

『警察政策研究』第四号の発刊に当たって

谷 口 清 作

(警察政策研究センター所長)

平成8年5月に警察庁のシンクタンクとして創設された警察政策研究センターは、社会事象及び人々の意識の変化が治安面に及ぼす影響を分析し、これに対応するための警察行政の在り方等を中長期的視野で総合的に研究する役割を担っております。具体的には、その時々にも最も適した課題について、学者や実務に携わる専門家の方々のご協力を得て研究を掘り下げ、主に「警察政策フォーラム」や各種研究会等の場を通じて政策提言を行っていくというのが主要な活動です。

この『警察政策研究』第四号は、平成11年4月から12年3月までの1年間の当センターの事業及びセンター職員が自主的に行った研究等の成果を取りまとめたものです。私は昨11年8月に当センターの所長として着任いたしました。11年度は、当センターのこれまでの活動の蓄積が開花し、研究の対象分野、研究機関としての交流範囲等のあらゆる面で広がりを見せた年であったように自負しております。

平成11年度は警察政策フォーラムを3回開催しましたが、そのうちの2回は、創設当初以来の主要研究テーマである組織犯罪対策について、それぞれ中国とEUという新たな切り口から問題点に迫ったものです。中国・武漢大学の莫教授の講演では、我が国の治安にとっても大きな不安要因である蛇頭等の黒社会（マフィア）について、中国国内への影響や中国政府側の取締り政策など、貴重な情報を得ることができました。また、EUについては、前年10月の条約発効により正式に発足したばかりのユーロボールからブリュッゲマン副長官を招聘し、EU域内での国境を越えた組織犯罪に迅速に対処するための警察協力の仕組み、先進的な情報システム、将来的な活動の展望などをいち早く紹介していただくことができました。オーストリアのヘッペル教授は、国際的な動きと切り離しては考え得ない同国の組織犯罪情勢について、同国が国内法改正等によりいかに柔軟かつ実効的に取り組んできたかを中心に話されました。組織犯罪に関するこの2回のフォーラムは丁度、組織的犯罪対策三法の成立をはさんで、日本における議論が、グローバルな見地からさらに成熟を遂げるよう促す意味合いも持っていたように感じます。

ミレニアムの最初を飾ったのは、女性に対する暴力、特に性犯罪被害に焦点を当てた第9回フォーラムで、調査から浮き彫りになった我が国における実態、性犯罪捜査と被害者対応の現場、刑法の適用の現状及び刑事訴訟法改革の動向の4点につき、それぞれ専門家から報告をしていただきました。昨今、特に女性や子どもなど弱者を標的とした犯罪の問題が大きく取り上げられ、警察の対応の在り方も変革を迫られていますが、当センターではこのフォーラムを機に平成12年度にかけて、これらの分野についても、フォーラム等の場での本格的な討議に乗せることで積極的な対応を図っております。

学者、有識者の方々との交流という意味では、2年前に発足した警察政策学会との連携を深めるほか、平成11年夏に大阪で発足した学者と実務家から成る刑事法実務研究会への参加など、活動の幅を広げております。

この『警察政策研究』第四号が皆様の研究の参考となり、また、当センターの活動にご理解をいただくための一助となることを希望いたします。

平成11年度の警察政策研究センターの主な活動

1 フォーラム等の開催

平成11年度も、治安に関する諸問題について、実務を踏まえた検討を加え今後の施策の展開に資するための場を設けた。

公開の警察政策フォーラムは3回実施し、警察部内関係者はもとより、多数の学者・研究者や、テーマに関心を持つ実務家等の参加を得た。このうち、ヨーロッパにおける組織犯罪対策をテーマとしたフォーラムについては、大阪においてこれに付随した部内向け講演会を開催した。

また、内外の学者・有識者を招いて、部内関係者の自由な議論を促進するため随時開催する「警察政策研究会」については、刑法の現代的課題の一つである生殖医療の問題を取り上げて1回実施した。

フォーラムの概要（役職名等は各フォーラム開催当時のもの）			
テ ー マ	中国の組織犯罪の情勢と対策	組織犯罪対策の国際的動向 ～ヨーロッパにおける取組み～	女性に対する暴力 ～性犯罪被害を中心に
開 催 日	平成11年6月30日（水）	平成11年10月13日（水）	平成12年1月31日（月）
場 所	グランドアーク半蔵門	中央大学駿河台記念館	三田共用会議所
共 催	警察政策学会	中央大学総合政策学部	
後 援		・財公共政策調査会 ・全国暴力追放運動推進センター	
講 師	莫 洪憲 （武漢大学法学院教授） [コメンテーター] 宮澤 浩一 （中央大学総合政策学部教授）	・宮澤 浩一 （中央大学総合政策学部教授） ・フランク・ヘッペル （ウィーン大学教授） ・ウィリー・ブリュッケマン （ユーロポール副長官）	・内山 絢子 （科学警察研究所防犯少年部 補導研究室長） ・原 きよ子 （警視庁刑事部捜査第一課係長） ・前田 雅英 （東京都立大学法学部教授） ・小木曾 綾 （駒澤大学法学部専任講師）
会場参加者	約120名	約130名	約120名
警察学論集 への掲載号	第52巻第9号（平成11年9月）	第53巻第3号（平成12年3月）	第53巻第4号（平成12年4月）

2 学会との交流の窓口として 各分野の研究者との交流の拡大

平成11年度には、フォーラム開催等を通じて、更に多数の研究者と交流を深めたほか、日本刑法学会、日本被害者学会、警察政策学会等各種学会への出席を通じて、学者等との積極的な意見交換を図った。また、関西の学者・実務家との交流を図るため、新たに、大阪府警察本部が事務局を務める刑事法実務研究会にも参加した。

前任の高木教授に引き続き、大塚教授が、東京都立大学法学部において刑事学の講義を行うとともに、慶應義

塾大学大学院のプロジェクト科目「日本警察政策研究」に参加した。

3 国際的な交流 国際会議・研修への出席及び各国刑事司法機関等との情報交換

平成11年度には、谷口所長がオランダ司法省主催の国際会議に出席し、併せてユーロポールを表敬訪問した（平成12年1月）ほか、ドイツへの出張では、連邦警察や犯罪学研究機関等を訪問し情報交換を行う（同年3月）など、様々な機会を利用して各国刑事司法機関等との交流の促進を図った。また、大塚・青山両教授も、アジアや英米に赴き、国際会議・研修への出席及び各国関係機関等との情報交換を行った。

4 活動成果の発表 各種資料の作成

翻訳資料集として、「米国政府の被害者対策—司法省犯罪被害者室活動報告書から—」を発行した（平成11年6月）。

また、フォーラムの内容を紹介する特集記事や研究テーマに関連した論文を、警察学論集に掲載した。

5 懸賞論文の募集

（財）公共政策調査会との共催により、「子供の躰（しつけ）を考える」をテーマとした懸賞論文を募集し、我が国の社会情勢や国民意識の変化を前提にした、具体的な提言を広く一般に求めた。

〈第7回警察政策フォーラム〉

中国における組織犯罪の情勢と対策

中国の組織犯罪

莫 洪 憲

(武漢大学教授)

(翻訳・編集) 高 木 勇 人

(前警察政策研究センター教授)

國 本 惣 子

(警察政策研究センター助教授)

宮 崎 純 一

(警察政策研究センター助手)

[中国における組織犯罪——その動向、形態、対策]

- 1 近年における中国の組織犯罪の拡大傾向
- 2 「組織犯罪」の概念と構造について
- 3 中国における組織犯罪の特徴と形態
- 4 中国の組織犯罪対策

目

[中国の組織犯罪の現状と対策]

- 1 中国における組織犯罪の形態の推移
- 2 中国における現在の組織犯罪の主要形態
- 3 中国の組織犯罪の今後の予測
- 4 中国の組織犯罪対策

次

[警察政策フォーラムにおける質疑応答・意見交換の概要]

〈訳者前注〉

本稿の著者である莫洪憲教授は、1954年生まれ、1976年武漢大学卒業、現在は、武漢大学法学院教授の職にある。刑事法、犯罪学の広い分野を研究し、中国犯罪学研究会常務理事、中国犯罪社会学専門委員会副主任、中国青少年犯罪学研究会基礎理論専門委員会副主任などを務めるとともに、武漢大学社会弱者権利保護センター主任としても活動している。著書としては、「有組織犯罪研究」(1998年)、「犯罪学概論」(1999年)などがある。

莫教授は、この度、日本被害者学会の招きで来日され、同学会第10回学術大会に参加された他、本年6月29日には慶應義塾大学において、翌30日には警察政策フォーラム(警察政策研究センターと警察政策学会が共催)において、中国の組織犯罪をテーマとして講演された。

本稿は、莫洪憲教授による二つの講演の原稿である論文、

(1) Organized Crime in China: Trend, Form and Control

(2) 中国有組織犯罪の現状と対策

の日本語訳である。このうち(1)は慶應義塾大学における講演に用いられ、かつ、警察政策フォーラムの席上でも資料として配布されたもの、(2)は警察政策フォーラムにおける講演のために準備されたものである。中国の組織犯罪の歴史、現状と法制の整備をはじめとする対策について述べる、極めて興味深いものであるので、翻訳して紹介させて頂く次第である。

なお、中国語原稿の翻訳に当たっては、慶應義塾大学院に留学中の李立美さん、警察庁国際部国際第二課の佐藤朋子さんにご助力を頂いた。記して謝意を表したい。

中国における組織犯罪——その動向、形態、対策

1 近年における中国の組織犯罪の拡大傾向

組織犯罪の問題は、今日の法律家の間では国際的な共通課題であるが、中国にとっても改革・開放政策の円滑な遂行を確保するために重点を置いて真剣に取り組まなければならない治安問題である。社会主義市場経済システムの確立により、国内の建設需要の振興の機会がもたらされたが、その一方、組織犯罪の問題がますます突出し、社会の安全に対する脅威となり、社会の全ての人にとって身近に感じられるようになった。1983年、組織犯罪は最初のピークを迎え、全国の勢力は20万を超え、総犯罪件数の半数以上を占めるに至った。組織犯罪は、90年代半ばには再び膨れ上がり、これによる社会的損害は80年代のそれをはるかに上回った。把握された組織構成員だけで54万人を超え、黒社会（under-world society）と言うべき地下の犯罪組織の存在も認められるようになった。

2 「組織犯罪」の概念と構造について

国際社会におけると同様に中国でも、「組織犯罪（organized crime）」の用語が頻繁に用いられるようになってきたが、その際の含意と外延は実に様々である。よって、「組織犯罪」の明確な定義付けが一層重要になってきている。「犯罪（crime）」については共通の見方が得られるであろうから、「組織された（organized）」をどのように理解するかが重要である。つまり、複数の人間が共に犯罪を犯したもののうち、どのような条件を満たすものを組織犯罪ととらえるかということである。文字どおりには、「組織（organization）」とは、一般に、特定の目的と秩序を持って設立された集団をいう。しかし、組織にも、濃密なものあれば緩やかなものもあり、規模や影響力も様々であるため、組織犯罪を定義するには困難が生じる。

現在、国際的には、組織犯罪の中心論点、すなわちその規模、構造、組織内の関係についての見方には、異なった2通りのものがある。その一つは、組織犯罪は、大規模な組織、明確な内部の上下階級制度を持ち、その内部構造と運営方式は、近代国家の行政機構や会社と類似する、というものである。この見方は、巨大で確固とした機構、大きな規模、強い影響力を持つ犯罪組織を中心に考えている。このような犯罪組織は、法治社会での組織運営方法を身につけ、政治・経済・社会などあらゆる面で、国家基盤を根底部分から激しくむしばむ。その中のあるものは、「第二の政府」が如き体を成し、国境を越えて大規模に犯罪を犯し、国際秩序に対し悪影響を及ぼしている。イタリアのマフィア、南米の麻薬密輸組織、日本の山口組、香港の三合会がそれである。以上は組織犯罪を狭くとらえる見方である。もう一つは、むしろ、構造は緩やかであり、機動性、変動性のある犯罪組織を、組織犯罪ととらえる見方である。こうしたものは、規模が小さく機動性があるため、犯罪を犯すに当たり、融通がきき、目端をきかすこともできる、という特徴がある。このような組織は、通常の「機構（institution）」というよりはむしろ、地域社会の中のいくつかの「徒党（faction）」なのである。この見方によれば、イタリアのマフィア、南米の麻薬密輸組織、日本の山口組、香港の三合会のような、規模が大きく形の整ったものは例外

的なものに過ぎず、むしろ、規模が小さく構造も緩やかで柔軟な犯罪者徒党が、組織犯罪問題の中心なのである。

以上の二つの見方は、どちらも組織犯罪の構造上の一定の特徴を表現しているが、いずれも静態的な見方である。実のところ、ある種の発達といったことを考えに入れてあらゆる角度から分析してみると、組織犯罪とは、犯罪を「組織化すること（organizing）」である、と理解することができる。つまり、組織犯罪の特徴については、単に組織の大小や、構造が秩序立っているか否かで区分するのではなく、小さなものから大きなものへ、単純なものから複雑なものへ、緩やかな構造のものから成熟し、きっちりと形成されたものへと絶えず発展・進化していくものの全体であると理解した方がよい。こうしたことは、組織犯罪の発展に伴う連続的・漸進的な変化ととらえることができる。あらゆる組織犯罪は、ある種の漸進的な変化の過程をたどることができるのである。すなわち小から大へ。小規模の犯罪者集団（gangs）は、適時に叩き潰さなければ徐々に大きく成長するし、大規模な犯罪組織も、打撃を受けたり内部抗争によって、多数の小規模な犯罪集団に分裂するのである。さらに言えば、犯罪集団には、秩序立っているところもあれば秩序立っていないところもある、あるいは、定型的でもあるし非定型的でもある、というように二つの特徴を併せ持つものもある。上層部については、秩序、上下階級、地位、スタッフといった形があり、命令の発出・実行には、闇社会の掟による制約が課される。他方、組織の末端や組織の周辺では緩やかで、非定型的で、柔軟な面をみせる。例えば、現在の香港の三合会や日本の暴力団はこれら二つの特徴を持っている。従って、組織犯罪は進化するという法則に注意を払わずこれを静態的現象ととらえる見方に立って組織犯罪の定義をしようとすると、大きな組織を観察するか小さな組織を観察するか、定型的なものを見るか非定型的なものを見るかによって、そもそも出発点が違っているのだから、導き出される結論も異なってしまうのである。

中国では、組織犯罪は、共同犯罪や共謀の部類に含まれると考えられている。なぜなら、共同犯罪は、その与える損害は大きい、捜査を免れる可能性は非常に高い。中国の刑事法では、単独犯と比べて組織犯罪には重い制裁を課することが規定されている。共同犯罪の中では、危険性、社会に与える損害の程度を勘案して、組織化された形を持っているといえるかどうかによって、通常共同犯罪と組織犯罪とに区分ができる。ここで、通常共同犯罪とは、一度ないし数度の犯罪を行うために、2人以上の者が、前もって集まりあるいは一時的に集まり、犯罪を共同して実行し、犯行が終わればすぐに解散してしまうようなものをいう。共犯者間には、長期的な目的も、確固とした機構も存在しないのである。こうした通常共同犯罪とは異なり、3人以上の者が特定のあるいは様々な犯罪を長期間にわたって行うことを目的とし、固まったメンバーによる確固たる犯罪組織を形成する、これが組織犯罪である。通常共同犯罪と比べ、組織犯罪はより重大な危険と害悪を有している。そのため、立法者は、組織犯罪を共同犯罪の特殊なものとして、特別の規定を設けているが、組織の規模や内部の構造についての厳しい限定はしていない。というのも、組織犯罪は小さな規模から大きな規模へと漸進的に変化するのであり、これは犯罪を組織化することであると考えてることによって、初期の段階・発展途上の段階・完成期の段階それぞれの段階のすべてのまとまりを組織犯罪ととらえる必要があるからである。このように、組織犯罪に対する隙のない刑事法の網が整備されてきたのである。もし、規模、内部構造、犯罪によって生じた損害などによって、要件をあまりに制限しすぎると、新たに結成された、あるいは発展途上の犯罪組織が規定上組織犯罪に該当しないこととなってしまう、小さなものから大きなものへ発展していく過程において適時かつ効果的に規制することができず、組織の結成者や構成員に対して強力な攻撃を加えることができなくなってしまうのである。そうすると、司法当局の手足を縛り、犯罪の防止・取締りが効果的にできなくなる。

3 中国における組織犯罪の特徴と形態

中国の刑事法による規定及び現下の情勢と、他国の立法例や学説を勘案すると、中国の組織犯罪は、次のように概括することができる。すなわち、「3名以上の者が、利益を不法に得ることを目的として、一定の期間にわたって共同で犯罪を行うための組織を形成するもの」若しくは、「犯罪組織を結成することについて明示の合意はなくても、度々犯罪を共同で実行するもの」が、組織犯罪に当たる、ということである。その特徴は次のとおりである。

- ① 3名以上で構成される。
- ② 共同で犯罪を行う明確な目的を有し、それは通常、経済的利益を不法に得ることである。ただし、テロ組織犯罪、政治的理由による誘拐、群衆犯罪も組織犯罪に含まれる。
- ③ 長期間共同して犯罪を行うことを目指し、ある程度の組織化された規模を有する。
- ④ 組織犯罪も犯罪行動であるが、一種の犯罪組織を組織し、運営しあるいは参加する限り、それ以上の具体的な犯罪を行わなくても組織犯罪に当たる。

以上によれば、中国における現在の組織犯罪には、次の2種類がある。

ア 犯罪者集団 (criminal gangs)

中国の刑法第26条第2項は「3名以上の者が、共同して犯罪を実行するために、比較的固定した犯罪組織を形成したときは、これを犯罪者集団という。」と規定している。同条第3項は、犯罪者集団の首魁について規定している。犯罪者集団とは、次のようなものである。

- ① 3名以上の者から成り、首魁が存在する。主要な構成員は固定されており、あるいは比較的固定的である。
- ② しばしば集合し、特定のあるいは様々な犯罪行為の重要部分を実行する。
- ③ 計画的に犯罪を実行する。
- ④ 社会に重大な害悪をもたらす。

イ 黒社会 (under-world society) 的性質を持つ犯罪組織

中国の刑法第294条は、この点について、3種類の犯罪を規定している。すなわち、

- ① 黒社会的性質を持つ組織を組織し、指導し又はこれに参加すること。
- ② 黒社会的性質を持つ組織を発展させるため、中国に入国すること。
- ③ 黒社会的性質を持つ組織を、かくまい、又は黙認すること。

が、それである。

この黒社会的性質を持つ組織とは、3名以上のはっきりとはしない多数の者による不法な組織であって、暴力、脅迫、その他の手段で組織犯罪活動を行い、一地方の専制君主のようなもので、悪事をはたらき、民衆を残酷に傷つけ、経済・社会生活の秩序を著しく損なうものである。

黒社会的性質を持つ犯罪とは、一般的な集団犯罪の域は超えているが、典型的な黒社会犯罪ほどは深刻ではないものと解することができる。さらに、黒社会的性質を持つ犯罪とは、規模、方法、力量、害悪の点である程度まで黒社会犯罪の性質を持つ犯罪の形態であって、集団犯罪と黒社会犯罪の中間に位置する。黒社会的性質を持つ犯罪は、次のような特徴を備えている。

- ① 多数の構成員がおり、首領や中枢幹部がいて、相当結束が固い。

- ② 主たる目的は、経済的利益の追求である。しばしば多様な犯罪を敢行し、社会に重大な損害を及ぼす。
- ③ 特定の地域や分野に一定の勢力圏を形成する。
- ④ 権力による庇護を得るため、贈賄行為や権力構造への侵食を図る。

黒社会的性質を持つ組織と通常の犯罪者集団との違いは以下のとおりである。

第一に、目的が異なる。黒社会的性質を持つ組織の多くは不法な政治的・経済的利益を得ることを目的とし、その狙いは大きい。それに対し、通常の犯罪者集団の場合は、意図は様々であり、不正な経済的利益の追求以外に、心理的欲求を満たすために、犯罪を実行することによる刺激を求めるというものもある。あらゆる意図が人や物、個性を結集させるのである。

第二に、組織化の程度が異なる。犯罪者集団は、その内部の分掌は単純で、具体的な犯罪行為敢行のための調整がなされるのみであって、厳格な上下階層構造はない。それに対して、黒社会的性質を持つ組織には、厳格な組織構造と規律がある。その内部の構造は系統立ったもので、明確な行動方針を伴う厳格な上下階層を構成し、統一的な犯罪の計画と手段、大きな規模、強大な実力と影響力を有する。刑事訴追側に対する抵抗能力は強い。

第三に、存在する状態が異なる。犯罪者集団は、行動の統一化といった性質を持つ、犯罪によって結合したような組織である。それに対して、黒社会的性質を持つ組織には、形態の複雑性がある。それは、通常の犯罪者集団とは存在する状態が全く異なっており、常に企業、会社などの経済組織に依存し、合法的な商工業活動で人目を欺き、経済能力と不法な経済利益獲得のための基盤を持つことで、自身の存続と発達を確保する。共産党、行政府、司法機関その他の方面の内部に対して、暴力、脅迫、威嚇、賄賂、色仕掛けなどの方法で浸透し、強力な組織防衛網を打ち立てているのである。

黒社会的性質を持つ組織と黒社会組織との違いは以下のとおりである。一般的には、黒社会組織は、政治・経済・文化さらには軍などを通じて、国内に浸透する。そして社会の中に存続する能力、社会と対抗する能力、大規模な犯罪を行う能力を備えている。一方、黒社会的性質を持つ組織は、黒社会的な性質をある程度持ち、社会の大きな害悪となつてはいるが、黒社会組織に比べると、存続し社会からの制裁に対抗する能力は弱い。

中国には、次のように多種多様な組織犯罪が存在している。一地方で凶悪で凶暴なもの、一地方での専制君主的なもの、好んでけんかや争い事を求めるもの、敵に勝つために人を集めるもの、誘拐を行うもの、テロリスト集団を組織するもの、民衆を殺傷するもの、暴力的強奪や悪賢い買収をするもの、ゆすりや身代金の要求をするもの、多数の詐欺や銃を用いての略奪をするもの、女性や児童の人身売買をするもの、売春組織をつくるもの、賭博場を開帳するもの、薬物の密造・密売をするもの、銃の売買をするもの、密貿易をするもの、盗品の処分をするもの、マネー・ローンダリングをするものなどである。

4 中国の組織犯罪対策

1 刑事立法の完成と組織犯罪への攻撃

中国政府は、組織犯罪に対して明白な態度をとっている。1997年3月6日の第8期全国人民代表大会第5回会議において、全人代副議長であるワン・ハンビン氏は、報告書「中華人民共和国刑法（改正草案）の詳細」の中で、「黒社会（under-world society）犯罪について見ると、これまでのところ、我が国においては、顕著な今日的な黒社会犯罪は存在していないが、黒社会的性質を持つ犯罪集団は出現してきている。……我々は、断固として、黒社会犯罪に打撃を加え、それが社会に浸透しようとする場合には、萌芽の段階で壊滅しなければならない。黒社会的性質を持つ組織を組織し、又はこれに参加した者は、具体的な犯罪行為を実行したか否かに関わらず、

処罰されるだろう。」と述べている。改正中華人民共和国刑法は、1997年10月1日から施行された。刑法第294条は次のように規定している。「黒社会とは、暴行、脅迫その他の手段により組織的に犯罪を敢行し、地方を牛耳り、敵意や犯意をもって攻撃を行い、民衆を残酷に威圧し傷つけ、経済・社会生活秩序に重大に侵害するものをいう。黒社会的性質を持つ組織を組織し、指導し、又はこれに積極的に参加した者は、3～10年の有期徒刑に処する。

その他の参加者は、3年以下の有期徒刑、^(訳注1) 拘役、^(訳注2) 管制又は政治的権利の剥奪に処する。外国の黒社会の構成員であって、中華人民共和国において組織を発展させるために入国した者は、3～10年の有期徒刑に処する。以上の犯罪の一つを犯し、かつ、その他の犯罪を犯した者は、数罪併罰^(訳注3)の規定により処罰する。政府職員であって、黒社会的性質を持つ組織をかくまい、又はこれが犯罪を敢行するのを黙認した者は、3年以下の有期徒刑、拘役又は政治的権利の剥奪に処する。違反が重大な場合は、3～10年の有期徒刑に処する。」

以上の刑法の規定を見れば、組織犯罪に対する中国の態度を理解することができる。刑法は、明白で具体的な犯罪行為を列挙しているわけではない。つまり、黒社会的性質を持つ犯罪組織を組織し、又は参加すれば処罰されるのである。さらに他の犯罪を行えば、加重処罰の規定に従って判決を受けることとなる。

組織犯罪を効果的に取り締まることを目指して、中国政府は、マネー・ロンダリング犯罪に対する国際的な戦いに積極的に参加してこれを促進し、さらに実質的な措置をとった。組織犯罪は、不法に得た収益を移動し、転換し、株を購入し、銀行その他の金融機関を通じて直接投資を行うことにより、収益の不法な起源や不法な性質を隠し、合法なもののように見せかけようとする。したがって、マネー・ロンダリングに対して各国が戦うことは、組織犯罪に対する手がかりを掴み、組織犯罪の方途を絶つ重要な手段である。

中国は、マネー・ロンダリング犯罪に対しても、次第に認識を高めてきた。刑法が1979年に制定されたときには、中国は計画経済をとっており、全ての金融活動は国家の管理下に置かれていた。経済犯罪もマネー・ロンダリング行為もあまり見られなかった。したがって、1979年刑法は、マネー・ロンダリング罪について規定していなかった。改革・開放の進展、計画経済から市場経済への移行、金融部門の漸次公開に伴い、マネー・ロンダリング現象が中国にも出現し、絶えず増加傾向にある。

一つには、国内の犯罪者又は犯罪者集団が、不法収益を洗浄するため、これを一旦外国に移し、再び国内に移して「合法的に」投資する。この現象は深刻化している。もう一つには、いくつかの外国の犯罪集団や黒社会組織が、中国が巨額の外資を必要としていることに乗じ、不法収益を中国に持ち込んで投資し、様々な種類の会社を設立し、その利益という形で海外送金している。そのほか、不明朗な背景を持ついくつかの外国金融機関は、公然と大胆に、彼等が高い利益をあげるためにマネー・ロンダリングを行うことを助けてくれる中国内の金融機関を求めている。そこで、1990年12月28日、全国人民代表大会常務委員会は、「薬物禁止規定」を制定した。それは「薬物若しくは不法収益を、隠匿し、移転し、若しくは偽装した者、又は、薬物収益の性質若しくは出所を隠し、若しくは偽装した者は、7年以下の有期徒刑、拘役又は管制に処し、罰金を併科する。」と規定している。これは、中国でのマネー・ロンダリング犯罪に関する最初の立法である。しかし、これは、薬物犯罪に限定されており、条文は単純で抽象的である。いずれにしても、この規定は、マネー・ロンダリングに対する人々の注意を喚起した。

1989年9月4日、中国は、「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」の批准に必要な国内措置を終え、早期の締約国の一つとなった。これは、中国が、マネー・ロンダリング対策の国際的な協調行動に参加し、積極的な手段を講じたことを示している。

近年、国内外の犯罪者が、中国でのマネー・ロンダリング活動を、次第に活発かつ公然と行うようになって

きており、その損害は重大である。マネー・ローンダリング活動を効果的に抑制し、犯人が法に基づく処罰から免れることを防止するため、中国は、外国での立法例や国際的機関の要請を踏まえ、これに中国の実情を勘案し、1997年の刑法改正の際に「マネー・ローンダリング」罪の条文を追加した。この1997年刑法では、マネー・ローンダリングの前提犯罪は、以下の3種類に拡大された。すなわち、薬物犯罪、密輸犯罪、黒社会的性質を持つ組織犯罪である。同法は、団体による犯罪についても規定を置いている。これにより、マネー・ローンダリングに大きな打撃が加えられ、我が国の金融システムが安全に機能することが保障されるであろう。

現在、多くの国々が相次いで、マネー・ローンダリングを処罰し又は規制するための法を制定している。国連や多くの国際機関によって、会議が召集され、協調したマネー・ローンダリング対策を行うための条約や共同宣言が調印されている。

世界各国の法制を見ると、中国は、スイスとロシアに次ぎ、刑法の中に明確にマネー・ローンダリング罪を規定した、第3番目の国である（アメリカ合衆国などいくつかの国々では、しばしば単行の刑事法や刑事法の付属法の形式をとる。）。これは、単にマネー・ローンダリングに打撃を加える中国の自信と決意を具体化しただけでなく、中国がマネー・ローンダリング対策の国際的な責務を引き受けたことをも表すものである。これは、発展途上の国にとって非常に重要な意味を持つ。

マネー・ローンダリングについて、中華人民共和国刑法第191条は、次のように規定している。

「薬物犯罪、黒社会の組織犯罪又は密輸犯罪から不法に得られた財産又はこれから生じた利益であることを明らかにしながら、その出所又は性質を隠し又は偽装するため、次に掲げる行為をした者は、以上の犯罪により得た全ての財産とこれから生じた利益を没収し、5年以下の有期徒刑、拘役、若しくは洗浄された資金総額の5～20%相当額の罰金に処し、又はこれを併科する。重大な違反の場合には、5～10年の有期徒刑に処し、洗浄された資金総額の5～20%に相当する額の罰金を併科する。

(Ⅰ) 口座を提供すること

(Ⅱ) 不法収益を、現金又は金融手形に替えることに協力すること

(Ⅲ) 口座の移転又は他の口座の開設により、資金の移動に協力すること

(Ⅳ) 資金の国外送金に協力すること

(Ⅴ) その他の方法により、不法に得た財産又はこれから生じた利益の出所又は性質を、隠し又は偽装すること

団体が前項の罪を犯した場合は、その団体に罰金を科し、主たる管理者その他の責任ある担当者は、5年以下の有期徒刑又は拘役に処する。」

2 徹底した総合対策機関の設立

我が中国における組織犯罪の情勢を踏まえ、中国公安部刑事事件捜査局は、組織犯罪対策部を設置した。各省および直轄市も、同様の機関を相次いで設置してきている。

一つには、黒社会に対する包囲網と研究センターを作り上げた。外来の黒社会がはびこっている町や地域では、あらゆるレベルにおける公安機関の指導者が、黒社会に対する地域的対策の責任を負わされ、省・直轄市の公安局から地域の公安局に至る包囲網が作り上げられる。優れた隊員と精力的な指導者を集め、黒社会に対抗する特別な組織や部隊を設立・強化し、黒社会に対する国内外の戦いの経験や趨勢を集約する強力な仕組みを用意することで、黒社会に対する地方の情報包囲網を打ち立てる。さらに、法制や政策に関する新たな問題や、対策を行ううちに明らかになってきた新たな問題について、調査・議論し、その結果により、黒社会に対する戦術を提言し、これによって指導者の判断のための科学的根拠を用意する。もう一つには、特別情報部隊を編成し、情報源を開拓している。情報は、犯罪捜査活動の生命線である。情報は、黒社会に対する戦いの雌雄を決する要因であ

る。故に、あらゆるレベルの犯罪捜査部局は、黒社会に打撃を加えるため、情報活動の強化に重点を置かなければならない。情報活動の中では、特別な犯罪情報収集が重要である。組織犯罪の性格に応じて、この特別な犯罪情報収集のための部隊編成を積極的に調整する。黒社会対策は、非常に専門的な業務である。特別情報活動に従事する者の選抜は厳しくなされなければならない、教育と指導によって強化され、有能・優秀でなければならないが、それを酷使してはならない。情報活動は共同して行うことによって、全体として最も効果が上がる。黒社会の犯罪は、組織的であるという性質のほか、事業的であること、また、国際的であるといった性質をも持っている。組織犯罪に打撃を与えるためには、まず、以下の対策が必要である。一つには、全ての国内の部局間の協力の強化である。すなわち、協力して戦い、管轄地域・警察組織の種別・公安部とその他の法執行機関の間にある境界を打ち破り、戦いを「将棋盤」上のもののように考え、共同で情報を収集し活用するという原則を強め、緊密な連携と協力をもって戦うことである。もう一つは、国際刑事警察機構（ICPO）との協力や法執行共助の強化である。特に、香港、マカオ、台湾の警察当局との連絡と協力を強化し、連帯して防御線を構築し、資金の流れを遮断し、資金源を閉塞させる必要がある。

3 黒社会に対抗するための国際的協力活動の積極化

国際的組織犯罪は、21世紀を迎えようとしている国際社会が直面している厳しい課題である。それに対する戦いは、長期にわたり、困難で、複雑で、広範囲にわたるため、一か国の努力のみでは功を奏しない。従って、組織犯罪対策の国際協力は、遅延が許されない課題である。我が中国政府は、多くの国々と様々な協力方式を打ち立てている。例えば、1997年10月29日の「中・米共同声明」は「両国は、協力を強化し、共同で様々な課題に対処する。……国際組織犯罪、薬物密輸、不法移民、通貨偽造、マネー・ローンダリング等に対処するための協力を強化する。このため、両国は、各政府の主管部門の代表から成る、法執行協力のための連絡事務所を設立することとする。」と述べている。二国間協力は、担当者の交流および情報の交換に重点が置かれる。要するに、中国政府は、二国間、多国間あるいは地域的な国際協力は、訴訟に必要な証拠の収集、犯人を迅速に逮捕して自由を剥奪すること、国際組織犯罪を白日の下にさらしこれに打撃を加えること、といったことのために有益であると提唱しているのである。すなわち、犯罪者の引渡しと訴追を行うことにより、「安全な港（security harbours）」を失くし、国際犯罪組織集団を禁圧すること、資産没収の執行により、国際犯罪組織が違法活動によって得た財産を剥奪し、これが合法事業に投資されたり、贈賄に用いられて公務員を腐敗させたりすることを抑止し、犯罪組織を壊滅することである。

我が中国政府は、組織犯罪を処罰するため、刑事司法上の地域的・国際的協力を強化し、完全かつ効果的な地域的・国際的刑事司法の網を打ち立てるための努力を続けるだろう。また、犯罪組織と関連する全ての国・地域との間での情報交換を強化し、協議と技術協力を拡大し、連携して組織犯罪の規制・取締り・処罰を行い続けることで、組織犯罪の浸透を阻止しようとするだろう。これが我々に共通の重大な使命である。

（訳注1） 拘役＝1月以上6月以下の比較的短期の労働を伴う拘禁刑。公安機関が執行する。

（訳注2） 管制＝公安機関の監督の下、労働に積極的に参加させるもの。拘禁はされないが、転居などには承認を受けることを要し、活動状況についての報告義務などの制約が課せられる。

（訳注3） 数罪併罰＝刑期の総和以下で、かつ、複数の刑のうちの最高刑期以上の範囲内で、執行刑期を決定するもの。

中国の組織犯罪の現状と対策

1 中国における組織犯罪の形態の推移

中華人民共和国建国（1949年）後の組織犯罪の形態の推移を見ると、以下の4段階に分類することができる。

1 第1段階：建国から1950年代初期まで

この時期の組織犯罪は、反動的「会道門」（迷信色の強い反社会的宗教団体や民間秘密結社）、「土匪」（地方の社会秩序を騒擾する武装匪賊）、スパイ組織が中心であり、その特徴としては組織形態の厳格性とその狂気極まる反社会的性格があげられる。これらの組織は、勢力の拡張、組織の拡大などを通じて組織的に破壊活動を行い、社会の治安を脅かしていた。その犯罪活動は、組織性、凶暴性、政治性を持つものであった。

2 第2段階：1950年代中期から1960年代中期まで

この時期には、中国の組織犯罪は発生件数が比較的少なく、社会に与えた害悪の程度も軽微なものだった。

3 第3段階：1970年代初期から1980年代中期まで

この時期は、組織犯罪が大量に出現し、その数は増加し、社会に与える損害が日毎に深刻化した時期である。この時期は、更に3つの段階に区分することができる。

(1) 70年代初期

武装集団の対立抗争と「打砸搶」（民間の住居或いは行政機関に公然と押し入り、人を殺傷したり、物を手当たり次第に略奪するもの）等を中心とする犯罪がはびこった時期である。この種の犯罪には、公然性、頻発性といった特色があった。付言すると、80年代初期の犯罪集団にも、この時期の「打砸搶」を敢行する青少年グループと、その心理の面・活動の面・組織の点において、似通った性格が認められ、大変特徴的である。

(2) 70年代末期から80年代初期

青少年犯罪グループが大量に出現する一方、反動的「会道門」も再び活動を始めた時期である。社会治安の悪化と集団犯罪の凶悪化に対処するため、政府は1983年に全国にわたる大規模な一斉取締り（「嚴打闘争」）を開始した。

(3) 80年代中期

全国の犯罪集団数が20万に上り、当時の刑事事件の70%以上もがこれらの集団によるものであった。年齢別に見ると、犯罪集団全体のうち、青少年の集団が占める割合が70%以上に達し、それ以外の集団も、青少年を主体として構成されていた。罪種でいえば、強盗、窃盗、性犯罪に集中しており、これらが犯罪件数の80%以上を占めていた。83年に開始された「嚴打闘争」が奏功し、84年～87年にかけては、一時的には治安状況のいくらかの安定が見られたが、問題の根本的な解決には至らなかった。

以上(1)～(3)の段階における組織犯罪は、互いに密接な連関性を持っている。また形式について見ると青少年の集団が犯罪の中心になっていた。その共通の特徴としては、

- ① 組織の構造が緩やかで、犯行は無計画かつ所構わずに実行する
- ② 青少年が主体になっている
- ③ 再犯性が高い

④ 罪種はその殆んどが暴力犯、財産犯、性犯罪の3つの類型に集約される
 ということができる。

ここで特に指摘する必要があるのは、80年代半ば以後、犯罪集団が急増したばかりでなく、組織の性格についても、70年代末、80年代初期に発生したものと比べて明らかな変化が見られることである。すなわち、一部の集団は比較的厳格な組織構成を持ち、計画的に犯罪を敢行するようになり、更には様々な手段を講じて庇護してくれる後ろ盾を求めるようになった。犯罪集団のリーダーと中堅構成員の殆んどは前科を有し、反社会的性格が強く、国の改革・開放政策と経済活性化の機に乗じて、合法・非合法を問わず、あらゆる手段を尽くして社会的地位と経済的利益を得ようとしたのである。

4 第4段階：80年代後半から今日に至るまで

この時期においては二つの大きな変化が現れた。一つは犯罪組織の性格が従来と変わったこと、もう一つは組織犯罪に加担する企業、団体が急増したことである。

組織の性格の変化とは、メンバーの構成の点においても、犯罪活動の点においても、明らかに黒社会（マフィア）的な色彩が出現したことである。これらは、典型的な黒社会組織とも、従来の犯罪集団とも異なることから「準黒社会的」と称される場合もある。従来の犯罪集団との違いは、次のとおりである。

- ① 組織形式について見ると、相当厳格な組織構造を有する
- ② 活動については経済的なものが多い
- ③ 後ろ盾となる権力者を得ようと意を用いる
- ④ 組織防衛の意識・能力が高い
- ⑤ 活動の時間的幅と地域の変化（10年以上にわたって活動したり、また、流動性を有し、地域をまたがり、国境を越えて活動する犯罪組織もある）
- ⑥ 秘密結社的性格が強い

80年代後半以降、犯罪に手を染める企業や団体が大量に出現した。これらの組織は、密輸、脱税等の犯罪を敢行し、社会主義市場経済の健全な発展を著しく妨げ、国民経済に打撃を与えた。これらの犯罪組織は構造が厳格であり、また往々にして「合法」というベールをまとい、一定の地方や一定の部門における有力者の後ろ盾を得て敢行され、多くは国家機関ないし政府とまでも係わり合い、犯罪はかなり蔓延した。

1990年代に入ってから、以上のような組織犯罪の二つの傾向が更に強まるとともに、組織形態も多様化した。つまり、薬物犯罪組織、密輸犯罪組織、密航斡旋組織、金融犯罪組織ばかりでなく、民族分裂を企てるテロ犯罪組織、宗教のベールをまとった邪教組織といった多様な類型が出現した。

現在のところ、中国の組織犯罪の形態は、大きく次の二つの類型に分けられる。

① 犯罪集団

中国刑法第26条第2項の規定する「3名以上が共同で犯罪を実行するために形成した比較的固定した犯罪組織」である。

② 「黒社会」の性質を持つ犯罪組織

刑法第294条の規定する「暴行・脅迫その他の手段により組織的に犯罪を敢行し、一地方を牛耳り、悪事を働き、民衆を威圧し、傷害し、経済・社会生活秩序を重大に侵害する犯罪組織」である。

以上のように、中国では、犯罪組織をその組織化の程度及び行動の特徴の違いを考慮に入れて、その変化の法則性に基づいて分類するが、このことにより、単に「組織犯罪」と称するよりも精密となるし、対策上も有益である。

2 中国における現在の組織犯罪の主要形態——黒社会の性質を持つ組織

中国の組織犯罪の構造を分類すると「犯罪集団→黒社会の性質を持つ犯罪組織→黒社会組織」と、低度な形態から高度な形態へと変貌していく傾向がみられる。この3種類の組織形態には、その犯行手法や組織形態を観察すると、共通点もあるが厳密に区別すべき点もある。

黒社会の性質を持つ組織は、組織犯罪の高度な形態として犯罪集団（低度な形態）から黒社会組織（最も高度な形態）へと変貌していく過程における中間の形態として位置づけられ、中国における今日の組織犯罪の主たる形態となっている。

刑法第294条に規定する「黒社会の性質を持つ組織」について、「中華人民共和国刑法釈義」では、「黒社会の性質を持つ組織は、3名以上の者で構成された比較的安定した犯罪組織であり、明確な目標、綱領、規約、若しくは宣言を持ち、組織内部には厳密な責任分担及び厳格な規律が定められているという特徴がある」とされている。

黒社会の性質を持つ組織の組織面の特徴は次のとおりである。

- ① 3名以上の者で構成されている。
- ② 比較的明確な行動方針と厳密な組織構成および責任分担が決められている。
- ③ 厳格な組織規律を有する。
- ④ 一定の資金源があり、構成員が組織を背景にして不正資金を獲得する。

また、黒社会の性質を持つ組織の犯罪行為の特徴は次のとおりである。

- ① 違法な犯罪活動の場合でも、経済活動の場合でも、武力を背景にして、暴行、脅迫などの手段を用いる。
- ② 賄賂を用い、政府の幹部を買収し、国家機関に浸透する。
- ③ 悪事を働き、民衆を威圧し、害する。
- ④ 一定の地域に勢力圏を持ち、一地方を牛耳る。
- ⑤ 一定の地域の経済・社会生活秩序をひどく破壊する。

このように、黒社会の性質を持つ組織は、マフィアのような性質をある程度備えている。すなわち、

- ① 目的：目的はマフィア同様であり、しかもその目的はかなりの程度で実現されている。つまり、一定地域を勢力圏におさめ、経済的利益を中心とした各種の利益を獲得する。
- ② 組織体系：3名以上の構成員から成り、安定した犯罪組織体系ができている。
- ③ 手段：目的実現のために、暴行、脅迫を用い、また、政府の幹部を買収して、後ろ盾とする。
- ④ 結果：一定範囲の社会経済秩序、社会生活秩序をひどく破壊し、民衆の間に重大な不安感や心理的緊張を生じさせる。

現在の中国の黒社会の性質を持つ組織は、主に地域のやくざ勢力（流氓）と秘密結社組織（幫会）の二つから発生したものである。ある意味でいえば、前者の方がその歴史、犯行の幅、影響力の何れにおいても大きい。

3 中国の組織犯罪の今後の予測

中国の将来の社会情勢の変化と組織犯罪自体の法則性を併せて考えれば、組織犯罪が非典型的形態から典型的形態へと変化していく傾向は、今後も続くと考えられる。具体的に言えば、次のような形で推移していくのでは

ないかと予測される。

- ① 組織犯罪の件数が増加し続け、犯罪総数に占める割合が大きくなる。
- ② 犯罪組織の内部構造が更に厳密なものとなり、規模も拡大する。
- ③ やくざ的性質のものと秘密結社的性質のものが一体化していくとともに、黒社会的性質と事業的性質が結び付き、政府部門への浸透も強まるため、犯罪活動の及ぶ時間的・空間的範囲が拡大する。
- ④ 今後、相当の長期間にわたり、中国の組織犯罪の形態は黒社会の性質を持つ組織が中心となる。こうした中で特に注意を要するのは、宗教を隠れ蓑とした犯罪組織、テロ犯罪組織、犯罪企業組織、黒社会組織、国際犯罪組織、犯罪組織連合すなわち犯罪トラストである。
- ⑤ 組織犯罪の類型構成に変化が生じる。犯罪類型の中で、利得目的のものがその組織を増強すると予想される。つまりこの種の犯罪は、それ自身暴利性を備えていて、直ちに利益を得ることができるばかりでなく、組織的に敢行することで利益が一段と増すのである。具体的に言えば、薬物の製造・運搬・販売、売春、密輸、脱税、通貨偽造、密航斡旋、市場の独占、用心棒代・ショバ代の取立て、工事の下請・談合、金融・証券業の支配、資金洗浄など、違法な経済活動が、組織犯罪を発生させやすいのである。

4 中国の組織犯罪対策

中国における組織犯罪は発生の初期段階にあり、先進諸外国に見られるようにマフィアが国の政治・経済を左右するほどには至っていないが、政府は国内外の犯罪組織の動きに注意を払いつつ、積極的にその犯罪予防、取締りを行っている。

1 「三不准」(「不准」＝許さない、厳禁する。)原則の堅持と「禍根を残さぬよう悪の芽を摘む」方針

外国の犯罪組織の浸透を防ぐため、中国政府は「三不准」原則をとっている。

すなわち、

- ① 中国国内に足場を築き、組織拡大を図ることを許さず、その兆しがあれば断固として取り締まる。
- ② 取締りを免れて中国に逃げ込んでくることを許さない。
- ③ 中国国内で犯罪を敢行することを許さず、あらゆる違法行為を法によって処罰する。

このような「禍根を残さぬよう悪の芽を摘む」方針を取り、外国の犯罪組織の浸透を、萌芽の段階で防いでいる。

2 専門機関の設立と情報ネットワークの構築

組織犯罪問題の深刻化に伴い、1994年9月、中国公安部は、全国警察の組織犯罪対策を指導・調整するための専門部署として、刑事事件捜査局内に「組織犯罪対策部」を設立し、全国の組織犯罪対策機関の設立を促進している。

また、情報ネットワークを構築し、“樹状ネットワーク”により犯罪情報を詳細かつ迅速に収集・分析した上で有効に利用している。さらに、薬物犯罪の蔓延に対応し、併せてこれに密接に関連する組織犯罪へも対処するため、1990年には国家薬物取締委員会とその事務局を設立し、一部の省市自治区など各級にも機関を設置し、組織的な薬物犯罪の撲滅に効果をあげている。

3 組織犯罪に関する理論的研究の強化と組織犯罪対策のための刑事法整備

中国政府は、一貫して外国の黒社会組織の浸透、国内の組織犯罪の発生状況に対する情勢調査・研究を重視してきた。各分野の研究者に専門の研究を行わせたほか、法執行機関には膨大な量の情報を収集させて、組織犯罪対策法制定のための客観的根拠としたのである。そして、1997年3月14日、第8期全国人民代表大会第5次会议

において「中華人民共和国刑法」が改正され、組織犯罪を取り締まるための明確な法的根拠が設けられた。同法第26条は、犯罪集団の首魁は、集団が犯した犯罪行為の全部に従い処罰する、と明確に規定している。第120条は、テロ活動組織を、組織し、指導し、又は積極的に参加した者に対し、最高10年の懲役に処することができることとし、併せて殺人、爆発又は拉致などの犯罪を犯した者に対し、数罪併罰の規定により処罰することとしている。第294条は、黒社会の性質を持つ組織を、組織し、指導し、又はこれに参加することについて明確に罰則を規定し、最高10年の懲役に処することとしている。そして、外国の黒社会組織の構成員であって、中国に入国し、組織を発展させた者は、10年以下の有期徒刑に処し、国家公務員であって、黒社会の性質を持つ組織を庇い、又はその犯罪活動を認容した場合には、最高10年の懲役に処するとしている。また、第103～105条は、組織的に国家の安全に危害を及ぼす行為に対する明確な規定を置く。第317条は、脱獄を組織する罪、暴動による脱獄の罪、武装した群衆を集めての脱獄の罪を規定する。第364条は、猥褻な映像の流布を組織する罪、第365条は、猥褻行為の実演を組織する罪に対し、それぞれ罰則を定めている。これらの規定は組織犯罪対策の強力な武器となっている。

また、地域の組織犯罪の情勢を踏まえて、独自に地方の法整備をした省、市もある。例えば、広東省では、国外からの犯罪組織の浸透が深刻であることに対応して、1993年11月26日に「広東省黒社会組織活動処罰規定」を公布している。深圳市では、1982年8月には、既に「黒社会組織取締りに関する通告」を出し、その後さらに「黒社会及び黒社会の性質を持つ秘密結社組織の取締りに関する通告」を出している。

これらの立法を通じて、中央から地方まで組織犯罪対策の法律体系が整備されはじめており、今後完備されることとなるだろう。

4 計画的な取締り

ここ数年、我が国の警察部門は毎年必ず重点的取締り対象を特定し、それに警察力を集中して取締りを行うことで、社会秩序を乱し、国民の生命・財産の安全を脅かした犯罪集団に強力な打撃を加え、多数の主要構成員を厳罰に処している。また、組織犯罪の温床を一掃するために、政府は社会全体の総力を動員して、共同で組織犯罪の防圧と取締りに取り組み、社会的統制の弱い部分と社会発展のアンバランスによってもたらされた社会問題に対して重点的に対策を進めている。組織犯罪と密接な関連性を持つ、売春、賭博、薬物、猥褻物の製造・販売等の社会悪に対して、取締りを強め、社会環境浄化に努めている。

