

〈第5回警察政策フォーラム〉

高度情報通信社会とハイテク犯罪

〔基調講演〕

安全なネットワーク社会実現に向けての課題

安 富 潔
(慶應義塾大学教授)

目 次	1 はじめに
	2 ハイテク犯罪とその現状
次	3 ハイテク犯罪への取り組み
	4 おわりに

1 はじめに

今日の社会は高度情報通信社会であるといわれているが、技術革新によるコンピュータの普及は社会に大きな変化をもたらした。ことに高度情報通信社会におけるネットワーク環境は急激に変化している。

パソコンの家庭への普及率は、10年前に比べて約2倍の数字を示し、インターネットに接続されているホスト数も急激に増加している状況にある。このようなコンピュータ・ネットワークの普及は世界的な規模で今後ますます進展していくことと思われる。いまや、コンピュータ・ネットワークは、わが国の社会におけるインフラストラクチャ、すなわち社会的基盤の一つとなっているといえよう。

しかし、コンピュータ・ネットワークの普及は、社会にとって様々な利便をもたらしているが、他方において、コンピュータ技術や電気通信技術を悪用した不正行為や犯罪もみられるようになってきた。

このような状況にあつて、インターネットに代表されるオープン・ネットワークでの不正活動や犯罪の被害は、一個人や企業にとどまらず広範囲に及ぶものであるから、そのセキュリティ対策は、ネットワーク利用者の責任においてなすべきであるというのではないであろう。むしろ安全なネットワークの構築は、社会全体の責務であると思われる。

さて、ネットワークを利用した情報通信には、匿名性、無痕跡性、時間的・場所的無制約性、超高速性などの特徴がみられる。

ネットワーク上で行われる情報通信については、相手方の本人識別は、もっぱらIDやパスワードなどの電子的なデータによる識別情報にのみ依拠して行われるので、真の相手方が誰であるのか分からないという意味で匿名性がある。また、コンピュータ・ネットワーク上の行為は、すべて電子的データをやりとりするものであるため、電磁的記録を保存する特別な措置を講じておかないと、その痕跡は残らない。つまり、無痕跡性という特徴をもっている。そして、コンピュータ・ネットワークを利用した情報のやりとりは、国境を越えて世界的規模で行うことが可能であり、時間的・場所的無限定性を備えている。さらにコンピュータ・ネットワークを利用した情報の交換は、瞬時に行うことができるという意味で超高速性があるといえることができる。

しかし、このようなネットワークを利用した情報通信の特徴は、ネットワークに対する不正行為や犯罪に対してきわめて脆弱性を示すものであり、ネットワークを利用して不正行為や犯罪を行うことに対する心理的・物理的な抑止力を低下させるものであるといえる。

4 基調講演「安全なネットワーク社会実現に向けての課題」

コンピュータ技術や電気通信技術を悪用した犯罪に対しては、近年、国際的な関心が高く、1997年にサミット参加8か国による「P8国際組織犯罪上級専門家会合」に設けられたサブグループにおいて協議がすすめられ、同年6月にアメリカ合衆国で開催されたデンバー・サミットにおいて、そのコミュニケのなかでコンピュータ技術や電気通信技術を悪用した犯罪を「ハイテク犯罪」と定義することとして、ハイテク犯罪対策のための合意がなされた。そして、同年12月にはサミット参加8か国の司法・内務閣僚級会合がアメリカ合衆国ワシントンDCで開催され、「ハイテク犯罪と闘うための原則と行動計画」が採択された。これらの会合は、国際的な犯罪としてのハイテク犯罪に対する規制と実効性のある取締りを法制度として確立し、実施することを求めるものといつてよいであろう。さらに、本年5月に英国で開催されたバーミンガム・サミットにおいて、ハイテク犯罪対策を含む国際組織犯罪対策が主要議題として取り上げられ、先の「ハイテク犯罪と闘うための原則と行動計画」の迅速な実施についての確認がなされ、コミュニケが採択された。それによれば「証拠として電子データを取得し、提示し、保存するための法的な枠組みについて、及びこれらの犯罪の証拠を国際的なパートナーと共有することについて合意するため、産業界との緊密な協力を呼びかける。これは、我々がインターネット及び他の新たな技術の悪用を含む広範な種類の犯罪と闘うことに資する。」とされている。さらに、次回サミットにおいて、「ハイテク犯罪と闘うための原則と行動計画」の進み具合を報告することとして、ハイテク犯罪を捜査・訴追する能力の向上、法執行機関の体制整備、法制度の見直し、産業界との協力、国際捜査協力の強化などを推進することなどが確認されている。

2 ハイテク犯罪とその現状

このようなハイテク犯罪は、一般的には、コンピュータ技術や電気通信技術を悪用した犯罪と定義されるが、その範囲はかなり広いものといつてよいであろう。わが国においては、1987年の刑法の一部改正で立法された刑法典に規定されているいわゆるコンピュータ犯罪及びコンピュータ・ネットワークを手段として利用した一般犯罪について、ハイテク犯罪ととらえることができるものもあるだろうが、「ハイテク犯罪と闘うための原則と行動計画」にいう原則声明IVで、「法制度は、データおよびシステムの秘密性、完全性、利用可能性を不当な損傷から保護するとともに、重大な濫用が処罰されることを確保しなければならない」ということからすると、なお、立法的な手当てを必要とすると考えられる。

わが国におけるハイテク犯罪の認知件数は、1997年中263件で、検挙件数は262件と伝えられている。そして、1993年から1997年までの統計をみると、その認知件数は過去5年間で8倍以上に急激に増加し、また検挙件数もこれに相応した数となっている。

このようなハイテク犯罪は、匿名性、無痕跡性、時間的・場所的無制約性などネットワーク社会の特徴を反映するものであるといつてよい。すなわち、ネットワーク上での本人識別は、もっぱら、IDやパスワードなどの電子的データという識別情報に依拠して行われるため、いわゆる「なりすまし」による不正行為や犯罪を引き起こすこととなる。特に、アクセス・ログが十分に保存されていないとか、パスワードの管理が十分でないなどの環境の下では、容易に識別情報を不正に入手することができ、その不正に入手したパスワードなどの識別情報を悪用して新たにシステムの破壊やその他の不正行為や犯罪を招来することとなる。今後、電子商取引が実用化されれば、このような「なりすまし」による経済的な利益の不正獲得を目的とした犯罪等が起こることは想像に難くない。

既に「なりすまし」による犯罪の事例は報告されているところであるが、例えば、会社員が、パソコン通信を

通じて購入した他人のID・パスワードや他人名義の銀行口座を利用して、パソコン通信の電子掲示板にわいせつビデオの販売広告を掲載して購入者を募り、これを販売していたものや、自営業者がクラッキングにより入手した他人のID・パスワード及び架空名義で開設した銀行口座を使用し、電子掲示板にパソコン機器の販売広告を掲載した上、購入を申し込んだ人に対して架空名義の銀行口座への振り込み入金を指示して、これを騙し取ったものなどがみられる。

次に、犯罪の痕跡が残りにくいという無痕跡性は、情報のハッキングやクラッキング、データの改ざんなどを容易にする。すなわち、コンピュータ・ネットワーク上の行為は、すべて電子的データをやりとりするものであるため、電磁的記録を保存する措置を講じておかないとやりとりの痕跡は残らず、また、電磁的記録もその性質上容易に改ざん・消去される危険がある。

このような犯罪の事例として、会社員がインターネット・サービスプロバイダから偽名を用いて取得したID・パスワードを使用して自己のパソコンをインターネットに接続し、放送会社の所有・管理するコンピュータ内のホームページに掲載された天気予報画像のデータを消去してわいせつ画像に置き換え、業務を妨害したものの、16歳の少年が、不正アクセスにより電気通信事業者のシステムに侵入し、盗んだ情報を公表する旨の脅迫をしてシステムの安全装置を解除させようとしたもの、何人かが、インターネット通信団体のコンピュータに侵入し、その団体の会員のパスワード約2,000人分の個人のホームページの提供に必要なデータを消去・改ざんしてその団体のサービスを停止させたもの、などがある。

特に、匿名性、無痕跡性との関係で、指摘しておきたいのは、銀行などを経由しないで「匿名性」を保ちながら瞬時にして高額の資金移動を行うことを可能とする電子マネーが今後普及するようになってくると、いわゆるマネー・ローンダリングの手段としてこれが悪用されるようになるおそれがあることを否定できない。その際、ネットワークの無痕跡性という特徴は、資金移動のプロセスを追跡することを困難とし犯罪捜査に支障をきたすことにもなるであろう。

また、暗号を不正に使用して、犯罪の痕跡を隠滅しようとする事案もみられる。一連のオウム真理教関連事件では、押収された光磁気ディスク、フロッピー・ディスク等に保存されていた犯罪に関連する電磁的記録に高度な暗号化処理が施されていたため、その解析作業は困難を極めたということも伝えられている。

暗号技術の利用は、電子メールや電子商取引の安全を確保するうえで効果的であり、必要であると思われるが、反対に、暗号を用いた犯罪を行うインセンティブを与えることとなるおそれがある。

その他、インターネットを利用して外国のサーバにわいせつ画像を送信して閲覧させた事犯や、ネットワーク上での訪問販売事犯、資産形成事犯、保健衛生事犯や知的所有権侵害事犯など生活経済事犯も多発している。殊に最近ではコンピュータ・ネットワークを利用したいわゆるねずみ講が拡大していることも周知のところである。

コンピュータ・ネットワークを利用したコミュニケーションは、瞬時のうちに世界的規模で情報を交換することができるものだけに、ネットワークを悪用した不正行為や犯罪の場合、わが国だけでなく国際的な影響力をもった犯罪となると同時に、国境を越えて不特定多数の被害者を生むことになるおそれがある。殊に、ネットワークへの攻撃だけでなく、ネットワークを利用して情報を不正に入手したり、さらにはネットワークを利用して誤った情報を与えることによって社会的に重大な影響を与える、いわゆるサイバーテロと称される犯罪が発生する危険性も否定できない。

このようにハイテク犯罪は国際性を有する犯罪ということが出来る。したがって、外国の主権との調整が必要となってくる。国内での捜査においてどのような手続によりどのような範囲で証拠を収集することができるのか

6 基調講演「安全なネットワーク社会実現に向けての課題」

が問題となるし、国内の捜査で収集することが困難な証拠については外国の捜査機関に対して捜査共助を求める必要が生じるが、その際の手続をどのようにしうるかも課題である。殊に証拠隠滅が容易な電子データの場合には、犯人がデータを消去し、あるいは隠滅しないうちに、どのようにして迅速にこのような手続をとりうるかも検討されなければならない。このような国際性を有するハイテク犯罪は、刑事国際法の分野における諸原則に照らして、今後一層検討を進めていく必要があるといえる。

また、ハイテク犯罪は、我々の想像をはるかに超える被害を生じさせるおそれがあるだけでなく、犯罪捜査にも種々の困難が生じることが予想される。すなわち、デジタル化された電磁的「情報」は、そのままでは人が知覚をもって直接その存在や内容を認識できないものだからである。そのためには、捜査機関にとってハイテク犯罪の証拠が確実に保全されるようにしておく手段を開発していかなければならない。

3 ハイテク犯罪への取り組み

ハイテク犯罪は、コンピュータ・ネットワークが今日の社会におけるインフラストラクチャとして機能しているだけに、結果的に、社会にとって重大な脅威をもたらすことになる。

ハイテク犯罪の社会的脅威に対してどのような対処がなされるべきであろうか。

わが国では、ハイテク犯罪関連の処罰規定が一定の範囲ではあるが、整備されている。

すなわち、1987年5月27日に第108国会で可決された「刑法等の一部を改正する法律」において、電子情報処理組織において用いられる電磁的記録について、その不正作出及び供用並びに毀棄を処罰すること、電子情報処理組織による大量迅速な情報処理によって行われる業務を妨害する行為を処罰すること、債権、債務の決済等が電磁的記録を用いて自動的に行われる事務処理の形態を利用して財産上の不法の利益を得る行為を処罰することを趣旨とする改正が行われた。

しかし、この改正は、コンピュータ関連の不正行為を、財産や業務の安全やデータの公共的信用等刑法が対象としている従来の保護法益を侵害する行為について犯罪化したものであり、コンピュータによる情報処理システムのインテグリティ（完全性）に対する社会的信頼の確保を考慮しているわけではない。そのため、他人あての電子メールの覗き見や、パスワードなどのデータの不正取得、またコンピュータの無権限使用については犯罪とされていない。つまり、一定のコンピュータ利用者のID・パスワードなどを不正に取得するなどして他人の名で又は匿名でそのコンピュータを利用するという、いわゆる不正アクセスについては、刑法上、構成要件として規定されていない。

ハイテク犯罪対策を検討するに当たっては、このような現行法における法的な限界を踏まえて、慎重に検討していかなければならない。

ここでの基本的視座は、ネットワーク・システムの特徴にみられる脆弱性を踏まえて情報処理システムのインテグリティを確保するという視点であろうと思われる。殊にオープン・ネットワークが一貫して安定性を保つためには、情報通信の開始から終了まですべての通信手段とデータ処理機能レベルの維持が必要であり、本来的なネットワーク機能がいかに高くても、いずれかの場所ではころびが生じれば、全システムが破綻した部分のレベルにまで下がってしまう。ネットワーク・システムの脆弱性を考慮して情報処理システムのインテグリティ確保のための施策が検討されなければならない。

ところで、諸外国においては、すでにこのような視点でのハイテク犯罪対策のための取締り法規が整備され、法運用においても工夫がみられるところである。

例えば、アメリカ合衆国においては、連邦刑法典をはじめとして不正アクセス処罰の規定を設け、FBIにハイテク犯罪捜査担当の部署を設置し、財務省に属するシークレットサービスにおいても、カード犯罪、電子商取引にかかる犯罪を取り締まるための専従捜査体制がとられている。

また、英国においても、1990年のコンピュータ不正使用法により不正アクセス処罰のための法が整備され、ハイテク犯罪捜査専門の部署がロンドン警視庁におかれ効果をあげているとのことである。

ドイツにおいても、刑法典に不正アクセス処罰規定があり、連邦内務省の監督下にある連邦刑事警察庁や各州の警察がハイテク犯罪取締りの部署を設けている。

その他、フランス、イタリア、カナダなどにおいてもそれぞれ、不正アクセス処罰法を定め、ハイテク犯罪取締りのための捜査機関を設置している状況にある。

ところで、わが国では、情報処理システムのインテグリティ確保という視点に立って犯罪をとらえる考え方はあまり一般的ではない。わが国では、伝統的に、「有体物」に対する物理的侵害という関心から犯罪をとらえてきており、人が知覚をもって直接その存在と内容を認識できない「無体情報」について、これに対する加害行為を「犯罪」ととらえることは馴染みがないからである。このような伝統的な考え方に立てば、情報に対する不正なアクセスや情報窃盗、情報破壊は、有体物に対する物理的侵害という行為ではないので、それ自体を「犯罪」とすることはできないとされてきたのである。

もっとも、不正アクセスについては、刑事上の制裁までは必要なく、民事上の救済で足りるのではないかという考え方もあると思われる。刑罰という制裁が予定される刑法は謙抑的でなければならないという立場に立って、不正アクセスについて刑法による規制はなじまないというものである。しかし、民事上の救済といっても、不正アクセスから生じた損害について、訴訟で不法行為に基づく損害賠償を求めするためには、被告と損害額が具体的に特定できなければならないが、不正アクセスの場合、不法行為者を特定することは容易ではないし、また、その損害額を特定することができないことも少なくないと思われる。

そこで、不正アクセスに対しては、「情報処理システムのインテグリティ」に視点をおいて法的対応が求められるべきではないかと考える。

さて「情報処理システムのインテグリティ」とは、情報処理に依存し、これを利用する者が、他から干渉・妨害されることなく自己の活動のために情報処理を利用する自由を保持することができるという、情報処理システムの完全性をいうと定義しておきたい。これはネットワークも含めて情報処理システムの全般に係わるものであり、情報処理に依存する業務内容や処理される情報の内容とは関係なく、社会的インフラストラクチャとしての情報処理システム自体を保護しようとする考えである。

つまり、情報処理システムの高度化に伴い、加害行為による甚大な被害が広範囲に及ぶ危険性があること、データは人が知覚をもって直接その存在と内容を認識できないものなので、加害行為が人目に触れないで行われやすく、また犯罪の痕跡が残りにくいこと、情報処理システムがネットワークとして構築されることにより、データに対する世界的規模での不正アクセスの危険が顕著であるという脆弱性、セキュリティ対策は、情報処理の効率化というコンピュータの使用目的を阻害する要因となることから、技術的な対策では限界があること、などから、情報処理システムへの加害行為を情報処理システムのインテグリティを害する行為として法的視点から規制すべきであるというわけである。

しかし、情報処理システムのインテグリティを保護法益として不正アクセスへの法的対応を検討するという場合、わが国では、欧米的な個人主義的規範意識が充分形成されているとはいえ、集団的な企業倫理が優先するという傾向があるため、あまりに厳しい法的規制を加えることは、かえって社会的混乱を生じさせる可能性がある

8 基調講演「安全なネットワーク社会実現に向けての課題」

る。その意味で、不正アクセスが犯罪を助長するおそれがあることに着目して、行政法規による規制が積極的に検討されてよいと思われる。

殊に、ネットワーク上の相手方の本人確認は、専らID・パスワード等の電子データという利用者識別情報に依存するものであるから、利用者識別情報を不正に入手し、これを利用して不正アクセスが行われた場合には、容易に「なりすまし」を行うことが可能となることは既に述べたとおりである。現行法では、ID・パスワード等の識別情報を不正に入手したり、それを本人に無断で他人に漏らしたりする行為それ自体を規制してはいるが、識別情報の濫用による不正アクセスが「なりすまし」の手段として犯罪を助長するおそれがあることに着目して、罰則による担保を含めた行政的な規制をしていくことは現実的であると考えられる。

今日、情報システムが社会におけるインフラストラクチャであることを考えれば、そしてインターネットに代表されるように世界的な規模でのオープン・ネットワークの時代が到来しつつあることを考慮すれば、ハイテク犯罪の手段として用いられる不正アクセスについて厳正に対処していく必要があるといえるであろう。

この意味でも、不正アクセス対策の法整備は、関係省庁が一体となって取り組むべき緊急の課題である。

さて、これまで、不正アクセス対策としての立法的課題を検討してきたが、情報システムの運用におけるセキュリティの確保という観点から、昨今、暗号技術が利用されている。この暗号技術は、なりすましを防ぐために通信の相手方を確認する「本人確認」のための手段として、また、情報の漏洩や盗聴、改ざんを防止するために「情報の保護」を図る手段として効果的である。

OECDにおいても、1997年3月、暗号政策ガイドラインを採択し、暗号手法への信頼、暗号手法の選択、市場主導による暗号手法の開発、暗号手法の標準化、プライバシーと個人データの保護、合法的アクセス、アクセス者の責任、国際協力を内容とした施策の勧告を行っている。このガイドラインについては、その後もフォローアップ会合やワークショップが開催され、OECD加盟国だけでなく、非加盟国に対しても受け入れられるように積極的な働きかけがなされている。さらにEU（欧州連合）では、デジタル署名などの安全性を確保するための技術及びこの技術を支える先見的な法制度を導入することが重要であるとして、欧州委員会において、1997年10月に「デジタル署名と暗号に関するヨーロッパの枠組みに向けて」と題する指令を発し、電子的なコミュニケーションに関する安全と信頼を確保するためのEUの統一的な暗号政策の早期策定を求めている。

このように情報セキュリティの安全性を確保するために利用される暗号技術は、メッセージを一定のルールに従って変換することにより、そのルールを知らない第三者がメッセージの内容を探知するのを防ぐための技術であるが、メッセージを暗号化することにより、通信当事者以外の第三者は通信内容を知ることができなくなり「情報の保護」が図られるとともに、暗号化されたメッセージは、暗号化に用いられた「暗号化鍵」に対応する「復号鍵」でなければ元のメッセージに戻せないため、「本人確認」にも有効である。

このような暗号技術には、「共通鍵暗号方式」と「公開鍵暗号方式」とがある。「共通鍵暗号方式」は、暗号化と復号に同一の暗号鍵を使用するもので、複数の相手と暗号文をやりとりするには、通信の相手の数だけ暗号鍵が必要となる。これに対して、「公開鍵暗号方式」は、暗号化と復号に異なる暗号鍵を用いるもので、一方を秘密鍵として秘密にし、他方を公開鍵として公開しておくものである。そして、送信者が受信者の公開鍵でメッセージを暗号化して受信者に送れば、この暗号文は秘密鍵を持つ受信者しか復号できず、同時に送信者が自分の秘密鍵で暗号化したものを受信者に送れば、受信者は送信者の公開鍵でこれを復号することによって通信の相手方が送信者であることを確認できることになる。その意味では、一組の暗号鍵で複数の相手と安全に通信を行うことができる「公開鍵暗号方式」が、セキュリティの観点からは優れているとされている。しかし、このような暗号技術の利用は、ネットワークを利用した情報セキュリティの安全性を確保するうえでは有効であるとしても、

暗号技術が犯罪に利用されないとはいえない。

暗号技術の不正利用としては、他人の暗号鍵の不正入手や暗号鍵を他人になりすまして認証機関に登録するなど「暗号鍵の不正利用」が考えられる。また、自分の暗号鍵を用いて犯罪者が犯罪関連情報を暗号化することによって犯罪を隠蔽しようとする「暗号の不正利用」の場合もあるであろう。

暗号鍵の不正利用に対しては、他人の暗号鍵などを管理する鍵回復機関および認証機関について、その適格性および業務の適正さを確保することが肝要であるといえる。また、暗号の不正利用に備え、捜査機関が適法に入手した暗号文を解読できるようにする手段として、いわゆるキーリカバリーという仕組みを制度化していくことが考えられている。ただ、キーリカバリー制度の在り方いかんによっては、暗号技術を用いた情報通信の技術革新や事業者の努力を阻害するおそれもあり、捜査能力の確保と情報通信技術の発展とを考慮して制度を検討すべきであろう。

4 おわりに

最後に、オープン・ネットワークを利用したハイテク犯罪は、新しいタイプの国際犯罪といえるであろう。このような国際犯罪に対処するためには、各国の捜査機関が迅速に国際的な捜査協力を行うことが必要である。しかし、わが国では、未だ不正アクセスそのものは処罰することとされていないため、国際捜査共助について、その要件である双方可罰性の原則を満たし得ない状況にある。これでは、外国からの捜査共助の要請に応じることはできず、国際捜査共助の適正・円滑な実施を確保することはできない。それでは、情報先進国として、国際社会における責任を果たし得ないものといえよう。

ハイテク犯罪の予防や捜査への対処について、警察力の強化のみをもってしては、今後予想されるハイテク犯罪の増加に対処することは不可能であると思われる。高度情報通信社会の実現に当たっては、犯罪の予防、鎮圧及び捜査の観点と経済的観点とのバランスを図りつつ、両者のニーズが融合した枠組みを構築していかなければなるまい。そのため、電気通信事業者等産業界と警察との緊密な連携を確保していくことが重要であり、産業界との連携の強化を図ることが必要不可欠であることを指摘しておきたい。

安全なネットワーク社会実現に向けてわが国が果たすべき責任は重大であると思う。

(本稿は、平成10年7月8日に開催された第5回警察政策フォーラム「高度情報通信社会とハイテク犯罪」での講演原稿である。)

【参考文献】

「特集・ハイテク犯罪対策の推進」警察学論集 51 巻 7 号 (1998) 1 頁、『警察白書平成10年版』など。

パネルディスカッションの概要について

那 須 修
(前警察政策研究センター教授)
(警察庁国際第一課付)

目 次	[内藤浩文氏によるプレゼンテーションの概要]
	1 ネットワーク社会の脆弱性とハイテク犯罪の現状
	2 国内及び国際的な対策
	3 警察庁によるハイテク犯罪対策重点推進プログラムの概要
	4 暗号政策に関する取組
	[中井正昭氏によるプレゼンテーションの概要]
	1 企業における不正行為対策
	2 不正行為の抑止による安全なネットワーク社会の実現
	[スコット・チャーニー氏によるプレゼンテーションの概要]
	1 米国におけるコンピュータ犯罪の事例
	2 ネットワークに関する問題点
	3 コンピュータに対する攻撃と探知
	4 コンピュータの使用方法
	5 法的措置
	6 国際協力の在り方
	[パネリスト相互のやり取り]
	[会場からの質疑応答]
	[コーディネーターによるまとめ]

警察政策研究センターでは、平成10年7月8日、KKRホテル東京において、(財)公共政策調査会及び(財)全国防犯協会連合会との共催、(財)社会安全研究財団の後援により第5回警察政策フォーラム「高度情報通信社会とハイテク犯罪」を開催した。フォーラムでは慶應義塾大学の安富潔教授に「安全なネットワーク社会実現に向けての課題」と題する基調講演をいただいた後、安富教授のほか、米国司法省コンピュータ犯罪・知的財産権課長スコット・チャーニー氏、日本電気株式会社技術企画部技術法務課長中井正昭氏、警察庁生活安全局生活安全企画課セキュリティシステム対策室課長補佐内藤浩文氏をパネリストに、警察政策研究センター所長岩橋修氏をコーディネーターとするパネルディスカッションが行われた。

本稿は当該パネルディスカッションの概要につき筆者においてとりまとめたものである。

[内藤浩文氏によるプレゼンテーションの概要]

1 ネットワーク社会の脆弱性とハイテク犯罪の現状

ネットワーク社会の特徴としては、匿名性、無痕跡性、時間的・場所的無制限性、超高速性等が挙げられます。これは犯罪者が身分を偽り、国際的な規模で、しかも証拠を残さずに一瞬にして犯罪を敢行することが可能であることを意味します。また、犯罪者の特定や証拠の収集が非常に困難であることから犯罪が発生しやすく、しかも、こうしたことから取締りが困難で、犯罪を助長するおそれがあるため、現実の社会と異なり、犯罪に対

し極めて脆弱な社会であると言い得ると思います。

実際、我が国においても不正アクセスを手段とするハイテク犯罪等が多発しています。

例を挙げると、セキュリティ・ホールを利用してシステム管理者の権限を不正に取得した上、それを利用して電気通信事業者のシステムに侵入し、盗んだ情報を公表する旨の脅迫をしてシステムの安全措置を解除させようとした事例がこの2月に東京で検挙されました。これは現実世界で起きるような強要罪がネットワーク技術を使ったハイテク犯罪に移行してきているということを示す事例です。

また、平成7年2月には愛知で、他人のパスワードを探知して、電話回線を使って銀行のオンラインシステムに不正アクセスによって侵入し、銀行のオンラインシステムに不正の振り込み情報を与えて不正に資金移動をした事例が検挙されました。今後電子マネーが実用化されて普及した場合、より巨額の被害が起こるおそれがあります。

さらに、不正アクセスによってインターネット・プロバイダのシステムに侵入し、パスワード2,000人分及びホームページ・データを改ざんしてシステムを破壊したと見られる事例が平成8年4月に大分で発生しました。これはインターネット・プロバイダのシステムでしたが、例えば国防機関だとか治安機関といった政府機関のシステムで行われますと、まさにサイバーテロの脅威が現実化してきます。米国では空軍のシステムが英国のハッカーから攻撃を受けて重要なデータが盗まれた事例とか、国防総省のシステムがイスラエルのハッカーからの攻撃を受けた事例が既に発生しています。

また、これは不正アクセスとは少し異なりますが、オウム真理教が教団の秘密情報を高度な暗号により隠蔽していたといったような事例も発生しています。

我が国においては、不正アクセス自体が犯罪とされていないので警察は明確な統計は持っていませんが、民間の不正アクセスの届出を受け付けているJP-CERT/CC (Japan Computer Emergency Response Team/Coordination Center) によると、96年から統計を取り始めていますが、96年10月から97年9月までの間に383件の不正アクセスがあり、その後も増加傾向にあるということです。また、米国でも不正アクセスは年々増えていますが、米国におけるネットワーク社会の進行等と比較して、今後の我が国の情勢が懸念されます(日米両国の不正アクセスの現状につき図1—1参照)。

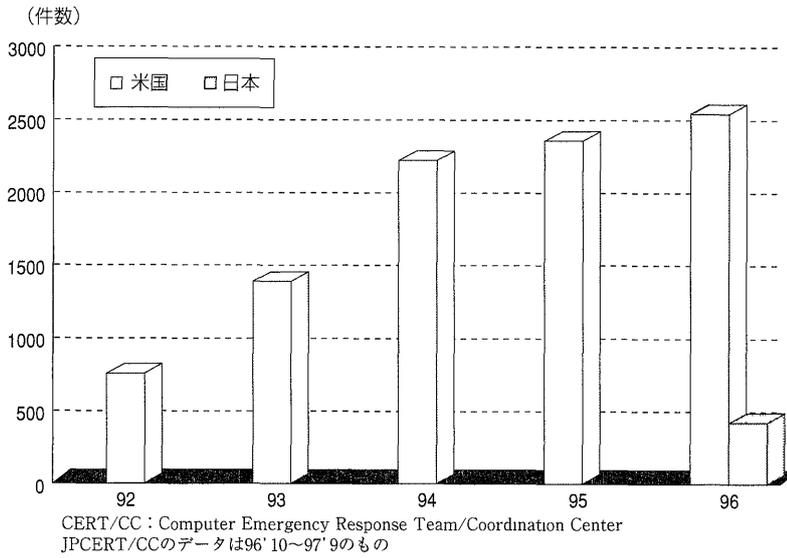
2 国内及び国際的な対策

以上のとおり、ネットワーク社会の特徴として犯罪に大変弱く、また、現実にもそれを裏付けるような犯罪が起きていることから、今後、高度情報通信社会を迎えるに当たっては、犯罪抑止力のある社会経済システムを構築していくことが大変重要になります。ここで、何らの対策も講じない場合には犯罪が蔓延し、電子商取引等を通じて今後経済発展をしていこうという各国の動きからも日本だけが取り残されるということにもなりかねません。

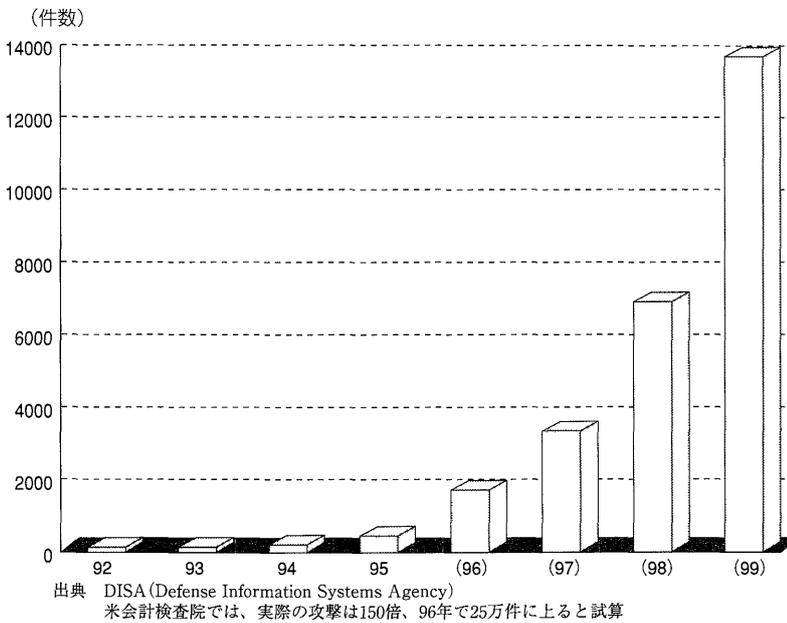
政府としてもこのような認識を持っており、政府の高度情報通信社会推進本部に設けられた電子商取引等検討部会がこの6月に公表した報告書でも「セキュリティ・犯罪対策」が採り上げられています。また、先の通常国会における総理大臣の施政方針演説でも、このハイテク犯罪対策を重要施策として取り組むことが表明されています。

また、国際社会もこのハイテク犯罪対策に重大な関心を寄せており、昨年6月のデンヴァー・サミットにおいてハイテク犯罪対策に取り組むことが合意されました。それを受けて、昨年12月にサミット参加8か国による

図1-1 日米両国のCERT/CCの取扱件数



米国防総省に対するアタックの数



司法・内務閣僚級会合が開かれ、「ハイテク犯罪と闘うための10の原則と10の行動計画」が合意されました。

この中で特に重要なものとして、

- 国際ハイテク犯罪に対する適時・効果的な対応を確保するための24時間体制のコンタクト・ポイントの設置
 - ハイテク犯罪と闘い、他国の法執行機関を支援するための体制の整備
 - 電気通信及びコンピュータ・システムの濫用を適切に犯罪化し、捜査を促進することを確保するための法制度の見直し
 - 重要な証拠の保全・収集について産業界と共同で作業を行うこと
- 等が挙げられます。

さらに本年5月のバーミングハム・サミットにおいてハイテク犯罪を含む国際組織犯罪対策が主要議題の一つと

して採り上げられ、「ハイテク犯罪と闘うための10の原則及び10の行動計画」について迅速に実施していくということが首脳レベルで改めて合意されました。また、その進捗状況について次回のケルン・サミットで報告することが合意されています。

このように国際的にも国内的にもハイテク犯罪対策というものが重要な課題となっているわけですが、現状では大きく分けて体制上の問題と法制上の問題⁽¹⁾がございます。

まず、体制上の問題としては、ハイテク犯罪には高度な技術が使われ、場合によっては犯人がデータを暗号化していることもあることから、犯罪手口の解明、捜索・差押、押収された電磁的記録の解析等に高度の技術力が要求されます。また、ハイテク犯罪については国境に関係なく犯行地から離れたところで被害が発生する、又は同時多発的にあちこちで起こること等があります。この場合、国内については、各都道府県警察の捜査活動について警察庁で調整することが必要になり、外国との関係においては国際捜査協力が必要になります。

また、法制上の問題としては、不正アクセスが不可罰であることが大きな問題です。ここでは、ID・パスワードといった利用者を識別する情報について、他人のものを使ってコンピュータ・システムにアクセスすることを不正アクセスと言うこととしますが、これによって完全ななりすましができ、犯罪者の特定ができなくなるため、犯罪の抑止力が大きく低下するのです。また、不正アクセスを不可罰としているのは主要国では我が国だけという問題もあります。国際捜査共助における双方可罰性を考えますと、我が国を拠点として、又は我が国を経由地として不正アクセスを行った場合に、我が国が国際捜査協力の抜け穴となって国際的な不正アクセスに対して十分に対応できなくなるおそれが生じるのです。

また、無痕跡性というところで述べましたが、ハイテク犯罪については物理的痕跡がなかなか残らないという問題があるため、痕跡を残すためには産業界の協力というものがどうしても必要になります。

3 警察庁によるハイテク犯罪対策重点推進プログラムの概要

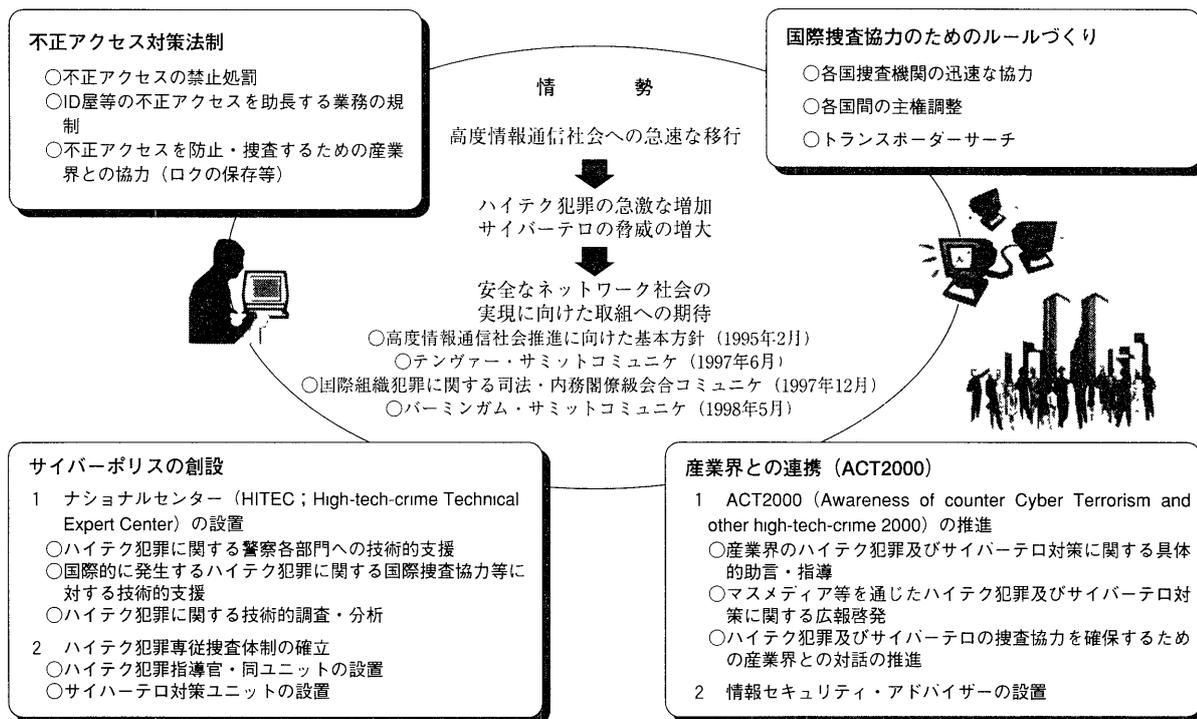
以上の現状認識に基づき、この6月に警察庁はサイバーポリスの創設、不正アクセス対策法制の整備、産業界との連携、国際捜査協力のためのルール作りという4つの柱からなるハイテク犯罪対策重点推進プログラムを公表しました(図1—2参照)。

まず、体制面のサイバーポリスの創設ということについては、高度な技術力を備えたナショナルセンターを警察庁に整備し、それとともに、現実に犯罪捜査を担当する都道府県警察にハイテク犯罪を専断的に捜査するユニットを作り、ナショナルセンターが技術的な支援等を行っていくというものです。

二点目の法制の関係では、他人の正規の利用者識別情報を盗取等により入手してそれをを用いてコンピュータ・システムにアクセスする不正アクセスの禁止及び処罰、また、ID・パスワード等利用者識別情報の販売行為等の不正アクセスを助長する業務の規制、さらに、不正アクセスを禁止した場合において、これを捜査するために不可欠であるログの保存等に関する産業界の協力等を内容とした不正アクセス対策法制の整備を関係省庁と連携しながら行っていくというものです。

三点目の産業界との連携ですが、高度情報通信社会の特徴を考えますと、警察のみで犯罪の予防、捜査を行っていくことは非常に困難なため、犯罪の予防、鎮圧、捜査という観点と経済的な観点とのバランスを取りながら、両方のニーズが融合した枠組み作りのために産業界との連携を図ろうというものです。具体的には、ACT 2000 (Awareness of counter Cyber Terrorism and other high-tech-crime 2000) として、犯罪情報の提供等による産業界のハイテク犯罪及びサイバーテロ対策への具体的な指導・助言、ハイテク犯罪及びサイバーテロ

図1-2 ハイテク犯罪対策重点推進プログラム



対策に関する広報・啓発、ハイテク犯罪及びサイバーテロの捜査協力を確保するための産業界との対話の推進を行うこととしています。また、都道府県警察において、こうした業務を行うための情報セキュリティ・アドバイザーを設置することとしています。

四点目の国際捜査協力のためのルール作りですが、ハイテク犯罪については、犯罪に関する情報が瞬時のうちに伝送され、又は消去されてしまうことから、各国の捜査機関が迅速な捜査協力をを行うことが特に重要です。また、捜査の過程でインターネットに接続された端末から、外国にあるホスト・コンピュータの中のデータを扱うこととなる場合が当然考えられるわけですが、そういった場合には国内捜査が外国に影響を与えるため、主権の調整といった問題も出てきます。そこで、関係省庁と連携しつつ、捜査共助要請の実行に先立つ証拠保全や国境をまたぐ捜索、これはトランスボーダー・サーチと言われていますが、データ所在国が不明な場合の捜索に関する実行可能な解決策等新たな国際捜査協力のためのルール作りに貢献していこうというものです。

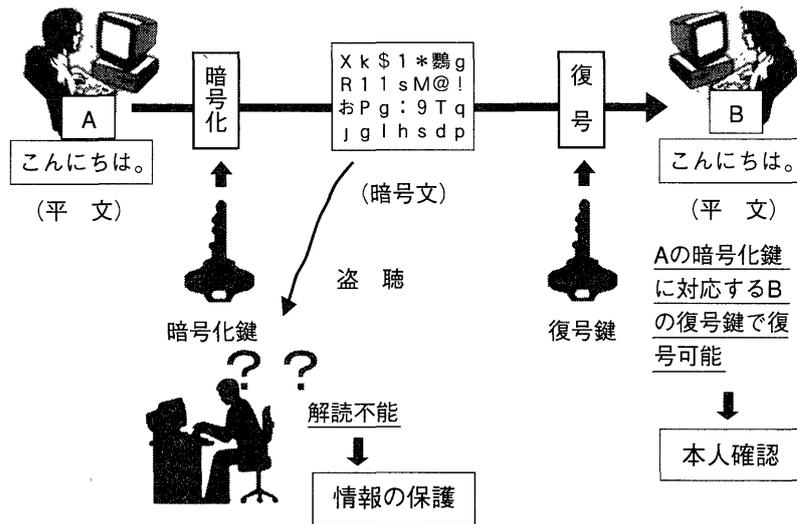
警察庁としては、今後、平成10年度、11年度において、このハイテク犯罪対策重点推進プログラムに示した項目の実現に向けて努力していきたいと考えています。

4 暗号政策に関する取組

ネットワーク社会においては、なりすまし、事後否認、情報の漏洩・改ざん等の不正行為が多発するおそれがあるため、本人確認と情報の保護の2点を確保することが必要です。そのためにも、暗号技術の普及及び適正利用の確保を図っていくことが大変重要です。

暗号技術というのは、本人確認機能と情報の保護の機能を有していますが、これについては図1-3のとおり

図1-3



です。この図にもある暗号化鍵と復号鍵というのは一对のもので、対になる暗号化鍵で暗号化したものはそれと対になる復号鍵でなければ元に戻せないという特徴があるため、この鍵を知らない第三者は情報が読めない、それから、この復号鍵で復号できるということは、この暗号化鍵を持っている人が暗号化したものであるということと本人確認ができる、というものです。したがって、この暗号技術を利用すると、情報の保護と本人確認を図ることができるというのです。

この暗号技術の利用に当たっては、だれがこの暗号化鍵を持っているのかといったことが分からないと本人確認ができません。そのため、信頼できる第三者にだれの暗号化鍵かということを確認してもらわないと、この本人確認システムというものが社会システムとして成り立たないため、暗号化鍵の所有者を確認し、それがだれのものかということを確認する認証機関が必要になるのです。

また、自分の復号する鍵をなくしてしまった場合は情報が読めなくなりますが、そういう場合に備えて、復号鍵を信頼できる第三者（鍵回復機関）に預かっておいてもらいたいというニーズもあるのです。そのため、暗号技術が社会のインフラとして定着していくためには、認証機関とか鍵回復機関といったものが必要になるのです。

それでは、この認証機関、鍵回復機関については、だれが作ってもいいのかということですが、信頼のできる第三者が認証機関にならないと偽の証明書を認証機関自体が発行してしまうおそれがあり、また、認証機関自体は信用できるとしても、例えばそこが騙されてしまって違う暗号化鍵を登録して証明書を発行してしまうという場合も考えられます。そこで間違った証明書が流通することになると、かえってなりすまし犯罪を助長してしまったり、社会秩序を混乱させてしまうことになるのです（図1-4参照）。

また、鍵回復機関が暗号を復号するための鍵を持っているのですが、管理がずさんで他人に盗まれてしまう、あるいは鍵を回復する場合に本人確認を十分にしないで他人に回復してしまうということになると、本来読むべきではない人に秘密情報が読まれてしまうといった問題が起きてきます（図1-5参照）。

さらに、先程オウム真理教の例で述べましたが、暗号技術の不正利用により犯罪の実態解明が困難化してしまうといった問題も起きてきます。したがって、暗号技術の利用の普及を図るに当たっては、こうした問題についての解決策を踏まえた上で暗号技術の普及を図っていく必要があります。すなわち、他人の秘密鍵等（復号鍵）

図1-4

○他人名義での公開鍵の登録

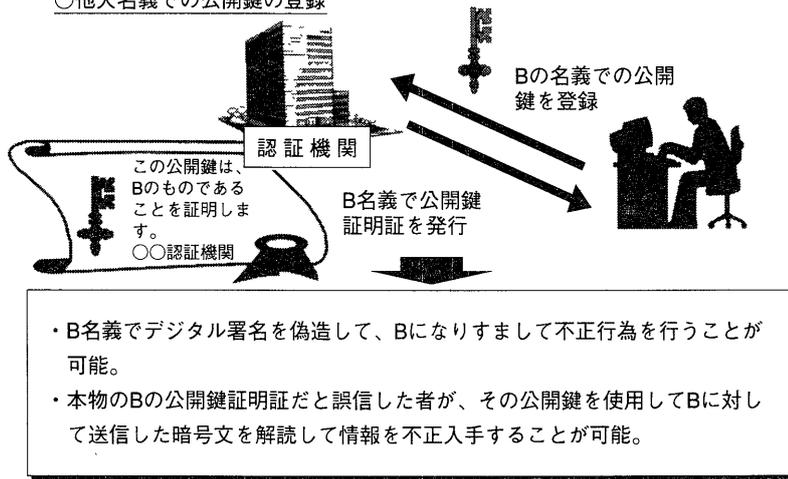
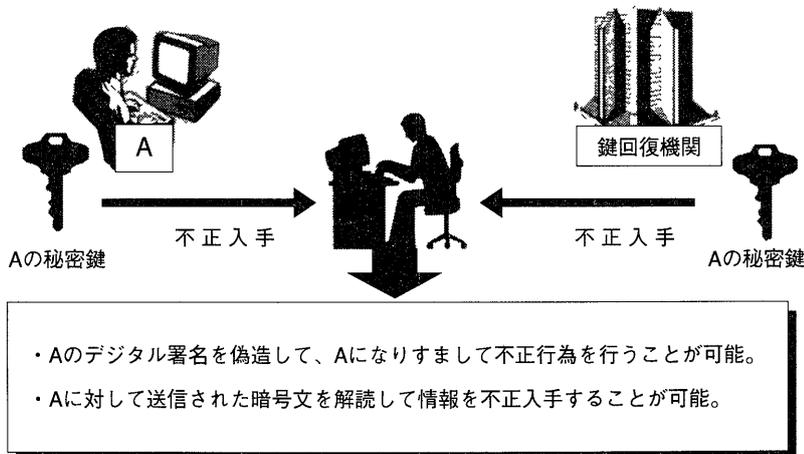


図1-5

○他人の秘密鍵の不正入手



の不正入手への対策としては鍵回復機関の適格性及び業務の適正性を確保することが、公開鍵（暗号化鍵）の不正登録等への対策としては認証機関の適格性及び業務の適正性を確保することが、犯罪等関連情報の暗号化への対策としては捜査機関が暗号解読を必要とする場合に暗号解読ができるような制度を確保するといったことが必要になってくるのではないかと考えられます。

こうした観点からの取組については欧米諸国等においても、今まさに議論されているところでして、警察庁においても現在調査研究を進めています。

(1) 主要国においては既に以下のとおりハイテク犯罪専従の捜査体制を整備しているところである。

- ・米 国 FBI及びシークレット・サービスが専従のユニットを設置
- ・英 国 ロンドン警視庁が専従のユニットを設置
- ・ド イ ツ 16の州警察それぞれが専従のユニットを設置
- ・フランス 内務省国家警察総局に専従のユニットを設置
- ・カナダ 王立カナダ騎馬警察隊が専従のユニットを設置。監視専従のユニットも設置

[中井正昭氏によるプレゼンテーションの概要]

1 企業における不正行為対策

まず、図2—1では、オープン・ネットワークに対する攻撃と対策の概要を示しました。

攻撃の内容としては、すなわちコンピュータが持っているサービス機能を不能にしてしまうサービス妨害のほか、盗聴、侵入、そして、データの改ざんやデータベースの破壊があります。こうしたものはなかなか表に出ず、実態が分かりにくい面があります。一方、これらの攻撃に対して、企業側は対策を採っていることすら言わないため、情報がクローズしているのが実情だと思います。その中で、私としては、多分皆さんこういう視点で考えているのだろうというところをお話します。

図2—1にはセキュリティポリシー策定というのがあります。企業としては、まず、何を、どこの攻撃から、具体的にどうやって守るかを決定します。そこではコストが重要になり、会社の経営思想も反映されてきますが、これらを合わせ、ポリシーを決めるのです。そして後に、体制や運用のルールを決めていきます。一部を除きセキュリティに対する意識が低い現状では、社員の意識をどう高めるかということも大変重要です。

さらに、具体的な対策としては、コンピュータ・システムへのアクセスに対する対策と通信路上に対する対策があります。

まずコンピュータ・システムへのアクセスに対する対策について、図2—2に示しました。ポイントとしては、オープン・ネットワークとつながっている場合は出入口は少ない方がよく、できれば1か所がいいと思います。そういう形を作っておいて、中の方でいろいろと防御策を考えるのです。

防御策としては、まずはファイアウォールがあります。不正アクセスをここで遮断するというのが大きな役目です。そこを通り過ぎますと、次に利用者認証というのがあります。これは、パスワード等により本当にその人かということを確認するものです。ただ残念ながら、パスワードとその本人というのは、一応理論上は1対1で対応しているのですが、いろいろと不正が入り込む余地があるのが実情です。第三にはアクセス制御です。これは、コンピュータ・システムが持っている様々なリソースについてどこまで使う権利があるのか、例えばデータベースですと、ただ覗くだけなのか、又は見て、なおかつ更新もできるのかといったような点から制御を行うものです。そして最後、本当に大事なものは暗号化をしておくということです。

おそらく基本的には、このファイアウォール、利用者認証、アクセス制御、暗号化という4つのレベルでもって予防策は考えられるだろうと思います。

それから図2—3の通信路上に対する対策ですが、ここですぐ出てくるのは暗号化です。また、ネットワーク上では相手は目に見えないので、メッセージ認証や電子署名により、なりすましがなされていないか、来ている中身が途中で改ざんされていないか等につき確認するのです。その代表的な技術としては、デジタル署名技術があります。これは、暗号技術、特に公開鍵暗号方式というものを使って行う方法です。さらに、ネット上では受取証明というのがあります。送ったのだけど、本来受けた人がそんなものは知りませんなどと否認するケースが非常に多いため、第三者が途中に関わって送信したことを証明するというものです。

これを各企業でどこまでやっているかはよく分かりませんが、非常に温度差が激しいと思います。その要因はコストで、経営者から見ると、投資しても直接利益にはつながらないため、やっているところはともかく、やっていないところはひどい状態だと思います。

図 2-1 企業における不正行為対策概要

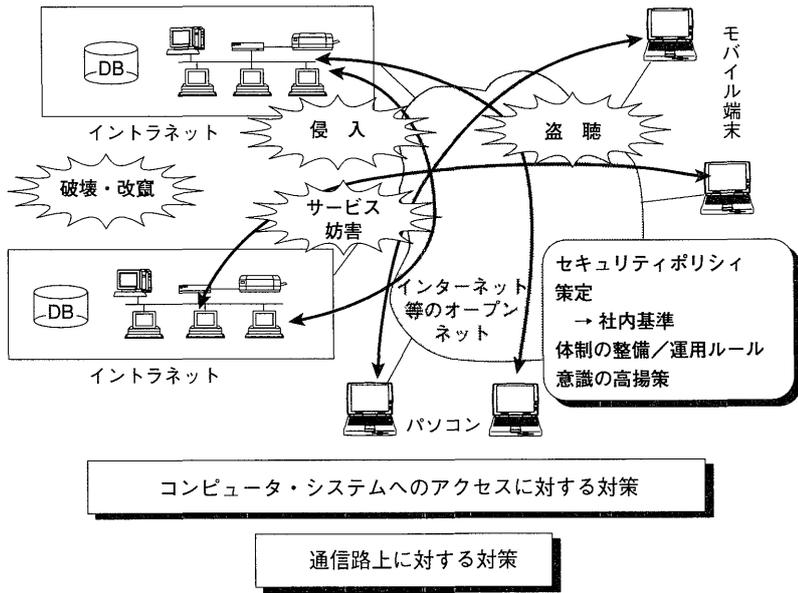


図 2-2 コンピュータ・システムへのアクセスに対する対策概要

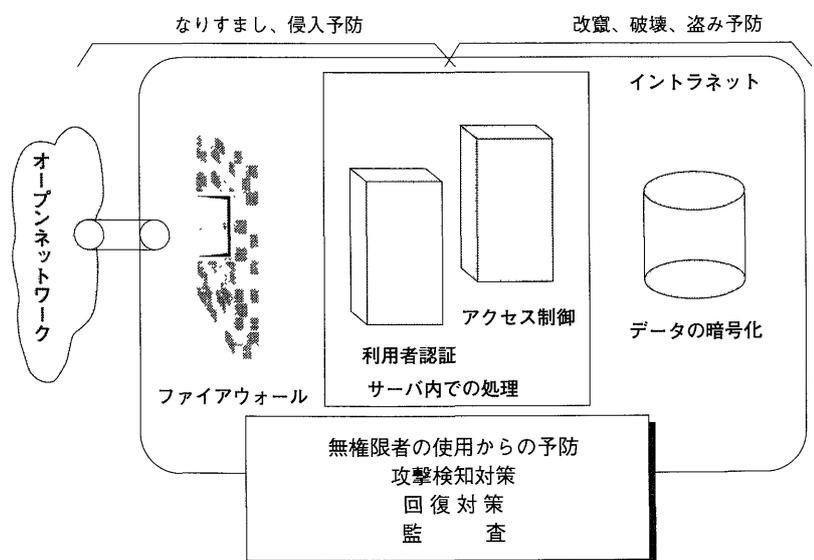
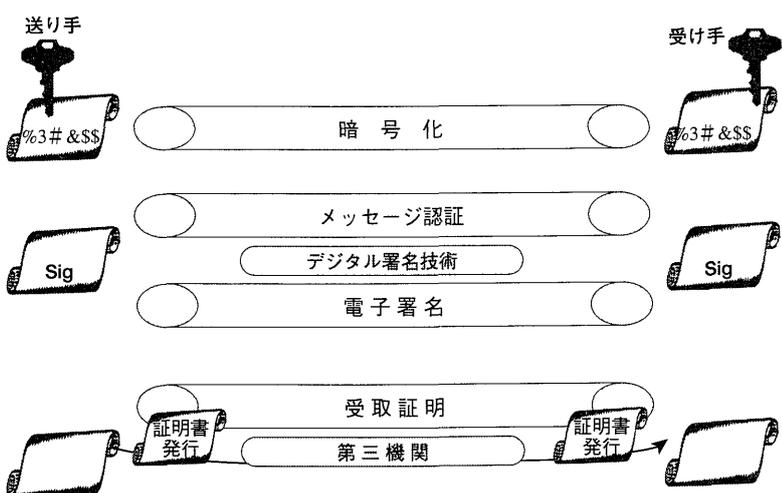


図 2-3 通信路上に対する対策概要



2 不正行為の抑止による安全なネットワーク社会の実現

不正行為について図2-4にまとめましたが、一定のパターンに分けられると思います。一つは、なりすまし・侵入というパターン。それから改ざん・破壊というパターン。それから盗聴ですが、ここでは、当然盗聴してデータを盗む、あるいはコピーを取るという広義で使っています。さらに、コンピュータ・ウィルスを意図的にネットに流したり、ポルノ画像のような有害情報を流すばらまき行為。また、もともとシステムを動かす権限があり、データベースを見ることができる人でも、そのデータベースをどこかの業者に売り飛ばすようなことは権利の濫用ととらえ、無権限者の行為とは別に考える必要があると思います。

これらに対しては、今は基本的に技術的な対策を採っているのですが、やはりその技術をすり抜ける技術とい

図2-4

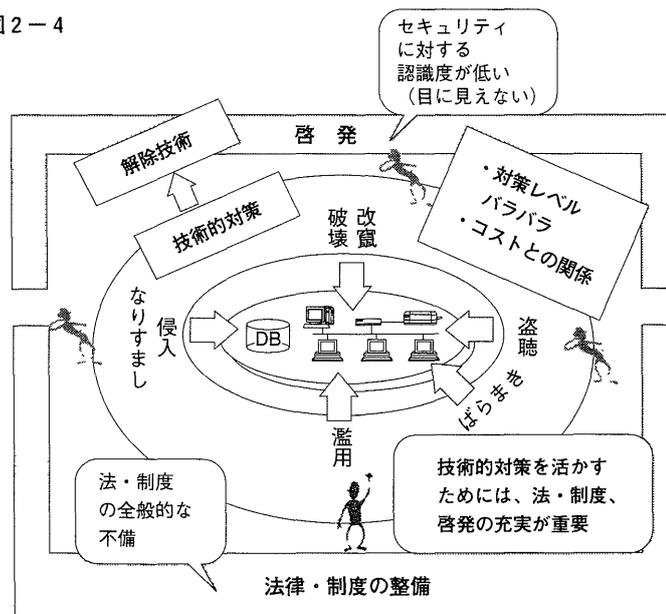
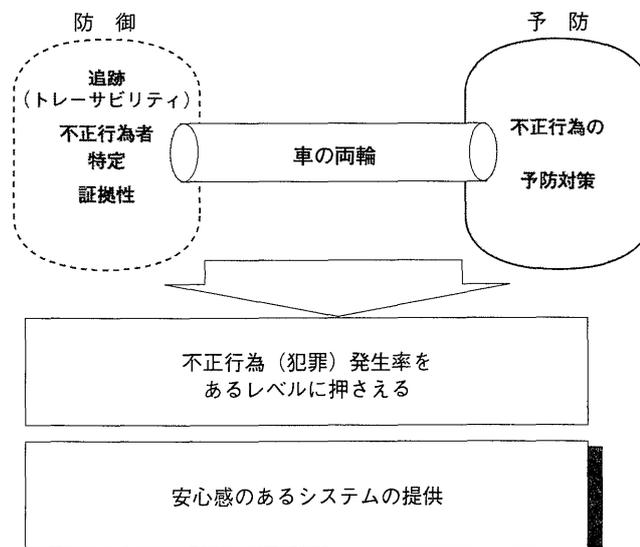


図2-5 安全なネットワーク社会実現の為に



うものが出てきて、いちごっこになってしまいます。そのため、図2-4にあるように、法律や制度の整備が必要になると思われます。それからもう一つは各個人が情報セキュリティに対して目覚めないといけない、つまり啓発の必要性です。

セキュリティに対する認識度は非常に低いのが実情ですが、その意味でも、技術と制度と啓発の三つを三位一体でやっていかないと、不正行為を予防するのは非常に難しいだろうと痛感しています。また、予防対策と同時に、図2-5のとおり、何か起きたときには不正行為をした人を追跡、特定し、証拠を残すといった防御の部分が車の両輪として重要だと思いますが、現状ではこの防御の部分がおろそかになっていると思います。

