

平成9年度の警察政策研究センターの活動状況

人 見 信 男

(警察政策研究センター所長)

警察政策研究センターが、平成8年5月、警察大学校の附置機関として設立されてから早くも2年の歳月が経とうとしております。当センターは、警察に関する政策、学術あるいは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として新設され、組織犯罪対策、テロ対策、被害者対策、地域社会の変化と警察の対応、婦人警察官の活用方策等の今日的な課題を中心に、これまで調査研究を進めてきました。

当センターが平成9年度中に行った主な活動内容につきましては、別添の久山立能助教授作成に係る「平成9年度の警察政策研究センターの主な活動」並びに巻末に掲載した菊地秀夫助手作成に係る「平成9年度の警察政策研究センターの活動概要一覧」と題した年表をご覧くださいと思います。

ここでは当センターが主要事業の一つとして位置づけてきた「警察政策フォーラム」の開催状況等を中心に平成9年度の当センターの活動状況についてご紹介することとします。

「警察政策フォーラム」では、警察に関する政策研究、ひいては政策提言の一環として、その時々にはふさわしいテーマを採り上げ、学者、実務家のほか、企業関係者や一般の方々の参加を得て、平成9年度も、昨年度同様2回開催しております。すなわち、在ペルー日本大使公邸内人質立てこもり事件等の発生もあり、海外における邦人の安全についての関心が高まっていることから、平成9年7月、(財)公共政策調査会、全国暴力追放推進センターとの共催で、外務省等の後援を得て、「海外邦人安全対策」に関するフォーラムを開催しました。このフォーラムでは、警察庁警備局外事課長による上述のペルー事件を中心とした最近の国際テロ情勢に関する基調講演、警察庁から外務省に出向して在外の大使館等で勤務し、最近帰国した外交官経験者や学者、テロ対策の専門家によるパネルディスカッションを行ったところです。

また、組織的な犯罪が近年多発し、しかも国際化する傾向が強まっていることが背景となって、これら組織犯罪に関する対策がサミットの議題に採り上げられ、あるいは国連の場で議論されるなど、国際的にも協調した対応が強く求められていることから、平成9年10月から11月にかけて、組織犯罪対策に関するフォーラムを開催しました。これは、マネーロンダリングに関する処罰規定を整備するとともに、永らく聖域とされてきた金融機関の守秘義務とマネーロンダリング規制との調整を図るなど、組織犯罪対策法制について近年改正を重ね、整備に努めてきたスイスから学者、実務家を招いて、スイスの経験に学び、意見を交換することは、今後の我が国における組織犯罪対策を推進する上で大変参考になるものと考え、開催した次第です。

このほか「警察政策研究会」を随時開催し、「社会の変化と警察活動の在り方」という大きな課題の下に、「ストーリー問題」等、その時々にはふさわしいテーマを取り上げて、内外の学者、有識者を招いた研究会を開催し、政策提言につなげるよう努めてきたところです。

そして、これらの諸活動を通じて、警察の実務を踏まえた政策提言を行うとともに、学者、有識者の方々との交流の拠点となるよう努めてきたところです。今後とも、センター設立の趣旨を踏まえつつ、現下の情勢にふさわしいテーマを選定して調査研究を行い、変化する社会に的確に対応した警察行政の推進に資するような運営に努めてまいりたいと考えております。

(人見信男 警察政策研究センター所長は平成10年3月28日付で警察庁長官官房人事課長に転出し、後任には、同日付で岩橋 修 中部管区警察局長が着任いたしました。)

編集担当

〔別添〕

平成9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 フォーラムの開催と懸賞論文の募集

平成9年度も、実務を踏まえた上で治安に関する諸問題を検討し、今後の施策の展開に資するための議論の場を設けた。

公開フォーラムについては2回実施し、昨年同様多数の研究者や、テーマに関心を持つ企業関係者の参加を得、組織犯罪対策法制をテーマとするフォーラムでは、大阪にも会場を設けた（各フォーラムの概要は以下の表のとおり）。

また、「警察政策研究会」を随時開催して、社会の変化と警察活動の在り方という観点から様々な話題を取り上げ、有識者を交えた討議を実施した。

このほか、(財)公共政策調査会との共催により、「21世紀の社会の安全を考える」をテーマとした懸賞論文を募集し、我が国の社会や国民の意識の変化を前提にした、具体的な提言を広く一般に求めた。

	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	海外邦人安全対策	組織犯罪対策法制
開 催 日	平成9年7月8日（火）	東京会場 平成9年10月31日（金） 大阪会場 同 11月4日（火）
場 所	KKR ホテル東京	東京会場 中央大学駿河台記念館 大阪会場 プリムローズ大阪
共 催	(財)公共政策調査会、全国暴力追放運動推進センター	中央大学総合政策学部
後 援	警察庁、外務省	(財)公共政策調査会、全国暴力追放運動推進センター (協力)大阪府警察、(財)大阪府暴力追放推進センター
コ ー デ ィ ネ ー タ ー	人見 信男 警察政策研究センター所長	宮澤 浩一 中央大学総合政策学部教授
主 な パネリスト	米村 敏朗 警察庁警備局外事課長 大貫 啓行 麗澤大学国際経済学部教授 渡辺 康弘 警察庁生活安全局少年課理事官 鶴谷 明憲 警視庁刑事部捜査第四課長 宮園 司史 警察庁生活安全局銃器対策課理事官 板橋 功 (財)公共政策調査会研究室長	グンター・アルツト ベルン大学教授 マーク・ピエット バーゼル大学教授 エルンスト・グネギ スイス連邦司法省審議官 渥美 東洋 中央大学総合政策学部長 (東京会場のみ)
会場参加者	約 140 名	約 140 名（東京会場）、約 100 名（大阪会場）
警察学論集 への 掲 載	平成9年12月号	平成10年2月号

2 学会との交流の窓口として 各分野の研究者との交流の拡大

平成9年度には、上記のフォーラムの開催を通じて、更に多数の研究者と交流を深めたほか、日本刑法学会等各種学会への出席を通じて、学者等との積極的な意見交換を図った。

また、大学等外部研究機関との交流の一環として、平成8年度に引き続き、中川主任教授が東京都立大学大学院において講義を行うとともに、受講生に対し、警視庁科学捜査研究所見学の便宜を図った。

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

平成9年度には、人見所長がポーツマス大学警察刑事司法研究所国際諮問委員会に出席し交流を深めるとともに（英国・6月）、シンガポールで開催された交番研修では、アジア各国の受講生に対して地域安全活動に関する講義を行った（9月）。また、インドネシアで開催された国際犯罪学会ワークショップ（国際犯罪学会とインドネシア犯罪学会が主催、（財）公共政策調査会が後援）にも出席するなど（12月）、様々な機会を利用して、国際的な学会等との交流の促進を図った。

4 活動成果の発表 各種資料の作成

平成9年度には、英国の性犯罪被害者対策に関する各種の英文資料を収集し、翻訳・編集の上、資料集として刊行した。

また、フォーラムの内容を紹介する記事やテーマに関連した論文等のほか、いわゆる「ストーカー」問題について英国及び米国の法制を紹介した論文を警察学論集に掲載するとともに、随時「政策センター資料」等を編集して、関係各方面に配布した。

海外邦人安全対策セミナー

第3回警察政策フォーラム「海外邦人安全対策セミナー」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 基調講演「最近の国際テロ情勢について」
(警察庁外事課長 米村 敏朗)
- 2 パネルディスカッション「海外の治安情勢と日本人の安全対策」
 - 1 インドネシアにおける暴動・テロ事件
(警察庁少年課理事官 渡辺 康弘)
 - 2 タイの治安情勢
(警視庁捜査第四課長 鶴谷 明憲)
 - 3 香港の治安情勢と中国返還後の展望
(前警察庁銃器対策課理事官 警察庁総務課理事官 宮園 司史)
 - 4 企業における海外安全対策
(財公共政策調査会第一研究室長 板橋 功)
 - 5 海外における暴力団、暴力団周辺者の動き
 - 6 質疑応答
 - 7 総括
(麗澤大学国際経済学部教授 大貫 啓行)

警察政策研究センターでは、さる平成9年7月8日に、KKR ホテル東京において、(財)公共政策調査会及び全国暴力追放運動推進センターと共催で、警察庁及び外務省の後援を得て、第3回警察政策フォーラム「海外邦人安全対策セミナー」を開催した。

戦後、海外に渡航したり、企業活動や留学のために海外に在留する日本人の数は飛躍的に増加し、現地で事件や事故の被害に遭うケースも非常に多くなっている。特に、在ペルー日本大使公邸内人質立てこもり事件(8年12月～9年4月)、メキシコにおける邦人社長誘拐事件(7年8月)の発生は、普段安全についてほとんど考えることのない日本人に国際社会における厳しい現実を突きつけたものと言える。本フォーラムは、こうした状況にかんがみて、海外における日本人や日本企業の安全の確保について幅広く議論するために開催したもので、幸い、民間企業の海外安全対策担当者の方々を始め、多くの学者・研究者、実務家の出席を見ることができた。

まず、警察政策研究センターの人見信男所長から、警察政策研究センター設立の趣旨とこれまでの活動状況を述べた上で、海外における日本人の安全の問題の重要性が高まってきている現在、「海外邦人安全対策セミナー」を開催することの意義を説明した。

続いて、(財)公共政策調査会山田英雄理事長から、主催者としての挨拶に加え、同会が9年6月に発出した「ペルー日本大使公邸占拠・人質事件を契機とした提言書——事件の尊い教訓を風化させないために——」をもとに、ペルー事件の教訓及び海外安全対策上の心得などについて、次のような見解が披露された。

① ペルー事件の教訓

政府、企業ともこの事件の教訓を風化させずに、直ちに徹底した対策をとる必要がある。政府としては、在外公館警備をハード面、ソフト面ともに強化すべきであるし、企業としては、メキシコの邦人社長誘拐事件の教訓を再確認し、海外安全対策の専門組織及び担当者を設置すべきである。多くの日本企業は、今回のペルー事件を「在外公館の警備対策の問題」、「政府の危機管理の問題」と考え、自らの問題としてはとらえていないが、今回

8 第3回警察政策フォーラム「海外邦人安全対策セミナー」の概要について

の事件は、明らかに日本及び日本人を格好の標的としてテロリストが狙ったもので、今後もテロリストが日本の在外公館、企業を狙う蓋然性は非常に高いということをよく認識し、合理的な対策を講じていく必要がある。

② 危機管理はマニュアルよりマインド

危機管理に当たって、対策マニュアルをつくればそれで終わり、という安易な対応をしていることが多いが、本当の危機管理とは、組織のトップが自ら対策をとり、専従組織を設置して専門家を養成し、そこで様々な情報を収集、分析して、組織の末端まで必要な情報を伝え、危機意識（マインド）を高める、というプロセスであり、この意味で適切な対策を講じる必要がある。

○ 海外安全マインド五つの心得

- ア 自分は狙われる、という意識を持つ。
- イ 警戒心を持つ。
- ウ 事件の前兆は必ずある。
- エ 事件が発生したら組織的に対応する。
- オ 被害情報を地域的に共有する。

③ ペルー事件と同様な事件が日本で起きたらどうするか

国際的合意であるノン・コンセッション・ポリシーによれば、犯人の要求の内容によっては譲歩できず、譲歩できなければ人質を救出するために強行突入せざるを得ないときがある。その場合は、公務員だけでなく、人質となった民間人にも犠牲が出るかも知れないが、そうした覚悟について国民世論の形成が必要である。

本フォーラムでは、米村警察庁外事課長の基調講演が行われた後、人見所長がコーディネーターとなって、在外大使館等での勤務を終えて最近帰国した前書記官等によるパネルディスカッションが行われた。なお、磯部博昭外務省邦人保護課課長及び鶴木真東京大学社会情報研究所教授の出席が予定されていたが、カンボジア情勢の急変等のため欠席された。以下に、基調講演及びパネルディスカッションの概要を紹介する。

1 基調講演「最近の国際テロ情勢について」

(警察庁外事課長 米村 敏朗)

1 はじめに——最近の国際テロ情勢

米国国務省の発表によると、96年中の国際テロ発生件数は296件で、95年の440件に比べて減少したが、死者数が95年の163人から96年の311人に大きく増加した。

最近の国際テロの特徴としては、個々のテロ行為の大規模化、無差別化と手段の凶悪化があげられる。例えば、オクラホマ連邦政府ビル爆破事件では、死者が168人、負傷者は約400人を数え、ダーランの米軍関係施設爆破事件では死者19人、負傷者約300人と、一般市民を巻き込んだ自爆テロや不特定多数の殺傷を狙った無差別テロが発生している。

また、新たなテロの形態として注目されるのは、核物質、生物兵器、化学物質を使ったいわゆるABCテロであるが、我が国は、オウム真理教による地下鉄サリン事件が発生した国として、この事件の教訓等についてテロの専門家会合等で説明しているところである。

さらに、最近非常に関心を集めているのがいわゆるサイバーテロである。これは、テロ組織そのものがコンピュータの使用等技術面において高度化を図っているという点と、今後テロの対象としてインフラストラクチャー

としてのコンピュータネットワークが狙われる恐れが高い点で注目される。我が国は、アメリカに比べると、インフラストラクチャーとしてのコンピュータネットワークの構築は進んでいないが、将来は日常生活のすみずみにわたるまでネットワーク化され、我々の生活にとっては死活的な、電気、ガス、水道などのネットワークに対するテロ行為についても将来を見据えて対応していかなければならないと言える。

次に、日本赤軍の動向についてであるが、9年2月にレバノンのベイルートで、レバノン当局により岡本公三ら日本赤軍のメンバー5人が検挙された。長年中東を安住の地として組織を維持してきた日本赤軍にとっては大変な打撃であったと考えられる。日本赤軍は、2月下旬に身柄拘束に抗議する声明を発するとともに、5・30声明においても、日本がレバノン当局を経済援助と賄賂で抱き込んで逮捕させたとは非難しており、動揺が隠せない様子である。警察庁としては、今後の裁判のなりゆきを見ながら、引き続き身柄引渡しを求めていくこととしている。

過去数年間、浴田由紀子、吉村和江等、日本赤軍メンバーの検挙が相次いでいる。このうち、ルーマニアで潜伏していた浴田はペルー旅券を持っており、吉村はペルーのリマで逮捕されたということで、日本赤軍がペルー日本大使公邸人質占拠事件と関係しているのではないかという関心もあったが、関連性を証拠づけるものは全くない。

2 在ペルー日本大使公邸内人質立てこもり事件

(1) 事件の概要

8年12月17日午後8時30分ころ（日本時間18日午前10時30分ころ）在ペルー日本大使公邸において、ペルー政府関係者、各国大使その他の外交官、ペルー在住の日本企業関係者等多数を招いて開催された天皇誕生日レセプションに、MRTA（トゥパク・アマル革命運動）と名乗るテロリストが侵入し、当初700人以上の極めて多数を人質にして立てこもった。その後、徐々に人質は解放されたが、最終的に72人でデッドロックに陥り、9年4月22日午後3時23分（日本時間23日午前5時23分）に、ペルー軍の特殊部隊が大使公邸に突入し、ペルー人人質1人、特殊部隊隊員2人の犠牲者が出たが、人質71人が救出され、犯人14人は全員死亡という結果になった。

(2) MRTA の要求

公邸の占拠そのものは十分に練られた計画だったが、MRTA側は、最終的に目的をどこにすえて政府と交渉するか、どう脱出するか、という占拠後の計画は持っていなかったようである。MRTA側は、最後までMRTAの収監者の釈放を要求していたが、ペルー政府がこれを絶対に認めないということは、MRTAも十分わかっているはずだ、というのが治安関係者等の見解だった。

(3) 事件後の各国の論調

強行突入後、4月24日のロンドン・タイムズ紙は「リマでの日本大使公邸占拠の劇的な解決は、ペルーではジュビレーション、歓呼の声をもって迎えられ、日本ではリリース、ホッと安堵の念をもって迎えられた。そして、世界中の対テロ専門家からは賞賛をもって迎えられた」と報じ、テロリスト14人が全員死亡したことについても、ガーディアン紙では、「のるかそるかの軍事作戦では助命のチャンスはない」としている。普段は人権問題などでフジモリ大統領には極めて厳しい論調のアメリカの各紙でも、この事件の解決に関する限りは、武力解決を賞賛する社説を出した。一部メキシコの中道有力紙のデフォルマ紙が、今回のフジモリ大統領の作戦について「彼にとっての平和とは、墓場の民主主義だ。この例が、中南米諸国で強権政治の誘惑をもたらしかねない」と評したが、世界的に見れば少数派であり、大変賞賛をもって迎えられた結末であった。

(4) テロリストとの交渉

10 第3回警察政策フォーラム「海外邦人安全対策セミナー」の概要について

この種の占拠事件が起こったときに、テロリスト側と交渉し、かかる交渉の結果解決に到ることは、ノー・コンセッションの原則から外れない限りにおいては望ましいものである。事件発生直後の時点で、ペルー当局側では、こうした交渉には、2〜3か月かかると大方が予測していたが、80年にコロンビアのボゴタでドミニカ共和国の大使館が占拠された事件で、M19というテロリスト側との交渉に2か月かかったこともあわせ考えると、これが世界の相場かも知れない。

(5) ノー・コンセッションの原則

ノー・コンセッションの原則は理論上生まれた原則でなく、過去の、多くの痛みを伴った経験則の中から生まれた原則である。ペルーでも、フジモリ大統領がテロ対策を進めた過程で、何万人という市民、軍、警察関係者等が犠牲になったという経験を考えれば、収監者の釈放を認めることは極めて可能性の低い問題であったと言える。ペルー政府側も、保証人委員会を通じた交渉の中で、実質的にコンセッションに相当するものは全く示していない。ペルー側の治安関係者は、MRTAメンバーの釈放は絶対にあり得ない、セルパもそれは十分わかっているはず、と言っていたが、この問題が最後まで残っていた。結局、MRTA側は、一昨年の国会襲撃未遂事件のときに逮捕された主要なメンバーを取り戻すことに最後まで固執した。

(6) 強行突入の背景

強行突入の背景には、おそらく国内問題的な要素やその当時表面化してきた過去の問題等もあったとは考えられるが、ペルー政府側からは、テロリスト側が人質に危害を加えたら強行突入を辞さない、ということは最初から明確に示されていた。これは、人質に危害を加えない限り強行突入がない、という単純な話ではなく、どうしても妥協できないところまで交渉が行き詰まっていた中で、人質やテロリストの状況を見て判断したものと考えられる。

(7) 成功の要因

今回の事件の場合は、尊い犠牲は出たが、結果的には大成功だったと思われる。現実には、今回の強行突入作戦では、人質自身の自力脱出的な要素も多分にあったが、4か月にわたる平和的解決を目指した交渉の中で、強行突入を可能にする一定の条件が生まれたことも事実である。テロリスト側は、信じられないくらい弛緩し、警戒心を低減させていたが、これも全体の作戦の中で行われていたものであるとするならば、ペルー側の対応は極めて戦略的であったと言える。

3 おわりに

ノー・コンセッションの原則を実際に貫徹するためには、トップの強い意志と国民の勇気を持った理解が必要である。繰り返しになるが、ノー・コンセッションの原則は、理論上生まれたものではなく、多くの国でひどい目に遭った経験の中から、これを何とかして貫かなければ同じことの繰り返しである、ということで、世界共通のテロ対策の原理原則として打ち立てられてきたものであり、我々日本国民もこの意味を十分に理解して、将来に備えなければならないと考える。

2 パネルディスカッション「海外の治安情勢と日本人の安全対策」

1 インドネシアにおける暴動・テロ事件

(警察庁少年課理事官 前在インドネシア日本国大使館一等書記官 渡辺 康弘)

(1) 概 説

人 口 約2億人(日本の約2倍)

面 積 190 万平方km（日本の約 5 倍）

宗 教 イスラム教が約 90%

民 族 ジャワ人 60%、華僑 3%、他に約 350 の民族

政 体 民主制（但し合法政党は 3 党のみ、大統領は間接選挙）

元 首 スハルト大統領（元陸軍大将、1966 年権力掌握、1968 年就任）

政権運営方針 経済開発、公正な分配及び秩序安定が三大目標

治安機関 警察（国軍の一部、約 18 万）のほか、陸軍（約 26 万）が主要な役割。各県（州の下）には、警察署他陸軍分駐隊が設置されている。

インドネシアは、民族構成が非常に複雑で、ジャワ島に住むジャワ人が約 60%であるが、全体で 350 の民族が存在する。しかも、タイなどと異なり、この地域にはそれまで一度もこれだけ広い版図を持った国が生まれたことはなく、オランダの占領下、人工的につくられた国として、多くの民族が統合されないままに 1945 年の独立を迎えたものと言える。したがって、独立後、いろいろな形で独立運動が起き、東ティモール、イリアンジャヤといった新しい地域においては、いまだに独立のゲリラが活動している。

1965 年の 9・30 事件を契機にスハルトが権力を握って既に 30 年以上が経過したが、この政権の目標は、まず、経済開発によって統合を進め、公正な分配によって国民の不満を解消し、その中で治安や統合を乱す者に対しては、秩序の安定のため強い手段を取ることである。現在、経済開発は大分うまくいき、秩序の安定もまあまあうまくいっているが、公正な分配に若干問題が残っているという状況である。

治安機関としては、大きく警察と陸軍に分かれ、陸軍の力が非常に強い。警察が、国家警察本部、各州に州警察本部、各県（日本の郡に当たる）に警察署、という体制をとっているのと同じく、陸軍も、大きな州にコダムという陸軍管区司令部、各県にコディムという連隊が置かれ、これがまさに治安機関としての役割を持っている。陸軍は国家転覆罪の捜査権を持っているが、一般犯罪の捜査について介入してくることもある。

なお、インドネシアで 96 年中に認知された刑法犯事件は 12 万件で、日本の 177 万件に比べて極めて少なくなっており、暗数が多数あると考えられる。そうした中でも、強盗は 96 年中で 7,500 件と、日本の 3 倍になっており、強盗等については日本よりも相当ひどい状況であると考えられる。

(2) 96 年中に発生した主な暴動・テロ事件等

インドネシアで最も特徴的な治安傾向として、特に暴動・テロ事件に絞って話をするにすることにする。なぜなら、一般犯罪は、それぞれが気をつければ何とか防げる部分もあるが、暴動やテロ事件は何ともしようがなく、まさに、危機管理的対応、あるいはその前段階としてカントリーリスクの検討が必要だからである。

暴動事件は、ここ 3 年間で漸増傾向にある。この背景には、APEC（94 年）、独立 50 周年（95 年）を終えて、国家的な大規模な行事が一応終了したこと、スハルト長期政権の中で貧富の格差等の問題が出てきたことがあると考えられる。

97 年に入り、総選挙関係の暴動で既に死者が 300 人近くとたいへんな事態になっている。96 年中、1 万人以上の暴徒が集まって死者が出た暴動事件だけでも十数件あるが、それ以外にも商店や企業が焼かれたといった事案は日常的に発生している。

(3) 暴動・テロ事件等の背景

暴動・テロ事件等の背景としては次の 4 点が考えられる。

① 分離独立運動と民族対立

インドネシアは 350 の民族を抱えており、対立がないはずはない。中でも、新しく統合された東チモール、

12 第3回警察政策フォーラム「海外邦人安全対策セミナー」の概要について

イリアンジャヤ、非常に厳格なイスラムを保持している北スマトラのアチェ等では、数的には非常に少ないが、分離独立のゲリラがまだ存在している。国軍や警察との力の差が非常に大きい中で、これらが自暴自棄な行動に走る可能性も否定できない。

② 民主化を求める動き

インドネシアは、公認政党が三つしか認められていないなど、政治的主張を国会の場や投票行動で表すことが困難である。97年には総選挙の過程で約300人が死亡したが、96年にはインドネシア民主党の内紛事件に端を発してジャカルタで2万人規模の暴動が起これ、公式には3人が死亡（一説には40人死亡）した。

③ 貧富の格差

インドネシアの経済の9割は、人口の3%と言われる華僑及び大統領ファミリーがおさえている。反対に、公式の統計はないが、インドネシアの失業率は約30%と言われており、不満が起これないはずはない。現在は経済が成長しているため不満が高じて全国的な社会不安を招来する危険性は少ないが、経済発展が止まれば大きな問題になると思われる。

④ 宗教対立

イスラム教徒が非常に強いとは言うものの、5%程度はキリスト教徒で、しかもこのうち相当程度が華僑と重なっている。現在は経済的にも、国としての統合もうまくいっており、イスラム原理主義的な動きは出ていないし、もし出てきても未然に防止できているが、今後の不安定要素ではある。

(4) 今後の見通し

スハルト大統領は現在76歳と高齢であり、後継者問題が今後浮上することは間違いない。

また、経済発展が止まると治安が悪くなるのは明らかである。国民の間には、着実に豊かになってきているというコンセンサスがあり、経済発展を維持するためにも、大規模な混乱は望まないと思うが、その中で、いくつかの混乱はあり得る。

さらに、国軍のハンドリングの問題がある。経済発展の中で優秀な人材が国軍以外に流出しているという指摘もある。

全体として見れば、今後も、相当規模の暴動事件等が起これ得るが、国家としての存立の危機とまではいかないであろうし、たとえ相当規模の混乱があったとしても、徐々に安定化の方向に収斂していくように思われる。

(5) 質疑応答

○ 企業としての地域対策の重要性

幸い、日本企業は近年焼き討ちなどのターゲットになったことはないが、最近、汚水を垂れ流したというデマを地域に広げられた韓国系企業の工場が焼かれたり、ボーナス交渉がうまくいかずに台湾系企業の工場で車が焼かれるといった事案があった。現地職員をゆくゆくは幹部職員として登用していったり、地域社会に対しては十分な説明をするなど、地域対策、労務対策は大変重要である。74年の田中暴動以降、これらの地域対策は各日本企業で相当行われているが、新しく進出する企業の中には、まだ不十分なところもある。

2 タイの治安情勢

（警視庁捜査第四課長 前在タイ日本国大使館一等書記官 鶴谷 明憲）

(1) 概況

面積は日本の約1.4倍、人口は約6,000万人で、このうちバンコクに約1,000万人が居住している。国民の95%が仏教徒で、僧侶が30万人以上いる敬虔な国であるが、治安は非常に悪い。国民の1割は全く教育を受け

ておらず、また、中学校進学率も4割程度である。GNPは国民1人当たり約2,500米ドルで、ASEANではシンガポール、マレーシアに次いで高いが、実態としては、麻薬等のアングラマネーが流れていると思われ、国民は比較的豊かである。

在留邦人は約5万人、日本人観光客も年間約100万人で、日本人にとっては、住み易く遊びに行きやすい場所、企業にとっても、インフラ等が整備されており非常に進出しやすい場所、という印象がある。

(2) 凶悪犯罪の発生検挙状況

タイにおいては、凶悪犯罪の発生が非常に多い。犯罪率（人口10万人当たりの犯罪発生件数）を見ると、殺人はタイ全土で14.4件で、日本の1.0件に比べて極めて高くなっている。また、強盗も、バンコクで15.6件と、東京の4.5件に比べてかなり高くなっている。

その他の犯罪については、暴行、傷害等の粗暴犯罪が、日本の約2倍の犯罪率となっている。逆に、窃盗犯はタイ全土で年間約5万件、恐喝は年間約180件しか認知されておらず、被害回復があまり期待できないような犯罪はほとんど届け出られていないのが実情である。

逆に、薬物、銃器、賭博関係についてはタイ警察はたいへんな力を注いでおり、95年中の薬物関係の逮捕者は16万7,620人、銃器関係では1万4,356人、賭博関係は32万6,716人となっている。

(3) 邦人保護取扱状況

96年中、バンコクの日本大使館では、905件、1,031人の邦人保護の取扱いがあったが、これは世界でもいちばん多い方である。事故・災害では、16件、33人が交通事故で死亡7人、負傷23人となっている。交通死亡事故は近年急増しており、ここ4、5年で2倍になっている。日本と比べても交通事情が悪く、世界一の渋滞国である。

犯罪加害では、麻薬関係が9件、11人、出入国管理法違反が7件、8人のほか、詐欺、恐喝、窃盗、強姦等となっている。このほか、よど号ハイジャック犯の田中義三やオウム真理教信者など日本から逃亡してきた指名手配犯人が9人検挙されている。

犯罪被害では、かっぱらいやスリ等の窃盗が最も多くて306件、332人、次いで詐欺が88件、97人、その他傷害、恐喝、強盗、強姦、殺人等となっており、強盗で1人、殺人で1人死亡している。

事故・災害、犯罪加害、犯罪被害以外のその他の取扱いで、33人が死亡しているが、その内訳は、病死20人、自殺3人のほか、変死等が10人となっている。変死者の中には殺人として認知されないケースも年間2、3件あり、実態としては、殺人も統計の倍近くあるのではないかと予想される。

このように、全般的に非常に治安が悪く、日本とはかなり状況の違う、油断のできない国、というのが実情である。

(4) 治安が悪い背景

① 銃器の蔓延

犯歴等がなければ警察署長の許可があれば誰でも銃が持てることになっており、現在登録銃は約420万丁である。ただ、実態としては3人に1人くらい、つまり約2,000万丁が出回っていると推定される。特に、タクシーの運転手等が自衛のためにけん銃を持つケースが非常に多い。発砲事件は年間約5,000件で、殺人事件の半数以上は銃器使用か、ナイフで首を切るというものになっており、殴り合いなどは少ない。

② ガンマンの存在

タイのマフィアグループは用心棒としてガンマンを雇っており、安ければ5,000バーツ（約2～3万円）、普通は2～3万バーツ（約10万円）で、人を殺してしまう。現在は、約1,000人のガンマンを警察が把握してい

14 第3回警察政策フォーラム「海外邦人安全対策セミナー」の概要について

る。タイでは、一旦トラブルになると殺しあいまでいってしまうことがあるので、タイ人も気をつけている。

③ 爆発物の存在

カンボジア国境から軍の火薬類が大量に入ってきているが、タイでは兵役の義務があって成人男子は誰でも火薬類の取扱いに慣れており、日本では考えられないほど多数の爆弾事件、銃撃戦等が起きている。

(5) 日本人、日本企業を取り巻く治安情勢

タイの日本企業は以上のような状況をよく把握しており、運転手、メイド、ガードマンの扱いなど日常生活のあらゆる面で気をつけて生活しており、大きな被害に遭うことは少なく、また、万が一のときに備え、日頃から現地警察、特に上層部との連絡を密接に行っている。

逆に、出張者、旅行者の被害は多くなっている。例えば、偽の迎えが空港に来て見知らぬ場所に連れていかれたり、騙されて質の悪い宝石等を大量に買わされたり、コーヒー等に睡眠薬を入れられて身ぐるみはがれるなど詐欺師型の犯罪が多くなっている。

(6) 質 疑 応 答

○ タイ人の日本人観、労使問題

従来は労使問題が非常に多く、エコノミック・アニマルの日本がタイを搾取しているというイメージが強かったが、最近は、日本企業自体がタイで儲けるというより援助するという基本姿勢を貫いているということもあり、やさしいイメージが定着して、労使のぶつかり合いは減ってきている。ちょっとした行き違いや感情のもつれから、群集心理で人が集まり、酔った勢いで工場に火を付けてしまったという事件は発生しているが、従来の労働ストで見られたような職業的な煽動屋は入っていなかった。ただ、タイに限らず、今後経済が曲がり角を迎え、賃金抑制の段階に入れば、労働争議等対策には相当注意していく必要がある。

3 香港の治安情勢と中国返還後の展望

(前警察庁銃器対策課理事官 前在香港日本国総領事館領事 宮園 司史)

(1) 香港の概要

香港は、中国大陸の東南岸、広東省の南部に隣接する、面積 1,034 平方キロメートル（東京都の半分）の狭い場所で、香港島、九龍、新界及び約 235 島で構成されている。人口は約 602 万人（東京都の半分）、そのうち 98%は中国人で、日常は広東語を話している。

経済的には、国際的な貿易中継地、世界的な金融センター、情報の集約・発信基地であり、貿易総額約 3,760 億米ドル（世界 8 位）、外貨準備高約 640 億米ドル（世界 7 位）、世界各国から約 180 行の銀行が進出しているなど、国際的に非常に大きな存在となっている。

市民 1 人当たりの GNP は約 2 万 4,300 米ドルで、アジアでは日本、シンガポールに次いで第 3 位である。これは、元宗主国であるイギリスを上回っており、経済的な水準から見ればサミット諸国並みと言える。

(2) 日本と香港との関係

日本にとって香港は、世界の各都市の中でも特につながりが深く、現在、在留邦人は約 2 万 5,000 人、日本人観光客は年間約 238 万人（アメリカに次いで第 2 位）となっている。日本企業の進出も盛んで、約 2,500 社の日系企業が拠点を構えているほか、日本の銀行も、ニューヨーク、ロンドンよりも多い 28 行が進出している。

(3) 香港の治安情勢

そもそもがアヘン戦争という麻薬取引のもつれから生まれた都市でもあり、その後、中華人民共和国が 49 年に生まれた際には大量の難民が流れ込み、現在は中国人マフィア（トライアド）の一大拠点といわれており、治

安は良くないイメージがある。

しかし、近年の犯罪情勢は比較的良好に推移してきており、安定している。96年中の犯罪認知件数は約7万9,000件で前年の9万2,000件と比べて15%減少しており、犯罪率も1,253件と、過去15年間で最低の数字となっている。95年の犯罪率を見ると、香港が1,493件、日本全体では1,419件、東京では1,999件と、東京の方が香港に比べて3割以上犯罪の発生が多くなっている。凶悪犯罪の発生も、日本全体あるいは東京とあまり変わらない。

日本人の被害状況は、96年中の総領事館への届出が330件、374人と、前年に比べ件数、人員とも約25%減少しており、内容的にも、ほとんどがスリや置き引きで、日本人を特に狙った殺人や身代金目的誘拐は発生していない。

(4) 返還後の香港の治安

84年の中英共同声明で、返還後50年間は香港の制度は現状維持とし、中国という国の中に社会主義と資本主義の二つの制度の併存を認めること（1国2制度）、香港を治めるのは中国大陆の人間ではなく香港人で、香港に外交、防衛を除く高度な自治権を保障すること（港人治港）、という基本方針が決定された。したがって、返還後すぐに世の中の仕組みが大きく変わることにはならないことになっている。中国にとって香港は金の卵を産む鶏であり、経済的に儲かる土地であるので、長期的な不確定要因はあるものの、5年、10年のスパンで見れば大きく変わることはないのではないかと考える。

返還後の治安についても、最近の治安情勢が安定をしていること、香港市民も冷静に返還を受け止めていること、返還後も返還前と同様厳しい国境規制が行われ、中国大陆から大量の中国人が流入することはないと考えられることから、大きな変化はないと思われる。

ただし、中国国内で香港人と中国人の間に生まれた子ども（5～10万人いると言われている。）が、今後は香港人として、香港に入れることになり、教育の問題も含めてどのように受け入れていくのかが話題になっている。

香港の警察についても、港人治港の基本方針のもと、返還後も香港警察が香港に置かれ、中国公安部から幹部が送り込まれることはない。

ただし、不安材料として、マフィアの世界の中・香港間交流が進んでいること、天安門事件の際に返還に不安を覚えた市民が大量にカナダやオーストラリアに移住したことなどに見られるとおり、中国国内の社会情勢、経済情勢が香港の治安に直接影響を及ぼすことが挙げられる。

(5) 質 疑 応 答

○ 広州、深圳等の治安情勢

香港に隣接する広州等の治安は非常に悪く、警察力も香港に比べて極端に手薄である（香港は人口600万人に対し警察官2万4,000人、深圳は人口250万人に対して警察官2,000～3,000人と言われている。）。日本人の被害も多いので、香港から一步中国大陆に入る場合は現地の情勢をよく調査し、心構えをしておくことが重要である。

4 企業における海外安全対策

（財）公共政策調査会第一研究室長 板橋 功）

(1) テロ情勢の変化

冷戦構造の崩壊後、従来イデオロギーを中心としたテロを行ってきたテロリストが、イデオロギーだけでは組

織を維持できなくなり、資金調達のため、誘拐、企業恐喝等を行うようになってきている。ここに、従来から犯罪として誘拐、恐喝等を行ってきた犯罪組織とテロリストとが結びつく可能性が出てくる。資金の調達のためであれば、真っ先に狙われるのは日本企業であり、最近の情勢を見ると、企業としてどのように対処するか考えておく必要がある。

また、宗教、民族を背景としたテロ、特にイスラム原理主義過激派等のテロが頻発している。現時点では、これらのテロが直接的に日本企業をターゲットにすることはないが、日本企業がグローバルに活動する中で、いつ巻き添えになるかわからない。企業としては巻き添えになる可能性を少しでも減らす努力をする必要がある。

(2) 企業の海外安全対策

何か大きな事件が起きると、たいていの企業は海外安全対策のためのマニュアルの作成や見直しをしようとするが、時間をかけてマニュアルを作成し、1〜2か月後にそれを送付しても、現地ではすでに危機感が薄れてしまっており、送付されたマニュアルに真剣に目を通すことはなかなかないと思われる。それよりも、本社において各地の情勢を把握、分析し、具体的な注意事項をタイムリーに現地に伝えることが有効で、そのための専従の担当者が必要である。現在、日本企業で海外安全対策の専従組織を設置しているところは10社程度で、このうち本当に機能しているのは数社しかない。一社だけでは専従員を置くことが難しいことも理解できるが、親会社を中心としたグループで考えれば、従業員は数万人から数十万人、駐在員は数百人、海外出張者は年間数万人の単位になり、グループ全体の安全対策を一括して見ることにすれば、専従員を数人置いても無駄ではないと思われる。

また、日本企業の駐在員、特に幹部は、現地の特権階級と同列に見られるほどの目立つ存在になっており、狙われる可能性が十分にあることを自覚する必要があるし、企業としても、駐在員にそういう自覚を持たせる責任がある。ペルーの日本大使公邸人質立てこもり事件も、明らかに日本が狙われたものであり、企業としても教訓とすべきだと思う。

(3) その他

○ 現地における情勢把握

暴動やクーデター等が発生した場合、報道管制などのため現地では意外に情勢がわからないものなので、本社あるいは近隣国の事務所から現地に情報を発信する必要がある。

○ フィリピン情勢

ラモス政権になって治安が急激に良くなっているため、現地では楽観的なムードが強くなってきているが、米国務省のレポートでは、減少傾向にあった新人民軍（NPA）の勢力が増加したとの指摘もあり、また、ラモス後の政治情勢が不透明であることなどを考えると、警戒を続ける必要がある。

5 海外における暴力団、暴力団周辺者の動き

(1) インドネシア

銃や麻薬の規制が厳しく、日本の暴力団はあまり進出していないが、バリなどを中心に観光目的で相当数来ているようであり、さらに、現地の組織にも注意すべきものはある。

「プムダ・パンチェシラー」は、右翼類似の組織で、一部に企業に対して総会屋まがい、あるいは地域対策まがいで金を要求したり、配下の愚連隊が各種の暴力行為を行っているという情報もある。

「エヌウー」又は「ムハマディア」というイスラムの組織はそれぞれ3,000万人の会員を持っているが、現在は穏健路線をとっているものの、その青年団がイスラム原理主義的な動きに走る可能性は全く否定はできない。

また、人口約 2 億人の中に約 600 万人の華僑がおり、香港のトライアドの人間がジャカルタの華僑の経営者を殺害する事件が起きたり、華僑の親族を香港のトライアドを通じてインドネシアに密入国させる動きがある。

(2) タイ

タイ警察が非常に強く、又、日本の暴力団に対する関心が高くて、入れ墨をしているだけで捕まえられてしまうような国なので、暴力団本体がタイで活動をしている、という実態はない。

ただ、公共政策調査会の協力で行われたアンケートによると、ビザ取得や労働者の送り込み等ブローカー的な活動を日本の暴力団が行っているといううわさを聞いているという在タイの方々が 9 割を超えている。実態としては、日本の暴力団員が観光等に來ているが、かつて日本で暴力団員だった者が現在タイで飲食店経営などしており、これらとつながって、暴力団の周辺者やブローカーが活動をしているようである。また、現地には日本で昔犯罪を犯してタイに逃げてきて長く居ついている者もあり、彼らの被害に遭った場合に暴力団にやられたという届出があることも多い。

(3) 香港

香港では、トライアド（3 合会）の力が強く、日本の暴力団の活発な活動はあまり見られない。

トライアドは、一説では香港に約 10 万人いると言われており、深く香港社会に根を下ろしている。彼らは、薬物や売春、銀行強盗、密入国等、金の儲かることなら何でもする。最近の動向としては、中国が改革・開放路線をとり経済発展を重視してきたこと、また、香港が中国に返還されたことなどにより、トライアドの中国本土への進出、中国本土のマフィアとの連携が進んでいる。また、蛇頭による人の送り出しなど、海外進出を活発化させる中で、日本の暴力団とも接触している。

(4) まとめ

暴力団かどうかにかかわらず、海外で不良日本人が活動しているということは各地で聞いている。全国暴力追放運動推進センターが実施したアンケート調査によれば、最近、日本の右翼団体や暴力団のような者から海外支店あてに機関誌が送付されてくるケースが多い。特に金銭的要求もなくあまり気に留めていないようだが、これは、企業の海外支店の住所や現地の幹部が誰であるかがわかっているということであり、実害はなくても何らかの意図を持ったものと考えなければならない。幹部を含めて海外駐在員は 3 年から 5 年で転勤することが多く、自分の任期中にトラブルにならないように、何事も穏便に済ます傾向があるが、一度つけ込まれたらどんどん深みにはまってしまう。国内の暴力団に対する締め付けが厳しくなると、海外スキャンダルをネタにゆするなど、彼らが海外で日本企業を相手に活動することも予想される。機関誌等の送付がないかなど、本社から現地に対して積極的な情報収集を行う必要がある。

6 質疑応答

○ 現地で、駐在員に護身用の銃の保持をさせるべきか。

渡辺 むしろ、銃所持を認められているプロの現地警察官、警備員等信頼できる人をどう使っていくかを検討すべきである。

○ 誘拐事件において身代金は支払うべきか。

板橋 基本的には支払うべきでないと思うが、支払うことによって次の犯罪を誘発したり、身代金がより大きな被害を生む事件に使用されることもあり、このような場合に責任をとる覚悟をした上で、企業が自ら判断すべきことであろう。

大貫 そうした事件が発生したら、素人が素人の判断で犯人グループと取引するのはなく、治安当局を

18 第3回警察政策フォーラム「海外邦人安全対策セミナー」の概要について

含むプロに相談することが必要であろう。また、メキシコの誘拐事件で、世界的な非難の対象とされたのは、身代金を支払ったかどうか、いくら支払ったのかを企業が明らかにしたと報道されたからである。

板橋 この場合、コンサルティング会社は、アドバイスはするが、支払うべきかどうかの判断までしてくれるわけではなく、あくまで企業が判断しなければならないことを認識してほしい。

7 総 括

(麗澤大学国際経済学部教授 大貫 啓行)

安全については、自らが自らの安全に金をかける時代になったということをトップが自覚し、会社全体を引っ張っていく必要がある。

国際的な目も厳しくなっており、事件が発生したときに、たとえ世界から非難されても、あくまで犠牲が出ないように対応する、というのはいつまでも認められるものではないと思われる。企業も、そうした時代の変化を覚悟して、自らの社員の命は自らが金をかけて守る最大限の努力をしていく必要がある。

組織犯罪対策に 関するフォーラム

第4回警察政策フォーラム「スイスの組織犯罪対策法制について」を開催して

人 見 信 男
(警察政策研究センター所長)

第4回警察政策フォーラムは、平成9年10月から11月にかけて、「スイスの組織犯罪対策法制について——マネーロンダリング対策を中心として——」と題して、警察政策研究センターと中央大学総合政策学部との共催により、東京と大阪の二つの会場で開催した（財公共政策調査会、全国暴力追放運動推進センターが後援。大阪会場関係では大阪府警察、財大阪府暴力追放推進センターが協力）。主催者側のあいさつの後、中央大学の宮澤浩一教授から、『『組織的犯罪対策法』について』と題した基調講演が行われた。その後、スイスから招聘したベルン大学のグンター・アルツト教授、バーゼル大学のマーク・ピエット教授、スイス連邦司法省のエルンスト・グネギ審議官と宮澤教授、渥美東洋中央大学総合政策学部長（当時。東京会場のみ）によるパネルディスカッションが行われた。東京と大阪の二つの会場で警察政策フォーラムを開催したこと、本フォーラムに先立って、警察庁関係者のほか、学者、法曹実務家が参加した「共同研究会」を開催し、スイスの3人の学者、実務家による講義と質疑応答を1日かけて行ったことが今回のフォーラムの特徴点である。

ところで、警察政策研究センターは、警察に関する政策、学術あるいは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、去る平成8年5月、警察大学校の附置機関として新設された。当センターでは、組織犯罪対策、テロ対策、被害者対策、地域社会の変化と警察の対応、婦人警察官の活用方策等の今日的な課題を中心に、これまで調査研究を進めてきたところである（警察政策研究センター発足後1年間の活動状況については警察学論集第50巻第6号掲載の拙稿参照）。このような警察に関する政策研究、ひいては政策提言の一環として、その時々にはふさわしいテーマを採り上げ、学者、実務家のほか、企業関係者や一般の方が参加する「警察政策フォーラム」を当センターの行う主要事業の一つに位置付け、今回のフォーラムを含めてこれまで4回開催してきたところである。ちなみに、第1回フォーラムでは、平成8年7月、中央大学総合政策学部との共催で「マネーロンダリング」をテーマに取り上げ（この状況については警察学論集第49巻第10号で特集）、第2回フォーラムでは、同年10月、東海大学平和戦略研究所、財公共政策調査会との共催で「グローバル化するテロの脅威」をテーマに取り上げた（この状況については警察学論集第50巻第3号で特集）。また、第3回は、財公共政策調査会、全国暴力追放運動推進センターとの共催で、外務省等の後援を得て、「海外邦人安全対策」をテーマに取り上げ、平成9年7月に開催した。この第3回フォーラムでは、警察庁警備局外事課長による在ペルー日本大使公邸占拠事件を中心とした最近の国際テロ情勢に関する基調講演、警察庁から外務省に出向して在外の大使館等で勤務し、最近帰国した外交官経験者や学者、テロ対策の専門家によるパネルディスカッションを行ったところである（この状況については警察学論集第50巻第12号掲載の田中俊恵当センター教授の論文参照）。

これまでも、その時々にはふさわしいテーマを選択することに腐心してきたが、今回の警察政策フォーラムで「組織犯罪対策法制」をテーマに取り上げたのは、オウム真理教関連の各種の事件や暴力団の絡んだ薬物、銃器犯罪、あるいは大型経済犯罪などの組織的な犯罪が近年多発し、しかも国際化する傾向が強まっていることが背景となっている。また、これら組織犯罪に関する対策がサミットの議題に採り上げられ、あるいは国連の場で議論されるなど、国際的にも協調した対応が強く求められていることも背景となっている。すなわち、組織犯罪が

国際化の度合いを強める中で、日本の法制を国際化時代にふさわしいものに変えていかなければ国際的な責任が果たせない時代になってきており、暴力団等の犯罪組織が不法に得た資金をはく奪する、保持させない、ほかに利用させないための法制の整備が急務であるとの認識が背景となっている。その意味で、マネーロンダリングに関する処罰規定を整備するとともに、永らく聖域とされてきた金融機関の守秘義務とマネーロンダリング規制との調整を図るなど、組織犯罪対策法制について近年改正を重ね、整備に努めてきたスイスから学者、実務家を招いて、スイスの経験に学び、意見を交換することは、今後の我が国における組織犯罪対策を推進する上で大変参考になるものと考えた次第である。

さて、我が国においては、これまで山口組、稲川会、住吉会といった暴力団に対する対策を中心に組織犯罪対策を推進し、平成3年には「暴力団対策法」を制定し、暴力団対策の新たな武器の一つに加えたところである。その後も、「暴力団対策法」の改正を重ね、最近の改正としては、暴力的要求行為についての規制を更に強化、拡大するとともに、対立抗争に際し暴力団事務所を使用制限できる場合を拡大するなどの規定を整備し、平成9年10月1日から施行された。また、マネーロンダリングの関係では、平成4年に施行された「麻薬特例法」が薬物犯罪に係る不法収益等の隠匿、收受を処罰する旨規定したことから、これらの規定を活用した取締りに努めてきたところである。

このような手だてを近年講じてきてはいるものの、暴力団等の犯罪組織は、悪質性、凶悪性を強めるとともに、最近の摘発事例にみられるように、企業活動や「オモテ」の経済社会への浸透を深める傾向にある。警察では、組織犯罪対策の要の一つとして、資金実態の解明に努めているが、不法な資金をはく奪するための法的根拠の整備、マネーロンダリングのより広範な犯罪化、更には通信傍受等この種犯罪を捜査する上で必要な権限の付与等、欧米の法制に比べて法整備の立ち後れを痛感せざるを得ない。

我が国においても、法制審議会が組織犯罪対策法制の整備に向けて精力的に審議を重ね、平成9年9月、「組織的な犯罪に対処するための刑事法整備要綱骨子」を法務大臣に答申した。その内容は、組織的な犯罪に関する刑の加重、犯罪収益等による事業経営の支配や犯罪収益等の隠匿及び收受の処罰、没収及び追徴の拡大、令状による通信の傍受、証人等の保護等に関し、刑事法の整備を求めるものである。これを受けて、現在、法務省が中心となって、組織的な犯罪に対処するための刑事法の立法に向けた努力がなされているところである。

今回のフォーラムにおいては、学者、実務家はもちろんのこと、銀行、証券、保険等の金融機関の幹部多数が出席し、会場での質疑応答も活発に行われた。出席した大多数の方が、我が国の実情においても、また、国際的要請の観点からも、「組織犯罪対策法」を早急に整備し、組織犯罪対策を強力に推進する必要性を痛感されたことであろう。

このフォーラムが、我が国における組織犯罪対策を今後一層推進する上での一助になれば幸いである。

〔基調講演〕

組織犯罪対策の今日的課題

宮 澤 浩 一
(中央大学教授)

	始 め に
	「組織犯罪」とその現状
目	ヨーロッパ社会と「組織犯罪」
	前回のフォーラムでのまとめ
次	「組織犯罪対策法」の要綱案の経過
	巨悪の不正な犯罪の根を断ち切るために
	結 び

始 め に

1996年7月4日、中央大学駿河台記念館において、マネーロンダリングに関するフォーラムが開催され、渥美東洋教授の基調講演「マネーロンダリングについて」⁽¹⁾に続いて、警察政策研究センターの人見信男所長の基調講演「暴力団等に係る不正収益のはく奪等に向けた施策の現状と課題」⁽²⁾がなされ、それに続く「パネルディスカッション」で、パネラーの一人として私は、マネーロンダリングとその周辺の問題に関するドイツ語圏諸国、すなわち、スイス、ドイツ、オーストリアの刑事立法と学説の動向について報告した。⁽³⁾

