「警察政策研究」の発刊に当たって

昨平成８年５月、警察政策研究センターが、警察庁の言わば「シンクタンク」として警察大学校に附置されてから、早いもので約１年になろうとしております。センターが設立された趣旨やこれまでの活動状況につきましては、別稿の「警察政策研究センターの設立とこれまでの活動状況」や巻末の「平成８年度の警察政策研究センターの活動概要一覧」を御覧いただきたいと思います。

センター設立の目的を達成するため、どのようなグランドデザインを描き、これをどのように運営していくか、どのような事業を展開していくか、私どもスタッフの間で何度も議論を交わし、試行錯誤を重ねてまいりました。「創業と守成いずれが難きや」という言葉がありますが、「創業」の難しさを身にしみて感じた次第です。

その中で、暗夜に航路を照らす灯台のように、私たちの行く手を常に照らし、指標とさせていただいたのが、國松孝次警察庁長官（当時）が開所式等で示された基本方針でした。また、この間、上司、先輩の方々はもちろん、警察内外の多くの方々、特に学者の方々から励ましやアドバイスをいただき、大いに勇気づけられると共に、センター運営の参考にさせていただきました。その成果の一端が、中央大学とのフォーラムであり、東海大学とのシンポジウムです。この場を借りて、関係の皆様に厚くお礼申し上げます。

この度、「警察政策研究」を発刊することにしましたのも、私どものこれまでの１年間の成果をまとめると共に、私どもが書いた論文の発表の場を設けることにより、今後センターを更に発展させていくための励みの場にしようという趣旨からです。したがいまして、本号に関して言えば学術論文集としてはまだまだ不足の感は否めないのですが、今後センターが発展するに伴い充実していくものと、期待と願いを込めております。

更に言えば、この「警察政策研究」の発刊により、今後これの交換等を通じて政府関係研究機関や大学等との交流が一層深まるものと期待しております。そのためにも、この「警察政策研究」がその名にふさわしいものにならなければならず、私どもの不断の努力が求められているものと考えております。

今後年を経るに従いセンターもいつか「守成」の時代に入っていくことになりましょうが、恐らく、言葉の真の意味での「守成」は常に「創業」を伴うものなのでありましょう。したがって、「創業と守成いずれが難きや」という問にあえて答えを出すのであれば「いずれも難し」という平凡な答えになるのでしょうか。

いずれにしましても、センター発足２年目の今年は、「シンクタンク」としての機能を更に向上すべく、様々な事業に果敢に取り組んでまいりたいと考えております。本年も、御指導、御鞭撻のほどよろしくお願いします。

平成９年３月

警　察　大　学　校
警察政策研究センター所長
人　見　信　男

（なお、本号の発刊に当たっては、センター教授の中川正浩君、田中俊恵さん、助教授の久山立能君、助手の菊地秀夫君が精力的に取り組んでくれたことを記しておきます。）

警察政策研究センターの設立とこれまでの活動状況

警察政策研究センター

平成８年５月11日、警察大学校に、従来の研究部を発展的に解消して、警察政策研究センターが新設されました。

[設立の背景・趣旨]

警察政策研究センターは、「警察に関する政策並びに学術及びその運用に関する調査研究」等に従事する機関として設立されたものであり、更に言えば、開所式で國松長官からご訓示いただいたように、

○　警察の実務を踏まえた局部際的な事項に関する研究を行い、政策提言を行う

○　学者、有識者等部外の方々との交流の拠点となる

という、言わば警察のシンクタンクとしての役割を果たすことを目的として発足した組織です。

当センターが設立された背景としては、オウム真理教による一連の犯罪に象徴されるような、従来予期し得なかった治安情勢の変化に警察が的確に対応していくためには、警察内外の様々な意見を採り入れながら、社会事象や個人、集団の意識・行動様式の変化等を総合的に分析し、将来生じ得る治安かく乱要因とその対策等を研究した上で、今後の警察行政の在り方を決定していかねばならない、との思いがあるものと拝察いたします。私も、センター所長に就任して以来、多数の方から励ましのお言葉をいただきましたが、それだけに我々センター職員に課せられた責任は大きなものがあり、気を引き締めて仕事に取り組んでまいりたいと考えているところです。

[活 動 状 況]

発足以来、センターでは、前述の２つの業務を中心とした活動を行ってまいりましたが、現在までの活動状況については、久山助教授作成に係る別添の「平成８年度の警察政策研究センターの主な活動」や巻末の「平成８年度の警察政策研究センターの活動概要一覧」をご覧いただきたいと思います。

（人見所長記）

〔別添〕

平成８年度の警察政策研究センターの主な活動

1　政策提言の場として　　２つのフォーラムの開催

実務を踏まえた政策提言に向けた足掛かりとして、平成８年度は、警察庁だけでなく大学やマスコミ及び企業関係者等をパネリストに迎えたフォーラムを実施した。いずれも盛況のうちに終了し、関係者だけでなくそれぞれのテーマに関心を持つ広く一般の人々が、数多く聴講に訪れた。

	フォーラムの概要（役職名等は各フォーラム開催当時のもの）	
テーマ	マネーロンダリング	グローバル化するテロの脅威
開催日	平成８年７月４日（木）	平成８年10月３、４日（木、金）
場所	中央大学駿河台記念館	東海大学校友会館
共催	中央大学総合政策学部	東海大学平和戦略国際研究所、㈶公共政策調査会
後援	㈶公共政策調査会	警察庁、外務省、日本経済新聞社
コーディネーター	渥美東洋　中央大学総合政策学部長 人見信男　警察政策研究センター所長	板橋　功　㈶公共政策調査会研究室長
主なパネリスト等	伊藤　智　警察庁薬物対策課補佐 浦田　啓一　法務省刑事局付検事 小笠原浄二　第一勧銀総合研究所法規調査部長 桐原　弘毅　前警察庁薬物対策課補佐 宮澤　浩一　慶應義塾大学名誉教授 山室　寛之　讀賣新聞社社会部長	人見　信男　警察政策研究センター所長 P. ウィルキンソン　英国セントアンドリューズ大学教授 B. ジェンキンズ　クロールアソシエイツ副会長 長谷川　晋　外務省領事移住部邦人対策室長 榎　彰　東海大学平和戦略国際研究所教授 折田　康徳　警察庁国際テロ対策室長 加藤　朗　桜美林大学助教授 坂井　定雄　龍谷大学教授
会場参加者	約180名	35名（第１日目）　約150名（第２日目）
警察学論集への掲載	平成８年10月号	平成９年３月号

2　学会等との交流の窓口として　　各分野の大学教授・同関係者との交流の促進

学会等との交流の窓口となることは、警察政策研究センターに期待されたもう一つの役割であるが、８年度には主として上記の２つのフォーラムの開催を通じて、数多くの大学教授を始めとする研究者と接点を持つことができた。その他、日本刑法学会やセキュリティ・マネジメント学会、日本犯罪社会学会等の各種学会にも積極的に出席し、あるいはそれらの学会員として登録するなど、学者等との意見交換の機会を設けることに努めた。

また、大学等外部研究機関との交流の一環として、東京都立大学大学院において、人見所長が警察捜査の概要について講義したのに引き続き中川教授が組織犯罪対策と犯罪被害者対策等についての講義を行った。なお、受講生に対しては、警察庁鑑識課指紋センター見学の便宜も図っている。

3　国際的な学会等との交流に向けて　　国際会議・研修への出席

警察政策研究センターでは、国際的な会議や研修にも積極的に参加して、様々な問題に関する最新の研究水準に触れる機会を持つことに努めると共に、参加者との交流を進める中で、国際的な学会等との交流を目指している。8年度は、国際会議では国際警察長協会年次総会（米国・10～11月）、セミナー関係では国際上級警察研修（フランス・9月）、地域警察国際セミナー（英国・9月）等に出席したほか、シンガポールで開催された交番研修（10～11月）では、人見所長が地域安全活動に関してアジア各国の受講生に対して講義を行った。また、センター所長は、ボーツマス大学警察・刑事司法研究所の国際諮問委員会委員に就任することとなっている。

4　活動成果の発表　　各種資料の作成

警察政策研究センターの活動については、その内容を記録すると共に、種々の媒体を通してそれぞれの成果を広く部内外の参考に供するよう努めている。8年度は、フォーラムの内容について警察学論集に特集記事を組んで詳しく紹介したほか、「政策センター資料」等を随時編集して関係各方面に配布した。

マネーロンダリングに関するフォーラム

警察政策研究センター発足記念フォーラムの開催について

警察政策研究センター

平成8年5月11日、警察大学校に警察政策研究センターが付置された。当センターは、警察に関する政策並びに学術及びその運用に関する調査研究を主要な任務とする研究機関であり、当面は、現下の警察が直面する課題について調査研究を進めることと警察と学界等との交流の窓口となることをその任務とする。当センター設立の背景には、地下鉄サリン事件等オウム真理教集団により引き起こされた一連の重大特異事件の発生など従来にない形態のテロ集団や犯罪の出現にみられるような予想を超える激変に加え、国際化の進展に伴う外国人の犯罪集団がかかわる事件が多発するなど、我が国の治安がかつて直面したことのない事態に直面しているという認識がある。

当センターの任務のうち、調査研究業務については、警察庁のそれぞれの内部部局の所掌をまたがる、いわば局際的な事項をテーマとし、これまでいずれの組織においても単独ではカバーしにくい事柄を対象として研究を進め、政策の提言につなげることが期待されている。また、学界等との交流については、既成の枠組みでは捉えきれない警察事象を予測して、これに対処するためには、これまで警察組織として十分な研究を深める機会のなかった学問分野も含めて幅広い方々との交流を求め、研究の糸口をつくることが重要であることから、センターが警察行政に関連する幅広い方々との交流をする際の窓口として機能し、それぞれの専門分野に関する知識、ノウハウを吸収し、内部部局に還元することが求められている。

この2つの機能を果たす方法のひとつとして、特定のテーマを巡って、聴衆の前で有識者が議論をし、会場からの質問、意見を受け、認識を深めるためのフォーラムの開催が有益であると思われる。中央大学総合政策学部では、社会の全部門、階層との交流の場として総合政策フォーラムを設置し、産業界や公務部門との共同研究を推進するとともに、企業や行政から大学へ提言を受けることを目的として、平成5年6月の第1回を皮切りにこれまで、4回のフォーラムを開催している。

今回は、マネーロンダリング（資金洗浄）という組織犯罪、薬物犯罪、企業活動、刑事司法等の様々な分野の絡む今日的な問題をテーマとして、様々な角度から光を当て、議論を深めることが重要であると考えられたことから、問題意識を共有する当センターと中央大学総合政策学部が主催し、財団法人公共政策調査会の後援を得て、第5回総合政策フォーラムを開催した。このフォーラムの開催は、当センターの初めての対外的活動であり、発足記念行事としての意味を有するものである。

平成8年7月4日、千代田区駿河台にある中央大学駿河台記念館において開催されたこのフォーラムには、学者、弁護士、企業関係者等が参加し、また、警察関係からも、警察庁長官、警察大学校長、生活安全局長、総務審議官が参加するなど、180名もの人が集まる活気のあるものとなった。

冒頭に、高柳暁総合政策フォーラム運営委員長から、「マネーロンダリング」というテーマは、刑事司法、経済、企業等との接点に絡むものであり、総合政策にふさわしいテーマであるという趣旨の挨拶がなされ、基調講演に移った。

基調講演では、まず、中央大学の渥美東洋総合政策学部長から、「マネーローンダリングについて」と題して、マネーロンダリングを犯罪とする必要性、その形態、犯罪者が行う脱法の方法と対策等に関する講演がなされ

た。

続いて、当センターの人見信男所長が、「暴力団等に係る不法収益のはく奪等に向けた施策の現状と課題」と題して、暴力団の最近の動向、資金源封圧のために従来警察がとってきた施策とともに、マネーロンダリングと表裏の関係にある不法収益はく奪の現状を説明した後、マネロン対策の強化等の今後の課題について講演をした。

引き続きパネルディスカッションに移り、6人のパネラーによる活発な議論と会場とのやりとりを経て、3時間半に及ぶフォーラムは幕を閉じた。（パネルディスカッションの内容については、「パネルディスカッションの概要」29頁～43頁を参照。）

パネルディスカッションの第2部として、会場との質疑応答に入ったが、マネーロンダリングという課題に対する対応策としての規制、取締り強化の方向と個人の自由領域の確保との関係、金融機関の対応方法の改善等についての質問をきっかけとして、パネラー間での議論が尽きず、2時間という制限時間を超過するほどであった。

その後の懇親会では、約100人の参加者が集い、渥美学部長のスピーチ、國松警察庁長官のスピーチと乾杯の音頭で会は始まり、和やかな懇談のうちに時が過ぎ、最後は、宮澤慶應義塾大学名誉教授のスピーチのあと人見所長のスピーチで盛会のうちに幕を閉じた。

（警察政策研究センター教授　中川正浩記）

〔基調講演〕

マネー・ローンダリングについて

渥　美　東　洋
（中央大学総合政策学部長）

目次

1　マネー・ローンダリング罪の発生と成長
2　マネー・ローンダリング罪についての日本の状況
3　「ウィーン条約」の要求のわが国の具体化の現況
4　地下組織の支配力の抑制と資金規制の面からの再犯罪の防止
5　マネー・ローンダリングの種々の理由、態様と規制方策
6　マネー・ローンダリングの背景

1　マネー・ローンダリング罪の発生と成長

周知のとおり、1968年にアメリカ合衆国大統領リチャード・ニクスンがウォー・オン・ドラッグス war on drugs、薬物戦争政策を、世界ではじめて提唱し、薬物に対する規制が世界規模で展開され始めることになった。

それ以降、ニクスンに続くアメリカ合衆国大統領府とその他の、主としてヨーロッパ諸国も含む、種々の努力が重ねられた。

トルコの「けし」栽培を止めさせるための経済援助の禁止政策等を含む国際的にタフな交渉の結果、アメリカ合衆国はトルコ共和国との間で条約締結にたどりついた。また、薬物犯罪をも行う多くの国際犯罪組織の薬物犯罪によって入手した犯罪の収益金をスウィス銀行に預金していたことを疑うに足る十分な状況の下で、ここでもアメリカ合衆国は実にタフな交渉をスウィス共和国との間で展開した。

スウィス銀行の銀行秘密法政策の利益と、薬物犯罪の収益や租税逋脱金員等を没収又は課徴金を課す利益のほうが優位に立つとの数多くのアメリカ合衆国裁判所の判断等も下された。その結果、アメリカ合衆国政府は、まず、租税逋脱について、ついにスウィスの銀行秘密法の壁に穴を開け、租税逋脱についての犯罪の嫌疑のある被疑者の特定、口座等をアメリカ合衆国の要求があれば、共助して提供する内容の条約が締結された。

イタリーのマフィアの薬物犯罪にもからむ犯罪収益は、多くのアンダ・グラウンド・マネーを生んだ。イタリーのアンダ・グラウンド・マネーの総額はイタリーの国家予算総額を遙かに上廻るものと推計されることになった。その結果、イタリー政府の政治は、組織犯罪からの贈収賄罪によって、大きく汚染され、犯罪組織間の抗争は多くの人命を奪ったり、一地域の政治・経済を組織犯罪が事実上支配することになった。そして、組織犯罪への法執行機関の挑戦は、それに勇敢に加わった裁判官や検察官の暗殺やテロによる反応を受けることになった。

また、アメリカ合衆国自体の国内でも、主として国外、それもコロムビアやパナマの薬物犯罪組織から密輸された薬物で中毒となる者が続出した。その薬物中毒者が、高価な薬物を摂取する費用を捻出する目的で、多くの少人数で構成するギャング集団が、主として都市部で形成された。薬物購入費を賄う目的で、薬物の密売にそれらの少人数のギャングが従事し、密売を行うテリトリーの収奪の争いが絶えず、小ギャング集団、それも青少年のギャング間の銃を用いた殺し合いがされ、多数の人命が奪われた。薬物中毒にかかった青少年の生活態度は荒

れはて、未成年の母親が増加し、その母子家庭の生計は苦しくなり、社会とくに都市で貧困家庭の数が、特定地区に限って激増した。これらの社会状況から生ずる社会問題は、政府が処理することを著しく困難とするところまで到達した。

薬物摂取の際に用いる注射器を再利用する機会が増えるにつれて、エイズが広く人々の間に感染することにもなった。

このように、薬物犯罪に由来する社会のコストは、物心両面にわたって、耐えうる限度を超えることになった。

このような現象は、アメリカ合衆国にとどまらず、他の諸国にも拡散されていった。

このように社会の多くの人々の犠牲のうえに、また社会を安定させる社会基盤を大きく掘り崩すような社会のコストを前提に、莫大な利益をうる組織犯罪のフリーライダー、只乗り活動は、正義に反するものとして大きく非難されることになった。このような事態が放置されると世界的に薬物犯罪の弊害の結果が及ぶことになるとの認識から、栽培・製造国、密輸経由国、薬物乱用消費国のいずれかを問わずに薬物犯罪組織に対抗する国際的な協力を効果的に行う必要が広く国際的に共有されることになった。その結果、ついに、国連の麻薬及び向精神薬に関する約定がウィーンで締結された。通称ウィーン約定と呼ばれるこの国連約定には多くの国々が署名、批准し、わが国も、相当に遅れたが、批准した。このウィーン約定には、薬物に関する種々の違法活動を規制する多くの新方策が定められている。その骨子は、

① 薬物規制の厳格な執行、薬物の栽培・製造から販売・使用に至るまでの全活動（トラフキングという）を全面的に規律すること。

② 薬物トラフキングのボーダレス活動に関係国が捜査・裁判上の協力、とりわけ相互法律共助 MLAT（エムラート）の取り極めや条約を締結し、そのための国内法を整備すること。

③ マネー・ローンダリング罪を定めること。

④ この犯罪に由来する不法収益の剝奪という制裁を法定すること。

⑤ 薬物犯罪の密行性の高さに対応して、捜査・監視活動を充実させるために、電子的方法による監視と傍受を認める国内法を制定すること。

⑥ とりわけ中継国と、それ以外の国でも薬物の最終到達先を確認するために「泳がせ捜査」、コントロールド・デリヴァリを認めること。

などである。

2 マネー・ローンダリング罪についての日本の状況

わが国は、「ウィーン条約」批准に伴って、通称麻薬2法が、薬物4法の他に制定されたが、マネー・ローンダリング罪としては、犯罪証拠の隠匿罪を定めるにとどまっている。その他に銀行法のなかに、一定金額以上の金額取引について銀行に報告義務を課す方策が定められるにとどまった。

3 「ウィーン条約」の要求のわが国の具体化の現況

外国との法律共助については、依然としてわが国は1つの条約も締結せずに、捜査共助法による、相互主義による実務をもって十分だとしている。ボーダレスな犯罪対策はボーダレスな主権を超えた共助を要するのが当然

であるはずである。ただ、他国によるわが国の主権の不当な制約には十分な注意を要するのも当然である。このバランスをどうとるのが適切かを判断すべきで、一切共助協定を締結しないのはウィーン約定に反しはしないだろうか、という疑念が外国に残るだろう。

電子監視と傍受についての法は制定されないままである。ごく限定的な場合について、電話会話の傍受を薬物取引について、裁判所の事前の承認（令状）の下で行った場合を合法・合憲とする最高裁判所の判示が1件あることを理由に、この点の法の整備の必要がないとしているようである。しかし、効果的捜査と、基本権制限にいたらない適正手続保障を考慮に入れた限界設定のために、新法は是非制定されるべきであろう。

マネー・ローンダリング罪を、麻薬特例法上、証拠の隠滅、隠匿罪を定めていれば十分だとし、薬物犯罪に由来する収益の剝奪に先立つ凍結命令も、捜索・差押えで足り、また犯罪収益の没収と追徴を定めれば、収益剝奪に代わりうるとする日本の立法態度がウィーン約定に忠実か否かには、相当の疑問が残る。

4　地下組織の支配力の抑制と資金規制の面からの再犯罪の防止

日本が薬物の中継国にとどまっているから、薬物取引にからむ組織犯罪の規制は、それほど厳格でなくても済むとの態度は、日本が劣悪な状態に入ってからの「手遅れ」の事態を迎える場合のリスク処理としては、賢明なものとは思えない。犯罪収益の剝奪が不十分なため、影響されずに犯罪者の手許に残った資金は、さらなる犯罪の資金となり、犯罪規模と弊害は、ともに格段に増大するだろう。

政経分野の表と地下の組織の連絡は、法による民主的規律をほぼ不可能にし、自由社会の根幹が掘り崩されてしまうだろう。正義の理論から言うと、厳格でない対応は、悪い者で経済・政治的に優位な者を益々有利にし、劣悪な者の状況を一層悪化させる点で、不正を生む。功利主義経済理論からみても、社会の全体功用は激減する。このような日本の対応、人々の連帯を可能にするインフラを広くは組織犯罪を中心として掘り崩す活動を不正と評価する一般社会理論は、今では広く世界で採用されているものである。その世界の一般的傾向にある社会の理論や正義の理論に反するわが国の立場は、古典近代の社会構造に見合った古い社会理論に立って、こざかしい正当根拠のない個人の無限定の自由を保障するわが国に広く蔓延しているかにみえる立場の1つの例として、国際的には非難されるだろう。銀行等の犯罪収益剝奪への不協力は日本の金融システムの評価を落とし、わが国は国際金融市場の中心から外されるかもしれない。以上のような広い問題とマネー・ローンダリング罪の制定は結びつく。というのは薬物犯罪のような組織による密行的な犯罪の反覆や犯罪組織の資金力の増大とそれに反比例する社会の劣化を発見する「入り口」の方策としてマネー・ローンダリング罪が機能するからである。

5　マネー・ローンダリングの種々の理由、態様と規制方策

違法手段、犯罪で入手した汚れた金を浄化するマネー・ローンダリングに出る理由は、様々である。薬物犯罪の場合に典型をみるように、経済的な発展に遅れをとった国々が、収益の多い犯罪によって収益をうる場合、組織犯罪がアンダ・グラウンド・マネーを入手して地下での勢力を伸ばすだけでなく、表の社会にも大きな影響を及ぼす場合、外貨不足になり経済活動も国際的に遅れをとった国又はその国民が、ハード・カレンシーを求めて、薬物・武器等を密輸出して、一国の資本主義経済のための原資を入手しようとする場合等、その動機・理由は広い。

つぎに、ローンダリングの態様も、違法活動に従事する華僑の例のように、例えば日本で入手した犯罪による

収益を正規の金融機関を通して例えば米国に直接送金することをしない場合もある。日本にある華僑の地下銀行で、一定の「証書」類いのものの交付を受けそれを米国に所在する華僑の地下銀行に示して、米ドル相当金額を受けとる方法もある。

現金自体を持ち出す場合もあるが、それはそう多額に及ぶことはまず、物理的に不可能である。つぎに、銀行、質屋、古物商、両替商のように広く金融機関といわれるところでのローンダリングがある。

薬物それ自体の密輸により、外国でローンダリングする場合には、薬物自体の密輸入を水際で、国際的共助の下で把握する方法、つまり、税関規制、海上警察による規制・取締が規律手段となる。労多くして効（功）はあまりないのが、水際作戦である。現金による海外への資金移動によるローンダリングの場合にも、税関、国内外の法執行共助、課税機関の協力による法執行が展開されることになる。犯罪で入手した資金・収益により、一見合法な企業・会社を設立する場合や、犯罪組織自体の営む、合法的賭博場や「フェンス企業」さらには「シェル会社」（日本語でいうペイパ・カンパニー）を通すローンダリングの規制は、脱税を理由とする税当局の法執行、不当な経済活動を監督し規律する独立機関（例えばFTCや公取のような）による法執行、通常の警察等の捜査機関の犯罪捜査による対応などがある。だが、この場合、犯罪収益を広く剝奪する刑事・民事の制裁が定められていなければ、又は、犯罪に由来する収益の処分を阻止する、事前抑制命令等の方策等が法定されていなければ、全く効果が挙がらない。

金融機関を利用して、換金したり、小切手や旅行者小切手に替えたり、外国や国内の多くの者に多数又は一括して送金したりする活動を報告する義務を金融機関とローンダリングを行った者にも課し、その義務違反に一定の制裁で対応する方策がある。犯罪に関する汚れた金であることを「知情」しつつ、又はその調査を一切行わないなどの怠慢な行為をとらえ、汚れた金の浄化に加担し、それを間接的に助長して、金融機関の利潤追求だけに走る活動だとして、報告義務違反を一定の場合に犯罪とするか、行政規制の下に置く方法がある。だが、この場合にも、広く「犯罪」の収益の剝奪を法定していなければ、例えば、「特定」薬物犯罪については、知情していたと立証することは、ほぼ不可能となり、実効は期待できない。米国で、銀行秘密法（BSA）で相当に有効に対処できるといわれるのは、広く、各々の社会生活基盤を掘り崩す犯罪を、「収益」の前提犯罪に定めているからである。通貨及び外国取引活動報告法(Currency and Foreign Transaction Reporting Act)が正式名称で、通称「銀行秘密法」（BSA）と呼ばれる法は、そういう前提犯罪を広く定める全体の合衆国の政策的措置のシステムのなかで、はじめて有効に機能している。一定額以上の金員についての金融機関を通しての取引につき金融機関に報告義務を課し、刑事罰をそれに科す方法が法定されている。これに対して、犯罪組織と利潤獲得を主目的にする銀行等が新たに考え出した方法が、取引金員を細分化して、法定金額以下に処理するものがある。支店を分けて、金額を低く分けて、又は金融機関を分けて、通貨取引をする活動である。ブルー・コミックのキャラクターで、「ちょろちょろ動きまわる」「Smurf」君の名を仮りて、通俗的には、スマーフ又はスマーフィングと呼ばれる対処がそれである。そこで、BSAを改正して、犯罪者又はその手先に通貨報告義務を課し、それを犯罪とする一方、実際の法執行に当たり、犯罪に由来するとの「知情」を、「意図的に犯罪に由来するか否かの調査を全く行わないで知らん顔をする態度」の立証でも認めることができるとした。捜査と訴追がされ、裁判所が、しかもそのような法解釈を合衆国巡回上訴裁判所が採ることによって、マネー・ローンダリングは犯罪規制にとって大きな役割を果たすことになった（"deliberate ignorance"＝「よく考えたうえでの法の無視」）。この法解釈により、米国で有力銀行であるボストン銀行とニュー・イングランド銀行が訴追され、ボストン銀行は有罪の答弁をして、刑の軽減を図った。そのため他の銀行は、この法解釈による法執行に抵抗できなくなり、今では、この法解釈が、米国でほぼ定着した。組織全体での不法な分割・分散対処は、institutionalizationとか、

呼ばれる。通常犯罪収益ではないかと周到に吟味する義務を課された金融機関が、支店相互に連絡を十分にすれば、同一支店での同一人物又は組織の代理人・手先の分割取引や支店の分散利用は、一層犯罪にかかわるものだという「うさん臭さ」を増す。また金融機関相互の周到な連絡で、スマーフが見つかれば、報告義務は十分に履行できるはずである。このような法解釈は日本では、まずとられていない。企業、集団、法人の刑事責任を法解釈・理論上認めない立場に依ることに加えて（フランスでさえ、最近刑法を改正して法人の刑事責任を認めることになった)、このような報告義務が重大な犯罪の抑制に通ずるのに、軽い、単なる「形式犯」であるといって、犯罪への組織的関与に深い関心を寄せない人々が、とくに学会に多い日本、さらには実務にもその傾向が感染している日本は、国際的基準から外れていると外国からみられても致し方ないだろう。

6　マネー・ローンダリングの背景

すぐ前で描写したように、マネー・ローンダリング罪は、その背後にある重大犯罪の解明に辿りつき、社会における人間相互の信頼を支える社会基盤を維持するための、「とば口」にしっかりと坐っている個人とくに組織に重大な義務を課す「重要な」ゲイト・キーパーである。

現代社会は、古典近代の社会構造とは、全く異なり、複雑な人間のネット・ワークが数多くからみ合いながら、個人の自由な表現を支えようとしている社会構造をもっている。

例えば、金融制度の信用を揺がす、今話題の「住専」の問題を、これとの関係で取り上げてみよう。住専は、個人が永住できる水準の住宅建設のための融資を個人に行うことを表面の政策として定められた、一種の金融機関である。預金業務を欠くので、ノン・バンクといわれるが、預金を中心として貸出資金力をも、銀行をその背景にして、銀行と一体としてはじめて、十全な役割を果たす一種の公共社会基盤である。後からいじわるく判断すれば、ノン・バンクを手先に、母体銀行の融資先を広げて、わが国のマクロの経済成長の１つの手段に、一般の住宅建設を願望する住民を「だし」に出発させようとしたのが、住専というノン・バンクを設立した大蔵省中心の金融政策決定機関の「ねらい」であったと批判されても致し方ないかもしれない。責任を問うているのは過去の大蔵省のとった「行為」ではなく、将来に向っての日本の金融システムの国際的信用を確保し伸長する将来の「政策」に着手しないか、まずく出発する「姿勢」にある。

事実、住専設立後、銀行に住宅建設も含む個人への小口融資制度が設けられるようになった。その後は、住専は、専ら、母体銀行の住宅開発の「手先」subsidiaries にされることになった。大規模な土地開発、ゴルフ場建設、都市内でのオフィスビル需要を見込んだ大規模ビル開発、大規模ハウジング・エリアの開発には、住専に融資された巨額の金が用いられた。住専にはそういう巨大な融資が失敗した時に責任を負うだけの「授権資本」は用意されていない。そこで、住専を手先に母体行が手掛けた大きな仕事の収益だけは銀行に移し、住専の資本額とアセットでは賄い、支払い切れない債務を伴う取引は住専に残す方法がとられた。このとき、形式的な法律論によれば、母体行と住専の「合意」によって収益が母体行に移り、住専と「契約、合意」した労働者や住専の株主は住専の、あまりにも低く定められた資本の限度内でしか、住専に責を問うことはできず、住専は破産するしかないことになる。しかし、実質的に考えれば、親会社とその下で手先となる会社との間で、下の会社の資本額を低くして undercapitalization、その枠内で法律上の責任を企業が免れて、住専という手先企業を通した従来の経済取引で得た巨額の利益が親会社に残るのは、全く理論上不合理で、人を納得させることができず、企業での多くのステイク・ホルダーの犠牲、とくにライフ・インベスタと言われる被傭者と株主の犠牲のうえに親会社が収益するのは、手先企業という「公共・共有財」から他人の犠牲のうえで一部の者だけが利益をうる点で、全

く不正な活動である。

それを正すのには、種々の方策があるが、母体行が、この場合には、手先会社の資本限度を超えた、母体行の資本と資産で責任をとるのが正義に適っている。このような基本的な理論に基いた、「政策」がとられるべきである。今回の住専処理のなかの全くの不合理さは、ライフというステイクを投資した労働者も住専も破産させて解雇する点にある。

このような不正活動は、イギリスでは100年以上前から、米国でも1902年以降、判例として確立されて、親会社は、手先企業の資本額を超えた部分について、責任を負うとされている。このような行為を、マネー・ローンダリング罪や犯罪又は不規則活動に当たるとして、不当収益の前提犯罪又は不規則活動に定めていれば、一定金額を超えた金融機関の通貨取引の報告義務を通して、母体行と手先ノン・バンクの関係が明確にされ、母体行の責任を刑事、民事、行政的に問うことができることになる。

このように、マネー・ローンダリング罪はその背景にある集団犯罪や悪徳商法を解明する「入り口」の方策として位置づけなければ、全く無意味となる。

組織犯罪のもつ密行性の極めて高い犯罪や不正な不規則活動を発見・摘発し、個人の表現を自由にする目的で作られてきた公共社会基盤——企業もその1つ——を個人を犠牲にさせているという理不尽な現実を正す、まさに「とば口」の法的規律としてマネー・ローンダリングを位置づけなくてはならない。それにより、個人の自由な表現を支えるインフラの「ほころび」を修復し、各ステイク・ホルダーの害された価値の重要性を再確認する政策的立場こそ、複雑な今の社会に必要なものである。

政府やマクロの政策は、抑圧的・抑制的なもの repressive から、インフラのほつれの補修・restitutive に方向を変えることを教える1つに、マネー・ローンダリング罪があることを自覚したいと思う。この犯罪で解明される犯罪収益の剝奪によって国庫に入った収入は、被害者の救済にも当てられることを忘れないようにしたいと思う。

〔基調講演〕

暴力団等に係る不法収益のはく奪等に向けた施策の現状と課題

人　見　信　男
（警察政策研究センター所長）

目次

はじめに
1　暴力団の最近の動向
2　暴力団の年間の収入
3　資金源の封圧のための従来の施策
4　不法収益はく奪の現状
5　麻薬特例法について
6　今後の課題
まとめ

本稿は、本年7月4日、中央大学駿河台記念館で同大学総合政策学部と当警察政策研究センターの共催で「マネーロンダリング」に関する総合政策フォーラムが開催された際、私が行った基調講演の草稿を加筆補正したものである。文中意見にわたる部分が私見であることはいうまでもない。

はじめに

ただいま御紹介いただきました警察大学校警察政策研究センター所長の人見です。この警察政策研究センターは本年5月11日に発足した組織でありまして、今後、学会等部外の方々との交流を深め、あるいは海外での調査研究をするなどにより、警察をめぐる様々な課題について研究を進め、政策提言をしてまいりたいと考えております。口幅ったい言い方で恐縮ですが、いわば警察の「シンクタンク」を目指そうということであります。どうかよろしくお願いします。

この新しくできたばかりの組織が、本日、「マネーロンダリング(1)」をテーマにした、このようなフォーラムを持ち得ますのも、渥美東洋先生をはじめ中央大学の皆様や、御後援いただいた(財)公共政策調査会などの関係の皆様の暖かい御配慮によるものでありまして、ここに厚く御礼申し上げる次第です。

私からは、「暴力団等に係る不法収益のはく奪等に向けた施策の現状と課題」と題して、先ずマネロンと表裏の関係にあり、密接不可分の関係にある、暴力団等に係る不法収益はく奪の現状等について述べるとともに、麻薬特例法によるマネロン罪の運用や諸外国の動向等を踏まえて、不法収益のはく奪やマネロン対策の強化のため、今後とるべき方策について私の意見を述べ、本フォーラムにおいて討議していただくための参考に供したい、と考えております。

1　暴力団の最近の動向

さて会場をお見受けしますと、企業の関係の皆様方もお見えになっているようですが、今年の株主総会を終えて大部分の方はほっとされているのではないかと拝察いたします。警察としましても、警視庁や大阪府警におい

て、暴力団や総会屋を商法違反や脅迫等の罪で検挙するとともに、住専等に絡む金融不良債権問題もこれあり、暴力団や総会屋の暗躍を封圧するため、総会当日は多数の警察官を動員して警戒に当たってまいったところです。

ところで、暴力団の最近の動向をみますと、山口組、稲川会、住吉会の3つの団体で全暴力団の3分の2を占めるなど(2)、「大規模化・系列化・寡占化」する傾向にあるとともに、右翼団体を標榜したり、総会屋活動を行ったり、あるいは「合法」を装った企業活動を自ら行うか周辺者に行わせるなど、「ボーダーレス化」、「経済暴力団化」する傾向にあります。このほか、地方に本拠地を持っている者たちが、資金獲得活動に関連して警視庁や大阪府警に検挙された事例は枚挙にいとまがありません。しかも、彼らは東京や大阪に頻繁に来ているか、住み着いてさえおります。その意味で「大都市集中化」、もっと端的に言うなら「東京一極集中化」が進んでおります。

すなわち、暴力団は、民事介入暴力や企業対象暴力により、あるいは組織の威力を背景にした「合法」企業の経営により、より多くの資金、より「安全」な資金の獲得を目指して、活動しやすいところで、活動を行っているのであります。特に最近は、暴力団が、ゴルフ場の開発をはじめ不動産関係の仕事に関わったり、株の買い占めを図ったり、あるいは企業の倒産整理や競売妨害等に関与したりするなど、「オモテ経済」、「オモテ社会」と関係のある分野に進出を図る傾向にあるわけでして、これはアメリカ合衆国のマフィアの例をみるまでもなく、誠に憂慮すべきことです。

一方、暴力団が海外に進出する動きもここ数年活発になってきておりまして、覚せい剤等の薬物や武器の調達をしたり、外国人の密入国の手引き等の違法な活動を行っているほか、外国で不動産に投資したり、外国において企業活動を行っているものと思われます。それとともに、国内でパチンコの変造プリペイドカードが大きな問題となっていますが、この背景に外国人犯罪グループや暴力団の暗躍が取りざたされているところです。これらの事案を見ましても国際化の進展は著しく、外国人犯罪グループと日本の暴力団との連携あるいは対立の動向は、今後一層注目していく必要があります。

2　暴力団の年間の収入

ところで、我が国の暴力団は、そもそも年間どのくらいの収入を得ているのでしょうか。これについてはレジュメの図表(3)をご覧いただきたいと思います。

若干古い統計になりますが、平成元年版警察白書では、暴力団の年間収入を約1兆3,000億円と推計しております。これを当時の暴力団1人当たりで割りますと約1,500万円となります。もちろん、このような単純な1人当たりの額にそれほど意味があるわけではありませんが、当時の国民1世帯当たりの平均実収入約600万円(4)と比べていかに多いかがお分かりになろうかと思います。まして、これはあくまで1人当たりの単純平均ですから、首領、幹部級の収入は膨大であろうと推測されるところです。

この資料からお分かりのとおり、暴力団の最大の資金源は覚せい剤であり、これで3分の1強の収入（約4,535億円）を上げており、また、この覚せい剤に、伝統的な資金源であると博・のみ行為や、用心棒代、みかじめ料（いわば縄張り内での「営業許可代」。暴対法第9条第4号参照）を合計しますと約6割を占めるに至っております。また、先程述べた民事介入暴力、企業対象暴力、「合法」企業経営で収入全体の約4分の1強を稼いでいるところです。

3　資金源の封圧のための従来の施策

警察は、従来から、暴力団の組織根絶のための方策として組織の三要素である「ヒト・カネ・モノ」[5]それぞれについて様々な戦略戦術を立てて、取締りを展開してきたところです。

「カネ」の面についていえば、彼らの資金の源を断つことが必要であるとの認識の下、先ずは資金源犯罪の検挙に努めてきたところです。先ほどのレジュメの図表に即して言えば、彼らの収入の約6割を占める覚せい剤、恐喝、と博、のみ行為関係（公営競技4法違反）の罪で、暴力団検挙人員の約半数を検挙しているところです。[6]それとともに、彼らの資金獲得形態の変化に応じ、民事介入暴力や企業対象暴力、「暴力団フロント企業」[7]に捜査の重点を置き、なかでも最近は、金融不良債権関連事犯に重点を置いた検挙活動に努めております。

また、検挙以外の面でも、平成4年3月に施行された「暴力団対策法」（暴力団員による不当な行為等の防止等に関する法律）により、用心棒代を要求したり、寄付金をみだりに要求するなどした指定暴力団[8]の構成員に対し、中止命令や再発防止命令[9]をかけるなどして資金源の封圧に努めるとともに、暴力団の関与する企業を公共事業から排除したり、建設業や宅建業の許可がおりないように関係行政機関に働きかけるなどの施策も併せとってきたところです。

4　不法収益はく奪の現状

暴力団等は犯罪等で得た収益をどのように処理しているのでありましょうか。もちろん、これについては、我々も検挙等を通じてその一端を承知しているにすぎないわけですが、これまでの検挙事例等をみますと、不動産や株式に投資したり、車や絵画の購入に充てたり、あるいは自分や家族の名義で、更には架空名義で預貯金したりしている場合があります。また、生活費に消える部分、上納金に充てられる部分、更には闇から闇に動いて追及不可能な部分（この中には犯罪に再投資された部分も含まれておりましょう。）もあります。

警察においてはこれまでも、先に述べた資金源の封圧対策のみならず、暴力団等が得た不法な収益をはく奪するべく努力を重ねてきたところです。

例えば、事件の検挙に併せて、暴力団等の得た不法収益を国税当局に通報し、税金として徴収してもらうという方策をとり[10]、かなりの成果を上げてまいりました。ただ、不法収益の処理の仕方やその行方が解明できないこともある上、一定期間における収入やそれに伴う経費が計算され得てはじめて税は賦課徴収されるものであることから、実際に暴力団等から税金を徴収するに至るまでには、実務的にはかなりの苦労が伴っているところです。もちろん、警察においても、国税当局と相互に人事交流をし、研修の機会を設けるなど、この隘路を打開すべく、様々な方策を講じているところです。

それとともに、警察では事件検挙した際に、適正な没収、追徴がなされるよう努めているところです。ただ、現在の法制度上は、麻薬特例法による場合以外は、原則として、起訴され、有罪となった個々の犯罪事実との関係で得た不法収益、それも原則として有体物について、その関係を個別に証明し得てはじめて没収なり追徴ができるわけでありまして、これが実務の上ではなかなか困難を伴います。さらには、不法収益の処理の仕方やその行方を解明できないが故に没収、追徴ができないということもあり得るわけです。

また、「捜査経済」上の観点からも、言い換えれば、限りある現有の捜査力をフルに使って様々な悪と対峙するためには、確実な見通しがある時ならともかく、1つの事件についてすべての金銭のやりとり、動きを立証す

ることが、現在の捜査体制を考えた場合、必ずしも正義にかなうものでもありません。

更に言えば、例えば、最近検挙された大手デパートの商法違反事件のように、金を渡した側、受け取った側の双方が処罰される故に、摘発しにくい、潜在性の強い犯罪類型もありますし、また、覚せい剤やけん銃の密輸、密売事件のように組織性の強い犯罪類型については、「組織の掟」が厳しく、末端を検挙しても、そこから上層部へ突き上げていくことはなかなか困難であります。この種の潜在性や組織性の強い犯罪については、証拠を積み上げることができず、事件化を断念せざるを得ない、その結果、暴力団等の得た不法収益はなんらはく奪されないまま、という残念な事態もあり得るわけです。

また、暴力団組織の上位にある者は、彼ら特有の「上納金」制度[11]により、自らは直接悪事に手を出さなくてもかなりの収入が得られるような仕組みになっている、という問題もあります。ましてや、最近の暴力団は、企業を設立し、あるいは関係者に経営させ、そこから収入を得るなど、「合法」を装っているだけに、直ちに犯罪といえるのかどうかすら難しい事態も多々あるところです。

以上のような次第ですから、警察が犯罪として立件し、没収、追徴の規定により、あるいは課税通報の措置により、暴力団等から取り上げた不法収益は、彼らの得た全体収入から見たら氷山の一角にすぎないのではないかと危惧するものです[12]。

5　麻薬特例法について

このような状況の中で、昭和63年に採択された国連の麻薬新条約等に基づき、平成3年10月、いわゆる麻薬特例法（正式名称は「国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例等に関する法律」）が制定され、翌平成4年7月から施行されました。

この法律は、様々な面で画期的な内容を含んでおります[13]が、業としての不法輸入等の行為を重罰化し、不法収益等を仮装、隠匿した場合をマネーロンダリング罪として処罰できるようにしたほか、不法収益等の没収、追徴の拡大強化を図り、不法収益の推定規定を置くなど、薬物犯罪組織が得た不法収益をはく奪する上で有効な手段を与えてくれるものです。

この法律の実施状況については、後ほどパネルディスカッションにおいて詳しい説明があろうと思いますが、特例法第8条の「業としての不法輸入等」の罪については、法施行後から本年6月末までに24事件、第9条の「不法収益等隠匿」、第10条の「不法収益等収受」の罪については数事件検挙（それぞれ4事件、1事件）しているところです。なお、第8条の罪については24事件中14事件が本年に入ってからの検挙であり、今後、警察がこの法律の適用に習熟するにつれてさらに検挙数が増えていくことでありましょう。

アメリカ合衆国においては、犯罪組織からの不法収益のはく奪やマネロン取締りに多大の成果を上げているといわれておりますが、それには、RICO法 (Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act)、CCE法 (Continuing Criminal Enterprise Act)、マネーロンダリング規制法 (Money Laundering Control Act) にみられるような法整備が進んでいるとともに、犯罪捜査の面においても、「司法取引」が認められているほか、通信傍受[14]、アンダーカバー捜査（潜入捜査）、情報協力者の運用など様々な捜査手法が用いられていることが大きく寄与しているといわれているところです。これらの法制度等を我が国にそのまま持ち込めない面はあるにせよ、大いに参考になります。我が国においても、捜査機関の権限ないし捜査手法が現在のままでよいのか、この麻薬特例法の実施状況、有効性について、検証を続けていく必要があります。

6　今後の課題

次に、以上のような状況を踏まえて、今後の課題について私の意見を述べてみたいと思います。

すなわち、我が国のように、薬物のみならず、金になることなら何にでも手を出し、しかも、不法収益のはく奪が必ずしも十分になされているとはいえない「経済暴力団」をかかえる国においては、銃器の密売、と博、のみ行為等、この種の犯罪組織が手を出しやすい犯罪についても、麻薬特例法と同様、これらの犯罪から得た不法収益をはく奪しやすくするとともに、これらの犯罪に係るマネーロンダリングを処罰できるよう、法を整備することが必要です[16]。暴力団対策法が平成3年に制定された際にも、暴力団から不正利益をはく奪するための規定を盛り込むことの検討がなされたわけですが、当時、麻薬特例法の制定作業中であり、これとの整合性を図る必要がある等の理由で、最終的には見送られた経緯があるところです[16]。特に、マネロン罪は、「上納金」制度で守られている暴力団組織の上位者を処罰することができ得る点で、この処罰範囲を拡大することは、今後の暴力団対策を推進する上で大きな武器になるものと考えます。

去る6月末に行われたリヨンサミット[17]やFATF（Financial Action Task Force、金融活動作業部会[18]）においても、また、国連での最近の動向をみましても、前提犯罪の拡大を含むマネロン対策の強化、ひいては組織犯罪対策の強化は世界の趨勢であり、ここ数年における各国の法制の整備には目を瞠るものがあります。多数の犯罪組織が世界を股に掛けて活動している現況に鑑みれば、組織犯罪対策について、世界各国が同水準の規制をしていくことは、国際協調の観点からも、必要不可欠の措置です。「組織犯罪のグローバル化」といわれる今日、我が国においても、彼らに「安全地帯」を提供しないよう努める必要があります。

また、マネロンについて前提犯罪が拡大され、マネロン罪の処罰範囲が広がることにより、国内においても、警察の捜査手法が大きく転換していくものと予想されます。すなわち、覚せい剤使用者等の末端の犯罪者の検挙から上部の検挙を目指す従来の「突き上げ型」の捜査のみならず、金融機関からの「疑わしい取引」の届出を端緒にした捜査、すなわち違法の疑いのある資金の流れ、資金の移動を端緒に捜査に着手し、各種の捜査手法を活用して、前提となる犯罪の解明、犯罪組織の摘発につなげていく「不法資金移動端緒型」とでもいうべき捜査方法が、これまで以上に功を奏してくるものと期待しております。そして、その前提となるのは、先ず金融機関の協力であり、捜査機関に対する必要な権限の付与等の法の整備であります。この点、アメリカ合衆国等の諸外国の法制や、最近におけるその整備状況、運用状況は大いに参考になるものと思います。

ま と め

時間もまいりましたので、最後にまとめ的に私の考えを若干整理して述べさせていただくと、

① 暴力団等の組織犯罪対策として、従来から行ってきた資金源封圧、課税措置等の対策に加えて、彼らが得た不法収益のはく奪を徹底するための法の整備を行う。

② 法の整備に当たっては、不法収益の認定に係る推定規定を置くなど、捜査機関の立証負担を軽減し、不法収益をはく奪しやすいものとする。その際、関係者の人権に配意し、国民の理解を得られるよう努めつつ、組織犯罪と対峙する捜査機関に必要な権限を与え、新しい捜査手法を導入することについて検討するほか、実際の捜査力を高めるために必要な人員を確保する。

③ 前記のほか、マネロンに係る前提犯罪を、暴力団等の犯罪組織が資金獲得のために犯しやすい犯罪に拡大す

るとともに、不法収益のはく奪を徹底的に行うこととなれば、マネロン行為はこれまで以上に巧妙かつ活発なものとなることは必至であることから、金融機関等による「疑わしい取引」の届出制度が一層活用されるような措置を講ずる。

ご静聴ありがとうございました。

（1） マネーロンダリングについては、平成3年に我が国が批准した「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」（麻薬新条約）の第3条1(b)に定義規定があり、薬物犯罪に関し、マネーロンダリングの処罰を義務付けている。後出麻薬特例法の第9条は本条約を受けた規定である。なお、警察白書平成3年版62頁では、「一般に、『マネーローンダリング』とは、『薬物不正取引等の犯罪行為により入手した資金の不正な出所を、金融機関を通すなどして隠ぺいし、合法的な収入を仮装する過程』をいうとされる」としている。

（2） 暴力団の構成員と準構成員を合わせた勢力は、平成7年末現在、約7万9,300人、うち構成員は約4万6,600人で、山口組、稲川会及び住吉会の3団体（以下「3団体」という。）の構成員は約3万1,000人、約66.5%を占めている。

（3） 警察白書平成元年版46頁（なお、同白書は、「暴力団対策の現状と課題―市民生活と経済活動を食い物にする犯罪組織―」と題して、暴力団問題を特集している。）

（4） 総務庁統計局編「日本の統計1996」238頁によれば、平成元年の勤労者世帯1世帯当たり年平均1カ月間の実収入は、49万5,859円である。

（5） 「ヒト」の取締りとは、首領幹部級の検挙であり、構成員の大量検挙である。また、「モノ」の取締りとは、主としてけん銃等武器の摘発、検挙であり、ちなみに平成7年中は暴力団勢力から1,396丁のけん銃を押収している。

（6） 平成7年における暴力団の検挙人員は、勢力で3万3,011人（うち3団体で2万3,161人）であり、構成員で1万1,699人（うち3団体は8,307人）である。伝統的な資金源犯罪である覚せい剤取締法違反、恐喝、と博及びのみ行為等の公営競技関係4法違反の4罪種に係る検挙人員は、勢力で1万5,786人（勢力検挙人員の約47.8%）、構成員で4,695人（構成員検挙人員の約40.1%）である。

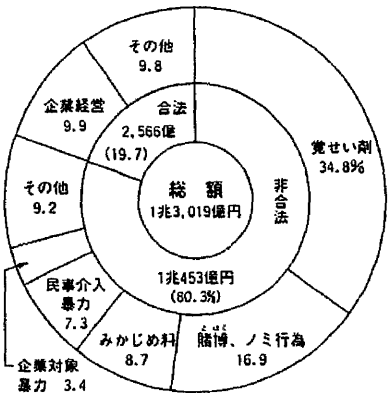
（7） 暴力団フロント企業とは、暴力団が設立し、現にその経営に関与している企業又は暴力団準構成員等暴力団と親交のある者が経営する企業で、暴力団に資金提供を行うなど、暴力団組織の維持、運営に積極的に協力し、若しくは関与するものをいう（警察白書平成8年版196頁参照）。

（8） 本年7月1日現在、山口組など24の団体が指定されており、指定暴力団の構成員数は全暴力団構成員数の約9割を占めている。

（9） 平成7年中は、1,321件の中止命令、33件の再発防止命令を発出しており、暴力団対策法の施行された平成3年3月1日以降平成7年末までに発出した中止命令の総件数は3,229件、再発防止命令の総件数は112件に上っている。7年中に発出した中止命令についていえば、約6割が資金獲得活動である暴力的要求行為に対するものであり、約7割が3団体に対するものである。

（10） 警察白書平成3年版120頁、同4年版104頁によると、平成2年中は約440件、約92億円、平成3年中は約270件、約105億円の課税通報がなされている。なお、「選択」1996年7月号124頁以下に、「組織暴力団『親分衆』の納税状況」という記事が掲載されているが、それによると、関東系暴力団が一応所得税が公示されるほどの納税をしている者がいるのに対し、関西系暴力団は公示対象になっている者はいないとのことである。

暴力団の年間収入の内訳



（11） 上納金制度については、警察白書平成5年版27頁以下参照。なお、同白書は、「暴力団情勢と対策の現状・課題」と題して暴力団問題の特集をしている。

（12） 薬物不正取引によって得た収益の暴力団への上納の状況、不正収益はく奪の困難な状況については、平成3年版警察白書

71頁ないし73頁参照。なお、同白書は、「薬物問題の現状と課題」と題して薬物問題の特集をしている。

(13) 麻薬特例法は、第1章が「総則」、第2章が「コントロールド・デリバリー」の実施に関する措置及び金融機関等による疑わしい取引の届出制度を定めた「上陸の手続の特例等」、第3章が「罰則」、第4章が没収対象財産の拡大に伴う「没収に関する手続等の特例」、第5章が没収、追徴の「保全手続」、第6章が「没収及び追徴の裁判の執行及び保全についての国際共助手続」、第7章が「雑則」という、7章72条の構成となっている。

(14) 我が国においても、検証許可状に基づいた電話傍受による捜査方法は既に行われているところであり、このような捜査方法が適法なことについては、東京高判平4・10・15（判時1443・154)、旭川地判平7・6・12（判時1564・147）等参照。

(15) 本フォーラムの行われた本年7月4日付けの朝日新聞夕刊は「組織犯罪対策立法へ」との見出しの付いた記事を掲載し、翌日の日本経済新聞朝刊は「マネーロンダリング　銃器も対象　政府、処罰の新法を検討」との見出しを付した記事を掲載している。また、東京新聞も、フォーラムの前日に「組織犯罪対策法を検討　暴力団や企業犯罪に対処」との見出しを付した記事を掲載している。なお、読売新聞は、本年6月17日付け朝刊の一面トップで「刑訴法改正案、来春提出へ　組織犯罪に対処　匿名証言・刑事免責を導入」との見出しを付した記事を掲載している。

(16) 暴対法制定時の衆参両議院地方行政委員会における当時の鈴木良一警察庁長官、國松孝次刑事局長の答弁参照。なお、吉田英法「暴力団員不当行為防止法の概要と要点」ジュリスト985号42頁参照。

(17) リヨンサミットにおける議長声明では、「I地球的規模の問題」として、その第9項において「麻薬」問題、第10項において「国際組織犯罪」の問題を取り上げ、麻薬取引及びマネロンの取締り強化と国際協調の重要性が盛り込まれている（本年6月30日付け読売新聞等参照)。なお、「時の動き」本年8月号42頁以下に本議長声明の仮訳が掲載されている。

(18) FATFは、1989年7月のアルシュサミットの経済宣言に基づき、薬物対策の一環として、マネーロンダリング対策の評価と検討のため設立された機関で、先進国を中心とする26カ国・地域及び2つの国際機関で構成されている。

パネルディスカッションの概要

中　川　正　浩
（警察政策研究センター教授）

目次

1　不法収益に着目した薬物犯捜査
2　薬物規制の問題点
3　暴力団等の金の動き
4　ドイツ語圏のマネーロンダリング規制の法制
5　アメリカのマネーロンダリング取締り
6　金融機関のマネーロンダリング対策

パネルディスカッションでは、渥美中央大学総合政策学部長、人見警察政策研究センター所長をコーディネーターとして、伊藤智警察庁薬物対策課課長補佐（当時）、浦田啓一法務省刑事局付検事、小笠原浄二第一勧銀総合研究所法規調査部長（当時）、桐原弘毅前警察庁薬物対策課課長補佐、宮澤浩一慶應義塾大学名誉教授、山室寛之読売新聞社社会部長の各パネリストにより活発な議論が繰り広げられた。

まず、コーディネーターの人見所長が、「日本における暴力団等の資金獲得活動の実態について」という課題設定をし、伊藤補佐から、薬物犯罪取締りの現状と問題点について、特に麻薬特例法の運用を中心にした説明がなされ、続いて、浦田検事から、薬物に関する規制法制（薬物５法）の特徴点と運用上の問題点について、近時の国際会議における議論にも触れながら、検察の立場からの説明がなされた。

また、山室社会部長からは、犯罪組織の金の動きについて、稲川会の故石井進前会長のゴルフ会員権問題を例に挙げて具体的な説明がなされた。

次に、視点を「マネーロンダリングに関する海外法制等」に移し、宮澤名誉教授から、ドイツ語圏刑法の対応という観点から、スイス、ドイツ、オーストリアの法制についての紹介とともに、これらと比較してみた日本の法制についての説明がなされた。桐原前補佐からは、昨年９月から本年３月まで人事院短期在外研究員として米国で研究された経験を踏まえて、米国における取締状況について、特に成果を上げているDEA（連邦麻薬取締局）、カスタムズ・サービス（連邦関税庁）の活動を中心とした説明がなされた。

最後に、「金融機関の対応、努力」についてという課題設定の下、小笠原部長から、日本の金融機関のマネーロンダリングに対する取組みの現状と問題点について、麻薬特例法制定を受けた対応を中心とした説明がなされた。

パネルディスカッションの第２部として、会場との質疑応答に入ったが、マネーロンダリングという課題に対する対応策としての規制、取締り強化の方向と個人の自由領域の確保との関係、金融機関の対応方法の改善等についての質問をきっかけとして、パネラー間での議論が尽きず、２時間という制限時間を超過するほどであった。

