が採用されることになりました。

これらの努力の結果、警察庁の報告によりますと、本年（平成17年）上半期に全国で発生した刑法犯罪は111万1,500件で昨年同期に対して12.9%も下回りました。一昨年から減少傾向となりましたが、10%以上の減少は本年が初めてであり、特に、最重点とされていた街頭犯罪はとりわけ大幅な減少をみせました。街頭での恐喝は25.2%減、車上ねらいも24.7%減、路上強盗は22.8%減となりました。また、殺人、強盗などの重要犯罪も10.6%減、特に強盗は20.6%減となる一方、その検挙率も4.2ポイント増の54.8%まで上昇しました。他方、「振り込め詐欺」や「融資保証詐欺」が増加して、1995年以降4万件台で推移していた詐欺の認知件数が昨年には8万件を超え、今年も上半期ですでに4万4,000件に達しています。

少年犯罪についても、刑法犯検挙人員は5.7%減の約58,700人となり3年連続で減少しました。傷害や窃盗は4.2%減となる一方、殺人は32人で18.5%増、「振り込め詐欺」を含む詐欺18.8%増、わいせつ犯罪34.5%増となり、少年1,000人に対する検挙者の割合は7.5人で成人の6.3倍に達しています。また14歳未満の触法少年の補導は9,885人で7.7%増加し、傷害・暴行などの粗暴犯が27.7%増、放火等の凶悪犯は29.5%増でありました。他方、児童虐待被害少年は108人と統計を取り始めた2000年以降で最高の数値を示していますが、全体としては、少年が被害者となった刑法犯事件は11.9%減少しました。

このように、ここ3年間は、前述の対策によって、刑法犯事件数は減少傾向にあります。とはいえ、長期の犯罪趨勢に照らしますと、決して過去の安全な日本に戻ってはおりません。日本の伝統文化である犯罪の少ない安心できる社会という特長からみますと、生活不安からみた状況は深刻であると言わざるを得ないでしょう。

特に憂慮すべきは少年の非行状況です。欧米の報告・調査によれば、低年齢での初発犯行者は思春期、成人に及んで反覆的・慢性的な犯行者となる傾向が強いとされております。また、いわゆる暴力のサイクルが認められ、暴力被害者の加害者への転化も認められるとされていることに照らしますと、少年犯行の凶悪化と低年齢化は真剣に受けとめなければならないことですし、それへの包括的・戦略的対応が強く要求されていると思います。少年非行対策について、日本では充実した保護要因を増加させる具体的方策や包括的戦略に欠けているのが、今日

重大な社会問題となってきております。しかし、未だ具体的戦略のシステムへの関心が、かならずしも高くなってはおりません。

2　今日までの犯罪対策

それでは、今日、どのような犯罪対策が採られてきているかをお話ししますと、いわゆる「抑止」論といわれる対策が、対症療法的に用いられてまいりました。単純に表現すれば、犯行・非行を個人別にとらえることよりも、全体犯罪状況に一般的に対応する「タフ・ポリシー」が採られました。

新たな犯罪の「発見、気付き」から生ずる不安に対応し、それへの警察の懈怠を許さない対策として、家庭内暴力や児童虐待防止法にみられるような「犯罪化」政策が採られました。また、少年非行については、家庭裁判所から、裁判所での裁判を可能にするいわゆる逆送年齢の引き下げにみられるようなタフ・ポリシーが採られました。また、住民と情報を具体的に共有する対応よりも、むしろ少年非行一般対策とでもいえる、状況犯罪学、周辺犯罪学と申しましょうか、そういったものに従ったコミュニティでの非行、犯行の排除、抑止策が採られました。

たしかに、犯罪の急増・激増、高レベル停滞現象に対しては、よほどの成熟社会でもないかぎり、当初はタフ・ポリシーを採り、具体的に焦点を絞って犯罪を排除する方策を強化するのは、やむを得ないことであると思います。社会安全と個人の生活の安全に責任をもつ立法府や法執行機関の対応としては、当然とさえ言えると思います。しかし、タフ・ポリシーのみで、またそれを中心に犯罪の減少と予防を求めることは、実は困難であることも、従来の経験と調査研究に照らして、よく理解しておかなくてはならないことだろうと思います。

3　犯罪の予防・減少を目指す包括的戦略的対応

犯罪の予防・減少を目指す包括的・戦略的対応について若干触れておきたいと思います。刑事及び家庭裁判所の審判に関わる裁判官、検察官、弁護士、警察官、調査官等々の専門家だけが、犯罪から生ずる人間の対立や葛藤を繕うことができるわけではありません。むしろ、それ以外の多くの人々、町や村や学校その他の日常生活を送っている普通の人々が、犯罪と犯罪予防と社会内処遇・保護にとって有効・有用な資源であることは、ご承知のことと思います。

被害者学、被害者運動が生まれ、また、警備保障会社が誕生しその契約数が急増し、犯行への自衛策を講じることや護身術を身につけることが強く求められる時代になっていること自体が、さきほどケネディさんが触れられました刑事司法システムへの不信を示していると考えます。法の禁止・命令を定めるルールに反する行為である非行・犯行に対して、犯行を抽象化・一般化して刑を科すだけでは、法という、人の行為を規律し、持続的に安定した社会での交渉を通して平和裡に、多様な活動を活かそうとして人工的に考案されたシステムを活性化し、維持し続けることはできません。法とは、具体的な人間の営みを平和裡に豊かにする手段であります。逆に言えば、平和を乱したか、乱しそうな社会問題の解決が法の目的であって、法それ自体は目的ではありません。

このような視点から犯罪の予防、減少という目標を達成しようとしますと、ただ犯罪だけを単純に減少させればよい、ということにはなりません。犯行の背景は複雑多様で、不況、貧困、不平等、社会的混乱、家庭不和と不安定、コミュニティの劣化、身体的又は心理的特徴といった多様な要因が、表層的に或いは深層的に、また或いはリスク要因となり、又は保護要因となって、相互にからみ合いつつ、個人を社会化するのに反する方向に動

かすことが犯罪を発生させているとみることができます。

これらの複雑な背景事情を単純化、体系化して、犯罪原因を探る犯罪学を含む社会科学が多くの犯罪原因論として展開されてきました。他方、犯罪行為を抽象的に分類、定型化、定義して、それに刑を科すことで社会を防衛し、犯行の有罪者に法のルールを内面化させる、個人単位の対話方式を刑事司法は用意してきました。

このような犯罪学の原因論と刑事司法の科刑を通した、社会化を促がし、法のルールの内面化を促がす方策が、今日の社会では有効に機能しなかったことをリストーラティヴ・ジャスティスという哲学やディヴァージョンのプログラム（これは日本にはほとんど欠けています）が教えております。

犯罪は複雑な現象であります。理論、社会構造、貧困等の抽象的原因のいずれか一つに着目しただけでは、予防や減少策は活かされず、そこからは何も生まれません。また、科刑と制裁だけでは、人を社会化できるルールの内面化を実現することも難しいでしょう。かつて、科刑を中心とする刑事司法が信頼され、「安全はタダだ」といわれた日本で、社会化とルールの内面化の機能は非公式な村や町や家庭などで日常生活を送る人々の生活のルールのシステムが果たしてきたというのが真相に近いと思います。日常生活は、具体的でしかもすべてを包み込む「包括的」な性質をもっています。矯正施設での科刑や刑事司法には、日常生活の有するこの特徴が欠けています。人を日常生活で社会化させるのには、具体的な個々人に着目し、日常生活の全側面に着目した方策を開発し、用意しなければならないでしょう。

今日の刑事司法での科刑手続は、捜査では捜査機関、訴追では検察官、公判では裁判官という犯罪行為には具体的に関わらない人々との対話でしかなく、すべてが一般性、抽象性に傾き、具体性に欠けるところが多いのです。たしかに、科刑目的の刑事司法は犯行者という個人を対象としますが、社会の日常での軋轢や葛藤の産物である犯行からみますと、それには無関係な「ステイト」国家が関わりすぎるところに問題があります。科刑手続と科刑に適正手続と公正さを求めるには、自由民主主義体制下での国家が重要な役割を果たさなければならないことは言うまでもありません。しかし、現実の日常の生活でのルールの内面化と社会化の実現にとってステイト国家は、あまりにも抽象性に過ぎ、遠くに位置しすぎ、力が強すぎ、ステイトは日常生活の包括性に比べて、官僚的、縦割りの特徴をもちすぎています。ステイトが刑を科したり、制裁という方策によって社会での紛争・軋轢に有効に機能できる事例と対象者は、社会化がほぼ不可能な状態にあるわずかな一握りの「改善不能な」犯罪者だけであります。

ごくわずかなハード・コアの犯罪者以外の者への収容刑、つまり社会や現実の日常生活から隔離する制裁は、社会化を促進させ再犯防止には逆効果をもっているということも、すでによく知られているところであります。とりわけ、行動変容の可能性が相当に高いことが判明している少年には、科刑に頼るタフ・ポリシー、制裁だけによるよりも、現実の社会で社会化に要する日常生活へのスキルを身につけさせ、反社会的な行動に導びく要因を取り除くという具体的な、その少年に相応しい方策を開発し用いなければ、具体的な犯行の予防、再犯防止はできないと思います。成人犯罪者に対しても、制裁と科刑にだけ頼る方策はごく一部の凶悪な犯罪者に限定されるべきで、残りの者には、現実の社会での日常生活のスキルを身につけさせる処遇方策を開発し用意しなければならないと思います。その具体的方策は個人ごとに異なりますから、個人ごとに専門技能をもつ専門家がかかわることが欠かせません。しかし他方で、犯行の背景は多様なので多くの側面にかかわる共同体の資源を協同、連帯して有効に機能させる具体的仕組みが、そこでは要件となります。

親、家庭、友人、知人、町や村、保育・教育施設、児童保護施設、学校、医療・保健機関、民生部門等からの派遣者が具体的に連携して、情報と資金を持ち寄って、具体的な個人を対象にしたチームによる緊密な力を与える保護が重要になると思います。それを可能にする包括的戦略的計画を樹立しなくてはならないと思います。

その一つの参考に、米国のＯＪＪＤＰ（刑事少年司法運用及び非行防止局）が用意している「段階的政策とサービス」の計画、また、英国の青少年司法委員会の下にある青少年犯罪対応チーム、また、より具体的支援と制裁に携る青少年犯罪対策斑の取組み、、更には、バランスト・アンド・リストーラティヴ・ジャスティス（ＢＡＲＪ）という考え方やコミュニティ・ポリーシングの哲学がございます。今や犯罪法システムの大変革が求められているように考えます。

以上、私なりのとりまとめで申しましたが、ケネディさんが言われたように、これを具体的にどのように実施に移すかということが非常に重要でして、それを１つ１つ積み重ねていく中で、全体の法システムを変えることができるような方向に進む必要があるだろうと考えており、皆様方からの御教示をお待ちしております。

「杉並区における犯罪抑止の取組み」

杉並区長
山田　宏

山田でございます。今日は、地域の中での犯罪増加に対してどう取り組み、どういう成果があがり、そしてどういった課題を抱えているかということを、地域経営をやっている行政官として、皆様に事例をお話できたらと考えております。

杉並区は、ご案内の通り、東京23区の西部に位置しておりまして、人口は52万人、ほとんど住宅地、どちらかというと閑静な住宅地といった方がよいのでしょうか、そういう地域です。かつては犯罪が少なかったこの地域も、今、渥美先生からお話がございましたように、この十数年、急激に犯罪が増加しておりまして、特に住宅地という性格上、空き巣、ひったくりといった犯罪が急増しました。そうしたなかで、社会的にも、また地域の中でも、犯罪に対して非常に強い危機感や安全・安心に対する関心が高まってまいりました。

杉並区は、犯罪が急増する状況を見て、何とかしなければということで、犯罪に対する取組みを本格化させました。その背景には、地域の安全条例の制定が1つのスタートになったことを申し上げておきたいと思います。具体的には、2003年に区の対策をスタートさせました。まず初めに、区の役所の中に危機管理室を設置しました。今までは、安全・安心の仕事は消防署か警察がやるものと考えておりまして、区の方はほとんどそういった意識がございません。ですから、何か事件があった場合に事後的な措置を講じるというのが普通の対応だったわけです。しかし、安全と安心に対する区民の要望に応える必要が生じ、安全・安心に関わる情報、治安のみならず、災害も含め、関連する情報を区民に提供する部署を設置しました。

併せて、区内に3つ程度住民の自主的な防犯グループがあったのですが、これをたくさん創っていこうということで、自主的な防犯グループを地域で作っていく場合、20人以上の人達でグループを作るというときには、一団体10万円の助成を出そうという補正予算を組みました。これは、区が旗を振って自主防犯グループを作ったと言うよりも、地域の中で、犯罪を何とかしなければならないという意識が高く、何か自分達でできることをということで、自主防犯グループを作らなければという声が大変強く上がっていたからなのです。そのきっかけになったのが、恐らくＮＨＫの「ご近所の底力」という番組で杉並区の自主防犯グループのことが紹介されたからだろうと思います。番組の中で、自主防犯グループの活動が治安の改善に大変効果があるということが紹介されたために、区民の中で、自分たちもパトロールをしようという声が大変強く上がるようになったのです。行政は、その声に呼応して助成をしただけなのです。実のところ、一般的な行政のやり方で言いますと、一気にこういうものを創ろうとしますと、各町会に声をかけて町会を中心にそういうグループを作って欲しいと要請していくわけでございます。しかし、やはり自主的なやり方で、自分たちのやり方で自分たちなりにやっていく仕組みでないと、行政が押しつけても長続きしないのです。犯罪対策は細く長く続けなくてはいけないという基本的な考え方がありましたので、とにかく自発的な意志をもったグループだけに助成をするという方針で進めました。その結果、2003年7月に助成を始め、2004年の3月には、こういったグループが区内に60団体も存在するようになったのです。3団体から60団体増えたのです。

どういう団体が多かったか言うと、もちろん地域の町会が中心となって朝、夕方、夜と地域内を見回りをするというグループがありました。また一方で、町会とは関係なく、様々なグループ単位、例えば飲食店のグループ

で地域防犯グループを結成した人達もおりました。また、朝、犬の散歩をしている人達が公園の周りで集まるのですが、そうした人達が、朝と晩は犬の散歩をするのだから、散歩しながら防犯にも気を付けようということで、「ワンワンパトロール隊」というものもできました。ＰＴＡのお母さん方が、自転車のかごに「パトロール中」というステッカーを貼って、そして様々な計画を立てたり、また計画を立てなくてもそれぞれが意識して時々自転車で地域を巡回する活動を行うという、ＰＴＡを中心としたグループもできました。このように、自主的な防犯グループは2003年の7月の助成以来わずか半年余りで60団体に増えましたが、2005年の夏の段階で119団体と、区内ほとんど全部をこうした自主的な防犯グループが地域的に網羅する状況になっております。

そういった急激な地域防犯意識の高まりを受けまして、区としても、自主的な防犯グループだけではやはり足りないと考え、区のパトロール隊を設置致しました。当初は警視庁のＯＢの方3名を嘱託として採用しまして、後は民間警備会社の方に委託をして、車両2台、隊員6名でスタートしました。パトロールカーは、今でこそ全国的に拡がりましたが、実は私はこんなことをやって良いのかと最初はびっくりしたのですが、白と黒の警察車両同様のツートンカラーの車に「杉並区安全パトロール隊」と書いて、そして屋根にはブルーの回転灯を付けて、地域を巡回してもらったのです。このパトカーに似た車両を作ったことは、非常に大きかったと思います。犯罪抑止には非常に大きな効果があると思いますし、同時に、やはり住民の安心感にも繋がりました。杉並区には警察署が3署（杉並署、荻窪署、高井戸署）あるのですが、各署とも、ミニパトは別にしても、パトカーは2～3台しかない。これらに加えて、今は4台になっていますが、区でも独自にパトロールカーを持つということは、大きな効果がございました。警察ＯＢは、当初は3名の採用でしたが、今年の4月には13名の警察ＯＢの方に嘱託になっていただきました。とにかく、専門知識がこういう分野には必要なものですから、そういった方々の専門知識、それから警察との連携の橋渡しといったところまでも含めて、この方々の役割は非常に大きいと思います。その方々がリーダーとなって、民間の警備会社の人達に対して色々な指導をしていくような体制になっております。

警察、そして杉並区の独自の安全パトロール隊、そして地域での自主防犯グループ119団体、これらがそれぞれ連携をして地域の犯罪の抑止に当たるというのが現在の体制になりました。杉並区役所の前には青梅街道が走っており、街道を挟んで向かい側に杉並警察署がありますが、実は、2003年に区が防犯活動に本腰を入れる前までは、杉並区役所と警察署というのは、どちらかというと疎遠な関係にあり、何となく杉並区役所も警察を避けている、また、警察署の方も区役所をどちらかというと避けている、そんな状況でした。しかし、実は区が嘱託をした最初の3名警察ＯＢのうちの1人が元の杉並警察署長さんでしたので、この方が間に立って、それ以降、警察署と杉並区役所の意思疎通が非常に密接になりました。例えば、安全パトロール隊が1日パトロールする前には、パトロールカーが担当地区の最寄りの警察署に立ち寄り、昨日までの犯罪発生状況を聞いて、そしてお互いが役割分担を決めるわけです。例えば、ときには重点地区に区のパトロールカーを回すこともあれば、捜査活動に支障にならないように、敢えて杉並区のパトロールカーを入れないで、警察官が私服で警備をし、区のパトロールカーはそれ以外のところを巡回する、といったように非常に緊密な関係となりました。また食事は警察署の食堂で摂らせていただくということにもなりまして、そうした面でも、お互いの意思疎通が非常にスムーズになりました。

こうした官民の努力の結果、区内の2003年の犯罪は、全刑法犯で3.27％前年より減りました。特に、空き巣は30.68％減少、ひったくりも17.38％減少させることができました。また翌2004年は、全刑法犯は16.36％の減少、内訳では、空き巣は16.02％、ひったくりが33.48％の減少という成果に繋がりました。特にひったくりの減少がこの年顕著だったのは、ひったくりというのは路地のような細い道での対策をしなければならないもの

ですから、区において、パトロールカーと同時に、白バイのようなバイク隊も創り重点的に警備をしたものですから、その成果が上がったものであろうと思っております。今年（2005年）は半年経ちましたが、2004年から比べて、さらに全刑法犯は10.58%減少、空き巣も13.96%減少、そしてひったくりも31.82%減少しました。3年連続大幅に減っており、やればできるのだと実感しております。

さて、ひとつ面白いデータがあるのですが、杉並区内の住宅侵入盗の発生状況を示した地図と自主防犯グループが結成されている地区の地図とを重ね合わせてみますと、自主防犯グループが結成された地区では犯罪が減り、結成が遅れている地区は増加したといった結果になりました。しかし、ここからがポイントですが、2004年の段階では、自主防犯グループは区内のほぼ全域で結成されています。そうしますと、区内の犯罪の傾向も、地域の防犯力が薄いところを狙う、というのではなく、やはり犯罪者は自分達の対応を変えていきます。したがって住民側としては、更にその犯罪傾向に応じたパトロール体制を採らないと、十分な効果があがらないないと認識しております。そうした意味では、警察は犯罪情勢を研究してどう体制を整えればよいかというソフト面を中心に指揮をしてもらうと同時に、区としては、その分析に応じてハード面の整備、例えば防犯カメラを犯罪の増えているところに重点的に配備をしていくといったことが、これからの杉並区の課題だというふうに考えております。

自主防犯グループの活動も3年経ち、やはり何となくマンネリ化して、引き続き熱心に活動しているところと、あまり活動していないところが出てきております。そして、熱心に活動してくるところは、やはり慢性的な資金不足に陥っております。最初は区から10万円助成したのですが、これは設立時だけでございまして、それ以降の活動は全て自費でやっていただいているわけです。ですから、今後、資金面をどうしていくかという課題が残っております。また、活動をより活性化していくための人材の活用というものを考えなければならないと思っております。一生懸命やっている自主防犯グループのリーダー達は、犯罪抑止という事項に対して相当な知識・技能を蓄積しておられます。実はいま、警視庁にもご検討をお願いしているのですが、こうした経験・技能を有する民間の方には、どう呼称してよいかは分かりませんが、一定のトレーニングを積んだ人に資格を持たせるべきだと思います。民間人が防犯活動をやっていますと、例えば無灯火の自転車を注意するときにもやはり凄まれるわけです。「何でお前なんかに注意されなければいけないんだ」などと言われ、結局注意できないのでは効果が上がりません。そういうときに、「私は警察から委託されているこういう者です」といったように、何らかのマークがあればそれもよいのですが、そういう資格を制度化して欲しいと思います。いろいろ問題はあるかも知れませんが、江戸時代だって岡っ引き・下っ引きがいたわけですから、やはり意識の高い人達に対しては、一定のサブリーダーとしての認知をしてあげる必要があるのではないかと感じております。

簡単ですが杉並区の取組みについてお話をさせていただきました。今日は皆様から貴重な御意見をいただければと思います。ありがとうございました。

「マスコミの目から見た日本の犯罪抑止策」

読売新聞社論説委員
徳永　文一

1　犯罪の多発と多様化・地域社会の変化

10年以上前に私が現場で様々な事件を追いかけていた頃と今が非常に変わったと思うのは、非常に様々な種類の犯罪が起きると申しますか、例えば殺人事件の発生状況がひどくなったとは思わないのですが、次から次へと様々な手口の犯罪が起きるといったことを痛感しています。そういう意味では、ただ呆れるばかりというのが現実なのではないかと思うのですが、最近でもいわゆる悪質リフォーム詐欺、振り込め詐欺とか、人を騙して金品を取るというような手口の犯罪が横行していますし、性犯罪、一人暮らしの高齢者を狙った犯罪、例えば少年が教室に爆弾を投げ込んだりとか、親をナイフで傷つけたり殺したりするといった少年事件とか、ありとあらゆる犯罪が起きています。しかも2～3か月もすると、もう手口も変わっているというか、新しい犯罪になっているというか、模倣的にどんどん犯罪が発生する状況にあります。そういう意味で、全体の刑法犯の認知件数というのは減ってきているのでしょうが、どんどん新しい犯罪が起きているということを痛感しています。

これは社説でも書いたのですが、読売新聞がこの4月に戦後60年を振り返ってという世論調査を実施しました。その中で、戦後日本で一番評価できることは何かという問には、経済が成長して暮らしが豊かになったという答えがだったのですが、逆に、60年を振り返って問題点は何かといった問いに対して一番多いのは、犯罪が増加し安全な暮らしが脅かされるようになった、という項目でした。この回答が61%に達してトップだったというのが、国民一般の人々の感覚を象徴した数字なのではないかという気がします。ちなみに、2番目は「政治家の質の低下」で51%、次が道徳心・公共心の薄らぎというように続くのですが、まさに体感治安というものが悪化しているのではないかと思います。

2　犯罪の抑止についての警察の態勢

では、悪化する治安に対する抑止というものについて、その中でごく一部思いつくまま述べさせていただきます。現在、警察官の増員が全国的に非常に進んでいます。これから大量退職時代が到来し、警察官も大量退職するということも見越しての増員でしょうが、量だけでなく質も高めてもらわなくてはなりません。不祥事に追いまくられているような組織であっては、現在の犯罪情勢に立ち向かえないのではないかと思います。また、柔剣道もできない、走るのも遅いというような警察官だけだと心配になるわけで、警察官の質の向上というものもしっかりと組織の問題として取り組む必要があるのではないかという気がします。

次に、「空き交番」の解消について申し上げますと、現在警察庁が施策として進めており、各政党も選挙に向けて積極的にアピールしています。交番制度は、100年以上の歴史を有するものでありますが、当然、社会の変化、時代の変化によって制度の具体的な運用は変えていかなければなりません。現行の制度ままで良いわけがなく、例えば今では携帯電話があって110番はどこからでもできる時代であり、また、警察官が交番にいればそれだけで住民が安心、という時代でもないと思います。ですから、パトロールを強化して何かあったときは直ぐ駆

けつけるとか、いわゆる地域の安心感と言いますか、そういうものを念頭に置いて、地域警察の運用を考えていただきたいと思うのです。では、どのようなことをやれば地域の安心を高めることができるのでしょうか。実は地域の状況によってそれぞれ違うわけでして、駐在所があった方がよい地域もあれば、交番の方がよい地域もある。警察庁は、全国一律ではなくて、それぞれが創意工夫して空き交番対策を進めろと言っているわけですが、それこそ地域によって独自の地域警察の運用があってもよいのではないかという気がします。

また、いわゆる防犯カメラをはじめとして、警察官の不足を補うための様々な防犯機器の活用、或いは捜査ではＤＮＡのデータベース化といったトピックがありますが、こうしたことは当然連動して進めていくべきだと思います。

3　自治体・地域との連携

今、山田区長さんがおっしゃいましたが、警察と地域との連携、あるいは警察と自治体との連携、これも警察庁がここ２、３年非常に積極的に進めていることなのです。さきほど田代さんもおっしゃいましたが、犯罪情報の提供というのは、非常に重要であって、いかに実際に情報を届けるかが大切です。あらゆる方法、しかもリアルタイムでなるべく具体的な情報をいかに提供していくかということは、非常に大切なのではないかという思います。私の山田区長さんの杉並区の隣の練馬区に住んでいるのですが、昼間は、お年寄りと子どもしかいないような、ほとんど母親も仕事に出ているものですから、そういう状況の中でどのように情報を提供するかといったことにも配慮して、これからますます進めていっていただければと思います。

4　関係官庁との連携

これも最近さきほどから言われておりますが、治安責任は警察だけではもう負えなくなっており、関係者の連携が非常に課題になっているわけです。そういう意味で、法務省、税関、入管等関係省庁との連携が今後ますます重要になって来ます。その際、縄張り意識と言いますか、特に警察というのは、さきほどのアメリカの報告でもあったのですが、誇り高いと言いますか、そういう体質がまだあるのではないでしょうか。もちろんあってもなければ困る部分もあるわけですが、例えば、武器転用可能な製品の輸出を禁ずるといった事務は経産省が所管していますが、例えば、経産省が情報を取った事件は警察はやりたがらないとか、そういうことも現場からまま聞いたりします。しかし、やはり警察が一番の大組織なわけで、他に手柄を譲っても、警察は堂々と連携というものを進めていく必要がありましょう。最も現場を知っているわけですから、警察がリーダーシップを発揮して他省庁をリードしていくといった対応が求められているのではないでしょうか。

さて、先日アメリカで大きなハリケーンがあり、ニューオーリンズの街では、ハリケーンの被害だけでなく、治安機能を失ってしまい、略奪が横行しているといった問題が報道されました。災害復帰を担当する連邦政府の緊急事態管理庁が、国土安全保障省に統合され、その傘下に入ったせいで弱体化して機能していないといった報道もされています。一方日本では、情報機関が分散されているから統一すべきだ、とった議論があるわけですが、実はかえって分散されていて個々にその力を発揮する、競り合うことで組織としての力が十分に発揮されて、結果として国全体の治安というものが強化されているという面もあるのではないかと思うのです。つまり、他省庁との緊張感を維持しつつ、それぞれの権益を超えて連携を進めていくにあたって、現場を最も知っている、犯罪状況を最も分かっている警察がどんどんリードしていくということが必要なのではないかというような気がします。

5　これからの犯罪対策

最近は、次から次へと様々な犯罪が起こる中で、それに対処するための新しい法律も次々と作られていて、法制面からの犯罪抑止と言いますか、そうした対応も進んでいます。国民意識としてもそういう対応を求める雰囲気があります。法整備でも最近よく国際標準ということが言われてきて、欧米の制度に倣うといった動きも加速しているわけですが、こうした動きは、要するに対症療法と言いますか、今まで私が述べたようなことも、ほとんど対症療法的なものです。

しかし、これは警察というよりも政府全体の問題ではあるのですが、犯罪の発生源と申しますか、より根元的な原因にも常に目を向け、そういう発生源対策を考えていく必要があるのではないかと思います。これから我が国が人口減少社会に入ってきて、当然今後ますます外国人労働者の活用という方向に社会は進んでいくのではないかと思うのですが、そうすると、治安上の新たな課題も出てくるわけです。では、社会としてこの問題にどう対処していくべきなのでしょうか。

一方で、今、非常に家庭崩壊とも言い得る現象が進んでいる中で、少年犯罪というものが、ますます少子化になって件数は減少するとしても、質としては深刻化するのではないかという懸念があります。最近、経済界でも「教育」を語る人が多いのですが、これは一朝一夕でできることではないのです。教育関係者の書いた本で、子どもより親が怖い、というのがありましたが、これが学校の先生の本音なのです。そういう、親の機能というものが失われてしまったとも言える状況の中で、では、少年非行に社会がどう対応していくかということは、警察としても考えてもらう必要があると思います。特に警察の少年係の人達は、むしろ学校の先生以上に少年の現実を非常に一番良く分かっているのではないでしょうか。今の少年とか家庭の状況を分かっているのではないかと思いますが、だからこそ、警察の考えというものを積極的に政府部内であれ何であれ発言してもらい、改善策を見い出すようにしていく必要がありましょう。

ディスカッション

小野

まず、午前中のお話に関してケネディ先生にお話をお聞きしたいと思うのですが、法執行だけではなかなか安全を守ることができないというお話をいただき、また、ニューヨークの方策とボストンの方策をご説明いただきました。ニューヨークについては、内部責任を明確化することにより、法執行の強化の効果も大変大きかったというお話でした。また、ボストンの方策は、シースファイアー（停戦作戦）ということで、コミュニティとの連携、また、犯罪者との連携も図ろうということであったと理解いたしました。できればこのアメリカの両方策についてのケネディ氏の考える共通点、相異点、問題点、そういうものについて少し会場の皆様に分かるようにコメントいただきたいというのが１点であります。

２点目は、犯罪対策に現在の刑事司法システムをより有効に機能させるための方策なり代替案について、もしあればさらにお聞かせいただきたいというものです。

次に、マックドネル副本部長には、新方策に関して質問が来ております。ブラットン氏が本部長に就任されてからロサンゼルス市警においてもゼロトレランスによる取締りに力が入っているのではないかと思いますが、市民の理解や犯罪予防の実効等に繋がっているのかどうか具体的にお伺いしたいということであります。

さらに、それに関連しまして、Deputy Auxiliary Police、資料では、市民警察補佐プログラムという日本語だったと思いますが、これと、Block Watch Captain、この２つについて簡単にご説明願いたいというご質問が来ております。

ケネディ

２つの質問について、順番を逆にして答えたいと思います。

まず最初に、刑事司法システムについてですが、もし、システムがうまくいかないのであればどうしたら良いのでしょうか。別に今のシステムが壊れているとは言いません。むしろ、あまりにも期待が大きすぎるのだと思います。

刑事司法システムは、正義のために作られたものです。うまく機能しているときには、それは非常に正義を実現することができるシステムとなっております。責任も分担されており、警察官、弁護士、検察官、裁判官の間で正しく機能が分かれており、それぞれのグループが特定の仕事をします。そして、それぞれがある価値に基づいて焦点を当てて仕事をしています。判事達は、デュープロセスで仕事をしていますし、警察は犯罪の取締りにあたっています。その間には緊張関係もありますが、これは、正しい姿だと思います。ただ、私たちが当然と思ってしまっているのは、この刑事司法システムは犯罪防止の一番良い方法なのだといった考えですが、実は私はこれには少し疑問があります。私たちがこの刑事司法システムに求めているものは、例えば、被疑者の権利の確保、あるいは注意深く特定の事件の証拠等を扱って欲しいとか、事実関係をしっかり捉えるべきだとか、そういったことです。また、犯罪者には保護観察等を通じて様々な施策が行われています。他方、全ての犯罪を裁きたい、という考え方もあります。正義を行うため、そして様々な社会の側面、社会の関心を表すためには良いシステムにはなっていると思いますが、これが完全に犯罪防止に繋がるかというと必ずしもそうではありません。

では、そこから、ニューヨークとボストンの話に繋げていきたいと思います。私は、警察官だけでは犯罪と闘うことはできないという話をしました。パネルディスカッションでも政府との連携とか住民との連携といった話もでました。そして、私の話の中では、連携は、犯人・犯罪者とも可能であるという話もしました。彼等も、もちろん刑務所には行きたくない。社会の中で生きていきたいのですから、そこに我々と共通の基盤を見い出すことができます。ですから、治安の維持は警察だけではできないということは本当に正しいと思います。ただ、ど

のような有効な戦略であっても、結局は警察がイニシアティブを取らなければなりません。警察は、犯罪というものを一番よく知っているからです。もちろん、警察官だけではできないこともたくさんありますが、警察が重要な役割を果たすことは言うまでもありません。法執行という面だけではなく、情報分析など、問題を理解する上で果たせる役割がたくさんあると思います。ニューヨークの戦略とボストンの戦略は全く一致しているとは言えませんが、いくつか共通点があります。それは、大きな戦略を立てる際に、戦略的に前線の警察官の知識に基づいて行われた、ということです。私たちが注意深く現場で何が起こっているかに焦点を当てて、伝統的なやり方か革新的なやり方かというは別にして、パートナーと連携をして建設的なアイディアを取り込んで対策を講じていくことで、私たちは成功できるのだと思います。

警察だけでは問題を解決できないと言いますと、責任の一部を別の所に移しているようにも受け取れますが、それはちょっと違うと思います。犯罪防止をやっている人達は、やはりそれで身を立てているわけですから、皆が専門家、プロです。彼等が知っていることを戦略的なプロセスの中に組み込んで、より建設的な解決策を見つけだすことで成功が生まれてくると言えると思います。

小野

ありがとうございました。 次に、マックドネル氏お願いします。

マックドネル

ブラットンがロス市警のトップに就いてゼロトレランスを導入しました。彼はニューヨーク市でゼロトレランスの戦略を成功させました。小さいことから対策を重ねたのです。例えば地下鉄の駅に入ってきてチケットを買わずにカウンターを飛び越えて乗車するような人間がいました。そのこと自体は些細なことですが、これを見逃すと、そういった人達が大きな事件を起こすかもしれないのできちんと対応するわけです。また、80年代・90年代ニューヨークシティの地下鉄の駅の構内には、たくさんの落書きがあって、非常に恐ろしい雰囲気がありました。落書き自体は軽犯罪かも知れませんが、そういった小さな犯罪が実は大きな意味をもつというように考え、落書きを消し、そういうことをしないような雰囲気を作っり、それが結果的に非常に効果を挙げたのです。もちろん、そこには人員の問題がありました。こういった軽犯罪に対応しつつ、同時に、大きな事件にも対応しなくてはなりません。

さて、ブラットン氏がロス市警に着任したのは2002年10月のことでした。ロスは当時、アメリカの殺人都市と言われていました。ですから、まず我々は殺人事件、重要事件を抑止することに優先順位をおき、殺人事件を年間519件にまで抑えることができました。大都市としてはかなり大きな成果だと思いますが、もちろんそれで満足することはできません。

東京の犯罪がどれくらいあるか分かりませんが、そもそも、犯罪発生件数と認知件数には違いがあります。どれ位の犯罪が実際に認識され、報告されているのか。また、報告してもよいという市民の意識があるのかどうか。実際、ロスには警察に報告されていない事件があります。つまり、警察に犯罪を通報したら身元が割れ、母国に強制送還されてしまうことを心配して、実際には非常に厳しい生活環境の中で住んでいても、犯罪を通報しない人間がたくさんいるのです。彼らに対し、我々は、実際に移民法を適用して強制送還はしないから犯罪の抑止、捜査に協力してほしいということを説得してきたのです。常にそうした心配している人達、非常に荒廃した環境で暮らしているそういった人達が、犯罪の犠牲者になることが非常に多いのです。我々は限られた人員を報告された犯罪に対応するべく展開していますから、犯罪がありのまま通報されるかどうかというのは非常に重要な点なのです。また、ロスは車社会で、それにしたがって車上荒らしも非常に多く起こっていて深刻な問題でしたので、これも20%減少させました。やはり、人々に一番大きな意味をもつ犯罪に対処しなければなりません。ロ

スはまだ、ニューヨークと同じほどの成果を挙げてはいませんが、短期的には重大犯罪に注目し、その抑止に務めています。

さて、市民警察補佐プログラムについてですが、これは若い人達を対象の中心に考えています。私は日本に来て、社会の中の人間関係というものに非常に感銘を受けているのですが、その日本でもどういった問題があるかというと、やはり少年犯罪であるということは本日も出てまいりました。若年層の犯罪が非常に多いというのは、アメリカでも同じです。したがって、我々は若い人達に対する対策を取っています。例えば、ギャングに関わる若者の問題というのは日本でも同じだと思います。市民警察補佐プログラムでは、警察が主体となってスポーツイベントをするとか、市内19地区を担当するそれぞれの警察と若者達が実際に接触して、社会的なルールを教えたり価値観を共有したりして、そういった価値観や基準に基づいて生活させようと考えています。もちろん、親にも協力を頼み、プログラムにおける警察の活動の支援をしてもらっています。

子ども達はその若さゆえ様々な問題を抱えていますが、それほど大きな問題ではないときには、そういった若者を呼んで、このプログラムに参加させることによって悪い方向に進まないようにするのです。プログラムには今でも力を注いでいますが、本心としてはもっと多くの時間を費やしていきたいと思っています。例えば6歳、7歳、8歳という子ども達を良い方法に向けてやることによって、また彼らの生活環境を改善することによって、彼らが13、14歳になっても問題を起こさないようにしたいのです。青年になってからギャングが格好良いと思わないように、ギャングになりたいと思わないようにしたい、具体的な事件を起こさないようにしたいのです。そのためには、非常に小さい頃から子ども達を教育していかなくてはなりません。

次に、Block Watch Captainというのは、いわば地域の見張り番のことで、ロス市全体で行っている活動であり、1960年代後半から実施されています。地域の人達に、私たちのいわば目となり耳となってもらい、そのコミュニティのそれぞれの課題に併せた対応、警戒をしていただいています。その地区で何が起こっているか一番よく知っているのは、その地域の人であり、このキャプテンがリーダーとなって防犯に当たってもらっています。そのことにより、彼らによりいっそう地域社会への帰属意識も生まれます。ロス市では実に103の言葉が使われており、それと同じ数の文化があると言えるでしょう。ですから、そうしたコミュニティのアイデンティティがどこにあるのか、誰がコミュニティを支えるのか、これはその地域に住む人々自身だと私たちは考えています。

小野

ありがとうございました。

次に、コミュニティの力をどのようにして復活させるか、強化するかといった観点の質問がいくつかあります。初めに山田区長にお願いしたいのは、予算・資金不足に対してどのような方策を考えておられるかという点の質問です。これに関連し、寄付を集めるとか、企業の社会的な活動を強化していくといったお考えはないのですかという質問がありました。また、防犯パトロール隊の活動により、交通事故の減少効果も認められたのかということについても質問が来ております。

山田

地域のボランティアの防犯グループの資金不足についてのご質問ですが、区としては、区が本当に援助すべきかどうか悩んでおります。というのも、区が援助をし始めますと、やはり区の意向がどうかということを皆が気にしてしまい、本来自主的な意思で始めている活動が、だんだんと変質してしまう可能性があるからです。ですから、額としては大したことはないので、なるべく活動を地域が支える仕組みを作りたいと考えており、例えば防犯グループが夜廻りをする際に着用するジャンパーに、防犯パトロール隊の名称とともに企業名を入れることでそのジャンパーを寄付をしてもらうといったことを推進しており、いくつかの地元企業がそれに応じてくれて

います。つまり、活動に要するお金については、住民が負担することよりも、なるべく地域の事業者が活動に参加するという仕組みを作っていきたいというのが基本的な私たちの考えです。ほかにも良いアイディアがあれば取り入れていきたいと考えておりますが、これは決して税金を出し惜しみしているわけではなくて、区が負担してしまうと、皆がお金をくれる方に顔を向け、区がどう考えているかということを気にして、活動の本来の意義というものが失われてしまうのではないかということを心配しているからです。

ただ、この3年間で新たな運動が盛り上がった結果、いくつかの変化を私は感じております。1つは、地域行事に参加する人が増えたということです。例えば、先日杉並が大雨で水害に遭った日のことですが、当日は震災訓練を行っていました。これまでの震災訓練は、地域の協力がなかなか得られず、区内の4つ程度の小中学校を会場にモデル的にしか実施ができなかったのですが、今年は67の小中学校全てで実施することができました。こうした活動の中心になっている人達は、やはり地域で防犯活動を行ってくれている人達なのではないかと考えております。また、ラジオ体操に参加する人が増えるといったことなども、やはり防犯活動を通じて地域のコミュニティが緊密になり、挨拶等を通じて人の輪が拡がってくるということに由来しているのだと思います。もちろん、全地域にそれが拡がっているわけではなく、先日の水害のときも、地域の活動が盛り上がっている地区では、水害対応が夜中にもかかわらず比較的スムーズでした。大雨は日曜日の夜だったものですから、区役所の職員はほとんどおりませんでしたが、そうした状況の中で、水が溢れてどこか避難しなければいけないというときに、やはり地域が連携して活動をしている地区では、区の職員がいなくても、比較的早く避難所を開設できたのです。しかし一方、そういう活動が低調な地区では、住民は何をしてよいか分からないので対応が遅れ、、区役所の対応が遅いとかなり批判を受けてしまいました。しかし、しっかり対応できている地区もあったのです。

やはり自主防犯活動が活発なところは、コミュニティの再生というものについて目を向ける人達が増えているのだと思います。つまり、自分の身を守るという安全活動からそういうものに拡がってくる。そして、逆に、コミュニティの再生のためには、やはりルールを守ることが重要であるという考えに繋がっているのではないかと思うのです。

それから、防犯運動が規範意識を高めて、交通事故防止にも繋がってきているのかというようなご質問です。確かに交通事故件数は減少傾向にはありますが、これは、全国的な傾向ではないのでしょうか。正直申し上げて区の防犯活動との因果関係はよく分かりません。犯罪抑止の運動が、さらに交通ルールを守るといった意識に直接繋がって効果が出るまでにはまだ時間があるかと思います。杉並区内でも、自転車のルールというのは非常に無茶苦茶で、夜はほとんど無灯火で走っています。本当は道交法違反のはずですが、そこまでは警察もなかなか気が付かないと注意しないというような状況で、防犯活動というものがこういう面にまで反映されてくると地域ももっと変わるのではないかと思いますが、交通法規を守るということに数字的に繋がっているという感じはないので、これについてはもう少し時間がかかるかと思います。

小野

次に、マックドネル副本部長に対しまして、企業のボランティア活動について少しお聞かせいただきたいというご質問があります。併せてコミュニティの力を発揮させる上での方策等がありましたらご説明いただきたいと思います。

マックドネル

皆さんの話をお伺いしておりますと、警察の仕事というのはどこでも同じだとますます思うようになってまいりました。様々な啓蒙活動が必要だということ、そして、コミュニティや企業をどう動かしていくかということです。その際重要なことは、まず最初は新しいグループを創るのではなく、現在あるグループをうまく活用して

いくということでしょう。地域のグループ、ＰＴＡといった組織をうまく活用していくということ、そして彼等の意見を聞いていくということが大切です。発言する人達というのは、理由があるからそうしているのであり、安全に対する意識が高いということだと思いますので、この力をうまく活用していくということが地域の安全に繋がると思います。

また、企業に関しては、地域が安全でなければ、その地域でビジネスはやっていけませんから、地域が安全であるということ、また、犯罪が起こったとしても十分に対処ができるということが理解していただけるのであれば状況は変わってくると思います。したがって、様々な情報の共有が必要だと思います。警察、メディア、事業者、それぞれのプレイヤーは個別の役割をもっており、防犯活動というのは、警察だけではなく、誰もが行うべきものであり、誰もが様々な形で関われるものだと思います。山田区長がさきほど、コミュニティグループが活動を活発にしている地域では、実際に犯罪率が低いという効果が出ているとお話になりましたが、例えば、性犯罪があったとしたら、また、子どもが犯罪の加害者・被害者になってしまった場合には地域の皆が立ち上がる、また、立ち上がろうという気持ちになったときにそれをまとめることができればよいのです。コミュニティポリスアカデミー等でも関心を持っている人たちに集まっていただき、そしてもう少し積極的に問題に対処してもらえるようになると思います。

小野

ありがとうございました。コミュニティポリスアカデミーのお話がありましたが、私からも質問をさせていただきたいと思います。さきほどからのお話の中で、例えばハイ・ポイント、それからボストンの見事な施策のご紹介がありましたが、コミュニティの力が大変大きいということの証明だろうと思います。一方で、日本でこういうことをやろうとした場合には、情報の共有の問題があるのではないかと思います。すなわち、例えばコミュニティの方々に犯罪の具体的な情報をどこまでお伝えできるのかという問題が出てくるのではないかと思います。個人情報の保護という問題と、コミュニティの力を発揮するための情報の共有という問題はなかなか難しいのではないかと思いますので、こうした点について、ケネディさんにアメリカにおいては、プライバシー等の問題は起きないのかという点をお伺いします。さらに渥美先生には、立法政策等も含めてということになるかと思いますが、情報の共有を図るためにどう総合的な対策をとるべきかということをお聞かせいただきたいと思います。

さらに、質問の中でもプライバシー関係のものがいくつかありますので、これもお答えいただきたいと思います。まず、犯罪報道における実名報道について、すべきではないという批判もあり、他方では、犯罪抑止の効果があるという主張もマスコミではなされているようです。報道が犯罪者の疎外を進めてしまうという側面もあると思いますが徳永先生いかがですか、というご質問があります。

さらに、マックドネル氏に対しまして、ロスではプライバシーの問題をどのように取り扱っているのか。例えば顔認証システムにおいてプライバシーの問題をどうお考えなのかというご質問がありますので、お答えいただければと思います。

ケネディ

これは本当に素晴らしい質問だと思います。そして、日々答が変わっていくものだと思います。ここで今一度、刑事司法について考えたいと思います。伝統的な刑事司法の中では、情報共有の問題は、法のガイダンスの下で解決されてきました。ですから、少年の場合であれば、厳しくルールが設定されており、どういう情報を共有できるのかということが決まっていました。成人の犯罪の場合であれば、問題は少し違いますが、判例がありますから、皆どこまでできるのかということが分かっています。これらは、大体がデュープロセスという考え方の下で解決されてきました。

では、全く別の、伝統的な考え方に基づかない取組みについてお話をしたいと思います。ハイ・ポイントオペレーションの話が出ましたが、まず、麻薬取引の売人を全て尋問し、人定をとりました。そして、暴力的な犯罪の容疑があるものだけを逮捕したのです。そうしますと、非暴力犯の人々は収監されず、引き続きコミュニティに止まることになります。ここでは選択肢が2つあります。一つは、警察のみが彼らに関する情報を保持し続け、何かあれば彼らを逮捕するというものです。もう一つは、彼らに関する情報をコミュニティと共有して、警察が教会、社会、家族と協力をして、彼らを更正させて犯罪を犯して刑務所に行かないようにするかです。ただ、それをやるのであれば、逮捕もされていない人達の名前を社会と共有しなければなりません。もちろんプライバシーの問題はあるわけですが、これをしなければ恐らくさらに50人の若者が刑務所に行くことになってしまったでしょう。情報を共有することは、もちろんデュープロセスという観点から言えば、これは本当に異例の措置だったわけですが、唯一それによってのみコミュニティを巻き込むことができたわけです。

これが果たして正しいことなのかどうか、そういう問題は、こうした特異な戦略を採れば必ず出てきます。問題があるのかどうか、全てが法律的に解決されたわけではありません。むしろ倫理的な観点から問題ないと判断したものもあります。ここまではやっても良い。悪いという考え方です。ハイ・ポイントオペレーションについて、市当局は「こんなやり方は見たことはないが、やってはいけないという法律はないだろう」といった反応でした。やって良いと思うのだったらやりなさいということです。作戦を実施しなければより多くの若い人達が犯罪を犯して刑務所に行くことになってしまうのであれば、情報を共有しても良いだろうという考え方です。もちろん別の地区では、こうした方法には賛成できないという場合もありました。何が正しいやり方なのか、もう少し実績を積み上げていかないとその辺は定まっていかないのではないかと思います。

小野

ありがとうございました。渥美先生、いかがでしょうか。

渥美

プライバシーの保護について、アメリカ合衆国最高裁判所が採ってきた適正手続条項での「リバティー」（自由）コンセプトをベースにしたデュープロセスの考え方について御説明しますと、自分自身の情報が人に知られることが、自分に対してどういう意味をもつかというのを考えて、自分の情報が相手に提供されても仕方がない、あるいは、自分の情報を提供することによって自分が助けてもらうことになるという場合には、提供は当たり前だというふうに考えます。つまり、「自由」に程度の差を認めるのです。そして、そうでない場合には、自分の情報は他人に伝えられず保護されるという期待が一方にはあります。期待、そしてそれに加えられる保護手段と犯罪者に対する制裁の手段をマトリックスと言いますか、測定表によって物事を解決する、こういう考え方が、アメリカではずっと定着しているのです。情報はあくまでも皆のもので、犯罪や社会での重要な関心に関する情報は皆が共有するものだという前提であり、それが、英米法諸国の共同体社会の常識です。日本のように、どんな場合でも個人の情報は他の者は知り得ないという考え方を採っていないのです。その人にとって見れば、手術を受ける際に、自分の情報を提供しなければ自分には十分な医療的な措置が提供されないというのと同じ関係になります。医者が患者のことを全然知らないで手術をするわけにいきません。それと同じような捉え方で、具体的事例毎にバランスをとりながら物事を考えていく。加えられる強制の度合い、コミュニティ全体を守ることが必要であるかどうかということと、自分の情報が知られてしまう人が、こういうことをやれば皆が自分の情報を知りたがっているのは当たり前という、そういうプライバシーへの期待が存在しない場合、それは人に知られないのが当たり前だと考える期待が存在する場合、その2つの標準表によって物事を考える。これが、アメリカが長い歴史の中で工夫して到達した結論であります。

アメリカにおいては、人々が社会で健全に成長していったり、社会にもう一度組み入れられたりするのに必要なサービスのツールというのは、教育であれ何であれ本当に様々にございます。自分が社会に再組み入れされるためには、個人情報が他の人に知らされても構わないという考え方です。日本のように、個人情報というものを、絶対他人に知られてはいけないもので、関係者も知ってはいけないものだといった考え方はありません。日本でそういう社会化ということについての配慮が十分行われないままで、個人情報保護法ができてしまった理由がわかりませんが、今からでも、こういうアメリカと似たような、バランスの取れた議論をしていけば、徐々に事態は改善していくだろうと思います。物事を具体的に捉えずに、抽象的な議論をしたらこの問題は解決できないと思います。

それから、もう１つのご質問、犯罪報道についてですが、英国、とりわけイングランドやウェールズで採っている政策と、スカンジナビア諸国が採っている政策は全く違います。イギリスでは、匿名報道はジャーナリズムの原理に違反し、倫理に反すると考えられています。それはどういうことかというと、匿名報道をしてあるグループに属しているということだけを知らせると、そこに加わっている人全部がおかしいと見られてしまうのは問題ではないか、という考え方です。例えば「犯人は黒人」と言えば、黒人全部が、「中央大学生」と言えば中大生の全員が疑われてしまいます。法学部と言っても、その４年生と言っても、そこに属する全員が疑われます。これではおかしいので、具体的に人を明らかにするのは当たり前という考え方、それと、皆が正確な情報を知ることで初めて物事の解決ができるという考え方なのです。

また、実名で報道することは、報道機関の責任を明確にさせるためにも必要であると考えます。日本では、スカンジナビア諸国の考え方に近く、匿名報道というものが割によくなされるのですが、そのいずれが本当にうまく社会で機能するのか。これはジャーナリズムの世界でも十分議論していただく必要がある。世界には違った２つの考え方があるということだけをお話し申し上げておきたいと思います。

小野

ありがとうございました。徳永様、いかがでしょうか。

徳永

最近、都道府県警察で、例えば発表段階から名前を出さないとか、場合によっては虚偽の内容を出すというような事例もあるようなのですが、そうした警察の対応というのは全く論外であるというのがまず言えるのではないかと思います。我々は基本的には実名報道を当たり前としてやってきたわけです。ただし、よほど問題がある場合は、例えば誘拐の際の報道協定のように、警察は全て全容を明らかにした上で、しかし、我々報道機関は報道しない、といったやり方があります。少なくとも新聞協会と警察の間での合意がなされるべきであって、警察は実名を示した上で報道機関が報道の在り方を判断するというのがあるべき姿ではないかと思います。そうでないと、例えば、こう言っては何ですが、警察の恣意的運用が行われる場合も考えられます。そうでないと、例えば犯罪被害者は被疑者の名前を知ることができないのかというようなことになってしまい、だからといって犯罪被害者だけに犯罪者の名前を知らせるのかというと、これも少しおかしな仕組みなのではないか、個人的にはそう思っています。

小野

ありがとうございました。次に、マックドネル氏は、特に顔画像認証システム等を含めましてプライバシーにどういうふうにお考えでしょうか。

マックドネル

例えばスーパーボウルが行われる７万人が集まるスタジアムで、顔認識ソフトを使って、氏名手配者が来るか

どうか判別するという実験がありました。人のプライバシーというのは、そういった公共の場でも当然に保護されるというものではないと思います。例えば指紋やＤＮＡについて、公共の場に行って何かに触った際に、指紋は付くしＤＮＡが採取できる場合もあります。国土の安全ということを考えますと、こうした事項は、我々にとっては非常に重要な資産になってくると思います。つまり、テロの被疑者が国境を超えて入って来ても、例えば空港や駅で顔認証システムを活用することによって、彼を捕まえることができるのではないでしょうか。

もちろん、警察側にシステムの乱用があってはなりません。新しいシステムは、市民の安全のための道具、犯罪を防ぐための道具であり、乱用することがなければ、全く問題のない道具なのだということを一般市民に示して理解を得る必要があります。そのためには、使用基準に高い標準を設定して、そして常にそれを維持することが必要です。そうすることによって、有効なツールであるということを一般市民にも認識してもらえると思います。これは何も特別なことではなくて、これまでになされてきた新しいテクノロジーの導入の場合と同じだと思います。

小野

ありがとうございました。

それでは、次に、コミュニティの問題に関し、外国人対策について２つほど質問が寄せられています。再度マックドネル氏に対してですが、１つは、例えばロサンゼルスにおいて、市民団体・ＮＧＯ・教会等との連携を図る上で、例えばヒスパニック系の英語を話せない人々に対してどのようなコミュニケーション、コンタクトの手段を採っているのか、また、警察組織内でバイリンガルの捜査員、職員等をどのように養成し、活用しているのかという点です。もう１つの質問は、日本において自動車産業が盛んな地域にお住まいの方からなのですが、日系ブラジル人が大量に流入しているということを踏まえ、そうした外国人が非常に多い地域において、アメリカにおいてはいかなる方法で外国人の定住の促進、あるいは犯罪の検挙等について工夫をされているかという点についてであります。

マックドネル

ロサンゼルスには様々な人々がおりまして、48％がヒスパニック系のスペイン語を話す人達であり、実際我々のスタッフの37％がヒスパニックを話します。ですから、スペイン語を話す能力という意味では、警察職員も比較的あるということになります。我々には、ランゲージ・バンクというものがございまして、外国語への対応はそこで行っています。バンクに登録された様々な言語能力を有する職員が、事件があったようなときにその地域に派遣することができるのかどうかを確認するわけです。また、警察官での対応では不十分な場合は、通訳を雇って活動してもらっています。ですから、リソースとしては、外にも中にもあるということです。複雑な質問になると十分な対応はできませんが、当事者の家族に通訳を頼むということも可能です。

それから、日本に住む外国人についてですが、まず彼等が合法的な滞在者なのか不法滞在者なのかということによっても違うと思います。ロサンゼルスには、不法移民が大量に暮らしており、我々にとって非常に大きな問題になっています。そのことは、警察の犯罪の認知にも問題を生じさせています。つまり、違法に国境を超えてきた人達は、その発覚を恐れて通報して来ないのです。彼らを取り巻く問題には実に様々なものがあります。その人達の生活の質を上げることが大きな課題でしょう。いかにソーシャルサービスを受けるか、子どもたちを学校に行かせることができるかといったことです。合法的に暮らす我々が当然と思っているようなものを彼等は受けられないということも多々発生しているわけです。正直に言いまして、政治的に正しい答はない問題と言えると思います。

日本の場合には、これらの問題に対処する際、地理的にも国境管理という意味でアメリカよりは非常にやりや

すいと思います。ですから、我々のやり方をそのまま取り入れるのではなくて、皆様に相応しい国境管理というようなやり方が別にあると思います。

多数派が加害者となり、外国人居住者が犯罪の被害者になるケースが多く、先ほど申し上げたように、その問題が発覚しないことがあるわけです。日本でもそうかも知れませんが、対処法としては、犯罪防止という観点で問題を取り上げるというよりも、むしろ被害者に手を差し伸べるということ意識する必要があると思います。我々が彼等を守るのだという意思を十分に示すことが大切だと思います。それによって信頼感が少しずつ醸成されていくのです。確かに外国人の中に犯罪者がいるかも知れません。コミュニティの中で犠牲者が生まれるかも知れません。しかし、まずは、そういうステップが必要だと思います。

小野

それでは次に、総合的抑止対策や立法政策の話をしたい思います。アメリカでは、対策の前提として、専門家の方がおられて、専門家の方が地域の実情を見て、また警察当局にも相談をして対策を講じておられるというお話だったと思います。では、日本にそういう専門家の方がいるのかと考えますと、大学等でそういう講座もないわけでありますし、日本では行政機関以外には専門家はいないのではないかという感じもします。アメリカにおいては、この十数年の間に相当の専門家を育てたようでございますので、どのようにして育てていったのか。ケネディさんにお話しいただければありがたいと思います。

また、日本においてはどうすべきかということに関しまして、現場で努力なさっておる山田区長、もし御意見ありましたらお願いしたいと思いますし、渥美先生にもその点についてお考えあればお聞かせいただけないかと思います。

ケネディ

アメリカにも、それほど多くの専門家はいません。言い直しましょう。専門家はいますが、その多くは経験を積んだ警察官です。私は、新しい犯罪抑止のアプローチは大きな可能性を秘めていると思いますが、実は、私が第一人者となってしまうのではないかと思います。私は、別に学術関係の文書を読んで学んだわけではなく、ボストンの現場の警察官から話を聞いて学んだのです。

私はボストンで警察と連携をして研究をしていました。その時のことをよく覚えています。私が申し上げたいのは、まずオフィスを出て現場に出るということです。これは、研究者であっても警察官であってもそして政府の関係者にも言えることだと思います。オフィスにいては何も学べません。現場でこそ研究者もたくさんの経験ができ、多くを学べると思います。研究者にはたくさんの時間がありますから、現場での経験の他にも、色々な文献をあたったりすることもできます。私もよく聞かれるのですが、「こういう問題があるがどうしたらよいのでしょうか。」と。実は私は答が分かりません。ただ、私が分かっているのは、もし私が時間を割いて、現場の人達と一緒に話をして見ていけば、きっと何か解決が見つけ出せる。その中から私も多くを学ぶし、私からも多くのことを吸収してもらえるだろうということです。

さて、日本国内でもＤＶが増えているという話を聞きました。アメリカでも20年程前からそういう状況にあったと思います。非常に残念なことですが、通常の刑事司法のやり方では、ＤＶの被害を受ける可能性のある女性は、実はより大きなリスクを抱えることになるのです。ＤＶ法は、女性を守るために作られました。彼女たちが警察を呼び、警察が現場に行くと、たしかに家庭内暴力があったという証拠がある。しかし、女性は、夫を、恋人を逮捕はしないで欲しいというのです。しかし、法律では彼らは逮捕され、検察官に送致されます。ところが、拘留されない限り、すぐに夫は家に戻ってしまい、今まで以上に妻に対する暴力を振るうようになるわけです。ですから、こうした法律は、特に貧しいマイノリティの女性が、法律ができる前よりも大きなリスクを背負うこ

とになる可能性があるものと言えましょう。繰り返しになりますが、今の刑事司法システムを変えてどうこうできる問題ではないと思いますし、この法律を全部変えるということもあり得ないでしょう。しかし別のアプローチを採ればうまくいくかも知れません。そのためには、ＤＶの専門家を育てるということが必要だと思います。ギャング団に対処する警察官がどのギャングが一番危ないか知っているのと同じように、その専門家にどの人物がコミュニティの中で一番女性に対して危険な存在なのか知ってもらうのです。そして、その専門家が現場に行って夫に言うのです。「お前の名前はリストに載っている。もう１度奥さんを殴ったら、あるいは他の犯罪を犯したら、飲酒運転でも銃の不法所持でも必ず逮捕する。」と。そして、奥さんの所にも週に２回は訪問するようにするのです。そして、もし奥さんが被害を受けているような様子があったら、あなたは逮捕されますとはっきり言うのです。そうすると、夫の側も行動を変えるでしょう。女性が通報しなければ何も起こらないという状況でなくなれば、ＤＶ問題も変わると思います。

小野

ありがとうございました。山田区長は現場でご苦労なさっていると思いますので、何か１点でもお話しいただければと思います。

山田

専門家のことについてはよく分かりませんが、杉並区では地域の特性に応じた取組みを行っています。きっと、別の県警本部、別の警察署では別の取組みを行っていることでしょう。そうした具体的、実践的な取組みの成果といったものをどこかでまとめていただいて、そしてそれを現場にフィードバックできれば、より一層成果があがるのではないかという気がします。すでに、そういうことが行われているのかも知れませんが、杉並区としてはある程度取組みをしてきて、それでもまだ犯罪は発生しているわけですから、この先は、やはり専門家の方や専門の研究機関、また現場の警察署も一体となって新しい取組みをやっていけるような仕組みが欲しいと思います。

小野

ありがとうございました。渥美先生、いかがでしょうか。

渥美

今、ケネディ所長がおっしゃられましたように、本当の専門技量をもっている人は、ごくわずかしかいない。その人から色々なものを学び、また、その人の活動をどう助けるか。さらに、どういう人をどうやって育てるかといった関心が、アメリカはここ15～20年の間非常に流行してきました。それに従って、いわゆる犯罪学の学部を廃止して、新しくクリミナルジャスティスというような学部やコースを作ったり、あるいはソーシャルセキュリティというような学部を作ったり、あるいは社会安全に関する政策の部門の学部やコースを作ったり、そういう努力を広く展開しています。ただ、本当のプロフェッショナルでコアに加わる人は、精神医学の専門家であるとか、お医者さんであるとか、警察官であるとか、法律家であるとか、そういう人ですが、その人達の活動を全体としてまとめあげていく手助けする能力を持っている人、そういう人を多く育てる必要があるという自覚をアメリカとイギリスは持ったようです。そのための学部やコースが、非常に広く展開されるようになりました。マックドネルさんのいらっしゃるカリフォルニア州にはサンディエゴ・ステイト・ユニバーシティがありますが、ここでは少年や犯罪に関して具体的なたくさんのプログラムを実現する際に、クリミナルジャスティス学部の学生が手伝いに行っています。実際の仕事は大変ですから、彼らは消耗しきってしまう。だから、２年間行って次の２年間は交替する。そしてその後彼らがどういう所へ行くかと言えば、介護の領域に行ったり、あるいは警察官になったり、保護観察官の道へ行ったり、ロースクールへ行ったり、色々なところに行くわけですが、社会の安

全の問題について政策を立てたり、具体的に自分が役割を果たすだけの力を持つ人達を意識的に育てているわけです。この点は、日本と全く違うところです。サンディエゴでは、包括的な犯罪の予防に関するプログラムを用意していますが、それを支えている大部分の力は、サンディエゴ・ステイト・ユニバーシティの学生さんなのです。そういう実態がアメリカで生まれてきているということをよく知っておく必要があると思います。

日本には、中央大学に総合政策学部を作って社会安全政策というのを用意して、そういう人を育てることを計画しました。それを1つのモデルにして日本全体に広げようというそういう野心があったのです。なかなかうまくいっていない面もありますが、そういう考え方があるのだということは皆様に伝えたいし、そしてまた今日もお2人の方々から、そういう動きがアメリカにあるのだということを教えていただいて、それを機会に、介護の領域について多くの学生さんが勉強されて政策を実現されたり、それから介護の実務にあたったりなさいますが、それと同じようなことが、社会安全の領域で実現できれば非常に幸せですし、また、そういうことをしなければならない時期に来ていると思っています。日本の社会は、十分に強い社会ではなくなっていますから、大学は、ケネディさんがおっしゃったようにもっと具体的な事実や社会的な問題の背景と現実を学生に教えるべきです。また、学生は、それにどう対応するかという勉強を十分にすべきです。そういう授業が、日本にはあまりにもなさすぎるので、これを克服する必要があるのだろうと十数年前に思って総合政策学部の計画を立てたのです。力及ばずして私が実現できなかった部分は、必ずどこかで実現してもらうように努力を重ねていきたいと思っています。

小野

ありがとうございました。では、中央官庁の立場で、田代さんいかがでしょうか。

田代

さきほどお話しさせていただいたように、警察庁、全国警察で平成15年の年初から街頭・侵入犯罪抑止総合対策を始めまして、私は、今まで最近の1年4ヶ月位の間、その事務局的なところで仕事をさせていただいたのですが、平成15年年初以来、犯罪の抑止については、刑法犯認知件数の減少に見られるようにかなりの成果が上がってきました。この間の取組みは非常に多岐にわたりますが、これまで成果につながってきた主なポイントは、やはり犯罪統計分析の緻密化とか、それに則った地域や犯罪類型の重点を絞り込んでの取組みとか、あるいは取組みの過程の中で誕生してきたボランティアの方々との連携強化というような点であろうと思います。また、各都道府県警察が知恵を出してくれた施策を全国警察に紹介するということにも力を入れてきました。

ここからさきほどの質問の方に戻りますが、警察や行政以外の専門家の方の知見に大いに刺激を受けて他では見られないような施策を講じたという例は、正直なところなかなか今まで見られないのが現状であります。ここまで2～3年の間犯罪の抑止というものが順調に進んできたとはいうものの、今までやってきたことを息長く続けることももちろん大変重要なことですし、やめてしまってはもう1度元の木阿弥になってしまうわけですが、今後、さらに今までやってきたことを続けていく効果だけでは、効果が逓減していきかねないという懸念があります。現在、都市再生という問題、防犯対策も含めた広い意味の街づくりといったものが、大きく政治課題としても取り上げられており、警察庁もそれに取り組んでいるところですので、今後は、そうした広い意味での街づくりと防犯対策とをタイアップさせていくという過程の中で、専門家の方々、刑事政策、犯罪心理学の方々はもちろんですが、今まで警察としてはあまり縁のなかったような都市設計に関わる方々とか、さきほど渥美先生からも社会安全政策というお話がありましたが、包括的な政策の構築を考えなければという志をもっておられる研究家や専門家の方々、そうした幅広い知見をもって治安のことにも関心をもってくださっている方々に、こちらからコンタクトを求めていく姿勢が大事になってくると思います。漠然とした話になってしまいましたが、そん

なことを感じました。

小野

ありがとうございました。

質問が3問ほど残っておりますので、お答えいただければと思います。

まず、徳永様には、現在の警察官職務執行法について任意でしか呼び止められず、不審者の所持品の検査もできないというのはやはり古いと思うが、これは法解釈に縛られているのではないか。国民の世論の高まりを基に改正すべきではないのかということについてコメントいただきたいというご質問があります。

徳永

ちょっとずれるかもしれませんが、この間の日曜日、小泉首相の街頭演説を聞きに行ったのですが、大変多くの群衆に対し、背広姿の警視庁の若い警察官が、高いところに乗っては危ないから降りろとか、ここは通行できませんとか聴衆に指示をしていました。しかし、聴衆は全然言うことをきかないのです。そういう場合の警察官の権限というものに私はあまり詳しくないのですが、そういう場合は毅然と有無を言わせずコントロールしていかないと、明石の歩道橋の事故のようになりかねないと思ったのです。

この警職法の職務質問の問題については、最近警察庁の首脳の方もときどき発言をしておられるようですが、世論の高まりと言いましても、これができなかったために大規模なテロが起こされたといったことになれば別ですが、そうでなければ通例新聞はあまり論じません。したがって、例えば、学識者の研究会のようなものを設けて報告書等を出して、それを行政のレールに乗せていくという手法があり得るのではないでしょうか。例えばターミナル駅、空港、原発周辺といった場所では、ある程度の警察官の方の強制力といったものがないと対応できない時代なのかという感じはしております。他方、警察庁の方というのは、国会対応とかで、常にこういう問題に及び腰になっているのではないでしょうか。問題提起をする前から、これはもう駄目だというふうに何か諦めているような感じもするわけで、ここはひとつ勇気をもって、警察庁の方で「こういうことはどうだろう。この改正はいかがだろうか。」と提起をしていただいて、それに基づいて是非を論じればよいと思います。社会情勢は大分変わってきているわけで、そういう動きをされてもよいのではないかと思います。

小野

ありがとうございました。

マックドネル本部長に対して2つ質問がございまして、カメラシステムは企業の協力もあって設置されたということですが、警察と企業の負担割合はどうなっているのだろうかという点。また、防犯以外の目的での使われ方、例えば交通情報カメラ等として使っているのか、さらには、公園が非常に安全になったということでありますが、カメラの設置による住民の規範意識への影響というのは何かありますでしょうか。すなわち、住民の規範意識が高まったと言えるかどうか。さらには、犯罪や事故の減少の効果については相当説明があったと思いますが、それについて何かご意見があれば聞かせていただきたいということでございます。2点目は、偽造ナンバープレートをチェックするシステムのお話がございましたが、偽造プレートを付け替えるという問題がロサンゼルスでもあるのかというお話を聞きたいということであります。

マックドネル

カメラについての御質問に対してですが、マッカーサーパークのカメラというのは、企業からの寄付で設置されました。つまり、彼らの技術を見せるためのショーケースという意味合いもあったわけです。十分な効果が得られると考えましたので、そのような形で設置し、その後、同じ製品を他の場所で使うことにもつながりました。他の2か所でも非常に成果があがっています。交通のためにも使っているかということですが、過去にそういう

ような使い方もしたのですが、２つの問題がありました。１つは、十分な管理ができないという問題です。もう一つは、交差点等においてナンバープレートが認識できる程の十分なフォーカスができないという技術的な問題もありました。ただ、この問題は、少しずつ改善しています。