その会合の目的は、国際的な組織犯罪対策、特に、麻薬の違法な取引を初めとする犯罪者集団の不法行為に対する、効果的な法規制を樹立するための法的根拠を与える立法過程をめぐる議論であった。国際的な連帯を目的として、組織犯罪対策のための有効な手立てを法的に確立するための立法作業であるにもかかわらず、法制審議会刑事法特別部会での審議の経過は、諸外国の動きと比べ、必ずしもその前途を楽観できない、一種の閉塞状況にあるという現実に危機感を持ちながら、私はフォーラムに出席していた。「組織犯罪対策法」に対する反対論の多くは、必ずしも欧米諸国での立法動向を正確に理解した上での立論ではない、誤解、曲解に基づく謬説であり、マスコミに横行する「盗聴立法反対論」も極めて杜撰なものである。このような「世論の在り方」に一石を投じるためには、この問題に関する国際舞台で苦勞している他国の状況から学ぶ必要があると考えた。そのためには、アメリカからの圧力に対抗し、組織犯罪対策の合理化とともに、ヨーロッパ刑事法の伝統である「罪刑法定主義」と「法治国の原理」を考慮しながら立法に対して意見を述べ、あるいは自らヨーロッパ評議会の各種委員会でマネーロンダリングの専門家として活躍し、また、司法・警察省の立法担当審議官として活躍しているスイスの学者・実務家を招いて、その経験から学び、併せて、今日の国際的立法動向をかいま見ることが不可欠であると考え、今回の日本とスイスの刑事法に関するシンポジウムを企画したのであった。

(1) 警察学論集第49巻10号、1996年、4頁以下。

(2) 同誌第49巻10号、1996年、16頁以下。

(3) 宮澤浩一・マネーロンダリング（ドイツ語圏刑法の対応）、同誌第49巻10号、1996年、96頁以下。

(4) ベルン大学のグンター・アルツト教授がその一人である。

(5) バーゼル大学のマーク・ビエツト教授は、最近まで、資金洗浄に関する金融活動特別委員会（FATF）のスイス代表委員であった。

(6) 今回来日した、ベルンの司法・警察省の司法部刑法・刑事訴訟法改正担当のエルンスト・グネギ審議官がその人である。

「組織犯罪」とその現状

1 前回のフォーラムでの私の報告の中で、米英のみならず、ヨーロッパ大陸諸国、特に、スイスを初めとするドイツ語圏諸国でも、近時、国際的な組織犯罪に対抗するため、刑事法制の合理化、国境を越えて暗躍する組織犯罪に対抗するための新しい捜査技法の開発とそれを実務上投入するための法的根拠の立法化がなされ、しかもそのスピードが加速されているという現状を指摘した。

2 以下の論述をすすめる前に、まず、「組織犯罪」というカテゴリーについて、その代表的な定義を挙げておく。「継続して違法行為に従事するグループ又は企業で、国境のいかに問わず、不法利益を図ることを、その主たる目的とするもの」(ICPO 作業部会)、「何らかの形で組織的構造を有し、その基本的な目的が、暴力、公務員への賄賂、恐喝等の方法によって金品を得ることにあり、かつ、その地域の人々に対して極めて不幸な影響を及ぼすような活動を行っているグループ」(FBI)、「集团的に、又は常習的に暴力的不法行為を行うおそれがある集団」(わが国の警察庁の定義)、「暴力を生活の主たる手段とする反社会的なアウトロー集団」(社会学的な定義)とされている⁽⁷⁾。

3 ところで、わが国には、現在、約8万人の暴力団勢力があり、そのうち、暴力団構成メンバーが4.6万人いるとされ、山口組、稲川会、住吉会の三大勢力(3万900人 67%)のほか、20を超える「指定暴力団」がある⁽⁸⁾。欧米の社会とは異なり、わが国では、暴力団は公然と事務所を構え、その組織の所在はもちろん、その組長(親分)、幹部、構成員の名前も、住居も、人数も、警察が大体把握している。その活動も、「闇の世界」での非合法取引に限らず、一般的な商取引、普通の会社員の行っている取引社会に出入りしており、「合法的に」利益を上げてもある。欧米では、これらの者を「闇の紳士」と言い、それらの者が暗躍する世界を「アンダーグラウンド(アングラ)」と呼ぶが、日本のやくざの親分たちは、「オーバグラウンド」どころか、「アッパーグラウンド」とでも言うべき優雅な社会生活を送っている⁽⁹⁾。それというのも、日本語で組織犯罪を「暴力団」と言うが、これらの犯罪者集団は、自称「やくざ」といい、その心情や行動を「任侠道」、つまり「男気」と合理化する⁽¹⁰⁾。現在では、多分、そのようなことは無くなったと思うが、30年程前までは、保守政治家の中に、「やくざの親分」と義兄弟の契を結んだり、「日本の政治の本質は、任侠道にある」などと公言した不見識な者もあり、やくざの親分が国会議員になり、議場が混乱したときに野党議員に暴力をふるったという事実もあった。その意味では、一昔前には、日本の政治は「組織犯罪」の影響下にあったと言えよう。

4 日本の経済も「やくざ」に汚染されるようになったのは、1980年代のバブル経済のときであり、不動産関連企業は、「地上げ屋」と称する暴力団を使って、立ち退きをさせたり、金融機関の関係者が預金獲得競争に走り回り、やくざが不法に得た資金でも見境も無く集め、「企業舎弟」と呼ばれるやくざ関係者の不動産業者に貸し出し、証券会社は「有利な投資」であると持ちかけて、やくざの資金を大量に預かり、「高利回り」を約束した。バブルがはじけ、これらの投資が焦げ付き、不良債権化したため、犯罪者集団の構成員からあらゆる手口で「強請られ」ているのが現実であろう⁽¹¹⁾。その後、やくざ関係者が「総会屋」と関係し、あるいは「総会屋」になり、日本を代表する証券会社や大銀行、大企業と関係を持ち、不正な利益供与を繰り返していたことは、1997年6月以降、多くの大企業の「総会担当者」が逮捕され、起訴されていることから明らかである。この事態を放置する事なく、厳格かつ公平に捜査し、容疑者を摘発したならば、多分、殆どの株式会社の総会担当者が「総会屋」に「黒い金」を渡し、「総会の円滑な運営」への協力を依頼していた事実が明るみに出た事だろう⁽¹²⁾。

このように見て来れば、わが国では、「組織犯罪者集団」が社会のあらゆる場面を、事実上、仕切っていると言えることが出来よう。

- (7) 飯柴政次著・組織犯罪対策マニュアル 変貌する暴力団にいかに対処するか、1990年。
- (8) 平成9年警察白書、183頁参照。
- (9) Hans Heiner Kühne/Koichi Miyazawa, Kriminalität und Kriminalitätsbekämpfung in Japan. 2. Aufl. 1991.
- (10) Koichi Miyazawa, Das organisierte Verbrechen in Japan. P.-A. Albrecht et al. (Hrsg.), Festschr. f. Horst Schüler-Springorum zum 65. Geburtstag, 1993. S. 152; Ders., Organisierte Kriminalität in Japan unter besonderer Berücksichtigung der Yakuza-Problematik. Ulrich Sieber (Hrsg.), Internationale Organisierte Kriminalität. Herausforderungen und Lösungen für ein Europa offener Grenzen, 1997, S. 170.
- (11) この点について、詳しくは、岩井弘融著・病理集団の構造、1963年、加藤久雄・組織犯罪の研究—マフィア、ラ・コザ・ノストラ、暴力団の比較研究、1992年を参照。
- (12) Bosworth-Davies/Saltmarsh, Money Laundering. A practical guide to the new legislation, 1994, p. 61-63. なお、ドイツの週刊誌 Der Spiegel. 22/1997 に、日本の「総会屋」なるものを詳しく紹介した記事が載っている。

ヨーロッパ社会と「組織犯罪」

1 わが国の現実と比べれば、ヨーロッパの組織犯罪の勢力はまだ小さく、その影響力はしれたものと言ってもよいが、政治や経済や社会生活に対する影響力の拡大を抑えるという意図の下で、立法的対応を図っているのは「法治国」の在り方として正しい態度であると言わねばならない。

2 例えば、ドイツでは、コール首相を座長とする「組織犯罪と麻薬犯罪対策に関する国内委員会」が組織され、その後の立法過程に重要な影響を及ぼした⁽¹³⁾。しかし、各種の実態調査・研究によると、組織犯罪集団やその構成員数は、わが国のそれと比べるとかなり見劣りがする。1993年に公刊された「スイスにおける組織犯罪の重要性」を見ても、その殆どは外国人の組織で、規模も大きくないが、これらの犯罪者によってスイスに持ち込まれた麻薬により、多くのスイス国民、特に、青少年の間に、麻薬依存者が蔓延しているという状況が指摘されている⁽¹⁴⁾。オーストリアの場合は、麻薬犯罪も、それほど大きな社会問題にはなっていないが、旧東欧諸国と国境を接しているという地政学的な状況のほか、隣接する諸国での立法に併せて国内法を整備しなければ、国際的な連帯の輪が綻び、それを犯罪者集団に突かれるという危険があるため、スイスやドイツの立法的対応を念頭に置いた刑事法の改正を実現している⁽¹⁵⁾のである⁽¹⁶⁾。

3 巨悪の暗躍が社会的現実にとって、手がつけられないほどにはなっていないにも拘わらず、現に組織犯罪者によって、市民社会が脅かされているという事態に対抗するため、これらの国々では、法律的な組織犯罪対策が、わが国と対比した場合、遥かに進んでおり、組織犯罪者の暗躍を防ぐための対抗措置、例えば、「通信の傍受」、「被疑者の住居内での会話の探知」、「覆面捜査官（情報連絡員）」の投入等の新しい捜査技法を考案し、それを立法的に許容し、裁判官によるコントロールの下で組織犯罪の活動を封じる法的規定をおいている。まさに、本気で、国際的な組織犯罪対策に取り組んでいる。これと比べると、わが国は、現在のところ、法的に殆ど無防備に等しい。「組織犯罪対策法」の提案に対しても、反対論が多い。しかも、その多くは、誤解というよりは、曲解に基づくものと言わざるを得ない。要綱案を審議する場で、委員の一人は、「組織犯罪対策の必要性はどこにあるか」など、「極楽トンボ」のような質問をする始末であり、審議の引き延ばしを意図しているのではないと思われるような質問が連発された。プロの犯罪者は、なかなかしっぽを出さない。不良債権の処理にからんだと思われる殺人事件も少なからず起きている。こうした事態を考えると、まともな法律家であれば、犯罪者集団の暗躍を封じるためにはいかなる規定を置くべきかに思いを致して当然であろう。法律の裏をくぐる犯

罪者集団を抑える立法に反対するのは、どんなに理屈をこねても、犯罪者を利する行動であると非難されて当然である。公正な議論を装った反対論の背後に、やくざ集団の陰がありはしないか、というドイツの犯罪学者の率直な疑問を伝えておこう。

(13) Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan, 1990. この計画につき、宮澤浩一・刑事法の常識・非常識第22回組織犯罪規制の立法例(3)スイスとドイツの場合、時の法令、1410号、1991年、49頁参照。

(14) 例えば、U. Sieber/M. Bögel, Logistik der Organisierten Kriminalität. BKA-Forschungsreihe 28, 1993; Chr. Mayerhofer -J.-M. Jehle (Hrsg.), Organisierte Kriminalität. Neue Kriminologische Schriftenreihe Bd. 103, 1996; U. Sieber (Hrsg.), Internationale Organisierte Kriminalität. Herausforderungen und Lösungen für ein Europa offener Grenzen. IUS CRIMINALE Bd. 4, 1997.

(15) Mark Pieth/Dieter Freiburghaus, Die Bedeutung des organisierten Verbrechens in der Schweiz, Oktober 1993.

(16) この問題については、宮澤浩一・前出(13)、時の法令、1460号、1993年：1510号、1995年参照。

前回のフォーラムでのまとめ

1 前回のフォーラムの席上、私は、遺憾ながら次のように結論づけた。わが国では、刑法を初めとする刑事法の全面改正が頓挫し、ごく限られた分野の部分改正によって最小限度の手当を行うという、法治国として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(暴対法)」を制定し、暴力団員によるグレイゾーンの不当行為を抑制することにある程度成功し、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伴う国内法の整備として、平成3年10月に「新麻薬法」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、不法収益等の隠匿の罪(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、不法収益の取得若しくは処分につき事実を偽装し、又は不法収益等を隠匿した者及び不法収益の発生原因につき事実を偽装した者を、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(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事としている(法10条⁽¹⁷⁾)。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、組織犯罪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剥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。(中略)「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、検挙件数は少なく、有罪判決は殆ど無いし、「資金の洗浄」、「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少ない。この現実から、「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一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。それに第一、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。そのための妙薬は無いし、「資金洗浄の構成要件」が妙薬である訳も無い、と指摘した⁽¹⁹⁾。

(17) 古田祐紀監修 野々村尚・本田守弘・三浦守著・実務新麻薬五法、1993年参照。

- (18) Gunther Arzt, Zum gegenwärtigen Stand der Bekämpfung 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.
 (19) 宮澤浩一・前出 (3)、105 頁。

「組織犯罪対策法」の要綱案の経過

1 その後、わが国でも、立法作業のための準備ははかどり、一応の成果をみた。⁽²⁰⁾ 法制審議会刑事法特別部会は、法務大臣の諮問に應えるための「要綱案骨子」の検討を行い、成案の作成準備作業に取り組み、1997 年 7 月にその作業を終了した。その提案を見れば、わが国の「マネーロンダリング」に関する規定の大凡の枠組みが明らかになる。

2 法制審議会は、9 月中旬、この「組織犯罪対策法」の要綱を審議、決定した。それを受けて、法務省の事務当局では、法案提出のための準備を進めている。⁽²¹⁾ この法案が日の目を見ることによって、わが国も欧米先進諸国とようやく足並みをそろえることが出来、年来の宿題を「不完全ながら」片付ける姿勢を見せることが出来る。1997 年 12 月に予定されている「金融活動作業部会 (FATF)」のメンバーによる、関連法規整備の準備状況の検証に「合格」することを祈るのみである。

「不完全ながら」と言ったのは、諸外国での「資金の洗浄」の立法に際し、金融関係者、さらには、証券業者、不動産業者、貴金属・宝石商、カジノの経営者等、高額な資金を扱う者が、その種の資金の出所を隠し、他の価値ある物に化体させる企業の関係者に対して、顧客の身元確認義務と「不正に取得した資金」の疑いある取引を取締当局へ通報する義務を負わせる等、「素性の悪い資金」の動きを封じ込める規定を置いているのと比べると、わが国の「組織犯罪対策法要綱」にはそれが欠けているからである。

3 もっとも、この点について、その後、新聞に報じられたところであるが、⁽²²⁾ 法務省は金融関係の責任ある当局者との話し合いの結果、犯罪がらみを疑わせる取引を届け出る義務を金融機関等に義務づける規定を加える準備をしていると言う。殺人、営利誘拐、収賄等の刑法犯のほか、銃器や薬物の密輸・密売、外為法違反等、200 ほどの犯罪によって得た財産は「犯罪収益」となり、没収・追徴の対象となる。これらの規定に関連して、欧米諸国の例にあるように、「疑わしい財産については、被疑者がそれを正当に得たものであることを証明する義務」を負わせることで、「不当な利得の剥奪」は容易になる。

4 スイス、ドイツ、オーストリアの「マネーロンダリング」は、重い犯罪によって得た、素性の悪い資金の出所を隠すための各種の行為を列挙し、捜査、没収などを妨げる者を処罰する規定を置いている（スイス刑法 305 条の 2、ドイツ刑法 261 条、オーストリア刑法 165 条）。これに対して、わが国の場合は、組織犯罪の違法行為を厳しく処罰するための一連の違法行為を列挙する中で、マネーロンダリングで洗浄した金を用いる行為類型として掲げている。これによって、実質的に、「資金の洗浄行為」を刑法上処罰する規定をおくという国際的な合意に沿った法改正を実現することが出来よう。

(20) その状況については、三浦守・組織的な犯罪に対処するための刑事法整備に関する法制審議会の審議概要等、ジュリスト 1122 号、1997 年、22 頁以下参照。なお、法制審議会刑事法部会の審議の過程で作成された資料、法務省刑事局刑事法制課編・基本資料集組織的犯罪と刑事法。国際的動向とわが国の状況、1997 年がある。

(21) 法制審議会の決定案についての批判は、松尾浩也他・整備要綱骨子の総括的検討（上・下）、前出（20）、ジュリスト 1122、1123 号、1997 年にある。

(22) 朝日新聞 1997 年 10 月 22 日、東京新聞 1997 年 10 月 26 日。

巨悪の不正な犯罪の根を断ち切るために

1 巨悪は大量に不法な金を獲得することによって、その巨大組織の「アキレス腱」を露呈することになると喝破したのは、スイスの弁護士パオロ・ベルナスコーニ⁽²³⁾である。巨額の金は、何らかの形で動かさねばならない。膨大な量の現金を運搬することは、もっとも稚拙で、危険な方法である。現に、スイスの銀行に預金しようとして、現金入りのトランクを運んでいたレバノン人の兄弟が、ティツィーノ州内で検挙され、いもずる式に、密輸・密売組織が解明されたのである（1988年11月のレバノン・コレクション事件⁽²⁴⁾）。高額かつ大量の資金を動かすには、銀行等の金融機関との取引を通じて、「預金」し、「送金」し、外貨に「換金」し、「投資」する等の方法をとらねばならない。資金が動く過程で、「巨額な不法収益」が取引の表面に姿を現すので、捕捉可能になる。資金を動かすことで、弱点が出る。まさに、「アキレス腱」と呼ばれる所以である。従って、「資金の洗浄」を不正に助ける可能性を法的に封じる必要があるのは、まさにこの弱点を突くためにほかならない。

2 わが国の場合は、欧米諸外国とは異なり、不正収益の元を隠し、捜査・没収等の司法の運営を妨げる罪としてではなく、種々の不法な行為で収益を上げた者（組織犯罪集団）が、その汚れた資金で経営を支配し、経済活動に不法な影響力を及ぼす行為を処罰する立法形式をとった。それだけでなく、その種の資金を動かす過程で、不正に気づいた金融関係者の協力を得ることも、事柄の性格上、必要であることは多言を要しない。

3 巨悪の不法な活動の根源を抑え、違法な活動に関する情報を的確に集め、組織の壊滅を図るためには、組織間、構成員相互間の連絡をチェックする必要がある。そのためには、テレ・コミュニケーションの乱用を封じ込める必要がある。昨今のわが国の通信手段は、欧米と同様、極度に発達し、電話・電信の連絡網が張り巡らされ、社会生活に多くの利便を提供しているが、犯罪者集団はこれを犯罪の遂行に悪用している。覚醒剤等の薬物の不正取引がダイヤルQ2を利用して行われ、検証令状を得て傍受した捜査により被疑者の逮捕、訴追、有罪の言い渡しをした例が数件出ているが⁽²⁵⁾、これらは、氷山の一角に過ぎないであろう。

4 欧米各国は、この事態に適切に対処するため、「通信の傍受」＝「電話の監視」を始め、多くの効果的な「捜査手法」を開発し、組織犯罪の摘発、犯人検挙に利用している。「組織犯罪対策要綱」は、この面で、やっと第一歩を踏み出し、「通信の傍受」に関してのみ、規定を置くことにしているが、諸外国の同種の規定と比べて、その制限規定は相当に厳格である。にもかかわらず、「案の定」と言うべきであろうが、「国民の基本権」である通信の自由の侵害であるという非難が浴びせられ、批判者たちの常套手段であるが「盗聴」というレッテルが張られている⁽²⁶⁾。

5 欧米先進諸国は、いずれも、憲法上、「通信の秘密の保護」を謳い、事実、最大限にそれを尊重している。だが、だからといって、その基本権を犯罪に悪用する職業的な犯罪者集団に対しても寛容である国などあり得ない。わが国のやくざも、巨額の不正な収益を得るために、「盗聴器」を仕掛けて情報を得たり、それによって得た情報を種にして「強請り」を働き、不正な収益からなる巨額の資金を守るために、捜査機関の捜査の動きを探知し、その先を読むために、あらゆる手を用いていることは今や常識である。現に、極めて精巧な「盗聴器」は大量に市販され、企業秘密の探知に悪用されているのが実態である。これらを取り締まる側が、これらの動きを阻止するための法的措置を取れないというのは、どう考えても合理性が無い。

「通信の傍受」等の非常手段を制度として持つことが、民主主義的法治国家として必要不可欠であることは、ドイツのワイマール共和国末期に、ナチス党員の暴力的行動を事前にチェック出来ず、なすがままにさせ、もろくも権力を掌握された事例や戦前のわが国での「青年将校の暴発」を阻止出来ず、それを利用した軍閥が政治を

掌握し、結果的に国を滅ぼした例が示している。左右の極端な暴力的組織活動に対して、監視を怠らないことは、自由主義的な法治国家として、当然な配慮であった。これは、歴史の教訓である。自己を否定するような政治勢力に対して寛容な民主主義というものはあり得ない。不寛容な者にまで寛容であることは、ナチズムに対して、最終的に無力であったワイマール共和国の例が示しているし、武力という暴力装置を持っていた軍部の横暴⁽²⁷⁾に対して全く無力であった、戦前のわが国の社会を思い出せば十分であろう。国を転覆しようとするナチス党の幹部の秘密の合議を探知出来たならば、ナチスによる支配を未然に防げたであろう。「2・26事件」を策謀した青年将校の密議の場所は、麻布の龍土軒や右翼の浪人の家であった。これを事前に探知出来ていたら、あの事件は起こらなかったであろうし、あの事件を振りかざして、政界や財界、そして言論界を威嚇した軍人たちの度重なる不祥事を防げたかもしれないのである。

6 わが国の組織犯罪者は、バブル経済のときに、荒稼ぎをし、巨額の資金を獲得した。破廉恥な金融・証券関係者、ゼネコンなどの建設業・不動産業者は、蜜を求めて集まった蟻のように、やくざ組織の金に群がった。それが不良債権化している。わが国の経済は、犯罪者集団の動きいかんで崩壊する危険性をはらんでいる。適切な対抗措置をもって対応し、出来るだけ犯罪集団の不正収益を剥奪しなければ、経済破綻に連なる危険な状態にある。これに対応する舵取りかんで、日本が国際的な経済恐慌の引き金を引く恐れは大きいのである。「組織犯罪対策法」、「盗聴立法」に反対する人々は、世界の世論に背を向け、大多数のわが国民の資産を危険にさらそうとしていることに気が付いていないのであろうか。

(23) Paolo Bernasconi, Finanz-Unterwelt. Gegen Wirtschaftskriminalität und organisiertes Verbrechen, S. 27 ff.

(24) この事件につき、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 の 3 を中心として一、法学研究 63 巻 12 号、1990 年、16 頁。

(25) 甲府地裁判決（平成 3 年 9 月 3 日）、東京高裁（平成 4 年 10 月 15 日）、旭川地裁（平成 7 年 6 月 12 日）。これらの判決とそれに関連する論評等について、田宮裕・変容を遂げる捜査とその規制、法曹時報 49 巻 11 号、1997 年、14 頁注 2 参照。

(26) 最近の出版物だけを挙げておく。小田中聡樹・村井敏邦・川崎英明・白鳥裕司著・盗聴法批判—おびやかされる市民の自由、1997 年。組織犯罪者によって金融破綻が生じ、資産が脅かされる市民の財産権については、どう考えているのであろうか。失うべき資産を持たない者は幸いである。

(27) 宮澤浩一・比較の中の日本の刑事法、研修 590 号、1997 年、10 頁参照。

結 び

1 スイスの 3 人の研究者、実務家は、東京でのセミナーで、スイスの抱えている立法問題、アメリカの圧力に抗して、スイスの法原則を守りながら、国際的な組織犯罪対策を実現するための苦労、工夫を率直に語って下さった。そこから学ぶものを二、三取り上げて、私の基調講演を結びたい。

① 従来の刑事法の発想を現代社会を直視して改めるべきこと。これまで、例えば、刑法学の理論は、殺人、強盗、窃盗といった古典的な犯罪をモデルとして構成された。しかし、これでは時代遅れである。今や、経済犯罪、環境犯罪（公害罪）、組織犯罪等の国際的に守るべき「法益」を侵害する「新型の犯罪」を念頭に置いた刑事法を構想すべきである。⁽²⁸⁾

② スイスの刑事法という枠組みに固執するのではなく、ヨーロッパ化する地域での刑法を意識して、ヨーロッパ統一刑法典への構想を探るべきである。この発想は、例えば、ドイツの若い刑法学者のゲルハルト・ダンネッカー⁽²⁹⁾やウルリッヒ・ジーバー⁽³⁰⁾が強調しているし、1997 年 5 月にベルリンで開催された「ドイツ語圏刑法学者会議」の統一テーマ「ドイツ刑法のヨーロッパ化」にもつながる。100 年、200 年の歴史を持つドイツ刑法学が、ヨーロッパの統合を念頭に置きながら、ヨーロッパ模範刑法典を構想するというのは、まさに新しい時

代の要請に対応しようとする動きである。わが国とは関係がないなどと言っていたのでは、時代遅れである。世界経済は、カナダを含む北米とヨーロッパ共同体、そしてアジア、中でも、日本という3本の柱で成り立っている。わが国の経済の現況は、窮状にあるが、やがて立ち直ったときは、好むと好まざるとに拘わらず、日本は世界の経済を支える立場に置かれる。経済の動きばかりでなく、国際的な法律網の中に組み込まれる。ところが、日本の学者、特に、刑事法の学者が固執しているのは、刑法学でいえば、19世紀末のドイツ刑法学、今世紀の20年代、30年代のドイツ刑法学であり、刑事訴訟法学は、1940年代、50年代のアメリカの刑事訴訟法学であって、最近の動きには、殆どついて行けない有り様である。

2 このわが国の刑事法学の在り方が、世界の動向と比べて、著しく遅れていると気が付き始めているのは、東京の若い学者たちである。これまでの古い観念の枠組みで刑法理論を考えていたのでは、現在はもちろん、将来の国際的な動向に後れを取ると気が付き始めている。残念ながら、関西の多くの学者は、国際的な流れを直視する勇氣を持ち合わせていないように見える。アメリカからのプレッシャーに対抗し、工夫を重ね、国際的な組織犯罪対策を自国の刑事法の枠組みに取り込み、それによって、ヨーロッパの刑事法の動きに先鞭を付けたスイスの動きから学ぼうとする姿勢に欠けていることにも現れている。

3 マネーロンダリング立法にしても、それと関連して、裁判官のコントロールを条件とする通信の傍受に関する立法にしても、アジアの多くの国でこれらを刑事法に取り入れ、あるいは取り入れようとしている。⁽³²⁾テレ・コミュニケーション技術の発達、近代化を実現している国に共通する問題であり、電話・ファックスはもとより、インターネット網は、それに加盟する各国に張り巡らされ、国境は無いに等しくなっている。それに対応する法規を持たない国は、悪用に対して拱手傍観を余儀なくされることになる。

4 今日に生きる法律家、特に刑事法学者は、世界が動いているという現実を直視し、国境を越えて侵入してくる国際的な組織犯罪の脅威にいかにも合理的に対抗するかを考えない訳には行かないはずである。組織犯罪者は、その存立を確実にするために、国際的な連帯を求めるのは当然であり、あくなき利益を追求するための障害、特に、法的な障害を欠く国に対し、その脆弱点を突いてくることは、これまでの欧米各国の状況を見れば歴然としている。国内外の組織犯罪者の攻撃から、自国内の組織や個人の利益の侵害に対して、効果的な防衛を考えるのは、法律家の当然の法意識でなければならぬはずである。従来が行きがかりに捕らわれているのかもしれないが、世界の動きに背を向けて、国内向けの議論にうつつを抜かしているのでは、あまりにも現実離れしていると評せざるを得ない。わが国の国際的組織犯罪対策は、「裸の王様」に等しい。これでは、巨大な不法利益追求集団に対抗する事は出来ない。他国はどうであれ、日本は違うというならば、国際的に相手にされなくなるであろう。「日本はどうであれ、世界は変わって行く」⁽³³⁾。偏狭な考えや世界観的な党派性を隠して公正を装った議論をし、自分たちだけが世界の孤児になるのは勝手である。しかしながら、自閉的な理屈を振り回し、それによって間違った世論を誘導し、結果的に立法を妨害するのは、国を誤らせる策動といわねばならない。また、政府の公約である「国際的組織犯罪に対する効果的立法」に反対する連立与党など、国際的な常識に反する存在である。

5 世界の動きに鈍感なもの、学問の自由かもしれない。しかし、若い学生達に対して、世界の趨勢に反する学問や法的知識を教え続けるのは、教師としての誠実さに欠ける。マネーロンダリング、通信の傍受、不法利益の剥奪など、欧米諸国では常識となっている。これらを教えない刑事法の授業は、「法の不知」を自覚出来ないままの若者、「違法の意識を欠く国際常識にオンチ」な法律科の学生を大量生産し、世界に送り出す行為である。もっとも、実学的に考えられる関西の企業人である皆さんは、先刻気づいておられるであろう。だが、「大学でどんなことを教わろうと、実社会では関係ない。我々が教えてやるから心配ない」というのであれば、大学の学問・教育は何と空しい営為であろうか。

- (28) 1997年10月30日に中央大学駿河台記念館で開催されたフォーラムでのグンター・アルツト教授の発言。
- (29) 外国刑法研究会（曾根威彦・宮崎英生・勝亦藤彦・石井徹哉・内山良雄・岡上雅美・北川佳世子）訳「ゲルハルト・ダネッカー著『欧州共同体の刑法』」、比較法学30巻1号、1996年；外国刑法研究会（曾根威彦・勝亦藤彦・石井徹哉・内山良雄・岡上雅美）訳「G. ダネッカー著『欧州共同体における刑法』」、比較法学31巻1号、1997年 [Gerhard Dannecker, Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Herausforderung für Strafrechtsdogmatik, Kriminologie und Verfassungsrecht. JZ 1996, S. 869-880. の邦訳]。
- (30) Ulrich Sieber, Memorandum für ein Europäisches Modellstrafgesetzbuch. JZ 1997, S. 369-381.
- (31) 例えば、井上正仁・捜査手段としての通信・会話の傍受、1997年。
- (32) 1997年12月19日から22日まで、インドネシアのバリ島のヌサ・ドゥアにあるプトゥリ・バリホテルで開催された、「ポスト・モダン社会における犯罪とその対策に関する国際・ワークショップ」で発表したタイのタマサート大学のプラタン・ワタナバニチ教授の報告 (Prathan Watanabanichi, Organized Crime, Money Laundering and Public Policy) 参照。
- (33) ドイツ国会は、目下、Großer Lauschangriff と呼ばれている、容疑者の潜む屋内での会話を外部から技術的装置を用いて、音響的に監視する捜査方法を刑事法に導入するための審議をしている。具体的には、基本法第13条の住居の不可侵の規定の防止案である。FM放送の国際ニュースを聞いていたら、「ドイツの国会で、盗聴に関する法案が審議されている」という趣旨の紹介をしていた。これは、若干誤解を招くニュースである。日本で「盗聴」という場合は、電話による通話の「傍受」をいう。しかし、これに関連する刑事訴訟法の規定は、ドイツでは数次の改正で既に制度として導入され、相当多くのケースに適用されている。現在審議されている法案は、ナチスの時代に、秘密警察（ゲシュタポ）が多用した、屋内での会話を隠しマイクその他のマイクロ機器を用いて傍受する方法を、3人の裁判官で構成された合議部の命令というコントロールで合法化する事の内容とする。戦争中の乱用の事例を挙げて反対する意見も当然あるが、連立与党の自由民主党だけでなく、野党の社会民主党の多数も賛成に回る見込みであるという（ミュンヘン大学のハンツ・シェッヒ教授による）。国際的な組織犯罪の脅威に対抗するためには、政権担当の可能性のある「責任野党」としては、何でも反対という立場は取れない道理である。大多数の国民を敵に回しては、政権を取るなどあり得ない。

なお、裁判官の命令による「傍受」「監視」の制度を「盗聴」と表現するセンスを疑う。

マネーロンダリング、没収及び組織犯罪～その理論と実態

——三者の間の関係と衝突に関するスイスの経験——

グンター・アルツト

(ベルン大学教授)

〈翻訳〉高 木 勇 人

(警察政策研究センター教授)

目

1 理 論

次

2 実務、結果、評価及び考察

グンター・アルツト (Gunther Arzt)

1936年生まれ。チュービンゲン大学助手として研究生活中に、アメリカのカリフォルニア大学バークレイ校に留学。1970年ゲッティンゲン大学教授、1975年エルランゲン大学教授、1981年ベルン大学教授。ドイツ、スイス、アメリカの刑事法に通じた国際的な学者。スイスの刑事立法に参画。

1 理 論

1 マネーロンダリング

(1) 1985年のアメリカ合衆国におけるマネーロンダリングの定義

1985年、組織犯罪に関するアメリカ合衆国大統領諮問委員会は、「組織犯罪、金融機関及びマネーロンダリングの間の現金による結び付き」と題する報告書を発表した。

この報告書のタイトルからして、マネーロンダリングと組織犯罪の結びつきを示している。同報告書(7頁)は、「マネーロンダリング(収益の存在、違法な原因、あるいは違法な使用を隠し、さらにその収益が正当なもののように見えるように仮装する手法を言う。)の問題」として、マネーロンダリングの定義をしている。

犯罪者が、何故、マネーロンダリング(汚れた資金をきれいに見せかけること。)に関心があるのかは明らかである。汚れた資金は没収されうる一方、きれいに見える資金は没収を免れる、からである。

(2) 1990年のスイスにおけるマネーロンダリングの定義

1990年に、スイス刑法第305条の2は、マネーロンダリングを「重罪に由来する財産的価値の源泉の判定、所在の発見又は没収を妨げる行為」と定義した(同年8月1日発効)。

以前から存在する規定である第305条(司法妨害)と近似する点に留意すべきである。この規定のおかれた章は、司法妨害、すなわち、捜査、刑罰あるいはその他の刑事司法裁判(例・責任無能力の場合の精神病院収容の裁判)の執行の妨害に関し規定しているものである。マネーロンダリングの処罰規定は、司法妨害の概念を、没収の妨害にまで拡張することで設けられた。

2 没収——眠れる美女あるいは野獣を眠りから覚ます

マネーロンダリングの核心は、没収の妨害である。没収は、刑事法の古くからの道具である。以前は、没収は、例えば反逆罪のような国家の敵に対して用いられた。近代刑事法においては、次の3つの理由から、没収の役割は、周辺的なものにとどまっていた。

- ① ほとんどの犯罪者は、貧乏であった。
- ② 没収は、罰金と競合する。つまり、もし犯罪者が裕福であれば、高額な罰金を科すことができる。
- ③ 没収は、被害弁償と競合する。詐欺、強盗、恐喝等の犯人が、相当な財物を集めたならば、その不正利得は被害者に返還すべきである。国家は、被害弁償確保のために没収の仮処分を行い、最終的には、金は国庫でなく被害者に帰属する。

このような理由により、没収は、眠れる美女（あるいはもしかすると野獣）であった。組織犯罪、特に薬物取引、売春そして汚職の増加が、没収制度に対する新たな関心を生じさせた。犯罪組織のボスたちは裕福であるが、彼らの資産は弁償を求めうる被害者から取ったものではない（例・薬物取引、売春、汚職。恐喝は例外）。マネーロンダリング概念とともに、没収は再発見された。眠れる美女が王子のキスで目覚めたように、眠れる制裁手段である没収は目覚めた。1985年の報告書の序文では、「収益を没収せよ、そうすれば、『犯罪組織の血液』を取り去ることになる。」と表現されている。このため、アメリカ合衆国、スイス、そしておそらくこの分野に必要な規定を設けている全ての国が、没収の法制度整備に力を注いでいるのである。スイスは、1994年に没収規定を改正した（スイス刑法第59条。同年8月1日施行）。

スイスを含む多くのヨーロッパの国々とアメリカ合衆国では、没収制度に大きな違いがある。ナイトクラブ内で薬物が売られ又は使用されていたことを理由にナイトクラブを没収すること、ヨットの船室でマリファナが発見されたことを理由にヨットを没収すること、大麻が農場のどこかで栽培されていたこと、あるいは、薬物を積んだ飛行機が農場のどこかに着陸したことを理由に農場を没収すること、こういったことも、アメリカ合衆国では、許容される適法なものである。スイスでは、このような没収は、行き過ぎであり、比例原則に反すると見られる。ナイトクラブ、ヨット又は農場の所有者が当該薬物犯罪に関わっていたとしても、このような没収は行き過ぎであると考えられる。対物処分としての没収については物の所有者が有責であるか善意であるかは重要でないとするアメリカの傾向は、私たちスイス人には理解できない。私は、没収を「犯罪により得られた資産」「不法収益」に限定すべきと考えている。このような没収であれば、資産の犯罪的起源を知っている主体に対するものに限定されるので、比例原則上問題はない。

没収の法制度整備には、次の4点が重要である。

- ① 憲法上可能な範囲で、立証責任を転換すること。
- ② 汚れた資産が無くなっている場合には、これに代えて「きれいな」資産を没収できること。
- ③ 第三者没収、すなわち、汚れた資産を、その犯罪的起源を知らずながら受け取った者に対しても、没収を及ぼすこと。第三者の認識（犯意）の程度は柔軟に考えられる。例えば、過失にまで緩めることができる。自然人（例えば銀行の金銭出納係員）の認識が、法人（例えば銀行）に帰せられるかどうかは、各国内法の定めるところによることとなる。
- ④ ②及び③の結果、複数の没収制度を適用することができる。

没収の有効性を高めるにおいて有望と思われる、この四つの分野について、例を挙げてより詳細に見ておこう。

- (a) 銀行家Bは、新聞で、X氏がアメリカで連邦麻薬局に犯罪組織の主要人物の一人として取り調べを受けているとの記事を読んだ。Bは、Xが銀行の顧客であるかどうか取引記録を調査すべきか。この例において、Bが犯罪者Xの犯罪に由来する資産を受け取り、保持しており、没収の対象となる資産は第三者たるBの手中にあるのであるが、どのようなことがあればBに「認識」があったことになり、第三者たるBから没収がなされるのか。

(b) 次のようなメッセージを V からファックスで受け取った場合、銀行家 B としてはどのようにすべきか。

「私 V は、X という者による詐欺の被害者です。私は、故あって、X が名声あるあなたの銀行の口座に金を入れているとわかっています。どうか、X にこの資金の移動をさせないでいただきたい。さもなくば、あなたは、マネーロンダリングを犯したことになります。というのも、資金移動が没収ひいては私への資産の返還をより困難にするからです。このファックスにより、あなた B は、X 名義口座の資金は、犯罪により得られたものであるという認識をしたことになります。刑事手続は、被害者である私にとって、X 相手の民事手続による請求よりも、より安価な手続なのです。」

(アメリカのある新聞記事のタイトルが、この事例の問題を見事に表現している。いわく「没収—商事法の発展形態」)

(c) 銀行員 B が買収された（あるいは脅迫された）とする。B は、X から、X が犯した重罪を起源とすることを十分知りつつ、金を受け取る。B がマネーロンダラーであることは明らかである。銀行の法的立場はどのようなになるのか。銀行員の認識がそのまま銀行の認識といえるならば、悪意の第三者としての銀行を直接の対象とした手続によって没収する根拠がある。これは、顧客 X が口座を閉鎖して行方不明となった場合には、現実には可能な唯一の没収手段となる。もし、X がなお口座に金を持っていれば、次の(d)に見るように、2 倍の没収ができる。銀行は、本当に「犯人」なのか（マネーロンダリングについて、あるいは、少なくとも没収を受ける悪意の第三者という意味において）。それとも、銀行は、むしろ、被雇用者 B の被害者なのか。

(d) スイスにおいて行われているように、複数の没収の競合を認めることは合理的か。X が汚れた金を銀行に預金した場合、スイス刑法第 59 条により、X の現金に代わるものとして、X の預金口座から没収ができる。それ以上に、銀行が犯罪に起因する資金であることを知りながら預金を受け入れたことを理由に、銀行を対象とする手続により、銀行が X から受け入れた現金（それはもはや特定できない。）と同額の銀行の資産を没収することもできる。要するに、没収できる金額は倍になることとなる。

日本においても、アメリカにおいても、銀行を監督する行政庁は、被雇用者の犠牲になった銀行に対して、厳しい制裁を科することを躊躇しない。このような犠牲者を責める最近の手法は、行政法分野でのみ許されるのか、本来的な刑事法分野にも広げることができるのか。没収は、必然的に刑事法に属するものか、それとも行政法により課される制裁となりうるのか。これらの疑問は、マネーロンダリング、そして没収に関する問題点となっている。スイスでは、刑法第 305 条の 3 第 2 段（1994 年 8 月 1 日発効）が、銀行（そしてその他業として金融取引に関わる者）が一定の疑わしい取引について政府に通報する権利（あるいは義務）の範囲を明確にするために制定された。ただ、通報の権利（あるいは義務）が、先の事例のような場合について、マネーロンダリングに関する基本的責任を制限するものかどうかは不明である。

逆説的であるが、没収概念の発展は、マネーロンダリングの悪質化につながる。例えば、汚れた資産が犯罪者の本国であるアメリカ合衆国を離れ、悪意のスイスの銀行員 B が犯罪者のスイスにおける口座に入金させれば、合衆国における没収手続を妨害することになる（そして、銀行員は、スイスにおいてマネーロンダリングを犯すことになる）。もし、没収法制が、汚れた資産が姿を消したときに、その代わりにきれいな資産を没収することを許容するのであれば、前述のような取引は、犯罪者が合衆国においてきれいな資産を持っている限り、没収を危うくすることはない。マネーロンダリングの概念は、元々は没収を妨げるものということで理解しやすいのであるが、前述のような取引も処罰できるようにしようとするれば、当初の意味から拡張していかざるをえない。最後には、マネーロンダリングの中核は残らず、殻のみが残ることになる。行政手続違反のみが、法執行機関の手

を少し煩わせるだけになるかもしれない。

きれいな資産を汚れた資産の代わりに没収することができないならば、不法収益の収受（日本の麻薬特例法第10条）も、不法収益の隠匿（同法第9条）と同様に、司法妨害の一つの形であろう。しかし、きれいな資産を汚れた資産の代わりに没収することができるならばどうであろうか。法執行機関は、隠された汚れた資産を捜すために腐心する必要はなくなるのではないか（犯罪によりどれだけ収益が得られたかが判明し、犯罪者が資産を有している限りにおいては）。（ただし、立証の必要性の程度の問題は別にある。）

3 組織犯罪規定

(1) 国際的作用としての組織犯罪とマネーロンダリング

前述の1985年の報告書は、マネーロンダリング罪を発案したものといえるが、この報告書が既にマネーロンダリングを組織犯罪の問題と結びつけていることは興味深い。それも、脚注においてだけでなく、タイトルにおいて。

(2) 組織犯罪、マネーロンダリング及び租税回避

組織犯罪を大きな視点で見ると、その活動は国際的である。これは、一定規模の法人の活動が国際的になる傾向にあるのと同様である。マネーロンダリングは海外で最も行われやすいことから、マネーロンダリングと組織犯罪の結び付きはより強固になる。

アメリカ的観点からは、組織犯罪とマネーロンダリングは、ほとんど必然的に租税回避と結びつく。犯罪収益が（海外で洗浄された後）、犯罪者が支配する法人に還流する最も単純な方法は、同じ犯罪者に保有されている外国の会社から金を借りることである。利口な犯罪者は、自分自身の金を借りるのである。この仕組みの利点は、アメリカの租税制度の下では利子が控除されることにある。租税回避とマネーロンダリングは、兄弟である。

アメリカのマネーロンダリングとの闘いの主たる目的は、租税回避との聖戦として理解されるべきである。政府にとって金の流れの透明度を増せば、汚れた金が見えるだけでなく、いわば「黒い金」（税を免れる収入）も見えるようになる。このため、アメリカのマネーロンダリング対策は、まず最初に、合衆国からほんの2、3マイルの沖合にあるタックス・ヘブンに向けられ、その後、国際金融取引の大きな主体であるスイスに向けられたのである。アメリカの聖戦は続けられ、ECに及び、最後に他の国に及んだ。汚れた金の規制を導入した国は、必然的に、黒い金を引きつける力を弱める。ドミノ現象が生じる、つまり、スイスが規制を導入すれば、リヒテンシュタインやルクセンブルクのような近隣国（競争国）にも同様の規制を導入することを望むことになる。銀行は、他の競争者が同じ規制に服する限りにおいては、マネーロンダリングの規制が緩いか厳しいかは気にしない。

一見すると、全てがうまく行くように見える。マネーロンダリングに対するかつてない厳しい規制と、その有益な副作用としてのかつてない厳しい租税回避に対する規制が、世界中で行われるのであるから。確かに、厳しい規制は、最初は、全ヨーロッパにわたり、スムーズに、ほとんど抵抗もなく、行われた。しかし、次の段階では、ヨーロッパとアメリカ、ヨーロッパ諸国間における租税制度の相違により、困難が生じてきた。アメリカ合衆国が、内国歳入庁に対して全ての市民の全ての取引が透明であることを前提として低額の課税がなされる制度であるのに対し、多くのヨーロッパ諸国は、租税回避がある程度大目に見られることを前提として高額な課税がなされる制度になっている。ヨーロッパ諸国は、当該国の国債の利子には課税しない（25%の課税をするスイスは例外である）。多くのヨーロッパ諸国では、銀行秘密法により、ある取引の存在、利子、配当金の支払といった情報を、租税当局が自動的に得ることは許されていない。多くの国においては、ある市民が脱税の疑いで調べ

られているときでも、内国歳入庁は、銀行から、当該市民が口座を持っているかどうかの情報を得られない。そのような場合においては、当然のことながら、その内国歳入庁は、ある外国のある銀行からそのような情報を得ることはできない。

低い税額とする一方で高い透明性を持つアメリカの仕組みも理解できる。アメリカ議会が、外国に対し、金融取引記録を合衆国が見ることができるようにするため圧力をかけてくることも理解できる。しかし、ヨーロッパにおいては、マネーロンダリングの規制が、租税回避に対する深刻な脅威となるほどに、強化されるようになると思われない。

(3) 組織犯罪

組織犯罪に関する規定を求める声は強かったが、スイスでは、刑法第 260 条の 3 を制定した（1994 年 8 月 1 日発効）。

実体法上、犯罪組織の構成員は、構成員になること自体で処罰される。その犯罪組織によって敢行されたある特定の犯罪を立証する必要はなく、従って、構成員がある特定の重罪に特定の行為によって関与したことの立証も不要である。

新法下の最初のケースは、スイスにおいてある犯罪組織の強力な統制の下で働いていたポーランド人売春婦に関するものである。売春婦は、売春により得た金の 90% を犯罪組織に納めさせられていた。彼女は、金を納めることで犯罪組織に貢献しているのであるから犯罪組織の構成員である、と言えるのか。ある者が組織の構成員なのか被害者なのかという問題は、例えば恐喝事件の裁判などで、今後、スイスの裁判所を悩ませるであろう。どのような者が単なる被害者であり、どのような者が犯罪組織を強めているが故に組織構成員であるのであろうか。このような審理に際しては、謙抑的に判断すべきであろう。ナチスドイツのことを思い浮かべれば、全ての人が、同時に、被害者となり、犯罪の共犯者となり、犯罪組織の構成員となることがあるのだから。

没収に関しては、組織犯罪規定により立証の負担が劇的に軽減される。ある犯罪組織の構成員の資産を、犯罪組織が自由に処分できるのであれば、それが、重罪に起因するものかどうかは重要でない。犯罪組織が強力であれば、その構成員の資産のうち、どれを組織が自由に処分できないのか判別が困難である（被害者と共犯者の区別は困難であるのだから）。そこで、スイスの新法では、その資産を犯罪組織が自由に処分できるのであれば、組織構成員の資産でも没収できることとし、さらに、構成員の全ての資産は、犯罪組織が自由に処分できるものと推定する規定も設けられた（訳注・第 59 条第三項）。犯罪性を推定することは、無罪の推定の原則に反するが、この推定規定は許容されるものと考えらる。

さらに、スイスの実務では、没収手続においては、疑わしい資産を凍結する仮処分が恒常的になされている。資産凍結仮処分がなされれば、検察官としては特に手続はなく、容疑者側の方に金の正当な起源を説明することが求められる。特に、国際司法共助に基づいてスイスの裁判所が資産凍結仮処分を認めた場合には、容疑者側の負担は大きい。資産は、容疑性のみに基づいて、外国裁判所に渡されてしまうことが多い。資産が犯罪に起因するかどうかについての最終決定は、共助をスイスに求めてきた外国裁判所に委ねられる。没収に関する国際司法共助の誤用のおそれは、当該外国の刑事司法が、アメリカ合衆国の司法取引のような圧迫を与える手法を取っているときや、腐敗の傾向があるときには、特に深刻である。国際社会の理性を信じ、私たちは、外国の刑事司法制度は正当なものであると仮定している。スイスは、イタリアに対しては躊躇無しに、メキシコに対しては若干の躊躇の後に、ロシアに対してはかなりの躊躇の後に最近になって、国際司法共助を認めた。外国の刑事司法制度の正当性を仮定することは、容疑者の不利益になり、疑わしきは被告人の利益との原則とは対照をなす。

2 実務、結果、評価及び考察

1 アメリカ合衆国の圧力とスイスの対応（宥和政策）

あらゆる立法の最初の成果は、立法それ自身にある。すなわち、法の制定は、一般国民に成功として見えるのだ。政府は、立法作業を誇示する。グンター・シュトラテンヴェルトは、このような立法の態度を、見せ物であり、「火災訓練」のようなものとしてあざけている。

アメリカ合衆国は、1989年（今も同様であるが）、まず、厳格な銀行秘密法を持つ金融オフショア・ヘブン（合衆国に地理的に近く言葉の壁もない地域。ケイマン諸島など）に、相当圧力を加えた。次いで、国際的取引主体である有力な銀行を有するスイスが標的にされた。スイスは孤立しており、アメリカにとっては、EUを相手とせず済むため、都合の良い標的であった。この状況は、かつてのインサイダー取引問題に類似している。「アメリカの強力な圧力の下」（シュトラテンヴェルト）スイスは、インサイダー取引規制の規定を制定することとした（1988年7月1日発効）。これは、EU諸国より早い。マネーロンダリングが政治的争点になったとき、当時のスイス連邦司法大臣エリザベート・コップが、非常に個人的な原因によりマネーロンダリング規制を強く押し進めることとなった（訳注 エリザベート・コップは、司法大臣で連邦議会議員であるが、同人の夫が役員を務める会社がマネーロンダリングに関わっていたことが明るみに出たため、1988年12月、議員辞任に追い込まれた。）。