以下、各パネリストの発言の要旨を紹介する。

人見　それでは、これからパネルディスカッションに移ります。

マネーロンダリング対策強化の必要性を考える上で、まず、我が国における暴力団等の資金獲得活動の実態、

法運用上の様々な問題点について考えてみたいと思います。伊藤さん、浦田さん、山室さんから、順に、お話を伺います。

初めに、現在、警察庁で薬物対策を担当している伊藤さんから、我が国における薬物犯罪取締りの現状と問題点について、特にマネーロンダリングの実態並びに麻薬特例法の運用を中心にして、御説明をいただきたいと思います。

1　不法収益に着目した薬物犯捜査

伊藤　不法収益に着目した薬物犯罪捜査についての説明から始めます。

私ども警察では、暴力団等の薬物犯罪組織というものから不法収益をはく奪するために、平成4年7月に施行されました麻薬特例法の活用に全力を尽くしているところでありますが、この特例法の構造は、基本的に薬物の不正取引というものを業としてとらえ、その業としてとらえた行為を重罰化するとともに、不法収益を推定する規定等を適用しつつ、この業とした期間における不法収益の没収、追徴を強化するというものです。私どもは、現在、業として行う不法輸入等を禁止する第8条を活用して不法収益を没収、はく奪することを基本に考えております。

この8条捜査に当たって、業態性というものを立証しなければいけないため、内偵、行動確認を徹底するとともに、対象者がどういう不法収益の取得の仕方、処理の仕方をしているかという金の流れの解明に重点を置いております。

麻薬特例法の施行後4年が経過し、捜査にも慣れてきたところで、検挙件数も増えるとともに、適用の仕方にも変化がみえ始めております。昨年までは、個別の覚せい剤取締法等で検挙した者について、8条違反の捜査を進め、追送致をするというやり方をしておりましたが、今年からは、内偵を徹底して、検挙の前に業態性を明らかにし、8条違反で組織全体を一遍に検挙するというやり方をとるようにしております。

しかしながら、不法収益のはく奪については、十分な成果を上げているとはいえません。

暴力団幹部が組織的に覚せい剤を密売した事件を事例として上げます。対象組織は平成7年3月から8年1月の検挙までの約10カ月間、密売を業とし、被疑者らの自供から1億2,000万円の不法収益を上げていたとみられるものの、警察が立件し得たのは2カ月間の業にすぎず、没収可能な不法収益の額は1,000万円にも満たない状況です。

本件の主犯は、1億2,000万円のうち9,500万円を取り分として取っていたとみられるものの、検挙時にはほとんど財産を持っておらず、この取り分がどこに行ったのかという点についても解明ができませんでした。

県警は、数十人の捜査員を動員し、2カ月間、昼夜を問わず、年末・年始も無休で捜査に当たり、滅多に薬物に手をつけない主犯が薬物に手をつけたところを現認するところまで内偵を徹底したにもかかわらず、この範囲の立証しかできなかったのです。

直面する問題点というのが、ここから導かれます。

1つは、組織的密輸、密売事犯の背後の支配者及び全体像の把握の困難性です。今の事例で分かるように、主犯格の得た9,500万円の行き先が分からない。幹部クラスは薬物を直接触っているわけではないので、金の流れを追うしかないにもかかわらず、その追及が非常に困難である。それが現場の直面している問題です。

次に、不法収益のはく奪という点について「業」とした期間の長期認定の困難性と不法収益の「額」の特定の困難性が上げられます。

3点目として、現金社会の問題点が上げられます。我が国では通常の商取引において現金が多用されており、暴力団等の薬物犯罪組織も現金を使用することが容易です。

現金による取引は、その特定や追跡を非常に困難にするため、この犯罪組織から健全な社会、経済を守るという意味においても、現金社会ということを検討していかなければならないのではないかと考えております。

最後に今後の捜査の進め方について、麻薬特例法を十分活用するという観点から3点説明します。

第1は、特例法第11条の適用です。これは、規制薬物としての物品の輸入等を規制する規定で、検挙時に証拠物としての薬物を押収できなくても薬物としての認識をもって輸入等をしたものであれば処罰できるというものです。この規定を活用すれば、「業」の始期を遡らせることによって、その認定期間を長期化させることが可能になります。

第2は、第18条の不法収益の推定規定の活用です。これは、業とした期間における故なき財産、正当に働いたお金以外の財産は不当収益であると推定をする規定ですが、これを活用するため、彼らが得ている収入、保有している財産を確実に把握していきたいと考えております。

第3は、特例法第10条の不法収益等の収受の活用です。巨悪は、薬物には直接手をつけないが、お金には手をつけるため、金を追いかけて巨悪を処罰すると同時に、不法収益をはく奪しなければならない。このため10条の活用の余地は大きいと考えております。

しかしながら、現場としては麻薬特例法を活用しようというだけでは済まないというふうに感じております。私も捜査手法や不法収益に関する処罰、はく奪のシステム、不法収益を把握するための金融的なシステム、また現金社会の問題点を解決するようなシステムというものを社会で制度的に考えていかなければならないのではないかと感じております。

人見　次に、法務・検察の立場から、我が国の薬物に関する規制、法制の特徴点及び運用上の問題点について、浦田さんからお話をいただきたいと思います。

2　薬物規制の問題点

浦田　私は、薬物規制についての問題点を、マネーロンダリング関係の国際会議等の動向等に触れながら、検察の立場から説明したいと思います。

不法収益の規制を考えるには、3つの側面からみなければならないと思います。

1つには、不法収益が正常な経済活動に影響を及ぼさないために、金融市場から締め出す方法を考える必要がございます。これは、予防的措置であります。

次に、金融市場に紛れ込んだ不法収益の存在を的確に把握するため、端緒をどうやって摑むかという問題がございます。

3番目が、把握した不法収益を的確にはく奪するという問題があります。

刑事司法の分野で、不法収益の的確なはく奪が、これまで十分に機能してきたかについては、いろいろな疑問が呈されております。 その理由は、3つ上げられると思います。

1つ目は、従来は、検察及び警察の捜査官に組織を不法収益の立場から壊滅させていくという発想そのものが乏しかったという意識の問題であります。

2つ目は、現行の刑法というのは、明治時代に制定された法律でありまして、現在の経済活動等を考える場合に十分機能しているのかというような問題があると思います。

3つ目は、現実の捜査の現場において20日間という短い勾留期間内に不法収益に着目した捜査を行うことが非常に困難であるということです。

今後、犯罪組織を不法収益という観点から壊滅させていくためにどういうふうなことをすればいいかと申しますと、短い勾留期間を補うための徹底的な内偵捜査が必要だと思います。

それに、捜査においても従来ややもすれば、物中心の捜査手法でしたが、これをむしろ不法収益把握型の捜査に移していく必要があるだろうと思います。

かつて、よき捜査官はよき会計学者であると言われたことがありますが、最近は、会計学者だけでは足りずに、よき捜査官は経営学者であり、よき経済学者でなければならないということを言われております。それは、いかにして不法収益を生み出すかということに犯人側はインセンティブを働かせるわけでありますから、それを捜査官の方も十分に理解してやっていく必要がある。収益把握型の捜査に移す必要があると思います。

マネーロンダリングに関しては、FATF（金融作業部会）が国際的な会議の場では指導的役割を果たしております。これは、1989年のアルシュ・サミットでできた機関でありますが、これは、国際機関としてもユニークな組織であります。マルチディスプリナリーな対応ということで、金融当局、法執行機関、法律分野という3者が不法収益あるいはマネーロンダリングという問題をどういうふうに予防し、対応するかを考えております。

現在、28カ国・地域で構成されており、さし当たり1999年までは続く予定になっておりますが、現段階では、世界の各地域の実情に応じた形で不法収益対策を考えていく必要があるという方向に動いています。

アジアにおける問題としては、キャッシュ・インセンティブの高い現金社会であるという点とアングラ・バンキングという2つの観点から考えていく必要があると思います。

日本においても、マネーロンダリングの実情、前提犯罪の拡大等いろいろ問題があると思います。犯罪の実情、我が国の法制度とどの程度合致するか等クリアーすべき問題点も多いことは間違いありませんが、没収、追徴制度の整備あるいは行政的対応と歩調を合わせて議論を深め、必要な措置を考えていくべきではないかと思います。

刑事法以外の対応については、最近、暴力団がフロント企業等を使って経済活動に浸透するという事態の予防策として、そういうフロント企業の対象になりやすいシェル・コーポレーション、ペーパー・カンパニーというようなものをどのように規制するかを考えなければならないと思います。例えばシェル・コーポレーションの予防であれば、最低資本金制度の導入、登記抹消制度の充実等、刑事手法の分野のみならず、商法その他の経済法の分野からの対応というのも必要になってくるのではないかと思います。

また、組織犯罪は、非常に潜在性が高いので従来の捜査手法のままでいいのかというような問題点もあります。

もちろん、捜査手法の問題に関しましては、いかにして適正手続の保障と合致させるかというような問題点もありますけれども、その辺の議論を深め、検討していく時期に来ているのではないかと考えられます。

人見　国際的な視点も合わせて、幅広い角度からお話しいただきましてありがとうございました。申し遅れましたが、浦田さんは、ウィーンの国連事務局犯罪防止刑事司法部に長く派遣されておられまして、そこで今のようなお仕事をなさってこられたということであります。

次に、山室さんからお話をいただきます。

山室さんには『マネートリック』『高度マネー犯罪』等の著書がありまして、暴力団等の犯罪組織の金の動きについて、継続的にウォッチングされてきた立場からご説明いただければと思います。

3　暴力団等の金の動き

山室　私は、いろいろ取材をした中から、暴力団に流れた金の典型的なケースを２つだけお話ししたいと思います。

最近、とにかく私がびっくりして、ただただ驚いているのが、高島屋の事件なんです。逮捕された人間が、代表権を持つ元専務であり、常務あるいは取締役・財務部長等々の相当な社会的地位・責任がある人たちが、暴力団の会長であり、かつ、株を持っている総会屋に、現金を渡し続けたという事件なんですね。

昭和57年の商法改正で、暴力団や総会屋に金を渡してはいけない、利益を供与してはいけないということが明確に決まっているにもかかわらず、一流の企業が、しかも代表権を持った人間も含めて、十数年間にわたって数億円を供与している。僕は、本当に法治国家というのが一体どこへいっちゃったのかという感じがいたします。

それから、暴力団に対する表の社会の金の流れについてお話します。91年の３月に、稲川会の会長である石井進という人物が亡くなりました。当時は、バブル経済が終焉に向かっているときですが、石井会長が持っている会社の周辺を含めて流れた金が当時の金で約3,400億円だということが、その後の国税当局の調べで分かりました。

内訳は、東京佐川からの直接融資あるいは東京佐川の債務保証等によって2,500億円。建設中のゴルフ場の会員保証預証を売った金が約400億円。証券会社系のノンバンクから引き出した金が400億円、その他合わせて3,400億円を引き出している。

では、これを一体何に使っているか。1,600億円は借金の返済等に使ってるんです。とにかく驚くことには、不動産をめちゃめちゃに取得している。神奈川県の横須賀市に３階建ての豪邸、世田谷区に別邸、奈良県、三重県にそれぞれ別荘がある。都内には５つのマンション。これが、投下資金が大体600億と推定されています。それからモネの絵画など美術品を50億円で購入した。

こういうふうに、表の社会から流れた金でさまざまな不動産を買いあさり、さらに某電鉄株を買い占めるわけです。700億円で買った電鉄株がピーク時は2,900億円まで上がりました。こういうふうにやって、彼らは盛んに資金をつくっていく。これが暴力団なんです。

では、翻って、暴力団に資金が流れたら、なぜいけないかということを考えてみたいと思います。暴力団というのは時代とともに質が変わってきました。昭和20年代には、いわゆるゆすりとか、たかりとか、脅迫ですね。30年代になると、次第に広域化が進んで、政治への介入が始まる。そこへ、警察の第１次頂上作戦がある。しばらくは静かになるんですが、40年代になると、第１次頂上作戦の幹部が続々と出所してくる。そして、彼らも、だんだんバーとかスナックとか、金融とか、単なるゆすり、たかりから、多少、正業を装った商売に変えてくる。そこで、警察が第２次頂上作戦を始めるわけです。50年になると、オイル・ショックの影響で、だんだん稼ぎが少なくなる。そこで総会屋への転身が図られてくる。あるいは、さまざまな金融業界に食い込んでくる。こういうふうに、どんどんどんどん質が変わってくるわけですね。

そこで、警察では、昭和54年に民事介入の特別対策チームというのをつくった。そして、商法改正がなされました。それまでも、商法には会社荒らしに関する贈収賄事件というのがありましたが、不正の請託がなければ取り締まれない。それを、利益を供与しただけで取り締まるというように法律が変わってくるわけです。ところが、未だに一流の会社から、法律を無視して、ボンボン、ボンボン金が流れている。

暴力団というのは、もともと、もたれ合いの組織なんです。組織が大きくなればなるほど、下っぱ、チンピラが金を稼ぎやすくなる。チンピラはチンピラで、大組織に属しているために金が容易に稼げるわけですから、資金を上納する。こういう構図ができているわけです。したがって、資金を提供するということが、それだけ組織を拡大させる原因にもなる。にもかかわらず、そこへ資金を投下する。とんでもない話だというふうに感じます。

ところで、マネーロンダリングというのは、いわゆる麻薬犯罪についてのみ適用されるわけであって、今申し上げたような資金については、洗浄されても、あるいは仮装・隠蔽されても、なかなか没収なり追徴ができないという法体系になっております。ただし、このまま、今のような表の社会から裏の社会へとめどなく資金が流れ、暴力団の跳梁跋扈を許すならば、やがて日本の社会は、大変に危険な、復元のきかない時代を迎えるんじゃないかと思っております。それは、これからみんなで考えていく問題であると、強く感じております。

人見　大変迫力のあるお話を、ありがとうございました。

次に、宮澤先生から、ドイツ、オーストリア、スイス等のドイツ語圏の法制についてご紹介していただきますとともに、これらと比較して見た日本の法制についてコメントをお願いしたいと思います。

4　ドイツ語圏のマネーロンダリング規制の法制

宮澤　私は、ヨーロッパ諸国のスイス、ドイツ、オーストリアで、マネーロンダリングに関して、どのように、立法上、法律上対応したかについて、時間的順序にしたがって話をします。

ヨーロッパ諸国のうち、アメリカの証券取引委員会からの圧力で、組織犯罪、殊に国際的な麻薬犯罪に対応せざるを得なくなった1つの重大な理由は、スイスの銀行が麻薬の密輸・密売によりアメリカの組織犯罪者が不法に獲得した莫大な金を受け入れて、ランドリーの役割を演じていたことが1980年に相次いで発覚した事件を通じて次第に表ざたになった点にあります。そのうち、特に有名なのは、ピッツァ・コネクション（1984年）、レバノン・コネクション（1988年）事件でして、組織犯罪の金がカリブ海諸国の銀行を通じてスイスの銀行に流れた事実が明らかになったという背景事情があったため、通常は刑事立法の対応が遅いスイスで、例外的に早くこの問題に対応せざるを得なかったのです。

1990年8月には、刑法の一部を改正してマネーロンダリング罪と金融業者の責任に関連する規定を新設し、次いで、1994年3月に、犯罪組織結成の罪と併せて、組織犯罪者から徹底して不法収益をはく奪するため没収の規定の全面改正をしました。マネーロンダリング罪と没収規定の改正の時期をずらしたのは、法案の議会通過を容易にするという政治的理由によります。

この立法により、それまで、聖域とされていたスイスの銀行の秘密が破られることとなりました。

これに対して、ドイツにおける組織犯罪の問題は、ソ連崩壊後、ロシア・マフィアが、盗品の自動車をポーランドを経由してロシアへ陸送し、高く売るなど、盗品故売団の出現により深刻化しました。あわせて、東ヨーロッパから入ってくる麻薬が、社会生活に重大な影響を及ぼしてきました。コール首相自らが座長をつとめる「麻薬対策国内会議」が1990年6月に発足し、「対策計画」を策定し、それに対応して法改正作業が進行したのです。これにより、実体法や手続法の整備がなされました。1992年7月の「組織犯罪法」、1994年の11月の「犯罪対策法」がそれであります。この国では、例のドイツ赤軍等々が暗躍した時代に、罪種及び犯行グループを限って、犯罪者集団を組織すること自体を処罰する規定が定められており、また、組織的な反社会的集団の構成員に対する手続法が整備されていたという事情が背景にあります（1976年8月18日の改正法律）。

オーストリアも、社会の変化に対して、刑事立法があまり迅速に対応しない国ですが、違法に収奪した財産的価値を収奪するため、1993年10月1日の「資金洗浄法」により「資金洗浄罪」と「犯罪組織形成の罪」が新設され、「利益のはく奪」に関する規定については1994年、95年に草案が提出されている状況です。

財産的価値の収奪だけでなく、例えばオーストリアでは銀行法を改正し（1993年法律第532号）、スイスでは銀行協定により、金融業者の義務違反、正当な権限に基づく取締当局への通報権を規定しました。1994年には、金融センターの資金洗浄を取り締まる法律案を提案しています。また、ドイツの場合は、刑法の規定を置くと同時に、あわせて、重大犯罪からの利得の探知に関する法律をつくり（1993年10月）、組織犯罪者に対して本気になって対応しています。私は、刑法学者として、マネーロンダリングや、組織犯罪者の不法収益のはく奪に関しては、麻薬関連の法律だけで対応する問題ではなくて、日本社会をむしばんでいる組織犯罪者の不法な収益を効果的に抑えるための実体法、手続法を全面的に改正すべきであると考えております。

ドイツでも、アメリカやイタリアに比べたら、ドイツの組織暴力犯罪は極めて小さいから、それの抑圧を名目とした刑事法改正は疑問であると主張するものがおります。しかし、現に諸外国の様子をみれば、組織犯罪は単なる経済的な秩序に対する破壊行為ではなくて、政治的なシステムを崩壊するような大変な問題となっていることから、現段階で小さくとも、きちんと法律をつくって、それを抑えるということが法治国家の役目だという議論が多数の支持を得ております。

ドイツでは、1994年に総選挙があり、連立与党が勝ち、コール首相が引き続いて政権を担当したのですが、その選挙で、野党の社会民主党が組織犯罪対策法を打ち出し、連立与党も犯罪対策法を持ち出し、堂々と議論したのであります。国民も、組織犯罪の暗躍を許していたら大変だという意識を持っているからこそ、選挙キャンペーンのテーマになったと思います。

私は、今回のフォーラムを通じて、日本の国民に対して、この問題をほっておくとどういう目に遇うか。会社大事、自分の地位大事にやったことで、結局、「犯罪者」に加担し、「犯罪者」になっているという現実を私たちは見詰めなければならないということを訴えたいと思います。そして、組織暴力犯罪者を日本社会から根絶やしにするためには、行政法的な対応だけではなくて、刑事法の本道を歩む立法によって実現しなければならないと、ヨーロッパの法律を勉強しながら、思っている次第であります。

人見　ありがとうございました。

ドイツ語圏の各国の法律の流れを非常に分かりやすくご説明をいただきましたし、また、先生のお話を伺いましても、いよいよ本格的に、マネーロンダリングや不法収益のはく奪、さらに、組織犯罪対策という大きな問題を取り上げる必要がある、そういう時期が来たなという感じがいたしております。

次に、警察庁（当時）の桐原さんにお話ししていただきます。桐原さんは、昨年の9月まで、警察庁で薬物対策課の課長補佐をしておられまして、その後、人事院の短期在外研究員として、米国の薬物犯罪取締状況について研究してきております。そこで、米国における取締状況、特に、DEA、カスタムズの活動を中心にして説明いただければと思います。

5　アメリカのマネーロンダリング取締り

桐原　米国では、日本とは比較にならないほどマネーロンダリングの取締りが強調され、また、実際に成果も上げています。その取締りの中心的な役割を果たしているのは、司法省系のFBIとDEA、財務省系のカスタムズ・サービスとIRS（連邦国税庁）の4つです。1993年に、財務省系のカスタムズ・サービスとIRSだけで有

罪判決を約700勝ち取り、押収した不法収益は3億8,000万ドル、約300億円にも上っております。しかし、米国の不法収益の規模は、薬物に限定しても1年間で約10兆円あるとも言われていますので、全体からすると一部でしかありません。

マネーロンダリングの犯罪化に関する日米の相違点について述べます。1点目は、不法収益の前提犯罪、つまり不法収益を生み出す犯罪を、日本では薬物犯罪に限定しているのに対して、米国では、ほとんどすべての不法収益を生み出す犯罪を前提犯罪としているという点です。

2点目は、日本では隠匿、仮装のみをマネーロンダリングとして捉えているのですが、米国では、これに加えて、ある犯罪を犯すことを促進する行為や当局に対する取引の報告を回避するような行為等も幅広く犯罪としていることです。

次に、米国でマネーロンダリングの取締りが強調されてきた背景について説明します。

1点目は、犯罪組織が暴力だけではなくて、経済力によって社会に影響を与えるようになったことが、大きな問題として認識されるようになったことです。

2点目は、犯罪組織のトップクラスは、自ら前提犯罪に直接手を染めることはほとんどないものの、そこから得られた不法収益は自分のものとして貯蓄したり、使ったりしていることから、これを検挙するためには、不法収益を手にした者を検挙するという発想が生まれました。また、組織犯罪者のブレーンとなっている弁護士や公認会計士等を検挙するためにも、マネーロンダリング罪の適用が効果的です。

3点目としまして、米国におけるマネーロンダリングの主なターゲットは、コロンビアのコカイン・カルテルであることが上げられます。この組織では、密売部門とは全く別な部門がマネーロンダリングを行っているため、薬物事犯の取締りだけでは組織の壊滅は不可能であり、マネーロンダリングを犯罪化して、これに関与する者を検挙するという法的な仕組みがどうしても必要でした。

4点目として、キャッシュレス社会特有の事情があります。アメリカでは、多額の現金取引はそれだけで犯罪の匂いがしてしまうため、密売人が多額の現金を金融機関に預けようとするときが、マネーロンダリング摘発の端緒を得る絶好のチャンスになります。マネーロンダリングが犯罪組織にとってアキレス腱だといわれる由縁です。

次に、アメリカのマネーロンダリング取締りの歴史について述べますが、不法収益取締りには、2つの大きな流れがあります。

1つは、不法収益のはく奪です。1970年にRICO法 (Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act) とCCE法 (Continuing Criminal Enterprise Act) ができまして、初めてアメリカの刑事司法の中で不法収益の没収という制度ができ、さらに、1978年には、民事的な没収制度を作りました。民事的な没収制度というのは、日本にはまだありませんが、捜査機関側が合理的な疑いを超えるような立証をしなくても、不法収益であると疑うに足る相当な理由を示せば、反証の負担は相手側に回るというもので、捜査機関側の負担を非常に軽減して、不法収益のはく奪を効果あらしめている制度です。その後も、法改正を重ね、より実効性のあるものとなっています。

もう1つは、現金取引等の届出制度です。これも1970年にスタートしており、一般にBank Secrecy Act（銀行秘密法）と呼ばれている法律により、銀行等に多額の現金取引と、犯罪の疑いのある取引を報告させることとしました。その後、報告対象業種を広げ、さらに、1984年には、すべての貿易や商売に関して1万ドル以上の現金を受け取った者すべてに報告することが義務付けられました。

政府は、この不法収益の没収制度と報告制度の二本柱によってマネロンの取締りを進めて一定の成果は上げて

きました。しかし、犯罪組織は、これらの制度の裏をかくため、より巧妙に不法収益のロンダリングを行うようになったこともあり、1986年、マネーロンダリングそのものを犯罪化して、その行為を処罰できるようにしたのであります。

最後に、日本ではマネーロンダリングの摘発が非常に困難であるのに対し、米国で成果を上げている点について説明します。1つは、非常に強力な捜査手法が用いられていること、もう1つは、不法収益を立証するパターンが確立されていることです。

捜査手法の1点目は、ワイヤータッピング（電話傍受）を中心とする電子機器を用いた会話傍受です。薬物犯罪というのは組織の中で行われるため、必ず謀議が必要になるわけですが、通話を傍受することによってその内容を把握するという捜査手法です。通話傍受は、組織犯罪の核心に直接触れる大変効果的な捜査手法であり、これが、マネーロンダリングの捜査に限らず、米国の組織犯罪捜査の中心的な役割を果たしていると言っても過言ではありません。

2点目は、アンダーカバー捜査ですが、これは日本でも多数の判例が認めている、いわゆる「おとり捜査」と基本的には同じものです。アンダーカバー捜査というと、いかにもアメリカ的なイメージがありますが、江戸時代「遠山の金さん」が行っていた手法もアンダーカバーの1種と言えます。米国で大きな成果を上げている大がかりなマネロン捜査はほとんどアンダーカバー捜査によるものです。1989年から4年間かけてDEAが中心となって行ったグリーンアイス作戦では、8カ国が参加し、167名逮捕、約54億円の資産を押収しました。この作戦のターゲットはコロンビア・カルテルですが、この捜査の過程で、日本から約3億円の不法収益が流れていたことも明らかになっています。1992年から実施したディネロ作戦では、イギリス領アングイラにアンダーカバーの銀行まで設立して、世界の不法収益の流れを解明して、約100億円の資産を押収するなどの成果を上げています。

次に、不法収益の立証方法として挙げられる古典的なものは、個々の前提犯罪を立件してから、それにもたらされた不法収益を特定、解明するというやり方です。しかし、この方法では限界があることから、米国では、個々の前提犯罪との結びつきを必要としない、状況証拠からの立証方法が確立されており、不法収益の立証が実効あるものとなっています。

不法収益はく奪の目的は、「犯罪はペイすべきではない」に尽きると思います。しかし、現実に目を向けたときに、日本において薬物の不法収益ではく奪できているのは、1パーセントにも満たないとみられます。犯罪が本当にペイしないようにするためには、何が取締りのネックとなっているかを明らかにして、民事的な不法収益の没収制度や強力な捜査手法の導入について、柔軟な発想で検討する必要があると思います。

人見　先ほどからのお話を伺いますと、取締当局や行政機関の役割というのも、もちろん重要でありましょうが、金融機関の役割、対応が非常に重要だと思います。

そこで、本日は、第一勧銀総合研究所の小笠原さんにおいでいただいておりますので、日本の金融機関のマネーロンダリングに対する取り組みの現状と問題点について、特に麻薬特例法の制定を受けた対応を中心にしてご説明をいただければと思います。

6　金融機関のマネーロンダリング対策

小笠原　マネーロンダリングの防止は、バーゼルの銀行規制・監督委員会の声明、アルシュ・サミットで設置された金融活動作業グループの報告書等により国際的にその防止が叫ばれ、これを受けて、国内的には、平成2

年から、大蔵省の通達により、金融機関は本人確認を求められており、平成４年の麻薬２法の成立を機に、さらに徹底するよう新しい通達が出されました。

また、特例法の５条に基づき、金融機関は、平成４年の７月１日から、疑わしい取引の届け出を求められております。金融機関の役割は、本人確認と疑わしい取引の届出の２点です。

本人確認が求められるのは、新規の取引と大口の現金取引の場合です。皆さんが預金口座を開設するときに、住民票や免許証をお持ちですかと尋ねられるのが、前者の場合です。後者の大口の現金取引とは、１取引3,000万以上の入金、支払い、両替、振込を指します。海外送金など外国との取引、外貨、トラベラーズチェックの両替については、１取引当たり500万です。

本人確認の際には、実質的にほとんど活動していない、いわゆるペーパーカンパニーや非合法的目的を推測させる大口の取引、特殊な取引について特に注意を払うようにしております。この場合、本人確認の過程で調査した結果については、それを記録に残しております。

本人確認の方法は、基本的には、公的な書類で確認させてもらっております。個人の場合には、住民票、運転免許証、印鑑証明書、パスポートなどです。法人の場合には、登記簿謄本、印鑑証明書、定款の写しといった公的書類の提出を求めています。

このような書類をお持ちでない方については、キャッシュカードを配達記録扱いの郵便で送り、それが着いたということで本人確認する場合もございます。これが、たまに戻ってくることがありますが、この場合には、当行では、本人確認未済を意味するコードをコンピューターの中に打ち込み、その人が店頭に現れて次の取引をするときには、本人確認未済のメッセージが端末機画面に表示されますので、その際に、改めて本人確認の資料提出を求めることになります。

本人確認の結果は、個別に確認書や印鑑票に確認方法を書き、５年間保存することになっております。

本人確認が済んでない取引は、最近では0.1パーセントを切っております。

疑わしい取引の届出とは、受け入れた現金、有価証券が、麻薬不法収益ではないかと思われるような取引や麻薬の不法収益を隠そうとしているのではないかという疑いがある取引があれば、主務大臣または都道府県知事に提出する制度のことをいいます。届け出の対象となるのは金融機関が行うすべての業務ということで、金額のいかんは問いません。

私どもの営業店において、疑わしい取引がありますと、支店の責任者が本部の責任者と連絡をとって、届け出た方がいいと判断すると、大蔵省もしくは各地の財務局へ届け出ることになります。届出書には、取引の発生の内容、疑わしい取引と判断した理由等を記載して届け出ることになります。この届出書は、警察官や麻薬取締官によっても、閲覧されますので、麻薬の犯罪捜査に役立つものと期待されております。

麻薬特例法では、これから届出を行うというような事前情報や、届け出たという事後の情報は、関係者に一切漏らしてはならないとされていますので、本部と現場との連絡に当たっては、情報管理に注意を払うよう徹底しております。ちなみに、当行から出したのは、今のところ、まだ数件という状況でございます。

この届出とプライバシーや銀行の秘密保持義務との関係について一言説明します。銀行の秘密保持義務といいましても、最近では、絶対的なものではないというふうに考えられておりまして、法令等に基づく諸開示については、公益を考慮しなければなりませんので、守秘義務の問題は生じないと考えていいのではないかと思っております。

行内体制について申し上げます。当行では、マネロンに関する照会や指導の窓口を国内と海外に分け、それぞれ責任者を置き、大蔵省への連絡の窓口にしています。支店でもマネーロンダリング防止の責任者を定めており

ます。責任者は、通常、課長もしくは支店長が指名した者でして、疑わしい取引の可能性があると判断しますと、本部の責任者に連絡して、大蔵省へ届け出るという役割を果しております。

そのほか、内部監査体制として、検査部に所属するベテランによる臨店検査という制度がありますが、マネーロンダリング防止に関する手続についても検査項目にしております。そして、マネーロンダリング防止の手続を杜撰に行うと、営業店の評価が下がるというシステムも導入しております。

そのほか、平成4年の11月から実施しているものとして、500万相当額を超える海外送金で、普段、あまりお取引のない方や、大企業でも初めて来られた方等の場合には、為替電文に、必ず、送金依頼人の住所を付記するようにしております。

薬物不正取引の実態と不法収益対策の現状及び問題点について

伊　藤　　智
（警察庁薬物対策課理事官心得）

目次

はじめに
1　薬物不正取引の構図と暴力団の関与
2　不法収益対策の重要性
3　不法収益対策の現状と問題点
4　不法収益対策等強化のための方策
おわりに

はじめに

薬物問題は、地球規模の深刻な問題であるといわれて久しいが、国連を中心とした世界各国の努力にもかかわらず、沈静化の兆しはみられない状況にあり、我が国においても覚せい剤を中心とした薬物乱用は、依然として憂慮されるべき状況にある。

1988年（昭和63年）、悪化を続ける薬物問題を国際社会が協力して解決することを目的として、「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」（以下「麻薬新条約」という。）が採択された。この条約は、その手段として広範な捜査共助、国際的コントロールド・デリバリー、薬物原料物質等の規制、麻薬植物不正栽培の削減等、様々な対策を規定しているが、この中に、新たな概念として、薬物不正取引による収益の没収強化、マネー・ローンダリングの処罰等の不法収益対策が盛り込まれている。

不法収益対策が条約化されたのは、犯罪組織が国際的な薬物不正取引により莫大な収益を上げている事実にかんがみ、薬物犯罪組織を壊滅するためには、不法収益に着目した抜本的対策を講じることが必要不可欠であると認識されたためである。

現在、国際的組織犯罪対策強化の必要性の認識が世界的に高まっており、そのための柱の1つとして「マネー・ローンダリング対策」がクローズアップされている。我が国においても、暴力団等の犯罪組織への対策が様々な場で議論されている状況にある。

薬物対策については、麻薬新条約を受けて「国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為等を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例等に関する法律」（平成3年法律第94号。以下「麻薬特例法」という。）が既に制定・施行され、一定の不法収益対策が実現されており、薬物対策における経験は、これらの議論を進める上で、貴重な先例となるものと考える。

このような意味で、暴力団等の関与を含めた薬物不正取引の実態と現在警察の推進している不法収益対策の実態及びその直面している問題点を概観するとともに、問題の解決に向けた方策についてその可能性を検討してみたい。

ただし、本稿において意見ないし評価、価値判断等に係る部分は筆者の私見であり、特に、不法収益対策等強化のための方策については、筆者の個人的な発想の提示であることをあらかじめお断りしておく。

1　薬物不正取引の構図と暴力団の関与

1　構　　図

薬物の密輸・密売等の不正取引（製造、栽培等の行為を含む。以下同じ。）は、総額で40～50兆円に上るともいわれる莫大な不法収益を目的として、犯罪組織により国際的に行われているが、「非合法ビジネス」とも呼ばれるとおり、合法的に行われている商品の「ビジネス」と同様の生産から消費に至る過程をみることができる。

これを我が国における乱用薬物の中心的存在である覚せい剤について当てはめてみると、そのほとんどは外国から密輸入されていることから、合法的な輸入商品取引における場合と同様に、大きく3つの段階に分けてとらえることが可能である。第1段階は（外国から我が国への）「輸入（密輸）」、第2段階は（小売業への）「卸（いわゆる「中間密売」）」、第3段階が（乱用者への）「小売（いわゆる「末端密売」）」である。

薬物は、これらの密輸、いわゆる大卸、中卸、小卸等しばしば数段階を経る中間密売及び末端密売のそれぞれの段階でその価格が跳ね上がり、莫大な不法収益を生んでいる。覚せい剤における現状をみると、1kg当たり百数十万円程度の密輸価格が、末端密売価格ではおおよそ2,000万円から1億円となっており、密輸時と末端密売時の価格差は、十数倍から数十倍にも上っている。

2　暴力団の関与

我が国における薬物事犯の大半を占める覚せい剤事犯の検挙人員の4割以上（譲渡事犯では5割以上）を暴力団が占めているように、薬物不正取引の多くを暴力団が支配しているとみられ、暴力団の得ている覚せい剤密売による不法収益は、年間で4,000億円以上になるものと推定されている（平成元年版警察白書）。

一方、その形態は、これまでの取締り等の経験からいえば、南米のコカイン・カルテル等とは異なり、薬物の生産、密輸から末端密売までのすべてを一つの暴力団が一元的・組織的に支配している状況にはないとみられる。すなわち、個々の密輸、中間密売及び末端密売において、相当数の、末端密売にあっては言わば無数の暴力団及びその関係者（以下「暴力団等」という。）が組織系列とは関係なく無秩序に（例えば、山口組系暴力団等が密輸した覚せい剤を住吉系暴力団等に売り、それが稲川系暴力団等に転売され、そこから仕入れた別の山口組系暴力団等が乱用者に密売するといったように）関与しており、各段階において発生する不法収益をそれぞれがむさぼっている実状にあるとみられる。

しかしながら、薬物不正取引の唯一の目的である「金」、すなわち不法収益の流れを考察すると、別の側面が浮かび上がってくる。個々の暴力団等が薬物の密輸、密売等によって得た不法収益は、暴力団の特徴的なシステムである上納金制度等により、一部が実行行為者に残された後、ピラミッドを形成する暴力団の上部組織に段階的に流れ、吸い上げられている。ある面では、個々の商業活動で得た利益の一定部分が税金として国や地方公共団体に納められるのと同様に、薬物不正取引によって得られた不法収益は、暴力団組織のピラミッドに従って配分されているとみることができる。

このような点からすれば、寡占状況が進んでいるごく一部のいわゆる広域暴力団が、我が国の薬物不正取引を「金」の面で支配又は管理していると考えることも可能である。換言すれば、少数の巨大暴力団組織が、上納金システム等により下部組織に多額の「金」を要求することによって、個々の暴力団等による薬物の密輸、密売等のバックグラウンドを形成し、これを助長しているのが現状であるということができる。

2　不法収益対策の重要性

1　不法収益のはく奪

薬物不正取引がそこから生み出される不法収益を目的として敢行されていることにかんがみれば、薬物犯罪そのものを厳正に取締り、厳格に処罰するとともに、そこから生じた不法収益をはく奪することが非常に効果的であることはいうまでもない。

一方、警察の経験からいえば、「金」のために犯罪を行う以上、犯罪者は「計算」として捕まる危険性を承知しており、仮にそのことにより懲役刑を科せられたとしても、それに見合うだけの「利益」を得られれば十分にペイしたと考える。したがって、不法収益を十分に得たと考え、これをはく奪されなかった者は、刑務所から出所すれば、新たな不法収益を得るためにまた薬物不正取引に手を染めることになる。現実に、薬物事犯は、使用者のみならず密輸・密売人の再犯率も非常に高いことがこれを証明しており、このことは、新たに薬物の密輸、密売等を始めようとする者を不断に供給する要因ともなっていると思われる。

また、薬物不正取引は、その生産から消費に至るまで通常の商取引におけるものと変わるところはなく、また、巨大な利益が得られ、薬物の習慣性により恒常的に需要が生じ続ける（需要を放置すれば拡大し続けることに留意すべきであり、需要根絶対策が重要なゆえんである。）性格から、多くの合法商品における場合と同様に流通過程が組織化・システム化されていく。その中で、頭が良く狡猾な者、すなわち巨悪は、広域暴力団にみられるがごとく、これらの薬物犯罪組織を束ね、巨額の不法収益を得るようになるとともに、さらに、警察等の取締りから逃れるため、自らは決して薬物に手を染めることなく、金の流れを支配することに専念することになる。

この状況に至れば、薬物に自らが手を染め、薬物犯罪で検挙される者は、いわば「捨駒」であり、薬物犯罪そのものが何度摘発・検挙されても、広域暴力団のような薬物犯罪組織（の中枢部）が「金」を得て健在な限り、次々に新しい「捨駒」が作られ続け、薬物不正取引が消滅することはないことになる。

このような構造が、薬物不正取引が組織犯罪といわれるゆえんであり、薬物犯罪組織が、巨大化し、地球規模で国際化している要因であると考えられる。

一方、薬物犯罪組織は、その不法収益を、新たな薬物不正取引その他の犯罪の敢行のための資金として、また、その組織の維持・拡大と構成員の生活のために使用（山口組のいわゆる「本家」の建物やコカイン・カルテルのボスの広大な居宅、牧場等、犯罪組織の頂点に立つ巨悪の生活は豪奢そのものである。）しており、更には、暴力団にみられるとおり、合法的な経済活動にも投資し、その影響力を行使している状況にある。薬物犯罪組織の合法経済への進出は、不法収益の投入により健全な経済競争が破壊されるのみならず、結果としてその影響力を社会に行使すること（健全な労働者を雇用の形で支配すること、政治資金を提供することにより政治決断に影響を与えること等）を許す意味において非常に深刻な問題である。さらに、合法的な経済競争に有形無形の「犯罪組織の脅し」を持ち込むこと（入札から降りなければ犯罪の犠牲者が生じるなど）も想像に難くなく、社会が犯罪により支配される構図を生じかねないことは、諸外国の例を持ち出すまでもないことである。

このため、薬物犯罪組織の壊滅のためには、不法収益のはく奪が効果的というのではなく、必要不可欠な手段であると認識されるに至ったのである。

2　不法収益対策（マネー・ローンダリング対策）

不法収益のはく奪が強化されれば、薬物犯罪組織は、その不法収益を保持し、使用することを可能とするた

め、何とかそのはく奪から逃れようとするのは自明の理であり、不法収益を合法的なものと仮装したり、隠匿したりすること、すなわちマネー・ローンダリングを試みることとなる。

一方、薬物犯罪組織の頂点に立つ巨悪は、薬物不正取引自体の汚い過程には手を染めないとしても、不法収益を使えないのでは「犯罪を支配」する意味はなく、「不法収益には必ず手をつける」ことになる。別の見方をすれば、金は使えなければただの紙切れであって、不法収益は使えてこそ意味があり、価値を持つのである。この点に着目し、目的の合法と非合法とを問わず不法収益を「使用」する過程そのものをいわば広義のマネー・ローンダリングととらえ、これを処罰しようとする考えがあり、米国の法制等はこのような考えに基づくものとみることができると思われる。

いずれにせよ、薬物不正取引における「薬物の流れ」に伴って、必ず存在するのが不法収益の「金の流れ」である。この金の流れは、薬物の流れに直接顔を出さない巨悪にも必ず及んでいる。そして、不法収益は使用できてこそ初めて意味を持つことから、各国の法制により差異はあるものの、不法収益の取得から使用に至る一連の行為のうち、不法収益を生んだ薬物犯罪として処罰するのではなく、それ自体を独立した犯罪として処罰に値する行為がマネー・ローンダリング罪とされていると理解することができる。

マネー・ローンダリングの処罰は、不法収益のはく奪と相まって組織犯罪対策を実効あらしめるものであり、この2つを両輪として推進することが広い意味でのマネー・ローンダリング対策、すなわち不法収益対策として犯罪組織から市民の安全を防衛するために必要不可欠であるという認識・理解が世界の潮流であると考える。

なお、マネー・ローンダリングの定義には様々な考え方があり、マネー・ローンダリング対策イコール不法収益対策ととらえることも確立された解釈ではなく、1つの見解である。このため、用語の統一と分かり易さをも踏まえ、本稿では「不法収益対策」の言葉を用いることとした。

3　前提犯罪の拡大

犯罪組織が不正な利益を得る手段、すなわち犯罪は薬物不正取引に限られない。我が国の暴力団を例にとれば、賭博・ノミ行為、売春、恐喝（いわゆる「みかじめ料」の徴収行為もこの一種ととらえることができる。）、違法行為を利用した債権取立、総会屋活動、銃器不正取引、わいせつ物販売、著作権法・商標登録法違反等の様々な犯罪行為等により、薬物不正取引に比肩する数千億円に上る不正な収益を得ている（平成元年版警察白書）。また、現在の我が国において組織犯罪として敢行されているかは別として、汚職、詐欺、誘拐、強・窃盗、悪質商法、脱税等も犯罪行為者に莫大な不法収益をもたらすことは疑いがない。世界的にみれば、犯罪組織はこれらをもその資金源としているところである。

この種の犯罪は、薬物不正取引と同様に、そこから得られる不法収益を目的として行われるものであり、不法収益をはく奪しない限り拡大再生産を生みかねず、現に組織犯罪化しているか又はその芽を常に持っている。また、不法収益は非合法、合法の目的を問わず使用され、社会に深刻な悪影響を与えること、巨悪は犯罪を組織化し、犯罪そのものには手を汚さなくなることも、また薬物不正取引と同様である。

このような観点から、薬物不正取引に限らず、莫大な不法収益を生む重大な犯罪に関しては不法収益対策の強化を図らなければならない、すなわち対策の前提・対象となる犯罪を拡大すべきであるとの認識が世界的に高まっており、現に多くの国々において法的措置が取られており、サミットや国連の場でも議論が深まっている状況にあることは注視されるべきである。

3　不法収益対策の現状と問題点

1　基本的考え方

警察は、平成4年7月の麻薬特例法の施行により、薬物不正取引に関して本格的な不法収益対策に取り組むこととなり、鋭意その推進に当たってきた。

この麻薬特例法は、我が国において、初めて本格的な不法収益対策を規定した法律であり、不法収益の推定規定を設けて事実上挙証責任の一部転換を図ったこと、不法収益等隠匿及び収受を犯罪化したこと等、非常に画期的な法律である。

現在、警察の推進している不法収益対策は、麻薬特例法の不法収益はく奪の構造が、薬物不正取引を「業」としてとらえて重罰化する（麻薬特例法第8条。以下単に8条という。）とともに、不法収益の推定（18条）等によりこの業とした期間における不法収益の没収・追徴を強化するものとなっていることから、いわゆる8条捜査を基本としている。

この8条捜査に当たっては、薬物不正取引が業として行われていること、すなわち業態性を立証しなければならないことから、徹底的な内偵捜査を実施しており、この過程においては、特に、不法収益をはく奪するため、不法収益の取得とその処理の実態、すなわち「金」の流れを解明することを重点としている。

一方、不法収益等隠匿（9条）や不法収益等収受（10条）は、警察等捜査機関の目を逃れて隠密裏に敢行されるものであり、金融機関等による疑わしい取引の届出（5・6条）を除いては、警察が直接これら犯罪の端緒を得ることは困難である。警察としてなし得るのは、綿密かつ詳細に「金」の流れを把握してこれらの行為を解明することであり、この意味でも8条捜査の徹底が重要であると考えている。

2　捜査の現状

8条捜査は、覚せい剤取締法等のいわゆる薬物4法を適用する捜査、すなわち「人（薬物犯罪者）」と「物（薬物）」を結びつけることを中心とする捜査とは相当異なる捜査手法や考え方を要するが、麻薬特例法施行以来約4年が経過し、最近、第一線においてもようやく定着してきている状況にある。

この点を8条を適用した事件の数からみると、昨年末までの3年半で10事件であったところ、本年に入ってからは既に17事件を検挙（平成8年8月末現在）している。また、適用手法をみても、事件着手（検挙）後の捜査により追送致する手法から、着手前の徹底した内偵（いわゆる「泳がせ捜査」の実施）により業態性を解明し、当初から8条違反で事件着手する手法が主流となるなど、数の上からも内容の点からも一定の成果を収めつつあるものと考えている。

しかしながら、不法収益対策の観点からは、未だ成果を上げているというにはほど遠い状況にある。すなわち、薬物犯罪組織が得ている不法収益の取得とその処理の実態把握が非常に重要であり、必要不可欠な要素であるにも関わらず、現在の警察捜査はこの点において大きな困難に直面しているのである。

事例を挙げれば、初めて8条事犯として事件着手した、本年1月の神奈川県警の摘発に係る稲川会系暴力団幹部ら5人による組織的覚せい剤密売事犯においては、被疑者の供述等を総合すると、この密売グループは平成7年3月から8年1月まで約10カ月にわたって密売を業としており、およそ1億2,000万円の不法収益を得ていたとみられるが、警察が立件し得たのはそのうち約2カ月間の密売実態のみであった。

また、不法収益の解明は更に不十分であり、現実の没収・追徴額は、いまだ公判継続中で確言するのは困難であるが、密売グループの得た不法収益に比べればわずかなものとなるものと考えている。

さらに、本事件の主犯である暴力団幹部は、全体の不法収益のうち約9,500万円を得たものとみられるが、検挙時の保有財産はわずかであり、その行方を突き止めることができない状況にある。

一方で、神奈川県警は、この捜査に当たり、数十人の捜査員を約2カ月間、昼夜を問わず24時間体制で投入し、徹底的な内偵捜査を実施している。この過程においては、捜査に対して非常に警戒心の強かった本件主犯が、直接覚せい剤を取り扱う状況を現認することにさえ成功しているのであるが、不法収益の把握と追跡という「金の流れ」の捜査については、十分な成果を上げ得なかったというのが実状である。

不法収益の把握と追跡が困難に直面しているということは、不法収益等隠匿や不法収益等収受の端緒を把握し得ないことをも意味しており、現実に、これらの摘発はわずかなものに止まっている。これまでの実績は、不法収益等隠匿の摘発が4件（起訴となったのは平成5年3月に岐阜県警が検挙した1件のみ）、不法収益等収受が1件（不起訴）という状況にある。

3　捜査の直面する問題点

このような薬物捜査の現状等を踏まえ、不法収益対策の推進に関して、警察が現在直面している問題点を検討してみると、次のようなことが言えるのではないかと考えられる。

(1)　大量の捜査力投入の必要性

前述の神奈川の例でも明らかなとおり、8条捜査は、捜査員の肉眼による徹底的な行動確認等の内偵捜査を必要とし、かつ、対象が組織犯罪であり関係者も多数に上ることから、長期にわたって大量の捜査員を投入する必要がある。

また、対象は昼夜を問わず活動することから、必然的に捜査も昼夜を通して完全に実施することが必要であり、単純計算でも1日に要する捜査員の倍以上の要員を確保しなければならない。

全国の警察官は21万人を超えており、その程度のことは実現可能と考える向きもあるかと思われるが、警察の業務は薬物対策だけではないことはいうまでもない。また、薬物対策を担当する捜査員は、密輸や大量所持事犯等の捜査に加え、警察による全逮捕人員の約5分の1が薬物事犯被疑者（道交法違反を除く。）であることにもみられるとおり、自己使用目的の単純所持、使用等の薬物乱用者の事件処理に追われている。これらの業務は、供給の遮断と需要の根絶の面からそれぞれ重要であることから、一線警察は、これらとのバランスを図りつつ8条捜査の体制を確保するという困難に直面している。

(2)　組織的な薬物不正取引の端緒入手の困難性

8条捜査の対象となる薬物不正取引は、いわゆる被害者のいない犯罪であり、摘発されれば取引の双方が処罰されるという性格を有するばかりでなく、暴力団等の薬物犯罪組織がその組織を挙げて敢行しており、警察等の捜査機関の目から逃れるためあらゆる手段を駆使している。神奈川の例をみると、密売組織は、携帯電話により受付を行い、受付担当者が密売担当者と連絡を取った上でその度に異なる取引場所を指定していた。また、相手との会話には非常に厳しいチェックを行っており、不審者（捜査員等と疑われる者）に対しては取引に藉口して場所を指定し、その動向を監視したり、更には相手にしないなど、巧妙にその密売実態を隠蔽していた。

この例は隠蔽工作の一端に過ぎず、警察としては、あらゆる手段により関連情報の収集に努めているが、個々の末端密売等の把握についてはある程度成果を収めているものの、組織的な薬物不正取引事犯であるとの端緒入手は非常に困難な状況にある。

(3)　組織的薬物不正取引の背後の支配者及び全体像の把握の困難性

組織的な薬物不正取引の端緒を入手した場合においても、直接薬物に手を染めない背後の支配者を特定することは非常に困難である。これは、神奈川の例において、不法収益の多くが検挙した「主犯」の手元にも残ってい

ない状況にあり、その背後に本件密売を支配している者が存在することが十分に予測されるが、2カ月にわたる徹底した内偵捜査においても解明することができなかった事実にみられるとおりである。

また、乱用薬物のほとんどは密輸入されたものであることから理論上は、末端密売事犯から密輸入元まで辿ることも可能なはずである。しかし、薬物不正取引が必ずしも暴力団の組織系統に従って行われるものではなく、個々の暴力団等がいわば無秩序に関与しており、かつ、これらの組織どうしが互いにその取引を巧妙に隠蔽していること、また、例えば、九州から密輸された薬物がいったん東京に持ち込まれ、そこから各地に密売され、その一部が更に東京に密売されて東京で末端密売されるなど、薬物が複雑かつ広域的に移動していること等から、その追跡、すなわち薬物不正取引の全体像の把握も非常に困難である。

(4) 業とした期間を長期にわたって認定することの困難性

麻薬特例法の不法収益はく奪の構造は、業としての薬物不正取引の立件を前提としているが、不法収益のはく奪を実効あらしめるためには、薬物犯罪組織がこれを業としていた期間を長期に認定することが必要である。

この認定は、現在のところ、刑事裁判における緻密な認定の必要性、麻薬特例法の運用に習熟していないこと等から、個々に立件し得る密売等の最も古いものから最も新しいものまでの間とされ、警察の現認等に基づいて行われている。このため、認定される期間は、神奈川の例にもみられるとおり、現実に薬物取引等を敢行し、不法収益を得ていたとみられる期間に比して相当短期とならざるを得ないのが実状である。

(5) 不法収益「額」の特定の困難性

麻薬特例法は、薬物不正取引を業とした期間における不法収益の認定について、収益を生んだ個々の犯罪事実を個別に立件するまでを求めておらず、更にその期間に得た故なき財産を不法収益と推定することを規定している意味において画期的な法律であるが、当該期間内に得た不法収益又は財産の「額」の特定は最低限必要であることはいうまでもない。

しかしながら、薬物不正取引は、正規の商取引とは異なり、帳簿等にその詳細が記載されている例はほとんどなく、犯罪組織の性格上、他の収入についても信用できる記録も残されていないことが多い。さらに、これらの大部分は現金で決済されていること等もあり、不法収益「額」の特定は困難を極めている。

(6) 不法収益の追跡の困難性

不法収益は、薬物犯罪に直接手を染めない背後の支配者に吸収されており、更には巨大な暴力団組織の上層部に上納等されているとみられ、これらの巨悪が得た不法収益をはく奪することが非常に重要なことは前述したとおりである。

このため、直接密輸・密売を行っている者が得た不法収益をこれら巨悪まで追跡することが必要不可欠であるが、不法収益は隠密裏に現金で流れることが多いこと等から、神奈川の例にみられるように、その追跡は非常に難しい状況にある。

(7) 不法収益等の認識の証明の困難性

麻薬特例法は不法収益等収受を犯罪とし、また、この規定により巨悪が得た不法収益をはく奪することをも可能としているのであるが、犯罪の成立のためには、収受した財産が薬物犯罪によるものであるとの認識が必要である。

しかしながら、例えば、暴力団の上納制度は、その取得源を問うことなく、一定期間毎に一定額の金を納めるシステムとなっており、いわゆる義理かけは、同様に、葬儀、襲名披露等の一定の儀式において地位に見合った額の金を収めるものであること等から、これらの行為によって言わば「不法収益が洗浄される」ことになる。このため、認識（知情性）の証明が非常に困難であり、仮に、これまで述べてきた問題等を克服し、収受した財産

が不法収益等であることを立証できたとしても、収受罪の立件のみならず、「善意」すなわち知情性のない第三者の利益は保護されるため、不法収益等そのもののはく奪も非常に難しいものとなっている。

(8)　不法収益等隠匿及び収受の端緒並びに不法収益把握の困難性

不法収益等隠匿及び不法収益等収受は、財産、特に金の取扱いに係る罪であり、その端緒は、不審な金の流れ（移動や使用）の把握から得られるものと考えられ、このことは、不法収益の存在の把握についても同様である。しかしながら、発達した経済の下、常時莫大な資金が動いている我が国において、金の流れは警察等捜査機関の目からは非常に見えにくいものとなっている。

このため、不法収益等隠匿及び収受の端緒は、警察が現象事案として把握し得るものではなく、不法収益の取得、保有や使用の状況を含め、その把握は非常に困難な状況にある。

(9)　いわゆる現金社会の有する問題点

これまで述べてきた問題とは性格を異にするが、いわゆる現金社会が不法収益の処理を容易にしていると考えられることについて言及しておきたい。

我が国は、現金による取引が通常の商取引等においても多用され、相当高額の取引が可能な言わば現金社会であり、暴力団等の薬物犯罪組織がその不法収益を現金で移動させ、使用することも容易である。また、現金は無記名財産の典型であり、不法収益を現金で取り扱うことは、その特定や追跡に困難を生じさせることになる。

このため、我が国において、薬物犯罪組織は、不法収益を現金で移動させ、使用すること等により、捜査すなわちはく奪から逃れることが比較的容易となっている。

一方、不法収益がいつまでも現金のままであること（すなわち使用されないこと）は通常考えられず、現実に、薬物不正取引で検挙された暴力団等が不動産、動産、預金、債権、株券等を本人のみならず妻子等他人の名義で保有している例（不法収益等により購入したものであれば、帰属の仮装に当たり、不法収益等隠匿罪を構成する。）も多い。現金による不法収益の移動・使用がその追跡を阻んでいるのである。

したがって、我が国は、現金社会において不法収益のはく奪を実効あらしめるための対策を推進する段階にあるものと考えられるが、この点は、単に捜査上の問題としてだけではなく、犯罪組織から健全な社会・経済を護る金融システムのあり方として検討されるべき問題であると考える。

4　不法収益対策等強化のための方策

捜査の現場では、検挙した暴力団等やその上部の幹部等が、長期にわたって正当な収入源がないとみられるにも関わらず、豪邸、外車等莫大な財産を事実上保有・支配していることや、膨大な犯罪収益を挙げていたとみられる者から財産が消え去っている（裏で組織犯罪を支配する巨悪の手に渡っている。）ことに悔しい思いをすることが非常に多い。この事実そのものが、社会にとってゆゆしき問題であることは縷々述べてきたとおりである。

警察は、犯罪組織から社会の安全を確保するため、総合的な不法収益対策の一層の推進を図っていかなければならないが、薬物不正取引を例としてこのための方策を検討してみると、次のような措置が必要なのではないかと考えている。

1　麻薬特例法活用の推進

不法収益対策推進の第一歩は、まず麻薬特例法を効果的に活用することであると考えているが、このために推進すべき当面の主な措置としては、次の事項が挙げられる。

(1) 捜査力の集中

効果的な麻薬特例法の活用の方策は、8条捜査の推進であるが、このためには大量の捜査力を投入する必要がある。したがって、総花的な捜査ではなく、多額の不法収益を挙げている暴力団等による組織的薬物不正取引事犯、特に密売事犯に的を絞り、巨悪をねらい撃つ形で捜査力を集中することが必要である（供給遮断と需要根絶の両対策とのバランスをとり、三本柱として推進することが必要なことはいうまでもない。）。

