平成16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16年度も、治安問題について、今後の政策の展開に資するための場を設けた。

警察政策フォーラムの実施状況は以下のとおりであり、警察関係者のほか、関係省庁職員、大学教授を始めとする研究者、テーマに関心を持つ民間企業役職員等の幅広い参加を得た。平成16年6月にはDNA型情報の活用について、9月には各国のテロ対策について、そして平成17年3月には来日外国人犯罪についてのフォーラムを東京都で開催し、別会場として大阪府内においても講演会を開催した(なお、出席者の肩書きはいずれも当時)。

- 平成16年6月30日(水)、(脚社会安全研究財団及び(脚警察大学校学友会との共催、により、日英犯罪減少対策フォーラム「犯罪対策としてのDNA型情報の活用について~英国の制度を参考に」をグランドアーク半蔵門において開催した。講師は、ジョン・グリーブ氏(バッキンガム・チルテン大学名誉教授)、勝又義直(国立大学法人名古屋大学医学部教授)、パネリストは、前田雅英氏(東京都立大学法学部教授)、高井康行氏(日本弁護士連合会犯罪被害者支援委員会副委員長)、南砂氏(読売新聞東京編集局解説部次長)、樋口建史氏(警察庁刑事局刑事企画課長)であり、警察政策研究センター所長の太田裕之がコーディネーターを務めた。
- 平成16年12月1日(水)、警察政策学会及び㈱警察大学校学友会との共催により、警察政策研究会「韓国警察の現状と警察学の発展」をグランドアーク半蔵門において開催した。講師は、韓国東國大學校警察行政学科教授・東國大學校行政大学院院長の李璜雨(イ・ファンウ)博士及び韓国国立警察大学助教授表蒼園(ピョ・チャンウォン)博士を招いた。
- 平成17年3月2日(水)、(脚社会安全研究財団との共催、(脚警察大学校学友会の後援により、日独犯罪減少対策フォーラム「来日外国人対策を考える」をグランドアーク半蔵門において開催した。講師は、ユルゲン・シュトック教授(連邦刑事警察庁副長官)、宮澤浩一氏(慶應義塾大学名誉教授)、パネリストは、小川誠氏(厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課長)、上原巻善氏(法務省入国管理局入国管理企画官)、川岸光男氏(鈴鹿市長)、紀陸孝氏(出日本経済団体連合会常務理事)、緒方健二氏(朝日新聞社編集委員)、瀧澤裕昭氏(警察庁刑事局組織犯罪対策部国際捜査管理官)、警察政策研究センター所長の太田裕之がコーディネーターを務めた。

2 学会との交流窓口としての活動~各分野の研究者との交流の拡大

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

このほか、昨年度に引き続き、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においてテロリズム対策に関する共同研究にも参画した。また、平成14年度に中央大学総合政策学部に設置された社会安全政策論講座を始め、同大学大学院総合政策研究科、立正大学文学部、甲南大学等複数の大学において、所長、教授が講義を行ったほか、警察庁各局部職員を講師として派遣するなどの協力を行った。

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

平成16年11月、所長が、仏内務省高等治安研究所への訪問及びパリ警視庁におけるコムスタッドに関する警察 署の活動評価会議に出席し、日仏の治安情勢について情報を交換した。

また、平成16年12月には教授が、英国における新たな法制による地域住民を巻き込んだ自治体主体の少年非行 防止対策の運用状況について調査を行った。

そのほか、英国、台湾に赴き、国際会議・セミナーにおける講演及び各国研究機関等との意見交換を行った。 さらに、警察政策研究センターの研究科に入校の上、海外に派遣される調査研究員により、各種治安問題に関 する調査研究を行った。

4 活動成果の発表、各種資料の作成

平成16年8月、英国少年司法委員会(YJB)が発行したリーフレットを翻訳・編集し、「英国における少年犯罪対策の取組み」を発行した。

また、平成17年3月には海外に派遣した調査研究員による調査研究成果をまとめた「警察政策研究センター・ 海外調査報告書」を発行した。

そのほか、警察政策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、警察学論集等に掲載した。

5 懸賞論文の募集

(助公共政策調査会との共催(後援:警察庁、読売新聞社。協賛: (助社会安全研究財団) により、「21世紀においてあるべきわが国のかたち」をテーマとした懸賞論文を募集し、この問題に関する提言を広く求めた。

第1章

DNA型情報の活用

<警察政策フォーラム>

日英犯罪減少対策フォーラム 「犯罪対策としてのDNA型情報の活用について 〜英国の制度を参考に」

警察政策研究センター

I 基調講演「DNA〜捜査機会の拡大、証拠としての可能性、人権をめぐる議論」

Ⅱ 基調講演「DNA型情報の刑事事件への利用と犯罪減少対策への応用の可能性」

Ⅲ パネルディスカッションの概要

はじめに

警察政策研究センター(以下「センター」という。)では、側社会安全研究財団及び側警察大学校学友会との共催により、去る平成16年6月30日(水)、東京都千代田区グランドアーク半蔵門において、日英犯罪減少対策フォーラム「犯罪対策としてのDNA型情報の活用について~英国の制度を参考に(Anglo-Japanese Crime Reduction Forum "Practical use of DNA profiles in crime investigation ~ learn from British case")」を開催した。

センターでは、これまでも、各種団体との共催や後援を得て、警察政策をめぐる様々な問題をテーマに取り上げて警察政策フォーラムを開催し、海外から各テーマに造詣の深い研究者、専門家等を招聘して、国内の研究者、実務家等と公開で議論を行う場を設けてきたが、今回のフォーラムもこのような取組みの一環として行われたものである。

今回取り上げたテーマは、DNA型情報の犯罪対策への活用についてである。科学技術の進展にともなって、個人認証技術としてのDNA型情報の活用に関する技術は急速に進歩しており、欧米先進諸国においては、犯罪対策における個人識別の有力な方策の一つとして、DNA型情報の活用が積極的に行われている。とりわけ、イギリスにおいては、法律に基づいて、サンプルの採取、DNA型分析、分析結果のデータベースとしての集積を可能としているなど先進的な取組みがなされている。他方、昨今の厳しい犯罪情勢に直面し、有効な犯罪対策の確立をせまられている我が国にとって、DNA型情報の犯罪対策への活用についての検討は有益であると考えられる。そこで、DNA型情報について先進的な取組みを行っているイギリスにおける制度の現状、運用の実態、問題点等について、イギリスの実務家からの説明を受け、我が国の研究者、実務家等とともに、日本におけるDNA型情報の活用の導入について議論することとした。

フォーラムでは、まず、根本好教 脚社会安全研究財団専務理事及び栗本英雄警察庁刑事局長(当時)から、開会にあたっての挨拶がなされた後、基調講演が行われた。

基調講演の講演者及び講演テーマは講演順に次のとおりである。

○ ジョン=グリーブ教授 (Prof. John Grieve)

「DNA~捜査機会の拡大、証拠としての可能性、人権をめぐる議論(DNA: The Investigative Opportunities, Evidential Possibilities and Human Rights Debates)」

- 6 日英犯罪減少対策フォーラム 犯罪対策としてのDNA型情報の活用について~英国の制度を参考に
- 勝又 義直 国立大学法人名古屋大学教授(法医•生命倫理学)

「DNA型情報の刑事事件への利用と犯罪減少対策への応用の可能性」

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

- 前田 雅英 東京都立大学法学部長
- 髙井 康行 日本弁護士会連合会犯罪被害者支援委員会副委員長
- 南 砂 読売新聞東京本社編集局解説部次長
- 樋口 建史 警察庁刑事局刑事企画課長

なお、パネルディスカッションのコーディネーターは、太田裕之警察政策研究センター所長が務めた。

フォーラムには、大学教授などの研究者、大手新聞社編集委員、NPO代表者のほか、関係省庁担当官、警察 関係者など150余名の出席があった。

以下、フォーラムの概要について紹介する。

開会挨拶

栗本英雄警察庁刑事局長挨拶

ただいま御紹介を賜りました警察庁刑事局長の栗本でございます。本日のこのフォーラムの開催にあたりまして、一言ご挨拶申し上げたいと思います。

まず、現在の日本におけます犯罪情勢についてでございますが、一昨年までは戦後最多を更新し続けてまいりました刑法犯の認知件数が、昨年はわずかではございますが、減少いたしました。また、その一方、私ども警察の取組み状況を反映いたしております検挙率につきましても、若干上昇傾向に転じたと言える状況になってきているところでございます。

これは、昨年来警察といたしましては、政府を挙げ、また国民の皆様と連携をとりながら、昨年1年をいわゆる治安回復元年と位置づけ、各種施策を積極的に取り組んできたその成果の一部が、徐々にではありますが、現れてきたものと認識しておるところでございます。

しかしながら、まだまだ刑法犯の認知件数は、昭和期と比べますと、その約2倍になっております。また、強盗等のいわゆる凶悪犯、これについては、残念ながら、まだ状況を見ておるところでございます。また、その具体的な質の面で大変懸念されております、いわゆる来日外国人犯罪、あるいは日本の暴力団等の組織犯罪につきましては、残念ながらまだまだ深く潜りながらも非常に巧妙にその質的な悪化をさらに増しているのではないかということが懸念されているところでございますし、また少年非行の悪化もさらに進んでおるのではないかなということを懸念しているところでございます。

そのような意味におきまして、現下の犯罪情勢は、なお引き続き大変厳しいものがあるものと認識していると ころでございます。

このような情勢を踏まえまして、私ども警察といたしましても、また政府といたしましても、国民が犯罪の被害に遭うことなく安全で安心に暮らせる社会を実現するということ、これが、引き続き私ども警察にとりましても、まさに課せられた重大な使命であると認識しているところでございます。こうした厳しい犯罪情勢に対処するために、警察の犯罪捜査におきましては、捜査体制をより充実・強化していくと同時に、私どもの捜査に求め

られております捜査の適正さというものを十分確保しつつ、より効果的また効率的に数多くの事件を検挙していくことが重要であると考えているところでございます。そのための具体的な方策の1つといたしまして、先進的な捜査技術、捜査手法の研究開発、及びその積極的な活用に力を入れているところでございます。

本日のテーマのDNA型情報の活用は、そのような先進的な捜査技術、捜査手法の1つでございます。

犯罪捜査におけるDNA型情報の活用自体は、日本警察におきましてもそれほど新しいものではなく、既にDNA型鑑定が導入されてから15年程経過しているものでございます。これまでの捜査、また公判を通じまして、その鑑定方法、証拠能力とも高い信頼を得ており、各種事件捜査の場面で、既にさきほど申し上げましたように積極的に活用されているところでございます。

ただし、これまでは1つの鑑定に相当の時間を要するなど、その活用の幅が、比較的限定されている状況にご ざいました。

しかしながら、昨年7月にフラグメントアナライザーによります探査DNA型鑑定法といういわゆる新しい鑑定方法が導入され、時間の面での制約も改善されましたところから、もともと指紋に匹敵する個人識別能力をもつと言われますこのDNA型情報の活用の可能性は、今後、ますます拡がっていくものと考えているところでございます。

そのような中で、本日このフォーラムを開催いたしますことは、今後、DNA型情報の活用の可能性を検討する上で、私ども警察にとりましても、極めて重要な意義をもっているものと考えているところでございます。

本日、ここに、犯罪捜査におけるDNA型情報の活用に関しまして、世界的に見ましても最先端の取組みを行っておりますイギリスから、犯罪捜査部門の実務経験も長いとお聞きしておりますジョン=グリーブ教授をお招きし、お話を聞かせていただく機会を得ましたことは、誠に貴重な機会であると考えているところでございます。

また、日本法医学会の理事長でもいらっしゃいます名古屋大学の勝又先生をはじめ、各パネリストの皆様、また本日この会場に御参加いただいております皆様方に対しましても、大変お忙しい中、ご足労いただきましたことに対しまして、重ねて深く感謝を申し上げる次第でございます。

最後に、本日のフォーラムが、日英両国の犯罪対策にとりまして、極めて有益なものとなることを祈願、祈念いたしまして、誠に簡単でございますが、開会の挨拶に代えさせていただきたいと思います。

編注:肩書は全てフォーラム開催当日のものである。

8 日英犯罪減少対策フォーラム 犯罪対策としてのDNA型情報の活用について~英国の制度を参考に

I 基調講演

DNA〜捜査機会の拡大、証拠としての可能性、 人権をめぐる議論

(DNA: The Investigative Opportunities, Evidential Possibilities and Human Rights Debates)

ジョン・グリーブ バッキンガム・チルテン大学教授

<翻訳・編集>警察政策研究センター教授 河村 憲明

ジョン・グリーブ教授

(Prof. John Grieve)

1966年ロンドン警視庁入庁。犯罪捜査部門の実務経験が長く、公安部長、テロ対策部長兼ナショナル・コーディネーター等を歴任。人種・暴力犯罪対策部長を最後に2002年に退官。現在、ポーツマス大学上席研究員。バッキンガム・チルテン大学教授。ロエハンプトン研究所名誉研究員。ロンドン・メトロポリタン大学名誉博士等学位多数。ロンドン広域圏アルコール薬物対策協議会議長。北アイルランド平和プロセスのための国際独立委員会委員。女王警察勲章受勲者。

1 はじめに

日英犯罪減少対策フォーラムにおける講演者としてお招きいただき、感謝しております。また、日本警察制度 50周年という記念すべき日に講演をすることができ、大変光栄に感じております。今日は、捜査機会の拡大、証拠としての可能性、人権をめぐる議論の3つのポイントについて話をしますが、皆様が議論される際のたたき台になることを希望しております。すなわち、イギリスで構築された制度及び人権に関するバランスの問題を紹介させていただき、DNA型情報のデータベース構築に関する日本における議論の参考になればと考えております。本日は、2部構成で話を進めさせていただきます。第1部は、DNA型情報が捜査においてどのように使用されているかについて、第2部は、捜査手続、人権に関するバランスの問題について話を申し上げます。最後に、捜査全般について話をして締めくくりたいと思います。

図1(以下の図表は全て、グリーブ教授が当日使用したパワーポイント画像より編集した抜粋)

目的:

◎ 参加者が

捜査におけるDNAの役割を理解し、

- -- DNA及びそのデータベースを利用する捜査への前衛的・ 抑止的アプローチに対する理解を高め、
- … 犯罪捜査の全般的な性質(人権に関する護論、及びDNA、成功した訴迫事例、刑事司法の再考・失敗を含む刑事司法制度に関する問題)を理解する

ことである

14/03/06

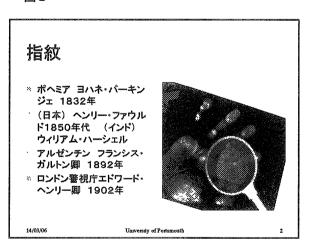
University of Portsmouth

さて、本日の講演の目的でありますが、まず、DNA型情報が捜査においてどのような役割を果たしているかについて理解していただきたいと思います。科学者、弁護士としてでなく、元捜査官であり、現在2つの大学で教鞭を取っているという立場の人間としてお話申し上げます。次に、DNA型情報の犯罪予防的アプローチについて理解していただきたいと思います。これは、DNA型情報及びそのデータベースが、実務上、どのように犯罪予防に役立っているのかということです。また、犯罪捜査全般について理解していただきたいと思います。DNA型情報といいますのは、捜査という非常に複雑な全体像の一部であり、ジグソーパズルの一部のようなものです。私が捜査を行う場合には、化学、ミクロ生物学、歴史、犯罪学、哲学、電気生物学、地理学、考古学、動物行動学、社会安全学に言及しながら仕事を進めております。現在、私が取り組んでいる研究として、刑事司法の失敗があります。これは、私の研究所で博士号を取ろうとしている学生に与えているテーマでもありますが、彼らにいつも言っていることは、「過度に特定の分野、専門知識に依存してはならない。」ということであります。従いまして、DNA型情報についてもそれだけを解決策として考えてはならない。捜査という複雑なジグソーパズルの一つとして考えなければならないということであります。私が取り組んでいるもう一つのテーマは、リスクであります。社会、特に弱者に危険を及ぼすような事項、地域社会のリスクという問題に取り組んでおります。その中でも、被害者の人権は非常に重要であり、容疑者の人権とのバランスの取り方が重要な問題であると思います。

2 指紋、血液型、及び爆発残留物の分析の捜査への活用

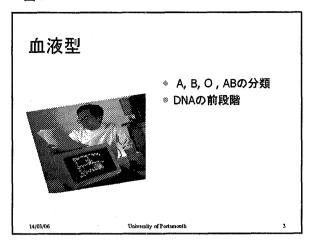
DNA型情報に先行して捜査に活用されたもので、歴史的に重要なものが3つございます。それは、指紋、血液型、及び爆発残留物の分析であります。

図2

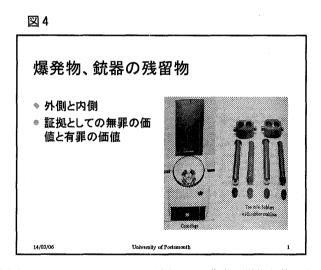


本日は、日本警察にとって特別な日(現行警察制度50周年)であります。振り返って見ますと、指紋の固有性はドイツ(ボヘミア)で明らかにされたのでありますが、指紋を体系的に使用されるようになった国はインドという説もありますが、実は日本が最初であります。その後、アルゼンチンにおけるガルトン卿(Sir Francis Galton)の研究など、先駆者の努力の結果、1902年、ロンドン警視庁において指紋データベースが誕生しました。2002年は、指紋データベースが誕生して100周年という記念すべき年でありました。このように、指紋の捜査への活用は、全世界で研究が進められた結果であります。

図3



次は、血液型についてであります。血液型の研究は、動物と人間の血液の相違の発見から始まりました。次に、 犯罪者がどのような血液を持っているのかということを調べるようになり、現在のA型、B型、O型、AB型等の 血液型の分類に発展したわけです。若い頃、殺人事件の捜査を担当していましたが、「容疑者であるかどうか?」、 「容疑は高いか、低いのか。さらに突っ込んだ捜査が必要か?」という容疑者の絞り込みを行う局面では、血液 型が鍵となっておりました。

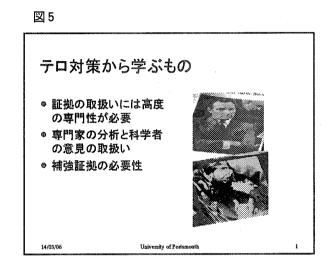


次に、爆発物、銃器の残留物であります。これらの分析には、非常に微細な物の調査が必要となりますが、これも犯罪者特定の鍵となるし、容疑者が無罪であるとの判断にも重要な役割を果たします。爆発物、銃器の残留物の分析については、イギリスにおいて、重要な教訓がありました。1995年頃、ロンドンで、テロリストによる連続爆破事件がありました。そういう時期ですと、あらゆるところに微量の爆発物、銃器の残留物がある可能性があります。実際、バスやタクシーの中で、爆発物、銃器の残留物が検知されておりました。これはDNA型情報の分析にも当てはまることですが、微量の残留物の分析の解釈が、バックグラウンド情報として重要になってきます。残留物から得られた情報は、証拠として法廷に提出されるもので、人権に関わるものでもあります。私の仕事は、最善の情報を収集し、法廷に提供することでありました。最善の情報は、人権に関わるものでありますので、刑事司法を十分理解して、証拠として法廷に提出しなければなりません。

爆発物、銃器の残留物についての教訓がもう一つあります。これは、私がテロの捜査を行っていたときのことでありますが、微量の残留物を取り扱わなければなりませんでした。このような微量の残留物の取扱いには、継

続性、完全性、品質管理というものが重要になってきます。かつて経験したことでありますが、残留物の分析に使用していた試験管の不具合で、残留物に他のものが混入してしまい汚染されてしまうことがありました。ここでの教訓は、捜査官が使用する情報は、汚染等によって歪められる危険性が常にあるということです。すなわち、捜査手法を過度に一つに依存してしまうことの危険性を十分認識する必要があるということです。

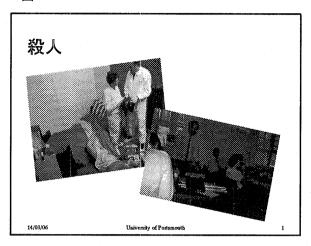
3 DNA型情報の捜査への活用



それでは、DNA型情報の捜査への活用について、私がテロ対策部門にいた時の経験を紹介したいと思います。IRAとの休戦協定が機能しなくなった1996年の話であります。ロンドン市内の「ドックランド(Dockland)」という金融地区で、大きな爆破事件がありました。0.5マイル先の新聞社の屋根にも被害が及ぶほどの大きなものでありました。この「ドックランド」は、以前船の修理工場として使用されていたところであり、200年にわたる廃棄物が蓄積されていたところでした。警察は、非常に微細な残留物から時限爆弾装置を特定し、これを手がかりに、どのようなトラックが爆弾を積んでいたのかを再現しました。この再現したトラックの写真を頒布することで、広く国民からの情報を募ったわけであります。国民から集められたトラックに関する情報を、現場で採取した防犯カメラの情報、DNA型情報、及び指紋情報と照合することで、プロファイルを明らかにしていきました。この捜査は、微細なものを発見するという困難な作業でありましたが、完全性に配慮し、徹底した捜査が行われました。DNA型情報のデータベースが始まったのが1995年ですから、テロに関する捜査でDNA型情報を利用した捜査ができるという恩恵を受けたのは私が初めてでありました。

テロ対策からの教訓が3点あります。第1点は、証拠収集には専門的知識が必要であるということ、第2点は、専門家の分析又は科学者の意見というものは、被疑者が有罪か無罪かという判断とは別の問題であるということ、第3点は、DNA型情報の利用は、捜査という一連の複雑なプロセスの一部にしか過ぎないのであって、DNA型情報という証拠は、必ず他の証拠で補完されなければならないということであります。この事例では、DNAサンプルの他に、微量の溶剤、指紋の発見、金属、塗装の比較、ガラスの解析・照合、残留していた肉筆の分析などが行われ、それぞれの証拠がどのような関連性を持っているかということを検証しなければなりませんでした。

図 6



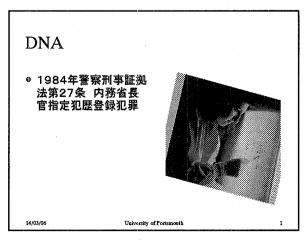
次に殺人の事例を紹介します。これは、1968年、私が駆け出しの刑事であった時ですが、小さな男の子が殺害 されるという事件がありました。私は、事件に関係したと思慮される青い車両の追跡を担当していましたが、犯 人の検挙には至りませんでした。

ところが、34年経った2002年、ある男性が、車両検問で、飲酒運転であることが判明し、逮捕され、DNAサ ンプルを採取されました。このDNA型情報をDNAデータベースに照合したところ、この34年前の殺人事件の現 場にあった証拠品から抽出したDNA型情報と一致したのです。事件発生当時、DNAの機能を誰も知らなかった のですが、34年前の証拠品を再分析することによって、DNA型情報を抽出することもできるのです。もちろん、 飲酒運転で逮捕された男に対しては取調べが行われ、犯行が明らかにされました。昨年、この男に対して有罪判 決を下しております。

DNA型情報と捜査手続

DNA型情報と捜査手続について、話を進めたいと思います。1984年警察刑事証拠法 (Police and Criminal Evidence Act 1984^{注1}) 制定当時は、民間企業と大学が協力してDNAの研究を行い、DNAの重要性が分かりは じめた時期でありました。この法律は、DNAサンプルの採取方法など、被疑者の人権を守るという観点から法 律が作られております。その後、法改正により、サンプル採取の対象が拡大され、サンプル採取ができる罪種は、

図 7



内務省長官により指定される犯歴登録犯罪(recordable offence)とされております。先ほどの少年殺人事件の例でも分かるとおり、軽微な犯罪を行う者は、より重大な犯罪を行っている可能性が高いわけで、逮捕された者、被疑者となった者、警告を受けた者等のDNAのサンプルを保存することができるということになっており、犯罪捜査以外に、犯罪防止のためにもDNAサンプルを保存することができるということになっております。

指紋というのは優れた証拠であり、指紋が付着していれば、そこに指紋を有する人物がいたということを確実に証明することができます。アメリカ等で議論されていることなのですが、「指紋という優れた証拠の採取ができるのであれば、DNA型情報データベースは必要ないのではないか」という意見があります。しかし、捜査というのは複雑なジグソーパズルでありますので、様々な物を結びつけていかねばなりません。後ほど話しますが、DNAは簡単に移動することができます。従いまして、DNAは指紋よりも多くの場所から検出される可能性が高いということであります。また、DNA型情報が必要である理由として、指紋は指からしか生じませんが、DNAの発生源は多様であるということであります。DNAは、あまりにも簡単に移動してしまうというデメリットはありますが、人と場所を結びつける有力な証拠となります。DNAは、人や物との接触によって容易に移動するので、指紋と比べ、追跡が可能になります。法廷において、そのDNAは動かされたものなのか、動いたものなのか吟味する必要がありますが、個人識別に関する有力な証拠になります。その結果、そのDNA保持者を容疑者リストに加えることになりうるし、容疑者リストから外すということにもなりうるわけです。

図 8

対象からどのようにDNAサンプルを 採取するか

- ◎ 1984年警察刑事証拠法
 - 第65条 秘部及び秘部以外の身体サンプル (例 DNA採取編棒、毛髪)
 - 第62条 警視の書面による承認、法医学検査 官の承認、書面による本人の同意による秘部の サンプル
 - 第63条 秘部以外の資料については強制的に 採取できる

14/03/06

University of Portsmouth

それでは、DNAサンプル採取に関する法律について説明します。DNAサンプルには、体内サンプルと非体内サンプルがあります。非体内サンプルとは、体の外部から採取されたもので、手の皮膚から採取したものや毛髪などがあり、口腔内から採取されたものも非体内サンプルとして取り扱われております。口腔内からDNAサンプルをどのように採取するか御覧になった方が少ないと思いますので、ここで紹介したいと思います。採取キットの入ったビニール袋を開披し、次に手袋をはめます。ここで気を付けなければならないのは、落とさないようにすることです。落としてしまうと、汚染されてしまいます。採取キットは、小さな串のような形状になっていおり、この串を口腔内に挿入し、6回ぐらい内側を擦ります。これで十分な量のサンプルが採取できます。これを、汚染されないように、キャップの付いた筒状の容器に入れ、保管します。念のため、同じ作業を2回繰り返します。容器には、管理のためにバーコードが付されております。DNAサンプルの採取は、内務省長官が指定する犯罪を行った者を対象に行うことができますが、少年事件が多発しているという状況を反映して、少年被疑者からもDNAサンプルを採取することができます。ただ、少年本人又はこれを保護する成人(appropriate adult)の書面による同意が必要とされております。

図 9

「軽微」と言われる犯罪の重要性



- 犯歴登録犯罪の範囲
- 地域社会に対するリスクと与える影響

/03/06 University of Portsmouth

次に、DNAデータベースを構築するにあたって、なぜ、重大犯罪だけでなく、犯歴登録犯罪にも対象を拡げているのかということについてお話します。英国では、地域社会に対するリスク、及び弱者に対するリスクの検討を行っております。そのようなリスクが地域社会にどのような影響を与えているかを検討し、リスクを最小化することが求められております。現在では、青少年による殺人、性犯罪、マイノリティに対する犯罪、及びドメスティック・バイオレンスが多く発生しております。私が紹介した殺人事件の例からお分かりのとおり、「軽微」な犯罪を行った者からDNAサンプルを採取すると、そのサンプルから重大な犯罪が解決できた例が多いという教訓があります。

口腔内から採取したサンプルは研究室で分析され、DNA型情報としてデータベースに保存されますが、その情報はバーコードのような数字の羅列であり、疾病・遺伝情報は含まれません。データベースは、現在、ロンドンにあり、約220万件のDNA型情報が記録されております。そのうち約200万件は、被疑者、受刑者等から採取したものであり、約20万件は、犯罪現場から採取されたものであります。また、毎月、このデータベースを使って、1000件くらいの効果的な検索が行われ、10~12件の殺人事件が解決されております。これは、オーストラリアのDNAデータベースの例でありますが、3人の受刑者からサンプルを抽出すると、他に2つの事件が解決できるということであります。英国政府は、監禁刑の受刑者からDNAサンプルを採取すると7件の犯罪を防止できると主張しております。このように、DNAデータベースは、犯罪予防、捜査のために有効な手段であると言えます。

図10

DNA - 手続の完全性の問題

- 採取
 - 犯罪現場
 - 被疑者
- 大量採取
- 提出
- 分析
- 解釈
- ●照合
- 蓄積·保管

14/03/06

University of Portsmouth

次に、DNA型情報利用のコストと手続の完全性について説明をします。コストについては、私が公安部長をしていた時に、民間企業から集めた情報に基づくもので、私見であることをお断りしておきます。DNAサンプルの採取ですが、ご説明したとおり、被疑者から採取するものと、犯罪現場から採取するものがありますが、これ以外に大量採取という方法があります。これは、例えば、ある地域における男性住民全員のDNAサンプルを採取し、犯行現場にあるDNA情報と合致するか調べる方法であります。これらのDNAサンプルを採取・保管するコストでありますが、非常に安価なものとなっております。一人の被疑者からのDNAサンプル採取の費用は約8,000円であり、これを5年間保管すると約70,000円かかります。犯罪現場からDNAサンプルを採取する場合は、約70,000円かかります。また、迅速にDNA型情報の分析結果を知りたい場合は、約200,000円かかります。

このようなDNA型情報の分析は、鑑識庁(Forensic Science Service)という国家機関と、フォレンジック・アライアンス(Forensic Alliance)という団体に加盟している民間企業が行います。これらの民間企業は、鑑識庁出身者が設立した組織であります。民間企業を利用するメリットですが、鑑識庁で迅速に分析できないような古い事件について、認定された研究室において分析を行い得るという点でありますが、コストはかかります。

DNAと汚染についてであります。DNAは非常に微細なものであり、無意識のうちに移動することがあり得ます。従って、公判において、被告人側が「DNAはたまたま移動して、犯行現場にあっただけだ。」と主張することがあり得ます。捜査官、弁護士を含めた刑事司法制度は、DNAの完全性に配慮しなければなりません。証拠がどのように管理されていたのか、採取されたサンプルのDNA型情報とのマッチングが適切に行われたという

図11

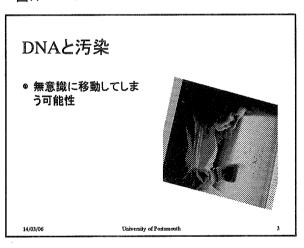


図12

EUにおける人権とDNA

- 生存権と効果的捜査 第2条
- 自由と安全の権利 第5条
- 公平な裁判を受ける権利 -第6条
- 私的家庭生活の権利 第8条
- プランBI:
 - 。 均衡、妥当性、説明責任が必要
 - 最善の情報、合理的に入手可能な最善の情報に基づく意思決定、 表面価値の不容、探求、検査、捜査。社会に与える影響は?

14/03/06

University of Portsmouth

.

ことが重要になります。DNAの無意識の移動というのは、実際起こり得ることですので、DNA型情報だけを証拠として起訴するということはありません。

最後に、人権とDNAの問題について言及します。様々な人権がありますが、捜査と関係の深い人権は4つあります。最も重要な人権は、「生存権と効果的捜査」であります。欧州では、自然死又は殺人の被害者の遺族は、効果的な捜査を請求する権利があります。次に、ヨーロッパ人権条約(以下「条約」という。注2)第5条にありますが、国家からの介入なしに平穏に生活する権利があります。3つ目は、公平な裁判を受ける権利であり、DNAサンプルの採取が強制的であるか、任意であるかという問題が重要となります。その他に、私的な家庭生活の権利があります。このような人権に対して、捜査手続はバランスが取れたものでなければなりません。犯罪が地域社会、被害者に対して与えた影響を考慮すると、人権をある程度制限してもやむを得ないということを説明しなければなりません。DNA型情報のデータベース化について、アイルランドで優れた議論を行っており、報告書が間もなくまとまる予定でありますが、DNA型情報のデータベースの構築には、十分な説明責任を果たす必要があります。英国の世論調査によると、警察は犯罪捜査に関するデータベース、特に性犯罪に関する捜査情報のデータベースの構築が後れていると指摘されております。警察官、治安を任う者は、最善の情報を利用しなければなりません。現在、アイルランドで検討を行っておりますが、DNAに関する最善の情報は何か、DNA型情報データベースをどのように構築していくべきかということを考えるべきであります。

図13

DNA特有の人権法の問題

- DNAサンプル採取-第8条 プライバシー/身体の完全性を侵害? サンプルの強制採取-第3条 非人間的かつ尊厳を軽視した取扱い?
- DNAサンプル提供- 第6条 自白の強要?

14/03/06 University of Portsmouth

英国の捜査手法は、捜査の失敗から発展してきた側面があり、被害者からの批判にさらされてきております。これについては、被害者、被害者の家族、あるいは地域社会の人権を21世紀にふさわしい形でどのように守るかという問題があります。DNA型情報の捜査への活用に特有の人権の問題ですが、まず、DNAサンプルの採取が身体の完全性を保障した条約第8条違反になる可能性があります。また、同意なしに口腔内に採取キットを挿入する行為は、非人間的で尊厳を無視した扱いとして、条約第3条に違反する可能性があるという指摘であります。また、DNAサンプルを提供することは、自己を不利な立場に導く証言を強制的に行わせているとして条約第6条違反になる可能性があります。最近、英国では、弱者及び地域社会をよりよく守るにはどうすべきかということの議論が進んでおります。そして、最近の人権訴訟を見ると、適切な捜査、すなわち、厳格に行われ、あらゆる可能性に対しあらゆる手段を講じたものであり、捜査官が適切な訓練を受け、その訓練の記録が残っていれば、捜査は適法であるとされております。DNA型情報の捜査への活用には、法制の変更にも配意する必要がありますが、科学の進展も理解する必要があります。捜査官自らが、科学がどのように進展しているのかを理解する必要があります。

図14

21世紀の捜査技術

- ロード・ラミング
 - 情報の疑念なき受容は、ソーシャルワーカーにとって望ま しくなく、警察官にとってはあってはならない。警察は、以 下のものを養うべき。なお、この問題は、専門家及び科学 者にも当てはまる。
 - 健全な懐疑心
 - 。 關かれた心
 - 。 捜査アプローチ

14/03/06 University of Portsmouth 6

最後のスライドになりますが、ロード・ラミング(Lord Laming)氏の引用であります。ロード・ラミング氏は、ある少女の殺人事件に関する調査を行った社会科学者であり、上院議員でもあり、長年、弱者、特に子供の保護に尽力してきた方であります。ラミング氏は、「情報を、全く無批判で受け入れてしまうことは、ソーシャルワーカーにあってはならないことであり、警察官にも同様のことが言える。」と述べています。また、同氏は、「21世紀の警察は、懐疑心を持たねばならない。DNAを含めたあらゆる証拠に対して、偏見を持ってはならない。適切な捜査アプローチを経なければならない。捜査の過程における論理、決定、選択をきちんと行わなければならない。地域社会からの協力が得られるように、地域社会との十分なコミュニケーションを図らなければならない。これらの事項は、警察に協力を行う者も忠実に守らなければならず、科学者、医師、専門家、科学者についても遵守が求められる。」と述べております。

私の発表は以上でありますが、日本の警察制度50周年という節目に講演ができたことを非常に光栄に思います。 実は、英国警察は、日本警察から学んだことがたくさんあり、日本警察に対し敬意を表します。私の講演が、皆 さんに新しい情報提供をできたかどうか不安でありますが、ここで講演できたことをうれしく思います。何か質 問がありましたら、よろしくお願いします。

(質疑応答)

〇 渥美東洋中央大学教授

中央大学の渥美東洋です。DNA型情報について、バランスの取れた運用を行っている英国の事例をお話いた だき、ありがとうございます。

ところで、DNAサンプルの採取とDNA型情報のデータベースの設立とでは、社会的にも哲学的にも意味が異なります。DNA型情報のデータベースを設立することが、法改正によって認められたことを伺いました。講演の中で、先生がおっしゃったように、セーフガード、とりわけヒューマンライフによるセーフガードを十分用意しておけば、それだけ、多くのDNA型情報を確保し、データベースに移すことができるとお話されました。そこで、セーフガードというのは、慎重なDNAサンプルのラボでのプロファイル手続であるとか、捜査における決められた証拠書類の作成などを意味しているのか。あるいは、民間機関の利用を考慮に入れますと、構築されたデータベースを他の目的に使用しないというような手続が法律的に保障されているという内容のことなのか。セーフガードについて、類型的に説明できれば有り難いと思います。

第2の質問ですが、DNAが捜査に有効に活用されることが理解できました。また、無実の人間を捜査対象か

ら排除することができるということも理解できました。また、地域社会の保護を考えたり、生存の権利を保障する必要が強くなってきており、弱者に対する配慮を一段と進めていく必要があるということも伺いました。このように、地域社会の保護機能を高めるためのDNA型情報のデータベース設立にあたり、大きな影響を与えた事件が何かあったのでしょうか?

第3の質問ですが、DNA型情報データベースの設立を認める法改正にあたり、メディア、学界、議会において、どのような議論があったのか御紹介いただきたいと思います。

最後の質問ですが、体外採取については、身体の完全性の問題はあまりないかも知れませんが、DNAサンプルの採取と保存にあたって、英国が取り組んでいる個人情報保護の問題との関係で、特に留意すべきことがあれば幸いです。

以上、たくさん申し上げましたが、お答えいただければありがたいと思います。重ねて、本日のお話ありがと うございました。

○ ジョン=グリーブ教授

では、3番目の質問からお答えしたいと思います。現在、他の国で議論されていることでありますが、口腔内からのDNAサンプルの採取が、体内採取なのか体外採取なのとという問題があります。しかし、ここでは、個人データの保護の問題に関してお答えしようと思います。国家機関が、DNA型情報をデータベース化して保持していることが、プライバシーの侵害にあたらないかという問題です。英国において、1ヶ月前に開催された公聴会で、大きな議論を呼んだ事例ですが、ある警察の責任者がデータベースを構築せず、個人データを1つのコンピュータから他のコンピュータへ移管しなかったということがありました。これに対し、この責任者は、個人データ保護の問題があるので移管できないと応えておりました。一方、被害者などの社会的弱者などもおり、これらの者から責任追及される可能性もあります。この公聴会では、マスコミ、政治家などを巻き込んで大変な議論になったわけですが、結論が出ておりません。

次に、セーフガードの範囲の問題であります。アイルランドという国は、英国と長い関係にある国であり、私も大変尊敬している国でありますが、人権をめぐる議論という点でも重要な国であります。英国では、DNA型情報を徐々にデータベースとして構築していきました。2つ目の質問に関連しますが、多くの捜査の失敗があり、国・警察がどのような捜査を行っていたかという調査がなされました。その結果、社会にとってよりよいセーフガードはDNA型情報のデータベースを作ることであるということになったのです。アイルランドでは、このような議論をまとめた膨大な報告書が提出され、ウェブ上で公開されており、アイルランド国民であれば誰でも見ることができます。英国では政府が決定しましたが、アイルランドでは、セーフガードの範囲の問題について、国民から意見を募ったわけであります。アイルランドでは、この問題について論理的に対応している最中でありますので、そのプロセスを参考にしてください。

アイスランドにおいても、国家が保有するDNA型情報に関するデータベースを構築する準備が進められております。批判するわけでありませんが、アイスランドでは、遺伝情報も含めた形でのDNA型情報のデータベースを構築しようとしています。遺伝情報からは、病気にかかりやすい傾向にあることが判明するとか、親子鑑定ができるなど、プライバシーの問題が懸念されます。親子鑑定について、ある国における鑑定の結果、親子だと思っていた者の10%が、そうではなかったということが判明したことがあります。この遺伝情報は、考慮しなければならないプライバシーの問題の核心であります。一方、アイルランドでは、非常に論理的なやり方で、データベース構築の在り方を検討しており、科学者も賞賛しております。プライバシーを含めた多くの論点を取り込んでおります。この協議のプロセスは、この夏には終了する予定となっております。

○ 石附弘国際交通安全学会専務理事

グリーブ教授の長年にわたる捜査官としての豊富なご経験、また、英国におけるDNAという捜査の武器を使っ て、犯罪に対し果敢にチャレンジされておられることをお伺いして、大変感銘を受けたところであります。2つ の質問がございます。1点目は、DNAを活用した犯罪捜査ということで、そのためのデータベースを構築する わけでありますが、他方、指紋、前歴等の捜査支援データベースが既にあるわけでございます。DNA型情報の データベースと、従来からの捜査支援データベースとの相互活用は、どのような運用になっているのか。また、 これに関連してDNA型情報データベースが持っている犯罪捜査上の利点をさらに発展させるためにはどういう 課題があるのかも、合わせてご教授いただきたいと思います。

2点目は、DNA型情報データベースに登録する対象犯罪についてであります。英国では、万引き、飲酒運転 といった軽微な犯罪について登録ができ、しかも内務省長官の指定でできるということでありますが、軽微な犯 罪の被疑者からDNAサンプルを採取する必要性は分かるのですが、そのことに対する社会的な批判はないのか ということであります。また、制度導入により、犯罪の抑止力という社会的な効果があったのかということをお 尋ねしたいと思います。通訳の方の声が聞き取りにくかったのでありますが、受刑者3人から採取すると2件の 事件が解決でき、7件の犯罪が防止できるという話だったかと思いますが、もう少し具体的な説明をいただけれ ばと思います。

○ ジョン=グリーブ教授

御質問ありがとうございます。おっしゃるとおりだと思います。つまり、従来の捜査支援データベースを活用 した捜査は、DNA型情報を活用した捜査と関係があり、それらを切り離し、単独でDNA型情報を利用するべき ではありません。指紋の例は、とても重要な例だと思います。私が指紋を通して学んだことは、DNA型情報を 活用した捜査にも適用していかねばなりません。現段階での進展状況ですが、汗などの人の分泌物から、どのよ うにDNAを採取するかということであります。捜査とは、科学等様々な事項の連続であり、DNAは科学の一部 に過ぎません。ここで考えなければならないのは、地域社会が捜査に何を求めるか、警察に何を求めるかという ことであります。地域社会を、刑事司法制度の顧客と考えるべきです。地域社会は、テレビ等を通じて、捜査に 関する知識を十分に持っております。最近では、捜査手法についても、詳細な質問をしてきます。特に、被害者 やその家族が求める回答の詳細さは高まっております。このような状況も踏まえて、捜査の全体像を捉えていか ねばなりません。DNAは万能であり、それだけで問題を解決できると考えがちでありますが、DNAが全ての回 答になると考えるのは危険であります。21世紀の警察は、様々な情報があって、それを組み合わせていかねばな りません。情報の組み合わせを行うことは、コストがかかることになるかも知れません。なぜ、我々がデータベー スを構築したかというと、例えば、実際は犯罪を行っていないのに、自白に基づいて訴追をしてしまうなどの過 ちを防ぐためであり、過去にそのような過ちがあったからであります。証拠は複雑に絡み合っており、その複雑 性ゆえ間違った人を訴追してしまうことを避け、真犯人のみを訴追できるようにしたいと考えたわけです。地域 社会は、DNA型情報のデータベースを、重要な捜査ツールであると考えております。

犯罪抑止についての質問ですが、数字については政府が言ったことであるのですが、私の経験から申しますと、 どこの国もそうだと思いますが、少数の人が犯罪を行っているということであります。そして重大な犯罪を行う 人達は、軽微な犯罪も起こしているということであります。従って、データベースがあることによって、軽微な 犯罪を行った者の中から重大犯罪の犯人を見つけだす可能性が高まるわけであります。これは、講演の中で触れ ませんでしたが、DNA型情報によるプロファイルをどの程度有力視するかということについての議論がたくさ んあります。現場からDNAを発見したら、それ以外のものについての捜査も必要になってきます。それ以外の

証拠との相関関係、あるいは判事がどの証拠に対して、どの位の重きを置くかということの問題だと思います。 これで、質問された点はカバーできたと思いますが、よろしいでしょうか。

○ 山本龍彦東洋英和女学院大学講師

私は、米国におけるDNAデータバンクの現状と遺伝情報の採取保存等に関するプライバシーの問題について研究しておりまして、グリーブ先生のお話を大変興味深く拝聴させていただきました。いくつか質問をしたいのですが、時間の関係もありますので、一つに絞らしていただきます。DNAサンプルの取扱いについてでありますが、DNA型情報をデータベースに登録した後、DNAサンプルの取扱いをどうするのかということであります。保存する場合、なぜ保存しているのかということであります。DNAサンプルは、DNA型情報と異なり、情報の宝庫であります。例えば、DNAサンプルから判明した情報を基に、インシュリン等の特定薬品を絞り込むという使用方法があります。従って、DNAサンプル自体は、慎重な取扱いが求められるべきだと思うのですが、英国の場合どのようになっているのでしょうか。DNAサンプルの取扱いについてお伺いしたいと思います。

○ ジョン=グリーブ教授

まず最初に申し上げたいのは、私は捜査官であって、科学者ではありません。これから申し上げることは、科学者等との意見と照らし合わせて評価していただきたいと思います。ご指摘のとおり、DNAサンプルから様々な情報を引き出すことができます。私も糖尿病なので、DNAサンプルから糖尿病治療に関する情報が引き出せることも理解できます。人権の問題とも強く関わっていることも理解できます。サンプルを保存しているのは、科学が進歩しているからであります。先程紹介した少年の殺人事件も、34年間サンプルを保管していたから、事件が解決できたわけであります。科学的な試験方法は、より精密・正確になっております。最近では、サンプルからの情報で被疑者の特徴を引き出すことができるようになってきています。これには遺伝情報も含まれます。被害者に関しても同様であり、現在、英国で話題となっている事件ですが、少年の体の一部が発見され、彼の人種は何であるのかということを調べようとしています。DNAサンプルを、有罪を判断する以外の目的に使用しているわけであります。サンプルの使用方法は変化するものであり、それに対する批判もあるということです。サンプルの取扱いは、汚染も関係してきます。爆発物の残留物については、先ほど述べましたが、人が介在する場合、物質が移動する場合、捜査員が手袋のはめ方を間違えるなどの人為的ミスなど、様々なリスクがあります。従いまして、品質管理が重要になります。鑑定を行う科学者自身が汚染を起こしていたケースもあります。私の意見は、科学者の方に検証していただくことをお奨めしたいと思います。私は、捜査官の立場からシステムをどう使うかということをお話させていただきました。御質問ありがとうございました。

(注1)

1984年警察刑事証拠法 (Police and Criminal Evidence Act 1984) (抄) Fingerprinting of certain offenders Article 27

- (1) If a person
 - (a) has been convinced of a recordable offence:
 - (b) has not at any time been in police detention for the offence: and
 - (c) has not had his fingerprints taken
 - (i) in the course of the investigation of the offence by the police: or
 - (ii) since the conviction:

any constable may at any time not later than one month after the date of the conviction require him to attend a police station in order that his fingerprints may be taken.

(1A) Where a person convicted of a recordable offence has already had his fingerprints taken as mentioned in paragraph(c) of subsection(1) above. That fact (together with any time when he has been in police

- detention for the offence)shall be disregarded for the purposes of that subsection if
- (a) the fingerprints taken on the previous occasion do not constitute a complete set of his fingerprints:
- (b) some or all of the fingerprints taken on the previous occasion are not of sufficient quality to allow satisfactory analysis, comparison or matching.
- (1B) Subsections (1) and (1A) above apply
- (a) where a person has been given a caution in respect of a recordable offence which, at the time of the caution, he has admitted, or
- (b) where a person has been warned or reprimanded under section 65 of the Crime and Disorder Act1998 (c.37) for a recordable offence.
 - As they apply where a person has been convicted of an offence, and references in this section to a conviction shall be construed accordingly.
- (2) A requirement under subsection(1) above
 - (a) shall give the person a period of at least 7 days within which he must so attend: and
 - (b) may direct him to so attend at a specified time of day or between specified times of day.
- (3) Any constable may arrest without warrant a person who has failed to comply with a requirementunder subsection (1) above.
- (4) The Secretary of State may by regulations make provision for recording in national police recordscon victions for such offences as are specified in the regulations.
- (5) Regulations under this section shall be made by statutory instrument and shall be subject to annulment in pursuance of a resolution of either House of regulations.

Intimate samples

- (1) Subject to section 63B below. an intimate sample may be taken from a person in police detention only
 (a) if a police officer of at least the rank of inspector authorises it to be taken: and
 - (b) if the appropriate consent is given
 - (1A) An intimate sample may be taken from a person who is not in police detention but from whom. In the course of the investigation of an offence, two or more non-intimate samples suitable for the same means of analysis have been taken which have proved insufficient-
 - (a) if a police officer of at least the rank of inspector authorises it to be taken: and
 - (b) if the appropriate consent is given.
- (2) An officer may only give an authorisation under subsection (1) or (1A) above if he has reasonable grounds
 - (a) for suspecting the involvement the person from whom the sample is to be taken in a recordable of fence.
 - (b) for believing that the sample will tend to confirm or disprove his involvement .
- (3) An officer may given an authorisation under subsection (1) or (1A) above orally or in writing but. if he gives it orally, he shall confirm it in writing as soon as it practicable.
- (4) The appropriate consent must be given in writing.
- (5) Where -
 - (a) an authorisation has been given: and
 - (b) it is propsed that an intimate sample shall be taken in pursuance of the authorization.
 - an officer shall inform the person from whom the sample is to be taken -
 - (i) of the giving of the authorisation: and
 - (ii) of the grounds for giving it.
- (6) The duty imposed by subsection (5)(ii) above includes a duty to state the nature of the offence in which it is suspected that the person from whom the sample is to be taken has been involved.
- (7) If an intimate sample is taken from a person -
 - (a) the authorisation by virtue of which it was taken;
 - (b) the grounds for the authorisation: and
 - (c) the fact that the appropriate consent was given.
 - shall be recorded as soon as is practicable after the sample is taken.
 - (7A) If an intimate sample is taken from a person at a police station -
 - (a) before the sample is taken, an officer shall inform him that it may be the subject of a speculative search: and

- (b) the fact that the person has been informed of this possibility shall be recorded as soon as practicable after the sample has been taken.
- (8) If an intimate sample is taken from a person detained at a police station, the matters required to be recorded by subsection (7) or (7A) above shall be recorded in his custody record.
- (9) In the case of an intimate sample which is dental impression, the sample may be taken from a person only by a registered dentist.
- (9A) In the case of any other form of intimate sample. except in the case of a sample of urine, the sample may be taken from a person only by -
 - (a) a registered medical practitioner: or
 - (b) a registered health care professional.
- (10) Where the appropriate consent to the taking of an intimate sample from a person was refused without good cause. in any proceedings against that person for an offence -
 - (a) the court. in determining -
 - (i) whether to grant an application for dismissal made by that person under section 6 of the Magistr ates' Courts Act 1980 (application for dismissal of charge in course of proceedings with a view to transfer for trial): or
 - (ii) whether there is a case to answer; and
 - (aa) a judge. in deciding whether to grant an application made by the accused under -
 - (i) section 6 of the Criminal Justice Act 1987 (application for dismissal of charges of serious fraud inrespect of which notice of transfer has been given under section 4 of that Act): or
 - (ii) paragraph 5 of Schedule 6 to the Criminal Justice Act 1991 (application for dismissal of charge of violent or sexual offence involving a child in respect of which notice of transfer has been given under section 53 of that Act): and
 - (b) the court or jury. in determining whether that person is guilty of the offence charged. may draw such inferences from the refusal an appear proper; ...
- (1) Nothing in this section applies to the taking of a specimen for the purposes of any provision of sections 4 to 11 of the Road Traffic Act 1988. or of sections 26 to 38 of the Transport and Works Act 1992.
- (12) Nothing in this section applies to a person arrested or detained under the terrorism provisions: and subsection (1A) shall not apply where the non-intimate samples mentioned in that subsection were taken under paragraph 10 of Schedule 8 to the Terrorism Act 2000.

Other samples

- (1) Except as provided by this section a non-intimate sample may not be taken from a person without the appropriate consent.
- (2) Consent to the taking of a non-intimate sample must be given in writing.
- (3) A non-intimate sample may be taken from a person without the appropriate consent if-
 - (a) he is in police detention or is being in custody by the police on the authority of a court, and
 - (b) an officer of at least the rank of inspector authorises it to be taken without the appropriate consent.
 - (3A) A non-intimate sample may be taken from a person (whether or not the falls within subsection(3)
 - (a) above) without the appropriate consent if -
 - (a) he has been charged with a recordable offence or informed that he will be reported for such an offence: and
 - (b) either he has not had a non-intimate sample taken from him in the course of the investigation of the offence by the police or he has had a non-intimate sample taken from him but either it was not suitable for the same means of analysis or . though so suitable . the sample proved insufficient .
- (3B) A non-intimate sample may be taken from a person without the appropriate consent if he has been convicted of a recordable offence.
- (3C) A non-intimate sample may also be taken from a person without the appropriate consent if he is a person to whom section 2 of the Criminal Evidence (Amendment) Act 1997 applies (persons detained for llowing acquittal on grounds of insanity or finding of unfitness to plead).
- (4) An officer may only give an authorisation under subsection (3) above if he has reasonable grounds -
 - (a) for suspecting the involvement of the person from whom the sample is to be taken in a recordable offence; and
 - (b) for believing that the sample will tend to confirm or disprove his involvement.
- (5) An officer may give an authorisation under subsection (3) above orally or in writing but. if he gives

- it orally. he shall confirm it in writing as soon as is practicable.
- (5A) An officer shall not give an authorisation under subsection (3) above for the taking from any perso n of a non-intimate sample consisting of a skin impression if -
 - (a) a skin impression of the same part of the body has already been taken from that person in the course of the investigation of the offence; and
 - (b) the impression previously taken is not one that has proved insufficient.
- (6) Where -
 - (a) an authorisation has been given: and
 - (b) it is proposed that a non-intimate sample shall be taken in pursuance of the authorisation . an officer shall inform the person from whom the sample is to be taken -
 - (i) of the giving of the authorisation: and
 - (ii) of the grounds for giving it .
- (7) The duty imposed by subsection (6)(ii) above includes a duty to state the nature of the offence in which it is suspected that the person from whom the sample is to be taken has been involved.
- (8) If a non-intimate sample is taken from a person by virtue of subsection (3) above -
 - (a) the authorisation by virtue of which it was taken: and
 - (b) the grounds for giving the authorisation.
 - shall be recorded as soon as is practicable after the sample is taken .
- (8A) In a case where by virtue of subsection (3A), or (3B) or (3C) above a sample is taken from a pers on without the appropriate consent -
 - (a) he shall be told the reason before the sample is taken.
 - (b) the reason shall be recorded as soon as practicable after the sample is taken.
- (8B) If a non-intimate sample is taken from a person at a police station, whether with or without the appropriate consent -
 - (a) before the sample is taken. an officer shall inform him that it may be the subject of a speculative search: and
 - (b) the fact that the person has been informed of this possibility shall be recorded as soon as practicable after the sample has been taken.
- (9) If a non-intimate sample is taken from a person detained a police station, the matters required to be recorded by subsection(8) or (8A) or (8B) above shall be recorded in his custody record.
- (9ZA) The power to take a non-intimate sample from a person without the appropriate consent shall be exercisable by any constable.
- (9A) Where a non-intimate sample consisting of a skin impression is taken electronically from a person. it must be taken only in such manner. and using such devices, as the Secretary of State has approved or the purpose of the electronic taking of such an impression.
- (10) Nothing in this section applies to a person arrested or detained under the terrorism provisions

Fingerprints and samples-supplementary

- (1) In this Part of Act
 - "analysis," in relation to a skin impression, includes comparison and matching;
 - "appropriate consent" means-
 - (a) in relation to a person who has attained the age of 17 years, the consent of that person:
 - (b) in relation to a person who has not attained that age but has attained the age of 14 years, the consent of that person and his parents or guardian: and
 - (c) in relation to a person who has not attained the age of 14 years, the consent of his parent or guard ian:
 - "drug trafficking" and "drug trafficking offence" have the same meaning as in the Drug Trafficking Act 1994;
 - "fingerprints," in relation to any person; means a record (in any form and produced by any method) of the skin person and other physical characteristics or features of-
 - (a) any of that person's fingers: or
 - (b) either of his palms:
 - "intimate sample" means
 - (a) a sample of blood, semen or any other tissue fluid, urine or pubic hair:
 - (b) a dental impression:

(c) a swab taken from a person's body orifice other than the mouth:

"intimate search" means a search which consists of the physical examination of a person's body orifices other than the mouth:

"non-intimate sample" means-

- (a) a sample of hair other than pubic hair:
- (b) a sample taken from a nail or from under a nail:
- (c) a swab taken from any part of a person's body including the mouth but not any other body orifice:
- (d) saliva:
- (e) a skin impression:

"registered dentist" has the same meaning as in the Dentist Act 1984:

"registered health care professional" means a person (other than a medical practitioner) who is-

- (a) a registered nurse: or
- (b) a registered member of a health care profession which is designed for the purposes of this paragraph by an order made by the Secretary of State:
- " skin impression", in relation to any person, means any record (other than a fingerprint) which is a record (in any form and produced by any method) of the skin pattern and other physical characteristics or features of the whole or any part of his foot or of any other part of his body:
- " speculative search", in relation to a person's fingerprints or samples, means such a check against other fingerprints or samples or against information derived from other samples as is referred to in section 63A(1) above:

"sufficient" and "insufficient", in relation to a sample, means (subject to subsection (2) below) sufficient or insufficient (in point of quantity or quality) for the purpose of enabling information to be produced by the means of analysis used or to be used in relation to the sample.

"the terrorism provisions" means section 41 of the Terrorism Act 2000. and any provision of Schedule 7 to that Act conferring a power of detention: and

"terrorism" has the meaning given in section 1 of that Act.

- (1A) A health care profession is any profession mentioned in section 60(2) of the Health Act 1999 other than the profession of practicing medicine and the profession of nursing.
- (1B) An order under subsection (1) shall be made by statutory instrument and shall be subject to annulment in pursuance of a resolution of either House of Parliament.

(2) References in this Part of this Act to a sample's proving insufficient include references to where. As a consequence of-

- (a) the loss. Destruction or contamination of the whole or any part of the sample.
- (b) any damage to the whole or a part of the sample. or
- (c) the use of the whole or a part of the sample for an analysis which produced no results or which produced results some or all of which must be regarded, in the circumstances, as unreliable.

The sample has become unavailable or insufficient for the purpose of enabling information, or information of a particular description, to be obtained by means of analysis of the samples.

(注2)

ヨーロッパ人権条約(The European Convention on Human Rights)(抄)

Article 2

- 1 Everyone's right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which this penalty by law.
- 2 Deprivation of life shall not be regarded as inflicted in contravention of this article when it results from the use of force which is no more than absolutely necessary:
 - (a) in defence of any person from unlawful violence;
 - (b) in order to effect a lawful arrest or to prevent escape of a person lawfully detained;
 - (c) in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection.

Article 3

Article 5

No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.

1 Everyone has the right to liberty and security of person.

No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure

prescribed by law:

- (a) the lawful detention of a person after conviction by a competent court;
- (b) the lawful arrest or detention of a person for non-compliance with the lawful order of a court or in order to secure the fulfillment of any obligation prescribed by law:
- (c) the lawful arrest or detention of a person effected for the purpose of bringing him before the competent legal authority of reasonable suspicion of having committed and offence or when it is reasonably considered necessary to prevent his committing an offence or fleeing after having done so:
- (d) the detention of a minor by lawful order for the purpose of educational supervision or his lawful de tention for the purpose of bringing him before the competent legal authority:
- (e) the lawful detention of persons for the prevention of the spreading of infectious diseases, of persons of unsound mind, alcoholics or drug addicts, or vagrants:
- (f) the lawful arrest or detention of a person to prevent his effecting an unauthorized entry into the country or of a person against whom action is being taken with a view to deportation or extradition.
- 2 Everyone who is arrested shall be informed promptly, in a language which he understands, of the rea sons for his arrest and the charge against him.
- 3 Everyone arrested or detained in accordance with the provisions of paragraph 1 of this article shall be brought promptly before a judge or other officer authorized by law to exercise judicial power and shall be entitled to trial within a reasonable time or to release pending trial. Release may be considered by guarantees to appear for trial.
- 4 Everyone who is deprived of his liberty by arrest or detention shall be entitled to take proceedings by which the lawfulness of his detention shall be decided speedily by a court and his release ordered if the detention is not lawful.
- 5 Everyone who has been the victim of arrest or detention in contravention of the provisions of this article shall have an enforceable right to compensation.

Article 6

- 1 In the determination of his civil rights and obligations or any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgement shall be pronounced publicly by the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interest of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.
- 2 Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according tol aw.
- 3 Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights;
- (a) to be informed promptly, in a language which he understands and in detail, of the nature and cause of the accusation against him:
- (b) to have adequate time and the facilities for the preparation of his defence:
- (c) to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing or, if he has not sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free when the interests of justice so require:
- (d) to examine or have examined witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him:
- (e) to have the free assistance of an interpreter if he cannot understand or speak the language used in court.