以上のように、警察、検察、裁判所が一体となって行う総合的対策は、組織犯罪の撲滅にあたる場合の効果的な方法である。

5 組織犯罪を生み出す土壌となる社会環境の浄化

これは、次の3点を重点に展開されている。

- ① 現代文明意識の醸成に力をいれ、封建文化の悪い部分、特に秘密結社文化を取り除く。
- ② 余剰労働力問題対応策、特に失職した産業労働者と土地を失った農民の再就業問題を解決する。
- ③ 不法勢力の結合、すなわち黒社会の性質を持つ組織と不法企業、政府・司法機関の結合、或いは不法企業と腐敗した公務員との結合に対する警戒を怠らない。

要するに「反黒」（反黒社会）「反腐」（反腐败）を結びつけて推進し、「後ろ盾」となるものを一掃し、犯罪者の「ネットワーク」を寸断すべく努力している。

6 組織犯罪対策に関する国際協力への積極的な参加と国際・地域間協力の強化

組織犯罪の国際化が進んでいることから、各国の捜査機関との日頃の情報交換と経験・教訓の共有が、必要となる。中国政府は、このような組織犯罪対策のための国際協力と情報交換を重視し、二国間或いは多国間で行わ

れる協力、情報交換活動を積極的に支持し、それに参加している。1995年10月には、中国公安部の後援、国際刑事警察機構中国国家中央事務局主催による、第64回国際刑事警察機構総会が135の国及び地域から600名弱の参加を得て北京で開催された。また、公安部の1994年の統計によれば、その年の公安部による海外への代表団の派遣は100を越え、58の国と地域の捜査機関と交流活動を行っている。一方、中国は、受け入れ側としても、32の国と地域からの75の捜査機関代表団の来訪を迎えている。これらの交流は、世界中の組織犯罪の動向を把握し、取締りに関する各国の対応策及び経験を理解する上で大いに役立つと共に、中国における組織犯罪の防圧、撲滅のために大いに活用されており、中国では、組織犯罪対策のための、国家間・地域間の協力の強化に努めている。そして、政府間レベルにおいてもこの十数年間、中国政府は、公安機関と諸外国・地域の警察機関との間の組織犯罪対策に関する多くの国際条約を締結しており、一部の国とは民事及び刑事の司法共助条約を締結しているのである。

〔警察政策フォーラムにおける質疑応答・意見交換の概要〕

本年6月30日に行われた警察政策フォーラムにおいては、莫教授の講演終了後、中央大学の宮澤浩一教授に補足をして頂いた上、引き続き宮澤教授の司会によって、質疑応答・意見交換が行われた。その概要は、次のとおりであった。

1 国際協力の内容について

会場から、国際的組織犯罪対策として中国は日本にどのような国際協力を要望するかという質問があり、これに対し、莫教授からは、捜査協力、立法・司法・行政各方面にわたる共同研究、研究者の交流が必要であり、特に、日本の暴力団と福建省の「黒社会」集団とが共に絡んだ中国人の密航については、双方当局の協力が急務であるとの考えが示された。

また、さらに会場から、日中間での共助に関する条約の締結が必要であるとの意見が提起され、これにつき莫教授も賛意を示された。

2 通信傍受その他捜査手法や今後の対策について

会場から、現在採られている捜査手法や今後必要な対策について質問があり、莫教授から、概要次のような説明がなされた。

- ① 通信傍受については、法律の明示の根拠はないが、公安局長への報告等行政機関内部での許可に基づいて行われているところである。各国の通信傍受法制を参考にしつつ、手続規定を整備することが必要であると考ええる。
- ② 組織犯罪対策に要する警察力と装備が不十分であり、その強化が必要であると考ええる。
- ③ 講演中で説明した、刑法第294条の黒社会的性質を持つ組織の組織・指導・参加の罪は、現実に罰則として適用するには、要件がやや不明確であり、今後検討が必要である。

3 薬物犯罪対策について

薬物犯罪対策について質問があり、莫教授から、中国では国家的な取組みとして、

- ① 刑法改正で薬物犯罪について規定（第347条以下）
- ② 国連麻薬新条約に署名
- ③ 「厳打闘争」の一環として薬物乱用禁止運動を展開
- ④ 展覧会の開催、ドラマ放映など薬物乱用防止PR活動を展開

していることが紹介された。

また、薬物犯罪の法定刑の軽重は使用した薬物量の多少によっても異なるが、最も重いものについては死刑が科されることや、職業的な犯行等重大事件については、「人民教育」のため、体育館など広い公共の場で公開裁判をすることもある、との説明がなされた。

〈第8回警察政策フォーラム〉

組織犯罪対策の国際的動向

～ヨーロッパにおける取組み～

組織犯罪対策法の背景事情

宮 澤 浩 一

(中央大学総合政策学部教授)

	はじめに
	1 組織犯罪の国際化
目	2 西欧に見る国際的組織犯罪対策
	3 国境を越える犯罪としてのコンピュータ犯罪・インターネット犯罪
	4 刑事法改正と「ネガティブ・プレッシャー・グループ」
次	5 ドイツと日本の刑法改正の相違
	6 組織犯罪対策立法の主要な論点
	結 び

はじめに

1 日本国の内外は、組織的犯罪者や犯罪集団によって、いろいろな脅威にさらされています。平成11年版の『警察白書』が最近出ました⁽¹⁾。近く、平成11年版の『犯罪白書』が出る予定になっています⁽²⁾。これらの資料が示すように、わが国の暴力団犯罪（組織犯罪）の現状に関するデータは、一見、日本社会にとってそれほど脅威になるとは言えないように思われます。暴力団の現況について、暴力組織やその構成員の数に関連する素数を見ますと、いかにも減っているように思われます。その一つの理由として、おそらく、1992年の『暴力団対策法』による取締の効果が相当大きいのではないかと思います。これについて、一つのエピソードをご披露致します。私が関係している、女子のための更生保護施設が代々木にあります。先日、理事会で、財務報告がありまして、資金の運営上、困ったことが起きているというのです。それは何かというと、その更生保護施設（以前は、更生保護会と言いました）には、東京拘置所での差し入れ弁当の代金の一部が、施設の運営費用として計上されているのです。ところが、最近、暴力団関係者に差し入れる弁当が、特はおろか、中程度でもなく、並の注文になっている。要するに、暴力団社会が、未決に収容されている組員の差し入れ弁当代にも事欠く状況になっているというのです。『暴対法』の威力がボディ・ブローとして効いてきたのかも知れません。

2 いずれにしても、組織犯罪としての暴力団に対する対策法が、それまでは「刑事は民事に介入せず」ということで、暴力団員の不当な行為をチェック出来なかったのですが、『暴対法』に掲げられた「不当行為」を指定暴力団員が行えば、それを差し止めることが可能になったので、相当な影響を与えているようです⁽³⁾。

そうは言っても、確かに暴力団の数は減っていますが、潰れたり、解散した分が山口組、稲川会、住吉会といった三大暴力団へと吸収されているので、これらの組の寡占状態が依然続いています。これらは、自分たちの組織を守るために、多数の組員を抱えなければなりません。そして、対立抗争が激しくなればなるほど、それに必要な武器を調達するため、密輸に手を染めることになります。資金源としての覚醒剤等の薬物を扱う「薬物犯罪」も社会的には重大な問題です。

3 よく、日本は、社会的に安定しているし、暴力団犯罪もその数が減っているのに、何故今頃になって『組織犯罪対策法』なのか、これは、組織犯罪対策に名を借りた「集団規制の強化」が狙いなのではないかといううが

った見方をする者がいます。確かに、データのうえでは、1963年頃には、構成員数は18万人程であり、1980年は10万人、1995年は8万人というように、数値だけを見れば、半数以下に激減しているようであります。当時と比べて、実数が減ったのは、企業舎弟と称する「正業」を装った組織に組員を送り込んでいる例が少なくないのではなかろうかと思えます。

1 組織犯罪の国際化

1 ところで、組織犯罪の最近の動きについて指摘されるのは、暴力団の世界にも「国際化」の傾向があるということです。日本の暴力団が外国の組織と連絡を取りながら、日本国内の不当な行為を拡大しているという現実があります。国際的な犯罪組織が、例えば、チリーの若い女性を日本の風俗営業者に送り込んでぼろ儲けをしているというニュースが伝えられました。そして、皆さん、よくご承知の通り、中国から多くの密航希望者が内外の犯罪組織の手で不法入国をしています。

2 今年の3月、中国の武漢大学の法学院に招待されて、中国の組織犯罪の専門家である、莫洪憲教授と情報の交換を致しました。莫教授は、6月26日に京都で開催された日本被害者学会で講演され、東京でも、中国の組織犯罪に関するセミナーで発表されました⁽⁴⁾。武漢市では、公安関係者とも話をする機会があり、「蛇頭」を初めてする中国の組織犯罪について情報交換を致しましたが、日本で考えているのと比べて、中国の公安関係者がそれらの不法集団を取り締まる考えに、かなりの差があることに気づきました。日本側からすれば、多数の中国人が、違法に入国し、不法な就労をすることは迷惑ですし、金を取って、主として福建省からの違法な入国者の手引きをしている「蛇頭」という組織集団に対して、けしからんという感情を抱いています。日本の暴力団の中には、中国系のマフィア（例えば香港「爆窃団」、上海「流氓」、福建省「蛇頭」）の手先として、安い手数料を貰って不法入国の手引きをしている情けない者がいるそうです。しかし、中国人の密入国を請け負うグループの行動は、中国の公安当局の目から見ると、一種の義賊とされている節があります。

3 では、何故、多くの中国人が、難破しそうなぼろ船に鮎詰め状態になって日本に入国し、働きたがるのでしょうか。それは、日本での稼ぎが中国での収入と比べて、段違いに良いからです。中国でも、都市部、特に、海側の都市では、収入がかなり良くなっています。それと比べると、内陸の都市、殊に、農村では、月収の平均が8,000円程度だそうです。武漢大学の助教授の月給は、1万円、古参教授で3万円と聞きました。もっとも、住居は、大学構内の教職員住宅ですし、殆ど、ただ同然の安さです。日本で働く場合、地下鉄工事などの労働で、一晚、1万円稼ぐのは、常識でしょう。中国人にとっては、夢のような話です。マルコポーロではありませんが、日本は、アジアの国々の人にとって、今日でも「黄金の国」であり、何とかして、出稼ぎに行きたい国です。多くの人々が、法を犯してまで、日本で働きたいと考え、手引きをする犯罪組織を利用しようとするのは、経済法則に則った行動なのでしょう。

2 西欧に見る国際的組織犯罪対策

1 西ヨーロッパの国においても、旧東欧諸国から、「不法就労」を希望する者の違法な入国が後を絶たず、組織犯罪集団が、違法な手引きをして不法な収益を上げています。それに対抗するべく、不法入国助長行為を刑法

上の罪として規定しています。ドイツ刑法では、1994年の「犯罪対策法」で、不法入国を助けるため、各種の証明書⁽⁵⁾を偽造・変造する行為を処罰する規定を新設し、それにより、刑法上、対抗措置をとりました。オーストリア刑法でも、104条a（搾取的な密入国助長の罪）の他、外国人（登録）法80条、81条に、同種の行為に関する罰則規定を設けています。これと比べると、わが国の立法者の対応は、極めて鈍く、法治国家として疑問です。

2 国際的な犯罪組織や国内の組織暴力集団が、国際的な規模で暗躍し、外国人の不法入国の手助けをすることは困った問題です。よく指摘されるように、経済のグローバル化は、人・物・金の移動の自由を伴い、しかも新たなコミュニケーション手段の革新によって迅速化します。一例を挙げると、現在のヨーロッパ共同体の社会的現実がそれに当たります。国境が事実上無くなったことで、域内の住民が自由に旅行し、取引をし、物の購入、送金など、共同体の構成国の恩恵を享受しています。しかし、良いことばかりではなく、犯罪者や禁制品も自由に出入りします。瞬時にして、国内の預金を外国に送金可能ですし、銀行窓口で換金出来ます。このような金融の自由化を悪用して、不法収益を送金し、換金し、不動産投機に用いるなど、いわゆるマネー・ロンダリング（資金の洗浄）がなされ、不法に得た莫大な資金が、次の不法行為へと投資されるのであります。殊に、この方法を用いて巨額の資金を運用する組織犯罪者たちが、大掛かりな国際的な麻薬取引のために利用していますので、各国政府は連携して対抗するために、麻薬取引の取締と組織犯罪集団の壊滅を目指す国際条約を締結し、それに応じた国内法の整備を行っています。わが国は、これまで、極めて不十分な法的対抗措置しか持ち合わせず、国際的な非難にさらされてきました。組織犯罪対策法が成立した⁽⁷⁾ことで、やっと、国際的な義務を果たすことが出来るようになり、ほっとしています。⁽⁸⁾

3 国境を越える犯罪としてのコンピュータ犯罪・インターネット犯罪

1 犯罪のグローバル化のもう一つのテーマは、コンピュータの急速な発達とその利用形態の一つであるインターネットの普及により、国境や国内刑事法による取締が事実上無意味になったという現実です。テレコミュニケーションを悪用することで、犯罪者は、自宅やオフィスに居ながらにして、国内的・国際的な犯罪を犯すことが可能になりました。その罪種は、単に経済的利得を狙う財産犯・経済犯罪に止まらず、政治的な動機、特に、無政府主義的な動機による“サイバー・テロ”、国際的な金融危機の意図的な醸成を可能にします。つい数年前、国際的な投機グループがインターネットを駆使して、脆弱なアジアの金融市場を混乱させ、国家財政を危機に陥れました。インターネットでつながっている世界的な投機やヘッジ取引、金融先物取引、いわゆるデリバティブへの対応、すなわち、不健全な国際的投機に対抗することを考えておかねばなりません。

2 コンピュータ犯罪やインターネット利用の犯罪に関する世界的な権威者である、ヴェルツブルク大学のウルリッヒ・ジーバー教授は、講義や講演でOHPシートを用いてフロー・チャートやデータを示し、図解を試みるなどの工夫をして、この種の新手の犯罪や不法行為とその対策を具体的に示すことで有名な学者です。⁽⁹⁾その教材の中で出てくる話題の一つに、先進国の中で、日本のコンピュータ網くらい、楽に侵入できるものはない。ある程度コンピュータに関する知識を持った中高生なら、簡単にパスワードを解明して侵入している例として、数年前に、ドイツに住むアラブ系のギムナジウムの生徒が、日本の某官庁のコンピュータにいと簡単に入り込み、それと接続しているアメリカのペンタゴンのコンピュータから重要な機密を盗み、その事件が後に発覚したとのことです。別の国の例ですが、“コンピュータおたく”のような青年が、某国のミサイル基地の防衛システムにアクセスし、発射寸前に発覚したなど、具体例に事欠かないのですが、日本の企業、官庁、特に、大学やその付

属機関のコンピュータは、外国のコンピュータとオンラインでつながっているにもかかわらず、不正に侵入する犯罪に対する無防備さはお話しにならず、国際的な信用を失っているとも言われています。そして、ハッカーを処罰する規定が無いに等しいことでも、国際的に有名であると指摘されました。この点、不十分ながら、不正アクセスを規制する法律が公布されたので、網の目の綻びはやや塞げそうです。

4 刑事法改正と「ネガティブ・プレッシャー・グループ」

1 いずれにしても、新たな技術の発展を利用する形の新手の犯罪、しかも国外からの「犯罪的侵略」に対して弱点をさらけ出し、適切かつ迅速に立法的対応がなされないのは困った状況です。それにつけても、刑事法の場合、あらゆる改正に反対する「ネガティブ・プレッシャー・グループ」ともいうべき学者、弁護士が組織的に反対運動を行うのは考え物です。この点、ここで詳しく論ずる代わりに、中央大学の総合政策学部の渥美東洋教授の論文⁽¹¹⁾を指摘するに止めます。渥美論文を要約すると、これまでの刑事法は、19世紀の個人犯罪に対する個別行為責任追及のシステム、つまり、悪党としての犯罪者に対して近代的な国家の刑事司法が対抗するという図式で十分説明出来た。ところが、現代社会の犯罪者には、悪党であるには違いないが、個人プレイではなく、集団をなし、組織を形成し、それを利用して現代の国家社会に対抗する大きな犯罪グループに成長しているものがある。この現状を直視するならば、従来のように、弱い犯罪者を強大な国家権力、警察・検察・裁判が追い詰め、犯罪者の人権を抑圧するから、こうした事態に対抗するため、国家権力の手を法律で縛り、権力の追及を受ける犯罪者の権利や法的地位を守るために、法律によって適正な法の執行を実現するようテコ入れをするのである、という発想は常に正しいかと言えば、かなり疑問である。こうした、硬直した議論を墨守し、犯罪者の人権を強調する人々は、犯罪者の人権を守るべき法制度に例外を認め、穴を空けることによって、せっかくの刑事法制が空洞化し、ひいては国民の人権が侵害されると批判するが果たして、正しいのか、という疑問が投げかけられています。

2 19世紀的な個人中心の刑事法システムから脱却し、あるいは少なくともその一部を修正し、第二次大戦後に肥大化した組織犯罪に適確に対抗する訴追体制、裁判体制を整備することが法治国であるわが国の喫緊の課題であると思うものです。

5 ドイツと日本の刑法改正の相違

1 わが国の刑事法は、戦前の明治末期、大正の中頃、刑法のみならず、刑事訴訟法、そして少年法の一部もドイツ法制をモデルにしていました。特に、刑法は、その骨格も内容も、かなりドイツ的です。しかし、現在もそうかという、これはだいぶ違います。刑法改正の現実が全く正反対であった結果であります。1871年（明治4年）5月15日のドイツ帝国刑法は、第2次世界大戦以前には、52回、戦後は1998年末まで、115回の大小さまざまな部分改正をしています。これに対し、わが国の現行刑法は、明治40年（1907年）4月24日に制定され、戦前に2回、戦後、11回の部分改正を経験したにすぎません。ドイツでは、約130年の間に、帝政から共和制、ナチス政権とその崩壊、そして、社会的法治国家の樹立、東西ドイツの分裂、再統合という大きな社会的変革を経験したのですが、それにしても、わが国の改正の状況と比べると、その相違は際立っています。権威国家によつ

て支配された12年間の「不法国家」の下での苦い経験を踏まえて、真の「法治国家」を目指すドイツで、立法者が絶えず新たな社会事態から生ずる犯罪に対抗するため、改正に次ぐ改正を行っているのに対して、わが国では、立法者の怠慢が、真に求められている改正を先送りした結果、今日の法状態を生み出していると言っても過言ではないでしょう。

2 社会生活の変化、そこに住む人々の意識や価値観の変化のスピードは、目まぐるしいものがあります。技術革新の産物は、社会生活に便利さを提供しますが、それによって、住民の生き方や生活様式に様々な変化をもたらしています。そうした変化を悪用し、新しい便利な技術や知識や情報を自分だけの利益に利用しようと図り、変化に追いつけない弱者や知識のない者を騙し、多くの市民を被害者にする不心得者が犯罪を犯します。そうした事態が予想される場合、早めに手を打ち、細かく事前に予防的な立法を工夫するのが、真の意味での法治国の立法者ではないでしょうか。国際化の進んでいる現在、多くの先進国では、従来の法制度や法意識と新たな事態に対して国際的に連帯しようとする要請との間で、工夫し、法の網の目に綻びが生じないように工夫しているのですが、わが国の対応はいつも後手に回っています。わが国における刑事法の改正は、失敗の連続でした。昭和40年代の刑法改正、50年代の監獄法改正、少年法改正のいずれもが失敗に終わり、そのことが後の立法の動向にマイナスの影響を残しています。神戸で起きた特異な中学生の事件を契機として、現行少年法に手直しを試みた改正案も、いまだに手付かずの状態であります。各種の反対意見が、時代にあった刑事法の改正にブレーキをかけるのであります。その反対論の一つの論拠として「刑法のような、国民生活に重要な関係を有する基本的な法律は国民の権利と重大なかわりを持つからその改正は慎重でなければならない」というのです。しかし、良く考えてみれば、新たな社会的変化により、国民の権利にかかわる新たな犯罪が予想出来れば、刑法を改正し、新たな条文を置くことで国民の権利を守るのは至極自然なことであるのに、それが出来ないというのでは、法治国とは言えないのではないのでしょうか。

3 社会の変化により、価値観が異なる事態となった場合、古い観念を条文化した規定を廃止するという考えを「非犯罪化」と言います。条文が廃止されるのだから、国民を処罰出来なくなるので良いことであるという理由で賛成する者が多いのですが、贅肉を取り去り、身軽になったうえで、新たに処罰が必要な行為態様を「条文化すること」、つまり「新犯罪化」には反対である、というのはいかにもおかしいのです。組織犯罪対策法が曲がりなりにも通過することで、刑事立法の閉塞状態が少し改善されたのはご同慶の至りです。

6 組織犯罪対策立法の主要な論点

1 「組織犯罪対策」を適切に行うには、欧米の立法例に見られるように、組織的犯罪に対する刑の加重がぜひ必要です。組織を背景として犯される犯罪は、なぜ、重く処罰するべきなのでしょう。このような犯行形態には、その継続性、計画性、目的実現の可能性や危険性が、個人プレーの場合と比べて、大きいところにあります。犯罪的エネルギーが強く作用する事、複数人で連帯して行為を行うので、相互に競い合うという心理が作用し、さらに、大勢で行動するので、責任意識が拡散し、希薄になります。そして、被害者に対する脅威が増大します。犯罪心理学的にも、また犯罪社会学的にも、さらには社会病理学的にも、組織的犯行を重く罰する理屈付けは可能です。これに対して、このような立法は、団体規制を狙う不当な立法であるという人がおりますが、片言隻語を捉えて言い掛かりをつける「低級な法律実証主義的な議論」です。犯罪組織の一環として犯罪が犯される点に、違法性の強さ、責任の大きさが認められるために、それに応じて重く罰するに過ぎないのであります。当初の案

では、かなり多くの犯罪が列挙されていましたが、反対者との妥協により、かなりの絞り込みがなされました。法人組織を利用した悪質な経済犯罪や環境犯罪（公害罪）が抜けたのは疑問であります。

2 バブル経済華やかなりし頃、不動産業や建設業に暴力団員が暗躍しました。また、暴力団の資金であることを知りながら、銀行や証券会社の営業マンが預金獲得のために組事務所に群がり、投資を勧めたり、うまい儲け話を持ちかけて融資をし、不況になって焦げ付かせ、そのことを逆手にとられて脅されるといった状況があります。そのような弱みを握られている金融関係者が怪しい素性であることを知りながら、マネー・ロンダリングの片棒を担がない保証はありません。不法収益を出来るだけ効果的に剥奪するため、ドイツ語圏諸国の刑法的対応は、没収規定を改正し、債権や証券をその対象にしたスイスの例や、資産刑（Vermögensstrafe）収奪（Verfall）の規定を拡大して対処しようとしているドイツの例、そして不法に取得した利得の剥奪（Gewinnabschöpfung）を目指すオーストリアの例など、いろいろ工夫がなされています。⁽¹⁵⁾

3 次に、犯罪組織が不正に取得した利得を、確実に押さえること。そのための手段として、「資金の洗浄（マネー・ロンダリング）」の処罰規定を新設し、それを適切に用いて、犯罪者たちが違法収益を確保する画策を確実に阻止し、犯罪の中心的役割を果たす者を捕捉することがぜひ必要です。マネー・ロンダリングというのは、アメリカで戦前にギャングの一味が用いた言葉であるとの説明があります。そしてこの態様の規制は、アメリカで始められたと言います。組織犯罪集団が、大量の汚れた金を、銀行や証券会社等の金融機関を通じて預金・送金・換金したり、不動産投資、貴金属や宝石の購入、外国ではカジノを利用し、素性の悪い資金を以上のからくりを利用し、きれいな金や有価物に変え、収益の追及、没収、剥奪を免れる行為です。さらに、不法な取引や密輸入・輸出を探知するための捜査方法としての「通信の傍受」が重要です。これを「盗聴」と言う人がいます。面白いことに、中国では「窃聴」といいます。日本の「盗聴」と併せると「窃盗聴」となります。

4 そして、「証人の保護」が加わり、これらの対策がパッケージとして立案されるのが普通です。ドイツの改正では、証人及びその家族、さらに大切な人が組織犯罪に関する証言をすれば、組織から復讐されるおそれがあるので、それを防ぐため、証言した者の特定が出来ないよう、氏名・住所などを秘匿して保護する規定が提案されたのです。

5 「通信の傍受」に関連した問題点を説明致します。⁽¹⁶⁾ わが国では、殊の外この規定を置くことに反対する者がいます。これは、通信の秘密、ひいては表現の自由を保障する憲法に違反するとします。ある日、私の所属する大学の構内に「僕たちの携帯電話の話が盗聴される危険がある」という趣旨の反対を表明した看板が出ました。刑事法の講義のうちに申しました。「男子学生が紹介された暴力団員に電話をして、覚醒剤を分けてくださいと電話したり、女子学生が組員の経営するテレクラに電話して働かせてください、と話し、組員宅の電話回線に傍受のセットがなされていた為にその会話を傍受されたという事例を考えてご覧なさい。その種の会話を傍受されても仕方ないではないですか。そういう場合以外に、なぜ、クラスの仲間と話をしている携帯電話の話が傍受される事があるのだろう。局番違いや相手の番号の押し間違いによって、たまたま組員の家に電話につながり、初めの部分を傍受されることがあるかもしれない。例えば、もしもし、山川梅子さんのお宅ですか。小川ですけど、梅子さんお願いします、と電話したところ、偶然、電話に出た組員の彼女が梅子という名前だったため、いるよ。ちょっと待って、オーイ、梅子電話だぞ、ということになり、電話口に出て来た“梅子”さんと話しているうちに、人違いであることが分かり、謝って電話を切った。この会話が、たまたま傍受をセットしてあったために捜査員に聞かれたとして、この程度の話が聞かれることが、通信の秘密の侵害になり、権利侵害になるのでしょうか。それでもいけないと言うのであれば、法益の均衡という考えからして、あまりにも不釣り合いな議論ということになるでしょう」と話しました。

6 「盗聴」と言う言葉は、むしろ、市販されている器具を用いて、相手の会社の会議の様子を盗み聞きしている現実にこそ当てはまり、そういう行為を放任していることの方が問題です。通信傍受を参議院で審議していたとき、某新聞社の記者が携帯電話で某国会議員と話した会話の内容が「盗聴」され、会話が克明に記録されたという話題がマスコミで騒がれたことがあります。その代議士は、「通信の傍受を認めることは危険だ」という意見を表明したと記憶しますが、これは誠に奇妙なことでして、まともな国会議員であれば、「盗聴がこのような横行しているのは問題である。刑法に、他人の会話を権限なく盗聴した者を処罰する規定を提案したい。公務員が、法的根拠なしに盗聴した場合は、その処罰を加重する。ただし、捜査方法として、裁判所の通信傍受の許可令状により傍受を行う場合は、この限りでない……」との趣旨の意見を述べるでありましょう。

結 び

1 組織犯罪対策関連3法は、難産の末、成立しました。今後、1年以内に、その趣旨に添って法改正がなされ、施行されるでしょう。しかしながら、今回の改正では、改正点に重要な積み残しがあります。その欠陥は、通信傍受の規定に集約的に認められます。片寄った反対論により、マスコミが煽り立て、理由にならない屁理屈をつけて反対する者の非合理的な反対論を刺激しないよう、要件を絞ったため、このような規定になったのです。この程度の通信傍受のやり方で組織犯罪者の暗躍を封じ込めることが可能か疑問であります。そうした反対論との妥協によって、西欧の刑事法の現状と比べると、傍受期間には1カ月という極めて短い限定が付され、さらに、傍受の際に中立の立場の立ち会い人が付くという、他に類のない限定も付されています。これは、おそらく、甲府の事件で、覚醒剤取引の現場を押さえるために、検証令状による傍受が認められた際の、手続上の制約による副産物であろうかと考えます。このように、使いにくい通信傍受の規定ではありますが、これまで、通信傍受を法律上許容していなかった日本は、国際的な組織犯罪者の格好のターゲットとして、ほとんど無防備であったのですから、いささかましな状態になったと言えましょう。これまでは、組織犯罪対策に関する法の整備状況をチェックする「金融活動作業部会（FATF）」の年次報告で、わが国は、何度となく非難されていたのです。これでやっと、国際的な約束を果たし得ることとなりました。

2 今後、通信傍受に関しては、技術的な難問を解決するという、別の問題に関心が移るでしょう。それは、携帯電話の傍受、特に、使い捨てタイプの携帯電話の会話傍受という難問であります。これについては、既に、これまで長い間、技術的に取り組んで来た欧米の捜査技術から学び、優れた装置を開発して、組織犯罪の暗躍を封じ込めて欲しいものです。

[注] このテーマに関して、既に、いろいろところで私見を発表し、それぞれに注をつけてある。本論文では、ごく僅かの注に止めておく。

- (1) 『平成10年版 警察白書 ハイテク犯罪の現状と警察の取組み』、1998年；『平成11年版 警察白書 国境を越える犯罪との闘い』、1999年。
- (2) 『平成11年版 犯罪白書—犯罪被害者と刑事司法—』、1999年。暴力団に関する記事は、薬物犯罪と暴力団犯罪の項目のほか、被害者に関する特集記事の中で触れられている。
- (3) 暴対法に関しては、成田頼明監修 暴力団対策法研究会編『新法による民暴対策 暴力団対策法の解説』、1992年；警察庁刑事局暴力団対策部監修 暴力団対策法制研究会編著『逐条 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律』、1995年；藤本哲也ほか『暴力団対策法施行後5年の暴力団対策』、1997年；日本弁護士連合会 民事介入暴力対策委員会編『注解 暴力団対策法—逐条解説と比較法研究』、1998年参照。
- (4) 莫洪憲・高木勇人翻訳・編集「中国の組織犯罪」警察学論集 52巻9号、1999年。なお、森下忠「中国の組織犯罪の情勢と対策」

判例時報 1693 号、2000 年参照。

- (5) Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetzen. 49. Aufl., 1999 の当該条文。なお、組織犯罪対策法の関連する記事については、宮澤浩一「刑事法の常識・非常識 38 ドイツの新犯罪対策法（その1）」時の法令 1488 号、1994 年、60 頁；ハインツ・シェヒ・宮澤浩一〈訳〉「ドイツ連邦共和国の刑事政策に対する 1994 年 10 月 28 日の犯罪対策法の意義」刑法雑誌 36 巻 1 号、1996 年、22 頁を参照。
- (6) Foregger-Kodek-Fabrizy, Strafgesetz samt den wichtigen Nebengesetzen. Kurzkommentar, 6. Aufl., 1997 の当該条文。
- (7) この法律の最新の解説は、松並孝二「組織犯罪対策三法の概要等」法律のひろば 52 巻 12 号、1999 年、13 頁以下にある。
- (8) 宮澤浩一「マネーロンダリング（ドイツ語圏刑法の対応）」—マネーロンダリングに関するフォーラム、警察政策研究 創刊号、1997 年；同「組織犯罪対策の今日的課題」（特集・組織犯罪対策に関するフォーラム）警察学論集 51 巻 2 号、1998 年；同「組織犯罪対策の今日的課題」警察政策研究 第 2 号、1998 年。
- (9) International Workshop on Crime in the Post-Modern Society and its Counter Measures. Bali, 18-22 December 1997, 1998, p. 141-163.
- (10) この法律の最新の解説は、檜垣重臣「不正アクセス行為の禁止等に関する法律」法律のひろば（前出 注(7)）28 頁以下。この法律に関連する文献は、宮澤浩一「刑事法制の新展開—刑事法制の現状と課題」法律のひろば（前出）12 頁 注 12 に掲記してある。この機会に補足したいのは、児童買春の記事との関連で、ドイツにおける「セックス観光業」の文献を書架から見つける事ができず、引用が出来なかった。それは、やや古い本ではあるが、agista (Hrsg.), Frauenhandel und Prostitutionstourismus, 1990 であり、ミュンヘンの Trickster 社の出版物である。国際的・性差別的な搾取に対し行動する会 (Aktions-gemeinschaft gegen internationale und rassistische Ausbeutung) という団体の出版物である。次いでながら、加藤久雄「わいせつ犯罪と刑事政策—成人ポルノの解禁と幼児ポルノ厳禁について—」現代刑事法 11 号、2000 年 3 月の関連文献の引用は、いつものことながら極めておかしい。刑事法の新立法に関心を有する者であれば、解説記事をきちんと集め、読み、引用すべきであり、先行者の努力に敬意を表するのが、筆で生きる者の当然の作法である。わが国の関連論文は、宮澤（前出・法律のひろば）注 13 及び 14 に列挙してある。又、海外の文献についても、論題に即した著作を出来るだけ渉猟すべきである。特集テーマが「わいせつ犯罪の現在」であるなら、「児童虐待」は二次的テーマである。他にふさわしい文献がないのであればともかく、児童ポルノ、児童の保護、インターネットのプロバイダーの責任に関する比較刑法的研究を見落とし、たまたま見つけたイギリスの著作の邦訳の援用でごまかしては、専門家の看板が泣こうと言うものだ。Ulrich Sieber, Kinderpornographie, Jugendschutz und Providerverantwortlichkeit im Internet. Eine strafrechtsvergleichende Untersuchung, 1999 は、ドイツ連邦司法省の双書 recht の一冊であり、ドイツ法制に関心のある研究者であれば、当然、チェックしているべき文献である。
- (11) 渥美東洋「組織犯罪対策の基本視点」現代刑事法 7 号、1999 年。なお、この論文は、同『複雑社会で法をどう活かすか—相互尊敬と心の平穏の回復に向かって』、1999 年、特に、471 頁以下に依拠している。
- (12) Tröndle/Fischer, op. cit 注(5)、LX III の部分改正に関する年表参照。
- (13) 最近の少年法改正については、特に、特集「少年法をめぐる動向」、現代刑事法 7 号、1999 年に登載された諸論文参照。
- (14) 前出 注(11)特集「組織犯罪対策」、現代刑事法 7 号、1999 年、特に、渡邊一弘・田口守一・椎橋隆幸《鼎談》「組織的犯罪対策関連三法の制定と今後の展望」参照。
- (15) この問題について、宮澤浩一・前出 注(8)の他、同「刑事法の常識・非常識」時の法令 1406 号-1543 号、1991 年-1996 年で、ドイツ語圏 3 国の改正動向を詳しく紹介した。
- (16) この問題について、特に、井上正仁『捜査手段としての通信・会話の傍受』、1997 年参照。併せて、前出 注(14)の酒巻匡論文参照。
- (17) この問題に関しても、前出 注(8)と 注(15)で詳しい検討をしている。

【資料】

組織犯罪、特に、国際的な組織犯罪の動向は、近年、激しく変動し、それに対抗する立法動向も目が離せない状況である。このような現状では、研究者たる者、最新の情報を集め、分析し、同僚に提供する義務がある。私はドイツ語圏に属するドイツ、オーストリア、スイスの刑事立法、刑事法制、刑事法学の動きを、出来るだけ正しく把握することに努めている。組織犯罪、それに対する法的対応に関する単行本だけでも、90 冊を超える著作が手元に集まった。その立場から見ると、10 年以上前に集めたり、見聞した材料で「国際的な組織犯罪」の動向や刑事法的対策の現状を論ずるのは、烏計がましいかぎりであり、知的怠慢の誇りを免れない。

真剣に国際的動向を研究しようと志す読者に、最近 5 年間に公刊されたドイツ語圏諸国の文献に限って提示したい。

Christoph Aichinger, Neue Fahndungsmethoden zur Bekämpfung organisierter Kriminalität. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung (Manz と略称), 1997.

Claudio Bessozzi, Organisierte Kriminalität und empirische Forschung. Verlag Rüegger, 1997.

Bernhard Bukov, Die Bekämpfung der Geldwäsche in der Europäischen Union. Schriftenreihe EURO-JUS Bd.1. Manz, 1998.

BKA (Hrsg.), Organisierte Kriminalität. BKA-Tagung 1996. BKA-Forschungsreihe Bd. 43, 1997.

Bundesministerium für Justiz (Hrsg.), Organisierte Kriminalität – Professionelle Ermittlungsarbeit – Neue

Herausforderungen. Enquete des BM f. Justiz und BM f. Inneres am 11. und 12. Oktober 1995. Schriftenreihe des BM f. Justiz Bd. 77, 1996.

Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission (Hrsg.), Organisierte Kriminalität und Verfassungsstaat. Rechtsstaat in der Bewährung Bd. 33. C.F. Müller, 1998.

Athanassia *Dionyssopoulou*, Der Tatbestand der Geldwäsche. Eine Analyse der dogmatischen Grundlagen des § 261 StGB. FKS Bd. 66, Peter Lang, 1999.

Maximilian *Edelbacher* (Hrsg.), Organisierte Kriminalität in Europa. Die Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität. Linde Verlag, 1998.

Peter *Feigen*, Die Beweislastumkehr im Strafrecht. Geldwäsche, Vermögensentziehung, Hehlerei de lege lata et ferenda. GCA-Verlag, 1998.

Thomas *Flatten*, Zur Strafbarkeit von Bankangestellten bei der Geldwäsche. Peter Lang, 1996.

Marc *Foester*, Kollektive Kriminalität. Das Strafrecht vor der Herausforderung durch das organisierte Verbrechen. Bibliothek zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht. Heft 27. Helbing & Lichtenhahn, 1998.

Andreas *Füllbier*/Rolf R. *Aepfelbach*, Das Geldwäschegesetz. Eine einführende Kommentierung. 1. Aufl., 1993; 2. Aufl., 1994; 3. Aufl., 1995; GwG Kommentar zum Geldwäschegesetz 4. Aufl., RWS Verlag Kommunikationsforum, 1995.

Gunter *Gehl* (Hrsg.), Bedroht die organisierte Kriminalität die Demokratien in Europa? Forum: Politi Bd. 15. dader, 1997.

Marion *Gradowski*/Jörg *Ziegler*, Geldwäsche, Gewinnabschöpfung. Erste Erfahrung mit den neuen gesetzlichen Regelungen. BKA Forschungsreihe Bd. 39, BKA, 1997.

Walther *Graf*, Rasterfahndung und organisierte Kriminalität. Forum 1997.

Corinne Hoppe, Vorfeldermittlungen im Spannungsverhältnis von Rechtsstaat und der Bekämpfung Organisierter Kriminalität, 1999.

Petra *Hoyer*/Joachim *Klos*, Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und ihre Anwendung in der Praxis. Geldwäschegesetz, Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, internationale Regelungen. 2. Aufl., Erich Schmidt Verlag, 1998.

Michael *Kilchling*/Günther *Kaiser* (Hrsg.), Möglichkeiten der Gewinnabschöpfung zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Kriminologische Forschungsberichte Bd. 61. MPI f. ausl. u. internationales Strafrecht, 1997.

Katharina Krauß, V-Leute im Strafprozeß und die Europäische Menschenrechtskonvention. BM-MPI Bd. S 77, MPI 1999.

Landesgruppe Österreich der internationalen Strafrechtsgesellschaft (AIDP), Strafrecht und Organisierte Kriminalität. Grundsatzfragen und Lösungsansätze. Veranstaltung am 30. und 31. Mai 1996 in Wien, 1996.

Landesgruppe Österreich der Internationalen Strafrechtsgesellschaft (AIDP), Vorbereitung des XVI. INTERNATIONALEN STRAFRECHTS - KONGRESSES BUDAPEST, 5. bis 11. September 1999. Die organisierte Kriminalität als Prüfstein des Strafrechtssystems. BM f. Justiz, 1999.

Volker *Lang*/Anne *Schwarz*/Rudolf *Kipp*, Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche. 2. Aufl., Deutscher Sparkassen Verlag, 1999 (S. 963); 3. überarbeitete und aktualisierte Aufl., 1999 (S. 976).

Oliver *Langer*, Vermögensstrafe (§ 43a StGB). Die neue Rechtsfolgen zur Bekämpfung organisierter Kriminalität unter Berücksichtigung des erweiterten Verfalls (§ 73d StGB). Culliver Verlag, 1997.

Axel Lütznier, Strafprozessuale Zwangs- und Überwachungsmaßnahmen im Bereich der USA und der Bundesrepublik Deutschland. Leipziger Universitätsverlag, 1999.

Katharina *Oswald*, Die Implimentation gesetzlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche in der Bundesrepublik Deutschland. Kriminologische Forschungsberichte Bd. 76. MPI f. ausl. u. internationales Strafrecht, 1997.

Tido *Park*, Vermögensstrafe und 'modernes' Strafrecht. Eine verfassungsrechtliche, strafrechtsdogmatische und kriminalpolitische Untersuchung zu § 43a StGB. Kriminologische und sanktionsrechtliche Forschungen Bd. 8. D & H, 1997.

Norbert *Pütter*, Der OK-Komplex. Organisierte Kriminalität und ihre Folgen für die Polizei in Deutschland. Westfälisches Dampfboot, 1998.

Burkhard *Remmers*, Die Entwicklung der Gesetzgebung zur Geldwäscherei. Peter Lang, 1998.

Gerhard *Ries*, Die Vermögensstrafe. Eine kriminologische, rechtsdogmatische und rechtspolitische Analyse. Nomos 1999.

Peter Maria *Rohe*, Verdeckte Informationsgewinnung mit technischen Hilfsmitteln zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Zugleich eine rechtsvergleichende Analyse der polizeilichen Abhörbefugnisse in den U.S.A. Frankfurter kriminalwissenschaftliche Studien Bd. 62, Lang 1998.

Hans Christoph *Schaefer*, Organisierte Kriminalität aus der Sicht der Justiz. Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft Mittelfranken zu Nürnberg e.V. Heft 9. S. Roderer Verlag, 1998.

Niklaus *Schmid* (Hrsg.), Kommentar Einziehung Organisiertes Verbrechen Geldwäscherei. Bd. I, Schulthes, 1998.

Ulrich *Sieber* (Hrsg.), Internationale Organisierte Kriminalität. Herausforderungen und Lösungen für ein Europa offener Grenzen. IUS CRIMINALE Bd. 4. Carl Heymann, 1997.

Josef *Siska*, Die Geldwäscherei und ihre Bekämpfung in Österreich, Deutschland und der Schweiz. Linde Verlag, 1999.

Albert A. *Stahel* (Hrsg.), Organisierte Kriminalität und Sicherheit. Ein Zwischenbericht. Verlag Paul Haupt, 1999.

Christine Egger *Tanner*, Die strafrechtliche Erfassung der Geldwäscherei. Ein Rechtsvergleich zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland.

Zürcher Studien zum Strafrecht. Bd. 35, Schulthess Polygraphischer Verlag, 1999.

Stefan *Trechsel* (Hrsg.), Geldwäscherei. Prävention und Massnahmen zur Bekämpfung. Schulthess, 1997.

Gerhard *Werner*, Bekämpfung der Geldwäsche in der Kreditwirtschaft. BM MPI. Bd. S 55, 1996.

Thomas Achim *Werner*, Wachstumsbranche Geldwäsche. Die Ökonomisierung der Organisierten Kriminalität. Fachhochschule für Wirtschaft Berlin. fhw forschung 29, 1996.