ここで、技術と制度と啓発という点につき図2-6、図2-7で見てみたいと思います。

まず、技術的な視点についてですが、これは大きく三つに分かれると思います。一つは、まさに不正行為そのものを予防する不正行為予防技術です。これには、ファイアウォール、利用者認証、アクセス制御、暗号といっ

図2-6 不正防止の技術的視点

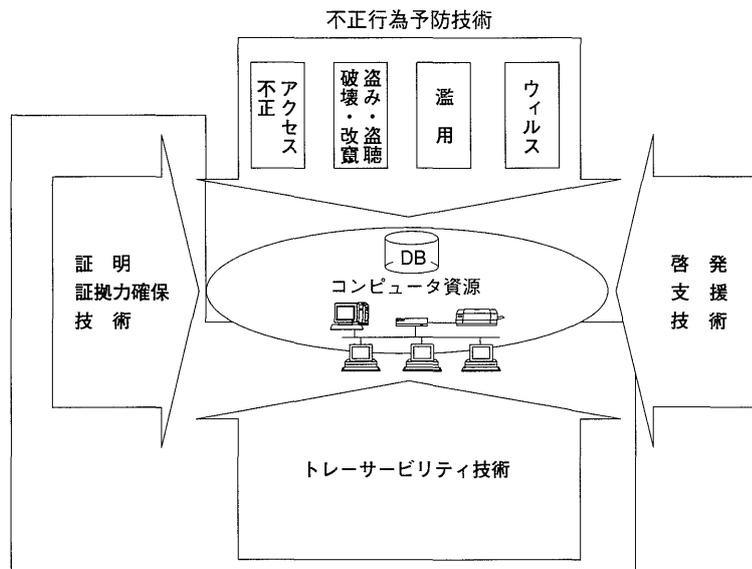


図2-7 不正行為対策技術の分類

不正行為そのものを直接防御する技術	法制度をサポートする技術	啓発活動を支援する技術
ファイアウォール 利用者認証 アクセス制御 暗号 識別/認証技術 バイオメトリックス コンポーネント間認証 アクセス管理 ・権限分散、権限外アクセス検出 システム設定 ・環境設定不整合検出 ・侵入可能性検出 破壊/改竄防御 ・(動的)フィルタリング ・ソフト機能検証、動作抑制 ・情報分散配置 ・ウィルス伝搬防止	証明技術 ・コマンドと実行者との関係 ・電子すかし(情報の履歴) 完全性/秘匿性/可用性の損害 トレース技術 逆探知(発信元特定) その他 ・安全性評価 ・教育スキル、コース開発	情報セキュリティ技術の知識 物理セキュリティ技術の知識 対策の導入方法論の知識 (システム・インテグレーション=SI技術) ・組織行動把握、環境分析 脅威分析、リスク分析 ・ポリシー立案、対策立案 ・運用/管理体制立案 ・評価(シミュレーション)、実装運用/維持 ・人間/組織/管理の方法論 ・リスクマネージメント ・ビジネスリカバリプランニング 教育スキル ・分かりやすい教育 ・教育コース開発

た技術がありますが、実はここは市場もあり、ビジネスとして旨味があるため、各メーカーとも競って開発しています。しかし、法的規制の効果を上げるためには、トレーサビリティ、つまり追跡して最終的に犯人を特定すること、及びこの点に関する証明力確保等の技術が必要なのですが、そうした法制度をサポートする技術、すなわちトレース技術や証明技術といったものについては、ビジネス的には現在あまり旨味がなく、各メーカーともさほど力を入れていません。なお、もう一つの啓発支援技術については、図2-7に示したとおりです。

続いて制度的な面につきお話ししますが、これは図2-8に示しています。規制をする場合には、それを担保するために何らかの制度が必要です。また、技術開発センター、セキュリティ管理者資格制度、保険制度等の組織的な制度対応も必要となるかもしれません。

これをもう少し具体的に見てみます。不正行為の本質について一度メーカーの技術者が集まって検討した委員会があったのですが、そのときの案が図2-9です。

図2-8 不正防止の制度的視点

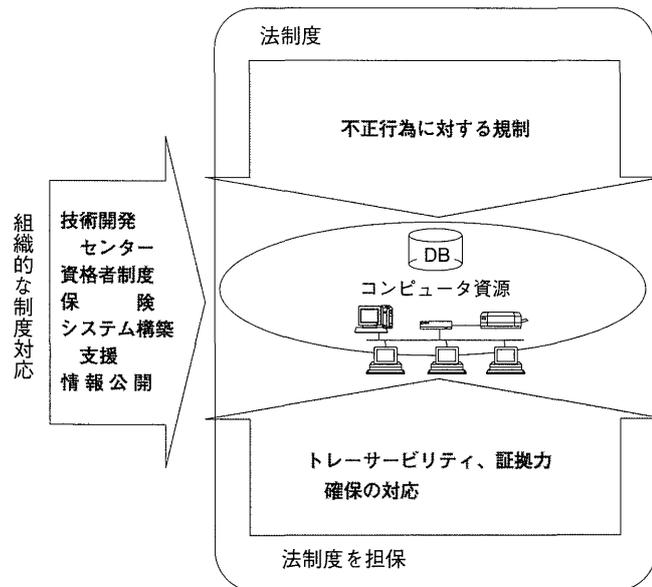
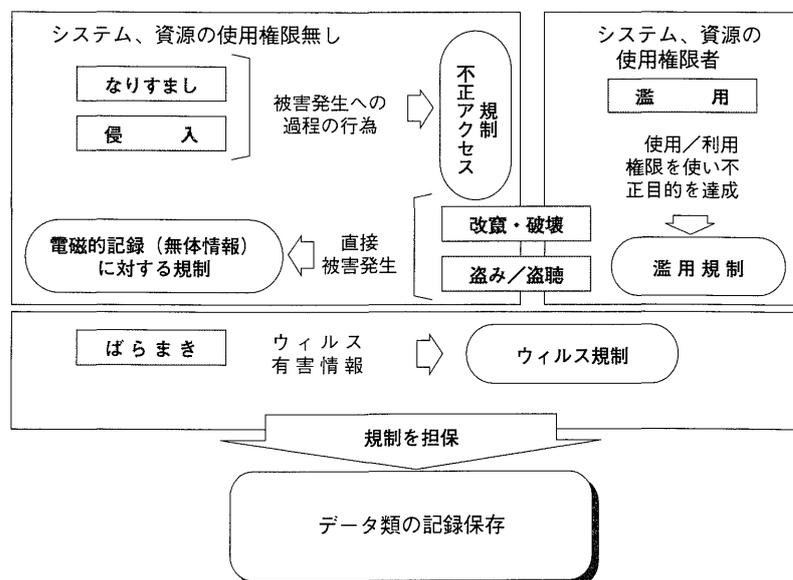


図2-9 不正行為の本質



この図2—9にあるとおり、まず使用の権限がない人の攻撃としてなりすまし・侵入があります。しかし、実はこれらはほとんどの場合、その後に破壊や改ざん、盗み等が予定されているのです。そういう意味で見ると、このなりすまし・侵入については被害の最初の入口の行為として、規制することに意味があると思われます。不正アクセスの定義については人によって微妙に違っていますが、私は、不正アクセスの本質というのは、どうもなりすましと侵入のことでないかと思ひます。第二に、改ざんや破壊、盗みですが、これらは直接被害が発生します。確かに電磁的記録というのは無体情報ですが、この盗み等についても規制が必要と思われます。第三に、システムの使用権限を持っている人が別の目的でそのシステムを動かした、いわゆる権利の濫用ですが、これも被害の発生という観点から規制の対象にすべきと思われます。最後に、ばらまきですが、特にばらまきの中でもウィルスの被害は非常に大きくなりますので、例えばウィルスだということを知っていてネットに流すということについては規制が必要と思われます。

以上の四つが、上記の委員会に出てきたポイントですが、こういう規制を担保するためには、やはりアクセス・ログを記録して取っておかなければなりません。しかし、この記録保存をだれがやるかが問題です。一般的にはプロバイダ等のサービス業者と言われています。しかし、データ量の問題があります。メール等は一日何百万回とやりとりされており、それを全部取るとなると、膨大な量になります。それから、期間です。一日やそこからならともかく、何か月、何年も取れといわれると、データは増加する一方です。そうなると、その分のコストはだれが負担するのかということも大きな問題です。これらについては今後検討しなければならないでしょう。

不正行為パターン防止制度の視点として、組織的制度を図2—10で表しました。組織的な対応の中で、法制度を担保する技術というのは今はややおろそかになっていると先程述べましたが、不正アクセス防止技術等について、日本の各企業の英知を集めて集团的に開発するというのも一つの手と思ひます。その結果、日本発デファクト・スタンダードのようなものが出来れば、日本の立場の強化につながるかもしれません。

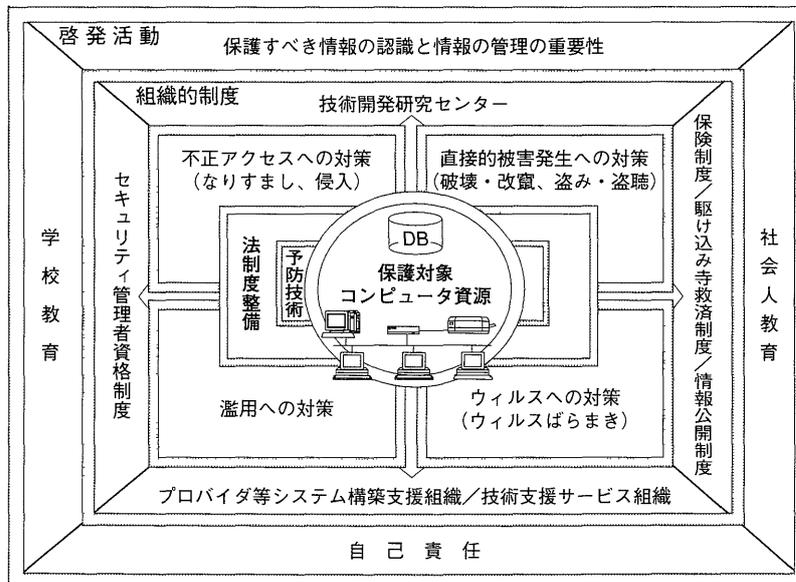
図2—10 不正行為パターン防止制度の視点（組織的制度）

技術開発研究センター	技術対策で中心となる不正で中心となる不正アクセス防止技術、ウィルス防御技術、追跡技術及び証明技術などの開発集団（日本の各企業の英知を集める）
セキュリティ管理者資格制度	情報セキュリティ管理者の責任を明確にした資格制度
情報公開制度	プロバイダ等のサービス内容及びセキュリティ対策内容の情報公開
保険制度	ネットを利用した商取引での金銭的損失に対する補填
プロバイダ等が具備すべきシステム構築条件整備制度	セキュリティ対策技術規準の支援、相談

図2-11 不正行為パターン防止啓発の視点

視 点	例 示
個人を識別する情報の管理	代表的には、ID、パスワードは「印鑑」並に管理
保護すべき情報の認識	個人、組織で確実に保護しなければならない情報の認識
保護すべき情報の管理	組織における情報の管理と実行
個人に直接降りかかる危険、被害の認識	
各種サイトの情報公開	利用者の判断情報に利用 各プロバイダは情報公開による差別化
物理的対策の認識	物理的対策の上に情報セキュリティが存在
不明な情報の扱い	出所の不明な情報の採取、怪しいサイトの情報に対する啓発
情報を扱う人のモラル向上教育	

図2-12 不正行為予防の全体的取り組み



不正行為パターン防止の啓発の視点については図2-11に示しました。不正行為の中でも興味本位の攻撃の割合は大きいと思うのですが、せめてこうした攻撃は遮断しないとはいけません。その際、技術云々の前に、例えばパスワードについては印鑑並みの管理をし、約一か月ごとに変えていくなどの措置が必要です。これらはマスコミ、雑誌等様々なところで言われているのですが実を結んでいません。この辺りの啓発をどうするかというのが大きな課題だと思います。

最後に、今までのところを図2-12としてまとめてみました。その土台として啓発があります。そして皆さん個人個人が情報セキュリティに対して認識を新たにし、高める。その上に組織制度というものが乗ってきて、そして不正のポイントというようなところを法制度でもってカバーし、全体を技術で支援して、最終的にデータ等を守っていくのです。

多分こういう三位一体の構造を取らないと、現在急増している不正アクセス、不正行為を一定の量、発生率で押さえていくことは難しいのだらうという気がいたします。

[スコット・チャーニー氏によるプレゼンテーションの概要]

1 米国におけるコンピュータ犯罪の事例

コンピュータ犯罪の初期に発生した4つの重大事件を紹介します。

まず、「カッコウの卵」というのは、クリフォード・ストール氏が書いた本の題名です。彼のパークレイ・コンピュータ研究室のシステムがハッカーによって攻撃されたことが判明し、連邦政府から損害について照会がありました。しかし彼が損害は75セントのシステム使用料だけだと答えると、政府は関心を失ってしまったので、彼は独自の捜査を始めました。その結果、ハノーバーで、マルクス・ヘスというドイツ人ハッカーがKGBの資金援助を受け、2人のハッカーと共謀して米軍の機密情報を盗もうとしていたことが判明したのです。

これによる教訓は、ネットワーク環境においては情報は安全ではなく世界のどこからでもアクセスできるのだということと、この事件の最初の段階での損害は少額でしたが本当に捜査してみなければ、重大な事件か否かは分からないということです。

次に「モリスの害虫」というのは、88年頃、米国の大学生があるオペレーティング・システムの欠陥を示したプログラムを作成したのですが、そのプログラム・エラーにより、24時間のうちに、世界中の6,200台のコンピュータがダウンし、約9,800万ドルの被害が生じたという事案です。この事件によりインフラ自体が安全でなく、コンピュータがダウンすることが分かりました。

第三に「リージョン・オブ・ドゥーム」というのは、アトランタで発生した事件で、3人のグループがある電話会社に侵入してコンピュータを乗っ取ったものです。これによって彼らはやろうと思えば電話の会話を盗聴することも、電話のサービスを変えてしまうこともできたのです。彼らは自ら認めているとおりに実際にはこうしたことはしませんでした。しかし、米国南東部全体の電話回線を切断することもできたとも言っています。言うまでもなく、この事件によって政府や産業界の不安が大いに高まりました。

第四はケビン・ポウルソンという人物が、ラジオ番組で或る特定の曲が終わってから何番目に電話をかければ賞金がもらえるというラジオ局のコンテストで、電話の交換機を操作して自分の電話が必ずその順番になるようにした事件です。彼はこれを何度も行って、現金3万ドルとハワイ旅行、自動車を獲得しましたが、最終的には51か月の懲役刑を受けたのです。

しかし、ケビン・ポウルソンはもっと深刻なことを行っていたのです。米国では、捜査の際、しばしば裁判所の命令によって、電話会社に依頼して、電話にペンレジスターという装置をつけて、対象者がダイヤルする番号を探知します。これにより、例えば麻薬犯罪の相手先や共犯者を突きとめることもできます。また、対象者の電話に入っている音声のコピーを電話会社から入手することもできます。しかし、ケビン・ポウルソンは、交換機にアクセスし、どこにペンレジスターの装置がついているかということを見つけ、対象者にその旨連絡していたのです。

犯罪捜査については、民間のコンピュータに相当程度依存しており、コンピュータの情報に対する依存度もどんどん高まっていますが、ケビン・ポウルソンの例からも分かる通り、犯罪捜査に際しては、コンピュータのセキュリティの問題も考えなければならなくなってきているのです。

具体的な例を挙げると、或るハッカーがコンピュータ装置を盗んで懲役刑に処せられました。その後、30日以内に刑務所に戻るという条件で一時帰宅を許されましたが、その際、裁判所のコンピュータにアクセスして自分の刑期を改ざんしようとしたのです。ところが、彼は州の裁判所にアクセスすべきところを、間違っ

判所にアクセスしてしまったために、計画が判明したのです。

2 ネットワークに関する問題点

ネットワークは国防総省が構築したのですが、このときの利用者は、軍と政府の契約会社、大学等だけでしたから、セキュリティは必要ありませんでした。しかし、80年代になり、まず国防総省がインターネットを公開し、さらにパーソナル・コンピュータが出現しました。これにより全くセキュリティのないネットワークに皆が組み込まれ、コンピュータ犯罪の問題が生じ、セキュリティの構築が始められたのです。

その際の議論の一つとして、一方ではアクセス・コントロール、つまり人を入れないようにするということがある一方、ネットワークの上で、だれが、いつ、どれぐらいの時間、何をしているのか記録することが論じられています。しかし、そういった監視によるセキュリティはプライバシーの侵害にもつながりかねません。ですから、どの程度のセキュリティが適当なのか、そのセキュリティをどのように実施するのかという問題が非常に重要になります。小さなプログラムを私のオフィスでインストールすれば、ネットワーク上で起こっていることをすべてモニターすることも可能なのです。

第二に、プライバシーとの関連では、匿名性も議論的になります。ときには匿名性が必要な場合もあります。例えば、レイプの被害者が被害体験を語るときやエイズ患者等名前を出したくない場合もあると思います。しかしこれは犯罪者にも都合がよいのです。ですから、匿名性と同時に責任が必要になるのです。この両者は対立する関係にありますが、結論はその中間にあります。いわゆる、機密性というものです。自分のアイデンティティは、サービス・プロバイダ以外には知られることはなく、サービス・プロバイダも適正な裁判所の命令や司法手続に基づく法執行機関の要求があったとき以外はそれを明らかにできないというものです。しかし、これでは不十分な場合もあります。例えば、政府部内の不始末を知った公務員がそれを通報したくても報復が怖くてできないような場合、その公務員にとっては、機密性ではなく、完全な匿名性が必要です。ですからこれは重要な問題なのです。

第三に、よく耳にしますが、暗号化の問題があります。我々にとって暗号化は当然必要です。匿名性と同様、暗号化には多くの利点があります。例えばプライバシーの問題や電子商取引に際しての利点です。しかしながら、暗号化は、これによってデータの隠蔽が可能となるため、犯罪者にとっても都合がよいのです。米国においてはテロ、ハッカー、チャイルド・ポルノ、麻薬犯罪といった事件にも暗号化がなされているものがあります。去年、FBIは証拠の収集のため2,500台のコンピュータを使いました。ネットワークのセキュリティを確保するため、やがてはすべてのコンピュータに関し暗号化がなされると思いますが、そうすると、法執行機関としては、暗号の解読ができなければデータが読めないこととなります。このことは、ネットワークにおける犯罪の増加及び高度化により事件の解決のためにはデータにアクセスすることが不可欠となることを考えると、非常に大きな問題と言えます。

3 コンピュータに対する攻撃と探知

米国における事態の深刻さを表すデータとして、会計検査院の推定によれば、国防総省のコンピュータは95年には約25万回、NASA（米国航空宇宙局）のコンピュータは96年には約12万回の攻撃を受けています。また、民間の調査では、コンピュータ犯罪による米国の産業界の被害額はおよそ年間100億ドルに上っていま

す。しかし、一般的に、コンピュータ犯罪というのはほとんど検知されず、報告もなされないものであるため、これらの数字も氷山の一角と思われます。

国防総省が自分たちのシステムにどのぐらいハッキングできるか試したところ、攻撃したコンピュータ 3 万 8,000 台のうちで侵入できたのは 65 % (2 万 4,700 台) でした。そのうちシステム管理者によって検知されたのは 988 件で、さらにそのうちのわずか 27 % (267 件) しか実際に国防総省の責任者に報告されませんでした。

これは、コンピュータへの侵入についての信頼できる統計である以上に、二つの興味深い点を示しています。第一には、コンピュータ・セキュリティに関して、他の民間業界と比べてはるかに優位なレベルにある国防総省に対する侵入率が 65 % だということは、他ではもっと高いと思われるということです。第二には、報告率が非常に低いということです。検知できたうちの 27 % しか報告されませんでした。それも報告義務がある国防総省においてです。必ず命令に従うという人間を作っている軍の組織である国防総省でこの数字だと考えると、民間の機関や企業ではどうなるのかということは容易に予測できます。

コンピュータの不正使用等の異常を検知するシステムとして CAD S (Computer Anomaly Detection System) があります。今まではコンピュータの不正使用の探知に関しては人に頼っていました。例えばシステムにサインオンすると前回サインオンした時間が表示されますから、その時間に自分がコンピュータを使っていなかったら報告を上げることができるのです。しかし、私はこの仕事を 7、8 年やっていますが、実際にそのメッセージが出て報告を受けた例は一例しかありません。

我々がやろうとしていることはコンピュータによりコンピュータの不正使用を探知しようというものです。例えば、いつサインオンやサインオフするかを監視するプログラムを立ち上げることができます。政府では、ほとんどの人が朝 8 時から 10 時にサインオンして、夕方 4 時から 7 時の間にサインオフしますが、例えば私が朝 3 時にサインオンした場合、パターン外の行動だということをコンピュータが即座に認知して、その異常な行動をシステム管理者に報告するのです。

また、もっと高度なものとして、例えば、コンピュータで何時間人が作業するのかについては、サインインとオフの時間だけでは分かりません。しかし、どのプログラムをどのぐらい使っていたかという処理時間は計ることができます。例えば、私の会社で 80 % の時間をワープロで使って、20 % で給与管理システムの仕事をしている人がいたとします。その人が 2 か月後に、70 % をワープロで、30 % が給与管理システムという時間配分になったとすると、給与管理システムに何か変更があったのかとまず自問します。何も変化がなければ、なぜ今までと違って給与管理システムの方で作業する時間が増えているのかという疑問が生じるのです。そのときは、おそらく担当者を調査する必要があるのだと思われます。

空軍とエネルギー省が作ったプログラムで、ネットワーク・セキュリティ・モニターというものがあります。これを大学のコンピュータに載せて侵入を調査しました。次にシステム管理者に何件の侵入を検知したかということを知り、プログラムと人間の検知度を比較しました。その結果、システム管理者が発見した 1 件の侵入に対して、実際には 115 件の侵入があったのです。

これからの対策は、CAD S をさらに高度化し、侵入の有無だけでなく、それが深刻か否かも検知できるようにすることです。興味本位で侵入する者と、システムに侵入して特権を漁ったり、ファイルを消去するようなハッカーとを区別し、後者のような者に対し捜査力を集中するのです。また、CAD S の高度化により、より多くの事件を捜査することができるようになります。既に被害者が自動的に収集した証拠を持参して被害申告に来る例もあります。捜査に必要な人的資源を少なくするのです。

4 コンピュータの使用方法

現状では我々はコンピュータの三つの使用法に対して対処していかなければなりません。まず第一に、システムから情報を盗む、又はシステムに危害を加える行為を捜査しなければなりません。軍事情報を盗もうとした「カックウの卵」事件やコンピュータをダウンさせた「モリスの害虫」事件はこの範疇に入ります。

第二には、従来型の犯罪を促進する道具としてコンピュータを用いる使用法です。

例えば、航空機が飛び立ってから搭乗者登録をしてお金を払わずにマイルージだけは獲得できる制度を悪用していた事案があります。これは航空会社に対する詐欺ですが、コンピュータによって可能になった犯罪です。

また、チャイルド・ポルノに関しては、今はインターネット上で検索すればすぐに入手できますが、差押えを免れるためには、暗号化やステガノグラフィという技術を使うこともできます。ステガノグラフィというのは、一つの画像をばらばらに分離して、文書に埋め込み、パスワードを使って再構築するものです。

それからコンピュータを使った偽造の問題もあります。プログラムを使って紙幣をスキャンングするのです。かつては紙幣の偽造には、例えば製版等高度な技術が必要だったのですが、今や16歳の少年でも紙幣が偽造できるのです。また、かつては、大きな印刷機のある倉庫が必要で、大量に印刷しないと割が合わない面がありました。コンピュータの場合まったくそういった設備は不要です。15ドルや20ドルの紙幣を偽造して使い、なくなれば、またコンピュータで打ち出せばいいのです。打ち出すのは自分の寝室でもできるので、非常に簡単です。

第三には、保存装置としての使用法です。より多くの犯罪者がコンピュータに記録を入力していますが、問題はその容量が大きいことです。紙の世界では、記録を保存するためには倉庫が必要で、それにお金がかかるので記録を廃棄することがあったのですが、コンピュータではその問題がありません。

また、もっと悪いことに、その大きな容量の中に、データが混在している場合もあります。つまり、一つのディスクの中に犯罪の証拠があっても、それとはまったく関係のないプライベートなEメール等や法によって保護されているものが格納されていることもあるのです。例えば、かつて、掲示板サービスで一般の人にニュースレターを公開すると同時にチャイルド・ポルノの配布をしていた事案で、コンピュータを押収した例がありました。その結果、ニュースレターの機能も止める結果になったのですが、連邦法ではこれは法に触れるため、非常に大きな問題になりました。すべてのデータが混在しているような場合には必要以上のデータを押収することになり、人々がプライバシーと考えるようなEメールや個人の日記、出版物等多くのデータを押収する結果になってしまいます。

そこで、我々は自動ツールを使って、素早くコンピュータを解析するのです。ただ、そのツールにも限界があります。何を検索しているのかということを知る必要がありますし、データが暗号化されていた場合には効果がありません。

我々には大きな長期的問題があります。私は、一定の人口には必ずある一定の犯罪者がいると考えていますが、現在では犯罪者の多くはコンピュータにあまり通じていません。しかしあと30年も経てば、皆コンピュータに通じ、国境を越えて、匿名でコンピュータにアクセスし、電気通信、銀行、金融、輸送等中枢のインフラに対する攻撃を行い得るのです。たとえコンピュータを押収したとしても、データ容量の大きさや、暗号化やステガノグラフィのため、捜査機関には困難が伴うのです。

5 法的措置

96年に国家情報基盤保護法（National Information Infrastructure Protection Act. 以下「N I I」という。）が成立しましたが、米国では、OECDの情報システムのセキュリティに関するガイドラインに基づくこの法に沿った対策を採っています。このガイドラインは日米を含む28か国が参加している合意書ですが、コンピュータセキュリティの保護のために、データの機密性、データのインテグリティ、そしてデータ及びシステムの可用性について言及しています。そこで、米国においてもまったく権限なくコンピュータにアクセスする行為、データの盗み及び改ざん、データ又はシステムに対する破壊行為を犯罪とする法を制定したのです。また、同法は権限なくコンピュータにアクセスした人と、権限はあるものの、してはいけない行為をシステムの中で行った人の両方に適用されます。例えばコンピュータにアクセスする権限のある社員がわざとコンピュータを損傷する行為は重罪とされ、最大5年の懲役刑に処せられます。また、データを盗んだ場合、改ざんした場合にも処罰されます。

また、N I Iと同時に経済スパイ法（Economic Espionage Act）が成立し、企業が他社から業に関する機密を盗むことが犯罪とされました。業に関する機密とはあらゆる種類のビジネス情報、研究開発情報、計画その他のもので、企業が合理的な手段により保護をしているものを言います。そして「合理的な手段」としては機密の保持を確実に行うこと、必要のない人には機密が漏れないようにすること、機密を告げられた人は口外しない旨の同意書に署名することなどがあります。機密を盗んだ場合には10年以下の懲役刑に処せられます。また、外国政府によるスパイ活動として行われた場合には、15年以下の懲役刑となります。

さらに、米国では知的所有権法を改正しました。書籍における著作権や商標の侵害を犯罪とする法律は整備されていましたが、ネット上の場合には個人や商業上の利益のためになされた場合しか処罰されませんでした。例えば学生が100万ドルのソフトをネットに掲示し、希望者に無料でコピーさせたような場合には処罰されませんでした。今回の改正により、2,500ドル以上のソフトに関するこうした行為は処罰されることになりました。

6 国際協力の在り方

ネットに国境はありません。すべての国には主権に基づく法がありますが、これを地球規模のネットワークの中でどのように適用していくかという問題について、現在対策が講じられています。これには、一つには管轄権の問題があります。どこの国の法律を適用するのかという点です。また、双方可罰性の問題もあります。国境を越えた犯罪が増加する中、他国から協力を得ることができるかという問題です。もう一つの問題は、現在、国際捜査共助が迅速に行われていない点です。現在の国際捜査共助は、多くの形式が要求される非常に労働集約的なプロセスですが、ハッカー事案については数分で捜査を行わなければならないため、うまく機能していません。

そこで、国際的な努力がなされています。G8については、現在、ハイテク犯罪のための24時間のコンタクト・ポイントがあります。お互いに、法的援助の要請については、Eメールその他のより早く、より優れた形で行い得る科学技術を用いて行うことを認めるという原則が、閣僚間で合意され、国家元首によって承認されました。ヨーロッパ評議会においてはコンピュータ犯罪に関する条約が協議されておりますが、採択されれば40か国による条約となります。

最後に地球規模で考えることがいかに難しいかということについてお話しします。92年、クリントン大統領

が就任したとき、医療システムを変えようとしたのですが、その際、カナダをモデルとする選択肢もありました。

そのカナダでは、システム管理者から医療や保険の記録を入手するのですが、政府のシステムであるにもかかわらず、プライバシー法によって、入手の際には捜索令状が必要になります。しかし、システム管理者でも犯罪に関わり、捜索令状を持っていく前に、その証拠となる文章をすべて消滅させてしまう可能性もあるのです。そのため、そうした場合にはシステム管理者を逮捕し、王立カナダ騎馬警察が令状を執行して実際にデータを回収することとしました。ところが、実際にはデータ保管料の関係からデータはオハイオで保管されていたため、カナダの捜索令状を執行することができないということがありました。

ネットワークには国境はありませんから、法執行機関の方も新しい対処方法を見出していかなければならないのです。

[パネリスト相互のやり取り]

安富 米国には不正アクセスに対する法律がありますが、どの程度有効なのでしょう。

チャーニー 米国では、法律により、捜査機関から求められた場合には、電気通信業者は180日間データを保管する義務があるとされていますが、これは非常に効果を発揮しています。なぜなら、特にインターネットの場合、通話量が非常に多いことから、業者は通常2、3日でデータを廃棄してしまうからです。

内藤 不正アクセス対策法制に関し、ログの保存等の記録を残しておくことは大変重要です。その一方、産業界としてはコスト面からも対応が難しいという話が中井さんからありましたが、その点について、産業界の方として詳しくお話を聞かせてください。

中井 記録と保存という二つの面がありますが、問題は、記録する器をだれが用意するかということだと思います。

サービス・プロバイダといっても千差万別で、大手は別にしても、小さい業者はコスト面から難しい面もある。そうすると不正をする人はそういう小さいところを狙ってくるのが十分考えられます。

ですから、やる以上は一律にやらないといけません。また、特定の人の記録だけ取っておくのであればできると思います。要するに、保存するデータ量の問題なのです。また、期間については、先程チャーニーさんからは180日という話があったのですが、これは長いという気がします。ただ、最近はディスクにしても記憶容量は上がっていますから、ある程度対応せざるを得ないかとは思いますが。

いずれにしても、基本的には業者がコストを払うことになると思います。私としては、チャーニーさんに、米国ではコストは業者が払っているのか否か訊きたいと思います。

チャーニー データのコピーや保存等は非常に新しい分野ということもあり、業者が費用を負担します。ペンレジスター等を依頼する場合には捜査機関が費用を負担します。

また、先程データを180日間保存すると話しましたが、実際には数日間で十分です。なぜなら、捜査機関としては、捜査を迅速に進めるために、データはできるだけ早く入手したく、通常は数日間で入手しますが、その後は業者にデータの保管義務はないのです。

安富 チャーニーさんにおうかがいしますが、こういう国際協力が必要な犯罪について、ご経験から、日本の法執行機関に対してどのようなことを求められますか。

チャーニー 現在必要な国際協力の大部分は、犯罪者の追跡に関するものです。「カッコウの卵」事件でもドイツ人ハッカーが英国を経由して米国に侵入しています。海外からのハッカーの侵入は数多くありますが、その解決のためには国際協力が不可欠です。

ハッカーの接続が起こった場合、終わってしまえば追跡は困難ですから、接続中に捜査を始めなければなりません。24時間いつでも、海外の捜査機関に対して、すぐにその国のインターネットサービスプロバイダ等に連絡を取って今行われている接続を追跡してほしいと依頼できるような枠組みが、複数の国でできていなければいけません。

例えば日本の機関に対して、ニフティサーバから攻撃がかかったのだけれど、ニフティサーバに対して連絡を取って、どこからこの接続が行われているのかを調べてもらうようにしてほしいと頼みます。そうすると、これは日本ではなくて韓国から発信されていて、日本は通過しているだけだということになるかもしれません。そうすると、今度は韓国の機関に対して調べてほしいと連絡を取るのです。迅速な協力を得るためにはこうしたネットワークを構築することが極めて重要です。

[会場からの質疑応答]

質問者（常磐大学専任講師 辰野文理氏） 啓発活動の、特に教育スキルに関し質問します。ハイテク犯罪の脅威の前では一般のユーザーの予防など無意味という気もしますが、パスワード管理のほかにも一般のユーザーができるようなことがあるのでしょうか。また、この啓発については、主にどこが行うべきなのでしょう。

中井 不正行為にはかなり幼稚なレベルからハイレベルのものまで大きな差があります。ハイレベルのものについては多分防ぎようがないと思いますが、興味本位の攻撃の割合も高いので、そういうものは抑えなければなりません。その手段の一つとしてパスワードの管理などがあるんだろうと思います。

教育については非常に難しいと個人的に思っています。話をすれば分かってはくれますが、実行しようという人は少ないのが実状です。会社でコンピュータを使っている人たちには社会人教育を行います。個人的には、小学校から、授業の中で目に見えないセキュリティ、情報、ネットワーク社会の怖さを教え込まないとだめだと思います。

質問者（警察庁刑事局刑事企画課長 岡田薫氏） 米国における180日間を限度としたログの保存の義務付けについては、裁判所の令状を得て行うのでしょうか。また、いかなる犯罪の捜査に関連してどの程度そうした命令が出されているのでしょうか。

チャーニー 業者に対してデータの保管を依頼するのに裁判所の命令は不要です。単に要求するだけです。ただし、記録を受け取る際には命令が必要です。

件数は、全部一元的に管理しているわけではないのですが、例えば現在1,200万人ぐらいのユーザーがいる、あるプロバイダには、毎週数回捜索令状が出され、さらにそれ以上に契約者の情報に関する召喚状が出されていると思います。罪種については、ハッキング等に限らず殺人やチャイルド・ポルノ、麻薬等の従来型の犯罪に関してもなされています。逃亡中の殺人犯の居場所を特定するために要求したこともあります。

質問者（㈱デジタルガレージ社長 伊藤穰一氏） シークレットサービスは、捜査の質を上げるため、より悪質な事件を扱おうとしているそうですが、いわゆる目立つ犯罪だけではなくて、その下にあるもっと凶悪な犯罪に肉薄するためにどのようなことをしているのでしょうか。

チャーニー 当初、我々の捜査は若者の興味本位の事案に多くの時間をとられていました。コンピュータ犯罪の高度化により、より深刻な事案が発生していますが、捜査力にも限りがある以上、何を捜査し、訴追するかについて今まで以上に選択しなければいけません。犯罪の種類により連邦が対応するのか、被害者自身が民事で対応するのか、州や地方の法執行機関が対応するのかを判断するのです。

「カッコウの卵」事件の際は、捜査の初期段階では事件の深刻さが分かりませんでした。

また、例えばNASAへのハッキングについても、若者による興味本位のものか、それともサイバーテロで宇宙プログラムを破壊しようとしているのかを判断します。疑わしい場合には、より重要なものとするようにしています。国防総省、NASA、電気通信、銀行、金融、電力等基幹の部分へのハッキングについては重要事件としてとらえています。他方、大学のような非常にオープンなシステムに対してハッキングが行われたような場合には、システム管理者からさらに情報収集してからどのぐらい重要な事件かということ判断します。

質問者（情報処理振興事業協会セキュリティー 岸田明氏） 法執行機関としてはハイテク犯罪に関し被害届等を多く受けたいのだと思いますが、一般国民からすると、必ずしも届けたくないという気持ちは、正直あると思います。

他方、民間組織として、米国にはCERTというのがありますが、法執行機関とはどんな関係になっているのでしょうか。

チャーニー CERTというのは非常に価値のある機能を有しています。問題を解決するための技術的支援を得るためにCERTに報告を上げる人もいます。CERTと捜査機関は業務上密接な関係にあり、捜査機関としてもCERTへの報告を阻害したくありません。CERTは非常に経験を積んでおり、事件の深刻さを判断する優れた感覚を有しています。もし捜査機関の行動が必要な場合には、CERTは被害者に対して捜査当局に連絡するように言います。CERTは非常に信頼性が高いので、CERTから言われれば、被害者は通常捜査機関に届出をしてくれます。

[コーディネーターによるまとめ]

今日はいろいろな論点が出てまいりましたが、特に不正アクセスの問題については国際的な問題があり、罰則を伴う立法措置が必要であろうという結論が出たように感じます。

また、そうした場合、証拠の関係でログの保存という論点が出てくるわけですが、これにつきましても、チャーニーさんから非常に示唆的な米国の状況が発表されましたし、早急に検討が必要な課題であるということも明らかになったかと思います。

暗号の問題についても何回か出てまいりましたが、我々として方針を決定すべきではないかということもご理解いただけたのではないかと思います。

〈第6回警察政策フォーラム〉

組織犯罪対策の国際的動向

——アメリカ合衆国における不法収益対策を中心に——

組織犯罪対策の課題

——米国のR I C O法に関連づけて——

渥 美 東 洋

(中央大学総合政策学部教授)

目

次

- 1 日本での組織犯罪を対象とした法による対策
- 2 米国のR I C O法の運用と裁判所の解釈・判示を通じた法運用の教訓

1 日本での組織犯罪を対象とした法による対策

(1) 暴力行為等処罰に関する法律をはじめとして、日本はかつてから粗暴犯とその再・累犯者に対処する法律を相当数制定してきた。国家の統治機構を転覆し、統治の基本秩序を破壊する組織的な活動に対処する破壊活動防止法もその中に入れることができるであろう。

この「破防法」は日本国憲法の拠って立つ自由で民主的な基本秩序を保持する統治機構を維持し、それを破壊する危険をもつ活動を初期に規律・抑制することを意図して制定されたものである。

第二次大戦後の連合国による占領を受けたときは、占領行政の一つとして、団体等規制令が公布、施行されていた。日本が独立を回復したとき、時の日本をとりまく国際情勢を地球規模で見れば米ソ冷戦体制の下で、この「団規令」に代えて、いわゆる間接侵略から日本国憲法の基本理念である民主的で自由な統治体制への脅威に対処する目的で、独立した日本の国民が自ら制定したのが「破防法」であった。

だが、破防法は、この法律の運用・執行だけを目的として公安調査庁を法務省の外局として設置するほどの意欲で制定されたにもかかわらず、制定後一度も実際にそこに定められている基本的な措置は発動されずに今日に及んでいる。破防法が発動されなかった理由には様々なものがあるが、主たるものは、日本国内に世界規模の冷戦状態の影響を強く受けた（と少くとも受けとられた）二極対立があり、左翼過激派の犯罪活動の捜査や調査は、それだけでイデオロギー差別だとの主張がされる傾向が強かったことにある。しかもそのような差別主張を、反体制側の度を越えた活動も「表現」、さらには「言論」の自由の限度内にとどまるものだとの主張を支える人々が国民のなかに相当数いたためである。

イデオロギー対立、それも東西冷戦とか共産主義革命直後から第二次大戦終了時までの各国が採った治安政策は、通常の犯罪政策も含めて、「国家対反国家」というコンセプトによるものだった。もちろん日本もその例外でなかった。このようなステイシズムに基づく法のコンセプトは何も刑事法の領域に特有のものではなく、法領域全体に及んできた。いわゆるモダニストの法のコンセプトがそれである。

(2) ところが、住民の日常生活の質への脅威に対処しなければならないことを求める事件や社会状況が生じてきた。むしろ、従来あった事件や社会状況と同質のものを国民全体が異った目でみる意識をもちはじめたといったほうが正確であろう。このような事件や社会状況は枚挙にいとまがないほど多い。例示として特記するとすれば、浜松市での伝統ある暴力団の住民への脅威や兵庫を中心とする山口組の内部抗争が地域住民に与えた脅威、関東地域に山口組系暴力団が進出したことから生じた稲川会等の関東系暴力団との対立抗争（縄張り争いの

一種)、沖縄での対立暴力団の一方の事務所建物の補修工事に従事していた前途有為な青年が、対立抗争の相手側暴力団が、その青年が補修工事に当たっていたその暴力団事務所を狙った凶弾で殺害された事件などを挙げることができる。

浜松での事件では、住民側に立って暴力団と平和裡に交渉に当たった弁護士が暴力団の凶刃に襲われて重傷を負う事件にまで発展した。

暴力団や暴力団抗争は、今では経済上の利権をめぐる「利得犯罪」に化しており、不正収益を得るためには、対立抗争、内部抗争はいうまでもなく、全く無辜の住民の生活に大きな脅威と実害を与えることに恥も感じないものになっている。これらの事件が、国民の意識を変えさせる契機の一つとなった。このような国民意識の変化が、刑事法適用を治安運用のコンセプトの変化に深い影響を及ぼさないわけではない。つまり、モダニストのステイシズムに由来する法適用のコンセプトに代えて、住民の生活の質を守り、改善する役割が刑事法と治安運用の要件となるとのコンセプトに移行している。単なる平和の維持だけが法の目的ではない時代を迎えている。

このようなコンセプトの変化は、気づかれているかどうかは別として、弁護士の熱意にも反映し、今日では「民事暴力」対策に生き甲斐を見出す弁護士が増加してきている。その結果、日本弁護士連合会をはじめ各地の弁護士会は、「民暴」活動にはじまり、犯罪の被害者をも、「最も助けを求めている一般の人々」のなかに入れ、社会正義は「助けを求めている人々」にまず及ぼすべきだという考えの下で、各種の被害者対策を模索し始めている。

このような刑事法と治安運用への国民の意識の変化を反映して、政府もまた、犯罪者だけではなく、その被害者、さらには犯罪を誘発する周辺事情にまで及ぶ、住民全体に配慮する政策を選択することになった。その政策の典型的な現れが、いわゆる「暴対法」である。

わが国の暴力団対策法には二つの特徴がある。第一にその対象を「暴力団」に絞ったことである。第二は、行政上の手法、つまり阻止警告を発したのち、それに応じない場合にかぎって刑罰を科するという行政法の手法を活用するところにある。このような手法による暴力団又は組織犯罪対策のアイディアは1965年のイタリアの「マフィア対策法」のアイディアに似ている。日本とイタリアの間に国民の法や法適用への意識を似たものにさせる何らかの背景事情があるのかもしれない。この暴対法は、そうはいつでも、相当な「すぐれ」ものといえる。というのは、法律上、とりわけ刑法犯に該当するとはいえない、刑法犯直前の不正行為が住民の生活の質を害し、脅威となると理解した。その犯罪にきわめて近い、不正（他人の生活の質を落とし、他人の困惑をコストにして利費を挙げるという意味で、これらの行為は不正である）を取り除くことを目指しているからである。このような刑法犯直前の行為を中止するように警告を与えその行政上の警告措置に違反する場合に科刑しようとしているのである。

第二の特徴は、この法規制の対象となる集団の要件を定義し、その法定要件を充足しているか否かを認定するに当たり、対象となる当事者に聴聞の機会を与えるという、いわゆるデュープロセスの要件を設けたことである。

対象となる暴力団といえるための要件に、その統制された集団のなかでの一定犯罪の前歴者の割合が定められた。

法の適用集団というか組織をこのように定義する手法をとらせた理由には、少なくとも二つあると分析することができよう。第一は、先に指摘したところだが、モダニスト流の法と刑事法適用についての伝統的なコンセプトと、住民の生活の質を犠牲にする不正や周辺状況を改善するところに刑事法や治安運用の役割を求めるコンセプトの対立が依然として残っていることである。後者のコンセプトによれば住民の生活の質を害する不正活動や有

害状況を生むものがあれば、個人であれ、どのような集団・組織であれ、そのような不正活動に出た者は刑事法の対象とされ、世間の平穏を維持する目的で行なわれる行政措置の対象にされてもよいはずである。だが、国家からの自由、国家による平和確保への依存を意識するモダニストの刑事法や治安運用のコンセプトに立つ伝統派によれば、対象集団を法律で定義しない立法は、国家が反国家的集団とみる集団に対する不当な干渉を誘発すると考えることになるだろう。この二つのコンセプトの妥協から「暴対法」は法適用対象集団の要件を法定した。

(3) つぎに重要な現行の日本の法律による対策には、いわゆる「麻薬特例法」がある。この法律は広く「麻薬ウィーン国連約定」又はウィーン条約とかウィーン約定とか呼ばれている国際協定に対応した日本の国内法である。周知のことだが、ウィーン約定では、薬物（麻薬、覚醒剤と向精神薬物）に関する生産・栽培、譲渡・譲受・売買等の薬物の生産から流通、それに自己使用にいたる活動（これを薬物トラフキングという）を国際協力の下で規律・抑制するねらいの下に、①薬物トラフキングにかかわる活動の調査に必要な電子的監視を含む監視法の制定、②薬物トラフキングによる不正収益の剥奪、③薬物活動の捜査に関する国際相互共助を十分なものにする立法、④不正収益と薬物トラフキングに用いた資金洗浄、つまりマネー・ロンダリングを犯罪とし、それを有効に規制する立法をウィーン約定を署名した国、批准した国に求めていた。日本の麻薬特例法は、第一に電子傍受・監視を薬物トラフキングを十分に規律できるところまで整備するものにはなっていないと疑う者もいる。第二に、薬物の輸送ルートを押えるコントロール・デリバリについても、目的を達成できるような十分な多くの法執行又は行政機関の間の協力を確実にするところまでのシステムを整備するところまで怠っていない。第三に、薬物活動にかかわる資金と不正収益を剥奪する、目的を達成するに十分なシステムを整備していない。一例を挙げれば、不正収益の推定規定は、推定資金やそれによって入手した財産について、何らか不正の活動にかかわって入手したものではないことについて、合理的疑いを挿む程度の立証を推定を受ける側に求めるところまでの定めにはなっておらず、また金融機関に報告義務を一定の場合に定めるにとどまり、マネー・ロンダリングだとの不審を抱かせる状況に遭遇したときは洗浄する側の行為を金融機関が抑制し、それを止めることを行わなかった場合に、その不作為による協力行為を処罰することまでは定めていない。その主たる理由は日本では不正収益の剥奪とマネー・ロンダリング処罰が薬物トラフキングの場合に限られているため、薬物トラフキングの収益があるとの推定を支えたり、その収益の洗浄の場合だとの知情を金融機関や中間業者等の側に求めることに、もともと相当な無理があるところにある。

つまり、不正収益剥奪という制裁を薬物トラフキングに限定して運用することが、いかに実際的でないかを示している。従来から、日本を含む大陸法国の付加刑としての没収追徴刑は、特定犯罪に限定して主として裁量刑の形で定められてきた。そのため、不正収益の剥奪に当たっての不正収益の推定規定を定めたところで、有効に機能しないのは当初から判っていたともいえないわけではない。このことはマネー・ロンダリングにも同様に当てはまる。最後に、生産国と消費国、それに中継国との間で緊密な共助を実現するには、具体的な十分な協議に基づいた計画に拠った共助協定とそれに付属する「レター・オブ・アンダスタンディング」等が要件となるとみるのが常識であろう。だが、日本は、このような具体的な実施プログラムを十分に含んだ協定を、生産、輸出、経由、それに消費国いずれとも締結していない。個々の一連の事例ごとに、事実上の共助を、日本の捜査共助法に当てはめて行っているのにとどまっている。

つまり、ウィーン約定に対応する麻薬特例法は確かに日本で制定されたが、クロス・ボーダまたはボーダレスに展開される組織犯罪に有効に対応して、日本住民と並んで薬物犯罪によって生活の質に大きな脅威を受けている、主として消費国の住民の生活の質の改善に積極的に協力する姿勢は、日本ではまだまだ不十分である。

(4) 組織犯罪対策法案が、薬物犯罪よりは相当に広く、組織犯罪が住民の日常生活の質に脅威を与える不正活

動を規制する目的で国会に提出されている。ところが、この法案の中の電話傍受を含む、電子的監視について弁護士会を含む国家からの自由を強調する団体や人々からの根深い反対があり、金融システムの信用回復のための法案などの審議が優先されたこともあって、すでに一期の国会審議で継続審議となり、今国会でもまた、来期国会への継続審議となる公算が大である。

密入国を誘い日本入国後に密入国を助けた支援費用を前借金として取り立てるという名目で、女性に売春を強いたり、男性を監禁したり、日本で不法就労して入手した報酬を母国に送金する地下銀行活動に従事する国際的に連携する組織犯罪の暗躍がすでにうかがわれている。また、違法な活動や犯罪を介在させつつ、企業の財務状況を粉飾したり、本来負担すべき役務を免れたりする企業活動の裏に自由な経済の展開を危うくする組織犯罪との結びつきがうかがわれたりする。さらには、いわゆるネットワークに加わるハイテク犯罪の摘発という問題もある。ポルノ産業、児童ポルノの主要発信先として現在日本は国際的に悪名を馳せているが、この分野での組織犯罪のかかわりも、大きく推測されている。これらの犯罪は、いずれも国民・住民の生活の質を劣化させるものばかりである。それとともに、その中にはその活動の実態、とりわけその犯罪に深く、しかも主としてかかわる者の実態を通常の捜査方法で解明せよというのは不可能か、相当に無理な注文である。

結局、不正な犯罪行為まで利用して不正に収益を挙げ、損失を他に転嫁して収益を上げる組織犯罪や一部の企業の活動を従来の捜査手法で解明するように求めることは、少くとも二つの面で無理な注文である。第一には、現在の情報技術のレベルに達した社会では、情報の手がかりを極めて短期に消失させてしまうことによって、証拠を破壊することが、きわめて容易に行われるようになり、また極秘の連絡は、通常の方法では探知できない状況下で行われるものが多くなっている。第二には、大組織のもつ、下部の者のいわゆる「身代り」によって、犯罪に本来の中心的な責任を負う者の責任逃れは、組織犯罪と企業犯罪に見られる共通の特徴の一つでもある。そのため、いわゆるトカゲの尻尾切りと呼ばれる責任追及しかできない。この無理な注文を無理でないものにさせ、真の責任者、犯罪の真の起因者に責任を問う捜査方法としては、第一に電子的監視と、第二に下部の者に免責付与を与えて上部の責任者の責任を問うという手法がある。それらの手法は米国をはじめとした先進国でも今では広く用いられてきている。

これらの捜査手法を無限定に認めることは、自由な生活に脅威を及ぼし、国民や住民の生活の質を劣化させる危険性をもつことから限度を設けなければならないのは当然である。日本では、ところが、ほとんど社会的に肯定される価値が低いが、裁判所の事前の承認を全く要件としない民間の手による電子的な監視手段や傍受は、有線電気通信法により、いわゆる物理的なタップを伴うときにしか処罰されないことになっている。その結果、このような野放図な民間の傍受活動による住民の生活の質への干渉を放置したままなのである。

他方、先に指摘した組織犯罪や企業犯罪の住民の日常生活の質や安定した良質の生活状況を大きく劣化させる活動を封じ込めずに放置しておいてよいはずはない。したがって、電子的監視や免責付与による真の起因者に責任を問うことを可能にする「新たな」捜査や調査の手法は、一般住民や国民の自由を害することのない工夫の下で合法化する要件を用意して、合法化する立法が必要なのである。つまり、道は中庸にある。

電子監視と傍受については、会話内容・通話内容には、日本国憲法上は、その13条と21条と35条が関係する。13条の幸福追求権は他人を犠牲にした範囲まで許されるものでないことは、この権利を保護しようとして来た米国の憲法制定当時とそれ以降のコンセプトに照らしてみても、判然としている。まさに「他人を犠牲にしない」「公共の福祉を害しない限度」でしか13条はこの権利を保障しない。通信の秘密を侵してはならないとの21条2項の要請は、同条の検閲禁止規定と照らし合わせると、通信によって犯罪を行ってしまった後まで通信の秘密を保障するものでないことも判然としている。35条のプライバシーの保障にも限度がある。犯罪を示

す相当理由が存在し、電話傍受に比較して自由を制約するうえで程度の低い代替策が、通常人の立場からみて見出せない場合には、事前の裁判官の発する承認によって電話傍受が正当化されることも判然としている。傍受に先行する被傍受者への事前告知などは、電話傍受を全く無意味にさせるものであるから、35条の保障する要件などにはなりえない。また、通信内容についてのプライバシーの期待は、家屋内での会話と同様に、相当に高い、いわゆる「客観的期待」つまり、通常人がその期待を保障するのが当たり前とみる程度にまで達しているので、21条の通信の秘密の保護のなかに入り、また35条の要件を完全に充足する手続保障が要求される。それに対して、通話、通信が一定の双方端末で行われたとの事実は、家屋内部で行われる会話と同程度に高いプライバシーの保障を要求できるものではない。だが、通話、通信の当事者は、家屋に出入りする者がその出入りが他人の目で監視されないと思うほどの期待（主観的期待）しか認めることができないものである。この場合にはしたがって、35条に関して言えば、35条の要件に完全に従う必要がない程度の干渉、つまり「不審」事由があれば、通信内容つまり、犯罪に直接結びつく情報の入手に通ずる「捜索・押収」には当たらない程度の干渉にとどまる。したがって、より低い期待に対する、より弱い程度の干渉の場合であるから、それに応じた手続的保障があれば憲法の要求に反することはない。日本法に即していえば、警職法2条の要件に相当する要件を充足していれば、憲法35条にも21条にも違反することはない。

このようなコンセプトに従った解釈は、おそらく、ここでいう中庸の道を指し示して十分だと、わたくしは1960年代末以降理解してきており、そのような論文も1970年代当初に発表し、今日でもこのような立場が憲法の定める具体的な自由保障のコンセプトに適合するものと解している。

ともかく、中庸の道があるのだから、それを模索する努力をしないのは、国会が何も立法しないのであれば立法府として無責任のそしりを免れないと考える。

免責付与と引き替えに真の起因者についての証言をうる手法は、明治刑訴以来日本が採って来た「裁量訴追の原則」（大陸法国では一般には悪意を込めて、起訴便宜主義と呼ばれる）の下で現実に行われてきたことを確認するにすぎない。また、米国が免責付与の根拠とする米合衆国憲法第5修正の自己負罪拒否特権条項と全く同内容の日本国憲法38条1項をもつ日本で、ロッキード丸紅判決で最高裁判所が判示したように、免責付与による証言取得は日本の伝統的な正義の感情に違反すると表明したようなものでは、全くないとみるのが正しいとわたくしは考える。自己の犯行を直視し、自己の犯行の結果である他人の被害を直視して、自己がかかわった社会問題の全容を被害を生じなかった原状にできるだけ回復しようとするために、自己の責任を認めた者と被害者（群）との間には、解決へ向けての和解の方向が見出されるという刑事法の運用のほうが、住民・国民全体の生活の質を改善するというコンセプトで刑事法運用と治安運用をとらえる国民の意識に適ったものであることには、今日では、少なくとも先進諸国で大方の合意にいたっているように思われる。このような見方に立てれば、現在の組織犯罪対策法もまた、モダニストのステイシズムに傾斜した考え方と、今ここで述べた国民意識との間の妥協にとどまっている。

マネー・ローンダリングに関していえば、犯罪収益の推定規定は、いわゆる「前提犯罪」が拡大しただけ、麻薬特例法の下よりも、より実際上の有効性を示すことができることになったと思われる。だが、組織犯罪のような、住民の生活の質を害する性質しかもたない集団の活動を封じ込めるには、企業犯罪の場合とは異って、報告・申告している所得に比べて相当に派手な生活を送っている者の財産について、一切何らかの犯罪によっても入手した財産でないことの証明を合理的疑いをさしはさむ程度まで、財産保有者に求め、その立証に成功しないときには、前提犯罪の犯罪収益であるという推論を支える情況証拠になると扱うほどの推定規定を定めるべきであったと思う。また、広く、不審な預金者や不審な両替請求者等を前にして、全く何もせずにいる金融機関や中

間金融機関に、それを理由に不利益制裁を課す方途を強化すべきであったと考える。

そして、最後に、国民・住民の質を劣化させることしかほとんど行わない組織犯罪に対して、被害者を保護し、その被害回復を容易にさせる方策を欠いている点は、この法案の最大の欠点だと思われる。

つまり、組織犯罪や企業犯罪、とりわけ金融や証券企業犯罪という、国民の経済生活を根底から支えるインフラを掘り崩す性質をもち、正直に、実直に人生を送って来た多くの住民の生活の経済の分野での質を大きく掘り崩し、脅かす活動には、適切な犯罪を新たに定め、不法収益の剥奪を中心とした強力な制裁を用意し、関係した企業の責任者を重く処罰する要請は強まっている。このような立場が、米国のクリントン大統領の下での政策としても採用され、U・Kのブレア政権の下でも、またドイツのシュレーダー政権の下でも採用されるものとなっていることの含意に、日本も十分な注目を払う必要があるだろう。

2 米国のRICO法の運用と裁判所の解釈・判示を通じた法運用の教訓

(1) 今回のわたくしの役割はRICO法の運用を詳しく示すことではない。その役割はリンチ、ジェイコブズ両教授とスミス検事が果たして下さる。わたくしの今回の任務は、日本の読者、聴衆に向けて、RICO法のコンセプトの理解を正確にするには、RICO法のどの部分に焦点を合わせて、どのようなコンセプトに基づいて、実際に1970年以降RICO法が運用されているのか、またRICO法が単に刑事法だけで構成されているのではなく、非刑事法（行政・民事法）の方策をその中に取り込んで、組織犯罪に有効に対処している事実を3人の方々に明らかにしていただく問題点をあらかじめ提示することにある。

以下にこのような役割を果たす目的で、日本の聴衆にとって重要と思われる部分にかぎって、RICO法の運用とコンセプトについてのわたくしの印象を示すことにする。

(2) 第一にRICO法では破防法のような或る政治や宗教上の目的又はイデオロギーに基づく反米活動を規律するという手法は全く用いられていない点を強調しなければならない。第二次大戦終了後の連邦議会の反米活動調査委員会でウィスコンシン出身の異常なほど熱心に反米活動の抑圧に情熱を燃やしたマッカーシー議員が主導した政治上の「赤狩り」が生んだ愚をアメリカ人は忘れていない。このような愚を繰り返さないことがRICO法の重要なテーマになった。それよりも、組織犯罪の、如何なるイデオロギーや単なる収益入手目的に関与するものであれ、イデオロギーや信条には全くかかわらずに、住民の生活の質を劣化させる活動を規律することを目標にしたのである。