アメリカ合衆国の恒常的な圧力の例として、1988年の国連ウィーン条約「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」と、ケリー修正条項（アメリカ主導の下で金融取引の国際的データバンクを設立するための交渉を各国とすべきことをアメリカ政府に求めるもの。協力しない国に対する制裁権限を大統領に与えている。）だけを挙げておこう。このような圧力には、次の2つの理由がある。

- ① アメリカ社会は、薬物取引その他の組織犯罪を、深刻でおそらく生命に関わる問題と見る。既に、1950年代には、他ならぬロバート・F・ケネディーがマクレラン委員会（労働、経営分野に関する非公式委員会）の長として、組織犯罪を「内なる敵」と表現した。ケネディーは、チームスター・ユニオンの長であるホフファに、この敵の姿を見た。
- ② アメリカ合衆国が国際的な資金の流れを見るための聖戦を行っている第2の理由は、租税回避の防止である。

スイスを含むヨーロッパ諸国にとって、組織犯罪が劇的に重大な程度に至った問題であるとは考えないにしても、組織犯罪に対するアメリカ合衆国の闘いに参戦することは容易である。しかしながら、租税回避や通貨の規制措置の免脱の問題は、全く別である。もし、マネーロンダリングの規制が、そのような規定が存在するということによる象徴的な段階を越えてさらに進むならば、汚れた金のみならず「黒い」金も政府に見えるようにするための規制が必要となってくる。しかし、租税回避に対する規制を強化することは、多くのヨーロッパ諸国においては論議があろう。

2 マネーロンダリング——池には大魚がいるが、雑魚だけが捕まる。

(1) マネーロンダリング罪の統計

① ス イ ス

[マネーロンダリング（スイス刑法第305条の2）により有罪とされた者]

年	有罪を宣告された者（人） うち外国人	
1992 年	10	8
1993 年	19	14
1994 年	45	26
1995 年	50	32
1996 年	60（推計）	

なお、第 305 条の 3（金融業者の注意義務違反）による有罪宣告は、1996 年に 1 件があるのみ。

② ド イ ツ

[マネーロンダリング（ドイツ刑法第 261 条）により有罪とされた者]

年	有罪を宣告された者（人）	
1993 年	3	（いずれも罰金）
1994 年	16	（うち 7 が罰金）
1995 年	15	（うち 6 が罰金）

＊ マネーロンダリング罪の規定は、1992 年 7 月 15 日施行

(2) 没収の統計

① ス イ ス

スイスにおいて実行された犯罪から没収された資産は実際上ない。しかし、海外で犯罪が実行され、そこから得られた金がスイスに送られ、これが没収された場合は相当ある。スイスでは、没収に関する連邦の統計がなく、正確な数字は把握できない。

1995 年のスイス刑法第 59 条（財産的価値の没収）の適用件数は、392 件である。没収金額は把握できない。

＊ 1 没収関係規定は 1994 年に改正されたので、それ以前の数字とは比較できない。1991 年から 1994 年までの保安のための没収と財産的価値の没収は、年間 2,300 件から 3,100 件である。

＊ 2 ほとんどは、詐欺、窃盗又は強盗によるものであり、没収資産は被害者に渡され、国庫には残らない。

州レベルでは、仮処分件数、国際司法共助に基づき外国裁判所に移された資産額の統計はある（その最終結果はスイスでは分からない）。また、スイスで没収され、外国（多くはアメリカ合衆国）に送られた後、外国政府とスイスで分配された資金額の統計はある。このような配分の合意は、一種の公的割戻金制度といえる。このような仕組みは、合衆国においては、司法手続を連邦所管とすることに役立った。というのは、地方警察は、連邦の薬物犯罪手配者を捕まえば金の配分を受けられるのに、州法による薬物犯罪を捕まえても金は全額州政府に入り地方警察には全く入らないので、警察は、州法違反の追及よりも、連邦麻薬局の仕事をする傾向になるからだ。

国際司法共助事案では、スイスは、薬物取引やマネーロンダリングをスイス法に基づいて摘発する可能性を敢えて無視すべきである（そして、スイスで没収された当該資金の違法性を立証するより、これを外国裁判所に引き渡すべきである）。もし、スイスが、このような資金を引き渡さないならば、外国裁判所がこれを受け取ることを明らかに妨害することになる。これにより、国際司法共助の魅力はなくなり、国際協力の精神は進展しなくなる。そこで、スイスは、可能な限り国際司法共助を認め、外国裁判所に資産を引き渡した上で、その後の配分を受ける制度に期待するのである。スイスが外国から引渡を受けた資産を、連邦と州の間でどのように配分するかは、しばしば問題となる。

スイスにおいて、国際司法共助目的で、外国裁判所に引き渡された、あるいは凍結された資産は、わずかであるとは言えない。マルコス事件とサリナス事件を合計するとおそらく 10 億米ドルにものぼるであろうが、このような最も大規模なものを除いて通常のケースを合計しても、概算で年間 1 億米ドル程度になる。

② ド イ ツ

ドイツには、没収に関する公式の数字があるが、これを見ると非常に失望させられる。ドイツにおいては、1992 年にマネーロンダリングが犯罪化され、1993 年 11 月には通報義務の規定が制定されたのであるが、通報された疑わしい取引の数は膨大である。しかし、仮差押えされた資産は、この疑わしい取引の 1% に満たず、さらにその一部しか没収はされず、しかも、その多くは被害者に渡されて国庫には残らない。

[疑わしい取引の報告及び没収]

年	報告に係る取引金額	仮差押金額（単位—ドイツマルク）
1994 年	13 億 7,300 万	1,120 万
1995 年	9 億 9,900 万	850 万
1996 年	12 億 6,700 万	950 万

* 1 右の「仮差押金額」は、仮差押の総額から、同年中に差し押えが解除されたものを差し引いた数字である。

* 2 1996 年の仮差押金額 950 万マルクのうち、150 万マルクが被害者に渡された。

この数字は、行政的手法が、多くの件数の報告という結果を招いていることを示している。また、仮差押の多くは、詐欺罪に基づくものであるところ、詐欺罪は、銀行が、その顧客（被害者）から、あるいは銀行自身の監視により、有力な情報を入手できる犯罪である。仮差押えされた資産の内、たったの 2、3,000 マルクが薬物取引によるものであり、これが、マネーロンダリング規制の本来の対象である。

薬物取引その他の犯罪により生み出され、金融システムに流れている汚れた金は巨額でも、把握され、差し押えられ、没収を宣告される資金は、ほんの小さなものに過ぎない。

(3) 組 織 犯 罪

組織犯罪は、マネーロンダリング問題のついでに論ずるには、あまりにも重要で複雑な問題である。刑事法の観点からは、組織犯罪の大きさを、薬物、賭博、売春などの分野の取引量により推計する。経済学者から言わせれば、これはミクロ的手法である。ピーター・J・クウィリック（IMF 通貨為替部顧問）は、最近、GDP 対比によるアングラ経済推計を発表した。イタリアは 10～13%、日本は 4～15%、ドイツは 2～11%、英国は 1～15% など。このようなマクロ経済的手法は、これがアングラ経済に脱税を含みむしろそれを重視する限りにおいては、役に立たないと思う。

組織犯罪の危険性とは何か。補助金、官僚支配など、経済的には不健全な慣行や仕組みであるが組織化された合法性を有するものと比較するとどうか。スイスの農業補助金制度を見てみるとわかるであろう（日本においても、農業補助金は扱いにくい問題であると承知している）。

3 評価及び考察

マネーロンダリングと没収制度は、大魚があふれるほどたくさんいる（何十億ドルもの汚れた資金がある）池に喩えることができるが、私たちがこの池の中で網を掛けているのが雑魚に過ぎない、と非難すべきではない。刑事法の常であるが、予防こそが基本的目標であり、予防の成功は通常目に見えない。発生しない犯罪は見ることができない。スイスのマネーロンダリング規制を避けたいためにスイスに入ってきた汚れた金は、分からない。第一段の金融機関である銀行を避け、第二段、第三段の準金融機関に流れる汚れた金は、見えない。

何十億ドルもの不正収益を持つ組織犯罪は、「ネス湖の怪獣」かもしれない。ほとんど全ての人が怪獣の存在を信じ、多くの人がそれを捕まえようとし、新聞は記事にすることで多くの金を儲け、ほんの少しの人が怪獣を目撃し、これを捕えた人はいない。結局、怪獣は、存在しないのかもしれない。

2つの戦略が導かれる。

戦略その1は、つり道具を常に改良することである。現代の漁船団が魚影を捕らえるためソナーを使うように、組織犯罪の姿を捕らえるためにも同様のことをしよう。

戦略その2は、国際化である。

スイスの小さな湖から、近くのルクセンブルクや遠いセイシェルあるいは日本周辺の深海に逃げる魚を追いかけるなければならない。私たちがスイスから日本に招かれた事実自体が、組織犯罪とマネーロンダリングに対する国際的取り組みが非常に重要であることを示している。

【訳者付記】

本稿は、フォーラムに先立って平成9年10月30日に行われた警察政策研究会（共同研究会）におけるグンター・アルツト教授による講演の原稿を翻訳したものである。

原 題

Money laundering, forfeiture, organized crime～Theory, practice and results

—Swiss experiences with the relationships and conflicts between these three concepts

マネーロンダリング対策の国際標準

—— 刑事法と行政法はどのように相互に結びついてきたか、——
—— マネーロンダリングに対する闘いの真の背景は何か ——

マーク・ピエット

(バーゼル大学教授)

〈翻訳〉 高 木 勇 人

(警察政策研究センター教授)

目

- 1 マネーロンダリング対策がなされる理由
- 2 マネーロンダリングの行政的規制
- 3 マネーロンダリング対策の真のねらい
- 4 国際間汚職とマネーロンダリング
- 5 結 論

次

マーク・ピエット (Mark Pieth)

1953 年生まれ。1978 年バーゼル大学卒業。1984 年学位取得後、弁護士として活躍。
1989 年から 1993 年までスイス連邦司法省勤務 (経済刑法、刑事訴訟法、国際刑法担当)。
1993 年からバーゼル大学教授。

FATF スイス代表 (1989 年～1993 年)、ヨーロッパ理事会「変革期のヨーロッパ」刑
事法専門委員会委員長 (1992 年～1995 年)

1 マネーロンダリング対策がなされる理由

マネーロンダリング対策が、ほんの 1990 年代になって進展してきたのは何故であろうか。「経済犯罪」の概念を使用し始めて以来、様々な形態で見られてきたマネーロンダリング行為を、何故、突然に犯罪化しようとしたのであろうか。犯罪者が犯罪収益を隠しあるいは堂々と使用するため企むことは、何も新しい現象ではない。5 年間にも満たない期間に、世界的な規模で、マネーロンダリングの犯罪化、没収法制の拡張に止まらず、金融界に対する規制 (法律上及び行政上の規制、金融機関内部の厳重な規則) が導入されたのは、何故であろうか。日本は、既に 1991 年に、そのような法律を施行している。スイスは、1989 年、1994 年と、数段階にわたって立法してきており、最新の法改正が国会を通過しようとしている。

この問いには、通常、2つの回答がある。

その第1は、国際プロセスである。ここ 10 年間、いくつかの国際機関が、圧力を非常に高めてきた。まず、1988 年の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 (国連麻薬新条約) により、マネーロンダリングの包括的犯罪化、没収の拡大、国際協調が求められた。ほぼ同時期に、金融の領域につき、これと相補う規則が、各国中央銀行の代表者により、創設された (当初は若干慎重にはあったが)。すなわち、1989 年のバーゼル原則は、匿名口座の非合法化の素地を作るとともに、疑わしい顧客との取引に関する基準を創設した。FATF (Financial Action Task Force・金融活動作業部会) は、これらを合体させ、包括的な計画に発展させた。FATF の 1990 年勧告は、1996 年に改訂されたが、なお、全世界に適用されるマネーロンダリング規制の基本輪郭とされている。これは、国家や地域共同体の法 (EC の 1991 年資金洗浄基準など) として、あるいは米州機構 (OAS) や国連の模範法として翻訳され、各国は国際機関により、この基準に照らして評価される。基

準にはるかに及ばない場合には、厳しい圧力を受ける（最近の例：オーストリア、ギリシャ、トルコ）。極端な場合には、当該国との取引費用が引き上げられ、当該国通貨の為替が停止される。セイシェルが誰に対しても1,000万ドル以上の投資を保護する政策を示したときには、このような孤立化措置がとられた。

このプロセスは注目すべきである。制度を国際標準に合わせて調和させるためには、国際的圧力をかけることが最も着実かもしれない。特に、日本やスイスのような国は、国際社会により表明された意見に敏感であろう。このプロセスを動かすにはアメリカ合衆国が決定的な役割を演じている。しかしながら、もし他の先進主要国が快く協調しなければ、この変化はこのように早くかつ過激には起こらなかったであろう。

第2の回答として、通常挙げられるのは、薬物取引の世界的広がりである。これは伝統的な抑制手法のみでは制御できない問題であることは明らかである。薬物取引者は、ビジネスマンと化し、遠距離通信手段、為替取引のあらゆる新しい手段を活用し、国際的投資家となった。このような機会は、取引の国際化のため、正業にも犯罪組織にも区別無くもたらされ、各国別に組織された法執行機関は、ますます対応に苦慮している。さらに、末端密売人を刑務所に送り込むよりも、犯罪組織の資金構造に打撃を与える方がより効果的である、という考え方は共通のものとなっている。この回答は、一見説得的であるが、法制度をこれほどまで過激に変更させ、経済界を実質上のコスト増に従わせた、真の説明にはならない。

マネーロンダリングに対する闘いには、より重要な論点があるはずである。より大きな発展の一部分ではないか、正当化根拠は、マクロ経済レベルで見いだされるべきではないか。市場開放、経済の国際化は、犯罪者に新たな機会を与え、各国の法執行機関による打撃を弱めることは事実である。しかし、それが全てではない。国際化は、国内経済の相対的重要性を低める一方、金融破綻は世界的影響を及ぼすようになる。

国際的組織犯罪は、数千億ドル規模の資金を支配していると、一般に推計されている。国際的相互依存状態ということは、金融市場を全世界的にコントロール (global controls) しなければ、世界中の正業が、犯罪者の人質にされるおそれが出てきているということを意味する。これが、全世界的にマネーロンダリング対策が進められてきた真の動機である。今、日本は、マネーロンダリングの前提犯罪を薬物犯罪から全ての重罪に拡張することを求められている。多くの国が、既にこの段階を経ている。このことは、対策が、もはや薬物を中核とするのではなく、さらに伝統的な意味の組織犯罪対策をすら越えるところにまで広がっていることを示している。刑事法は、行政規制と相まって、金の流れそのもののコントロール (control of money flows as such) を目指している。そして、これは、これだけの孤立した動きではない。外国公務員の買収の規制に向けた国際的努力は、同じ方向性にある。薬物問題は犯罪組織、国際間汚職は多国籍企業や公務員が主体であるが、結局、金の流れのコントロールに帰着する。この仮説については、マネーロンダリングの行政的規制について論じてから再説する。

2 マネーロンダリングの行政的規制

マネーロンダリングの抑制と防止に関する全ての国際標準は、二つの柱から成る。一つの柱である刑事法の規定には、マネーロンダリング罪の定義、没収制度、手続規則、国際共助が含まれる。もう一つの柱である行政法には、金融業者の義務づけ規定があり、マネーロンダリング規制当局の組織規定・手続規定もある。

これらの規定を良くみれば、国際的に目指されているのは、薬物取引から得られた資金を隠匿することの禁止といったものを大きく超えていることは、直ちに明らかとなる。

1 金融業者の義務

金融業者の義務は、次の5つである。

- ・顧客の身元確認義務
- ・不自然な取引があったときに、その経済的背景を明らかにすべき義務
- ・取引、身元確認手続、取引の背景の調査についての記録を保管すべき義務
- ・疑わしい取引の当局への届出義務
- ・金融業者の内部規制の強化、遵守の義務

(1) 顧客の身元確認

「自らの顧客を知れ。」というのは、マネーロンダリング防止というだけでなく、健全な銀行業務の商慣習に由来する賢い方策である。どれだけのリスクがあるか知る必要があるし、そのことは、信用力のみの問題ではない。モブツ、ルー・テ・ウー、サリナス、マルコス、ベナジル・ブットといった怪しげな指導者と取引を続けることが、銀行の名声をひどく傷つけることは、経験上明らかである。

資金を真に支配する者が誰であるのか隠す方法は多岐にわたるのであるから、窓口直接来客者の身元確認だけでは意味がない。口座が開設されあるいは取引がなされる時、その経済的効果の真の帰属主体についての人定情報を得ることまでを金融業者の義務とすることが、国際標準となっている。この原則は、1977年にスイス銀行家協会により創設され細かに規定されたが、職業上の特権を持つ者、信託、基金、共有口座には特別の配慮をするものであった。FATFが加盟国を審査する際には、この原則を相当重視する（1990年勧告13）。1994年に日本を審査したチームは、この点について明確でないとして日本を批判している。（注）

（注） 報告書は、金融機関に対する行政通達（平成4年7月1日蔵銀第1283号）では、直接の取引相手が自らの利益のために行動しているのではないのではないかとの疑いがある場合に、真の受益者が誰であるか明らかにするために更なる措置をとるべきことが明定されていない、と指摘している。

厳格にとらえると、多くの国内法制は、この基準を満たしていないことになる。例えば、利益の帰属主体が誰であるのか金融業者が尋ねなければならないこととなる疑わしい場合であっても、直接窓口に来ている者が宣誓することで足りるとの制度をとっている場合もある。真の利益帰属主体の人定が求められることは、滅多にない。1991年以降でも、パナマの幽霊会社の銀行口座が開設されているというようなことがあるのである。

とはいえ、個人特定の要求は、マネーロンダリング防止の最低線である。匿名口座を許容する国は、最近のオーストリアの例が示すように、国際社会からの厳しい批判にさらされる。

(2) 不自然な状況がある場合の注意義務

職業的犯罪者は、自分自身の名前で取り引きするほど愚直でないかもしれず、取引名義から疑いが生じることはまれかもしれない。（注）

（注） スイスにおけるNasser-Arana/Oberholzer-UBS事件は例外である。1億5,000万ドルもの薬物取引から得られた金が実の顧客名で銀行で取引されていた。顧客は銀行経営者が行政規制を無視するので安全であろうと考えた、ということであろうか。

したがって、顧客の身元確認義務と疑わしい取引の届出義務だけでは、防止効果は小さい。そこで、「不自然な取引に際しては、取引の経済的背景を明らかにするよう求めるべき義務」(the duty to seek clarification of the economic background of unusual transactions)（1990年FATF勧告15、1991年EU指令5条、1995年国連模範法9条）がある。（現在のドイツの制度は、この最も決定的な注意義務が定められておらず、EU指令などの基準を満たしているか疑問である。）このような義務づけは、金融業者に対して、法執行

のために、金融業者の職業的判断を活用することを求めるものであり、金融業者としては懸念もあろう。「不自然な取引」についての、抽象的定義はないが、金融業者としては、業務上通常の形態と合わない「不自然な取引」はよく分かる。例えば、不必要に秘密性を求めたり、貸し借りを相互にし合ったり、不必要な現金取引があったりなど、により異常が分かる。

この義務により、金融業者は、取引の経済的背景に関する情報を積極的に集めることを求められる。また、捜査手続が開始されたときには、取引の経済的背景に関する情報が記載された書類を当局に提出しなければならないこととなる場合もある。そして、これらの調査は、顧客に対して、「話したことの全ては不利な証拠として用いられる」という警告をすること無しになされる。

法執行機関の観点からは、このような制度は、告発を受けた上で不明確な事件を選別することや顧客の簡単な説明でたやすく解決できるような事案について不必要に刑事手続を開始することになることよりも、はるかに望ましい。ただ、金融業者を「アジャン・プロヴォカトゥール」(agent provocateur) の立場に置くことになるという問題もあろう。職業的マネーロンダラーは、隙のないカバーストーリーを用意しようとするだろうが、この義務づけにより、マネーロンダリングのための費用は増加し、より多くの人や法人の関与が必要となることで失敗や共犯者の裏切りの危険は増加することとなる。

(3) 疑わしい取引の届出義務

疑わしい取引の届出については、既にバーゼル原則において輪郭が描かれていたが、FATF がこれをかなり進めた。1990 年の勧告においては、届出は権利又は義務とされていたが、1996 年の勧告においては、届出は明確に義務とされた(勧告 15)。届出を権利とするか義務とするかについては、不自然な取引の場合に精査を求める規定や、広範なマネーロンダリング処罰規定(「知っていてしかるべき」場合にも処罰を広げるなど。)があるならば、二次的な問題に過ぎないと考える。實際上重要なのは、届出の法的効果と届出の手続である。疑わしい取引の届出制度により、金融業者が秘密保持義務を免れるからといって、金融業者のマネーロンダリングまで正当化されるかどうかは決して明らかではない。届出の後に、法執行機関から、当該顧客の行動をさらに観察するために取引を続けるように求められた場合であっても、銀行の法的地位は非常に不安定である。

この届出義務制度の実効性は、届出先の当局の組織及び届出がなされた後の手続に大きく依存する。大きく 2 通りの選択肢がある。1 つには、届出先を、法執行機関とする選択肢で、多くの国で採られている。届出先が分散しては効果がないと一般に考えられることから、地方に分散しているのはほんの少数の国(ドイツ)のみである。もう 1 つには、届出先を、金融専門家が所属している独立専門機関とする選択肢がある。この機関は、金融機関と法執行機関との媒介者として活動する。その機能は、1 つの特別の機関に集中される場合と、複数の監督行政庁に残される場合がある。この仕組みでは、警察は、届出記録を直接見ることはできず、当該機関に対して警察の情報を提供しなければならない。この機関は、その有するデータと外国の同様の機関から得た情報に基づき、通報を精査する。疑いが確証された場合のみ、当該機関は、捜査機関に対して、捜査手続を開始させるために、特定の記録のみを送付する。

スイスは、中央警察に集中する方式を採っている。日本は、幾つかの管轄監督行政庁が行う方式と認識している。1994 年、FATF は、日本のこれらの機関は、分析をほとんど積極的に行っておらず、確実な事案についてのみ法執行機関の要求があるときにだけ情報を提供している、と批判している。

届出があった場合にとられる手続は、かなり様々である。いくつかの国では、マネーロンダリング対策部局に対して、一定期間、取引を停止処分できる権限を与えている。ある国では、届出により自動的に取引が停止

されるよう法律上定められ、金融機関は、一定期間経過後でなければ取引を行うことができないこととされている。

2 スイスの状況

マネーロンダリング対策の国際標準の本質部分（顧客の身元確認、不自然な状況下での注意義務など。）は、スイス法に定められているが、銀行以外の金融業者にも注意義務を広げるためにスイスがとってきた方法は、むしろ特殊であり、問題もある。1993年にスイスのEC加盟を準備する過程で、FATFの基準を直接的に実施しようとする試みは失敗し、その後、やや複雑な新法が制定された。これによれば、銀行も、銀行以外の金融機関も、国際的基準に従うことについては、基本的には、業界の自律によることとし、その義務履行が不十分であることが明らかとなった場合にのみ当局の介入が認められる。

真の大きな問題は、このことはスイスではあまり言われていないが、行政監督組織が不十分であることである。中央銀行当局でさえも（モブツ（訳注・元ザイールの軍人・大統領）の事件やBCCI(The Bank of Credit and Commerce International) 事件で明らかになったように）、体制が不十分で実際上効果をあげられない。モブツ一味は何十億ドルも持っているのに、銀行が把握できるのが、そのうち2、300万ドルに過ぎないとしても、驚くに値しない。連邦銀行委員会は、各銀行にモブツの資産を押さえるように求めたときも、どのような名義があるかの情報を提供することができない。モブツの資産が押さえられるように期待されて何年も（少なくとも何ヶ月も）経っているのに、情けないことである。

3 競争上の不利？

マネーロンダリング対策のための各国のシステムが機能的に同じであるのか、あるいはこれらのシステムの下で各国の金融業者が共通の土俵に立った競争ができるのかを評価することは興味深い。各国が、FATF勧告やその他の基準を取り入れるに際し、その国内金融業者のために他国と比べて相対的に有利な競争条件を保持しようとしてさぐっているということは有り得る。例えば、オーストリアが無記名持参人払い式銀行預金に固執していること、ルクセンブルクがマネーロンダリングの前提犯罪の薬物以外への拡張について注意義務の負担が深刻に増大するとしてこれに消極的であること、ドイツが通常でない取引の場合に注意義務を重くする規定を適用していないこと、である。スイスはいまだ最近まで銀行以外の金融機関を規制することに極めて消極的であったが、信託や両替商をマネーロンダリングに晒す重大な失策である。表面上は十分に見えるが、実効性のないシステムもある。英国では、金融機関や銀行員のみならず全ての市民が疑わしい取引を通報すべき義務を課されているため、スコットランド・ヤードの担当部局（NCIS）は年間2万件の通報を受けており、1件当たり平均5分間しか処理時間を充てられない。一方、フランスは、厳しい適用基準に苦しんでいる。すなわち、特別の機関（TRACFIN）が命令できる取引停止処分は24時間のみであり、さらに24時間処分を延長するには、裁判所の許可が必要とされ、しかも、この延長がされたにもかかわらず容疑事実が結局証明されなかった場合には、国が損害賠償責任を負うこととされる。この停止処分がほとんど使われなくても驚くに値しないだろう。

各国間のシステムの相違ないし欠陥のどこまでが、企業を自国により引きつけようとして企てられたものであるのか、という問題には答を出さずに残しておこう。マネーロンダリング対策の取り決めの真のねらいは何かという当初の問題に話を戻したい。

3 マネーロンダリング対策の真のねらい

マネーロンダリングの行政的規制により、金融機関には、取引の徹底的な記録、顧客の身元確認手続、顧客の

恒常的な監視が求められる。刑事法は、当初は、もっぱら薬物取引による不法収益の隠匿に焦点を当てていた。その後、国際的諸機関は、全ての重罪による不法収益にまで対象を拡大するよう、圧力を強めてきた。さらに、マネーロンダリングの定義として常に言及される国連麻薬新条約は、様々な方法で規制をかけている。すなわち、不法収益の存在と原因を隠匿し、偽装することの禁止のみならず、処分、移転が別途に犯罪化され、さらに、取得、所持及び使用も故意になされれば処罰される（条約3条1項(b)(i)(ii)、(c)(i)）。この定義は、冗長に見えるかもしれない。このような広範な規制（そのうちのいくつかは日本でも法制化されている。）は、行政的規制と相まって、金融業者が全ての取引記録を文書に残すべき義務を確立するに至っている。

このことにより、世界経済の「ブラックホール」である野放しのオフショアを規制する必要性がさらに強まってきた。

スイスは、金融の世界では、特別の地位を占める。租税回避した資金を受け入れ、保護することや、司法共助法改正（1997年2月1日）後においてすら遅滞する司法共助などのために、「海賊の港」とあるとの評判をとっている。しかし、スイスは、その金融機関が世界の金融の3分の1を支配しているとの推計もあるほどであり、これを単なるオフショアとして片づけることはできず、スイスを国際的な規制の枠組に組み入れる必要性は強い。多くの疑問、問題はあるものの、現在の規制基準その他の制度が、その目的に寄与すると思われる。スイスの金融機関がリスクをより注意深く選択し、怪しい顧客との取引を拒絶するようになったことは非難できまい。私人である金融機関が、胡散臭い顧客と敢えて取引をしてその直後に警察につきだすという「ハエトリグサ」あるいは「アジャン・プロヴォカトゥール」となることは、期待すべきではないであろう。このような感覚は、日本の経済社会でも同じであろう。オフショアの問題は、なお残されている。取引の全体がスイスで仕組まれたとしても、取引の重要な一部分が形式上スイス外でなされた場合、合法的にスイスのマネーロンダリング規制から免れるかもしれない。この問題は、他の国でも同様である。

4 国際間汚職とマネーロンダリング

マネーロンダリングと国際間汚職との関連の問題は、つい最近になって意識されるようになってきた深刻な問題である。国際間汚職の問題の主人公は、会社、会社員及び公務員である。世銀の数字が正しければ、南半球の国々における賄賂金の総額は、発展途上諸国の直接投資額と輸入額の5パーセントに匹敵し、年間約80億ドルにもものぼる（ファイナンシャルタイムズ1997年7月22日13頁）。スイスは、国際間汚職の組織的中心、すなわち、いわゆる「不正政治資金」が賄賂金の原資として用意され、外国公務員のために口座が開設され、支払がなされ、賄賂金が洗浄されるという場所とされてきた経験を持つ。ときには、同じ媒介者が、賄賂金の準備も受取人のための賄賂金の洗浄も行うことがある（典型例・1994年3月17日オハイオ南部地区地方裁判所西支部判決・合衆国対Steindler/Dotan/Katz、いわゆるGE事件）。

スイスは、様々な形で、国際間汚職の問題に直面してきた。おそらく、贈賄企業の本国という状況は少なく、多くの場合は、賄賂の約束が実行され、あるいは賄賂金が洗浄される地域として。イタリアにおける大規模な汚職捜査が行われただけで、スイスに対する国際司法共助要請は、最近10年間に何千にも及んだ。

近時、日本もスイスも、OECDの1997年12月にパリで調印される予定の「国際商取引における外国公務員に対する贈賄の防止に関する条約」についての協議に関連して、賄賂金のマネーロンダリングについての刑事法のアプローチを調和させるという問題に直面している。条約草案には、自国の公務員に対する賄賂がマネーロンダリングの前提犯罪であるならば、外国公務員に対する賄賂についても、贈賄がどこで行われたかにかかわら

ず、同様の扱いがなされるように求める規定がある。このような拡張は、一見、マネーロンダリングの前提犯罪を全ての重罪に拡大する国際的動向と合致するように見えるし、贈収賄が重罪であることについてはほとんど異論はないだろう。しかし、OECDの協定は、贈賄に関心が向いている。公務員を処罰することは、いわば被害者である当該国の特権と考えられ、協定はこの面は扱っていない。日本政府は、この協定は、自国の公務員に対する贈賄がマネーロンダリングの前提犯罪とされている限りにおいて、外国公務員に対する贈賄もマネーロンダリングの前提犯罪としなければならないとするものであるとの見解をとっている。このような立場も、協定を狭く解釈し、賄賂金のマネーロンダリングは収賄行為の延長に過ぎないとの観点に立てば、理解できる。しかしながら、そのようにすれば、實際上、いくつかの国において、国際間汚職を、マネーロンダリングの前提犯罪のリストからはずすことになるだろう。

しかしながら、犯罪学的観点からは、贈賄と収賄は、対向犯である。それ以上に、国際間汚職の後のマネーロンダリングは、賄賂金のみが問題ではなく、賄賂により汚染された契約により手続がゆがめられることが問題なのである。贈賄者のみが問題なのではなく、収賄者が代表する当該公共団体の問題でもある。

ここでは、アメリカ合衆国及びヨーロッパの大きな金融センターである国々において、今後2、3ヶ月の間に、賄賂金のマネーロンダリングを犯罪化するとの政府決定を得るための努力がなされるであろうことを指摘しておくにとどめよう。

(訳注) 1997年12月、OECD「国際商取引における外国公務員に対する贈賄の防止に関する条約」は調印された。マネーロンダリング規定は第7条であり次のとおり。下線部が加えられた他は草案から修正無し。

Article 7

Money Laundering

Each Party which has made bribery of its own public official a predicate offence for the purpose of the application of its money laundering legislation shall do so on the same terms for the bribery of a foreign public official, without regard to the place where the bribery occurred.

5 結 論

国際的なマネーロンダリング対策についていくつかの話題に触れてきた。これら対策は完璧からはほど遠く、真の国際協調に至っているわけでもない。

しかし、マネーロンダリングの諸対策は、金融市場の「国際的制御」(global governance)を導入するという大きな努力の一部である、ということを改めて主張しておきたい。国際間汚職についての最近の対策の動きにも、これと共通の面があることは先に示唆した。外国公務員の買収は、アングラマネーを生み出す大きな原因の1つである。外国公務員の買収を非合法化しない国が多いとしても、贈収賄は秘密になされる。これに必要な資金は、かなり以前に用意され、口座から引き出される。「不正政治資金」は、本来的に不透明であり、外国政府の不安定化を含む様々な目的に使用される。大規模な多国籍企業をはじめとする企業が、買収を行おうとするときは、不透明な資金を用意しなければならず、そのため合法企業であっても犯罪組織と同じことをしてしまう危険が生じる。企業と犯罪組織は、資金の準備、支払、洗浄のために、人は違うとしても、同じ方法を用いることになる。

金の流れのみでなく、市場、資源へのアクセスに関する透明性が、より広い意味で、マネーロンダリング対策

と汚職対策の共通の動機である。最近の国際化が進展した状況の下では、市場が腐敗した者による自由裁量権限により閉ざされていないことが、極めて重要である。全ての市場の透明性が、重要な関心事となってきている。これが、日本やスイスのような国が、一見すればアメリカ合衆国の覇権政策のように思える事柄に、参加するよう動機づけられる真の理由である。

〔訳者付記〕

本稿は、フォーラムに先立って平成9年10月30日に行われた警察政策研究会（共同研究会）におけるマーク・ピエット教授による講演の原稿を翻訳したものである。

原 題：International Standards Against Money Laundering

—How do Criminal and Supervisory Law Interrelate and What is the Real Background of the Struggle Against Money Laundering?

スイスにおける特別の捜査手法

——特に、組織犯罪対策とマネーロンダリング対策の観点から——

エルンスト・グネギ

(スイス連邦司法省審議官)

〈翻訳〉 高 木 勇 人

(警察政策研究センター教授)

	1 はじめに
目	2 スイスの刑事法の特徴
	3 通信傍受・監視機器の使用
次	4 アンダーカバー捜査
	5 銀行取引の監視
	6 展 望

エルンスト・グネギ (Ernst Gnägi)

1957年生まれ。1984年弁護士資格取得。ベルン大学でアルツト教授の助手を努め、1991年に法学博士の学位取得。1992年からスイス連邦司法省に勤務し、現在、同省の刑事法担当部局の審議官。

1 はじめに

組織犯罪やマネーロンダリングのような現代の複雑な犯罪と闘うためには、刑事実体法のみならず、刑事手続法分野での特別な捜査手法の発展が必要である（例・1990年の「犯罪収益の洗浄、搜索、押収及び没収に関するヨーロッパ評議会条約」）。これから、スイスにおける捜査手法に関する刑事手続、特に、通信傍受及びアンダーカバー捜査という2つの捜査手法について述べ、銀行取引の監視についても簡単に述べる。なお、表明された意見はいずれも私見である。

2 スイスの刑事法の特徴

前提として、スイスの刑事法の特徴について数点説明しておく。

スイスは、連邦制度をとっており、刑事について単一の裁判管轄権はない。刑事手続法の大部分の権限は、州(Canton)に付与されている。現行スイス憲法では、刑事実体法の立法権限は連邦にあるが、裁判組織、裁判手続、裁判管轄権に関してはその多くの権限が州にある。連邦裁判所の管轄権限は、国家に対する罪のような極一部の犯罪に及ぶのみで、ここでの問題にはあまり関係はない。

よって、スイスは、面積約4万平方キロメートル、人口700万人の国であるが、26もの刑事手続に関する州法が適用されるのである。それに加え、刑事手続に関して、3つの連邦法がある（連邦刑事手続法、軍刑事手続法及び行政制裁手続法）。

しかし、スイスの刑事手続法が、全体として分裂しているわけではない。連邦は、州の手続権限の中の実体問題に介入し、この傾向は近年強くなってきており、実定手続法の友好的接近（事実上の平準化）となって現れている。このような介入は、2つの根拠からなされる。その1つは、連邦刑事実体法施行に必要な手続規定を制定

する連邦権限である。その2つは、スイス連邦裁判所の憲法裁判例及びヨーロッパ人権裁判所の裁判例の影響である。これらは、スイスにおいて、通信傍受やアンダーカバー捜査が認められるにつき重要な役割を演じた。

とはいえ、やはり連邦制度がとられることにより、刑事手続法、特に、刑事司法当局の組織と管轄権に関しては、特徴があるものとなる。この制度は、スイスの言語・文化の多様性に照らせば合理性があり、「日常的な」犯罪を扱う限りは問題ない。しかし、刑事手続制度が小規模であることは、マネーロンダリングや組織犯罪、すなわち、州はもちろん国の境も無視する犯罪と闘うときには、ますますハンデとなってきている。そのため、州境をまたがる複雑な形態のマネーロンダリングや組織犯罪に対して連邦捜査権を認めるための立法作業が行われている（1996年4月の政府草案）。長期的には、スイス統一刑事手続法を制定する計画があり、これに必要な憲法改正案が、現在スイス議会で審議されている。また、1997年末までに、専門家委員会がスイス統一刑事手続法のコンセプトを提示することになっている。

3 通信傍受・監視機器の使用

1 通信傍受

(1) スイスの通信傍受法制

スイスにおいて刑事手続の平準化の方向があると述べたが、その1つが通信傍受の手続である。通信傍受に関しては、近い将来に、特別の連邦法により細かに規定されるようになる可能性が高い。適切な政府草案が、最近公表された（1997年6月2日）。詳細規定は、重要な手続規定となるだろう。今のところ、連邦法は、通信傍受に関しては、ほんの概要のみを規定している（スイス刑法第179条の8、第400条の2、通信法第16条）。

複数の者が関与する重大で複雑な犯罪を捜査するために通信傍受が重要であることは、敢えて強調するまでもないだろう。通信傍受は、電話のみならず、テレックス、ファックス、データ通信にも適用される。スイスにおいては、通信傍受は有効に機能しており、毎年700から1,000件の傍受が認められており、薬物犯罪を中心とする重要犯罪の広い範囲をカバーしている。

ただし、通信傍受には、国家が密かに私的分野に介入するという面があり、また、善意の第三者が不可避免的に巻き込まれるという面もあるということに留意すべきである。このため、傍受の要件、限界及び規制に関する明確な法規定が、求められるのである。

通信傍受に関する法制は、1979年から発効したものであるが、刑法の中で一般的には禁止されている事項の例外を規定する形で作られている。憲法上保護された通信の秘密は、刑法によっても保護される（第179条の2など）が、同法第179条の8により一定の通信傍受を合法化している。この規定により、通信傍受や監視機器の使用は、手続法上明白に法的根拠があり、かつ、直ちに裁判所の同意が得られる場合には、例外的に処罰されないこととなる。同条は、裁判所の同意は、当該犯罪の重大性又は性質に照らして傍受等が正当化できる場合のみ与えられることを明示している。このような枠組みの中で、細部が刑事手続法により規制されることとなる。1997年の政府草案は、スイス全体について、傍受に関し、単一の統一法により規制しようとするものであり、現行法とその運用の基本を反映するものである。

現行法下の通信傍受の第一の要件は、犯罪が訴追可能であることである。政府草案は、通信傍受を、重罪（懲役1年以上の犯罪）のみに限るよう提案している。この重罪に限定する改正により、傍受ができる犯罪は、半分ほどの80の犯罪となる。スイス法は、通信傍受対象犯罪を「重罪」として包括的に定めており、対象犯

罪を個別列挙するドイツ法（刑事手続法 100 条）よりも、範囲は狭くはない。しかし、当該犯罪の重大性及び性質を考慮するという要件が加重されている。換言すれば、裁判官は、個別のケースにおいて、人権と訴追の利益を衡量するが、その基準は犯罪の性質といったやや曖昧なものであり、通信傍受は、主として犯罪組織やプロの犯罪者により行われた犯罪に向けられているのが実情である。

次の要件は、犯罪の嫌疑が強いことである。さらに、傍受は、他の強制捜査手段に対して、補完的なものでなければならない。すなわち、傍受が認められなければ必要な捜査が相当困難であること、あるいは、他の捜査手段が奏功しないことが確認される必要がある。また、全ての傍受命令は、直ちに裁判所による承認を受けなければならない。傍受期間は限定される。

(2) 通信傍受に関する論点

容疑者に向けられる（あるいは容疑者からなされる）通信が第三者により受け取られ若しくは中継される、又は、このような目的で第三者の電話が使用される、という事実が立証されれば、第三者の通信や第三者の電話の傍受も認められるということに注目すべきである。例えば、同居の息子に薬物取引の容疑があるときは、その両親の電話の傍受が可能である。あるいは、逃走中の容疑者が、自分の電話は使用せず、しばしば連絡役に電話する場合である。

特に、第三者の電話を傍受する場合には、当該捜査目的に無関係の通信記録が捜査官に知らされて捜査書類に含まれるようなことが起きないようにしなければならない。このため、傍受を担当する技術者は、当該捜査に関連するもののみについて通信記録を作成すべく通信内容を綿密に調べるよう指示を受ける。このような微妙な点を扱うため、別途に指定された裁判官が、いわばフィルターとして無関係な通信が含まれていないかを審査することもある。

通信傍受が、弁護士、医師及び聖職者のような業務上秘密を有する者に関係するときは、特に微妙な問題が生じる。私は、当該人物それ自身に強い嫌疑がある場合に限って傍受が認められるべきと考える。一方、政府草案では、業務上秘密を有する者が容疑者ではなく第三者であり、容疑者はその電話を使用しているという場合にも、傍受を認める余地がある。例えば、弁護士事務所の事務員にマネーロンダリングの嫌疑がかけられ、その事務員が事務所の電話を連絡手段に用いる場合である。いずれにしても、業務上秘密を有する第三者に対する通信傍受は、前述のような方法（「フィルター」）により業務上秘密が包括的かつ厳格に除外されるときのみ、許容される。政府草案も、無関係な通信を除外するために必要な措置をとるべきことを定めている。

証言拒絶権に関わる業務上秘密であっても偶然に録音されることがある。例えば、容疑者の会話が全て録音された結果、その中に容疑者から弁護士への通話が含まれていることはあり得る。私の考えでは、このような通信記録は、捜査書類からは直ちに除外されるべきであり、その証拠としての使用はいかなる場合でも禁止されるべきである。

通信傍受に関しては、「偶然の発見」をどのように扱うかという問題がしばしば持ち上がる。例えば、薬物取引の容疑で、A の電話の傍受を認める命令がなされたとする。A と B（B は捜査当局にはそれまでは知られていなかった。）の間の会話が録音され、それから、A と B が強盗の共犯であることを示す情報が得られたとする。この情報は、A 又は B に対する証拠として使用できるのか。この問題に関しては、手続法に若干の規定があるのみである。多数説は、偶然発覚した犯罪が、それ自体傍受が認められる罪種であれば、証拠として用いることができる。私は、傍受の命令の対象である A に対してであればそれでよいとしても、傍受の命令の対象でない B についてまで証拠として用いられるべきでない、と考える。もっとも、この情報を、B に対する捜査開始の端緒とすることは、許されるだろう。このような場合は、無令状傍受の場合とは異なり、この

ような証拠を使用することを全く禁止しなければならない根拠はないだろう。一方、政府草案は、異なる解決を提案している。すなわち、傍受対象の者であるかそれ以外の者であるかにより取扱いを区別しないが、偶然得られた情報を証拠として用いるについては、犯罪が傍受が許される罪種である必要があり、この点について裁判所の認定がなければならない。

2 監視機器の使用

犯罪解明のための監視機器（小型マイク、送信機、指向性マイク、ビデオカメラ、赤外線監視装置など）の使用について述べる。

スイスでは、監視機器の使用頻度は、通信傍受に比べてかなり低く、年2、3事例のみである。しかし、この手法は、高度に組織化された犯罪組織と闘う場合には特に重要である。

スイス法では、監視機器の使用は、通信傍受に適用されるのと同じ実体及び手続要件に服するほか、さらに強い制約が課せられる。例えば、隠しマイクを設置するために室内に侵入することに関しては、刑法第179条の8は及ばない。侵すことのできない自由の核心部分があり、犯罪者についてもプライバシーの最低限の保護はある。例えば、容疑者の体に小型マイクを取り付けて行う包括的な監視は、全く許される余地がない。

4 アンダーカバー捜査

1 アンダーカバー捜査（その1）——「秘密捜査官」undercover investigators

(1) スイスにおけるアンダーカバー捜査の運用実務

アンダーカバー捜査に関しては、スイスの現行法規は、通信傍受に比して規定は整備されていない。連邦レベルでは、薬物法に、「捜査官が、捜査目的で、その人定及び立場を明かさずに、直接に又は仲介者を通じて、薬物の譲り受けの約束をし、あるいは、譲り受けることは、処罰されない」旨の規定があるだけである（第23条）。スイス連邦裁判所及びヨーロッパ人権裁判所の裁判例によれば、アンダーカバー捜査については、明示の規定は必ずしも必要ではないとされている。そのため、州レベルでアンダーカバー捜査に関して刑事手続法に規定を設けているのは、2、3に過ぎない。アンダーカバー捜査については、裁判実務が、その要件と限界を決定するにつき重要な役割を演じる。

通信傍受に関してと同様、薬物犯罪捜査の分野におけるアンダーカバー捜査に関する規定を、スイス国内で統一化する努力が進行中である。政府草案（1995年6月）は、あらゆるアンダーカバー捜査ではなく薬物の仮装購入についてのみ規定しようとしているが、その理由を説明するには、刑事実体法について若干ふれる必要がある。刑事実体法である薬物法の罰則規定（第19条）は、既遂罪のみならず、販売、分配、購入といった禁止行為の予備についても禁止し、犯罪を非常に広範に定めている。そのため、秘密捜査官が行う容疑者との薬物取引について、一定の正当化根拠を規定しなければ、捜査官の行為が違反あるいは教唆となるおそれがあるので、前述の規定が置かれている。政府草案は、この刑事実体法を施行する連邦権限に基づいて制定する州を拘束する手続規定として、アンダーカバー捜査の個別の手続要件をかなり細部まで規定しようとするものである。

薬物犯罪以外の禁止行為については、事情が異なる。例えば、秘密捜査官が、容疑者に対して、マネーロンダリングをすることを持ちかけるときは、その捜査目的は違法な金の流れを把握して没収することにあるのであるから、没収の妨害という犯罪構成要件を充足しない。したがって、このような事例は、捜査官が没収対象物及び犯罪者を確保するために偽りの取引を行うのみで、実際の犯罪行為を教唆したりそれに加わったりしな

い限り、刑事実体法上の正当化根拠規定を待つまでもなく適法である。結局、このようなものについては、連邦法による規定の平準化は、憲法上できないこととなる。

アンダーカバー捜査が行われた場合、秘密捜査官の関与があるからといって、容疑者の可罰性が失われることはない。前述のように広範な禁止行為規定を置く薬物法によれば、容疑者は、警察が捜査を開始する以前に既に犯罪を犯していることとなろう。逆に、マネーロンダリングに関してアンダーカバー捜査がなされたときのように、犯罪が結局実現しない（なぜなら、警察が没収の妨害を許すはずがないから。）という場合でも、スイス刑法第23条により、犯行の企図はそれが実現不可能であっても違法であるとされているので、処罰されることとなる。

秘密捜査官が許容範囲を超える教唆をした場合であっても、なお、容疑者の犯行の違法性は残る。犯行が、私人により扇動されたものか公的機関により扇動されたものかは、本質的な問題ではないからである。他方、違法収集証拠排除の一般原則により、手続上の効果が生じうる。政府草案は、秘密捜査官の関与が許容範囲を超える場合には証拠が排除されるとする考えを示している。これに対し、現在の最高裁判例では、秘密捜査官の関与が許容範囲を超えた場合には、刑の裁量の軽減事由となるとしている。

通信傍受と同様、アンダーカバー捜査には、強い嫌疑性、犯罪の重大性、他の捜査手段の補充的なものであるべきこと、という要件が必要である。さらに、政府草案では、裁判所の許可を要するものとしようとしている。この手法の密行性と重大性に照らし、そのような条件は適切なものと考ええる。

アンダーカバー捜査において、捜査官が、容疑者に対して、どの程度の影響を与えることが許されるか、という問題は極めて重要である。秘密捜査官が常に受動的でなければならないことは実際的ではない。被疑者が犯行を決意することについてのみは、捜査官は受動的な立場をとることが適当であろう。換言すれば、捜査官による影響は、既に存在する犯行の決意を強めることに限られるべきである。

例えば、薬物犯罪の場合には、秘密捜査官は、薬物取引の実態に沿う一般的な薬物購入希望を表明し、容疑者が特定量の販売申し込みをしてきた後には、その他の細目の取引条件について交渉することができる。秘密捜査官が申し出ることができる条件は、市場実勢に合ったものでなければならない。価格が非常に高ければ、容疑者が元々計画していたよりも大きな取引をさせる誘因となるからである。秘密捜査官は、交渉に際し、薬物の見本を受け取ることができ、誠実さを示すために証拠金を出すことも許される。原則的に言えば、捜査官は、容疑者に対して、犯行を決意するようあおってはならず、犯行の範囲と重さは、容疑者自身により決定されなければならない。このような指針は、既に実務で適用されているが、政府草案はこれを明示の規定にしようとしている。

(2) アンダーカバー捜査の公判上の問題点

公判に関しては、真実究明という裁判所の目的や、公正な裁判を求める被告人の利益と、秘密捜査官と警察にとっての秘密保持の利益の衝突という問題がある。秘密捜査官としては、報復されないように、審理を通じて、彼の人定が被告人に知られないことを望む。警察としては、秘密捜査官の人定が犯罪者集団に知れてしまえば、もはやアンダーカバー捜査に用いることができなくなるので、そのようにならないよう強く望む。この利益衝突は、被告人、そして裁判所に対して、どこまで秘密捜査官をさらすことなく、秘密捜査官の供述を証拠として採用できるのか、という問題を生じさせる。数年前までは、秘密捜査官の人定を裁判所に対してすら秘したまま、当該捜査官の上司に伝聞証言をさせるということがよく行われた。あるいは、秘密捜査官に供述書を作成させ、これが法廷で読み上げられて証拠となるというやり方がとられた。このやり方は、1992年にヨーロッパ人権裁判所で争われたスイスの事案でとられていたものであった（リューディ対スイス連邦事件）。

ヨーロッパ人権裁判所は、このような伝聞証拠は、ヨーロッパ人権規約（第6条）により認められた被告人の証人審問権を侵すものであるという判断を示した。秘密捜査官が予備手続を含めて手続に現れず、被告人及び弁護人がこれを審問し信用性を有効にチェックするような機会が手続のいかなる段階にもないことから、公正な裁判の原則に反するものとの判断をしたのである。その判決は、人定を明らかにしなくても秘密捜査官を審問する方法はあるとの重要な指摘もしている。

この判決により、伝聞証言や報告書の提出では不十分であり、秘密捜査官を審問しなければならないという原則が明らかになった。その後、スイスの裁判実務は、秘密捜査官の人定を秘密にしつつ、手続法及び憲法に反しない審査方法を生み出した。実務から生み出された原則は、政府草案に取り入れられ、法規定として明定されようとしている。この原則によれば、危険にさらされる秘密捜査官の人定は、裁判記録でも法廷でも示されず、一般人の傍聴を禁止することが認められ、被告人を在廷させて審問する場合には捜査官の容貌や声を変えたり捜査官を別室に入れたりすることができる。