組織犯罪との闘い：将来性、諸問題及び勝算

——EUに特に焦点を合わせて——

ウィリー・ブリュッゲマン

(ユーロポール副長官)

〈翻訳・編集〉青 山 彩 子

(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	1 序
	2 組織犯罪 (organized crime) の共通の定義に向けて
	3 組織犯罪の傾向
次	4 組織犯罪へのヨーロッパの対応
	5 ま と め

Dr. Willy Bruggeman

1942年ベルギー生まれ。陸軍士官学校、憲兵大学卒業、犯罪学博士。ベルギー憲兵隊において、薬物犯罪等の捜査部門の指揮官を歴任し、ICPO、シェンゲン、TREVI等との渉外実務でも活躍する。1994年にユーロポールの前身である麻薬部 (EDU) の副部長に任命され、1998年のユーロポール発足より現職。

1 序

本講演で扱う主要な論点は組織犯罪との闘いであるが、中でもEU (欧州連合) のアプローチ、すなわち国家の枠を越えた一つの行動計画の下での一致協力した試みについて特に述べる。⁽¹⁾

これに関しては注目に値する取極がいくらかあるが、現在EU内部で進展している大半の諸活動の基礎といえるのは、1994年11月にイタリア・ナポリで開催された国際組織犯罪に関する世界閣僚会議で採択された「国際組織犯罪に対する政治宣言及び世界行動計画」である。我々はEUとして孤立を標榜しているわけではなく、世界規模の動きにも従うように努めており、国際連合及びG8の2大アプローチには深く関わっている。G8は経済問題以外に組織犯罪にも照準を合わせてきているが、その意思決定過程の最前線にある日本の存在価値は、我々にとっても大きい。

幸いにも、英国などEU加盟国の一部では、組織犯罪についての研究を掘り下げている。我々警察も、組織犯罪に関しての知識が未だ十分とはいえないので、学界が組織犯罪という現象の研究に乗り出し始めたのは、知識を相互に補完し合える意味からも有り難いことである。

2 組織犯罪 (organized crime) の共通の定義に向けて

組織犯罪とは何かという定義をめぐるのは長らく議論・論争が絶えない。独自の定義を試みているEU加盟国もあるが、明確かつ共通した定義の必要性は絶えず叫ばれている。組織犯罪の特質として国境を越えた活動が多い故でもあり、各国間の協力が容易になるとの見込みからでもある。

組織犯罪の問題の理解には、まず、ある範疇の犯罪を「組織犯罪」と確定すべきかどうかを決め、次に、その範疇の内容をどのように詳述すべきかを決定し、最後に、その制圧のための諸資源をいかに配分するかを決めて、



大阪府警察本部にて講演するW・ブリュッゲマン副長官

それらの諸資源の利用効果を測定することが極めて重要である。

「組織犯罪」という術語の本質的特徴ともいえるが、この言葉は、犯罪実行の過程又は方法を意味するものであり、特定の犯罪類型はおろか、特定の犯罪者類型すら意味しない。「過程」、すなわち犯罪集団が用いる方法論、これが危険性と社会的脅威のレベルを上げる要素である。

米国、カナダ、ドイツなどは、国内で既に犯罪組織について単一の定義を設けているが、EUレベルではこの困難極まりない方法をとらず、11の判断基準⁽¹²⁾によることとした。我々は、1994年以来、定義ではなく、単なる基準のみに基づいて、加盟各国の所管当局が把握する国際犯罪組織に関する情報を収集・分析し、国際組織犯罪の範囲と傾向に関する年次報告を欧州理事会に提出している。ある組織を「犯罪組織」として選別するには、少なくとも11のうち6つの基準を満たしている必要があり、特に、構成人数、活動期間、重大犯罪性、収益・権力志向に関する1番、3番、5番、11番の4つ（脚注(2)参照）は絶対必要とされる。これがEUのアプローチである。

ユーロポール（欧州警察機構）創設の合意が成ったマーストリヒト条約（1992年2月署名、93年11月発効）でも、同条約を承継しユーロポールの権能拡大を決定したアムステルダム条約（97年10月署名、99年5月発効）でも、重大犯罪の類型は示しているが、組織犯罪の意味の説明はない。マフィアのような究極の犯罪組織のみに着目すれば我々の可能性が過度に制限されかねないので、共通の定義に達し得なかった条約制定時から今に至るまで、より融通の利く「重大犯罪」という用語が好まれてきている。

現在（訳注：1999年10月）、国連国際組織犯罪対策条約改訂草案（1999年5月）が検討されているが、ここでは再び組織犯罪に関する定義付けが試みられている。我々にはこの条約が至急に必要である。というのも、1988年に採択された「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」の照準は、薬物関連犯罪のみであり、すべての形態の重大犯罪ではないからである。

EUの枠組内でも、前述の11の基準とは別に、EU加盟国内における犯罪組織への加入を犯罪化するためだけに、一つの定義が採用されたが、これをEU内でとられる他の手法や行動に適用することはできない。我々はこのような状況下で、共通の定義をあえて設けず、国連の新条約が予定どおり2000年末までに署名され批准されるのを待ち望んでいる。

まとめると、現在、組織犯罪に関するあらゆる法的かつ国際的な定義が、互いに接近し一点に集約していく傾

向にある。これらの内容に共通するのは、犯罪を実行に移す方法について述べていることである（その他の要素よりも方法こそが重要なのである。）。その特徴は、暴力、汚職、進行中の犯罪活動であり、構成員個人の誰よりも集団が優先することである。これは、定義というよりもむしろ、これまでの条約準備過程で次第的に確となってきた、終局的な基準群といえる。

3 組織犯罪の傾向

1 主体の傾向

組織犯罪に関する最近顕著な傾向として、世界市場とその規制の変化に対応した犯罪業体（criminal enterprise）の再編成が起きている。その第一の原因は、金融市場のみならず通信（コンピュータの利用など）にもグローバリゼーションが生じた結果、犯罪手法の進歩と同時に新しい犯罪の機会がもたらされたことである。このため、大半の犯罪者が高度な専門知識の習得に迫られ、また、犯罪集団の小規模化と職業的専門家の犯罪関与が進行した。さらに、法制や捜査手法の進展による効率的な取締りが追い打ちをかけ、組織犯罪集団の構造や他の犯罪集団との関係に一連の変化を引き起こしている。特にイタリアでは、警察が Pentiti 制度（情報提供の代償として組織の構成員に何らかの司法上の保護を与えるもの）の活用により、大きな一枚岩のマフィア構造を攻撃し、ある程度壊滅に成功してきた。

犯罪業体は今や、新たな市場の特徴に適合するため、多国間的な特徴を欠いた大きな中央集権型の構造から、より柔軟で権力分散型の小さな構造へと転換を図りつつある。内部の事務的な意思決定手続をとるまでもないような、相互の理解と合意に基づいた小規模な組織を創設することで、新規のビジネス機会からできるだけ大きな収益を得つつ、取締りへの耐性を確保することがそのねらいである。

2 活動の傾向

この数年、組織犯罪に限らない犯罪一般の発生件数は、大半のEU加盟国で大きな変動を見せておらず、特に国境を越えた犯罪についてはこれがまさしく該当している。もっとも、これらの加盟国で国際犯罪に関して統計を作成するのは、不可能ではないにせよ、紛れもなく困難な作業である。

実際、EU内の犯罪集団は、特に域内の国境取締りが原則としてもはや存在しないこともあって、ますます国際レベルでの活動を盛んにしている。ある国に本拠を置き、別の国で犯罪活動を行い、第三国から通信を発すれば、取締りは極めて困難となる。また、よりリスクの少ない活動を模索している集団もみられる。犯罪者が活動を選択する際には、勝算／リスクの比率が常に決定的な変数となるものだが、犯罪集団の組織的及び専門的技量に応じてその比率の捉え方が異なることが問題である。

電話、FAX、コンピュータ・ネットワークなど情報通信における技術進展、ビジネスでのコンピュータ利用の激増、銀行・金融部門における電子制度の発展—これらすべてのお蔭で、ビジネス相互が独立性を維持し国際化が進行し続けるように思われる。しかし、ビジネスの現場で起きていることは、犯罪業体にも起こっている。犯罪業体も、これらの新たな機会を悪用して、国際レベルでの非合法活動を進めるのである。

ヨーロッパでは、薬物取引などの最も伝統的な諸犯罪を業とすることで、依然、高収益がもたらされるが、法制化が進み罰則が加重されるなどして、むしろ大きなリスクを伴うようになった。その他の犯罪活動は、儲けは薄いかもしれないがリスクも低い。大規模な詐欺的行為や環境犯罪、人の密輸といった類の犯罪は、多くの国でそれほど厳しい取締り対象とはなっておらず、警察にとっての優先順位も低い。さらに、これらの犯罪は捜査が大変難しいにもかかわらず、薬物関連犯罪に比べて制裁がずっと甘い。これらすべてが理由となり、最も手強

い組織犯罪集団は、薬物取引などの古典的活動から早々に撤退し、例えば外国人の密輸⁽⁶⁾など、自国に居ながら仲介者を通して取引管理が可能で、(現時点では)何のリスクも負わずに薬物取引に匹敵する利潤を伴うビジネスへと鞍替えしている。

コンピュータ・ハイテク犯罪の果たす役割は、組織犯罪の新たな国際的局面においてますます重要になっている。電子ネットワークが、資本及び不法資金の移動のための莫大な機会を提供しており、マネー・ローンダリング対抗策を欠いた国々を通せば移転は容易になし得る。

一般的な不正行為—またヨーロッパにおいてはEUの財政的利益に対する詐欺的行為—も、組織集団の不法収益源として、煙草や酒の密輸など国境取締りの廃止に伴い復活した古典的形態も含め活発に行われている。不正行為は、合法的な事業分野でのプロ達が、業務上綱渡り的な状態で犯すという形態だけでなく、今日、大規模な犯罪ネットワークによっても実行されている。

金銭的利益は、犯罪集団のすべての選択や行為の最終目的である。犯罪シンジケートは金銭的利益を求めて、数多くの活動に手を広げ、その組織性を進展させていく。犯罪組織は犯罪市場において、合法的企業と同様の方法で活動を行うが、この両者には、前者がはるかに多くの活動機会を有するという実質的な違いがある。またリスク面をみても、犯罪業体は、不法なサービスや商品を提供でき、暴力、脅迫、汚職行為(今日ますます目につくようだが。)を利用することができる。汚職行為は、犯罪組織が利用できるもののうち特に有用な手段であり、各国の合法的制度に侵入し、富と権力を得る機会を増やすために、世界中で用いられている⁽⁷⁾。さらに犯罪業体は、市場価格以下で活動してさえ、犯罪収益から構成される自らの法人資本への再投資に汚れた金を用いることができるので、合法的経済に侵入した際に競争を歪めることも可能である。したがって、犯罪業体にとって合法的企業との競争はむしろ容易なのである。

3 EU内での傾向

西欧での伝統的な特徴としては、いわゆるイタリア人組織犯罪集団(権力獲得を画策し市場でも積極的な大組織)の存在と、「EU域内の2国間組織」(例えば、ベルギーの組織がオランダ国内で活動するなど)の発展が挙げられる。フレンチ・コネクションも悪名高いが、これらは皆、依然としてEU内部での脅威にとどまる。

ところが、昨今EUは、いわゆる「第三国」から来襲する集団に押され気味である。ロシア・マフィア、ポーランド、ルーマニア、コソボなど、主に東欧の集団が多いが、南米、アジア(中国系が主で、日本人はほとんど無い。)の集団もかなり活発で、EU内の組織犯罪界での縄張り拡張に向けて、しばしば域内集団と協力しながら侵出を図っている。

EU加盟各国の貢献により毎年作成している部内用の組織犯罪情勢報告書からは、以下の一般的な結論を導くことができる。

まず、例外なく全加盟国が、組織犯罪と対峙している。

把握できた組織犯罪集団の大半は、もはや「マフィア」型の組織(ピラミッド型の階級構造)ではなく、いわゆる「古典的犯罪業体」(小規模の非常に柔軟な企業体で、様々な種類の犯罪に関与)として活動している。

EU内では依然域内の集団が大勢を占めているが、「EU域外集団」も増加している。これらの域外集団の特徴としては、同民族内⁽⁸⁾のみの排他的な交際、攻撃性の高さ⁽⁹⁾、何でも屋的な多機能性⁽¹⁰⁾、国境をまたがる多くの活動への関与の増大⁽¹¹⁾、複雑な通信手段の利用⁽¹²⁾が挙げられる。したがって、特に覆面捜査その他の手法により、我々がこれらの集団の内部に食い込むのはほとんど不可能に近い。我々が彼らの会話を時に理解できないせいもあるし、覆面捜査官を送り込むや否や即時に見破られ排除されるからでもあり、まさに手強い敵と言える。さらに、特にロシアなど、集団の出身国との協力が困難な国々もある。

まとめると、EU域内の組織犯罪及び組織的構造のレベルや、犯罪の一般的レベルには特に変動がみられないが、組織犯罪集団の影響は増加の一途にあり、犯罪の世界での支配的地位を固めている。そして、均質で強固な構造から、よりダイナミックなアプローチ（硬直性が低く、暴力その他の手段を活用する小規模な構造）への移行がみられるということになる。

4 組織犯罪へのヨーロッパの対応

1 概 括

ユーロポールを中心とするEUの組織犯罪対策について述べる前に、EU内の協力が依然として国家主権の原則に基づいていることを再確認したい。アムステルダム条約成立後も、各国が独自に自国法を制定する点に何の変更もないが、共通利益事項として設定されたものについては、加盟国は共同行動（joint action）という様式により一致した活動をとることとしているのである。例えば、「犯罪組織への加入の犯罪化に関する共同行動」の採択により、全加盟国には同趣旨の国内法の制定が望まれることとなる。

1985年に独仏とベネルックスの5か国が相互の国境取締り廃止のために始めたシェンゲン制度により、警察は国境を越えて活動を継続できるようになったが、上部警察機構としてシェンゲンポールが存在していたわけではなく、シェンゲンはあくまで分権化した制度であった。EUは権能の強化を望み、制度全体の上部で加盟国を支援する中央集権的な体制のユーロポールを創設して、協力のレベルを一段階上げたのである。

本題であるEUのアプローチに移るに当たり、我々の取組みの基礎となる諸原則を再整理する。

何よりもまず、EUは孤高を装っているわけではなく、我々が最も重要なレベルの国際協力として位置付けているのは国連である。国連は、薬物に限定された1988年の麻薬新条約に代わるべき、全形態の組織犯罪を包含する新条約を準備中だが、この内容はかなり野心的である。第一に、すべての形態の国際組織犯罪を「防止し、これと闘う」として、鎮圧的側面以外に予防的側面（具体的には、組織集団の犯罪化や、その集団構成員の処罰を世界中で可能とするなど）を持たせている。また、マネー・ローンダリングについては、（日本ではまだ残っているようだが）前提犯罪との関連性を問うことを止め、資金洗浄行為そのものを犯罪とすることとした。さもないと、プロのローンダラーを罰することがほぼ不可能となるからである。ほかには、汚職対策や不法収益没収を世界規模で行えるようにすること、すべての形態の組織犯罪につき犯罪人の引渡しが可能となるよう柔軟性を持たせること、治安判事同士の連絡により司法共助をより簡便にすること、コントロールド・デリバリーに限らず電話傍受など特別な捜査手法をすべて網羅することなどを盛り込むよう、あらゆる国々が検討に参加している。我々は警察の立場として、合意の迅速な成立を強く要望している。

冒頭で述べたナポリ国際組織犯罪閣僚会議の成果を受けた諸活動の中でも、EUのアムステルダム首脳会議（1997年6月）は特に重要で、このときアムステルダム条約が採択され、加盟国が「組織犯罪の防止と取締りのための行動計画」を承認した。ユーロポール条約（1995年7月署名）の批准についても加盟国間で実質的な合意が成った（翌1998年6月批准、10月発効）。後述するが、ユーロポールはFBIとは違い、法執行権を持たない。我々は情報機関（intelligence unit）であり、各国間の捜査調整に任ずる。さらに、このアムステルダム会議では、欧州司法ネットワークも創設され、各国の検察官や裁判官同士の協力を円滑に進める上で十分良く機能しているが、今般（訳注：副長官来日中の10月16日）フィンランドのタンペレで開催されたばかりのEU首脳会議で、ユーロジャスト（Eurojust）という、もう一歩進んだ訴追機関間ネットワークの創設が了承された（ちなみに、欧州警察訓練大学の創設も併せて決定された。）。

2 近い将来の課題

アムステルダム条約を受けて1998年には、欧州理事会により、近い将来に向けた組織犯罪対策のための協力強化に関する75の勧告がなされた。現EU議長国は、全加盟国及びユーロポールと緊密に協力しながら、75の勧告を実施するための新しい行動計画を策定している。この行動計画では、来る数年間における優先活動項目を設定しようとしている（ユーロポール以外の取組みについても言及した若干貪欲なプログラムである。）ので、以下ではその内容を概観することとする。

(1) 組織犯罪に関するデータ収集・分析の強化

警察同士の情報交換は、事後的に（犯罪者の逮捕や捜査の過程で）行うのが通常であるが、ここでは先制的なアプローチに切り替えることとした。

ユーロポール条約では犯罪分析に非常な重点を置いており（「犯罪分析」の定義を置いている国際条約は私の知る限り他にない。）、我々は、犯罪者のみならず、その周囲の連絡要員（銀行内部でマネー・ローンダリングに加担する者など）や組織の準構成員、被害者、犯罪集団間抗争、警察協力者（EU全土の協力者に共通のコードを用いて匿名で登録）、証人などについてのデータをユーロポールのコンピュータに蓄積している。状況分析に適したこのデータを活用した情報主導／先制的アプローチ⁽¹⁵⁾をとることで、通常よりもはるかに迅速に犯罪現象及び犯罪活動の調査ができるであろう。

また、加盟国の関係機関から派遣されている連絡官は、コンピュータを介して、自国内の自機関のデータベースにアクセスできる。これはユーロポールで勤務する全職員にネットワークが24時間開かれていることを意味する。もっとも、例えばロシア・マフィアなどユーロポール全体の優先プロジェクトとされた問題についての情報はオープンではなく、各国はユーロポールに情報を一元化させる義務がある。

(2) 警察、刑事司法、公的部門、民間産業等の間での連携の強化

我々は複数分野を巻き込む（multidisciplinary）アプローチを選択し、警察同士、司法分野同士にとどまらず民間部門との連携をも模索している。例えば、組織犯罪と闘う上で、銀行部門をこのマルチの連携に参画させることは不可欠である。そこで最近、EU内で営業する銀行に勧奨して、「犯罪者又は犯罪活動との接触に関する行動規範」を各行が自主的に制定するとの合意を取り付けた。もし違反が判明すれば、その銀行は欧州委員会により商業市場から排除されることになる。この合意が、「異常な疑わしい取引の登録」への参画の促進など、さらに新たな局面へと発展し我々の可能性を高める一助となることが望まれる。また、私は先週、オーストリアで、インターネット上のポルノに関する会議に出席したが、そこでもインターネット・プロバイダーに対する同様の自己規制メカニズム⁽¹⁶⁾が勧奨された。彼らも我々の助言に従うことになると思われる。

(3) 組織犯罪の未然防止の強化

我々は、組織犯罪予防策を十分に講じずに、常に、これとの闘いばかりに目を奪われている。それゆえ欧州委員会とユーロポールは、来年を目処に、予防についての「最良の実務」に関する報告書の提出を求めた。一部の加盟国には既に実績があっても、EU全体のアプローチは未確立なので、困難を伴いつつ、EU規模で「最良の実務」の試行がなされるであろう。

また、予防的アプローチとして、経済主流からの犯罪集団の排除も試みられている。例えば、オランダでは地下鉄路線の増設のために巨額の投資が行われているが、組織犯罪の前歴を有する投資家は、洗浄した汚れた資金を利用するとみなされ、国籍にかかわらず市場から排除されている。この全く新しいアプローチは、EU全土で受け容れられ得るか明らかでない。プライバシーや人権をそれなりに考慮し始めると、組織犯罪予防とのバランスをとる上で、いずれにしても問題が続出するであろう。予防のレベルを上げる方に心血を注いでいる加盟国も

あるが、EUとしては、「最良の実務」に注目するのを足掛かりに、それらの統合へと進むこととなろう。

(4) 法制及び取締り・規制方針の再検討及び改善

EU内各国の新規法制の実効性等を査定するため、専門家から成る査察チーム（ユーロポール職員を必ず含む。）が創設された。例えばマネー・ローンダリングについても、加盟国にはEUの規則に沿った国内法制定が義務付けられたが、当初はこれを受け入れ難いとする国々もある状況であった。査察チームは、加盟国を個別に訪問し責任者らと会談の後、部外秘だが全加盟国に宛てて評価レポートを作成する。大半の加盟国は、批判を受けたくないがゆえに、新しい対策を考え出すべく発奮することとなる。

(5) 組織犯罪捜査の強化

組織犯罪の捜査力の向上という点では、まず、ユーロポールにとって直接の関心事項である新しい取り組み—ジョイント・チームの創設¹⁸⁷—を挙げたい。現在でも、ある特定の犯罪集団や問題領域ごとに関係する国々と調整し、適当な人数の専従可能な警察官を派遣させてプロジェクト・チームを結成することはあるが、これは、捜査は専ら自国内のみで行い、ユーロポールには2、3週間ごとに打合せに集まるだけの非集権的な仕組みである。各国が自国の捜査経費を負担し、自国の法を適用し、自国の裁判所で事件を審理する簡便さから、今後も好まれるやり方であろう。

しかし、ここでいう新たなジョイント・チームとは、すべての加盟国の派遣者から構成される中央集権的なものをいう。特にこの2年以内に単一のユーロ通貨への移行が完了すると、ユーロ関連犯罪（例えばコロンビアでのユーロ偽造）捜査開始のためには、まずジョイント・チームの全メンバーを直ちにユーロポールに召集し、問題の見極めを行い、必要があればいずれか適当な国々を指導して捜査権限を執行させなければならない。

我々は未だ、多国籍から成るジョイント・チームがEU全土を管轄して逮捕権を自由に行使できる、という案の実現を受け入れる段階には達していない。すなわち、これには国家主権原則の放棄を要するからである。

もう一つの取り組みは、連絡官ネットワークの改善・拡大である。ユーロポールはボトムアップ型に構築された組織であるので、加盟国の要望を吸い上げてそれを実現するのが本務であり、現在はそのための土台として、15の各加盟国の複数の取締機関（警察、税関など）から連絡官（Europol Liaison Officers）が派遣され、オランダ・ハーグのユーロポール本部に集っている¹⁸⁸。今後は、各加盟国と特にEU域外との間で連絡官の交換が進められていくこととなろう。EUへの加盟準備を進めているいわゆる「候補国」トルコなどは、来年にでもユーロポールに連絡官を置きつつ、加盟資格の発効を待つこととなるであろう。また、他機関や第三国との協定締結による連絡官設置が実現すれば、インターポールがそうするであろうし、既に意欲を見せている米国も直ちに連絡官を送ってくるに違いない。

他に興味を引く点は、「Center of Excellence」アプローチである。これは、いわば専門的技能情報のデータベースであり、一つのコンピュータに各国が提供した専門情報（例えば、特定の中国語の方言に通じた信用のおける通訳は、どの国に依頼し得るかなど。）を集積し、各国は互いに支援を求めて検索できるというシステムで、まさに発足したばかりである。

さらに、EU内では、域内の司法共助を進めるための条約策定に向けて検討中である。その主眼は、各国の治安判事（magistrate）同士の直接連絡を促進し、すべての電話通信を追跡可能とすることである（現時点では、国際通話の衛星通信基地の所在国が、当該犯罪との直接の関連を有さない場合は、通信傍受実施の協力を求め得ないため）。

(6) ユーロポールの強化

ユーロポールには今後2年以内に新しく二つの権能が与えられる。一つは前述したジョイント・チームであり、

もう一つは、加盟国に対する捜査開始要請権である。⁽²¹⁾ ドイツやフランスが国家主権原則に基づきつつも、ユーロポールのこのような立場を受容したのは初めてであり、劇的な進歩である。もちろん加盟国はユーロポールの要請に従う義務はないが、拒絶すれば政治的な影響が出かねないであろう。我々は法執行機関ではないので、FBIのように自ら各国に入って逮捕権を行使したりはできないが、これでも既にEU内の協力としては最大レベルに達することとなるのである。

以下では、ユーロポールが関与するための基本条件を挙げる。実は、これは我々が現在行っている活動の要約でもある。まず、我々は、警察、税関に限らず、裁判官、民間部門等をも関与させた複数機関アプローチを活用している。次に、他国による同一事件の捜査継続の有無を検出するデータベース（flagging system）⁽²²⁾を2年以内に構築する予定であり、完了の暁には、ユーロポールの捜査要請上の立場はさらに強まるであろう。そして、ユーロ通貨が正式に発効する2002年には、犯罪者のみならず我々も、未だかつてなく高レベルな協力・共働関係の必要に迫られる。そのためにも、私が述べてきたジョイント・チーム、捜査要請権、flagging systemなどすべてが、2002年までに機能するようになっていなければならない。

(7) 犯罪収益の規制、凍結、差押、没収

ヨーロッパの特に島嶼部などには依然として、資本の流れに何ら規制がかからず捜査が不可能な、いわゆる「金融上のパラダイス」が多く残存しているため、国際的なマネー・ロンダリングや経済犯罪の取締りは前途多難である。ただ、銀行と警察との協力改善により、我々は、資金の動きを以前よりも良く把握できるようになっている。

マネー・ロンダリングについて、ユーロポールレベルでは、銀行から（義務により）警察になされた「疑わしい取引」の報告をデータベース化しているが、今般のタンペレでのEU首脳会議により、資金洗浄行為一般がユーロポールの対象犯罪⁽²³⁾として認められることとなった。EUでは、さらに今後、マネー・ロンダリング自体を犯罪とする、すなわち前提犯罪との関連の立証を不必要とするシステムをとる方向に進む予定である。

また、マネー・ロンダリング事件においてある加盟国の裁判所が出した没収命令を、場合によっては別の加盟国の裁判所で執行することも認められた。この点につき、我々は国家主権原則から少し踏み出しつつあるといえる。

(8) ヨーロッパ司法領域の創設

加盟国の中からは、国家主権原則を覆して、EUレベルの裁判所及び検察庁を設けるべきという主張も聞かれる。前述した「ユーロジャスト」の創設はその最初の一步である。各加盟国の治安判事や検察官の代表者が恐らくオランダ・ハーグの一つの建物に会し、（フランスの提案によれば）うち検察官1名を将来のユーロポール担当検察官として指名することが予想される。裁判所・検察側からは警察の独立独行に歯止めをかけ、ユーロポールに対する統制を強める要望が大きいからである。

Corpus Juris、すなわちEU全体の刑事実体法・手続法の制定を夢見ている者もいるが、それにはまだ数年早いと思われる。当面は、検察官のネットワークができ、共同行動を通じた新法制定により各国法の調和が成れば十分であろう。恐らく10年後には、米国の連邦法に相当する共通法典を備えたEUレベルの新機構が検討されているのかもしれない。

5 ま と め

まず、現代世界の特徴として、諸事象についてグローバリゼーションが生じていることは疑いがなく、犯罪の

世界も明らかにこの影響を受けている。犯罪組織は、薬物、銃器、売春、盗難車密売、人身売買等の分野でビジネスを展開し、より勝手の良い所で犯罪収益を投資しようと結託しつつある。このために、経済システム、金融市場、公共機関及び国民に対して、地球規模の犯罪システムによる巨大な危険がもたらされている。

これが真実である以上、誰も、自国には組織犯罪が存在しないなどと断言できまい。現代は、伝統、社会的・経済的・政治的勢力範囲、扱うビジネスの種類に応じて、様々な形態の組織犯罪が、至る所に存在する。資産又は個人に対する重大犯罪（強盗、恐喝；殺人、誘拐）を敢行する犯罪組織の存在のみが組織犯罪ではない。よって、ある国でマフィア流の殺人事件の発生が皆無だからといって組織犯罪の存在を否定するのは誤りである。犯罪組織による犯罪の多く（脅迫、汚職、マネー・ローンダリング及び犯罪収益の投資）は、事実、犯罪組織自体の活動維持のために敢行され、かつ、これらのほとんどは「目に見えない」。この見解は、イタリア一国だけでなく、米独はじめ組織犯罪との戦闘の最前線にある多くの国が共有していることを力説したい。また、1993年にはフランス国民議会で、以下の内容の報告が承認された。「専門家によって、マフィア業界内における3つのレベルの活動が解明されてきている。1番目は、暴力による不法取立てと取引で、これはマフィアの縄張り支配及び収益の産出を確実にする。2番目は、資金洗浄によるもの。3番目が、洗浄された資本の合法活動への投資である。」

組織犯罪連合体やマフィア系組織の主要な活動手段は暴力ではなく、汚職や脅迫であり、個人や公私の機関のいずれもが対象となる。暴力は、自身の犯罪性や危険性を露見させ、世論の関心を喚起するため、犯罪組織にとっては最後の手段である。犯罪組織は、小さいリスクで同じ成果を達成しようとしているため、公的機関は内部からの脅威を受けることになる。

今日、組織犯罪は国際的なレベルで拡大する傾向にあり、利益増大を図り得るすべての取引やビジネスに従事している。その主目的は、可能な限りの利益と権力の獲得である。

主要な犯罪組織の国際化が、物資や人の自由な移動に関する諸条約とは無関係に生じた点を強調したい。この過程を助長したのは、国際条約上の諸規則の間隙、国家法制間の相違、多くの国の刑事法の不備等であった。

各国レベルで法制が進展しているが、我々には、互いのやり方から学びながら最適実例を見極めていくことが可能かつ望ましい。ただし、一国のアプローチを越えた取組みも必要で、それは特にEU内で現在進んでいる。もっとも、EU域内でいかに良好な協力関係を築いても、日本など域外の国々やインターポールなど他機関との協力を欠いては、閉鎖的な「要塞ヨーロッパ政策」にすぎない。我々は皆、組織犯罪と闘い、これを予防するという使命をもった同じ船に乗っている。世界規模のアプローチの構築に向けて、それぞれの取組み及び相互の協力の推進に努めたい。

(1) 訳注：本稿では、紙幅の都合上、ブリュッゲマン副長官が講演中補足された欧州統合の経緯、司法・警察協力の進展過程、ユーロポールの組織等に関する記述を大幅に割愛せざるを得なかった。それらの点については、本講演の背景的知識として、大塚尚・木島雄一「欧州警察協力について（上）（下）」警察学論集第53巻第1号・第2号（平成12年）を参照されたい。

(2) これら11の基準とは、以下のとおりである。

- 1 組織が2人以上のメンバーから構成されていること。
- 2 各メンバーが特定の任務を与えられていること。
- 3 メンバーが、相当の又は不定の期間、共に活動してきていること。
- 4 組織の諸活動が、確立した一連の規則に従って行われていること。
- 5 その組織が重大犯罪の嫌疑を受けていること。
- 6 その組織の活動が1国を越えて広がっていること。
- 7 暴力や脅迫の使用が、その組織の通常の活動手段の一部となっていること。
- 8 その組織が、収益を管理するために、商業的又はそれに類する構造をとっていること。
- 9 その組織がマネー・ローンダリング活動に関与していること。

- 10 その組織が、政治家、メディア、行政機関及びその国の経済の合法的諸主体に影響を与えるために活動していること。
- 11 組織の活動が、収益又は権力の獲得に重点を置いていること。
- (3) この共同行動においては、犯罪組織とは、一定期間以上存続し、長期4年以上の自由刑ないしそれ以上の刑罰に処し得る犯罪（その犯罪自体が目的であるか、物質的利益を得たり、可能な場合には公的機関の活動に悪影響を与えたりするための手段であるかを問わず）を犯す意図で、協力して活動する2人以上の組織的連合体（structured association）をいう。
- (4) 日本での携帯電話の普及を見るにつけ、これを突きとめる困難さと新法（訳注：日本の通信傍受法）の必要性を感じる。しかし、例えば、電話機入手の際にプリペイドカードと偽名が使われると、新法をもってしても、その通信を追跡するのは大変困難となると懸念される。
- (5) 犯罪者は、特にマネー・ローンダリングのために、暗号化された通信を利用しているので、何が起きているのか警察が追跡するのは不可能に近い。
- (6) 外国人の密輸すなわち不法取引は、特に今や西欧と東欧の間の扉が開かれたことによる、比較的新しい現象である。それは移民と犯罪との絆をますます固めるビジネスであり、組織犯罪集団による関与の増大という特徴を有する。
- (7) 汚職行為の利用に関与する犯罪集団の例としては、多様なヨーロッパの集団を挙げることができる。併せて、トルコ・マフィア、ナイジェリア・カルテル、インドの犯罪組織、ヤクザや三合会などアジアの集団もその例に漏れない。
- (8) 例えば、ロシア・マフィアは、EU内のロシア人集団との接触を求めて、ロシア人コミュニティが出来ている都市に侵出中である。中国系集団も同様であり、彼らは同民族という絆のみによって固く結束している。
- (9) 例えば、ベルギーのアントワープ市内では、ロシア人集団の間で、地区内での覇権抗争による殺人が絶えなかった。また、アルバニア系コソボ市民集団とロシア人集団とも権力を争って殺し合っている。
- (10) これらの集団は、もはや薬物のみに特化することなく、例えば、今日は車両の窃盗、明日は人の密輸と、収益をもたらし得るビジネスなら何でも、しかも高度に専門的なレベルで行う。
- (11) 例えば、現金がある国から別の国へ持ち込まれると、一国内のみで捜査をしていても実態を突きとめるのは難しい。
- (12) 例えば、ロシア人集団、特にKGB出身の者は、暗号化された電話通信を利用していると思われる。彼らは、コンピュータ、インターネット等によって通信する際にもシステム化された暗号を常用している。
- (13) 例えば、緊急追跡や国境監視行動に携わっているベルギーの警察は、国境を越えてフランスやドイツに入国することができる。但し、出来る限り迅速に地元警察やその国の国家警察に通告し、活動を引き継がせなければならない。
- (14) ヨーロッパ司法ネットワークは、検察官及び裁判官の中から、それぞれの国内で1か所のコンタクト・ポイントを指定するものであり、すなわち司法当局のコンタクト・ポイントをEU域内に15か所作ったということである。例えば、ベルギーの裁判所がフランスの裁判所に証人尋問等について司法共助を求める嘱託書（rogatory letter）を送る必要があるが管轄等の問題からどこに宛てるべきか不明なときには、すべての法に通じたコンタクト・ポイントが、最適と思われる方法で嘱託書を執行できるよう支援してくれる。したがって、この連絡と支援のためのネットワークは、裁判官等の連携を強め協力を容易にする重要な第一歩といえる。
- (15) 情報主導のアプローチ（intelligence-led approach）は、英国由来の概念であり、例えばロシア・マフィアなど犯罪ネットワークから情報をとりたいたときは、活動計画を十分に練り、適切な協力者を探し出し、情報を交換させ、これらの活動を監視できるように電話傍受の措置をとる必要がある。犯罪行為が行われるのを待つのではなく、発生前に、これらの犯罪集団の監視を万全とする、これが情報主導、又は先制的アプローチ（proactive approach）である。
- (16) インターネット・プロバイダーが行動規範を策定し、例えば、送受信情報のログ・ファイルを30日間保存する義務を自身に課すことなどが勧められた。もっとも彼らが実際にどうするか、一定の保存期間を20日とするか、30日、40日と決めるかは分からないが、行動規範があるのに従わないプロバイダーが居れば、欧州委員会によってEU市場から締め出されることとなる。
- (17) 訳注：アムステルダム条約の第30条では、ユーロポールの将来の実動面での役割を確認し、「ユーロポールが、加盟国の所管官庁による特別捜査行動（支援的立場でのユーロポールの代理人を含んだジョイント・チームの実動行動も含む。）の準備を促進・支援し、調整を推進し、実行することを可能とすること」等によって、理事会がユーロポールを通じた協力を促進すべきことを規定している。
- (18) ユーロポールの捜査支援機能を担うために、先般、捜査司令室が設けられ、EU全土を貫く作戦実施が可能となった。ごく最近、我々が実施した「カクテル作戦」では、ある早朝6時に、5か国に散在していたイタリア・マフィア64名が一斉に逮捕された。この際、全関係国の連絡官が一室に陣を構え、作戦全体を指導した。また、この作戦は、関係国の治安判事による準備も万端であった。いわゆる古典的なインターポールの捜査作戦とは異なり、我々は関連する治安判事全員及び全警察本部と何度か会合を持ったため、次のようなことも可能であった。例えば、逮捕者64名のうちの2名はベルギーに居たが、ベルギー人でない1名はイタリアに引き渡される可能性があったため、我々は情報全体を各国へ回し、事後の煩雑な協力要請の仕組みを回避した。
- (19) 例えば、ユーロポールの連絡局内のフランス分室には、警察、憲兵、税関から2名ずつ計6人の職員が派遣されているが、フランス国内で競合関係にあるこれらの組織の職員が、例えばパリで一室内に机を並べて勤務することは考えられない。したがって彼らはユーロポールでの勤務を望み、我々も複数機関アプローチをとっている。
- (20) 例えば、ベルギーのデュトゥルー事件（児童ポルノ・シンジケートによる児童大量誘拐虐殺事件）では、ベルギーの警察がロンドン警視庁から技術資器材の支援を得たが、そもそも援助を頼むには、まず、その在りかを知る必要がある。Center of Excellenceには、各国の警察が有する専門知識・技術等で他国に提供可能なものの情報がすべて登録されているのである。

- ⑫① 訳注：アムステルダム条約第30条では、脚注⑪⑦の規定に続き、「ユーロポールが加盟国の所管当局に、特定の事件の捜査を実行し調整するよう、また、組織犯罪事件の捜査支援のための専門的知識技能を加盟国の自由な利用に供すべく開発するよう、要請することを可能にする措置をとること」を理事会に求めている。
- ⑫② 例えば、フランスが捜査を開始すれば、彼らは自分で事件をデータベースに登録する。このとき、ドイツが同一ルート又は同一被疑者の事件を捜査していれば、直ちにそれが判明し、調整が必要となる。
- ⑫③ 訳注：これまでのユーロポールの対象犯罪は、薬物不法取引、放射性及び核物質の不法取引、密行移民ネットワークに係る犯罪、車両の不法取引、児童ポルノを含む人の密輸、テロリズム、貨幣その他の支払い手段の偽造、上記の犯罪に関連したマネー・ロンダリングであった。
- ⑫④ しかし、最後に我々のアプローチについて正直に申せば、過度に謙抑的である。日本も同様である。電話通信を警察側の射程に十分に入れ得なければ問題が生じる。これが、プライバシーと警察の効率とのバランスを満たした一定の条件下のみで許される手段であることは十分理解しているが、警察が関与すべき一定の状況というものには必ず生じている。新しい技術には、バランスのとれた世界規模のアプローチで臨むことが必要である。というのも、（日本ではいざ知らず）世界中の通信技術は衛星通信によって成り立っているためである。現在、世界規模のネットワークは4つある。仮に、廃棄物の不法移送を、これを積載したコンテナに発信機を取り付けて追跡するとすれば、行き先が南米その他世界のどこであれ、我々は、民主主義におけるバランスを確保しつつ国際的な監視と国際通信を行う必要がある。これが、組織犯罪と闘い、かつこれを防ぐ上で優位に立つために、我々すべてが有する責任を全うするということだと思うのである。

オーストリアの国内法における組織犯罪対策

——国際的な枠組みの中で——

フランク・ヘッペル

(ウィーン大学法学部教授)

〈翻訳・編集〉青 山 彩 子

(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 組織犯罪に対するEUレベルの法的取組み

2 オーストリアの実体法

次

3 特別な捜査手段をめぐる諸問題

4 ま と め

Frank Höpfel

1952年オーストリア・インスブルック生まれ。インスブルック大学卒業。法学博士。インスブルック大学助手、講師を経て、90年同大教授。94年米国テキサス州のセント・メリー大学客員教授、同年冬学期にウィーン大学教授に就任し現在に至る。

オーストリアを代表し、各地で客員教授として活躍するかたわら、現在、ヨーロッパ共通刑法典（Corpus Juris）の検討作業に従事している。

主要著作は『検察官と無罪の推定』（1980年）。99年より刑法典大注釈書ウィーン・コンメンタール第2版の責任編集者となる。

はじめに

日本において組織犯罪対策の問題を論ずるのは今回が初めてであるが、このように外国の制度との比較を行うことは、常に自国の制度の理解を深めることにも役立つ。ヨーロッパも日本も、組織犯罪と闘った経験が比較的乏しいように思われるので、お互いの連絡を密にすることがますます重要となろう。

日本の犯罪率は大変低いと承知しているが、国際化の進展がこの国をも巻き込んでいくことは明らかである。今日、グローバリゼーションという現象から逃れて孤立を保ち得る国はもはや存在しない。

小国であるオーストリアは、既にいち早くこのことに気付かざるを得なかった。同時に、物事を比較しながら捉える視点がいかに有意義であるかについても、我々は早くから認識していた。特にEUに加盟した1995年以降は、ヨーロッパ的な枠組みが特別な重要性を帯びてきた。しかし、国際的な犯罪活動はまさに国境なく影響を及ぼすので、比較の対象とする範囲も常に広げる必要に迫られている。

オーストリアは、特にEUの議長国を務めていた1998年下半年の半年間、加盟国間の協力の可能性を大きく拓いていく上で積極的に職責を果たした。また、非常に重大な国際犯罪のために新たな国際刑事裁判所⁽¹⁾を設けるという取極にも率先して携わった。しかし国際的なレベルだけでなく、これより下位のレベルでも、各国が単独では解決し得ない問題につき、地域的な司法機関を設ける手続が必要になろう。

さて、今述べたとおり、小国オーストリアが組織犯罪と闘うための諸規則及び諸原則を捉える場合、その視点

は常に、国際的な枠組みの中に置かれることになる。それゆえ、今回のフォーラムを機会に、日本の法律専門家の方々と意見を交わせることを非常に感謝している。日本においても新しい組織犯罪対策法が成立したということもあり、これらの法律について論じ、オーストリアの法制が過去数年にわたってたどってきた経過と比較することは、非常に有意義であろう。

私の見る限り、組織犯罪対策をめぐるはどこでも同じような改革が必要となり、いずこにおいても、新しく法制化がなされるまでには、公の場で長期間の議論が行われてきた。特に、刑事訴訟法の進展と、これと密接な関連を有する、犯罪を未然に防止するための警察の権限とは、まさに地球の両側で議論の焦点になっていた。



フォーラムにて講演するF・ヘッベル教授

1 組織犯罪に対するEUレベルの法的取組み

ヨーロッパ各国にとっては、国連の約定が、EUレベル及び41加盟国から成るヨーロッパ評議会レベルにおける約定同様、重要な役割を果たしている。組織犯罪については、それが世界の経済及び政治に影響を与えると同時に、性質上国境を越えて敢行されることから、すべての国に対する挑戦であるという広範なコンセンサスが存在するのである。

EU加盟国が組織犯罪対策を、ヨーロッパ共同体の財政上の利益の保護やユーロ通貨の保護といった具体的なヨーロッパの利益保護に関わる限度で問題にするだけでなく、「共通の利益に関する事項」とみなすようになるにつれて、この問題においてEUの果たす役割が増大している。

さらに、EU加盟国は、国境を越える犯罪と闘い、犯罪集団が脆弱な法制の国々を選ぶことを防止すべく、協力を進めている。もっとも、この協力は、組織犯罪という現象全体に関してのものであり、法的な定義が予め包括的に与えられているわけではない。

この定義についての議論は、1996年10月24日の「組織犯罪に関する国連枠組条約案¹²⁾ (the Draft United Nations Framework Convention on Organized Crime)」をまとめる過程で再開されたが、1999年9月にブダペストで開催された国際刑法学会で改めて明らかになったように、今後も常に、深刻な困難に直面することである。

う。オーストリア刑法典における定義については後述する。EU内では、共同行動（Joint Action）⁽³⁾における意味の範囲内で「犯罪組織（criminal organization）」を定義し、このような組織への加入を犯罪とする、非常に興味深い取組みが行われているが、これについても後で触れる。

「アムステルダム条約」発効により「欧州連合に関するマーストリヒト条約」及び関連諸法が改正された後、EUの目標は、EC条約が想定していたような、とりあえずの経済的自由の達成を越えて、はるかに確固としたところにまで至っている。改正後のEU条約K1条（アムステルダム条約（1997年10月2日）発効（1999年5月1日）に従う整理統合版では29条）によれば、EUの目的は、「刑事関係における警察・司法協力（police and judicial cooperation in criminal matters）」分野における加盟国間の共同行動を発展させることにより、また、人種の偏見及び外国人排斥を防止及び撲滅することにより、自由・安全・司法領域（an area of freedom, security and justice）内における高水準の安全を市民に提供すること」となっている。

この目的を達成するための手段とされるのは、まず、司法協力と並んで、警察レベルでの協力をより緊密にすること（ここでは欧州警察機構「ユーロポール」が中心的な役割を果たす。）であるが、最後には立法のレベルで「K3条（e）項の規定に沿った、加盟国の刑事関係法令の、必要な部分における接近」を実現することである。

改正後のK3条（整理統合版の31条）の（e）項を見ると、司法協力に関する共通行動の中で、「組織犯罪、テロリズム及び不法薬物取引の分野における犯罪行為の構成要件及び刑罰に関する最低基準を確立する措置を漸進的に採択すること」と、補足的に言及されていることが分かる。

あまり詳細に立ち入らずとも、接近という点に関して、EUが多くの重要な分野、特に刑事実体法について強力に取り組んでいることは、容易に見てとることができる。ごく最近では、現金によらない支払手段の保護、通信ネットワーク特にインターネットを使用したいわゆるサイバー犯罪との闘い、環境犯罪への対策において措置が講じられた。これらのうち、特にサイバー犯罪と環境犯罪に対する取組みは、ヨーロッパ評議会の活動や国連レベルでの活動と密接に結び付きながら進められている。

組織犯罪の分野における立法的取組みの中では、EU条約K3条に基づき、EU理事会によって1998年12月21日に採択された共同行動が、特に重要性を増していくであろう。この共同行動は、EU加盟国において犯罪組織に加入することを犯罪化するものである。

この共同行動の第1条において、犯罪組織とは、以下に該当するものとされている。

- ・組織的な連合体
- ・一定期間の存続
- ・2人以上が、ある意図をもって協力して活動すること
- ・長期4年以上の自由刑又はそれ以上の刑罰に処し得る犯罪の実行が、当該組織の目的であること。なお、そのような犯罪が、それ自体が目的であるか、具体的利益を得る手段であるか、あるいは公的機関の活動に悪影響を与える可能性のある手段であるか否かについては問わない。

各加盟国は、この共同行動の発効の翌年中に、これを実施するための適切な提案を行わなければならない。

この共同行動の中心となる考えは、第2条で次のように示されている。

「犯罪組織との闘いを支援するため、各加盟国は、以下に掲げる行為の一方又は両方が、実効的、適切かつ抑止効果のある刑罰により処罰されるよう確保する義務を負う。

- (a) 何人であれ、組織の目的及び一般的活動又は当該犯罪を遂行する意図を認識して、意図的に、次の活動に積極的に参加すること。

- ・組織の犯罪活動で第1条に該当するもの。（同人が、当該犯罪を現実に実行する行為に参加しない場合、

及び関係加盟国の刑事法の一般原則が認める限りにおいて、当該犯罪が現実には遂行されていない場合を含む。)

- ・組織の他の活動であって、それに参加することが、組織による第1条に該当する犯罪活動の達成に寄与することを、さらに知りつつなされるもの。

[又は]

(b) 何人であれ、もし完遂されれば第1条に該当する犯罪の既遂に至るであろう活動を継続すべきことを、1人又は複数の者と合意する行為。(その者が、当該活動を現実に実行する行為には参加しない場合を含む。)」

ベルギーのように、この共同行動による義務を自国の基準と一致させることが困難な国もある。問題は、犯罪人引渡しの分野にも及んでおり、1996年9月27日に理事会が立案したEU加盟国間の引渡しに関する新条約によって、犯罪組織への加入に関しては、双方可罰性の原則に制限が加えられた。被疑者又は有罪判決を受けた犯罪者の引渡しを含む、こうした国境を越える共助の分野は、ヨーロッパにおいては東アジアにおけるよりも一層重要な役割を担っている。ヨーロッパ大陸は比較的小さな国々から成り立っており、とりわけEU諸国の中では特別の移動の自由が享受できるからである。

2 オーストリアの実体法

実体法の分野では、特に、犯罪組織への加入罪と、不法資産に関する制裁の問題とが、刑事政策における重要な役割を果たしていた。しかし、日本の法制における進展と比較すると、日本での議論では、刑事手続の問題及び警察が予防策を講じるための法律の問題が非常に支配的であることが分かるので、先の問題については簡潔に触れるのみとしたい。

しかしもちろん、予防と鎮圧の間には関連が見出せる。そして、他の犯罪の準備を行うことが一つの犯罪行為となるべく犯罪の要件が定義される場合、この関連は重要性を増していく。こうなることにより、犯罪を未然に防ぐための警察活動のレベルと、有罪を得るための手続的方法とは絡み合うのである。この関連については、過去数年間に開発された特別な捜査手段を論じる際に再考することとする。

最初に、前述の実体法の問題2点について述べる。オーストリア刑法には、1993年以来、いわゆる「犯罪組織」の罪に関する278a条(1996年改正)が設けられ、前述した「共同行動」とほぼ同様の定義を持つ「犯罪組織に加入すること」を、最長5年まで刑務所に拘禁し得る犯罪と規定している。ここでの犯罪組織の定義は共同行動に類似しているとはいえ、実は、特に構成員として必要な人数に関して、若干適用範囲が狭くなるよう定義されている。オーストリアでは、10人以上という多人数をもって初めて、犯罪組織と認識することとしている。我々も、ギャングについては、より小規模に、3人以上いれば足りるとする考えであるが、犯罪組織に関しては規模のレベルを上げているのである。

本条の2項では、このような組織の資産を、命令に基づき又は組織の利益のために、それと知りつつ洗浄することを特別に犯罪とする規定が置かれており、これは一般的な犯罪収益洗浄罪(165条)を補足するものとなっている。

これに対応すべく、金銭的制裁制度にも新しく20b条(収奪 Verfall)⁽⁴⁾が設けられ、従来の20条による、特定の可罰的行為で得られた犯罪収益の剥奪(Abschöpfung)のみならず、犯罪組織が通常の経済活動で得たすべての財産価値及び資産も、刑事事件とは無関係に収奪の適用対象とすることが可能となった。付言すると、今や資

産没収は、資金洗浄とは全く切り離した手続としてとらえられているということである。

これらの金銭的制裁を、犯罪者の有罪判決とは別に、いわゆる「対物的手続」の中で下し得るということは、手続法の重要な一側面である。この規定は、以下の勧告で示された基準（オーストリアの提案に基づき、第16回国際刑法学会の第三議題「組織犯罪の特別な構成要件」で議論され最終的に策定されたもの）に沿うと同時に、その先を行く部分すらある。

「犯罪組織に関しては、犯罪活動に由来するように見受けられるが、特定の犯罪者の責に帰し得ない資産が判明した場合は、裁判所命令によって、没収も可能とされるべきである。ただし、正当な所有権の証明があれば、当該資産は返却されなければならない。（第16回国際刑法学会（1999年、ブダペスト）によって採択された決議Ⅲ9のセクションⅠ）」

繰り返すが、オーストリアの法においては、犯罪収益のみならず、資産そのものに関心を向けている。我々は、処罰とは異なる金銭的制裁の一類型である収奪という手段を導入することによって、可罰的行為と資産との間に特定の関係を導く必要がなくなった。この制裁が確実に行われ、保全措置がなされるように、口座の一時的な凍結や、登記簿上への不動産及び土地その他の売却禁止の記載など、具体的な規定も設けられている。

3 特別な捜査手段をめぐる諸問題

法律が体系上の位置付けを未解決にしたままで、利益の剥奪、収奪といったカテゴリーを設けているせいもあり、立証責任の転換の問題をめぐってオーストリアでは多くの議論がなされてきた。このように、資産が正当な所有権に基づくものであることを組織の側で立証しない限り、当該資産を没収しうるとすることは、いわゆる「疑わしきは被告人の有利に（in dubio pro reo）」という国際的な人権の基本的原則の一つと相容れないようにみえる。しかし、オーストリア刑法20条でも認められている犯罪収益の剥奪に関する例外（この点に限れば、ドイツ法よりも先進的である。ドイツ刑法74条及び74a条参照）は、直接的に個人を有罪にしたり罰したりするものではないので、無罪の推定や「疑わしきは被告人の有利に」の法理（合理的疑いを越えた立証がなければ有罪とされない）⁽⁵⁾ にかなったものであるとみなされている。

ヨーロッパ人権条約に代表される人権の枠組みは、我々がヨーロッパにおいて種々の捜査手法を導入するに当たり重要な役割を演じてきている。⁽⁶⁾

人権に対する認識は、この25年間に徐々に強くなってきた。当初は、人権との整合性とは、主に未決勾留（pretrial detention）における論点であり、その場合にのみ問題となるといっても過言ではなかった。それ以外の場面においても基本権や自由が表立って問題となり、同時に、現代的な強制手段による脅威にもさらされるようになったのは、もっと後になってからのことであった。

これらの強制的な手段は、まず、警察がごく例外的なケースで利用するために必要な、特殊な捜査手法として開発された。電話を傍受する技術、いわゆるワイヤタッピングはその代表例であり、この監視手段は、70年代初期には問題があるものと考えられていた。法の支配を守るため、オーストリアの立法者は二つの段階を踏み、一方で、いわゆる「電気通信のプライバシー」を明確な憲法上の基本権と規定し、その例外は法律で定めなければならないとした。同時に他方で、令状の発付に3人の裁判官の合議を必要とすることなどを含む一連の規定が刑事訴訟法に設けられ、重大犯罪を捜査するため特段の必要があるときは通信の傍受が許容されることとなった。ただしこの時点では、この捜査手法は組織犯罪対策の問題とは関連していなかった。

しかし、この対処法は、電気通信傍受以外の電子的監視（electronic surveillance）、及び後述するいわゆるデータの電子的対照の許容性が問題となった際に、再び利用された。その間、一方では被告人を守るための「公正な裁判」原則に関して、他方では被告人以外の者の権利に関して、ヨーロッパ人権条約の影響が広く受容されるようになっていた。

それらの権利は、監視手段により二重に影響を受ける。すなわち、捜査対象であるがまだ訴追されていない者のプライバシーと、被疑者でもないのにたまたま監視活動に巻き込まれることとなる多数の第三者のプライバシーである。

この電子的監視の問題は、当初から複雑な問題であったし、現在もそうである。その処理は独立した判事の手 に委ねられているとはいえ、大抵の事案では、監視手段の利用を提案したり事件への適用を図るのは警察であろうし、そもそも実際に監視を実施するための技術的装備と技能を有しているのは警察なのである。そのため議論の過程では広範な意見が出され、政府への信頼度の幅もさまざまであった。

その成果は、1997年の特別捜査手段法（Law on Special Investigation Measures of 1997⁽⁷⁾）として結実したが、わずか4年間の時限立法であるため、期間が延長されなければ2001年12月31日に失効することとなっている。つまり、これは立法の実験とでもいうべきもので、立法者は2001年に再度議論する必要性を設けたのである。この法律には、組織犯罪と闘うため、当局に協力する用意がある証人を特に厚遇することについての一連の規則も定められている。この点には最後に触れることとして、まず、新たな捜査手法を取り上げることとする。

一般的に、電子的監視は極めて特殊なケースで機能するように思われる。過去2年間にそれらの手法が実際に用いられたのは、極めてまれなケースにすぎない。その中で私がやや詳しく知っているケースは、少なくとも裁判所の観点から言えば成功例で、薬物取引を行っていた大規模なギャング団を首尾よく摘発した。ただし警察当局は最近、若干の批判を表明し、監視手段の運用を警察だけに任せてもらえれば、より実効性が上がるであろうと主張している。しかし、こうして意見が分かれる理由は説明しやすい。すなわち、令状の記載対象となるような捜査はほとんど「犯罪組織」の罪（刑法278a条）に関するものだが、最終的な訴追では、このような罪状は起訴状から外され、当該組織の構成員が犯した薬物取引等の特別な重大犯罪に絞られるからである。

当然ながら、警察と司法当局の見解は異なる。それでもなお、オーストリアでは、伝統的に次の点ではコンセンサスが成立している。すなわち、プライバシーを大きく侵害する捜査手法は刑事事件に限定されるべきで、単なる予防的措置のために許されるべきではないということであり、これを認めているドイツとは対照的である。このことから、先に指摘したように、一定の重大犯罪を準備する行為を犯罪とする特別規定が刑法に置かれるようになった。

同じことは、捜査のために各種の大量のデータを電子的に比較対照するシステムについても言える。⁽⁸⁾

この手法は、もともと警察の典型的な捜査手法であり、データを相互比較し、疑わしい人物がヒットしないかを調べたり、暫定的に疑わしい人物の中から他の人物を除外するというものである。技術の進歩とともに、記憶させたデータを大量に利用することが可能となり、非常に重要な捜査手段となった。ドイツでは早くから、重大な意味を持つ特定の犯罪行為について導入され、全ての可能なデータベースが取り込まれた。オーストリアでは、ドイツよりも導入時期は遅く、対象範囲は狭く、許容されているのは公的なデータのみである。