第二に、業として継続的・反覆的にRICO法に定められた前提犯罪を行う犯罪の態様に着目して、組織がどのように形成されていなければならないかについて全く定義を与えていないことである。そこで、RICO法が1970年に制定された後10年を経過して、ようやくRICO法が法執行と訴追機関によって活用されるようになったとき、合衆国最高裁判所は、この法律が本来、住民の日常生活の質に深い影響を及ぼす犯罪を抑制し、「住民の生活の質の改善を図るとしたRICO法制定の基本的な射程の広いコンセプト」を中心に置いて、立法の審議経過にあっては、コーザ・ノストラにその典型例をみるような犯罪を行うことを一種の「なりわい」にする組織にRICO法を適用しようとしていたアイデアを抑えるというか無視して、複数人（2名も含む）でRICO法の前提犯罪を10年に2回以上犯せば、業として継続的・反覆的にRICO法の前提犯罪を行う「組織犯罪」に当たるとの解釈を通してRICO法運用の内容に「実」と「生命」を吹き込んだことが注目される。

第三に、RICO法の前提犯罪として定められている、いわゆるラケットティア活動（脅しと不正な手段を用いて住民から生活上の基本的な価値となるものを害して不正に利得を入手する活動）を従来よりも広く定義してい

ることである。この定義が、第二において言及したアメリカ合衆国最高裁判所の法解釈を生み出したのである。タイトル18の刑事法の1961条のRICO法を発動する前提犯罪として、「ラケッティアリング活動」に列挙されているものの幅は広い。殺人、誘拐、賭博、放火、強盗、賄賂、恐喝、猥褻、高利貸、薬物犯罪、年金基金の横領、ネットワークを用いた不正に収益を入手する行為（いわゆるフロウド）、金融機関の不正活動、出入国管理法違反、法運用の妨害（いわゆる司法妨害）、捜査妨害、被害者や証人や情報提供者に対する圧力行為、旅券法違反行為、マネー・ロンダリング、児童の性を搾取した不正収益入手活動、盗品自動車の移出入、盗品の移出入、著作権法違反行為、通貨偽造行為、労働組合やその活動への不当援助による収益活動、労働組合基金の横領等々が主要なものである。このようにクロス・ボーダに展開され、しかも住民の日常生活の質を劣化させる傾向の強い犯罪を前提犯罪に選び出しているところに特色がある。

第四に、州法により犯罪とされている第三に挙げたような犯罪を連邦犯罪にし、連邦主導の法執行と裁判を実現する目的をもつ点である。これによって、複数主権にかかわる諸問題は、相当に容易に解決されるようになり、また、継続的・反復的に業としての犯罪活動を一括して、RICO法上の犯罪として同一手続で審理することを可能にした点が注目される。住民の生活の質を劣化させる犯罪については連邦政府主導を求めているジョンソン大統領の下で設けられた大統領犯罪対策委員会の勧告が、ここでは生かされている。

第五に、RICO法上最初に定められた合法企業への闇の組織犯罪の浸透を犯罪とした1962条の(a)項と(b)項はほとんどRICO法制定以後活用されず、(c)項と(c)項犯罪とその共謀罪を定めた(d)項が活用され、合法企業の組織犯罪の乗っ取りや支配という活動よりも、住民の生活共同体の質の維持にRICO法運用の主眼が置かれてきていることである。ちなみに、(c)項犯罪というのは、前提犯罪として定められている、いわゆるラケッティアリング活動や賭博、高利貸等から入手した債権取立を業とする活動に従事するか、又は直接または間接に加担する行為である。

第六に、主要な刑罰または制裁に、権利剥奪、収益剥奪を定め、この種犯罪はペイしないようにさせることで、この種の犯罪の規制と予防を目標としていることである。

第七は、被害者や証人の保護手段の強化であり、また、被害補償を被害者が大きな出費をせずに受けられ、不十分ながらも、犯罪被害を受けない正常な生活の回復を可能にする方途を、不正収益の剥奪の基金を設立するところに見出していることである。

そして、最後にRICO法では、刑事法の側面のほかに非刑事の側面が総合的に定められていることを指摘しないわけにはいかない。

その第一は、種々の議論を経て、不法収益の剥奪について、「対人」収益・権利剥奪を刑事制裁と定め、「対物」収益・権利剥奪を非刑事、日本流に言えば行政制裁と定めていることに注目しよう。犯罪収益とその形を代えた資産に対しては、犯人に対する刑事法執行・訴追・裁判の手続と共に権利剥奪に必要な、保全を含めた処分が行われる。RICO犯罪について無罪判決が下ったときには補償がされる。これらの保全を可能にするのは、犯行時にすでにその犯罪による収益は合衆国に帰属しているという理論による。丁度、盗品は盗犯が行われたときに盗品となり、けっして犯人に帰属することがなく、善意取得の場合にしか第三者に権利が移転することがないのと全く同様の理由づけによって、保全命令は厳格・確実に実行されるべきことになる。ここでは、犯人にその収益を入手すべき権限が生じないからこそ、剥奪するのであるから、罰金や収監刑のような言渡されたのちに将来に向かって効果を生ずる刑事制裁とは全く違った理由づけが採られることになる。このことが合衆国に帰属した剥奪収益（資産）は犯罪の被害を受けた者や共同体の状況に優先的に割り当てるべきだとの、いわゆるrestorative or retrieval justiceの理念によって、「基金」を創設させる論拠を提供することになる（これについ

ては後述する)。

つぎに、民事上の損害賠償請求訴訟をRICO法によって許すことになっており、懲罰的損害賠償も当然に認められることになる。

金融上の債務や債権の不正処理（フロウド）等をめぐってRICO法に基づく民事訴訟が多用されている（この点については是正の批判が無いわけではない）。

(3) さて、ここで、マネー・ローンダリングのRICO法でのねらいと不法収益剥奪の制裁について少し敷衍しておく。

マネー・ローンダリングを犯罪とし、犯罪の収益を恰も犯罪によって汚染されてはいないように装わせる行為を犯罪者とマネー・ローンダリングに加担する者が行ったときに処罰する。さらには、犯罪による収益か犯罪への投資ではないかとの不審を生んでいる状況に気がきながら、犯罪で汚染された全員又は財貨を全く汚染されていないように見える状態にさせてしまう金融機関や中間業者の知情のうえの行為と不審な状況を全くかえりみないで、そのようにする行為を犯罪化する。これがマネー・ローンダリングを通しての犯罪政策である。そのねらいの第一は「犯罪はペイしないこと」を犯罪者に周知させること、第二に、犯罪収益を再度犯罪に用いて、住民の日常生活の質を害する状況を作り出すことを先手を打って防止すること、第三に汚染した収益を凍結して、それを剥奪できる状態にとどめ、第三者の善意取得を阻止すること。このように不正収益を凍結しておく、のちの収益剥奪の制裁が可能となり、したがって、次に収益剥奪に一層よく達成しようとする目的の実現につながることである。

ここにも、一般住民全体の生活の質を害する犯罪とその状況を解消しようとするねらいが背後に横たわっていることを忘れてはならない。犯罪政策のねらいは、単なる反国家、反平和の行為の抑止に、いまやとどまらなくなっている。また、刑事法や治安運用における住民の自由を国家が侵さないように法の適正手続を用意することにとどまるものでもない。この二つは、モダニストの抽象的な犯罪政策の目標であった。それだけでなく、広く犯罪にかかわる加害者や国家だけでなく、まさに被害者や被害者を包み込む共同体をも含めて住民・国民全体に視野を広げて、生活の質を害されない状況や、生活の質（ここでは犯罪への不安の除去が最大のものとなるだろう）の改善も、犯罪政策の中心的な課題だと意識されることになっている。このようにマネー・ローンダリングを法定することは、モダニストの犯罪政策を超えた新たな時代の、もっといえば次世紀の犯罪政策や社会観の先駆的な態度を示すものでもある。

つぎに、RICO法では刑事の権利剥奪という制裁の他に、非刑事（日本流に言えば、ここでは行政上の）の権利剥奪が用意されている。刑事の権利剥奪は犯罪収益の剥奪を意味し、对人的剥奪制裁を意味している。この制裁は、罰金、収監刑と並んだ通常の刑事制裁の性格をもつところが多い。したがって、通常の刑事手続を経て、通常の刑事手続で要求される立証の十分性の基準に従って有罪だと確定した者に対して科す制裁である。だが、犯罪の不法収益は、犯行時に不正なものとなり、本来犯罪者に帰属するはずがない性格のものである。犯罪行為によって他人の財産上の利益が他人に帰属するとの理由づけは全く正当でない。そのため、有罪認定を受けるまでに不法収益を犯行者が自分に帰属するものとして利用、収益、処分する方途を断たなくてはならず、ましてや、再犯の資源に利用されてはならない。そのため、有罪が確定する以前に犯罪収益を凍結する保全措置が要求されるのである。この点では、罰金刑や収監刑とは制裁の性質を異にする。他人、つまり被害者のコストのうえで利益をうるのは、フリー・ライダー行為であり、不正な不当利得である。他人のコストのうえで満足をうる行為がまさに「不正」であることを確認しなくてはならない。

この刑事上の不法収益の剥奪は通常の刑事手続によるので、被告人を相手とする手続で行われ、剥奪する対象

となる収益やそれを化体した資産の所在地で刑事手続が行われるものではない。

それに対して、非刑事、行政上の制裁としての権利剥奪の制裁は、犯罪収益が別の形の資産や財産に化体したとき、または、犯罪の道具に用いられた資産や財産を剥奪する対物制裁だと位置づけられている。RICO法上の犯罪に用いられる道具は、業として反復的継続的に行われる組織活動が犯罪とされている背景からみて、その少なからずの割合が、証明はできないが犯罪による収益に由来するものであるとみることもできよう。また、犯罪に当たる活動に用いた道具を剥奪しなければ、そのような犯罪に出た組織や業体は、そのまま、住民全体の生活の質を害する状況を生むものとして残されたままになるかもしれない。一旦、住民全体の日常生活の質を劣化させるために用いた道具は、犯人から剥奪して、再び日常生活を劣化させる活動を生む業体や犯人達に利用されないようにして、業体や犯罪に出た者のエトス（体質）を改善することも考慮されることになっているのであろう。

この行政上の権利剥奪は、対物剥奪制裁であるため、対象となる財産と資産の所在地で、制裁を課す手続が行われることになる。

さて、犯罪収益や道具の権利剥奪がこのような犯罪政策に由来するのであれば、この犯罪政策のコンセプトに従って、剥奪した収益や資産を運用すべきことになる。

マネー・ロンダリングを犯罪とすることや権利剥奪を制裁として定めることを求めた、国連薬物ウィーン協定の採ったコンセプトとは相当に異なったコンセプトが、RICO法では採用されていることに気付かなければならない。

この権利剥奪についてのRICO法の犯罪政策のコンセプトによる権利剥奪基金が設定され、そのコンセプトに従った基金の運用が求められる。実際、RICO法のこのコンセプトに従って、刑事上の剥奪収益基金は、司法省に制度として設けられている。これについては、スミス検事が報告される。

非刑事の対物権利剥奪の基金は財務省に設けられている。

この二つの基金の共通の第一の目標は、住民の日常生活の質を元の状態に戻すことにある。

その目的から、財務省に1992年の財務省権利剥奪基金法により基金が設けられた（31 U. S. C. 9703をみよ）。

この規定では基金の運用につき「義務的」な部分と「裁量」の部分に分けて基金運用のシステムが定められている。

「義務的」な部分は、第一に基金の管理・運用体制の整備とその大綱、第二に、権利剥奪に協力を惜しまなかった外国や、地方の機関への費用償還、第三に、情報提供者への報酬の提供、第四は、剥奪した財産の保全措置、第五は被害者等への回復目的の支出、第六は混合財産の権利剥奪にあって正当な権利を取得した者への一種補償的支払、第七は、外国等協力機関との剥奪収益の公平分配、第八は権利剥奪や捜索に組織的協力を払った専門家とコンサルタントの役務に対する支払である。

裁量部分を梗概すると、この制裁に協力し情報を提供した者への支払、第二に、薬物の密輸入等の法執行機関の行った広報活動費用、第三は、情報提供を求めた広報活動費用、第四は、法執行に当たり必要だった航空機等の装備品への支出、第五は協力を求める他の諸機関の教育訓練費用への支出、第六は情報提供者への必要経費の支出、第七に外国の法執行機関の職務の訓練への支出である。そして、重要なことは、基金の運用、管理についての連邦議会への報告である。前年度の剥奪額のネット額の報告等々、実に細部に亘った基金の運用がその目標にどれほど適合し、改善すべき点があるかが連邦議会を通じて国民に報告されるとしていることである。これを通して剥奪収益・資産の運用による支出の優先順位等についての議論と理由づけについて国民を説得し、国民との間のダイアローグを可能にする道が開かれている。ちなみに、日本の茨城カントリー・クラブ詐欺事件によ

り、その不法収益が米国に投資されて資産となっていた資産の場合を一例として、すでに財務省を含む米国政府から日本に被害回復のために剥奪基金から一定額が支出されたことを伝えておきたい。日本政府には、その金員を受領する部署が無いとの理由で政府はその支出金員を受領しなかったため、被害者対策に当たっている集団に支給したとのことである。先に指摘した、住民の日常生活の質の改善と回復が今後の犯罪政策の基本コンセプトであることを示唆するRICO法の立場によれば、被害者と被害共同体、または犯罪の危険に晒されている共同体の状況改善に支出の第一順位を与えるべきであろうと思う。そして、犯罪の被害、犯罪の解明、捜査に支出した費用も納税者だけが全額負担する理由は、十分に説得的ではない。この費用も、これらの基金の一部から支弁されるべきであろう。

犯罪者と被害者、犯罪の予防、摘発にかかる多くの政府、民間の機関や民間の協力者全体を含めた住民、国民全体を視野に入れた社会における一般通常住民の生活の質を改善するところに犯罪政策の基本的目標を見出すコンセプトは、一部はジョンソン大統領時代の大統領犯罪対策委員会の報告に端を発し、1968年の包括的犯罪規制及び市街区安全法を通して1970年のRICO法で相当明確にされてきた。モダニストからポスト・モダニストに移行しつつあり、次世紀の犯罪政策の主導的コンセプトをこれらの立法の中に見出すことができるのわたくしの立場も、そう根拠のないものでもないと考える。

これらの視点を通して、リンチ、ジェイコブズの両教授とスミス検事のRICO法の運用の種々の側面についての描写を十分に理解したいと思う。

アメリカ合衆国の組織犯罪対策概観

J・B・ジェイコブズ

(ニューヨーク大学教授)

〈翻訳〉 高 木 勇 人

(警察政策研究センター教授)

久 山 立 能

(警察政策研究センター助教授)

目

次

はじめに

- 1 FBIの関与及び対策のための再編
- 2 組織犯罪の訴追の面での再編
- 3 法執行の成功
- 4 コーザ・ノストラの内部からの衰退
- 5 ニューヨーク市行政当局主導の対策
- 6 コーザ・ノストラの命運は尽きたか

J・B・ジェイコブズ教授 (James B. Jacobs)

1969年ジョーンズホプキンス大学、1973年シカゴ大学卒業。法学博士・文学(社会学)博士。コーネル大学ロースクール教授を経て、1983年よりニューヨーク大学ロースクール教授。同ロースクール内刑事司法研究センター所長も務める。刑法のほか、刑事手続法、刑事司法システム管理、薬物政策、銃器管理等に関する講義を行う。著作は、Busting the Mob: United States v. Cosa Nostra, 1994; Organized Crime and Its Containment: A transatlantic Initiative, 1991; Corruption and Racketeering in the New York City Construction Industry, 1990. ほか多数。

はじめに

1980年頃には、「コーザ・ノストラ」(Cosa Nostra)ないしマフィアと呼ばれるイタリア系アメリカ人の組織犯罪集団は、合衆国の社会、政治及び経済に定着してしまっただけでなく、無視できない特徴であるように思われた。アメリカ社会におけるコーザ・ノストラの役割は、イタリアにおけるマフィア、そして日本におけるヤクザのそれに似たものであったと言ってもよからう。

24のコーザ・ノストラ系組織(ファミリー)は、1920年代から1930年代に勢力を持つようになり、禁酒法時代に大きな勢力と専門的技術を獲得し、1950年代には、組織犯罪集団の中でも完全に支配的な存在となっていた。彼らは、アメリカ社会に深く根を張り、賭博や薬物、高利貸し(loansharking)といったブラック・マーケット活動、労働ラケットティア(訳注1)(labor racketeering)、企業ラケットティア(訳注2)、あるいは、窃盗、恐喝、詐欺などの利得目的の不正活動(fraud)などの従来型の犯罪によって収益を上げた。彼らはまた、地方の政治のシステムとも多くの関係を持ち、ニューヨーク市では建設業や貨物取扱運送業、廃棄物処理業等の大規模事業や、魚市場等に深く食い込んでいった。私は、1985年に組織犯罪に関する調査研究を始めたが、当時、ニューヨーク市のある事業家から、「ニューヨークのコーザ・ノストラの勢力はこれまで非常に強かったし、これからもそうだろうから、彼らを壊滅させようとしても無駄であり、研究をしても時間の無駄だ。」と言われたことがある。

1970年代までは、コーザ・ノストラに対する法執行機関の対応は弱く、間欠的で、系統立っておらず、したがって効果のないものであった。今振り返ってみれば、合衆国はコーザ・ノストラが強力な犯罪シンジケートに成長することを許してしまったのだ、と結論づけてもよからう。

しかし、1960年代後半ないし1970年代初頭から、組織犯罪対策が開始され、徐々に体を成してきた。それはゆっくと、しかし常にその勢いを増しながら、進展していき、1980年代中後半には、非常な成功を収めるに至った。

このコーザ・ノストラ対策は、この約15年間に非常な成功を収めたので、21世紀においては、イタリア系犯罪組織は、これまで20世紀を通して知られていたような形態では存続できないであろうと思う。

組織犯罪対策の最も重要な特徴点を挙げると、次のとおりである。

- ① F B I の関与及び対策のための再編
- ② F B I による電子機器を用いた監視 (electronic surveillance) の大規模な実施
- ③ 司法省の改革への取組み
- ④ R I C O法の刑事及び民事・行政の諸規定の活用
- ⑤ 証人保護プログラム
- ⑥ 州及び地方の法執行諸機関の協同
- ⑦ ニューヨーク市長の努力と市行政当局主導の対策

(訳注1) 労働ラケットティア：ゆすり、たかりや脅しの手法で組織的に労働組合に介入して、不正利得を得る活動。

(訳注2) 企業ラケットティア：犯罪収益を合法事業に投資してこれを支配するなどにより、大きな利益を獲得する活動。

1 F B I の関与及び対策のための再編

1 F B I の関与

コーザ・ノストラ対策が成功した要因の中で、最も重要なことは、最強の法執行機関である F B I の取組姿勢が変化し、組織犯罪対策を最優先事項としたことだと思う。

F B I の態度の変化は、合衆国大統領、合衆国議会における指導者たち、そして世論等の政治的態度の変化にも、大きく影響されたものであった。つまり、1980年代には、コーザ・ノストラは黙認しておけるような枝葉末節の問題ではなく、深刻な脅威と考えられるようになったのである。

F B I のフーヴァー長官 (J. Edgar Hoover. 1922年から72年に死亡するまで F B I 長官を務めた。) は、F B I の勢力を組織犯罪対策に投入することを望まなかった。1972年に彼が死んだ後、F B I 本部は組織犯罪対策への態度を一変させた。F B I は、最初は組織犯罪対策の最良の戦略として賭博に着目したが、5年以内には、労働ラケットティア対策に焦点を移した。

当初の賭博取締り重視は、誤算であった。裁判官や陪審員、そして検察官でさえも、賭博事件を重大なものと考えなかったし、賭博罪を訴追しても、組織犯罪が脅威であるということを広く一般に納得させることはできなかった。この点は極めて重要であると思う。というのは、組織犯罪対策にはそれに対する一般の支持が不可欠だからである。賭博は組織犯罪の収入源ではあったが、博徒を逮捕して賭博による金もうけを止めさせるといったことだけでは、世論や政治的支持を得ることはできなかった。

チームスター (Teamster) の前委員長 James Hoffa が失踪し、恐らく暗殺されたと一般に思われたことを契機に、労働ラケットピアに関する大規模な捜査が始まった。組織犯罪が労働組合を浸食していた事実をFBIが解明すると、まさに世論が沸き、政治的関心が高まった。何事か恐るべき事態が発生している、組織犯罪がアメリカ社会のまさに権力構造の中に浸透しているということに、労働組合への侵入というこの事件を通じて、一般に公衆が強く認識するようになった。

2 FBIが採った組織犯罪への新たな取組み

FBIニューヨーク市支局は、新たな捜査手法の開発の先頭に立った。例えば、電子監視 (electronic surveillance) の大規模な実施や、各犯罪ファミリーごとに集中して情報を収集する専従捜査班の設置、ファミリーの中核にも及ぶ特命の秘匿・潜入捜査 (undercover operation) がそれである。また、証人保護プログラムを活用し、情報協力者 (cooperating witness) を獲得したり、コーザ・ノストラの構成員を証人として証言させるようにすることもできた。なお、ここでいう「電子監視 (electronic surveillance)」には、電話の傍受だけでなく、小型マイク利用によるコーザ・ノストラの構成員や幹部の自宅、クラブ、自動車内の会話の傍受の双方を含む。

1968年以前は、電子監視に関する法律上の立場は、合衆国では定かなものではなかった。FBIは、会話内容を公判等で公表しない限り、電話の傍受は許されているという立場を採った。1968年、「犯罪の包括的規制及び市街地の安全に関する法律」第3編 (Title III) が制定され、相当な理由 (probable cause) の証明に基づいて発せられる裁判所命令による。これにより、行政府には電子監視が認められることとなった。

組織犯罪対策が最優先事項になるとともに、数百人ものFBI捜査官が組織犯罪捜査に投入された。FBIは次第に、個々の犯罪よりも、犯罪を行うファミリーそのものに照準を定めるようになった。各犯罪ファミリーごとに一個の専従捜査班が配置され、その結果、ファミリーの構成員、その者の組織内の地位を示す組織図 (table of organization) や、組織の活動実態が解明された。こうした情報が集成されると、系統立った訴追が行われるようになった。ここでのポイントは、FBIが個々の犯罪の捜査からファミリー自体の解明捜査へと重点をシフトさせ、ファミリー全体を訴追するために利用できる証拠を収集したことにある。

フーヴァー長官時代には、FBIは秘匿・潜入捜査を実施しなかったが、彼の死後、FBIの新たな指導陣は地方の警察で用いられていたのと同種の秘匿・潜入捜査の手法を採用した。この秘匿・潜入捜査には、法律は不必要であった。

FBIの捜査官 Joe Pistone は、6年間にわたるコーザ・ノストラへの潜入捜査を行った。その功績は、有名な「Donny Brasco」という映画にもなった。非常に多くの情報や、法廷に提出できる証拠を収集し、また彼自身、多くの組織犯罪関係の公判で証言を行った。

1970年代後半から、コーザ・ノストラの構成員・準構成員が組織を離脱し始めた。そして、特に証人保護プログラムによる保護を受けられるという約束を得たために多くの離脱者が政府に協力するようになり、かつての友人や仲間に不利な証言をした。

こうした法執行手法は非常に強力なものであることから、市民の自由 (civil liberties) を侵すという反対も考えられなかったわけではなかった。しかし、このような組織犯罪対策の手法に対する、市民の自由に関して、重大な論争がまずなかったことに注意しておくといよい。

この10年間について言えば、市民の自由の主唱者は、FBIその他の連邦機関による秘匿・潜入捜査や電子監視に対するよりも、街頭活動に当たっている警察官による乱暴な行為や権力の濫用、あるいは汚職についてより強い懸念を寄せてきていると思う。

組織犯罪ファミリーに向けられた捜査力の大きさを、誇張しすぎてはいないと思う。至る所に秘聴機器等の監視網がはりめぐらされたことから、コーザ・ノストラの構成員は、自分たちの会話が捜査機関に傍受されることを気にかけずに活動することができなくなった。

2 組織犯罪の訴追の面での再編

組織犯罪対策は、FBIだけですべてができるわけではなく、連邦検察官（U.S. Attorney）との緊密な協力が必要である。FBIとは独立して活動を行う連邦検察官は、組織犯罪事案に対するさらに強力な専門技能を開発し、組織犯罪の訴追を最優先事項とした。

1 組織犯罪対策特別部（Special Organized Crime Strike Forces）の創設

司法省は、コーザ・ノストラ系犯罪組織が最も活発に活動している諸都市に、組織犯罪対策特別部を創設した。連邦検察官は、通常は多くの職責をバランスよくこなさなければならないが、この特別部の検察官は技能と資源を組織犯罪対策だけに向けた。彼らは、コーザ・ノストラ・ファミリーの壊滅にどの程度成功したか、ということだけで自己評価した他からも評価されるのである。

各都市の組織犯罪対策特別部は、ワシントンの司法省本省内組織犯罪・ラケッティア対策室（Office of Organized crime & Racketeering）に直属している。

2 関係機関合同対策班（Inter-agency task forces）

連邦の法執行諸機関は、協力関係を強化するために、いくつかの機関相互に連携体制を組むようになり、これを発展させてきた。加えて、こうした連邦の組織犯罪対策計画には、州・地方の警察も連携している。そのため非常に多くの機関間協力の仕組みがある。

3 RICO法運用のための専門技能の開発

RICO法は1970年に制定されたのだが、検察官がこの法の有用性を理解し、その活用に習熟するようになるのには、10年近くもかかった。RICO法が適用され始めると、ほとんどすべての組織犯罪に関する訴追はRICO法によるようになった。

RICO法に関連して重要な点を付言しておく。FBIは、RICO法を用いることによって、裁判所に対して通信傍受をすることが相当な理由を立証して傍受の許可を受けることができるようになったのである。電子傍受の許可を受けるには、ある特定の個々の犯罪を理由とするよりも、RICO法違反を理由とする方が容易であった。

4 大統領及び司法長官による支援

歴代の大統領や司法長官の組織犯罪に対する態度は様々であった。レーガン大統領とW・F・スミス（William French Smith）司法長官は、組織犯罪対策を最優先事項とした。以上のような対策には、予算その他の資源の投入が必要であり、そのためにもこうした大統領や司法長官による支援は不可欠であると思う。FBI及び連邦検察官は、捜査の拡大とともに、より多くの資源を要求するようになってきたが、その大部分が容認されてきた。

3 法執行の成功

法執行は、信じられないほどの成功を収めた。これまでに主なものだけで数百の訴追がなされ、コーザ・ノス

トラのファミリーのすべてのボスが刑務所送りとなり、そのほとんどが終身刑を宣告された。そして、多くの場合、ボスが刑務所に収容されて新しい指導者が選ばれると、その者も直ちに訴追され、やはり刑務所送りとされた。したがって、今やアメリカでマフィア・ファミリーのボスになることは、危険なことになっている。捜査され訴追された著名な事件は数多いが、ここではそのうちの3件について、簡単に説明する。

1 「ボス会議事件 (Commission case)」と「ファミリー R I C O 法事件 (family R I C O s)」

ボス会議事件では、ニューヨーク市の5つのコーザ・ノストラのファミリーのボスが、R I C O 法違反で起訴された。これは、「Commission」と呼ばれたコーザ・ノストラのボスたちの会議が「業体 (enterprise)」に該当し、反復的・類型的なラケットティア活動すなわち犯罪により、業体の活動に参加したとするものである。^(訳注3)ボスたちは有罪となり、100年の収監刑を宣告された。次いで、これら各ファミリーの重要メンバーがR I C O 法により同様に訴追された。このような公開の裁判で、すべての幹部が一網打尽にされた様子を組織犯罪のメンバーに見せつけたことは、非常に象徴的な意義があったものと思う。

2 「ピッツァ・コネクション事件」

有名なピッツァ・コネクション事件は、被告人らがピザレストランの全米チェーンを介し、薬物を売りさばいたことから名付けられたものである。

この事件では、薬物の輸入及び販売により40人以上が訴追された。彼らはニューヨーク市のあるコーザ・ノストラのファミリーの構成員で、イタリアのあるマフィア・グループの構成員と共同して犯行に及んでいた。この捜査は、ブラジル、イタリア、スイスそして合衆国の法執行機関の協力の下で行われた。この事件は、連邦法執行機関の国際的な活動能力、他国に出て行って当該国の法執行機関と協力して活動する能力をよく示していると思う。

3 国際チームスター同盟 (I. B. T.) その他の労働組合に対する R I C O 法民事・行政訴訟

労働組合の事件には、R I C O 法の民事・行政規定が活用された。

連邦検察官は、合衆国最大の労働組合であるチームスターの運営委員会そのものがコーザ・ノストラのファミリーと同盟関係にあり、組合をファミリーの利益になるよう運営している、と告発した。

コーザ・ノストラのチームスターへの侵入は、数十年間にわたる。実際、コーザ・ノストラのボスたちは、彼らの中からチームスターの委員長その他の全米組織の最高幹部となる者を決めていた。R I C O 法民事・行政訴訟は、「同意審決 (consent decree)」で決着し、国際チームスター同盟の常任執行委員のすべてが辞任し、その権限は、裁判所が選出した3名の管財人に委譲された。

管財人は、10年以上の期間をかけて、組織犯罪と関係のあった数百名の労働組合員を追放し、また、民主的な組織と運営による組合の活性化を図り、組合代表を選出する最初の直接自由選挙を行った。

チームスター事件は最も劇的な例であるが、その他の多数の労働組合支部も、R I C O 法民事・行政訴訟の結果、裁判所の任命した管財人の監督の下に置かれるようになった（取り分け、ニューヨーク市の組合や、建設業関係の組合）。

(訳注3) R I C O 法 (1962条(C)) は、「反復的・類型的なラケットティア活動 (pattern of racketeering activity) を通じて、業体 (enterprise) の業務を遂行し又はこれに加担すること」を犯罪としている。

4 コーザ・ノストラの内部からの衰退

こうした15年間に及ぶ組織犯罪対策により、コーザ・ノストラのファミリーは衰退していった。

1 指導力の喪失

まず、指導層を喪失したことが挙げられる。すべてのファミリーのボスは非常に長期の刑期を宣告されて刑務所に送られ、ファミリーは多くの経験ある指導者を失った。その跡を継いだ指導者は、非常に経験が浅い。

2 忠誠心の喪失

今世紀を通じて最強とも言われたコーザ・ノストラの構成員の忠誠心も、失われた。

1963年のJoseph Valachiによる証言以前には、コーザ・ノストラの構成員が、組織の秘密を明かしたり、仲間であったコーザ・ノストラの構成員や準構成員に不利な証言を公判で行うようなことはなかった。

1980年代には、数十人ものコーザ・ノストラ構成員が、軽い罪での訴追や刑の軽減を交換条件として、政府に協力して証言を行うことを選んだ。そのため、彼らは、今では相互不信に陥っている。

(一) 「答弁の合意」(plea agreements)

検察官は、被告人が相当程度の協力(substantial assistance)をすることを交換条件として、被告人との間に、不起訴にすることや、量刑を軽くするよう裁判官に求めることなどを提案し、「答弁の合意」をすることができる。

協力した証人は、完全に真実を述べてはじめて、利益を受けることができる。そのため検察官には、これらのマフィアの構成員の協力を得る非常に有効な手段を持つことになる。

(二) 証人保護プログラム

さらに、連邦検察官には、証人保護プログラムに基づいて、協力した証人に対して、別の土地で別の身分による生活を新たに始められる手はずを整える手段が用意されている。

3 内部抗争

法執行機関による攻勢により、コーザ・ノストラのファミリーは不安定になり、指導権を巡っての内部抗争が起きるようになった。そのためさらに衰退が進むこととなった。

特に、Colomboファミリーは、派閥間の内部抗争に苦しんだ。

5 ニューヨーク市行政当局主導の対策

——行政規制(特に、許認可制度)による組織犯罪対策——

最後に、組織犯罪対策として重要な、行政当局による対策についても触れる。

ニューヨーク市当局の採った施策は、行政規制、特に、許認可制度を組織犯罪対策に用いるという、全く新しいものであった。

Rudolph Giulianiは、ニューヨーク市の前連邦検察官であり、1994年にニューヨーク市長となった。

彼は、市長就任直後から、市の行政規制権限を活用することによって、それまでずっとコーザ・ノストラが浸食しあるいは支配していたFulton魚市場や廃棄物処理業から、コーザ・ノストラの排除を始めた。

魚市場については、管理者制度を創設し、また、市場への参加には事業免許を要件とし、市場で就労する者全員に個人免許を要件とした。

コーザ・ノストラと関連する企業または個人には、免許が与えられず、市場から排除された。

これにより、50年間にわたり、魚の水揚げを独占し、価格を自ら設定して、競争を阻害してきたカルテルが解体され、新たな企業が魚市場に参入してきた。

廃棄物処理業についても、管理委員会制度を創設し、また、参入には市の免許を要件とした。

管理委員会には調査官が置かれ、参入を希望する会社及びその役員の背景を調査し、組織犯罪と関連する企業には、免許を与えないこととした。これにより、30年間にわたり、価格を硬直させ、顧客を配分し合ってきたカルテルが解体され、全米に展開している廃棄物処理業者がニューヨーク市の市場に初めて参入してきた。

魚市場の管理者、廃棄物処理業管理委員会といった機構は、競争促進施策も講じた。これらの機構は、既存の契約の無効を宣言し、最高制限価格を設定した。また、顧客には、良いサービスを得るために、業者比較を奨励した。

6 コーザ・ノストラの命運は尽きたか

以上のような対策により、コーザ・ノストラの命運は尽きるのだろうか。

コーザ・ノストラは非常に弱体化し、いくつかの都市では活動を止めてしまったかのように見える。しかし、過去にもコーザ・ノストラが著しい再生力を示したことがあるし、今なお構成員は存在し、組織も存続している。したがって、対策を怠れば、コーザ・ノストラが息を吹き返すことは十分に有り得る。

皮肉なことに、成功に対する最大の脅威は、成功そのものである、つまり、組織犯罪対策がある程度の成功を収めた結果、政府がこれまで組織犯罪対策に投じてきた資源を他の治安問題に振り向けるようになってきているからである。

また、技術は進歩してやまないものであるが、法執行機関が傍受することのできないような通信手段を、組織犯罪グループその他の集団が用いるようになる可能性がある。FBIは、合衆国で用いられるすべての暗号を解くための暗号鍵を保持する権利を主張しており、そのようになれば、裁判所の許可を得ることで従来と同様に通信を傍受することができるが、市民的自由の観点からの反対意見もあり、FBIの考えどおりになるかどうかは不明である。

(翻訳にあたっては、中央大学総合政策学部渥美東洋教授のご指導を頂きました。)

R I C O 法

G・E・リンチ

(コロンビア大学教授)

〈翻訳〉高木 勇人

(警察政策研究センター教授)

久山 立能

(警察政策研究センター助教授)

はじめに

目

- 1 R I C O法の立法経過及び構造
- 2 R I C O法の適用状況
- 3 組織犯罪を訴追するに際してのR I C O法の有用性
- 4 R I C O法の刑事没収制度
- 5 ま と め

次

G・E・リンチ教授 (Gerard E. Lynch)

コロンビア大学ロースクール教授。1975年コロンビア大学卒業・法学博士。連邦最高裁判事付書記等勤務の後、1980年よりニューヨーク南地区検事局において、ホワイトカラー犯罪担当の検察官、刑事部長等を歴任。弁護士としても幅広い経験を有する。1977年よりコロンビア大学において刑事法、憲法等の講義を行う。著作は、RICO: the Crime of Being a Criminal, Part I & II, 87 Columbia L. R. 661, 662 & n.11. ほか多数。

はじめに

1970年に、「R I C O」と呼ばれる「The Racketeer-Influenced and Corrupt Organizations Act」(組織的に行われるゆすり、たかり、脅し活動で影響を受けている組織及び腐敗した組織に対応する法律)が制定された。米国では数少ない、ニックネームを持つ法律の一つである。この法律の名前は、その頭文字が、1930年代のギャング映画にギャングとして登場した人物の名前に一致するように付けられた、という言い伝えがある。その真偽は別として、この話は、R I C O法の素性が、組織犯罪と戦うための道具であることをよく示している。

ところが実際には、R I C O法は、制定当初の意図よりも、幅広く適用されている。その民事・行政及び刑事の諸規定は、伝統的な組織犯罪に携わるグループへの対策に用いられてきただけでなく、政府や公務員の腐敗対策、企業の不正活動対策、労働ラケッティア(訳注1)(labor racketeering)への対策、テロ対策、さらには街頭のチンピラ・ギャング対策にも、用いられてきた。本日の講演では、組織犯罪の事案へのR I C O法の適用に主たる焦点を当てるが、肝要なことは、この法律の文言の広い意味を知り、さらに、この法律が現に適用されている姿と、将来適用されると考えられる姿に目を向けてその意味を理解することにある。また、R I C O法の内容自体が複雑であるし、しかも米国の刑事法及び刑事手続に関する同じく複雑な問題点が関係してくるので、この法律が如何に重要で有用か(またどれほど危険か)ということを理解することは、米国の刑事法執行の実務がよって立つ諸前提の背景を相当熟知していなければ、難しい。

特に重要なのは、R I C O法は、その名前が示すような犯罪組織の構成員になることを直接禁止する法律では

ないということを理解しておくことである。例えば、この法律は、マフィアへの参加自体を非合法とするものでもなく、どのような犯罪組織であれ、これを非合法化する権限を政府に与えるものでもない。RICO法の文言は、不法目的のために結成された組織の力を拡大・助長する犯罪活動を効果的に非合法化できるように解釈されてきている。だが、これは、この法律の極めて広範な内容をなす抽象的な文言が適用された例の一つにすぎない。

本日は、まず最初にRICO法の立法経過と構造を描き出し、次にいくつかの適用事例について言及する。さらに、RICO法が、米国にある様々なタイプの組織犯罪グループに対して適用された状況を詳述したい。そして、最後に、RICO法の没収規定について若干触れ、没収全般について話す次の講演者につなぎたいと思う。

(訳注1) 労働ラケットティア (labor racketeering) : 労働組合にゆすり、たかりや脅しの手法で組織的に介入して不正利得を得る活動

1 RICO法の立法経過及び構造

1 立法経過

米国の組織犯罪について語るとすればそれはしばしばマフィアないしコーザ・ノストラについて語ることを意味する。それらの組織は、主としてイタリア系（特にシシリア出身の）米国人で構成される、厳格な構造と規律を持つ地方の諸犯罪組織による緩やかな全米連合組織である。これは、今世紀初頭に米国の主要都市でイタリア系移民を食い物にしていた小さな犯罪者集団から発展してきたもので、1920～30年代の禁酒法時代にアルコール飲料の違法取引によって巨額の富と力を蓄えていった。

1950年代から60年代初頭にかけて、こうした犯罪組織が持っていると考えられた勢力に対する政治的懸念が高まった結果、1967年には犯罪に関する大統領特別委員会が組織犯罪問題に重大な関心を寄せるようになった。同委員会は、マフィアの有害で暴力的な活動の詳細を生々しく報告するとともに、合法的な事業や政府に対する組織犯罪の「侵入 (infiltration)」現象に警鐘を鳴らしたのであった。委員会報告は、マフィアの構成員が違法活動による成功のみに飽きたらず、犯罪収益を、通常の事業に投資しそれを支配し、政治家や警察を腐敗させ、あるいは労働組合を支配して雇用者及び労働者から金を巻き上げ組合の基金を横領するために利用しようとしていることを、指摘した。委員会はまた、組織犯罪との戦いのための様々な新しい手続法と捜査の手法を採用することを示唆している。その中で最も重要なのは、法執行機関による通信・会話の傍受を合法化し規制するものであり、1968年及び1970年に合衆国議会は、これらの勧告を実施するための重要な法案を可決した。

同委員会は、新しい犯罪類型の創設は勧告しなかったが、合衆国議会は組織犯罪による合法的活動に対する侵入にねらいを定めた新法を制定しようとした。RICO法は、こうした努力から生まれたのである。

RICO法の複雑な構造と特別な原状回復規定は、以上の立法経過に照らせばより理解しやすい。規定ぶりがあるようになっていく理由は、同法の本来の目的に照らすとよく分かる。RICO法は、実際には、そうした「侵入」を単に禁止する以上の機能を果たす（そして、実のところ、労働組合関係の事案を除いては、「侵入」に対して効果的に用いられたことはほとんどない。）のではあるけれども。

RICO法は、合衆国法典中のいくつかの条文から成る。その主たるものは、①四種の新しい犯罪類型を創設し、②用語を定義し、③全く新たな没収制度を含む罰則を用意し、④それと並行して、合衆国政府又は私人が、

法の違反者に対して、民事・行政的 (civil) 訴訟を起こすことができるようにする、などの規定である。

侵入への対策が本来の目的であったということは、規定形式がそうになっている理由を理解するのに役立つ。

2 RICO法上の犯罪

RICO法は、三種の新たでしかも際立った犯罪類型を創設するとともに、それらのいずれかを行うことの共謀行為を独立罪と定めている。

(1) 第 1962 条(a)について

第 1962 条(a)は、適法な事業に対する犯罪的侵入を定義しこれを禁止しようということに最も密接に関わっている。同項により、「反復的・類型的なラケットティア活動 (pattern of racketeering activity)」から得た収益を、州際通商において、「業体 (enterprise)」に関する利益の取得又は業体の設立又は運営に、利用することが犯罪とされる(「州際通商」の要件は、連邦政府の権限は州際通商に影響する活動に対してのみ及ぶために、加えられている。ただし、裁判所の下した今までの判断によると、米国内における経済活動であれば、一見ある地域に限定されるものに見えるものでもほとんど全て州際通商に影響すると認められるので、この制限はRICO法の適用に際しては無視してよい。)。立法意図は明白である。一定の範囲内で、不法収益を適法な事業に投資することを、禁止しているのである。

実際に第 1962 条(a)により訴追されることはまれだが、同項はある意味では 1980 年代後半のマネー・ローンダリング対策法制の先駆をなすものであり、不法収益を合法的な経済へ投入することを禁じようとする最初の法制の一つとして、その意義は重要である。興味深いことに、これは、1970 年頃には、犯罪者が合法的な事業への支配権を獲得することを防ぎ、合法的な経済を犯罪の影響から保護するための方法の一つとみなされていたようだが、1990 年代になると、不法収益の使用に対するそのような規制は、むしろ、犯罪者から利得の使用を奪い、収益を得るための犯罪行為を抑止する新たな手段として、考えられるようになっていく。

(2) 第 1962 条(b)について

第 1962 条(b)は、「侵入」の第二の類型を禁じている。すなわち、反復的・類型的なラケットティア活動 (pattern of racketeering activity) を通じて (つまり、それを手段として)、業体 (enterprise) に関する利益若しくは業体に対する支配を取得し又は維持することを犯罪としている。(a)では、犯罪者が以前の犯罪で稼いだ金によって、業体における一定の地位を得ることを想定しているが、当該以前の犯罪が当該業体に関係している必要はない。それに対し、(b)では、犯罪者が犯罪活動を手段として業体における地位を得るといったことが想定されている。例えば、恐喝 (企業主を暴力で脅迫して利益の一部を交付させる。)、高利貸し (loansharking: 不法に高い利息を課し、暴力的な手段による取立てを行って、利益を得ること。) があげられる。(b)も、実際の訴追において用いられることはまれである。

(3) 第 1962 条(c)について

第 1962 条(c)が、圧倒的多数、實際上ほとんど全ての RICO法による刑事訴追及び民事・行政訴訟に適用されている。この規定は、「反復的・類型的なラケットティア活動を通じて、業体の業務を遂行し又はこれに加担すること」を犯罪としている。「侵入」との関係で言えば、ここでは、侵入行為それ自体を禁止するのではなく、犯罪者が一旦ある業体に地歩を占めたことにより発生することが懸念される類の行為、すなわち犯罪的方法による業体の運営が、禁じられている。

もちろん、犯罪的方法によりある業体を運営することは、それが、元々は堅気であった企業幹部や公務員が犯罪的手法を用いるようになった場合であろうと、犯歴がある人物や犯罪組織と関係を持つ人物がさらなる犯罪のための手段として合法的な事業を利用するような場合であろうと、同様に有害である。したがって、第 1962 条(c)

の適用は、侵入してきた犯罪組織の構成員のみに限定されるのではなく、業体に関係する者の誰についても、犯罪的方法によって業体を運営することを禁じたものである。この点は、RICO法を、犯罪者による合法的な業体への侵入という概念から切り離し、様々な種類の犯罪と業体に対してより幅広く適用することを可能にする上で、非常に重要である。

(4) 第1962条(d)について

第1962条(d)は、(a)～(c)のいずれかを行う共謀行為を、犯罪としている。

3 定 義

ここまで、「業体 (enterprise)」や「反復的・類型的ラケットティア活動 (pattern of racketeering activity)」の正確な定義をせずに、第1962条(a)～(d)の犯罪について大まかに述べてきたが、ここで、RICO法が実際に禁止するのが何かを明確に理解するためにも、定義に関する規定を検討しなければならない。RICO法の定義規定は、単に法技術的な点で見れば、洗練された精密なものではない。「業体」や「反復的・類型的」といった抽象的概念の定義の幅が広いということが、RICO法に広範な適用範囲を与える上で、重要な要因となる。

(1) 「業体 (enterprise)」

「業体」は、第1961条(4)において、實際上、組織化した人間活動のあらゆる形態を含むように定義されている。すなわち、業体とは、「あらゆる個人、パートナーシップ、会社・組合その他の法人、及び、法人以外で、個人が事実上結合した集団 (any individual, partnership, corporation, association, or other legal entity, and a union or group of individuals associated in fact although not a legal entity)」をいうものとされる。業体は、その目的や活動の類型によって定義されているのでないことに留意すべきである。業体は、組織の形態によって、定義されている。そして、組織や活動が取り得るあらゆる形態が含まれるところに、この法律の神髄がある。「個人」も業体たり得るので、一人でやっている個人事業も含まれる。パートナーシップ、会社その他のあらゆる法人は、もちろん含まれる。非公式な組織も含まれる。「法人以外で、個人が事実上結合した集団」も業体である。恐らく、ブリッジ・クラブや有名芸能人のファンクラブといった純粋に社交的な団体も業体に当たり、犯罪者がこれに乗っ取ることや、団体の幹部が犯罪的なやり方で運営することが禁じられる。

この幅広い定義は、いくつかの重要な結果を生じてきており、それが訴訟の争点となってきた。

ア 業体は、必ずしも事業である必要はないし、経済的目的を追求する組織である必要はない。

このことは、ほんの数年前から重要になってきた。合衆国最高裁判所は、1994年に、中絶禁止を主張する組織及び個人から成るあるグループを、RICO法上の「業体」に当たるとした (NOW v. Scheidler, 510 U.S. 249 (1994))。よって、政治団体やテロ集団も、業体たり得る。政治目的のために犯罪的な手段を用いることも、RICO法に違反することになる。このように解されることにより、経済的目的ではなく政治的目的を追求してはいるが、結局は単なる犯罪者集団にすぎないテロ組織に対して、有効な訴追手段となることは明らかである。だが、このような理解は、同時に、過激で熱心な政治的集団 (例えば、中絶反対活動家、動物の権利の主張組織、グリーン・ピースのような戦闘的な環境保護グループ) に対する脅威ともなる。その一員が犯罪行為を犯すかもしれないからである。

イ 規約や公式な機構を持つ法人や公式な団体ではない、非公式的な集団も業体に含まれるから、ギャングや犯罪組織はそれ自体が業体と扱われてよい。

これは、RICO法の特に関心する側面であり、組織犯罪に対して同法が成功をおさめている要因である。皮肉なことに、このような理解は、当初RICO法が想定した犯罪集団との戦いのやり方とは異なったものである。既に見たように、立法当初、「業体」は組織犯罪の道具か被害者と想定されており、マフィアのメンバーに侵入

されたり腐敗させられたりする対象であった。しかしながら、業体の幅広い定義規定が、第1962条(c)による反復的・類型的犯罪行為による業体の運営の禁止と相俟って、RICO法を犯罪組織の構成員に直接的に適用できるようにする。結局のところ、犯罪組織の構成員は、反復的・類型的な犯罪行為を通じて業体（つまり犯罪組織）を運営するより他はないであろう。

興味深いことに、こうした理解は、RICO法が成立して11年後、合衆国最高裁判所における論争を経て、初めて現実のものとなったものである。検察官がこの理論によって起訴したとき、被告・弁護側は、RICO法の立法経過からすれば、「業体」は犯罪者に取得された合法的な企業を意味するのであって、犯罪組織そのものは含まれないと反論したのであった。合衆国最高裁判所は、恐らく被告・弁護側の立論が立法当初の考え方であったということを認め、かつ、RICO法の中でも第1962条(a)のような規定は合法的な業体を想定しているように思われることにも目を向けながら、RICO法の文言はそのような限定された目標よりも幅広いものであるとし、マフィアその他の犯罪者集団が「業体」たり得ると判断した（United States v. Turkette, 452 U.S. 576 (1981)）。

ウ 法廷で争われたもう一つの論点は、政府の部局や政治団体も「業体」たり得るかどうか、ということであった。検察官は、例えば「フィラデルフィア警察本部」や「テネシー州知事部局」、あるいは「メリーランド州」を「業体」とした上で、これらを犯罪的手法によって運営したとして公務員の汚職事件を訴追するようになった。合衆国最高裁判所はこの問題に明確な回答を出してはいないが、下級裁判所では、政府の部局がRICO法の「業体」たり得ることが明確にされている（ただし、いくつかの裁判所は州そのものといった主権を有する団体が業体たり得るかについては疑問を呈しており、検察側も近年は州そのものを業体ととらえるような大げさな方式による起訴を避け、汚職事件に関係した州の中の部局を業体として構成するようになってきている。）。

(2) 「反復的・類型的なラケットティア活動 (pattern of racketeering activity)」

ここまでは、単に、犯罪的方法による業体の運営という言い方をし、RICO法のカバーする犯罪活動について特定せずに述べてきた。RICO法は、全ての犯罪をカバーしているわけではなく、その範囲は次の二点で限定されている。

ア 第一に、特定の犯罪だけが、RICO法の定義でカバーされている。

第1961条(1)は、特定の列挙された犯罪のうちのいずれかを「ラケットティア活動 (racketeering activity)」と定義している（これらの犯罪は、文献上、あるいは実務上、「前提行為 (predicate acts)」あるいは「RICO法の前提行為 (RICO predicates)」と呼ばれている。）。そのリストは年々拡大され、長大なものとなっている。RICO法は、多くの連邦犯罪をカバーしており、賄賂、通貨偽造、種々の形態の利得目的の不正行為・盗犯、わいせつ、薬物犯罪、司法妨害、マネー・ローンダリング等々、約1頁に及ぶ。さらに、ラケットティア活動には、連邦犯罪の中から特に列挙されたものだけでなく、謀殺や誘拐、賭博、放火、強盗、賄賂、恐喝、わいせつ、薬物犯罪等、州法により1年を超える拘禁刑の定めのある一般犯罪も含まれるものと定義される。これにより、後に見るように、連邦の調査・捜査官や検察官には、RICO法がなければ連邦政府の管轄権限外とされるような、組織犯罪と戦う機会が与えられることとなった。

イ 第二に、「高利貸し (loansharking)」(暴力的で違法な手段により強制する、違法な高い利息をとる債権の貸付け又は取立て)の事案に拡大して適用される特例(あまり用いられない)を除き、RICO法は反復的・類型的ラケットティア活動がある場合にのみ、適用される。

第1961条(5)によれば、「反復的・類型的なラケットティア活動 (pattern of racketeering activity)」となるには、10年以内の間に発生した、少なくとも二以上のラケットティア活動を必要とする。法の条文はこうした単な

量的基準を示すのみであるが、合衆国最高裁判所は、「反復的・類型的 (pattern)」という概念自体から、単なる2個の別々の犯罪行為以上のものが必要となり、「反復的・類型的」と言えるためには、2個の犯罪行為には「関連性 (relatedness)」及び「継続性 (continuity)」が必要であると判示している。したがって、「孤立的、間欠的な (isolated or sporadic)」複数の犯罪行為には、R I C O法は適用されない。2個以上の犯罪行為が孤立し、切れ切れになっているならばそれは「反復的・類型的」とは言えない、という意味において、「関連性」を要するが、あまりに密接に過ぎて本質的には単一の事件とみられるようであってはならず、またそれゆえに、「継続性 (continuity)」すなわち、一定の時間的間隔をおいた複数の行為があることか、少なくとも、「継続のおそれ (threat of continuity)」すなわち、犯罪行為自体からあるいは業体の性格から、特定の犯罪が、繰り返されるおそれのない単一の衝動や単なる話の1コマではなく、不正活動の何らかの「反復・類型性」(「pattern」という以外に表現できる言葉はない)を構成することを、示す必要がある。(H. J., Inc. v. Northwestern Bell Tel. Co., 492 U.S. 229 (1989). See also Sedima, S. P. R. L. v. Imrex Co. 473 U.S. 479, 500 n. 14 (1985).)