(2) 麻薬特例法第11条の活用

「業」とした期間をできる限り長期間認定するためには、「始期」を遡らせることが必要である。このためには、証拠となるべき薬物そのものが既に残っていない過去の薬物不正取引事犯への適用を前提としている「規制薬物としての物品の輸入等（11条）」を積極的に活用することが不可欠である。この点については、千葉県警が検挙したタイ人による向精神薬の業としての密輸・密売事犯に関し、本年6月、初めて本条を適用しての起訴がなされており、今後の進展が期待できるものと考えている。

(3) 対象者の生活実態の把握徹底と麻薬特例法第18条（不法収益の推定）の活用

不法収益をはく奪するためには、その取得と処理の実態を把握することが必要であるが、隠密裏に現金で取り扱われている不法収益の特定や追跡が困難なことは前述のとおりであり、不法収益の把握そのものを捜査の目標としたのでは困難に直面することになる。このため、8条捜査対象者の生活実態の把握を徹底し、その中から不法収益の疑いのある財産を特定していくこと、すなわち本人のみならず妻子等周辺者に至るあらゆる保有財産の把握、徹底した財務捜査、行動確認等による利用金融機関、不動産業者、貴金属業者、自動車販売業者等の把握と取引実態の掘り下げ等あらゆる手段を駆使することが必要である。

また、それでも不法収益自体を解明・立証することは困難な場合も多いと考えられることから、不法収益の推定規定（18条）の適用を常に念頭に置き、財産の取得及び費消の状況を詳細に把握するとともに、稼働状況等の確認を徹底しなければならない。

(4) 麻薬特例法第10条（不法収益等収受）の活用

暴力団上層部等の巨悪は、自らは薬物不正取引に手を染めることなく、その不法収益を支配しているとみられることから、このような組織犯罪の構造を破壊するため、これら巨悪から不法収益をはく奪するとともにその行為自体を処罰することが必要である。これを実現する手段として規定されたのが、不法収益等収受罪（10条）であることから、8条捜査においては、現に薬物不正取引を敢行している者だけではなく、外形的には「金」のみでつながっている背後に潜む巨悪とそこに至る「金の流れ」の把握に努めることが非常に重要である。

また、その要件として「情を知って」、すなわち不法収益等であることの認識が必要であるが、直接知情性を疎明することには困難も予想されるため、状況証拠等によって「情を知っていたはずである。」ことを立証する捜査を行う必要がある。

2 不法収益に対する措置の強化

不法収益のはく奪を強化することは財産権を制限することであり、ある行為を犯罪化することは身体の自由を制限するという重大な行為であることから、慎重に検討すべき問題である。しかしながら、組織犯罪の現状にかんがみれば、不法収益対策の一層の強化を図るべきことも事実であり、次のような措置は検討に値するものと考える。

(1) 不法収益はく奪の強化

麻薬特例法は、不法収益対策の面で大きな一歩を踏み出した画期的な法律であるが、薬物不正取引を業とした期間を長期にわたって認定することや不法収益額の特定、不法収益の流れの追跡等の困難性は繰り返し述べたと

おりである。

この不法収益のはく奪の実効ある推進のための１つの考え方として、薬物不正取引を業とした場合において、不法収益推定の前提となる期間に関し、現行法の業とした期間に加え、検挙年月日を基準として過去５年間（税務記録が残っており、対象者においてその取得の合法性を主張することが容易な期間と認められる。）を選択し得ることとすることが考えられる。

さらに、不法収益の額の算定については、供述や状況証拠による推定を可能とすることも必要ではないかと考える。

しかしながら、刑事司法制度としてこれらの措置を整備したとしても、我が国における犯罪組織の典型である暴力団の上納制度を前提にして考えると、上納を受ける側である暴力団上層部の不法収益の認識を証明することは難しく、そのはく奪は非常に困難と考えられる。一方で、暴力団が、現に莫大な財産を保有しており、既に合法経済への進出が相当進んでいる我が国の現状は、非常にゆゆしき事態であることは疑いない。

このため、行政的な措置として、例えば、その存在又は取得原因が合法的ではないと疑われる相当の理由があり、これが暴力団等の犯罪組織の財産である場合にはその取引を禁止し、また、警察等の捜査機関が、合法的に存在し又は取得された財産ではないとの合理的な疑いを証明したときは、当該財産の使用を禁止し、更に一定の期間内に当該財産の存在又は取得の合法性が証明されないときは、これを国庫に収容すべきこととすることにより、不法収益を犯罪組織に残さない、すなわちはく奪し得る制度を構築することも１つの方策と考えられる。

(2)　不法収益等使用・取扱いの処罰

麻薬特例法により、不法収益の取扱いに関して処罰の対象となるのは、不法収益等の仮装・隠匿及び収受のみである。一方、これまで述べてきたとおり、不法収益対策の焦点は、不法収益が非合法、合法の目的を問わず使用されることを防止することにある。この観点からは、不法収益であることを知りつつ当該財産を使用及び使用する過程において移動、分配、変形するなどして取り扱うことを防止する必要があり、これらの行為を社会的に容認されない行為として規範化することが求められる。

すなわち、不法収益等を仮装・隠匿・収受する行為のみならず、薬物不正取引等の実行行為者（共犯を含む。）以外の者が当該薬物不正取引等によって得られた不法収益を本人又は第三者のために「使用し又は取り扱う」行為にまでいわゆるマネー・ローンダリング罪を拡大することを検討すべきではないかと考える。

3　不法収益等把握のための措置の推進

不法収益の取得からその使用に至る流れは、前述のとおり、警察等捜査機関の目からは非常に見えにくいものであり、麻薬特例法は、これに対応するため、金融機関等による疑わしい取引の届出制度を規定している。しかしながら、疑わしい取引の届出の現状を見ると、約４年間の実績は数十件に過ぎず、薬物不正取引により発生する不法収益の額、薬物不正取引に関わる者の数や捜査によって把握した状況（現金社会の我が国においても薬物犯罪組織が金融機関等を利用しないということはない。）からみて非常に少ないと言わざるを得ない。

また、我が国が現金社会であることが、不法収益の特定や追跡に非常な困難をもたらしていることは繰り返し述べたとおりであり、不法収益のはく奪を実効あらしめるためには、この問題を避けることはできないものと考えられる。

これらの点を踏まえ、今後、次のような措置について検討を進め、適正・妥当な範囲において、可能なものから早急にその実現を図る必要があると考える。

(1)　疑わしい取引届出制度の機能改善（実効化）

現在まで疑わしい取引の届出の実績が低調であるのは、金融機関等が「どのような取引が疑わしいのか」の判

断に苦しんでいる、すなわち判断の具体的な基準を設定しにくいことにあるのではないかと考えられる。したがって、金融機関等の判断に資するためのいわゆる「疑わしい取引のガイドライン」が必要であるが、このガイドラインは、現実の届出の事例や捜査の経験等により常に更新され、より具体化され続ける必要がある。

また、金融機関等が疑わしい取引の判断を行うに当たり、薬物犯罪組織が実際にどのような方法でその不法収益を処理しているかについて具体的な知識を持つことは非常に重要であり、必要不可欠である。このため、金融機関等と警察等捜査機関との間の連携を緊密化し、金融機関等に対し、捜査機関の経験をフィードバックする体制を構築するとともに、捜査機関が金融機関等の知識・経験を共有できることとすることが必要である。

一方、高額な取引を行い、多額の金を取り扱う者は金融機関等に限られないことから、不動産業者や自動車販売業者、宝石・貴金属販売業者等についても疑わしい取引の報告を求める制度を構築することが必要であると考える。

(2) 疑わしい取引の調査・分析体制の構築

疑わしい取引の届出は不法収益を取り扱ったとの届出ではないことから、届出された取引を更に調査・分析し、当該取引が不法収益によるものであるか否か等について判断することが必要である。現状では、個々の届出された疑わしい取引について、各府県警察が個別に調査しているが、ガイドライン等により届出件数が増加することになれば、この手法は非常に非効率的であり、都道府県警察の業務量を考えると現実的でもない。

したがって、まず、届出された取引が捜査に値する程度に容疑が濃いか否かをスクリーニングすることが適切であり、このため、捜査及び金融取引等に知識・経験を有する者による調査・分析体制の構築が必要ではないかと思われる。

なお、欧米諸国においてはこのような体制が確立されていることも多く、例えば、米国では FinCEN (Finacial Crime Enforcement Network)、オーストラリアでは AUSTRAC (Australian Transaction Reports and Analysis Centre) 等が設置されており、これらの機関は一般に FIU (Financial Inteligence Unit) と呼称されている。

(3) 本人確認の強化

疑わしい取引がなされたり、捜査により不法収益が金融機関等を経由していることが疑われても、当該取引を行っている者が特定できなければ、調査・捜査を進展させることは非常に困難となる。したがって、匿名や仮名による取引を禁ずるとともに、取引当事者の氏名、住所等をあらかじめ特定しておくこと（本人確認）が必要となる。

我が国においては、匿名等取引の禁止や本人確認制度は法定されていないが、金融機関等については、監督機関によりその徹底が指導されている。

しかしながら、現在の制度は、例えば、キャッシュカード等を簡易書留扱いで郵送することにより本人確認を行ったこととなること、公的機関からの郵便物、写真等のない健康保険証等による確認が認められていること等、犯罪組織側からみれば大きな抜け道のあるものとなっている。このため、本人確認制度を改善し、このような抜け道を塞ぎ、実効あるものとする必要があり、このことは匿名・仮名取引を防止することにもつながる。さらに、本人確認を行う場合が、口座の開設等恒常的取引を開始する場合以外では、3,000 万円以上の現金取引に限られていること等も再検討する必要があるように思われる。

また、本人確認は金融機関等だけではなく、通常高額の取引を行う者についても求める必要があると考えられる。

なお、我が国の金融機関等においてそのようなことはないものと信じるが、金融機関等が同意の上で匿名・仮

名取引を行うことが禁止されていないのは法の欠陥とも考えられ、本人確認制度を含め、法定することも検討すべきではないかと考える。

(4)　各金融機関等における取引情報のインテグレーテッド化の推進

経済の発達した我が国には非常に多くの金融機関等がひしめいているが、それぞれの金融機関等は自らの取引を保有しているのみであり、他の金融機関等の取引を把握することはできない。このことは、犯罪組織が、多数の金融機関等を利用することにより、捜査や疑わしい取引の届出システムから逃れることを容易にすることを意味する。例えば、ある被疑者が銀行に本名で口座を開設しているか否かの確認ですら、すべての金融機関等の捜査が必要であり、警察等の捜査機関は被疑者の行動範囲等による範囲を限定することを強いられているが、こと対象が犯罪組織の場合、限定は不可能であり、実効性を持たない。

このため、各金融機関等の取引情報を必要な場合にはインテグレートできるようなシステムを構築することが必要であり、健全な競争を阻害しない形での推進を検討すべきものと考える。

(5)　現金使用の制限

いわゆる現金社会が不法収益の処理を容易にしていることは繰り返し述べたとおりであるが、現金決済は我が国において長い歴史を持つ慣習であり、市民の健全な財政感覚を維持する等の効果を有することも事実である。しかしながら、不法収益を犯罪組織が自由に使用できるような状況を防止するため、一定額以上の高額取引については銀行振込、小切手等により金融機関等を通じて行うこととするのは非現実的ではないものと思われ、現に最近そのような傾向にあることから、検討に値するものと考える。

一方、そう遠くない将来に到来が予想される電子マネー社会のシステム構築に当たっては、このような観点を十分に考慮する必要があり、さらに、あらゆる金融・経済システムについて、不法収益対策上の考慮を払いつつ検討を進めなければならないとする国民的な合意を形成すべきものと考える。

4　捜査手法の整備

これまで述べてきたような措置等の推進により、不法収益対策は確実に前進するものと考えられるが、組織犯罪に的確に対応していくためには、不法収益対策についてのみならず、様々な捜査手法をこれまで以上に活用・導入することが必要不可欠である。

一方、捜査は国民の人権に直接関わるものであることから、その実施に当たっては適正手続きの保障や国民の警察に対する信頼と社会的な公正の確保等を図らなければならないことはいうまでもない。

これらの点を踏まえ、次のような捜査手法について検討を進める必要があると考える。

(1)　通信傍受の範囲拡大

通信傍受については、裁判官の発する検証許可状に基づき、一定の要件の下、組織的薬物密売組織の受付と薬物を購入する乱用者との間の電話傍受を実施した例があり、裁判においてもその適法性が認められているところである。

一方、薬物犯罪組織は、薬物不正取引の敢行に当たって、その内部で謀議していることは当然であり、密輸から末端密売に至るそれぞれの薬物犯罪組織間においても緊密な連携が図られている。これは、不法収益の流れにおいても同様であり、直接薬物に手を染めない薬物犯罪組織の背後の支配者と実行行為者の間であっても、少なくとも「金」についての指示等がなされていることは疑いないと考えられる。これらの連携、指示等のための連絡は、電話等の通信手段を用いて行われていることが多く、現に薬物不正取引事犯においては、ポケットベル、転送電話、携帯電話等がその隠蔽工作等のために悪用されており、最近では、パソコン通信やインターネット等の悪用もみられるようになってきている。

これらの犯罪の共謀、敢行等のための通信は、警察等捜査機関の目には見えず、他の手段でこれらを把握することには限界があり、これらの通信を傍受することによる以外に、事実を解明することは困難な状況にある。

このため、通信傍受の範囲を拡大することは、薬物対策、更には組織犯罪対策全般の推進上の焦眉の急となっており、適正な運用を担保した上で早急な実現を図る必要がある。

なお、携帯電話、コンピュータ通信、暗号化等、情報通信は非常に高度化・複雑化し、アクセスが困難となりつつあるため、これに対応する措置の検討が必要である。

(2) 協力者等活用の推進・保護措置の整備

薬物の不正取引は、その性格上隠密裏に行われ、更に犯罪組織は全力で犯行の事実を隠蔽しようとすることから、組織的な薬物不正取引の端緒を得ることは非常に困難であり、仮に端緒を得たとしてもこれを解明し、薬物犯罪組織を検挙・壊滅するには更に多くの困難を伴うことになる。また、不法収益の特定や追跡は、財産そのものが外形上違法性を帯びるものではないだけに、一層難しい。

このため、情報収集源として薬物犯罪組織の内部やその周辺に協力者を獲得し、核心の情報を入手することが必要不可欠な状況にあり、犯罪敢行の瞬間をとらえて証拠化するためには、いわゆる「おとり」として協力を得ることも効果的である。また、警察官等捜査官が「薬物不正取引や不法収益取扱いの当事者」として協力者と同じ役割を果たすことは、捜査官が組織的な支援・管理の下で実施するものであることから、安全の確保や効果的かつ適正な捜査の推進の面から適切な場合も多いと考えられる。

しかしながら、これらの手法には、協力者等の生命身体の安全、適正妥当な捜査の担保等の問題があり、協力者等の活用を情報及び証拠収集のための捜査手法と位置づけた上で、その要件及び協力者等の保護のための措置を確立する必要があると考える。

(3) 証人保護制度の整備

公判における証拠として証人による証言は非常に重要であり、特に、薬物不正取引のように、犯罪組織により、隠密裏かつ計画的に敢行される犯罪においては、この重要性は一段と高いものとなる。しかしながら、現行法の下では、ある者が暴力団等の犯罪組織及びこれらによる犯罪敢行の状況について証言を行った場合、当該証人の氏名、住所、職業等が被告人側に知られることとなる。このため、重要な証言をなし得る者が、犯罪組織の報復により本人や家族の生命等の安全に危険が生じることをおそれ、捜査段階においても供述（協力）を拒否すること、証人として公判廷に立った場合に捜査段階における供述と異なる証言をすること等も多い。

この解決のため、証人の氏名等が被告人等に察知され、その生命・身体に危害が生じるおそれが生じた場合に証人の保護を図るための措置（いわゆる証人保護プログラム）等、実効性をもって証人を保護し得る制度の整備を図る必要があると考えられる。

また、憲法上の整理が必要となる大きな問題ではあるが、証人の氏名等を被告人及びその関係者に知らしめない等の抜本的な措置を検討することも必要となっているのではないかと考える。

(4) 「改悛者」に対する法的措置

薬物犯罪組織の構成員であっても、検挙等をきっかけとしてこれまでの行状を反省し、自らの犯行及び知っているすべての犯罪組織関連情報を提供する者もいる。このようないわば「改悛者」は、薬物犯罪組織の内部においてその実情を直接見聞していた者であることから、その情報が捜査上非常に有益であることはいうまでもない。この「改悛者」の処罰については、その「改悛」の状況が検察官によって起訴・求刑の段階で考慮されるとともに、裁判において酌量されている現状にある。

しかしながら、組織犯罪に対抗するとともに、犯罪組織から構成員の離脱を促進する面において、「改悛者」

の刑の減免等を法定し、制度的に確立することは大きな意味を持つものと考えられる。「改悛者」の認定については、その態度とともに、その者の地位、活動等からみて知り得る情報について包み隠さず提供しているか否かを基準とし、警察等捜査機関の意見に基づいて検察官が裁判官に要請し、裁判官が最終的に判断することでその適正な運用を担保することが可能ではないかと考える。

なお、単に犯罪の証拠又は証拠収集に資する情報の提供をもって当該提供者の処罰、訴追等を免除する考え方もあるかと思われるが、提供者の「改悛」を条件としないことは、健全な市民感情にそぐわないばかりでなく、公平な処罰の要請に反する場合があることにより刑事司法への信頼性を失い、最終的には社会の健全性を損なうこと（市民に「自らの罪を打算により救うことは社会的に容認される行為である」との認識が広がる。）にもつながりかねず、適切でないと考える。

おわりに

我が国においても暴力団、外国人犯罪組織等は日々成長を続けており、急速に進む国際化の進展は、犯罪組織の国際化をももたらす。21 世紀は目前に迫っているが、1 国が犯罪組織に左右されるのは遠い世界の夢物話ではなくなり、来る世紀は、市民社会と犯罪組織の闘いの場となるのではないかと危惧される。不法収益のはく奪システムの強化やマネー・ローンダリング罪の前提犯罪の拡大等の措置ばかりでなく、捜査手法（刑事手続法）や金融システム等を含め、犯罪組織に対峙する市民社会のあり方全般を国民の間で広く議論する時期に来ているのではないだろうか。

不法収益に関する規制法制の特徴点と問題点

浦　田　啓　一
（法務省刑事局付検事）

目次

1　はじめに
2　不法収益対策の3つの側面
3　現行犯中心型捜査から内偵中心型捜査への移行
4　多角的な対応
5　FATFの活動
6　各地域の経済取引の実情に応じた対策の必要性
7　刑事司法分野における今後の課題

1　はじめに

近年、マネーローンダリング(money laundering)の防止及び規制が各方面において議論されるようになってきた。マネーローンダリングは、まず最初に米国において、1970年のRICO法（USC 18編1961条）や1986年のマネーローンダリング規制法（USC 18編1956条、1957条）の制定を機に論じられるようになり、1988年の国連麻薬新条約（ウィーン条約）の採択によりその言葉は世界的に定着するに至った。もっとも、その形態は、各国の経済活動の状況、決済慣行、金融制度の利用のされ方等の相違により、それぞれ異なった面があり、その内容、実質の把握が容易ではないため、これをどのように理解するか必ずしも一致しない面がある。

この点、ウィーン条約第3条1項は、「締約国は、自国の国内法により、故意に行われた次のことを犯罪とするため、必要な措置をとる」として、

(b)

(i) (a)の規定に従って定められる犯罪（麻薬等の不正な生産、製造、輸出入、栽培等の罪）又はこれへの参加行為により生じた財産であることを知りながら、その財産の不正な出所を隠匿し若しくは偽装するため又はこれらの犯罪を行った者が法律上の責任を免れるためにこれらの財産を転換し又は移転すること

(ii) (a)の規定に従って定められる犯罪又はこれへの参加行為により生じた財産であることを知りながら、その財産の真の性質、出所、所在、処分若しくは移動又はその財産に係る権利若しくは所有権を隠匿し又は偽装すること

(c) 自国の憲法上の原則及び法制の基本的な概念に従うことを条件として、

(i) (a)の規定に従って定められる犯罪又はこれへの参加行為により生じた財産であることをこれを受け取った時点において知りながら、これを取得し、所持し又は使用すること

と規定しており、今のところ、右(b)が世界的に合意されたマネーローンダリングの定義規定といえる。(1) もっとも、現実には、米国、イギリス等のコモンロー系の国では、前提犯罪に従事した本犯者自身がその不法収益を仮装隠匿した場合もマネーローンダリングで処罰されるのに対し、ドイツ、イタリア、フランス等の大陸法系の国では、これを犯人庇護罪として位置付けたため、前提犯罪の本犯者自身はマネーローンダリングの主体にはなり得ない。また、我が国では、ウィーン条約に従い、上記(b)をマネーローンダリングのエリアとし、上記(c)(i)については、これを不法収益収受罪として位置付け、マネーローンダリング罪を補完するものと整理されているし、

また、金融詐欺の騙取金について収受、運搬、保管、処分の斡旋をした者は賍物犯であり、これをマネーローンダリングとは観念していない。これに対し、米国は、連邦管轄との関係もあり、仮装隠匿を伴わない不法収益の州際移転もマネーローンダリング罪の構成要件該当行為としており、いってみれば、不法収益に何らかの形で手を付けることを、漠然とマネーローンダリングと呼んでいるように見受けられ、マネーローンダリングという言葉の理解の仕方は、その他の国に比べ、かなりユニークである。

このように、マネーローンダリングという言葉は、それを使用する国、使用される状況において多様な内容を持つものであるが、その内容を精査しないまま一種の流行語として頻繁に使われているため、若干混乱している感が否めない。したがって、例えば、我が国において「マネーローンダリングが存在するか。」などという質問に対して、これを文字通り狭義に「仮装隠匿されている不法収益が存在するか。」という意味に理解するか、より広く「当局にはく奪されていない不法収益が存在するか。」という意味に理解するかによって、自ずとその答えも異なってくるであろう。

マネーローンダリング規制の究極的な目的は、いかにして犯罪者から犯罪に起因する不法収益をはく奪し、不法収益の利用による種々のへい害を防止するかということであり、マネーローンダリングの犯罪化は、そのための1つの手段である。

したがって、本稿では、マネーローンダリングという言葉の多義性を意識し、議論の混乱を避けるため、より広く不法収益対策という観点から、我が国における薬物に関する規制法制の内容、運用等にも触れつつ、若干の検討を加えることとする。なお、文中意見はすべて私見である。

2　不法収益対策の3つの側面

不法収益対策を考えるにおいては、差し当たり、次の3つの側面に着目する必要がある。

その第1は、犯罪者が多額の不法収益を目的とする犯罪を敢行するのは、最終的にはこれを通常の経済取引において利用し、利益を得ることにあるから、これを防止するため、犯罪によって得られたダーティーな資金を金融市場から締め出すための措置である。いってみれば、不法収益に対する予防的措置の充実である。

例えば、金融の透明性を確保し、当局に犯罪者の投資行為の状況が的確に把握されるような体制を確立すれば、犯罪者は不法収益を処分するのに金融市場を利用することが困難となり、不法収益を目的とする犯罪のインセンティブを抑止することが可能である。諸外国では、銀行秘密法があるところが多く、いったん不法収益を金融機関に預けてしまえば、捜査当局がこれを把握・追跡することが極めて困難となる状況が存していた。そのため、諸外国においてマネーローンダリング対策が議論されるにおいて、まず最初に問題となったのが銀行秘密法の問題であり、この点は、後述するFATFの勧告2においても、「金融機関の守秘義務に関する法規は、これらの勧告の実施を妨げないものと理解されるべきである。」と規定されている。金融取引における本人確認制度の確立も、このような文脈の中で理解されるべきものである。

我が国の場合、銀行秘密法は存在せず、刑事訴訟法第197条2項の規定に基づく捜査機関による照会に対しても、金融機関はおおむね協力的に対応してきたので、諸外国に比べれば、金融の透明性は比較的確保されてきたものと思われる。ただし、近年の金融不祥事を契機に、我が国の金融の透明性の確保のあり方についても、今一度検討すべきであるとする意見も強い。

その第2は、このような予防的措置の充実にもかかわらず、金融市場に紛れ込んだ不法収益の存在をいかにして把握するかという側面である。捜査の端緒をいかにして把握するかという問題と言い直してもよいであろう。

疑わしい取引の報告制度の確立は、まさにこの側面における問題である。

その第3は、こうして存在を把握した不法収益をいかに的確にはく奪し、その影響を防止するかという側面である。不法収益対策における刑事司法的な対応の問題である。

ところで、こうした不法収益のはく奪が、これまで我が国において的確になされてきたかという点に関しては、現在さまざまな議論が行われているが、その前提には、大別して以下の3つの問題点があると思われる。

その1は、刑事司法、特に捜査機関側の意識の問題である。組織犯罪に対する効果的な対策は、犯罪組織に対する「人」と「金」の流入を有効に規制することであると指摘されて久しいが、従来、ややもすれば「人」中心の規制に追われ、刑事事件の処理において、これを不法収益の解明、はく奪という面から切り込もうという発想そのものが十分でなかった面があることは否定できない。

事実、我が国は、伝統的に、刑事司法の要は、犯罪者を反省・悔悟させ、2度と犯罪を繰り返させないように矯正施設内でも丁寧に職業訓練して、出所後は真人間として出直すことができるようにすることによって、1人でも犯罪者の数を減らし、社会の安寧を維持することにあるとの思考に立っていた。その意味では、刑事司法を「人」というものを中心に考えてきた。これに対し、マネーローンダリングがいち早く犯罪化された米国は、もともとが移民の国であり、多種多様の犯罪者を説諭・説得により反省・悔悟させるというのには一定の限界があった。実際、犯罪発生率が我が国とは比較にならないほど高く、こうした「人」中心の刑事司法を運営する余裕などない実情にあったといえよう。そのため、比較的早くから「金」という側面に着目して刑事司法を運営するようになり、犯罪捜査もその観点から推し進めるということになった。

もちろん、我が国の従来の考えが刑事司法の基本であることは変わらない。しかし、一方で犯罪のビジネス化が一層顕著である現在、犯罪における「金」という側面に重点を置いた刑事司法、特に犯罪における資金の流れに着目した犯罪捜査が強く求められているといえる。

その2は、現実の捜査上の限界として、我が国では法律上被疑者の逮捕・勾留日数が最大23日間と限定されているため、特に否認事件ともなれば、罪体を固める証拠を収集するのに手一杯で、限られた日数内で更に資金の流れまで追跡し、特定するというのは極めて困難な面があることである。この点、例えばフランスでは、予審判事の下で事実上無制限の起訴前勾留が認められており、捜査に費やすことのできる時間的余裕は、我が国とは格段の差があるし、それ以外の国との比較においても、この種の犯罪については我が国の捜査機関が多くの困難に直面しているといえよう。

その3は、現在の刑法の規定は明治時代に制定されたものであり、没収・追徴規定は有体物のはく奪を中心とした体系を採っているが、これが現在の経済活動の実情に合致しているかという問題である。

例えば、犯人が犯罪の報酬を現金で受け取り、これを金融機関に預金した場合、犯人が有しているのは現金そのものではなく、金融機関に対する預金債権に過ぎないから、これを我が国の刑法第19条第1項3号（「犯罪行為の報酬として得た物」）により没収することはできず、刑法第19条の2の規定（「前条第1項3号…に掲げる物の全部又は一部を没収することができないときは、その価格を追徴することができる。」）により、報酬として得た現金の相当価格を追徴することとなる。ところが、犯人が報酬を口座振替の形で得た場合、犯人は金融機関に対する金銭債権を取得したに過ぎないから、そこには有体物という観念を導入できず、現在の我が国の刑法の下では、これを没収することができないばかりでなく、追徴することもできない。

また、没収すべき物は、刑事訴訟法第99条等の規定に基づき差押をするのが通常であるが、刑事訴訟法上の差押には民事執行法における差押のような処分禁止効はないから、例えば、占有が対抗要件となる一般の動産については差し押さえた物の処分を事実上禁止することが可能であるが、自動車のように登録が対抗要件になって

いる物については、これを差し押さえてその占有を取得しても、没収判決が確定する前に犯人がこれを他人に譲渡し所有権移転の登録を済ましてしまえば、その他人が情を知って当該自動車を取得したものでない限り、これを没収することはできなくなる。それでも、有体物の場合には、差押により事実上処分を困難にすることはなお可能であるものの、銀行預金等の金銭債権の場合は、このような措置もとることができない。

3　現行犯中心型捜査から内偵中心型捜査への移行

以上に述べた問題点については、立法的に解決すべき問題も存するが、その点は後述することとして、捜査機関側において先ずもって意識すべきことは、短い逮捕・勾留期間を補うためにも、これまで以上に徹底した内偵捜査を充実させ、強制捜査に着手する前に、可能な限り、当該犯行に関連する資金の移動を把握しておく必要があるということである。

従来の薬物事犯の捜査の典型的なパターンといえば、不審者の職務質問により先ず末端使用者を薬物所持の現行犯で逮捕し、次にその者から入手先を聴取し、譲渡者を通常逮捕するというものであった。しかしながら、当該譲渡者が犯行を否認することも多く、否認されれば一対一の供述では起訴するのに困難を伴い、勾留期間一杯を使って補強証拠を収集し、何とか譲渡罪の起訴にまでたどり着ければ成功であるといわなければならない状況にあった。結局、余裕をもった突上げ捜査を行っている暇がなく、背後に隠れている黒幕的存在にまで捜査の手が及ぶことは少なかった。

もちろん、このような地道な努力は決して無駄ではない。特に、薬物の末端使用を犯罪化していない欧米諸国において、現在、薬物の氾濫が極めて深刻な状況に陥っているのに対し、我が国を始めとするアジア諸国においては、薬物の自己使用者をも厳正に処罰してきた結果として、薬物の社会への浸透を未だ現状程度でくい止めることが可能となっている。したがって、背後の黒幕的存在の検挙にとらわれる余り、末端使用者を野放しにするようなことがあっては、我が国の薬物対策も根底から揺るがせられることにもなりかねない。

しかしながら、従来のような現行犯中心型の捜査のみに終始していたのでは、背後の黒幕的存在を検挙し、当該犯罪組織への不法収益の流入を防圧することに一定の限界があることも否定し得ないであろう。これまでにも、事前に十分な内偵捜査を尽くし、可能な限り多くの証拠を収集した後、タイミングをはかって強制捜査に着手し、背後の黒幕的存在を含め、関係者を一網打尽に検挙して多大の成果を上げた事例もいくつかある。したがって、こうした過去の成功例を十分に研究した上で、あらかじめ関連する薬物事犯の事件記録を精査し、あるいは疑わしい取引の報告制度を活用するなどして、いち早く背後の黒幕的存在の掌握に努め、これに焦点を合わせて事前に捜査照会等を通じて資金移動の解明を行い、事案によっては麻薬特例法第18条の推定規定の適用も考慮に入れながらその行動監視を継続し、十分な証拠資料を集積した上で、麻薬特例法第8条、第9条、第10条といった、組織犯罪に対する有効な規制措置として新たに導入された規定を適用して一挙に強制捜査に着手するなどの手法を定着させ、主に活用する必要があろう。実際に外国で大規模な事件を摘発した事案を見ても、十分な準備と体制を整えて行っているものであり、労を惜しんで成果のみを期待することは不可能である。

4　多角的な対応

ところで、不法収益対策を考えるに当たっては、刑事司法的な対応のみで十分かといえばそうではない。例えば、近時、暴力団がフロント企業を使って金融機関から融資を受け、利益を上げているのではないかと指摘され

ているが、こうしたフロント企業の中には、実態のないペーパーカンパニーも多いのではないかと思われる。我が国においては、商法第406条の3、休眠会社に関する特例に関する規定（昭和49年法律第21号附則第13条）により、休眠会社の整理に関する規定が設けられており、実態のない休眠会社については登記官が職権で解散の登記ができるようになっている。また、商法第168条の4、有限会社法第9条により最低資本金制度が導入されており、会社制度の濫用を防止するための規制措置が図られているほか、商法第58条では裁判所による解散命令が規定されており、不法な目的により設立された会社等に対しては、この規定により一方的に解散させることができる。したがって、こうした措置も駆使しながら、ペーパーカンパニーが不法収益隠匿の隠れ蓑とならないための方策を考案していくことが今後ますます必要となってくるのではなかろうか。後述するFATFの勧告25においても、「各国は資金洗浄者がシェル・コーポレーション(shell corporation)を濫用する可能性に留意し、かかるシェル・コーポレーションの違法な使用を防止するために追加的な措置を講じることが必要であるか否かについて考慮すべきである。」とされている。

また、国際的な金融決済制度が発展してきた今日、海外の犯罪行為により得られた不法収益が我が国に流入し、また、反対に、我が国の犯罪行為により得られた不法収益が海外に流出する等の問題も今後増えてくるであろう。こうした不法収益の海外移転を放置しておけば、単に国際犯罪の蔓延を助長するのみならず、正常な海外取引の推進・維持を大きく阻害することにもなりかねない。したがって、このような観点からは、外為法等の経済法を含めて、総合的な観点から有効な規制方法を考える必要があるのではないかと思われる。FATFの勧告22においても、「各国は、情報の適正な使用を確保するための厳格なセーフガードを条件として、また資本移動の自由を如何なる形においても害することなく、現金及び持参人であれば誰でも換金できる手段の国境を超えた現実の移動を探知又は監視するための実行可能な措置の実施を検討すべきである。」としている。

このように、効果的な不法収益対策のあり方を検討していくに際しては、経済活動の自由を不当に阻害することのないよう十分留意しつつも、商法、経済法等現実の経済取引を規制する各種の法令においても必要な配慮を加え、行政的予防的措置を含む総合的な不法収益対策を発展させていく必要性が高い。

5　FATFの活動

国際的なマネーローンダリング対策の推進については、パリのOECD内に事務所があるFATF (Financial Action Task Force)が、現在、指導的な役割を果たしている。この機関は、「金融活動作業部会」というその名が示すとおり、1988年の国連におけるウィーン条約の採択を契機に、薬物犯罪に関するマネーローンダリングに対する有効な対策を打ち立てるためには、金融分野における政策の検討が不可欠であるとして、1989年のフランス・アルシュサミットの経済宣言において、1年間の期限を付して招集されたものである。1990年に、有効なマネーローンダリング対策として、金融分野、法律分野、法執行分野で採り得べき提言をまとめた「40の勧告」を公表し、その成果が評価されて、同年の米国・ヒューストンサミットで更に1年間の活動継続が決定された。その後、1991年のラウンド2、1993年9月～1994年6月のラウンド5において、それぞれ数年間の活動継続が決定され、現在のところ、1999年まで存続することが予定されている。その加盟国も、当初は、G7を中心とする15カ国・地域に限られていたが、現在では、OECD加盟国を中心とする28カ国・地域に増えている。

このFATFは、各国の金融当局が中心となって設立した経緯もあり、マネーローンダリングに関する問題を、刑事司法に限られた問題と限定的に捉えることなく、極めて多角的な観点から検討しているところにその特色がある。すなわち、マルチ・ディシプリナリー(multi-disciplinary)な対応ということで、各国政府の金融当局、

司法当局、取締当局の担当者が集まって、相互の調和を図りつつも、それぞれの分野でどのような努力をすべきかを精力的に議論し、総合的な対策を打ち立てている。例えば、疑わしい取引の報告制度については、ウィーン条約にはこれに関する規定はなかったものの、今日、我が国を始めとする多くの国で採用されるに至ったのは、FATF の成果である。

この疑わしい取引の報告制度とは、金融機関がその日常業務において取り扱う金融取引において、受領した資金が薬物犯罪に関する不法収益である疑いがある場合や、当該金融取引の相手側が薬物犯罪を行っている疑いがあると認められる場合には、その旨金融当局に届け出なければならないという制度のことであり、我が国の場合、麻薬特例法第5条により、それぞれの金融機関の主務大臣（例えば、銀行の場合であれば、大蔵大臣）に届け出られることとなっている。このような疑わしい取引の報告は、不法収益に関する捜査の端緒を得るための有効な武器として機能することが期待されており、例えば、米国における FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network)、フランスにおける TRACFIN (Treatment of Information and Action Against Clandestine Financial Circuits) のように、財務省内にこの疑わしい取引の報告を取り扱う専門の機関を設けている国も少なくない。

ところで、疑わしい取引における「疑わしさ」は、第1次的には各金融機関の担当者において判断すべきものである。したがって、犯罪捜査における嫌疑と同程度の「疑わしさ」を要求すれば、専門家でない各金融機関の担当官がそのようなことを正確に判断するには困難を伴い、報告制度はうまく機能しないこととなる。かといって、金融機関の担当者に何もかにも報告せよとすれば、現場の取引事務が混乱するばかりでなく、顧客の金融プライバシーを過度に侵害することにもなり、妥当でない。そのため、疑わしい取引の報告制度を充実させるためには、犯罪捜査における嫌疑ほど高度なものではないが、合理的に「疑わしい」と思うような基準を定立する必要がある。これが、疑わしい取引の報告におけるガイドライン制定の問題である。このようなガイドラインの制定は、疑わしい取引の報告制度の要であり、FATF の勧告 28 でも、「権限ある当局は、金融機関が顧客の疑わしい行動のパターンを探知することを助けるガイドラインを設定すべきである。」としている。我が国でも、近時、この疑わしい取引の報告におけるガイドラインが作成された。

このように、疑わしい取引の報告における「疑わしさ」は、犯罪捜査における嫌疑よりも広い概念であるから、届け出られた報告がすべて犯罪捜査に直結するものではない。実際、届け出られた報告が犯罪捜査に直結するのは、諸外国の例を見ても、その中のごく一部である。しかしながら、複数の報告を分析することにより、単発の報告では浮かび上がらなかったより具体的な「疑わしさ」が浮上することもあり得る。その意味で、届け出られた報告の内容を十分に分析するような体制を整える必要もあろう。このような情報分析は、犯罪捜査に直結しない金融情報も取り扱うことから、第1次的にはそれぞれの金融機関の主務官庁において行うべきものと思われる。我が国においても、疑わしい取引の報告におけるガイドラインが作成されたのを機に、その活用を含め、それぞれの主務官庁において、疑わしい取引の報告制度の効果的な運用を、今後の課題として検討してみる必要があるのではないかと思われる。

いずれにせよ、不法収益対策は、現実の経済活動とも密接に関連した分野であり、これを充実させるためには、刑事司法の分野と金融行政の分野を有機的に関連させ、これらが調和のある形で発展していく必要がある。特に、現在、FATF では、近年の著しい情報通信技術の発展を背景として普及してきた電子マネー等のサイバーカレンシーが、不法収益移転・隠匿の手段として悪用されているのではないかという問題が1つの大きなテーマとして取り上げられており、勧告 13 でも、「各国は、匿名性に利するような新たな又は発展しつつある技術に固有の資金洗浄の脅威に特別の注意を払い、必要な場合、資金洗浄計画におけるその使用を防ぐための措置をと

るべきである。」としている。こうしたサイバーカレンシーに関する問題は、刑事司法的な視点のみから議論するのは到底不可能な分野であり、金融当局、通信当局、司法当局が相協力し、総合的な観点から有効な対策を講ずべき分野と思われる。

6　各地域の経済取引の実情に応じた対策の必要性

FATFは、本来、その加盟国におけるマネーローンダリング対策を促進するものとして発足し、その採択した40の勧告も、元来はFATF加盟国に対してその採り得べき指針を提示したものに過ぎなかった。ところが、前述したとおり、FATFはマネーローンダリング対策を金融分野、法律分野、法執行分野といった多角的な視点から議論するものとしてユニークなものであり、他の国際機関にはこのようなマルチ・ディシプリナリーな対応をしているものが少ないため、そこでの議論は、他の国際機関でも、それなりの重みをもったものとして受け取られるようになった。

こうした状況を背景に、近時のFATFでは、FATF非加盟国におけるマネーローンダリング対策の促進ということが活発に議論され、その一環として、それぞれの地域の実情に応じたマネーローンダリング対策を促進するための、地域版FATF関連機関の設立ということが検討されるようになった。例えば、ラテンアメリカ地域のマネーローンダリング問題を推進するために、カリブFATF（CFATF）というFATFの姉妹機関が設立され、アジア地域においても、FATFアジア事務局が、現在、オーストラリアのシドニーに存する。

ところで、アジア諸国における経済取引の特徴として、以下の点が指摘されている。

その第1は、我が国を含むアジア諸国は、欧米諸国と異なり、キャッシュインセンティブの高い現金社会であるということである。このことは、一度旅行して見れば明らかであるが、欧米諸国ではスーパーマーケットにおける日常用品の購入にまでほとんどの人が小切手やクレジットカードを使用しており、キャッシュディスペンサーから現金を引き下ろす際も、日本人の感覚からすれば信じられないほどの少額の現金しか引き下ろさない。これに対し、アジア諸国で土産物屋に行けば、多少の値引きをしてでも現金払いが歓迎され、カード利用可の表示がされていても、現実にカードを使おうとすると割増手数料を付加して請求されることも多い。

欧米諸国でキャッシュレス社会が普及したのは、治安の悪化により現金を持ち歩いたのでは強盗等に襲われるので、生命・身体に加えられる危険を回避するためという社会的要請にも一因があると思われるが、これがアジア諸国で必ずしも一般化しなかったのは、アジア諸国にこういった治安上の問題がないからというよりも、信用決済というものに対する信頼感が、未だ欧米諸国ほど確立しているとはいえない実情によるのではないかと思われる。つまり、欧米諸国では、18世紀末の産業革命を契機に経済活動が飛躍的に拡大し、大規模な経済取引や遠隔地取引を可能ならしめるための信用取引が比較的早くから発展したが、アジア諸国では、王朝風専制体制とその後の植民地支配という歴史的経過の中で、安定した政治経済体制が確立されるのが遅れ、「先立つものは金」ということで、現金決済というものに対する執着が、長い間維持されてきたのではなかろうか。また、信用取引の発達は、「約束したことは守る。」といった契約の観念が確立していてこそ初めて成り立つものであるが、こうした契約観念は、ルソーの社会契約論を持ち出すまでもなく、キリスト教社会である西欧において最初に発展した概念である。さらには、中国の儒教文化の影響を強く受けている国では、倹約は善なりという美学があり、消費意欲を過剰に刺激するクレジットカード等の利用は、一種敬遠されてきたところもあるように思われる。いずれにせよ、欧米諸国の経済はストックで動き、アジア諸国の経済はフローで動くと指摘されて久しい。

その第2は、アジア諸国では、アングラ・バンキング・システム（Underground banking system）が深く社

会に浸透していることである。ハワラ (Hawala)、フンディ (Hundi)、チット (Chit) 等、国により、地域により、その名称・実情はさまざまであるが、こうしたアングラ・バンキング・システムは、欧米諸国に比べ、アジア諸国には非常に多く、これが犯罪組織に利用されているのではないかと指摘されている。

こうしたアングラ・バンキング・システムの普及も、やはりアジア諸国が経験した歴史的背景にその原因があるのではないかと思われる。つまり、前述したとおり、産業革命を経た欧米諸国では、比較的早くから信用取引というものが発展し、大航海時代にイギリスで生まれたマーチャント・バンクに代表されるように、効率的な信用供与システムとしての銀行がいち早く整備されるに至った。これに対し、植民地時代を長く経験したアジア諸国では、信用取引を必要とするような大規模取引や遠隔地取引が発達せず、我が国における「講」のように、比較的小規模な範囲で当座の需要を充足するだけの現金を供与する民間金融の存在でこと足りたので、これが近代的な銀行の普及を阻害し、かえって社会に根強く浸透するに至ったのであろう。

こうしたアジア諸国における経済取引における特徴は、その風土・社会・国民性に深く根ざして歴史的に形成されてきたものであり、これを一朝一夕に変更することは極めて困難である。したがって、不法収益対策を考えるに当たっても、こうした社会の実情に着目しながら、これに合致する形で規制方法を導入していかないと、いかなる方策も実効性を伴わず、結局は絵に描いた餅に終わってしまうことになる。

我が国の実情は、極めて大ざっぱにいえば、こうしたアジア型経済と欧米型経済の中間に位置すると思われるが、例えば、第1の現金社会性については未だ多分にアジア的ということができ、不法収益対策を検討するに当たっても、その現実を十分に勘案する必要があろう。現在のマネーローンダリング規制は、欧米諸国における高度の信用取引の発展に裏付けられたキャッシュレス社会を背景として形成されてきたものであるから、その前提が異なれば、規制のあり方が異なってくることもあり得る。欧米諸国の制度を十分に参考にしつつも、単にそれを我が国に平行移動させるのではなく、我が国の現状にあった不法収益対策を考察しなければならないゆえんである。

また、第2のアングラ・バンキング・システムに関しても、我が国はどちらかといえば欧米型ではあるものの、アジア諸国に近接する我が国の地理的状況を考慮すれば、海外のアングラ・バンキングへの資金の流出、あるいは海外のアングラ・バンキングからの資金の流入という点において、欧米諸国には比べものにならない程のドライブが働いているであろうから、その特殊性を十分に考慮に入れて対策を講じる必要がある。

7　刑事司法分野における今後の課題

効果的な不法収益対策を検討していくためには、刑事司法の分野のみならず、行政的予防的な措置を含め、商法その他の経済法をも駆使して、総合的な規制措置を調和の採れた形で導入していく必要があることは前述したとおりであるが、このことは、不法収益対策においては行政的予防的措置のみが重要であり、刑事司法分野においては何もする必要がないということを意味しているのではない。社会の発展に応じて、刑事司法的措置が時代遅れなものにならないよう、常にその有効性を検証し、必要な改革を加えていかなくてはならないことはいうまでもない。ここでは、さしずめ要急と思われる以下の数点を指摘したい。

その第1は、没収・追徴制度の整備である。

前述のとおり、現在の刑法の没収・追徴制度は、有体物を中心とした規定となっているので、金銭債権その他の無体物を没収することはできず、追徴も機能しないことがある。しかしながら、決済制度が発展したばかりでなく、電子マネーによる取引も急激な勢いで普及することが予想される今日、今のままの規定ではいかにも時代

の要請に対応し切れない。平成4年に施行された麻薬特例法では、この点、没収の対象を金銭債権を含む財産としているが、あくまで薬物犯罪に限定されているので、これを薬物犯罪以外の一定の犯罪についても拡大する必要がある。のみならず、麻薬特例法では、没収の範囲として、犯罪行為により得た財産、犯罪行為の報酬として得た財産、資金提供罪における当該資金といった狭義の「不法収益」に留まらず、不法収益の果実として得た財産、不法収益の対価として得た財産、これらの財産の対価として得た財産、不法収益の保有・処分に基づき得た財産である「不法収益に由来する財産」にも拡大しているので、資金面からの犯罪組織の規制強化という観点からは、薬物犯罪以外の犯罪についても、こうした不法収益に由来する財産を没収することができるように現在の規定を整備する必要があろう。加えて、こうした没収・追徴の実施を確保するための保全措置の導入も真摯に検討する必要がある。

もっとも、薬物犯罪以外の犯罪についても没収・追徴の範囲を拡大するに際しては、犯罪被害者の利益をいかにして保護するかということを看過してはならない。つまり、薬物犯罪においては、薬物犯罪により得られた利益を何人たりとも享受してはならないとの大前提が存するので、これを包括的にはく奪し、国庫に帰属させることには問題が少ないが、薬物犯罪以外の犯罪については、被害者のある犯罪も多いので、その利益との調和をいかにして確保するかという点も配慮する必要がある。例えば、特定物については被害者の所有権が及んでいるのでこれを一方的に没収することはできないし、金銭その他の不特定物についても、原則として被害者に還元されるべきであるが、他方で、多数の被害者間の配分や他の債権者との利益調整など、複雑な問題が絡んでいる。FATF の勧告7においても、没収に関する立法措置を考慮するに当たっては、「第三者の正当な権利を侵害することのない」よう留意すべきとしている。

その第2は、マネーローンダリング罪における前提犯罪の拡大である。

マネーローンダリング規制は犯罪組織を資金面から枯渇させ壊滅させるための手段として米国で発展し、ウィーン条約の採択を機に世界的に普及するようになったものであるが、犯罪組織の資金面の大半は薬物犯罪に帰因していることから、その前提犯罪も、当初は薬物犯罪に限定されていた。ところが、近時このような手法は広く組織犯罪対策においても有効であるとの認識が広まり、FATF の加盟国でも薬物犯罪以外の重大犯罪にマネーローンダリング罪の前提犯罪を拡大している国が大半である。このような世界的なすう勢からすれば、我が国としても、国際協調を推進するとの立場から、また、組織犯罪に対する捜査機関側の武器を整備するとの観点から、薬物犯罪以外の一定の重大犯罪についてもマネーローンダリング罪の前提犯罪を拡大することを検討すべき時期に来ているのではないかと思われる。

もっとも、不法収益のあり方は、各国の経済活動、決済慣行、金融制度の利用のされ方等に大きく依存しているところがあるので、マネーローンダリング罪の前提犯罪を拡大するにしても、どの範囲で拡大することが我が国にとって必要かを、我が国の法制度、犯罪情勢、司法運営のあり方等をも考慮しながら検討していく必要があろう。FATF の勧告4において、マネーローンダリング罪の前提犯罪を薬物犯罪以外の重大犯罪に拡大するに際して、「どの重大犯罪を資金洗浄の前提犯罪として指定するかは、各国が定める。」とされているのも、そのためである。

その第3は、有効な不法収益対策を確立するためには、マネーローンダリング罪の前提犯罪を拡大するという形に留まらず、その他の規制方法の導入も検討してみる必要があることである。

前記のとおり、マネーローンダリング罪の概念は、主に米国で発展し、米国社会を反映して形成されてきた。そこは世界でも最も進化した形でのキャッシュレス社会であり、犯罪により得た不法収益を通常の経済取引において使用しようと思えば、これをいったん金融機関に預け、カードや小切手による利用可能性を与える必要性が

高い。そこで、米国では、先ず最初に疑わしい取引の報告制度を導入した。米国における疑わしい取引の報告制度は、厳密に言えば「疑わしい」取引の報告ではなく、すべての1万ドル以上の取引の報告である。このような報告制度が導入されたので、今度は、犯罪者側において、報告制度の対象となることを免れるため、多額の資金を1万ドル以下の少額資金に分けて預金するようになり、しかも、これが脱法行為であることを隠すために、実名を避けて仮名で多数の仮装預金を開設することとなった。もっとも、このような多数の仮装預金を開設することはそれだけで大変な手間がかかる。こうして、仮装預金の開設を専門的に担当する職業的マネーローンダラーが出現し、ここに至って、米国においても、マネーローンダリング行為自体を犯罪とすることに踏み切ったのである。

他方、我が国は、多分に現金社会である。もちろん、今後ますますキャッシュレス社会が普及するであろうし、また、現時点でも、当座預金による決済が行われている場合も多いので、このような規制も十分に意味のあるものである。しかしながら、不法収益を規制する必要があるのは、それが犯罪組織による将来の犯罪のために再投資され、あるいは、これにより、正常な経済取引が阻害されてしまうからである。とすれば、我が国の現金社会性をも考慮に入れて、正常な経済取引が阻害されないようにするため、より直接的に、犯罪により得られたダーティーな資金を通常の経済活動に投資すること自体を規制する必要性が高く、この点も重要なのではなかろうか。

（1）　なお、FATFの40の勧告の序文第1項は、マネーローンダリングを「違法な起源を偽装する目的で犯罪収益を処理すること」と説明しているが、これはマネーローンダリングという現象の1般的な描写に過ぎず、定義規定ではないことが確認されているし、また、同勧告4では、「各国は、必要に応じて、立法措置を含め、ウィーン条約に規定された資金洗浄を刑事犯罪とすることを可能とするための措置をとるべきである。」としているので、FATFにおいて、ウィーン条約とは異なったマネーローンダリングの定義を採用していると理解するのは相当ではないであろう。

米国のマネーロンダリングの取締り

桐　原　弘　毅
（前警察庁薬物対策課課長補佐
預金保険機構特別業務部指導課調査役）

目次

1　はじめに
2　マネロンとは何か
3　米国のマネロン
4　マネロン取締りの歴史
5　マネロンの処罰規定
6　マネロンの捜査・立証手法
7　おわりに

1　はじめに

平成4年（1992年）、麻薬特例法が施行され、日本におけるマネーロンダリング（以下「マネロン」という。）の取締りが始まった。

筆者は平成4年に警察庁薬物対策課に配属されたことから、都道府県警察の薬物捜査担当者とともに、施行直後の麻薬特例法の活用に取り組んできた。しかし、施行後3年間で、マネロン罪での起訴・有罪は1件のみであり、不法収益の剝奪も、満足できる成果を挙げたとは言い難い状況であった。その最大の原因は、覚せい剤の密売等で莫大な不法収益を得ているとみられる者を発見しても、その者の金、資産が薬物の不法収益であることを立証することが極めて困難なことにあった。

ところが、米国ではマネロンの取締りが非常に強調されており、また大きな成果を挙げていた。そこで、米国では我々が抱えている問題をどのようにして克服し、マネロンを検挙、立件しているのかということについて強い関心を持っていた。

幸い筆者は、人事院の行政官短期在外研究員派遣制度によって、平成7年9月から6カ月間、米国に滞在して、マネロンの取締り実態等について調査、研究する機会を得た。ワシントンDCでは、司法省刑事局、DEA（連邦麻薬取締局）、FBI（連邦捜査局）、カスタムズ・サービス（連邦関税庁）等の本部を訪問し、マネロン取締りの担当官から説明を受けた。また、ニュー・オリンズ、サンディエゴ、ロサンゼルス、アトランタ、ホノルル等では、これらの捜査機関に加え、IRS（連邦歳入庁。日本の国税庁に相当。）、検察庁等が現実に行っている捜査を見てきたが、不法収益の取締りのための諸制度は機能しており、触発を受けるところが多かった。

平成7年10月のシンプソン裁判での評決に関する議論等、米国の刑事司法の問題点に関する様々な指摘もあるが、治安を維持することが日本よりも数段困難な環境の下で、一定の治安水準を保っている米国の刑事司法の力強さもまた実感されたところである。以下、米国のマネロン取締りの状況について、調査、研究してきた内容を紹介したい。

2　マネロンとは何か

日本では、薬物犯罪によってもたらされた収益だけが、マネロン罪の対象とされていることもあって、マネロ

ンというと、何か薬物犯罪組織の中で行われている特別な活動というイメージが強い。しかし、米国では、薬物犯罪に限らず、賭博、詐欺、恐喝等、不法収益を生み出す犯罪のあるところには必ずマネロンも行われているものと理解されている。

マネロンは、一般に不法収益の隠匿、仮装行為と言われるが、必ずしも定義がはっきりしておらず、各国のマネロン罪の構成要件にも差異がある。このことが、マネロンについての各国の認識に相違をもたらし、マネロン取締りに関して諸外国と議論する際に、しばしば無用の紛糾を引き起こしてきた。

本来、資金洗浄と訳されているマネロンという用語の意味するところは、犯罪によって得た「汚い金（不法収益）」を、「きれいな金」に見せ掛けること、つまり、犯罪によって得たことが分からないようにすること、にあり、その形態は一様ではない。

犯罪者及び犯罪組織が、不法収益を、捜査当局に不法収益であると見分けられないようにするためにどのようなことをせざるを得ないかは、それぞれの国の捜査当局が、どの程度不法収益を発見することができるかどの程度の証明で剥奪できるかといったことに左右される。不法収益の剥奪が強力になされている国では、犯罪組織は、かなりのコストをかけてでも、剥奪を免れるため、複雑、巧妙な手法でマネロンを行わなければならない。米国やコロンビアがそうである。他方、不法収益を剥奪される心配の少ない国では、犯罪者、犯罪組織は格別の隠匿、仮装工作を講じるまでもなく、マネロンを達成することができる。

各国のマネロンの形態は、このように各国の取締り状況や、犯罪組織の習性等によっても異なるが、このような形態の違いを超えて世界各国に共通していることは、犯罪によってもたらされた莫大な不法収益が、犯罪組織を維持し、その活動を支えており、犯罪組織が、経済力によって合法的な社会にまで影響を及ぼすようになってきているということである。近年この問題が国際的に強く認識されるようになり、その対策を講じることが、今各国に迫られているのである。

マネロンとは、個々の行為がマネロン罪に該当すると否とを問わず、不法収益が犯罪組織に還元されるプロセスにおける様々な活動のことである。マネロンが大きな問題であることは、日本も諸外国と同じである。平成元年、警察庁は、全国の暴力団が1年間に非合法な活動によって得た収益を約1兆円と推計した。他方、没収、追徴等によって剥奪された額はごくわずかであり、罰金として犯罪者の払った金額をこれに加えても、暴力団が得た違法な収益の1%にも満たないのではなかろうか。この剥奪されなかった99%の不法収益が、暴力団の組織と活動を支えている。そして、上部組織には下部組織からの定期的な上納金によって、直接違法行為を行わなくても資金が集中する仕組みができあがっている。これらが日本における最も大きなマネロン問題であると考える。なお、近年暴力団以外の外国の犯罪組織の活動も活発化してきている傾向があることから、日本にけるマネロンを考えるとき、これらも視野に入れなければならない。