- 1 Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.
- 2 There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as in accordance with the law and is necessary in a democratic in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

(仮訳)

第2条

- 1項 すべての者の生命に対する権利は、法律によって保護される。何人も、故意にその生命を奪われない。ただし、法律で死刑を定める犯罪について、有罪判決の後に裁判所の刑の言い渡しを執行する場合は、この限りでない。
- 2項 生命の略奪は、それが次の目的のために絶対に必要な力の行使であるときは、本条に違反して行われたものとみなされない。
 - (a) 不法な暴力から人を守るため
- (b) 合法的な逮捕を行い、又は合法的に抑留した者の逃亡を防ぐため
- (c) 暴力又は反乱を鎮圧するために合法的にとった行為のため
- 第3条 何人も、拷問又は非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けない。

第5条

- 1項 すべての者は、身体の自由及び安全についての権利を有する。何人も、次の場合において、かつ、法律で定める手続 に基づく場合を除くほか、その自由を奪われない。
 - (a) 権限のある裁判所による有罪判決の後の、人の合法的な抑留。
 - (b) 裁判所の合法的な命令に従わないときのための、又は法律で定めるいずれかの義務の履行を確保するための、人の合 法的な逮捕又は抑留。
 - (c) 犯罪を行ったとする合理的な疑いに基づき権限のある法的機関に連れて行くために行う、又は犯罪の実行若しくは犯罪実行後の逃亡を防ぐために必要だと合理的に考えられる場合に行う、人の合法的な逮捕又は抑留。
- (d) 教育上の監督のための合法的な命令による未成年の抑留、又は権限のある法的機関に連れて行くための未成年の合法的な抑留。
- (e) 伝染病の蔓延を防止するための人の合法的な抑留並びに精神的障害者、アルコール中毒者若しくは麻薬中毒者又は浮浪者の合法的な抑留。
- (f) 不正規に入国するのを防ぐための人の合法的な逮捕若しくは抑留、又は退去強制若しくは犯罪人引渡しのために手続が取られている人の合法的な逮捕若しくは抑留。
- 2項 逮捕される者は、速やかに自己の理解する言語で、逮捕の理由及び自己に対する被疑事実を告げられる。
- 3項 本条第1項(c)の規定に基づいて逮捕又は抑留された者は、裁判官又は司法権を行使することが法律によって認められている他の官憲の面前に速やかに連れて行かれるものとし、妥当な期間内に裁判を受ける権利又は裁判中釈放される権利を有する。釈放に当たっては、裁判所への出頭を条件として考慮され得る。
- 4項 逮捕又は抑留によって自由を奪われた者は、裁判所がその抑留が合法的であるかどうかを迅速に決定するように、及びその抑留が合法的でない場合にはその釈放を命ずるように手続を取る権利を有する。
- 5項 本条の規定に違反して逮捕され又は抑留された者は、賠償を受ける権利を有する。

第6条

- 1項 すべての者は、その民事上の権利及び義務の決定又は刑事上の罪の決定のため、法律で設置された独立かつ公平な裁判所により、妥当な期間内に公正な公聴会の場を与えられる権利を有する。判決は公開で言い渡される。ただし、報道機関及び公衆に対しては、民主的社会における道徳、公の秩序若しくは国家の安全のため、少年の利益若しくは当事者の私生活の保護のため必要な場合において、又はその公開が司法の利益を害することとなる特別な状況において裁判所が真に必要があると認める限度で、裁判の全部又は一部を公開しないことができる。
- 2項 刑事上の罪に問われているすべての者は、法律に基づいて有罪とされるまでは、無罪と推定される。
- 3項 刑事上の罪に問われているすべての者は、少なくとも次の権利を有する。
 - (a) 速やかに自己の理解する言語で、かつ、詳細にその罪の性質及び理由を告げられること。
 - (b) 防御の準備のために十分な時間及び便益を与えられること。
 - (c) 直接に、又は自ら選出する弁護人を通じて防御すること。弁護人に対する十分な支払手段を有しない場合で司法の利益のために必要なときには、無料で弁護人が付されること。
 - (d) 自己に不利益な証人を尋問し又はこれに対して尋問させること、並びに自己に不利益な証人と同じ条件で自己の証人の出席及びこれに対する尋問を求めること。
 - (e) 裁判所において使用される言語を理解し又は話すことができない場合には、無料で通訳の援助を受けること。

第8条

- 1項 すべての者は、その私生活、家族生活、住居及び通信の尊重を受ける権利を有する。
- 2項 この権利の行使に対しては、法律に基づき、かつ、国家の安全、公共の安全若しくは国家の経済的福利のため、無秩 序若しくは犯罪防止のため、健康若しくは道徳の保護のため、又は他の者の権利及び自由の保護のため民主的社会にお いて必要な場合を除き、いかなる公の機関による干渉もあってはならない。

基調講演 Π

DNA型情報の刑事事件への利用と 犯罪減少対策への応用の可能性

勝又

国立大学法人名古屋大学医学部教授

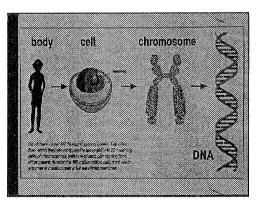
勝又 義直

1969年名古屋大学医学部卒業。米国スタンフォード大学及び同研究所への留学を経て、 1976年に医学博士号を取得。1986年に名古屋大学教授(法医学)。1999年から2003年まで同 │大学医学部長。2003年に日本法医学会理事長に就任し、現在に至る。

はじめに

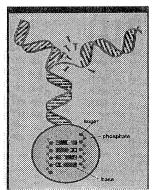
私は、DNA鑑定そのものの手法の研究をしており、また、実際の鑑定も行っているサイエンティストとして、 手技上の問題も含めて、DNA型情報の利用に関する話をしたいと思います。

図1 (以下の図表は全て、勝又教授が当日使用したパワーポイント画像より編集した抜粋)



まず、DNA型鑑定のベースとなるのは、人間の体を構成している細胞で、その数は、日本人だと約60兆個 の細胞であります。そして、その一つ一つの細胞に核があり、この核の中に、そのヒト個人の情報が全て入って います。そして、図1の右端にあるDNAの2重らせん構造の中に塩基配列として、1人のヒトで30億の塩基対 の遺伝情報が入っているわけです。

図2



28 日英犯罪減少対策フォーラム 犯罪対策としてのDNA型情報の活用について~英国の制度を参考に

図2の下の〇に囲まれている中の右の方に「GATC」とあります。こういった塩基の配列が情報です。これらは、必ずペアになって存在しているので、片方をはずしながら、もう片方をすぐ複製することができ、遺伝にも非常に都合良くできているわけです。

図 3

個人識別と親子鑑定

- ・ 個体の60兆個の細胞はすべて1個の受精卵から 体細胞分裂(mitosis)で増えたクローン細胞
- 個人識別はすべての型が同じである確認
- ・ 遺伝情報は、減数分裂(meiosis)、受精を経てメンデルの遺伝法則に従って子孫に受け継がれる
- STRのmeiosisでの突然変異は平均0.2%
- ・ 親子鑑定は遺伝子の一部の共有を調べる

DNA鑑定は、大きく「個人識別」と「親子鑑定」に分かれます。「個人識別」は、全ての型が同じであることの確認をすることです。ヒト(個体)の細胞は、全て、一つの受精卵から60兆個に増えています。したがって、それぞれの体を構成する細胞は、基本的にはクローンとなり、どの細胞を調べても同じタイプを持っていることになるので、それを調べればよいわけです。一方、「親子鑑定」というのは減数分裂から精子と卵子による受精で新しい子孫が生まれる遺伝をもとに、別々の個人について血縁関係の有無を鑑定します。遺伝においては、メンデルの遺伝の法則にしたがって一部分を子孫に伝えていくので、そのような共有部分を調べます。ですから、親子鑑定と個人識別はかなり攻め方が違います。刑事事件的な、犯罪捜査に関わるもののほとんどは個人識別ですので、以降は、個人識別を中心に話を進めていきます。

1. DNA鑑定手法の開発

図 4

従来の個人識別

- · 体液斑の検査は、ABO式血液型が中心
- 血液型物質の多くがタンパクで不安定
- · A:40%, O:30%, B:20%, AB:10%
- ・ 個人の識別には程遠かった

従来の個人識別においては、体液斑(例えば、血痕とかだ液斑、精液斑といったもの)は、ABO式血液型を 調べることが中心でした。その他にも何十と血液型はあるのですが、通常は型物質がタンパク質で非常に不安定 なので、血痕になるとこのくらいしかできないという時代が長く続いていたわけです。個人識別能力としては、 ABOの分布からも分かるように、個人の特定にはなかなか至らないようなレベルのものでした。 図 5

DNA鑑定の流れ

・1985年 :ジェフリーズによるDNA指紋

• 1985年 :マリスによるPCR

。~1990年:ミニサテライトの時代

1990年~:PCRを利用した型判定

・ 1995年~:STR multiplex kitの時代

。2000年~: 大型データベースの充実

それが革命的に変わったのは、1985年のイギリスのジェフリーズ博士のミニサテライトといわれる領域を分析するDNA指紋の発表からです。これは従来、遺伝情報からできあがったタンパク質という産物そのものを分析するという手法から、もとのDNA配列を調べる手法へ変わったということです。そうすると、DNAには膨大な情報があり、後でも申しますが、DNAは非常に安定しており、どの細胞にもあります。そういうことから非常に強力な識別能力があることになりました。そして、同じ年に、アメリカの科学者のマリスが、PCRという遺伝子を増幅するしくみを発明しました。PCR法は、ゲノムDNAのある特定部分を100万倍に増幅することができる方法で、微量な資料の分析に非常に有用な方法です。このPCR法は後にノーベル賞を取っています。こういうものが次第に利用されていって、1995年以降くらいからは、STR(ショートタンデムリピート)いう、血液型に近い頻度を示すDNA型を用い、マルチプレックスといって、一度にたくさんの型を分析するキットが開発され、普及してきました。そして、さらに、2000年くらいから、いろいろな国で大型データベース、これは犯罪データベースといった方がよいのですが、そういったものが充実し、使われてきている時代になってきています。

図 6

DNA鑑定の特徴

- 。 DNAは情報量が膨大
- ・すべての細胞が全惰報を持つ
- DNAはタンパクに比し安定に保存される
- 。 感度がよく確実な型判定が可能

DNA型鑑定の特徴をおさらいすると、まず、DNAは情報量が膨大であるため、非常に細かく特定ができます。そして全ての細胞が全情報を持っているので、組織のかけら、ほんのちょっとした細胞があれば検査が行えます。さらに、酸などには弱いとか、ホルマリンなどで固定されると非常に早く壊れるとか、腐敗すると早く壊れるとかはありますが、DNAは、一般的には非常に安定です。このような理由で、感度が良く、確実な型判定が可能であるといった特徴があります。

図 7

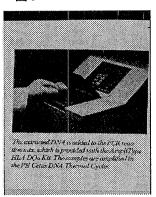
PCRのDNA鑑定への利用

- ・ 微量の試料の分析ができる
- ~1000ベースの特定DNA断片を増幅
- 10万倍から100万倍に増幅できる
- ・ 増幅されたDNA断片の長さで型判定
- · DNAをゲル上で直接染色する
- リピートの繰り返し数が確認できる

30 日英犯罪減少対策フォーラム 犯罪対策としてのDNA型情報の活用について〜英国の制度を参考に

さらに、先ほど述べましたPCRを用いると、微量な資料の分析ができます。この辺りは、詳細になるので省かせていただきます。

図8



これは、最初に売り出されたPCRを用いてDNAを増幅する機械です。この機械は、小さなチューブを機械の中に入れると、後は、 $3\sim4$ 時間の間に機械が自動的に温度を高くしたり、低くしたりを何回も繰り返して、100 万倍にDNAの特定部分を自動的に増幅することができるようになっています。今はもっと短時間で効率よく増幅する機械になっていますが、このような機械をDNAの鑑定にどんどん利用されています。

図 9

PCRのDNA鑑定への応用

- IILADOA1のドットブロットキット
- ・ポリマーカー(PM)のドットブロットキット
- ・ MCT118(短いミニサテライト)のキット
- いずれも自動型判定はできない
- ・ 次第にSTRのmultiplex kitになっていった
- 3plex から増えて、15plex、16plex

PCRが最初に使われたのは、白血球の型であるHLAのキットです。その後、血液型と同程度に型分類できる5種類のDNA型をタイピングする、ポリマーカーと呼ばれるキットが発売されました。さらに、科学警察研究所の笠井先生が開発した、短いミニサテライトであるMCT118型もキットとなり、広く使われました。ただ、これらのキットは自動的な型判定が難しいので、しだいに世界的にはSTRのマルチプレックスキットになっていきました。最初は、3つの部位を同時にタイピングするキットでしたが、その後、同時に検出できる部位の数が増えていきました。15ローカスあるいは16の部分の型判定を一つのチューブで同時に増幅してタイピングしてしまうものが、現在は主流となっています。

図10

PCRを用いるDNA鑑定の注意点

- 混入の防止が重要
- (1)操作の注意:マスク、防止ピペットなど
- (2)設備の注意:試料操作場所の分離
- (3)対照が必須:抽出やPCRでの陰性対照
- (4)感度を上げすぎない(mtDNAは要注意)
- (5)操作者のタイプの登録
- ・ 試料の採取と管理も重要

しかしながら、PCRは先ほど触れたように、DNAの特定部位を100万倍に増幅するので、微量なものが混合し ても増幅されてしまいます。DNAとしては、混合したものとオリジナルのものとの区別はできないので、結局 は、量的な勝負となってきます。つまり、資料に含まれるDNAに対して、もっとたくさんのDNAが混合すると、 混合した方のDNAが増幅してしまいます。逆に十分な量の資料を用いると、多少の混合があっても問題は無く なります。したがって、問題となるのは、壊れてきた資料の場合です。このような資料の場合にはオリジナルの DNAがほとんどありません。その中に、微量ではあるが、壊れていないDNAが混合してくると混合したDNAが 増幅してしまうことがあります。壊れたDNAの資料の正確な鑑定を行うためには、このような混入を基本的に 防止するのが非常に重要であります。混入を絶対にゼロにはできないのですが、できるだけ防止するということ が重要であります。そして、経験的には、きちんとした操作を行っていれば、混入をほとんど防ぐことが可能で あることは分かっています。これは、操作や設備のほか、場所を絶対にゴチャゴチャにしないということです。 特に、PCR産物は同じ塩基配列のコピーが大量に存在していますので、PCR前の資料に混入すると大変なこと になりますので物理的に分離しなくてはなりません。できれば部屋自体を完全に分けることが良いとされていま す。そして、常に、陰性対照、すなわちネガティブコントロールという資料の入っていないものを用意して検査 を行うことにより混入をモニターします。陰性対照で何かが増えてきたらおかしいと分かるわけです。こういっ た、いろんな注意が必要であります。それと同時に、資料を採取するときに採取者のDNAが混合するのも困り ます。このような採取や管理の問題も重要なファクターであります。

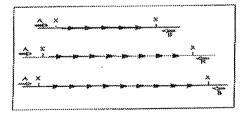
図11

STR の利点

- 断片長が短いので増幅しやすい
- ・微量で壊れたDNA分析に強い
- ・繰り返し数(アリール名)を正確に判定できる
- ・ソフトウェアにより自動型判定が可能
- 多数あるので互いに独立なローカス多い
- 頻度を掛け合わせることができる

STRを使う利点は、後で実際例を見せますが、要するに、ソフトウェアで自動的にタイピングができることや、 それからいくつかのローカスがあちこちにあるので、それを利用して、独立に頻度計算ができるため、全部を合 わせると非常に確率が高くなるということです。

図12



g. 1. Schwinstic sephenomication of the genoral principal se largeth systalizes caused by variation in carden especial profess. These ulfernové abletes are observed constability from the constability of the contract of the constability of the element of the contract can be appeared as regardinates from the profession by using monatonic relation to photographic above, which is represented as a proper security of the contraction of the contraction of the region array. Alternatively, it is not a contraction that regions array of the processor above, the contraction of the cont

32 日英犯罪減少対策フォーラム 犯罪対策としてのDNA型情報の活用について~英国の制度を参考に

STRとはどのようなものかを示した模式図を見ていただきます。ここにある矢印は、一つが同じリピートの単位を示しています。一般的に法医学に使うSTRは 4 塩基あるいは 5 塩基の場合もありますが、これらの塩基を一つのリピート単位としたSTRを用います。例えば、アデニン・アデニン・グアニン・チミンというような、AA GTという単位があるとしますと、それが、一定の数、繰り返している領域というものをSTRとして利用します。この繰り返し単位は、他にもAAGGであったり他の 4 塩基の繰り返し配列の場合があります。このようなSTR の繰り返し数というものは、遺伝していく間に時々間違えて変化して、多型、すなわちポリモルフィズム(polymorphism)となっていきます。したがって、このSTRの部分は、ヒトにより同じ場所ですけれども長さが違うという部分が出てきます。このようなSTRの部分を図12に示したAとBといった特定の位置を認識するプライマーで、はさむことによりPCR増幅します。すると、ヒトにより長さの異なったSTRの特定のDNAだけが増幅することになります。増幅されたDNAの全体の長さが分かれば、繰り返し数を計算することができます。この繰り返し数を我々は、タイピング(型判定)し、各個人の繰り返し数の型であるアリールを判定します。



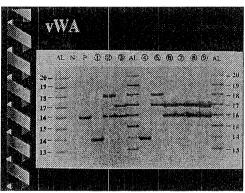
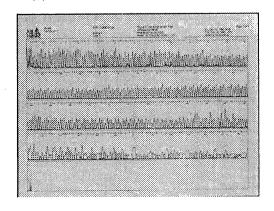


図13は、少し古い時期の手動のタイピングの例ですが、具体的なSTRのタイピング例です。試料を分離するゲルというものを作りまして、そこにサンプルを入れて電気泳動し、DNAを染色するとこのようにバンドが観察されます。両端と真ん中にALとあるのが、アレリックラダー、いわゆる標準DNAのサンプルです。両端の13から20と書いてあるのは13回繰り返している長さのものから4塩基ずつ長くなって20回繰り返しているものまで、日本人で普通見られるアリールのものをまとめて流したものです。このアレリックラダーと比較して試料の型を判定します。ここに示した例は①~⑤がそれぞれ別のヒトの試料で、⑥~⑨番が血痕であって、これらの血痕が、誰の血痕かということを5人の候補者(①~⑤)の中から決めた例です。ご覧頂いて分かるように、血痕と同じ位置にバンドがあるのが③番のヒトであるのは一目で分かります。このSTRは、4塩基ごとのバンドなので、一つ一つのバンドがきっちり分離しており、非常に正確に判定できるというのが分かると思います。

図14



アレリックラダーを作製する場合には、それぞれのアリールが、間違いなくアリールの繰り返し数であること を塩基配列を調べることによってチェックしなくてはなりません。図14はこのような塩基配列を決定したときの ものです。この上の方に小さい字でAGCTと書いてあるのが塩基配列で、途中に同じものが繰り返している部分 の数を数えて、間違えなくアリールの数だけ繰り返していることを確認します。

図15

毛細管電気泳動による自動型判定

- ・サンブルの自動吸引、自動型判定
- 標準アレリックラダーと基準DNAでの補正
- 。蛍光標識試薬で安全に型判定
- 長さの違う数種のSTRの同時増幅型判定
- 長さの評価は正確(誤差0.2ペース以下)

現在では、技術が進歩していまして、ゲルをいちいち作る必要がない毛細管電気泳動法によって自動的にタイ プできる装置が使われています。この装置は、サンプルのPCRが済んだものをそのまま装置に入れると自動的 に吸引して、1個1個ずつですが、自動的にタイピングしてくれます。装置には、48サンプルまでセットできま すので、例えば、帰りに装置にセットして帰ると、次の日には自動的に型判定されて、結果が出ています。この 装置で行うDNAの長さの測定は非常に正確なものです。

図16

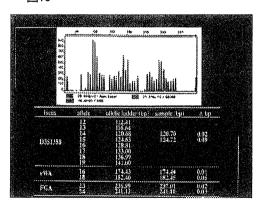
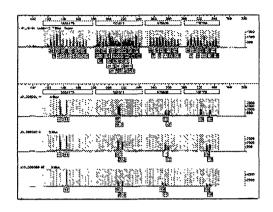


図16は、比較的初期に市販された3つのSTRを同時に測定するキットを用いて自動測定した結果です。このこ ろは、型判定まで自動判定はできませんでしたので、塩基数を自分で比較して型判定をしていました。方法は、 青い棒がたくさん並んでいるアレリックラダーの各アリールの塩基数を別の蛍光で標識して同時に電気泳動する 既知の塩基数のいくつかのサイズスタンダードを基に計算して、同様に計算した試料のアリールの塩基数と比較 します。このようなことを100ベースから270ベースの間の3つのローカスについて調べて、試料の塩基数とほぼ 同じ塩基数のアレリックラダーのアリールが試料のアリールとなるわけです。サンプルとアレリックラダーとの 塩基数の差は、一番右にあるように、0.02~0.09ベースしか違いません。つまり、0.1ベースも違わないような正 確な位置決定ができます。

図17



そして、さらにジェノタイパーというソフトウェアを使いますと、一定の高さのピークを検出して、その位置を決めた上で、何型かというのを自動的に判定することができます。図17は、現在使われている15座位の検査キットの結果の一部なのですが、青い蛍光色素だけで、120~350塩基くらいの範囲で4つのローカスを同時に調べることができます。この15座位検査キットは、蛍光色素を4種類使うことによって、15個のSTRが検査できるキットです。ここに示した例は、親子鑑定の例で、一番上が母親、中央が子供、下段が擬父なのですが、擬父は生物学的父親として問題は無いということが分かります。

2 個別識別におけるDNA鑑定のパワー

図18

頻度を掛け合わせる利点

- ・0 1の頻度のローカス15個では 1×10E-15 ・・・ 1000兆人に一人
- ・0 001の頻度のローカス1個では 1×10E-03 ・・・ 1000人に一人

STRによる検査は、各STRの頻度を掛け合わせることにより、頻度を高くすることができるという利点があります。例えばひとつの型だけで1000人に一人というような多くのアリールが観察される精密なDNA型のローカスを使うと、各アリールの区別が難しくなります。一方、キットに含まれるようなSTRは一つ一つの型の数は非常に多いわけでは無いのですが、少数の例外を除いて4塩基の繰り返し数なので、一つ一つの型は容易に判定できます。このようなSTRを組み合わせることによって、頻度を高くすることができます。例えば、10人に1人というローカスを15個集めると、1000兆人に1人となるので、一つで頻度の高いものよりも、頻度は低いが種類を多く検査するという戦略を取った方が良いと考えられます。

図19

D5S818の各アリールの頻度				
アリール 7 8 9 10 11	頻度 0 005* 0 007* 0 083 0 214 0 252	* NRC勧告で6 012とする 個人の遺伝子型類度計算 (9,10) の場合 2.ab 2×0 083×0.214=0 0355		
12 13 14 15	0 272 0 146 0.019 0 002*	(11, 11) の場合 6 0 252 ² = 0 0635		

頻度の計算方法は、例えばD5S818といったローカスを使った場合に、まず、多数の日本人のDNA型を調べてデータベースを作製し、各アリールが日本人でどのくらいの頻度で観察されるかを調べます。この頻度をもとに、資料のDNA型の頻度の計算をします。図19で*(屋印)が付いているアリールの頻度は、あまりにまれなアリールの頻度は5つまで出たと仮定して計算するべきであるというアメリカの勧告にしたがって、少し頻度を上げるものです。このような計算上注意するべき点はありますが、ある個人の遺伝子型の頻度計算は、各アリールの頻度をもとに計算します。個人のDNA型は、父親から一つと母親から一つ遺伝されるので、各個人はスライドに示したように、2つのアリールを組み合わせたものとして表されます。したがって、あるDNA型の頻度は、異なったDNA型の組み合わせのヘテロ接合体の場合は、それぞれのアリールの頻度をかけ合わせたものの2倍であり、同一のDNA型の組み合わせのホモ接合体の場合は、アリールの頻度をそのままかけ合わせたものとなります。

図20

想定例の個人の出現頻度

人裡	出現頻度	武明
日 本 人 白 人 米国黒人 インディアン	1.26E-15 1.52E-19 4.90E-21 1 88E-20	794兆人に一人 658京人に一人 1.88該人に一人 5320京人に一人

15座位を組み合わせた頻度がどの程度になるかをDNA型の想定例を作って計算すると、日本人の頻度で、非常に控えめに計算して、794兆人に 1 人となります。白人、黒人、ネイティブアメリカンの場合は、キットに付随している頻度をそのまま使い、そのままかけ合わせると、スライドに示したようになります。白人では、 $1.52 \times 100-19$ 乗、黒人だと、 $4.90 \times 100-21$ 乗といったようになります。これらの値は、天文学的数字で、兆でも表せないぐらいに数字となります。ここで注目していただきたいのは、白人も黒人もネイティブアメリカンも出現頻度としては、あまり変わらないということです。15座位も検査すると、いろいろなばらつきが、平均化されてくるという感じを持っています。もちろん、ケースによって、ある程度ばらついてくるものであるのですが、割合と近いところに収まるように思われます。

3. DNA鑑定の注意点

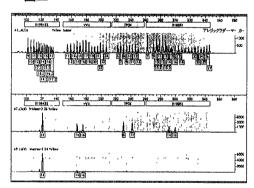
図21

壊れたDNA試料の問題

- ・DNAの断片化が進むとSTRも増幅されに
- ・短いSTRしか増幅されないことはしばしば ある
- ヘテロ接合体の1本が検出できなくなること もある
- ・ホモ接合体は型判定を慎重に

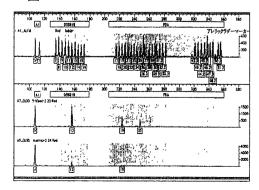
さて、DNA鑑定において、壊れたDNAの資料は、注意が必要であるということについて少しだけ話をします。 壊れたDNAの資料は、DNAが断片化され、短くなってしまうために、PCR増幅されにくくなっていきます。つ まり、DNAが切れているため、増幅されなくなっていきます。一方、STRでも、短い長さのDNAを調べるタイ プのものは、断片化されても、切断されずに残るため、長いDNAのSTRが増幅されなくても、短いタイプのも のだけ残っており、増幅されることがあります。

図22



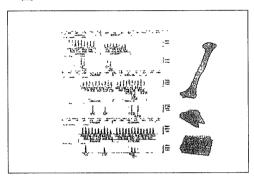
このような現象は実際の資料では良くあります。マルチプレックスのSTRを使うと、このようなピークの観察のされ方を見ることにより、非常に壊れているのかどうかが分かります。また、少なくともこれは元気のいい、新鮮なDNAが混じったものでは無いのだというのも一緒に分かるといった利点もあります。

図23



もう一つの問題は、DNAが壊れてくると、例えば、血液では 2本のピークが観察されるヘテロ接合体として観察される資料において、長いアリールの方が標準まで達していない低いピークとなってしまい、カウントされないということもあります。そうすると結果としては、片方の1本のピークになってしまいます。したがって、長いSTRでホモ接合体となったものは注意が必要です。このように、壊れたDNAを検査するDNA鑑定をきっちりやるのは、こういうことに相当熟練が必要であります。





このように壊れたDNAを検査する場合には、短いSTRしか検査できないので、市販されているキットでは検査できないことも多いため、我々は、独自の短いSTRについて研究しており、その一端を紹介したいと思います。私どもは、180種類くらいのSTRから、短いもので識別力の良いものを6つほど選び出して、蛍光標識をして、キットと同様に使えるようなものを開発しました。この我々のSTRのセットを用いれば壊れたものでも、このように全ての部位についてタイピングが可能になります。

図25

壊れたDNAの鑑定

- 短いSTRのみしか増幅しないことが多い 15plex中4ローカスのみの例 頻度が3.03E-04・・・3300人に一人
- 短いローカスのSTRを加えると有効 名古屋大学6plexではすべて型判定 頻度は 6.45E-09・・・1.55億人に一人 総合頻度は 5130億人に一人

例を示しますと、15座位検査キット(15plex)を用いた検査では、4つしかタイピングができない場合がありました。この4つだけでは、3300人に1人といった程度の頻度しか得られませんでした。しかし、先ほどの私どもの作ったSTRのセットを行うと、6 種類全てタイピングができ、頻度は、我々のものだけで1.55億人に1人、総合頻度だと5130億人に1人となりました。通常のキットではDNA型が得られないような厳しい例の場合には、このような短いSTRのセットを利用していくということも、将来的に重要なアプローチだと思います。

4. DNA鑑定のガイドライン

図26

ガイドライン・マニュアル

- ISFG(国際法医遺伝学会)
 1989、1991:ミニサテライトについての勧告
 1992:PCR多型についての勧告
 1997:STRについての勧告
- ・米国(全米科学アカデミー)
 1992:NRC I
- 1996:NRCII ・日本
- 1997 日本区(3多型学会省針

次に、ガイドラインやマニュアルの問題に移りたいと思います。

我々の扱っているものは、実は遺伝子として、タンパク質を作り、我々の体、形質を作り上げているものとは、全然違う場所を使ってDNA鑑定を行っています。我々のゲノムの中には5%くらいしか遺伝子をコードしているところは無く、DNA鑑定では、その他の部分を使っているので、実際には形質とはほとんど関わりがありません。それでも、ヒトのDNAを検査するということで、やはり、きちっとしたやり方でやらなくてはいけないと思われます。そのため、ガイドラインやマニュアルを整備して、そのとおりにきちっと行っていくというのが国際的な動きとなっています。

国際法医遺伝学会(ISFG)では、いくつかの時期に応じて、勧告を作っています。また、米国も、全米科学アカデミーで、1992年と1996年にナショナル・リサーチ・カウンシルという委員会を作り、勧告を提出しています。日本は、学会レベルでまとめられた1997年の日本DNA多型学会指針というものが、犯罪捜査関係では唯一のものとなっています。この指針は、私がまとめたものですが、この時は、日弁連の弁護士や科警研の研究者の意見を取り入れ、大変苦労して2年くらいかけて作りました。しかし、これはガイドラインであって、マニュアルまではなかなか進んでいないというのが今の状況です。

図27

個人識別の世界標準

(勝又まとめ)

- 常染色体STRのmultiplexを基本とする 必要に応じ別ローカスを追加する
- 一致した場合は確率計算をする 刑事鑑定では控えめな計算をする
- 検査の品質管理・品質保証 外部熟達度試験の導入 壊れたDNA検査についての配慮
- ・犯罪・捜査データベースの整備

世界における個人識別の状況について、私なりにまとめてみました。基本的には、性染色体ではなく、まず常 染色体STRのマルチプレックスを検査します。そして、必要に応じて別ローカス追加をしていきます。

DNA型が一致した場合には、いったいどのくらい別のヒトが間違って当たってしまうのかという状況を確認するために、確率計算をします。

それから、重要なのは、検査の品質管理・品質保証をきちんとするために、いろいろなかたちで外部熟達度試

験を導入しています。例えば、型を知らさないでサンプルを検査機関に送り、そこで、正確にタイピングできて いるのを確認するといったことを、多くの国で義務化しています。それから、壊れたDNAについて十分配慮し た知識や技術、あるいは管理能力を持っていることが必要です。

さらに、最近の世界的な流れとしては、犯罪。捜査データベースを整備し、その利用も普及してきています。

図28

DNA総定法などの法的規制

- 世界各国で、DNA鑑定の法的規制がある
- 検査の品質管理の説明責任の規程
- 外部熟達度試験体制の整備
- ・予算支出の決定(警察、大学、会社等へ)
- ・犯罪者等のデータベースの容認と規制
- 集団的検査の方法の容認と規制

DNA鑑定は非常に強力な方法なので間違って使われないように、多くの国においては、法的な規制をしてい ます。DNAの鑑定を行う場合に何を注意し、どのように被告人なりの人権を守るのかといったことについて、 法的に確認してDNA鑑定を行っています。予算の面においても、米国のDNA鑑定法では、予算支出を連邦で決 めて、非常に多くのお金を警察、大学、会社へ出すことにより、非常に立派なデータベースを作ったということ もあります。犯罪者データベースを作成、運営していく場合には、法的な規制を行い、確実な保護を行っていま す。

図29

犯罪・捜査DNAデータベース

- 。オランダ:DNA鑑定法(1993)
- · 米 国:DNA鑑定法(1994)
- ・ 英 国:犯罪データベース運用(1995) 現在200万人規模
- 。カナダ:DNA鑑定法(1995)
- ・現 在:イタリアと日本が未運用

各国における犯罪・捜査のDNAデータベースは、図29に示した経過で法律として規定されていきました。2000 年くらいには、先進国といわれる国の大半が、こういった法的な整備を行い、実際のDNAのデータベースの運 用も少しずつ始まっています。この中でも、イギリスが非常に先進的で、アメリカがそれに続くという状況です。 実は私が昨年出席した国際法医遺伝学会のフォーラムにおいて、先進国の中でDNAデータベースを作成してい ないのは、イタリアと日本だけだといわれているような状況でありました。

日本の場合、犯罪はそれほど多く無かったということもありますが、国際的な犯罪の問題、それから犯罪増加 率においては、日本は、先進国随一とのことであります。このようなことを含めて考えると、DNA鑑定のコン トロールのしくみのようなものをベースに犯罪。捜査DNAデータベースの問題も検討を始めないといけないと 考えられます。しかし、これを本当に進めていくには、国民の信頼のもとに行っていくしかできない話であるの であります。そのためには、このようなことをしっかり議論していくことが大事であります。このような議論を

40 日英犯罪減少対策フォーラム 犯罪対策としてのDNA型情報の活用について~英国の制度を参考に

早速でも始めないといけないと私自身は思っています。

以上で私の発表を終わらせていただきます。ご静聴ありがとうございました。

Ⅲ パネルディスカッションの概要

警察捜査におけるDNA型鑑定の活用の実態と今後の展望

樋口 建史

警察庁刑事局刑事企画課長

1 犯罪捜査におけるDNA型鑑定の活用状況

(1) 犯罪捜査におけるDNA型鑑定の歴史

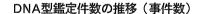
科学警察研究所にDNA型鑑定が初めて導入されたのが平成元年、今から16年前である。それから、平成4年からは都道府県警察でも運用が開始されている。昨年、平成15年にはフラグメントアナライザーによる短鎖DNA型鑑定法が導入されたところである。

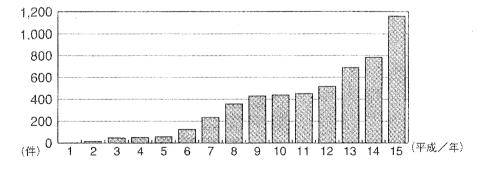
(2) フラグメントアナライザーを用いた新検査法の利点

4点の利点が考えられる。1つ目には、個人識別能力が飛躍的に向上したということがある。2つ目は、より古い、かつ微量の資料からのDNA型検出が可能となった点である。3つ目は、鑑定に要する時間の大幅な短縮が実現されたことである。4つ目として、国際標準に合致することになり、各国間でのDNA型情報の国際的な相互利用が可能となったことがある。

(3) 捜査実務における鑑定実績

以下のグラフのとおり、DNA型鑑定が利用された事件数は年々増加しており、新しい捜査手法として定着してきていると考えられる。昨年はフラグメントアナライザーによる新しい鑑定法が導入されたこともあり、一昨年に比べると約1.5倍に鑑定事件数が増加しているところである。





2 犯罪捜査におけるDNA型情報の活用の必要性及び有用性

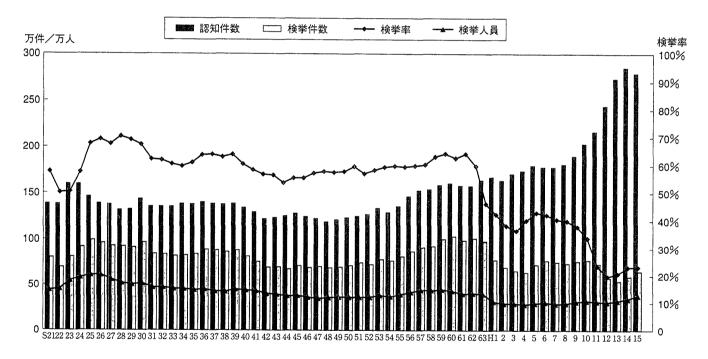
(1) 犯罪捜査を取り巻く情勢

① 厳しい犯罪情勢

以下のグラフのとおり、近年の刑法犯認知件数は急増してきている一方で、検挙率は低迷をしている。昭和期の安定していた時期に比べ、認知件数は約2倍の水準、検挙率は約半分の水準となり、犯罪の増加に検挙が追い付かないという大変厳しい犯罪情勢となっている。

こういった厳しい情勢の下で、「治安の回復及び国民が安心して暮らせる安全な社会の確立は、国としての重要な施策である」という認識が確かなものとなってきている。この問題は政府全体として取り組まなければならないこととして、昨年12月には、全閣僚がメンバーである犯罪対策閣僚会議において「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」が策定されたところである。

また、こういった治安情勢にかんがみ、警察の犯罪捜査はより的確・迅速に増加する犯罪に対応する必要に迫られているところである。



刑法犯認知件数・検挙件数・検挙率の推移(昭和21年~平成15年)

② 社会情勢の変化

都市化、国際化が進んでいる中、地域社会における人間関係が希薄化し、規範意識も低下してきている。こういった社会情勢の変化に伴い、動機の希薄な殺人等の重大犯罪が増加してきているほか、来日外国人の犯罪も増加するなど、犯罪の質的な変化が顕著となってきている。

また、社会情勢の変化に伴い、犯罪捜査の困難化、つまり、地取り捜査、聞き込み捜査といった捜査が困難になってきている状況が出てきている。さらに言えば、従来型の犯罪捜査手法が通用しない犯罪が増えてきていることが言える。警察としては、そういった状況の下で難しい事件の犯人を検挙しなければならず、そういった背景の下、DNA型情報の活用に大変大きな期待が寄せられているところである。

(2) DNA型情報の有用性 ~DNA型情報がいかに優れているか

今申し上げたような社会情勢の変化もあって、特に近年、「人からの捜査」が困難となってきており、今後は 「物からの捜査」の比重がますます高くなることが予想されている。

現在、「物からの捜査」の代表格といえば指紋である。しかしながら、指紋は消すことが容易であるといった 弱点もあり、万能ではない。

一方、DNA型情報には指紋にはない次のような特徴がある。第1に「どれだけ意識をして犯罪の痕跡を残さないようにしても、DNAは残すことを防ぎきれない」ということがある。指紋であれば、手袋等をすることで意識的にその痕跡を残さないようにできるわけであるが、DNAは人間の体内から分泌される汗、唾液等の体液や、怪我を負った際に流れ出る血液等、いくら意識をしても体外に出ることをコントロールできないものから検出が可能である。2点目は、「ひとたびDNAの痕跡を残せば消し去ることが困難である」という点である。ごく微細な資料、例えば帽子のつばに付いた犯人の汗や犯人が吸っていた煙草の吸い殻に付着した唾液等からでも検出が可能であるし、古い資料からでも検出が可能である。そういった特徴からも、DNA型情報の活用には大きな期待がかけられているわけである。

また、こういったDNA型情報の活用は、性的犯罪の捜査に止まらない。以下のグラフのとおり、幅広い罪種において活用されている実態が確認できる。

その他 29.0% 略取・誘拐 0.4% 放火 0.6% 窃盗 4.2% 強盗 7.4% 強制わいせつ 7.9%

DNA型鑑定の活用状況(平成15年中)

加えて、DNA型情報の活用がさらに拡大できれば、国民、社会にとっても大変大きなメリットをもたらすと言える。第1に、犯罪捜査の効率化が図れることがある。これまで長い時間をかけて犯人に関する情報を収集して、ようやく犯人を特定できていたものが、遺留されたDNAにより迅速・確実に犯人を特定できるようになり、犯罪捜査にかかる時間が節約できる結果、その分の捜査力を他の重要事件の捜査に振り向けることができる。現在の厳しい犯罪情勢の下、こういった犯罪捜査の効率化がもたらす社会的な利益は大変大きい。第2に、犯罪を犯していない大多数の国民にとっても、警察から無用の容疑をかけられずに済むといった利益もある。仮に、状況的に10人の人が捜査対象となったような場合、これまでであれば、それぞれからじっくりと話を聞いて、1人1人について容疑性を判断するしかなかったのであるが、その場合には9人の無実の人たちには相当長い時間を警察の捜査のために割いていただくことになる。しかしながら、そこに犯人のものと思われるDNAが残っていれば、直ちに誰が容疑者か判明し、9人の人たちの時間を無用に拘束しなくて済むこととなる。これも多くの国民にとって大きな利益になると考えられるところである。

44 日英犯罪減少対策フォーラム 犯罪対策としてのDNA型情報の活用について~英国の制度を参考に

3 今後のDNA型情報の活用の展望

(1) 新しい捜査手法としてのDNA型情報の活用

犯罪捜査におけるDNA型情報の幅広い活用のあり方については、日本警察としても、イギリスにおける成功例には是非学びたいと考えている。グリーブ教授からご説明があったとおり、イギリスにおけるDNA型情報のデータベースは、犯罪捜査の効率化、捜査線上からの無実の人の迅速な排除といった点で、多大な成果を収めているとのことである。これら大きな社会的利益がもたらされている背景として、データベースに登録される犯罪が広く設定されていることがあると思われる。

ここで、我が国における一般刑法犯で検挙された者のうち前科を有する者の比率を紹介する。全体の検挙人員に占める割合は約30%であるが、罪種別に見ると、殺人で約41%、そのうち殺人の前科を有する者は約3%である。強盗であると、約43%で、強盗の前科を有する者は約7%、強姦でも、約37%、強姦の前科を有する者が約10%である。このように、同一の前科を有する者の割合は比較的低いことがわかる。したがって、DNA型情報の活用については、このような実態をも勘案し、幅広い罪種を設定することがポイントになると考えられる。

(2) 国際協調

インターポールにおいて、DNAを犯罪捜査に最大限活用することが推奨されているほか、昨年 5 月の 6 8 司法・内務閣僚会議においても「DNA情報の使用及び共有に関する 6 8 原則」が採択され、6 8 各国における DN A証拠に関する収集、使用及び国際的協力関係の拡大の方向性が打ち出されたところでもある。

犯罪対策としてのDNA型情報の活用について

南 砂

読売新聞東京本社解説部

1 犯罪捜査におけるDNA型情報の現状

DNA型情報の現状については、樋口さんのお話でほとんどカバーされているので繰り返さないが、1985年に英国で最初に開発されて以来、にわかに全世界に浸透。普及し、犯罪捜査に非常に大きな光をもたらし、その在り方を大きく塗り替えたと言われていることは御存じのとおりである。日本でも1989年から使われるようになり、2002年12月末までに、警察におけるDNA鑑定は、累積すると約4,000事件において実施されているという。内訳については、大半が殺人と、死体遺棄、強姦等の性犯罪ということであり、かなり重大な犯罪に適用されていることが分かる。先進諸国の多くが犯罪の増加。低年齢化、IT社会を反映した犯罪の巧妙化等に直面して、その捜査の行き詰まりに直面している中で、欧米諸国では、DNAバンクを保有したり、DNA型情報をデータベース化して有罪確定者のDNA型を登録したり、未解決事件のプロファイリングに利用している国もあるということで、午前中の英国の先進的なお話は、私共には教訓と示唆の多い話であった。こうした現状に照らせば、日本がDNA型データベースの導入を議論するまでに至っていないということは、非常に遅れている印象を拭えず、少なくとも議論だけでも始めなけれならない段階にあるということは間違いない。

2 科学捜査の進歩が社会に及ぼす影響

科学技術の進歩は、ありとあらゆる面で急展開しており、人間の生活に大きな福音をもたらしている。しかしながら、科学技術の進歩が社会に及ぼす様々な影響の中には、影の側面も小さくないことは御存じのとおりである。私が関わっている医療の問題で見ても、1968年に札幌医大で初めて脳死体からの心臓移植手術が行われた訳であるが、それ以来、「脳死は人の死か」ということをめぐる議論が延々と続けられ、臓器移植法が成立するまでに30年かかった。それでもまだ足りずに、現在、再び見直しの議論が起こってきている。したがって、科学技術の進歩と社会への影響との兼ね合いというものは、これから議論を始めたとしても1年や2年ではとうてい結論の出ない話であって、長い年月がかかるということを、覚悟しなければならない。

3 日本の現状

何度も御指摘があるように、めざましい経済発展と引き替えに、日本の治安はかつてないほど危険な状況になってしまっている。世論調査や意識調査の中で、私共がキーワードとして良く目にするのは、「安心」とか「安全」という言葉である。多くの国民が、安心で安全な生活をしたいと願っている。このような状況の中で、科学技術の進歩の恩恵を尽くして捜査を進めるということは、国民も理解し賛同することではないかと思う。

ただ、一方には、DNA情報が、人間の生命の設計図であり、非常にデリケートなものであることから、犯罪捜査にDNA情報が使われるということに対して少なからぬ不安を覚える人がいることも理解できる。確かに、相次いで報道される行政の不祥事や医療における様々な、研究者、科学者の暴走を見ていると、必ずしも、これをすぐに実用化しても構わないかどうかは、これから議論を十分詰めなければならないことであろう。一方、捜査だけではなく、個人識別という点でも、このDNA型情報が非常に大きな意味を持っていることは御存じのとおりであり、これまでにも中国残留孤児の個人識別、被害者の遺体が非常に痛んだ事故等における個人識別等にこのDNAの型情報というものが役立つということが分かっている。DNAの型鑑定が開発された1985年、日本でジャンボ機の墜落事件が起こったが、その時、新聞社でも、乗客の名前すらはっきりしないような大規模事故が起った場合、どのようにして個人識別するのかということが大きな議論になったそうである。そういったことを考えても、現在では、歯形等で行っている個人識別を、DNA型という方法で行えば、かなり高確度で識別ができて、大きな決め手になる、という。これは大きな福音であろう。従って、実用化の是非や運用法の議論を直ちにでも進めていく必要があると思う。

4 課題

最後に、国民の生活が脅かされているいま、「防犯」というのは、必ずしも被害者の側からだけではなく、加害者の側からも、手を尽くすべき問題であると考える。加害者の年齢が低年齢化している今、低年齢の人に犯罪を起こさせない、繰り返させないことは、何としても必要であり、そのために、科学技術の恩恵を生かすことができるのであれば、躊躇する理由はないと個人的には思っている。というのも、よく加害者の人権、被害者の人権ということが言われるが、低年齢の人間に犯罪を起こさせないようにするということは、その人権を守ることにほかならないと思うからだ。同様に、精神障害者が起こす犯罪についても、障害者に犯罪を起こさせないようにすることにすることこそが、その人権を守ることになるではないかと考える。子供に犯罪を起こさせないようにすることは、子供の人権を守るということであると私自身は思っている。そのような意味で、最大限の慎重さと運用上の配慮を期する必要はあるが、あまり長い時間を議論に失わずに、専門家の英知を結集しての科学捜査の一歩を踏み出していただきたいと思っている。

DNAによる犯人識別の必要性と留意点

高井 康行

日本弁護士連合会犯罪被害者支援委員会副委員長

1 DNAによる犯人識別の必要性

先程の樋口さんのお話と一部重複する部分があるかもしれないが、私は刑事裁判という観点から現在日本の刑事司法がどういう状況になっているのかということを踏まえた話をさせていただきたい。日本の実体法は非常に主観的要件がたくさんあって、非常に精緻に出来上がっている。例えば人を殺す前から物を取るという意識で人を殺せば強盗殺人となり、死刑と無期しかないが、人を殺してしまってから物を取ろうという意識を生じた場合には殺人と窃盗になり、法定刑、処断刑がずっと軽くなる。物を取るという意識がいつ発生したかというその時期で片や無期か死刑、片や有期懲役刑も選択できるというようなことになってしまうという非常に精緻で主観的な実体法を持っている。一方その要素を法廷で立証するための手続法である刑事訴訟法は英米法の流れをくんでいて、そういう主観的要件の立証には適していない。日本の刑法と訴訟法はミスマッチであり、丁度木と竹がつながれたような状態が日本の刑事司法システムである。

本来なら動くはずのないシステムであるが、それが今までなぜうまく動いてきたのかと言えば、一点目は手前勝手になるかも知れないが警察や検事が日夜、土日も忘れて休まずに家庭を犠牲にして働いていたということである。二点目は、弁護人の活動が公判段階に集中していて捜査段階にはほとんど積極的な反証活動をしなかったということがある。三点目は、裁判所が捜査官を信頼していた、水掛け論になったら裁判所は比較的検察官や警察官の言うことを信用していたことがある。四点目は、検事や警察官が一生懸命調べをしていたからということもあるが、被疑者が基本的にはよく自白していたということがある。日本の捜査手法としては、例えば司法取引であるとか、そういう犯人特定のための特別の手法があまり認められていない。そうすると最終的には自白によらなければ犯人識別ができないということになってしまうわけであるから自白が取れるか取れないかということはこのシステムがうまく動いていくかどうかということを判断する上で非常に重要な要素だったわけである。

ところが、最近はこの木と竹をつないだような日本の刑事司法システムをうまく動かしていた要素がほとんど無くなってきた。一点目は、来日外国人の犯罪が極めて増えてきているということである。来日外国人は基本的に自白しない。従来の日本の情に絡めた取調べは通用しないから、有無を言わさぬ物的証拠がない限り、ほとんど否認のままということになる。二点目は、弁護士も捜査段階から積極的に弁護活動を行って被疑者の人権を守るという活動をするようになったことである。その影響もあって否認が増えてきているということもできる。三点目は、裁判所も従来ほど捜査官の言うことを信用しなくなったということである。それは過去において死刑が確定した事件が再審で無罪になっているという例を見ても判るように、厳しい事件では、より多くの証拠、しかも供述証拠ではなくて物的証拠を揃えないとなかなか有罪判決が得られないという状況になってきつつある。四点目は、これもやはり世代の交代を反映して、検事もそうだが警察官も昔ほどは一生懸命仕事をしてないのではないか。昔よりは家庭を大事にしているではないかと思う。もちろん昔どおり家庭を犠牲にして仕事をしている人も大勢いるとは思うが、昔のように百人いれば百人がそうだったという状態ではないのではないかと思う。五

点目は、祭日が増えたということである。祭日が増えるということは、捜査に使える日数が制限されるということになるが、それに対して勾留日数は20日間と決まっているわけでやはり捜査がやりにくい状況になってきているということになる。このような状況が重なり日本の従来の刑事司法システムでは、よく喋る善良な犯罪者、善良な被疑者なら処罰できるが、本当に処罰しなければならない悪い犯人を捕まえてそれを適切に処罰するということが非常に難しくなってきている。弁護士は起訴された者を相手にしているので警察や検察官の力は大きいと言うが、しかし、警察や検察官の方は起訴された事件の背後に多くの不起訴になった、あるいは不起訴にせざるをえなかった事件があることを知っている。だから、検察官や警察官は従来の日本の捜査官、あるいは訴追官に与えられている権限が弱いと思っている。その辺に弁護士と訴追官、訴追する側の立場の違いというのがあるわけだが、今その訴追する側が持っている武器の少なさということが大きな問題になってきつつあって、このままでは、日本の刑事司法システムは犯罪を抑止する力を失ってしまうのではないかと思っている。

その上、今般裁判員制度というものが導入されることになった。従来の日本のシステムは被疑者が事細かに自白をするとそれを膨大な調書にまとめ、細かく録取してそれを裁判官に隅から隅まで読んでもらい、場合によっては行間まで読み込んでもらって有罪判定をしてもらうという仕組みになっていた。ところが裁判員制度になると縦に積み重ねれば1メートルにも2メートルにもなろうかという膨大な調書を裁判員に隅から隅まで読んでもらい更には行間まで読み込んでもらって有罪認定をしてもらうということはほとんど期待できないだろう。当然調書も簡素化されて短くなる。また、裁判員はその事件限りの裁判員なので従来のように安定的な事実認定を期待することは難しい。したがって、裁判員制度の善し悪しはともかくとして、従来であれば有罪とされたものが無罪になったり、逆に無罪になるものが有罪になったりするという事実認定のばらつきというものが今よりは増えることは避け得ないのではないかと思う。従来のような裁判制度においても日本の刑事司法システムが有効に機能しなくなってきている上に裁判員裁判というようなものが導入される一方、立証する側は同じ武器しか持てないというようなことでは正しい刑事司法の運営というのはほとんど不可能だと思っている。このようなことから、新しい捜査手法・新しい立証手法の導入というのは日本の社会にとって極めて重要な問題だと考えている。

DNAとの関係で従来どういう方法で犯人識別をやっていたかということについて理解を深めてもらうために 簡単に触れておきたい。既に話が出ているが1つは指紋である。指紋は個人識別ができるから、検察官としては、 指紋が残っていれば、これは有罪は間違いないと思って、たとえ否認しても非常に安心して起訴することができ る。ただし、指紋の場合には、必ずしも犯罪の時についた指紋かどうかということがはっきりしていないことも あるので、指紋があれば絶対に大丈夫というわけではない。そういう意味では、DNA等の資料、例えば、血液 については、血液は普通は何か犯罪行為を行わなければそこに残るということはないわけだから、犯罪との結び 付きという意味では、血液つまりDNAの方がより明確であるということは言えると思う。次に従来の血液型に ついてであるが、これでは個人識別はできない。A型の人もB型の人も大勢いるわけだからA型だとわかっても 直ちに犯人が識別できるというわけではない。例えば、一例を挙げると、今弁護士会では冤罪事件だといわれて いる埼玉の草加事件というのがあるが、これも被害者の身体に残っていた体液、犯人と思われる者の体液の血液 型がいろいろあってそれをどう解釈するかによって結論が変わってきている。刑事裁判では有罪が確定したが、 民事では原告敗訴、すなわち被害者側敗訴ということになっている。これも残されていた血液型をどう解釈する かということの判断が分かれたために、こういう判決のばらつきになっているところである。次に足跡痕という ものがある。靴の跡のことであるが、これも個人識別までには至らない。同種、同型の判断しかできない。一例 を挙げると、大森勧銀事件というのがあった。これは足跡痕が残っていたが、これによって犯人を特定すること ができないという理由で無罪が確定している。このように従来の訴追官、訴追側が持っていた犯人特定の武器と

いうものは、ほとんど指紋に限られていたということになる。

その他に供述証拠としては目撃証拠、目撃供述というものがある。しかし、これも供述証拠であることから、裁判所の信用性判断が非常に厳しくなっていて、目撃供述だけで犯人識別、犯人特定ができて有罪となるというのは非常に難しい状況となっている。そうすると残るのは、やはり詳細な自白ということになってしまうわけである。ところが、その自白がなかなか取れなくなってきており、また自白の任意性が法廷で争われた場合には、取調官が次から次へと法廷に呼び出されて、長時間にわたって反対尋問を受けなければ、なかなか任意性、信用性が認められないということになっており、それが裁判の長期化の一因ともなっている。このように従来訴追側が持っていた犯人特定の武器というものは、ある意味では貧弱であるし、それがまた有効に使えないような状況になってきているということを理解してもらいたい。

このような従来の武器に比べるとDNAというものは非常に大きな個人識別能力を持っていて、これを有効に活用できるかどうかが、今後の日本の刑事司法がうまく働いて犯罪抑止という機能を持ち続けることができるかどうかを左右することになると考えている。

2 DNAを犯人識別方法とする場合の留意事項

ただ一方では、DNAというのは極めて特殊なものというか微妙なものというか、今日のテーマはDNA型情報、いわゆるDNA指紋といわれているものであるが、そのサンプルを保存するのかどうかということになってくると、基本的にはDNAそのものを捜査あるいは立証にどの程度使うことが許されるのかという非常に大きな問題があると思う。その問題をまず片づけないとDNA型情報をどう使っていいのか、という問題も解決がつかないのではないかと思っている。時間もないので今後DNAを捜査、あるいは公判で活用するという観点からどのような論点が考えられるのかという指摘だけにとどめさせてもらいたいと思う。

1つは、まずDNAの情報そのものをどう使っていいのか、いけないのか、という問題である。単に、そのDNA 指紋だけではなくて遺伝情報を果たして捜査に使っていいのかという問題である。これを使うことができるとすれば捜査は非常にやりやすくなる。DNA型指紋の場合には、AとBが同一人であるかどうかという立証だけが問題になるけれども遺伝子情報まで使っていいということになると、これによって犯人の絞り込みができるようになる。犯人が遺留した血液から特殊な病気の持ち主だということが分かれば、その筋でその犯人を追いかけていって犯人を特定するということが可能になる。そこまでやっていいのかという問題がある。それから逆に同じDNAを使うにしても、被疑者と被害者と同じ基準で使っていいのかという問題がある。例えば、遺体の一部が発見された、どこの誰か分からないという時に、その遺伝子情報を分析をしてその被害者の特定をするということは可能になるかもしれない。そこまでやっていいのかという問題がある。被害者はもう亡くなっているからいいじゃないかという考え方もあるが、しかし遺伝情報を知るということはその家族の、その遺族が何者かということまで知ることにもなるわけであるからそこまで知っていいのかという問題がある。

要するに、DNAというものは今まで人間の哲学的な命題であった自分とは一体何者かという問題に対する一つの回答を持っていると思う。自分ですら知ることのできない自分は何者かということを第三者が知る可能性があるということが、このDNAを捜査に使っていいかどうかということの本質的な問題である。個人情報については知る権利ということが言われるが、自分の運命については知らないでいる権利もあるのではないか、この知らないでいる権利を侵害するというおそれはないのかと。自分とは何者かということを本人は知らないのに国家は知っているとそういうことがあっていいのかという本質的な問題があろうかと思う。このあたりが整理されな

50 日英犯罪減少対策フォーラム 犯罪対策としてのDNA型情報の活用について~英国の制度を参考に

いとサンプルをどのように扱うかという方向性が見えてこないのではないかと考えている。

更に仮にそういう遺伝子情報は使わないとしてDNA型指紋だけを使うということになった場合にそのサンプルは廃却するという考え方もあろう。しかし、それを廃却したら最初に行われたDNA鑑定の正確性をどうやって検証するのかという問題が出てきて、やはりサンプルも残さなければいけないという考え方もあろうかと思う。この場合には、その残されたサンプルを追加で分析する時にはどのような手続が必要なのかということも論じられなければいけないだろうと思う。

かなり雑ぱくな論点の指摘になったが、とにかく今の日本の刑事司法は新しい犯人特定の武器を持たないと有効に動いていかないということははっきりしているのだから早急に国民的な議論を起こして国民の合意の取れる範囲でDNAというものを捜査、公判立証に生かしていくという仕組みが作られないといけないと思う。その場合には新しい法律を作るなどしてきっちりと国民が目に見える形でこの枠組みが作られるということが必要であろうと考えている。

DNAデータベース化の必要性と犯罪状況

前田 雅英

東京都立大学法学部長

1 現在の治安状況

今、高井さんのお話にあったように、DNA型に限定するにしろ、その保有を容認するかどうかというのは、 最終的には、理論でどうこうということではないんだと思う。

理論的に保有が許されないのであれば、DNA型情報を保有している日本以外の先進国は、理論的に間違えたことをやっているということになる訳である。逆に、理論的にはやらなければならないとしても、日本の国民の意識に合わなければ、やはり、それは国民の反発を得て上手く機能しない。如何に合理的なものとして国民に受け取られるか、必要性が本当にあるのかということではないかと思うが、出来れば指紋を採取されたくない、DNAも採られたくないということが原点なのだと思う。ただ、指紋制度が定着し、さらに、今度、DNA型情報をデータベース化するとすれば、やはりその必要性がある。必要性のために相当の手段であるから納得するということが、大きな流れとしては、当然考えられることだと思う。

その状況の中で、現在の日本の治安状況が悪化しているということに反して、最近の議論の中で、「治安が悪 くなった悪くなったと言うけれども、それは作られた議論である。警察・検察・法務省が作っている。」と言う 議論が非常に目立つようになった。発信源は何人かいる訳であるが、1つは、「警察の統計の数値は、恣意的に 操作されてる。」というものである。いくつかのNPOの人達が、「犯罪は、実は増えていないのに増えたという 統計数値を出している。」という発言をしておられるが、私は明確に否定しておく必要があると思う。事実とし て刑務所が過剰収容になっている。ただ、元刑務所職員の方が、「私は大阪刑務所にいたけれども、大阪刑務所 は、そんなに混んでいない。」、「刑務所に入るべきではない覚せい剤中毒者が入っている。覚せい剤中毒者は刑 務所に入れておくべきでない。」等といった発言をされている。それは、1つの御見解ではあるが、覚せい剤の 自己使用と言うのは、立派な重大犯罪である。しかも、何回も繰り返したから刑務所に入っている訳である。そ の方は、犯罪白書を担当していた方であるが、そういった方が犯罪は増えていないとおっしゃっている。ただ、 客観的なデータとして、事実として刑務所が溢れており、国民が不安を感じている。そこでも、国民の不安とい うのは、警察、検察、一部のマスコミ等が煽って作られたものであるという議論がある。恐らくDNAデータベー スもその延長戦上の問題ではないかと思う。要するに、こういったものを導入するために、わざわざ事件数を増 やしているという議論は必ず出てくると思う。ここにお集まりのかなりの方は、それは荒唐無稽な、揚げ足取り な、目茶苦茶な議論だとお考えになると思うが、世の中には、その手の議論は必ず、それもかなりの数であると いうことである。

そのような状況の中で、DNAのデータベース化については、世界的にも、導入して国民の利益に繋げていかなければならないという段階にある。もちろん、法制度・管理の仕方をきちんと詰めなければならないということは必要であるが、そのような議論を別にすれば、基本的には、前に進むべきだと思う。しかしながら、恐らく

DNAのデータベース化という話が出ると、危険だからやめておくべきだという議論が必ず出てくると思う。その際に、一番重要なのは、客観的な事実だと思う。また、何をデータベース化するかということである。元の資料とそこから得られたDNA型の危険性というのは、また違うだろうし、そういうものをきちんと分けて、どのような形で導入していくか、どのような効果が得られるかということを議論しなければならない。既に、ある部分では、きちんとしているのだと思うが、議論していかなければならないと思う。その時に、訴訟法の理論として、どのように根拠を合理化できるか、どういう立法を行えばよいかということは、法学者にとっては非常に重要であるが、ある意味では、後から付いてくる従たる問題である。

やはり、国民の側で本当にDNA型のデータベース化が必要だという御理解がいただけるかどうかというとこ ろが最も重要なポイントだと思う。ただ、その前提として私が申し上げたいのは、世界的に見れば、日本の犯罪 状況がそれほど危機的でないというのはその通りだと思うが、問題は、ここ 2~30年の間の犯罪の変化なんだと 思う。国民にとっては、今まで暮らしてきた間に減っているのか、横這いなのか、増えているのか、しかも増え 方がどのくらいなのかというところがポイントだと思う。客観的な事実に則って言うことで、刑法犯全体に関す る客観的な警察の認知件数は統計だと思うが、それがある程度操作できるというような議論であるとしても、例 えば、強盗罪はここ10年で3倍になっており、認知の時に原票の切り方で操作できるのか、検挙率を上げるため に操作しているのかというと、それは非常に考えにくいと思う。窃盗事犯や脅迫・暴行が増えていることについ ては、桶川事件以降の影響等色々なことが考えられるが、強盗のようなものがこれだけ増えてしまっており、国 民が不安感を感じている。検挙率の低下でも、私は決定的に重要なのは、凶悪犯の検挙率の低下だと思う。かつ て、日本の検挙率は6割だったが、今は2割なのだから、3分の1に落ちた訳である。それ以上に、凶悪犯は9 割捕まっていたのが6割しか捕まらない、強盗は8割捕まってたのが5割切るか切らないかである。こちらの方 が、国民の体感治安として大きいと思う。その中で、捜査の手法として、より有効なものがあるのであれば何故 使わないかということだと思う。もちろん、マイナスがあれば、比較衡量をしなければならず、そのマイナスを 最大限に削り込んだ形での導入でなければならない。それは当然であるが、単に警察官の増員、厳罰化等により 犯罪を抑止するということよりは、はるかにコストが少ない。私は、やはり有効な捜査手法の獲得の必要性とい うのは、現在の刑事司法にとって最大の獲得目標であると思う。その際に、DNA型ほど有効で、 しかも手に入 り易いものはないのではないか、そうだとすれば、それをいかに害を少なくして導入していくかを検討すべき段 階に完全に入っていると申し上げたいと思う。

2 性犯罪に対する国民的理解の変化

それから2番目は、性犯罪に関する国民的理解の変化ということである。DNA鑑定は、性犯罪だけがポイントではないが、やはり一番多くを占めるのは性犯罪である。性犯罪の重みというのが、最近、非常に国民の意識の中で変わってきたと思う。男女共同参画会議の女性に対する暴力に対する対策の部会に私も加えていただいて、強姦罪の法定刑を上げるべきだという提言をさせて頂いたが、女性の方々は、強盗が3年で強姦が2年というのはおかしいのではないかと非常に厳しく言われた。現在の法定刑も、それほど低くはないのではないかという議論をしていたのが、だんだん流れが変わってきて、議論をしていくうちに大分変わってきた。それは、男女共同参画会議で調査して、いかに被害者の受けるダメージが重いものであるかということが明らかになった。そういうことでも変わってきたのだと思う。性犯罪に対して非常に厳しく取り組むという方向性は、ほぼ動かないと思う。重くするということだけではなく、きちんと対応していく必要がある。その際に、被害者の側から見て、犯

人を特定するために非常に重要かつ有効な武器であるDNA型について、何故もう1歩踏み出さないのかという意見は当然出て来ると思う。私は、その意味でも、是非、前向きに検討していただきたいと考える。ただ、これに関しては、法制審では、やはり刑を重くするのはとんでもないという意見が、弁護士会から相当強く出されているようである。国会でも、一朝一夕に法定刑の引き上げを行うかどうかは分からない。

話を先に進めると、性犯罪に対するDNA鑑定に関する議論は、科学的な捜査手法を獲得するという意味で、 防犯カメラに関する議論と非常に似た関係に立っていると思う。防犯カメラは、防犯の世界であり、捜査を離れ た側面もある訳であるが、防犯カメラに関する議論は、DNAと人権侵害を伴う点で大きな意味では似ていた。 私は、テレビで反対派の人と議論したことがあるが、その中で、あるグループの人達が、「私は、防犯カメラが あるような街は、おぞましくて歩けない。」というようなことを言っていたが、それでは日本中どこも歩けず、 エレベーターにも乗れない。乗りたくないのはいいが、エレベーターに女性が1人で乗るときに、防犯カメラが あることが単純にマイナスになるのだろうか、かえって安心感を得るということはないのだろうか。防犯カメラ があれば、人権侵害的で問題があるという面もあるが、要するにバランスの問題だと思う。昨年、杉並区で防犯 カメラに関する条例を作ったが、最初は防犯カメラを導入すると人権を害するので、それをいかにチェックする かという条例を作るということだった。ところが、区民にランダムにアンケート調査をしてみると、9割の人が 防犯カメラを導入してほしいという反応を示した。そして何よりもショッキングだったのは、19.1%の家庭が、 既に泥棒に入られた後だった。だから、杉並区で防犯カメラを導入してほしいということになってくる。それに も関わらず、防犯カメラを導入すると人権を害するので、それをいかにチェックするかという議論をしてたので、 話がずれてくる。そこでどうなったかというと、防犯カメラにより得たデータをどう管理するかについてきちん と法規制をするということになった。しかし、導入すること自体には積極のスタンスに変わった。最後は、やは り国民が本当感じていることを土台にしなければならない。国民の声があれば、DNAに関する議論も前進する。 どのようなシステムでも、それを使うことにより大きなマイナスが生じるかもしれないということは必ずあるわ けであり、要するにリスクの大きさや発現する確率と得られる利益のバランスなのだと思う。

3 刑事手続における指紋の役割の重要性及び刑事訴訟法第218条第2項の解釈

犯罪抑止にとって指紋やDNAにある程度効果があるということは、恐らく常識的な経験則に従って言えば、認められるのだと思う。そうすると、法的になぜ指紋の採取が強制的に認められるかというと、刑事訴訟法第218条第2項で、身体の拘束を受けている被疑者の指紋若しくは足型を採取し、身長若しくは体重を測定し、撮影することは、裸にしない限り令状なしでできるとしているからである。身体の拘束を受けている者の指紋は採取できるが、指紋を採取することも大変な人権侵害で、特に外国人から見れば、色々な問題を生じていたりする訳である。実際の現場では、唾液を採取することもある。これらとの関係で、DNAがどうなるかというのは、1つのポイントになると思う。刑事訴訟法の条文に記載されていないにもかかわらず、DNAを読み込むのは解釈上不可能であるという解釈もあり得ると思う。しかし、必ずしも、拡張的な解釈が一切許されないという訳ではなく、合理的な範囲内で裁判所を説得できるようなものであれば、判例として機能してくるということだと思う。第218条第2項でなぜ強制的に指紋を採取できることとしているのかについての根拠に関する文献は非常に少なく、刑事訴訟法の学者もほとんど議論していない。様々な文献を読んでみても、ほとんど記載されていないが、そこで出て来る議論を他のものと合わせて見てみれば、被疑者の同一性を確認するために必要だから、その範囲内で強制的な採取が認められるということである。事実上、一定の範囲で捜査上の資料として有効に活用されて