私は、適正手続や被告人の権利といった審理原則からのみではなく、実際上の理由から、このような手法の組み合わせは行き過ぎであると考え。というのは、通常であれば、秘密捜査官を審問するときに一般傍聴を排除し、その人定を裁判記録においても法廷においても示さないということで十分であるからである。被告人は既に捜査官の容貌や声を知っており、裁判所と弁護人は、職務上知り得た秘密を保持すべき義務がある、ということをも十分考慮すべきである。被告人の権利を制限することなく、秘密保持の利益を維持することができる。秘密捜査官の容貌や声を変えることは、正当な理由がある場合に例外的に認められる方法であるべきである。

2 アンダーカバー捜査（その2）——「秘密諜報員」undercover agents

以上では、アンダーカバー捜査のうちのある特定の種類、すなわち、捜査官が違法行為に関与すること、についてのみ述べてきた。それとは別に、「秘密諜報員」による、犯罪組織への長期間の潜入は、さらにより大きな結果につながる方法である。この手法の性格は全く異なる。微妙な刑事的問題は、対象者の犯行への誘導にあるのではなく、秘密諜報員の秘匿性を維持し、犯罪組織の中核へ潜入することにある。そのような任務の遂行は、実際上は、諜報員が犯罪に参加することなしには不可能である。組織に受け入れられるためには、一種の入門式や通過儀礼のようなものに合格する必要が生じてくるであろう。

憲法の基本権からは適切な法的正当化を行うことができないため、政府草案は、秘密諜報員が、道徳的に非難される犯罪を犯し、あるいは対象組織によるそのような犯罪に参加することを禁止することのみを示している。法が秘密諜報員に一定の権限を与えれば、対象となる犯罪組織は、いわば賭け金をつり上げてくるだろう。法律により諜報員が軽微な犯罪に参加することを認めるならば、組織への入会試験には重罪を犯すことが求められるようになるだろう。そのため、アンダーカバー捜査の第2番目の種類である秘密諜報員は、スイスでは用いられず、将来も用いられるべきではない。

5 銀行取引の監視

知能犯罪、特にマネーロンダリング対策に関連して、銀行取引の監視手続が、スイスにおいても今日的な話題になってきている。銀行の書類提出義務とは異なり、銀行取引の監視は、将来に向けられた捜査技術であり、この点、通信傍受の仕組みに類似する。そのため、銀行取引の監視は、捜査に新たな戦略的な道を開くものである。金融機関から疑わしい取引の届出がなされ、取引を継続的に観察していく必要がある場合を想定してみよう。そのような場合には、銀行取引の監視は、銀行取引を凍結してしまうよりも、はるかに有効である。取引の

凍結は、これを長期間継続すると、当該取引を求めた者に対して何故取引が実行されないのかを説明せざるを得ないこととなる場合があり、容疑者に捜査を察知されることになってしまうからである。

銀行の書類提出義務や銀行取引の凍結は手続法に規定があるが、銀行取引の監視については、連邦法にも州法にも明確な規定はなく、それが許容されるのかには疑問もありうる。金融機関による証言あるいは文書の提出は強制でき、これを通じて同じ結果が得られるから、銀行取引の監視は認められるという議論がある。つまり、理論的には、捜査当局は、ある特定の口座に係る取引情報の提供を、毎日要求することができるのであり、そうであれば、同じ情報を関係者にとってより便宜な方法で入手することが、法的に認められるであろう。

銀行取引の監視が正当化されるためには、犯罪の強い嫌疑と、期間の制限が必要であろう。ただし、銀行取引の監視は、アンダーカバー捜査や通信傍受ほどの強い介入ではなく、裁判所の許可は不要である。結局、実務的には、銀行取引の監視は、一定の種類の取引について、実行可能な程度の件数に制限されることとなる。

スイスにおいて銀行取引の監視の根拠が不明確であることを補うため、実務担当者は、興味ある提案をしている。すなわち、1996年、各州法務大臣とスイス銀行家協会は、「裁判官が個別の事案ごとに判断して、取引の凍結に代えて、予め定められた一定の形式による取引の監視を命令することができるようにすべき」とする勧告を行った。まず銀行が事案に応じた方式で取引を記録し、その後、正式な形式で記録される。

この勧告は、捜査当局と銀行の間の柔軟な協力を見込んで作られており、各事案ごとに銀行の同意を必要としている。銀行には証言義務と文書提出義務があることから、この同意を得ることは容易であろう。

この勧告は、実際的で柔軟な方式を提示しているが、これによっても、潜在的に影響を受ける市民は手続過程に関与できないのであるから、この勧告をもって銀行取引の監視の法的根拠ということはできない。1997年春、マネーロンダリングの行政規制に関する議会審議の際に、疑わしい取引の届出の義務化に関連して、捜査当局が取引の凍結に代えて資産の監視を命令できるようにするための必要最小限の規則が必要であるとの提案がなされたのであるが、この提案は、二次案からは落ちてしまった。有用な手段である銀行取引の監視が、近い将来制定されるスイス統一刑事手続法に、明確に規定されることが望まれる。

6 展 望

最後に、広い視点で情勢を見て、スイスの刑事司法はマネーロンダリングと組織犯罪の将来の挑戦に対してどのように闘うべきかという問題について簡単に述べる。

1 中央政府機関

マネーロンダリング対策には、金融機関と訴追当局との間の接点となる、マネーロンダリング報告部局が、将来的に重要になる。この組織は、連邦警察の中央機関に置かれることとなり、金融機関による疑わしい取引の報告先となる。この報告は、精査された後、管轄の州の捜査当局に送付される。しかしながら、前に指摘したように、連邦自身にはマネーロンダリング罪の捜査権限はないため、その組織は、情報の受け口としてしか機能できない。一方、マネーロンダリング対策の専従体制を置けるほどの規模を有する州は、4分の1に過ぎない。よって、複雑なマネーロンダリング事案は、州（特に小さな州）の手に余ることは明らかであり、連邦自身が捜査権を持つことが急務である。

2 司法取引、証人保護

組織犯罪対策に関連し、イタリア、ドイツ、アメリカ合衆国の例のような、証人保護を含む重要証人に関する制度を導入すべきとの議論が、スイスでもなされるようになってきている。スイス統一刑事手続法を立案するよ

う委任された委員会は、この問題についても深く研究して適当な提案をするよう指示されている。

現行法にも、重要証人に関する規定に近いものが、組織犯罪規定の中に存在する（刑法第 260 条の 3 第 2 項）。この規定は、犯罪組織に加担しあるいはこれを支援した者であっても、組織によるそれ以上の犯罪活動を防ぐ努力をしたときは、裁判官の裁量により刑を軽減することができる、としている。この規定は、重要証人に関する規定の萌芽であり、犯罪者が捜査当局に対して適切な通報を行った場合にも適用できる。換言すれば、犯罪組織の構成員は、組織についての情報を漏らせば、刑の軽減を得られる可能性がある。

しかし、現行規定は、アメリカ合衆国のように発達した重要証人に関する規定とは異なる。例えば、スイスでは、犯罪者が情報提供をするのと引き替えに刑を軽減されるということが予め当然に保証されるわけではなく、計算はできない。また、犯罪者が当局に協力することにより完全に罪を許され単なる証人としての立場になるということもない。また、スイスには、特別の証人保護プログラムはない。

このような手段を導入しようとする者は、これを「密閉された」犯罪組織を打ち砕くことのできる証拠を得るための唯一の道であるなどと主張する。これに対し、この考えに反対する者は、重要証人に関する規定は、法の前の平等、適法手続の原則、「犯罪に応じた処罰」といった基本概念に反する、法制度に対する信頼と規則に自ら従おうとする気持ちを損なうなどと主張する。正義に反する危険をひとまずおくとしても、審理の後、重要証人の人定を完全に変更し、長期間、報復されないよう保護する必要がある。この種の証人保護プログラムは、例えばイタリアのものがそうであるように、非常に費用がかかるのみならず、住民登録、租税台帳など全てのデータを改ざんすることを国家が認めるという、受け入れがたい手法が必要となる。このような制約に加え、この種の人定の変更は、スイスのような小さい国ではたやすく見破られ实际的でない。

私は、精巧な重要証人についての規定は、必然的に法の基本原則に反する要素を持つものであり、他の方法ではとても対処できない組織犯罪やテロリスト犯罪とスイスが闘わなければならないような「非常事態」の場合にのみ認めうるものとする。

実のところ、組織犯罪にとって、スイスは、「静かな地域」として、兵たん基地として重要でないとはいえない役割を演じている。しかしながら、正確な分析は困難であるとはいえ、スイスが全体的に組織犯罪に縄張りとなっているわけではなく、その状況は近い将来に変化するとは思われない。従って、重要証人に関する規定が、近い将来に、政治的に多数の支持を受けることは期待できない。

3 最 後 に

結論的に言えば、民主主義国においては、全ての手続規則は、効果的な犯罪対策と市民の権利・自由の保護という利益衡量により定まり、そのためそれぞれに特徴がでてくる。スイスの手続法は、現実の状況を考慮しつつ、この相反する利益の衡量を行っており、利益の最大化に失敗しているということはない。権利・自由を犠牲にすることがないならば、手続法を国際標準に合わせ、権力を集中することで、より効果を上げることもできるであろう。アルツト教授のたとえを用いれば、小さな古い網をいくつも使うよりも、新しい大きな網を使う方が、魚はたくさん取れる。

〔訳者付記〕

本稿は、フォーラムに先立って平成 9 年 10 月 30 日に行われた警察政策研究会（共同研究会）におけるスイス連邦司法省のエルンスト・グネギ審議官による講演の原稿を翻訳したものである。

原題：Special investigation methods used in Swiss criminal proceduer, specifically with a view to combating organized crime and money laundering

警察政策フォーラム「スイスの組織犯罪対策法制について」 におけるパネルディスカッションの概要について

高 木 勇 人
(警察政策研究センター教授)

〔グンター・アルツト教授によるプレゼンテーションの概要〕

- 1 マネーロンダリングと他の犯罪の違い
- 2 ヨーロッパとアメリカの法制の相違
- 3 マネーロンダリングと没収

〔マーク・ピエット教授によるプレゼンテーションの概要〕

- 1 マネーロンダリング対策の特色
- 2 刑事法に関する問題
- 3 行政法に関する問題

4 最 後 に

〔エルンスト・グネギ審議官によるプレゼンテーションの概要〕

- 1 スイスの刑事法の特徴
- 2 通信傍受・監視機器の使用
- 3 アンダーカバー捜査 (Undercover Operators)

4 最 後 に

〔渥美東洋教授によるプレゼンテーションの概要〕

- 1 はじめに
- 2 マネーロンダリング罪を定めて規律すべき分野とその積極的不正活動
- 3 マネーロンダリングの態様
- 4 マネーロンダリング罪制定の正当根拠
- 5 結 論

目

次

第4回警察政策フォーラムは、中央大学総合政策学部との共催で、「スイスの組織犯罪対策法制について～マネーロンダリング対策を中心として」とのテーマにより、平成9年10月31日には東京都内の中央大学駿河台記念館において、同年11月4日には大阪市内のプリムローズ大阪において、ほぼ同様のプログラムにより、それぞれ開催された。

フォーラムでは、中央大学の宮澤浩一教授に基調講演をいただいた後、宮澤教授をコーディネーターとし、ベルン大学のグンター・アルツト教授、バーゼル大学のマーク・ピエット教授、スイス連邦司法省のエルンスト・グネギ審議官及び中央大学の渥美東洋教授をパネリストとするパネルディスカッションが行われた（ただし、渥美教授は10月31日のみ参加）。

本稿は、各パネリストのプレゼンテーションの概要を、10月31日における内容を基礎とし、11月4日における内容で補足しながら、筆者においてとりまとめたものである。

〔グンター・アルツト教授によるプレゼンテーションの概要〕

1 マネーロンダリングと他の犯罪の違い

殺人や強盗や強姦などの犯罪は、通常の場合、一国内、一つの法体系内で完結し、国際的な意味合いを持つことは例外的です。このような伝統的な犯罪と対照的なのが、汚れた資金の流れと組織犯罪の問題です。これら

は、原則的に国境を越える国際的な問題となります。

したがって、これらの問題は、国際的な対応、解決が必要です。

しかし、法体系は、国内的なものですので、お互いの国によって違います。しかも、細かな部分で違うということだけではなくて、基本的な部分で違うことがあります。にもかかわらず、それぞれの既成概念に縛られて、基本的な前提が違っていることが互いに理解できない、ということになる危険があります。

2 ユーロッパとアメリカの法制の相違

そこで、犯罪の規制のためのシステムについての、ヨーロッパ諸国とアメリカ合衆国の基本的な違いをいくつか概観したいと思います。

1 法制の複雑さ・包括性

アメリカの法制は、ヨーロッパに比べますと、より詳細な部分を網羅いたしますし、非常に複雑なものです。マネーロンダリングに関する規制も、例えばドイツやスイスやオーストリアに比べますと、アメリカ合衆国の方が複雑で広範囲なものです。

このように複雑で広範囲な法制は、当局側にとっても問題をいろいろ難しくいたしますが、それ以上に、市民、あるいは容疑者にとって対応を困難にいたします。というのは、いろいろな複雑な規制があればあるほど、すべての法を遵守して適法に行動するというのは非常に難しい。ですから、ある市民を入念に調査いたしますと、必ずその市民は何らかの規制に違反していることが明らかになるわけです。

1930年代に有名な例がありました。アル・カポネ（シカゴのギャングのボス）は終身刑を宣告されたのですが、「脱税罪」であったわけです。殺人の疑いも複数あったのですが、最終的には脱税でつかまったわけです。

アメリカの法制は、複雑・広範囲なシステムないしネットワークなので、ある市民を調査すれば必ず何かルールに違反している。しかしながら、無差別にあらゆる市民を対象に調査しているわけではない。犯罪組織の構成員である疑いのある者、重大な違反を犯した疑いのある者を対象に調査するわけです。法律の網を非常に広範囲に掛けておいて、狙った特定の容疑者には必ず違反があるのでこれを捜しに行く、というのがアメリカ方式です。

このようなとらえ方を我々ヨーロッパではしていません。

2 真実発見か、適正手続か

ヨーロッパ諸国の刑事司法制度は、真実の追求、真実の発見を目標とします。ほとんどの被告人が最終的に有罪となります。

アメリカの法制は、「真実」はもともとあり得ない、いろいろな見方があるだけであって、どの見方を選択するかが重要であり、その選択が裁判によってなされるというものです。裁判というのは真実を追求するものではなく、事実についての相反する意見を戦わせた上で、選択が行われるものである、その選択過程がフェアでなければならない、適正手続が最も重要である。これがアメリカの考え方です。

ヨーロッパも多少この方向に向かう傾向がありますが、まだ伝統的な考え方、すなわち、裁判というのは、真実を追求するものであって、手続がフェアかどうかは中心ではない。もちろん、適正手続も重要であると考えられてはおりますが、それがメインではありません。

3 企業犯罪の取扱いについての違い

アメリカ合衆国の制度の場合、企業に対する制裁が行政上のものであり、企業の従業員に対する制裁が刑事法によるものであるといった明確な区別はありません。

これをマネーロンダリングに関して言えば、犯罪者の資産の洗浄を銀行が行っているのですから、銀行が主犯になるわけです。ただ、同時にその銀行は、自分の従業員の行動の被害者です。銀行としては、その従業員に、マネーロンダリングを行ってもらいたくないのであり、それを阻止するために内部規律を設けています。しかし、銀行が、従業員によるマネーロンダリングを防げなかった（ある従業員が買収され、あるいは脅されて、マネーロンダリングをしてしまった）場合には、その従業員だけでなく、企業としての銀行自身も犯罪者である、というのがアメリカのとらえ方です。

ヨーロッパでは、行政上の監督法と、通常の刑事法の区別があり、銀行という法人は、刑事法違反に問われるものではないと考えます。

4 おとり捜査の適用範囲の違い

アメリカ合衆国の場合、マネーロンダリングの取締りの端緒は、多くの場合、おとり捜査により得られた証拠や情報です。捜査官が薬物密売人になりすまして銀行に行き、薬物取引から得られた疑いのあるように見える資金を持ち込み、その銀行がこれを受け入れるかどうか試すのです。

ヨーロッパでも、組織犯罪対策一般に、特に薬物犯罪対策に、おとり捜査が重要であることは理解されています。しかし、政府職員が銀行に行って、銀行の従業員を買収してマネーロンダリングさせた場合、それで銀行が犯罪を犯したと言えるのでしょうか。薬物犯罪捜査に用いられるおとり捜査の手法を、マネーロンダリング罪にまで拡大することには疑問があります。銀行の従業員が誘惑に負けて汚れた資金を受け取ったからといって、銀行が犯罪を犯したことにはならず、銀行の内部規制が不十分でありその強化が必要であることを示すことにならないと思います。

3 マネーロンダリングと没収

マネーロンダリングは、没収という概念に密接に結びつくものです。マネーロンダリングとは、汚れた金にきれいな外見を与えることです。（ですから、「ロンダリング」という言い方は間違っていると思います。というのは、服を洗濯しますと、きれいになります。が、マネーロンダリングをしても金は汚いまま、外見がきれいになったように見えるだけです。）

汚れた金を外見上きれいに見せることができれば、この金が没収の対象にならなくなります。

スイスにおいては、犯罪者に対抗するための武器として、没収を強化する立法を行ってきました。没収を強化していくと、その時点で、マネーロンダリングが大きな問題ではなくなってくるのです。なぜでしょうか。

例えば、薬物取引で金を得た人間がいたとします。彼が銀行に行き、銀行はこの金を洗浄します。そして、きれいになったお金が、アメリカの銀行からスイスへと行きます。このとき、没収概念が強化されていますと、犯罪の収益自体だけでなく、洗浄された資産も没収対象となってしまうわけです。ですから、この犯罪者のきれいな金が、スイスで没収されることとなり、マネーロンダリングは奏功しなくなってしまうわけです。ですから、マネーロンダリングが大きな問題ではなくなって、没収に焦点が当てられるということになります。

このことは、将来の方向性を示していると思います。すなわち、組織犯罪と闘うには、マネーロンダリングの条項のみではなく、マネーロンダリングと没収という二つの概念の調整が必要であるということです。

[マーク・ピエット教授によるプレゼンテーションの概要]

1 マネーロンダリング対策の特色

マネーロンダリング対策法制は、近年発展してきた経済犯罪対策法制の範疇、例えばインサイダー取引対策や汚職対策などと同じ範疇に入ると思います。

しかし、マネーロンダリング対策には二つの特色があります。

まず、マネーロンダリング対策は、総合的なアプローチであり、マネーロンダリングの犯罪化ということのみならず、予防的な側面にも注目すべきであるということで、行政監督法規が重要になってきます。

もう一つの特色は、最近10年以内の間に、世界的に、マネーロンダリング対策法制の整備が急速に進められている傾向にあるということです。今後数年間、さらにその機運が高まっていくと思います。日本は、FATF (Financial Action Task Force: 金融活動作業部会) の議長国になりますので、その力によって法整備の機運を強めることができると思います。

2 刑事法に関する問題

刑事法に関しては、犯罪化すなわち違反の定義の問題、没収の問題、共助の問題、訴訟手続の問題といった問題がありますが、犯罪化についてのみ、一言お話しをしたいと思います。

マネーロンダリング罪を定義する文言は、国によって当然違いますが、ほとんどは1988年の国連ウィーン条約(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。いわゆる国連麻薬新条約)に基づいております。

この条約では、薬物取引から生じた金に対象が限定されていたのですが、1996年のFATF勧告を受けて、全ての重罪に起因する資金へと範囲を広げるのが世界的な標準となっております。(アメリカ合衆国、ドイツ、スイスなどは、既にそのようにしております。日本もその方向で検討しているようです。フランスの場合は、さらに一歩先に進め、すべての犯罪から派生する資金としております。)

3 行政法に関する問題

1 金融業者の義務

ここで金融業者といいますのは、銀行だけではなく、保険会社、信託基金、両替商、貴金属商、弁護士などを含みます。

金融業者には、5つの義務があります。

まず第1の義務は、顧客の身元確認です。

2番目は、不自然な取引があったときに、その経済的背景に注意すべき義務です。

3番目の義務は、記録の保存です。取引記録だけではなく、関係者の身元に関する記録、取引の経済的背景事情を調査した記録も対象です。

4番目は、疑わしい取引を当局に報告する義務です。

5番目の義務は、金融機関の内部規制の強化、遵守です。

2 顧客の身元確認義務

これは、窓口に直接来ている相手側の身元確認だけで足りる訳ではありません。資金を真にコントロールしている者を確認しなければなりません。しかし、弁護士、銀行その他いろいろな専門職の秘密保持義務、ペーパーカンパニー、信託基金、共同名義の口座などをいろいろと考えますと、本当に背後にいる者、本当に資金の支配権を持っている人物の身元の確認は、実際には難しい場合があります。

3 不自然な状況がある場合の注意義務

「不自然な状況」というのは、必ずしも犯罪の疑いがあるということではありません。銀行から見て、なぜこのようなコスト高になる方法を選ぶのか、複雑な方法を選ぶのか、例えば輸出入業者がなぜ今までと全く違う分野の取引をするのかということ、不自然であるということです。

そのような状況があった場合に、それをよく調べたり、顧客に対してその資金はどこから得たものかやその取引の経済的な理由・背景について尋ねる義務があり、このことは国際的にも義務と認められています。

もちろん金融機関としては、それは聞きにくい質問だと思います。しかし、それをしないならば、警察官に通報して警察官に顧客に質問をさせるということになりますが、それは銀行としてさらにできないことだと思います。この段階で刑事手続を始めるというのは実際的ではない。というのは、金融機関の方で調査し、顧客に質問をすれば、90%以上の場合はきちんと説明がつき、残りの10%の場合のみ不自然さが残り疑いが高いということになるからです。

そして、この疑いが残る取引について、当局に知らせるというのが次の義務です。

4 疑わしい取引の報告義務

疑わしい取引の報告も、国際的に義務と認められております。

報告をすべき相手方ですが、それが警察であるのか、それとも金融機関を監督している行政庁であるのか、国によって様々です。

スイスは、中央の警察に対して報告させる制度をとっています。ただし、この中央警察機関が直接に捜査をするわけではなく、実際に捜査を担当する機関にさらに通報するという仕組みです。

フランス、ベルギーなどでは、金融機関の監督行政庁に報告させるという制度をとっています。日本もこの系統です。効果をあげようとすれば、5つの当局があり報告先が分散されるということではなく、集中して1つの当局に報告するというのがより良いことは当然です。

疑わしい取引の報告を金融機関から受けた当局は、警察からの情報、外国の同様の機関から得た情報なども踏まえ、専門的立場から見て、本当に嫌疑があるのかどうか精査します。そして、現実に嫌疑があるのならば、法執行機関に通報し、捜査手続が開始されるわけです。

そこまでには至らないとしても、なお疑いが残るという場合に、取引を凍結し、さらにその顧客に対して質問をすることが認められる国もあります。国によっては、取引が自動的に凍結される国もあります。その凍結期間は、24時間、48時間、5日間（スイスの場合）など様々です。銀行は5日間も当該取引を行わず、しかも顧客にその理由を説明をすることもできないということなので、場合によっては問題になります。

フランスとベルギーでは、取引を自動的に凍結しないけれども、当局の命令により取引を凍結するという制度があります。当局の命令により取引の凍結ができるのは24時間だけであり、延長が必要であれば司法当局に申請して24時間の延長の許可を受けなければなりません。

取引の凍結がなされたが結局その取引に犯罪性はなかった、という場合その損失は誰が負担するかについては、顧客か、金融機関かあるいは国かという3通りの選択肢があり得ます。金融機関に負担させている国は実際

にはありません。フランスのみが、凍結期間を延長した場合に国に損失を負担させるという仕組みにしております。スイスでは、顧客が損失をかぶることになります。

金融機関からの報告を受ける特別の機関の存在理由は、すべての情報を銀行から法執行機関にそのまま渡すのではないというスクリーニング機能です。銀行から見れば不自然な取引であるとして報告されたものを、さらに精査し、そのうち嫌疑のあるもののみが法執行機関に通報されるということで、銀行の秘密保持という観点からも理由があります。

4 最後 に

マネーロンダリング対策を実行するためには、今述べたように、いろいろな選択肢があります。私たちは、これを世界的に統一しようとしているわけではありません。ただ、対策は機能的・効果的でなければならず、また、経済競争が同じ土俵で行われるようにもしなければなりません。国際的基準を満たさない国は、制裁を受けます（例：オーストリア、ギリシャ、トルコ、セイシェル）。

各国が、マネーロンダリング対策を進めてきたのは、今までの各国ごとにあった制度では効果が上がらず、国際的な標準に沿った法整備が必要となったからです。（そこにはオフショア対策も含まれます。スイスの銀行は、世界の資金の3分の1ぐらいをコントロールしており、大きなオフショアという面がありますので、スイスにとって特にデリケートな問題ではありますが。）

ここで指摘しておきたいことは、マネーロンダリング対策は、犯罪収益対策というだけ、あるいは薬物の不正取引の防止だけを目指しているのではない（そして、例えば、現実に没収された資産の数字は、必ずしも大きなものではないのであるが）、「資金の流れそのもの」を国際的にコントロールするということが必要である、国際化が進んだ中では資金の流れの国際的コントロールが不可欠であるということが、マネーロンダリング対策全体の背景にあるということです。

このような理由があるからこそ、日本やスイスも、アメリカ合衆国の覇権に服しているからということではなく、各国自身で必要性を感じて、ここ10年位の間に法整備を進めてきているのではないかと思います。

[エルンスト・グネギ審議官によるプレゼンテーションの概要]

1 スイスの刑事法の特徴

スイスにおける通信傍受、アンダーカバー捜査などの捜査手法についてお話しいたしますが、まず、背景として、スイスの刑事法の特徴について説明しておきます。

スイスは、連邦制度をとっているため、刑事について単一の裁判管轄権はありません。刑事手続に関する大部分の権限は、州（カントン）に付与されています。スイス憲法では、刑事実体法の立法権限は連邦にあります。が、裁判組織、裁判手続、裁判管轄権に関してはその多くの権限が州にあります。

よって、スイスは、面積約4万平方キロ、人口700万人の小さな国ですが、26もの刑事手続に関する州法が適用されるのです。それに加え、刑事手続に関しては、3つの連邦法があります。

スイスの言語、文化の多様性に照らせば、このような仕組みも、日常的な犯罪を扱うというためには、有効な面はあります。しかし、刑事手続制度が小規模であることは、マネーロンダリングや組織犯罪、すなわち、州の

境はもちろん国境も無視する犯罪と闘うときには、ますますハンデとなっています。そのため、州境をまたがる複雑な形態のマネーロンダリングや組織犯罪に対して、連邦捜査権を認めるための立法作業が行われています。長期的には、スイス統一刑事手続法を制定する計画があります。

2 通信傍受・監視機器の使用

1 通信傍受

複数の者が関与する重大で複雑な犯罪を捜査するために、通信傍受が重要であることは、敢えて強調する必要もないでしょう。スイスにおいても、この通信傍受は、有効に機能しています。毎年、700 から 1,000 件の傍受が許可され、薬物犯罪を中心とする重要犯罪の広い範囲をカバーしています。

通信傍受に関する連邦法は、1979 年から発効したものであり、刑法の中で一般的には禁止されている事項の例外を規定する形で作られています。憲法上保護された通信の秘密は、刑法上にもその保護規定が置かれますが、同じく刑法で、一定の通信傍受を合法化しています。この規定により、通信傍受や監視機器の使用は、手続法上明白に法的根拠があり、かつ、直ちに裁判所の同意が得られる場合には、例外的に処罰されないこととなります。裁判所の同意は、犯罪の重大性又は性質に照らして、介入が正当化できる場合にのみ与えられることを明示しています。このような枠組みの中で、細部は、各州の刑事手続法により規制されることとなります。

通信傍受の要件は、まず、犯罪の嫌疑が強いことです。さらに、傍受は、他の強制捜査手段では対応できない場合の補完的なものでなければなりません。また、全ての傍受命令は、直ちに裁判所による承認を受けなければなりません。さらに、傍受できる期間は例えば 3 ヶ月などと限定されます。

2 監視機器の使用

犯罪解明のための監視機器（小型マイク、送信機、指向性マイク、ビデオカメラなど）の使用についても述べましょう。

スイスでは、監視機器の使用頻度は、通信傍受に比べてかなり低く、年 2、3 事例のみです。しかし、この手法は、特に、高度に組織化された犯罪組織と闘う場合に、重要です。

監視機器の使用は、通信傍受に適用されるのと同じ実体及び手続要件に服するほか、さらに強い制約が課せられます。例えば、隠しマイクを設置するために室内に侵入することは、許容されません。侵すことのできない自由の核心部分があり、犯罪者であっても、プライバシーの最低限の保護はあります。例えば、容疑者の体（衣服）に小型マイクを取り付けて行う包括的な監視は、全く許される余地がありません。

3 アンダーカバー捜査 (Undercover Operators)

1 アンダーカバー捜査（その 1）——「秘密捜査官」

アンダーカバー捜査の手法は、スイスにおいても認められております。警察官が秘密捜査官として、主として重大な薬物取引犯罪に際して、偽の薬物購入者等として振る舞い犯罪に関与することができるわけです。

判例法によれば、アンダーカバー捜査については、明示の規定は必ずしも必要ではないとされており、スイスの現行成文法規は未発達です。その結果、裁判実務が、アンダーカバー捜査の要件と限界を決定するにつき重要な役割を演じています。ただし、現在、アンダーカバー捜査の基準を設けるべく、連邦法制定の努力が進行中です。

アンダーカバー捜査の要件は、強い嫌疑性、犯罪の重大性、他の捜査手段の補充的なものであるべきこと、です。さらに、政府草案では、裁判所の許可を要するものとしようとしています。この手法の密行性と重大性に照らし、そのような条件は適切なものと考えます。

アンダーカバー捜査において、捜査官が、容疑者に対して、どの程度の影響を与えることが許されるか、という問題は極めて重要です。スイスの状況について紹介します。秘密捜査官が常に受動的でなければならないわけではありません。捜査対象者が既に犯行を決意しているとき、これを強めることは許されます。例えば、細目の取引条件について交渉することができます。一方、秘密捜査官が、実際の犯罪を教唆し、あるいは、共同実行することは禁止されます。そのような場合には、その捜査対象者に対する証拠の使用が禁止されます。

アンダーカバー捜査の後に続く裁判では、大きな問題があります。すなわち、真実を究明する裁判所の目的、公正な裁判を求める被告人の利益は、秘密捜査官と警察にとっての秘密保持の利益と衝突します。秘密捜査官は、報復されないように、審理を通じて、彼の人定が被告人に知られないことを望みます。警察としては、秘密捜査官の人定が犯罪者集団に知れてしまえば、もはやアンダーカバー捜査に用いることができなくなるので、そのようにならないよう強く望みます。この利益衝突は、被告人、そして裁判所に対して、秘密捜査官をさらすことなく、秘密捜査官の供述が証拠として採用できるのか、という問題を生じさせます。数年前までは、秘密捜査官の人定を裁判所に対してすら秘したまま、当該捜査官の上司に伝聞証言をさせるということがよく行われ、別の方法としては、秘密捜査官に供述書を提出させ、これが法廷で読み上げられて証拠となるというやり方もとられていました。1992年のヨーロッパ人権裁判所の裁判がスイスのアンダーカバー捜査に関するリーディングケースで、この判決で、伝聞証言や報告書の提出では不十分であり、秘密捜査官が審問されなければならないという原則が明らかにされました。その後、スイスの裁判実務は、捜査官の人定を秘密にしつつ、手続法上、憲法上の規定に反しない審査方法を生み出しました。その原則によれば、危険にさらされる秘密捜査官の人定は、裁判記録でも法廷でも示されず、一般人の傍聴が禁止されることもあり、被告人が在廷する場面での審問の場合には、捜査官の容貌や声に変更が加えられ、あるいは、別室に入れられることもあります。

2 アンダーカバー捜査（その2）——「秘密諜報員」

以上では、アンダーカバー捜査のうちの1つの種類、すなわち、捜査官が違法行為に関与すること、についてのみ述べてきました。それとは別に、秘密諜報員による、犯罪組織への長期間の潜入は、さらにより大きな結果につながる方法です。この手法の性格は全く異なるものです。微妙な刑事的問題は、対象者の犯行への誘導にあるのではなく、秘密諜報員の秘匿性を維持し、犯罪組織の中核へ潜入することにあります。そのような任務の遂行は、実際上は、諜報員が犯罪に参加することなしには不可能です。組織に受け入れられるためには、一種の入門式や通過儀礼のようなものに合格する必要性が生じてくるでしょう。

憲法の基本権からは適切な法的正当化を行うことができないため、政府草案では、秘密諜報員が、道徳的に非難される犯罪を犯し、あるいは対象組織によるそのような犯罪に参加することを禁止することのみを示しています。法が秘密諜報員に一定の権限を与えれば、対象となる犯罪組織は、賭け金をつり上げてくるでしょう。法律により諜報員が軽微な犯罪に参加することを認めるならば、組織への入会試験には重罪を犯すことが求められるでしょう。そのため、このようなアンダーカバー捜査の第2番目の種類である秘密諜報員は、スイスでは用いられておらず、将来も用いられるべきでないでしょう。

4 最 後 に

スイスにおいては、刑事手続の中で、効果的な犯罪対策という利益と市民の権利・自由の保護という利益のバランスをどのようにとるのが適切かを検討しているところです。スイスの刑事手続組織が小規模であるため、現代の複雑かつ国際的な犯罪を扱うのに全く不適切であるということが、スイスにおける最も重要な問題です。その観点から、スイス統一刑事手続法の制定が成功することを望んでおります。

[渥美東洋教授によるプレゼンテーションの概要]

1 は じ め に

私は、どちらかという、ピエット先生と同じような視点から、機能的にマネーロンダリングの問題をとらえています。法律的な規制をどうするかという問題は、その次の問題で、より政策的な配慮から全体を見るという視点から検討を重ねたいと思います。

マネーロンダリングが問題とするのは、結局は資金の流れがどうなっているかを見ることと同一であります。国際的に資金の流れがどうなっているか、その資金が組織犯罪等々によって利用されていないかどうか。違法な市場を利用する不当な会社等によって利用されていないかどうか。その点を解明しながら、そのような組織犯罪や不当な経済活動を行っている企業の活動を阻止していくとの目的でマネーロンダリングに関心を持たれるようになってきたのです。

2 マネーロンダリング罪を定めて規律すべき分野とその積極的不正活動

マネーロンダリングをどのように定義するのかを問う場合には幾つかの側面を見なくてはなりません。

1つの側面は、現在行われている、入手した不正収益を用いて、合法的な政府や企業の中に浸透し、それを我がものにしてしまうこと、いろいろな市場のルールに違反することによって市場を混乱させること、さらには国家・政府の機能を不全にさせることによって、国家を混乱させること。日本でもオウム真理教の事件で交渉に当たっていた弁護士を殺害するというような活動を通して、正当に守られるべき国家の犯罪防止活動をとめてしまう活動にまで出てきております。

次に、今の政府を成り立たせている、あるいは経済活動を成り立たせているいろいろなルールがあり、それに従ってみんながそれぞれの負担をしながら、国家の制度や企業の活動や市場の健全な運用を図るのですが、その分野で自分が利益を得て、他人を犠牲にする、他人の犠牲において自分の利益を得るという活動が行われます。その点で一番典型的なのは、国家財政に関する脱税であり、次に関税法違反です。さらに特定の市場分野や、特定の種々の公共的・社会的基本的基盤、いわゆる必要なインフラを不当に利用したり、国家・政府の活動それ自体を贈収賄等々の活動によって不当に自分たちの利益を得、それらを通して種々の合法的な政治や経済組織の機能を不全にさせてしまうというようなことが行われるようになります。

第3は、地域のコミュニティあるいは産業コミュニティに不正に介入して、コミュニティの活動を正当なものから不正なものに変えてしまい、最終的にはその領域で利権を得て支配を及ぼしていくという活動が行われま

す。これが典型的な組織犯罪です。

その中には、薬物犯罪であるとか、ギャンブルとかポルノとか、そういうものを通した、いわゆる広い意味での風俗産業全体にカルテルを敷いて支配をしてしまうというような方法もあります。さらには、みんなの負担で行われている各種の社会保障制度の中に入り込んで、不当な利益を獲得することで、多くの人々を正当な利益が受けられない状態にしてしまう、その運用を不当にコントロールしてしまう、そういう活動にまで至るのです。

こういうような活動を止める目的で、資金の流れがどうなっているかを解明するために、マネーロンダリング罪が定められる。マネーロンダリング罪をそのような形でなく定義するのは、私は不十分であると思います。

アメリカとヨーロッパの比較をアルツト先生が行われましたが、マネーロンダリングのような分野においては、いわゆるステラティジックな事実の調査（インベスティゲーション）が必要であって、タクティカル・インベスティゲーションによって、一つ一つの法律違反を探すというだけでは、社会の問題は解決しません。そういう意味では、マネーロンダリング罪への関心を刑法だけに限定された活動に中心を置くべきものでもない。この分野では、行政的な側面、刑事法の側面、さらには国民の支援を得るために、被害者側からの情報の獲得、民法による規制、民法による訴えを充実させるための国家による援助等々を十分駆使しなければならない。

そういう意味では従来の近代当初から確立されている民事・刑事・行政の法の領域をより統合しなければならない。その垣根をより曖昧にする必要がある。そうしなければ、こういう大きな課題に対処することはできない。刑法の領域で定義を明確にすることで解決しようとする企ては、所詮は「蠅螂の斧」に等しい。膨大な犯罪を行っている者がいる、多くの活動を展開している者がいる、大魚が泳いでいる大洋で、雑魚1匹しか釣れないというような結果に終わってしまう。そういう結果に終わるような愚を我々は繰り返してはならない。私はそのように思います。

3 マネーロンダリングの態様

さて、今まで行われておりますマネーロンダリングの態様を少し紹介します。

まず、いわゆるタックス・ヘブンの利用があります。これで有名なのはアメリカの会社とイギリス等の植民地であるバハマとかケイマン諸島にある子会社を用いた税金のごまかしを例に挙げることができます。

第2には、金融会社、証券会社、保険会社等々を利用する場合があります。この場合に、先ほどピエット先生がおっしゃったいろいろなコーポレート・ガバナンスに関する視点がありますが、このとき、最重要なのは証券会社や金融会社や保険会社を処罰することではないのです。それを利用して行動している背後の者を見つけるために、これらの機関の協力を求めるのであって、その協力が十分でない場合には、協力が無い特にひどい場合には、組織犯罪の共犯に近くなりますよ、という警告をしているだけなのです。

アメリカで有名になりましたニューイングランド銀行の場合も、先ほどピエット先生がおっしゃられた due diligence、十分な、プルーデントな、注意深い背景調査をすべきであるにもかかわらず、ほとんど無差別的に遵守すべきことを放置していたり、indiscriminate ignorance of obligation、課された義務を全く無視する態度をとった場合、を故意がある場合と同様に扱うと判断したに過ぎません。それを過ぎて銀行等を処罰しようとするような考え方でアメリカが動いているとのアルツト先生のご指摘は、私にとっては、アメリカ法を研究している者として、適切な批判であるとは受け取ることはできません。

さて次は、いわゆるシェルカンパニー、日本語ではペーパーカンパニーと申しますが、それを利用して行う不当な利益獲得行為があります。

これから非常に問題になってくると予想されるのが、両替商とかコンビニエンスストアでの換金とか送金とか、郵便局での送金であるといった中間金融業者を通した活動を、どこまで、どうやって規律するか、どの程度の報告義務を課すかが難しい問題であります。これらの場合に、サイバースペースを使って、電磁的な方法で金を送る方法と、もう一つは、オフ・ラインにし、それをまたオン・ラインに戻していくという方法がとられると、資金の流れの把握が非常に難しくなる。この問題にどう対処したらいいかは、それこそ FATF で十分検討を新しくしなければならない問題だろうと思います。

次に、日本でも多く、有名になっている地下銀行の利用という方法によるマネーロンダリングです。

さらに、合法企業への投資、あるいは合法企業の M&A というような活動を行うことによって、自分たちの資金を正当なものに見せかけてしまうということが行われます。全体を眺めていかなければ実態は判明しません。

4 マネーロンダリング罪制定の正当根拠

さて、このような活動が処罰されるべき正当根拠はどこにあるのかを考えなければならない。これが一番重要なことです。

第1には、市場とか、あるいは政府の機能とか、それらはすべてパブリック・グッツであり、コモン・グッツであります。そのコモン・グッツを他人のエクスペンスあるいは他人のコストにおいて自分が利益を得るというのは、いわゆるフリー・ライディングでありまして、これは許されるべきことではありません。

第2には、マネーロンダリング罪を定めるのは、資金の流れを十分見ることによって、不当な方法で得ている利益を回収すること、剥奪することにその目的があります。

さらに、その剥奪した収益を、組織犯罪によって壊された共同体や会社、市場などを回復するために金を使う、あるいは国家の活動で壊されたものを元へ戻すために金を使う、もちろん、被害者に対する補償を行うというように金を使い、壊された元の状態に、できるだけ戻し、ほつれを原状に直す（リトリバル）、そういう状態に戻すことがマネーロンダリングを犯罪化する正当な根拠になると思います。

5 結 論

最後に、結論を急ぎましょう。

マネーロンダリングについては、ただ単に不法収益を隠すとか、不法収益を洗浄するという消極的な側面だけではなく、はるかにアクティブに彼らが活動してくる、種々の公共財、コモン・グッツ、パブリック・グッツを壊す活動に着目すべきです。その活動をプロアクティブにとめていく、そういう側面が、マネーロンダリング罪を定めるということにはある。

そのほかに、壊されたものを元に直していくという狙いを持っているということも自覚しなければならない。

さらに、資金の流れはクロスボーダーに行われますので、多国間における法執行機関相互の約束に基づいて行動が行われなければならない。ミューチュアル・リーガルアシスタント・トリートリーを締結し、基準を定めた上でお互いに共通の基準のうえでの努力によって、資金の流れを解明し、不当な活動を抑制し、一国が他国の経済活動をヘジモニカルにコントロールしたり、あるいは組織犯罪が覇権を持って他国を支配することがないような状態をつくり上げるということが最も重要です。この点では、アメリカの活動には、若干懸念すべき行き過

ぎがあるのではないかと見られる点があります。したがって、その点について、多くの世界の国々で手を結んで、ミューチュアル・リーガルアシスタント・トリートイーをこの分野で締結して、基準を明確化する努力を重ねなければならないと思います。その前提に、一体日本は何をするんだ、日本の基準は何なのだとすることを示さないと、共通の土俵に上がることができませんので、早くマネーロンダリング活動を阻止する、その弊害を阻止する立法に踏み切らなくてはなりません。

日本では先ほど申し上げた活動の中で、法案の中でもまだ触れられていないものに賄賂罪とか、特に外国政府の職員に対する賄賂罪であるとか、政治資金規正法違反であるとか、脱税であるとかを挙げることができます。法案では、最も重要な部分に規律が及ばないことになるのです

さらには、不必要な規制には、贈賄が入り込む余地があることを知っておかなくてはなりません。したがって、不必要な規制はなくする。しかし、他方でみんなが自由に活動できる、ほかの違法な脅威から人々を守っていく。外国政府まで介入してくるある国の経済状態を悪くするような活動も阻止していくというようなことがありますと、人々は自由にならないことはもちろんです。

刑法の基本的な目的は、釈迦に説法ですが、まず人々に被害をもたらさない、平和の状態をつくり出すことです。その上でみんなが自由に活動できるようにすることでしょう。その基本的な社会における重要な、重大な人々の自由な活動に不安を与える活動領域を阻止する。しかも、それはリアクティブに阻止するのではなくて、プロアクティブに阻止をするアプロウチに目を向けなければならなくなっていると思います。これによって、暴力団が、地域コミュニティや職能コミュニティの中に入ることを阻止していく。これがコミュニティ・ガバナンスの問題であり、あるいはコーポレート・ガバナンスの問題とつながってまいります。

さて、これらの活動を全部見ていく場合に、重要な方法は、何と言っても資金の流れのディスクロージャー又はディスカヴァリーでしょう。そのために敵もいろいろな手段を講じてきますから、どういう方法によって、それに対処したらいいか、いろいろな方法を考えなければならない。それには、方法はいくらでもある。

最後に、前述しましたように、タクティカルな方法によっては、こういう世界的に大きな問題は解決できません。もっとステラティジカルな観点に立って検討を加えるべきだと私は思います。

《資料》 スイス刑法の組織犯罪対策関係規定の概要

久 山 立 能
(警察政策研究センター助教授)

目

組織犯罪対策に係るスイス刑法の改正経過

次

スイス刑法の組織犯罪対策関係規定

スイスにおいては、組織犯罪に的確に対処するために、積極的な立法作業が逐次進められてきている。

ここでは、スイスの組織犯罪対策立法のこれまでの経過を概観するとともに、スイス刑法の組織犯罪対策関係諸規定を紹介する。

組織犯罪対策に係るスイス刑法の改正経過

(1) 1974 年の改正

没収関係規定を大幅に改正し、財産的利益の没収を可能とした。

(2) 1990 年の改正

スイスの金融機関の特徴とされてきた顧客情報の厳格な秘密保持は、それが同時に租税回避に利用されている可能性があるばかりか、麻薬資金等のマネーロンダリングの温床となり、犯罪捜査に支障をもたらす危険性が指摘されていた。

こうした中で 1988 年 11 月に、「レバノン・コネクション」事件（レバノン人がトルコの麻薬密売団と組んで、巨額の金をスイスの 3 大銀行で「洗浄」したとされる事件）が発覚するなど、スイスの金融機関に対する国際的な非難の高まりを背景にしてマネーロンダリングに関する立法が急がれ、

- ・マネーロンダリング処罰規定の新設（第 305 条の 2）
- ・金融業者の注意義務違反の罪の新設（第 305 条の 3 《第 1 段》）

金融業者に、金融取引の相手方の身元を確認する義務を課し、違反行為を処罰する。

を内容とする改正が 1990 年 3 月に可決され、同年 8 月 1 日施行された。

さらに、翌 1991 年には、

- ・没収制度の整備
- ・犯罪的組織の可罰化
- ・疑わしい取引について金融業者が当局に届け出ることを権利として認めること

を内容とする刑法改正予備草案が公表された。

(3) 1994 年の改正

1991 年の予備草案に対する意見を踏まえ、1993 年 6 月に政府案（「スイス刑法及び軍刑法の改正に関する告示」《没収法の改正、犯罪的組織の可罰性、金融業者の届出権》）が議会に提出され、可決成立の上、翌 1994 年 3 月に公布、同年 8 月 1 日に施行された。

これによって、

- ・没収制度は第 58 条（保安のための没収）、第 59 条（財産的価値の没収）、第 60 条（被害者のための出捐）の 3 箇条に整理された。
- ・犯罪的組織結成の罪（第 260 条の 3）が新設され、犯罪的組織に加担又は支援する行為が処罰されることとなった。
- ・疑わしい取引について当局に届け出ることが、金融業者の権利として認められた（第 305 条の 3《第 2 段》）。

スイス刑法の組織犯罪対策関係規定

第 58 条 保安のための没収（Sicherungseinzziehung 1994 年 8 月 1 日施行）

裁判官は、可罰的行為を犯すために用いられた物件又は可罰的行為を行うつもりであった物件若しくは可罰的行為により生じた物件が、人の安全若しくは風俗又は公共の秩序を危うくするときは、特定の人の可罰性を考慮することなく、その没収を命ずる。

裁判官は、没収した物件の使用不能又は破壊を命じることができる。

第 59 条 財産的価値の没収（Einzziehung von Vermögenswerten 1994 年 8 月 1 日施行）

第 1 項 裁判官は、可罰的行為により獲得された財産的価値又は可罰的行為を促し又はその報酬とするためのものであった財産的価値について、適法な状態を回復するために第三者に引き渡される場合を除き、その没収を命ずる。

第三者が、没収の根拠となる事情を知らずに財産的価値を取得し、かつ、それに対して等価値の反対給付をなしたとき、又は没収が第三者に対し不均衡なほどに苛酷であると思われるときは、没収はなされない。

没収の権利は、5 年で消滅する。可罰的行為の訴追が、それよりも長期の時効期間に服するときは、その期間は没収にも適用される。

没収は、公示される。被害者又は第三者の権利は、没収の公示後 5 年で消滅する。

第 2 項 没収されるべき財産的価値がもはや存しないときは、裁判官は、同額の国の代替債権を認める。第三者に対する代替債権については、第 1 項第 2 段により没収が排除されない場合に限り、これを認める。

裁判官は、代替債権の回収が不能なとき又は関係者の社会再編入を著しく妨げるおそれのあるときは、その全部又は一部を免除する。

捜査官憲は、代替債権の実施に関連して、当事者の財産的価値を差し押さえることができる。代替債権を強制執行する際には、かかる押収が国に有利になるように優先権が設定されることはない。

第 3 項 裁判官は、犯罪組織の処分権に服するすべての財産的価値の没収を命ずる。犯罪組織に関与し又はそれを支援する者（第 260 条の 3）の財産的価値については、反対証拠の提出があるまで、犯罪組織の処分権に服するものと推定する。

第 4 項 没収すべき財産的価値の程度が調査し得ず又はその調査に不均衡なほどの経費がかかるときは、裁判官がそれを評価することができる。

第 60 条 被害者のための出捐（Verwendungen zugunsten des Geschädigten 1994 年 8 月 1 日施行）

重罪又は軽罪により損害を受け、それが保険により補填されず、かつ、加害者がその損害を賠償しないと認められるときは、裁判官は、被害者の請求により、被害者に対して、次に掲げるものの中から、裁判又は和解によ

り確定された損害賠償額に相当する額を充当するよう命ずる。

- a 被告人が支払った罰金
- b 没収された物件、財産的価値又はそれらを換価して得られた金額から、換価費用を除いた金額
- c 代替債権
- d 平和解決保証金（＊）

（以下略）

（＊）平和解決保証金 (Friedensburgerschaft) は、ゲルマン法に起源を持つ制度で、何人かが犯罪を行う危険がある場合、その者に、その犯罪を行わないよう、約束させたりあるいはそのために適当な額の保証金を差し入れさせる制度。2年以内にその犯罪が行われなければ、返還される。

（後掲 京藤論文参照）

第 260 条の 3 犯罪の組織結成の罪 （Kriminelle Organisation 1994 年 8 月 1 日施行）

第 1 項 その構造とその人的構成を秘密にし、暴力犯罪を犯し又は犯罪的な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する。

第 2 項 行為者が組織のその後の犯罪活動を阻止することに努めたときは、裁判官は、裁量により刑を軽減する。

第 3 項 組織がその犯罪活動の全部又は一部をスイスで行っているとき又は行おうとしているときは、その所为を外国で犯した者も罪となる。

第 305 条の 2 資金の洗浄 （Geldwäscherei 1990 年 8 月 1 日施行）

第 1 項 重罪から由来することを知っており、又は知っていたと推測される財産的価値の源泉の判定、発見又は没収を妨げるおそれのある行為をした者は、軽懲役又は罰金に処する。

第 2 項 加重事由のある場合には、刑は 5 年以下の重懲役又は軽懲役とし、自由刑に 100 万フラン以下の罰金を併科する。行為者の次に掲げる行為が、加重事由となる。

- a 犯罪組織の構成員として行為すること
- b 継続的に資金の洗浄を行うために集合した団体の一員として行動すること
- c 職業として資金の洗浄をすることにより大規模な取引をし、又は多額の利得を得ること

第 3 項 主たる犯罪行為が外国で犯された場合において、その行為が犯罪地国で罪となるときにも、行為者を罰する。

第 305 条の 3 金融業における注意の欠如及び届出権

（Mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften und Melderecht）
第 1 段は 1990 年 8 月 1 日施行・第 2 段は 1994 年 8 月 1 日施行

職業として他人の財産的価値を受け取り、保管し、投資又は移転を助けた者が、事情上必要な注意をして経済的権利者の身元を確認することを怠ったときは、1 年以下の軽懲役、拘留又は罰金に処する。

第 1 段に掲げた者は、内国の刑事訴追機関及び法律で定められた官署に、財産的価値が重罪から由来することを推知させる知見を届け出る権利がある。

主要参考文献

宮澤 浩一

スイスにおける経済犯罪規制の新展開（法学政治学論究第5号、平成2年6月）

資金の洗浄（マネーロンダリング）と金融業者の責任（法学研究63巻12号、平成2年12月）

組織暴力規制の立法例（1）（2）（時の法令1406号、平成3年7月・同1408号、平成3年8月）

「資金の洗浄」をめぐる新立法について〔補遺2〕〔補遺3〕（時の法令1470号、平成6年3月・同1480号、平成6年8月）

マネーロンダリング—ドイツ語圏刑法の対応（中山研一先生古希祝賀論文集第2巻所収、平成8年2月）

速報・スイスの刑法改正と没収規定の全面改正（時の法令1525号、平成8年7月）

ドイツ語圏諸国の資金洗浄罪に関する近況 スイスの状況（1）（2）（時の法令1535号、平成8年12月・同1543号、平成9年4月）

森下 忠

諸外国のマネーロンダリング立法（判例タイムズ721号、平成2年5月）

芝原 邦爾

スイスのマネーロンダリング罪（法律時報63巻5号、平成3年4月）

京藤 哲久

スイスの没収制度（ジュリスト1019号、平成5年3月）

該当条文のドイツ語原文の入手に当たっては、井田良 慶應義塾大学教授の御協力を頂きました。この場を借りて御礼申し上げます。

Art. 58

a) *Sicherungseinziehung*

Der Richter verfügt ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit einer bestimmten Person die Einziehung von Gegenständen, die zur Begehung einer strafbaren Handlung gedient haben oder bestimmt waren, oder die durch eine strafbare Handlung hervorgebracht worden sind, wenn diese Gegenstände die Sicherheit von Menschen, die Sittlichkeit oder die öffentliche Ordnung gefährden.