3　米国のマネロン

米国における捜査当局と犯罪との戦いは熾烈であり、特に薬物犯罪については、「麻薬戦争」と呼ばれ、全米で毎年100万人以上の者を逮捕している。しかし、現在でも薬物乱用者は1,000万人を超えているとみられ、薬物の消費、流通によって年間1,000億ドルの不法収益が発生しているという推計もなされている。

このような状況で、米国取締当局は犯罪組織の経済基盤に打撃を与えるために、不法収益の剥奪及びマネロンの摘発に大変力を入れて取り組んでいる（なお、マネロンは薬物の不法収益に限定されるものではないが、薬物密売組織のマネロンが規模も大きく、また、本職の主な研究対象も薬物のマネロン取締りであったことから、以

後マネロン一般についてではなく、薬物の不法収益のマネロンについて述べる。そして、米国のマネロンの最大のターゲットは、コカイン・カルテルの行っているマネロンであることから、米国におけるマネロンの実態等の説明も、主としてコロンビアのコカイン・カルテルに関するものである。)。

1 FinCENによるマネロン分析

FinCEN (Finacial Crime Enforcement Network：金融犯罪取締ネットワーク：通常「フィンセン」と呼ばれている。) は、1989年に設立された財務省傘下の連邦機関であり、金融機関等から報告された現金取引や疑わしい取引の報告を受けて、これを分析し、捜査当局に情報提供したり、マネロンの分析を行っている。このFinCENでは、

「マネロンとは、犯罪によってもたらされた金銭的収益を、合法的な起源によるものと見られる資金に転換することである。それは、強盗、詐欺、恐喝、横領及び薬物取引等すべての不法収益を生み出す活動に共通に見られる不可欠のサポート機能である。犯罪収益の洗浄のために用いられる個々の手法は、多種多様である。どのような活動を支えるものであるかによって、比較的単純なものもあれば、高度に洗練された手法を用いているものもある。薬物関連マネロンは、逐次発展してきたこと及び金額が大きいことから、他のタイプのマネロンに比べより巧妙であると言える。」

と説明している。

また、マネロン捜査に詳しい連邦検察官ウイリアム・パーカー氏は、「マネロンは、地下経済からもたらされた資金が、地上経済 (Above-ground Economy) に現れるプロセスにおける移送機能 (Transportation Function) である。」と述べている。

このように、マネロンは、一般に形態からではなく、機能や目的から説明されている。

2 マネロンの3ステップ

FinCENの分析によると、コロンビアのコカイン・カルテルが行っているマネロンは、一般に「Placement (置くこと)」「Layering (分割すること)」及び「Integration (統合すること)」の3段階に分けることができるとされている。

(1) Placement (置くこと＝金融機関に現金のまま不法収益を持ち込むこと)

プレイスメントの段階では、マネー・ロンダラーは、犯罪によってもたらされた現金を扱う。現金は、多くの形態の犯罪取引において最も一般的な交換手段である。他方、小切手、クレジット・カードなどの他の現金以外の手段は、今日の社会では、一般に合法的な経済取引で使われている。したがって、多額の現金取引を行うことは、違法に得た金を使おうとする犯罪者にとって、望ましくない関心を集めることになりかねない。そこで犯罪者は、人目に付かない金融機関にその資金を持ち込むこもうとしたり、現金を米国外に物理的に持ち出すことを試みようとするが、これをプレイスメントと呼ぶ。プレイスメントは、マネロンの過程の中で、最も捜査機関に発見されやすい段階である。この過程が、今日米国の捜査機関によって、マネロン問題解決のため、立法や規制の努力が行われている部分である。この段階が、最もアンダーカバー捜査のターゲットとなりやすいところである。

(2) Layering (不法収益を分割すること)

資金が、国際金融システムに入った後は、マネーロンダラーは、レイヤリングによって不法収益を違法な資金源からさらに切り離す必要がある。レイヤリングは、その頻度、金額、複雑さにおいて合法的な金融活動と同じように数多くの金融取引として行われる。この段階での最終目的は、レイヤリングされた資金から汚れた資金源まで、できるだけたどれないようにすることである。

(3) Integration（不法収益を統合すること）

インテグレイションでは、名前の示すとおり、マネーロンダラーは、違法な資金を経済に統合する。この段階では、その資金について、合法的な事業収益のような、合法的な資金源によるものであるように見せ掛ける。インテグレイションは、犯罪によって得られた資金の、合法的な説明ができるようにするための最終段階である。この段階になると、違法資金と合法資金を識別することは極めて困難であり、銀行守秘義務の壁の厚い国から完全な国際捜査協力が得られなければ解明することは不可能であり、取引記録だけから不法収益を見分けることはできない。この段階で、不法収益は犯罪活動や、その他の資産やぜいたくな生活を支えるために投資される。

これらのマネロンの各段階での内容を要約すると、プレイスメントは、本格的マネロンの準備段階、レイヤリングは、複雑な金融取引の繰り返しによる資金洗浄の中心的活動、インテグレイションは、既に洗浄された資金の投資又は消費段階ということができよう。

4 マネロン取締りの歴史

米国でマネロンが犯罪とされたのは、マネロン取締法が制定された1986年からであり、まだ10年の歴史しかない。しかし、米国におけるマネロンとの本格的な戦いは、1970年に始まったといえる。マネロンが犯罪とされるまでのマネロンの取締りは、もっぱら、不法収益の剝奪と、現金取引の届出制度によって行われてきた。そして、マネロンが独立した犯罪となった現在でも、これらの仕組みが、マネロン取締りのため果たしている役割の重要性は変わらない。

1 1970年の法整備

米国では、1960年代から、犯罪組織がアンダーグラウンドの世界だけでなく、合法的な経済活動等にも影響を及ぼすようになってきていることや、薬物の乱用が拡大して、その不正取引が巨額の不法収益をもたらしていることなどが大きな問題として認識されるようになってきた。こうした問題の解決のため、1970年、組織犯罪規制法、包括的薬物乱用防止規制法が制定されるとともに、銀行秘密法が改正された。

組織犯罪規制法は、いわゆるRICO法 (Racketeer Infruenced and Corrupt Organization Act) 等から構成されており、薬物不正取引等のラケッティア活動によって得た不法収益を組織活動 (Enterprize) に投資することなどを新たな犯罪類型とする規定や、不法収益の没収規定が盛り込まれている。RICO法は、合法的組織に対して組織犯罪及びラケッティア活動が浸透することを排除することを目的としたもので、その考え方や構成は、後に制定されたマネロン取締法に大きな影響を与えている。

包括的薬物乱用防止規制法では、薬物不正取引の処罰を強化するとともに、薬物不法収益を没収することができるようにした。意外にも、現在では米国組織犯罪取締りにおける強力な武器である没収制度は、1970年までは存在していなかった。

2 現金取引報告制度の制定

また1970年には、米国捜査機関による摘発を免れるため、多額の不法収益が、外国の金融機関に送金されているという状況があったことから、銀行秘密法（The Currency and Foreign Transaction Reporting Act、通称Bank Secrecy Act）が制定された。銀行秘密法によって、金融機関等は、IRS（国税庁）に対して1万ドル以上の現金取引の報告 (CTR：Currency Transaction Report) を行うことが義務付けられた。なお、疑わしい取引についても届け出ることが義務ではないものの奨励されることとなった。

また、5,000ドル以上の海外送金等を行った場合の報告(CMIR：Currency Monetary Instrument Report)をカスタムズ・サービス（税関庁）に対して行うことも義務付けられた（なお、CMIRの届出基準は、1980年に、1万ドル以上に引上げられた。)。さらに、同法は、カジノでの現金取引及び海外の銀行口座についても報告することを義務付けた。

これらの報告制度の目的は、金融機関のマネロンへの関与を規制するとともに、報告された情報により、捜査機関が不法収益の追跡を行うことができるようにするためである。

また、銀行秘密法改正に伴って、米国議会は、「犯罪、税金及び規制事項に関して高度の必要性」があると財務省長官が認める金融取引について、記録の保持及び報告することを金融機関に義務付けることとした。

3　ボストン銀行事件

各種報告制度は、金融機関がマネロン対策に協力的でなければ効果は期待できないものであるが、法施行後最初の4年間は、金融機関は報告義務制度に抵抗し、報告件数は非常に少なかった。報告件数が少なかったことの理由の1つは、報告制度が守秘義務との関係で憲法上問題あるのではないかという議論があり、裁判の結論が出ていなかったことであるが、1974年には、合憲であるという裁判所の判断が示された。

1974年の判決以降、義務となっている報告の件数は増加していったが、報告を怠る銀行も少なくなかったとのことである。また、そのときにはまだ義務とはされていなかった疑わしい取引に関する報告は、依然として少ないままであった。

ところが、1985年のボストン銀行事件がこうした状況を変えることとなった。ボストン銀行は、有名なギャングが、アンダーグラウンドの世界と関わりがあることを知っていながら、実際は薬物の不法収益である多額の現金を、その金がどのような金であるかを聞かずに、預金として受け取っていたというものである。ボストン銀行は、そのギャングの持ち込んだ資金の出所を直接知っていたわけではなかったが、連邦政府は、不法収益であることの認識について、「現実に知っていたこと」だけではなく、「意識的な無視(Willful Blindness)」「意図的な怠慢(Deliberate Ignorance)」「意識的回避(Conscious Avoidance)」にまで拡張し、ボストン銀行を起訴した。

ボストン銀行事件が契機となって、1980年代後半には疑わしい取引の報告件数が増加した。報告件数の増加によって、各種報告制度はマネロン対策において大きな成果を挙げるようになったということである。1992年（平成4年）に日本においても疑わしい取引の届出制度が始まったが、その現状は、米国のボストン銀行事件以前の状態に類似しているのではないかと思われる。

4　報告制度の完成

報告制度について守秘義務の問題の次に問題となったのは、報告義務が課せられている「金融機関」にどのような業種まで含ませるかという点であった。マネロンは、銀行等の典型的な金融機関だけでなく、お金を扱う様々な業種においても行われていた。そこで、1982年に銀行秘密法を改正して、報告義務のある業種を、商業銀行やその他の伝統的な金融機関に加えて、旅行会社、保険会社、両替商、送金業、自動車販売業等にまで拡大した。

しかし、1982年の改正によっても、マネロンが行われているすべての金融取引をカバーできなかった。そこで1984年には、連邦法26 U.S.C§60501を制定し、貿易及びビジネスに関して1万ドル以上を受け取った者はすべて、IRS（国税庁）に対して報告することが義務付けられた。これは一般に「Form 8300」と呼ばれている報告である。

「Form 8300」によって、米国では1万ドル以上の現金取引は、ほとんどすべて報告の対象となり、マネロン

を封じ込めるための網が、アメリカ全土に隈なく張り巡らされ、報告制度は一応完成されたことになる。

5 マネロン取締法の制定

マネーロンダラーは、このような報告制度ができた後、マネロンを断念したわけではなく、不法収益を分割し、報告される基準を下回る金額で、金融機関を使って海外送金や預金を行うことなどによって、報告制度の網をくぐってマネロンを続けた。

他方、捜査当局側は、マネーロンダラー検挙のために、謀議罪 (Conspiracy) や前提犯罪である薬物密売等の幇助罪の適用などを試みたが、マネーロンダラー自身は、前提犯罪には関与していないケースも多く、既存の処罰規定だけでこれらの者を検挙することには限界があった。

こうしたことから、1986年にマネロン取締法 (Money laundering Control Act) が制定され、マネーロンダラーの活動そのものが犯罪化されることとなった。

マネロンの犯罪化は、マネロンが前提犯罪の単なる付随物や副産物ではないということが認知されたことを意味するものである（米国がマネロンを犯罪化した最初の国であるか調べようとしたが、筆者の力不足から確認できなかった。）。

マネロンの犯罪化は、薬物犯罪組織の金融面に打撃を与えるだけでなく、犯罪組織の首領クラスの摘発に新たな手掛かりを与えることにもなった。首領クラスになると、密輸、密売の指示をするだけで、自ら薬物に手を触れることはほとんどないが、不法収益には必ず手を触れることから、マネロン捜査は首領クラスの検挙を可能にした。また、マネロン罪の適用は、組織のブレーンとなっている弁護士や会計士等の検挙にも成果を上げている。

1986年のマネロン取締法施行後は、金融機関が、マネロンに関与することのリスクや不法収益が捜査機関に押収されることのリスクに対する認識が深まり、金融機関と捜査機関の協力関係が強化されたとのことである。

5 マネロンの処罰規定

1 連邦法第1956条

マネロンを規制するいくつかの規定のうち、中核となっているのは、連邦法第1956条である。

【第1956条 支払い手段の洗浄 (Laundering of Monetary Instruments)】

(1) 経済取引 (Financial Transaction) に係る財産が、何らかの重罪 (Some Form of Unlawful Activity) による収益であると知りながら、

(A)

(i) 特定違法行為遂行促進の目的で、又は、

(ii) 脱税の目的で、又は、

(B) 経済取引の全体又は一部が、

(i) 特定違法行為による不法収益の性質、場所、出所、所有関係もしくは支配関係を隠匿又は偽装、又は、

(ii) 州法又は連邦法の取引報告義務の回避、

のために行われることを知りながら、

実際に特定違法行為による不法収益についての経済取引を行い、又は行おうとした者は、50万ドル又は当該取引に係る財産の2倍の金額の高い方を限度とする罰金又は／及び20年以下の懲役とする。

(2) 支払手段 (Monetary Instrument) 又は資金 (Funds) を、米国から国外へ、又は、国外から米国へ

(A) 特定違法行為遂行促進の目的で、又は、

(B) 移送・移転・移動に係る財産が、何らかの重罪による収益であると知りながら、その全体又は一部が、

(i) 特定違法行為による不法収益の性質、場所、出所、所有関係もしくは支配関係の隠匿又は偽装、又は、

(ii) 州法又は連邦法の取引報告義務の回避、

のために行われることを知りながら、

移送・移転・移動を行い、又は行おうとした者は、50万ドル又は当該取引に係る財産の2倍の金額の高い方を限度とする罰金又は／及び20年以下の懲役とする。

(3)

(A) 特定違法行為遂行を促進する、又は、

(B) 特定違法行為によるものとみられる (Believed to Be) 不法収益の性質、場所、出所、所有関係もしくは支配関係を隠匿又は偽装する、又は、

(C) 州法又は連邦法の取引報告義務の回避する

意図で、特定違法行為の収益とされる (Represented to Be) 又は、特定違法行為の遂行又は促進に使われる財産に係る経済取引を行い、又は行おうとした者は、この章の定める罰金又は／及び20年以下の懲役とする。

本項及び(2)項において、「～とされる (Represented)」という用語は、捜査員、又は本条違反の捜査又は訴追を行う権限のある連邦公務員の指示又は承認された者によって説明されたということを意味する。

連邦法第1956条の処罰規定は、我が国と異なり、目的犯として構成されているが、第1956条(1)(B)(i)が、「不法収益の隠匿・偽装」を規定しており、我が国の麻薬特例法第9条の規定に対応する。それ以外の、第1956条(1)に規定された「特定違法行為遂行促進目的」「脱税目的」及び「報告義務回避目的」での経済取引に対応する規定は日本にはない。

なお、「特定違法行為」には、薬物犯罪のみならず、殺人、放火、強盗、詐欺、贈収賄、賭博、誘拐等、主要な犯罪が広くカバーされている。ただし、脱税は含まれない。

「経済取引」には、①電信その他の手段による資金の移動に係る取引、②支払手段（米国及び外国の通貨、トラベラーズチェック、小切手、その他持参人払い方式の譲渡可能支払い手段）に係る取引、及び③金融機関を利用する取引を指している。

「取引」には、購入、売却、貸付け、贈与等のほか、金融機関との預金、払戻し、送金、両替、融資等が含まれる。

「金融取引」には、金融機関による、金融機関を経由した、又は金融機関に対する預金、払戻し、振替、両替が含まれる。

このように、「経済取引」及び「金融取引」の範囲は広く、連邦法第1956条では、不法収益による、ありとあらゆる金融機関との取引、経済活動が処罰されることとされている。なお、第1956条(2)(A)は、不法収益に限らず、合法的な資金を、特定違法行為遂行促進のために海外送金等を行うことを処罰する規定であり、他の規定とは性質が異なる。

また、第1956条(3)は、条文を読んだだけでは理解しにくいが、マネーロンダラーをアンダーカバー捜査により検挙するために、1988年につけ加えられた規定である。例えば、捜査員が、実際は不法収益ではない捜査機関のお金をマネーロンダラーに渡して、その者が、そのお金を不法収益だと思って隠匿した場合には、第1956条(3)違反として検挙することができる。

2　連邦法第1957条

マネーロンダラーを検挙するために、捜査員はまず、懲役20年の第1956条の立証を検討する。しかし、不法収益を自分の名前で銀行に預けたり、送金したりしているだけのケースなどでは、第1956条の構成要件である目的の立証が困難な場合がある。このような場合などに適用されるのが、第1957条である。

【第1957条　特定違法行為による財産の金融取引への関与 (Engaging in Monetary Transactions in Property Derived from Specified Unlauful Activity)】

(a)　1万ドル以上の特定違法行為による財産が、犯罪のもたらした財産であることを知りながら金融取引を行い、又は行おうとした者は(b)項によって処罰される。

(b)

(1) (2)号の場合を除き、本条に違反した者は、連邦法14章に基づく罰金又は／及び10年以下の懲役とする。

(2)　裁判所は、(1)号に換えて、当該取引に係る犯罪のもたらした財産の総額の2倍以内の罰金を課することができる。

(c)　本条の事件の起訴に当たって、政府は、被疑者が犯罪のもたらした財産が特定違法行為によるものであることを証明する必要はない。

第1957条は、目的犯ではなく、金融取引されたものが不法収益であることを認識していたことを証明できれば立件できる。金融取引の主体が、不法収益をもたらした犯罪者の場合には不法収益の認識がないということはありえないし、また、金融機関の相手方も、うすうす知っていたケースや、疑わしいとは思っていてもあえて確認しようとしなかったケースでも、認識していたケースと同様に、第1957条を適用することができる。

なお、前記連邦法第1956条 (18 U.S.C.§1956) 及び第1957条 (18 U.S.C.§1957) の他、連邦法第5313条 (31 U.S.C.§5313)、第5316条 (31 U.S.C.§5316) 及び第5324条 (31 U.S.C.§5324) もマネロン規制のため、各種報告義務に違反する行為を処罰する規定である。

3　米国マネロン処罰規定の特徴

連邦法第1956条及び第1957条で規定されている行為は、我が国で麻薬特例法第9条によってマネロンとされている「薬物の不法収益の隠匿又は仮装行為」に比べ、広い範囲をカバーしていると言えるが、他方、不法収益を土中に埋めて隠匿するような行為は、日本では違法だが米国では処罰できない。

米国のマネロン罪の特徴を整理すると、次のようなことが言えよう。

第1点は、マネロンの前提犯罪が、我が国では薬物犯罪だけであることに対して、米国では薬物犯罪のみならず、賭博、恐喝、売春等、組織犯罪に見られるほとんどすべての資金源犯罪が含まれていることである。

第2に、我が国では、不法収益の隠匿・仮装のみが犯罪とされているのに対して、米国では、これらに加えて、特定違法行為遂行促進目的での経済取引のほか、目的を問わず不法収益1万ドル以上での金融取引が犯罪とされている。米国では、不法収益の隠匿・仮装行為を処罰しようという発想ではなく、不法収益の流れを遮断するために、どのような行為を摘発できるようにしなければならないかという点から構成要件が作られている。

第3点目は、マネロンの主観的構成要件である不法収益であることの認識について、立証を容易にするために、捜査機関の挙証負担を軽減している点である。第1956条では、被疑者は、不法収益が、「特定違法行為」によってもたらされたものであることを認識している必要はなく、「何らかの重罪」によって得たものであることの認識で足りるとされている。さらに、第1957条が規定する主観的要件は、「何らかの犯罪」によって得たもの

であることの認識でよいとされている。このような立法上の工夫により、被疑者が「不法収益だとは知らなかった」という抗弁が容易に認められないようになっている。

さらに判例で、不法収益の認識について、確定的な認識はなくても、各種状況から扱った収益が不法収益であると分かったはずであるといえる場合には、不法収益であることの認識があったとする「Willful Blindness」(意識的な無視)の理論が採用されており、マネロン摘発の実効が挙がる運用がなされている。

6 マネロンの捜査・立証手法

このように、米国におけるマネロン罪のカバーする範囲は広い。しかし、これを実際に適用することが困難であれば、それは絵に描いたモチと同じである。

マネロン罪の適用に当たって何より大切なことは、マネロンされた資金が、不法収益であることを立証しなければならない点である。ところが、不法収益を発見したときには、不法収益をもたらした薬物の密売等は既に相当期間前に秘密裡に完了してしまっているケースが多く、伝統的な捜査手法及び立証方法では、不法収益の立証は極めて困難である。

ところが米国では、効果的な捜査手法と状況証拠による不法収益の立証によってこのような困難点を克服している。

1 アンダーカバー捜査

組織的なマネロンを解明するために、最も活用されている捜査手法がアンダーカバーである。米国においてアンダーカバー捜査は、DEA や地方警察(ニューヨーク市警察など)によって、薬物の密輸・密売等の薬物事犯捜査で日常的に行われているだけでなく、FBI では贈収賄事件等ホワイトカラー犯罪等の捜査でも活用している手法である。

かつて FBI はアンダーカバー捜査に消極的であった。ところが、1978 年にストア・フロント・ケース (Store Front Case) で大成功を収めた以降、アンダーカバー捜査は、FBI の得意技となり、現在ではアンダーカバー捜査員を組織的に養成するに至っている。ストア・フロント・ケースとは、FBI の捜査員が FBI であることを隠して中古品を買い取る商売を営み、どろぼうとみられる者が持ってきた物を買い取り、その物がぞう品であることの裏付けがとれてから、どろぼうを検挙したというものである。

アンダーカバー捜査は、捜査員又はその協力者が、その身分や目的を隠して被疑者に接触して、被疑者と犯罪との結び付きが明らかになった時点で検挙する捜査手法である。我が国でも、密売人が薬物の購入者を探しているという情報を入手した場合に、捜査員が薬物の購入者を装い密売人に接触して、密売人が捜査員に対して薬物を売ろうとしたところで検挙する捜査手法は行われており、その適法性を認める判例も多数蓄積されている。

この形態のアンダーカバー捜査は、米国でも最も頻繁に行われている基本的な手法である。我が国ではこうした捜査手法は、一般にいわゆる「おとり捜査」と呼ばれており、被疑者を騙すといったマイナスのイメージが強いが、アンダーカバー捜査は、むしろ、捜査員自ら被疑者に直接接触して、確実な証拠を入手する手法、すなわち視察(サーベイランス)の一手法としての積極的な側面が強調されている。アンダーカバー捜査の管理・運用は、捜査機関によって異なるが、例えば、FBI では「FBI のアンダーカバー捜査に関する司法長官ガイドライン (Attorny General's Guideline on FBI Undercover Operation)」に定められた手続、要件等にのっとって行っている。(1)

アンダーカバーによるマネロン捜査の具体的な方法は、捜査員が、特別協力者の紹介によって犯罪組織に接触

して、捜査員自身が犯罪組織の指示によりマネロンを行うことによってマネロンの実態を解明した後、タイミングを見てこれを検挙するという方法である。大きなスケールのマネロン捜査は、すべてこのパターンのアンダーカバー捜査であるとみられる。

(1) グリーンアイス作戦 (Operation Green Ice)

1980年代から米国内でDEA、FBI、カスタムズ・サービス等によってアンダーカバーによるマネロン捜査が行われてきたが、数カ国の協力によって大きな成果を挙げたグリーンアイス作戦は、アンダーカバー捜査が、国際的なマネロンの解明、摘発にも有効であることを立証し、米国捜査当局に自信を与えた作戦である。なお、グリーンアイスという名前は、緑色で印刷されている米国の紙幣を凍結させるということから付けられたものである。

1989年から1992年にかけてDEAサンディエゴ支部が中心となって実施したグリーンアイス作戦では、8カ国がこれに参加し、167名を逮捕、約54億円の資産を押収した。この作戦の主なターゲットは、コロンビアのメデジン・カルテルであったが、大きな成果を挙げたことから、今度はメキシコの犯罪組織を主なターゲットとして1992年から1995年までグリーンアイス作戦Ⅱを実施し、113名を逮捕、約15億円を押収した。

グリーンアイス作戦で中心的役割を果たしたアンダーカバー捜査員は、若い女性捜査員である。この捜査員は、アンダーカバー捜査はまったく初めてだったということだが、スペイン語を流暢に話し、捜査員になる前に数カ国で生活した経験があったことなどから選ばれたということである。

彼女は、メキシコの密売人の娘という設定で金融投資会社の経営者を装い、サンディエゴのラホヤという高級リゾート地に事務所を設けた。コロンビアの組織のメンバーと頻繁に連絡をとるうちに、不法収益の回収、マネロンの依頼を受けるようになった。そして、米国だけでなくイタリアのローマ等のいろいろな場所で別のアンダーカバー捜査員が密売組織のメンバーから不法収益を受け取り、指定された銀行口座等にアンダーカバーの金融投資会社等の名義で海外送金等を行った。

2年かけて主なカルテルのメンバーを解明し、証拠を集めたところで、彼らに対して「将来のマネロンをどのように進めようか打合せをしたい」と持ちかけて、彼らが会議に出席するため米国に集まったところで1網打尽にして、この捜査は終結した。なお、近年この作戦が映画化されるとのことである。

(2) ディネロ作戦 (Operation Dinero)

また、1994年までの2年間実施したディネロ作戦（Dineroとは、スペイン語でお金の意味。）では、DEA、IRS及び連邦検察庁アトランタ支部が中心となり、イギリス、カナダ、イタリア、スペイン等の協力を得て、88名逮捕、9トンのコカイン、40トンのハシッシ及び100億円の資産を押収した。ディネロ作戦について特筆すべきことは、米国が英国当局の許可を得て、英国領アングイラにアンダーカバー銀行を設立して、密売組織に関係のある銀行、口座等を解明したことにある。

ディネロ作戦の概要は次のとおりである。

① ディネロ作戦第1段階

ディネロ作戦の第1段階は、アンダーカバー捜査員が不法収益の回収を行うことによって、米国内の薬物の密売と、マネロンを行っている小グループとの結び付きを解明しようというものである。まず、米国捜査機関の特別協力者が、コロンビアのカリ・カルテルのメンバーと接触し、カリ・カルテルが米国内で密売したコカインの代金について、特別協力者が、カルテルに代わって代金を銀行に預けることができることを持ちかける。

特別協力者が、あらかじめカルテルにポケットベルの番号を教えておくと、カルテル関係者から、協力者のポケットベルに連絡がある。特別協力者はポケットベルに表示された電話番号に電話して、カルテル関係者と、特

定の日時場所で落ち合うことの打合せを行うが、実際にカルテル関係者から現金を受け取りに行くのは、特別協力者よりもアンダーカバー捜査員の場合が多い。待合せ場所には、カルテル側が見張りを付けることが多いので、これに気付かれないようにして、捜査側も視察班を配置する。

カルテル関係者は、待合せ場所で現金の入ったスーツケース、スポーツバッグ等をアンダーカバー捜査員に手渡し、送金先の銀行名及び口座名を指示する。アンダーカバー捜査員は、現場を離れるとカルテル関係者に気付かれないように秘密の場所に行き、現金を数えるとともに現金の写真を撮る。その後カルテル関係者の指示に従って、手数料を差し引いた現金を送金する。アンダーカバー捜査員が受け取った手数料は、手続に従ってアンダーカバー銀行設立等の捜査の必要経費に使われる。

アンダーカバー捜査員が現金を受け取った後は、視察班は、現金を持ってきた者の追尾を行う。追尾によってその者の住居を発見し、その住居を継続して視察する。視察によって、そこに他の薬物密売人が出入りしていることや、現金を持ってきた者のその後の動向を明らかにする。こうした視察によって得た資料によって、捜索令状を得て、その住居を捜索する。捜索によって、コカインや現金、その他の資産を押収する。なお、この捜索によって、特別協力者がカルテル側に疑われることのないように細心の注意を払う必要がある。

ディネロ作戦では、こうような現金の回収は、主にロサンゼルス、ヒューストン、マイアミ、ニューヨークで行われた。

こうしたマネロンのアンダーカバー捜査が成功すると、特別協力者はカルテルから次の仕事の依頼を受け、犯罪組織の中で徐々に信用を得るようになっていく。

② ディネロ作戦第2段階

ディネロ作戦の第2段階は、アンダーカバー銀行の設立である。

既にマネロンされた不法収益の出所を明らかにすることは容易ではないが、不法収益を支配している者が、その収益が不法収益であることを認める供述が得られれば、その供述は、不法収益であることの決定的な証拠となる。こうした供述を聞くためには、アンダーカバー捜査員が、信頼される金融アドバイザーを装って不法収益の支配者に接触する方法が効果的である。

ディネロ作戦では、イギリス領アングイラにBクラスの個人銀行を設立した。Bクラスの個人銀行というのは、通常の銀行とは異なり、大きな店舗も持たず、不特定多数の顧客を相手にした預貯金等の業務も行わず、もっぱら特定の個人のために特別なサービスを提供する銀行である。

米国DEA及びIRSは、イギリス当局と協議して、必要な書類を準備し、1994年6月からイギリス当局の承認を得て、アンダーカバー銀行を設立して、業務を開始した。アンダーカバー銀行の運営には、既に退職している国際金融に詳しい元銀行員が協力した。

そして、世界中に銀行口座を開設したが、その多くは、いろいろな法人の名義であった。これらの法人はすべて、カルテルが、不法収益を合法的な資金に見せ掛けるための複雑な海外送金等（3で述べたレイヤリングと呼ばれるマネロンの段階）を行うために、それぞれの国の法律に従って合法的に設立したものである。

こうして20の海外法人、51の銀行口座を、シンガポール、イギリス領バージン諸島、アングイラ、マン島、ロンドン、パナマ、スイス、マドリッド、ローマ、ニューヨーク、マイアミ、ヒューストン及びアトランタに設立した。

アンダーカバーの事務所は、アトランタの金融機関等が集まっている地域に置かれ、ここには隠しビデオカメラ及び録音機が設置された。そして特別協力者は頻繁にコロンビアのカリとアトランタの間を行き来して、薬物組織のメンバーにこの銀行を紹介した。

特別協力者は、薬物密売人やマネーロンダラーのために、アンダーカバー銀行に当座及び預金口座を開設した。やがて銀行は、米国のペーパー・カンパニーとみられる会社に振り出されたメキシコやカナダの為替手形や小切手、武装した車で銀行に運ばれた現金で購入された銀行小切手による預金などを受け付けるようになった。

アンダーカバー銀行は、当座預金、銀行小切手、貸付け、送金等も行うように見せ掛けられていたが、実際は、もっぱらアンダーカバー銀行を経由して送金された資産が合法的なものであるように関係書類を整え、これを顧客に提供することを行っていた。顧客は一般の人ではなく、薬物密売人等だけである。

様々なコロンビアの薬物組織やマネロン組織の銀行口座を開設した結果、彼らがどのようなマネロン手口を用いているかが分かってきた。彼らの手口が分かるにつれて、アンダーカバー捜査は、世界中に拡がる薬物組織の実態を解明していった。アンダーカバー銀行にどこから資金が振り込まれ、どこに送金されたかという証拠を得て、米国各地や海外で関連する捜査が行われることとなった。

③　ディネロ作戦第3段階

ディネロ作戦で得た情報に基づき、ヨーロッパでの捜査も開始された。イタリア警察は、フランス、ルーマニア、クロアチア、スペイン、ギリシャ、イタリア及びカナダで活動しているロカテリ一家をターゲットとした独自のディネロ作戦を開始した。パスカル・ロカテリを首領とするこのイタリア系犯罪組織は、コロンビアのカリ・カルテルと直接結び付いていることが判明した。ロカテリは、薬物の密売で逮捕され、20年の刑期を宣告されたが、フランスの刑務所からフランス当局と銃撃戦を展開した末に脱獄したが、1994年9月6日にスペインで再び逮捕された。イタリアでは電話傍受の捜査が大きな威力を発揮したとのことである。

アンダーカバー銀行を開設して実施したマネロン捜査は、短期間で予想を上回る成果を上げ、開設してから6カ月後には銀行を閉鎖し、ディネロ作戦は終結した。

2　会話傍受

電話傍受を中心とする電子機器を用いた会話傍受は、米国の組織犯罪捜査の中心的な役割を果たしている。会話傍受は、対象者が犯罪を犯していることの決定的な証拠を得ることと、密売組織の実態、共犯者などの解明のために行われる。言うまでもなく、通信の秘密は基本的な人権の1つであることから、その実施のため厳格な要件と慎重な手続が定められており、他の捜査手法では捜査の目的を達成できない場合にのみ会話傍受が許されている。

通常、会話令状の請求に先立って、ペンレジスター（対象の電話器から架けられた先の電話番号が記録される機械）の傍受が行われ、その傍受記録などを会話傍受の疎明資料としている。会話傍受は原則として30日間続けられるが、傍受する複数の捜査員が傍受室（ワイヤールーム）に貼り付けになること、しばしば外国語の通訳が必要となること、会話傍受と並行して対象者の視察班を配置しなければならないなど、人手を取られることから、本当にそれだけのコストを掛けるに値すると判断された場合のみ、会話傍受が行われることになる。

1994年中は、1,154件（連邦当局554件、州当局600件）の会話傍受が実施されたが、年々、その実施件数は増加している。その理由として、司法省刑事局捜査課の担当官は、犯罪が一層巧妙化してきていること、他の捜査手法に比べて、会話傍受は効率的であることを挙げた。また、会話を傍受された被疑者の約90%が有罪答弁(Guilty Plea)を行っているということからも、会話傍受の威力がうかがえる。

1994年の罪種別の実施件数は、薬物事犯876件、ラケッティアリング88件、賭博86件、殺人・暴行19件、窃盗18件となっており、薬物事犯での会話傍受が圧倒的に多い。薬物事犯は、犯罪組織の間で秘密裡に継続して行われていることが多いことから、会話傍受による実態解明の必要性がもっとも高い犯罪形態であると言えよう。犯罪組織による密輸、密売事件捜査と一体となって行われているマネロン捜査においても、マネー・ロンダ

ラーが密売組織と交わす会話が、彼らの扱う資産が不法収益であることの立証において決定的な証拠となることが少なくない。なお日本では、電話傍受（会話の両当事者の承諾を得ないで行ったもの）は、検証許可状によって、専ら覚せい剤の密売の連絡に使われていた電話等に限り、数時間、数件実施したことがあるだけである。

3　特別協力者 (Confidential Informant) の獲得方策

マネロンの端緒情報は、金融機関からの疑わしい取引の届出などの場合もあるが、確度が一番高いのは、当然ながら犯罪者自身又は、その周辺の者からの情報である。このような者が捜査機関に情報を提供する動機は、処罰を免れ、又は減刑されることへの期待か、報奨金欲しさのいずれかであることがほとんどだということである。

逮捕した被疑者から、犯罪に関する情報を引き出すことが最も基本的な捜査であることは、米国においても変わりはないが、逮捕された者が自発的に素直に自供することはほとんど期待されていない。米国では、被疑者が捜査に協力した場合、被疑者の罪を減刑することが一般的に行われている。もちろん被疑者の量刑の決定は裁判所だけが行うものであり、検察官は裁判官に対して、被疑者は捜査に協力しているから減刑するよう要望するだけである。したがって、捜査員も検察官同様、被疑者に対して、減刑を保証するようなことを言ってはならないが、多くの被疑者は捜査員の説得に応じて、減刑されることに望みをたくして捜査に協力しているのが実態である。裁判官は検察官からの減刑の要望に拘束されるものではないが、現実には、検察官からの要望はほとんど聞き入れられるようである。

捜査に協力した被疑者が減刑されることと並んで、捜査情報入手のために一般に行われているのが情報提供者に対する報償金の支払いである。報償金の額は情報の内容等に応じて決定されることになるが、マネロン等の不法収益関連の捜査では、実際に押収できた金額の一定割合を協力者に支払うという方法が一般に行われている。この割合は捜査機関によって異なるが、あるマネロンのケースでは、情報提供者に対して約1億円の報奨金が支払われた。日本人の感覚からすると、あまりに高額ではないかとも思われるが、犯罪組織の内部情報を入手することは通常の方法では不可能に近く、また、情報提供は協力者にとって危険なことであることからも、高額の報償金は情報入手のために不可欠とみられている。

4　状況証拠 (Circumstantial Evidence) による不法収益の立証

マネロンの対象とされる不法収益とは、そもそも犯罪によってもたらされた収益のことであるから、マネロンの立件のために、従来どおり個々の前提犯罪の立証が要求されるのであれば、前提犯罪が立証されない限り、マネロンの立証は不可能ということになる。しかし、これでは、前提犯罪の取締りに限界を克服するために登場したマネロン取締りが成功するか否かは、結局、前提犯罪の摘発がどれだけできるかにかかってくるということになり、何ら問題の解決にならない。

不法収益の立証が、「合理的な疑いをいれない程度」まで証拠によってなされなければならないことは言うまでもないが、マネロン摘発の鍵は、不法収益の立証を、どこまで個々の前提犯罪の立証から切り離すことができるかに掛かっているといっても過言ではない。日本では、麻薬特例法第18条で不法収益の推定規定を設けており、その積極的な活用が望まれる。

ある米国連邦警察官は、マネロンの不法収益は、すべて状況証拠によって立証していると説明した。

米国では、不法収益の立証は、一般に、

① 被疑者が、薬物密売に関与していること

② 不法収益とみられる資産が、被疑者が管理、支配している資産であること

③ 被疑者に、それらの資産をもたらしたことの説明できる収入源がないこと

などの状況証拠から行われている。

①は、被疑者の自宅から薬物が押収されたこと、傍受された電話での会話などから立証され、②は、被疑者に関連のある銀行口座であること、自宅から預金通帳が押収されたことなどで説明される。また、③は、数週間の行動確認、被疑者の自宅から押収され被疑者の生活実態を示す資料などから説明される。なお、被疑者の言い訳を聞いて、これが事実ではないことを明らかにすることも当然ながら重要である。

こうした状況証拠によっても不法収益の証明ができない場合には、不法収益であると判断される「相当な理由」を示すことができれば、民事又は行政手続によって不法収益を剥奪することができる。

7　おわりに

米国のマネロン捜査は、コロンビアのコカイン・カルテルの行うマネロンの摘発を主なターゲットとして、アンダーカバー捜査や電子機器を用いた会話傍受等の捜査手法を駆使し、摘発してきた。

ところが、アジア系ヘロイン組織などが行っているマネロン（薬物仕出国への送金）は、DEAが、アンダーグラウンド・バンキング・システム（地下金融制度）と呼んでいる、古くから華僑等が利用してきた仕組みを利用して行われていることが多い。このシステムは、不法収益を本国等に送金しようとする場合に、一般の銀行を利用したり、物理的に現金を運んだりせずに、米国内で現金をアンダーグラウンド・バンクに渡せば、現金を渡した者の関係者が、本国等にあるアンダーグラウンド・バンクから現金を受け取ることができるというものである。多少の手数料は取られるものの、迅速かつ確実に実質的に海外送金することができることから、不法収益だけでなく合法的な収益の送金においてもアンダーグラウンド・バンキング・システムは広く使われている。なお、日本においても、アジア系組織によるこのシステムの存在は確認されている。このシステムは、信頼関係を基盤として相互に面識のある者によって営まれていることから、アンダーカバー捜査員の潜入は容易ではない。また、組織の関係者の間での多額の現金取引が報告されることも期待できない。そこで米国当局はこうしたアジア系組織のマネロンに対して、コロンビア系の組織に対する捜査手法や戦術とは別の方法を模索しているように見られた。

実行性のある捜査手法や規制の仕組みは、その対象の組織形態、活動実等に応じて変わってくるものである。

我が国の組織犯罪や薬物犯罪の取締りの歴史を振り返って見ると、暴力団に対して昭和30年代、40年代には頂上作戦を実施し、また敗戦後、爆発的に広がった覚せい剤の乱用をわずか数年間で終息させるなど、数々の輝かしい成果を上げていることに気付く。こうした成果は、犯罪の実態に対応した法整備と取締機関の努力の賜物であり、いずれかが欠けていても達成できなかったと思われる。

ところが、その後犯罪組織側は、摘発される度に捜査の手法を知り、摘発を免れる知恵を付けてきており、我々が既存の捜査手法や規制制度の枠内での努力や創意工夫だけで、かつてと同じ成果を上げることはできなくなっているのではなかろうか。

マネロンという新たな観点から、犯罪組織に打撃を与える方策を検討しなければならない時期が来ていると思われる。

（1）　山崎裕人「連邦捜査局（FBI）の潜入捜査手法に関する司法長官指針について」警察研究54巻11号

マネーロンダリング（ドイツ語圏刑法の対応）

——スイス・ドイツ・オーストリアの法制と日本[1]——

宮　澤　浩　一
（慶應義塾大学名誉教授）

目次

1　はじめに
2　スイスでの対応
3　ドイツでの対応
4　オーストリアでの対応
5　結びに代えて

1　はじめに——ヨーロッパ評議会とマネーロンダリング——

1　スイスの刑事法制の改革は、必ずしも迅速とは言えない状況にあったが、アメリカの証券取引委員会の要請を契機として、1970年代の終わりから80年代の初めにかけて内部者取引の規制をめぐり刑法上の対応の必要性が強調され、国会内で議論が紛糾した。その発端は、1981年10月に起きた“サンタ・フェ事件”である。クエート石油公社とサンタ・フェ社との間で、同社の全株式を1株51USドルで譲渡がなされると発表された。その直後、アメリカの証券取引委員会は、スイスの銀行とスイス国内に支店のあるアメリカの銀行とが“インサイダー取引”に関与した疑いがあるとして調査に乗り出したのであるが、スイス側は“スイスの銀行の秘密”の法的保護を盾にとって、情報の提供を拒否した。結果的には、アメリカ側の強い要請に折れて、立法的対応が図られ、その結果、刑法161条秘密情報の不正利用の規定が新設され、これと関連して、長年の間、国家の法律よりも優位にあるとされていた“聖域”、“スイスの銀行の秘密”の壁が破られたと言われる[2]。

2　マネーロンダリング（以下、資金の洗浄という）に関する立法も、この動きの延長線上にある。ただ、この場合は、ヨーロッパ評議会、特に、その閣僚委員会での方針に方向づけられた面が強い。そして、実際面としては、“サンタ・フェ事件”の場合と同様、資金の洗浄にかかわる事件に際しても、ピッツァ・コネクション事件（1979—84年）とレバノン・コネクション事件（1987年2月）の2大不祥事において、スイスの銀行が国際的麻薬取引と深く関与していることが明らかとなり、特に後者の発覚により、国会での審議が早められた[3]。

このスイスでの対応が、ヨーロッパ評議会加盟諸国の刑事立法に計り知れない影響を及ぼした事は事実である。この報告は、ドイツ語圏刑法の動向を中心として、資金の洗浄等の立法を巡る最近の動きを概観するものである。

3　論述に先立って、一連の資金の洗浄に関する立法に関連する国際条約、ヨーロッパ評議会内の動きについて、一覧表を掲げておきたい。なお、[　] 内は、国際条約関連のデータである[4]。

◇1980年6月　犯罪により取得された資金の移送と安全な保管に対する措置についてのヨーロッパ評議会閣僚委員会勧告

[1984年　国際組織による麻薬取引の防止に対する国連総会決議]

◇1987年　資金の洗浄、犯罪的な財産価値の捜査・押収・没収に関するヨーロッパ評議会の条約作成の開始

[1988年12月　ウイーン麻薬新条約の締結]

◇1990年3月　資金の洗浄を目的とする金融組織の利用防止のためのヨーロッパ共同体基準の提案

◇1990年11月　犯罪行為からの利得の洗浄、探知、差押え、没収に関するヨーロッパ評議会条約の締結（シュトラスブール・ヨーロッパ評議会条約）

◇1993年　同条約の発効

4　資金の洗浄は、この行為を“新犯罪化”するだけでは不十分である。犯罪組織を結成する行為をも処罰の対象とし、金融関係者に特別な注意義務を課し、資金洗浄の疑いがある事実を所轄の官署に通報する義務を課し、さらに、犯罪組織の不法に獲得した財産的利益を剝奪するための“法的措置”を取ることで徹底した法的な対応が図られる。この点において、麻薬関連の組織犯罪に絞って規制を図った日本の対応は、国際的潮流から見るとかなり遅れている。

（1）　マネーロンダリング立法のドイツ語圏の状況について、宮澤浩一「資金洗浄罪にかかわる刑事立法の動向について」研修553号、1994年がある。それと同じテーマで「時の法令」に連載中の記事の引用は、煩瑣になることを避け、当該号と年度のみを注記する。

（2）　宮澤浩一「スイスにおける経済犯罪規制の新展開—内部情報不正利用と金銭の洗浄の刑法的規制について—」法学政治学論究第5号、1990年参照。

（3）　宮澤浩一「資金の洗浄（マネー・ローンダリング）と金融業者の責任—スイス刑法305条の3を中心として」法学研究63巻12号、1990年、13頁以下参照。

（4）　Alexander Wöß, Geldwäscherei und Banken, 1994, S. 48 f. による。

2　スイスでの対応

1　国際的な犯罪取引と関連して、スイスの銀行の不祥事が明らかとなったため、スイス銀行協会は、“資金受け入れの際の注意義務”に関する協定を1977年に作成し、自主規制を試みていたが、度重なる不祥事に直面し、連邦政府は、1983年に刑法改正による対応を図ることになった。当時、刑法改正委員会は、財産犯関連規定の改正を審議していたが、それと併せて、「資金の洗浄」に関する規定を新設することをも加えることにした。しかしながら、国会内での審議がもたついていたため、1985年にバーゼルで開催されたスイス法曹大会において、「資金の洗浄」に関する規定の早期の新設が勧告され、これを受けて、スイス連邦政府は、かって、ティッチーノ州の検察官として経済犯罪の捜査に敏腕を振るったことで知られるベルナスコーニ弁護士に法案の起草を委嘱した。[5] 1987年に提出されたベルナスコーニ案を連邦議会で検討していた丁度そのとき、レバノン・コネクション事件が発覚し、またしても、スイスの銀行がからんでいたため、国際的な非難が高まった。かくして、「資金洗浄罪」（刑法305条の2）と「金融業者の注意義務違反の罪」（刑法305条の3）が、1989年に政府提出の正式な法案として決定され、国会審議を経て、1990年3月に可決、同年11月に発効した。[6]

これによって、重罪に由来するものと知り、あるいは知っていたと推認される財産的価値あるもの（例えば、通貨・有価証券・貴金属等）の源泉の判定、発見又は没収を妨げるおそれのある行為をした者は、3日以上3年以下の軽懲役又は4万フラン以下の罰金に処せられることになり、犯罪組織の構成員や継続的に資金の洗浄を行うために結集した団体の一員として行動したり、職業として資金の洗浄をすることにより大規模の取引をし又は多額の利得を得たときは、加重事由のある場合となり、刑は5年以下の重懲役又は3年以下の軽懲役となる。また、自由刑に100万フラン以下の追徴金（Busse）を併科する事となった。そして、職業として、他人の財産的価値を受取、保管、投資、移転を行う者（金融業者）が、事情上必要な注意をして、経済的権利者の身元確認をすることを怠ったときは、1年以下の軽懲役、1日以上3カ月以下の拘留又は4万フラン以下の罰金に処せられることになった。[7]

2　「資金の洗浄」の規定を実効あらしめるには、「犯罪的組織の罪」を新設し、併せて、「没収規定」の整備、

特に、不法収益の没収を導入すべきであったのだが、国際世論に応えるため「資金洗浄罪」を強引かつ早急に新設する政治的必要性があったため、「没収規定」の全面的見直しは、先送りされた。

1993年6月30日に提出されたスイス刑法・軍刑法改正案は、「犯罪組織結成の罪」(260条の3)の新設と共に、「資金洗浄罪」を実効あらしめるための「没収規定等」(58条以下)の改正の必要性を説明した詳細な理由書と共に、国会審議に付され、ごくわずかな修正をへて、可決成立し、1994年3月18日公布、8月に施行された。

この改正によって、犯罪組織に加担・支援する行為が処罰されることになった。新しい構成要件は、その構造と人的構成を秘密にし、暴力犯罪を犯し又は犯罪手段を用いて儲ける目的を追求する組織に加担する者、その種の組織が犯罪活動をしているとき、それを支援した者は、5年以下の重懲役又は軽懲役に処せられる、としている。行為者が組織のそれ以上の犯罪活動を防ぐ努力をしたときは、裁判官が自由な裁量により刑を軽減する余地はある(8)。

スイス刑法の没収規定は、1974年の行政刑法典により大幅に改正され、危険物を没収して社会的安全を確保するための没収と犯罪から得た物、犯罪の対価として得た物の没収が混在する状態であった。新しい没収規定のうち、主なものを紹介すると、58条では、可罰的行為の犯行に用いた物、用いようとした物、可罰的行為より生じた物であって、人の安全、風俗、公共の秩序を危うくするとき、裁判官は没収を命ずるとされている。また、59条は、①不法に得た財産的価値の没収、②代替償権とその保全、③犯罪組織の財産的価値の没収(挙証責任の転換規定あり)、④没収すべき財産的価値の評価を規定している(9)。

3　銀行協定もその間改定され、1987年10月に、「銀行の注意義務に関する協定」と改称され、10万フランを超える預金・送金を受け付ける際に、顧客の身元を1定の文書により確認する義務づけがなされた。さらに、スイス銀行協会は、1991年12月18日に、資金洗浄の防止に関する基準を取り決め、1988年12月の国際的決済銀行における銀行の監督に関するバーゼル委員会勧告と1990年8月の"資金洗浄に関する金融活動特別委員会(FATF)"勧告及び1991年7月の資金洗浄を目的とする金融システム利用防止のためのヨーロッパ共同体基準に沿った詳細な規定をおいた。ただ問題は、スイスの銀行での「ナンバーによる預金」の制度は残され、特に、新協定の発効以前の預金者については、この特権が維持されているので、匿名による預金・送金は依然として可能であり、疑わしい銀行取引等に利用される余地が残っていることである。

4　ついでながら、1994年1月に、金融セクターの資金洗浄防止に関する予備草案が発表され、銀行・保険・証券の他、すべての金融業者を対象とする規制が目指されている(10)。

(5)　詳しくは、Paolo Bernasconi, Finanzunterwelt-Gegen Wirtschaftskriminalität und organisiertes Verbrechen, 1988, S. 25 ff., 49 ff. 参照。なお、宮澤浩一・前出(注2)、法学政治学論究、17頁以下。
(6)　宮澤(前注)のほか、同・時の法令、1406号、35頁以下をも参照。
(7)　宮澤・前出(注2)、法学政治学論究、18頁以下に詳しい。
(8)　宮澤浩一・時の法令1406号のほか、1470号、1994年をも参照。
(9)　この点につき、宮澤浩一・時の法令1480号、1994年と同・時の法令1525号、1996年参照。改正前の規定については、京藤哲久「スイスの没収制度」町野朔・林幹人編『現代社会における没収・追徴』1996年、1996年、254頁以下参照。
(10)　宮澤浩一・時の法令1470号、63頁以下。

3　ドイツでの対応

1　(西)ドイツの銀行は、スイスのように銀行の秘密が法的に容認されていた訳ではなく、「資金の洗浄」の為に乱用される可能性は少なかった。しかし、チューリッヒと並び、ヨーロッパの金融市場としての重みを増して

いたフランクフルトの金融市場を抱えているドイツ連邦政府として、国際的な麻薬組織による「資金の洗浄」に対して、「法的な空間」を残しておく訳にはいかないという気運が高まった。しかも、旧東欧諸国の社会的・政治的崩壊、特に、旧ソ連邦の解体により、ロシア・マフィアが中部ヨーロッパに犯罪組織を作り、各種犯罪を犯し、麻薬や武器の密輸出、盗品、殊に盗難された高級車両の不法な陸送などに手を染める組織犯罪者が横行する事態となるに及び刑法改正による対応の必要に迫られた。

2　ドイツの麻薬関連の犯罪組織に対する刑事法的対応に方向づけをした重要な出来事は、1990年6月13日に、コール連邦首相を座長とする“国内麻薬犯罪対策会議”が開催され、“麻薬犯罪国内計画”が発表されたことである。(11)

ドイツにおける不正利益の剝奪と資金の洗浄の規制を内容とする最初の法案は、社会民主党が1989年10月に提出した刑法一部改正法であり、それを受けた形での1990年8月の連邦参議院草案が公表された。連邦政府は、前記の“対策会議”と“国内計画”に対する世論の動向を織り込んだ法案を提出し、連邦議会での審議の結果、1992年7月に、組織犯罪対策法が制定、公布された。資金の洗浄（261条）のほか、資産刑（43a条）・拡大収奪（73d条）などの新しい制裁方法を新設したことが、比較法的に注目された。(12)

ドイツ刑法の資金洗浄の罪は、“法治国家原則”に従い、列挙主義に基づく構成要件の規定方式をとり、重罪、麻薬（取締）法29条1項1段1号又は原料監視法29条1項1号にいう軽罪、犯罪集団（129条）の一員により犯された軽罪等、他人の違法行為から生じた物を隠匿し、その由来を隠蔽し、その種の物件の発見、収奪、没収又は確保を無効にし又はその危険に陥れた者は、5年以下の自由刑又は罰金に処され、さらに、それらの物件を、自己又は第三者に調達し、その物件を獲得した時点でその由来を知りながら、それを保管し又は自己が利用しもしくは第三者に利用させたときも違法行為となる。なお、本条1項に列挙された行為の類型は、1994年10月28日の「犯罪対策法」によって改正され、3号として、横領・詐欺・補助金詐欺・背任・文書偽造・収賄、さらには、継続的に犯行を犯すために結合した団体の構成員によって職業的に犯された贈賄（334条）も加えられたことに注意すべきである。(13)

3　新しい制裁方法として規定された資産刑（Vermö-gensstrafe）とは、構成要件上、この刑の適用が明示されている犯罪に関して、裁判所により、無期自由刑又は2年以上の有期自由刑とともに、犯人の財産的価値によりその上限を画する金額の支払いを言い渡す特別の性格をもつ刑である。立法理由によると、量刑に際して、まず、責任に応じて自由刑を量定し、次に、自由刑の一部を犯人の資産の総額に応じた上限の限度内で、振り替えに相当する額の金額を決め、それを以て自由刑に代える“資産刑”として言い渡すのである。例えば、甲の犯した犯罪に対してその責任に応じて、6年の自由刑が相当であると判断したとする。そのうちの3年分に相当する金額は、甲の資産状態から見て50億円であると判断した場合には、裁判所は、甲に対して、3年の自由刑と50億円の“資産刑”を言い渡すのである。この新しい制裁は、警察と検察の実務家からは歓迎されているが、多くの批判にさらされている。(14)

批判者は、「資産刑」が犯罪行為を犯したという理由だけで、行為に幻惑され、証明の出来なかった財産ばかりでなく、疑わしいとされた財産の剝奪を許すものであり、刑法上の大原則である“責任主義”に反し、“無罪の推定”の原則を破り、基本法上の財産権の保障の原則を侵害するおそれがある、とする。これに対して、拡大された収奪は、刑法上違法な行為が犯された場合、裁判所は、当該物件が違法な行為に対して得られ又は違法な行為によって得られたと考えるのが当該事情上正当と認められるとき、正犯者又は共犯者の物件の収奪を命じ、正犯者又は共犯者が物件を違法行為に関して取得したときは、当該物件がその者に属さない場合でも収奪できる、とする。この新しい制裁は、適用の対象が個々の財産的物件であり、利得と違法行為との関係について、証

明の緩和が規定されており、「資産刑」と比べれば好意的に受け取られているが、反対論も強く、「資産刑」と共に、削除するべきであると批判されている。(15)

4　以上のような刑法上の対応と軌を一にして、1993年10月に、「重大犯罪からの利得の探知に関する法律」が公布、施行された。国際的な麻薬組織にとってアキレス腱とも言うべき金融機関の不正利用を効果的に封じるため、資金の預金・送金業務における身元確認義務をさらに強化するべく、過失犯をも処罰し、関連記録を6年間保管する義務づけをし、管轄訴追官署への告発義務、従業員に対する資金の洗浄行為防止のための研修の義務づけなどを内容としている。(16)

(11)　宮澤浩一・時の法令1410号、1991年参照。
(12)　宮澤浩一・時の法令1410号のほか、1446号、1993年参照。
(13)　宮澤浩一・時の法令1488号、1994年、60頁。なお、伊東研祐「ドイツにおける不法利得剝奪(Verfall)法の新展開—資金洗浄取締規定関係を含めて—」町野朔・林幹人編・前出（注9)、243頁は、1994年の改正を見落としている。
(14)　宮澤浩一・時の法令1448号、1452号、1456号（いずれも、1993年）で、これらの規定と批判（トゥレンドゥレ及びラックナーの刑法注釈書）を詳細に紹介した。伊東研祐・前出（注13）は、1996年刊行の論文で、いずれについても参照していない。不可思議である。なお、西田典之「ドイツにおける利得剝奪制度の改正」町野朔・林幹人編・前出（注9)、206頁参照。
(15)　Hans-Heinrich Jescheck - Thomas Weigend, Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil. 5. Aufl., 1996, S. 780, 795参照。
(16)　宮澤浩一・時の法令1468号、1994年参照。

4　オーストリアでの対応

1　チューリッヒやフランクフルトと比べると、オーストリアの金融市場の規模は小さいが、「資金の洗浄」に関する刑法的対応を怠れば、不法に獲得した資金の洗浄に悪用されるのは、ヨーロッパ域内にある国の宿命である。

しかも、オーストリアが国際的な金融市場として魅力のあるのは、地理的にヨーロッパの中央に位置し、旧東欧諸国と国境を接しており、通貨が安定し、比較的安全で、高度に発達した経済構造、殊に、金融サービス面でのインフラストラクチャーが優れ、国内的には、政治的・法治国家的なシステムが安定し、労使関係に争いがなく、社会的に安定し、通貨政策は自由であり、銀行の秘密が進み、しかも、常連の顧客に無記名預金の開設をすすめることも可能である。(17)

2　オーストリアにおいても、一般に、刑法改正のテンポは必ずしも早くはなかったが、「資金の洗浄」とそれに関連する規定の改正は、相当に早く進展した。1992年3月に、ウィーンの銀行のマネージャーがニュー・ヨーク国際空港で、「資金の洗浄」の疑いで逮捕され、国際捜査共助により、その事実が確認されたほか、その前後に、オーストリアも組織犯罪者の標的になっている事実が次々と判明したことも背景事情として指摘出来る。

3　オーストリアでは、不正な利得の剝奪（20a条）の規定は、1987年の刑法一部改正で導入された。しかし、この改正によって、「資金の洗浄」に対抗することはもちろん不可能であった。1992年8月、オーストリア政府は、「資金の洗浄の処罰に関する法律案」を作成し、各方面の意見を求め、それをたたき台として、検討を加え、成案を得、国会での審議の結果、1993年の刑法一部改正法が成立し、165条資金洗浄の罪、278a条犯罪組織結成の罪が新設された。オーストリアの「資金洗浄罪」は、他人の重罪より生じた10万シリング以上の価値のある財産の構成部分を隠匿し、殊に、法取引においてこの財産部分の淵源又は真の性質、それに対する所有権その他の権利、それの処分権、その譲渡、もしくはそれらの存するところについて虚偽の申立てをして、その財産の構成部分の由来を隠蔽した者及び行為者の財産のかような部分を、知りつつ、自分の物にし、保管し、投資し、

管理し、変更し、利用し又は第三者に譲渡した者を、2年以下の自由刑又は360日分以下の罰金に処し、50万シリングを超える価値の物と関連し又は継続して資金の洗浄を行うために結成した団体の構成員としてこの行為をした者は、6月以上5年以下の自由刑に処する、としている。さらに、**集団結成の罪**（278条）で、殺人、強盗等の暴力犯罪を継続して、故意に行う集団を2人以上が結成したときは、3年以下の自由刑で処罰していたのに加えて、新たに、「**犯罪集団結成の罪**」で、その目的又は活動が、278条1項に掲げた行為又は1951年麻薬取締法12条により罪となるべき行為の継続的犯行に、専ら向けられていなくとも、その種の犯行に向けられている組織を結成した者若しくはそのような組織に構成員として関与した者は、6月以上5年以下の自由刑に処し、犯罪組織の財産の構成部分を、知りつつ、保管し、その組織の委任又はその利益において、取得し、保管し、管理し、変更し、利用し又は第三者に譲渡した者は、3年以下の自由刑に処し、加重類型として、その行為を50万シリングを超える価値と関連して犯した者については、6月以上5年以下の自由刑に処すこととなった。(18)

4　不法収益の剝奪に関する刑罰規定としては、その後、1994年案と1995年案において、現行の20条以下に大幅な改正を行う提案がなされている。

それによると、**利得の剝奪**（20a条）は、不法に利得された財産的利益を徹底して剝奪しうる内容であり、特に、犯罪組織の構成員の場合、挙証責任の転換が提案され、**収奪**（20b条）では、犯罪組織の財産的価値を収奪する旨、宣言出来、その他、特別の除外事由のない場合を除き、収奪宣言が出来るとする、と規定している。(19) しかしながら、1996年度の国会審議では、この提案に関して、いまだ十分の議論が交わされていないとのことである。(20) しかしながら、今後の審議で、1995年草案の基本的な枠組みとして、20条利得の剝奪、20a条剝奪の停止、20b条収奪の3カ条からなる新しい“刑罰”を置く提案を中心として、法改正は進行するであろう。

5　また、オーストリアでは、1990年3月のヨーロッパ評議会の「基準」を考慮し、1992年1月に銀行法の改正を行い、金融関係者の取引に際しての注意義務を拡大した。オーストリアでも、匿名預金口座が温存されている。特に、新規の口座開設や送金のために窓口に来た顧客の場合でない常連の顧客の場合、匿名口座をすすめることも、新制度と関係ないとの理由で、温存されており、「資金の洗浄」に悪用されている疑いがあるとする批判が強い。(21)

(17)　A. Wöß, op. cit. (Anm. 4), S. 287.