次に、人々の意識の改善という点ですが、これはちょっと趣旨と違うかも知れませんが、どのようなツールを使うかという問題とは別にして、時間が経てばカメラの存在は当然のものになっていくと考えています。そうすると、ダミーカメラの効用も出てくると思います。どれが本物かどれが偽物かが分からないわけですから、犯罪者に対しては、非常に常に大きな意味があると思います。カメラを設置することで、犯罪の抑止をすることができます。

なお、偽造プレートの問題はアメリカにもあります。それらを検知する能力を育てていかなければならないと思っています。

小野

かなり時間がなくなってまいりましたので、最後に各パネリストの方々から一言ずつコメントをいただければと思います。

田代

今日はどうもありがとうございました。私は最近の人事異動で、内閣府に移りましたが、内閣府では、これまでの警察の仕事とはまた違う切り口から犯罪について関わりをもつような仕事をしばらく続けることになりますので、今日伺ったお話を参考に自分の中でまた勉強し直して、これからの仕事に活かしていきたいと思います。今日は大変ありがとうございました。

ケネディ

こういった会議の開催を、アメリカでも今後考えてみたいと思います。

渥美先生が大学のプログラムについてお話をしてくださいましたが、私も確信を持っています。そうした努力が最終的には成功に繋がるということについてです。犯罪というものに対して、地道に戦略を重ね、地域との関係を築くことで、効果をあげることが普通にできるようになってきました。最初は何もできないかも知れないと思っていても、努力を重ねることで、犯罪に対処できるようになるという感覚が出てくると思います。努力は続けていかなければならないということです。

マックドネル

今日私が学んだことは、私にとっても大きなチャンスだったと思っています。我々は海を越えて共通の問題抱えています。その規模、具体的な事象は違うかも知れませんが、その根底にある警察が直面している問題というのは、どこにいっても同じだと思いました。現代の警察の業務はより複雑になっており、そしてこれからもっと複雑になっていくと思います。テクノロジーが導入されて、社会が複雑になり多様化が進んでいく中で、私たちはそれを覚悟して、仕事をしていかなければなりません。警察もテクノロジーを使わなければなりませんし、関係部局との連係、交流も重要です。警察の仕事というのは人間が行うわけですから、私たちは、人的資源を活かして、また、人間関係を作って、どういった解決策がうまくいったのかといったことを考えて、特定の問題に共に取り組む必要があると思います。そういった関係をつくる上で、本日のフォーラムのような機会は、引き続き対話を続けるチャンスでもありましょう。私も今日のチャンスをできるだけ活かしていきたいと思います。そうすることによって、世界全体で最高の成果を生み出すことができるのではないかと思います。

渥美

ケネディさんとマックドネルさんのお話から、いわゆるゼロトレランスであるとかタフ・ポリシーというもの

が、日本で伝えられているものとは実は相当違うという印象を得ました。また、その内容を教えていただきました。つまり、犯罪者を社会から排除してしまえば良いのだという考え方では物事は解決しないということをアメリカは学んだのです。そのために何をしなければならないかということを考えています。1980年代には、何をやっても駄目だという考え方がアメリカでもイギリスでも蔓延しました。日本でもそうなりました。ところが、2000年に入りまして、具体的なプログラムというのは効果があるということを教えてくれる人々が出てきました。それから、実際の活動を行っていきますと、それが効果があるということが分かりました。ニューヨークのブラットンさんが中心となられた活動がそうでしょう。非常にシニカルに何をやっても意味がないと考えることはやめた方がよいということを教えていただいて、これからもやるべきことがあるということを実感しました。

さて、ちょっと時間をいただいて、職務質問の問題についてが、日本の裁判所も実は任意でないものを適法であると認めてきているということをよく知っておいていただきたいのです。犯罪の具体的な嫌疑に至らなくても、合理的な疑いがある場合に、目的が正当でその活動が必要で有効である場合、その場合には逮捕・勾留、捜索・押収に至らないものであれば、それは適法であると認められる。つまり、それを任意と言おうとしてきているのです。裁判所も、本当の任意なものでなければならないとまでは言っていないのです。情報提供に関するプライバシーの問題についても、事象を解決する必要性との間のバランスで決まる問題でしょうから、これから十分な理論化がなされれば、裁判所は必ずそれに道を開く用意があるだろうというのが、私の見通しですので、警察は決して臆病になられることなく活動していただきたいと思います。

山田

犯罪を抑止するのに様々な手法があるのだということが今日はよく分かりました。自治体の首長としては、いずれ杉並区のパトロール隊も廃止する時期が早く来れば良いと思っております。本来は、住みやすい社会というのは、そんなに皆がムキになって色々な機械を設置したりして支えるものではなくて、コミュニティがもっと公共のことに力を注いで、そして子ども達への教育も含めて、親自身もやはり規範を守っていくということが自分の幸せに繋がるのだということを再認識してもらえるようなことを、様々な機会を捉えて、区がバックアップをして、そういう空気が地域に生まれるように努力をしていきたいと考えております。

徳永

私は、少年問題というものに一番関心があるのですが、実際、一部の少年のおかれた家庭環境というのは非常に悲惨なものもあり、それは例えばカウンセラーといった家庭向きの資格があるからといって救えるものでもないのです。他方で、学校の先生や警察官の中には、本当に子どもに慕われる独特の人というのがいるような気がするのです。警察官の方でも本当に子どもに慕われるような人がいる。こうした人達は、たとえ退職したあとでも、いつまでも少年問題に関わって、そういう少年達の問題に対応していただければと思います。小さな話ですが、以上です。

小野

ありがとうございました。不十分な司会で時間が若干超過してしまいましたが、本日は大変有益な会合になったと思います。パネリストの皆様、そしてさらに会場の皆様のご協力に感謝申し上げまして、パネルディスカッションを終わりたいと思います。ありがとうございました。

閉会挨拶

（財）社会安全研究財団専務理事
根本　好教

日米犯罪抑止対策フォーラムの閉会にあたりまして、主催者として一言ご挨拶申し上げます。まず、今回、フォーラムのために、米国からはるばるお越しいただきましたケネディ所長、マクドネル副本部長に心から御礼申し上げます。また、日本を代表して貴重なお話をしていただきましたパネリストの皆様、本当にありがとうございました。さらに、私どもが想像した以上に多くの方が参加され、的確な御質問をいただきまして、このフォーラムの理解が一層深まったものと考えております。

本日は、偶然にもケネディ所長の教え子である荒木警察庁生活安全局審議官をはじめ、警察庁の上層幹部の方々にも多数会場で講演を聴いていただきましたが、これは、いかに日本の治安情勢、犯罪抑止の問題が喫緊の課題となっているかを物語るものだと存じます。本日のフォーラムでは、ケネディ所長から、悪化している治安情勢を改善するための米国の対策に関し、かなり鋭く問題提起をしていただきました。ケネディ所長が話されましたアメリカの経験が、近い将来日本でも大変参考になるものと存じます。

また、内閣府の田代参事官は、警察と各部門の連携ということを大変強調されました。それにある意味では呼応するものかと存じますが、治安対策に取り組む自治体、マスコミ、学界の方々からもお話をいただきました。山田区長は、少し前までは安全・安心は消防や警察の仕事と思っていたといみじくもおっしゃいましたが、自治体の市長、区長さんがこれほど犯罪抑止対策に熱心に取り組まれるようになったのはごく最近のことです。ケネディ所長、マクドネル副本部長には想像し難いことかもしれませんが、学界、マスコミの方々が犯罪抑止に熱心に取り組まれるというのも、日本では昔からあったことではありません。我が国では犯罪の研究に取り組む研究者・専門家というものが大変少ないと思っておりますので、今日この会場に参加いただいた学者・研究者の先生方の存在というのは、大変貴重であります。また、マスコミも事件報道には大変熱心でありますが、犯罪抑止対策について紙面を割くということは以前はそれほど多くなかったと思います。犯罪抑止の問題を国全体・社会全体で考えていこうと動きになりましたのは、極めて最近のことであります。渥美先生、徳永先生から、警察はもっと自身で事実をよく発信し、警察の意見を述べよという大変心強いお話があったと思います。どうか警察の皆様、宜しくお願いいたします。

本日は会場の皆様に熱心に聞いていただき、大変良いご質問をいただきまして、本当にありがとうございました。本日のこのフォーラムが、今後の我が国の犯罪対策にとって実りの多いものになることを祈念して、閉会の挨拶とさせていただきます。ありがとうございました。

第３章

＜生活安全条例と市民生活の安全創造フォーラム＞「生活安全に対する地方の取り組みと安全・安心まちづくり」

＜生活安全条例と市民生活の安全創造フォーラム＞

「生活安全に対する地方の取り組みと安全・安心まちづくり」

警察政策学会・警察政策研究センター

はじめに

警察政策学会は、同学会市民生活と地域の安全創造研究部会における調査研究をもとに、警察政策研究センター及び(財)地方自治研究機構との共催により、警察庁、総務省、国土交通省から後援を受け、平成17年11月16日（水)、セコムホールにおいて、生活安全条例と市民生活の安全創造フォーラム「生活安全に対する地方の取組みと安全・安心まちづくり」を開催した。同研究会は、講師として、櫻井敬子 学習院大学法学部教授、石附弘 警察政策学会市民生活と地域の安全創造研究部会長、金城雄一(財)地方自治研究機構主任研究員を、シンポジウムのパネリストとして、國松善次 滋賀県知事、藤岡一郎 京都産業大学教授、竹花豊 警察庁生活安全局長、西村和泉 静岡県袋井市三川地区安心ネットワーク会議代表、細川亮二 大阪府和泉総合防犯広報センター事務局巡回リーダー、後藤一明 春日井市安全・安心まちづくりボニター代表を招き、警察関係者のほか、自治体の政策立案担当者、大学教授等の研究者等から約200名の出席を得ることができた。

今回取り上げたテーマは、生活安全に対する地方の取り組みと安全・安心まちづくりである。内閣府が平成17年に行った「社会意識に関する世論調査」において、47.9%もの国民が、「治安が悪い方向に向かっている」と回答、これは平成10年の同調査の18.8%と比較すると約30ポイントもの増加となっており、「体感治安」の回復は喫緊の課題である。このような情勢の下、本フォーラムは、安全・安心のまちづくりに関わる関係者が一堂に会し、地域の安全のビジョン、市民生活の安全基礎づくり、安全ボランティアリーダーの人づくりなどについて、学際的、多角的、横断的に幅広く議論を交わし、生活安全に対する最新の取り組みについて相互に理解を深めることを目的に開催された。

研究会では、まず、小谷宏三 警察政策学会副会長から開会挨拶があり、続いて、櫻井教授、石附部会長の基調講演、金城研究員から報告がなされた後、パネルディスカッションが展開された。最後に、南善己(財)地方自治研究機構理事長代理から閉会挨拶がなされた。

本フォーラムは、警察、自治体、地域の安全ボランティアをはじめ、安全・安心のまちづくりに関わるすべての関係者にとって、幅広い見地から、地域の安全や市民生活の安全創造を考えるヒントや日頃の課題の整理、問題解決の糸口を与える貴重な機会となったものである。

Ⅰ　生活安全に対する地方の取り組みと安全・安心まちづくり
――国・地方の適切な役割分担と安全・安心の重層構造

学習院大学法学部教授
櫻井　敬子

1　はじめに

現在、わが国でも、世界的にも、市民のごく普通の安全な生活を確保するということが、極めて深刻な問題として認識されつつある。

生活の安全を築くという問題は、市町村、都道府県、国、さらには国際的なレベルまで及ぶ広い射程を有する。それぞれの行政レベルに固有の問題があり、各行政主体が重層的・複層的に機能するということが、一般市民にとっては真の意味で生活の安全であると考えられる。それが、「国・地方の適切な役割分担と安全・安心の重層構造」ということである。

安全とは、自己の人権と生存がかかっているという意味で、国民一人ひとりにとって、至高の価値を持っている。国民にとって至高の価値があるということは、裏を返せば国家・自治体にとって、最も重要な政策課題でなければならないということを意味する。

2　災害対策基本法・国民保護法から「安全・安心」を考える

本家本元の安全・安心概念に関わる法律としては、災害対策基本法と国民保護法制がある。この2つの法律を素材として、「安全・安心」の概念について、少し分析をしてみたい。

まず、災害対策基本法である。この法律は、昭和34年の伊勢湾台風を契機として、昭和36年に制定されたものである。これは、自然災害から国民を守ることが目的である。この法律スキームを、これまでの運用実績も踏まえて分析すると、3つの特徴が指摘できる。

第1に、災害対策の基本組織は市町村であるということである。市町村長が設置する災害対策本部が中核組織ということになる。もちろん、災害の規模によって、都道府県とか、あるいは阪神淡路大震災のように国が出てくる場合もある。しかし基本的には、国などは例外的な位置づけとなっている。そこでは市町村を出発点として、問題があれば、市町村長から都道府県知事に対して応援を要求するという形により、ボトムアップしていくシステムが想定されている。

第2に、安全確保の実働部隊として想定されているのは、市町村消防が中心である。もちろん、警察とか自衛隊も防災に参加するが、その活動内容は基本的には避難とか救援であり、消防との関係でいえば、これを補充するような位置づけになっていることが指摘できる。そういう意味では、警察でしかできないこと、あるいは自衛隊でないとできないことが全面的に展開されるということは想定されていない。

第3の特徴として、想定される被害が比較的小さくておとなしい災害であるということである。すなわち質的にも量的にも、消防活動を通じて沈静化できるような程度の災害が克服すべき対象となっている。そのため、例

えば住民の避難については、これは極めてローカルな問題とされており、市町村のエリアの中で避難すれば大体間に合うということが基本的には想定されているということがいえる。

これに対して、平成15年に武力攻撃事態対処法、平成16年に相次いで国民保護法が整備されたが、これらの法制は、武力攻撃から国民を守るということが目的であり、そのためのスキームとして、内閣総理大臣の指示を頂点として、トップダウンの仕組みができている。実働部隊は総力を結集し、消防と警察と自衛隊に、それぞれ積極的に動いてもらうということが想定されている。

この法律の特徴を次に3点だけ指摘しておきたい。第1に、武力攻撃事態対処法という法律では、内閣総理大臣に自治体の長に対する指示権という形での権限が認められている点である。そして、その指示が守られない場合には、直接執行権が認められている。例えば、警報を発するという権限は、内閣総理大臣の専権事項であり、それを受けて都道府県知事に行って、都道府県知事を経由して市町村長が最終的には住民に警報を出すという流れがある。しかし法律の言葉として、警報を出すのは市町村長ではなくて、「市町村長は警報を伝達する」という表現が使われている。ここから、情報発信の中央集権制と一元性というものが、厳格に維持されていることがわかる。

第2に、国民保護法の実施体制についてみれば、これは国による指示を中心として、それを前提とした上で都道府県を中心に組み立てられていることがわかる。この法律も、災害対策基本法もそうであるが、例えば、自衛隊の派遣の要請は知事が行うし、それから都道府県レベルで対策本部がつくられる。そして、対策本部には警視総監、警察本部長が入り、警察との連携は都道府県レベルで直接的に行われる。

消防との関係についても、消防庁長官が知事に対して応援の指示を出している。そして、その指示を受けた知事が県下の市町村長に指示する、という構造になっている。また、想定される被害の範囲は大変広域的であり、県境を越える避難も想定されている。

第3の特徴として、実働部隊としては自衛隊、警察、消防、この三者が独自の役割を果たすということがある。警察は広域的、全般的な治安維持とか、あるいは交通案件に対処していくことが想定されている。それを前提として市町村の方は消防を中心に避難、救援活動をするという三層構造を見て取ることができる。

いずれにしても、有事における安全確保の体制というのは各専門組織の役割分担と、それから階層性ということが大きな特徴としてある。これは、災害対策基本法の場合と比べ、克服すべき相手の危険性が大変高いため受けてたつ側としても総力を挙げて対応しなくてはいけない、ということの表れと理解される。

以上を前提とすると、結局、安全を確保するための行政体制としてどういうことがわかるかというと、まず、加害主体を排除するのか、それともそれを前提に秩序を維持するのか、ということが、区別される必要がある。

それから克服する対象の強さとか、危険度の高さに応じて、比較的小さい自然災害であるのか、あるいは武力攻撃なのか、そういうものを考えながら行政体制をセットしていく必要がある。これは事案ごとに総合的に考える必要がある。

その場合に、まず考えるべきことは体制の主体が「市町村」か「都道府県」か「国」なのかという役割分担である。主体に応じて市町村であれば消防、都道府県であれば警察、あるいは国であれば自衛隊、このような形の階層性がある。

さらに組織としては、命令系統のつくり方としてボトムアップで行くのか、トップダウンで行くのかという要素がある。

以上の議論を生活安全条例にあてはめてみる。生活安全条例の対象に対しては自治体による災害対策類似の対応で済むようにも思える。法的な部分はおそらくそういう視点から説明できるものが多いと思うが、生活安全を

より確実に確保するためには、それでは不十分である。自治体、ここでは都道府県でも市町村でも構わないが、それによる生活安全の確保体制については、国による多くのサポートがあって、初めて効果的になると考えられる。

3　生活安全の意味とは

生活安全の確保ということについて、次のように考えることができる。

生活安全という概念についていえば、これはわかったようでわからないという難しい概念だと言わざるを得ない。しかしながら、生活安全という言葉で表現しようとしている中核部分は明確であり、議論を立てられないということはない。

むしろ、議論を立てられないという対応を取ることが問題であり、こういう場合は、中核部分を念頭に置きながら制度をつくっていき、不明確な部分があって不都合が生ずるならば、その点については仕組みをつくった後で運用の部分で適宜対応して、さらに適宜制度を改善していくことが考えられる。そういう対応がバランスの取れた対応だと考えている。

その前提でいくと、生活安全を一応定義すると、「一定区域の公共空間において、犯罪の発生が抑制されており、秩序が維持されている状況」と考えることができる。そこでの犯罪というのは、ひったくりのような比較的軽微な街頭犯罪ということになるだろう。また、安全の中身であるが、これは当該地域に住んでいる住民の感覚が重視される。つまり、体感治安を重視して、理解すべきものである。

先進的とされる生活安全条例とは、概ねそのようなイメージで制定されていると思われる。そして、その内容としては、生活安全基本計画をつくるということと、それから協議会などの体制整備をするということが大切であり、行政施策としてはソフトなものにとどまるということがいえる。

したがって生活安全条例は、大阪府のような場合を除くと、市民の権利義務を直接制約するというものではないために、内容的には、おそらく市町村レベルで対応することに適していると考えられる。ちなみに県も条例を制定していいのはもちろんであり、どちらでも可能である。

地域のパトロールとか、市町村の住民を巻き込みながらソフト路線で安全対策をしていくということであれば、広的自治体である都道府県よりも、市町村の方がむしろ適性があるといえるだろう。

4　都道府県が行うべきこと

それでは、都道府県でないとできないことはどういうことなのか、という点について、3点指摘したい。

第1に、広域的な対応ということがある。犯罪行為は市町村を越えて行われることがある。それから一つの市町村で犯罪を抑制すると、周辺の市町村に拡散するということもあるため、住民から見ると、より安全な仕組みをつくるためには各市町村レベルで生活安全条例があるということを前提とした上で、さらに、その上に広域的な対応としての生活安全条例というものがあった方がいいと考えられる。

このことが、中心市街地に賑わいを取り戻すにはどうしたらいいか、という話で議論されていることでもあり、都市機能をどのようにして集中させ、外に拡散しないようにするかということが大きな関心となっている。

第2に、抑止対象とする犯罪との関係が特に問題になるかと思われる。国際テロのような重大な犯罪は、これは国がやらなければいけない。また国内的な犯罪であっても、組織犯罪のようなより凶悪性の高い犯罪は、これ

は市町村とか住民とか、それから一般行政にはなかなか対応できないことだと言わざるを得ない。

安全性というのは、重層的に考えなければいけない。凶悪犯罪の取り締まりというのは、生活安全の中で関心の対象に入ってくるが、そこで適格性を持ってくるのは、都道府県ということになる。

重大な犯罪対策という視野も入れて生活安全対策を行うとするならば、それは警察とのより直接的な連携をするということになるため、都道府県においてこそ適格性があることと考えられる。また、その場合には、そこでいわれる治安というのは体感治安ではなく、客観的な治安の維持ということになる。

第3に、「都道府県と市町村が重なった場合どうするのか」という問題がある。この点については、私の考えであるが、いい施策を実施するのであるならば、都道府県がやろうと市町村がやろうと、住民からみればどちらでもいいわけである。全く同じものはない、ということになると、競合してもいいはずである。

より確実な安全を確保するという観念からは、二重にあった方がいいということになり、住民にとってもセーフティーネットとしての意味合いがあると思われる。つまり、公共空間というものは、市町村だけのものではないわけであり、当然都道府県も関心を持つということである。そこで、一定の空間の秩序維持を実現していくには、厳密には市町村と都道府県の共同事務と把握すべきものであり、スキームとしては、市町村と都道府県の権限は並行権限として理解される。生活安全は、並行権限として処理していくのが、おそらくは適切であると思われる。すなわち、競合の可能性を許容した上で、両者が相互補完的に働くことが重畳的な安全対策という観点から、重要であるというのが私の見解である。

5　おわりに

安全の問題とは、誰もが同じように危機感を感ずることのできるおそらく唯一の素材ではないかと考えている。そこで、住民を巻き込んで一緒に取り組むことのできる非常に貴重な領域であり、先進的な取り組みもはじまっている。

この動きについて、貴重な芽を摘むことなく上手に育てていくということが、私たちにとって、より幸せな生活を実現するための道ではないかと考えている。そのために、本報告が一助とでもなれば望外の幸せである。

Ⅱ　先進的生活安全条例と市民生活の安全創造

財団法人国際交通安全学会専務理事
警察政策学会市民生活と地域の安全創造研究部会長
石附　弘

1　はじめに

平成14年から17年にかけて、大阪府、広島県、滋賀県、茨城県、東京都等々23の都道府県で次々と生活安全条例が制定されており、市民生活の安全文化に新しい潮流が生じている。なお、平成11年の兵庫県の安全まちづくり条例は、これから取り上げる市民の犯罪被害の未然防止や市民生活の安全確保を主眼とする生活安全条例とは区別しておきたい。

2　先進的生活安全条例の意義

第1は、安全施策推進の体制が整備された。つまり「仕組み」ができ、生活安全施策を動かす機関車としての組織や制度、責務と役割が条例に明記された。第2に、生活安全条例の安全対策の施策内容についても、自治体において生活安全戦略あるいは施策体系が具体的に示され、それらの安全施策が市民の生活空間においても波及・浸透しはじめてきたと思われる。市民の犯罪被害の未然防止対策については、これまで総合的・包括的プログラムがなかったことを考えると、その意義は大きい。第3に、生活安全条例の制定過程や運用状況を時系列にみると、地域によって温度差があるが、自治体や警察関係者の「市民の生活安全」について問題関心が高まったばかりでなく、課題に対する仕事のやり方においても意識変革が起きていることが確認された。また、地域の安全関係者の安全活動に対する意識が変わりつつあり、連携強化が進んでいる。

これは生活安全条例が目指す「安全・安心まちづくり」、即ち、「コミュニティの絆」の回復、あるいは「コミュニティの再生」というまちづくりの物差しから見ると、この条例は、地域社会のあり方そのものに変化を促すテコとして大きくプラスに作用していると思われる。

3　生活安全条例の制定背景

条例の制定背景としては、なんと言っても近年の街頭犯罪の大幅な増加等治安悪化と、その結果、人々の「体感治安」が急激に悪化したこと等が理由として指摘できる。平成8年からの犯罪急増が留まらず、平成14年にはついに285万件の犯罪が発生、このまま推移すれば300万件を超え治安情勢に大きな質的変化を招くかもしれないとの危機意識が、警察庁長官の全国本部長会議での「わが国の治安は危険水域にある」の発言となり、全国警察に犯罪抑止総合対策が指示された。その間、市民生活の安全に対する国の施策や警察の犯罪対策が放置されていたわけではない。警察は、深刻に事態を分析し必要な対策を立ててきた。さらに平成15年には、政府としては戦後初めて全閣僚が入った犯罪対策閣僚会議を設置し、アクションプログラムを発動している。

自治体においても、地域住民の体感治安の悪化を受けて「犯罪被害からの生活安全」を自治体自らの責務とす

る新しいタイプの生活安全条例が制定された。さらに自治体による「市民の中に安全の専門家やリーダーを養成していこう」という新しい動きが、加速度的に拡がりをみせている。また、地域住民が「自らの安全は自らの手で」「地域の安全は地域の手で」と立ち上がるなど自主防犯の活動が全国的に活発化してきている。

このように、国、自治体、地域住民が、まさに三位一体となり、わが国の治安の回復、市民生活の安全の確保という共通の目標に向かって、これまで見られなかった取り組みがなされるようになった意義は大きい。

4　犯罪情勢の悪化、体感治安の悪化が生活安全を直撃

平成11年から13年までの人口1万人あたりの刑法犯認知（犯罪率）を見ると、大阪府は、平成13年、ついにワースト第1位（指数379）となった。この時期、全国の犯罪率指数の平均値も、172、194、217と悪化の一途をたどっていた。これらの傾向は、東京都や滋賀県、埼玉県等、生活安全条例の制定の早かった自治体に共通の特徴である。

これら治安情勢の悪化は、知事、あるいは警察本部長にとって非常に危機意識を以て捉えられた。大阪府の場合、鉄パイプ使用の強盗事件や暴走族による通行人の襲撃、また、ピッキングをはじめ外国人犯罪の拡大、ひったくりの全国最悪の事態等に対して、緊急に府民の生活安全確保に対処する必要性があった。特に平成13年に池田小学校事件が発生し、社会的に大きな衝撃を与え、子どもの犯罪被害への不安感が高まった。子どもの安全が条例の中に組み込まれたのはこの池田小学校事件を受けてのことである。

5　政治問題化した「安全・安心」問題

通常、「治安」問題は社会問題と位置づけられている。ところが、平成14年、15年当時における犯罪の急増や体感治安の急速な悪化は、「治安」問題を「政治」問題に質的転化させた。大阪府にあっては、「こんなに治安が悪いと繁華街・商店街に客が来なくなる。何とかして欲しい」という選挙民の切実な声と関経連の治安回復提言等が知事を動かしたともいわれている。滋賀県でも、この問題を解決するために有識者による懇話会を6回開催し、治安悪化の原因や背景について様々な角度から熱心な検討が行われた。

県民の生活安全のための条例制定プロセスにおいて、警察や県当局だけでなく、有識者の意見が広く反映された意義は大きい。滋賀県は、県政の中長期戦略目標に犯罪抑止目標として、現在の犯罪率指数239を平成22年までに指数160に減少させるという「滋賀ベンチマーク」を掲げ、行政評価の対象に犯罪問題を正面から挙げた。

埼玉県の生活安全条例は、議員立法による条例制定で、県民の関心の高い犯罪被害防止の課題に若手議員が取り組んだ事例であり、県議会のあり方として一石を投じた。

6　生活安全条例は、「市民生活の安全」の枠組みに何をもたらしたか

第1に、自治体自らが、その責務として地域の総合的な安全計画を策定するということが条例に明記された。市民生活の安全政策、とりわけ犯罪被害の未然防止対策について、その「執行性」や「実効性」を担保すべく知事部局に横断的な組織が設けられ、官民一体の生活安全推進母体が条例上明確にされ、予算が確保された。滋賀県では、官民一体の体制として「実践県民会議」が組織され、自治体内部の横断的体制として「まちづくり推進本部」が設置された。また、県と市町村との連携関係も進み、犯罪減少目標を早期に前倒しで達成できた。各地

区レベルにおいても、安全推進協議会が結成された。

第2に、生活安全に関わる責任主体がそれぞれ明確にされた。まず市民の責務。大阪府の場合は「一人ひとりの危機管理」（自助安全力)、「近隣や地域の相互扶助努力」（共助安全力)、「自治体の計画策定義務・責務」が明確になり、執行責務も明らかにされた（公助安全力)。

第3に、安全対策の戦略や施策体系。これを大阪府の条例では、第2章で推進体制の骨組みを明記し、第3章、第4章、第5章に安全対策の具体的内容を記している。一つは犯罪被害弱者対策であり、もう一つが防犯環境設計の問題である。大阪府の場合は犯罪者規制の罰則が規定されているが、大阪府のように罰則をつけている条例は少ない。

7　安全・安心まちづくりの理論的背景と安全戦略体系

そもそも犯罪はなぜ起きるのか。ひったくり等の街頭犯罪は一般に「機会犯罪」と呼ばれ、一般に、①加害者の存在と、②被害者の存在があり、③として①と②の接近を可能とする条件・環境が犯罪を誘発するとされる。都道府県の生活安全条例では、②の被害者に関して、犯罪被害の未然防止のための対策として一般潜在的被害者と子どもなど潜在的犯罪弱者と2つのカテゴリーの安全対策を講じている（安全戦略体系1)。①の加害者に関しては、大阪府の条例は、ひったくり等の加害者に罰則をつけ規制対策を講じた（安全戦略体系2)。

③の①と②の接近を可能とする条件・環境に関しては通学路や公園、共同住宅などの防犯環境設計の問題（安全戦略体系3)、近隣の見守り、安全・安心のコミュニティの絆づくり、地域の安全文化醸成という施策（安全戦略体系4）が骨格となっている。従って、生活安全条例の安全対策の運用責任者は、運用にあたって、①加害者対策 ②被害者対策 ③の①と②の接近を困難にする条件・環境対策を総合的に検討して地域安全の制度設計と施策推進をしていかなくてはいけない。先進的生活安全条例は、このように犯罪現象の実態に即した構造的な対応になっている。

犯罪被害の未然防止対策の究極は、「犯罪を生まない」「被害者や加害者を生まない」地域社会づくりであるが、前述の4つの安全戦略体系の総合的推進が「安全・安心まちづくり」なのである。

8　生活安全条例の「先進性」について

市民生活の安全を推進するための実効性ある仕組み（構造)、自治体としての責務の明記、安全施策の内容として、①潜在的被害者対策、②犯罪弱者への対応、③防犯環境設計等犯罪防止配慮規定、④地域の安全・安心のコミュニティづくり（これには自主防犯組織や活動の支援・促進、安全リーダーの養成等が含まれる）等市民生活と地域の安全を確保するための主要な構成要素を包含した条例を、私は先進的生活安全条例と定義しておきたい。

9　生活安全条例による取り組みの成果

過去5年間の犯罪推移をみると、大阪府の場合、調査時点で、条例が主眼とした街頭犯罪等は対策効果があり大幅に犯罪は減少しているが、凶悪犯は微増傾向にある。東京都も大阪府同様に、ピーク時からみると犯罪は大幅に減少、滋賀県も、犯罪率指数のベンチマーク目標値を、平成17年に136まで下げることができそうである

（そうなれば犯罪率は全国24位に好転、一番悪い時期が全国8位（236）であるので大変な成果が出ていることになる）。もっとも生活安全条例を制定していない県にあっても相対的に犯罪が減少していることや、犯罪減少は大阪、東京都等において条例制定準備段階からその傾向がみられることに鑑み、条例制定と犯罪の増減の相関関係、有意性の検証には、犯罪者側の動向調査を含めた専門家による総合的かつ社会科学的な分析が必要である。

10　安全推進協議会の活動状況の紹介

各地区ごとの安全推進協議会の設置と活動状況について、大阪府の事例では、八尾市は、地域安全モデル地区を形成し、地域ごとの犯罪情勢に即した活動を行っている。特に防犯設備士が家の防犯無料診断を行うなど、いろいろな地区に入って活動している。

地区推進協議会に「専門部会」という仕組みをつくって、地区の犯罪実態に即した安全対策を検討、実施している例がある。例えば北区とか柏原市では、ひったくりはひったくり、あるいは駐車場とかマンション関係の被害であれば固有の対策というように、専門部会がこれからの地域の安全力を確実なものとするための「仕組み」として重要である。

緊急地域雇用創出特別基金（これは3年間の時限立法）の活用であるが、地域の安全に大変大きく寄与した。大阪府下の交番で一番ひったくりの多い地域を選び、ひったくり防止の特別指定地区・パイロット地区として安全対策を実施し、これを地区の推進協議会の活動の一環としたが、その結果、犯罪は、中心の交番で減少したばかりでなく、周辺地区にもその減少効果が波及した。

防犯環境設計も進化がみられる。愛知県の条例では、警察本部長の都市設計のグランドデザインへの意見の反映、設計段階での安全装置の組み込みが条例上明記された。これは、現存する構造物に対する防犯配慮改造から、より前段の都市設計段階に防犯環境設計が進展したことを意味するものである。

ところで、市民一人ひとりの危機管理で重要なことは、危機管理に必要な犯罪情報等市民の安全確保に必要な情報の提供である。最終的には、本人がライフスタイルを安全行動に変容していくことまで進まなければ本当の安全の品質管理にならないと思われる。

11　おわりに

防犯環境設計がもてはやされているが、落とし穴がある。イギリスの防犯環境団地の失敗事例を紹介しよう。団地に人々が住みはじめたときは若層年齢層で、子どもも団地の公園にあふれ活気があり犯罪も抑止できた。だが20年経って団地は高齢者ばかりの居住者になってしまった。団地の公園には人影がまばらとなり、犯罪が増えた。防犯環境設計の安全設計は重要であるが、もっと重要なことは、居住者の年令構成やコミュニケーション、「向こう三軒両隣」の関係であることを忘れてはならない。泥棒の意識調査によれば、両隣の見守りあいは防犯装備の2倍の防犯威力があるといわれている。

近隣コミュニティの絆についての面白い調査がある。阪神淡路大震災後、日頃の近隣関係の是非が震災後の復旧にどのような影響を及ぼしたかを調査したもので、日頃コミュニティの活動が活発な地域では、生活配給物資も皆が平等に分け合い地域の安定も早期回復したが、日頃の関係が希薄な地域では、住民が混乱し回復も遅れが出たという。犯罪被害の予防も同様で、「日頃こそ大切だ」ということである。

Ⅲ　地域自衛型防犯システムの構築に向けて
――平成16年度滋賀県との共同研究事業報告より――

(財) 地方自治研究機構主任研究員
金城　雄一

1　はじめに

私ども財団法人地方自治研究機構は、地方行財政に関する調査研究機関として、平成8年4月に自治大臣の許可を得て設立された公益法人である。今回は平成16年度に実施した滋賀県との共同研究、「地域防犯システムの構築に関する調査研究」[1]の概要を報告する。

滋賀県は、関西都市圏のベットタウンとして人口が増加しており、都市化と相俟って、刑法犯認知件数が平成6年から14年にかけておよそ2倍になるなど犯罪が激増していた。そのような状況に対応するために、滋賀県では平成15年4月に『「なくそう犯罪」滋賀安全なまちづくり条例』を施行、同年10月に基本方針を制定し、県、市町、県民、事業者が一体となって犯罪抑止運動を展開し、平成14年から15年の減少率は全国一位という成果を挙げた。行政・警察が主導するトップダウン型の取り組みの次のステップとして、住民・地域が主体的に地域防犯活動に関わるボトムアップ型の取り組み（地域自衛型防犯システム）[2]を強化することにより、全県的に犯罪抑止力を高めることが本調査研究の目的であった。

共同研究の実施に際しては、大津市、草津市、長浜市の協力を得て、地域特性や犯罪傾向が異なる各地域でワークショップを開催し、地域の個性に応じた地域防犯体制の構築に向けての示唆を得た。報告書では、防犯環境設計やリスクマネジメント[3]の発想を用いたワークショップの実際や、県警察取調官へのアンケート調査による侵入盗犯罪の特性把握、県自主活動団体への支援事業の効果測定、モデル地区の地域防犯団体の実態調査など様々な調査結果を掲載している。今回は紙幅の都合上、住民が主体的に地域を守る地域自衛型防犯体制を構築する上での共通課題、地域の実情に応じた組織化方策、自主活動団体の役割・機能のあり方に焦点をあて報告する。

2　地域自衛型防犯の構築に向けての課題と、解決に向けての方向性

第1は、地域防犯活動の前提となる地域情報を蓄積・共有する仕組みの必要性である。ここでは地域情報を定期的に把握し、個人情報等に配慮しつつ、犯罪情報、危機意識を迅速、的確、効果的に共有化する、情報発信・伝達システムが求められる。

第2は、地域住民による防犯環境の実現に向けた取り組みの必要性である。今回のような一連の市民参加のプログラムは、住民の防犯意識の啓発（気づき）や活動への参加、組織連携などを促進する契機として、また地域ぐるみで実践する地域自衛型防犯体制を実現するプロセスとして効果的である。

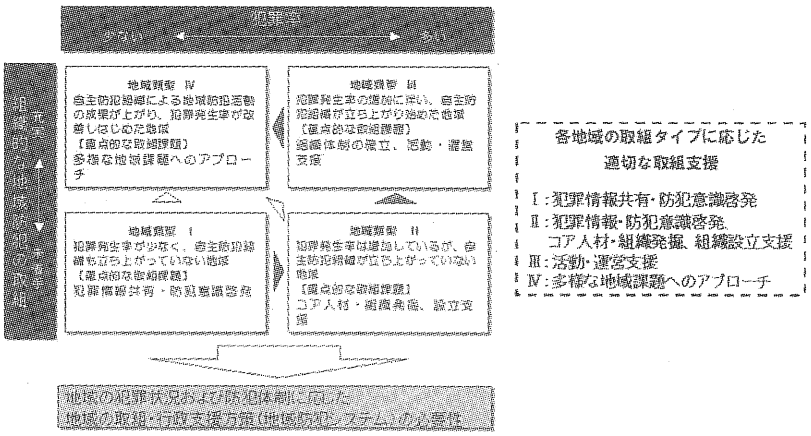
第3は、地域自衛型防犯活動の担い手となる人材発掘・育成、組織・ネットワーク構築の必要性である。既存の地域活動団体（防犯に限らず）の存在と活動内容、連携状況を把握し、地域の実情に即した地域防犯活動ネットワークの構築に活用することが望ましい。またその際には、既存の地域活動団体に属さない個人の参加促進や、各種団体との連携・ネットワーク構築のための交流機会の演出、コーディネートが求められる。

第4は、組織の活動基盤の充実・強化、活動の継続性確保のための取り組みの必要性である。活動メンバーの学習・研修機会の促進や、多様な地域課題に対応する活動への展開、活動拠点の確保、マネジメントサイクルによる定期的・継続的な活動・組織運営の見直しなど、立ち上げ後持続的な活動の好循環を生み出す組織整備が求められる。

第5は、自主防犯活動団体の役割・目標と活動限界についての再整理の必要性である。活動目標の明確化と同時に、自らの活動の限界もよく理解し、警察、行政、学校、NPOなどとの役割分担と補完・連携関係を明らかにすることが重要である。

第6は、地域の犯罪状況、防犯体制に応じた地域・行政による自主防犯活動の支援の必要性である。地域の犯罪状況、あるいはその防犯組織体制の状況によって、取組課題は異なる。そこで地域を類型化し、それぞれの状況に応じて、どのようなことに留意をして次の展開につなげたらよいのかを整理した（図表1参照）。

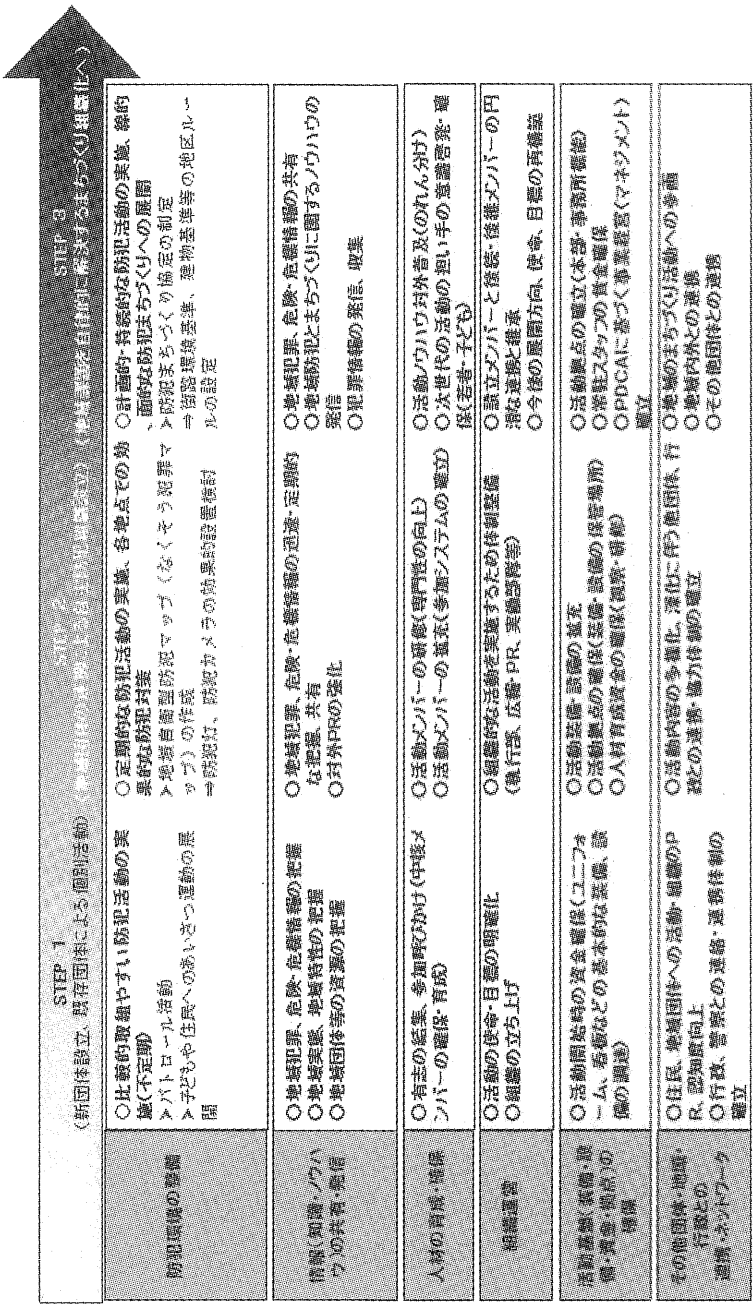
図表1　地域類型ごとにみた地域防犯の取組方策



例えば、「地域類型Ⅰ」は、犯罪発生率が少なく、まだ防犯組織も立ち上っていない地域である。ここではまず重点的に取り組む内容として、犯罪情報の共有、防犯意識の啓発が中心になる。「地域類型Ⅱ」では、犯罪発生率が増加しているが、まだ自主防犯組織が立ち上っていない地域であり、そのコアとなる人材、組織を発掘し、組織化を支援する必要がある。「地域類型Ⅲ」は、犯罪発生率の増加に伴い、自主防犯組織が立ち上りはじめた地域である。ここでは、組織体制の確立、活動・運営の支援が中心的な取組課題になる。そして、自主防犯組織の成果が上がり、次第に犯罪発生率が下がってきた「地域類型Ⅳ」では、防犯だけではなく、多様な地域課題へのアプローチが、次の課題となる。

さらに、上述の課題整理及び解決に向けての方向性をふまえ、地域自衛型防犯システムの強化に向けた地域の取り組みのあり方や段階的な取組イメージ、必要と考えられる行政、警察の支援のあり方について整理した。縦軸に共通課題として整理した「防犯環境の整備」、「情報の共有・発信」、「人材の育成・確保」、「組織運営」、「活動基盤（装備・設備・資金・拠点）の確保」、「他団体・地域・行政との連携・ネットワーク」を置き、横軸に「既存団体による個別活動・団体設立（STEP1）」、「自主防犯組織設立（STEP2）」、「地域課題を自律的に解決するまちづくり組織化へ（STEP3）」というように、自主防犯組織の成長段階に応じた、課題別、段階的な取り組み、支援のあり方を整理した（図表2参照）。共通課題ごとに、自分たちの地域や組織が今どのようなポジションにあり、次に何をしたらよいかという自己診断、目標設定の検討素材として活用していただければ幸いである。

図表２　地域自衛型防犯の強化に向けた段階的な発展イメージ

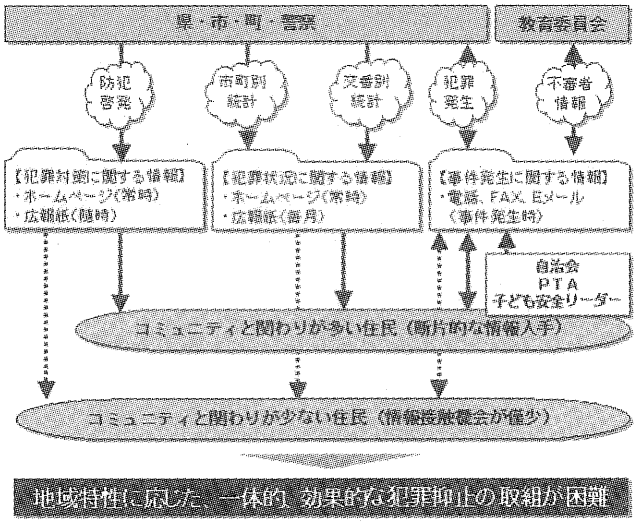


3　自主活動団体による情報マネジメントのあり方の考察

ワークショップでは地域防犯活動の取り組みの前提として、防犯情報を含めた地域情報の把握、発信・伝達の仕組みが必要という意見が示された。また、本調査研究委員会においても、犯罪情報の不用意な提供等いたずらに不安感を煽るのではなく、犯罪抑止や具体的な活動展開につながる、情報提供・共有の重要性についての指摘が多くなされた。そこで滋賀県における防犯関連情報と、その流通状況を調査し、自主活動団体が地域の課題解決に向けた情報拠点として機能していくなかで、求められる役割と機能について検討した。

まず、地域における防犯関連情報の流れは、大別すると県警本部からは各種犯罪発生（交番統計）及び防犯関連情報等、県県民生活課からは犯罪発生情報（市町村統計）や防犯啓発、被害対処方法や連絡先等、県教育委員会は不審者出没情報などを電話、FAX、紙（チラシ、冊子、広報誌など）、ホームページ、ビデオなどの様々な媒体を通じて提供している。また地域（各世帯）からの情報は、不審者情報を中心にPTAや自治会、子ども安全リーダーなどを通じて収集、周知を図っている。現状では県警察、県、県教育委員会などがそれぞれ個別に市町や警察署、自治会、小中学校、PTAなどに発信しており、自治会やPTAなどの地域のコミュニティに加入している住民はそれらを通じて断片的な情報を入手できるが、新興住宅街やマンションなど自治会町内会がない地域や、学生や単身赴任者など自治会やPTAに加入していない住民はそれらの情報に接する機会は少ない。このような情報格差は住民間及び、住民、各種コミュニティ、行政・警察間の連携・協力による効果的な犯罪抑止への取り組みを阻害する要因となる（図表3参照）。

図表3　防犯関連情報流通モデル（現状と課題）

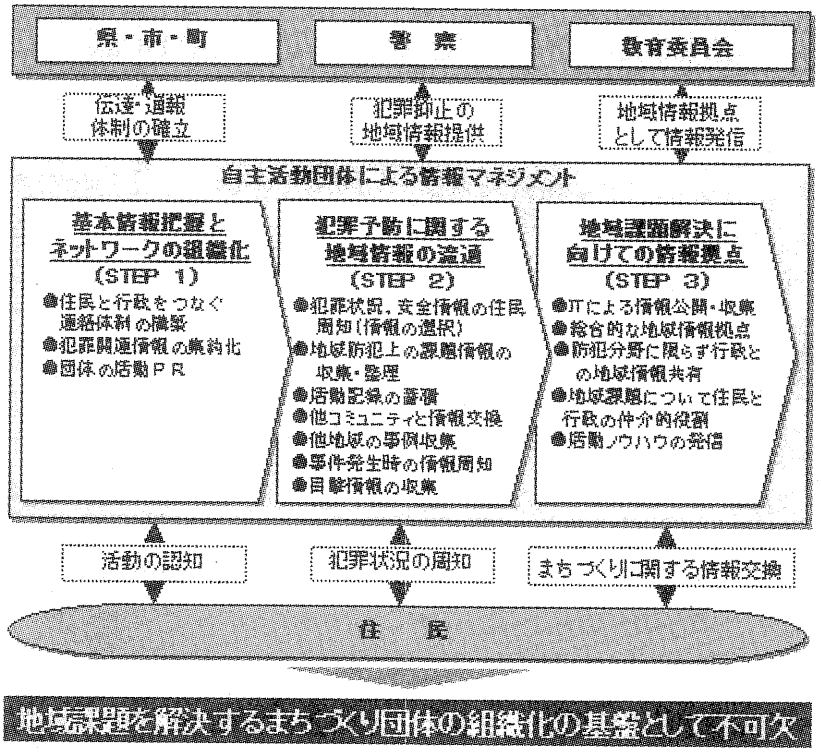


そこで、自主活動団体が既述のような発展段階別に犯罪・防犯・地域情報などをマネジメント（把握、発信・伝達）し、住民と、警察、県、教育委員会などの公共セクターを有機的につなぐ情報拠点（結節点）として機能することが望まれる。

情報拠点として自主活動団体が具備すべき機能は、1）住民と行政から収集した情報を整理し、発信する流通機能、2）住民が抱える問題を解決するきっかけとしての総合相談窓口機能、3）地域課題を自立的に発見・解決できる問題解決機能などである。

まず、自主活動団体が設立当初の段階（STEP1）では、基本情報の所在と内容把握と、公共セクターと住民をつなぐ連絡体制の構築、次いで地域団体の連携による自主活動団体が設立された段階（STEP2）では、犯罪予防に関する地域情報の流通、さらに地域課題を自立的に解決するまちづくり組織化へと展開する段階（STEP3）では、防犯分野に限らず防災、福祉、環境など様々な地域課題解決に向けての情報（ノウハウ・知恵）を蓄積、発信することが求められる（図表4参照）。

図表４　自主活動団体による防犯関連情報マネジメントモデル（目標）



4　おわりに

私どもはまちづくりの調査研究機関であり、これまでコミュニティの再生や、住民参加、地域協働というテーマで様々な調査を実施してきたが、それらのテーマを主題として掲げたときのむずかしさ（行き詰まり感）を正直な印象として持っていた。住民・地域に調査への参加協力を求めるときに、なぜコミュニティが必要なのか、なぜ協働しなければいけないのか、という個人の多様な価値観や生活様式とのジレンマがいつもそこにあるからだ。地域防犯をテーマとしたときの住民・地域の理解と参加協力の得やすさ、地域の連帯感の重要性の再認識、新たな出会いや交流の萌芽、実践的な活動への展開──、入口は地域防犯だが、出口（結論）はまさしくコミュニティの再生であり、地域協働の促進である。

最後に、本調査研究がこのような場面で報告させていただけるような成果となったのは、共同研究のパートナーである滋賀県県民文化生活部県民生活課担当者の尽力によるところが大きい。生活安全行政のプロとしての知見、綿密な地元調整、煩雑な情報収集への懇切な対応、そしてなにより、より良き成果を求める情熱。どれか一つが欠けていても、研究成果が日の目を浴びることはなかった。この場をお借りして改めてお礼を申し上げたい。

[注]

1）(財)地方自治研究機構「地域防犯システムの構築に関する調査研究」（平成17年3月）。本調査研究は、日本財団の助成を受け、有識者、地域防犯関係者から成る委員会方式（委員長：住岡英毅　滋賀大学教育学部教授）で実施した。

2）本調査研究において設定した住民・地域が主体的に取り組む領域は、あくまで機会犯罪の予防・発生抑止を目的とする活動や環境づくり、意識啓発であり、住民・地域に警察機能の代わりを求めるというものではない。

3）リスクマネジメントの用語を規格統一したISO/IEC GUIDE73によれば、「リスクに関して組織を指揮し、管理する調整された活動」と定義している。本研究ではリスクマネジメントの発想を用いた「持続可能な地域自衛型防犯の展開モデル」（報告書参照）を提示している。

Ⅳ　パネルディスカッション

行政のトップマネージメントとしての生活安全

滋賀県知事
國松　善次

1　はじめに

琵琶湖という日本一大きな湖を持つ滋賀県の位置は、日本列島の細長い島の中で日本海と太平洋が最も接近しているところであり、昔から交通の要所であった。特に今では近畿圏と中京圏と北陸圏を結ぶ地域で、鉄道・道路など、非常に交通が発達しているところである。昔も琵琶湖の周辺が、そのような役割をしていた。

そのような理由から、実は「悪いことをするのに入りやすくて逃げやすい」という地形にある。さらに県民一人あたりの所得でみると、全国都道府県の中で3番、4番という位置にある。さらに人口は、この10年間で一番の伸び率を示している。

このようなことから、極めて狙われやすい地域であり、近年、非常に犯罪が増えている。

2　滋賀県における犯罪の概観と取り組み

平成5年から平成16年までの滋賀県における犯罪の推移をみると、平成14年の犯罪件数32,183件まで、ずっと犯罪件数が伸びつづけてきた。これは大問題であるとの認識から、何とか、この犯罪を減少したいと考えた。しかしその実現のためには警察の力だけでは不可能であった。

そこで滋賀県民一人ひとりが自らを守り、犯罪を起こさせない社会づくりが重要と考え、平成15年に、全国的にも早く、『「なくそう犯罪」滋賀安全なまちづくり条例』を制定した。

同年3月に条例を制定し、4月に組織体制として知事部局に安全なまちづくり担当のセクションを設けた。さらに県だけではどうにもならないため、市町、あるいは県民、さらには事業者に、有力なパートナーになってもらうことを考え、『「なくそう犯罪」滋賀安全なまちづくり実践県民会議』を立ち上げた。

ポスターで「なくそう犯罪」ということを強烈にアピールした。つまり、「滋賀県は犯罪を絶対許しません」というスローガンのもとに、具体的に目標値を設定し、とにかく滋賀県で犯罪を起こさせないという認識を訴えることにした。具体的には、滋賀県の各施策において、既に実施しているが、目標値を設定するベンチマークを打ち出した。この目標値は強制的な目標ではなく、また、県民全体にとって、わかりやすい目標とし、それに向かって取り組むことにした。

また人口1万人あたりの発生件数を「犯罪率」と言うが、この数字を160までに減少させることを目標としている。この数字の達成年を平成22年にしていたが、平成17年中に達成する見込みである。今度は、その目標値を繰り上げていかなくてはいけないと考えている。

3　実践県民会議の活動

条例制定によって取り組みだした事業として、県や市町だけではなく、警察や教育委員会の分野とか、その他の行政の分野を幅広く捉えるために、実践県民会議を設けている。この実践県民会議（会長知事）は、条例制定により取り組む事業について具体的な目標を設定し、いろいろな手立てを用意するためのものである。

実践県民会議に参加している団体は62団体あり、この団体を通して、それぞれに地域で自主防犯組織をつくってもらっている。ちなみに、この自主防犯組織をつくってもらうことにも、滋賀県が一定の支援をしている。

一方で、警察体制の強化も実施しなくてはならない。警察官も毎年、2桁台で増員させてきた。滋賀県の職員は減らしている一方で、警察官は増員している。

そのような背景があり、平成15年に、目標のアンダー30,000件を大幅に下回る27,000件台まで落とすことができた。この数字は、減少率では日本一である。そして翌年の目標は26,000件とし、今は、22,000件に向かって進んでいる。

しかしながら、県民世論調査をみると、依然として、県民の多くが犯罪に対して「心配」という意識を持っている。その意味では、まだまだ十分ではないと判断されるため、さらにこの点を、つまり体感治安という部分を改善していきたい。特に県民が「大丈夫だ」と、あるいは、よそから不審者が来ても、「滋賀県ではへたなことはできない」と実感できるようになるまで、改善させていきたいと思っている。

4　滋賀県が実施している防犯事業

特に滋賀県では具体的な活動目標を定め7つの重点的な取り組みを進めている。例えば犯罪は暗い場所で行われると捕まりにくい。そこで、それぞれの家の玄関灯をつけて、みちを明るくしてもらうことを実施している。あるいは、知り合いが街で会ったときに挨拶をすることにより、「お互いが連帯している」という実感を地域で醸しだすというようなことも実施している。このような積み重ねが、不審者が入りにくい街になると考えている。

さらにニューヨークの割れ窓理論の話にあるように、小さい事件を徹底的に潰す、あるいは小さいうちに検挙することにより、犯罪をしにくい街という空気をつくっていくことに取り組んでいる。

また、あらかじめ携帯電話で登録してもらい、その登録してもらった県民に犯罪の発生情報を発信するということもしている。つまり、「いつ、どこで、このようなひったくりが起きましたので、気をつけてください」という生々しい情報を即座に、携帯電話へ発信することにより、伝え広げていくことを目的としている。このようにして県民の防犯意識を様々な意味で高めていくことにしている。

さらにホームページでも、犯罪分析をはじめ、いろいろと犯罪に関する内容を公開したり、各市町に対して、きめ細かに犯罪情報を提供している。そして、それらの犯罪情報を地図に落とし、県民に犯罪発生の場所を地図情報で提供しようとする試みを、滋賀県警が中心になって進めている最中である。このように、犯罪に関する身近な情報を住民自らが持ち、立ち上がってもらうことを進めている。

5　防犯を進めるための人材育成事業

犯罪抑止には、やはり人材育成が大変重要である。そこで、まず、地域防犯リーダーを養成するために、自主

防犯パワーアップセミナーを県が各地で開催している。地域のリーダーの活躍により、この地域の防犯力というものを高めてもらうリーダー役に防犯のためのノウハウを学び、身につけてもらい、戦力になってもらう趣旨で行っている。

この地域防犯リーダーの養成をしていくのが、昨年度、財団法人地方自治研究機構と共同研究を行った地域防犯システムである。これを受けて、地域安全マップを作成し、それを地域の人の間で、それぞれ心配な場所、あるいはいろんな問題が起った場所など、互いに問題の場所に関する情報を共有し、それに対してどのような手立てをするべきなのかなどを検討することとしている。例えば、夜間、暗くて心配な場所、あるいは雑草が茂っていて、誰かが悪いことをしても逃げられそうな感じがある場所やごみの不法投棄がされてきた場所というのをすべて地図に落とし、それをもとに地域をより良い環境にしていく取り組みを進めている。

6　防犯を進めるための自主防犯組織への支援事業

滋賀県では自主防犯組織の活動の支援を、主として自主防犯組織を立ち上げる際の費用の助成という方法で行っている。助成金は、市町と合わせて50万円が限度と少ないものであるが、自主防犯組織の活動に必要なジャンパーの購入をはじめ、様々な最初の取り組みの立ち上げに必要な費用として使ってもらっている。

私は知事になってから毎年、予算を減らさなくてはいけないし、一方で人口は日本一の速度で増えていくために、地域の自立と協働が極めて重要になってくる。特にこれからの自治は、自分たちが自分たちの地域を守ることを具体的な行動として行っていかなくてはいけないと考えている。

したがって、県では、「お金では十分なことはできないが、様々な形で、例えば、情報とか、人づくりとか、あるいはノウハウとか、そのようなことを支援している」ということを県民に伝えつつ、毎月20日を「地域安全の日」と定め、その日を全県的に地域の活動として進めていくこととしている。

またこの「地域安全の日」だけではなく、防犯テーマソングを募集して「いい街いい明日」という題名の歌をつくった。このように歌までつくって、この防犯活動にはずみをつけようとしている。

7　おわりに

これからも、防犯を警察だけに任すのではなく、知事部局や教育委員会あるいは市町がスクラムを組み、取り組みを進めていく。また、市町にも犯罪の発生件数などを具体的に目標数値として示していくことが望まれる。そのことによって「あんたんとこ、こんなに物騒なとこやで」そして「このままでは大変なことになりますよ」といわれないように、それぞれの地域が防犯に積極的に取り組んでいくことを促していくのである。

また地域によっては、大学が進出してきているが、大学の学生たちに、そのメンバーに加わってもらい、「ちょボラ（ちょっとしたボランティア）」という考えで、犯罪の減少に向けて、立ち上がってもらうことを進めていきたいと思っている。

行政、警察、地域住民、事業所が一つになり、地域自衛型の防犯システムを構築し、「滋賀県で悪いことをすると捕まる」と、あるいは「簡単に悪いことはできない」というイメージの県にしていきたいと思っている。

生活安全の行政運営と安全・安心のコミュニティへの提言

京都産業大学教授
藤岡　一郎

1　はじめに

本日は滋賀県知事、警察庁生活安全局長という行政・警察の現場第一線の貴重なご報告に比すべきもないが、京都市そして京都府の事例に関わったその経験をもとに一所究者として「生活安全条例」について報告したい。

2　「生活安全」への取り組みが市民・行政の質を高める

生活安全全般の政策は、行政運営の質を高める方向性を有している。生活安全の施策を進めていくうえで効果的なのは、困難ではあるが、市民の政策的思考をどのように高めるかという点にある。従来のイベント式の啓発も必要ではあるが、その限界がきているように思われる。市民自治としての現代民主主義は市民自らの「学習」を前提にするゆえに、成熟した市民となるための一段の工夫が求められている。なぜなら、市民一般の政策的成熟度が公共政策の質を究極的に決定するからである。市民生活の基盤である「生活安全」についてどのような施策が必要かと考えるとき、「生活安全条例」は一連の学習作業の工夫を考える際の大きな契機となっている。

近年の生活安全条例には、行政機関、事業者、市民の責務が規定され、市民が自立的につまり「自助」「共助」を通じて生活安全を実現する方向性をうちだしている。この動きは「公助功」の担い手である行政機関、その所属する職員たちに、政策の立案、実施・評価など政策実務の高度化の必要性を生み出している。近代以降の官僚制度の欠点としての縦割り行政の改革志向にならうなら、市民（国民）の生活全般に係わる「生活安全」は、「専門知」を有する立場と「ジェネラリスト」としての立場の融合思考とその制度・仕組みが求められている。市民の責務として「自治としての現代民主主義」の制度が成熟すると、市民による政策判断は政策の中身への不満に止まらず、プロセスから具体的成果に及ぶのである。従来の部門間の連携では対処できない事柄が生まれるが、「生活安全」への対処はその一例である。これは行政機関のみならず市民間の組織、諸団体の仕組みを再考することをも促している。どのようなレベルの組織であれ、政策決定の権限者が従うべき規範として、「相互に学び・理解」しながら施策を形成し実施すること、それゆえ組織間の連携を超えた「融合」が必須となってきている。ガバナンスによる施策の実現である。生活安全行政は「イベント型」から「日常型」へと移行しつつあるし、市民（国民）の在り様にもその移行が求められている。

3　京都市における生活安全行政について

京都市生活安全条例は平成11年4月に施行された。全12条で構成され、行政・市民・事業者の責務を規定し、観光客をも対象に含めているが、特徴的なのは市民・諸団体・行政各部門・警察・有識者などで構成される「生活安全懇話会」について5か条も規定し、実質的な政策の方向性についてその論議に委ねられ、生活安全の構想

について答申が同年11月に出されていることである。単純な行政主導ではないということである。もちろんこの条例の制定の契機は、阪神大震災もあったが、中学生が同級生を殺害するという事件もあった。また、同年12月に発生した京都市立日野小学校事件の際の教育委員会また地域の諸団体・保護者の対応は敏速であったが、後の専門家会議の答申と相侯って、子ども・学校の安全への施策の必要性と緊急性が明らかとなった。子どもの安全なくして市民の安全など有り得ないということがこの条例に基づく施策を進めるうえで中核的な考え方となっている。それゆえ各区の生活安全推進協議会はあるが、第一線の地域社会の単位を小学校区におくことに異論なくその後の展開につながるのである。

この条例に基づく生活安全に関する基本計画は年度ごとに決定され京都市基本計画の一環を成している。本年度、2年前倒しした新しい基本計画である第二次推進プランが発表され、生活安全に関しても新たな「対象の拡大」と安全の質を高めることが盛り込まれている。安全に対する市民のニーズの高まりの結果、それを市の行政機関は、市政改革・財政健全化など自治体が抱える課題の一環として捉え、行政機関構成員の意識変容を促す施策が各部局間・各行政区間の競争的施策展開の中で進行中である。

さらに「京（みやこ）の安心安全ネット戦略プラン」は市の行政機関の壁を打破して生活安全の施策をつなげていくものである。具体的にこれが施策の「融合」まで至るかは今後の課題であるが、生活の安全安心に対処する「京都型セーフ・コミュニティー」構想に発展するかもしれない。

これら市政の動向を受け小学校区を地域社会の単位として施策が展開されることになる。行政区レベルでは協力を得にくい保護者の方々、特に若い方の参加・参画が得やすくするために、「地域の安心安全ネットワーク形成事業」が地域の諸団体、各行政区の方々、警察などの参画のもとでワークショップなどの手法を用いながら地域特性を生かした活動が展開されている。わたしはこれを安全・安心のための「パッチワーク戦略」と称している。全市200余の小学校区のそれぞれの特性を生かした安全安心が確保・継続されるなら立派なパッチワークとなると思うからである。京都府も府下全域の小学校区に見守り隊を置くなかで同様の成果を得ようと検討しているようである。

他方、都市再生、町並み保存、観光戦略などの視点から京都市の祇園、木屋町など繁華街の治安問題は事業者の責務とも関連させながら、「まちづくり」の基盤形成として施策が進行中である。

4　警察に求められること

以上の一般行政の動向が進んでいくと警察はどのような関与が求められるのかが課題となる。警察の職務を警戒・検挙として、さらに犯罪の未然防止にどのようなかたちで係わることができるのかである。サービス行政あるいは積極行政の具現化の問題である。警察の積極行政については人権侵害などを理由に消極的意見もある。従来、警察のサービス行政の第一線にある「駐在所」「交番」の機能についておおむね国民の理解があったといえよう。しかし、犯罪、事故の増加、警察官の勤務体制の変化、駐在所における家族とくに配偶者の負担などとともに、現場での警察部局間の調整などの課題などが相侯っていわゆる「空き交番」が生まれている。これまでにも通知が出され検討を重ねてきたことはご承知の通りである。しかしながら、現場をまわると事情は様々であるが、市民の要望に応えられていない状況があるように思われる。

小学校区の安全安心づくりには生活安全課の方が見えられ、事件事故の場合は交番の警察官がみえられる。それぞれは適切な対処をされているのだとしても、地域に顔の見える、親和性のある警察とはなりえていないし、警察官にとっても勤務体制もあって地域責任の醸成が困難になっている。これでは地域住民の要望に十分に対処

できないように思われるし、使命感のある警察官ほどその意欲を削ぐことになる。そこで京都府及び警察本部は、京都市ともども協力し、原則として行政区と警察署を一致させ、各小学校区に交番や駐在所を置く作業が進められているところである。もちろん地域特性もあり、予算の裏づけなど基本的に解決すべき課題はあるが、「空き交番」を縮小することは、市民（国民）の要望に応えないばかりでなく、犯罪・事故のない安全安心な地域社会形成には逆行しているように思われるからである。警察に求められている日々相談できる身近な警察官を地域に配置するためには、警察官や交番相談員の増員が必要である。現代の地方における過疎と都市における過密社会は、ともに希薄社会あるいは無縁社会でありそれを加速しているのであるから、危機（クライシスであれリスクであれ）を生まない社会形成に交番や駐在所の警察官が日々参画することは必要と思われ、警戒・未然防止に重心を移すことが求められる。いずれにしてもこの点について明確にする時期にきていると思われる。

5　おわりに

市民・行政機関・警察の各レベルにおけるガバナンスによる生活安全の実現が求められているのであるから、小学校区を単位として安全安心の形成を考えるとき、学校の先生と並び警察官もファシリテーターになる可能性がある。つまり、「言ってきたからそれに応える」という以上のサービスが求められているのである。結局、生活安全条例はガバナンスを実践する契機を与えているように思われるのである。

（いうまでもなく行政の施策に関する意見は私見である）

国民生活の安全を図るための警察戦略

警察庁生活安全局長
竹花　豊

1　犯罪抑止に向けた警察の取り組み

犯罪が増加してきたことについて、警察はどのように対処してきたのか。警察官の取扱いの量が増えたために、交番の業務が非常に拡散するという状況があり、例えば、100年もの伝統がある駐在所を廃止して、そこで生みだした人員を犯罪の増加に充てるといった状況が各地で生じてきた。また、留置場の収容人員が大幅に増加してきた問題もある。警視庁の留置場には、平均して毎日全体で約3,000人の留置人がいる。しかし約10年前には、約1,000人であった。そして、この3,000人のうち4割が外国人である。

それでは、警察はこのように大きく変わってきた状況をどう認識してきたのか。全体として言えることは、こうした犯罪の増加について、必ずしも「犯罪の拡大を抑止する」ことを目標に掲げて仕事をしてきたのではなく、「検挙にまさる防犯なし」という言葉を掲げて、起った犯罪の検挙を通じて犯罪を抑止していくというぼんやりした考え方により対処してきたと思っている。その結果が、今指摘した留置場の状況である。そしてここ3、4年で、「どうもこれではやっていられないんじゃないか」という思いが警察内部にも、次第に芽生えてきた。

こういう問題下においては、各警察署・各交番の活動のあり方が変わってくるということを、現場を中心に次第に感じてきたのではなかろうか。それが都道府県警察レベルで明確にあらわれてきたのが大阪府と思われる。その後、広島県、その他の地域であらわれてきた。今、京都府も話題になっている。広島県では「減らそう犯罪条例」が平成14年の3月に制定された。そういう形で、各地に犯罪を抑止することを目標に考えてやろうという動きがでてきたと考えている。

各地の動きを捉えて警察庁は、犯罪抑止のための活動を全国的にかつ本格的に開始した。具体的には平成14年11月に、街頭犯罪、侵入犯罪を中心にした犯罪抑止を進めようとする通達を出し、大きな展開があった。この経緯の中でその取り組みが始まった。その後、警察が全体として、犯罪の抑止の問題について基本的に考えてきたことがいくつかある。

その一つは、まず警察内部の警察活動自体の見直し、あるいは警察官の意識変革の点であったと思われる。つまり、「捕まえていく活動」から、これに加えて「抑止していく活動」を重視することへの変化であり、国民の期待に応えるとの「意識の変革」である。

例えば、交番の警察官が、自転車盗について、犯人の検挙を中心に掲げて活動することも大事であるが、それも実施しながら、併せてその自転車盗が行われている駐輪場を中心にパトロールをし、さらに、その駐輪場の管理者に働きかけるという活動への変化である。また、放置自転車は排除して、きれいに明るくしていこうと、駅に働きかける活動を行うように、取り組みが変わってきている。

もう一つは、国レベルで、多くの人たち、省庁を巻き込もうとする考え方である。それが実現したのが犯罪対策閣僚会議である。これは平成15年に設置され、そして様々な議論の結果、その年の12月に「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」が公表された。この行動計画は非常によくできており、犯罪抑止を志向し、犯罪者をつくらない、被害者を保護していく、あるいは犯罪の起る環境も抑止していく、このように犯罪抑止の多くの角