Der Richter kann anordnen, dass die eingezogenen Gegenstände unbrauchbar gemacht oder vernichtet werden.

Art. 59.

b) *Einziehung von Vermögenswerten*

1. Der Richter verfügt die Einziehung von Vermögenswerten, die durch eine strafbare Handlung erlangt worden sind oder dazu bestimmt waren, eine strafbare Handlung zu veranlassen oder zu belohnen sofern sie nicht dem Verletzten zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ausgehändigt werden.

Die Einziehung ist ausgeschlossen, wenn ein Dritter die Vermögenswerte in Unkenntnis der Einziehungsgründe erworben hat und soweit er für sie eine gleichwertige Gegenleistung erbracht hat oder die Einziehung ihm gegenüber sonst eine unverhältnismässige Härte darstellen würde.

Das Recht zur Einziehung verjährt nach fünf Jahren; ist jedoch die Verfolgung der strafbaren Handlung einer längeren Verjährungsfrist unterworfen, so findet diese Frist auch auf die Einziehung Anwendung.

Die Einziehung ist amtlich bekanntzumachen. Die Ansprüche Verletzter oder Dritter erlöschen fünf

Jahre nach der amtlichen Bekanntmachung.

2. Sind die der Einziehung unterliegenden Vermögenswerte nicht mehr vorhanden, so erkennt der Richter auf eine Ersatzforderung des Staates in gleicher Höhe, gegenüber einem Dritten jedoch nur, soweit dies nicht nach Ziffer 1 Absatz 2 ausgeschlossen ist.

Der Richter kann von einer Ersatzforderung ganz oder teilweise absehen, wenn diese voraussichtlich uneinbringlich wäre oder die Wiedereingliederung des Betroffenen ernstlich behindern würde.

Die Untersuchungsbehörde kann im Hinblick auf die Durchsetzung der Ersatzforderung Vermögenswerte des Betroffenen mit Beschlag belegen. Die Beschlagnahme begründet bei der Zwangsvollstreckung der Ersatzforderung kein Vorzugsrecht zugunsten des Staates.

3. Der Richter verfügt die Einziehung aller Vermögenswerte, welche der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen. Bei Vermögenswerten einer Person, die sich an einer kriminellen Organisation beteiligt oder sie unterstützt hat (Art. 260ter), wird die Verfügungsmacht der Organisation bis zum Beweis des Gegenteils vermutet.

4. Lässt sich der Umfang der einzuziehenden Vermögenswerte nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermitteln, so kann der Richter ihn schätzen.

Art. 60.

Verwendungen zugunsten des Geschädigten

Erleidet jemand durch ein Verbrechen oder ein Vergehen einen Schaden, der nicht durch eine Versicherung gedeckt ist, und ist anzunehmen, dass der Schädiger den Schaden nicht ersetzen wird, so spricht der Richter dem Geschädigten auf dessen Verlangen bis zur Höhe des gerichtlich oder durch Vergleich festgesetzten Schadenersatzes zu:

- a. die vom Verurteilten bezahlte Busse;
- b. eingezogene Gegenstände und Vermögenswerte oder deren Verwertungserlös unter Abzug der Verwertungskosten³⁸;
- c. Ersatzforderungen;
- d. den Betrag der Friedensbürgschaft.

Art. 260ter.

Kriminelle Organisation

1. Wer sich an einer Organisation beteiligt, die ihren Aufbau und ihre personelle Zusammensetzung geheimhält und die den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen oder sich mit verbrecherischen Mitteln zu bereichern,

wer eine solche Organisation in ihrer verbrecherischen Tätigkeit unterstützt,

wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Gefängnis bestraft.

2. Der Richter kann die Strafe nach freiem Ermessen mildern (Art. 66), wenn der Täter sich bemüht, die weitere verbrecherische Tätigkeit der Organisation zu verhindern.

3. Strafbar ist auch, wer die Tat im Ausland begeht, wenn die Organisation ihre verbrecherische Tätig-

keit ganz oder teilweise in der Schweiz ausübt oder auszuüben beabsichtigt. Artikel 3 Ziffer 1 Absatz 2 ist anwendbar.

Art. 305bis.

Geldwäscherei

1. Wer eine Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln, die, wie er weiss oder annehmen muss, aus einem Verbrechen herrühren,

wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.

2. In schweren Fällen ist die Strafe Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder Gefängnis. Mit der Freiheitsstrafe wird Busse bis zu 1 Million Franken verbunden.

Ein schwerer Fall liegt insbesondere vor, wenn der Täter:

- a. als Mitglied einer Verbrechensorganisation handelt;
 - b. als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Ausübung der Geldwäscherei zusammengefunden hat;
 - c. durch gewerbmässige Geldwäscherei einen grossen Umsatz oder einen erheblichen Gewinn erzielt.
3. Der Täter wird auch bestraft, wenn die Haupttat im Ausland begangen wurde und diese auch am Begehungsort strafbar ist.

Art. 305ter.

Mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften und Melderecht

Wer berufsmässig fremde Vermögenswerte annimmt, aufbewahrt, anlegen oder übertragen hilft und es unterlässt, mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die Identität des wirtschaftlich Berechtigten festzustellen, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr, mit Haft oder Busse bestraft.

Die von Absatz 1 erfassten Personen sind berechtigt, den inländischen Strafverfolgungsbehörden und den vom Gesetz bezeichneten Bundesbehörden Wahrnehmungen zu melden, die darauf schliessen lassen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren.

政策センター資料

〔政策センター資料〕（平成9年8月13日 警察大学校 警察政策研究センター）

ドイツ語圏刑事法における組織犯罪対策の 最近の立法動向について

平成9年5月から6月にかけてヨーロッパに出張され、ドイツ語圏における組織犯罪対策法制、犯罪被害者に対する支援制度、宗教団体に対するドイツ憲法擁護庁の対応等について調査を行われた中央大学総合政策学部の宮澤浩一教授（慶應義塾大学名誉教授）をお招きし、同年7月に、「ドイツ語圏刑事法における組織犯罪対策の最近の立法動向について——スイス・ドイツ・オーストリアを中心として——」と題してご講演をいただいた。ここでは、講演の概要を当センターがとりまとめたものを紹介する。

宮澤 浩一（みやざわ こういち）中央大学総合政策学部教授の紹介：

1930年生まれ。慶應義塾大学法学部卒業。法学博士（慶應義塾大学）。慶應義塾大学助教授、同教授を経て、1996年から現職。慶應義塾大学名誉教授。法制審議会刑事法部会委員、世界犯罪被害者学会会長等を歴任。主著に「現代社会と内外刑法思想」「刑事政策の源流と潮流」その他多数。

* * *

ドイツ語圏刑事法における組織犯罪対策の最近の立法動向について ——スイス・ドイツ・オーストリアを中心として——

1 はじめに

欧米では、

- ・国際的な組織的犯罪者と戦うには国際的な連帯が不可欠であること
- ・犯罪組織のアキレス腱＝カネを押さえることが極めて重要であること（金融関係者に取引相手の本人確認義務等の責任を課すこと）
- ・組織的犯罪を予防・抑圧するために、犯罪組織が悪用する先端技術に効果的に対応できる「武器」（捜査手法や技術）を捜査機関に与えるのが必要であること

はコンセンサスとなっており、刑事法の分野で目まぐるしく立法が行われている。つまり、国際的組織犯罪に連帯して戦うことは国際社会共通の法益であるという観点から、各国が個別に対応するのではなく、国際的に連帯して、効果的に対処している。

これに対して日本では、刑事法の分野における対応が非常に遅れており、犯罪組織のどのような行為を違法とするかなどについて、欧米の常識と乖離しているのは問題である。

コンピューター犯罪の分野で国際的に有名なビュルツブルグ大学のジーバー教授（Ulrich Sieber）は、1997年4月に発表した「ヨーロッパのモデル刑法典のためのメモランダム」という論文の中で、次のように述べている。

現代の情報化社会は情報と情報技術に依存する割合を高め、あらゆる生活分野で危険にさらされる「危険社会」であることが特色で、人、資本、情報の移動が急速に行われる結果、国境が意味を持たなくなり、世界を一体として考えなければならなくなっている。したがって、現代社会の刑事法では、このような社会の急速な変化の特性とも言うべきコンピューターネットワークとテレコミュニケーションの悪用に効果的に対応するための法制度の整備が最大の課題となっている。

犯罪者は巨額の利益を得、これを投資等によって増加させており、その金を使って捜査の手を免れるための技術を手に入して先手を打っている。テレコミュニケーションの利用に関し「武器の平等」は逆の意味を持つようになっている。というのは、犯罪者が自由に使っている武器について、現在は法によって効果的にこれに対抗することを阻まれている捜査機関側にも平等な対抗措置を認める必要があり、法整備が遅れば、犯罪者集団の犯行を容易にするだけでなく国外の捜査機関を妨害することにもつながるのである。

その他にも、国内法や国境に固執していたのでは対応できない、公害犯罪や国際経済犯罪等のテーマがある。例えば、開発途上国における権力機関への贈賄や ODA 等の援助金の還流等に対して疑惑が持たれているが、国際的な法整備を急がなければ、開発援助が犯罪に利用される危険があることを理解しなければならない。

2 組織犯罪に対する刑事法的対応

1 概 況

欧米では、国境を越えて様々な犯罪的利益を追求している組織犯罪者集団を、各国が連帯して封じ込めようとしているということを、日本も自覚すべきである。組織犯罪立法をめぐることは、犯罪者集団がどのような犯罪を犯しているか実証できるのかなどと言う者もいるが、これは論外である。欧米では、日本の暴力団ほど組織力のある犯罪組織が多数存在していないにもかかわらず、様々な種類の犯罪を組織的に行って不法に利益を得ている組織があるという現実をもし見逃せば、イタリアのような状態になってしまう、という考えで一致し、様々な手を打っている。ドイツにいたとき、「シュピーゲル」誌上で日本の総会屋に関する詳しい記事とともに、英国のジャーナリストのマネーロンダリング関連記事が掲載されており、総会屋によって国際金融が相当に影響を受けている、と指摘されていた。これらからも分かるように、日本の金融業界は極めて批判的な目で欧米から見られている。法制審議会における組織犯罪対策立法をめぐる議論についてドイツやスイスの学者に紹介したところ、「立法に反対する議論は、金融業界やそれとの結び付きの深い保守政党に支えられたものだろう」と言うので、それとは逆で、むしろ、社会民主党や共産党が反対していると答えると、信じられないと驚いていた。日本の反対論者に聞かせたい。組織犯罪に対抗するために法律を整備して捜査手法に法的根拠を与えることが国民の基本的人権を侵害するから絶対に反対である、という議論は日本では常識であるかもしれないが、欧米では全く通用しないことを認識すべきである。

2 欧米での動き

アメリカで始まったマネーロンダリング関連法の整備の動きは、スイスの銀行の「銀行の秘密」に隠れた不正な金融政策に対する批判としてヨーロッパにも波及し、ヨーロッパ評議会の犯罪対策協議会を動かしてマネーロンダリング規制基準が策定され、ほとんどの国の刑法・刑事訴訟法が整備された。その結果、

- ・不法収益の洗浄等不法に得た収益のはく奪のための構成要件の新設
- ・麻薬、銃器密売、人身売買、盗難車両の故買等の犯罪を組織的に行う犯罪者集団の規制

- ・各種の犯罪を犯して得た不法収益のはく奪
- ・犯罪者集団の構成員が相互に連絡し、金融機関との取引を行う際等の電話による会話の傍受
- ・密かに行われる取引や秘密会合への覆面捜査官の潜入。秘密諜報員による情報の収獲

といったことが、ほとんどの国で認められている。

- ・ドイツ国会で賛否の差がきわどい論争がなされているのが屋外での会話、飲食店や売春宿での会話を小型マイクで聞き取り、超小型マイクを容疑者の衣服やカバンに設置して会話を傍受したり、犯罪者集団の隠れ家の内部の会話を最新の通信技術を駆使して外部から探知するなどの捜査手法を、特定の重大犯罪に限定し、裁判所の判断によるチェックを要件として、法的に認めるという点で、オーストリアでもこの議論が次第に賛成者を得ている。

これらの国でも憲法上、通信の秘密、表現の自由に関する個人の権利を認め、これを保護する規定が置かれているが、憲法上明示的に自由の制限規定が置かれている。国民の基本的権利を犯罪目的のために悪用し、犯罪を犯す自由を認めるということは全く考えられないことだからである。

3 ドイツ語圏刑事法の立法動向

ドイツ語圏では、元になる構成要件と、これを受けて不法に獲得した利益を犯罪者からはく奪・没収する制裁の2つについて、日本とは違う努力がなされている。

1 実 体 法

(1) 構成要件

「資金の洗浄罪（マネーロンダリング）」の構成要件と併せて、「犯罪組織結成の罪」「犯罪組織加盟の罪」、又は単に「犯罪組織の罪」等が置かれている。

この意味で、日本の改正要綱では、犯罪組織それ自身を独立の構成要件として処罰の対象としない、という規定方針を取ったために、組織犯罪の根幹の規定を欠き、座りの良くない構成要件になってしまったと思う。

① ス イ ス

スイス刑法第 260 条の 3（犯罪的組織結成の罪）

- 1 その構造とその人的構成を秘密にし、暴力犯罪を犯し又は犯罪的な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する。
- 2 行為者が組織のその後の犯罪活動を阻止することに努めたときは、裁判官は、裁量により刑を軽減する。
- 3 組織がその犯罪活動の全部又は一部をスイスで行っているとき又は行おうとしているときは、その所為を外国で犯した者も罪となる。

スイス刑法第 305 条の 2（資金の洗浄）

- 1 重罪から由来することを知っており、又は知っていたと推測される財産的価値の源泉の判定、発見又は没収を妨げるおそれのある行為をした者は、軽懲役又は罰金に処する。
- 2 加重事由のある場合には、刑は 5 年以下の重懲役又は軽懲役とし、自由刑に 100 万フラン以下の罰金を併科する。行為者の次に掲げる行為が、加重事由となる。
 - a 犯罪組織の構成員として行為すること

- b 継続的に資金の洗浄を行うために集合した団体の一員として行動すること
- c 職業として資金の洗浄をすることにより大規模な取引をし、又は多額の利得を得ること

3 主たる犯罪行為が外国で犯された場合において、その行為が犯罪地国で罪となるときにも、行為者を罰する。

スイス刑法第 305 条の 3（金融業における注意の欠如及び届出権）

職業として他人の財産的価値を受け取り、保管し、投資又は移転を助けた者が、事情上必要な注意をして経済的権利者の身元を確認することを怠ったときは、1 年以下の軽懲役、拘留又は罰金に処する。

第一段に掲げた者は、内国の刑事訴追機関及び法律で定められた官署に、財産的価値が重罪から由来することを推知させる知見を届け出る権利がある。

② ド イ ツ

- ・ ドイツでも、スイスと同様に、ドイツ刑法第 129 条に「犯罪的集団の結成の罪」が規定されている。これは、1970 年代にテロリストが暗躍し、各種の犯罪を敢行したため規定された「テロリスト集団結成の罪」に対応するものである。

ドイツ刑法第 129 条（犯罪的集団の結成）

1 その目的若しくは活動が犯罪行為を行うことに向けられた団体を設立した者、又はこのような団体に構成員として参加し、このために宣伝し、若しくはこれを支援した者は、5 年以下の自由刑又は罰金に処する。

- ・ 資金の洗浄については、スイスが「重罪から由来」と包括的に規定しているのに対し、ドイツ刑法では列挙主義を取っている。

ドイツ刑法第 261 条（資金の洗浄）

1 次の各号に挙げた罪から生じた物件を隠匿し、その由来を隠蔽し、その由来の捜査、その種の物件の発見、追徴、没収又は確保を無効にし又は危険に陥れたものは、5 年以下の自由刑又は罰金に処す。

- 1 他人の重罪
- 2 麻薬（取締り）法第 29 条第 1 項第 1 号による他人の軽罪又は
- 3 犯罪的団体（刑法第 129 条）の構成員によって犯された軽罪
- 4 （加重類型）特に重い場合には、刑は 6 月以上 10 年以下の自由刑とする。犯人が職業的又は資金の洗浄を継続的に犯すために結合した団体の構成員として行為したときは、原則として、特に重い場合とする。

- ・ 1997 年 5 月に開催されたヨーロッパ刑法協会の組織犯罪に関する国際シンポジウムで、日本の経済企画庁に相当するドイツの政府機関から、これらに産業廃棄物の不法投棄、難民を装った外国人のドイツへの移住の斡旋、放射能を含む物質の売買等の罪を加える方向で進んでいるとの発表があった。
- ・ また、通信傍受が認められる場合が刑事訴訟法上列挙されているが、資金洗浄行為に係る通信も傍受が認められる。

③ オーストリア

オーストリア刑法第 278a 条（犯罪組織結成の罪）

1 その目的又は活動が第 278 条第 1 項〔集団結成の罪〕に掲げた行為又は 1951 年麻薬取締法第 12 条により罪となるべき行為の継続的犯行に、もっぱ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す

る。(以下略)

- 資金の洗浄については同法第 165 条で次のように規定されている。

オーストリア刑法第 165 条 (資金の洗浄)

- 1 重罪の行為者を行為後に、そのものの財産の構成部分が重罪より生じたものであり、その価値が 2 万 5,000 シリングを超えることを知りながら、それを隠匿し、又はその由来を隠し、特に、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、その処分権、譲渡、若しくはそれらの存する所について虚偽の申立をなして支援した者は、2 年以下の自由刑又は 360 日分の罰金に処す。
- 3 (加重類型) その行為を、50 万シリングを超える価値の物と関連し又は継続的に資金の洗浄を行うために結合した団体の構成員として犯した者は、6 月以上 5 年以下の自由刑に処す。

(2) 金融機関等の注意義務

① ド イ ツ

ドイツでは 1993 年に「重大な犯罪行為からの利得の探知に関する法律」が制定され、金融機関に対し、預金者・送金者の身元確認の義務を負わせることとした。

第 1 条の概念規定では、本法における「信用機関」として「銀行業務」をあげ、その営業内容として預金業務、信用業務、割引業務、証券取引業務、有価証券寄託業務、投資業務などを列挙し (第 1 項)、次いで、リース業、クレジット・カード、トラベラーズ・チェック業など「ファイナンス業」を列挙し (第 2 項)、それぞれの外国企業のドイツ国内支店もこれに含ませるとし (第 3 項)、身分証明書又はパスポートによる姓名、生年月日、住所等の確認に関する「身元の確認」(第 5 項)、金銭の移動、その他財産の移動を目的とし、その作用をする全ての行為を「資産取引」(第 6 項)と定義した。

第 2 条の一般的確認義務については、金融・ファイナンス業者は、2 万マルク (約 130 万円) 又はそれ以上の現金、有価証券、貴金属を引き受け又は引き渡す際に、応対した人について身元確認の義務を負う (第 1 項)。数回に渡り合わせて 2 万マルクの財産の移動がなされた場合、事実上、それらに関連性があるとわかった場合にも、第 1 項と同様、確認義務がある (第 2 項)。

第 6 条は、金融機関等が約定した資産取引に関して、刑法上に規定された資金の洗浄に利用される恐れがあると認めたときは、法律で定められた金額を下回る場合でも、応対した相手の身元を確認する義務を負う、としている。

確認した事実の記録とその保管については、第 9 条に詳しく規定され、同一性確認のために提示された文書の複写等、記録と保管の方法に関する細かな規定がある。記録については、6 年間の保管義務がある。

資金の洗浄に利用される目的ではないかという疑いを持った金融機関等は、直ちに、口頭、電話、ファックス、データ通信等の方法で、管轄訴追官署に告発すべきこと、告発後、検察庁が金融機関に同意の通知をしたとき又は取引の実施につき、刑事訴訟的に禁止されることなく、告発がなされて 2 日経過したときは、申請のあった資産取引を行うものとするという旨、第 11 条に規定されている。金融機関等は、告発が故意又は重大な過失により不真実になされたものでない限り、これを理由として責任を問われることはない (第 12 条)。

第 14 条は、金融機関等の関係者に対し、資金の洗浄に悪用されることに対抗する措置を取るよう規定している。その措置とは、資金の洗浄を訴追する際の訴追官署と応対する責任者の氏名、資金洗浄防止のための内部規則、手続の策定、資金洗浄の方法について従業員らに絶えず研修することなどである。

最後に、第 17 条では、罰則 (過料) が規定され、故意又は軽率に各本条の規定に違反した行為者について、10 万マルク以下又は 20 万マルク以下の過料に処するとしている。

② ス イ ス

スイスでは、2万5,000スイスフラン（約190万円）を超える金銭の移動について、金融業者に対して身元確認義務を課している。この規定に関連し、マネーロンダリングの疑いのある金銭の移動を官署に届け出るに当たり、その行為が職業上の守秘義務違反として罪に問われないための法規上の根拠を与える必要があるのではないかという議論がなされ、刑法第305条の3第2項（通報の権利 前出）が新設された。この規定により、あらゆる種類の金融に関わりを持つ者、銀行、金融業、信託業者、投資顧問、財務管理者、通貨交換商、貴金属商、営業代理人が、「内国の権限ある官署」つまりスイスの警察官署、検察庁、予審判事に、財産的価値（金銭、有価証券、貴金属、宝石などの財産的価値のある一切の物）が重罪から由来するのではないかと届け出る行為が法律上正当なものとされる。

③ オーストリア

オーストリアでは、1993年に銀行制度法が改正され、信用機関の注意義務が明記され、資金の洗浄防止のため銀行の取るべき措置が規定された。

注意義務に関する一般的な規定は第39条で、信用機関の業務管理者は、その業務の執行に当たり、平常かつ良心的な業務管理者の注意を払い、特に、銀行の業務上・営業上の危険を適切に払い止め、信用機関の全収益状態に注意する義務があり、信用機関及び職業として信用業を営む企業は、取引の性質上、それが資金の洗浄と関連し得るとされる全ての取引を特に注意して検討しなければならない、としている。

第40条は、関係者の行動に関して詳細に条文化しており、信用機関と金融機関は、取引額が最低で20万シリング又はそれに相当する金額である場合には、顧客の身元確認をしなければならない。また、顧客が、資金の洗浄のための取引に客観的に関与しているという、根拠のある嫌疑のあるときも身元確認の義務がある。

資金洗浄の嫌疑がある場合の措置については、第41条で、過去の取引であれ、現在又は将来の取引であれ、取引が資金の洗浄に利用された嫌疑があるとき又は顧客が信頼関係を公表する義務に違反した嫌疑があるときは、金融関係者は、管轄官庁に遅滞なくその旨を通報し、実態関係の解明まで、その後の取引を進めることをやめなければならない、とされている。

(3) 没収・追徴

① ス イ ス

刑法上の没収に関する複雑な規定を整理して全面改正し、第58条（保安のための没収）、第59条（財産的価値の没収）に整理した。

スイス刑法第58条（保安のための没収）

裁判官は、可罰的行為を犯すために用いられた物件又は可罰的行為を行うつもりであった物件若しくは可罰的行為により生じた物件が、人の安全若しくは風俗又は公共の秩序を危うくするときは、特定の人の可罰性を考慮することなく、その没収を命ずる。

裁判官は、没収した物件の使用不能又は破壊を命じることができる。

スイス刑法第59条（財産的価値の没収）

1 裁判官は、可罰的行為により獲得された財産的価値又は可罰的行為を促し又はその報酬とするためのものであった財産的価値について、適法な状態を回復するために第三者に引き渡される場合を除き、その没収を命ずる。

第三者が、没収の根拠となる事情を知らずに財産的価値を取得し、かつ、それに対して等価値の反対給付をなしたとき、又は没収が第三者に対し不均衡なほどに苛酷であると思われるときは、没収はなされな

い。

没収の権利は、5年で消滅する。可罰的行為の訴追が、それよりも長期の時効期間に服するときは、その期間は没収にも適用される。

没収は、公示される。被害者又は第三者の権利は、没収の公示後5年で消滅する。

- 2 没収されるべき財産的価値がもはや存しないときは、裁判官は、同額の国の代替債権を認める。第三者に対する代替債権については、第1項第2段により没収が排除されない場合に限り、これを認める。

裁判官は、代替債権の回収が不能なとき又は関係者の社会再編入を著しく妨げるおそれのあるときは、その全部又は一部を免除する。

捜査官憲は、代替債権の実施に関連して、当事者の財産的価値を差し押さえることができる。代替債権を強制執行する際には、かかる押収が国に有利になるように優先権が設定されることはない。

- 3 裁判官は、犯罪組織の処分権に服するすべての財産的価値の没収を命ずる。

犯罪組織に関与し又はそれを支援する者（第260条の3）の財産的価値については、反対証拠の提出があるまで、犯罪組織の処分権に服するものと推定する。

- 4 没収すべき財産的価値の程度が調査し得ず又はその調査に不均衡なほどの経費がかかるときは、裁判官がそれを評価することができる。

② ドイツ

違法行為者が不法に取得した財産的価値をはく奪するため、新たに第43a条（資産刑）と第73d条（拡大収奪）を導入した。

資産刑は、違法収益を徹底的にはく奪するため、まず犯罪者の責任を無期又は2年以上の有期刑で量定し、次いで、違法に取得したと推定し得る資産を上限とする資産刑を言い渡し（違法な行為から得たものでないと証明できなければはく奪）、資産刑の金額に応じて自由刑の刑期を軽減するものである。この制度は、現在はあまりうまく機能していないようで、大部分の学者は財産権の侵害、あるいは法の前の平等に反するとして批判している。実務家も、警察、検察は大賛成だが、裁判官からは疑問の声が上がっている。

拡大収奪は、違法行為が犯された場合、裁判所は、事実上、当該物件が違法な行為に対し又は違法な行為によって得たと思料するのが相当と認められるときは、正犯者又は共犯者の物件の収奪を命ずる、と規定している。

③ オーストリア

オーストリア刑法では、1996年に第20条（利益のはく奪）を全面改正し、刑罰でも処分でもない、独立の財産法上の命令の制度となった。犯罪行為によって獲得した財産的価値や犯罪遂行の対価として受け取った財産的価値をはく奪することができ、その利得額は、裁判所が自由な心証によって決定する。挙証責任は、犯罪者の側に転換された。

2 手続法——通信傍受等

通信の傍受は、重大な犯罪を行った者が再び重大な犯罪を行うこと及び目前の犯罪を未然に防止するために、一定の要件が満たされていれば、裁判官（緊急時は検察官）の令状を条件として、ヨーロッパのほとんど全ての国において許容されている。

但し、住居の屋内における会話の傍受に関しては、国によって考え方が異なる。例えば、ドイツでは、通信器具を身につけた警察官が捜査のために被疑者の住居に入り、これを屋外で傍受することは認められるが、屋外に設置されたマイクや、第三者が密かに屋内に持ち込んだ器具により屋内の会話を傍受することは憲法上疑義があるとされている。これは、「国勢調査のデータをコンピューターに記録して分析することが情報に関する自己決

定権に抵触する恐れがある」という、ドイツの連邦憲法裁判所の判例を受けて、情報収集について限定的な解釈がなされているため、この結果、コンピューターで被疑者の車両のナンバーをチェックすることなどについて、批判的な論文が書かれている。実際上は、犯罪の事前予防のためにこれらを行うことは、各州の警察法で認められている（ただし、厳格な要件が課されている）。

① ス イ ス

スイスでは、連邦刑事訴訟法第 66 条で、重罪又は特別な軽罪につき、確実な嫌疑がある場合は、比例性と補充性の原則が充足されていれば電話の傍受が認められている。

また、電話以外の技術的装置を用いた情報収集に関しては、スパイ、テロリストその他の重大犯罪者はこれらの装置を駆使しているので、これに対抗する国家機関も、自由で、民主主義的な国家秩序が同価値の防衛手段を持たずに、その敵に身を委ねることは、決してその本旨ではない（連邦裁判例 1987 年）として、連邦刑事訴訟法第 104 条第 1 項が限定付きで認めている。

覆面捜査官については、州の刑事訴訟法で限定的に認めている例があるが、その活動は、重大犯罪の被疑者を屋外で監視することに限定されている。

② ド イ ツ

ドイツはスイスよりも通信傍受等が認められる範囲が広い。通信の傍受に関して連邦刑事訴訟法第 100a 条、第 100b 条。警察の捜査活動に関しては、コンピューターに記録されたデータを利用する捜査（第 163d 条）、テレビの走査パターンを利用する走査（第 98a 条、第 98b 条）、データの検定（第 98c 条）、覆面捜査官の投入（第 110a-110e 条）の規定等がある。

③ オーストリア

通信傍受については、ドイツとほぼ同様の規定が置かれているが（刑事訴訟法第 140a-149c 条、第 414a 条）、どちらかといえば抑制的な内容だった。

しかし、現在、新しい捜査手法を全面的に認める「組織犯罪対策のための特別な捜査方法を刑事訴訟法に導入すること等に関する連邦法草案政府案」が提出され、近い将来、成立・施行されとのことである。その内容は、一定の重罪（殺人、誘拐等）の解明について、他に方法がない場合は、裁判官の許可を得て、人に知られることを予定していない行動又は言動を技術的手段を用いて映像化、又は音響化し、当事者に知られないように監視すること（第 149d 条）などである。

4 む す び

スイスでは、資金の洗浄、組織犯罪に効果的に対応するため手続上の規定を整備するとともに金融機関に注意義務を課することは、いまや当然のこととなっており、現在は、いかに一般市民にキャンペーンするか、に力が入れている。例えば、こうした動きについて金融関係者に知らせるためのマネロン防止策セミナーなどが開催されている。

日本でも、金融関係者の注意義務をより明確に法律上位置づけること、理想的には刑法に取り入れることだが、そうでなくとも、銀行法等に明記するなどして、金融関係者の意識を高めることが必要であると考えられる。

〔政策センター資料〕（平成 10 年 3 月 4 日 警察大学校 警察政策研究センター）

21 世紀のテロリズム～予想される脅威とその対応～

（ジョージ・ワシントン大学テロ研究プログラム ヨナー・アレクサンダー教授）
 〈訳〉警察政策研究センター教授 田中 俊恵

は じ め に

最近の政治的、戦略的な国際情勢を見ると、冷戦が終結し、民主主義が広がり、集団的な安全保障体制、平和維持活動が確立され、中東和平も進展しているといったように、好ましい展開が一方にある。しかしながら、もう一方では、国家的、地域的、グローバルなレベルで暴力がエスカレートし、国際社会が多極的で不安定なものになっており、政治的、経済的、戦略的に大変危険な状態であるとも言える。

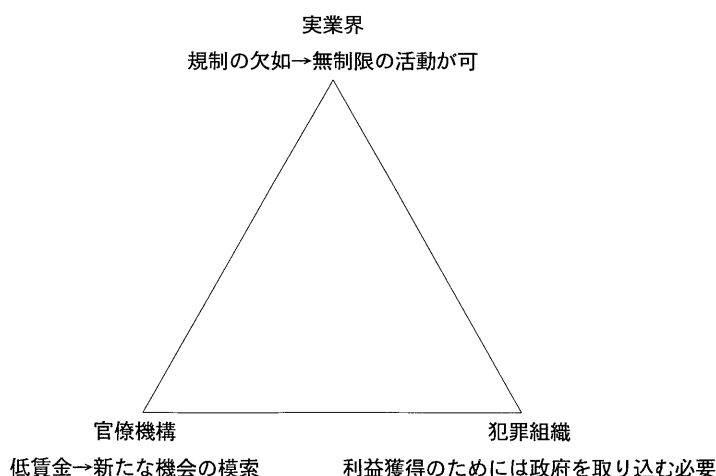
1 犯罪とテロ

学問的にも実際のにも、テロは犯罪であり、違法行為である。

最近では、ロシアマフィアやラテンアメリカ、アジアの組織等、世界中の犯罪組織とテロリストとの関係が深まっており、両者が協力する事例も増加している。

例えば、ロシアでは、実業界、官僚、犯罪組織が、いわゆる「鉄のトライアングル」（図 1）を形成している。すなわち、企業は、法的規制が欠けているため、どんな活動でも契約や慣行にしたがっていれば可能となっており、楽に大きな利益を得るチャンスがある。官僚は、賃金が安いので、賄賂を受け取ることで埋め合わせている。中でも、軍、情報、治安機関は、予算や人員が削減され、高かった権威も失墜したため、職員は新しいチャンスをうかがっている。犯罪組織は、自由市場で効果的に活動するために政府を取り込む必要があり、実業界や官僚は大きな利益を上げる源となっている。このような状況で三者が手を結び、犯罪を敢行しているのである。

図 1 ロシアの「鉄のトライアングル」

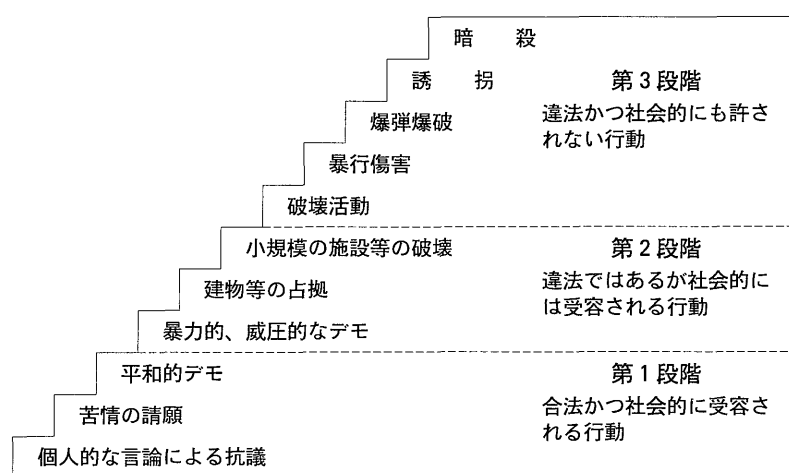


(1) テロに至るまでの段階

例えば、1970年のよど号ハイジャック事件、1981年のパウロ二世暗殺未遂事件、1983年のランゲーン事件などは、いずれも背景に政治的な動機があり、これらが、テロであることは明らかである。

しかし、民主主義社会においてテロに到るまでには、いくつかの段階（図2）がある。第1段階は、合法で社会的に認められた行動で、個人的な言論による抗議、苦情申立て、平和的なデモなどがこれに当たる。第3段階は、違法で社会的にも受け入れられない行動で、サボタージュ、傷害、爆破、誘拐、暗殺等である。問題は、これらの中間の第2段階である。これは、違法だが社会的には受容されているもので、強制的なデモ又は暴力的なデモ、建物の占拠、施設の破壊行為 (vandalism) 等である。

図2 テロに至るまでの段階



日本やアメリカなどの民主主義国家においては、法の枠内で平和的に行動している者が、必ずしも自動的に第2、第3の段階に移行するとは限らないが、そのように移行した事例も多い。例えば、アメリカでは、ベトナム戦争に反対する学生が、建物の占拠だけでなく、爆弾事件を引き起こした例がある。

(2) オリンピックとテロ

1972年のミュンヘンオリンピックでは、「黒い9月」が11人のイスラエル選手を人質に立てこもり、250人の囚人の釈放を要求した。20時間にわたる交渉が決裂し、ドイツの部隊が人質救出のため突入したが失敗し、結局11人全員が殺害された。オリンピックは、世界中の人々がテレビで観戦しており、テロリストが利用しようとする一大スーパーイベントである。ロサンゼルス、ソウル、アトランタオリンピックのどれをとっても、それは明らかである。したがって、オリンピックにおいては、テロに対して十分に備え、テロ発生のリスクを減少させる必要がある。同時に、この事件からは、テロは継続的な闘いであることもわかる。「黒い9月」は、ミュンヘンの事件後も長い間、活動を継続していた。このような状況は、アラブ・パレスチナ紛争のように、解決策が呈示されているにもかかわらず解決できないでいる地域的な紛争においてよく見られるものである。事件から25年後の現在も、エルサレムでは自爆テロが起こっており、闘いは今でも続いている。また、テロは地域的に限定されたものではなく、世界中が最前線であることもわかる。中東問題は、エルサレムだけでなく、ミュンヘンでも事件の引き金となり、1994年にブエノスアイレスでユダヤ人企業が爆破され、死者100名、負傷者数百名を数えたテロ事件も、おそらく、ヒズボラがアルゼンチン国内の右翼グループと協力して起こしたものと考えられている。

2 テロリスト

まず第一に検討すべきなのは、テロリストが誰なのかということである。テロが犯罪であり、政治的な動機があり、プロパガンダを利用し、どのような行為を指すのかについては既にわかっているが、テロリストが誰なのかについて、分析されているだろうか。テロは、陰の戦争、顔の见えない戦争であって、我々は、どこの誰なのかわからないテロリストと闘わなくてはならない。したがって、我々は、テロリストについてデータを集めなければならない。

(1) テロリストの分類

テロリストは、フリーランスから組織的なものまで、次の6種類に分類できる。

〈テロリストの分類〉

- 1 個人
- 2 一つの論点に関し政治的に過激な考えを持つ者：環境問題等
- 3 イデオロギーに基づくグループ：左翼、右翼等
- 4 民族、人種、宗教に基づくグループ：イスラム教過激派、ユダヤ教過激派、キリスト教過激派等
- 5 ナショナリストグループ、分離主義グループ：IRA、ETA（バスク祖国と自由）
- 6 政治的傭兵

これらが、国内的、国際的に相互に結びつきながら活動しているのが現状である。

(2) テロリストの動機

また、我々は、テロリストの動機についても分析する必要がある。過去、現在のテロリストの動機を詳細に研究しなければ、将来のテロのリスクを予測することはできない。テロリストに対するインタビューや、心理学的、社会学的な分析等の結果、テロリストの動機には、次のように大きく3種類があると考えられる。

〈テロリストの動機〉

- 1 政治的な不満
 - ① イデオロギー：アナキズム、過激主義
 - ② ナショナリズム：反植民地主義、レジスタンス、分離主義、民族統一主義（アイルランド問題）
- 2 経済的な不満
 - ① 生活水準の低さ
 - ② 機会の欠如
 - ③ 期待がかなわないこと
 - ④ 資源の喪失、浪費
 - ⑤ 外国（人）による支配
- 3 文化的な不満
 - ① 階級による束縛
 - ② 民族的差別

- ③ 宗教的非寛容
- ④ 言語を自由に使用できないこと
- ⑤ テクノロジーの急激な進展
- ⑥ 環境問題

最近、アジアの経済危機の関係で、テロの動機のうちでも経済的な不満が大変重要である。例えば、インドネシアでは、経済危機を背景として、経済及び産業界を支配している中国人が襲われている。

(3) テロリストのプロファイル

テロリスト一人ひとりのプロファイルを整理していくことが、テロの動機を理解するためには必要である。我々は、以下のような項目について、テロリストのプロファイルを整理している。

<テロリストのプロファイル項目>

- 1 国 籍 現在、過去、二重国籍の有無
- 2 テロリスト自身 年齢、性別、婚姻状況、離婚の有無、子供の有無、就職状況
- 3 家族関係 親の離婚、再婚、幼児期の親の死亡、兄弟の年齢、性別
- 4 社会経済レベル（家族含む）
貧乏、中流、富裕、職業—未熟練、熟練、専門職
- 5 貧困がテロに走るきっかけとなったかの証拠
自己、家族、先祖の過去、現在の状況、貧困に対する考え方
- 6 イデオロギー 自己及び家族、ナショナリスト、政治的又は宗教的イデオロギーの有無
- 7 宗 教 自己及び家族にとっての宗教の持つ意義
- 8 教 育 自己及び家族、初等、中等、大学又はそれ以上、卒業の有無
- 9 成功レベル 自己、両親又は兄弟の教育上、職業上、人間関係上の成功、挫折
- 10 競争心、嫉妬、欲求不満の状況 9に同じ、友人等も含む
- 11 周囲との人間関係の構築 上手、下手、その理由
- 12 人生における危機に関する証拠
孤児、移転、幼児期の身体的、性的虐待その他の身体的、心理的、精神的トラウマの経験

我々は、多くのテロリストについて公開されている情報を収集しているが、捕らわれているテロリスト、又は捕らわれていないテロリストに対してインタビュー調査をすることもある。また、テロリストが検挙された後に、裁判で明らかになる情報も入手して、データベースとして集約している。次に挙げるのは、1994年11月にイスラエルで自爆テロを敢行したヒシャム・イスマエル・アブデル・ラーマン・ハマドのプロファイルである。

<ヒシャム・イスマエル・アブデル・ラーマン・ハマドのプロファイル>

事件名 1994年11月11日 ネザリムにおけるイスラエル兵に対する自爆テロ
 被 害 死者3名、負傷者8名
 実行者 ヒシャム・イスマエル・アブデル・ラーマン・ハマド

(Hisham Ismail Abdel Rahman Hamad)

所 属 パレスチナ・イスラム聖戦機構 (PIJ)

年 齢 21 歳

住 所 ガザ市 (シェイク・ラドワン Sheik Radwan 地区)

学 歴 ガザ市所在イスラム大学化学科学生

1980 年代中頃、モハメド・シアム (Mohammed Siam) がサウジアラビア政府の要請を受けて、サウジアラビアによって創設されたイスラム大学の学長に就任。87 年 12 月に始まったインティファダ (民衆ほう起) 後、同大学は、イスラム原理主義に基づくハマス及びパレスチナ・イスラム聖戦機構の拠点となっている。94 年 10 月 19 日にテルアビブで自爆テロが起こった際には、殉教を賞賛した手書きのポスターが大学に貼られた。同年 12 月 4 日、大学映画祭において、ハマスによるイスラエル兵ナクソン・ウォクスマン (Nachson Wachsmann) の誘拐殺人を再現する劇が上演された。

背 景 ヒシャム・ハマドについては、あまり知られていない。事件前、ハマドはガザ市において仕立屋として働いていた。87 年 12 月には、イスラム聖戦機構との関係により 6 か月の実刑を受けている。ロイター通信によると、ハマドは、事件前、ガザ市内のモスクにおいて祈禱の指導者であった。ハマドは、イスラム聖戦機構の指導者であるハニ・アビド (Hani Abid) と同じ地区に住んでおり、彼の教えを受けていたと言われ、アビドの葬儀において棺に付き添っていた。

事件の 6 日前にハマドにインタビューしたところ、ハマドは最近の政治状況及びアビドの死について次のように語っていた。「ハニ・アビドは今天国で祝福を受けている。彼は死んでいない。彼は幸せである。だから女たちは泣いているのだ。彼女たちは、アビドがアラーの神に自分の身を捧げたことを喜んでいるのだ。」

3 テロ組織

(1) 世界のテロ組織

アメリカ国務省では、外国のテロ組織のリストを公表しているが、日本のオウム真理教、日本赤軍を含め、世界中の 30 の組織がリストアップされている。

〈米国国務省「世界のテロ組織」〉

1997 年 10 月 8 日、米国国務省テロ対策コーディネーター室 (Office of the Coordinator for Counterterrorism) 発表

アブ・ニダル組織 (ANO)	リビア
アブ・サヤフグループ (ASG)	フィリピン
武装イスラム集団 (GIA)	アルジェリア
オウム真理教 (Aum)	日 本
バスク祖国と自由 (ETA)	スペイン
パレスチナ解放民主戦線 (DFLP)	シリア

ハマス（イスラム抵抗運動）	パレスチナ自治区
ハラカット・ウル・アンサル (HUA)	パキスタン
ヒズボラ（神の党）	レバノン
ガマーア・イスラミーヤ（イスラム集団、GI）	エジプト
日本赤軍 (JRA)	レバノン
ジハード団 (al-Jihad)	エジプト
カッハ (Kach)	イスラエル
カハネ・ハイ (Kahane Chai)	イスラエル
クメール・ルージュ	カンボジア
クルド労働者党 (PKK)	トルコ
タミル・イーラム解放の虎 (LTTE)	スリランカ
マヌエル・ロドリゲス愛国戦線 (FRMR/D)	チリ
ムジャヒディン・ハルク・オーガニゼーション (MEK, MKO)	イラク
国民解放軍 (ELN)	コロンビア
パレスチナ・イスラミック・ジハード（シャカキ派）(PIJ)	パレスチナ自治区
パレスチナ解放戦線 (PLF) アブ・アッバス派	イラク
パレスチナ解放人民戦線 (PFLP)	シリア
パレスチナ解放人民戦線—総司令部派 (PFLP-GC)	シリア
コロンビア革命武装軍 (FARC)	コロンビア
11月17日革命組織 (N17)	ギリシャ
革命人民解放党／戦線 (DHKP/C)	トルコ
革命的人民闘争 (ELA)	ギリシャ
センドロ・ルミノソ (SL)	ペルー
トゥパク・アマル革命運動 (MRTA)	ペルー

政治的な理由からここに挙げられていない組織もある。例えば、IRA は、このリストには挙げられていないが、これは、現在平和交渉が進められているためである。しかし、IRA は北アイルランドのアイランド共和国への統合を目指し、未だにイギリスに対して武力を用いた攻撃をやめておらず、テロ組織であることは明らかである。

(2) テロ組織の類型化

さらに我々は、テロ組織について、以下のような項目に類型化して分析している。

<テロ組織の分類>

第1 テロ組織の形成

- 1 組織が形成された経緯
- 2 当該組織の脅威が大きくなっているという兆候

第2 テロ組織及びその能力

- 1 組織の目的

- 2 イデオロギー
- 3 構成員
- 4 傾 向
- 5 テロを行う理由
- 6 組織の構成のタイプ
- 7 拠 点
- 8 組織のタイプ
- 9 外部とのつながり
- 10 外部からの支援のタイプ
- 11 資金獲得方法
- 12 武器及び爆発物へのアクセス

第3 具体的な活動に関するデータ

- 1 プロパガンダの方法及び内容
- 2 手 口
- 3 関係する電話番号
- 4 関係するパスポート、ビザに関する情報
- 5 関係写真

第4 友好国によるテロ対策に関する情報

- 1 テロ対策に関する基本方針
- 2 テロ対策の戦略及び戦術
- 3 テロ対策に関する人的物的資源

(3) テロ組織に関するその他の情報の集約

この他、テロリストが過去に使用した、あるいは現在使用している武器、テロリストの訓練についての情報のほか、テロリストの用いる手法についての情報も集約して分析している。そして、実際のテロ事件について、個々のテロ組織が何をターゲットにしてきたかの整理も行っている。例えば、以下は、クルド労働者党 (PKK) に関するターゲットのリストである。

＜クルド労働者党のターゲット＞

政府機関	民 間	経 済
1 軍	1 女 性	1 観光産業
2 情報機関	2 子ども	外国人観光客の誘拐
3 外交機関	3 教 師	観光地の爆弾テロ
4 法執行機関	4 警備員	ホテルやリゾートのテロ
5 元政府職員	5 政府の協力者	ヨーロッパの旅行会社
	6 地 主	2 インフラ
		ダム、橋、外交施設、公園

このような作業を個々のテロ組織について行うことによって、それぞれの組織が、何をターゲットにしやすいかがわかり、将来の対策を講じることができる。

(4) 国家支援テロ

更に注意すべきなのは、国家支援テロである。中でもイランは国際テロについて大きな役割を果たしている。モハマド・ハタミ新大統領は、就任後アメリカや西側世界と対話を開始し、ヨーロッパの国々と関係を改善したいとしているが、今日でもイランでは、テロに関するインフラ（下部組織）が非常に強固である。例えば、世界各国のイラン大使館は、テロリストのプロパガンダの発信基地になっており、また、テロリストの連絡拠点、活動拠点となっているのである。