裁判所又は治安機関が行うデータ比較・電子的比較の利用は、裁判所や治安機関の有する刑事訴訟手続に関するデータだけでなく、例えば自動車に関するデータも含まれる。しかし、個人に関するデータ利用の要件は非常に厳格で、10年以上の拘禁刑の科される犯罪又は278a条に規定された犯罪を解決することが、他の手段によっては見込みがなくあるいは本質的に困難である場合に限り、裁判所に提出されたデータ、特定の企業から特定の

商品やサービスを受け取っている個人、及び私法上の結社あるいは私法又は公法上の法人のメンバーに関するデータを、電子的なデータ対象として加えることが認められる。また、人種の出自、政治的見解、宗教的信条、生活の特異性、健康状態など、私的生活に関わる微妙な性格のデータについては、電子的対照に利用してはならないという一般的な制限がなされた。

これら特別な捜査手段が他のケースにおいても有効であったかどうかという問題はとりあえず措くとして、先に触れた人権的背景に話を戻すこととする。立法者が尊重すべき価値の限界に関するヨーロッパ諸国間のコンセンサスの根底にあるものは、同時にその価値を極限まで活用するよう各国に義務付ける根拠ともなっているのだが、ヨーロッパ人権条約第8条（私的生活及び家庭生活を尊重される権利）第2項に規定されている以下の部分に見出すことができる。

「この権利の行使に関しては、次の場合を除き、いかなる公権力による干渉もあってはならない。

- ・法律に従って干渉する場合、及び
- ・治安紊乱や犯罪を防止し、衛生や道徳を保護し、あるいは他人の権利及び自由を保護するために、国家の安全、公共の安全又は国の経済的福利を保持する上で、民主的社会における必要性がある場合。」

このように、この規定には諸権利との均衡が非常によく反映されている。キーワードは「民主的社会における必要性」であり、これは一面で、真の必要性が要請されることを述べている。この必要性を定義するのは、いかなる権威主義的体制でもなく、民主的社会でなければならない。ただし、このリベラルなアプローチは、オーストリアとドイツの基準が十分に示しているように、プライバシーの侵害をほぼ不可能とすることまでを意味するものではない。その点、日本ではこのようなリベラルなアプローチはほとんどとれないように思われる。比較法的な視点からは、日本の新しい組織犯罪対策立法について初めて情報を得たときに、私はこのようなもどかしい印象を受けたと言わざるを得ない。

オーストリアの場合、現在までに特別捜査手段法の適用がわずかなケースしかなかったという経験は、肯定的に解釈することができる。数多くの事件において、これらの手段を用いることには、ヨーロッパ人権条約第8条第2項でいう「必要性」が一見ないようである。しかしこの理論は、法の妥当性に対する信頼が共有されている限りにおいて正統な理論として構築されうる。現段階では、オーストリア議会は、2001年に再び検討を行った場合、時限立法の延長に賛成すると思われるが、法の実効性に影響を与えているいくつかの小さな欠陥を修正する必要はあるであろう。

1997年の特別捜査手段法が国民に広く受容されている理由には、以下の三つの主要な安全装置の存在が挙げられる。

第一に、これらの特別な手段を使った捜査の対象となる犯罪の法定刑のレベルは、最低でもかなり高いこと（最長で10年以上の拘禁を科され得る重大犯罪や、5年以下の拘禁を科され得る、278a条にいう重大犯罪）。

第二に、同法が、その手段によらなければ証拠を発見し得ないことを要求していること。

第三に、一連の精緻な手続的規定が司法機関により執行されることとなっており、個人に対して過度の適用がなされないよう保護する仕組みがあること。

この手続法の体系にみられる特徴は、学界の興味をも引きつけてきている。この特徴によって、昨年可決されたドイツの法律との顕著な違いが指摘されるのである。オーストリアの手続法体系は、これらの捜査が「先制的 (proactive)」な性質を持つ手段の典型であるという事実を顧慮し、この重大な段階では、これらの措置によって影響を受ける者に、自分がその標的であることを知らしめることなく、後述する「影の弁護士」的な公的立場の者にその権利を守らせることとした。というのは、証拠が予め集められている以上、後で公平な裁判という最

良の人権的標準を保障したからといってあまり意味がないからであり、このことは、皮肉とみなしてしかるべきである。そしてそれゆえ、このような早期の権利保護の仕組みを持たないドイツの法制よりも、私はオーストリアの法制の方を好むのである。

いわゆる「影の弁護士」制度について説明すると、オーストリアの立法者は、監視の時間を極度に制限するという、日本の国会が進んだ道を選択せず、人権保護代理人（Rechtsschutzbeauftragter）の仕組みを発展させたのである。人権保護代理人というのはオンブズマンではない。そもそも司法権が非常に強く司法機関の独立性に定評のあるオーストリアでは、オンブズマンのような機関の創設は本来考え得ないことであるが、特定の分野では、例えば警察に関するいわゆる「人権委員会」など、一定の国家的機能を持つ組織を設立する傾向がある。このうち司法に関するものが、特別な関係で弁護士の代わりに働くが関係人とは接触しない、人権保護代理人である。

人権保護代理人は内務省、司法省及び議会によって構成される委員会によって選考され、現在（講演時）、憲法裁判所の元判事が任命されている。その職務は、通信傍受あるいはラスタ追跡（コンピュータのデータをスクリーン上で追跡すること）の指示及び実行、強い予防効果を持つ付随的監督を検査・監督することである。

弁護士が傍受対象となるなど特別な場合には、付随的検査では十分ではなく、当該行為が開始されることにつき、当初から人権保護代理人の同意が求められなければならない。

4 ま と め

最後に、証人保護について若干触れて締めくくることとする。過去数年に発展してきた多くの規定のうちいくつかは、組織犯罪との闘いの中で特別に役立つよう企図されたものであった。証人保護については、児童が証人である場合や、ドメスティック・バイオレンス事案における証人など他の規定もあるが、ここでは組織犯罪対策として用いられるもののみに限ることとする。

最初に、危険にさらされている証人には、多かれ少なかれ匿名で通すことのできる権利がある（オーストリアの刑事訴訟法166a条によれば、これは単に証人の住所を秘匿するという問題にとどまらず、氏名はおろか、いかなる身分確認事項をも告知しないことが可能である⁹⁾）。ただし、法自体が匿名の証人の信頼性に対する懸念を示しており、裁判官に対して、証拠を評価する際に匿名の事実を「考慮に入れる」よう命ずる規定が置かれている。また、覆面捜査官（undercover agents）の匿名性の保障が法的に可能か否かについては、議論が分かれている。というのも、法律上は、証人の身体への危険のみが要件となっており、他の事件において同じ覆面捜査官を再び活用したいという警察の利益については触れられていないからである。

第二に、警察及び司法機関に協力し事実認定に大きく貢献した犯罪組織の構成員に対し広範囲の特権を認めるという限定的な規定が、刑事実体法及び制裁制度に加えられた。しかし、ドイツや、特にイタリアとは異なり、刑事責任の完全な免除にまでは至っていない。

この分野では、ヨーロッパ内のコンセンサスを見出すことはそれほど容易ではない。非常に先進的なイタリアの法律も、最近では、アンドレオッティ事件⁽⁹⁾のために、また、検察側証人の重大な累犯が取り沙汰されたある事件以降、厳しい批判にさらされている。

さて、犯罪のグローバリゼーションに伴い、協力の在り方もグローバル化すべきである。例えば、我々には言語の問題があり、オーストリアでも、中国人犯罪組織に対する電話傍受を伴った事案があった。しかし、オース

トリアの警察が中国南部の方言を理解するには非常な困難が伴ったので、我々は多くの相互援助を必要とした。また、これら相互協力メカニズムを作る際は、敷居の低いものにしなければならない。敢行された犯罪に関連している場合の資産の共有についても、公平なルールを設ける必要がある。ある国に資産の没収を促すには、先方にも資産の少なくとも一部が分配されるようにした方が、常に円滑な協力が得られるであろう。

これらは、法が現在発展を続け、今後も発展して行くべき分野の一例である。それゆえ、我々は常に意見や情報を交換し、互いの経験を比較してそこから学び続けていく必要があるのである。

- (1) 訳注：「国際刑事裁判所 (International Criminal Court)」は、第二次世界大戦後、設置について気運が盛り上がり、国際法委員会によって規程草案が作成されたにもかかわらず、その後の冷戦により各国政府が難色を示し、数十年にわたって審議が棚上げされてきた。最近約10年間に劇的な進展がみられ、1998年7月にはローマにおいて、国際刑事裁判所条約 (ICC Statute) が可決された。この条約では、ジェノサイド、戦争犯罪、非人道的犯罪等の凶悪犯罪を行った個人に対して捜査、訴追及び裁判を行い、また、このような犯罪の遂行を抑止するための、実効的かつ信頼のおける司法機関の設立が合意された。オーストリアはEUの議長国の立場で、この年の第53回国連総会において、EUの当該会期における優先事項の一つとして、同裁判所設立に向けた適切な措置の推進を求めた。

なお、国際刑事裁判所条約は、60か国の批准により発効するが、2000年2月末日現在、批准を完了したのは7か国のみである。我が国は同条約に署名していない。

(The Coalition for an ICC Homepage (<http://www.iccnw.org>), Statements by the Presidency of the European Union at the UN - 7/17/98及び9/8/98 (Austrian Mission to the UN Homepage内<http://www.undp.org/missions/austria/eurindex.htm>)を参照。)

- (2) 訳注：国連及びリヨン・グループ (G8諸国で組織犯罪対策を担当する上級実務家により構成される政府間会合。1995年のハリファックス・サミットを機に発足。) では、当初、国際組織犯罪対策に関する条約について慎重な姿勢が大勢を占めていたが、96年9月、ポーランド大統領による第51回国連総会への「組織犯罪に関する国連枠組条約案」の提出により、翌10月に米国が自国対案を積極的に提出するなどして、国連での条約検討が急速に活発化することとなった。現在の、国連国際組織犯罪対策条約の起草作業へと連なる動きの嚆矢である。この経緯等について、詳しくは、青木五郎「国連国際組織犯罪対策条約」警察学論集第52巻第9号、1999年9月を参照されたい。
- (3) 訳注：98/733/JHA : Joint action of 21 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on making it a criminal offense to participate in a criminal organization in the Member States of the European union : Official Journal L 351,29/12/1998 p.0001-0003 (<http://europa.eu>) 参照。
- (4) オーストリアの刑事法は、処罰、予防的措置、利得の剥奪、収奪という4種類の制裁の仕組みが設けられているのみで、これらの体系的な位置付けは未確定である。ここでいう金銭的制裁制度とは、後二者の総称であるが、このことから分かるように、金銭的制裁と処罰は異なるものである。(なお、宮澤浩一「ドイツ語圏諸国の資金洗浄罪に関する近況 オーストリアの状況」時の法令第1520号、1996年を参照。)
- (5) 私の個人的見解では、この金銭的制裁手段は、特定の個人が処罰されると同時に、刑罰と一体化すると考える。金銭、財産に対する制裁はカメレオンのように法的性格を変えるのである。したがって、個人と金銭が関連付けられていない場合には、立証責任の転換が可能である。
- (6) 訳注：ヨーロッパ人権条約 (the European Convention on Human Rights) は、ヨーロッパ評議会により策定され、その加盟国によって1950年に採択、53年に発効した地域的人権条約である。世界人権宣言に沿って、主要な自由権的人権に関する実体規定が置かれている (生存権、非人道的な待遇又は刑罰の禁止、奴隷・苦役及び強制労働の禁止、身体の安全と自由、公正な裁判、刑法の遡及的適用の禁止、私生活・住居・通信を尊重される権利、思想・良心・宗教の自由、表現の自由、集会・結社の自由など)。
- 条約締結国により条約に掲げる権利の侵害があったとされる場合は、他の加盟国からの提訴、又は、被害者個人、民間団体若しくは個人集団からの救済申立てを通じた欧州人権委員会の審査を経た提訴により、欧州人権裁判所にて決定を下すことができる。当事者となった締約国は、原則としてこの判決に従う義務がある。
- なお、EU自体はこの条約の加盟主体ではないが、EU条約では、EUがヨーロッパ人権条約において保障される基本権を尊重しなければならないことを定めており、また、EC裁判所の判例には、ヨーロッパ人権条約を、法判断を下す際に参照しうる特別な法規、又は人権保護の最低基準とみなしているものもある (ゲオルク・レス「EUにおける基本権保護」(『EUの法的課題』(慶應義塾大学出版会、1999年)第3章、92、93頁)。
- (7) 訳注：1997年のオーストリアの連邦法では、麻薬の取引、銃器の密売、人身売買等の重大犯罪を犯している犯罪者が潜伏している疑いのある住居内に、内部告発者や覆面捜査官がひそかに超小型マイクなどの技術的手段を設置し、屋内で交わされている会話を屋外で傍受する方法が、刑事訴訟法に導入されることとなった (宮澤浩一「組織犯罪対策の現状を批判する」(日本刑事政策研究会報「罪と罰」第36巻第4号、1999年8月)。

- (8) この電子的対照システムの導入を認めるための立法は、オーストリアを揺るがした一連のテロ行為（爆発物の郵送その他による爆弾テロその他の爆弾によるもの）の背後に存在すると思われた犯罪組織に対処するため、警察等により数年間にわたり求められてきた。ところが、真犯人は単独の非常に危険なテロリストであったことが判明した。彼は、まさに法律の施行日である1997年10月1日に、電子的対照を可能とする法がその日から発効することを広報で知り、急にノイローゼに陥ったために検挙されたのである。
- (9) 訳注：ジュリオ・アンドレオッティ（Giulio Andreotti）終身上院議員（首相を7回務め、戦後イタリアで最も影響力のあった政治家の一人とされる。旧キリスト教民主党のリーダー）が、アルド・モーロ元首相暗殺事件への関与を探っていた雑誌記者を、シチリアのマフィアのボスに依頼して殺害させた（1979年3月）疑いにつき、パレルモ地検に懲役15年の刑を求刑されていた事件。1999年10月、ペルージャ重罪裁判所によって無罪判決が下された。

〔関連論説〕

ユーロポールの現状

谷 口 清 作

(警察政策研究センター所長)

警察政策研究センターの任務のひとつとして犯罪学、刑事政策学の研究があると考えている。犯罪学とは、周知のとおり犯罪発生の原因を探り、それを防犯、犯罪捜査に活かしていこうというもので、この学問は犯罪という人間行動を初めて実証科学的に研究した19世紀後半のイタリアの医師ロンブローゾを始祖とし、その後ドイツ、フランス等ヨーロッパを中心として発展し、米国、日本にも拡大してきた歴史を有する。犯罪学は、主として医者、法律家、心理学者、社会学者により発展してきている。しかし、犯罪現象に最初に対峙するのは警察機関であり、犯罪撲滅のためには防犯的活動により力点を置こうとするのが、国際的傾向である現在、EU等の統合が進むヨーロッパにおいて、各国警察がどのような将来図を描いているかは大いに興味のあるところであった。

ユーロポール訪問

このような経緯もあって本年始め、機会を得てオランダのハーグにあるユーロポールを訪問した。長官のストルベック氏は、ドイツ連邦刑事警察(BKA)の出身であり、筆者が警察庁の国際刑事課長のころ、やはりBKAの代表として、インターポールの総会に出席していた同氏と何度か親しく話をしたことがあり、また、筆頭副長官のブルッゲマン氏(ベルギー憲兵警察出身)は、昨年当センターが主催したフォーラムに講師として来日してもらい、関西出張にも同夫人とともに同行したことから非常に親しくなっていた。そのようなこともあってか、非常に丁寧な扱いと詳しい説明を受けることができた。

ユーロポールの現状

○組 織 等

ユーロポールは、ヨーロッパにおける組織犯罪が、シェンゲン条約による入管、税関業務の撤廃にともない国境を越えて跳梁跋扈している状態を憂慮した欧州各国首脳が、1992年のマーストリヒト条約でその設立を合意したものである。ユーロポールの建物は、もとオランダ警察が使用していたものであり、ハーグの街の他の建物がそうであるように、レンガ作りの四階建て、中世の趣のある落ち着いた外観である。しかし、内装はかなりの改修を加え、数百人規模の国際会議が可能な通訳ブース付の会議場が2ヶ所あり、またインターネット等の通信機器が整備され、欧州共同体(EU)15ヶ国警察の中核としての設備を十分備えているようにみえた。

ユーロポールは、未だ独自の職員採用は行っておらず、加盟15ヶ国からの寄り合い所帯であり、現在45人の加盟各国からの連絡官(リエゾン・オフィサー)を含め、約230人が勤務している。その内訳は、国の規模等に依っており、最小規模国であるルクセンブルクからは、副長官と連絡官それぞれ1人ずつの2名のみである。しかし、もともとが、独、仏、ベネルックス三国の間の警察間協力から生まれたこともあり、5人いる副長官のうち、2名を小国とされるベルギーとルクセンブルクに配分するなどの細かい配慮も行っている。職員については、順次増員の予定で、とりあえず2003年には約350人にすることとしている。

ユーロポールの組織は、長官のもとに、捜査支援局、捜査情報分析局、組織犯罪局、技術支援局、総務局の5つの局があり、5人の副長官がそれぞれの局の局長を兼ねている。上記リエゾン・オフィサー部門は捜査支援局

のもとにある。

○権 限

ユーロポールは、その基本となる条約（ユーロポール条約、1995年署名）の加盟各国による批准がずれこんだことから、昨年の7月から正式に活動を開始している。しかし、実際の必要性もあり、1994年1月から薬物対策を中心に域内の各国警察の調節等を行ってきた。活動の初期においては、各国からの連絡官をハーグに常駐させ、それらの間での横の情報連絡をとらせることに主眼を置き、国境を越える薬物犯罪等について、各国警察間で、同じ容疑者を、互いに連絡をとることなく別々に追いかける等の無駄を省くことに努力を傾注していたようである。しかし、それだけでは単なる場所貸しの機能だけであり、徐々に、各国からの情報を集約、分析するなどにより、ユーロポール自身が危険状況を予測し、関係国に警告を発するなどの機能も果たすようになってきている。このほか、EU加盟各国間には、司法刑事活動としての警察の仕事について、大陸法と英米法の違いのように大きな相違点もあり、ユーロポールが中心となって新たな司法手続きの模索もなされている。また、ユーロポールには加盟各国から、純粋な警察機関のみでなく、税関、入管、（フランス、ベルギーのような）憲兵警察等も参加しており、本国で対立関係になりやすいこれらの機関同士もハーグでは仲良く机を並べて仕事をしているという状況になっている。

EU加盟各国は、いずれも古くからの伝統のもとプライドも高く、警察機関同士が、情報協力者に関することまで国際的に情報を共有するまでには、かなりのリーダーシップが発揮される必要があったものと思われる。ユーロポールには、ユーロポール条約の基礎となるアムステルダム条約第30条により、加盟各国に「特定の事件について、その捜査を遂行すること、調整を行うこと」及び「加盟各国に対して、組織犯罪事件の捜査に資することができるよう特定の調査を行うこと」を「依頼する（ASK）」ことができると規定されており、ブルッゲマン筆頭副長官が「これに従わない例があれば、EU会議等で問題化することにより、実質的に強制的効果を持つものにさせている。」と説明していたことが印象に残った。

○言葉の問題

現在のEU加盟国は15ヶ国、使用される公用言語は11言語となっている。ユーロポールの建物内に通訳専門員を常駐させるという制度はとっていないが、勤務職員は各国からの派遣警察官から成り立っており、たいいていの職員が自国語以外に2、3ヶ国語は使えるため、ユーロポールが「バベルの塔」になることは避けられているようである。しかし、正式な国際会議を開く際は、通訳を手配する必要がある、特にEU内で少数とされるギリシャ語、スウェーデン語等はその国からハーグに来てもらうため、交通費等も含め、1日につき7～8万円相当になることもある。通訳自体は同時通訳1時間で、5,000円相当とのことであった。EU内の国際機関は英語とフランス語を業務言語としているものが多いが、ユーロポールについては、いつの頃からか文書については原則として英文のみを作成しており、今のところフランスからの抗議もないとのこと。最も現場感覚を必要とする警察機関の特徴であろうか。しかし、EUは近い将来旧東欧諸国の加盟により、現在の2倍程度に加盟国の数が拡大することが予想されており、通訳についての問題は頭の痛いところのようである。なお、ユーロポールの1999年の予算は約20億円である。

ユーロポールの将来

将来的には、欧州版FBIとまではいわないものの、独自の捜査部隊により独自の捜査を行える組織にしたいというのが長官以下幹部の当面の目標のようである（上記アムステルダム条約第30条により、合同捜査隊、ジョイント・チームを持つことが可能である旨が規定されている）。そのためには、2002年からEU内の通貨がすべ

てユーロに統一されるに際して、この通貨の偽造罪等についての捜査権を得ることを突破口として考えている。共同通貨ユーロは、加盟国のどの国に関しても独自のものではなく、従ってその偽造罪等については、EUの警察機関たるユーロポールが専権として捜査に当たることが考えられるからである。また、1999年11月にノルウェーで開かれたEU会議によりユーロポールとしての警察大学校を設立することも決定された。

終わりに

ユーロポールはまだその活動が緒についたばかりではあるが、警察活動の国際的連携について、ヨーロッパが「ひとつ」となって発言することは、将来、刑事関係国際会議の動向に大きな影響を及ぼすものとみられ、犯罪の国際化が急速に進む我が国にとっても目の離せないところである。我が国の犯罪学研究機関のひとつとして今後ともウオッチを続けたいと思っている。

〔関連論説〕

欧州警察協力について

大 塚 尚
(警察政策研究センター教授)木 島 雄 一
(警察庁技術対策課
兼情報通信企画課付
兼国際第二課付)

	はじめに
目	1 欧州警察協力
	2 欧州連合
次	3 ユーロポールとシェンゲン
	4 各国警察

はじめに

本稿は、執筆者両名が、1998年夏から1年間のオランダ（大塚）及びイギリス（木島）留学に際し、欧州の警察協力について調査した結果を取りまとめたものである。インターポール、ユーロポール、各国警察などを訪問しながら実感したのは、国境を超えた犯罪に立ち向かうべく、新たな法制度と情報システムが有機的に構築されていくダイナミックな動きであった。現場の息遣いを伝えることは困難であるが、各国警察関係者の国際協力にかける熱意を想像しながらお読みいただければ幸いである。

本稿の目的は、欧州警察協力の全体像を見渡すことにある。そのため、前半2章では欧州警察協力の概念と欧州連合における位置付けを、後半2章では具体的制度としてのユーロポール、シェンゲンと、それらが各国警察に与える影響の一端を紹介する。⁽¹⁾

両名とも本来の留学課題を別に抱えながらの調査であり、情報確認等に十分な時間を割けなかった。調査対象もリアルタイムで動きつつあり、不十分・不正確な点を免れていないことを自覚している。

なお、利用・引用した文献類はすべて公刊資料であること、意見にわたる部分は私見であることを、念のために申し添えておく。

留学を支援していただいた警察庁その他の関係者、現地での調査を快く受け入れてくれた各国警察及び国際機関等の関係者全員に、この場を借りて、厚く感謝の意を表したい。

1 欧州警察協力

「21世紀の犯罪に19世紀の武器では対抗できない」ことは、今や国際社会の共通認識となった。欧州警察協力は、組織犯罪を含む21世紀の犯罪へ対抗するために欧州で展開されてきた「伝統的（司法）捜査共助の概念を大きく超えた新しいコンセプト」⁽²⁾の一つである。

1 警察協力の概念

警察協力 (police cooperation) とは、警察分野における国際協力、すなわち国境を超えた警察相互間の協力のための制度運用等の総称である。⁽³⁾⁽⁴⁾ 協力内容は犯罪捜査ないし刑事警察に限られないし、協力主体は警察と名の付く機関に限定されない。

以下では、欧州における警察協力を欧州警察協力と呼ぶ。

一般に、警察権行使は国家の主権的権能であり、従って外国領域における警察権の行使は原則として認められず、ただ、一般国際法上の根拠、特別の条約又は相手国の同意がある場合にのみ、例外的に認められるに過ぎないとされる。⁽⁵⁾ そこでは、国家領域を基準として執行管轄権の調整が行われている。しかし、国境を超えた通信交通が発達し、人・資本・物・情報の移動が活発化するに伴い、国家領域内では完結できない事象が増えてきた。特に国際的な組織犯罪である。警察協力は、そうした必要性に対応して急速に発展しつつある、犯罪捜査を中心としつつも警察任務全般にわたる、税関・入国管理等との関係も含めた、国際協力の総体である。

2 経 緯

1914年の第1回国際刑事警察会議から23年の国際刑事警察委員会 (ICPC) を経て46年の国際刑事警察機構 (ICPO：インターポール) 設立 (56年改称) に至る国際的な刑事警察の協力枠組みは、建前として全世界を対象とするものである。

これに対して、欧州に限定された警察協力の枠組みは、戦後の70年代、特に75年のTREVIグループ⁽⁶⁾を嚆矢とする。次いで85年にシェンゲン協定が結ばれ、90年の実施協定 (追加合意) により具体的協力措置が定められた。その後、欧州連合の成長に伴い、これらの制度を欧州連合内に取り込もうとする動きが生じる。93年に発効したマーストリヒト条約は、テロリズム、薬物その他の国際的組織犯罪を欧州共同体の共通関心事項として正式に位置付けた。96年にはユーロポール協定が制定され、翌97年には欧州連合の行動計画が策定された。99年に発効したアムステルダム条約は、ユーロポールの役割強化などの体制整備を進めている。

かくして従来からの欧州警察協力の諸制度は、徐々に欧州連合の中に統合されつつあるが、未だ完全統合には至っていないから、欧州警察協力の枠組みは、少なくとも現段階では、多元的・重層的な枠組みとして理解しておく必要がある。

3 制 度

欧州警察協力は多元的・重層的な枠組みによっている。欧州の視点から見た警察協力は、(1)世界レベルの制度と(2)欧州地域レベルの制度に大別される。⁽⁷⁾⁽⁸⁾ このうち、欧州地域においては、欧州連合 (とりわけユーロポール) とシェンゲンに期待が寄せられている。

図1 欧州警察協力の全体構造

世界警察協力の構造

国際連合

インターポール

二国間・多国間協力形態

欧州警察協力の構造

欧州議会：ポンピドゥー・グループ等

欧州連合の「第三の柱」(ユーロポール、旧 TREVI 含む)

シェンゲン／シェンゲン情報システム

その他の二国間・多国間協力形態／国境内協力

(出典：Aden 1998, p20 一部改)

(1) 世界レベルの警察協力

①国際連合、②インターポール、③二国間・多国間協力に大別される。

① 国際連合

関係国が多数であるだけに、政治・文化・法制等を異にする諸国が、警察権行使という国家主権の中核をなす作用について合意を得ることは容易ではないが、他方で、近時は新しい動きも多い⁽⁹⁾。

② インターポール

刑事警察の協力機構として、インターポールが古い歴史と実績を持っている。その在り方については、とりわけ欧州において、さまざまな立場からの議論がある。

③ 二国間・多国間協力

現実の必要に応じた柔軟な枠組みを構築できる利点がある。その内容は一様ではなく、例えば、アメリカは、経済法領域におけると同様、刑事法領域においても国際的法執行に積極的な態度を採っているが⁽¹⁰⁾、それとは逆に、国際法上の原則を厳格に守り、他国による警察権行使を刑法の処罰対象にしている国もある⁽¹¹⁾。

(2) 欧州地域レベルの警察協力

①欧州連合、②シェンゲン、③二国間・多国間協力に大別される。

① 欧州連合

欧州連合は、93年のマーストリヒト条約に基づき欧州に創設された国際機構である。経済政策を中心とする欧州共同体（EC）を母体とし、さらに外交・防衛・司法・内政領域までもを取り込んでいる。現在15カ国が加盟しているが、中・東欧を中心に強い参加希望があり、近い将来に地理的拡大が見込まれている。

② シェンゲン

シェンゲンは、欧州連合とは別に、ベネルクス、ドイツ、フランスを中心として創設された枠組みである。パスポートコントロールの廃止など多くの成果を挙げている。徐々に参加国を拡大しているが、イギリスが依然消極的であるなど、欧州連合とは地理的範囲を異にする。

③ 二国間・多国間協力

欧州域内では、早くから二国間・多国間の警察協力が進められてきた⁽¹²⁾。必要に応じて、さまざまな規模と形態の協力が行われている。

4 政策領域

欧州警察協力の政策領域は、(1)刑事警察に関するものと(2)それ以外（交通警察、警察情報通信等）に大別することができよう。もっとも、実績があるのは刑事警察分野であり、その他については研究も少ない。

(1) 刑事警察に関するもの

従来、国際刑事法の分野で議論されてきたのは、実体面では主として海賊やハイジャックの防止、手続面では犯罪人引渡しや文書送達・証拠収集など狭義の司法共助であった。このうち、犯罪人引渡しは古くから議論の中心を占めてきたが、外国刑事判決の執行や刑事訴追の移管という新しい形態の国際司法共助が実現するにつれて、その重要性は相対的に低下していると言われている⁽¹³⁾。加えて言えば、捜査段階での実効的協力がなければ、裁判段階での共助をいくら整備しても、結局は絵に描いた餅に終わることになるのであって、今後は、司法共助に先立ち、捜査段階において捜査機関がリアルタイムかつオペレーショナルな協力を行うことが重要になるであろう。と同時に、伝統的捜査共助についてはその「使いでの悪さ」が指摘されており、機能的・実戦的な仕組みが求められている⁽¹⁴⁾。

法源の観点からも同様のことが言える。すなわち、かつては実体国際刑法や司法共助に関する条約が多かった

が、最近では、シェンゲンやユーロポールなど、警察協力に関する条約が整備されつつある。

もっとも、国内法制に目を転じると、欧州においても未整備である。例えば、オランダ国内法では、刑事司法共助については67年犯罪人引渡法、86年刑事裁判執行移管法などが整備されているのに対し、警察協力分野における国際協力を規定した条項は稀である。¹⁶⁵

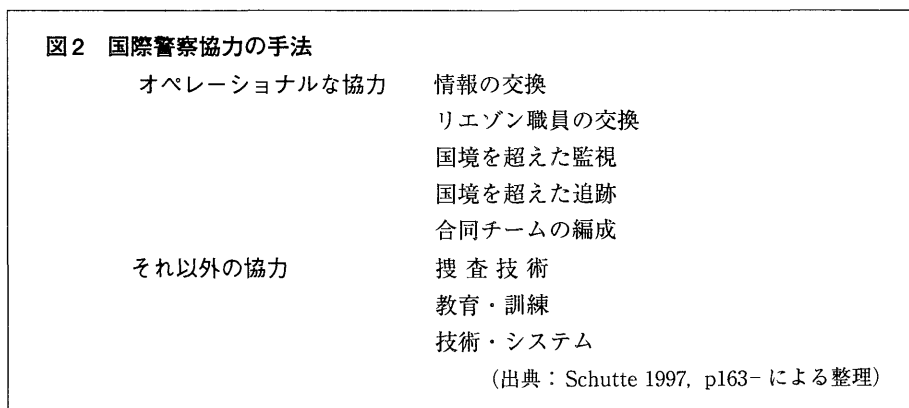
(2) その他の領域

理論的な整理は行われていないようである。実態としては、人事交流や共同訓練等に関するプログラムが進められているほか、欧州連合の行動計画ではさまざまな問題に関する協力が提唱された（データ保護、タックス・ヘブן対策、犯罪予防施策、被害者保護、中東欧の組織犯罪対策など）。

これ以外にも、例えば交通警察の分野で、ITS（高度道路交通システム）に取り組むための警察協力の枠組みを形成するなどの動きがある。

5 手 法

Julian Schutteの整理によれば、警察協力の手法ないし形態は8つに分類される。以下では、イメージを具体化するため、それぞれにつきシェンゲン等における具体的規制についても紹介しておく。¹⁶⁶



(1) 情報の交換

第一に、情報の交換が挙げられる。情報はすべての警察活動の基盤であり、情報交換はもっとも基本的な警察協力の手法である。

正規の刑事司法共助手続が意味を失わないよう、警察間協力により提供された情報は、被要請国の司法当局の同意がない限り、法廷で証拠とすることはできない（シェンゲン協定39条）。また、個人情報保護の観点から、交換される情報の範囲、保秘、保存方法及び期限、利用範囲などが規定されることもある（ユーロポール協定）。

(2) リエゾン職員の交換

情報交換を実効的に行うとともに、相互信頼関係を醸成するためには、連絡担当職員を現地に派遣することが有効である。

欧州域内では、警察機関相互の直接的交流のほか、ユーロポールに対する職員派遣がある。欧州域外については、主として薬物対策・組織犯罪対策のため、アジアやラテンアメリカ諸国に警察官が派遣されている。

なお、例えば、オランダの場合、欧州外の諸国については大使館へ、欧州内の場合は相手国の警察機関へ派遣するのが通例である（外交官としての身分保障が必要ないため）¹⁶⁷。

シェンゲン加盟国間では、欧州域外における甲国のリエゾン職員は、ポストの相互利用という観点から、乙国の利益を代表することもできるとされている。派遣された職員は補佐的立場であり、独立して職権を行使することはできない（シェンゲン協定47条）。

(3) 国境を超えた監視

他国領域内における被疑者等の監視は、逮捕のように直接的な権限行使ではないが、他国警察による積極的活動が予定されている点で、純粋な情報交換とは異なっている。

シェンゲン加盟国間では、他国領域に所在する容疑者等を監視することが認められている。実際には、監視チームを編成して、特殊車両や電子機器を利用しつつ計画的に行われることが通例のようである。事前の計画・準備を伴う活動なので、あらかじめ相手国への要請を行うことが原則になる。被要請国は、当該活動に対する自国警察の参加の要否などを検討することになる。監視実施後は報告書を被要請国に提出しなければならない。なお、認められているのは観察行為のみであり、逮捕等まではできない（シェンゲン協定40条及び43条）。

(4) 国境を超えた追跡

シェンゲン加盟国間では、現行犯人又は留置・拘置から逃走した容疑者に対しては、国境を超えた追跡を行うことが認められている。

細目は二国間で定められ、その内容は国によって異なる。例えば、オランダ・ベルギー・ドイツは、追跡国警察が自ら容疑者を逮捕することまで容認している。また、オランダとベルギーでは追跡が及ぶのは国境から10kmまでであるが、ドイツはそのような地理的限界を設けていない。

追跡国警察が対象者を逮捕した場合、そのまま連れ戻すことはできず、所在地国警察に引き渡すこととされており、通常はそこから司法共助としての引渡し手続が開始されることになる。そのため、追跡対象は、引渡しが可能な犯罪に限られている。なお、追跡者は自らの身分をすぐに証明できるようにしておかなければならない（シェンゲン協定41条）。

(5) 合同チームの編成

多国籍化する犯罪に対しては、警察も多国籍化して対処する必要があるだろう。実際にも複数国警察が合同捜査チームを編成し、成果を挙げている。最も頻繁に行われているのはコントロールド・デリバリー関係である。合同チームの編成及び運用は、関係国警察が直接に、あるいはユーロポール等の場を利用して行うが、経験的には任務分担・指揮関係・優先順位等をあらかじめ明確に規定しておくことが成功の要諦と言われている。

(6) 捜査技術

新たな捜査手法、データの収集分析手法なども協力の対象になる。例えば、最近では、後述する犯罪分析が注目されている。

(7) 教育・訓練

講師招聘、ワーキング・ビジット、合同教育、教材開発などである。

警察学校において国際的カリキュラムを組み、域内各国警察の関係部門から参加を求めるようなことは、各部門でしばしば行われており、犯罪捜査の分野に限られない。

そうした個別取組みのほかに、欧州連合の枠内でのプロジェクトがある。人事交流と共同訓練の場としては、組織犯罪対策担当者を対象とするFalconeプログラム（1998—2002）、犯罪予防を対象とするOisinプログラム（1997—2000）、人身売買と児童の性的搾取対策を対象とするStopプログラム（1996—2000）、中東欧諸国等を対象としたOctopusプログラム（1996—1998）、OctopusIIプログラム（1999—2000）、法律実務家を対象としたGrotius計画（1996—2000）などがあるとされる。

(8) 技術・システム

純粋な技術的事項についての協力。情報通信システムや装備資器材などがその対象となる。法的規制としては、個人情報の保護が主な課題となる。ユーロポールの情報システム（TECS）やシェンゲンの情報システム（SIS）

については後述するが、根拠協定の中に個人情報の保護に関する規定があり、この点への配慮が伺われる。

情報通信システム面での協力は、法制度の整備と並んで、欧州警察協力を支える車の両輪である。

2 欧州連合

警察協力は国家主権と密接に関係するため、政治的な推進力がなければ高度な協力は難しい。欧州では、欧州連合による政治統合が国家主権を相対化させ、警察協力を推進する基盤を作っている。以下では、欧州連合における警察協力の位置付けと政策過程を概観する。

1 欧州連合における警察協力

欧州連合の政策領域は3つに大別されるが、そのうちいわゆる「第三の柱」に相当するのが警察刑事司法協力(PJCC)である。テロリズム、人身売買、対児童犯罪、薬物、武器、汚職、経済事犯を中心とする諸犯罪に対処することを目的としている。

この分野は、従来、司法内務協力(JHA; Justice and Home Affairs)と呼称されてきたが、アムステルダム条約の発効により、人の自由移動、査証、庇護、移民、民事司法協力など多くの部分が「第一の柱」に移されるため、必ずしも適当な名称とは言えなくなった。

2 経緯

欧州統合には長い歴史があるが、戦後に始まり87年の単一欧州議定書までは、域内市場の完成など経済政策における協力関係が中心であった。しかし、人・物・資本の自由化が進むにつれて、犯罪の国際化という問題が新たに意識されるようになる。

司法内政関係事項を欧州連合に取り込むことについては、当初、積極的なドイツやベネルクスと消極的なイギリスなど、各国間に態度の相違があったが、ルクセンブルクとオランダが欧州理事会議長を務めた期間に議論が進められ、91年12月のマーストリヒト・サミット(欧州サミット)において合意が得られた。

(1) マーストリヒト条約

92年2月、オランダ南部の都市マーストリヒトで署名された欧州連合条約は、欧州連合の政策分野に共通安全外交政策と司法内務協力という新たな2領域を取り込んだ。当初オランダが提案したように3分野を一つの条約に統合する形式は、各国の反対により実現しなかったが、ECとは一応別のものとして、第二・第三の政策領域を追加することに妥協が得られたのである。

第三の柱として組み込まれた内容は、TREVIを中心としたそれまでの実務経験から生まれたものである。95年に締結されたユーロポール協定は、その中から生まれた最大の成果である。

(2) アムステルダム条約

97年6月に締結されたアムステルダム条約は、99年5月に発効したが、欧州市民の人権保障と民主原則に力点を置いた改正を内容としている。特に「第三の柱」については、域内の自由移動を徹底することに伴う治安問題に対処するため、司法内務協力の多くの項目を共同体化することが合意された。しかし、刑事分野における司法協力と警察協力の2点は、国家主権との関連が強いことから、引き続き警察刑事司法協力として政府間協力により推進されることとなっている。

条約第6編は、関係機関相互の協力をより緊密なものにすること、ユーロポールの任務拡大などを規定している。

なお最近、99年秋フィンランドで開催された欧州サミットにおいて、新たな進展があった。ユーロポールの強化、「ユーロジャスト」と呼ばれる汎EUネットワークの構築、捜査幹部を訓練する欧州警察大学の創設などが合意されたと報じられている⁽¹⁹⁾。

かくして、欧州連合に基礎を置いた欧州警察協力は、まさに今、リアルタイムで成長しつつある。

3 制 度

欧州連合の主な機構としては、欧州連合自体の利益を代表する欧州委員会、加盟国の利益を代表する欧州理事会、欧州市民の利益を代表する欧州議会の3つがある。

警察協力は、各国の主権に密接に関わることから、これまで欧州委員会には権限が与えられず、欧州理事会を中心的な舞台としてきた。欧州委員会ではいわゆる欧州官僚の権限が強いこと、欧州議会は欧州市民の公選であり出身国家の指示が及ばないことなどが懸念されたものと思われる。

もっとも、最近では、欧州市民の人権保障や民主的正統性の視点から欧州議会が積極的関与を求めるようになってきている。

(1) 欧州議会

欧州議会は、本質的に諮問機関であり立法府ではないが、欧州市民の直接選挙により選出される議員から構成されているため、民主的正統性という観点からは最も欧州市民に近いところに位置するとともに、人権保障にも関心が強い。そこで、警察協力に関する民主的統制と人権保障を重視する立場からは、欧州議会の権限を強化すべきだという主張がある。しかし、各国とも欧州議会の関与強化には消極的である。

マーストリヒト条約により、欧州議会は、司法内務協力の活動について毎年報告を受けることとなったが(K6条)、議会が司法内務協力をコントロールすることまでは認められていない。ユーロポール条約の締結についても欧州議会の意見は求められなかったといわれている。

最近の動きとしては、99年3月、欧州議会・市民の自由と内政事項委員会の呼びかけで、各国議会やNGOが参加する議会間会議「自由、安全、司法：欧州のためのアジェンダ」が開催された⁽²⁰⁾。これは、同年10月のフィンランド・サミットに向けて、欧州市民権、反差別政策、庇護、査証、警察協力、司法協力などのテーマについて議論を行ったものであるが、欧州議会が影響力を強めようとする動きの一つであろう。

(2) 欧州委員会

欧州委員会は、各国政府の合意で選任された委員によって構成される欧州連合の中核的機構である。その下に大規模な官僚組織が置かれ、政策決定、立法、予算配分などに強大な権限を行使している。これまで警察協力については周辺的な役割に止まっているが、上述のように、アムステルダム条約により多くの事項が移管されたので、将来的には、査証・庇護・移民等の政策領域を担当する部局が新設されるような可能性もあろう。

なお、交通警察領域のITSを第7総局（運輸）と第13総局（情報通信）が担当しているように、警察協力の中にも、分野によっては、欧州委員会の管轄に深く関わっているものもある。（補注1）

(3) 欧州理事会

欧州連合加盟国首脳により構成される会議で、政府間調整の舞台となる。加盟国の国家的利益を代表し得るので、国家主権に関わる欧州警察協力の推進はここが中心となる。最近では、組織犯罪対策に関する行動計画（実務上の協力促進や国内法の調整を含めた「30の提案」）、欧州司法ネットワークの設立などを合意している。

4 政策形成過程

欧州連合による認知に伴い、それまでバラバラに存在した警察協力の仕組み、例えばダブリン庇護条約の基礎を築いた移民アドホックグループやTREVIグループなどは、第三の柱の下に統合されることとなった。その最

大の理由は、欧州連合の枠組みに位置付けなければ、警察協力についての「説明責任と透明性」が欠けるのではないかという批判であった。²¹⁾ 現在は司法内務理事会へ一元的に帰属する制度ができていますので、批判に対する一応の回答はなされたことになるろう。

しかし、依然として政府間協力を原則とする欧州理事会の下にあることは変わらないので、その点に対する批判、すなわち、「事の重大性にも関わらず二次的な分野として軽視される、迅速な意思決定や決定事項の遵守強制ができないため十分な成果を挙げにくい、政策決定がもっぱら各国政府間の妥協に基づくためそのプロセスは不透明で複雑なものになりがちである」等の批判は残っている。²²⁾

なお、以下に紹介する組織体制等は調査当時のものであり、現在に変更されている可能性が大きいので、留意されたい。



(1) 欧州理事会

最上位に、本政策領域の全般的事項について責任を負い、政治的な推進力を与える欧州理事会がある。

欧州理事会の議長国（半年毎の交代制）は、政策課題の選択や重点の置き方を通じて、欧州連合の運営に事実上大きな影響を及ぼしている。例えば、96年後期に議長を務めたアイルランドは、ダブリンにおける麻薬ギャング問題を反映して積極的な運営を行い、薬物犯罪対策で多くの成果を挙げたとされる。²³⁾ 議長国の動向には注意を払う必要がある。

(2) 司法内務理事会

司法内務理事会は、欧州理事会の下で政治的決定とアジェンダの作成を担当する。正規の会合は、議長の召集により、通常は半年に1回（11月と5月）ないし2回開催されているが、いわば根回しの場として非公式会合が開催されている。

なお、アムステルダム条約は司法内務協力を部分的に共同体化することになるが、それらの事項についても、経過措置として、最初の5年間は本理事会が主たる決定機関の役割を担い続けることとなっている。

(3) 調整委員会 (K4 委員会)

調整委員会は、マーストリヒト条約第6章K4条（アムステルダム条約では第6章36条）に基づく組織であることから、K4委員会とも呼ばれている。各国の関係省庁を代表する上級官僚から構成され、理事会に対する意見の提出や理事会における議論の準備を担当する。通常は月1回開催されている。

(4) COREPER

理事会を補佐する機関としては、別に常設代表者委員会 (COREPER) がある。各国の常駐代表及び副代表が

ら構成されており、理事会における審議の荒ごなしを行う。政治的なCOREPERと行政的なK4委員会との間に緊張関係があることは公然の秘密であるが、一般には、ブリュッセルに常駐して機動的に活動できるCOREPERに分があると見られている。

(5) 運営委員会

調整委員会の下には3つのグループが置かれている。それぞれの担当は、①庇護・移民・査証・対外国境、②警察及び通関協力、③民事・刑事の司法協力である。それぞれ作業部会を置いて活動しているが、複雑な政策決定機構の狭間にあって、必ずしも十分な成果を挙げているとは見られていない。

(6) 作業部会

新たな論点が生じるごとに、担当する作業部会が置かれる。政策の具体面を検討して運営委員会に報告するのが任務である。1996年には24の部会が存在したが、状況に応じて柔軟に設置運営されるものであるため、現時点で活動しているものがどの程度あるかは不明である。

なお、作業部会でこれまで検討されていた問題点は、今後、新たに創設されたユーロポールの場に移されていく可能性もある。

5 特 徴

EC、CFSP、PJCCという3政策領域は、EUという神殿を支える3本柱という比喻で語られるが、3本の柱が同じ太さで同じように天蓋を支えているわけではない。第三の柱はまだ建築に着手したばかりで、詳細設計や細部の構築はこれからの作業であるといえよう。

意思決定の遅れを指摘する声もあるが、事柄の性質から見て、やむを得ない面もあろう。「欧州版FBI」を求めるような積極推進派にとっては物足りないかも知れないが、欧州連合の枠組みがこれまでもユーロポール創設など大きな成果を挙げていることは、警察協力の分野における政治的推進力の重要性を如実に示している。

3 ユーロポールとシェンゲン

欧州警察協力の枠組みは、インターポールとトレビという「古いシステム」から、ユーロポールとシェンゲンという「新しいシステム」へ移行しつつあるといわれることもあり、ここで紹介する新たな制度には大きな期待が寄せられている。

1 ユーロポール

(1) 概 要

ユーロポール（欧州警察事務局、EUROPOL：European Police Office）は、1998年6月批准されたユーロポール協定（Europol Convention）に基づき、欧州連合加盟国を構成員として同年10月新設された、警察協力のための国際組織である。本部はオランダのハーグにある。

インターポールの欧州支部ではない。

(2) 経 緯

そもそもユーロポールの設立は、前述したように、92年2月のマーストリヒト条約で合意されたものである。その目的は、薬物犯罪、テロリズム及びその他の重要な国際的組織犯罪の領域において、加盟国間の協力を改善することにあった。

93年6月、まず12人のTREVİ閣僚（司法及び内務担当）が、コペンハーゲンで、本協定締結に先行してユー

ロポール薬物ユニット（EDU）を創設することに合意した。EDUは、ハーグに根拠を置いて94年1月から活動を開始したが、これが現在のユーロポールの前身である。

ユーロポール協定は、96年7月に署名、98年6月に全加盟国によって承認され、同年10月1日に発効した。著者が訪問した99年5月時点ではまだ内部規定の策定やシステム整備などの作業が進行中であったが、同年7月1日から全面的に活動を開始している。

（3） 目 的

ユーロポールは、重大な国際犯罪の予防・摘発に向けた欧州連合の法執行活動を支援することを使命とする（欧州連合条約30条²⁴⁾）。

具体的な所掌事務は、不法な薬物取引、不法な放射性物質及び核物質の取引、地下移民ネットワークが関係する犯罪、不法な自動車取引、人身売買、これらの形態の犯罪に関連するマネーロンダリングなどである。とりわけ、組織犯罪ないし複数国が関係する犯罪が重点対象となっている。これらの対象事項は固定されたものではなく、今後の情勢に応じて修正追加される可能性が開かれている。99年にはテロリズム、児童ポルノ、通貨偽造対策が加えられた。（補注2）

（4） 組 織

ユーロポールは、ハーグに置かれた事務局と、各加盟国に一を限って指定される国家局（ENU：Europol National Unit）から構成されている。

各国に国家局が置かれる点はインターポールと似ているが、実際の運用に当たっては、事務局に派遣された連絡職員が、本国機関と密接な連携をとりつつ、迅速・柔軟に活動することが予定されている。

事務局には、運営委員会を頂点に、ユーロポール協定に基づく内部機構がある。運営委員会は、全加盟国から1名の代表者により構成され、組織の活動を監督する一切の責任を負う。共同監督体は、全加盟国から2名のデータ保護担当官により構成されるが、ユーロポールの保有するすべての個人データの内容及び使用をモニターする。

各加盟国から人選された155人の職員のうち、活動の中核となるのは、警察を中心とするさまざまな法執行機関（国境警備、入国管理、税関等）に所属し、その代表として行動する、41名のユーロポール連絡職員（ELO：Europol Liaison Officer）である²⁵⁾。（補注3）彼らは、ユーロポール自体の職員である情報職員・分析家・専門家と連携しつつ、実効的で迅速かつ信頼できる多言語・多分野のサービスを24時間体制で提供する。職員数は、2003年までには、連絡職員及び警備担当者を含め、約350名に増加する見込みである。