54 日英犯罪減少対策フォーラム 犯罪対策としてのDNA型情報の活用について~英国の制度を参考にいるが、これをどのように法的に構成していくかということだと思う。

4 DNA型のデータベース化の壁

DNA型のデータベース化の問題のポイントは、何をデータベース化するかということをきちんとするということである。データベース化するのは、DNAの型である。そうすると、サンプルはどうするのか。サンプルは破棄する。科学が進歩する中で、サンプルを破棄するのは困る。科学が進歩すれば、サンプルから新しい情報が得られるかもしれない。全部廃棄しなければならないというのは、あまりにも壮大な無駄である。では、その壮大な無駄と国民に与える人権侵害の不安とのバランスをどのように採るのかということなのだと思う。どちらを採るかは、二者択一ではなく、サンプルの管理を厳重なものにすれば、国民が納得するということもある。データベースを誰がどのように管理するか、現在の指紋システムのような管理でいいのか。それから、個人情報保護の流れの中で、新たにデータベース化することが合理的なのかどうかということは、議論しながらコンセンサスを得ていかなければいけないということなのだと思う。

5 総括

結局、許される捜査というのは、物理力を伴うかどうか、同意があるかどうかということだけで決定的に二者 択一的に決まるのではなく、どのような侵害があり、どのような目的があり、どの程度侵害的であり、関連する 規定にどのようなものがあるか、その中で実質的に決まるような方向で動いてきていると思う。その中で、やは り国民のニーズに合ったDNA型情報の活用に関する法システムというのを構築していかなければならない。

質疑応答

甲斐早稲田大学教授 日本では、遺伝子関係の教育が遅れているため、遺伝子にせよDNAにせよ正確な知識を 共有しないまま、議論が屈折する可能性がある。医事法や生命倫理におけるこの種の問題と関連付けながら、D NA型情報のデータベース化の議論をする必要があるのではないか。

勝又教授 根本的な解決には少し時間がかかる。新しい技術というのは、理系ばかりでなく、文系で事業を興し ていく方々にも必要な知識であるから、これから色々なところで、どんどん進めていく必要があると思う。

実は、米国においてヒトゲノム計画ができたときに、当時の計画推進者が、倫理的、法的、社会的な問題に全 予算の5%を注ぎ込むと説明した。その推進者とは、DNA二重らせんを研究していたワトソン博士であった。 それで、実際に厖大な予算がその倫理的、法的、社会的問題に注ぎ込まれて、様々な分野の研究者が育ち、しか も、倫理専門の研究所もいくつかできた。このように、最初はなかなか人が集まらなかったのが、次第にそうい う分野ができて、基本となる社会の理解が非常に高まったということがある。残念ながら日本で調べた結果、そ のような分野にかける予算は、とても5%には至っておらず、研究者もなかなか育っていない。

しかし、直ちに根本的な解決はできないので、これからは、技術の進歩を本当の意味できちんと社会に役立て るために、一定の倫理的、法的、社会的な面にお金を使うことが必要である。

南次長 医療の報道等を通して分かるのは、国民の医療、健康問題に対する知識が、時代による技術の進歩に比 べ、決定的に後れていることである。例えば、初等教育で言えば理科にあたる部分かもしれないが、本来であれ ば、学校だけでなく家族。社会でも、幅広く自分を守るための手段としてライフサイエンスの教育が行われるべ きなのである。十分な基礎知識の欠如にも関わらず、国民は極端に健康とか医療に関心が高い。このため、バラ ンスが非常に悪く、誤った健康法等により社会的な被害が出たりする一因にもなっているように思う。

一般国民がDNAという言葉を聞くようになってから、それほど歴史はないが、こうした知識の普及。啓発に は、きちんと予算をかける必要があると思う。また、メディアも、その必要性について、明確に主張していかな ければならないと思う。

加藤慶應義塾大学教授 グリーブ教授に質問。1996年にケンブリッジ大学に留学中、北ロンドン市の警察署で DNAサンプルの採取の問題について調査をしたが、96年当時は、現在ほどDNAサンプルの検査手続が整備され ていなかった。そこで、現場の捜査官が緊急にサンプルを採取するときの方法やそのデータの使い方、特に自白 の強要の防止等について、現在のイギリスにおいて、DNA型情報に関する現場の捜査官に対する教育システム 等が確立していれば、紹介願いたい。

勝又教授に質問。かつて受刑者から赤血球2ccを採取して性染色体の検査を行ったが、その際、採取した血 液が無菌状態であること、血液が新鮮であることが条件であった。DNAは、骨とか汗、唾等からも採取できる が、新鮮な血液からDNAを分析すると、より正確なデータが得られるのか。また、足利幼女殺害事件のとき再 鑑定をしようにも、衣服に付着していた原資料である血液が既に無くなっていた。このような場合、再鑑定はど のように行われるのか。DNAは、同じサンプルを使えば、検査者が違っても鑑定結果は同一のものが出るのか。 グリープ教授 自白の強要の防止については、1996年以降、取調べに被疑者の弁護士が立ち会う、被疑者が少年 や弱者の場合には適当な成人が立ち会うという制度が作られている。精神科医等も関与する場合がある。

また、特にDNAサンプルの採取に関して書かれたものではないが、自白の強要の防止に関しては、精神科医 と警察官によって、正確で具体的な知識に基づいた意思決定の方法について書かれた論文がある。こうした制度 の成立や教育の浸透により、被疑者の脆弱性に関する知識が増加している。

ここで教育について一言申し上げると、21世紀の警察にとっては、教育に関するコミュニケーションスキルが、

非常に重要となってくる。国民が警察の活動について理解を深めるのは、学校を通じてではなく、テレビ番組を 通じてである。そこで、我々は、どのような情報をテレビ番組の制作者に提供するか、あるいは、フィクション の制作者に対して、どのような情報を提供するかということを検討した。そして、正確な報道を行ってもらえる ように情報を提供し、それに基づいて、色々な人が意思決定をしてもらえるようにした。

勝又教授 質問の例に挙げられた赤血球 2 cc の性染色体の検査というのは、おそらく染色体検査だと思う。通 常、この検査は染色体を培養して行うことから、細胞は生きていないといけないが、DNAに関しては、細胞が 生きている必要はない。DNA型鑑定は、細胞を壊してDNAだけを抽出するので、DNA自身がバラバラになって いるような徹底的な壊れ方をしていない限り、例えば斑痕等では、DNAはそれほど壊れていないので、我々が 通常行うような短い塩基配列の領域は、ほとんどきれいに残っており、検査には全く問題はない。

次に、足利幼女事件の再鑑定についてであるが、原資料がなければ再鑑定はできない。鑑定を実施することに より消費してしまうような微量な資料の検査に関しては、私共が1997年にDNA鑑定のガイドラインを作ったと き最も議論をしたことである。鑑定の資料が極微量なケースも希にあり、現在の技術で鑑定をやることにより、 資料がなくなってしまうようなことも起こりうる。

ガイドラインを決めていた当時、日本弁護士連合会は、「採取した資料が微量の場合はすぐに鑑定を行わず、 将来、技術が進歩したときに行うため保存しておくべきである」という意見を出した。最終的なガイドラインで は、資料を採取した段階で鑑定を行うことはやむを得ないが、資料が微量で再鑑定が不可能な場合、鑑定を行っ た者は鑑定方法についての詳細な説明をする責任があると決めたことを記憶している。

太田コーディネーター 現在、日本においても、捜査官に対する教育について、実際にDNAサンプルの採取を 捜査の現場で行っているが、何らかの特別な教育等がなされていれば、紹介願いたい。

樋口刑事企画課長 DNA型鑑定の導入以来、科学警察研究所が中心となり、各都道府県警察においても、DNA 型鑑定を行う専門職員の教育・訓練が随分充実してきた。それとともに、サンプル採取についても、犯行現場で 資料を確実に採取するための鑑識活動についての教育・訓練を充実させている。

露木警察庁刑事指導室長 前田教授に質問。DNA型データベースを捜査機関が保有することの可否は、そのメ リットとデメリットの比較衡量の問題であり、英国ではメリットの方が大きいとのコンセンサスによりDNA型 データベースが導入されたものと理解している。DNA型鑑定により得られるDNA型情報が、遺伝情報を含まず、 個人の異同識別にしか意味がないものとすれば、DNA型データベースといっても、個人情報としては指紋デー タベースとほとんど変わらないものであり、これを捜査機関が保有することによる人権上の問題は、さほど大き なものではないと考えられる。この点を含め、我が国の現行法体系下におけるDNA型データベース保有の可否 についての見解を伺いたい。

前田教授 基本的には、指紋とほとんど同じであるから、刑事訴訟法第218条第2項の解釈論できちんと口腔内 細胞を採取する。そして、その後のDNA型データベースの保有の仕方に関して国家公安委員会規則等で、きち んとしたものを作っていくというのが、一つの筋道として考えられると思う。

ただ、指紋と決定的に違う問題として、DNAサンプルの問題がある。DNA型鑑定を行う場合には、まずDNA サンプルを採取するが、必要がなくなったものについては廃棄するというような決まりを作れば、すっきりする のかもしれない。しかし、その前に、採取したDNAサンプルが目的外使用されるのではないかという議論があ ると考えられるので、細かい詰めは必要であると思う。こういう考え方に立って、「DNA型データベースに登録 されるのはDNAの型だけであり、それほど侵害性がない」というところから議論を進めていくべきだと思う。 そして、古いものが残っていれば再鑑定が可能であったのにというような議論が必ず出てくると予想されるので、 可能であれば、採取したDNAサンプルを非常に厳格な形でチェックできるよう保管する必要があると思う。こ うした問題を解決するためには、DNAサンプルの保管については、完全に封印され、決して目的外使用されな いというような明確な基準を作り、納得のいく形で国民に提示できるかどうかが勝負だと思う。

ただし、そうした基準を作ったとしても、DNA型鑑定は、指紋と全く同じではないという議論や指紋と違っ て親子鑑定等の個人のプライバシーに関わるようなことが分かるのではないかという議論が出てくると思う。

山本東洋英和女学院大学講師 前田教授に質問。犯罪捜査においてDNAを利用する場合、プライバシー上重要 なのはDNAサンプルの取扱いだと考える。この点、アメリカの多くの州では、DNA・指紋の不正開示について は罰則規定を有するのに対し、DNAサンプルそれ自体の不正開示については規定を有していない。また、多く の州が法執行を目的とする限りにおいて、DNAサンプルそれ自体の利用を広範囲に認めている。その中で、オ レゴン、インディアナ、ロードアイランド等の各州は、保存するDNAサンプルから身体的特性、疾患の傾向に 関する遺伝子情報を獲得することを明示的に禁止している。このような規制に関しての御意見を伺いたい。

前田教授 非常に大事な御指摘だと思う。DNAサンプルは、遺伝情報を含んでいるので、慎重に取扱う必要が ある。オレゴン等いくつかの州で、そういうことを研究している。

サンプルの保存については、今後の具体的な議論で、特に堅い形で絞り込む必要があると思う。外国ではどう いう形でDNAサンプルを取り扱っており、規制しているのかについても、非常に参考になる情報だと考えてい る。日本にとっても大事なことなので、色々な議論をしていっていただきたいと思う。

清水獨協大学助教授 前田教授に質問。前田教授の見解、刑事訴訟法第218条第2項の柔軟な解釈には魅力を感 じるが、強制処分法定主義を硬直的に捉える我が国の多数説、裁判実務に受け入れられるのは難しいのではない か。任意提出を得られない場合、当該被疑事実解明のためではなく、DNA型データベースに登録する目的でDNA サンプルを取得するとすれば、目的外使用禁止と罰則を定める特別法が必要ではないか。

河原警察庁刑事企画課長補佐 前田教授に質問。イギリスにおいては、非常に軽微な犯罪を含め、相当広範囲の 身柄拘束被疑者から強制的にDNAサンプルを採取しているが、日本の法体系上どのように位置付けられるのか。 また、日本における国民的議論の喚起の仕方について、有効と思われる手段としては、どのようなことが考えら れるのか。

前田教授 私は、大部分の学説が受け入れてくれるとは考えていない。ただ、裁判実務では受け入れてくれると 考えている。裁判実務は、そんなに硬直的に強制処分法定主義を捉えているわけではない。やや楽観主義かもし れないが、清水先生の御指摘のように、非常に難しいということを敢えて申し上げていることは、よく理解して いるつもりである。しかし、私としては、裁判実務の世界では、ある程度、耳を貸していただける議論かなとい うつもりで申し上げた。

任意提出を得られない場合に、事実解明のためではなくて、DNA型データベースに登録するためにDNAサン プルを取得するのであれば、目的外使用の禁止と罰則は明示しなければならないのではないかと思う。どういう 形の法律にするかについては、いろいろ議論があると思うが、他目的のための使用が原則として禁止されるとい うことを国民に明示していく必要がある。そうすることによって、納得が得られるのが、現在の日本の置かれた 状況ではないかと思っている。

河原さんの御指摘も、ある意味で繋がるが、イギリスでは軽微な犯罪についてもDNAサンプルの取得を含め て広く扱っている。

日本の場合は、おそらく出発点が刑事訴訟法第218条第2項で、身柄拘束したときにDNAサンプルを採取する と思う。そのとき、国民の反発が強いのは、やはり、DNAが遺伝情報を含んでいて、国家が人間のプライバシー にずかずかと踏み込むのではないかと思われることである。そのような可能性は低いと警察は言うと思うが、当面導入するために、それはしないということ、つまり、ある程度、プライバシーの保護を担保するシステムが出来ていることを言っていくことが重要なのだと思う。

そういった意味で、DNAサンプルの取扱いについては厳格にチェックし、DNA型情報だけをデータベース化していくことを強調していくことが必要だと思う。そして、人間の特色を複雑な形で解明し、ある人間の性向について判明させるためには使用していない、DNA型情報の使い方はこういうものだ、ということがマスコミやテレビ番組等で流れることが、最も有効な国民的議論の喚起の入口になると考えている。

勝又教授 前田先生のお話に付け加えさせてもらうと、軽微な犯罪でもDNA型データベースに登録することは、 むしろイギリスが特殊であって、多くの国はそこまでやっていない。

例えば、性犯罪とか重要犯罪で判決が確定したものをDNA型データベースに登録するというような手続を決めている国が多いのである。捜査の段階で調べたりするということは、あり得ると思う。しかし、DNA型データベースに登録して、その後の捜査に使用できる場合はかなり限定されていて、それにマッチしたものだけをDNA型データベースに登録するという使い方が通常だというように理解している。

イギリスが国民的な議論を踏まえて積み重ねたものを、突如、日本に持ち込むことが可能かどうかについては、 しっかり議論する必要がある。また、採取をして捜査のために使用することと、DNA型データベースに登録し て、その後自由に使用することについては、少し別の観点からの議論が必要かもしれない。

例えば、照会したDNA型情報がDNA型データベースに登録したものとマッチした場合、マッチした人には本当に検査が間違いなく行われているのかを確認する権利がある。オランダでは、自分の指定した鑑定人に調べてもらうことを権利として認めている。そうしたことを含め、きちんとした手続についてしっかり議論して、煮詰めていく作業というのが必要だと思う。

小野寺警察庁犯罪鑑識官付理事官 グリーブ教授に質問。英国では、軽微な犯罪を犯した者からもDNAサンプルを採取しているとのことであるが、法曹界や世論の反対の声も強かったと思う。それを具体的にどのように克服して現在の制度に至ったのか。

グリープ教授 まず最初に申し上げたいのは、DNA型情報の使用に関しての国民的な支持が必要であるという ことである。

重要犯罪が社会的な問題となっており、そのためには、軽微な犯罪を犯した者からDNAサンプルを採取することによって解決に繋がるということが示された。色々な犯罪があるが、特に殺人事件のいくつかが、例えば飲酒運転であるとか、ドメスティックバイオレンスといった犯罪を犯した者からDNAサンプルを採取することによって、解決に繋がったということがあった。研究の結果においても、重要犯罪を犯す者は他の犯罪を犯していることが多いということが判明している。

また、国民的な支持を得るためには、過去において間違った捜査が行われたとしても、DNAサンプルの採取によって、その間違いを証明できるということを示すことも有効である。実際、DNAサンプルによって無罪が証明された事例を示すことにより、支持を得られたことがあった。

一般的には、DNA型データベースは、捜査や犯罪の予防に有用であることが、国民に対し示されていると思う。人権とのバランスに関する議論も必要だと思う。もちろん、弁護士の方からの異論は常に出され、科学に対する異論や疑念というものも、常に提示される。しかし、一般的に、DNAサンプルの採取というのは、問題の原因になるよりも、解決に繋がるものであると考えられている。

ここで理解していただきたいのは、イギリスにおいては、銃器犯罪の予防や、暴力的で危険な犯罪者に対して、

どういった対策を採っていけばよいのかという問題について、警察の行き過ぎた捜査が批判されるというよりは、 警察がやるべきことをやらなかったという批判が起こりやすいことなのである。

このような状況を踏まえると、日本においても、警察庁の方で議論を始めようという意識を持っているという ことは、非常に重要だと思う。

樋口警察庁刑事企画課長 DNAサンプルに関しては、まず、DNAサンプルをどう扱うかという問題がある。そ れともう一つ、DNA型データベースを構築した場合に、その対象犯罪をどうするのかという問題がある。

DNAサンプルについては、犯罪捜査目的でDNA型鑑定を行うが、その結果として得られたDNA型情報は、遺 伝情報とは関係がなく、同一性の確認のために数字で表記されたDNA型を見比べて判断するという使い方がさ れる。けれども、DNAサンプルを鑑定してDNA型情報を引き出すわけであるから、どのような手続で、どういっ た資格をもった者がDNA型情報を分析するのか、DNA型鑑定後、サンプルの残余を保存するのか、保存すると したらどのような目的で保存するのか又は廃棄をするのかといったことを、その前段の手続も含め、明確にする 必要があるのではないかと認識している。というのも、イギリスを始めとする先進国の制度の実態、日本の実態 に学んだ結果、そうあるべきなのかなという認識を持っているからである。

遺伝情報とは関係のないDNA型情報を分析してデータベースを作る場合に、イギリスの例では登録可能犯罪 の被逮捕者から一律にDNAサンプルを採取している。日本の全刑法犯よりやや広い概念だと思うが、対象犯罪 をイギリスのこの登録可能犯罪のように、広く捉えるのか、それとも性犯罪といった極めて限定的なものとして 捉えるのかという問題は、純粋に人権とのバランスで考えるということでよいのではないかと現時点では認識を している。バランスには、一方に考慮されるべきものとして、もちろん人権があるが、もう一方には、犯罪情勢 の深刻さや再犯者が占める比率の高さといった事情もあるだろうし、対象犯罪が限定された場合、データベース の有用性が極めて限定的なものになるのかどうかといった点もあると思う。

私の承知しているところ、フランスでは、性犯罪であったと思うが、極めて対象犯罪を限定的に捉えていた。 しかし、最近これを広げるための法改正をしようといった作業にかかっていると承知している。

清水警察庁刑事企画課係長 南次長に質問。近年におけるゲノム解析等のDNA型情報の分析全般をめぐる議論 を前提として、犯罪捜査におけるDNA型情報の積極的活用に対し、プライバシーの観点からどのような議論が 展開されると予想されるか。

南次長 DNAは「生命の設計図」などと言われ、この言葉によって多くの国民が想起するのは、やはり個人の 病気とか健康に関する非常にデリケートな情報であるということだと思う。国民は非常に漠然とした認識しか持っ ていないので、ここで議論になっているようなDNA型情報とDNAの遺伝情報に、厳密に線を引いて認識しては いないと思う。そこには誤解があり、あまり正確とはいえない認識に基づいて、健康や個人の病気の指向や傾向 といった非常にデリケートな情報が国家に委ねられることへの心配や不安が、多くの人々に共通に持たれている と思う。もしかしたら、本人も知らないようなことが、他人あるいは国に知られる可能性があるのではないかと いう情報も出てくると思う。予想されるのは、そうしたプライバシーの観点からの議論であり、不正確な知識に 基づく懸念が多いのではないかと思う。

仮に、DNA型情報とDNA遺伝情報というものに線が引けたとしても、万一、DNAサンプルを国や警察が保有 すれば、国民感情としては、ルールをきちんと決めたところで、人間が行うことだから、色々な心配が生じるだ ろうと思う。しかし、最終的には、犯罪捜査上の有効性とのバランスを十分に検討した上で、政策決定をするし かないと思う。

坂本警察庁刑事企画課係長 高井弁護士に質問。裁判員制度の導入に伴って、物的証拠の持つ重要性は、これま

で以上に高くなると考えられるか。それとも、やはり供述証拠の重要性が相変わらず高い状況が続くと考えられるか。

高井弁護士 裁判員制度が導入になったら、被疑者が犯行を認めている事件については量刑が重くなり、犯行を 否認している事件、特に犯人性を争っている事件については無罪が多くなると予想される。そして、犯行を否認 している事件の死刑求刑については、ほとんど死刑判決はなされないと思う。

要するに、裁判員制度になったら物的証拠は非常に重要となる。物的証拠のない死刑求刑事件で、かつ、人違いであるという否認事件、これは検察官としては非常に手を焼く。死刑の求刑がそのとおり受け入れられるということは、ほとんど期待できないと思う。したがって、特に犯人識別に繋がる物的証拠の重要性はかなり高まると思う。

また、それがないと早期に結審することはできない。今までのように、自白の任意性を争って、延々1年も2年も立証するための証人尋問を繰り返すというようなことはできないのである。せいぜい今予定されているのは、第1回公判から判決まで2週間位という想定である。例えば、麻原彰晃のような事件でも2週間でやってしまう。本当にできるのかと思うが、死刑求刑事件でも2週間でやるということになる。そうすると、犯人性を争っている事件で自白のみで死刑にすることは、ほとんど至難の技である。死刑制度に対する様々な評価はあると思うが、今の制度を前提にしてものを言えば、そういうことになろうかと思う。

前田教授 私が心配するのは、もっと予期せぬ波及効果が出てくるのではないかということと、我々刑法学者から見ると刑法理論も変わるのではないかということである。今までのように、非常に緻密で精密な議論は意味が無くなっていくという気がする。それが良いか悪いかは別として、刑法理論は変わるだろう。ただ、いずれにせよ現段階では、どのように変わるか予想もつかないので不安であるというのが、一番正直な実感である。

金高警察庁犯罪鑑識官付課長補佐 勝又教授に質問。現在の技術でも「このような意外なものからDNAが抽出できる」という例があれば伺いたい。

山根警察庁犯罪鑑識官付係長 勝又教授に質問。現在でも相当に微量、陳旧な身体資料からDNAを抽出できると承知しているが、今後の技術開発によって、その精度はどの程度まで高まると期待されているか。例えば、将来的に、指紋が残っていれば、指紋からDNAが抽出できるようになるのか。

丸橋東京都立大学大学院生 勝又教授に質問。DNAはいかなる要因によって壊れるのか。DNA鑑定の有効範囲を知るという意味で伺いたい。

勝又教授 私自身は、意外なものからDNAを抽出したという経験はそれほどないが、大変苦労した例としては、
衣服が誰のものかを明らかにするために垢からDNAの抽出を試みたケースがある。この時は、DNAがかなり壊れており、しかも裁判所に3年くらい保管されていたため、かなり湿っていたが、壊れずに残っていた短い塩基
配列で対応できたことを記憶している。DNAは、マイナス80度以下のフリーザーで保管するか乾燥するかしていれば、それほど壊れることはない。ただ、少しでも湿ると壊れる。

指紋からDNAが抽出できるかという点については、既に研究が行われており、もの凄く難しいというわけではない。技術が進歩していけば可能であるが、いわゆる汚染の問題がある。

また、そのほかには、例えば、350年前の伊達家の毛髪毛幹部を分析した経験があるが、この時には1個の細胞からでも分析できるという高感度法を使っている。しかし、これらの手法を刑事裁判に用いるという勇気はない。むしろ、多少、資料が混入しても大丈夫なくらいの感度でよいと思う。多少、資料が混入しても大丈夫であるというくらいの資料が、本来は限界ではないかと考えているので、感度を高め過ぎるのは避けるというのが、今の大まかなコンセンサスではないかと感じている。

どのような要因でDNAが壊れるかについては、まず一つは、酸である。酸性になると、すぐにDNAの分子は 加水分解される。実際に問題となるのは、ホルマリン漬けされた標本である。ホルマリンに漬けられたままになっ ている資料は、非常に厳しい。

それから、もう一つは、バクテリアである。バクテリアはDNAを分解する酵素をたくさん持っており、餌に するためDNAを酵素でバラバラにしてしまう。骨の硬い部分とか歯は比較的残るが、軟部組織は腐ってしまい DNAがバラバラになってしまうので、DNAの抽出が非常に難しい。また、紫外線はDNAの分子を壊すので、直 射日光に当たっているようなものは大変分解しやすいと言える。

ただ、これらの要素が少なく、早く乾燥したような場合は、DNAは非常に長い間壊れずに残る。例えば、科 学的な検査では化石からでもミトコンドリアのDNAが分析できるので、何万年経ったものであっても、場合に よっては分析可能である。DNAというものは、基本的に非常に安定しているが、色々な要素で壊れるのである。 松下警察庁刑事企画課長補佐 髙井弁護士に質問。仮に、DNA型データベースが導入された場合、我が国にお ける被害者対策にどのように資すると考えられるか。被害者の置かれた状況、心情等に与える影響には、どのよ うなものがあり、具体的に何が変わるか。

高井弁護士 まず、はっきり言えるのは、法廷における被害者の負担がかなり減少するということである。特に 性的犯罪の場合に人違いだから無罪だという主張が出る場合と、合意があったから無罪だという主張が出る場合 がある。後者の合意があったという場合に比べて、前者の人違いだから無罪という場合には、通常、反対尋問が 苛烈になる。したがって、DNA型情報がデータベース化されれば、犯人かどうかというのは、DNAの型で立証 できるので、人違いだから無罪であるということを前提とした厳しい反対尋問から被害者は開放されることにな

それから、性的犯罪の場合には犯人性さえ特定されれば、合意の有無で争うことはあまりない。つまり、下手 に争って有罪になるとかえって罪が重くなってしまうという考慮が働くことから、犯人性さえ特定されれば全部 認めている自白事件になるので、被害者は法廷に出廷しないで済むという場合もあり得える。そういう意味では、 特に性的犯罪の被害者に与える良い意味での影響は大きいと思う。

もう一つは、犯罪の被害者というのは、いずれまた同じ人間に襲われるのではないかという再被害の不安を常 に持っている。ところが、DNA型情報がデータベース化されれば、被害者は再被害の不安からある程度解放さ れるということが言えると思う。なぜなら、一度捕まった者は、自分のDNA型情報が登録されているので、再 度犯行を犯せばすぐに捕まってしまうと考え、再犯をしないのではないかと期待できるからである。ただ、サン プルの保管については、たとえ被害者であっても、一種の不安というものを持たれるかもしれない。

五十嵐群馬県警察科学捜査研究所研究員 グリーブ教授に質問。約10年かかって、220万件のDNA型情報が登録 されたデータベースを構築されたとのことであるが、初期と最近のDNAタイピングとでは、検査対象部位が変 わってきていると思う。保存サンプルを使用して、新しい型のDNAタイピングを行っているのか。

水野石川県警察科学捜査研究所長 グリーブ教授に質問。犯人検挙には、捜査の結果浮上した被疑者のDNA型 が、犯罪現場に遺留された資料のDNA型と一致したことによって犯人が検挙される場合と、犯罪現場に遺留さ れた資料のDNA型が、DNA型データベースの中の被疑者のDNA型に一致したことによって犯人検挙に至る場合 があると思うが、この二つの場合における捜査の間に質的、量的な違いはあるのか。例えば、どちらかが裁判に おいて、より詳細な説明を求められるということがあるか。

また、DNA型鑑定を最も効率的に行えるのは血液だと思うが、イギリスでは、DNA型鑑定のために、 被疑者 や囚人から採血をすることはあるのか。

グリーブ教授 一つ目の質問については、10年前のサンプルは、科学の進歩に伴い、確かにDNA型情報を更新している。同じ人物から新しいサンプルが得られた場合には、新しいDNA型情報を更新してマッチングする。

マッチした場合であっても、完全に一致する場合と一部分しか一致しない場合とがある。その場合、もう1回、 DNAサンプルを採取して、現場のサンプルと比較する必要がある。

被疑者がいる場合といない場合とではプロセスが異なるが、それぞれ特別なルールが適用される訳ではない。 それぞれの証拠がどのように組み合わさっていくのかといういうことを見るのである。

被疑者のDNA型が現場の資料のDNA型と一致した場合、捜査官は、どういう捜査をすべきか決定しなければならない。それは、捜査体制、その犯罪の内容、捜査に当てられる時間等により、決定していくことになる。

部分的な一致の場合には、もう一つの問題がある。DNA型データベースに登録されているのが、その人、本人のデータではなく親戚のデータである場合である。これについては、DNA型データベース上で部分的な一致があったが、それは本人と血縁関係のある者だったという非常に興味深い事例があった。

最後の質問であるが、血液を採取してそれを利用するということは、非常に希で、ほとんどは口腔内細胞の採取である。私の経験では、血液を採取したケースは1件も思い浮かばない。血液の採取は医師がすることになっているが、ほとんどの場合は、警察官が口腔内から細胞を採取する。

ここで、皆さんが考えるべきことは、DNA型データベースから完全な一致以外の結果も得られるようにするべきかどうかということである。つまり、法律等によって部分的な一致の結果も出せるようにするのかということである。

先ほども申し上げたが、全ては、国民の支持があるかないかである。もちろん、反対意見もあるが、どのようにすべきかというのは、最終的には、国民の世論に基づくのである。

橋本千葉科学大学助教授 DNA型情報の活用については、人権侵害のおそれということがしばしば指摘されているが、その場合の人権とは一体何なのかをもう一度真剣に議論し、その中身を正確に国民に伝える仕組みを検討しなければならないと思う。DNA型情報の捜査利用に限らず、声の大きな人の意見が世論とされてしまう社会傾向には、何らかの対応が不可欠ではないか。

また、DNAサンプルの採取犯罪を一部重要犯罪に限定する必要はないと思う。軽微犯罪であっても、少なくとも何らかの罪を犯した者については、後の同一人による犯罪の抑止のためにも、また、その事件の本人特定のためにも、DNAサンプルの採取は、全罪種について行う必要があるのではないか。

深萱科学技術文明研究所研究員 DNA型情報は、本人だけではなく、血縁者とも情報を共有することから、指 紋よりも強力かつ有用なツールとして、捉えることができる。一方で、情報の本質としては、指紋よりも広くセ ンシティブな情報だと思う。DNA型情報を犯罪捜査に利用する、あるいはデータベースを構築・運用する際に、 どのような問題、課題が重要となるのか。

太田コーディネーター 今回のフォーラムのまとめにふさわしい意見、質問がなされた。講演者、パネリストの 方からコメントをお願いしたい。

樋口刑事企画課長 指紋というのは、大変有用な捜査のツールであるが、DNA型情報というのは、指紋以来の 法科学における最も大きな技術革新であると認識されており、犯罪捜査における有用性を否定する人はまずいな いと思う。

しかしながら、被疑者に係るDNA型情報は、やはり個人情報であり、サンプルの保管、親族関係の問題等、 人権にまつわる問題をどう整理するのか、制度設計をどうするのかという問題がある。それらを踏まえた上で、 DNA型情報の活用というものは制度化されるのであり、更に運用拡大の道が開かれた場合には、国民全体の公 共の利益に繋がるものであると考えている。

本日のフォーラムを通じて、DNA型情報がどういうものであるか、それが犯罪捜査において、いかに有用な ツールであるか、その結果、国民・社会にとって、どれくらい大きな利益をもたらすものであるかといったよう な、DNA型活用全体についての認識が広まっていけばと大変期待している。

南次長 最初に申し上げたとおり、科学技術の進歩を人間の福音にしないで、弊害の側面ばかりに配慮した結果、 その科学技術自体が人間の福利のために使えなくなるということが色々な部分で起こってきているのが現状だと 思う。

社会で色々な問題がおこると、テレビがいけない、インターネットがいけないと私たちマスコミも犯人探しを する。しかし、結局は、その「もの」が悪いのではなくて、それを使う方法、道具を使う人間のやり方に問題が あるのだ。進歩した科学技術を良いことに使わなければ、進歩を生み出した人間の英知が全く生かされないこと になってしまう。

DNA型情報の犯罪捜査への活用ということについても、イギリスや他の外国の制度はどうなのか、捜査に活 かしたときどれほど良い点があるのか、また、どんな危険があるのかということをできる限り全面的に国民に示 し、議論をした上で、ルール作りをするという段階にきているのではないか。

髙井弁護士 まず、DNAサンプルを採取する犯罪を一部の重大事犯に限定するかについては、そもそも対象犯 罪を重大事犯か軽微事犯かという基準で分けてよいのかという問題がある。これは、DNAサンプルの採取の根 拠をどう考えるか、あるいはデータベースの目的をどう考えるかによって、どのような基準に分けるべきかは変 わってくると思う。私は、例えば、贈収賄罪の被疑者からDNAサンプルを採取する必要は、基本的にはないと 考える。なぜなら、一般的には贈収賄の被疑者が、過去において殺人を犯して捕まっているとは考えられないか らである。また、特別背任罪で会社の役員が犯罪を犯したという場合も同様に、DNAサンプルを採取する必要 性はないと思う。

DNA型情報の採取については、国民に受け入れられるためにも、十分にそこを詰めて、必要のないものは採 取しませんという制度でないといけないと思う。どう考えても、贈収賄罪や特別背任罪の被疑者からDNAサン プルを採取する必要性は感じない。もともとDNA型情報が意味をもつのは、犯人性が争われる窃盗、殺人、強 姦、放火といった事件である。そういう犯罪に繋がっていく、あるいは繋がりかねない事件であれば、これは軽 微な犯罪でも採取の対象にすべきだと思う。しかし、重大な事件でも、そういう犯罪に繋がっていかない罪種に ついては、採取の対象にする必要はないと思う。

それから、今後、何が一番問題になるのかについては、一つは、確かにDNA型情報は、指紋と機能は同じで あるということになるが、指紋を採取するのとDNA型情報を採取するのでは本質的に違う。指紋は、あくまで も指紋として直接に採取するが、DNA型情報を採るためには、DNAサンプルを採らなければならない。その部 分が本質的に違ってきて、国民の不安も多分そこにあると思う。

要するに、DNAサンプルからDNA型情報しか採っていませんと言っても、本当にそうなのかと国民は不安に 思うわけである。自分から提供し、あるいは採取されたDNAサンプルについて、DNA型情報しか分析されてい ないということをどういった方法で担保するのかという問題がある。その点をどうやって国民に納得してもらう かが本質的に重要であるし、仮にDNAサンプルを残すとすれば、それに対して、その提供者がアクセスできる 仕組みを作る必要があると思う。

DNAサンプルの場合は、DNA型情報だけが必要であり、DNAサンプルは本来必要ではないという前提で行う わけで、提供したDNAサンプルが、どこでどのように保管されているのか、知らない間に不正に分析されてい ないのかどうかを提供者自身が知る権利はあるという言い方は、多分できると思う。 ですから、提供したDN Aサンプルはこういう形で保管されており、密封の状態で全く不正に使われていませんということを、提供者本人が希望すれば確認できるような制度を考えておく必要があると思う。もちろん、不正利用・使用に対しては、非常に重い罰則をかけることも必要だと思う。つまり、国民がDNAサンプルの不正利用・使用は行われていないということを、納得できるだけの制度的担保をどうするか。ここをうまく作れるかどうかが、DNA型情報のデータベース化が国民に受け入れられるかどうかの境目になると思う。

前田教授 危険を伴わない新しいものはないので、それをどう制御していくかが重要だと思う。例えば、原子力 発電だと、もの凄く制御しなければない。そのため全部やめてもよいという議論もないことはない。けれども、 車を運転していれば必ず人は死ぬ。年に1万人くらい交通事故で死ぬ。だからといって、車を運転するのをやめ るかいうと、交通安全の面で何とかしようと考える。原子力発電はなぜやめてもよいと考えるか。これはニーズ と危険性の程度のバランスだと思う。

DNAというのは、下手をすると原子力発電的なイメージと結びつく可能性がある。というのも、DNAサンプルには、全人格にずかずかと入り込まれるのではないかというイメージが結びつくからなのである。

私は、DNA型情報の活用については、今後の議論として、そのようなことはないのだというイメージを作っていかないといけないと思う。しかも、片一方で、犯罪捜査に非常に有用であるという点をアピールしていかなければならないとも思っている。

勝又教授 私は、科学技術の進歩は、人類の福祉に適正に活かすべきであると思う。 DNA型鑑定についても同様である。ただ、これから議論をして詰めていく必要があり、そのためには、クリアなスタンダードが必要だと思う。

捜査の過程では、被疑者やそれ以外の人からも採取しなければならない状況も出てくる。そして、被疑者の中から最終的に犯人であると判決が下る人が出てくる。多くの国では、判決で有罪となった人だけを残して、疑いが晴れた人のものは、DNAサンプルもDNA型情報のデータも全て廃棄する。そのような事柄もきちんと決めて、それをクリアなスタンダードにする。

そのためには、基本的には外部監査等のチェックが必要だと思う。例えば、大学でDNAの研究をやるときは、ヒトゲノム解析研究の指針という倫理指針が適用されるが、それには、医学部長等の機関の長は、年に1回位は外部の人を入れてチェックをしなさいということが、はっきり書かれている。そういう外部による監査が何らかの形で保障されることも必要であることを含めて、やはりDNA型情報の活用においては、クリアなスタンダード、クリアな運営を是非進めていただきたいと思う。

グリーブ教授 本日は、イギリスにおけるDNA型情報の活用についてお話したが、色々な状況があって、この制度が導入されたということを理解していただけたと思う。イギリスと日本では、法律も異なることから、状況も違うと思う。しかし、重要なことは、生存の権利、安全の権利及びプライバシーに関する権利とのバランスを取ることなのである。公正な裁判も然りである。

現在、日本においても、警察庁の方を中心に議論を始めようとしているわけであるが、どうか、国民的な議論 を高め、日本に合った制度を作っていっていただきたいと思う。 第2章

テロ対策

<警察政策フォーラム>

「市民生活の自由と安全~各国のテロリズム対策 法制の現状と課題 |

警察政策研究センター

- I 基調講演「9・11事件とテロリズム対策立法」
- | I 基調講演「自由・安全・テロリズム~ドイツの法的現状」
- |次| Ⅲ パネルディスカッションの概要

はじめに

警察政策研究センター(以下「センター」という。)では、慶應義塾大学大学院「自由と安全に関する比較憲法研究会」及び側公共政策調査会との共催により、去る平成16年9月11日出、東京都港区慶應義塾大学三田キャンパスにおいて、警察政策フォーラム「市民生活の自由と安全~各国のテロリズム対策法制の現状と課題(Liberty and Security ~Legislation and Practice of Anti-Terrorism in the world~)」 を開催した。

センターでは、これまでも、各種団体との共催や後援を得て、警察政策をめぐる様々な問題をテーマに取り上げて警察政策フォーラムを開催し、海外から各テーマに造詣の深い研究者、専門家等を招聘して、国内の研究者、実務家等と公開で議論を行う場を設けてきたが、今回のフォーラムもこのような取組みの一環として行われたものである。

今回取り上げたテーマは、テロリズム対策法制についてである。平成13年9月の米国における同時多発テロは、未曾有の被害をもたらし、その後の各国におけるテロリズム対策の在り方に大きな変化をもたらした。欧米諸国の中には、捜査機関又は情報機関の権限を拡大し、広範な情報収集を行えうることを内容とする法制を整備したものがある。例えば、米国では、テロリズム対策を総合的に所掌する国土安全保障省(Department of Homel and Security)を設置するとともに、通称愛国者法(Patriot Act)を制定し、捜査機関及び情報機関の権限拡大を行った。一方で、このようなテロリズム対策法制は、プライバシーの侵害をはじめとする人権侵害であるという議論も盛んに行われている。

今回のフォーラムは、アメリカ及びドイツの研究者を講師として招聘し、我が国の学者、研究者、実務家らと ともに、日本の現状を踏まえつつ、今後のテロ対策の在り方について意見交換や議論を行うこととした。

フォーラムでは、まず、森征一慶應義塾大学法学部長及び山田英雄(断公共政策調査会理事長から、開会にあたっての挨拶がなされた後、基調講演が行われた。

基調講演の講演者及び講演テーマは講演順に次のとおりである。

- ジョン=ユー教授 (Prof. John Yoo)
 - 「9・11事件とテロリズム対策立法(The September 11, 2001 Attack and the Legislative Response)」
- オリバー=レプシウス教授 (Prof. Oliver Lepsius)

「自由・安全・テロリズム~ドイツの法的現状 (Liberty, Security and Terrorism: The Legal Position in Germany)」

68 市民生活の自由と安全~各国のテロリズム対策法制の現状と課題

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

- 板橋 功 側公共政策調査会第一研究室長
- 大沢 秀介 慶應義塾大学法学部・大学院法務研究科教授
- 小山 剛 慶應義塾大学法学部・大学院法務研究科教授
- 五十嵐邦雄 警察庁警備局警備企画課長

なお、パネルディスカッションのコーディネーターは、太田裕之警察政策研究センター所長が務めた。

フォーラムには、大学教授などの研究者、新聞社編集委員、NPO代表者のほか、関係省庁担当官、警察関係者など220余名の出席があった。

以下、フォーラムの概要について紹介する。

編注:肩書は全てフォーラム開催当時のものである。

I 基調講演

9・11事件とテロリズム対策立法

(The September 11, 2001 Attack and the Legislative Response)

ジョン=ユー カリフォルニア大学バークレー校 ロースクール教授

<翻訳・編集>警察政策研究センター教授 河村 憲明

ジョン・ユー教授

(Prof. John Yoo)

米カリフォルニア大学バークレー校ロースクール教授。1993年より同校にて教鞭を執る。ハーバード大学卒業後、イェール大学ロースクール入学。イェール・ロージャーナル編集委員。ロースクール卒業後、コロンビア地区合衆国控訴裁判所ローレンス・シルバーマン判事ロークラーク、1994年合衆国最高裁判所クラレンス・トーマス判事ロークラーク、1995年米上院司法委員会法律顧問、2001年司法省副司法次官補(法制意見室担当)、シカゴ大学ロースクール客員教授を歴任。

1 はじめに

まず、警察政策フォーラムにお招きくださった慶應義塾大学法学部・法科大学院教授の大沢先生、小山先生、 今回の来日の準備をしてくださった警察政策研究センターの太田所長、河村教授に感謝を申し上げたいと思いま す。午後には、私の発表に対する皆様の御意見をいただけるということでありますので、楽しみにさせていただ きます。

本日からちょうど3年前になりますが、事件発生の当日、私は司法省で勤務をしており、ニューヨーク市のワールド・トレード・センターのテレビ中継を見て驚嘆しておりました。私の勤務していた司法省と同じワシントンにある国防総省(通称「ペンタゴン」)も攻撃を受け、帰宅途中に、ペンタゴンから火の手が上がっている様子が見えましたが、それは生涯二度と見ることができないような恐ろしい光景でありました。

図1(以下の図表はすべて、ユー教授が当日使用したパワーポイント画像より編集した抜粋)

●☆☆ 講演の概要

- ○9・11事件の本質と愛国者法
- 惰報収集の強化
- ○情報共有の改善
- ○憲法上の問題

本日の講演の概要ですが、まず、9・11事件がどのような特徴・性格を持っていたのかということを簡単に説明し、次に愛国者法(Patriot Act)の目的、具体的には、政府による情報収集権限の拡大、政府機関間での情報共有の改善についてお話をして、最後に憲法上の問題について触れたいと思います。

2 9・11事件後の、米国政府の対応

9・11事件については皆さんよくご存知だと思いますが、いくつかの特徴を挙げてみたいと思います。まず、アル・カーイダというテロ組織は、国家ではなく、軍服を着て戦場で戦っている軍隊でもありません。しかし、よく訓練されており、市民を標的として突如攻撃を仕掛ける組織であります。また、この組織は、我々自由社会が利用している輸送手段、携帯電話や電子メールなどの通信手段を駆使して攻撃を仕掛ける点が特徴的であります。我々の社会が保護しようとしているプライバシーも利用してテロを行います。また、我々の社会が有する教育制度も利用されております。実際、9・11事件の実行犯は、アメリカの航空学校で操縦訓練を受けていたわけであります。

もう一つの特徴として、9・11事件がこれまでのテロと相違する点は、これまで、アメリカは海外でのテロ対策と国内犯罪対策を分けて考えてきましたが、これまで海外で発生したテロ行為も国内で起こり得るということであります。9・11事件以降、アメリカ政府は、テロ対策と国内犯罪対策を融合させて考えていくようになりました。これまでの国内犯罪対策は、事件が発生してから捜査を行う、過去に起きた犯罪から対策を考えるという遡及的なものでありましたが、9・11事件以降は、将来を予想しテロや犯罪を未然に防止していくことが重視されるようになりました。

その他の9・11事件の特徴点としては、軍備・兵力などの戦力より情報収集が重要であるということであります。テロを未然防止するため、どのような攻撃が行われるかを予測するためには、情報収集が唯一の対抗手段になるということであります。また、関係機関がどのように情報共有を行うかも考えていかねばならないことも指摘しておきます。

図 2

9・11事件の米国政府の対応

- 軍事的対応: アフガニスタンにおける戦闘
- FBIによる国内の広範な捜査
- 不法滞在外国人の拘束及び国外退去
- 国土安全保障省の設置
- 愛国者法の制定

9・11事件以降の米国政府の対応として、アフガニスタンにおける戦闘、FBIによる広範な捜査がありました。 実行犯が、どのように組織化され、どのような活動を行っていたかについての捜査が行われました。実行犯は不 法滞在の外国人でありましたので、不法滞在外国人の拘束及び国外退去が幅広く行われました。また、安全保障 上の脅威から国家をより効果的に守るために、既存の国内機関を統合した国土安全保障省(Department of Homeland Security)が設置されました。

2001年10月末に通称「愛国者法(Patriot Act)(注1)」が制定されました。愛国者法は、テロリストに関する情報を収集する政府の権限を拡大し、関係機関間の情報共有に関する障壁を除去することを目的とした法律で、上下院とも圧倒的多数で可決成立しております。

愛国者法(Patriot Act)

- □ テロリズムを遮断・妨害するために必要な適切 な手段を提供することによって米国を結束・強 化する法律
- □ 2001年10月制定

□ 下院: 357対66

□ 上院: 98対1

図 4

外国諜報活動監視法(FISA)

- 1978年、外国による諜報活動の監視を規制 するために制定
- テロに関係する国内の対象者に対する監視・ 捜索の主要な手段
- 当初は、外国のスパイや権力に対する、要件を 満たした監視を許容するために制定
- ■「外国の権力」は今日では国際テロ組織も含む

図 5

外国諜報活動監視法(FISA)

- 外国諜報活動監視裁判所(FISC)の発行する捜索令状
- 対象者は、外国権力の要員であるという相当な理由
- □ 対象が米国民である場合、より高い要件を課す
- 得ようとする情報は以下に関係していなければならない
 - 現実又は潜在的な攻撃・敵対行為
 - 破壊行為又は国際テロ
 - 秘密の外国諜報活動

3 外国諜報活動監視法

9・11事件により、外国諜報活動監視法(Foreign Intelligence Surveillance Act)が改正されました。この法律は、外国による諜報活動に対する監視権限を政府に与える目的で1978年に成立しました。この法律では、連邦地方裁判所裁判官で構成される諜報監視裁判所(Foreign Intelligence Surveillance Court)が、外国による諜報活動に対する情報収集のための令状を発行することができるとされ、政府が国際テロへの関与を疑われる国内の対象者の監視及び捜索を行う主要な手段となっています。この法律では、「外国権力(foreign power)」を「国際テロ又は国際テロの準備活動に従事する集団(a group engaged in international terrorism or activities in preparation)」及び「米国市民によって実質的に構成されていない外国に基礎を置く政治組織(a foreign-based political organization, not substantially composed of United States)」とし、国際テロ組織もその対象に含めています。対象が米国市民である場合、より厳格な基準を要求しており、入手しようとする情報が、外国権力等による現実の若しくは潜在的な攻撃又はその他の重大な敵対的行為、外国権力等による破壊活動又は国際テロ、又は外国権力の諜報部門若しくは組織又は外国権力の要員による秘密諜報活動から米国を守るための能力に関係していることが必要とされております。

4 愛国者法

(1) 愛国者法の概要

図6

愛国者法(Patriot Act)

- テロ関連諸法を最新化
- 既存の法律は一部の分野で、連邦捜査官により広い権限を与えている
 - 違法な薬物取引
 - -組織犯罪
- 技術の変化に応じて監視法を最新化
 - 通信技術
 - 人とカネの迅速・容易な移動
- 9・11事件の直後に成立した通称「愛国者法(Patriot Act)」は、外国諜報活動監視法をはじめとするテロ対策関連諸法の改正を行ったものであります。外国諜報活動監視法の改正の一部では、法執行機関が麻薬取引人又は犯罪組織に対して講ずることができる権限と同様のものをテロリストに対しても行えうるようになりました。9・11事件は航空輸送というシステムを利用されたわけでありますが、テロリストは我々の社会に存在するシステムを利用して攻撃してきます。現在では、通信技術の発達に伴いオープンな通信ネットワーク・金融システムが構築され、人とカネの迅速・容易な移動が可能となっております。このような技術の発展に対応して、外国諜報活動監視法を新しくする必要があるという考え方が背景にありました。
 - (2) 捜索令状の通知の遅延

図 7

愛国者法(Patriot Act)

- 213条:令状の通知の遅延
 - 令状は、通常、捜索の実施の通知を必要とする
 - これは、電子監視又は盗聴器設置の目的を無に帰しうるものである
 - 監視終了後の通知を認める
 - 薬物・組織犯罪の事件では合憲判決

その一つの例として、愛国者法第213条(注 2)が、捜索令状の通知の遅延を認めております。通常では、捜索・押収が行われると、直ちに被疑者に通知されますが、電子監視、又は通信傍受装置の設置を通知する場合、その目的を達成することができません。捜索令状の通知の遅延は、薬物犯罪・組織犯罪事件に対して適用されており、これまで連邦裁判所で合憲判決が下されております。

(3) 事業記録の入手

図 8

愛国者法(Patriot Act)

- □ 215条 事業記録
 - 第三者の手中にある有形物品・記録に対するFISA 令状を認める
 - クレジットカードの購入記録、旅行の予約、銀行口 座の情報
 - テロ組織の追跡、テロ組織の行動・支援方法・関係 の実態解明に重要
 - 以前から、国内犯罪の捜査では同様の令状を大陪審から入手しうる

政府が事業記録を入手できることになりました。愛国者法第215条(注 2)では、諜報監視裁判所に、第三者の保有する事業記録及び書類等の有形物品に対する令状の発行を認めております。その対象には、クレジットカードによる購入記録、旅行の予約情報及び銀行口座情報など、テロリストの動きを追跡することが可能なものが含まれております。従前からも、捜査機関が大陪審に召喚状を請求することで、事業記録を入手することができましたが、大陪審が国家安全保障に関する事件について判断することが適切でない場合もあり得るので、愛国者法では、諜報監視裁判所にそのような権限を与えております。

(4) 全国規模の令状発行

図 9

愛国者法(Patriot Act)

- 219条: 全国範囲の FISA令状
 - 愛国者法制定前では、FISA令状は連邦地方裁判 所の管轄地域内のみに適用
 - 94の連邦地方裁判所
 - 現在: テロの捜索令状は全国範囲で適用
 - 移動の容易さに対応

次に、全国規模の令状の発行も可能になりました。以前は、94の連邦地方裁判所はそれぞれの管轄域内における令状のみを発行することができましたが、現在、国内の移動が容易であることを鑑みるとほとんど有効でないこともありました。愛国者法第219条(注 2)では、テロ捜査に関して全国範囲の捜索令状を発行する権限を連邦地方裁判所に与えました。

(5) 機動的通信傍受

図10

愛国者法(Patriot Act)

- 206条: 機動的通信傍受
 - 法制定前、各電話番号、メールアドレス、通信機器 毎に令状が必要
 - 法制定後、令状は各人に宛てられ、通信手段を問 わない
 - 新しいメールアドレスの作成、複数の携帯電話の 使用、滞在場所の変更の容易さに対応

愛国者法第206条(注 2)では、どのような通信機器が用いられようとも、個人を対象にした令状を発行する権限を諜報監視裁判所に与えております。これまでは、特定の電話番号、メールアドレス又は通信機器ごとに令状が必要でありました。現在では、メールアドレスを新しく作成するのは容易であり、複数の携帯電話の使用もめずらしくありません。同法の成立により、どのような通信機器を使用していようとも、個人を対象にして令状を発行し対応することができるようになりました。

(6) 情報共有

図11

情報共有

- 9・11事件は、テロ対策を所掌する組織間の調整の 問題を露呈
- 情報機関と法執行機関がテロリストに関する情報を共 有せず
- 司法省と裁判所が、情報機関と国内法執行機関の間 の壁を築いていた
- 情報共有は政府の保有するテロリスト情報の全体像を完成させる

9・11事件は、テロ対策を所掌する中央情報局(CIA)、連邦捜査局(FBI)、国防総省などの政府機関がテロリストに関する情報交換を十分に行っていなかった問題を露呈しました。各情報機関の情報分析担当者は、組織の上位者に対する報告は行うが、他機関の同等の者との情報共有は行ってきませんでした。制度的にも、司法省規則及び諜報監視裁判所の判決は、非常に限られた場合以外は、中央情報局(CIA)及び国家安全保障局(NSA)によって収集された外国に関する情報を連邦捜査局(FBI)等の国内法執行機関と共有することを禁止していました。情報共有の制限の理由は、捜査の秘密を守る等であります。しかし、情報というものは、個々は断片的なものでも全体像と照らしてみれば、重要性が分かってくるという可能性はあります。愛国者法では、政府は各機関が保有する情報を共有し、テロリスト情報の全体像を完成することを試みています。

図12

情報共有

- □「壁」
 - FISAに基づく情報は、情報機関が収象
 - 司法省規則と裁判所判決、限定的な例外を除き、FISAに基づく情報を 国内法執行機関に提供してはならない
- 愛国者法218条
 - FISAに基づく機索の「目的」が外国機密惰報の入手でなければならないという要件を変更
 - 現在、捜索の「重要な目的」が外国機密情報の入手
 - 捜索で得られた情報を国内法執行機関に提供することを認めている

従来の諜報監視令状の発行には、捜索の「目的」が外国諜報活動に関する情報を収集することである必要があ りましたが、愛国者法第218条(注2)は、捜索の「重要な目的の一つ」が外国機密情報を収集することに変更 されました。この改正は、情報機関と法執行機関との間の協力関係を阻むようになった司法省と諜報監視裁判所 による外国諜報活動監視法の誤った解釈を覆すために行われました。

図13

情報共有

- □ 大陪審と通信傍受で得た情報
 - 連邦刑事訴訟規則は大陪審の情報の開示を禁止 していた
 - 国内の通信傍受で得た情報は情報機関と共有でき ない
- 愛国者法203条
 - 刑事訴訟規則を改正
 - 大陪審と通信傍受で得た情報を情報機関と共有す ることを認める

愛国者法では、法執行機関が得た情報を情報機関に提供することができるようになりました。以前は、大陪審 における証言で得られた情報を検察官が情報機関と共有することを、連邦刑事訴訟規則 6 (e)が禁じておりました。 また、通信傍受によって入手した情報を共有することも禁止しておりました。愛国者法第203条(注 2)は、こ れらの規則を改正し、大陪審又は通信傍受に基づいて法執行機関が得た情報を情報機関と共有することを認めま した。

5 愛国者法に関する憲法上の問題

図14

憲法上の問題

- 市民の自由
 - テロ対策の権限拡大は、不合理な捜索と押収からの自由である権利を 定める連邦憲法修正4条に違反
 - 個人のプライバシーの利益が新しい政府権限によって制限される
- 情報共有
 - 犯罪の相当な理由を証明せずに監視を行うことを政府に認めうるという 主張
- 事業記録
 - 記録の捜索はプライバシーの権利を侵害という主張

愛国者法の制定は、市民の自由、情報共有、及び事業記録の点に関して憲法上の問題があるとの批判があります。市民の自由に関して、合衆国憲法修正第4条(以下「修正第4条」という。)(注3)では、捜査機関が個人を捜索する際には令状が必要であり、令状の発布には相当な理由が必要であるとされておりますが、テロ対策の権限拡大は不合理な捜索と押収からの自由である権利を定める同4条に違反している上、個人のプライバシーの利益が制限されるとの主張があり、法執行機関が入手した情報を情報機関と共有することについては、犯罪の相当な理由を証明せずに監視を行うことを政府に認めているという主張があります。また、事業記録の入手は、プライバシーの権利の侵害であるという主張があります。しかし、これらの問題はテロ対策と結びつけて考えていかねばなりません。テロ対策というものは、犯罪行為が行われる前に何らかの行動を取らなければ、テロを防げないという認識が必要であります。

図15

215条 - 事業記録

- 人は自宅、書類、車、通信に関するプライバシーの期待を持つ
- プライバシーの期待は、書類が第三者の管理 下に移ったときに失われる
- 第三者の手中にある事業記録に関してプライバシーは期待できない
- 215条はそれでも外国諜報活動監視裁判所の 発行する令状を必要とする

愛国者法第215条(注 2)についてでありますが、人は、一般に、第三者の手中にあって自己の所有下にない記録についてまで修正第 4 条の権利を有しないと考えます。人は自己の居宅、書類、車、通信に関してプライバシーが保たれるという期待を持ちますが、それらを第三者へ自発的に提供してしまうと、その情報のプライバシーに関する合理的な期待を持つことはできません。例えば、連邦最高裁は、この理論を適用して、電話利用者は電話会社に対して自発的に電話番号を提供したのであるから通話番号記録器の使用には令状を要しないと結論付けています。それにもかかわらず、第215条では、諜報監視裁判所の審査を伴う令状を必要としております。すな

わち、愛国者法はテロ捜査に関して一定の手続きを要求しております。

図16

国家安全保障上の捜索

- 国家安全保障目的の捜索は国内刑事司法の捜索と同じ基準には服さない
- □ Keith判決
 - 国内テロについては令状が必要
 - しかし、外国テロについては必ずしも要しない
- □ Truong Dinh Hung 判決: 令状不要
 - 令状は捜索の柔軟性を損ねる
 - 安全保障上の問題につき、行政府は専門的で、司法府は無能力
 - この問題では行政府が憲法上秀でる

修正第4条による令状の要請は、外的脅威から国家の安全を守るために行われる監視及び捜索には適用されないことは明確です。例えば、戦争中、軍隊は無令状の捜索及び監視を行います。敵軍の動向を知るために、敵軍の建物、家屋及び輸送手段を捜索する場合に令状は必要ではありません。テロリストの監視は、二つの異なる法体系の下で行われると考えられます。すなわち、第一の手法は、通常の刑事司法制度の下、捜査機関は裁判所に対して相当な理由の十分な証拠を提示することによって、テロ容疑者の音声又は電子通信の監視を行うことができます。この手法で行われる監視は、国内で活動する組織犯罪集団又は麻薬カルテルに対して行われるものと同じです。第二の手法は、米国内で活動するテロリストの監視を軍事活動と考え、無令状による監視を行う場合であります。アル・カーイダが米国内の非軍事又は軍事目標を攻撃する計画を未然に防止するための政府による監視は、法執行というよりもむしろ軍事活動なのであります。このような状況下、すなわち、政府が通常の法執行の目的を追求していない場合は、修正第4条は捜索令状を要請していないと考えられます。

このような国家安全保障目的のために行われる捜索は令状必須の要請は適用されないという理論は、各級裁判所の判例でも採用されております。例えば、連邦最高裁は、「キース判決(United States vs. United States District Court for the Eastern District of Michigan)」において、令状必須の要請は、完全に国内集団によるテロ事件には適用されるべきであると判示しています。また、「トルン・ディン・ハン判決(United States vs. Truong Dinh Hung)」では、第4巡回裁判所は、「国内治安の分野と比較して外国諜報の分野において、行政府の必要性が非常に重要であるため、統一的な令状要請は大統領の外交責務を遂行することを不当に妨げる」と判示しています。

図17

無令状捜索

- 修正4条は「不合理な」捜索を禁止
- ■特別な必要性の事件では令状不要
 - 従業員の抜き打ち薬物検査
 - 酒酔い運転の検問
 - 捜索の目的は法執行ではない
- 国家安全保障 = 特別な必要性
 - 連邦政府の主要な利益は国家安全保障
 - -9・11事件は、スパイ対策から国家防衛へと移行さ せた

国家安全保障上の理由で無令状の捜索及び監視を行う権限を政府に認めるという憲法解釈は、これら最近の連 邦最高裁のアプローチに合致しています。修正第4条は、「「不合理な」捜索、逮捕及び押収に対してその身体、 家屋、書類及び所有物が守られるという人民の権利は侵害されてはならない」と宣言しています。つまり、政府 による捜索の合憲性の究極の基準は「合理性」であり、通常、司法府の令状を要求するものと考えられます。政 府の行為が法執行のみに焦点を当てているのではない場合、令状は必要ないかもしれません。すなわち、通常の 法執行の必要性を超える特別な必要性ゆえに令状及び相当な理由の要請が非現実的である場合、無令状捜索も合 憲となりうると考えられます。ゆえに、連邦最高裁は、鉄道事業従業員に対する抜き打ち薬物検査、飲酒運転の 検問などの無令状捜索が修正第4条に反しないと判示してきています。これらの事案は、法執行とは別の薬物や 飲酒運転での事故の減少が目的であります。連邦最高裁は、無令状捜索の判断において、「政府利益の重要性」 の方が「個人の修正第4条の利益に対する侵害の本質と性質」よりも重要であるか否かを問うてきており、もし 政府利益の方が重要であるならば、無令状捜索は修正第4条の下で合理的であると考えられます。また、9・11 事件後は、テロとの対決に関連する政府利益、すなわち直接攻撃から国家を守る必要性は、おそらく最重要に位 置していると考えられます。

図18

愛国者法は合憲

- FISA令状は修正4条の令状ではない
 - 相当な理由は犯罪性に関して要求されない 米国国民には類似の基準
- FISA令状 = 合理性
- 連邦議会による「セーフ・ハーバー」
- 9・11事件が境界を崩した
 - 国内法執行と
- 外国の諜報活動による脅威

以下の理由により、愛国者法は合憲であると考えます。まず、外国諜報活動監視法に基づく令状は修正第4条 で言うところの令状ではないということです。修正第4条の令状では、「捜索される証拠が特定の犯罪に関する 特定の逮捕又は有罪判決の一助となる」という相当な理由の提示を要求し、さらに、「捜索される場所とともに

押収される物品を特定的に描写しなければならない」とされています。一方、外国諜報活動監視法に基づく令状 は、監視の対象が外国権力の要員であると信じるに足る相当な理由が存在することを示すことだけを政府に要求 しています。さらに、対象が米国市民であり、外国諜報活動監視法の対象となる場合は、連邦刑法諸規定の適用 対象にもなるので、修正第4条と外国諜報活動監視法の相当な理由の基準は類似しています。したがって、外国 諜報活動監視法令状は、修正第4条において用いられている「令状」とは異なります。

米国は建国以来、米国に対する軍事行動を撃退して攻撃の再発を防止する手段を講じるという大統領の憲法上 の権限及び義務を認めてきました。米国の領土及び人々に対する予見不能な攻撃又はその他の米国の権益及び安 全に対する切迫して危険な脅威に直面した場合、その脅威に対応することは大統領の憲法上の責任とされていま す。米国本土に対する直接攻撃への対応として武力を用いるという大統領権限を連邦議会が認めている現在の状 況は、合理的な捜索の基準を変えたのであります。政府利益は、単に他国による諜報活動に対抗するために外国 諜報活動の監視を行うということから、米国国土そのものにおける米国市民及び財産に対するテロ攻撃を防止す るということに変わりました。外国諜報活動監視法の改正もこの背景に照らして理解されるべきであります。

また、行政府及び各裁判所は、外国権力及びその要員に対する国家安全保障上の捜索は国内犯罪捜査に適用さ れる修正第4条の要請と同じ要請を満たす必要はないと認めてきました。すなわち、犯罪捜査の場合と異なった 形式で修正第4条が適用されるという考え方を、外国諜報活動監視法は具現化しているといえます。外国諜報活 動監視令状は、1978年の同法成立以前の何年もの間に行われてきた国家安全保障上の捜索に対する許可であると いうよりは、むしろ、国家安全保障上の捜索という活動領域において行政府が下す合理性についての判断を補強 する役目を果たす「セーフ。ハーバー (safe harbor)」、すなわちその規定の条件を満たせば違法にならないと いう範囲を明文化したものなのであります。