また、イラクについても予断を許さない。1991年1月の湾岸戦争から7年になるが、サダム・フセインはまだ大統領の地位にあり、アメリカのブッシュ大統領はすでに政権を退いている。フセイン大統領は、国連に対し、国内からの退去を要求し、施設の査察を認めず、新たな危機的状況が生じている。また、フセイン大統領は、アメリカや国際社会に対し、制裁をやめなければ、新たなジハード（聖戦）を開始すると宣言している。イラクがアメリカや国際社会に対抗するとすれば、湾岸戦争を繰り返すことは危険すぎるのであり、分析的な視点から見れば、費用もかからず、簡単で、対抗することが困難なテロ行為に走ることは容易に想像できる。それでは、どこでテロを行うかと言うと、世界中のどこでもが、最前線にあるとしか言いようがないのである。

4 テロの発生場所

＜表1 テロの発生場所上位20国リスト＞

順位	1993 年	件数	1994 年	件数	1995 年	件数	1996 年	件数
1	南アフリカ	426	トルコ	304	パキスタン	1,093	バングラデシュ	530
2	トルコ	386	イギリス (北アイルランド 204)	246	バングラデシュ	366	コロンビア	468
3	ペルー	334	コロンビア	236	インド	273	フランス (コルシカ 236)	279
4	アルジェリア	311	南アフリカ	235	アルジェリア	194	インド	273
5	インド	249	アルジェリア	233	ドイツ	134	パキスタン	187
6	イスラエル	240	パキスタン	229	コロンビア	132	スリランカ	177
7	コロンビア	225	イスラエル	196	トルコ	132	アルジェリア	134
8	イギリス (北アイルランド 165)	224	エジプト	148	スリランカ	127	メキシコ	83
9	カンボジア	216	インド	109	エジプト	108	インドネシア	73
10	ドイツ	198	フランス (コルシカ 60)	104	フランス (コルシカ 75)	93	ロシア	72
11	フィリピン	198	ペルー	102	ブルンジ	87	スペイン	66
12	エジプト	127	グアテマラ	101	グアテマラ	84	中 国	64
13	フランス (コルシカ 67)	119	ドイツ	94	パレスチナ	78	フィリピン	64
14	パキスタン	100	フィリピン	83	フィリピン	66	トルコ	57
15	グアテマラ	83	バングラデシュ	72	カンボジア	58	エジプト	53
16	チリ	82	レバノン	69	メキシコ	49	ドイツ	50
17	ソマリア	74	ソマリア	62	ペルー	46	レバノン	44
18	ハイチ	67	スペイン	59	スペイン	45	ペルー	44
19	タ イ	67	ロシア	55	アメリカ	44	ブルンジ	36
20	レバノン	64	メキシコ	50	レバノン	43	ボスニアヘルツェゴビナ	34
							ハイチ	34
合計		3,790		2,787		3,252		2,822

〈表1 テロの発生場所上位20国リスト〉は、1993年から96年までに、テロが行われた上位20の国のリストであるが、これらの国々では、今後もテロが行われる可能性が高いと考えられる。

1996年中に発生した3,638件のうち、2,822件(77.6%)が上位21カ国(2国が20位で同一件数)で発生している。1995年中は、4,063件中80%、1994年中は、3,830件中72.8%、1993年中は、4,984件中76.5%が上位20カ国で発生している。

このリストに載っていないからと言って、テロが起きる危険性がないということではない。例えば、イスラエルは最近リストに載っていないが、これは、和平プロセスが進められているからで、今後いつ自爆テロが行われるか予想ができない状況である。すなわち、世界のどの国も、たとえ紛争とは無関係であったとしても、自国内でテロが起きる危険性があると認識しなければならない。オリンピック等がテロリストによって利用されることは十分考えられる。我々は、テロリストが活動をやめない限り、休むことはできないのである。

5 20世紀のテロ

150年前に共産党宣言が出版されてから、マルクス主義、続いてレーニン主義のイデオロギーが発展してきた。ソ連が崩壊した後も、共産主義のイデオロギーはまだ残っており、マルクス・レーニン主義に基づく左翼的組織、例えばトルコのデブ・ソル(革命左派)、ペルーのトゥパク・アマル革命運動、毛沢東主義のセンデロ・ルミノソ等の集団が残っている。

79年前の1919年には、全ての戦争を終わらせることを目的としたベルサイユ講和会議が開かれたが、現在でも、湾岸戦争など、戦争は続いている。テロも、形を変えた戦争の継続である。

第一次世界大戦は、サラエボにおける皇太子暗殺事件が発端となって起きたものであり、その後、世界のどこかで毎日のようにテロが起きている。テロはまだ活発に続いており、最悪の事態はまだこれからだと考えられる。

歴史上、19世紀は、最も残虐で血の流れた世紀とされているが、未来の歴史学者から見れば、1970年代、80年代は、テロの時代、テロが拡大した時代であり、90年代から21世紀の初めにかけては、サイバーテロや、その他の高度な技術を使ったテロ、生物、化学、核物質を使った大量破壊テロなどのスーパーテロの時代であるとされようとする。この中で、民主主義が生き残れるか、いや、そもそも文明そのものが生き残れるかが、最も重要な問題である。

我々の研究によれば、20世紀のテロのコストは非常に大きいものとなっている。1970年から現在までの間に、75,000件以上のテロが発生し、何万人もの人々が死傷した。また、物理的な損害や、警備のための費用も莫大なものだった。しかし、問題は、人命や経済的なコストだけでなく、テロにより民主主義が負うことになる、心理的、政治的なコストである。市民が、政府が自分たちを保護してくれることに対する信頼を失った場合、自警団をつくり、自ら警察組織を持ち、中世のように私的な軍隊を持つような事態も考えられる。政府に対する市民の信頼が最も重要なものであり、政府と市民が一体となってテロと対決する必要がある。

特に、民主主義国家はテロに弱い面を持っている。例えば、1995年3月には東京で地下鉄サリン事件が起きたが、日本という民主主義国家では全く予想されないことであった。4月にはアメリカのオクラホマで連邦ビルが爆破され、大勢の女性や子どもも犠牲となった。また、イスラエルでは、ユダヤ人がラビン首相を暗殺したが、ユダヤ人がユダヤ人を殺害するという政治的にも予期せぬ事件であった。このように、民主主義国家においてテロが行われる危険性は非常に高い。

20 世紀のテロについても一つ言えるのは、おそらく、21 世紀のテロの方向性を示していると思われるが、テロが 3 つの形態をとったことである。

第一の形態は、原始的な形態のテロ (primitive terrorism) である。これは、アトランタオリンピックにおける爆弾爆発事件等の爆弾テロや、ナイフ、銃器、ミサイル等によるテロである。

第二の形態は、見世物的、劇場型のテロ (spectacular terrorism) である。エジプトのサダト大統領暗殺事件 (1981 年)、アメリカのオクラホマ連邦政府ビル爆破事件 (95 年) 及びイスラエルのラビン首相暗殺事件 (同年) のように、1 件で非常に大きなインパクトを与えるものである。

第三の形態は、スーパーテロ (super terrorism) である。スーパーテロとは、生物、化学、及び核兵器等の大量破壊兵器によるテロや、サイバーテロ等、従来のテロの規模をはるかに超えた大規模なテロのことである。

東京の地下鉄サリン事件は、20 世紀において最も劇的な事件であった。幸いなことに、日本の警察の捜査により、それ以上の犠牲は防ぐことができたが、オウム真理教団は未だに続いていることに注意しなければならない。組織の指導者が検挙され、収監されているといっても、信徒はまだ多く、彼らが日本に対して報復する可能性は否定できないと考える。

今後もテロは世界中で発生し続けると考えられる。その理由は、第一に、テロの根本的な原因のいくつかが解決されずに残っていることである。例えば、中東、アイルランド、コロンビア、スリランカ、フィリピン等での問題である。第二に、新たなテロを引き起こす原因が発生していることである。例えば、ユーゴスラビアのコソボ自治州では、分離独立を目指すアルバニア系住民が新しくテロ行為を敢行している。マケドニアでも同様の問題が起きている。バルカン半島は、和平プロセス、デイトン合意にもかかわらず、新たなテロの火種となっているのである。

具体的に言えば、アブデル・ラーマン、ラムジ・ユセフ等のテロリストの裁判に関連して、アメリカに対するテロが発生すると予想できる。エジプトのルクソールにおける、ガマーア・イスラミーヤ (GI) によるテロ事件では、日本人旅行客を含む多くの人々が犠牲になったが、ラーマンらが刑務所にいる限り、彼らの活動は続くだろう。アフリカではこの他にも、アルジェリアで、毎日、女性や子どもを含む多くの住民が殺戮されているが、残念ながら、今後も解決の見通しは立っていない。

アジアに目を転じてみても、トルコではクルド労働者党 (PKK) が活発に活動しており、イラクは自らのプライドと自信を維持するための活動が予想される。ロシアでは、チェチェン等の民族問題、また、核物質の拡散問題が未解決のままである。インド、パキスタンでは、カシミールなどの分離独立問題がある。

南アメリカでは、コロンビア、ペルーだけでなく、各国でテロが発生している。

結局、従来からの問題が解決されないばかりか、新しい問題が発生していることを考えれば、短期的には 98 年にはテロは増加する、というのが我々の結論である。

6 21 世紀のテロ

将来のテロについて評価、分析するためには、次のことを考慮する必要がある。まず、テロリストについて、爆弾テロだけでなく、より大規模な事件を引き起こす能力を持っているのか、また、そのような大規模なテロを行う動機、目的があるのかどうか。次に、テロのターゲットについて、ターゲットとなりうるものが増えているのか、例えば、飛行機が狙われるという従来の傾向が続くのか、船舶や港湾といった海上交通あるいは居住環境そのものがターゲットになる可能性があるのか。そして、テロ対策について、従来より効果的な対策がとられて

いるのか、どのような対策ならば効果的なのか。これらすべてを総合的に検討する必要がある。

21世紀のテロはどのようなものになるのだろうか。少なくとも最初の10年間については、次の2点で特徴づけられると考えられる。第一に、脅威の継続、つまり、伝統的な通常の形態でのテロが続くこと、第二に、変化、つまり、高度な技術を使用したテロ、サイバーテロや大量破壊兵器を使ったテロへの変化である。

我々研究者が、テロに関する問題として考えているのは、国境における人の流れのコントロールの問題（入国管理政策、情報集約、国際協力等）、テロリストに対する経済的支援を断つための資金の流れのコントロール（電子的送金、マネーロンダリング等）、少量の危険物質の流れのコントロール（特に、テロリストと犯罪組織との関係）などであるが、最も重要なのは、テクノロジーの問題である。

レバノンのヒズボラの指導者が、テロリストの訓練の修了者に対して、自分たちの目標は、イスラエル軍を南レバノンから追い出すことだけではなく、シーア派国家をレバノンやその他のイスラム国家につくることであり、闘いはまだまだ続く、その長い闘いに勝つためには、銃の使い方だけでなく、技術や科学をどのように発展させるかを学ばなければならない、と言ったと伝えられている。

(1) サイバーテロ、情報戦争

一つの問題は、サイバーテロ、コンピューターを使用したテロである。

アメリカ統合参謀本部議長訓令によれば、「情報戦争 (Information Warfare)」は、「自らの情報、情報を基礎としたプロセス、情報システム、コンピューター・ネットワークを守る一方で、相手方の情報、情報を基礎としたプロセス、情報システム、コンピューターを基礎としたネットワークに影響を与えることによって、情報に関する優位を得ること」と定義される。(1996年1月2日付統合参謀本部議長訓令 3210.01号)

そして、「情報システム (Information Systems)」は、「情報を収集し、加工処理し、蓄積し、伝達し、表示し、普及させ、情報に基づいて行動するインフラ、組織、人及び構成部分全体」と定義される。(同号)

また、ウィン・シュワルトー (Winn Schwartau) は、彼の著作「情報戦争 (Information Warfare)」の中で、情報戦争について次のように分類している。

- 1 個人に対する情報戦争：これは、個人の電子的情報に関するプライバシーへの攻撃を指し、個人に関する電子的な記録や蓄積されたデータの入力内容を明らかにすることである。
- 2 企業に対する情報戦争：これは、企業間の競争である。
- 3 国際的情報戦争：これは、グローバルな規模での、産業、経済、全ての国々に対する攻撃である。

サイバーテロは、これら3種類のどの形をとることができ、テロであるかどうかは、テロの定義に基づいて判断される。「テロ」とは、国家に満ちない集団又は主権国家が、違法な行為によって戦略的又は政治的目的を達成するために、故意に暴力を行使すること又は暴力を行使すると脅すことであり、実際に暴力を加えられた又は脅された民間人又は軍人の被害者よりも広い範囲の人々をターゲットとして、彼らに大きな恐怖を与えることを意図するものである。）

想定できるサイバーテロのシナリオを以下に挙げる。

(シナリオ1) サイバーテロリストは、穀物加工業者の制御システムに遠隔地からアクセスして、シリアル中の鉄分の量を変更することによって、シリアルを食べる子どもたちを病気にしたり、死に至らしめることができる。

(シナリオ2) サイバーテロリストは、コンピューターで制御された爆弾を、爆弾間で同時に特定のパターンの数字を伝達させるようにして町中に置き、一つでも伝達をやめたら、爆弾全部が同時に爆発するようにセットできる。

(シナリオ3) 中東のある国が、ペルシャ湾における権力を握るのは今だと考えて、アメリカがいざというときには保護すると約束している隣国に対し、脅威を与えることにした。サダム・フセイン大統領の過ちを繰り返さないために、正面からアメリカと軍事上の闘いになることを避け、影で暴力を行使することにした。アメリカとアメリカの友好国において、徐々に一定のパターンでコンピューターシステムが麻痺させられていった。アメリカが全く気が付かないうちに戦争は始まっていた。ロジック爆弾（特定の状況になるとプログラムに仕組まれた不正な命令コードが作動し、コンピューターを使えなくすること）や、コンピューターウィルスは、音を立てないので気が付かれにくい。

(シナリオ4) 原因不明の停電。コンピューター制御された電話網の混乱。路線の混乱による貨物列車と客車の衝突。コンピューター制御の誤作動による精油所の爆発、火災。国際金融送金ネットワークへの侵入による株価暴落、国際金融システムの破壊。ATMが勝手に顧客の口座に大金を振り込んだり引き落とししたりし始めたニュースが広がって、国中の人々がパニックに陥り銀行から金を引き出し始めること。

テロリストが関心を持ちそうな重要な情報をどのように管理するかという暗号化等の問題だけでなく、特定の集団あるいは個人に対する悪意や憎悪（例えば人種的偏見のプロパガンダ）を内容としたインターネット上のウェブサイトも問題である。多くのテロ組織がウェブサイトを持ち、プロパガンダを行い、心理面での闘いに利用している。参考に、ウェブサイトを持っているテロ組織のリストは＜表2 公式ウェブサイトを持っているテロ組織＞のとおりである。

また、インターネット上に、初歩的な爆弾から核爆弾まで様々な爆弾の作り方等を説明したウェブサイトが設置されており、もはやテロリストが訓練施設で訓練を受ける必要がない状況になっているほか、コンピューター技術を利用したより高度な手法によるテロの敢行が可能となったことも問題である。アメリカのコーエン国防長官によれば、電磁的な方法で地震や火山の爆発を引き起こすこともできるようになったとされている。

サイバーテロは、新しい形態のテロであり、テロリストとの闘いは新しい時代に入ったと言える。コンピューターネットワークは、世界中に張り巡らされており、誰でも安価で匿名で利用できることから、テロや犯罪に利用されやすい。昨年11月にアメリカで発表された重要インフラに関する大統領委員会報告においても、ビルや空港等の物理的な防御の強化に対応して、テロリストは新たな脆弱なターゲットに指向しているとされているが、軍や警察はまだ情報戦争、サイバーテロについて十分な知識を持っていないため、サイバーテロほど簡単なものはない状況になっている。軍、警察、政府は、早急にこの問題に対する基本的方針を確立し、新しい訓練、装備資器材等を開発、整備しなければならない。

サイバーテロのターゲットとしては、前述のシナリオのように、食品加工工場、医薬品工場、浄水施設、発電所、空港等の運輸管理施設等、多くのものが考えられる。つまり、社会全体がターゲットになる危険性があるの

〈表2 公式ウェブサイトを持っているテロ組織〉

	テロ組織	拠点となる国・活動地域	ウェブサーバーの場所	ミラーサイトの場所	備考
中東	革命左派 (Dev-sol)	トルコ	ドイツ		
	イスラム救国戦線 (FIS)	アルジェリア	ベルギー		
	武装イスラム集団 (GIA)	アルジェリア	スーダン (イギリス経由)		
	ハマス (HAMAS)	パレスチナ	アメリカ	ヨルダン	
	Iranian National Council of Resistance (INCR)	イラン	イギリス		
	カハネ・ハイ (Kahane Chai)	パレスチナ	アメリカ		
	ムスリム同胞団 (Muslim Brotherhood)	中東各国	イギリス		エジプトのイスラム集団のサイトとリンク。イスラミック・ジハードのコミュニケーション等を掲載。
	Polisario Front	モロッコ	フランス	スペイン	
	パレスチナ解放人民戦線 (PFLP)	イスラエル	スウェーデン (イギリス経由)		
	クルド労働者党 (PKK)	トルコ	イギリス オーストリア		
ヨーロッパ	バスク祖国と自由 (ETA)	スペイン	スイス (ウィルスにより破壊)	オランダ	
	アイルランド国家解放軍 (INLA)	アイルランド	オランダ	アメリカ	
	アイルランド共和軍 (IRA)	アイルランド	アメリカ		
アジア	ジャム・カシミール解放戦線 (JKLF)	インド	イギリス	パキスタン	ヒズブル・ムジャヒディンのウェブページにもなっている。
	タミル・イーラム解放の虎 (LTTE)	スリランカ	イギリス	カナダ	
	モロイスラム解放戦線 (MILF)	フィリピン	マレーシア		
	新人民軍 (NPA)	フィリピン	フィリピン	カナダ	
中南米	国民解放軍 (ELN)	コロンビア	パナマ		
	人民軍 (EPR)	メキシコ	パナマ		
	サパティスタ国民解放軍 (EZLN)	メキシコ	アメリカ		
	コロンビア革命武装軍 (FARC)	コロンビア	コロンビア	アメリカ, パナマ	
	トッパク・アマル革命運動 (MRTA)	ペルー	チリ, アメリカ, スウェーデン		
	センデロ・ルミノソ (SL)	ペルー	アメリカ	デンマーク	
その他	Arm the Spirit	サーバーはカナダのトロント。マルクス主義その他の左翼的「解放運動」組織へリンク。			
	Islamic Association of Palestine (IAP)	中東和平交渉に反対し、パレスチナへのイスラム国家建設を支援。ハマス、ヒズボラ等のイスラムテロ組織及びムスリム同胞団等のグループにリンク。			
	Jewish Defense League (JDL)	アメリカ国内で活動している武装ユダヤ人組織。カッハのサイトにリンクしている。			

である。したがって、一般市民、政府、マスコミが情報を共有し、この新しい脅威に関する認識を高め、責任と費用を分担することが不可欠である。サイバーテロに関しては、テロリストと我々の間の、技術をめぐる競争であり、我々は、テロリストより早く高度の技術を発展させなければならない。

(2) 大量破壊兵器によるテロ

ア イ ラ ク

イラクが現在、所有するとされている兵器は次のようになっている。

〈貧者の原爆——イラクの大量破壊兵器〉

- ・ボツリヌス菌：イラクは3,117 ガロン（地球上の全人類を数回殺すことができる量）のボツリヌス菌を生産したことを認めている。国連によれば、実際の生産量はこの2～3倍とされている。
- ・炭疽菌：イラクは2,265 ガロン（数百万人の致死量相当）の炭疽菌を培養したことを認めている。

- ・リシン：イラクは当初、リシン（トウゴマから生成できる毒素）の生産に軍事的な意味はないとしていたが、その後、防衛のために生産しているとし、最終的には、リシンを 155 ミリ砲の砲弾数発に詰めたことを認めた。
- ・ミサイル弾頭：調査によると、細菌毒素を詰めた幅約 3 フィート、長さ約 10 フィートの弾頭 25 基が、アル・フセインミサイルの弾頭として使用できる疑いがある。気象条件が合えば、弾頭に詰められているとイラクが認めている炭疽菌やボツリヌス菌により、もし大都市に向けて発射されれば、数十万から数百万人が死亡するとされている。
- ・爆 弾：イラクは、157 個の爆弾について、細菌や毒素が詰められていることを認めているが、完全な形の爆弾が 3 個、爆弾の一部が 23 個、今までに発見されている。国連によれば、この他の爆弾がどうなっているかは不明である。

イラクがこれらの武器を開発していないならば、国連の査察を拒否する必要はないのであって、フセイン大統領が査察を拒否している動機は明らかである。このように、国家がテロを支援する限り、テロは長い間続くであろう。

イ イ ラ ン

イランは長い間テロを支援し、武器を発展させてきた。その背景には、ロシアや中国、また、輸出規制に違反している西側企業の支援がある。

＜イランの NBC 兵器及びミサイル開発状況＞

イランの核開発は、電力開発を主たる目的として、1970 年代に開始された。核分裂性物質に関する研究開発も進められたが、イラン革命、イラン・イラク戦争により中断した。その後、研究開発は再開されたが、これはおそらく、イラクの核兵器開発の規模が明らかになったことに対応したものと考えられる。

- ・核物質：武器開発のため核分裂性物質の取得を試みている。成否はロシア及び中国の供給政策にかかっており、ロシアは動力炉の建設に賛成している。核不拡散条約を批准し、総合的実験禁止条約に署名している。
- ・化学物質：イラン・イラク戦争中、限られた規模ではあるが、化学兵器を使用した。化学兵器を生産しており、小規模であれば使用することは可能である。将来は化学兵器の国産化を目指しているが、そのためには中国の支援が不可欠である。化学兵器の開発、生産、貯蔵及び使用の禁止並びに廃棄に関する条約を批准している。
- ・生物物質：生物兵器を開発する技術とインフラは有している。既に少量の生物兵器を保有している可能性はあるが、より大量の保有を目指している。細菌兵器（生物兵器）及び毒素兵器の開発、生産及び貯蔵の禁止並びに廃棄に関する条約を批准している。
- ・弾道ミサイル：スカッド B 対地戦術弾道ミサイル（旧ソ連製）及びスカッド C 地対地戦術弾道ミサイル（北朝鮮製）、CSS8 戦術・戦域弾道ミサイル（中国製）を保有し、使用することができる。スカッドミサイルを北朝鮮の支援により製造している。射程のより長いミサイル（1,000 キロ以上）の製造を目指している。MTCR（ミサイル関連技術輸出規制）には加入していない。
- ・その他の発射手段：地上、海上及び空中から船舶に対してミサイル攻撃が可能。戦術ミサイルを空中から発射することは可能だが、核、生物、化学物質を含む弾頭を持つミサイルは持たない。空母、戦闘機保

有。地上では、大砲及びロケット発射装置を保有。

生物、化学、核物質によるスーパーテロは、文明そのものの存続に対する危機であり、このリスクを減少させ、サイバーテロを含むスーパーテロを防ぐことができるかどうかは、ひとえに国際社会の政治的な意思にかかっていると言える。

お わ り に

国際社会は、21世紀を前に、次のような課題に直面している。

- ① ソ連崩壊のマイナスの影響 チェチェン問題
 - ② 民族的、人種的、宗教的非寛容の精神の広がり ボスニア、ルワンダ、ブルンジ
 - ③ プロパガンダや心理戦争の拡大
インターネットを利用した人種差別的プロパガンダ
 - ④ 極端なナショナリズム、分離主義
例えば、北アイルランド問題については、和平プロセスの枠組みが決まっているにもかかわらず、IRAによるテロ活動は続いている
 - ⑤ 解決策が提示されているにもかかわらず抵抗が強くてなかなか終結しない地域的紛争
中東、南アジアにおける問題等
 - ⑥ 薬物取引等の犯罪組織による活動の活発化、マフィアによる危険物質の拡散
 - ⑦ 人口爆発、移民の増加、失業
 - ⑧ 南北間経済格差の広がり、アジアの経済危機
 - ⑨ 土地、水、技術といった生活を取り巻く環境問題
 - ⑩ 通常兵器及び核、生物、化学兵器等の非通常兵器の開発、拡散
- これらの課題はいずれも、テロを助長する背景となり、個人、集団、国家がテロを起こすきっかけとなり得る。

また、これらの一般的な背景に加えて、特にテロを助長している条件、認識として、次の10点がある。

- ① テロ及びテロリストに関する世界共通の定義の欠如
- ② テロの根本的な原因について合意がなされていないこと
政治的なものか、経済的なものか、宗教的なものか、など
- ③ 宗教の政治問題化、政治の宗教問題化
- ④ 世界の一体化の広がり、メディアの悪用
- ⑤ 国際社会における二重の道德基準の存在
- ⑥ 民主主義国家が断固としたテロ対策を講じる決意をしていないこと
- ⑦ テロリストの処罰が手ぬるいこと
- ⑧ 国家による国際法違反行為の横行
- ⑨ 社会の複雑化、多様化
- ⑩ 民主主義国家においては安全保障に必要なコストが高いこと

我々が、現実的にテロの脅威を分析し、国家あるいは国際社会がテロと闘うための方策を講じるためには、次

に挙げるようなテロに関する誤解、幻想を解かなければならない。

① 「テロリストは自由の戦士、コマンドー、ゲリラである」

国際法上、他の全ての手段を尽くした場合の最終的な手段として、戦争に訴えることは認められているが、その場合でも、戦争関連法規に基づいて行動しなければならないこととされており（例えば、民間人を攻撃しないことなど）、「自由の戦士」、「コマンドー」、「ゲリラ」といった用語は、国際法の枠内で戦争が行われている場合に使用される用語である。テロは、国際法の戦争関連法規には従わない違法な犯罪行為であって、明確に区別されなければならない。

② 「民主主義国家ではテロは起こらない」

最近でも、日本、アメリカ、イスラエルなどの民主主義国家において、地下鉄サリン事件、オクラホマ連邦ビル爆破事件、ラビン首相暗殺事件等のテロ事件が続発している。

③ 「全ての暴力はテロであり、全てのテロは暴力である」

テロは爆弾によって心理的脅威を与えるものであると同時に、宣伝活動によって心理的な脅威を起こすものである。

④ 「全てのテロには宗教的な要因がある」

イデオロギーに起因するテロも存続している。

⑤ 「国内テロと国際テロは区別できる」

テロの行われる地域は限定されていない。全世界が最前線である。

⑥ 「テロの脅威はソ連の崩壊によって減少した」

統計的に見れば、世界的にテロは増加傾向にある。また、左翼、マルクス・レーニン主義、毛沢東主義に基づく組織はまだ存在している。

⑦ 「全てのテロは排除できる、防止できる」

警察はいつでもどこにでも存在して、テロを防止できるわけではない。

⑧ 「テロは法執行機関、警察、軍の問題である」

テロは社会全体に影響する問題であり、社会を構成する全員が何らかの役割を果たさなければならない。その意味で、一般市民の認識を深めることが重要である。

⑨ 「テロは国家の安全保障上の問題ではなく、迷惑行為に過ぎない」

テロは国家にとって、極めて重要な戦略上の問題である。

⑩ 「テロリストは和平交渉における正当なパートナーである」

道徳的に見て、テロリストを対等に扱うことはできない。

そこで、我々は望ましいテロ対策の基本的枠組みは次のようなものであると考えている。

① テロ対策に高い優先順位を与えること

② 指揮命令系統、関係機関の調整等につき、効率的な組織構造を構築すること

③ 国外退去処分等のテロ対策に関連する法的枠組みを国内的、また、国際的に強化すること

④ 人的情報、技術情報等について質の高い情報活動を行うこと

⑤ 法執行機関、警察に対し、テロを効率的、効果的に取り締まるための「道具」を与えること

⑥ 公正な政府を作り、市民がアクセスしやすい構造にすること。少数者の意見も聴取すること。教育の質を向上させること。経済発展を国民全体が享受できるような仕組みにすること。適切な失業対策、雇用創出策を講じること

- ⑦ 外交活動を通じたテロ対策を継続的に進めること
- ⑧ テロを容認し、支援する国家に対し、経済制裁及び禁輸等の措置をとること
- ⑨ 消極及び積極両面で軍事的防衛力を向上させること
- ⑩ 国民に対する教育啓蒙の重要性を認識し、これを充実させること

全ての市民がテロの脅威にさらされている。子どもたちに暴力以外に紛争を解決する手段があることを教育する必要がある。また、報道の自由を確保するとともに、マスコミがテロについて正しく理解し、テロリストとコマンドー、自由の戦士、ゲリラを混同して使うといった用語の使用法の誤りをなくす。

最後に、テロとの闘いに関して、次のことを提言したい。

- ① 絶対に降伏しないこと。
- ② パニックに陥らないこと。
- ③ 一人に対するテロ、一国に対するテロは、全体に対するテロであるという原則を採用すること。
- ④ テロと闘うための国際協力を進めること。どの国も一国だけではテロと闘うことはできない。まずその第一段階として、人命の保護を任務とする警察機関が協力する必要がある。
- ⑤ 社会全体がテロとの闘いに参加すること。テロと全く無関係で、テロから完全に保護されている人は一人もいない。しかし、政府、研究者、経済界、宗教、マスコミ、学校等が協力すれば、テロに勝ち、身を守ることもできる。我々が一致団結し、協力してテロに対応すれば、我々は生き残り、より発展することができると信じている。

以 上

(本資料は、平成10年1月22日に開催した警察政策研究会におけるジョージ・ワシントン大学ヨナー・アレクサンダー教授のご講演を取りまとめたものであり、内容は、同教授の個人的見解に基づくものであって、警察庁としての見解ではないことをお断りします。)

講師：ヨナー・アレクサンダー教授 (Prof. Yonah Alexander)

ジョージ・ワシントン大学テロリズム研究プログラム・ディレクター

ジョージ・ワシントン大学及びホロン技術・芸術・科学大学 (Institute of Technology, Arts and Sciences テル・アビブ所在) が共同で設立運営しているテロリズム研究センター (Inter-University Center for Terrorism Studies) 所長

米国では、このほか、ジョージ・ワシントン大学法律学大学院、国際関係学大学院及び経営学・公共政策学大学院においても教鞭をとっている。

また、イスラエルにおいては、テル・アビブ大学ジャフィー戦略研究センター (Jaffee Center for Strategic Studies) に所属して、「スーパー・テロリズム：生物兵器、化学兵器、核兵器によるテロ」について研究を進めているほか、ホロン技術・芸術・科学大学において教授（政治、情報通信）をつとめている。

<経歴>

コロンビア大学、シカゴ大学、トロント大学出身。

ジョージ・ワシントン大学のほか、アメリカン大学、カトリック大学、テル・アビブ大学、ヘブライ大学、ハイファ大学、イスラエル工科大学、ニューヨーク市立大学、ニューヨーク州立大学において教鞭をとったことがあり、また、ヨーロッパ、アジア、中南米、中東等世界各地において講演を行っている。

<著作等>

The Electronic Journal on Terrorism 及び The International Journal on Group Rights (ともに Martinus Nijhoff 出版)：設立、編集主幹

Terrorism: An International Journal 及び Political Communication and Persuasion: An International Journal：設立、編集委員

国際関係、テロリズム、心理戦争 (psychological warfare) に関し、50 以上の著作があり、最近のものとしては、Three Nations' Response to Terrorism (The Hague: Martinus Nijhoff, 1997), with Michael Noone, Middle East Terrorism: Selected Group Profiles (Washington, D.C.: JINSA, 1994), Europe's Red Terrorists: The Fighting Communist Organizations (London, Frank Cass, 1992) with Dennis A. Pluchinsky 等がある。

また、Terrorism: An International Resource File (Ann Arbor, Michigan: UMI) の編集にも当たっている。

論

説

創業と守成

——警察政策研究センター発足1年を顧みて——

人 見 信 男

(警察政策研究センター所長)

目	1 設立の趣旨・背景
	2 発足後1年間の活動状況
次	3 今後の課題と展望

昨年（平成8年）5月11日、警察大学の附置機関として警察政策研究センターが新設されてから、早いものでおよそ1年が経ちました。初代のセンター所長に任命された当初はとまどいと試行錯誤の連続でしたが、最近ではなんとか私なりの形ができつつあるような感がいたしております。本稿において、この1年間の当センターの活動の状況を紹介するとともに、今後の課題と展望等についての私なりの考えを述べ、大方の御批判、御叱正を賜れればと思います。

1 設立の趣旨・背景

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」等の事務をつかさどる機関として、警察大学の研究部を廃止して新設されたものです（警察法施行規則第7条の15参照）。従来、研究部が行ってきた警察運営科につきましては警務教養部に引き継がれ、当センターは原則として学生を持たず、警察の当面する様々な課題について調査研究し、政策提言をする機関として発足しました。これを一言でいえば警察の「シンクタンク」としての役割を果たすことを期待されて発足した組織と言えようかと思います。

このような「シンクタンク」が必要となったのは、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事象に的確に対応していくためには、広く警察内外の様々な意見に耳を傾け、治安を取り巻く社会事象の変化、動向を分析し、対応策について研究して、今後の警察行政に反映させていく必要がある、という考え方が背景にあるものと思います。

創業と守成いずれが難きや。これは唐（618～907）の繁栄の基礎を築いた「貞観の治」の名君太宗（李世民）が家臣達と交わした有名な言葉です。大変大げさな表現ながら、「創業」の難しさを身に沁みて感じながら、と同時に、白地に絵を描ける初代の立場のありがたさも感じながら、設立の趣旨にかなうようなセンター運営を行うため、どのようなグランドデザインを描き、どのような事業を展開していくべきか、センター設立に尽力された方達と、あるいは私どもスタッフの間で何度も議論を交わしてまいりました。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、道標とさせていただいたのが、当時の國松孝次警察庁長官がセンターの開所式で示された基本指針です。すなわち、

- 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
 - 学者や有識者の方々との交流の拠点となる
- ということです。

2 発足後1年間の活動状況

これまで述べてきたことを踏まえて、センターでは、組織犯罪対策、テロ犯罪対策、被害者対策、地域社会の変化と警察の対応、婦人警察官の活用等、複数の局、部にまたがる課題を中心に調査研究を進めてまいりました。これらの調査研究に際しましては、警察庁関係各課の御支援をいただくとともに、学者、有識者の方々と意見交換を行い、アドバイスをいただいたところです。これまでのセンターの活動状況について、ある方から「短い期間で結構いろいろなことをやったね」と言われた時には、なんとか軌道に乗せようとがんばってやってきた（と思っている）身にとって、ほっとする思いがしましたのも正直なところです。

この1年間の活動の概要については、その主なものを御紹介しますと、

1 政策提言の場として——2つのフォーラムの開催——

○ 「マネーロンダリング」に関するフォーラム

平成8年7月、中央大学総合政策学部との共催で、約180人の参加を得て、「マネーロンダリング」に関するフォーラムを開催しました。これは、当センターの発足記念行事としての意味を持つものであり、警察関係者のほか、検察官、学者、企業及びマスコミ関係者から講師、パネリストを迎えて活発な議論が展開されました。このフォーラムを開催して、暴力団対策をはじめとした組織犯罪対策を一層強力に推進する必要がある、とりわけマネーロンダリング対策の強化と犯罪組織が不法に得た収益をなく奪するための法の整備は急務であると痛感した次第です。この状況については、警察学論集平成8年10月号に特集として掲載されております。

○ シンポジウム「グローバル化するテロの脅威」

また、平成8年10月、東海大学平和戦略国際研究所及び財団公共政策調査会との共催で、「グローバル化するテロの脅威」と題したシンポジウムを開催しました。シンポジウムでは、米国及び英国からテロ研究の専門家を招へいし、国内のテロ研究者、外務省及び警察庁の担当者も加わって、テロの現状や国際協力等の対策について、講演やパネルディスカッションが行われ、会場には、主要企業の安全対策担当の方たちも多数出席しておりました。前記フォーラム同様、その状況については、警察学論集平成9年3月号に特集として掲載されております。

これらのテーマはいずれも今日の警察が直面する最重要テーマであり、タイムリーなテーマ選択ができたものと考えております。また、実際にも警察庁長官はじめ内外の多数の方の出席を得て、活発に討議が行われ、一定の成果を挙げ得たものと思います。

2 学会等との交流の窓口として——各分野の学者、研究者との交流の促進——

日本刑法学会、日本犯罪社会学会や各種の研究会に出席するとともに、センターの教授が一般の大学で組織犯罪対策、被害者対策等について講義を行うなど、学者、研究者の方たちとの交流、意見交換をする機会を持つことに努めてまいりました。

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——

海外との関係では、警察庁、国際協力事業団等が主催してシンガポールで開催された「交番研修」に私が講師として派遣され、日本における交番制度の理念と活動等について、各国の警察幹部に対して講義を行った（平成8年10月）ほか、センターの教授が、「組織犯罪の変遷」をテーマとしたフランス国内治安高等研修所における国際上級警察研修（同9月）、ブリティッシュカウンシル主催の地域警察国際セミナー（同9月）に出席するとともに、英国ポーツマス大学の警察・刑事司法研究所を訪問するなど、海外の実務家や研究者との情報交換、ネットワークづくりに努めてまいりました。

4 活動成果の発表——各種資料の作成——

平成8年度におけるセンターの活動の概要をまとめたものとして、「警察政策研究」を創刊いたしました。これを各大学や政府関係研究機関等に配布し、交流と資料交換を一層すすめてまいりたいと考えております。また、これにより私どもが書いた論文の発表の場が設けられることとなり、センター研究員の励みになるものと思います。なお、今後とも随時センターの活動の状況を伝える「政策センターだより」や政策形成に資する内外の資料等を紹介する「政策センター資料」を発行して、参考に供してまいりたいと考えております。

3 今後の課題と展望

センター発足2年目の今年（平成9年）は、二つの「警察政策フォーラム」の開催を予定しております。すなわち、在ペルー日本大使公邸人質事件等の発生もあり、海外における邦人の安全についての関心が高まっていることから、「海外邦人安全対策セミナー」を7月上旬に開催し、また、マネーロンダリング等の組織犯罪対策に関し近年法制を整備したといわれるスイスから学者、実務家を招いて、「スイスのマネーロンダリング法制に関するフォーラム」を10月下旬に開催する予定でその準備に取り組んでおります。

それとともに、例えば「ストーカー」等の悪質つきまとい事案のような、社会的関心の高い、タイムリーなテーマを取り上げて、研究者や有識者からヒヤリングを行ったり、警察庁関係課の担当官も出席する「警察政策研究会（ミニフォーラム）」を適宜開催して、政策提言につなげてまいりたいと考えております。

いずれにしても、センター設立の趣旨を踏まえつつ、現下の情勢にふさわしいテーマを選定して調査研究を行い、変化する社会に的確に対応した警察行政の推進に資するような運営をしてまいりたいと考えております。一方、センターの研究員にとりましても、実務の現場で経験し、あるいは警察庁で指導、企画等の事務を担当した際に、もっと広く深く調査研究してみたいと考えていたテーマを調査研究できるチャンスのある部署であり、やりがいのある部署になっていくものと念願しております。

今後年を経るにしたがい、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、おそらく、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」という問に敢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。

いわゆる「ストーカー問題」管見

——英米における「ストーキング防止法」の概要について——

中 川 正 浩
(前警察政策研究センター主任教授)
(山口県警察本部警務部長)

- | | |
|---------------|--|
| <div>目次</div> | 1 はじめに |
| | 2 英国における「いわゆるストーキング防止法」(1997年嫌がらせ行為保護法：the Protection from Harassment Act 1997)の概要 |
| | 3 米国におけるストーキング防止法制度の概要について |
| | 4 おわりに |

1 はじめに

米国及び英国において、いわゆるストーカーによる嫌がらせ、悪質つきまとい行為が社会問題化している。

米国においては、20年も前から、有名人を狙うストーカーについての調査がなされていたとされるが、1989年の女優レベッカ・シェーファの殺害、トーク番組のホスト役デヴィッド・レターマンに対するファンの執拗な嫌がらせ行為を契機として、1990年、カリフォルニア州において、全米で初めてのストーキング防止法が制定された。その後2年以内に30の州等で同様の法律がつくられ、現在、メイン州を除く49の州とコロンビア特別区において、ストーキングに対処する特別の法律が制定されている。

イギリスでは、皇室をすら対象としたストーキングが問題となっていたが、1997年3月に、ストーキングを防止する法律が成立し、その一部が6月に施行されている。

我が国では、平成8年秋頃からマスコミがセンセーショナルに取り上げるようになるまでは、一般には知られていない言葉であり、厳密な定義はなされておらず、被害の実態も統計上明らかになってはいない。

しかしながら、筆者が、警察庁刑事局捜査第一課の協力を得て、全国警察において殺人、強姦、暴行、恐喝、脅迫、強要、窃盗、偽計業務妨害等の罪名で検挙した事件について若干の調査をおこなった結果をみても、明らかに、異常な執着心を持って、執拗に特定の被害者につきまとい、その過程で被害者を精神的に追い詰め、その行為がエスカレートしてより悪質な犯罪を敢行するという形態のものが散見された。

これらの行為が、現行の刑罰法規に触れる場合には、厳正に取締りをし、再発を防止できるよう力を尽くすのは、警察として当然の責務である。また、民事手続によっても、被害の深刻化を防ぐとともに、既に被った被害を回復することもある程度可能である。

しかし、これらの事件の被疑者をストーカーと呼ぶか否かはともかく、世上論じられているストーカーの特性が、当初は必ずしも違法な行為を行うとは限らず、仮に刑罰法規に触れる行為をしたとしても、個々の行為を取り上げれば軽微で可罰性が高いとは言えない場合も多く、したがって、周囲が犯罪として認識することが困難であり、捜査機関が検挙できる場合は希有であるという推測が成り立つとすれば、犯罪として警察が認識しているものの背後には、深刻な被害が横たわっているとも考えることも可能である。

平成8年来のブームとでも言える異常なストーカー熱の効用があるとすれば、次のようなことが挙げられるのではないだろうか。

① ストーカーの被害者に被害者適格を与えたこと

従来、男女間の痴情のもつれとして処理され、ともすれば警察の守備範囲外の事象として見られてきた事案について、警察活動により救済すべき被害者ではないかという問題提起をしたこと。

② 被害実態の深刻さを浮き彫りにしたこと

被害者が、犯罪等悪質、不当な行為により肉体のみならず、精神的、経済的な被害を受けている実態を明確に示すようになってきたこと。

③ 対策の必要性を訴えるような社会環境が醸成されてきたこと

そして、卑俗な用語例を用いれば、ストーカーという言葉が市民権を得つつあるとでもいえようか。しかし、現状は言葉のみが一人歩きし、被害実態の調査も有効な対策に関する研究もなされていない状況ではあるが、米英の法制度を概観することで、如何なる事象をストーキングと捉え、それに対する抑制策を講じていくかを模索する縁とするのが本稿の目的である。

(1) リンデン・グロス『ストーカー ゆがんだ愛のかたち』秋岡史記（祥伝社刊）5頁

(2) 後述の法律の内容のうち、刑事手続に関する部分について、1997年6月16日に施行され、民事手続に関する部分は、同8月現在、施行準備中である。

(3) 法令上、実務上の定義はないものの、特定の相手に愛されている、関係を持ちたい、復縁したい等の妄想に近い一方的な思い込みから、執拗につきまとい、手紙を出す、プレゼントをする等の合法的な行為から、脅迫、暴行、傷害、殺人等の犯罪へと行為をエスカレートさせていき、相手に精神的、経済的、肉体的被害を加えていく行為として認識されつつあると言ってよいように思われる。「執拗性」と「エスカレート」が本質的要素だとされ、行為者、被害者の性別を問わないが、女性の被害者が目立つためか、いわゆるセクシャルハラスメント類似の行為、又は男女関係のもつれであると一部に誤解されている面もあり、それが被害の深刻さを認識する目を曇らせているのではないかと憂慮される。

なお、ストーカー及びストーキングという言葉は、英語で、こっそり〈獲物・人〉の跡をつける、…に忍び寄るという意味の“stalk”から来ている。（研究社 新英和大辞典より）“stalker”は、その名詞で、忍び寄る者の意。

(4) 「現代用語の基礎知識」は、97年版で初めてこの言葉を取り上げており、そこでは、

「忍び寄るもの」。アメリカ映画『ケーブルガイ』の中に出てくる異常者の行動があらためてストーカー時代の恐怖をかきたてている。もともとは、猛獣や悪疫が知らぬ間に忍び寄ってくる（ストーク）という言葉からきたものであるが、見も知らぬ相手なのに実に親しい関係のように思い込んでまわりつく異常心理の犯罪者がこのところ急激に増えてきているという。世紀末の暗い病理とも決して無縁ではないと考えられるストーカーたちの跳梁跋扈は、われわれの心をますます暗くさせずにはおかない。「ストーカー」は「忍び寄る」とか「跡をつける」という意味のストーク (stalk) からきている。追いかけて回す人をストーカー (stalker)、その行為を、ストーキング (stalking) という。本来、その行動は相手から愛されているという勝手な思い込み、ないし妄想によるもので、恋愛感情の行き違いで生じるものではない。相手が全く見ず知らずの人間に付きまとうこともある。現実感の希薄な情報化社会が、自己中心的な妄想を膨らませやすくし、個人的情報の入手も容易で、ストーカーを急増させる要因となっている。アメリカでは女性の人権意識の高まりとともに社会問題化し、ほとんどの州で「ストーキング防止法」が制定されている。

と記述されている。

平成7年11月に、前掲リンデン・グロス『ストーカー ゆがんだ愛のかたち』秋岡史記（祥伝社刊）が、アメリカの被害の実態を明らかにして以降注目されはじめ、岩下久美子（ジャーナリスト）が雑誌『プレジデント』96年5月～7月号に『ヴァーチャル Love』として、日本の被害の実態に関するルポ結果を発表した後、今年に入ってから、宮元純（ライター）『ストーカーの恐怖』（中央書院刊）、春日武彦（精神科医）『ザ・ストーカー 愛が狂気になるとき』（祥伝社刊）、荒木創造（心理カウンセラー）『愛と狂気のストーカー』（同文書院）、町沢静夫（精神科医）『あなたの隣の“狂気”』（大和書院）、福島章（精神科医）『ストーカーの心理学』（PHP 研究所）、ベン・メレンデス、和田裕二（ライター）『図解 ストーカー対策マニュアル』（同文書院）などの書籍が立て続けに出版されており、社会の関心の高さを示している。

(5) 警察庁刑事局捜査第一課は、平成9年5月から6月にかけて、全国40道府県4方面本部に設置された「性犯罪被害110番」になされた相談を対象に実態調査を行った。その結果、平成9年1月から4月末日までの間に全く知らない者又は面識のある者（婚姻関係や恋人関係など1対1の好意をもった交際が過去にあった者は除く。）による「悪質つきまとい行為等事案」としてなされた相談の件数は24道府県で92件である。また同期間において全国で検挙、解決された刑事事件を分析した結果、事件の過程で悪質つきまとい行為等がみられたものは、54件（うち解決件数は1件）であった。この54件について面識の有無をみると、面識なしが29件、面識ありが25件、適用罪名をみると、殺人3件、強姦、強制わいせつ等16件をはじめ、放火、未成年者略取、業務妨害等多岐にわたる。

この調査結果を踏まえ、警察庁刑事局は平成9年6月30日に開催された全国性犯罪捜査指導官会議において、殺人、強姦等に至るおそれのある悪質なケースは、積極的に事件化するなど摘発を強化するよう指示した。

この会議における指示は、翌日の新聞各紙で報道され、警察が、従来の慎重な姿勢を一部見直し、ストーカー的被害への対処方針を出したのは初めてと紹介されている。(平成9年7月1日付、産経新聞、東京新聞、日本経済新聞、読売新聞。なお、6月28日付読売新聞夕刊にも「ストップ・ザ・ストーカーやっと本腰」の見出しの記事が掲載されている。)

なお、「性犯罪被害110番」は、平成8年の「被害者対策要綱」(平成8年2月1日警察庁次長通達)制定以降、強力に推進されている被害者対策の一環として全国の都道府県警察に設置されているものである。

被害者対策全般については警察学論集第49巻第4号(平成8年4月)の「特集・警察の被害者対策」参照

(6) 新聞報道(平成9年4月11日付読売新聞、平成9年4月12日付朝日新聞等)によれば、「横浜ストーキング被害者の会」が設立され、被害の実態調査を開始しているとのことである。

(7) 刑事事件から抽出した悪質なつきまといの事例のいくつかを挙げる。

【事例1】 居酒屋で知り合ったことをきっかけに、3年半にわたり、無言電話をするなどして、執拗につきまとい、被害者及びその家族、周囲の人間を精神的に追い詰めた事件

【事例2】 テレビのショッピング番組で見た女性アナウンサーに思いを募らせたが、思うようにならず、自分の悩みを解決するには殺すしかないと思い、ナイフで刺し殺した事件

【事例3】 大学のサークルで知り合った女学生に恋愛感情を抱いたが、交際の申込に失敗したため、ナイフで刺し殺そうとした事件

【事例4】 テレクラで女性を誘いだし、強姦したのちも継続的に情交関係を結ぶことを要求し、拒否されると、電話で脅迫したり、被害者の職場に押し掛けたほか、被害者の家に侵入し、貴金属、香水、ペルシャ猫等を盗んだ事件

【事例5】 見合いを断られた腹いせとして、約1年間、相手の男性の勤める会社に約1万6,000回(多いときで1日300回、少なくとも100回)にわたり、無言電話(応対しても無言で、そのまま切る行為)を繰り返した事件

【事例6】 小学校、高校時代の恩師の息子である被害者の経営する会社に対し、約2年間、約2万8,860回にわたり、無言電話(電話を取るや否や切る行為)を繰り返した事件

これらの若干の事例を分析する過程で、被疑者の特性等に注目すると次のような項目が抽出できる。

【犯行の動機】 ささいなことが端緒、自己を正当化する理由を見つける、相手が悪いと決めつける

【被疑者の性格】 プライドが高い。見栄っ張り。独りよがり。勝ち気。ネクラ。自己中心的、妄想性、粘着性、短絡的犯罪傾向

【被疑者の生育歴】 親の愛情不足又は溺愛による親離れ未終了

【攻撃対象】 本来の相手方から、その愛するものに攻撃が及ぶ

例 ペット、家族、親族、友人、知人(隣人、クラスメート)

(8) 現行法による可能な規制手法について大まかな整理をすれば、次のとおりとなろうか。

(1) 刑 事 法

刑法222条(脅迫：2年以下の懲役、30万円以下の罰金)、223条(強要：3年以下の懲役)、208条(暴行：2年以下の懲役、30万円以下の罰金、拘留、科料)、204条(傷害：10年以下の懲役、30万円以下の罰金、科料)、220条(逮捕及び監禁：3月以上5年以下の懲役)、176条(強制わいせつ：6月以上7年以下の懲役)、177条(強姦：2年以上の懲役)、199条(殺人：死刑、無期、3年以上の懲役)、130条(住居侵入等：3年以下の懲役、10万円以下の罰金)、174条(公然わいせつ：6月以下の懲役、30万円以下の罰金、拘留、科料)、230条(名誉毀損：3年以下の懲役、禁錮、50万円以下の罰金)、233条(偽計業務妨害：3年以下の懲役、50万円以下の罰金)、234条(威力業務妨害：3年以下の懲役、50万円以下の罰金)、235条(窃盗：10年以下の懲役)、261条(器物損壊等：3年以下の懲役、30万円以下の罰金、科料)