ここで注目されるのは、連絡職員はあくまで自国の派遣元機関を代表し、それに対して責任を負うのであって、ユーロポールを代表するのではないという点である。これは実際の運用に当たって、各機関間におけるリアルタイムで深い情報交換を可能にするとともに、ユーロポールにおける調整を容易にするという長所を持っている。他方で、連絡職員相互間の調整を円滑にするため、運営委員会などによる意見調整のメカニズムと、ユーロポール自体の職員によるサポートが用意されている。

司法内務協力は国家主権に深く関連していることから、現段階では十分に共同体化されておらず、各加盟国の政府間協力により推進されている。そのため、ユーロポールも、司法内務閣僚理事会に対して説明責任を負うこととなっている。

なお、予算は、加盟国からGNPに応じた財政支援を得ている²⁶⁾。

（5） 活 動

上記目的を実現するためのユーロポールの活動は、①情報交換、②犯罪分析、③専門的技術的支援の3つに大

別することができる。⁽²⁹⁾もちろん、これらの活動をどのように具体化するかは、今後の運営方針と各国の受容度に係っている。例えば、制度的建前として捜査の直接的実施は権限外としつつも、情報交換や技術支援という活動を通じて、実際の機能としては具体的なオペレーションに深く介入することは十分可能であろう。この点については、今後の運用を見守る必要がある。

これらの活動を遂行するためには、欧州連合外の第三国やインターポールを含めた関係国際機関との協力関係を樹立する必要があり、目下そのための作業が進められている。第三国としては、まずは中・東欧諸国やアメリカが対象になるものと想像される。

【ユーロポールの活動】

① 情報交換

加盟国から派遣されている連絡職員が、相互間で、それぞれの国内法に従い、データ交換を行う。

② 犯罪分析

加盟国、ユーロポールその他の情報源から収集された情報・諜報に基づき、専門スタッフが一般戦略報告及び犯罪分析を作成し、加盟国のオペレーションを支援する。

③ 専門的技術的支援

関係国の監督と法的責任の下で、加盟国の法執行機関により実施される捜査及び実施中の作戦に対し、専門家及び技術支援を提供する。

情報交換の内容を見ると、98年中には、加盟国当局からユーロポールに対して2,298件の照会があり、9,782件の対応が行われた。1件の照会に複数回の対応がなされていることは、ユーロポールにおける警察協力が、形式的なものではなく、双方向のやり取りを踏まえた実質的なものであることを示唆している。

照会件数の内訳は、薬物が約60%、マネーロンダリング8%、不法移民15%、盗難自動車13%、人の密輸4%となっている。今後の変動は当然予想されるが、ユーロポールの活動実態を推測する一材料にはなろう。

犯罪分析と専門的技術的支援にも力が入れているが、設立後間もない現段階ではデータベース等を含めてまだ構築中の部分が多く、今後を見守る必要がある。

以上の主たる活動に付随して、ユーロポール事務局は、専門技術の研究開発、加盟国職員に対する訓練、国際会議の開催なども行っている。それらを含めた活動状況については、事務局から、毎年、報告書が公表されることになっている。

(6) ユーロポール情報システム (TECS)

ユーロポールは、その運用の基盤として、情報交換及び分析をするためのTECS (The Europol Computer System) と呼ばれる情報システムを整備している。設置根拠はユーロポール協定である。システムの開発・運用を行うため、専門の担当部局が置かれている。

TECSは3つの部分から構成されている (ユーロポール協定6条)。

ア 情報提供システム (information system) ——加盟国に対して即時に情報を提供するシステム

イ 分析ファイル (work files) ——事案の分析をするためのファイル

ウ インデックス・システム (index system) ——分析ファイルより特定の事項を抽出するシステム

これらは、単体でそれぞれ独立しているわけではなく、後に示すように相互に密接に関わっている。

ハードウェア構成については、20台以上のサーバと端末 (PC) からなっており、使用されている主なソフトウェアは次の通りである。(この他、開発環境を有しており、C++ 及び Visual Basic5 及び6を利用している。)

ア Windows NT Server 4.0

イ SQL Server 7.0

ウ Exchange Server

エ Internet Information Server

オ Office (Word、Excel等)

TECSは、Wordにより作成した文書をデータベースサーバに登録し、サーバが文書内にある個人情報（氏名及び生年月日等）と電話番号を自動的に抽出し、インデックス・データベースを作成する。また、専用の分析ソフトウェアにより、事件の関連図が自動的に作成されるようになっている。

TECSの特徴としては、①当該システムを構築する際に、ビジネス・プロセス・アプリケーション・プログラムを使用し、業務フローを作成して、当該業務が合理化されているか分析していること、②既存のアプリケーション・ソフトウェアをそのまま利用するのではなく、それを組み合わせて独自のソフトウェアを開発していることがあげられる。

特に、従来の分析ソフトウェアは、そのまま利用すると、分析を行うために必要なデータ（氏名、電話番号及び通話履歴等）は全て手入力しなければならず、これは分析結果の精度を求めるに比例して、入力しなければならないデータの量が増大し、分析者の負担となるものであった。TECSはこうした負担の軽減に配慮がされている。

この他に特筆すべき点として、UNICODEを採用している点がある。これは中近東の文字を取り込むことを意図したものである。UNICODEについては、漢字の統合化等について問題点が指摘されているものの、欧州の警察間協力機構たるユーロポールが、欧州外地域の文字データの互換性を確保していこうという意図があることは興味を引く。

現在、ユーロポールと加盟国間は専用線を利用した情報交換を行っているが、将来的にはVPN（Virtual Private Network）⁽⁹⁰⁾技術を利用したネットワークを構築する予定がある模様である。

2 シェンゲン⁽⁹¹⁾

(1) 概要

シェンゲン協定（Schengen Agreement）は、もともとベネルクス3カ国、ドイツ及びフランスにより締結された、締結国間国境における出入国審査の廃止を目的とした協定で、1985年ルクセンブルグのシェンゲン村で締結されたことにその名の由来がある。90年には、85年協定を実施するための協定が締結された（発効は95年）。後述するシェンゲン情報システム（SIS：Schengen Information System）は、この協定に根拠を有している。

（補注4）

(2) 協力権限

警察協力を実施するために欧州刑事法上認められた権限ないし手段として、シェンゲン協定上は、情報交換（39条～46条）、監視（40条）及び追跡（41条）の3つがある。それぞれの概要は前述した。

なお、欧州域内でさらに地域を限定した上乗せ的な協力関係を形成することは妨げられない。⁽⁹²⁾

(3) シェンゲン情報システム

シェンゲン情報システム（SIS）は、加盟各国が措置を講じる必要がある人及び物のデータベースである（92条～119条）。例えば、盗難車両データがそれであり、フランスで盗まれた車両がドイツで発見された場合、直ちにそれが盗難車両であることが認識できるようになっている。各警察署等に置かれた端末からアクセスすることができる。

SISは、フランスのシュトラスブールに設置されたホストと、各国のゲートウェイ・サーバ、そして陸上の国境検問所、空港及び海港の出入国審査部門に設置された端末（PC）から構成されている。

SISに登録されている項目は次のとおり。

- ア 姓名（ミドルネームが存在する場合にはその頭文字）
- イ 身体特徴（恒久的なものに限る）
- ウ 生年月日及び生まれた場所
- エ 性
- オ 国 籍
- カ 武装の有無
- キ 暴力的性格の有無
- ク 登 録 理 由
- ケ 当該人物に対して法執行機関がとるべき行動

情報内容に責任を持ち、それを修正・付加できるのは、もともとの情報提供国であるとされている。

SISは、西暦2000年問題の対応及び次世代システム構築のため、SIS I+、SIS IIというプロジェクトを立ち上げている。また、加盟国の増加に伴う拡張（いわゆるEISへの発展）、ユーロポールとの関係についても議論の対象とされており、今後の動向が注目される。

3 若干の論点

(1) ヨーロッパのFBIか？

ユーロポールが強力な法執行力を備えた「ヨーロッパのFBI」になるべきだとの声は、ドイツ・ベネルクス諸国を中心に根強い。しかし、反対も多い。³³ユーロポール自身は、少なくとも現在までのところ、情報交換のための組織であると自己規定しており、直接的な法執行活動に踏み出すことに対しては謙抑的である。その理由として、各国法制の相違により汎欧州的な法執行は困難であるなどの事情があげられているが、要は、政治的決断の問題ということであろう。

(2) 情報システムの共通性と個人情報の保護

ユーロポール及びシェンゲンでは、欧州内外にわたるセンシティブなデータが取り扱われるため、個人情報保護のあり方が大きな課題となっている。また、欧州議会がこの点には強い関心を有している。そのため、TECS及びSISの根拠協定には、情報システムの設置や個人情報保護に関する規定がある。

日本では、ICPOの情報システムを除き、外国の法執行機関と共通した情報システムは未だないが、近年の来日外国人犯罪の増加等に伴い、今後、諸外国と共通の情報システムに対するニーズは発生するのではないか。その際は、当該規定を有する協定を結び、情報交換制度を整備するという欧州の取組みは非常に参考になるものと思われる。

(3) インターポールとの関係

インターポールは全世界を対象とした組織であるが、歴史的にも実体的にも、欧州主導の色彩を強く持っている。今後ユーロポールが欧州における警察協力を担い、かつ欧州域外との関係強化を図っていくとすれば、インターポールとの関係は微妙にならざるを得ない。³⁴

こうした状況の中で、インターポールも、犯罪情報システムの導入、犯罪分析専門家の採用、加盟国に対するサービス提供など、新しい制度・システムの導入に努めている。その結果、インターポールの提供するサービスは、情報交換と手配書回付という従来の教科書的イメージを大きく超えて、データベースの構築、オペレーショ

ナルな犯罪分析、国際的な警察技術移転などに広がりつつある。こうした動きの背景には、ユーロポールとシェンゲンの登場を見て取ることもできるのではなかろうか。

4 各国警察

欧州各国警察は多様な形態を採用しているが、国際協力の進展は、各国警察の国内的な制度・政策に対しても一定の影響を与えざるを得ない。以下では、国際協力の進展がもたらす多様性の縮減傾向を管見する。

1 欧州警察の概観

(1) 警察力の規模

欧州各国の警察力規模は、国により、意外に大きく異なる。やや古い数字であるが、1990年の状況は表1の通りである。

表1 欧州警察の規模比較

	人口(百万人)	総警察力	総警察官数	総事務職員数	対人口比
北アイルランド	1.5	11,691	8,489		1:128
フランス	55.3	260,800			1:212
ギリシア	9.8	39,335	37,910	1,425	1:249
ポルトガル	10.1	37,735		0	1:268
ベルギー	9.9	36,613			1:270
オーストリア	7.6	27,705	21,725	5,990	1:274
イタリア	56.7	100,660	192,817	7,483	1:283
アイルランド	3.5		12,200		1:287
スコットランド	5.1	17,783	13,841	3,942	1:287
イングランド・ウェールズ	50.9	172,495	127,090	45,405	1:295
西ドイツ	61.1	197,230	168,312	28,918	1:310
スペイン	38.5	119,315	111,129	8,186	1:323
スウェーデン	8.34	22,558	16,351	6,207	1:370
デンマーク	5.1	13,292	10,272	3,020	1:384
オランダ	14.6	37,988		0	1:384
フィンランド	5.0	11,942	8,467	3,475	1:419
ルクセンブルク	0.36	811			1:444

(Tupman & Tupman 1999, P10)

制度が異なるので単純比較は困難であるが、表から見る限り、警察力が厚いのは、北アイルランド、フランス、ギリシアなどである。テロ対策を抱える北アイルランド、伝統的に強い警察力を保持するフランス等に次いで、ベルギーが上位に入っているのはやや意外な感じがする。他方、薄い警察力でまかなっているのは北欧とオランダ・ルクセンブルクである。いずれも地理的・人口的に小さな国であるという点で共通する。

1人当たり300人前後の警察力というのが、イタリア、ドイツ、イギリス、スペインを含め、平均的な線になっている。

(2) 警察の類型

世界中に存在する多様な警察をどのように分類するかについては定説がないが、欧州に限定した分類として、①ナポレオン型(Napoleonic)、②国家型(National)、③非集権型(Decentralised)の3分類がある。

表2 Tupmanによる3分類

ナポレオン型	国 家 型	非 集 権 型
オーストリア ベルギー	デンマーク フィンランド(97年以降)	フィンランド(97年以前)
フランス ギリシア(84年以前)	ギリシア(84年以降)	ドイツ
イタリア ルクセンブルク オランダ(90年以前) ポルトガル スペイン	アイルランド スウェーデン(65年以降)	オランダ(90年以降) スペイン スウェーデン(65年以前) イギリス

(Tupman & Tupman 1999, P13 一部改)

「ナポレオン型」は、ナポレオン帝国の警察制度を歴史的に継承したもので、その特徴は、国防省に帰属する準軍事警察が地方部を所管し、内務省に帰属する市民警察が都市部を所管するという二元的体制であることと、犯罪捜査を担当する「司法警察」が存在することである。イタリアの財務警察のように、特別な組織が置かれていることもある。

近年では、オランダやベルギーのように準軍事警察を内務省所管に移し、さらに市民警察と統合しようとする制度改革の動きがある。その主たる原因は制度の複雑性と非効率性であるが、改革を加速する一因は国際警察協力の必要性である。

「国家型」は、警察力が全国を管轄する一つの権威の下に統合されている形態であり、主として北欧諸国のような小さな国で採用されている。

「非集権型」は、警察の意思決定や警察官採用などが地域的に分割された複数の警察によって担当されている形態をいう。イギリス・ドイツが典型であり、オランダ・ベルギーは近年の改正でこの類型に移行する。

なお、警察規模と制度類型には、一定の関係が読みとれないこともない。すなわち、国土と人口が大きな国では、ナポレオン型の制度が採用されており、制度の多元性も反映して相対的な警察力は手厚い。それに対して、小規模な国では国家型が採用され、制度が効率的なので相対的に薄い警察力でまかなうことができる。イギリスとドイツが分権型である点は歴史的・社会的説明が可能であろう。ドイツが連邦警察を主体としているのは、敗戦によりアメリカの警察制度を移入したことによるとされている。比較的小国であるオランダとベルギーは、最近になって、ナポレオン型を離脱する方向にある。

2 組織の接近

(1) 総 論

国際協力の進展は、各国警察間の相違を中和する機能を果たしている。

ユーロポール、シェンゲン、その他二元的・多元的な警察協力の進展は、国内レベルにおいて、一元的な対応窓口となる国家警察組織の整備と、他国との関係における活動を調整する機構を必要とする。その結果、各国警察制度は一定の方向に収斂していく傾向が見られる。特に、非集権型の制度を採用する諸国にその傾向が顕著である。

すなわち、国際協力に対応するための警察組織が規模的に拡大し、犯罪情報、専門家と技術の集中が求められ

るようになると、極端な分権制度は維持できなくなる。その結果、特殊な専門知識・情報及び支援機能は国家レベルに集約され、他方、一般的な犯罪の捜査・予防と秩序維持は地方レベルに委ねられることになる。具体例を以下に挙げる。⁸⁷⁾

(2) イギリス：国家情報サービスとシステム統合

イングランド・ウェールズの警察は地方分権を特徴とするが、犯罪の国際化・広域化に対応するため、各地域警察の枠を超えた広域的な捜査部門が創設された。すなわち、通常の警察組織は43の地域毎に構成されているが、組織犯罪及び国際的犯罪に対応するため、7つの管区にそれぞれ地域犯罪部隊が組織され、アンダーカバー捜査を行っている。また、国家レベルでは、92年に設置され、94年に再編成された国家犯罪情報サービス(NCIS：National Criminal Intelligence Service)が、組織犯罪、経済犯罪、薬物犯罪などに関する情報と専門家を集約し、地域CIS(Regional Crime Intelligence Services)の調整を行うとともに、インターポール、ユーロポールのNCBとしての役割を果たしている。

なお、スコットランドと北アイルランドは独自の警察制度を採用しているため、それらとイングランド・ウェールズ警察との関係調整も必要になる。現時点では、スコットランド及び北アイルランド警察がそれぞれNCISにリエゾンを派遣しているものの、制度的な統合には至っていない。ただし、システム面では統合された情報システムを共同利用している。

(3) オランダ：警察法の全面改正

1994年の警察法全面改正により、それまで多数併存していた地方警察は、25の州警察と一つの国家警察に再編された。⁸⁸⁾その理由は、第1に複雑な権限関係の整理であるが、第2の理由は国際的警察協力への対応であった。全国を5つの管区にわけて、それぞれに地域犯罪情報局(RCID：Regional Criminal Intelligence Department)とシークレット・サービス(Binnenlandse Veiligheidsdienst)が置かれている。また、最近、国家警察内に国家捜査チーム(LRT：Landelijk Recherche team)が設置され、アンダーカバー捜査を担当するようになったことは、犯罪の国際化に対応するため警察活動の中央集権化傾向が続いていることを示している。

(4) ベルギー：警察法の全面改正

言語文化の南北対立とナポレオン型警察制度の採用により、ベルギーの警察は細分化されており、一元的な国際協力という面では問題があった。そのため、88年には薬物犯罪などを対象とする23番目の司法警察部隊(National Squad)が創設され、監視観察グループ(GSO：Groupe de Surveillance et d'Observation)と呼ばれる監視及びアンダーカバーのための専門チームが置かれた。91年には情報と専門家をプールして各警察の支援に供するようになった。ジャンダルムにもまた中央捜査局(CBO：Centraal Bureau Op sporingen)を置いている。

また、82年に反テロリスト組織間グループ(GIA：Groupe Interforce Antiterroriste)が設置され、各警察及びセキュリティー・フォースからメンバーを受け入れて、情報の集積と国際協力を行っている。94年には総合警察支援サービス(Algemene Politie dienst)が創設され、国際的な警察活動の集約改善を図るとともに、各国警察へのリエゾン派遣元、インターポール、ユーロポールのNCBなどになっている。また同年、経済財政事犯専門組織が創設された。

なお、96年に発覚したデュトゥルー事件をきっかけに、細分化された警察制度の非効率、相互調整と情報交換の不足に対する批判が高まり、ジャンダルムと司法警察を併合するとともに、さらに地域レベルで地方警察と統合することを柱とした制度改正が行われることになった。現在はその準備作業が進められている。

3 政策の接近

国際協力の進展に伴い、政策のレベルでも、とりわけ薬物犯罪や組織犯罪の領域では、「国際標準」に適合する刑事司法政策を採用すべき必要性が強まってくる。重要な論点であるが、別途個別に検討を要する領域なので、ここではden Boerの要約した表を紹介するに止める。(補注5)

【ベルギー、イギリス、ドイツ及びオランダにおける統合及び離散への動き】

警察の国際化と国内における説明責任の要請による中央集中化と規模の拡大

犯罪パターンの分析：ほとんどの国で犯罪が着実に増加

法執行の優先度：組織犯罪、薬物、マネーロンダリングが主要な目的となる抑圧的・事後的警察活動から、予防的・事前的警察活動への移行。伝統的な政治警察ないし高等警察の手法が、通常の警察活動の領域にも入ってくる

警察は、諜報機関及び非国家的警察（民間警備業と超国家的枠組み）との競争に直面する

政治に対する職業エリートの立場が強い。警察は新たに政治的関心を集めるようになる。国民国家は、主権の浸食と防衛上の脅威の現象に直面して、自らの立場を再強化しようとする。

(den Boer 1999, p70 一部省略)

4 技術の接近

(1) 犯罪分析の概念

TECSやSISのような国際的情報システムの導入は技術的接近の典型であるが、ここでは他の例として、最近注目されている犯罪分析（Crime Analysis）を取り上げたい。犯罪分析とは、「犯罪データと他の潜在的に関連するデータを、警察・司法実務の観点から、同定しかつ洞察すること」と定義されている（1992年6月、インターポール欧州メンバー合意）。言い換えれば、犯罪捜査に関する仮説の展開、個別犯罪事象の流れの再構成、一連の関連犯罪の同定、犯罪組織の把握、及び犯罪活動の射程とパターンの分析、これらを目標とした統一的テクニックの集合体である。

標準化された手順と技術によりビジュアル化された分析を行うことは、データの蓄積や分析結果の直観的理解を容易にするし、作業負担を物理的に軽減する。また、例えば共通フォーマットでのデータ送受信を可能にするなど、国際警察協力を技術的に促進する一つ的手段にもなる。

要するに、単なる情報（information）を、いかにして諜報（intelligence）さらには証拠（evidence）にまで高めていくか、そのプロセスを情報システムにより支援するのが犯罪分析である。

(2) 犯罪分析の内容

犯罪分析は、①戦略犯罪分析（Strategic Crime Analysis）と、②作戦犯罪分析（Operational Crime Analysis）に大別される。②は、特定の事件を前提として、具体的な逮捕・捜索等に結び付けるために短期間に実施される分析であり、①は、より一般的に、ある種の犯罪・犯罪組織の特徴、活動、傾向などを長期的視野から分析するものである。なお、これと関連して捜査活動の管理もシステム化されている。

表3 犯罪分析の内容

	戦略犯罪分析	作戦犯罪分析
犯 罪 事 象	犯罪パターン分析	事件分析 比較事件分析（連続事犯）
犯 罪 者	一般プロファイル分析	犯罪者グループ分析（犯罪者既知） 特別プロファイル分析（犯罪者未知）
犯罪管理方法	犯罪管理方法分析	捜査分析

(出典：ICPOハンドブック⁽³⁹⁾)

(3) 経 緯

犯罪分析は1960年代の北米で始まった。組織犯罪に対抗する有効な手段を開発するためにアメリカで開始された Anacapa Science Programme がその嚆矢である。その後、犯罪組織が活動を多様化するに伴って戦略分析と犯罪パターン分析が導入され、さらに高度情報通信技術の発達に伴い重要性が増した。

インターポール⁽⁴⁰⁾とユーロポールがそれぞれ専門チームを置いて取り組んでいるほか、イギリスではロンドン警視庁が上記プログラムの手法を利用しており、オランダ、ベルギー、フランス、ノルウェーにも影響を与えている。欧州外では、カナダやオーストラリアなどで採用されている。

(4) シ ス テ ム

犯罪分析のシステムは、OA プログラム、データベース、地理情報、作画プログラム、専門分析プログラムなどから構成される。インターポール、ユーロポールともに、英国のソフトウェアメーカーの製品に独自の修正を加えた上で利用している。

お わ り に

ある論者は、欧州警察協力の将来について、次の7点が望ましい方向であるとしている。⁽⁴¹⁾

- ① 政治的文脈が望ましい状態にあること
- ② 政治的意思が働くこと
- ③ 刑事司法の調和が図られること
- ④ オペレーショナルな力が強化されること
- ⑤ 欧州公共政策で国際犯罪に対する共通のアプローチが取られること
- ⑥ 協力の運用が改善されること
- ⑦ 説明責任を果たす機構が整備されること

これらは以下の3点に整理することができると思われる。

第1に、政治的な推進力の必要性である（①、②）。欧州連合がその母体になる。

第2に、協力の実効性確保である（③～⑥）。ユーロポールとシェンゲンを中心として、法制度及び情報システムの整備や政策のすり合わせが必要になる。また、制度を現実のものとして機能させるためには、国際的な警察コミュニティ内の信頼醸成が必要である。

第3に、対外的な責任と透明性の確保である。かつてのトレビは欧州委員会等の機構から独立しており、その組織や活動は外部から見えなかった。シェンゲンとユーロポールは国際法的根拠を持ち、特に後者は欧州連合の機構に組み入れられているから、対外的な説明責任の観点からは大きな前進である。

以上、最近の進展が著しい欧州警察協力の概要を紹介した。政治的・経済的・歴史的に多様性の強いアジア地域でこうした枠組みが直ちに導入され得るとは思わないが、地域的な警察協力の必要性に応じる上で、なにがしか欧州から学び得ることもあるのではないかと考えている。

なお、本稿完成後にも新資料を知ったが、反映させることができなかった。(補注5) 機会があれば、警察政策研究センターの紀要である「警察政策研究」等の場で紹介していきたい。また、海外調査の結果をコンパクトにまとめたものとして、魚谷増男平成国際大学教授及び川田晃元ICPO副総裁の手になる研究報告書『ユーロ誕生後のヨーロッパの社会安全対策』(平成11年12月、財団法人公共政策調査会)がある。併せて参照されたい。

(資料) オランダ政府がリエゾン職員に関して定めたガイドライン

Guidelines with regard to stationing liaison officers in the Netherlands

1994年3月21日

(Klip 1997 p.227)

とりわけ組織犯罪の国際化が進展していることにより、この種の犯罪に対処するための国際協力の重要性が増加している。

リエゾン職員のネットワークは、国際協力の改善に重要な貢献をするものである。

オランダに連絡職員を駐在させることの目的は、国際条約の枠内において、とりわけ以下の事項を支援することにより、オランダと派遣元国との相互協力を深化・迅速化することにある。

- a. 一般的な防犯及び犯罪摘発のための情報交換、さらに特に犯罪の予防及び抑止活動に関係する限りにおいてオランダ特別刑事捜査局との情報交換
- b. 刑事事件における法的援助の要請の実行
- c. 公序違反の予防及び抑止のための情報交換

1991年6月ルクセンブルクで制定されたリエゾン職員の交換に関するトレビ提案にかんがみ、リエゾン職員は、その職務を遂行するに当たり、以下のガイドラインを考慮することが望ましい。

1. a. リエゾン職員は、派遣元国から与えられた指示の枠内で、情報の提供及び命令の実行を行う。
- b. 任務の遂行に当たり、リエゾン職員は、オランダ警察庁(KLPD)の国家犯罪情報局(CRI)に仲介及び援助を求めることができる。
- c. KLPDのCRIが組織する会合において、リエゾン職員は、自らの任務について、KLPDのCRIに説明する。
- d. 連絡職員は、可能な範囲で、KLPDのCRIを通じた、又はその他の、オランダ法執行職員からの要請に応じる。
- e. 連絡職員は、派遣元国からオランダ警察に対して送付された情報を、適時に、KLPDのCRIに対して利用できるようにする。
2. a. オランダでは、処罰すべき違法行為の実際の捜査は、オランダ検察の下にあるオランダ法執行職員により実施される。
- b. 連絡職員は、法執行活動の実施に携わらない。
- c. 連絡職員は、二国間捜査に関して、権限あるオランダ当局と連絡をとるものとする。
3. a. 引渡しと司法共助に関する関連条約の枠組外で、リエゾン職員を介してオランダと派遣元国の間で情報が交換される場合には、情報の送り元国は、当該情報の利用について規定を付す。受け手国は、当該規定に従うことを約束する。警察からの情報の提供及びその利用に関しては、オランダと派遣元国の間で、更なる合意をすることができる。
- b. 3.a.に規定する情報は、当該情報の送り元国が適用可能な法的共助に関する条約に基づいて法的要請を行った場合のみ、刑事事件の証拠とすることができる。
4. リエゾン職員と、オランダ警察のために働く情報提供者との接触は、地方・地域・国家犯罪情報機関の仲介と許可によってのみ、維持されるものとする。

5. リエゾン職員が、特定の事件におけるその活動に関してメディアから接触を受けたときは、リエゾン職員は、あり得るコメントがあり得るオランダの利益を害することがないかを検討するため、あらかじめ、権限あるオランダの当局と協議する。

6. これらのガイドラインは、既存の国際的通関規定に基づいて関連する共助と共同体の利益の分野で行われるリエゾン職員と税関との間の協力には適用されない。

(1) 本稿の執筆は、システム関係を木島が、その他を大塚が、主に分担した。

(2) 小野 1998a, 79 頁

(3) Schutte1997, p.145 は、「警察任務を達成することを目的とした諸国家警察間の相互協力」と定義する。

(4) 小野 1998a, 81 頁は「国際法執行協力」という概念を提唱する。その定義は、「関係国当局が、国境を超えて活動を続ける国際組織犯罪の実態を共同して解明し、不正収益の所在を突き止め、不正な行為に対して適用可能な法令を活用して取締りを行い、並びに、個別事件に関して訴追の場所や対象とする犯罪事実について調整を行うこと」である。捜査共助との関係等について小野 1998b 参照。

入国管理、税関、マネロン取締当局など「警察」以外との協力を明示する点で適切と思うが、引用資料上は police cooperation という用語が一般的であること等にかんがみ、本稿では「警察協力」という用語に統一しておく。

(5) 山本草二『国際法（新版）』240 頁以下、有斐閣、1993 年。なお、最近の論考として、杉山治樹「国外における捜査活動の限界」、平野＝松尾『新実例刑事訴訟法 I』青林書院所収、1998 年。

(6) TREVI（トレビ）グループ：1975 年に発足したトレビグループは、欧州警察協力の先行的な枠組みであった。当初はテロ対策を目的としていたが、徐々に守備範囲を拡大し、警察訓練・技術から組織犯罪・災害対策までも包含した EC 内の治安専門家のネットワークに成長した。後述する欧州連合の組織がブリュッセルの交渉流儀に精通した官僚集団であるのに対し、トレビは警察を中心とした実務家・専門家集団である。

欧州連合に基づく警察協力の仕組みが発展していく過程でも、実質的な対策を担う実務方として重要な機能を果たしたが、それ自体としては制度化が進まず、常設事務局の不在などの制約もあったため、92 年に解散した。しかし、その実質は、ユーロポールとシェンゲンに代表される現在の欧州警察協力（後述）に受け継がれている。

なお、TREVI の名称は、Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale を意味するらしい。Jean Pradel & Geert Corstens 1999, Droit pénal européen, Dalloz, p.168 による。

(7) 欧州各国の警察制度は国内でも複雑である。連邦制国家における各州警察や、いわゆるナポレオン型警察制度における一般警察と準軍事警察の間でも協力問題が生じる。その意味では、国内レベルの警察協力を含めた三層構造として捉える方が適当かもしれない。

(8) なお、国際犯罪対策の枠組みに関する本稿と異なる視点からの整理として、『警察白書平成 11 年度版』43 頁参照。

(9) 青木五郎「国連国際組織犯罪対策条約」警察学論集 52 巻 9 号所収、1999 年、今井勝典「国連による『刑事における相互援助に関するモデル条約』の改訂について（上）（下）」警察学論集 52 巻 6 号・7 号所収、1999 年

(10) Ethan A. Nadelmann 1993, Cops across Borders; the Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement, The Pennsylvania State University Press がある。

(11) A. Klip 1997, p.212 による。注 4 でスイスとポルトガルを挙げている。

(12) 森下忠『国際刑法入門』悠々社、1993 年に紹介がある。

(13) 森下忠『国際刑法の基本問題』8 頁、成文堂、1996 年

(14) 小野 1998a, 79 頁以下

(15) Schutte 1997, p.151

(16) 主として Vendelin Hreblay 1998, Les accords de Schengen; origine, fonctionnement, avenir による。

(17) 附属資料（オランダのガイドライン）参照。

(18) 第一の柱は経済政策を中心とした欧州共同体（EC：European Communities）、第二の柱は外交・安全保障政策を中心とした共通外交安全保障政策（CFSP：Common Foreign and Security Policy）、第三の柱は警察・刑事政策を中心とした警察刑事司法協力（PJCC：Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters）。前二者については、田中俊郎『EU の政治』岩波書店、1998 年が要を得ている。

(19) <http://cnn.com/WORLD/europe/9910/15/eu.summit.02.reut/>

(20) <http://www.europarl.eu.int/dg2/elcj/en/content.html>

(21) den Boer 1996, p.1

(22) den Boer 1998, p.3-6

(23) den Boer 1998, p.14

(24) M.Anderson, M.den Boer, P.Cullen, W.Gilmore, C.Raab & N.Walker 1995, *Policing the European Union*, p10

(25) アムステルダム条約による修正後の欧州連合条約 30 条

1 警察協力の分野における共通の行動は、以下の事項を含むものとする。

- a. 犯罪の予防、発見及び捜査に関して、加盟国の警察、税関及び他の特殊な法執行機関を含む権限ある当局間におけるオペレーショナルな協力。
 - b. とりわけユーロポールを通じて、個人データ保護に関する適切な条項に従って行われる、関連情報の収集、蓄積、処理、分析及び交換。疑わしい金融取引についての報告に基づき法執行機関が保有する情報を含む。
 - c. 訓練、連絡職員の交換、派遣、装備の使用及び法科学的研究における協力及び共通のイニシアチブ。
 - d. 重大な組織犯罪に関連した、特定の捜査技術についての共通の評価。
- 2 理事会は、ユーロポールを通じて協力を促進し、特にアムステルダム条約の発効後5年以内の期間において、次の事項を行うものとする。
- a. ユーロポールが、加盟国の権限ある当局による特定の捜査活動（支援を行うユーロポール代表を含む共同チームによるオペレーション活動を含む）について、その準備を促進・支援し、その調整及び実施を推進すること。
 - b. ユーロポールが、加盟国の権限ある当局に、特定の事件において捜査を行い、調整することを求め、及び組織犯罪の捜査において加盟国が援助を求めることができる特殊な専門家を育成するよう求めること。
 - c. ユーロポールとの緊密な協力の下、組織犯罪を専門とする訴追官／捜査官の間で連絡を促進すること。
 - d. 国境を超えた犯罪について、調査、文献及び統計ネットワークを確立すること。
- (26) 1999年4月現在の長官は Jürgen Storbeck（ドイツ）。副長官は、Willy Bruggeman（ベルギー）、George Rauchs（ルクセンブルク）、Emanuele Marotta（イタリア）、David Lawrence Valls-Russell（イギリス）及び Gilles Leclair（フランス）の各氏。
- Bruggeman氏は、99年秋に来日し、中央大学総合政策学部と警察政策研究センターの共催による警察政策フォーラムで、欧州の組織犯罪対策について講演を行った。本紀要23頁以下参照。
- (27) 職員及びELOの数は99年5月の調査当時。99年末には、職員200名、ELO44名に拡大したと聞く。
- (28) 1998年が9.98百万ECU、1999年が18.89百万ECU。
- (29) これらのほか、より一般的な会議開催・広報などの活動も行われている。例えば、1999年11月には、欧州理事会の決定を受けて、欧州委員会との共催により、欧州の組織犯罪対策を検討する第1回のフォーラムが、ハーグのユーロポール本部で開催された。そこでは、組織犯罪に対抗するためには在来の抑止的手法のみでは不十分であり、より包括的な戦略が必要であるという認識の下、各国専門家による議論が行われた。2000年前半には、フォローアップのフォーラムが開催される予定である。
- (30) VPN技術：インターネット上に仮想的な専用線網を構築してデータ交換を実現する手法。交換されるデータは、関係者のみ使用している暗号を利用するため、保秘を保つことができる。
- (31) 主として、Vendelin Hreblay 1998, *Les accords de Schengen; origine, fonctionnement, avenir* 及び Chantal Joubert & Hans Bevers 1996, *Schengen Investigated*, Kluwer Law Internationalによる。
- (32) 協定39条。例えば、93年12月、ベネルクス3国間で、薬物に関する情報交換の枠組みが構築されている。
- (33) Schutte 1997, p155。インターポールに対して批判的な研究として、Fijnaut & Hermans 1987, *Police Cooperation in the European Community*がある。
- (34) インターポールの犯罪情報システム（CIS：Criminal Information System）は、指名手配者のデータベース、盗難美術品情報が入ったデータベース及び盗難自動車情報のデータベースから構成されている。
- フランスのリヨンにあるICPO事務総局のサーバと各国の国家中央局（NCB：National Central Bureau）の情報システムは、X.400の専用線で接続されている。CISには、ASF（Automated Search Facility）が導入されており、各国NCBはASFを利用することにより、事務総局にあるデータベースを直接検索することができる。また、電子メールに特定のキーワード及び検索する氏名を入力し、事務総局のサーバ宛てに送付すると、サーバが自動的に検索し、照会事項についての該当の有無を電子メールにより返信するサービス（ASF-mail機能という）も導入されており、検索時間によるユーザの負担を軽減するように配慮されている。システムの環境は、従来はOS/2であったものの近年はWindowsに移行している。
- (35) 例えば、外国権力の支配維持のための植民地型（colonial）と国民に仕える民主型（democratic）の2分類や、アングロサクソン型、権威主義型及び東洋型に分ける3分類などがあるが、例えば、共産主義型という別類型の提案や、民間警察（警備業）を明示的に考察すべきなどの意見もあって、いずれにしても定説があるわけではない。
- 差し当たり上記3分類に従えば、欧州各国警察はアングロサクソン型か権威主義型のいずれかに属する。前者の典型としてはイギリス、後者の典型としてはフランスが想定されるであろう（東洋型の典型は、おそらく日本）が、北欧諸国等も視野に入れるなら、本文に紹介した3分類の方が適切であるように思われる。
- (36) これをden BoerはMixed Police Organizationと呼ぶ。なお、組織面から見た日本の状況については、平井興宣「来日外国人犯罪対策のための組織形成」警察学論集52巻7号、1999年がある。
- (37) 主としてden Boer 1999による。
- (38) 拙稿「オランダの警察と警察研究」警察学論集52巻7号87頁以下、1999年
- (39) ICPO 1998, *Crime Analysis* (booklet ver.2), ICPO。
- (40) 犯罪分析の発想については、いずれも未見であるが、差し当たり次の文献がある。
- Marilyn B. Peterson 1994, *Application in Criminal Analysis, A sourcebook*, Greenwood Press
- Peterson, Fahlman, Ridgeway, Erwin & Kuzniar 1996, *Successful Law Enforcement Using Analytical Methods*, International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts, Inc (IALEIA)

Malcom Anderson 1997, *Interpol and the Developping System of International Police Co-operation*, Anderson Publishing & The Academy of Criminal Justice Sciences

Marilyn B. Peterson 1994, *Application in Criminal Analysis, A sourcebook*, Greenwood Press

- (41) インターポールにおいては、国際協力を促進する手段として「犯罪分析」を採用する93年決定に基づき、内部組織として分析的犯罪情報ユニット（ACIU：Analytical Criminal Intelligence Unit）が設置され、専従の犯罪アナリストが各国から寄せられる情報に基づく分析を行っている。また、95年と97年には、本部でインターポール犯罪分析会議が開催され、50カ国以上から200人以上の参加があった。

- (42) M.Anderson M.d.Boer P.Cullen W.Gilmore C.Raab & N.Walker 1995, *Policing the European Union*, p279

【略語引用文献】

小野 1998a：小野次郎「国際法執行協力（上）」ジュリスト1138号、1998年

小野 1998b：小野次郎「国際法執行協力（下）」ジュリスト1140号、1998年

Aden 1998: Hartmut Aden 1998, *Polizeipolitik in Europa*, Westdeutscher Verlag

den Boer 1996: Monica den Boer 1996, *Justice and Home Affairs Cooperation in the European Union*, from Website

den Boer 1998: Monica den Boer 1998, *Taming the Third Pillar*, EIPA

Klip 1997: Andre Klip 1997, *Extraterritorial Investigation*, in Bert Swart & Andre Klip 1997, *International Criminal Law in the Netherlands*, Edition iuscrim

Schutte 1997: Schutte, J. 1997, *Police Cooperation*, in Bert Swart & Andre Klip 1997, *International Criminal Law in the Netherlands*, Edition iuscrim

den Boer, M. 1999, *Internationalization; a challenge to police organizations in Europe*, in R. I. Mawby 1999, *Policing across the world*, UCL Press

Tupman & Tupman 1999: Bill Tupman & Alison Tupman 1999, *Policing in Europe; Uniform in Diversity*, intellect books

（補注1）司法・内務総局

その後、欧州委員会の部局は大きく再編成されている。第7総局（運輸）はエネルギー・運輸総局（Energy and Transport DG）に、第13総局（情報通信）は情報社会総局（Information Society DG）に改編されたほか、本文で予想したように、司法・内務総局（DG JHA：Justice and Home Affairs DG）が新設された。

司法・内務総局は、アムステルダム条約に取り入れられた「自由・安全・正義の領域」（AFSJ：area of freedom, security and justice）という理念を背景とし、JHAの多くの部分（国境管理、移民・庇護、民事司法協力）の共同体化に伴い新設されたものであるが、それ以外のJHAすなわち警察協力や刑事司法協力も射程に含んでいる。

同総局の現時点での活動領域は、国境管理、移民・庇護、警察・関税協力、司法協力、薬物対策の協調及びそれらに関する対外関係である。内部組織は大きくA局とB局に別れるが、A局のA／4課が薬物協力、B局のB／1課が警察・関税協力、B／2課が組織犯罪対策、B／3課が刑事司法協力を所管している。

現時点での具体的なプロジェクトとしては、European Refugee Fund、庇護・移民に関するOdysseus、組織犯罪に関するFalcone、人身売買・子どもの性的搾取に関するStop、法執行協力に関するOisin、法律実務家に関するGrotius、子どもと女性に対する暴力に関するDaphneがある。

警察・関税協力の具体例としては、フーリガン対策、DNA分析の情報交換、通信傍受、児童ポルノ対策などが挙げられている。

（補注2）ユーロポールの強化

欧州委員会が作成したScoreboard to review progress on the creation of an area of "freedom, security and justice" in the European union (24.3.2000)によれば、ユーロポールの役割強化に向けて、現在、次の5点が検討されている。このうち特に3は「ヨーロッパのFBI」に向けた一歩と見ることもできようか。

1. ユーロポールの管轄を拡大して、源となる犯罪が何であるかに関わりなく、マネーロンダリング一般をそこに含むものとする
2. ペンディング・ケースのデータベースを設置することの可能性
3. ユーロポールが、加盟国当局の個別の捜査行動（国際共同捜査チームの作戦行動を含む）の準備を促進すること
4. ユーロポールが、加盟国当局に対して、特定の事案における捜査の実施及び調整すること、及び組織犯罪捜査において他の加盟国を支援する専門家を育成することを要請する手段を採用すること
5. 新たな管轄事項と民主的・司法的統制の問題に対処するためのユーロポール協定の改訂

（補注3）連絡職員 liaison officer

ELOについては、ユーロポール協定第5条の定めのほか、運営委員会がその権利義務の細目を定めている（Act of the management board of Europol of 15 October 1998 concerning the rights and obligations of liaison officers）。

（補注4）シェンゲン

欧州委員会ホームページに公開されている文書がまとまっているので、本文の記述を補うものとして、以下に訳出しておく

(<http://europa.eu.int/>)。

Incorporating the Schengen "Acquis" into the European Union framework The current situation and the outlook for the future

欧州連合の枠組みへのシェンゲン「アキ」の編入：現状と将来

1980年代、「人の自由移動」の概念の意味を巡って議論が巻き起こった。同概念はEU市民に限り適用されるべきであり、従ってEU市民と非EU市民を判別するための域内国境チェックは維持すべきだと思った加盟国もあったが、他の加盟国は、全ての人に移動の自由の利益を与えるべきであり、従って域内国境チェックは総じて廃止されるべきだと主張したのである。合意に達する見込みはなかったので、フランス、ドイツ、ベルギー、ルクセンブルク及びオランダは、1985年、国境なき領域を創設することに決定した。これが「シェンゲンエリア」として知られるようになった。その名称は、最初の合意が署名されたルクセンブルクの街の名前に由来している。この政府間協力は、アムステルダム条約署名後の1997年には13カ国にまで拡大した。アムステルダム条約は、1999年5月1日、1985年のシェンゲングループの決定とその仕組みをEU法に取り入れた。

シェンゲンエリアの発展

当初5カ国で結ばれた最初の合意agreementは、1985年6月14日に署名された。さらに協定conventionが起案されて、1990年1月19日に署名、1995年に発効して、署名国間の国境が廃止されるとともに、シェンゲンエリアへの入国チェックを単一ルールによって行う単一の対外的国境が創設された。査証、庇護権及び対外的国境でのチェックに関する共通ルールが採択されて、署名国内において法と秩序を害することなく人の自由移動を許している。

このように、自由と治安を両立させるために、移動の自由はいわゆる「補償的」手段を伴う。そこには、警察・税関・司法の相互協力を推進することや、テロリズムや組織犯罪のような重大問題と闘うために必要な手段を採用することが含まれている。これを可能にするため、シェンゲン情報システム（SIS）として知られる高度な情報システムが構築され、人の身元や盗難・遺失物の特徴についてのデータ交換を行っている。

少しずつながらシェンゲンエリアは拡大し、ほぼ全てのEU加盟国がそこに含まれるようになった。例外は英国とアイルランドである。イタリアは1990年11月27日、スペインとポルトガルは1991年6月25日、ギリシアは1992年11月6日、オーストリアは1995年4月28日、そして最後にデンマーク、フィンランド及びスウェーデンが1996年12月19日に参加している。

シェンゲングループ国が採用する手段

主たる手段としては：

- ・通常の国境におけるチェックを廃し、対外的国境でのそれに置き換える
- ・対外的国境を越える際のルールを共通にする
- ・空港や港において、シェンゲン域内からの旅行者と域外からの旅行者を区別する
- ・入国及び短期滞在査証の条件を調和させる
- ・国境監視業務の調整（リエゾン職員、資機材や訓練の調和）
- ・非合法移民の摘発における運送業者の役割の明確化
- ・移動する非EU国民に対し、宣言の提出を求める
- ・庇護申請者に適用されるルールを起案する（Dublin Convention）
- ・（追跡でなく）監視の権限を導入する
- ・迅速な引渡制度、刑事裁判執行に関する迅速な情報提供を通じて、法的協力を強化する
- ・シェンゲン情報システム（SIS）の創設

これらの諸手段は、1990年の実施条約により創設された執行委員会 Executive Committee が採択した諸決定や諸宣言、執行委員会が授權した当局が協定を実施するために採用した諸手続、1985年6月14日の合意、同合意の実施条約、それに続くプロトコルと付加的合意と併せて、シェンゲンアキ Schengen acquis を構成している。

シェンゲン情報システム（SIS）

シェンゲン機構の中心にあるのは、幾多の技術的困難を克服して構築された自動的ネットワークである。これにより、全警察署とシェンゲン加盟国の領事代理は、特定の個人、自動車及び遺失・盗難物のデータにアクセスすることができる。

加盟国は、中央システム（C-SIS）に接続された国内ネットワーク（N-SIS）を設置している。これを補充するものとして、SIRENE（Supplementary Information Request at the National Entry）として知られるネットワークがある。これは、国家警察、地方警察、税関及び司法からの代表者によって構成されている。

シェンゲン情報システムは、「シェンゲンランド Schengen-land」のコーナーストーンと目されているから、EUの枠組みへの

編入がその機能を阻害しないようにすることが極めて重要である。理事会はこの点に特段の注意を払っており、理事会の事務局長がSIS発展の予算面を管理できるようにする多数の実務的決定を行っている [OJ L 123, 13.05.1999]。

1999年、加盟国は、2001年8月23日に終了するSIRENEネットワークの契約を更新しないことを決定した。新しくSISNETと呼ばれる情報通信システムが代わって導入される。それは、最終的には、移民データを含む「欧州情報システム European Information System」となるものである。理事会の副事務局長は、1999年12月7日の決定により、SISNETの導入及び機能のための契約を決定し執行する権限を与えられている [Official Journal L 337, 30.12.1999]。

欧州連合の枠組みへのシェンゲン合意の編入

アムステルダム条約の付属プロトコルは、シェンゲン合意によってもたらされた発展を、EUの枠組みに取り込んでいる。加盟13カ国が協力した最初の具体例であるシェンゲンエリアは、今や、EUの法的及び制度的枠組みの中に位置づけられている。かくして、議会と司法的な精査の下に置かれるとともに、1986年のSingle European Actに規定された人の自由移動を、民主的な議会の統制を確保しかつ市民に権利の法的回復手段を与えながら（法分野に応じて欧州裁判所かつ／又は国内裁判所で）、達成している。

こうした統合を可能にするため、欧州連合理事会は多数の決定を行っている。まず、アムステルダム条約に規定されたように、理事会はシェンゲン合意で創設された執行委員会の役割を引き継いでいる。1999年5月1日には、職員の取扱いを含めてシェンゲン事務局を理事会の一般事務局に編入する手続が決定された [OJ L 119, 07.05.1999]。それに続き、理事会の制度運用を助ける新たな作業グループが設置された。

シェンゲンエリアを統合する上で理事会の最重要の役割は、署名国が採用してきた諸規定・諸手段の中から、真のアキ、すなわち、更なる協力の基礎となるべき一群の法を選別することにある。アキを構成し、条約（EC条約又はEU条約）[OJ L 176, 10.07.1999 – corrigendum: Official Journal L9, 13.01.2000] で各々に関連する法的基礎を提供する要素のリストは、1999年5月20日に採択された。これらの規定は、秘密とされるものを除いて全てがOfficial Journalにより公表され、EUへの加盟を求める諸国が国内法に採用しなければならない法的ルールの一部を構成するものとなることは重要である。

シェンゲンエリアは13の加盟国から構成されているが、アイルランドと英国は将来参加することができる。さらに、デンマークはシェンゲン合意に署名しているが、EUの枠組みにおいては、同合意に基づく新たな決定を適用するか否かを選択することができる。

アイスランド及びノルウェーとの関係

スウェーデン、フィンランド、デンマークとともに、アイスランドとノルウェーは北欧パスポート連合に加盟しており、その域内での国境チェックは廃されている。スウェーデン、フィンランド及びデンマークは、EU加盟とともにシェンゲンのメンバーとなった。アイスランドとノルウェーは、1996年12月19日以来、合意の発展に関与してきている。両国は、シェンゲン執行委員会での表決権はなかったが、意見を表明し、提案を行うことができた。

1999年5月18日、アイスランド・ノルウェーとEUとの間で、その協力を拡大するための合意が署名された [OJ L 176, 10.07.1999]。両国は、シェンゲンアキを構成する新たな法的手段の検討に引き続き参加する。EU加盟国が採択したものは両国にも同様に適用される。

実際問題としては、上記協力は、両国政府の代表とEU理事会及び委員会のメンバーにより構成されるEU枠外との共同委員会の形態を採る。将来の手段や規定を採択し受諾するための手続はできている。委員会は、その手続規定を1999年6月29日に採択した [OJ C 211, 23.07.1999]。

1999年6月28日理事会が採択した合意は、一方でアイスランド及びノルウェーとの関係を定めるとともに、他方では両国に適用されるシェンゲンアキの領域でのアイルランドと英国についても定めている [Official Journal L15, 20.01.2000]。