9・11事件以降、修正第4条の比較衡量のバランスが変わったことが明らかであるゆえ、国内の犯罪捜査の基 準より緩い基準を外国防諜活動監視法適用に関して設定することも違憲ではありません。修正第4条の捜索の合 理性は、政府利益と関係者のプライバシー権との間のバランスで左右されます。米国本土に対する直接のテロ攻 撃の結果として、国家を攻撃から守るという政府利益は最も重要なものと考えられます。政府利益の重要性が増 加することは、修正第4条の合理的な捜索の範疇を拡大する効果を持っており、それまで無令状捜索の例外に該 当しなかった監視が、今日該当することもあるかもしれません。

また、9・11事件は、外国諜報活動対策と国内法執行の境界を崩したことを示しております。9・11事件では、 テロリストたちは外国に存在する権力に指示され、米国内に長期間居住し、米国内で訓練を受け、民間航空機を ハイジャックすることによって何千人もの民間人を殺害しました。すなわち、9・11事件は、国外から支援を受 けつつ、米国そのものの中で実行され、数多くの国内刑事法に違反しました。したがって、国家の安全への脅威 の本質は、国外の権力に関係しており外国諜報対策を必要とするものでありつつも、重要な国内的な要素も有し ているのであり、将来の国家安全保障上の脅威を国内の犯罪捜査から切り離すことは容易ではないということを 考慮に入れなければなりません。

6 結論

図19

結論

- 愛国者法はテロに対する国家の捜索及び監視 の権限を修正した
- 目標1: 諸法を薬物・組織犯罪事件の法と同等 にする
- 目標2: 技術に関する現代化
- 目標3: 情報共有
- 愛国者法は憲法の範囲内

結論でありますが、愛国者法は、テロリストに対する国家の捜索及び監視の権限を修正したものであります。 その一つの目標が、薬物・組織犯罪事件に対して行える権限をテロリストに対してもできるようにすること。二つ目として、通信技術をはじめとする技術の現代化に対応できる内容にすること。三つ目として、テロリストに関する情報を共有することで効果的なテロ対策を行えるようにしたことであります。また、愛国者法は合憲であると考えられます。9・11事件から3年が経っておりますが、当初抱かれていた愛国者法に対する懸念は無くなったと思われます。

本日は、ここにお招きいただき、私の経験を皆様にお話できたことを大変光栄に思います。まだ、日本ではアル・カーイダによる攻撃が起きていないのは幸運であると思います。しかしながら、インドネシアではアル・カーイダによるテロが発生しており、アメリカでは法制を含め、テロ対策に関する議論がますます盛んに行われています。午後には、ディスカッションが予定されておりますので、是非皆さんと話し合いをしたいと思います。決して、米国だけがテロ対策を独占しているわけではありません。日本、ドイツあるいは他の国々と意見交換をしながら一番良い方法を考えていくべきだと思います。どうもありがとございました。

(注1)「愛国者法」の正式名称は、Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001(US PATRIOT ACT) (注2) 愛国者法(抄)

第203条 犯罪捜査情報を共有する権限

法執行職員は、通信傍受又は大陪審により入手された外国諜報情報を、他の法執行職員、諜報職員、国家安全保障担当職員、国家防衛担当職員、移民担当職員等に対して、開示することができる。政府の代理人(an attorney for the government)は、大陪審による情報の開示の場合には、その後相当の期間内に、開示がなされたこと及び開示先の行政機関を裁判所に通知しなければならない。情報の開示を受けた者は、その情報を公的職務遂行に必要な限りで利用することができ、この制限外の情報の利用は処罰の対象となる。法執行職員が通信傍受により入手した外国諜報情報を共有する権限は、2005年12月31日に失効する。

第206条 1978年外国諜報監視法に基づく移動傍受の権限

FISA捜査官は、裁判所が、被疑者の行動について従来型の監視を妨害するものであると認定するときは、移動傍受 (roving wiretaps) を行うことができる。すなわち、捜査官は、電話機毎に裁判所命令を受けるのではなく、被疑者が利用するかもしれないあらゆる電話機を監視するための裁判所命令を入手できる。この規定は、2005年12月31日に失効する。

第213条 令状執行通知を延期する権限

裁判所が、予め通知することが捜査に対して悪い影響を与えると認める場合には、捜査官は、裁判所命令又は令状を直 ちに通知することなく被疑者の財産等について捜査を行うことができる。捜査官が裁判所に対し、差押えの相当の必要性 を示すことができない場合には、令状を財産又は電子的情報を入手するために利用することはできない。また、個人は、 捜査が行われてから「合理的な期間内」に通知を受けなければならない。

第215条 外国諜報監視法に基づく記録及び他の情報の入手

FISAに基づき、捜査官が業務記録を裁判所命令により入手する場合には、裁判所に対し、記録の入手が、国際テロや秘密諜報活動に対抗する捜査のためであることを示さなければならない。合衆国の人に対するFISAに基づく捜査は、合衆国憲法第1修正により保護される自由な言論活動のみを根拠として行ってはならない。この規定は、2005年12月31日に失効する。

第218条 外国諜報情報

FISAに基づいて外国諜報情報を入手するには、これまではそれが捜査の「目的」であることが必要とされていた。この要件を緩和し、「重要な目的の一つ」であればよいとする。すなわち、別に主たる目的がある場合にもFISAに基づき外国諜報情報を入手できる。この規定は、2005年12月31日に失効する。

第219条 テロリズムのための単一管轄の捜査令状

テロ捜査に関する令状は、テロに関係する活動が行われた可能性のあるどの地域においても入手でき、その令状は全国 一円で執行することができる。

平野美恵子、土屋恵司、中川かおり「米国愛国者法(反テロ法(上))外国の立法NO.214国立国会図書館編」 より引用

(注3)

合衆国憲法修正第4条(仮訳)

不合理な捜索、逮捕及び押収に対して、その身体、家屋、書類及び所有物が守られるという人民の権利は侵害されてはならない。令状は、相当な理由に基づき、宣誓又は確約によって裏付けられ、捜索される場所及び逮捕並びに押収される人物並びに特定的に示されていない限り、発行されてはならない。

基調講演 Π

自由・安全・テロリズム~ドイツの法的現状

(Liberty, Security and Terrorism: The Legal Position in Germany)

オリバー=レプシウス

<翻訳・編集>警察政策研究センター教授 プロオオ

※ この基調講演は英語で行われた。

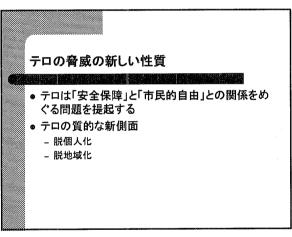
オリバー・レプシウス教授

(Prof. Oliver Lesius)

独バイロイト大学教授。1989年第一次国家試験、1992年第二次国家試験に合格。1993年ミュ ンヘン大学法学博士、2000年教授資格取得。アウグスブルク大学訪問教授、ハイデルベルク大 学教授を経て、2002年より現職。公法学、外国公法が専門。「マックス・ウェーバー賞」「ハン ス・ツェーマイヤー賞」などを受賞。

法的問題としてのテロの脅威の新しい性質

図1 (以下の図表すべて、レプシウス教授が当日使用したパワーポイント画像より編集した抜粋)



皆様、おはようございます。このように、皆様の前で講演するために日本に呼ばれたことを大変光栄に思い、 また、皆様の前でお話することができることを大変嬉しく思います。本日は、「自由、安全、テロリズム」と題 するテーマでお話したいと思います。

安全保障上の利益と個人の市民的自由との対立は、ドイツにおいて長い間、法的な問題を生じさせてきました。 9・11事件は、政治的転換点となったかもしれませんが、ドイツの市民的自由にとって重要な分岐点となったわ けではありません。ドイツにおける安全保障と市民的自由の問題は、少なくとも30年間続いてきた両者の比較衡 量の議論の流れを理解されなければなりません。1977年秋に頂点に達したドイツ赤軍派(Rote Armee Fraktio n)のテロ活動の対策として、市民的自由に関する重要な決定が下されました。それ以来、将来のテロ攻撃を防 ぐ目的で行う市民的自由の制約に対する許容範囲をめぐる激しい議論が巻き起こりました。その後10年間は「安 全の基本権(basic right to security)」の存在及び範囲をめぐる議論が続きました。1970年代は、安全保障は 市民的自由とは相反すると考えられていましたが、1980年代には両者の関係は変化し、より等位的なものと見ら れるようになりました。1990年代、EUが主導するシェンゲン協定(Schengen agreement)に基づく段階的国境 管理の撤廃をめぐり、新しい安全保障の在り方に関する議論が起こり、安全保障を強化する新しい法規の導入につながりました。

 $9 \circ 11$ 事件により直ちに立法措置による対応を求めることについて、国民一般及び政界からは何の疑問も投げかけることはありませんでした。おそらく、既存の法的枠組みは深刻な安全保障上の問題及び欠陥を抱えているという広く共有された認識によって支えられていたものと思います。確かに、 $9 \circ 11$ 事件は新たな法的措置の引き金となりましたが、動機付けとなったわけではありません。テロ行為は、個人一人一人としての行為とは見なされず、テロの脅威は新しい形態である「脱個人化(de-individualized)」の現象であると見なされました。すなわち、テロが個人の行為の総体として認識されず、集団的な悪の構造の結果として見なされました。それは、自由主義全体、民主主義全体、そして「西側世界の意識(consciousness of the Western world)」が威嚇されたとドイツでは見なされました。その結果、立法府は、 $9 \circ 11$ 事件の特定の行為に対応するというよりも、西側世界全体の価値観に対する脅威に対応する行動を取りました。

 $9 \cdot 11$ 事件以来のテロの脅威の新しい性質は 2 つの側面を有していると言えます。テロ行為の地域的文脈(context)の消滅と個人的文脈(context)の希薄化であります。すなわち、テロリズムは脱個人化(de-personalized)、脱地域化(de-regionalized)したということであります。この本質的な認識を基礎にしてのみ、なぜこれが質的に新しいレベルの脅威であると宣言されて特定の立法措置がとられたのかを理解することができます。市民的自由と安全保障の関係に関する評価は、この文脈において考察する必要があります。

2 ドイツのテロとの戦い~法的展開

図 2

- 9・11事件は一連の立法措置の引き金となり、それらの法は、制定の時期によって二つの段階に分けることができます。第1段階は、9月19日及び11月8日のいわゆる「安全保障パッケージ(security packages)」を含む9・11事件直後に講じられた対策を含みます。第2段階は、2002年から始まり今日まで続いているもので、9・11事件とは関係の薄い数多くの法的対策であります。
- 9 11事件以降に行われた法改正の大半は、その性質により、これから申し上げます 5 つのカテゴリーに分類します。

図3

ドイツのテロとの闘い一様々な種類の法的 措置

- データ収集活動の増大
- 安全保障法の強化と多様化
- 連邦機関の権限拡大
- 刑法の厳格化
- 欧州及び国際的影響によるその他の対策

(1) データ収集活動 (data gathering activities) の増大

情報収集活動の増大は9・11事件以後の法改正の最も大きな変更点の一つであります。主なものとして、次の6つの措置が挙げられます。第一に、電気通信サービスに関係するデータ及び情報の収集が、刑事手続法及び警察法の下で容易となりました。第二に、2004年6月22日の新しい電気通信法によって、電気通信に関する秘密の権利及び情報に関する自己決定権が大幅に制限されることとなりました。第三に、DNA、指紋及びその他の生物学的データ等の個人データの収集、利用及び交換が、テロとの対決の目的において促進されました。第四に、警察権限が拡大され、網羅的捜査(grid search)、容疑無しの取調べ、ビデオ監視等が警察に認められるようになりました。第五に、連邦憲法擁護庁(Bundesamt für Verfassungsschutz BfV)並びに連邦情報庁(Bundesnachrichtendienst BND)が、銀行等金融機関の口座及び口座名義人に関する情報、及び疑わしい活動に関する情報を要求する権限を与えられたことによって、金融活動への統制が拡大されました(注1)。最後に、外国人に関する情報及びデータの収集を行う特別な権限が導入されました。

(2) 安全保障法の強化と多様化

安全保障法の強化及び多様化に関しては、次の二つのものが挙げられます。一つは、2004年に行われたものですが、「航空安全法(the Aviation Security Act)」の改正案、もう一つは、「外国人法及び庇護規則(the alien law and asylum rules)」の変更であります。前者により、軍事介入を最後の手段として使用することが認められ、後者により、テロ関連の理由に基づいて外国人の居住許可を拒否し又は外国人に対し強制退去を命じることを認めております。

(3) 連邦機関の権限拡大

連邦憲法擁護庁(BfV)、連邦情報庁(BND)及び軍防諜部(MAD)の権限が拡大されました。さらに、連邦国境警備隊(Bundesgrenzschutz)が、いわゆる「航空保安官(エア・マーシャル)」の役割を果たすことができるようになり、外国領土においても行動する許可を得ることができるようになりました。また、米国のFBIに相当する組織でありますが、連邦刑事庁(Bundeskriminalamt BKA)(注 2)に「金融情報部隊(Financial Intelligent Unit)」が設置されました(注 3)。最後に、国家全体を軸として中央化された本部を擁する対テロ・ネットワークを創設する計画もあります。

(4) 刑法の厳格化

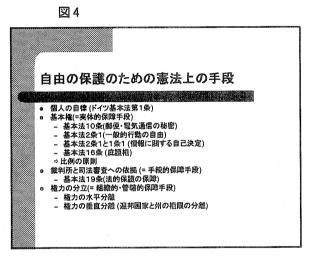
刑法第129条aはテロ組織の創設を禁止しておりますが、第129条bが設けられ、外国人テロ組織の創設の禁止 も視野に入れ、支援活動についても罰せられることとなりました(注4)。

(5) 欧州及び国際的な影響によるその他の対策

これについてお話をすると長くなりますが、ドイツのテロとの闘いは、国連安全保障理事会の宣言及び欧州閣僚理事会並びに欧州理事会の宣言等の欧州及び国際的な影響を大きく受けております。例えば、金融及び経済的資源へのテロリストのアクセスを減らす目的のEU指令は、ドイツ国内でも実施されております。また、「シェンゲン情報システム(SIS II)」、「査証情報システム(VIS)」及び「欧州庇護申請者・不法移民等指紋照合システム(EURODAC)」等の欧州全域で機能する情報システムが構築されるか、今後構築されることになります。

3 自由の保護のための憲法上の手段

新しい法規制は市民的自由に大きな影響を及ぼしています。これらの法規制はどのように憲法の規定と衝突するのでありましょうか?憲法で保障されている市民的自由の重要性について簡潔に御説明します。



(1) 個人の自律 (Autonomy of the individual)

個人の自由は憲法によって認められた崇高な利益である。憲法秩序は個人の自律に奉仕するものであり、憲法は自律した人間が憲法の主体であると宣言しているため、個人の自律は憲法の前提であります。個人の自由の保護は、個人の発展を助けるだけでなく、民主主義への参加さらに多様かつ開かれた社会を発展させます。これを前提とした法体系全体及びその名宛人の源としての個々の人間の中心性は、「人間の尊厳は不可侵である。人間の尊厳を尊重し、かつ保護することはすべての国家権力の責務である」とドイツ基本法第1条(注5)に表現されております。こうした基本的な側面を強調し、なぜかなり前から憲法上の個人の主要な地位を変更する過程が始まったのかについて述べたいと思います。

(2) 基本権 (Basic rights)

憲法は個人の自由を主に基本権として保障しております。いわゆる安全保障法の制定に関しては、次の基本権が関係してきます。基本法第10条(郵便および電気通信における秘密)(注 5)、基本法第 2 条第 1 項(行動に関する一般的自由及び情報に関する自己決定の権利)(注 5)、及び基本法第16条(庇護権)(注 5)に関するものであります。ドイツにおいて、基本権は憲法上の制限条項(「法律による留保の条項(legislation-reservation-clauses)」)の体系に服し、制限条項の文言の範囲内で正当化される限りは、立法府は基本権を制約することができます。権利の制約が正当化されるかどうかの判断に際し、裁判所による比例原則審査を用いることで、相対立する価値の比較衡量を行うこととなります。基本権の制限は、相対立する基本権のみではなく、社会全般にとっ

ての公益によっても正当化されます。

(3) 裁判所及び司法審査への依拠 (Recourse to the court and judicial review)

市民的自由を保護するための手段として、基本法第19条第4項(注5)により「法的保護の保障(legal protection guarantee)」があります。ここでは、公権力によって個人の権利を侵害された場合は、誰でも裁判所に訴えを提起する権利を保障しております。しかし、郵便及び電気通信の秘密性に関しては重要な例外が設けられております。これらの権利の侵害が、自由で民主的な秩序の保護及び連邦国家の安全並びに各州の安全の維持に奉仕するような場合は、司法審査に代わり議会の委員会による審査に依ることも可能としております。

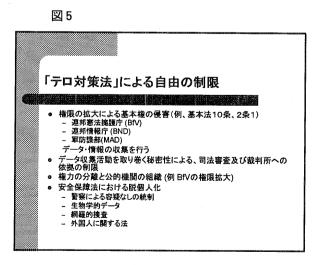
(4) 権力の分離 (Separation of powers)

もう一つの市民的自由の保障手段は、権力の水平及び垂直の分離であります。ドイツには16の州がありますが、連邦レベルと州レベルで公権力を分離することによって、自由を保障しており、諜報活動と検察権限も連邦と州で分離されております。諜報活動は連邦の分離であるのに対し、刑事訴追及び警察権限は州の責務とされております。これは単なる組織上の分離と捉えてはならず、連邦レベルにおける権限の集中及び集積を防ぎ、警察権限及び刑事訴追などに関する州の管轄権に対する連邦機関による侵害を防ぐためであります。

憲法における自由の保護は、実体的保障手段(基本権)によって、手続的保障手段(裁判所及び司法審査への依拠)、そして組織的及び管轄的保障手段(連邦レベルの権限の限定、権力分立)によって確保されている。さらに、憲法は、憲法秩序における個人の中心的役割、すなわち、法体系全体の源であり目的であることを強調しております。個人の自律と自由を高めることは、立憲国家の最重要責務であります。

4 「テロ対策法」による自由の制限

テロ対策法、特に第2安全保障パッケージは2002年1月1日より実施されており、先ほど申し上げた4つの自由の保護のための憲法上の手段全てに影響を与えております。しかし、最も問題なのは、自律した人間たる個人の地位の本質的な変化であります。



(1) 基本権の侵害 (Basic rights infringements)

基本権に対する侵害がいくつか創設されました。連邦憲法擁護庁(BfV)及び連邦情報庁(BND)は、例えば銀行又は他の金融機関の口座及び口座名義人に関する情報を要求する権限など、データ及び情報の収集に関する権限の拡大が認められました。郵便及び電気通信の保護を保障する基本法第10条及び行動の自由一般を保障

する基本法第2条第1項の双方に規定された制限条項に従い、連邦憲法擁護庁(BfV)及び連邦情報庁(BND)は個人データを要求する権限を有します。情報に関する自己決定権が保障されているにもかかわらず、そのようなデータは蓄積されることとなります。

(2) 司法審査及び裁判所への依拠の例外

これらの様々なデータ収集活動は、基本権に対する侵害を構成するのみならず、「法的保護の保障」(基本法第19条第4項で認められた法的保護)(注5)の範囲を制限します。基本法第10条第2項に規定された例外により、電気通信におけるデータ及び情報収集は司法統制の下に置かれず、議会内委員会の審査の下に置かれることとなります。

(3) 権力の分離と公的機関の組織

市民的自由は、組織の権限に関する新しい法規によっても制限されます。例えば、連邦憲法擁護庁(BfV)は、憲法を擁護し、国際協調又は人々の平和的な共生を妨げる試みを監視する責務を担っておりますが、法改正後、権限が拡大され、実際の懸念事項に限定されない捜査を行うことが認められました。その結果、純粋に予防的措置としての捜査と抑圧的な刑事訴追の区別が困難になっております。

(4) 安全保障の法の脱個人化 (The de-individualization in the law of security)

最後に、新しい法制は、憲法に根拠を見出し難い個人の自由に対する制限を生じさせます。警察及び安全保障に関する法においては、自己の行動によって危険を生じさせた者は責任を負い、その危険の存在が警察が介入する時の条件となります。自己の行為が原因となって防御措置の発動を引き起こした者に対してのみ、責任は課されます。したがって、責任は個別化されなければならず、その行為は社会全体から区別されなければなりません。個人の行動、脅威の回避という観点から見ると、その個人を特定する具体的な方法が他にはなかったわけであり、それをどのように行うかという問題があります。

(ア) 警察による容疑無しの統制 (Police controls without suspicion)

個人の責任に基づく警察の介入という理論は、新しい安全保障諸法により廃れる傾向にあり、容疑無しに人々の統制を認める内容の警察法が導入されております。これらの法によると、電車での移動中、空港及び電車の駅、又はドイツ国境30キロ以内において、州警察又は連邦国境警備隊による身分証明統制を受けます。これらの諸法は、EU法(シェンゲン合意)に基づく国境開放に対する措置、すなわち、国境内における国内統制の権能を拡大することで国境管理の喪失部分を補うことを意図しております。したがって、拡散する犯罪環境に対する防御措置は、その防御措置を引き起こした者でない個人に向けられております。その人物は、ある特定の場所にいることが潜在的に危険とみなされており、具体的な現状に対する行為者又は妨害者ではなく、一般社会の一部であるということが原因で警察の介入を受けることになります。

(イ) 生物学的データ (Biometric data)

この脱個人化の傾向は、未だ法律として成立していませんが、法案の中でも明らかであります。例えば、法案では、指紋又はDNA情報等の生物学的データを旅券に盛り込むこと、そして、旅券所持者によって偽造され得ないように情報を暗号化することを意図しております。これは、旅券の偽造不能性を増進させ、個人識別手続を簡素化することを目的としております。これまで生物学的データの収集は、刑事訴追手続における警察の記録手段として考えられており、そのような手段は、個人の行動の結果もたらされていたものでありました。しかし、この旅券法案によると、個別化は不要であります。すべてのドイツ人が生物学的に登録されなければならないとしたら、人々全体に対する容疑があると言うことになります。個人は、その者自身の行動によって容疑をかけられるのではなく、抽象的に危険な社会の一部として見られます。それゆえ、人間の行動全般が疑わしいとみなさ

- 88 市民生活の自由と安全~各国のテロリズム対策法制の現状と課題
- れ、個人はこの認知を避けることはできません。

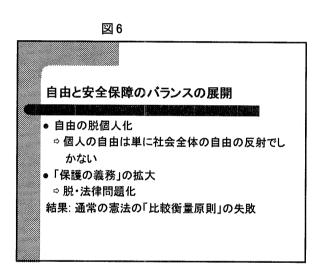
(ウ) 網羅的捜査 (Grid search)

「社会法典(social law code)」の改正により、社会保障諸機関は、その情報が網羅的捜査(grid search)を実施するのに必要である限り、すべての情報を安全保障諸機関に提供しなければなりません。ここでも、個人は自己の行動が原因で選ばれるのではなく、収集されるデータに関して特定の社会的集団に関係しているということで選ばれます。

(エ) 外国人に関する諸法

結社法、外国人法及び庇護手続法についても法改正が行われました(注 6)。この法改正で、個人識別及びデータ共有の可能性の拡大、居住許可取消しの新たな事由、国外退去の新たな事由を規定している。ここでも責任の脱個人化が当てはまり、旅行でドイツに来た外国人は危険であるという一般的な容疑を受け、セキュリティ・チェックを受けることにより容疑を否定することができる。

5 自由と安全保障のバランスの展開について



最初に概説したとおり、9・11事件はテロの新しい局面、すなわち世界規模のネットワークによる脱個人化したテロとして理解され、その結果、多くの立法措置が講じられ、数多くの市民的自由の侵害につながりました。これらの措置は、基本的権利の侵害の単なる量的増加を示しているのか、それとも、この展開は、自由と安全保障の関係における質的な変化の予兆であるのか。言い換えますと、テロに対する新しい理解は、自由と安全保障の調整における原則が変化していることを表しているように思えます。

(1) 自由の脱個人化 (the de-individualization of freedom)

憲法学的に最も注目すべき展開は、責任の脱個人化の新しい形であります。個人はもはや遵法市民としては捉えられず、潜在的な脅威として捉えられています。この新しい理解の背景には、人間の性質に関する理解の変化が存在します。すなわち、新しい人間に対する認識は、社会の中の交換可能で脱個人化された要素として捉えられていると思われます。

この点、自由と安全保障の関係の抜本的な展開が見てとられます。1970年代のテロ対策法制では、個人による 脅威を対象としており、特定の集団に対して法的措置が向けられておりましたが、後に、個人化可能な危険と個 人に帰責性のある措置との関係が薄まりました。一方、危険については、もはや個人の犯罪者から生じるとはみ なされず、予防的措置によって対処されるべき拡散された脅威から生じると認識されるようになりました。危険 と個人の行為との分離は、市民の自由に有害な結果をもたらす方向にはたらいています。今日では、集団的な安全保障に関する利益に焦点が当てられ、社会の集団的な権利に対して比較衡量されます。集団内における個人の自由は、もはや個人的に保障されず、今や保障は社会の全体的な自由の反射であるにすぎません。自由の保障は、もはや個人の保護を意味するのではなく、個人が参加することのできる社会の保護を意味します。市民的自由は社会的目的に従属する自由となり、そのような社会では、一般的に認識されないかもしれない特定の個人の利益(特に少数派の権利)は、十分に保障されることはありません。

(2) 「保護の義務 (Schutzpflichten)」の拡大

権利の脱個人化及び集団化は、立法による基本権制限の憲法上の正当化にも見出せます。前述のとおり、基本権は、憲法上明記された「制限条項」によって制限され、制限条項の文言の範囲内で侵害が正当化されるためには、その侵害が侵害された権利の法的地位より高い地位を享受する利益に奉仕しなければなりません。また、基本権の侵害は不均衡であってはなりません。1970年代以降、基本権侵害を正当化するため、「保護の義務(Schutz pflichten)」と呼ばれる理論が用いられてきました。例えば、1975年、ドイツ連邦憲法裁判所は、人工妊娠中絶の判決において、基本法第2条第2項及び第1条第1項は国家の総合的な義務を宣言しており、すべての人間の生命は他人の違法な干渉から守らなければならないと判示しております。

人間の生命を保護するというこの義務のおかげで、自由権と同等な基本権が創設され、司法の比較衡量の過程で用いられるようになりました。立法による基本権の制限は、自由に関する対立する利益によって正当化されるのみでなく、憲法上の「保護の義務」によっても正当化され、国家には基本権に基づき生命の法的利益を保護するという義務が与えられました。この「保護の義務」のおかげで、個人化されていない法的に保護される利益を個人の市民的自由権と同じ土台で比較衡量することが可能となりました。

「保護の義務」理論の展開は、基本権侵害の拡大的正当化にとって中核的重要性を有しています。市民的自由は、集団的義務と比較衡量された場合、集団的義務によって蹂躙されやすく、この義務が生命の保護に資する場合はこの傾向が顕著であります。保護の義務に関する比較衡量過程は、個人に帰属する権利相互間において行われるのではなく、公共の利益との間で行われており、不均衡を導くことがあります。したがって、保護の義務は、脱個人化を促進するのみでなく、市民的自由の判決における脱法律問題化(de-legalization)の一助ともなります。

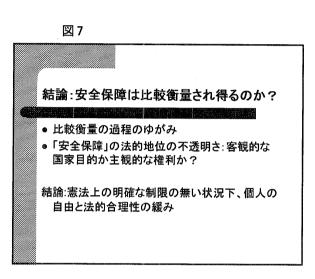
(3) 公共の利益と個人の権利の比較衡量

脱個人化及び脱法律問題化は、ドイツ連邦憲法裁判所(Bundesverfassungsgericht BverfG)の国際電気通信の統制に関する判決があり、憲法上で保障された自由が国際的な安全保障上の利益との比較衡量される手法についての現在の認識を表しております。1994年「反犯罪法(Verbrechenbekampfungsgesetz)」に規定された連邦情報庁(BND)の権限が電気通信の秘密性に侵害をすることについて、ドイツ連邦憲法裁判所は、立法措置は憲法上に根拠を有する目的を追求していると単純に述べたのみで、それ以上の弁明をしませんでした。これまでは、法の目的の正当性は、かなり時間のかかる複雑な手法を通して憲法上証明しなければならなかったのですが、安全保障は、憲法に根拠を持つ規範的な正当化を必要としない自明の公共の利益として取り扱われております。

この判決は、自由と安全保障の関係に重大な影響を与えております。この理論によると、二つの対等でない利益が比較衡量の過程において互いに対立します。一方は、電気通信の秘密性という主観的な権利が存在し、他方では武装攻撃又は国際テロの危険からの保護という客観的利益が存在します。市民的自由の比較衡量は、もはや法的に展開される又は正当化を要する利益とは直面しません。目的の正当性が事実の理解に支えられているに過

ぎず、裁判所は、規制は規範的に根拠付けることは不要であると見なしました。自由と安全保障の関係は、今日では、規範的側面と事実的側面との不均衡を示しております。これは、安全保障上の懸念が規範的な正当化に基礎づけられないことを意味するのではなく、規範的な議論を行おうと試みないのであるから、「安全保障」は規範的意味で理解されないということであります。事実は比較衡量しえないので、もはや通常の憲法上の「比較衡量の原則」は機能しません。用いられる基準が、もはや法の崇高性ではなく事実的状態なのであるから、法的意味における憲法統制は政治的統制へと変容せざるを得ません。

6 安全保障は比較衡量されうるのか?



今まで述べましたように、安全保障と自由の比較衡量の過程は一方的となってきており、安全保障上の懸念は 市民的自由を蹂躙する傾向にあります。法的にこの結果は、市民的自由の体系に合わない脱個人化した義務が創 設されたこと、基本権が「保護の義務」という客観的要素によって拡張され、集団的権利に対する個人の権利の 劣等性が推定されるようになったこと、安全保障上の目的のための規範的な正当化を捨てたこと、によって促進 されています。自由と安全保障の比較衡量において、後者が有利に働く傾向があり、それは市民的自由が、もは や比較衡量過程において意味のある法的地位を占めておらず、「保護の義務」と同等化されており、事実的証拠 が規範的有効性を蹂躙するという不均衡な状況に置かされているからであります。

また、安全保障と自由の比較衡量に関する重要な問題は、厳格に定義された市民的自由に対比して、安全保障という公共の利益はかなり曖昧で未確定であり、安全保障は測定可能な地位を構成しえません。

仮に、安全保障が近年の判決に例示されるように、集団的な利益であると一義的に捉えられるのであれば、安全保障はもはや「個人化可能な」法的主体の義務又は権利ではありえません。また、安全保障が主観的な権利や義務を意味しないのであれば、法的利益ではなくなります。安全保障が「法的利益」から「国家目的」へと変化することで、かなり曖昧な範囲の基本権の侵害を許容することになりました。しかし、この二つは厳格に分離されるべきであります。つまり、安全保障という積極的な「国家目的」は、危険に対する防衛して保護される消極的な権利と混同されてはなりません。両者は異次元のものであり、主観的な法的利益と客観的な国家目的が交換可能であるかのように見えてしまい、その混同は法制度の崩壊に繋がりかねません。したがって、政治的な法律論議及び憲法論議では、安全保障は「国家目的」として主に理解されることが重要であります。逆に、安全保障が法制度の目的であると主張することは、正義が法制度の目的だと主張するぐらい可能性があることで、正義が

法体系において測定し得ない事柄であるのと同様、安全保障も測定することができません。法体系は、その全体として正義の追求に奉仕すると同時に、安全保障に資するものであり、理念としての安全保障と正義は、積極的な法体系より上位に位置するのであり、積極的な法レベルにおける論争の手段として用いてはなりません。もし、用いられると、不均衡な状況が生み出され、積極的な法が安全保障のような積極的な理念によって蹂躙されてしまう可能性があります。もし、法体系が「安全保障の理念」を実現したいのであれば、この積極的な理念をより実体的なレベルでより詳細に定義付けかつ説明する必要があると思います。このような法的展開は、個人の自由の喪失に繋がり、法的合理性の喪失にも繋がります。この展開は、1970年代より以前から始まっていますが、9・11事件により加速されました。この展開の性質が脱個人化に見出され、それは間違いなく脱基準化へとつながり、脱法律問題化を引き起こします。法の合理性は個人への法的地位の付与と結びついていると言えます。個人の法的権利と義務に関するこの基礎が失われたら、我々は法的地位全体の喪失の脅威に直面する結果となります。

御静聴、どうもありがとうございました。

(注1)

連邦憲法擁護庁及び連邦情報庁のデータ収集権限の拡大については、「ドイツの治安関係法令 (1) -テロ対策法を中心に- 小島裕史 警察学論集第56巻第4号」に詳述されている。

(注2)

連邦刑事庁、連邦憲法擁護庁、連邦情報庁、連邦国境警備隊及び軍防諜部の任務及び組織については、「ドイツの治安機関の概要 (1) (2完) 小島裕史 警察学論集第55巻第11号及び第12号」に詳述されている。

(注3)

FIU (Financial Intelligence Unit) は、各国内でマネー・ロンダリングの端緒となる金融情報(疑わしい取り引きの届け出)を一元的に受理、分析、配布する組織。現在日本を含む53ヶ国が加盟している。

(注4)

刑法129条bの新設は、米国同時多発テロ事件発生後ドイツで行われた一連の法改正のひとつで、従来の129条a(テロ組織結成罪)がドイツ国内でテロ行為(殺人、誘拐等)を目的とする場合しか処罰できず、今回の事件のようにハンブルクに留学していたエジプト人テロリストが米国でのテロ行為実行の準備を行っているとの情報を得て何らの措置もとれないことから行われた法改正で、「刑法129条(犯罪組織結成罪)、同129条aは、外国における場合でも適用されることができる。」としたものである。本改正により、上記のような場合でも所要の規制措置をとることが可能になった。谷口清作「ドイツの組織犯罪対策立法~最近の動向から~」警察学論集第57巻第8号より引用。

(注5) ドイツ連邦共和国基本法(抄)

第1条 人間の尊厳、基本権による国家権力の拘束

- 1 人間の尊厳は不可侵である。これを尊重し、および保護することは、すべての国家権力の義務である。
- 2 ドイツ国民は、それゆえに、侵すことのできない、かつ譲り渡すことのできない人権を、世界のあらゆる人間社会、 平和および正義の基礎として認める。
- 3 以下の基本権は、直接に妥当する法として、立法、執行権および司法を拘束する。

第2条 人格の自由、人身の自由

- 1 何人も、他人の権利を侵害せず、かつ憲法秩序または道徳律に違反しない限り、自らの人格の自由な発展を求める権利を有する。
- 2 何人も生命に対する権利および身体を害されない権利を有する。人身の自由は不可侵である。これらの権利は、ただ 法律の根拠に基づいてのみ、侵すことができる。

第10条 通信の秘密

- 1 信書の秘密ならびに郵便および電気通信の秘密は、不可侵である。
- 2 制限は、法律に基づいてのみ行うことができる。その制限が、自由で民主的な基本秩序の擁護、または連邦およびラントの存立もしくは安全の擁護のためのものであるときは、法律により、その制限が当事者に通知されないこと、および裁判上の方法に代えて、議会の選任した機関および補助機関によって事後審査を行うことを定めることができる。

第16条 国籍、外国への引渡

- 1 ドイツ国籍は、剥奪してはならない。国籍の喪失は、法律の根拠に基づいてのみ、かつ、当事者の意思に反するとき は、その者が無国籍とならない場合に限って認められる。
- 2 いかなるドイツ人も、外国に引き渡されてはならない。

92 市民生活の自由と安全~各国のテロリズム対策法制の現状と課題

第19条 基本権の制限

- 1 この基本法が法律によって、または法律の根拠に基づいて基本権を制限することを認めている場合、その法律は、一般的に適用されるものでなければならず、個々の場合にのみ適用されるものであってはならない。さらに、その法律は、条文を挙示して基本権の名称を示さなければならない。
- 2 いかなる場合にも、基本権は、その本質的内容を侵害されてはならない。
- 3 基本権は、内国法人に対しても、適用可能な場合には、その限りでこれを適用する。
- 4 何人も、公権力によってその権利を侵害されたときは、出訴することができる。他の機関に管轄権がない限り、通常裁判所への出訴が認められる。第10条 2 項 2 段は、影響を受けない。

「ドイツ連邦共和国基本法 三カ国対訳 http://www.fitweb.or.jp/~nkgw/dgg/」より引用

(注6)

結社法、外国人法、庇護手続法の法改正の内容については、それぞれ、「ドイツの治安関係法令-テロ対策法を中心に-(4)(5)(6) 小島裕史 警察学論集第56巻第7、9、11号」に詳述されている。

Ⅲ パネルディスカッションの概要

日本の現状についての報告

板橋 功

財団法人 公共政策調査会第一研究室長

1 はじめに

(1) 9・11事件までのプロローグ

~1993年2月26日のニューヨーク世界貿易センタービル爆破事件から始まる~

UBL(ウサマ・ビン・ラディン)とそのテロリスト・ネットワークによる最初の大きなテロ事件は、1993年2月26日に同じ世界貿易センタービルで発生した、地下駐車場における爆弾テロ事件です。

私は、「すべてはこの1993年2月のニューヨーク世界貿易センタービルの爆破事件から始まる」と思っています。さかのぼれば、1979年の旧ソビエト連邦によるアフガニスタン侵攻から説明しなければならないのですが、 UBLとアル・カーイダによる対米テロはこの1993年の世界貿易センタービルの事件から始まると考えています。

この事件は、世界貿易センタービルの地下駐車場で大量の爆薬が爆発したものです。犯人はラムジ。アフメド。 ユセフで、アブドル。ラーマンという指導者が背後にいて計画が練られ、実行されたと言われています。この時 の計画がその後の裁判等で明らかになっていますが、ツインタワーの片方のビルの土台を崩してビルを倒し、も う片方のビルに当てて両方を倒壊させるという計画でした。

次に1994年12月、沖縄南方公海上を飛行中のマニラ発セブ経由成田行きのフィリピン航空434便の機内で爆弾が爆発する事件が起こりました。飛行機は幸いにも墜落には至らず、那覇空港に緊急着陸しましたが、爆薬が仕掛けられた座席に座っていた出張帰りの日本のビジネスマンが1人亡くなりました。

コンタクトレンズのケースほどの小さな容器に、ニトログリセリンと何かを加えたものを入れて爆発させるとジャンボ機を墜落させることが理論的には可能だということですが、機体の構造上の関係で外壁が破れなかったため墜落を免れたということでした。この事件にFBIは大変注目しました。犯人は、ニューヨーク世界貿易センタービル爆弾テロ事件の犯人と同じラムジ。アフメド。ユセフだったのです。

フィリピン・マニラのアパートでたまたま小火があり、警察官が調べたところ、大量の薬品とリード線などが見つかり、さらにそこにあったフロッピーかパソコンのメモリーから『ホジンカ計画』という計画書が出てきました。これは米国航空機同時爆破計画と言われているもので、東南アジア発、東南アジア経由アメリカ行きのアメリカ航空機12機を同時に爆破するという計画でした。フィリピン航空機爆破事件は、その実験だったことが明らかになりました。このうちの4機は成田発、あるいは成田経由の便であったと言われています。

この時の捜査で、ラムジ・ユセフが潜伏していたこのマニラのアジトからは、ボジンカ計画以外にも数々のテロの計画書が見つかりました。マニラで開かれるAPECに出席するクリントン大統領の暗殺計画、ローマ法王暗殺計画、国連ビルの爆破計画などです。米国政府はこのフィリピンでの出来事に大変注目し、その後パキスタンでユセフを捕まえています。

1998年8月、ケニアとタンザニアのアメリカ大使館爆破事件が発生します。この報復措置としてアメリカはア

フガニスタンのテロリスト訓練基地とスーダンの化学工場(一説にはミルク工場)に対してトマホーク巡航ミサイルで攻撃を行いました。

アフガニスタンは1979年から旧ソ連による侵攻が始まりますが、この戦争が「アル・カーイダ結成の基礎」となります。ソ連軍の侵攻に対抗して戦うために、世界中からイスラムの若者達が義勇兵としてアフガニスタンに集まりました。彼らに武器の提供などで支援したのが米国だとされています。義勇兵のための訓練基地は、その後アル・カーイダの訓練基地になっていました。米国は、そこを巡航ミサイルで攻撃したわけです。

この攻撃について、東アフリカの大使館爆破に対する報復措置としてはやり過ぎではないかと、当時私は思いました。しかし9・11事件後、「当時のクリントン大統領の措置が甘すぎた。もっと徹底的に叩いておけばよかった」と批判されていますが、当時の情勢としては、「やり過ぎだ」というのが多くの関係者の意見でしたし、私自身もそう思いました。

次に、2000年10月にアメリカの駆逐艦コール号爆破事件が起きています。イエメンのアデン港に停泊中のコール号に、爆弾を積んだゴムボートをぶつけられたもので、アメリカの軍艦そのものがテロリストに狙われるという非常に衝撃的な事件でした。

1990年代中頃から、これらのテロ事件の背後にUBLがいることが次第に明らかになってきました。1994年の事件の捜査で、だいたいそれがわかってきて、1995年頃には大方のところは把握していたのではないかと、私は考えています。UBLが背後にいて、アフガニスタンでソ連と戦った義勇兵を中心にテロリストとして組織化(ネットワーク化)され、米国を狙っていることが明らかになってきました。このコール号事件が、アフガニスタンとスーダンにミサイル攻撃を行ったことに対するUBL側の報復と見るにはちょっと小さすぎるのではないかというのが大方の研究者達の見方でした。

また、ミレニアムにテロが計画されていました。ロサンゼルス空港(LAX)爆破計画です。これはテロリストをカナダから入国する際に逮捕したため、未然に防ぐことができました。米国政府は必ずしも彼らにやりたい放題にやらせていたわけではなく、未然に阻止したテロ事件もたくさんあります。例えば、ニューヨークのマンハッタン島は、地下トンネルや橋で結ばれていますが、その地下トンネルの爆破計画がかなり具体的に進行していましたが、これも事前に察知して阻止しました。しかし、 $9 \cdot 11$ 事件は阻止することはできませんでした。また、 $9 \cdot 11$ 事件の時点で複数のテロが計画されており、未だに実行されていない計画もあるのではないかと言われています。

このように見てきますと、 $9 \cdot 11$ 事件に至るまでのプロローグのような動きがあって、米国の政府、捜査機関等の当局者達も、我々研究者も、その動向を注視してきました。ゆえに、 $9 \cdot 11$ 事件が発生したときに「しまった!」と思ったのが正直な感想であり、多くの関係者もそう思ったと思います。 $9 \cdot 11$ 事件は、このような流れの中で起こった事件です。ですから、突然に起こった事件ではないのです。

9・11事件以降も、2002年10月のイエメン沖仏タンカー爆破事件、インドネシア・バリ島ディスコ爆破事件、2003年5月のサウジアラビア・リヤド外国人居住区爆破事件、モロッコ・カサブランカ連続爆弾テロ事件、8月のインドネシア・ジャカルタ・マリオットホテル爆破事件、11月のトルコ・イスタンブールにおける相次ぐ爆弾テロ事件、2004年3月のスペイン・マドリード列車同時爆破事件など、UBLやアル・カーイダと関連するテロリストによるものと思われるテロ事件が続発しています。(表 1 参照)

1993年2月26日	ニューヨーク世界貿易センタービル爆弾テロ事件
1994年12月11日	フィリピン航空機内爆弾テロ事件及び米国航空機同時爆破計画(ボジンカ計画)
1998年8月7日	在ケニア。タンザニア米国大使館爆破事件
	(米国、アフガニスタンとスーダンをミサイル攻撃)
2000年10月12日	イエメン。アデン港米国駆逐艦コール号爆破事件
2001年9月11日	9。11事件(ニューヨーク世界貿易センタービル、国防総省に対するテロ攻撃)
2002年10月6日	イエメン沖仏タンカー爆破事件
12日	インドネシア。バリ島ディスコ爆破事件
2003年5月13日	サウジアラビア。リヤド外国人居住区爆破事件
14日	イエメン裁判所爆弾テロ事件
16日	モロッコ。カサブランカ連続爆弾テロ事件
8月5日	インドネシア。ジャカルタ。マリオットホテル爆破事件
11月15日	トルコ・イスタンブールシナゴーグ等爆弾テロ事件
20日	トルコ。イスタンブール英国総領事館等爆弾テロ事件
2004年3月11日	スペイン。マドリード列車同時爆破事件
5月29日	サウジアラビア。アルホバル石油施設襲撃。人質事件
9月9日	インドネシア。ジャカルタ豪大使館前爆弾テロ事件

表1 UBLテロリスト。ネットワークによる主なテロ事件

(2) 三つのテロ事件と米国のテロ対策

ところで、9・11事件に至るまでに、米国政府に特に衝撃を与えた大きなテロ事件が三つあります。

一つは、1993年のニューヨーク世界貿易センタービル爆弾テロ事件、もう一つは1995年のオクラホマ連邦ビル 爆破事件です。ニューヨーク世界貿易センタービルにおける爆弾テロ事件は、外国人テロリストによるアメリカ 国内での初めての大きなテロ事件でした。一方、オクラホマ連邦ビル爆破事件は、外国のテロ組織ではなく、米 国内のテロリスト(白人至上主義者)による、国内での最初の大きなテロ事件でした。

そして、もう一つ、米国政府が衝撃を受けたのは日本の地下鉄サリン事件でした。なぜ、衝撃を受けたかというと、次に大量破壊兵器を用いたテロが発生するとしたら、おそらくアメリカであり、それを使うのはUBLに関係するテロ組織であろうと考えたからに他なりません。

当時は、クリントン政権下ですが、この三つのテロ事件を契機として米国政府はテロ対策を強化することになります。その一つが、1996年4月の「テロ対策及び効果的死刑法(Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act 1996)」の制定です。詳細は避けますが、この法律に基づいて「外国テロ組織(Foreign Terrorist Organizations:FTO)」の指定を行っており、現在、「アル・カーイダ(al-Qaida)」を含む37の外国テロ組織(注1)が指定されております。この法律により、指定された組織に対して資金、武器、隠れ家等の物的な支援を行った者は、刑事犯罪として罰せられ、また、これらの組織の代表者やメンバーは、米国への査証の取得は拒否され、退去の対象となります。さらに、金融機関は、これらの組織や組織の代理人の口座の報告及び凍結が義務づけられています。

もう一つは、米国政府は地下鉄サリン事件以降、莫大な予算を投じて "結果管理 (被害管理)"、すなわち事件が起こってしまったときに、どのようにして被害を少なくし、対応するかということを重視するようになります。

96 市民生活の自由と安全~各国のテロリズム対策法制の現状と課題

1995年 6 月には当時のクリントン大統領が大統領決定指令第39号「テロ対策に関する米国の政策」を発出し、また同年 9 月には「1996年大量破壊兵器防衛法」を成立させるなどして、急速に大量破壊兵器テロ対策を強化しました。1995年以降、防護服や解毒剤などの整備を進めており、 $9 \cdot 11$ 事件以降に始めたわけではありません。クリントン政権において、かなりテロ対策を強化していたわけです。

2 国際テロ情勢について

(1) 冷戦構造の崩壊と国際テロ情勢

ご案内のとおり、東西冷戦構造が崩壊する前の国際テロは、イデオロギーを背景とするものが中心でした。国際テロ組織の多くは、マルクス・レーニン主義や毛沢東主義などの共産主義思想又は反資本主義を標榜し、反米テロを展開していました。

しかしながら、旧ソ連をはじめとした東側諸国が民主化し、東西冷戦構造が崩壊すると国際テロの中心は、宗 教、民族、分離独立等を標榜するテロへと変化してきました。

例えば、フィリピンでは1980年代から90年代初頭にかけては、共産主義を標榜する新人民軍(NPA: New People's Army)が活発に活動していましたが、90年代に入るとアブ・サヤフ・グループ(ASG: Abu Sayyaf Group)やモロ・イスラム解放戦線(MILF: Moro Islamic Liberation Front)などのイスラムテロ組織が台頭してきました。

また、この東西冷戦構造の崩壊は、アル・カーイダの形成と変容に深く結びついています。

(2) アル・カーイダの形成・変容と三つの戦争

~アフガニスタン戦争、湾岸戦争、イラク戦争~

私は、アル・カーイダの形成と変容には、三つの戦争が深く関わっていると考えています。一つは、まさに東 西の冷戦構造下で起こったアフガニスタン戦争です。

1979年のソ連軍のアフガニスタン侵攻により、イスラム国であるアフガニスタンを守ろうと、世界中のイスラムの若者たちがアフガニスタンに集まり、ソ連軍と戦いました。これが外国人義勇兵、いわゆるムジャヒディン達です。この時、UBLも義勇兵として参加するとともに、義勇兵のリクルート活動や武器、車両等の購入に私財を投じたとされています。当然ながら、冷戦構造下ですから米国も彼らを支援しました。

このアフガニスタン戦争に参加した義勇兵達が、後にアル・カーイダを形成することになるわけです。すなわち、アフガニスタン戦争が、アル・カーイダの基礎を作ったと言っても過言ではないと思います。

約10年に及ぶ戦争の末、彼らは勝利し、ソ連軍は撤退し、ほどなく、旧ソビエト連邦も消滅し、東西の冷戦構造が崩壊しました。

これと相前後するようにして起こったのが、イラクのクウェート侵攻に端を発する湾岸戦争です。これにより、 米国はイスラム教の2大聖地であるメッカ、メジナのあるサウジアラビアに軍隊(異教徒の軍隊)を駐留させま した。このことと、アフガニスタン戦争に勝利し、英雄として祖国に迎えられるはずだったムジャヒディン達が、 時代が変わったために(冷戦構造が崩壊し、世界情勢が変わったために)、祖国で厄介者扱いされ、居場所を失っ たことが、アル・カーイダの形成に深く関わっているものと考えられます。

居場所を失った彼らはアフガニスタンに戻りアル・カーイダを形成し、あるいは再び地元のテロ組織で活動し、また、世界中のモスク等から若者たちをリクルートし、アフガニスタンのテロリスト訓練基地で訓練を行い世界中に戻すことにより、グローバルなテロリスト・ネットワークを形成するに至ったわけです。

9・11事件以降、特にイラク戦争を通して、アル。カーイダやそれに関連するテロリスト。ネットワークは大きく変容しているものと思われます。最近、"New Al-Qaida (新アル。カーイダ)"なる言葉を耳にしますが、テロ問題の著名な研究者であるブライアン。ジェンキンス氏は、9・11事件の直後から「アル。カーイダは、プロセスである」と表現しています。

アル・カーイダと関連するテロリスト・ネットワークは、今現在も、情勢の変化とともに日々変容を続けているものと思われます。ゆえに彼らと戦うためには、9・11事件の時のアル・カーイダと現在のアル・カーイダとでは、その構造や性格が大きく変わってきており、また常に変容し続けているということを認識しておく必要があります。

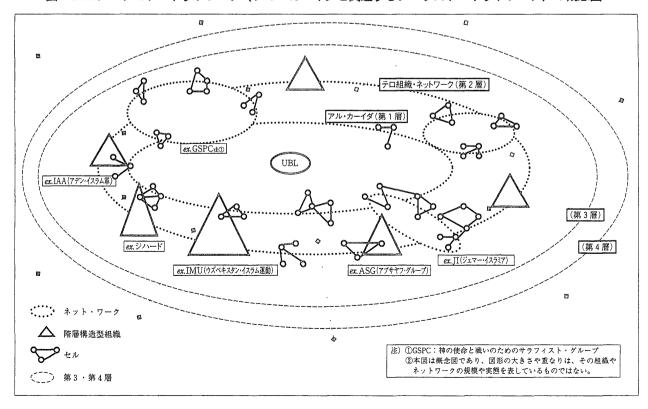
(3) UBLテロリスト。ネットワークの構造

~アル・カーイダと関連するその他の組織~

報道等において、「アル・カーイダ」、あるいは「アル・カーイダ系」という言葉が、頻繁に使われています。 報道を見ていますと、あたかもアル・カーイダが世界中でテロ事件を起こしているように錯覚します。この「アル・カーイダ」という言葉は、かなり広い概念で使われており、極めて地域性の強い関連組織などを含めて、便宜的に使用している、というよりは利用されています。

このテロリスト。ネットワークの構造を分析すると、(狭義の)アル。カーイダ。ネットワークを中心とした、多層構造の状況が浮かび上がってきます。私は、このネットワークを「アル。カーイダ及び関連するテロリスト・ネットワーク」あるいは「UBL(ウサマ・ビン。ラディン)テロリスト。ネットワーク」と称していますが、その構造は大まかに、象徴たるUBLを中心として、①第1層(核となる中枢部で、グローバル性を持つ狭義のアル・カーイダ)、②第2層(地域性の高いテロ組織のネットワーク)、③第3層(育成された地域テロリスト)、④第4層(いわゆるシンパ層)の4層からなる構造になっているものと考えています(図参照)。

図 UBLテロリスト。ネットワーク(アル。カーイダと関連するテロリスト。ネットワーク)の概念図



第1層は、グローバル性を持つアル・カーイダそのものであり、まさに「テロリスト・ネットワーク」の中核を成すものです。そしてこのアル・カーイダそのものもまた、ネットワーク型の組織です。1979年の旧ソビエト連邦によるアフガニスタン侵攻に始まるアフガニスタン戦争の際に世界中から参集した旧義勇兵達、及びその後のアフガニスタンにおけるテロリスト訓練基地で養成されたテロリスト達を中心とした、テロリストのネットワークであり、彼らが帰還し、あるいは世界中に散らばることにより、グローバルな活動力と高度のテロ遂行能力を持ったテロリストのネットワークとして形成されたものと考えられます。彼らのターゲットはまさに米国権益そのものであり、常に米国本土での攻撃を年頭に、9・11事件に相当する、あるいは、それ以上のテロ攻撃を企図するグループですが、最近ではこの一部がイラクでも活動しているものと考えられています。

次に第2層ですが、世界各地で地域性を持って活動を行っている、既存のテロ組織やネットワーク型の組織のネットワークです。具体的には、ASG(フィリピンのアブサヤフ・グループ)、MILF(フィリピンのモロ・イスラム解放戦線)、JI(東南アジア一帯で活動するジェマー・イスラミア)、ジハード(エジプト)、IMU(ウズベキスタンのウズベキスタン・イスラム運動)、GSPC(アルジェリアの神の使いと戦いのためのサラフィスト・グループ)、IAA(イエメンのアデン・イスラム軍)等のテロ組織のネットワークです。これらの組織の中にはアフガニスタン戦争に義勇兵として参加し、帰還した者やアフガニスタンのテロリスト訓練基地で養成されたテロリストが参加しており、これらのテロリストを通じて組織間のグローバルなネットワークを形成したり、アル・カーイダそのものと連動することが可能となっています。また、一部のメンバーは、同時にアル・カーイダのメンバーでもある可能性もあります。これらの組織の中には旧来型の階層構造をした組織もあれば、JI(ジェマー・イスラミア)のようにアル・カーイダと同様のネットワーク型の組織も存在します。さらに、これらの組織のテロリストの活動は、複数の国にまたがる場合もありますが、基本的には一国内あるいは一定の地域内に活動が限定しているのが特徴です。すなわち、攻撃の対象は活動地域内の米国権益は含まれますが、これらの組織のメンバーが米国本土まで赴き、テロ行為を行うことは考えにくいと思います。

第3層は、アフガニスタン戦争に義勇兵として参加して帰還した者やアフガニスタンのテロリスト訓練基地で養成されたテロリストによって、地元で養成されたテロリスト達で、第2層の既存のテロ組織には属さないテロリスト達です。第2層のテロリストと同様に地域性を持って活動していますが、アル・カーイダと同様にセル単位で行動したり、組織に帰属していないことから、非常に実態が見えにくい部分です。彼らは、アル・カーイダのテロリストと協力し、あるいは指示されてテロ活動を行うものと考えられますが、アル・カーイダのテロリストと異なるのは、地域性が高く、グローバル性が低いことが特徴として挙げられます。最近、一部の国や地域で頻発しているいわゆる自爆テロに参加しているテロリスト達は、この層に該当するテロリスト達であると考えられます。

そして第4層ですが、UBLやアイマン・ザワヒリなどの主張にシンバシーを感じ、これらアル・カーイダ幹部のメッセージに触発され、若しくはアル・カーイダや第2層、第3層のテロリストによるテロ行為に触発されて、テロ行為を行うテロリスト達です。

第1層のアル・カーイダは別として、第2層から第4層のテロリストの活動は、決してグローバルな展開ではなく、一定の地域において活動する傾向にあり、また独自で活動する場合が多く、必ずしもアル・カーイダの幹部やメンバーによって統制されて、あるいは指揮の下にテロ活動を行っているものではないと考えられます。しかしながら、このようにテロリスト・ネットワークに連なる組織やセルが世界各地に点在していることから、世界中でテロ事件が発生する構造になっていることは確かであり、この構造があたかもアル・カーイダによるテロ事件が世界中で頻発しているかのように思わせている側面もあります。

 $9 \cdot 11$ 事件以降、世界各地で起こっているテロ事件、インドネシアやサウジアラビア、モロッコ、トルコ、スペイン等でのテロ事件は、アル・カーイダそのものによるテロ事件というより、このような構造の中で、第2層、第3層のテロリストを中心に引き起こされている、すなわち地元(ローカル)のテロリストが中心となって起こされているテロ事件であると考えられます。

幸いなことに、我が国にはこのベースとなるような地元のテロ組織、すなわち日本人を中心としたイスラム系のテロ組織もありませんし、日本で活動するイスラム系の外国人テロ組織も確認されていません。ゆえに、彼らが日本でテロ事件を起こすのは難しいのが現状であると考えています。これは、「(2002年の日韓サッカーワールドカップの際に)日本でのテロを計画したが、実行するためのインフラが日本になく、具体的な計画・準備には至らなかった」とする、アル・カーイダの幹部ハリド・シェイク・モハメド(注2)の証言(注3)からも明らかです。しかしながら、単発的に日本に入国して起こせるテロ手法もたくさんありますので、日本国内でもテロ事件が発生する可能性は否定できません。ゆえに、当然、我が国においても対策を強化しなければなりません。

(4) イラク戦争後の国際テロ情勢

最近、イラク戦争のベトナム戦争化を懸念する声がありますが、最も懸念されるのは、イラクのベトナム化よりもむしろ、イラクのアフガニスタン化であると思います。1989年の旧ソ連軍の撤退による戦争終結以降、アフガニスタンはテロリスト・ヘブンと化し、アル・カーイダの訓練キャンプが設けられ、多くのテロリストを世界中に輩出する拠点と化しました。この中核を担ったのが、世界中からアフガニスタンに集まり、旧ソ連軍と戦い勝利したイスラム諸国の若者達、いわゆる外国人であるイスラム義勇兵(ムジャヒディン)達でした。

特に、イラクにおける大規模戦闘の終結後は、アル・カーイダをはじめとした多くの外国人テロリストや武装勢力がイラクに集まっているとされています。アフガニスタンという拠点を失ったアル・カーイダは、この戦争を利用し、イラクをポスト・アフガニスタンとして次の活動拠点とすべく、幹部ザルカウイ等を中心にイラクを混乱させるためのテロ活動を展開しているものと思われす。そして、最近ではその戦線は、ヨルダンやサウジアラビアなどの周辺の中東諸国にまで拡大する様相を呈しています。

イラクがアフガニスタンのようにテロリストとの拠点となり、イラクから世界中にテロリストが輩出される事態だけは何としても防がなければなりません。そのためには、早期にイラクを復興させ、安定化させることが不可欠であります。

3 我が国とテロリズム

(1) オウム真理教による未曾有のテロの経験

我が国は、世界でもまれに見る未曾有のテロ事件を経験いたしました。オウム真理教による1994年の松本サリン事件と1995年の東京地下鉄サリン事件です。これらの事件は、世界で初めての都市における大量破壊兵器(WMD)を用いたテロ事件でした。

このオウム真理教によるサリン事件後の、先に指摘した米国はもとより、多くの国々で大量破壊兵器を用いた テロに対応するための対策が強化され、香港やソウル、シンガポールなどでも速やかに地下鉄での同様のテロを 想定した訓練が実施されました。

しかしながら、肝心の我が国においては、これらの事件は、「特殊な団体による特殊な犯罪」としてしか位置づけられず、必ずしもテロ事件として捉えられていないように思います。

一連のオウム事件以降、「宗教法人法」の改正や「サリン等による人身被害の防止に関する法律」や「化学兵

器の禁止及び特定物質の規則等に関する法律」の制定など、最低限度の措置は取られましたが、破壊活動防止法に基づく解散指定処分請求は、「現在の教団の組織としての人的、物的、資金的能力は、松本サリン事件や地下鉄サリン事件等を敢行した当時と比較すると格段に低下した」とし、「教団が、今後ある程度近接した時期に、継続または反復して暴力主義的破壊活動に及ぶおそれがあると認めるに足りるだけの十分な理由があるとみとめることはできない」として、1997年1月に棄却されました。

オウム真理教に対する解散指定処分請求の棄却がなされた、ちょうどこの年、1997年10月に、米国では前年に制定された「1996年テロ対策及び効果的死刑法(Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act 1996)」に基づく、初めてのFTO(Foreign Terrorist Organizations)の指定が行われ、オウム真理教を含む世界の30のテロ組織が指定されました。オウム真理教の指定理由について、当時のオルブライト国務長官は記者会見で、「サリンによるテロは、何百万人もの犠牲者を生み出す危険性があり、米国民と米国の安全保障に脅威となる」と述べています。ちなみに、オウム真理教は、現在でもFTOに指定されています。

当時、外国の研究者や当局者にお会いしたときに、我が国が抜本的なテロ対策の強化を行っていない旨を説明すると、非常に不思議がられたものです。

その後、これも十分とは言えませんが、「無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律」いわゆる「オウム新法」が成立したのは地下鉄サリン事件から約 4 年 9 カ月が経過した1999年12月のことですし、C (Chemical: 化学物質)を使ったテロを経験し、B (Biological: 生物剤)を使ったテロ未遂事件を経験した我が国が、CBRNテロ対策に本格的に取り組み始めたのは、9 • 11 事件とその後米国で発生した炭疽菌事件後のことです。

(2) ターゲットとなる在外日本権益

これまでにも、我が国の在外日本権益はテロのターゲットとなったり、巻き込まれたりしてきました。

1996年12月には、天皇誕生日の祝賀行事を行っていた、リマの在ペルー日本大使公邸が共産主義を標榜する MRTA(トゥパック・アマル革命運動)のテロリスト14人に占領され、最終的には72人の人質が127日間拘束されました。ペルー政府の救出作戦により解決した事件は、記憶に新しいところです。

また、1980年代後半から、1990年代にかけて、フィリピンや中南米において日本企業の駐在員等がテロ組織に誘拐されるという事件が相次ました。最近でも、1999年8月にキルギスにおいてJICAの専門家 4人がイスラムテロ組織、ウズベキスタン・イスラム運動(IMU: Islamic Movement of Uzbekistan)により誘拐されるという事件が発生しています。この組織は、ULBからも支援を受け、アル・カーイダと関係する組織です。また、2001年3月には南米コロンビアでテロ組織、コロンビア革命軍(FARC: Revolutionary Armed Forces of Colombia)に日本企業の現地法人副社長が誘拐され、約2年9カ月に及び拘束の末、2003年11月に殺害されるという事件も発生しています。また、2004年4月にはイラクで相次いで邦人が誘拐されるという事件も発生しています。

日本人を誘拐した、ウズベキスタン・イスラム運動の幹部は、日本人を人質にした理由について、解決後の記者団との電話会見で、「まず、キルギス政府がわれわれとの交渉に応じるようにすること、そしてわれわれの存在を国際社会に知らしめること」と語っています。すなわち、身代金はもとより、国際的なアピール等のPR効果あるいは当該国政府や関係国政府に対する圧力をかけるために利用する等、テロリストにとって「日本人(人質)の利用価値」は意外と高いわけです。ペルー事件のときもそうですが、テロリストにとって、日本のプレゼンス、日本人の利用価値は、我々が考えるよりはるかに高いということを日本人は認識する必要があります。

(3) イスラムテロと日本

イスラムテロリストによるテロも例外ではありません。日本の在外権益もイスラムテロリストによるテロ事件 にかなり巻き込まれております。

Name with the state of the stat	
1993年2月26日	ニューヨーク世界貿易センタービル爆弾テロ事件
1934年12月11日	フィリピン航空機内爆弾テロ事件とボジンカ計画
1995年11月19日	在パキスタンエジプト大使館爆弾テロ事件
1997年11月17日	ルクソール外国人観光客襲撃テロ事件
1998年8月7日	在ケニア・タンザニア米国大使館爆破事件
1999年8月23日	キルギスJICA専門家誘拐事件
1999年12月24日	インディアン航空機ハイジャック事件
2001年9月11日	9・11事件(ニューヨーク世界貿易センタービル、国防総省に対するテロ攻撃)
2002年10月12日	インドネシア・バリ島ディスコ爆破事件
2003年5月13日	サウジアラビア・リヤド外国人居住区爆破事件
2004年 5 月29日	サウジアラビア。アルホバル石油施設襲撃。人質事件
9月9日	インドネシア。ジャカルタ豪大使館前爆弾テロ事件