これらの定義は、もちろん、「組織犯罪」という言葉から通常連想されるものとはかけ離れた活動をもカバーしていることになる。R I C O法の起草者たちは、特定の組織に所属することを犯罪にしようとはしなかった。そのような法律は、憲法による私権剥奪法 (bill of attainder)^(訳注2)の禁止に反し、結社の自由を侵すという憲法上の配慮によるものである。また、特定の名称を持つグループを非合法化しても、犯罪組織は以前とは別の形態と名称の組織を再結成することができるので効果がないというおそれがあったからである。起草者たちの関心は、合法的活動に組織犯罪が深く関与することと結びつく具体的な活動 (conduct) を禁止することに向けられていた。しかし、活動の禁止は、特定の組織の構成員に限らず、誰にでも適用する必要があった。そこで、「侵入」の定義は、組織犯罪の手法や、組織犯罪が行うような種類の犯罪による収益により、業体を取得し又は運営する者には、全て適用されるように、広くなされた。合衆国議会でR I C O法を支持した議員たちは、さらに、組織犯罪はその本質上、利益をもたらし得るあらゆる種類の犯罪に関与し、その組織の運営に役立つことなら、欺もうや実力行使を含むあらゆる犯罪的手段を行使するのだから、適用される犯罪の種類は特に幅広くなければならないと主張した。

もちろん、ここにおいて問題となるのは、かくも広範な定義においては、ほとんどどんな種類の重大犯罪でも、これを反復的・類型的に遂行すれば、それだけでR I C O法の適用要件を満たすこととなり、行為者がマフィアその他の何らかの犯罪組織といえるようなものに深く関係しているかどうかは問われないということである。例えば、現在も過去においても犯罪組織と関係を持たない者が、合法的企業を運営する上で、二つ以上の「関連し継続性のある」犯罪行為を犯したときも、R I C O法違反となる。さらにそのほか、連邦刑事法の持つ特殊性のため、大半の国ならばただ一つの犯罪を構成するような場合でも、長大なりストに掲げられた犯罪の中の複数の犯罪に該当するとされる可能性もある(その最たる例が、郵便又は電信を用いた不正行為に関する連邦法である。連邦権限は制限されているために、犯罪者が郵便又は州際電話設備を不正行為の手段として用いた場合のみ、経済取引上の不正行為が連邦法違反となる。しかし、一つの不正行為の計略を遂行する上で、こうした通信手段を数回利用すれば、そのそれぞれが、別個の犯罪行為を構成する。したがって、ある一つの不正行為の計略には通常、ある程度の時間の経過の中での多くの犯罪行為が包含される。それらは同一の不正行為の計略の一環であれば、「関連」するものに当たるし、それらが一定の時間的間隔をおいてなされれば、それは「継続性」があることになる。よって、大半の経済取引上の不正行為は、ほぼ自動的にR I C O法の要件を満たすことになる。業を遂行する際に行われるものであるし、ほとんど常に、関連しかつ一定時間にわたり行われる複数の郵便を用いる不正行為が含まれているからである。)

年を経て、R I C O法の拡大適用はもはや米国の刑事法の中で確固たる一部となっており、議会は前提犯罪のリストを増補してきたので、大半の重大犯罪がカバーされるに至っているのである。

(3) 「業務の遂行 (conduct the affairs)」

先に述べたように、最も一般的に刑事及び民事・行政訴訟の基礎とされ、これまでのところ実務上適用されているほとんど唯一とっていいR I C O法の実体犯罪規定は、第 1962 条(c)の「反復的・類型的ラケッティア活動を通じて、業体の業務の遂行に加担すること」である。R I C O法は「業体の業務の遂行に加担すること (participating in the conduct of the affairs)」を定義していないが、合衆国最高裁判所は、業体の業務の「遂行 (conducting)」に加担するというためには、「業務を指示することのできる一定の地位を占めることが必要 (one must have some part in directing its affairs.)」と判示している (Reves v. Ernst & Young, 507 U.S. 170, 179 (1993))。

しかしこれは、ある組織の最高幹部のみがR I C O法違反として有罪となるという意味ではない。下級裁判所では、少なくとも犯罪組織については、他人の命令を実行する下位の構成員であっても業務の遂行に役割を果たしたと認められているし、合法的な企業の下級又は中級管理者であっても少なくとも事業の一部分を指示する上では「一定の役割 (some part)」を果たすとされている。実は、合衆国最高裁判所自身も Reves 判決で、公式には組織の構成員では全くないような者であっても、組織において指示する役割の一部を果たし得るとしている。ある会社の財務報告を行う立場にある弁護士や会計士は、たとえ社員ではなく社外の職業人であったとしても、会社の業務を指示する役割を果たすことになる。それどころか、警察官その他の公務員に贈賄した者が、警察機関その他政府機関の「業務の遂行に関わり又は加担した (associated with, participating in)」として、有罪判決を受けている。

4 罰 則

R I C O法第 1963 条の罰則は、非常に厳しいものである。R I C O法の違反はいずれも、最高 20 年の拘禁刑、前提犯罪に終身刑を法定していれば終身刑、さらに、被告人は通常の財産刑基準に従い罰金を科される (連邦法は、個人については 25 万ドル以下、組織 (corporation) については 50 万ドル以下の罰金、又は、犯罪により生じた利益又は損害の額の 2 倍以下の「選択的罰金 (alternative fine)」の大きい方の額の罰金を認めている)。それに止まらず、R I C O法は、有罪判決に伴う刑罰としての没収制度を再導入するものであった。建国以来、米国法においては、刑事罰として財に対する権利を剥奪するという制度は、全く耳にしたことが無かった。というのは、建国当初、米国人は、英国における重罪犯人に対する全財産の没収という制度を連想し、それを嫌ったからである。しかしながら、R I C O法の起草者たちは、没収は適法な刑事罰として構成できると考えた。

R I C O法の没収の概念については、後ほど若干詳細に述べるので、ここではとりあえず概要のみに触れる。R I C O法違反で有罪とされると、R I C O法に違反して得た全ての収益だけでなく、違反を構成している業体に関して被告人が有する全ての利益が、必要的に連邦政府に没収される。さらに、政府がそうした没収を求める場合、公判に先立って、被告人が没収対象となる可能性のある資産を処分してしまうのを防ぐために、対象資産を差し押さえる命令を得ることができる。この規定により、R I C O法違反で訴追されている被告人は、その事件が完結するまで政府に資産の多くあるいは全てを差し押さえられていることになり、事実上、弁護士を雇い続けたり、稼働中の事業経営を継続できないようなことさえある。

5 民事・行政的救済

R I C O法は、刑事法分野における発展に止まらず、民事・行政的救済策も採用した。R I C O法は、同法違

反を防止し又は抑制するための合衆国政府による民事・行政的 (civil) 請求により、裁判所は適切なエクイティ上の救済策 (equitable remedies) ^(註3) を自由に内容を定めて命ずることができることとしている (第1964条(a)及び(b))。この規定は、まず、労働組合や被雇用者保険信託 (employee benefit trusts)、ニューヨークの魚市場といった、合法的な団体に対する組織犯罪の侵入に典型的に該当するような事案で、有効に活用されてきた。民事・行政事件であるのでRICO法違反の立証の負担は軽減されるし、また創造的な救済策 (例えば、団体を監督する特別管理人を任命するとか、組織犯罪と関係している組合の役員を役職から外すとか、組合の構成を改組して民主化を進めるとか、組合の選挙を政府が監督するとかなど) により、単に犯罪行為によりある人を有罪として処罰するだけでは到底得られない、極めて大きな成功を収めている。

RICO法はさらに、同法の違反行為によって「事業又は財産に損害を受けた」者による民事損害賠償訴訟を認めるが、それには損害の3倍及び弁護士費用の支払いを求めることまで含まれる (第1964条(c)) (奇妙なことだが、RICO法は、米国の悪名高い暴力的犯罪組織のギャングを第一に狙った法であるにも関わらず、RICO法違反者による暴力行為によって生じた傷害被害に関する訴訟制度は規定していない)。この規定に基づいて私人により多数の民事訴訟が提起され、それについて多くの論文が書かれてきた。ある事業者が他の事業者に不正行為を受けたと主張するような連邦民事訴訟がRICO法によって数多く提起されるということが、望ましいかどうかについて多くの論争が行われてきているが、その論点は、RICO法の法執行の問題とはかなり離れたものとなる。ここでは、RICO法の民事・行政的救済制度に関しては、極めて単純かつ最も争いのない点として、次の3点について指摘しておく。

まず第一に、RICO法に基づく私人による民事訴訟は、刑事法執行や組織犯罪に対する戦いに対しては、ほとんど役立っていない、という見方が学界の総意と言って良いだろう。数千に及ぶRICO法に基づく民事訴訟の大半は、経済取引上の不正行為に関するもので、事業者同士か、事業者に対し消費者や顧客が提起したものである。ある者の言葉を借りれば、組織犯罪の大物を民事訴訟で訴えるような大胆な私人は少ないだろうし、組織犯罪の大物が自己名義で合法的な資産を持っていて、民事訴訟でそれを取り上げられるということは期待できないだろう。商取引上の紛争に関して連邦法上の民事的救済制度を拡大することが、民事法上の目的・正義にかなうかどうかは議論の多いところである。だが、これらの救済措置が新たに設けられることによって事業者が法をより遵守するようになる、とはあまり考えられない。

第二に、RICO法により民事的救済手段が拡張され、私人がそれに魅力を感じたために、刑事事件としては通常訴追されないようなものが、民事訴訟として多く提起されるという事態を招いた。RICO法の実体規定が非常に広範であり、重大な犯罪行為を含まない事案にも規定上は適用が可能であるような場合について、議会は恐らく、連邦検察官の適切な裁量により、実際に重大な犯罪行為や犯罪組織の関与がある事案においてのみRICO法を適用し、そうでない事案では他の法で訴追するか全く訴追しないようにする、ということを期待していたと思われる。私人による民事訴訟では原告がそうした抑制を行う理由は乏しく、RICO法の不明瞭さと適用範囲の広さが多くの裁判官に感じられるような事案で民事訴訟が提起された。根本的には、「不正行為 (fraud)」という広範かつ柔軟な概念があり、それが契約不履行や取引上の不法行為を訴える民事訴訟において利用されるが、そのような事案では、検察官であれば単なる取引上の不誠実であって処罰には値しないと考えるであろう。こうした民事訴訟が、一部の裁判官が問題としているようにRICO法の「濫用 (abuse)」に当たるか、あるいは単に依頼人の利益となるように既存の法律を活用しようという弁護士にとっての通常努力にすぎないかどうかはさておき、合衆国議会の意図しなかったような幅広い事案が連邦裁判所に提起されてきているということは、明らかである。

第三に、R I C O法訴訟が濫用である、あるいは合衆国議会の意図を超えていると感じ、R I C O法に対して良い感情を持たない裁判官がいるため、裁判所は、R I C O法を限定解釈して民事訴訟における過大利用と思われるものを制限する方途を探るようになった。民事・行政事件、刑事事件ともに適用されるR I C O法の実体規定は同一なので、民事・行政事件における制限的解釈は、刑事事件にも同様に適用されることになり、その逆もまた然りである。したがって、合衆国最高裁判所が、民事事件においては規定を狭く解釈してR I C O法の適用を制限する一方で、刑事事件において問題となる規定を広く解釈するようになったことは偶然ではない（同様のことは下級裁判所においてもみられる）。刑事事件については、検察官が特に重大な犯罪行為が含まれるような場合に絞ってR I C O法違反で起訴しており、被告人を処罰する方向に法を広目に解釈しようという誘因が働く。それとは対照的に、民事事件では、原告がR I C O法の強力な救済規定を利用しようとして被告の落ち度を誇張したり、本来は州法の取り扱い範囲にあると思われる事件について、連邦の裁判所に提訴しようとしたりするためにR I C O法が利用されているように見えることがしばしばある。そのため、裁判所には、原告に棚ぼたの利益を与えないようにするとともに、まともな事業者が「ラケッティア」のレッテルを貼られないようにするために、R I C O法を狭く解釈しようとする誘因が働く。そこで、法執行機関の者は、公的にも私的にも、R I C O法の民事的救済制度には批判的である。というのは、R I C O法をその論理的な限界まで進める誤った考えに基づく民事訴訟が提起されれば、政府が重視する刑事事件を通じて達成しようとする目的を追求するための権限まで制限してしまうような、不都合な先例を生むに至ってしまいかねないからである。そのようなことでは、規定が置かれることによって違法行為が抑止されるという積極的な効果よりも、損害の方が大きくなる可能性がある。

(訳注2) 私権剥奪法 (bill of attainder) : 反逆罪 (treason) などの重罪を犯したことなどを理由として、特定の間人から、市民としての権利ないし資格を、立法により剥奪するもの。当該特定の間人及びその者と血統上つながりのある者にまで (つまり、末代まで)、全資産と貴族などの財産上の収入源となる地位を剥奪するのが、attainder という刑罰である。

その過酷さは、犯行に均衡した刑罰という近代法の原理に反するとして強く非難され、アメリカでは、合衆国憲法が明文で禁止している。

R I C O法が導入した forfeiture は、犯行による収益と犯行に用いた道具を剥奪するものであって、attainder には当たらない。

(訳注3) エクイティ上の救済策 (equitable remedies) : 一定の要件が備わっていれば与えられる「コモン・ロー上の救済」に対置されるもので、一定の要件が備わっていても、その救済を与えるかどうか最終的に裁判所の裁量に係るもの。その救済策には、正義実現のために必要な様々な内容を盛り込むことができるという弾力性に特徴がある。

2 R I C O法の適用状況

R I C O法制定後最初の 10 年間 (1970~80 年) は、連邦政府は、刑事、民事・行政のいずれにおいても、R I C O法をほとんど適用しなかった。この法は、革新的で複雑で、しかも検察官にとってなじみが薄かった。捜査はR I C O法違反の構成要件を立証するようには組み立てられず、新設の厳しい罰則の価値や (さらに重要な) R I C O法の手続上の利点は、明確には理解されていなかった。

次の 10 年間 (1980~90 年) に、R I C O法による最初の起訴事例によりその有効性が検察官の間に広く知れ渡るにつれて、刑事、民事・行政ともにR I C O法の適用が激増した。いくつもの範疇の犯罪において、様々な理由によりR I C O法による起訴が行われた。R I C O法が頻繁に適用されたのは、従来型及び新しい形態の組

組織犯罪集団の訴追のほか、経済取引上の不正行為 (business fraud)、汚職及び労働ラケッティア (labor racketeering (労働組合にゆすり、たかりや脅しの手法で組織的に介入して不正利得を得る活動)) であった。

1 組織犯罪以外の犯罪に対する R I C O法の適用状況

組織犯罪以外の犯罪に対する R I C O法の適用状況と、R I C O法を現在のように利用している理由について、簡単に述べる。組織犯罪の分野におけるのと同様、組織犯罪以外の犯罪に対する R I C O法による訴追の価値も危険性も、R I C O法そのもののコンセプトの他、米国の法執行に伴う手続上及び実体上の制限と関係があった。

(1) 経済取引上の不正活動 (business fraud) 及び労働組合の腐敗 (labor union corruption)

経済犯罪に対する R I C O法の適用は、単純かつ直接的であった。およそ経済関係の組織は明らかに業体 (enterprise) であり、経済犯罪の主なもの (郵便・電信利用の不正行為、証券に関する不正行為、破産に関する不正行為) は R I C O法の前提犯罪であるから、事業に関連してこれらのうちいずれかの犯罪を犯した重役は、その犯罪が「反復的・類型的 (pattern)」といえる限り、明白に第 1962 条(c)違反となる。そして、既に述べたように、大半の経済取引上の不正行為は反復的・類型的となるということを主張・立証するのはたやすいことである。というのも、(a)単一の犯行計画が遂行された場合であっても、関連する法律の技術的な構造のゆえに複数の犯罪行為を想定することができ、(b)そうした複数の行為は、共通の経済上の目標のために行われるもので、同一の計画や構想の一部でさえあるので、容易に「関連する (related)」と認めることができ、(c)経済取引上の不正行為は偶発的な路上犯罪とは異なり、一時的な出来事ではなく進展していくのに時間がかかるので、要件とされる「継続性 (continuity)」を典型的に示すことができるからである。

なぜ検察官は、そのような事件を訴追してきたのだろうか。「ホワイトカラー (white collar)」による経済取引上の不正行為の R I C O法違反事件のほとんどは、組織犯罪が関与している証拠はない。にもかかわらず、検察官には、その種の不正行為に R I C O法を適用しようとする強い動機があった。その第一の理由は、厳しい刑事罰を科するというものである。1980 年当時、米国の裁判官はほとんど無制限の量刑裁量を持っていた。多くの裁判官は、暴力犯罪の犯罪者、薬物密売人、古くからの型の盗人たち (thieves) には拘禁刑を科したが、実業家を刑務所に送るのを嫌がった。財産刑も不十分であった。郵便利用の不正行為の罰金額は 1,000 ドル以下で、商取引上の不正行為においてしばしば問題とされる被害額に比べれば、微々たるものであった (検察官は、多数の郵便手段や有線通信の事実に基づき、とてつもないばかばかしいほどの数の不正行為を起訴することによって、罰金額を拡大することができたし、また実際そうもしたが、陪審審理で扱うことのできる公訴事実の数にも限りがあるし、総計が何百万件にも上るような場合にはそのような手法は使えない)。

R I C O法は、少なくとも部分的にはあるが、これらの問題に対し回答を示した。拘禁刑の量刑裁量は裁判官に残るが、R I C O法の法定刑は重いうえ、法が被告人に「ラケッティア」という烙印を押すことは、裁判官に対して重い量刑をさせる圧力ともなる。また、裁判所に対して、検察官が事件を通常の経済犯罪よりも重大なものと考えていることを伝えることにもなる。そして、名目だけの罰金を高額にするというだけにとどまらず、R I C O法の没収制度は必要であるので、裁判官の裁量の余地なく経済的な制裁を科す手段となる。

同様のことは労働組合の腐敗の事案についても言えるが、この分野では組織犯罪の関係者の関与は、より一般的に見られる。労働組合幹部 (labor union officials) が交渉相手の企業から金員を受け取るなどの、米国の労働法における主要な違反のいくつかは、R I C O法が拡大適用されるようになった当時は、重罪とされていなかった。R I C O法は、刑罰を加重し、事件の重大さを警告し、さらには労働組合幹部の地位を「没収する (forfeiting)」ことで労働組合から強制的に排除する手段となった。

今日、こうしたR I C O法を適用する理由の多くは、過去のものとなった。1980年代に、犯罪の脅威が米国の主要な政治課題となり、厳しい刑事立法がなされた。あらゆる種類の犯罪の刑罰は加重され、重い刑罰を科そうとする傾向を持つ裁判官が任命されるようになった。1984年の量刑改革法 (Sentencing Reform Act) により、あらゆる種類の連邦犯罪の財産刑が合理化され、劇的に引き上げられた。今日では、既に述べたように、重罪に対する罰金額は最低でも個人については25万ドル以下、組織については50万ドル以下とされるほか、犯罪により生じた利益又は損害を基礎とする「選択的罰金 (alternative fine)」もあるのでそれ以上の額に及ぶこともある。しかも、さらに、量刑がもはや裁判官の裁量のみには委ねられていない。1987年11月1日以降に犯された犯罪について適用される連邦量刑ガイドライン (Federal Sentencing Guidelines) は、ホワイトカラー犯罪に科すべき最低の刑の基準 (required sentences) を大幅に引き上げるとともに、裁判官がその基準からはずれた判決をする権限を制限した。

その結果、ホワイトカラー犯罪についてのR I C O法違反と扱いの難しい没収規定の適用は、1990年代には減少した。検察官としては、非常に広範囲な取引上の不正行為事件についてはR I C O法違反の公訴事実を加えることにより当該事件が特に重大であるという見解を示すこととしつつ、R I C O法違反による起訴に実質的な意義は少なくなっているから、より一般的な事件では、R I C O法違反による起訴はせずに余分で複雑な立証上の負担を避けるようになってきている (これに比べると、労働ラケッティ事件におけるR I C O法の適用はそれほど減っていない。それらの事件の多くには、組織犯罪の影響があり、それゆえにR I C O法に適しているからだ。しかしながらこの場合でも、組織犯罪による深刻な侵入を受けている労働組合に対する政府の主な方針は、個人に対するR I C O法違反による訴追という手法から、組織犯罪に影響を受けた労働組合自体の構造と指導層を改編させることを目指す、より広範なR I C O法による民事・行政訴訟の提起へと移行している。)

(2) 政府部門の腐敗 (Political corruption)

政府部門の腐敗事件も、典型的なR I C O法違反としての構成が容易である。経済事件や労働事件で企業や労働組合を「業体 (enterprise)」に当たると解したのと同様、官庁も法令上の業体の定義に該当すると解することは容易である。さらに、汚職公務員はしばしば、収賄を反復する傾向にあるから、複数回の収賄罪を犯すことになる。警察官その他の公務員の汚職は、典型的な組織犯罪と考えられていたので、当初から収賄罪は、R I C O法の前提となる「ラケッティア活動」とされていた (もちろん、R I C O法訴訟において、組織犯罪との関係を示す必要はない。組織犯罪集団との関係の有無に関わらず、要件が満たされさえすれば、汚職公務員及び彼らを腐敗させた者のR I C O法違反は成立する。)。複数の収賄罪の性格は同じであり、当該官庁の職務の性格からして、また汚職公務員が同じ権限を有する限り同罪が継続して犯されるために、「反復的・類型的なラケッティア活動 (pattern of racketeering activity)」を構成するに必要な「関連性 (relatedness)」及び「継続性 (continuity)」が満たされる。

地方及び州の汚職は、連邦検察官の主要な捜査対象であった。米国の連邦制度は、地方の政治的汚職を摘発する上で、貴重な機会を提供している。州検察官及び州警察が、他の地方公務員と同一の政治基盤に立脚しているというようなことは往々にしてある。警察の長が市長に任命され、検事が市長と同じ政党の一員であるような地方では、これらの法執行機関が市長の汚職容疑の捜査に意欲的に取り組むことはあまり期待できない。それとは対照的に、連邦検察官及びF B Iには、より広範な公共に対する責務がある。連邦検察官は、地方の与党とは距離を置いていることが多い。また、利害関係の有無はおくとしても、機構が重層的であれば、一部の検察官や警察機関が汚職の嫌疑を追及する可能性は増す。

しかし、R I C O法制定当時は、州公務員の収賄を明確に禁止する連邦法はなかった (連邦公務員の汚職は、

もちろん連邦犯罪であったが、地方の公務員の汚職は第一次的には州法違反と考えられていた。連邦検察官は、州の汚職公務員を訴追するため恐喝罪や利得目的の不正行為で起訴するなどしたが、これらは、汚職行為の多くの事案にはしっくりとこないものであった。RICO法は、州の公務員の収賄をも前提犯罪として取り込むことにより、地方の汚職の摘発の重要な手段となった。

汚職事件についても、経済事件や労働組合の腐敗の事件と同様に、1980年代及び90年代の法の発展により、RICO法特有の価値は減った。以前は地方の犯罪とされていた犯罪の多くが、連邦法の対象とされるようになった。特に、新法により連邦政府が財政支出している事業（大半がそうなのだが）に関する州公務員による汚職は連邦法違反とされたし、また議会がかつては争いのあった理論（汚職は、公務員に対する「公正かつ誠実な職務」という国民の信頼を裏切るもので、fraudに当たるという理論）を成文化したことによって、郵便利用の不正行為罪（mail fraud）が汚職事件の場合にも適用されることになった。

このように、RICO法は今や、地方の汚職を訴追するための管轄権を生じさせる道具としては必要とはされていない。しかしながら同法は、公的機関の一定の部門が幅広く腐敗していることが立証できるような重大な汚職事件について、よく活用されている。新聞では、RICO法による汚職事件の摘発については、「被告人は、個人的な利益のために、市警察をラケットティア業体にしようとしたとして起訴された」などと報じられる。それは、その種事件の性格を正確に言い表しているといえる。

2 組織犯罪事案への適用状況

RICO法の運用について、最も重要で特徴的であり、アメリカ以外の方々にとって最も興味深いのは、組織犯罪の構成員の訴追であろう。RICO法は、当初から組織犯罪に対する武器として予定されていたが、前述したように、その元来の目的は合法的な事業への組織犯罪による侵入に対処するというやや限定されたものであった。しかし、不法な団体自体を「業体（enterprise）」として取り扱うことが確立すると、RICO法が組織犯罪を直接的に攻撃するための強力な手段となりうるということが、すぐに明らかとなった。

(1) RICO法違反の成立要件

組織犯罪の事案においては、次の事項を立証しなければならない。ア 「業体」の要件。通常は「個人が事実上結合する集団」（group of individuals associated in fact）という形があるであろうが、それが活動中の業体として十分な組織、機構を備えていること。イ 業体の業務の遂行に被告人が加担していること。これについては、合衆国最高裁判所は、業務を指示することのできる一定の地位を占めることを必要としているが、下級裁判所では、組織犯罪事案についてはかなり緩く考えている。ウ 被告人がその業務の遂行に、「反復的・類型的な（pattern）」犯罪活動を通じて、加担したこと。

ア 「業体」の要件

「業体」の要件は、組織犯罪事案においては重要な争点となる。経済取引上の不正活動の事案、労働事件、汚職事件の場合は、会社、組合、政府機関が「業体」となりその存在は争いが無いが、組織犯罪事案においては、当局は「業体」すなわち「個人が事実上結合する集団」の存在を立証しなければならず、被告側は往々にしてこれを否定する。

一方では、このことは有罪判決を導くことに対する障害となりうる。多くの事件において、業体に該当すると主張されているものが、真の意味で組織に該当するといえるのか、それとも、それは単に、数人の犯罪者たちが各人の持つ技術、その時々都合、利害などによって色々と組み合わせを変えながら共同犯行に及ぶことがあるような犯罪者のグループにすぎないのか、という重要な問題が生じる。刑務所で知り合い、時々共に犯行を犯す（ある時は別々に、又は別の犯罪者と共に犯行を犯す）ような数人の泥棒たちと、組織された「ギャング」ある

いは「業体」との間の境目はあいまいである。R I C O法適用事案の中には、被告人自身が自分を特定の組織や業体の構成員であったなどとは思わないと見られるものもある。時には、一般人の目からは、被告人らの間にあるとされる一貫した組織又は団体といったようなものは、当局側の証拠によって作り上げられたものにすぎないように見えることもある。なぜなら当局は、被告人を、特定の情報提供者の目を通して、又は一定期間監視対象としてきた特定の容疑者の周辺を中心にしているため、様々な犯罪仲間が組織的に被告人を取り巻いているように見えるからである。もし当局が被告人の行動についてより多くの状況を把握していたならば、被告人らはもっと多くの他の犯罪者との緩やかなネットワーク関係にあり、組織的パターンとは言えないと分かるかも知れないし、起訴状による主張とは異なった、より複雑なパターンであると分かる可能性もある。

他方、多くの事案において、当局は、ある被告人が、相当の構造様式、明確な資格基準、階層構造をもった組織の真の構成員であることを立証することができることもある。マフィアの事案がそうであるように、業体の存在が立証されれば、そのこと自体が有罪判決を導く強力な要因となる。1980年代当初のR I C O法による訴追は、政府が「法廷でマフィアの存在を証明」できる初めての機会と言われた。証言、特に犯罪組織内からの裏切り密告者による証言によって、マフィアの組織構造、その入門儀式、犯罪意図が詳述され、一般の人々に衝撃を与え、犯罪組織に大きな打撃を与えた。被告人がそのような危険な組織の構成員であると示されると、特定の犯罪行為を犯したことについての証拠が有力かどうかに関わらず、有罪判決へと流れやすい。そのような事案においては、業体の存在の立証は、障害というよりはむしろ有罪判決を得るための助けとなる。

イ 業体の業務を「遂行する」

Reves 事件の合衆国最高裁判所判決以来、業体の業務を「遂行する (conducting)」という構成要件が新たに注目されるようになってきた。Reves 事件は、R I C O法に基づく民事・行政訴訟であったが、被告はある農協の監査に責任を負う独立した会計事務所であり、訴えによると、当該農協がその組合員に対して不正行為をしたというものであった。被告が反復的・類型的なラケットティア活動を通じて業体の業務を遂行したというためには、被告が業体の一員又は従業員である必要はないということは確立していたが、この事件で法廷意見は、業体の業務を「遂行する」とは、単に当該業体のために一定の役務を提供するのみでは足りず、管理あるいは指導といった状態がなければならないから、当該業体の金融業務を監査するという役割だけではこれに該当せず、会計士がR I C O法違反を犯したとは言えないとした。

しかしながら、同法廷意見は、傍論において、以上のことは業体の指導層だけがR I C O法の対象となるものではないとし、特に、犯罪組織「ファミリー (family)」の普通の「^{きんした}三下 (foot soldiers)」であっても、業体の業務の遂行に重要な役割を果たすことはあると述べた。下級裁判所はこの見解を推し進めることで、すぐに、Reves 判決が犯罪組織の構成員を有罪に持ち込むに当たっての障害とはならないようにした。

ウ 「反復的・類型的な」ラケットティア活動

「反復的・類型的な」ラケットティア活動という要件も、組織犯罪事案においては、他のR I C O法違反事案よりも幾分緩く解釈されてきた。特に民事・行政事件においては、合衆国最高裁判所によって「反復的・類型的」の定義とされる「継続性」の要件、すなわち複数の犯罪行為がある程度の期間にわたって行われなければ反復的・類型的とは言えない、という考えに従って請求を棄却する判決が出されるのに対して、組織犯罪事案については、継続性についての立証はほとんど必要とされなかった。ある大変劇的な例を挙げる。ニューヨークの連邦控訴裁判所は「関連性と継続性」の基準を早くから採用していたのであるが、次のような事案でR I C O法違反の有罪判決を維持した。その事案は、あるマフィアのガンマンがレストランに入り、ライバル派閥の3人を一瞬にして殺害したというものである。この判決では、3人を殺したこと自体をもって反復的・類型的といえるとき

れ、被告人が犯罪組織の構成員であったこと自体が「継続性のおそれ」の証拠として認められた。たとえ立証された唯一の犯罪行為が一瞬にして完了したものだったとしても、これにより「反復的・類型的な」不正行為を構成する。

(2) テロ

RICO法は、伝統的な経済的動機によって結びついた犯罪組織に対して適用する際と同じ要件で、政治的動機をもつテロリストグループにも適用できるということに、注目すべきである。RICO法は、黒人独立革命グループ、クロアチア独立主義者、アリア系白人至上主義グループ、その他政治的目的のために暴力を用いる組織に対しても適用されてきた。

当初は、こうしたRICO法の適用に疑問を呈する裁判所もあった。その考え方は、法に規定された「業体」という概念には経済的性格を有するものでなければならないという含意がある、なぜなら、合衆国議会の立法目的は組織犯罪による侵入への対処であり、経済目的を有する業体のみが組織犯罪の侵入の標的となり得るのであるから、というものであった。しかし、こうした区別には、法律の文言上の根拠はなく、政策的観点からもそれほど意味をなさない。1994年、合衆国最高裁判所は、中絶クリニックの経営者が、彼らの業務妨害をするために様々な犯罪行為を犯した暴力的な反中絶主義者らに対してRICO法に基づいて提起した民事訴訟において、政治的活動家グループも「業体」たり得る、との判断を下した（前出・NOW v. Scheidler）。

ある意味では、テロリスト組織とは、金目当てでなく政治目的により過激な犯罪を犯す組織犯罪に他ならない。組織犯罪グループと同様、幾つかのテロリスト組織は、正式名称、構成員の資格基準、緻密な階層構造を有するなど、高度に組織化されているが、より小規模で組織化が緩やかなものもある。これらの事案においても、RICO法の犯罪構成要件の立証は、伝統的な組織犯罪への適用の場合と同様である。これとは異なり、テロリストの活動が合法的な政治団体であっても行うようなものであるような事案では、その構図は汚職又は経済的不正活動事案に類似しており、テロリストらが犯罪的手段を通じて、現に存在する合法的な政治組織の活動を遂行したものであるとして公訴事実を構成できる。

3 組織犯罪を訴追するに際してのRICO法の有用性

検察官が組織犯罪を訴追するに当たって、RICO法違反の成立要件の立証という新たな別の負担を負おうとするのは何故か。RICO法違反は、結局のところ、その定義上、いくつかの他の刑罰法規に違反する行為が組み込まれたものであり、一連の基底となる犯行を何ら行っていない者は、RICO法違反で有罪とされることもない。基底となっている一連の犯行を立証できなければ、RICO法違反の訴追は失敗する。それが立証できるのであれば、被告人をそれらの犯罪で訴追すればよいのではないか。そうすれば、複数の犯行を一度に立証し、しかもその一連の犯行が「反復的・類型的 (pattern)」とか組織的な「業体 (enterprise)」の存在といったRICO法違反の成立要件を充足することを立証するという新たな別の負担を負うことはないはずである。

1 RICO法による制裁

一つの解答は、もちろん、RICO法による制裁の強化である。被告人の犯罪収益を没収できることは、重要な制裁であり、アメリカ法では通常は用意されていないものである（薬物犯罪、マネー・ロンダリング犯罪が主な例外である。）。それ以上に、少なくとも一部のRICO法違反事案では、前提犯罪の法定刑の総計よりも、RICO法違反の法定刑の方が重い。RICO法違反では20年の拘禁刑もあるが、いくつかの前提犯罪はそれよりも軽い法定刑となっている。それに加えて、検察官は、被告人の行動の全体像、反社会的集団に属する犯罪

者との関係を示すことで、一般国民に犯罪者の活動の真の危険性を教え、裁判官により重い量刑をさせることができる。と考える。

しかし、これは答の一部に過ぎない。没収の点を除けば、R I C O法の量刑上の利点といったものは、実際には幻想に過ぎないことが多い。量刑の裁量に関して見ても、最下限の刑の基準に関して見ても、R I C O法違反の量刑は、基底となる犯行の重大性に依拠している。特に、経済取引上の不正活動や労働組合の腐敗の事案について重く処罰されるようになってきており、また、R I C O法は定義上複数の犯罪を包含しており、しかも、多くの組織犯罪の事案では基底となる犯罪がそれ自体で重大な犯罪である以上、R I C O法違反による起訴であるということだけでは必ずしも、量刑の幅を最高限にまで広げることには結びつかない（どのような内容の訴追であれ、他の一又は複数の起訴事実を付加すれば、刑の逐次執行がされる（consecutive sentences）可能性が高められることになるということは別として^(訳注4)）。合衆国における量刑は全ての種類の事件で重罰傾向にあるので、処罰の強化の必要性は少ない。

2 R I C O法違反の公判審理

アメリカの刑事司法制度の下でのR I C O法の真の利点について理解するには、R I C O法が刑事裁判の性格をどのように変化させたかを見なければならぬ。

アメリカの刑事裁判制度は、一つの刑事裁判で1名の被告人の罪責を判断するために作られている。もちろん、1名の被告人に対する複数の公訴事実を一つの手続で審理することはできるし、一つの犯行を共同した複数の被告人について併合審理を行うこともできる。しかし、こうした審理が一定の要件を充たす場合に許されるというそのこと自体から、審理は典型的には一つの事件のみを扱うものであることを基盤としており、その例外には限界があることが明らかである。典型的には、一つの犯行に共同加功した複数の被告人の審理か、1人の被告人によって連続的に行われた複数の同種犯行の審理といったものが許容される。しかし、多くの被告人が、その組合せを変えつつ、様々な種類の複数の犯行を、場所を変え、時間的にも長期間にわたって行ったような場合には、伝統的なルールでは、通常いくつかの異なった別の手続で審理をしなければならないこととなる。

このような基本的な前提から、いくつもの手続規則や証拠法則が導き出されている。被告人の性格、団体への所属、非行などは、それによって陪審員が先入観を持つおそれがあるので、審理からは排除される。陪審が被告人を悪人と判断してしまうと、証拠を注意深く吟味しなくなるであろう。陪審の役割は、公平な立場で、被告人が起訴されている特定の犯行を犯したことが、合理的疑いを容れさせない程度まで証拠上認められるかどうかを判断することであり、前科のある者、評判の悪い組織に属する者あるいは犯罪組織に属する者すら、犯罪と関係のない著名な者と同様に、慎重な審理を受ける権利を有する。

こうした審理が前提とする法執行の基本的な形は、犯罪発生後にこれに対処して行われるリアクティブな(reactive)捜査(犯罪摘発型の捜査)である。典型的には、住居侵入窃盗、強盗、殺人などであり、被害者や目撃者が警察に通報するものである。警察が犯罪を認知すれば、被害者や参考人の事情聴取を行い、犯行場所に残された証拠を捜すなど所要の捜査をして犯人を特定し、これを捕らえて、有罪に持ち込もうとする。

今日の警察の捜査手法は、常にこのような形となるわけではない。まず、犯罪者が欲望や粗暴性により衝動的に単発的な犯罪を犯すという場合だけでなく、職業的犯罪者が犯す犯罪も数多くあるとの前提に立っている。このことは、法で禁じられた財やサービス(薬物、売春、賭博)を、商業的に扱うような場合に、特に見られる。こうした犯罪は、単発的に行われることはまれであり、従来型の無法者の集団というよりはむしろ企業体のような高度に組織化された業体が関与することが多い。これに対抗するため、現代の法執行機関は、リアクティブであるよりもプロアクティブ(proactive: 犯行に先手を打つこと)になる傾向にある。薬物犯罪組織を捜査する

には、警察は、侵入窃盗やひったくりの場合のように、誰かによって薬物の販売などの犯行を目撃したという通報がもたらされるのを待って、犯人を捜して捕まえるというようなことはしない。むしろ、警察は、特定のグループが薬物取引を行っているという情報を入手しており、犯罪者と考えられる者を監視し、確実な犯行の証拠を掴もうと捜査するのである。

伝統的なりアクティブなモデルは、当初から、特定の犯罪行為を捜査の対象とし、その証拠の発見に努めるものである。通常、当該犯罪の証拠のみが集められ、他の犯罪の証拠が発見されても、それは訴追対象となった犯罪の立証には通常意味を持たない。しかし、プロアクティブな捜査においては、焦点は過去の特定の犯罪行為であるよりも職業的犯罪者の疑いのある者そのものであり、様々な犯罪について、また多くの犯罪者の間の幾通りもの組織や組合せについての証拠が収集される。

RICO法は、一連の犯罪を1個の犯罪として定義し直すことにより、こうした現代型捜査により得られた捜査結果を一つの審理手続の中で主張・立証することができるようにした。恐喝、薬物の密売、賭博、殺人など別々の犯罪が、犯罪組織の「構成員 (family or crew)」により敢行された場合には、それらが別の日に行われ、犯行に加わった者の組合せが異なり、異なった個別の計画に従って行われたものであっても、「反復的・類型的なラケットティア (pattern of racketeering)」を一つの「業体 (enterprise)」の運営のために行うものとして、一つのRICO法違反行為として評価されるのである。その結果、個々には異なる犯行の証拠が、一つの審理手続の中で提出できるようになる。もちろん、こうした証拠により、陪審が「先入観」を植え付けられる (prejudiced) ことになるかもしれない。すなわち、陪審員は、前提犯罪のうちの一つの犯行について多くの証拠があれば、他の証拠のより少ない他の前提犯罪の犯行についても被告人が行ったものと推論しがちになるのである。被告人は一つのRICO法違反行為により訴追されているのであり、そこでは、個々の犯行はRICO法違反を構成する一部分に過ぎないから、個々の犯行の証明結果は分離された別々の審理手続でしか用いてはならないことにはならない。たとえ個々の犯行のいずれについても証明が十分でないとしても、個々の事案が相互に支え合うことにより、陪審が確信を持って組織の構成員を有罪と判断できることもある。もちろん、これは、まさに一種の「先入観を与える (prejudice)」結果になるのであり、別の犯行の証明結果を証拠として提出することを禁止するという証拠法則が防ごうとしてきたものである。

同様に、従来の刑事裁判においては、被告人が犯罪組織の一員であるという証拠は、通常、意味を持たないものとされた。そのような審理における争点は、例えば被告人が当該トラックの荷物を強奪したということが合理的疑いを容れられない程度まで認められる証明がされているかどうかということであった。被告人が警察によればマフィアの構成員であるといったこと、他の犯罪者と関係があることが証明されるといったことは、関連性ある事項とは認められず、有罪を不当に下しやすいもので判決破棄事由ともなりうるものであった。それに対して、RICO法違反の事案では、被告人が特定の犯罪組織の活動の遂行上自己の犯罪を行った事実は、立証を許すというだけでなく、その点こそ立証しなければならないのである。よって、被告人がマフィアの「構成員 (made member)」であることの証拠は直接的関連性を有する証拠であり、他の知られているギャングの構成員とともに写っている被告人の写真は、「個人が事実上結合した集団 (group of individuals associated in fact)」が存在しその構成員が誰かということを証明する証拠として許容される。このような証明活動は刺激的といえるかもしれないが、RICO法違反の審理でははずすことはできない。

最後に、RICO法は、アメリカの連邦制度に由来する複雑な事項の解決にも寄与している。合衆国は51もの主権の主体により構成されているため、複数の犯行が異なった州において敢行された場合には、たとえそれが緊密に関連するものであっても、一つの手続で審理することはできない。連邦法違反と州法違反は、それが同じ

州で行われたものであっても、共同審理することはできない。連邦の刑事手続の中でさえ、裁判管轄の規則により、別の管轄区域内での犯行を起訴することはできない。しかし、R I C O法により、前提犯罪である州法違反と前提犯罪である連邦法違反を結びつけることができることになった。そして、R I C O法違反は1個の犯罪と考えられているので、前提犯罪が行われた場所はいずれも「犯行地 (committed)」となり、全ての前提犯罪は、R I C O法違反の証拠として、一つの管轄地において同一の審理手続中で立証することができる。州法違反が前提犯罪となっているので、一つの審理手続の中で、州法違反と連邦法違反、あるいは、異なった州で行われた州法違反を、審理することができる。これによって、数多くの別個の犯行を結びつけることにより極めて複雑な訴訟となりかねないのであるが、また、証明結果の射程が広がり陪審が有罪に傾くという可能性も生じてしまう。

そして、もちろん、R I C O法違反は、連邦政府の捜査・訴追管轄の中に持ち込まれることとなった。連邦政府は複雑な組織犯罪事犯を訴追する十分な能力と大きな関心を有しているからである。R I C O法は、本来であれば州法違反である犯罪をF B Iが捜査して連邦刑事手続内で訴追するための装置となるが、連邦刑事制度は多くの州の刑事制度よりも証拠法則や手続原則において訴追側に有利である。ニューヨークにおける顕著な事例を挙げよう。ニューヨーク州裁判所に、犯罪組織の構成員が、同人の後についてきた警察官を殺害したとして起訴された（被告人は、当該警察官を対立するマフィアの一派から被告人を暗殺しようとして送られてきた者であると信じて、自己防衛のために行動したと主張した）。州裁判所における2回の審理の結果有罪とならなかったのを受けて、連邦当局は殺人の事案を、被告人の他の犯行と共に、R I C O法違反として起訴し、有罪に持ち込んだ。

R I C O法違反の組織犯罪の裁判は、多くの実務上、法律理論上の問題点を提起している。複数の被告人を対象とする審理は、職業裁判官による職権主義的手続においても難しいが、当事者主義的手続や陪審制度においては、さらに困難である。審理は長期間にわたって続き、陪審員は、多くの被告人の様々な犯行それぞれについて別個の証拠を区別して記憶しておかなければならず、さらに、全ての被告人がそれぞれの弁護人を持ち、それぞれの訴訟戦術を駆使してくるのである。10人以上もの被告人を対象とする「大型裁判 (Megatrials)」や、1年以上にも及ぶ裁判を、アメリカの司法制度で処理することは極めて困難である。陪審は、様々な異なった行為に適用される多くの複雑な法体系の適用の仕方について説示を受けなければならず、犯行がR I C O法違反にまで至っているかどうかを判断する方法についても説示を受けなければならない。さらに、陪審の記憶の混乱から、被告人が誤って有罪とされるといって、実に重大な危険がある。陪審員は、証言の後数週間・数か月を経過してしまうと、どの証拠が当該被告人の犯罪との関わりを示すかについての記憶が不明確となり、被告人全員が悪人であるとする一般的な訴追側の立証だけは明確に記憶しているということになりかねない。そのため、上訴裁判所は、事実審裁判所に対して、可能な限り訴訟をより管理しやすくなるようにするため、R I C O法違反の公訴事実を分離し、複数の被告人をなるべく分離審理するように、指導する傾向を強めてきている。

(訳注4) 複数の公訴事実についての複数の宣告刑が、同時に執行されるときは、最長期の刑期が現実の刑期となる (concurrent sentences)。それに対して、複数の公訴事実についての複数の宣告刑が、逐次執行とされる (consecutive sentences) と、複数の宣告刑の刑期の総和が現実の刑期となるので、より重くなる。

4 R I C O法の刑事没収制度

没収については、別の講演で詳しく述べられる予定であるので、簡単に触れる。

R I C O法の刑事没収制度は、まず、合法的な業体 (legitimate enterprise) から組織犯罪者を排除する目的で発展した。例えば、マフィアの構成員が合法的な団体を支配するために犯罪収益を用いた場合は、R I C O法違反となる。その場合、違反者を罰金刑や拘禁刑に処するだけでは、違反者に当該事業に対する支配力を残してしまうことになり、十分な原状回復措置にはならない。そこでR I C O法は、違反者が当該業体に対して有する「利益 (interest)」を、合衆国政府に没収する制度を用意した (第 1963 条(a)(2)(A))。

R I C O法の刑事没収規定は、極めて広範で包括的であるが、一方、1970 年以降、薬物犯罪、マネー・ローングリングに関して拡張されてきた民事・行政的没収規定よりは、過激でも不公平でもない。R I C O法の刑事没収制度の範囲と手続について、簡単に述べることにする。

1 没収の範囲

R I C O法による刑事没収には、二つの種類がある。

その第一は、没収規定の置かれる本来の目的から直接に導かれるものである。当該業体から犯罪者を排除するため、犯罪者がR I C O法違反により得た、業体に関わる全ての利益、業体「に対する影響力の源泉 (affords a source of influence over)」となる財産は、没収の対象となる (第 1963 条(a)(1)、(2))。もちろん、犯罪の実体規定が、元々の「組織犯罪による侵入 (infiltration by organized crime)」という概念から拡張されたため、没収も拡張し、犯人自身が事業を設立し保有してR I C O法違反をした場合には当該業体に対して有する全権益が合衆国に没収される。この没収のアイデアは、当該事業から「ラケットティア (racketeer)」を排除することにあるから、犯罪行為が業体の活動の大きな部分を占めるのか小さな部分に過ぎないのかには関係なく、業体に対して有する犯罪者の権益を全て没収することとなる。この種の没収は、当該業体が合法的な事業であって相当な資産を有する場合に、特に重要である。

第二の没収対象は、R I C O法違反により「直接・間接に得た収益 (any proceeds...obtained, directly or indirectly)」又はこれに「由来する (derived from)」財産である (第 1963 条(a)(3))。この種の没収は、自身の相当程度の資産や正規の「持分権」を有していそうもない、違法な組織や事業に対処する観点から、特に重要である。(この種の没収は、合法的な業体への侵入の防止という元来のR I C O法の概念からははずれるものであり、当初R I C O法の文言では明示的には規定されていなかった。しかし、違法な組織に対するR I C O法の適用が一般化するにつれ、連邦政府は、違法な組織の犯罪行為による収益は、構成員の業体に関する「利益」に当たると主張するようになった。合衆国最高裁判所は、1983年のRussello事件 (Russello v. United States, 464 U.S. 16) の法廷意見においてこの主張を認め、合衆国議会は1984年に法改正によりこれを明確にした)。

実際にはあらゆるものが、有体物であろうと無形であろうと、財産といえる限り没収の対象となり、契約上の権利、職、証券、年金、物権、現金も含まれる (第 1963 条(b))。

2 没収手続

R I C O法の刑事没収制度を民事・行政的没収手続と比べた場合の最も大きな特長は、陪審が合理的疑いを容れない程度に被告人が有罪であり当該財産が法的に没収されるべきものと判断した場合でなければ没収が行われないという点である。R I C O法の刑事没収制度は刑事制裁として機能するものであり、よって、被告人に対しては憲法上の手続保障が完全に認められる。そこで、R I C O法の刑事没収規定は、刑事司法制度の基盤である

手続的公正の原則を尊重するものとなっている。

しかし、RICO法の刑事没収制度には、公正の観点から、いくつかの問題もある。

その第一は、前述したように、没収の範囲が犯罪行為の重大性に関係しないことである。ある会社の2人の経営者が、一連の利得目的の不正活動を行いRICO法で有罪とされ没収が行われる場合、彼らが会社に対して有する株式が没収されるが、その制裁の重さは、犯罪に果たした役割の重要性とは関係が無く、どれだけ株式を有しているかによることとなる。

第二に、没収が必要であることである。このことは、特に、裁判官が広い量刑裁量を持っていた1987年以前においては強烈であった。現在の量刑ガイドライン制度の下でも、裁判官には、有責性や被告人の性格などに応じて罰金額や拘禁刑の期間を決定するについてはかなりの裁量が残されている。しかし、没収については、法律上の要件が充たされれば、法律上当然に下されなければならない、裁判官には裁量権限が全くない。

第三に、没収は、陪審の有罪評決が下されてはじめて執行可能なものとなるのではあるが、概念上は、当該財産は犯行時に既に合衆国に帰属するものとされている。したがって、犯罪者が没収対象財産を第三者に売却し、その財産が買主の手中にあっても、犯罪者には合衆国に帰属している財産を移転する権限はないとの理由により、なお没収される。買主が保護されるには、買主が、没収の評決後に行われる別の審問手続において、「善意有償の第三者 (bona fide purchaser for value)」であり、かつ、「財産が没収対象となることを疑う合理的な理由 (reasonable cause to believe that the property was subject to forfeiture)」も無かったことを立証しなければならない (第1963条(1)(6)(B))。この原則の極端な適用の例として、合衆国最高裁判所が、弁護人はその弁護する被告人がRICO法違反で起訴されていることを知っており、被告人の有する基金が没収対象となることが分かったはずであるので、報酬として支払われた金員は政府に返還させられることもある、としたものがある (Caplin & Drysdale v. United States, 491 U.S. 617 (1989))。これにより、RICO訴訟における弁護を担当する弁護士は、弁護費用について政府と交渉するか、弁護費用が非難の余地のない資金源から支払われたことを立証しなければならないことになる。それが不可能である場合は、私選弁護人は報酬を受け取ることができないことになるので、RICO法違反によって起訴されると、實際上、被告人は訴訟費用を免除される貧困者として国選弁護人に頼らざるを得なくなる。

第四に、RICO法により、裁判所は、公判に先立っても、政府が没収しようとしている財産の被告人による使用を制限する命令を発することができる (第1963条(d))。このことは、有罪判決前でも、没収の保全のため、被告人の財産の利用権が奪われるということの意味する。その結果、民事・行政上の仮処分救済の場合のように、裁判所は、政府側の勝訴の見込みが高いかどうか、被告人の財産を凍結しておくことが公判後の没収の執行を確保するために必要であるかどうか判断しなければならない。没収制度のこの面は特に重要である。というのは、被告人が有罪判決を受ける前であっても、政府は、公判で立証に成功するであろう「相当程度の蓋然性 (substantial probability)」を示しさえすれば、審理が継続する間、被告人の財産管理権を奪う効果を得ることができるからである (さらに、被告人に告知する以前に仮の命令を出すことすらできる規定がある (第1963条(d)(2))。)。あるニューヨークの事案には批判が強い。これは、株式仲買人が、辣腕の証券金融業者 Michael Milken の犯罪に加担したとしてRICO法違反で起訴され、公判係属中、投資会社の資産が凍結されたが、結局、被告人はRICO法違反では無罪とされたものの、公判係属中に財務運用ができなかったために事業は倒産してしまったというものである。

第五に、真の没収対象財産を没収できるとどまらず、没収対象財産が一定の理由で没収できない場合には、それに代わる財産を没収できる (第1963条(m))。これにより、没収対象財産という概念による限定を乗り越えて

しまうことになりがちである。ある経営者が自分がかんりの株式を有する会社を経営する過程でRICO法違反を犯した場合を考えてみよう。その経営者が、起訴の時点でも株式を保有していれば、当該株式は、事業に対する影響力の源泉である権益として没収対象となり、そうすることが適切な場合には資産凍結命令が出される。経営者が、違反行為をする以前に株式を売却していれば、元々没収対象とはならない。しかし、もし、経営者がRICO法違反の後に株式を売却したならば、株式は、RICO法違反の時点から政府に帰属していたことになる。株式の買受人が善意有償の第三者であり、かつ、財産が没収対象となることを疑う合理的な理由も無かったという場合（株式を株式市場で買ったならば売主が誰も知らないのだから、真にそのような場合であろうが。）には、株式はもはや没収できない。株式の売却代金は、犯罪収益に由来する財産ではないし、金員自体は他の形で投資に回されていて当該業体に関する利益ではないので、没収の対象ではない。しかし、金員あるいはその他の被告人の資産が、没収対象財産の価額に至るまで、「代替資産 (substitute asset)」として没収できる。RICO法制定後に付け加えられたために用語法が技術的に複雑であること、公判前の保全命令の規定は元々から規定があったことなどのため、公判前の保全命令により「代替資産」を本来の没収対象資産と同様に凍結できるかどうかについては、下級裁判所の判断が分かれている。

RICO法の刑事没収制度は、組織犯罪の事案よりもホワイトカラー犯罪に適用される場合に、より問題が多い。組織犯罪の事案の場合には、没収は犯罪収益と考えられるものの総計に限定され、均衡原則に反するという問題が生じることは少なそうである。また、稼働中の合法的な事業活動を妨害するというものもなさそうである。そして、全てのRICO法適用事案において、重要犯罪が合理的な疑いを容れない程度に証明されたとして有罪とされた場合にだけ没収がなされるのである。このことは、立証程度が刑事よりも低くて良いとされる、民事・行政的没収においては、財産の所有者が犯罪を犯したことを示すことすら必要でないことと対照的である。しかし、組織犯罪の事案であっても、公判前の財産の利用制限は無罪の推定に抵触し被告人の弁護を妨害することになりかねないことは、実に重大な問題を提起している。

5 ま と め

RICO法は、複雑な規定と広範な効果を持つ、刑事法であり民事・行政法でもある多面的な法規である。犯罪は、「業体 (enterprise)」「反復的・類型的 (pattern)」といった厳格でない抽象的な概念で広く規定されており、かなり広範な事案に適用できる。

こうした広範な適用は、危険であり不必要であることが多い。RICO法を文字どおりに解釈してホワイトカラー犯罪や政治公務員の汚職犯罪にも適用すると、捜査側に思いのままになる手段を与えることになる。同時に、現在では、こうした犯罪に対する処罰規定が相当整備されてきたので、こうした事案にRICO法を適用する正当性が無くなってきた。実際、通常のホワイトカラー犯罪に対する処罰規定が厳しくされたので、RICO法を適用するかどうかによって大きな違いは無くなってきており、検察官は、RICO法の没収規定を用いる特段の理由がない限り、RICO法を用いようとしないう傾向にある。

RICO法の私人に対する民事的救済措置は、ほとんど後知恵のように加えられた規定であるが、これにより連邦の裁判管轄に新たな類型を加えて民事訴訟手続を複雑にし、合衆国議会がほとんど想定しなかったような事案につき合衆国議会が意図しなかったような形で、原告に強力な手段を与える結果となった。毎年何百もの私人によるRICO法民事訴訟が提起され、連邦の裁判所の負担となっているが、犯罪に対する闘いにはほとんど役立っていない。一方、政府によるRICO法の民事・行政的救済手段の活用、特に労働組合の腐敗の事案に適用

された場合には、違反者を捕らえるのみでなく、差し止め命令による救済により、労働組合を組織犯罪に関与されにくいように再編することができるなど、有効である。これは、組織犯罪による合法組織への侵蝕に対処するためにR I C O法が成功した注目すべき点である。

しかし、R I C O法が米国法にもたらした最も劇的な革命は、組織犯罪の訴追の分野におけるものである。皮肉なことに、R I C O法は組織犯罪に対処する手法を政府に与えるために制定されたものではあるが、最も劇的に成功をおさめることとなったその適用方法は、合法的な事業に対する組織犯罪者の侵入への適用ではなく、犯罪組織の運営そのものについての適用という、法を制定した当の合衆国議会ですら想定していなかったものであった。これにより、従前の法の下では不可能であった、犯罪組織の重要人物の処罰に成功することができた。しかし、そのためには同時に、組織犯罪の事案においては、被告人を誤って有罪としないようにするための多くの伝統的な原則を緩めなければならなかった。

私の結論は、こうした伝統的な慣行から離れることは、危険ではあるが、組織犯罪の性格を考えれば正当化できる、ということである。広げられ抽象化され、潜在的な適用範囲が広く濫用の危険のあるR I C O法が、目的を限定し適用も限定された法律に取って代わられればより良いことではあろう。R I C O法は、政治的テロから、マフィア、その他の無名のギャングまで、あらゆる種類の組織犯罪グループの訴追のために有力な手段である。

(翻訳にあたっては、中央大学総合政策学部渥美東洋教授のご指導を頂きました。)

法執行の手段としての没収

S・L・スミス

(米国司法省刑事局資産没収
マネー・ローンダリング課検事)

〈翻訳〉高木 勇 人

(警察政策研究センター教授)

久山 立 能

(警察政策研究センター助教授)

S・L・スミス検事 (Susan L. Smith)

司法省刑事局資産没収・マネー・ローンダリング課検事。1976年オースチン・カレッジ、1979年ヒューストン大学卒業・法学博士。地方検事等勤務の後、1991年の資産没収課設置以来、同課検事として全米のマネー・ローンダリング犯罪の捜査と訴追に関する実務に従事。1997年のFATF（金融活動作業部会）対日審査にはリーガル・エキスパートとして参加。FATFをはじめとするマネー・ローンダリング関係の多数の国際会議に、米国代表団の司法省代表として参加している。

はじめに

本稿は、犯罪収益及び犯罪の道具に対する様々な没収手法について詳論するものである。合衆国の没収の経験を中心に扱うが、合衆国の成功と失敗について述べるのみではなく、国際的な発展により各国の没収法制がどのように変更・拡大を迫られてきたかについても検討する。すなわち、合衆国の没収制度の一面を述べるとともに、同様の結果を得るために他の国で選択された手法についても述べたい。

没収は今日の問題である。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（ウィーン条約）は、没収法制と没収に関する国際共助の世界的な発展にとっての触媒となった。特に、ウィーン条約第5条により、条約締約国は、他の条約締約国に対して、薬物犯罪による収益やマネー・ローンダリングの対象となった薬物犯罪に係る財産の追跡・押収・没収を行うよう求めることができる。より根本的には、締約国は、薬物取引者やマネー・ローンダリングを行う者から犯罪収益をはく奪するための包括的な国内の没収制度を設けることが求められる。

ウィーン条約を批准した国は、国内及び国外の犯罪による収益に到達できるような包括的な没収制度を作らなければならないのである。⁽¹⁾ 各国は、法制度と手続を立案していく過程で同じような論点に直面する。いかなる財産を没収できるものとすべきか。どのような罪種を対象とすべきか。どのように善意の第三者を不当な没収から保護するか。どのようにすれば、複数国間、特に条約締約国間で、それぞれの没収法制が相互にうまく作用し、国際協力が最もうまくいくか。

ウィーン条約第5条が、本講演の基調となる。というのは、同条は、明示的あるいは黙示的に、以上に掲げたものその他の重要な論点を提起しているものであるからである。同条約は、こうした論点を提示してはいるが、批准各国の立法当局こそが各国の憲法及び法制度に照らしてこうした問題に答を出すものであるとしている（第5条第9項）。

(1) なお、FATF勧告8、33、34を参照。

1 没収の適用対象犯罪の範囲はどのようにするべきか

合衆国の没収制度は制定法によるものであり、コモン・ロー上の没収はない。よって、議会は、何年にもわたって、どのような犯罪について拘禁刑や罰金に加えて没収という制裁を加えるべきかについて検討した上で立法した。しかし、合衆国の没収制度は数十年をかけて発展してきたものであるので、没収が適用される犯罪を全て列挙したような一括法はない。そうではなくて、100以上もの民事・行政的没収法といくつもの刑事没収法が、合衆国法典の中に散在している。もしやり直すことになれば、おそらく、経済的要素のある犯罪全てを適用対象に含む1本の没収法を制定するようになるだろう。

ウィーン条約は、前述したように、薬物犯罪と薬物に関するマネー・ローンダリングのみを扱うものである。そのため、同条約は、どのような犯罪を没収の適用対象とすべきかの判断のためには、その出発点とはなっても、答まで提示してくれるものではない。明らかに、ある程度の収益をもたらす犯罪（例えば、利得目的の不正活動、売春、横領、恐喝、汚職）は全て適用対象に含めるような立法がなされるべきである。富の獲得と蓄積が組織犯罪の目的であり、組織犯罪者を経済的に破滅させることが現在の没収の目的である。こうした基調となっている法執行上の目的（犯罪組織を無力化し、犯罪者から収益を奪うこと）は、薬物取引の場合であろうと、その他の重大な経済犯罪であろうと同じことである。現在、没収の法制化を検討している国はいずれも、その社会の安全を脅かしている犯罪行為の種類に対応する立法をする絶好の機会を得ていると言える。

例えばカナダなどの国では、国内外の犯罪行為により得られた財産であることを知りながらその財産を所持・占有・所有することが法律で禁止される。このような「犯罪収益 (Proceeds of Crime)」対策の制度は、薬物犯罪収益とそのマネー・ローンダリングのみではなく、不法財産を不法と知りながら進んでその逃げ場を提供するような者をも対象とするものである。その違反には、拘禁刑が科されるのみでなく、犯罪収益ないしそれに相当する価額の没収が科される。

2 対象財産はどのような種類のものか

合衆国の没収法制の主目的は、18世紀、19世紀、更に20世紀に入ってから長らく、連邦の国庫の防護であって、刑事法執行ではなかった。よって、議会により制定された初期の没収法規は、関税法・税法違反に関わる物の没収を認めるものであった。実際、第1回連邦議会が制定した民事・行政的没収法規は、関税法違反に係る船舶と貨物を没収対象とするものであった。ほぼ200年間にわたり、ほとんど変更はなかった。

今日では、没収は、明らかに、法執行の手段であり、現代の連邦法による没収対象財産の種類のためには、そのような目標が反映されている。1970年代後半以降、合衆国では、薬物取引及びその他の組織犯罪活動による収益 (proceeds) を、没収対象とするようになった (合衆国法典第21編第881条(a)(6))。「proceeds」には、あらゆる種類の財産 (現金、不動産、宝石・貴金属類、家畜、事業、車両、住宅など) が含まれるように、広く定義されるべきである。さらに、犯罪者が現金を違法に得てこれを別の種類の財産の形にしたというだけで、「proceeds」としての性格が失われ没収を免れるようなことにしてはならない。

しばしば、薬物取引者やマネー・ローンダリングを行う者その他の者が、合法的な事業を装うことがある。こう

した理由により、現代の合衆国の没収法規は、犯罪的な企業組織それ自体についても追求するようになっているが、これは、組織犯罪が不法な目的のために合法的な事業を侵食し悪用し破壊するということを認識してのことである（合衆国法典第18編第1961条及び第1963条）。

この傾向と歩調を合わせるように、ウィーン条約は、犯罪収益、特に薬物取引により得られた利益及び薬物に關係するマネー・ローンダリングに着目した。同条約は、こうした違反行為に用いられた道具（instrumentalities）の没収も狙った。

さらに、この「道具」という用語は、単に船舶、航空機、コンテナ以上のものも意味する。それは、薬物取引に利用された不動産、例えば、薬物が隠匿されていた敷地、薬物取引者たちが交渉した場所も含む。さらに、薬物取引による利益をカムフラージュするためにかなり利用された合法企業も、犯罪の道具であるとして没収しうる。

1 現行の連邦法

合衆国には、包括的な国際的没収法制ができるまで、更なる尽力が必要であるとの認識がある。現在、連邦法では、主に、(1)マネー・ローンダリング犯罪に由来する、あるいは関連する財産、(2)外国における薬物犯罪の収益、(3)外国銀行取引不正活動、誘拐、強盗、恐喝を組成する財産、これらから得た収益又はそれに由来する財産、といったものが没収の対象となる。

(1) 薬物犯罪

合衆国法典（第18編第981条）は、外国における薬物犯罪の収益の押収・没収を定めている。第981条は、国内での違反がなくても没収を認める。概して言えば、同条は、規制薬物の製造・輸入・販売・分配に係る外国の犯罪から得られた又はこれに由来する財産の、民事・行政的没収を定めるものである。当該薬物犯罪が、当該外国において1年の拘禁刑を超える罪に当たり、かつ、合衆国において行われたとした場合に1年の拘禁刑を超える罪に当たるものである必要がある。

第981条に関して更に注目すべき点は、合衆国に存在する外国における薬物犯罪収益に対する外国の没収命令や外国の有罪判決で没収を命ずるものの執行に、この規定を用いることである。この規定の下、外国の没収判決の正本は、当局が提起する訴訟において証拠として許容される。さらに、規制薬物の製造・輸入・販売・分配などの重大な薬物犯罪に関する外国の有罪判決の正本を証拠として、第981条に基づく没収の訴訟を提起することができる。外国判決の正本は、没収の根拠となる不正な薬物取引が行われたということを、推定（rebuttable presumption）させる。