アイルランドと英国の参加

アムステルダム条約のプロトコルによれば、アイルランドと英国は、13のシェンゲン加盟国と当該国政府代表が理事会において満場一致で賛成すれば、シェンゲン合意の全部又は一部に参加することができる。

1999年3月、英国は、シェンゲンの一部分、すなわち刑事における警察及び法的協力、薬物対策及びシェンゲン情報システム(SIS)に参加することを求めた。委員会は1999年7月21日に肯定的回答をした。理事会が最終決定をすることになっている。しかし、ジブラルタルを巡るスペインと英国の紛争がこの問題を遅らせる可能性がある。

(補注5) 政策の接近の例

薬物問題については、リスボンに本拠を置くEMCDDA (European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction) がデータ集約の中心となるほか、各種会議開催や政策調整が進められている。中心になるのはEU Action Plan to Combat Drugs 2000-2004である。

組織犯罪対策については、1997年の行動計画がこれまで中心的なものであったが、2000年3月、それに代わる新たな行動計画 The prevention and control of organized crime: a European strategy for the beginning of the new millennium が策定された。データベースと分析、公私諸部門の保護、法的枠組みの強化、捜査の強化、ユーロポールの強化、犯罪収益、国際協力などが規定されている。

被害者対策については、Crime Victims in the European Union – Reflexions on standards and action（1999年7月）があり、被害化の防止、被害者支援、被害者の手続へのアクセスと地位、被害者の補償へのアクセス、情報・言語・訓練の5点について欧州共通のフレームワークを示している。

（補注6）国内文献の追加

森下 忠「海外刑法だより」判例時報に連載

小木曾 綾「EUの警察政策」宮澤浩一先生古稀祝賀論文集第3巻、2000年7月27日

谷口清作「ユーロポールの現状」警察公論第55巻第6号、2000年6月

〈第9回警察政策フォーラム〉

女 性 に 対 す る 暴 力

～性犯罪被害を中心に～

第9回警察政策フォーラム 「女性に対する暴力～性犯罪被害を中心に」 の概要について

大 塚 尚
(警察政策研究センター教授)
國 本 惣 子
(警察政策研究センター助教授)

目	はじめに 本フォーラムの概要
次	おわりに

はじめに

警察政策研究センターでは、去る平成12年1月31日、三田共用会議所（東京都港区）において、第9回警察政策フォーラム「女性に対する暴力～性犯罪被害を中心に」を開催した。

会場には、警察庁や都道府県警察をはじめ、都道府県の女性問題担当部局、法曹界、学界、医療、マスコミ等、幅広い分野から多数の参加を得、盛況のうちに講演と質疑応答が行われた。

今回取り上げたテーマは、「犯罪被害者対策」と「女性に対する暴力」という、いずれも近年注目されている二つの政策領域が交錯する場面に位置するものである。

○ 犯罪被害者対策

犯罪被害者対策は、他の公的機関に先駆けて、警察が平成8年から組織的に取り組んできた政策領域であるが、最近はその動きが他の機関にも広がってきている。例えば、平成11年4月から法務・検察により、被害者等通知制度が実施されているほか、同年10月には刑事訴訟法の改正問題が法制審議会に諮問され、平成12年2月に答申「刑事手続における犯罪被害者保護のための法整備に関する要綱骨子」が出された。また、刑事司法の枠を超えた総合的な対策については、平成11年11月、内閣官房内閣内政審議室に犯罪被害者対策関係省庁連絡会議が設置されている。

これと並行して、国会、政党、法曹団体や民間における動きも活発になっており、主なものだけ見ても、「犯罪被害者の権利宣言」（平成11年5月、全国被害者支援ネットワーク）や「犯罪被害者基本法要綱案」（同年10月、日本弁護士連合会）などが公表されている。

○ 女性に対する暴力

「男女共同参画社会の形成」とは、平成11年6月に公布・施行された男女共同参画社会基本法によれば、「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会を形成すること」と定義されている。政府では、内閣総理大臣を長とする閣僚級の男女共同参画推進本部、総理府の男女共同参画室、及び男女共同参画審議会（いずれも平成6年設置）が中心となって取り組んでいる。

その問題領域は広範であるが、早くから主要な課題の一つとされてきたものに「女性に対するあらゆる暴力の

根絶」があり、平成11年5月、上記審議会から「女性に対する暴力のない社会を目指して」という答申が出され、現状と対策が幅広く検討されている。警察との関連では、女性に対する犯罪の予防、性犯罪被害者対策、つきまとい事案や「ドメスティック・バイオレンス」対策などが具体的な問題点として考えられる。

今回のフォーラムでは、以上のような社会の動きを踏まえ、性犯罪被害者の実態と警察実務の取組み、刑法や刑事訴訟法上の課題等について、それぞれの分野に最適任の講師に発表をお願いした。



本フォーラムの概要

冒頭、警察政策研究センターの谷口清作所長から、フォーラムの開催趣旨について説明があり、続いて、国家公安委員・男女共同参画審議会会長であり、女性に対する暴力の問題についてご造詣の深い武蔵工業大学岩男寿美子教授から、ご挨拶を頂戴した。引き続き、科学警察研究所防犯少年部の内山室長、警視庁捜査第一課の原係長、東京都立大学法学部の前田教授、駒澤大学法学部の小木曾専任講師による講演及び会場参加者との質疑応答が行われた。以下にその概要を紹介する。（なお、前田教授、小木曾専任講師の講演については、別稿として掲載する（91頁、97頁参照）ので、本稿においては省略する。）

1 岩男寿美子教授挨拶

1995年、北京で開催された第4回世界女性会議において「行動綱領」が決定されたが、そこでは「女性に対する暴力」が主要課題の一つとされた。これを受け、政府では、男女共同参画審議会において調査検討を進めており、男女共同参画社会基本法に基づく基本計画を近く策定することになっている。

社会心理学者として行ってきた暴力に関する調査の中では、警察官や刑事司法関係者も対象としているが、その中では、必ずしも女性だから理解があるという単純なものではなく、性役割観によって問題意識が変わってくるのがわかっている。

望ましい警察官像についても、治安維持の立場から見るか、被害者支援の立場から見るかによって、違いが出てくるのではないかと。

本日のようにこうしたフォーラムが盛会になること自体を、大変うれしく思っている。

2 女性性犯罪被害者の現状と問題点（科学警察研究所内山絢子防犯少年部付主任研究官兼補導研究室長）

科学警察研究所防犯少年部の内山室長からは、平成9年度に実施した全国実態調査の結果のうち、被害者を中

心とした部分（被害者の被害実態と法執行機関等へのニーズ、加害者側からみた被害者選択の理由など）について、スライドを用いた報告が行われた。なお、調査結果の全体は、警察学論集誌上に同氏の「性犯罪被害の実態―性犯罪被害調査をもとにして―」と題する論文が連載されているので、ここでは省略する。

3 警察実務と女性被害者（警視庁刑事部捜査第一課原きよ子係長）

（1）被害者の精神的負担

性犯罪の被害者は、罪名では割り切れない奥深い精神的負担を負っている。その具体的な現れ方は人によりさまざまであるが、根底には、なぜ自分が理不尽な犯罪に遭わなければならないのかという怒り、回復することのない被害に対するジレンマ、周囲の興味本位の視線など「被害者が被害者として受け止めてもらえないこと」に対する怒りなどが共通して存在する。これらの苦しみは、被害者個人ではなく、警察を含めた社会全体が受け止めるべき問題である。

（2）被害者に配慮した警察活動

警察は、まず捜査段階において、例えば次のような点に配慮した活動を行っている。

- ・事情聴取の予定時間をあらかじめ告げるなどして、事前に了解を得る。
- ・可能な限り女性警察官が被害者支援に携わり、精神的支えとなる。
- ・被害者支援に理解のある病院とネットワークを構築する。
- ・現場検証や聞き込み等の際に、近隣に事件を知られないよう配慮する。

次に、公判段階においても被害者の負担を極力少なくするよう、例えば次のような対処を行っている。

- ・期日外の証人出廷等の申出を行う。
- ・起訴状朗読等により公判で被害者の氏名等が公になるのを防ぐため、公判検事に「某女」等の表現とするよう申し入れを行う。

検事、弁護士、裁判官の理解があればこうした対処が有効であるが、制度的に認められたものではないという限界がある。

警察を含む社会全体が被害者の気持ちになって対応すれば、解決できることは多い。被害者と身近に接する警察官の言動が、被害者に大きな影響を与えることを認識し、「被害者が今、警察に何を求めているか」を常に考えた捜査活動を心がけている。

（3）告訴意思と被害者の心情

性犯罪には親告罪であるものがあり、これらは告訴をしなければ処罰できないが、被害者は、事件を表沙汰にしたくないという気持ちから、告訴したくてもできない状態にある。被害者の意思を尊重するという制度趣旨とは異なり、被害者は告訴を躊躇せざるをえないという現状がある。

いわれない被害を受けて犯人の処罰を望まない被害者はいない。告訴するのに不安を感じさせない土俵があって、選択の自由が与えられてこそ、真に被害者の意思を尊重すると言えるのではないか。この点には、警察もさらに真剣に取り組んでいく必要がある。

（4）女性警察官

女性警察官が性犯罪捜査に従事することの意義は大きい。

多くの場合、被害者は一人で悩みを抱え込んでいるので、彼女たちにとって、事件について語ることができる相手の中に、共に戦ってくれる人間がいるということは、心の支えである。

（5）ま と め

警察が本格的に被害者支援に取り組んでから4年が過ぎようとしている。法改正を含め、被害者支援は確実に

歩みを進めている。被害者の声が世論を動かし、被害者支援の和を広げてきていることを、特に性犯罪被害者に知って欲しい。理不尽な犯罪に正面から取り組み、立ち上がることによって、自分自身に一つの区切りをつけるきっかけとなることもある。

警察がさまざまな支援を進めているということも、一人でも多くの人に知ってもらいたい。

私たちは、性犯罪という一方的で理不尽な被害の現状と、抵抗したくてもできなかった、事件を届け出たくてもできなかったという被害者の心の叫びを、事件を通じて訴えたいし、「警察に届け出て良かった」と心から思ってもらえるような捜査活動を続けていきたい。

4 質疑応答

会場からは、講演内容に関連して、強姦罪の法定刑は適当か、保護法益に被害者保護まで含めるべきか、警察官による証人尋問への付添いは認められるか、被害者の個人情報と報道のあり方、性犯罪者に関する情報開示の可能性等について質問があった。

また、警察庁から、太田裕之犯罪被害者対策室長、木下外晴捜査第一課課長補佐、安枝亮生活安全企画課係長から、補足的なコメントがなされた。

おわりに

時間の限られたフォーラムという性格上、当日はすべての問題点を網羅的に取り上げることはできなかった。以下に、最近のものに限って若干の文献を紹介するので、本稿と併せて参照されたい。

警察の犯罪被害者対策の全体像については、警察庁犯罪被害者対策室の太田裕之室長による「警察における被害者対策について」^(補注)（『現代刑事法』第2巻第2号（現代法律出版）所収）が最新のものである。

男女共同参画社会・女性に対する暴力については、「時の動き」平成12年1月号（総理府）の特集に、男女共同参画社会基本法の仕組みや警察の「女性に対する暴力」対策等についての解説があるほか、特に、警察の施策については、前警察庁生活安全企画課後藤啓二理事官による「女性・子どもを守る施策実施要綱の制定について」（『警察学論集』第53巻第4号）を参照されたい。審議会答申等の資料については、総理府男女共同参画室ホームページ（<http://www.sorifu.go.jp/danjyo/>）から入手可能である。

内山室長による全国実態調査の結果については、警察学論集・掲載論文（第53巻第3～6号）を参照されたい。

小木曾専任講師の講演中で紹介された法制審議会の答申については、法務省ホームページ（<http://www.moj.go.jp>）から入手可能である。フォーラムで扱われた諸論点のうち、証人保護については、小木曾綾「証人たる被害者の保護」（『現代刑事法』第2巻第2号所収）がある。

質疑応答で触れられた性犯罪者の情報開示問題については、高木勇人前警察政策研究センター教授による「犯罪対策と情報——イギリスの性犯罪者法、犯罪・秩序違反法——」（『警察学論集』第52巻第9号）及びそこに引用されている文献が入手容易である。

〔補注〕被害者対策について

被害者対策研究会「警察の被害者対策」（立花書房）

警察庁性犯罪捜査研究会「性犯罪被害者ハンドブック」（立花書房）

宮澤浩一・國松孝次監修「講座被害者支援」（東京法令出版）

刑法と女性被害者

——強姦罪の適用状況と同罪の解釈

前 田 雅 英

(東京都立大学法学部教授)

目	1 日本の強姦罪の特色
次	2 強姦罪の量刑の変化と社会の変化
	3 強姦罪の構成要件の問題点

本日は、理論的・統計数字的に強姦罪を概観するとともに、刑法の解釈論の問題としてそれをどう位置づけ、あるいはどのように変えていく必要があるかについて、若干の私見を述べることにします。

1 日本の強姦罪の特色

日本の強姦罪の発生率（人口10万人当たりの認知件数）は、最近では1.5件程度、これが米国では日本の二十数倍あり、英国は日本の8倍、ドイツが約5倍となっています。このように人口比では我が国の件数は非常に少ないといえるのですが、強姦罪には非常に暗数が多く、統計の数字だけで結論を出すべきではないこと、さらに、法益侵害性の重大さなどから、件数の多寡にとらわれない特別の考慮が必要であることを指摘しておきます。

次に被疑者の年齢ですが、やはり20代が最も多い。実は強姦罪被疑者は、戦後ある時期には少年の占める割合が非常に多かったのですが、最近、少年犯罪の増加・凶悪化が指摘されており、事実、96年以降には検挙人員率も増加に転じているとはいえ、大まかな傾向としては戦後一貫として、強姦罪の少年による検挙人員率は低下しています。

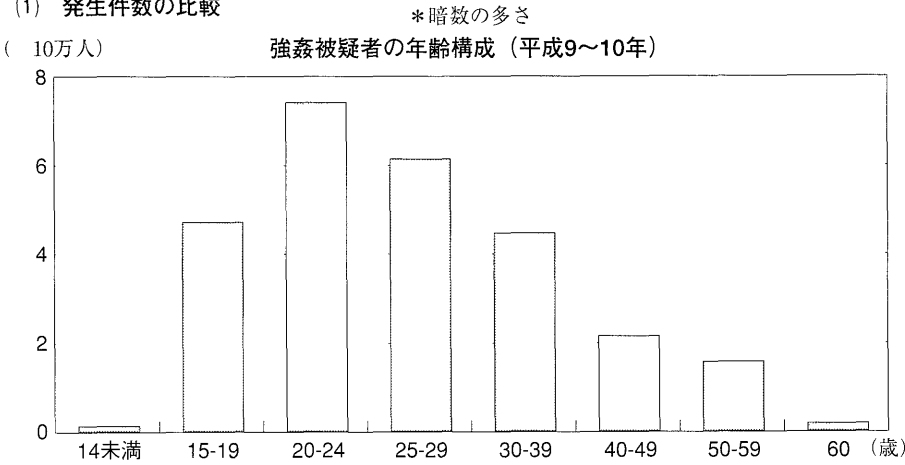
被害の特色としては、強姦に比べ強制わいせつの場合、低年齢の被害者が多く、強制わいせつ被害者は小学生が主となっているという点が挙げられます（強姦の場合、高校生が最も多いのです）。

発生地域については、実は標本数が比較的少数であるために、統計としての有意性は高くはありません。しかしながら、大都市部に発生が集中しているわけではないことは、傾向として指摘できそうです。一部には、強姦は都市型と言うよりは農村型犯罪であるとの見解もあるようですが、これも必ずしもそうはいえないようです。東京都内の署別の発生状況を見ますと、発生率の高い署は築地（銀座）、麻布（六本木）など繁華街が多いのですが、反面、中野、目白等も高くなっています。また、他の犯罪の発生率の高い新宿、池袋では、それほど顕著ではないようです。発生場所では、強姦被害の6割が、被害者の居住する住宅街で発生しており、路上や駐車場に比べ非常に高い割合を占めています。これに対して、強制わいせつの場合は路上や電車の中が多くなっています。

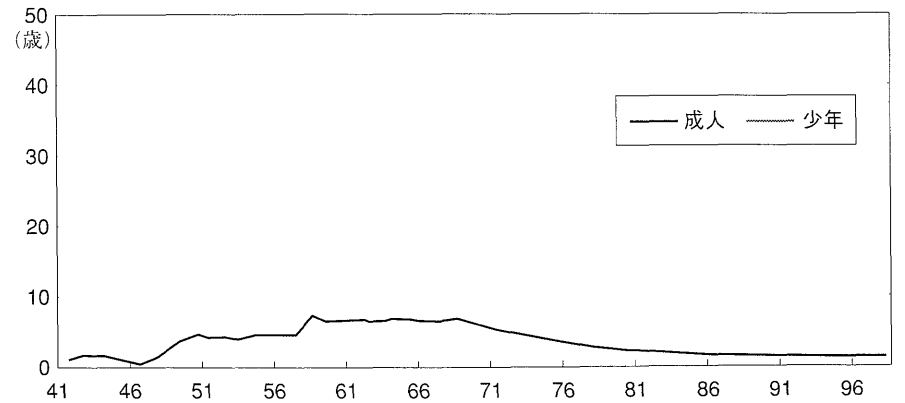
なお、性犯罪の発生について、服装が派手であるなどといった、被害者の側の原因が指摘されることがありますが、実際には、様々に注意を払っていたにもかかわらず、自宅近くで被害に遭ってしまったというケースも多いのです。最近、防犯を配慮した町作りの議論がなされているようですが、単純に、風紀的に問題のある施設を忌避するなどといった発想ではなく、性犯罪に関する種々の調査を踏まえ、具体的に実のある対策を取ることが必要といえましょう。

1 日本の強姦罪の特色

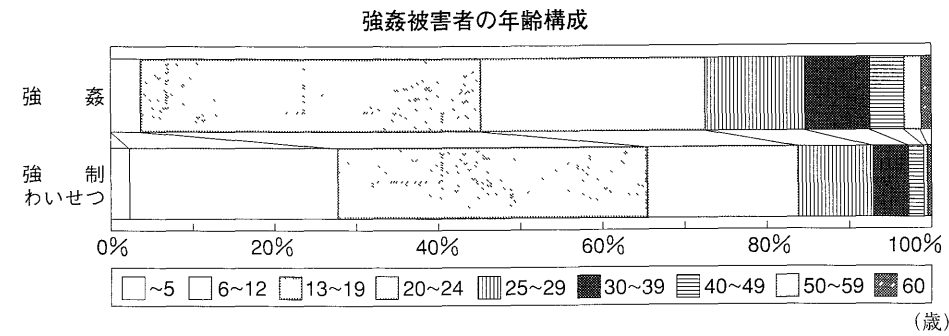
(1) 発生件数の比較



・かつては少年犯罪 強姦罪の検挙人員率の推移 (少年と成人の比較)

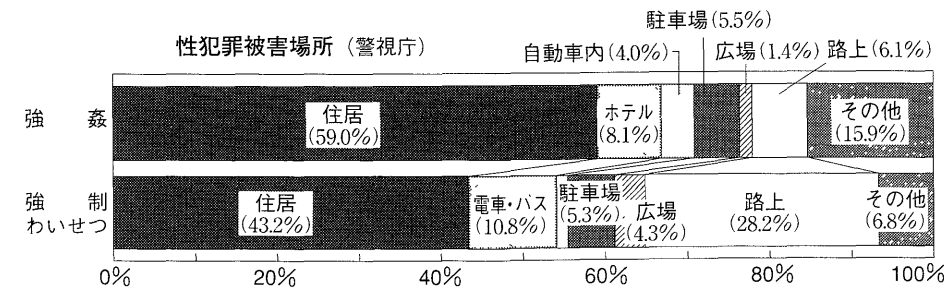


(2) 被害の特色



・発地域域の特色

全国／発生率の高い県：富山、鳥根、鳥取、愛知、香川、福井、京都
発生率の低い県：山形、大分、群馬、山口、青森、岡山、宮崎
東京／発生率の高い署：築地、麻生、中野、渋谷、高輪、下谷、目白
発生率の低い署：島部、愛宕、原宿、南千住、万世、四谷、富坂



2 強姦罪の量刑の変化と社会の変化

「強姦罪の量刑が軽すぎるのではないか」との意見があります。この場合、同様に「暴行・脅迫」を手段としながら、強盗罪は5年以上15年の刑、強姦罪は2年以上15年の刑であり、また、同じく生命を奪っておきながら、殺人罪の最高刑は死刑、強姦致死傷罪の最高刑は無期になっています。これは不均等ではないか、との趣旨の主張がなされるわけです。

私もアンバランスだとは思いますが、ただ、法改正を直ちに要する程度の不均等であるといえるのか、また、法の改正によってその不均等が解消できるのか、という点に若干疑問を抱いています。

ここで指摘したいのは、強姦罪の量刑が確実に重くなっている、という事実です。例えば強盗罪と比較してみますと、最も重い刑は強姦罪に出されています。つまり、法定刑には差があるのですが、言い渡された刑にはそれほど差がない、というのが現状なのです。また、酌量減刑の大半が強盗罪でなされているせいもあるのですが、強盗罪の場合5年以下の言い渡しが多い。ここからは、法定刑をいくら上げたとしても、裁判官が事案に即して現実的に対処することには変わりがないことが予想されます。そして、現時点での量刑についていえば、着実に、女性の保護法益を重視する方向を指向していると考えます。

また、とりわけ昭和60年以降、執行猶予が付かない実刑率が確実に上がってきております。被告人にとっては、執行猶予の有無は決定的な差であるのですが、量刑が徐々に重い方向にシフトするという、この傾向は、何を意味するのでしょうか。私は、中でも女性判事・検事の増加が大きな要因であると思います。現在、東京地裁にあっても、女性判事のいない部はほとんどありません。これは個人的な印象ですが、性犯罪については、「被害者の苦痛」と一口に言っても、男女ではその感じ方、痛みを分かる程度に少なからぬ差が存在するのではないのでしょうか。知人でいわゆる「フェミニスト」とされる裁判官でも、強姦罪の事実認定で、たとえば被害者は「警察に届けていないではないか」などと議論するのを聞いたことがあります。そのように考えた場合、女性の判事・検事の増加には、やはり一定の意味があるのではないかと考えます。

2 強姦罪の量刑の変化と社会の変化

(1) 法定刑の比較

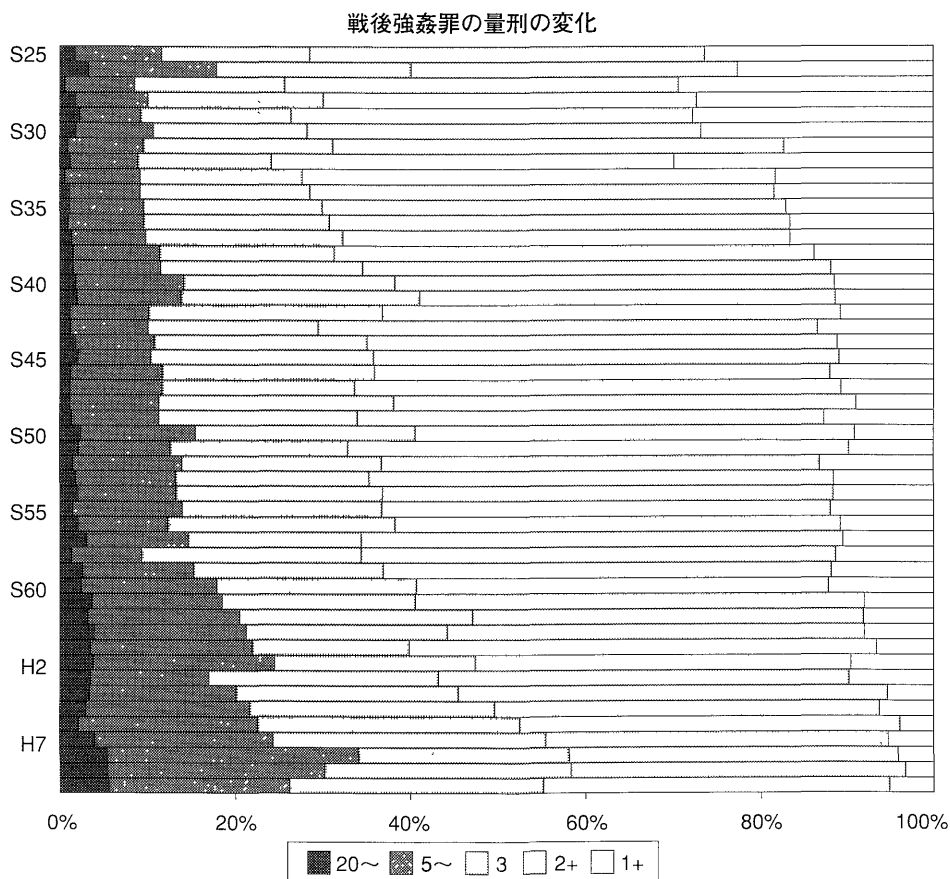
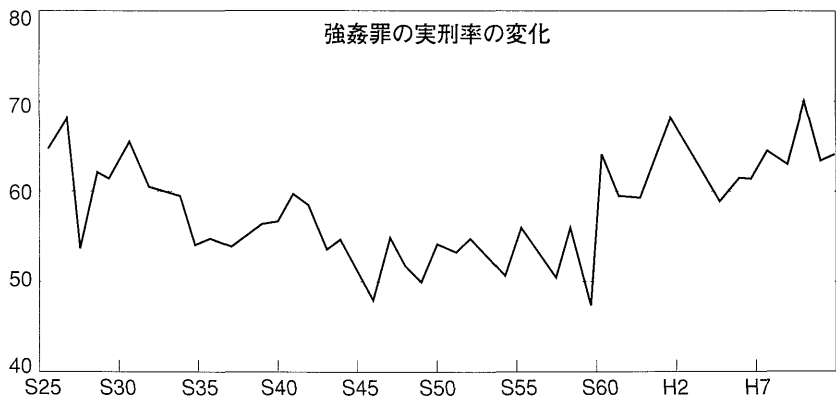
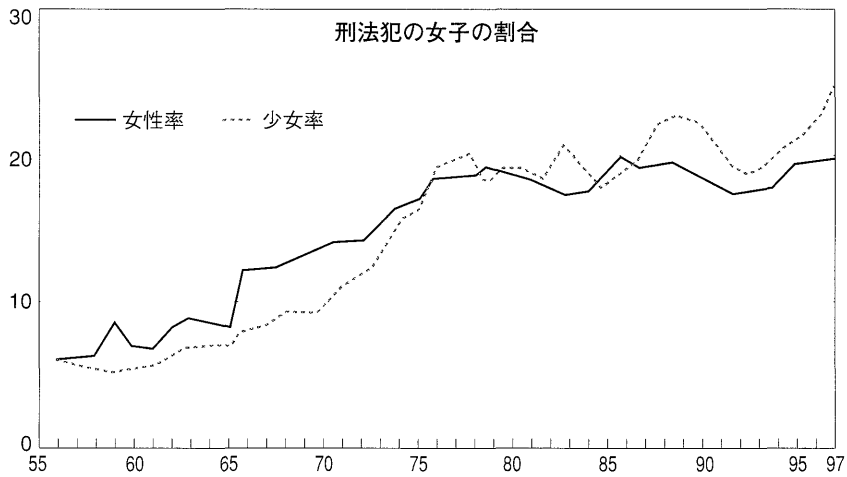
凶悪犯：殺人＝3年―死刑 強盗＝5年―15年 放火＝5年―死刑 強姦＝2年―15年

強盗致死傷＝7年―死刑 強姦致死傷＝3年―無期 傷害致死＝2年―15年

傷害致死罪との比較

法定刑を上げることの宣言的意味はある

H9	無期	20-	15-	10-	7-	5-	3	2+	1+	猶予
現住放火	2	2	2	11	23	97	17	12	1	59
殺人	5	19	84	134	85	128	26	20		122
強盗			1	11	39	131	57	46		84
強姦		1	1	2	16	94	36	81	10	135
傷害致死					26	99	26	16	3	49



3 強姦罪の構成要件の問題点

この問題において、私はやはり保護法益に関する議論が最も重要であると考えているのですが、現在、その本質的な部分での見直しが問われていることを、強く感じます。実のところ、「性的自由」や「自己決定権」を保護法益として重視すべきであるとの議論は、60年代からなされているのであって、60年代からの刑法改正の議論においても重視されるところとなっていました。いわゆる刑法教科書のレベルでは、これらは社会法益ではなく個人法益であると解説されているのです。

「女性の、個人としての人権重視」という考えはしたがって、不十分ながら存在していたと言わざるを得ないのですが、ここでの問題は、これらの「性的自由」や「自己決定権」と言う術語が、本当の意味で被害者女性の痛みを拾っているだろうか、ということです。従来の議論では、被疑者の自己決定、自由というものもある程度重視されていますし、60年代の「非犯罪化」問題の枠内で議論されたこともありました。そこでは、たとえば「マリファナを吸う自由」とか、「堕胎をする自己決定」などが語られたことさえあります。

真の意味での女性の人格権の尊重、これは哲学的な問題ではなく、もっと具体的なレベルの議論ではないでしょうか。たとえばこれまで、「暴行・脅迫」の存在を立証する上での、被害者の反抗の有無が議論されたこともあります。判例には、脅迫の程度が多少弱いものであっても、そこに被疑者の詐術的要素が存在すれば強姦罪が成立する、としたものもあります。「だまされる被害者が悪い」—これは詐欺罪の消費者保護の議論で主張される意見ですが、性犯罪においても同様に「女性被害者も責を負う点がある」とする見解は、現在、見直されつつあります。ある状況に置かれた女性が、果たして実際に抵抗したり、思いとどまったりする事が可能であったのか、これを具体的状況下で、現代の女性の感覚から考え、構成要件への該当性を検討する必要があるのではないのでしょうか。私は、このような傾向こそが望ましいものであり、また事実、そのようになりつつあると考えます。

ただ、「構成要件の緩和」について触れると、「男女間の心理のあやを否定する」と批判されます。さらに現実的には、女性が男性を陥れるためにえん罪事件を「作る」危険性も指摘されています。しかしながら、一方で性犯罪の被疑者は大抵、合意があったと主張したり犯行を否認するものなのです。そうした場合に事実をいかに認定するかは、最終的には国民の常識によるしかありません。性的な問題をめぐって、そこに多少の行き過ぎはあったとしても受忍すべきであり、まして刑罰の介入は抑えるべきであるという議論がありました。確かに、多少の法益侵害を受忍することは有り得るでしょうが、女性被害者が殺されるかもしれないと感じているのに、被疑者の男性はとてそのような脅迫を行った認識がない、といった場合も有り得るのです。そのようなケースで、「少々のは我慢して」などといった理屈が果たして通るものなのでしょうか。

従来、夫婦間の強姦罪の成否において、夫は主体となり得ないとされてきましたが、この考え方は変化しつつあり、現在、判例では、夫婦関係が破綻していれば強姦罪は成立する、としています。これに対して、夫婦関係が破綻していなければ絶対に強姦罪は成立しないのだ、との判決であると批判する向きもあるようですが、それは若干裁判所に厳しすぎる見方でしょう。判例では、具体的な事件の判決として強姦罪の成立を認めているのであって、そのための論理として、たまたま夫婦関係の破綻を手がかりとしたにすぎない、と考えるべきなのです。この問題については、権威ある刑法の参考書でも、「具体的状況により成立することを相当」としていますし、いずれ通説もそうなるでしょう。

このように、構成要件や量刑は、変化していくものなのです。法律が社会的状況によって変化するのとは問題で

ある、という議論も成り立つでしょうけれども、なるほど、条文枠がそのように変化するのは問題ですが、具体的にどのような場合を強姦罪ととらえ、どの程度の刑を科すかを決定するには、社会のニーズ、社会の常識を活かしていくべきです。そして、現在は女性の側からの被害感覚を、解釈の上で汲み上げていくことが必要であると考えます。

以前、実務家を対象にした講義の際に、某県の担当官が、「10歳の児童が強姦されたが、従来の求刑基準では、地元の人間は決して納得できない。何とかならないだろうか」と問題提起されたことがあります。この事件では、結果的に、破格の重い求刑がなされました。もちろん、これまでの解釈論では処罰の限定化が重視されており、「処罰の拡大」に対しては抵抗があるでしょう。したがって、どの程度まで緩めるかについての具体的な基準を示す必要もあります。ただ、いずれにしても、強姦罪に対する処罰は今後さらに厳しくなっていくでしょうし、また私はそうあるべきだと考えています。

刑事訴訟法と女性被害者

小木曾 綾
(駒澤大学法学部専任講師)

	1 はじめに
	2 性犯罪（強姦・強制わいせつ）の認知件数、検挙率、有罪率など
目	3 告訴期間の延長または撤廃
	4 プライバシー保護、威迫防止
次	5 証人尋問の工夫
	6 意見陳述の機会
	7 情報提供

1 はじめに

与えられたテーマは、「刑事訴訟と女性被害者」である。捜査・公判を通じて、被害者には犯罪に最も近い位置にいた証人としての役割が期待されることが多い。捜査や公判で、辛い被害経験について繰り返し供述を求められることが二次被害の要因となりやすいことは周知のとおりであり、また、加害者側からの報復の危惧もある。そのような負担をしながら供述・証言を求められるのに、被害者は刑事手続の事実認定に必要な限度で必要とされているにすぎず、自らの言い分を聴いてもらう主体的な地位を予定されてはこなかった。

大きな枠組みとしては、刑事裁判に被害者の利益を反映させることの意味は、単に、被害者が気の毒であるとか、その経済的な利益を便宜上刑事裁判でも回復できるようにすべきだということにとどまらない。被害者の視点を入れて刑事裁判を見直すことは、刑事司法をその目的自体から見直す作業に通ずる⁽¹⁾。つまり、従来、国家对被疑者・被告人という構図で、犯罪者に刑罰という苦痛をなぜ科すことができるのかとか、被疑者・被告人にとって適正な刑罰とはどのようなものかといった観点からだけとらえられてきた刑事司法を、ある社会に生きる人々が、相互に大切に、大切にされる社会を実現するための制度として構成し直すにはどうすべきか、という問いかけへの答えを見つける作業が今求められているのである。今日のテーマに則して具体的に言えば、被疑者・被告人にとっての公正な刑事手続を、被害者にとっても公正なものにするにはどうしたらよいかを検討するということである。

さて、性犯罪には児童虐待という形態をとるものもあるが、そのような場合はなおのこと、性犯罪で被害届が出るのは実際に起こっている犯罪のわずかの部分であるといわれる。被害届を出しにくい、告訴しにくい、換言すれば、犯罪があれば、裁判が行われて行為者が処罰される、というあたりまえのことを妨げることの大きな理由の一つは、捜査・公判を通じた二次被害の虞であろうと思われる。これを改善しなければならない。

近年、日本でも被害者の視点に立った刑事司法への関心が高まり、法制審議会では1月25日に「刑事手続における犯罪被害者保護のための法整備に関する要綱骨子」(以下「要綱骨子」という)がまとまった。これは法務大臣の諮問を受けたものであるが、その項目をみると、①性犯罪の告訴期間の見直し、②ビデオによる証言、③証言時の遮蔽の利用、④証人尋問時の付添い、⑤被害者の優先傍聴権、⑥公判記録の閲覧・謄写権、⑦被害者の意見陳述権、⑧民事の和解への強制執行力の付与、⑨没収・追徴の被害回復への利用、となっている。このうち、

9番目の項目は、要綱骨子では見送りとなった。しかし、この中には、本日のテーマと直接のかかわりがあるものがあるので、これを中心としながら、刑事手続に女性被害者、とりわけ性犯罪の被害者の視点をどのように反映させるべきかについて、現行刑事手続の問題点と、法改正の動向を整理する。レジュメに十分に載せられなかった要綱骨子の内容は法務省のホームページに掲載されている。

2 性犯罪（強姦・強制わいせつ）の認知件数、検挙率、有罪率など

本論に入る前に、まず、平成11年版の犯罪白書によって、性犯罪に関する統計を見ておきたい。（以下性犯罪という場合は、強姦および強制わいせつのみを指す）

表1（白書464頁）

	認 知 件 数	検 挙 件 数	検 挙 率
強 姦	1,873	1,652	88.2%
強制わいせつ	4,251	3,498	82.3%

表2（249頁）

	総 数	公 判 請 求	起 訴 率
強 姦	1,004	555	73.2%
強制わいせつ	925	469	60.1%

起 訴 猶 予	起訴猶予率	告訴取消し等 不起訴	家 裁 送 致
65	10.5%	78	246
42	8.2%	235	144

表3（45頁）

	総 数	有 期 懲 役	起 訴 率
強 姦	642	641	199(31%)

表1は、平成10年の認知件数。括弧内は犯罪白書のページ数。

双方の罪とも、この10年間の検挙率はほぼ80%前後である。

表2は、告訴によって捜査が開始された事件のうち、平成10年に検察庁での処分が決定された事件の処分。

表3は、平成9年に地方裁判所で強姦罪で裁判が言い渡された者。⁽²⁾

なお、性犯罪では、生命・身体犯よりも示談の成立する割合が高く（強姦で約30%強、強制わいせつで約50%強——犯罪白書322頁、309頁——全国の地方検察庁本庁に対応する裁判所で有罪が言い渡された141件中）、これが告訴取下げや、刑の執行猶予の有無に影響を与えていることがうかがえる。⁽³⁾

3 告訴期間の延長または撤廃

強制わいせつ罪や強姦罪は親告罪とされている（刑法176、177、180条1項）。これは、犯罪の性質上、裁判をしたがためかえて被害者の利益を損なうことがないように、被害者の告訴を訴訟条件とする制度である。

刑事訴訟法（235条1項）によれば、親告罪の告訴は、犯人を知った日から6ヶ月以内にしなければならない。訴訟条件をいつまでも被害者の意思にかからせておくとな法的安定性・秩序を害するというのが法律の趣旨であ

り、この期間を6ヶ月とするのは旧刑事訴訟法以来である（旧刑事訴訟法265条）。これが6ヶ月とされたことには、とりわけ合理的な理由があるわけではないようである。しかし、とりわけ性犯罪では、ひとつには、犯罪による精神的・身体的なショックからある程度まで回復するのに相当の時間が必要で、犯人を知った日から6ヶ月以内に告訴を決心するのは困難な場合が多いと思われ、また二つには、犯人と顔見知りであったり、職場の上司であったりすることから、被害届・告訴まで相当期間思い悩み、悩んだ末に告訴したがすでに期間を過ぎていたということがあるといわれる。そこで、性犯罪の告訴期間を6ヶ月から大幅に延長するか、撤廃するという方向で法制審議会では議論があり、最終的な要綱骨子では、強制わいせつ、強姦、準強制わいせつ、準強姦、わいせつ目的略取・誘拐、その幫助のための被略取者収受等、わいせつ目的被略取者収受等（刑法176、177、178、225、225条の幫助目的での227条1項、同3項）の罪およびこれらの未遂については告訴期間を撤廃することとされた。

性犯罪では、被害届を出すまでに相当の決心を必要とするので、被害届があったときには比較的告訴も得やすいということはあるようである。しかし、性犯罪は暗数が多く、これまで行われた実態調査では、被害が深刻なほど被害届が出にくい傾向がうかがわれる。被害者と加害者が顔見知りである場合には、犯罪行為の日と「犯人を知った日」が同一であろうから、告訴期間が6ヶ月というのは短かろう。因みに、「犯人を知った」とは、少なくとも犯人が何人たるかを特定しうる程度に認識することを要するというのが判例である（最決昭和39.11.10刑集18・9・547）。法文の解釈としては、「犯人を知った」とは、犯人を知って告訴できる準備ができた時をいうと解すれば、犯人を知り、かつ、被害者のトラウマが消えた時をもって「犯人を知った日」とすることもできたのかもしれない。

なお、告訴期間を延長または撤廃したとしても、強姦で7年、強制わいせつで5年の公訴時効があるので、それを超えて法律関係が不安定になることはない。

ところで、期間の撤廃か延長かという点については、延長する場合には、では何年とするのか、一方で、撤廃すると、4年5年と経ってから告訴があっても証拠が散逸して捜査が難しく、結局起訴できないことになりはしないか、という議論があった。犯罪捜査規範70条には、「警察官は、親告罪に係る犯罪があることを知った場合において、直ちにその捜査を行わなければ証拠の収集その他事後における捜査が著しく困難となるおそれがあると認めるときは、未だ告訴がない場合においても、捜査しなければならない。この場合においては、被害者またはその家族の名誉、信用等を傷つけることのないよう、特に注意しなければならない。」とある。一般的な刑事訴訟法の教科書には、親告罪では、告訴があるまでは任意捜査が原則であるという記述がある。これは、最終的に起訴できるのかどうか定かでない段階で、強制処分を含む捜査をすることは、親告罪の趣旨からしても、被疑者の利益保護からしても困難であるという理由によろう。告訴期間が6ヶ月で、その期間内に告訴があれば、捜査機関は強制捜査を含む証拠収集活動ができ、それであれば証拠散逸の虞は低い。ところが、親告罪の制度はそのまま、告訴期間が撤廃され、公訴時効まで被害者が告訴できる、逆にいうとその時まで告訴を待って本格的な捜査をするということになると、たとえば6年前の事件だといって被害届・告訴があっても、そのときにはすでに証拠が散逸してしまって、結局起訴まで持ち込めない虞が出てきはしないか、という危惧がある。

英米では親告罪の制度はないし、親告罪制度のあるドイツ・フランスでも性犯罪は親告罪ではない。日本でも2人以上の者が共同して性犯罪を実行した場合には、これを親告罪としない法改正が昭和33年に行われた（刑法180条2項）。上述のような危惧を払拭するためには、①諸外国のように性犯罪も非親告罪として、告訴がなくとも捜査・訴追できることにしつつ、被害者を保護する手段を充実させる、②性犯罪を親告罪とする点はそのままとして告訴期間を撤廃したうえ、その間に認知した犯罪については捜査を進行させつつ、被害者の支援を充実さ

せて、告訴を得るよう努力する、という道がある。要綱骨子では、犯罪の性質上、やはり被害者の意思を尊重して親告罪の制度は残すという道が選択されたので、被害者支援が一層大切となる。

※この講演が行われたフォーラム後の平成12年5月12日、第147回国会において「刑事訴訟法及び檢察審査法の一部を改正する法律」（法律第74号）が成立、同月19日に公布されたことにより、性犯罪の告訴期間は撤廃されたので参照されたい。

4 プライバシー保護、威迫防止

1 裁判の公開と被害者のプライバシー

性犯罪被害者のプライバシーはとりわけ厚く保護されなければならない。裁判の対審および判決は原則として公開の法廷で行なわれることが憲法に定められている（憲法82条1項2項）が、これは裁判が秘密裏に行なわれて個人の弾圧に通ずることがないようにする趣旨であるから、被害者にかかわる情報が公開されなくとも裁判の公開原則には反しないし、裁判の公正さを害することもない。

憲法82条2項は、裁判官の全員一致で、公の秩序または善良の風俗を害する虞があると決した場合には、対審は公開しないことができるとしている。そこで、たとえば、性犯罪被害者が証人として犯行の模様を供述しなければならないとき、これが「善良の風俗を害する虞」がある場合にあたるとして、証言の間対審を非公開として、被害者の名誉やプライバシーを守ることができ、実務上もそのように運用されている。

国によっては、被害者が望む場合には、冒頭から対審を非公開にすることができる法制をもつ。

2 証拠調べなどでのプライバシー保護

公判では、起訴状の朗読（刑事訴訟法291条）や、冒頭陳述（同296条）が行われて、公訴事実が明らかにされ、また、証人尋問を請求する際には、証人の氏名および住所を記載した書面が裁判所に提出される（刑事訴訟規則188条の2第2項）。証人尋問請求の際は、相手方に証人等の氏名・住所を知らせ、証拠物等の閲覧の機会を与えなければならない（刑事訴訟法299条1項、刑事訴訟規則178条の6参照）。

しかし、被害者の氏名・住所が被告人側に伝わることで被害者が威迫されることがあってはならないし、性犯罪の被害者については、威迫防止はもちろんであるが、プライバシー保護に配慮しなければならない。訴因の特定をはじめとして、被告人の防御権を実質的なものにするためには、弁護人には被害者の住所・氏名が明らかになる必要はあろうが（強制わいせつも必要的弁護事件・刑事訴訟法289条）、被害者を特定できるような情報が公開の法廷で明らかになる必要はない。

実務では、必要な場合は、起訴状の朗読や冒頭陳述、証人尋問申請の際、被害者の氏名を読み上げないようにしたり、住所等を伏せたりする工夫がされているということである。これには、裁判所および検察官、弁護人の協力が必要であり、性犯罪被害者への理解がいっそう進んで、この実務が定着することが期待される。

3 期日外の証人尋問

後に述べるように、現行法には期日外の証人尋問の定めもあるので、これを公判の証言に代えることも考えられ、実務でも実施されている。

4 マスコミ報道

被害者のプライバシー保護という観点からは、報道機関の報道のあり方にも注意すべきである。一般犯罪の実態調査では、報道によって迷惑を被ったと感じている被害者がいることが示されている。これが性犯罪であれば、

なおのことであろう。被害者情報が一般に報道される社会的必要性はないし、氏名等が公表されないまでも、被害者の心情を理解しない取材が行われるべきではない。とりわけ少年被害者の情報をみだりに公表することを処罰する法律をもつ国もあり、そのような法律の制定も考えられてよい。⁽⁶⁾

5 証人威迫防止

被害者への威迫行為は防止しなければならないし、被害者が証人となる場合、その安全が保障されなければ協力も得難い。昨年改正された刑事訴訟法では、証人等の尋問請求（刑事訴訟法299条1項）に際し、証人等に危害が及び、またはそれらの者を困惑させる行為がなされる虞のあるときは、検察官または弁護人は、相手方に対しその旨を告げ、証人の住所等が被告人を含む関係者に知られないようにすること、その他証人の安全が脅かされることのないように配慮することを求めることができる（同299条の2）。また、証人尋問の際にも、裁判長は、証人やその親族等に危害が及び、またはそれらの者を困惑させる行為がなされる虞があり、住所等が明らかになると、証人が十分な供述ができないと認めるときは、住所等に関する尋問を制限することができる（同295条2項）。ただし、いずれも被告人の防御に実質的不利益を生ずる虞があるときはその限りではない。

改正法は、証人の氏名については秘匿対象とせず、危害防止についても相手方に「配慮」を求めるにとどめ、さらに被告人の防御に支障のないことを条件としている。これは、裁判所や検察官および弁護人の裁量・協力により、被告人の防御権と証人保護の間に適切なバランスをとることを期待する趣旨を示した立法であると思われる。

なお、昨年犯罪捜査規範の一部も改正され、その11条は、「警察官は、犯罪の手口、動機及び組織的背景、被疑者と被害者等との関係、被疑者の言動その他の状況から被害者等に後難が及ぶおそれがあると認められるときは、被疑者その他の関係者に、当該被害者等の氏名又はこれらを推知されるような事項を告げないようにするほか、必要に応じ、当該被害者の保護のための措置を講じなければならない。」と定める。⁽⁷⁾ 実務上も、重点的パトロール、身辺警護、緊急通報装置の貸し出しなどの再被害防止措置がとられている。⁽⁸⁾

なお、自己または他人の刑事事件の捜査もしくは審判に必要な知識を有すると認められる者またはその親族に対して威迫などをしたときには証人威迫罪が成立する（刑法105条の2）。

5 証人尋問の工夫

現在の刑事裁判は、当事者主義・論争主義を採用している。つまり、当事者とりわけ被告人側が、検察側の主張・立証に反論するための機会と手段を保障して手続が進められる（憲法37条1～3項、刑事訴訟法256条3項6項、30条1項、36条、298条1項、320条1項など）。したがって、被告人には、検察側の主張・立証の内容を知り、事実認定者の面前で、自己に不利益な証人には反対尋問を通じてその証言内容を吟味する権利が保障される。

ところが、犯罪白書によると、性犯罪の被害者が捜査・裁判への協力を負担に感ずる割合は他事件より高く、具体的には、証人として出廷し、被告人のいるところで証言することに負担を感じたとの回答が多い。⁽⁹⁾ 性犯罪は、単に性的自由の侵害というにとどまらず、被害者の尊厳・人格を侵害する行為である。事実認定は公正に行われなければならないが、被害者が重要な証人であることに違いはないが、裁判が被害者にとっても公正なものになるよう、種々の工夫が必要である。

1 被告人および特定の傍聴人の退廷

刑事訴訟法によると、法廷で、証人が被告人の面前では圧迫を受けて十分な供述をすることができないと認め

られるときには、裁判所は、弁護人の出廷を条件として、その証人の証言中被告人を退廷させることができる。このときは、証言の後で被告人に証言要旨を告げ、証人尋問の機会を与えなければならない（刑事訴訟法 304 条の 2）。証言中の証人と被告人の対面・対決はできないが、弁護人による尋問はでき、被告人には事後に反対尋問の機会も与えられることから、この定めは憲法に違反しないと解されている。¹⁰⁹

また、裁判長は、証人が特定の傍聴人の面前では十分な供述をすることができないと思料するときには、供述の間その傍聴人を退廷させることができる（刑事訴訟規則 202 条）。

なお、証人尋問に際しては、威嚇的または侮辱的な尋問をしてはならない（同 199 条の 13 第 2 項 1 号）。

2 期日外の証人尋問

前述のように、裁判所は、証人の重要性、年齢、職業、健康状態などと事案の軽重を勘案のうえ、検察官および被告人または弁護人の意見を聴いて、必要と認めるときは公判期日外に裁判所内で公判準備として証人尋問をすることができる（刑事訴訟法 281 条）。この際も、被告人がいると証人が圧迫を受けて十分な供述をすることができないときは、弁護人の立会いを条件に被告人を退席させることができる（同 281 条の 2）。