(18)　Manfred Burgstaller, Die neuen Geldwäschereidelikte. ZSchr. f. das gesamte Bank- und Börsenwesen. 1994, S. 173 ff. オーストリアの状況については、既に、宮澤浩一・時の法令1460号、1465号、1466号、1993／94年で、資金洗浄の罪の立法の要否に関する論争を含め、詳しい紹介をした。現行刑法の規定については、同誌1516号、1996年参照。

(19)　この点につき、宮澤浩一・時の法令1464号、1993年、51頁以下と1520号、1996年、38頁以下とを比較されたい。

(20)　ウィーン大学のブルクスターラー教授の私信（1996年8月13日）による。

(21)　A. Wöß (op. cit. Anm. 4), S. 290 ff. のほか、Irene Klippl, Geldwäscherei, 1994, S. 31 ff. も、詳細に検討している。宮澤浩一・時の法令1531号、1533号、1996年参照。

5　結びに代えて——日本法制の対応——

1　他の発表者が指摘するように、マネーロンダリングに関する法規制は、1970年のアメリカの組織犯罪規制法の第9編として制定されたRICO法に始まり、1986年の薬物濫用禁止法の一部として、マネーロンダリング規制法となり、1988年の改正によりさらに効果的な法規となった。(22) これは、ヨーロッパ評議会の審議で常に参照される有力な立法例である。

2　この報告で紹介したドイツ語圏刑法の立法経過で明らかなように、多くの国では、薬物犯罪により不法に利得を得た財産的価値に限らず、組織犯罪の得た不法な利得を一括して剝奪することを目指す新しい刑罰乃至処分

を予定した「資金の洗浄」、さらに「犯罪組織の結成と参加の罪」を新設し、国際的な組織犯罪を連帯して排除・駆逐しようとしている。

3　我が国では、刑法を初めとする刑事法の全面的改正が頓挫し、ごく限られた分野の部分改正によって最小限の改正を行うという法治国としては極めて異例な対応に終始している。組織犯罪対策としては、いわゆる「暴力団対策法」のほか、マネーロンダリングとそれに関連する違法行為に対しては、1988年の麻薬新条約を批准したことによる国内法の整備として、平成3年10月に「麻薬新法」が制定された。麻薬特例法に規定された「資金の洗浄」に関連する法規制は、不法収益等隠匿の罪（法9条）、不法収益等収受の罪（法10条）などである。

これらの規定は、不法収益等の取得若しくは処分につき事実を仮装し、又は不法収益等を隠匿した者及び不法収益の発生の原因につき事実を仮装した者を、5年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金に処し、又はこれを併科すること（同法9条）、情を知って、不法収益等を収受した者を、3年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金に処し、又はこれを併科することとしている（同10条[23]）。しかしながら、現在の国際的な立法動向を考慮すると、このような法的対応は、弥縫策に過ぎず、麻薬犯罪に限らず、組織暴力集団の不法な利得を金融機関がそれと知りながら預金・換金・送金するなどの行為を処罰し、不法収益全体を根こそぎ剝奪する制度を正面から刑法に規定を置くことによって、この種の犯罪とその処罰が国際的な法的正義の要請であることを明らかにする必要がある。

4　そして、最期にもう一言。「資金の洗浄」とそれに関連する規定を作れたとしても、それですべてが終わりになる訳ではない。立派な規定を持ったスイス、ドイツ、オーストリアの実務を見れば分かるように、いずれの国でも、有罪判決はほとんど無いし、「資金の剝奪」、「没収」、さらには警察の差し押さえた「不法収益」の金額は期待に反して極めて少ない。この事実から、「資金洗浄の規定」で「組織犯罪者のアキレス腱」を徹底的に分断することは不可能であり、これらの規定は、組織犯罪の存在が手に負えないほどになることを防ぐための方法の1つに過ぎないことを自覚すべきなのである。金融関係者を始め、社会のあらゆる分野で、「利益になることなら何にでも手を出す」といった「エコノミック・アニマル」同然の行動に歯止めをかけるべく、経済行動と責任感の確立、経営の倫理の再構築が必要である。法律は、そのような社会倫理を支えるための拠り所の役割を演ずるに過ぎない。それに第1、組織犯罪は畑に繁茂する雑草と同様、根絶しようとしても出来る訳がない。そのための妙薬はないし、「資金洗浄の構成要件」が特効薬である訳もない（グンター・アルツト[24]）。

(22)　多くの文献を引用する代わりに、飯柴政次『組織犯罪マニュアル』1990年、139頁以下参照。

(23)　古田祐紀監修、野々村尚・本田守弘・三浦守著『実務新麻薬5法』1993年参照。

(24)　Gunther Arzt, Zum gegenwärtigen Stand der Bekä-mpfung der Geldwäscherei in der Schweiz, in: Hans Joachim Hirsch et al. (Hrsg.), Neue Erscheinungsformen der Kriminalität in ihrer Auswirkung auf das Straf- und Strafprozeßrecht, 1996, S. 141.

「安全な社会」は取り戻せるか

山　室　寛　之
（讀賣新聞編集局次長兼社会部長）

目次

はじめに
1　高島屋事件の衝撃
2　総会屋摘発
3　ゴルフ錬金術
4　株への資金投入
5　変質する暴力団
6　総会屋への転身
7　暴力団資金源対策

はじめに

表の社会から闇の社会へ莫大な金の流れが続く。しだいに表と闇の境界線もあやふやになってくるような感じである。改めて指摘するまでもないが、世界一安全な国と言われた日本社会の治安は今や正念場にさしかかっている。

摘発があと一歩遅れれば、大都市にヘリからサリンが無差別に散布され、都市が壊滅したのではないか、という不気味な推測をさせるオウム真理教事件。

昨年7月、八王子市のスーパーでアルバイト中の女子高生が深夜、短銃で射殺された事件は1年以上経過したのに未解決である。

企業テロ事件や最近の殺人事件からは日本がアメリカなみの「銃社会」に近付きつつある現実がうかがえる。

一連の事件は、将来、日本社会の変質を語るうえでターニングポイントとして繰り返し指摘されるだろう。

いったん壊れた社会の安全は簡単には復元できない。そうした意味では、今、社会の安全、治安状況はぎりぎりの分水嶺にあるといえる。これから数年間の闇の社会に対する取締りや摘発がうまく進まなければ、世界一安全な国という看板を降ろさなければならない。いったん看板を降ろしてしまえば、治安は加速度的に悪化するだろう。無秩序状態の出現である。

闇の社会の組織を強大にするのは、いうまでもなく金である。金が人を集め、武器を購入させる。肥大化した組織が金集めをさらに容易にする。

いったい、表の社会から裏の社会へはどんな形で金が流れているのか。麻薬2法は、麻薬犯罪の不法収益没収を可能にしたが、裏社会を肥大化させる資金は麻薬取引だけではない。麻薬犯罪以外にある表から裏への金の流れ。その現実を直視しなければならない。

1　高島屋事件の衝撃

表社会から裏への金の流れとして最近で最も衝撃的な事件は、今年の6月に大阪府警が摘発した高島屋の総会屋への利益供与事件だろう。

この事件で、高島屋側は元の代表取締役専務ら4人、総会屋側は暴力団組長兼総会屋と関連会社役員の2人が起訴された。起訴事実は、高島屋が総会対策として、94、95の両年、総会屋にそれぞれ8,000万円を手渡したというものである。

だが、高島屋と総会屋の癒着はこれだけにとどまらない。大阪府警の調べによると、両者が知り合ったのは約20年前の75年頃に遡る。ある店で紳士服の代金支払いをめぐって、暴力団関係者とトラブルが発生、この暴力団に洋服代金を支払わせたのが、今回摘発された総会屋だったという。

以後、両者は親密さを増していく。リゾート会員権の取扱いをめぐって、高島屋のある店に客が殺到、トラブルになったときも、この総会屋が事態を収めるために活躍した。

高島屋関係者から相次ぐトラブル解決で謝礼の支払いを持ちかけられた総会屋は謝礼を断る。「本来の仕事は土建業者。仕事をまわしてくれればいい」という理由だった。高島屋の系列会社は、整地工事、独身寮建設、改修工事を総会屋の関係会社に次々と発注する。

高島屋の系列ノンバンクは、総会屋関係会社が所有する土地を担保に7億円を融資したこともある。だが、融資当時、この土地価格は路線価をもとに算出すると6億円前後、しかも、別の会社が先順位ですでに7億円の担保を設定しており実質的には無担保同然の融資だったとされている。

工事の発注、無担保融資。巧妙な利益供与と平行して現金が大がかりに支払われる。最初の現金供与は83年とされる。株主総会前に当時の社長が体調を壊していた。総会が長期化すると健康面で万一の事態も心配された。ために、当時の総務関係者が、この総会屋に円滑な議事進行を依頼したという。

以後、総会屋への支払いが歴代総務部の引き継ぎ事項になった。最初は年間5〜6,000万だった現金の支払いは、92年から年間、8,000万円に増額された。13年間で8億円が支払われた計算だ。

逮捕、起訴された元取締役総務部長は「何度もやめようと思ったが、自分の代に総会が荒れると力量を問われる。1回当たりの支払いを減らそうと考えたが、それも出来なかった」と支払いが連綿と続いたことを認めている。

高島屋では事件発覚の3日あとに代表取締役社長が退陣、さらに取締役21人の役員報酬を8月から3カ月間ゼロとしたほか、法務対策室の新設、業務刷新委員会のスタートなど改革に懸命の姿勢を見せている。

事件の波紋はこれに止まらない。経団連の豊田章一郎会長は、記者会見で総会屋との付き合いを禁じた「企業行動憲章」の遵守を求め、東商副会頭の岡田卓也氏は「国際的に見て異常で監査役は機能不全に陥っている」と指摘、各地方自治体からは物品納入の指名停止も相次いだ。

そして事件終結後に、大阪弁護士会と市民グループの「株主オンブズマン」が株主代表訴訟を起こした。今回の提訴は起訴事実の1億6,000万円の賠償請求だが、原告側は訴訟の目的として「企業の経営実態の透明化」「暴力団、総会屋など闇の勢力と企業の水面下の関係の実態解明」の2点を挙げた。さらに起訴事実以外の現金供与についても2次提訴して真相解明したいとの意向を表明した。

経済界や市民グループがこれだけの反応をみせたのは他でもない。商法の改正で総会屋への利益供与が禁止されながら、高島屋という大企業が、法律を無視した状態を13年間も続けたことへの驚きと怒りである。

2　総会屋摘発

暴力団の取締りを担当する警視庁捜査4課では、毎日、記者会見がある。摘発した組織、犯罪事実の発表から暴力団の最新の傾向、資金集めの実態など内容は様々だ。

4半世紀以上前の70年（昭和45年）10月、総会屋逮捕の発表があった。最初に担当の管理官から長い説明があった。「最近は総会屋が急速に勢力をつけてきた。ほとんどの企業が、彼らのいいなりに金を出している。暴力団とのつながりもあり、今後の捜査4課の重点目標として総会屋摘発に取り組んでいく。総会屋というのは……」。

総会屋が、どんな活動をしているのか。警視庁が時間をかけて、わざわざ説明したのは、当時、総会屋の存在自体が大きな社会問題になっているわけでもなく、第一線にいる暴力団担当記者もその活動の実態をあまり知らなかったからである。

総会屋3人を暴力行為と恐喝容疑で逮捕、1人を指名手配したという内容だった。手配された総会屋は、中学を卒業して上京、見よう見まねで総会屋を始め、前年は4,000万円近くを企業から集めていた。警視庁が重点目標としたのはこうした「成功例」に刺激された暴力団が総会屋との連携を強めるとともに、転向組も出そうな情勢があったからだ。

この年、警視庁はある総会屋が出入りしていた東証一部上場の100社について徹底的なアンケート調査を行った。いずれの企業からも恐喝的もしくは強要的な資金要求をしているとみたからだが、回答のうち、70社は要求されるままに総会屋への賛助金などをアップしていることが判明する。

例えばある商社。当時は総会は2回行われていた。67年の春と秋に数株を持って乗り込んできたこの総会屋に現金2,000円ずつを黙って供与。翌年は春5,000円、秋1万円に昇格、69年は年間5回で計20万円。そして70年からは毎月10万円と「月給制」に変わった。グループ企業への紹介も盛んに行われ、総会屋の年収はたちまち数千万円に膨れ上がった。

71年に都心の一流ホテルで「経済セミナー」が開かれた。戦前からの総会屋8人が企業関係者170人を集めたセミナーで「総会屋は昔で言えば忍びの者。または雇われ武士。目立たないうちは良かったが、最近は新興総会屋がクローズアップされて好ましくない」「暴力団の転向が続いているが、企業の公害やベ平連の活動時に頼りになるのは昔からの総会屋」といった総会屋自身のPR発言が相次いだ。

日本が高度成長をひた走り始めた時代である。企業は同業他社との競争に明け暮れていた。すべてを金で解決しようとする風潮も確かにあった。総会屋へ流れる企業からの資金はどんどん肥大化した。総会屋を名乗れば金になるという話が暴力団社会に一気に広まった。

それまで、ひっそりと企業に「寄生」していた総会屋が、新興総会屋の増加とともに社会の注目を浴びるようになった。古顔の総会屋のPRは、そのいらだちのあらわれでもあったのだろう。

確かに、各企業では異常な光景が日常的に展開されていた。早朝から「経済研究所」「経営コンサルタント」「企業研究会」などの名刺を持った人物が総務部を訪問する。

総務課員が名刺と引き換えに番号札を渡す。みんな無言だ。番号札を貰った一団は椅子だけが並べられた別室へ通される。

一方の総務部。女子社員が経理部から1万円、5,000円、1,000円札を預かってくる。うずたかく積み上げられた札束を番号札と名前を見ながら素早く封筒に総務課員が詰め込む。

総会屋としての実績、出版物、影響力。すべてを判断して相手の機嫌を損ねない額を決定しなければならない。だが、ベテラン総務課員でも識別できない総会屋がこの時代、急速に増加した。ぞんざいに扱うと、広域暴力団が出てきたり、著名な総会屋があとから嫌がらせをするなどという事態が日常的におきていた。

これが、昭和45年前後、つまり1970年頃の都内の総会屋の情勢である。

3　ゴルフ錬金術

一流企業から総会屋を経由して暴力団に流れる以外にも、表社会から暴力団への資金の流れは様々な形で続く。

債務保証を乱発したあげくに、特別背任に問われた東京佐川事件。バブル経済を象徴するような事件だったが、東京地検や警視庁の捜査で、東京佐川前社長・渡辺広康被告と広域暴力団稲川会・石井進会長（故人）との関係、資金の流れが明らかになる。

石井会長が70年頃から出入りしていた銀座のクラブに渡辺被告も79年頃から出入りするようになる。2人と親しくなったクラブ経営者は、東京佐川が事業拡大のため用地を物色していることを知る。

85年1月ころ、経営者の紹介で石井会長と渡辺被告の対面が実現した。石井会長は当時、不動産や株取引など経済分野への進出を計画しており、東京佐川の用地買収話は願ってもない材料だった。石井会長は、対面後の2月に不動産会社を設立、クラブ経営者が社長に就任した。

それから渡辺被告が石井会長の「力」に救われる場面が立て続けに出現する。

この春、渡辺被告は女性問題をブラックジャーナルに取材されていた。その動きを石井会長が封じる。

87年9月には「かねて交際のあった政治家」「自らの後ろ楯と頼んでいた政治家」（冒頭陳述）である金丸信自民党副総裁から右翼団体「皇民党」の活動を押さえるように依頼された。渡辺被告は解決を石井会長に頼み団体の活動はおさまった。

渡辺被告は、自らのスキャンダルの発覚が防げたことで地位は安泰、さらに右翼団体の活動を押さえたことで政界とのつながりを深めていく。石井会長に対する大きな借りである。その一方で佐川急便から、石井会長周辺には湯水のように資金が流れ出した。

経済分野へ進出する野望を持っていた石井会長は、ブラックジャーナルの活動を押さえた見返り条件として、将来、ゴルフ場建設の際に協力するとの約束を渡辺被告から取り付けていた。

目をつけたのが、建設中だった茨城県の「岩間カントリークラブ」だった。建設予定地の土地の買収が思うように進まず、虫食い状態になっていたが、東京佐川の債務保証で、相互銀行から5億5,000万円を引出した石井会長の関係会社が、土地買収に乗り出した。86年2月には、別会社を設立し東京佐川の債務保証でさらに資金を調達する。ところが、「岩間カントリー」の開発会社の全株式は、なぜか東京佐川がこの年11月に取得していた。開発主体が暴力団関係者だと手続きが順調に進まない恐れがあり、東京佐川がダミー役を引き受けたのだという。

許認可手続きが終えた89年3月、石井会長の直営会社が株を譲り受け、ゴルフ場を完全支配下におさめた。

錬金術が始まる。石井会長はそのころ、連金術の計画を部下に打ち明けている。会員権の発売とは別に会員資格保証金の名目で金を集めるというのだ。

この金の集め方は、後に国会でも問題になるが、当時の石井会長の計画によれば「集めるだけ集め、株取引に資金を投入、一発勝負する」というものだった。

経営形態に問題があったのは事実だが、東京佐川は当時、急成長会社ともてはやされた表の企業である。佐川急便が債務保証という形で資金調達に協力したことで、暴力団がゴルフ場の経営に乗り出す。

そして、会員資格保証という得体の知れないものが発行される。会員権ではないからプレイできるわけではない。保証金名目で89年4月から8月までに集められた資金は実に384億円で、一流会社が多大な協力をする。

ゴルフ場のオープンは翌年11月である。

表の経済と裏の勢力が、このあたりから完全に結びついたと指摘されるゆえんだ。

4　株への資金投入

石井会長の一連の株取引は国会でも証券会社との癒着として大きな問題になる。

保証金名目で多額の資金集めを計画した石井会長は、仕手筋として知られた人物に会い、保証金の拠出を求めるとともに保証金を株に投入する野望を打ち明けた。仕手筋が進めたのは東急電鉄株だった。東急グループの総帥が死去したため、結束強化をはかり株主の安定化工作に乗り出すというのが、推奨の理由である。

89年3月のことで、翌月11日から株を買い集め出した。1株1,610円だった。時を同じくして株が急騰する。発行済み株式の3%に相当する3,170万株を買いつけた同年11月17日時点では、3,060円に達していた。

買い付け資金は、12法人1個人から調達した会員資格保証金384億円の中から170億円を投入した。さらに、野村証券、日興証券系の証券金融から362億円、別の株式売却代金58億円など580億円がつぎこまれた。

証券会社の損失補塡が発覚した91年8月29日、野村証券の前会長、日興証券の前社長の2人が衆議院証券・金融特別委員会に証人として喚問された。喚問の焦点は、損失補塡とともに石井会長との付き合いに絞られた。

両社の関係会社は、1口4,000万円の「会員資格保証」を各50口、20億円ずつ購入、買い占めた東急電鉄株を担保に野村系証券金融会社が160億円、日興の証券金融会社が202億円も融資していたからだ。また、東急電鉄株を野村証券が推奨していたことから株価操縦などの疑いでも追及された。

両社と石井会長との付き合いは、ともに86年の秋口から始まる。野村証券は、秘書室担当役員が、当時出入りしていた総会屋に紹介されたのが発端。この役員が本店営業部長に「大事な人だ」と紹介して取引を開始した。「その際に属性を言わずに紹介した」と前会長は証言した。

日興証券との取引は、石井会長の代理人として税理士が本店営業部に口座を開設して始まった。当時は暴力団関係者とは分からなかったが、1年後の87年夏に社員が石井会長の自宅を訪問、その雰囲気から「属性に気がついた」。だが、この情報は社内には伝わらなかった。その結果、系列会社からの巨額融資、会員資格証の買い上げという利益供与につながり、前社長は「返す言葉もない。はっきり言って管理ミスだ」と謝罪した。

東京佐川事件の捜査や証券・金融特別委員会の証人喚問で判明したのは、表の経済界から経済取引に名を借りて暴力団社会に流れる莫大な資金だった。

警視庁の当時の調べでは、石井会長の周辺企業には、直接融資、債務保証を含めて東京佐川から約2,500億円、会員資格保証書384億円、野村、日興両社系列の証券金融の362億円など3,500億円が流入した。

資金の使途は、融資の返済や金利支払いに1,600億円、株購入代金が7百数十億円、不動産購入や関連企業への貸付に600億円、ゴルフ場開発資金に2百数十億円、美術品の購入に50億円などだった。

バブル経済は大型の経済事件を多発させた。都市部の土地価格が急騰し、再開発をあせる業者が「地上げ屋」を雇った。地上げ屋は多くの場合、暴力団からの転向組だった。

1、2年前まで無名だった人物が仕手集団と組んで突如大株主に踊り上がった。株の買い取り要求や企業の乗っ取りをめぐるごたごたに暴力団が介入した。その度に巨額の金が動いた。

巨額の金の流れが、暴力団の表社会での活動をさらに活発化させた時期でもあった。

5　変質する暴力団

時代とともに暴力団や総会屋は変質し、資金集めの手段もしだいに巧妙化する。

戦後の混乱期に、それぞれの繁華街などで自己の勢力圏を確立していた暴力団は、60年（昭和35年）、神戸の山口組が、大阪の暴力団明友会とミナミの縄張りを巡って衝突した。山口組は2回にわたって、数十人の組員を動員、3人を殺傷した。この事件をきっかけに、山口組は大阪進出を果たすが、以後の暴力団の広域化、流動化をうながすことになる事件でもあった。

広域化、勢力拡大のための対立抗争が、全国各地で日常的に繰り返された。63年、本多会系山村組幹部が、山口組系打越会幹部を射殺した事件では、ダイナマイトまで登場する対立抗争が半年間も続き、9人が死亡、14人が負傷した。勢力拡大を目指す多くの対立抗争事件の中でも代表格の凶悪事件である。

暴力団の構成員もしだいに増え、この63年は5,216団体、18万4,000人に達した。史上最高の数である。数を頼みに政治に介入しようとする動きも目立った。

64年にはじまる第1次頂上作戦は、こうした背景による。警察の狙いは、当時も現在も同じで徹底した幹部の検挙と資金源の壊滅だった。当時の資料によれば、この年、幹部級4,500人を逮捕、さらにプロレスや歌謡ショウなどから暴力団を排除した。

57団体がこの年に解散、65年は、関東の7大暴力団の親睦団体「関東会」と37団体が解散した。

だが、やがて幹部が相次いで出所してくると別の動きが出てきた。解散を表明した「住吉会」は「住吉連合」、「松葉会」は「松友会」と名称を変えて復活した。一方で山口組と稲川会の最高幹部が盃を交わして、広域暴力団が連携した。

反山口組団体の「関西二十日会」が結成されれば、東京では「関東例会」が作られるなど組織の復活、再編が活発になった。この時期、暴力団の資金源もしだいに多様化してくる。

いわゆる古典的な資金集めであるばくちやゆすり、たかりなどに加えて、手形回収や倒産企業の整理などの分野に進出する。会社を設立、合法を装って債権回収や競売にも手を出すようになる。

非合法な資金源しかない弱小の暴力団が合法資金源を持つ組織の大きな暴力団を頼ることで生活を確保した。そのことで、暴力団の組織化、系列化も進んだ。

71年2月、警察庁は広域暴力団7団体を指定、集中取締りと分断、解体を指示した。いわゆる第2次頂上作戦である。この時期の警察庁のある調査によると、暴力団が関係する「企業」は、4年間で飲食店41%、金融業26%の増加というデータがある。それに伴い、暴力団の資金源として債権取立による収入が2.65倍になったという数字も出ている。

債権の取立は、民事訴訟に持ち込んでも時間がかかる。警察は民事不介入が原則で、一刻を争う展開になると暴力団に頼る。

当時、取材で手形ブローカーや土地ブローカーなど様々な「塀際」の人物に会った。彼らは、いずれもその道数十年。暴力団とは一線を画していたが、しだいに暴力団幹部と交際を始める。そのきっかけについて「手形の回収や闇金融は、これまでのゆすりやたかりに比べ、もうけ幅が大きい。だが、誰でもできるわけではない。組では頭のいい幹部組員が今、日常的に手形ブローカーに接触を求めている」「暴力団と連携するとスムーズに話が進む。連携しないと激しい妨害にあって商売できない」と語っていた。

この時期から企業暴力、知能暴力、民事介入暴力などの言葉がしだいに定着する。

6　総会屋への転身

民事介入暴力、企業暴力、知能暴力。さまざまな言葉を生み出したこの時期、暴力団の総会屋への大量の転身も始まっていたことは、「総会屋摘発」の章ですでに触れた。

1915年（大正5年）ごろから総会屋を始めたある人物が、59年に「ある総会屋のメモ―攻防40年の懺悔録」という「自分史」を執筆したことがある。その中で、総会屋を始めて10年ほどたった25年にある会社を訪れ、庶務課長に社長への面会を申し込むシーンがある。庶務課長は取り次いでくれない。「あいにく、会社で作成している総会屋リストには私の名前がのっておらず、剣もほろろに扱われていた」のだという。

総会屋は明治時代後期からの存在が確認されているが、この「自分史」によれば、大正に入ると企業が総会屋リストを作成していたことがわかる。「御用総会屋」とそうでない総会屋の区別をするためのものだろう。

だが、70年以降は、敵味方に関係なく、総会屋と名乗れば企業から金がばらまかれるようになってしまった。ために暴力団からの転向が相次ぐようになる。

「昔でいえば忍びのもの」と考える古くからの総会屋にはこの転向が苦々しい。だが、暴力団からの転向組や暴力団の庇護を受けたにわか総会屋に対抗するためには、別の暴力団にたよらなければならない。

古参と新興総会屋の対立、暴力団の参入を象徴するような事件が71年11月に発生した。ある上場企業の株主総会で、古参総会屋が質問中に新興総会屋が質問をやめさせようと近寄った。これを阻止しようと古参側のボディガードが立ち上がり、新興総会屋も数人がかけつけ、総会場の2か所で乱闘になった。

その夜、新興側は都内のホテルに暴力団60人とともに食事をしながら、古参側の襲撃に備えた。そして、翌日、双方が暴力団会長をたて和解した。暴力団と総会屋の密着を示すケースである。

時の警視庁捜査4課長は、72年春、各企業の総務関係者が集まった席上でこうした事例を引きながら、総会屋の集団化、東西交流の活発化、暴力団の浸透ぶりを説明した。とくに、暴力団について「警察の取締りを逃れて、資金源を会社に新たに求めている。その理由が金になりやすい。捕まりにくいことである」「会社にミスがあり、そこを会社ゴロに突かれる。1人に付き合うと、とっかえひっかえ会社を訪問する全国の狼のえじきになる」と警告した。

だが、企業側からは、ほとんどノーチェックで賛助金が流れ続けた。75年に警視庁が検挙した総会屋を名乗る暴力団4人は、総会屋の名刺こそ持っていたが、会社に対する知識は全くない。そこで、僅かな知識がある中心人物だけが発言、あとの3人はただうなずくだけと役割分担を決めて、会社を訪問、賛助金を要求していたことがわかった。

70年1,600人だった総会屋は、77年に6,500人に達した。暴力団からの相次ぐ転向がこれだけ総会屋を急増させたのである。転向の理由は、簡単に企業が金を出し、被害届けを出そうとしないからだった。

法務省民事局は、77年「株式制度の改正試案」、78年「株式会社の機関改正試案」を発表した。単位株制度の導入や、「不正の請託」がなくとも「利益の供与」が立証されただけで処罰するというのが、総会屋関係の骨子である。警察庁は、この中で「ほとんどすべての総会屋が直接、間接に暴力団の支配下に置かれている」「総会屋の活動は、健全な自由主義経済秩序を侵害するばかりか、暴力団の有力資金源になっている」として賛成を表明した。

この時期に警察が検挙した総会屋の稼ぎ頭は、75年からの2年半で、1,800社から3億7,000万円を集めていた。

7　暴力団資金源対策

総会屋への利益供与は、商法が改正されて82年10月1日に全面禁止された。「不正の請託」がなくとも、利益供与の事実だけで供与した側もされた側も処罰される両罰規定がスタートした。「忍びのもの」「社会の必要悪」として明治以来認められていた総会屋が、この時期から存在悪と認定されたのである。

10年後の92年3月1日には「暴力団対策法」がスタートした。「暴力団の行う暴力的要求行為の規制」「対立抗争による市民生活の危険防止のための必要な措置」を取ることで市民生活の安全を確保することが目的だった。

暴力団の威力を利用して生計の維持、財産の形成をする場合や組員の「犯罪経歴保有者」が一定の割合を超えた場合、公安委員会はその組織を指定暴力団とし、示談への介入や用心棒代の強要などの行為を禁止した。従わなかった場合は罰則もある。

この年7月1日には、いわゆる「麻薬新法」も施行された。「新法」の特色は、麻薬犯罪に関して「資金洗浄（マネーロンダリング）行為の処罰」「不正収益の凍結、没収」「国際的なコントロールド・デリバリー」からなる。

これによって、麻薬捜査に関しては泳がせ捜査が可能になったし、有体物に限るとされていた没収規定も大きく広がった。没収が強化されると、収益を隠すための様々な手段が取られるが、事情を知ったうえでのマネーロンダリングも処罰されることになった。

商法改正、暴力団対策法、麻薬新法。法の改正や新立法は、組織犯罪集団に流れる金をいかに遮断するかという試みでもある。

犯罪集団は、相互に依存しながら「数」と「力」で不法資金を入手しようとする。潤沢な資金があれば、それに引かれて組員の数が増える。武器も容易に調達できる。「数」が「力」になる。それによって、資金がパイプが、また広がる。

限りない拡大再生産が繰り返される。第一次頂上作戦の当時から暴力団の資金源を狙っては取締りが繰り返されてきた。そのたびに暴力団は離合集散を続け、資金源を変えながら組織を維持している。そして、しだいに表の社会との境界線があいまいになる。

しかし、麻薬に関する犯罪以外は依然として不法収益の没収は容易ではない。マネーロンダリングの禁止も及ばない。まして、国際的なコントロールドデリバリーは不可能である。

かって、大阪の銀行で猟銃強盗事件が発生した。犯人は、行員を射殺したうえで、行員を人質に2日間も銀行に籠城した。事件は大阪府警の決死隊が突入、犯人を射殺して人質を救出する。事件があまりに衝撃的だったため連鎖反応が起きた。金融機関が連日のように襲われた。

警察庁は連鎖反応を断ち切るために、朝から制服の機動隊員を動員、主な金融機関に張りつけた。連鎖反応は断ち切られた。

安全な社会が無秩序に陥り、やがて復元力を無くすことを恐れたための機動隊大量動員だった。

日本の治安は極度に悪化している。無数の水脈を伝わって、表社会から裏側へ資金が流れている。資金はさらに犯罪者集団を太らせる。その流れを遮断し、不法収益をどうするか。社会の安全のために、復元力を失わないために真剣に考える時期にきている。

マネー・ローンダリング防止に関する金融機関の実務対応

小笠原浄二
(前第一勧業銀行総合研究所法規調査部長)
(第一勧業銀行融資部審査役)

目次

1　金融機関におけるマネー・ローンダリング防止に関する法的規制の経緯
2　銀行取引における本人確認
3　疑わしい取引の届出義務
4　金融機関の実務対応

1　金融機関におけるマネー・ローンダリング防止に関する法的規制の経緯

金融機関を利用したマネー・ローンダリングの防止に関しては、昭和63年12月に、「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」が採択されている。また、昭和63年12月には、バーゼル銀行規制・監督委員会によって、「資金洗浄の防止のために金融機関が遵守すべき倫理的な諸原則に関する声明」が出されている。さらに、平成元年7月のアルシュ・サミットの経済宣言に基づいて設置された「マネー・ローンダリングに関する金融活動作業グループ（FATF)」が、平成2年2月に、「資金洗浄に関する金融活動作業グループ全体報告書」をまとめている。そして、これらを踏まえた大蔵省銀行局長通達（平成2・6・28蔵銀1700号）により、金融機関は、平成2年10月から、新規取引や大口の現金取引等をするに際して、本人確認を実施するように要請されている。その後、「麻薬及び向精神薬取締法等の1部を改正する法律」および「国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例等に関する法律」（以下、「麻薬特例法」という）の2法が成立し、国内体制の整備が図られた。この麻薬特例法の5条によって、金融機関は、平成4年7月より、疑わしい取引を大蔵大臣や都道府県知事に届け出ることが求められるようになった。また、この法律の成立を踏まえ、新たに、大蔵省銀行局長通達（平成4・7・1蔵銀1283号）（以下、「通達」という。後掲〔資料1〕）と、これを受けての銀行課長事務連絡（以下、「事務連絡」という。後掲〔資料2〕）が発せられ、金融機関は、いっそう本人確認等を徹底することを求められるようになった。

2　銀行取引における本人確認

銀行取引における本人確認については、わが国では、大蔵省の通達により、これを行うよう要請されている。実際に本人確認を行う局面は、2つの局面である。まず第1の局面は、新規取引の局面で、代表例は、預金口座の開設である。このほか、貸金庫や保護預りなどの新規取引に際しても、本人確認が求められている。

第2の局面は、大口現金取引の局面である。ここで大口の取引とは、具体的には、1取引当たり3,000万円以上の入金・支払・両替・振込などの取引をいうとされている。ただし、外国送金取引、外貨やトラベラーズ・チェックの両替については、1取引当たり500万円相当額を超える場合に本人確認を行うものとされている。また、大口現金取引における現金取引とは、現金そのものによる取引だけでなく、持参人払小切手による取引も、これに含まれるとされている（通達記1(2)、事務連絡記1(2)）。

大口現金取引については、口座開設時にすでに本人確認をしている顧客との取引であっても、その都度、本人

確認をしている。もっとも、大手の百貨店など、大口の現金取引が恒常化している顧客との取引については、事前に支店長等の承認を得ることを条件に、取引毎の本人確認を省略している（事務連絡記1(2)本文なお書参照)。本人確認については、実質的にほとんど活動していない、いわゆるペーパー・カンパニーとよばれるような会社を相手とする取引や、非合法目的を推測させるような、通常では生じない大口取引や特殊な取引については、特に注意を払うようにしている。そして、本人確認の過程で判明した調査結果については、これを記録に留めるようにしている（通達記2参照)。

本人確認の方法については、公的な書類の提出を受け、その住所・氏名を確認することを原則としている。ここで、公的な書類とは、具体的には、個人の場合には、①運転免許証、②旅券（パスポート)、③住民票の写し、④住民票の記載事項証明書、⑤転出証明書、⑥印鑑証明書、⑦各種健康保険証、⑧各種年金手帳、⑨各種福祉手帳、⑩外国人登録証明書・外国人登録済証明書、⑪国税または地方税の領収証書または納税証明書、⑫社会保険料の領収証書、または⑬学生証および社員証等の身分証明書のうち従来の取引関係等からみて本人確認を行ううえで確実なものである。また、法人の場合には、①登記簿謄本・抄本、②印鑑証明書、③定款・寄付行為・規則・規約の写し、または④国税または地方税の領収証書または納税証明書である（事務連絡記1(1)イ参照)。

これらの本人確認資料のうち、有効期限のあるものについては、その期限内であることを、有効期限のないものについては、原則としてそれが作成されて6カ月以内であることを併せて確認している。本人確認資料に住所が記載されていないものについては、その発行者、証明書番号等、本人確認につき参考となる事項を記録するようにしている（事務連絡記1(1)なお書参照)。

本人確認資料の提出がない場合には、得意先担当者が訪問して、住所・氏名等を確認したり、店舗の近隣に居住しているため、面識があり、身元が明らかであることをもって本人確認済とみたり、キャッシュカードを届出の住所に配達証明郵便で送付し、その送達を確認することによって本人確認をすることもある（事務連絡記1(1)ロ)。

本人確認をした結果は、確認書を作成したり、印鑑票にその旨を記載したりして、それを記録に留めている。その確認書および印鑑票には、確認方法を記載したうえで、確認者が自己の印を押印している（事務連絡記1(3))。これらの記録は、5年間保存することを義務づけられている（通達記3)。口座開設時に本人確認ができなかった場合、たとえば、キャッシュカードを郵送したが、宛先不明で返戻されたような場合には、当行では、その口座に、本人確認未済を意味する注意コードをコンピュータに入力し、後日、その口座を利用して、顧客と取引があった場合には、本人確認が済んでいない旨のメッセージが表示されるようにしている。この表示があったときは、その時点で改めて、本人確認をすることになる。

本人確認の状況は、本部でとりまとめ、半期ごとに集計して、大蔵省に報告している（通達記1(3)、事務連絡記2)。

3　疑わしい取引の届出義務

1　麻薬特例法5条によって課せられた疑わしい取引の届出義務

麻薬特例法は、「(銀行等の金融機関は）政令で定める業務において収受した財産が不法収益等である疑いがある場合又は当該業務に係る取引の相手方が当該業務に関し、第9条の罪（資金洗浄の罪）に当たる行為を行っている疑いがあると認められる場合においては、速やかに、政令で定める事項を、文書で、主務大臣（政令で定める金融機関等にあっては、都道府県知事）に届け出なければならない」とする（同法5条1項)。これにより、

金融機関は、①業務上受け入れた現金や有価証券が麻薬取引の不法収益である疑いがある場合、または②業務にかかる取引の相手方が麻薬取引の不法収益をマネー・ローンダリングしている疑いがある場合には、その旨を文書で、主務大臣または都道府県知事へ届け出ることを義務づけられたのである。ここでいう業務の範囲は、金融機関のすべての業務とされ（不法収益等に係る疑わしい取引の届出及び記録に関する政令《以下「政令」という》2条1号）金額のいかんも問題とされていない。

実務では、営業店において、受入れ現金等が不法収益である疑いがあると認められたり、取引の相手方がマネー・ローンダリング行為をしている疑いがあると認められたりしたりすると、営業店におけるマネー・ローンダリング防止責任者が速やかに本部の責任者と連絡をとり、届出の要否を協議することになる。疑わしい取引の届出書には、金融機関の名称および所在地、取引発生年月日および場所、取引が発生した業務の内容、取引に係る財産の内容、取引の相手方の氏名・名称および住所・居所、疑わしい取引でありと判断した理由が記載される(政令3条)。この疑わしい取引の届出書は、検察官、検察事務官、司法警察職員または税関職員はこれを閲覧・謄写することができるので（麻薬特例法7条)、麻薬犯罪捜査に役立つものと期待されている。疑わしい取引の届出については、これから届出を行うといった事前の情報や、すでに届け出た旨の事後の情報は、取引の相手や関係者に漏洩してはならないとされているので（麻薬特例法5条2項)、銀行内の情報管理には注意を払うよう徹底している。

2　銀行の守秘義務

一般に、金融機関およびその役職員には、業務上知りえた顧客の情報をみだりに漏洩してはならないという守秘義務があるとされている（銀行法21条参照)。しかし、この守秘義務も絶対的なものではなく、公益を根拠とする法令等に基づく開示については、その対象外であると解されている。麻薬特例法に基づく疑わしい取引の届出も、まさに公益を根拠とする法令等に基づく開示であるので、守秘義務の対象外であると解される。

なお、金融機関は、麻薬等の薬物の不正取引の取締りにあたっては、裁判所および捜査機関に対して、法的に可能なかぎり協力することを求められている（通達記4)。

4　金融機関の実務対応

以下、当行における実務対応を解説するが、他の金融機関でも、概ね同様の実務対応をしていると思われる。

1　内部体制の整備等

マネー・ローンダリングの防止については、当行では、取引を国内取引と外国為替取引とに分けて、それぞれ本部内の担当部を明確にし、そのなかに責任者を置くという体制をとっている（通達記5(2))。この責任者は、営業店からの照会にアドバイスを与え、責任をもって指導するほか、大蔵省への連絡窓口となる。営業店においても、マネー・ローンダリングの防止責任者を明確にするという体制をとっている。ここで任命された責任者は、たとえば、ある取引が麻薬特例法でいう「疑わしい取引」に該当する可能性があると判断した場合に、本部の責任者に連絡をして、大蔵省への届出の要否を協議するなどの役割を果している。このように責任者を明確することによって、マネー・ローンダリングの防止体制を整備しているということができる。また、責任者に情報を集中することにより、情報漏洩を防止し、プライバシーや守秘義務の抵触しないように情報管理を行っているということができる。

2 行内研修等

マネー・ローンダリングの防止の趣旨を行内で徹底させるため、当行では、行内研修・行内教育を相当程度実施している（通達記5(1)参照)。具体的には、麻薬特例法の施行を機に、大蔵省監修・全国銀行協会連合会作成のマネー・ローンダリングの防止をテーマとしたビデオテープを資料として、全行員を対象として、各営業店で勉強会を実施した。その後においても、窓口担当者・営業担当者・証印者・課長・支店長席に対する各種の研修をするに際しては、マネー・ローンダリングの防止について相当程度の時間を割いている。

3 その他の本部施策

このほか、銀行においては、内部の監査体制として、検査部による臨店検査という制度があるが、この臨店検査に際しても、本人確認状況、その記録の保管状況等のマネー・ローンダリングの防止に関する手続を事務マニュアルどおりに処理しているかについても、検査をしており、その結果も、検査の評価の一項目としている（通達記5(3))。

本人確認状況については、本部の施策として、本部で集計した営業店別の本人確認の未済の実績表を各営業店に還元し、本人確認未済の比率が高い営業店には、個別に注意をするようにしている。

また、海外送金に関しては当行では、平成4年11月より、経常的取引のない者から500万円相当額を超える海外送金の依頼があった場合には、送金依頼人名に必ず住所を付記して、為替電文を対外発信している。このように処理するようにしたのは、「マネー・ローンダリングに関する金融活動作業グループ（FATF)」の要請を背景に、スイフト（SWIFT〔Society for Worldwide Interbank Financiai Telecommunication の略称〕。1973年に世界各国の銀行によって設立された銀行間のデータ通信サービス機関）本部から、加盟銀行等に対して、国際送金にあたっては、送金依頼人の住所を記入するように協力要請があったからである。

4 広報活動

顧客の理解・協力を求めるため、全営業店で、マネー・ローンダリングの防止に関するポスター（口座の開設や大口の現金取引にあたっては、住所・氏名を確認させてもらう旨が記載されている）を店頭に掲示している(通達記1参照)。あわせて、マネー・ローンダリングに関する大蔵省名のパンフレット（マネー・ローンダリングの意味および口座開設や大口取引については、本人確認書類が必要である旨が記載されている）および全国銀行協会連合会名のパンフレット（マネー・ローンダリングの防止の観点から口座の開設や大口の現金取引にあたっては、本人確認をする旨、本人確認が必要となる取引および提示してもらう書類等を明示している）を全営業店に配付して、これを必要に応じて、顧客に交付するようにしている。

資料1—大蔵省銀行局長通達平成4年7月1日蔵銀第1283号

麻薬等の薬物の不正取引に伴うマネー・ローンダリングの防止について

近年、麻薬等の薬物の不正取引が国際的に拡大しており、これに伴い不正取引から生じた収益のマネー・ローンダリング（以下「資金洗浄」という。）を防止するため、世界各国において各種の措置がとられてきたほか、国際連合等を中心に国際的な対策が検討されてきた。

注(1) 本通達において「麻薬等の薬物」とは、麻薬及び向精神薬取締法、大麻取締法、あへん法及び覚せ

い剤取締法により規制の対象となっている物質であって、麻薬、向精神薬、大麻、あへん、けしがら及び覚せい剤等をいう。

注(2)　我が国において犯罪とされる「資金洗浄」は、薬物犯罪に係る不法収益等の取得、処分についての事実を仮装したり、不法収益等を隠匿したりすることと規定されている。

63年12月には、「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」（以下「麻薬新条約」という。）が採択され、我が国も元年12月に本条約に署名したところである。

また、バーゼル銀行規制・監督委員会においても、63年12月に資金洗浄防止のために金融機関が遵守べき倫理的な諸原則に関する声明（以下「諸原則に関する声明」という。）について参加各国の合意が得られ、我が国でも各金融機関において本声明に述べられている諸原則を経営上の基本方針の1つとして位置付けるとともに、これに沿って業務運営手続きの整備に務めるよう要請したところである。

更に、元年7月のアルシュサミットの経済宣言では、金融機関を資金洗浄のために利用することを防止する対策を検討するため、サミット参加国等をメンバーとする金融活動作業グループが設置され、検討が重ねられてきたが、2年2月に「資金洗浄に関する金融活動作業グループ全体報告書」（以下「作業グループ報告書」という。）がまとめられ、2年4月19日に公表された。

その後、3年10月に「麻薬新条約」及び「作業グループ報告書」の勧告を実施するための国内体制の整備の一環として、「麻薬及び向精神薬取締法等の1部を改正する法律」及び「国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例等に関する法律」（以下「特例法」という。）、いわゆる「麻薬2法」（以下「麻薬2法」という。）が公布され、この特例法においては、資金洗浄の処罰規定及び薬物犯罪により得た不法収益等の没収規定が定められているほか、「疑わしい取引」について金融機関等にその取引内容を届け出（郵政大臣の記録義務）ることが規定されている。

また、この特例法の規定に基づいた「不法収益等に係る疑わしい取引の届出及び記録に関する政令」が本年5月に公布され、金融機関等の疑わしい取引に係る届出及び記録を行うべき業務の範囲、当該届出及び記録を行うべき事項等が定められたところでもある。

（注）　本通達において「疑わしい取引」とは、金融機関等が当該業務において収受した財産が不法収益等である疑いがある場合又は当該業務に係る取引の相手方が当該取引に関し不法収益等隠匿罪に当たる行為を行っている疑いがあると認められる場合をいう。

我が国としては麻薬等の薬物に係る不正取引の防止に関する国際的な協調体制に積極的に協力するなどの観点から、「麻薬新条約」、「諸原則に関する声明」、「作業グループ報告書」を踏まえながら、金融機関等においては、2年10月から資金洗浄を防止するため本人確認等を実施するよう要請しているところであるが、「麻薬2法」の成立により国内体制の整備が図られたこともあって、行政としても金融機関等において下記の措置を実施し、本人確認等を更に徹底することが必要であると考えるので、この旨貴傘下金融機関に周知徹底方、よろしくお取り計らい願いたい。

なお、平成2年6月28日付蔵銀1700号「麻薬等の薬物の不正取引に伴うマネー・ローンダリングの防止について」通達は、廃止する。

記

1　本人確認

(1)　顧客に対する周知・徹底

本人確認を行うに当たっては、顧客に対する十分な説明、営業店におけるポスターの掲示等の方法により、上記の趣旨についての顧客の理解を促進し、本人確認についての顧客の協力が得られるよう務めなければならない。

(2) 本人確認の方法等

口座の開設、貸金庫の貸与、保護預り、信託取引又は大口の現金取引を行う際には、公的又は他の信頼できる証明書類等に基づき本人確認を行わなければならない。

(3) 報　　告

各金融機関は、本人確認の未済状況を別に定めるところにより、半期毎に当局に報告するものとする。

2　特に注意すべき取引

実質的にほとんど活動していない会社等（ペーパー・カンパニー等）を取引の相手方とする場合や、非合法的目的を推測されるような通常では生じない大口の取引又は特殊な取引については、特に注意を払うものとし、本人確認の過程等において調査した結果については、その記録を保存しなければならない。

3　記録の保存

顧客の本人確認に関する記録、口座に関する記録等、国内及び国際的な取引に関するすべての必要な記録を少なくとも5年間保存しなければならない。

4　裁判所及び捜査・取締機関への協力

麻薬等の薬物の不正取引の取締りに当たっては、裁判所及び捜査・取締機関に対して、法的に可能な限り協力しなければならない。

（注）本通達において「捜査・取締機関」とは、検察庁、警察、税関及び麻薬取締官事務所等麻薬等の薬物の不正取引の取締りを執行する機関をいう。

5　資金洗浄対策の開発

金融機関における資金洗浄対策を確立するため、効果的な資金洗浄対策の開発について、引き続き各業界団体等を中心に検討を進めるとともに、各金融機関においては、次に掲げる措置をとるなど資金洗浄対策の実施に努めなければならない。

(1) 資金洗浄対策についての知識の向上を図るための各種研修の実施

(2) 資金洗浄対策に関する責任者の指名などの責任体制の確立

(3) 資金洗浄対策を効果的に実施するための内部監査体制の整備

6　海外支店及び海外現法

上記の措置については、海外、特に「作業グループ報告書」の勧告を適用していない国に所在する支店及び海外において設立された会社（全体の発行株式若しくは発行済株式の総数又は出資の総額の50%以上の数又は額を超えてこれらの会社の株式又は持分を保有する場合に限る。）においても、その実行が確保されるよう努力しなければならない。ただし、現地で適用される法及び規則がその実施を禁ずる場合には、その旨を当局に報告しなければならない。

資料２―大蔵省銀行局課長事務連絡平成４年７月１日

麻薬等の薬物の不正取引に伴うマネー・ローンダリングの防止に関する留意事項について

「麻薬等の薬物の不正取引に伴うマネー・ローンダリングの防止について」（平成４年７月１日付蔵銀第1283号）通達の具体的な取扱いを下記のとおり定めることとしたので、貴傘下金融機関に周知徹底方、よろしくお取り計らい願いたい。

なお、平成２年６月28日付事務連絡「麻薬等の薬物の不正取引に伴うマネー・ローンダリングの防止に関する留意事項について」は、廃止する。

記

１　本人確認

(1)　本人確認の方法

口座の開設又は賃金庫の貸与、保護預り若しくは信託取引の開始に当たっての本人確認は次のイ又はロいずれかの方法によるものとする。

イ　書類等による確認

(イ)　顧客が個人の場合

①運転免許証

②旅券（パスポート）

③住民票の写

④住民票の記載事項証明書

⑤転出証明書

⑥印鑑証明書

⑦各種健康保険証

⑧各種年金手帳

⑨各種福祉手帳

⑩外国人登録証明書・外国人登録済証明書

⑪国税又は地方税の領収証書又は納税証明書

⑫社会保険料の領収証書

⑬学生証及び社員証等の身分証明書のうち従来の取引関係等から見て本人確認を行う上で確実なもの

(ロ)　顧客が法人の場合

①登記簿謄本・抄本

②印鑑証明書

③定款・寄付行為・規則・規約の写し

④国税又は地方税の領収証書又は納税証明書

なお、本人確認書類のうち、有効期限の定めのあるものについては、有効期限内のもの、有効期限の定めのないものについては原則として確認日前６カ月以内に作成されたものに限ることとし、本人確認書類に住所が明記されていないものについては、身分証明書の発行者、身分証明書番号等の本人確認に参考となる事

項を記録し保存しておくものとする。

ロ　書類等以外による確認

(イ)　キャッシュカード等を届出のあった住所に簡易書留で郵送した場合で、当該郵便物が返戻されなかった者

(ロ)　渉外担当者等が訪問し、住所、氏名等を確認した者

(ハ)　金融機関の店舗の近隣に居住している等、面識がある者

(2)　大口現金取引

次に掲げる取引のうち、他国との間において行う取引又は外国通貨若しくは旅行小切手の両替取引であって1取引当たり500万円相当額を超える取引については上記(1)のイ又はロに基づき取引の都度本人確認を行うものとし、その他の取引にあっては3,000万円以上の取引について同様の本人確認を行うものとする。

なお、流通業者等業務の性格上現金取引を行う機会が多い者であって、金融機関との間で経常的に「大口現金取引」が発生する者については、取引開始時等に本人確認が行われていることを条件に本人確認を省略することができるものとする。