表2 日本人・日本権益が被害に遭ったUBLテロリスト・ネットワークによる主なテロ事件

1993年2月の世界貿易センタービルの爆破事件では、日本人4人が負傷し、同ビルに入っていた日本企業のオフィスが相当な被害を受けました。先にご紹介した1994年12月のフィリピン航空機内爆弾テロ事件は、マニラ発セブ経由成田行きの便でしたし、発生したのは沖縄南方公海上でした。この事件で日本人1人が亡くなっています。1995年11月の在パキスタンエジプト大使館爆弾テロ事件では近くにあった日本大使館の建物がかなり被害を受けました。1997年11月にはエジプトのルクソール神殿前で乱射事件が発生し、日本人観光客10人が亡くなりました。これは武装イスラム集団というエジプトのテロ組織の犯行でした。1998年8月の在ケニア・タンザニア米国大使館爆破事件では、日本人学校の先生の奥様が軽傷を負っています。1999年8月のキルギスでの誘拐事件は、先ほどご説明したとおり、UBLと関係するウズベキスタン・イスラム運動の犯行で、指揮をしていたナマンガニという司令官はこの前のアフガニスタン戦争で死亡したと言われています。また、1999年12月のインディアン航空機ハイジャック事件では、日本人観光客1人が乗っていて、アフガニスタンで開放されました。これも、UBLと関係のあるハラカト・ウル・ムジャヒディンというパキスタンのテロ組織の犯行でした。

そして9・11事件でも犠牲者が出ていますし、2002年10月のバリ島におけるディスコ爆破事件、2003年5月のサウジアラビア・リヤドの外国人居住区爆破事件と続きます。これらの事件でも日本人が死傷しています。

このように日本もUBLのテロネットワークが関係するテロ事件に巻き込まれております。決して、日本も無関係ではないわけです。また、もし先にご紹介「ボジンカ計画」が実行されていたならば、数千人の日本人が犠牲になっていた可能性があります。

2003年11月のトルコ・イスタンブールでの爆弾テロ事件の後や、2004年3月のスペイン列車同時爆破テロ事件の後に、アル・カーイダ系のテロ組織と称する、アブ・ハフス・アルマリス旅団なる組織等が、日本などを名指しして、同様のテロ事件を起こすとの電子メールでの声明が何度か出されています。しかし、私は、この組織についてかなり懐疑的に見ています。おそらく、実体がないのではないかと考えています。世界的に展開し、それ

だけの活動能力のあるテロ組織であれば、必ずどこかの国でそのメンバーが捕まっていてもおかしくないはずです。しかしながら、誰一人として捕まっていません。米国のテロ研究者も、その存在を懐疑的に見ているようです。

ただ、日本のメディアでは、「日本でテロが起こるかもしれない」とする記事や報道には、多くの場合、この アブ・ハフス・アルマリス旅団の声明がその根拠として引用されています。このような真偽の明らかではない情報に翻弄されることなく、分析を行うことにより、情報の真偽を見極める必要があります。

但し、私は2003年10月18日にアル・ジャジーラが放送したUBLの声明は、重視しなければならないと考えています。この声明の中でUBLは、「我々は、この抑圧的な戦争に参加するすべての国々、特に英国、スペイン、オーストラリア、ポーランド、日本、イタリアに対し、適当な時期と場所において報復する権利を有する」(注4)としています。このメッセージは、アル・ジャジーラの放送を通じて、世界中のイスラムテロリスト達が聞いたでしょうし、アラビア語、英語のホームページにも掲載されています。ですから、UBLが日本を名指しした、すなわちUBLが「日本をターゲットの一つとして考えてよい」と言ったということは、世界中のイスラムテロリスト達が認識しているはずです。

この声明により、先ほど図で説明した、コアなアル・カーイダはもとより、第2層、第3層に関連するテロリスト達、さらに怖いのはUBLやアル・カーイダにシンバシーを感じるテロリスト崩れ、あるいは予備軍達が、それぞれの地域で日本権益をターゲットにする可能性があるということです。すなわち、いつ、世界中どこで日本権益を狙ったテロが起こっても不思議ではない状況となったわけです。

アル・カーイダと関係を有する個人として、国連安保理決議に基づく資産凍結対象リストに掲載され、日本でも資産凍結等の措置の対象者となっており、またボスニアでの警察官殺害や1996年のリヨン・サミットに関連する会議の直前に起こったフランス北部での警察本部爆弾テロ未遂事件などで国際刑事警察機構(ICPO)の国際手配を受けていた、アルジェリア系フランス人のリオネル・デュモン容疑者が、日本に潜伏し、出入国を繰り返していたことが2004年5月に明らかになりました。単なる逃亡なのか、資金源活動、拠点・ネットワーク作りなどのテロ支援活動のためなのか、彼が、どのような目的で日本に潜伏していたのかは明らかではありませんが、この事件はテロ対策として重要な、出入国管理や外国人管理の我が国の現状に問題を提起したことは明らかであります。

4 日本のテロ対策の現状について

我が国のテロ対策を考えるとき、二つの視点から考える必要があります。一つは、国際協力であり、これは単に国際社会や他国への協力という国際社会の一員としての責務を果たすためだけではなく、グローバル化した国際テロの時代においては、我が国や我が国の在外権益を守るためでもあり、主体的に取り組む必要があるわけです。

もう一つは、我が国におけるテロを防止したり、対処能力を強化することですが、これも単に国内の問題のみならず、国際社会における役割を果たすことになるわけであります。何故なら、我が国を飛び立った航空機が他国へのテロ攻撃に使われる可能性もあり、グローバル化した国際テロの時代においては日本がループ・ホールとならないために、国内におけるテロ対策を強化する必要があるからです。

(1) 国際協力

9・11事件以降、2003年3月には外務省に国際テロ対策担当大使が新設され、また総合政策局に国際テロ対策

協力室を設置し、積極的に国際テロ対策協力に取り組んでいます。

国連安全保障理事会は、9・11事件を受けて、2001年9月28日に安保理決議1373を採択しました。この決議は、テロ行為のための資金供与等の犯罪化、テロリストの資産凍結、テロ資金供与防止条約をはじめとするテロ防止 関連条約の締結促進等、テロと闘うための包括的な措置の実施を加盟国に求める決議であり、我が国はこの決議を着実に履行するとともに、同決議によって創設され「テロ対策委員会(CTC)」に対し、同決議に基づくテロ対策の国内での履行状況を毎年報告しております。

我が国は、先進国首脳会議において採択された最初のテロリズムに関する声明である、1978年のボンサミットにおける「航空機のハイジャックに関する声明」以降、累次のサミットにおいて提案されたテロリズムに関する声明や宣言に署名し、一貫してあらゆる形態のテロリズムと闘う決意を表明してきています。

9。11事件以降においても、直後の2001年9月19日に発出された、9。11事件を強く非難するG8首脳共同声明をはじめ、2002年のカナナスキス。サミット首脳会議での「交通保安に関するG8協調行動」、「大量破壊兵器及び物資の拡散に対するG8グローバル。パートナーシップ」の採択、また外相会合では専門家グループが取りまとめた「テロ対策に関するG8の勧告(全文。骨子)」への支援を表明しています。2003年のエビアン。サミットにおいても、開発途上国に対するテロ対策支援の調整等を目的とする「テロ対策行動グループ(CTAG)」の設立等を盛り込んだ「テロと闘うための国際的な政治的意思及び能力の向上:G8行動計画」や「交通保安及び携帯式地対空ミサイル(MANPADS)の管理強化:G8行動計画」を採択しました。また、2004年6月のシーアイランド。サミットでは、国際的な情報共有、旅券発行基準の強化、航空保安のキャパシティ。ビルディングのさらなる強化等を盛り込んだ「安全かつ安易な海外渡航イニシアティブ(SAFTI):G8行動計画」を採択しています。

地域間協力においては、アジア太平洋経済協力(APEC)、アセアン地域フォーラム(ARF)、アジア欧州会合 (ASEM) などを通じた協力を行っており、さらに、テロ問題と関わりの深い開発途上国等のテロ対策関係者を 招聘し、東京において「アジア地域テロ協議」を開催し、テロ情勢等について意見交換を行ったり、ASEAN10 ケ国のテロ対策担当者を招聘して、東南アジア地域のテロ情勢及びこれら地域のテロ防止に向けた取組みについて協議を行ったりしています。

また、米国をはじめ、韓国、オーストラリア、ロシア等の国々とテロ情勢やテロに関する二国間協議を開催しています。

次に、テロ防止関連条約の締結と国内法の整備についてですが、国連その他の国際機関で作成された12本のテロ防止関連諸条約のうち、我が国は9。11事件の時点では「テロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約(爆弾テロ防止条約)」と「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約(テロ資金供与防止条約)」の二つの条約が未締結でしたが、関連の国内法の整備を行い、爆弾テロ防止条約については2001年11月16日に、テロ資金供与防止条約については2002年6月11日に締結し、国内法の整備を行いました。結果、12の条約すべての締結を完了しています。

なお、「爆弾テロ防止条約」の締結に伴う国内法を整備するため、「テロリストによる爆弾使用の防止に関する 国際条約の締結に伴う関係法律の整備に関する法律」を2001年11月に成立させ、「爆発物取締罰則」、「原子炉等 規制法」、「放射線障害防止法」、「火炎瓶使用等の処罰に関する法律」、「生物兵器禁止法」、「化学兵器禁止法」、 「サリン等による人身被害の防止に関する法律」の7法律について、それぞれ、罰則の新設や適用範囲の拡大、 国外犯処罰規定の新設等所要の改正を行っています。

また、「テロ資金供与防止条約」は、締約国に対し、ハイジャックや爆弾テロその他のテロ行為に使用される

資金を提供し又は収集する行為を、その資金が実際にテロ行為の実行に利用されたかどうかを問わず犯罪化することを義務づけるものであり、この条約の締結に関連し、「公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律」及び「金融機関等による顧客等の本人確認等に関する法律」の二つの法律を新たに成立させるとともに、「外国為替及び外国貿易法」の一部を改正しました(注5)。

テロ資金源対策としては、上記の「テロ資金供与防止条約」締結とそれに伴う国内法の整備を行うとともに、2001年9月以降、我が国は、国連安保理における、タリバーン関係者やテロリスト等に対する資産凍結等の措置を講ずることを求める諸決議(1267、1333、1373及び1390)に基づき、タリバーン関係者等やテロリストに対して累次にわたって資産凍結等の措置を講じてきています。2004年8月26日現在で、その対象はタリバーン関係者等436個人・団体、テロリスト等28個人・団体の合計464個人・団体となっています。

具体的には、外国為替及び外国貿易法(外為法)に基づき、資産凍結措置の対象となる個人・団体向け支払 (送金)及び当該個人・団体との間の資本取引(預金契約、信託契約、貸付契約等)を許可制とし、それらの取引を不許可処分にすることにより、資産凍結等の措置を講じてきています。

また、これは次のキャパシティ・ビルディングとも関連しますが、我が国は、特にアジア地域におけるテロ対策についてイニシアティブをとってきています。

9・11事件直後、テロ資金対策のためにアジア地域の非公式会合を開催することを、我が国が各国に呼び掛け、2001年10月19日、東京において「テロ資金対策に関するアジア諸国との意見交換会」を開催しております。同会合の参加国は、オーストラリア、中国、香港、インド、インドネシア、日本、韓国、マレーシア、ニュージーランド、フィリピン、シンガポール、タイ、米国の13カ国・地域で、テロ資金対策について一層の情報交換を強化していくことが合意されました。

次に、テロ対処能力向上(キャパシティ・ビルディング)のための支援ですが、グローバル化する国際テロリスト・ネットワークとの戦いは、国際社会が一致団結して取り組む必要があり、ループ・ホールやテロリスト・ヘブンを作ってはなりません。そのためにも、各国が対テロ対応能力を向上させる必要があります。

我が国では、東南アジア諸国を中心に、①出入国管理、②航空保安、③税関協力、④輸出管理、⑤警察・法執 行機関の協力、⑥テロ資金対策等の分野において、研修やセミナー等の開催や支援を通じて、テロ対処能力向上 のための支援、いわゆるキャパシティ・ビルディング支援を積極的に実施しているところです。

いくつかその例を挙げますと、生物・化学兵器テロ等に対する危険管理能力向上を目的として、「CBRNテロ被害対処セミナー」を2003年9月より開催しております。このセミナーは、アジア・太平洋地域の国々を中心として毎年30人ずつ、5年間で総計150人を目途とする要員の受入れを行うことを予定しております。

また、テロ資金供与防止条約等のテロ防止関連条約の締結及びその効果的な国内実施について、我が国の経験 を紹介するとともに各国の経験を共有するためのワークショップである「テロ防止関連条約締結促進セミナー」 を、アジア諸国の実務レベルを対象として2003年10月に東京で開催しました。

なお、2002年10月にインドネシア・バリ島において発生したディスコ爆破事件においては、警察庁は国際テロ緊急展開チーム(TRT: Terrorism Respose Team)を現地に派遣し、情報収集及び現地治安機関との調整に加え、DNA鑑定等鑑識技術の支援を行っています。

(2) テロ防止、対処能力の強化

我が国国内におけるテロ防止、対処能力等のいわゆるテロ対策を強化することは、先に指摘したとおり、グローバルに展開する国際的なテロリスト・ネットワークから我が国国民を守ると同時に、G8の一角を担う国として、またテロ対策における国際的な協調体制の重要性に鑑み、必要不可欠の問題であると言えます。

我が国国内におけるテロ防止、対処能力の強化の現状につきましては、後ほど、警察庁の五十嵐警備企画課長より報告が予定されていますので、その概要を簡単に述べさせていただきます。

まず、出入国管理体制の強化ですが、国境を越えて活動するテロリストの動きを規制するために大変重要であります。9・11事件以降、最新鋭偽変造旅券等鑑識機器の整備等によりテロ組織関係者の不法入国防止対策を強化するとともに、査証WANシステムの整備等と関係機関間の協力により、査証審査の段階でのテロ組織関係者の割り出しと来日阻止を図るため、査証検査機能を強化するなどして、出入国管理体制の強化を図ることとしています。

また、バイオメトリクスを活用した入国審査の導入についての検討がなされているところです。

さらに、我が国は四方を海で囲まれており、海。空港における、いわゆる水際対策が重要でありますが、国際空港・港湾においては、税関、入官、警察、海保、検疫等様々な機関がこれに携わっており、関係機関の一体的な連携を確保する必要性があることから2004年1月16日に、内閣官房に関係省庁担当課長等で構成される「空港・港湾水際対策危機管理チーム」を設置するとともに、枢要な国際空港(成田・関空)にも空港危機管理官を、港湾(東京、横浜、名古屋、大阪、神戸)に港湾危機管理官を設置しています。

次に、航空保安対策の強化としては、航空会社等による空港警戒体制を最も厳しいフェーズE(非常態勢)に 強化するとともに、空港管理者に対して、空港による空港警備を徹底するとともに、ハイジャック対策として、 国内線のみならず国際線における機内への一切のナイフ類等の持ち込みの禁止措置、その他航空保安対策の強化 を指示しています。また、航空機内の保安対策の強化として、航空機の客室側から操縦室への侵入を防止するた め、2003年11月からけん銃の弾丸等の貫通を阻止できる強化型操縦室扉の装備を義務化しており、国際的な連携・ 協調を図りつつ、保安検査等の充実強化策(基準の強化、検査方法の改善等)等の検討を行っているところです。 さらに、海上保安の強化については、2002年12月に国際海事機関(IMO)において採択されたSOLAS条約 (海上人命安全条約)の改正内容に対応し、2004年7月より国際航海船舶及び国際港湾施設の所有者等が講ずべ き保安の確保のために必要な措置、国際航海船舶に対する本邦の港への入港に係る規制に関する措置を実施して います。

警察においては、従来よりある特殊部隊(SAT)に加え、原子力発電所等の重要施設の警戒警備を主たる任務とする銃器対策部隊を設置し、重要施設の防護措置及び対処能力の強化を図っているところです。

また、テロ情報の一元的集約と迅速な分析対応により国内対策と国際協力を推進するため、内閣官房を中心とした政府内の情報集約・分析機能を強化しました。

警察、消防、自衛隊、海上保安庁等の関係機関において、対処部隊の増強、検知器材。事件対応防護機材の増強等を行い、NBCテロへの対処能力を強化しており、またNBCテロの発生に備え、必要な医薬品等の準備等を強化しています。

(3) その他

その他、「米国における同時多発テロへの対応に関する我が国の措置について」の決定を受け、いわゆるテロ対策特別措置法に基づく協力支援活動(自衛隊艦船による米英等海軍艦船への燃料補給等、自衛隊航空機による米軍に対する輸送等)、アフガニスタンにおける復興支援、イラクの復旧・復興と民生の安定のために「イラク人道復興支援特措法」に基づいた人道復興支援活動等を行っています。

アフガニスタンやイラクの安定を図ることは、これらの国がテロリスト。ヘブンとならないようにするために、 非常に重要であります。

5 問題点と課題

最後に、我が国における問題点と課題を指摘しておきたいと思います。

(1) 対テロリズム国家戦略の欠如

まず最初に、テロリズムに対する国家戦略の欠如ということです。小泉首相は、しばしば「テロとの戦い」という言葉を使いますが、我が国は、テロリズムをどのように位置付け、そのように戦おうとしているのか(あるいは扱おうとしているのか)、あるいはどのように国民を守ろうとしているのか、必ずしも明確ではありません。米国においては、2003年2月に対テロ国家戦略"National Strategy For Combating Terrorism"を策定しています。私は、その内容すべてに同意しているわけではありませんが、このような戦略を国民に明示することにその意味があると考えます。

国民的な合意を得る意味でも、「テロ対策基本法」を制定し、その中で我が国としてのテロリズムの位置付け、 テロリズムに対する姿勢、国際的なテロ対策における我が国の役割、国際協力の方向性、テロ対策における国・ 地方自治体・民間の役割分担などの基本的な指針を明確にすることが必要であると考えます。

(2) 省庁間の協力、調整の問題

テロ対策は、出入国管理、資金規制、重要施設防護、航空保安、海上保安、法執行、被害管理、インテリジェンス、軍事、外交、国際協力等、その分野は多岐にわたっており、非常に多くの機関が関係しています。我が国においては、最近、合同会議や合同訓練などが開催されるようになり、以前よりは関係機関間の連携が図られつつありますが、必ずしも十分とは言い難いのが現状です。

米国においても、9・11事件を防ぐことができなかった要因の一つとして、官庁間の連携、情報共有の不備が 指摘されているところです。

先に指摘した国家戦略とも密接に関係しますが、我が国におけるテロ対策全般を調整、場合によっては指揮し、 総合的かつ統合的な対策がとれるような機能の設置を検討する必要があると考えます。

(3) 水際対策の限界

デュモン容疑者の日本潜伏事件からも明らかなように、現状の出入国管理体制においては、偽造変造旅券を見抜くことができない限り、出入国、滞在を容易に行うことができます。出入国管理の強化、とりわけバイオメトリックスを利用した出入国管理の導入は非常に有効ではありますが、9・11事件の実行犯の多くが合法的に米国に入国していた事実等を考えると、出入国管理の強化のみでは、その限界があるものと考えます。

出入国管理の強化はもちろんですが、日本に入国した外国人、あるいは不法滞在者を含めて現に日本に滞在している外国人の管理の強化(退去強制も含む)についても検討する必要があるものと考えます。

(4) 包括的テロ対策法の整備

我が国には、テロ対策を目的とした包括的な法律は存在しておらず、取締りに当たっては、刑法、刑事訴訟法の諸規定によることを基本としており、また、必要に応じ、ハイジャックの取締りのための航空機の強取等の処罰に関する法律、爆発物の取締りのための爆発物取締罰則及び火薬類取締法等の個別法の規定によって対応しているのが現状であります。

特に、9・11事件以降は、国際的な協力の枠組みの下で、テロ対策を実施することが重要であり、我が国がループ・ホールとならないよう、以下のようなテロ未然防止及びテロリスト捜査に有効な権限等を盛り込んだ包括的なテロ対策法の整備を図る必要があるものと考えます。

- 国際テロ組織の指定及びそれらの組織に対する様々な活動制限等
- 航空、航空会社、重要防護施設等の職員に対する保安検査
- テロ防止やテロリスト捜査のための通信傍受
- 外国テロ組織のメンバー及び支援者の入国拒否、国外退去
- 宿泊業者、レンタカー業者等に対する外国人利用者の身分確認と治安機関への報告義務
- テロリストであるかどうかを確認するための権限の強化等

【追記】

本シンポジウム後の2004年12月10日、政府の国際組織犯罪犯等。国際テロ対策推進本部は、「テロの未然防止に関する行動計画」を発表しました。この中には、注目される施策がいくつか盛り込まれております。一つは、既に米国では「US-VISITプログラム」として実施されていますが、日本でも外国人が日本に入国する際に指紋採取及び写真撮影を行う。いわゆる「JAPAN-VISITプログラム」を実施することです。テロリストや、外国人犯罪者を入国させないための施策として、非常に有効であり、テロ対策上も極めて重要な施策です。二つ目は、乗員・乗客名簿の事前提出の義務化です。これにより要注意人物リストと照合することが可能となり、テロリスト等の入国を阻止するために非常に重要な施策です。三つ目は、スカイ・マーシャルの導入です。相変わらず航空機がテロ攻撃に使われる可能性があり、ハイジャックを未然に防止することは非常に重要です。

また、ホテル等の旅館業者による外国人宿泊客の本人確認の強化が盛り込まれてはいるものの、欧州諸国の中には宿泊業者に国籍等の確認義務や警察等への申告義務を課している国もあり、この施策は我が国に潜伏したテロリスト等を追跡するなどの際には非常に有効であることから、さらなる強化が必要であると考えます。

さらに、この行動計画に盛り込まれている施策ではありませんが、我が国においてもバイオメトリックス情報 (生体情報)に入ったICチップ付きの旅券の導入がすでに固まっています。我が国の旅券はしばしば偽造され、 密入国や犯罪に使われることも多く、またテロリストが日本の偽造旅券を利用することも考えられるところから、 偽造が極めて難しいICチップ付きの旅券の導入は、テロ対策。組織犯罪対策上も必要不可欠であると考えます。

この「テロ未然防止に関する行動計画」には、「今後検討を継続すべきテロの未然防止対策」として、①テロの未然防止対策に係る基本方針等に関する法制、②テロリスト及びテロ団体の指定制度、③テロリスト等の資産凍結の強化の三点が盛り込まれていますが、私はいずれも早期の立法化が望ましいと考えています。特に、①については、「テロ未然防止対策」に限らず、我が国のテロ対策全般について、我が国のテロリズムに対する基本的な姿勢を明確に示すとともに、テロ対策の重要性に対する国民の認識や理解を深めるために、関係機関や国民の責務を規定した、いわゆる「テロ対策基本法」の制定が必要であると考えます。

さらに、②テロリスト及びテロ団体の指定制度についても、米国、英国等では、9。11事件以前からすでに実施されており、テロ対策として非常に重要な施策であることか、我が国においても上記の「テロ対策基本法」の中に盛り込む形で立法措置がなされることが望まれるところであります。

いずれにしても、「テロ対策基本法」と「外国テロ組織の指定」は、テロリズムに対する我が国の姿勢を内外に示すためにも、必要不可欠であると考えます。

1) 2004年12月29日現在40組織。詳細については、下記を参照。

http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/2004/37191.htm

2) ハリド・シェイク・モハメドは、アル・カーイダの最高幹部の一人で、アル・カーイダの作戦統括責任者であった人物であり、逮捕されるまでアル・カーイダによる数々のテロ事件に関与したとされている。また彼は、9・11事件の計画立案を

行った中心人物とされており、2003年3月にパキスタンで逮捕され、米国に引き渡されている。

- 3) 2004年2月14日の米国9・11事件独立調査委員会報告において明らかになった。
- 4) "We reserve the right to retaliate at the appropriate time and place against all countries involved, especially the UK, Spain. Australia, Poland, Japan and Italy, not to exclude those Muslim stares that took part, especially the Gulf states, and in particular Kuwait, which has become a launch pad for the crusading forces." アル・ジャジーラ英文HP (http://english.aljazeera.net) より
- 5) 各法の概要は以下のとおり
- 公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律 公衆等脅迫目的の犯罪行為に対して資金を提供する行為等についての処罰規定、これらの行為に係る国外犯の処罰規定 等の整備を内容とするもの。
- 金融機関等による顧客等の本人確認等に関する法律金融機関等に対して顧客等の本人確認及び取引記録保存を義務付けること等を内容とするもの。
- 外国為替及び外国貿易法の一部改正する法律 資産凍結の対象となるテロリスト等を迅速、適切に指定するため関係省庁間における情報共有の明確な根拠規定を整備 するとともに、金融機関に対し、支払、資本取引等に係る顧客の本人確認を義務付けること等を内容とするもの。

アメリカにおけるテロ対策法制と憲法

大沢 秀介

慶應義塾大学法学部。大学院法務研究科教授

1 4つの疑問ーアメリカ憲法との関連で

今日は、アメリカ及びドイツのテロリズムに対する法制について、ユー教授とレプシウス教授による大変示唆 的な報告が行われました。特に、ユー教授の報告は、最近のテロリズム対策法制をめぐるグローバルな議論が行 われる契機になったアメリカにおけるテロリズム法制と合衆国憲法の関係について、大変興味深いものであった と感じております。

私は、これまで慶應義塾大学院法学研究科におけるプロジェクト科目でもある「自由と安全に関する比較憲法研究会」で、主としてアメリカにおけるテロリズム対策法制に関して報告・研究をしてきましたので、ここではユー教授の報告に関連して、四点ほどコメントさせていただき、いくらかでも議論の素材を提供したいと思います。

四つの点とは、具体的には以下のようなものです。

第一点は、合衆国憲法第4条に関連して、情報収集活動に対する法執行機関と諜報機関との間の政府機関内の情報共有が欠けていたという歴史的事情について、それが生じてきた理由をどのように理解するかということです。

第二点は、テロリズム法制を整備することに伴って、それをより効果的にする場合に生ぜざるをえない憲法や 法律上の権利に対する侵害をどのように考えるべきか、そしてそれに関連して、キューバのアメリカ軍グアンタ ナモ基地での捕虜の人権侵害事件に関連する最近の合衆国最高裁判所の判決をどのように考えるべきかというこ とです。

第三点は、テロリズムのグローバル化に対して、政治部門、特に行政府への権限の集中が生じますが、その際 に司法が果たすべき役割をどのように考えていくべきかということです。

第四点は、テロリズム対策立法と戦時法制との関連、さらにテロリズム対策立法を憲法上どのように位置付けるかということです。9・11事件以後、「テロに対する戦争(War on Terrorism)」ということがいわれています。たしかに、テロリズム対策立法は単なる国内治安対策立法の域を超えていますが、他方完全に戦時の法というわけでもありません。このような状況を、合衆国憲法上どのように評価し、事実としてあるいは規範的にどのように評価するべきかということです。

2 政府機関内での情報共有の歴史的背景

まず第一点は、政府機関内での情報共有の歴史的背景についてです。よく指摘されるように、アメリカとアメリカ市民に対するテロ行為は、当初アメリカの領土以外の場所で発生したものであり、国内でのテロ事件の発生

件数は少なかったといえます。しかし、アメリカに対するテロ行為は、その後さらに激化していきました。具体的な状況については、板橋功室長がそのご報告の中で触れられたとおりですが、そのような諸事件を契機にさまざまな法律が制定されました。たとえば、1984年に、国際テロ対策法(Combat International Terrorism Act)と包括的犯罪防止法(Comprehensive Crime Control Act)という二つの法律が制定されました。さらに、1995年には、100名以上の死傷者を出したオクラホマ・シティーの連邦ビル爆破事件と東京のサリン事件を契機に、1995年の包括的テロ防止法(Comprehensive Terrorism Prevention Act)、1996年の反テロリズム・効果的死刑法(Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act)と大量破壊兵器防護法(Mass Destruction Act)という三つの法律が制定されました。もっとも、その後、アメリカのテロに対する備えは、各機関の連絡がほとんど取られておらず、法執行機関及び諜報機関は予算と権限の面で不十分であるとして、体制が不備であり危険であるとの政府内での認識は存在したようですが、議会では公聴会が開かれる程度にとどまり、議会からの積極反応はなかったようです(注1)。

そして、そのような状況の中で生じた2001年9月11日の同時多発テロによって、ユー教授の指摘されたように、CIAの得た情報がFBIやINS(Immigration and Naturalization Service、入国帰化局)によって共有されず、テロ行為者の入国を許してしまったことや、これまでFBIがコンピュータの捜索令状がとれないことになっていたこと、またテロ行為者がインターネットやEメールを利用していたことから、電子的コミュニケーションに対する政府の監視の適切性が、テロリストの資金源や出入国管理などの点とあわせて問題とされ、新たなテロ対策の必要性が認識されるようになったわけです。このような情報共有をめぐる欠陥の指摘を受けるなどしたため、ブッシュ政権はテロ対策として、新たな政府機関を設けるとともに、テロ対策のための法案として、愛国者法(USA PATRIOT act)を議会に提出することになったと考えられます。

今述べたような経緯を踏まえると、次のような疑問が生じるように思います。それは、このような法執行機関と課報機関が情報を共有せず、むしろ法執行機関は国内そして諜報機関は国外というように区分する態度ないし政策は、1970年代における国家安全保障と法執行機能とを分けることによって市民的自由を保障しようとする、アメリカ国内における世論や政治論に大きく依拠した判断によるものではなかったということです。すなわち、ニクソン後のフォード大統領の時代に、連邦議会とフォード政権が、情報収集関係の諸制度の改革を行い、CIAのような国家安全保障にかかわる機関の役割とテロリストの捜査に対する主たる責任を担うFBIの役割を劃然と区別し、その結果、CIAは、国内における監視(domestic surveillance)を行うことができなくなったのではないか、そして今日でも、すなわち愛国者法が通過した後でも、そのような見解の影響が存在するのではないかということです。

今述べたような見解、あるいは事実認識をもとに更に推論すれば、そこには情報を共有しないことによって、 人権を保障するべきであるという判断が当時の世論さらに政権の中にあったのではないかということが考えられ るように思います。その点は事実としてまた規範的にみて、現在あるいは今後どのように考えるべきであろうか。 この点を軽視してよいのだろうかということが、私の第一の疑問です。

3 愛国者法412条と外国人の拘束

次に、愛国者法412条(注2)と外国人の拘束の問題に関して、コメントすることにしたいと思います。愛国 者法412条によれば、司法長官はテロリストと認定する者を拘束できますが、7日以内に強制送還するかまたは 訴訟を提起しないときは、釈放しなければならないとされています。この規定については、それに基づいて拘束 された者は、テロとは無関係と判明しても、ビザが切れている等の連邦の移民関連法上の違反があるときは、引き続き拘束される可能性があり、その結果、テロリストとは認定されないものの、移民関連法には違反する者に対し、この規定が大きな不利益を与えるという指摘がしばしばなされています(注3)。また、現実にも数多くの外国人が容疑を明らかにされないまま拘束され、公開の審理を経ないまま、数百人規模で強制送還されているといわれ、このような事態の背景には、当初の7日間は、司法長官の認定を要件として比較的自由に外国人を拘束できるとした412条の存在があるといわれています。

われわれ外国人の立場から、 $9 \cdot 11$ 事件以後のアメリカの事情を外から見ていると、アメリカ市民と外国人との間にテロ対策立法の上で大きな区別がなされ、外国人に対する警戒感が強いように思われます。この点については、 $9 \cdot 11$ 事件のアメリカに与えたインパクトを考えると、やむを得ない側面もあると思われます。ただ、アメリカが移民の国であるということとともに、日系アメリカ人の第二次大戦中の施設収容を合憲と判断したコレマツ事件(注4)の存在を思うとき、このような外国人の問題とくに人権問題には深い関心を有せざるをえないのも事実です。

そのような関心を持っている者から見て注目されるのは、合衆国最高裁判所が2004年6月28日に下した判決です。この判決については、わが国でも報道されていますが、合衆国最高裁判所は、グアンタナモ基地においてアルカイダ関係者とみられる者多数が起訴されるわけでもないまま2年近く拘束されている問題などをめぐって、三つの相互に関連する事件で重要な判決を下しました。

三つの事件については、先ほど述べたように、日本でも報道されていますので、その内容はすでにご承知の方もいらっしゃるかと思いますが、大きく二つに分かれます。一つのグループは、ハムディ(Yaser Hamdi)事件(注 5)とパディラ(Jose Padilla)事件(注 6)で、これらの事件ではアフガニスタンあるいは国内で、アルカイダ関係者であり合衆国に敵対した「敵性外国人」(enemy combatants)として、逮捕・拘束された者の刑事手続保障に関する権利が合衆国において認められるべきか否かが争われました。もう一つのグループは、イギリスやオーストラリアなどのアメリカの同盟国の市民が、アフガニスタンやクウェートなどでアメリカ軍に拘束され、その後グアンタナモ基地に起訴されることもなく収容されている現状に対して、合衆国裁判所の管轄権が及ぶか否かが争われたものです。この後者の事件は、一般的にはグアンタナモ事件(注 7)と呼ばれているようです。

これらの三つの事件における、合衆国最高裁判所の判決の内容は正確には異なっています。しかし、その三件に共通する最高裁の判断は、合衆国の市民であろうとそれ以外の国の市民であろうと、潜在的なテロリストであるとして拘束された者については、その処遇について基本的にアメリカの裁判所に訴えを提起できるというものです。

いま触れたこれらの三つの事件に対する最高裁の判決に対しては、原告の関係者ばかりではなく、一般的にアメリカ国内でも、アメリカにおける法の支配の伝統を維持するものであるとして、かなり高く評価されているようです。というのも、これらの判決によって、ブッシュ政権の主張する、大統領こそが、アメリカ軍によって拘束された者がどのような刑事手続の保障を受けるのかを決定することができるという立場は、否定されているからです。

以上、ごく簡単にテロ行為に加担するという疑いのある外国人の拘束をめぐる最近の判決などをご紹介しましたが、この6月28日の最高裁の一連の判決について、どのように考えるかという点は、今後のアメリカのテロ対策法制のあり方、すなわち、その外枠を決定する際に重要になるのではないかと思います。したがって、これらの判決の重要性を今後考慮するべきではないか。これが私の第二の疑問です。

4 テロリズム政策と司法の役割

次の問題は、テロリズム政策に対する司法の関わりに関するものです。この問題は、今述べた最近の最高裁の判決とも関連しています。というのは、これらの判決に関して、既に述べたように、一般にこれらの判決に対して、アメリカにおける法の支配の伝統が強く存在することを示すものであるという評価がなされています。それは、別の言葉で表現すれば、権力分立の観点から大統領と連邦議会がテロリズムに関する政策を共同で樹立し、それを実施するということに対して、いわば門番としての裁判所がその是非についてチェックすることを当然のこととして認めるということを意味しています。

しかし、このような司法の役割の捉え方については、それで良いのかということも気になるところです。たしかに、政治部門に対する抑制を行う機関として、アメリカでは裁判所が存在してきたということができるように思います。この点では、しばしば例に出されるように、1930年代のアメリカで、時のルーズベルト政権の推進したニューディール政策に対して、当時の最高裁が違憲判決を下すことによって、その政策の推進を押しとどめたということが想起されます。さらに、アメリカでは1960年代を中心に、人種差別問題や選挙区割事件で、最高裁が指導的な役割を担って、それらの差別を解消する方向へアメリカ全体を導いていったという評価もなされています。ただ、このような司法の役割については、ニューディール政策に反対する多くの違憲判決は、その後アメリカでは厳しく批判され、その後は経済問題には司法は一切関与しないという放任主義的な態度をとるという、ある意味で過度の反省が示されることになりましたし、また、人種差別政策における最高裁の果たした役割については、その重要性や積極性を低く評価し、人種差別解消のための立法などで議会の果たした役割を高く評価する意見も最近では強いように思います(注8)。

また、司法の役割といった場合にも、今回のような外国に本拠のあるテロリストによるテロ行為の場合には、問題は単に国内で対処する範囲を超えており、その意味で国際的な政治的、経済的、社会的条件の下で行われるという特徴を備えているという点をどのように評価するかという難しい問題を抱えているように思います。

このような中で、先にあげた最高裁の判決の中でも意見の対立が見られます。すなわち、オコナー裁判官は、現に進行中の国際紛争の下で、アメリカの国家的安全に対して現実に緊急の脅威(immediate threat)を与える者を拘束するということに対する政府利益の存在を認めつつ、歴史と常識の教えるところによれば、そのような政府の拘束を無制約に認めるならば、専制政治へとつながるおそれがあるとして、司法のチェック機能の存在を支持しています。これに対して、トーマス裁判官は、容疑者を拘束するか否かは連邦政府の戦争権限内の問題であり、そのような拘束の適否を判断する技術も能力も、裁判所は有しないとして、司法の役割に極めて消極的な姿勢を示しています。

この二つの見解について、どのように評価するのかは難しい所があります。従来の伝統的な見解に従えば、オコナー裁判官の立場に与するべきだと思われます。しかし、他方において最近の国際テロリズムの性格・特徴を考えると、トーマス裁判官の見解も全く無視することはできないように思います。その意味では、安全も自由も共に得るという観点から司法のあるべき役割を考えていく必要があるかと思います。ただ、そのような二つの利益を同時に追い求め、それを獲得することは、「二兎を追う者は一兎をも得ず」という諺にもあるように、かなり厳しいものがあるというのも事実のように思います。この点、どのように考えていくべきか。その際に司法の役割をアメリカの法伝統の中で関連付けて捉えると、どのように位置付けることができるのか、これが私の第三の疑問です。

5 テロリズム対策法制と緊急事態法制との関係

最後に、アメリカにおけるテロリズム対策法制と緊急事態法制との関係について触れてみたいと思います。

よく知られているように、合衆国憲法においては、人身保護令状の特権が、叛乱または侵略に際し公共の安全 上必要とされる場合に停止されると定める憲法第1条第9節第2項を除いて、いわゆる国家緊急権の規定はおか れていません。それは、合衆国憲法の基本的原理である権力分立や基本的人権保障の観念の強い影響により、国 家緊急権を認めることが困難なことに理由があると指摘されています。最高裁の判例も同様な見解を示していま す。すなわち、1866年のEx parte Milligan事件判決(注9)の中で、デイビス(David Davis)判事は、以下 のように述べて、国家緊急権の考え方を否定しています。

「合衆国憲法は戦時と平時においても、等しく統治者と人民のための法であり、。。。いかなる(憲法の) 条文も政府の緊急時において停止されるというような。。。法理は考え出されてこなかった。そのような法 理は無政府主義または専制政治へと直接導くものであり、。。。(国家緊急権が)基礎とする必要性の理論 は虚偽である。というのは、政府は合衆国憲法の枠内で政府の存在を保持するために必要な権限を与えられ ているからである。

もっとも、これまでアメリカにおいては、現実にはさまざまな緊急事態が生じてきました。たとえば南北戦争、第一次、第二次大戦、朝鮮戦争、ベトナム戦争などのいわゆるGeneral Warに加えて、局地的。一時的なImper fect War、さらに大恐慌などがそれらにあたります。そのような緊急事態の際に、大統領がさまざまな具体的な措置をとる際の憲法上の根拠としては、以下のようなものが挙げられてきました。執行権が大統領に属するとする規定、「大統領は、合衆国の陸海軍および現に召集されて合衆国の軍務に服している各州の民兵の総指揮官である」とする規定(第2条第2節第1項)、連邦議会による大統領への授権をする法律、外交権限(国連決議の存在、条約上の義務など)などです。大統領は、いま述べたような憲法上そして法律上の根拠を挙げて、緊急事態における自らの権限を主張し、実際に行使してきました。

そして、そのような大統領の権限の存在の主張に対して、大統領の主張そして行動を押さえるべく連邦議会との間で憲法論議が見られたことはいうまでもありません。具体的には、いわゆる戦争権限に絡んだ議論に典型的に見られました。戦争権限という文言がしばしば使われますが、戦争権限という文言は憲法上存在しません。一般に戦争権限とは、連邦に与えられた憲法上のいくつかの権限を総称したものです。しかし、その権限の範囲は広範に及ぶため、大統領と連邦議会は、その権限の帰属をめぐって長く争ってきました。そのような戦争権限の所在をめぐる争いの結果、大統領と連邦議会の間の妥協として生まれたのが、いうまでもなく、1973年に制定された戦争権限法(War Powers Resolution)(注10)ですが、この法律は、現在では大統領をあまり拘束することはないようです。

また、アメリカでは憲法上の権限とは別に、憲法上の規定に従って緊急事態に備えて法律によって大統領に権限を付与することがみられます。それらの法律のねらいは、緊急時に大統領がそれらの権限を行使することによって、緊急時の統治に関わる問題を処理させようとするところにあります。たとえば、そのような考え方を示す例として、1976年の国家緊急事態法(National Emergency Act)や1977年の国際緊急事態経済権限法(National Emergency Economic Powers Act)が挙げられます。

以上のような事情を考えると、アメリカの大統領は非常に広範囲にわたって、緊急事態に対処する憲法上、法律上の権限を有していることになります。そのような中で、今回の9・11事件以後におけるテロリズム対策立法

114 市民生活の自由と安全~各国のテロリズム対策法制の現状と課題

による大統領への権限の授権は、どのように評価されるべきかという問題が生じるように思います。この点については、一方では、テロリズム対策立法は屋上屋を重ねるものであり、テロリズムの脅威が特に緊急性・重大性を有しなくなったときには、それは不必要な立法となるという見解も見られるところですが、他方においては、これを契機に大統領の国家緊急事態における憲法上の権限の行使のあり方、議会の関わり方について、憲法改正も見据えて、議論を行う必要性があるという指摘もみられます(注11)。さらにいえば、この点は緊急事態の終わりをいつと捉えるのかという問題にも関係していると思います。今述べた点は、アメリカという一国を超えた普遍的な意味で憲法の在り方を問う問題のようにも思いますが、アメリカ固有の事情も多く関係しているかと思います。そのようなアメリカの事情の理解を踏まえた上で、どのような解決策をアメリカは採るべきなのか。それが私の第四の疑問です。

以上簡単ですが、私のコメントとさせていただきます。

- 1 拙稿「テロ対策と人権問題」『国際問題』(2004年) 48-49頁。
- 2 Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT) act of 2001, 8 U.S.C. § 1226 a(a).
- 3 David Cole, The Priority of Morality: The Emergency Constitution's Blind Spot, 113 Yale L.J. 1753, 1776-79 (2004).
- 4 Korematu v. United States, 323 U.S. 214 (1944).
- 5 Hamdi v. Rumsfeld, 124s. ct. 2663 (2004) (available at http://supct.law.cornell.edu/html/03-6696.ZS.html).
- 6 Rumsfedld v. Padilla, 124s. ct. 2711 (2004) (available at http://supct.law.cornell.edu/html/03-1027.ZS. html).
- 7 Rasul v. Bush, 124s. ct 2686 (2004) (available at http://supct.law.cornell.edu/html/03-334.ZS.html).
- 8 拙著『アメリカの司法と政治講義ノート』(成文堂、2003年) 159頁-162頁
- 9 Ex parte Milligan, 71 U.S. 2 (1866).
- 10 戦争権限法は、両院合同決議 (joint resolution) の形で成立した。両院合同決議は法律と同様の効力を有するとされる。
- 11 See Laurence H. Tribe and Patrick O. Gudridge, The Anti-Emergency Constitution, 113 Yale.J. 1801 (2004); Bruce Ackerman, The Emergency Constitution, 113 Yale L.J. 1029 (2004); 拙稿「テロリズム対策と憲法一最近のアメリカにおける議論をめぐって」『日本法政学会創立50周年記念論文集』所収(成文堂、近刊)。

自由と安全 — 若干の憲法学的考察

/八山 剛

慶應義塾大学法学部・大学院法務研究科教授

9・11事件の後、アメリカにおいては「愛国者法」が制定され、ドイツにおいては「安全パッケージ」と呼ばれる一連の法改正が行われた。これらの立法の内容についてはヨー教授とレプシウス教授が詳しく紹介しているため、立ち入らない。一点だけ確認しておけば、アメリカにおいてその後、大規模テロの発生がなく、また、ドイツもテロの洗礼を免れていることから、これらの立法には一定の抑止力があったと言い得るとともに、「自由」との関係において、過剰な制限の危険が懸念されるものでもあった。

ヴィルヘルム・フォン・フンボルトは、「安全がなければ、人間はその力を伸ばすことも、そこから果実を得ることもできない。なぜなら、安全なくして自由はないためである」と語っている。「自由」は、「安全」を前提とする。しかし、そのことから、自由に対する安全の優位が帰結されてはならない。自由と安全は、原理的な緊張関係に立つ。以下では、このような視点から、「安全」を指向した法秩序の形成が、憲法による「自由」の保障の構造に与える影響について簡単にコメントすることにしたい。

I 憲法学における「安全 |

まず、――通常の憲法学の論述とは逆に――「安全」からお話しすることにしたい。

(a) 重要施設やライフラインに対するテロは、国民の生命。身体、自由。財産・生活基盤に急激かつ徹底的な打撃を加え、その抑止と被害の最小化は国家の活動に決定的に依存する。しかし、日本国憲法には、テロ対策に関する国家の責務を謳った規定は存在しない。生命。自由。財産を保護法益とする憲法第13条、第29条などの自由権規定は、ひとまず国家に侵害不作為を命じるにすぎないし、基本権制限条項も、概括的に「公共の福祉」をうたうだけである。憲法第四章以下は、三権の内容とその組織化を定めるだけであり、およそ立法権や行政権が安全のために行使されるべきことを示唆する文言は含まれていない。

さらに、憲法学においても、安全は、――国家賠償が問題となる場面を除けば――その考察の対象ではなかった。日本の憲法学では、憲法は国家権力の抑制と組織化に眼目をおいた制限規範の体系であるという理解が支配的である。このような憲法観からは、国家が目標や課題を設定し、その達成ないし解決のために活動することは、憲法の任務ではなく、憲法の前提である。立法や制度形成に対して積極的な指針や動因を与えることは、――憲法25条(生存権)などの明示的規定を除けば――政治(政策)の領域に属する問題だとされてきたと言うことができよう。

(b) 一方、ドイツでは、憲法は国家権力を消極的に規制するだけではなく、これを特定の目標の実現に向けて法的拘束力をもって義務づける積極的側面を含んでいる、とする理解が支配的である。

国家学には、国家の存在理由ないし正当化根拠として、国家目的(Staatszweck)という概念がある。国家目的論は、恣意的でない、公共の福祉にかなった国家活動を要請することによって、国家権力に枠をはめると同時に、国家というものの存在を正当化した。このような国家目的として一般に挙げられるのは、最も抽象的には

「公共の福祉」であり、その第一の具体化としての対外的・対外的安全であった。ジャン・ボダンやホッブズの著作に読むことができるように、このような思考は、ヨーロッパの思想史において確固たる系譜を刻んだほか、1874年のスイス連邦憲法第2条のように、実定憲法の規定としても結実した。同憲法は、「対外的に祖国の独立を主張し、国内において平穏と秩序を実現し、国民の自由と権利を保護し、その共通の福祉を促進すること」を連邦の国家目的であると規定している。また、これは、遠い昔話でもない。世界で最も新しい憲法に属する現行のスイス憲法第2条も、第1項で「スイス連邦は、国民の自由と権利を保護し、国の独立と安全を保障する」と規定している。

(c) 現行のドイツ基本法には、スイス憲法第2条に対応する規定は含まれていないが、「安全」という国家目的は自明のものとして肯定されているように思われる。ドイツにおいて特徴的なのは、国家目的としての安全が自由権的基本権と結びつき、いわゆる「国家の基本権保護義務」論へと発展したことである。

基本権保護義務とは、「国家は基本権を尊重するだけではなく、第三者の違法な侵害から被害者を積極的に保護しなければならない」という考え方であり、日本においても、特に人権の私人間効力との関連で主張されることがある。基本権保護義務論は、刑法による胎児生命の保護が問題となった1975年の第一次堕胎判決において確立したとされるが、その後の判例の展開を見れば、今日のテーマである「テロ」や「安全」と直接に関わる考え方であることは明白である。たとえば、1977年のシュライヤー決定では、テロリストによる要人誘拐に関連して保護義務が登場した。また、現在、テロの対象として原子力発電所のような危険施設が挙げられているが、カルカー決定やミュルハイム・ケルリッと決定では原子力発電所の安全性が争点になり、化学兵器備蓄決定やパーシングII決定では、軍事施設が外国による攻撃を受ける危険に関連して、国の保護義務の範囲が問われることになった。

Ⅱ 憲法学における自由

さて、以上述べてきたことは、《安全が自由にとって代わる》という単純なことではない。

- (a) 日本国憲法は、第3章において表現の自由、通信の秘密、住居の不可侵、居住・移転の自由などの、一連の《国家からの自由》を保障しており、また、判例・学説は、憲法第13条の幸福追求権から、プライバシー権その他の人格権を導き出してきた。一方、ワイマール憲法の失敗を経験したドイツ基本法も、第1章「基本権」の冒頭で人間の尊厳の不可侵性をうたい、第2条以下で《古典的自由権のカタログ》を定めている。また、第1条第1項の人間の尊厳と結びついた第2条第1項の「人格の自由な発展の権利」からは、一般的人格権が導き出され、その中には、「情報に関する自己決定権」が含まれると解されている(国勢調査判決)。
- (b) このような《国家からの自由》の保障にとって重要なのは、《原則としての自由》と《例外としての制限》 という、原則-例外関係である。

すなわち、基本権は、歴史的経験のなかで国家権力による脅威に直面した個人および社会の自由を、まさに国家による脅威から保全するためにある。カール・シュミットが《法治国家的配分原理》という言葉で表現したように、各人の自由の領域は、前国家的なものであると観念され、この自由の領域に介入する国家の権限は、原理的に限定されている。国家は、正当な目的に基いてのみ、また、この目的が及ぶ限りでのみ、各人の自由に介入することが許される。シュミットの言葉を引用しておこう。「あらゆる法律規定、あらゆる行政の干渉、あらゆる国家の侵害は、原理的に限定され、測定可能、計算可能でなければならない。あらゆる国家の統制は、それ自体もまた統制されうるものでなければならない」。

(c) このような《法治国家のラツィオ》は、戦後のドイツ憲法判例では、「比例原則」として具体化された。

比例原則(過剰侵害禁止原則)は、19世紀に警察法で誕生し、やがて行政法の一般的原則となったものであるが、これはやがて、憲法上の法原則とされ、基本権制限立法の審査基準として用いられるようになった。ある判決は、次のように説示している。「比例原則によれば、本件で問題の基本権制限は、法益の保護にとって適合的でなければならない。加えて制限は必要でなければならず、より緩やかな手段で足りる場合には必要性は認められない。最後に、制限は狭義において比例的でなければならないが、これは、制限が基本権の重要性および意義に対して適切な関係になければならないことを意味する」。

つまり、(広義の) 比例原則は、①適合性 (Geeignetheit)、②必要性 (Erforderlichkeit)、③狭義の比例原則 (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)という、三つの部分原則から構成される。これら三つのテストをクリアした制限のみが、憲法上許容される例外として、各人の自由に制限を加えることが許されるのである。

Ⅲ 自由対安全

「9・11事件後」に関して問題となるのは、一連の立法が(さらにはそれを許容する社会の風潮も含めて)、上述した《法治国家のラツィオ》を突き崩すのではないか、ということである。

(a) 上述した原則-例外関係からすれば、最大限の自由が要請され、必要最小限の規制のみが許されるのが当然の帰結である。上述のようにドイツ連邦憲法裁判所は「比例原則」によって基本権を制限する国家の行為に統制を加え、また、日本の最高裁は、基本権の規制について「必要性と合理性」を要求してきた。ここで重要なのは、典型的には「明白かつ現在の危険」の基準に示されるように、単なる憶測上の危険や蓋然性の低い危険によって重要な基本権が制限されてはならないとされてきたことである。

しかし、 $\lceil 9 \cdot 11$ 事件後」は、これとは明らかに発想が異なる。 $\lceil 9 \cdot 11$ 事件後」の発想は、具体的危険の防御ではなく、危険の芽を摘むことである。そのような発想に従えば、具体的な危険がなくても危険の可能性が排除されなければ規制が正当化され、さらには要請されることにもなろう。

(b) ドイツの安全パッケージⅡは、公安当局がテロ活動を早期にキャッチできるようにすることを目的としたものであるが、連邦憲法擁護法、MAD法(軍防諜部法)、BND法(連邦情報庁法)、連邦国境防護法、連邦刑事庁法、外国人法ほかの外国人関連法、安全審査法、旅券法、個人証明書法、結社法、航空法、連邦中央統計法、社会法典、エネルギー法など、多数の法律の改正を内容としている。

その中には、①武装した国境警察のドイツ航空機への同乗のように、テロ防止に直接に貢献するもの、②連邦国境警備隊について地域管轄を拡張し、また、地域的。事項的管轄権内において人を停止させ、質問することに加え、身分証明書を提示させる権限を付与する法改正のように、——日本の憲法。警察法の現状から見れば行き過ぎのように見えるかもしれないが——その必要性。合理性を是認しうるものがある。その一方で、③ドイツ人が所持する旅券および個人証明書に生態情報を導入することを可能とする法改正のように、イスラム原理主義によるテロの防止とは実質的関連性のない法改正や、④情報機関と法執行機関の分離の相対化のように、それ自体に憲法違反の可能性があるだけではなく、情報自己決定権にかんがみれば違憲の疑いが極めて強い法改正も含まれている。

(c) レプシウス教授は、9・11事件後の《国家からの自由》の後退の原因を、「安全」という国家目的やこれと結びついた国家の基本権保護義務論の台頭に求め、その対案として、憲法と政治の分離を提唱している。しかし、私は、いくつかの理由から、その指摘に従うことはできない。

まず、法治国家のラツィオを突き崩しかねない国家の介入は、基本権保護義務論やテロ対策に始まったもので

もなければ、それらに固有の問題でもない。とくに環境保護の領域では、国家は事後的な対応のみならず事前に 予防的に行動することが望ましいとされている。さらに、――言葉の上では同じ「(食の) 安全」となってしま うが――BSE対策に示されるように、厳密な意味で必要最小限度なのかどうか疑わしい規制も維持されている。 これらは、具体的に危険だから規制する、というものではなく、安全性が確認されるまでは規制する、という、 原則と例外が逆転した発想である。

このように述べると、安全という国家目的や基本権保護義務だけではなく、環境保護や社会国家といったおよそ基本的な国家目標の実現・具体化を憲法思考の中から放逐しない限り、法治国家のラツィオは貫徹され得ないと思われるかもしれない。しかし、事はそれほど単純ではない。なぜなら、仮に基本的国家目標や基本権保護義務を憲法から政治の領域に返還したとしても(おそらくは、憲法学の法律学化によって憲法学から切り離されたものを再度憲法の中に取り込んだのが基本権保護義務論や国家目標規定、国家の任務論であり、それを改めて憲法および憲法学から切り離す、と言う方が正確であろうが)、国家が国民の安全のために行動しなければならない、という責務自体が消滅するわけではないためである。変わるのは、その責務の法的性格だけであり、それが法的拘束力のある憲法上の作為義務から、一種のプログラムとなるだけの話である。この変更は、国家の不作為を非難する場面では、大きな意味を持つ。なぜなら、憲法上の義務であればその履行は最終的には裁判所による法的統制の対象となるが、法的拘束力のない単なるプログラムであれば、それに着手するかどうかを含めて、政治の場が最終的な闘技場となる。しかし、9・11事件後のように国家のやりすぎが問題となる。これと反対の場面では、「安全」の政治への返還によって、法治国家のラツィオが回復されるのかどうかは疑わしい。

IV むすびにかえて

(a) このように考えると、つまるところは、防御権論の脆弱さに行き着く。「国家からの自由」を担保すべき防御権論は、《保護領域(Schutzbereich)》 → 《侵害(Eingriff)》 → 《比例原則(Verhältnismäßigkeit)》という堅牢な構造を誇ってきた。しかし、その一方で、安全や健康、環境の重要性が強調され、わずかなリスクについても国家の介入が要請されるようになると、防御権論は、その堅牢な構造のゆえに対処のすべをもたずに、事実上、空転する。そのような状況において選ぶべき選択肢は、①法治国家のラツィオの全面的な復権、すなわち、具体的で現実的な危険についてのみ、また、その除去に必要不可欠な限度においてのみ国家の介入を認め、それ以外の場合には国家の権限も責任も否定する、という考え方であろうか。それとも、②個人の自由を手放すことを代償に、わずかなリスクについても国家の対処を求めるという考え方であろうか。おそらく、そのどちらも妥当な選択肢ではあるまい。後者は、まさに人権の否定であるし、前者は、一憲法上は不可能な選択肢ではないが一実際にわれわれにその覚悟があるのかどうかは疑わしい。われわれは、自由と安全、あるいは国家からの自由と国家による自由を、抽象的な優劣によってではなく、具体的なレベルで考え続けなければならないのである。

上述した法治国家のラツィオの崩壊、あるいは防御権・比例原則の空転には、もちろん誇張が含まれている。たとえば、制限を受ける人権の種類・程度や、自由に対する一過性の制限と持続的な制限との区別は、なお有効な観点であろう。つまり、①従来も単なる「抽象的危険」が禁止や処罰の根拠となる場合があったし、また、テロに伴う損害の重大さにかんがみれば、原発に関して連邦憲法裁判所が説示したように、《たとえ危険発生の蓋然性がきわめて低い場合であっても、保護義務は、国会に具体的な立法を義務づける》(カルカー決定)という一それ自体は正しい――主張に対して、②《原発については、本来は人権の主体ではない電力会社等の経済的自由

の制限が問題となるに過ぎないが、「 $9 \circ 11$ 事件後」においては、まさに個人の重要な人権が制限されようとしており、問題の本質が根本的に異なる》、あるいは、《飛行機搭乗の際の厳格な安全性審査による負担という一過性の事柄と、指紋等の採取という持続性のある事柄とを同列に正当化することはできない》という主張を対抗させることができるし、③個人情報の採取それ自体は是認できてもその管理および使用の範囲・形態が違憲となる、という議論も必要であろう。

(b) この最後の点については、連邦憲法裁判所の国勢調査判決が極めて重要な命題を展開しているが、これに立ち入る余裕はない。以下では、違憲・合憲の事後的な統制(その重要性は否定されるべきものではない)に加えて、法制度の形成および立法者自身によるその是正が重要であることを指摘して、コメントを終わることにしたい。

とくに日本では、憲法学と立法府、憲法学と警察等との対話は事実上、なかったと言ってよい。今要請されるのは、適切な距離を保った両者の対話である。それによってはじめて、安全と自由は適切な調整を得ることができ、また、いったん行われた調整がどちらかに傾斜しすぎていた場合の迅速な再調整も可能になると思われるためである。かつて指紋押捺制度が問題となったとき、憲法学では違憲論が強かった。現在、それ以上に包括的な生態情報の導入が、しかも当時の在留外国人という特定人に限定されず、国民一般について問題になっている。私は、生態情報を用いた旅券等の導入が直ちに憲法に違反するとは考えないが、合憲であるためには正当な理由が示されなければならず、それに見合った個人情報保護とセットでなければならない。9・11事件を奇禍とした導入や、日本抜け穴論(という緻密さに欠ける穴だらけの議論)による拙速な規制は、結局は不幸なボタンの掛け違いを継続・増幅させるだけであろう。

「国際テロ情勢と警察の対応 |

五十嵐 邦雄

警察庁警備局警備企画課長

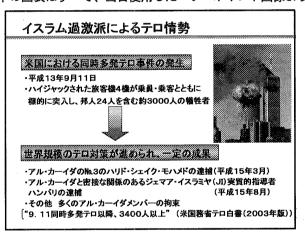
はじめに

警察庁警備局警備企画課長の五十嵐です。本日のフォーラムは、「市民生活の自由と安全~各国のテロリズム 法制の現状と課題~」がテーマということですので、私からは、まず国際テロ情勢と警察の対応について概観を 述べさせていただいた後、警察の観点から我が国に必要な制度について、私見を述べさせていただきたいと思い ます。

1 国際テロ情勢

(1) イスラム過激派によるテロ情勢

図1 (以下の図表はすべて、当日使用したパワーポイント画像より抜粋)



○オサマ・ビンラディン(UBL: Usama Bin Ladin)を指導者とする「アル・カーイダ(al Qaeda)」に所属する19名の若者により敢行された、平成13年9月11日の米国同時多発テロ事件は、歴史上先例のない衝撃と災禍をもたらし、邦人24人を含む約3,000人が犠牲となりました。これを契機に、イスラム諸国を含む多くの国々が、「アル・カーイダ」を始めとするイスラム過激派によるテロの脅威を改めて認識し、このようなテロを二度と起こさせないため、テロの根絶に向けた対策が世界規模で進められることとなりました。

○その結果、これまでに「アル・カーイダ」の最高幹部の一人であり、米国同時多発テロ事件の計画立案者とされるハリド・シェイク・モハメド(KSM: Khalid Sheikh Mohammed)(平成15年3月、パキスタンの首都イスラマバード近郊で逮捕)、インドネシア等にイスラム国家創設を目指し、「アル・カーイダ」と関係があるとされる「ジェマア・イスラミヤ(JI: Jemaah Islamiyah)」の実質的指導者ハンバリ(Hambali)(同年8月、タイの古都アユタヤで逮捕)を始め、多くの「アル・カーイダ」メンバーが身柄を拘束されるなど、一定の効果を

上げております。

(2) 最近のテロの特徴

図 2



○他方、米国等によるアフガニスタン攻撃により、「アル・カーイダ」メンバーは、世界中に拡散しました。昨年も、サウジアラビアのリヤドの近郊にある外国人居住区3箇所において、爆弾搭載車両が突入し、自爆犯を含む34人が死亡、邦人3人を含む190人以上が負傷するといった爆弾テロ事件を始め、「アル・カーイダ」と関連するとみられるテロ事件が世界各地で発生しております。

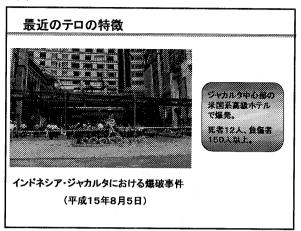
図3



○特に、平成14年10月に発生した、インドネシア。バリ島における爆弾テロ事件は、多くの一般人が集まる時間帯を狙ったものであり、邦人 2 人を含む202人が犠牲となりました。

なお、この事件では、肥料に使用される硝酸アンモニウム、灯油、アルミ粉等購入が容易な原材料で製造することができる硝安油剤(ANFO: Ammonium Nitrate Fuel Oil)爆薬が使用されております。

図 4



○さらに、平成15年8月に発生した、インドネシア・ジャカルタにおける米系マリオットホテル自爆テロ事件も、 欧米系外国人が多く出入りする時間帯を狙ったものでした。

図 5



○ほかにも、通勤ラッシュの時間帯を狙ったロシアにおける地下鉄テロ事件やスペインにおける同時多発列車爆破テロ事件等、いわゆる「ソフトターゲット」を標的としたテロ事件が各地で発生しております。

○このように、最近のテロは、大規模化、無差別化の傾向が著しく、テロリストは自らの主張をアピールするため、ソフトターゲットを対象として、甚大な被害を生じさせるテロを今後とも敢行する可能性が高いと言えます。 また、こうしたテロの脅威が、我が国と地理的に近く、関係の深い東南アジアにまで及んでおり、我が国の権益や海外にいる邦人へのテロの脅威も高まっていると言えます。

(3) イスラム過激派によるテロと我が国

図 6



○平成16年3月下旬、米英軍及びパキスタン軍は、アフガニスタン・パキスタン国境の「アル・カーイダ」等イスラム過激派の掃討作戦を実施しましたが、「アル・カーイダ」の指導者であるオサマ・ビンラディンの所在は今も明らかではありません。

○依然として所在不明であるオサマ。ビンラディンを含む「アル・カーイダ」幹部は、平成14年から平成16年にかけ、マスコミを通じて今後も米国とその同盟国に対するテロを継続する旨のメッセージを流しております。

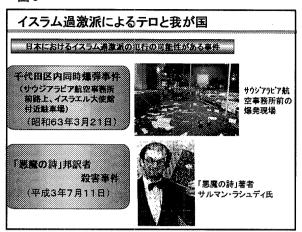
特に、平成15年10月18日のオサマ・ビンラディンのものとみられる声明において、米国を支持する英・豪・スペイン等とともに我が国をも標的とする旨の警告を行っているほか、平成16年4月にイラクで邦人3人が人質となった事件等が、中東の衛星テレビ等で報道されていることからみて、「アル・カーイダ」を始めとするイスラム過激派の我が国への注目度が確実に高まっていると考えられます。

図7

イスラム過激派によるテロと我が国 アル・カーイダ関係者の不法人出国教徒 氏 名:リオネル・デュモン(Lionel DUMONT) 生年月日:1971年1月29日生まれ、北フランス・ルーベ出身 国 籍: フランス ※ 平成15年12月に独当局によって逮捕。本年5月に仏に引き 渡され拘束中。 手 配: ICPO赤手配 (氏名、生年月日、国籍、顔写真、指紋、犯罪事実等) 資産凍結:国連制裁委員会の決定に基づき、我が国も平成15 年7月3日付官報に、「アル・カーイダ関係者」の資 産凍結対象として告示 ※ 他人名義の旅券を使用して数回にわたり我が国に入出国 (滞在資格は、短期滞在) 入国後は、外国人登録証、運転免許証取得