度から、様々な具体的な政策を取り上げたものである。この議論の過程で、多くの省庁の意識が変わってきたと思われる。

この当時、私は東京都の副知事をやっていた。これらの動きを受けて、省庁の課長と議論したが、ある外務省の課長が、「外国人の犯罪率は、日本における犯罪率とあまり変わらない、それなのに外国人の犯罪を問題にするのは外国人差別である。外国人に対する非難には外務省としては同調できない」という考えを強く持っていたが、それは違う。外国人が増えれば外国人の犯罪が増えるのは当たり前であるが、今、日本で問題にしているのは、中国人、イラン人、韓国人などを中心にした外国人の組織犯罪者である。これが生じる背景には、入管行政の問題を含めて様々の具体的な要因があるということを説明した結果、その課長は初めて「ああ、そうか、これは中国にも言っていかなきゃならない問題だ」と理解した。そういう取り組みを警察庁は、全体として国のレベルで行っている。

もう一つは、都道府県警察の頑張りがある。自治体にも、何とかして、この一連の対策に加わるような努力をしていくという動きがある。その中には、滋賀県のように、知事が中心になって進めている自治体もあるが、やはり警察から、特に都道府県や政令指定都市のレベルにお願いをして、一緒に取り組んでいくということがある。そして多くの国民に、この問題に携わってもらうことを促していく発想もあった。

この活動の中で大事なことだが、警察はこれまで、「警察活動にご協力をお願いします」という言い方をしてきた。それは犯罪抑止よりも検挙を中心に置いていたので、当然であった。指名手配のところに「犯罪捜査にご協力を」とよくあるが、このような形であった。

その表現が、意識しているか、いないかは別にして、かなり変わってきている。むしろ自治体が多くの国民を「犯罪抑止のパートナー」として考えているように、意識が警察内部でも変わってきているのではないかと思っている。

2　犯罪抑止に向けた警察行政を進めていくための7視点

今、上述した動きの中で、何を大切にしていくべきか、7つ簡単に記しておきたい。

第1に、警察活動の改善である。これは警察官の増員や、活動の中身の改善などであり、やはり犯罪が増えているから、警察力の強化を一番にやっていかなくてはいけない。

第2に、自治体との協働である。つまり、自治体にもっと大きく協力をもらうということである。自治体は「警察に頑張ってもらっています」とか「警察にいろいろな予算を提供しています」というのではなく、自らの、特に選挙で選ばれた長の責任において、犯罪防止のために必要なセクションを設置し、問題に取り組むことがすごく大事である。この点について言えば、例えば東京都の取り組みを区市町村がみている。そうすると23区長も市長も、自分の区でどういう取り組みをして犯罪がどれだけ減ってきたのかという競争になる。

第3は、国民の活動を促すということである。これには、例えばモデル地区を設定するなど様々な方法がある。現在、警察庁では、100地区の「地域安全・安心ステーション」を指定し、そこで活動する自主防犯ボランティアに国から装備を提供する試みを行っている。

また警察庁は、自主防犯ボランティア支援サイトを立ち上げている。警察庁が全国で把握しているボランティアの団体は、平成17年6月末現在、13,968団体であり、そこには80万人ものボランティアが参加している。もちろん、活動の内容は、月に1回しかやらないところもあれば、毎日やっているところもあるというように様々であるが、そうした活動の先進的な内容や活動内容を説明し、多くの人たちに参考にしてもらうという意図をもっ

て、ホームページを立ち上げた。

そのような警察庁の活動により、各都道府県警察には、ボランティア支援の活動を一つの大きな柱として展開していくことが求められる。なぜならば、このような活動を行うと、犯罪が減少するからである。このボランティア団体が、昨年末は8,000団体であったのが、急速に伸びてきている。また、このことは短期間に成果として得られる。

第4に、私どもが取り組んでいるのは繁華街対策である。先日、通達も出たが、全国16の繁華街について、歌舞伎町で取り組んできた様々な施策を参考にして、繁華街を浄化しようと対策を進めている。

第5に、伝統的な課題であるが、私は、特に犯罪に対する今の規範意識を改善したい。規範を悪化させているいくつかの問題についての本格的な取り組みが必要である。

例えば、猥褻の問題がある。猥褻を助長する雑誌や情報の氾濫に加え、電車の中の痴漢も問題であり、また、奈良の事例ばかりでなく、子どもたちを対象とした犯罪への取り組み強化が重要である。未成年に対する性犯罪は年間で6,500件もある。そのうち2,500件は小学生と中学生である。この背景には、その犯行を促す様々な情報が流れているわけである。この取り組みについて、警察ができることは、例えば、今の風俗営業法を厳格に適用していくことである。つまり、「あれはしようがないよ、人間の業だよ。そう杓子定規にはいかないよ」といっていることに対して、本当に杓子定規にやっていく取り組みを実施していく。あるいは万引きの問題がある。これは今まで諦めていた問題ともいえる。しかし子どもたちからみれば、「なんだ、大したことにならないのか」という問題に対しても、今後は厳格に取り組んでいくつもりである。

第6に、インターネットの問題がある。これは私たちにとっても、どんなことがあっても、対応を講じなくてはいけない大きな問題と考えている。特にインターネットは犯罪のツールにもなりえる。

第7に、これらの問題を考える上で大切なことは、子どもたちを安全に育てる、そして子どもたちを犯罪者にしないという取り組みが、極めて大事だと思っている。子どもという問題には、やはり教育委員会や学校との連携が不可欠である。しかし教育委員会と学校が、いつも意思が一致しているかといえば、両者の考えは随分違うようである。しかし少なくとも、その学校現場とも教育委員会とも連携し、「犯罪に強い子どもたちをつくっていく」という必要がある。そこで警察の事業として、スクールサポーターを各地で実施している。このスクールサポーターは警察OBや教員のOBが多い。警察と学校をつなぐ非常に大きな役割をしている。この事業をとおして、警察はうまく学校と連携する仕組みをつくり、その中で学校の先生をバックアップしていく。そこがすごく大事と思っている。

3　おわりに

以上の取り組みを大切なことだと考えて、警察がやれることは警察がやり、警察がお願いすることはお願いし、促すことは促していく。このように、問題提起をして、世の中の動きをつくっていくことを志向している。以上が、私の考えている内容である。

［地域ボランティアからの提言１］和泉市の事例

和泉市広報協会事務局巡回センター・巡回リーダー
細川　亮二

１　はじめに

大阪府は、平成13年に犯罪が激増し、「全国ワーストワン」となり、大阪は「怖い町」と府内外からいわれるようになった。この汚名を返上するため大阪府議会では、平成14年3月「大阪府安全なまちづくり条例」を全国に先駆けて施行した。

和泉市においては、この条例を受け同年11月に「和泉市安全なまちづくり推進協議会」を設立し、翌年の5月22日市民公募型の「和泉総合防犯センター（略称ICPC)」防犯ボランティア組織を設立した。「和泉総合防犯センター（略称ICPC)」の防犯の取り組みについて紹介したい。

２　和泉総合防犯センターの３本柱について

ICPC設立の目的は、市民一人ひとりに市内で発生する身近な犯罪を知らせ、自らが犯罪に巻き込まれない、また余力があれば、地域防犯活動に参加してもらうということである。この目的を土台に、今、活動している。

私たちは「和泉総合防犯センター（ICPC)」を設立し、「安全で安心して暮らせる和泉市の実現」を目指している。

設立に際して、3本柱を掲げて、様々な視点から検討した。

第1に、上から下への組織ではなく、「自分たちのまちは自分たちで守る」活動に、広く、市民誰もが自主的に参加できる「点から面」に広がるという草の根的な防犯組織である。

第2に、身近で起きた犯罪を市民に知ってもらおうということを考えた。防犯啓発のチラシを駅前などで配布しているが、改札口から中に入ると、すぐにゴミ箱へ捨ててしまう、つまり活字離れが原因と考えた。そこで携帯電話のメールに着目し、身近で発生する犯罪状況を個人に直接メールで情報提供するという組織を全国に先駆けてつくった。このメールの利用は、防犯意識を高めるには一番適している。

第3に、行政から資金を得ることなく、すべて「民の力でやる」ということである。行政から一銭も金はもらわないで進めている。資金もすべて自分たちで調達していくという点が特徴である。

３　和泉総合防犯センターの活動はすべて「市民の活力のシステム」

活力について紹介する。これは資金と同様に防犯活動についての企画や計画等もすべて各地域の「防犯キャッチャー」（後述）のボランティア精神を基盤とした民の活力を原動力としている。

メール情報は4つの種類に区別している。それは、啓発情報、活動情報、緊急情報、事務連絡情報である。啓発情報については、警察、教育委員会から提供された情報を瞬時に防犯キャッチャーに流し、注意を喚起させ地域、職域で自主的に活動してもらっている。

4　防犯キャッチャーについて

防犯ボランティアである防犯キャッチャーについて紹介したい。この防犯キャッチャーの入会資格は、「自分達の街は自分達で守る」という気概のある人なら誰でも入会できる。ただし、防犯キャッチャーとして、必要な基礎知識の研修と講習を受けてもらうことが条件となっている。

その研修を終了した後で、制帽と防犯キャッチャー手帳を得ることができる。この手帳に関していえば、手帳には規約の他、防犯キャッチャーの心得、防犯知識の内容が細かく書いてある。

研修終了後、防犯キャッチャー自らが自己研鑽に励み、地域で活用し、活動してもらうことが目的である。また、防犯キャッチャーが外に出るときは、腕章をすることになる。また、警笛も提供している。さらに制服などもある。このようなアイテムを渡して、防犯キャッチャーとしての登録が終わったときから活動してもらっている。

防犯キャッチャーは、主に啓発活動をしていくことになる。これは警察や教育委員会から提供された犯罪情報等の「悪い球」を情報センターから防犯キャッチャーに投げる。それを受けた防犯キャッチャーは自分でどのような対策を講じたらいいのか自主的に判断し「良い球」とし、先ず自分が被害に遭わない、そして自分の子どもや、隣近所の人が被害に遭わないよう注意を喚起するなどの啓発活動をしてもらっている。

そして、犯罪抑止の活動を行う。この犯罪抑止の活動とは「巡回」である。やはり、犯罪を抑止するには、「見せる警戒」が大切である。そこで防犯キャッチャーが制帽、腕章を着けて、明らかに防犯キャッチャーが活動をしているところを見せることにより、不審者を寄せつけないという形をとっている。

さらに青色回転灯をつけたミニパトカーにより犯罪多発地区等を警察とタイアップして、巡回している。ミニパトカーも市民からの寄付である。

最初約350人から発足した「防犯キャッチャー」も今では、登録数は約3,100人（平成17年10月15日現在）であり更に増加する傾向にある。

また、防犯キャッチャーは、地域防犯のエリート集団として、地域内の防犯環境整備の役割も果たしている。今まで防犯知識や関心がなかった人たちが講習を受け、意識を持ったことで、今まで自分たちが生活の場で使っている場所が危ない所として認識されるようになり積極的に防犯環境の改善に努めている。

5　今後の課題

今後の課題として、防犯キャッチャーの登録は、増加する傾向にあり市内全域に自主防犯組織が結成されるものと予測される。近い将来、必ずや発生するといわれている東南海・南海地震等にも対応できよう、防犯のみならず災害にも強い総合的な組織という形に展開していきたいと考えている。

［地域ボランティアからの提言２］袋井市の事例

袋井市三川地区安心ネットワーク会議代表
西村　和泉

１　はじめに

当三川地区は静岡県袋井市の最北端にあり面積 11.8 平方キロ、戸数 700 人口 3,140 人の小さな地域である。地区には小学校、公民館、駐在所があり、6 自治会で一つの自治連合会を運営している。ひとつの自治会は、95～160 戸で構成し、15 年度の「ニューわかふじ国体」では北海道、秋田、青森の 3 県選手を民泊で受け入れ、選手の宿泊や歓迎の対応では各方面より評価をいただいた。またコミュニティの進んだまとまりのある地域としても知られている。

当地区は、高齢化率が 23.9%と市内でも 1、2 位の高さとなっていて、防犯、防災など安全安心を守っていく上で大きな課題となっている。もう一つの問題は、当地区はもともとは純農村地帯であったが、昭和 30 年以降日本経済が高度成長期に入ると第 2 種兼業農家が急増し、現在、専業農家は 10%。第 2 種兼業農家は 80%である。残り 10%はサラリーマン家庭である。このため平日昼間の人口は半減し犯罪や災害に対する守りが手薄になっている。消防団員 40 名の内、約 6 名しか出動できないのが実情である。

２　防犯活動を始めた理由

当地区が防犯に取り組んだ理由として、①静岡県が平成 15 年度に防犯まちづくり条例を制定しモデル地区の募集をしたこと。②当地区としても犯罪が急増し、住民に危機意識や不安が高まっていたことである。市からも「モデル地区に応募してはどうか」との勧めもあったことから、自治会長会議を開催し検討を行った結果「自治会の総力を挙げて取り組もう」との結論に達し、地区の各種団体の役員 50 名で［三川地区安心ネットワーク会議］を結成した。

平成 16 年 1 月 29 日には防犯組織発足の会合を開き、県民生活室から「モデル地区委嘱状」をいただき、磐田警察署、教育委員会等からも参加を得た。会合では、まず地区の犯罪の実態を役員が勉強することから始まり、2 回目の会合では、小、中学生にも参加要請し地区内の通学路を歩いて点検を行った。子どもたちから「どんな不安があるか」の意見を聞き防犯マップを作成した。平成 15 年度は防犯活動を開始する準備期間であった。

３　防犯組織づくり

3 回目の会合は、平成 15 年度も終わることから新年度に向けての組織の体制づくりを検討し、［窃盗対策部会］［変質者対策部会］［悪質商法対策部会］の 3 部会を設けること。各自治会では防犯まちづくり会議を設け、その中に安心ネットワーク会議同様の 3 部会を設けることを決定した。このことにより地区住民の 11%が防犯の役員になったこと、自治会間で競争原理が働いたことが成果に大きくつながった。

4　安心ネットワーク会議の具体的活動

前年度に組織の確立を終えたことから、新年度に入り具体的な活動方針を決め、本格的な活動を開始した。

★直接対話による防犯説明会の開催

各自治会や老人クラブの総会、公民館での各種集会や、各自治会毎に女性だけ集めて開催するなど住民の56%に直接対話による説明会を行った。説明会では「皆で力を合わせ安心な地域をつくろう」「不審者をしめ出そう。不審者を見たらすぐ通報しよう」「寝るときや留守にするときは鍵を掛けよう」と呼びかけた。

当地区の防犯活動が成果を挙げた大きな要因は、説明会により意識改革を図ったことだと思っている。

★標語募集による防犯意識の浸透

意識改革の第2弾として全世帯に向けて標語の募集を行った。380点の応募がありその内50点を入選とした。子どもも多数応募した。入選標語は防犯看板に使用したり、自治会や公民館が発行する文書の余白に太字で記入するなどして活用している。

★外部業者に地区内監視委託

前述のように平日昼間の人口は半減するため、防犯体制は手薄になる。これをカバーするために地区に入ってくる郵便や新聞配達人、中電の検針員、農協の営業や配達人などに監視を委託した。委託に当たっては［異常時の連絡表］を渡してお願いした。

★防犯ブザーの携帯

小学生全児童に防犯ブザーを携帯させ、使用に当たっての注意事項など指導を行った。小学校では定期的に機能をチェックしたり使用訓練を行っている。

★マグネットシート［防犯パトロール中］

地区内100台の車に貼付し動く看板として活用している。

★消防自動車による防犯広報活動

消防は多額の経費を使って維持されている。防犯予算は少なく消防自動車を使えば、経費節減になる。実施に移行するまでには、問題もあったが自治会女性部が消防団の協力を得て月2回夜間に実施している。

★寸劇による悪質商法防止対策

悪質商法対策部会員8名が［トメさんはこうして騙された］という演題で練習を繰り返し、催眠商法にだまされないよう高齢者の集まりなどでPR活動を行った。他に役員同士の防犯活動を楽しくする効果もあった。

★手づくり看板大作戦

すべて手づくりで130枚の看板をつくった。子どもたちも大勢参加し防犯意識の高揚につながった。手づくりの効果として防犯活動に参加しているという実感が伴い、連帯意識も高まったように思われる。

★おとな110番の家大作戦

この作戦の意義は、きめ細かな防犯のために地区内に［防犯センサー］をくまなく配置することにある。100戸の昼間在宅している家庭に委嘱状を出してお願いした。近くで犯罪の気配を感じたとき、被害に遭いそうになったときは相談に乗ったり、警察への通報をしてもらう。

★おじいちゃん＆おばあちゃんにお手紙大作戦

情報から疎遠になりがちな高齢者に子どもたちが「私達を見守って下さい」「留守にするときは鍵を掛けて下さい」「お金をだまし取られないように」などと書いた手紙を地区70歳以上の高齢者400人に直接手渡してお願

いした。この作戦は主旨のお願いとともに、子どもと高齢者との間にコミュニケーションが生まれ、小学校に高齢者からお礼の手紙が来た。このアイディアの発想は「息子や嫁の言うことは聞きたくないが孫の言うことは素直に聞く」という高齢者の心理を狙ったものである。

5　おわりに

当地区は、平成16年7月には総務省の［地域安心安全ステーション整備モデル事業］全国15箇所のひとつに指定を受け防災に取り組んだ。会議回数は130回を超え忙しかったが犯罪は激減し、防災組織の充実もでき、静かな地区に戻り良かったと喜んでいる。何をするにしてもコミュニティの充実が基盤である。同じ努力でも成果は格段に違うものだと改めて実感した次第である。

［地域ボランティアからの提言3］春日井市の事例

春日井市安全・安心まちづくりボニター代表
後藤　一明

1　はじめに

今回は、人づくり事業の特色と活動、特にボニターと呼ばれる防犯ボランティアの活動事例について紹介する。私たちが委嘱をうける春日井市安全なまちづくり協議会は、平成5年に名古屋市のベッドタウンとして、急激に都市化が進みコミュニティの希薄化などによる災害、犯罪への脆弱を危惧して設立された。

この協議会の基本理念は、「自分たちのまちは自分たちで守る」という市民一人ひとりの意識の醸成と、市民参加による各種施策の実施と地域の安全リーダーの育成である。現在、協議会の組織には、115の団体と190名の推進員、そして2つの市民ボランティアがある。

2　春日井安全アカデミー

春日井市安全なまちづくり協議会の啓発活動推進部会が阪神淡路大震災の発生した平成7年夏に「春日井安全アカデミー」を開校した。現在では、基礎教養課程3コース（防災・生活安全・子育ち）と専門課程2コース（防災・生活安全）があり、基礎教養課程では、地域ボランティアの重要性を学び、専門課程では地域の安全や地域の安全リーダーの役割等を学んでいる。平成17年度までに1,605名が卒業している。

3　安全・安心まちづくりボニターについて

「ボニター」とは、ボランティアの「ボ」、そしてモニターの「ニター」を合わせた春日井市独自の造語である。

ボニター制度が平成11年3月に発足し、地域安全リーダーとして第一歩を踏み出した。現在では、「春日井安全アカデミー」の防災、または生活安全コースの基礎教養課程と専門課程を修了した方が、どのようにして地域の安全を確立していくか等をボニター養成講座で学び修了するとボニターに委嘱される。ボニター養成講座では、ボニターが講師を務める講座もある。

春日井安全アカデミーで安全に関しての知識を貯えて、貯えた知識を有効に活用し、地域の安全のための活動をすることがボニター活動である。

現在、ボニターは210名である。なかには、隣の名古屋市や小牧市から駆けつけてくれるボニターもいる。ボニターは3つのブロックに分かれて、「継続して活動していくことが大切である」ことを念頭において活動を展開している。

ボニター活動の基本は、ボニター連絡会に所属する。報酬はない。補償はボランティア保険。任期の定めはない。つまり天国に召されるまでボニターである。

ボニターの地域での安全活動は、防災関係はもちろん、防犯や交通関係の活動も行っている。防犯関係では、

侵入盗対策の啓発、児童見守り隊によるパトロールと啓発、通学路通信簿による点検などを行っている。

4　具体的な取り組み

防災関係では、春日井市総合防災訓練で倒壊家屋からの救出救護のデモ訓練、また、防災拠点訓練においては、災害図上訓練の指導を行っている。ボニターが地域住民に対して安全について指導することがいかに難しいかをこの訓練を受け持ち体験した。当初は話も聞いてもらえなかった。しかし、地域に解け込むことが何よりも大切であると考え、5年間の経験を経て、やっと話し合える状況になった。今では、「災害図上訓練をやってください。」という要望が毎年出てくる町内会もできた。

本年度の新規活動として、「子ども安全アカデミー」を実施した。具体的には、災害発生時の避難生活で使用できる五徳コンロの作成指導、警察官が指導した護身術の補助も行った。ここでは、親子で安全意識を高めてもらった。一方で講師をしたボニターからは、数十項目の反省点が出された。この反省を来年度の計画に活かしていきたい。

ボニターの活動は、平成15年度から、プロジェクトチームをつくって展開をしている。一つのプロジェクトチームには、各ブロックから2〜3名選出してもらい、活動の企画、運営すべてを行っている。現在は5つのプロジェクトチームが活動の中心となっている。

プロジェクトチームについて説明したい。「安・安診断」は平成14年度から実施している。春日井警察署に講師を依頼して研修会を行い、その研修会を受講したボニターが中心となり実施する。「児童見守り隊」は、平成15年9月5日に結成し児童の下校時に行い、随行型と拠点型がある。この児童見守り隊の結成を契機に、春日井市では子どもの安全を対象にしたボランティアグループが誕生した。また、「児童見守り隊」に関連して、「通学路点検」が平成16年度に試行を行い、本年度から実施をしている。本年度中に9校程度の「通学路通信簿」ができる予定であり、成果品を協議会会長の市長に提言する予定をしている。

5　おわりに

春日井市における市民、行政、警察の連携は進んでいると思う。協議会の事務局がある市民安全課には、市の職員のほか警察からの派遣職員、消防からの派遣職員が配置されており、私たちボニターが出す無理難題など、多種多様の業務を処理されている。

地域の安全活動は、地域住民一人ひとりが「自分たちのまちは自分たちで守る」という意識を持って、一人ひとりが安全リーダーになろうという土壌の整備を継続して展開していくことが必要であると思っている。

第４章

＜企業危機管理セミナー＞
企業コンプライアンスと技術流出防止

＜企業危機管理セミナー＞

企業コンプライアンスと技術流出防止

警察政策研究センター・警察政策学会

目次

Ⅰ　企業コンプライアンスと危機管理対応
Ⅱ　狙われる日本企業のハイテク技術

はじめに

警察政策研究センターは、(財)公共政策調査会との共催により、去る平成18年1月10日（火)、東京都港区三田共用会議所において、企業危機管理セミナー「企業コンプライアンスと技術流出防止」を開催した。

同セミナーでは、講師に桐蔭横浜大学法科大学院教授兼同大学コンプライアンス研究センター長の郷原信郎氏、米連邦捜査局（FBI）防諜局副局長ティモシー・ブレゼネー氏及び同局東アジア課長のロナルド・ゲリン氏を招き、警察関係者のほか、大学教授等の研究者、企業、関係省庁等から110名を超える多くの出席者を得て行われた。

今回取り上げたテーマは、企業コンプライアンスと技術流出防止である。現代企業は、企業内外において様々なリスクに曝されており、そのリスク管理を的確に行うことが求められている。昨今、鉄道事業会社による総会屋等に対する利益供与事件、大手化粧品メーカーによる粉飾決算事件、自動車メーカーによるリコール隠し事件など、世間の耳目を集める、法令を無視したことによる企業犯罪・不祥事が発生している。このような事件・不祥事を起こした企業は、消費者・投資家等の安全・信頼を損ねるだけでなく、自らの存亡の危機にも発展し、企業のリスク管理の観点から、遵法経営の確立が重要な課題となっている。

他方、企業が有する先端技術は諸外国により狙われており、実際、大手電機メーカー子会社職員から、ロシア通商代表部職員が軍事に転用可能な通信技術・機密情報を100万円で購入するという事案が発生している。経済成長を続ける中国では、2005年3月の全国人民代表大会において、温家宝首相が、経済成長及び軍事面の更なる発展のため、高水準の科学立国を目指すことを指示しており、米国連邦捜査局（FBI）によると、米国西海岸を中心に、留学生、研究員を装った中国人による産業スパイ事件が多発しており、安全保障上の脅威となっていると指摘している。我が国においても、先端技術習得のために、多数の外国人科学者、留学生等が滞在しており、技術流出防止策を講ずることが急務である。

今回の企業危機管理セミナーでは、日本の研究者から企業コンプライアンスと危機管理対策、米国の実務家から米国における中国人による産業スパイ事案の実態について説明を受け、会場の参加者とともに企業内外を取り巻くリスクの対応策について検討を行った。

企業危機管理セミナーでは、山田英雄(財)公共政策調査会理事長から、開会にあたっての挨拶がなされた後、講師による講演が行われた。それぞれの講演終了後、会場の参加者と講師による質疑応答、意見交換が行われた。

講演者及び講演テーマは講演順に次のとおりである。

○　郷原信郎

「企業コンプライアンスと危機管理対応」

○　ティモシー・ブレゼネー（Timothy D.Bereznay）及びロナルド・ゲリン（Ronald T.Guerin）

「狙われる日本企業のハイテク技術」（PRC Technology Transfer Activities）

開会挨拶

（財）公共政策調査会理事長
山田　英雄

大変ご多忙中のところ本セミナーにご参集いただきまして誠にありがとうございます。

本日は、かねてご案内しておりますとおり、桐蔭横浜大学教授であられます郷原先生から、まず、「コンプライアンスと危機管理対応」というテーマでご講演いただくわけです。実は今も先生とお話ししていたのですが、私は、「コンプライアンス」という言葉、大変気にくわないと言っては申し訳ないのですが、実態が掴みにくい言葉ではないかと思っております。企業の関係者に「コンプライアンス」とは何か、と聞きますと、「法令遵守」だと言うのです。それなら日本語で「法令遵守」と言えばいいじゃないか言いたいところなのですが、実際には、不祥事案対策とか、従業員の心構えとか、そういったものも含んでいるのではないかと思います。

「Comply」というのは、元々、調和するとか応ずるとかいう言葉であって、工学上の概念では、物体のしなやかさといったことを意味する言葉でもあるらしいです。そうなると、「コンプライアンス」というのは、その組織体に対する社会的要請にいかに柔軟に対応して目的を達成するか、いわば経営そのものという感じもあるわけでして、実務上行われている法令遵守とか不祥事案対策とかいうことだけに限定されるものではないのだろうと思います。

後半ですが、ＦＢＩの防諜局から副局長のティモシー・ブレゼネー氏、また、東アジア課長のロナルド・ゲリン氏から、日本企業のハイテク技術が狙われているといった点についてご教示いただく予定でございます。

これは、私から言うまでもありませんが、昨年（2004）年の5月には東芝の子会社の職員にロシアの通称代表部員がアプローチして、軍事転用可能な通信技術・機密情報を100万円で買ったというような事案も現にあるわけであります。日本の企業は狙われているわけで、最近では新聞報道で、上海総領事館に美人局的なアプローチをしたという中国の事例も紹介されております。また北朝鮮のスパイに至っては、戦後警察が約50件も外国人登録法違反、出入国管理法違反等で検挙してきております。ただ、それでも、ロシア・中国・北朝鮮といった近隣の諸国があらゆる諜報技術を駆使して日本の科学技術情報を取ってきておるし、また取ろうとしているという実態は、なかなか表面には浮かんでおりません。

ＦＢＩにおいては、こういう問題については、実に様々なケースを取り扱っていますし、スパイ行為に対する懸念も非常に強く持っておられますので、本日はそのお話を聞いていただければと思います。

Ⅰ　企業コンプライアンスと危機管理対応

桐蔭横浜大学法科大学院教授兼同大学コンプライアンス研究センター長
郷原　信郎

＜編集＞前警察政策研究センター教授
警察庁国際課課長補佐兼国際捜査管理官付
河村　憲明

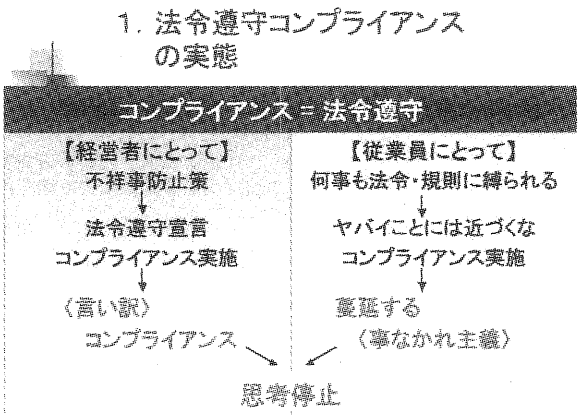
郷原　信郎（ごうはら　のぶお）
1977年、東京大学理学部卒業。1983年、検事任官後、東京地検、広島地検特別刑事部長、法務省法務総合研究所研究官、長崎地検次席検事を歴任し、2005年4月より現職。「コンプライアンス革命＜コンプライアンス＝法令遵守＞が招いた企業の危機」、「独占禁止法の日本的構造――制裁・措置の座標軸的分析――」、「企業法とコンプライアンス」等著書、論文多数。

1　コンプライアンスとは？

私の前半の話を要すると、次のようになります。昨年出版した「コンプライアンス革命＜コンプライアンス＝法令遵守＞が招いた企業の危機」の中で指摘しておりますが、「コンプライアンス」を法令遵守と置き換えた「遵守」という言葉に問題があり、「遵守」にばかり意識が集中すると思考停止状態に陥ってしまいます。企業が、法令遵守という意味で「コンプライアンス」を受けとめると、様々な失敗を招きます。

(1)　コンプライアンス＝法令遵守の実態

スライド1（以下の図表はすべて郷原教授が当日使用したパワーポイント画像より編集した抜粋）

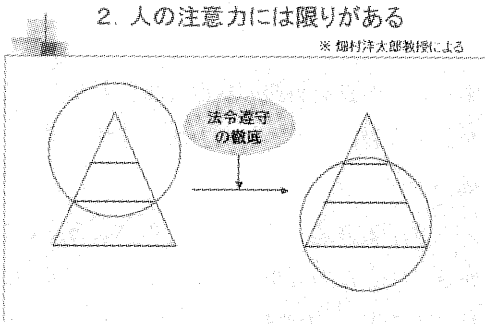


まず、「コンプライアンス＝法令遵守」という考え方が企業にどのような意味を持つかについて考えたいと思います。企業不祥事とは、企業の違法行為が表面化することです。したがって、経営者としては「違法行為を犯さなければ良い＝法令を守っていれば良い」と考え、不祥事防止策としての法令遵守を社内で宣言することになります。そうしておけば、万が一命令に反して法令違反を起こす社員がいたとしても、「経営者として法令遵守

を命令していた」と言い訳をすることができるからです。まさに「言い訳コンプライアンス」です。これを従業員の立場で見てみると、社内が「コンプライアンス＝法令遵守」という考えに埋め尽くされ、何事も常に法令や規則に縛られる状態になっています。「コンプライアンス＝法令遵守」が徹底された組織においては、新しいことに取り組もうとすると、法令上のリスクを綿密に考慮しておかなければ法令違反の責任を問われる危険性があります。したがって、「それなら今まで通りそのままやっていた方が良い」ということになり、社内には「新しいことには近づくな」という事なかれ主義が蔓延することになります。

(2)　「コンプライアンス＝法令遵守」という考え方の失敗～人の注意力には限りがある

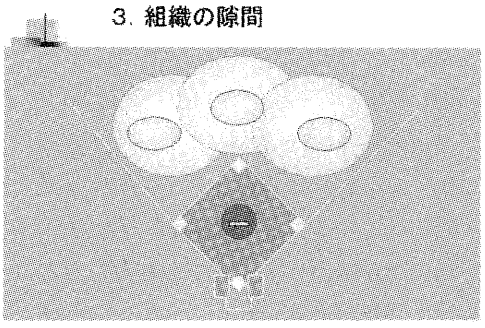
スライド2



このスライドの三角形の上部は、物事の根本、基本的で重要なことを示しており、下方にいくにしたがい、枝葉末節で細かいことを示しています。左の三角形のように、通常、人間は三角形の上部を中心に、すなわち、基本的なこと、重要なことを中心に注意を払っています。ところが、法令遵守を徹底させることで、注意が次第に下方に向きます。枝葉末節に注意が払われると、肝心な基本が疎かになってしまいます。これが、コンプライアンスを法令遵守と理解する考え方の大きな弊害の一つです。

(3)　「コンプライアンス＝法令遵守」という考え方の失敗～組織の隙間

スライド3



このスライドは、野球の外野の守備位置を示したものであり、それぞれ定位置というものがあります。法令遵守という考え方では、ライト・センター・レフトの守備位置は、法令で決まっており、その範囲内に発生する事案については反応しますが、この外に球が飛んできても、何もしなくて良いということになります。活力のある組織というのは、外側の大きな円のように、皆がどこまでボールを取ることができるか考え、最後に相互の調整が行われます。これが良い組織の状態です。しかし、法令遵守の徹底は、いつの間にか、守備範囲を狭くしてし

まいます。

(4)　相次ぐ企業の事件・事故

こうした「コンプライアンス＝法令遵守」の考え方が、日本の多くの企業でここ数年徹底されてきたのも事実です。その一方で、2000年以降の主な企業不祥事を見てみると、その大部分はコンプライアンスの体制を作り、取組みを進めてきているはずの企業ばかりです。そして、一度不祥事を起こした企業が、また同じように社会から批判されるような事件を起こす例も後を絶ちません。こうした実状をみると、今までの考え方によるコンプライアンスは、うまく機能していないのではないかと思わざるを得ません。

(5)　コンプライアンスの語源

そもそも「コンプライアンス」とは「法令遵守」という意味を持つのでしょうか。17世紀のイギリスの大詩人ジョン・ミルトンは、「失楽園」という叙事詩の一節で、コンプライアンスという文言を「愛情と心よりの素直さ（love and sweet compliance)」という文脈で用いています。古い英語では、complianceという言葉は「柔軟さ・素直に欲求を充たす」という意味を込めて用いられているのです。また、complianceの動詞であるcomplyは「充足する・調和する」という元来の意味を持ちます。このように、コンプライアンスという言葉は、「単に法令を守っていれば良い」というようなギスギスしたイメージのものでは決してありません。

もう一つ、complianceという言葉を考える手がかりになるのは、工学上のcomplianceという言葉が持つ「物体のしなやかさ」という意味です。例えば、ロボットは様々な物質で構成されていますが、それぞれの物質がバランスしていることが、ロボットの円滑な動きには必要なのです。一部分だけコンプライアンス特性が強いと、そこに力がかかりつぶれてしまいます。このように、パーツごとのコンプライアンス特性が全体的にバランスし、しなやかであることが、機械全体がうまく機能するために必要な要件なのです。

これらを総合して考えてみると、コンプライアンスとは「その組織に向けられた要請に応えて、柔軟に反応し、目的を実現すること」と言えるのではないでしょうか。ここで組織という言葉を使ったのは、特に組織の場合は、目的に向かって柔軟に反応することが難しい面があるからです。組織とは、たくさんの人が集まって専門・分化し、専門的な機能を高めていくという合理性を有している反面、組織自体が自己目的化したり、組織のための行動は自己のための利益追求に比べ正当化されるような錯覚を起こしたり、組織の隙間が無責任な行動に繋がるという弊害を生じさせやすい面があります。組織が本来の目的に向かい、柔軟に反応していくためにはどうしたら良いのか、それを考え実現していくのがコンプライアンスではないかと思います。

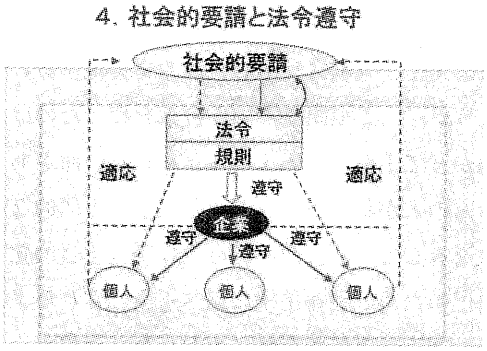
しかし、英語の辞書を見ますと、コンプライアンスには「法令遵守」の意味も掲載されており、実際にその意味でこの言葉が使われてきているのも事実です。では、どうして「コンプライアンス＝法令遵守」という意味になってしまったのでしょうか。

その背景には、「コンプライアンスは法令問題である。」「コンプライアンスとは法的な責任を問われないようにすることである。」という考え方があります。すなわち、「企業は法令に違反しない範囲で利潤を追求すれば良い」「社会の要請はすべて法令に具体的に反映されている。だから法令を守ってさえいれば、あとは企業の本来の目的である利潤追求さえすれば良い」という考え方が、「コンプライアンス＝法令遵守」の背景にあると思います。

2　社会的要請とコンプライアンス

(1)　社会的要請と法令遵守

スライド4



法令と社会的実態との間にしばしば乖離が生じてしまうことがある日本において、単純に法令遵守を徹底しようとすると、どういうことになるでしょうか。法令には、通常その背後に何らかの社会的要請がありまして、法令規則を遵守するということは、それにより企業や個人が社会的要請に応えていくことになります。ですから、企業は社員に「法令を遵守しろ」と命令することになります。しかし、「コンプライアンス＝法令遵守」をそのまま徹底すると、本来社会的要請に応えるために法令規則を守るはずなのに、いつしか法令規則を守ることが自己目的化し、その背後にある社会的要請が見えなくなってしまいます。本当に重要なことは「社会的要請を実現すること」にあるにもかかわらず、「コンプライアンス＝法令遵守」の考え方は、いつしかそれを妨げることになりかねません。

それを端的にあらわしている例が、昨年4月に起きたＪＲ福知山線事故で、事故原因とは別の次元で社会的な批判を受けた3つの出来事です。一つ目は、「事故車両に乗り合わせた運転士が救助を行わずに出勤した」という問題です。推測になりますが、この運転士は当直の上司に電話をかけて指示を仰いだのでしょう。その上司の手元にはマニュアルがあって、「緊急時には、運転手からの電話に対し、出勤可能であれば出勤させよ」というマニュアルどおりの指示をしてしまったのでしょう。マニュアルを守ることだけにこだわるあまり、自分がそこで何をすべきかを見失ってしまったのではないかと思います。それが結果的に、非常に大きな批判を受けることに繋がってしまいました。なぜなら、周囲の事態（電車が折り重なってつぶれてしまい、何人もの方が死傷され、近隣の住民の方もボランティアで救助に駆けつけている）を考えると、事故を起こしてしまった当事者の会社の社員として何をするべきなのか、マニュアルや上司の指示以前の問題として分かるのが当たり前の人間の感覚だからです。マニュアル遵守の徹底が、社会的要請に応える当たり前の行動の妨げになってしまったのではないかと思います。

二つ目は、「事故当日のボーリング大会・宴会への参加」という問題です。これは休暇中のことであり、法的には何をしていても問題はないはずです。しかし、あれだけの事故を起こした直後の行動として、社会的に見て適切かということは、少し考えれば分かるはずではないでしょうか。

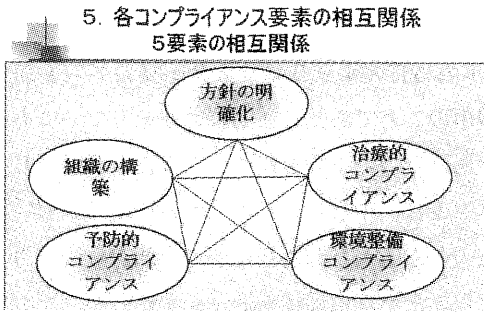
三つ目は、被害者が搬送された病院が、家族からの安否の問い合せに対して、個人情報保護法を理由に情報開示を拒絶した問題です。これはまさに法令を形式的に守ることにこだわるあまりに、その法令が何のために定め

られているかを見失ってしまった典型的な事例です。個人情報保護法は、個人にとって大切な情報をどのように活用すれば良いか、そのためにどのような保護・管理をどうすれば良いかという観点から、事業者の義務を定めるものです。したがって、法の背景には「事業者は個人情報を活用する」という前提があるのです。悲惨な事故をテレビの画面で目の当たりにした被害者の家族にとって、最も必要な情報は家族の安否情報です。そうであるにもかかわらず、その情報を家族に提供するという、病院が個人情報を活用する上で最も重要な行為を、個人情報保護法を形式的に遵守することによって妨げてしまったのです。もし、病院が個人情報保護法を熟知していたのであれば、こうした場合を想定した但書きに基づいて、個人情報を提供しても何ら問題ないということが判断できたでしょう。しかし、但書きか本文かという条文の適用以前の問題として、こうした場面においては当然のこととして被害者家族に安否情報を提供するという、医療機関としての常識的な対応が求められていたはずです。

(2)　フルセット・コンプライアンス

それでは、社会的要請にどのようにして応えていけば良いのでしょうか。私は「フルセット・コンプライアンス」という考え方を提唱しています。ゴルフのフルセットと同じように、これから述べる大切な５つの要素すべてが充足されていて初めてうまく機能するという意味で「フルセット」と呼んでいます。

スライド５



第一は、「方針の明確化」です。社会的要請に応えるためには、まず社会が何を要請しているかを把握しなければなりません。「法令は守らなければならない」という一般的なことではなく、その企業がどのような業務を通じて、どのような社会的要請に応えていくかという方針を明確化することが必要になります。

第二は、「組織の構築」です。これは単にコンプライアンス部を作る、コンプライアンス・オフィサーを置くということではありません。社会的要請に応えるという方針を具体的に実現するために、企業の組織はどのようにあるべきかということです。

第三は、「予防的コンプライアンス」です。いかに方針を明確化していましても、組織は往々にしてそれに反する行為を行いがちですので、そうした組織の病弊を予防する活動が必要になってきます。一般的には、社員教育・内部監査の実施、社内通報制度の設置等がこれに該当します。

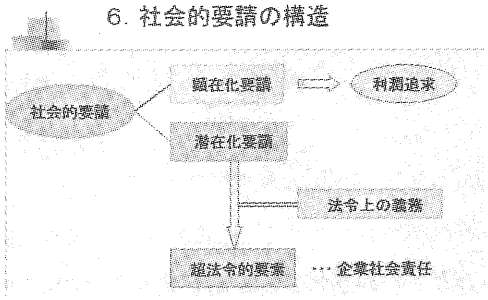
第四は、「治療的コンプライアンス」です。これは、コンプライアンス上の問題が疑われる場面において、いかにそれを解消していくかということです。表面化した病気をどう治療していくか、ということに対応するコンプライアンスです。まず必要なのは、事実を明らかにすることです。病気であれば、体のどこがどうなっているのかが分からなければ治療はできません。同様に、まず事実を明らかにした上で、その原因を究明して除去するための是正措置を講じていくことが、治療的コンプライアンスです。

そして第五が「環境整備コンプライアンス」です。第四までは個別企業で実施できるものですが、この環境整

備コンプライアンスは個別企業だけでは対応しきれないという点で、全く異なるものです。社会的要請に応えようと思っても、実際にはそれを行いがたい環境に置かれているという場合があります。典型的な例が構造的な官製談合の問題です。私は公正取引委員会に出向していた関係もあり、談合の問題には仕事の上でずっと関わってきましたが、これは単純な違法行為の問題ではありません。日本の談合問題の背景には、制度的・社会的・政治的な様々な要因が複雑に絡まりあっています。こうした状況においては、個別企業が「明日から談合を行いません」と宣言しただけでは問題は解決しません。難しいことですが、法令を遵守しがたいような要因を除去するための活動を、行っていかないと、本当のコンプライアンスを実現することはできません。これが環境整備コンプライアンスです

(3)　方針の明確化～社会的要請を理解する

スライド6



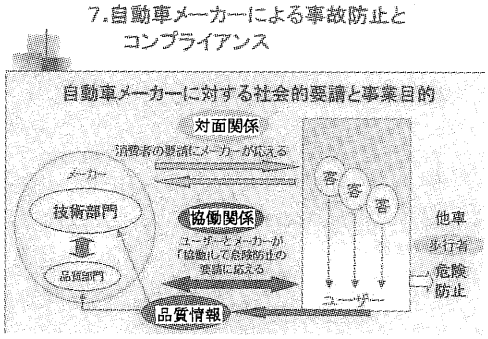
今お話したことを前提にして、「フルセット・コンプライアンス」の5つの要素を実行していくということを、具体的に整理してみたいと思います。まず、「社会的要請は何か」を把握することが必要です。それには「顕在化した要請」と「潜在的な要請」の2つがあります。「お客さまからのニーズ」は、企業が収益を上げる上で当然に応えようとする顕在化した要請であり、あえてコンプライアンスで取扱わなくても実現されます。

したがって、コンプライアンスの側面では主として潜在的な要請が問題になります。

(4)　組織の構築

次に「組織の構築」についてです。企業組織は「顕在化した要請」に応えることに偏ってしまい、見失われがちな「潜在化した要請」に応えることには、十分でない面があります。したがって、組織の構築という面からは、改めて「潜在化した要請に十分応えられる組織になっているか」という視点から企業組織全体を見直す必要があります。これは、単に顕在化した要請に対応する組織としてコンプライアンス推進室を作れば良いというものではありません。企業組織全体として潜在的要請にも対応できるバランスの取れた組織を作っていくことが、「フルセット・コンプライアンス」の一環としての「組織の構築」です。

スライド7



自動車メーカーの例で言いますと、「お客さまの求める車を供給する＝売れる車を作ること」が顕在化した要請になりますが、「道路の安全を確保する」「環境汚染を低減する」という潜在的な要請が企業に求められています。これについては、通常は法令の義務が課せられています。道路であれば道路運送車両法違反、環境問題であれば環境規制がそれにあたります。しかし、法令上の義務を履行していれば良いかというとそれだけではありません。特に自動車メーカーにおける安全の問題のように、車を作る上での本質的に関わる問題については、法令上の義務を形式的に守っていれば良いというだけでは到底ありません。法令上の義務は、「保安基準に該当しない場合は不具合を公表し、無料で修理すること」だけです。それだけで、本当の意味でメーカーとして社会的要請を尽くしたとは言えないでしょう。このように、法令に求められていること以上のことをするということは、企業の社会的責任（＝CSR）と共通する問題と言えます。そうであるならば、コンプライアンスは法令遵守、それ以上のことはCSRと言えば良いと思われるかもしれませんが、そういうことではありません。それについては後述します。

(5)　予防的コンプライアンス

三つ目は「予防的コンプライアンス」です。例えば、社員への法令教育・ヘルプラインの設置等、これまでコンプライアンス活動として一般に言われてきたものは大体この中に含まれます。社会的要請に適応していくためのコンプライアンスとして考えますと、やるべきことの内容は変わってきます。まず法令教育については、法令の字面をいくら勉強してもあまり意味はないでしょう。実際に問題になることは多種多様であり、仮に法令やマニュアルを暗記していたとしても、それだけで解決できることは、ほとんどありません。企業が直面する問題は、もっと根本に立ち返らなければならない難しい問題なのです。それを「上の人が考えれば良い」「法務が考えれば良い」などと言っていても、実際に問題に直面している現場では対応できません。そこで求められているのは、「法令の背後にある社会的要請は何か」「基本的に何にどう向き合っていかなければならないのか」ということに真剣に向き合うスタンスです。

したがって、社員に理解してもらう必要があるのは、法令の字面ではなく、法令の実質的内容と趣旨・目的です。基本的な法令との関係を十分に理解してもらうことが、予防的コンプライアンスのために不可欠です。法令の趣旨・目的も含めて、何にどう応えていくべきかについて社員が共通意識を持つと、初めてそこで同じ目的に向かってコラボレーションしていくことが可能になります。組織に属している人全員が、同じように「何に応えていくか」の共通認識を持つこと、それを確認しあうことが、予防的コンプライアンスの観点からは重要です。そうした共通認識が社内全体にでき上がって初めてヘルプラインが有効に機能するようになります。組織の目指すべき方向性が明確な中で異なる方向を向いている人がいれば、それに気付くことができます。それを会社として吸い上げていくのが本来のヘルプラインの目的です。ところが、実際多くの企業で行われているヘルプラインの機能は、そうではありません。形式的にルールに違反していること・法令に違反していることを、ヘルプラインを通じて訴え出ることを求めているため、往々にして人事上の不満や上司への不満といったものばかりしか上がってこなくなります。この原因は、根本的な目的や方針を明確にせずにヘルプラインを設置しているだけだからです。単なる法令遵守とヘルプラインの結びつきでは、ほとんど意味がないのです。

(6)　治療的コンプライアンス

四つ目は「治療的コンプライアンス」です。今までの日本企業に欠けていたものであると思います。何らかの問題が表面化したとき、それはまさに企業の真価が問われるときです。平常時は、企業のコンプライアンスの状況により結果が明確に異なることはあまりありません。しかし、何か不祥事が発生した場合、それに対してきちんとした対応ができる企業が、コンプライアンスのレベルが高い企業です。そういう意味では、不祥事はコンプ

ライアンスを発揮するチャンスと言えます。その際、発生した事態に対して、世間から不当な評価を受けることだけは防止しなければなりません。せっかく平常時からコンプライアンスに取り組んでいる企業であるのに、何か問題を起こしたことによりすべてを否定されるようなマイナス評価を受けてはまったく意味がありません。したがって、それだけは防止できるようなリスクマネジメント体制を構築する必要があります。ただし注意しなければいけないのは、広報やリスクマネジメントに関するノウハウ・テクニックの問題ではないということです。ある企業のコンプライアンスのレベルが10なのに、それを30に評価してもらおうとするリスクマネジメントは、逆にマイナスです。ありのままの姿をきちんと理解してもらうことが、本当のリスクマネジメントです。

何か問題が生じたときに重要なことは、事実関係をきちんと把握し、原因を究明し、是正措置をとることです。そこで非常に難しいのは、事実関係をいかに調査するかということです。問題の所在は責任にも繋がるものであるために皆隠そうとし、なかなか本当のことは言ってくれません。したがって、企業としてそこを避けて通りたいという心理から、記者会見等では「捜査の行方を見守ります」「当局にお任せします」というコメントが良く聞かれます。しかし、捜査当局側の人間として言いますと、捜査当局は事件を処理するのに役に立つ証拠を集めるのでありまして、企業のコンプライアンスのためにと思って、親切に捜査をしてくれることはほとんどありません。同じ事実調査といっても目的が違います。企業としてどのような事実があり、どのように対応しなければならないのかということを調べるには、自主的な調査が一番重要です。自主的な調査を行うにもなかなか社内にはスタッフがいないため、通常は社外の弁護士に調査を依頼することになります。しかし、弁護士は「合法か違法か」の判断が役割であるため、社内の実情に沿って事細かに調べてくれるわけではなく、また費用も莫大なものになってしまいます。したがって、結局重要となるのは、社内の実情が分かる人の中に、調査のスキルを兼ね備えたスタッフをどれだけ育てられるかということです。また、問題が発生しないようにするための取組みを日頃からやっているということを、マスコミを通じて世の中に十分理解してもらうための広報体制は企業として極めて重要です。

(7)　環境整備コンプライアンス

そして最後が「環境整備コンプライアンス」です。まずは環境問題とは何かということに気付かなければなりません。それは、治療的コンプライアンスを突き詰めることにより気付くものです。例えば、談合問題で公正取引委員会から摘発された場合、通常は「事実があったなら課徴金を払う」だけで終わりです。しかし、企業として単に「申し訳ない」で終わらせるだけで本当に良いのでしょうか。それ以上に、もっと背景にある深い問題があるのではないかということに思い至るためには、問題を掘り下げて徹底的に事実関係を洗い出して、他社と共通する要因や業界全体に通じる要因を見つけ出すというような深い事実調査が必要になります。これが、環境整備コンプライアンスの「問題把握」です。その背景には様々な問題があることから、一企業が簡単に問題を解決できるものではないのも事実です。例えば、業界に共通する問題であれば業界団体で考えること、マスコミの理解を得ること、他に協力を得られる機関や人を見つけていくこと等、型にはまらない柔軟な発想のコラボレーションを通して問題の解決を考えていくことが、環境整備コンプライアンスとして必要です。

「フルセット・コンプライアンス」の5つの要素は、すべて相関関係を持っています。方針を明確化することでどのような組織を構築すれば良いかが見えてきますし、治療的コンプライアンスをきちんとやっていけばなぜこのような問題が発生したのかについての根本的な原因が見えてきて、そのことが方針を再確認することや組織を見直すことに繋がります。「フルセット・コンプライアンス」の5要素が全体としてバランス良く機能していれば、会社全体のコンプライアンスが高まっていくということです。

「フルセット・コンプライアンス」の特徴は「環境整備コンプライアンス」を重視するところにあります。違

法行為にもいろいろな型がありまして、その実態については日米に大きな違いがあります。アメリカの違法行為は、いわば「害虫＝ムシ」のようなものです。アメリカは自由競争や自己責任原則が徹底されており、司法が万全に機能している国です。その中で違法行為が行われるとすると、個人がそれなりに覚悟を決めて、それなりの目的をもって行う場合が多いのです。エンロン、ワールドコムなども、個人の利益を目的とした事件です。個人の意思で行われる違法行為に対する最も効果的な抑止手法は、個人に厳しいペナルティを科すこと、すなわち個人に対し強力な殺虫剤を撒くことです。しかし日本の違法行為は少し異なります。企業の違法行為の多くは、組織の利益を目的として行われています。そして、違法行為の形態も継続的・恒常的に行われるもので、そのポストに就いたら、個人の意思を越えて否が応でもやらざるを得ないというタイプが多いのです。それは、背景に構造的な要因があるためです。構造的な官製談合もその典型です。このような違法行為は「カビ型」といって良いでしょう。「ムシ」のように個々人の意思で違法行為が生じているわけではなく、全体的にべったりと違法行為が広がって行われているということです。こうしたカビ型の違法行為を抑止する最も効果的な方法は、まずカビ全体を剥がしてどこまで違法行為が広がっているかを把握し、その原因となっている「汚れ」や「湿気」を除去することです。なぜこのような違法行為が行われるのか、その背景になっていることを明らかにしてその要因を除去しなければ、どんなに強力な殺虫剤を撒いても効果はありません。今までの日本企業のコンプライアンスで欠けていたのは、カビ型の構造を持った違法行為がかなり多いにもかかわらず、「汚れ」や「湿気」を除去するという努力を十分にしてこなかったことです。そこに不祥事が多発することの大きな原因があるのではないでしょうか。

3　コンプライアンスと企業・法令

(1)　企業経営とコンプライアンス

今お話したような方法でコンプライアンスに取り組むべきというのが、社会的要請への適応としてのコンプライアンスの考え方です。そのような考え方をとった場合に、企業経営とコンプライアンスはどのような関係になるのでしょうか。まず、コンプライアンス＝法令遵守という考え方は、「経営とコンプライアンスの問題は別」という考え方です。すなわち、法令遵守は当たり前のことであり、わざわざ意思決定するものではありません。ただ、会社として法令遵守にウエイトを置くのかという、コストのかけ方の問題です。これに対して、コンプライアンス＝社会的要請への適応という考え方をとった場合は、社会的要請に応えることは顕在化した要請に応えることも含めて経営そのものです。法令の背後には様々な社会的要請があるため、法令を守ることが社会的要請に実質的に応えることになります。それはまさしくコンプライアンスの問題が経営上の判断に取り込まれるということです。このように考えると、法令遵守＝コンプライアンスの考え方に問題があるという話は、実は法令遵守の「遵守」という点に問題があるということに行き着きます。「遵守する」とは「単にあるものをそのまま守れば良い」という考え方に結びつくので、「遵守」ではなく「適応する」という考え方をとるべきなのです。では、社会的要請に適応するとはどういうことでしょうか。どうしたら「社会的要請」が分かるのでしょうか。そこで出てくるのは、結局「法」です。法は社会の様々な価値観に基づいてできており、法の字面ではなく法の背後にある根本的な考え方は社会の価値観を反映しています。そうした法の根本まで遡って考えていきますと、社会の要請が見えてきます。そういう意味では、コンプライアンス＝法令遵守を否定し、「社会的要請への適応」を突き詰めていく先に、結局のところ「法への回帰」という世界があるのではないかと思います。

(2)　コンプライアンスとCSR（企業の社会的責任）

先ほど、「フルセット・コンプライアンス」の話の中で、「方針の明確化」に関して、「コンプライアンスは法令遵守、法令上の義務を越えた部分はCSR」とする考え方に触れました。確かに、社会的要請のうちの超法令的要素はCSRと言われています。しかし、日本企業の今のCSRの現状は「当社はCSRに取り組んでいる」とアピールするだけの広報活動にとどまっています。統一的な方法論のない単なる広報としてのCSRは、それだけのお金を使っているという社会貢献と同レベルか、あるいはむしろそのお金を社会貢献に費やした方がましと考えるべきだと思います。必要なことは、CSRの方法論です。「フルセット・コンプライアンス」では、法令問題と非法令問題について「社会的要請に応えていく」という意味では同じ問題と捉えて、統一的に対応するのです。通常の法令遵守コンプライアンスでは、法令遵守では対応しようがない「環境問題」は出てこないのですが、「フルセット・コンプライアンス」ではそれも含めた5要素をバランスよく行っていくことで、CSR的な要請にも応えていこうという考え方です。

(3)　鋭敏さ（sensitivity）と協働（collaboration）

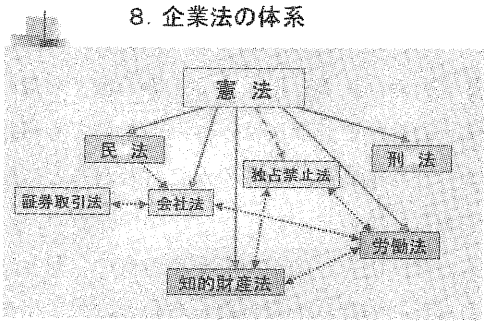
真のコンプライアンスを進めていくために必要なことは、社会的要請に鋭敏に反応していくこと（鋭敏さ＝sensitivity）です。その鋭敏さを十分に確保するためには、法が非常に重要な武器になり手段になるのです。法を自分の武器として使える人たちが組織の中に増えてきたら、そこには共通の言語と認識が生まれます。それは組織の外の人たちとの共通認識にも繋がります。これが本当の意味でのコラボレーションに繋がります。そのコラボレーションを一層強化していくことで、本当の意味での目的実現、すなわちコンプライアンスの実現が行えることになります。

(4)　企業に関する法の再構築

これまでの法体系の理解は、憲法、民法、刑法を中心に個人を中心に組み立てられてきました。しかしながら、経済活動は企業を中心に行われていますので、企業・組織を中心という観点から法体系を捉えていかねばなりません。司法機関に携わる者にも問題があるのですが、企業側も今まで法と距離を置きすぎたのではないかと思います。

(5)　企業法の体系

スライド8



では、法の問題をどう考えていけば良いのでしょうか。六法全書にある細かい条文の解釈は法律屋に任せておけば良いのです。必要なのは、憲法・民法・刑法という基本法の体系が世の中の仕組みの中でどのような関係にあるのか、企業にとってどのような影響があるのかという一番基本的なところを理解することです。そこで気が付くのは、これまでの司法があまりにも個人中心に偏っていて、法人・組織といった問題を中心に考えていないということです。だから経営者にとって分かりにくいのです。そこで、個人中心の法体系を法人中心の目で改め

て見直してみることが必要です。その中で、会社法・証取法・独禁法・知的財産法・労働法・倒産法といった企業法の世界の広がりが見えてくるのです。

憲法は営業の自由を保障しており、それが民法の契約の自由に繋がっています。刑法では「罪刑法定主義」が定められていて、条文に「何をしたらこういう刑罰」と書いてあります。こうした民法・刑法の基本原則が企業にも働いています。その上で、会社内部における意思決定について、どのような機関がどのようなことをすれば会社の決定になるのかを定めているのが会社法です。今年４月に新会社法が制定されましたが、そこではコーポレート・ガバナンス競争という考え方がとられています。すなわち、株主が中心となって会社の意思決定システムをいかに構築するかを選択し、その結果、良いシステムを作った会社は株主利益が高まって株価が上がるし、ダメな組織の会社は株価が低迷して株主が損するという「市場原理」を導入したことが今回の会社法改正の基本的なコンセプトです。しかし良く考えてみると、会社法の根本にあるこうした株価中心の発想の下では、「そもそも株価はどこで形成されているのか」が問題になります。証券市場における取引の公正さを担保するための様々な規制は、証券取引法によるものです。会社法と証取法は、体系的に見ても密接に関係しています。では、日本の証券市場が公正なのかと言われると、必ずしもそうとは言えない状況にあると思います。

会社法が企業の機関決定（内部）を定めるものに対し、労働法は企業と労働者を規律するものです。労働者は企業にとって、労働契約という契約の相手方ですが、ある意味では企業の内部者とも言えます。そこで、会社法との連続的な関係もあります。そして、会社と会社が競争する関係を規律しているのが、独占禁止法です。憲法が財産権を保障し、民法が所有権・占有権等を保障する一方、それ以外にも最近重要になっている財産権を保障しているのが知的財産法です。労働法と知的財産法の間には、職務発明が労働者に帰属するのか、企業に帰属するのかという問題があります。このように、企業活動と法律とは密接に関わっています。一つの問題について、何も条文を細かく知っていなければ結論が出せないというのではなく、こうした法体系の中でどのように評価されるのかという、法の基本的な組立てを知っておくことが必要なのです。こうした思考がなければ、これから先の日本の経済社会において、企業が健全に発展していくことは困難になるでしょう。例えば、企業の敵対的買収に直面した場合、最終的には買収者を受け入れることと今の経営体制を維持することと、どちらが企業価値（株式の価値）を高めるのかという問題に帰着します。とある企業に買収をかけて、自分たち株主の利益を上げるために従業員のクビを切るとの提案をした場合には、必ず労働法が関係します。また、ある会社は価値があるにもかかわらず株価が低すぎるという話をする場合、その会社の価値には知的財産が含まれているかもしれません。楽天とTBSの話では「時価総額」という話題になっておりますが、これも証取法が規律している証券市場で形成されています。これらは、世の中全体の法体系に基づいて考えなければ結論は出せない問題と言えます。

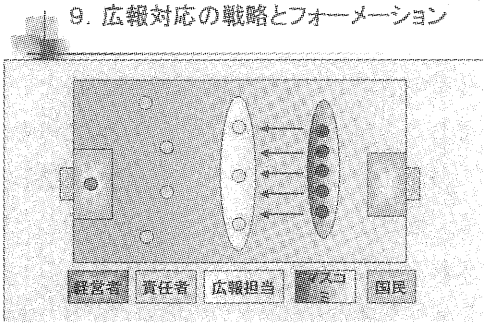
4　コンプライアンスと広報対応

(1)　広報対応の基本的な考え方

企業広報には、平常時の企業イメージを向上させるための広報と、危機に陥ったときに、損失を最小限に食い止めるための広報と２つあると思います。これに加え、私はあえて、コンプライアンス対応というものを挙げたいと思います。先ほどもお話したとおり、環境問題というのは平常時には、なかなか解決できないもので、その問題について指摘しても、世間は耳を貸してくれません。不祥事の際に、不祥事の背景にあるものであるからこそ、企業側から積極的に問題を指摘することができます。企業の危機こそ、環境整備コンプライアンスも含め本当の意味のコンプライアンスを実施し、問題解決するチャンスだと思います。

(2)　広報対応の戦略とフォーメーション

スライド9



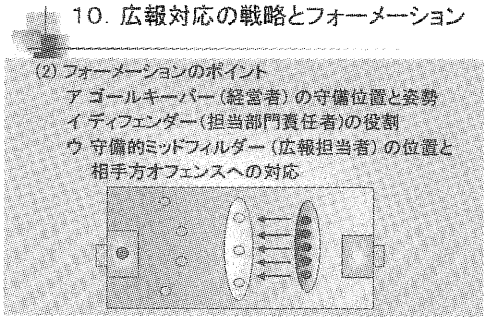
コンプライアンス的広報対応をどのようにしていくか、サッカーのコートに例えて登場人物を並べてみました。経営者は、危機が発生した場合、最終的にゴールを守る立場です。その前には、問題に対処する責任者である役員、部長がいます。その前には、直接、マスコミ対応をしている広報担当者がおり、マスコミの背後には国民がいます。

(3)　不祥事広報対応の基本方針

まず、発生した問題の内容・性格を迅速・的確に把握することが必要です。フルセット・コンプライアンス論的に考えれば、その問題の一つ一つの要素に照らし、どのように位置付けられるか。組織的にどのような問題があるのか。社会的要請とはどのような関係にあるのかを把握する努力が必要です。このような努力を続けることは、問題に対処し世間・社会に説明する際に説得力が出てきます。説得力は、自信と論理の一貫性から生まれてきます。次に、広報対応のゴールを明確にする。すなわち、企業にとって最低限、何を守らなければいけないのか、はっきりさせる必要があると思います。中には、問題についての責任を経営者に及ばせないようにするというゴールを設定することもあるかもしれませんが、企業が社会的要請にどのようにコンプライするかを考えた場合、ブランドイメージだとか、信用とか、もっと大事なものがあるはずです。いずれにせよ、守るべき大事なものは何かを明確にするかによって、広報対応のフォーメーションが見え、問題解決に結びつくことができるのではないでしょうか。

(4)　フォーメーションのポイントと具体的戦術

スライド10



広報対応にあたり、まず、経営者の適性を考えなければなりません。経営者は、経営に関し優秀な方がなっていると思いますが、マスコミ対応に適している場合もあれば、そうではない場合もあります。そのような適性を

見定めて、誰がどのようにして、世の中に、マスコミに、最前線で対応していくか組立てを考える必要があると思います。それがフォーメーションのポイントであります。次に、自陣のフォーメーションとマスコミ側が何を考えているのか、その背後に国民がどのような認識・意識を持っているのかということを全体的にフォーメーションとして考えることで、具体的な対応が導き出せるのだろうと思います。

ご静聴、ありがとうございました。

質疑応答

＜質問＞麗澤大学大貫

麗澤大学の大貫でございます。大変示唆に富む講演ありがとうございました。

先生も御指摘されていましたが、コンプライアンスという、そもそもその外国語に由来するものを日本で再定義してみても、かえって混乱しないかという危惧を抱くわけです。

外国の方と議論したりしますと、むしろビジネス・エシックス（business ethics＝倫理、道徳）とか、「コンプライアンス」だけで欧米の方々は対応しているわけではないようであり、日本にある種のカタカナコンプレックスがあるなかで、「コンプライアンス」という言葉だけが独り歩きしてしまうと、日本だけのローカルルールを作ってしまわないかという感じを持っております。むしろ、最近注目を浴びているＣＳＲですとか、あるいは日本に独特の、伝統的な様々な倫理感といったものもございますから、そちらを強調していくのとどちらがよいのではないか、と。もちろん、重なっている面もあるし両立可能なのかも知れませんが。ちょっとそんなことを感じました。

＜回答＞郷原

今おっしゃられたことは、ごもっともな御指摘だと思います。たしかに、「コンプライアンス」という言葉をいくらこういう意味だ、と言ったところで、諸外国で使っている意味と違う意味で最後まで押し通していけるかというと、難しいと思います。

そういう意味では、私が今考えているのは、その前段階なのです。すなわち、今、日本の中で「コンプライアンス＝法令遵守」という考え方が大きな弊害を発生させているので、まず、その出血を止めるべきではないかと考えています。そのために、コンプライアンスは法令遵守ではない、ということをまず徹底させた上で、コンプライアンスの問題から、ある意味では卒業して、本当のＣＳＲを求めていくことも必要だと思います。

ただそこで、あまり安直に、コンプライアンスはコンプライアンスで、勝手に法令遵守と言っておけ。それとは別にＣＳＲが大事なのだ、ビジネスエシックスが大事なのだ、と言ってしまうと、結局、その１つ１つの内容も何か曖昧なものになってしまって、では倫理とは何なのだ、ということになりかねません。個人の倫理というのは、例えば人を殺してはいけないとか、物を盗ってはいけないとか、これは、はっきりしていますが、では、ビジネスの倫理とは何かということは、なかなかはっきりしないと思います。

ですから、むしろ、はっきりした、明らかに駄目なものを駄目といって弊害を先に無くしていき、その先に、本当に国際的にも恥ずかしくないような概念を打ち立てるときに何が一番良いのかということを考えていくということで２段階で考えるべきではないかと思います。私は、まだその第一段階でものを考えているという状況とご理解いただければと思います。

＜質問＞近畿日本鉄道小野

日本がコンプライアンスを目指す方向は、アメリカのようにコンプライアンスしていくべきなのか、それとも、日本独特の日本型のコンプライアンスの対応の仕方といったものを目指すべきなのか、どちらなのでしょうか。

＜回答＞郷原

コンプライアンスの話からは少し次元の違う話になりますが、私は、日本には日本の企業の経営のやり方があり、日本は日本なりの経済社会の組み立て方があると思っています。全てアメリカの真似をすれば良いという問題ではないと思うのです。

ですから、さきほど申し上げた、企業法の組立ての問題も、改めて日本は日本なりの組立て方をしてみるべきではないかと思うのです。アメリカにはアメリカの、国のよって立つ基盤がある歴史がある。それとは違うもの

が、日本にはあるはずです。

例えば、会社法と労働法の関係だけについて考えてみても、日本の企業社会が目指すものは、労働者を会社の内部に位置付けるのか、それともアメリカのように外部に位置付けるのか、それだけで考え方は１８０度違ってきます。同様に、全ての事項について改めて考え直してみるべきではないかと思います。そこまで考え直してみないと、どの位アメリカ的に考えるべきか、どの位日本的なものを守っていくべきかは、なかなか分からないと思うのです。

このように、現在は、改めて企業法を再構築して体系化して考え直そうとしている段階ですので、結論が言える状況ではないと思います。

＜質問＞白鴎大学法科大学院土本

企業法の体系との関連において、というお話がございましたが、刑事法、これは個人中心の法体系になっていますが、それを法人中心の方向へ転換しなければいけない時期にきているのではないかという趣旨のお話がありました。

その大前提として、その際、その組織なり法人なりの刑事責任についてですが、犯罪面で言えば犯罪主体性、刑罰面で言うなら刑罰受刑主体性をそもそもそういう組織なり法人に問うことが法的責任との関連において可能なのでしょうか。もし、そうであるとすれば、どういう方向で構成されるべきでしょうか。お考えを承りたいと思います。