イ　現金による取引

(イ)　現金による入金又は払出し

(ロ)　現金による振込

(ハ)　現金による自己宛小切手・旅行小切手の作成

ロ　持参人払小切手（自己宛小切手を含み、線引のないものに限る。以下同じ。）による取引

(イ)　持参人払小切手の現金支払

(ロ)　持参人払小切手による振込

(ハ)　持参人払小切手による自己宛小切手・旅行小切手の作成

ハ　そ　の　他

(イ)　現金・持参人払小切手等による外国通貨の売買

(ロ)　旅行小切手の買収による現金の支払

(ハ)　両替（(イ)に該当する場合を除く。）

(ホ)　債券等の売買、償還

(ヘ)　金地金及び金貨の現物取引

(3)　本人確認書

上記(1)、(2)により本人確認を行うものとし、本人確認書に確認書類等を表示し、確認者が押印するものとする。確認ができなかったものについては、確認未済である旨表示するものとする。

2　報　　告

各金融機関の当局への報告は、別紙様式によるものとする。

別紙様式

年　月　日

金融機関名＿＿＿＿＿＿＿＿

本人確認未済報告

（　年度　半期分）

	(A) 本人確認未済件数	(B) 本人確認件数	(A) (A) ＋ (B)
口座の開設	件	件	%
貸金庫の貸与			
保護預り			
信託取引			
大口現金取引 （うち他国との取引） （うち外国通貨の両替取引）	（　　） （　　）	（　　） （　　）	（　　） （　　）
合計			

（注）本報告は，半期の件数をとりまとめて半期終了後２カ月以内に提出すること。

グローバル化するテロの脅威

〔特別寄稿〕

航空機爆破テロについて

ブライアン•M•ジェンキンズ
（クロール・アソシエイツ副会長）

目次

1　航空機爆破テロの防止策
2　航空機爆破テロ——過去の事件から予測される将来のシナリオ

ブライアン・M・ジェンキンズ　Brian. M. Jenkins
クロール・アソシエイツ副会長（リスク・マネジメント部門担当）。国際テロの分野で25年を超える経験を持ち、政府機関や大企業を顧客に、テロ、誘拐、政治的危険、製品脅迫、危機管理に関わる調査およびコンサルティングを多数手掛けている。1989年までは、ランド・コーポレーションの政治科学部長。

1　航空機爆破テロの防止策

最近のバリュージェット機墜落事故（96年5月。アトランタからマイアミに向かう途中で墜落。死者110名）及びTWA800便爆発事故（96年7月。ニューヨーク発パリ行き。死者249名）の発生にかんがみ、クリントン大統領は「航空安全及び保安に関する諮問委員会（Commission on Aviation Safety and Security 以下「委員会」という。）」を設置した。45日間の会期が終了し、委員会は96年9月9日に大統領に中間報告を答申した。

委員会が主にセキュリティの問題に注目したのは、TWA800便が爆弾によって墜落したと説明を受けたり、予測したりしたからではなく、95年に、12機の太平洋線アメリカ航空機に爆弾を仕掛けるテロ計画の存在が明らかになったためである。会期中、ゴア副大統領から、このテロ計画の首謀者とされているラムジ・ユセフが（ニューヨークの世界貿易センタービル爆破事件の犯人として）有罪とされたことを聞いたが、このように、航空機爆破テロの脅威は現実のものなのである。

航空機に爆弾を仕掛けさせないようにすることは非常に困難である。88年の英国上空におけるパンナム機103便爆破墜落事件以来、連邦政府は爆発物探知技術の研究に相当の費用を投じてきた。その結果、外国における他の研究と合わせ、現在、多くの爆発物探知システムが開発、製造又は配備の途中にある。どのシステムが最も有効かはまだ判明しておらず、必要な水準を確保するには、いくつかのシステムを組み合わせる必要があるかも知れない。

また、新たな技術を開発するには時間がかかるため、委員会では、既存の技術を利用して積極的に試験し、有効性を実地調査することにした。これが成功すれば、①どのシステム又はシステムの組み合わせが最も有効か明らかとなり、②技術が改善され（委員会は官民共同の研究プログラムの継続を勧告）、③相当数の機器が購入されるため、機器の価格が下がることになるだろう。

こうすることによって、今より悪くはならないと考えられる。システムの組み合わせによっては、非常に効果的なものもあるだろうし、そうでないものもあるだろうが、関係する全ての空港において何らかのセキュリティ

上の恩恵は得られるだろう。

誰がどのようにこれらの機器の費用を負担するのかについての議論を避けるため、委員会は当初の機器購入は政府の財源で負担すべきことを勧告した。長期的にセキュリティの費用をどのようにまかなうかについては、最終報告で議論することになるが、このように機器購入代金を連邦政府が負担することは従来とはかなり大きな変化である。歴史的に、航空機のセキュリティは連邦航空局（FAA）の基準を満たす義務のある空港及び航空会社の問題とみなされており、基準にどのようにして適合させ、その費用をどう支払うかについては、彼らに任されてきた。委員会は、中間報告書において、航空機を破壊活動から守るのは単に業界の問題ではなく、国家的な問題であると指摘した。テロリストがアメリカの航空機を攻撃するということは、アメリカという国を攻撃していることと同じである。航空機の乗客及び乗組員は直接の被害者になるが、テロのターゲットとされているのは、我々アメリカ人全てなのである。

また、委員会は、航空機に搭乗しない者の荷物が機内に持ち込まれないように、手荷物と乗客の照合を勧告した。これにより、テロリストは、爆弾を乗せた飛行機を空港で見送るのではなく、その飛行機に搭乗しなければならなくなる。現在国際線ではこの手続がとられているが、委員会は、国内線についても同様の手続をとるよう勧告した。こうした手続の導入は簡単ではなく、航空会社からの抵抗が当然予想される。

セキュリティの問題は現在までにも航空業界と政府との間で議論されてきた。一定の範囲までは、このような議論も当然である。誰もがより高いレベルのセキュリティを望んでいるが、航空機は飛ばさなくてはならないし、航空会社は利益を上げなければならないのである。煩雑でコストのかかるセキュリティ基準を政府が設けることは簡単だが、この業界は不景気で競争が激しく、大きな抵抗が予想される。しかし、より良いセキュリティの確保を妨げるような議論は許されない。例えば、前述のパンナム機103便事件委員会の詳細ですばらしい勧告は、ほとんど何も実行されないまま、際限のない議論に陥ってしまった。アメリカ国民が、高度なセキュリティが講じられているが高価な飛行機旅行か、セキュリティに問題があるが手頃な値段の飛行機旅行か、どちらかを選ばなければならないという状況にはすべきではない。前委員会の轍を踏まないように、今回の委員会は政府と業界の協力関係の構築を強く要請した。これによって、業界内の足の引っ張り合いや政府が持つ業界を規制したいという欲求を抑えられるかはまだわからない。

技術が問題の半分だとすると、人間が残りの半分の問題である。セキュリティ機器を操作する者の選び方と訓練方法を改善するため、委員会は、空港の審査官の派遣会社をFAAが検査、認定すること及び新しい訓練プログラムを導入することを勧告した。また、密輸を取り締まるため何千人という職員を米国中の国際空港に配置している米国関税庁においても、セキュリティ改善に取り組むよう勧告した。

報告書の中には、議論を呼ぶ部分もある。乗客、機内持込荷物、チェックインした手荷物の中から爆発物を確実に探知できるセキュリティ・システムが構築されるまで、乗客の中から不審者を抽出し、その手荷物をより詳細に審査する必要性はなくならない。それには、税関庁が薬物の密売人を検挙するのに使ってきたプロファイリングが必要である。しかし、プロファイリングは、大勢の中から数人を選び出すことを意味し、必然的に市民の自由の問題を生じる。基準は人種、国籍、性別や宗教に基づくものなのか。犯歴を含む旅客の個人情報に航空会社がアクセスすることは許されるのか。その基準は、例えばダイナマイト3本にタイマーをセットしているというような、犯行の意思が外見から明確な行動に限られるものなのか。これらの点については、様々な意見が予想される。

乗客と手荷物の審査を強化すれば、正面から武器や爆発物を機内に持ち込むことは困難なものとなる。しかし、最近の事件の中には、航空機の乗組員や空港の地上整備員の中にテロリストの共謀者がいたり、テロリスト自ら乗組員や地上整備員に扮したりした疑いのあるものもある。われわれは、こうした裏口を封じること、すな

わち、飛行機や積み荷へのアクセスを管理することにも配意すべきである。

この問題に対処するため、委員会は、空港の立入制限区域への単独立入を許されている航空会社及び空港の従業員全てについて、犯歴のチェックとFBIの指紋照会を義務づけることを勧告した。この点については、労働組合からの抵抗が予想される。

ところで、現在でも、爆発物の探知に最も有効なのは犬の鼻である。したがって、委員会は、115匹の爆発物探知犬及び調教チームの追加配置を勧告した。これにより、FAAの探知犬班は倍増することになる。主要な空港であっても、こうした班が配置されていないものがある。

セキュリティは安価では確保できない。委員会が勧告した措置の費用は総額で4億2,900万ドルであるが、この中には、航空機のセキュリティ確保よりも幅広い役割を担う、テロ捜査及び情報活動の高度化に従事するFBI捜査員の相当数の増員に必要な1億4,700万ドルも含まれている。さらに2,100万ドルが、先日成立したテロ対策法では見送られた爆薬の粉末の成分構成の登録という議論のある措置に必要な費用として計上されている。そして、残りの約2億4,000万ドルの税金が空港のセキュリティの費用である。しかしながら、アメリカ国内の空港では、年間のべ約50万回の飛行機の離陸があり、乗客1人が1区間につき50セント負担すれば、これらの追加措置を講じることができるのである。このように考えれば、アメリカ国民もセキュリティ強化に必要な費用の負担について納得するのではないだろうか。

原題　Preventing Aircraft Sabotage（96年9月）

2　航空機爆破テロ——過去の事件から予測される将来のシナリオ

我々には、TWA800便がテロリストの爆弾によって爆発したのか、あるいはまだ発見されていない機器の故障によって爆発したのかわからない。この航空機の悲劇的な最後について全てが明らかになるには、何カ月もいや何年もかかるかも知れない。しかし、今回のTWA800便事件を除いても、69年以来70機の航空機に爆弾を仕掛ける計画があったことが判明しており、このうち少なくとも15機が爆破され、1,732名が死亡した。この他にも爆破テロであった可能性が高いが確認されていない事案も数件ある。これらから何がわかるだろうか。

まず、これらの事件は、大規模無差別な暴力へと移行しつつあるテロの不穏な傾向と一致する。大量の爆薬を積んだトラックによる爆弾テロと、セキュリティ・システムをかいくぐるためにデザインされた高度な小型の爆弾による航空機の爆破テロは、次のようにテロの中でも最も多くの被害を発生させてきた。

年　代	事　件　名	死 者 数
1985	インド航空機爆破事件	329名
1993	ボンベイ金融地区における自動車爆弾テロ	300名以上
1988	パンナム103便爆破事件	270名
1983	ベイルート米国海兵隊トラック爆弾テロ	244名
1989	フランスUTA航空機爆破事件	171名
1995	オクラホマ連邦政府ビル爆破事件	168名
1987	大韓航空機爆破事件	115名

（死者数の多い順）

また、これらの事件は、公共交通機関を狙う傾向にも合致している。公共交通機関では、多くのお互い知らない人々が閉ざされた空間に集中しており、一般にセキュリティはほとんど講じられておらず、テロリストが簡単

にその場から脱出できる。この1年半だけでも、イスラエルのバス、パリの地下鉄、モスクワの市街電車で爆弾テロが発生し、東京の地下鉄ではテロリストが神経ガスをまいた。

歴史的に見ても、民間航空機は、テロリストにとって、ハイジャックにおいては人質の、爆破テロ事件では犠牲者の、国旗を掲げた容器とみなされ、格好の標的とされてきた。この結果、4半世紀にわたって爆弾の製造者と航空機のセキュリティ担当者の間で必死の競争が行われてきたが、後者の方が徐々に優勢になりつつある。70年代初めには国際テロの30%以上が民間航空機を狙ったものだったが、現在では10%以下である。70年代には少なくとも18件の航空機爆破テロ計画が立てられ、8機が爆破され、80年代には13件の計画、6機が爆破されたが、90年代には計画の数はずっと少なく、爆破された航空機は1機に過ぎない。

TWA800便爆発事件について犯行声明がないことを不審とする人もいるが、実際、信用できる犯行声明があったのは国際テロ事件の約半数に過ぎない。この他の4分の1は実行行為者が容易に判明したが、残りの4分の1では追跡捜査が必要であった。

犯行声明がないことは、テロの動機やテロ組織のパターンの変化を反映しているとも言える。テロリストが、たとえ彼らの思い込みであったとしても、彼らにとっての支持者のために政治的な目標を掲げていたときには、犯行声明はテロリストの目標達成に資するものとみなされていた。しかしながら、テロ支援国家のため、又は彼らが敵とみなす者を罰するだけのため、あるいは神や神の代弁者であると称する者だけを信じる宗教的狂信主義のためにテロ行為を実行するテロリストにとっては、犯行の責任を明らかにする必要はないのである。犯行声明のないテロは、敵が誰かわからないため、我々にとって、より大きな脅威となる。

犯行声明の不存在は被害の大きさと対応しているようである。前述の7件の最も被害の大きかったテロ事件のうち5件で犯行声明がなかったし、15件の航空機爆破テロのうち6件しか犯行声明は出されなかった。

犯行声明のあった航空機爆破テロは次のとおりである。パレスチナ解放人民戦線総司令部派（PFLP—GC）は、高度感知式爆弾を初めて使用したものであるが、70年のテルアビブ行きスイス航空機爆破事件（死者47名）について犯行声明を発した。クロアチア分離派は72年のストックホルム発ベルグレイド行き航空機爆破事件（死者26名）について犯行声明を発した。74年のアテネ発テルアビブ行きTWA航空機爆破事件（死者88名）では、あるアラブ系グループが犯行声明を出したが、後日の捜査により、PFLP—GCによるものだったことが判明した。85年のインド航空機爆破事件については「ダシュメシュ連隊 (Dashmesh Regiment)」と称するシーク分離派が犯行声明を出した。さらに、薬物密輸組織の支援を受けたコロンビア・テログループである「エクストラディターブレ (Extraditables)」は、89年のアビアンカジェット機爆破事件の犯行声明を出している。「神の別働隊 (Partisans of God)」という名のレバノンに拠点を置くグループは94年のパナマのコミューター機の爆破事件について犯行声明を出している。

計画も含めて、航空機爆破事件の犯人は、単純なゆすり、エリトリア、クロアチア及びシークの独立派、コロンビアの麻薬組織、キューバの反カストロ派、パレスチナ解放主義者、シーア派の狂信者、イラン、イラク、リビア、シリア及び北朝鮮の工作員等、非常に多様である。判明している事件や計画の過半数は中東のグループによるもので、彼らは最も高度な装置を開発し、最も多く成功をおさめている。実際に航空機が撃墜されたり、機内で爆発があった事件の3分の2は彼らによるものと信じられている。

テロリストは、航空機が飛行中に爆弾を確実に爆破したいと考えている。大部分の爆弾は、証拠の収集を困難にするため、航空機が海上を飛行中に爆発するようセットされている。テロリストは、最初は時限装置を使用していたが、これだけではスケジュールが遅れて航空機がまだ地上にあるうちに爆弾が爆発するおそれがあり不確実である。空中で爆破させるためには高度を感知して爆発する爆弾が有効だが、これでは爆弾を仕掛けた後最初

に離陸したときに爆発してしまう。そこで、80年代終わりには、爆発時刻をより正確にコントロールできるよう、テロリストは時限装置と高度感知装置を組み合わせるようになった。

現在までに判明しているテロ計画のうち24件で、航空機が空中にあるときに爆弾を爆発させるのに成功し、15機は墜落したが、残りの9機の航空機は何とか安全に着陸できた。この他の13件では、スケジュールの遅れにより、離陸前に爆弾が爆発したため被害を防ぐことができた。残りの計画では、爆弾が爆発しなかったか、事前に発見され処理された。

先日のTWA800便事件が爆破テロによるものということになれば、逃走中の犯人が第2の事件を起こすおそれが生ずる。過去の爆破事件の中には、一連の犯行の一部分として敢行されたものもあった。例えば、エリトリア解放戦線は69年3月及びその1年後にエチオピア航空機に爆弾を仕掛けた。70年5月の同じ日に4機のリベリア航空機に焼夷弾が仕掛けられた。反カストロ過激派は75年11月及び76年10月に航空機に爆弾を仕掛けた。パレスチナのテロリストは82年8月に2機のパンナム航空機に爆弾を仕掛けた。シーク独立派は85年11月に3機の航空機を爆破しようとした。86年4月と6月にはエル・アル航空機に爆弾を仕掛けようという試みがあった。イスラム活動家のラムジ・ユセフは95年に太平洋上で12機のアメリカ航空機を爆破する計画をしたことにより、最近有罪となった。

それでは、どのようにして爆弾が機内に仕掛けられるのだろうか。我々が情報を持っている事件のうち3分の2以上では、爆弾は、チェックインされた手荷物の中か、郵便物、航空貨物の中に隠されていた。残りの4分の1の事件では爆弾は機内持ち込み荷物として持ち込まれ、トイレ（客室内では最も頻繁に爆弾を仕掛けられる場所）か座席の下に隠されていた。操縦室に爆弾が隠された事件も数件あるが、車輪格納庫（密入国者がときどき隠れようとする場所）に仕掛けた事件も1件あった。

航空機のセキュリティが向上するにつれ、爆弾はカセットテープやスーツケースなど他の物に見えるよう巧妙に偽装されるようになった。テロリストは、爆弾をカバンに入れ、自らは航空機に搭乗しない（チェックインされた荷物と乗客の照合を確実にすることによって、こうした事件は防止できる。）か、爆弾を機内に持ち込み隠した後、次の経由地で飛行機から降りたり、自ら自殺行為を実行した者もいた。また、何も知らない乗客が騙されて爆弾を機内に持ち込んだ事件もあったため、現在では、乗客は、誰かから物を贈られなかったか、また、荷物を運ぶよう依頼されなかったかどうか質問されるようになった。また、空港職員が家族を殺すと脅されて航空機に爆弾を仕掛けるよう強制された事案も1件あった。

TWA800便事件ではミサイルの可能性も指摘されている。この可能性は低いが、過去に例のないことではない。近年はゲリラやテロリストが、肩掛け式の赤外線追跡地対空ミサイルを入手することはより簡単になっており、アフリカとアジアで民間航空機の撃墜に使用されたことがある。これまでのところ、紛争地域の外でこれらが使用されたことはないが、将来使用される可能性は否定できない。

TWA800便がミサイルによって撃墜されたということになれば、解決困難なセキュリティ上の新たな問題が生じると同時に、今まで講じられてきたセキュリティ対策の失敗が事件の原因ではなかったことが明らかになる。しかしながら、TWA800便が爆弾により爆破されたとすれば、手荷物及び貨物の検査、離陸前の機内の点検、航空機への無許可のアクセス、従業員の効率と忠実度の維持という以前から存在する問題が、いまだに主たる弱点であるという結論になる可能性が高い。

原題　Aircraft Sabotage: Previous Cases Provide Possible Scenarios（96年9月）

（警察政策研究センター教授　田中俊恵　訳）

〔特別寄稿〕

メディアとテロリズム

ポール・ウィルキンソン
（セント・アンドリューズ大学教授）

目次

はじめに
1　テロとメディアの関係
2　テロとの闘いにおけるメディアの役割
3　民主主義社会におけるテロ報道のあり方

ポール・ウィルキンソン　Paul Wilkinson
英国セント・アンドリューズ大学教授、同大学国際関係学部長、同大学テロリズム・政治的暴力研究センター所長。
各国政府及び欧州議会、NATO、国連等の国際機関においてコンサルタントとして活躍。学術専門誌 Terrorism and Political Violence の編集者であり、テロリズムに関して幅広い著作がある。

はじめに

まず初めに、本論文に使われている用語を定義する必要がある。「メディア」とは、情報及び娯楽の伝達方法又はルートを意味する総称的な用語である。「マスメディア」は、新聞、ラジオ、テレビだけでなく、本、映画、音楽、演劇及びその他の視覚芸術といった形式のコミュニケーションを含むものとする。20世紀後半にはマスメディア文化が世界的規模で広がったが、歴史的にみれば、酒屋や道ばたや市場などでの噂話といった非公式な形でのコミュニケーションが地域における一般的な情報伝達ルートだったこと、そして現代社会においてはこうした非公式な形の情報伝達ルートが最新のマルチメディア技術と共存していることを見逃してはならない。

本論文でいう「テロリズム」は特定の暴力の形態を示している。これは、政治的な動機による暴力一般を指すものではなく、次にあげる5つの明確な特徴を持っている(1)。

① 極度の恐怖感を覚えさせる環境を創出するようあらかじめ計画されていること
② 直接の被害者よりも広い対象に向けられていること
③ 一般市民を含む対象に向けた無差別かつ象徴的な攻撃を本質的に含むこと
④ 社会においては「異常なこと (extra-normal)」、すなわち、紛争、抗議及び異議の手段が社会ルールに反するとみなされていること
⑤ 主として、政府、地域社会又は特定の社会的集団の政治的行動に影響を与えるために行われること。

（1） この概念に関する有益な議論については、Alex P. Schmid, Albert J. Jongman et al, Political Terrorism: A New Guide to actors, authors, concepts, data bases, theories and literature (Amsterdam: North Holland Publishing Company, 1988), pp. 1—32 参照。

1　テロとメディアの関係

1　共生関係にあるテロとメディア

テロという武器は国家及び国家以外の主体によって広く使われてきた。特に80年代以降、宗教的動機を持つ組織によるテロや、麻薬カルテルやマフィア等の国際的組織犯罪グループが当局又は敵対するグループを威嚇する手段として行うテロが増加している(2)。

対象となるグループの中に恐怖心を広める過程では、たとえ非公式で地域的に限定されたものであっても、何らかの情報伝達ルート又はメディアが必要になる。中世イスラム世界にその脅威を広めようとしたイスラム教（シーア派）の暗殺セクト(3)は、彼らの攻撃に関するニュースをモスク（訳注　イスラム教の寺院のこと）や市場で口コミで広め、また、19世紀のロシアやバルカンのテロリスト(4)も同様の方法を使った。こうした過去の多くの事例から、現代におけるマスメディアの発達がテロリズムを生み出した主な要因であるという理論が誤りであることがわかる。従来、テロという政治的武器はそれ自体で目的を達成することが可能で、テレビやその他の報道の必要はないと信じられてきた。しかし、現代では、多くのテロリストとマスメディアの一部の間に相当の相互利害関係があることを否定することはできない。テロリストにとっては、ゴールデンアワーのテレビで大きく報道され、場合によっては世界中の注目を集めることができるだけでなく、メディアが取り上げることによって醸し出されるテロ行為が正当であるかのような印象を自らの支持者やシンパに示すことができる。四方、マスメディアにとっては、テロ報道は、ハイジャックや人質事件等の長期化した事件の場合には特に、視聴率や購読者数の増加が期待できる、衝撃的ニュースの無限の宝庫でもある(5)。

全てのテロ行為に共通しているのは、殺人、傷害、破壊の脅威又は実行により政府その他の対象となるグループを強制してテロリストの要求を受け入れさせることである。報道がある意味でテロを「引き起こしている」とされるのは、テロリストが、自らの威嚇がただの脅しではないということを報道を通じて立証するために、華々しい破壊行為や凶悪事件を実行するからである。現実には、現代のマスメディアの力でテロ組織やテロ国家をつくることは不可能であり、テロ組織がどのように派生したかを理解するためには、動機、目的、イデオロギー又は宗教的信条及び戦略を研究しなければならない。

しかしながら、一旦テロ事件が発生すると、テロリストとマスメディアの関係は必然的に「共生(symbiotic)」関係になる傾向がある。社会学において、「共生」という用語は、社会の中の異質で相補的な集団間の相互依存関係を意味している。現代のメディア技術、衛星通信及びテレビの急速な普及によって、テロがより多くの人々に知られるようになったことは否定できない。72年のミュンヘン・オリンピックにおける「黒い9月 (Black September)」グループによるイスラエル選手の人質殺害事件はそのドラマチックな例で、世界中で500万人がテレビで見たとされている(6)。マスメディアが存在する限り、テロリストは、サッチャー元英国首相が言う「パブリシティの酸素 (the oxygen of publicity)」、すなわち常に世間に注目されることを強く求めるだろう。そして、テロリストがテロ行為を犯し続ける限り、マスメディアはドラマチックな話題に対する視聴者の欲求を満たすためにテロ事件を報道し続けるだろう。なぜなら、一般市民がテロの犯人と被害者の両方に大きな好奇心を持つことは間違いないからである。96年6月のサウジアラビアのダーランにおける米軍基地爆破事件のように、犯行声明がなく、犯人が不明なテロ事件についてさえ、非常に大きく世界中に報道されるのである。

2　仏社会学者による批判

フランスの社会学者ミケル・ヴィヴィオルカ Michel Wieviorka は、著書『テロリズムの創生』の中で、テ

ロリズムとメディアが共生関係にあるという主張を否定しようと試みている。彼によると、テロリストとメディアの間には4種類の関係がある。第1は、「純粋な無関心 (pure indifference)」関係である。これは、「テロリストが直接に危害を及ぼそうとした集団の外に脅威を広めようと意図していないか、テロ行為のプロパガンダとしての効果を認識していない場合[7]」である。このような区分は全く非現実的である。なぜならば、被害者として想定している集団の中だけに恐怖心を起こすためであっても、恐怖心を伝えるために何らかの情報伝達ルートかメディアが必要であるからである。恐怖を浸透させるという目的がなければ、その暴力行為はテロとしての性格を持たないのである。

ヴィヴィオルカによれば、「第2の関係は、『相対的無関心 (relative indifference)』関係である。この関係では、暴力行為の実行者は、自らの立場を議論し説明するための情報伝達ルートが既に存在しているために、報道の見出しを飾ることには無関心なのであって、最も力のあるメディアに興味がないわけではない[8]」。彼が「既に存在している」ルートとして挙げているのは、合法的で比較的自由な報道機関、ラジオ、大学、教会やモスク等自由な言論のための場所である。しかし、他に考えられるメディアがないほど情報伝達ルートを挙げれば、ルートが「既に存在する」と言っても何の意味もない。この他にも、現在広くテロ組織に利用されているインターネットを挙げる人もいるだろう。ヴィヴィオルカのいう第2の分類は、分類になっていない。

ヴィヴィオルカのいう第3の関係は「メディア志向の戦略 (media-oriented strategy)」であるが、これは、メディアが動くようテロリストが働き掛けるという「計算されたメディア操作[9]」である。ヴィヴィオルカは、この場合を、テロリストが「メディアと道具的関係を結ぶ[10]」唯一のケースと考えているようである。しかしながら、現実には、恐怖心を起こさせるという活動そのものの中に、恐怖や威嚇のメッセージを伝達するための道具として何らかの形のメディアを利用することが内在されているのである。

同じことが、ヴィヴィオルカのいう「全面対決 (total break)[11]」という第4の関係についても言える。個人的には、メディアに対する「強制 (coercion)」と表現した方が正しいと考えているが、ヴィヴィオルカによると、これは、テロリストが報道機関、編集者、記者及び放送会社を、処罰し、破壊すべき敵とみなす場合である。70年代のイタリア及びトルコ、70年代から80年代にかけてのレバノンのような激しい紛争地域においては、報道機関に勤務する者は頻繁にテロのターゲットになった。テロリストの活動を妨害したという理由で攻撃された記者や編集者もいた。また、テロリストが秘密にしておきたいと考える活動の詳細を暴露しないよう脅迫されたり攻撃された者もいた。しかし、このように一部のメディアに対する攻撃があったからといって、メディアとの関係が突然不要になったということではない。テロリストが主要なマスメディアに対しどれほど敵意を持っていても、特定のメディアを威嚇し黙らせるための攻撃が報道されなければ、残りのメディアを彼らに服従させ又は消極的中立の立場をとらせることはできないのである。また、マスメディアに対する攻撃は、コミュニケやパンフレット、機関誌のような自前のプロパガンダ方法の代替手段とはみなされていない。一般的に、テロリスト自身のプロパガンダの及ぶ範囲は非常に限られているが、これは、組織の構成員及び支援者の間にイデオロギー的な闘争心を維持し、シンパとなる可能性のあるグループに彼らの思想を広めるという非常に重要な機能を果たしている。プロパガンダの伝達、熱意をかき立てる手段、そして指導者が新たな方針や戦術を一般の構成員に説明する手段としてのこれらのメディアの重要性を過小評価してはならない。テロリストの指導者がテロ活動を支援するための基盤を国外につくるときの鍵となるのは、機関誌、新聞その他のプロパガンダのルートを確保することなのである。

3　メディアを利用するテロリストたち

テロリズムとマスメディアの関係を考える際に最も有効なアプローチは、意思や情報を伝達する方法の問題に

関するテロリストの考え方を理解しようとすることである。[12] テロリズムは、政府を倒し、政治的な権力を手に入れる手段としては全く効果がないことは明らかとされているが、政治的目的を広く知らしめ、より多くの人々に脅威を伝える手法としては、特に西側の自由諸国で大きな成功を収めている。民主主義社会の中で「テロリズム」について議論する場合は、「メディア」の話がつきものである。なぜならば、テロリズムは本質的に、より広い社会へ脅威が伝達されることに依存した心理的武器だからである。これが、テロリズムとメディアは共生関係にあると言える本質的な理由である。自由なメディアというものは明らかにテロリストの価値観になじまない。一般に、メディアは民主主義の基本的価値を反映するものである。しかし、自由社会のメディアは、極めて競争的な市場の中にあって、他社より早く、より多くの情報や刺激、娯楽を提供するプレッシャーを常に受けている。したがって、メディアは、ドラマチックな悲劇であるテロ事件を報道せざるを得ない。このように、メディアとテロリズムは一種の共生的な関係にあるが、もちろん、これはマスメディアがテロリストにコントロールされているという意味ではない。テロリストは常に彼ら自身の目的のためにメディアを操作し、利用しようとしていること、また、責任あるメディア関係者及び我々市民は、テロリストのこうした試みに対して常に警戒していなければならない、という意味である。

テロリストは、自由社会におけるマスメディアを全く信用しておらず、都合の良いように利用することしか考えていないばかりか、民主的なマスメディアの価値や態度を軽蔑している。例えば、メディアが人命の保護に関心を寄せることを、偽善的で感傷的であるとみなしている。しかしながら、多くのテロ指導者は、自分たちに不利な報道が自らの目標達成の妨げとなることをよく知っている。したがって、より確立された高度なテロ組織やシン・フェイン党（訳注　アイルランド共和軍《IRA》の政治部門）やヘリー・バタスナ党（訳注　バスク祖国と自由《ETA》の政治部門）等の「フロント」政治組織は、国内外に向けたプロパガンダ戦争にかなりの時間と労力を費やしている。

このプロパガンダ戦争[13]の中では、常にテロリストの目的の絶対的な正当性が主張される。通常の場合、彼らの主張は非宗教的なイデオロギーに基づくものだが、今日、宗教的な根拠づけが復活してきたことは注目すべきことである。暴力行為は神の命令によるものであり、異教徒との闘いの過程での殉教は天国に通じるという親イラン原理主義テロリストに見られるような信念は、これに反対する者にとっては非常に大きな脅威となる。しかし、世俗的なイデオロギーに基づくか、宗教的信仰に基づくかにかかわらず、目的の絶対的正当性に対する信念は全てのテロ組織のプロパガンダに共通する特徴である。

こうした信念から重要な帰結が導かれる。第1に、テロリストは、彼らの暴力行為は正当な目的のためであり、自分たちは解放のための正義の戦争を闘っている自由の戦士であるとし[14]、彼らの行為が犯罪や殺人であるとされることを否定する。第2に、テロリストは彼ら自身の正義への信念を持っているため、自分たちに反対する者は、単に間違った方向に導かれているというだけではなく、もはや救いようのない堕落した圧制者、すなわち完全に邪悪な存在であると位置づけることができる。敵は救いようもなく堕落しているのだから、テロリストは自分たちの正義の戦争に抵抗したり妨害したりする者を全て抹殺する義務があるというのである。

第3に、テロリストは、彼らを抑圧する権力と二元論的な闘いをしているのであって、中立を許さない。世の中には敵か味方かしかありえず、味方ならば仲間に入ってともに敵と闘うべきで、反対に、積極的に味方であるという行動をとらない者は、裏切り者として殺すことができると考えるのである。

テロリストのプロパガンダから、自分たちは正義であるという主張をテロリストが心理的な武器として利用する可能性は明らかである。まず、この主張は、現政権の正当性を否定するために使われる。つまり、「敵は、我々の正義を否定し、我々と敵対することによって、服従され、尊重される権利を失った。もはや、その権威や

言葉を信じるべき正当な相手は、彼らではなく、我々テロ組織である」、というのである。また、正義の主張は、全ての暴力行為の責任をテロに敵対する側に押しつけるためにも使われる。テロリストが暴力行為を始めたのに、「我々の暴力行為は敵が我々に対して行った暴力に対する全く正当な反応にすぎず、市民が被った苦しみは全て敵の責任である。大衆はこれを理解し、最後には必ず勝利するに違いない我々の活動に加わるべきである」とするのである。こうした主張は、現代の多くのテロ組織のプロパガンダの中に認められる。我々は、テロリストが市民や政治家その他の影響力の大きい集団の中にこうした幻想を広める技術を過小評価してはならない。巧妙で効果的な形で行えば、このようなプロパガンダ・キャンペーンは、テロ組織の軍事的な脆弱性や安全面での弱点を十分補えるだけの影響力がある。政府が、こうした計算された攻撃に直面した場合に、テロリストによる政治的心理的破壊活動に的確に対処できなければ、たいへんな事態になる可能性がある。

最後に、マスメディアに影響を与え、広く大衆に訴えるためテロリストが最もよく使うテクニックは、テロ事件を敢行し、テロリストは非常に強力で抵抗しても無駄であるとマスメディアが大きく報道するように仕向けることである。[15]

テロリストとメディアの関係の共生的な性格について簡単にまとめると、多くの民主主義国家におけるテロリズムの近年の歴史から、テロリズムが常にマスメディアに大きく報道されることによって成長したことは明らかであって、これを否定することはできない。これは既存の民主主義的メディアがテロリストの価値観を共有していることを意味しているわけではない。しかしながら、開かれた社会における自由なメディアは、特にテロ組織による利用や操作に弱いのである。テロリストがテレビ、ラジオ及び新聞・雑誌等を利用する目的は主に次の4点である。

① 彼らの行為を広く宣伝し、ターゲットとする集団の中に極度の恐怖心を起こさせること。

② 彼らの目的の正当性や彼らの勝利の確実性について強調することにより、一般市民や国際社会の中に支援者を増やすこと。

③ テロに対抗するための全ての施策は本質的に圧制的で逆効果であると示唆することによって、政府や治安当局によるテロ対策を妨害すること。

④ 現実の又は潜在的な支持者を動員し、煽動すること、それによって、メンバーを増やし、資金を集め、次のテロ活動を準備すること。

4 テロを利用するマスメディア

カイロ発ローマ行きTWA847便ハイジャック事件（85年）の際のマスメディアの報道に関する実証的研究[16]の中で、アレックス・P・シュミット Alex P. Schmid は、テロリストがこの「狂言事件 (pseudo-event)」をどのように利用して大きなパブリシティを得たかを明らかにしている。例えば、シュミットによれば、NBCテレビは、ハイジャックされた17日間を通じて、ベイルートに連れて行かれたアメリカ人人質に関するニュースに、局のニュース時間全体の3分の2以上を充てた。人質に関するニュースの時間がテロリストに関するニュースの時間の約10倍だったことは重要である。シュミットは皮肉たっぷりに述べている。「このような報道が39人のアメリカ人人質の価値をつり上げ、アメリカ及びイスラエル政府が想定する犠牲のコストを極めて大きなものにしてしまった[17]」と。シュミットはまた、世論調査によれば大多数のアメリカ国民（89%）がこの事件の報道を支持したこと、これは過去の華々しいテロ事件におけるメディアの役割に関する市民の感覚を反映したものであることを指摘している。

厳しい視聴者獲得競争の中で、アメリカのテレビネットワーク全てが人質について大きく報道したため、多くのアメリカ国民が人質と同一化した感覚を持ってしまった。この結果、アメリカ政府及び間接的にはイスラエル

政府に対し、人質解放のためにはどのような取引もするべきだという圧力が非常に強まった。シーア派イスラミック・ジハードのハイジャック犯人は、当初、イスラエル国内の776人のシーア派服役囚の解放を要求していたが、結局は、39人の人質解放と引き替えに、756人のシーア派服役囚が釈放された。シュミットは次のように正確に述べている。「メディアが人質の家族やその悲しみを大きく報道したことは、テロリストの思うつぼだった。事件の結末は、人質とテロリストには良い結果となったが、『取引も譲歩もしない (No bargaining, no concessions)』というアメリカ政府の宣言の有効性を害し、他のテロリストによる同種テロ実行の可能性を増加させた」と。[18]

また、メディアが危険にもテロ事件を大きく報道するのは、意図せぬ誤りの結果であるとは信じられない。アメリカの主要テレビネットワークは全て、テロリストの「狂言事件」のニュースに大衆が飽きることなく関心を寄せることを利用して、視聴率と広告収入の増加のため、激しく競争しているのである。例えば、79年にイランのテヘランにおいて米国大使館が占拠された人質事件では、最初の3週間に、主要ネットワークの視聴率は18%の増加を見た。ハミッド・モーラナ Hamid Mowlana によれば、79年には、視聴率1ポイントの上昇につき、ネットワークの年間収入は3,000万ドル増加した。[19] 一方、報道機関のオーナーや経営陣は、極端な視聴率追求が持つ「政治的な」意味に気づいていないようである。テヘランの人質事件において、テレビネットワークが人質の状況と人質解放に対する政府の無力さについて、継続的かつ過度に重点を置いて報道したことが、カーター政権の信頼性に傷を付け、次の選挙によるレーガン政権の誕生につながったのである。

TWA847便ハイジャック事件とテヘラン人質事件はマスメディアの持つ力を明らかにした。マスメディア機関は圧倒的に西側のものが多く、テロ組織の政治的目的を共有しているという証拠は何もないが、頭が良く、メディアに通暁したテロリストは、自らの目標達成のため、マスメディアの力を利用し、操作できるのである。

（2） 世界における国際テロ情勢は、RAND Corporation, Santa Monica 発行、及び95年以降は学術雑誌 Terrorism and Political Violence (Vol. 7:4 及び Vol. 8:3) 掲載の RAND and RAND-St. Andrews chronologies において概観されている。また、米国国務省発行の年報も参照。

（3） このセクトについては、古典的論文 Bernard Lewis, The Assassins: A Radical Sect in Islam (London: Weidenfeld and Nicolson, 1967) において研究されている。

（4） 19世紀から20世紀初めにかけてのロシア及びバルカンのテロリスト運動は、Walter Laqueur, Terrorism (London: Weidenfeld and Nicolson, 1977) において説明されている。

（5） マスメディアとテロ報道の関係は、Alex P. Schmid and Janny de Graaf, Violence as Communication: Insurgent Terrorism and the Western News Media (Beverly Hills CA: Sage Publications Inc., 1982), Richard Clutterbuck, The Media and Political Violence (London: Macmillan, 1981), Abraham Miller (ed.), Terrorism, the Media and the Law (Dobbs Ferry, NY: Transaction Publishers, 1982) において分析されている。

（6） ミュンヘン・オリンピックにおける虐殺事件については、（5）Alex P. Schmid and Janny de Graaf 論文 p. 30 以降を参照。

（7） Michel Wieviorka, The Making of Terrorism, (Chicago: University of Chicago Press, 1988), p. 43.

（8） 同 p. 43.

（9） 同 p. 44.

(10) 同 p. 44.

(11) 同 pp. 44—45.

(12) この点は、Alex P. Schmid, 'Terrorism and the Media: The Ethics of Publicity', Terrorism and Political Violence, Vol. 1:4, (October 1989), pp. 539—565 の中で非常に強力に論じられている。

(13) テロリストによるプロパガンダ戦争の利用については、Maurice Tugwell, 'Politics and Propaganda of the Provisional IRA', in Paul Wilkinson (ed.), British Perspectives on Terrorism (London: George Allen and Unwin, 1981), pp. 13—40, Maurice Tugwell, Revolutionary Propaganda and Possible Countermeasures, unpublished Ph. D. thesis, King's College, University of London, 1978 参照。

(14) この関係で、著者は Martin Warner and Roger Crisp (eds.), Terrorism Protest and Power (London: Elgar, 1990) の中の最近の論文を参考にした。「テロリストは非実際的な婉曲語法を好んで使用する。彼らは革命の英雄であると称するが、臆病

な行為をし、慈愛や寛大さといった英雄的資質に欠けている。彼らは革命の戦士であると公言するが、こっそりとしか攻撃せず、無実の者を殺したり不具にし、戦争に関する協定全てを軽蔑している。彼らは解放をもたらすと言うが、現実には彼らは一般的に自らが権力を持つことを目標にしているのである。」(p. 52)

(15) テロリストによる報道されるような事件の実行については、(5) Alex P. Schmid and Janny de Graaf 論文 pp. 9—56 参照。

(16) (12) Alex P. Schmid 論文 pp. 539—565 参照。

(17) 同 p. 549.

(18) 同 p. 555.

(19) Hamid Mowlana, 'The Role of the Media in the US-Iranian Conflict', in Andrew Arno and Wimal Dissanake (eds.), The News Media in National International Conflict (Boulder, Co: Westview Press, 1984).

2 テロとの闘いにおけるメディアの役割

これまでは、テロリストとメディアの複雑な関係について説明してきたが、法執行機関や政府の役割については検討してこなかった。テロに関しては、法執行機関の目的と関心はメディアのそれと矛盾するだけでなく、本来的に対立するものであることを強調することは重要である。[20] マスメディアの目標は、視聴者の関心をつかんで離さないニュースでライバル会社を出し抜いて、視聴率と収入を稼ぐことである。一方、警察にとっては、人命を保護し、法を執行し、犯罪者を確保し、法に照らして処断することが最も重要な目標である。一部のメディアの行動によって警察の努力が直接的に害された著名な例は多い。例えば、80年のロンドンのプリンセス・ゲートにおけるイラン大使館占拠事件において、ロンドン警視庁は特殊部隊（SAS）による人質救出計画を完全に秘匿し、確実に不意打ちできるよう、細心の注意を払っていたが、ITN 社のスタッフが警察の指示を無視して、SAS 隊員が大使館の壁を降りていく様子をフィルムに収めた。万一この映像がテレビで生中継されていたら、人質救出計画全体を危うくすることになっていただろう。

88年のヒズボラによるクウェート航空機ハイジャック事件でも、メディアの無責任さを表す衝撃的な事例がある。航空機がキプロス島のラルナカに着陸していたとき、精鋭の特殊部隊が突入して人質を救出するチャンスはあったが、国際メディアが容赦なく現場に入り込み、航空機を赤外線カメラで取り巻いていたため、夜間であっても、メディアに知られずに救出活動を行うのは不可能だったことが、突入の最大の妨げとなったのである。

別の種類のメディアの無責任さのために、97年1月、イギリスのある裁判所は、ホワイトムーアにある最も厳重な刑務所からの脱走に関し、5人の IRA のテロリストと強盗犯の裁判を放棄せざるを得なかった。裁判官が特に挙げた理由は、ロンドンのイブニング・スタンダード新聞が被告が公平な裁判を受けることを妨げる記事を掲載したから、というものだった。この種の問題がスコットランドで起こる可能性はより低いが、これは、スコットランドの裁判所では、伝統的にいわゆる「訴訟継続中 (sub judice)」ルールが厳密に適用され、メディアもこれに従っているからである（訳注　訴訟継続中ルールとは、事件が司法手続中の間は、陪審又は裁判官に早まった判断をさせたり偏見を与えるような報道をしてはならないことを言う。）。

報道の自由が認められる開かれた社会においては、警察の対テロ活動が無責任なメディアの活動によって妨害されたり混乱することを確実に防止するのは不可能である。しかしながら、対テロ活動の一環として、報道対応の専門官を置いてニュースを管理し、不測の事態に備えた計画と、その際の危機管理手続を確実に定めておくことによって、かなりの成果が期待できる。民主主義社会においては、マスメディアの大きな力をできるだけ利用して健全で効果的に広報を行うことが、テロと闘うための戦略の非常に重要な要素なのである。

テロリストは、民主主義的に世論を動かすメディアと政治的リーダーシップの力を軽蔑し、無視しているが、この点が実はテロリストの戦略の致命的な欠陥だと言える。テロリストは、テロに対する恐怖感や実際のテロ事

件の被害が十分に大きいものであれば、対象となる人々が常に彼らの脅しに屈するものと想定している。彼らは相手の抵抗の意思は最後にはくじけるものと信じている。少し考えれば、こうしたテロリストの考えは甘いことがわかる。脅されたからといって大衆が軟弱で従順な反応をするとは断定できない。テロリストはしばしば「自殺行為」を行うだけでなく、テロ行為によって彼らに対する社会の抵抗を強め、彼らの活動を破壊し又は永久に弱めることとなるようなより厳しく効果的なテロ対策を誘発することもあるのである。

また、テロリストは、自分たちがロビンフッドのように抑圧され虐げられた人々にとっての正義の味方であると思われたがっているため、メディアは、このような誤解が生じないように、テロの残忍さやテロが何の罪もない人々の権利を侵害する様子を明らかにすることができる。写真があれば、テロリストが法律や戦争のルールを守らず、平気で婦女子や老人や病人を犠牲にすることを簡単に示すことができる。テロリストにとっては、自らの目的は全てを超越しており、その前では全ての人間は犠牲となってもやむを得ない存在なのであって、無実の者も中立もあり得ないのである。

メディアがテロとの闘いを積極的に支援する方法として、他には何があるだろうか。実際にメディアができることは多い。事件についての正確で信頼できる報道は、不審な包み、怪しい人物や行動に注意するなど、市民の警戒心を高めることができる。メディアは、警察からの警告や緊急事態への対処の仕方を、市民にわかりやすく伝えることができる。国際的なメディアは、外国でのテロの動向、テロリストやテロ組織の連携、新型の武器、国際テロの計画や新しい脅威の兆候等将来予想されるテロに関する貴重な情報や手掛かりを提供することができる。

最後に、メディアはテロの社会的政治的意味や適切な政策、各種対策の推進に関して幅広い議論をするために必要な場を提供することができる。そして、民主主義的自由に高い価値を置くメディアは、当局がテロに対処するに当たり、法の支配、基本的人権の尊重、社会正義の追求に反しない責任を負っていることを、継続的に確認することができる。

このように、メディアがテロとの闘いに果たすことのできる役割は非常に大きく、その欠点や危険性、少数の無責任な報道機関による損害を補って余りあるものであると言える。メディアの有益な面は、従来全く過小評価され又は無視されてきた。特に政治家にとっては、メディア批判は常に格好の素材である。しかし、より深く研究すれば、西側自由諸国のメディアはテロリズムを破るための主要な道具として利用できる武器であることがわかる。メディアはテロリスト側の武器になる必要はないのである。

(20) この点については、(5) Richard Clutterbuck 論文中の有益な議論を参照。

3 民主主義社会におけるテロ報道のあり方

以上、法執行機関の持つ、メディアのテロ報道に対する考え方について簡単に述べた。開かれた社会におけるマスメディアはテロリストによる操作や利用に非常に弱い反面、テロリストに勝利するために貴重な貢献をすることができることも検討した。それでは、テロリズムに対するメディアの報道に関し、民主主義社会で考えられる政策としてどのような選択肢があるだろうか。

第1に考えられるのは、「自由放任」政策、すなわち、テロの暴力や暴力の脅威がどれほど深刻なものであっても、メディアによるテロ報道に関し特に何の対策も講じるべきではない、というものである。このアプローチの危険性は極めて明らかである。頭が良くメディアに通暁したテロ組織ならば、メディアの巨大な力を利用し

て、恐怖心や混乱した環境を作り出し、彼らの目的を広く知らしめるためのプロパガンダを増幅させ、政府や企業、金持ちから身代金を引き出す能力を高めることができる。少なくともこのアプローチでは、生命、身体、財産を危険にさらす攻撃は助長されるだろう。テロが最も激しいときに、マスメディアがテロ運動の味方として無気力にテロを黙認すれば、内戦のきっかけ又は内戦そのものを引き起こすだけでなく、当の民主主義自体の安定や継続が脅威にさらされる可能性もある。

第2の選択肢は、何らかの形で「メディアを検閲又は法的に規制すること」である。良くも悪くもメディアは大きな力を持っており、深刻なテロ問題に直面した民主主義国家の中には、テロリストに放送メディアへ直接アクセスさせないようにした国もある。これが、サッチャー前英国首相がテロリストに「パブリシティの酸素」を与えないよう主張し、英国政府がテロ組織のスポークスマンの声の放送を禁止（その後取り消された）した背景だったことは、明らかである。

北アイルランドのテロリストとのインタビュー番組におけるIRA及びシン・フェイン党の発言の使用禁止措置と最も近いのは、アイルランド共和国が、1960年放送権法(1960 Broadcasting Authority Act)第31条に基づき、シン・フェイン党その他のテロ組織のスポークスマンとのインタビューの放送を禁止したことである。シン・フェイン党は、党はアイルランド共和国の合法政党であり放送時間について正当な権利を持つと抗議したが、禁止を決定したコナー・クルーズ・オブライエンConor Cruise O'Brien大臣は、シン・フェイン党は合法政党ではなく、「殺人集団の広報機関」[21]であるとした。英国におけるシン・フェイン党の声の放送禁止についても同様の議論があったと予想される。

アイルランド政治の研究者によれば、この放送禁止措置（PIRAの停戦期間中は解除）によって、シン・フェイン党はテレビ出演によって得られるはずだった正当であるかのような印象を作り出すことができず、選挙における支持者、同情票の獲得が困難となった。シン・フェイン党が英国の放送禁止措置に激しく抗議したのは、禁止措置による損害をシン・フェイン党幹部も認めていたからである。しかし、その後英国のテレビ番組では、シン・フェイン党幹部の映像に俳優の声を重ねて放送するようになり、声の放送禁止措置は意味を失ってしまった。

96年のダンブレーン事件（訳注 3月、スコットランドのダンブレーンの小学校における銃乱射事件。教師及び児童計18名が死亡。）及びタスマニア事件（訳注 4月、オーストラリア・タスマニア島の観光地ポートアーサーにおける銃乱射・人質立てこもり事件。観光客を含む35名が死亡。）の後、映画やテレビ番組の中の暴力を抑制するという意見が復活してきた。96年7月に、オーストラリア政府は、映画及びビデオの新検閲ガイドライン及び暴力的又は露骨な性的描写を含むと指定された番組を親が受信できなくするVチップを新しいテレビ受像器全てに備え付けることを義務づける規制を発表した。オーストラリア政府は「映画やテレビの中の暴力が現実の暴力に直接結びつくことは誰も証明できない」と認めているが、こうした暴力を抑制するための最も幅広い規制を導入したのが今のところオーストラリアだけであることは重要である。この種の措置が、激しい政治的暴力を経験した国で提案も採用もされたことがないことも興味深い。

民主主義国家においてテロリストがパブリシティを得られないようにするための最も厳しい措置としては、84年にスペイン政府が制定した、「意見記事、ニュースリポート、イラスト、声明その他の形式のものを、マスメディアが出版又は放送することにより、テロ組織に典型的な活動、組織のメンバーの行為や記念日」を支持し又は賞賛することを犯罪とする法律が挙げられる。スペインの裁判官は、一定の段階では、例外的な予防措置としてラジオ局を閉鎖する権限まで与えられていた。

また、西ドイツでは、76年に反憲法擁護法(Anti-Constitutional Advocacy Act)を制定し、共和国の安定に

対する犯罪を犯す者を公然と擁護し、かつ、又は助長することを犯罪とした。

しかしながら、一般的に、テロにどれほど苦しめられた民主主義国家であっても、テロ報道に対する総合的な検閲という方法を採用することについてはためらいがある。マスメディアがテロリストに乗っ取られたり操作されることを防止することは重要だが、報道の自由がテロとの闘いの名の下に犠牲になれば、テロ組織が民主社会の重要な基盤を破壊することを許すことになると広く認識されている。検閲はどのような形態をとろうとも、民主主義の敵の思うつぼである。それはまた、一般市民の英知に対する侮辱であり、検閲が行われるようになればメディアの正確性に対する信頼が完全に損なわれることになる。我々は、表現の自由という重大な原理を守るよう努力しなければならない。2世紀前にトーマス・ジェファソンが擁護したように。「真実は偉大であり、最後には自然に勝つものである。真実は誤りに対し適切かつ十分に対処でき、自由な議論と討論という武器を失わない限り、真実と誤りの対立を恐れる必要はない。」

しかしながら、自由で信頼できる社会においては表現の自由が全く制限されないことはあり得ない。例えば、我々のほとんどは、ポルノグラフィーはテレビやラジオから禁止されるべきであると信じている。また、普通の市民の大部分は、マスメディアが人種憎悪主義者に演説の場を提供したり、麻薬密売人やレイプ犯人を出演させて自分の犯罪を自慢し、他人が犯罪を犯すことを煽動し始めることを許したとしたら、ぞっとするだろう。

メディアによるテロ報道に関する第3の選択肢で、信頼できる報道機関が最も多く支持しているアプローチは、テロ組織による操作や利用の危険を避けるための「自主規制」である。主要報道機関の多くは、明らかな落とし穴にはまらないよう、スタッフ用のガイドラインを設定している。例えば、CBSニュースのガイドラインでは、会社は、テロ報道に当たっては、「念入りで行き届いた配慮及び自制」により、「テロリスト又は誘拐犯に過度の出演の機会」を与えることを回避し、「テロリスト又は誘拐犯を生出演させず」(この場合、CBSニュースのリポーターが現地から生中継で報告することは制限されない)、当局のコミュニケーション(電話等)の邪魔をせず、人質事件では専門家の助言を得て「事態を悪化させるような」質問や報告を避け、「警察の全ての指示」に従い(但し、ニュースを操作し又は抑圧する意図を持つような指示があった場合は上司に報告する)、テロの報道がその日又はその時間帯の他の重要なニュースを不当に押し出すことのないよう、「報道時間の全体のバランス」を図る、とされている。

このガイドラインは、その大部分は全く称賛に値するものであり、適切かつ確実に実施されれば、メディアによる過剰なテロ報道を防止する助けになるだろう。しかしながら、報道機関に勤務する者の多くはテロ報道に関するガイドラインを全く知らないように見えることは心に留めておく必要がある。この微妙な分野の報道に関し、編集者や記者が必要な説明や訓練を受けたり、報道機関が自らのガイドラインが守られるよう努力しているという証拠はほとんどない。メディアの自主規制は明らかに不適切であるという政府側の不満から、何らかの法的規制を行うという提案が生まれるのである。もし、マスメディアが、人命が重大な危機にさらされている状況で、テロという非常に微妙なテーマの報道に当たり、必要な配慮を払い責任ある行動をとろうと真に望むのならば、効果的で適切な自主規制のための方策を講じるため、さらに努力する必要があるだろう。

(21) オブライエン博士の発言。(1976年10月20日付ロンドンタイムズ)

原題 The Media and Terrorism

(97年1月29日)

(見出しは訳者による。警察政策研究センター教授 田中俊恵 訳)

「企業対象テロ」とその対処方策について

人　見　信　男
（警察政策研究センター所長）

目次

はじめに
1　企業対象テロ事件の発生状況
2　発生の背景
3　警察の対応
4　2つの企業対象テロ事件を顧みて――判決文を基に――
5　今後の課題
終わりに

はじめに

去る平成8年10月4日、当警察政策研究センターと東海大学平和戦略国際研究所、㈱公共政策調査会の三者の主催で、東京・霞ケ関ビルにある「東海大学校友会館」において、公開シンポジウム「グローバル化するテロの脅威―人間の安全保障とテロリズム」が開催された。その際、「テロの新しい潮流」と題するパネルディスカッションも行われ、私もパネリストの1人として参加したが、本稿は、その際に用意した発言メモに加筆したものである。文中意見にわたる部分が私見であることは言うまでもない。

＊　　＊　　＊

我が国で最近話題になったテロ事件としては、先ずはなんといってもオウム真理教による松本サリン事件、地下鉄サリン事件等の一連の無差別大量殺人事件があげられるが、それとともに近年、企業の関係者に多大の恐怖感を与えて来たのが、大手フイルム会社専務殺害事件（平成6年2月発生）や大手都市銀行名古屋支店長殺害事件（同年9月発生）に見られるような企業対象テロ事件（企業幹部等対象襲撃事件）である。

このシンポジウムには、企業の関係者も多数見えているとのことなので、私からは、最近の企業対象テロ事件の発生状況とその背景、対処方策等について、判決文等を基に具体的事例も交えながらお話しする。

1　企業対象テロ事件の発生状況

企業対象テロ事件、すなわち企業やその幹部等に対するけん銃や刃物を使用したテロ・襲撃事件は、平成4年以降今日までに主なもので21事件発生しているが、このうち20事件は平成6年までのもので、警察の強力な取締りによる犯人の検挙、更には刑務所への収監による社会からの隔離等により、平成7年以降はわずか1事件の発生を見たにとどまっている。