○現在のところ継続調査中でありますが、「アル。カーイダ」関係者とされ、フランスから殺人、ボスニア・ヘルツェゴビナから武装強盗殺人の疑いでICPOを通じて国際手配(赤手配:Red Notice)されていたフランス人「リオネル・デュモン(Lionel DUMONT)」が、他人名義の旅券を使用して我が国に不法に入出国を繰り返していたことが確認されております。このことからみても、もはや我が国は国際テロをめぐる動向と無縁とは言えない状況にあると考えられます。

図8



○我が国でも過去に、千代田区内のサウジアラビア航空事務所前路上及びイスラエル大使館付近駐車場における同時爆弾事件(昭和63年)や、サルマン・ラシュディ(Salman Rushdie)氏の著作「悪魔の詩(The Satanic Verses)」を邦訳した大学助教授の殺害事件(平成3年)等、犯行の態様等から見てイスラム過激派によると思われるテロ事件が発生しております。

図 9



〇また、平成 6 年に沖縄上空で発生し日本人乗客 1 人が死亡した、マニラ発セブ島経由成田行きのフィリピン航空機内における爆発事件については、後の捜査で、ハリド・シェイク・モハメドらによる「ボジンカ計画("Bojinka" operation)」と呼ばれる、東南アジア諸国から米国に向かう米航空機(日本を経由するものも 5 機含まれていた。)を同時に爆破しようとした大規模なテロ計画のリハーサルであったことが判明しました。同計画は事前に発覚したため実行には移されませんでしたが、もし実行されていたら、相当数の日本人が犠牲になったことは間違いありません。

○現時点、我が国においては、イスラム過激派の拠点は確認されておらず、また、具体的なテロ動向に関する情報は把握されておりません。

しかし、我が国に滞在するイスラム諸国出身者は約9万人に上るとみられ、全国各地でコミュニティを形成するに至っており、我が国においても、イスラム過激派がテロを引き起こす際に、こうしたコミュニティを悪用する可能性が懸念されるところであります。

警察の対応(未然防止対策の推進)

図10 テロ未然防止対策の推進 水際対策の強化 テロリストを国内に入れない テロ情報の収集・分析及び 拠点を作らせない テロリストの発見・取締りの強化

○テロはその発生を許せば多くの犠牲を生むことから、テロ対策の要諦はその未然防止にあります。

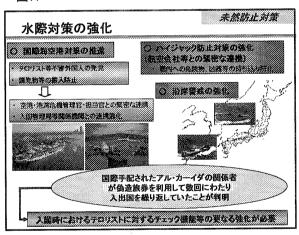
テロを起こさせない

そこで、警察では、「テロリストを国内に入れない」、「拠点を作らせない」、「テロを起こさせない」をテロ対 策の基本3原則として、「水際対策の強化」、「テロ情報の収集。分析及びテロリストの発見。取締りの強化」、 「警戒警備の徹底」を推進し、テロの未然防止に努めております。

警戒警備の撤底

(1) 水際対策 (border and immigration control) の強化

図11



○我が国への国際テロリストの潜入防止等のためには、「水際対策(border and immigration control)」の徹 底が必要不可欠であり、テロリスト容疑者情報の共有等、入国管理局との連携強化を始め、法務省、財務省、国 土交通省、厚生労働省、外務省との情報交換や共同捜査の推進等、更なる連携の強化を図っているところであり ます。

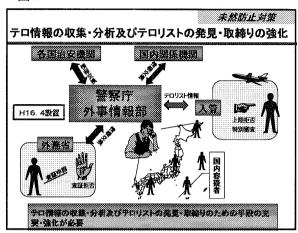
しかし、国際手配された「アル・カーイダー関係者が偽造旅券を使用して数回にわたり入出国を繰り返してい たことが判明したことを踏まえ、入国時におけるテロリストに対するチェック機能等の更なる強化が不可欠となっ ております。

特に、出入国管理のチェック機能の強化には、指紋、顔画像等のバイオメトリクスを活用することが有効であ ると考えられることから、犯罪対策閣僚会議の幹事会の下に設置された「バイオメトリクスを活用した出入国管 126 市民生活の自由と安全~各国のテロリズム対策法制の現状と課題

理に関するワーキングチーム」等と連携を図りつつ、制度的・技術的な検討を精力的に進めております。

(2) テロ情報の収集・分析及びテロリストの発見・取締りの強化

図12



○国境を越えてネットワーク化しつつあるテロ組織や諜報事件、大量破壊兵器関連物資等の不正輸出等に的確に対処し、情報収集・分析能力を強化するため、平成16年4月、警察庁に「外事情報部(Foreign Affairs and Intelligence Department)」を設けました。ここでは、国際テロ対策及びカウンターインテリジェンス(諜報事案対策)等に関する事務を行い、各国治安機関等との間でハイレベルの緊密な関係を構築するとともに、外国において当該国の治安情報機関等と密接な情報交換を行っております。

○テロは国際的ネットワークを活用して秘密裏に敢行されることが通例であるため、これを未然に防止するためには、質の高い情報、すなわちインテリジェンスをいかに迅速に入手できるかが重要であります。そして、外国治安機関等から入手した情報を活用の上、国内関係機関とも密接に連携し、テロリストを我が国に入れないよう水際対策を強化することが重要であります。

また、国内の不審者に関する情報収集を強化するとともに、これに的確な分析、評価を加えることが肝要であり、収集された関連情報は、これを掘り下げ、潜在する違法事案の検挙に活用することが重要であります。

(3) 警戒警備の強化

図13



〇テロ防止対策として、重要施設の警戒警備を的確に実施することは極めて重要であり、部隊による抑止力、テロ関連情報の収集・分析力及び不審者の発見・追及(ferret out and trace)能力など組織の総合力を有機的に

組み合わせて、施設の警戒警備に当たっております。

○しかし、最近のテロの特徴として、いわゆる「ソフトターゲット」が狙われるなど、対象が拡大しつつあり、 警戒対象施設も多様化していることから、施設管理者による自主警備との連携、官民一体となったテロ対策が不 可欠となっております。

○なお、警察では、平成7年のオウム真理教による地下鉄サリン事件(the Sarin Gas Attack on the Tokyo subway committed by Aum Shinrikyo in 1995)等の発生を踏まえ、生物化学テロに使用されるおそれのある物質を管理する事業者に対する保管管理の強化指導、関連物質の不自然な取引等に関する情報収集の強化、空中散布を防ぐための小型航空機の保管管理の強化指導、生物テロに備えた保健・医療機関等との密接な連携体制の確立等、生物化学テロへの未然防止対策を徹底しております。

一方、生物化学テロが発生した場合に、迅速に発生現場に臨場して、関係機関と連携を図りながら情報収集、原因物質の回収・検知、被害者の避難・誘導等に当たることを任務とするNBCテロ対応専門部隊(the Counter-NBC Terrorism Squad)を8都道府県警察に設置し、実践的な訓練を積み重ねるとともに、関係機関との情報交換や装備資機材の充実等により、対処能力の更なる強化を図っております。

3 テロ対策における今後の課題

テロ対策については、国際的な協力の枠組みの下で推進することが求められており、運用面として、未然防止対策の推進や対処体制の強化を図っておりますが、その一方で、警察においても、現在警察に与えられている権限が十分なものなのか、また、先進諸外国の法制と比較してどうかといった観点から、テロ法制に関する研究を進めております。現在、欧米諸国では、テロの未然防止やテロ犯罪の捜査のために、捜査機関に広範な権限が付与されており、米国における同時多発テロ事件以降、更に強化されているものと承知しております。欧米諸外国におけるテロ対策法制につき、警察等の権限に関する特色として、次のようなものが挙げらます。

- ○「テロリストを国内に入れない」という観点から、入国時におけるテロリストに対するチェック機能の強化等 により、国際テロリストの排除を徹底しており、具体的には
 - ・海空港又は国境地域における指紋採取、身柄拘束等の本人確認権限の強化 (アメリカでは、広く外国人に対し入出国時の指紋や顔データを採取するシステム(US-VISITプログラム) が開始される見込み)

- 128 市民生活の自由と安全~各国のテロリズム対策法制の現状と課題
- ・現実の公安侵害行為が行われたことを要件としない退去強制(欧米諸国)等の法整備がなされております。 ○また「テロリストの拠点を国内に作らせない」という観点から、テロに対するインテリジェンス機能の強化に より、テロリストの所在や行動確認を通じて、国内に活動拠点を作らせることを阻止しており、具体的には
 - 宿泊業者による宿泊客の本人確認、宿泊記録の警察への提出(仏、独)
 - ・ 適用対象が幅広い通信傍受、おとり捜査等(米、英等)

などの法整備がなされております。

- ○さらに「国内でテロを起こさせない」という観点から、重要インフラ等の管理者による自主警備の促進、支援 等により、国内でのテロの発生の未然防止を徹底しており、具体的には、
 - 一定の警察幹部が指定した区域における人及び車両の停止、指定道路における駐車禁止又は制限(英)
 - 所管官庁による空港・航空会社や原子力発電所等の職員についての保安検査(独)
- ・生物剤及び毒素の管理に関して、その管理者に対し、保管、使用について届出義務を課し、罰則で担保(英) 等の法整備がなされております。

おわりに

我が国では、世間の耳目を引く出来事が国内で起こらないと対策の必要性が理解されないという風潮がありますので、国際テロの未然防止は大変困難な課題であります。しかし、欧米諸国においてテロ法制が強化され、「アル・カーイダ」関係者が多数逮捕されるなどテロの未然防止等に効果を上げているとみられる中で、決して、我が国がテロ対策の抜け穴(ループホール)となることは許されません。そのため、警察庁として、諸外国のテロ法制・運用状況について研究を進め、我が国の国情、法体系に則し、国民の合意が得られる有効な法制が整備されるよう、内閣官房を始め関係省庁との連携を更に強化しつつ、国民の理解を得ていく必要があると考えております。こうした観点からみて、本日、こうしたフォーラムが開催されることはまことに時宜を得たものであり、このフォーラムを通じて、関係者のみなさまが我が国に必要なテロリズム法制について理解を深めていただくことを期待いたします。

質疑応答

太田コーディネーター それでは、ただ今からパネルディスカッションを再開させて頂きます。先ほど大沢教授から、政府間内で情報共有しなかったことは、ある意味で市民的な自由の確保のための手段としてではないか、またグアンタナモ事件等に対するアメリカ合衆国最高裁判所の判決についてどのように考えるのか、そしてテロリズムのグローバル化と司法の果たすべき役割、さらには緊急事態に対するテロリズム対策立法と戦時法制との関係についてと4つの指摘がありました。これにつきまして、ユー教授から簡潔にご説明をいただければと思います。よろしくお願いします。

ジョン=ユー教授 大沢教授に論文を読んでいただきまして、こういったテーマを取り上げ、コメントをいただいたことに感謝したいと思います。また、大沢教授は憲法学については非常に長けた能力をお持ちで、アメリカの憲法学者よりも数段進んでおられるように思いました。教授がアメリカにいらしたら、私の仕事は無くなってしまうのではないかと思うくらいです。それでは、大沢教授の指摘について、いくつかのポイントを挙げさせて頂きます。

まず、市民的な自由の確保と情報の共有についてですが、大沢教授のおっしゃるとおりだと思います。1970年代には、CIAがその最たる事例ですが、諜報機関の利用が上手くいきませんでした。ケネディ、ジョンソン、ニクソンといった大統領が法の執行機関と諜報機関を切り離そうという措置を取ってきたわけです。そして、ニクソン政権では、特に諜報機関はアメリカ国内の政治グループと関連を強化しました。このように役割を分けたことは、他の国では全くみられないことでした。そして、国内では、やはり犯罪が大きな問題であったということで、法的な制度でも政治的な制度でも、このような明確な区別が行われたわけです。アメリカ国内のテロリズムは、犯罪とみなされて、法執行機関が組織犯罪に対応するのが、これまでのやり方だったわけです。

しかし、9。11事件以降、愛国者法に見られるように大きく変わってきました。「テロに国境は関係ない。9。11事件もアメリカ国内で簡単に攻撃されテロが行われたではないか。」という議論があったわけです。その結果、法執行機関と諜報機関が一体となって対応するということが新しい展開として生まれ、テロに対応していこうということになったわけです。組織犯罪や麻薬取引についても、国境を超えた側面があり、それに対応しようという努力は、以前から行われてきたわけですが、そこでは政府の利益と市民的自由のバランスの問題が指摘されました。アメリカにおいては、合理的な捜索権限とは何なのか、市民的自由の侵害につながるのではないかという議論がありました。最終的には、政府の力を優先する形になり、令状のない捜索がテロに対して可能になったのです。ブッシュ政権が、国内外の諜報活動の調整に対して、いくつか反対した向きもあったのですが、実は、それに対し迅速に融合努力をしなかったとして、ブッシュ大統領は批判されました。そういった意味では、現在の政権というのは、民主党政権よりも、もっとアグレッシブな動きをするようになってきているわけです。

2点目ですけれども、大沢教授がおっしゃったように、不法在留外国人については、9。11 事件以降、確かに厳しい対応が取られるようになってきました。将来、この拘束をどう考えて行くのか、さらに議論を進めなければならないところですが、9。11 事件以降、1、2 カ月くらい経った頃、活動が強化され、観光客や学生を含めて5,000人もの外国人が不正と認められ強制送還されたわけです。これが、国内に滞在している不法在留外国人は、全部国外に出してしまえという政府の対応となり、問題に対して迅速に行動を取ったのです。

しかし、歴史的に見て、それはもう終わったと言ってよいと思います。理由としては、アル・カーイダが戦術を変えたことが挙げられます。アメリカというのは、移民の国です。ほとんどの人達が移民です。そして、あらゆる地域社会にアラブ諸国出身の人達がいるわけで、強制送還が行われるようになってから、特にそうなのですが、同情的な見方をする人も多数いるわけです。ロバート・エジソンは、靴爆弾の容疑者で、この靴を履いて飛

行機に乗ろうとした。オゼ・パディアは、ダーティーボムをシカゴで作ろうとしていて逮捕された。けれども、 2人とも、いわゆる従来のアラブ諸国から来た短期のパスポートを持っている人間ではなくて、長くアメリカに 住んでいました。 1人は、アメリカ国籍を持っている人でした。ですから、 $9 \cdot 11$ 事件以降、アメリカ国民に 対しても、テロ対策の目が向けられるようになったわけです。強制送還というのは、 $9 \cdot 11$ 事件以降、迅速に 行われたわけですが、おそらくそれはもう必要ないと思います。

もう1つ、敵性外国人の拘束という非常に重要な事件であるハムディの事件があります。この分野は、この愛国者法ではカバーされておりませんので、ヨーロッパやアジアといった国の経験から私たちが学ぶことができる分野だと思います。ヨーロッパの法制度の中で、テロ対策制度というのは、例えば、イタリア、スペイン等にもあります。そこでは、法制度の基準を作るために、予防的拘束という考え方を取っているわけです。つまり、過去に特に犯罪歴がなくても、将来、攻撃にかかわるかもしれないと予測できる場合は拘束するという考え方です。それも、我々の法制度に反映されてくると思います。ですから、大沢教授がおっしゃった幾つかの事件について、アメリカ軍が拘束した敵性外国人の問題は、そういった予防的拘束制度がアメリカで作ろうとされているということにつながるのではないかと思います。

非常に重要な点は、アメリカの司法制度が、もう1度この拘束について考え直す時期にきているのだということだと思います。どういった基準を作るのかというのは、まだはっきりしていません。裁判所も基準についての意見を出していませんが、今後、制度を作っていかなければなりません。この分野こそ、アメリカが外国から学ぶべき分野で、他の国の経験を踏まえた上で、我々の経験不足を補わなければならないところだと思います。

そして、最も重要なのは、司法の役割、特に戦時または緊急事態における役割です。大沢教授から質問がありましたけれども、司法がテロについての審査にどのように関与できるのかということが重要なのです。アメリカ、そして西洋社会、日本あるいはその他の先進諸国におきましては、自由と安全をどのように考えるのかという悩みを抱えることになるわけです。つまり、テロに対処するために必要不可欠な方法故に、自由を諦めてしまうのかということになるわけです。

これには2つポイントがあると思います。私は、裁判所の役割についてはよく分かりませんが、大沢教授がおっしゃったように、1930年代のアメリカにおいて、司法は、経済政策に対して違憲判決を下すことによって、政策の推進を押しとどめるということがありました。けれども、上手くいかなかったわけです。つまり、経済政策は、司法的な分析に性格が合わないということであります。また、レプシウス教授からお話がありましたけれども、例えば、どのようにセキュリティと自由を測り、バランスをとっていくのか、それを経済の価値としてどのように測るのかが問題となるのです。なぜなら、性質が全然違うものですから、計測して比較することができないのです。

それから、もう1つは、安全保障をどうやったら改善できるのか、例えば、その被害の額でコントロールしていくのか、そして、それをどのように縮小していくのかということが肝要です。そのことは反面、どれくらい自由が制限され、支払うべきつけは、どれくらいかを考えていかなければいけないということです。その結果、裁判所としては、立法府に対しどのような影響を与えることができるのかという問題を考える必要が生じると思います。

最後のポイントは、どこかに歯止めを掛けることができるのか、要するに、アメリカあるいは西洋の民主主義 国家において、永遠に自由を制限することが問題となるのではないかということです。もちろん、アメリカでは、 そのようにはなっておりません。アメリカの歴史を振り返って見ますと、ときには、この市民的自由が明らかに 安全保障のために制限された時代がありました。第2次世界大戦や南北戦争のときがそうです。けれども、ブッ シュ大統領よりも、リンカーン大統領の方がより厳しい態度を取りました。実際、裁判所の決定が出ても、それを聞き入れず、5,000人の市民を軍事法廷で裁くというようなことも行ったわけであり、確かに自由が制限されていたのです。けれども、その時代が終わりますと、平時には、自由がもう1度回復されたということであります。

第2次世界大戦のときにコレマツ事件があり、日系アメリカ人の自由が厳しく制限されたのは確かです。しかしながら、1950年代から1970年代においては、自由の保護というものが非常に強調されたわけであります。大沢教授は色々ご心配になっていると思いますが、もし戦争が永遠に続けば、もちろん、かなり自由が制限されるということになるかもしれません。けれども、やはり平時には、ある程度制限された自由が回復するということも考えられるわけであります。そこでは裁判所の判断も出てくるわけです。もっとも、冷戦が当初はどれくらい続くのか分からなかったわけです。どのような大きな戦争におきましても、一体どれくらい続くのかというのは誰にも分からないわけです。ですから、私たちが現在の状態がどれくらい続くのかということについて答を見つけることは出来ないと思います。

太田コーディネーター 先ほど小山教授の方から、日本では国家目的論や国家の基本権保護義務は通説にはなっていないが、わずかな危険の可能性を回避するために自由の制限を受認するような風潮になってきているというようなご指摘がありました。そして、それは安全のみならず基本的な国家目標の実現なり具体化に共通した問題ではないのかというようなご指摘もありました。さらに、今、この比例原則、防御権論というものが危機に瀕しており、その建て直しについて論評がありました。これについてレプシウス教授からコメントをいただければと思います。

オリバー=レプシウス教授 まず、小山教授から素晴らしいコメントをいただきましたことに御礼申し上げたいと思います。小山教授は、ドイツの法制度について、大変に造詣の深い方でいらっしゃいますので、この慶應義塾大学で議論できるのを大変嬉しく思っております。教授のコメントのレベルに合うようなお答ができるかどうか分かりませんが、3つのポイントについてお話をしたいと思います。

まず1つは、いわゆる憲法における安全ということであります。小山教授がおっしゃったように、ドイツにおきましては、安全というのは憲法に明記されたものではありません。それは、解釈によって導き出されたものなのです。つまり、国家目的としての安全、というものです。私は、その戦略には懐疑的な気持ちを持っております。というのは、国家の目的というようなものは、憲法には書いていないのです。憲法そのものではなく、憲法よりももっと高いレベルを見る必要があるわけです。「メタ実定法」というようなものを解釈として考えなければいけないということであります。

つまり、実際の憲法をよりよく実施していくための、その上位の概念というものがあるということです。例えば、特別な目的、その中に、安全を高めるという目的が入ると思います。ドイツでは、私の同僚は皆、私とは反対の意見を持っておりまして、国家は目的に適った行動を取らなければいけないというのが、大半の意見であります。

しかし、私は、それはあまり望ましくないと思っております。つまり、テキストには書いてないのです。その国家の概念そのもの、例えばホッブズとか、その他、先ほど小山教授がおっしゃった学者等もそれについて言及しておりますが、このホッブズあるいはジャン・ボダンというのは、憲法の理論について権威を持っているわけではありません。もちろん、理論については、ある程度の見識を持っておりますが、権威を持っているわけではないのです。つまり、ホッブズは、多分セキュリティについて誤解をしたのではないかと思います。ホッブズが使ったのは、セキュリティではなくて平和という言葉なのです。私たちは、ホッブズの言う国家目的というのは、

セキュリティというように考えがちです。けれども、あの時代というのは、イギリスで宗教戦争が起こっていた 時代ですので、彼が言いたかったのは、セキュリティではなくて平和だったのです。ですから、平和というのは、 セキュリティとは違うものなのです。

もし、ドイツの憲法に国家目的というのが含まれないのであれば、その目的をどのようにして憲法の中に見いだしていくのか、ということになります。裁判所は、いわゆる保護義務という概念を打ち出しました。それは、国家の目的を達成するための1つの手段という形で登場しました。1975年に初めてこの概念が出ました。大変興味深いことです。そのときに、このテロの脅威が、初めてドイツを脅かしたわけであります。そして、堕胎に関する最初の判決が出た年でもあります。この判決においては、保護義務とは、生まれない胎児を保護するという意味で使われました。もちろん、胎児というのは人間ではありません。したがって、そのときには保護を求める資格がないと考えられました。つまり、まだ生まれていないから法的な保護の対象とは考えられなかったわけであります。

保護義務は、もともとは個人の自由を守る安全策として考えられたわけであります。しかし、その頃、この概念は、完全に変化いたしました。個人の自由を守るということから、国家の権限になったわけであります。市民的自由に干渉する権利になったわけであります。つまり、このようにアイディアというものが反対の意味に変わってしまう可能性もあるという1つの良い例だと思います。このような、片方で市民的自由の保護、もう片方で市民的自由に対する侵害ということで、1つのコンセプトが2通りに解釈されることがあるということであります。これは、ドイツの法学的なドクトリンの特質性かもしれません。けれども、大変興味深いのは、私たちは何故そういうものが必要であるのかということであります。皆さんに対して、きちんと答を与えることはできないかもしれません。なぜなら、ドイツ法については、色々な疑問があるからです。ドイツにおいて大変興味深い現象というのは、このセキュリティを憲法化していることなのです。何故なのでしょうか。それは分かりません。私は、もし、この問題を政治家任せにして、多数決でもって民主的な決定をしてくれるのであれば、それはそれでよいと思います。議会というのは、自由に法律を作ることができるわけですが、もちろん、その法律に対して、違憲性ということが問題になってきます。

ここで、2番目の点についてコメントします。すなわち、法律の違憲性をチェックすることなのですけれども、いわゆる比例性、均衡性、あるいは必要性の原則というものが問題になってきます。 9・11 事件以降に取られた一部的な措置について見てみますと、こうした違憲性のテストは、安全という国家目的や法的義務については、上手くいかないということがわかります。例をお話ししますと、今朝へラルド・トリビューンで読んだのですが、新しいアメリカの法律により、来月の終わりから、アメリカ国内に入ってくる年間1,200万人にも達する全ての観光客が、入国の際、指紋押捺を要求される。そして、写真も撮られる。つまり、アメリカは刑事記録を取るのです。ここにいるユー教授以外は皆、アメリカに入国しようとするときには、10月の終わりからは、容疑者扱いされることになります。アメリカは、毎年1,200万人分のファイルを持つことになります。それをどのように扱うつもりなのかは分かりません。けれども、紙の上に落としたら、指紋やら何やら、膨大な量になるでしょう。

これは本当に必要なのでしょうか。アル・カーイダの犯罪に対処するために必要なのでしょうか。日本の観光 客がアメリカに行ってアル・カーイダのテロリストであるかのような振る舞いをするのでしょうか。ドイツ、あるいはヨーロッパの人間がテロ攻撃等を行ったのでしょうか。違うと私は言いたいです。そのような証拠はありません。これらが合理的な措置であるということを示すものは何もありません。私は、法律に携わる人達が悪いと言うつもりはありません。けれども、アメリカだけではなく、ドイツでも容疑がなくても捜査ができるのです。同じようなことをやっております。もしかしたら、ドイツの方が、もっとひどいかもしれません。というのも、 私たちは、国内向けの法律でそれをやっているからです。市民を容疑者扱いしているのです。アメリカでは、少なくとも外国人だけで、アメリカ市民は保護されています。だからこそ、国内ではこうした措置が支援されているのかもしれません。アメリカ人自身は、外国人がどのような扱いを受けているのか全く気が付いていません。

ところが、ドイツの場合はもっとひどいのです。国籍に関係なく、どのような状況であっても、国境から30キロの範囲内で移動している人であれば、皆、同じ扱いを受ける。違いがあるとすれば、ヨーロッパには、あちこちに国境があり、非常に小さい領土ですので、国境沿いだけで入国管理等をやるのでは意味がない。アメリカは大きな大陸ですから、それがやり易いと思います。けれども、ヨーロッパの場合、そのような考え方自体がないわけです。でも、この法律は、比例原則にのっとっているのでしょうか。また、本当に必要なのでしょうか。事実関係を見ればノーという答えになるでしょう。全く証拠がないのです。どのような日本の市民であっても、あるいはヨーロッパの市民であっても、これから先、犯罪を犯そうとしている証拠はないのです。アル・カーイダのような犯罪を犯そうという証拠は全くないのです。

それではどうやって正当化できるのでしょうか。ここが重要になります。正当化できるのは、国の安全という目的があるから、あるいは市民を守るという義務のためということで、初めて正当化されるわけです。というのも、そのときには、守らなければならない価値が非常に高いから、もう比例原則は適用できないわけです。ですから、ここでは国家目的という話を持ち出さない方がよい。あるいは、憲法の問題としての安全ということを持ち出すべきではない。これは、憲法ではなく、政治上の課題とすべきです。そうなると、立法上の措置というのは、比例原則、あるいはその必要性の原則に照らし合わせて考えなければなりません。私が申し上げたような法律は、この比例原則の要請を全くパスしないということになります。

いずれにしましても、アメリカ、そしてドイツでも色々な判決がありました。連邦憲法裁判所ではありませんが、州レベルでは、全てこうした法律はよしとされてしまいました。何故、私たちは、こんなに緩やかにこうしたルールを適用しているのでしょう。よく国境を超えたアル・カーイダのテロリストと言います。この国境を超えたという部分が新しい展開なのです。しかし、本当なのでしょうか。9・11事件というのは、本当に国境を超えた活動が示されたと言えるのでしょうか。何が実際起こったのでしょうか。犯罪そのものは、純粋にアメリカ国内で行われました。そして、テロリスト達は、アメリカ国内のセキュリティチェックを受けたのです。そして、一部の人達は、アメリカに短期、長期に滞在をしていたのです。ですから、ここには別に国境を超えたという要素が見えないのです。唯一あるとすれば、彼等がアメリカ市民ではなかったということだけです。しかし、国内で外国人が犯罪を犯すのは、よくあることです。量の問題でも質の問題でもありません。新しいものではありません。

何が新しいのか。それは、彼らが死んでしまったため、彼らを訴追できないということなのです。彼らは、自 分の命を犠牲にして犯罪を犯したわけです。つまり、これを抑止するための司法的な措置というのは、こういっ た犯罪では上手く機能しないわけです。彼等にとって自分の命は大事ではない。ですから、罰則を設けても全く 意味がないわけです。ここに大きな新しい問題が出てくるわけです。

そこで、予防的措置ということになるわけですが、そこには新しいクオリティが求められます。ということで、 3点目に移ります。小山教授もおっしゃっていたことですが、今、私たちは、新しい予防的な文化を作ろうとし ているわけです。予防というのは、ドイツでも法律で大きく取り上げられるようになりました。最初は、小山教 授もおっしゃったとおり、環境を保護する法律に使われたわけです。危険が起こるのを何故待つのか。それより 前に手を打てばよいではないか。そして、危険そのものを回避すればよい。それ自体は、よいことであります。 皆、個人個人の中では、そのような行動を取っているわけです。私たちは、何も怪我をするまで待つわけではな く、怪我をしないように色々回避的な行動をしているわけです。恐らく、そのような形での危険の予防というの は、誰もが日常的にやっていることだと思います。

ただ、政府が、同じような行動を取るべきなのでしょうか。私たちは、よく政府に対して、必要があるから行動しろと言いました。政府というのは、危険があったらそれに反応し、対応すべきである。危険は、ドイツの法律の下では、何か既に起こったということでなくてもよく、予想されるというだけでもよいわけです。起こる可能性があるというだけでよいのです。その因果関係をある脅威に対して示せば、それだけで十分なのです。

しかし、今ではこの考え方も変わってきました。私たちはこの危険発生の可能性という面をもう少し引き下げて考えています。場合によっては、可能性そのものも考えないようになってきてしまいました。危険というのは、既にそのような枠を超えてしまったわけです。予防というのを突き詰めて考えると、危険そのものを議論すべきではない。危険は全く起こり得ないというレベルまできてしまうのです。でも、それがゴールになるのであれば、憲法の要件は全て無駄になってしまいます。比例原則、あるいは必要性というのをこのような状況の中でどう適用すればよいのでしょうか。もうこれは、上手く機能できなくなってしまうわけです。というのも、法執行機関は、何も起こらなかったのであれば、予防措置が上手くいったという証拠ではないか、と主張するからです。

私たちは、事実の証拠を基にしてのみ法的な措置を吟味し、合憲性を吟味することができます。ここにこそ、 予防的措置の問題点があると思うのです。アメリカ人の中には、時期が来たら廃止されるものだからそれでよい じゃないか、と答える人もいるでしょう。ただ、憲法学者としては、法学的に合憲であるかどうかという議論も できなくなってしまい、単に政治家の議論に任せてしまうだけになってしまう。つまり、政治家、そして民主主 義を信頼してやってもらうというしかなくなってしまう。そうなると、法の合理性というものが失われてしまう のではないかと思います。以上です。ありがとうございました。

太田コーディネーター レプシウス教授は、かなり思いの丈を語られたように感じたわけでございますが、これについては、おそらくユー教授も何か言いたいのではないかと思います。特に、この外国人に対する入国管理について、現在アメリカが行おうとしていることについていかがでしょうか。

ジョン=ユー教授 レプシウス教授のアメリカの法律についての説明はおっしゃるとおりです。特に政府が入国に対して行っていることも、そのとおりなのです。けれども、教授が挙げた問題点というのは、アメリカでは、憲法上の問題点とはみなされておりません。政府が入国してくる人の写真を撮ることはできる。市民でない外国人であれば、そのことに対する憲法上の権利はないということです。また、ハワイとかカリフォルニアに実際に行ってみてください。この政府の行為による自由の侵害というのは、非常に小さいと思うはずです。例えば、写真を撮られるということですが、どんなアメリカ人の運転免許証にも必ず写真が付いています。それから、生体情報も取られるわけです。ですから、外国人に対して、アメリカ人以上のもの凄く大きな負担を求めているわけではありません。

外国人の入国管理の質問に対して、9・11事件以降どこが違ったのかということについて申し上げると、アメリカの法的制度というのは、次のような理由でアプローチが大きく変わったと思います。まず最初に、テロがアメリカ国内で起こったということ。しかも、これは、実際に隠れて外国の資金が注入され、アメリカ国内でこの攻撃が仕掛けられたということなのです。

例えば、ソビエトは同じようなことを冷戦中にも行いました。スパイをアメリカに送り込み、飛行機を操縦して、ホワイトハウスやペンタゴンを狙うということを計画していたわけです。この行為については、私たちは戦争行為というように考えるわけです。ですから、国ではない組織や人物が国をターゲットとして攻撃を仕掛けた場合にどのように考えるかが問題になります。国以外の犯人が国家を攻撃する。例えば、アル・カーイダとか国

家ではない行為者が核兵器を手にしたらどうなるのかということです。犯罪は、いわゆる刑事訴訟法であれば、 それほど厳しい罰則を加えることはできません。けれども、アメリカにおいては、アル・カーイダのような行為 者に対しては、生ぬるい措置は提供したくないということがあります。

最後に、やはり被害の大きさも重要で、いくつかの要素が組み合わさって影響を与えうるということです。それから、9・11事件を犯罪として考えた場合、アル・カーイダ、タリバンは未だにアフガニスタンで力をもっており、アル・カーイダが自由に活動をしているということを考えますと、このアル・カーイダがもたらす脅威の規模というのは、世界的に見ても非常に大きいわけです。ですから、それは、大きな軍事的問題になってくるということが言えます。

予防的措置についての最後のコメントなのですけれども、実際にアメリカやヨーロッパでも、今、現象として出てきていると思うのですが、テロは犯罪ではなく、戦争だという考え方と予防的措置の話は関連性が強いと思います。ドイツにおいて、例えば、過去を振り返って正当化しようとすれば、特に戦争というのは犯罪とは違って先を見越してそれを起こらないようにしようということになるわけです。ですから、この予防に向かっているというのは、正しいことだと思います。そのような勢いがアメリカにも他の国にも、この9・11事件によって生まれてきたというのは、やはり民主主義がそれを選択した、つまり、民主主義がそれを望んだと言えると思います。9・11事件の被害の規模が大きかったということは、やはり軍事的にしか対応し得ないという規模であったということを証明しているのだと思います。ですから、今後は、もっと予防的な観点というものが強くなってくるでしょう。

太田コーディネーター 今のユー教授の話を聞いておりますと、国家の危機という観点では同じでも、テロという行為を犯罪の延長線上というように捉えるのか、それとも質的に異なった戦争類似行為として捉えるのかということで、おそらく、考え方の相違が出てくるのではないかと感じました。そこで、テロとは戦争であると考えるのか、犯罪であると考えるのか。他の国の状況について、板橋室長いかがでしょうか。

板橋第一研究室長 今の議論を聞いていて非常に興味深かったわけですが、私がアメリカのテロ対策についてずっと疑問に思っているのは、テロ対策の基軸を軍事に置くのか司法に置くのかということについてです。両方という答えがあるでしょうけれども。私も、テロ対策の一環としての軍事行動を否定するつもりはありませんし、むしろ必要だと思っています。そういう意味では、アフガニスタンへの軍事行動というのは、非常に必要な行動だったと思います。しかし、アメリカはいったいどちらを基軸にして今後のテロ対策を行っていくのかということについて、当初から疑問に思っております。その理由の1つとして、先ほどレプシウス教授が新しい事象、すなわち、自爆する犯人に対しては司法的手続は有効ではないのではないか、というお話がございましたが、確かに自爆してしまったテロリストを裁くことはできないわけであり、これは、まさに9。11 事件やその後に起こる自爆テロについて言えるわけです。

しかし、そのために、米国では愛国者法において、外国人テロリスト容疑者を未然に拘束できるであるとか、あるいは反テロ及び効果的死刑法において、外国テロ組織を支援する者に刑事罰を科すことができるという法的枠組みを作って予防的な措置を講じているものと思うわけです。ですから、私としては、必ずしも軍事力を基軸にする必要はないのではないかと考えるのですが、アメリカは、どうも「テロとの戦い」という言葉を掲げて、あまりにも軍事力の方向に偏りすぎているのではないか、と思っています。やはり、もっと司法的な面での対策を有効にして、むしろ元へ戻って、司法的な面での対策を基軸にするべきだと思っています。

私は、基軸をどちらに置くのかという質問を、9。11事件以降、アメリカの当局者に会うたびにしているのですが、彼等からは、「両方だ」という回答しか出てきませんでした。では、アメリカのテロ対策の基本である

「テロリストを司法の場に引きずり出して裁く」という大原則を降ろしたのかというと、そうではないと言うわけです。私は、将来的な問題も含めて、どちらかに基軸を定める必要があると考えているわけです。レプシウス教授とユー教授の議論を聞いていると、私はそこのところが一番の問題なのだろうと思います。

軍事的な側面においても、日本は若干の協力をしていますが、テロ対策が軍事力を中心とした方向に傾いていくとしたら、追従できる限界というのは当然あると思います。ただ、先ほど申し上げたように、日本は法的な面で未だに整備されていないことがいくつもあると思います。しかし、今後は、法的な面での整備が進むものと期待しています。アメリカやイギリスにおいては、9・11事件の以前から、外国のテロ組織を指定して国内での活動を制限するという法的な枠組みを持っています。私は、日本でもこのような法的な枠組みが必要であろうと思います。

太田コーディネーター 外国からの入国に対するアメリカの措置について、日本の憲法学的にはどのようにお考えになりますか。大沢教授お願いします。

大沢教授 先ほどいただいた会場からのご質問の中にそのような内容があったと思いますが、その前に、若干、今のお話に関連して申し上げますと、現在の状態というのは通常の犯罪が多発している状態と考えるか、あるいは戦争が起きている状態と考えるかという議論があります。アメリカの場合には、現在、テロの状態の下で大統領に権限がもの凄く集中していますが、これが戦争状態であれば、このような大統領の権限というのは当然認められると思うのです。ただ、戦争には、勝利か敗北という終わりがあるわけですが、現在起きているテロについては、誰が勝利者で誰が敗北者なのかわからないし、将来が全く見通せない状態なのだと言われます。そして、アメリカの場合には、そのような状態が恒常的に続くものとして、法的な対応を考えるべきなのかどうかという問題が出てきます。ユー教授のお話をお聞きする限りは、現在は一種の戦争状態であって、これは例えばアメリカにおける1970年代の冷戦が示すように、いずれは終わるのだというように理解していることが分かりました。

それから、冷戦の状態の中での例を考えますと、アメリカにおいて、先ほど民主主義がこの法律を作ったのだからよいのだということがあったようにも思います。けれども、アメリカにおいては、司法が民主主義の欠陥と言いますか、出てきた問題点を処理する。例えば、人権保障については、最終的には裁判所が調整をしてくれるのだという信頼があるのではないかと思います。実際に、冷戦が当初は様々な人権の問題を起こしたとしても、最終的にその調整を図ってきたのは裁判所で、それがアメリカにおいて果たしてきた裁判所の役割ではないかという気がしているわけです。そのような意味で、司法の役割をどう考えるかというのが問題になるのではないか、と思ったわけです。

では、日本の場合はどうか。例えば、外国人に対する規制というようなものを考える際に問題になるのではと思っております。日本の場合には、やはり司法というものの役割は、あまり期待されておりません。また、実際に、アメリカほど強くは人権保障ということを行ってこなかったということがあるかと思います。そういった意味で、日本の場合には、立法の段階で十分な利益衡量というものをする必要があるのではないかと思うわけです。

先ほどの会場からのご質問にお答えすることになりますが、外国人に対し安全保障の観点から規制をするということは、憲法上どう評価されるのかという問題があります。一般論として外国人に対する規制については、人権の内容というものを、例えば、プライバシーに関わってくるような問題か、あるいは表現の自由に関わってくるような精神的な自由か、あるいは経済的な自由かということによって、その違憲審査の基準というのも当然異なってきます。さらに、どのような手段で規制するのかということによっても、当然異なってくるところがあると思います。それから、ご質問の観点でいきますと、国家の安全を保障するために規制を行う場合に、安全の概念には様々な意味が捉えられるのではないかというように思います。小山教授がおっしゃったように、原子力発

電所やその他の犯罪行為とか色々なことがあるかと思います。

また、レプシウス教授がおっしゃったような、入国審査のときにバイオメトリクスを使うような場合に、それはプライバシーの侵害ではないか、犯罪記録を取るために使うのではないかという問題が出てくるかもしれませんので、一概にどうかということについて、人権の内容、手段というものを個別に見ていかないと分からないというところがあるという気がしています。

会場からのご質問の中に、愛国者法で外国人とアメリカ人を区別していることについて、憲法上議論を呼んでいるというものに関連するものがあります。これについて補足しておきますと、現在、アメリカで議論を呼んでおりますのは、主としてアメリカ人でありながらアメリカと戦った反アメリカ的な、例えばアル・カーイダと共に戦ったような、いわゆる敵性外国人という者を拘束をした場合に、それについて、アメリカの裁判所がどういうふうな管轄権を持つのかという法律的な問題であります。実際に問題になりましたのは、いわゆる予防的拘束と言いますか、何ら容疑はないが、例えばアラブ系の外国人というような場合に、これを事前に拘束してしまおうというようなことがあった場合にどうかという問題で、もの凄く議論されているというところです。

典型的には、アル・カーイダ事件について、キューバにアメリカの基地があって、そこで、アフガニスタンで 捕まったイギリスとかの友好国の人達を拘束し、起訴もせず、弁護士にも会わせず、取り調べだけを行って2年 間経っていることに対して、アメリカの裁判所が法律上、裁判管轄権を持つのかどうかが問題になりましたが、 憲法的にはどうかという問題まで裁判所は判断していないというところがあります。そういう意味で、憲法上議 論を呼んでいるという場合については、外国人だからどういう権利を規制するか、これが合憲かどうかという形 での具体的な問題にまではいたっていないということでございます。

太田コーディネーター どうもありがとうございました。おそらくユー教授が何か言いたいことがあるのではないかと思いますが、まず、小山教授のお話の中で、外国人に対するチェックについて、色々な問題があるにしても、その必要性なり合理性というものは是認できるのではないかというようなコメントがありました。これについて、「相互主義の原則からすれば、日本国民には生体情報記載の旅券を発給せず、外国人にのみそれを要求することは問題ではないか」という質問がありますが、小山教授にご見識をお願いしたいと思います。

小山教授 ご質問の中で、私が日本人旅券への生体情報の導入はテロ防止の観点から効果がないのではないかと 発言したことに対して、1番目には、相互主義の原則からすると、外国に要求する以上は、自国民にも導入すべ きではないか。2番目には大韓航空機爆破事件のように、外国人テロリストが偽造日本旅券を使う場合があるで はないかという内容がありました。

先ず、この2番目についてですが、私としては、イスラム原理主義のテロとの関係では意味がないが、テロの主体を別のところだと考えるのであれば、意味があるということを注意深く表現したつもりです。ですから、国際テロ一般がそうだとは言っておりません。それから1番目の相互主義の原則からすればということなのですが、レプシウス教授が問題であるとおっしゃった新入国審査制度「USビジット」(U.S.VISIT)が、相互主義を無視してもよいという非常に素晴らしい先例になっているのではないかと思います。

例えば生体情報の導入については、 $9 \circ 11$ 事件以前から議論はありましたが、そのときは別の目的だったのです。 $9 \circ 11$ 事件が起こって、国際テロということで一括りにして、やりましょうというのは、かつて政治的な事情や、あるいはその他の事情でできなかったことを、国際テロを追い風に利用して全部やってしまおうという発想です。私が言いたいのは、これによって規制されるのが重要な人権であればあるほど、やはり、もっと正面から、どういう目的でどうして必要なのかということを、具体的に論証していかなければならないということです。ですから、相互主義の原則あるいは国際テロ、これをキーワードに持ち出しましても、かえってボタンの

掛け違いというか、そういったものが出てくるのではないかと思っております。

太田コーディネーター 今までの議論を踏まえて、ユー教授、コメントがあるのではないかと思います。

それでも、経済的な自由もあるし、言論の自由もあるわけです。基本的な人権ということを考えますと、本当に何が侵害されるのでしょうか。このように考えることで、政府の対応が変わってしまうでしょう。つまり、罪のない人や、あるいは些細な出来事を起こした人が犯罪者のような扱いを受けるアプローチを取るようになっている。確かにそのとおりかもしれません。すべてのアメリカ人のために話すことはできませんし、アメリカの空港で会う人達のために私は発言することもできませんが、とにかくそれ自体は、人権侵害ではないと思います。政府は、もしかしたら攻撃的あるいは防御的な態度を取るかもしれないし、ある種類のアプローチを取るかもしれない。しかし、行動そのものは、人権侵害ではないと思います。

もう一つ疑問として挙がってきたものは、合衆国憲法のドクトリンにも当たるものですが、政府の行動を違憲であるとかいうことはなかなか難しいのです。というのは、政府は常に善意をもって行動しているとみなされているからです。立法府の意図が一体どういうものであるのか、530人から成る議員の考えをまとめているわけですから、なかなか意図は掴みにくいわけです。とにかく、アメリカが9・11事件以降立ち上がるためには、9・11事件のハイジャック犯の移動をずっとトレースしたわけです。アメリカ国内でどこに行ったのか。海外のどこに行ったのか。それによって、捜査当局は、彼等がどういう人達とコンタクトを取っていたのかを突き止めることができました。彼等の移動についての情報を得ることによって、もちろん、政府がそうしなければならない状況があったのは辛いことでありますが、貴重な情報が得られたわけです。それによって、陰謀が解き明かされるということにもなったわけです。

ところが、それでも、アメリカでは、多くの人は常に政府に疑いを抱き、恐れる人が多いのです。アメリカ人が銃を持っているのは、別に他の人を撃つためではなく、もしかしたら、突然政府がやってきて抑圧をするかもしれないという理由なのです。政府の意図を色々疑っている人達もいる。しかし、自分たちが国に対して情報を出せと言われたら、これはやはり権限を逸脱しているというように皆思うでしょう。

太田コーディネーター 今のお話に関連することになりますが、早稲田大学の戸波先生から警察に対する質問ということで、「テロ対策としての警察的措置について、日本で予防的なテロ対策を実効的に行うとすると、愛国者法のような一般的な刑事手続を超えた特別の規制というものが必要なのか。それとも、必要でないのか。」多少微妙で答えにくい話かと思いますが、五十嵐課長お願いいたします。

五十嵐警備企画課長 確かに非常に答えにくい質問です。無令状で身柄を拘束したり通信傍受を広く認めるということが必要かどうかということについてですが、警察の捜査というのは、法と証拠に基づいて被疑者を逮捕して処罰を求めるものであります。ただ、これは、発生した事件への対応ということであれば、それでもよいと思いますが、発生させてはいけない事件についてであれば、必ずしもそれでは十分ではないということもあろうか

と思います。

テロに限らず、危害を加えるような隣人等がいる場合に、警察に行き、危害を受けないようにするための相談をしたときに、警察は事件が発生しないとなかなか動いてくれないといったような批判が、今まで色々な場面で行われてきたところであります。実際、違法行為がなければ犯人を逮捕できないというのは、法治国家では当然のことであるわけであります。これをどうしようかということで、そういった議論が必要になってくるのかと思います。

先ほどから申し上げているとおり、テロに関しては、情報をいかに入手し、未然に防ぐかということが非常に 重要であります。しかし、情報だけでは、被疑者を逮捕するということができないというのも、法治国家では当 然のことであります。ですから無令状での身柄拘束とか、通信傍受を広く認めるといった手法については、人権 的な問題との関わりもあり、非常に難しい論点があろうかと思います。

しかしながら、私の個人的な考えでは、そういった手法は絶対認められないということではなく、今後の議論の対象としていくことについては、必ずしも排除されなくてもよいのではないかと思います。これから政府としてのテロ法制の在り方みたいなものが議論される中で、例えば、どんな条件下でなら認められるのか、人権との調整をどうするのか、事前のチェックをどうするのかといった色々な要件等が議論の一端とされてもいいのではないかと思います。

太田コーディネーター なかなか答えにくい質問をお聞きして恐縮でしたが、これからの日本のテロ対策法制について、真剣な議論が期待されるところであります。

時間は残り少ないのですが、議論は尽きないだろうし、多分結論も出てこないのではないかという気がいたしますが、本日のこのフォーラムが、これからの日本のテロ対策法制や世界との連携の中で資するところがあればと思います。最後に、講演者、パネリストの皆様からコメントをお願いいたします。

大沢教授 主としてアメリカのことをお話して、ユー教授に対して、随分批判的な立場を取ったようなことを言っているのですが、ただ、先ほど少しお話ししたように、私自身は、アメリカはある程度揺れることが多い国だと思っております。ただ、バランスはいずれにせよ取られると思っており、ある意味で安心しておりますので、少し厳しいコメントをお話ししたのであります。

私としては、絶対に人権侵害を認めないのだというわけではなくて、やはり、バランスの問題であろうかという気がしています。確かに、警察の方からすれば、捜査等の観点からは権限が多ければよいと思うのです。けれども、憲法学の立場から言えば、やはり、人権ということをどう考えるのかということは、常に警察の方にも考えていただきたいところでありますし、憲法学者としては、両者のバランスをどこで取るのか、具体的に人権の内容とか、その程度というようなものについて考えていかなければいけないと思います。

日本の場合には、やはり立法というのは非常に重要な役割を占めております。特に、警察の方も、現在、テロ対策法制というものを考えていらっしゃるということであれば、それが多分重要な法律になるわけです。その点で憲法学的な観点ということについても、憲法学者ですので、往々にして批判的な所があるかもしれません。けれども、決して批判的なだけでなく、ただ、関心というものがあるのだということを念頭において色々対策を進めていく必要があるのではないかというように思っているところであります。

太田コーディネーター どうもありがとうございます。続きまして、小山教授、よろしくお願いします。

小山教授 私のところに早稲田大学の戸波先生からのご質問が届いておりますので、まず、これに対して一言お答えします。ご質問は、「もしも安全の権利と保護義務みたいなものが結びつくと、国の規制措置が極めて広くなりはしないか」という内容でした。これについては、確かに広くなると思います。安全の権利と保護義務が結

びついたからというよりも、国家が対応するターゲットが変わってきたところがあると思うのです。

古典的な警察法では、具体的な危険が起こった、あるいは、もうすぐ起こるというところで、国家が介入する。 その場合に、比例原則、特に限度を超えない介入ということで、必要性の原則、あるいは狭義の比例性が要求されました。

しかし、テロ対策の場合には、危険があるから介入するということではなくて、そもそも危険がどこにあるのかを知るために、例えば通信傍受みたいなことをやって、個人の人権を制限するわけですから、やはり今までと同じような危険防御の法理では対応できないのではないかと思います。その理由は、今までの古典的な比例原則を使ってやろうとしても、結局、私のコメントの中でも言いましたように、比例原則が空転せざるを得なくなるわけで、歯止めのかけようもなくなるからです。そうしますと、歯止めをかけずにやらせるか、それとも歯止めのかからないようなことはやらせないかという、かなり極端な、二者択一になってしまう恐れもあるのではないかと思います。結局は、何とか中間くらいなところを、今までとは違った理屈を使って歯止めをかけながら、必要なことはやらせるという辺りが落とし所ではないかと思うのです。

特にその観点から言いましても、何の目的でどういった措置を取るのか。他にもっとよい措置はないのか。要するに、人権の制限というものが少ない措置はないのかどうか。それらのことを、規制を加える側が正直に言わなければいけないと思うのです。つまり、自分の措置を正当化していかないといけないと思うのです。ある目的に別の目的を紛れ込ませることは、往々にしてこれまでもやってきたと思うのですが、非常に問題です。 ユー教授、レプシウス教授のお話を聞いていて、1つはアメリカとドイツ、直接の当事者となった国とそうでない国との温度差というものがあったのではないかと思います。それから、レプシウス教授の説というのは、ドイツの中では、いわゆる有力説だと思うのです。例えば、ベッケンフェルデというドイツの有名な学者とも一脈通ずることがある、そういった考え方なのではないかと思います。私は、少し否定的なことを言いましたが、実は、問題意識は共通しているところがあって、ただ、その解決の方向性が少々違うのかと思っております。

五十嵐警備企画課長 先ほどからテロと戦争をどのように捉えるのかといった議論もございましたが、テロと戦争という中で、相違点もいくつかあるのではないかと思います。

まず、戦争であれば相手が見える。しかし、テロとの戦いでは相手がどこにいるのか、そういったものが見えない。また、戦争であれば、一応交戦法規というルールがある。けれども、テロではそのようなルールも何もないということが言えようかと思います。そのように非常に戦いにくく、困難な相手をターゲットとして、テロを防ぐためにどういうことをするのか。これから、まさに法制について、色々検討していかなければいけないわけであります。

今日は、テロ法制を検討している警察庁のメンバーも多数参加しておりますので、皆様方からいただいた色々な御意見等を参考にさせていただきまして、これからまた議論を進めていきたいと思います。どうもありがとうございました。

板橋第一研究室長 簡潔に3点ほど申し上げます。1つは、早稲田大学の戸波先生から、先ほど五十嵐課長がお答えしたのと同じ質問が私の方にも来ていますので、私の見解として申し上げます。愛国者法は非常に幅広い法律で、必要である部分もあるし、必要でない部分もあります。先ほど五十嵐課長も言っておられましたが、特に問題となっているのは、同法第412条の外国人テロリスト容疑者の拘束について、それから、いわゆるFISA、外国諜報監視法に関する部分だと思います。日本は、外国人に対して非常に甘い国だと思います。やはり、この辺を強化する必要があるのではないかと考えております。

2点目は、それと関連しますが、日本がループホールとならないように法的な整備を行う必要があると思って

おります。

3点目は、これはテロの研究者として一言申し上げたいのですが、イラクは第二のアフガニスタンとなるような様相を呈しています。私が危惧しているのは、第二のベトナム化ではなくて、第二のアフガニスタン化です。そこで、イラクを何とかして安定させないと、再びアフガニスタンのようにテロリストへブンと化して、今度は、イラクから世界中にテロリストが輩出されるという状況が生まれてくる可能性があります。これだけは絶対に避けなければなりません。そのためには、国際協力や国際協調が不可欠であり、アメリカの政策変更も必要です。日本も、当然、その中で役割を果たしていかなければいけないと考えております。

オリバー=レプシウス教授 最後に1つだけ申し上げたいと思います。 $9 \circ 11$ 事件とアメリカの話をかなりしてまいりました。けれども、それだけではなく、他にもテロの攻撃があったということです。ロシアでも数日前にありました。ベスランでもありました。そのようなテロ行為をいかにして防止することができるのか、未然にそれを阻止できるのか。これについては十分な話し合いができていません。自分の命を投げ出しても、その自分達の目的のためにテロ行為を行う。何が彼らの目的なのか。

1つは、マスコミの注目を得たい。世界中のマスコミの報道によって、その問題が数日間、世界中で報道されて、世界全体のニュースの的になるというのがまず1つです。そうすることによって、政治的な自分たちの主張を、マスコミの電波を使って伝えるというのが、テロの裏にある目的だと思います。具体的な国あるいは場所とは関係なく世界全体で注目を得る。テロを予防するためには、そのようなことも考えなくてはなりません。テロの未然の阻止のために恐らく一番効果があり大事なことは、そのような問題の報道を制限することではないかと思います。あまりにも重大な問題として取り上げ、過度に報道し過ぎると、他のテロ行為も益々同じ目的を狙って発生するのではないかと思われるわけです。

テロは、自分たちの政治的な目的を証明し伝えるために、マスコミを利用する可能性があります。ですから、法律的、政治的にこの問題に対応するだけではなく、彼等が求めているのは、例えば西洋がその法制度をどんどん変えていく、このように予防的に変えていこうということであれば、それは、テロの勝利に繋がるのではないかと思うわけです。私たちが認識しなければならないのは、我々の基本的な法制度を変えるということは彼等の意に添うことになるのではないかということです。ですから、私は違う方法を提案したい。「テロに対し過剰な反応をしない。」これこそが、望まれる対策ではないかと思います。自由を制限し、社会を閉鎖的にするということではなく、我々の生活慣習や基準を変えるのではなくて、他の方法を考えたいと思います。それが、一番よい予防策になるのではないかと思います。

ジョン=ユー教授 まず、今回、お招きいただきましたことに対し、改めて御礼申し上げたいと思います。 いくつか、コメントしたいと思います。日本の状況について随分学ぶことができましたが、まず最初に申し上げたいことは、テロとの戦いというのは戦争なのです。戦争にはきちんとした敵がおり、アル・カーイダのネットワーク、これが敵です。これは他の組織とは違い、これまで経験したものとは全然違うわけです。アル・カーイダというのは、本当に最も優秀なアラブのイスラム世界の者達が集結しております。非常に頭が良く、教育も受けており、すぐに行動できる能力を持っているわけであります。

9・11事件を起こした者達の活動については、全く怪しいところはなく、アパートの中で、例えば化学肥料等を使って爆弾を作っていたわけであります。私は、こういう犯罪行為に対しては、日本のやり方では駄目だというように考えます。例えば、すぐに航空機を落とすというようなことはせず、ごく普通の行動を取っているというのが彼らのやり方なのですが、まだまだ日本は手ぬるいと思います。これについては、小山教授、レプシウス教授からもコメントがありましたが、まだ行き過ぎではないと思うのです。

愛国者法というのがあって、これによって多くの人達が拘禁されているというようなことが言われております。また、それについて色々な裁判所の判事が見解を述べております。けれども、そのようなことは、南北戦争のときには行われていたというような話がありました。しかしながら、日本においては、多分、自由が制限されるという心配があったからだと思いますが、まだ愛国者法のようなテロに対するきちんとした法律が出来ておりません。やはり、長期的な解決法に関しては、憲法学者が議論をしなくてはいけないと思います。どういう目的で、どういう制度を作っていくのかということを考えなければいけないと思います。

今は、イラク戦争が起こっています。けれども、本当にアメリカがイラクで何をしようとしたのか。これは、資本主義あるいは民主主義というものを回復しようというようにしたわけなのです。もしかすると、失敗するかもしれません。けれども、とにかくテロの問題に関しては、やはり長期的な解決策を考えなければいけないということであります。短期的には、例えば、ベスランのような攻撃をどうやったら防ぐことができたのか、また、テロ組織に関しての情報をどのように集めればよいのかということです。これしか方法はないと思います。攻撃が開始されたら、彼等は命は惜しくないわけですから、すぐに行動を起こしてしまうでしょう。したがって、アメリカ政府が対処できるのは、彼等が行動を起こす前にそれを未然に防止するということしかなかったわけであります。

日本は、一体どうしたいと考えているのでしょうか。テロ対策法を作ることに関して、東京において色々と意見を聞きましたが、情報産業というのは、日本の場合、とても素晴らしいと思います。日本は、テレビゲームやコンピュータの技術が大変進んでおり、インターネットを使うということに長けていると思います。ですから、コンピュータのプログラム、そして、そのコミュニケーションの技術というものを利用するというのが良いと思います。

太田コーディネーター 最後にレプシウス教授から、新たな視点からの問題、指摘もございましたし、ユー教授からは、若干挑発をしていただいたような感じもあったわけでございます。本来ならば、もっともっと議論をすると面白いのでしょうが、なにぶん時間を超えております。

このパネルディスカッションが、日本の国民に益すればというように思っておりますし、小山教授の冒頭のお話の中で、憲法学と警察との関連ということで、我々としても心に留めておかなければならない指摘もありました。私どもとしても、これから更に学問と実務との連携に努めていきたいと考えております。

ユー教授、レプシウス教授、また板橋室長、大沢教授、小山教授、五十嵐課長、大変ありがとうございました。 これでパネルディスカッションを終了させていただきます。どうもありがとうございました。

第3章

諸外国警察制度

<警察政策研究会>

韓国警察の現状と警察学の発展

警察政策研究センター

警察政策研究センターは、平成16年12月1日(水)、東京都千代田区グランドアーク半蔵門において、警察政策学会、() () 会、() 関警察大学校学友会との共催により、警察政策研究会「韓国警察の現状と警察学の発展」を開催した。同研究会は、講師に韓国東國大學校警察行政科教授。東國大學校行政大学院院長の李璜雨(イ・ファンウ)博士(以下「李博士」という。)及び韓国国立警察大学校助教授の表蒼園(ピョ・チャンウォン)博士(以下「表博士」という。)を招き、警察関係者のほか、大学教授等の研究者、企業、関係省庁等から200名を超える多くの出席者を得て行われた。

同研究会の冒頭、太田裕之警察政策研究センター所長より、「同センターで韓国から講師を招くのは平成14年以来であり、同研究会は韓国における警察学の状況、警察の課題等について学ぶ貴重な機会である」旨の開会挨拶がなされた。引き続き、宮澤浩一慶應義塾大学名誉教授より、「一国の刑事政策の出発点として極めて重要な役割を担う警察活動に関して隣国との連携を密にすることが重要であるところ、韓国の大学校の法科大学院や行政大学院で「警察学」の多方面の研究と教育の実践がなされていることは注目すべきことであり、同研究会を契機として、今後、日韓両国の警察学の分野での相互的な情報交換が一層進展することを期待する」旨の開会挨拶があった。その後、両博士の講演とそれに対する会場からの質疑応答が行われ、最後に、渥美東洋中央大学法科大学院教授より、「法の支配の文化を実現するために大陸法の警察のシステムを大統領の施策の中で模索しているとの表博士の講演内容等に触れつつ、韓国の警察が抱える問題や将来展望等についての貴重な話があったことへの感謝の意を表明するとともに、今後日韓両国が協力的であると同時に競争的である「兄弟」の関係を長く維持し、相互の国民のより良い生活の質の確保のための努力の場としてのこのような機会を多くもちたい」旨の閉会挨拶がなされた。

なお、本研究会の開催に当たり、国際捜査研修所第二研修室の秦野達人教官、檜垣真教官、谷川国明教官、鈴木康之教官に、韓国語の翻訳等の多大なご助力を頂いた。

編注:肩書は全てフォーラム開催当時のものである。

I 基調講演

韓国警察学の歴史と発展

李 璜 雨 (イ・ファンウ)

東國大学校警察行政学科教授兼東國大学校行政大学院院長

<編集担当>警察政策研究センター教授 河村 憲明

李 璜 雨 (イ・ファンウ)

現在、東國大学校警察行政学科教授兼東國大学校行政大学院院長、警察委員会委員、国家対 テロ協商専門委員。1967年東國大学校警察行政学科、1979年東國大学校警察行政学科博士課程 修了。韓国公安行政学会会長、韓国警察学会会長、警察改革委員会委員、東國大学校社会科学 大学学長を歴任した。主要著書に「警察人事行政論」、「警察行政学」、「警察学概論」、「刑事政 策」などがある。

1 はじめに

韓国における警察学は、基本的には学術的性格をもちながら警察実務に適用できる実践的理論を発展させ提供 することにより、研究者と実務者が互いに知識と情報を共有し、フィードバックできるシステムを構築して質の 高い警察サービスを行うことにその目標を置いているということをまずご紹介しておきたいと思います。

図1 (以下の図表は全て、李博士が当日使用したパワーポイント画像より編集した抜粋)

目 次

- 1 警察学の黎明
- 2 警察学研究の基盤造成
- 3 警察学研究の活性化
- 4 警察学研究の底辺拡張
- 5 警察学の発展課題



今日の発表では、韓国警察学の研究の流れと発展過程を5つに分け、警察学の黎明期、次に警察学研究の基盤 造成、警察学研究の活性化、警察学研究の底辺の拡張、そして最後に警察学の発展課題という順序でお話しした いと思います。

2 警察学の黎明

図2

1. 警察学の黎明

- 大韓民国政府樹立(1948)とあわせて、警察学分野にも発展 の種が芽生え始めた。
- 1950年代中盤、警察専門学校が警察法、警察教育史、防 犯学などの教材を発刊して警察官教育に使用。
- 1955年 玄圭柄・林奎孫の「米国警察制度概論」と、玄圭柄の「韓国警察制度史」発刊。
- 1960年代 鄭石謨 萘元植・徐載根・安甲濬・鄭相千 等(後の 警察界の元老)ソウル大 行政大学院にて、警察学研究に より碩士学位を取得。
- 1963年東國大に警察行政学科を設置、警察行政学に対する理論と研究方法等を教育、この時から警察学の発展が始まる。

1948年大韓民国政府が樹立され、警察学の分野でも発展の芽が出始めました。1950年代中頃になると、まず、 当時の警察専門学校(現在の警察総合学校)が警察法、警察教育史、防犯学などの教材を発刊し、警察官の教育 に用いるようになりました。また、6. 25韓国動乱直後の1955年には、当時警察専門学校の教授であった玄圭柄、 林奎孫により「アメリカ警察制度概論」が、玄圭柄により「韓国警察制度史」が発刊されました。

1960年代に入ると、鄭石謨、蔡元植、徐載根、安甲濬、鄭相千等(のちの韓国警察幹部)がソウル大学の行政大学院で警察学研究で修士学位を取得しました。1963年、東國大学校に韓国ではじめて警察行政学科が設置され、警察行政学の理論とその研究方法などの教育が始められました。この時から韓国における警察学の発展が始まったと言えます。

図3

1. 警察学の黎明

- 徐載根の「警察行政学」(1963)、徐基榮の「英米警察制度の研究」(1963)、蔡元植の「警察行政学」(1971)、柳興洙の「警察法論」(1971)、鄭甲淳の「警察心理学」(1971)、徐基榮の「韓国警察行政史」(1976)、並びに「警察行政学序説」(1979)等が発刊され、警察学研究が漸次的に活気。
- 内務部治安局 1962年から犯罪統計を集計し始め、「警察のあれこれ」(1967)、「韓国警察史(I)」(1972)、「70年代韓国警察の方向」(1972)等を発刊、警察研究に有用な資料等を提供。