＜回答＞郷原

大先輩に対して、本当に僭越なのですが、私の考え方を述べさせてもらいますと、私は、あくまで、この問題は全体的に考えるべきものではないかと思っております。法人処罰研究会という研究会等もやっておりまして、法人処罰は、果たして日本の企業社会における制裁の強化として機能するのか、期待できるかといったことを考えてきました。しかし、やはり刑事司法制度の限界というものがあり、日本の刑事司法が担ってきた役割というものをかなりドラスティックに見直していかないと、そういう企業法全体に関して刑法が機能していくといったところにまでたどり着けないのではないかと思いますし、そこまでには、相当の道のりがあるのではないかと思います。そういう意味では、民事上のサンクション、懲罰的損害賠償のような制度も、日本で将来導入できるのかということとも関連します。

今、課徴金制度が様々な分野で導入されつつありますが、課徴金の制裁的な機能をどこまで高めていくのかとか、そういったことも含めて基本法と企業法全体のバランスを考えながら、個々の企業法の分野の執行力・実効性を高めていくという努力をしないといけないと思いますし、それによって、コンプライアンスも実効性が伴ってくるのではないかという気がしております。

＜質問＞千葉科学大学橘本

いわゆる、内部通報者保護についてお伺いしたいのですが、日本では、公益通報者保護法というのがありますが、この法律は、先生の構想というか、お話の中にどう位置付けられるのでしょうか。つまり、内部通報者がきちんと保護されないと、そのコンプライアンスというものを仮にやったとしても、なかなかうまくいかない。そもそも、そのコンプライアンスという考え方を持っていない企業も中にはまだあるでしょうし、たまたま私がよく知っているある組織、実は学校なのですが、そこでは、中で起きることは全て隠そうという体質があるのです。コンプライアンスと通報者保護との関係を教えていただければと思います。

＜回答＞郷原

内部通報の問題というのは、私は、２つの面から考えなくてはいけないと思います。

たしかにこれは、企業・組織が抱える問題を表面化させていくための手段として本当に重要な手段ですから、これから内部通報・公益通報がもっと活性化させていかなければいけないことは間違いないと思います。ただ、現状を考えると、つまり、企業のヘルプラインや内部通報システムといったものがどのような機能を果たしているかということを考えると、ほとんどは上司の悪口とか妬みとかで、たまたまその中に、あの人のやっていることは違法だ、規則に違反しているといったものが含まれている、こんな状態ではないかと思うのです。

ではなぜそうなっているかというと、結局は、また最初に遡りますが、「コンプライアンス＝法令遵守」という考え方の下では、コンプライアンス違反とされることというのは、形式的に法令に違反しているというだけで、あまり中身がないものばかりで、だから、動機として変なものばかりがあがってくるのではないかと思います。

組織の構成員が同じ方向を目指して、社会的要請を実現しなくてはいけないのだという共通認識を持っている状態の中で、1人の人間が反対の方向を向いている場合に、あれはおかしい、とヘルプラインを通じての通報があがってくるというのが、本当の機能だと思うのです。ですから、本来のヘルプライン、公益通報の機能を実現していくためには、制度の整備と同時に、コンプライアンスの基本的な考え方の確立が重要なのではないかと思っています。

Ⅱ　狙われる日本企業のハイテク技術
～PRC Technology Transfer Activities～

米連邦捜査局（FBI）防諜局副局長
ティモシー・ブレゼネー

米連邦捜査局（FBI）防諜局東アジア課長
ロナルド・ゲリン

＜翻訳・編集＞前警察政策研究センター教授
警察庁国際課課長補佐兼国際捜査管理官付
河村　憲明

ティモシー・ブレゼネー（Timothy D. Bereznay）
1976年、連邦捜査局入庁後、ボルチモア事務所で勤務の傍ら、ボルチモア・ロヨラ大学卒業（会計学）。カンザス・シティ事務所、ニューヨーク事務所、連邦捜査局本部、ワシントン事務所で勤務。ワシントン事務所では、国防機密等の防諜対策を担当。2002年より現職。

ロナルド・ゲリン（Ronald T. Guerin）
マルッケット大学卒業（政治学）。1976年、連邦捜査局入庁後、オクラホマシティ事務所、ワシントン事務所で勤務し、二重スパイ事件等の防諜事件捜査に従事。1995年から、ワシントン事務所で国際テロ対策等に従事。2001年、国家防諜対策官。2002年より現職。

1　米連邦捜査局（FBI）の防諜活動の再編について（ブレゼネー副局長）

(1)　はじめに

2002年2月、米連邦捜査局（以下「FBI」という。）は防諜プログラムの大規模な変革に乗り出しました。米国の安全保障上の利益に対する脅威が増大したとともに、敵対勢力が着実に活動を活発化させ、新しい手法を用いて、米国の重要な技術をターゲットにしている事態を認識したことにより、FBIの防諜プログラムは全般的な再考と方向転換を強いられました。9・11テロ事件後の国際テロ情勢下、優先事項とされる対テロ戦争に体制を投入する一方、新たな脅威への対応を行うことは、困難な挑戦が伴うものでありました。この3年間、FBIはこの挑戦に対応しながら、防諜プログラムを変革し、伝統的な敵対勢力にも対処しつつ、新たな脅威にも対応できる広範なプログラムを開発・実施することができました。

(2)　冷戦終了後のFBIの防諜活動

冷戦中に国家に大いに貢献をしてきた防諜部門が、冷戦の終了に伴い、その活動や体制を大幅に縮小させました。それまで脅威とされてきた敵対勢力の活動は下火となり、防諜活動に投入されていた体制は薬物犯罪対策や粗暴犯対策に割かれるようになりました。1990年代、それまでフィールド・オフィス（地方事務所）で、防諜活動に従事していた特別捜査官の人員が50%削減されました。この切り詰められた体制の下で、FBIは、体制を既存の組織及び確認されている外国諜報活動が存在する主要都市（ワシントンDC、ニューヨーク等）に集中

させて、諜報事案に個々に対応せざるを得ませんでした。FBI本部は、フィールド・オフィスに対し、適切な防諜活動に関する優先順位の設定を委ね、防諜プログラムは分散化され、FBI内の統一的な優先順位は存在しませんでした。FBI内の優先順位も、ホワイトカラー犯罪、薬物取引、暴力犯罪、国内テロ等の目に見えやすい問題と比較すると、防諜対策は後回しにされることが一般的でありました。それゆえ、これまでの敵対勢力及び新たな敵対勢力による防諜の脅威に対処する能力は最低限しか持ち合わせていませんでした。

この内部的に分散化された運営手法は、前代未聞の失態に直面させられました。それは、ロシアの二重スパイとされた元FBI捜査官のロバート・ハンセンの有罪と国務省に対するロシアによる盗聴事件でありました。当時のFBIは、プログラムの範囲、組織内の安全管理、諜報活動について、準備不足で、深刻な失態の釈明に窮する状況でありました。

(3)　ゼイディ防諜局長による変革

このような状況下、ミューラー氏が長官に任命された直後、9・11テロ事件が発生しました。世論は、FBIが国家安全保障を守る機関として失格であると厳しく批判し、英国のような情報機関が必要ではないかという議論も浮上しました。ミューラー長官は、就任して間もなく、国家安全保障を重要課題のトップに位置づけ、防諜対策をテロ対策に次いで第二の優先課題としました。防諜部門の豊富な経験を持つ者を防諜局長として任命し、FBIの防諜活動の業務範囲、組織管理、体制等に関して大幅な転換をもたらすプログラムの立て直しを命じました。その変革の中心で活躍したのが、本日、ここに来るはずであったゼイディ前局長（David W. Szady）でありました。ゼイディ氏は、CIAでの勤務の経験もあり、直前まで大統領直轄の防諜対策担当者による組織である「国家防諜対策官（Office of National Counterintelligence Executive)」の長を務めておりました。ゼイディ氏のイニシアティブで、新しい防諜対策プログラムが策定されました。まず、それまで、各フィールド・オフィスに分散化されていた状況を是正し、米国内56箇所全てのフィールド・オフィスにおける防諜プログラムについて、明確な意見、強靱な方向性、効果的な管理運営を提供できる中央集権化されたリーダーシップの確立を図りました。防諜プログラムの見直しを行い、現在の脅威についての分析を行いましたが、これまで対象としていなかった者に対しても目を向けて業務を行っていかねばならないことに気づきました。それは、外国からの研究者、留学生、企業等であり、これまで対象としてこなかったものであり、それらによる脅威が米国全土に拡がっていることが分かりました。すなわち、これまで我々が重点的に取り組んでいたニューヨーク、ワシントンDC、サンフランシスコ等だけでなく、アイダホ州、アラバマ州においても同様に脅威が存在するのであります。また、インターネットに対しても注意を払わなければならないことに気づきました。外国の情報機関は、多くの割合でインターネットを利用して情報を集めております。さらに、米国をターゲットとしている国は潜在的に多く、どんな国に対しても注意を払わなければならないと考えております。

そのような分析を踏まえ、2002年7月、「国家防諜戦略プログラム（National Strategy for Counterintelligence)」を策定しました。このプログラムでは、外国諜報機関の目的及び活動を理解し、戦略目標を設定し、米国内関係機関の協力の下に防諜活動に取り組むもので、その中で、関係機関が気づかないうちに外国に情報提供を行っていることを認識することの重要性が指摘されました。戦略目標として、①大量破壊兵器情報の取得を防止する、②政府機関への潜入を防止する、③重要な国家資産である戦略的技術の漏洩を防止する、が設定されました。まず、外国からの脅威を把握する上で、各フィールド・オフィスにおける外国諜報機関のターゲットとなり得るものは何かを理解することが重要ですので、全てのフィールド・オフィスに防諜担当の部署（CI Squad）を設置するとともに、国家安全保障を担当する特別捜査官を配置しました。また、米国の重要国家資産を定義・確定するため、関係機関の活動を調整する主導権を握りました。具体的には、以前は国防総省が権限を有していた輸出

管理法違反についても、FBIも管轄できるようになりました。FBIでは経済・金融、情報、科学技術、公衆衛生、国防の5つの主要分野について、重要国家資産を確定するためのワーキンググループを関係機関と共同で設立しました。

冷戦終期の1991年には、かなりの割合を占めていた防諜要員が削減され、他部門に転用されるようになり、1990年代後半には、防諜を担当していた捜査官は40%削減されていました。犯罪捜査への再配置や退職に伴い、経験豊富で質の高い防諜担当者が不在という状況であり、人材の確保、教育が喫緊の課題でありました。それまでの捜査官研修も、犯罪捜査に重点が置かれたものが多かったのですが、カリキュラムを変更し、防諜活動に特化したものも用意することにより、防諜活動にも関心を持つ捜査官を増やすことができました。

フィールド・オフィスにおいても、管轄内にある重要資産は何かを把握するため、他の関係機関、大学、研究機関とワーキンググループを設置し、これらと協働関係を構築するとともに、重要資産に関する情報、脅威情報等について共有化を図りました。その成功例として、2005年10月、ロシア・ガワディ氏を防諜容疑で逮捕することができました。この事件は、入国管理・税関の調査の結果判明したものでありますが、ガワディ氏が所持していたかばんに機密情報が入っていたという通報がFBIに送られてきました。空軍との共同捜査の結果、ステルス爆撃機に関する情報が入っていました。同様に、入国管理・税関からの通報により、FBI情報アナリストが、アキノ氏の入管法違反事件に係る捜査情報等をフィリピンのある人物に提供していたことが分かりました。このような成果は、ゼイディ局長の理解に基づき、国防総省との協力により得られたものであります。特に、軍事技術を優先して保護すべき国家資産として捉え、研究機関・企業等に防諜上の脅威を確認してもらうため、国防関連企業が外国に製品等を輸出する際に調査させる必要があります。FBIとしては、国防総省と契約している企業と協議の場を持ち、技術流出の脅威を説明し、その結果が企業にとってどれほどの不利益を生じさせるか、企業業績の観点から説明する等しております。この成果については、現在、調査している状況であります。

フィールド・オフィスでは、技術を守るためのタスクフォースを設置しており、国防総省と協力して、受注契約企業の調査を行っております。特に、レーダーシステムに関する企業の調査を行っており、その中に中国のペーパーカンパニーがあり、飛行ソフトウェアを外国企業に売るというものがありました。また、西海岸に住む中国系アメリカ人が先端的な兵器システムの写真を、何年にもわたり、外国に提供していたことが分かっております。FBIの取組みは、企業に対してだけではなく、大学等の教育機関にも行われております。ハーバード大、MIT等も含めた17の教育機関を対象に、キャンパスでどのようなことが行われているかの実態把握の要請と、防諜上の様々な懸念事項を教示しています。また、NASA等の国立研究機関において、特別捜査官が防諜活動を行っております。国内にある全ての技術について保護するのは容易ではありませんが、米国の安全保障にとって重要な技術を保護すべく、広範囲に防諜活動の網の目をかけていかねばなりません。

「国家防諜戦略プログラム」を導入して3年が経過しましたが、大きな成果がありました。一番の成果は、諜報活動の脅威が広範囲に拡がっていることを理解し、その範囲の各領域を知るということであります。そして、プログラムの成功の鍵は、関係機関、研究機関、企業等との戦略的なパートナーシップの構築であり、高度な訓練を受けた職員をFBIが輩出することであります。

ご静聴ありがとうございました。ゲリン氏から、対中国防諜活動について話していただきたいと思います。

2　米国の技術に対する中国の脅威（ゲリン課長）

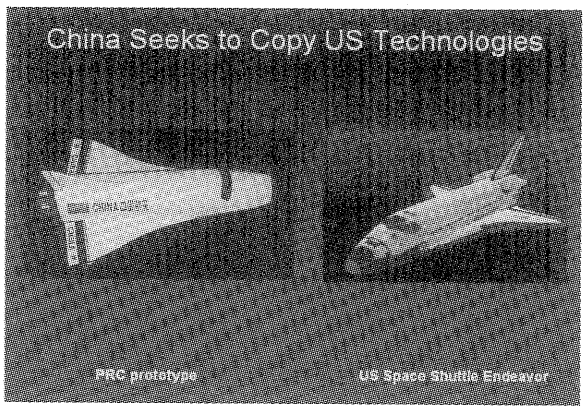
(1)　はじめに

スライド1（以下の図表は全てゲリン課長が当日使用した
パワーポイント画像より編集した抜粋）

ブレゼネー副局長とこれからお話する私の話を一言で要約すると、米国及び日本にとって中国は直接的な脅威であります。私は、中国を対象に25年間にわたり仕事をしてきており、主に在外公館に勤務する諜報部員を対象としてきました。もちろん、そのような諜報部員も脅威であり続けているのでありますが、本当の脅威はその外にあったのです。すなわち、留学生、政府代表団員、ペーパーカンパニーを含めた企業等、一つ一つが情報収集活動の土台になっており、少なくとも30年間、このような活動が続けられていたと考えております。民主主義の代償というべきでありますが、米国は入国しやすい国であり、なかなか出国させるのは困難な国であります。このような脅威（presence）は米国だけでなく、日本においても存在しております。

(2)　米国技術を模倣する中国

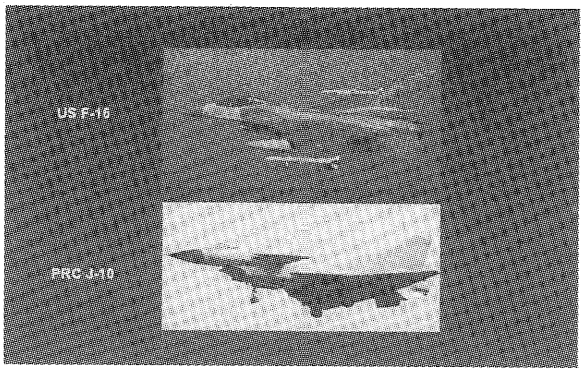
スライド2



左側は、中国の宇宙飛行船のプロトタイプで、2007年打ち上げ予定であります。右側の米国スペースシャトル・エンディバーと酷似していると思われたのではないでしょうか。NASAの発射台はフロリダ州のケープカ

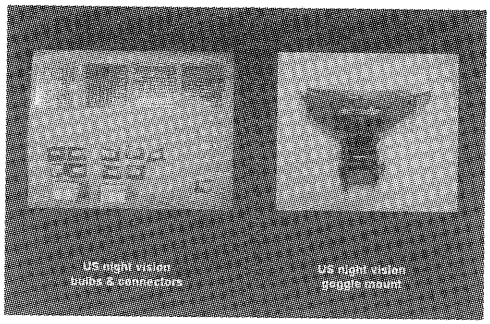
ナベラにありますが、中国が使用している発射台も形は同じであります。しかも、メインゲートを通過すると「この先禁煙」のサインがあるのですが、それにいたるまで同じです。

スライド3



これは、米国F-16という最新鋭の戦闘機と中国のJ-10戦闘機です。類似点があるのが分かると思います。中国は、米国だけでなく、イスラエル、ロシアからも技術情報を得ており、部品についてはロシアから購入しています。また、米国から盗まれた技術を使用している点が認められます。しかも、中国は米国に拠点があるため、その情報を得て1年以内という短期間で、技術の戦闘機への利用を行ってしまいました。

スライド4



これは、シアトル在住の中国系アメリカ人が実際に台湾を通じて中国に密輸したもので、中国への販売を規制している暗視ゴーグル、コネクター等です。現在、バグダッドで米軍が使用しているものであります。中国軍が暗視ゴーグルを使用することができれば、台湾海峡をめぐり米中で軍事的対立が生じた場合、中国軍に有利な状況を生み出します。台湾司法当局との合同捜査により、密輸に関係した者を逮捕・収監しました。

(3)　FBI防諜対策のターゲットと課題・対策

まず、我々のターゲットとして、フロント企業があります。それらの企業は、何の生産・販売も行っておらず、技術の仲買人のようなことを行っています。そのうちの何社かは、米国政府機関とも関係があります。FBIは防諜活動の指導的機関でありますが、中国の脅威（presence）全体に対応できません。それを行うための体制が十分ではありません。先ほど、ブレゼネー副局長の申したとおり、CIA、国防総省、商務省、入国管理局等、関係機関と協力をして対応しなければなりません。

次に、中国は、中国系アメリカ人の政府職員、企業従業員を狙っています。ウェン・ニン事件（Wen Ning & Lin Hailin）によって、研究機関に勤務している中国系アメリカ人研究者はFBIから尋問を受けなければなりません。中国系アメリカ人研究者は不公平な扱いを受けていると感じたかもしれませんが、人種差別をしてい

るわけではありません。

留学生にも注意を払わなければなりません。中国政府は、米国に留学し、米国国籍を取得し、就職することを奨励しています。この2年間で約20人の中国系アメリカ人を逮捕しておりますが、中国政府の援助で米国に留学していた人たちもいます。

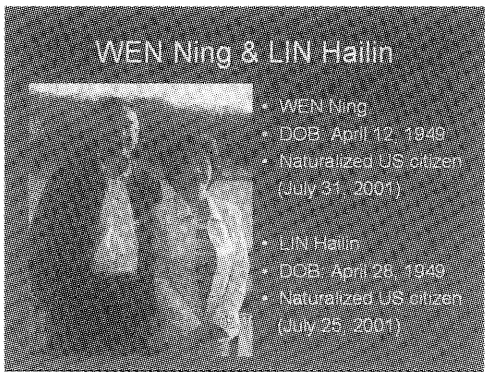
また、取得しようとする技術をあらゆる角度から狙っております。中国は、民間企業、学術界、政府内にも情報の拠点を置いており、様々なセクターから情報を入手しようとしています。

ブレゼネー副局長からも話があったとおり、輸出管理に関する防諜の管轄をFBIが所管するようになりました。しかし、何が違法な技術移転であるかを判断し、訴追することは簡単な作業ではありません。これに対する効果的なアプローチとしては、何が「密壺（Honey Pot）」、すなわち、中国が求めている技術であるかを見つけだすことであります。例えば、中国はステルス関連技術、海軍の近代化に必要な技術等、台湾海峡における対米海戦を如何に短期間で勝利させるかという技術に関心があります。中国は、それに役立つ技術を入手しようとしています。

(4)　事例

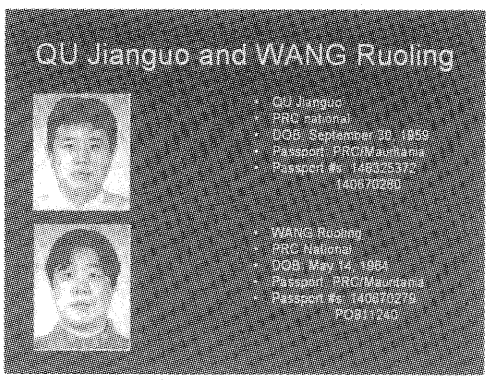
中国へ技術流出した事例で、それに関わった者がどのように米国で活動していたかを紹介します。

スライド5



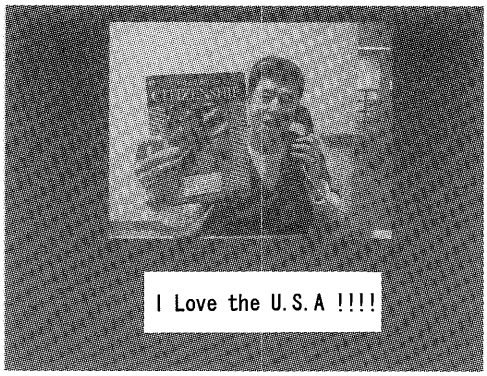
ウェン・ニン（Wen Ning）夫妻による技術流出事案ですが、ウェン・ニンは科学技術担当の領事として在ロス・アンジェルス中国領事館に勤務しており、FBIの情報提供協力者でした。その後、ウェン・ニンは亡命し、北京語を生かし、ウィスコンシン州ミルウォーキーの地元企業に就職しました。その後、修士号、博士号をカリフォルニア大学バークレー校で取得するほどの、頭のいい人物でした。そして、密かにWen Enterprisesというペーパーカンパニーを設立していました。

スライド6



この2人は、ニン夫妻から規制対象となっていた技術を不法に持ち帰ったとして逮捕された者ですが、中国企業の駐在員として働いておりました。

スライド7



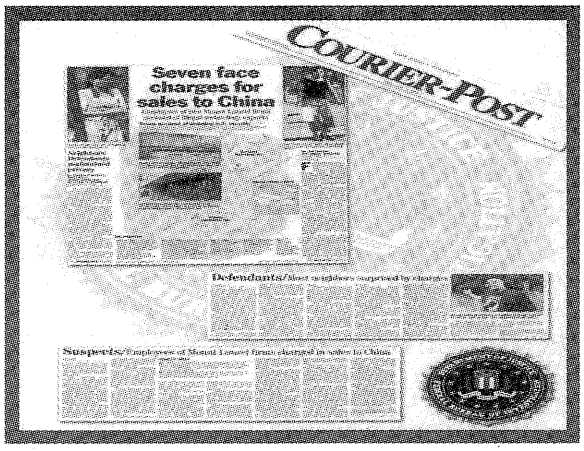
これは、逮捕された時の写真ですが、「米国国民になりたい。」としきりに言っておりました。

ウェン・ニンは、14件の軍事転用可能な衛星システムに使用する半導体を不正輸出し、年間500,000ドルの収益を上げていたとして、10年の禁錮刑を受けています。輸出する際の手口は単純で、船積証明書を使用しないで送るという方法です。米国から輸出する際、2,500ドル以上のものについては税関での手続きが必要ですが、申告額を偽るという方法です。しかも、フェデックス等の運送会社を利用して、小分けにして送るというものであります。

スライド8

これは、中国に暗視カメラを販売したとして逮捕された事例です。逮捕されたフィリップ・チェン（Philip Cheng）ですが、留学生として渡米し、電気工学で修士号を取得し、ボーイング社に入社しました。その後、米国国籍を取得し、6年間のボーイング社での勤務の後、起業しました。彼の会社は自宅にあり、捜査の結果、彼の自宅のゴミ箱にあった確定申告書から利益の過少申告をしていたことが判明しました。

スライド9



これは、ニュージャージー州の事案で、7人が逮捕された事案です。特徴的な点は、彼らは会社形態を取っているのですが、実態はなく、いわゆる技術ブローカーであり、米国国益を損ね、多額の収益を上げていました。彼らも、また、長年にわたり米国に暮らし、米国内の中国ネットワークを利用して、米国の最新技術を米国に送っていました。

2004年から現在にいたるまで、中国人による技術流出に関する輸出管理法違反事件が継続的にFBIによって摘発されています。最近でも、2005年6月、ニューヨーク・ケネディ空港を出発しようとするところを逮捕しております。FBIによる摘発は、まだまだ続きます。

ご静聴ありがとうございました。

質疑応答

＜質問＞

２つの質問があります。まず、私の理解では、当然のことながら、お２人は、軍事技術に注目していると思いますが、民間セクターについての捜査も行っているのでしょうか。これが１つ目です。

＜回答＞

もちろん、そうです。民間セクターと言っても、対象は軍事関連だけではありません。我々は、戦略を策定するときに、まず軍事関連から始めました。しかし、例えばアメリカの製薬企業も、複数の国によってターゲットとされていることが分かりました。ですから、民間業界に対しては、軍事産業であれ、そうでない産業であれ協力をしたいと思っています。企業秘密は大変重要であり、知的財産権・営業秘密を失うということは、大変重大な損失であります。したがって、我々の捜査の対象は、軍事関連技術にだけ限定しているわけではありません。

また、我々は、自己評価のためのツールを開発しました。これは、どんな企業でも使うことができるものです。自己評価・自己査定を行うことができるものであり、企業内部に防諜上どういった問題があるのか、どのような点に対し特に防諜対策を講じなければならないのか、といったことを見い出すためのものです。まず、企業側で防衛を行っていただき、それでも機密漏洩が起こってしまったような場合には、私達が捜査を始めるということになります。

＜質問＞

質問の２つ目ですが、どの程度インフィルトレーション（潜入）・スパイが行われているのでしょうか。例えば中国人留学生が民間企業に対してどの程度浸透してスパイ活動を行っているのかご存知でしょうか。

＜回答＞

それは分かりません。しかし、私達が産業界に伝えようとしていることがあります。もちろん、中国人を採用するなということを申し上げているわけではありません。しかし、インサイダーの脅威という問題を認識していただきたいということです。ある人物を採用する。例えば、中国系の人物を採用するとき、特に大人になってからアメリカ市民となった人物を採用するときには、この人物がインサイダーとして脅威となり得るということを十分認識した上で採用して欲しいということです。そういう人を採用するということは、他の国にとって情報を入手することができるような環境を作り出している可能性を意味しているからです。レーシャル・プロファイリングをしたくはありませんが、やはり、せざるを得ないのです。留学生を採用し、そして、その留学生には本国に親戚・家族がいるということは、採用した企業は、危害に晒されるかもしれないということです。繰り返しますが、中国人を採用してはならないと申し上げているわけではありません。しかし、インサイダーの脅威が潜在的にあるということは認識していただきたいと思います。

＜質問＞

警察庁のOBであり、今、民間企業で勤務しておりますが、当社も、ご多分に漏れず、中国本土にいくつか工場を進出しており、これまでご説明にあった脅威に晒されているわけであります。中国に進出している日本企業は、そうした問題に、どう対処し、どういう点に注意したらよいのか。一般論で結構ですので、ご説明いただければありがたいと思います。

＜回答＞

ご質問の意味を十分に理解できたという前提でお答えしますが、どのような脅威というものにあなたの企業が晒されているのかということが重要です。すなわち、何を生産しているのか、具体的にどのような生産形態であるのか、といったことです。そして、どういう理由で中国はそれに関する技術を欲しているのか、本当に欲して

いるものなのか、といったことも考慮しなければなりません。

また、当然ですが、サイバー空間での脅威というものも念頭に置かなければなりません。サイバー問題というのは、世界的な問題です。物理的な侵入も考えられますが、同様に、世界中のどこからか、何者かが企業のコンピュータネットワークに侵入して、情報を盗み出してしまうという脅威があります。この点に十分留意しなくてはなりません。

＜質問＞

アメリカ系の金融機関に勤めている者で、アメリカ市民で、元警察官です。西海岸で仕事をしており、多くの中国系アメリカ人の友人がいますが、中国系アメリカ人を見ますと、その親あるいは祖父母が香港や台湾から移住してきたという場合が多い。皆さんがフォーカスをすべき人々というのは、香港や台湾の出身者ではなく、中華人民共和国から来た人々だろうは思いますが、台湾出身者が逮捕されたという例もありました。その兄弟が、中華人民共和国と関係があった、ということです。また、ロスアラモス国立研究所の科学者のお話もされましたが、長年、原子力産業に携わっていても全く脅威になっていない中国系アメリカ人も非常に多くありますし、中国系アメリカ人がアメリカ社会に大きな貢献を行ってきたことは確かだと思います。

これは大変申し上げにくいのですが、本日お話をお聞きしまして、若干、人種を標的としているように思われました。日系アメリカ人に対しても、第二次大戦中に同じようなことが行われました。日系アメリカ人、それから日本国籍の人々が、収容所に入れられたわけです。本日のお話を伺っていると、そういったことを思い出してしまうのです。今あなたがなさっているお仕事を考えますと、中国系アメリカ人に対して、そういった見方をしなければならないということは当然なのでしょう。脅威があるということも分かります。そして、中華人民共和国が大量のスパイを派遣している。日本にも多くいますし、世界中で情報を収集していることは分かります。それは真実です。ただ、コメントを申し上げたかっただけです。

＜回答＞

お気を悪くすることを申し上げたのだとしたら、誠意をもってお詫びしたいと思います。ある特定の企業や個人をターゲットにするのは、中国人であるから、中国系アメリカ人であるからという理由だけのためではありません。通常、私達がそういった人物に、あるいは企業に注目するようになるのは、他の政府機関からの情報があるからです。例えば商務省・入管等からの情報があるからです。一般的には、輸出規制の違反等に関する情報から始まります。それを防諜という観点から私達は見ていくわけです。政府機関は、アメリカ国内で彼等がどういう活動を行っているのか見ています。たしかに、おっしゃるように、アメリカの多くの中国系アメリカ人は、素晴らしいアメリカ市民です。ただ、私は、端緒があるから捜査をしているわけです。中国系アメリカ人だからターゲットとしているのではありません。法律違反を犯した可能性があるという端緒があるから対象としているわけです。ただ、その申し上げ方が、正しくなかったとすれば、お詫びしたいと思います。

第5章

＜警察政策フォーラム＞
性犯罪対策を考える－英米の実践を学ぶ

＜警察政策フォーラム＞

性犯罪対策を考える――英米の実践を学ぶ

警察政策学会・警察政策研究センター

はじめに

警察政策研究センターは、(財)警察大学校学友会との共催により、平成18年3月8日（水)、東京都千代田区グランドアーク半蔵門において、警察政策フォーラム「性犯罪対策を考える――英米の実践を学ぶ」を開催した。

同フォーラムでは、講師に英国内務省粗暴犯課性犯罪対策室長のマシュー・ラクストン氏と米国エフェクティブ・パブリックポリシー・センター研究員のスコット・マトソン氏を招き、警察関係者のほか、大学教授等の研究者、関係省庁等から150名を超える多数の出席者を得た。

今回取り上げたテーマは、英米における性犯罪対策、なかでも収容施設に収容されていない性犯罪者による性犯罪防止である。

我が国においても、平成16年11月に奈良県で発生した女子児童誘拐・殺人事件等を契機として、有効な性犯罪対策の在り方が政府において本格的に検討されることとなった。これを受けて、警察庁と法務省は、平成17年から、刑務所等から警察に性犯罪者の帰住先等に関する情報を提供するとともに、警察から保護観察所に所在不明となった保護観察対象者を発見した場合にその居場所を通知することとした。また、法務省では、性犯罪者処遇プログラム研究会が開催され、平成18年3月に公表された報告書をもとに、刑事施設及び保護観察所において実施される認知行動療法に基づく性犯罪者処遇プログラムが開発された。しかし、刑期や保護観察機関の終わった性犯罪者のフォローアップに関する法制がないため、警察等において性犯罪者の住所を確実に把握したり、社会への適合状況を確認したりすることまではできない状況にある。

米国・英国においても、児童に対する卑劣で凶悪な性犯罪の発生を契機として、性犯罪対策を強化すべきとの世論の高まりを受けて、処遇プログラムの充実強化とともに、刑期や保護観察機関の終わった性犯罪者の住所等を把握し、適切にフォローアップするための法制の整備が行われてきた。今回のフォーラムでは、そのような法制の概要と運用状況を英米から招いた講師から説明を受けた上で、我が国の研究者、実務家等によるパネルディスカッションにおいて、日本における性犯罪者対策について議論を行ったところである。

フォーラムでは、最初に、後援団体である警察政策学会の渥美東洋学会長により開会に当たっての挨拶がなされた後、今回紹介する英米の講師による基調講演が行われ、次の5名のパネリストと2名の基調講演者、司会を務めた警察政策研究センター所長の小野正博によるパネルディスカッションが行われた。

渥美東洋　中央大学名誉教授・京都産業大学法科大学院教授
荒木二郎　前警察庁長官官房審議官（生活安全局担当）（現内閣府大臣官房審議官（共生社会政策担当））
久保　貴　法務省保護局観察課処遇企画官
安岡崇志　日本経済新聞社論説委員
山上　皓　東京医科歯科大学教授

Ⅰ　公共の安全～性犯罪者に対する英国の法的対応～
(PROTECTING THE PUBLIC：
The legislative response to sexual offending in the United Kingdom)

英国内務省粗暴犯課性犯罪対策室長
マシュー・ラクストン

＜編集＞警察政策研究センター教授
四方　光・黒川浩一

マシュー・ラクストン（Matthew Laxton）
1985年、ケント大学卒業後、犯罪者更生支援協会勤務を経て、1987年内務省入省。移民局勤務、大臣秘書官を経て、2003年移民局取締室長。2005年より現職。現職では、2003年性犯罪者対策法の施行を担当。

はじめに

本日は、性犯罪者によって我々の社会にもたらされる脅威に関し、イギリス法の詳細を伝える機会を得ることができ、大変に光栄に思います。

ベトナムでゲイリー・グリッター事件というものがありました。彼は有名な歌手でしたが、英国で性犯罪事件を起こし、その後、ベトナムでも事件を起こし、現在服役中です。この例でも分かるように、性犯罪者は国境や国家法域の枠組みに縛られません。また、インターネットのような技術の進歩や、あるいは海外旅行のコストが低下して容易になったことなどにより、犯罪の新たな機会が生まれています。今回のようなフォーラムというのは、性犯罪を阻止する責任を持つ人々を一堂に集め、そして知識と経験を共有することを可能にさせるという点において、非常に貴重であると思います。私は、興味深く示唆に富んだものになるに違いないこの企画に参加する機会を与えられたことを非常に感謝しております。今日犯されている性犯罪の本質を反映し、犯罪者を有罪として処罰することを可能にし、また、最も重要な点として、社会を守ることのできる法的枠組みを構築するために我々が英国で採用した対策を皆様に御紹介する機会を得られましたことを非常に嬉しく思っております。

1　英国の性犯罪対策の背景事情

本論に入る前に、あるエピソードを御紹介をしておきたいと思います。私が現在の職に就いた直後、イングランド西部で開催されたある会議で講演をするために招待され、駅から会場までタクシーに乗りました。英国では、タクシー運転手というのは、その意見の強さと、そしてその意見を伝えようとする熱意でよく知られています。途中、運転手が、何の話をするのかと尋ねたので、性犯罪者に関する話だと伝えました。性犯罪者に対しては何をしたら良いのかということが話題になり、この運転手曰く「監禁してしまえ」とのことでした。これは複雑な問題に対する非常に単純な解決策だと思えましたので、私は彼に、それだけでよいのかと尋ねました。すると彼

は、「いや、監禁して、鍵を捨ててしまえ」と答えたのです。

私がこの話をした理由は、世間一般に関する興味深い洞察を示していると思うからです。現在、英国では、性犯罪、とくに子どもに対する性犯罪を犯した者に対して、世間の非常に強い嫌悪感が存在します。そして、こうした感情は、メディアの非常に敵対的な報道によって増幅されることが多いのです。我々が直面している問題というのは、このような嫌悪感に対処し、そして犯罪者に対する効果的な措置を体現し、また社会に真の防護策と安心感を与えるような法的枠組みを作っていくことだと思います。そしてそれは、1998年の人権法及び欧州人権条約の下に沿ったものでなければなりません。

ここで背景を少し御説明します。2004年・2005年の犯罪統計、すなわち警察に通報された犯罪の数ですが、これによると、イングランドとウェールズにおきまして、61,000件の性犯罪が記録されています。これは、範囲としては、他者に恐怖や苦痛をもたらす意図で自己の性器を露出するという犯罪から強姦までが含まれます。この61,000件のうち、14,000件が強姦であり、これは主に女性に対する犯罪ですが、すべてが女性に対するものではありません。実際、このうち1,500件は男性に対するもので、また、8,300件は13歳未満の子どもに対するものでした。

したがって、性犯罪については、その件数のみならずその本質と影響力についても考えていかなければなりません。性犯罪、とくに強姦は、被害者にとっては破滅的な経験となります。非常に深い侵害感、そして継続的な危険感、ショック、麻痺などが、攻撃後も、何日間も何週間にもわたり被害者の行動能力に影響を与えます。とくに子どもの場合、起こったことに対する混乱があり、そしてそれによって無力感がさらに強まります。

このような犯罪のコストを数値化するべく、英国内務省は、最近、個人及び家庭に対する犯罪の経済的・社会的コストについての調査を行いました。そして、「性犯罪の被害者の健康上への感情あるいは身体的な影響は、非常に甚大である。殺人以外の他の暴力犯罪の場合よりも、顕著で、かつ重大である。」ということが結論付けられました。

これが英国における性犯罪の本質です。そして、これから焦点を当てたいのは、この問題に対する我々の法的対応です。とくに、私は、法的枠組みのなかでも中心的施策である2003年性犯罪法と2000年刑事司法及び裁判所業務法で導入された「多機関連携公衆保護協議会」（MAPPA）に、焦点を当てていきたいと思います。

2　2003年性犯罪法

(1)　立法経過

性犯罪法は、英国において過去100年余りで初めての、性犯罪立法の全面改正でした。それまでは、同意の上で同性愛行為を行う男性と馬を相手に性交を行う者とに、同じ罪名が適用されていました。しかし、2003年法では、21世紀の英国での性犯罪の性質を反映させる枠組みを提供すること、及び犯罪者を適切に処罰できる立法であることを目指しました。さらに、主要な利害関係者が理解できる、一貫した形で適用される論理的な立法とすることを目指しました。

これらの目的を確実にするために、法案の起草の前に、法執行に従事している人々、性犯罪の被害者、あるいは援助・サポートの提供に従事している人達も含め、様々な人々の意見を汲み取っていくため、3年以上にもわたり長い協議（コンサルテーション）が行われました。協議の結果は、2000年7月に「境界線の設定～性犯罪に関する法の改正～」(Setting the boundaries：reforming the law on sex offences）と題する文書によって公表されています。これは現在インターネット上で入手可能です[訳注1]。この「境界線の設定」は、協議につい

ての詳細な説明がなされており、そこでの議論や意見が再現されています。また、いくつかの勧告が盛り込まれており、それらの勧告は政府の白書にも盛り込まれ、それが2003年性犯罪法の基礎となっています。

3年以上というのは、非常に長い期間に思えるでしょうし、実際、英国の他の多くの法律の準備期間と比べても大変長いものです。しかし、私は、これは悪いことではないと思います。この法律は、例えば、近年英国が直面しているテロ行為のリスクに対処するために導入された法律とはかなり違っております。すなわち、格別に新しいあるいは緊急性のある脅威への対処ではなかったということです。この法律では、何が許容でき、何が許容できないかということをはっきりさせるということを示すとともに、性犯罪者が社会に与える脅威を管理することなどを目的としていました。そしてその中には、政府機関、NGO、法執行機関、裁判所、刑務所、医療サービス提供者など多くの領域がカバーされております。長期間の協議により、それぞれの機関が個々に有している知識を最大限に活用していくことが可能になりました。

また、包括的な協議を行ったために、性犯罪対策に最も深く関わる人々からの深い信頼を得ることができました。最近我々は、この法施行後18ヶ月間の効果に関する評価を終えました[訳注2]。評価に際し、警察や、裁判所、あるいはNGOからの意見を求めたのですが、彼らの反応は非常に肯定的なものでした。つまり、この法律は、性犯罪対策の戦略のための堅実な法的基礎となっていると評価されたのです。これは、もちろん法律のすべての側面に対してすべての回答者が満足しているということではありませんが、全体としてこの法律は好意的に見られています。これは、回答者の多くが法案の起草に関わったということが大きく影響していると考えています。

(2)　2003年性犯罪法の構成

本日は、この性犯罪者法全般を説明するわけではありません。かなり長い法律であり、特に、性犯罪という一つの特定のタイプの犯罪を扱っているという点を考えますと、非常に長いと言えます。この法律では、56種類の犯罪を規定していますが、ほとんど全てが、日本でも他の国でも違法であると考えられるものだと思います。実務面に移る前に、まずはこの法律の構成について御紹介したいと思います。

簡潔に言えば、この性犯罪者法は二つの部分に分かれています。まず第1部ですが、ここでは様々な性犯罪を定義しています。そして、第2部では、行政措置を規定しています。通常は性犯罪登録と呼ばれるものと、それから民事命令及び予防命令が規定されています。深刻な性的被害の危険から公衆、特に子どもを守るために作られたものです。

第1部では、許容できる性的行為と許容できない性的行為とを区別しています。強姦については、まず「同意」というものが定義されています。それは、「選択によって賛成した場合のみ」該当するとされています。つまり、選択を行う自由又は能力を有した場合のみが同意である、ということを明確にしています。第1部では、さらに、同意があった可能性が低いという推定の下に裁判所が審理を開始する条件となる一連の状況を規定しています。例えば飲み物に薬物が入れられた場合などがここで示されています。この法律は、強姦に関する量刑を強化するだけではなく、社会的な弱者に対するより強い保護を提供することを目的としています。12歳以下の者との性行為というのは、自動的に、最高終身刑の強姦として起訴されることが明文化されていますが、併せて、子どもが同意したということや、あるいは子どもの年齢について誤認があったということは主張できないということも明文化されています。犯罪者は相手の年齢がはっきり分からなかったということは主張できないのです。

これらに加えて、現代の英国における性犯罪の現状を反映する新しい犯罪もいくつか付け加えられています。例えば、児童に対する性犯罪に立ち向かうためのものとして、グルーミング罪というものも規定されています。この場合の最高刑は懲役10年であり、とくにインターネットを通じての子どもとの出会いを利用しているものを摘発しようとしています。また、国際的な性犯罪取引に立ち向かうため、最高刑懲役14年という性的搾取の

ための人身売買という新しい犯罪も取り込まれています（なお、英国では、この問題は、ソビエト連邦崩壊後、特に大きな問題となっております。）。

しかし、この法律は性犯罪者を孤立させるものではなく、そのことについて、なかでも多機関連携公衆保護協議会については、より詳しく後でお話ししたいと思います。

(3)　性犯罪者登録制度

法律の第2部の中心的な要素は、一般に性犯罪者登録と呼ばれるものです。性犯罪者登録と言いますと、ほとんどの人は、個人についての詳細な情報や、写真、あるいは犯罪歴などが含まれているネット上の画面を想像されるのではないでしょうか。「性犯罪者登録」という言葉をインターネットで検索しますと、アメリカの似たような制度が出てきます。アメリカのほとんどの州においてこのような情報が提供されています。アメリカの制度については、スコット・マトソン氏が後ほど詳しいお話をされると思いますが、英国における制度は、そうしたものではありません。英国の制度では、有罪判決あるいは警告を受けた犯罪者は、特定された期間内に警察に対して一定の事実を届け出なければならない、というものです。たとえば、刑務所から釈放されると3日以内に、犯罪者は、警察署に対し、名前、生年月日、住所、国民保険番号を届け出なければなりません。国民保険番号が分かれば、職業あるいは仕事に関しての情報も入手できます。それに加えて、これらの情報が変更された場合、あるいは年間7日以上（連続でなくても、2日・3日・2日というような形も含む。）過ごす自宅以外の住所、3日以上の海外旅行は、すべて警察に届け出なければなりません。

また、登録期間の長さに関しても法律に規定されています。30ヶ月以上の懲役刑を受けた者は、釈放された時点から、残りの生涯ずっとこの詳細情報を届け出る必要があります。懲役刑が6ヶ月以上30ヶ月未満の場合には、10年間に渡って必要になり、また、刑期が短ければ短いほど、届出期間も短くなります。いくつかの特殊なケース、たとえば、犯罪者が18歳未満の場合などは、境界線があります。懲役12ヶ月以上の場合には、届出義務が生じます。なお、この期間あるいは条件に関して上訴の権利は認められていません。

もうひとつ、このような登録制度を導入したのは2003年性犯罪法ではないということを申し上げておきたいと思います。現在ほど厳格なものではありませんが、こうした登録制度は1997年性犯罪法に起源があります。しばしば、なぜこういう制度を導入したのかという質問がなされるのですが、ほとんどの人は、凶悪な犯罪への対応だったのだろうと考えます。しかし、実際は、イングランド及びウェールズ警察幹部協会がロビー活動を行った結果、導入されたものなのです。

あと二つ重要な点があります。一つは、この登録は刑罰ではないということです。届出義務の対象とされるのは、刑の言渡しによる自動的な結果であり、有罪判決を受ければ自動的にこの登録が必要になるということです。また、この登録によって、他の禁止事項が生まれるものではありません。ある職に就けないとか、あるいはある行動をとることができないというものではありません。特定の行動を阻止するためには、他の命令があります。届出義務というのは、警察が犯罪者に関する情報を収集することができるために存在しているわけです。情報収集は、犯罪者のリスク管理のために行われています。

二つ目ですが、この義務が犯罪者の人権を侵害するという声が上がっています。英国は1998年人権法の制定を通じて、欧州人権条約の第8条を国内法に取り入れているのですが、ここには、「すべての人間は、私的及び家族の生活、家庭、あるいは通信の尊重の権利を有する」と規定されています。この届出制度に批判的な人々は、個人に対して一定の時期に特定の個人情報を提供することを要求するということは、この権利を侵害するものであると主張しています。実際、欧州裁判所にこの種のいくつかの訴訟が提訴されています。

それに対して我々の主張は、幸いなことに英国及び欧州の裁判所の主張と同じなのですが、そうした権利侵害

というのは、もしもあったとしても非常に小さなものであり、このような侵害が実際に生じたとしても、これは法律に適合しており、また、民主的な社会における公共の安全という利益あるいは他者の権利と自由の保護のために必要かつ適切なものだというものです。ですから、届出義務は明らかに条約の要請に適合しているということです。

先ほど申し上げましたとおり、英国の制度はアメリカのものとは異なっており、英国内の一部の人々、とくにメディアから性犯罪者に関する情報開示の要求はありますが、情報は公表はされていません。ある新聞が、サラ法というものを採用すべきだ、という運動しています。アメリカのメーガン法に近いものです。性犯罪者が近所に住んでいることは地域社会に告知されるべきだという考え方に基づくものです。

それに対して我々は「ノー」と言っていますが、それは次のような理由によります。まず最初に、情報開示の禁止が絶対ではないということを強調しておきたいと思います。英国の多くの警察本部長というのは非常に広大な権限を持っておりまして、非常に限定的な条件の場合のみですが、多機関連携公衆保護協議会において、登録された性犯罪者に関する情報の開示が行われることはあり得ることです。また、判例法は、関係当事者に対する情報開示を認めており、案件毎に開示するかどうかが決定されます。開示には、警察本部長の許可が必要となっており、開示の決定は、通常は犯罪者に知らせた上で行われています（そうすることが義務となっているわけではありません。）。また、人権問題、プライバシー保護及び欧州人権条約の生活規制に関する権利を尊重して、情報開示を受ける相手方は、情報の管理に関して警察の支援を受けます。

このような情報開示が行われることはありますが、英国政府は、性犯罪者の個人情報へのアクセスの拡大は子どもの保護の改善にならない、と考えています。我々は、社会への告知立法をめぐるアメリカの実例というのは説得力に欠けていると考えております。情報の開示が子どもに対する犯罪を減少させる、或いは子どもの安全を拡大させるという証拠がほとんどないからです。代表的な慈善団体である「子どもに対する残虐行為の禁止のための全国組織」が情報の開示に関する調査結果を公表していますが、この結果も我々の結論を裏付けています。

また、児童慈善団体だけでなく、我々と一緒に仕事をしている警察や保護観察関係者も、一部の性犯罪者は自己の個人情報が広く入手可能になると思う場合には姿をくらます可能性が高いと考えています。かつてある新聞が、「名前を出して恥を晒す」（name and shame）方策として、ある性犯罪者の詳細な個人情報を掲載したのですが、報道の後、この性犯罪者は実際に潜伏してしまい、監視のための措置から抜け落ちてしまったのです。また、情報の公開は、人物特定における誤認の問題もあります。実際、本当は性犯罪者ではない人々に対して非常に多くの攻撃がなされており、その一部は子どもに対する危害さえもたらしています。具体的な例としては、ある性犯罪者の娘が地域住民から攻撃を受けるという事件があったのですが、実は彼女自身も父親の性犯罪の被害者だったという事案がありました。我々は、公開登録制度を拒否するという立場なのですが、これは常に再評価の対象となり得るものであり、本日はアメリカの考え方について学ぶことを私自身が非常に楽しみにしています。

さて、我々は、1997年の制度の導入後以来、性犯罪者登録の遵守率が非常に高いということに自信を持っています。警察本部長協会では、犯罪者の97%が条件を遵守していると推定していますが、この数字は非常に重要であります。制度は効果的な手段でなければならないわけですから、それが遵守されるということは必須条件になります。また、遵守違反は、刑事司法機関が認知している性犯罪者を監視する能力や捜査能力の減退につながります。遵守違反が多ければ多いほど、警察の時間が、犯罪者の管理から、犯罪者の発見へと向けられざるを得ないということになるからです。

(4)　民事命令

2003年性犯罪法の運用の説明に移る前に、この法律の第2部に関してもうひとつ申し上げておきたいと思い

ます。ここには民事命令（civil order）というものが規定されています。性犯罪法では、深刻な性的被害をもたらすと考えられる個人に対して、一定の禁止事項を課すことを警察に認めており、法律では、3つの予防的な民事命令を規定しています。

まず第一に、該当する有罪判決を受けた者に対して、裁判官による有罪判決に伴って発せられ、又は警察によって申請される性犯罪防止命令というものがあります。昨年中は約500件この命令が発せられておりますが、今年は、その2倍位になると予測をしております。この命令は、最低5年間有効です。

第二に、海外渡航禁止命令です。イギリス国外において子どもを深刻な性的被害から守るため必要な場合に、必要な範囲内において、特定の者が外国旅行することを禁じるために用いられる命令です。この命令は、治安判事裁判所に対する警察の申請によってなされるものです。対象となる犯罪者は、特定の犯罪（原則的には16歳未満の子どもに対する性犯罪）によって有罪判決を受けた者です。この命令は、警察によって用いられることは稀で去年は1件あっただけです。この命令は、警察が採用できるその他の介入権限を補足することが意図されているものであります。

第三に、性的被害危険命令です。おそらく、これが最も議論のある予防的な命令でありましょう。16歳未満の子どもを相手に少なくとも2回以上性的な明示的行為又は意思疎通を行った18歳以上の者について、警察は、性的被害危険命令を発出するために治安判事裁判所に申請することができます。この命令の対象となるのは、この点が議論を呼ぶ点なのですが、性犯罪又はその他の犯罪について、有罪判決を受けていても受けていなくても良いのです。

3つの民事命令のうち海外渡航禁止命令は明確な機能を持つもので、対象者の外国旅行を禁じています。他方、他の2つの命令は、もっと柔軟なもので、警察は、適用すべきと信じる禁止事項を特定する裁量を持っています。一つの例を御紹介しましょう。これが最初に発せられた性的被害危険命令だったと思いますが、対象者は、以下のすべての行動を禁じられるべきであるという警察の主張に関して、治安判事が同意しました。長くなりますが12の行動を列挙して申し上げます。

1．公衆保護課に属する監督担当の警察官によって許可された場合又は同警察官によって許可された成人の面前である場合を除き、18歳未満の若者との交流を求めること及び交流を行うこと。
2．同じ場合を除き、18歳未満の若者を家に招待すること、家に入れること、家に居させること。
3．同じ場合を除き、18歳未満の若者のいる敷地に居住又は滞在すること。
4．同じ場合を除き、18歳未満の若者のいる敷地に立ち入る又は留まること。
5．例えば公園又は学校に関連する職業のように、有償又は無償にかかわらず、18歳未満の若者と単身又は無監督下で接触することになる可能性の高い種類の職業に就くこと。
6．性的な方法又は性的な言及を含む方法で、18歳未満の若者と意思疎通をすること。
7．公共交通機関の乗客又は私的に借りた車両又は有償の旅客として旅をしている場合を除き、次のものの10メートル以内に近づくこと又は立ち止まること。
   a. 中・小学校の建物又はグラウンド
   b. 大学の建物又はグラウンド
   c. 青少年又は子ども用のクラブの建物又はグラウンド
   d. 子どもの遊び場又は子どもの使用だけのために設けられているような娯楽エリア
8．18歳未満の者と二人きりで車両を運転すること又は車両の中にいること。
9．18歳以上の者を同伴している場合を除き、公園に立ち入ること、又は、公道若しくは歩道から外れて散歩

をすること。

10. 成人のみの水泳時間中を除き、公共のプールに立ち入ること。
11. 直接又は間接的に、インターネットにアクセスすること又はアクセスしようと試みること。
12. 指定された子どもに何らかの手段で連絡を取ること及びその子どもの家族又は友人と何らかの手段で連絡をとること。

長くなってしまいましたが、このような命令が個人の人生に重要な影響を与えることを認識することも重要ではありましょう。しかし、この命令は、一部の人間がもたらす深刻な性被害のおそれに対する必要かつ適切な対応であると確信しています。これらの条件に違反した場合は5年以下の懲役刑まで科すことができることとなっていますが、実際に裁判所に持ち込まれた事件の判決の大半は保護観察どまりです。しかし、この段階で介入することによって、被害者が出ないで済みます。条件に違反するということは、その犯罪者が被害を生み出す状況に向けて堕落しつつあることの明白な兆候であるというふうに我々は考えるわけです。しかし、この段階での介入によって、この犯罪者の堕落は防止されるのです。

3　多機関連携公衆保護協議会

本日の講演の最後に、性犯罪対策の実務面がどのように機能しているのかを説明したいと思います。とくに、多機関連携公衆保護協議会（multi-agency public protection arrangement：MAPPA）と呼ばれている施策を御紹介したいと思います。

1997年性犯罪法は、届出義務を導入したものでありますが、これは、性犯罪者に関して警察が自らの役割をどのように理解するのかということを巡る分岐点ともなりました。それまでは、警察には、重大な事件に対処する場合を除いて、性犯罪者が積極的な情報収集及び管理の対象であるという感覚は存在しなかったのです。しかし、1997年法は、警察に対して「性犯罪者登録」として警察の全国コンピュータに取り込まれる情報を維持することを求めています。また、より重要なことは、性犯罪者が社会にもたらすリスクを評価及び管理することに関して、警察に対して保護観察所と協同・協力することを求めているという点です。

2000年刑事司法及び裁判所業務法が、MAPPAを創設しました。MAPPAを制定法の基礎の上に位置付けたものであります。また、2003年刑事司法法は、これらの条項を再施行及び強化することになりました。今日、MAPPAは、警察、保護観察所、刑務所が性犯罪者及び粗暴犯罪者を評価及び管理するための制定法上の責務を果たすための国家的な枠組みとなっています。

次に申し上げる他の関係機関も、責任当局に協力する責務を有することとされました

- 地方自治体社会福祉部門（Local Authority Social Services）
- 基幹保護基金（Primary Care Trusts。公立病院関係機関）、その他の国民保健機関（National Health Service Trusts。健康保険が適用される公立病院）、戦略的保健機関（Strategic Health Authorities）
- 職業安定所（Jobcenters Puls）
- 少年非行対策チーム（Youth Offending Teams）
- MAPPA対象犯罪者を受け入れている登録家主（篤志家）
- 地方公共住宅機関（Local Housing Authorities）
- 地方教育委員会（Local Education Authorities）

・　電子監視プロバイダー

協力義務の対象はこのように広範にわたっており、これらの機関はMAPPAのメンバーから外れることはできません。これは重要な点です。犯罪者管理を通して社会を守るという責任は、警察や保護観察所のみの問題ではなく、様々な組織や機関に及ぶものであり、それぞれの組織や機関が犯罪者の生活に関与し、リスクの評価段階で用いられる情報を収集していきます。

また、2003年刑事司法法は、MAPPAを審査する戦略管理委員会（Strategic Management Boards：ＳＭＢs）に2人の民間アドバイザーを指名することとしました。この戦略管理委員会には、42の警察・保護観察所の管轄区域ごとに設置されているMAPPAの活動及び成果を監視・評価することとなっています。

さて、このMAPPAを通して管理される犯罪者ですが、次の3種類に分類されます。

・　2003年性犯罪法によって登録を義務付けられた性犯罪者
・　粗暴犯罪者及び他の性犯罪者のうち、登録することを義務付けられてはいないが、12ヶ月以上の拘禁刑の判決を受けた者
・　分類1・2に該当しないものの、その犯した犯罪によって、社会に対して重大な被害を与えると考えられている者

分　　類	2002/03	2003/04	2004/05	対前年度比
登録された性犯罪者	21,513	24,572	28,994	＋18.0%
暴力犯罪者及びその他の性犯罪者	29,594	12,754	12,662	－0.7%
その他の犯罪者	1,802	2,166	2,936	＋35.5%
合　　計	52,909	39,492	44,592	＋12.9%

上記の表は、それぞれの分類毎の犯罪者の数の推移を示しています。登録期間の長さを考慮すると、今後も、2010年頃までは、登録性犯罪者の数は増加し、その後、安定するものと予測しています。

すべての性犯罪者の管理について、先ほどご紹介したすべての協力義務機関が関与することを期待するのは、明らかに妥当ではありません。なにしろ約3万人もの登録された性犯罪者がいるのです。また、すべての犯罪者が高いレベルの介入を受けるべきほどのリスクを有していると考えることも適切ではありません。むしろ、MAPPAのガイドラインによりますと、犯罪者の監督という目的のため、犯罪者は3つのレベルで管理することになっています。まず最初のレベルは、犯罪者に一つの機関のみが関与する、言い換えればリスク問題に対処するために他の機関の積極的又は重要な関与までは受けないで管理するものです。第2のレベルでは、複数の機関が関与しますが、管理計画がそれほど複雑ではなく、また上層部の人間の関与を要しないというものです。最後にレベル3、これは深刻な被害を生じさせる最高度のリスクを有する犯罪者であり、彼らは「多機関連携公衆保護会議」（Multi-Agency Public Protection Panel：MAPPP）によって管理されます。これに該当するのはごく一部のケースに限られますが、この場合、複数の関係機関の上層部の関与が必要なほどに管理が困難な犯罪者のケースということになります。

では、このシステムは、実際にはどのように機能しているのでしょうか。警察及び保護観察所は、対策を講じて、登録性犯罪者、及び粗暴犯罪又は性犯罪で懲役12ヶ月以上の犯罪・判決を受けたすべての者のもたらすリスクを評価する責任を持っています。警察は構造化された評価プロセスを用いて、18歳以上の男性性犯罪者すべての再犯の可能性を予測します。これによって、警察は、地区別リスク管理会合（Local Risk Management Meeting）[訳注3]によって管理される必要があるのか、又は警察だけで管理し得るものなのかを見極めることができます。また、保護観察所も、再犯の可能性を予測するための評価を行うだけでなく、再犯の可能性を減少させ

るために対処すべき問題についての検討も行います。このリスク評価に基づき、犯罪者はさきほどの3つのレベルのいずれかに振り分けられ、そしてそれに応じて管理されることになります。

ではここで、具体的な事例を御紹介したいと思います。現在MAPPPによって管理されている実例です。ここでは仮にミスターXとしておきますが、彼は、30年以上にわたる相当な犯罪歴があります。具体的には、窃盗、強盗、暴行（これは、身体的暴行及び性的暴行が含まれます。）、強姦、誘拐、不法監禁等であります。Xは、刑務所から釈放されるとき、その潜在的な危険性ゆえに、保護観察機関によってMAPPPに移送されましたが、このXが女性及びとくに十代の女性に対する継続的なリスクを有していると結論が出されたのです。そこでMAPPPは、次の項目を含むリスク管理計画を打ち出しています。

- 監視下におかれた住居に居住すること
- 夜間の門限の遵守
- 性犯罪者処遇プログラムへの参加
- 生涯の性犯罪者登録を含む、警察による監視及び観察
- 警察及びCCTV監視カメラのコンピュータ、防犯カメラのコンピュータシステム上の「特別マーク」を使った管理
- 近隣学校への情報の開示
- 医療専門家への警告
- 公共住宅機関との情報の共有

Xは、条件を満たして釈放されましたが、継続して監視されています。彼は、性犯罪者登録の義務に違反すれば、逮捕されて懲役5年以内の刑が待っていることを認識しており、彼は今のところ再犯は犯していません。

この取組みですが、被害者に焦点を当てつつも犯罪者の遵守状況によって対応が決まるようになっていることを忘れてはいけません。性犯罪者に対しては複数の機関による対策が講じられているわけですが、こうした対策は被害者及び潜在的被害者の安全を最重視した方針に則って設計されているのです。我々は、リスクを完全に排除することはできません。しかし、警察は、地域社会に誰が居住しているのかという実態及びそれらの者に関する大量の情報を保有しており、それが今では、他の機関と共有されているのです。

おわりに

性犯罪は、被害者及び社会にとって非常に深刻な問題であり、我々は、性犯罪を防止するためにあらゆることを行わなければなりません。社会により確実な安全策を提供する責務を有しているのです。さきほどの数字が示すとおり、この課題は重大なものであり、目標が立法のみによって達成できるとは思ってはおりません。性犯罪に立ち向かうためには、警察の活動だけでなく、被害者のケア、さらにはメディアにおける強姦その他の性犯罪に関する迷信・神話との闘いが必要です。そのような迷信・神話があるために、犯罪者はそれを隠れ蓑にしてしまうからです。

我々は、性犯罪の問題の多様な側面に配意した戦略を構築してきましたが、それを確実なものとするためには、何が許容できる行為で何が許容できない行為であるのかを明確にする法律的な枠組みが必要です。特に、実務に携わる者と社会の双方からの信頼と支持を得るためには、その枠組みは、境界線を越えることを選ぶ者を処罰し得る枠組みでなければなりません。英国の性犯罪法は、その枠組みを提供するものであると私は考えています。

この枠組みを支えるためには、社会を守るという目的のために共同で行動することについて、複数の関係機関

の真摯な努力が必要です。性犯罪者のもたらすリスクを最小限にするために、性犯罪者をどのように積極的に管理するかということは、刑事司法制度の直面する最も重大な課題の一つです。MAPPA は、性犯罪者の再犯から社会を守るための手法について、大きな指標となるものです。

多層的なアプローチ及び高度な手法を活用することによって、社会を守るためにかつてないほど効果的に我々が介入できることを確実にするため、MAPPA は機能しており、その活動はより強化されています。しかし、そうした進歩にもかかわらず、性犯罪対策について、我々はまだまだ多くの仕事をやり残しています。今後のためには、自国の経験のみならず海外の経験から学ぶことが不可欠です。私は、皆様と一緒に仕事をし、そして皆様から学ぶことを楽しみにしております。それによって、我々の社会すべてを安全にすることができるのです。

[訳注 1] Setting the boundaries : reforming the law on sex offences は、英国内務省のホームページ中、www.homeoffice.gov.uk/documents/vol1main.pdf?version=1 において閲覧可能である。

[訳注 2] 2003 年性犯罪法の評価については、次のウェブ・ページにおいて閲覧可能である。www.crimereduction.gov.uk/sexual24.htm

[訳注 3] 地区別リスク管理会合とは、レベル 2 の性犯罪者等の管理のため、通常、警察署の管轄区域ごとに警察署及び保護観察所の担当者等が定期的に行う会議のことを言う。

Ⅱ　社会に潜む性犯罪者：米国の教訓
(Sex Offenders in Our Communities：Lessons from the United States)

米国エフェクティブ・パブリックポリシー・センター研究員
スコット・マトソン

＜編集＞警察政策研究センター教授
四方　光・黒川浩一

スコット・マトソン（Scott Matson）
1995年、ウエストワシントン大学卒業後、同大学人口統計学研究所助手。1996年、ワシントン州公共政策研究所研究員。1998年より現職。「性犯罪者の登録と通知」「性犯罪者の対処」「メーガン法：州及び連邦の法制の考察」「性犯罪者管理の概説」等論文多数

はじめに

アメリカは、100年間に渡る性犯罪への取組みの歴史を有しており、地域社会における性犯罪者を特定するとともにその重大性の認識を高め、性犯罪者の処遇・監視対策の効果を向上させて来ました。しかしながら、性的な暴力は消滅しておらず、我々は、最も脆弱な子どもたちを守るための取組みを改善しなければならないと考えています。

本日の講演では、性犯罪の歴史的な背景、また、性犯罪対策のための現行法に焦点を当てて、地域社会に性犯罪者の存在を告知することに特に注意を払いながら、アメリカにおける性的な暴力の撲滅の取組みを紹介したいと存じます。

1　米国における性犯罪の現状

まず、性的虐待及び逮捕傾向を含む現在の性犯罪の傾向とその犯罪者の多さ、また再犯率について論じることから始めたいと思います。

アメリカにおける過去10年間の被害件数について見てみますと、強姦及び性的暴行の公式件数は劇的に減っています。例えば、2003年には、およそ20万件の強姦と性的暴行が認知されましたが、これは、1993年と比べると、およそ70%減少しています。確かに、こういった数値は明るい兆しであるように見えますが、実際には、性犯罪というのは被害者が報告しない場合が多いのです。すなわち、2003年には、報告されている強姦や性的暴行の38.5%だけが警察に通報されたものであり、若者の性的暴行の大部分が通報されず、具体的には、1995年から2000年の間で、大学生に対する強姦や性的暴行全体の86%が警察に通報されなかったのです。

通報が少ない大きな理由は、成人や子どもに対する強姦や性的暴行の圧倒的多数が、被害者の知り合いによって犯されているからです。被害者はしばしば、自分の話を信じてもらえないかもしれない、加害者によってさらに被害を受けるかも知れないという懸念を有しているため、他者に伝えることをためらうのです。2003年中の

強姦及び性的暴行のうち70%は、家族や親戚、友人や知人によって犯されました。もう少し具体的な数字を挙げますと、強姦の加害者が夫や交際相手の男性である場合、その77%は警察に通報されず、加害者が友人や知人の場合、強姦の61%は通報されていません。また、全米青少年調査によると、調査対象の女子13%及び男子の3.4%が性的に暴行されていたということが分かりました。これらの若年被害者のうち、74%が実はよく知っている人物によって暴行されたと報告しています。

こうした事実から、性犯罪は、被害者の知らない人物によって犯される犯罪ではないということが明らかになります。性犯罪は、ほとんどが自分達の交流関係の中で起こっているのです。

さて、アメリカにおける性犯罪の最近の動向について申し上げます。我々は、アメリカにおいてどれくらいの性犯罪者がいるのかということを掴んでいます。また、どの程度頻繁に再犯するかについても承知しています。総数としては、強姦及び性的暴行の犯罪者は、矯正措置下にある者の総数の5%未満となっており、そのうちの6割は地域社会の監視下におかれています。

我々の矯正制度に関して入手できる新しい数値によれば、登録されている有罪判決を受けた性犯罪者の数は、1998年に約277,000人であったものが、2001年には386,000人、2005年には550,000人にまで増えています。

既に述べたとおり、性犯罪はその多くが通報されません。そこで、アメリカにおいて男性のあいだで性犯罪がどれ位多いのかということをより明確に確認するために、拘禁されていない人達の性的行動に対する調査を行いました。

性犯罪によって逮捕された経験のない成人男性に対する調査は、アメリカにおける性的攻撃性について重要な数値を示しています。例えば、全米の大学に在籍している学生に対する調査によると、25%が警察には通報されていない何らかの性的攻撃を行ったと答えています。また、別の調査では、43%の学生が、女性の抵抗を無視して身体的な攻撃を行ったことがあると答えています。もう一つ別の調査によると、アメリカの男性の少なくとも2割が性的暴行を行ったということを認めています。なかでも5%が強姦を認めています。

通報が少ないということから、我々は、先ほど申し上げた550,000人の認知されている性犯罪者数というのは、実は全体の加害者のほんの一部であるということを推定することができるのです。

性犯罪者は、いったん逮捕されて有罪判決を受けた後、どのくらいの頻度で再犯をするのでしょうか。北米における性犯罪者の再犯率の調査は数多くあるのですが、ほとんどが、再犯率は予想よりも低いという数字を出しています。これから御紹介する研究は、最新の包括的な研究です。

2003年の研究では、1994年に15の州の刑務所から釈放された者について、3年間に渡って追跡調査を行いました。4,295人の幼児虐待者を含む9,691人の男性性犯罪者に関するデータですが、彼らのうち釈放後3年以内に再逮捕された者が5.3%、有罪判決を受けた者が3%でした。また、2004年には、31,216人の犯罪者を扱った95の研究を分析したのですが、その結果によると、性犯罪の再犯率は5年～6年の追跡期間中では13.7%、全体としては再犯率は36.9%であることが分かりました。

このように、刑事司法制度で捕えられた性犯罪者についての再犯率は、それほど高いものではないと言えると思います。

2　米国における性犯罪者対策の背景

アメリカにおける性的な暴力の減少を目指した現在の政策について話をする前に、歴史的な背景を説明します。これまで、性犯罪者を管理するためにどういった対策が採られてきたか、また、現在の政策の背景情報をお話し

して、アメリカにおいて性犯罪は地域社会、立法者、また警察・法執行者にとって最大の懸念であるということを説明したいと思います。性犯罪は新しい現象ではなく、20世紀を通じて焦点が当てられてきた問題であります。