(2) その他の犯罪

以上の他、外国の銀行により、あるいは外国の銀行に対して犯された不正行為による収益のマネー・ローンダリング、外国における誘拐、強盗、恐喝により得た収益のマネー・ローンダリングは、連邦法違反となる。そのような収益やマネー・ローンダリングのために用いられた財産は、没収の対象となる。（さらに、マネー・ローンダリング規制法規と、窃盗・詐欺・横領により得られた財産を、その情を知りながら国際取引により運搬・取得することの禁止規定が相まって行われる没収も認められる。）。こうした事案の全ての場合には、基底となる犯罪は外国法に違反するだけであってもよいが、マネー・ローンダリング行為の少なくとも一部分が合衆国でなされるか合衆国の国民が関与していることが必要である。外国における不正行為の収益の没収に当たっては、合衆国は当該外国の当局と協力して、被害者の損害回復に努める。

3 制度の性格——民事・行政 (civil) か、刑事 (criminal) か、その両者か、混合か

ウィーン条約は、締約国に対して、没収制度のうち特定の性格のものを導入するようには求めていない。各国は、各自で、民事・行政 (対物的 (in rem)) と刑事 (対人的 (in personam)) の利点・欠点を検討しなければならない。

しかし、二つの制度の根本的な違いは、民事・行政的没収制度は、全世界が共同して没収を行う手段となるということである。すなわち、訴訟においては財産自身が「被告 (defendant)」となり、没収に当たっては対象財産に関する権利は全て国庫に帰属することになる。合衆国の民事・行政的没収制度においては、没収対象財産に対して権利を有する全ての自然人及び法人は、不服申立あるいは政府の提起した没収訴訟において答弁することができ、没収訴訟の審理において弁論することができる。

対人的没収は、個人を訴追する刑事手続の一部であり、多くの国においては手続の中の判決段階のものと考えられている。対人的刑事訴訟においては、財産の没収は、所有者の有罪判決に付随するものである。しかも、刑事没収は、有罪判決を受けた被告人自身が没収対象財産について有する権利をはく奪するだけである。連邦政府が完全な権原 (clear title) を取得するためには、訴訟後に行われる付随的聴聞 (ancillary hearing) において、第三者の利益との調整を行わなければならない。

対物的訴訟の明確な利点は、財産の所有者の状態に関わりなく没収が行えることである。個人でなく財産そのものが訴訟上の「被告」であるので、所有者が死亡したり逃亡したりしていても没収できる。しかし、刑事没収は、財産の場所や範囲にかかわらず、一人の被告人に対する一つの手続の中で没収を行えるので、「より大きな網 (wider net)」をかけるという利点がある。合衆国においては、逃亡者、死者、財産の真の権利者が明らかにされていない場合 (nominees)、財産が放棄されその所有者が不明である場合といった四つの場合に対する没収として、民事・行政的没収が不可欠である。

合衆国は、多くの国において没収の条件として刑事有罪判決が必要であるとしていることを重大な障害であると感じている。ある国の中に犯罪収益が存在し、その収益はまさに没収の対象となる犯罪によって入手されたものであるかもしれない。しかし、起訴する被告人がいなければ、多くの国においては没収対象財産に向けた手続を開始することができないのである。合衆国では、幸い、民事・行政的没収と刑事没収の両方が可能である。民事・行政的没収事件では、裁判管轄は「対物 (res)」で生じるのであり、財産の所有者に基づくものではない。薬物に関連する没収手続によって、合衆国は (国内のものだけでなく) 外国に基礎を置く財産で逃亡者、死亡した犯罪者に属するものを没収することができるようになってきている。もし刑事に基礎を置く制度しかなかったとすれば、逃亡者は往々にして安全な逃避地を見つけており、また死者は免訴されるから、没収はできないこととなろう。こうした者に属する合衆国の外にある財産に対しても、没収判決を得ることができる。可能であれば、こうした判決は財産の所在地国に送られ、登録されあるいは執行される。皮肉なことに、こうした事件において、不法財産が所在する国は、直接的にこれを没収することができなかったかもしれないのである。

民事・行政と刑事の利点を組み合わせる「混合的 (hybrid)」手法もある。いくつかの国では、捜査の開始あるいは起訴がなされた後に死亡しあるいは逃亡した者に属する財産は、当局が裁判所に対して没収を求めることができるとする (例えば、カナダでは起訴が必要とされ、シンガポールでは捜査の開始のみで足りる)。こうした「死亡や失踪 (dead or absconded)」の場合における例外を認めず、財産所有者の有罪判決を没収の要件とするならば、没収法制の重大な抜け穴が残されることとなる。

4 財産に着目するか、価値に基礎を置くか

ウィーン条約は、締約国に対して、没収制度の整備、特に、薬物犯罪から得た収益あるいは「薬物犯罪収益に相当する価値を有する財産」の没収を求めている。後者の規定は、多くの国において、有罪判決を受けた被告人に対してその受けた不法収益の額に基づいて金銭支払いを命じる判決が下されるというような、価値の没収の制度が採られていることを反映している。価値に基づいて算定された没収の判決によって、本当の不法収益そのものである特定の財産を追跡する必要はなくなり、被告人の全財産に対して執行することができる。

価値に基礎を置く制度では、政府は、被告人が薬物取引その他の違法行為によりどれだけ儲けたかということを確認でき、かつ、没収の判決を受けて徴収することができなければならない。このような目標に到達するには、没収判決後にもかなりの捜査を行って、有罪となった被告人に属する資産の追跡をしなければならないだろう。財産に基礎を置く制度では、没収対象財産は手続の当初から特定されているので、このような没収判決後の資産の捜査はより少なく済む。

しかし、価値に基礎を置く制度は、被告人が支払いできない場合には拘禁期間を延長することができる法制の国（例えば、英国、香港、シンガポール）では、より有効である。このような場合、被告人は、拘禁の長期化を避けるため、没収の対象となる財産を特定し、没収命令に応じて支払いをしようと努めるであろう。しかし、こうした規定は、あらゆる国において憲法上許容されるとは限らないだろう。例えば、価値に基礎を置く制度で、不払いの場合の拘禁の規定を伴うようなものは、合衆国では深刻な法律上の懸念があり、憲法違反ともなる可能性が非常に高い。

合衆国は、多くの国が価値に基礎を置く制度を採用のに対して、当該財産を没収する制度を採用している少数派ではあるが、刑事法の中では、金員判決（money judgments）の有効性を確保できるように、被告人が本来の収益や犯罪手段を費消し、譲渡し、あるいは裁判管轄外に移動させてしまったような場合には、別個の財産（代替資産（substitute assets））を没収できることとしている。

ただし、この合衆国の代替没収は、刑事没収のみに認められるものであることを強調しておきたい。合衆国の民事・行政法では、代替没収は認められていないが、おそらくそれは、没収の根拠となる「犯罪を犯した（guilty）」⁽²⁾のは当該財産自体であるという理論を前提としているからであろう。よって、没収を財産について定める制度とするか価値について定める制度とするかという問題は、刑事没収制度とするか民事・行政的没収制度とするかというより大きな問題とつながっているのである。

(2) ただし、現金、預金などの代替可能財産のときは特定不要。

5 どのような推定規定が適用できるか

薬物取引者その他の組織犯罪者は、何年にもわたって富を蓄積してきた。彼らの富は、彼らの違法行為を政府が訴追するようになるまでは、ずっと安全であった。法執行機関にとっての問題は、現実に被告人を起訴できるのは最近の違反行為のみである中で、何年にもわたって蓄積された富をどのようにして捉えるのかということである。

合衆国の刑事没収法制（合衆国法典第 21 編第 853 条(d)）においては、推定規定が置かれており、薬物犯罪で有罪判決を受けた被告人に属する財産は、国側が(1)当該財産が犯罪の期間又はその後の相当期間内に獲得されたものであること、(2)薬物犯罪以外の源泉となるものがないこと、を立証したときは、没収すべきものとされる。合衆国の法制の下では、数年にわたって薬物取引を行ってきた者たちを薬物犯罪の共同謀議として起訴することができる。この共同謀議（conspiracy）の存続している期間内の全ての薬物収益は没収対象となる。

もっとはっきりした推定規定を設ける国もあり、被告人が有罪とされた薬物取引の時点から法定の一定期間を遡った期間内に被告人が得た収入は没収対象と推定するものである。そこでは、当該収入が薬物取引によるものではなく真に合法的な収入であったということを立証する責任が、被告人の側にあるのである。

6 どのような捜査手法を用いることができるか

没収対象財産の特定と所在の解明のためには、特別な捜査手法が必要となるが、個人のプライバシーの権利と法執行上の利益との間の適切な均衡が求められる。ウィーン条約（第 5 条第 3 項）は、「締約国は、この条（第 5 条）に規定する措置を実施するため、自国の裁判所その他の権限のある当局に対し、銀行、財務又は商取引の記録の提出又は押収を命令する権限を与える。締約国は、銀行による秘密の保持を理由としては、この規定に基づく行動をとることを拒否することができない。」としている。よって、ウィーン条約の下では、法執行機関が資産に関する情報を必要とするときに銀行が協力する制度になっていなければならないが、その法制度では、政府による不当かつ恣意的な侵害を防止する手続が採用されていなければならない。

同様に、電子監視、秘匿捜査のような捜査手法についても、没収のための捜査に関連して検討し得る。やはり、法執行機関による濫用を防止するような手続が設けられなければならない。例えば、合衆国においては、容疑者の使用する家屋内の電子監視は、司法省の許可、より重要な場合は中立な裁判官（judge or magistrate）の許可に基づいてのみ行うことができる。しかも、電子監視の許可は一定の期限付き（更新は可能。）で許され、当局はプライバシーの侵害を最小限に止めるような方法で実施しなければならない。

7 法執行のためにはどのような保護があるのか

ウィーン条約の扱う範囲ではないが、捜査官及び検察官がその職務を遂行するに際しておそれをいただくことのないように、十分な免責特権と保護を与えなければならない。押収、没収など職務の範囲内で、特に裁判所の命令に従って行動している場合には、財産の押収・没収について個人責任を課してはならない。

合衆国では、主権者の免責（sovereign immunity）及び訴追者の免責（prosecutorial immunity）の法理が働く。その上、連邦不法行為法（Federal Tort Claims Act）や被用者の責任及び不法行為責任賠償に関する連邦法（Federal Employees Liability Reform and Tort Compensation Act）は、主権者の免責を一定限度でのみ放棄し、連邦の職員による一定の不法行為のみは提訴できるものとし、司法長官が認証した特定の職員については合衆国が被告となるものとした。没収事件では、連邦捜査官又は検察官は、裁判所に請求して、合衆国法典第 28 編第 2465 条の相当な理由があったと認めるという認証を得て、免責されることができる。最終的に没収が認められなくても、合理的な理由があったと認められれば、そのような認証がなされる。最後に、合衆国法典第 21 編第 853 条(d)は、薬物犯罪捜査官に対してこの免責を拡張している。薬物関係の法執行においては、連邦捜査官は個人責任を負わされない。

8 立証責任を誰に負わせるか

ウィーン条約は、締約国に対して、没収対象財産について権利を主張する者に立証責任の少なくとも一部を負わせることを検討するよう勧告している。合衆国の民事・行政的没収制度の下では、当該財産が没収対象となると信じる相当な理由を、まず政府の側が立証しなければならない。それが立証されると、権利主張者は、法律上有効な防御方法を証拠の優越の程度に立証しなければならない。

合衆国の刑事没収法制では、一定の収益が没収対象となる薬物犯罪による利益である旨、政府側に有利に推定する規定がある。立証責任の分配は、重要な政治判断の求められる一面である。

また、立証責任の問題は、「犯罪に関わりない第三者 (innocent third parties)」の問題にも関連する。すなわち、没収対象財産に利益を持つ者が、当該犯罪行為には関与していないと主張するような場合である。こうした第三者は、少なくとも彼らの「innocence」(基底となっている犯罪行為に、参加しておらず、知りもしなかったということ)を、一応の証拠によって立証する責任を負うべきである。そうでなければ、政府が、その逆を証明しなければならないことになるが、それは極めて困難である。

9 告知はどれほど必要か

権利者に対する告知は、公正(ないし適正手続)のかなめである。一般の支持を得るためには、没収制度、特に対物的な民事・行政的没収制度には、財産権が侵害される可能性のある全ての者に対して十分な告知が確保されなければならない。没収手続を立案するに当たっては、次のような問題に答を出さなければならない。どのような者が告知を受ける権利を有するか、告知はどのように行うか、個人的に通知する必要があるか、告知は一般に発行されている新聞紙上に載せるべきか、そしてその新聞の発行地は財産の所在地とするか、訴訟が係属している土地とするか、誰も権利を主張してこなかった場合に、どのような要件によって欠席裁判 (default judgments) をできるものとするべきか。

10 没収に対して、どのような抗弁が認められるべきか

刑事没収については、所有者の有罪判決があることが前提条件となる。無罪判決、公訴棄却によって、刑事没収手続も終了する。このことは、没収が単に判決の問題であって、刑事公判の一部と見られているときは、特に妥当する。対人的没収制度しかないのであれば、没収に対する特別な抗弁は不要である。

一方、民事・行政的没収制度を制定するならば、認められるべき抗弁についても留意しなければならない。合衆国では、多くの民事・行政的没収法規の下で、利用できる法定の抗弁は多くない。対物的訴訟においては、財産そのものが没収対象犯罪につき有罪であるという法律上の擬制が採られているので、財産そのものが被告である。よって、「最も純粋な」形をとれば、財産の所有者の善意 (innocence) は、民事の没収の可能性に何らの関係もないこととなる。

しかしながら、近年合衆国において、没収は、主要な、そして頻繁に用いられる法執行の手段となっている。その目的は、犯罪者から利益をはく奪することであって、犯罪に無関係の者から財産を奪うことではない。合衆国の国民はもちろん、合衆国の裁判所は、没収対象財産の善意の所有者が十分に保護されないような制裁制度で

あったならば、許容していなかったであろう。そこで、議会は、行政府の全面的な協力を得て、最近の民事・行政的没収法規、特に薬物犯罪及びマネー・ローンダリングに関する収益及び手段の没収に関して規定したのものには、「犯罪に関わりない所有者 (innocent owner)」の抗弁を盛り込むようになってきている。

民事・行政事件において、この抗弁により没収を阻止しようとする者は、当該財産の所有者になった時点で、当該財産が没収対象となる原因となる事実について、現実に知らず、又は関係が無かったということについて、証拠の優越の程度までの立証責任を負う。「故意に無視すること (willful blindness)」によりわざと知ろうとしないことは、現実に知っていることと同視され、抗弁は認められない。

重要なことは、没収手続の当初から、犯罪に関わりない者に対し、彼らが没収対象財産について有する権利を奪しようという意図のないことを十分納得させなければならないことである。合衆国では、物的担保権者 (lienholder) が善意である十分な証拠を政府に対して示したときは、その不服は迅速な処理手続に乗せられるので、不服申立の手続をとり弁護士を雇って没収の効力を争うということをしないで済ますことができる。物的担保権者その他の権利者は、単に請願 (債務の免除・軽減を求めるもの。) を行って、政府に権利と善意を主張することができる。連邦政府では、こうして第三者が不当に権利を失わないような保護措置を行う政策を採っており、そのように実務運用されている。実際、このような努力無くしては、合衆国の没収制度は、司法からも公衆からも支持を受けることはできないだろう。

11 いかにして財産の没収を確実にするか

ウィーン条約は、締結国に対して、薬物犯罪収益及び犯罪の道具の凍結又は押収をすることができるようにすることを求めている。これは、没収の手続を制定するに当たり、没収対象財産が処分されないように保全するための措置を手当てしなければならないという認識に基づくものである。米国の刑事事件においては、検察官は通常、起訴状に掲げられた没収対象財産について、起訴後の処分禁止命令 (post-indictment restraining order) を得る。民事・行政的事件においては、没収の申立をし、裁判所から令状を得て、対象物 (res) を押収 (seize) する。こうした方法 (restraint であれ seizure であれ) は、没収対象財産が売却・費消・隠匿あるいは破壊されないようにするものである。国際的な事案では、合衆国は本国返還命令 (repatriation orders) も利用した。それは差止命令と同様、没収の保全のために財産を裁判所の管理下に置くものであるが、そうした命令は、被告に対して、他国に移動した財産を合衆国に戻すことを強制するものである。

価値に基礎を置く没収制度には、さらに問題がある。というのは、犯罪行為に直接に結びついているかどうかに関わりなく、被告のあらゆる財産が没収しうるので、いかなる範囲まで被告の (本来合法的な) 財産を拘束でき、又拘束すべきかを、裁判に先立って決定しなければならないからである。

いずれにしても、没収制度には、没収対象財産の押収 (seizure)、あるいは少なくとも処分禁止 (restraint) (例えば、不動産の没収保全の提起 (a lis pendens)) といったものが伴わなければならない。そうでなければ、没収の最終決定がなされた際には、政府が売却・使用・移転できる財産が全く無くなっているということになりかねない。

12 没収命令の執行を確保する制裁手段にはどのようなものがあるか

没収命令が裁判所によって出されたときは、政府はそれを執行できる態勢にななければならない。しかし、当該

命令が価値に基礎を置くものであって特定の財産を対象としたものではないような場合には特に、被告人に十分な資産が無かったり、自分で資産を隠匿したり費消したりしてしまったために、国庫に納められるべきものが集められないかもしれない。

各法制においては、自己の財産の申告を拒否したり、没収命令に従うことができないあるいはあえて従わない者に対して、どのような付加的制裁を課するかが明らかにされなければならない。先に述べたように、合衆国においては、経済力がないために没収命令に従うことができない者を拘禁したり刑期を延長する制度は採っていない。しかし、合衆国の裁判所は、故意に裁判所の命令に従おうとしない者に対して、制裁（法廷侮辱罪）を課することができる。加えて、量刑ガイドラインにより、刑を減軽するかどうかを決定する上で、裁判所は、被告人の自責の念の欠如、非協力的な対応、裁判所の命令への違反といったことを考慮することができる。

13 資産の管理制度はどのようなものか

ウィーン条約は、没収のために差し押さえられた財産や没収のために処分を保留している財産について国がとるべき管理措置に関しては触れていない。しかし、没収財産の管理と処分に関する適切な制度は、必須である。もしそうした制度が無いなら、ある国の没収法制がいかに強力であっても、ちぐはぐなものと言わざるを得ない。まず、財産が、それを没収したとき所要経費を支払っても余るだけの十分な純資産価値があるかどうかを評価するとともに、手続の間での売却や賃貸借（interlocutory sales and occupancy agreements）など、没収手続継続中の財産の価値を保全し最大化するための措置を執るための担当者が必要である。

没収制度の制定に当たっては、このような見過ごされやすい重大な側面を軽視してはならない。没収可能なあるいは没収された資産を管理する手段が用意されていなければ、それは没収制度の「アキレス腱」となりうる。政府が、没収する農場や家屋、馬、企業を適切に管理する用意が無ければ、それらの資産は没収しても役に立たなくなってしまう可能性が大きい。それどころか資産が国の管理下にありながら、朽廃し放置されたため公衆に迷惑や危険を生じさせ、国の責任により損害が発生するような事案もある。

一般的には、事件を捜査する捜査官や起訴担当検察官は、財産の維持・管理上の問題を扱ったり、事業的な類いの決定を行う責を負うには向いていない。合衆国では、合衆国マーシャルズ・サービス（Marshals Service）が資産管理機能を適切に果たしている。同様に、経験ある財産管理者の団体を設立し、あるいは指定することによりうまく管理できる国もある。そうでない国でも、特定の種類の財産の管理を専門に行う者を管理人として任命し、その報酬は没収財産の売却益の中から支払うといったことはできるだろう。

14 没収資産基金を創設するか

ウィーン条約は、没収資産基金、すなわち、資産没収が成功して利益があがったときにこれを組み入れ、例えば法執行訓練、装備そして人的支援などの特定の目的に支出するための政府の特別勘定の創設についても、触れてはいない。同条約は単に、各国の国内法に従って、没収財産を処分することを示しているだけである。

没収資産基金は、法執行の活動を拡大し、その他の関連するニーズ（薬物治療センターや反薬物教育）に対する取組みを助長する基盤となりうる。それはまた、国際協力を含む、各法執行機関の間の協力を進める誘因ともなる。この点で、それはどこからも非難されようのない（win-win）提案である。法執行の目的に基金を用いることで、政府には新たな事件を立件するために必要となる資源を提供するとともに、同時に、薬物取引者からは

その活動資金を取り上げることにもなる。

積極的な没収によって、多額の金を得ることができる。例えば、合衆国では1993年に基金への入金はいくつかの国に5億5,570万ドルに達し、そのうち2億1,500万ドル（の現金その他の財産）が国内で州及び地方の法執行機関に分配された。1992年の入金額は5億3,090万ドルに達し、そのうち2億3,450万ドル相当の現金その他の財産が、国内で州及び地方の法執行機関に分配された。その金額が莫大であり、また濫用される危険性もあるため、没収資産基金の監査は没収制度運用全体の清廉潔白さを確保するためにも、厳重に行う必要がある。

15 没収に関する国際的協力はどのようなものになるか

これまでは、主として国内の没収に関する取組みについて論じてきた。確かに、国際的な没収制度は、包括的な国内の没収制度から発展するのであって、その逆は成り立たない。通常、国内の法において没収という概念が確立し受け入れられていなければ、国際的な没収事件において協力をすることはできない。恐らくこのことが、ウィーン条約第5条が国内の没収と国際的な没収の両方の実施計画を提示している、一つの理由である。

各国の法制度が多様であるので、ウィーン条約は、他国の要請を受けた国が、次の二つの方法のうちいずれか、あるいはその両方によって、財産の没収を行うことを規定している。一つは、要請を受けた国が、自国法の没収手続により、要請国が提供する証拠に基づき、当該財産を没収するというものである。もう一つの方法は、要請を受けた国が、要請国の権限ある当局が発した没収命令を完全に尊重し執行するというものである。

合衆国では、外国における薬物犯罪事件の場合、合衆国内に存在する薬物取引の収益につき、民事・行政的没収をすることができる。よって、条約締結国のいずれかより要請を受ければ、相当な理由を認めるに足る証拠があることを条件に、合衆国政府は、合衆国内に存在する外国における薬物取引によって生み出された財産について、民事・行政的没収手続を進めることができる。しかも、当該財産に対する外国の没収命令を、相当な理由の存在を一応示すものとして用いることができる。

加えて、多くの国では、他国の裁判所が下した没収判決を承認し、執行することができる。合衆国は、他国の没収判決を尊重しそのまま執行することはできないが、国際的な没収の権能を合衆国法典第28編第1355条(b)(2)の規定によって拡大した。それは連邦地方裁判所に対して、民事・行政的没収の対象とされた国外に存在する資産に対する域外的裁判権（extraterritorial jurisdiction）を与えるものである。当該外国の法が、自国に存在する財産に関する他国の没収（forfeiture/confiscation）の終局判決の登録と執行を認めている場合には、合衆国は、同条に基づき、確定した没収命令の謄本を送付し、当該国に対し、その自国法に基づく執行を要請することができる。

また、ウィーン条約は締結国に対して、没収の相互協力に資するための二国間協定の締結を奨励している。ここ数年間に、合衆国は、16のその種の相互共助条約（MLAT: mutual legal assistance treaties）を締結した。ウィーン条約とは異なり、これらMLATにより薬物犯罪以外についても協力が可能となる。多くの場合、MLATにより相手国に対して、(1)資産の固定あるいは凍結、(2)対象財産に関する没収訴訟の提起、(3)相手国に存在する資産を要請国において没収できるようにするための要請国への送還、(4)要請国の裁判所が下した没収判決の相手国における執行といったことを要請することができるようになる。

16 国際的な資産の配分如何

先に述べたように、ウィーン条約は没収された資産は、当該国の国内法に従って処分されることを規定している。しかしながら、同条約は、締結国が他の締結国との間で没収資産を配分することについて、特に考慮を払うことができるとしている。

合衆国司法省は、相互の資産配分により、没収に関する国際協力が促進されると考えている⁽³⁾。どの国においても、捜査機関は過重な事件件数を抱えており、捜査力を向けなければならない事案は数多く、しかも捜査力は乏しい。国際的な配分は、捜査官が国際捜査に対しても、国内事件と同等に重きを置くようにさせる上で、効果的な手段である。

国際的な資産の配分は、もちろん各国がお互いの協力を「買う」手段ではない。にもかかわらず、没収による収入という副作用をどう扱うかは、各国が国際的な事件において直面を余儀なくされている、避けがたい問題である。多くの国は、政治的条件や不安定な経済、不都合な銀行法その他の諸条件のために、薬物その他の不法な富にとっての避難所とはならないだろう。他国の没収の支援のために法執行力を投入している国が、没収された収益の一部の分配から排除されてしまうことは不公平である。

合衆国は、国際的な配分の有無に関わらず、国際的な没収に十分努力する。しかし、配分の見込みがあればより大きな協力が促進され、薬物取引者その他の組織犯罪者から不法財産をはく奪することにつながるものと認識している。

(3) 協力の動機となり、捜査、没収が進み、配分基金も大きくなる。

結 論

没収は、最も普遍的で重要な法執行技術の一つとなった。しかし、利口な薬物取引者その他の薬物関連の組織犯罪者は、多額の不法な富を、それらが発生した場所から別の国に移して隠匿保管する方法をより巧妙にしている。したがって、我々の努力は国境内でとどまってはならない。むしろ、協力し合うことによって、それがどこに隠匿されたかにかかわらず、精力的に資産の没収を遂行しなければならない。

没収は、犯罪者から不法に得たものを奪い、法執行による人々の保護を強化するという形で社会に還元することを目的とする。この目的を十分実現するために、我々の努力は今日、地球規模でなされなければならない。

(翻訳にあたっては、中央大学総合政策学部渥美東洋教授のご指導を頂きました。)

〈 論 說 〉

オーストリアにおける被害者支援について

ウド・イエシオネク

(オーストリア白い環会長)

宮澤 浩一

(中央大学総合政策学部教授)

	始めに
目	1 序 論
	2 被害者への物質的な補償
次	3 犯罪被害者への訴訟支援
	4 被害者化による非物質的な損害とその支援

始めに

民間のボランティア組織によって、犯罪被害者の精神・心理的な窮状に手を差し伸べる運動は、1960年代のアメリカに始まり、その後、イギリス、そしてヨーロッパ大陸へと広がっている。これらの「被害者援助組織」の活動状況については、米英の動きを推進している「全米被害者援助機構（NOVA）」とイギリスの「全国犯罪被害者援護協会（V S）」を紹介する文献⁽¹⁾やそれらの代表者を招待して実施した講演会⁽²⁾を通じて、次第に、わが国の専門家の間に情報化が進んでいる。それに対応して、わが国でも、民間の被害者支援組織のネットワーク（会長 東京医科歯科大学山上皓教授）が広がっているのは、喜ばしい限りである。ドイツ語圏諸国の刑事法を対象にして研究を進めている私は、ヨーロッパ大陸諸国にネットワークを広げている「犯罪被害者支援ヨーロッパ・フォーラム」⁽³⁾と「犯罪被害者支援のための白い環」⁽⁴⁾の動向について情報を収集して来たので、それらの組織の関係者を招き、ヨーロッパの先進国の状況について、わが国の専門家の認識を深めるための講演会を主催する努力を重ねている。

幸いにして、マインツに本部のある「ドイツの白い環」のディーター・エッペンシュタイン事務局長を招き、1998年1月末から2月上旬にかけて、日弁連犯罪被害回復制度等検討委員会⁽⁵⁾、慶應義塾大学、大阪被害者相談室⁽⁶⁾で講演会を開催し、ドイツにおける民間の被害者支援組織の活動状況について活発な質疑を交わすことが出来た。

3月上旬には、スイスの「白い環」とベルン州の被害者支援の状況を視察⁽⁷⁾し、5月下旬には、シュトラスブルで開催された「犯罪被害者支援のためのヨーロッパ・フォーラム」⁽⁸⁾にオブザーバーとして参加することが出来た。その後、旧知のウィーン上級少年裁判所長官でリンツ大学の客員教授でもあるウド・イエシオネク判事が「オーストリア白い環」の会長を勤めていることを知り、日本への講演旅行に招待し、10月中旬に実施した慶應義塾大学、警察庁刑事局・警察政策研究センター共催の勉強会、富山市の被害者支援組織「小さな家」、金沢市の「石川被害者相談室」において、オーストリアにおける民間組織の被害者支援活動の現状について、講演を実施し、それぞれ活発な質疑応答⁽⁹⁾がなされた。

本稿は、1998年10月21日、警察庁の会議室、10月26日、「石川被害者相談室」主催の講演会で行われた、イエシオネク会長の講演「オーストリアにおける被害者支援」を通訳した私が、同会長から提供された資料をも

加えて、当日の講演原稿を元に、わが国の被害者支援関係者にとって興味があると思われるオーストリアの被害者支援活動の状況について論文として仕上げたものである。翻訳としてではなく、共著の形をとったのは、本稿を全体として見たとき、イェシオネク会長の原稿とはかなり異なった論述になっているからにほかならない。もちろん、出来るだけ客観的にオーストリアの被害者支援の現状を紹介するように努めた。

- (1) NOVAとVSに関する邦文の文献は多数ある。多くを引用する代わりに、諸澤英道・新版被害者学入門、1998年、439頁以下を参照。
- (2) 1996年11月5日に開催された犯罪被害者支援フォーラムで、NOVAのマリーン・ヤング、VSのヘレン・リーブス両氏の講演があった。それらは、要約の形で公開された。杉内由美子・公開討論の概要について、本誌50巻4号、1997年、132頁以下、135頁以下参照。1997年のフォーラムにおけるヘレン・リーブスさんの講演・英国における犯罪被害者支援20年の歩み—犯罪被害者との協働、本誌51巻5号、1998年参照。
- (3) 宮澤浩一・被害者支援のためのヨーロッパ・フォーラム、罪と罰35巻4号、1998年。
- (4) 宮澤浩一・『白い環』の近況、罪と罰33巻4号、1996年。なお、同・被害者学入門15 犯罪被害者への支援—スイスとドイツの場合、捜査研究549号、1997年をも参照。
- (5) ディーター・エッペンシュタイン・宮澤浩一訳・ドイツの刑事手続における被害者保護、自由と正義1998年8月号。なお、宮澤浩一・被害者学入門15 犯罪被害者への支援—スイスとドイツの場合—(その2)、捜査研究550号、1997年をも参照。
- (6) 宮澤浩一・被害者学入門23 エッペンシュタイン・セミナー。ドイツの「白い環」の被害者救援活動におけるボランティアの使命と役割、捜査研究557号、1998年。
- (7) 前出(4)のほか、チューリッヒ州の事情について、宮澤浩一・被害者学入門24 スイスの犯罪被害者支援—追完一、捜査研究559号、1998年をも参照。
- (8) 前出(3)のほか、諸澤英道・前出(1)、455頁以下参照。
- (9) イェシオネク・ウィーン上級少年裁判所長官の講演等に関しては、宮澤浩一・我が国の刑事司法と被害者の地位—諸外国における犯罪被害者に対する諸施策との対比—墨谷葵博士追悼論文集、1999年参照。

1 序 論

可罰的行為の被害者の極めて多様な問題は、比較的最近になって、やっと、学問研究及びそこから引き出された結論を立法や実務の対象とするようになった。殊に、中部ヨーロッパ諸国の刑法では、起訴法定主義の原則に制約され、しかも、時代を経て、刑法と民事法とを厳格に分けることとなっている。そのため、被害者は、刑事訴訟における証人としての役割に限定され、受けた被害については、自分自身で損害賠償請求を貫徹するため民事手続によらねばならなかった。オーストリアでも、被害者には、私人の関与者として手続に参加する可能性は何時でもある。しかしながら、実務上、被害者は、私人関与の制度によって、書類閲覧権を持ち、公判に関与する事は出来るけれども、私法上の請求権に対する判断は、実際、ごく例外的な場合になされているにすぎない。刑事手続の処理の在り方によって生ずる第二次被害者化にはじまり、非物質的な困難の克服に至る他のすべての被害者問題の領域は、当初、既存の法秩序には包含されてはいなかった。

今世紀の中頃になって初めて、犯罪学者は犯罪被害者の問題と取り組み始め、学問として被害者学が成立した。この分野では、オーストリアはもちろん、ドイツと比べても、日本はパイオニア的な仕事をして来た。⁽¹⁰⁾被害者学というテーマを学問的に取り扱ったのがいかに最近のことであるかは、第1回国際被害者学シンポジウムが、1973年9月にイスラエルのエルサレムで開催され、被害者学の最初の教科書が、1975年に、ドイツでハンス・ヨアヒム・シュナイダーによってまとめられた⁽¹¹⁾ということ⁽¹²⁾で推し量ることが出来る。オーストリアには、1998年に、エーダー・リーダーが「被害者の保護」という著書を⁽¹³⁾公刊するまで、被害者学の現時の成果をまと

めた著作はなかった。

被害者の物的・身体的な損害を克服するに当たっての支援が、オーストリアの立法者の手掛けた最初の出発点であった。1972年7月9日の「犯罪被害者への援助の提供に関する連邦法VOG—Verbrechensopfergesetz— [以下、犯罪被害者法と略称]」(1972年連邦官報⁽¹⁴⁾288頁)は、その後、数次にわたり改正され⁽¹⁵⁾、内容的に改善されたが、犯罪の被害者は、この法律により、一定の要件の下で、特に、医師の手当(Versorgung)の領域で国の支援を認められた。次に、1994年1月1日に施行された1993年の刑事訴訟法改正法⁽¹⁶⁾は、刑事訴訟の中で、警察と裁判所による教示の義務に始まり、実務上はあまり効果的とはならなかったけれども、私人の関与を拡張し、さらに、特定の被害者、特に、暴力行為と性的な乱用(性犯罪)の被害者に対する証人保護の規定に至る、特別な被害者の状況を考慮することへの端緒をもたらした。最近、1998年10月1日に施行された1998年の刑法一部改正法⁽¹⁷⁾は、この証人保護規定をさらに拡大した。

(10) 1969年10月2日から5日にかけて、ザールブリュッケン市で開催された第15回全犯罪学会の席上、私は「日本における被害者学研究の現状について」という報告をした(Koichi Miyazawa, Zum gegenwärtigen Stand der victimologischen Forschung in Japan, in: Hans Göppinger - Hermann Witter (Hrsg.), Kriminologische Gegenwartsfragen Heft 9, 1971)。その中で、1960年代に、法務総合研究所、科学警察研究所、家庭裁判所調査官研修所の関係者、犯罪心理学研究に発表された少年鑑別所技官の論文を引用し、我が国の被害者学的研究の現状を紹介した。当時、(西)ドイツはもちろん、オーストリアにも、大学関係者で被害者学研究に関する論文を手掛けている者は殆どいなかった。

(11) Israel Drapkin - Emilio Viano (eds.), Victimology: A New Focus, 5 vols. 1975.

(12) Hans Joachim Schneider, Viktimologie - Wissenschaft vom Verbrechensopfer, 1975.

(13) Maria A. Eder Rieder, Der Opferschutz, 1998.

(14) この法律の現在の正文は、Pleisch/Soyer (Hg.), Strafrecht. Stand: 1. Oktober 1998. S. 719 ff.にある。制定当時の条文の邦訳は、宮澤浩一・大谷實共編「犯罪被害者補償制度、1976年、211頁以下にある。なお、同法の注釈書としてKarl Ernst - Annemarie Prakesch, Die Gewährung von Hilfeleistungen an Opfer von Verbrechen, 1974がある。

(15) オーストリアの「犯罪被害者法」のその後の改正に関して、Karl Ernst, 20 Jahre Verbrechensopfergesetz VOG. ÖJZ 1992, S. 488 ff.を参照。なお、Mayerhofer/Rieder, Das österreichische Strafrecht. Dritter Teil. 2. Halbband, 1992, S. 1395 ff.に簡単な注釈がある。エーダー・リーダー・前出(13)の114頁以下にも、「被害者補償」の現状が要約されている。オーストリア・ドイツ・スイスの3国における、国費による被害者補償の現状の比較については、Torsten Otte, Staatliche Entschädigung für Opfer von Gewalttaten in Österreich, Deutschland und der Schweiz. Mainzer Schriften zur Situation von Kriminalitätsoffern. Bd. 19, 1998がある。

(16) エーダー・リーダー・前出(13)、56頁に、1997年段階でのオーストリア刑事訴訟法における「被害者の法的地位」の説明がある。1993年刑事訴訟法の改正条文につき、Manz Texte im "A bis Z-System" Strafrecht Die wichtigsten Rechtsvorschriftendes materiellen und formellen Strafrechts. Stand: 1. 3. 1997, 1997, S. 290 ff.その詳しい注釈は、Foregger-Kodek, Strafprozeßordnung 1975. 7. Aufl. 1997を参照のこと。

(17) 1998年10月1日現在の正文は、プライシュ・ソイヤー・前出(14)の283頁以下(刑法典)、399頁以下(刑事訴訟法)にある。資料としては、Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, die Strafprozeßordnung, das Bankwesengesetz und das Versicherungsaufsichtsgesetz geändert werden (Strafgesetzbuchänderungsgesetz 1998). BGBl. für die Republik Österreich. Jahrgang 1998. Ausgegeben am 20. August 1998. なお、Bundesministerium für Justiz, Strafrechtsänderungsgesetz 1998. BGBl. I Nr. 153, Text Gesetzesmaterialien Gegenüberstellungが最も詳しく、重要である。

2 被害者への物質的な補償

「犯罪被害者法」は、現行法の正文によれば、オーストリア国民に、6月以上の自由刑の科された故意の犯罪行為によって身体傷害の被害を受け、それにより治療費が生じ又は生計能力が減じたときには、給料と生計費の喪失分及び医療上の手当(Versorgung)を支給すると規定している。だが、現行規定の弱点は、その法律の規定の仕方や内容が、自分で請求権を主張するのに、一般国民にとって極めて理解困難な程に複雑であることのほ

か、特に、オーストリアで犯罪行為の被害者となった外国人は法律には含まれていないこと、この法律は、傷害の場合にのみ援助を規定し、生計能力が減少した場合、重傷害の被害者になったときのみを規定していること、例えば、非物質的損害に対する慰謝料は全く枠外におかれていること、犯罪行為の結果必要となった心理療法や精神治療の費用は、原則として、本法では支給されないことなどである。

「白い環」の活動によって初めて、次第に多くの人々が、少なくとも「犯罪被害者法」の支援の可能性を利用することが出来るに至ったのである。何故なら、「白い環」の活動の枠内で、「犯罪被害者法」の実施を任されている連邦社会庁に対して、被害者の権利や支援の実現に当たり、犯罪被害者に対して、それらの事項に関する詳細な教示が行われるようになったからである。今では、連邦社会庁の有力な係官も、「白い環」の会員となり、積極的に活動している。

そこで、「オーストリア白い環」の沿革、現状について説明したい。

オーストリアに、民間の犯罪被害者支援組織「白い環」が設立されたのは、ドイツの「白い環」の例にならぬ、1979年に、裁判官、行政関係者、特に、上級警察官等、公的な立場の者が、民間有志の賛同者多数と共に設立をしたことに溯る。⁽¹⁸⁾ その会員は、現在、約1,000人弱を擁し、そのほかに、正会員ではないが、会費を支出して下さる多数の篤志家がいる。

その主たる機関は、現在会長の任にあるウド・イエシオネク (Udo Jesionek)、副会長は、カール・マラー (Karl Mahrer) ウィーン連邦警察庁・警視監 (Oberstleutnant) とマンフレット・ラムペルマイヤー弁護士 (Dr. Manfred Lampelmayer) であり、事務総長は、総領事のヨハンナ・ツベレンツ夫人 (Johanna Zwerenz) である。その他の理事として、連邦社会庁のウォルフガング・シカ博士 (Dr. Wolfgang Sicka)、連邦内務省のアルビン・デアリング博士 (Dr. Albin Dearing)、⁽¹⁹⁾ 会計監査エヴァ・バessler夫人 (Mag. Eva Bassler) である。

すべての州に、州代表と会員がいる (ちなみに、オーストリアは、ブルゲンラント、ケルンテン、ニーダーエステルライヒ、オーバーエステルライヒ、ザルツブルク、シュタイエルマルク、チロル、フォアアルベルク、ウィーンの九州からなる連邦国家である。総人口は、約800万人、首都のウィーンの人口は約160万人である。⁽²⁰⁾)

理事会は、選任された理事及び州代表により構成され、現在は、隔月、開催される。日常的業務と簡単な支援事務は、毎月招集され、5人で構成される執行委員会が担当する。

会員の行う業務は、名誉職なので、交通費を除き、その活動は、無償である。ウィーンにある本部の事務所には、本務として勤務している秘書1人がいる。事務所には、オーストリア全土から、中央電話番号で、地域別の料金により連絡が出来る。

現在、会費は、年間240シリング (約2,800円) であるが、多数の会員は、それ以上の会費を任意で支払っている。この公益組織には、他の国とは異なり、公的な資金補助がないため、現在、年間予算は、100万シリング (約1,100万円) にすぎない。ただ、連邦内務省及びウィーン州等との具体的な協力契約が検討されているので、近い将来、予算はかなり増額する見込みである。

ついでながら指摘しておく、刑事訴訟法第373 a条は、刑事裁判官が私人関与者に確定力のある補償を認定するときは、一定の要件の下で、国による前渡金の承認に関する判決を下すことが出来る⁽²²⁾と規定している。この点について一言すると、刑事訴訟における補償について確定力のある言渡は極めて稀であり、管轄権のある上級地方裁判所に照会して分かったのは、最近数年間に、この法律規定が全く用いられていないという事実である。

既に言及したように、「犯罪被害者法」は、一般に、傷害事件の場合の被害によって生じた損害に対し、限定的に賠償することに限っている。犯罪行為によって被害者に生じた物質的損害は、補償言渡の場合における、実

務上、殆ど用いられていない刑事訴訟法第 373 a 条の前渡の可能性を別にすれば、現在のところ、国による賠償請求又は法執行に際しての国の援助の対象とならない。これこそ、「白い環」が 1979 年に創設された後に手掛けている最初の分野なのである。しかしながら、当時も今も、利用することの出来る資金が極めて限定されているため、「白い環」の枠内でも、現実に危難状態にある場合にのみ、物質的な援助がなされているに過ぎない。被害者が、その財産関係と収入関係に基づき、損害をまずは自分で負担出来る状態であれば、「白い環」は、原則として、賠償請求を支給せず、例外的場合に、無利子のクレジットを認めるだけである。この分野での「白い環」の活動の重点は、特に、財産犯の被害に遇った時点で、収入の無い被害者に置かれている。その典型的な事例として、例えば、年金の月額を銀行から受け取り、その帰り道で強盗に襲われ、年金の入ったハンドバックを奪われた高齢の年金生活者である婦人の場合がある。比較的大きな損害を受けた被害者への援助の場合は、「白い環」は援助をする用意のある他の団体に支援をお願いしている。その場合、考えられるのは、ライオンズ・クラブ、ロータリー・クラブ、キワニース、「自由な壁」などの団体である。

- (18) オーストリアの「白い環」に関する広報資料による（発刊年度は明示されていない）。設立の際の会員として、当時オーストリア裁判官連合会長だったイェシオネク判事のほか、クローン新聞社のオンブズマン ヘルムート・ツィルク (Helmut Zilk)、ウィーン州知事レオポルド・グラッツ (Leopold Gratz)、ニーダーエステルライヒ州知事フランツ・マウラー (Franz Maurer)、オーストリア医師会会長ピアティー博士 (Dr. Piaty)、警察関係者として、インターポールの責任者ロバート・ケック博士 (Dr. Robert Kock)、ウィーン公安庁長官オットー・コルネク (Otto Kornek)、オーストリア放送のアレキサンダー・ギーゼ博士 (Dr. Alexander Giese)、ヘルバート・ハウク教授 (Herbert Hauk)、ヤンネ・ランニンガー教授 (Janne Ranninger)、イングリッド・ウェンドゥル教授 (Ingrid Wendl) 等の名がある。
- (19) このデータも、前出(18)の記事による。イェシオネク会長は、「オーストリア白い環」に関する原稿に付録 (Allgemeine Information zum Weißen Ring) を提供された。
- (20) これらのデータは、Der Fischer Weltalmanach 1999. Zahlen Daten Fakten. Sp. 545 ff. による。
- (21) 州の代表は次の通りである。ニーダーエステルライヒ管区監察官ライナー・フィリップait (Rainer Philippeit)、オーバーエスレルライヒ地区監査官フランツ・グリェンバート (Franz Grünbart)、ティロル及びフォアアルベルク州ルカス・ローレンツ弁護士、シュタイエルマルク州査察官ローラント・ヤンコ (Roland Janko)、ザルツブルク州ハラルド・ルンプラー博士 (Dr. Harald Rumpler)、ケルンテン州クラウス・オットマイヤー教授 (Prof. Klaus Ottomeyer)。
- (22) 以下、オーストリアの刑事訴訟法の規定に関する記事については、本稿では注記することを断念する。読者は、前出の著作物によって各自チェックされたい。

3 犯罪被害者への訴訟支援

既に述べたように、1993 年の刑事訴訟法改正法と 1998 年の刑法一部改正法は、刑事訴訟上、犯罪被害者の地位の改善に役立つ一連の規定を新設した。

1 被害者への教示

オーストリア刑事訴訟法の多様な規定（第 47 a 条第 1 項、第 152 条第 5 項、第 153 条第 3 項、第 172 条第 1 項）は、警察と裁判所に対し、被害者への教示の義務を規定している。しかしながら、実務の示すところによると、この義務には、極めて限定的にしか従っていないのである。被害者に対し「犯罪被害者法」の補償の可能性のあることに注意するよう促し、民事訴訟でその権利を主張する可能性を教示することが忘れられていた。今年になって、「白い環」と連邦内務省との協力契約によって、オーストリアのすべての警察署と憲兵隊の勤務地に、「白い環」に関する広報資料を置き、すべての警察官と憲兵が、犯罪被害者に対し「白い環」に相談をし、援助を受ける可能性を伝えるよう指示がなされるようになった。これらの措置と並んで、オーストリアの各地域で活

動している「白い環」の会員に、警察官や憲兵達からも参加する者が加わるようになったため、犯罪被害者で次第に「白い環」を訪ね、その権利や支援の可能性について必要な教示を得る者の数が増えた。

2 私人の関与

これも既に述べたことだが、犯罪被害者は、法的にその物質的請求権が認められているので、形式的には、刑事手続に私人の関与者として参加する可能性を持っている。本法の規定によると（刑事訴訟法第4条、第356条）、刑事裁判官は、何らかの刑事判決と共に、私法上の請求についても判決すべき使命をも持つことがある。もちろん、本法は、“刑事手続の結果がそれ自体十分でないか、その結果に基づき、私法上の請求権につき、簡単な付加的な調査を実施した後、その賠償請求権に関して、信頼出来る判断を下し得るためには十分でない時は”、請求権を持つ私人の関与者は、私法上の（救済）方法の指示を受けるものとする規定している（刑事訴訟法第366条第2項）。民事法上の請求権の取扱いは、原則として、ある種の手続遅滞と負担をもたらすので、オーストリアの裁判官は、通常、この可能性を指示することを断念している。もっとも、オーストリア法は、この場合に、弁護士費用の負担を規定していないので、犯罪被害者は、原則として、弁護士を雇う事をせず、この問題については、いずれにせよ、その請求により、民事上の手段が指示されることを当てにせざるをえない。貧しい犯罪被害者に手続援助を認めること、つまり、外国で認められているように、無償で弁護士を提供することは、「白い環」が、以前から長い間要請して来たことである。オーストリアでも、被告人に対しては、この可能性は認められている。

3 被害者が信頼する人

今では、刑事訴訟法第162条第2項により、すべての証人、特に可罰的行為の被害者となった証人は、あらゆる裁判上の尋問に関して、信頼できる人（Person seines Vertrauens）を同道する権利を持つ。これによって、特に、刑事手続において被害者の心理的・道徳的な支持を実現出来ることになる。しかしながら、被害者は、依然として、このような信頼する人に対する費用について心配せねばならず、さらには、原則として、この権利について全く教示がなされないので、この規定も、ほとんど利用されていない。「白い環」は、最近、犯罪被害者が裁判所で証言せねばならないときには、無償で、訴訟に同伴する「白い環」の会員を提供する試みを次第に充実している。

ついでながら指摘しておくが、「白い環」は、現在、特に、暴力犯罪と性犯罪の年少の被害者が裁判所に行くのを容易にするための特別な“証人エスコート・プログラム”を策定している。特別な研修を受けた、児童保護組織の会員が、児童を引き受け、信頼する人として尋問に同行し、特に、児童に、尋問や裁判所の手続への心の準備をさせるのである。

4 犯罪被害者に対する証言拒否権

1993年の刑事訴訟法改正法は、暴力と性犯罪の被害者で14歳未満の被害者に対する証言義務からの解放権を初めて規定した。特に、事前手続（Vorverfahren）でも、公判においても、証人を別扱いする寛大な尋問が導入された。その際、証人は、原則として、公判廷から離れた別室で、心理学者又は精神医学者の鑑定人から事情聴取され、この尋問の様子は、テレビを通じて裁判官室又は公判廷のモニター・テレビに伝えられる。そこには、裁判官、検察官、被告人、弁護人が居り、これらの人々は、電話によって、鑑定人に対して、証人にさらに聞きたいと思う質問を伝える事が出来る。鑑定人は、それをイヤホーンを通して受け、質問を子供に分かりやすい言葉に直すが、出された質問も、子供の答えも、再び、裁判官や訴訟当事者のいる部屋や公判廷にテレビとマイクを通して伝えられる。⁽²³⁾

このやり方の効果が確認され、その他の被害者グループへと拡大する必要性があったので、立法者は、1998

年の刑法一部改正法で（刑事訴訟法第 162 a 条、第 250 条）、この可能性を著しく拡大した。今では、14 歳未満の者で、行為によって、その性的な領域を侵害された疑いのある者は、もはや検察官や被疑者の面前で尋問され得なくなったばかりでなく、いかなる場合にも、尋問は、別室で行われなければならないとなった。

既に 14 歳に達した者で、犯罪行為により、その性的な領域を侵害された疑いのある者も、その者が明示的に要請したときには、年少者に対する別室での尋問と同様の権利を有する。犯罪行為の被害者となった家族にも、同じことが当てはまる。

さらにそれ以上に、裁判官は、その他のすべての事件において、証人の利益のため、そのような別室での尋問を実施することは出来るが、その場合でも、上述の事例におけるようには、明確な形で行う訳ではない。

(23) この問題については、宮澤浩一・前出(9)、11 頁参照。

4 被害者化による非物質的な損害とその支援

これまで見て来たような寛大な証人尋問は別として、オーストリアの法秩序は、被害者の非物質的な被害者化に対する損害回復を実現する際に、被害者を助ける特別規定を持っていない。このことは、被害者に対して、行為の結果を精神的に克服するため、行為によって必要となった、心理学的又は精神医学的な保護（*Betreuung*）と関連する。「犯罪被害者法」は、現在のところ、いかなる補償も規定していないので、私的で民事法的な権利を貫徹することは極めて困難である。それは、特に、多くの場合、行為者自身、財産がないから、たとえ、被害者にとって有利な民事法上の判決があった場合でも、行政的に執行をする可能性がないからである。

現在のところ、これに関して、「白い環」の活動の重点の一つがある。それは、精神療法専門医の初診料を提供して、相談に行くことを可能にし、必要な事例に関して、治療費を支払う資金を調達する試みである。「白い環」のもっとも重要な要望の一つが、これとの関連では、治療費の補償を「犯罪被害者法」に採用することである。

最後に、現在、「白い環」が提供出来る援助の概要を紹介しておく、次の通りである。

1 助 言

犯罪行為の被害者へ法、医学、精神療法、社会的な領域等の分野での専門家による可能性、権利及び請求に関する助言を行う。

2 請求権貫徹の援助

特に、裁判所、行政官署及び他の部署（連邦社会庁）での請求を貫徹するため、助言と支援を行う。

3 金銭的援助

行為者又は他の人若しくは特に公的な組織に対し、貫徹することの可能な法的請求権がなく、被害者が緊急状態にある場合に限って金銭的な援助を行う。

4 支 援

特に、医学的及び治療的な助言と処置を請求した場合に支援する。さらにそれを超えて、「白い環」は、犯罪予防活動とそのプロジェクト並びに犯罪被害者の状態の改善に関する立法的な提案の作成に協力する。

助言は、センターと州支部において、ボランティアの会員によって実施される。そして、可能な限り、官署と関連する援助の場合にも、助言を行う。具体的な請求を貫徹するのに、弁護士が必要なときは、権利の主張は、

一部は無料で、一部はその費用を「白い環」が負担して行う。

最近では、犯罪被害者の心理療法による助言と処置の問題に、特別な重点が置かれている。被害者に対し、初診の助言を無料とする事や短期の世話は、多くの場合、ボランティアにより行われ、例外的な場合や長期の世話の場合に、費用を負担することが試みられている。

犯罪被害者が、裁判所への出頭に対して恐れを抱いているときは、「白い環」によって、付き添い人が用意される。刑事訴訟法第 162 条により、オーストリアでは、すべての証人は、尋問や公判に際して、信頼する人を同行する権利を持つ。

物的損害が低額であり、規約通りに補償出来る程度であれば、損害を官僚的でなく、短期間負担することや、無利子で貸与することを認めることがある。

高額な損害の場合には、他の組織の協力を促す努力をする。例えば、ライオンズ・クラブ、ロータリー・クラブ等が考えられる。

損害発生事件を証明するために、起きた犯罪行為の文書による確認を求め、原則として、警察での告訴の証明又は警察と裁判所での経過に関する指示を必要とする（それによって、記録をチェック出来る）。また、危急状態の証明も必要である。「白い環」は、現在、緊急の事例の場合に救援する事が出来るだけだからである。

例えば、ドイツ連邦共和国のような外国とは異なり、現在、オーストリアには、検察庁や裁判所に、「白い環」のような公益団体に分配することの出来る“過料”の制度はない。さらに、外国で行われているのと比べて、オーストリアでは、寄付金の税金上の優遇措置は殆んどない。我々の協会の財政状態が相対的に不足がちであるのは、このような事情による。

カナダにおける被害者支援

エザット・A・ファター

(サイモン・フレイザー大学名誉教授)

〈翻訳〉 太 田 達 也

(慶應義塾大学法学部助教授)

目

次

- 1 はじめに
- 2 カナダにおける被害者支援—略史—
- 3 被害者支援のモデル
- 4 プログラムの環境と人材
- 5 犯罪被害者のニーズ
- 6 サービスの種類
- 7 カナダの犯罪被害者に対する経済的支援
- 8 犯罪者への損害賠償命令
- 9 被害者・犯罪者和解および調停プログラム
- 10 おわりに

エザット・A・ファター (Ezzat A. Fattah)

1929年、エジプト・カイロに生まれる。カイロ大学、ウィーン大学で学んだ後、モントリオール大学で学位取得。1968年より74年まで、モントリオール大学の犯罪学部で教鞭をとる。1974年のサイモン・フレイザー大学犯罪学部創設に尽力し、以来1996年まで同学部教授および学部長を務める。現在、サイモン・フレイザー大学名誉教授。専門は犯罪学と被害者学で、殊に批判的被害者学 (critical victimology) の主張者として知られる。主な著書に、Criminology: Past, Present and Future - A Critical Overview (1997), Toward a Critical Victimology (1992), Understanding Criminal Victimization (1991), Crime and Victimization of the Elderly (with V.F. Sacco) (1989), From Crime Policy to Victim Policy (1986) などがある。

本稿は、1998年6月17日、警察政策研究センターの主催により開催されたファター教授の講演原稿を翻訳したものである。

1 はじめに

カナダは10の州と二つの準州からなる連邦国家である。連邦国家として、カナダは複雑な政治と統治の制度を有している。実際のところ、カナダには、連邦、州および市という三つのレベルの政府が存在している。連邦政府は、例えば、刑法典のような幾つかの領域において単一の法域を有している。これは、連邦のなかの各州が独自の刑法典を有している合衆国と異なり、カナダでは全領域に適用のある単一の連邦刑法典があるからである。州や準州は、教育のような幾つかの分野において独自の管轄を有している。司法の運営については、複合的な法域を形成している。連邦裁判所もあれば、州裁判所もあり、連邦政府によって任命される裁判官もいれば、州政府によって任命される裁判官もいる。州の刑務所と並んで、懲治監 (penitentiary) と呼ばれる連邦刑務所もある。

警察活動も、一定の範囲で、責任分担の形をとっている。カナダには主に三つの形態の警察力がある。「主な形態」と言ったのは、これら三つに加え、バンクーバー湾のような港湾で活動する港湾警察といったような専門化した、或いは、特定の地域を扱う警察が存在しているからである。三つの形態の警察とは、連邦警察、州警察および市警察である。カナダにおける最大規模の警察力がカナダ王立騎馬警察隊 (the Royal Canadian Mounted Police) で知られる連邦警察であることは明らかである。カナダで最も大きい州の二つであるオンタリオ州とケベック州は、多くの市警察に加え、それぞれ独自の州警察力を保持している。しかしながら、これら二つの州は、州警察を有している唯一の例である。カナダの各市或いは地方自治体は独自の市警察を有しており、大都市ともなれば、それが通常である。しかし、これよりさらに小さい自治体でさえ、7、8人ないし10人の警察官 (constable) から成る独自の警察力を有している。バンクーバー都市部における西バンクーバー、或いはポート・ムーディなどの自治体の例がこれに当たる。モントリオールでは、何年も前に、全ての市警察力が「モントリオール都市地域警察」(Montreal Urban Community Police) と呼ばれる一つの警察力に統合されている。連邦政府と州政府との間で締結された契約により、独自の警察力をもつことを望まないか、もつ能力を有しない自治体は、当該領域をカナダ王立騎馬警察隊によって統治してもらうことができるようになった。そうした自治体は、その区域を担当するカナダ王立騎馬警察隊の分署を有している。

こうした法域区分は、カナダにおける被害者支援とも深く関係している。というのも、被害者サービスを統括する真の全国的な基準や統一した規則がないからである。その結果、ある地域より他の地域の方が被害者サービスが進んでいるとか、また幾つかの地域では、実際には全く存在していないということになっている。犯罪被害者に対する国家補償のような分野においてさえ、各州が独自の補償法や法令をもっているため、補償の基準や額には様々な相違が見られる。合衆国、スイス、オーストラリアのような他の連邦国家の事態とさほど違わないにせよ、これが理想的な状況からほど遠いのは勿論である。こうした州間の違いがあるため、カナダにおける被害者支援の一般像を示したり、巨大で多様な国家における被害者サービスの状態の概要を明らかにすることは非常に難しい。