この期日外の証人尋問を用いれば、公判での証人尋問による被害者への心理的ストレスなどを軽減することができる。ただ、この証人尋問は、たとえば重要な証人が急に出国することになって公判期日まで待てないような場合に行うことを予定したもので、公判を避ける目的で利用されてはならないから、たやすく期日外の証人尋問を用いるべきではないという見解もある。証人は、公開の法廷で被告人の反対尋問に耐えてこそ、その供述の証明力を認めることができるのであり、必要なときは被告人の退廷、特定の傍聴人の退廷、公開停止などの措置が用意されている。そうした措置がとられてもなお、十分な供述ができないのであれば、それは証人としての義務に応えないものであり、密室でなければ供述できないような証人の供述はたやすく信用できない、というのである。

しかし、これは被害者、とりわけ性犯罪被害者が証人となることを念頭においた議論ではない。性犯罪被害者が公判に出廷することの精神的負担は他の証人の比ではない。被告人の権利保障の面からみても、その立会いを保障すれば、尋問自体は公判のそれと同じである。また、公判廷では十分な供述ができない被害者証人が、公判期日外の証人尋問ならば十分に証言できるのであれば、被告人としても、曖昧な公判証言に対して反対尋問をするより、より十分に証言を吟味する機会が与えられることになる。¹¹¹

したがって、裁判所が被害者保護のため必要があると認めるときに、弁護側の意見も聴いたうえで、期日外の証人尋問を実施しても公正な裁判を受ける被告人の権利をとくに侵害するとは考えられない。実務上もこれが用いられているとのことであるが、これにも裁判所および検察官、弁護人の理解と協力が必要である。¹¹²

なお、刑事訴訟法には、裁判所外での証人尋問の定めもあり（刑事訴訟法 158 条 1 項）、証人がいる場所での尋問をすることもできる。

3 ビデオ・リンク、遮蔽の利用

前述のように、被告人には公判で自己に不利益な証人と対面・対決し、反対尋問を通じてその証言の信頼性を争う機会が保障されている。性犯罪など、被害者以外に証人がいない場合が多い犯罪では、被害者の証人尋問・反対尋問が必要になる場合が多い。しかし、そのような被害に遭った人々を加害者＝被告人と直接対決させることは、相当な心理的・身体的ストレスとなることは想像に難くなく、その負担を軽減する工夫が必要とされている。¹¹³ 具体的方法としては、公判期日の証言をビデオ・リンクを通じて別室から行ったり、法廷に遮蔽をおいたりして被害者が被告人と直接対面することを避ける方法が各国で用いられている。これも法制審議会の主要な論点のひとつであり、要綱骨子でもその導入が提案されている。

ビデオ・リンクを用いる際の具体的方法としては、証人だけを別室に移し、裁判官、弁護士・被告人、検察官は法廷ににいるというものと、証人と弁護士、検察官が別室に移り、裁判官、被告人が法廷ににいるというものがある。要綱骨子では、証人だけを別室に移す方法が選択された。

要綱骨子によると、①刑法176、177、178、179、181条、わいせつまたは結婚目的の225条、同様の目的の227条1項、同3項、228、241、243条の罪の被害者、②児童福祉法60条1項、同34条1項9号にかかる60条2項の罪、児童買春、児童ポルノにかかる行為等の処罰および児童の保護等に関する法律第4条から8条までの罪の被害者、③その他在廷のまま尋問すると精神の平穏を著しく害される虞のある者については、裁判所は検察官および被告人または弁護人の意見を聞いたうえで証人尋問をビデオ・リンクを通じてすることができる。

これについては、被告人の証人尋問権との調整が法律上の論点となる。日本の刑事手続に多大な影響を与えているアメリカ合衆国の最高裁判所は、この点について以下のような判断を下している。

これは、6歳になる女子への性的虐待の事案で、証人と弁護士、検察官が別室に移り、そこから被害者の証言が公判廷の裁判官、陪審、被告人にテレビを通じて伝えられたという事案である。裁判官および被告人と弁護士・検察官とは電子回線を通じて会話した。

最高裁判所は、まず、合衆国憲法第6修正が保障する対決権（right to confrontation）は、証拠の信頼性を事実認定者の面前で争うことを保障しており、それは①証人が在廷すること、②宣誓が行われること、③反対尋問が行われること、④事実認定者による証人の態度の観察ができることによって実現されるものであると述べた。しかし、直接対決は絶対的なものではなく、どうしても守るべき重要な利益（compelling interest）の実現のために被害者と被告人の直接対決を避ける必要があり、証言の信頼性を確保する手段が他にあるのであれば、証人と被告人が直に対決することは必ずしも証言利用の要件とならないと判示した。そして、性的虐待を受けた子供を保護する国側の利益はどうしても実現すべきものであり、宣誓が行われ、反対尋問の機会があり、テレビを通じてであっても事実認定者が証人を観察できることで、その事案では直接対決がなくとも証言は信頼できると判断したのである（Maryland v. Craig, 497 U.S. 836（1990））。

証人と被告人の直接対決を避ける手段はこの他にも、法廷にマジック・ミラーなどの遮蔽を置くことなどが考えられる。これは、日本でも裁判所の裁量ですでに実施されたことがあると聞いている。ビデオの場合は、法廷外に証人がいるので、裁判所も直接の証人の観察はできないが、法廷内での遮蔽の利用ですめば、裁判所は証人を直接観察できることになる。要綱骨子では、犯罪の性質や証人の年齢等諸般の事情を考慮し、相当と認めるときは、当事者の意見を聞いたうえで、証人と被告人、証人と傍聴人との間に「相互に相手の状態を認識することができないようにするための措置」をとることができるとしている。

ビデオ、遮蔽いずれの方法によっても、反対尋問はできるのであるから、直接の対決が実現しなくとも被告人の実質的な防御権を侵害することはないという判断は、日本の刑事訴訟法の下でも正しいものと思われる。⁽¹⁴⁾

このようにみえてくると、証人尋問には、公判でのストレスを避けるための①期日外の証人尋問、②証人との直接対決を避けるための遮蔽の利用、または③ビデオ・リンクという三つの方法を用いることが考えられる。裁判所としては、証人を直接観察できるほうが心証形成しやすいので、証人の状態に応じて、遮蔽の利用ですめばそれを用い、証人を在廷させることができなければ、ビデオ・リンクを用いる、ということになるであろう。

また、期日外の証人尋問でも、必要ならば被告人を退出させることができるが（刑事訴訟法281条の2）、その場合は証言後に被告人に反対尋問の機会を与えることとされている。このとき、遮蔽を用いたり、ビデオ・リンクを用いたりといったように、上述の三つの方法はそれぞれ臨機に組み合わせて用いることが考えられる。

4 他の裁判でのビデオ証言、捜査段階でのビデオ証言の利用（伝聞証拠の例外）

(1) 被害者が同じ内容の供述を繰り返し求められることによる負担の軽減も図るべきである。たとえば、共犯者がいてその公判が分離されている場合、同一の被害者が繰り返し同じ証言を求められることがある。そこで、要綱骨子は、証人の同意を条件として、上述のビデオによる証人尋問を録画することができるものとした。そして、この録画を訴訟記録に添付して、別の公判でこれを再生して取調べれば、その裁判の公判期日における証言と同様に証拠とすることができることとした。この場合には、伝聞の問題は起こらない。このようにすれば、犯人が複数いて、公判審理が分離されている場合、ある被告人の公判で被害者がビデオを通じて証言したとき、これを録画しておいて、それを共犯者の公判で再生して取調べることにより、被害者が同じ証言を繰り返すことを避けることができる。もっとも、この場合も、証人は反対尋問には応じなければならない。

(2) 法制審議会の審議は公判に焦点を絞ったが、この方法（あらかじめ被害者証言をビデオ録画しておいて公判で再生する）は、捜査段階での証人尋問にも応用することが考えられる。刑事訴訟法226条は、犯罪捜査に不可欠の証人が任意の供述を拒んだ場合、同227条は、任意の供述をしたが、公判期日にはそれと異なる供述をする虞のある場合に、検察官が裁判官に証人尋問を請求することができると定めている。そこで、この規定を準用し、捜査段階で被害者の証人尋問をビデオ録画しておき、公判期日での証言が被害者に相当程度の心理的ストレスとなると認められる場合には、このビデオを（同321条1項1号により）証拠とすることが考えられる。

証人への反対尋問権は憲法37条2項の保障する権利であるので、証人が出廷できるときは公判期日での証言に代えて書面を証拠とすることはできない（伝聞法則）。しかし、これには公判期日の証言利用不能と、反対尋問に代わる信頼性の確保手段があることを条件とした例外が各種設けられている。そこで、被害者保護の必要性をこの例外の一類型とするのである。（日本の裁判例には、強姦の被害者が激しく泣いて、公開停止などの措置をとってもなお供述を得られないときには刑事訴訟法321条1項の証言利用不能の場合にあたるとしたものがある。札幌高裁函館支部判決昭和26.7.30高刑集4・7・936頁）。（証人尋問への被告人側の立会いと反対尋問を保障すれば、公判期日には映像と音声により事実認定者が証人の観察をすることができるので、公判期日での証人尋問と相当に近い状態での証拠調べが可能になるであろう。）

（この捜査段階でのビデオ証言と公判のビデオ・リンクを組み合わせることも考えられる。つまり、捜査段階で被害者証言をビデオ録画しておき、公判でこれを再生したうえ、反対尋問をビデオ・リンクを用いて行うのである。イギリスではこのような方法も用いられるようである。）

このように、被害者が被告人（加害者）と直接対面することによる心理的負担を避け、あるいは繰り返し同じ供述をする負担を軽減し、かつ被告人の反対尋問を可能にする方法は各国で用いられており、日本でも導入が期待される。

5 証人への付添い

被害者が証人として法廷で証言をする際、必要な場合には、保護者やカウンセラー等適当な者が証人に付き添うことを認めることも必要と思われるが、これは被告人の権利を制限することなく実施できることである。要綱骨子では、証人尋問の際、証人が著しく不安または緊張を覚えるおそれがあると認めるときは、証人の年齢、健康状態その他の事情を考慮のうえ、当事者の意見を聴き、供述に不当な影響を与えることのない者を供述中に証人に付き添わせることができるとしている。警察では、指定被害者対策要員制度が実施に移されているが、この要員の活用も考えられる。¹⁵⁾

実務では、すでに親や検察事務官、精神科医が立ち会った例があるという。

6 意見陳述の機会

公判での被害者の意見陳述については、アメリカ合衆国のVIS（victim impact statements）が有名である。

被害者の意見を裁判に反映させると、裁判を復讐の道具としてしまうとか、不公正にするという意見もないわけではない。しかし、刑事裁判は公共の制度なのであって、それを個人的な目的のために私することはもとより許されることではない。刑罰法規は、ある価値（保護法益）の侵害に対する刑罰を定めている。それは、たとえば、個人の生命・身体、財産や、尊厳、平穏な生活は保護されなければならないという社会の意思表示であるともみることができる。したがって刑事裁判は、ある社会で維持すべき価値を守るためのものであり、それは社会共通の関心事である。そして、行為者に科される刑罰が正当なものであるためには、その犯罪に対する制裁として一定の刑罰を科すことが正しいという共通認識がなければならない。犯罪が被害者に与えた影響は、その行為の重大さを図る重要な資料となる。犯罪についての被害者の意見に裁判所が耳を傾けることは、正しい刑罰権の行使のためにも必要なことである。ただし、被害者がその犯罪からどのような影響を受けたかということが事実認定に影響してはならない。

要綱骨子によれば、被害者から心情その他の意見陳述をしたいという意思が検察官に伝えられたときは、検察官はこれを裁判所に通知し、裁判所は公判期日に被害者に意見を陳述させることになっている。この陳述に関して、裁判官または訴訟関係人は質問をすることができる。また、裁判所はその裁量により、意見陳述に代えて書面を提出させること、または陳述をさせないこともできる。陳述をさせない場合というのは、被告人と被害者証人の供述が大きく食い違っている場合などが想定されている。そして、この意見は事実認定の証拠とすることはできない。

ただし、以上は一般論であって、性犯罪の被害者が積極的に自らの意見を陳述したいという意志をもっているかについてはデータがない。意見陳述の方法としては、前述の通り公判で直接陳述する方法と、書面による方法があるが、たとえば、強制わいせつの被害にあったこどもの保護者が、その意見を書面にして、警察官を通じて検察官に差し出す、といったことはあるようである。したがって、一般犯罪も含めて被害者に意見陳述の機会を設けておけば、性犯罪の被害者にその意思のあるときにはこれを利用することができる。

7 情報提供

全国の警察署および検察庁では、捜査状況、裁判情報などを被害者に通知する制度を実施に移しているが、性犯罪の被害者にとっては、とりわけ加害者の身柄に関する情報が重要な関心事であろうと思われる。¹⁶⁾

1 被疑者・被告人の身柄に関する処分と被害者

捜査機関は、罪を犯したことを疑うに足る相当な理由と、罪証隠滅または逃亡の虞のあるときには被疑者・被告人を逮捕・勾留することができる（刑事訴訟法199条1項、207条1項、60条1項）。この罪証隠滅には、被害者を含む証人への不当な働きかけが含まれる。¹⁷⁾ また、起訴後の被告人の保釈請求に際して、裁判所は、被告人が被害者やその親族に害を加えたり、威迫したりすると疑うに足る理由があるときには、保釈を許さないこと、または、保釈を取消すことができる（刑事訴訟法89条5号、同96条4号）。

平成10年に検察庁で処理した強姦事件の被疑者1,787人のうち、逮捕された者は1,485人、逮捕されなかった者は302人、いわゆる身柄率は83%で他事件よりも高い。引続き勾留された者は、1,467人（98.9%）である（前出犯罪白書38頁）。

2 出所情報など

とりわけ性犯罪被害者が関心を寄せる情報のひとつに、加害者の身柄についての情報、刑期、出所時期などがあると思われる。有罪判決があったときの刑期は検察官から連絡が可能であるとしても、出所時期、出所後の加害者の行き先などを知りたいという被害者の要望に応える制度は今のところない。

日本では前科記録が一般に公表されることはない。しかし、アメリカ合衆国では、とりわけ子供を対象とする性犯罪の実行者は、同種犯罪を繰り返し、社会にとって深刻な危険をもたらす虞があるという認識のもと、一般市民の安全を守る国の利益は、その種の犯罪で有罪認定を受けた者のプライバシーの利益を凌駕するとして、一定の犯罪で有罪判決を受けた者が釈放されるときは、その者の氏名や住所を登録し、場合によっては一般市民に公開する法制度をもっている。⁽¹⁸⁾

加害者の社会復帰という観点からは、前科を公表することは日本では考えにくい。(犯罪からある程度の時を経て、被害者がなお加害者の出所時期などを知りたいと考えているとすれば、性犯罪では、希望があれば、加害者の出所時期や出所後の居住地を被害者だけに通知する工夫がされてもよい。

【付録】被害者の権利の法的位置づけ

被害者の権利を法的に同位置づけるかについては、三つの方途があると思う。一つ目は、アメリカ合衆国の諸州のように、憲法を改正して被害者の権利を謳う方法。二つ目は、現行日本国憲法のいずれかの条文に被害者の権利も含まれると解する方法。三つ目は、「被害者基本法」「被害者の権利章典」といった法規を制定し、これを憲法上の権利と同等の権利として扱う方法。

日本国憲法のなかでは、一般的に幸福追求権を謳った13条の権利に被害者の権利が含まれるという理解が支持されるようだが、これは抽象的すぎて被害者の具体的な権利の基礎とはなりえない。被疑者・被告人の権利を保障した現行の各種条文に被害者の権利を含めるのも無理があるように思われる。そこで、私見としては、上述の第三の方法が適当であると思う。

- (1) 椎橋隆幸「犯罪被害者救済の基本的視座」現代刑事法2巻2号4頁以下。
- (2) 以上の数値は、犯罪白書平成11年版による。
- (3) 犯罪白書平成11年版322頁
- (4) 辰野文理「犯罪被害者の実態とニーズ——各種実態調査を踏まえて——」現代刑事法2巻2号11頁、14頁
- (5) 荒木伸怡「犯罪報道と被害者保護」宮澤浩一・田口守一・高橋則夫編著『犯罪被害者の研究』138頁以下
- (6) フランス刑法226-30-2条参照。
- (7) 改正前には、捜査の端緒または資料の提供者に後難が及ぶ虞があると認められるときは、それらの者の氏名やそれを推知されるような事項を告げないようにし、特に必要があるときは、適当な保護を加えることとされていた。
- (8) 太田裕之「警察における被害者対策について」現代刑事法2巻2号63頁
- (9) 犯罪白書平成11年版307頁
- (10) 最判昭35.6.10刑集14・7・973（恐喝事件での被告人の退廷）
- (11) 野間禮二「被害者の証人尋問と刑事法281条」松山大学論集4巻6号23頁、36頁
- (12) 野間前掲論文37-40頁
- (13) 視点が異なるが、性犯罪被害者が民事裁判を提起しない理由のうちでもっとも多いものは、「これ以上相手とかかわりたくない」というものである。前掲犯罪白書285頁。
- (14) 椎橋前掲「犯罪被害者の救済に必要な法制度」自由と正義1998年11月号107頁
- (15) 太田前掲論文64頁
- (16) 前掲犯罪白書339頁参照。
- (17) 三井誠・基本法コンメンタール刑事訴訟法（第三版）72頁
- (18) Title 18 U.S.C. Section 4042 (2) ; Arkansas Sex and Child Offender Registration Act of 1997, 12-12-901 to 12-12-920

〈 論 說 〉

人の生命と刑法——生殖医療を中心として

大 谷 實
(同志社大学法学部教授)

目	1 生命の保護と刑法
	2 生殖医療と法規制
次	3 法規制の具体的内容

※ 本稿は、警察政策研究センターの主催により平成11年4月6日に行われた研究会における講演に基づいて、執筆いただいたものである。

1 生命の保護と刑法

1 問題の所在

警察政策研究センターの岩橋所長から、刑法の現代的課題について話題を提供するようにとのお申し出でございますので、本日は、人の生命の刑法的保護について、特に生殖医療を中心に話をしてみたいと思います。

現代社会は、一般に、高齢化、国際化、情報化をキーワードとして特徴づけられていますが、その基礎は、何と言いましても科学技術の長足の進歩にあります。特に、医療技術の進歩には目を見張るものがあり、バイオテクノロジーを利用した医療技術が次々と開発されて、いわゆる先端医療と呼ばれる新しい医療技術が実用化されています。これらの先端医療の特色は、一口で言えば、人間の生殖や死に人が介入し、生命を操作する点にあります。「生命の尊厳」という言葉の意味は必ずしもはっきりしないのですが、その元来の意味は、人間の生命の仕組みや営みは神秘的であり神聖なものであるから、何よりも尊重され大切に扱わなければならないということだと思います。その点からしますと、生命は神が司るものであり、人が生命を操作することは神に対する冒瀆である、そして、先端医療にあっては人間が神を演じており、あるいは医学による神への挑戦が試みられているとも言えるわけであります。

先端医療は、医学上は多方面に及んでいますが、法律上は、特に生殖医療と生命維持治療が重要です。生殖医療では、かつては、人の自然の交わりによらないで受精させる人工授精の反倫理性が問題となりましたが、今では母体外で受精させる体外受精による出産ばかりではなく、アメリカでは「代理母」も公然と行われており、遺伝子操作や人間のクローンも現実の問題となってきました。

一方、人の死についても人為的操作ないし人の介入が見られます。これまでですと、脳の働きが失われれば心臓が止まり、人は自然の死を迎えることができたのですが、いわゆる生命維持治療の進歩によりまして、脳の機能が完全に失われ、呼吸が停止しましても、人工呼吸器によって心臓を動かすことができるようになったことは、ご案内のとおりです。また、医学の進歩は、かつては予想もできなかった植物状態の人を作り出しています。植物状態で生かされるということは、果たして人間としての尊厳を保った状態、平たく申しますと人間らしい生き方と言えるのか、大変疑問だと思います。むしろ、延命のための生命維持治療を止めて、自然の死を迎えさせてやることこそヒューマンな態度ではないか。さらに、この問題と関連して、例えばガン末期の患者に対して、ただ延命のためだけを目的として抗ガン剤を大量に服用させるといった濃厚な治療を続け、患者に非常な苦痛を与

えているという「やり過ぎの医療」も、違った意味での生命の操作であると思います。1970年代から尊厳死、自然死といった呼び方で延命医療の在り方が世界的規模で問われてきたところであり、また、この問題の解決の過程で、古くから論議されてきた安楽死や自殺の是非が論議され、さらに、移植医療の開発との関連で脳死問題が社会の大きな関心事となったことは、周知のところですが。これらの死をめぐる諸問題の中心的な課題は、末期医療の在り方として人の死に人為的に介入することが許されるかということ、つまり生命の刑法的保護の限界に帰着すると言ってよいと思います。

2 死の問題の解決

人の生命に関する刑法上の現代的課題は、只今申しましたように、大きく人の生命の誕生と死とに分けることができるのですが、これらのうち人の死に関連する課題は、少なくとも刑法上は解決しつつあるように思います。

(1) 先ず、尊厳死ないし自然死につきましては、いわゆる「やり過ぎの医療」の是正を目的として、憲法13条を根拠とする患者の自己決定の尊重という観点から、患者本人が医療を拒否している以上、それを無視して延命医療を行うことは過剰医療として許されるべきではなく、生命維持治療の中止によって生命が短縮することはあっても、同意殺人罪ないし殺人罪の違法性を阻却すると考える立場が一般的になってきたように思います。また、生命維持治療の中止を正当化する根拠が患者の自己決定の尊重にあるとしますと、その延長線上で、植物状態等の意識が完全に失われた場合を想定して、予め治療拒否等の意思を書面にしておくリビング・ウィル（事前の意思表示）も有効と認めるべきではないか。厚生省報告書「末期医療を考える」（厚生省・平成6年）や日本学術会議報告書「尊厳死の在り方」（日本学術会議双書・平成7年）の作成に参加して、私は、只今のような考え方を強く主張して参りましたが、刑法学者の間でも、大勢としてはこれを違法性阻却事由として認める方向が固まったと考えています。

(2) 次に、尊厳死との関連で論議を呼びましたのは安楽死の是非ですが、オランダの死体埋葬法が安楽死を法律で認めたことなどとも関連して、一定の条件のもとで安楽死を殺人罪等の違法性阻却事由とする立場が支配しつつあると推測しています。我が国で安楽死を初めて認める判断を示した名古屋高裁判決（昭和37年12月22日高刑集15・9・674）は、患者の意思を必ずしも絶対的要件としていない点で問題を含むものであったのですが、東海大学安楽死事件に関する横浜地裁判決（平成7年3月28日判時1530・28）は、①患者が耐えがたい肉体的苦痛に襲われていること、②患者の死が避けられず、その死期が迫っていること、③苦痛の除去・緩和のために他に執るべき代替手段がないこと、そして、④患者の明示の意思表示があること、これら四つの要件を満たすときには、積極的な安楽死も違法性を阻却すると明言し、患者の自己決定を柱とする安楽死論を基調とする判決を下した点で注目されます。安楽死と言いますと、先ほどの名古屋高裁判決が常に引き合いに出されてきたのですが、今後は、横浜地裁の判決が重みをもってくると考えます。また、自殺の法的性質やエホバの証人の輸血拒否問題も、結局は患者の自己決定の問題として解決すべきです。

(3) さらに、脳死問題については、私も早くから論議に参加しまして、脳死説を認める条件として、脳死が人の死として社会通念ないし社会常識となること、法律上の死は一つ概念・基準とすべきであるという二つの観点から意見を述べてきたのですが（大谷・新版いのちの法律学〔平成6年〕172頁）、ご案内のように、平成9年の「臓器の移植に関する法律」によりまして、脳死問題は立法的に解決されました。移植目的のために脳死と判定された者は、判定された時点で人の死となるということ、そして、臓器移植の場合以外では、死の判定は従来の心臓死を中心とする判定基準によるとするものでありまして、いわゆる二つの死の概念を認めるものとして私としては承服しがたいものでありますが、しかし、立法的な解決を見たのですから、最早、とやかく言うべき筋合いのものではありません。ただ、ここでも大切なことは、患者の事前の意思表示つまりドナー・カードの所持

を絶対的な要件としていることでありまして、これこそが「脳死した者の身体」(法6条1項)から臓器を摘出することを正当化する最後の拠り所だという点です。

このようにしまして、医学技術の進歩に伴って生じました死をめぐる諸問題は、本人の自己決定を重視するという形で、次第に解消しつつあるというのが、私の認識でございます。

3 当面の問題

生命維持治療の進歩も大変なものがありますが、現代の最先端医療の代表的なものは、何と言っても生殖医療だと思います。生殖医療は、一口で申しますと、人間の発生および出生に人工的に介入し、あるいはこれ进行操作する医療のことであります。生殖医療は、①子供が欲しくない人のための医療つまり不妊手術、避妊および人工妊娠中絶、また、②親になりたい人、子供が欲しい人のための医療つまり人工授精、体外受精、さらに、③当事者の希望に合う生殖を目的とする医療つまり男女産み分け、胎児数の選択(減数中絶)、産む時期の選択(受精卵の凍結・保存)、クローニング、生殖の内容・質の操作など、大きく三つに分類することができます。これらは、それぞれ当事者の願望や希望に基づくものとして、医療としての意味を有していることは明かです。特に、人工授精や体外受精が、不妊で悩んでいる夫婦に福音をもたらしていることも事実です。

しかし、こうした生命誕生の操作は、バイオエシックスすなわち「生命倫理」上許すべきではないという見解も有力です。生殖医療は、現在世界的に普及しております人工授精、体外受精が中心であります。我が国の日本産科婦人科学会は人工授精については規制していないというものの、体外受精については夫婦間のもののみを認めているにすぎません。一方、体外受精については、このような自主規制では不十分であり、ドイツのように法的規制を加えて、場合によっては刑罰によって規制すべきであるという見解も有力となっています。さらに、体外受精に関連して、受精卵ないし胚も人間の萌芽として人格の尊厳を有すると言う立場から、刑法的な保護を加えるべきだという見解も有力になっています。そして、最近ではクローン牛やクローン羊の誕生が話題になり、やがて人間のクローニングも近い将来に現実のものとなりうるるところから、ご案内のように総理大臣の諮問機関である科学技術会議生命倫理委員会クローン小委員会は、平成10年6月に中間報告を発表し、クローン技術の規制として、法令による場合もありうることを表明しました。さらに、人と動物のキメラ、ハイブリッド作成につきましては、1989年10月のウィーンで開催された第14回国際刑法会議で刑罰による禁止決議が採択され、また、ドイツでは「胚の保護に関する法律」を制定して、非配偶者間の体外受精の禁止、胚の売買・譲渡・引き渡し・取得・使用の禁止、クローン・キメラ・ハイブリッド実験および実験を企てることの禁止を定め、それに違反した場合を処罰することにしたのであります。

そこで、今日は、こうした近年の内外の動向を踏まえて、生殖医療についての刑事規制のあり方について、人の生命の保護という観点から話題を提供してみたいと思います。

2 生殖医療と法規制

1 生殖医療の類型

生殖医療の刑事規制を考える前に、その実施が問題となる医療技術はどのようなものかについて整理をしておきます。規制が問題となるものとしては、日本産科婦人科学会が「会告」または「見解」として提言していますので、それを紹介して話に入りたいと思います。

(1) 生殖医療の規制が一番早く問題になりましたのは、人工授精であります。これは自然の性行為以外の方法で男性の精液を女性の生殖器に注入する行為を指しますが、夫の精液を使う配偶者間人工授精の場合(AIH)で

も、自然の生殖ではありませんから、宗教的・倫理的には問題があると言えなくもありませんが、生まれてくる子供は実質的に夫婦の子以外のものではありませんから、生殖問題にうるさいイタリアなどでも問題は生じませんでした。しかし、夫以外の男性の精液を使う非配偶者間人工授精（AID）の場合は、伝統的な親子の関係を覆すといった社会倫理的問題や父子関係などの法律上の問題があるところから、かつてイタリアやドイツでは姦通罪や暴行罪で処罰すべきであるとされましたし、我が国でもその違法性が問題になりました。そうしたこともありまして、日本産科婦人科学会はガイドラインを決めまして、条件付でこれを承認しているところです。

(2) 次に問題となりましたのは、体外受精であります。これは、卵巣から卵子を採取して、試験管の培養液の中で精子を受精させ、その受精卵を培養して初期胚になった段階で子宮の中に移植させるというものでありますが、日本産科婦人科学会は、夫婦間の体外受精についても、「我が国における倫理的・法的・社会的な基盤を十分に配慮し」、①医学的に不妊と認められた婚姻カップルに限ること、②受精卵の凍結保存は、妻の生殖年齢中に限ることといった厳格なガイドラインを設けて、これに従う場合だけが許されるとしました。そして、非配偶者間の体外受精は、妻の子宮で出産させる場合であろうと、他人のために懐妊し出産する代理出産の場合であろうと、全てこれを禁止するとしたのです。

(3) このほかに、出生前診断すなわち胎児診断も問題になりました。これは羊水を採取して行う羊水診断や初期絨毛検査、DNA分析などによって胎児の状態や性別の診断を行うものでありますが、その結果によって安易に人工妊娠中絶が行われる危険があるなどの理由から倫理的・社会的な問題が多いとして、日本産科婦人科学会は、平成元年に「見解」を発表し、染色体異常の保因者や重い遺伝性疾患の保因者といった主として医学的な根拠による診断のみを認めるべきであるとするガイドラインを示しました。

(4) 最後に、生殖医療は、結局、精子・卵子・受精卵を取り扱う研究を基礎とするものでありますが、特に、遺伝子操作つまり遺伝子工学によるクローニングやキメラなどを人工的に行うことがどこまで許されるかが、今日の最大の問題であります。日本産科婦人科学会は、生殖医療の研究にあつては、生命倫理の基本に係わるころから、遺伝子操作の研究は行わないとして、これを禁止しているところです。

2 生命倫理と法規制

只今申しましたように、生命の誕生についての人工的な操作は、さまざまな形で行われつつあるのが現状ですが、生殖医療の一方の当事者である産科婦人科の先生方は、いわば自主規制の観点から生殖医療に規制を加えています。特に、ここで注目されますのは、単に医学上の理由ばかりでなく、生命倫理ないし医の倫理を根拠として規制を試みている点です。そして、このような自主規制は、三つの点で問題があるというのが、私の年来の主張でございます（前掲・新版いのちの法律学16頁）。

第一に申し上げたいことは、ここで言われている生命倫理の中身が必ずしも明確なものではなく、したがって、自主規制の根拠が納得できるものとなっていないということです。第二は、そもそも倫理は、今日では価値観の多元化と相まって多様な形で存在しているものでありますから、一つの倫理観念に基づいて、これが生命倫理であるとして、それ以外のものは認めないとする態度は、甚だ権威的・独善的態度ではないかということであります。非配偶者間体外受精を全面的に禁止しているのは、その例であると思います。第三に、こうした生命倫理を基礎とする自主規制では、規制の効果が無いのではないかということでもあります。昨年に、妻の妹の卵子を用いて対外受精を実施した医師が問題になりましたが、効果が無いことを示す良い例であると思います。なお、この事例は、日本で最初の非配偶者間体外受精だったようですが、日本産科婦人科学会はその医師を同会から除名して非難を明らかにしました。しかし、世間では医師を批判する見解は必ずしも大きくなかったようでありまして、社会一般の倫理観念と日本産科婦人科学会との倫理観念が必ずしも一致していないことを示す例ではないかと考

える次第です。

そこで、しばらく生命倫理について私見を述べてみたいと思います。生命倫理 (biomedical ethics) は、医の倫理と同じ意味としても使われますが、倫理とは「人として履むべき道」という意味ですから、生命倫理の本来の意味は、先端医療につきまして、人間の生き方として生命の操作がどこまで許されるかということであろうと思います。ところで、我が国で生命倫理といった考え方が正面から議論されるようになったのは、1960年代の後半からであります。アメリカでは公民権運動や消費者運動といった、市民参加によって社会の意思を決定していこうとする運動の一環として医療問題が取り上げられ、インフォームド・コンセントとか患者の自己決定の尊重といった医療の基本原則の確立が図られたのですが、その延長線上にあるものが尊厳死や先端医療を社会が受け入れるべきかの問題であったわけで、それを解決するためのキーワードとして生命倫理が使われるようになったのであります。我が国でも、個人の尊重の思想が社会に定着するに伴いまして、アメリカで誕生した生命倫理の考え方が導入され、生命倫理委員会とか倫理委員会が大学や医師会で設置されるようになり、また、マスコミは新しい医療を報道する場合、必ずといって良いほど生命倫理ないし倫理上妥当であるかといった表現で評価するといったように、生命倫理はいささか社会で氾濫現象を来しているようです。

こうして、生命の操作にかかるような先端医療は、いまや医療という名前だけでは正当化されず、それが社会に受け入れられるものであって初めて臨床的に用いることができるという考え方が次第に定着したのですが、その判断の基準が生命倫理であるというのが一般の理解であろうと思うのであります。

問題は、生命倫理の中身です。アメリカで生命倫理が論じられるとき、当然キリスト教倫理が前提となったことは言うまでもありません。そこでは、生命の操作は神に対する冒涇であるという前提があり、それを絶対に否定するキリスト教的生命倫理と対決し、これを克服することによって先端医療の実用化を図ってきたのです。そして、その原理となったものが自己決定の思想であると思います。後で述べますように、生殖医療についてアメリカは原則として規制しない解放的な態度を取っており、また、ドイツは極めて保守的な態度を取っていますが、いずれもキリスト教倫理を出発点とし、そこから解決を導き出しているということに注意すべきであると思います。これに対して、我が国で生命倫理が論じられる場合、このような宗教的倫理と余り関係ないところに特色があります。そして、日本においては、三つの異なる生命倫理があるように思います。一つは、宗教的生命倫理ともいうべきものでありまして、生命は神が与えるものとしてその絶対的尊厳を説き、生命の操作を一切否定する立場であります。もう一つは、生命の価値を世俗的な幸福の次元で捉える立場であり、私はこれを功利主義的生命倫理と呼んでおりますが、特に社会一般にとって有害なものとならない限り、生殖医療を認めるべきだとする立場であります。三つ目は、生命の尊厳をうたいながら一定の範囲で功利主義的な考え方を導入し、そこから先端医療の実用化を認めるべきであるとする立場であります。

生命倫理の状況がこのようなものであるとしますと、生殖医療の是非を解決するために生命倫理を持ち出してみても、かえって混乱するだけだと思います。生命倫理の分裂は先端医療の社会的承認を難しくしているものでありまして、このことは臓器移植に関する論議を振り返ってみますと良く分かります。結局は臓器移植に関する法律の制定を見なければ心臓移植はできなかったわけです。そして、これを生殖医療について申しますと、日本産科婦人科学会の生命倫理を根拠とする自主規制では、せっかくの生殖医療の成果を国民が享受できないばかりでなく、精子・卵子や受精卵に関する研究など、人類や社会に役立つ研究ができないのではないかと思います。同時に、本当に人類や社会にとって有害な生殖医療や遺伝子操作など、本来禁止すべきものは、自主規制や生命倫理に委ねないで法律を通じてこれを規制すべきであると思うのです。そして、法律で規制する必要がないものである以上、たとえ生命倫理上許されない場合であっても規制すべきではなく、したがって自主規制などは止

めるべきであると考えます。

3 法規制の在り方

そこで、生命倫理についての私の考え方をまとめてみますと、第一に、日本で生命倫理といわれているものの倫理的立場はかなりあいまいであり、また、生命倫理は複数存在しているということ、第二に、仮に生命倫理に反するとされるような事柄でありましても、それが自主規制や倫理に留まっている限り強制力は認められないこと、そして、もう一つ付け加えれば、現在生命倫理の問題として論議されている事柄は、国民一般に是非を問うべき問題として、優れて法律的な課題であるということです。

それでは、生殖医療の法規制を考える場合、何を出発点とすべきでしょうか。法規制の根本は憲法でありますし、生命の操作は個人の尊重に係ることは言うまでもないことですから、考え方の出発点は、憲法13条にあります。そこで、しばらく憲法13条について考えてみます。条文を読んでみますと、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」としています。私は、この規定こそ、今日の社会を作り出した価値の根源であると考えているのでありますが、特に、「幸福追求に対する国民の権利」すなわち幸福追求権こそ、あらゆる人権を支える理念であり、その意味でまさに包括的基本的人権とするに相応しいと考えます。

「古来、生きとし生けるものは、すべて幸福を求めて生きる」と書きましたのは、スイスの聖人と呼ばれましたカール・ヒルティですが、私は、全ての人間が共通に持っている根本的欲求は、自由に、主体的に幸福を求めて人生を歩みたいということではないかと思えます。もちろん、幸福はカール・ブッセが言うように「山の彼方の空遠く」にしかないのかもしれませんが、また、「青い鳥」のようにすぐに逃げてしまうのかもしれませんが、しかし、人によって違っていても、人間は誰しも幸福追求の欲求を生まれながらにして持っているのですから、これを侵害する権利は誰にもないはずではないか。そう考えますと、生命も自由もそれ自体として絶対的な価値があるわけではなく、まさに幸福追求のために尊重されるということになるはずであります。尊厳死や安楽死が生命を侵害するものであるのに認められるようになったのは、個人の幸福追求権は生命や自由よりも大切だという考え方が社会で受け入れられるようになったからではないかと思うのです。

この幸福追求権を根拠として、プライバシーの権利など新しい人権が憲法学上論じられるようになりましたのはご案内の通りですが、医療問題において登場したのは、自己決定権であります。何を幸福とし、どのような人生を歩むかは、個人の意思に委ねられるべきであるという自己決定の考え方こそが、今日の医療の根本原則であるインフォームド・コンセントを生み出したのです。そうだとしますと、生殖医療の規制は、何よりもそれを受ける個人の幸福追求権ないし自己決定を尊重することを大原則とすべきであるということになります。もちろん、何をしても良いわけではなく、憲法13条は「公共の福祉に反しない限り」という条件をつけて、幸福追求権を保障するとしています。そうしますと、法規制で大切なことは、生命倫理の立場から反対したり疑問視することではなくして、先端医療を放置しておいた場合に、どのような「公共の福祉に反」する結果が生ずるか、言い換えますと、誰のどのような利益が害されることになるのか、このことをはっきりさせたうえで、その利益の保護のために法規制が必要か、刑罰手段を用いてコントロールするのが妥当かという観点から解決すべきであると考えられるのです。倫理的な不快感や漠然とした不安感を根拠に先端医療を敵視するのは、せっかく開発された医療に対する冒涇であるばかりか、それによって幸福を掴むことができる人達の幸福追求権を侵害することにもつながると言わなければなりません。

ところで、生殖医療が何らかの形で有害であることが認められ、法律上の規制が必要であるとしましても、必ずしも刑罰を手段とする必要がないことは言うまでもありません。規制の形式としては、民事上の規制、行政上

の規制及び刑事上の規制がありうるわけで、いずれが合理的かを検討して選択すべきですが、特に刑事上の規制は禁止の効果は断然あるとしましても、それ自体苛酷なばかりでなく、それに伴う社会的な制裁も大きく、その影響も多方面に及びますから、刑罰を使う場合にはできるだけ謙抑的でなければなりません。予想される法益の侵害・危険性を具体的に捉え、刑罰に値する程度の反倫理性を具備しているか、刑罰以外に規制の方法はないのかといったことを基準としながら、構成要件を設ける必要があります。

3 法規制の具体的内容

1 インフォームド・コンセントの確保

私は、先ほど、生殖医療の社会的承認は幸福追求権を基礎とした自己決定を根拠とすべきであると申しました。生殖医療は、まさに子供が欲しいといった国民の願望に応えるところに意義があるのですから、この自己決定を最大限尊重するものでなければなりません。そうしますと、個々に生殖医療を受ける場合には、自ら意思決定ができるように十分な医学情報が与えられる必要があります。生殖医療も医療行為である点では一般の医療と変わりはないのですが、新しい医療であるだけに、勘違いや思い過ごしがありますので、必要な情報が提供され、医者のカウンセリングが受けられるような手続きが必要になるでしょう。しかし、インフォームド・コンセントの法理が確立しつつある現在、敢えてこれを法律で定める必要はないと思います。したがって、それに違反した場合は、民事制裁上の債務不履行ないし不法行為として損害賠償の対象にすれば足りると思います。

2 人工生殖

生殖医療の具体的な形態についてみますと、人工授精について、現在法制度としては全く認められていない手続的な要件、例えば、実施回数や精子提供回数の制限などを整備し、実施できる医療機関や医師の登録制などにより、精子提供者のプライバシーの保護、子供の「出自を知る権利」の保障を図るための法規制が問題となっていますが、人工授精それ自体についてはAIDを含めこれを禁止する国は世界的にもなく、我が国でも禁止すべきであるという意見はないようです。

これに対しまして、体外受精については、ドイツの1990年「胚の保護に関する法律」1条が非配偶者間体外受精を禁止し、3年以下の拘禁刑で処罰するとしています。また、日本産科婦人科学会が会告でこれを禁止していることは先にお話しましたが、近年の我が国の論調を見ますと、代理母、貸し腹、借り腹は刑罰で禁止すべきであるという見解が次第に有力になりつつあるようです。その際に問題となる弊害ないし法益侵害は、母子関係の分離つまり卵の母と子宮の母が異なるため、いずれを母とすべきかの問題が生じて、子供の成長後の幸福に深刻な影響を与えるという点であります。しかし、本当の父が誰であるかという問題は、AIDでも問題になることでありますし、代理母の場合に、生まれてくる段階で「不幸な子」として宿命づけられているわけではないと思います。たしかに、生殖医療で大切なのは、子供の将来の福祉という観点から、できる限り自然の生殖子と同じような法律上の扱いにすることにあります。それは体外受精を禁止するという形ではなく、非配偶者間人工授精でも父子関係の確定が問題となるように、いずれの母をもって法律上の母とするかにあると考えるのです。その意味で人工生殖全体についての民法の整備が求められるところでありますが、ここでもやはり、子を持つことで幸福になりたいする個人の願望は認めるべきではないか。かくして、体外受精による出産も技術上安全が確保できる以上は医療として認める必要があり、代理出産も当事者の十分な合意と納得のうえで実施されるものである限り、法律的に承認すべきでありまして、それこそが、個人の自己決定ひいては幸福追求権を尊重する所以であると考えます。

3 配偶子及び胚の保存・利用

生殖医療では、配偶子（精子・卵子）と胚が不可欠です。胚といいますのは受精卵のことでありまして、胚子とも呼ばれますが、ここで問題としますのは、人工生殖によって受精した受精卵で受精後2週間未満の初期胚のことです。ドイツやフランスでは初期胚の毀損や処分を処罰しています。胚も人間の萌芽として尊厳を有していると考えられるのです。私は、子宮に着床する以前の生命は胎児として保護に値しないとの理由で刑法上独自に保護する必要はないと考えていますが、他人の胚を毀損し、処分し、売買するような行為を認めると、適正な生殖医療を害するおそれがありますから、それを理由として規制する必要があると思います。しかし、大半は、器物損壊や窃盗、詐欺といった財産罪で対応できるのではないかと考えています。なお、生殖に利用しなかった余剰胚を研究目的等に利用することの是非も問題となっていますが、ドイツではこれを禁止しています。我が国でも原則としてこれを禁止し、新たに審査委員会を設けて、審査を通過した場合に限り例外的に認めるべきであるとする見解が有力ですが、私は、胚について権限を有する者は、廃棄を含むいかなる処分も可能なはずであり、仮に興味本意で余剰胚を利用しましても規制すべきではないと考えています。

4 遺伝子工学と人のクローン

最後に、現在生殖医療で最も大きな問題となっています人間のクローンについて考えてみます。クローンは遺伝子操作によって行われるものですから、クローンを論ずる前に遺伝子操作そのものの是非について検討する必要がありますが、人間の尊厳を基礎として、子は親から遺伝子を完全に受け継いで生まれる権利があり、遺伝子操作は「遺伝子形質の不可侵性」という基本的人権を侵害するという見解もあります。しかし、例えば、欠陥のある遺伝子を受精卵の段階で正常な遺伝子と交換して健康な遺伝子を持つ子供にしてやることは、子供にとってはもちろん親の幸福追求権として認めることは許されるはずですから、遺伝子操作そのものを規制するのは問題です。

それでは、この遺伝子技術を利用して、望ましい遺伝的形質を持った人間を作り出すことは許されるでしょうか。これがクローンの問題です。クローンは、一口で言えば「遺伝的に同一である個体」のことです。受精卵の細胞や成体の細胞の中から一つの細胞を分離して、受精卵の細胞と融合させ、細胞分裂を起こさせた後に子宮に戻すと言った方法、あるいは体細胞の核を用いて胚を作り、それを子宮に戻すといった方法で産ませるのですが、新しく産まれる個体は親とほとんど同じということで、コピー人間と呼ばれる所以です。すでに、クローン羊、クローン牛、クローン猿などが誕生しているということです。動物のクローンは食料の安定供給や医薬品の製造など有益な面が多々ありますが、人間のクローンも子供が欲しいという不妊夫婦の子供の出産、移植用臓器の作成など人間の幸福に役に立つ面があることは否定できません。しかし、代理母や貸し腹・仮り腹には寛大なアメリカをはじめとして、欧米ではほとんどの国がこれを禁止し、ドイツでは刑罰を持つてのぞんでいるところです。そして、我が国でも人間の尊厳の侵害、安全性への懸念などの理由で、法令に基づく規制をも考慮しながらその禁止を現在検討中というところですが、処罰をもつてのぞむべきであるとする見解が有力のようです。

問題は、処罰の根拠としての有害性は何かにあります。例えばドイツでは、特定の目的に合わせて人に遺伝的素質を与えることは人間の尊厳を害するという点を根拠としています。私は、人間は個性を有するところに本質があり、同一の遺伝子を持っている個体を産ませるということは、人間の個性を意図的・人工的に失わせる点で人間の本質を害し、個人の尊重に反すると考えてきました。しかし、クローニングによって産まれてくる子供は普通の人間に過ぎないので、処罰を正当化するほどの法益侵害はないとも言えます。ただ、クローンは、無性生殖として人間の生殖の在り方を根底から覆すものであり、将来、個性が失われた同様な人間が多数出現することもあるかもしれません。そうだとしますと、コピー人間の出現を防止するために何らかの規制が必要

になるかも知れませんが、例えば、子どもを欲しがっている不妊夫婦にクローン技術を適用してやる場合、その幸福追求権とのバランスから考えてみますと、刑事規制を加える必要が本当にあるのか疑わしく、この点については慎重な検討を要するように思います。

これに対し、遺伝子操作によるキメラの形成の研究となりますと、処罰を躊躇するわけには参りません。受精卵細胞はそれ自体人間の尊厳の担い手であるから、それに遺伝子操作を加えること自体が人間の尊厳を害するというのがドイツなどの禁止の理由ですが、おそらく人間の尊厳といった問題ではなく、キメラが人間にとって脅威となり、社会生活を混乱に陥れる可能性があるという点に処罰根拠を求めるべきであると思います。その意味で、キメラの研究も制限を受けるべきでありますし、受精卵の使用も認めるべきでないと思います。

以上で、先端医療のうち特に生殖医療の在り方について、私見を述べてみました。御清聴有難うございました。

ドメスティック・バイオレンス

岩 橋 修

(警察政策研究センター所長)

昨年来、新聞紙上等でドメスティック・バイオレンスに関する報道が目立っている。国内外の悲惨な事例や諸外国の先進的な対策を紹介し、我が国の対策の遅れを指摘するものが多いように思われる。ドメスティック・バイオレンスを直訳すれば家庭内暴力ということになるだろうが、意味するところは夫婦や恋人間の暴力、とりわけ夫の妻に対する暴力である。我が国では、家庭内暴力という言葉は少年による家族への暴力の意味で用いられてきたので、これと区別するためドメスティック・バイオレンス (DV) という言葉が、外来語としてこのまま定着するのかもしれない。

これまで我が国では、この問題が欧米で深刻であるという認識はあったものの、我々自身の問題としては重視してこなかった。もちろん、日本にも夫婦喧嘩はあるし妻殺しもあるが、米国等とは質量ともに深刻度が全く異なるというのが一般的な見方であったように思われる。私も、昨年この問題を議論する機会があり下調べをするまでは、あまり深刻に考えていなかった。ところが、平成9年に東京都が実施した調査を見ると、約3分の1の女性が夫等から暴力を振るわれたことがあり、また最高裁の統計によれば、女性からの離婚訴訟など婚姻に伴うトラブルに関する裁判所への申立てのうち、約3割が夫の物理的暴力を、約2割が精神的な暴力をその理由に挙げている。さらに警察庁の統計によると、毎年約100人の女性が夫によって殺されている。

また、平成8年の犯罪白書は特集の中で各国の凶悪犯罪を取り上げており、少々古くなるがその統計(1994年)を用いて各国の親族間殺人の発生率を計算してみたところ、意外な結果が出てきた。人口10万人あたり、日本0.5、韓国0.4、独0.9、英0.9、米1.1というものである。殺人全体では、米国は日本の9倍、ドイツは5倍というのに比べて、親族間の殺人では各国間の差が著しく小さいのである。これには、親子や兄弟も含まれているため、いきなりDVの国際比較に持ち出すのは適当ではないかもしれないが、一般的に言われる治安の良し悪しに関係なく、身近な人間関係には一定の率で深刻な衝突が発生するというを示唆しているように思われた。

このようなことで、私自身は認識を大いに改めたのだが、今日では日本の研究者を含めDVに関心を持っている人達のなかで、この問題が国、民族、宗教等に関係なく人類共通の問題だということに疑問を持つものはいないと思われる。

共通するのは発生の面だけではなく、この問題への理解が深まるまでの社会の反応も極めてよく似ている。家族間のことは家庭内で解決すべきだ、良い妻は少々のは我慢するはずだ、殴られる妻のほうにも何らかの落ち度があるのではないかなどというものである。DVへの取組みが始められた1970年代以前の米国でも、世界で最も早く対策法を制定したとされる英国でも、そのような考え方が一般的であったようであるし、我が国をはじめ大多数の国で今もって支配的な考え方ではなかろうか。

しかし、最近では、1993年の国連総会で「女性に対する暴力撤廃宣言」が採択されたことや、95年に北京で開催された世界女性会議で、この問題が大きく取り上げられた影響もあってかなり状況が変わってきている。我が国においても、北京の会議以来政府全体で対策が検討されており、とくに広報啓発活動に力が入れている。