社会的パニックが1930年代から性犯罪者を対象とした政策立法が生まれる機会となりました。それは、小児を対象とした暴力的・性的な動機の性犯罪をめぐるメディアの熱狂的報道からスタートしました。子どもに対して犯された複数の性的動機の犯罪をきっかけに、主要な都市部の新聞が、子どもの虐待や強姦に焦点を当てるようになったのです。そこで性犯罪者の登録制度が導入され、それらは、「望ましくない」とみなされた人々を地域社会から追い出したいという要望を満たす役割を果たすことになりました。

初期の登録立法について説明します。1940年代に、初期の性的変質者の登録立法ができました。当時人気のあった保守的及び遵法的理念から生まれたものです。第二次世界大戦後の風潮は、アメリカ社会の様々な側面における性的変質者等のいわゆる非遵法者の識別につながりました。例えば同性愛者は、反共産主義運動によって、人間ではなく半分の人間でしかないというレッテルを貼られ、嫌がらせや差別の対象となりました。そして、同性愛者や性的倒錯者などの性的変質者にレッテルを貼って追跡するために、1947年の登録立法が導入されたのです。

次に、現在の性犯罪者の政策の背景を説明しますが、これは、1980年代後半及び90年代の前半にアメリカの複数の州で起こった深刻な性犯罪がきっかけとなりました。

西部ワシントン州で複数の事件が発生し、これが、性犯罪者を管理するための多くの新しい政策につながりました。事例を紹介しますと、1987年の5月、ワシントン州において、アール・K・シュライナーが10代の少女2名に対する誘拐及び暴行に関する10年の懲役刑を終えました。実は、シュライナーの釈放前に、刑務所職員は、シュライナーがまた子どもを虐待することを計画していることを知りました。精神疾患者のため一般的な民事の拘禁を通じて拘束しようとしたのですが、それはできませんでした。そして、釈放から2年後、彼は7歳の少年を強姦して殺害してしまいました。また、ウェズリー・アレン・ドッドはワシントン州南西部の映画館で6歳の少年を誘拐しようとし、逮捕されました。後にドッドは、公園で自転車に乗っている最中に失踪した二人の少年を殺害したことを自白し、また、別の少年を誘拐・殺害したことも告白しました。こうした事件があり、1989年7月、シアトルの北にある町の警察署長が、全国で初めて性犯罪者に関して地域社会への告知を行い、州内全域で広く公表されました。また、ワシントン州知事は、州法改正の提言をするためのタスク・フォースを作り、その提言が1990年の法案となり、民事拘禁、登録制度、地域社会への告知を含めた性犯罪の刑罰に対する抜本的な変化を生みだしたのです。

ミネソタ州でも深刻な犯罪が同時期に起こっています。1989年10月、覆面をした男が、11歳のジェイコブ・ウェタリング少年を銃で脅し、セント・ジョセフという地域の自宅近くで誘拐をしました。近所の人々、友人、見知らぬ人も、ウェタリング家の援助のために集まり、地域を捜索して全国にチラシを配布するなど活動しましたが、今も少年は失踪中です。

1991年には、ジェイコブ少年の名前を持った法律ができました。ミネソタ州の性犯罪者登録法が可決されたのです。同法の以前の状態では、法執行機関が認知している州内在住の性犯罪者を住民が識別する手段は全くありませんでした。また、ミネソタ州の立法者は、連邦レベルでもこの法律を通過させようと活動し、その結果、1994年にジェイコブ・ウェタリング法ができました。

さらにニュージャージー州では、深刻で衝撃的な事件が起こり、この事件も、性犯罪者の居所を社会に知らせることを目指す活動のきっかけとなりました。1994年、ニュージャージー州ハミルトンにおいて、7歳のメーガ

ン・カンカちゃんが、自宅と同じブロックに住んでいた二度も有罪判決を受けている小児虐待者によって強姦され殺害されてしまいました。メーガンの両親は、そういった小児性愛者が近所に住んでいることを知っていれば、この犯罪は防げたと確信したのです。地域社会の住民は、集会を開催し、性犯罪者の地域社会告知への支持を求める請願に署名をしました。メーガンの両親もリーダーを務め、子どもを守るための運動を開始しました。そして、1995年に、「メーガン法」として知られるニュージャージー州の地域社会告知法につながったのです。

こうした悲惨な事件を再発させないために、全米においても、立法運動が展開されました。1994年、アメリカ連邦議会はジェイコブ・ウェタリング法を可決し、子どもに対する性暴力犯罪、有罪判決を受けた犯罪者の登録簿を作ること、また、特に危険な性犯罪者に対しては厳しい登録条件を設定することを全州に義務付けました。また、1996年には、性犯罪者に対する地域社会への告知を実施するように、それを義務付けるメーガン法の修正案に、クリントン大統領が署名しました。そして、1998年には、連邦議会において、全国性犯罪者登録簿の創設を求めるもう一つの法律が可決されました。この法律の目的は、性犯罪者が州の境を越えて移動する際に追跡できるようにすることです。

連邦のジェイコブ・ウェタリング法とメーガン法の可決以来、全ての州で、性犯罪者を管理し、追跡する、また、性犯罪者の存在を地域社会に告知することを目指す法律が制定されました。次は、こうした法律の目的を達成する手段の違いについて論じてみたいと思います。

3　性犯罪者登録制度

性犯罪者の登録制度は、警察官が地域社会における性犯罪者の追跡を行う際に役立ちます。性犯罪者登録簿は、特定の地域に居住する既に釈放された性犯罪者に関する情報を蓄積します。警察は、犯罪者を監視し、転居する時にはその住所を更新させ、名前を変えたときにも更新させることができます。また、例えば、そういった犯罪者が保育園で働いている、あるいは子どもの近くに居住していたりする「危険な」状況を明らかにすることができます。

さらに、登録情報は捜査の際に警察の役にも立ちます。警察が入手する性犯罪に関する詳細な情報により、未解決の性犯罪について、同様の犯行パターンをもっている容疑者候補を割り出すことができるのです。

地域社会に対する告知は、市民が自分達、子ども達を守れるように性犯罪者に関する情報を手にすることができ、社会を守ることに寄与するものであると考えられています。登録簿への一般の人のアクセスや登録情報の積極的な普及を通じて、刑事司法は、有罪判決を受けた性犯罪者から市民が自分達を守る際に役に立つと考えています。

全国に法律があるため、性犯罪者は、合衆国のどこに住んでいても登録をしなければならないこととなっています。具体的には、氏名、住所、指紋、写真、生年月日、社会保障番号、刑事犯罪歴、雇用の場所、車両登録を登録しなくてはなりません。登録機関は最短でも10年、最長では一生涯です。

性犯罪者は、刑務所からの釈放時に、州当局者及び警察に対し、どこに住む予定かを知らせる必要があり、住所を変える場合には7日以内に警察に対して住所変更の情報を提示しなくてはなりません。また、定期的に警察で登録住所を確認することも必要となります。全ての州で毎年1回の確認を義務付け、性的凶悪犯や習慣的な性犯罪者に対しては、ほとんどの州で90日毎に、住所と雇用主の確認を行うことが義務付けられています。

4　地域社会への告知

(1)　告知の目的

住所や個人情報を警察や州に登録する以外にも、性犯罪者の存在は地域社会に告知されます。メーガン法の主要な目的は、社会の構成員が、地域社会に居住する危険な性犯罪者から自分達とその家族を守るために必要な情報を確実に入手できるようにすることです。地域社会への告知とは、社会を守るために必要な特定の性犯罪者に関する関連情報を公表することです。州は、社会を守るために情報開示が必要かどうかについて決定するという判断を行う裁量を与えられています。情報の開示については、州は、積極的な普及手段を使うこともでき、要求に応じて市民に情報を開示するという手段を選ぶこともできます。具体的に地域社会への告知をどのように実施するかは、州毎に決められています。

こうした告知は、すべての登録犯罪者に関して実施されるものではありません。すべての性犯罪者が再犯をするものではなく、また、告知は犯罪者の処遇及び社会復帰の障害となる可能性もあります。そこで、告知は、より危険な犯罪者について行われるべきであると考えられています。また、性犯罪者に関する情報を社会に告知すべきかどうかを決定する手法には様々な種類があります。最も効果的であり一貫性のある方式として、リスク評価があると考えられており、近年、一部の州では、告知前に各犯罪者のリスク評価が行われています。

例えば、典型的には、3つのリスク段階があります。

第1段階は、再犯のリスクが低い者であり、第2段階は標準的な者、そして第3段階は、再犯リスクが高い者です。この場合、第2・第3の段階の犯罪者のみが告知の対象になります。低リスクの犯罪者は再犯のリスクがないか、あっても少ないため、社会への公表は必要ないと考えられます。

実際は、地域社会への告知に関する効果についての調査はあまり行われていません。そもそも告知が効果的であるかどうかも分かりません。しかし、一部の州は、地域社会の啓発を伴う告知という革新的な手法を採用しています。

(2)　告知の諸手段

性犯罪者に関する情報を社会に公表する必要があると決定した場合、様々な公知の手法が用いられます。メディア・マスコミに対する広報、チラシの配布・郵送、インターネットでの情報の提供、地域社会の集会の開催等であり、そのうちの1つないしは2つの手段が用いられます。ここでは、こうした手法の利点と問題点を説明したいと思います。

地域社会への告知のうち最も広範な方法は、マスコミに対する発表です。一般的には、マスコミ発表においては、記者会見を開催するので、実際には地元の新聞社やテレビ局が告知を受けることになります。通常は、対象となる犯罪者が居住する地域で一般的に普及している新聞紙に告知が掲載され、又は、テレビで放送されます。この告知には、犯罪者に関する個人識別情報と犯罪歴が掲載され、場合によっては、マスコミがその問題に関するより詳細な情報を掲載することもあります。

この手法の利点は、最も短時間で最も多くの広範囲の人々に情報を伝えることができ、コストパフォーマンスがよいということです。他方、問題点は、市民に情報が伝わったかどうか確認できないという点です。また、市民に質問があってもそれに答えることができないこと、そもそもマスコミが情報の掲載に協力してくれない可能性があること、そして、告知が一度に実施される件数によっては、個々の告知の重要性が損なわれる可能性があるということも問題点として挙げられます。

一部の地域では、警察がチラシを持って戸別に訪問し警告をすることがあります。ある一定の距離内に犯罪者が居住している場合です。警察官が、犯罪者の個人識別情報及び犯罪歴が掲載されているチラシを直接市民に手渡すのです。

この手法の利点は、市民が性犯罪者に関して持っている懸念に対して、警察が対応できるということです。一方、問題点は、少人数の集団にしか伝わらないことです。例えば、性犯罪者は、チラシの配布地域以外のところで仕事をしているかも知れません。また、マスコミに発表するよりも時間もコストもかかります。

刑事司法当局者が、チラシの郵送によって社会に告知するということを選ぶこともあります。これはさきほどの戸別配布のチラシと同じで、一定のエリアに郵送され、犯罪者に関する個人識別情報及び犯罪歴が提供されます。

この手法の利点は、戸別訪問と比べると、時間効率が良く低コストであるということ、そして、地域のすべての住民に伝わるということです。しかし、市民が抱える懸念に警察が直接対応できないということが問題であり、また、社会を啓発する機会もありません。

アメリカのほぼ全ての州、そして連邦政府が、インターネット上の性犯罪者登録簿を持っており、市民は、例えば近所に性犯罪者が住んでいるかどうか、又どこに住んでいるかということを、検索することができます。例えば、名前、住所、あるいは地域名等から検索が可能となっています。

インターネットを利用する方法の利点としては、インターネットを利用できる人々にはアクセスが非常に容易であるということ、そして、効果的な手段であるということです。しかし、難点としては、機械的な対応しかできないということです。人々の抱える質問に答えることはできず、情報の適切な利用方法を伝えることもできません。また、インターネット上で誰がアクセスするかということを制限できないために、例えば市場調査目的で使われたり、性犯罪者に対する嫌がらせや自警団的行為の目標とするために使われることがあります。そして、もう1つの問題点が人物の誤認です。つまり、検索によって同姓同名の犯罪者がヒットするということもあり得るのです。また、しばしば住所等の情報が更新されずに不正確であるという状況もありますので、性犯罪者が住んでいると思い警戒していても、実はその犯罪者ははるか以前にそこから転出しているということもあり得るのです。

告知方法としては、これらのほかにも、地域での集会の開催が挙げられます。この場合、性犯罪者の性格・人格等を紹介することもあります。特定の犯罪者に関する集会が開催されることもあります。

この方法の利点は様々です。集会は地域社会の住民に性犯罪者に関する確実な情報を提供でき、啓発の機会も提供します。そして、誤った情報は訂正し、住民の不安を抑え、自警団的行為等を抑えて、市民が行い得る活動を紹介することもできます。さらに、地域社会の監督当局者、処遇提供者、警察、被害者の援助者、その他の人々が、協力して活動する機会が得られます。しかし、大きな問題点としては、集会が適切に行われなかった場合、制御不能の恐怖感が参加者のあいだに芽生えてしまうということが挙げられます。したがって、主催者は十分な訓練を受けていなければなりません。

(3)　告知の効果

このような告知は、性犯罪者から社会を守るための有効な手段と言えるのでしょうか。まず、州及び連邦政府によってこの告知が義務付けられているために、調査研究の要請がほとんど無いというのが実情です。また、これらの法をめぐる世論の支持感情が非常に強いというために、議員は刑罰をただ増やし続け、これらの法律の適用される犯罪の範囲は増え続けています。

ワシントン州では、社会告知法以後の犯罪者の再犯率に関する研究が行われ、そして法に対する社会の反応を

測定する研究を行いました。現在まで、ワシントン州のこの研究が、社会への告知の効果に対する唯一の有望な研究となっております。

このワシントン州の再犯率調査によると、54ヶ月のリスク期間の最後に、性犯罪者の再犯率は、比較集団に比べてわずかに低いという数字が出ておりますが、この差異は統計上有意なものではありません。また、再犯の時期が告知集団と比較集団とで異なっていました。地域社会への告知対象である犯罪者は、告知無しで釈放された比較犯罪者よりも早期に新規の犯罪によって逮捕されていたという事実が認められています。

ワシントン州の調査では、世論調査も行っており、75%近くの回答者が地域社会の告知によって性犯罪あるいは性犯罪者の活動について以前よりも理解できるようになったと回答しています。また、60%以上の者が、社会告知によって、性犯罪者の経歴を知らなかった場合と比べると、性犯罪者がより遵法的になるということに同意しています。そして、回答者の圧倒的多数が、以前より安全に関心をもつようになったと答えています。

したがって、地域社会への告知が再犯率を下げるということは必ずしもないようですが、性犯罪者に関する社会の構成員の関心は高めていることは言えるでしょう。関心が高まるということは自分あるいは子どもを守るための社会の準備がより進展するということですから、これは間違いなくプラス要因だと思われます。

(4)　告知の問題点

地域社会への告知には、懸念材料もあります。例えば、意図しないところでの被害者の識別の可能性、情報の正確性やプライバシーといった問題です。社会の一般的な否定的反応により、性犯罪者が更正して社会復帰しようとしても、実際には悲惨な結果に終わってしまうようです。専門家によりますと、性犯罪のリスクや自己及び家族をより確実に守り得る手法について補足的な教育が行われていなければ、市民は提供される情報に適切に対応できないとのことです。地域社会では、自分たちのなかに性犯罪者がいるということが分かると怒り、そして、地域からこの性犯罪者を排除するための手段を講じることが多いようです。

さて、多くの犯罪者にとって、適切な住居を見つけるということは困難な問題なのですが、性犯罪者にとっては、さらに、それが深刻なものとなっています。社会告知による家主の反感、地域から性犯罪者を排除するための組織的な住民の運動等がその要因となります。性犯罪者は適切な住居に住まなければならず、このことは、地域社会の安全と犯罪者の安定とを確保するために重要です。

私が申し上げる「適切な住居」というのは、住居は社会生活の基礎であって刑務所から地域社会に復帰する際の非常に重要な要素でありますから、友人や家族と住むのか、一人で住むのか、あるいは違法行為が非常に頻繁な地域に住むのか、それとも、そうでない地域に住むのか。また、仕事に通うために公共交通機関に依存することになるのかどうか、といったことを考慮する必要があるということです。

一部の州では、一軒の住居に二人以上の性犯罪者が住むことを違法とする法律があります。したがって、犯罪者がグループ・ホーム、州営住宅、あるいは地域のシェルターなどに居住する可能性が事実上排除されてしまいます。また、多くの地域社会では、市民が団結して、性犯罪者を特定の地域に入れないようにしたり、あるいは、性犯罪者を既存の住居から強制的に退去させたりしています。また、多くの家主は、性犯罪者に対して部屋を賃貸しないよう求める地域グループを恐れたり、あるいはそこから圧力をかけられたりしています。また、現実には情報開示がなかった場合でも、一部の不動産業者は賃借人候補者の犯罪履歴調査を行っているようです。

こうした性犯罪者の居住に対する社会の反対は確かに理解できますが、居住を拒否した結果、社会の安全が守られるのではなくて、むしろ危険に曝されるという恐れがあることを指摘しなければなりません。一部の性犯罪者は適切な住居を見つけることができず、そしてそれが保護観察あるいは保釈の条件であるために、刑務所からの監督下の保釈が得られないということがあり得ます。これによってより深刻な問題が起こり得ます。すなわち、

監督下の保釈を否定された人々というのは、刑期を完全に全うするしかなく、そうなると、条件付の保釈を否定された人々（この人達というのは、間違いなく最も高いリスクの犯罪者なのです）が、条件がありませんから、いかなる監督や処遇も受けずに、地域社会にそのまま釈放されるということになってしまいます。これは、これらの犯罪者の重要な移行期に何らかの管理を行う機会が失われるということを意味します。このような事例のすべてにおいて、刑事司法制度による積極的な介入と効果的な統制の機会が大きく損なわれるということになります。

ある調査によると、一部の地域では、住居を見つけられない性犯罪者が地域のモーテルに収容されたり、あるいは刑務所に戻されたりしているようです。そして、その結果、一部の性犯罪者は、シェルターや臨時住居施設に居住し、あるいは路上生活に陥ることになっています。

また、地域社会に対する告知は、性犯罪者が地域社会における安定と支持を得られなくなる可能性があるため、犯罪者の処遇を損なっています。性犯罪者は概して、怒りの感情の統制能力不足、信頼感の欠如、低い自尊心、拒絶感、交際能力不足、思いやりの欠如といった様々な問題を抱えています。これらの能力は改善されなければなりませんが、改善され得るのは、地域の良好な支援団体や地域社会との深い結びつきがあった場合のみなのです。

地域社会への告知により、市民が性犯罪者に嫌がらせをする可能性があるということは、この立法の制定当初からの懸念材料でした。自警団的行為及び嫌がらせ事件というのは、全米ほぼすべての州で起こっています。しかし、幸運なことに、暴力的な性格のものはほとんどなく、このことは、メディアの注目を考えますと意外な要素かもしれません。ただ、事件のほとんどが、口頭での脅迫あるいは犯罪者を強制的に転出させようという運動につながっています。

以下は、合衆国において見られた、性犯罪者に対して向けられたいくつかの嫌がらせあるいは自警団的行為の例です。

フロリダ州では、比較的このような例は少なくなっており、マイナス効果が起こったのは、全体の5%であり、そのほとんどは失職、脅迫、嫌がらせでした。性犯罪者が攻撃や傷害を受けた数は非常に少なくなっています。ニュージャージー州では、1998年の7月に、チラシに反応した人物が保釈されたばかりの強姦犯人の家に発砲しています。オレゴン州では、嫌がらせを経験したのは10%未満でしたが、二つの極端な例がありました。一つは、性犯罪者が銃で脅迫されたもの、二つ目は、犯罪者の自宅に放火するという脅迫がなされたというものです。ウィスコンシン州では、ほとんどが非常に軽微な事件であり、中傷や口頭での愚弄でした。また、ワシントン州では、告知対象者の4%未満の者に嫌がらせあったにすぎません。最も深刻な事例としては、居住を予定していた住居への放火と、銃による脅迫です。最近ワシントン州では非常にショッキングな例がありました。住民が、出所した性犯罪者の住居が分かった後、ワシントン州のFBI職員を装って家に入り、性犯罪者2名を射殺したという事件が起こったのです。

(5)　地域住民の啓発

今まで見てきたように、地域社会への告知及び登録制度というのは、意図していなかった多くのマイナス効果を生じさせています。しかし、性犯罪者の刑務所から地域社会への復帰を支援し、そして犯罪者の復帰の意味及び自己と子どもをより確実に守る方法を理解させるというような、有望な方法もいくつか存在しています。

刑事司法当局及び管理部門で働く人々は、性犯罪について、地域社会を教育していかなければなりません。性暴力及びその防止方法への関心が増大しているということは、地域社会への告知のもたらす最善の効果かもしれません。例えば、告知によっても、性的暴行の数が非常に多く、また再犯率が低下しなかったということがあっ

たとしても、社会に対する啓発や世間のこの問題に関する関心の増大の機会が得られているということは言えると思います。

地域社会の住民は当然ながら性犯罪者の釈放に対しては懸念を持っています。知られている者、知られていない者ともに、これらの性犯罪者に関する社会の啓発ということは非常に重要です。人々の恐怖及び反応にどのように対応するかということは、非常に重要な点であり、先ほど申し上げたような集会の開催によって得られる大きなメリットであります。

例えば、様々な専門チームによってこうした情報を伝達することや、被害に関する個別の懸念に対処するために被害者側の代表者を同席させるということも行われています。また、この種の積極的な活動は、性犯罪者がうまく社会へ移行していく環境をつくるためには欠かせないものです。

このような集会における市民への教育は、次の点に焦点を当てるべきだと思われます。

- 大部分の性犯罪者が地域社会において認知されずにいることが示唆されているということ
- 認知されている性犯罪者は、監督下に置かれていることが多いということ
- 犯罪者を管理するために刑事司法制度が採り得る措置も採り得ない措置もあるということ
- 告知というのは、自己及び家族を守るための手段であるということ

そして、大部分の性犯罪は家族間あるいは知人間で起こっているという事実も伝えていく必要があります。また、すべての性犯罪者が凶暴とは限らないということも説明する必要があるでしょう。性犯罪者は突然衝動的に犯罪を犯すのではなく、犯行前には非常に注意深い計画があるのだということも説明しなければなりません。

また、処遇提供者、支援者、監督当局者をどのようにして支援できるかということについて、地域社会の住民を教育するということも重要です。地域住民に監督や支援、矯正といったものが複雑なものであるということを十分に理解してもらうとともに、何より、追放や嫌がらせといったことが、究極的には性犯罪者の社会復帰の妨げとなってしまうということを認識してもらう必要があります。性犯罪者が地域社会に必ず居住するという事実を認めてもらわなくてはなりません。

また、例えば新聞やテレビといったメディアとの協力も行っていく必要があります。こうした報道機関も、性犯罪者に関する報道の在り方について十分な訓練を受ける必要があります。これが可能になれば、報道機関は告知における有効なリソースとなり得るのです。

(6)　関係機関の連携の重要性

性犯罪者の登録及び告知というのは、裁判所、矯正施設、州・地方の警察、保護観察所との間の十分な協力と調整が行われれば、非常に効果的なものとなります。そして、このような協調関係があってこそ、これらの機関は、登録可能な犯罪者の認知や情報の収集・更新が可能になるのです。多くの地域では、性犯罪者管理チームを有しているか、あるいはそれを作っている最中です。こうしたチームというのは、個別の事件を管理するために緊密に協力して活動していますが、チーム内では、登録制度を管理する者、分析・構想に従事する者、あるいは日々の監視を実施する者の間の緊密な意思疎通が必要になります。そのことにより、活動の重複を避けることもできるのです。

5　最近の動向

本日の講演の最後に、性犯罪者に関する最近の動向と、その結果生まれた新たな政策を紹介したいと思います。昨年、合衆国のあちこちで、子どもに対する非常に注目される性犯罪が起こっています。そして、地域社会がこ

うした性犯罪についてより関心を高めつつあるなか、性犯罪者に対する恐怖感は再び高まっています。全米の議員が、再び性犯罪者をさらに徹底管理するための新しい政策を提案しています。

その一つですが、多くの州で、バッファーゾーン（緩衝地帯）を制定し、あるいは制定過程にあります。学校、公園、託児施設、あるいはスクールバスの停留所の近隣地域に緩衝地帯を設定するのです。緩衝地帯は500～2,000フィート（150～600メートル）の範囲内ということになっていますが、この緩衝地帯は、犯罪者が子どもに接触する可能性を制限するために作られるのです。

こうした法律は、性犯罪者が見知らぬ被害者をストーキングし、誘惑し、そして攻撃することを前提としています。しかし、繰り返しますが、実際の性犯罪の多くのケースは、このようなものではなく、大多数の性犯罪者は、愛する者や知人に対して犯罪を起こすのであり、見知らぬ人に対しての犯罪は比較的少ないのです。ですから、そうした性犯罪者に狙いを定めた法律を執行するということは、我々のリソースの有効活用とは言えないかもしれません。

また、別の新たな政策としては、GPSによる性犯罪者の監視があります。登録された性犯罪者を追跡するため、最近、多くの州でGPSシステムを導入しています。ただし、ご承知の通り、GPSを利用したとしても、いつ性犯罪者が潜在的被害者に接触しているかということは分かりません。そしてまた、GPSは受動的なものであり、性犯罪者の行動が当局者によって毎日あるいは毎週という周期で記録されていても、違法行為があっても、直ちにそのことが分かるわけではないのです。

ところで、これらの政策というのは、本当に「新しい政策」なのでしょうか。実は、こうした政策は、20世紀前半の性犯罪者を我々の地域社会から事実上追放するために作ってきた法律によく似ています。結果的に、性犯罪者は適切な住居、雇用、処遇計画を得られる可能性のある地域社会から追放され、そしてそういう態勢の整っていない地域に追いやられてしまいました。性犯罪者を事実上追放するような立法政策は、全体としては地域社会の安全の増大には寄与していなかったのです。

6　今後の方向性

最後に、これまでの政策がどのようなもので、そして、我々は今後何を目指すべきかということを説明して、まとめとしたいと思います。

まず、合衆国の性犯罪者法は、伝統的に、性犯罪者は非常に高い確率で再犯を犯すものであって、そして性犯罪者の処遇は効果がないという信念に基づいてきました。しかしながら、近年の研究によりますと、再犯率は通常思われているよりもかなり低いということが分かってきました。そして、性犯罪者の処遇が、再犯率の低下に非常に効果的だということも分かってきました。また、高リスクの性犯罪者を評価及び識別する我々の能力も向上しています。しかし、残念なことに、性犯罪者に関する立法及び政策にこれらは取り込まれてはいません。

まずもって、我々の社会のなかで性犯罪者は生活しているという事実を、地域社会は理解しなければなりません。彼等を追放するという政策は、再犯につながり得るのであり、事態を悪化させるだけです。将来の政策及び実務としては、監督、処遇、地域支援組織の活用を通して、地域社会に復帰するための試みに重点をおかなければなりません。そしてまた、性犯罪の防止及び性犯罪被害者の保護・処遇によりいっそうの努力が注がれなければなりません。告知、登録、ゾーニング、あるいはGPSによる監視というのは、最高度のリスクの人達に限定するべきだと考えます。

Ⅲ　パネルディスカッション

「性犯罪と警察の取り組み」

内閣府大臣官房審議官　犯罪被害者等施策推進室長
（前警察庁生活安全局審議官）
荒木　二郎

私からは、我が国における性犯罪の現状、これまで警察・関係機関が取り組んできた状況、とりわけ昨年の6月から実施をしております子供対象の暴力的性犯罪者の出所情報の法務省との共有等によります再犯防止措置の概要、今後の課題等につきまして申し上げたいと存じます。

1　わが国の性犯罪の現状

○　強姦　約2000件　10年前約1500件

強姦罪につきましては、昨年警察で告訴又は被害届を受けた件数は全国で約2000件にのぼっております。10年前は約1500件で、徐々に増加をしてきております。平成のはじめと比べると、1.6倍にのぼっています。昨年の2000件のうち13歳未満の子供に対するものは、約70件あります。この10年間概ね60から90くらいで、大きな変動は見られません。検挙についても、約2000件のうち1300件から1500件位検挙をしており、これについても大きな増減は見られません。

○　強制わいせつ　約9000件　10年前約4000件

強制わいせつは昨年約9000件で、これも10年前は4000件ですから、実に2倍以上になっております。平成のはじめと比べますと約3.6倍です。このうち13歳未満の子供が被害者となっているのは、昨年は約1400です。平成10年ころまでは概ね1000件から1200件位だったのですが、11年以降は、1400件から多いときには2000件位あり、増加の傾向が見られます。

平成のはじめころ発生し、先頃死刑が確定したいわゆる宮崎勤事件がありましたが、一昨年から昨年にかけて奈良県、広島県、栃木県等で相次いで幼い女の子が犠牲となります事件が相次いでおります。子供の安全をいかに守るかということが、政府の大きな課題となっているところであります。

2　警察における被害者支援策（被害者に被害申告させやすい環境づくり）

性犯罪はどうしても潜在化し易いもので、いかにして被害者が警察に申告をしやすい環境を作るかが大事であると考えております。性犯罪者が被害届を出されないことで野放しになりますので、いかに被害者の方に勇気を持って申告していただけるか、そのために被害申告がし易いような状況を警察としていかに作るかということに力をそそいでまいりました。とりわけ平成8年以降、ちょうど10年位前から被害者支援に力を入れておりまして、被害者の警察への申告が増えたことが、警察の認知する強姦や強制わいせつの件数の増加の一因でもあると考えられます。また、性犯罪につきましては、犯罪そのものによるショックも当然ありますが、その後の警察側

の捜査の過程においていわゆる第二次被害が生ずることも少なくございません。警察としては、このような事態の絶無を期すべく被害者対策を強化してきたところであります。

○　性犯罪被害相談の充実（性犯罪被害110番、性犯罪被害者相談室）

1つは、性犯罪被害相談の充実ということであります。被害相談し易いように専門の110番あるいは専門の相談室等を設け、性犯罪に関する相談を一年間に全国で概ね1万件位受け付けております。これを契機として被疑者の検挙に至ったケースも多々ございます。

○　性犯罪捜査の適正、迅速化

2つ目に、性犯罪の捜査を、二次被害なく、しかも迅速に、被害者の立場を考慮していかに行っていくかということであります。そのために、全国の警察本部に性犯罪捜査の指導係というものを設置を致しております。約330名の者が指導にあたっております。また、女性警察官が被害者から事情を聴取し、あるいは証拠を採取したり、病院へ付き添ったり、あるいは捜査状況の連絡をするのが好ましいということで、現在女性警察官を性犯罪捜査員として指定する制度を設けており、全国で約4500人の女性警察官が指定をされて、性犯罪に関する研修を受けているところであります。

また、被害者がショックを受けている中でも、捜査の過程で被害者の体や着衣から証拠物をどうしても採取しなければいけません。これは、犯人を突き止めるために必要なことであります。被害者に負担が少ない形で証拠採取ができるようにするための用具や、着替え等をまとめたいわゆる「性犯罪証拠採取セット」といったものを整備し、各警察署に配備をしております。また、実況見分も、捜査においてはどうしてもやらざるを得ないわけですが、被害者にとってはせっかく忘れかけていた嫌な記憶をまた思い起こされることになるわけでありまして、警察では、被害者の負担軽減のために、いわゆるダミーの人形を使った実況見分にも努めているところであります。

○　被害者支援ネットワークの構築

3つ目は、被害者支援のネットワークの構築であります。産婦人科のお医者さんやあるいはカウンセラー等との協議会がすべての都道府県において構築をされているところであります。

以上が、警察における被害者の支援策であります。

3　性犯罪に関する法改正等

性犯罪に関しては、ここ数年、大きな法改正等の動きがございましたので、これをご紹介いたいと存じます。

○　女性を守るための法律の制定

平成11年以降、女性を守るために、児童買春・児童ポルノ法、ストーカーの規制法、ＤＶの防止法等が逐次制定をされてまいりました。

○　刑事訴訟法等改正

また、刑事訴訟法等が改正となりました。強姦罪の告訴期間6ヶ月であったものが撤廃をされました。テレビモニターにより証人尋問を行いますいわゆるビデオリンクや、証言の時に直接被疑者と顔を合わせないですむ遮蔽措置、さらには公判の記録の閲覧謄写、意見陳述など被害者のための援助が法律で規定をされてまいりました。

○　被害者対策基本法　昨年4月施行　被害者基本計画策定　258施策

平成17年4月からは、被害者対策基本法が施行となっております。同年末には、被害者についての施策を網羅をした基本計画が策定をされました。258の施策を今後強力に実施をしていくということになっております。

○　性犯罪に対する罰則の強化

性犯罪に対する罰則の強化も行われました。刑法に集団強姦罪というものが新設され、4年以上20年以下の懲役という重い罰則が設けられました。また、強制わいせつ罪の罰則の上限7年であったものが10年ということに改正をされました。強姦罪そのものにつきましても、2年以上15年以下であったものが3年以上20年以下と改正をされたところであります。

○　起訴率

これらの法改正に伴い、検察実務、裁判実務におきましても、性犯罪に対する対応がより厳格になってきたように思われます。例えば、強姦の起訴率は昭和50年代は55%程度であったものが、近年は約7割アップをしているようです。また、強制わいせつについても、昭和50年代は40%程度の起訴率であったものが、近年は60%となっております。

○　実刑率

裁判所も、性犯罪について徐々に厳しい判決が下されるようになってまいりました。特に、いわゆる執行猶予の付かない実刑率というものが高まっているといわれています。10年前は強姦罪の有罪判決のうち半分以上が3年未満の判決でした（3年未満だと執行猶予を付けることができます。）が、最近では3年未満のものは約4分の一位になっています。

4　法務省と警察の出所者情報等の共有

○　13歳未満に対する強姦、強制わいせつ等の前歴者の出所者情報

性犯罪に対する司法あるいは行政の動きの中で、子供を対象とした凶悪な性犯罪が奈良県等で発生しました。また、子供に対する性犯罪者が同種の犯罪を起こす再犯率が非常に高いことから、法務省から警察に対しまして、出所者の情報が平成17年6月から提供されることとなりました。法務省から警察に提供される情報は、13歳未満に対する強姦・強制わいせつ・略取誘拐などを犯した前歴者の名前や、出所の予定、居住地の予定等であります。制度がスタートして半年経過した平成17年11月末現在で、法務省から警察に対し96人の情報提供がありました。実際に96人情報提供を受けて、実際に出所したのは実は83人です（これから出所する者が13人います。）。これらの者を警察がウォッチをしているわけでありますが、子供に実際に声をかけた一人に警告を発して、性犯罪を未然に防止したという例があります。また、情報共有制度とは直接の関連はなかったのですが、出所した83名のうち3人を窃盗等で検挙しております。

83名のうち、9名の所在が分からなくなっております。元々満期で出所した人はその住所を申告する義務はなく、最初から分からないという者もおり、そういう意味では分からなくてもやむをえない面もあります。いずれにしても、半年経過したばかりでありますので、この運用状況をしっかりと検証をしていきたいと考えております。

○　保護観察中に行方不明になった者に関する情報の共有

平成17年の12月からは、保護観察の対象者のうち行方不明となっている者（常時およそ1000人から1500人くらいいると言われている。）について、保護観察所から警察に情報をもらって、警察が職務質問等の過程で発見したときに保護観察所に連絡をする制度を始めております。これも始まったばかりで、その運用状況ははっきりしない面もありますが、既に警察の職務質問等によりまして通報した例がかなりあると聞いており、それなりの成果を挙げつつあるものと理解しております。

5　子供の安全を守る各種の施策（性犯罪者が犯罪を犯しにくい環境を作る施策）

直接性犯罪前歴者を対象にしたものではありませんが、性犯罪者対策と併せて、性犯罪者が犯罪を犯しにくい環境づくりを地域社会を挙げて推進することが重要であろうと考えており、平成17年末に、栃木・広島の事件を受けて、政府として以下7つの対策を掲げ、最初の6つは平成18年3月までに必ず各県で実施するべきものとして、政府として緊急提言をしたものであります。

○　全通学路の安全点検　安全マップの作成等

小学校の全通学路の安全点検を行い、安全マップを作成する。

○　防犯教室

全小学校で防犯教室を実施し、知らない人についていかないことなどを教育する。

○　不審者情報の共有

警察・学校・保護者等々が有している、いわゆる声かけ等の不審者の情報について、迅速に共有できるようにする。

○　学校安全ボランティア

学校安全のためのいわゆるスクールガードと言われるボランティアの普及を進める。

○　スクールバス

路線バスをスクールバスとして活用する。

○　地域における防犯意識を高め、子どもの安全確保の取り組みへの積極的な参加

地域における防犯意識を高め、子どもの安全確保に保護者を始め皆で取り組む。

○　防犯カメラ・放課後の居場所作り

学校や通学路に防犯カメラを設置するなど、学校の通学路の安全対策を充実させる。さらには、共働きの家庭もたくさんあるので、子供の放課後の居場所作りにも努める。

6　今後の課題

○　行刑、保護との一層の連携

矯正プログラムの見直しや保護観察の見直しが法務省において行われているが、性犯罪を防ぐためには、先ほどイギリスのＭＡＰＰＡの話も紹介されたように、警察と保護あるいは矯正部門とのより一層緊密な連携を図ることが大切であろうと考えております。

○　児童ポルノ・コミック対策

奈良県の事件では、実は児童ポルノのコミックが被疑者に影響を及ぼしたために犯罪に至ったのではないかともいわれております。現在の児童ポルノ・児童買春禁止法では、実在する児童の保護というのが法目的なので、実在する児童の写真のポルノだけが取締り対象となっており、児童のポルノのアニメとかコンピュータグラフィックは取り締まれないことになっております。また、欧米諸国では児童ポルノを単純所持している、すなわち自分で持っているだけで違法になる国が多いのですが、わが国では単純所持については禁止がなされておりません。そういった子供を陵辱するようなアニメやＣＧ、あるいは児童ポルノの単純所持についても、もっと厳しい対応をする必要があるのではないかと思われます。

○　ゲーム対策

ゲームの問題もあります。寝屋川の小学校で卒業生が先生を殺傷した事件がありましたが、この犯人の少年はゲームにはまっていたといわれております。さらに、アメリカで1999年に起きましたコロンバインハイスクール事件では2人の高校生が自分達の学校で銃を乱射しましたが、この事件にもゲームの影響があったのではないかと言われております。残酷な殺人ゲームや児童を陵辱するようなゲームがリアルの世界での犯罪につながっているのではないかという指摘があり、こういったゲームの規制のあり方も今後検討が必要な課題ではないかと考えております。

現在、私は、内閣府被害者等施策推進室長という肩書きを持っておりまして、さきほど申し上げました犯罪被害者等基本法、それに基づきます基本計画を実施することとなっております。性犯罪につきましても、基本計画の中では、例えば性犯罪被害者の緊急避妊に要する経費を公費負担とすることを警察で検討をすることになっております。また、性暴力被害者に対してはメンタルな面で非常に長期にわたるケアが必要であり、医療体制の整備について厚生労働省で検討がなされることとなっております。さらには、現在の司法制度上、公開の法廷で被害者が実名で名前を呼ばれるケースがほとんどであり、起訴状朗読の時に氏名を朗読しないようにできないか、あるいは証拠開示の際に相手方に被害者の氏名が関係者に知られないように求めることができないかということを、法務省の方で2年間かかって検討するということになっております。さきほど刑事訴訟で遮蔽措置やビデオリンク方式ができると申し上げましたが、民事訴訟においても性犯罪被害者に配慮ができないかということが検討課題となっております。国民誰もが被害者となり得るわけでありまして、政府、国民あげて性犯罪の被害者の声に耳を傾け、被害者の悲しみや苦しみを自分の問題として捉え、適切な施策を推進することが、ひいては性犯罪の抑止に繋がるものと考えております。

法務省における性犯罪者に対する取組み
～施設内処遇及び社会内処遇を中心に～

法務省保護局観察課処遇企画官
久保　貴

私からは、法務省における性犯罪者対策についてご説明申し上げたいと思います。刑事司法の中では、法務省には検察、矯正、保護の３分野がございます。私自身は、そのうちの保護の分野に属しておりますので、本日は、矯正及び保護の犯罪者処遇の分野において行われております性犯罪者に対する処遇・取り組みについて、ご説明をいたしたいと存じます。なお、本日私が説明する内容は、刑事事件の加害者に関するもので、少年事件は含まれておりませんので、この点につきまして予めお断りしておきます。

法務省における性犯罪者対策は、大きく２つの内容に分けることができます。第１は、子供を対象とする暴力的性犯罪等関係受刑者の釈放等に関する情報の提供です。第２は、矯正施設及び保護観察所におけます性犯罪者処遇プログラムの実施です。

１　子供を対象とする暴力的性犯罪等関係受刑者の釈放等に関する情報の提供

まず、子供の子供を対象とする暴力的性犯罪等関係受刑者の釈放に関する情報の提供について説明します。

一昨年奈良県で発生した女児誘拐殺人事件等を契機と致しまして、子供を対象とする暴力的性犯罪が社会問題化しております。警察庁と法務省におきましては、これらの犯罪を犯した受刑者が矯正施設を出所した場合に、出所者の所在等に関する情報を共有することとし、昨年の６月から法務省から警察庁に情報を提供しております。子供を対象とする暴力的性犯罪は、子供の身心に深刻な影響を与えますが、それだけではなく子供の保護者や地域の住民の人達にも大変大きな不安感を与えます。そこで、性犯罪の前歴者による再犯等を防止し、また、これらの犯罪が万が一発生した場合には迅速な措置を講ずることを目的として、法務省が必要な協力を警察に対して行うということに致しました。

情報提供の対象となる受刑者は，次の条件に該当する者となります。第１は被害者が13歳未満の子供であること，第２は受刑した罪名が、強制わいせつ，強姦，わいせつ目的等略取及び誘拐，強盗強姦等であることです。この２つの条件に該当する受刑者が矯正施設から釈放される場合には、情報を提供しています。具体的には、行刑施設の長が，当該受刑者が懲役又は禁錮の刑の執行が終了して矯正施設から出所した場合（満期出所)、若しくは仮出獄等によって矯正施設を仮釈放された場合には，出所あるいは仮釈放の予定日の概ね１か月程前に，警察庁に対して当該受刑者の氏名、出所あるいは釈放・仮釈放の予定年月日、矯正施設への入所年月日，帰住予定地その他参考事項を通知しております。仮釈放の場合には帰住予定地が決まっておりますので帰住予定地を、満期出所の場合には本人の申告した住居を伝えることとなります。仮釈放者については、仮釈放の期間（刑の執行途中である程度の期間を残して矯正施設から仮に釈放されるので、その残りの期間）中は保護観察を受けることになっており、住所も指定されます。仮釈放で保護観察の期間中に転居をする場合には、転居自体が許可制であり転居先は保護観察所が把握致しているので、それについても通知します。また、仮釈放期間が終了した場合にも、終了した旨を通知するということになっております。

さきほど荒木審議官から話がありましたように、約100人弱の者について、通知が既に行われております。

2　性犯罪者処遇プログラムの実施

次に、性犯罪者に対する処遇プログラムの実施について申し上げます。法務省では、昨年４月に刑務所等の矯正施設における施設内処遇を所管する矯正局と保護観察等の社会内処遇を所管する保護局とが共同して、「性犯罪者処遇プログラム研究会」を立ち上げました。この研究会は、精神医学や心理学の専門家の先生方で構成されております。本日のパネリストの山上先生にも、研究会にお入り頂いております。そのような専門家の方々のご助言によりまして、性犯罪者に対する効果的な処遇を実現することを目的として、科学的・体系的な再犯防止のためのプログラムの策定に取り組んでまいりました。本年度中にプログラムの策定を終了し、矯正施設及び保護観察所におきまして、来年度のできるだけ早い時期からプログラムを実施したいと考えております。

矯正施設及び保護観察所における性犯罪者処遇のプログラムにつきましては、カナダやアメリカ、イギリス等の諸外国において、性犯罪者に対して効果があると認められいる「認知行動療法」を活用したものとなっております。具体的に申しますと、個々の受刑者や保護観察を受けている者に対し，性犯罪に結びついた要因、何故性犯罪を犯したのかとか、何がきっかけになったのか、そういう要因を幅広く検討し、その人にとって重要と思われる要因を特定した上で，その要因が再度発現しないようにするためにはどのようなことが必要なのかという具体的な手段を、自分で考えさせ、実行させるようにしています。考えさせることと実行させることは全く別のことなので、考えさせて実際に実行するようにさせる必要があり、そのためには自己のコントロール、自己統制が必要なので、そのための技術を身に付けさせることを中心にしたのが本プログラムでございます。

(1)　矯正施設におけるプログラム

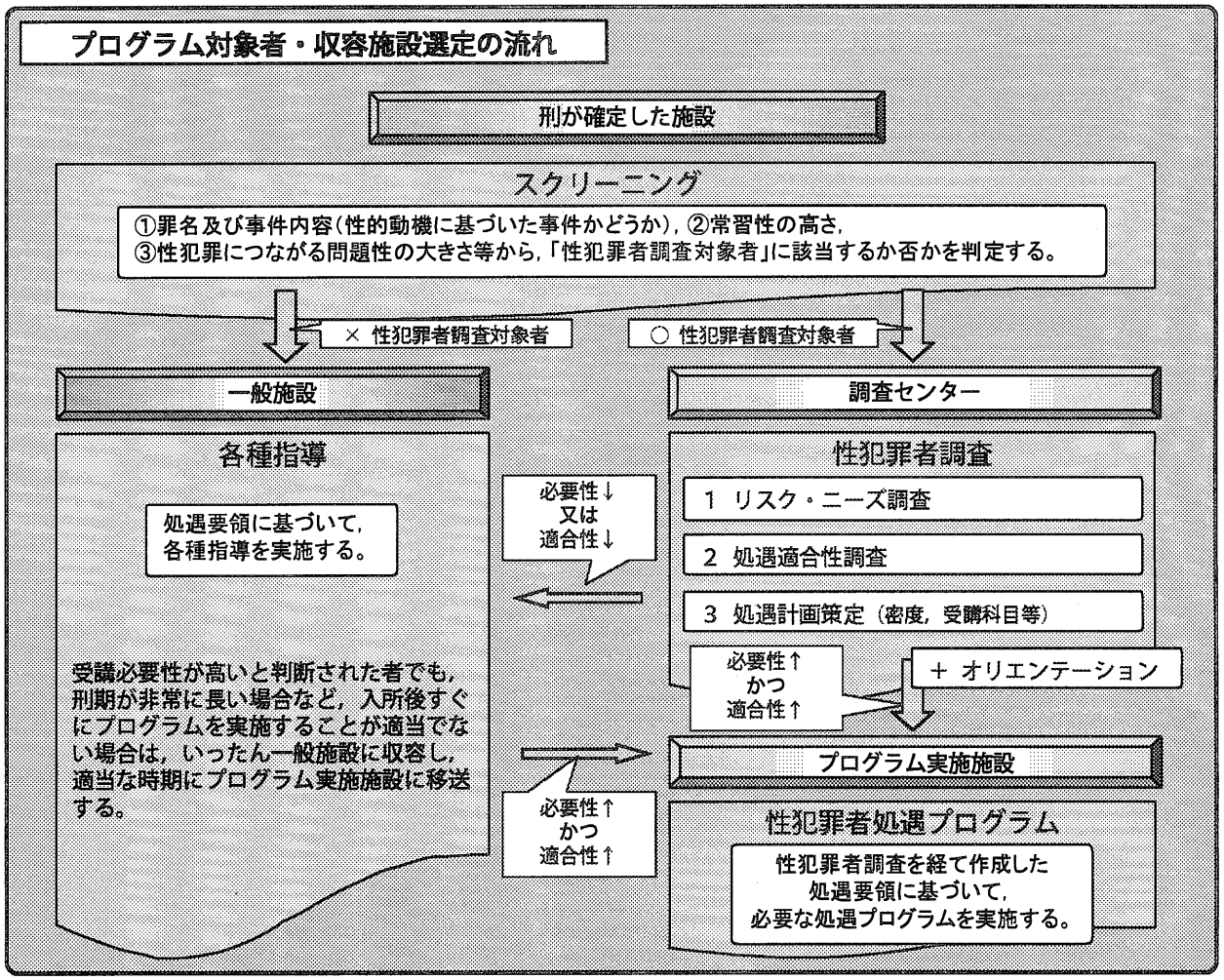
○　プログラム対象者選定の流れ

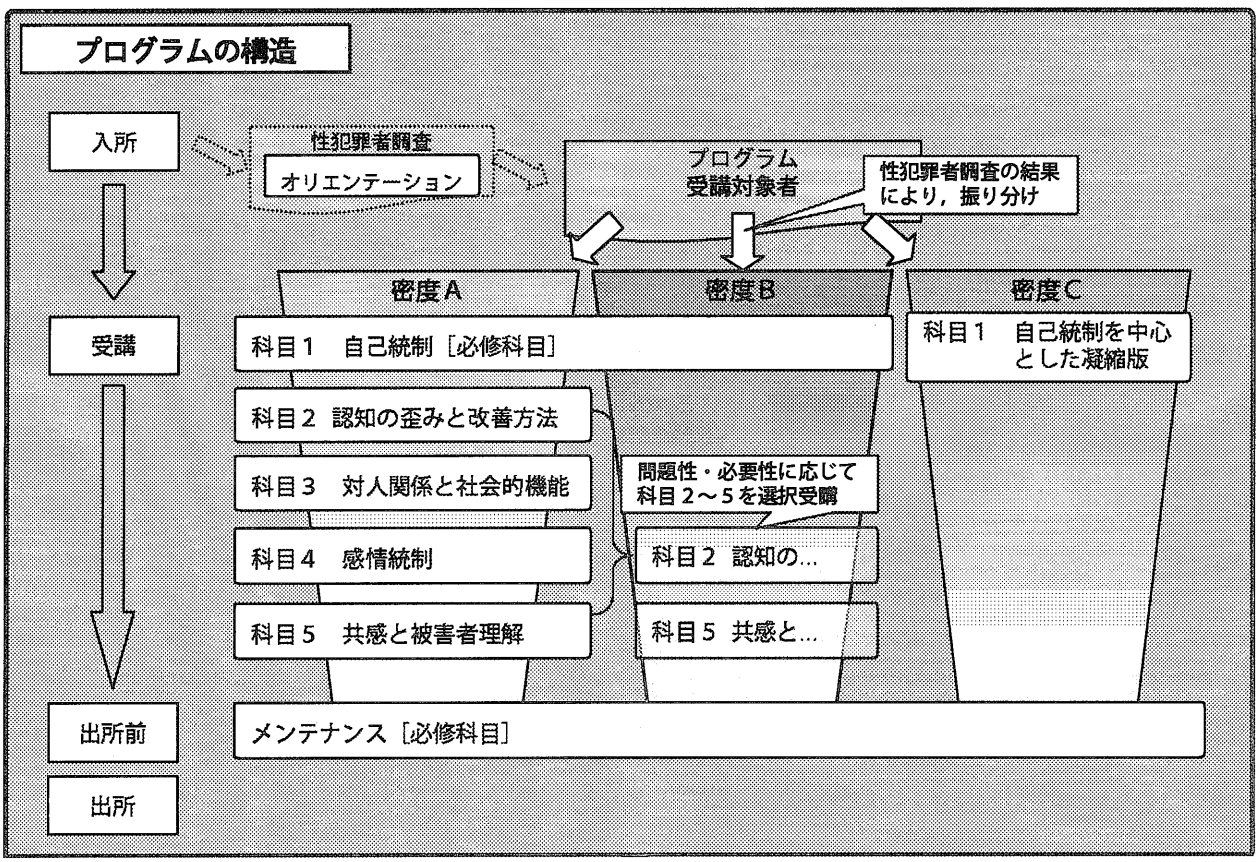
矯正施設におきましては、新たに刑が確定した全ての受刑者に対して、罪名、事件の内容、犯罪の常習性の程度、性犯罪に繋がる問題性の大きさ等から、性犯罪者処遇プログラムの受講が必要かどうかの判定を行い、一定の必要性が認められた者について、さらに全国８箇所にある調査センターにおいて詳細な調査を実施致します。その結果に基づいて、適当な時期に必要なプログラムを実施することとなります。

○　プログラムの構造

本プログラムには、大きく分けて高、中、低の３つの密度が設定されており、受刑者の問題性の大きさ、再犯のおそれ等に応じて必要な密度のプログラムを受講させることとしております。最も長い密度Ａは全部で69セッション、週２回実施して、約８ヶ月間にわたり受講させる形になっております。それ以外の密度Ｂ・Ｃでは、必要性に応じて回数を少なくしたり程度を下げた処遇を行っています。

矯正施設における性犯罪者処遇プログラム概要





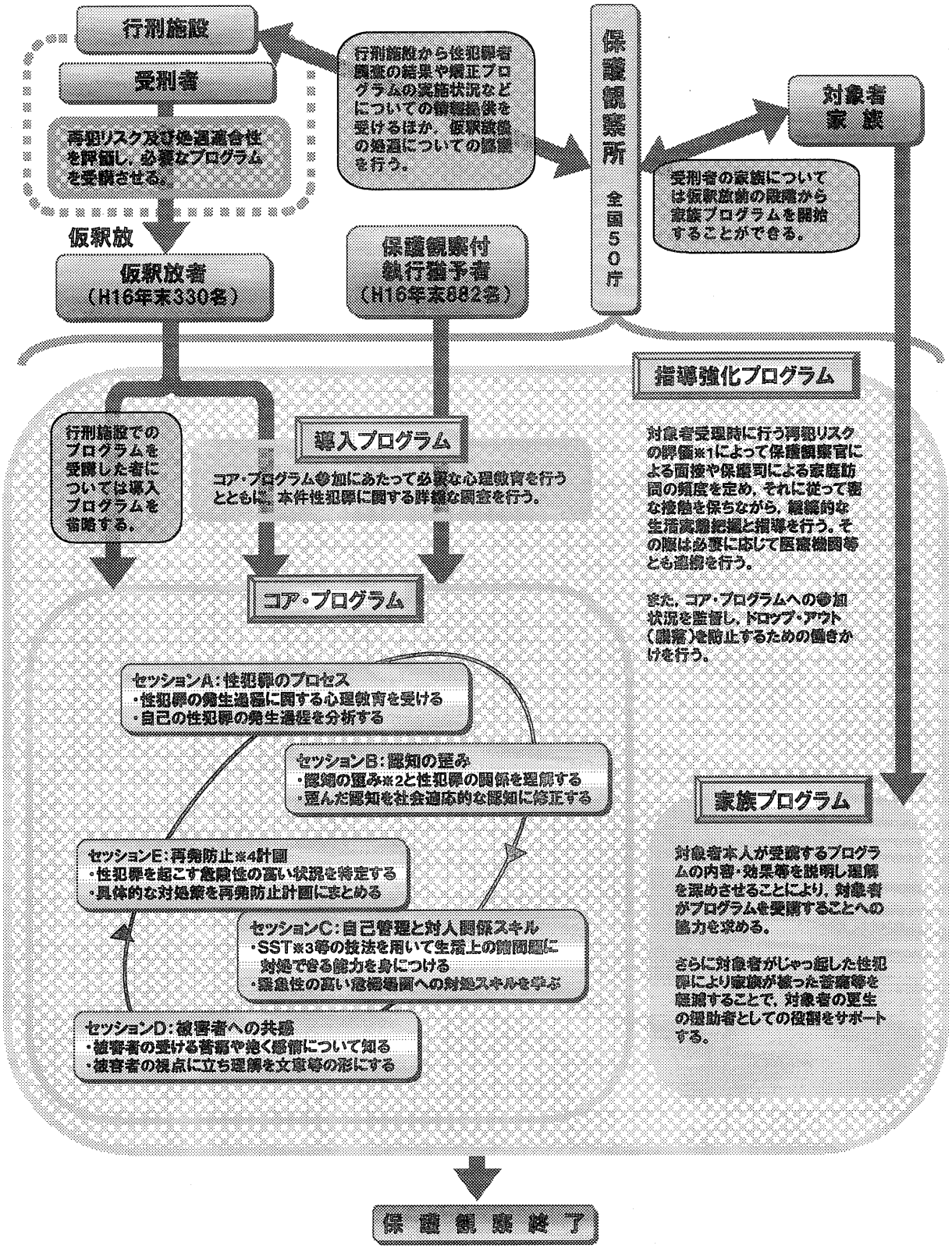
(2)　保護観察所におけるプログラム

保護観察所における処遇プログラムは、矯正施設から仮釈放された者と保護観察付執行猶予中の性犯罪者を対象としています。これらの対象者については、罪名だけでなく実質的に犯罪の内容が性に関係するものも含まれています。例えば、窃盗でも下着盗などのように、罪名だけでは性犯罪かどうか分からないものも、内容として性に関係するものについては、対象に含むと考えております（この点は、矯正施設においても同じです。）。

保護観察所では、「コア・プログラム」と呼ばれる中核的なプログラムを実施することとしています。「コア・プログラム」は５つのセッションに分かれています。（行刑施設からの仮釈放者につきましては、矯正施設で既にプログラムを実施しているので、それを踏まえて保護観察所におけるプログラムを実施し、処遇の効果がより一層発揮できるように配慮しています。）「コア・プログラム」の内容としては、性犯罪のプロセス、認知の歪み、自己のコントロール、被害者への共感、再発防止のためのリラプス・プリベンション等を考えております。また、矯正施設においてプログラムを受けていない者に対しては、「コア・プログラム」の実施には多少戸惑いがあると思われますので、オリエンテーションとして「導入プログラム」を行うこととしています。

仮出獄中の者や保護観察付執行猶予中の者に対しては、保護観察官及び保護司が面接を定期的に行いますが、その面接や家庭訪問等によって生活実態の把握と指導を行う「指導強化プログラム」があります。また，あの保護観察の場合は、本人だけではなく一緒に生活をしている家族との接触も重要なので、性犯罪者を抱える家族のサポートを中心とした「家族プログラム」も併せて実施したいと考えています。

保護観察所における性犯罪者処遇プログラム概要



※1「再犯リスクの評価」：過去の性犯罪歴や犯行の機態などから，その対象者の再犯の危険性を査定する。また，その際の評価ツールは矯正施設と同様のものを用いる。
※2「認知の歪み」：誤った思いこみや決めつけといった考え方の偏りのこと。ここでは特に性に関するものを取り上げる。
※3「SST」：社会生活技能訓練の略であり，認知行動療法の技法のひとつ。対人場面の練習を主とする。
※4「再発防止」：リラプス・プリベンション技法ともいい，認知行動療法の技法のひとつ。再発（性犯罪の再犯）につながるできごとや状況（日々のストレス等）を特定し，それらに対処する方法を具体的に習得するもの。

(3)　性犯罪者処遇プログラムの特徴

これらのプログラムの特徴として、２点を指摘できると考えております。

第一に、これまでにも矯正施設や保護観察所においては独自に性犯罪者に対する処遇を実施しておりましたけれども、科学的に組織化された指導というものが実施されてきたわけではありません。もちろん、個々の者から見れば個別の処遇はもちろん行われていたわけですが、今ご説明申し上げたような形で組織的に統一のとれたプログラムは今まではありませんでした。今回は、それを策定したということが特徴です。以上のようなプログラムを実施するためには、例えば認知行動療法等についての高度な知識、理解、経験が必要なので、今後は専門的な研修を行ってプログラムの実施体制を整え、実際にプログラムを実施していきたいと考えております。

第二に、対象者に対するプログラム受講の義務付けということがあります。平成１８年度に施行される刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律においては、これまで受刑者の任意とされてきた矯正処遇施設内における処遇の受講を義務付けることが可能となりましたので、性犯罪者処遇のプログラムにつきましても、受講が必要な者に対しましては義務付けをして受講させることを考えております。また、仮釈放、仮出獄者につきましても、仮出獄の期間中に遵守しなければならない遵守事項として性犯罪者処遇プログラムの受講に関する事項を設定して、受講を指導することを考えているところです。義務付けにより受講させることで本当に効果があるのかという問題はあり得ます。けれども、まずは受講させて、本人の目を向けさせることは非常に大事なことでございますので、今までできなかった義務付けの形でプログラムを実施するということが、第２の特徴であると言うことができます。

また、今後の課題としては、性犯罪者処遇のプログラムを実施した後、その処遇の効果を常に検証し、それに基づいてプログラムをより良いものにしていかなければならないと考えております。この点についてもシステマティックな取組みをしていきたいと考えているところでございます。

「法の視点からの重大な性犯罪対策」

中央大学名誉教授
京都産業大学法科大学院教授
渥美　東洋

本日は、大きく分けて2つの点についてお話しします。第1は、最近の犯罪とそれに対する立法及び行政上の対応です。第2は、現在メーガン法以来問題になっており日本でも行われることとなった出所情報の連絡など、情報の多方面への伝達を法の観点からどう考えるかという話を致します。

1　わが国での今日までの対児童重大性犯罪事件とそれについての関心と対応

(1)　実際の若干の事例

①　連続多発凶悪事件（宮崎勤の事例）

東京都近郊で、十数年前に、自動車を用いた連続児童誘拐陵虐殺人事件がありました（宮崎勤事件と言います)。死体遺棄による犯行の顕示は非常な猟奇性を示し、世間を震撼させました。被告人の成長期での子育てに種々のリスク要因があった事例であります。例を上げますと、膨大な量の猟奇的なビデオテープを宮崎勤が長年月に渡って見ていたとのことで、ビデオテープは家族の住む母屋から全く別の所に置かれており、そのことについて家族は全く監視をしていなかったなど特徴があります。

②　前科者による児童誘拐、性的陵虐、殺害事件（奈良での小林薫の事例）

第2の事例は、奈良県において、性犯罪前歴者が、自動車を利用して幼女を誘拐し、性的な陵虐を加え、殺害し、遺棄した事例であります。この事件が、我が国における米国のメーガン法の啓発を促進しました。この事例の特徴は、被告人が児童期に虐待を受けていたという経験、学校での「いじめ」を受けていた経験を有していたことが問題とされています。

③　偽日系ペルー人による近隣在住の児童陵虐殺害事件（広島でのヤケの事例）

第3番目の事例は、同じく前歴者による犯行です。前歴者であることを隠し、日系人ではないにもかかわらず日系人であると称して来日したペルー人が、被害少年・少女のまさに近隣に居住し、誘拐・性的虐待殺害と死体遺棄を起こした事例です。

④　刑事施設満期出所直後の出所者によるスーパーマーケットでの突発幼児刺殺事件（豊橋での事例）

第4番目の事例について世間の関心を惹くのは、刑事施設満期釈放者が、出所後のアフター・ケアを全く欠く状況で、出所直後にスーパーマーケットで児童を刺殺した事件だということであります。出所者情報の的確な提供と出所者の社会組み入れ対策が不十分であるということが強く指摘されました。

その他、犯人未摘発の事件として、下校時の少年の少女の誘拐性的陵虐殺害事件が日光に近い今市で発生しております。

(2)　直後又は最近の対応

これら事件直後の法的な措置あるいは行政上の措置としては、既に言及されておりますように、次のようなものがあります。

①　刑事施設出所者情報の法務省から警察への提供

法務省が警察に出所情報を提供するように運用が改善されました。

②　刑事施設内での再犯予防訓練計画による受刑内容の改善

刑事施設内での再犯予防訓練計画を導入するように法が改正されました。

③　満期釈放、仮釈放による出所後の社会での保護措置システムの改善

仮出所者についての保護観察の内容の改善があります。保護司の適切な訓練、保護観察官の責務の改善等が対象となっています。

④　2003年医療観察法（心神喪失を理由とする無罪者の医療及び観察目的の措置入院措置－2005年7月施行）

反社会的性格を持つものの心神喪失を理由に重大犯罪で無罪とされた者を医療施設に措置入院させる「2003年医療観察法」が制定、施行されました。これは、自傷・他害のおそれのある者は身柄を拘束し、そのようなおそれがなくなるまで医療施設に収容するというものです。

2　出所登録、出所後の居所の登録等を含む出所者情報の管理と情報公布の法の見地からの検討

英国と合衆国から来られたお2人の方が言及された出所者登録の問題、出所後の居所の登録を含む出所者情報の管理と情報伝達の問題を、法の見地から検討してみます。

(1)　刑法の行政府に対する指示、処方策の内容

最初に、刑法は行政府に対して、どういうプレスクリプション、どういう処方策を出しているかという関心からお話したいと存じます。

日本では、長い間、刑法のプレスクリプションは裁判所に向けられているとか、あるいは国民に向けられているとか、私から見ると全く不毛な議論が重ねられてまいりました。ドイツのロマニステンと言いますか。ローマ法学者の法の性格の理解を、社会状況の全く異なる今日まで、無反省に追随して来た学界の怠慢がその大きな要因であります。

刑法は、国民に法遵守を要求しております。命令と禁止は国民への行為規範であります。法遵守を求める正当性がどこにあるかということを考えてみますと、法制定に国民が参加すること、それから国民の間で法の内容を十分に熟慮させる機会を増加させること、これが法の正当性の根拠であります。本日英国からお話しがありましたように、2003年の性犯罪法の制定に長い時間をかけたというのは、この法の正当性を確保するためになされたものであります。同時に、刑法の運用を適正手続の要件を充足させるという狙いから、刑法は裁判所に対して、国民の行為行動の自由に不当な萎縮効果を与えないで、刑法が圧政の手段として用いられることのないように刑法を適用するよう求めています。

今日一番重要なのは、その次の点、すなわち第三番目の点です。刑法は行政府への処方箋も内容としているということです。それは、国民に犯罪を行わせないように予防する義務があるということです。別の言葉で言いますと、刑法の要求を遵守しないで行われている犯罪を予防することについて、行政府は最大限の努力を払わなければならないということを刑法は求めているということです。この3つの処方箋が刑法の中に書かれているということは、英米法では昔から当たり前の前提であります。国家は、刑法のこの三つの処方箋を忠実に履行する責務があります。

法を遵守していれば、国民が安心して有意義な人生を送ることができるという重要な要件を確保する義務が、国家にあるわけです。そのうち、最も重要なのが、国民が犯罪の被害を受けないように社会を運営する義務であります。ここから、行政府に犯罪予防の責務が生まれるわけです。

18世紀の英国において、犯罪予防が強調されました。それに伴って、ロバート・ピールによる警察再編がなされました。ところが、その世紀末から次の世紀の初頭に、アナキズムの台頭があり、それに対する厳しい規律を目の当たりにすることとなりました。そのため、表現、結社の自由の保障と圧政への懸念から、行政府が刑法を犯罪予防を目的に手段として過剰に利用することに対する批判が強まりました。その後、この傾向は、政府の民主化、責任体制の確立という条件の変更が変化があっても、依然として残っています。最初はコミンテルン、第二次世界大戦直後はコミンフォルムによる各種の活動に対して、国家が予防的な活動を行うことに対する非常に強い反対が出ましたために、これに対する配慮をせざるを得ませんでした。国民が安心した生活を送るために固有のベーシックライツ、基本的な権利というものを害する侵害行為であります犯罪を予防する政府の責務は、国家のリジティマシー（正統性）が国民の安心した生活を保障することを求める国民の要求を実現するというところに求められます。自由民主体制にあっては、このことが強く求められるところであります。

この行政府の犯罪予防の責務の内容は、犯罪の機会を物理的に減少させる措置を講ずることにとどまらず、犯罪行為に出ることを少なくするように人々を十分に社会化させる施策を充実させることにも及びます。

人々が犯罪を行わないように成長し、他人を害さないように生活することができる生態学的な居場所を人々に提供するような条件を充たした社会の環境整備も、刑法が行政に求める重要な責務の一つであります。この責務の内容をどのように充実させるかについて、犯罪学、生態学、社会学、心理学、国民の健康に関する多くの学問が、最近、実務の改善の検討に多くの貢献をするようになってまいりました。

以下、そのごく一部を示します。第一に、犯行又は非行の傾向のある者については、その者の成長、発達に応じて、「リスク要因」と犯罪を犯さないように保護する「プロテクティブ要因」を見定めて、リスクを減少させ、保護を高めるのに効果的な方策を発見し、用意するシステムと運用策を開発・充実することです。第二に、犯罪の予防と減少には、予防、危険の除去、収容、保護観察、アフター・ケアという段階的に上下する包括的な犯罪減少システムを作らなければなりません。第三に、有効な予防策を予防医学の疫学的、統計研究にならって、具体的に開発し活用することなどがあります。

このような内容を実現するために、どのような行政上のシステムを確立すればよいかという観点から、行政府に課された犯罪予防の責務の具体的中身を確定し、法制度と運用のシステムを確立することが求められています。

(2)　重大な性犯罪を含む重大犯罪の情報の管理体制の確立

少年の反復的非行、組織犯罪、重大な性犯罪などは、今日社会問題となっています。これら重大な犯罪について、犯罪の発生後に犯罪を摘発するという科刑目的の法執行活動では、社会に安心を与えるのに十分ではありません。そこで、少なくとも、犯罪の手口、発生状況、発生場所、前科、前歴、成長環境、成長条件等々の情報を一元的に管理するシステムが必須要件になります。いわゆる「情報の交換施設」、クリアリングハウスというものを設置する必要であります。米国のＦＢＩ、それから英国のＮＣＩＳ（全国犯罪情報局）、あるいは、米国のＯＪＪＤＰ（少年司法・非行予防局）がそれに当たります。このうち英国のＮＣＩＳ（全国犯罪情報局）は、経済犯罪、薬物犯罪、誘拐、略取、サッカーにまつわる粗暴活動、それから幼児偏愛症、ペドフィリア（幼児性愛）などについて情報を収集し、各法執行機関の要求に応じて情報伝達する機関であり、法執行権限は全くもちません。ＮＣＩＳと発音の似ているＮＣＳ（全国犯罪対処局）を統合したＳＯＣＡ（重大組織犯罪対策庁）は、2005年重大組織犯罪及び警察法（ＳＯＣＡＰＡ）によって2006年4月1日に発足することになっております。

英国の全国犯罪情報局、重大組織犯罪対策庁、ＮＣＩＳやＳＯＣＡの目的は、所定の犯罪の予防と摘発、犯罪の減少、それに所定犯罪の事後影響を減少させるところにあります。先ほど述べました、今日の犯罪予防、減少についての実施方針と内容に添ったものになっていることにご注目願いたいと思います。

以上を前提に、出所情報の告知や、出所者の居住地登録、これらの情報の関係者への伝達について、法の目的から少し検討してみます。

①　仮出所者について

仮出所者や保護観察対象者は、一定の条件の下で、社会への再統合を目的として社会内処遇の地位を得た人々であります。したがって、収容処遇から社会内処遇へと、段階的に上から順に下の方の処置を受けることになります。入院患者が退院後に一定条件の下で通院治療に段階的に移行して治療を受けるのと似た措置です。