2 カナダにおける被害者支援——略史——

1960年代に至るまで、カナダにおける犯罪被害者の状況は、他の西側諸国の状況と変わらなかった。被害者は刑事司法制度における「忘れ去られた者」であっただけでなく、社会正義の「孤児」でもあった。何らの法的地位や権利も認められず、彼らの窮状に注意を払う者もなかった。被害者は、支持者や擁護者もない、公民権を奪われた集団だったのである。第二次世界大戦後、国が弱者、貧困者、失業者、被差別者、被剥奪者の援助や救援に乗り出したような発達した福祉国家において、被害者の運命を変え、若しくは、その窮状を緩和するためのことが、如何に、そして何故、行われなかったのかについては、今日となっても殆ど理解することができない。社会の連帯責任や社会支援が流行語であった時代に、犯罪被害者の福祉が全く無視されていたことは実に不可解である。

変化が現れたのは1960年代初頭である。イギリスのマジストレイトであるマージェリー・フライ女史らの賞賛すべき努力のお陰で、犯罪の被害者に対する国家補償を求める声が大西洋の両側で聞かれるようになった。しかし、犯罪被害者に対する国家補償プログラムを1963年に初めて設立する国となったのはニュージーランドであり、1年遅れてイギリスがこれに続いた。合衆国での最初の試みは1966年に補償制度を始めたカリフォルニア州であり、1年後にニューヨークとハワイがこれに続いている。カナダでは、1967年にサスカチュワン州に

よって先鞭が付けられ、オンタリオ (1968)、アルバータとニュー・ファンドランド (1969)、マニトバとニュー・ブルンスウィック (1971)、ブリティッシュ・コロンビアとケベック (1972) がこれに続いている。今日では、全ての州が犯罪被害者に対する一定の補償プログラムを有している。犯罪被害者補償は、各州や準州によって独占的に運営されているが、連邦政府からも費用分担方式によって資金提供されている。これらのプログラムが犯罪被害者の財政的な支援にどのように役立っているかについては後述する。

経済的支援が、犯罪被害者に対し社会が一定の責任を負う最初の徴候であったが、被害者サービスが被害者に提供されるようになるまでには、まだ何年も待たなければならなかった。さらに、こうした被害者サービスは、政府主導のものではなく、草の根的なものであった。性的暴力や家庭内暴力を受けた女性被害者の苦痛を理解し、被害者が避難先を求めることが出来るだけでなく、カウンセリングや様々な種類の支援を受けることが出来る、被虐待女性に対するレイプ・クライシス・センターやシェルターを民間で設立し、運営した功績は、フェミニスト運動に与えられるべきであろう。

家庭内暴力の被害者に対するレイプ・クライシス・センターやシェルターの基本的な思想は、その殆んどが変わらずに維持されており、なぜ施設の対象が女性に限られる (場合によっては、その児童も) のかについての説明となっている。合衆国における調査によって、男性は、女性と同じ頻度で家庭内暴力の被害者となっていることが示されていたり (Steinmetz, 1978; Straus, Gelles and Steinmetz, 1980)、今日に至っては、強姦や性的暴力は、男性と女性間の現象だけではないという周知の事実があるにもかかわらず、依然として、こうした状況がみられる。実際、バンクーバーにおける初期のシェルターの一つでは、三つの規則しかなかったとされる (Ridington, 1978)。即ち、禁酒、禁薬物、禁男性である。入所者の男友達が立ち入りを許されない理由の一つは、彼らが問題を起こすかもしれないという不安であり、これがシェルターの所在地が秘密とされ、そうしたやり方を維持するため厳格な予防措置が取られている理由である (Peltoniemi, 1989)。

レイプ・クライシス・センターや被虐待女性のためのシェルターが設置されることにより、犯罪被害者が利用可能なサービスが欠けていることや、刑事司法制度の迷路のなかで自分の道を見つけ、被害化のトラウマ効果に対処し、将来の被害化を予防するための援助や支援が緊急に必要なことが明らかとなっていった。そして、それまで自分達のイメージを改善したり、自分達が奉仕する地域との接触や関係を強化することを願ってきた警察が、被害者支援プログラムを創設することから得られるであろう実務上の利益があることに気が付いたのである。残念ながら、少なくともカナダにおいては、被害者支援プログラムに対する動機は、犯罪被害者の窮状に対する純粋な関心ではなく、警察機構の実務的な目標であったということができよう。補償プログラムは、被害者の警察への通報を促し、被害者の刑事司法制度への協力を改善するために企画されたというのが現実である。被害者の参加や協力を促進し、制度の効率や効果を高めることが主たるメリットであるとみなされたわけである。

同じことが、被害者支援プログラムにも言えよう。制度の牽引力として専ら影響を与えたのは、被害者に対する思いやりや人道的な配慮ではなく、組織の実務的な目的であった。カナダにおけるこの種のプログラムの最初の一つであるカルガリー被害者サービス・プログラム (1977年創設) は、多くのなかの正にその一例である。このプログラムは、オタワの訟務長官府によって公開された資料に紹介されている。その資料は、当該プログラムの目的が「犯罪防止における警察に対する将来の協力を促進するため、犯罪被害者との良好な関係を発展することにある」という事実を隠さずに述べている。こうした声明は、他の国と同様、カナダの様々な警察組織によって創設された被害者サービス・プログラムについて多くのことを示唆している。そして、このことから、被害者プログラムを、地域ではなく、警察組織や検察庁に置くことの是非について異なった見解が示されるのである。

3 被害者支援のモデル

様々な被害者支援プログラムは、同じモデルに従っているわけではない。どのモデルを選択するかは、多くの要因に左右される。異なるモデルを分析し、比較した評価のための調査がないため、あるモデルが他のモデルより良いとか、より効果的であるとかを指摘することはできないし、どのモデルがどの被害者にとって最もよく機能するということも判断できない。プログラムの置かれている状況——警察署、検察庁または地域の何れに置かれているか、プログラムの人材——専門家か準専門家かボランティアか、プログラムの提供する支援の種類——紹介かカウンセリングか精神的支援か、プログラムの対象者に対するフォローアップの種類と期間、などの要因全てがプログラムの成果や効果に影響するであろう。プログラムやサービスの根底にある思想もまた同様である。

女性シェルターを研究したペルトニエミは、フェミニスト・シェルター思想と家族指向シェルター思想の二つのシェルターに関する思想を明らかにしている (Peltoniemi, 1989)。ペルトニエミによれば、フェミニスト・シェルター思想の最も重要な特徴は、非階層的システムの強調にある。そのようなシェルターでは、何ら特定の作業分担はなく、シェルターに居住している者は、対象者 (client) でも他の何者でもなく、女性と呼ばれると指摘する。思想全体は、家庭内暴力に関する一つの説明理論、即ち、家庭内暴力は家父長制社会が原因であるという構造的理論に基づいている。フェミニスト思想は、また、家庭内暴力の犯罪的性質と、その統制と予防における裁判所制度の役割を強調する。一方、ペルトニエミは、家族指向シェルター思想が、フェミニスト思想の正に対局であると説明している。家庭内暴力は、女性だけに向けられるのではなく、家庭のなかの異なる多くの被害者に対して向けられる暴力とみなされる。ペルトニエミは、さらにこう付け加える。

暴力に対する幾つかの原因が示されており、女性だけではなく、家族全体が支援を必要としているということ
を考慮する。そうしたシェルターは、より伝統的な方法で組織され、社会介護団体と密接な協力関係にある。

[Peltoniemi, 1989]

カナダでは、警察に置かれ、警察機関によって運営されている被害者支援プログラムは、一般に、大衆モデルによって組織されている。普通、1人のコーディネーターがおり、大半の場合は民間人であって、警察の構成員ではないが、警察によって雇用され、給与を支給されている。このコーディネーターの主な職務は、多くのボランティアを採用し、訓練し、監督することであり、彼らに仕事を割り当て、事件負担量を決定し、そして活動を調整することである。コーディネーターは、また、プログラムの存在を宣伝し、地域での受け入れや支持を確固たるものにするため、地域と連携を保つことが期待されているのである。

4 プログラムの環境と人材

被害者支援プログラムにとって最も適切な環境はどのようなものであるかという問題は、被害者支援者についての最も適切な資格は何かという問題と並んで、長い間、激しい議論の争点となってきた。

——被害者支援プログラムは、警察署に置いて、警察により直接またはその密な監督の下に運営すべきである

か？

この問題に対し明確な答えがあるわけではなく、異なる二つの見解からそれぞれ説得力のある主張がある。警察を基盤とすべきというモデルを支持する主な主張は、むしろ実務的なものである。それによれば、警察署にプログラムを置くことが、最も多くの数の被害者にサービスを利用できるようにする最も確実な方法であると主張する。殆どの事件の場合、犯罪被害者が刑事司法制度と最初に接触するのは警察である。一旦、被害届が受理されると、警察は被害者の住所（や電話番号）を知ることになり、被害者を直ちに被害者サービスへ送るか、プログラムに対し、被害者に連絡を取るために必要な情報を提供することができる。地域に置かれているプログラムでは、被害者が誰であるかを知り、彼らをプログラムに送る点では遥かに劣るであろうと主張する。

被害者支援プログラムを地域に置くことを支持する人達は、一般に、被害者に対するサービスを被害者の警察に対する継続的な協力を確保するための手段として使おうとする誘因が強いことに不安を感じている。彼らは、また、少数グループ、移民、逸脱者、ホモセクシャル、売春婦など多くの被害者グループが、警察によって提供され、管理されるサービスを利用したがる点を指摘する。また、レイプ・クライシス・センターや被虐待女性のためのシェルターが、もし警察に置かれ、警察によって運営されていたら、殆ど対象者を受け入れる機会がないであろうとも主張する。地域プログラムの方が、より中立的かつ公平で、被害者のニーズや要望に対しより客観的なアプローチをとることができ、さらに、一定の非伝統的被害者に対する警察の固定観念に従うようなこともないであろう、というのである。

——被害者支援プログラムは、主なサービス提供者としてボランティアを使うべきか、それとも、サービスの提供は、矯正のように、専門家或いは準専門家によってなされるべきか？

被害者支援プログラムは警察署か警察本部に置くべきであると主張する実務的な見解は、被害者支援が専らボランティアによって提供されるべきだと結論付ける見解と馴染みやすい。ボランティアを使うべきだとする判断は、ボランティアが有給の専門家や準専門家より職務をよりの確に果たすことができるという、有効で科学的な証拠に基づいていたわけではないし、また、ボランティアは他の者より優秀なサービス提供者であるということを示す適切な判断に基づいていたわけでもない。ボランティア・モデルを採用する一番の理由は、財政的な問題だったのである。政府は、犯罪被害者に対する国家補償制度に相応な予算を用いることに消極的であったのと同様に、被害者支援サービスに財源を割り当てることにはさらに消極的であった。政府にしてみれば、なるほどプログラムは一般市民に知られており、従って政治的にも利益があるため、これを望んではいるものの、その運営には最小限の額を当てることしか望まなかった。また、被害者支援は全く新しい分野であり、筆者の知る限りでは、被害者支援の養成、研修、ディプロマおよび学位を与える単科大学や大学のプログラムは存在しないということ念頭に置く必要がある。実際、この分野に関する我々の知識は、非常に基礎的なものであるため、この領域の専門家を訓練するための実行可能なプログラムを置くことはできない。

他のモデル同様、被害者支援のボランティア・モデルには幾つかの長所があるが、また重大な短所もある。最大の長所は、明らかに経済的だということである。ボランティアを使うプログラムは、当然、専門家、心理学者、犯罪学者、ソーシャルワーカーなどを使うプログラムよりコストの面で遥かに安上がりである。また、ボランティア、とりわけ同様の被害経験をもつ者は、専門家が行う場合に比べ、被害者と話しをしたり、犯罪の苦痛や苦悩、トラウマ効果や彼らの生活に与える影響などを理解する点で勝っている。それゆえ、ボランティアは、

何年にも亘り、日々の活動として被害者と面会したり、痛ましく悲しい話を聞いている者達よりも思いやりや共感をもつことができるかもしれない。また、ボランティアは、彼らが担当する被害者を、「対象者」や「サービス受領者」としてではなく、人間として、同じ市民の仲間として接する傾向にあるであろう。

そうだとすると、モデルが評価され判断されるべき最も重要な局面は、犯罪被害者に対するサービスの「質」である。ボランティアは、専門家や準専門家と比べ、被害者により良く、より効果的なサービスを提供することが出来るのであろうか。これには疑問がある。カナダでは、採用されたボランティアが被害者支援に従事する前に受ける訓練は、非常に不完全で、基礎的なものである。従って、彼らの提供するサービスは、効果的ではないかもしれないという危険性だけでなく、そうした介入が、最善の意図をもって行われたとしても、場合によっては、トラウマを長引かせたり、拡大したり、自然の回復過程を遅らせたりするなど、被害者に良いどころか却って害を与えてしまうという現実の危険性がある。ボランティアは、専門家より感情的になりやすく、彼らが援助しようとしている者の立場に立ちやすい傾向がある。また、それは多くの被害者に対し一時的な励ましを与えるものであるため、長い目で見た場合、それが被害者の最善の利益 (best interest) にはなっていないかもしれない。これは、特に、被害者が必要とする最も適切な助言が、健全で、客観的で、公平かつ偏りのない助言である場合に妥当する。

矯正や犯罪者処遇の分野では、専門化 (professionalization)、即ち、サービス—この場合は処遇や社会復帰プログラムであるが—を提供する者に対する特別の養成の問題は、数十年も前に解決している。現代の工業化された世界において、合衆国では前世紀にクエーカー教徒達によって、またマサチューセッツ州では、プロベーションの実務を創始したジョン・オーガスタスによって先鞭が付けられた矯正のボランティア・モデルに戻ることは最早考えられない。

カナダにおいて、被害者支援は、専らボランティアによって提供されている。ボランティアは、心理学やカウンセリングなどの訓練経験や専門的知識を有していないので、心理学者やカウンセラーとして活動することは控えるよう指示されている。彼らは、送迎、清掃、買い物、ベビーシッター、子供の世話など、被害者に対する日常的な支援を行うことができるであろう。しかし、多くの場合、ボランティアが行うことができる唯一のことは、精神的な支援である。

しかし、だからといって、これを、犯罪被害者に対するカウンセリングの効果を保障したものだと思すべきではない。というのも、カウンセリングが効果的であることを示す証拠は何もないのである。デイビスとヘンリーは、調査結果を検討した結果、どの種類のカウンセリングについても、犯罪後のトラウマを減少させるのに効果的であるという証拠を殆ど見出すことは出来なかったとしている (Davis and Henly, 1990)。彼らは、どの形態の治療に効果があり、どれがそうでないかについて知識を欠いたまま、多額の費用が被害者に対する危機介入サービスに使われているという事実を遺憾だとしている。また、介入が適切になされなかった場合、自然の回復過程を促進するのではなく、むしろこれを遅らせ、被害化のトラウマを短縮するのではなく、むしろ長引かせると思わずに足る根拠もある。

5 犯罪被害者のニーズ

犯罪の被害者は、実に多様な集団を構成している。そして、異なる形態の犯罪被害に苦しむ被害者全員にとって一定の共通したニーズがあるかもしれない一方、特別というより、むしろ特殊なニーズがあり、従って、特殊で個別化されたサービスを受けなければならないであろう被害者グループもある。矯正の分野では、刑罰の個人

主義と処遇の個別化の原則が認知されて既に久しい。犯罪者は社会復帰や処遇プログラムに対し異なった対応をするので、あるプログラムは一定の犯罪者には全く効果的でない一方、他のプログラムがより効果的であったりすることがあるというのがこれまで長く支持されてきた見解である。

被害者集団の多様性と彼らが被っている犯罪被害化の実に多様な内容から、個別化の原則が、犯罪者に対するのと同様、被害者に対する介入にも重要であり、有効であることが提示されている。しかし、個別化された介入とは何を意味するのかについて説明し得るような例は殆どない。性犯罪の被害者のニーズは、財産犯の被害者や一般的な暴行の被害者のそれとは違うであろう。さらに、性的な被害を受けた者の例でさえ、そのニーズは、年齢、性別、社会階層、教育レベル、人種などの社会人口動態的変数の作用によって異なるだけではなく、行われた犯罪の種類（強姦、性的接触、猥褻行為、公然猥褻、肛門性交など）、行使された暴力や強制の程度、犯罪者と被害者の関係（全くの他人、知人、近しい友人など）、犯罪者と被害者の年齢や人種の違い、などによっても異なる。

ルリジオとレシックは、犯罪やその他の有害な経験に対する反応は異なることが多いため、犯罪被害化への対応においては、個々の差違を研究することが不可欠であると主張している（Lurigio and Resick, 1990）。彼らの指摘するところによれば、被害者の性格や傾向、事件の性質、被害者の事件発生に対する認識や解釈、そして、犯罪後に生じた出来事が、被害回復の違いとして働く。ルリジオとレシックは、被害者個々人の犯罪後の精神的苦痛と回復との相関を極めて重視している。

しかし、社会文化的な要因と態度が、同じく重要であるし、また回復過程を促進したり、遅らせたりすることにも重大な役割を担っている。我々の社会では、被害化のマイナスの効果を強調したり、誇張したりする傾向がある一方、プラスの効果が強調されたりする。被害化から生じた身体上の傷害さえ、常に同じ影響力をもたらすとは限らないし、その影響は、多くの要因により大きくなったり、小さくなったりするのである。精神的な傷が、ある文化圏での方が他の文化圏でより早く適切に癒えたりすることがあるのは否定できない。つまり、被害者支援とは、単なる慈善的ないし人道的な試み以上のものである。適切で効果的に行われたとしたならば、被害者支援は、単純かつ容易で単なる常識で務まる職務ではないはずである。換言すれば、道徳上の支援とてなしと思いやりにすぎないものである場合を除き、軽率またはその場しのぎの方法で行うことができるようなものではないのである。筆者の知る限り、現在、カナダには、またその点では、他のどこにも、個々の犯罪被害者や特定の被害者グループにおける特定のニーズを満たすような個別化されたサービスの種類を提供することのできる被害者支援プログラムは存在していない。

6 サービスの種類

犯罪被害者は、受けた被害化の種類の種類にかかわらず、様々な種類の支援と援助を必要としている。被害者は、鍵を修理したり、窓を取り替えたり、子供を学校へ送ったりするといったような日常的なサービスを必要としている。また、被害者は、情報や助言、とりわけ将来の被害化を防ぐ方法に関する助言を必要としている。他のサービスや法的支援の紹介を必要としている場合もあれば、さらに多くの精神的支援を求めている場合もある。こうした類のサービスには問題はなく、事件後に被害者が利用可能なサービスが多ければ多いほどよいと言える。これに対し、実際に問題となるのは、カウンセリング、セラピー、治療、処遇といった他の善意の支援である。

殆どの被害者によって指摘される共通のニーズは、当該事件の進展についての情報に対するニーズである。被

害者は、何が起きているか、また事件の進んでいるのか否か、その場合に日程はどうかを知らせてくれる人が誰もいないことに不満を感じている。事件が裁判所に係属すると、被害者は、検察官が上訴をするのかどうかや、いずれの場合も、被告人または検察官が上訴した場合の上訴審における終局裁判はどうか、など裁判の結果について知らせて欲しいと望んでいる。犯罪者が自由刑に処せられた場合でも、被害者は、様々な早期釈放の応答日や、パロール委員会の審問日や決定について知りたいと願っているし、実際に犯罪者が釈放されたときも連絡を受けることを望んでいる。こうした情報に対する明らかなニーズに応じて、被害者を闇に放置したままにせず、司法手続の各過程において事件の進展を連絡することを確実にするためのガイドラインが、カナダの多くの州において作られてきた。こうした単純でむしろ安価なサービスが、司法制度に対する被害者の不満を緩和するのに役立っている。

多くの被害者がもつもう一つのニーズが、法的支援および法的助言に対するニーズである。私選弁護人を雇う資力のない犯罪者には、通常、無料の法的支援が利用できるのに、被害者は、弁護士に相談する必要がある場合でも、費用を負担しなければならないことに不満を感じている。カナダの多くの州や他の地域では、現在、被害者が費用負担なしに基本的な法的助言を受けられるようにする規定が置かれている。助言をするのが検察官である場合もあれば、弁護士補助員 (paralegal) による場合もある。しかし、どの地域においても、公費選任弁護人事務所 (Office of Public Defender) や法律扶助の事務所から独立した手続となっている。

7 カナダの犯罪被害者に対する経済的支援

犯罪被害者補償とか犯罪被害補償とか、通常そのように呼ばれているものは、各州 (または準州) によって独占的に運営されているものの、連邦政府からも費用分担方式で財源が賄われている。連邦政府は、最低基準を満たした統一の制度を実現するため、プログラムに対し財政的援助を行っている。こうした連邦と州との合意により、およそ 40 の暴力犯罪が制度の対象とされている。

カナダにおける州 (および準州) の補償制度は、多くの類似点や共通の性格を有している一方で、顕著な相違点も幾つかみられる。例えば、補償担当機関の性質や構造は、州により異なる。オンタリオ、サスカチュワン、ニューファンドランドおよびアルバータでは、独自に設置された委員会が担当機関である。ケベック、マニトバおよびブリティッシュ・コロンビアでは、既存の労働者補償機関の一部であるし、州の裁判官であるところもある。制度は、また、設定されている支給額の上限 (および下限) や一括支給か分割支給かによっても違う。

同様の制度を設けた他の多くの国と同様、カナダの被害者に対する経済的支援は、その大半が不十分で、多くの制限や限界に直面している。こうしたことから、国家補償は、本来、政治家が被害者に対する配慮を示すためのものであり、予算でそれを実際に実行しようという意図の殆どない象徴的な法律であると、多くの調査者によって主張されている (Miers, 1983; 1990; Maguire and Shapland 1997)。そして、さらに追い打ちをかけるように、多くの政府は、カナダ政府を含め、近年、被害者補償の財政的負担を、罰金を言い渡された者に科される「被害者追加罰金」(victim fine surcharge) と称する罰金を通じて犯罪者に移す決定を行っている (カナダ刑法典第 727.9 条)。それは、たとえ判決がいわゆる「被害者なき犯罪」に対するものであったとしても同様である。

カナダにおける補償制度の主な問題は、他の国の制度と同様、それが非常に多くの被害者を補償の対象から除外しているという点にある。そして、補償の受給資格が有り、また最終的に補償の支給を受けるごく僅かな者に対してさえ、予算上の理由により、補償額は余りにも少なく、また官僚主義的な手続により、支給の時期は余りにも遅いのである。

カナダの制度では、他の国の制度と同様、犯罪被害者の大部分をしめる暴力を伴わない財産犯の被害者を補償の対象から完全に除外している。こうした財産犯の犯罪者は5件に4件が身元もわからず、検挙もされていない。そして逮捕され、起訴されて有罪となった僅かな犯罪者も、往々にして貧しいか、支払能力がないのであって、たとえ被害者が裁判という手段を講じたとしても、民事裁判から得られるものは何もない。

制度が企図した暴力犯罪の被害者についても、上手くいっているとは言えない。国家補償に対する受給資格は非常に厳しいため、ほんの一握りの被害者がこれを満たすに過ぎない。殆ど全ての制度において、受給資格として、犯罪を警察に通報したことや刑事司法制度へ被害者が積極的に協力することが要件とされており、また、多くの制度が、補償が最も貧しい者か貧しい者にのみ支給されるように資力調査 (means-test) を定めている。さらに、大半の制度が家族構成員間の暴力を除外しているが、暴力のかなりの部分が、家庭内の環境で発生しているのである。自ら被害化を招いたか、さもなければ、それに寄与した被害者も対象から除外 (または支給額を大幅に減額) している制度が大半である。また、受給要件としての被害の最低限度額を高く設定していることが、多くの暴力被害者から国家補償の受給資格を確実に奪っている。例えば、イギリスでは、被害者団体から削除するよう勧告がなされているにもかかわらず、最低限度が1,000ポンドに設定されている。挙証責任も被害者に課せられているが、加害者が逃走したり、目撃者が誰もいなかった場合など、傷害が犯罪的侵襲から生じたものであるということを証明するのが如何に難しいかは容易に想像できよう。さらに、性的被害を除いて、多くの制度は、被害者の精神的苦痛や苦悩を補償するための基金を有していない。そして、多くの被害者が長い官僚主義的な手続や調査過程のために申請を思いとどまっているということは驚くに値しない。さらに残念なのは、多くの被害者がこの制度の存在を単に知らないということである。多くの管轄において、予算は前もって決定され、超過することはできないため、プログラムが多くの申請を受理すればするほど、支給額が少なくなる。そして、第一に、制度は乏しい資金しかないため、支給の認められた申請者でも、普通、被害に対する補償としては馬鹿げたような低い額しか受給できずに終わっている。このことから、なにゆえ国家補償制度の広報を行わないよう慎重に対応している国があるのかを容易に理解することができよう。

8 犯罪者への損害賠償命令

犯罪者による被害者への賠償は、他の者の故意行為または過失によって権利侵害や損害を被った者に対する最も初期的形態の損害回復の一つである。かつて、これは、被害者や被害者の親族に支払われる示談金や贖罪金であった。

国家補償プログラムは、暴力犯罪の被害者に厳しく限定されていることが多いため、犯罪者による賠償が、財産犯並びに暴力犯罪における損害回復の手段として再び登場することとなった。問題は、殆どの犯罪者が失業中であるか、被害者が賠償を得ることを可能にする財産的な手段を持ち合わせていないということである。こうした問題に加え、多くの国では、罰金の徴収が賠償命令より優先されているという事実がある。

そこで、犯罪者による被害者への賠償に関する規定が、比較的最近になって、カナダ刑法典に加えられた。カナダ刑法典第725条は、以下のように規定している。

犯罪者が有罪か、又は犯罪に関する第736条により免責される場合、刑を言い渡し、又は犯罪者の免責を行う裁判所は、アトニー・ゼネラルの請求により、又は職権にて、状況に照らし妥当且つ適切である場合、犯罪者に科せられる他の如何なる刑罰に加えて、犯罪者が、裁判所が定めた期間と条件により、他の者に対し賠償

をするよう命ずるものとする……

犯罪者のプロベーションに関する第 737 条は、プロベーション命令に付随させることのできる多くの遵守事項を列挙している。その一つが、「犯罪の実行によって権利を侵害され、又は損害を負った者に対し、当該結果としてその者が受けた現実の損失又は損害に対し賠償又は補償をする」ことである（第 737 条第 2 項第 e 号）。第 737.8 条は、賠償やその一部の支払いの結果、どのように自由刑が短縮されるかについて様々な規定を置いている。

9 被害者・犯罪者和解および調停プログラム

近年におけるもう一つの重要な展開は、修復的司法 (restorative justice) の再発見であった。小規模で、農耕中心の村落社会において広く用いられていた修復的司法は、オーストラリアのアボリジニ社会やカナダの先住民、カナダ北部のイヌイト社会の間では長く豊かな歴史がある。刑罰的・応報的司法制度との半永久的な決別によって、司法の改革を求める人々は、現在の刑罰制度の代替策を追求せざるを得ないこととなった。転機となったのが、ニルス・クリスティによる 1977 年の「財産としての紛争」と題した小論の発表であった。そのなかで、クリスティは、制度の根本的問題は、紛争がその正当な所有者である被害者から盗まれており、人々ではなく、専門家達の財産となってしまうと説明している。クリスティの思想は、非建設的、非生産的、非効率的な刑罰の制度を紛争解決、葛藤の解消、和解、調停、損害回復といった建設的な実務への転換を求める人々に対し強い刺激を与えた。修復的司法の支持者は、刑罰制度が、犯罪者やその家族、さらに、より広い社会への壊滅的な効果に加え、葛藤を解決するどころか、むしろ拡大するほうに作用していると主張している。敵対する当事者を互いに近づける代わりに、両者を隔てる間隙を広げているのである (Fattah, 1997)。

メソナイト教会によって先鞭を付けられた被害者・犯罪者和解プログラム (Victim-Offender Reconciliation Program — V O R P) は、1970 年代中盤にカナダと合衆国において実施されるようになり、以後、多くの他の国に広がっていった。ディッテンホッファーとエリクソンは、1983 年の著作のなかで、V O R P の概念は急速に普及したと述べている (Dittenhoffer and Ericson, 1983; 1992)。彼らは、同時に、オンタリオだけでも 24 の V O R P センターが活動しており、カナダ中に同じようなプログラムをもった他のセンターがあると指摘している。初期のプログラムは 20 年以上に亘って存在してきており、修復的司法の運動は急速な勢いで拡大している。北米以外では、とりわけドイツやイギリス、ベルギー、フランスなどが制度の本拠地となっている。3 年前、ストラスブールのヨーロッパ理事会は、刑事事件の和解に関する専門委員会 (Expert Committee on Mediation in Penal Matters) を設置している。委員会は、年 2 回の会合をもっており、1998 年の末までに報告書を刊行し、提言を行うことになっている。

被害者・犯罪者和解という概念の主張や普及にもかかわらず、実務において「和解」という目標を達成するのは難しいことが示されている。多くのプログラムでは、主たる目的が、犯罪者による被害者への賠償を確保し、犯罪者が調停において同意した義務を履行するよう監督することにある。かくして、プログラムは、その名称を「被害者・犯罪者和解」から「被害者・犯罪者調停」プログラムへ変更するという傾向が見られた。

犯罪被害者の運動を政治的な目的のために利用し、被害者のために正義を行うという口実において法と秩序政策を売り込もうとするためには、被害者を復讐に燃え、執念深く、応報的で血に飢えた存在として描く必要があった。被害者を代表し、代弁すると主張する者達は、犯罪被害者に対する気遣いから、厳しい懲罰的な司法政策

が常に求められているとの印象を与えてきた。また、被害者の苦痛が圧倒的に大きいため、被害者は加害者に対し可能な限り最も厳しい刑罰を要求するとされてきたが、実は多くの被害者についてこれらの事は殆ど当てはまらないのである。治癒、損害回復、将来の被害予防が、多くの犯罪被害者の主な関心事なのである。もし、社会的介入の主要な目的が、平和を回復し、損害を回復し、傷を治療し、犯罪の再発を防止することであるならば、どのように、そして、なぜ、修復的司法制度（調停、和解、賠償および補償に基づく）が、刑罰制度の失敗したところにおいて成功するのかを容易に理解することができるであろう。

調停や和解は、2人の当事者を対面させ、両者が互いに苦境に立つ人間としてみることを確実にする。被害者と対面したとき、加害者（victimizer）は、被害者の存在や彼が引き起こした傷や損害を否定する事はできなくなる。加害者は、最早、被害者を非人格化し、没個性化することはできずに、被害者を客観視し、具体化する。加害者は、最早、被害後の内面的葛藤から逃れることはできないのである。犯罪者と被害者を調停という状況で対面させることは、犯罪者に被害者の窮状を感じさせ、罪悪感ややましさを忘れるために経験した精神的な鈍磨の過程を逆行させ、反転させる最も確実に効果的な手段である（Fattah, 1991a）。そして、調停の過程は、適切に行われるならば、犯罪者の残酷で異なる外観の下にもっているかもしれないプラスの感情を目覚めさせ、活性化するのも非常に効果的である。哀れみ、思いやり、共感、同情などの感情が表面化し、強化され得るであろう。

被害者の側においても、調停の環境は精神上よい効果がある。恐ろしくて強く、残酷で感情のない加害者が、弱くて時には無力な存在、恐怖より哀れみ、怒りより同情を感じさせるような存在であることが明らかになる。実際の犯罪者に引き合わせられたとき、歪んでいるが、しかし長い間持っていた固定観念が消えるのである。両者は、最終的にお互いの本当の姿をつかみ、そして和解が可能となるのである（Fattah, 1995）。

このように、長い目で見れば、犯罪被害者や社会の利益は、人間性、共感、同情、寛容、宥恕により、また、敵対し、復讐に燃えた社会より融和的で寛大なコミュニティの発展によって充足されるのである（Fattah, 1986）。破壊的な刑罰ではなく、建設的な癒しが、被害者政策と被害者サービスの主要で第一次的な目標であるべきなのである。

10 おわりに

カナダにおける被害者サービスと被害者支援プログラムを鳥瞰することによって、この分野における近年の思想の展開を示すことができたことを願うばかりである。勿論、このような多様で広範な領域を適切に要約することは難しく、駆け足の概観にならざるを得なかった。始めに述べたように、カナダの複雑な行政制度やカナダの各州や準州に見られる著しい多様性ゆえに、この作業はより困難なものとなる。既にお気づきになったように、関係するサービスやプログラムの楽観的な構図を示すのが筆者の意図ではないし、そのような習慣も筆者にはない。それらが今置かれている通りの状態を示したつもりであるが、ときには批判的過ぎることがあったかもしれない。しかし、筆者が加えた批判はいずれも、サービスやプログラムに対し何らかの改善が行われるよう、建設的な批判としてしたつもりであるし、問題、短所、不備、欠点に焦点を当てることを目指したものである。

犯罪被害者の窮状は、これまで長い間無視されてきた。被害者は、過去に得たものや、現在得ているものよりも遥かに多くの、そして遥かに良いものを受ける資格があることは確かである。被害者の主張は、筆者もよく理解できるし、彼らの主張が不屈きな保守系の政治家によって搾取されるのを見たり、法と秩序政策の人質として使われるのを目撃することは、長い間、筆者にとって、とても辛く苦しいことであった。カナダだけでなく、何

処においても、政治家に責務を課し、公約を財政的・人的資源と調和させることによって、政治家のした約束や美辞麗句を果たすよう要求する時が既に来ている。犯罪被害者の現状は、疑いもなく20年前よりも良くなっているが、不公正な社会構造や社会制度の欠陥の結果として被害を甘受せざるを得ないでいる者達を援助し、支援するためにしなければならないことが沢山残されている。道のりは、まだ長く遠い。

【参考文献】

- Christie, N. (1977) Conflicts as Property. *British Journal of Criminology*, Vol. 17, No. 1, pp. 1-19.
- Davis, R.G. and Henley, M. (1990) Victim Service Programs. In A.J. Lurigio, W.G. Skogan, and R.C. Davis (eds.) *Victims of Crime: Problems, Policies, and Programs*, pp. 157-71. Newbury Park, CA: Sage.
- Dittenhoffer, T. and Ericson, R. (1983, 1992) The Victim/Offender Reconciliation Programme: A Message to Correctional Reformers. *University of Toronto Law Journal*, Vol. 33, pp. 315-47. Reprinted in E.A. Fattah (ed.) *Towards a Critical Victimology*, pp. 311-346. London: Macmillan, N.Y.: St. Martin's Press.
- Fattah, E.A. (1986) On Some Visible and Hidden Dangers of Victim Movements. In E.A. Fattah (ed.) *From Crime Policy to Victim Policy*. London: Macmillan.
- Fattah, E.A. (1988) *The Impact of Crime Prevention and Offender Rehabilitation programs on the Costs of Victim Compensation - A Methodological Approach*. Unpublished Report prepared under contract with the Canadian Ministry of Justice in Ottawa.
- Fattah, E.A. (1991) *Understanding Criminal Victimization*. Scarborough, Ontario: Prentice Hall Canada.
- Fattah, E.A. (1995) Restorative and Retributive Justice Models: A Comparison. In H.H. Kühne (ed.) *Festschrift in Honour of Professor Koichi Miyazawa*, pp. 305-15. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Fattah, E.A. (1997) Toward a Victim Policy Aimed at Healing not Suffering. In R.C. Davis, A.J. Lurigio and W.G. Skogan (eds.) *Victims of Crime. Second Edition*, pp. 257-72. Thousand Oakes: SAGE publications.
- Fattah, E.A. (1997) *From a Handful of Dollars to Tea and Sympathy - The Sad History of Victim Assistance*. Keynote Address to the International Symposium on Victimology. Amsterdam, August, 1997.
- Lurigio, A.J. and Resick, P.A. (1990) Healing the Psychological Wounds of Criminal Victimization: Predicting Postcrime Distress and Recovery. In A.J. Lurigio, W.G. Skogan and R.C. Davis (eds.) *Victims of Crime: Problems, Policies & Programs*, pp. 50-68. Newbury Park, CA: Sage.
- Maguire, M. and Shapland, J. (1997) Provisions for Victims in an International Context. In R.C. Davis, A. J. Lurigio and W.G. Skogan (eds.) *Victims of Crime. Second Edition*. London: Sage Publications.
- Miers, D. (1978) *Response to Victimization*. Oxford: Milton Trading Estate.
- (1983) Compensation to Victims of Crime. *Victimology*, Vol. 8, pp. 204-12.
- Peltoniemi, T. (1989) Family Violence and Changing Ideologies in Shelter Movement. In E.A. Fattah (ed.) *The Plight of Crime Victims in Modern Society*. London: Macmillan.
- Ridington, J. (1978) The Transition Process: A Feminist Environment as a Reconstitutive Milieu.

Victimology: An International Journal, Vol. 2, pp. 263-75.

Steinmetz, S.K. (1978) Battered Husband Syndrome. *Victimology: An International Journal*, Vol. 2, pp. 499-507.

Straus, M., Gelles, R., and Steinmetz, S. (1980) *Behind Closed Doors: Violence in the American Family*. New York: Doubleday.

東京都立大学において担当した刑事学講義の概要について

高 木 勇 人
(警察政策研究センター教授)

目 次	1 はじめに——本稿の趣旨など
	2 講義実施に際しての筆者の基本方針・目標
	3 授業の実施状況概要
	4 講義内容の概要
	5 最 後 に

1 はじめに——本稿の趣旨など

警察政策研究センター設立以来、東京都立大学大学院において、人見前所長及び中川前主任教授が特別講義を担当するなどにより、大学等外部研究機関との交流を図ってきたところであるが、その一環として、平成10年度においては、筆者が、東京都立大学法学部において、「刑事学」の授業を担当する機会を得た。

警察実務家が、刑事学（ないし刑事政策）の全体について、通年で講座を担当したというケースは多くないと思われるので、本稿において、その概要を紹介しておきたい。

なお、筆者が担当した講座名は「刑事学」であるが、社会の安全に関わる警察の働きの実情について受講者に理解してもらうことを主眼の一つとしたものであるので、将来、大学等において、警察関係の教科や講座が設けられるなどした場合の参考になれば幸いという思いもあり、かような拙稿をお示しする次第である。

2 講義実施に際しての筆者の基本的方針・目標

1 「刑事政策」の意義に照らして

「刑事政策」の意義には様々な見解があるが、最近の代表的な教科書から引いてみると、「犯罪を予防し、制圧し、かつ、犯罪者を処遇することおよび被害者の救済と保護を図ることを直接の目的として、国または地方公共団体が犯罪者に対して講じるすべての方策⁽¹⁾」、「犯罪を防止し、また、犯罪の被害者ないし社会一般の犯罪に対する怒りを宥和することによって社会秩序の維持を図る国家的機関（国および地方公共団体）の一切の施策⁽²⁾」といった考えが示されている。

そうであれば、「刑事政策」の中で、警察が大きな比重を占めるべきであろうが、講学上、従来は警察についてほとんど触れられないといったことがむしろ多かったようである。近年ようやくその点は改まってきているものの、なお十分な位置づけがなされているとは言い難い。それに比して、刑務所における処遇や保護観察などは、中心的な論点とされてきた。無論、累犯の防止は犯罪対策の中核の一つであることは疑いはない（したがって、筆者は、警察としては、これらに対して、今以上に関心を持ってよいと思うし、警察学論集誌上で連載をさせていただいたのも、そういった趣旨に基づくものである）。しかしながら、それは、プロの世界の事柄であり、

研究は重要であろうが、学生に対する教育としてその細部にまでわたって取り上げなければならないものでもなかろう。

筆者は、警察実務家として講義を担当する以上、警察の行っている犯罪対策の実情について、なるべく具体的に説明して理解を求めることとした。その際、情勢や対策の状況について、統計などの根拠を示し、事例を紹介しながら説明し、また、対策の根拠となる現行実定制度の概要について、条文などを踏まえて説明し、その上で、問題点や将来的な課題について述べるようにした。

もっとも、大学において、新設ではなく従前から講じられてきた既存の正規科目として実施するものであり、しかも当時、刑事政策は司法試験科目でもあったことから、これまで一般に基本的な論点として扱われてきた事項についても、カバーすることとした。ただし、その際、警察以外の機関の活動について講じる場合にも、当該活動が占める手続の流れの中での位置づけや、処遇を受ける犯罪（者）全体の中での取扱い割合について、常に明らかにすることにより、全体としての犯罪対策を意識づけするよう心がけた。

2 犯罪原因論の扱い

刑事政策を対象とする学問が「刑事学」である。

もっとも、「刑事学」というとき、より広義に、「犯罪学」、すなわち犯罪現象を分析して犯罪原因を解明する学問、をも含めた総称とする場合もある。いずれにしても、犯罪原因の学問的解明は、刑事政策の基礎となるべきものであるので、従来刑事政策を講じる際には、犯罪原因論にある程度のウエートが置かれてきた。しかしながら、これまでに行われてきた犯罪原因に関する学説は、ある特定の種類の犯罪についての原因を示しうるものではあっても、すべての犯罪の原因を説明し、しかもそれが対策を導くような理論としては、成功していないようである。少なくとも、犯罪原因論が、現在の犯罪対策を全般的に主導しているものではないということではできよう⁽³⁾。

よって、現在の刑事政策を講じるに当たって、犯罪原因論を論じる必要性は高いとはいえない。逆に、これを、講義の冒頭段階で取り扱ったとしても、その以降の犯罪対策との連関は弱いため、単にそのような理論があるという知識に止まることとなる。そこで、筆者の能力や時間的制約の問題もあり、犯罪原因論については、講義では説明せず、基本書等によって補ってもらうよう指示するに止めた。

そして、犯罪原因の究明を起点とするのではなく、先述のとおり、現下の犯罪情勢と、現に採られている犯罪対策の実際を、刑事政策に関する議論の出発点とすることとした。

(1) 森下忠「刑事政策大綱（新版第2版）」（成文堂）3頁。

(2) 大谷實「刑事政策講義（第4版）」（弘文堂）1頁。なお、ここでいう「犯罪の防止」は、犯罪の発生を未然に防止する事前的な活動である「予防」と、犯罪者に対して刑罰を科すことにより犯罪の防止を図る事後的な活動である「抑止（＝鎮圧）」がある、とされている。

(3) もっとも、近年、犯罪原因論は再び活性化しているようである。この点、瀬川晃「犯罪学」（成文堂）参照。

3 授業の実施状況概要

平成10年度の刑事学の授業の実施状況は、次のとおりであった。

1 期 間

平成10年4月から平成11年3月までの1年間

2 授業回数等

週1回、1時間30分の講義を行い、学年最後に試験を実施し、履修したと認められる者について4単位を授与する。

実施回数は、講義20回、試験1回であった。

3 受講者数等

受講者は、約100名であった。

学生の年次は、2年次から、昼間部の4年次、夜間部の5年次にわたった。多くが法学部法律学科であるが、同学部政治学科がそれに次いで多く、その他経済学部、人文学部の学生も含まれていた。なお、正規の受講ではないが、大学院生数名の聴講もなされた。

4 授業の方式

教科書は指定せずに、レジュメを作成配布して行う講義を中心とし、必要に応じて、広報用ビデオ等も説明の補助手段として見せた。

また、警察庁内関係各課作成の広報用資料なども活用した。

4 講義内容の概要

以下、筆者による講義のテーマ及び要点を紹介する。なお、このうち、ほぼ前半部分は、いわゆる刑事政策総論であり、その内容については、警察学論集誌上（第51巻5号から12号、第52巻1号、3号及び4号）において、紹介させて頂いている。

(1) 事件の流れの概観

- ・ 刑事事件処理の流れとダイヴァージョン

(2) 犯罪情勢、犯罪統計

- ・ 我が国における犯罪現象の推移と現況
- ・ 犯罪統計使用上の留意点
- ・ 犯罪現象の国際比較
- ・ 治安が良好な原因からの検討

(3) 警察捜査

- ・ 警察の犯罪捜査権
- ・ 警察の組織
- ・ 犯罪捜査の流れ

(4) 検 察

- ・ 検察の機構
- ・ 被疑者の勾留
- ・ 被疑事件の処理

(5) 裁 判

- ・ 裁 判 所
- ・ 終局裁判の一般的状況
- ・ 量 刑

- ・執行猶予
- ・審理期間などについての実情
- (6) 刑事制裁
 - ・刑罰総論
 - ・死刑
 - ・自由刑
 - ・財産刑
 - ・資格制限
 - ・保安処分
- (7) 施設内処遇
 - ・施設内処遇の意義と機構
 - ・収容状況
 - ・受刑者の法的地位
 - ・受刑者処遇の基本的制度
 - ・受刑者処遇の内容
 - ・受刑者の生活条件
 - ・行刑施設の規律秩序
- (8) 社会内処遇
 - ・社会内処遇の意義
 - ・社会内処遇の機構
 - ・仮釈放
 - ・保護観察
 - ・更生緊急保護制度と更生保護法人
 - ・恩赦
- (9) 犯罪予防及び地域警察活動
 - ・警察の責務としての「犯罪の予防」
 - ・地域警察活動の実態
 - ・地域安全活動の意義と実例
 - ・警備業の実情
 - ・古物営業法及び質屋営業法の概要
 - ・風俗環境の浄化対策（風適法の概要）
- (10) 被害者
 - ・刑事学における「被害者」の位置づけ
 - ・被害者の現状（特に、二次的被害について）
 - ・犯罪被害者給付制度の概要
 - ・警察の被害者対策の実情（被害者対策要綱を中心として）
 - ・関係機関、民間団体による被害者のための活動
- (11) 少年非行

112 東京都立大学において担当した刑事学講義の概要について

- ・少年非行の情勢
- ・警察の対策（少年非行総合対策推進要綱など）
- ・非行少年等の処遇の基本理念
- ・警察による補導の実際
- ・非行少年等に対する、警察から保護処分までの処遇全体の流れ（特に、少年法の概要について）
- ・少年法改正問題（これまでの改正問題の経緯と法制審への諮問の概要及びその検討状況）

(12) 銃器犯罪

- ・銃器情勢
- ・銃器規制の概要（銃刀法による規制の概要）
- ・近年における銃刀法改正事項
- ・銃器対策の現状

(13) 薬物犯罪

- ・薬物乱用とは何か（依存性・耐性・フラッシュバック現象について）
- ・薬物の規制の概要（覚せい剤取締法を中心に）
- ・薬物規制の基本的な趣旨と薬物解禁論
- ・薬物情勢
- ・薬物対策の現状
- ・麻薬特例法の制定経緯（国際的動向を含む。）・趣旨
- ・麻薬特例法の概要

(14) 暴力団犯罪

- ・「暴力団」の意義と暴力団情勢
- ・暴力団総合対策
- ・暴力団対策法の概要
- ・暴力団排除活動

(15) 外国人犯罪

- ・来日外国人犯罪の状況
- ・外国人犯罪組織の概況
- ・不法滞在者問題
- ・外国人犯罪対策の現状

(16) テロ犯罪など警備犯罪

- ・過激派などの情勢と対策の現状

(17) 組織犯罪対策全般のまとめ

- ・組織犯罪に対する国際的な取組の動向（特に、F A T F 及びサミットにおける動向について）
- ・組織犯罪対策三法案の概要（特に、犯罪収益の規制と通信傍受について）

(18) ハイテク犯罪

- ・ハイテク犯罪の意義、特徴
- ・ハイテク犯罪の情勢
- ・ハイテク犯罪対策の現状

- ・不正アクセス対策法制の必要性と法制の案の概要
- (19) 交通犯罪
- ・交通情勢
 - ・対策の基本的考え方
 - ・対策の概要（道路交通法の基本構造の概説を含む）
 - ・交通反則通告制度の概要と趣旨

5 最後 に

以上が講義の概要であるが、やや総花的で内容的に物足りないと感じられる部分が多いに違いない。

しかし、全体を通して見れば、1回1時間30分・全20回の講義という制約があり、かつまた、大学では他に犯罪対策や警察行政に関わる講義がないという現状の下では、学生の警察の活動に対する理解を得るといふ狙いは、ある程度確保できたと評価して頂けるのではなかろうか。

現在は、多くの大学の法学部において、刑法すら必修ではない場合もあり、刑事訴訟法を履修する者は多くはない。行政法も必修でないことが多く、しかも行政法の中で警察を扱う部分は行政法の課程の最後の方に位置づけられており、そこまで勉強する学生はごく少数である。

まして、刑事学ないし刑事政策まで学ぼうという学生は、数多くはなく、しかも、司法試験の試験科目からはずされたということも勘案すれば、さらに履修者の数は減少すると予想される。

翻って見ると、そもそも、法学部の卒業生の多くは、法曹になるのではなく、むしろ、直接に法律を扱う職業に従事する者は、少数であるのが現状である。法学部卒業生である以上、法律の基本的な解釈手法を身につけていることは必要であろうから、そのトレーニングの素材といった観点から基本法規の解釈論に触れることは有益であろう。しかし、それ以上に精緻な法律解釈論を、あらゆる基本法規について学ぶ必要性は乏しいと思われる。それよりは、むしろ、法学部卒業生という以前に、社会人として、刑事法制度の概要、我が国の現下の治安情勢、採られている犯罪対策の現状、犯罪対策についての国際的な動向、といったことについての正しい基礎知識を身につけてもらいたいものである。

こういった観点からは、現在のように、刑法、刑事訴訟法、行政法、刑事学といった多くの科目があり、これらを学ぶ者もあるが全く学ばなくても卒業できるという仕組みは適切ではない。むしろ、刑事法制度、治安関係機関の組織や役割、犯罪対策の概要と刑事法解釈の基本的手法を教える科目が設けられ、それが法学部入学後の比較的早い時期に必修されるように位置づけられるべきである。さらに詳しい解釈論は、右のような科目の履修の後に位置づけられる選択制の科目の中で扱うこととするのがよかろう⁽⁴⁾。筆者は、授業を担当するに当たっては、ある程度このような基本科目をイメージしていたものである。

無論、こうしたことは、大学において検討されるべきことではある。しかし、警察の立場から見ても、その実現は望ましいものとする。警察に対して、社会の多くの人から、正しい基礎知識に基づいた上での正当な評価を下してもらえる素地となるからである。また、警察の部内的に見ても、實際上多くの大卒者が警察官として採用されている（そしてその相当部分が法学部卒である）のであるから、警察官の教育の効率化・高度化にもつながるであろう。

今後、多くの検討や様々な試みがなされることを期待したい。

114 東京都立大学において担当した刑事学講義の概要について

- (4) 近年いくつかの大学において、1年次の科目として「刑事法入門」が開講されるようになってきている。同志社大学法学部におけるその講義内容については、大谷實「刑事法入門」(有斐閣)参照。

米国におけるドメスティック・バイオレンス への対応

青 山 彩 子
(警察政策研究センター教授)

目	1 はじめに——問題の認識
	2 ドメスティック・バイオレンスに関する法制史概観
	3 ドメスティック・バイオレンスとは何か
次	4 「1994年女性に対する暴力法（V A W A）」による進展
	5 ドメスティック・バイオレンス発生時の把握方法
	6 刑事司法上の問題—ドメスティック・バイオレンス各論
	7 おわりに

1 はじめに——問題の認識

ドメスティック・バイオレンス (Domestic Violence) という言葉は、平成10年(1998年)秋頃には、新聞や雑誌でよく目にすると感じるまでになったものの、実際はどの程度一般に浸透しているのだろうか。⁽¹⁾ 司法関係者にとっても、言葉そのものは勿論、これが表す概念についても未だ馴染みが薄いというのが偽らざる印象ではないだろうか。

ドメスティック・バイオレンスという用語が意味する範囲は、欧米では既にある程度定まってきたおり、第3章で詳しく述べるが、夫や恋人からの女性に対する暴力をさすのが最も一般的である。広義で児童虐待や高齢者虐待を含むことがないわけではないが、普通は「虐待される妻 (battered wife)」の問題に限定して使われている。日本では、不正確を承知で、「家庭内暴力」「夫婦間暴力」などの訳語を当てて紹介されることが多いが、予断を入れないためにも本稿ではそのままの言葉を、紙幅の都合上「DV」と略して用いることとする。

我が国政府が公の文書で初めてこの問題への取組姿勢を示したのは、内閣に置かれた男女共同参画推進本部が平成8年12月に策定した「男女共同参画2000年プラン」の中に、「家庭内暴力等潜在化しやすい暴力に対する実態把握と対策の推進」⁽²⁾の項が設けられたことによる。ここでいう家庭内暴力はほぼDVと同義で使われていると考えられる。

これまでに日本でこの問題がほとんど表立って扱われなかったことは、訳語がないだけでなく、統計上その発生の全体像が把握できないことから明らかである。しかし、既に民間や地方自治体のいくつかの調査及び報告書等⁽³⁾で様々な角度から指摘されているように、日本でも家庭内、夫婦間で他の国々と同じ程度に深刻な暴力や虐待が起きていること、たとえ発生率は割り出せないとしても、そのような被害の実例が数多く存在することは間違いがなからう。そして、社会全体の問題意識が未だ希薄なために、これらの被害者の多くが、公私いずれの局面においても適切な対応を受け得ず疎外されているとの批判があることも否めない。

アメリカ合衆国においても、20年ほど前は現在の日本と似たような状況にあったということであるが、現在は、後述するようにDVの根絶が政府の最重要施策の一つとされ、各方面において取組と連携、意識の向上が進んでいる。米国におけるDVに関する法的対応は、本来民事法や社会法の分野にも及ぶ包括的なものであるが、

本稿では、刑事法的な観点での各種政策、司法機関の役割等を中心に紹介することとする。文中、意見にわたる部分についてはすべて私見であるのでご了承いただきたい。

- (1) 平成10年9月～12月のものでは、東京新聞平成10年9月19日朝刊社説「なぜ罰せられない夫の暴力」、AERA平成10年10月12日号「男が女をなぐるとき・他人事ではない妻や恋人への暴力」、朝日新聞11月11日から15日朝刊特集「夫婦間暴力・出口を求めて 1～4」など。なお、明けて平成11年2月18日に在カナダ・バンクーバー日本総領事が妻を殴って負傷させた容疑で逮捕された事件については、総領事がこれを日本の文化の問題に帰する発言をしたとの地元紙の報道もあり、日本のメディアも大々的に取り上げ、国会でも問題とされた。
- (2) 「情報・知識 imidas (イミダス)」(集英社)では、1999年版において初めて、「ドメスティック・バイオレンス (DV)」が項目の一つとして解説の対象となった。「現代用語の基礎知識」(自由国民社)では、1994年版から「社会・生活」の欄に同項目の解説が設けられていたが、1999年版では、別途「風俗・流行」の欄でも取り上げられている。
- (3) 男女共同参画2000年プラン「第2部・施策の基本的方向と具体的施策」中「7 女性に対するあらゆる暴力の根絶(1)ウ」に、「夫による妻への暴力等の家庭内暴力については、相談体制を整備し、指導、助言を行うとともに、必要に応じて適切な施設への通告、収容等を行う。また、家庭内の事案であることのみをもって犯罪とならないものではなく、暴行罪、傷害罪、強姦罪等の刑事事件に該当する場合は、夫婦・親子等という関係に配慮しつつ、関係諸規定の厳正かつ適切な運用を図る。」とある。
- (4) 平成7年3月に発表された、日本弁護士連合会・両性の平等に関する委員会「シンポジウム基調報告書 女性に対する暴力」の中では、「夫の暴力」が「強姦」「売買春」の問題と並んで重点的に取り上げられている。その後、日弁連では平成9年に、同委員会と子どもの権利委員会が協同して「家族と暴力研究会」を発足し、広く家族と暴力の問題について検討を始めたということである(日本弁護士連合会子どもの権利委員会・両性の平等に関する委員会編『家族・暴力・虐待の構図』読売新聞社、平成10年)。
また、平成10年10月の総理府による「女性に対する暴力の根絶を考えるフォーラム」は、政府主催の公開の会議では初めて、女性に対する暴力を主題にしたものであったが、この場でもDVの問題が中心議題の一つとして取り上げられた。
なお、警察部内における研究としては、平成元年に小林寿一・科学警察研究所補導研究室研究員(当時)が発表した「夫婦間暴力に対する警察の対応(1)～(5)——アメリカ合衆国における動向について」『警察研究』第60巻第8号～第12号がある。
平成7年12月に「警察の『被害者対策』に関する研究会」(座長・宮澤浩一)から財団法人犯罪被害者救援基金に提出された同研究会報告書においても、家庭内暴力被害等についての潜在化の現状(第1・1(2)イ)と、被害者保護の観点に立って警察が対応すべきこと(第2・2(2))が提言されている。
- (5) 東京都生活文化局女性計画課が平成9年度に行った「女性に対する暴力」調査において、都民男女計4,500名に対し、日常生活における女性の人権に関する意識・実態についてアンケートを集計したところ、夫やパートナーのいる女性1,183名のうち、夫やパートナーから「『誰のおかげでお前は食べられるんだ』と言う」等の精神的暴力、「蹴ったり、げんこつで殴る」等の身体的暴力、「避妊に協力しない」等の性的暴力を受けたことが「1、2度あった」と答えた女性が約10～15%、「何度もあった」と答えた女性が約3～5%みられた。また、同調査の一環として公募により聴き取りに応じた、現在もしくは今までに夫やパートナーから暴力を受けた経験のある女性52名に対する面接調査結果によれば、顔が腫れる、頭部にけが、全身打撲、骨折、鼻がゆがむ、歯が折れる、眼から出血など何らかの「身体的外傷」を負ったと訴えた者が8割近くみられた(東京都生活文化局『女性に対する暴力』調査報告書、平成10年3月)。
また、ドメスティック・バイオレンスに関する我が国最初のアンケート調査は、「夫(恋人)からの暴力」調査研究会が平成4年に行った全国調査(無作為抽出ではなく回答者は自発的積極的な協力者に限定)ということであるが、約800名の女性回答者のうち、夫や恋人から何らかの身体的暴力又は性的暴力を受けていた者がそれぞれ約470名、心理的暴力を受けていた者が約520名との結果が出ている(「夫(恋人)からの暴力」調査研究会『ドメスティック・バイオレンス』有斐閣、平成10年)。

2 ドメスティック・バイオレンスに関する法制史概観

遡ればローマ法の時代にまで行き着くともされているが、15世紀後半のキリスト教世界の婚姻法では、妻を懲戒する特権を夫に認めていたとされている。この特権の限界は「親指の法則」⁽⁶⁾として知られ、すなわち、自分の親指より太い杖を使うのでなければ、夫は妻をいくら打ち据えても構わない、というものであった。

この大陸法の伝統は、イギリス法にも組み込まれ、そのままアメリカのコモン・ローにも受け継がれた。1824年には、ミシシッピ州最高裁において、「私事」であるDVは法による公の介入になじまず、家族のけんかや

争いを国家の法廷に晒して関係者の体面が傷つけられることを避けるためにも、夫による穏健な懲罰権の行使を認めようという、伝統的な見解を踏襲した判決⁽⁷⁾が出された。しかし、家庭内へ公が介入しない原則は維持しつつも、度を過ぎた夫の懲罰権を明確に否定した1864年の判決以降、妻に対する夫の暴力を制限する方向の州最高裁判決が少しずつ増えていき⁽⁸⁾、1882年には、メリーランド州が他州に先駆けて、妻への暴力を鞭打ち40回又は懲役1年の犯罪とする州法を通過させた。なお、1824年のミシシッピ州最高裁判決についても、1894年に同裁判所によって、「胸の悪くなるような先例」として覆⁽⁹⁾されている。