これらの事件の内容としては、企業の幹部の自宅において、あるいは通勤途上において、けん銃や刃物を使って危害を加える形態、しかも悪質なことにその家族に対しても容赦なく危害を加えた事件まで発生している。また、企業の社屋の窓ガラスやシャッターに向かってけん銃を発射する形態のものも発生している。これらの21事件のほか、人的被害には至ってないものの、企業幹部の自宅等に火炎瓶を投てきするような形態のものが発生している。特に、これらの事件が株主総会の前後に発生したような場合には、企業関係者に与えた恐怖感は計り

知れないものがあったものと推測される。実際、先に述べた大手フイルム会社専務殺害事件は、事件発生の前月に同社の株主総会が開催され、総会屋24人が出席し、攻撃的な発言を行う者がおり、ミニチュアウイスキー瓶3本を議長に向けて投げ付けたKグループの構成員が、暴行及び威力業務妨害罪で現行犯逮捕されるという「荒れる株主総会」があったその後に発生しただけに、企業関係者に与えた衝撃は大きいものがあった。

しかも、これらの企業対象テロ事件は、入念かつ巧妙な計画的犯行が多い。すなわち十分に下見をする、被害者と全く無関係の人間を実行犯に仕立てる（例えば刑務所で知り合った、暴力団としても系列違いの者を実行犯にする）、大阪の人間に東京で犯罪を実行させ、犯行後は直ちに大阪に戻るといったヒットアンドアウエイ方式をとる、しかも一瞬の犯行、深夜の犯行など、捜査上隘路の多い形態で行われたものが多い。その上、実行犯に対しては報償金を与える、あるいは借金を棒引きにするなど「アメ」をなめさせる一方、裏切り行為に対しては「ムチ」を使うことも辞さずと厳しく口止めしているため、首謀者への突き上げが困難なものが多い。その結果、検挙、解決に至るまでに相当の期間を要したものもあっただけに、この間、企業関係者の不安感は一層増したものと思われる。

暴力団、総会屋等の側もこの企業関係者の不安感、恐怖感を狡猾に利用しようとしており（ここにこの種事件のテロ的要素があるのだが）、実際、大手酒造会社の会長等に対し、「株主をなめるなよ。おまえらもフイルム会社の専務のようにしてやるからな。家族も外出するときは警察にしっかりガードしてもらえ。必ず殺してやる、よう覚えておけや」などと記載した内容の脅迫状を送付してきた事件が発生し、検挙されている（平成6年3月発生。同7年2月、脅迫事件としてグループ総会屋代表ら5名を検挙）。また、大手都市銀行名古屋支店長殺害事件の発生後、同行の頭取宛に、事業資金を「恵与」してくれなければ同行の銀行マンを無差別に標的にするとの趣旨の脅迫状を送付し、その上、同行の大阪本店を訪れ、応対した同行幹部に対し、「支店長さんをやったのはうちの奴だ。私ら以上のプロの殺し屋は世界中探してもいない。これ以上エスカレートしたくない。私の方からどれだけ出せとは言えない。融資の名目で出してほしい」と述べて脅迫した事件が発生し、検挙されている（平成7年11月発生、検挙）。しかも、この被疑者が検挙された時に所持していたけん銃が、名古屋支店長殺害に使用されたけん銃と同一の物であると報道されただけに、世間に与えたショックは大きいものがあった。

2　発生の背景

平成8年6月に検挙された大手デパート役員等の商法497条違反事件（株主の権利行使に関する利益供与の罪）を見ても分かるとおり、企業は依然として暴力団や総会屋等にとっての大きな資金源であり、昭和57年の商法改正前あるいは平成4年の暴力団対策法施行前は今よりも一層そのような存在の企業が多かったのではないかと推測される。

近年企業対象テロ事件が多発した背景としては、平成4年の暴対法の施行による暴力団排除気運の高揚、また総会屋等に対する利益供与を禁止した商法497条違反事件の相次ぐ検挙及び金を供与した企業に対する世論の厳しい批判等により、企業から暴力団や総会屋等に資金が流れにくくなり、暴力団、総会屋等の側でもこうした事態に危機感を募らせ、しかも最近の動向として暴力団と総会屋が手を結び、あるいは暴力団が総会屋に変身するなど直接暴力に訴える傾向が一層強くなっていたことから、他の企業への揺さぶり、見せしめも兼ねて、カネの要求に応じない企業、関係を断絶した企業等をターゲットにしたテロ行為に走ったものと推測される。

3　警察の対応

警察においては、従来から暴力団や総会屋等の取締りに関し様々な施策をとってきたところであるが、平成6年3月、「企業を対象とした不法事案が多発している現状の下では、企業が総会屋等との絶縁に真剣に努力している場合には、当面、関係の遮断に伴う恐喝事案等を防圧することと、既に発生した事件を検挙することに重点を置く」との新しい方針で臨み、企業側に暴力団や総会屋等との関係断絶を迫る一方、大手フイルム会社専務殺害事件（平成6年2月発生、同年10月検挙）、電鉄会社本社ビル及び社長宅に対するけん銃発砲事件（平成4年10月発生、同7年2月検挙）、更には昭和62年6月に京都市内で発生した大手衣料メーカー幹部襲撃事件（平成6年5月検挙）、平成2年12月に大阪府下で発生した百貨店社長宅火炎瓶投てき事件（平成7年2月検挙）等を検挙、解決し、企業対象テロを防圧、沈静化させたところである。このほか、あらゆる法令を適用して総会屋等の検挙に努め、平成7年中は社会運動等標ぼうゴロも含めて719人を検挙し、その活動を抑えたところである。

4　2つの企業対象テロ事件を顧みて――判決文を基に――

企業対象テロは、暴力団を背景とした悪質な総会屋グループを検挙、隔離したことから現在は沈静化している。これを機会に彼らとの関係を今後完全に断絶し、企業が社会的責任を全うするためには、企業幹部の安全が図られることが先ず肝要である。その意味で、これまでに発生した2つの事件を取り上げ、これらの事件についての判決文等を基に、企業幹部の安全を図る上で参考となる事項を考察してみたい。

1　大手フイルム会社専務殺害事件

この事件は、平成6年2月、大阪の暴力団砂子川組傘下組織幹部甲と山口組傘下組織組員乙が、交通事故を口実にインターフォンを使ってフイルム会社専務を家の外に呼び出した上、専務宅前の路上において、刃渡り17センチの出刃包丁で顔面、大腿部等を突き刺すなどして殺害した事件である。

この事件については、平成6年10月、実行犯の甲、乙2名を逮捕するとともに、彼らに犯行を指示した暴力団砂子川組幹部丙を指名手配し、追跡捜査の結果、本パネル終了後の平成8年10月17日逮捕し、現在公判中である（犯人甲について東京高判平8・6・19（上告中。原審は東京地判平7・12・12)。犯人乙について東京地判平7・7・31（確定))。

この事件では、実はその1週間前に同社の社長を襲撃しようと企て、犯人たちは大阪から自動車で社長宅に出向いている。しかし、その約1カ月前に大荒れに荒れた株主総会があった後で社長宅の警戒が厳重であったことから襲撃を諦めて大阪に戻っている。そして、その1週間後、暴力団幹部丙から「もう1軒のとこをやってくれ。必ずや。歳は50から60くらいだ。家におるのは本人と嫁はんだけや。」と言われて、また、車で東京へやってきて、夕方5時頃に専務宅付近に到着したが、すぐに実行に移るのではなく、専務宅の前を2、3回走行し、あるいはその付近路上に車を停める、あるいは専務宅の様子を見に行くなど充分下見をした上で、午後9時頃、インターフォンを鳴らし、「車を塀にぶつけてしまった」などと欺いて専務を外に誘い出し、殺害に及んだものと判示されている。

2　大手衣料メーカー幹部襲撃事件

この事件は、山口組傘下組織幹部でもある総会屋Kグループの代表甲が配下の乙に命じ、乙は更に自己の配

下の丙に命じて、昭和62年6月、京都市内の路上において、出勤途中の衣料メーカーの幹部に対して、バイクで追い抜きざまにカッターナイフで切り付け、11日間の入院加療を要する右側頸部切創の傷害を負わせた事件である。

この事件については、時効完成1カ月前の平成6年5月、京都府警において被疑者3名を検挙した（Kグループの代表甲について京都地判平7・10・12（確定)。実行犯乙について大阪高判平8・1・24（確定。原審は京都地判平6・12・6)。実行犯丙について京都地判平6・9・27（確定))。

この事件で実行犯らは、衣料メーカーの幹部の家を2回にわたって下見をしている。そして、乙は「あいつや、あいつの顔をよう覚えておけ」と実行行為を直接担当する配下の丙に命じて、自宅から出てきた衣料メーカーの幹部を尾行し、途中先回りしてバスから降りて来た客の中から「おまえのやる奴はどいつか分かるか」と言って、その容姿や通勤経路を確認、確実に記憶させるようにしている。また、京都市内のJRの降車駅においても下見をし、会社までの通勤経路の確認や付近の地理の下調べをした上で、襲撃場所の実地踏査をしている。これだけの準備をしたが、1回目は予定の場所でこの幹部の姿を認めながらもどうしても実行することができず、失敗に終わっている。そして、遂にその3日後、決行したと判示されている。

3　企業幹部の安全を図る上で参考となる事項

これらの企業対象暴力に対処するための方策はいろいろ考えられるところであり、結局は個別具体の事案に即して対策を講じるべきものであるが、ここでは上記の2つの事件から見た企業幹部の安全を図る上で今後参考となる事項について考察してみることとする。

① 先ず、ある意味では当然のことであるが、彼らは下見をするということである。これは我々にとっても、彼らの動きを知り得るチャンスでもある。したがって、「兆し」、「前兆」と思われるような特異な出来事があれば、直ちに警察と連絡を取り、これに的確な対応をとることが必要である。現に、警察官の職務質問により、企業幹部襲撃を未然防止できた事例もある。

② それとともに、先ほどの例から窺えるように、警戒すべき情勢が生じた場合には、警戒警備を怠らないことである。先ほど、紹介した事例以外でも、企業幹部の自宅の警戒が厳しいため襲撃を断念した事例がある。

警戒警備に当たっては、ガードマン等による警備を行うほか、防犯カメラや防犯ビデオ、あるいはこれらの機器の付いたインターフォン等の防犯機器を活用することが考えられる。もちろんこれらを併用することは一層効果的である。

なお、これらの防犯機器については、フイルムやビデオテープの定期的な交換、適切な撮影角度の保持等、常に保守点検に努め、いざという場合に役に立つようにしておくことが肝要である。

また、①、②共通して言えることであるが、前兆をとらえて警戒力を強化するためにも、襲撃者を検挙するためにも、近隣の目を加えることは極めて有効である。

③ 通勤経路を毎度変えるというのはなかなか困難なことではあるが、情勢によってはそのようにすることが必要である。

④ また、ターゲットとなる家には本人と奥さんだけが住んでいるとか、犯人側は下調べをしているので、住所、家族構成等企業幹部のプライバシーにわたる情報を外部の者が簡単に入手できないよう注意する必要がある。

＊　　＊　　＊

企業対象テロを敢行するような悪質総会屋グループは、警察に捕まることを非常に恐れている。実際問題としても、首領や最高幹部が捕まれば、収入は激減し、支出は嵩むので、組織の存続も危うくなる。我々にとって

は、そこが付け目である。まさしく、「検挙に勝る防犯なし」であり、検挙される確率が高いとなれば、自ずとこの種事件は防止されることになる。警察と緊密に連絡を取り、検挙されやすい措置、襲撃しにくいような措置を講じ、情勢に応じた警戒を怠らなければ、企業対象テロは防げるのである。

5　今後の課題

暴力団や総会屋等は、ちょっと揺さぶれば手っ取り早く大きな資金を獲得できる「資金源」と企業を見ているフシがあり、企業対象テロはそのような関係を絶とうと努力している企業側とのせめぎ合いの中で発生したものである。そもそも、暴力団や総会屋等は、従来から、株主総会にかこつけて不法な利益を得たり、企業の弱味を握り、そこに付け込んで不法な利益を得たりしてきたわけであるが、最近の傾向としては、暴力団や総会屋等の動きは一層潜在化、巧妙化してきているところであり、情報誌・紙の購入や広告の掲載、工事の下請け参入等の商取引にかこつけたり、あるいは、政治団体や社会運動団体を標榜し、寄付金、賛助金等の名目で企業から不当な利益を貪ろうと虎視眈々と狙っている。

昨年検挙した大手デパートの商法497条違反事件の反響を見れば分かるように、暴力団や総会屋等と未だに繋がりがあることが表に現れれば、企業トップの引責辞任はもちろん、企業の業績や存亡にも大きくかかわる時代になってきている。特に、暴力団対策法の施行後は、暴力団や総会屋等と癒着を続ける企業に対する世論の批判は誠に厳しいものがある。それだけに、今ここで黒い世界、裏の世界との関係を完全に断ち切らなければ千載に悔いを残すことになろう。企業対象テロを敢行した悪質総会屋グループ多数が検挙され、社会から隔離されている今が、彼らとの関係を断絶するチャンスであり、正念場である。

警察においては、各種企業団体の会合等あらゆる機会を通じ企業側に対し、暴力団や総会屋等との断絶、排除を強く呼びかけているところである。各企業の側においても、恐れない、利用しない、金を出さないの「三原則」を厳守し、断絶、排除に1層の努力されることを強く望むものである。

終　わ　り　に

終わりに、今回「グローバル化するテロの脅威」のタイトルでシンポジウムを開催したが、識者によれば、かつての政治的イデオロギー中心から宗教的動機や人種・民族に起因するものが出現するなど、最近のテロの動機が変容したことに伴い、テロの手段が多様化し、攻撃対象が無差別化する傾向にあるとのことであるが、最近のオウム真理教関与のテロ事件を想起すれば、誠に的を射ており、慄然たる思いがする。民主主義と個人の人権を最大限尊重しつつ、これらの脅威に対抗するためには、警察自身が一層努力することはもちろん必要なことであるが、法の整備と国際協力がこれまで以上に望まれるとともに、企業、個人ともに、「危機管理」を十分に、自覚的に行うなど一層の自助努力が望まれるところである。そのようなことを痛感させられたシンポジウムであった。

シンポジウム「グローバル化するテロの脅威――人間の安全保障とテロリズム――」の概要について

田　中　俊　恵
（警察政策研究センター教授）

目次

1　冷戦後におけるテロの多様化――ヨーロッパ、中東におけるテロ情勢
（セント・アンドリューズ大学教授　ポール・ウィルキンソン）
2　テロ防止のための国際協力――アジア地域におけるテロ情勢
（外務省領事移住部邦人特別対策室長　長谷川　晋）
3　テロの恐怖とその克服策――アメリカ地域におけるテロ情勢
（クロール・アソシエイツ副会長　ブライアン・M・ジェンキンズ）
4　パネルディスカッション「テロの新しい潮流」

警察政策研究センターでは、平成8年10月3日から4日の2日間にわたり、東海大学校友会館において、東海大学平和戦略国際研究所及び㈶公共政策調査会と共催で、警察庁、外務省及び日本経済新聞の後援、全日本空輸㈱の協賛を得て、シンポジウム「グローバル化するテロの脅威――人間の安全保障とテロリズム――」を開催した。このシンポジウムは、イスラム原理主義過激派によるテロの頻発等一段と民族・宗教色が強まるとともに、オクラホマ連邦政府ビル爆破事件等の大量殺戮テロ事件の発生、そして東京地下鉄サリン事件において、無差別テロに初めて化学兵器が使用されるなど、最近の極めて厳しいテロ情勢にかんがみ、テロというテーマに関し、我が国で初めて、実務家、研究者、民間企業等の参加を得て開催されたもので、2日間にわたり、熱心な討議が繰り広げられた。

第1日目（10月3日）は、外国からの2人の招聘者を囲み、国内の研究者と警察庁、外務省の実務家等約20名が参加して[1]、非公開で自由に討議を行った。まず、桜美林大学国際関係学部の加藤朗助教授から「冷戦後のテロリズム―その特徴」と題して発表がなされ、これを受けて、近年のテロの主体及び手段の変化、テロの背景にある国際情勢、テロ防止対策と国際協力の重要性、大量破壊兵器（核、化学、生物、放射性物質）によるテロの危険性等について、4時間以上にわたって、非常に熱心な議論が闘わされた。

第2日目（10月4日）は、前日の参加者に加え、民間企業の安全対策担当者、警察関係者、研究者等合計約150名の参加を得て、公開シンポジウムを開催した。

まず最初に、主催者である、東海大学松前達郎総長、警察政策研究センター人見信男所長及び㈶公共政策調査会山田英雄理事長から挨拶がなされた後、セント・アンドリューズ大学のウィルキンソン教授、外務省邦人特別対策室の長谷川室長、元米国ランド研究所政治科学部長で現在は危機管理コンサルタント会社クロール・アソシエイツのジェンキンズ副会長の3人がそれぞれ、「冷戦後におけるテロの多様化」、「テロ防止のための国際協力」、「テロの恐怖とその克服策」と題し、地域におけるテロ情勢も踏まえた講演を行った。最後に、これらの講演と前日の討議を踏まえ、7人のパネラーによるパネルディスカッションと会場からの質疑応答を経て、盛会のうちにシンポジウムは幕を閉じた。

以下、第2日目の公開シンポジウムにおける講演及びパネルディスカッションの概要を紹介する。

（1）　10月3日のラウンド・テーブルの主な参加者は次のとおり。（順不同）
ポール・ウィルキンソン（セント・アンドリューズ大学教授）
ブライアン・M・ジェンキンズ（クロール・アソシエイツ副会長）

小川和久（国際政治・軍事アナリスト）
加藤　朗（桜美林大学国際関係学部助教授）
坂井定雄（龍谷大学法学部教授）
槇　彰（東海大学平和戦略国際研究所教授）
白井久也（同右）
山田清志（同助教授）
折田康徳（警察庁国際テロ対策室長）
長谷川晋（外務省邦人特別対策室長）
人見信男（警察政策研究センター所長）
山田英雄（㈱公共政策調査会理事長）
板橋　功（同研究室長）

1　冷戦後におけるテロの多様化――ヨーロッパ、中東におけるテロ情勢

（セント・アンドリューズ大学教授　ポール・ウィルキンソン）

1　テロリズムの概念

(1)「テロ」の定義

「テロ」とは、20世紀に入って世界各所で見られる、政治的意図を持った暴力行為を意味し、その特徴として、極度の恐怖を与えるための計画的な行為であること、直接の犠牲者以外の幅広い大衆を対象としていること、市民に対する攻撃を含む、無差別かつ象徴的な行為であることが挙げられる。

(2)　テロの種類

ア　国際テロと国内テロ

「国際テロ」とは、2以上の国の国民を巻き込むテロであるが、国際テロは、実際に発生しているテロのほんの一部分でしかない。例えば、オクラホマ連邦政府ビル爆破事件（95年4月）、スリランカ、カシミール、パンジャブ、アフガニスタン、アルジェリア等でのテロも、この意味では国際テロではない。最も少なく見積もっても、国内テロは国際テロの10倍はあると見られる。

イ　国家テロとそれ以外の集団によるテロ

歴史的に見ると、ソ連のスターリンや、ナチス・ドイツなど、国家がテロを支援し、又はテロを利用してきたケースがある。国家によるテロは犠牲が極めて大きく、歴史的に最も重大な脅威であるが、国家以外のより小さい集団によるテロも多くの死傷者を出す力を持っている。

ウ　政治的動機による分類

・　ナショナリスト的(Nationalist)動機によるテロ

60年代後半に近代的なテロが始まって以来最も多い動機は、特定の国からの分離独立等ナショナリズムである。この種のテロは、その目的から当然にテロを支持する人々が存在するため、長期的な持続力を持ち、民族を代表してテロ行為を行っていると主張して、極端な手段による暴力行為をも正当化している。

・　イデオロギー的(Ideological)動機によるテロ

これには、極左、極右双方があり、社会の政治的、社会的、経済的秩序を根本から変えてしまうという目的を持っている。

極左テロ組織としては、日本赤軍やイタリアの赤い旅団、ドイツ赤軍が挙げられる。これらの古い赤軍の影が薄くなったといって極左テロが消滅したと考えてはならない。例えば、カンボジアのポル・ポト派やペルーのセンデロ・ルミノソはいまだにテロ行為によって目的を達成しようとしており、大きな脅威になっている。

極左テロの影が薄れた一方で、極右テロが目立ってきた。例えば、アメリカでは、狂信的な極右の信条を持った人々が重装備で連邦政府を攻撃しようとしており、アメリカ国内で最大のテロの脅威を供している。ヨーロッパにおいても、ドイツ、フランス、スペイン、イタリア、イギリスで極右の動きがある。これらの極右テロは、人種差別や少数民族の迫害を背景に非常に凶悪なものとなる。特にドイツでは92年頃、極右による外国人労働者襲撃事件が多発し、ドイツ政府により厳重な極右抑え込みのための措置がとられた。また、民主主義へ移行する過渡期にある東欧やロシア連邦でも極右が台頭してきていることは、懸念すべき事実である。

- 宗教的 (Religious) 動機によるテロ（後述）
- 単一の争点に基づく (Issue-Oriented) テロ

主にG7等の先進国に見られ、社会全体を変えようとは考えないが、ある1つの争点につき、目的達成のためには、極度の暴力も正当化されるというものである。例えば、アメリカで先日逮捕された連続小包爆弾犯ユナボマー (Unabomber) に見られるように、地球環境の保護や動物愛護等の単一の論点に関して、テロ行為を行うものである。

- 国家支援 (State Sponsored/supported) テロ

70年代から89年まで、すなわち冷戦が終了するまでは、ソ連やワルシャワ条約機構の国々等による国家支援テロが非常に多く発生し、現在でも、中東やアジアの国でテロを支援する国家がある。これには国内的な目的によるものと、国際的な目的によるものがあり、イランが政権に反対する人たちに圧力をかけるためにテロを支援したのは前者の例である。後者の例としては、外交政策として、あるイデオロギーや革命を国外へ輸出するための手段とするもので、リビアのカダフィ大佐は自分が承認しない国を倒すためにフィリピンや北アイルランドの革命グループを支援していた。

こうした国家支援テロは、90年代に入り減少してきたが、その理由は、テロを支援することによるリスクが大きくなったことである。例えば、リビアは国連安全保障理事会による制裁により相当の損失を被っており、シリア、イラン、イラクも同様である。しかし、これによってテロへの支援をやめたわけではなく、制裁を避けるため、国家が関わっていると明らかにならないように、訓練や資金の提供、政治的、外交的な支援を行っている国もある。例えば、スーダンでは、テロリストの訓練施設でイラン人が訓練を受けており、中東及び北アフリカに対するテロリストの輸出国となっている。

2 最近のテロリズムの傾向

(1) 総　　論

テロは、世界の国の半数以上が被害を経験した、世界的な現象であるが、この背景には、深い民族的又は民族・宗教的な対立 (ethnic or ethno-religious conflicts) の存在がある。こうした対立の中で、テロリストは暴力行為によって、戦術的な目的を達成しようとし、できれば長期的な戦略目標も達成したいと考えている。

テロのみによって、政府を打倒するという戦略的な目標を達成するのは大変困難である。50年代から60年代の反植民地運動の中で、アルジェリアにおいてはフランスの、また、キプロス、パレスチナ委任統治領、スエズ運河地域等においてはイギリスの植民地支配から脱するためにテロが使われたが、これはこの時代だけの例外である。この時期は、世界大戦が終わり、ほとんどのヨーロッパ市民は、自国にとって致命的な利害関係もない地域の紛争に介入して自国民に大きな犠牲が出ることに嫌気がさしており、多くの場合は平和的な交渉によって、現地政府に政権が移譲された。しかし、国内紛争等の問題、例えば、キプロス島におけるトルコ系住民とギリシャ系住民の争いや、パレスチナにおけるユダヤ人とアラブ人との争いなど、誰が新国家の正当な指導者となるかに争いがあった場合に、撤退の後に紛争が起こり、現在でも、これらの地域を悩ませている。

しかしながら、ほとんどの場合はテロは大きく報道され、身代金を手に入れるとともに、政治的に多くのグループ間に軋轢を生じさせて、より大きな紛争を引き起こし、自らの支持者を増やし、政府に暴力行為の責任を転嫁する。これが、テロの戦術的な手法である。この、テロの戦術的な意味を過小評価してはならない。最近、テロは非常に深刻な政治的インパクトを与えるようになっている。つまり、実際の暴力よりも大きな影響を及ぼすようになってきている。

特に、最近のイスラエルの情勢は憂慮すべきものである。ハマスやパレスチナ・イスラミック・ジハード等のイスラム原理主義組織が自爆テロを敢行しているが、これは中東和平プロセスの破壊を目的としている。こうしたテロによって、和平プロセスの推進者であるペレス前首相に対して圧力をかけ、和平プロセスに反対するネタニエフ氏が政権につくのを助ける結果になった。ネタニエフ首相は、オスロ合意に反し、ヘブロン撤退問題を蒸し返そうとしているが、これは、非常に危険な状況である。こうした和平プロセスの危機だけでなく、湾岸地域での緊張状態が高まっていること、また、中東地域には世界で見ても非常に多くの宗教原理主義グループが存在することから考えると、このままでは、再び中東地域においてテロが発生するのは避けられないだろう。エジプト、アルジェリア、チュニジア、モロッコ、サウジアラビア、バーレーン、アラブ首長国連邦等は全て、国内に危険をはらんでおり、新しい国際テロ発生の温床となり得る最も危険な地域であるといえる。

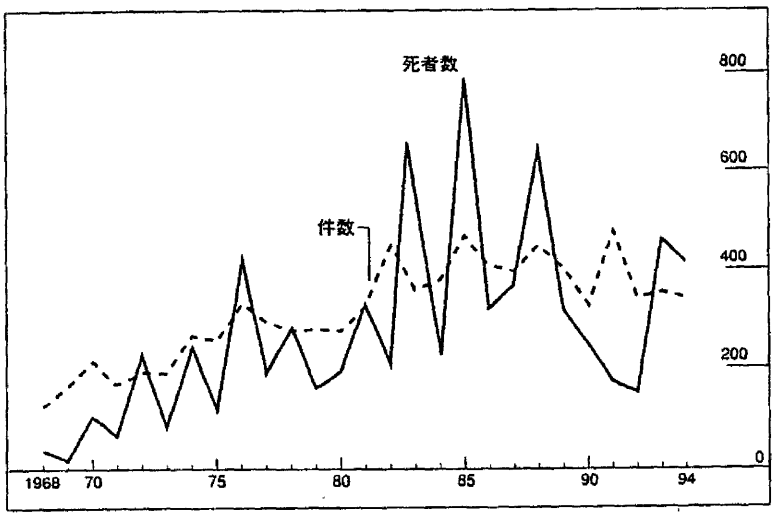
(2)　最近のテロの趨勢

・　発生件数及び死者数（図1参照）

幸いなことに、国際テロ事件の件数及び死者数は減少傾向にある。80年代半ばには年間800人程度だったテロによる死者数は、90年代半ばには年間400人程度にまで減少した。

しかしながら、死者が出たテロ事件の割合は95年は27%と、過去最悪であった。世界貿易センタービル爆破事件（93年2月）や、ロンドン、ボンベイその他の都市におけるトラック爆弾テロに見られるように、最近、テロはより無差別なものになり、致死率を高めている。また、簡単に狙えて、数百人が一時に被害を受け得る公共交通機関等脆弱なターゲットに対象を絞り、簡単に入手できる通常兵器でテロを敢行している。

図1　国際テロの推移



（出典：セントリューズ大学・ランド・データベース）

・　国境を越えた活動

最近の特徴として挙げられるのは、国際テロリストがまさに国境を越えて(transnational)活動を行っていることである。その典型が、ラムジ・ユセフである。ユセフは、アメリカで、世界貿易センタービル爆破事件の首

謀者として有罪となったが、フィリピン、パキスタン、アフガニスタン、中東のイスラム原理主義グループ、アメリカ国内のイスラム原理主義グループ等と関係があったことが判明している。彼は、アメリカの航空機12機の爆破を計画し、その予行演習として、94年2月にマニラ発成田行きのフィリピン航空機内で爆破事件を起こし、日本人1名が死亡、10名が負傷したところである。幸いにも、アメリカ、フィリピン双方の警察による情報活動によりこの計画が察知されたのだが、こうした国境を越えたテロリストの陰謀を未然に阻止し、テロリストを逮捕するには、国家間の協力が不可欠である。これは、英国ロカビー上空で起きたパンナム航空機爆破事件(88年12月)やインド航空機爆破事件(85年6月)において、国際的な捜査をしなければ事件が解決しなかったことからも明らかである。

・ 実行者不詳のテロの増加

最近は、実行者が不詳のテロ事件が増えてきた。これは、テロリストが逮捕され、裁判にかけられるというテロ行為に対する報復を恐れているからで、テロ支援国家がテロに対する支援を隠すのと同じ理由からである。

・ 宗教的動機によるテロの増加

20年前にはほとんどのテログループは世俗的な目的を持っていたが、現在では、国際テロの20%が宗教的な動機を持つとされている。宗教的狂信主義(religious fanaticism)は民主主義社会、国際社会が対応する上で非常に困難な問題を内包している。地下鉄サリン事件は非常に変わった事件だったが、こうした狂信的宗教は、我々の理解を超えており、政治的目的や戦略的目標といった言葉ではとても説明できるものではない。しかしながら、過激な思想を持ち、かつ、テロ行為を敢行する能力を持つこうした奇怪な宗教的組織は、日本だけに存在するのではなく、数は少ないと思われるが、世界には他にもこうした極端な暴力行為に走る宗教的テログループが存在している。政治的動機と宗教的動機の両方を持つ右翼組織の中には、宗教的指導者に指揮され、白人至上主義や反ユダヤ主義といったイデオロギーに従ってテロ行為を敢行する組織があるが、彼らは、神に従って行動しているのであって殉死もいとわず、政治的テロの場合に働く自制は全く働かないため、開かれた民主主義社会の中で彼らの行為を阻止するのは極めて困難である。

また、オウム真理教による1連の事件を受けて、化学、生物又は核兵器といった大量破壊兵器が今後テロに使用される可能性は否定できない。可能性としては低いが、万一こうした事態が起これば非常に影響が大きいので、情報活動等により、これらの兵器を入手する可能性のあるテログループに対する監視を強化する必要があるだろう。

(3) 地域別発生状況(図2参照)

国際テロの年間発生件数は、冷戦時代よりもポスト冷戦時代の方が多くなっている。

ヨーロッパで発生した国際テロの件数は、冷戦後非常に増えているが、これには、負傷者が出なかったような、低いレベルの事件が相当数含まれている。

言うまでもなく、90年代の国際テロの中心は中東である。中東では、テロが公共の場で行われるなど非常に大きな被害を生じており、件数は少ないが犠牲者が非常に多くなっている。

ラテンアメリカも国際テロの多い地域だが、冷戦後、民主主義が導入され、法と秩序が回復し、状況が改善した国もあり、発生件数は減少している。

アジアにおいては、国際テロの発生件数はそれほど多くないが、国内テロが極めて多いのが現状である。国際テロもここ数年で20%増加しており、アジアではテロはますます大きな問題となっている。

北アメリカは、90年まではテロは少なかったが、国内でのテロ事件が増加する傾向にある。

このように、特に、旧ソ連邦地域における民族紛争を中心として、冷戦後もテロの危険度は増していると言え

るが、逆に、テロへの対応の成功例もある。

図2　地域別発生状況

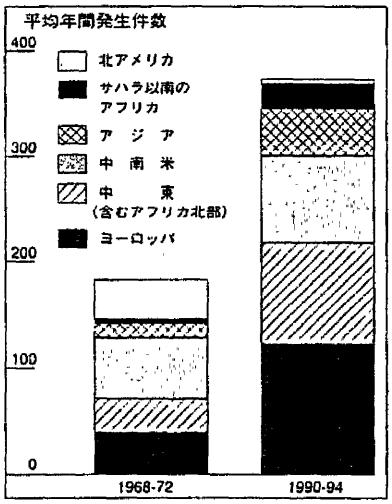
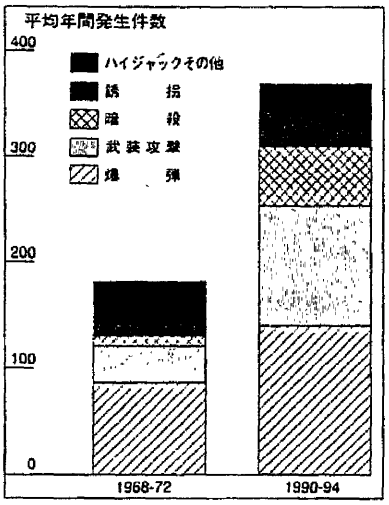


図3　手法別発生状況



東西対立の終焉により、国連の安全保障理事会におけるソ連とその他の国との対立が解消し、安保理が平和維持活動や紛争解決について動きをとりやすくなった。例えば、中央アメリカのエルサルバドルやニカラグア、アフリカのナミビア、アンゴラ、モザンビークなどはこれが成功したケースである。

アジアでは、誰もが失敗を疑わなかったカンボジアの例がある。日本はカンボジア暫定統治機構（UNTAC）の支援に極めて重要な役割を果たした。確かにポル・ポト派だけはパリ協定による武装解除を拒否して戦いを続けたが、国民の90%以上が参加して選挙が行われ、新民主主義憲法が成立したし、ポル・ポト派も国民から孤立した結果、内部分裂もあり、現在では、一部が新カンボジアの建設に積極的に加わっている。

また、南アフリカでは、アパルトヘイトが終わる前は非常に緊張しており、多くの血が流れたが、アパルトヘイト後の新政府が誕生し、全民族が人権尊重に強い決意を持つようになったため、多くの問題を抱えながらも、国が安定し、経済的にも発展している。このことが、南アを取り巻く地域全体の安定にもつながっているのである。

現在のカンボジアや南アの平和が、国際的な協力、紛争解決により生まれたように、政治的外交的に、テロの根底にある要因を解決することができれば、テロを一掃し、恒久的な安定や平和をもたらすことは可能なのである。

(4)　戦術・手法（図3参照）

90年代に入っても、テロの手法の中心は引き続き爆弾や銃器によるものである。テロリストは、生物兵器、化学兵器等よりも、入手しやすく、使い慣れた通常兵器を用いる傾向がある。ただし、通常兵器といっても、オクラホマ連邦政府ビル爆破事件で使用された爆弾は非常に強力で多くの死傷者を出したし、英国ロカビーのパンナム機爆破事件、インド航空機爆破事件でも入手しやすいプラスチック爆弾が使用され、それぞれ270人、329人という大勢の犠牲者を出した。

身代金目的誘拐テロも近年増加している。アジアその他の地域において、自らの主張を世に知らしめるとともに、政府に圧力をかけて政策を変更させることを目的とするグループにより、多くの外国人観光客や企業の出張者が被害に遭っている。これには、自国経済の重要な柱となっている観光産業に打撃を与えるために観光客を誘拐するケースも含まれる。

ハイジャックについては、セキュリティ技術の向上により、70年代にかなり減少したが、消滅したわけではない。90年代は旧ソビエト、中国の国内でハイジャックが再び増加する傾向にある。

3 より効果的なテロ対策の展望

(1) 背景となっている対立の解決及び予防

現在は、民族対立又は民族的宗教的対立がテロの主たる背景となっているが、従来は、対立の予防や紛争解決のための国際的な協力は重視されていなかった。国連のガリ事務総長が『平和への課題 (An Agenda for Peace)[2]』の中で、グローバルにテロ対策を講じるための国連予算の充実を提唱したが、この呼びかけはほとんど無視されている。資金がなければ国連は仲介者や調査団を紛争の場に派遣することもできない。しかし、こうした方法はテロの根本的な解決に非常に有効であり、最重点課題として取り組む必要がある。アメリカのクリントン大統領がボスニア和平に果たした役割が極めて大きかったように、主要国のリーダーシップと国連による紛争解決の支援は重要である。国連の財政は現在逼迫しているが、この分野の予算を強化する必要がある。

(2) 情報活動

一方、国際社会の場で正当な交渉の対象とはなり得ないような、オウム真理教集団や日本赤軍、極右組織等のセクトへの対応方法としては、彼らの要求が民主主義的価値とおよそ相容れるものではなく、極めて凶悪な手法を用いる集団であることから、全ての国が、刑事司法手続により断固たる対処をするべきである。開かれた民主的な社会でテロを防止するためには、高レベルの情報活動が不可欠であり、テロが起きる前に情報を収集して警察権を発動しなければならない。例えば、ロサンゼルスオリンピックでは、多くのテロリストから脅迫があったが、FBI及び州警察の活動により未然に防止することができた。最近ロンドンで大量の爆薬や起爆剤等が発見された事案も、その例である。

(3) 国際的な対応及び協力

しかしながら、異なる情報機関が相互に協力することは、情報源の秘匿、お互いへの不信感や敵対意識の存在等の理由から相当困難であり、まして、G7諸国や、EU、アジア諸国全ての情報機関や警察が協力しあえるかどうかは大きな課題である。

各国がテロ対策を最優先課題として対応できない理由について説明する。

第1に、各国の国内利益のためで、これは、国内の統一や国内での民族対立の緩和がテロとの対決に優先する場合である。

第2には、外交上の、主として経済的な利益である。例えば、テロ支援国家に対して一般的に経済制裁を行うことについて、G7諸国の間に対立がある。アメリカは、テロ支援国に制裁を課さない国（非制裁国）に対する経済制裁を主張しているが、日本やドイツ、イギリス等は、自国の市場維持及び資源確保のため、また、制裁により対象国がますますテロ支援を強化するおそれがあり経済制裁の効果に疑問があるとして、これに反対している。個人的には、経済制裁は、制裁が十分強く、集団的に実行されれば、長期的には効果的であると考える。しかし、先進国間に足並みの乱れがあれば、対象国が制裁をくぐり抜けることができるため、制裁の実効はなくなってしまう。テロ支援国家の存在は現在でも大きな問題であり、断固として説得に応じないテロ支援国家に対しては、実力に訴えて無辜の国民を犠牲にするよりは、外交的に経済制裁により対応するべきだと考える。

第3に、民主化はテロ対策に優先しうる価値である。

第4に、資本主義経済の発展が挙げられるが、これはテロとの対決と並立しうる。というのは、経済の発展はその地域の安定なしには実現できず、テロは地域の安定を妨げる最大要因であるからである。例えば、ペルー、カシミール地方、バスク地方において、テロが経済発展の妨げとなっていたのである。

第5に国際平和と人権であるが、これは極めて重要な課題である。しかしこれも、テロへの断固たる対応と並立しうる。テロは最も基本的な人権である生きる権利の否定なのだからである。

(4)　国家としての対応

オウムや赤軍等の凶悪なテログループに対する国家としての対応としては、民主主義の原則と法の支配原則を尊重すること、戒厳令や軍事政権に頼ることなく通常の刑事司法システムにより処理すること、高度な情報活動により、テロが起こる前にその芽を摘んで、発生を未然に予防することの3点が重要である。

テロへの対応については、3つの神話がある。

第1の神話は、テロを根絶する唯一の方法はテロリストとの宥和であるというものであるが、これは誤りである。例えば、フランスのミッテラン大統領は91年に恩赦を行ったが、釈放されたテロリストは釈放後すぐにテロ事件を起こしたのである。

第2の神話は、テロには過酷な抑圧策をとるべきだというものである。しかし、あまりに過酷な抑圧政策をとると、国民はテロリストの方を支持するようになる。カルロス・マリゲーラは『都市ゲリラのミニマニュアル』[(3)]という著書の中で、「テロを使って国民の支持を得ることができる。」と述べている。

第3の神話は、民主主義と法の支配という原則を放棄しない限りテロは撲滅できないというもので、これも誤りである。ヨーロッパでは、ドイツ赤軍、イタリアの赤い旅団、フランスのアクション・ディレクトがほぼ壊滅しているが、これらは民主主義、法の支配原則を維持したまま対応したものである。

4　ヨーロッパにおけるテロの現状

(1)　バスク地方

バスク地方では、バスク祖国と自由（ETA）という組織がスペイン政府及びバスク地方政府に対してテロを行っている。このテロへの対応について興味深い点を2つ述べる。

まず、政治的な紛争解決方策がとられたことである。78年に、スペイン政府はバスク地方に自治権を与え、文化的経済的な自決を認めた。その結果、バスク地方の大部分の住民は自治政府の安定的な継続を求めており、少数派のETAのみがフランス国内のバスク地方との併合と独立を要求しているのである。そのため、現在ではテロの危険は相当減ってきていると言える。

もう1つは、85年頃以降のテロ根絶のためのフランスとスペイン2国間の協力である。90年代初めには、フランスの援助で、スペイン当局がETAの上層部を一斉逮捕し、組織の力が劇的に減少した。これは、フランスが、バスク地方のテロの問題を2国双方の問題と考えたことと、スペインがフランコ政権からより民主的な政権に変わったことから、社会主義政権同士協力を高めることができたためである。

(2)　北部アイルランド

北部アイルランドでは、和平協議は非常に困難な状況に陥っているが、何とか望みはある、というのが現状である。

北部アイルランドでのテロの背景には、複雑な二重の少数派問題がある。つまり、北部アイルランドのカトリックは少数派で、500万人はプロテスタントである。アイルランド共和国と1つの国になった場合、現在多数派となっているプロテスタントは少数派となるため、彼らとしては、イギリスの一員としてのアイデンティティの維持を望んでいる。実際、このプロテスタントのテログループは、92年から94年にかけて、IRA以上にテロによる市民の犠牲を出している。このように、この問題は民族上、かつ、宗教上の問題なのである。

しかしながら、期待できる状況もある。IRAはテロを再開したが、北部アイルランド地域では、テロを起こしていない。現在も、メージャー英国首相、ブルータン・アイルランド首相、クリントン米国大統領等が和平の

実現に向けて努力しているが、こうした政治的な交渉による和平の望みは残っていると言える。

（2） 92年6月にガリ国連事務総長が安保理の要請に応えて提出した報告書で、平和を構築する柱を次の4つの活動により行うとしている。①予防外交（武力衝突の発生防止と発生後の拡大防止）、②平和創設（平和的手段によって、敵対する当事者間の合意の形成をはかること）、③平和維持（PKO活動）、④平和構築（紛争後の秩序回復、再発防止等）。この中で従来のPKOより重装備の「平和執行部隊」創設が提案され、ソマリアや旧ユーゴに派遣されたが、結果が芳しくなかったため、95年1月の報告書『平和への課題の実施状況』の中で、PKO強化の方針を大きく修正し、平和執行部隊を断念する方針を明らかにした。

（3） Carlos Marighela, Minimanual of the Urban Guerrilla

2 テロ防止のための国際協力——アジア地域におけるテロ情勢

（外務省領事移住部邦人特別対策室長 長谷川 晋）

1 テロ対策に関する国際協力

(1) 国際協力の重要性

テロを国際テロと国内テロの2つに分類した場合、現象的には国内で完結している国内テロでも、その基底のところで国際的ネットワークと関連していることがあり、国際的な側面が非常に重要となっている。テロは国境を越えた(transnational)問題であり、テロ対策を有効に進めるためには、各国の国内対策だけでは不十分で、国際的な協力が不可欠である。

外務省はテロ問題に深く関わってきたが、最近、この関わり方に変化が見られる。冷戦終了以前は、北朝鮮やリビア等による国家支援テロ、中東和平がらみのテロなど、直接外交と関わる問題が多かったが、冷戦後は、むしろテロが市民の安全に関わる問題としてクローズアップされてきている。テロと戦うための具体的な対策措置に関する国際協力が重要な外交課題となってきており、外務省としても各省庁と協力して、対応している。(4)

(2) 国際協力の強化

ア サミット等における国際協力

テロに関する国際協力は、サミット（G7／P8）(5)、国連等様々な場で進められている。

サミットにおいては、テロと断固戦うこと、テロに屈しないこと、国家支援テロは特に非難すべきこと等のテロに対する基本的な立場を、テロリズムに関する声明、議長声明等により表明している。サミットには、各国のテロ問題のエキスパートを集めた専門家会合があり、サミットの準備等具体的な議論はここにおいて行われている。

テロ問題は、国連でも扱われており、過去、国際テロに関する総会決議が採択されてきた。最近、特筆されるのは、94年の「国際テロリズムの廃絶措置宣言」（国連総会決議49／60）である。このほか、国家代表等に対する犯罪防止条約等テロ関連条約も、国連において採択されてきたほか、安全保障理事会でも、具体的な事件が起きたときに、国家支援テロに対する制裁措置、人質行為の非難決議等が採択されている。

ハイジャックに関しては、国際民間航空機関（ICAO）において、ハイジャック関連の条約を作成したり、航空保安の技術的な面も含めた議論がなされている。

このほか、海上テロの防止は国際海事機関（IMO）、各国警察間の情報交換や捜査協力に関しては国際刑事警察機構（ICPO）で行われている。

イ テロ対策に関する国際協力の有効性

以上のように様々な国際的フォーラムでテロ対策について検討されているが、国際協力の有効性について、ハイジャック対策を例にとって説明する。

ハイジャック事件は、60年代や70年代に多発し、69年には過去最多の73件の発生を見たが、80年代以降は多い年で年間20件程度、少ない年は一ケタ台と、減少している。

減少の理由としては、78年のボン・サミットで「航空機のハイジャックに関する声明」が出され、ハイジャック事件の犯人の身柄引渡し又は訴追を拒絶する国、航空機を返還しない国については、その国への全ての航空機の運航を停止させるために各国政府が直ちに行動をとる旨を呼びかけ、この後実際にハイジャック事件が発生した際に制裁措置がとられたこと、ICAOで荷物検査の強化等具体的な航空保安措置が推進されたことなど、国際的協力の下にハイジャック対策が着実に進められたことがあげられる。

ウ　テロ関連条約

テロ関連条約には、航空機の不法な奪取の防止に関する条約等のハイジャック関連条約、国家代表等に対する犯罪防止条約、人質行為防止条約、核物質防護条約、PKO要員安全条約、シージャック防止条約等がある。まだ発効していないが、91年に作成された可塑性爆薬（プラスチック爆薬）探知条約は、従来の空港の検査体制では探知が困難な可塑性爆薬を探知できるようにするため、締約国に対して、可塑性爆薬に探知剤を添加すること等を義務づけるもので、発効すれば、可塑性爆薬によるテロの減少に大いに寄与することになる。

また、直接テロに関係しないが、72年に生物兵器禁止条約、93年に化学兵器禁止条約が作成されている。これらはもともと軍縮関連の条約であるが、生物兵器又は化学兵器がテロに使われることもあるため、テロ対策としても有益である。

(3)　冷戦後のテロ問題

ア　位置づけ

冷戦後のテロ問題の位置づけとしては、まず、テロは国際社会の新たな秩序の形成を阻害するものである。例えば、95年11月のイスラエルのラビン首相暗殺事件及び96年前半のイスラエルにおける爆弾テロにより、中東和平プロセスは大きな影響を受けた。96年3月には、急遽、エジプトのシャルム・エル・シェイクで「平和創設者のサミット」が開かれたところである。また、カンボジアでも、いまだにポル・ポト派が残存し、カンボジア人のみならず外国人に対しても誘拐等のテロ事件を起こしている。このように、前述の外交に直接関係するテロの問題は依然として残っているのである。

その一方で、麻薬や国際組織犯罪と同様に、市民の安全に対する脅威として、テロ問題がクローズアップされてきている。グローバル化が進んでいる今日ではこれらの問題への対応には国際的な協力が必要不可欠である。

国際組織犯罪とテロとの違いについて言えば、テロは通常政治的目的を持っての暴力的行為への訴えであるが、国際組織犯罪は、政治的目的というより経済的利益を志向しており、また、必ずしも暴力的行為に訴えないということである。

麻薬、国際組織犯罪、テロはそれぞれ別個の概念であるが、麻薬を通じて得た資金がテロリストに流れるなど、この3つが密接に関連している場合がある。サミットにおいても、近年、国際組織犯罪の問題が取り上げられ、専門家のグループで対策を協議している。

イ　最近のテロの趨勢

最近のテロの趨勢としては、まず、宗教的な動機など、政治的な動機を持たないいわば「社会学的(sociological)要因」のテロが増加している。

また、テロの手法として、いわゆるNBCテロ、核兵器(nuclear)、生物兵器(biological)、化学兵器(chemical)によるテロの脅威が出てきている。95年の東京地下鉄サリン事件及びオクラホマ連邦政府ビル爆破事件等を受けて、ハリファックス・サミットではテロ問題が大きく取り上げられ、同年12月にオタワで「サミット・

テロ対策閣僚級会合」が開催された。この会議においては、我が国から、地下鉄サリン事件について、大量破壊兵器の1つである化学物質を使用したこと及び狂信的なカルト集団がこうした手段に訴えたことの2点で、この事件は極めて注目されるという報告を行い、BCテロ対策に関する専門家会合の開催を提案した。これを受けて、96年夏にP8で、BCテロ対策の専門家会合が開かれ、今後この問題に関し各国で採るべき措置について議論したところである。

核物質については、特に冷戦後の核物質の流出、密輸が問題になっているが、96年4月にモスクワで開かれた原子力安全サミットにおいて、核物質の管理が取り上げられ、核物質密輸防止プログラムが作成されたところである。プログラムは、前文で、「核物質の密輸は引き続き世界的な拡散の危険、及び公衆の健康安全に対する潜在的危険をもたらしている。我々（P8首脳。講師注）はナポリ及びハリファックスのサミットにおいて、この問題の重要性を認識した。核物質の犯罪的な流出により、国家やテロリスト集団は国際的な核不拡散制度の注意深く作られた管理を迂回し、核兵器又は放射性兵器を製造、又は獲得し得ることとなるだろう。これまでのところ少量の核分裂性物質、又は兵器目的にはほとんど役に立たない物質しか見つからなかったケースがほとんどであり、逮捕された密輸者の多くは、詐欺師又はとるに足りない窃盗であった。しかしながら、核物質の密輸事件は引き続き発生している。従って、我々は、核物質の密輸を取り締まるための政府間協力の強化が、国際的な安全保障、公衆の安全及び世界的な不拡散の目的の達成に資するとの結論に達した」と述べ、国際原子力機関（IAEA）を通じた情報交換、取締り面での協力の強化等について意見の一致をみている。

(4) サミット（G7／P8）における取り組み

テロ問題は、78年のボン・サミットのハイジャックに関する声明が契機となり、その後サミットで取り上げられてきている。ロシアがサミットプロセスに参加するようになってからは、ロシアも含めて議論している。

95年12月に開催されたオタワのテロ閣僚級会合では、「テロ対策に関するオタワ閣僚宣言」が発出され、10項目の行動指針が打ち出されたが、この中では、地下鉄サリン事件の発生も踏まえて「核・化学・生物物質のテロリストによる使用を防止するための措置を追求する」ことがあげられている。

残念なことにその後も深刻なテロ事件が続発し、96年6月のリヨン・サミットにおいて、テロ宣言が発出され、また、再度閣僚会議を開くこととなった。7月にパリで開催されたG7／P8テロ閣僚会合（我が国から池田外務大臣、倉田国家公安委員長《当時》が出席）では、国内的措置及び国際的協力についての25項目の実践的措置を採択し、国際社会の全ての国に対し、これらの措置の実施を要請した。

25項目の実践的措置で特に注目されるものは、交通保安対策に関する政府関係者の協議を行うこと、爆弾テロに関する条約の検討、爆弾探知の国際標準及び空港保安強化措置に係るICAOにおける協議の促進、化学・生物・核テロ等新型テロの脅威に関する者を含むオペレーショナルな情報交換の強化などである。

(5) その他の最近の動き

以上のサミット関連のプロセス以外にも、EU（欧州連合）やOAS（米州機構）でテロ対策の地域協力が進められており、OASでは96年4月にテロ関係の閣僚会議を開催しているほか、アジア・太平洋地域でも、日本のイニシアティブでアジア・太平洋地域テロ対策国際協力セミナーを開催することとしている。また、フィリピンのラモス大統領の提唱で、96年2月に日本を含む19カ国が参加してテロ対策国際会議が開催された。中東和平関連では、前記のとおり、96年3月、エジプトのシャルム・エル・シェイクにおいて「平和創設者のサミット」が開かれ、テロ対策についても議論された。

2 アジア地域におけるテロ情勢

アジアにおいても、95年11月のパキスタンのエジプト大使館爆破事件（死者17名、負傷者70名）、96年1

月のスリランカの中央銀行爆破事件（死者80名、負傷者1,300名以上）等の大きなテロ事件が発生している。外務省では、「渡航自粛」、「観光旅行自粛」、「注意喚起」という3段階の渡航情報を出しているが、以下、アジアにおいて注意を要する国におけるテロ情勢を簡単に説明する。

○　フィリピン

ミンダナオ島については、96年9月の比政府とMNLFの和平合意を踏まえ、「注意喚起」が緩和された。

最近の主要な事件としては、和平合意成立前の95年4月にはミンダナオ島でMNLFの元メンバーとMILFが合流し、銀行を襲撃して市民に向けて無差別に発砲し、死者50名以上を数えた事件が起きている。

○　カンボジア

ポル・ポト派の残党による外国人を含めた誘拐事件等が発生しており、「注意喚起」が発出されている。最近では、96年5月にタイ人労働者10名が誘拐（3名はすぐに解放、7名は身代金と引き替えに解放）、同年3月にはイギリス人のNGO関係者等が誘拐（未解放）、95年1月には、アメリカ人観光客等が襲撃された（死者2名、重傷者1名）。

○　イ　ン　ド

カシミール関係のテロが発生しているジャム、カシミール州に「渡航自粛」、その他マニプール州及びアッサム州に「注意喚起」が発出されている。

最近では、96年5月にラジャスタン州でカシミール過激派による路線バス爆破事件（死者14名、負傷者30名）、同月ニューデリー市内で爆破事件（死者25名、負傷者50名以上）が発生している。同市内では同年4月にも死者17名を数える爆弾テロが発生している。

○　パキスタン

シンド州内陸部に「渡航自粛」、カラチ市中央区及びその周辺に「観光旅行自粛」、カラチ市のその他の地区、北西辺境州（ペシャワル及び連邦直轄部族地域）及びパンジャブ州（ラホール市及びその周辺都市部）にも「注意喚起」が発出されている。

○　スリランカ

北部及び東部州に「渡航自粛」、コロンボ市及びヤーラ国立公園に「観光旅行自粛」、その他の地域に「注意喚起」が発出されている。

このように、アジア各地で様々な動機、背景によるテロが頻発している状況にある。

（4）　96年1月の国会の外交演説でも、「環境、人口、人権、難民、麻薬、テロなどの問題は、国際社会が一致して取り組むべき地球規模の問題であり、我が国の国際貢献の最も重要な柱の1つであります。今後とも我が国の知識や経験を生かし、国際社会と協力して問題解決に取り組んでまいります」と、テロ問題に触れている。

（5）　P8とはG7プラスロシア。

3　テロの恐怖とその克服策――アメリカ地域におけるテロ情勢

（元ランド・コーポレーション政治科学部長
現クロール・アソシエイツ副会長　ブライアン・M・ジェンキンズ）

1　テロを取り巻く国際政治状況の変化

○　アフガン戦争の終結

アフガン戦争においては、フィリピンやパキスタン、アフリカ北部等世界中からイスラム社会の人たちが「聖

戦」として参加し、アメリカは、訓練や財政面で彼らを援助した。戦後、これらの兵士は各国に復員したが、彼らは「アフガニ」と呼ばれ、過激でイスラムの理想に燃え、国際的にゆるやかなネットワークを形成して、お互いに連絡を取り合っている。彼らは、アルジェリア、エジプト、フィリピン等一部の国で闘争を継続しているほか、先日アメリカ航空機を太平洋上で爆破しようとした罪で有罪とされ、ニューヨークの世界貿易センタービル爆破事件で有罪となったラムジ・ユセフも、このネットワークをすぐに動かすことができた。

○ ソ連の崩壊

ソ連の崩壊により、マルクス・レーニン主義の魅力が失われ、中東や西欧のテログループの中には、ソ連の様々な形での支援と安全な隠れ家がなくなって、活動に支障が出ているものもある。また、ニカラグア、エルサルバドル、アフリカなど、この結果紛争が終結した地域もあるが、後述するように、新たな紛争も生まれている。

○ 湾岸戦争

湾岸戦争においては、西側諸国が直接軍事介入することも辞さない態度を明確に示したため、86年のリビア制裁等ともあいまって、国家によるテロの支援が慎重に行われるようになった。

○ アラブ・イスラエル間の対立

中東和平にはまだまだ時間がかかると思われる。中東で再び大規模なテロ事件が起こる可能性があるが、そうなれば、すでに困難になっている和平プロセスが、完全に暗礁に乗り上げてしまうおそれがある。

2 武力抗争の現状

南米やアフリカにおける内戦はほぼ沈静化し、フィリピン、ビルマ、コロンビア等では和平に向けての進展も見られる。

しかしながら、冷戦後、新たな紛争、問題も出現している。

まず、ヨーロッパやアメリカで、人種差別、外国人排斥主義、反移民感情が台頭し、ドイツのネオナチの犯行等外国人を対象としたテロ事件が増加している。

また、北部アイルランド、スペインのバスク地方、コルシカ島、中東のクルド民族、スリランカのタミール民族、インド、ビルマ、フィリピン等、各地で長い間続いてきた独立運動は現在もまだ解決しておらず、これからも続くだろう。