電波法109条1項(秘密漏洩、窃用：1年以下の懲役、50万円以下の罰金)

有線電気通信法14条1項(秘密侵害：1年以下の懲役、20万円以下の罰金)

軽犯罪法1条28号(追従等：つきまとい)、23号(窃視：のぞき)、20号(身体露出)：拘留、科料

公衆に著しく迷惑をかける暴力的不良行為等の防止に関する条例(東京都等)5条(粗暴行為の禁止)：5万円以下の罰金、拘留、科料

◎裁判例 東京地裁昭和54年8月10日判決(判例時報943号122頁)：嫌がらせ電話により精神衰弱に陥らせた行為が傷害罪に当たるとされた事例

(2) 民 事 法

民事保全法23条1項：係争物に関する仮処分のうち、不作為の仮処分平穩に生活する権利を被保全権利として、面会強要等禁止、立入禁止等、業務妨害等禁止仮処分等を求める

民法709条：不法行為による損害賠償請求(行為者)

同法715条、44条1項、415条：使用者の責任について不法行為による損害賠償請求、債務不履行による損害賠償責任(労働環境整備義務違反)

◎裁判例 東京地裁昭和52年12月26日判決(判例タイムズ362号257頁)：執拗かつ頻繁に電話を架けたことが違法だとして慰謝料の支払いを求めた事例

福岡地裁平成4年4月16日判決(判例時報1426号49頁)：いわゆるセクシャルハラスメントについて、行為者のみならず、使用者にも職場における人格権侵害を防ぎ、働きやすい環境を保つよう配慮する義務があるとして民法715条に基づき使用者の損害賠償責任を認めた事例

(9) 前掲春日武彦(精神科医)『ザ・ストーカー 愛が狂気になるとき』(祥伝社刊)は、「名前が付けられる、言葉が与えら

れる…それだけで万事が解決するはずもないけれど、少なくともそのような手続きが対処への第一歩になる、というわけである。そしてこのことはストーカーという現象に対しても同様であろう。ストーカーといった言葉が登場したからこそ、被害者はその異様な状況を他人へ説明することが容易となった。(247 頁)、「ストーカーという言葉が浸透することによって、やっと被害者は周囲に誤解されたり足を引っ張られることなく、同情されたり応援されるべき『まっとう』な被害者のポジションを得ることができたのである。(250 頁)」としている。

2 英国における「いわゆるストーキング防止法」(1997 年嫌がらせ行為保護法： the Protection from Harassment Act 1997) の概要

1 立法の経緯概略

既述のとおり、イギリスでは、1997 年 3 月 21 日、嫌がらせ行為保護法が成立した。しかし、道のりは平坦ではなかった。この前年に、労働党議員のジャネット・アンダーソンの提案したストーキング法案が議会で否決された後、マスコミを舞台に活発な議論が展開された。ストーキングを防止するために十分な法律が何故ないのかと主張する者もいる一方、万一、法案が通れば、イギリス市民の人権が危険にさらされるのではないかと危惧する者もいた。スージー・ランプルー・トラスト等⁽¹⁰⁾の民間団体が中心になって、被害者の実態調査をするともに、同年 3 月以降、精力的に反ストーキング・キャンペーンが繰り広げられ、5 月には、内務省が検討ペーパー (A Consultation Paper) を作成し、広く意見を募った。

検討ペーパーは、市民の日常生活に支障を及ぼさないようにしつつ、ストーキングの被害者保護のため有効な方策⁽¹¹⁾を探ることを目的として作成された。

本稿では、この検討ペーパーと成立した法律の条文を素材にして、立法の背景と法律の概要を紹介したい。⁽¹²⁾

(10) the Suzy Lamplugh Trust 個人の安全 (personal safety) に関する調査研究、市民への助言、政府等への助言を行うイギリスの民間団体。不動産鑑定士であったスージー・ランプルーが顧客を案内するため外出後、行方不明になった事件 (殺害されたとみられているが、遺体は発見されていない。) を契機に、その母親であるダイアナ・ランプルー (Diana lamplugh) が、1986 年に設立した。職場暴力、校内暴力等の問題に取り組み、今回の嫌がらせ行為保護法制定の原動力にもなった。

(11) このペーパーは、イングランドとウェールズにおける法制度の改革のみを対象としている。

(12) ジュリスト 1114 号 105 頁に、齋藤憲司「海外法律情報・『ストーカー法』の制定——1997 年ハラスメント防止法——」が掲載されている。

2 ストーキングの定義の困難性

現行法では、民事、刑事いずれにおいても、ストーキングの定義はなされていないが、一般に、他人に嫌がらせをする意図でなされたか、又は、現実にもそのような結果を及ぼしている一連の行為として認識されている。ストーカーの行為が深刻に憂慮されるようになって久しく、問題解決のためには特別の立法が必要であるとされてきた。ストーキングのうち、犯罪を構成するものは、現行法で対処できるが、十分な保護にはほど遠いというのが警察も被害者も共通の問題意識であり、政府もストーキングが社会に対する脅威であることを認識するに至った。

ストーキングの被害者は、家庭や、職場や、公共の場所で絶えず嫌がらせにさらされると不安や心痛で生活に支障を来すようになり、通常の生活も維持できないようになることもある。何年にもわたって嫌がらせを受けてきた被害者も珍しくない。

ストーキングの動機は複雑であるが、典型的には、相手から愛されている、被害者との間に何らかの関係が存在する、又はかつての関係を取り戻すことができるという思い込みから事件が発生していることが多い。ストーカーの妄想は、通常は 1 人の人間に向けられるが、攻撃対象は、被害者の家族や友人に向けられることもある。

ストーカーは、多様な手段を用いる。無言電話を架けたり、脅迫的文言を用いたり、暴行を振るったりするなど、それ自体違法な行為をする場合には、現行法で対処できる。しかし、明らかな脅迫ではなく、表面上は無害な行為は現在のところ法律に抵触しない。しかしながら、道路で後をつけたり、花を贈ったりする一見無害に見える行為も被害者の意思に反して執拗になされると脅威に変わることもある。「個々の行為の性質に関わりなく、その執拗さの故に被害者の心に大変な負担となり、脅威を感じさせる行為」というのがストーキングの特徴を示す一つの定義である。

もっとも、ストーカーの行為は、当初の平穏な行為から、迷惑な行為に変わり、制止されることなく放置されたら、暴行に変わる可能性もある。

ストーカーは、被害者を選ばない。あらゆる地位、階層、職業の人をターゲットにする。全国反ストーキング運動 (The National Anti-Stalking and Harrassment Campaign; NASH) の調査によれば、1994年1月から1995年11月までの間に7,000人を超える被害者が相談電話を架けてきたとされる。被害者は女性に限らないが、95%が女性であると推測されている。

3 現行法による対応とその限界

(1) 民事法の適用

the Domestic Violence and Matrimonial Proceedings Act 1976⁽¹³⁾ には、県裁判所 (county court) が、配偶者や同居人による嫌がらせ (molestation) に対して差止命令を出すことができるとする規定がおかれている。

the Domestic Proceedings and Magistrate's Courts Act 1978 や the Matrimonial Homes Act 1983 には、さらに手厚い保護が規定されている。

the Family Law Act 1996 は、救済範囲を、厳密な意味での家族間暴力から、同居の姻族間の暴力にまで拡大した。この法律に基づいて、嫌がらせ禁止命令 (a non molestation order) が出され、特定の行為又は嫌がらせ行為全般が禁止される。被告 (the respondent) が、命令に反して申立人 (the applicant) やその子供に対し、暴力を振るったり、脅迫したりした場合には、警察官が、合理的な疑いを要件として、無令状で逮捕することができる。裁判所は、裁判所侮辱により、長期2年の自由刑又は罰金を科す。

一般的に言えば、民事法は、不法な身体的接触 (assault and battery) による不法行為 (the tort of trespass to the person) や身体的傷害をもたらす過失 (negligence) という概念を用いて、個人の身体的自由 (the physical integrity) を保護している。また、不法侵入 (the tort of trespass to land) や生活妨害 (nuisance) により、財産権も保護している。

判例法も進展してきており、嫌がらせ (harassment) に関する判決もいくつか出され、法律家の間で議論が巻き起こっている。不法行為の新しい類型が出現したと指摘する者もいれば、現行の生活妨害の延長に過ぎないとするものもある。いずれにしても、現在、裁判所が精神的苦悩を引き起こす行為を制止するために差止命令による救済を積極的に行っているのは疑いのない事実である。

(2) 民事法の限界

民事裁判所の発する嫌がらせ禁止命令 (a non molestation order) による救済が可能だとしても、被害者がストーカーが誰であるかが分からなければ効果がなく、現にそのような事例が多い。また、the Family Law Act 1996 が、適用範囲を拡張しても、単なる友達や職場の同僚に対しては適用しようがない。

判例法は進展してきてはいるが、保護されるべき権利の基本も内実も明らかではない。生活妨害に関する法原理を通じて広く救済がなされているが、財産的権利をはじめとして十分な救済がなされているとは言い難い。例えば、職場にかかってくる嫌がらせ電話を止めようがない。

差止命令違反による裁判所侮辱の自由刑の長期は2年であり、ストーカーの行為を制止するには不十分であるという議論がなされている。さらに、警察は、民事法違反の捜査にあたっては極めて限られた権限しか与えられていない。特に、ストーカーの素性が被害者には分からない段階で特に問題とされている。

(3) 刑事法の適用

ストーカーの行為が、それ自体で犯罪を構成する場合は問題がない。

コモンロー上の平和破壊罪 (breach of the peace)⁽¹⁴⁾ として、警察がストーカーを裁判所に出廷させ、裁判所が出廷保証命令 (binding over)⁽¹⁵⁾ を出すこともある。

実定法では、the Public Order Act 1986 の4条、4条のA、5条が、ストーカーの行動に密接に関連している。

同法4条は、他人に直接の暴力が加えられるという恐怖心を起こさせる意図で、脅迫的で (threatening)、粗雑で (abusive)、侮辱的な (insulting) 言葉や振る舞いをするを犯罪としている。4条のAは、脅迫的で (threatening)、粗雑で (abusive)、侮辱的な (insulting) 言葉を発したり、振る舞いをして、意図的に他人に対して、煩わしさ (harassment)、驚愕 (alarm)、苦悩 (distress) を引き起こす行為を犯罪としている。

これらの犯罪の罰則は、長期6月の自由刑又は5,000ポンドの罰金である。

警察官は、罪を犯したことが合理的に疑われるときは令状なしで逮捕できる。

また、同法5条は、他人の近辺で (within the hearing or sight of)、脅迫的で (threatening)、粗雑で (abusive)、侮辱的な (insulting) 言葉を発したり、振る舞いをする又は治安を乱す (disorderly) 行為をして、嫌がらせ (harassment)、驚愕 (alarm)、苦悩 (distress) を被らせさせるを犯罪としている。罰則は多額1,000ポンドの罰金。警察官は、中止の警告後も犯行を継続しているときは、無令状で逮捕できる。

他の刑事法の中には、ストーキングの断片的な行為をカバーするものもある。

the Malicious Communications Act 1988 の1条(1)は、相手に苦悩 (distress) や不安 (anxiety) を与えることを意図して、下品 (indecent)、攻撃的 (offensive)、脅迫的な (threatening) 内容の手紙やその他の物品を送る行為を禁止している。

the Telecommunications Act 1984 は、下品で (indecent)、卑わいで (obscene)、威嚇的な (menacing) 通話をする、又は苛立ち (annoyance)、不便 (inconvenience)、不必要な不安を引き起こすような電話を執拗に架けることを犯罪としている。

また、近時、被害者が深刻な精神的被害を被っている場合には、重大又は現実の身体的被害を引き起こす暴行をしたとして、the Offences Against the Person Act 1861 に基づいてストーカーを起訴して成功を収めつつある。

判例では、多数の異なった女性に対し、執拗に無言電話を架け続けたことにより暴行罪で有罪とされた判決がある。学説では、暴行は身体に直接加えられたものでなければならないという議論もあるが、判例上、執拗に電話を架け、精神的危害を加えた者に対しては、暴行罪で対処しうることが確定している (ただし、この場合、被害を受けたことについての医学的証明が必要である)。

(4) 刑事法の限界

the Public Order Act 1986 の4条及び4条のAは、直接の暴行が加えられるか、煩わしさ (harassment)、驚愕 (alarm)、苦悩 (distress) を引き起こされると被害者に思わせることを、ストーカーが意図して (intended) 行ったときのみ、その行為は犯罪となるとしている。

the Malicious Communications Act 1988 は、送られた品物が、下品 (indecent) であるか又は著しく攻撃的

(grossly offensive) でなければならず、また、送り主の目的が、相手に苦悩 (distress) や不安 (anxiety) を与えることを意図してなされたものであることが証明されなければならないとしている。したがって、ストーカーが、挨拶状や花やその他被害者が欲しくもない贈り物を絶えず贈り続けた場合、そのような意図を証明するのは困難である。また、the Telecommunications Act 1984 の 43 条は、公共の電気通信の不正利用を犯罪としており、卑わいで、執拗な通話を規制するのに明らかに有用であるが、ストーキングの一面しか捉えられない。

the Offences Against the Person Act 1861 の 20 条の精神的暴行に関する近時の判決は、ストーキングに対処する上での刑事法の重要かつ有益な適用例を示すものではあるが、精神的被害の程度が身体的被害に比肩し得るほど重大なものでなければならぬとしており、一般的な先例としては機能しない。被害者は、法が有効な救済の手を差し延べてくれるために、被害の程度を深める必要はなく、ストーカーの行為が重大な被害をもたらす前に有効な手だてを打つことこそが重要なのである。

- (13) 民事事件を扱う下位裁判所 (inferior court)。離婚事件など家事事件についても一定範囲で管轄権を持つ。イングランドとウェールズを約 50 の circuit (管轄区) に分け、それぞれ 1 名以上の裁判官がおかれ、全域を約 300 の district (裁判区) に分かち、各地で少なくとも月 1 回開かれる。(田中英夫編集代表「英米法辞典」東大出版会の “county court” の項より)
- (14) 不法集会、争乱、名誉毀損など公共の平和を乱すいっさいの犯罪を含む (前掲「英米法辞典」の “breach of the peace” の項より)。
- (15) 裁判所が当事者に対して、出廷宣誓書あるいは保証金の提出を命じること (前掲「英米法辞典」の “binding over” の項より)。

4 立法上の問題点——ストーキングの定義

刑事法によってストーカーの行為をカバーする際の最大の問題点は、定義である。規制対象としての「ストーキング」というものを、法律用語で容易に定義し、禁止するのは非常に困難である。ストーキングを規制する新しい法律の射程範囲が、慎重に定められないと、無辜の人々の日常生活まで犯罪化してしまう危険がある。法律は、全ての人に適用があるため、明確、かつ正確でなければならず、特定の個人に対してのみ適用されるよう制定されてはならないためである。

ストーカーの行為の多くは、道路を行き来し、街角で立っているなど、それ自体では、無害なものである。ストーキングに対する新規立法は、例えば、取材中のジャーナリストや宗教活動家、集金人、政治運動家などには適用されないように配慮する必要がある。合理的に考えれば迷惑だとは考えられないような状態で、無害な活動をする人や真摯な気持ちで他人と関係を持ちたいと願う人の人権を危険にさらさないようにしながら、ストーカーの行為に網をかけることが難しいのである。

5 立法の方向性

イギリス政府は、現行法がストーカーの被害者に十分な保護を与えていないという反省から、正当な活動をする市民の権利を守りながら、裁判所が、ストーキングの威嚇に対してより適切に対処できるようにするため、現行の民事、刑事の法律にどのような改正を加えるべきかを検討してきた。

導入される手法は、ストーキングの有効な抑止策として機能しなければならず、一旦、行為が行われた場合には、その被害者に対する有効な救済策として機能するものでなければならない。また、問題がエスカレートすることを防止するために、早期に裁判所が介入できるように、早急に対応措置が取られなければならない。

この観点から、現行の民事、刑事法の進展を踏まえたアプローチが必要であると判断された。民事法の領域拡大は、ストーカーの行動の早期の抑制措置として機能するものでなければならず、刑事法は、行為がなされた場合に、十分な応報を加え、将来の抑止策として機能するのにふさわしい犯罪と刑罰を備えたものでなければなら

ないとしている。

6 法律の内容

この法律は、1997年嫌がらせ行為保護法 (the Protection from Harassment Act 1997) という。全部で16条からなり、1条から7条までがイングランドとウェールズに適用される部分、8条から11条までがスコットランドに適用される部分、12条以下の本法の適用範囲、施行期日等に関する部分が共通部分である。北アイルランドには適用されない⁽¹⁶⁾。

(1) 目的と特色

この法律は、ストーカー、迷惑な隣人、人種的虐待者 (stalkers, nuisance neighbours, racial abusers) などから、嫌がらせを被る被害者を保護することを目的としている。

特色は、2つの刑事罰則と民事的救済措置を創設したことである。

(2) イングランドとウェールズに適用される部分の解説

① 禁止行為

第1条は、Prohibition of harassment というタイトルで、嫌がらせの禁止行為を定める。

何人も、他人に嫌がらせ (harassment) を被らせるもので、かつ、他人の嫌がらせになることを知っているか (know) 又は当然知っているべきである (ought to know) という一連の行為 (a course of conduct) をしてはならない⁽¹⁷⁾。

ただし、①犯罪予防又は犯罪捜査の場合、②法令上の根拠に基づいている場合、③一連の行為をすることが合理的であると認められる特別の状況にある場合はこの限りではないとされる。(同条(1)、(3))

ここで、「知っているべきである (ought to know)」というのは、同じ情報を有している合理的人間 (a reasonable person) ならば一連の行為が他人の嫌がらせになると考えるであろうことを指す。(同条⁽¹⁸⁾(2))

② 刑事的制裁

刑事的制裁は、重度の違反 (a high level offence) の場合と軽度の違反 (a lower level offence) の場合に分かれる。

重度の違反とは、被害者に身体の安全について恐怖心を与えるような重大な嫌がらせ行為をした場合をいい、長期5年の自由刑 (imprisonment) 若しくは無制限の罰金又は併科の罪になる⁽¹⁹⁾。

第4条は、Putting people in fear of violence というタイトルで、その(1)は、その一連の行為によって、少なくとも2回、他人に対して、暴力が振るわれるのではないかと恐怖心を引き起こさせた者は、有罪とされるとしている。ただし、その一連の行為によって、他人に恐怖心を引き起こすことを、知っているか (know) 又は当然知っているべきである (ought to know) ということを要件としている。

ここで、知っているべきであるというのは、同じ情報を有している合理的人間 (a reasonable person) ならば一連の行為が他人に恐怖心を引き起こすと考えるであろうことを指す。(同条(2))

つまり、被害者に暴力を振るわれるのではないかと恐怖心を起こさせることについての故意は必要ない。起訴に際しては、分別のある人間ならば、このような結果をもたらすということが認識できる状況で当該行為が行われたということのみを立証すれば足りる。

適用の除外事由が規定されており、①犯罪予防又は犯罪捜査の場合、②法令上の根拠に基づいている場合、③一連の行為をすることが自己又は他人の生命、身体又は財産を保護するため合理的であると認められる場合が列挙されている。(同条(3))

法定刑は、正式起訴の場合 (on conviction on indictment) は、長期5年の自由刑若しくは無制限の罰金又

は併科、即決処分の場合 (on summary conviction) は、長期6月の自由刑若しくは多額5,000ポンドの罰金又は併科である。⁽²⁰⁾

正式起訴されて、陪審で無罪とされた場合にも、後述の軽度の違反として有罪とされる可能性がある。(同条(5))

軽度の違反とは、暴力を振るわれるのではないかという恐怖心に至らなくとも、不安や心痛で生活に支障を来すような効果 (devastating effects) をもたらす嫌がらせ行為をいい、長期6月の拘禁刑若しくは5,000ポンドの罰金又は併科の罪になる。

第2条は、Offence of harassment というタイトルで、その(1)は、第1条に違反して、一連の行為をしたものは、有罪とされるとしている。

この場合も、被害者に嫌がらせを加えようということについての故意は必要ない。起訴に際しては、分別のある人間ならば、このような結果をもたらすということが認識できる状況で当該行為が行われたということのみを立証すれば足りる。

法定刑は、即決処分 (on summary conviction) による処理のみであり、長期6月の自由刑若しくは多額5,000ポンドの罰金又は併科である。

いずれの犯罪も、逮捕可能犯罪 (arrestable) とされ、無令状での逮捕及び捜索が許される。⁽²¹⁾

③ 民事的救済措置

ア 民事的救済措置として、被害者の請求により、軽度の違反行為をやめさせるための差止命令がある。この命令は、既に被害者に苦痛 (distress) を与えているか、又は放置されれば将来苦痛を与えることが予想される行為に適用され、ストーカーが被害者に電話をかけるのを禁止したり、隣人が罵詈雑言を浴びせるのを禁止したりするような内容の命令が発せられる。命令違反は、犯罪（長期5年の自由刑若しくは無制限の罰金又は併科）であり、逮捕も可能である。このほか、被害者が嫌がらせ行為により被った精神的苦痛や財産的被害等に関する損害賠償も、民事的救済措置としてあげられる。

刑事手続が進められている間であっても、この民事的手続をとることは可能である。

第3条は、Civil remedy というタイトルで、1条の禁止行為に現実に違反しているか、又はその恐れがある場合には、被害者が民事訴訟で訴えることができるとし（同条(1)）、嫌がらせによって被った不安 (anxiety) や経済的損失 (financial loss) に対して損害賠償 (damages) が認められる（同条(2)）ほか、**差止命令 (injunction)** について規定している（同条(3)~(5)）。⁽²²⁾

⁽²³⁾ 裁判所が、被告 (the defendant: ストーカー) の行う原告 (the plaintiff: 被害者) の嫌がらせになる行為を規制する目的で差止命令を発したにもかかわらず、被告が差止命令によって禁じられた行為をしている場合は、原告は、被告の逮捕令状の発布 (the issue of a warrant for the arrest) を、その裁判所の裁判官に対して請求することができる。

命令違反の法定刑は、正式起訴の場合 (on conviction on indictment) は、長期5年の自由刑若しくは無制限の罰金又は併科、即決処分の場合 (on summary conviction) は、長期6月の自由刑若しくは多額5,000ポンドの罰金又は併科である。

イ また、裁判所は、犯人が更に嫌がらせを継続することを防ぐために、有罪決定後、刑の宣告を待たずに、**緊急差止命令 (restraining orders)** を発することができる。⁽²⁴⁾

この命令違反は、長期5年の自由刑若しくは無制限の罰金又は併科の罪になる。

第5条は、Restraining orders というタイトルで、重度（4条）又は軽度（2条）の違反の罪により、刑の

宣告又は有罪決定をした裁判所は、嫌がらせ又は暴力を振るわれる恐れを引き起こす行為から被害者等を保護するため、被告人に対し、必要な事項を命令によって禁止することができる (prohibit the defendant from doing anything described in the order) とする。

被告人が、合理的な理由なく、この命令において禁止された行為を行った場合は、有罪とされる。(同条(5))

命令違反の法定刑は、正式起訴の場合 (on conviction on indictment) は、長期5年の自由刑若しくは無制限の罰金又は併科、即決処分の場合 (on summary conviction) は、長期6月の自由刑若しくは多額5,000ポンドの罰金又は併科である。

この緊急差止命令 (restraining orders) は、刑事裁判所で発することができる点で、民事裁判所の管轄である通常の差止命令 (injunction) と異なる。ストーキングに対して、この命令制度が創設されたことで、刑事手続きによる規制と民事手続きによる規制の結びつきが一層強くなったものといえる。

また、命令違反に対しては、緊急差止命令及び差止命令ともに法定刑が長期5年の自由刑とされたことから、前述の1984年警察及び刑事証拠法 (the Police and Criminal Evidence Act 1984) 第24条により、無令状逮捕も可能となった。

我が国の制度に例えて言えば、民事保全法23条1項(係争物に関する仮処分)に基づく面会強要等禁止をはじめとする不作為の仮処分の違反に対して罰則が付されるとともに、捜査機関に広範な捜査権限が付与されたものとしてイメージすることができようか。

④ 適用除外

1条(3)及び4条(3)は、適用除外を定めているが、さらに、12条は、国務大臣 (the Secretary of State) が、①国防 (national security)、②連合王国の経済的福利 (the economic well-being)、③重大犯罪の防止又は捜査に関連して、特定の機会に特定の人物によって、女王の名においてなされたことを証明する (certify) 場合には、その証明書を証拠として、本法を適用しないとしている。

(3) スコットランドに適用される部分

検討ペーパーによれば、スコットランドでは、他人を驚愕させ (alarm)、狼狽させ (upset)、煩わしさを与える (annoy) など通常ストーキングとして捉えられる行為は、コモンロー上の平和破壊罪として犯罪とされている。したがって、本法では、民事的救済措置に関する規定のみが置かれている。

8条は、Harassmentというタイトルで、その(1)で禁止行為について規定する。すべての人は、嫌がらせ (harassment) を受けない権利を有しており、したがって、他人に嫌がらせを被らせるものであり、かつ、①他人に嫌がらせを被らせることを意図したものであるか、又は②合理的な人間であれば、他人に嫌がらせになることが明らかに分かるような状況でなされる一連の行為 (a course of conduct) ⁽²⁵⁾ をしてはならない、としている。

同条の(2)は、民事的救済措置について規定する。(1)の禁止行為に現実には違反しているか、又はその恐れがある場合には、被害者が民事訴訟で訴えることができるとしている。

嫌がらせ訴訟 (an act of harassment) ⁽²⁶⁾ と呼ばれるこの訴訟では、損害賠償のほか、差止命令 (interdict) 又は「非嫌がらせ命令 (non-harassment order)」というストーキング行為の禁止命令を求めることができる、とする。

ただし、この民事訴訟において、①法令上の根拠に基づいている場合、②犯罪予防又は犯罪捜査の場合、③特別の状況の下で合理的とされる場合は、抗弁 (a defence) となる (同条(4))。

この非嫌がらせ命令 (non-harassment order) は、他人に嫌がらせをする行為で有罪とされた場合に、検察官から裁判所にその発出を請求することができる⁽²⁷⁾ とされる。(11条)

非嫌がらせ命令 (non-harassment order) は犯罪とされ、その法定刑は、正式起訴の場合 (on conviction on indictment) は、長期 5 年の自由刑若しくは無制限の罰金又は併科、即決処分の場合 (on summary conviction) は、長期 6 月の自由刑若しくは多額 5,000 ポンドの罰金又は併科である。

(16) スコットランドでは、イングランドとの合併前から大陸法系に属する独自の法が行われていた。Union with Scotland Act 1706 [1707] (スコットランド合併法) により、Great Britain が成立し、その国会がイギリス、スコットランド双方に対して立法権をもつものとされたが、それぞれの法は、維持され、国会の法律は、双方に適用されるか否かを示すものとされた。実際には、スコットランドに対しては、法律に特別の規定がある場合にのみ適用されるものとされている。その結果、今日でもスコットランドの法は、イングランドとウェールズで行われている法と基本的に異なることが多い。(前掲「英米法辞典」の“Scots law”の項より)

従って、本法の 8 条から 11 条までが、「法律の特別の規定」ということになる。

また、北アイルランドに適用されないことは、14 条に明記されている。

(17) ここで、「嫌がらせ (harassing)」とは、人を驚愕させること (alarming) 又は苦悩を引き起こすこと (causing the person distress) を含む。(7 条(2))

「一連の行為 (a course of conduct)」とは、少なくとも二回以上の行為をいう。(同条(3))

「行為 (conduct)」とは、言語 (speech) を含む。(同条(4))

(18) 合理的人間 (a reasonable person) とは、不法行為ないし刑法において、行為者の有責性を判定するための基準とされる仮定の人物。平均的な注意力、行動力、判断力をもって行為する人物で、例えば、ある行為者がその状況のもとで通常人の払う注意を怠ったかどうか (過失の有無) を判定する場合に基準とされる。(前掲「英米法辞典」の“reasonable person”の項より)

(19) imprisonment とは、我が国の刑法の懲役、禁錮、拘留のすべてを含む概念であり、自由刑と訳す。

(20) イギリスでは、犯罪を、その性質・軽重に従って、indictable offense (正式起訴状による刑事事件) と summary offense (略式起訴状による刑事事件) とに分けている。

indictable offense とは、indictment (正式起訴状) によって起訴された犯罪という意味であり、Crown Court (刑事法院) で、陪審による裁判を受ける。murder (謀殺)、rape (強姦)、robbery (強盗) がその例である。

summary offense とは、information (略式起訴状) によって起訴された犯罪であり、magistrates' court (治安判事裁判所) で裁判される。

陪審の審理によらなければならない点が、両者の大きな違いである。

いわゆる高度な違反の刑事的制裁のうち、正式起訴され、陪審が、その罪としては無罪とした場合であっても、軽度な違反として有罪とすることがあるというのは、この種行為の類似性、連続性を示すものと言えよう。

どの犯罪がどちらに当たるかの区別は複雑だが、制定法の規定により、indictable offense 又は summary offense のいずれのタイプの事件としても審理する犯罪 (hybrid offense: 選択的審理方法の犯罪) というカテゴリーがあり、上記の表の刑事的制裁のうち、双方の刑罰が記載されているものは、この法律 (Protection from Harassment Act 1997) の規定により定められた hybrid offense ということになる。(前掲「英米法辞典」及び田中英夫著「英米法総論 (上) (下)」東京大学出版会より)

(21) 逮捕可能犯罪 (arrestable) とは、1984 年警察及び刑事証拠法 (the Police and Criminal Evidence Act 1984) 第 24 条に定義されており、無令状逮捕の要件も定められている。

同法の邦訳及びその制定の背景については、法務大臣官房司法法制度調査部編 (三井誠・井上正仁ほか「イギリス刑事司法研究会」訳)「イギリス警察・刑事訴訟法 イギリス犯罪追迫法」法曹会 (昭和 63 年 5 月) に詳しい。

また、田中康郎「英国の犯罪情勢と刑事司法改革の最新動向」司法研修所論集 81 号 (平成元年 7 月)、土屋正三「イギリスの新『警察及び刑事証拠法』略説(1)~(9)」警察研究 56 巻 11、12 号、57 巻 2 号、58 巻 1、3、4、5 号 (昭和 60~62 年)、同「イギリスの新『警察及び刑事証拠法』(1)(2)」警察研究 56 巻 3、4 号 (1985 年) 及び森雅仁「英国における捜査手続(1)~(4)—1984 年警察及び刑事証拠法 (PACE) を中心として (概説) —」警察学論集第 43 巻第 7、9、11、12 号 (平成 2 年) にも、同法及び英国の刑事司法手続について詳しい説明がなされている。

右記邦訳等によれば、逮捕可能犯罪とは、次のものをいう。

(a) 絶対的法定刑に当たる罪 (適用される罰則が法律で確定されている犯罪)

(b) 前科を有しない 21 歳以上の者につき 5 年の拘禁刑を科すことができる罪、又は、1980 年治安判事裁判所法第 33 条の制限がなければ 5 年の拘禁刑を科すことができる罪

(c) (i) 1979 年関税間接税管理法第 1 条第 1 項に掲げる関税間接税に関する法律に基づいて逮捕することができる犯罪

(ii) 1911 年国家機密法及び 1920 年国家機密法の定める罪で、これについて科すことができる拘禁刑の期間を基準にすれば逮捕可能犯罪に当たらないもの

(iii) 1956 年性犯罪法第 14 条 (女子に対する強制わいせつ)、第 22 条 (女子に売春をさせる) 又は第 23 条 (21 歳未満の女子の売春の周旋) の罪

(iv) 1968 年盗犯法第 12 条第 1 項 (自動車又はその他の乗物の無権限使用等) 又は第 25 条第 1 項 (窃盗用具の携帯等) の罪

(v) 1889 年公共団体汚職取締法第 1 条 (職務に関する収賄) 又は 1906 年汚職防止法第 1 条 (仲介者を介する贈収賄) の罪

(d)(c)の(i)から(iv)に当たる罪の共謀罪、未遂罪、そそのかし、補助、助長、助言又は周旋の罪

逮捕可能犯罪とされれば、警察官のみならず、私人も令状なしに逮捕ができることとなる。その要件は、次のとおり。(前掲邦訳及び前掲森論文(3)133頁)

a 私人による無令状逮捕

i 現に逮捕可能犯罪を行っている者

ii 現に逮捕可能犯罪を行っていると思われる合理的な理由のある者

iii 逮捕可能犯罪が既に行われたときに、その罪の犯人又はその罪の犯人であると疑われる合理的な理由のある者

b 警察による無令状逮捕

上記 a の要件のほか、

i 逮捕可能犯罪が既に行われたと疑う合理的な理由のある場合に、その罪の犯人であると疑われる合理的な理由のある者

ii 逮捕可能犯罪をまさに行おうとしている者、又は、逮捕可能犯罪をまさに行おうとしていると思われる合理的な理由のある者

重度の違反は、法定刑が長期5年の自由刑であるので、上記(b)により、逮捕可能犯罪となり、軽度の違反については、本法第2条(3)で、1984年警察及び刑事証拠法 (the Police and Criminal Evidence Act 1984) 第24条の(2)に、本法第2条違反が追加され、逮捕可能犯罪とされた。

さらに、同法第17条(1)(b)で、逮捕可能犯罪により人を逮捕する場合には、警察官は、無令状で、家宅等に立ち入り、捜索を行うことができるとされている。

(22) injunction とは、被告に一定の行為をなすことを禁じたり、すでに生じた違反状態の排除のために一定の作為を命じる裁判所の命令のことである。この injunction は3種類あり、①訴訟の終結段階で出される permanent injunction (本差的差止命令)と、②終結前であっても、相手方への通知と審理を経て暫定的な措置として出される preliminary injunction (暫定的差止命令)と、③さらに相手方に対する通知もなく、一方的な申立てに基づいて出される緊急性格的な temporary restraining order がある。(前掲「英米法辞典」の“injunction”の項より)

(23) 高等法院 (the High Court of Justice) 又は県裁判所 (a county court) をいう。高等法院とは、イギリスの第一審の一般的管轄権をもつ通常裁判所で、県裁判所等下位裁判所 (inferior court) の下した裁判に対する上訴審としても裁判する。(前掲「英米法辞典」の“High Court of Justice”の項より)

(24) この緊急差止命令は、刑の宣告後、又は有罪決定後刑の宣告までの間であっても、被告人が、嫌がらせ行為又は暴力を振るわれるという恐怖心を被害者に起こさせるような行為をする恐れがある場合に、被害者を保護するために裁判所が発する命令であり、前記(22)の injunction のうち③のタイプの差止命令に当たる。

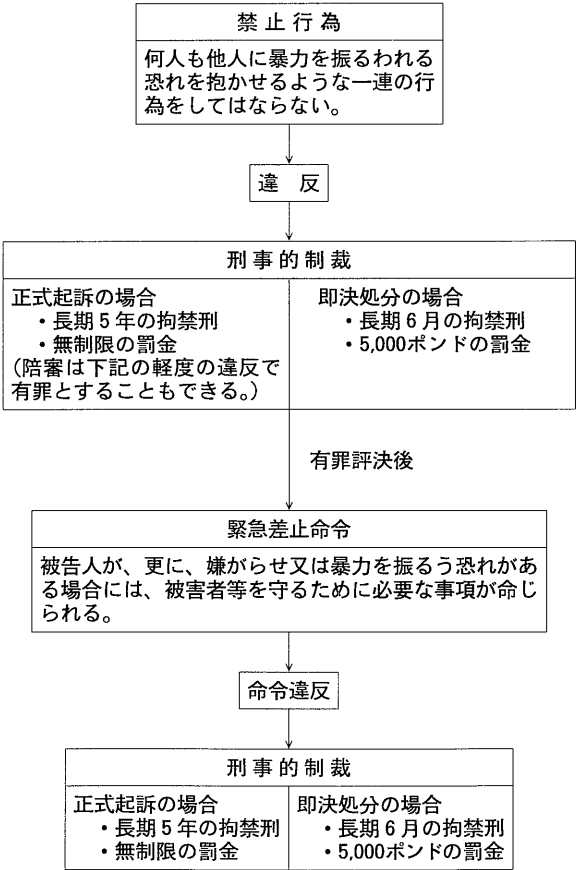
(25) 行為 (conduct) には言論 (speech) を含み、嫌がらせには、驚愕 (alarm)、苦悩 (distress) を引き起こすことを含む。また、一連の行為 (a course of conduct) とは、行為が少なくとも2回なされなければならない。(同条(3))

(26) この損害賠償には、嫌がらせによって被った不安 (anxiety) や経済的損失 (financial loss) の賠償も含まれる。

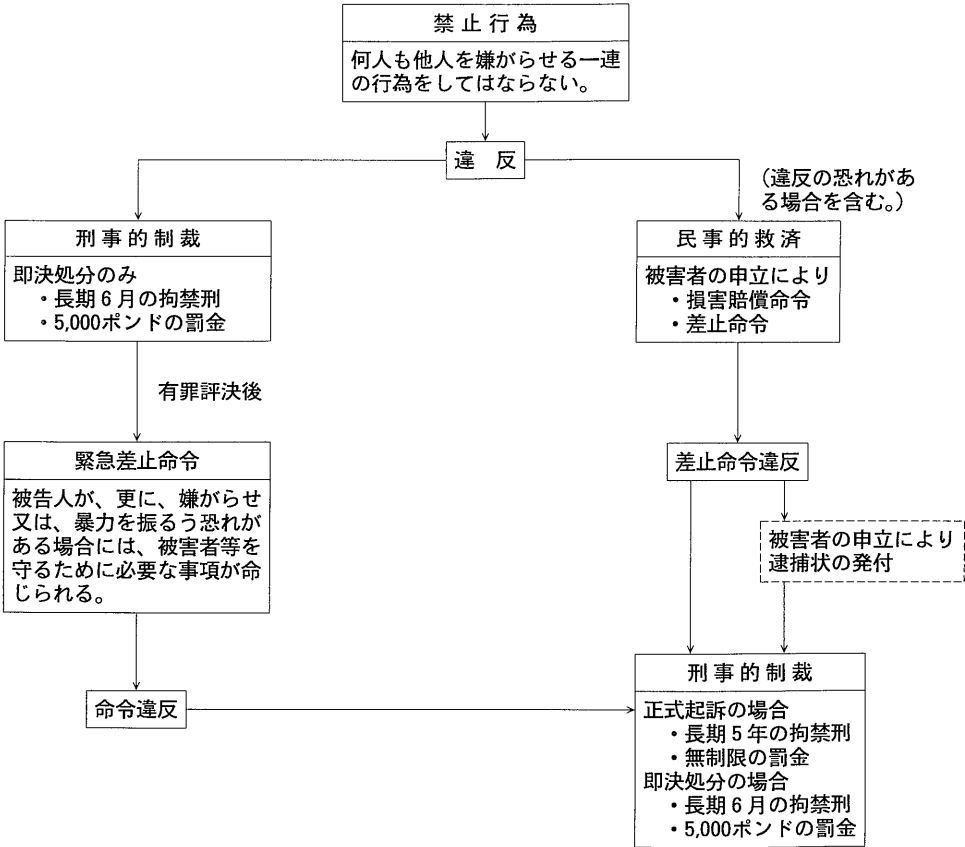
(27) 11条は、the Criminal Procedure (Scotland) Act 1995 の234条を改正している。

次頁に、イングランドとウェールズに適用される部分の概略図を示す。

暴力を振るわれる恐れを抱かせる行為の禁止違反の手の続の流れ（いわゆる重度の違反の場合）



嫌がらせ行為の禁止違反の手の続の流れ（いわゆる軽度の違反の場合）



3 米国におけるストーキング防止法制度の概要について

1 米国におけるストーキング防止法制定の経緯

米国においては、20 年も前から、有名人を狙うストーカーについての調査がなされていたとされるが、1989 年の女優レベッカ・シェーファーの殺害、トーク番組のホスト役デヴィッド・レターマンに対するファンの執拗な嫌がらせ行為等を契機として、1990 年、カリフォルニア州において、全米で初めてのストーキング防止法が制定された。その後 2 年以内に 30 の州等で同様の法律がつくられ、現在、メイン州を除く 49 の州とコロンビア特別区において、ストーキングに対処する特別の法律が制定されている。⁽²⁸⁾⁽²⁹⁾⁽³⁰⁾⁽³¹⁾

1993 年 9 月には、全米刑事司法協会 (NCJA) が、各州の政策立案者と司法関係者を支援するためにストーキング防止法のモデル法案を策定し、その結果、州の立法作業が促進されるとともに、既に制定していた 17 の州においても、これを受けて、既存の法律の改正作業を進めた。⁽³²⁾⁽³³⁾⁽³⁴⁾⁽³⁵⁾

本資料では、同協会が、各州の立法者、政策立案者及び刑事司法関係者に対し、モデル法案を普及させるために作成した報告書及び同協会の開催したセミナーの概要報告書の一部を抜粋して紹介する。⁽³⁶⁾⁽³⁷⁾

(28) リンデン・グロス『ストーカー ゆがんだ愛のかたち』秋岡 史訳 (祥伝社) 5 頁

(29) アメリカにおけるストーキングに関する正確な統計は見あたらないが、イリノイ州の法務総裁の報告書によれば、合衆国で約 20 万人のストーカーが存在するとされている。

なお、1995 年に発表された FBI の統計によれば、全米で殺害された女性の少なくとも 30% が、親密な関係にあった男性パートナーによって殺されたとされている。

また、97 年 4 月 1 日付け International Herald Tribune 紙によれば、1990 年から 94 年にかけてニューヨーク市で殺害された 16 歳以上の女性 1,156 人の記録を調査した結果、犯人との関係が判明した 484 人のうち、約半数が現在又は元の配偶者やボーイフレンドによって殺されていることが分かったとされている。同紙は、アメリカ全体ではその数は 40% になり、男性被害者の場合の 6% に比べて際だった特徴を示しているとも伝えている。

(30) 1992 年には、アラバマ、アリゾナ、コネチカット、デラウェア、フロリダ、ハワイ、アイダホ、イリノイ、アイオワ、カンザス、ケンタッキー、ルイジアナ、マサチューセッツ、ミシガン、ミシシッピ、モンタナ、ネブラスカ、オハイオ、オクラホマ、ロードアイランド、サウスカロライナ、サウスダコタ、テネシー、ユタ、バージニア、ワシントン、ウェストバージニア、ウィスコンシン、の 28 州とコロンビア特別区が制定した。ただし、アリゾナは、嫌がらせ防止法 (harassment statute) であり、ストーキングという用語は用いていない。

翌 1993 年には、アラスカ、アーカンソー、ジョージア、インディアナ、メリーランド、ミネソタ、ミズーリー、ネバダ、ニューハンプシャー、ニュージャージー、ニューメキシコ、ニューヨーク、ノースカロライナ、ノースダコタ、オレゴン、ペンシルバニア、バーモント、ワイオミングの 18 州が制定し、1995 年には、コロラド、テキサスが制定して、現在、メインのみが残された州である。

(31) メイン州だけがストーキングに対処する特別の法律をもたない唯一の州であるが、ストーキングに対処するためテロ脅迫法 (terrorizing statute) を適用するとともに、その被害者を保護するために保護命令を出せるように 1993 年に保護命令法 (protective order statute) を改正した。

(32) 全米刑事司法協会 (National Criminal Justice Association) とは、犯罪の抑制と公共の安全に関する事項について、各州を代表して検討を進める非営利機関であり、1971 年に設立された。

メンバーは、州の代表として州知事から任命された行政部の公務員を中心とし、その他、州、地方自治体の刑事司法関係者、警察長、裁判官、検察官、弁護士、矯正職員、教育者、研究者から構成される。

主要な任務は、刑事司法分野における公共政策の形成に寄与することであり、司法省 (Department of Justice) の委託研究を行うほか、全米州知事協会 (National Governors' Association) の刑事司法分野におけるアドバイザーとしての役割も果たす。

近年の研究課題は、本稿で紹介するストーキング防止法のモデル法案の策定、少年の銃器規制に関する各州の法律の分析、州の刑務所に収監されている外国人犯罪者の国外退去手続の促進等である。

(33) 1993 年会計年度の商務省、司法省、国務省、裁判所及び関係機関歳出予算法によって、国立司法研究所 (National Institute of Justice : 司法省の一機関) が、執行可能で憲法論議にも耐えるストーキング防止法のモデル法案を策定することとなり、同協会の指揮監督を受けて、全米刑事司法協会 (NCJA) が、この業務を行っている。

(34) 17 の州とは、アイオワ、バージニア、ユタ、ウィスコンシン、アラバマ、カリフォルニア、コロラド、イリノイ、カンザ

ス、ルイジアナ、ノースカロライナ、オクラホマ、ロードアイランド、サウスカロライナ、サウスダコタ、ワシントン、ウェストバージニアの各州である。

アイオワ、バージニア、ユタは、モデル法案の用語に合わせて改正をした。ウィスコンシンは、モデル法案と同様の規定を盛り込んだが、暗黙の脅迫に関する規定は除外した。

(35) 州の立法を促すとともに、連邦法で規制してはどうかということも検討されたが、社会的に目立ち、話題性のある犯罪事象は何でも「連邦化 (“federalizing”）」しようとする近時の傾向に懸念が示され、ストーキング規制立法の制定準備及び執行に当たるのは、州や地方政府が最も適しているという結論に達した。

(36) “Project to Develop a Model Anti-Stalking Code for States”と題するこの報告書には、モデル法案の条文と起草中に生じた問題点に関する解説が掲載されている。

(37) この報告書は、“Regional Seminar Series on Implementing Antistalking Code Monograph”というタイトルで、前報告書作成後に行われた地域セミナーで議論された問題点の概要も含まれている。

2 モデル法案の概要

(1) 目 的

ストーキング防止法のモデル法案は、全米刑事司法協会 (NCJA) が、ストーキング問題に法律的に対処するため、憲法に適合し、かつ、執行可能な法的枠組みを追求することを目的として作成したものである。

(2) 内 容

このモデル法案は、ストーキングを重罪とし、犯罪の重大性に見合った刑罰を科するとともに、刑事司法関係者に、逮捕、訴追及び刑の宣告をする権限と法的手段を与えることを各州の立法者に促すものである。

条文は、用語の定義とストーキング罪として処罰される行為から構成されている。

まず、ストーキング罪として処罰するには、その行為が、次の3つの要件を満たしていなければならないとされている。

- ① ある特定の人物に対し、通常の判断能力を有する一般人 (a reasonable person) であれば、自分やその直接の家族 (immediate family) の生命、身体の安全に関する恐怖心を抱くのがもっともであると思われるような一連の行為を意図的に継続し、かつ、
- ② その特定の人物が自分やその直接の家族の生命、身体の安全に関する恐怖心を抱くのもっともであるような状況に陥るであろうことを、知っていたか又は知っていたはずであり、かつ、
- ③ その行為が、その特定の人物に、自分やその直接の家族の生命、身体の安全に関する恐怖心を抱かせたこと。

つまり、通常人であれば恐怖心を感じるような一連の行為を、それと知りながら行い、実際に怯えさせたことをストーキングとして捉えることとしている。

(3) 憲 法 問 題

ストーキング防止法の立法に当たって、クリアしなければならない憲法上の難問が二つある。一つは、当該法律が、合衆国憲法修正第1条で保障された表現の自由に関する人権を侵害しないか否かである。ストーキング防止法は、州の法律ではあるが、州の人民は、修正第14条の適正手続条項 (due process clause) を通じて、修正第1条の保護を受けると解釈されているため問題となる。⁽³⁸⁾⁽³⁹⁾

二つ目の問題は、修正第5条の適正手続 (due process) に関する人権を侵害しないか否かである。

① 表現の自由 (Freedom of Expression)

ストーキングは、被害者に対するストーカーの感情表現を含む場合も多い。したがって、ストーキング防止法は、当該行為が他人を恐怖に陥らせるという事実を根拠として、本来憲法で保障された言論、行動を犯罪とする可能性を孕む。⁽⁴⁰⁾⁽⁴¹⁾

合衆国連邦最高裁は、表現の自由を保障するためには、法律は、過度に広範であってはならず、また、曖昧であってもならないとしており、ストーキング防止法は、過度の広範性の理論 (overbreadth doctrine) 及び曖昧性ゆえ無効の理論 (void for vagueness doctrine) ⁽⁴²⁾ の双方の観点から合憲性が審査される。

既存の嫌がらせ行為防止法 (harassment statutes) についても同様の論点を指摘する裁判所も現れているが、ストーキング防止法による処罰が増加するにつれ、同法の合憲性の問題が一層深刻なものになってきている。

ある法律が、憲法によって保護されていないような行為を禁止するだけでなく、第一修正によって保護された言論、行動をすべて射程範囲に入れようとすれば、過度に広範な規制であるとされる。過度に広範ゆえ法律を無効とする理論には二つの合理性がある。一つは、仮に法律が過度に広範であれば、人は、規制に脅かされ、憲法によって保護された言論活動をする権利を行使することもできなくなる。裁判所は、そのような法律を、言論への萎縮効果 ("chilling effect" on speech) ⁽⁴³⁾ があるとしてきた。二つ目は、恣意的執行 (selective enforcement) の問題がある。いかなる法律も、法執行担当官の裁量の結果、恣意的に執行される可能性があるが、法律の文言が限定的に解釈されない場合には、乱用の危険はより大きくなる。

曖昧性の観点からの議論もある。法執行官に明確な基準を提供できない法律は曖昧であるとされる。過度に広範な規制に加えて、曖昧であれば、人は萎縮し、自由に言論に関する権利が行使できなくなる。⁽⁴⁴⁾ さらに、曖昧性ゆえ無効の理論は、修正第5条の適正手続を受ける権利を侵害していないかという観点から合憲性を審査する基準としても用いられる。

② 適正手続 (Due Process)

修正第5条の適正手続条項から、どのような行為が禁止されるかについて予め知らされなければならないということが要請される。⁽⁴⁵⁾ このため、仮に修正第1条の表現の自由を侵害していなくとも、文言が曖昧で多義的ならば (ambiguously)、曖昧性ゆえ無効の理論により、無効とされる。曖昧性の問題は、立法者が禁止規定を不明瞭な文言で規定した結果、無害な行為 (innocent conduct) と責められるべき行為 (condemned conduct) の間の線引きが困難となり、推量によらざるを得なくなる場合に生ずる。この不明瞭さは、何が避けるべき行為であるのかを予め知らされなければならないという適正手続の要請と全く矛盾するものである。したがって、ストーキング防止法の文言が多義的であると、市民は当該行為が禁じられているものか否かが分からないという理由で曖昧性ゆえ無効とされ、結局、危険な人間を訴追できない結果に終わってしまう。