また、国会においても、参議院の共生社会に関する調査会がこれをテーマの一つに取り上げ、既に本年6月に報告書を出している。アジア諸国の中には、いち早くDV対策のための新規立法を行ったところもある。マレーシアが94年にDV対策法を制定したのをはじめ、96年にはシンガポール、97年には韓国、昨年は台湾と相次いで立法がなされている。

この問題への真剣な取り組みが始まって、欧米においてさえ高々30年である。それ以前にも同様の実態があったはずなのに何故問題にならなかったのだろうか。もちろん、核家族化の進展、都市化に伴うコミュニティの崩壊、社会生活に伴うストレスの増加等によってDVの深刻化が一層進んだため、社会問題として取り組まざるを得なくなったという側面もあろう。しかし、それ以上に大きな推進力となったのは、女性の権利に対する理解が深まったことではなかろうか。参政権を持ち、学問や職業をめぐる外形的な権利を獲得しても、なお取り除かれるべき数多くの実質的な不平等や権利の侵害が存在していることが認識され始めた。その一つの現れがDVであり、別の一例がセクシュアル・ハラスメントなのであろう。他の国同様、日本にも男性優位の長い歴史があるため、社会の意識はそう簡単には変わらないとも思えるが、さきに挙げたアジア諸国の例にみられるように、国際的な運動に呼応して大幅な改革が進められる可能性もある。緩急の見通しは難しいが、改革の方向が明確になっていることは間違いない。

さて、それでは警察はこの問題にいかに取り組むべきか。これまでも、夫婦喧嘩の仲裁をして感謝されたり煙たがられたりしながら、被害が深刻な事案は事件化するなど多くの場合適切な対応がされてきたと思う。しかし一部に、現場でお座なりな対応をしたり、事件化を渋っていると取られるような言動を見せたり、女性に我慢を強いるかのような発言をしたりといった事例があるとの指摘を受けている。これに対し、警察の側からは、夫婦喧嘩の仲裁の難しさとともに、被害女性がしばしば心変わりして事件化できないという現場警察官の不満がその一因だという声がある。事件化の手続を始めた後に、それらが徒労に終わることを残念に思うのは理解できないではない。しかし、この種の事案処理の目的は被害女性の救助および再発防止であって、事件化はその一つの手段と考えるべきである。したがって、事件化にまつわるそのような不満はいささかの外れと言わざるを得ない。警察官が不十分な対応のみで引き上げたり、安易に夫の言い分を信じてしまったりした場合、被害者を絶望の淵に陥らせたり、夫の暴力を勢いづかせることになることもある。

それでは、積極的に関与しさえすればよいかといえば、警察官の関与の仕方によっては一層事案をこじらせてしまう場合があることも容易に想像できよう。実際に、米国の多くの州で警察官による加害者の必要的逮捕を法定しているが、その弊害を指摘した研究結果も発表されている。このように、DVと警察との関わり方は極めて難しい問題であるが、欧米ではボランティア団体等第三者的機関との協力が一つの解決策となっているようである。現場での被害者支援やアフターケアなどはボランティアに任せ、警察は専ら警察でなくてはできないことに専念することにより、良好な結果が出ているということである。我が国では、未だDVと取り組む団体や機関の数が限られているほか、国民感情の違いも考慮に入れる必要があるため、にわかに同様の措置を取ることはできないと思うが、将来的には大いに参考となるように思う。

当面我々としては、現場における被害女性の救助を最優先に懇切丁寧な事案対応に努めるとともに、必要な場合には巡回連絡を続けたり、他機関を紹介したりというケースバイケースの対応をしていきながら、この問題への組織的理解を深めていくことが重要ではないかと思う。その上でDV対策が、現在日本警察挙げて積極的に取

り組んでいる被害者対策の一分野に、あるいはその延長上に位置付けられるようになれば、警察官の教養にしても、他の機関・団体との連携にしても案外素早く進展するのかもしれない。

昨今の警察業務は、ハイテク犯罪や来日外国人犯罪の増加により忙しくなる一方であるのに、さらにDVなどというものに取り組むのかという嘆きも聞こえて来そうであるが、DV対策には意外に大きな副次的効果があるかもしれない。先般、当センターの所員を米国に派遣して実情調査を行ったところ、米国では、最近非行少年の大半がDV家庭出身であることが明らかになってきたため、適切なDV対策を行えば将来の少年非行を減少させられるという期待が高まっているそうである。確かに、我が国の非行少年の家庭にも当てはまる場合が多いと思われる。世界中で、少年非行の防止に効果的な対策を探しあぐねている感があるなか、大いに期待が持てるというのは楽観的に過ぎようか。

犯罪対策と情報

——イギリスの性犯罪者法、犯罪・秩序違反法——

高 木 勇 人

(前警察政策研究センター教授)

- | | |
|---|--|
| <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px; display: inline-block;">目</div> | 1 はじめに
2 イギリスの1997年性犯罪者法 (Sex Offenders Act 1997 c. 51) について
3 イギリスの1998年犯罪・秩序違反法 (Crime and Disorder Act 1998 c. 37) について |
| <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px; display: inline-block;">次</div> | 4 イギリスにおける個人情報の開示についての考え方
5 おわりに |

1 はじめに

最近、欧米のいくつかの国で、性犯罪対策を強化する立法が進められている。そこでは、数多くの様々な手法を総合的に適用しようとされているのであるが、本稿では、「情報」を活用した対策に、特に注目して見てみたい。

アメリカでは、性犯罪の前歴を有する者の氏名・居住地域・顔写真などの情報を広く国民に一般的に公開する法律、いわゆる「メーガン法」(又はミーガン法。Megan's Law)が、1994年10月のニュージャージー州を皮切りに、連邦及び各州で制定され、施行されている⁽¹⁾。

カナダにおいても、約半数の州で、性犯罪者情報の開示が、何らかの形で実践されており、例えば、ブリティッシュコロンビア州では、「情報の自由とプライバシー保護法」に従い、犯罪者のプライバシーと地域住民の犯罪者の所在を知る権利とのバランスをとりながら、地域の安全を確保するため、一定の要件・手続の下、性犯罪者の情報を、特定の個人・グループや、一般地域社会全般に対して、開示することとしている⁽²⁾。

こうした中で、イギリスにおいては、1997年に「性犯罪者法」が制定され、一定の性犯罪者はその住所などを警察に届け出なければならないこととする制度が設けられ、1998年の「犯罪・秩序違反法」においてはその拡充がなされるとともに、その他様々な犯罪対策の手法が導入された。

アメリカの一部の地域の性犯罪者の情報は、インターネット上でも公開されており、日本に住む筆者でさえも、いとも簡単に、性犯罪者の氏名・顔写真・住所・生年月日・体格・雇用者・犯した性犯罪行為の概要などを知ることができる。こうしたことは、プライバシーの観点から問題が大きい反面、再犯の防止についての効果の程は疑問があり、かえって、更生を妨げ、犯罪者の潜在化をすら招きかねない⁽³⁾⁽⁴⁾。

これに対し、イギリスの政策では、性犯罪者情報は、一定の私人にも提供されることが想定されているものの、あくまでそれは限定的であり、むしろ警察・地方公共団体その他関係機関相互間における情報交換を核とした緊密な連携によって社会の安全を確保して行こうということが指向されているのであり、情報を一般的に公開して、国民が犯罪者に対して自衛しようとするアメリカの方向性とは大きな違いがある。

イギリスにおける立法政策は、アメリカにおける動向に影響を受けながらも、プライバシーなどの問題に慎重な検討を施しつつ、社会の安全の確保の観点から有効な対策を打ち出そうとしているものであり、ここにこれを紹介することとし、今後の我が国における犯罪対策への情報の活用の在り方の検討のための素材を提供したい。

なお、ドイツにおいても、1998年1月に、「性犯罪者その他の危険な犯罪行為に対する対策法」が制定され、様々な対策が採られようとしているが、その中には、性犯罪行為の記録保存期間を延長する規定が置かれているとのことである⁽⁵⁾。

2 イギリスの1997年性犯罪者法（Sex Offenders Act 1997 c. 51）について

1 性犯罪者法の制定に至る経緯

イギリスでは、1980年代後半から、小児性愛などの児童に対する犯罪について懸念が高まっていたところ、1994年7月にアメリカのニュージャージー州において発生した、性犯罪前歴者による7歳の女儿メーガン・カンカに対する殺害事件とこれを契機として被害女儿の遺族が開始した運動の結果制定されたメーガン法は、大いに注目を集めた。さらに、1996年8月には、精神病院入院中の小児性愛症患者が、動物園の参観途中で逃走するという事件が発生し、世論の非難が巻き起こった⁽⁶⁾。

こうした背景の中で、1996年6月、内務省は、検討ペーパー「性犯罪者に対する裁判と監督」（Sentencing and Supervision of Sex Offenders（Home Office 1996, Cm 3304））を発表し、警察による犯人の発見に資し、犯罪防止に役立ち、犯人に犯行を思いとどまらせる効果がある、という理由で、性犯罪者の登録制度を提案した。その後、12月に法案が提案され、1997年3月に成立、9月1日から施行された。

2 性犯罪者法の骨子

同法は、全10か条と別表で構成されるが、大きくは、

○ 性犯罪者の情報登録制度の創設

一定の性犯罪を犯した者に対して、警察に住所等一定の事項を届け出る義務を課し、さらに一定期間はその変更の都度届け出なければならないものとし、これらの違反には罰則を科する。

○ イギリス国民による、国外における性犯罪について、イギリスの裁判所の裁判権を認める。

という、二つの骨子からなるものである。

以下では、前者に限って、説明を加える⁽⁷⁾。

なお、イギリスにおいては、以前より、服役者の出所などに関する情報は、警察・刑務所・保護観察所の間で情報交換により共有される仕組みが出来上がっている。

また、「被害者憲章」（The Victim's Charter）によって、性犯罪や暴力犯罪の被害者に対しては、その希望に従い、犯人の釈放に関する情報が通知されるものとされている。

本法は、こうしたことよりもさらに進み、性犯罪者の負担において届出をさせ、釈放後の所在を警察が掌握しておけるようにする仕組みを作るものである。

3 性犯罪者法による情報登録制度の概要

まず、関係条文を概観することで、制度の概要を説明する。

(1) 届出義務の課される性犯罪

本法の対象とする性犯罪は、別表に掲げられる（第1条第9項）。イングランド及びウェールズにおいて適用されるものは、概要次のとおりである。

- ・強姦
- ・16歳未満の女子との性交
- ・男性による近親相姦

- ・反自然的性交
- ・男性間のわいせつ行為
- ・強制わいせつ
- ・反自然的性交目的の暴行
- ・16歳未満の女子に対する売春の勧誘等
- ・児童に対するわいせつ行為
- ・16歳未満の女子に対する近親相姦に当たる性交の教唆
- ・児童のわいせつ写真の撮影、配布、所持等

(2) 届出義務の課される性犯罪者の要件

届出義務が課される者としては、次の者が列挙されている（第1条第1項から第3項まで）。

○ 本法の施行後に、

- ・性犯罪により有罪を宣告された者
- ・性犯罪を実行したと認定されながら、心神喪失、行為無能力の理由により無罪とされた者
- ・性犯罪により、警察による「警告」⁽⁸⁾を受けた者

○ 本法の施行時に、

- ・既に性犯罪により有罪を宣告されているが、未だ刑を執行されていない者
- ・既に性犯罪を実行したと認定されながら、心神喪失、行為無能力の理由により無罪とされた者で、未だ処分を受けていない者
- ・性犯罪により、施設内で服役中、社会内で監督を受けている、あるいは、入院措置を受けている者

(3) 義務の課される期間

届出義務の課される期間は、刑などの重さに従って定められ（第1条第4項）、非拘禁刑（警告を含む。）であっても5年間継続し、30か月以上の拘禁刑を科された者については、終身継続する。

期間計算の起算点は、判決又は警告の時点である（第1条第8項）。

(4) 届出義務の内容（第2条）

判決又は警告後14日以内に、警察に対して、出頭した上で口頭により、あるいは、書面を送付することにより、一定の事項を届け出なければならない。

届出事項は、氏名、異名、住所、生年月日である。

また、氏名、住所に変更があった場合にはその変更内容、14日以上届出住所を離れる場合には滞在先地を、届け出なければならない。

(5) 届出義務違反の罰則（第3条）

以上の届出を怠り、又は、虚偽の届出をした者は、6月以下の拘禁刑又は罰金に処せられる。

(6) 未成年の性犯罪者の特則（第4条）

18歳未満の者については、届出義務の課される期間が短縮されるなどの特則がある。

4 警察における性犯罪者情報の管理・活用方針

以下、内務省通達⁽⁹⁾に基づいて、情報の管理・活用方針の概要を紹介する。

(1) 基本的な考え方

本法に従って届け出られる情報は、単に、警察で記録しておけばよいというものではあり得ない。警察及び児童福祉機関は、子供その他性犯罪被害に遭うおそれのある者を保護するため、事案ごとに犯罪の危険性を評価し、

適切な場合に、他の関係機関や私人に対して、性犯罪者の情報を提供する必要がある。

性犯罪者からの社会の防衛と犯罪者の法的権利との間の、困難な衡量が求められるのであるが、近時、警察は事案ごとに危険性を慎重に評価した上で情報提供を行うことができる、とする裁判例が出されている（後述の4.3参照）。

(2) 基本原則

- ・原則として秘密保持義務があり、個人情報の第三者への開示は、あくまで例外である。
- ・開示すべきかどうかは、開示しなかった場合に生ずるであろう害悪に照らして、判断されなければならない。
- ・潜在的犯罪者によりもたらされる危険性及び子供その他被害に遭う可能性のある者の保護の必要性についての全体的な管理計画があるべきであり、情報の開示は、その中の一部分と考えるべきである。
- ・開示に伴って、当該性犯罪者から訴訟を提起される可能性があることを念頭に置くこと。
- ・一定の場合には、性犯罪者に対して、情報を開示する旨警告することで、犯罪を止めさせることが適切である。
- ・危険性の程度、犯罪を行わない可能性、犯罪者がどの程度目につくかその他様々な要素を考慮して、犯罪者の危険性を評価して、開示の判断をしなければならない。

(3) 全般的な留意事項

ア 危険性の評価に際しての考慮事項

危険性の評価に際しては、過去の犯罪行為のみでなく、現在の状況、予想される将来における状況をも検討しなければならない。考慮事項としては、次のようなものが挙げられる。

- ・過去の犯行の性質・類型
- ・判決や命令にきちんと従っているか
- ・再犯の可能性
- ・再犯がなされた場合の損害
- ・再犯のおそれをうかがわせる乱暴な行為がないか
- ・被害者となる可能性のある者がどのようなものか（子供であるのか）
- ・開示した場合に、犯罪者ないしその家族に及ぼすであろう影響
- ・開示した場合に、広い意味での法と秩序に及ぼすであろう影響

イ 開示に際しては、どのような内容を開示するか、誰に開示するか、について、事案ごとに慎重に検討しなければならない。開示の検討に際して関係機関とどの程度協議するかは警察の判断に任されるが、開示するに際しては、関係機関に事前に通知する必要がある。

ウ 開示は、被害を受ける危険のある特定の個人か、例えば学校長など被害を防止することができる立場にある者に対して行うのが原則である。社会一般の人々に対して開示することは、極めて限定された例外である。これについては、警察が専門的な立場から判断して行う。

エ 警察は、開示の際には、被害防止のためになすべきことに関して専門的助言を行うべきである。また、情報の不必要な拡散を防止するため、情報の使用の制限等の指導を行う必要がある。

オ 精神的障害のある犯罪者については、特に危険性の評価が重要であり、警察は、社会福祉機関と十分に協議する必要がある。

カ 犯罪者が保護観察を受けていたあるいは受けている場合には、保護観察機関との連携が特に重要である。

キ 犯罪者が保護観察を受けている場合には、そのことを考慮した上で、情報開示の要否を検討しなければならない。

ない。また、犯罪者に警告を与えることなど、開示の代替手段も検討すること。

(4) 第三者に対して情報を開示する場合の例

ア 職 場

犯罪者が、子供と接触する機会のある職業に就く際には、警察は、必要に応じて、雇用者等に情報を開示して検討の機会を与え、あるいは、これらと協議を行う。

イ 学校、保育園

犯罪者が、学校、保育園、遊び場などの近くに住んでいたり、姿を見せるような場合には、必要に応じて、学校長、保育園長などに、情報を提供する。急を要しない場合には、教育委員会に通報することも考えられる。警察は、情報を提供した上で、学校、保育園などとの間で、協議して、例えば父兄に対して注意を呼び掛けるかどうかなど、対策を検討しなければならない。

ウ 青少年団体

犯罪者が、青少年団体の運営を助けるような役職についた場合には、必要に応じて、教会その他の団体の運営主体に対して、情報を提供する。

(5) 関係機関間の情報の共有

警察と、社会福祉機関、保護観察機関との間の、連携と情報の共有が極めて重要であり、互いに正確な情報を素早く通知し合うことが必要である。

(6) 性犯罪者からの届出受理等の手続

届出を受けた警察官は、定められた書式に登録内容を記入する。その写しが性犯罪者に交付され、届出が証明されるとともに、その裏面に性犯罪者の義務の内容が記載されており、これを教示する役割を果たす。

届出の内容は、警察のコンピュータに登録される。

5 小 括

性犯罪対策のため性犯罪者に関する情報を活用する、という点では、アメリカのメーガン法も、イギリスの性犯罪者法も共通するが、そのために採用する方法は、むしろ全く異なるというべきであろう。

メーガン法は、国民が自衛のために、その手段として情報の一般的公開を求めるものである。それに対して、イギリスの性犯罪者法は、警察が性犯罪者の所在を掌握することができる仕組みを作った上で、警察と関係機関との間の情報交換を中心とする緊密な連携に基づいて、いかなる方法が犯罪防止に最も適切かの検討を行わせ、具体的な対策を採らせようとするものである。例外的な場合には、個人情報公開することもあり得ることは留保しながら、原則的には、犯罪者の権利侵害の程度より低い手法による犯罪防止対策、そしてそれは公的機関の主導によるものを模索しようとするものである。社会の安全確保のために、必要最小限度で犯罪者の人権を制限し、公的機関が責任を持って対策に当たろうとするものであり、そのバランスの取り方など、我が国においても十分参照に値すると思われる。今後の運用実態を見守る必要があろう。

3 イギリスの1998年犯罪・秩序違反法 (Crime and Disorder Act 1998 c. 37) について

1 犯罪・秩序違反法の全体の概要

イギリスの犯罪・秩序違反法は、1998年7月に制定された法律で、少年犯罪対策を中心としつつ、様々な犯罪対策⁽⁰⁰⁽¹⁾⁾を採ろうとするものである。まず、法全体を概観しておきたい。

本法は、全5章、119か条と別表という相当なボリュームを持つ。その根本思想は「より安全でかつ責任あ

る社会の構築」であり、基本的な課題を、

- ・少年の犯罪を防止するため、少年刑事司法制度を改革する。
- ・安全な地域社会の構築のため、地域における協力の仕組みを作るとともに、反社会的行動、性犯罪、薬物乱用などに対する命令の制度を創設する。
- ・刑事司法の改革を進め、裁判の遅延を減らし、国民の信頼を確保する。

という点に置くものである⁽¹²⁾。

その章立てと概要は、次のとおりである。

第1章 犯罪・秩序違反行為の防止

第2章 刑法～人種的敵意に基づく犯罪についての刑の加重

第3章 刑事司法制度

第4章 犯罪者の処遇

第5章 雑 則

そのうち、第1章の構成は、

犯罪・秩序違反一般

第1条 反社会的行動に対する命令

第2条・第3条 対性犯罪者命令

第4条 命令に対する不服

犯罪・秩序違反対策

第5条から第7条 犯罪抑止のための関係機関間協力

少年による犯罪・秩序違反

雑 則

となっている。

以下本稿では、反社会的行動に対する命令、対性犯罪者命令、関係機関間の協力による犯罪抑止対策を中心に、紹介する。

2 「反社会的行動に対する命令」(Anti-Social Behaviour Orders)

この制度は、1999年4月1日から施行された。

(1) 反社会的行動に対する命令制度の概要

反社会的行動に対する命令は、反社会的行動を取った者に対して、将来における一定の行為を禁止する、裁判所による命令である。

警察は地方公共団体に協議の上、地方公共団体は警察に協議の上、治安判事裁判所 (magistrate's court) に対して、命令の発出を求めることができる。

「反社会的行動」とは、ある者に対して、恐怖、苦痛又は困惑 (alarm, distress or harassment) を与えるような行動をいい、犯罪行為ないしそれに準じるようなものが想定されている。合理的な理由なしに、反社会的行動を取った者に対して、裁判所の命令により、その後のそのような行動を禁止するのが、本制度である。

命令の存続期間は、最低2年間である。

命令違反は、逮捕可能な犯罪であり、最高5年の拘禁刑が科される。

なお、命令は、警察のコンピュータに登録される。

(2) 制度の解説

以下、反社会的行動に対する命令制度について、若干の解説を施す。¹³⁾

ア 要 件

まず、制度の適用が考えられる反社会的行動の典型例を列挙する。

- ・隣人などに対して、脅迫・暴力によって、威嚇すること。
- ・住宅団地などの中において、物品の損壊、常識外の時間における訪問など、規則違反の行動を執拗に繰り返し、他人に恐れを抱かせること。
- ・反社会的な行動をして注意されると、暴言を吐き、物を壊し、落書きをし、あるいはこうしたことを子供に使ってやらせ、隣人を威嚇すること。
- ・高齢者、身体障害者、精神障害者に対して、繰り返し虐待をすること。
- ・遊び場、通学路、学校における、深刻で執拗な、子供に対するいじめであって、学校の指導で止められないもの。
- ・執拗な人種差別的いやがらせ
- ・薬物やアルコールの乱用に起因する執拗な反社会的行動

以上は例示である。こうしたことが、反復的類型的に、一定期間にわたって行われなければならない。このようなものは、そのうちの一部の行為を取り上げて刑事事件として処理することによっては、問題をうまく解決できないと言えよう。

対象者がこうした行動をとったことについて、合理的な理由が無いかについては、慎重に検討する必要がある。また、反社会的行動に対処するために、本命令の他に、より適切な手段が無いかも検討しなければならない。

イ 申立に当たっての関係機関間の協議

申立に際しては、警察と地方公共団体は、互いに事前に協議しなければならない。協議により意見の一致をみることまでは法律上の要件とはされていないが、意見の相違は、裁判所における審理で考慮要素となる。

申立を行うかどうかの検討に際しては、警察・地方公共団体は、それ以外の関係機関の有する情報を得る必要がある。そこで、何人でも、警察、地方公共団体、保護観察機関などに対して、情報を提供することができるようにするための根拠規定が、本法第115条に置かれた。

関係機関は、情報共有のための協定を締結することが適切であるとされている。

ウ 審理、命令の発出、不服について

命令の審理は治安判事裁判所で行われるが、刑事手続ではなく、民事・行政手続であり、立証の程度は、相当な理由による蓋然性で足りる。

被告（命令の対象となる反社会的行動をする者）による問題行動が他人を恐れさせるものであるだけに、一般人に証言をさせることが難しい場合もある。そこで、警察官や地方公共団体の職員が、問題行動を直接見聞することにより、証人となることが認められる。

被告は、裁判所への出頭が命じられる。被告は、法律家による弁護を受けることができる。

命令は、原則として、被告に直接書面で交付される。

被告は、「刑事法院」(Crown Court) に対して、上訴することができる。

エ 命令の内容

命令は、将来の反社会的行動による被害の防止に必要な範囲の内容しか含まれない。ただし、過去に行ったと同じ行為の禁止にのみ限られるわけではない。

命令は、一定の行為を禁止するものであり、一定の行為を積極的に取るべきことまで命じることはできない。

3 対性犯罪者命令

(1) 対性犯罪者命令制度の創設の経緯

先に見た性犯罪者法については、登録義務が同法施行以前に既に服役を終えてしまっている推定約10万人の性犯罪前歴者には適用にならない、という欠点が指摘されてきた。

そのため、内務省は、1997年11月に、検討ペーパー「地域社会防衛命令」(Community Protection Order)を発表し、その後、犯罪・秩序違反法の中に、名称を変更して、「対性犯罪者命令」(sex offender orders)として盛り込まれるに至り、手当がなされたのである。

この制度は、1998年12月1日に施行された。

(2) 対性犯罪者命令制度の概要

警察は、性犯罪者が公衆に対して重大な危害を及ぼす危険があると認めるときは、治安判事裁判所に対して、対性犯罪者命令の発出を求めることができる。

対性犯罪者命令は、性犯罪者に対して、例えば「学校の校庭の周辺を、開校時間中、徘徊してはならない。」というように、一定の行為を禁止する命令である。

また、命令が発出されると、当該性犯罪者は、性犯罪者法による情報登録制度の対象とされることとなり、氏名・住所等及びそれらの変更の警察への届出義務が課される。なお、命令は、警察のコンピュータに登録される。

命令の効力存続期間は、最低5年間で、終身とすることもできる。

命令違反は、逮捕可能な犯罪であり、最高5年の拘禁刑が科される。

命令は、当該対象者が、性犯罪の前歴があり、かつ、現在のその者の行動に照らして、将来公衆に対して重大な危害を及ぼす危険があると認める合理的理由があるときに、発出される。

(3) 制度の解説

以下、対性犯罪者命令制度に関し、若干の解説を施す。⁽¹⁴⁾

ア 要件

命令発出には、次の二つの要件がある。

(ア) 性犯罪の前歴

性犯罪者法別表に掲げる、一定の性犯罪の前歴があることが必要である。

この前歴には、有罪宣告のほか、性犯罪を実行したと認定されながら心神喪失・行為無能力の理由により無罪とされた場合、警察による警告を受けた場合が含まれる。外国で処罰された場合も含まれる。

本法はもちろん、性犯罪者法施行以前の前歴も含むことにより、同法の対象とならなかった者に対しても規制を及ぼすことができるようになった。

(イ) 前歴の後の行動

前歴の後、その者による重大な危害から公衆(public)を保護するために命令が必要であると信じるに足りる合理的理由を与えるような行動をとったことが必要である。

前歴のみならず、現在の行動を見ることで、初めて危険性を認定し、現在の権利を制限する命令を課することが正当化できるとされるのである。

イギリスの裁判例では、「公衆」(public)の用語は、不特定多数の人に限らず、特定の個人も含まれるものとされている。よって、特定の個人が被害対象となるおそれのある場合、例えばストーキングも含まれ得る。⁽¹⁵⁾

「重大な危害」(serious harm)のおそれが必要である。「重大な危害」とは、1991年刑事司法法第31条の定義が援用され、「死亡、重大な身体的あるいは精神的な侵害」ということとなる。議会審議の際には、野党側か

ら、これでは厳格に過ぎるので単なる「危害」で足りるとするべきとの提案があったが、政府側はそれでは人権上問題が大きいとし、原案のとおりとなった。

命令の発出自体は刑事手続ではなく、民事・行政手続であるので、立証の程度は、合理的疑いの余地を入れないう程度までの立証は求められず、相当な理由による蓋然性があれば足りる。

イ 申立に当たっての警察における検討

警察は、性犯罪者による危害が生じるおそれについて、自ら把握し、あるいは他機関から通知を受け、危険性の評価を行って申立をするかどうかを検討することになる。検討に際しては、必要に応じ、保護観察機関、社会福祉機関、児童福祉機関などに照会を行う。

この段階においては、調査に関し、対象となる性犯罪者に対して強制的に協力をさせることはできない。もっとも、対象者が任意に、カウンセリングなどに従う場合には、対性犯罪者命令の発出の必要が無くなることもあろうし、逆に、カウンセリングなどに全く適合しないような場合には、命令の必要性が裏づけられることもあろう。

(ア) 危険性の評価

危険性の評価に際しては、次のような事項を考慮する。

- ・将来犯罪が行われる危険
- ・そのような犯罪の及ぼす危害
- ・前歴の時期、性質、発生状況と反復性・類型性
- ・対象者の現在の状況と将来におけるその変化
- (例・職場環境、住居、家族・親類、ストレス、飲酒、薬物使用、学校や遊び場との近接性)
- ・命令の申立を行った場合には裁判所の審理は公開されるので、そのような公開によって生じるであろう影響
- ・対象者に関する情報の正確性・最新性（危機感を申し立てている者の立場やその理由の検討を含む。）
- ・危機感の根拠となる対象者の行動の性質・反復性・類型性、再犯のおそれをうかがわせる乱暴な行動
- ・前歴において受けた処分等に対して従順であったか。
- ・治療に従ったか、その効果はどうか。

(イ) 情報の共有

危険性の評価を行う責任は警察にあるが、社会に対する危険を正しく評価するためには、様々な機関の持つ関連情報が共有される必要がある。そのため、警察、地方公共団体、保護観察機関などに対して、何人も、情報を提供することができることとするため、本法第115条にその根拠規定が置かれた。

関係機関は、情報共有のための協定を締結することが適切であるとされている。

ウ 裁判所における審理、命令の発出、不服について

警察の申立を受け、治安判事裁判所が、民事・行政訴訟手続で審理する。

被告（命令の対象となる性犯罪者）は、裁判所への出頭が命じられる。被告は、法律家による弁護を受けることができる。

命令は、原則として、被告に直接書面で交付される。

被告は、「刑事法院」（Crown Court）に対して、上訴することができる。

エ 命令の内容

命令は、一定の行為を禁止するものであり、一定の行為を積極的に取るべきことまで命じるものではない。よって、例えば、電子監視を受けることを命じることはできない。

オ 典 型 例

最後に、命令制度適用の典型例として、内務省が解説に掲げているものを紹介する。

X男は、1990年に、幼児に対する強制わいせつにより、警察の警告を受けた者である。X男は、1999年1月から、小学校の校門の周りを下校時刻頃に徘徊し、下校しようとする5歳くらいの子供に近づいて、お菓子を与えて話をしようとするようになった。こうしたことが数回起こり、教師・父母が心配をして警察に通報した。警察は、Xを監視するとともに、前歴を調べた。そして、1990年の事件を扱った機関その他関係機関に照会を行った。その結果、警察は、Xには現在のような行動をとらなければならない合理的理由はなく、このまま放置すれば、児童に対して深刻な危害が生じるおそれがあると認める相当な理由があると判断し、対性犯罪者命令の申立を行い、治安判事裁判所はこれを認めた。命令は、「午前8時から10時、午後0時から2時及び午後3時から5時の間、11歳以下の児童が通う学校（命令内に列挙。）から200メートル以内に立ち入ること」を禁止するものであった。

4 関係機関間の協力による犯罪抑止対策

本法第5条から第7条は、警察と地方公共団体が共同して、犯罪及び秩序違反行為の抑止に努めるべき義務を課している。

具体的には、各地域ごとに、警察と地方公共団体は、治安情勢を把握した上で、犯罪及び秩序違反行為の抑止のための3か年戦略を立案し、その他の関係機関とも連携しながら、その実施に当たることとされる。

なお、この項目に関する内務省の解説も、関係機関間の情報共有の必要性を強調している。

4 イギリスにおける個人情報の開示についての考え方

以上の性犯罪者法に関しては、性犯罪者の個人情報の公開がからみ、また、犯罪・秩序違反法に関しては、反社会的行動に対する命令、対性犯罪者命令、関係機関間の協力その他法施行全般に当たって、情報の共有が求められている。ここで、イギリスにおける公的機関間の情報の共有（換言すれば、情報を第一次的に入手した機関から他機関への開示）、さらに、一般への開示（公開）^[6]についての考え方について見ておきたい。

1 開示を行う権限

(1) コモン・ロー上の開示権限

警察は、コモン・ロー上、犯罪の予防・捜査を行う責務を負い、その責務遂行のため必要な範囲で情報を開示する権限を有している。

この開示権限行使に際しては、公正でなければならない、事案の状況を良くわきまえ、開示は秘密保持義務の原則の例外であることを念頭に置いておかなければならない。しかし一方で、一般公衆及び政府は、犯罪と秩序違反行為の抑止のために、警察がその権限と知識を十分活用することを期待していることも認識しておかなければならない。

(2) 犯罪・秩序違反法による開示権限

警察以外の機関が情報を開示することについては、従前根拠が明確でなかった。

そこで、犯罪・秩序違反法に規定が置かれることとなった。すなわち、同法第115条は、何人も、警察、地方公共団体、保護観察機関、保健機関などに対して、同法の目的達成に必要な情報を提供することを合法化した。

(3) 開示の目的

以上の開示は、犯罪の捜査・訴追に直接結びつかなければならない訳ではなく、より広く、犯罪・秩序違反行

為の抑止の目的であれば、許される。

例えば、違法行為をしたことが、住宅の退去事由になる場合には、明け渡し請求事件に際して、犯罪に関する情報を開示することができる。

2 適切な開示の在り方

右により開示権限が認められるとしても、適切な開示といえるためには、さらに次のような手当が必要である。

(1) 秘密保持義務 (confidence) との関わり

当該事案において、秘密保持の要請を上回る、開示の必要性がなければならない。あるいは、情報を提供した者による開示への同意を得なければならない。

(2) 個人情報保護

個人のプライバシー尊重のため、個人情報保護のための原則が適用される。すなわち、個人情報の取得・処理の公正・合法性、開示の制限、正確性、保有期間の限定、安全性などである。

データ保護法 (Data Protection Act 1998) は、不開示を原則としつつ、例外規定を設け、犯罪の予防・捜査、犯人の逮捕・訴追のために必要な場合に、開示ができとしているところであり、開示はその要件を充足した上で行われなければならない。

情報の開示の運用の適正を期するため、関係機関間で、情報共有に関する協定を締結しておくことが望ましい。この協定は、関係機関間で協議するのみならず、公開して一般の意見を反映させるべきである。データ保護登録官は、この協定策定の際の留意事項を、次のように示している。

ア 情報を共有する目的の明確化

イ 目的達成のために、個人情報の共有が必要か (個人を識別できない情報で足りるのではないか)。

ウ 協定参加機関は、情報を開示する (他機関に提供する) 権限を有するか。

エ どのような範囲の個人情報が共有される必要があるのか。

オ 情報の本人の同意は必要ないか。

カ 本人の同意を得ずに、どの程度共有できるか。

キ 不開示原則の例外に当たるのはどのような場合か。

ク その他個人情報保護のための原則を充足するための事項

3 裁判例

最後に、一つの裁判例¹⁰⁷⁾を紹介する。これは、性犯罪者法に関する内務省通達でも引用されているものである。

(1) 事案の概要

A・BとC・Dは、夫婦である。1989年に、自分たち自身の子供や若い女性に対する数件の性犯罪により11年の拘禁刑の判決を受け、7年間服役した後、1996年に釈放された。

釈放後、夫婦の前科に関する報道がなされるなどしたために、2度の引っ越しをした後、ノース・ウェールズにあるトレーラーハウスを停車するための敷地内に落ち着いた。

釈放直前に行われた警察の調査結果によれば、両名は、在監中に、釈放後に子供などを対象に性犯罪を行うためのネットワーク作りを行っていたとのことであった。また、保護観察官は、両名について、「非常に危険で、限りなく再犯のおそれがある」と評していた。

1997年のイースターの休日に際して、トレーラーハウス停車場に多くの子供達が集まる行事が行われることとなった。夫婦は、心理療法士にみてもらうことは承知したものの、あくまで任意に応じたのみであり、いつ姿をくまますかも分からない状況であった。

警察は、駐車場の管理者に対して、夫婦の前歴を教示することもやむを得ないと判断した上で、夫婦の説得に当たったが、夫婦は停車場から退去しようとはしなかった。そこで、警察は、駐車場の管理者に対して、前歴に関する新聞記事を見せ、その結果、管理者は、夫婦に対して退去を求め、夫婦はこれに従った。その後、夫婦に対する暴行事件が起きるなどして、定住することができないまま、行方不明となった。

(2) 裁判所の判断

コモン・ロー上、警察には犯罪防止という責務があり、そのために情報を開示する権限が認められる。

一般公衆への情報開示は例外であるが、個々の事案毎に判断すべきであり、公衆（特に子供）を保護するために必要な範囲の開示は許される。

本件の開示については、秘密保持義務違反、職権濫用、プライバシー侵害などの違法はない。

5 おわりに

最後に、若干の私見を述べ、本稿を結びたい。

1 被害者への情報提供について

近時、我が国においても、被害者対策についての検討が進み、被害者に対する情報提供についても、警察・検察段階については、そのための仕組みが作られて運用されている。しかし、加害者が刑務所等から釈放された後の被害者への情報提供の仕組みは用意されていないのが現状である。

この点については、積極的な方向で検討を行うべきと考える。¹⁰⁸⁾

もっとも、この問題は、本稿で紹介した、イギリスの性犯罪者法や、アメリカのメーガン法の考え方とは、区別して検討すべきである。確かに、こうした仕組みによって、結果として被害者への情報提供が行われることもあろうが、それは中心的な制度目的ではないというべきである。前述したとおり、イギリスでは、被害者に対する加害者の釈放に関する情報の提供は、「被害者憲章」によって行われるのであり、性犯罪者法の問題ではない。

被害者に対する情報提供は、被害者の固有の権利としての位置づけの努力が望まれるが、その際に、自衛の観点をあまり強調することは避けるべきと考える。被害者が再度被害に遭うことを防止することは、国家の責務であるはずである。

2 関係機関間の連携による犯罪防止対策

被害者が再度被害に遭うことを防止する観点から、また、より広く国民一般を犯罪から守るため、関係機関は十分な連携を行うべきである。

もちろん、従来から、警察と検察、検察と裁判、裁判と矯正・保護観察といった刑事手続の各段階において近接するもの同士の連携は十分に意識されてはきた。刑事手続を、ある犯罪者の処遇の過程であり一つの流れである、ととらえるときには、それは当然である。しかし、例えば、「刑事政策の究極の目的は、社会秩序の維持すなわち社会を構成している個人や集団の調和を図り安定させることによって社会の発展に寄与することにある。」¹⁰⁹⁾というように解するとすれば、現状のような連携の形のみでは決して十分ではないはずである。犯罪者は社会に復帰してくるものである、これを社会で適切に受け入れなければならない、ということに思いを致せば、手続に関わる全ての者が全体として連携するということの重要性は明らかである。

このような観点から、また、さらにそのような連携に際してはそれぞれの関係機関の有する情報の共有が重要なポイントとなる、ということに関して、イギリスにおける取組みは、十分な参照に値する。

情報の共有については、情報の目的外利用の制限の問題や情報の本人のプライバシーの問題などがある。

しかし、前者の問題については、我が国の実定法に照らして検討するに、個人情報保護法第9条第1項第3号は、「保有機関以外の行政機関……（中略）……に処理情報を提供する場合において、処理情報の提供を受ける者（以下「受領者」という。）が、法律の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で処理情報を使用し、かつ、当該処理情報を使用することについて相当な理由のあるとき。」に該当すれば、「ファイル保有目的以外の目的のために処理情報を利用し、又は提供することができる。ただし、処理情報をファイル保有目的以外の目的のために利用し、又は提供することによって、処理情報の本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない。」としているのであり、そのような範囲内での情報の提供であれば、当然に認められるはずである。

プライバシーについては、要はバランスの問題であり、既に一定の公的機関に収集されている情報について、他の公的機関に提供することは、広く一般に公開することに比し、プライバシーの侵害の程度は高くはなく、本人が犯罪者であることなども勘案すれば、公益的な観点から許容される余地は大きいと考える。

3 犯罪者情報の一般への提供について

犯罪者に関する情報を、被害者でもなく、公的機関でもない、私人たる第三者に提供することについてはどうか。この点についても、プライバシーや社会復帰する権利などの本人の利益と、これを公開することにより社会に対する危険を防止する必要性・有効性との間の、比較衡量の問題であると考ええる。そして、この比較衡量は、少なくとも第一次的には、公的機関が責任を持って行い、情報開示の可否や程度・範囲を判断すべきである。

この点においても、イギリスにおける取組みは、個々の事案に応じて、危険性を評価し、開示の程度・範囲を検討しようとするものであって、その基本的な考え方は、十分に参照に値すると思う。

もちろん、情報の公開が犯罪者の社会復帰を困難にするような事態は避けなければならない。しかし、我が国においては、刑務所において服役した後出所する場合、仮釈放の場合にあっては保護観察の制度があるもののその期間はかなり限定されており、さらに満期出所の場合にはたとえ再犯のおそれ大きいと認められる場合であっても採りうる強制的な手当はない、ということこそ問題である。受刑者の釈放は、再犯の危険性が無くなったと認めて行われるのではなく、刑期の経過によって行われるのであり、しかも、現に再犯は多数起²⁹こっているということを忘れてはならない。

社会内で適切に処遇する仕組みを用意してこそ、社会復帰の実も上げうるのではないか。出所者が、全くの自由な身とされることが、常に本当にその者の利益になるのだろうか。たとえ、公的機関がそのように遇しても、受け入れる地域社会の側はどうであろうか。出所者であるということのみ知られてしまいながら、それ以外に何らの正しい情報ももたらされないような場合には、かえって、過剰にその者を危険視して排除するような事態もあり得るだろう。むしろ、出所者を受け入れる地域社会の中でその者に特に深く関わることとなる者に対して適切な情報を与えることで、その対応の適正を図ることができることもあろう。

出所後の更生のためになすべき社会内における処遇の仕組みを検討するにつけても、再犯のおそれ大きいような場合において、一定限度において情報を開示することや、被処遇者に一定の負担を課すことの検討は避けられない問題であるように思われる。

(1) 板倉宏・野崎節子「Megan's Law—性犯罪者情報公開法」日本大学司法研究所紀要10号（平成11年）47頁以下参照。

(2) 今福章二「性犯罪者と社会内処遇—カナダ・プリティッシュコロンビア州における政策とその運用」犯罪と非行114号（平成9年11月）200頁以下・115号（平成10年2月）143頁以下参照。

(3) 井上正仁「アメリカにおける性犯罪者居住地登録・公告制度—国民世論と刑事司法」刑政108巻2号（平成9年2月）54頁は、刑事政策としてみた場合の有効性、賢明さには疑問があり、人々の怒りや憤りへの過敏な反応は、刑事司法の健全さを損なわせ、

有害な結果をもたらすことにもなりかねない、とする。

- (4) 今福章二「性犯罪者に対する地域住民の自衛策—アメリカ・カナダの情報登録・開示システム」更生保護49巻2号（平成10年2月）26頁以下は、人々が「知る権利」を主張し、それを武器に自分たちの手で性犯罪から子供を守ろうとする運動の背景に、刑事政策機関に対する国民の不信があることを指摘している。
- (5) 宮澤浩一「ドイツにおける性犯罪対策法」捜査研究564号（平成10年10月）70頁以下参照。
- (6) 以上の制定に至る背景・経緯については、主として、横山潔「イギリスにおける性犯罪の法的対策」青少年問題45巻1号（平成10年1月）44頁、及び、川本哲郎「イギリスにおける刑事政策の動向」犯罪と非行120号（平成11年5月）84頁、を参照させて頂いた。
- (7) 国外犯に関しては、Peter Alldridge, Sex Offenders Act 1997 - Territoriality Provisions, Criminal Law Review 1997, p. 655 - 参照。
- (8) 軽微な犯罪について、警察が犯罪行為を証拠に基づいて認定し、犯人もこれを認めている場合に、犯人の同意の下、犯人に対して「警告」を与え、刑事訴追は行われないものとする制度である（Home Office Circular 18/1994 The Cautioning of Offenders）。
 なお、Keith Soothill, Brian Francis and Barry Sanderson, A Cautionary Tale: the Sex Offenders Act 1997, the Police and Cautions, Criminal Law Review 1997, p. 5 - は、性犯罪者法が、この警告を受けた者についても届出義務を課すこととしたことによって、警告制度の重要性は高まり、その運用の適正化が一層求められる旨指摘する。
- (9) Home Office Circular 39/1997。インターネットのイギリス内務省のサイト（<http://www.homeoffice.gov.uk>）において入手した。
- (10) 本法の少年刑事司法関連部分については、横山潔「イギリスにおける新たな少年刑事司法システムの導入—1998年犯罪及び秩序違反法の制定」レファレンス580号（平成11年5月）55頁以下参照。なお、外国の立法204号に、本法の邦訳が掲載される予定とのことである。
- (11) 本法に関しては、Criminal Law Review誌の1999年1月号が特集している。
- (12) 1998年6月25日の内務大臣演説（Speech to Magistrates' Association）による。（インターネットの内務省のサイトから入手）
- (13) ここの記述に際しては、内務省による解説（Anti-Social Behaviour Orders - Guidance）を、多く参照させて頂いた。
- (14) ここの記述に際しては、内務省のサイトから入手した解説（Sex Offender Orders - Guidance）と、(11)で紹介した特集号の3頁以下掲載の、Helen Power, Sex Offenders, Privacy and the Policeの多くを参照させて頂いた。
- (15) 対性犯罪者命令、及び、前述の反社会的行動に対する命令は、いずれも、ストーキングについても適用可能である。ストーキングについては、既に、1997年嫌がらせ行為保護法（Protection from Harassment Act 1997）があるが、同法は、特定個人に対する嫌がらせ行為を対象とするが、本稿で取り上げた制度は、不特定多数者に対する行為と特定個人に対する行為の両者を対象とする点、また、同法は被害者による差止命令の申立を制度の中心とするのに対し、本稿で取り上げた制度は、公的機関が命令の発出を申し立てる点に違いがある。
 嫌がらせ行為防止法については、中川正浩「いわゆる「ストーカー問題」管見」警察学論集50巻8号・9号（平成9年8月・9月）を参照。
- (16) この項の記述に際しては、内務省のサイトから入手した、内務省とデータ保護登録官の共同声明（Disclosure of information in connection with crime and disorder, Joint Statement by Home Office and Data Protection Register）、及び、内務省による解説（Guidance on Statutory Crime and Disorder Partnerships, Chapter 5: Information exchange）の多くを参照させて頂いた。
- (17) R.v. Chief Constable of North Wales, ex p. AB and CD [1998] 3 All E.R. 310
- (18) 瀬川晃「社会内処遇の課題と展望」罪と罰36巻3号（平成11年5月）12頁は、「今後、社会内処遇においても、被害者に対する情報提供の可能性が検討されることになろう。……（中略）……我が国でも、犯罪者の改善更生やプライバシーとの調和を図りながら、被害者への情報提供の可能性を議論すべき時期が来ている。」とされる。
- (19) 大谷實『刑事政策講義』第4版、2頁
- (20) 例えば、矯正施設からの出所年から5年間における再入率で見ると、昭和63年出所者から平成4年出所者までいずれも40パーセントを超えており、平成4年出所者については44.1パーセントである（法務省法務総合研究所編「平成10年版犯罪白書」121頁）。

平成11年度警察政策研究センターの活動概要一覧

平成11（1999）年

- 4月～6日 第8回警察政策研究会「人の生命と刑法」（講師：大谷 實 同志社大学法学部教授）を開催。
- 5月 13日 シンポジウム「総会屋・暴力団問題と企業の安全を考える」を、(財)公共政策調査会、全国暴力追放運動推進センターと共催（後援：警察庁、警視庁、日本弁護士連合会、日本経済新聞社、社会安全研究財団。会場：麹町会館）。
- 13～15日 「第3回コンピュータ犯罪に関する白浜シンポジウム」（開催地：和歌山県）に参加。
- 29～30日 第77回日本刑法学会（会場：早稲田大学）に出席。
- 6月3～13日 教授が、「第6回欧州トラウマ学国際会議」[European Conference On Traumatic Stress]（開催地：トルコ・イスタンブール）に出席。また、英国・ロンドンにおいて、内務省内「警察・犯罪削減研究所」[Policing and Reducing Crime Unit]及びロンドン警視庁を訪問し、情報交換。
- 15日 平成11年度警察政策学会総会及びシンポジウム（会場：グランドアーク半蔵門）に出席。
- 26日 日本被害者学会第10回学術大会（会場：同志社大学）に出席。
- 30日 第7回警察政策フォーラム「中国における組織犯罪の情勢と対策」を、警察政策学会と共催（会場：グランドアーク半蔵門）。
- 7月11～24日 教授が、米国マサチューセッツ州に出張し、同地における刑事司法機関等によるドメスティック・バイオレンスへの対応状況等を視察。
- 9月 教授が、慶應義塾大学大学院のプロジェクト「日本警察政策研究」に参加（～12月）。
- 10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」、半年間、2単位）。
- 1日 所長が、シンポジウム「北東アジアの国際協力による人間の安全保障の推進」（主催：東海大学平和戦略国際研究所、会場：東海大学校友会館）において、「犯罪の国際化」について講演。
- 13日 第8回警察政策フォーラム「組織犯罪対策の国際的動向～ヨーロッパにおける取組み～」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、会場：中央大学駿河台記念館）。
- 18日 大阪府警察本部にて、上記フォーラムの講演者であるW.ブリュッケマン・ユーロポール副長官による講演会を開催。
- 11月 20日 教授が、「女性に対する暴力を考えるフォーラム」（主催：兵庫県立女性センター、会場：神戸クリスタルタワー）にパネリストとして参加。
- 12月12～15日 教授が、タイ政府・国連アジア極東犯罪防止研修所の共同実施によるジョイント・セミナー（開催地：タイ・バンコク）に参加し、警察の犯罪防止に関して発表・討議。

平成12（2000）年

- 1月 14日 懸賞論文「子どもの躰（しつけ）を考える」（共催：（財）公共政策調査会）授賞式。
- 25～30日 所長が、オランダ司法省による「犯罪等による被害者のための国際基金に関する国際会議」（開催地：オランダ・ハーグ）に参加。併せてユーロポールを表敬訪問し意見交換。
- 31日 第9回警察政策フォーラム「女性に対する暴力～性犯罪被害を中心に」を開催（会場：三田共用会議所）。
- 3月 1日 教授が、国連アジア極東犯罪防止研修所第5回中国刑事司法高官研修において講義。
- 20～26日 所長と助教授が、ドイツに出張し、連邦刑事警察庁[Bundeskriminalamt]、ベルリン州刑事警察庁、犯罪学研究センター[Kriminologische Zentralstelle]等を訪問し、情報交換。