東國大学校警察行政学科の開設に伴い、徐載根の「警察行政学」(1963年)、徐基榮の「英米警察制度の研究」(1963年)、蔡元植の「警察行政学」(1971年)、柳興洙の「警察法論」(1971年)、鄭甲淳の「警察心理学」(1971年)などの警察学関連の著作が発刊されました。

また、1962年からは当時の内務部治安局(現在の警察庁)において犯罪統計を集計し、1967年には「警察のあれ これ」、また1972年には「韓国警察史(I)」、「70年代韓国警察の方向」などの文献を出版し、警察学研究に有効 な資料の提供を行いました。こうした文献が、1960年代から1970年代初めにかけての警察学に関する研究書とい うことが言えます。

3 警察学研究の基盤造成

図 4

2. 警察学研究の基盤造成

- 1970年代ソウル大、東國大等の行政大学院に公安行政、または警察行政専攻課程が開設され、警察学関連の学位論文等を大量発表。東國大大学院警察行政学科に碩士・博士課程を開設、警察学講義の体系化、研究成果等を蓄積、警察学の研究基盤造成。
- 1980年警察大学の開校、治安研究所を設置、「治安論集」を発刊。毎年警察問題を主題に国際学術行事を開催して警察学の研究を主導。
- 1983年 アウンサン廟爆破テロ以降、治安本部にて「対テロ研究」発刊。全斗煥政府時、警備分野論文が最も多く発表。
- 1987年 東國大 徐載根 教授の尽力で韓国公安行政学会 創立、学術論文紙「韓国公安行政学会報」発刊(現在 17 号)。

1970年代に入ってソウル大学、東國大学校等の行政大学院に公安行政又は警察行政の専攻課程が開設され、警察学関連の修士論文が多く出るようになりました。特に、東國大学校大学院警察行政学科に修士・博士課程が設けられ、警察学に関連する講義が体系化され、その研究成果が蓄積されることによって警察学の研究基盤が整ったと言えます。

1980年代に入ると国立警察大学校(注1)が開校し、治安研究所が設置されました。同研究所では「治安論叢」 (現在19編)及び「治安政策研究」(現在17編)を刊行しているほか、毎年、警察の問題をテーマとした国際的な 学術行事を行っており、警察学の研究に活力を与えております。

1983年にミャンマーのラングーンでアウンサン廟爆破テロ事件が発生し、1988年にはソウルオリンピックが開催され、このようなテロや国際行事の開催を契機として、韓国の警察庁の前身である治安本部が「対テロ研究」を発刊し、現在まで27編が出されております。当時は全斗煥政権でしたが、こうしたテロと関連する分野の研究論文が最も多く発表されました。

治安本部は、警察行政学者を動員し、「2000年代に向けた警察発展方向」(1985年)を刊行して韓国警察のビジョンを示したほか、「日本警察」(1987年)、「米国警察」(1988年)、「西欧の警察」(1989年)、「アジアの警察」(1990年)などにおいて先進諸外国の警察制度を紹介しております。

1987年東國大学校の徐載根教授により、警察、検察、裁判所、矯正行政、民間警備等を研究する学者を構成員とする「韓国公安行政学会」が設立され、学術論文誌「韓国公安行政学会報」が刊行、現在までに17編が出されております。 1989年以降には毎年10本以上の警察学関連の博士論文が、1991年からは修士論文が100本以上発表されており、警察学の学問的発展に貢献している。

図 5

2 警察学研究の基盤造成

- 1989年 主思派等 大学生のイデオロギー危機の表面化により、公安問題研究所にて「公安論集」並びに「公安研究」発刊、盧泰愚政府時に保安分野の論文を活発に発表。
- 1989年以降 毎年10篇以上の警察学関連の博士学位論 文を授与、警察学の学問的発展に寄与。
- 治安本部(現警察庁)「2000年代に向けた警察発展方向」 (1985)、「日本警察」(1987)、「米国警察」(1988)、「西欧警察」(1989)、「アジア警察」(1990)等の外国警察制度紹介。
- 第1(1865)、「ソント音宗」(1865)、「州事政策研究」、 1989年韓国州事政策研究院が設立、「刑事政策研究」、 並びに「刑事政策」発刊。「民生治安の実態と対策」「警察の犯罪対処能力向上方案」「犯罪予防政策と方向」等、 学術セミナー開催、警察学発展の土台を固めるのに参加。
- 野察学研究は政府機関が発刊する学術紙を中心に発展。 政府機関が警察学の主要な需要者。

1989年いわゆる主思派、思想派等のグループが誕生し、大学生のイデオロギーの危機が表面化しました。こ れに関連して、警察大学校公安問題研究所で「公安論叢」(年4回発行)及び「公安研究」(年1回発行)といった ものが発刊されました。このときは盧泰愚政権で、保安分野に論文が集中しましたが、この保安分野というのは、 日本でもあると思いますが、対共産主義に関連するものです。

1989年に韓国刑事政策研究院が設立され、「刑事政策研究」(現在59号)を発刊するとともに、「民生治安の実 態と対策」、「警察の犯罪対処能力向上方策」、「犯罪予防政策と方向」などの学術セミナーを開催し、警察学発展 の基盤固めに貢献しています。

このように韓国における警察学研究は、政府機関が発刊する学術紙を中心に発展してきたものであり、政府機 関が警察学の重要な学問需要者であったということができます。

警察学研究の活性化 4

図 6

3. 警察学研究の活性化

- 1990年代 韓国公安行政学会と治安研究所の主導で、警察関連学術行事や論文集発刊事業を活発に展開。
- 警察庁が韓国生産性本部と韓国開発研究院に用役研究 を依頼。「治安実態調査と対策」、「2000年代 警察行政発 展方案」、「警察予算制度の改善方案」発刊。
- 金泳三政府時、警察政策の民主化により捜査警察、犯罪 学、交通警察等 民生治安分野の研究増加。
- 金亨中の「韓国古代警察史」(1991)、李璜雨の「警察行政 学」(1994)、鄭振煥の「比較警察制度」(1996)を相次いで発 刊。
- 金大中政府時、自治警察、警察改革等 警務分野の研究増 加。

1990年代に入り、韓国の公安行政学会と警察大学校治安研究所の主導で、各種の警察関連の学術行事や論文集 の発刊などの活動が活発に展開されました。特に警察庁は、韓国生産性本部(KPC)に研究を委託して「治安 実態調査と対策」(1991年)を、また韓国開発研究院に研究を委託して「2000年代の警察行政発展方向・方策」 (1992年)及び「警察予算制度の改善策」(1994年)を発刊しました。

金泳三政権では、地域住民を中心とした警察政策を展開し、刑事警察、犯罪学、交通警察といった、民生治安

分野の研究が増えました。この時期、金亨中の「韓国古代警察史」(1991年)、私の「警察行政学」(1994年)、鄭 振煥の「比較警察制度」(1996年)等が相次いで発刊されました。

金大中政権の発足後、自治警察制度の導入が政策課題として採択されたことに伴い、警察改革等の警務分野の研究が増加しました。このように全斗煥、盧泰愚、金泳三、金大中といった政治的、また社会的、治安環境諸要因の変化によって、関連警察分野の研究が活性化するという現象が見られました。

図 7

3. 警察学研究の活性化

- 1998年 東國大 李璜雨教授の主導により、韓国警察学会 が結成。学術論文紙「韓国警察学会報」が発刊(現在 7号)、 警察学発展の転機となった。
- 1998年 警察大学「警察学概論」等、警察学の基本教科書 11巻を発刊。
- 鄭振煥の「警察行政論」(1998)、許南吾の「韓国警察制度 史」(1998)、金亨中の「韓国中世警察史」(1998)、唐鐵玉の 「警察行政学」(2000)、金忠南の「警察学概論」(2001)、李璜 雨等の「警察学概論」(2001)、「警察人事行政論」(2003)等 を発刊。

そして、1998年には私が中心になって韓国警察学会が結成され、学術論文紙として「韓国警察学会報」が発刊され(現在7編)、韓国における警察学の発展の転機となっております。1998年には警察大学校で「警察学概論」等の警察学の基本的な教科書11冊を発刊し、教材として活用しております。鄭振煥の「警察行政論」(1998)、許南吾の「韓国警察制度史」(1998)、金亨中の「韓国中世警察史」(1998)、曹鐵玉の「警察行政学」(2000)、金忠南の「警察学概論」(2001)、そして私の「警察学概論」(2001)、「警察人事行政論」(2003)等が相次いで発刊されており、。これらの著者には、大学教授などの学者、研究者のほか、警察に勤務している警部以上の幹部が含まれております。

図8

3. 警察学研究の活性化

- 1999年11月 国際刑事警察機構(ICPO-Interpol) 総会がソウルで開催。2000年 10月 警察庁主催 韓・中・日・ロ 北東アジア国際警察学術セミナー(第1回)がソウルで開催され、警察問題が多様に論議される。
- 2001年 警察大学の教授を中心として「警察学研究」を発刊(現在7号)、警察学の学問的な裾野を拡大。

1999年11月には国際刑事警察機構(ICPO-Interpol)総会がソウルで、2000年10月には韓国警察庁の主催で韓国・中国・日本・ロシア等の北東アジア国際警察学術セミナー(第1回)がソウルで開催され、警察に関連する問題が様々な角度から議論されました。

2001年には警察大学校教授が中心になって「警察学研究」(現在7号)を発刊し、警察学の学問的な裾野を広げ

5 警察学研究の底辺拡張

図 9

4.警察学研究の底辺拡張

- 2004年まで警察行政学科(警察学部、並びに警察行政専攻を含む)の設置現況は、4年制大学校49校に募集人員3,160余名と、2年制短期大学36校に募集人員2,860余名となり、「警察学」という学問が、社会科学分野の固有領域として位置付けられる。
- 韓国警察発展への多大な貢献はもちろん、警察学発展の 転機となり、警察学専攻者の警察進出拡大により、上級警 察官の人員補充の契機となる。警察学関連の大学院設 置により、警察学研究の底辺が拡大。

2004年現在、韓国の大学での警察行政学科(警察学部あるいは警察行政専攻などの名称のものを含む)を設置している4年制大学は49校、そこでの募集人員は計3,160余名になります。このほか、2年制の専門大学36校に警察行政学科があり、そこでの募集人員は2,860余名になります。したがって、4年制と2年制を合わせると、85校に警察行政学科に関連する学科が設置され、募集人員も約6,000名ということになります。このように、韓国における「警察学」という学問は社会科学分野における1つの固有の領域を占める地位を築いているということができます。

これは、韓国警察の発展に大きな貢献をしただけではなく、特に警察学の発展の転機となったとも評価することができ、ここから輩出した警察学の専攻者が警察界に進出できる門戸を拡大し、上級警察官を確保・充実させる契機ともなりました。また、警察学関連の講義を行う大学院が各大学に設置され、警察学研究の裾野が広がったということができます。

6 警察学の発展課題

図10

5. 警察学の発展課題

- 警察学の学問的実体性確立に対する論議が活発に展開。
- 警察・産業界・学界・研究所の共同研究、並びに協力体制の機等。
- 警察学データベースの構築。
- 学会への参与と研究、並びに発表機会の拡大。
- 警察学の研究領域として、警察行政に新経営技法を導入。 地域社会警察活動、警察業務の適正配分と民営化、良質 の治安サービス提供、警察イメージの高揚、警察の政治的 中立と独立捜査権の保障、自治警察制の導入、警察改革 に対する評価、統一後の警察統合問題、サイバー犯罪・性 暴力犯罪・組織犯罪・麻薬犯罪等の研究進行。

最後になりますが、韓国の警察学の発展課題についてお話します。韓国においては、「警察学という学問は果たして学問として独立性をもちうるものなのか」というアイデンティティーの確立に関する議論が活発に展開されております。現在、韓国の警察大学校は法学科、行政学科という2つの学科から成っているが、「この警察学は、果たして学問として独立したものとなりうるのか」、「警察学は他の学問を融合した総合的な学問であるというが、そのアイデンティティーを確立する必要があるのではないか」といった議論が行われております。これは、先程も申し上げましたが、4年制あるいは2年制の大学にかなりの数の警察行政学の学科が開設されているが、そこで講義をしている教師は、警察学だけではなく法学、行政学、政治学等の様々な分野を専攻した教授陣が警察行政学科で講義をしているというのが実態であり、警察学の学問的なアイデンティティーの確立が必要であるといった主張が出てきております。

また、警察界、産業界、学界、そして研究所が共同研究し、協力体制を構築するための方策が講じられるべきであるとの主張も出ております。

3点目としては、警察学に関連する資料のデータベースの構築が非常に重要だといわれております。これまで研究成果の発表はそれなりに行われてきましたが、そのデータとしての集積は、まだまだ不十分なところが多く、データベースの構築を始めている状況であります。

4点目としては、韓国の公安学会、警察学会、民間の学会、警護警備学会等、警察関連の学会がかなり作られ、 これらの学会への参加、そして研究及び発表の機会が拡大しております。しかし、こうした学会活動については、 一生懸命やっている人も多いものの、そうではない人もかなりおり、活性化が必要であります。

最後に、警察学の研究領域としていくつかの提示がなされております。まず、警察行政に顧客満足度などのT QM (Total Quality Management) のような新たな経営技法を導入するという問題があります。 2 点目としては、コミュニティ・ポリシング、つまり韓国ではいくつかの派出所を統合して、地区隊といったものを構成し、運営していますが、こうした地域社会における警察活動に対する評価の問題が出てきております。

次に、警察業務の適正配分、そして民営化に関連する問題といったものも挙げられます。韓国の警察は様々な業務を担当しており、その業務の中には、他の省庁や部署の業務もかなり含まれているため、本来の担当省庁・部署に移管しなくてはならない業務、協力をしていかなくてはならない業務、また警察業務の中には民間警備の分野、つまり民営化すべき業務もあり、こうした点についての研究が現在進められております。

また、警察サービスをどうすれば良質のものにできるか、警察イメージをどうすれば高めることができるか、

といった問題もあります。警察の政治的な中立、独立捜査権の保障などもクローズアップされている。警察の政 治的な中立に関する問題は、朴正煕政権以降、全斗煥、盧泰愚政権に至るまで、大きな懸案事項とされていまし たが、文民政府と言える金泳三政権以降は、問題はかなり解消され、それなりに政治的中立が保障されたと評価 することができると思います。独立捜査権の保障については、韓国では未だに捜査権を検察が独占しており、警 察としては独立捜査権の保障を求めております。自治警察制度の導入については、先程も申し上げたとおり、金 大中政権になってから選挙公約に掲げられております。自治警察制度の導入は政治課題として取り上げられ、研 究も進められておりますが、実現には至っておりません。やっと、現在の盧武鉉政権下、この自治警察制度を導 入しようという構想が掲げられ、2005年にはモデルケースとして試験実施を行い、2006年から自治警察制度を導 入しようという計画が掲げられております。この独立捜査権の保障と自治警察制度の導入については、次に発表 する表博士から具体的な説明があると思います。

その他、警察改革について、これまで多くの改革をしてきましたが、改革に対するプラスとマイナスについて の評価がなされております。また、韓国は南北に分断された国家であり、南北が統一した後の警察の統合・管理 も非常に大きな課題となっております。具体的な犯罪に関しては、サイバー犯罪、性暴力犯罪、組織犯罪、麻薬 犯罪等の様々な分野に対する研究が活発に進められている状況であります。

以上で私の発表を終えたいと思います。御静聴ありがとうございました。

(注1)

韓国国立警察大学は、1981年に設立された4年制の大学であり、警察の幹部候補生を教養するとともに、警監以上の警察幹 部に対する再教養も実施している。毎年120名の高校卒業生が入学し、うち12名は女性である。彼らが 4 年間の教養を経て卒 業すると、警衛に任命されることになる。韓国国立警察大学には法学と行政学の2つの専攻分野があるが、入学試験の倍率は 1999年には36倍に達し、韓国では最上の大学の一つに数えられている。

「韓国警察の現状と組織改革 朴慶植 警察学論集第52巻第10号」より引用

Ⅱ 基調講演

韓国警察の現状と課題

表 蒼 園(ピョ・チャンウォン)

(韓国国立警察大学助教授)

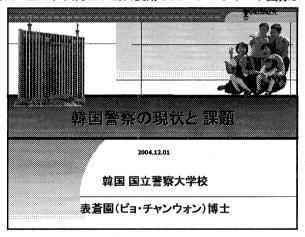
<編集担当>警察政策研究センター教授 河村 憲明

表蒼園(ピョ・チャンウォン)

現在、警察大学助教授(警察学)、アジア警察学会事務局長。1989年警察大学校行政学科、 1998年英国エクセター大学警察学博士課程修了。主要著書に「警察広報論」、「被害者学」、「英 国における警察と犯罪監視」などがある。

I はじめに

図1 (以下の図表は全て、表博士が当日使用したパワーポイント画像より編集した抜粋)

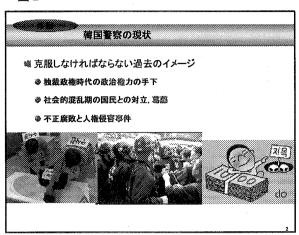


警察は社会の鏡であり、警察官の態度や言動は国民に対する国家の意思表示であります。警察がどれほど市民から支持と信頼を得ているかが、社会の病理現象がどれくらい深く、国家運営がどのようになされているのかを見計らう一つの尺度であるといえます。過去の独裁と軍事政権下において、非正常的な国家運営、矛盾で染みついた社会実情下、韓国警察は拷問や不正、不公平といったレッテルが常に付きまとっていました。本日は、韓国警察の現状と今後進むべき課題について、まず、韓国の警察の現状はどうなのかということについて申し上げ、そのような現実の下で中心に位置づけられるところの韓国警察が課題にしている5つの懸案について説明し、最後に韓国警察が今後求めていくべき未来像についてという順番でお話しします。

Ⅱ 序論一韓国警察の現状

1 克服しなければならない過去のイメージ

図2



皆様御案内のとおり、韓国の警察の過去はそれほど望ましいものではありませんでした。以下は、韓国警察の 悪いイメージの典型例であります。

• 独裁政権時代の政治権力の手下

先程、李先生の説明にもありましたが、政治的な不安定、特に長い軍事独裁政権期間において警察は政治的 に中立ではあり得ませんでした。

• 不正 • 腐敗と人権侵害

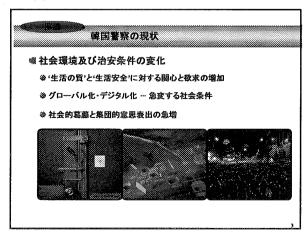
人権弾圧、権力の乱用、不正・腐敗といった問題のため、国民から指弾されるということがありました。

・社会的混乱期の国民との対立・葛藤

特に民主化への熱望が非常に強く起こった1980年代には、大多数の国民と検察・警察官との深刻な対立があ りました。

2 社会環境及び治安条件の変化

図3



このような克服すべき過去のイメージが残っている状況で、警察を取り巻く環境は以下のように急激に変化し

156 韓国警察の現状と警察学の発展

ております。

• 「生活の質」と「生活安全」に対する関心と欲求の増加

グローバル化が進む中、国民の期待は世界で最も住みやすい国といったところに高まっており、国民は生活の質を非常に高いところに設定しています。そして、犯罪、無秩序、不安要因から安全になりたいといった生活安全に対する要望も、以前に比べると非常に高まっております。

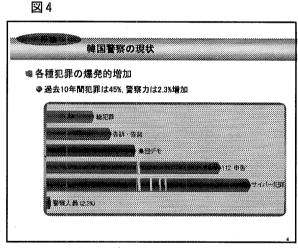
• 急変する社会環境

また、IT・デジタルといった概念により社会環境が急変する中で、警察も構造・枠組み・運営方法を改善しなければならないというプレッシャーを受けております。

• 社会的葛藤と集団的意思表出の急増

かつては韓国では政治的な目的のためにデモが行われ、集団抗議というものがありましたが、最近は、以前 と異なり多様な国民の要望が様々な面から出てきております。労働者は労働者なりに、自分たちの利益の向上 のために集団示威行動をデモという形で行っており、農民は、グローバル化等に反対し、暴力的なデモを敢行 しております。そして、各地域の住民は、その地域内の懸案・課題をやはりこうした集団デモという形で表し ているというのが韓国の現在の社会的状況であります。

3 各種犯罪の爆発的増加(過去10年間犯罪は45%、警察力は2.3%増加)



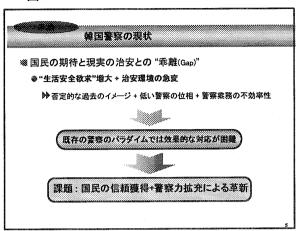
原因については社会学的な研究が重要と思われますが、韓国でも犯罪が爆発的に増えております。総犯罪件数は、過去10年間に45%増加していますが、これと比較して、警察人員はこれまでの10年間に2.3%しか増加していません。次に、告訴・告発ですが、詐欺、横領、名誉毀損などに分類される民間における人と人の間で起きた対立、軋轢、利害関係の衝突などが警察にもちこまれるものでありますが、その数は66%増加しました。集団デモも85%増加しております。「112」というのは日本でいう110番でありますが、泥棒が入った、強盗に襲われた、

暴力事件が起きたといった112番通報が4.5倍に増加しています。サイバー犯罪についても、先程申し上げたよう

に、デジタル化・情報化・IT化が進んでいるため、最近10年間の数値を見ると28倍に増加しております。

4 国民の期待と現実の治安との「乖離(Gap)」

図 5



こうした中、国民は警察に対して世界最高レベルの治安サービスを求めております。しかし、警察はそのよう な高いレベルの期待を満足させる対応ができない状況にあり、国民の期待と現実のギャップが非常に大きいとい うのが、現在韓国の警察が直面している現状であります。

・「生活安全欲求」増大と治安環境の急変

国民の生活安全に対する要求は急速に増大し、治安環境も急変していますが、警察は過去の否定的なイメー ジにとらわれています。そして、後に説明しますが、警察の社会的地位や法的な権限は劣悪な状況にあります。

・既存の警察のパラダイムでは効果的な対応が困難

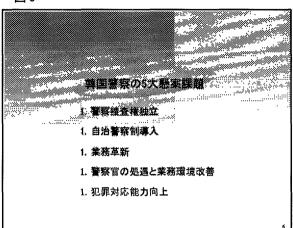
業務の合理化、技法の科学化、ハイテク技術の導入といった警察運営の効率性についてみると、期待される ほどには実現できておりません。こうしたことから、警察の全般的な状況認識として、従来の警察の政策では 現実の問題を解決できないという認識をもつようになりました。

・今後の課題

警察は国民の支持、信頼を得なければならない一方、確固たる警察執行力を確保して、問題を解決しなけれ ばなりません。このような2匹の兎を同時に捕まえなければならないというのが、現在の韓国の警察の状況で あります。

Ⅲ 韓国警察の5大縣案課題

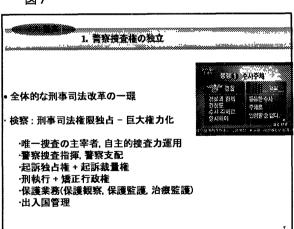
図6



このような状況を打開するため、現在、韓国警察は5つの課題に重点的に力を注いでおります。1点目は、警察捜査権を検察から独立させ、警察が捜査の主体者としての地位を確立すること。2点目は、現在の中央集権的な警察組織を地方分権化し、警察の運営の民主化を確立し、それによって国民の支持と信頼を得ること(注1)。3点目は、警察業務の全般的な革新で、古い方式・枠組みを捨て、新しい時代に見合った先端科学に基づいた手法を用いて業務革新をすること。4点目は、警察官の処遇、業務環境の改善であります。いかにハードウェアが良くなり、法制度が改善されたとしても、警察業務を行う警察官の処遇が不十分で士気が高くなければ、顧客満足は達成できません。最後に、犯罪対応能力の向上であります。何といっても犯罪を防止し、そして起きた犯罪を解決したときに初めて国民の信頼が得られ、また国の安全にも寄与することができます。

1 警察捜査権の独立

図 7



(1) 全体的な刑事司法改革の一環

この画面上の絵は、NBCという韓国の3大放送の1つの夜の9時のメインニュースで、しかもトップニュースで扱われたものであります。警察と検察が「検・警捜査権調整協議体」を発足させ、警察の捜査権の独立、あるいは捜査における警察と検察の分権について議論するというニュースでありました。このニュースからも分かるように、警察の捜査権の独立は大きな社会的懸案になっております。これは、警察の捜査権独立の問題、警察

と検察の捜査権の分担は、単に警察と検察の間だけにとどまるものではなく、韓国の刑事司法制度全般の改革に 関わる問題だからであります(注 2)。

(2) 検察の刑事司法権限の独占

この問題の中心には、韓国検察が捜査、捜査指揮、起訴の独占、並びに裁量権、矯正、および保護観察等の行政にまで権限を掌握していることにあり(注3)、このことが韓国の刑事司法制度に対する批判を起こしていると言えます。

• 唯一捜査の主宰者、自主的捜査力の運用

韓国検察は、刑事訴訟法に基づき、唯一の捜査の主宰者であるとされております。また、韓国憲法では、身 柄の拘束は検事が認めた令状を裁判官が出したときに初めてできると規定されております。このような法的権 限にとどまらず、検察は警察捜査の3分の1に当たる独自の捜査力を持っております。

・警察に対する捜査指揮及び支配

刑事訴訟法上、警察の捜査は全て検察の指揮下におかれております。さらに、捜査だけではなく、情報収集活動においても検察は警察の報告を受けることとされており、予防活動についても検察自体が「犯罪予防自願奉仕委員会」を構成、運営しております。したがって、警察業務の全てにおいて検察のいわゆる監督、支配が及んでおります。また、検察にはいつでも警察署等に行って、警察が何をしているのかを観察する権限があり、韓国は検察が警察支配を行っている国だと言われております。

• 起訴独占権及び起訴裁量権

prosecutionという言葉からも分かるとおり、公訴の提起が本来の検察の業務であり、検察は起訴独占権を有しております。この起訴独占権はドイツなどに見られますが、ドイツ、フランスでは既に制限的な独占権という状況になっており、検察だけが起訴できるという状況ではありません。また、韓国の検察は起訴裁量権も持っております。ここで問題になるのは、そうした検察の決定に対して不満をもつ被害者等がいた場合、自分の主張を実現できる方法が非常に制限されているということであります。不起訴処分に対する抗告・再抗告が受け入れられなければ、憲法訴願という方法しか残されておりません。このように、起訴においても検察の権限は世界にも類がないほど強力であるというのが我々の見方であります。

• 刑執行及び矯正行政権

刑の確定した被告人に対する刑の執行、いわゆる刑務所に送るかどうかについても検察が中心になって業務 を行っております。

• 保護業務

保護観察、保護監護、治療監護等の保護観察業務も検察が掌握しております。

出入国管理

出入国管理業務も検察の権限の下にあります。

(3) 捜査構造の民主化~「牽制と均衡」確保

図8

- ・ 捜査構造の民主化 "牽制と均衡" 確保
- ・ 国民便益の増大 (二重捜査防止等)
- ・ 警察権力の肥大化に対する憂慮の解消・ 自治警察制 + 警察統制改善 + 警察捜査専門化
- 検察論理: 準司法官である検事の統制監視が必要 (人権保護官)

このようにして、警察の捜査権の独立の正当性は別論として、捜査構造を変えなくてはならないという課題は、 韓国社会で既に大きな支持を得ております。こうした課題は、おそらく捜査のような領域でも「牽制と均衡」と いった民主的な原理が常に生きていなければならないとするものであり、検察と警察、あるいは不平防止委員会、 民権委員会、裁判所など韓国における刑事司法と関連する部門は、相互に牽制し、バランスを取ることが必要に なってきているという議論が高まっております。

(4) 国民便益の増大(二重調査防止等)

また、現在は検察が唯一の捜査の主宰者であるため、警察で全ての捜査が行われた後、その捜査の適法性を確保するために検察で同じ捜査が繰り返されています。国民の便益を高める観点から、こうした二重捜査の弊害を防止するための方策も講じられる必要があると思います。

(5) 警察権力の肥大化に対する憂慮の解消

このような変革の必要性については共感している有識者でも、警察権力の肥大化に憂慮している者もおります。 韓国警察は、9万人の警察官を擁する中央集権的な組織であり、そこに兵役に代えて警察補助を行っている15万 人の警察補助者がいます。これだけの人間が銃で武装しており、更に非常に広範囲にわたる情報収集能力という ものをもっております。こうした中央集権組織である警察に捜査権まで与えてしまうと、警察権力が余りにも肥 大化し、警察ファッショになるのではないかといった憂慮の声があります。このような憂慮を解消していかなけ ればならないというのが、警察内部の共通認識であります。

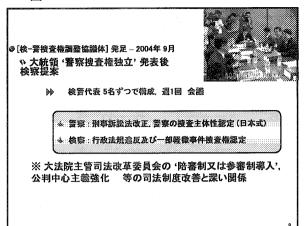
この憂慮の解消方策の代表的なものの一つが、自治警察制度を通じて警察の分権化を進めていこうというものであります。それ以外に、住民参加の導入等の民主的な警察統制の導入、公正さ、信頼性、人権の保障、そして事案の真相究明のため警察捜査の専門性を高めることも有効であると思われます。

(6) 検察側の反論

これに対して、検察は、そのような事情があるとしても、検事は裁判官と同じく準司法官であり、人権擁護官としての役割も担っております。警察の捜査に対する人権擁護官としての検察の役割は不可欠であり、警察に対する統制監視が必要であると主張し、両者の主張は食い違っている状況であります。

(7) 検。警捜査権調整協議体

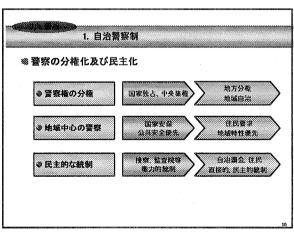
図 9



2004年9月15日に検察と警察からの5人ずつの代表により構成される「検・警捜査権調整協議体」が発足しま した。ここで、検察と警察の捜査権の調整について検討されるのですが、現在に至ってもまだ結論が出ていない 状況であります。私見ですが、検察と警察との協議は南北対話よりまとめるのが難しいと考えております。警察 の主張としては、警察も捜査の主体となるよう刑事訴訟法の改正を求めておりますが、検察としては、捜査の唯 一の主宰者は検察であるべきで、現行の過剰な警察に対する干渉等を減らすに止めるべきだと主張しております。 このような警察と検察の議論は、この協議体の中だけのものではなく、最高裁大法院が主管している韓国司法制 度改革の議論とも関わっております。

2 自治警察制

図10



(1) 警察の分権化及び民主化

分権化及び民主化を図ることにより、警察が権力の手先として国民を弾圧する手段になりえないということに ついて国民からの信頼を得なければなりません。

警察権の分権

現在、国家が独占をしている警察権を、自治警察制度を導入することによって、地方に分権することができ ます。

162 韓国警察の現状と警察学の発展

・地域中心の警察

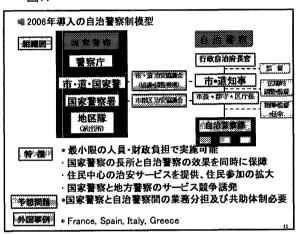
地域を中心にした警察活動も有効な方策の一つであります。かつては、国家の安全保障が優先されてきました。しかし、自治警察制度の導入によって、例えば、「自分たちのこの地域で夜間に警察力を投入して欲しい」、「農村地域ではいわゆる米泥棒といったものを無くして欲しい」、「工場地域では工場に対する安全を重視して欲しい」といった住民のニーズに重点を置いた警察活動を行うことができます。

• 民主的統制

国家警察では、検察、監査院等の権力機関が警察を統制してきました。自治警察制度になれば、議会等による住民自身によって統制されることが期待できます。

(2) 2006年導入の自治警察制模型





これは、政府が提案している自治警察制度の実施案で、確定したものでありません。立法化まで様々な検討がなされるものと予想されるものですが、骨子は次のとおりであります。

〇 組織図

• 国家警察

既存の国家警察体制として、警察庁、市・道の国家警察庁、国家警察署、地区隊がありますが、そのまま維持される予定であります(注4)。

• 自治警察(自治警察課)

日本では市町村の概念にあたると思いますが、基礎自治団体に自治警察組織を新たに追加的に設置するというものであります。韓国では市群区といった単位が日本の市町村レベルに当たります。そこに自治警察課を新設しようというものでありますが、日本のものとは少し異なります。これらの自治警察課については、自治体の長にすべての人事権及び運営権を与え、国家警察はそこに介入できないようにする方向で検討を行っております。

• 市 • 道治安協議会(協議 • 調整機構)、市群区治安協議会

しかし、警察業務というのは明確に分けられるものではありませんので、国家警察と自治警察の間では調整・協議が必要となります。そのために、市群区には国家警察署と調整・協議を行うための治安協議会を、そして、日本の都道府県レベルに当たる市・道には、市・道治安協議会というものを設置します。

特徴

この制度の長所としては、財政的に少ない負担で実施可能であること、国家警察の長所と自治警察の効果を

同時に保障できること、住民の治安に対する要望に直ちに対応できること、住民参加の拡大も可能であること、 そして国家警察は国家警察なりに、自治警察は自治警察なりに、お互いに市民の信頼。支持を得るためのサー ビス競争のようなものを誘発することができるのではということを期待しております。

国家警察と自治警察間の業務分担及び共助体制の必要性

しかしながら、自治警察制導入の問題点も予想されます。たとえば、国家警察と自治警察との業務分担の切 り分けについて混乱があると思います。また、この自治警察制度が本当の自治警察になり得るのか。むしろ既 存の警察に追加的に付加されただけで無駄な財政負担となるのではないか。あるいは自治警察には捜査権は与 えられていないため、形式的な自治警察であって実際は地方行政の執行者の役割しか付与されたに過ぎないの ではないか、といったことも予想されます。

・外国の事例

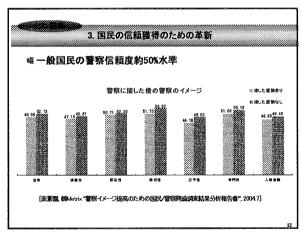
この自治警察制度に類似するものとして、フランス、スペイン、イタリアが挙げられ、国家警察が中心になっ て自治警察は補助的に運用されるという制限的な自治警察制度となっております。

3 国民の信頼獲得のための革新

3点目の懸案課題は、警察が国民の信頼を得るための改革であります(注5)。

(1) 約50%の一般国民の警察信頼度

図12



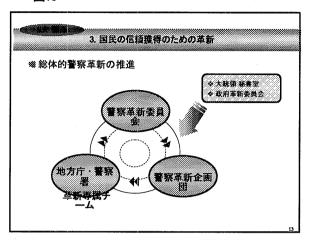
中立的な調査機関によって行われたアンケート調査でありますが、警察に対する信頼度を全体的に尋ねた質問 に対して、図12の灰色の棒グラフが警察に接触したことのある一般国民、青色の棒グラフが警察と接触したこと のない一般国民の回答となっております。警察に接触したことのない人の約52%が信頼という回答でありますが、 警察と何らかの接触をしたことがある人は約48%という結果となっております。この結果から、現在の警察業務 の運営が、直接警察を必要としている被害者や相談者に対するものより、一般国民に対するイメージアップに重 点が置かれているのではないかといった批判も出ております。

こうしたことから、かつてのように、イメージキャラクターを作ってPR活動を行う、雨の日に交番に傘をお いて貸し出す、交番を図書館のように利用させるといった一般国民全体を対象としたイメージアップよりは、直 接警察を必要としている犯罪被害者、迷子の親など様々な問題の相談者などを対象に、より良いサービスを提供 しなければならないという認識を持つようになっております。

164 韓国警察の現状と警察学の発展

(2) 総体的警察革新の推進

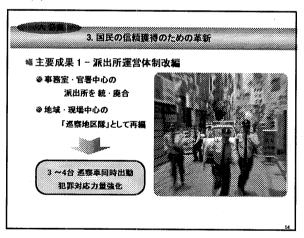
図13



現在の警察の業務革新の体制については、大統領秘書室において政策面での国家的支援を行っているほか、中核になるものとして、2004年4月、外部の民間専門家で構成される「警察革新委員会(注6)」、この委員会を後押しする警察幹部によって構成される「警察革新企画団」を設置するとともに、地方庁や警察署には革新担当チーム等の組織を設置し、警察業務の在り方に関する検討を行っております。

(3) 派出所運営体制の改編

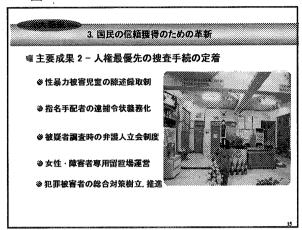
図14



この警察革新の成果の一つとして派出所運営体制の改編が挙げられます。韓国警察には、日本の交番に当たる ものとして派出所というものがあります。この派出所には、多いところで20人、少ないところでは8人が、当直 の交替勤務を行っております。しかしながら、このような勤務態勢では治安情勢に必ずしも適切に対応できない ことから、事務室・官署中心の派出所を統廃合しました。

また、派出所を「巡察地区隊」に改組し、多くの警察官が集中的に巡回し、緊急時に対応できるようにしております(注7)。これまでの派出所は、地域の「治安センター」と位置付け、そこには住民からの疑問や要望などを解決する地域警察の専門員が勤務し、コミュニティーポリーシングを行うこととしております。

図15



第二の成果として、捜査における人権尊重を重視するようにしております。以前のように犯人検挙だけを優先 するのではなく、捜査の目標を被害者対策、また国民の安心感の促進にも置くようにしております。具体的なも のとして次のようのものがあります。

・性暴力被害児童の陳述録取制

13歳未満の性暴力被害児童に対しては、必ずビデオでその証言を録画します。したがって、児童は1回だけ 証言すれば済むわけで、それを法廷に流すことによって、再度、被害児童が苦しむことがないように配慮して おります。

- ・指名手配者の逮捕令状義務化
 - また、指名手配者に対しては必ず事前に令状を請求し、人権侵害が起こらないようにしております。
- 被疑者調査時の弁護人立会制度

被疑者に対する捜査において取調べを行う際、希望すれば弁護人が立ち会うことができるように制度を改正 しました。

- 女性 障害者専用留置場運営
 - 女性や障害者などために専用の留置場を新たに設置しております。
- ・犯罪被害者の総合対策樹立・推進

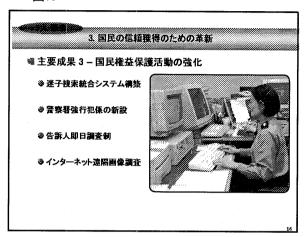
さらに、犯罪被害者のための支援等のサービスを改善するために、総合的な犯罪被害者対策を作り、現在実施しております。その一例として、来年から各警察署に犯罪被害者サポーター制度というものが導入されます。 現在、性暴力犯罪被害者専門家が養成され、これに当たることになっております。

166 韓国警察の現状と警察学の発展

(5) 国民権益保護活動の強化

三つめの成果は、一般国民の権益を保護できるような治安サービスの提供であります。

図16



・迷子捜索統合システム構築

これまで複数存在していた迷子を捜索するシステムを警察庁で統合して運用するシステムの構築を行うこととしました。従来は社会福祉機関等のものなど登録できないものがありましたが、すべてのシステムの統合を可能にするデータベースシステムを構築しました。

・警察署強行犯係の新設

各警察署に強行係を設置し、国民が最も不安を感じている強盗や殺人などの犯罪に対して初動捜査を確実に行 えるようにしました。

• 告訴人即日調査制

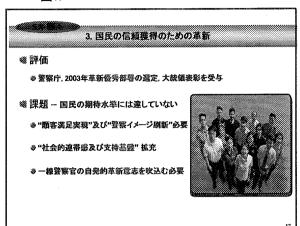
これまでは告訴をすれば、その警察署の業務量によって、3日~10日後に応接していましたが、今後は即日 調査ということで、告訴した当日に担当官が会って、まずその事柄について話し合い、検討できる制度となり ました。

• インターネット遠隔画像調査

従来は、遠隔地に住んでいる被害者や参考人は必ず警察署に出向いて調書の作成に応じなければなりませんでした。しかし、今ではインターネットにより、いくら遠いところに住んでいても遠隔画像調査を行うことができるようにしました。

(6) 警察革新に対する評価と課題

図17



このような改革・革新についての警察内外の評価は良好であります。政府内の各省庁の革新・改革を評価する 機関がありますが、2003年は警察庁が革新優秀部署に指定され、大統領表彰を受けました。しかし、まだまだ不 十分なところもあり、国民が望んでいるレベルにはまだ達していないというのが警察内外の評価であり、次のよ うな課題があります。

・「顧客満足実現」及び「警察イメージ刷新」の必要性

先程、李先生のお話にもありましたが、警察を運営するに当たって経営学的手法を導入すべきであります。 顧客満足度という観点から見ると、まだまだ不十分なところが多いように思われます。また、依然として過去 の警察のイメージを引きずっており、それを打破する新たな警察のイメージを打ち出すことができないように 思えます。

「社会的連帯感及び支持基盤」拡充

「警察だけが改革をしたと感じているのではないか」ということではなく、国民全体が革新の成果を感じら れるようにしなければならないという批判も出ております。

・一線警察官の警察革新への関与の促進

変化には必ずがつきものでありますが、警察改革の過程でも、改革を歓迎しない、望まない、又はその改革 によって既得権益から除外されるなどの者がいます。このような人たちを対象に、彼等が自発的に警察改革に 参加できるようなインセンティブを与える導入策を検討すべきだという議論が出ており、今後、こうした批判 を反映させながら持続的に改革を行っていきたいと考えております。

4 警察官の処遇と業務環境問題

警察官の待遇及び業務環境の改善なしには、先ほど申し上げた改革を行うことはできません。しかしながら、 現在の韓国警察の構造は極めてゆがんだものとなっております。

(1) 昇進の困難性

図18

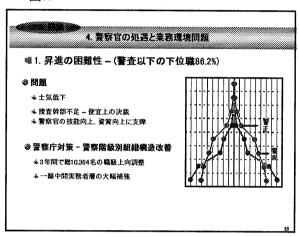


図18の濃いラインが示すとおり、警査(日本の巡査部長に当たるもの)以下の下位職が全体の86.2%を占めるという非正常的なピラミッド型組織構造をしております。この構造による問題点として、士気の低下、捜査幹部不足、警察官の技能・資質の向上への支障があります(注8)。

士気低下

いかに努力をしても昇進する余地が少ないため、警察官の勤務意欲に悪影響を与えております。

• 捜査幹部不足

韓国では、人権保護のため犯罪捜査及び交通事故の調査業務は必ず警衛(警部補相当職)以上の司法警察官が行うとしておりますが、その数は不足しており、実際は、警査以下の警察官が業務処理を行った後、書類に幹部が印鑑を押すという形式的な業務処理が行われていることがあります。

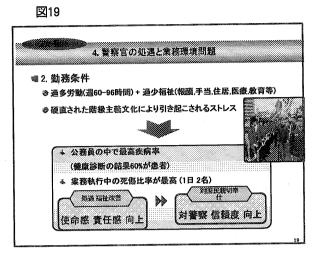
・警察官の技能・資質向上の支障

韓国警察では、平均して24年間、下位職(警査以下)にとどまり、単純な業務処理を反復的に行っており、 警察官の技能・資質の向上に支障が生じております。すなわち、昇進し、それに伴う教育を受けることなどが できれば、さらに業務能力が向上するのでありますが、そのような機会が非常に少ないという問題があります。

・警察階級組織構造改善に関する警察庁の対策

現在、警察庁は、図18の薄い色のラインが示すように階級組織構造を改善するという方針を打ち出しております。公務員の人員管理、予算を所掌している関係省庁と協議し、幹部の人数を増員し、3年間で10,364人を昇進させる検討を行っています。

(2) 勤務条件



勤務環境ですが、1人当たりの平均勤務時間は週60時間から96時間にもなり、過重な労働を強いられています。一方、福利厚生は劣悪であり、報酬も日本に比べるとはるかに低く、手当も実際どおりには支払われておりません。特に時間外勤務が多いのですが、予算上の制約から月75時間が上限となっており、時間外勤務手当は実際に働いた分を支払うことができない状況にあります。住居手当もなく、医療や教育等の福祉についても、他国の警察に比べると大変劣悪な状況にあります。そこで、こうした状況をできるだけ早期に改善していくこととしております。

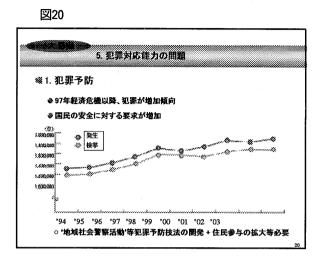
また、韓国の社会全体がそうですが、硬直的な階級主義文化があります。このため、下位階級の警察官は、常に抑圧した心理状態におかれ、ストレスを受けており、自信を喪失しております。その中、業務だけが過重になっており、このような状況を改善していく必要があります。 公務員全体の健康診断の結果からも、本来最も健康で丈夫であるべき警察官が、全体の60%が患者であったという調査結果が出ており、韓国の公務員の中で最も疾病率が高い集団であることが明らかとなりました。また、業務執行中の死傷率も1日2名という高い割合となっております。

韓国警察は、警察官の業務と処遇の改善のよって使命感と責任感をもつことができ、そして自ら国民に奉仕しなければならないという心構えのある警察官が養成できる状況に置かれていると思います。こうした点を改善することができれば、結果的に国民の警察に対する信頼を得ることができるものと考えております。

170 韓国警察の現状と警察学の発展

5 犯罪対応能力の問題

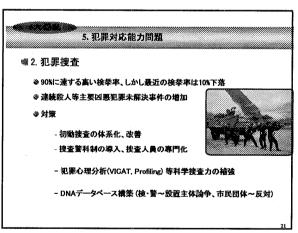
(1) 犯罪予防



韓国社会は、1997年の経済危機以降、失業者が増加し、犯罪が増加しております。このため、警察が犯罪予防 という本来の任務を全うしているのかとの批判が生じております。韓国警察としては、地域社会における警察活 動を拡大し、科学的かつ技術的な犯罪予防技法を開発し、また住民自らが防犯活動に参加する等の活動を通じて 犯罪予防効果を高めたいと考えております。

(2) 犯罪捜査





韓国警察の検挙率は約90%であり、日本よりも高い状況になっておりますが、近年、検挙率が10%下落しております。また、実態把握及び犯罪統計の問題もあり、現在多くの国民が警察の捜査能力に対して危惧を抱いております。伝統的な事件、すなわち、怨恨、金品、痴情等が明らかな殺人事件等の捜査には定評のある韓国警察が、知能的・計画的な犯罪や動機が明らかでない不特定多数を対象とした犯罪、又は新しい犯罪に対してはお手上げという状況にあり、未解決で迷宮入りが心配される事件が増加しております。こうしたことから、警察の犯罪捜査能力を飛躍的に向上させなければならないという社会の声も高まっております。

初動捜査の体系化・改善

長期未解決事件が発生した場合、マスコミは警察の初動捜査の失敗を取り上げることが多く、警察は初動捜査の改善を最も求められております。現場に最も早く臨場した警察官が現場を保存し、そして、現場にいた人

物等を確認した上で鑑識が到着するまで現場を保存する。この初動捜査をより体系化することが必要であります。

・捜査警科制の導入と捜査人員の専門化

韓国警察庁は、捜査の専門化及び科学化により、捜査力の強化を図ろうとしております。来年から捜査警察の資格及び人事管理を一般警察と分離させた「捜査警科制」を導入すると発表しております。捜査担当部署に入ると、その部署の中だけで、昇進、異動することとなります。捜査担当部署の警察官に対しては、捜査手当や柔軟な勤務時間などの様々なインセンティブが与えられます。

• 犯罪心理分析等科学捜査力の活用

3点目として、最近多発している特異犯罪に対処するため、「VICAT(Violent Crime Analysis Team)」の 導入など犯罪心理学の導入を図っております。これにより、警察庁を中心として全国各地方警察庁ごとに「犯罪分析官」を指定し、所定の教育を履修させた後、各地方警察庁で発生した殺人及び性犯罪等凶悪犯罪の被疑者、被害者、事件内容及び犯罪手口等を詳細に分析し、データベース化することとしております。これをツールとして、今後発生しうる特殊事件の容疑者の特徴、年齢、学歴、性格的特性、職業的特性、前科の有無などを初期段階で把握し、捜査の方向性を決定できるようにするため、犯罪心理分析を導入しようとするものであります。すなわち、アメリカ、イギリス等で実施されているProfilingといわれる手法を韓国的に運用することとしております。

・DNAデータベースの構築

DNAデータベースにより、指紋以上の個人識別が可能となりますが、DNAデータベースの構築にあたって、 検察と警察の主導権争いがあり、実現できずにいました。もちろん、このような動きに対して、人権を重視する市民団体等は反発しております。しかし、この程、検察と警察は意見調整を行い、DNAデータベースを構築する制度を導入することとなりました。その内容は、警察は被疑者段階で、被疑者に対し本人の同意を得て DNAの採取をし、保管する。検察は刑が確定した犯罪者から、同意がない場合には強制的にDNAを採取して保管することができるということで合意がなされました。したがって、検察と警察がそれぞれDNAデータベースを構築するのでありますが、、必要があれば相互に交換、検索ができるようにしていきたいと考えております。

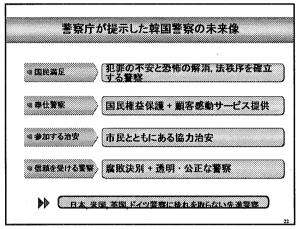
しかしながら、市民団体等を中心とする社会の反発を完全に抑えきるには至っていないことから、その実現 の可否については今少し見守る必要があると思っております。

IV 結 論

1 警察庁が提示した韓国警察の未来像

以上、韓国警察が置かれている現状、課題、こうした現状を打開し、問題を解決するための努力について申し 上げました。そして、韓国警察が目指している未来像は、次のようなものであります。

図22



(1) 国民の満足度の向上

国民が満足できる治安サービスを提供し、犯罪による恐怖及び不安を解消し、そして法秩序が整備された社会 を作り、国民の満足度を高めたいというビジョンを持っております。

(2) 国民に奉仕する警察

国民に奉仕し、国民の権益を保護し、「警察があるから国民の暮らしがより良くなる」と言われる警察を目指 しております。ソニー製品を買った顧客が満足し、またソニー製品を買うように、韓国警察のサービスに満足し た国民が、また警察に助けを求めるようにしていきたいと考えております。

(3) 参加する治安活動

警察単独で活動するのではなく、市民が一緒に参加できる治安活動行動を目指します。したがって、警察業務 に関する意思決定にも市民の参加を促し、警察が防犯活動をするときにも市民を参加させ、捜査についても市民 の通報など警察と一緒に問題を解決する活動を促していきます。

(4) 信頼される警察

最後に、信頼される警察になるということであります。イギリス、香港、ドイツの警察の国民の信頼度は、70 %~80%に達していると承知しておりますが、先程申し上げたように、韓国警察に対する信頼度は50%にすぎま せん。もちろん、調査方法上の違いはありますが、国民の信頼度をこうしたレベルにまで高めて、先進国の警察 に決してひけをとらない警察になるというのが、韓国の警察が示している未来像であります。

2 最後に

警察は、その文化がスポーツと似ていると思います。サッカーや野球はチームプレーでありますが、警察もま た組織的な活動体であります。そして、ともに顧客・観衆を感動させるために、一生懸命頑張っているわけであ ります。そこで、日韓の警察を比較してみると、日韓のプロ野球のレベルにあるのではないかと思います。現在、 日本のプロ野球は韓国コリアンリーグよりレベルが高いですが、近い将来、サッカーのようになると思います。

2002年のサッカーのワールドカップ大会で、韓国はベスト4に入りましたが、日本は入れませんでした。

韓国警察は、常に日本の警察を羨望の目で見てきました。日本警察は、韓国に比べ、より良い環境、発展した 組織、技術、高い資質を持っており、国民から韓国よりもはるかに高い支持と信頼を得ております。そのため、 我々は常に日本を見て学ぼうと考えてきました。私の希望でもありますが、文化やスポーツと同じように韓国と 日本がお互いに競争し、お互いに学ぶということが続いていけば、韓国警察のレベルも文化やスポーツと同様に 日本警察のレベル、あるいはそれ以上に発展できるのではないかと思っております。

私が教えている国立警察大学校がそのための中心に位置づけられており、警察大学校では1年に100人余りの 警察幹部を世の中に送り出しています。4年間にわたって正規の大学教育とともに警察幹部としての資質を訓練 し、毎年100人余りの予備警察幹部1人1人があたかも警察における「ヨン様」のような役割を現在韓国で果た しております。現在、日本では「韓流ブーム」が巻き起こっていますが、警察においてもそのような風が起きて くれることを願っております。

(注1)

韓国警察の地方分権化及び捜査権限に関する改革に関する課題については、「韓国警察の現状と組織改革 朴慶植 警察 学論集第52巻第10号」に簡述されている。

(注2)

韓国の刑事司法制度については、「大韓民国の刑事司法制度(上)(下) 金重謙 警察学論集第50巻第2号、第3号」 参照。

(注3)

犯罪捜査について刑事訴訟法は「検事は犯罪の嫌疑ありと思料するときには、犯人、犯罪事実と証拠を捜査しなければならない」(刑事訴訟法第195条)、「捜査官、警務官、総警、警監、警衛は司法警察官として検事の指揮を受け捜査を行わなければならない」「警査、巡警は司法警察吏として検事または司法警察官の指揮を受け捜査の補助をしなければならない」(同法第196条)と規定し、我が国と異なり、全面的に検察の指揮の下に行うこととされている。したがって、例えば被疑者拘束の際の令状請求については「(被疑者が罪を犯したと疑われる相当の理由がある場合には)検事は管轄地方法院判事に請求して拘束令状を受け被疑者を拘束することができ、司法警察官は検事に申請し検事の請求で管轄地方院判事の拘束令状を受け被疑者を拘束することができる」(同法第201条)とされ、検事のみがこれを行う権限を与えられている。このことを含め、捜査各般にわたりあくまで検事が主体であり、韓国警察はいわゆる独立捜査権を有していない。

「韓国の警察 谷川純 警察学論集第48巻第5号」より引用

(注4)

韓国の地方制度及び警察組織については、「韓国の警察 谷川純 警察学論集第48巻第5号」参照

(注5)

1990年代初め以来、歴代警察庁長は「警察改革」を第一の課題として取り組んできた。李茂永警察庁長のリーダーシップによって行われた「警察改革100日作戦」の概要及び評価については「21世紀 韓国警察の進むべき方向 - 警察改革の評価と今後の方向 - (上)(下) 金硯基 警察学論集第54巻第4号、第5号参照」

(注6)

警察革新委員長は、教育部総理、統一部総理を歴任し、現在ハンソン大学総長であるハンワンサン博士。

(注7)

今までは、全国2,928カ所に達する派出所、1カ所当たり平均14名の警察官が配置され24時間3交替の交替勤務を実施したところ休暇、研修、出張等の事故者を除き、平均4名でパトロール、事件処理及び処理、警察署上部の指示事項を処理したところたくさんの問題が発生した。警察庁はすべての派出所を総数866カ所の「巡回地区隊」に統廃合しパトロール人員を集中管理しながら車両を利用したパトロール中心に転換した。「韓国警察の現状と課題 表蒼園」

(注8)

韓国警察官の階級構成は上部階級から、治安経監(定員1人、構成比0.001%)、治安正監(3人、0.003%)、治安監(20人、0.02%)、警務官(33人、0.03%)、総警(396人、0.4%)、警正(1,216人、1.3%)、警監(2,027人、2.2%)、警衛(8,849人、9.7%)、警査(11,659人、12.7%)、警長(30,254人、33.0%)、巡警(37,134人、40.5%)。

質疑応答

○国際交通安全学会石附専務理事(警察政策学会理事)

李博士に、韓国学の発展に関して質問いたします。

先ほどのお話で、1963年に東国大学に警察行政学科を設置したのを皮切りに、現在、4年生大学で49校、2年制大学で36校において警察学の講座が設置されているとのことでありました。さらに大学院でこれらの設置が拡充されるというお話でありますが、大学における講座の拡充は、学生に対する社会人教育という側面のみならず、社会公共安全論、そのような学問的な深まりと進展、さらには警察学の裾野を広げることによって職業警察官等治安関係者のプロフェッショナル性、あるいは質の向上にもつながることから、社会の安全基盤の確立、土台固めという意味においても、国家戦略的に大変重要であると私は考えております。

わが国では、大学における警察学、これには社会公共政策論や社会安全論という分野を含むが、そのような講座は警察政策研究センターや警察政策学会のイニシアティブによって最近始まったばかりであり、韓国のように、今後、この分野を拡充させていく必要があると考えていますが、その観点から先進国である韓国の李博士に次の点についてお聞きしたいと思います。

1つは、大学における警察学関係講座開設のための効果的な方策、たとえば、大学当局へのアプローチなどといった方策についてはどのようにお考えであろうか。また、教授・助教授、つまり、警察学を教える側の質の向上のための方策が何かあればお願いしたい。更に、これに関連して、講座選択の学生の関心事項というものはどの辺にあるのだろうか。また就職先、その学生達が卒業して、就職先というのは当然警察とか、公務員という分野、さらには企業というところがあると思うが、警察学を学んできた学生に対する評価はどの辺にあるだろうか、という点についてお聞きしたいのが1つであります。

更に、李博士のご発表の中に、今後の課題として、警察、産業界、学会、更に研究所の協働研究あるいは協力 体制の構築を目指しておられるという話があったが、具体的に何か進められておられるところがあればご教授を 願いたい。

次に、韓国警察の現状、課題について、表博士にお聞きしたい。いわゆる警察捜査権の独立という問題は韓国 警察の長年の正に悲願であったと承知しております。先ほどNBCのニュースのご紹介があったが、今般、捜査 権調整協議体という検察との話合いの場ができたということは、ご同慶の至りであります。ただ、南北会談より も難しいのではないかというお話、これも大変良く分かるところであります。そこで、その前提となっている自 治警察制の導入について質問をしたいと思います。

地方政治と警察との関係をみると、諸外国には3つ位のタイプがあるのと思います。1つは英国タイプというか、政治とは独立・中立の警察権というものをもっているタイプと、アメリカ型、これは、自治体の長の下に属する警察権、そういうタイプ。3つ目はヨーロッパ大陸型、国家中央集権の下ではありながら地方において補助的、制限的な警察権をもっている混合方式というか、この3つがあると思いますが、先程のお話だと、どうも韓国はこの混合型を目指しておられるように思う。韓国社会の特質からみて、個人や組織間の権力的な垂直関係が確立されており、垂直関係が確立された上で初めて関係者間の協力関係が成立するという、そういう治安文化があるわけでありますが、今この新しい制度を円滑に導入するためには、その関係者間の正に対等な意思疎通の場、いわゆるパートナーシップ関係、つまり、水平的協力・協働関係の確立というものが大変重要なキーポイントになると思います。そういう意味では、官の側、これは、警察の内部の問題、自治体の幹部といったものであるが、官の側の意識改革とともに、住民の側の意識改革が必要不可欠であろうと思いますが、ご意見はいかがでしょうか。また、そのためにどのような方策があるのかを御紹介をいただければと思います。

最後に、それに関連して、国民の警察信頼確保の諸条件は色々あると思うが、やはり警察の政治的中立という 問題は大変大きな問題であると私は思う。幸い日本には、公安委員会制度があり、いわば制度的な保障、担保が あるわけだが、韓国警察の改革プログラムにおいて、この政治からの中立という問題について、どのようにこれ を位置づけておられるかをお聞きしたい。

○李博士

現在、韓国では警察行政学科が85の大学に設置されているとお話しました。しかし、韓国で高校3年の学生に 対して行った調査において、韓国の大学には非常に様々な学科があるが、警察行政学科は全学科の中で第7位に ランクされております。高校生が好きな学科の第7位でした。したがって、85の大学に設置されているとお話し したが、それぞれの大学では警察行政学科には一番優秀な学生が志願しています。おそらく韓国における警察と いう職業に対する今後の展望が明るいということから、このように高校生の好感度が高まっているものと思われ ます。

また、どうすれば大学における警察行政学科を効果的に開設できるかということですが、最近、韓国では法学 科・行政学科・政治外交学科といった学科を卒業した人の就職がなかなか難しい状況にあります。そのため、大 学当局では法学科・行政学科を警察行政学科に変えようという傾向が見られます。

このように既存の学科の名称を警察行政学科に変えると、教授陣が問題になります。しかし、法学、行政学を 教えていた教授が警察行政学科で講義を担当するということになると、警察に対するバックグラウンドがありま せん。そのために、私共東国大の警察行政学科の博士課程には、現職にある教授が何人も博士課程に入ってきて 今勉強している状況にあります。したがって、多くの大学に警察行政学科を設置してはいるが、実際は当該教授 陣には警察学に対するバックグラウンドが全くない。そういう教授陣も講義をしている。これが、今後大きな問 題点になるといわれております。また、学生にも、そうした教授に対する不平不満が出ているといった状況にあ ります。

警察行政学科を卒業した学生の就職ですが、もちろん国立警察大学校の場合には、全て警察の幹部に任用され ます。しかし85ある韓国の大学の大部分は私立大学であります。私立大学に警察行政学科が設置されているので、 就職が100%保証されているわけではありません。しかし、この中には、警察界に進出する人もいるし、それ以 外にも、いわゆる民間警備会社であるとか、検察や矯正行政であるとか、消防であるとか、そういった刑事機関 等に就職する学生も非常に多く見られます。

私がいる東国大学の警察行政学科の場合には、今年行政試験(国家試験)に2人合格した。また、韓国の国家情 報院に 4 人合格した。それ以外にも、大統領の警護室、あるいは消防、公務員、検察といった分野に就職した学 生がかなりいます。また、民間の警備会社や保険会社のようなところでは、警察行政学科の卒業生を望んでいま す。特に、韓国にはサムソングループのエスワンという民間警備会社がありますが、この会社でも私共の学校の 学科に、毎年、韓国のお金で1500万ウォン程の奨学金を出しています。私共の卒業生がそのサムソンに就職して くれれば有り難いのですが、1年位勤務して警察の方に行きたいという電話をかけてくるといったことがあり、 心苦しい思いをしております。

次に、2つ目の質問の中で、警察と産業界・学会・研究所との共同研究についての質問があったと思います。 まず、警察庁でも一般の研究所や研究者に研究を依頼する、委託研究といった形は非常に多く見られます。特に、 警察当局が自由課題あるいは指定課題といった形で一般の学会や研究所からプロジェクトの申請を受けて研究を 依頼するような形が非常に多く見られます。また、今年私が行っているプロジェクトの中から一例を挙げると、 韓国保険協会から交通警察に関連するプロジェクトを私が依頼されて行っています。また、警察庁からは、最近 韓国刑事政策研究院に1億ウォン相当の委託をして研究を行っていると聞いています。したがって、今後警察関連の問題については、学会、企業、研究所といったところとの共同研究が望ましいと考えています。警察が自分で自分の問題を研究して発表するというのは、私の見るところでは我田引水のような形になることが非常に多い。自らに対する批判や評価といったものはあまりやりません。そういう傾向があるので、外部からの評価を得ることなしには、今後建設的な発展というものは難しいのではないかと思っております。

○表博士

非常に鋭い核心をついた質問で驚いております。

実は、この自治警察制度の導入は、捜査権の独立といったものも含めて、警察の懸案、課題に対処する上での 一番大きな手段であります。この自治警察制度というものをきちんと行って初めて国民の信頼を得ることができ るし、政治的な支持を得られることにもなります。

現在、韓国での議論は、お話にあったような3つのモデルに加えて、日本型と呼んでいますが、日本型の国家警察の組織、つまり地方自治体警察の公安委員会の制度のような折衷的な姿を第4モデルとして私達は学んできました。特に金大中大統領の時代に、日本型の自治警察制度の導入が、既に当然のように政府案として決まっており、法案まで作っていました。しかし、立法化はされなかった。現在の盧武鉉政権になって、その枠組みが変わり、日本型からヨーロッパ大陸型に今転換がなされています。それには様々な理由がありますが、ここですべてについてお話しすることはできません。ただ、先程石附理事が指摘された韓国的な文化といったものがかなり作用したと考えております。完全に日本型になるには、国民の支持、あるいは警察の分権化に対する自信というものがまだ欠けているのではないかと思います。

しかし、現在の案が成功するには、石附理事が指摘されたように水平的な協力関係が生まれなければなりません。これは警察部内だけにおける問題ではなく、社会全般、更には国家全体においてなされなければならないものであります。

そのため、現在、この問題については政府と学会でガバナンスという新しい行政学的な概念を現実化させる作業をしております。以前のような統治や管理ということではなく、国民、そして社会主体が全てを運用していくというガバナンスの概念に則って、垂直的な命令体系ではなく、水平的な協議といった方法を通じて行う形で進めています。警察における自治警察といった理念についても同じような考えで導入され、進められており、国民の意識や参加といったものが鍵になると考えています。

私はこの問題に関し、現在政府地方分権特別委員会の自治警察特別委員会の委員をしていますが、その委員会の中でも最も中心的な懸案になっているのが、まさに石附理事が指摘された2点であります。