さらに、冷戦が終了したにもかかわらず、マルクス主義に基づいたペルーのセンデロ・ルミノソ、フィリピンの新人民軍（NPA）等のゲリラ活動も続いている。

このほか、北米、中東、バルカン地方、ロシア、メキシコでも新たなテロ、紛争が発生しており、現在では、世界中で30以上の武力抗争が継続中と言われている。

3 テロ組織の変化

アフガン戦争やボスニア内戦により、思想的に類似したグローバルな狂信者集団が形成された。また、アメリカでは、極右集団が「指導者なき抵抗 (leaderless resistance)」を唱えてテロ活動を行っている。先日アメリカで連続小包爆弾テロの犯人として逮捕されたユナボマーのような、社会に不満を持ったり、精神状態に問題のある孤立したテロリストも問題である。

結局、従来のテロリストを基準としていては予測のできない思考や行動をする、オウムのようなテロリストによるテロにも備え、あらゆる脅威を想定する必要があるのである。

4 テロの動機の変化

70年代、80年代のテロはイデオロギーによるものだったが、この種のテロは現在はほとんど存在しない。90

年代の武力紛争やテロの大部分は、民族間の軋轢や狂信的な宗教によるものになっており、こうした動機の変化が、テロの質を変化させている。

テロは本来象徴的な意味を持っていて、たんに多くの人々を殺害することを目的とするものではない。テロリストは世間の注目を引きたいのであって、多くの犠牲者を出すことは政治的に逆効果である。つまり、グループのメンバーが行き過ぎと考えるようなテロや一般市民の反感を買うようなテロは行わないのである。したがって、どの程度の暴力が適切かについて、テロ組織の内部でかなり議論されているようである。

しかしながら、こうした制約要因は全てのテロ組織に当てはまるわけではない。

歴史的に見ると、極右テロは極左テロより犠牲者が多い。単純に言えば、左翼の考え方によると力は人民に由来するため、人民を殺傷することが抑制されるが、右翼の考え方によると力は天から授かるもので、殺傷行為に対する抑制は働かないのである。

また、ボスニア人対セルビア人、セルビア人対クロアチア人、タミール族対シンハリ族、ツチ族対フツ族等民族間の紛争の場合は、相手を人間ではないとみなす (dehumanize) ことができるので、大虐殺の引き金になることがある。

さらに、狂信的な宗教の信者の場合は、全ての行動が「神の指令」によるものであり、通常の倫理や道徳がいっさい働かず、流血の度合は高まる。

こうした近年のテロの動機の変化に伴って、車爆弾、飛行機爆破、公共交通手段におけるテロ等大量無差別テロが増加しているのである。

5　公共交通機関に対するテロ

60年代後半にはテロリストは、民間航空機を「国旗をつけた人質や被害者の容器 (nationally-labeled containers of hostages/victims)」とみなし、多くの航空機テロ事件を起こした。70年代初めには、国際テロ事件の30%がハイジャック等民間航空機を対象とするものだった。

その結果、世界的に航空機のセキュリティが強化され、ハイジャックや航空機への攻撃がかなり減少して、現在では、全体の1割以下となっているが、航空機の爆破テロは依然として重要な問題である。

TWA800便テロ事件の真相はまだ不明である。機械の故障によるものか、機内に持ち込まれた爆発物によるものか、ミサイルによるものか結論は出ていない。個人的にはミサイルの可能性は低いと考えているが、現在までにミサイルで航空機が狙われた事件は撃墜も含めて10件以上あり、ソ連が中東に赤外線誘導ミサイルを輸出し、アメリカがアフガン紛争の際に同様のミサイルを100基以上提供しており、まだそれらが戻っていないことから考えれば、可能性を全く無視することはできない。

いずれにせよ、現在までに70回以上機内に爆発物の持ち込みが試みられ、少なくとも15機が墜落、1,700人が死亡している。また、前述したラムジ・ユセフは、旅客機12機を爆破する計画を立てていたのである。

そこで、現在強調されているのは、爆発物探知技術の高度化と手続の改善である。航空安全及び保安に関する大統領諮問委員会 (Commission on Aviation Safety and Security) は、中間報告書で、1億ドル以上を新技術の開発及び導入に投じることと爆発物探知犬115匹の増強等を答申している。

民間航空機以外にも、地下鉄サリン事件や、パリの地下鉄連続爆破事件等地下鉄や列車等の公共交通機関に対するテロのおそれは大きく、こうした機関の保護は重要である。

テロリストが公共交通機関を狙う理由としては、大勢の人間が密閉された空間にいることからテロの効果が大きいこと、公共交通機関である故に警備が厳しくないこと、匿名性があること、脱出が容易なこと、実際の被害が大きいだけでなく、波及的に混乱を生じさせ、大衆の恐怖心を煽ることができることが挙げられる。

6 化学兵器・生物兵器・核によるテロ

○ 化学兵器・生物兵器

10年以上前に、テロに関係する研究者や実務家を対象にアンケート調査したところ、回答者の69%が、2000年までに化学兵器によるテロが起こると予想していたが、95年の東京地下鉄サリン事件でそれが奇しくも実現した。

歴史的に見れば、それ以前にも化学兵器が使われた例はある。例えば、パレスチナ過激派はイスラエルから輸出されるオレンジに水銀を混入させ、反アパルトヘイト派は南アフリカが輸出する果物に毒を入れたが、これらは人を殺傷するのを目的とするものではなく、市場における経済的な影響により政府の弱体化を狙ったものである。無差別大量殺人が試みられたケースはほとんどなく、実行された数少ないケースは狂信的な宗教カルト集団によるものである。

地下鉄サリン事件は、化学兵器のテロへの利用という発想をテロリストに与えたが、一方で、オウム真理教集団のように大きく、資金力も科学的知識も豊富であった集団でも、比較的粗末な攻撃しかできなかったように、化学兵器によるテロの実行は困難であること、指導者の逮捕及び国民の間での排除意識の高まりなどグループ全体への打撃が大きく、組織的にリスクが高いことが明らかとなり、また、各国の治安当局による監視が強化された。

将来的には、化学・生物兵器は実際に使用するより、脅迫の手段として使用される可能性が大きい。また、生物兵器よりも化学兵器の方が使用される可能性が高く、化学兵器の中でも、入手しやすいものによる、密閉された環境での小規模なテロが主流になるだろう。したがって、犠牲者の数は多くても百単位で、万や十万の単位の死者は出ないと思われる。

○ 核・放射性物質

核によるテロについては、ソ連崩壊により、核物質が入手されやすくなったため、核の闇市場が存在している可能性は否定できない。現在までに核物質の取引が成立した事例は明らかになっておらず、取引をしようとして発見された業者は、レベルの低いアマチュア的な犯罪者に過ぎなかった。しかしながら、より高度な犯罪組織は、戦略的金属物質や武器についてはすでに取り引きしており、核物質を取引きしないかどうかはわからない。とにかく、現在は警備と情報活動を強化して、核物質の流通を阻止する努力がされている。

核の闇市場が存在するとすれば核テロの危険性は増大するが、伝統的なテロリストは核よりも爆弾等の通常兵器を使用し続けると考えられる。また、放射性物質の方が、核によるテロより可能性がある。しかし、核を使用するという内容の脅迫があったときに、従来ならば明らかに精神異常者とわかる場合ばかりだったが、いずれ、現実に核を持っている可能性を否定できない事案も発生するだろう。

7 「ホワイト・カラー・テロ」の可能性

テロ研究者の中には、コンピュータ・システムの破壊や、国際金融システムの混乱等、現代社会におけるシステムの混乱を目的とする、情報犯罪やコンピュータ犯罪等の「ホワイト・カラー・テロ (White collar terrorism)」の発生を予測する者がいる。ホワイト・カラーが不満を持ち、物理的な破壊ではなく、データベースの破壊及び窃盗、コンピュータウィルスの挿入等により企業等の経営を不可能にする場合である。アメリカでは、現在厳しいリストラの時代を迎えており、失業者やストレスの増加を招いていて、こうしたホワイト・カラー・テロは大きな問題となっている。

8 テロ支援国家

依然として、テロが正式な戦争の代わりとして行われることがある。経済制裁及び軍事的報復を回避するた

め、国家によるテロ支援は潜伏し、支援の事実を証明することは非常に困難となっている。

アメリカでは、テロ支援国家に対し、国連や多国間の合意を通じた経済制裁を実施しているほか、最近、テロ支援国家と取引をしている企業に対する2次的制裁を実行している。これは、テロ支援国家であるリビア及びイランに対し、年間4,000万ドル以上の投資を行っている企業に対し、米国内で経済的な制裁を課す法律で、これらの国とエネルギー供給の関係上相互依存関係が強い国もあるため、同盟国との軋轢を生じている。

9　身代金目的誘拐事件

身代金目的誘拐事件は、テロリストだけでなく犯罪組織等によっても行われる世界的な問題で、少なく見ても年間1万から1万5,000件発生している。地域的にはラテンアメリカが多く、コロンビアが年間1,500件で最も多く、次いでメキシコが1,000件以上、その他にもブラジル、フィリピン、ロシア、中国で深刻な問題になっている。狙われるのは通常その地域の裕福な人たちで、その次が多国籍企業の現地人幹部となっており、外国人居住者は年間100から200件で全体の約1%である。

8、9割のケースでは、身代金が支払われ、やがて人質は安全に解放されたが、犯人が逮捕されるのはまれである。

90年から95年までの6年間に起きた国際テロ事件の60%は企業を対象にした恐喝、爆破、誘拐、製品脅迫、破壊活動等である。セキュリティの強化はもちろん必要だが、特に重要なのは危機に備えた準備である。特に日本企業は、今まで安全な環境で経営を続けてきたため、安全に対するコスト意識が薄いが、海外では自分で自分を守らなければならないことを自覚すべきである。

10　政府としてのテロへの対応

(1)　情報活動 (Intelligence)

テロへの対応の第1は情報活動、特に情報提供者、協力者といった人的情報が重要である。

しかし、民主主義社会では、当然ながら、国内の情報活動について相当な制約があり、公共の安全と市民の自由とのバランスをどこでとるかについて議論が尽きないのが現状である。情報活動に対する制約を緩和することは、民主主義への脅威とみなされるため、監視が及ばない、予期しないところで、テロが発生することも多い。

ところで、従来、テロへの対応は、事件が発生してから事後的に犯人を捕らえ裁判にかけて解決するという、どうしても受動的な (reactive) ものであったが、無差別テロや大量破壊兵器の使用の可能性が高まった現在では、事後的な対応だけでは不十分であり、市民の側でも、情報活動を強化し、事前の予防措置をとることを求めている。

(2)　セキュリティ対策 (Physical security)

テロは、戦争と異なり、一定の期間に特定の場所をターゲットにして戦果を得ることを目的にしたものではないため、時間や場所に制限はなく、何が狙われてもおかしくない。テロリストは必ず弱い標的を狙うものであるが、公共の場をすべて防護するのは困難である。セキュリティのコストは、標的の数や大きさによって決まるので、どれほどセキュリティ対策に費用を投じれば十分なのか、常に問題となる。

また、セキュリティ対策を講じたからといってテロを消滅させることはできない。確かに、この25年間民間航空機を対象としたテロは減少したが、全体としてのテロの件数は増加しており、航空機から他にターゲットが移ったに過ぎないのである。

11　アメリカにおけるテロの現状

歴史的にみると、アメリカは最も頻繁に国際テロのターゲットとなった国であり、ラテンアメリカとヨーロッパを中心に、世界中でアメリカ企業が被害を受けている。中でも最大の脅威となっているのは、中東のテロ組織

である。

しかし、アメリカをめぐるテロ情勢で、現在非常に深刻なのは、国内におけるテロである。世界貿易センタービル爆破事件は、アメリカのテロに対する脆弱性を露見し、オクラホマ連邦政府ビル爆破事件は反政府過激派の台頭を示している。この他にも、アリゾナ州の列車脱線事故、アトランタの爆弾事件等、引き続き国内テロの脅威を示しており、現在、過去最悪の事態となっている。

アメリカの国内テロには2つの側面がある。第1は、中東の過激派組織によるものである。彼らはアメリカを、社会、文化、全ての面で悪しき誘惑の根源であり、イスラムにとって「大きな悪魔 (Great Satan)」であるとみなして、民間やテロ支援国からの援助を受けて、世界的にテロを展開している。

第2は、反連邦政府過激派によるテロである。白人至上主義者 (White supremacist) やキリスト教原理主義者 (Christian Fundamentalist) によるテロが多く発生している。彼らの中には、アメリカが他の国によって駆逐されるのではないかという世紀末的妄想から、連邦政府はすでに敵の支配下にあるとして、反連邦政府の活動を展開しているグループもある。また、「陰謀説」を唱え、戦争妄想にとらわれて、軍事的組織をつくったり、軍服を着て兵器を持つなどのミリシア等の組織もあるが、統一性のある大きな組織にはなっておらず、バラバラに活動しているため、「指導者なき抵抗」として特徴づけられる。

4　パネルディスカッション「テロの新しい潮流」

パネルディスカッションにおいては、板橋功(財)公共政策調査会研究室長をコーディネーターとして、基調講演を行ったポール・ウィルキンソン教授及びブライアン・M・ジェンキンズ副会長に加え、榎彰東海大学平和戦略国際研究所教授、折田康徳警察庁国際テロ対策室長、加藤朗桜美林大学助教授、坂井定雄龍谷大学教授及び人見信男警察政策研究センター所長の各パネリストにより活発な議論が繰り広げられた。

以下、その要旨のみを紹介する。

1　新しいテロの出現

板橋　これまでの議論をまとめると、伝統的なテロは現在も残っているが、冷戦後、新しいテロリズムの形態が出てきており、冷戦下においてはイデオロギー対立に置き換えられてよく見えなかった民族問題や宗教問題が根本にあるテロが台頭してきている。また、手法についても、大規模無差別テロの発生や、核、化学、生物兵器等の使用の可能性が出てくるなど、新しい動きが見られる。

榎　冷戦後の新しいテロの背景には、EC における一定の主権の移譲や各国における少数民族問題の発生（多文化社会）等に見られるような「国民国家」制度の変化があると考える。

すなわち、従来のテロは、現政権を打倒し、国家を支配しようという国家を意識したテロだったが、オウムやアメリカのミリシア等を見ると、彼らはある意味では国家意識から全く離れた、むしろ反文明的な集団であると言える。

加藤　テロは、社会制度や国家制度を含めた文明の転換期に起こるものであり、現在は大きな歴史の転換の中にあるのだと思う。

坂井　ソ連社会主義が崩壊し、民主主義や人権という国境を越えた普遍的な概念が広がり、冷戦下では抑圧されていたエネルギーがテロや紛争になって爆発していると考える。したがって、中国やビルマ、インドネシア等これまでテロがなかった場所でも、今後テロが発生する危険がある。

折田　新しいテロといっても、テロの本質は何ら変わっていない。テロの本質は、自分の意見が容れられない

ときに暴力に訴える、ということである。弱者の問題という指摘もあるが、テロを正当化することはできず、今後もテロと闘うため国際協力を進めていく必要がある。

2　日本と国際テロの関係

折田　日本はあまり国際テロとは関係ないと考えている人が多いが、82年のハワイ上空におけるパンナム機内爆発事件（日本人1名死亡。パレスチナゲリラ「5月15日グループ」の犯行）、85年の成田空港におけるカナダ太平洋航空機積載貨物爆破事件（日本人2名死亡、4名負傷。インドで独立運動を行うシーク教徒過激派の犯行）、88年の都内サウジアラビア航空事務所前及びイスラエル大使館隣駐車場における同時爆弾事件（未解決。87年にサウジアラビアのメッカでイラン人の巡礼者とサウジアラビア警察の衝突でイラン人400名が死亡した「メッカ事件」に関連した、サウジアラビア関連施設を狙ったテロの容疑が高い。）のほか、同年には英国ロカビー上空におけるパンナム航空機爆破墜落事件（リビア人2名による犯行。リビアが犯人引き渡しに応じないため、国連による制裁中）でも日本人1人が死亡し、また、91年には「悪魔の詩」日本語版翻訳者の筑波大学助教授が殺害された。このように一見日本とは無関係な背景であっても、日本に直接的に関係してくることがわかる。

94年のフィリピン航空機内爆破事件では、日本人乗客1人が死亡したが、犯人のラムジ・ユセフはイスラム原理主義過激派活動家で、世界貿易センタービル爆破事件の犯人としてアメリカで有罪判決が出ている。この事件がきっかけで、ユセフが、爆発物の材料を空港で警戒されないように持ち込み、機内で組み立てて座席の下に隠した後、経由地で降り、飛行機が経由地を出発してから爆破するという、この事件と同様の方法で、アジア各地を経由してアメリカに向かうアメリカ系の航空機12機を爆破する「ボジンカ（アラビア語で「大爆発」という意味。）計画」を進めており、この事件はそのテストケースだったことが判明した。実行されれば大変な惨事だったところだが、フィリピン、アメリカ、日本などの国際協力によってこの計画を未然に防ぐことができた。

個人的には、日本人が巻き込まれる可能性が最も高いのは航空機テロだと考えている。というのは、イスラム原理主義テロの1番のターゲットはアメリカ系の航空機であり、アメリカとアジアを結ぶ多くの飛行機が成田を経由するからである。

このほか、日本人が被害にあった誘拐事件としては、主なものは過去11件あるが、そのうち8件は中南米で発生している。これらの中には単に身代金を目的とした事件を含んでおり、必ずしも政治的目的を持つテロとは言えないものもある。

海外進出企業における安全対策担当者の方々には、国際テロがどのようなところで発生し、どういう場合に日本人が巻き込まれる可能性があるかを意識して、安全対策に寄与していただきたいと思う。

3　日本における企業対象テロ

人見　テロには国際テロと国内テロがあるが、日本の国内テロとしては、オウム真理教による一連の事件の他に、企業やその幹部等に対するけん銃や刃物等を使用したテロ、襲撃事件がある。

最近の企業対象テロ事件の発生状況は、平成4年以降、主なもので21件発生したが、このうち20件は6年までのもので、警察の強力な取締りによる犯人検挙及び社会からの隔離等により7年以降はわずか1件の発生を見たにとどまっている。

暴力団や総会屋としては、こうした事件による企業関係者の不安感、恐怖感を狡猾に利用しようとしており、ここにこの種事件のテロ的要素があるが、今後の対策としては、①こうした事件の前兆となるようなことがあれば直ちに警察と連絡をとること、②警戒すべき情勢が生じた場合は防犯カメラ、ガードマンの配置等警戒警備を怠らないこと、③情勢によっては、出勤経路を頻繁に変えること、④住所、家族構成等幹部のプライバシーに関

する情報を外部の者が簡単に入手できないよう注意することが挙げられる。

この種事件は、「検挙に勝る防犯なし」であり、検挙される確率が高ければ自ずと防止されることになる。したがって、企業と警察が緊密に連絡を取り、検挙されやすく、襲撃しにくいような措置を講じるとともに、情勢に応じた警戒を怠らなければ、企業対象テロを防ぐことができる。

4　民主主義社会におけるテロ対策

加藤　民主社会において、テロ対策をどれだけ講じれば十分か、という問題は、市民側がテロ対策にどれほどのコストを支払うことができるか、という問題である。コストには経済的なコストと制度や法の上でのコストがあるが、経済的には、テロ対策に支出できる費用には自ずと限界がある。一方、法や制度上のコストについては、国家が徹底的にテロ対策を講じれば市民生活は様々な形で拘束されることになり、限界をどこに求めるかが問題となる。少なくとも、自由な市民社会を確保するためには、国家に対してあまり制度や法という形での対策を要求できないので、その分のコストを我々自身が負担する覚悟が必要である。企業と社員の関係についても、企業のテロ対策のコストには、テロのターゲットとなった場合の会社イメージへの打撃というコストがあるし、社員としても、自分の生命の値段が非常に高いということについて常に自覚しなければならない。

いずれにせよ、今後はテロ対策に関わるコストと責任の分担をより明確にする必要がある。

折田　テロ組織の摘発上、問題となるのは、日本の警察にはテロ組織を取り締まる特別な権限が全くないことである。アメリカ、イギリス、フランス等ほとんどの先進国にはテロに関する特別法があり、テロの捜査を行う場合には身柄拘束や通信傍受等様々な特別な権限が与えられている。テロに対抗するための特別法や特別な制度を作ることも1つのオプションだと考える。

人見　確かに、グローバル化するテロ、組織犯罪への対応として、日本の現在の法制度、権限で十分かについて、国民の支持を得ながら検討を進めていかなければならない。

坂井　テロ対策には、警察権力を強化するという側面以外にも、政府、企業が、経済協力や文化交流等により、日本への反感を除去し、友好関係を築くことによって、危険情報を入手しやすくするとともに、そもそもテロのターゲットとなることを避ける、という側面がある。

民主主義とテロ対策のバランスについては、自由があってテロのない社会がつくれないのだろうか。民主主義社会の中で安全を確保するためには、法律や警察権力で強制するのでなく、市民自らが安全保障に自発的に参加していくことが望ましい。

加藤　国が何をしてくれるのか、ではなく、我々の安全のために国に何を要求するべきなのか、を考えなければならない。グローバルな民主主義の強化がテロに対する最大の対策である。

坂井　情報公開など、よりオープンな社会づくりも必要である。

ジェンキンズ　テロに過剰に反応せず、リスクを現実的に判断し、法律を含め必要な対応をすることが必要だが、民主主義の基本的価値を尊重しながら、断固とした態度を維持することによりテロに強い社会をつくることができれば、テロリスト及びテロリズムと闘うことができる。

ウィルキンソン　テロはグローバルな問題となっており、テロや紛争の根本にある対立を政治的、外交的に解決する一方、刑事司法手続によって処理し、民主主義と法の支配を維持し、情報活動を強化し、セキュリティを高めてテロに対抗することが重要である。

5　終わりに

板橋　メキシコにおける邦人社長誘拐事件（96年8月）において、身代金を支払ったこと、またその金額を企業が認めてしまったことは問題だった。企業は社会的責任を負っていることを再認識すべきである。

最後に、本シンポジウムでの議論をまとめると、テロに対応するためには、自由や民主主義が正常に機能するオープンな社会をつくること、国際的な協力体制を構築すること、一人ひとりが安全やテロの問題に関心を持つことが必要だ、ということである。

6　質疑応答

会場との質疑応答では、ネットワーク上のハッカー行為等新しい形のテロへの対策、法と秩序が正しく機能していない国で企業が自分で自分の身を守る困難性等に関する質問がなされ、パネラーの意見が披露された。

○「サイバーテロ、ネットワークテロ」について

ジェンキンズ　アメリカでは、コンピュータ・システムが狙われる可能性は十分認識されており、外部からのアクセスの制限や暗号化、バックアップシステムの構築等の予防措置がとられている。最近この種のテロ行為について大きく取り上げられるようになったが、若干過大評価に過ぎる部分もある。問題は、システムそのものがグローバル化しており、狙われる可能性、犯罪の影響もグローバルになるため、ますます国際的な協力が重要になること、したがって、単に国境を越えて同じレベルのセキュリティを講じるというだけでなく、犯罪捜査においても、対応においても、様々な手法を国境を越えて一致してとらなければならない、そうした国際的協力ができるかどうかということである。

○　メキシコにおける邦人社長誘拐事件に関連してこの種の事件が起こったときの国際協力について

ウィルキンソン　法秩序が正しく機能せず、現地の警察が信頼できないような場合も当然あり得るが、こうした場合、専門家の意見を取り入れて危機管理システムを導入し、現地当局に依存せずに人質解放を目指すほかない。どのように身代金を支払うのかという交渉をしながら犯人を追跡していくことができれば、犯人を逮捕できることもある。

ジェンキンズ　今回の事件では、アメリカで法人化された会社であったため、メキシコ当局の許可を得て、FBI及びアメリカ政府が対応を支援することができた。身代金を支払ったことや具体的な金額が明らかになったという問題はあったが、この種事件では人質の無事解放が最重要目標であり、その意味では、対応は成功だったと言える。

政策センター資料

〔政策センター資料　No. 1〕（平成8年10月9日　　警察大学校　警察政策研究センター）

第18回国際上級警察研修参加報告及び米国証人保護プログラム制度の概要について

当センターの中川教授が、さる9月17日から24日までの1週間にわたり、フランスのパリで開催された、「組織犯罪の変遷」をテーマとする「第18回国際上級警察研修」(XVIIIème Cours International de Haute Spécialisation pour les Forces de Police) に出席したので、その報告を兼ねて、研修会場で紹介されていた「米国証人保護プログラム制度」の概要について紹介する。

この研修は、フランスの国内治安高等研修所 (Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure) がイタリアのメッシーナ所在の国際社会・刑事・矯正高等研修センター (INTERCENTER) とヨーロッパ評議会の協力を得て行ったもので、78年の第1回以来、イタリア、フランス、スペイン、ベルギー、キプロスにおいて開催されている。

研修には、84カ国から、200人以上が参加し、

- 組織犯罪の地理政治学的、犯罪学的、社会学的側面
- 薬物密輸の新ルート
- 組織犯罪とテロリズムの関連
- 子供の性的虐待
- 犯罪収益のはく奪
- マネーローンダリング規制
- コンピュータ犯罪への関与
- イタリア・コロンビアにおける組織犯罪との戦い
- ロシア・マフィア及び日本の暴力団の現状
- 国連、FATFの活動

等多くのテーマについて、発表、討議がなされた。

日本からは、中川教授のほか、警察庁から担当課長補佐が参加し、「日本の暴力団の活動」について、最近の事件等にも触れつつ、近時の企業社会への暴力団の進出と収益の流れに力点を置いた発表を行ったところ、多くの関心が集まった。

こうした発表の聴講以外にも、欧米のカスタムズ（関税当局）の業務や米国の証人保護プログラムの運用状況をはじめとする各国の実情について個別に聴取することができ、非常に有益な研修であった。

そこで、米国代表団が参考のためパネル展示していた、アメリカ合衆国マーシャルサービスの証人保護プログラムの概要について、その原文と中川教授による仮訳を、以下に掲載する。

なお、アメリカ合衆国マーシャルサービス (U. S. Marshals Service) は、①薬物犯罪や組織犯罪により得られたものとして差押え又は没収された資産の管理及び処分、②連邦裁判所に係る裁判官、証人、陪審員等の保護、③連邦法違反の逃亡犯罪人に関する捜査及び身柄確保、④連邦機関が検挙した被疑者の勾留等を所掌する、司法省 (Department of Justice) の一機関である。

*　　*　　*

アメリカ合衆国マーシャルサービス証人保護プログラムについて

（中川　正浩　訳）

1　アメリカ合衆国憲法は、有罪の立証がなされるまで無罪の推定を受ける権利を刑事被告人に保証している。その立証責任は、政府（を代表する検察官）にある。近代的捜査は、指紋、毛包、衣類の糸くず、足跡その他の多量の物的痕跡に基づいて被告人を審理することのできる物証を収集、分析するという洗練された手法によっている。しかしながら、犯罪を立証し、有罪を勝ち取る最良の方法は、証人の証言を得ることである。証人が、犯人を指差し、「あの人がやったのを見た」と証言することほど陪審員に対して説得力のある証拠はない。

有罪を得るために有効な立証方法として証人に勝るものはないため、それだけ証人が危険に曝される程度も高い。証人の口を封じるには、脅迫や抹殺が最も効果的だからである。被告人の訴追に向けて証人を保護することがアメリカ合衆国マーシャルサービスの責任なのである。

2　組織犯罪グループは、無数の違法活動に触手を伸ばしてきた。薬物、賭博、売春、雇われ殺人、恐喝、ゆすり等利益のみを求めてあらゆる凶悪犯罪に手を染めてきたのである。その凶悪性のために、組織犯罪は、潜在化し、組織化する傾向がある。したがって、情報提供者や証人を説得して証言させることができなければ、それ以外の方法で組織犯罪構成員を検挙する証拠を集めることは困難である。

政府の保護を受ける証人の証言なくして、連邦政府の検察官が、組織犯罪グループの大物を起訴することは希である。1971年以降、約6,000人の証人と7,000人を超えるその家族が証人保護プログラムの適用を受けてきた。この保護を受ける証人の証言を根拠に起訴された事件のうち86%で、有罪判決が下されているが、これは、驚くべき数字である。このプログラムのガイドラインに従った証人のうち、証言をしたために殺された者は一人もいない。

組織犯罪グループの活動に関する目撃者の圧倒的多数は彼ら自身が犯罪者であるため、証人保護プログラムは、証人の生命の安全を確保するとともに、何らかの合法的な仕事を身に付けさせて、まともな社会に戻さなければならない。また、証人は、公開の法廷で、被告人と対面し、証言を行えるようにしなければならない。

3　現在のマーシャル・オフィスが担当する仕事は多いが、おそらく、証人保護プログラムほど多くの人が誤解しているものはない。このプログラムは新聞、雑誌、映画、書籍が無限の関心を引くテーマのひとつである。おびただしい数の作り話が全国に現れた。

この話のテーマは様々な範囲に及び、例えば、証人の新生活がかつての犯罪者としての生活ほど儲からないという不満やマーシャルサービスが冷酷な犯罪者を、疑いも持たない、遵法精神の旺盛な良民の中に投げ込んでいるという市民の反発なども扱われている。証人保護プログラムを題材とする多くの映画、ドラマ、喜劇が作られた。

（注1）　パネル上に「プレイボーイ」誌の記事の一部が紹介されており、「プレイボーイ誌の1991年4月号は、証人保護プログラムは、かつての犯罪者をまともな社会に戻そうとしているとの批判記事を掲載している。」という説明が付されていた。
また、"JAMES CAAN in HIDE IN Plain Sight" という映画のポスターの写真が貼られ、そのポスターには「1967年6月、司法省は、この男の子供を誘拐した。もし、あなたの子供だったらどう思いますか」という文言が記載されていた。

4　証人保護プログラムは、保護を受ける証人に新しい身分証明書を付与して新生活を開始する機会を与える。政府は、証人に一生涯の安全を保証する。マーシャルサービスは、証人の住所を隠密裏に変更し、新しい名前を付与し、正当な職業を身に付ける支援をすることが証人を保護する最善の方法であると考え実施してきた。これ

まで違法な活動に従事してきた人間のために職を見つけることは、困難である。証人が、まともな社会に復帰するために新しい技能を身に付け、更生しなければならないこともしばしばある。

証人が子供である場合には、新しい名前を教えられ、学校を変える。離婚した両親が、保護プログラムの適用を受けていない場合にも、住所の変えた子供と、どこか安全な場所で会うための準備もしなければならない。また、マーシャルサービスは、両親が証人保護プログラムの適用を受けていない場合に、子供を両親に会わせるため、害のない場所に連れていくための手筈を整える仕事も度々行う。親子の対面その他の理由で証人保護プログラムの適用を受ける人を移動させることは、セキュリティの確保やその他の事務作業のために莫大なエネルギーを要する仕事である。

（注2） 上記説明文の横にアメリカの地図が貼られ、その上に、運転免許証、パスポート、出生証明、在学記録、ソーシャル・セキュリティの文字が記載してあった。

5 不幸なことに、組織犯罪は、もはや、マフィアとそのファミリーの活動に限定されない。今日のアメリカにおいては、薬物カルテル、モーター・サイクル・ギャング、テロ集団、白人至上主義者はすべて組織犯罪活動にかかわっている。他方、証人保護プログラムが成功して、保護を受ける証人の生命の安全を確保していることが、目撃者の証言を確保するうえで最も効果的であるといえるのは幸せである。証人は、かつての犯罪者仲間から確実に守られると信じてこのプログラムの適用を受けることを決意する。これまでの数々の成功が、新たにこのプログラムの適用を受けようとする者を引き付けるまさに決定的な魅力となっている。

保護を受けた証人が有罪判決獲得に役立った実例を挙げよう。

カルロス・レーダー・リバースは、かつて薬物密輸では、世界の四天王の一人であり、コロンビアの悪名の高いメディリン・カルテルのメンバーであった。6人の証人保護プログラムの適用を受ける証人が、4.4トンのコカインをフロリダに密輸した罪でレーダーを有罪にするのに役立った。

自由戦線連合（ユナイテッド・フリーダム・フロント）のレイモンド・レバッサーと7人のメンバーは、連邦政府の転覆を企て、10の銀行を襲い、19の爆弾を埋めた。

ロス・マッケタロスは、プエルトリコのテロ集団の一つであり、そのメンバーの中には、ウェールズ・ファーゴの倉庫から700万ドルを盗んで有罪判決を受けたり、無数の爆破事件や強盗事件を犯した者がいる。3人の証人保護プログラムの適用を受けた証人が、19人のメンバーの有罪判決獲得に効を奏した。

フレッツァー・グレン・ミラーと白人愛国者団体（ホワイト・パトリオット・パーティー）の事件については、3人の証人保護プログラムの適用を受けた証人が、無数の市民権法違反の罪とノース・カロライナのブラッグ要塞から武器と爆薬を盗んだ罪でメンバー4人の有罪判決を得るのに役立った。

（注3） 説明文の横に、法廷のスケッチが描かれ、「ピザ・コネクションの裁判では、2人の証人保護プログラムの適用を受けた証人が、マフィアが国内でヘロインを売るためにピザ・パーラーを使っていた模様を証言した。18人の被告人が有罪判決を受けた。」、「1986年のコミッション事件の裁判では、プログラムの適用を受けた証人の証言が、ニューヨークの巨大な組織犯罪グループの首領の有罪判決を得るのに役立った。」

6 証人保護プログラムを運用するには、マーシャルサービスの中にも種々のタイプの職員が必要である。ウィットネス・セキュリティー・インスペクターとして知られるこの担当官達は個々の証人を保護するために自らの生命を危険に曝す覚悟をしなければならない。彼らは、個別の身体の安全を守るために高度に訓練され、証人とその家族を守るために実に様々な精巧な装備や特別仕様の武器を使い、証人を被告人と対面させ、証言させるために危険な場所に同行するため、証人と危険をともにしなければならない。

担当官は、社会の公益事業のあらゆる側面に精通していなければならない。深刻な情緒的、家族的、個人的問

題を抱えた人のカウンセリングをするよう高度な訓練を受けている。また、新しい名前と身分証明書をもらい、過去について話すことを許されずに新しい生活に直面している証人の子供を的確に指導できるよう熟練していなければならい。さらには、証人が新しい職業に定着できるように支援する熟練した職業カウンセラーでもなければいけない。証人の新生活は、過去の犯罪活動に比べはるかに収入が低いことも多い。担当官は、証人の家族が、新しい名前を名乗り、過去を引きずりながらも新生活に乗り出すために住居を変更した後に陥るストレスを乗り切ることができるよう援助するための準備も整えている。

7　マーシャルサービスの組織と職員は、連邦司法制度設立の根拠として知られる1789年の司法法に基づいて創設された。この法律によって、マーシャルサービスは、裁判所が発するすべての令状について、その執行の責任を持つように定められている。ここでいう令状の中には、被疑者の逮捕令状や証人を召喚する召喚状も含まれる。被告人に脅されている証人の安全を保護することも、また、マーシャルサービスの責任なのである。

司法長官を含め、多くの献身的な公務員の努力のおかげで、マーシャルサービスのこの歴史的な責務が、1970年の組織犯罪規制法によって制定法として結実した。この法律は、危険に曝された証人、とりわけ組織犯罪者を訴追する証人を保護するため、司法長官に予算を執行する権限を付与する根拠となるものである。1971年に、マーシャルサービスは、訴追に向けて証人の安全を確保するための制度として証人保護プログラムを設立した。

（注4）　初期の連邦最高裁判所の写真が掲載され、「1789年以降、マーシャルサービスは、証人を法廷に召喚する責任を負ってきた。この責任には、訴追に向けて証人を保護する必要性も暗黙のうちに含まれている。」との説明文が付されている。

（注5）　ジョセフ・バラキ (Joseph Valach) が、議会の公聴会で話している写真が掲載され、「1963年、ジョセフ・バラキは、マフィアの沈黙の掟を破った最初の大物証人となった。彼の証言は、国内における組織犯罪の内部の活動についての最初の目撃証言であり、詳細な説明を行った。マーシャルサービスは、バラキがかつてのマフィアの同僚の不利益となる証言をできるようにその身体の安全を確保した。」との説明文が付されている。

（注6）　バラキがマーシャルサービスの担当官に付き添われている写真が掲載され、「この写真は、マフィアの活動に関する目撃証言を行った後、上院の公聴会室を退出するバラキを写している。マーシャルサービスの隊長であるジェームズ・マクシェン (James J. P. Mcshane) が、バラキの横を歩き、数人の担当官が証言中保護に当たった。」との説明文が付されている。

（注7）　アルカポネ (Al Capone) の写真が掲載され、「歴史的にみても、アルカポネのような悪名が高く、危険な犯罪者は、自己に不利益な証言を行う可能性のある者に対して恐怖心を植え付けていたためこれを有罪に持ち込むのはきわめて困難であった。証人保護プログラムは、証人の安全を確保している。」との説明文が付されている。

8　1971年から1991年まで20年間にわたり、アメリカ合衆国マーシャルサービスの証人保護プログラムは、連邦政府と組織犯罪との戦いにおいてとてつもなく大きな成功を収めてきた。政府は、このプログラムの適用を受ける証人を使って86%の事件で有罪判決を得てきた。プログラムのルールに従った証人のうち、一人たりとも証言をしたことを理由として殺されたものはいない。他の国の政府も我が国のマーシャルサービスのやりかたを学んできた。カナダ、イタリア、北アイルランド、オーストラリア、ニュー・サウス・ウェールズ、ドイツの警察官が、独自の証人保護のシステムをつくるモデルとしてこの証人保護プログラムを活用してきた。犯罪者は、絶えず変化を続ける社会の流れに巧みに適合してきた。彼らは、弱者や無この者を非情にも搾取することによって、莫大な収益を上げ、また、かつての地域的組織犯罪グループから現代の多様化した国際的カルテルに成長するまで活動範囲を広げるに際して、通信や交通の発達を非常に巧みに利用してきた。組織犯罪が拡大するにつれて国際テロや薬物犯罪の取締りが強化されてきたのと同様に、証人保護プログラムもまた、相手方の拡大に応じて発展してきた。組織犯罪が拡大し、このプログラムの運用も発展してきたために、外国政府がプログラムの適用を受ける証人の証言を得るためアメリカ合衆国の支援を頻繁に要請する必要性が生まれてきた。法廷における証言が証人の地位を高め、マーシャルサービスの担当官が証人を保護する必要性も増した。世界中で違法活動を行う犯罪者に有罪判決を下すうえで、被告人を指さし、「あいつがやるのを見た」という証言は大きな役割

を果たし続けている。

*　　*　　*

〔原　文〕

U.S. Marshals Service Witness Security Program

1. The constitution of the United States assures those accused of committing a crime that they are presumed innocent until proven guilty. The burden of establishing that proof falls upon the government. Modern investigations rely on sophisticated methods of collecting and analyzing physical evidence tying the accused to the scene of the crime fingerprints, hair follicles, clothing threads, shoe prints, and dozens of other physical traces.

Yet, by far the best way to prove a crime and convict a criminal is with eyewitness testimony. Juries find the accusing finger and the words "I saw him do it!" the most persuasive of all evidence.

Precisely because eyewitness are so effective at convicting criminals, they are also perilously at risk. The best way to silence their testimony is to intimidate or kill them.

Protecting witness for the prosecution is the responsibility of the United States Marshals Service.

2. Organized crime has spread its tentacles into scores of illicit activities — drugs, gambling, prostitution, murders-for-fire, extortion, blackmail, and other nefarious enterprises where the risks are only exceeded by the profit. By the nature of its villainy, organized crime tends to be secretive and conspiratorial. Evidence against its members is hard for the government to produce unless an informant or eyewitness can be convinced to testify.

Rarely does the federal government prosecute major organized crime figures without relying on the testimony of protected witness. Since 1971, almost 6,000 witnesses and over 7,000 family members have been inducted into the Program. In 86% of the prosecutions relying on a protected witness's testimony, the government has obtained a conviction, a startling success rate. Not a single witness who followed the program's guidelines has even been killed for testifying.

Since the vast majority of eyewitnesses to the activities of organized crime tend to be criminals themselves, the Witness Security Program must keep them alive and return them to respectable society in some lawful occupation. Witnesses must also be produced in open court to face the accused and give their testimony.

3. Perhaps no other contemporary duty of the Marshals has been more widely misunderstood than the Witness Security Program. It is a subject of infinite interest for newspaper, magazines, movies, and books. Scores of stories have appeared nationwide.

They range from witnesses complaining that their new lives are less lucrative than their criminal lives to objections from the public that the Marshals are placing ruthless criminals amid unsuspecting, law-abiding neighborhoods. Many movies — dramas and comedies — have been produced dealing with the Program.

4. The Witness Security Program offers protected witnesses a chance to start over with a new life and a new identity. The federal government promises them a lifetime security. The Marshals Service has found that the best way to protect these witnesses is to secretly relocate them to a new city and provide them with a new name and assist them in securing a legitimate occupation. Finding a career for someone whose only work experience is illegal presents a difficult challenge. Often, witnesses must be retrieved with new occupational skills that will enable them to reenter respectable society.

Young children must be taught their new names and placed in school. Arrangements must also be made for divorced parents who are not in the protection program to visit with their relocated children at some safe and secure place. The Marshals Service frequently arranges to take relocated children to neutral locations to meet with their parents who are not in the Program. Providing these visits and other movements of protectees presents tremendous security and logistic challenges.

5. Unfortunately organized crime is no longer confined to the activities of the Mafia and its "families". In the United States today, drug cartels, motorcycle gangs, terrorist groups, and white supremacist are all engaged in organized crime activities. Fortunately, the success of the Witness Service Program in keeping protected witnesses alive has become the federal government's best inducement for obtaining eyewitness testimony. Witnesses enter the Program confident that they will be protected from their former criminal colleagues. The Program's very success is its principal appeal.

Protected witnesses helped convict;

Carloss Lehder-Rivas, once one of the four most powerful drug smugglers in the world and a member of the infamous Medellin Cartel in Colombia. Six protected witnesses helped convict Lehder of improving 4.4 tons of cocaine into Florida.

Raymond Levasseur and seven members of the United Freedom Front, who plotted the overthrow of the United States government and who robbed ten banks and planted nineteen bombs.

Los Macketeros, a Puerto Rican terrorist group, whose members were convicted of stealing seven million dollars from a Wells Fargo depot. Members of Los Mackteros were also responsible for numerous bombings and robberies. Three protected witnesses helped convict nineteen members of the group.

Frazier Glenn Miller and members of the White Patriot Party. Three protected witnesses helped convict four members of the White Patriot Party of numerous civil rights violations and for stealing firearms and explosives from Fort Bragg, North Carolina.

6. The Witness Security Program requires a special type of Deputy United States Marshals. These deputies — known as Witness Security Inspectors — must be prepared to risk their lives to protect each witness. They are highly trained in personal security and use a wide range of sophisticated equipment and specialized weaponry to ensure the safety of the witnesses and their families. They must share the risks with the witness by escorting him into the danger area to face the accused and testify.

Inspectors must be well versed in all aspects of social services. They are highly trained in counseling people with serious emotional, family, and personal problems. Inspectors must be skilled in providing guidance to children of protected witnesses who face a new life with a new name and a new identity and no past that they are allowed to talk about. They must also be skilled job counselors to help place the wit-

ness in his new job. Frequently, the witness's new career is far less lucrative than his previous criminal activities. Inspectors are prepared to help a witness's family through the stress of relocating into a new city with a new name, a new life, and with tie's to their past.

7. The offices of United States Marshals and Deputy United States Marshals were created by the Judiciary Act of 1789, the same law that chartered the federal court system. By the Act, Marshals were made responsible for executing all "lawful precepts" issued by the courts. Included among these written orders were the arrest warrants for the accused and the subpoenas summoning the witnesses before the court. It also fell to the Marshals to secure any witnesses threatened by the accused.

Thanks to the efforts of many dedicated civil servants, including General Shur of the Department of Justice, this historic responsibility was codified in law by the Organized Crime Control Act of 1970. The law authorized the Attorney General to spend money for the protection of endangered witnesses, particularly witnesses against organized crime figures. In 1971, the Marshals Service established the Witness Security Program devoted to keeping witnesses for the prosecution alive.

8. For twenty years, from 1971 to 1991, the Witness Security Program of the United States Marshals Service has been enormously successful in the federal government's war on organized crime. The government has obtained an eighty-six percent conviction rate in cases using protected witnesses. Not a single witness who obeyed the rules of the Program has been killed for his testimony. Other governments have learned from the United States Marshals. Police officials from Canada, Italy, Northern Ireland, Australia, New South Wales, and Germany have used the Witness Service Program as a model for their own protection of witnesses for the prosecution. Criminal elements have adapted well to the everchanging mores of our society. Their profits have increased immeasurably by their remorseless exploitation of the weak and innocent. They have also become quite adept at taking advantage of communication and transportation advances by expanding their operations from the once local organized crime gang to current diversified international cartels. The Witness Security Program has kept abreast of the expansion as well as the government's crackdown on international terrorism and drugs. All of these developments have created the need for foreign governments to frequently request United States assistance through the testimony of our protected witnesses. Their trial testimony requires the presence of the witness and Witness Security Inspectors to protect them. The accusing finger and the words "I saw him do it" are now helping to convict criminals, whose operations know no borders, around the world.

〔政策センター資料　No. 2〕（平成8年12月18日　警察大学校　警察政策研究センター）

第103回IACP年次総会出張報告

本年10月に、当センターの中川教授が、警察大学校長とともにアメリカに出張し、アリゾナ州フェニックスで開催された、第103回IACP（国際警察長協会）年次総会に出席し、IACPという組織の概要及び同会議のプログラムについて報告をまとめたので、以下に紹介する。

IACPはICPOと比べ、一般的には馴染みの薄い組織であるが、年次総会は、世界の警察の第一線で活躍する担当者が出席し、現代の警察の抱える問題のほぼすべてについて議論するまさに警察のオリンピック的な場であり、情報収集とネットワークづくりの格好の機会となっている。

なお、この資料の作成に当たっては、警察庁国際部及び在米日本大使館吉田尚正一等書記官のご協力をいただいたことを申し添える。

＊　　＊　　＊

1　IACPの概要

IACP（International Association of Chiefs of Police；国際警察長協会）は、警察科学の発展を図ることにより法執行と公共の利益に貢献することを目的として1893年に設立され、ICPO（the International Criminal Police Organization；国際刑事警察機構　1923年設立）よりも長い歴史を持つ。ICPOが、加盟国警察間の捜査情報の交換を活動の重点として、ヨーロッパ地域を中心に発展してきたのに対し、IACPは、技術協力を重点に米国、カナダを中心に発展してきた。事務局は、ICPOがフランスのリヨンに、IACPが米国のバージニア州アレキサンドリア（ワシントンD. C. の南郊）に置かれている。

この組織は、米国内の連邦、州、地方自治体の警察や世界各国の警察で実際に監督の任に当たっている者が個人の資格で加盟しているものであり、ICPOが警察組織を会員としているのとは異なる。現在の加盟会員は71カ国12,500人以上に上っており、我が国では、警察庁長官、警察庁国際第二課長等が会員となっている。

会長は、毎年、米国内の各地方の警察長が持ち回りで務めており、95-96年期は、ニューハンプシャー州コンコード警察のデビッド・ウォルチャク氏が会長を務めている。

事務局は、米国バージニア州アレキサンドリア（ワシントンD. C. の南郊）に置かれ、事務局長以下59名の体制である。事務局は、事務局長室、事務局次長室、総務室（会計、管理、人事）、企画調査室、情報・サービス室、地方警察室からなり、年次総会等会合の準備、IACP憲章の改正、調査研究、地方警察への訓練提供、増員コンサルタント等の業務を実施している。

IACPの国際的地位としては、ICPOのオブザーバーの地位にあり、また、国連の経済社会理事会、麻薬委員会、犯罪防止委員会の諮問機関としての地位を認められている。

年次総会は年一回、全米各地で開催されている。今年は、10月26日から31日までの間アリゾナ州フェニックスで開かれましたが、今後6年の開催地予定地と期間は、以下のとおり、決定されている。

1997年　10月25日から30日　　フロリダ州オーランド

1998年	10月17日から22日	ユタ州ソルトレイクシティー
1999年	10月30日から11月4日	ノースカロライナ州シャルロット
2000年	11月11日から16日	カリフォルニア州サンディエゴ
2001年	11月3日から8日	ウィスコン州ミルウォーキー
2002年	10月5日から10日	ミネソタ州ミネアポリス

2 会議の内容 プログラム

60にも及ぶワークショップ、30を超える委員会、10の専門分野別会合等盛り沢山のプログラムが用意されており、内容も、国際テロ、組織犯罪、薬物、銃器、コンピュータ犯罪、少年非行、捜査手法、被害者支援、組織管理、女性職員の登用をはじめとして、我が国の警察が直面している課題のほぼすべてを包含している。発表者は、当該課題に関する研究者、実務上の担当者等専門的知識を有し、実際の活動内容も熟知した人が多く、講義のみならず参会者である第一線の担当者との活発なやり取りも参考になる。

以下、今回のプログラムの内容を簡単に紹介する。

《ワークショップ》

1 卓越した出展者 出展経験を最大限活用しよう

会場では、警察活動に関係する政府機関、民間団体が活動のPRのため、多数のブースを設け、装備資器材の展示、パンフレットの配布等を行っており、その資料を集めるだけでも有益な情報収集になると思われる。このワークショップは、出展者がいかにして聴衆の関心を集めるかについてのノウハウに関するものだと思われる

2 警察官採用の現下の課題

3 薬物対策立法についてトップが、いかなる主張をするか。

4 治安担当職員のための退職計画

5 メディアと警察とのかかわりかた 反発的対応と順応的対応
(後向きな対応と前向きな対応)

6 警察の有形力の行使

7 放火：自然燃焼の性格

このワークショップでは、放火犯人の取り調べと捜査手法、少年放火魔の性格分析、放火犯人の心理分析、少年放火魔の矯正、放火現場の分析、教会放火の分析のテーマで心理学者等による講演がなされた。

8 IACP総会への積極的な参加の仕方

9 組織内倫理の強化方策

10 原理に基づいたリーダーシップ

11 危機におけるメディア対応 順応的対応

12 子供の行動 チャイルド・シート

13 暴力犯罪関連分析システム

14 警察のイメージづくり

15 警察とメディアとの関係 相互に利益の在る事例から得た教訓

16 1996年のオリンピック警備　学んだ教訓と地域のイベントへの適用方法

17 すぐ良くなる　警察官の健康保持の処方箋

18 コミュニティー・ポリーシングの計画のたて方

19 テロリズム　国内の脅威

20 法執行機関におけるリーダーシップの展開

21 ギャング犯罪の防止、抑止に関する総合プログラムの遂行についての教訓

22 60分で発表をまとめるコツ

23 将来に向けて生き残るコツ

24 1996年に法執行機関が作成したプログラムの優秀作品トップ・スリー

25 ウェバー・サービー賞の獲得者たち

"高齢者が自主的に参加する近郊のボランティア・サービス推進計画"

"執行達成度"

"中南央部における売春撲滅プロジェクト"

26 不良警官　危険な公務員

27 地域安全戦術　英国の経験

28 いま、動いているもの　フェニックスにおけるコミュニティー・ポリーシングの成功例

29 コミュニティー・ポリーシングの評価方法

30 執務時間後　非番職員と公務員の私的行動

31 指揮官の責任と犯罪分析　犯罪減少に向けた強力な組合せ

32 メディアがいかに動いているかを理解する　メディア対応の技能を向上させるために

33 コミュニティー・ポリーシング　いま、我々はどの段階にいて、今後どこへ向けて進むのか。

34 抵抗と市民の無秩序を管理する際の法的視点

35 法執行機関におけるテクノロジーの焦点と周辺

36 法執行機関における倫理

37 メディアと付き合う法

38 地方自治体における治安戦略をたてる際のリーダーシップ

39 警察にかかわる紛争解決に向けたシステムづくり

40 テロリズム　国際的脅威

41 多様な執行力の向上に向けて

42 ブルックリン北部における戦略的、戦術的指揮　新しい仕事の仕方

43 警察長へ　多様文化における訓練プログラムを批判的に分析しろ

44 コミュニティー・ポリーシングの課題

45 メディアの暴力

46 電子的監視を行うための技能

47 不法移民のコントロール　21世紀に向けて

48 国連平和維持文民警察　ハイチでの経験

49 良質の職務執行に向けたウェバー・サービー賞創設の起源

ウェバー・サービーは、IACPの初代会長の氏名

50 州兵軍と過激グループ　小さな田舎警察の展望

51 校内暴力を減らすために

52 警察の信頼獲得方策　いかに仕事をするか

53 取材をコントロールする　ニュース・メディアへの順応的対応方法

54 交通　我々の隠れた資源

55 自動車盗難　幹部の取るべき多様な手法

56 警察において、女性をいかに採用し、雇用を継続するか

57 刑事司法情報システム

58 国際組織犯罪情勢

59 コミュニティー・ポリーシングの向上方策

60 警察における広報担当者の役割

《委員会等》

・薬物の鑑定と分類に関する技術的諮問研究班

・公民権委員会

・立法委員会

・黒人法執行機関国家組織の教育訓練委員会

・法務担当官年次総会

労働と人事問題、警察官の違法行為を問われた最高裁判決の概観、警察の責任に関する理論の展開等の発表がなされた。

・プロの資質に関する委員会

・コミュニティー・ポリーシング委員会

・国家法執行調査委員会

・警察官の心理分析に関する分科会

・警察管理委員会

・広報担当官分科会

・大学内警察分科会

・鉄道警察分科会

・警察医分科会

・警察装備の配分に関する協会会合

・女性法執行機関幹部協会会合

・警察捜査手法委員会

・有形力の行使に関する報告委員会（地方警察長協会）

・教育訓練委員会

・偽警報を減少させるための委員会（地方警察長協会）

・法執行機関採用信託基金会合

・問題解決委員会

・議会警察委員会

・国際警察委員会

・通信委員会

・高速道路安全委員会

・法務担当官年次総会（続）

職員のしつけに関する憲法問題、刑事弁護人と倫理に上手く付き合う戦略、非番職員と公務員の私的行動に関する規制等について発表がなされた。

・州兵軍及び民間法執行機関との協力に関する委員会

・放火・爆発物委員会

・犯罪防止委員会

・法執行機関情報管理委員会

「リスポンス機能を高めるために」、「事務系指導者のためのコンピュータ・セキュリティ」、「FBI　CJIS（刑事司法情報サービス）の活動の進展」、「州都における車載コンピュータ」、「治安に役立つ無線通信の近代化」等の発表がなされた。

・警察の倫理とイメージに関するIACPアドホック委員会

・インディアン居住区法執行機関分科会

・パトロール戦術的法執行に関する委員会

・組織犯罪委員会

・治安責任者委員会

・地方警察幹部委員会

・統一犯罪統計委員会

・テロリズム委員会

・麻薬・危険薬物委員会

平成８年度の警察政策研究センターの活動概要一覧

〔平成８年〕

５月　　11日　警察政策研究センター、警察大学校の附置機関として設置。

　　15日　警察政策研究センター開所式。

　25～26日　日本刑法学会第74回大会に出席。

７月　　４日　「マネーロンダリング」をテーマとした総合政策フォーラムを、中央大学と共催（後援：㈶公共政策調査会）。

成果を、警察学論集平成８年10月号の特集として掲載。

９月４～16日　ブリティッシュカウンシル「地域警察国際セミナー」に出席。ポーツマス大学警察・刑事司法研究所を訪問（人見所長が同研究所国際諮問委員会委員に就任予定）。

　17～24日　フランスの国内治安高等研修所（パリ）で開催された「組織犯罪の変遷」をテーマとする「第18回国際上級警察研修」に出席。

その結果と「米国証人保護プログラム制度」の概要を「政策センター資料　No. 1」に掲載。

10月３～４日　国際テロをテーマとしたシンポジウム「グローバル化するテロの脅威―人間の安全保障とテロリズム」を、東海大学平和戦略国際研究所及び㈶公共政策調査会と共催で開催。成果を警察学論集平成９年３月号の特集として掲載。

10月　　22日　第103回IACP（国際警察長協会）年次総会（米国アリゾナ州フェニックス）に出席。

IACPの概要及び会議の結果を「政策センター資料　No. 2」で紹介。

10月27日～11月６日　シンガポール・第三国集団研修「交番システム」（主催：警察庁及びJICA、シンガポール警察及びシンガポール外務省）に出席。概要を警察公論平成９年２月号に掲載。

10月　　27日　日本犯罪社会学会第23回大会に出席。

12月　　１日　神奈川大学が開催した、「世界的視座から考える組織犯罪」をテーマとした「第３回国際警察保安専門家会議」に出席。

〔平成９年〕

１～３月　「社会の変革と警察の課題」に関する実態調査。

２月　　１日　東京都立大学大学院において非常勤講師として講義。