③ 行動の自由 (Freedom of Movement)

合衆国憲法には明文はないが、行動の自由の権利も判例上認められてきたものである。⁽⁴⁶⁾ 多くのストーキング防止法は、被害者のつきまといを禁じたり、その近辺に現れることを禁じるという形で、ストーカーの行動を制限している。これが、行動の自由を制限する立法であるとして問題にされているが、悪意に満ちた行為から市民を守るためにやむを得ない措置であるとされている。もっとも、政府は、個人の活動の自由に関する権利を制限する差し迫った理由を立証しなければならない。裁判所は、市民を守るという州の権利とストーカーの行動の権利を比較考量し、法律が許容できないほど制限的であるか否かを決することとなる。

④ 犯罪と刑罰の均衡 (the proportionality of the sentence compared to the crime committed)

ストーカーに科される刑罰の程度は、被害者が受けた損害に比例していなければならない。この均衡は、「残虐で異常な刑罰 ("cruel and unusual punishment")」を禁じた第八修正とアメリカ法学 (American jurisprudence) ⁽⁴⁷⁾ の一般原則から導かれる。量刑の問題は、3の(3)でも触れる。

⑤ 二重の危険 (Double jeopardy)

二重の危険の問題は、ストーキング防止法を執行する際に各州が取り組まなければならない難問の一つである。修正第5条は、同一の犯罪で、重ねて生命又は身体の危険にさらされること (twice being put in jeopardy of life or limb) を禁じている。ストーカーの多くは、刑罰法令で禁じられたストーキング罪を犯しているほかに、被害者に近づくことを禁じた保護命令 (civil protection order) に違反したとして、刑事的裁判所侮辱 (criminal contempt) でも有罪とされている。保護命令と二重の危険に関しては、4の(4)で触れる。

⑥ 保釈の権利 (right-to-bail)

幾つかの州の憲法は、保釈を禁ずることができるのは死刑又は終身刑に処せられた者についてのみであるという保釈の権利 (right-to-bail) に関する規定を有している。そのような州では、軽度の罪で訴追された被告人は、公判前に留置されるだけである。保釈に関する問題は、3の(4)で触れる。

(4) 要件等の解説

① 禁止行為の規定方法

モデル法案は、禁止行為を列挙する方法をとっていない。既存の州法の中には、つけ回し、相手の承諾を得ない連絡、嫌がらせ、侵入を列挙しているものもあるが、列挙事項からもれた行為は禁止されていないとの解釈をとった裁判例もあることを考慮したためである。このため、モデル法案は、通常の間人ならば恐怖心を覚えるような行為を継続すること (engage in a course of conduct) を禁止するという方法をとっている。

「行為の継続 (a course of conduct)」とは、目に見える形で若しくは物理的に繰り返し、ある人間に近づくこと、又は口頭若しくは文書で繰り返し、脅迫 (脅迫文言はなくとも行為で暗示されていればよい。) することと定義されている。

また、「繰り返し (repeatedly)」とは、2回以上を指す。

② 脅迫の要件

既存の州法の多くは、「明白な脅迫 (credible threat)」という文言を用いているが、モデル法案は採用していない。ストーカーは、言葉や文書だけでなく、周囲の状況からみて通常の判断能力を有する一般人であれば、恐怖心を覚えるような行為によって脅迫という目的を達することもあるので、脅迫行為が現実口頭又は文書によってなされなくてはならないと解釈される可能性のある用語は採用しなかったのである。

③ 「直接の家族」の意義

ストーカーが、被害者本人のみならず、家族にも危害の矛先を向けてくることを考慮して直接の家族 (immediate family) に対する脅迫も処罰の対象としている。直接の家族とは、「配偶者、両親、子供、兄弟姉妹、又は6か月以上同居している者」を指すと定義されている。同居人も含む点で、伝統的な核家族の概念よりも広く、ストーキング被害の実態に合わせようという試みであるが、更に脅迫の対象を拡大しようとする州に対する歯止めの意味もある。

④ 重罪の創設促進

モデル法案は、ストーキングを重罪 (felony) とすることを勧奨している。ストーキングが、執拗で、妄想に駆られた重大犯罪であることを考慮したものであり、極端なケースに対処するためには、重罪として処罰する必要があるためである。重大性の低い行為に対しては嫌がらせや脅迫に関する既存の法律で対処し得る場合もあるが、軽罪と重罪の双方で対処することも可能であるとしている。

また、ストーキングは、一連の行為がエスカレートしていく点に特徴があるため、法執行者が各段階に応じて対処できるように連続して訴追が可能となるよう考慮すべきであるとしている。ストーカーの行動をみると、当初は、頻繁に電話を架けるだけで脅迫文言は用いないため、被害者は感情面でのストレスを感じるのみ

で身体の安全や生命の危険を感じることはない。嫌がらせや脅迫に関する既存の法律は、この種の行為に対処することができる。ストーキングが執拗さを増し、被害者の心理的負担が大きくなった場合に対処するため、嫌がらせや脅迫に対する罰則を強化することも一つの方法である。

さらに、法律でストーキングを重罪として処罰できるようにすると、潜在的被害者に対する差し迫った重大な被害に適切に対処できるようになるだけでなく、ストーキングが特別の犯罪であるということを世間に認識させることにも役立つ。

⑤ 「特定の人間に向けられた行為 (conduct directed at a specific person)」の要件

ストーキングは「特定の人間 (a specific person)」に向けられていなければならないとされる。例えば、近隣でオートバイを高速で乗り回すティーンエージャーは、住民を怯えさせるかも知れないが、その脅威は、特定の人間に対して向けられたものではないため処罰されないのである。

⑥ 性的攻撃に対する恐怖心の考慮

ストーカーは性的な攻撃を加える恐れもあり、被害者は抵抗すれば、怪我をさせられるのではないかという肉体的恐怖心に加え、エイズに感染し、そのため命を落とすのではないかという恐怖にも苛まれる。このため、各州は、身体や生命の安全への直接の危害のみならず、性的攻撃に対する恐れを抱かせるような行為にも対処できるように重罪としてのストーキングの定義を拡大することを検討することも必要であるとしている。

⑦ 犯意 (intent) の要件

ストーカーは、通常の判断能力を有する一般人であれば恐怖心を抱くような行為を意図して行わなければならない、かつ、被害者が怖がるであろうことを認識しているということが要件となる。

ストーカーは、被害者は実際に自分を愛している、又は上手く追いかければ、愛してくれるという妄想に取り付かれていることが多い。したがって、ストーカーの主観的意思としては、被害者を脅かすつもりはなく、単に関係をもちたいと考えているに過ぎないこともある。しかし、実際にはストーカーの行為は被害者を恐怖に陥らせているのである。

このような場合、ストーカーが自らの行為によって被害者が怯えていることを認識していれば、ストーキング罪で訴追されるのである。保護命令 (protection order) は、ストーカーの行為が被害者にとって受け入れられるものではなく、恐怖心を植え付けていることをストーカーに知らしめるという効果を有する。

⑧ 恐怖 (fear) の要件

ストーキング防止法は、ストーキングという状況でなされなければ違法とはいえないような行為を、被害者の恐怖心を引き起こすという理由で犯罪とするものであるから、被害者が感じる恐怖心の程度がストーキング罪の本質的な要素となる。ストーキング罪を重罪として規定する場合には、生命、身体の安全にかかわる高度の恐怖が必要とされる。単なる苛立たしさや感情的ストレスを引き起こす行為は、嫌がらせや侵入を規制する法律で処罰でき、重罪に至るような重い刑罰を科する必要もないと考えられている。

ストーカーが、被害者との過去の関係から、被害者がどのような行為に怯えるかを熟知しており、その知識を駆使して被害者を恐怖に陥れる事例が散見される。モデル法案の規定に従い、このようなストーカーに対処するには、その行為によって被害者が実際に生命、身体の安全に関する恐怖を感じたことを訴えなければならないし、陪審は、当該状況の下で被害者が恐怖心を有したことが合理的か否かを決定しなければならないこととなる。

(38) 1961年の Mapp v. Ohio, 367 U. S. 643 をはじめとする一連の合衆国連邦最高裁判所判決によって、連邦の刑事手続につ

いて発展して来た法理を修正第 14 条の due process clause にとりこみ、これをすべての州の刑事手続に適用した。その結果、修正第 1 条から修正第 8 条までが、修正第 14 条の due process clause を通じて州にも要求されるに至っている。(田中英夫著「英米法総論(上)」340 頁、同(下) 596 頁より)

(39) 合衆国憲法修正第 14 条は、「州は、何人からも、法の適正な過程 (due process of law) によらずに、その生命、自由又は財産を奪ってはならない (No shall any State derive any person of life, liberty, or property, without due process of law)」と規定する。

(40) 合衆国憲法修正第 1 条は、「連邦議会は、…言論又は出版の自由を制限する法律……を、制定してはならない (Congress shall make no law respecting… abridging the freedom of speech, or of the press)」と規定する。

(41) 合衆国連邦最高裁は、多数の事件において、修正第 1 条は、言論を伴う行動 (expressive conduct) も純粋な言論 (pure speech) と同様の保障を与えていると判示してきた。しかし、行為 (conduct) と言論を伴う行為 (conduct mixed speech) は純粋な言論よりも保護の程度が劣る。したがって、過度の広範性の理論 (overbreadth doctrine) に基づいて、行為 (conduct) と言論を伴う行為 (conduct mixed speech) を規制する法律の合憲性を論ずるのは一層困難になる。

(42) 過度の広範性の理論 (overbreadth doctrine) とは、表現規制立法が過度に広汎である場合、憲法的に保護されるべき表現にも萎縮的效果を及ぼすため、当該適用が違憲か否かにかかわらず文面上無効とされる。

また、曖昧性ゆえの無効の理論 (void for vagueness doctrine) とは、刑事規定が曖昧で不明確である場合、due process clause 違反とされ、特に、表現規制立法について、曖昧な文言が用いられていると憲法上の自由の行使を抑制する傾向を生じることあるため、文言上無効とされる。(前掲「英米法辞典」の“overbreadth doctrine”及び“vagueness”の項より)

(43) 萎縮効果、抑止効果 (chilling effect) とは、憲法上の諸権利の行使を実際上抑制する効果。あいまいな文言で集会を規制する立法は、freedom of assembly (集会の自由) に対する萎縮効果をもつという形で使われる。(前掲「英米法辞典」の“chilling effect”の項より)

(44) Grayned v. City of Rockford, 408 U. S. 104 (1972) は、これを指摘する。

(45) 合衆国憲法修正第 5 条は、「何人も、……法の適正な過程 (due process of law) によらずに、生命、自由又は財産を奪われることはない (No person shall be deprived of life, liberty, or property, without due process of law)」と規定する。

(46) Attorney General of New York v. Soto-Lopez, 476 U. S. 898 (1986)

(47) 合衆国憲法修正第 8 条は、「残虐で異常な刑罰を科してはならない (nor cruel and unusual punishment inflicted)」と規定する。

3 州の法制度の概要

(1) ストーキングの定義

ストーキング防止法を制定したすべての州は、目的を共有してはいるが、ストーキングの定義や問題のアプローチの仕方についての統一性はほとんどない。

あえて、定義の典型的共通項を掲げれば、「意図的に、悪意をもって、他人に対して繰り返すきまどったり、嫌がらせを繰り返すこと (willful, malicious, and repeated following and harassing of another person)」という要素が抽出される。⁽⁴⁸⁾

多くの州法は、ストーカーの一連の行為をとらえ、通常の判断能力を有する一般人であれば、身体の安全と生命の危険についての恐れを抱くのがもっともであると考えられることを要件として明記している。⁽⁴⁹⁾

州法の例として、バージニア州の概要を紹介する。バージニア州では、バージニア法典 (Code of Virginia) 「18.2 編 犯罪と刑罰一般 (Title 18.2-Crimes and Offenses Generally)」 「第 4 章 人に対する犯罪 (Chapter 4-Crimes Against the Person)」の「第 6 条 恐喝その他の脅迫 (Article 6-Extortion and Other Threats)」に § 18.2-60.3 としてストーキングの罰則 (Stalking; penalty) が定められている。この条文は、1992 年に制定されたものであるが、一部改正され、改正法は 1997 年 7 月 1 日から施行された。改正部分は、従来、被害対象を配偶者と子供 (spouse or child) に限っていたのを家族又は世帯構成員 (family or household member) にまで拡大した点であり、モデル法律案の「直接の家族」の規定に関する議論を反映したものといえる。

§ 18.2-60.3

A 項 自己の行為により、他人が、家族又は世帯構成員 (family or household member) の生命、身体、貞操

への恐怖心を抱くことを意図し、又は認識しつつ、2回以上当該行為を行った者は、クラス2の軽罪 (misdemeanor) として罰せられる⁽⁵⁰⁾。

B 項 被害者又はその家族若しくは世帯構成員との接触を禁ずる命令の有効期間中であるにもかかわらず、A 項に違反して有罪とされた者は、クラス1の軽罪として罰せられる⁽⁵¹⁾。

C 項 本条違反又は他の法域における類似の犯罪により、初めての有罪判決が下された後5年以内に再び有罪とされた者は、クラス1の軽罪として罰せられる。3度以上有罪とされた者は、クラス6の重罪 (felony) とする⁽⁵²⁾。

D 項 A 項に違反する行為が、被告人が現に審理を受けている裁判管轄区域内で少なくとも1回行われていれば、その他の行為がバージニア州内のいずれの裁判管轄区域で行われたとしても、本条違反の罪で有罪とすることができる。当該訴追が、バージニア州内でなされた行為に基づいてなされていれば、バージニア州以外でなされた行為の証拠も、必要に応じて本条違反の罪の証拠として採用することが許される。

E 項 裁判所は、本条違反として有罪判決を下す際には、宣告刑のみならず、被害者又はその家族若しくは世帯構成員との接触を禁ずる命令を発するものとする。

F 項 矯正局 (the Department of Corrections)、保安官 (sheriff) 又は地方ジェイル所長 (regional jail director) は、本条違反で有罪判決後拘禁された者が州の矯正施設又は地方の拘置所から釈放される前に、当該犯罪の被害者 (文書で通知を希望した者に限る。) 又は被害者が文書で指定した者に対して通知しなければならない。当該通知は、拘禁期間が30日以下である場合は、釈放の少なくとも15日前までに、48時間以上30日未満である場合には、24時間前までに、なされなければならない。被拘禁者が逃走した場合には、可能な限り速やかに通知しなければならない。被害者は、通知を希望する文書により通知を受理する者として指定した者の現住所と電話番号を、矯正局、保安官又は地方ジェイル所長に提出しなければならない。

本項に基づき通知を受理すべき者に関する情報は、すべて秘密扱いとしなければならない。本条違反の罪で有罪とされた者の利用に供されてはならない。

本項でいう「釈放」には、①刑期の満了、又は②保護観察又は仮釈放の事由により、州の矯正施設又は地方の拘置所から違反者が釈放されることも含まれる。

本項の要件に違反した場合にも、矯正局、保安官、地方拘置所長又はその代理人、使用人 (the Department of Corrections, sheriff or regional jail director or their deputies or employees) は、民事上の責任は負わない。

G 項 本条で「家族又は世帯構成員 (family or household member)」というのは、次の者を指す。

- (1) 配偶者 (同居の有無を問わない)
- (2) 以前の配偶者 (同居の有無を問わない)
- (3) 同居中の両親、継父母、子供、継子、兄弟姉妹、祖父母、孫
- (4) 同居中の義父母、義理の子供、義理の兄弟姉妹
- (5) 共通の子供を有している者 (親が結婚していたか、一時期でも同居していたかを問わない)
- (6) 現在同居している、又は過去12か月以内に同居していた者及び同居中のいずれかの子供

(2) 個別の要件の検討

① 脅迫 (Threat)

大多数のストーキング防止法が要件としているポイントは2点ある。一つは、脅迫的言動と犯意である。

脅迫を要件としている州は多いが、その多くは、言語による脅迫はなくとも、通常の判断能力を有する一般

人であれば、脅かされたと感じるのももっともだと考えられるような状況があれば、ストーキングとして認定してもよいとしている。⁽⁵³⁾

② 犯意 (Criminal Intent)

多くの州で、被告人が被害者の恐怖心を引き起こす意思を示したことを有罪の要件としている。継続する一連の行為が、意図的で (willful)、目的的で (purposeful) なければならない、また、故意に (intentional)、認識して (knowing) なされなければならない。しかし、この証明は、通常の判断能力を有する一般人であれば、怖がったであろうことを証明すれば足りる。⁽⁵⁴⁾

③ 行為の継続性 (Course of Conduct)

ストーキングは一回の行為ではなく、一連の行為として捉えられることを要件としている州がほとんどであるが、この場合の一連の行為とは、一定の期間継続する個々の行為の集積をいい、故意の継続性を証明するために必要とされる。⁽⁵⁵⁾

(3) 量刑 (Sentencing)

多くの州が、ストーキングを軽罪と重罪に分けている。軽罪で有罪とされた場合1年以下の自由刑、重罪の場合は、3年から5年の自由刑が典型的である。10年から20年の自由刑を定める州もいくつかある。保護命令違反、武器の使用、被害者が16歳未満、同種前科の存在を刑の加重事由としている州もある。⁽⁵⁶⁾

なお、ストーキングを暴力犯罪としている州では、いわゆるスリー・ストライク・アウト法の強制的終身自由刑条項の適用が適切な場合もある。⁽⁵⁷⁾

(4) 保釈 (Bail)

保釈や公判前釈放 (pretrial release) を定めている州もあるが、その際、被害者等との接触を禁ずる命令を公判前釈放の要件としている州や、以前に保釈、公判前釈放、仮釈放の条件に違反してストーキングを行ったことがある場合には保釈を禁ずることができるとしている州が多い。⁽⁵⁸⁾

また、別罪で保釈、保護観察又は仮釈放されている期間中に重罪の犯行がなされた場合や過去に重罪で有罪判決を受けていたにもかかわらず重罪を犯した場合には、保釈されないとする州は多い。つまり、これらの州では、ストーキングが重罪とされている場合には、被告人は保釈される権利を有しないことになる。

(5) 特別の規定の例

1994年、複数の州で、恐怖の要件の一部に性的攻撃に関する恐怖心を含めるための改正を行った。⁽⁵⁹⁾

逮捕に関して、ストーキング罪による逮捕の場合、相当の理由の存在を要件として、無令状逮捕を許容している州はいくつかあり、また、保護命令の違反の場合は、無条件で無令状逮捕を認めている州も多い。⁽⁶⁰⁾

モンタナ州、ニューハンプシャー州、ノースダコタ州、ワシントン州では、当該ストーキング以前に、被害者が接触を望んでいない旨の警告を受けていた場合、嫌がらせ行為をする意思は推定されるとしている。

ミシガン州とオクラホマ州では、被害者との接触を中止するよう警告された後もストーキングを継続したことの証拠があれば、ストーカーの行為が被害者に恐怖を感じさせたことが推定されるとしている。

ニューハンプシャー州は、他の州で発せられた保護命令も自州でも有効であるものとして扱っている。

複数の州で、ストーキング事件を扱う法執行官、検察官、裁判関係者の訓練を行うこととしている。

複数の州で、公判前釈放や保護観察に付することの条件として、また、拘禁監護の代替策として、被告人を電子的に監視することを認めている。⁽⁶¹⁾

モンタナ州は、ストーキングで有罪判決を受けた場合には、被害者の医療費、カウンセリング費用その他の費用の支払いを命ずることも可能であるとしている。

メリーランド州では、ストーキング罪に対する判決を、他の犯罪に対する判決とは別に下すことも、連続して下すことも、同時に下すことも可能であるとしている。

カリフォルニア州では、脅迫罪で収監中の者に対しても、ストーキング罪で訴追することが可能であるとしている。

フロリダ州では、少年であっても、ストーキングの加重類型を犯した場合には、成人と同様に刑事裁判所に訴追してもよいとしている。

アリゾナ州、ミネソタ州、モンタナ州、ウィスコンシン州は、一定の条件の下で被害者が住所を秘密にしておく権利を認めている。

カリフォルニア州では、ストーキングの被害者から自動車局 (Department of Motor Vehicles) に届出がなされた場合、当該被害者の自動車登録証又は運転免許記録を第三者に交付することが禁止される。

ワイオミング州は、適切な機関の紹介など被害者に対して緊急の支援をすることを法執行機関に求めている。同時に、このような支援が効を奏しなかった場合の民事上の責任の免除に関する規定も置いている。

カリフォルニア州、ジョージア州、インディアナ州、ミネソタ州、モンタナ州、ネバダ州、テキサス州、ワイオミング州では、ストーカーが公判前や有罪判決後に釈放された場合に被害者に通知すべき旨を定めた規定を置いている。

また、ノースカロライナ州では、1994 年 7 月 1 日から、有罪判決を受けたストーカーは、DNA のサンプルを提供することを求められるようになった。

(6) 民事上の救済措置

ストーキング防止法の制定により、民事上の保護命令と刑事法との関連は、従来以上に強化された観がある。

例えば、ストーキングについても保護命令が出せるようにした州、ストーキングによって被った損害を回復するために民事訴訟を提起できるとしている州、ストーカーが訴追されていない場合にも民事訴訟の提起を可能とするとともに、刑事訴訟と民事訴訟が並行している場合には、刑事訴訟の進行は民事訴訟の結論に左右されないとの規定を設けている州もある。

また、ストーキング事件について保護命令を出すことを可能にするため、家庭内暴力に関する法律と保護命令に関する法律を改正した州やストーキング防止法の中に民事上の保護命令の執行を強化する規定を盛り込んだ州の例もある。

オレゴン州、カリフォルニア州、ワイオミング州では、ストーキングによって被った損害を回復するため、被害者は、ストーカーに対して民事訴訟を提起できるとしている。⁽⁶²⁾

連邦のレベルでは、1994 年の女性に対する暴力法が、性差別に基づく暴力犯罪に対する民事責任の規定を創設した。⁽⁶³⁾

この連邦法の制定は、ストーキングの被害者に対する民事上の救済措置の充実を各州に促す結果となった。

(7) 精神鑑定 (Mental Evaluation) と施設収容 (Civil Commitment)

ストーキングについては、精神鑑定、治療、カウンセリングに関する裁判所の指針を設けている州はあるが、治療施設への収容を規定している州はない。

裁判所が、公判前に精神鑑定又はカウンセリング命令を発する、あるいは保護観察の条件としてカウンセリング命令を発するとしている州は多い。⁽⁶⁴⁾

また、有罪判決を受けたストーカーに対して精神病の治療を受けさせることを義務づけている州の場合には、治療の必要性は、専門の医師が判断することとしている。

なお、精神障害者については、施設収容を定めている州はあるが、性犯罪を唯一の例外として、家庭内暴力事案には適用されてはいない。

現在、複数の州において、自助能力のない人と薬物濫用者についても、施設収容できるようにするため、制度を拡大することを検討されている。

(8) 関連する諸法律

ストーキング防止法の制定前は、不法侵入、テロの脅迫、嫌がらせ等に関する法律によってストーキングに処していた。ストーキング防止法の特色は、犯罪の成立要件、対象とする脅迫行為の多様性、民事上の保護命令との関連性、刑罰の構成に現れている。これは、ストーカーの行為が多様であって、不法侵入、嫌がらせ等の他の刑罰で対処し得ることも多いことを反映している。

複数の州では、犯罪行為の段階的变化に応じて、適用する刑罰法規を変えるために、ストーキング防止法と関連法規を使い分けて機能させている。⁽⁶⁵⁾

46の州で、不法侵入を犯罪であるとしているが、その構成要件は、侵入禁止の掲示があるにもかかわらず、住居、建物、不動産に、故意に又は不法に、侵入又は滞留することとされている。適法な退去命令を無視してとどまる行為も犯罪となる。

28の州は、嫌がらせに対処する法律を制定している。これらの法律では、不快な身体的接触、公衆の面前での侮辱、虚偽の噂話によって、故意に他人を嫌がらせ、驚愕させることを禁止している。脅迫や禁止命令違反に対処し得る規定を置いている法律もある。

19の州は、他人に恐怖心を与えること、テロ的な脅迫をすることに対処する法律を制定している。他人に恐怖心を与えるとは、暴力犯罪をするとの脅迫、又は建物、施設からの強制退去させることを意味する。テロ的な脅迫とは、殺害する旨脅迫し、相手を死の恐怖に陥れること、又は通常的判断能力を有する一般人であれば、脅迫が実施されるという恐怖心を抱くような状況で脅迫することと規定されている。

(48) 5つの州は、禁止行為を列挙していない。

また、待ち伏せを含めている州が3州、被害者を監視する行為を含めている州が7州あり、同意を得ずに被害者と連絡を取る行為を含めている州は多数に上る。

(49) イリノイ州は、被害者を逮捕、監禁し、負傷させた場合には、ストーキングの加重類型として処罰することとしている。

テキサス州は、被害者がストーキング行為を当局に通報した後、行為が継続することを訴追の要件としている。

(50) クラス2の軽罪の刑罰は、6か月以下のジェイルへの拘禁若しくは1,000ドル以下の罰金又は併科とする。(同法典 § 18.2-11 の(b))

ジェイル(jail)とは、成人及び青少年の拘禁監護のために用いられる地域的法執行機関の運営する刑事施設の一種の総称。通常、未決囚、処遇決定前の既決囚及び軽罪犯を収容する。警察署のlockup(留置場)とprison(刑務所)との中間に位置するものと観念されるが、極めて多様な形態、性質のものが含まれる。(前掲「英米法辞典」の“jail”)の項より

(51) クラス1の軽罪の刑罰は、12か月以下のジェイルへの拘禁若しくは2,500ドル以下の罰金又は併科とする。(同法典 § 18.2-11 の(a))

(52) クラス6の重罪の刑罰は、1年以上5年以下の自由刑、又は陪審若しくは裁判所の裁量により、12か月以下のジェイルへの拘禁若しくは2,500ドル以下の罰金又は併科とする。(同法典 § 18.2-10 の(f))

(53) 40の州とコロンビア特別区では、言葉で脅迫されなくとも通常的判断能力を有する一般人であれば、脅威を感じるような行為もストーキングに含まれるとしている。また、いくつかの州では、被害者の直接の家族に対してなされた脅迫も被害者本人に対するストーキングの証拠として使用することを許容している。

この他、いくつかの特色のある州を挙げる。

14の州は、被害者に対する脅迫行為を訴追の要件としている。

コロラド州とニューメキシコ州は、一旦脅迫した後、更にその脅威を深めるために行為をしたことを要件としている。

8つの州は、脅迫をする意思と能力のいずれか一方又は双方を有することを要件としている。

4つの州は、脅迫をストーキングの要件としては要求していないが、ストーキングの加重類型の要件としている。

ハワイ州とテキサス州は、財産的損害や身体的危害を加える目的で脅迫することを要件としている。

- (54) 7つの州は、驚愕、苛立ちを引き起こす意思を要件としている。
16の州では、被害者が恐怖を感じるような行為をする意思で足りるとしている。
インディアナ州とミズーリ州では、恐怖心を引き起こす意図をストーキングの加重類型の要件として規定している。
- (55) ストーキング罪の要件として、行為の回数や期間を規定する州も2、3ある。イリノイ州は「少なくとも2回なされた行為」、ミシガン州は「一連のそれぞれ独立した2回以上の行為」、オクラホマ州は「2回以上の個々の独立した行為」、コロラド州とノースカロライナ州は「1回以上の行為」と規定している。
- (56) ただし、以前の犯罪が同一の被害者に対するものでなければならないとしている州が14州ある。
また、9つの州は、過去に別の重罪で有罪判決を受けていた場合には、加重刑に処せられるとしている。
- (57) 1994年10月に施行されたこの法律は、「1994年暴力犯罪統制及び法執行法 (Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994)」といい、深刻な暴力的重罪や薬物取引犯罪で3回以上有罪とされた犯罪者に対しては、仮釈放 (parole) の付かない強制的終身拘禁刑を科するという条項が設けられているため、別名「三振アウト法/スリー・ストライク・アウト法」と呼ばれる。
同法の概要とその問題点については、岡本美紀「アメリカ合衆国における『1994年暴力犯罪統制及び法執行法』について〜いわゆる『三振アウト』条項を中心として」『比較法雑誌』第29巻第4号(1996年)及び大木英敏「米国犯罪防止対策法の概要(1994年凶悪犯罪規制及び法執行法)」『警察公論』第50巻第4号(1995年)参照
- (58) 11の州が、ストーキング法及び関連法において、保釈、若しくは公判前釈放を規定している。
アーカンソー州、メリーランド州、テキサス州、ウェストバージニア州は、被害者等との接触を禁ずる命令を公判前釈放の要件としている。
ジョージア州は、被害者等との接触を禁ずる命令に加えて、以前に、公判前釈放、保護観察、仮釈放の条件に違反してストーキングを行った場合には、保釈を禁止する旨の規定を置いている。
イリノイ州では、訴追後もストーカーが被害者に恐怖心を与える可能性を証明すれば審理後に保釈を認めなくとも良いとしている。
オハイオ州の法律では、裁判所が保釈の期間と条件を決定するに当たって考慮しなければならない、特定の要件を列挙している。
モンタナ州では、裁判官の面前に出廷することを釈放の要件とし、被告人が公判前に釈放された場合には、被害者に通知することを裁判所に義務づけている。
バーモント州は、ストーキングを暴力犯罪の一つと規定しているため、他の暴力犯罪と同様、保釈は州のガイドラインに沿って決定される。
- (59) 例えば、ウェストバージニア州は、ストーカーが具体的な行為によって、被害者と関係を有していること、過去に関係を有していたこと、又は関係を持つようとしていることを要件に加えている。
- (60) この場合、解釈上、警察官は違反を現認する必要がないとされているが、ペンシルバニア州のように明文の規定を置く例もある。
- (61) カリフォルニア州では、電子的監視プログラムを行う際には、被告人の同意が必要であるとしている。その他の州は、裁判所が監視命令を発することとしている。
- (62) ワイオミング州では、ストーカーが訴追されたこと又は有罪判決を受けたことは、民事上の請求原因の要件とはなっていない。また、民事訴訟を提起したからといって、その後の刑事訴追が妨げられることはないとしている。
- (63) 合衆国法律集第42編の13981条は、「性差別に基づいて暴力犯罪を犯した者は、填補損害賠償、懲罰的損害賠償、差止命令、宣言的救済その他裁判所が適切とみなす救済措置によって、被害者の損害を回復する責任を有する。」と規定している。
- (64) ミネソタ州とウェストバージニア州は、裁判所が、ストーキング事件についてはすべて精神鑑定とカウンセリングの命令を発することとしている。
- (65) ストーキングを嫌がらせ行為又は不法侵入と結びつけている州は、コロラド、インディアナ、ミネソタ、ネバダ、ニューメキシコ、ニューヨーク、オハイオ、ペンシルバニア、テキサス、ワシントン、ウィスコンシンである。

4 保護命令の活用

(1) 概 観

保護命令 (protective order) ⁽⁶⁶⁾ の活用は、ストーキング被害を予防する有効な手段である。

モデル法案に関する報告書の最終章は、保護命令の活用に関するものであるが、この報告書の公表後、保護命令に関する法領域でも幾つかの進展があった。多くの州が、保護命令をすべてのストーキング被害者の救済に活用できるようにするため、命令の申請適格を緩和している。さらに、州の上訴裁判所では、保護命令違反による法廷侮辱罪とともに当該行為をストーキング罪に問うのは二重の危険の禁止に反しないかという憲法問題の観点から、多くの事件が争われている。

ストーキングの大きな特徴は、エスカレートすることである。当初は、厄介で煩わしいけれども、未だ法には抵触しないものであったものが、妄想に駆られた、危険な、暴力的な、そして生死に係わる行為にまでエスカレートしていく。したがって、ストーキングの被害者にとって、潜在的な暴力行為に対して身を守る適当な手段が必要となる。

保護命令は、ストーカーの行為に対する最初の公的な介入として機能し得る。この命令は、ストーカーに対し、被害者は当該行為を望んでおらず、それ以上続けると犯罪になり、さらに厳しい処分がなされることになるという警告を与える効果を有する。違反者は、直ちに拘束されるため、被害者の実効的な保護が可能となる。

しかし、保護命令の適用可能性と有効性の観点から二つの問題が存在する。一つは、申請適格の問題であり、二つは、命令の執行の問題である。保護命令の申請要件を制限する規定のため、救済されない被害者が出てくる恐れのある州法もあり、また、最近の研究によって、保護命令の執行面を再検討し、改善する必要性のあることが分かってきた。

(2) 申請適格 (eligibility)

大多数の州が、家庭内暴力事案に対処できるよう保護命令の制度を定めているが、これを、すべてのストーキング被害者が活用可能か否かを再検討しなければならない。

保護命令に関する法律は、例外なく申請適格に関する制限を設けているが、その制限の仕方は州により異なっている。13の州は嫌がらせの被害者も保護命令を活用できるように緩やかな規定をおいている。⁽⁶⁷⁾

大多数の州で、保護命令は、配偶者、現在及び過去の同居人、両親、血族・姻族からの申請を認めている。しかし、命令の名宛人と同居していること等の厳しい要件を課している州もある。

この報告書では、ストーキング事案に対し早急に介入できるようにするため、各州は、すべてのストーキング被害者が、ストーカーとの関係如何に係わらず、命令を申請できるように法律改正を検討すべきであると提言している。

(3) 保護命令の執行

保護命令を効果的に執行するためには、被害者、被告人、裁判官、保護観察官等のすべての当事者が、命令の内容を熟知していなければならない。したがって、各州は、命令の内容を全当事者に確実に知らしめるため、保護命令の通知手続きを見直さねばならないとされている。例えば、ストーカーに保護命令の写しを交付し、違反した場合の制裁について確実に知らしめる手続等が必要であるとされる。⁽⁶⁸⁾

また、被害者が、せっかく保護命令を取得しても自らの権利について知らされておらず、また、違反を通報する手続についての知識も少ないという問題もある。ストーカーに対しては、何が保護命令違反となるかについて十分知らしめる必要もある。警察は、保護命令違反への対応要領を身につけるべきであるし、裁判官と検察官は、命令違反に対する制裁について、さらに理解を深める必要がある。裁判官と検察官が家庭内暴力事案について認識を深めるための訓練を受けるよう定めている州は多い。

(4) 二重の危険に関する問題点

保護命令はストーキング事案に早期に介入し、被害者救済に有効に機能することは疑いが無いが、法律上の問題がないわけではない。何びとも同一の犯罪について重ねて刑事責任を問われたいとする二重の危険の禁止条項に違反しないかという憲法上の問題があるからである。⁽⁶⁹⁾

1993年6月、合衆国対ディクソン事件で、連邦最高裁判所は、保護命令違反により刑事的裁判所侮辱で訴追した後に、同一の行為をストーキング罪として訴追することも妨げないとする判断を下した。⁽⁷⁰⁾

この判決が下されるまでは、下級審は、1990年のグラディ対コルビン事件に依拠していた。この判決は、あ

る犯罪の本質的要素 (an essential element) を立証するために、既に訴追されている犯罪を構成する行為 (conduct) を立証しなければならないとするならば、その後続の訴追は二重の危険により禁止されるとする同一の行為の基準 (the “same-conduct” test) を打ち立てたものである。

ディクソン判決は、グラディ判決を変更した。アントニン・スカリア裁判官執筆の法廷意見は、後続する訴追が二重の危険の禁止に違反するか否かを決するために、「同一の要素」の基準 (the “same-elements” test) を再定立した。⁽⁷³⁾ この基準は、各違反が他の違反に含まれていない要素を含んでいるか否かを審査し、含まれていない場合、つまり、ある犯罪のすべての要素が最初の手続で既に争点となっているものであれば、これらは、修正第5条でいうところの同一の犯罪 (the “same offence”) であり、二重の危険の禁止の原則が適用され、後続の訴追は禁止されるとし、逆に、犯罪がいくつかの異なった要素を含んでいるならば、後訴は禁じられないとするものである。

保護命令違反をした場合、その違反に係る行為は、他の行為と結びついてストーキング罪に問擬される可能性も出てくる。ストーキング罪立証の最大のポイントは、ストーカーがストーキング的言動を繰り返したという点にあり、検察官は、その継続性の立証に最善を尽くす。

これに対し、保護命令違反で法廷侮辱罪に問うためには、ストーカーが命令の内容を知悉していたことと禁止行為を1回行ったことを立証しなければならない。個々の違反で立証事項が異なるため、ディクソン事件の法廷意見によれば、法廷侮辱罪で訴追されていても重ねてストーキング罪で訴追することは禁じられていないということになる。

このように1990年に出されたグラディ判決が3年後に覆されたことでも分かるように、この領域の法律は、不安定な部分があるということを、政策立案者、立法者、法執行機関は認識しなければならないと報告書は指摘している。⁽⁷⁴⁾

(66) protection order ともいう。「裁判所が、家庭内暴力事件等において、家族の構成員を保護するために出す令状」(田中英夫編集代表「英米法辞典」・東大出版会より)

(67) 1994年、カリフォルニア州は、雇用者が従業員に代わって保護命令の申請を可能にする法律を制定した。

(68) 保護命令違反を軽罪としている州は多く、その場合、相当な理由の存在を要件として、無令状逮捕を認めている州も多い。また、多くの法域で、保護命令違反は、民事、又は刑事の訴追事由とされている。他の州で発出された保護命令を執行できるとする州もある。

(69) 合衆国憲法修正第5条は、「…何びとも、同一の犯罪について重ねて生命または身体の危険にさらされることはない (nor shall any person be subject for the same offence to be twice put in jeopardy of life or limb)」と規定する。日本国憲法第39条後段参照。

(70) United States v. Dixon 113 S. Ct. 2849 (1993)

この事件は、正式名称を United States v. Alvin J. Dixon and Michael Foster. といい、二つの事件が併合審理されたものである。第1事件は、第2級殺人罪で起訴され「いかなる犯罪も犯さない」との条件付きで公判前釈放された Dixon が、事実審理開始前に、頒布目的でコカインを所持していたとして逮捕、起訴された場合、同条件違反により刑事的裁判所侮辱で有罪とされた事案について、コカイン所持については、二重の危険に当たるとして事実審で棄却されたものである。第2事件は、別居中の妻に対する嫌がらせ、暴行、脅迫、肉体的虐待を禁じた保護命令に違反したとして刑事的裁判所侮辱で有罪判決 (ただし、下記の simple assault と assault with intent to kill についてのみ有罪であり、threatening to injure については無罪とされた。) を受けた Foster が、単純な暴行 (simple assault)、3回にわたる傷害等の脅迫 (threatening to injure)、殺害目的の暴行 (assault with intent to kill) により5つの訴因で訴追された事件について、事実審で二重の危険には当たらないとされたものである。コロンビア特別区控訴裁判所が、両者を併合して、グラディ対コルビン判決に基づき、ともに後続の訴追は、二重の危険の禁止により許されないとしたため、連邦政府が上訴し、サーシオレイライ (certiorari) が認められたものである。*

判決は、9人の裁判官がそれぞれ部分的に異なった意見を述べているが、スカリア判事が執筆した法廷意見の概要は次のとおりである。

(1) 二重の危険の保護は、(非略式の) 正式に訴追された刑事的裁判所侮辱にも適用される。

(2) 薬物法令に違反することを禁じた条件付き釈放命令に違反して、刑事的裁判所侮辱で有罪とされた後、薬物法令違反自体で訴追することは二重の危険に当たり禁止される。

(3)妻への暴行を禁じた保護命令に違反したとして刑事的裁判所侮辱で訴追された後に、同女に対する暴行で訴追することは二重の危険に当たり禁止される。

(4)二重の危険の判断基準は、後続の訴追が「同一の行為 ("same conduct")」の基準を満たすか否かではない。

(5)妻を暴行して保護命令違反で訴追された後に、他人を殺害の意図で暴行し、又は誘拐、傷害をするとの脅迫をしたとして訴追することは許される。

結論として、本文で紹介した同一の要素基準を適用し、Dixon の薬物犯罪及び Foster の単純暴行に対する訴追は禁止され、Foster の殺害目的の脅迫と傷害の脅迫は禁止されないとした。前者の理由は、当該犯罪は裁判所侮辱罪に含まれていない要素を含んでいないこと、後者の理由は、保護命令の違反罪成立のためには、当該命令の存在と故意に違反したことを立証しなければならないのに対し、殺害目的の脅迫については殺害の意図を、傷害等の脅迫については、その要素である誘拐、肉体的傷害、財産損害等の脅迫の存在を立証しなければならないためであるとしている。

* サーシオレイライ (certiorari) とは、上訴を受理するか否かが、上訴を受ける裁判所の完全な裁量にかかる場合をいう。上訴は、重要な法律問題を含むと上訴審が判断した場合に許される。合衆国最高裁判所への上訴の大部分はこの手続によっている。上訴を受理するか否かの判断は、事件の重要性や判例の統一の必要性を考慮の上、9名の裁判官のうち4名の賛成があれば、サーシオレイライを認めることとされている。これを rule of four、(4名賛成の原則) という。(前掲「英米法辞典」の "certiorari" 及び "rule of four" の項より)

サーシオレイライの判断の状況については、現職の合衆国最高裁判所長官が執筆したウィリアム・H・レーンクィスト「アメリカ合衆国最高裁 過去と現在」(根本猛訳 心交社: 原書は William H. Rehnquist "The Supreme Court How It Was How It is" QUILL) の 309 頁以下が、ビビッドにその模様を伝えている。同書によれば、「裁量的上訴 (サーシオレイライ) を認めるか否かは、私にとっては、かなり主観的な決定である。法的判断による部分もあるが、直感による部分もある。」「裁量的上訴の決定には、本当に2つか3つのファクター—他の裁判所の判決との相違、一般的な重要性、そして連邦最高裁判所の先例に照らして誤っていないか—しかない。」とされている。

(71) 刑事的裁判所侮辱 (criminal contempt) とは、裁判所侮辱 (contempt of court) の一分類で、民事的裁判所侮辱 (civil contempt) と対比される。

裁判所の権威を傷つけ又は裁判所による司法の運営を害する行為を裁判所侮辱というが、このうち、訴訟の一方当事者の利益のために裁判所が命令したことを行わないことを民事的裁判所侮辱といい、命令の内容を実行させることを目的とする間接強制の手段としての意味を有する。これに対して、刑事的裁判所侮辱は、裁判所又はその命令に反抗する行為であり、既になされた行為に対する制裁を目的とする。制裁手段は、拘禁と制裁金である。(前掲「英米法辞典」及びスティーブン H・ジフス著「アメリカ法辞典」より)

(72) Grady v. Corbin, 495 U. S. 508 (1990)

この判決の解説は、北川佳世子「第5修正の二重の禁止条項による再訴遮断の範囲」『アメリカ法'92—1』日米法学会(平成4年)160頁参照。

同解説によれば、これ以前の判決は、(73)の Blockburger テストに依拠していたとされる。これは、修正第5条にいう「同一の犯罪 (the same offense)」とされるのは、両者の構成要件が完全に重なり合うか、一方が他方に包摂される場合のみであるとしたものとして理解される。しかし、これは、同時に訴追された数個の犯罪行為に対し二重処罰又は加重処罰が許されるかという問題についてのものであって、再訴追の許否に関するものではないとして、数罪の科刑基準と再訴禁止を決定する基準が異なることを明らかにしたのが、このグラディ判決であるとされる。

ちなみに、スカリア裁判官は、この判決でブレナン裁判官執筆の法廷意見は不明確であるとして激烈な反対意見を書き、3年後のディクソン事件で法廷意見を執筆したということになる。

ディクソン判決の法廷意見は、グラディー判決は憲法の基礎付けを欠き、二重の危険に関する最高裁の先例及び明白なコモローの理解とは全く矛盾しており、間違いであったと激しい筆致で批判している。

スカリア裁判官のいう再訴遮断の範囲が不明確であるという批判は、CCE 法や RICO 法のように複数行為をひとまとめにして処罰する制度の登場とともに再訴遮断の範囲が大きな関心事となってきたという事情を背景にするものであらうとされるが、同様の事情はストッキング防止法の出現によって加速されると言えるであらう。

(73) 再定立というのは、この基準は、1932年の Blockburger 判決 (Blockburger v. U. S., 284 U. S. 299) によって打ち立てられたものであるからである。この判決は、ある一つの行為が二つの薬物法令の禁止規定に触れる場合に、2個の犯罪が成立するのか1個しか成立しないのかは、立証しなければならない事実が異なるか否かであるとしたものである。

(74) 11の州の最高裁が、ディクソン判決に従い、その「同一の要素」の基準を採用しているが、1州の最高裁のみ、当該州の憲法の二重の危険の禁止規定は、合衆国憲法よりも手厚い保護を与えているという理由で、採用していない。

4 おわりに

ストーカーなる言葉が出現し、見知らぬ人に対してまでも、悪質なつきまといを行うことが増えてきたとみられる社会背景には、都市化、情報化の進展により、人間関係が希薄化したことに加え、人間関係形成能力が弱化

してきたことがあげられるように思う。そして、さらにその背後には、

- ① 女性の社会進出、父親の家庭不在により、親と接触する時間が少なく、子供が愛情飢餓に陥りやすい状況が生み出されてきたこと
- ② 逆に、少子化により、溺愛、甘やかされた子供が増えたこと
- ③ 地域社会の連帯感の希薄化の結果として、社会全体の子育て、教育機能が低下してきたこと
- ④ 電話、ファックス、電子メール等の情報機器の発達によりいつでも相手方「領域」に忍び込みやすくなったことや、コンピュータネットワーク社会の進展の陰の部分として、コンピュータを通じたコミュニケーションで満足し、生の人間としてのコミュニケーションがとれた気になっていること

等の要因の存在を指摘することも可能であろう。

そして、次の観点から、ストーカー問題への対処の仕方が、今後の社会変革に伴い生ずる警察の課題を論じる上での試金石の一つとなりうるように思われる。

- ① ストーカー問題が高度情報化の進展等社会の変化が生み出した歪みであるという指摘を真摯に受け止め、その原因、背景を探究する過程で、情報化社会の出現、社会の匿名化、地域社会の犯罪抑止機能の低下等治安基盤の変化全般に通じる問題が浮かび上がるのではないかな。
- ② 警察が、国民の声を真摯に受け止めるため、地域の実態把握をする上での着眼点を提供する。ストーキングの被害者の多くが女性であると推測される現状では、性犯罪捜査相談室等の窓口が現在の警察のストーキング問題の受け皿として相当の役割を果たしているが、さらに、潜在している被害者の声に耳を傾け、真に警察に期待されているところのものを正しく認識するためにはいかなる対応が必要かを模索する。
- ③ 多様化、多量化する警察需要（国民の警察に寄せる期待）に対して、いわば武器のない状態で警察がどのような処方箋を提供できるか。これは、自宅前の公道上に立ち、1年間毎晩階上の娘の部屋を見上げる若者に困惑、狼狽している被害者親子からの110番通報を受けて現場臨場した警察官が、当該若者に対して法律上どのような措置がとれるかという事例を想定すれば、解決の困難性が理解されると思われる。一方のプライバシーの保護の要請と他方の行動の自由の調整という機能まで警察に期待されるのであろうか。

（後注）

平成9年1月から8月までに、全国49ヶ所に設置されている「性犯罪被害110番」に寄せられた相談を警察庁捜査第一課が集計したところ、全相談受理件数4,372件のうち、つきまとい行為等事案（いわゆるストーカー事案）の相談件数は、616件であった。

これらのうち犯罪として検挙された事件を見ると、職場の部下である女性に後ろから抱きつくなどのセクハラ行為を繰り返していた男が、同女性の退職後も、わいせつ行為をする目的で、以前同女性方の改修工事に従事していた際に入手した合鍵を使用してその居宅に侵入した住居侵入事件や、自営業の男性が、まったく面識のない女性（OL）に対し、10日間にわたり、通勤、帰宅途中につきまとったり、女性宅の周辺をうろついたりした軽犯罪法違反事件などがストーキングの典型例として挙げられる。

なお、本稿脱稿後、岩下久美子（ジャーナリスト）「人はなぜストーカーになるのか」（小学館刊）に接した。同書は、ストーキングの被害者のみならず、加害者のインタビューを通じて、その心理に迫る意欲的な著作であり、全般的に示唆に富む。特に、ストーカー出現の背景に、家庭における愛情飢餓と母子密着、幼児期の過保護があると指摘しているが、筆者のストーキング関連の若干の刑事事件調査の結果得た印象（警察学論集第50巻第8号125頁の（7））に通じるものがある。

平成9年度の警察政策研究センターの活動概要一覧

〔平成9年〕

- 4月～5日 「ストーカー問題」について有識者からヒヤリング
- 5月 15日 第1回警察政策研究会「いわゆるストーカー問題について」を開催。
- 24～25日 日本刑法学会第75回大会（於：東京）に出席。
- 6月11～19日 警察関係研究機関幹部との意見交換及びポーツマス大学警察刑事司法研究所国際諮問委員会出席等のため、イギリス及びフランスに出張。
- 7月 8日 第3回警察政策フォーラム「海外邦人安全対策セミナー」を（財）公共政策調査会及び全国暴力追放運動推進センターと共催。成果を警察学論集平成9年12月号に掲載。
- 30日 第2回警察政策研究会「ドイツ語圏刑事法における組織犯罪対策の最近の立法動向について～スイス、ドイツ、オーストリアを中心として～」（講師：中央大学総合政策学部 宮澤浩一教授）を開催。成果を政策センター資料で紹介。
- 8月 資料集「英国における性犯罪被害者対策」を発行。
- 9月 東京都立大学大学院において非常勤講師として講義。
- 9月21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、JICA、シンガポール警察、シンガポール外務省）に出席。
- ～10月1日
- 10月14～22日 パキスタン婦人警察官セミナー（国際捜査研修所で開催）に講師を派遣。
- 10月31日 第4回警察政策フォーラム「スイスの組織犯罪対策法制について」を中央大学総合政策学部と共催（後援：（財）公共政策調査会、全国暴力追放運動推進センター。協力：大阪府警察、（財）大阪府暴力追放推進センター。会場：東京、大阪）。また、東京において同テーマで第3回警察政策研究会を開催。成果を警察学論集平成10年2月号に掲載。
- ～11月4日
- 11月30日 性犯罪被害者対策等の調査研究のためカナダに出張。
- ～12月14日
- 12月16～23日 インターナショナルワークショップ「ポスト現代社会における犯罪及びその対策」（主催：インドネシア犯罪学会及び国際犯罪学会）に出席のためインドネシアに出張。

〔平成10年〕

- 1月 13日 懸賞論文「21世紀の社会の安全を考える」（共催：（財）公共政策調査会）授賞式。
- 22日 第4回警察政策研究会「21世紀のテロリズム：予想される脅威とその対応」（講師：ジョージ・ワシントン大学 ヨナー・アレクサンダー教授）を開催。
- 3月9～20日 バングラデシュ政府及び国連アジア極東犯罪防止研修所の共催によるジョイントセミナー参加のため、バングラデシュに講師を派遣。