再犯防止には、施設内処遇よりも社会内処遇のほうが効果的であることは、今日では統計的に示された一種の常識であります。現実の社会状況の下で社会生活を送るスキルが身につき易いのは当たり前だからです。仮釈放や保護観察の条件に居住地の登録を含む条件を附すことは、仮出所者や保護観察対象者の権利や自由を不当に侵害するものとは全くならないと考えてよろしいと思います。適切な条件を与えることは、犯罪予防と再社会組み入れの双方の見地から合理的であります。むしろ、全ての場合に無条件に釈放して放置しておくことこそ、法の目的に反するものと言わなければなりません。

②　満期出所者についての居所登録、情報の保全などの措置

刑期満了によって、出所者は、他からの適切な干渉を完全に受けないで済むものと期待していいのでしょうか？　干渉は全く受けるべきでないと考えることになるのでしょうか？　従来の理念的な理解をする方々によりますと、出所者は他者から干渉、援助を必要としない状態に完全に回復し、独立に生きられるものという前提に立っています。

今日では、出所者が再犯に陥ったり、日常生活に適合できないような状況にあるとき、一定の支援をすることを歓迎することはあっても、非難する者は極めて少ないでしょう。まだ犯行に出ていない少年であっても、リスク要因があればそれに有効に対処して、健全な発達を支援することは、今日では行政の重大な任務の一つとなっています。ただ、我が国には、その体制がおよそ整備されていないのは残念なことであります。前に述べました段階的処遇、状況に応じて上がっていったり下がっていったりする段階的な処遇の考え方によれば、出所者のアフター・ケアは重要であります。重病治療を受けた者を退院させて、通院からも外したとしても、なお再発予防の見地から医学的支援は必要とされます。理念的な主張者が教訓としているは、かつて有罪受刑者は、理念的には社会的「死亡」、シビルデスとして扱われ、一切の支援や権利、保障の機会を剥奪した非現実的な扱いがあったことです。法は現実の経験と証拠に基づいて形成され、運用されることを求めるものだという教訓が残されています。

③　情報保管と共有の目的

犯行の減少、再犯予防、犯罪予防の目的は、被害者、被害共同体の安全確保及び犯行者の健全な社会復帰という相対立し、相抵触する関心から構成されます。そもそも法というものは、抵触、対立するところにしか作りません。それが全然ないところに法などというものはあり得ません。その一方だけを満足させて、他方を無視するために情報を保管したり、保護することは、社会から一度でも失敗した者、考え方や生活の異なる者を排除することになります。犯罪が発生する生態学上の要因の一つに、不寛容、人の排除があります。これら互いに抵触する諸関心の間のバランスをとる全責任は、国家、とりわけ行政府にあります。犯行者やその周辺にいる者に的確な責任感を自覚させるように支援することも含めて、対立する双方の関心に適切なバランスを取り、犯罪の減少、

予防システムを作り上げて、さらに実際の運用に最終責任を負うのもまた行政府であります。

重大な性犯罪の再犯防止、減少についても同じであります。被害者、被害共同体の防衛の関心と、出所者を社会に再統合し、再犯を予防し、再び犯行に出ない自覚を身につけさせることができるように支援すのにどうしたら良いかという、双方の関心を実現しなくてはなりません。この関心からみて、米国についてのマトソン博士の報告には傾聴するところが多かったと思います。例えば、出所者が居住する近隣共同体への居所の通知は、出所者が社会で適合でき、再犯しない状況を作り出すように支援することができる方策を作り出すのに資するという点に目を置くことが重要です。共同体への今日の訳だと啓発とありますが、「教育」も極めて重要なものです。

④　調和のとれた対策

前述しましたように、対立、抵触する関心をバランスがとれるように調和させるという問題について、例えば、犯歴者登録についても、登録義務を出所者に課すのか、警察が出所情報を受けて自ら出所者の移動を追跡する責務を果たすのかという問題の調整が必要になります。また、出所者の居所情報の一般への公布・公開も、その対象範囲をどのようにするか、出所者への支援策を用意したうえで、又は住民を十分啓発「教育」したうえで伝達するのかについて熟慮しなければなりません。一定の実験とその成果の評価をせずに、一方的な関心に傾斜した方策を実施すべきではありません。この点についても、英米の実践から学ぶべきところが多いと思われます。

最後に、出所者の個人情報の保護との関係で、法の立場から、ごく一般的で初歩的な指摘をさせていただきます。重大な性犯罪の再犯、被害の再発の防止は、大きな社会問題の一つになっています。政府の果たすべき重要な責務の一つであります。この関心に政策の優先順位が与えられるべきことだという声は大きく、それには傾聴すべき理由が十分にあります。このように社会にとって重大な関心があることに対して、社会メンバーの一人として前科者や出所者は自覚しているという前提に立つことも合理的であります。そのように考えれば、出所者は、出所後全く干渉を受けないという期待をもってはいけないということになります。対立する諸関心の調和のとれた解決方策として、出所者自身と出所者の居住する近隣住民を十分に「教育」するということであれば、出所者が全く干渉を受けないで済むという期待は少なくなります。

干渉の合理的根拠と干渉を受けることがないという合理的な期待の大きさの双方の比較からでき上がる（アセスメント結果と介入の）マトリックス（組合せ）によって、保護されるべき個人のプライヴァシィと介入の程度を決定するという、英米とりわけアメリカ合衆国の基準は説得的であり、運用実践において恣意を排斥するという点からも重要だと思います。

終わりに、我が国の犯罪予防への関心、資源配分、戦略の開発、具体的方策を含むシステム開発が、全般にわたり立ち遅れているということを、われわれは十分に自覚しなければならないと思います。

性犯罪者の処遇は如何にあるべきか
－強制猥せつ累犯事例の精神鑑定の経験から－

東京医科歯科大学教授（犯罪精神医学）
山上　皓

1　犯罪者処遇における「刑罰」と「治療・教育」のあり方

(1)　日本における「治療・教育」への取り組みの遅れと、その背景

犯罪者の処遇において、「刑罰」と「治療・教育」をどのようなバランスをもって取り入れていくかということは、それぞれの国によって、法制度の違いにより、あるいは社会の違いによって違うところであります。けれども、特に、性犯罪を何度も繰り返すような人達に対しては、その「治療・教育」にしっかりと取り組まれなければならないのは当然であろうと思います。犯罪者が再犯を繰り返すことは犯罪者自身にとっても非常に不幸なことでありますし、それ以上に、繰り返される犯罪の被害者となる方達を守らなければいけないわけですから、国は、その再犯の危険性に関して注目し、しっかりと司法・法務が連携して対応を取ることが大切であると私は思います。本日午前中のお話にありましたように、アメリカ、イギリス等、欧米諸国では、そういう「治療・教育」的な取組みも非常にしっかりとした長い歴史をもってしていることを、私達精神医学を学ぶ者や矯正・法務に関わる方達は知ってはいます。けれども、日本では、そういうものがなかなか取り入れられない状況にありました。その理由として何と言っても大きいのは、法制度の問題であります。日本の法律は、刑法であれ、あるいは最近になって改正されました刑事施設法、すなわち犯罪者の処遇に関する法律であれ、何十年も以前に一度作ると、時代背景も社会状況も違う時代となっても、なかなか変えられない。社会の要請にも時代の要請にも応えられないし、世界の動きにもついていけないという状況が長く続くわけですが、それを変えることが、とても難しい。また、変えようとすると、いわゆる人権派の方々とか、犯罪者の人権問題を盾にして反対する人達が多く出てきて止められてしまうという、不幸な歴史があったわけであります。不幸な事件が何度も繰り返されるわけですから、何故くい止めることができないのか、犯罪行為を繰り返すのを何故防止することができないのかということを、個々の事件が起きる度にしっかりと調査し、対策を立てるといった取組みができる社会であれば良いのです。けれども、多くの場合は、不幸を一時的に悲しみ、怒ることはあっても、直に忘れ、制度がないのだから仕方がないということで、何十年も放置されてきたという経過があったと思います。そういう状況に対して、専門家が、先進的な取組みが海外でたくさんなされているのを知りながら、それをきちんと日本に入れようと努力してこなかった、そのことの責任が問われなければならないのであろうと私は思います。

(2)　1990年～91年に実施された二種の海外調査

1990年より1991年にかけて、私は、犯罪者の処遇に関わる二種類の重要な調査研究に携わる機会を得ました。

1）「欧米諸国における触法精神障害者処遇対策」の調査

第一の調査は、「欧米諸国における触法精神障害者処遇対策」です。精神障害の状態で事件を起こした人達の処遇に欧米諸国はどう取り組んでいるかということについて、世界各国の調査が、厚生省の科学研究費の補助を受けた研究班によって行われました。新しい制度を入れることに対しては色々と抵抗がありましたが、15年程経った2003年に、ようやく「心神喪失者等医療観察法」として制定され、これが2005年7月に施行されました。

これまで日本では、精神障害者で責任能力がないとなると直ちに釈放されて、後は一般の患者として精神科病院で見るだけだったわけです。そういう簡易で安易な制度だったために、重大な事件を繰り返す一部の精神障害者が免罪符のようにその制度を利用して、何度も事件を繰り返していたわけです。今後は、きちんと国の責任で治療し、退院後もフォローしていく体制ができたのであります。ただし、この新しい法律についても、ご存じのように、あの2001年の大阪池田小学校で8人もの児童が殺害されるという大きな事件が起きて初めて、法制定の動きがようやく軌道にのったという、不幸な歴史があります。

2)「米国における子供を被害者とする犯罪への対策」の調査

もう1つの調査はもう少し規模の小さな調査で、私が神奈川県警科捜研の上野厚課長と2人で行った調査であります。これは、当時世間を騒がせた東京埼玉連続幼女誘拐殺人事件（宮崎勤事件）に関連して、アメリカでそのような事件に対し、どのような社会的、制度的対応が採られているかを調べてきたものです。そのときに、犯罪被害者への対応がしっかりとされていることに強い印象を受け、調査報告書において、4つの提言をいたしました。すなわち、「児童虐待防止法の制定」、「犯罪被害者支援体制の整備」、「警察における性犯罪捜査体制の整備」、そして「性犯罪者の治療体制の整備」であります。はじめの三つの課題については、比較的早く日本の社会も動いてきました。けれども、四番目の「性犯罪者の治療体制の整備」は非常に遅れ、一昨年11月に奈良で生じた幼女誘拐殺人事件を契機して監獄法が改正されたことで、ようやく日本の刑務所においても「治療・教育」へのその取組みが始まったということになります。けれども、このように、制度一つを変えるのに著しく長い期間を要し、諸外国に比して随分と後れを取り、その間に多くの犠牲者が生まれるという状況を繰り返しているようでは問題であります。司法・法務あるいは関係者全体で、より積極的に取組みを考えなければいけないのではないかと思います。

2　強制猥せつ累犯事例等の精神鑑定を通して見る、再犯要因等

(1)　事例A　犯行時41歳　男性　強制猥せつ

これから紹介するのは、私が精神鑑定に関わることができた最初の頃、およそ35年前に診た事例です。強制猥せつ事件を何度も繰り返していた人で、そのときも、小さな子供を公園で誘って強制猥せつ行為をしていました。精神鑑定の結果、知的な発達が遅れており、心神耗弱であるということで、懲役1年6月の刑とされました。犯罪歴を見てみますと、この人は何度も何度も犯行を繰り返し、比較的短期間で刑務所から出て、出所後間もなくまた事件を起こすということをしているわけです。このように犯行を何度も繰り返し、非常に多くの子供たちが犠牲になっているのに刑罰が軽い。そして出所してまたすぐに事件を繰り返すということで、刑務所に入っても、再犯予防という点ではほとんど効果がない。何故このようなことを放置しているのだろうかと感じました。この人たちが捕まって、警察官に逮捕され、検察官に起訴され、裁判官が判決を下し、そして刑務所では矯正職員が、さらに保護観察が行われる場合には保護監察官がその経過をしっかりとみるという体制にありながら、何故このような重大な犯罪をこれだけ何度も繰り返すのを放置しているのかということに、大きな疑問を感じました。

次に、本人が鑑定の時に述べたことのごく一部を紹介します。刑務所では働くことが好きなので、反則もしないで職員にも好かれて模範囚として過ごしたということを自慢げに話しておりました。それでも、出所してふと衝動に駆られると自分では判断できなくなってしまうし、嬉しくなってつい抑えられなくなってしまう。自分でもちょっとおかしいと思うし、治療を受けなければならないと思ってもいると言っています。経験的に見て、今

度は3年ぐらいで刑務所を出られると思うとも言っておりました。けれども、このようにただ刑務所で過ごして、また繰り返すという状況を変えていく必要があるのではないかと考え、当時、色々な海外の研究等を調べてみました。性犯罪者に対してもきちんと治療をし、あるいは治療的な援助をして社会復帰をサポートするという制度・活動が欧米諸国でされているのを知り、日本でも是非そういうことができると良いというように思ったわけです。それから30数年を経ています。その後も、そういうケースがたくさん見てきました。

事例A　犯行時41歳 男性　強制猥せつ

犯行:1971年5月、都内公園にて5歳女児に強制猥せつ行為を行う。
（軽度精神遅滞） 幼女を菓子や玩具で誘う。罪悪感、抑制力に欠けるが、身体に深い傷は負わせない。 →心神耗弱、懲役1年6月

犯罪歴の概要

1. 1953年 8月(23歳時) 窃盗　懲役8月(執行猶予2年)
2. 1954年 8月　強姦未遂　不送致
3. 1954年 9月　窃盗　懲役8月
4. 1956年 6月　強制猥せつ　不起訴
5. 1956年10月　強制猥せつ　起訴猶予
6. 1957年 9月　窃盗　懲役1年
7. 1958年 7月　強制猥せつ　不起訴
8. 1958年11月　窃盗　懲役8月 (59年7月満期出所
9. 1959年12月　住居侵入、窃盗、強姦致傷 懲役6年(65年3月満期出所)
10. 1966年 4月　猥褻誘拐　懲役1年
11. 1967年 9月　強姦未遂、窃盗　懲役3年(60年11月満期出所)

☆頻回反復　☆刑罰が軽い　☆出所後じきに再犯　☆処遇効果が乏しい

(2)　事例B．犯行当時30歳の男性、強盗致傷

このケースは、下着窃盗等を繰り返し、あるいは女性の部屋に忍び込んで寝姿を見ているなどということを繰り返した人です。逮捕された回数が少ないのは、侵入窃盗等をしたり目覚めた被害者を殴り付けたりするので刑期が長くなるためです。けれども、出所の時期から再び事件を繰り返すまでの期間は非常に短くて、1973年7月に出ると今度は8月にまた捕まって、75年6月に出ると8月にまた捕まるというように、刑務所生活の方が長いくらいなのです。

この人は、「初めて刑務所に入ったとき、刑務所の方が気が楽で、心配することもなく、暮らしやすい」と思ったといいます。刑務所を出るときはもうしないつもりで、一応父親の世話になるわけです。けれども、「親父に何か言われると、いやなこと全部思い出して、腹が立って、イライラしてくる。今回は出所した日に隣の部落に覗きに行ってしまった。」それで、強盗事件になってしまったわけです。自分でも「普通の人とは変わったところがあるので、病気かも知れないと思っている。」とも言っています。しかし、こういう人達も刑務所では作業をするだけで、1、2年でまたすぐに出てこれるという状況が続いてきたわけであります。

事例B　犯行時30歳 男性　強盗致傷

犯行：窃視と下着窃盗の目的で深夜他家に侵入、就眠中の主婦の頭部を鉄棒で殴り、全治２週間の傷を負わせた。（1979年6月）

生い立ちと問題行動：幼時より小心で気弱、無口で孤独、成績悪く、意志薄弱。中学時代に性的関心が強まると共に問題行動が目立つようになり、学校で女子トイレを覗いたり、隣家に侵入して下着を盗む等して補導された。中学卒業後、左官屋に勤め、一時真面目に働いたが、自慰をおぼえて下着を盗むようになり、16歳時にはオートバイを買う金ほしさに女性を襲って頭蓋底骨折の重傷を負わせて逮捕され、少年刑務所に送られた。犯歴の概要は以下の表に示す通りである。

表　事例B（30歳、男性、強盗致傷）の逮捕歴

罪名と件数	逮捕年・月	判決（年・月）	出所年月日
強盗傷人　１件、窃盗　３件	1964年11月	懲役３～５年	1968年９月
放火(未遂) ３件、窃盗　23件	1969年6月	懲役３年６月	1973年７月
住居侵入　６件、窃盗　７件	1973年8月	懲役１年９月	1975年６月
窃盗　９件	1976年8月	懲役２年６月	1979年３月
強盗致傷（本件）、他　３件	1979年6月	懲役６年	

3　性犯罪治療施設視察報告

(1)　ジョンス・ホプキンス大学付属病院　性的障害クリニック（1990）

1990年に、先述したアメリカでの処遇の調査をしたときに、ジョンス・ホプキンス大学の付属病院を視察しました。アメリカでは、既に何十年も前から司法・法務機関と連携しながら、医師が外来できちんと性犯罪者の治療及び教育をしていることを目にしました。外来でグループ精神療法を行い、抗男性ホルモン剤のデポー剤を注射をしながら支え、治療を拒否したり途中で中断するような人は刑務所に戻っていくこととなっていました。

性犯罪治療施設視察報告 1(1991)

ジョンス・ホプキンス大学付属病院　性的障害クリニック

1958年、性倒錯に関する調査研究を主目的として設立される。
1980年、医師、看護師等もチームに加わり、クリニックを開設。

治療対象：　小児性愛、露出症、強姦、サド・マゾヒズム等性倒錯やそれに基づく問題行動に対する治療を求める者たち
治療スタッフ：医師１名、心理学者・心理療法家９名（含看護師２名）、他
患者構成：　10年間で3,000人（80%以上は小児性愛、他に露出症、強姦等）
受診に到る経緯：患者の多くは、刑事司法手続きの途中から転送（成人）
①公判開始前（弁護人の勧め）、②判決時（治療を条件とする刑の軽減）
③有罪判決確定後（裁判所が「完治すれば仮釈放」を条件に受診させる）
治療開始時調査（外来／短期入院）：自己申告・犯歴／病歴・検査（身体・心理）半日
入院治療：臨床評価および治療開始に慎重を要するハイリスク群、その他　（6-12ベッド）

【治療プログラム】
集団精神療法に重点。グループは、同年代、同種の性障害より構成
治療目的：不適切な性的思考や行動のコントロールと、適切な関係を高めること
薬物療法は、ほぼ4割の患者に実施（抗男性ホルモンのデポー剤）
治療の終結：自己コントロールが可能となり、５年程度社会で安全に過ごせば
（退院決定、医療終了等はクリニックの判断。③で中断の場合は刑務所に）

(2)　アタスカデロ州立病院　性犯罪者治療・評価プロジェクト（SOTEP）

アメリカ、カリフォルニアのアタスカデロ州立病院にも性犯罪者の治療病棟がありました。そこでは、先ほど法務省の方から報告がありましたような治療プログラムが、随分以前から行われておりました。病棟１つが全部性犯罪者用で、看護師は患者数と同じかそれ以上の人数を集めて、しっかりとした取組みが行われていました。

性犯罪治療施設視察報告　2 (1991)

アタスカデロ州立病院　性犯罪者治療・評価プロジェクト（SOTEP）

施　設: カリフォルニア州の精神障害犯罪者の評価・治療・リハビリテーションを目的として1954年に設立　全1,026床、（同州では長く性犯罪者の多くが刑務所ではなく、同院に送られ、治療を受けた。患者の約半数は性犯罪者。1981年より性犯罪者も刑務所に、
→ より有効な治療法開発のため本プロジェクトが発足。

対象者: 刑期終了前の性犯罪者よりボランティアを募り、州立病院に集める。（ボランティアコントロール群も含める）
病　棟: 1病棟（46床）にて試験的治療・評価を行う。
スタッフ:　医師1名、心理臨床家3名、PSW4名、同助手5名、リハビリテーション療法士2名，看護師28名，計50名
治療開始: 事前に心理検査（Multibasic Sex Inventryを含む），SOTEP考案による「性犯罪者状況耐忍テスト」，「性的喚起の生理学的測定」なども。

治療プログラム: 理論的基礎をRP（Relapse Prevention）に置き，行動様式の変更を期待。 個人療法（週1回），集団療法（週5時間），作業・職業訓練，講義，スポーツ，文化活動など，患者が選択可能。
集団療法グループ:「再発予防グループ」のほかに，「性教育グループ」「リラクゼーション・トレーニンググループ」，「ストレス・コントロールグループ」，「社会生活技術グループ」，「物質乱用グループ」など

4　最近の事例

(1)　事例Ｃ（40代男性、女児に声をかけ、猥せつ行為を重ねる）

これは、私のところの大学院生が、かつて医療刑務所に勤めてときに経験した事例です。この20年間で10件の強制猥せつ事件を起こしています。その間に強制猥せつの被害に遭った女児は100人にのぼると、本人は言っております。けれども、ほとんどの場合、刑期は1-2年です。強制猥せつであれば、刑期は、以前は上限が7年、刑法が改正されてから上限が10年となっている上、このように犯行をなんども繰り返す事例では累犯加重することで刑期を長期にすることもできるわけですが、司法の実務においては、再犯の予防ということにほとんど配慮がされていないことが分かるかと思います。この人は、大型自動車の免許を取って各地を転々としながら、行った先々で子供を襲うということをしていたわけです。犯行時に性的な興奮、スリルを感じてしまうと、理性では抑えられなくなる、抑える必要も感じなくなってしまうのだと言います。また、受刑生活をしながら、「もう二度としないとは言えない」「またやってしまうのではないか」という気持ちでいるのだと言っています。こういう人たちを1-2年刑務所に入れるだけで出すということは、国として責められるべき、かなり責任の重いことをしているように感じます。

事例C　犯行時40代男性

犯行:女児に声をかけ、猥せつ行為を重ねる

犯罪歴　　（主藤順也ら報告事例）

1974. 業務上過傷(罰金3万円)
74. 犯人隠匿(罰金3万円)
74. 強制わいせつ(懲役1年、執行猶予3年)
75. 業務上過傷(罰金9万円)
75. 強制わいせつ(懲役10月)→77.出所
78. 強制わいせつ(懲役1年2月)→79.出所
80. 強制わいせつ(懲役1年6月)→82.出所
83. 強制わいせつ(懲役1年10月)→85.出所
86. 業務上過傷(罰金12万円)
88. 暴力行為違反(懲役10月)→88.出所
89. 強制わいせつ(懲役2年6月)→91.出所
92. 強制わいせつ、傷害(懲役2年6月)→94.出所
95. 強制わいせつ未遂(懲役1年4月)→96.出所
97. 強制わいせつ(懲役2年2月)→99.出所
2000. 強制わいせつ(懲役3年)　→　(医療刑務所収容)

(2)　事例D　犯行時30代後半の男性、6歳女児を猥せつ目的で誘拐し、自宅にて殺害

これは、最近発生した、新しい制度を創るきっかけになった奈良のケースであります。この人は、下着窃盗等を小さな頃からずっと継続しているのです。けれども、ほとんど捕まった事がありません。他の強制猥せつ事件とか強盗事件とかを起こしたときに、併せて下着窃盗も見つかっております。普段から見られた色々な問題行動が、早い時点で逮捕に繋がっていれば良かったと思います。中学時代から新聞販売店のアルバイトを始め、その後もずっと新聞販売の仕事をしておりました。時々犯罪行為をし、刑務所に入った時期も含めてそうでした。新聞配達するときに、ここの団地は監視が厳しいとか、ここは陰になるとか、その地域の情報をよく知って犯罪の時に利用しておりました。この人は、小さな頃から親による虐待や少年達によるいじめを受け、その中で自らも非行を繰り返してきました。犯行の時に、チャンスと思うと、したいこと以外はもう考えられなくなる、どうなっても良いという気持ちでやってしまうのだと言います。前回刑務所に入っていたときには、早く出所して女遊びをしたい、酒を飲みたいといったことだけ考えていたということで、自棄的、他責的で反省は乏しい人でありました。

事例D　犯行時30代後半　男性

犯行:　6歳女児を猥せつ目的で誘拐し、自宅にて殺害)

- 小学高学年で万引き、飲酒。高校2年時に女児への猥せつ行為を経験、また強盗で逮捕される。その後も下着窃盗を繰り返す。成人女性とも付き合うが、小児性愛を有し、ストレス下で行動化。
- 職業生活:中学時代新聞配達アルバイト。21歳時より、各地の新聞販売所を転々。
- 逮捕歴:4件(うち2件は、女児を対象とする強制猥せつと、強制猥せつ致傷)
- 犯行時:「チャンスと思うと、したいこと以外は考えられなくなる。」
- 受刑生活と今後:自棄的で他責的、反省は乏しい。前回受刑中、早く出所して楽しむことのみ考えた。

5　再犯防止に必要とされる処遇における重点

(1)　犯罪行為の嗜癖性に注目した処遇の必要性

これらの事例を見て、日本における対策を考えてみますと、一つには、性犯罪を繰り返す人に対しては、犯罪行為の嗜癖性に注目した処遇が必要であろうということが言えます。事例によって随分と特徴や状態の重さなどが違いますから、ある程度グループ化して特性に合った治療法を開発していくべきであろうと思います。また、いくら矯正施設で「治療・教育」を始めようとしても、こういう人達が「治療・教育」を本当にしなければならないと感じるよう動機付けをしなければいけない。そう考えると、先ほどお示ししたような、刑期が1、2年で、作業していれば出られるという状況を作ってはいけないのだろうと思います。こういうことを繰り返さないで済むように刑期は長くし、本人が改善に向けて努力をすれば早く出ていけるという状況の中で、本人が「治療」や「教育」を受け入れていく動機付け、努力を促すような仕組み作りが是非必要であろうと思います。

(2)　処遇の場の確保と、それに要する人材の養成

矯正施設として、できれば病棟単位で、一つの棟において受刑者の生活の場全体が治療的に運営されていくような施設が必要です。日本でこれから試みられようとしているのは、生活の場全体での処遇ではなく、グループ・セッションだけをいくつか行おうということです。病棟単位で治療できるような体制を是非作っていただきたいと思いますし、矯正施設外でも治療的に援助する場所をしっかりと確保していただきたいと思います。特に性犯罪者への援助というのは、出所した後の色々なストレスや刺激に耐えながら、そこを超えていけるような力を付けていくことが大事で、そこに重点を置かなければいけないと思います。

(3)　社会による支援と、社会の防衛

①　社会による支援の充実

社会による、立ち直ろうとする犯罪者への支援の充実が必要であろうと思います。それには、司法、法務、警察等、関係諸機関が連携して、再犯を防ぐようにはどういう取組みが良いのか、それぞれのケースについてどう対応すれば良いのかということを検討する、そういう連携の下での支援が必要であろうと思います。また、出所した後が重要です。一般の生活に戻ると、すぐにまた刺激に曝されてストレス下で失敗をする人が多いのですから、出た後のサポートをしっかりと充実させていくことが大切であろうと思います。公的な機関だけでなく、犯罪者同士で助け合うような自助グループの設立を促すとか、あるいは病院の外来でグループ療法を行う、薬物等の有効な事例に対しては薬物投与も行えるようにするなどといった、支援体制を確立すべきであろうと思います。

②　社会による防衛

再犯防止対策を考える場合、本来であれば、犯罪者に対する支援と同時に、社会の安全をもバランス良くきちんと見なければならないにもかかわらず、日本の場合、後者への配慮が非常に薄いわけで、その点をしっかりとすべきであろうと思います。性犯罪者の前歴を持つ者については、就業の制限や、監視装置を用いての行動制限など欧米で試みられている対応を、日本にも積極的に取り入れていくべきであろうと思います。地域における防犯活動の問題に関して言いますと、こういう犯罪者は、単にこの地域と言うのではなく、この地域のあの公園のここは死角になるといったところを色々と見ていますので、犯罪者の視点をきちんと考慮して安全を確保する方法を考えていく必要があるだろうと思います。

③　社会による支援と社会防衛の両面を有する重要な施策

支援と社会防衛の両面に関わる問題として、先ず、性犯罪者に対する刑罰は、法定刑の範囲内において、もっ

と重くすべきであると思います。さきほど言いましたように、1、2年では改善更生の動機付けさえできません。「治療・教育」というのは、本人達が人生の中で長い間に身につけた性格や行動の矯正でありますから、数年は要するのが当然であります。少なくとも、それ以上の期間をきちんと責任をもって処遇できるような制度整備やその運用が必要であろうと思います。

また、出所した後、日本ですと刑期が終われば今は自由になってしまいます。あるいは保護観察下でも、なかなかしっかりと監督ができません。欧米では「監視」のシステム等の装置を使ってすることがあります。そういうものを有効に使うべきであろうと思います。人道的にどうかといった批判をする人もいるようですが、私達の示したケースのように、できれば自分でもやりたくないけれども、社会に出るとついやってしまうという人達にとっては、むしろ心の支えとして「監視」装置が役立つともいえるのです。そういう装置を用いて社会に安全に社会復帰させることは、社会にとっても、また犯罪者自身にとっても有益なことであろうと思います。

最後に、司法・法務関係者の皆様に、今後のご尽力をお願い申し上げたいと思います。裁判所は行政機関とは違うという立場もあるかとは思いますが、裁判所にも、真に国民のための司法となっているかどうかという視点を意識して、再犯の防止と国民の安全に寄与する社会機構の一員として、しっかりと関わっていただきたいと思います。

性犯罪者対策に何が必要か――マスコミの目から

日本経済新聞論説委員
安岡　崇志

先日、東京高検の検事長以下首脳3人が、日本経済新聞に来訪し、2009年の5月までに始まる裁判員制度について、企業として、またマスコミの立場から協力を願いたいというお話がありました。その際の裁判員制度の説明の中で、高検首脳の1人が、欧米諸国で取り入れられている陪審制ないし参審制と似たこの裁判員制度を取り入れるけれども、日本の刑事司法が目指してきた、ないしは誇りにしてきた「実体的真実の解明」は変えないということを力説していました。

そのとき、一昨年の夏に日本でも邦訳出版された『アメリカ人のみた日本の検察制度』[編集者注：D. T. ジョンソン著、大久保光也訳、シュプリンガフェアラーク東京]という本を思い出しました。これは、Johnsonというハワイ大準教授が書いた論文に手を加えたものなのですが、日本の検察庁の仕事の現場に研修員のような立場で入り込んで、検察官の方に意識調査のアンケートをしたり、あるいは取調べに同席したりして、日本の検察、刑事司法の特徴をアメリカと比較、分析した、非常に興味深い本です。この中で、著者は、日本では検事個人も検察組織も「事案の真相の解明」を目標にしていることを驚きをもって知ったということを書いています。一方、米国の検察官は、「事実とは推測である（facts are guesses)」とか「われわれの刑事司法制度は真実を発見するためには設計されていない。われわれが求めるものは正義であって真実ではない」という信念の下に仕事をしている。検察官の意識調査の中で「職務の主要な目標」を尋ねたところ、日本の検察官の90%以上が「犯罪者を反省させること」を選んだそうです。一方で、アメリカのワシントン州シアトルの検察官に同じ調査をしたところ、「犯罪者を反省させる」ことが仕事の主要な目標だと答えた検察官は9%に満たなかったそうです。

このように、刑事法を執行する方が犯罪者にどう向き合っているかということは、法意識、自分の仕事に対する意識の違いによって当然違ってきます。この著者によれば、「アメリカの警察・検察官は、実際（犯罪者の）どのような反省の表現に対しても心底不信感を抱いており、冷淡ですらある。他方、日本の検察官は一生懸命反省を引き出そうと試み、心からの反省が見られる場合は矯正が可能であると信じている」。アメリカの検察官は直接に被疑者を取り調べるという場面が少ない一方、日本の検察官は軽微な犯罪でも自分で調べ、犯罪者と触れ合う場面が多くあります。そうした違いからか、犯罪者の矯正・改心の可能性について、全然違う態度を持っています。

さらに、この本の中で、著者は、「日米両国の刑事法廷に30分座っていれば、被告人の態度が極端に違うことがよく分かる」とも書いています。「日本の被告人は一貫して礼儀正しく、恭しく、また敬意に満ちた態度を示すのに対し、アメリカの被告人には恭順、恐れ、あるいは反省などはほとんど見られない」と言っています。

アメリカでも日本でも自然犯についてはほぼ同じような行動を罪に問うのですが、犯罪者の側も法を執行する側もこれだけ態度が違う背景には、法制度が違うとは言え、何かそれ以上に歴史、社会的条件、国民のものの考え方、社会の仕組み、法文化、一般的な了解の違い、もっと突き詰めて言うと、双方の国民が一般に持っている人間観の違いが根本的にあるのではないかと思います。

この著書の中では、Johnson準教授とは別の研究者の次のような見解を引用して、人間観であるとか宗教・倫理というような基盤が異なっているので、こういう法文化の違いが出てくるのだと言っています。「儒教の伝

統は、一部ユダヤ・キリスト教の伝統に存在するような、原罪（original sin）と不変の性質というものではなくて、むしろ生来の生まれながらの徳性と人間の自己完成能力（人間が自分を改善していくと、より良き人間になっていけるということ。自己完成能力）の存在を前提としている」ということを言っています。

一昨年か昨年にヒットした『Mystic River』というアメリカの映画と、アメリカではヒットした『the Butterfly Effect』という2つの映画では、子供が性犯罪の被害者になり、それによって大人になった後の人生を狂わされるというのがストーリーの重要な部分になっています。これらの映画での性犯罪の描き方を見ると、欧米社会、ユダヤ・キリスト教社会らしいと言って良いと思うのですけれども、人間の世界には絶対的な悪というものが不可避的に存在していて（反対に絶対的な善というものもあって）、それが人間の行いに現れたものが犯罪、なかんずく性犯罪のように他者の人格を非常に傷つける犯罪であるとしています。日本の場合は、極端に言いますと、例えば、昔の日本赤軍の事件のような事件でも、「悪の顕現」ということではなくて、「貧困であるとか、あるいは一時の感情の爆発であるとか、あるいは人間の欲というものに負けた弱い人間が道を踏み外した行い」という受けとめが一般ではないかと思います。

このように犯罪や犯罪者に対する感覚が違うと、午前中にご報告いただいたイギリス・アメリカでの出所してきた性犯罪者の再犯防止のための対策というものを、そのまま日本でも取り入れて同じような効果を発揮するのか、あるいは、社会に受け入れられるのかということについては、非常に難しいものがあるのではないでしょうか。例えば、イギリスの新聞が、出所してきた性犯罪者の顔写真と罪状を並べてネームアンドシェームという特集記事を出したという話がありましたが、少なくとも日本経済新聞ではそういうことはやらないし、日本の日刊紙では恐らくできないと思います。また、米国では、地域社会に出所情報を伝える際にメディアリリースという方法がまずあるとのことで、地域の新聞やテレビ等でこういう人がここに住んでいるという報道をするというご紹介があったわけですが、これも恐らく日本の新聞ではやらないでしょう。英米で行われていることが日本でできるかどうか。同じメリットがあるのか、同じ程度のデメリットですむのかというところは、非常に慎重に考えないといけないだろうと思います。

しかし一方で、今まで申し上げてきたこととちょっと矛盾するのですけれども、日本の社会も随分変わってきており、例えば家族の形態については、伝統的な大家族、3世代同居のような形で暮らしていた家族から、核家族・夫婦と子供1人とか、あるいは1人住まいとかが多くなっております。それから、地域社会のあり方も、かつての「ご近所皆顔見知り」というようなムラ社会的なものから、「隣りの顔も知らない」というものに、特に都心部では変わってきています。色々なものの考え方も変わってきており、犯罪者ないしは犯罪へ向ける感情というのも変わってきていると思います。

最初に引用した『アメリカ人の見た日本の検察制度』という本によれば、上述したように日本の検察官は矯正可能性を非常に信じているということでしたが、刑事処分を決めるに当たって、簡単に言えば、起訴にするか起訴猶予にするか、あるいはどの程度の求刑をするかというときに、犯罪者を見て「悪い奴」とか「問題を起こしたが善人」というようにランク付けするとともに、同時に、実際に起こした犯罪について「きわめて重大」、「大したことない」ということもランク付けし、両方をみて、「悪い奴」が「きわめて重大」な犯罪を犯した場合に一番厳しい処分を求め、「重大でない犯罪」を「善人」の人が起こしたとときは極めて寛大な処置をしているということを指摘しています。確かに、日ごろ事件とか刑事処分を取材していましても、そのような方法で現場の検事さんは意思決定をしていると感じます。本日午前中にお話のありました英国では、ＭＡＰＰＡで管理レベルを3段階に分けていて、犯罪者の悪質度によって3段階に分けた管理手法を適用しているとか、米国では性犯罪前歴者の「リスク・アセスメント」というのをしていて、Tier 1からTier 3まで三段階に分けてそれぞれに対

処法を変えているとのことでした。そうすると、日本と英米では、違う犯罪者観もあるけれども、共通するものもあるということになるでしょうか。ということでいくと、日本の社会も変わってきているということも含めて考えると、英国・米国での試みは非常に効果を期待できるという見方もできると思います。

性犯罪の再犯防止については、これをやっておけば大丈夫だということはまずなかろうと思います。そのような中で、実際に英国・米国で行われている再犯防止策は、メリット・デメリットが分かっているわけですから、これはまずやってみる価値のあることだろうと思います。そういう意味で、出所情報の把握と共有を警察と法務当局が協力して行うようになった最近の動きは、これまでの現行の法令の運用の範囲内でででできるということも考え併せて、非常に「慎重かつ積極的」なものとして評価できると思います。

ただ、この出所情報共有策は前歴者対策であり、できることは再犯を防ぐだけで、当然ながら初犯を防ぐ対策にはならないわけです。先ほど報告がありましたように、現在出所情報を共有しているのは96人で、現実には出所した人はそのうち80何人という話がありました。再犯率が仮に20%程度として、100人の20%で20件を完全に防いでも年間20件しか防げない計算です。性犯罪に対しては「検挙に勝る防犯なし」ということが通用しないのですから、前歴者の再犯防止策だけでは抜本的な性犯罪対策・性犯罪者対策にはならないと思います。そこで、さきほど警察の取組みとして紹介された子供の安全を守る各種の施策や、山上先生等から具体的に御紹介がありました「教育・治療」という方法をかなり強力にやっていかないと、性犯罪の抑止・撲滅に繋がっていかないだろうと思います。前歴者対策は人権の制限を伴う、いや何も対策を講じない方がよほど非人道的だという議論がありますが、それはさておき、前歴者対策だけでは性犯罪抑止のごく一部にしかならないということは明らかなので、初犯も起こさせない社会を作っていくことが重要なのだろうと思います。

ディスカッション

小野正博（コーディネーター）

午前・午後と、それぞれ講演者の方、パネリストの方にお話を賜ったので、これを踏まえて、少し中身を深めてまいりたいと思います。

まず最初に、アメリカ・イギリスの制度について質問をさせていただきます。アメリカとイギリスは、社会の安全をどうやって守るかという観点に関しては同じような考え方を前提にされていると思います。しかし、イギリスの方は、性犯罪者に対する個別の対策を重視をしていて、ＭＡＰＰＡという組織を通じて、また本人の協力を得る形を取りながら、いかにして再犯を防いでいくかということに重点を置かれているようです。これに対して、アメリカは、地域コミュニティとの関係を重視し、性犯罪者について地域に告知をするとことを主要な施策の１つとして掲げており、その弊害もあり得るということもお話いただいたかと思います。そういうことも含めましていくつか質問をいただいておりますので、御紹介をしてまいりたいと思います。まず、英米のお２人、マトソンさんとラクストンさんにお聞きしたいと存じます。

リスク評価を、具体的にどういうふうになさっておられるのか。ハイリスクの者の判別は、どのように行っているのか。それが日本で今まで十分になされていないということも踏まえまして、今後の施策に役立てる観点からご質問をいただいております。

マトソン

我々の国では、色々なやり方を採っています。先に御紹介しましたリスクアセスメントのシステムがあります。また、北米では性犯罪を予測するための様々なリサーチが行われており、性犯罪の再犯率に関しても様々なメタ分析等も行われております。その中で様々な性犯罪の原因が分かり、それによって将来の再犯の可能性についても、かなりの予測が立てられるようになってまいりました。ラピッドリスクアセスメントやスタティック９９などのリスクアセスメント手法も開発されました。これらは主に性犯罪のの過去に焦点を当て、例えば、どのようなタイプの被害者であったか、女性だったか男性だったか、あるいはその年齢とか初犯時の年齢とか、あるいは長期的な他者との繋がり、例えば結婚等をしていたかというようなところも見ております。これらを併せまして、リスクアセスメントツールの中で活かしています。さらに、それらを検証して、スコアリングをしております。例えば、スコアが０か１の場合は、再犯率10％ということになります。スコアが２から５の場合はは、再犯率が15％から30％に上がるような人達で、再犯の可能性が50％を超えるような人達はランク６となります。以上のような方法がよく見られるものですが、リスクアセスメントの方法は州によって様々異なっています。州の人口に基づいて、それぞれのアセスメントを採用しているようです。

ラクストン

我々が使っているものも、名前は違いますが、今マトソンさんがおっしゃったものと非常に似ています。これは、世界中かなり広範囲に法執行機関で使われているものだと思います。

この中で、２つ重要な点があります。１つは、害がどれ位あるか、再犯が起こるとどのような害になるかということです。もう１つの切り口は、再犯の可能性がどれ位あるかです。それが、リスクアセスメントのやり方です。

もっとも、どのようなリスクがあるかは、常時見ていかなければなりません。状況は、刻一刻と変わっていくからです。例えば、英国で、子供のポルノ映像をダウンロードしたケースがありました。タイの少年のポルノ映像でした。この場合には子供を傷つけたわけではないので、リスクのレベルとしては非常に低いわけです。しかし、彼は、このことによって、外国旅行について報告をしなければならないことになりました。その後、彼は、

タイに2週間旅行することを計画したので、そのことは警察に把握されることになりました。警察でリスクを再評価し、ハイリスクであると判断しました。これが、我々の登録制度の考え方です。このような情報を得るために、我々の登録制度はあります。リスクアセスメントに関しては、情報を最新化していかなければならないという点が重要だと思います。

小野

ありがとうございました。引き続きマトソンさんに、2つ質問したいと思います。

1つは、さきほどのご説明の中で、性犯罪の被害者の7割が身近な者からの被害であったというお話がございましたが、こうした事例が増えているのか。また、背景はどこにあると思っておられるか。また、防止対策についてどう考えておられるかについてお聞かせいただきたいというのが、1点目であります。

もう1点は、午前中の講演で、ラクストン氏から、アメリカの地域告知に関しまして、イギリスはそういう方策は取らないというお話があったかと思います。逆に、イギリスの政策につきましてマトソンさんはどのように思っておられるか。その感想をいただきたいと思います。

マトソン

1つ目の質問ですが、被害者にとって犯人は知っている人だということです。これは、社会が往々にして見逃している点だと思います。このような事件が非常に多いのです。けれども、メディアや裁判等でも、この問題はあまり取り上げられていません。これに対しては、簡単な対応方策はないと思います。我々がやろうとしているのは、啓発的な情報を出していくことだということをプレゼンテーションの中でもしました。ストップ・アンド・ナウという機関が、マサチューセッツにあり、非常に大々的なキャンペーンを行っています。この問題に関する意識を高める運動を大々的にしているものです。そして、被害者を支援する活動、例えば、電話をかけてもらうために様々な活動をしております。これらの被害者支援団体の活動が非常に重要な役割を担っています。往々にして、被害者は、なかなか法執行機関や刑事司法機関に届出をしません。しかしながら、よく経験を積んだ支援団体の支援があれば、彼等がもう少し声をあげてくれるのではないかと思います。これは重要な問題だと思います。刑事司法の専門家や保護観察官、警察と話してみると、日常的に取り扱う個別のケースについて支援団体と協力することは重要だとおっしゃっていました。しかしながら、現在でも非常にセンシティブな問題ではあります。パートナーシップをどのように組むか。あるいは、コミュニティの協力をどのように得ていくかということは、非常に難しいことですが、皆さんにお薦めしたいことでもあります。

2つ目の質問についてお答えします。英国ではどうしてアメリカの告知制度を採らないかというお話がありました。英国内務省の研究者がアメリカに来て調査をされたとき、我々はアメリカのような制度は採らないというお話をされました。確かに、告知制度が本当に効果があるのかどうかということについて、はっきりした答はまだ出ていません。ただ、私は全体としてはコミュニティにとってはプラスなのではないかと考えています。ネームアンドシェーム・キャンペーンには、確かにプラスだけがあるわけではありません。地域にこのような性犯罪者がいるということに関して、住民から大きな反発が来ました。ですから、このような形で告知することに関しては、再考しなければならないと思っています。我々のやり方がベストだとは必ずしも思っていません。我々はこういう方法を取り入れ、多くの問題がありました。登録制度は効率的で、法執行機関にとっては良いツールではあるとは思いますが、性犯罪者にとってはベストな方法か、国民を守るのに良い方法かどうかについてはまだ議論の余地があると思います。例えば、非常に危険な場合、性犯罪者に対して警告を発する必要はあると思いますが、一般に広報することがよいかということは、まだはっきりしていないと思います。

小野

ありがとうございました。次に、ラクストン氏に2つ程お聞きしたいと思います。

1つは、2003年性犯罪法の民事命令等につきまして、そういう予防の命令を出した場合に、それを遵守しているかどうかというのをどうやって確認しているのかという質問です。

2つ目は、こういう法律を制定する議論の中で、国家が犯罪を阻止する責任を負うという観点から、被害者から国家に対して賠償請求をされることになるかという議論はあったかというご質問があります。

ラクストン

民事命令は、有罪となった者の再犯を阻止するためにあります。警察が再犯が起こるかどうかを見ていき、何かあったらそれに対応するためのものです。保護監察は、治安判事に認められる限度において、犯罪者に応じケースバイケースで計画され、警察の懸念事項に対応して行われます。非常にハイリスクになった場合に、再犯を防ぐためにこのような命令が出るわけです。これによって、さらに監視を強化します。この命令に対して違反があった場合には、投獄することもできます。命令は犯した犯罪行為に対応した形で命令が出されます。例えば、子供を惹き付けるための風船を使うという行動が見られる犯罪者の場合には、いかなるときも風船を所持してはならないという命令が出されます。監視している中でこの男が風船を持っていることが判明すると、逮捕され投獄されるということになります。

2点目に、被害者が賠償を請求することができるかということですが、もちろん、どのような状況でも賠償を求めるという可能性はあります。ただ、もちろんそのためには立証が必要であり、警察等の当局が怠慢であったということが証明されなければなりません。例えば、評価が適性ではなく、ローリスクで再犯の可能性が少ないという判断だったとしても、このこと自体で警察が本来やるべきことをやらなかったということには必ずしもなりません。このような告訴をして賠償を受けるためには、当局側の怠慢を十分に立証できなければなりません。

渥美

今の点について、ラクストン先生にもう少し具体的に教えていただきたいのですが、民事（行政・非刑事）命令が出た場合に、その命令の履行監視、モニタリングを、どういう機関がどのようにして行っているのでしょうか。

ラクストン

保護観察所と警察です。釈放されて刑務所にはいない者が対象ですので、この2つの機関が中心になります。ほぼ警察が中心で、警察がどのように命令を執行するかはケースバイケースの対応になります。例えば、被害者から一定の距離の範囲には住むことが許されないという命令があります。犯罪者が近くにいると被害者あるいはその家族・友人、地域社会に対する危険になりますので、それを見ていくことになります。ケースバイケースですが、警察が判断をしてどの程度の警察力を投入するかを決めることになります。例えば、一定の地域にいる犯罪者の状況を見ていき、リスクの判断をしてまいります。各々の時点で再犯の可能性が高まったかどうかを判断をしなければなりません。高いレベルの監視をどれだけ続けるかということも、警察側のケースバイケースの判断ということになります。どういう性格の犯罪であるかにもよります。ある犯罪者は女装をして性犯罪を起こしましたが、そういう場合はリスクが見つけやすいわけです。他方で、リスクが見つけにくい例もあります。警察がケースバイケースで命令の遵守を図るためのプランを立てて対応したという例もありました。

渥美

さらに3つほど質問があります。

警察官とプロベーションオフィサーが犯罪予防について協力をしなければならないといういう仕組みを、合衆

国も連合王国も採っているというご説明でした。ところで、警察官の意識は、犯罪の原因は検挙率が低い、監視が不十分である、刑が軽すぎるというところに求めがちなのに対して、プロベーションオフィサーは、雇用がない、結婚していない、人種の違いがある、貧困である、社会化する点で未発達であるとかということを犯罪の原因と理解する傾向が強いようです。それにもかかわらず、双方が、役割を共有するような法制度の改革があったと聞きます。イギリスと合衆国では、それぞれ運用はどうなっているのかについて教えていただきたい。それが第１点です。

マトソン

アメリカの場合は、警察が中心となって性犯罪者を監視するわけではありません。犯罪の捜査・解決が、警察の主たる業務だからです。犯罪者の登録は警察で行い、リストを用意しますが、実際に現場に見に行くわけではなく、実際に地域での監視を行うのは保護観察官ということになります。実際に、現場で、週に１回とか場合によってはより頻繁に、その犯罪者にどういうリスクが今あるのかということをチェックしているわけです。ただし、しばしば両者が協力して犯罪者の管理に当たることがあります。警察官の方で情報が必要となった場合、例えば、性犯罪者に関して登録情報が不正確ではないかということになりますと、保護監察官が協力して修正を行います。また、例えば、性犯罪者がその地域を出たということであれば、それを追跡していかなければなりません。そのような追跡に関しては、警察がフォローするということになります。地域への告知は、警察、保護観察者、他の関係機関も協力して行うのが理想ですが、警察官が前面に出ることになることがしばしばあります。情報を国民に提供する場合に関係機関が協力すれば、非常に強いメッセージを地域社会に発することができます。

渥美

警察と保護観察官との間にステアリング・コミッティのようなものがありますか。運営委員会とでも言うのでしょうか。再犯防止対策を実施する具体的な仕組みについて伺いたいと思います。

マトソン

そのとおり、多くの場合チームで協力して性犯罪者の再犯対策に当たっております。チームでマネジメントを行っております。犯罪者の居住する地域や働く組織について、警察が情報を持っていることが少なくありません。性犯罪者は出所すると元々の出身地に帰るのですが、その地域や家族に関する情報については、保護観察官より警察が持っており、このような情報がケースマネジメントチームに提供されると大変役に立つわけです。性犯罪者が出身地に戻って何をするのかについて、より良い判断をするための情報を当該地域の関係機関に提供するのです。このように、関係機関が関与して対策が進められることになります。

ラクストン

今御発言がありましたように、アメリカでは、警察が法執行機関として活動しているということでした。この辺が、根本的にイギリスとアメリカで違いがあるところでしょう。というのも、イギリスの警察は、もちろん監視の役割もしますが、国民を保護する部門を持っており、犯罪者から国民を守るわけです。ＭＡＰＰＡという組織ができましたが、これは全く新しいというものでは必ずしもありません。現在ＭＡＰＰＡの下で行われている活動は、元はばらばらに行われてはいましたが、以前からあったものです。国民を守る活動に色々な機関が関わるようになったわけです。ＭＡＰＰＡの創設は色々な機関が協力ができるようになったということでありまして、義務として協力しなければならないようになったのです。

ＭＡＰＰＡの実践はどのようなものかと言いますと、犯罪者が出所すると、主要な関係者によるミーティングが開催されます。警察・保護観察官等が、情報に基づいて、性犯罪者をどのように管理をしていくかに関する計画を立て、決定をしていきます。その家庭で、出所者のリスクが低いかどうかを判断します。再犯は恐らくない

であろうということであれば、せいぜい１年に１回警察が家に会いに行く程度ということになります。この制度では情報を常にアップデートすることが重要で、状況が変われば監視計画も変えなければなりません。これは流動的なプロセスで、最新の状況に基づいて対応を進めていきます。

もう１つのイギリスとアメリカとの違いとして、イギリスは、連邦制ではなく、制度を定めているのはほとんど国内法です。国の法律は１つだけということになります。イギリスにはスコットランド、ウェールズ、イングランドがありますが、多くの場合、新しい法律ができればイングランド・アンド・ウェールズだけではなく、スコットランドもアイルランドも含め全国的に適用されます。性犯罪者の登録制度の場合もそうです。

渥美

２つ目の質問を申し上げたいと思います。連合王国では、特定の社会問題に対応する独立行政機関というものが多く作られてきました。ＭＡＰＰＡとか、ＹＪＢとか、ＳＯＣＡとか、たくさんあると思います。多機関の連携、ティームワークを重視し、コミュニティにも非常に大きな関心を示しておられます。このような考え方が生まれた背景について、お教えいただきたいと思います。

ラクストン

ＭＡＰＰＡについてですが、そのような名前の機関があるわけではありません。警察に行って、ＭＡＰＰＡチームはどこですかと聞いたらびっくりされてしまいます。これは一連のアレンジのことを言っているわけです。

他方、ＳＯＣＡは、それとは違って１つの機関です。ＳＯＣＡ、すなわち重大組織犯罪対策庁は、2006年4月１日に発足した機関で、かつてのＮＣＩＳやＮＣＳが統合されました。組織犯罪と対決するという明確な機能を持った機関です。ＳＯＣＡの附属機関として「児童の性的搾取及びインターネット上の犯罪からの保護センター」というものもあります。これは、インターネット上の犯罪を監視するとともに、性犯罪者に関する情報を収集するものです。

これは、国から自治体警察に支援を提供するものです。イングランドとウェールズでは、現在、43の警察本部が存在しています（今後少なくする計画があります。）ＳＯＣＡのような国の機関は、国レベルでの監督、情報の提供を行うとともに、各地域の警察に支援を提供するわけです。犯罪者が本来の登録住所からいなくなってしまった場合には、警察が捜索をするわけですが、全国レベルの協力が必要であればＮＣＩＳに協力を求めます。同じように性犯罪者が海外に出かけるようなことがありましたら、その地域の警察では対応が十分にできない場合があります。そのようなときに、ＮＣＩＳの協力を得るわけです。すなわち、ＮＣＩＳは犯罪情報を取り扱う全国レベルの組織で、上の例では性犯罪者の海外渡航情報を外国の機関や大使館に連絡します。性犯罪者が海外に渡航した場合にも、英国内に来た場合にも外国の関係機関と協力して捜査を進めることができます。

渥美

相互に連携するための中心機関を最近設けるようになってきた背景を、教えてください。

ラクストン

ＳＯＣＡのような組織は、他の機関を支援するものであって仕事を取り上げるということではありません。ＳＯＣＡは、単に全国的な情報を提供するもので、インテリジェンスやベストプラクティスの指導を行うものです。警察官が働いているのではなく、むしろインテリジェンスのアナリストが仕事をしているわけです。

渥美

そういう仕事をすることが非常に重要だという認識を英国の方はなさったわけですね。

ラクストン

ＮＣＩＳは、警察が何年もやってきた対策は事後対策だったという認識に立っています。その教訓から、事後

対策ではなくて、今後は既に持っている情報を予防に使えないかということを考え始めたわけです。そして、事前対策的な行動、つまり犯罪が行われる前に対策を取ろうということになり、これがＮＣＩＳの役割となりました。イギリスには、ナショナルインテリジェンスモデルというものがあります。情報を抽出してどういった犯罪のパターンがあるかを理解し、全国レベルで警察活動の優先順位を決めます。リスクがどこに一番多く存在するのかを決めた上で、特定の犯罪を捜査していきます。情報をできるだけうまく活かしていかなければ、警察は、バラバラの単独行動しかできません。これは、全国的なレベルで持っている情報を地域で活かそうというものです。ＮＣＩＳは、そういった意味でリスク分析のお手伝いをするということになります。ＳＯＣＡもそうです。ＳＯＣＡは、様々な機関に関わる国境を越える犯罪の捜査を行います。薬物売買、マネーロンダリング、テロ活動、性犯罪等を監視しています。重大な性犯罪についてはＳＯＣＡが対応しますが、。当然、それぞれの日常の業務は地方の警察が対応します。

小野

今お話がありましたように、ＭＡＰＰＡという組織が非常にユニークで、機関の連携を図っているとところがイギリスの特徴であろうと思います。その基本には、情報共有をどう図っていくのか、情報共有を図った上で施策をどう講ずるかということに関心があるものだろうと思います。こういう制度設計をされるに当たって大変苦労された点についてお聞かせいただければ、日本の参考になると思いますので、よろしくお願い致します。

ラクストン

一番大きな課題は、ＭＡＰＰＡの中で不信感が存在したということだと思います。たくさんの組織が協力するということになりますと、それぞれに情報を持っていて、自分達のやっていることが一番正しいとそれぞれ思っているわけです。専門家がいて、あちらの専門家は間違っているというふうに批判し合うわけです。そこで、大きな不信感が芽生えていました。様々な組織はそれぞれ目標を持っており、それらは必ずしも共通のものではありませんでした。そこで、ＭＡＰＰＡの課題は、それらの人達を一堂に集め、協力させる、違いを乗り越える、不信感を乗り越えるということでした。そして、自分達が同じコミュニティに属しているのだという感覚を持ってもらうことでした。

イギリスには、国民の注目を集めた事件においていくつか苦い経験があります。失策として一番有名なのは、エンハントリー事件という、２人の小さい少女が殺害された事件です。イギリスの人達は、皆、この事件をよく覚えています。犯人は、学校で働いていました。強盗で有罪判決を受けたことはあったのですが、別に 16 歳未満の少女に対する強姦で起訴されていたのです。悲劇は、その情報が組織間で共有されていなかったというです。ソーシャル・サービスは小さい女の子が１人で留守番をしていることを知っており、警察はこの人間が起訴されていることを知っていた。しかし、実際に有罪判決が出ていなかったので、情報が共有されませんでした。前歴がなかったので学校で仕事をするようになって、その結果２人の女の子が殺されてしまったわけです。こういったエンハントリーの事件から、私達は、保護観察、ソーシャル・サービスと警察が情報を共有しなければならないことに気付きました。全国規模の調査も行われまして、それをもとにして勧告がなされ、それに基づいて政府は今政策を実行しています。組織間の違いや不信感を乗り越えることは非常に困難なことで、エンハントリー事件がなければ、それを乗り越えることは難しかったと思います。

小野

日本では、欧米のように実践がまだ不十分でありまして、ようやく法務省でも施設内の処遇・社会的処遇ということをこれから始められるという状況でありますし、警察と法務省の間での情報の連携というのも始まったばかりという状況です。そういうことを踏まえまして、いくつかご質問が出ておりますので、よろしくお願い致し

ます。

１つは、法務省の方に対しまして、社会内処遇に関して、法務省関係の保護観察・保護司という方々だけで十分な対応ができるのか、関係機関や地域住民との幅広い協力というものをどういうふうにお考えかということについてご質問があります。

荒木様には、法務省から警察に情報が伝えられても、家族にも周辺の方にも伝えるわけにもいかないので、警察として十分なアクションが取れないのではないかとのご質問が出ております。

渥美先生に対して、科学的なリスクが高い多重リスクファクタの場合に抑止施策を今後行う必要があるということは分かるが、従来の法律的な考え方は、具体的危険、現在かつ明白な危険には至っていない多重リスクファクタがあるという状況に対する規制というものについて、法的にはどのように考えるべきかというご質問があります。

山上先生に対しましては、２つございます。１つは、宮崎事件の裁判におきましても、精神鑑定が最高裁まで争われる状況になったわけで、精神鑑定への過剰な期待というのがあるのではないか。必ず白黒が出るとか、学問的レベルとして精神鑑定の方が絶対なものかどうかということに関して、先生ご自身どういうふうにお考えなのでしょうか。もう１点は、認知行動療法ということが法務省からも出ておりますし、山上先生も、法務省の研究会でお話しされているのだろうと思います。このような認知行動療法でどの程度の危険が排除できるのでしょうか。まだ日本では研究途上ですから日本のデータはないと思いますが、欧米における認知行動療法について、どのような評価、どの程度の効果があるというふうに考えておられるのか。もし、その辺についての知見がございましたら、お話しいただければと思います。

久保

保護観察で性犯罪対策をやっていけるのかという点については、いくつか問題があるだろうと思っております。まず第一に組織の問題、つまり人的・物的な問題があると思います。全国で保護観察官が約1000人位おりますが、管理職を除いて実働部隊で言えば全国で630人位しかおりません。非常に少ないというのが、本当のところでございます。保護司は、全国で49800人おります。ですので、約５万人弱の保護司と600人ちょっとの保護観察官とで実際にやっていくというお話でございます。これが人的・物的に十分なのかと問われれば、我々としても十分ではないと申し上げるしかありません。少しでもそれが増えるように努力はしたいと思っているところです。

次に、制度の問題、仕組みの問題があるだろうと思います。保護観察というのは、社会内で実際に普通の生活をさせながら指導していくわけですので、そういう点では、本人に対する直接的なコントロールがあまり効かないというか、ミニマムなものになっていることは間違いないところです。ですから、本人の自覚を促して、それでやっていくということが本当のところだろうと思います。これにつきましては、本当にそれで良いのかどうかというのも含めまして、保護観察のあり方について昨年来色々ご批判をいただいておりますので、現在法務省保護局では、更生保護のあり方を考える有識者会議において保護観察のあり方も含めて検討しているところでございます。ただ、保護局の一員として申し上げれば、確かに保護観察中の者の再犯等がないわけではございませんが、多くの者は特に問題なく保護観察を終了しているので、そういう点ではある程度の努力はしていると思ってはおります。しかしながら、それで十分だとは思いません。社会が随分変わってきております。保護観察の制度自体が50年前、戦後直ぐに出来たものですので、そのときの社会の状況と現在の社会の状況では随分違っていると思います。特に地域社会の繋がりや連携、地域社会のサポートなどは以前に比べて随分違ってきているだろうと思いますので、今までの仕組みで良いのかということについては、我々も考えなくてはいけないだろうと思っ

ております。

いずれにしましても、地域で処遇をするわけですので、決して保護観察を行う者だけがやれば良いということではございませんし、それだけでできるものというふうに我々自身も思っておりません。そういう点では、関係諸機関、警察・福祉・教育等も含めた関係諸機関の連携が本当に不可欠だろうと思っております。さきほど、イギリスやアメリカでもそのような連携の話が出ておりました。この点では、今まで以上に連携をしなければいけないと思っております。また、地域社会の理解と協力が不可欠です。保護司というのはボランティアです。これまでは保護司になってくれる方が結構いらっしゃいましたが、現在ではそういう方はなかなかいらっしゃらなくなりました。また、犯罪を犯した人を社会が受け入れてくれなければ保護観察はやっていけないわけです。そういう点では、地域社会の理解と協力が不可欠です。我々も社会を明るくする運動などの啓蒙活動をやっていますが、まだまだ浸透していないというのが本当のところだろうと思っております。そういう点では、ここにいらっしゃる皆様方も含めまして、関係機関の協力と地域の理解を求めるという活動をこれからもしていかなければいけないと考えております。

荒木

マスコミでは、警察が捕まえたり、起訴になったり、せいぜい裁判までは色々カバーをしていただけるわけですが、その後、刑務所でどうなっているか、仮釈放になってどうなったかということについては、ごく大きな事件を除いて、ほとんど報道がなされてきませんでした。さきほど法務省の方からお話がありましたように、今回保護観察についても大きな歴史に残る見直しがされようとしていますし、刑務所の矯正についても治療プログラムがいよいよ実行されようとしています。それぞれの組織が今まで一生懸命やっていたのだけれども、どうも治安は悪くなる一方で、子供がどんどん殺されていく状況です。我々警察も、そういう犯罪を防止するために何ができるだろうかということを考え、地域住民まで告知するのはともかくとしても、少なくとも子供に対する暴力、性犯罪者の情報を我々も持って、然るべき監視をするということに踏み出したわけであります。これは、あくまで犯罪防止策全体の中の１つの手段でありまして、さきほど紹介のあった色々なプログラム、あるいは、さきほど私が申し上げましたような各省庁、地域をあげての色々な取り組みと相まって、その効果を今後検証していくべきものではなかろうかと思っております。たしかに、法的な権限はあまりないわけですから、現場でどこまでやったら良いのかという声はよく聞くのです。けれども、少なくとも警察が情報を持っているということによって、１件ではありますが、現に重大な性犯罪を防ぐことができたわけですから、今後きちんと検証をしてやっていきたいと思います。

さきほど安岡先生から初犯はどうするのだという話がありました。私が少年課長をしていますときに、実は最高裁の方にある申し入れをしております。少年審判は秘密にすると法に書いてあるためなかなか窺い知れないのですが、山上先生から強制猥せつを10回近くもやってもせいぜい１年だという話もありました。そこで、少年の審判の結果どういうふうになって、保護観察になってそれがどうなったのだという検証を一緒にやりませんか、現状では少年の立ち直りにならないし、被害者を増やすことにしかなっていないのではないですかということで、申し入れたのです。これも一種の連携だと思うのですが、そういった検証をオープンにして、警察、裁判所、地域の人が一緒になって、どうやったら我々の社会がより安全で快適になるのかを考えていく。その過程で、アメリカやイギリスのような登録・管理、犯罪者を一貫して登録管理することをもっとすべきだ、あるいは、もっと行政機関に権限を与えるべきだというコンセンサスが得られれば、そういうことが実現する時期が来るかもしれません。もちろん、今の現行法の中でも、色々運用で可能なことはもっともっとたくさんあるのではないかとも考えております。

渥美

問題になるのは、リスクという概念とデンジャーという概念は、はっきり区別されなければなりません。リスクというのは、まだ実際に危害を加えるような急迫な状態が生まれているわけではありません。リスクが多い段階というのは、悪い行為をしているわけではないですから、それに対して処罰をするというような方法を取るのではなくて、そのような人達が犯罪に至るような行為をするようにならないようにサポートするという観点を中に入れようということなのです。従って、それについてのツールは、無限に発明されなければなりません。例えば、勉強ができないから、面白くないから喧嘩をするというような状況にある人に対しては、勉強を教えてやるようなシステムを用意する。直ぐ頭に来るという子供に対しては、その怒りを抑えるようなプログラムを用いる。親に問題がある場合には、いわゆるペアレンティングというようなことを親に対してきちんと理解してもらう。学校でいじめられているということであれば、学校と連携を取りながら、どうすればその子が皆にいじめられないで生きられるかという色々なツールを見つける。ツールはたくさんありますが、そのツールがどれだけ効果があるかないかというのは統計的な処理をし、メタアナリスをして、それに基づいて運用すれば良いのです。既に実施しているツールもたくさんあるわけですが、どの程度の効果があるかということを、お互いに情報を共有しあって見つける作業をしたら良い。リスクがあるからその者を刑務所に入れるとか、処罰をするというような意図では、決してありません。今ではアメリカでは、クリア・アンド・プレゼント・デインジャー・テスト（明白にして現在の危険の準則）とは違ったテストが用いられています。このようなことが考えられるのは、具体的な危険が発生していないにもかかわらず、国がパニッシュメントを課すという目的で、人々の生活の中に入り込むことはしてはならないということを前提とした上で、サポートをするというのと、ペナルティを科したりパニッシュメントをするという制度とは違う理解に立っているわけです。今朝、ラクストン先生も言われたように、シビルというものとクリミナルとは狙いが違うわけです。しかし、それは繋がっているのです。その繋がりをどういうふうにうまくやっていけば、犯罪を減らしたり犯罪を予防したりすることができるかということを考えようというわけです。それまで射程に入れた議論が、日本では行われてきませんでした。そういうものを射程に入れた議論をすれば、クリアプレゼントデンジャーテストを適用する必要は全くないわけです。勉強をさせるために面倒を見てやる、就業の機会を与えるような努力をしてやる、民生保護の申請をしていなかったら民生保護の申請をできるようにサポートしてやるというようなことをやることについて、一体どこがクリアプレゼントデンジャーテストに違反するのかということを考えなければならない。国がやることは、犯罪になったときに初めてリアクティブに対処するというやり方ではなくて、多くの人が犯罪者にならないで社会で生きていくように全体のシステムをどう考えるかということを中心に置くわけです。日本では考えられてきませんでしたが、英米では、このようなことについてたくさん考えているところがあって、それを日本にも取り入れてみようというものであります。

山上

精神鑑定につきましては、精神医学的な診断そのものが科学的には実証されないようなところもありますし、本人の陳述の内容が診断に際してかなり重要な位置を占めることから、その信頼性の評価によって見解が異なりうるという問題もあります。また、責任能力の判定基準というのは、必ずしも科学的に証明できるようなものとは違いますので、精神鑑定において意見がある程度食い違ったりすることが必然的に起きるわけです。そのような意味において、精神鑑定の果たしうる役割には、ある一定の限度があると考えるべきです。ただし、その限度をわきまえた上で、上手に活用すれば、精神の障害を有する犯罪者の処遇の決定、および犯罪者の「治療・教育」の実施に際して、非常に有効なものとして活かすことができるものだと思います。大きな事件において、複数の

精神鑑定が行われて鑑定人間で意見が分かれ、長い裁判の経過の中で結論が分からなくなっているような例も随分あるわけですが、その理由として、一つには裁判の長期化に大きな原因があります。極めて厳しい刑罰を免れることができないような人を5年、10年と拘置所に入れておけば、色々な心理的反応がおき、精神的状態が異常に変わってくるのもむしろ当然のことで、やはり迅速に裁判を進めるということが大切であろうと思います。また、司法精神医学の専門家は、まだ数が非常に少ないのです。日本では、保安処分に反対であるとか、触法精神障害者のために特別な専門の治療体制・施設を作るのはいけないといった反対があって、司法精神医学・医療の発展が遅れていたところに、ようやく心神喪失者等医療観察法ができて、多くの精神科医がこの領域に入ってくるようになってきたところです。また、昨年、日本司法精神医学会も発足しましたので、ようやくこれから、司法精神医学教育と鑑定医の育成に、しっかりした取り組みができるようにになっていくだろうと思います。