さて、DVへの法的対応は150年ほどを要しながら徐々に進展していたが、これに弾みを付けたのは、1960年代及び70年代の世界的な女性解放運動（いわゆるウーマン・リブ）の高まりの中から支流として生まれた、暴力被害女性支援運動（the battered women's movement）であった。しかし、この運動が妻の虐待問題の解決策として最初に目指したものは、法的助言・相談の付与などではなく、より実際のニーズに即した、暴力被害女性とその子供たち専門のシェルター（駆け込み寺、避難所）の建設⁽¹⁰⁾であった。

世界で最古の現存する暴力被害女性のためのシェルターは、1971年に英国ロンドンで開設されたChiswick Women's Aidであった。これは、もともと既婚女性の抱える悩みを分かち合う相談所とする目的で、Erin Pizeyという女性により開かれたものだが、夫から度重なる暴力行為を受けた妻たちが大挙して駆け込み、結局「Battered Wives' Center」として世に知られるようになったのであった。

アメリカでは、1965年にカリフォルニア州で、1967年にメイン州で、それぞれシェルターが開館したが、いずれも資金繰りがうまく行かず、数年後に閉館に追い込まれた。しかし、70年代に全米各地で産声を上げたシェルターの多くは今も存続し、1995年時点では米国中に1,200か所以上のシェルターが、約1,800のDV関係機関の援助を受けながら活動しているということ⁽¹¹⁾であった。

シェルターの建設という緊急の要請が一段落して初めて、暴力被害女性支援運動の主導者らは、法制度、なかなか刑事司法制度に注意を向けるようになった。というのも、サポート・センターや電話のホットラインなどで暴力被害女性の相談に乗る法律家たちが、決して表で語られることのない、親密な人間関係の中で起こる暴力の実態と被害者の窮状を初めて目の当たりにし、法的解決法を模索したから⁽¹²⁾であった。法律家らは、州法制定のロビー活動の際に議員に対し、加害者たる夫たちが、なかなか暴力を振るうことをやめず、パートナーの生活に行使していた支配権を放棄しようともせず、したがって彼女が安全で自立した新生活を始めることも認めようとしない、協力して育児に当たるという親の努めを果たさず虐待や遺棄も見られる、などの特質を持つことを熱心に訴⁽¹³⁾えた。その結果、ほとんどの州で、ただ加害者を罰するのみではなく、親密な関係で起きる暴力の再発を予防し、被害者の回復を助けるための、民事法・刑事法の包括的な改正が行われた。

その主な内容は州により差異はあるが、

- ・ 裁判所に対し、加害者の暴力を制約するための広範かつ多様な内容の民事保護命令（civil protection orders）（違反時には逮捕するとの条件付で加害者に対し被害者からの隔離や居宅からの立退きを命じるなどの禁止命令（restraining orders）も含む。）の発出を認めたこと
- ・ 軽犯罪に当たるDVについて、警察官に、通報を受けて臨場したときに加害行為が現に行われていなくても、相当の理由に基づき無令状で逮捕する権限を与えたこと
- ・ 離婚・別居の際に子供の監護権を決定するに当たって、DVをも考慮に入れるよう裁判所に義務づけたこと
- ・ 暴力被害女性が反撃の結果として刑事被告人となった場合などに、DV専門家を証人として積極的に出廷させるようにしたこと

・ 各種の被害者保護法制の中にDVの被害者をも取り込んだことなどである。

このように、公の政策としては、現在あらゆる局面でDVを厳しく処断していることは間違いないが、それでもこの政策の実施には困難が伴っているといわれている。すなわち、コミュニティや市民一人一人の認識（特に米国の場合は、市民が陪審員として司法過程に参加し得るので一層ないがしろにできない）、メディアによる扱われ方、議員にとっての政策としての優先度など、州法を取り巻く社会的・文化的状況により、その運用が非効果的な不完全なものになっているとの指摘がある⁽¹⁴⁾。

- (6) Cheryl Ward Smith, "The Rule of Thumb: A Historic Perspective?," 1 (7) *Focus, Los Angeles County Domestic Violence Council* (1988年)。
- (7) *Bradley v. State*, 2 Miss. 156 (1824年)。
- (8) Beirne Stedman, "Right of Husband to Chastise Wife," 3 (4) *Virginia Law Register* 241 (1917年)。
- (9) *Harris v. State*, 71 Miss. 462 (1894年)。
- (10) Del Martin, *Battered Wives*, Volcano Press (1976, 1981年)。
- (11) カリフォルニア大学バークレイ校ロー・スクール講師ナンシー・レモンが、DVに関するNational Resource Centerのアン・メナードに電話聴取したもの。
- (12) S. Schechter, *Women and Male Violence*, Boston: South End Press (1982年)。
- (13) U.S. Commission on Civil Rights, *Under the Rule of Thumb: Battered Women and the Administration of Justice*, Washington D.C.: U.S. Commission on Civil Rights (1982年)。
- (14) Barbara J. Hart, "The Legal Road to Freedom," *Battering and Family Therapy: A Feminist Perspective*, Sage Publications (1993年)。

3 ドメスティック・バイオレンスとは何か

DVについて論じる以上それが何かということを明確にしておく必要があるが、公的に統一された定義が既にあるわけではない⁽¹⁵⁾。実際に、米国で学者や専門家が議論のベースにしているDVの範囲は、日本で誰もが思い浮かべるであろう「酒乱の夫が家の中で暴れて家具を壊し妻子を殴る蹴る」イメージのみに限られず、離婚又は別居中の夫婦間、別れた恋人間のストーキング的嫌がらせや、さらには、(米国ならではかもしれないが)ゲイやレズビアンのカップル間で起きるDV、出自の異なる夫婦間で起きる人種差別的絡むDVも社会的問題として無視できない比重を占めている。一方で、米国社会内のアジア系やアフリカ系のコミュニティ内部で起きるDVに関して、家父長制、男尊女卑の伝統などその文化固有の基準を適用すべきとの議論とそれに対する反論が火花を散らすなど複雑な様相が見られる⁽¹⁶⁾。

あらゆるパターンを包含する運用上の概念として米国の運動家たちが提唱し、活用されているのが、「性的又は血縁的つながりがあるほどの親密 (intimate) な人間関係で起こる権力と支配 (power and control) の構造」である。この広義の捉え方によれば、暴力 (violence) といっても、必ずしも身体的 (physical) や性的 (sexual) な有形力の行使に限られるものではなく、具体的には、威嚇、強制・脅迫、精神的虐待、経済的虐待、隔離による被害者の孤立、男性の優位の誇示、虐待の事実の軽視・被害者への責任転嫁、子供の存在を悪用した心理操作など多様な要素の複合により、加害者が被害者を支配する関係が生まれ継続することこそがDVの本質とされている⁽¹⁷⁾。

本来対等であるべき両者間において、一方の圧倒的権力により他方の自由意思が阻害され肉体的、心理的に恒

常的なダメージが与えられていれば、単独では問題のなさそうな個々の行為もDVの構成要素となる。つまり、DVは単発の「現象」「事件」ではなく、継続する「状態」、親しい者に対して向けられた心理的・身体的虐待から成る「行動の様式」だということである。そして、親密な関係の2人の間で一旦支配と服従の力関係が出来てしまうと、問題を彼らのみに任せていても、もはや悪循環で事態が深刻化するばかりなので公による介入が必要不可欠となると理解されている。

ここであまり心理学的な考察に紙幅を割くつもりはないが、DVを客観的に分析する上で、暴力被害女性症候群 (Battered Women Syndrome ; BWS) という独特の精神状態の存在が有力に提唱されている。

つまり、殴られ続けることが分かっているながらその相手と引き続き暮らしていく心理は、通常の間では理解に苦しむが、暴力被害女性の場合には「経験上の無力感 (learned helplessness)」という状態に陥っており感情が正常に機能しなくなっていることが多い、という分析である。ごく簡単にまとめると、「自分に害悪を与える環境に対し、どんなに努力をしても全く改善の効果が期待できないことを一旦経験上知ってしまうと、次に同種の有害な刺激を受けたときには、それに甘んじて受け身になり、避けようと努力しなくなる。そして状況が変わっても、もはや自力で害を取り除こうとはしなくなり、その克服には長い時間がかかる。」という認識に基づく理論⁽¹⁸⁾である。実際に各州の裁判所等で、精神医学等の専門家にBWSについて証言させたか否かにより、陪審の判断が180度異なったなどの結果が出ている。

この理論に基づくと、暴力被害女性の自尊心を回復するためのカウンセリングなどが主要な支援策として要求されることになるが、これに対しては、アンチテーゼとして「サバイバー (被害を乗り越えた人) の仮説 (survivor hypothesis)」が提唱されている。

この仮説では、暴力被害女性を、「深刻な虐待を受ける度に、その被害を少しでも減らそうとして様々な救済方法を模索する存在⁽²⁰⁾」と捉えている。サバイバーたる被害女性は、ノウハウや資金の不足もあって、加害者から逃げずにむしろ加害者を変えようと試み、各種の支援サービスを探すわけだが、現状での官民の支援サービスは彼女にとっては部分的で不十分であるし、一方、支援サービスの側も、多くのコミュニティ・サービスがそうであるように包括的かつ決定的な介入ができず無力感にさいなまれている、という問題が指摘されている。

したがって、支援策としては、カウンセリングよりも加害者から逃げおこせるための情報や手段を与えることが優先される。すなわち、必要な金銭的・物的援助をしながら長期的かつ包括的な介入を保証するために、コミュニティの各種サービスを調整及び統合すべきことが急務とされる。

このように被害者の心理や行動をどうとらえるかによって政策のプライオリティも変わってくることになり、影響は大きい。

DVの加害者となる男性についても、幼児期に虐待された経験の有無や、薬物依存との関係、精神病理学的要因など様々な角度からの考察が行われている⁽²¹⁾。ちなみに、前述の定義に照らせば、DVの加害者及び被害者は男女を問わないはずであるが、実際には男性が加害者で女性が被害者となるパターンが圧倒的多数を占めている。DVの発生を個人や家庭の病理としてでなく、男性が女性を抑圧する社会の構造自体に原因があると強調する立場の論者によれば、DVは特に「女性に対する」暴力として位置づけられることになる。

(15) 第5章で後述する連邦のDVデータ収集作業と関連して、司法省のOffice of Justice ProgramsとBureau of Justice Statisticsは、各州や関係機関のDV発生に関する統計データ収集の便宜のために、モデル的な定義づくりを検討している最中であるという。

(16) Leti Volpp, "(Mis) Identifying Culture: Asian Woman and the 'Cultural Defense,'" 17 *Harvard Women's Law Journal* 57 (1994年)。

- (17) ここでのDVの定義については、Domestic Abuse Intervention Project (ミネソタ州 Duluth) の「権力と支配の輪の図 (Power and Control Wheel)」による。
- (18) Anne L. Ganley, “Understanding Domestic Violence,” *Improving the Health Care Response to Domestic Violence: A Resource Manual for Health Care Providers* (1995 年)。
- (19) Lenore E. Walker, “The Psychosocial Theory of Learned Helplessness”, *The Battered Woman* (1979 年) など。
- (20) Edward Gondolf and Ellen Fisher, “The Survivor Theory”, *Battered Women as Survivors: An Alternative to Treating Learned Helplessness* (1988 年) など。
- (21) Barbara Corry, “The ABC’s of Men Who Batter” (1994 年) や Joan Zorza, “Batterer Psychopathology: Questions and Implications”, *National Battered Women’s Law Project of the National Center on Women and Family Law* (1993 年) など。

4 「1994 年女性に対する暴力法 (VAWA)」による進展

DV に対する米国政府の取組は、クリントン政権が、「DV を終わらせ、家庭内、地域、職場のいずれにおいてであれ、生活のすべての局面において女性を保護する」ことを公約に掲げ、「女性に対する暴力法 (the Violence Against Women Act)」(以下「VAWA」と略す。)の制定と実施に尽力したことにより大いに進展したといえる。VAWA は、包括的な犯罪防止立法である 1994 年の「暴力犯罪規制及び法執行法 (the Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994) の第 4 編として制定され、DV や性的暴行を厳しく取り締まることに加え、その被害者の保護手段をも講じることとした「画期的な立法」とされている。

VAWA は、第 A 部「女性に安全な街路 (Safe Streets for Women)」、第 B 部「女性に安全な家庭 (Safe Homes for Women)」、第 C 部「女性の市民的権利 (Civil Rights for Women)」、第 D 部「女性に平等な司法 (Equal Justice for Women in the Courts Act)」、第 E 部「本法の改善に資する諸規定 (Violence Against Women Act Improvements)」、第 F 部「ストーカー及び DV の全国的削減 (National Stalker and Domestic Violence Reduction)」、第 G 部「暴力被害からの移民女性及び児童の保護 (Protections for Battered Immigrant Women and Children)」の 7 部 (subtitles) から構成されている。

クリントン政権は、司法省内に「女性に対する暴力担当局 (The Violence Against Women Office)」を設置し、1995 年 3 月にボニー・キャンベル (Bonnie J. Campbell) 前アイオワ州検事総長をその局長に任命し、VAWA を中心とする各種の強力な連邦法の執行、州政府や地域政府との連携による包括的な DV 対策に当たらせることとした。また、VAWA に基づく各種助成金プログラムの運営については同じく司法省内「女性に対する暴力・助成金局 (The Violence Against Women Grant Office)」が担当している。

以下 VAWA による主な施策の概略を紹介する。なお、本章の記述については、VAWA 条文のほか、主として上記女性に対する暴力担当局が 1996 年 7 月に公表した VAWA の概要版及び同年 8 月の VAWA に関する情報資料を典拠としている⁽²⁵⁾。

1 州をまたがる DV (Interstate Domestic Violence) を連邦犯罪として創設

まず、VAWA は、配偶者や親密なパートナーを傷つけ、嫌がらせ、又は脅かす意図や、保護命令に違反する意図をもって州の境界線を越えた DV 加害者に対し、新たに連邦犯罪を創設した (40221 節)。この連邦法による救済は、州をまたがることによって州法による起訴が困難になったり、適用し得る州法上の刑罰が不十分である場合の手段として重要であるだけでなく、損害賠償の規定を強化したり、被告人を公判前釈放する場合には、生じ得る危険について被害者が事前に裁判所に意見を述べる機会を与えるなど、被害者を益するものでもある。

実際にDV被害者の多くは、安全な居場所を求めて、離れた地域の友人や親戚の元に身を寄せようとするので、この規定により、被害者を追って州境を越える加害者を把握し、被害者が合衆国のどこに居ても保護を与え得るようになったことの意味は大きい。

これらの新しい規定違反による初めての有罪判決は1995年5月に下された。妻を殴り恒久植物状態に陥れ、車で5日間かかって州境を越えてから病院に運び込んだところで逮捕された男に対し終身刑が言い渡された。この事案では、被疑者逮捕地のケンタッキー州においては、同州内での犯行についての証拠が不十分で、結局送致が見送られており、また、被疑者が妻への加害に着手したウェスト・ヴァージニア州では、2年の懲役が精一杯とみられていたため、州際DVについて連邦が訴追権を持つことの意義が評価された。2番目の有罪判決は同年12月で、オレゴン州でパートナーを殴った上、無理やりカリフォルニア州まで運転させた男に対し、懲役87か月と1,018ドルの損害賠償の支払い命令が下された。これらを皮切りとして、連邦検察官によって同種の事案が次々と公訴提起され、1996年7月の時点で14件に達した。

2 銃器所持の欠格条項

1994年暴力犯罪規制及び法執行法は、親密な関係のパートナー及びその子どもに嫌がらせ、付きまとい又は脅迫を行わないよう裁判所の禁止命令を受けた者による、銃器や弾薬の購入及び所持を違法とした。この「親密な関係のパートナー」には、配偶者や元配偶者は含まれるが、同居したことのない恋人は含まれない。また、他の連邦の銃器所持の欠格条項と同様、連邦及び州の取締官や軍隊の構成員が勤務中に所持する場合は除かれる。1996年7月の時点では、銃器所持の欠格条項に違反したとして、4件が連邦裁判所に起訴されていたという。

3 他州の保護命令に対する十分な信頼と信用

VAWAでは、「十分な信頼と信用 (full faith and credit)」条項を設け、ある州の裁判所が発した民事保護命令は、他の司法管轄においても、自州の裁判所が発した命令と同様に遵守し執行しなければならないことを定めた⁽²⁶⁾ (40221節)。

VAWAの施行前は、被害者が仕事や旅行で他の州に出かけたり、他州に引っ越ししたりしたときには、元の州で発付を受けた保護命令に基づいて、行き先の州の庇護を求めることはほとんど不可能であった。今やVAWAの「十分な信頼と信用」条項の下で、たとえ移動先の州法により保護を受ける適格がなくても、最初の州で発された元の命令による保護が継続する。

司法省は、この「十分な信頼と信用」の実施を最優先事項とするため、部内にワーキング・グループを作り、同条項に関する指導書を連邦のすべての検察庁に配付した。こうした取組に加え、FBIが作業を進めている全米犯罪情報センター保護命令ファイル (National Crime Information Center Protection Order File) が1998年までに各州とリンクされることとなり、各州が出した保護命令に関する情報をDV事案へ活用したり、(前記銃器所持の欠格条項とも関連するが) 武器の購入の禁止対象者の識別に資する全米即時犯歴チェックシステム (National Instant Criminal Background Check System) と連動させたりすることが予定されている⁽²⁷⁾。

4 性暴行やDV被害者のための通信の秘匿

性暴行やDVの被害者となった女性は、その犯罪の破壊的影響に立ち向かうためにカウンセラーの助けを求めていることがあるが、法廷で弁護側がそのカウンセリング記録を証拠請求するため、往々にして二次被害を受けることがある。大抵の場合、性暴行やDVのカウンセラーは心理学者や精神療法医ではないので、州法上、証拠開示請求に対し「職務上知り得た事実の秘匿特権」を主張し得なかった。しかし、性暴行やDVの被害者に対し、自分が吐露した私的な考えが内密に保たれ続けると安心した上でのカウンセラーとの自由な意思疎通を保証するよう改善を加えない限り、強姦救援センターや暴力被害女性用シェルターへの連絡及び犯罪被害の届出はもとよ

り、加害者訴追に対する協力への消極姿勢はいつまでも払拭されないとの懸念が指摘されていた。

そこで、VAWAは司法長官に対し、性暴行やDVの被害者とそのカウンセラーとの間の通信の秘匿性を保護するために各州が措置してきた方法を調査し評価するよう求めた(40153節)。各州の取組を比較検討した調査は完了し、司法省はその結果を公開したり、カウンセラーとの通信の秘匿に最大限の保護を与えるようなモデル法を策定し、さらには、関係者の意識啓発方法やこの問題に関する裁判官の研修の必要性の検討に入っている。

5 被虐待者の住所の秘匿

VAWA 40281節では、連邦郵政公社(the U.S. Postal Service)に対し、DVシェルター及び被虐待者の住所の秘匿を保障する規則を直ちに制定するよう義務づけた。これにより、担当の郵政職員又は郵政当局に対し裁判所による有効な保護命令を提示した個人の被虐待者及び公の認定証を提示したDVシェルターについては、取締りその他正当な行政目的による事由を除いて、一切その住所の開示が禁じられることとなった。

6 全米DVホットラインの開設

VAWA 40211節では、全米DVホットライン開設のための助成を行うべきことが定められたが、1996年の2月21日には、保健福祉省により、全米から無料でかけられる24時間対応のDV相談電話2本(通常のものと同聴力障害者のためのもの)が開設された。この全米DVホットラインは開設後百日間で、どうやって緊急の援助を得ればよいか、シェルターを見つければよいか、虐待の被害を届ければよいかなど、全50州及びDC、プエルトリコ、ヴァージン諸島からの約2万4,000件の相談を受けたという。内訳は89%が女性、11%が男性から、また、DVの被害者と名乗る者からが64%、被害者の家族・友人からが19%、加害者からが3%、残りの14%は専門援助機関、マスコミ、一般市民などであった。架電数は、1997年10月の全米DV認識月間までには11万8,000件以上に達した。

7 連邦の助成金プログラム「S・T・O・P」

VAWA施行後5か年にわたって、各州が女性に対する暴力犯罪に対する取締りを強化するための体制再建の補助として、総額8億ドルの連邦の財源が使われることとなった(40121節)。1995会計年度には、全50州、法定要件を満たす準州及びインディアン部族が、司法省のOffice of Justice Programsが管理する「S・T・O・P(Services * Training * Officers * Prosecutors)女性に対する暴力・助成金プログラム」の下での初年度分合計2,600万ドルを受領した。

具体的には、州、準州及び部族は以下の事業に補助金を使うことができる。

- ・ DVシェルターを含む被害者支援プログラムを開発し、向上させること
- ・ 取締官の訓練
- ・ 取締機関及び検察において、女性に対する暴力に的を絞った職員増員を行うこと
- ・ 女性に対する暴力犯罪の防止のために、より効果的な政策、計画、命令及びサービスを立案すること
- ・ 高度な技術の応用により、逮捕、保護、訴追状況を把握し追跡調査するために、情報伝達とデータ収集の仕組みを改善すること

S・T・O・P助成金では、DV及び性暴力の被害者を直接扱うこととなる警察、検察官、被害者支援運動家の連携を強化し促進することとしている。助成金は、これら3主体にその25%ずつが割り当てられなければならないが、残りの25%については各州等の裁量による割合で配分される。各州等は、これら3主体の代表者同士の協議によりDVや性暴力と戦っていくため、包括的な共同戦略の策定に取り組んできた。

S・T・O・P助成金の有効利用により、毎年数千人の被害者を収容できるシェルターの建設、DVや性暴力専門の検察官数百名の増員、DVホットライン(電話相談)の運営を助けるボランティアのコーディネーター数

百名の委嘱など、物的・人的な体制の進展が見込まれている。

8 逮捕政策奨励助成金

米国においても警察官は伝統的にDVの紛争に関与することに消極的であった。警察が通報を受け臨場しなければならない緊急事案の中で、最も複雑で微妙で、そして激昂した当事者により警察官が受傷する危険性が非常に高いとされていたことが主な理由であった。

警察官は、虐待のパターンを見極めたり、被害者に必要な緊急の支援や保護（短・長期の医療、安全な避難所、カウンセリング、法律相談、加害者の長期的な処置に関する扶助など）の提供ができるような訓練を受けていなかったため、被害者の身になって積極的な措置をとることができなかつたのである。事件を最初に直接扱うこととなる現場の警察官は、DV事案への対処方針について明瞭な指示を必要としていた。

その後、第6章で述べるような経緯もあり、逮捕を積極的若しくは義務的に行うべしとする強い政策への劇的な転換が図られた。しかし、現場における加害者の逮捕それ自体は、必ずしも将来の暴力を抑止するわけでも、被害者の安全の永続を保証するわけでもないことと認識され始めており、コミュニティと刑事司法制度全体によるバックアップを通じて、DVに対して断固たる態度をとり被害者の安全確保のためにあらゆる手はずを整えることの必要性が謳われた。

そこで、VAWAの40231節に基づき、司法省は1996会計年度から新たに逮捕政策奨励助成金（Grants to Encourage Arrest Policies）プログラムを設け、DV事件において逮捕を義務的又は積極的に行うための計画や政策の実施に支出することを企図した助成金を、州及びその下の地方自治体、インディアン部族等の各政府に交付することとした⁽²⁹⁾。このプログラムの趣旨は、「DVに対する介入を効果的なものとするため、刑事司法全体を巻き込み、各機関が共同歩調をとって取り組むべき統一政策の一環に、義務的逮捕を位置づけること」である。これは、「逮捕の後の仕上げのためには、被害者支援機関、検察官及び裁判官の活動が続かなければならない」という認識に基づいている。

1996年夏の時点において、約半数強の州とDCが、「男女を問わず、家族の一員に暴行したり、DV保護命令に違反したりしたとみられる場合は、相当な理由があるとして逮捕を要する」とする州法を制定している。このような積極的・義務的逮捕政策は、DVが重罪であり大目に見てはならないというメッセージを広く被害者、家族、コミュニティ全体に発信するものであり、また、被害者の安全確保が逮捕警察官の第一義的な責任であることを定めているものと理解されている。

9 DVと戦うためのコミュニティ本位の警察活動（COPS）

VAWA 40261節に規定されたDVに関する地域プログラム創設に関する施策の実施のために、司法省のCOPS（Community Oriented Policing Services）事務局は、地域警察活動に専従するための警察官を6年間で10万人増員する計画を推進するとともに、1995年8月には、これと連動した「DVと戦うためのコミュニティ本位の警察活動プログラム（The Community Oriented Policing to Combat Domestic Violence Program）」を発表した。これは、コミュニティ・ポリシングの手法を用いてDVに焦点を絞って取り組む限り、州や地域やその他官民を問わずすべての取締機関に、総額2,000万ドルの助成金を配分するというプログラムである。申請を希望する警察本部及び郡保安官（sheriff）本部は、NGO等（非営利・非政府系の被害者サービスプログラム、DVシェルター、又は地域のサービス・グループなど）との提携による地域警察活動推進の実績を両当事者の署名による合意文書で証明すれば、当初1年間助成金を与えられる（最長2年間の追加受給可）。これは、取締機関に対する州や地域の助成金に上乗せして使わねばならず、これにより代替してはならない。

同プログラムに対する取締機関側の関心は予想以上に高く700もの申請がなされた。COPS事務局は1996

年6月に、さらに4,600万ドルを助成金として追加し、既に地域において被害者支援団体等との連携による取組を進めている336の警察機関に分配することとした。地域警察官増員に関しても、COPS事務局は、6か年計画の開始後1年足らずで、目標の4分の1である2万5,000人以上を街頭に配置する予算を認可し、1996年3月の時点では、3万3,000人が認められていた。COPSの助成金は会計上の融通が利くため、各警察機関では、一般職員の人件費や警察官の時間外労働手当はもとより新しい技術や装備への支出にその金員を積極的に活用したところ、全体としてより多くの警察官を街頭パトロールに充てる余力が生まれる結果となったということである。

10 性別を動機とする暴力に対する市民的権利に基づく救済

VAWA 40302節では米国内の全ての人に対し、性別を動機とする暴力犯罪 (crime of violence motivated by gender) を受けない市民的権利 (civil rights) を新たに保障し、救済規定を設けた。これにより、性別を直接の理由又は根拠とする犯罪や、部分的にでも被害者の性別に端を発する憎悪が元で敢行された犯罪の被害者に対し、連邦裁判所において加害者からの損害賠償その他救済命令を請求する訴訟適格が初めて認められた。

これを、米国で近年進行しているヘイト・クライム (hate crime; ある特定の 카테고리—典型的には人種及び宗教—に対する偏見によって動機づけられる犯罪) に対する規制の流れの一環としてとらえる考えも有力だが、異論もある⁽³⁰⁾。また、実際の法の適用に当たっては、DVや強姦一般が、果たして被害者の性別に動機づけられた犯罪と言えるのか、単に個人的な動機に基づく犯罪に過ぎないのか、そもそもこの両要素の峻別が可能かなど、個別具体的な面からの検討が必要となるであろうし、この点に関する判例法の集積もこれからである。

- (22) VAWAは、1990年に Joseph R. Biden 上院議員により提案された後、翌91年及び93年に再提案されていた。
- (23) Pub. L. No. 103-322. VAWAは、その施行に伴い、United States Code (合衆国法律集) の第18編に新設された110A章を始め、主に第18編及び第42編の随所に編入された。
- (24) VAWAでは、節ごとに必要に応じて定義規定を置いているので、DVの定義も各節により若干異なるが、大筋次のような内容を含んでいる。「被害者の現在又は以前の配偶者、被害者との間に共通の子供を持つ者、配偶者として被害者と現在又は過去に同居していた者、自州のDV法の下で被害者の配偶者同様に扱われている者、又はその他の成人で被害者が自州のDV法の下でその者の行為から保護されている者によって敢行された、暴力に関する重罪又は軽犯罪」。条文上、加害者と被害者の性別は規定されておらず、理論的には妻による夫の虐待にも適用しうる。
- (25) Executive Summary (The Violence Against Women Act: Breaking the Cycle of Violence) (1996年7月22日) 及び The Violence Against Women Act Fact Sheet (1996年8月7日)。いずれも米国司法省、Office of Justice Programs 内 Violence Against Women Office により作成、公表。
- (26) ただし、命令を発した州においてデュー・プロセス要件が満たされていない場合には、その保護命令は「十分な信頼と信用」を享受せず、また、相手方からも対抗的保護命令等が請求されている場合には、相互虐待として適用がない。発付裁判所は、人的にも事物的にも管轄権を有していなければならない、相手方は合理的な通知を受け、適用されるべき命令の内容について弁明の機会を与えられなければならない。
- (27) 各州で登録されている情報の共有による活用の動きについては、性犯罪前歴保有者の情報開示の問題にも影響することとなる。広く報道され日本でも話題となったが、ニュー・ジャージー州は、1994年7月に同州在住の7歳の少女ミーガン・カンカが、自宅のはす向かいに越してきた、性犯罪で2度有罪になったことがある男に性的暴行を受け殺された事件を契機として、性犯罪者の犯歴や近隣への居住の有無について、地元の取締機関やコミュニティへの告知を可能とする州法 (いわゆる「ミーガン法」) を制定した。ミーガン法の合憲性を全面的に支持していた連邦政府は、1996年5月に、「児童に対する犯罪及び性暴力犯罪者登録法 (Jacob Wetterling Crimes Against Children and Sexually Violent Offender Registration Act)」を一部改正し、児童虐待で有罪になった者やその他の性暴力犯罪で有罪になった者の有効な登録システムを採用しようとする州に、財政的インセンティブを与えることとした。これにより、公共の安全のために必要なときは、登録されている犯罪者の現住所についてコミュニティに告知することが許されるようになったわけだが、この登録情報の更新のためには、各州及び連邦間での情報の共有が不可欠となる。
- (28) 1996年夏の時点では、27の州とDCにおいて、この通信の秘匿を保護する州法が制定されていたが、これらには、開示請求に対する保護の程度などにおいて差異が見られた。
- (29) この助成金は、ほかに、刑事司法機関においてDV事件の追跡方法を改善するための政策・訓練の開発、警察・検察・裁

判所・その他の刑事司法機関から成る集権化されたDV部隊の創設に使うことができる。

(30) James B. Jacobs 及び Kimberly A. Potter は、“Hate Crimes: A Critical Perspective,” *Crime & Justice: An Annual Review of Research*, Vol. 22, pp. 1-50 (1997 年) 28 頁において、男性加害者による女性に対する暴力の多くが少なくとも部分的には反女性的な偏見に動機づけられているとしつつ、VAWAの規定する「性別を動機とする暴力犯罪」をヘイト・クライムとは異なるものとみている。

5 ドメスティック・バイオレンス発生の把握方法

日本では今のところDVの発生を正確に計上する統計は存在せず、そのために現状が過小評価されている可能性が高い。⁽³¹⁾ 米国では一体どのような方法でDVの発生状況を把握しているのであろうか。

米国のDV対策は「1994年女性に対する暴力法(VAWA)」により大幅な変革を迫られたが、改革方針を決定する基礎資料とするためにも正確な現状認識が必要であるため、連邦議会は、DV及び性暴力事案の発生に関するデータを州レベルで収集すること、及びDVに関する刑事告訴の記録状況を連邦レベルで調査し統計化することを要望していた。

VAWAは、40292⁽³²⁾節と40509⁽³³⁾節において、これらのデータ及び調査結果を連邦議会へ報告するよう義務付け、司法省の司法計画本部(Office of Justice Programs)内の全米司法研究所(National Institute of Justice; NIJ)と司法統計局(Bureau of Justice Statistics; BJS)がそれぞれの実施を担当することとなった。

1996年7月に全米司法研究所は、「ドメスティック・バイオレンス及び性暴力データ収集(Domestic Violence and Sexual Violence Data Collection)」と題し、データや統計収集の現状を分析し、将来に向けた方策を検討した報告書を発表した。これによると、連邦政府と大多数の州が(35州がDV、30州が性暴力について)毎年統計を取っているが、内情をみると、犯罪の定義、事件の報告・計上の基準、届出に係る被害者の態様には大きな幅がある。そしてこれらの違いは、個々の州がDVや性暴力をどう捉えているかに係っているようであり、また、連邦の統計制度についても、必ずしもDVや性暴力の発生を正確に把握できるように作られていないなど問題があることが指摘されている。以下、同報告書が指摘した様々な問題についてみることにする。

1 データ収集上の諸問題

連邦の「統一犯罪報告(the Federal Uniform Crime Reporting; UCR)⁽³⁴⁾」では、1930年の制度発足当初から、強制力を用いた強姦の統計をとっていたが、DV関連事件か否かは、殺人の場合でないと統計上判別が不可能である。被害者と加害者の関係に関する情報はその他の犯罪類型について収集されないため、統一犯罪報告からはDVの件数を推計することができない。

統一犯罪報告システムに替わるべき「全米発生件数報告システム(the National Incident-Based Reporting System; NIBRS)」が1988年に導入され、性暴力の件数把握についてはかなりの改善がみられたが、これによっても、DVは独立した犯罪類型として掲げられなかったうえ、DVの発生件数を推断によらず把握するためのその他の方法も明示されなかった。

性暴力とDVは定義上も異なり、DV関連事案の場合は、「犯罪行為が、現在又は過去に親密な人間関係の存在した個人間で発生したこと」が要件となるが、逆に、法が規定する関係が加害者と被害者の間に存在すれば、どんな暴力行為もDVに計上されてしまうおそれもあり、DVの定義に即した矛盾のない信頼に足る統計を収集するのは難しい。結局、DVについては、性暴力よりも細目にわたってデータを集め、事案の重大さや性質によって段階を設けて集計することが必要であり、併せて、正確な報告が可能になるよう統計原票作成者の訓練も不

可欠となるとされた。

DVや性暴力が被害者に与える心理的・社会的影響にかんがみると、これらの事案が刑事司法のプロセスに乗って来ないことの方が多いと考えられる。そこで、刑事司法部門の統計を基に推計した認知件数を、厚生・社会福祉部門のデータで補充することが望ましいとして、司法援助局では、異なる公的機関間の情報共有を促進する試験プロジェクトを、3地域において行った。その結果、データの収集と統合は、刑事司法部門と社会福祉部門における用語の定義の違い、諸機関の設置目的の差異、守秘義務の関係等により著しく難しく、たとえ個別の事件情報を複数の機関間で連結させるとしても、今度は件数や人数の計上の重複を防ぐのが不可能あるいは極めてコスト高と示唆された。

刑事司法分野に限ってみても、手続の各段階ごとに、警察、検察、裁判所、矯正と、データを収集する責任主体が細分化されているため、個別の犯罪者に関する刑事司法記録を正確に把握することは困難で、現在どの処遇段階にあるか、再犯したかなどを追跡調査できないとの指摘がある。

また、米国の場合、連邦と各州で、統計制度はもちろん、実体的な刑事法も異なるという問題がある。連邦政府の主要な統計データや登録システムは、各州のシステム開発にとってモデル的な役割を果たしていたともいえるが、独自に制度開発をしてきた州も多く、少なくとも今後は計画段階から、データの共用を可能にして効率を最大化することが、強く望まれている。

2 新たなデータ収集の試み

(1) 発生に基づく報告制度 (Incident-based Reporting System)

統一犯罪報告 (UCR) に代わるものとして 1988 年に連邦捜査局 (FBI) が発表した、「全米発生件数報告システム (NIBRS)」のデータ基準では、取締機関が犯罪の発生を認知するごとに、行政上のデータ、犯罪行為、被害物、被害者、加害者、逮捕者の 6 区分に分類された 52 のデータ項目につき報告させることで、DV やヘイト・クライムなど犯罪の属性を識別できるようになっている⁽³⁵⁾。

前節で触れたように、犯罪行為区分の中に DV そのものについての特定のコードはないが、人に対する犯罪すべて及び強盗について被害者と加害者の関係が報告されることとなっているので、DV 件数の推計が可能になるとされている。ただ、DV を全米で統一して定義するための基準を欠く現状では、DV の構成要件である加害者と被害者の関係を、配偶者関係や共通の子どもを持つ関係に絞るか、それともより非公式な、恋人、以前の恋人、ルームメイト、同居人等にまで広げるか、扱いは州によってまちまちである。FBI は、前者の、法律的に認められた近親者に限っているが、家族やカップルの形態の多様化の趨勢に対応できるように後者に切り替えるべきとの意見もあるようである。

また、全米発生件数報告システムの記録では、最初の発生報告 (認知) とその後の被逮捕者とをリンクできるところに大きな特色があり、DV の場合にも、認知された発生件数のうち、どういう犯罪行為や加害者の場合に、どのくらいの頻度で逮捕が行われているか、などをより詳しく分析することができる。ただし、各州や地域の取締機関が統一犯罪報告や全米発生件数報告システムに加入するかどうかは任意であるため、現場の負担増や予算上の障壁が主な理由と思われるが、米国全土での全米発生件数報告システムの実施は思いのほか進んでいないとのことである⁽³⁶⁾。

DV 発生に関する州独自のデータ収集法としては、ミシガン州やカンザス州のように、その犯罪が DV 関連かどうかのボックスを原票に加え警察官がチェックするという簡単なものから、コネティカット州、ニューヨーク州、ウィスコンシン州等のように DV を報告させるための別様式を用意しているところもあるが、その場合は負担感から警察官が報告用紙の提出そのものを怠るおそれもあると指摘されている。

(2) 犯罪被害状況調査 (Crime Victimization Survey)

発生に基づく報告制度は警察官の認知に全面的に依拠しているため、そもそも警察への被害申告が無ければDVのデータとして計上されず、発生件数が過小報告されることが懸念されていた。そこで、これを補うものとして、全国レベルでは、司法統計局 (BJS) の「全米犯罪被害状況調査 (the National Crime Victimization Survey; NCVS)」が存在する。この調査それ自体は、国勢調査の一環として商務省の国勢調査部の全面協力により行われている。全米犯罪被害状況調査では、全米約5万世帯と約10万人の個人を対象とし、3年の調査期間に6か月ごとに聴取を行う (最初と5回目の聴取が直接面談で、他は電話による聴取)。聴取者は特別の訓練を受けており、対象者は聴取事項が極秘に扱われる旨を納得した上で回答している。

従来、全米犯罪被害状況調査による「家族間暴力 (family violence)」の件数は、特別の調査や研究で発表されるものよりも相当低く、暗数が浮かび上がってこないのが問題とされていた。近親者・家族によるあらゆる犯罪の発生がより正確に調査結果に反映されるようにするため、1992年1月以降、調査票が改訂された。この調査票の質問事項の特徴は、対象者がその出来事を犯罪と捉えるかどうかにかかわらず、過去6か月以内に対象者が体験したことに関する情報が客観的に浮き彫りになることである。例えば、性的暴行の態様及び加害を行った近親者についてより正確に把握するためには、ふり分けのための調査項目が設けられており、まず、暴力の加害者について、単なる知り合い、同僚、隣人、友達又は親戚かなどと尋ね、いずれかについて肯定的な回答が得られたら、聴取者は次に詳細について聞く。例えば、その暴行が強姦であるかどうかを知るためには、「それは意思に反して性的交渉を持たされたということですか」などと質問することになる。聴取者のマニュアルにはこれらの手順と、平易な言葉による専門用語の定義が示してある。

3 各種調査の結果によるDVの発生状況

(1) 司法統計局 (BJS) の報告

司法統計局は、上記の各種調査等に基づき、1998年3月に「親しい者による暴力 (The Factbook: Violence by Intimates)」と題して以下のような結果を報告した。

- ・ 1976年から96年の20年間に、親しい者 (現在又は過去の配偶者又は恋人) による殺人は、3,000件近くから1,800件強へと36%減少し、最大の割合を占めていた配偶者による殺人は52%減少した。
- ・ 1996年における親しい者による殺人の被害者のうち4人に3人は女性であった。
- ・ 親しい者による暴力 (強姦、性的暴行、強盗、加重暴行、単純暴行) の女性被害者は、1993年には110万人であったが、96年には84万人にまで減少したと推計されている。一方、96年の親しい者による暴力の男性被害者は15万人であったが、過去4年間に大きな変動はなかった。
- ・ 1996年には、女性が被害者となるすべての暴力のうち、親しい者による暴力が占める割合は21%であったが、男性が被害者となるすべての暴力に親しい者による暴力が占める割合は2%に過ぎなかった。年齢別人口比をみると、16歳から24歳の女性が、親しい者による暴力の被害に最も遭いやすかった。
- ・ 女性が親しい者による暴力に遭った場合、警察に被害申告がなされるのは約半数である。被害を届け出ない理由として挙げられた主なものは、「私事だから」「報復を恐れて」「警察に何か出来るとは思えないから」などであった。
- ・ 親しい者による暴力の被害者となった女性の10人に1人が、医療施設による治療を受けた。親しい者の意図的な攻撃による傷害を治療するため、病院の緊急治療室で診察を受けた者のうち84%が女性であった。
- ・ 地域 (郡や市など) の拘置所に収監されている暴力犯罪の既決囚の約25%、州刑務所における暴力犯罪による囚人の約7%が、親しい者に対して暴力的な犯行に及んでいた。

- ・ 親しい者に対する暴力のために刑務所又は拘置所で服役中の囚人の半数以上が、収監の原因となる事件を起こしたときに、薬物もしくはアルコール、又はその両方を乱用していた。親しい者への加害により地域の拘置所での服役を言い渡された者の4割近くが、犯行の時点で、保護観察に付されていたり、行動を制約する何らかの命令を受けているなど刑事司法手続の流れの中で処遇されている者であった。

(2) 全米司法研究所 (N I J) の「全米・女性に対する暴力調査」結果

全米司法研究所は、個人の暴力被害経験に関し、その要因や傾向を把握し、また、経験的に暴力被害に起因すると言われている事項（幼児期の虐待経験と成人してからの被害など）に関して実証するため、1995年11月から1996年5月にかけて、疾病管理・予防センターと共同で、合衆国全域から任意抽出した18歳以上の男女各8,000人に対し電話による聞き取り調査を行った。

回答者は、過去12か月以内など短期の経験と併せて、幼児期又は成人してから身体に暴行を加えられた経験や、今までに強姦又はストーキング⁽³⁷⁾の被害にあった経験について、その加害者を尋ねられ、その後さらに、前述のふり分け調査項目により詳細を聞かれた結果、従来の各種被害者調査では判然としなかった数々の事項が浮き彫りになったという。回答者を男女同数としたのは、これらの被害の実態に性別による有意の差があるかみるためであった。

以下、1998年4月及び11月に出された同調査の報告書⁽³⁸⁾から、主として本稿の関心分野について結果を紹介する。なお、調査方法・目的や回答者の属性、用語の定義等が相当異なるので、同調査と前掲司法統計局の調査結果との比較は適当でないということである。

- ・ 配偶者等パートナーからの暴力（強姦や身体への暴行）を経験している回答者は、女性が25%に対し男性は8%であった。

身体的暴行の種類としては、押す、こづく、つかむ、揺する、平手やげんこつで殴るというのが大半で、髪を抜く、蹴る、噛む、物で殴る、ぶちのめす、ナイフや銃で脅すというのは少数派であった。しかし、比較的軽い暴行と重い暴行それぞれの回答に占める男女比をみると、前者で女性が男性の2、3倍なのに対し、後者では女性が男性の7倍から最大14倍と、差が大きく開いていた。

女性に対する暴力のほとんどはパートナーによる暴力だといえる。暴力を経験している女性のうち76%の被害がパートナーによるものだったのに対し、暴力被害男性のうちパートナーによる加害を受けていたのは18%のみであった。

- ・ ストーキング被害のうち、身体に危害が及ぶ程度の強い恐怖を感じたものに限定した上でこれまでの経験の有無を聞いたところ、予想外に多く、女性回答者の8%、男性回答者の4%が被害経験があると答えた。

ストーキングは性別を問わない犯罪であるが、調査でストーキング被害者とされた者の78%が女性、22%が男性であった。また、女性のストーキング被害者の94%、男性の被害者の60%が、加害者が男性であったと答えた。

先行の諸調査同様、ほとんどの被害者が加害者と顔見知りであった。特に、加害者が現在又は過去のパートナーであったと答えたのは、女性がストーキング被害者の59%、男性が30%と、女性の方が近親者のストーキングによる被害にあう傾向が強い。

また、女性がパートナーとの関係を絶とうとするときにストーキングが起こりやすいとする一般の認識と異なり、ストーキングは、関係が壊れる前からそして壊れてからも頻繁に起こっていた。ちなみに理由は定かでないが、男性がストーキングされるのは見知らぬ人や顔見知り程度の人からが多く、しかもその加害者の90%は男性であった。

パートナーからのストーキング被害にあった女性の81%が、過去に同じ男性から身体的暴行を受けており、31%が性的暴行を受けたことがあった。これを一般人口と比較すると、パートナーにストーキングを行う男性は、パートナーへの身体的暴行を4倍、性的暴行を6倍も行う傾向がある。また、離婚した女性の回答によれば、ストーキングを行った前夫は行わなかった前夫に比べて、妻を支配したり精神的に虐待するふるまいがはるかに多かった。

(31) 現在は、警察庁犯罪統計「罪種別被疑者と被害者の関係別検挙件数」、最高裁判所司法統計年報家事編「婚姻関係事件の申立の動機」等が便宜的な指標として用いられることが多い。日本におけるDVを含む家庭内暴力の最近の状況については、浜井浩一及びクリスチャン・シュワルツネッカー「世界から見た日本の家庭内暴力」『刑政』109巻11号(平成10年11月)で分析がなされ、「公式な刑事司法統計からは、夫婦間に限らず、日本における女性に対する暴力が深刻な状態にあるという姿は浮かび上がってこない」(23頁)が、家裁で処理される家事事件に目を転じると、「夫婦間暴力、特に夫から妻に対する暴力のほとんどが警察に認知されないまま処理されている姿が垣間見えてくる」(24頁)と指摘されている。

ちなみに、上記犯罪統計によれば、平成10年中の、夫から妻(内縁を含む)に対する刑法犯の検挙状況は、殺人、暴行、傷害、脅迫、逮捕監禁等合計して513件であり、平成7年以前は年間400件台であったものが、平成8年以降は500件台で推移している。また上記司法統計年報では、平成9年に夫から離婚を申し立てた総数1万5,142件中、主な理由三つのうちの一つに「暴力を振るう」が挙げられたのは639件(4.1%)であるが、妻からの申立て3万9,074件中みると1万2,072件(30.9%)が暴力を理由としていた。

(32) 40292節 州のデータベース(全米司法研究所が実施)

(a) 総括…司法長官は、連邦政府がいかにして各州における性暴力及びDVの発生に関するデータベースを中央で1本化して収集管理しうるか研究し、連邦政府と連邦議会に報告すること。

(b) 諮問…研究の実施に当たり、司法長官は、刑事司法データ収集の専門家、政府の統計行政官、捜査官、及び非営利・非政府機関であってDV被害者に直接サービスを提供するものに諮問すること。最終報告書にはこれら諮問されたものの意見を勧告として提示すること。

(c) 報告…法の施行後1年以内に、(a)で要求された研究を完了し、その成果を記述した報告書を連邦議会の両院の司法委員会に提出すること。

(33) 40509節 ドメスティック・バイオレンスに関する記録についての報告(司法統計局が実施)

司法長官は、法の施行後1年以内に、DVを含む犯罪告訴の記録に係る問題について研究し、報告と勧告を連邦議会に提出すること。この研究及び報告書では以下の点につき調査すること。

(1) FBIを含む司法省が行った、DVに関する統計収集のための取組について。

(2) 加重暴行、強姦その他の暴力犯罪に関する連邦の犯罪記録において、加害者と被害者の関係の報告を義務付けることの可能性について。

(34) FBIが、全米1万6,000以上の地方自治体の取締機関により把握された情報を取りまとめたもの。八つの主要犯罪類型に関する認知・検挙総件数及び年齢・性別・人種別の全犯罪者数を示すのみで、犯罪の一般的な傾向についての分析を可能にするようには構成されていない。

(35) 例えば、犯罪者が銀行強盗の際に警備員を殺したという事例でみると、統一犯罪報告では、一連の犯罪行為の中で最も重大な罪についてのみ1件とカウントする階層構造を採っているのが殺人1件となるが、全米発生件数報告システムの原票では、まず犯罪行為区分において故殺と強盗の2点、被害者区分において殺された警備員と襲われた銀行の2点、被害物区分においては犯人が盗んだり壊したりした物何点かがマークされることとなる。

(36) FBIの統一犯罪報告プログラム事務局が1995年6月に調べた時点では、8州が全米発生件数報告システム準拠のデータ処理の実施能力を認められており、20州がそのテスト段階、7州は全く予定なしとのことであった。しかし、司法調査・統計協会(JRSA)が州のDV及び性暴力データ収集に関して行った調査によると、8割に当たる38州が、2年のうちに、(たとえFBIの基準と違っても、全米発生件数報告システムに類似する)発生に基づく報告制度の導入を検討している、ということであった。

(37) 「全米・女性に対する暴力調査」における「ストーキング」の定義は、「特定の人に向けられた一連の行動で、視覚的・物理的な近接、同意に基づかないコミュニケーション、口頭・文字・ほめかしによる脅迫のいずれか又は組み合わせを反復し、もって合理的な人間を恐怖せしめること」とされていた。

(38) Patricia Tjaden and Nancy Thoennes, *Stalking in America: Findings From the National Violence Against Women Survey* (1998年4月)及び *Prevalence, Incidence, and Consequences of Violence Against Women: Findings From the National Violence Against Women Survey* (1998年11月)。両報告書ともNational Institute of JusticeのResearch in Brief Series。

6 刑事司法上の問題——ドメスティック・バイオレンス各論

第4章において「1994年女性に対する暴力法（VAWA）」によるDV対策の著しい進展について見たが、実はこれはあくまで連邦レベルの話であり、連邦の方針が州法や州裁判所の判例法で採用されるか、州政府が連邦の助成金プログラムを申請してDV対策を積極的に推進するか否かは、各州の個別の裁量に係っている。

したがって、DVに関する刑事司法上の問題には、夫婦間強姦、警察・検察・裁判所の対応、被害者の権利、被害女性が加害者に転じてしまった場合など、様々な論点が含まれるが、理論上も実務上も一義的な解答が出てくるものではない。以下、米国におけるDVに関する刑事司法の各論のうち主なものを取り上げて概観する。⁽³⁹⁾

1 夫婦間強姦をめぐる法の転換

DVをめぐる法に関する過去20年間で最も劇的な変化は、夫婦間強姦の取扱いにおいてみられる。1970年代にはこの種の暴行を犯罪扱いしていた州はほとんどなかった。この考え方は、17世紀イギリスの法学者ヘイル卿（Lord Hale）の、「女性は結婚の際、自分自身を夫に与える契約をするので、離婚するまではこの合意を撤回できない」という「契約による合理理論」に端を発しているといわれている。⁽⁴⁰⁾ 近世の英米法でも強姦を罰する法は存在したが、これは、結婚した女性を夫の所有物とみなし、強姦という他者の侵害から夫の「所有権」を守⁽⁴¹⁾ることを目的としていたので、夫婦間強姦には当然適用されなかった。

アメリカの判例法においても、19世紀半ば頃はヘイル卿の法理に依拠した「夫婦間強姦の例外」が示され、夫は免責されていたが、19世紀終わり頃には、第三者が妻を強姦するのに夫が関与したような場合には、夫の刑責をも認めるような判決が出始めた。しかし、夫婦の二者間では、たとえ婚姻関係が破綻しているような状況でも、強姦は「夫の権利行使」として罪に問わないような判例の積み重ねが1970年頃まで続いていた。

1980年代頃から各州の裁判所は、様々な法理を用いて、夫婦間強姦を罰する方向に動き始めた。1984年には、ニューヨーク州の控訴裁判所が、「強姦を夫婦間と非夫婦間で区別する合理的な根拠が見出せない以上、夫婦間強姦の例外は既婚女性の憲法上の権利（第14修正の平等保護）を侵害するので違憲」とする踏み込んだ判決を行⁽⁴²⁾った。ここで注意すべきなのは、日本の刑法177条と違い、当時は、ニューヨーク州法を含む多くの州法において、強姦の構成要件から加害者が配偶者である場合を除く、と明文で示されていたことである。⁽⁴³⁾

1970年代後半から90年代初めにかけて、すべての州、DC、及び連邦政府は、制定法又は判例法を通じて、夫婦間強姦を何らかの形で犯罪と認めるようになった。しかし、大概において、夫婦間強姦は非夫婦間強姦と比べて扱いが緩いようである。例えば、夫を強姦犯人として起訴するための要件として、婚姻の破綻又は別居の事実を法的に示すよう要求している州法や、夫による一級強姦（重罪に該当）は起訴の対象としても、より軽い性的暴行などは免責することとしている州法、被害届出に係る日数制限を一般の強姦よりも短く設定するなど配偶者間強姦の告訴要件を厳しくしている州法などがある。また、いくつかの州では、配偶者間とそうでない強姦罪の扱いの差異を維持したまま、前者に含まれる「配偶者」の範囲を、同棲など法律外婚にまで広げたり、事件以前に加害者との間に自発的な性関係があったような場合には配偶者間強姦に準じて罪を軽くするというような逆行現象もみられ、これに異論を投げかける声もある。

2 警察の対応

(1) 介入忌避の伝統

DVに対する警察の反応は、社会全体の反応と平行であり、数十年前までは、たとえ機械的に法を適用すれば十分に暴行の規定に該当する行為であっても、DVは犯罪としての処理をされてこなかった。1970年代に

は、全米の大小の警察組織は、「逮捕は、家庭内の事案には最適の解決法ではなく、加害者が釈放されて家に戻ると事態は悪化するのみ」という全国的な了解の下、合衆国法執行支援本部の助成金を受けて、「家庭内の紛争」を調停する訓練を職員に対して施してきた⁽⁴⁴⁾。

警察官は、緊急通報を受けても、事案が軽微そうな場合には、まず、到着までに事態が一段落していることを期待して、現場への臨場をわざと遅らせたという。そして、騒ぎが治まっていなかった場合には、両当事者を引き離し、それぞれの言い分を聞くが、通常は被害者（妻）が頼んだとしても、加害者（夫）を逮捕することはまじななかった。警察でのDV対応訓練の主目的は、現場での暴力の最小化であり、将来的な暴力の再発防止ではなかった。実際、同じ家庭から何度も通報を受け、その度に現場に臨場するなど、相当な時間と労力が費やされるにもかかわらず、ほとんど加害者に対して何の法的措置も取り得ないフラストレーションから、米国の警察官はDVへの介入を最も嫌っていた⁽⁴⁵⁾。

ところが、女性解放運動が進みシェルターや被害女性擁護団体などが作られる中、DVに対する警察の消極的な姿勢が槍玉に上げられ、「逮捕、起訴、科刑の頻度が増えれば家庭内での暴力が減る」という仮説が唱えられた。折しも、ミネソタ州ミネアポリス市警察本部長が意欲を見せ、同市において1981年から82年にかけて、逮捕が任意である軽犯罪レベルのDV加害者を無作為に3組に分け再犯・累犯率を比較する実験が行われた⁽⁴⁶⁾。その結果、逮捕され一晩留置された組の者は、数時間で釈放された組の者や、伝統的方式に従って警察官による調停を受けた組の者よりも、その後6か月間における再犯率が圧倒的に低く、特に、警察官が加害者の面前で被害者の申立てをはっきり聴取していた場合にそれは著しかった。

司法省の全米司法研究所（NIJ）は「ミネアポリス実験」の結果に着目し、その後、異なる環境においても同じ結果が出るかどうか、逮捕が再犯を防止するのであれば逮捕に伴ういかなる体験が加害者の抑制要因となるのかなどを調べるため、全米の6か所において同様の実験を再現した。結局、どの「再現実験」も、ミネアポリスと同じ結果にはならず、逮捕が与える影響は、対象となった個人の属性（雇用者か失業者かなど）、実験の場所（都市か田舎かなど）によって異なることが分かった。この再現実験の後、逮捕のみに長期の抑止効を期待するのは非現実的で、実験自体も政策提言的価値はない、などとの批判が噴出した⁽⁴⁷⁾。

(2) 積極的逮捕への実務の転換

逮捕積極策の理論形成とその膠着に先立つ1970年代半ば頃、暴力被害女性の利害を代表した大規模な集合訴訟（class action）が相次いで提訴され、そこでは、警察機関等がDVに誠実に対応しなかったことにより被ったとする違憲な人権侵害に対する賠償が請求された⁽⁴⁸⁾。いずれの訴訟でも、状況を不利とみた被告側の取締機関が方針を180度転換したため、和解が成立して判決が出るに至らなかったが、その影響は大きく、その後自発的に実務を改めた警察機関も多かった⁽⁴⁹⁾。

この間、1980年代初め頃までに、各州の議会は、軽微なDV犯罪に対する積極的逮捕、無令状逮捕、必要的逮捕などの法制化に踏み切り始めていた。裁判所の発した禁止命令に違反した時のみ逮捕を義務的とするものから、配偶者間虐待を必要的逮捕事項とまではしないが非逮捕の場合にその理由を書面で報告するよう警察官に義務付けるものまで様々であるが、DV事案における警察の取締権限が法的な裏付けを得る一方、不逮捕という裁量は狭まった。

1985年には、警察の任務懈怠により夫から重傷を負わされたと訴えた妻に対して、連邦地裁の陪審が2,300万ドルという高額な民事損害賠償金を市警察に命じた事件が全国的に報道され、全米ほとんどの警察が最後通牒を突きつけられたように感じたということである。これはちょうど前述のミネアポリス実験の結果が目撃されたのと時期を同じくしていたが、恐らくこの民事責任の脅威の方が現場に与えた衝撃が大きく、そのために

州や地域の警察機関は、相次いでDVに関して逮捕を義務付け又は奨励する方向に方針転換を行ったほか、DVに関する研修を警察学校の初等科や上級幹部訓練の必修科目として取り入れるようになったといわれている。

(3) コミュニティとの連携による取組の推進

最近の状況を見ると、事件化を望まない被害者も依然多いことから、警察側が一方的に逮捕方針を押し進めるのみでは、必ずしも加害の再発防止が図れず、真の問題解決をもたらさないことが分かってきた。そこで、警察が核となり地域内の様々な主体とシステムティックに連携して、DVの危機介入に効果を上げる事例も散見され始めた。第4章第9節で述べたCOPSプログラムはこういった取組を全米に広げようとするものだと見える。二つのモデルケースを紹介し具体的に説明する。

マサチューセッツ州コンコード市警察本部及び隣接のニュートン市警察本部は、「DV研修・支援協会(DVTRI; Domestic Violence Training and Resource Institute)」という、DV被害者の危機介入を専門とする地域の草の根ボランティア組織と連携することとし、その実施の責任者及び同組織との連絡役のために警部補クラスのDVコーディネーターを任命した。⁽⁵¹⁾ このDVコーディネーターは、DV事件で取り扱った被害者のニーズのうち、警察で対応するのが不可能又は不適當なものにつき支援活動を行わせるため、被害者と支援協会とを仲介する。