次に、性犯罪者の治療に関しては、認知行動療法を中心に、生活技術訓練とか、総合的な治療的取り組みが始まることになります。これも、さきほど紹介した事例の経過から見れば、どこまで効果を発揮できるか、限界もあるとは思います。けれど、さきほどの事例の中でも、刑務所の中では実際に問題を起こさずに過ごせたのに、出所してストレスがたまると失敗をする、あるいは、刺激に曝されると失敗するということを繰り返している人達が多いわけです。ですから、認知行動療法によって、自分認知や行動にどの様な問題があるかを理解し、ストレスをどのようにして処理できるか、あるいは刺激に曝されたときにどう対応するか、犯罪に誘惑されそうな予兆を感じたときにどう対応するか、といったことを学んでいけば、あのような方達でも、できれば犯行を避けたいという気持ちもあるわけですから、矯正施設においてしっかり取り組んでいれば、かなりの成果が上がる可能性があります。また、出所した後でも、きちんとフォローして、困ったときに相談できるような体制ができていれば、それは大きなサポートとなるだろうと思います。ですから、個々の事例についてその経過を見ていけば、認知行動療法によってかなりの効果が上がる事例があるだろうとは思います。但し、治療対象者の追跡調査のような形で、治療がどの程度再犯予防に効果があるかという調査をするとなると、調査の仕方や調査結果の評価の仕方ががとても難しく、必ずしも成果があがっていないという報告があることも知っています。その理由の一つは、このような臨床の治療効果の調査では、効果の期待される治療を行う治療群に対し、同室の集団ではあるが敢えて治療をせずに放置する非治療群をコントロール群とするということが、なかなかできないという、比較の問題の難しさがります。また、治療的な試みというのは、治療対象として非常に援助のし易い、あるいは立ち直り易い人達を選べば成果はどんどん上がっていくでしょうが、その結果この治療法が評価されると、今度は治療対象を、より対応の難しい人、より治療の難しい人達へと、ターゲットを広げて行くものです。その結果、成功率は上がり続けるというわけにはいかない。そのような状況のもとでも、個々のケースについて見てみれば、それまでの累犯傾向が改善されるなど、かなりの改善効果が認められるものがあるのだと、私は感じております。

小野

ありがとうございました。今お話しいただきましたように、満期で出所する方もおられ、その後にどうするかという問題もございますので、警察と保護観察のみではなくて、今日は壇上にはおられませんが、例えば厚生省関係の機関も含めた現場での連携によって、そういう方々の相談にのって犯罪を犯さずにすむような形にできるというようなことも、恐らく今後の課題ではないかと思う次第でございます。

安岡先生に、マスコミの役割という観点で、報道のあり方等についてもう少し触れていただきたいというお話がございました。

マトソン氏に対しましても、質問があります。日本においては、レイプ神話のようなものがあって、それが犯罪に繋がるという問題があるわけでありますが、そういう問題について、それぞれのお国においては、どういう

ふうにコントロールされているかという点のご質問がございました。

それから、ラクストン氏に対しまして、イギリスはＤＮＡ型鑑定技術の進展が著しいと思いますが、性犯罪の捜査及び防止に関しましてＤＮＡがどのように活用されているか、それによって、例えば人権侵害等の問題が起きているのかどうかという点についてのご質問がございましたので、この点について、お願いをしたいと思います。

安岡

マスコミがどんな役割を果たせるかということについては、先ほど申し上げた通り、先頭に立ってネームアンドシェームキャンペーンを行うというのは、とても日本ではできないと思います。紙面的な制約がある下で、載せなければいけないニュースを報じるというのが特に日本の新聞の第一の使命ですので、何か重大な性犯罪の事件が起きたとき、また新しい色々な制度の創設、あるいは運用・制度の変更があったとき、例えば出所者の情報を法務省と警察で共有するというような、そういう新しい動きが起きたときに、メリット・デメリットを的確に報じる。さらに、より重要な任務として、今我々がどういう場所にいるのかを報じることがあります。つまり、今日のお話ではっきりしてきたと思うのですが、性犯罪対策ということについて日本は何もしてきていなかった、どういうことで何が障害になって何もしてこなかったのか、それを海外での先進的な事例と引き比べて、こういう対策を取っているところもあるのに、それに比べて、どうして日本はそういう対策を取ってこなかったのかについて情報を提供して、読者・国民に考えていただくことを通じて、社会をより安全にしていく役割を果たしていくのだろうと考えています。

マトソン

メディアの役割については、簡単な答はないと思います。アメリカでも、メディアのコントロールということでは随分大変でした。、こういうセックスものというものは、よく売れるのです。性犯罪者は、新聞の第一面にほとんど毎日のように出てくる、多くの地域社会で毎晩テレビに出てくるという状況であります。ですから、こうやれば良いという方法はありません。もっと責任をもった報道をしてもらうための方法も、なかなかないわけです。私の仕事として新聞関係者のインタビューを致しますが、私がよく強調するのは、彼等の責任ある役割であります。報道がレイプ神話を広げていく役割を果たしている。性犯罪を防ぐ上で、メディアの役割というものがあるのだということを強調しています。どういうことをしたら、こういう犯罪は予防できるのか。単に煽るような、恐怖でパニックを起こさせるようなことではないようにということを強調してお話をしています。さきほど申し上げましたように、メディアに対して、あるいは地域に対して、特定の犯罪者の告知において先取りをした対応をすることは非常に重要です。警察がトレーニングを受けていて、適切なメッセージをメディアに発することができるということも、重要なことであります。また同時に、場合によっては、警察その他の刑事司法機関が、レイプ神話に対応するために、例えば、インターネット等に事実関係を載せることが、こういう神話を払拭するということに繋がっていく。啓蒙ということに関しましては、この刑事司法関係者の取り組みによって、国民は知る必要があります。子供とも、もっとこういう話をする。もし事件があれば、それをきちんと通報する。メディアも、きちんと事実を知る必要があります。性的な暴力というのは社会における保健・衛生面の問題でもあり、メディアは、他の関係者と同じように一定の役割を果たしていくことになります。簡単な解決策はありません。しかし、問題が起こる前に手を打つということが重要です。事実関係の情報を、ホットなネタということでメディアに流れる前に、きちんと然るべき手段で提供するということが重要でしょう。

ラクストン

ＤＮＡ型鑑定についてですが、非常に興味深い発展がありました。2003年の性犯罪法におきまして、警察が

権限を得るようになりました。すなわち、犯罪者の写真を、その人を識別するためにどの部分でも写すことができるようになりました。例えば、入れ墨の写真は、犯罪者を特定するのに役立ちます。また、刑事証拠法というのがありまして、ＤＮＡの試料を取ることができるようになっております。有罪が確定していなくても、検挙したときに試料を取れることになっております。現在150万のＤＮＡの試料が、イギリスには保管されております。これは、非常に重要なツールになっています。オペレーションアドバンスという作戦が現在進行中なのですが、このような技術がどんどん進む中で、昔なら解決されていないような事件も、ＤＮＡの試料を使うことによって、データベースを活かしていくことができます。随分時間が経ってから検挙ができた事例があります。例えば、10年、15年前に強姦を起こした犯罪者が、飲酒運転で逮捕されるてもＤＮＡの試料の照合がなされ、それによって過去の犯罪が明らかになるということもあります。ＤＮＡの証拠があるということで、検挙率が非常に高くなっております。もちろん、人権に関する法律に準拠することが重要でありまして、この関係では、司法長官が弁護士と検討を致します。ある一定の措置に関しまして人権法に準拠できるかどうか、きちんと関係者が確認をしております。そして、その判断の下で、対応を進めるわけであります。法律が今後出てくる場合にも、その法律が人権法に違反するということにはならないように、この確認はされるわけであります。ただ、ここで必要なのは、この人権法に関して懸念がある場合には、警察は人権法に係る適否の確認を行います。ＤＮＡに関しまして、以前の未解決事件に関して現在取られたＤＮＡの試料を使うことは問題ないということが、司法の場で明らかになっております。

小野

活発にご議論いただき、ありがとうございました。

第6章

論　　説

Ⅰ　英国の性犯罪者対策
－2003年性犯罪法及び多機関連携公衆保護協議会の運用を中心に－

警察政策研究センター教授
四方　光

目次

はじめに
Ⅰ　英国における近年の犯罪対策の動向
Ⅱ　1997年性犯罪者法第1章（性犯罪者届出制度）の概要
Ⅲ　1998年犯罪・秩序違反法第2条・第3条（性犯罪者命令）の概要
Ⅳ　2003年性犯罪法とその運用
Ⅴ　多機関連携公衆保護協議会
おわりに：我が国における性犯罪者対策への示唆

はじめに

性犯罪、中でも児童を対象とした性犯罪は、洋の東西を問わず社会的弱者を対象とした卑劣な犯罪として社会的関心の的となっている。我が国においても、強姦等の性犯罪は近年増加の傾向にあり、性犯罪対策は治安問題の中でも重要な課題の一つと言える。特に、平成16年11月に奈良県において発生した女子児童誘拐・殺人事件や平成17年11月に広島県で、翌12月に栃木・茨城県で相次いで発生した女子児童殺人事件を契機として、有効な性犯罪対策の在り方が政府により本格的に検討されることとなった。

犯罪予防の方法には、一般に、犯罪の発生しにくい環境をつくろうとする「状況的犯罪予防」と犯罪者を生まず再犯もさせないようにする「社会的（発達的）犯罪予防」の二つの方法があると言われている。これは性犯罪対策についても同じであり、警察だけでなく地域住民が主体となって、防犯パトロールや登下校時の付き添い等の活動が全国的に展開されているが、これらは主に「状況的犯罪予防」に属する活動である。これに対し、性犯罪者に対する「社会的犯罪予防」の本格的な検討については、我が国では緒に就いたばかりと言ってもいいであろう。「社会的犯罪予防」の中でも、裁判を経て刑事処分として行われる性犯罪者の処遇については、法務省において熱心な検討が行われているところであるが、警察政策として主に関心が持たれるのは、刑事施設には収容されていないものの性犯罪を犯す危険性が相当程度認められる人たちによる犯罪の予防である。

本稿は、我が国と同様、重大な性犯罪の発生を契機に、近年新たな対策が打ち出されたイギリス（イングランド・アンド・ウェールズ）の性犯罪者対策の動向を、2003年性犯罪法と多機関連携公衆保護協議会の運用を中心に紹介するものである[1)]。イギリスの性犯罪者対策については、我が国では、性犯罪者の電子的監視、性犯罪者本人による届出制度や再犯防止のための裁判所の命令がよく知られている[2)]が、本稿の執筆に先立って平成17年９月に行った英国出張調査における実務担当者に対するインタビューによれば、警察と保護観察所、刑務所等の関係機関が連携して性犯罪犯歴者の再犯防止に当たる多機関連携公衆保護協議会Multi-Agency Public Protection Arrangements（MAPPA）の運用がイギリスの性犯罪者対策において最も重要な部分を占めており、届出制度や裁判所の命令は同協議会の活動のための手段と位置付けられているようである。

そこで本稿では、最初に英国における犯罪対策全般の動向を概観した上で、性犯罪者届出制度を創設した1997年性犯罪者法第１章及び性犯罪者命令を創設した1998年犯罪・秩序違反法第２条・第３条を概説、性犯罪者登録制度の強化と性犯罪者命令等を定めた2003年性犯罪法とMAPPAの運用実態をやや詳しく解説することとしたい。

本稿が、我が国における性犯罪者対策の検討に少しでも貢献できれば幸いである。

Ⅰ　英国における近年の犯罪対策の動向

筆者は、別稿において[3]、近年における米英の犯罪対策に共通する考え方として、①均衡のとれた修復的アプローチ、②犯罪予防活動の重視、③コミュニティ・ガバナンス、④エビデンス・ベースト・クライム・プリベンションの４点を紹介しているが、本稿で紹介する性犯罪者対策と関係の深いのは②と③である。特に英国の犯罪対策においては、「プリベンション」「コミュニティ」「パートナーシップ」の３つが合い言葉のようになっているという[4]。本稿が特に焦点を当てている多機関連携公衆保護協議会も、性犯罪者対策の現場実務における「プリベンション」「コミュニティ」「パートナーシップ」の具体化の典型例であると言えよう。そこで、英国の性犯罪者対策を紹介する前に、これら３つの概念の重要性が英国において認識されるに至った背景を概観しておきたい。

第一にプリベンション（犯罪予防）については、もともとピール卿によって英国に近代警察が誕生したころには警察の主目的とされており、警察内部に犯罪予防を考える素地はあった。しかし、警察業務及び職員の専門化が進むにつれて犯罪捜査が中心業務と考えられるようになり、さらに犯罪情勢が厳しさを増す中、従来の「治療モデル」に基づく犯罪者の更生が必ずしもうまく機能していないことが明らかとなったことから、サッチャー政権のころから、「法と秩序」の回復を目的として、捜査・取締りと刑罰を一層強化することによって犯罪に厳しく対処すべきことが強調されるようになった。

ところが、いくら取締りを強化しても犯罪は減少せず、警察はかえって国民の信頼を失う結果となってしまった。取締りの強化だけでは犯罪の減少にはつながらないこと、犯罪の原因には様々な要因がありその対策にも幅広い視点が必要であるという認識が次第に共有されるようになり、英国では既に1980年代の後半には、警察力の強化は継続されつつも、犯罪対策は警察だけの仕事ではないという認識が広まっていったという。

他方、「治療モデル」への失望は、犯罪学者や政策立案者の視線を犯罪者に対する対策から犯罪を生みやすい環境に対する対策に移すこととなり、本稿冒頭で述べた「状況的犯罪予防」の興隆を見ることとなった。学会で大きく取り上げられるようになるのと平行して、英国内務省でも犯罪予防対策のための体制と予算が比較的早くから徐々に整備されてきた。

状況的犯罪予防は、その手法においては、本稿で取り上げる性犯罪者対策のような社会的犯罪予防とはまったく異なるものではあるが、犯罪対策の視点を事後的な対処から再び事前の予防に向けさせた意義は大きいと言えよう。後述するように、英国では、犯罪予防の重要性が認知されたことに伴い、警察や保護観察所の犯罪予防の責務が明確にされ、それに対応する現場レベルでの具体的職務として、犯罪を犯すリスクの高い者による犯罪の予防という社会的犯罪予防の対策が全国的に展開されることとなった。

また、状況的犯罪予防は我が国でいうところの「安全・安心まちづくり」に相当するものであり、人々の間に「犯罪予防は、警察だけの仕事ではなく、すべての組織、すべての個人の責務である」という意識を広めるのに大いに役立ったものと考えられる。このことが、次に述べる「コミュニティ」及び「パートナーシップ」の考え方につながり、これらの概念を政権の哲学とするブレア政権[5]に至って犯罪予防（どちらかと言えば社会的犯罪予防）が政府の最重要課題として位置付けられるようになったのである。

このように、コミュニティ（地域社会の参加）とパートナーシップ（多機関連携）は、犯罪対策の発展の中でその必要が認められるようになったのと同時に、折しも英国を含む先進諸国で興隆してきた「ガバメントからガバナンスへ」という政策に関わる大きな潮流[6]に乗ったものでもある。すなわち、英国のサッチャー政権をはじめ主要先進国において、肥大化した政府の機能を縮小するため積極的に進められた民営化が一段落した後、ブレ

ア政権に至って、政府でも市場でもうまくできない公共サービス提供の担い手として「コミュニティ」の重要性が注目され、コミュニティの関係機関と住民が現場レベルで連携する「パートナーシップ」が推奨されるようになった。現代の「リスク社会」では、人々の生活やその周辺に犯罪のみならず様々なリスクが存在する[7)]が、これに対処するための公共サービスを国家が独占的に供給することはもはや困難であり、国、自治体、企業、地域住民が、重層的な役割分担の下で連携して対処するというのが「ガバナンス」の理念である。同様の傾向は、他の先進諸国にも見られる。

このように政治主導で広められた「ガバナンス」の理念ではあるが、地域社会の具体的問題への対処に効果を発揮するものとして、国・自治体の職員や地域住民にも好意的に受け入れられていったようである。英国の文献や関係者へのインタビューを見る限り、ガバナンスの理念に従って立案された各種のパートナーシップの構想とその設立を国が財政支援する仕組みが、自治体や地域住民に受け入れられ、徐々に定着しつつあるように見える。

自治体（市町村）は、現場レベルの関係機関・団体の取りまとめ役として最適であることから、「地域安全community safety」という名称の部署を設ける自治体が増えるようになった。警察は、犯罪対策に関するパートナーシップにおいて、一つの実施機関であるだけでなく、危機管理のノウハウや具体的な危険情報を提供する「情報のブローカー」として、また、全体を見渡してパートナーシップ全体を調整するコーディネーターとしての役割を担うようになったとのことである。そして、個人や自治体が責任を分担するようになった後、「国に残された仕事は、各人が市民としての義務を果たすよう個人の活動を活性化し、促進（指導）するという性格が強まっていく。」[8)]

本稿で紹介するMAPPAを中心とする英国の性犯罪者対策においては、パートナーシップが重要な要素であることは明白であるが、コミュニティの理念がどのように反映されているのかは分かりにくいかも知れない。しかし、対策の主役である地域MAPPAが警察署単位で開催されることとなっていること、例外的ではあるが性犯罪者の情報が校長や集合住宅の管理人に教示される場合もあり得ることは、これらの対策がコミュニティを舞台としていることを示している。さらに、アメリカ等と異なり、性犯罪者情報を一般住民にまでは開示しないこととした理由が、性犯罪者をコミュニティから孤立させ、コミュニティを分断させないようにするための配慮であること自体、英国の性犯罪者対策がコミュニティを強く意識したものであることを示していると言えよう。

Ⅱ　1997年性犯罪者法第1章（性犯罪者届出制度）の概要

1997年性犯罪者法については、既にいくつかの論文において紹介されているので、ここではこれらの論文に基づいてその概要を述べるにとどめることとしたい[9)]。

同法が制定されたのは、英国内における性犯罪の続発により性犯罪に対する国民の関心が高まっていたところに、アメリカにおけるメーガン法制定の影響を受けて英国内における性犯罪者情報公開を求める世論が高まったことに対し、英国政府が「必要最低限の情報の共有」という方法によって対応した結果とされている。

また、内務省内では、届出制度は「情報に基づく警察活動」の一環との位置付けがなされているようである。本法制定に先だち、1991年刑事司法法によって、12月以上の拘禁を受けた者に対する強制的な観察制度が導入されている。1997年性犯罪者法の届出制度は、この出所後の観察にとって大きな武器になったものと考えられる。

1997年性犯罪者法は、第1章 性犯罪者の届出義務、第2章 性犯罪の国外犯、第3章 補則と、届出義務の対象となる性犯罪を定めた別表1、国外犯の対象となる性犯罪を定めた別表2によって構成されている。同法の特徴は、第1章に定める届出義務にあり、これによって、性犯罪が発生する前に行われる警察の予防が初めて開始

されたとのことである。同法による届出制度のポイントは、次の４点である。（なお、後に2000年刑事司法及び裁判所業務法が制定され、同法第66条及び附則第５条により届出制度の強化が行われている。）

１　届出義務の対象者（第１条第１項・第２項）

⑴　本法施行後に、①性犯罪により有罪を宣告された者、②性犯罪を実行したと認定されながら、心神喪失、行為無能力の理由により無罪とされた者、③性犯罪により、警察による警告を受けた者

⑵　本法施行時に、①既に性犯罪により有罪を宣告されているが、未だ刑を執行されていない者、②既に性犯罪を実行したと認定されながら、心神喪失、行為無能力の理由により無罪とされた者で、未だ処分を受けていない者、③性犯罪により、施設内で服役中、社会内で監督を受けている、あるいは、入院措置を受けている者

※　2000年刑事司法及び裁判所業務法附則第５条第４項により、届出義務の対象者が英国を出入国する場合にも届出すべきこととされた。

２　届出義務の継続する期間（第１条第４項）

⑴　終身拘禁又は30月以上の拘禁刑の言渡しを受けた者又は受けていた者、制限命令に服して病院への入院に付された者又は付されていた者　無期限

⑵　６月を超え30月未満の拘禁刑の言渡しを受けた者又は受けていた者　10年間

⑶　６月以下の拘禁刑の言渡しを受けた者又は受けていた者、行動制限命令に服さないで病院への入院に付された者又は付されていた者　７年間

⑷　その他　５年間

３　届出義務の内容（第２条）

対象者は、対象者となった当日から起算して14日以内に、氏名、通称、住所、生年月日を警察に届出なければならない。これらに変更があった場合にも、14日以内に届出をしなければならない。（2000年刑事司法及び裁判所業務法附則第５条第２項により届出の期限が３日以内に短縮されるとともに、同条第３項により届出人は警察官の求めにより指紋採取と写真撮影を認めるべきこととされた。）

４　違反に対する罰則

違反に対しては、６月以下の拘禁若しくは罰金又はこれらが併科される。（2000年刑事司法及び裁判所業務法附則第５条第５項により、正式起訴された場合の罰則が５年以下の拘禁まで引き上げられた。）

Ⅲ　1998年犯罪・秩序違反法第２条・第３条（性犯罪者命令）の概要

性犯罪前歴者による再犯を防止するためには、その所在を把握しておくだけでなく、再犯の兆候を示す行動が見られたときに再犯を防止するために必要な何らかの措置を講じなければならない。再犯の前兆行動は見られるが、未だ実際に犯罪には及んでいない状況において行政はいかなる措置を執ることができるであろうか。この問題を解決するために、1998年犯罪・秩序違反法第２条に「性犯罪者命令」の規定が設けられた。その概要は、次のとおりである[10)]。また、後に2000年刑事司法及び裁判所業務法第66条及び附則第５条第６項によって、性犯罪に対する裁判の判決時に、公衆の保護等のために必要な行為の禁止を命ずる「行動制限命令」が加えられている。

なお、1998年犯罪・秩序違反法第115条は、同法の目的のために必要な場合には、警察、自治体、保護観察所及び健康保健関係機関は、関係機関に情報提供することができる旨規定していることも付言しておきたい。

１　対象者（第２条第１項、第３条第１項）

次に掲げる性犯罪者であって、現在のその者の行動に照らして、将来公衆に対して重大な危害を及ぼす危険が

あると認める合理的理由があるものが命令の対象となる。

⑴　1997年性犯罪者法第１章の規定を適用する性犯罪により、有罪宣告された者

⑵　当該罪について心神喪失により無罪と認定された者、又は行為無能力の状態にあってかつ当該行為がその者によって行われたと認定された者

⑶　当該罪について被警告者が警告を受けた当時に当該行為を行ったと自認していた者

⑷　英国内なら性犯罪を構成する外国法令に規定する犯罪により当該外国において処罰された者

２　命令の手続（第２条第１項－第３項）

警察署長は１の要件を認める場合に治安判事裁判所に申立を行い、要件が満たされていると認める場合には、同裁判所が被申立者に対して性犯罪者命令を命ずる。

３　命令の期限（第２条第５項－第７項）

命令の期限は命令書に記載される期間までとされ、その期間は５年を下回ることができず、かつ、当事者の賛同がない限り５年以内に取り消すこともできない。

４　命令の内容（第２条第４項）

命令の内容は、当人による重大な危害から公衆を保護するために必要な禁止事項とされている。例として、指定時間内における学校への立入禁止が挙げられている。

５　命令違反に対する罰則（第２条第８項）

命令違反に対しては、略式起訴の場合６月以下の拘禁若しくは罰金又は両者の併科、正式起訴の場合５年以下の拘禁若しくは罰金又は両者の併科となる。

Ⅳ　2003年性犯罪法とその運用

イギリスの性犯罪対策は1997年性犯罪者法等によって強化されたかに見えたが、その後も続発する性犯罪によって改正を求める世論が高まり、特に2000年夏には８歳の少女が性犯罪前歴者によって殺害される事件が発生するに至り、性犯罪者対策強化の世論が沸騰した。そこで、英国政府は、後述する2000年刑事司法・裁判所業務法の制定に続いて、性犯罪対策関連諸法の包括的な改正となる2003年性犯罪法を定めた。

この間、メディアによって性犯罪者追及キャンペーンが行われ、監督下にあった性犯罪前歴者が行方不明となってしまったり、間違えて無関係の人々が攻撃を受けたりする事件が生じたという。このように、性犯罪前歴者の情報公開は、彼らの逃亡につながり、関係当局が彼らの監督を継続できなくさせ、結果として性犯罪からの児童の保護につながらないと英国政府は判断したとのことである。

本法は、３章143条から成る大部の法律であり、第１章 性犯罪、第２章 届出及び命令、第３章 通則となっている。本稿では、第1章については概略のみ、第2章については運用実態も含めより詳しく説明し、第３章に関する解説は省略することとしたい[11)]。

１　性犯罪に関する規定の整備（第１章）

本法が制定されるまでは、性犯罪を規定する法律は複数にまたがっており、かつ、多くの規定が19世紀の法律と基本的に変わることがなかった。そこで、時代の要請に応えるため、児童と弱者の保護、同意に関する規定整備等のための改正が行われたものである。同法第１章の主なポイントは、次のとおりである。

⑴　構成要件の明確化

性犯罪全体を本章において規定し直し、構成要件の明確化を図っている。特に、愛人・知人間における性犯罪

の増加に伴い、同意の判定の困難性によって近年有罪宣告率が著しく低下しており、被害者の権利保護のために同意の判定に係る規定が整備された。

第一に、強姦（第１条）をはじめ各性犯罪を規定する条項において、「被害者が同意すると信ずることが合理的か否かは、被害者が同意するか否かを確認するために被告人が講じたあらゆる措置を含むすべての状況を考慮して、決定するものとする」旨の規定がなされている。

第二に、児童に対する性犯罪における年齢知情性について、13歳未満の児童については被告人における年齢の認識を問題とせず、16歳未満の児童については合理的にみて認識していなかったことを要件としている（第５条－第12条）。また、精神障害者が障害のゆえに性的接触を拒否できなかった場合には、被告人がそうと知っていた場合のみならず、知ることが合理的に期待できた場合にも犯罪とされることとなった（第30条）。

第三に、欺罔・詐称があった場合には同意がなかったものと法律上推定され（第76条）、暴力、監禁、投薬等一定の状況にあった場合であって、同意に関する十分な証拠が提出されなかったときには、同意がなかったものとみなされる（第75条）こととされている。

テムズバレー警察のニール児童保護・性犯罪対策課長は、筆者の質問に対し、これらの規定整備は、複雑な関係規定の適用解釈、年齢知情性の立証等の捜査実務にとっては大きな意義のある改正であったと述べている。

⑵　グルーミングの犯罪化（第15条）

本条は、性犯罪を目的とした事前の面会・連絡を犯罪化するものである。イギリスでもインターネット等を通じた児童に対する誘引が問題となっていることを背景に本条が創設されたようであるが、事前の連絡だけでなく性犯罪を目的として実際に面会等をしたことを要件としている。同じくテムズバレー警察のニール課長によれば、本条はインターネットを悪用した性犯罪の取締りを容易にするものであるが、警察側の取締体制の整備が追いついていないとのことである。

本条の構成要件は、①18歳以上の者が、②性犯罪に該当する行為を行う目的をもって、③事前に２回以上面会又は連絡をして、④16歳未満の児童と会い、又は会う目的で旅行し、かつ、⑤当該児童が16歳以上であると信じていなかったと合理的に認められることとされている。本条に違反した者は、略式起訴の場合は６月以下の拘禁若しくは法定上限以下の罰金又は両者を併科、正式起訴の場合は10年以下の拘禁に処することとしている。

⑶　児童・精神障害者関連施設職員による性的接触等の犯罪化

18歳未満の児童に対して信認関係にある者、具体的には少年司法関連施設、病院・診療所、教育機関等の職員が性的接触等を行った場合に、これらの者を処罰することとしている（第16条－第24条）。同様に、精神障害者のケースワーカーが性的接触等を行った場合に、これらの者を処罰することとしている（第38条－第44条）。

２　性犯罪前歴者届出制度（第２章前半）

性犯罪前歴者届出制度は、上述した1997年性犯罪者法において導入され、2003年性犯罪法で一定の強化がなされた。2003年性犯罪法は、従前の制度を踏襲しつつ細部の改正を行ったものである。そのため1997年性犯罪者法に関する上記解説と重なる点もあるが、以下2003年性犯罪法の届出制度について説明することとする。

⑴　届出義務の対象者（第80条・第81条、附則第３条）

本法施行以降に、①附則第３条に掲げる性犯罪により有罪を宣告された者、②性犯罪を実行したと認定されながら、心神喪失により無罪とされた者、③性犯罪に該当する行為を実行したと認定されながら、行為無能力とされた者、④性犯罪により、警察による警告を受けた者が、届出義務の対象者とされている。附則第３条により、多くの罪種について青少年の届出義務が除外される（除外年齢は罪種ごとに異なる。）とともに、少年に代わってその親権者に届出義務を負わせることができるものとされている（第89条）。また、本法施行時に1997年性犯

罪者法上の届出義務の対象であった者も、引き続き義務を負うこととされている。

以上のように、2003年性犯罪法の届出義務の対象者は、1997年性犯罪者法の対象者と基本的に変わるところはないが、他と比較するとやや大きな相違としては、2003年性犯罪法第134条が、条件付き釈放及び無条件釈放を有罪の判決として取り扱わないとした2000年刑事裁判所権限法（判決編）第14条を条件付き釈放については適用しない旨規定していることから、2003年性犯罪法では条件付き釈放の者は届出義務に服することとなった点があるとのことである。なお、本法第130条の規定により、附則第３条を改正する権限が内務大臣に委任されている。

筆者がインタビューを行った英国内務省・警察関係者は、いずれも、届出義務の対象者の大半はこの義務に従っており、行方不明となることはほとんどないとのことである。また、届出義務違反は５年以下の拘禁に当たる犯罪とされていることから、同違反は逮捕可能な犯罪であり、行方不明者は捜査として追跡することができる。幹部警察官協会Association of Chief Police Officers（ACPO）によれば、対象者の97％は届出義務を遵守しているとのことである。英国内務省・警察関係者によれば、届出に関してたまに混乱が生ずるのは、届出義務のない者でも義務違反になるのではないかと不安に思って届出をしたところそのまま登録されてしまったり、法令を熟知していない裁判官、刑務所職員、保護観察官、警察官等によって間違った教示がなされたりすることによるが、事実が判明すればすぐに対処されるので大きな問題とはなっていないとのことである。

届出により登録された性犯罪者の数は、2002／３年度で21,513人、2003／４年度で24,572人、2004／５年度で28,994人と、高い伸びを示している。これら届出された性犯罪前歴者は、内務省所管の独立行政法人 警察情報技術機構Police Information and Technology Organizationが設置・運営する凶悪犯罪者・性犯罪者登録システムViolent Offender & Sex Offender Register（ViSOR）にすべて登録されることとなっている（本システムが英国全土をカバーすることとなったのは、ようやく2005年８月のことだそうである。）。本システムは、危険な犯罪前歴者の管理、再犯が生じた場合の捜査支援に役立つとともに、各地域の関係機関の責任を明らかにする役割も担っている。筆者が訪問したテムズバレー警察とケンブリッジシャー警察の担当幹部は、当局側にとっては、届出制度は後述するMAPPAの責任範囲を確定することにもあると述べていたことが印象的であった。

⑵　届出義務の継続する期間（第82条）

2003年性犯罪法の継続期間も、基本的には1997年性犯罪者法の期間と同じであるが、下記④のとおり警察による警告を受けた者の期間が２年に短縮される一方、上述のように条件付き釈放を受けた者も届出の対象者となったことから、そのような者については当該条件付き釈放の期間が届出義務の期間とされた。

①　終身拘禁又は30月以上の拘禁刑の言渡しを受けた者又は受けていた者、制限命令に服して病院への入院に付された者又は付されていた者　無期限

②　６月を超え30月未満の拘禁刑の言渡しを受けた者又は受けていた者　10年間

③　６月以下の拘禁刑の言渡しを受けた者又は受けていた者、行動制限命令に服さないで病院への入院に付された者又は付されていた者　７年間

④　警察による警告を受けた者　２年間

⑤　条件付き釈放等を受けた者　当該条件付き釈放の間

⑥　その他　５年間

⑶　初回届出（第83条）

対象者は、対象者となった当日から起算して３日以内に、①生年月日、②国民保険番号、③届出時の氏名その他通称、④届出時の住所、⑤届出義務の通知時の氏名その他通称とそれらの氏名等を使用していた場所、⑥届出義務の通知時の住所、⑦その他英国内で常駐する場所を警察に届出なければならない。国民保険番号も届出事項

としたことは2003年性犯罪法による改正点の一つであり、上記ニール課長によれば、これによって本人確認や一時所在不明時等の追跡が容易になったとのことである。

⑷　変更届出（第84条）

届出事項に変更があった場合にも、当日から起算して３日以内に警察に届出なければならない。

⑸　定期届出（第85条）

2003年性犯罪法によって加えられた義務である。初回届出、変更届出、前回の定期届出後１年以内に再届出をしなければならない（海外渡航届出は再届出の起算点には含まれない。）。後述するように、危険性が最も低いレベル１の性犯罪前歴者については、実務上の問題として積極的な動向把握作業までは不可能な場合が多いので、定期届出制度はレベル１の性犯罪前歴者の動向把握に係る関係当局の負担を軽減する効果を持つこととなる。

⑹　海外渡航届出（第86条、2003年性犯罪法渡航届出規則2004）

前条と同じく、2003年性犯罪法によって加えられた義務である。届出義務対象者が３日以上国外に渡航する場合には、渡航の７日以上前に、①出国日、②渡航先国・到着地、③複数の国に渡航するときにはこれらの国の到着地、④渡航・移動に利用する運輸会社、⑤渡航先初日の宿泊先、⑥帰国日、⑦帰国の際の到着地を届出なければならない。本条は、性犯罪前歴者の所在を切れ目なく把握するとともに、場合によっては渡航先の外国当局に再犯のおそれの高い者が入国することを通知するために設けられたものである。

⑺　指紋採取・写真撮影（第87条第４項）

初回届出、変更届出、定期届出に際して、警察官等は指紋採取・写真撮影を要求することができる。

⑻　違反に対する罰則（第91条）

違反に対しては、略式起訴の場合は６月以下の拘禁若しくは5,000ポンド以下の罰金又はこれらが併科され、正式起訴の場合は５年以下の拘禁に処せられる。

⑼　情報提供（第94条－第96条）

第94条は、本法第２章（届出及び命令）に係る犯罪の予防、調査、捜査、公訴提起のために、警察が関係省庁から情報提供を受けることができる旨規定している。これらの情報には、国民保険番号、パスポート、運転免許証等に係る情報を含んでおり、届出事項の真正性の確認や行方不明時の所在確認に役立てることができる。

第96条は、内務大臣に対し、拘禁施設の長に対して、被収容者の釈放・移送に関する情報を一定の関係者に通知すべきことを義務付ける規則の制定権を与えている。内務省の担当者によれば、本条に基づく規則は、後述するMAPPAの活躍によってその必要性が低減しているため、現在のところ制定の見通しがあるわけではないとのことである。

３　性犯罪前歴者に対する裁判所命令（第２章後半）

2003年性犯罪法の特色の一つは、1998年犯罪・秩序違反法によって創設された性犯罪者命令を拡充し、届出命令、性犯罪予防命令、渡航禁止命令及び性的危害禁止命令を定めたことにある。テムズバレー警察とケンブリッジシャー警察の担当幹部は、これらの命令も、届出制度と同じくMAPPAの業務遂行のための重要な手段として認識していた。

以下、各命令の概要を述べることとしたい。

⑴　届出命令（第97条－第103条）

届出命令は、英国外で性犯罪を行った英国人及び外国人について、警察署長の申立に基づき、裁判所が発するものである。命令の対象者は、性犯罪を犯したのが英国内であれば届出義務を負っていたはずの者に相当する。他の命令と異なり、犯罪者の危険性までを立証する必要はない。届出命令によって生ずる届出義務の継続期間は、

英国内での通常の届出義務の継続期間の規定が読み替えられて適用されるが、継続期間の起算点は届出命令の日ではなく、外国で有罪判決を宣告されるなどした日とされている。届出命令に基づく届出義務の違反に対する処罰は、英国内での通常の届出義務違反の場合と同じである。

届出命令の発出実績は少なく、2004／5年度では22人のみであった。

命令を受けた者は上訴することができるが、不処分決定に対して申立者である警察署長は上訴することはできない。届出命令に対する不服申立がなされている間を手当てするために、仮届出命令の仕組みが設けられている。

⑵　性犯罪予防命令（第104条－第113条）

性犯罪予防命令は、性犯罪者又は一定の凶悪犯罪者に対して、これら犯罪に関する判決に際して又は警察署長の申立に基づき、一般公衆又は特定市民の重大な性的危害からの保護のために必要と認められる場合に、裁判所がその目的のために必要な限度において一定の行為の禁止（5年以上の一定期間）を命ずるものである。後述するように、最もリスクの高い犯歴者を管理する任務に当たる多機関連携公衆保護会議Multi-Agency Public Protection Panel（MAPPP）が性犯罪を予防するために比較的よく活用する命令であり、2004／5年度では503人がこの命令を受けている。

命令の対象となるのは、附則第3条に掲げる性犯罪前歴者だけでなく、附則第5条に掲げる殺人、誘拐、監禁等の凶悪犯罪前歴者も含まれる。これらの犯罪について、①有罪判決を受けた者、②心神喪失により無罪と認定された者、③行為無能力の状態にあってかつ当該行為がその者によって行われたと認定された者、④警察による警告を受けた者、⑤英国外において上記①―③に相当する要件に該当する者が命令の対象となる（なお、附則第5条についても、第130条の規定により、その改正の権限が内務大臣に委任されている。）。警察署長が申立を行う場合には、適切なリスク評価によって「一般公衆又は特定市民の重大な性的危害からの保護のために必要と認められる」ことを立証しなければならない。判決時に裁判所から命令が発出されるよう証拠書類を提出する場合にも、この点が立証のポイントになる。

禁止行為の内容は裁判官の裁量に任されているが、児童と関係の深い職業への就職の禁止、インターネットを利用した特定の活動の禁止、特定の年齢層の児童との単独での接触の禁止、学校等への一定距離以内への接近の禁止等が想定されているようである。

命令に違反した者は、略式起訴の場合は6月以下の拘禁若しくは罰金又はこれらが併科され、正式起訴の場合は5年以下の拘禁に処せられる。

命令を受けた者は上訴することができる。命令に対する不服申立がなされている間を手当てするために、仮性犯罪予防命令の仕組みが設けられている。また、命令を受けた者、警察署長ともに、命令発出後の変更・取消の申立ができるが、裁判所は両者双方の同意がなければ5年間は取消をすることができない。

⑶　渡航禁止命令（第114条－第122条）

渡航禁止命令は、16歳未満の児童に対する一定の性犯罪者に対して、警察署長の申立に基づき、英国外の16歳未満の児童一般又は16歳未満の特定児童の重大な性的危害からの保護のために必要と認められる場合に、6月未満の一定期間渡航禁止を命ずるものである。

警察署長が申立を行う場合には、適切なリスク評価によって「英国外の16歳未満の児童一般又は16歳未満の特定児童の重大な性的危害からの保護のために必要と認められる」ことを立証する必要がある。性犯罪予防命令とは異なり、英国外で児童の性的危害からの保護が必要と認められなければならないので、海外在住の者と児童に対する性犯罪に関連する計画を持っていたことなどを立証しなければならない。2004／5年度にこの命令を受けた者は1人に過ぎなかった。

命令に違反した者は、略式起訴の場合は６月以下の拘禁若しくは罰金又はこれらが併科され、正式起訴の場合は５年以下の拘禁に処せられる。

命令を受けた者は上訴することができる（命令に対する不服申立がなされている間の手当てに関する規定はない。）。命令を受けた者、警察署長ともに、命令発出後の変更・取消の申立ができ、裁判所は両者の意見を聴いた上で変更・取消をすることができる。

⑷　性的危害禁止命令（第123条－第129条）

性的危害禁止命令は、16歳未満の児童に対する一定の性的行為を少なくとも２回行った者に対して、警察署長の申立に基づき、16歳未満の児童一般又は16歳未満の特定児童の性的危害からの保護のために必要と認められる場合に、裁判所がその目的のために必要な限度において一定の行為の禁止（２年以上の一定期間）を命ずるものである。本条は、本法第１章第15条に規定されたグルーミング罪では対象とできない危険行為に対処するために設けられた。上記のとおり、グルーミング罪は、実際に対象児童と面会又は旅行することが構成要件とされており、インターネットを利用した性的行為のみでは本罪の対象とはならない。

そこで、性的危害禁止命令では、①児童を巻き込んで性的行為を行い、又は児童の面前で性的行為を行うこと、②人の性的行動を観察し、又は性的な動画又は静止画を見るよう、児童に対して誘導又は誘引すること、③性的活動に関連し又は性的活動への関連性を内容とするものを児童に与えること、④児童に対して性的な内容を含む通信を行うこと、のいずれかを少なくとも２回以上行い、かつ、児童一般又は特定児童の性的危害からの保護のために必要と認められる場合に、発せられることとされている。ここで、「性的行為sexual activity」とは、目的にかかわりなく、通常人であれば性的であると思料する行為をいうものとされている。他の命令とは異なり、性犯罪について有罪判決を受けるなどしている必要はなく、また、性犯罪を犯す目的も必要としない。

この命令では、行為の要件がかなり幅広いだけに、対象者の人権への配慮もあってか、性的危害のリスクの大きさの判断は相当慎重に行われ、実務上はあまり活用されていないようである。2004／５年度にこの命令を受けた者はいなかったようである。

命令に違反した者は、略式起訴の場合は６月以下の拘禁若しくは罰金又はこれらが併科され、正式起訴の場合は５年以下の拘禁に処せられる。

命令を受けた者は上訴することができる。命令に対する不服申立がなされている間を手当てするために、仮性的危害禁止命令の仕組みが設けられている。また、命令を受けた者、警察署長ともに、命令発出後の変更・取消の申立ができるが、裁判所は両者双方の同意がなければ２年間は取消をすることができない。

Ⅴ　多機関連携公衆保護協議会

英国でも警察と保護観察所が協力することはかつてはなかったが、いくつかの制度変更を経て連携する機運が高まっていったようである。まず、1991年刑事司法法により、保護観察所は、12月以上の拘禁を受けて出所した者すべてに対して観察を行わなければならなくなった（これ自体、犯罪統制という観点からは大きな制度改正と言えよう。）。他方、警察においても、犯罪被害者支援に本格的に取り組むようになってから、多様な機関との連携の必要性を認識するようになり、さらに、1997年性犯罪者法によって性犯罪前歴者届出制度の導入を契機に警察が性犯罪の予防にも乗り出すことになったことから、警察と保護観察所の両者が連携の必要性を感ずるようになったという。

このような中2000年刑事司法・裁判所業務法が制定され、その第67条及び第68条によって多機関連携公衆保護

協議会Multi-Agency Public Protection Arrangements（MAPPA）の設置がイングランド・アンド・ウェールズの全42地域に対して義務付けられることとなった。同法は、警察と保護観察所を性犯罪対策の「責任機関」として指定し、各地域の責任機関に対して、①登録性犯罪者、②一定の凶悪犯罪者等、③危険性のあるその他の犯罪者の評価と管理をするため、MAPPAを設置、運営することを義務付けている。

さらにMAPPAを強化するため、2003年刑事司法法第325条－第327条は、①第3の「責任機関」として刑務所を加えるとともに、②保健、住宅、社会福祉、教育、少年非行対策、雇用及び電子的監視機関等の関係機関も協力すべきこととし、③各MAPPAに2人の民間アドバイザーを置くことが義務付けられることとなった。MAPPAの運営においては、「顔の見える関係」の構築による関係機関間の円滑な連携が不可欠であると認識されており、頻繁に会合を持つことが推奨されている。

英国内務省において地方のMAPPAの支援を担当しているのは、保護局の公衆保護課である。同課には、保護観察のみならず警察の経験者も配置され、「MAPPAガイダンス」を作成、配布している。「国家MAPPA運営戦略会議」も設置され、関係省庁間の連携に当たっている。また、性犯罪対策全般について関係省庁間の連携を図るため、2003年には、「性犯罪対策関係閣僚会議」が設置された。同会議は、内務大臣を議長とし、保健省、教育訓練省、労働年金省、副首相府、貿易産業省、法曹庁及び憲法問題庁の各省庁によって構成されており、省庁間の連携を促進する役割を負っている。

本稿冒頭でも述べたように、英国の性犯罪者対策の関係者は異口同音にMAPPAの効果と重要性を指摘しており、さらに、英国の性犯罪者対策全般にはやや批判的であったケンブリッジ大学のマトレーバー博士もMAPPAには好意的であったのが印象的であった。

本項では、内務省保護局、テムズバレー警察、ケンブリッジシャー警察の担当者へのインタビューと「MAPPAガイダンス」等[12)]に基づきMAPPAの運営状況を紹介することとしたい。

1　MAPPAの対象者とそのリスク評価

MAPPAによるリスク管理の対象となる者は、①性犯罪者届出制度によって登録された性犯罪者、②危険性の高い一定の凶悪犯罪者等、及び③責任機関によって公衆に対するリスクが高いと評価された者の3種類とされている。①及び②は法令の定め及び判決によって自動的に確定するのに対し、③の類型は一定の基準に基づいて行われる責任機関の判断によって決められることとなる。

2002／3年度及び2003／4年度におけるMAPPA対象者の数は、**表1**のとおりである。

これらのMAPPA対象者は、リスク評価によってリスクの高低が3段階に分類される。リスク評価には、複数の評価方法が用いられている。リスク評価の基本となっているのは、長年にわたる科学的検証を経て構築された「犯罪者評価システムOffender Assessment System（OASys）」で、コンピュータ上のフォーマットにより13の視点から犯罪者の再犯危険性をリスクが①低い、②中くらい、③高い、④とても高いの4段階に分類評価するものである。同じく長年にわたる科学的研究に基づいた、より詳細な評価ツールとして「リスク・マトリックス2000 Risk Matrix 2000」が開発されている。Risk Matrix 2000によるリスク評価は、実施者のための評価マニュアルに従って2ページに収まる評価用紙を記入すると、①低い、②やや低い中くらい、③中くらい、④やや高い中くらい、⑤高い、⑥とても高い、⑦（さらに）とても高いの7段階に分けられるようになっている。なお、18歳未満の非行少年に対しては、「少年非行対策チームYouth Offending Team」がASSETという評価方法によってリスク評価を行うこととなっている。これらの評価方法は、それぞれ3段階以上の段階を持っているが、MAPPAにおける3段階に対応するように統合されることとなる（例えば、OASysの③高いと④とても高いは、MAPPAの運用上の3段階としてはともに「高い」に分類される。）。

表1　全国のMAPPA対象者数（英国内務省資料より）

類　　型	2002／3年度	2003／4年度	増　減　率
①登録性犯罪者	21,513	24,572	14%
②凶悪犯罪者等	29,594	12,754	▲57%
③その他の犯罪者	1,802	2,166	20%
合　　計	52,909	39,492	▲25%

リスクが「高い」とされ、後述する「多機関連携公衆保護会議MAPPP」に付託される犯罪前歴者は、次の基準により慎重に選定される。

① 次の条件のいずれかを満たすこと。

- OASysによって、リスクが「高い」又は「とても高い」と評価されること。
- 事例の複雑性から幹部レベルの協力を要するか、又は例外的な追加的資源を要するようなリスクが認められること。

② リスク評価は「高い」又は「とても高い」には至らないが、メディアや世論の関心がとても高く、司法制度に対する公衆の信頼を確保するために必要であること。

この基準を満たし、MAPPPに付託される犯罪前歴者は、**表2**のとおり全体のごく一部に過ぎない。2003年度から2004年度にかけてリスクの高い犯罪者数が著しく減少しているが、これについて政府関係者は、本制度によるリスク管理の成果だと考えているようである。なお、特にリスクが高く、地域における対処だけでは不十分であると認められる場合には、内務省保護局直轄の「公衆保護グループPublic Protection Group」に付託されることとなっている。

表2　MAPPPに付託された犯罪者数（英国内務省資料より）

類　　型	2002／3年度	2003／4年度	増　減　率
①登録性犯罪者	1,383（6％）	1,109（5％）	▲20%
②凶悪犯罪者等	1,096（4％）	705（6％）	▲36%
③その他の犯罪者	364（20%）	338（16%）	▲ 7%
合　　計	2,843	2,152	▲24%

2　MAPPAの基本的枠組み

MAPPAは、英国行政において幅広く行われている「多機関連携アプローチ」の代表例と言えるであろう。また、実績評価による恒常的な改善も制度の中に組み込まれている。

各警察本部毎のMAPPAは、全体の管理を行う「運営戦略会議」、運営の実質的中心となるMAPPA事務局長、特にリスクの高い犯罪者の管理に当たるMAPPP、警察署毎に運営され中リスク以下の者の管理に当たる地域MAPPAから構成される。

MAPPAの運営状況をモニターし、必要があれば所要の方針変更を行う監督機関として、各地域のMAPPAごとに関係機関の担当上級幹部で構成される「運営戦略会議Strategic Management Board」が組織される。「MAPPAガイダンス」によれば、同会議の任務は、①最低でも四半期に一度程度のモニターと運営状況の評価、②児童保護委員会、犯罪・秩序違反行為防止協議会、刑事司法委員会等の公衆保護のための他の地域協議会との連

携、③MAPPA年報の作成と諸施策の宣伝、④定期的見直し又は司法制度の変更に伴う協議会の発展計画の立案、⑤MAPPA関係職員の訓練計画の策定とされている。

MAPPAの運営及び関係機関との調整の中心となるのは、MAPPA事務局長である。ケンブリッジシャー警察では、保護観察官を事務局長として任命した上で警察本部内に招き入れることによって、警察と保護観察所との緊密な連携を図っている。テムズバレー警察では、関係機関間の連携強化のために、各機関の実務担当者の会議である「MAPPA調整委員会」を設置していた。

このようにMAPPAの管理は警察本部レベルで行われるが、実際のMAPPAの運用主体は、対象者のリスクの高低によって異なる。リスクの程度が低く対象者の大多数を占めるレベル1の性犯罪者については、定期届出があった場合やたまたま情報が寄せられた場合等に責任機関が現状把握するのみで、積極的な監視、働き掛けは行わないようである。したがって、レベル1の対象者のために関係機関が集まるということはない。

リスクの程度が中くらいのレベル2の性犯罪前歴者については、警察署ごとに結成される地域MAPPAが担当する。地域MAPPAには、それぞれ1－2名の警察官及び保護観察官が担当者として指定されており、この地域MAPPAが中心になって、1ケ月から数ケ月に1回程度関係機関による会合を開き、対象者の動向について情報交換を行う。

リスクの程度が高いレベル3の対象者は、警察本部に設置される「多機関連携公衆保護会議Multi-Agency Public Protection Panel（MAPPP)」が直接担当し、比較的頻繁に会合が開催される。レベル3の対象者に対しては、警察本部の担当者が1－3週間に1度程度の頻度で接触し、動向を把握している。

MAPPAは、Arrangementsという名のとおり、法律上の「責任機関」とされる警察、保護観察所及び刑務所と、その他の関係機関との協定の締結によって開始される。以上に述べてきたMAPPAの具体的内容を見るため、ケンブリッジシャー多機関連携公衆保護協議会の協定文書“Cambridgeshire Multi-Agency Public Protection Arrangements”の構成を概観する。

同協定文書は、次のような構成となっている。

ケンブリッジシャー多機関連携公衆保護協定（要旨）

1　はじめに

MAPPAの歴史的経緯や法令上の根拠等が説明されている。

2　協定の目的

関係機関の協力義務の内容を明確にすることが協定の目的であるとされ、協力義務の内容に含められるべき事項として、情報の共有、MAPPA運営戦略会議の設置等12項目が挙げられている。

3　ケンブリッジシャーにおけるMAPPA

(1)　手　　順

上述した、MAPPA対象者の3類型、リスク評価の3段階が説明されるとともに、どの関係機関でもMAPPA事務局長に対して対象となる性犯罪者の書類送付をすることができること、地域MAPPAは警察署において開催されること、議事録はMAPPA事務局長等が作成すること、MAPPA事務局長等の設置に係る経費は警察と保護観察所の両者が負担するが保護観察副所長の指揮下に入ること、特別な場合を除きMAPPA対象者は対象となっていることを告知されるべきことが定められている。

⑵　検 討 会

少なくとも四半期に１度は開催される。

⑶　登録解除

検討会での見直しによりリスクがないと決定したときは、対象者としての登録を解除する。

⑷　不服申立

不服申立の手続を定める。

⑸　責任機関

責任機関は、保護観察所長、警察本部長、刑務所長とし、①MAPPA対象者の特定、②リスク評価に関わる関係機関間の情報共有、③リスク評価、④リスク管理に関する協定を作成する。

⑹　運営戦略会議

運営戦略会議は、次に掲げる者によって構成され、MAPPAの有効性についてモニター、評価するとともに、好事例を取り上げてこれを推奨するなどのため、３ケ月に１度会合を持つ。また、責任機関の代表とMAPPA事務局長から成る「戦略決定グループ」を設置する。

保護観察副所長、警察本部警視、刑務所幹部（以上３者が共同議長）、MAPPA事務局長、会議自身が指名する民間人２名、社会福祉幹部、児童福祉幹部、少年非行対策チーム幹部、住宅当局代表、職業安定所幹部、プレミア監視局幹部、精神保健基金代表、プライマリー・ケア基金幹部、その他招聘者

⑺　MAPPA事務局長

MAPPA事務局長の任務を定める。

⑻　MAPPA管理担当者

MAPPA事務局長を補佐するMAPPA管理担当者の任務を定める。

4　情報共有

⑴　個人に対する情報提供

MAPPA対象者は、公衆の安全のために必要な特別な場合を除き、当人がMAPPA対象者であることを告知される。

⑵　第三者に対する情報提供

第三者に対する情報提供は、次に掲げる特別な状況においてのみ行われ、かつ、警察本部担当部長の承認を必要とする。

①　公衆の保護のために不可欠で、情報提供しないことによって重大な危険が生ずる可能性を高めてしまう場合

②　犯罪者に対するリスク管理計画の体系の中に情報提供が位置付けられており、そうすることが個別の児童、児童集団又は大人の社会的弱者の保護のために必要な場合

③　情報提供は、直接に影響を受ける特定の個人又は他者の安全に責任を負う特定の個人（例えば学校長）に対して行われる。

5　各機関の協力義務

協定締結機関は、法令の範囲内で次の事項について全面的な協力を行う。

○　政策事項・戦略事項は、運営戦略会議に諮ること。

○　地域MAPPA及びMAPPPにおいても情報共有が行われること。

○　個人情報の帰属は当該情報を提供した機関にあるものとし、1998年個人情報保護法に基づく個人情報管理者としての責任を負う。MAPPAにおいて共有された情報は、当該情報を提供した機関の許可なくその他の

者に提供してはならない。

○　MAPPAの関係機関が情報共有を行う権限を有するのは、情報保護を上回る公益があり、ヨーロッパ人権条約第8条に基づくプライバシーの権利への介入を正当化できる場合である。

○　ここにいう公益には、公衆の安全の確保及び地域社会の弱者の保護が含まれる。

○　地域MAPPA及びMAPPPの議事録は、正確で、確実に保管され、各関係機関の定めに基づき必要以上に利用され、保管されることはなく、必要がなければインターネットを通じたやりとりは行わない。

○　関係機関は情報保護の重要性をよく認識し、すべての会合はこの問題に関する確認を行ってから開始するものとする。

末尾：関係29機関代表者による署名

3　MAPPA運営の基本原則

MAPPAは、性犯罪者から国民を守るべしとする強い世論の要求によって創設された制度であるが、他方で犯罪前歴者の人権への影響も大きい。そこで、「MAPPAガイダンス」は、MAPPA運営の基本原則として、①対外的に説明可能な意思決定、②厳格なリスク評価、③強力なリスク管理、④戦略的運営を掲げている。

⑴　対外的に説明可能な意思決定

優れた危険管理によっても性犯罪を完全になくすことはできないので、MAPPA対象者であっても後で犯罪を犯すことはあり得る。そのようなことが生じた場合でも、MAPPAにおける過去の意思決定が合理的であったと言い得る判断をしていく必要がある。

⑵　厳格なリスク評価

リスク評価の精度は、MAPPAの信頼性の根幹をなすものである。上述したようにリスク評価は、「犯罪者評価システム」と「リスク・マトリックス2000」に基づいて行われている。特にOASysによって、迅速で一貫性のあるリスク評価が可能となった。ただし、コンピュータによる画一的な評価がいつも適当とは限らず、動的なリスク要因をよく吟味する必要性が強調されている。また、リスク評価に当たっては、被害者にとってはどのように評価されているのかも斟酌すべきこととされている。

⑶　強力なリスク管理

強力なリスク管理においては、まずはリスク評価に応じた管理計画の策定が必要である。管理計画の内容としては、関係機関間の調整、犯罪者自身の自己制御の改善、必要最小限の介入に心掛けるべきである。犯罪者自身を巻き込んで自己管理をさせることは、犯罪者の更生にとって効果的な場合が多い。

⑷　戦略的運営

MAPPAの運営においては、計画・実施・評価のサイクルによって業務を改善していくことが重要である。そのため、上述したように「MAPPA運営戦略会議」が設置され、運営状況の評価と見直しが行われることとなっている。

4　MAPPA運営の具体的手順

通常の地域MAPPAの会合は、次のような手順で進められる。

①　個人情報保護に関する確認

②　情報共有

- 必要な文書は、会合前に配布しておく。
- 会合当日において最新情報の提供と必要な説明が行われる。

- 必要な当事者が参加し、又は少なくとも情報の共有ができているか確認する。
- 「格差問題」に配意する。

③　リスク評価

- MAPPA対象者に係るリスクを検討する。
- 当該リスクの想定される被害者を検討する。
- MAPPA対象者の法令遵守意識や犯罪衝動とそれへの対策を検討する。

④　リスク管理計画

- 「対外的に説明可能な意思決定」と言えるような具体的なものとする。
- 上記リスク評価に対応した計画を策定する。
- MAPPA対象者自身を計画作成に関与させる。
- SMART（specific, measurable, achievable, realistic, timed）に即して、行動内容を具体的に定める。
- 計画内容を遂行すべき機関を明確に定める。
- 当該関係機関のコンタクト・ポイントを定める。

⑤　その他の関連問題の検討

5　MAPPA対象性犯罪者に関する情報共有

MAPPA対象性犯罪者に関する関係当事者間における情報の共有は、MAPPAの業務遂行のために不可欠であるが、他方で、性犯罪前歴者のプライバシーの権利の侵害に該当する可能性のあるものでもあることから、特にヨーロッパ人権条約との関係で英国でも大いに議論されてきたようである[13)]。「MAPPAガイダンス」では、1998年情報保護法とヨーロッパ人権憲章と整合性のある情報共有の方法を示している。

⑴　MAPPA関係行政機関間の情報共有

関係行政機関間の情報共有に関する原則として、①法令の根拠、②共有の必要性、③比例原則、④情報漏洩防止、⑤説明責任が挙げられている。①については、法令に規定されているMAPPAの業務に必然的に情報共有が付随しているので、法令の根拠があると言えるが、さらに、上述した1998年犯罪・秩序違反法及び2003年性犯罪法によって、関係行政機関の間での情報共有の権限が確認されることとなった。②は、公衆保護のために差し迫った必要によって情報共有が行われるべきこと、③は、情報共有は性犯罪者のリスクに応じて業務に必要な最小限度の情報が対象となること、④は共有された情報の漏洩がないよう情報管理を行うべきこと、⑤は説明責任を全うするため情報共有の顛末を記録しておくべきことを意味している。

内務省担当者によれば、関係機関間の情報共有は一般には進んでいるが、医療関係機関における理解が必ずしも進んでいないとのことで、「MAPPAガイダンス」でも医療関係機関からの情報提供が保健省の規則に抵触するものでないことが強調されている。

⑵　第三者への情報開示

性犯罪者の情報は一般公衆には開示しないことが英国政府の基本的な立場であるが、性犯罪者のリスク管理のために、性犯罪者の雇用者、住居管理者等に対して当該性犯罪者に関する情報開示をする必要がある場合もある。このような場合はあくまで例外的な場合であり、これに該当するか否かの決定には慎重な判断を要するものとし、上記ガイダンスは、第三者への情報開示の条件として次の７要件を提示している。

①　情報開示対象者に対して性犯罪者が重大な危害を及ぼすおそれがあるか、又は情報開示対象者が子ども等危害の対象者を保護する責任を負うものであること。

②　情報開示以外に当該個人を保護する実現可能でより人権侵害的でない手段が存在せず、情報開示をしなけれ

ば当該個人を危険な状態に置くこととなること。かつ、危害防止に必要な情報のみ（通常は利用可能なすべての情報にはならない。）が開示されること。

③　性犯罪者自身に対する危険も考慮されなければならないが、それは情報開示がなされない場合における他者への潜在的危険への考慮を上回るものであってはならない。性犯罪者も人権を有し（特に重要なのは、ヨーロッパ権利章典第2条に基づく生命の権利）、情報開示の結果、性犯罪者のこれらの権利が侵害される可能性が考慮されなければならない。これは、性犯罪者の人定事項と所在を広汎に周知することが正当化される可能性は、ほとんどないからである。

④　情報開示は適切な人物に対して行われるべきであり、開示を受けた人々は、開示された情報が秘密を要し、その取扱に慎重な配慮を要するものであるということを理解しなければならない。この場合、「適切な人物」とは、危険の回避や防止のために当該情報を知っておく必要のある人物である。

⑤　情報開示の実施について、開示対象となっている性犯罪者自身への意見照会を検討すべきである。このことは、そうすることが安全でなく、又は適当でない場合以外は、常に検討されなければならない。意見照会は、リスク管理計画を強化するのに役立つはずである。性犯罪者自身の同意が得られ、かつ適切な場合には、情報開示に伴う潜在的な問題の多くは克服できる。同様に、性犯罪者は情報開示がなされるより現住所を離れることを希望する可能性があり、それが適切な場合には、実際に情報開示せずにその必要性が消滅することとなる。

⑥　情報開示の対象となった者に対しては、それをもとに何を為すべきかが教示されなければならない。開示対象となったのが特定の個人であれば問題は少ないが、開示対象者が例えば性犯罪者の雇用者であったならば、同人に助言指導を与える必要があろう。

⑦　実際に情報開示がなされる場合には（特に、雇用者等に対して開示がなされる場合には）、その前に、彼らが当該性犯罪者について知っていることを尋ねるべきである。彼ら自身が性犯罪者のことを知っているのであれば、それ以上情報開示を行う必要はない。知ってはいるが誤解であるような場合には、情報開示が誤解の解消に役立つ。

おわりに：我が国における性犯罪者対策への示唆

刑事法に関する基本的な考え方の異なる英国の法制を我が国に導入可能かを検討する場合には、一般に、慎重な見方をされる場合が多いであろう。英国の性犯罪者対策法制は、州によっては性犯罪者の情報公開制度を取り入れているアメリカや、長年にわたる（終身を含む。）保安監置処分（拘禁施設への強制入所）を有するドイツに比べれば穏やかな制度と言い得るが、それでも我が国において性犯罪前歴者届出制度や性犯罪予防命令を導入することに対して反対意見が多いであろうことは、容易に予想できる。導入可能性があるとすれば、警察と保護観察所等が緊密な連携を行うMAPPAなど限られたものになろう。

そこで筆者は、英国内務省、テムズバレー警察、ケンブリッジシャー警察の各担当者に、性犯罪前歴者届出制度や裁判所による命令の制度がなくても、MAPPAだけで性犯罪者対策が機能するかどうか尋ねてみた。すると彼らは、異口同音に「MAPPAだけでも相当な前進になるはずだ」と答えていた。上述のように、彼ら実務家の認識では、近年の性犯罪者対策の改善の中核はMAPPAの創設だったからである。

我が国では、これまで警察と保護観察所・刑務所との連携はほとんどなかったと言ってよいであろう。（ちなみに、数年前、筆者が警察署長の職にあった2年間に保護観察所長と言葉を交わす機会は、残念ながら一度もなかった。）我が国において英国のMAPPAのようなものが直ちに創設され、機能するようになることまでは期待

できないにしても、現場レベルで定期的に会合を持つことによって協力を進めることはできるはずである。少年非行対策における警察と学校の連携においても、長年にわたる学校警察連絡協議会の歴史があって、ようやく今日、「少年サポートチーム」のような具体的連携が行われるようになってきたのであるから、性犯罪者対策においても、まずは関係機関の当事者が定期的に会合を持ち、「顔の見える」関係を構築することが必要ではなかろうか。

他方、学界に対しては、「犯罪予防」の法的基礎付けに関する本格的な検討が始められることを期待したい。

筆者はいまだ浅学ながら、警察政策研究センターにおいて、諸外国の性犯罪対策と少年非行対策を少しばかり学ぶ機会を得、また諸外国の犯罪被害者対策に若干なりとも触れることができた。そこで雑ぱくながら感じたことは、我が国の刑事法が基本的に「刑罰の法」であるのに対し、今日の先進各国の刑事法は実は「適正手続に基づく犯罪統制の法」なのではないかということである[14)]。すなわち、我が国の学界では、一般に、刑事法は権力機関による刑罰権の行使を必要最小限に制限するために定められたものと理解されているのに対し、先進各国の刑事法は、被疑者・加害者の人権が不当に制限されないように配慮しつつも、国民の安全を守るためにどのように犯罪に対処するかを定める法として理解され、そのような立法、解釈が行われているのではないかということである。

例えば、性犯罪者対策における最大の問題は、応報的な観点から犯罪の軽重に応じて決められるはずの刑罰の期間の長さと、医学的・心理学的な観点から犯罪者を隔離又は治療しなければならない期間の長さが、必ずしも一致するとは限らないところにあるが、この問題への対応も、刑事法の立場が「刑罰の法」にあるのか「犯罪統制の法」にあるのかで随分異なることとなろう。「刑罰の法」の立場から言えば、応報的な観点から決められた刑罰の期間の方が長ければ問題はないが、治療に要する期間の方が長い場合は、政府による犯罪前歴者への介入（アフターケア）がいかにして正当化されるかが問題となる。さらに、性犯罪を犯す危険性のある者がいまだ犯罪を犯していない段階での予防は、なおさら問題となるであろう。「犯罪統制の法」の立場に立てば、何人も他者や社会に危害を加えてはならないという禁止を守る責任があり、行為者の人権と危険にさらされる他者の人権とのバランスの上で、禁止行為を行わない責任を全うするために必要な最小限度の負担は甘受しなければならないということとなろう。

このように、「刑罰の法」と「犯罪統制の法」の具体的相違は、犯罪予防、犯罪前歴者のアフターケア、犯罪被害者対策において顕著に現れる。我が国の刑事法制でも関連規定は皆無というわけではないが、基本的には付随的な問題として取り扱われているに過ぎない。これに対し、先進各国の刑事法では、これらの問題が刑事法の重要課題として正面から取り扱われているのである。本稿において紹介した英国の性犯罪者対策に、そのことがよく現れている。また、本稿では言及しなかったが、英国は犯罪被害者対策の最先進国としてつとに有名である。

我が国の治安情勢は、今日でもなお先進各国に比べれば良好であるとは言え、これだけ凶悪な犯罪が続発しており、犯罪被害者からも悲痛な訴えが繰り返し寄せられている状況の中で、我が国の刑事法はいつまでも「刑罰の法」のままでいいのであろうか。刑事法学において、今後タブーなき議論がなされることを期待申し上げたい。

我が国において、刑事法が正面からは取り扱ってこなかった犯罪予防、犯罪前歴者のアフターケア、犯罪被害者対策が何によって補われてきたかと言えば、警察をはじめとした関係機関の運用上の工夫と、重大な問題が発生したたびごとに個別に制定されてきた行政法である（これとても、すべての問題がカバーされているわけではない。）。国民の安全を守る法制は古くより講学上の警察法と呼ばれてきたが、国民の安全を犯罪から守るための法制は意外と少ない。平成15年末に犯罪対策閣僚会議が決定した「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の各項目を見ても、個別の作用法が制定されている項目は必ずしも多くはない。最近は、国の法律が登場するのを

諦めてか、住民を犯罪から守る法制として生活安全条例を制定する自治体が増えている。行政法学において、「犯罪から国民を守る行政法」に関する研究が興隆することを期待申し上げたい。

警察政策学会及び警察政策研究センターが研究している「社会安全政策論」こそは、「適正手続に基づく犯罪統制の法」「犯罪から国民を守るための法制」を国民の視点から研究しようとする理論にほかならない。浅学な筆者ではあるが、その発展のために微力ながら貢献できればと考える次第である。

1）本稿中意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であって、政府や警察庁の公式な見解を述べたものではないことを最初にお断りしておきたい。

なお、本稿の執筆に当たっては、中央大学名誉教授の渥美東洋先生、英国ケンブリッジ大学犯罪学研究所専任講師のアマンダ・マトレーバー博士のご指導をいただいた。また、英国内務省の公衆保護・仮釈放部長のジョン・スコット氏、同部の多機関連携公衆保護協議会担当のティム・ブライアン氏とデイビッド・ミドルトン氏、同省暴力犯罪課性犯罪減少対策室のマシュー・ラクストン氏とデイビッド・アイルランド氏、テムズバレー警察のニーラウド本部長、スティーブ・ニール児童保護・性犯罪対策課長、ケンブリッジシャー警察のゲイリー・スワイン被害者中心捜査課長、多機関連携公衆保護協議会事務局長のキャロル・アシュフォード氏、公衆保護対策課のアンディ・マリガン氏には、英国出張時に実務の状況をご教示いただいた。さらに、英国以外の諸外国の性犯罪対策について、慶應義塾大学の宮澤浩一名誉教授、加藤久雄教授、太田達也教授、中央大学の藤本哲也教授、桐蔭横浜大学の宮島里史教授からご指導をいただいた。この場を借りてお礼申し上げたい。

2）英国の性犯罪対策については、例えば藤本2005年、川本1999年、髙木1999年参照

3）四方2005－6年。なお、少年非行対策を中心に、米英の犯罪対策の動向をより詳細に論じたものとして、渥美2005年b参照

4）Cawford 1997及びReiner & Cross1991参照。本項の記述も、これらの文献に依っている。

5）コミュニティやパートナーシップを重視するブレア政権の政策哲学は、「第三の道」と呼ばれている。ギデンズ1999年参照

6）ガバナンス論については、例えば宮川・山本2002年、総合開発研究機構2002年、神野・澤井2004年、山村2004年、四方近刊参照

7）私見では、リスク社会における主要なリスク自体が、個人や家庭、企業の孤立化、社会への無関心によって生じているものと考える。この点に関し、少年問題を中心に考察を行ったものとして四方2005－6年参照