警察官は、従前は、加害者と離別するよう現場で被害者を説得しても徒労に終わるので強い不満を感じていたが、この連携プログラムの実施に備えて警察官全員が事前に16時間の研修を受け、ロール・プレイング等を通して被害者の心情やジレンマを学んだことにより、DVという犯罪の性質上、現場での即時解決を期待すべきでないという理解するに至った。また、支援協会側は、特にこのプログラムの下で警察と協働するための公認ボランティアを選考し、被害者の安全確保のための行動計画(逃げ道、鍵・金・重要書類の隠し場所の設定等)の策定、法律扶助やカウンセリングへの照会、公判への付添い、短期の緊急シェルター・ネットワークの構築など、被害者のあらゆる需要への対応に当たらせている。

プログラム開始の1994年4月から1年半の間に、コンコード市におけるDVの再犯率は8割下がり、一方、支援を得て自信をつけた被害者が、加害者に対する証言や差止命令発付の申請に積極的になった結果、起訴率は上昇したという。同プログラムの公認ボランティアによって援助を受けた者は、95年末までの累計で、成人350人、子供450人以上を数えた。

もう一つの例は、コロラド州コロラド・スプリングス市警察本部が、社会福祉機関、連邦地区検事局及びコロラド大学司法研究センターを取り込んで組織した、DV特別対応チーム(Domestic Violence Enhanced Response Team)である。⁽⁵²⁾ 同市は、前述のミネアポリス実験の6か所の再現実験地の一つであり、実験以後も、警察と検察がそれぞれDV対処要綱を作ったり、コミュニティ・ポリシングの手法を使ってDV加害者の追跡システムを作ったりと努力を続けてきたが、それでも年間のDV関連通報は1万5千から2万件を下らなかった。

DV特別対応チームの活動は、照会を受けたすべての案件の中から、即刻介入の必要な、危険度の高いケースのみを選び出し、構成諸機関による介入と、当該事案の加害者及び被害者の住所・氏名のデータベース入力を行うことであり、危険度の低い事案は別のプログラムに委任される。DV特別対応チームによる第一次介入が行われた事案は、その後必要に応じた支援活動と、顧問弁護士による週1回の連絡活動によりフォローされる。また、特別対応チームのデータベースに登録されている家庭での緊急事態をパトロール中の地域警察官が発見した場合には、同チームに連絡がなされ、警察・検察・福祉の3分野から各1名の担当官が臨場し、被害者及び家族の保護等の面から、地域警察官の職務執行を補助する。DV特別対応チームも、やはり構成諸機関の特質に合わせた研修プログラムを用意しており、また、捜査と訴追の支援のため、ポラロイド・カメラ、ビデオ及び通話録

音機から、被害者付添人のための防弾チョッキに至るまで、多様な装備を活用している。コロラド・スプリングス市においても、やはりDVの再犯率が減少しているという。

これらのモデルからは、DV加害者の逮捕は問題解決の一方法又は過程にすぎず、逮捕を否定するものでは全くないが、平和な家庭の実現・回復という最終目標の達成には、コミュニティ内の異なる諸機関の協働によって多様な危機介入の手法を組み合わせることが最も有効であるという、一見伝統的だが実は最も新しい理解が窺われる。

3 加害者の起訴

警察の対応と併せて、DVに対する刑事司法の姿勢の鍵を握るのが検察官である。前述の警察に対する提訴と同様、かつて被害女性から検察官に対して、その任務懈怠を理由とする損害賠償訴訟が何件も起こされてきたが、検察官には民事訴訟の被告とならない特権があるため、勝訴事例はまったく無く、「DVだからといって一概に切り捨てず事件本位で扱うべき」ことを検察官に同意させる和解命令を得るのが関の山であった。

しかし検察官も、州法で義務付けられたり自発的に参加したりと契機は様々だが、DV事案を扱うための研修を受け始めた。また近年、全米の検察機関⁽⁵³⁾の大半において、DV事案に関し、起訴、被害者の取扱い、被害者支援運動家の活用、事件の併合、最終審理等について定めた成文の要綱が制定されたとのことである。検察官はDV事案の起訴に際して無数の障壁に直面するといわれているので、これらの研修や要綱の存在は非常に重要とされている。例えば、被害者自身が、裁判沙汰が真に望ましいのか自分でも分からなくなり訴追への協力に消極的になるという状況は頻繁に起こるが、DV事案に精通した検察官であれば、このような問題の発生を容易に予測できるので、被害女性を証言台に立たせなくて済むように事件を構成できる。さらに、「被害女性は、加害者により、自分は虐待されても仕方が無い人間だと洗脳されている可能性があるばかりか、もし起訴に協力すれば当然のごとく報復されるはずだという強い恐怖を抱いている」事実を法廷戦略に組み込むことも可能である⁽⁵⁴⁾。

被害者支援運動家を公判の協力者として活用することによって、被害者と検察官の双方を利することに成功してきた検察機関もある。これらの支援者に、被害女性のカウンセリングはもとより、事務的な手続関係を含む被害女性のあらゆるニーズに応える活動を行ってもらい、検察官はその支援者の活動を通じて、被害女性との連絡を維持し、彼女らが公判に対して持つ要望や懸念の把握に努めるのである。

親告罪的要素を排除し被害者による告訴取下げを許さない方針（“no-drop” policy）をとることで、公訴維持への検察官自身の強固な決意を被害者と加害者の双方に明言し、被害者の心理的負担を取り除く試みも随所でなされてきた。しかし、この方針については、被害者があくまで出廷や証言を拒んだ場合に、検察官が裁判所に請求して被害女性を勾引したり、法廷侮辱罪で勾留せざるをえないこともあったなどの欠点が指摘されている⁽⁵⁵⁾。

また、検察官は、被告人側の弁護人が被害女性に働きかけ、「民事上の妥協」（civil compromise；被告人が損害賠償の支払いに同意する代わりに、被害女性にその旨を証言させ、公訴を棄却するよう裁判所に対し請願させること）に応じさせることのないよう、その防止に配慮してきた。この民事上の妥協の制度は、公訴の棄却を望む加害者側に、その実現のために被害者を脅したりすかしたりするなど、さらなる虐待を誘発する格好の材料を提供しているようなものだからである。

州や地域によっては、制定法や実務上、加害者を被害者等から隔離するための緊急禁止命令（“stay-away” orders）を刑事手続の係属中に発付することが認められている。DV担当の検察官がこのような命令の発付をほぼ定例的に求めることにより、公判前に被害者又は証人に対し加害者から圧力や虐待が及ぶのを防ぐ上で、一定の効果が上がっているとされている。

第3章で述べた「暴力被害女性症候群（Battered Women Syndrome）」の理論は、元来、被害女性が夫を殺

傷して加害者に転じてしまったような事件において、陪審員に無罪の心証を形成させるための抗弁事由として弁護人により主張され発展してきたが、昨今は、検察官が、通常のDV公判で加害男性を有罪とするための証拠としても使い始めている。加害者の弁護人によって被害女性の証言内容の信用性が攻撃されたのに反駁するため、検察官が専門家を証人として召喚し、被害者がなぜ何度被害を受けても加害者の元を去らなかったか又は加害者の元に戻ってきたか、何故それまで被害を届け出なかったかなど被害女性の精神状態を説明させた例がみられる⁽⁵⁶⁾。

検察官にはDV事案での求刑に当たっても大きな裁量権があり、加害者にカウンセリングや精神療法プログラムの受講を命じ、その修了を執行猶予の条件としたり、実刑に服させてから一定の期間経過後に、保護観察に付する条件としてカウンセリング・プログラムへの参加を命じたり、と一種のダイヴァージョン (diversion; 非刑罰的転換措置)⁽⁵⁷⁾ がかなりの割合で行われているようである。もっとも、加害者の改善を意図したカウンセリング・プログラムに本当にDV再発抑止力があるか否か全米を通じた有意な結果は未だ実証されていない。保護観察機関や被害者支援運動家、加害者のためのカウンセラー等と連携して、カウンセリング・プログラムの質を向上させるべく検討を始めた検察官も多いというし、例えばカリフォルニア州刑法のように、カウンセリング・プログラムの基準を州法で定める例もみられるようになった。

4 裁判官及び医療関係者の啓発

米国国土の様々な規模の裁判所がDVに対してとるスタンスは正に千差万別ということであるが、裁判官も、検察官と同じく自ら民事裁判で訴えられることのない特権を有しているため、裁判官の啓発はなおさら急務であると認識されている。

いくつかの州では、裁判所規則により、新任の裁判官全員に対し、オリエンテーションの一環としてDV事案を扱うための研修を義務付けている。例えば、ネバダ州は、1994年に全裁判所をまる1日閉廷して、州内のすべての裁判官にDV研修を行い、また、ルイジアナ州やペンシルバニア州では、裁判官に対するDV研修の義務付けに向けて議会が決議を行うなど、状況の急速な進展が窺われる⁽⁵⁸⁾。さらに、カリフォルニア州では、1995年のサンディエゴ郡を皮切りに、DVを専門に扱う裁判所が現在5か所整備され、事前に専門教育を受けた裁判官が、加害者に刑事罰を課す以外に、カウンセリングなど1年間の心理的な更生プログラムの受講を義務付け、保護観察官のようにこの実施状況を監視することで、再犯率の減少に効果を上げているという⁽⁵⁹⁾。

多くの州では医療機関に対し、事故によらない傷害について一般的に、警察への通報を義務付けており、DVに関する通報もその過程でなされるのが通常である。しかし中には、さらに踏み出して、状況のいかんを問わず、絶対に通報しなければならない犯罪としてDVを特記している州法があり、これに対しては賛否両論がある。賛同者は、DVの被害女性の多くが警察に助けを求めないとしても、医療機関にはほとんどの被害女性が訪れる実態にかんがみ、絶対的通報義務のおかげで警察が事案を確実に把握できるばかりか、警察と医療機関が共通の問題の解決に向けて一致協力できることを評価する。

逆に、被害者支援運動家には反対者が多い。その見解によれば、医療関係者及び警察官の研修が不十分で、刑事司法制度による適切なフォローアップや、シェルター、法律扶助などによる救済もあまり期待できない現状では、通報したことでかえって加害者の逆恨みや仕返しを招き被害女性を窮地に追い込みかねないからということである⁽⁶⁰⁾。

一方、医療関係者に対しDVに関する研修の受講を義務付けるという案については、広く支持されている。例えば、カリフォルニア州では、すべての医学生や看護学生へのDV研修が法律上義務づけられている。同様に、病院や診療所に対しては、開業認可の要件として、DVに関する内規の制定なども義務付けられ始めているとい

う。

5 児童虐待とDV

最後に、DVの起こる家庭で往々にして併発しているといわれる児童虐待とDVとの関係について簡単に触れる。

DVの被害者である母親自身が子どもを虐待する場合もあるが、より深刻なのは、父親による子どもの身体的虐待を防止できなかったために、「保護の懈怠 (“failing to protect”）」や虐待の共犯として母親も刑事責任を問われたりする場合である。DVのある家庭においては、父親が子どもに振るう暴力が母親の介入により止むことを期待するのは到底無理であるから、このような結果がもたらされ得ることには当然強い反発がみられる⁽⁶¹⁾。逆にいえば、いずれかの親が保護の懈怠や遺棄、親権者不適格に問われるような事案においてこそ、その家庭でDVが起きていることを推定すべきかもしれないし、現にそのように規定した州法もいくつかある⁽⁶²⁾。

DVと児童虐待の併発に対処するには、児童保護機関とDVシェルターの連携が有効かつ不可欠であると指摘されている。日本でもそのようだが、米国でも、児童の権利を擁護する団体と女性の権利を主張する団体は、それぞれ家庭内の問題に取り組むに当たっての姿勢や立脚点を相当異にしているという。それでも実際、こと子どもの保護に関しては、その母親を支援する以上の良策はないとの研究結果も出ている⁽⁶³⁾。

なお、最近では、子ども自身に直接被害が及ばなくても、家庭内でDVを目の当たりにする事自体が、その子どもの精神的成長に非常な悪影響を与え、青少年の非行や暴力的性向を惹起するとの認識が普及し始めている。このような観点に立って、DV家庭に育つこと自体を児童虐待の一環でとらえ、司法や福祉機関が協力し合って積極的に介入を進めているコミュニティもある。

(39) 本章の記述に当たっては、筆者の在外研究先であった米国カリフォルニア大学バークレイ校ロー・スクールにおいてドメスティック・バイオレンス・セミナーを開講していた、Nancy K.D. Lemon 講師の研究及び指導に多くを負っている。改めて謝意を表したい。

(40) Susan Barry, “Spousal Rape: The Uncommon Law,” *ABA Journal* (1980年9月)、1088頁。

(41) Rene Augustine, “Marriage: The Safe Haven for Rapists,” *29 J. Fam. L.* 559 (1990—91年)。

(42) *NY v. Liberta*, 64 NY2d 152 (1984年)。

(43) もっとも、日本の伝統的な学説は、夫婦間における強姦罪の成立を否定的に解してきたといわれており、この点を争う裁判例も長らく存在しなかった(中山研一「夫婦間レイプの成否と比較法(1)―わが国の状況」(『法律時報』59巻12号107頁))。昭和61年に鳥取地裁が初めて、夫婦間での強姦に有罪判決を下し(昭61・12・17『判例タイムズ』624号279頁)、控訴審の広島高裁松江支部もこれを認めたが(昭62・6・18『判例時報』1234号154頁)、その判旨では、「婚姻中、夫婦が互いに性交渉を求めかつこれに応ずべき」義務の関係を前提としつつ、「法律上は夫婦であっても、婚姻が破綻して夫婦たるの実質を失い名ばかりの夫婦にすぎない場合」には強姦罪が成立するという要件が示された。

(44) Joan Zorza, “The Criminal Law of Misdemeanor Domestic Violence, 1970-1990,” *83 (1) Journal of Criminal Law and Criminology* 46 (1992年春号)。80年代終わり頃までの、DVに対する米国の警察の対応の詳細については、前掲脚注(4)で紹介した小林寿一「夫婦間暴力に対する警察の対応」(『警察研究』第60巻第8号～第12号)も参照されたい。

(45) 現在の日本の状況に目を転ずると、警察のDV事案への対応を論じたほとんどの言説が、「現場の警察官が『民事不介入』や『法は家庭に入らず』を理由として適正な処理をしない」と批判している。例えば、前掲脚注(4)の日弁連「シンポジウム基調報告書」(平成7年)や、角田由紀子「ドメスティック・バイオレンスの現状と立法化問題」(『法学セミナー』526号、平成10年10月)では、「警察を呼んでも現場に駆けつけてくれない」「血を流している現場に臨場した警察官は、夫婦のことには警察は介入できないと毎回帰って行った」「警察に届けようとしても被害届を受け付けてもらえない」などを事例として挙げている。たとえこのように対応している事案ばかりではないとしても、DVへの警察官の姿勢について書いたものの中ではこうした描写が大勢を占めているため、国民もそのように捉えている可能性が高いことは認識しておく必要がある。なお、警察の活動が、(他の国民からの侵害の防止を含めた)平穏な生活の維持という一般国民の権利・自由の擁護・尊重を第一義とすべきことについては、田村正博「警察活動の基本的な考え方―警察への国民の期待と行政関係の三面性―」(『警察学論集』第51巻第12号、平成10年)を参照のこと。

(46) Lawrence Sherman and Richard Berk, “The Minneapolis Domestic Violence Experiment,” *Police Foundation Reports* 1 (1984年)。

- (47) Lawrence Sherman, "The Influence of Criminology on Criminal Law: Evaluating Arrests for Misdemeanor Domestic Violence," 83 (1) *Journal of Criminal Law and Criminology* 1 (1992年春号)。
- (48) 黒人女性5人からオークランド警察本部長を人種と性別による不平等取扱いで訴えた *Scott v. Hart*, No. C-76-2395 (N.D. Cal. 1976年10月提訴) に続き、その6週間後には12人の原告(途中でさらに48人が原告に加わった)が、13の訴因に基づきニューヨーク市警察本部、家裁、保護観察局その他16の機関を訴えた *Bruno v. Codd*, 90 Misc. 2d 1047 (Sup. Ct. 1977) が起きた。
- (49) これらのケースでは、和解の条件として、警察官に対してそれまで行っていたDV事件に関する逮捕忌避の研修を中止すること、当該原告側の弁護士が被告側警察機関の職員に対し毎週DV研修を行えるように便宜を図ること、今後はDVの被害者に自分の権利や救済手段等を書いたしおりを手渡すこと、地域の暴力被害女性シェルターに寄金を行うことなど、様々な取り決めがなされた。
- (50) 595 F. Supp. 1521 (Dist. Conn. 1984)。1985年6月26日のニューヨーク・タイムズ紙で大きく扱われた。
- (51) Marie P. Defina and Leonard Wetherbee, "Advocacy and Law Enforcement: Partners Against Domestic Violence," *FBI Law Enforcement Bulletin* October 1997, pp. 22-26.
- (52) Lorne C. Kramer, M.A. and Howard Black, "DVERting Domestic Violence: The Domestic Violence Enhanced Response Team," *FBI Law Enforcement Bulletin* June 1998, pp. 22-26.
- (53) 合衆国では、94の連邦地区検事局(1982年11月現在)と、州により組織単位・管轄・規模とも全く異なる各州の諸検察機関とが混在しており、少し古いのが1976年9月現在では、50州全体で総計9,155の法務・検察機関が存在したということである(ローク・M・リード、井上正仁、山室恵『アメリカの刑事手続』有斐閣、昭和62年、138—9頁)。
- (54) Nancy Lemon, *Domestic Violence: The Law and Criminal Prosecution*, Family Violence Project (1991年)。
- (55) Center for Women Policy Studies and Vicky Jackson, "'No-Drop' Prosecution Policies Sometimes Backfire Against Victims," *Response to Violence in the Family* (1984年)。
- (56) Alana Browman, "A Matter of Justice: Overcoming Juror Bias in Prosecutions of Batterers Through Expert Witness Testimony of the Common Experience of Battered Women," 2 (1) *So. Ca. Review of Law & Women's Studies* 71 (1992年)。
- (57) 刑罰法令違反者に対し、通常の刑事手続又は処遇方法を画一的に適用することなく、より非懲罰的で、犯罪者というレッテル貼りを回避しようとするような、多角的な処分方法をとること。
- (58) Family Violence Project, "Family Violence: Improving Court Practice," 41 *Juvenile & Family Court Journal* (1990年秋号)。
- (59) 日本経済新聞平成10年12月26日夕刊、「米の家庭内暴力専門裁判所 更生プログラムを実施」(西尾和美)。
- (60) Hyman, Schillinger, and Lo, "Laws Mandating Reporting of Domestic Violence: Do They Promote Patient Well-Being?," 273 (22) *Journal of the American Medical Assoc.* 1781 (1995年6月)。
- (61) 我が国における最近の事例を紹介する。平成9年11月に3歳の男児が前夫(平成10年11月に懲役6年が確定し服役中)の折檻により死亡した事件で、現場に居た母親も、「親として保護すべきなのに制止せず犯行を助けた」として傷害致死幫助罪で起訴された(求刑・懲役3年)。釧路地裁は、平成11年2月12日に、「この母親には前夫の犯行を止める作為義務があり、息子が危険な状況にあることも認識していたが、妊娠中の上、以前足腰が立たないほど前夫から暴行を受け、阻止は極めて困難だった」として無罪を言渡した。同月25日、釧路地検は、札幌高裁に控訴した(以上、北海道新聞2/12及び2/26の記事による。『判例時報』1675号148頁に収録。)。この問題では、本件の検察側(「同種の事件が多発する中、実母から口頭ですら折檻を制止してもらえなかった被害者のことを考えると、無罪判決を確定させるのは忍びない。」)のように母親を加害者とみるか、弁護側(「母親は息子を失った被害者であり、これ以上苦しめないでほしい」)のようにとらえるか見解の相違が相反する結果をもたらすので、本件の今後の成り行きはやはり注目に値する。
- (62) Nancy Lemon, "Criminal Cases Concerning Domestic Violence," 25 (1A) *Juvenile and Family Law Digest* (1993年)。
- (63) National Woman Abuse Prevention Project, "Protecting Abused Children, Supporting Battered Women: A Model Policy for CPS Intervention," 2 (3) *The Exchange: A Forum on Domestic Violence* (1988年8月)。

7 おわりに

以上、とても網羅しきれないものではないが、米国におけるここ2、30年ほどの動きを中心に、ドメスティック・バイオレンスに関する法制や実務の進展をおおまかに紹介したつもりである。

ドメスティック・バイオレンスと呼ぶべき状態は、恐らく有史以前から洋の東西を問わず存在していたであろうが、国際的な組上で人権の問題としての認識を得たのはごく近年のことであり、1993年の第48回国連総会で

採択された「女性に対する暴力撤廃宣言 (Declaration on the Elimination of Violence Against Women)」において、家庭内の暴力がようやく明記された。1994年には、国連人権委員会によって、スリランカの法律家ラディカ・クマラスワミ (Radhika Coomaraswamy) が「女性に対する暴力特別報告官 (the Special Rapporteur on violence against women)」に任命された。同報告官が95年以降人権委員会に提出した11の報告書のうち、「ドメスティック・バイオレンス特別報告書」、「ドメスティック・バイオレンスに関するモデル立法のための枠組」、「ブラジルにおけるドメスティック・バイオレンス報告書」と三つまでがDVに関するものであり、日本国内の、特にNGOの活動にも大きな影響を与えているようである。

日本の政府レベルでは、1995年9月の国連第4回世界女性会議における北京宣言及び行動綱領を受け、第1章の導入部分で触れたとおり、内閣の男女共同参画推進本部が策定した「男女共同参画2000年プラン」において、「家庭内暴力等潜在化しやすい暴力に対する実態把握と対策の推進」の項が盛り込まれるなど、取組はまさに緒についたばかりである⁽⁶⁴⁾。

また、総理府の男女共同参画審議会の女性に対する暴力部会 (平成9年6月16日設置) は、内閣総理大臣から「……女性に対する暴力に関し、国民意識の変化や国際化の進展等に伴う状況の変化に的確に対応するための基本的方策」について諮問を受け、総合的な調査審議を行っていたが、平成10年10月30日に、それまでの議論を整理した中間取りまとめを公表した。平成11年5月27日には、「女性に対する暴力のない社会を目指して」とする答申を提出し、政府により着実かつ速やかに取り組むことが期待される当面の課題の提言がなされた。

立法府においても、平成10年11月から、参議院内に設けられた超党派の「共生社会に関する調査会」が、当面の調査テーマ「男女等共生社会の構築に向けて」のうち、特に「女性に対する暴力についての現状と課題に関する件」について取り組み始め、性暴力やDVに関する審議を積極的に進めた。同調査会は、平成11年6月30日に調査報告を公表し、その中では、当面する課題についての意見が集約され、提言として取りまとめられている⁽⁶⁵⁾。

このように、この問題に関する昨今の国内の動きは著しく速いが、だからこそ、四半世紀以上の取組及びそこに至る過程で試行錯誤の経験を持つ「DV先進国」アメリカに学ぶ点が多いと思われる。家族・夫婦関係の実態や事案の発生頻度・深刻度、及び司法制度の違いを前提としても、問題の根幹はむしろ世界共通であろう。

米国においてもDVの根は依然として深く、「女性に対する暴力法」に基づき大統領自ら政策的に大きなプライオリティを置いて予算と人力を投入したとしても、一朝一夕には根絶できないように見受けられる。その意味では、米国におけるDV対策も現在進行中の課題であり、今後の成り行きを更に注意深く見続けていく必要がある⁽⁶⁶⁾。

(64) 自治体レベルでは、東京都女性問題協議会において、平成10年7月に知事より依頼を受け、男女平等推進基本条例 (仮称) を検討している。同年12月22日にまとめられた検討骨子では、全国で初めて、「夫等から妻等への暴力」や「職場以外の領域 (学校や地域社会等) におけるセクシュアルハラスメント」など現在特別な規定が存在しない事項について条例に盛り込むべきことが提言された。

(65) 提言の内容は次のとおり。一 女性に対する暴力についての調査・研究。二 暴力被害者に対する支援体制。三 暴力被害者のためのシェルターの在り方。四 女性に対する暴力についての関係職員の研修。五 女性に対する暴力についての予防、啓発。六 ドメスティック・バイオレンスについての対応 (1 警察の対応、2 接見禁止等の仮処分命令、3 経済的自立支援)。六の1「警察の対応」については、「ドメスティック・バイオレンスの抑止のためには、家庭内の問題であっても法に触れるような場合は、被害の状況を客観的、正確に把握した上で、警察として適切な対応をする必要がある。その際、一線の警察官が適切な状況判断ができるよう、ミニマムスタンダードのような指導指針を作成し、その徹底を図る必要がある。」とされている。

(66) VAWAにより、連邦司法省は、DVに関する各種研究及び調査の結果を毎年連邦議会に対し報告する義務を負う。例え

ば、V A W A第F部「ストーカー及びDVの全国的削減」中の第40610節では、ストーキングとDVの発生に関する情報、ストーキング防止のための連邦政府による取組及び立法の実効性の評価についての報告義務が課せられている。ストーキングについては、本稿では第5章第3節(2)において傍論的に触れるにとどまったが、その被害者の大多数が女性であるところから、女性に対する暴力の一環に位置付けられ重点的な取組がなされている。議会に対する年次報告書は、1996年4月に第1回目、1997年7月に第2回目、1998年7月に第3回目が公表され、ストーキングとDVの相関関係にも着目しながら、ストーキング犯罪の特徴、取締りや起訴の手法、加害者対策など幅広い観点から提言が示されている。

(なお、本稿は警察学論集第52巻第1号・第2号に掲載した原稿に加筆したものである。)

児童虐待事件における専門家証言

——米国の小児科医による実践例——

青 山 彩 子

(警察政策研究センター教授)

目	1 はじめに
	2 児童虐待事件における小児科医の役割と不満
	3 ビデオ撮影の効用
次	4 児童虐待の所見
	5 ま と め

平成 10 年 11 月 27 日、専修大学において、平成 10 年度日本犯罪心理学会関東地区研究会が開催され、「アメリカの児童虐待の実態と問題点」と題し、米国コロラド州在住の小児科医 Peter J. Adasek 氏を迎えて、児童虐待の所見を実際に記録したスライド及び診断の様子の録画に基づき編集したビデオを使った講演が行われた。日本では児童虐待についての情報がまだ十分に行き渡っていないとはいえないが、関心の高さを反映してか、警察をはじめ法務省や家庭裁判所の担当者、カウンセラー、大学生など様々な分野からの多数の出席者があった。本稿は、当研究会において通訳を務めた筆者が、講師の承諾を得て、講演内容のうち主に裁判での証言に関する同氏の活動を紹介するものであり、文責は筆者にある。

講師：医学博士 Peter J. Adasek 氏 (59 歳)

1970 年にアメリカ合衆国コロラド州で小児科医を開業。児童虐待事案の見極めを含む一般小児科学を専門としており、全米小児科学会の児童虐待委員会に所属している。数多くの児童虐待事件の公判において、被害者の診察過程を録画したビデオを証拠として使用した鑑定証言等により有罪判決獲得に貢献してきた実績を持ち、この分野での先駆的存在とされている。

また、1989 年にはサンフランシスコ大学ロー・スクールに 1 学期の間在籍し、翌年には法律事務所におけるボランティアの医事コンサルタントとして働くなど、法律分野への関心も高い。

祖父母の故郷であるチェコスロバキアの厚生大臣の招へいで毎年同国の大学において講義を受け持つほか、現在は、児童虐待事件への取組に関し、世界各地を講演している。

1 はじめに

米国における刑事法上の「児童虐待 (child abuse)」の定義は、「児童 (18 歳未満) が大人によって事故によらない (非偶発的な) 傷害を負わされること」(non-accidental injury of a child by an adult) であり、他の文化圏では「しつけ」や「体罰」として甘受されがちなものも、身体的な傷害を伴えばすべて「虐待」とみなしている。(筆者注：各州の児童虐待通報法では、より広範に、家庭以外の場で行われるものを含む、心理的虐待、性的虐待及び保護の懈怠も、虐待として医師等による通報を義務づけている。) 子どもをしつけるのに体罰は必要なく、年齢に応じて短時間、娯楽から遠ざけたり部屋で謹慎させれば済む。

また、米国における「性的虐待 (sexual abuse)」の定義は「大人による児童の性的搾取」(sexual exploitation of a child by an adult) であるが、この「搾取」は、強姦から、性器やポルノを無理矢理見せることまでを含む、幅の広い概念である。

私が在住するコロラド州では児童虐待に関して非常に厳しい法制がとられており、医療関係者、学校の教師などには、児童虐待の疑いのある事案についてソーシャル・ワーカー（社会福祉事業に従事する公務員）へ通報する義務が課せられている。さらには、精神科医、心理カウンセラーなども、児童虐待事案に関しては例外的に、患者の秘密を理由とする非開示が許されないのである。この通報を怠ると、罰金や開業免許の剥奪ばかりか、場合によっては懲役刑を受けることにもなりかねない。実際の通報者の内訳をみると、教師が圧倒的に多い。

ソーシャル・ワーカーは強い権限を持っているが、隣人からの通報（私のコミュニティには児童虐待通報用のフリーダイヤルがある。）なども含め、これら寄せられた情報等に基づいて、該当の家に赴き、親又は保護者に対し、児童の状態を確認するための立入を求める。親が立入を拒否すれば、警察官に連絡が取られ、強制力が行使されることとなる。虐待のあった可能性がその場で認められれば、子どもは直ちに親から引き離され、私のような小児科医の下に、さらに詳しい診断のために運び込まれる。小児科医は、虐待の有無・態様を判断し、犯罪としての捜査が必要か否かの意見を述べる。

2 児童虐待事件における小児科医の役割と不満

児童虐待事案が犯罪として起訴され、公判が開かれることとなれば、最初の見極めの診断を行った小児科医は証人として召喚され、診察の所見等を証言することとなる。しかし、小児科医として証言を行った者は、私でなくても、米国の刑事司法に対して強い欲求不満を抱くはずであり、私の場合、この不満は出廷の回数を重ねるにつれて募っていった。

つまり証拠の証明力があまりに弱いために、ほとんどの事件で加害者が無罪放免とされてしまったのである。警察も捜査過程で写真を撮影していたが、大抵の写真は裁判官や陪審の心証を形成するに足る品質を保っていなかった。

虐待の発見から公判に至るまで数か月、時には1年を要することもあるため、傷跡以外の身体的証拠はすべて消えて見えなくなってしまう。実父又は義父の性的虐待を受けた子どもなどは、その父親が目の前に立ちほだかるため往々にして証言台で泣き崩れ、加えて、被告人側（加害者たる親）が高額で雇った弁護士の容赦ない攻撃を受けるはめになる。結局子どもが嘘をついていたか夢をみていたかのような結論だけが陪審の印象に残り、親は無罪の評決を得る。

保護の懈怠 (neglect) による発育不全・栄養失調のような事案では、ソーシャル・ワーカーの権限で病院や養親の監護下に移された途端に急速に体重が増え健康を取り戻すため、丸々と太った赤ん坊を見た裁判官や陪審は何も問題がないと判断してしまい、赤ん坊は例外なく生みの親の元に返されてしまう。

私が再びこれらの子どもに会うときは、さらにひどい重傷を負ったり衰弱した状態であったり、最悪の場合は検視台の上で物言わぬ姿になっていたり、というようなことも多かった。性的虐待を受けた子どもは告げ口をしたというので厳しく罰せられる上、虐待自体はやまないのも、最終的には入院や長期の精神治療が必要となるほどに傷つけられる。

3. ビデオ撮影の効用

このようなやり場の無い悲しみを何度か経験し、私は裁判所に受け入れられ納得してもらえるようなやり方で児童虐待を記録化するしかないと認識するに至った。そのやり方とは、診察時の子どもとの会話や傷の状態をビデオで録画するのである。

このビデオ録画器材一式は比較的安価で使いやすいにもかかわらず、これにより証拠を作成することで、児童虐待者が有罪になるだけでなく、多数の事件を裁判外の調停に持ち込み、危険にさらされている子どもを養親プログラムに付するという手続を有利に運ぶことができる。子どもにとっては、社会や法律の仕組みに翻弄されて負うトラウマが少しでも軽減されるし、小児科医にとっても、時間の大幅な節約と児童虐待問題への効果的な対処が期待できるのである。

幸いにもコロラド州の児童虐待通報法では、ビデオや写真の撮影は医師の診察記録の一方法とみなされており、親や保護者の承諾書は不要である（州によっては、裁判官の令状が必要なところもある）。いずれにしても、通常は虐待者自身が子どもを診察室に連れてくることはないので、得ようとすれば大人の協力を得るのに苦労はないが、私は当該児童の承諾のみ得ることとしている。子どもは撮影されることを好み、最初の診察のときから、自分の話を聞いてもらいたがるのが普通である。撮影が終わると、私は音を消して再生した画面をファインダーから子どもに見てもらう。今まで20年ほどの間で撮影を拒否した児童は17歳の少女一人だけだった。

子どもにとってのビデオ撮影による効用としては、以下の4点を挙げることができる。

1 何回も取調べを受けずに済むこと

緊急治療室の医師、警察、精神科医、心理カウンセラー、ソーシャル・ワーカー、検察官、被告人側弁護士など10人くらいもの人々が子どもの供述を聞こうとするに違いないが、同じ話を何回も繰り返すことで子どもが被る精神的打撃は大きい。ビデオ撮影によって、これらの取調べのいくらかは省略や短縮が可能となる。

私は上記関係者にはもちろん、虐待の被疑者にも、撮影したビデオを見に来るようにすすめている。米国には有罪答弁取引の制度があるが、ビデオは、有罪答弁を促進させる「触媒」として大きな力を発揮する。加害者たる親が事前にビデオで決定的に不利な証拠を見せられると、大抵は、公判になれば有罪の評決が下されるのは間違いないと確信するため、正式起訴前に被疑事実を認める。すると、検察官と弁護士との間で科刑の取引がなされ、事案は迅速に処理されるので、何度も辛い体験を尋ねられることによる子どもの精神的負担は軽減する。児童を速やかに養親の下や施設に移すことができ、加害を行った親に対しても精神的加療を早期に開始できるので、児童の保護にも資する。そして、司法経済上も大きな節約となる。

2 法廷での証言を回避できること

子どもにとって、法廷で自分の親の不利になる証言をすることがいかに辛いかは想像に難くない。親がビデオを見ることで、有罪答弁なり養親プログラムに我が子を託すことへの決心がつけば、子どもは法廷で思まわしい体験をせずに済むのである。実際、「少なくとも10回は暴行を加えられた」と9歳の少女が訴えているテープの存在を知らされただけで、娘に対する性的虐待の事実を直ちに認めた父親もいた。

3 証言できない者を代弁してくれること

未就学児や言葉の少ない精神遅滞児は、手まねや人体模型人形の助けを借りて、我が身に起こったことをビデオテープの上で表現することができる。それゆえ、誘導尋問と思われないような質問の仕方など撮影時に気を付けるべき点は多々ある。性器の名称も知らない位の幼児の性的虐待の場合は、弁護側から「入れ知恵」のそしり

を受けないよう、人形を使って、何が起こったかを幼児自身に説明させ、その模様を撮影することとしている。実際、友達の家で宿泊し、その父親に性的虐待を受けた未就学児2人が、何が起こったのかを男性と女性の人形を使うことで正確に再現できた例があり、弁護人はその父親を説得して有罪の答弁に持ち込んだ。

身体的虐待の被害者が乳幼児の場合には、負傷自体が虐待を雄弁に物語ってくれる。公判期日頃にはすっかり消えてなくなる噛み傷、打撲、火傷なども、負傷直後の生々しさをテープがしっかりとらえている。

4 裁判官と陪審の心証形成に役立つこと

証人喚問を受けると、私はテープとビデオ再生機を法廷に持参し、裁判所備付けのテレビでの上映を申請する。大抵、被告人側の弁護人はこのビデオテープを証拠採用すべきでないという争い、時々それが認められる。例えば、弁護人は、起訴事実が1回の虐待についてのみであるにもかかわらず、子どもがビデオの中で虐待が何回もあった旨を述べているのは、陪審に予断をいだかせるものだと争うわけである。しかし、裁判官が記録の一部としてビデオテープを許可することの方が次第に多くなってきている。事件化されなかったものも入れて約500件近くの全撮影記録のうち、約20件余りが証拠として公判で採用された。

陪審に与えた影響は劇的といってよかった。あるビデオテープでは、性的虐待を受けた7歳の少女の引き裂かれた処女膜を写してあった。少し前までは、この手のものを法廷で見せられることはなかったのだが、本件においてこの証拠は不可欠であった。陪審員たちは驚愕し、有罪の評決を下した。

ビデオテープは保護の懈怠による栄養不良事案にも有効である。健康になった赤ん坊が、生みの親の元に戻されたせいでどのように変わっていくか、また逆に、面倒見の良い養親の下でふっくら太った赤ん坊が、最初に引き取られて来たときはどんなに発育不良で反応が鈍かったかなど、客観的な記録を裁判官に示すことができる。子どもを引き取りに来た生みの親に対し、ビデオを見た裁判官が、子どもを連れて帰る前にまず自分たちが精神科医の援助を受けるように命じた例があった。この親は結局街から逃げ出して戻らなかったために、この子どもは晴れて養親に引き取られた。

小児科医の側も、撮影したビデオにより、負傷について単なる筆記の描写よりも正確で広範な情報を後々まで記録でき、証人となった場合にはその信用性が高まるという恩恵を受ける。さらに、法廷外で事件が解決してしまえば、証人喚問のための時間的拘束や、これに伴う金銭的損失も防げるので、ビデオ撮影は結局自分のためとも言える。

4 児童虐待の所見

さらに私は、仲間や後輩の医療関係者の教材とするため、自分の患者の所見をスライドやビデオにしているが、他にもできるだけ多くの人々に見てもらい、虐待されている疑いのある児童を見た各自が早期にこれに気づくことにより、遅きに失しないような対応がとられることを切に望んでいる。(注：講演会において映写されたスライドは、「The Visual Diagnosis of Non-Accidental Trauma and Failure to Thrive」というタイトルで、打撲傷、火傷、頭部の負傷、腹部の負傷、骨の負傷の5項目の典型的な身体的虐待の所見と、これらとまぎらわしいが虐待ではない所見について、さらに、(保護の懈怠による)発育不全と、性的虐待の所見も加え、実際の患者の写真により示したもの。)

事故による負傷であると親が言い訳しているものであっても実は虐待によることが多い。したがって、医者が、その子どもに虐待があったか否かを判定するには、虐待により生じた傷害に関して十分な知識を有する必要がある。事故により生じた傷害と虐待により生じた傷害とでは部位が異なる。つまり、事故による打撲傷は、

額、鼻の頭、肘、膝、向こうずね、くるぶしに見られるが、虐待による負傷箇所は、背中、臀部、腹部、内股、性器の周り、耳の後ろ、足の裏などである。

親の嘘を見分けるためのもう一つの重要な要素は、常識を働かせることである。虐待による負傷は左右対照を成すものが多い。例えば、両手に大火傷を負っているような場合、熱湯に右手を突っ込んだ子どもが、さらに左手をも入れることが考えられるであろうか。

もともと、例えば東洋人の幼児にみられる蒙古斑や、その他奇病等による虐待とまぎらわしい所見もあるにはある。このようなことについては、ソーシャル・ワーカーが介入し子どもを親から一旦取り上げた後で間違いが判明すれば謝罪で済むが、介入が遅れたために万が一のことがあっては取返しがつかないとして、コミュニティ内での理解が進められている。

5 ま と め

いずれにせよ、児童虐待の根絶のためには、あらゆる立場の人々がこの問題を深刻に捉え、連携し合って対処することが非常に重要である。今、私は自分のコミュニティの警察やソーシャル・ワーカーと非常に緊密な良い関係を築いている。この協力関係は、個人的なものにとどまらず、システムとしても機能している。コロラド州デンバーでは、毎月、警察官、検察官、ソーシャル・ワーカー、教師、精神療法医、医療関係者などが集まって、事故・病気の者を含めて、その月に死亡した全ての児童につき、その死因を検討し、防止策を話し合っているのである。このような措置がすべてのコミュニティで可能というわけではなく、法制や予算上の制約を受ける所も多いであろうが、私の経験が、日本における児童虐待の問題への取組に関し何らかの参考になれば幸いである。

【参考文献】

Peter J. Adasek, "Videotape: Your strongest proof of child abuse," *Contemporary Pediatrics* (October 1984)

米国政府の被害者対策

——司法省犯罪被害者室報告書から——

久 山 立 能
(警察政策研究センター助教授)

	はじめに
	1 犯罪被害者室
	2 基金の配分
目	3 支援対象となる被害者
	4 テロ被害者対策
次	5 国際協力の推進
	6 各種情報の提供
	7 今後の展望
	おわりに

はじめに

米国では、1972年に最初の被害者援助プログラムが民間組織によってスタートして以来、官民双方による様々な被害者支援制度の充実化が、着実に進められている。

米国の被害者支援については、犯罪被害者補償制度による経済的救済、各種被害者援助組織による様々なサービスの提供及び刑事上の被害者の権利の確立の3種類があるとされるが、連邦政府による被害者対策の要として機能しているのが、司法省犯罪被害者室(The Office for Victims of Crime:以下、OVCという。)である。犯罪被害者法(Victims of Crime Act)によれば、OVCは隔年ごとに、連邦議会に対して活動内容を報告することとされているのだが、ここでは、連邦議会に対する最新の報告書(Victims of Crime Act of 1984 as Amended: A Report to the President and the Congress, Office for Victims of Crime, U.S. Department of Justice, October 1997)から同室の活動の概略を紹介し、米国における被害者対策の動向を俯瞰することとしたい。なお文中、意見にわたる部分は筆者の私見である。

1 犯罪被害者室

米国では1984年の犯罪被害者法の成立により、犯罪被害者基金(Crime Victims Fund:以下、「基金」という。)が設立され、司法省内におかれたOVCが、同基金の運営をつかさどることとなった。この基金の特色としては、基金総額及び支給対象が大規模であること(創設以来、1996年までの12年間の交付総額約20億ドル、1995、1996両年度の合計積立て額約7億6,200万ドル、年間受給者数約200万人)、また、国家予算に依存しないというユニークな財源システムを持つ点が挙げられる。基金の財源には一般の税金を用いず、連邦法に違反した者から得た金銭、すなわち罰金、没収された保釈保証金、刑罰付加金(penalty assessment)及び自己の犯罪に関する事柄を公表すること等によって得られる利益の供託が用いられている。この背景には、我が国とは比較にならないほど巨額な米国の罰金額があり、例えば1996年に日本のある銀行が支払った3億4,000万ドルだけ

で、前年度の基金の積立て総額を超過したという。もっとも、それは同時に、このシステムが年ごとの調達額に大きな差を生み出す可能性をも示唆しており、OVCとしても、安定した資金供給の方途を探るほか、積立金の急激な減少に備えた予備基金を設置している。

OVCの活動の中心は、これらの巨額の基金をいかにして効率よく、しかも効果的に全米における被害者対策の推進に役立てるか、その調整機能にあると言えよう。

2 基金の配分

基金の一部は、裁量的 (discretionary) 助成金として、OVCによる独自のプログラムの開発、実施及び支援に活用されるが、基金額の90%以上は全米各州に配分される。この法定 (formula) 助成制度が、OVCの行う助成活動の中心となっているのだが、州レベルでどのように被害者対策を展開していくのかは、全面的に州当局に委任されており、OVCはそれらの実施状況を確認し査定して、基金配分の決定に反映させていく。OVCがこのように間接的な役割を果たしていることは、事務量の問題や各州の実情に即した支援の必要性等のほかに、各州における被害者対策予算の性格と関係がある。

例えば、法定助成制度は、被害者が被った様々な損失を直接的に補填しようという被害者補償 (compensation) と、それ以外の被害者のニーズへの対応を目的とする被害者援助 (assistance) の2本立てとなっているが、OVCによる前者の配分基準は、各州が前年度中に補償に充てた金額の約4割とされている (後者については、一定の基本額に人口や各州の活動を査定して加算される)。この割合が各州の被害者対策関係予算の全体に対してどのようなウエイトとなるかは一概には言えないであろうが、ここからは、OVCの助成には各州の州予算による積極的な被害者対策の推進を促すという基本的な性格があることがうかがえる。

いずれにせよ、OVCは各州に一括配分される助成金の、各種の機関及び非営利団体に対する支給について受給資格や条件等の一部に基準を設けてはいるものの、州当局は独自の申請手続を定め、優先順位を決定し、政策及び手続を立案し、助成対象を決定する上で、また、継続的に助成するかどうかに関する条件を定める上で、大きな裁量権を有している。

なお、裁量的助成についてOVCは、1995年度及び1996年度の新規プロジェクトとして、最新の研修を被害者援助活動関係者に実施する「全国被害者支援アカデミー」の拡大、各級機関による被害者対策の改善に必要な研修を実施する研修・技術支援センターの設立、FBI及び連邦検事事務局による検察官や捜査官等に対する研修の充実化等の企画を挙げている。

3 支援対象となる被害者

犯罪被害者法は、基金配分に関して各州が優先的に措置を行うべき分野として、児童虐待、家庭内暴力、性的暴力を規定しており、1995年の数字では、被害者援助制度又は直接各州から助成金の支給を受けた被害者の約7割は、上記の分野の被害者である。

OVCはこのほか、次に掲げる被害者等を対象とした支援の実施を強調している。

ギャングによる暴力の被害者

殺人事件被害者の遺族

憎悪・偏見を動機とする犯罪 (Hate and Bias Crimes) の被害者

身体に障害を持つ被害者
エイズ患者である被害者
遠隔地に住む被害者
飲酒運転事故の被害者
職場における暴力の被害者
高齢者虐待

具体的な支援の例としては、強姦被害者対策についてはカウンセラー等関係者に対する研修プロジェクトの援助や、検察官、政策決定者及び被害者支援関係者で構成され強姦事件の処理に関する情報を収集して実務に役立つプロジェクトの推進、学際的チームの参加により家庭内暴力の問題を検討する一連の地域会議の開催、家庭内暴力と児童虐待の援助活動関係者を対象とした会議への資金助成、「飲酒運転に反対する母親の会」といった民間団体への援助、偏見を動機とする犯罪の被害者対策に関する法執行担当官研修カリキュラムの開発、視聴覚障害のある被害者に対する支援の充実化、大規模航空機事故の被害者対策に関する勧告等が挙げられているが、報告書に盛られたそれらの活動内容はバラエティに富んでおり、多様な制度やサービスの実施が紹介されている。

4 テロ被害者対策

報告書では、1995年のオクラホマ市連邦ビル爆破事件、1996年アトランタオリンピック開催中のセンテナールパーク爆破事件等が、この種の大規模テロ事件発生時の被害者対策の重要性を検討する契機となったことが強調されている。1996年4月に大統領が署名した「反テロリズム及び効果的死刑法（Antiterrorism and Effective Death Penalty Law）」では、海外でテロ行為の犠牲となった市民を州が補償する際に、新たな犯罪被害者法の資格条件を設け、海外又は国内のテロ行為や無差別暴力事件が発生した場合に、州がOVCの予備基金から助成補助金を受け取れるようにすることとされた。

ここでは、オクラホマ市連邦ビル爆破事件におけるOVCの対応をみてみよう。

1 緊急時対応の改善

事件当日に、現場で活動する9人編成の被害者援助緊急対応チームに対し、OVCは直ちに緊急援助金を支給した。最終的には3組の緊急対応チームに援助金が支給されたほか、全米被害者援助機構で研修を受けた43名の緊急対応担当官や救急隊員、医療担当者、牧師等を派遣した。

また、OVCは地元の連邦検察官事務局と密接に協力し、事件後数週間で、受けられる援助について解説した被害者向けパンフレットを作成した。

2 爆破事件被害者に対する補償

反テロリズム及び効果的死刑法に基づき、OVCは爆破事件その他の犯罪の補償で資金が底をついていたオクラホマ州の被害者補償制度に、7万8,000ドルの緊急助成補助金を拠出した。

3 公判中の被害者・証人の支援

交通費支給、カウンセラーによる相談受付、連邦検事事務局被害者・証人支援担当者の増員等を実施したほか、他州で行われた裁判に出廷するための旅費の支給等、被害者が刑事司法手続に参加するためのサービスにも資金を援助した。

この事件はまた、大規模の被害発生時の各機関による一元的対応の必要性に、連邦政府の関心が向けられた契

機としても特筆されている。多数の省庁間の協力が明文化されることとなり、OVC、連邦検事事務局、FBIによる協力協定や、児童に影響を与える事件をめぐる緊急時対応能力の拡大に関する教育省・保健福祉省・OVC・全米被害者援助機構の協力協定、赤十字や緊急管理庁等司法省以外の緊急時対応機関とOVCの関係の確立等が進められた。1996年には、OVC、連邦検事事務局、赤十字が、大規模犯罪発生時の危機対応の統一的な規則や条件を定めた文書に調印している。

5 国際協力の推進

OVCは被害者対策に関する国際的な調整と情報提供の必要性の認識に立ち、多数のプログラムを実施している。

1 国際的被害者支援研修マニュアル

OVCは、1996年5月にウィーンで開かれた「犯罪防止と刑事司法に関する第5回国連会議」に被害者対策のアドバイザーとして参加した。ここでは、被害者の様々な基本的権利が盛り込まれ、世界中の犯罪被害者の権利章典とされている1985年の国連「犯罪及び権力濫用の被害者に対する公正の基本原則宣言」の完全な実施を可能にする体制を構築するために、各国で活用できる国際被害者支援研修マニュアルの作成が求められた。OVCはこのマニュアルの作成において指導的役割を果たすこととなったほか、国際協力や相互研修、技術支援に関する議論に参加した。

2 国際犯罪被害者問題に対するOVCリソースセンターの対応

OVCリソースセンター（後述）は世界各国の被害者援助機関、研究者、政策決定者、医師等による多岐にわたる被害者問題に関する照会に対応する情報資料室であり、各国の要請に応じている。

3 国際的な児童誘拐事件をめぐる援助

1985年以来、司法省及び国務省は少年法・少年犯罪室の全国失踪児童・搾取被害児童センター（National Center for Missing and Exploited Children）と協力し、国際的な児童誘拐事件に関するハーグ会議協定に基づいて、両親が法的監督権を得られるよう援助している。

4 児童の商業的搾取（commercial exploitation）に反対する国際会議の支援

OVCは1996年8月にストックホルムで開催された「児童の商業的搾取に反対する国際会議」への米国代表団派遣を援助した。

このほかOVCは国務省と協力し、海外で被害に遭った米国人が帰国後に受けることのできるサービスや補償に関する詳しい情報資料を、在外大使館、領事館に送付している。また、国務省及び国連と協力し、他の国々が被害者援助制度を立案するための援助を行うなど、他国をリードするスタンスで活動を展開している。

6 各種情報の提供

OVCは、集積された膨大なデータを整理するとともに、ニーズがあれば誰もがこれに簡単にアクセスし、必要な情報を入力活用できるようなシステム作りを進めている。

その中心がメリーランド州ロックビルにあるOVCリソースセンターで、被害者対策に関する情報の全国的な交換の場として機能している。すなわち、研究や各種の法的支援に必要な統計資料や適切な援助機関の紹介等のほか、各種の会議や研修制度について、被害者の権利週間等の記念行事において多彩な情報を提供している。O

V Cはまた、1997年にホームページを開設し、各種情報を公開している。

7 今後の展望

O V Cは、報告書の末尾に今後優先的に展開すべき事業として次の5つの課題を掲げている。

1 すべての犯罪被害者に対する、包括的かつ高水準の援助

被害者対策の進展は目覚ましいが、それでもなお、全米に約3,900万人存在すると推定される犯罪被害者の中で、各種の支援を受け得た者はごく一部にすぎない。政府としては、サービス利用上の障害の極小化に努めるとともに、財源の充実に努めなければならない。

2 犯罪被害者の権利のより一層の強化

被害者の権利に関する法律の施行や、関係する刑事司法手続の改善には大きな進展がみられるが、実際にそれがどのように行われているかについては、州により差がある。実際には州当局の多くが州法や憲法に定められた被害者の権利の尊重を少なからず怠っていることが判明しており、その完全な履行を保証するには、州当局による措置だけでは不十分であることが結論付けられている。O V Cは、憲法の改正を含め、被害者の基本的権利の保障をより強化するための各種法案の成立を支援していく。

3 連邦法犯罪の被害者に対する連邦の対応改善

1996年、大統領は、連邦機関によるより一層の被害者の権利の遵守が図られるように、連邦法規及び制度全体を見直すとともに、連邦各機関の相互協力を定めた包括的な指針の徹底を指示した。これに基づいてO V Cは、様々な活動を展開している。

4 「行動計画」の企画・展開

O V Cは被害者対策をめぐる地域の対応を改善するための数百項目に及ぶ勧告を記した「21世紀に向けての被害者の権利とサービス：現場からの行動計画」を企画し、次世紀に向けて、被害者の包括的な権利の確立とサービスを推進するための指針とすることとされている。

5 犯罪被害者法の改正

O V Cは、旧連邦罰金センターの資金活用や連邦法犯罪の被害者に対する全国的な研修・技術支援及びサービスの拡大、O V C室長の権限の拡大、民間からの基金積立の承認等、事業のより効果的な展開に必要な犯罪被害者法の改正に向けた努力を進めていく。

おわりに

以上、O V Cの議会報告書によって米国政府の被害者対策の推進状況を概観したが、これらの各種施策からは、次のような共通した特色が看取される。

まず、施策の企画・推進に当たって巨視的で長期的な展望と、その達成に向けた具体的なテーマ設定による、すぐれて戦略的な事業展開が図られている点が挙げられる。将来の目標といい、そのための方策といい、いずれもが単なる理想や短期的な対処方策に終わることなく、明確なビジョンを形作りながら、その着実な実現の追求が指向されている。

次に、このような戦略的なビジョン形成に伴い、プロジェクトが米国一国内にとどまらず、常にグローバルな活動を視野に入れているという特徴がある。もちろん、米国のスタンスは覇権主義的な発想などによるものでは

なく、被害者対策自体のより理想的なシステムの構築を追求した一つの結論であり要請である、との認識に基づくものと思われる。米国はこの分野におけるパイオニアとして、世界規模の対策の充実化に対する一種の責務を認識しているようである。

このほか、官民の共同によるダイナミックな事業の推進や、法規の整備に対する積極的なアプローチ、インディアンやヒスパニック系等異なる人種や民族に対する配慮等も重要な点であると言えよう。

しかしながらここでは最後に、米国の被害者対策における精神的基盤の存在を指摘しておかなければならない。本稿では米国の被害者対策の規模の大きさに言及したが、被害者対策という問題が、援助金の総額やプロジェクトの規模といった数量的な側面によってのみ解決することができないことはもとより明らかであるし、国情の異なる米国の方策がすべてそのまま他国にとっての範となし得るかについても、別途検討が必要であることは言うまでもない。

それよりもむしろ、我々がOVC報告書において看過してはならないのは、その序文で米国の被害者対策に一貫した主題として掲げられている“Justice and Healing”という一種のスローガンではないだろうか。「犯罪の被害者」像を膨大な行政事務処理上の一対象としてステレオタイプに固定化してしまうだけでなく、常に「これまでに、また現在も配慮がなされていない被害者たち」が存在する可能性を認識するとともに、その救済を図ろうとする姿勢が、この「正義と癒し」というテーゼからはうかがえるように思えてならない。ダイナミックでシステマティックな対策と、理想を支える強靱な精神的基盤という両輪が、米国の被害者対策の最大の特徴であり強みでもあるようだ。

(参 考)

諸澤英道「新版 被害者学入門」1998年

安田貴彦「米国における警察による犯罪被害者援助活動」(上・下)『警察学論集』第48巻第1号、第2号、1995年

富田信穂「アメリカ合衆国における犯罪被害者の保護—各州における立法を中心として—」慶應法学会篇『慶應義塾大学法学部法律学科開設100周年記念論文集』、1990年

平成10年度警察政策研究センターの活動概要一覧

〔平成10年〕

- 4月 教授が、非常勤講師として、東京都立大学法学部生への講義を行う（担当：「刑事学」。1年間・4単位）。
- 5月15～16日 「第2回コンピュータ犯罪に関する白浜シンポジウム」（主催：情報システムコントロール協会）に参加。
- 18日 シンポジウム「総会屋・暴力団問題と企業の安全対策を考える」を（財）公共政策調査会、全国暴力追放運動推進センター、（財）大阪府暴力追放推進センターと共催。後援：日本弁護士連合会、（社）経済団体連合会、日本経済新聞社、（社）関西経済連合会、大阪府警察。会場：東京（18日）、大阪（28日）。
- 22～24日 第76回日本刑法学会（開催地：大阪市内）に出席。
- 30日 日本セキュリティ・マネジメント学会第12回全国大会に参加。
- 6月 5日 警察政策学会設立総会開催。
- 17日 第5回警察政策研究会「スウェーデン及びスイスの犯罪被害者対策の現状について」（講師：宮澤浩一 中央大学総合政策学部教授、エザット・A・ファター サイモン・フレイザー大学犯罪学部名誉教授）を開催。
- 7月 8日 第5回警察政策フォーラム「高度情報通信社会とハイテク犯罪」を、（財）公共政策調査会、（財）全国防犯協会連合会と共催（後援：（財）社会安全研究財団。会場：東京）。成果を、警察学論集平成10年9月号に掲載。
- 8月18～21日 国際犯罪学会神戸プレコングレス98に参加。所長が、「暴力団犯罪の動向と対策」について講演。
- 24～29日 第12回国際犯罪学会（開催地：ソウル）に出席。「日本の少年犯罪情勢と対策」について講演。
- 31日～ 第1回アジア地域大学院大学「被害者学と被害者援助論」コース（主催：世界被害者学会）
- 9月 4日 に出席。
- 22日～ 「日本警察政策研究」について、慶應義塾大学大学院生への講義を行うとともに、共同研究を実施（12月19日まで）。
- 10月8～16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。
- 16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。
- 21日 第6回警察政策研究会「オーストリアにおける犯罪被害者への支援及び少年法制について」（講師：宮澤浩一 中央大学総合政策学部教授、ウド・イエシオネク ウィーン上級少年裁判所長官）を開催。

- 23日 教授が桜美林大学国際学部において、「個人の危機管理」をテーマに、一般学生を対象に講義。
- 24～25日 日本犯罪社会学会第25回大会に参加。
- 11月 27日 日本犯罪心理学会関東地区研究会（主題：「アメリカの児童虐待の実態と問題点」）に参加。教授が通訳を担当。
- 12月 12日 **第6回警察政策フォーラム「組織犯罪対策の国際的動向～アメリカ合衆国における不法収益対策を中心に」**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、警察政策学会。会場：東京）。また、同テーマで第7回警察政策研究会を開催。

〔平成11年〕

- 1月 13日 懸賞論文「情報化の進展と社会の安全を考える」（共催：財公共政策調査会）授賞式。
- 2月 25日～ 教授がロンドンにおいて開催された**犯罪情報分析官国際会議**（主催：英国National Criminal Intelligence Service）に出席。また、現地において、ストーキング対策法制の運用担当者等と情報交換を実施。
- 3月 7日
- 8～15日 教授が、ODA事業による技術協力のため、ラオスにおいて調査を実施。