8）Cawford 1997、82ページ。同様の趣旨から、四方2005年は「心の行政」の重要性を強調している。

9）本項の記述は、主として横山2000年b及び2003年並びに髙木1999年に負っている。

10）本項の記述は、主として横山2000年a及び2003年並びに髙木1999年に負っている。

なお、1998年犯罪・秩序違反法によって、処遇施設外にいる一定の犯罪者に対して電子モニターを行う制度が創設され、さらに2000年刑事司法及び裁判所業務法によって規定が整備されているが、現在のところ全国的に利用されているわけではなく、3カ所において試行している段階にあるようである（Home Office 2004参照）。

11）本項の記述は、主として横山2004年a及びb、Criminal Justice System 2004, Home Office 2002 bに負っている。また、運用面については、英国内務省、テムズバレー警察及びオックスフォードシャー警察におけるインタビューに基づいている。

12）MAPPAの運用については、National Probation Service 2003、内務省保護局の警察官出身担当者のブライアン氏らが執筆した論文 “Developing Mult-Agency Public Protection Arrangements” （Matravers 2003所収）参照

13）MAPPAに係る個人情報の共有におけるプライバシーの権利保護との関係に関する問題については、Helen Power, “Disclosing information on sex offenders : the human rights implication” （Matravers 2003所収）に詳しい。欧州裁判所でも、性犯罪前歴者のプライバシーの保護の重要性を認める判例と、個人や公衆を保護する政府の義務を認める判例がともにあることから、前者だけを重視するのではなく、両者のバランスをどのようにとるべきかが議論されているのが興味深い。

14）Crawford 1997は、その題名にもあるように、ガバナンス論の発想に基づく犯罪統制をGovernance of Crimeと呼んでいる。渥美2005年a及びb参照

【参考文献】

渥美東洋「法の関心と法のコンセプトの変遷」2005年a、比較法雑誌39巻2号

渥美東洋「少年非行の管理システムmanagerial system」2005年b、警察学論集58巻10－12号

Crawford, Adam, “The Local Governance of Crime : Appeals to Community and Partnerships”, 1997, Clarendon Press, Oxford

Criminal Justice System, “Guidance on Part 2 of the Sexual Offences Act 2003” 2004

藤本哲也「諸外国における性犯罪の前歴者情報の活用に関する制度について」2005年、警察学論集58巻５号
アンソニー・ギデンズ著、佐和隆光訳「第三の道―効率と公正の新たな同盟」1999年、日本経済新聞社
Home Office, "Multi-Agency Public Protection Arrangements Annual Report 2001-2" 2002 a
Home Office, "Protecting the Public : Strengthening Protection against Sex Offenders and Reforming the Law on Sexual Offences" 2002 b
Home Office, "Guidance on the Piloting of Satellite Tracking Technology to Monitor Exclusion Orders and Prisoners on Licence" 2004
法務総合研究所「英国の保護観察制度に関する研究―社会内処遇実施体制の変革と地域性の再建―」2005年、法務総合研究所研究部報告28
神野直彦・澤井安勇編著「ソーシャル・ガバナンス」2004年、東洋経済新報社
川本哲郎「イギリスにおける刑事政策の動向」1999年、犯罪と非行№120
Matravers, Amanda, ed. "Sex Offenders in the Community : Managing and Reducing the Risks-" 2003, William Publishing, UK
松坂規生「子ども対象・暴力的性犯罪の出所者による再犯防止を含む子どもを犯罪から守るための対策について」2005年、警察学論集58巻９号
宮川公男・山本清編著「パブリック・ガバナンス」2002年、日本経済評論社
National Probation Service, "The MAPPA Guidance : " (extended version), 2003
NIRA研究報告書「公的部門の開かれたガバナンスとマネジメントに関する研究」2002年、総合開発研究機構
Reiner, Robert, & Cross, Malcolm ed., "Beyond Law & Order", 1991, Macmillan
四方光「社会安全政策とポストモダン」2005年、法学新報112巻１・２号
四方光「少年の「心の破れ窓」―現行少年法制に不足する「保護」―」2005－６年、法学新報112巻５・６号以後連載中
四方光「社会安全政策と政策評価」警察政策近刊予定
髙木勇人「犯罪対策と情報―イギリスの性犯罪者法、犯罪・秩序違反法―」1999年、警察学論集52巻９号
山村恒年編著「新公共管理システムと行政法」2004年、信山社
横山潔「1998年犯罪及び秩序違反法解説」2000年a、外国の立法205号
横山潔「1997年性犯罪者法」2000年b、外国の立法205号
横山潔「イギリスにおける対児童犯罪・少年犯罪・性犯罪に対する最近の立法措置―イギリス「2000年刑事司法及び裁判所業務法」による資格剝奪命令・コミュニティ命令・「1997年性犯罪者法」改正―」2003年、外国の立法218号
横山潔「イギリス「2003年性犯罪法」の成立―旧性犯罪法律の包括的整備―」2004年a、比較法雑誌38巻２号
横山潔「イギリス「2003年性犯罪法」(法律第42号) (1)(2)(3)」2004年b、比較法雑誌38巻２－４号

Ⅱ　社会安全政策と政策評価
―― ソーシャル・ガバナンスにおけるシステム論アプローチの意義 ――

警察政策研究センター教授
四方　光

目次
1　社会安全政策論における政策評価の意義
2　米英の治安担当省における政策評価
3　我が国における政策評価の動向
4　従来の政策評価手法の問題点
5　ソーシャル・ガバナンスのための総合評価手法の探求――業績評価へのシステム論アプローチの可能性
おわりに－ソーシャル・ガバナンスに対応した行政法の必要性

1　社会安全政策論における政策評価の意義

社会安全政策論は、その発足時点から、治安分野に関わる政策評価(1)のための理論を提供することを最も重要な任務の一つとして始められたものであると言っても過言ではないであろう。社会安全政策論創設の中心人物の一人である田村正博元警察政策研究センター所長によれば、社会安全政策論とは、「犯罪を典型とする人間の反社会的行動から、個人と個人の暮らしのための社会的基盤とを守る（犯罪等を統制・制御する）ための政策の在り方を研究する」ものであるとされているが(2)、その研究の視点は警察その他の治安関係機関からの視点ではなく、最終的な政策決定権者ともいうべき国民の立場から検討することが求められている。この点について、田村元所長は、「社会安全政策論は、主権者である国民が社会安全のための制度の在り方を決定するのに対して、現状（安全水準及び安全確保手段）の分析、現在の制度・政策の評価、有り得る政策・制度とその予想される効果及び必要となるコストといった情報を提供し、合わせて判断の目安となり得る考え方を伝えることを通じて、より合理的で望ましい社会安全政策が実現されることを目指すものです」と述べている(3)。この一文からも、社会安全政策論における政策評価の特別な重要性が見て取れるであろう。

このことは、社会安全政策論と近接する政策論とを比較すればより明確となる。近接する政策論としては警察政策学や刑事政策学が存在するが、警察政策学は警察という行政機関が行うべき政策について論ずる学であり、刑事政策学は刑事司法制度とその運用を論ずる学で、いずれも既存の警察、司法機関の存在を前提としてその在り方を論ずるものなのに対し、社会安全政策論は、国民の視点から、実施主体を限定しないで国民・社会の安全を守るための幅広い制度・政策を論ずる理論であって、理論そのもののアイデンティティの中に国民の視点からの政策評価が重要な要素として含まれているのである。

それでは、何故に社会安全政策論にとって国民の視点が重要なのであろうか。第一に、ＮＰＭ（New Public Management）やパブリック・ガバナンスPublic Governanceの流れの中、今日の行政には、国民への説明責任の遂行や政策の企画立案への（場合によっては実施にも）国民の参加が従来以上に強く求められているのであり、そのためには政策の妥当性について「理論」レベルでの理解の共有が必要となる。政策評価はそのための重要な手段の一つとして期待されている。

第二に、行政の立場からしても、そのような理論レベルでの理解の共有があればこそ、国民から予算や権限の

付託を受けることができ、かつ、国民自身に必要な負担を求めることができるのであるから、その意味で政策評価は行政機関にとっての「足かせ」ではなく、「正論」に基づく政策実現のための道具となり得るものなのである。例えば、近年相次いでいる子どもを被害者とする凶悪犯罪について、被害者の悲しみ、明日は我が子かと思う一般国民の心理的負担と全国各地で展開されている自主的な防犯パトロールに要する国民の負担と比較して、犯罪者の立ち直りや再犯予防に要する本人の負担や政府の予算がいかほどかを検討すれば、好ましい政策は自ずと明らかになるはずである。また、どのような政策もその効果が事前に100%予測できるものではないのであるから、事後評価によって政策を柔軟に改善することができれば、政策評価は行政組織の組織学習にとって重要な仕組みとなるはずである(4)（事後評価は、本来「間違い探し」ではないはずである。）。

しかし、政策評価に対しては、そのために要する事務作業が多すぎるのではないかという評価作業自体のコストパフォーマンスの問題に加えて、今日想定されている政策評価の手法ではかえって国民をミスリードする可能性があるのではないかという深刻な疑問が存在する。とりわけ、行政作用の数量的把握（特に金銭価値による評価）が一般には難しい治安分野においては、この点は特に重要である。

本稿は、政策評価は、やり方によっては、国民に対して幅広い視点から問題の所在を明らかにし、国民の眼前で「正論」を実現していく業務改善のための優れた手段となり得るものであり、現在の技術的課題を乗り越えた政策評価手法を提案することが社会安全政策論の最も重要な課題の一つであるとの認識に立った上で、内外における政策評価をめぐる近年の動きを概観し、政策評価の技術的問題の所在とその克服への糸口を模索しようとするものである(5)。

2　米英の治安担当省における政策評価

諸外国の中でも政策評価を先導してきた米英においても、政策評価の枠組みが整備されてきたのは比較的最近のことではあるが、その変化の速度にはめざましいものがある。筆者の率直な感想としては、米英の政策評価制度は、現在も改善を重ねているところではあるが、崇高な理念に技法が追い付かず、全体としてやや無理をしているように見える。しかし、我が国でも国民への説明責任を重視する動きは強まっており、米英の治安担当省が実施してきた政策評価の方法は、今後我が国の治安担当省庁が求められる政策評価の方向性を予測する際の参考となろう。本稿の執筆に先立ち、筆者は、文献調査のほか米国司法省及び英国内務省の政策評価担当幹部と短時間ながら面接することができたので、それらの結果も踏まえて米英の治安担当省における政策評価の概要を紹介することとしたい。

米英の治安担当省における政策評価の実際を概観する前に、米英の政策評価強化の動き、特に近年における政策評価の基本理念となっているＮＰＭ（New Public Management）の考え方を簡単に紹介しておきたい(6)。

アメリカでは、1960年代に、近代経済学を理論的基盤とした政策科学の手法をそのまま政策決定に持ち込もうとするＰＰＢＳ（Planning-Programming-Budgeting System）が導入されたが、すべての政策について費用・便益の金銭的価値を計算することが実際上できなかったこと、手法の性質上政策内容の実質的評価が行政内部の一部の専門家によって行われることとなり、議会をはじめとする民主的手続との整合がとれなかったことなどのために、ほどなく挫折することとなった(7)。

他方、同時期にドナルドＴ・キャンベル等の社会科学者によって、近代科学の王道とも言うべき無作為抽出実験に基づく社会実験によって政策を評価すべきとする「エビデンス・ベースト・ポリシー」の方法が広められた(8)が、各種の新しい社会問題に即応しなければならない行政実務には広汎には受け入れられるところとなっていな

いようである。

その後も行政改革の動きは幾度となく続けられたが、1980年代の米レーガン政権・英サッチャー政権の時代から、民間企業の経営手法、経営学の考え方を行政運営にも導入しようとする動きが広まり、約10年にわたる行政改革の実践の中から、数値にはこだわるが金銭的評価には必ずしもこだわらないＮＰＭという理論が形作られることとなった。ＮＰＭの基本理念は、①成果主義、②競争原理・市場メカニズムの活用、③国民を顧客とみる顧客主義とされている(9)。これらＮＰＭの基本理念のうち、①と③を担保するものが評価指標の数値目標の達成を重視する行政評価Performance Measurementの役割ということになる。

(1)　米国司法省における政策評価

ア　米国における政策評価の動向

上述のように、米国では1960年代にＰＰＢＳの導入に失敗したが、1980年代から、市場機構に信頼を置き「小さな政府」を目指したレーガン政権下において、民間の経営手法を行政運営に導入しようとするＮＰＭの動きがいくつかの州政府において成功し、1990年代に入り、ブッシュ政権末期に新たな政策評価の枠組みが検討された(10)。

1993年に成立したクリントン政権はこの構想を受け入れ、ゴア副大統領が主導した「国家業績レビューNational Performance Review：NPR」に取り入れた。同年中には、政策評価を法制化したGovernment Performance and Results Act（GPRA）が制定された(11)。

同法によれば、各省庁は、当該省庁の包括的な任務、政策のアウトカムに係る総合目標、目的等を定めた中期的な「戦略計画Strategic Plan」を策定するとともに、会計年度ごとに年次業績計画と年次業績報告を作成して、議会と行政管理予算庁長官に提出することとされている。さらに、ブッシュ政権となって、行政管理予算庁の通達により「事業評価格付ツールProgram Assessment Rating Tool：PART」が定められ、定型的な評価項目によって事業の達成度がそれぞれ算出されるようになっている。

規制影響分析については、既にニクソン政権時からその萌芽が見られたとのことであるが、レーガン政権下の1980年に中小企業への不当な負担を回避するため「規制柔軟性法Regulatory Flexibility Act」が定められるとともに、1981年の大統領令12291号「連邦規制」によって規制影響分析の主管官庁が行政予算管理庁に移管され、規制影響分析が本格的に行われるようになったという。クリントン政権が誕生した1993年には、規制影響分析における数量分析の困難性に配意した大統領令第12866号「規制の計画と見直し」が定められている。立法作業は基本的に議会の役割である米国においては、規制影響分析が義務付けられているのは行政府が定める規制の制定・改正（年間１億ドル以上の経済的影響のある「重要な」規制に限る。）についてであるが、行政府から立法を働きかける場合にも規制影響分析が求められることが多いとのことである。

イ　米国司法省の年次業績報告

米国司法省の政策評価の実際を、「司法省2004年度業績評価・説明責任報告」によって見てみることとしたい(12)。司法省では2003－2008年度の戦略計画において、①テロ防止と国家の安全、②連邦法の執行と国民の人権・利益の擁護、③犯罪・粗暴行為予防対策のための自治体支援、④公正で効率的な連邦司法制度の運用の４つの戦略目標を設定しており(13)、同報告書では、その冒頭において、これら４つの戦略目標に費やしている経費が司法省予算の全体に占める割合を掲げている。

戦略計画では、４つの戦略目標ごとに最終年度に達成すべき「アウトカム目標Outcome Goal」という具体的な数値目標が定められており、年次業績計画では、それぞれのアウトカム目標に対応した当該年度の目標である「業績指標Performance Measure」が定められ、年次業績報告ではそれぞれの業績指標の達成状況が詳細に説明されている。例えば、第二の戦略目標「連邦法の執行と国民の人権・利益の擁護」の下には、「2003－2008年度

中に合計139の組織犯罪企業を壊滅する」など13のアウトカム目標が定められており、上記アウトカム目標に対しては「2004年度中に19組織を壊滅する」という業績指標が掲げられ、これに対して実際にはこれを上回る28組織を壊滅したということが報告されている。

アウトカム目標が設定されているのは重要な業務についてであり、我が国警察庁の実績評価と比較的類似している。司法省担当幹部によれば、業績指標となっているアウトカムの変動が予算編成に直結するというものではないとのことである。なお、司法省においても前記PARTによるプログラム評価を行っているが、担当者によれば、評価項目が多岐にわたり事務負担もそれなりにあることから現場指向の捜査担当部門には不評であること、数値目標を達成しようという意識が裁量権の乱用につながるようなモラル・ハザードとならないよう配意しているとのことであった。

ウ　米国司法省の規制影響分析

米国司法省の所管する規制は、事業者に対する経済的影響が少ないものが多いが、影響の大きなものも少なくなく、本格的な規制影響分析を行っている場合もある。大きな部局は規制影響分析を行う専門家を独自に配置しているが、小さな部局の規制の場合は、司法省内の法務担当部局が支援するとのことである。

米国司法省の規制影響分析の実際を、規制案説明書「規制薬物に対する電子的命令[(14)]」によって見てみることとしたい。同書の構成は、次のとおりである。同書は、基本的には行政管理予算庁のガイドライン[(15)]に従っているが、同ガイドラインに示されているような理論的に詳細な説明よりも、国民への説明責任、議会から見た関心事項に応えることに重点においているように見える。

Ⅰ　背　景

規制制定の法的根拠、規制の歴史、規制案概要が説明されている。本案は、規制薬物売買の注文を、電子署名付きの電子文書によってできるようにするものである。

Ⅱ　規制案への意見に関する検討

事前に公表された規制案に対する意見の内容について検討する。本案に対しては11の意見が提出され、これに基づいて若干の修正がなされている。

Ⅲ　最終規制案に関する検討

最終規制案の条文に関する形式的な説明がなされている。

Ⅳ　必要な分析

本案は、「重要な規制」に当たることから、費用・便益分析が実施されている。一般に、費用・便益分析の対象は経済的影響が中心であって、あらゆる影響を計算の対象としているわけではないようである。

本案は、薬物取引における電子的注文を認める改正案であるから、費用・便益分析は、「積み上げ型の推計[(16)]」により、従来の紙による注文によって購買者側・供給者側双方が費やす諸般の経費と、電子的注文によって大幅に減少する経費とを詳細な計算によって算出し、これらを比べることによって本案規制による純便益を求めている。例えば、従来の紙による注文に係る経費のうち、購買者に係る経費には、注文の記入・発送その他の注文書作成それぞれに要する必要時間、賃金、資本等を計算し、その合計を算出している（図1参照）。このように、費用・便益の計算は、一般に、必ずしも経済理論による分析によって総余剰を算出するのではなく、規制遵守のために直接必要となる経費や直接的な便益を中心に行われているようである[(17)]。

図1　「様式222による場合の年間総労働時間・総費用」

(U. S. Department of Justice 'Electronic Order for Controlled Substances' (注12) TABLE 1より引用)

TABLE 1.—TOTAL ANNUAL HOURS AND COSTS FOR THE FORM 222 SYSTEM

[2004 orders]

	Hours	Labor	Capital	O&M	Total
Purchaser:					
Complete and send order	1,640,250	$139,323,000	.....	$7,355,000	$146,677,000
Requisition order	3,124	265,000	.....	23,000	288,000
Annotate order	328,050	27,865,000	.....	.....	27,865,000
File orders	109,350	3,087,000	$129,700	2,668,000	4,472,000
Supplier:					
Enter order	1,640,250	58,770,000	.....	.....	58,770,000
Annotate order	328,050	21,212,000	.....	.....	21,212,000
Compile and send to DEA	90,936	3,258,000	.....	174,000	3,433,000
File orders	109,350	3,918,000	129,700	2,668,000	5,303,000
Total	4,249,360	257,698,000	259,000	12,887,000	270,844,000

(2)　英国内務省における政策評価

ア　英国における政策評価の動向

英国において本格的な行政改革が始められたのは、1980年代のサッチャー政権においてである。「英国病」からの脱却のため、公共サービスの市場への移管が大胆に進められたことは、本稿において改めて解説をするまでもないであろう。政策評価に関しても、会計検査院の改組や有名な政策評価ガイドライン「グリーンブック」作成が行われ、本格的な政策評価が開始されることとなった。1990年代半ばまでのメージャー政権においては、市場化一辺倒から行政サービスの質の維持・向上にも配慮がなされるようになり、行政サービスの基準を示した「市民憲章Citizen's Charter」が定められた[(18)]。

1990年代の終わり以降の現ブレア政権では、「大きな政府」対「小さな政府」という対立軸にはとらわれないが、政府と国民とのPartnershipによって国民の満足度を高める結果指向の改革が進められている。政策評価に関しては、各省庁が今後3年間に達成すべき行政活動の目標を定める「公共サービス協定Public Service Agreements : PSA」とその達成状況を検証する「アウトプット・業績分析Output and Performance Analysis: OPA」が1998年の末から翌年3月までに相次いで導入され、2000年からは両者が統合されて「公共サービス提供協定Service Delivery Agreements : SDA」となった。

規制影響分析についても、メージャー政権下の1992年から規制案について「遵守費用分析」が義務付けられていたが、ブレア政権となって直ちに規制影響分析が導入され、2001 Regulatory Reform Actによって一部は法制化されることとなった。

イ　英国内務省の公共サービス協定

内務省の公共サービス提供協定の実際を、2005－2006年度版協定書よって見ていくこととしたい[(19)]。同協定書では、次の10の目標（Target）を掲げ、それぞれについて目標の内容を示すものとして公共サービス提供協定（Service Delivery Agreement）が定められている。質的な目標もあるが、可能な限り政策のアウトカムの数値目標や過去との比較によって達成度が評価できるように工夫されており、かつ、各目標ごとに定められた公共サービス提供協定が目標をさらに明確にするのに役立っている。

①　犯罪と犯罪の恐怖の全体的な減少、特に「犯罪・秩序違反行為減少パートナーシップ取組地域」の間の治安格差の是正

- 1998－99年対比での2005年の自動車関連犯罪の30％減少
- 侵入窃盗の同時期比25％減少
- 路上犯罪対策の指定10地域における強盗の同時期比14％減少

② すべての警察における業務改善、地域間格差の解消、及び第一線業務に充てる労働時間の大幅な増加

③ 刑事司法制度の改善（詳細略）

④ 刑事司法制度に対する国民の信頼回復（詳細略）

⑤ 保護・矯正の改善（詳細略）

⑥ 25歳未満の青少年、特に誘惑に弱い青少年による最も危険な薬物の使用と違法薬物の使用頻度の減少と薬物関連犯罪（逮捕時の薬物検査で陽性反応が出たもの）の減少によって、規制薬物による害悪を減少させる

⑦ 出入国管理制度の改善（詳細略）

⑧ ボランティアの地域活動を活性化し、地域活動参加者を2006年までの５％増加させる

⑨ 人種間の公平性の改善（詳細略）

⑩ 「効率検査指標Value for Money」について、刑事司法制度関連と内務省のその他の分野で３％向上させるとともに、警察の効率性を２％向上させる。

SDAの末尾には、前期の目標に対する評価報告書が付されており、数値目標が示されていなかったものも含めそれぞれの目標の達成度を左証する数値が示されている。例えば、2000年の第５目標であった「2004年までに刑事司法制度に対する国民の信頼（人種的マイノリティのコミュニティからの信頼を含む。）を改善する」ことについては、「英国犯罪調査British Crime Survey」によるアンケートにおいて、2000年から2001－02年にかけて、被害者のニーズへの適応（26％から34％）、訴訟の早期処理（34％から39％）、被告人の人権への配慮（69％から76％）に関し改善が見られたと記載している。このように、評価報告書に記載されている事項は、基本的には目標年とそれ以前の年における数値の単純比較であり、我が国警察庁の評価報告書もこれと比べて遜色はないと言えよう。また、英国でも目標の多くが政策のアウトカムに係るものであることもあって、実績の達成度が予算編成に直結するというものではないとのことである。

特筆すべきは、前記目標の①、③、④、⑤及び⑩が、内務省、憲法問題庁及び最高検察庁との合議体である「刑事司法連合Criminal Justice System」の目標にも資する目標と明記されていることである。また、自治体だけでなく、コミュニティに設置された複数の機関、団体の連合体であるパートナーシップも独自の業績評価を行う例が散見される。これらは、英国全体として推進しているパートナーシップの動きに、政策評価も対応していることを示すものであると言えよう。

なお、内務省自身の政策評価ではないが、同省では、2002年から各県警察について「警察業務実績評価制度Policing Performance Assessment Framework」を開始し、①犯罪減少、②犯罪捜査、③安全政策の推進（秩序違反行為等への対処）、④支援提供（非犯罪事案に関する相談対応）、⑤市民対応（市民の満足度、信頼）、⑥資源利用、⑦地域特有の警察活動の７項目について４段階の評価を与えている[20]。テムズバレー警察のニーラウド本部長に対し、「近年の英国警察の一連の改革の中で最も影響の大きかったものは何か」と筆者が尋ねた際、「全国警察をカバーするコンピュータデータベースができ、同規模県との詳細な比較ができるようになったことだ」との回答を得たことが印象的であった。

ウ　英国内務省の規制影響分析

主要業務指標の政策評価とは異なり、我が国に比べて格段に進んでいる感があるのは規制影響分析であり、費用便益分析等の経済分析のための経済学者を内務省だけで30人抱えているとのことであった。ただし、内務省担

当幹部によれば、英国においても、規制影響分析の対象となっている「費用」は規制を受ける事業者への経済的影響や行政側のコストが中心であり、必ずしもあらゆる影響を金銭的価値によって算出しているわけではなく、法案の総合的検討は「意見募集Consultation」の手続によっているとのことであった。

英国内務省における規制影響分析の実際を、「自動車廃品回収業規制に対する完成版規制影響分析[(21)]」によって見てみることとしたい。同分析の構成は、次のとおりである。これは、英国内閣府が発行している規制影響分析ガイドラインにほぼ従ったものとなっている。

Ⅰ　規制の目的と意図する効果

規制を必要とする背景と規制の目的が簡潔に述べられる。本件規制では、盗難車両の処分や保険金詐欺が自動車廃品回収業を舞台にして大量に行われていること、金属スクラップ業には規制があるのに自動車廃品回収業には規制がないことが述べられている。

そこで、本件規制案では、①自治体への事業登録、②自動車の購入・処分記録の保管、③取引相手の身分確認、④3年間の記録保存、⑤自動車廃棄の届出、⑥警察の立入調査権限を規定することを提案している。

Ⅱ　リスク評価

規制を行わない場合におけるリスクを記述する。本件分析では、規制によって事業者にリスクが発生するわけではないが、規制を実施しない場合には犯罪被害のリスクがあることが述べられている。

Ⅲ　政策の選択肢

政策の選択肢は、採ろうとしている規制案と何もしないことを含め必ず3つ以上揚げることとされている。本件規制に関しては、①従来どおり、②事業者の自主規制、③本案の法的規制が選択肢とされている。

Ⅳ　便　　益

3つの選択肢それぞれの社会的便益が述べられている。本件分析では、①の選択肢では犯罪防止に何も寄与せず、②の場合では3800万ポンドの犯罪被害を減少させるのみであるが、③であれば1億8300万ポンドの犯罪被害を防止できるとしている。

Ⅴ　法令遵守費用

影響を受ける企業の範囲を明らかにした上で、これら企業が新たな規制を順守するのに要する費用を計算する。本件分析では、影響を受ける企業を2,500－3,000、その従業員総数を3万と推定した上で、規制に基づく事業者登録の費用合計が6万5000ポンド、身分確認に要する費用が28万5000ポンド、立入調査に協力する費用が11万ポンド、新たな規制に慣れるための費用が5万8000ポンド、自動車廃棄の届出に要する費用が5万7000ポンドと推定している。

Ⅵ　意見募集の結果

英国では、法令案は、定められた期間中、意見募集を行うことが義務付けられている。本件分析では26団体から意見提出があり、その要旨が分析書の末尾に添付されている。

Ⅶ　中小企業への意見募集の結果

規制影響分析には中小企業への影響分析が含まれなければならないこととなっており、本件分析では中小企業団体を通じた意見聴取の結果が紹介されている。

Ⅷ　その他の経費

法施行費用も考慮すべきこととされており、本件分析では自治体・警察に要する費用、法の普及啓発費用が掲げられている。

Ⅸ　勧告要旨

規制選択肢の費用・便益を総括した上で、どの選択肢を選ぶべきか結論を述べている。

Ⅹ　法執行及び制裁

法執行及び制裁についてあり得べき問題が検討される。本件規制では特に問題なし。

Ⅺ　施行監視と評価

規制の施行状況のフォローアップの方法と、規制見直しの見通しについて言及している。

3　我が国における政策評価の動向

(1)　政策評価をめぐる近年の動き

我が国でも政策評価の必要性は古くは昭和50年代から提唱されていたが[(23)]、国の行政機関が政策評価を導入すべしとの政府の方針が打ち出されたのは、いわゆる橋本行革においてであって、平成10年に公布された中央省庁等改革基本法第４条第６号において、中央省庁等改革の基本方針の１つとして「国民的視点に立ち、かつ、内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化するとともに、評価の結果が政策に適切に反映されるようにすること」が定められた。これを受けて、翌年には中央省庁等改革推進本部決定「中央省庁等改革の推進に関する方針」の中で「政策評価の実施等に関する基本方針」が定められ、さらに、平成12年年初からの中央省庁等改革の実施に合わせ、政策評価各府省連絡会議において「政策評価に関する標準的ガイドライン」が決定されて、同年から各省庁における政策評価が正式に開始されることとなった。平成13年には、同ガイドラインの内容を法律化した「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（政策評価法）が制定され、各省庁の政策評価は法律上の義務となった[(24)]。

特に最近の動きとして特筆すべきと思われるのは、平成16年の閣議決定「規制改革・民間開放推進３か年計画」において、規制改革手法として規制影響分析ＲＩＡの活用が明記され、「各府省において平成16年度から試行的に実施することとし、評価手法の開発された時点において、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の枠組みの下で義務付けを図るものとする」こととされたことである。これを受けて、内閣府規制改革・民間開放推進室から各府省に対して「規制影響分析（ＲＩＡ）の試行的実施に関する実施要領」（平成16年８月）が示され、各省庁統一様式により「規制影響分析書」が作成されることとなった。規制影響分析を我が国において本格的に導入するとなれば、内閣における法令案作成作業が一変することとなる可能性があるものであって、法政策の立案・研究に当たる者は、規制影響分析導入の動きに注目し、研究を進めておく必要があろう。

さらに、政策評価法附則第２条の３年後見直し規定を受けて検討を行っている総務省では、政策評価に係る今後の課題と対応方策として、①評価結果の予算要求等政策への反映、②重要政策に関する評価の徹底（規制の事前評価の義務付けに向けた取組を含む。）、③評価の客観性の確保、④国民への説明責任の徹底、⑤政策評価の基盤整備を掲げ、「政策評価に関する基本方針」（平成13年12月閣議決定）の改定、新たなガイドラインの策定などを行うこととしており[(25)]、事前評価・事後評価両面において政策評価がさらに推進されることとなる見通しである。

(2)　警察庁の政策評価

我が国の政策評価においては、「政策評価に関する基本方針」（平成13年12月閣議決定）により「総合評価」、「実績評価」及び「事業評価」の３種類の方式が採用されているが、先に紹介した米英の政策評価に相当するのは実績評価であろう。国家公安委員会・警察庁の「平成16年実績評価経過報告書」を見ると、主要課題をほぼ網

羅した７つの基本目標、合計28の業績目標が定められ（ほぼすべての業績目標の計画期間は５年間）、各業績目標にいくつかの業績指標が決められている。例えば、基本目標１「生活の安全と平穏を確保する」中の業績目標１「生活安全相談の充実強化」では、業績指標として警察相談取扱件数、措置状況という数量とともに、関係機関との連携状況という質的な指標も選択しているが、どのような数値、状況を目標とするかという具体像までは示されていない。

私見では、我が警察庁の実績評価と米英の政策評価は、実施的にはそれほど大きな差はないと言っていいと思われる。両者の間の大きな相違は、第１に、日本では推移を見るべき業績指標を指定するのみであるが、米英では数値目標が示される場合が多いということである。ＮＰＭの思想からすると数値目標の設定は非常に重要で、それのない日本の警察庁の実績評価は極めて不十分ということになろうが、そもそも数値目標には必ずしも科学的根拠がある訳ではないとの批判があり(26)、注目すべき数値による業績指標が定められているのであれば、過去の実績を勘案して定められたベンチマークと比較する方法と大差ないと言えるのではなかろうか。後述するように、警察業務においてはその業績を限られた評価指標のみで測ること自体にさえ問題があることを国民に理解してもらう努力を続けるとともに、他方で警察においても、米英の治安担当省の少なからぬ業績使用において数値目標が導入されているという事実を重く受け止めるべきであろう。

第２に、米英の政策評価書は、議会やマスコミ、一般国民に対する分かりやすさに配慮がなされ、装丁も美しいパンフレット形式になっているが、我が国の評価書はあたかも行政内部で用いる通常の行政文書のようである。これは、米英と我が国における政策評価の役割の相違を、ある意味如実に物語っているように思われる。米英の政策評価は、政治主導により、政府の国民への公約とその履行状況の確認という意味合いで導入されたが、我が国の場合は、行政改革の機運自体は政治主導で開始されたものの、政策評価は旧総務庁を中心に行政機構内部における行政改善手法として導入されたとされている(27)。そのため、現時点では、国民、政府双方において、政策評価における業績指標が国民に対する政府の公約の履行状況を示すものとの認識が定着しているとは言い難いところがあり、どちらかと言えば専門家向け、行政機構内部向け文書の位置付けとなっているのではなかろうか。このことは、国民や政治から指摘されるだけでなく行政機構内部において自主的に業務改善の努力がなされていることを意味するものであり、必ずしも我が国の政策評価の後進性を示すものとは言えないかも知れないが、国民への説明責任の観点から言えば必ずしも好ましいことではなく、上記総務省の見直し論点にあるように今後の改善が期待される。

もっとも、我が国の警察法では、本来の警察業務はすべて都道府県警察の事務とされているのであるから、国民への説明責任を果たすという政策評価の趣旨からすれば、英国の「警察業務実績評価制度」のように、都道府県警察の実績評価の方が実は重要なのかも知れない（このような、政策重点別の視点からの都道府県間比較は、警察庁ではかなり古くから行われてきたところである。）。

次に、警察庁の規制影響分析について見ると、先に紹介した政府全体の様式に従って、①規制の名称、②担当部局、③評価実施日、④規制の内容、目的及び必要性、⑤期待される効果、⑥想定される負担、⑦想定できる代替手段との比較考量、⑧備考、⑨レビューを行う時期が記載されることとなっている。例えば、平成17年２月25日に評価が実施された「風俗営業者等に対する接客従業者の在留資格等の確認の義務付け」に関する規制影響分析書を見ると、同書は全体としてＡ４用紙１枚のみに、「期待される効果（社会的便益）」として「人身取引の被害者が風俗営業等に不法に就労することが防止され、人身取引の防止が図られる。」、「想定される負担」として「（行政コスト）特別な負担は増加しない。（遵守コスト）就労資格の確認記録の作成及び保存の負担が増加する。ただし、現行法においても、従業者名簿（労働者名簿）の作成・保存が義務付けられていることから、実際の負

担は、それほど増加しないと見込まれる。」等の記載があるのみである。

これらの記載は、常識的に考えれば簡潔で合理的な内容とも言えるが、費用・便益ともに具体的な金額を算出している米英の規制影響分析に比べると、規制影響分析の専門家の目からみれば見劣りしているように見えるかも知れない。繰り返しになるが、規制影響分析は、我が国の警察政策にとっては目新しいものであるが、内外の専門家にとってはこれまで研究と議論の蓄積されたある程度確立された手法であり、上述したように米英では実際に治安分野でも導入されているので、従来型の規制影響分析をそのまま導入することが適当でないと主張しようとするのであれば相当の理論的準備が必要となることを指摘しておきたい。

4　従来の政策評価手法の問題点

上述したように、政策評価が推進されることは社会安全政策にとって本来好ましいことであるが、政策評価に伴う技術的困難が解決されないままに予算や法制に関する意思決定を直ちに左右するようなこととなれば、国民、議会、査定当局をミスリードすることになりかねない。米国行政管理予算庁のガイドラインでも、主要な費用・便益が金銭価値によって測定できない場合には、あまり役に立たず、ミスリーディングになることもあると述べており[(28)]、実際にも、前節において紹介したように、米英の治安担当省ではアウトプットの変動を予算編成に直接影響させることはしていない。警察政策の立場からは、可能な限り数値によって政策評価ができるよう研究を重ねるとともに、それが困難な場合には何故困難であるのか理論的に説明できるよう努力しなければならない。

それでは、政策評価の技術的問題は具体的には何かと言えば、私見では、行政活動においては一般にアウトカムとアウトプットとが乖離することに起因するものと思われる。

ＮＰＭでは、上記ＰＰＢＳの失敗[(29)]にかんがみ、定量化のしにくい社会的な費用・便益の計算ではなく、国民にも理解しやすい業績指標（Performance Indicators）の達成・未達成によって政策評価を行うこととしているが、それでもなお問題は残る。国民の視点からすれば社会的状態（アウトカム：例えば犯罪の発生件数）を業績指標とすべきであるが、好ましい社会的状態は必ずしも行政活動によって直接に実現するものではなく、行政活動の直接的成果（アウトプット：例えば犯罪の検挙件数）とその他の要因があいまって社会的状態の改善につながるものであることから、行政管理という観点からはアウトプットの方が業績指標に相応しい。米英でも、可能な限りアウトカムを業績指標とするべく努力しつつ、アウトカムでは業績指標の変化が明確に判定できないような場合には、アウトプットを業績指標としている[(30)]。

この点について特に問題なのは、行政活動におけるアウトカムが、民間企業が取り扱う財・サービスの売れ行きのように、すべての活動が単一の指標によって測定できるものではないので、企業経営のアナロジーによって政策評価を考えると判断を誤る可能性があるということである。例えば、民間企業であれば、商品ラインナップＡ、Ｂ、Ｃがあり、Ａの利益率がよくてＢとＣが悪ければ、後者２つは縮小又は市場から撤退するべきということとなろう。これに対し、警察行政においては、交通死亡事故は減少し、街頭犯罪と振り込め詐欺が増加しているときに、アウトカムの悪化している後者２つのための予算を削減してしまったら、状況はより悪化してしまうであろう。政策評価で行うべきことは、交通事故対策、街頭犯罪対策、振り込め詐欺対策の間の比較ではなく、これらそれぞれの政策課題を解決するための政策選択肢Ａ、Ｂ、Ｃのうちのいずれが最も効率的であるかということであるはずである。様々な政策課題の中の優先順位をどのように定めるかという判断は基本的には政治的に決定されるべきものであって、技術的な作業である政策評価によって決められるものではないであろう。米英においても、政策課題の間の優先順位は、大統領や内閣の方針、当該省庁の任務（Mission）や戦略目標によって

決められている。

このように、アウトカムとインプットとの関係が複雑な治安問題においては、民間企業で行われてきた分析手法がそのまま適用できるものではないことが、我が国の関係省庁によって理解されているものと信じたいが、政策評価の推進論者の論調を見ると、この点をよく理解していただいているのか一抹の不安が残るところである。

また、米国司法省の担当者が指摘したように、行政の現場において数値目標による厳格な管理がなされると、裁量権の行使に関するある種のモラル・ハザードが生じる危険性がある。警察のように、日々生じる事案が千差万別なため個々の警察官や所属の裁量権を大きくせざるを得ない行政機関では、特にその可能性が高い。我が国警察では、かなり古くから数値目標による業績管理が行われているが、その運用を誤ると、個別具体の状況に適した柔軟な対応が阻害されるおそれがあることがよく認識されており、いわゆる「点数主義の問題」として知られている。売り上げアップのために努力する営業マンは好ましい存在であるが、数値目標が定められた特定の業務の成績向上のみにしか関心を持たない警察官は、国民にとって好ましいものとはとても言えないであろう。

正しい政策評価のためには、アウトカムとアウトプットの間の関係を同定することが必要であるが(31)、両者の関係は非常に複雑であることが多い。このようなアウトカムとアウトプットとの関係の複雑性は、多くの場合、目指すべきアウトカム自体が複数あること、アウトカムに影響を与える要因、関係主体も多数あって、しかもそれらの影響が相互に連動していることに起因している。政策課題は、それが重要なものであればあるほど多数の関係機関にまたがる問題である場合が多いため、内閣官房や内閣府には、省庁横断的な会議体である「○○推進本部」等が多数設置されており、関係省庁の施策の調整が図られている。

例えば、青少年の健全育成について見れば、学校、児童福祉機関、警察、家庭裁判所、保護観察所、少年院といった多数の機関が連動して対策に当たっており、国レベルでも、内閣府に全閣僚によって構成される「青少年育成推進本部」が設置されて、省庁間の調整、施策の推進に当たっている。青少年の健全育成は、それ自体に多数の要因を含んでおり、かつ、1つの課題をとってみても、これら多数の機関が連動してはじめて全体として機能するようなシステムとなっている（特に少年司法に係る機能は、警察、児童相談所、裁判所等に意図的に分散されている。）ことから、それぞれの機関の事務・事業を個別に取り上げて業績指標の善し悪しを議論しても、実は意味が薄い。少年非行対策と言えば誰しも警察の役割だと思われがちであるが、現在の状況では、警察だけがいくら努力しても、体制の脆弱な児童福祉機関、家庭裁判所、保護観察所等の機能がボトルネックとなって、思うような改善につながらない。どこがボトルネックになるかは法制の仕組みやその時代の少年非行の特色にも依存するので、一部の機関のみをひたすら強化していけばいいというものでもなく、限られた機関に過重に依存している少年法制の改正の方がより効果的かも知れない。さらに非行の防止まで考えるならば、これら司法機関等よりも家庭や地域社会の役割の方が重要である。

このように、政策・施策の効果は、運動する関係主体の機能を全体として見なければ正当に評価することができない場合が多い。逆に言えば、このようにシステム全体を見渡して問題の所在を発見し、業務を改善しようとするのであれば、国民が求める真に効果的な政策を実現することが期待できる(32)。

欧米（特に英）では、近年、GovernmentのManagementからSocietyのGovernance、国民と政府とのPartnershipへというソーシャル・ガバナンスSocial Governanceの動きが広まっている(33)。このような動きは、その有力な主唱者の1人であるギデンスの著書名をとって「第三の道」とも呼ばれている(34)。時系列としてＮＰＭに引き続いて登場した「第三の道」をＮＰＭの発展型とみる見方もあるようであるが(35)、私見では、両者は国

家観に関する哲学が根本的に異なるのではないかと考える。ＮＰＭは、国家と国民を基本的には対立的な関係とみる近代的な国家観の下で、国家の国民への説明責任を明らかにすることを主眼としているのに対し、ソーシャル・ガバナンスは、国民自身をSocietyのGovernanceの中心主体と考え、１つの政策課題を解決していく当事者として、国家のみならず、自治体、民間団体、国民（地域住民）自身を巻き込み、それらの最適な組み合わせ（パートナーシップ）によってSocietyのGovernanceに当たろうとするものではなかろうか。そうであるならば、ソーシャル・ガバナンスにおける業績評価は、国民自身をも含めこれら多数の主体がどうのように連動し、どのような機能を発揮しているのかを明らかにできるものでなければならないはずである[(36)]。従来型の政策評価は、そのような要請に応えるものとは必ずしもなっていない[(37)]。

我が国の現行の政策評価法にしいてこのような機能を求めるのであれば、総務省の行う総合評価がこれに当たり得るかも知れない。しかし、総務省は政策評価の技法については最も専門的な知識を有する機関としての役割を果たすものと期待されるものの、省庁横断的な各行政分野の内容について専門的な知識を有するものとは期待されていない。後者の機能を期待されているのは、上述したような省庁横断的な会議体の置かれている内閣官房や内閣府であるはずである。そうであるならば、総務省の技術提供と関係省庁の協力の下、内閣官房・内閣府の担当部局が、関係するシステム全体を見渡した総合評価を行うことが、ソーシャル・ガバナンス時代における業績評価として最も相応しいのではなかろうか。また、内閣官房・内閣府では、省庁横断的な行政について現在でも施策のとりまとめや白書の作成を行っているのであるから、将来このような総合評価を行うのであれば、その作業をこれら施策のとりまとめや白書作成作業と統合すれば、政策評価の国民に対するプレゼンスを高めるとともに、両者にかかる行政事務を軽減することができるのではなかろうか。

いずれにせよ、米英においてすら、行政評価は試行錯誤を繰り返しながら進歩を遂げているものであり、一度導入された方法を絶対視する立場をとらずに改善を重ねていくことが重要であろう[(38)]。

5　ソーシャル・ガバナンスのための総合評価手法の探求
―― 業績評価へのシステム論アプローチの可能性 ――

政策評価においては、事前評価にせよ事後評価にせよ、原因又は効果をもたらす要因がどのようにして結果につながるのかという因果の連鎖が解明されることが好ましい。事前評価、中でも規制影響分析に「予測の科学」が必要であることを主張している産業技術総合研究所研究員で総務省の規制に関する政策評価の手法に関する研究会のメンバーでもあった岸本充生氏は、問題の発生源から問題の発生への経路がモデルによってつながれば、政策の効果をシミュレーションすることができると述べている[(39)]。実際、環境保全のための政策・規制については、「予測の科学」が発展しつつある[(40)]。政策評価の真骨頂ともいうべき事後評価においても、評価を将来の改善につなげるためには、評価によって問題の所在を発見するメカニズムが必要なはずである。

このような目的から、ＮＰＭは「ロジック・モデル」という手法を開発してきた。これは、インプット、アクティビティ、アウトプット、アウトカムという行政活動の因果の連鎖を解明するための定性的分析の手法である[(41)]。私見では、インプットとアウトカムをつなごうというロジック・モデルの基本的発想は重要であり、かつ、行政組織全体の目標の達成状況を縦割りに従って分析するためには適した方法であるといえようが、これまでのロジック・モデルの問題点は、因果関係の定式化が直線的因果の集計に過ぎないという点にある。しかし、実際に我々が直面する問題は、多様な要因が複雑に影響し合って発生する場合が多く、このような直線的な因果関係のみで把握できるものではない。

社会安全政策に関しても、我々は、様々な要因の複雑な関係の中で、一見小さな変化が大きな問題に発展したり、一般の人には知られていない問題がボトルネックになって政策課題の解決を妨げたりしたことを、しばしば目にしてきた。例えば、本稿でしばしば例として挙げている少年非行問題であれば、核家族化やテレビゲームの普及など、それぞれの家庭にとっては問題とは思えないような変化が国全体に広がることによって、少年の健全育成に大きな影響を及ぼしており、他方、非行少年の処遇においては、児童福祉機関や保護観察所という国民の注意が向きにくい機関の体制の弱さがボトルネックとなって改善がなかなか進んでいない(42)。来日外国人問題では、かつて、イラン人に対するビザ免除という外務省にとっては小さな規制緩和が大きな社会問題をもたらしたことがあったし、不法滞在者問題の解決において出入国管理法とこれを施行する出入国管理局の脆弱な体制がボトルネックとなっていたことが国民によく知られていない時代もあった(43)。司法制度改革のメニューの1つである裁判員制度の導入に伴って、現在取調べの可視化（ビデオ録画）が検討されているが、そのことが我が国の刑事司法の機能を大きく低下させ、制度全体の根幹を揺がすものであることについてはあまり議論がなされていない(44)。これらの問題点は、関係主体の相互関係の全体像が分かってはじめて理解できるものであり、一般の国民には理解が容易ではない。

多数の関係機関、自治体、民間団体、国民自身が連動して機能することがこれまで以上に期待されるソーシャル・ガバナンスの時代には、システムの全体の動きとそれぞれの主体の役割を理解できるような政策評価の手法が必要である。これまでの公共政策学が想定してきた評価手法には、このような要請に正面から応えるものはなかったのではあるまいか(45)。

筆者は、このような要請に応える業績評価の手法を今直ちに提案できるものではないが、このような手法を検討する糸口として、他の学問分野で発展してきた「システム論アプローチ」の方法が参考となると考える。もっとも、残念なことに、今直ちに政策評価の実務に活用できるシステム論アプローチの技法は開発されていない。私見では、実務に耐え得るシステム論アプローチの技法を開発することは、政策評価論にとっても社会安全政策論にとっても急務であると考える。ここでは、そのような技法を検討する上での糸口になりそうな手法のうちの2つを紹介することとしたい。

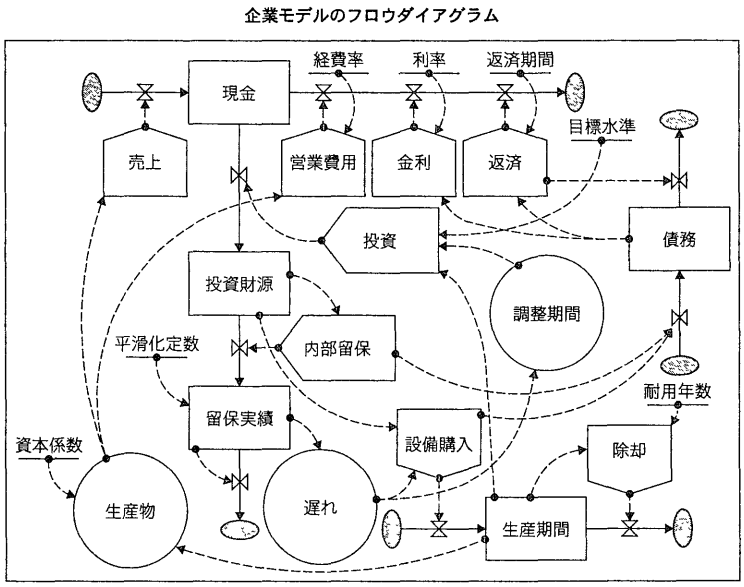
「システム論アプローチ」とは、端的に言えば、関係主体間の相互作用とそれによって構成される全体的な関係（システム）の働きを重視する認識方法である(46)。システム論アプローチが想定する主体間の相互関係としては、相互関係が一応安定している場合と、相互関係自体が相互作用の中で変化する場合とがあり、システム論アプローチの特色は後者の分析が理論上可能なことにあるのであるが、一定の制度下の政策や規制の短期的又は中期的評価においては相互関係が一応安定していると想定しても差し支えなく、以下に紹介するようなシミュレーションが可能となる。

システム論アプローチに基づくシミュレーションとして最も有名なのは、システム・ダイナミクスであろう(47)。システム・ダイナミクスは、古くはローマ・クラブによる世界人口のシミュレーションによって有名となった。システム・ダイナミクスでは、ストックとフローの2種類に大別される多数の時差方程式（ダイナモ方程式）によってシミュレーションを行う。**図2**に示された例に見られるように、要素間における円環的な相互関係を扱うことができるので、例えば少年非行対策における家庭、学校、児童福祉機関、警察、家庭裁判所、保護観察所、少年院といった相互連動的な関係における政策の効果を評価できる可能性がある。

次に、工場の組み立てラインや情報処理システムのように事象が順次進んでいく場合（離散事象）におけるシミュレーションの方法として、「ペトリネット」が挙げられる(48)。**図3**に見られるように、トークン（黒丸）がプレイスとトランジッションによって表されるペトリネットの中を順次進んでいくシミュレーションであり、法

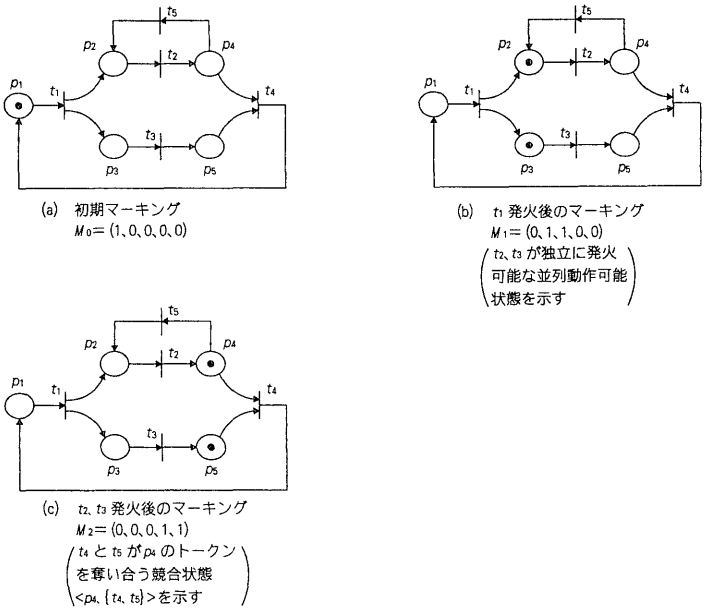
令等の定める手続に従って個別案件が処理されていく状況を表すのに適している。しかも、個別案件を表すトークンは１カ所に多数あってよく、トークンに様々な種類があっても対応可能で、かつ、確率的な事象も扱うことができるので、私見では、将来、規制影響分析のための有力な評価手法となる可能性があると考える。

図２　システム・ダイナミクスのフローダイアグラムの例



（小林秀徳「政策研究の動学的展開―エクセルシステムダイナミクス―」図２―11 より引用）

図３　ペトリネットの例



(a)　初期マーキング
M_0= (1、0、0、0、0)

(b)　t_1 発火後のマーキング
M_1= (0、1、1、0、0)
(t_2、t_3 が独立に発火可能な並列動作可能状態を示す)

(c)　t_2、t_3 発火後のマーキング
M_2= (0、0、0、1、1)
(t_4 と t_5 が p_4 のトークンを奪い合う競合状態 <p_4、{t_4、t_5}>を示す)

ペトリネットの動作例（並行と競合）

（奥川峻史「ペトリネットの基礎」図１．３より引用）

おわりに

――ソーシャル・ガバナンスに対応した行政法の必要性――

以上、ソーシャル・ガバナンスへの動きの中での政策評価の今後の在り方を述べてきたが、このような政策評価をもとに実際にSocietyのGovernanceを改善していこうとすると、たちまち近代行政法、とりわけ近代行政組織法の壁に突き当たることとなる。上述したように、近代行政法が構築された時代の行政概念と、ソーシャル・ガバナンスにおける行政概念は根本的に異なるものと思われる。我が国の行政法は、国、地方公共団体、民間機関、地域住民が対等の立場で協働する行政枠組みを想定しているようには思われない。英国では、ほとんどの行政分野で多機関連合体が行政の主体として実現されており、国の行政機関の中にも、刑事司法改革局のように内務大臣、憲法事項庁長官、検事総長の3人に同時に仕えるという部局が現実に置かれている。我が国においてもソーシャル・ガバナンスが活発に論じられる今日、政策評価の推進とともに省庁の縦割りを前提とした現行行政法の体系について学問的検討を始めるべき時期に来ているのではなかろうか。

（1）本稿において、「政策評価」という用語は、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」における用語とほぼ同義で、特定の政策評価技法を指すものではなく、かつ、事前評価及び事後評価の両方を含むものとして用いることとする。

（2）田村正博「政策論としての犯罪対策」（2004年、犯罪社会学研究№29）66頁

（3）田村正博「社会安全政策の手法と理論」（2003年、捜査研究№621）6頁

（4）東京大学の田辺国昭教授は、政策評価を行政組織の組織学習の方法の1つと位置付けて、その課題を検討している。田辺国昭「実績評価の課題」（平成13年、都市問題研究53巻10号）参照。また、英国グラモーガン大学のタルボット教授も、政策評価の機能として、①ビジョン、②計画、③政治とともに④学習を指摘している。コリン・タルボット「政府の再構築－業績・評価・アウトカム［英国］」（2003年、ＮＩＲＡ政策研究16巻5号）参照。

（5）本稿は、全体として筆者の私見を述べようとするものであって、警察の立場、公式見解とは無関係であることをお断りしておきたい。

また、本稿の執筆に当たってご指導をいただいた増島俊之中央大学総合政策学部教授、渥美東洋同大学名誉教授、東京大学大学院法学政治学研究科の田辺国昭教授、産業技術総合研究所の岸本充生先生、ＵＦＪ総合研究所の荒川潤先生、海外調査に際して丁寧な対応をいただいた米国司法省のポール・コーツ管理局長、英国内務省のウィリアム・ナイ評価会計部長をはじめ両省幹部の方々、田村正博警察大学校特別捜査研修所長に、この場を借りて感謝申し上げたい。

（6）ＮＰＭ登場の経緯については、例えば、国土交通省交通政策研究所「New Public Management」（2002年、財務省印刷局）、大住荘四郎「パブリック・マネジメント－戦略行政への理論と実践」（2002年、日本評論社）、Hood, Christopher “A Public Management for AII Seasons？” 1991, Public Administration Vol. 69参照。ＮＰＭ論の理論的特徴について田辺国昭「「新しい公共管理論」の潮流と課題－政策執行、管理、リーダーシップ－」参照。また、政策評価の諸手法に係る議論の動向については、龍慶昭・佐々木亮「「政策評価」の理論と技法」（2000年、多賀出版）参照。

（7）大住前掲25、54頁

（8）「エビデンス・ベースト・ポリシー」については、例えば、原田豊「根拠に基づく犯罪予防」（警察学論集56巻9号）、ローレンス・シャーマン「政策形成における「理論」対「証拠」－警察と犯罪学者の協働－」（警察学論集58巻5号）、拙稿「社会安全政策におけるエビデンス・ベースト・ポリシーの意義」（犯罪社会学研究№30）参照。

（9）大住前掲12頁、上山信一「日本の行政評価－総括と展望－」（平成14年、第1法規出版）26頁。なお、前掲Hood 1991は、ＮＰＭの特徴を①管理者への責任・権限の付与、②数値目標による管理、③成果主義、④組織の管理可能な単位への分割、⑤民営化・競争原理の導入、⑥軍隊型管理から民間企業型管理へ、⑦経費節減としている。

（10）大住前掲10頁

（11）アメリカにおける政策評価の導入経緯については、例えば、前掲国土交通省「New Public Management」、財政制度審議会「財政構造改革特別部会海外調査報告」（平成12年4月）参照。アメリカにおける規制影響分析の導入経緯については、例えば、W. K. Viscusi, J. M. Vernon, J. E. Harrington “Economics of Regulation and Antitrust” 1995, MIT Press, Massachusetts p23-29参照。

（12）U. S. Department of Justice ‘FY2004 Performance and Accountability Report’ Nov. 2004

（13）U. S. Department of Justice ‘Strategic Plan FY2003-2008’

（14）U. S. Department of Justice, Drug Enforcement Administration, ‘Electronic Order for Controlled Substances’ Federal Register／Vol.70, No.62, Apr.2005

（15）U. S. Office of Management and Budget Circular A-4 'Regulatory Analysis' Sep. 2003
（16）総務省・規制に関する政策評価の手法に関する研究会「規制に関する政策評価の手法に関する調査研究報告書」（平成16年7月）74頁
　なお、同報告書は、財団法人　行政管理研究センター「規制評価のフロンティア－海外における規制影響分析（ＲＩＡ）の動向－」の本体として再掲されている。
（17）同上66頁、72頁参照。
（18）イギリスにおける政策評価導入の経緯については、例えば、前掲国土交通省「New Public Management」、上掲財政制度審議会報告参照。
（19）UK Home Office 'Home Office Service Delivery Agreement for PSA Targets to 2005／6'
（20）http://police.homeoffice.gov.uk/performance-and-measurement/参照。
（21）Home Office 'Full Regulatory Impact Assessment (RIA) Regulation of the Motor Salvage Industry' Jan. 2001
（22）Cabinet Office 'Regulatory Impact Assessment Guidance' Mar. 2005
（23）増島俊之「行政管理の視点」（昭和56年、良書普及会）19頁
（24）我が国における政策評価導入の経緯については、例えば、宇賀克也「政策評価の法制度－政策評価法・条例の解説」（2002年、有斐閣）、（財）行政管理研究センター編集「政策評価ガイドブック－政策評価制度の導入と政策評価手法等研究会－」（平成13年、ぎょうせい）、田村政志「政策評価の現状と課題」（2004年、自治研究80巻11号）、村松岐夫「日本の政府における政策評価について」（平成13年、法学論叢148巻5・6号）参照。
（25）総務省「政策評価制度に関する見直しの方向性」平成17年6月
（26）前掲ローレンス・シャーマン前掲162頁、龍・佐々木前掲169頁
（27）Toshiyuki Masujima 'Administrative reform in Japan:past developments and future trends' in *International Review of Administrative Sciences* Vol. 71 (2) : 295-308
（28）前掲U. S. Office of Management and Budget Circular A-4　10頁
（29）ＰＰＢＳの失敗から学ぶべき教訓として、田辺国昭教授は、①政策の効果を定量的に把握することは一般的には困難なこと、②政策評価を行うコスト自体が大きく政策全体を評価することは困難なこと、③業務内容は当該業務の担当部局が詳しいが、政策評価のノウハウは乏しいこと、④評価方法が未成熟なため予算編成において直接利用可能なものとなっていないことを挙げている。田辺国昭「政策評価の仕組み」（ジュリスト1161号）参照。
（30）インプットによるアウトカムへの影響を正確に把握するための最もオーソドックスな方法は、上述した無作為抽出実験によるエビデンス・ベースト・ポリシーであろうが、この方法も、後述する複数の関係主体が相互に連動しているような場合には難点がある。拙稿「社会安全政策におけるエビデンス・ベースト・ポリシーの意義」（2005年、犯罪社会学研究№30）参照。
（31）大住前掲62頁、岸本充生「環境・安全・健康規制における規制影響分析はどうあるべきか－化学物質規制を中心に－」（前掲総務省・規制に関する政策評価の手法に関する研究会「規制に関する政策評価の手法に関する調査研究報告書」参考5）
（32）政府全体として調整を図り、取り組むべき政策に対する政策評価がなされない可能性が高いことを、田辺国昭教授は、政策評価における「政策の不在」と呼び、我が国の現行評価制度の問題点の1つとして指摘している。田辺国昭「中央省庁における政策評価の課題とその展望」（2003年、自治フォーラム527号）参照。
（33）ガバナンス論の動向については、例えば、ＮＩＲＡ研究報告書「公的部門の開かれたガバナンスとマネジメントに関する研究」（2002年、総合開発研究機構）、山本啓「市民社会・国家とガバナンス」（2005年、公共政策研究5号）参照。ソーシャル・ガバナンスについては、例えば、神野直彦・澤井安勇編著「ソーシャル・ガバナンス」（2004年、東洋経済新報社）参照。
（34）アンソニー・ギデンズ著、佐和隆光訳「第三の道－効率と公正の新たな同盟－」（1999年、日本経済新聞社）
（35）ＮＰＭとガバナンス論（第三の道）との異同については、例えば、山本清「ＮＰＭとガバナンス」（宮川公男・山本清編著「パブリック・ガバナンス」（2002年、日本経済評論社））、山村恒年編著「新公共管理システムと行政法」（2004年、信山社）参照。
（36）大住前掲174頁
（37）政策評価とＮＰＯについては、評価の手続へのＮＰＯの参加を論じたものはある（例えば、西尾勝編著「行政評価の潮流－参加型評価システムの可能性－」（2000年、（財）行政管理研究センター）、大住荘四郎「ＮＰＭの革新と正統性」（2002年、公共政策研究2号））が、ＮＰＯの活動がガバナンスの一部として評価対照となり得ることの考察はあまりないのではなかろうか。
（38）荒川潤「「規制の政策評価」へのわが国内外の取組み動向と課題－規制影響分析（ＲＩＡ）を中心に－」（2005年、（財）静岡総合研究機構「ＳＲＩ」№82所収）参照。
（39）岸本前掲、岸本充生「規制影響分析（ＲＩＡ）のための予測の科学」（2005年、（財）静岡総合研究機構「ＳＲＩ」№82所収）参照。
（40）中西準子・東野晴行編著「化学物質リスクの評価と管理－環境リスクという新しい概念」（2005年、丸善）
（41）ロジック・モデルについては、例えば、龍・佐々木前掲第3章、高橋正有「プログラム評価－ロジックモデルを活用し

た公共経営の実践－」（SRIC Report Vol.7 No.1）、荒川潤、左近靖博「カナダ「成果重視の経営とアカウンタビリティの枠組み（RMAF）」の革新性」（SRIC Report Vol.8 No.2）参照。

（42）現行少年法制のシステムの問題点については、拙稿「少年の「心の破れ窓」－現行少年法制に不足する「保護」－」（法学新報近刊予定）参照。

（43）出入国管理法の平成11年改正前における不法滞在者問題については、拙稿「来日外国人犯罪対策の現状と今後の課題－警察における「組織学習」の１事例－」（平成13年、「警察行政の新たなる展開」編集委員会編「警察行政の新たなる展開」上巻所収）参照。

（44）取調べの可視可による刑事司法全体への多大な悪影響については、露木康浩「取調べ可視化論の問題－治安への影響－」（法学新報112巻１・２号）参照。

（45）住民を含む地域社会の様々な関係者が目標を共有できるよう、数値目標として分かりやすい社会指標を採用することは、簡便で現実的な対応策ではある（大住荘四郎「ＮＰＭの革新と正統性」（公共政策研究第２号）参照）。しかし、この方法では、アウトカムに対してどの当事者の働きが効果的かそうではないかまでは分らない。

（46）システム論アプローチの考え方については、例えば、薬師寺泰蔵「公共政策」（1989年、東京大学出版会）第７章拙稿「社会安全政策とポスト・モダン－複雑社会に必要な個人と社会の新しい相互依存関係－」（平成17年、法学新報112巻１・２号）参照。なお、システム論アプローチの立場を徹底していくと、伝統的な近代科学の方法論と相反することとなることから、同アプローチは脱近代科学の方法論とされている。

（47）システム・ダイナミクスについては、例えば、小林秀徳「政策研究の動学的展開－エクセルシステムダイナミクス－」（2002年、白桃書房）参照。

（48）ペトリネットについては、例えば、奥川峻史「ペトリネットの基礎」（1995年、共立出版）参照。

平成17年度警察政策研究センターの活動概要一覧

平成17（2005）年

4月～(翌年)3月　所長及び教授が中央大学総合政策学部、同大学院総合政策研究科、東京都立大学法学部、立正大学文学部などで講義を実施したほか、本庁各部局職員の講師派遣を斡旋するなど警察政策に関する研究の発展及び普及を図った。また、慶應義塾大学大学院法学研究科とともに、各国のテロ対策法制について共同研究を実施した。

4月　17～25日　タイで開催された犯罪防止に関する第11回国連コングレスに教授が出席した。

5月　28日　危機管理システム研究学会第5回年次大会（会場：東京医科歯科大学）に教授が出席し、「三菱重工客船火災事故の行動科学分析」について研究発表・報告を行った。

30日　警察政策研究会「イスラム社会とフランスのテロ対策」（講演者：ジャン＝ルイ・ブリュギエール氏（パリ大審裁判所予審担当第一副所長）、ジャン＝フランソワ・クレール氏（仏内務省国土監視局次長）、池内恵氏（国際日本文化研究センター助教授））を開催（会場：都市センターホテル）した。

6月　1日　京都府警において、上記警察政策研究会のフランス人講演者2名によるミニ・フォーラムを開催した（会場：京都ガーデンパレス）。

4日　日本被害者学会第16回学術大会（会場：関西学院大学）に所長が出席した。

14～15日　警察政策研究会「ドイツの外国人犯罪とその対策」（講師：ヘルムート・クーリー氏（マックス・プランク外国刑法・国際刑法研究所犯罪学部門主任兼フライブルク大学教授））を開催した（会場：警察大学校・警察庁）。

18～19日　日本刑法学会第83回大会（会場：北海道大学）に所長・教授が出席した。

8月　6～14日　米国で開催された国際犯罪学会に教授が参加し、日本セッション「日本における犯罪予防の研究と実務」において我が国の交番制度を含む地域警察活動等についてプレゼンテーションを行い、他の参加者と意見交換を行った。また、教授が、米国における政策評価手法に関する調査研究を行った。

20～21日　所長・教授が、日本犯罪心理学会第43回大会（会場：北海道大学学術交流会館）に出席した。

末日　警察庁の英文ホームページに「Japanese Community Police and Police Box System」を掲載した。

9月　4～10日　教授が、英国内務省及びケンブリッジ大学を訪問し、国際経済犯罪シンポジウムに参加して我が国の暴力団情勢について講演を行うとともに、英国のテロ対策、組織犯罪対策、性犯罪者対策及び政策評価の調査を行った。

5～9日　チェコで開催された国際警察幹部シンポジウム「21世紀における警察の課題」に教授が参加して、我が国の交番制度について講演し、世界各国の警察研究者、実務家と意見交換を行った。

7日　日米犯罪抑止対策フォーラム「最新の犯罪抑止対策理論と実践」（基調講演者：デビッド・ケネディ氏（ジョン・ジェイ大学犯罪抑止統制センター所長）、ジェームス・マックドネル氏（ロス・アンジェルス市警察副本部長））を開催した（会場：グランドアーク半蔵門）。

9日　京都において、上記日米犯罪抑止対策フォーラムの基調講演者等による講演会を開催した（会場：京都ガーデンパレス）。

10月　3日　全国犯罪被害者支援フォーラム2005（会場：有楽町朝日ホール）に教授が出席した。

8～9日　日本公法学会第70回総会（会場：関西大学）に所長が出席した。

21～23日　日本犯罪社会学会第二回公開シンポジウム・第32回大会に所長・教授が出席した。

11月　14～17日　アラブ首長国連邦で開催された中東治安危機管理会議において、日本の交番制度を含む地域警察活動について教授がプレゼンテーションを行った。

16日　生活安全条例と市民生活の安全創造フォーラム「生活安全に対する地方の取組みと安全・安心まちづくり」（基調講演者：櫻井敬子氏（学習院大学法学部教授・警察政策学会理事）、石附弘氏（警察政策学会市民生活と地域の安全創造研究部会長）、金城雄一氏（(財）地方自治研究機構主任研究員））を開催（会場：セコムホール）した。

24日　国連大学グローバル・セミナーにおいて、「テロと国際犯罪への対策」について教授が講演を実施した。

26日　第42回日本犯罪学会総会（会場：専修大学）に教授が参加した。

平成18（2006）年

1月　10日　企業危機管理セミナー「企業コンプライアンスと技術流出防止」（講演者：ティモシー・ブレゼネー氏（米連邦捜査局（FBI）防諜局副局長）、ロナルド・ゲリン氏（米連邦捜査局（FBI）防諜局東アジア課長）、郷原信郎氏（桐蔭横浜大学法科大学院教授兼同大学コンプライアンス研究センター長））を開催（会場：三田共用会議所）した。

20日　懸賞論文「『社会の安全と環境』をいかに考えるか」の授賞式（会場：グランドアーク半蔵門）を開催した。

3月　8日　警察政策フォーラム「性犯罪対策を考える～英米の実践を学ぶ」（基調講演者：マシュー・ラクストン氏（英国内務省粗暴犯課性犯罪対策室長）、スコット・マトソン氏（米国エフェクティブパブリックポリシーセンター研究員））を開催した（会場：グランドアーク半蔵門）。

10日　上記警察政策フォーラムの基調講演者による警察政策研究会を開催した（会場：奈良県新公会堂）。