国民の意識改革は、広報活動等を通じて行っています。公聴会、ヒアリングを行っているし、マスコミを通して地域の世論作りをしている。治安サービスを受け身で受けるということではなく、積極的に参加していく時代なのだということを広報しているわけであります。併せて、韓国にはおばさんパワーというのがあります。韓国の婦人・女性には、活動したいという意識が非常に高い。こうした女性達が最近治安に積極的に参加しています。自分の子どもの安全の確保、家庭の安全の確保について自分が進んでやるといったムードができており、こうした自発的な動きもこの意識改革に活用することとしています。

次に、指摘の2点目の政治的な中立性の問題も、非常に鍵になる問題だと思います。お話ししたとおり、日本型の公安委員会については韓国でも長い間検討してきました。しかし、この委員会の方式について、中立性を保障するのか、あるいは政治的な責任を強調する方が良いのか、という2つの選択肢があり、韓国では責任を選択したというのが現在の状況であります。有名なベイリーという警察学者も、警察というのは元々は政治的だとい

う話をしており、警察業務を政治的に中立にさせようということ自体が無理ではないかと思われます。そこで、政治的に選ばれた地方政府の責任者に警察業務を預けて、うまく頑張って住民から支持を得、政治的に認められなさいというのが、韓国で選んだ形であります。これが導入されれば、自治警察の権限・範囲も広がっていくのではないかと思います。

○慶應義塾大学法学部太田助教授

韓国の警察における被害者支援についてお伺いします。

日本は1996年以降、被害者支援施策が進められています。韓国警察庁でも2004年6月以降被害者対策室を作り、 全国の地方警察庁の中に被害者対策室を置いていると聞きました。日本では被害者連絡制度、指定被害者支援要 員制度、性暴力被害者に対する配慮といった様々な施策がありますが、韓国警察の被害者対策室ではどのような 支援を行おうとしているのかお伺いしたい。

また、現場で直接被害者を担当する警察官に対する研修。教育は極めて重要であります。警察大学や一般大学の警察行政学科における被害者学の講座では、どのような教育をしているのでしょうか。

また、現在、韓国でも被害者に対する様々な政策が打ち出されているが、特に検察庁でも被害者支援センターを作り、2005年の1月までに全国的にそうした被害者支援団体を作ると聞いています。この検察の被害者支援団体又は被害者支援センターと警察の被害者対策室はどのような協力関係にあるのかをお伺いしたい。

○表博士

お話にもあったように、韓国では今年が警察被害者支援元年といえます。それ以前に被害者に対する配慮が全くなかったというわけではないが、総合的に、また積極的に、そして公の形で警察が被害者に対する支援を行うのは、今年からであります。

そして、お話しのとおり警察庁に被害者対策室というものがあります。この被害者対策室は、政策を作ったり、 関係省庁との協力を行ったり、企画。調整。教育といった警察の全般的な被害者支援本部としての役割を担っています。また、地方の警察庁にも被害者支援対策室があり、警察署には被害者専門班、又は小さな所では被害者専門員というものが設けられています。具体的に何をやっているかというと、被害者に対する警察の対応は大きく2つに分けることができ、1つが保護であり、今ひとつは支援であります。

保護というのは、身辺の保護もあるが、名誉や私生活のプライバシーの保護といった権利の保護が重点的に扱われます。したがって、被害者支援の専門要員や専門チームでは、この権利保護が任務の中心となっています。 捜査において、被害者に対して誤った対応をし、二次的な被害が起こることのないようにしています。また、被害者の情報が誤って公開され、名誉が毀損されたり、または報復されることのないようにしています。

被害者の権利の中で最も重要なのが情報の提供を受ける権利であります。したがって、被害者に対してどのような法的支援が可能であるか、今後この事件がどのように処理されるのか、あるいは被疑者・犯罪者は今どのような状況にあり、捜査はどのように進んでいるのかといったことを被害者に伝える役割も持っています。

また、支援という意味で警察ができることは、それほど多くはありません。外部の専門的な支援機関があるので、その機関につなげる連携サービスに重点を置いています。即ち、民間組織が自発的に被害者に対する相談や 医療サービスを行っており、そうした専門機関や団体と連携し、被害者支援専門員が被害者の被害を確認してそこに委ねるという役割を果たしています。

しかし、常に議論になるのが、警察が被害者に対して法律的な支援ができるか、ということであります。たと えば警察が法律的なアドバイスなどをすることができるのか。韓国においてはこうした行為は弁護士法に違反す る可能性もあるため、警察はアメリカやカナダのように法律相談といったものは行っていません。

178 韓国警察の現状と警察学の発展

もう1つ重要なものとして、同行サービスというものがあります。被害者が取調べを受けるとき、又は法廷に 証言に行くときに、被害者が信頼できる警察官が同行すれば有益と考えられます。しかし、韓国では人材が不足 しているため、そうしたサービスはまだ行っておりません。

来年から被害者サポーターという新たな制度がスタートします。これは警察が被害者の支援に完全に専従する者を任命するものであります。彼等は心理学的な知識ももっており、様々な教育も行って、被害者に対してあらゆるサービスができるよう、今準備をしています。

2点目の教育に関してであるが、私は、警察大学で2回生に被害者学を教えています。このほか、各種の警察 専門教育や各階級での基本教育というのがあり、そういったところでも被害者学を3時間ずつ講義しています。 これに対して、被害者学の教育が十分ではないという市民団体の要求があるので、おそらく、被害者学に充てられる時間が今後増えるのではないかと思います。

ただ、警察としては被害者学を教育しなければならないとの熱意をもっているが、講義を受け持つ人材が十分にいません。したがって、講師陣の拡充という観点から、今後被害者学を講師陣にも更に勉強させていきたいと思っています。

3点目の、現在検察が行っている被害者支援ですが、その役割としては先ず経済的支援を主な目標にしています。韓国には日本と同様に韓国の犯罪被害者救済法というのがあるが、財源が非常に不足しています。1000万ウォン、日本円で100万円が上限であります。予算も限られているので、企業や民間の支援金といった社会的資源を集めて被害者支援をしたいというのが、現在、検察の目指しているところであります。現場で実際に行われる心理相談、同行サービス、各種のセンター運営といったものについての予算は、まだついていません。

○李博士

一般大学の警察行政学科にも被害者学に関する講義があるのかというお尋ねがあったので、それについて簡単 にお話しします。

2年制の専門大学では、被害者学の講義はほとんど開設されていません。4年制大学の警察行政学では、ほとんどのところで被害者学という科目が開設されています。また、修士課程又は博士課程の場合は、もちろん、被害者学は教えています。

これまでは、主に加害者である犯罪者に対する人権に関心が集中していたが、宮澤先生の影響によって、韓国でも被害者学に対する学問的関心が高まっており、韓国被害者学というものも誕生しました。また、大学でも講義が設けられています。したがって、韓国の警察行政学科等でも、今後被害者学に関する学問的研究結果も多く出るものと期待しています。

○警察庁茂田政策評価審議官

簡単な事実に関する質問であるが、表博士の講演の中で警察官の勤務条件が悪いということに関連して、警察官の60%が患者で、1日2人死傷者が出ているということでありましたが、この中身をもうちょっと詳しくご説明願います。

即ち、60%の患者というのは、どの程度の健康状態なのか。また、1日2人死傷しているということであるが、 現在、実際に殉職される方は年間どの位なのか、また怪我をされる方のすべてが重傷者なのか、ということであ ります。

○表博士

実際に医学的な患者であるかどうかという判断は医学的なものであって、政府で決めたりするものではなく、 この数字は保健福祉部が主管している各国立病院等の定期健康診断における検診の結果が発表されたものであり ます。その健康診断での患者の分類の基準は、定期的な診察あるいは投薬等の治療が必要な人、つまり、こうしたものがなければ正常な勤務に支障が出る人ということになっています。この60%の傷病の種類については、私は資料を持ってきていないため、胃炎がこれだけ、肝臓はこれだけというようなお話はできません。しかし、全般的に見ると、疲労の累積、また過度のストレスが主な原因であるという発表がありました。

それから2点目の死傷者1日2人という数であるが、これは、非常に大きな数字であります。殉職者は、それほど多くありません。1年に30人位です。このうち犯人から攻撃されて死亡するケースは1年に1人か2人であります。殆どは過労死です。勤務中に突然、主に脳の血管の出血による発作で亡くなる場合が一番多い。それ以外は、軽微な負傷があり、もちろん、重傷者もかなり多い。火炎瓶に当たって全身火傷を負ったという場合もあるし、死亡までには至らないが、銃撃を受けて長期間の治療が必要となった結果、警察官を辞めざるをえなかったという場合もあります。しかし、重傷がどの位、中傷がどの位、軽傷がどれ位という数字を持ち合わせていないので、この場ではお答えできません。

○慶應義塾大学宮澤名誉教授

質問ではなく、今後、1つ韓国でも大いに交流して欲しいという意味を込めて申し上げたいと思いますが、水戸に常盤大学という大学があります。諸沢英道君というかつては教授で今は理事長になっている人であるが、彼のイニシアティブで2003年に国際被害者学研究所というのができ、来年の4月1日から被害者研究学科というマスターコースの大学院が発足します。本校は水戸ですが、東京の芝浦にサテライト教室というのができて、そこから授業をしたのを水戸に送ったり、水戸の授業をそこで聞いたりというようなことができて、社会人の方々もそこに来て講義を聞くなり、それからまた実務家等々がそこで授業を担当して流すというようなこともできるようであります。是非、国際被害者学研究所にアクセスして、色々な文献や情報をお聞きになったり、また常磐大学の被害者学研究科の授業内容・カリキュラム等々についてもアクセスされるとよいと思います。

日本の場合、被害者学の研究というのは、70年代位まではすごく良くやっていました。けれども、その後、どちらかというと被害者支援の方に力が向けられるようになった。そのようなわけで、被害者の実態研究とか、そのような点の研究が少し沈滞期に入っている感じがします。それで私が草分け的なことをやって、その後、あまりそのような基本的な勉強をしなくなってしまったということが責任の一端としてあると思います。

けれども、火をつけた者として思うことは、この常盤大学の被害者学の大学院が1つのきっかけになって、日本の被害者研究のルネッサンスが実現できれば良いと思っています。是非、韓国の研究スタッフとの交流で、アジア的な被害者研究というのが進んでいくと大変嬉しいと思っているので、無権代理ではあるが、情報提供をいたします。

第4章

来日外国人犯罪対策

<警察政策フォーラム>

日独犯罪減少対策フォーラム~来日外国人犯罪を考える

警察政策研究センター

警察政策研究センターは、平成17年3月2日(4)、東京都千代田区グランドアーク半蔵門において、働社会安全 研究財団、警察政策学会、脚警察大学校校友会との共催により、日独犯罪減少対策フォーラム「来日外国人犯罪 を考える」を開催した。

今回取り上げたテーマは、近年、我が国において、刑法犯認知件数が急増するなど犯罪情勢が厳しさを増す中 で深刻化している来日外国人犯罪である。21世紀の国際化社会では、人、物、金、情報が比較的自由に移動する ことが可能となってきており、我が国においても、来日外国人や外国人居住者が増加している。こうした状況下、 産業界における国際競争力維持の観点から、外国人労働者の受け入れについての議論が行われる一方で、我が国 における来日外国人犯罪の増加が大きな社会問題となっており、外国人の受け入れ方策を検討する場合には、治 安に影響を及ぼさない措置を併せて検討する必要がある。

今回のフォーラムでは、トルコをはじめとする外国人労働者を受け入れてきたドイツにおける外国人犯罪対策 についてドイツ連邦刑事警察庁副長官ユルゲン。シュトック博士から報告を受け、慶應義塾大学名誉教授宮澤浩 一博士から日本における外国人政策と刑事政策の発表を受け、外国人問題を取り扱う各分野の有識者が、それぞ れの立場からの発表を行い、日本における外国人犯罪対策の在り方についての検討を行ったものである。

基調講演の講演者及び講演テーマは講演順に次のとおりである。

- ユルゲン・シュトック博士 (Dr. Jurgen Stock) 「ドイツにおける外国人犯罪の現状とその対策」
- 宮澤 浩一 慶應義塾大学名誉教授

「少子高齢化社会日本の外国人政策と刑事政策」

パネルディスカッションにおいては、次の6名のパネリストによる発表に続き、2名の基調講演者も交えて会 場参加者との間で活発な意見交換が行われた。

- 瀧澤 裕昭 警察庁刑事局組織犯罪対策部国際捜査管理官
- 上原 巻善 法務省入国管理局入国管理企画官
- 〇小川 誠 厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課長
- 〇 紀陸
- 川岸 光男 三重県鈴鹿市長
- 緒方 健二 朝日新聞社編集委員

なお、パネルディスカッションのコーディネーターは、太田裕之 警察政策研究センター所長が務めた。

フォーラムには、警察関係者のほか、大学教授等の研究者、企業、関係省庁等から160名を超える多くの出席 者を得て行われた。

184 日独犯罪減少対策フォーラム~来日外国人犯罪を考える

フォーラムの冒頭、知念良博刑事局組織犯罪対策部長より、「最近の来日外国人犯罪は、暴力団と連携を組む等、広域的、組織的かつ悪質、巧妙化の傾向にある。今回のフォーラムが日本とドイツの外国人犯罪対策において実りの多いものになることを祈念する」旨の開会挨拶がなされた。また、最後に、根本好教剛社会安全研究財団専務理事より、「会場の参加者から的確な質問がなされる等、活発な議論が繰り広げられ、本日のテーマの理解が大変深まった」旨の閉会挨拶がなされた。

編注:肩書は全てフォーラム開催当時のものである。

I 基調講演

ドイツにおける外国人犯罪の現状とその対策

(Auslanderkriminalitat-Bekampfungskonzepte in Deutschland)

ユルゲン。シュトック博士

ドイツ連邦刑事警察庁副長官

【監修】 慶應義塾大学名誉教授 **宮澤** 浩一 <翻訳担当> 慶應義塾大学専任講師 フィリップ・オステン <編集担当> 警察政策研究センター教授 **河村** 憲明

ユルゲン・シュトック博士 Prof.Dr. Jurgen Stock 1959年生まれ。1990年第 1 次国家試験合格、1995年第 2 次国家試験合格。1998年ザクセン・ アンハルト州警察大学講師、2000年同大学教授、2004年から現職。ギーセン大学客員教授及び 新犯罪学会理事を兼任。麻薬犯罪、犯罪予防、警察科学に関する著書・論文を多数執筆。

1 はじめに

ドイツでは、外国人犯罪(Auslanderkriminalitat)は、多様な角度から繰り返し議論され、社会的にも政治的にも大きな国家的な問題であります。この問題は、現代の政治、経済の展開及び人口移動と不可分に結びついています。例えば、ドイツの世論は、EU(ヨーロッパ連合)の東方への拡大とそれに伴う国境開放の結果として、新たな「外国人犯罪」の波が到来することに懸念を抱き、メディアはこの問題を盛んに取り上げました。しかし結果的には、予期された東方からの「外国人犯罪」の波は生じませんでした。正確に言えば、そのような波はもうとっくの昔に訪れていたのです。その波は、1990年代初頭から半ばにかけて、すなわち旧ソヴィエト連邦崩壊後にピークを迎えていたのでした。それにもかかわらず、現在のドイツの治安状況は、非ドイツ人被疑者による犯罪がかつてないほど際立っています。外国人犯罪で、特に強調したい問題は、イスラム教徒によるテロリズムであり、その対策は、現在、治安機関の喫緊の課題となっています(注1)。

図1 (以下の図表はすべてシュトック博士が当日使用したパワーポイント画像より編集した抜粋)

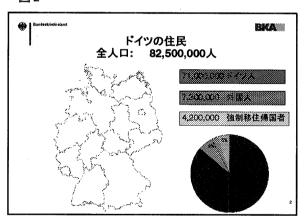


9・11事件後、イスラム教徒によるテロとの接点がドイツに多くあることが明らかになりました。「死のパイロット」となった人物 2 名とその共犯者たちは、長年、気づかれることなくドイツ国内で生活していました。2000年12月、私たちはフランスのストラスブールのクリスマス・マーケットを狙ったテロ計画をドイツ国内で阻止することができました。また、2002年4月、武装イスラム主義者によるアル・タウヒード(Al Tawhid)運動のドイツ支部によるテロ計画を挫折させています(注 2)。また最近の2004年12月には、イラクのアラウィ首相が訪独中に実行されるはずだった暗殺を阻止することに成功しています。外国においても、ドイツ人がイスラム原理主義者によるテロの目標および犠牲者となっています。例えば、チュニジアのジャルバ島でドイツ人観光客が、アフガニスタンではドイツ兵が、そしてイラクではドイツ人警察官が犠牲となっております。

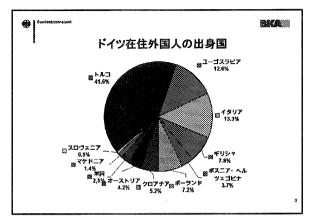
こうした現状とは別に、ドイツの世論と犯罪学者は、すでに40年近くも前から、「外国人犯罪」という現象に取り組んでいます。世論では、感情的なものや、大雑把な憶測、イデオロギー、偏見、社会不安が際立ち、こうしたものが、多面的な認識や様々な見解に基づく理性的議論を覆い隠してしまうことも多いのです。犯罪学的見地から生じる問題提起は、「そもそも『外国人犯罪』を一つの独立した現象とみなすことは有益であるか?」ということです。そもそも外国人犯罪は、一つの特殊な問題なのでしょうか? いずれにせよ、ドイツ国内の外国人犯罪に関する議論は、依然として続いており、この問題についての報告を世論は敏感に受けとめます。ドイツ連邦刑事警察庁は、こうした議論に客観性を与え、現状を経験に基づいて分析し、そのようにして得られた成果をもとに、警察活動の対策を練り上げることを、自らの任務と考えています。

2 ドイツにおける外国人





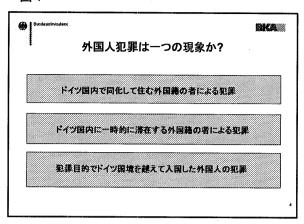
ドイツの人口8,250万人です。うち730万人が外国人で、8.9%を占めています。この外国人は、どんな理由でドイツに来たのでしょうか?1960年代、戦後復興に邁進するドイツには大きな労働力需要があり、外国、特に当時は貧しかった南ヨーロッパ各地とトルコで、労働者の募集が行われ、ドイツに連れて来られました。続いて80年代には難民認定申請者の大きな流れがあり、さらには統合の進むヨーロッパで国境検問廃止が始まりました。90年代初頭には東欧が国境を開き、2004年にはこれら東欧諸国がEU加盟国となりました。物質的な豊かさへの羨望、戦争および政治的迫害からの避難等の理由で、外国人はドイツにやって来ました。当初、このような外国人はしばらくすれば故郷へ帰って行くものと考えていたのですが、今日、半分以上が長期間ドイツに留まることが確認されており、ドイツに住む外国人の平均在留期間は15.6年で、さらに長期化する傾向にあります。



ドイツ在住外国人で多数を占めている国は、まずトルコであり、ユーゴスラヴィア、イタリア、ギリシア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、ポーランド、クロアチア、オーストリア、アメリカ、マケドニア、スロヴェニアという順番です。ドイツ国内の外国人犯罪を議論するときに必ず言及されるのが、いわゆる「遅れた引揚者(Spataussiedler)」です。「遅れた引揚者」とは、ドイツ民族に属する亡命者もしくは難民、またその家族として、1937年末時点のドイツ帝国領域内に住んでいたドイツ国籍者です。この人々の大部分は、旧ソ連邦諸国ならびにポーランド、ルーマニア、チェコ、スロヴァキア、ハンガリー、ユーゴスラヴィア、バルト諸国、ブルガリア、アルバニア、中国からやって来ます。「遅れた引揚者」は、ドイツに入国すれば国籍取得請求権を持ちます。ただし、裁判所はこの人々に、「原則としてドイツ語で簡単な会話ができなければならない」という条件を課す傾向を強めています。1950年以降、420万人以上の引揚者がドイツ連邦共和国に入国しており、このうち220万人以上は1990年以降の入国者です。

3 外国人犯罪の定義

「外国人犯罪」とは何でしょう? 「外国人によって行われる犯罪」と答えは一見明白に思われます。しかしながら、「外国人(Auslander)」の定義は何でしょう? この質問に答えることは、拡大し統合の進むヨーロッパで、簡単ではありません。「外国人」というグループは、実にさまざまに異なる構成要素から成り立っておりますが、「外国人犯罪」という言葉にとってどんな意味があるのでしょう? そもそも、外国人犯罪という独特な内容があるのでしょうか。すなわち、明確に境界線を引いて区分けできる犯罪現象なのでしょうか。「外国人犯罪」に関する議論では、少なくとも境界線は、国籍で分けたものではありません。ドイツでは、この「外国人犯罪」という言葉が、例えば、「北欧の」外国人、スカンジナビア諸国の国籍を持つ人々と結び付けて捉えたことは一度もありません。また以前と違って今日では、EU加盟国の国籍所有の有無によってこの言葉を使うこともほとんどありません。その一方で、「外国から来たドイツ人」すなわち「遅れた引揚者」は、しばしば外国人という言葉と結び付けられます。また常にこの言葉の対象となるのが、「ドイツに住む外国人」で、ドイツで育ったトルコ人も含まれます。しかし、犯罪学的観点から見れば、このような検討はあまり意味がありません。まずは「外国人」という言葉の定義に目を向けてみましょう。ドイツ連邦共和国の警察犯罪統計では、ドイツ国籍を持たない被疑者は「非ドイツ人(Nichtdeutsche)」として把握されます。ドイツ連邦政府の定期治安報告書では、「ドイツ国旅券(パスポート)を持たない移住者(外国人)」、「ドイツ国旅券を持つ移住者(引揚者)」、「不法滞在者(違法越境者)」に分類しております。



ドイツの犯罪学者ハンス=ハイナー・キューネ(Hans-Heiner Kuhne)氏は、在留理由によって区分し、かつ外国人の社会への同化の状況をも考慮に入れたより細かい分類を行っています。まず、「ドイツ国内で同化して住む外国籍の者による犯罪」ですが、「非ドイツ人」による犯罪なので、「外国人犯罪」と言うことができるかもしれませんが、この人々がドイツ社会に同化していることを考えれば、この分類は形式的な意味を持っているに過ぎないと言えるでしょう。同化した外国人グループは社会に統合され、ドイツ人住民と同様の諸特徴を示します。ですから「不真正」外国人犯罪にすぎないと言えます。次に、「ドイツ国内に一時的に滞在する外国籍の者による犯罪」ですが、これは外国人犯罪と言えます。また、同じことが、ドイツ国内で自分の民族的集団の中で生活している外国人、すなわちドイツ社会に統合されていない外国人にもあてはまります。最後は、「犯罪目的でドイツ国境を越えて入国した外国人の犯罪」で、「輸入された犯罪(importierte kriminalitat)」と呼ばれます。

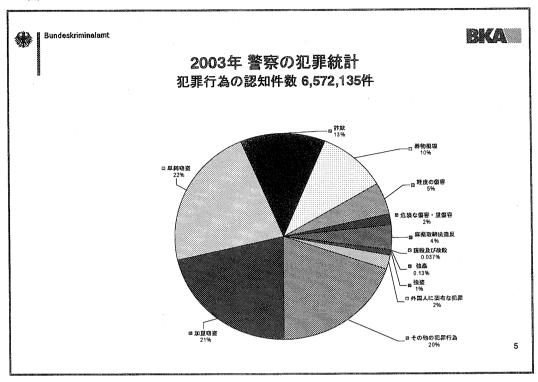
キューネ氏のアプローチを見れば、次のことはすでに明らかです。一言で「外国人」と呼べるものは存在せず、「外国人によって行われる犯罪」というテーマのあらゆる側面をカバーする言葉は存在し得ないということです。

4 警察犯罪統計に基づく分析

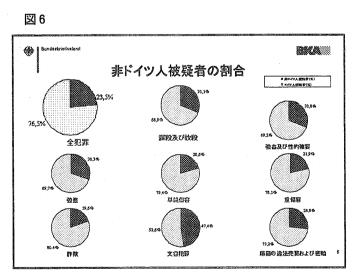
(1) 2003年の警察犯罪統計

ドイツ連邦共和国の警察犯罪統計のデータでは、犯罪の推移・現状はどうなっているでしょうか?この統計は、基本的な犯罪推移・現状の概観を与えてくれるもので、ドイツ国内の「非ドイツ人」の犯罪の規模も、おおまかに知ることができます。また、警察が知り得たすべての刑事事件をまとめたもので、国家保護犯罪、組織的犯罪、交通犯罪がそれぞれ個別の統計にまとめられています。警察犯罪統計は、認知した犯罪のみの統計ですから、全犯罪の実態をそのまま映し出すわけではありませんが、把握されたケースの発生頻度や犯罪の形態および推移傾向に関する知見を得るための手がかりにはなり得ます。

図 5



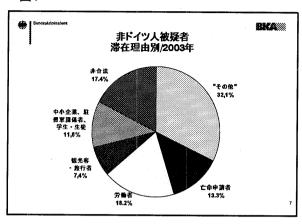
2003年、ドイツ国内で約660万件の犯罪が記録され、2002年に比べて 1 %増加しています。把握された犯罪の 半数近く (3,029,390件)が窃盗罪で、3.1% (204,124件)が、謀殺・故殺 (2,541件)、強姦 (8,766件)、強盗 (59,782件)、危険・重大傷害 (132,615件)といった暴力犯罪でした。外国人固有の犯罪、すなわち犯罪の構成 要件からして外国人にしかできない不法入国などの違法行為は、約15万件 (153,882件、2.3%)記録されていま す。



これらの犯罪で、合計240万人(2,355,161人)の被疑者が記録されました。その23.5%(553,750人)が、ドイツ国籍を持たない「非ドイツ人」でした。先に述べたように、外国人法違反および亡命者・難民の庇護手続法違反のような外国人にしかできない犯罪を考慮に入れて比率を調整すると、非ドイツ人被疑者の占める割合は約20%となります。

(2) 滞在資格による分類

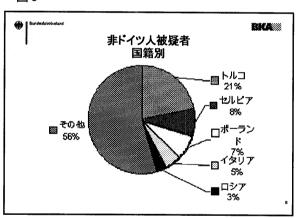
図 7



記録された非ドイツ人被疑者のうち17.4%(96,197人)はドイツ国内に不法滞在しており、13.3%(73,573人)が亡命・難民認定申請者、7.4%(40,834人)が旅行者でした。すなわち、非ドイツ人被疑者のうち、ドイツの合法的居住者は60.9%に過ぎないことになります。

(3) 国籍による分類

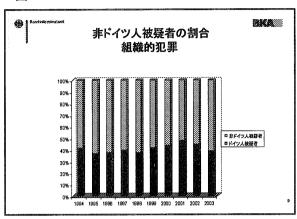
図8



記録された非ドイツ人被疑者の21.4%(118,488人)はトルコ人、8.5%(46,951人)はセルビア・モンテネグロ人、次にポーランド人が7.4%(41,146人)、イタリア人 5%(27,561人)、ロシア連邦国籍所有者 3%(16,341人)でした。ちなみに日本人はわずか0.003%(被疑者数155人、うち31人が万引き、24人がさまざまなサービスに関する詐欺、23人が外国人法違反)です。非ドイツ人被疑者の犯罪行為(図 6)をさらに詳しく見てみると、謀殺・故殺、強姦・強制わいせつ、強盗といった、重大な暴力犯罪が平均以上の割合を占めていることがわかります。つまり非ドイツ人被疑者は、ドイツ国内において、ことに国民の安心感に甚大な影響を及ぼす重大犯罪で、統計的に明らかに目立っているのです。

(4) 組織的犯罪

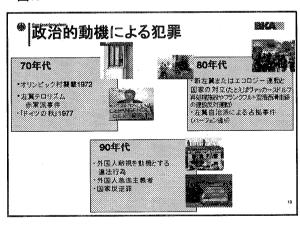




「組織的犯罪(Organisierte Kriminalitat)」は複合的な現象であり、ドイツにはこれを定義する独立の犯 罪構成要件はありません。図9の「組織的犯罪」は、司法当局と警察の研究グループによる研究用定義です。 1994年から2003年までの間で、組織的犯罪における非ドイツ人被疑者が占める平均割合は約59%でした(変動幅 は52~64%)。ただし、絶対数は比較的小さいものでした。非ドイツ人被疑者のうち最大の11%を占めたのは、 麻薬取引で大きな役割を果たすトルコ国籍所有者です。中欧および東欧諸国出身の被疑者の割合が、ここ数年間 で大幅に高まりました。これは、東欧諸国の政治的大変革、それに伴い旅行が容易になったことに起因すると言 えます。

(5) 政治的動機による外国人犯罪~イスラム原理主義者によるテロリズム

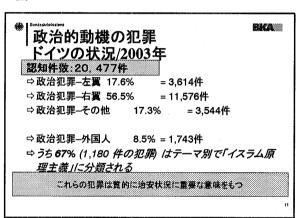
図10



先程触れたように、ドイツの治安状況において決定的に際立つのが政治的動機よる犯罪です。1990年代初頭以 降は、政治的動機による外国人犯罪の重大性が高まっています。90年代の政治的動機による犯罪で圧倒的大勢を 占めていたのは、トルコ・クルド人組織の構成メンバーおよびそのシンパによる犯罪でした。プロパガンダ罪、 寄付金強要罪といった犯罪や、政治的敵対者との闘争の一環としての犯罪行為、またドイツ国内にある他国施設 に対する攻撃など、大部分の犯罪が、今日ではクルディスタン人民会議(KONGRA-Gel)と名乗っているクル ディスタン労働者党(PKK)によるものとされております(注 3)。現在では、イスラム原理主義者によるテロ リズムが、国際社会およびドイツ国内の治安にとって最大の脅威となりました。ドイツ連邦刑事警察庁はドイツ 各情報機関と同様に、すでに1990年代初頭から、この対策に力を注いでいます。当初は北アフリカ・アルジェリ

アのイスラム救済戦線=FIS(Front Islamique du Salut)のテロリストたち、ならびにイスラム主義グループ GIA(武装イスラム集団、Group Islamique Arme)がターゲットでした。これらの集団は、ドイツを補給基地 およびアジテーションのための舞台として利用していたのです。1990年代半ばからは、犯人グループの国際化が 進む傾向が見られ、その構成メンバーはもはや民族的に均一ではなくなりました。当時はまだ、「ドイツはおも にテロリストたちの休息の場もしくは退却先として使われている」と考えることができましたが、今日では、アフガニスタンその他の危険地域においてドイツが果たしている積極的役割や、国際テロリズムとの闘いへの参加 により、ドイツとドイツの国益が、国内外におけるテロの対象とされるケースが増えると懸念されています。私 たちは捜査の中で、まだほかにもドイツ国内に、テロ攻撃を計画・準備するイスラム主義集団および支部が存在 するとの認識を得ました。世界中で捜査の成果があがっているにもかかわらず、イスラム原理主義者によるテロリズムの国際組織は未だに機能しており、その各支部はそれぞれ独力で攻撃を実行する力を持っています。





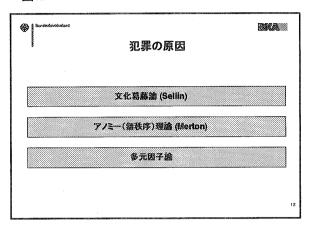
2003年にはドイツ連邦共和国内で、約2万件の政治的動機による犯罪が記録されました。このうち約1,700件が、非ドイツ人被疑者によるものです。1,180件の犯罪は、イスラム原理主義者によるものと分類されました。これは、政治的動機による外国人犯罪の67.7%に相当します。アラウィ・イラク首相の暗殺未遂など、犯罪の質に目を向けると、このような数値以上に重要な意味を持っています。現時点でドイツ国内では、イスラム原理主義者によるテロリズムに関係する捜査が160件進められており、容疑者の大半が非ドイツ人です。

私たちは次のことを確認せざるを得ません。統計的に、重大犯罪および組織的犯罪でも、またイスラム原理主義者によるテロリズムでも、非ドイツ人被疑者が住民数の比率からして不釣合いに高いということです。しかしながら、「外国人犯罪」という言葉はあまりに概括的すぎ、したがって警察および犯罪学の観点から、ほとんど使用不可能であります。

5 外国人犯罪の原因

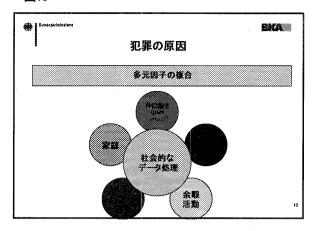
(1) 一般の外国人犯罪の原因について

図12



犯罪対策を効果的にするには、犯罪の原因を知らなければなりません。これまで学問の世界では、外国人犯罪 を特に解明するため、さまざまな理論が展開されました。中でも最も有名な理論が、トーステン・セリン氏 (Torsten Sellin) による「文化葛藤論」と、ロバート。マートン氏(Robert Merton)の「アノミー理論(ア ノミーとは、社会的規範。価値観の崩壊による社会の不安定、個人の疎外感。目的喪失、反社会的行動に走るよ うな人格崩壊)」です。これらの理論は、アメリカへの移民について、アメリカ社会にあまり同化していない若 い移民たちの犯罪を説明するために展開されたものです。その有効性は今日でも変わりませんが、ただし、外国 人にのみ適用されるものではなくなってきています。すでに説明したように、一括りに呼べる「外国人」という ものは存在しないし、一括に「外国人犯罪」と呼べるものもありません。したがって、外国人犯罪の原因を説明 するアプローチというものもあり得ません。むしろ、犯罪の根本原因を探らなければなりません。それが非ドイ ツ人被疑者の行為に影響を与えるからです。近年の研究の一例として、「青少年の攻撃的態度と法律違反」をテー マとしたドイツ連邦刑事警察庁の研究論文があります。この論文の中で、著者レーゼル(Losel)氏とブリーゼ ナー(Blisener)氏は、「暴力は多元的な要因からなる現象である」と結論づけています。「社会的、心理的、あ るいは行動面での個々の危機が犯罪につながるのではなく、何より、それらの膨大な蓄積、すなわち危機の累積 が犯罪につながるのだ」ということであります。

図13



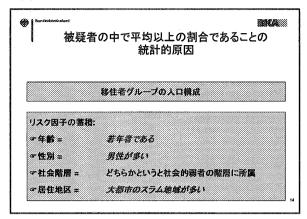
レーゼル氏とブリーゼナー氏は危機要因を、家庭、学校、余暇活動、社会的情報処理(個人が自分のさまざまな経験から引き出す結論)、メディア消費、仲間集団といった分野にあるとみています。別の言葉で言えば、生まれ育った家庭内での不和や暴力、匿名性の体験(名前を持つひとりの個人として扱われなかった経験)、無秩序な余暇活動、社会的情報処理を行う際の諸問題、両親などの大人による監督を受けない野放図なメディア消費、そして同じような問題を抱える青少年の徒党に加わること等が総合的に作用して、犯罪の発生を促すのです。

ハイトマイヤー(Heitmeyer)氏らは、暴力研究の中で、社会化理論による構想を展開しました。それによると、「一個人の生きる姿勢の雛型は、さまざまな経験を消化するプロセスの結果として構築される」とされています。また、同氏は、「現代社会の特徴は、歴史的に与えられた社会形態および社会のきずながどんどん解体している。この個別化のプロセスは、行動知識、信仰、主導的規範といったものに関する伝統的な安心感の喪失につながる。こうしたプロセスは、一方では行動や自己決定の自由裁量の余地を広げるが、他方で、自己決定の強迫観念も高めるものでもあって、この強迫観念は、社会全体に作用する価値基準・規範基準が崩壊しつつある背景のもとでは、問題を生み出すものになる。」と分析しています。ハイトマイヤーは、一個人にとって現れてくる展望を、次のような極端な表現で記述しています。

- ・自由が増えるほど、平等は減る。
- 平等が減るほど、競争が増える。
- ・競争が増えるほど、連帯感は低下する。
- ・連帯感が低下するほど、個別化が進む。
- 個別化が進むほど、社会的まとまりは低下する。
- 社会的まとまりが低下するほど、遠慮会釈なく自己の利益を押し通す。

ドイツでは、特にトルコ人、「遅れた引揚者」も含めた第2・第3世代の若い外国人が、文化的絆をどこにも 持てないでいるケースがたびたび見られます。彼らは両親の文化にも、また自分が生活しているドイツの文化に も、結びつきを感じられないのです。その結果、自分と同じ状況にある仲間のグループに、自分のアイデンティ ティを求めます。その結果、彼らはドイツ社会でチャンスに乏しい「周辺集団」となり、暴力が、自分たちの利 益を押し通す手段として次第に定着するようになります。

図14

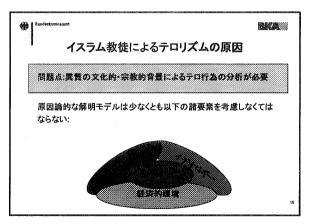


移住者グループの犯罪の統計に関して言えば、このグループとドイツ人住民とを人口統計学的に比較すると、 全体の統計と異なる多数の要因が明らかになります。移住者においては、若者の割合、そして男性の割合が大き く、人口・産業集中地域に居住しており、どちらかというと社会的に不利な扱いを受ける層、何より失業率の高 い層に属しています。つまり、ここには、犯罪を促す多数の危機要因が累積しているのです。同じことが、「遅 れた引揚者」の住民グループにもあてはまります。「遅れた引揚者」たちは、ただちにドイツ国籍を得られると いう利点はありますが、社会心理学的観点からすれば、遠い国々の文化圏から来た他の移住者と似た状況を抱え ています。

まとめれば、多数の危機要因には犯罪を誘発する効果があり、通常、それらが累積されると犯罪が発生しやす いことが分かります。

(2) イスラム原理主義者によるテロリズムの原因について

図15



政治的動機による外国人犯罪の原因、特にイスラム原理主義者によるテロリズムの原因を、私たちはこれまで のところ十分な形では理解しておらず、近年、この問題に集中的に取り組み始めました。イスラム原理主義者に よるテロリズムについても、先に述べた犯罪の原因説明のアプローチが当てはまる部分もありますが、説明でき ない部分があります。例えば、2001年9月11日の実行犯のひとりであったモハメド・アタ(Mohamed ATTA) のように、イスラム原理主義テロリストたちは、多くの一般外国人犯罪者と違って、相応の資金と、西欧の価値 観・規範意識を身につけるためのさまざまなチャンスに恵まれており、ドイツ社会に同化する最良の前提条件が 整っているにもかかわらず、この社会を断固として拒否するのです。

イスラム原理主義者によるテロリズムの原因を分析するには、集団行動としてのテロリズムの社会構造的条件と、個々人をテロ活動へと促す個人的な動機や欲求(これは覆い隠されたままになっていることが多いのですが)とを結びつけることが必要です。したがって、原因説明には、「犯人の人格」、「イデオロギー」、「社会的環境」、「経済的環境」が互いに密接に関連し合う諸側面を考慮に入れなければなりません。

例えば、左翼ドイツ人テロ集団に関する研究では、テロ集団構成員の社会化とは、「多数派文化」から切り離し、多数派文化とは異なる行動規範、価値観、忠誠心、そして厳格な全体一致への強制を旨とする「反文化」へと統合するプロセスです。集団強制に対する免疫をつけ、外部からの影響や批判を遮断し、周囲の世界から孤立し、正誤、善悪、友敵の判断基準を画一化していくのです。イデオロギー的なものが、テロ行為を正当化する基盤であり、これに意義を与えるものとして働きます。

これまでの私たちの捜査で得られたイスラム原理主義者によるテロリストに対する多くの見解は、いま述べた 諸側面に共通しています。ジハードの戦士たちにとって、「戦争との類比」は明らかに綱領的であり、イデオロ ギー並びに「戦争との類比」は、他者すなわち「敵」を人間とみなすことをやめさせ、ためらいや罪悪を感じる メカニズムを弱めたり除去したりするもので、集団心理学的にみて、テロ行為の本質的な触媒なのです。

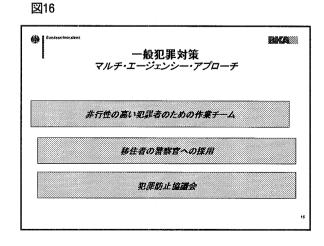
6 犯罪対策

犯罪の形態が多様であり、またその原因に対してさまざまな説明の試みがなされていることからも推察できることですが、外国人犯罪に対処する一律の対策などというものはありえません。一般犯罪に対する予防的な対策は、主に地域のニーズに応じた形で立てられます。ドイツでは警察活動の管轄権は原則としてそれぞれの州にあり、州によってしかるべき対策が策定されるケースがほとんどです。私たちは、成果の検証のため、これらの対策を評価および審査することを始めました。

犯罪予防対策は警察の仕事とは限りません。今日の対策は全体的でなくてはならず、問題に応じて、異なる活動分野、刑法と行政法のオプションをうまく結びつける必要があります。私たちは「マルチ・エージェンシー・アプローチ」という呼んでおります。全体が俯瞰できるように私はまず一般犯罪に対処するための対策を話し、その後で、テロ対策の話に移りたいと思います。

(1) 一般犯罪対策

ア マルチ・エージェンシー・アプローチ



・非行性の高い犯罪者に対する作業チーム

ドイツの多くの町では、関係各機関により構成される作業チームが、主として若年層の犯罪を繰り返す者、 非行性が高い者の対策において実績を上げてきています。ほんの一握りの行為者が犯罪総数の多くの割合の事 件を起こしているという認識に基づき、警察、児童福祉局、司法および外国人当局による作業チームが結成さ れました。こうしたネットワーク化の目的は、関係各機関の犯罪予防に資するノウハウを十分に汲み上げ、そ れらを個々の措置に活かしていくことです。そうすることで、雇用の提供、教育支援、指導、処罰にはじまり、 国外退去に至るまで、犯人に狙いを絞った適切な予防措置を協力して作り上げ、実行に移し、さらにその効果 を検証することができるのです。こうした協力はコストもあまりかかりませんし、他面で、ある者が関与した 全ての犯罪が把握されることによって見えてくるものに、より多くの注意を払うことができるようになるので す。こうした協力体制の一例として、ドイツ経済の中枢、フランクフルトで活動する「非行性の高い犯罪者」 を対象とする作業チームが挙げられます。このチームには、警察と外国人局が共同参加しています。ある外国 人が犯罪を行うと、外国人局が詳しくその事情を質します。非ドイツ人犯人の国外退去命令までを含むさまざ まな措置が刑事訴追と平行してなされるのです。これは以前でも可能でしたが、作業チームを結成して関係各 機関が共同作業する方が、集中的な情報交換ができる等より効果的であり、またより大きな成果をあげるとい うことが実証されております。

・移住者の警察官への採用

特に非ドイツ人住民対策で役に立っているのが、警察官への採用です。彼らを雇うことで、外国人のドイツ 社会への統合の促進に効果があります。同時に、彼らは警察の措置に対する理解と承認を非ドイツ人住民の間 に広めてくれます。また、彼らは非ドイツ人住民の中だけでなく警察の同僚たちの間にも、出身国の同朋の長 所や習慣、習俗を伝達することで、統合の気運を高め、衝突の事前防止をしてくれているのです。

· 犯罪防止協議会 (Praventionsrate)

市民の安全を守ることは社会全体の課題であるとの認識に立ち、特に大都市で犯罪防止協議会が設立されて おり、現在全国でおよそ2,000を数えるに至っています。たとえば、フランクフルト市では、この協議会に市 長、副市長、福祉局長、教育局長、公安局長、統合局長、警察長官、検察庁長官が参加しております。犯罪防 止協議会の目標は、犯罪の予防。防止の様々な試みを統御し改善して行くことに他なりません。犯罪防止協議 会はこの点で、情報収集機関であり、また各方面に影響力を行使する主導的機関であることを自認しておりま す。

イ 社会への統合を促進する措置

移住者対策の際、私たちは犯罪防止を目的とした努力を行うのですが、そうした努力は、彼らがドイツ社会に 統合することに貢献するものでなくてはなりません。ドイツでのこうした統合は、「第3世代の外国人にとってす らユートピアである」などと認識してはなりません。統合をうまく成功させたいならば、私たちはまず移住者た ちの社会参加のチャンスを改善しなくてはなりません。統合とは、移住者にドイツの習慣、習俗をそのまますべ て受け入れさせるなどということではなく、第一義的に、その出身を問わず全ての人に対し同等のチャンスが与 えられ、このチャンスを利用する道が開かれていることなのです。これには、言語教育、支援者、社会の統合能 力が前提となります。まず、言語の習得ですが、これは社会および学校への社会的統合のための基本的条件であ り、言語教育によって職業教育を受けるチャンスを与えることができます。次に、支援者ですが、移住者の母国 語を話し、その文化的背景を理解していて容易に相手の信頼を得ることができ、さらに移住者にドイツ社会の規 範やチャンスについて教えてくれるような支援者が必要となります。社会の統合能力ですが、文化の違いについ

ては相互に認め合い、それが統合の根本的な妨げにならないよう留意するとともに、互いに歩み寄ろうとする双方の気持ちを前提に社会生活への参加のチャンスを与えることが肝要です。また、余暇活動をうまくアレンジすることが重要です。余暇の過ごし方にこそ、暴力事件や違法行為につながりかねない衝突の可能性が潜んでいるからです。

しかし、私たちは、私たちの社会がどのような統合能力をもつのかを自問しなくてはなりません。大都市ではますます人と人の関係が稀薄化しています。また、2004年11月にオランダ人映画製作者テオ・ヴァン・ゴッホ(Theo van Gogh)氏がオランダでイスラム系の移住者によって殺害され、その後イスラム教施設やキリスト教施設に襲撃が相次ぎました(注4)。この事件を受け、ドイツにおいても、私たちの統合政策、多文化社会というビジョンそのものが破綻しているのではないかという問いかけが投げかけられ、今では、むしろ多文化が平行して存在する危険が取り沙汰されています。テオ・ヴァン・ゴッホ氏の事件は大変悲劇的なものでしたが、まだ足りないものが双方にあるということを明らかにしてくれたのです。統合には、外国人が受け入れ側の社会の根本的な価値を認めるということも前提となるのですから。

(2) 不法入国対策

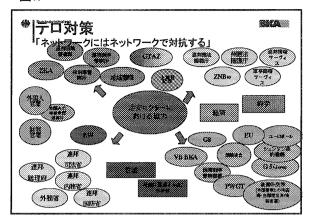
国内の犯罪防止対策で対象となるのは合法的な移住者に限られます。すでに述べましたが、2003年には記録された非ドイツ人被疑者のうち17.4% が非合法でドイツに滞在していた者でした。これらの者による犯罪の前段階での未然防止策として、不法入国対策が挙げられます。それは国境警備官の数を増やすだけでは十分でありません。一方では最新の国境監視技術の投入、効果的な移住者の把握システムの構築が必要となります。後者は特に亡命権の悪用を防ぐとともに、生活保護の騙取を阻止する一助ともなります。この目的で2003年にルクセンブルクでヨーロッパ電子データバンクEURODAC(European Dactyloskopie「欧州指紋鑑定データベース」)の運用が開始されました(注5)。そこには欧州連合の加盟国で亡命申請を行う全ての者の指紋データが集められます。これにより亡命申請者データの相互比較という欧州連合レベルでの取決めを効果的に運用することが可能となりました。これによって、ある亡命申請者が既に別の加盟国で亡命申請を行っていたという事態は確実に避けられます。

(3) テロ対策

ア テロ対策の3本柱

テロ対策はドイツ連邦刑事警察庁の本来的な任務であり、私たちの日常業務もこれを中心に展開されています。 9・11事件はこれまでに例のない手法と規模のテロ攻撃でありました。それは、イスラム原理主義を背景とする テロにうまく対処するためには、従来の法的な行動基準および情報機関相互協力の在り方についても検証が必要 であります。脅威が現に迫っている現状では、新たな攻撃の阻止と国民の保護、標的とされる人物や施設の防護 が優先課題となります。危険防止のための直接的な措置や情報機関による情報収集のための措置だけでなく、私 たちの刑事訴追措置もこの課題を目指して行われねばなりません。連邦刑事警察庁はテロ組織の実態とその中に おける複雑な人的関係を見つけ出し、叩きつぶさねばなりません。

図17



効果的なテロ対策の大前提となるのが、幅広く包括的な情報基盤です。この情報基盤は、国内及び国際的なす べての関係機関が危険情報を絶えず交換することで確立できます。イスラム原理主義テロリストの国際的なネッ トワークには、国家的および国際的な情報ネットワークで立ち向かう必要があり、全世界が一体となって進めな くてはなりません。

。要注意人物との対話

テロ対策で、効果が実証されている措置が多数ある中で、以下のものが有効です。まず、「要注意人物との 対話」であります。テロ攻撃計画への関与を疑わせる具体的証拠はないものの、潜在的な攻撃犯人というグレー ゾーンに当たる人物、またはイスラムコミュニティでの地位ゆえにそのような人物に直接的な影響を与えうる 人物が対象に含まれます。この対話の目的は、これらの人物に働きかけて、隠れて進行しているかも知れない 攻撃計画から手を引かせること、あるいは潜在的な攻撃犯人への影響をこちらにとって有利な形で実施するこ とです。

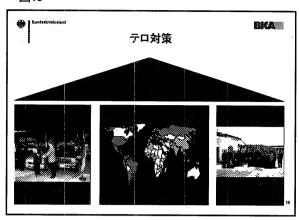
捜査及び実態解明

次に、「捜査及び実態解明」であります。特に公開捜査および指名手配は実績を挙げており、イスラム原理 主義テロリズム対策においても有効です。聞き込みによる情報収集とならんで、公開捜査は国民の間に特別な 関心を呼び起こすことができます。また、1970年代始めから1990年代の始めにかけてドイツで活発な活動を展 開した左翼テロリスト集団「赤軍派(RAF)」に対処するために考え出された措置ですが、実行部隊のメンバー を犯行前に取り押さえるために、攻撃目標となりうる地点の周辺捜査を行っています。

• 前進戦略 (Vorverlagerungssatrategie)

最も優先して行うべきことは、世界的なテロリズムの脅威に対して機先を制することです。ドイツ連邦刑事 警察庁では、ここ6ヶ月間、全力を傾けて、国際テロ対策のための新しいタイプの前進戦略を進め、国際的な 警察協力をさらに強化することに努めてきました。前進戦略の根底は、ドイツ国内または西ヨーロッパで初め て対処するのではなく、犯罪者の出身国または経由国の段階で対処してしまおうという考え方があります。も ともと、麻薬犯罪対策のために立てられた戦略ですが、主な内容は、「装備支援」、「教育支援」「現在45ヵ国を カバーする全世界的規模の連邦刑事警察庁連絡職員のネットワーク(日本に最も近い連絡職員駐在所は中国・ 北京です)」であります。

図18



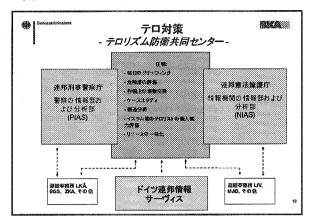
「装備支援」は、ドイツ連邦政府の支援プログラムのひとつで、外国警察の犯罪対策と国境警備の能力を高めるためのものであり、また、法治国家樹立および民主主義を推進するためのものであります。「教育支援」は、外国警察官に対する職業教育・交換・協力プログラムが含まれ、その目的は、犯罪捜査に関する基本知識の伝授とならんで、法治国家として不可欠な構成要素である警察権限の基本とその実際的な行使について教えることです。前進戦略の3本目の柱は「連絡職員のネットワーク」です。国際的使命を帯びて連邦刑事警察庁から派遣されたこれらの連絡員は、犯罪対策に関するさまざまな情報収集と交換を任務としています。こうした連絡員のネットワークは、国際的な法的支援要請の実施をより容易にし、助成するためであり、他方では相手国の諸機関によるドイツ関連の捜査手続を支援するためのものです。同じように他の諸国も連絡職員をドイツに派遣しており、彼らは主にドイツ連邦刑事警察庁で任務に当たっています。

前進戦略により、麻薬対策では、たとえばアフガニスタンで効果的な成果が達成されました。同国はドイツおよびヨーロッパ市場に供給されるアヘンの主要産地のひとつだったのです。密入国部門では、たとえば、レバノンで成果が挙げられました。670名の不法入国者の大がかりな密入国計画を、ベイルートの段階で阻止し、その黒幕も逮捕されました。

イ 警察と情報機関の協力

犯人たちが陰謀を巡らして犯行におよぶという点からして、イスラム原理主義者のテロリズムの捜査は、治安機関の情報が効果的に一元管理されない限り成功しません。ただし、ドイツの治安機関は、協力について法的制約が課されており、とりわけ警察と情報機関が組織上独立していなければなりません。しかしながら、相互の意思疎通を強化する努力は必要であり、そのために「情報・分析委員会(Information-und Analyseboards)」ならびに「テロリズム防衛共同センター(Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum: GTAZ)」が設立されています。

図19



• 情報委員会(Informationboards)

2001年春に導入されたイスラム原理主義テロリズムを専門に扱う「情報委員会」は、共通の情勢判断に基づ き効果的で実効性のある措置を考案するための重要な手段です。

情報委員会では、具体的なテーマに的を絞り、プロジェクト形式でタイムリミットを設定して行われ、定期 的な情報交換の促進、さまざまな関係機関のリソースや専門知識を効率よく束ねることで治安機関の効果的な 協力体制の強化を図っています。複雑な問題、たとえば、イラクへのイスラム過激派の潜入状況などといった 問題については、「分析委員会(Analyseboards)」を設けて研究を行っております。

。テロリズム防衛共同センター(GTAZ)

各治安機関の一層緊密な連携が、2004年末にベルリンに設置されたテロリズム防衛共同センターで行われて います。そこには、ドイツ連邦刑事警察庁と連邦憲法擁護庁(BfV)の専門分析官が派遣されています。こう した恒常的で緊密な協力のおかげで、直接的な情報交換、最新の危険情報についての迅速で的確な分析、対策 実施の微調整を行うことができます。連邦情報局(BND)、州の刑事警察局および憲法擁護庁、連邦国境警備 隊、関税取締局がGTAZの作業プロセスにも参加しております(注6)。

• テロ計画早期発見のための措置

テロリズム防衛共同センターは、治安機関に集められた内外の情報の一元化、ネットワーク化を推進してい ます。しかし発生しつつある出来事にできるだけ迅速に対応するということだけが唯一の目標というわけでは ありません。テロ未然防止という大きな目標を前に、いかにして早期発見を行い、予測をより確度の高いもの とするかという課題が提起されます。連邦刑事警察庁は近々、「テロ計画早期発見」をテーマに、外部の学識 者を招いてセミナーを開催することになっています。そこではイスラム過激主義派によるテロにおいて、どこ まで有効な予測手段を導入できるかという問題が取り上げられます。「将来だれがどのような事情で、またど の程度の行動を起こすかということは予測可能であるか?何が可能か?そのような予測の限界はどこにある か?不確定要素はどう評価すべきか?」について、連邦刑事警察庁、連邦憲法擁護庁、連邦情報局および大学 のさまざまな学部からの20名のエキスパート集団が、セミナーで激論を戦わすことになっているのです。

ウ その他の措置

・社団法上の措置

いわゆる宗教特権が撤廃され、今や管轄官庁(ドイツ連邦内務省または各州の内務省)は、宗教上の目的を 盾にとって自由民主主義の根幹である種々の基本原理を無視する団体にも介入することができるようになりま した。また外国人団体および外国人を含む団体に対しても、禁止命令を発する可能性が拡大されました。たと

えば、イスラム帝国の建設を中心目標として、50年以上前に創設された、極端に反ユダヤ的とされる過激派組織「ヒズブ・タフリール(Hizb'ut Tahrir 解放党)」に対する禁止令もこれに基づいています。その際に明らかになったのは、情報機関と警察が、外国の情報源から入手したものも含め、互いの情報を持ち寄り、ともに分析し、禁止令を発する管轄官庁に情報提供することが必要であるということです。

• 外国人法上の措置~杳証の交付

一連のテロ対策法制の中で、外国人法に則った査証申請者の身元調査の可能性が改善されました。これにより、イラクやアフガニスタンといった問題のある国の国籍を有し、ドイツでの長期滞在を計画する者については、調査することが可能となったのです。彼らのデータは一定の条件下で犯罪捜査にも利用が許されています。さらには、犯罪を行った外国人、または公共の安全にとって危険である外国人の国外退去処分を容易にする方途も開かれています(注7)。

この場をお借りして申し上げたいことがあります。それは、紙に書かれた措置が実際に有効に機能するためには、それぞれの機関が共同の治安ネットワークを構成する一員であることを自覚し、この自覚のもとに行動し、共同戦略を展開しなくてはならないということです。このことは、欧州のいわゆる「シェンゲン」域内の治安機関の国際協力についても該当します。シェンゲンとはルクセンブルクの村の名で、1985年に、そこでベルギー、オランダ、ルクセンブルク、フランス、ドイツの各国が、互いの国境でのパスポート審査を徐々に撤廃してゆくという協定に調印したのです。「シェンゲン」域内で複数の国家が、加盟国間の国境でのパスポート審査の撤廃という方向に向かう中で、各国の治安機関は互いに手を結んだのですが、いわゆるシェンゲン協議方式もそのひとつで、これは「シェンゲン」域内に入ろうとする査証申請者に対する共通の身元調査の方式です。

エ 国際協力

国際的なネットワークを有するテロリストに対し、一国だけで立ち向かっても効果は望めません。テロ対策も、国境を超えた密接な協力のもとで行われなくてはなりません。このことは刑事訴追だけではなく、数多くの予防措置についても当てはまります。テロ対策に万全を期するためには、テロ対策が、国際的な視野のもとに調和されていなくてはなりません。私たちは最近、国際協力の調整を、もっぱらそのために設立された部局に一任しました。連邦刑事警察庁の多国間協力、国際プロジェクトへの参加、国外への作戦出動とならんで、早期発見、早期警告、早期解明のためのシステムの構築と拡充が、この「国際調整課(Internationale Koordinierung)」の極めて重要な構成要素となることでしょう。次に、様々な国際的措置の中から、欧州に焦点を絞り、いくつかの例に限定してお話しさせて頂きます。

欧州での里程標となったのは、2001年12月27日付のEU諸国の「テロリズム対策のための特別措置の適用に関する委員会共同コミュニケ」でした。これはテロリズムの共通定義を初めて盛り込んだもので、共同作成された人物・結社・団体についてのリストに基づき、テロリストたちの資産に対する措置等を定めています。欧州連合はその安全保障機関としての役割をますます拡充してきています。「よりよき世界の中のより安全なヨーロッパ」が、予防と包括的な安全、国際協力を根本原理とする欧州安全戦略であり、また、2004年3月25日付の欧州理事会声明におけるEU加盟各国への行動要請なのです。

この行動要請の概要は次のとおりです。

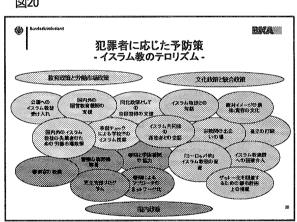
- テロ対策のためのコーディネーターのポストを創設すること。オランダのヒス・デ・フリース (Gijs de Vries) 氏が着任しました。
- 既に決定している立法措置を、それぞれの国のレベルで、法律面、実施面の双方で実現すること(例えば欧州

共通の拘束命令、共同捜査チームへの参加)。

- ・各国警察による既存の機動的協力体制をさらに拡充すること。
- ・警察と情報機関の協力体制を改善すること。
- ・シェンゲン情報システム(SIS)やVISA情報システムといった情報システムの有効性を高めること。

1994年に創設された欧州警察機構麻薬部門 (Europol Drug Unit) の後身である欧州刑事警察機構 (EUROP OL。以下「ユーロポール」という)は、1999年にテロリズム対策も所掌するようになりました(注8)。ユーロ ポールは急速にEUレベルでの情報。分析センターへと発展を遂げましたが、ユーロポールへの捜査権の移譲は これまでは考えられていませんでした。しかし、EU諸国間での共同捜査チームの結成は、現在批准手続きの段 階にあり、将来的な展開が期待されています。これら国際機構の存在意義は、最新の情勢についての意見交換が なされ、協力の在り方が議論され、そして、中でも他国のテロリズム対策担当責任者や管轄機関に蓄積された情 報が継続的に伝達される点にあります。個々の国内官庁が握っているのは、国際テロ対策に必要な情報の全体か らするとわずかな「断片」でしかありませんから、情勢の分析には国際協力を行う以外に選択肢はありません。 オ 犯罪者に応じた予防策~イスラム主義者によるテロリズム

図20

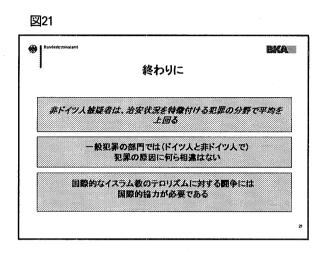


長期的に見ますと、イスラム原理主義テロリズムについて、あらゆる予防的な努力が必要になります。この防 止策は、一般の外国人犯罪のものより広く捉えねばなりません。確かにここでも、こうした犯罪に染まりやすい 外国人についても、私たちは社会への統合を試みなくてはならないと言うことはできます。しかし、原則的に私 たちの社会的価値や目標を拒絶するテロリストを私たちの社会に統合することは、不可能ではないにしろ、困難 である上、国内措置だけではほとんど効果が望めません。イスラム原理主義テロリストは、国際的な活動を展開 し、世界中から後継者を集めている犯罪者集団であるからです。私たちはさらに思考を前進させ、犯罪者に応じ た防止策も前倒して、テロリストの後継者たちを送り出す出身国で対策を講じなくてはならないのです。

犯罪者に応じた予防策が効果をあげるのは、それが政治的レベルで主導され、幅広い適用がなされる場合です。 国際的なイスラム原理主義テロリズムの流れを堰き止めるには、個々の政策分野で行われる努力を相互にかみ合 わせることが肝要です。たとえば、文教政策・労働市場政策では、「学校での事前チェックを受けたイスラム教 育」「国内、国外における国家による教育支援」「失業しているイスラム教徒の青少年のための国内外における的 確な労働市場政策上の措置」などが関係してきます。また、文化政策、統合政策では、「イスラム教徒との対話」 「イスラム教施設への国家の介入」が重要になります。また、国内政策では、「テロ対策に当たる警察官への教養」 「重要な関係機関・団体(学校、青少年局、スポーツ団やモスクなどの団体、その他の公安機関、経済界など)

と警察活動とのネットワーク化」などの効果が期待されております。このように、内外の関係機関・団体が相互に協力するための基盤を形成し、幅広い全体的な活動によって防止効果が得られると思います。この全社会的な活動の枠組みの中で、警察は確かに重要な役割を担ってはいますが、数多くの関係機関のひとつに過ぎないとも言えます。

7 終わりに



まとめになりますが、非ドイツ人被疑者の数は、私たちの安全に重大な影響を及ぼす犯罪の中で、ドイツの居住人口に占める彼らの割合から見て、統計上高い数字を示しています。一般犯罪については、移民集団の社会構造にもその一因を求めることができます。そこには犯罪の起因要素が数多く認められ、それらの要素がもとになって、人口構成上それと同等のドイツ人居住地区と比べてもかなり高い犯罪発生率をもたらしているのです。移民による犯罪の原因は、ドイツ人被疑者のそれと大して変わりません。したがって、対策としては定評のある従来どおりの防止策を採用することができます。

イスラム原理主義者によるテロリズムについては、事情は異なります。これについて、国内レベルで、一連の防止策を講じてきましたが、目標は達成できませんでした。私たちが闘う相手は国家の枠を超えて活動するわけですから、国際テロリズムとの闘いにおいては、当然、国際協力が不可欠です。この要請に応えるために、世界各地でさまざまな努力が積み重ねられています。

ご静聴ありがとうございました。

- (注1) ドイツの外国人犯罪については、「ドイツの組織犯罪」(ロベルト・ハルニッシャマッヒャー著 成文堂 第6章) を参昭。
- (注2) 2002年4月、19カ所の家宅捜索を行い、アル・タウヒードのメンバー13人をテロ組織所属の疑いで逮捕した。これらの被疑者がアフガニスタンで訓練を受け、ドイツにある米国及びイスラエル関連施設への攻撃を計画をしていたことが明らかとなった。
- (注3) 「クルド人の総人口は、2,500万人~3,000万人と推定され、現在の中東世界の民族構成において、アラブ人、トルコ人、ペルシャ人につぐ第4の民族としての位置を占めている。現在は、トルコ、イラク、イラン、シリア、アゼルバイジャン、アルメニアなど複数の国家にまたがって生活しており、イラク、イラン領クルディスタンには石油資源、トルコ領クルディスタンには鉄、銅、クロム等の鉱物資源が埋蔵されている。イラク、トルコ等ではクルド民族に対する過酷な弾圧が行われており、PKKはクルド人の民族自決権を掲げて武装闘争を続け、トルコ治安部隊との間で戦闘を続けている。」(中川喜与志著南方新社「クルド人とクルディスタン~拒絶される民族」より要約)
- (注4) 2004年11月、画家ヴィンセント・ヴァン・ゴッホの甥の孫である映画監督テオ・ヴァン・ゴッホ氏が、イスラム過激派組織に所属するムハンマド・ブイエリにより、アムステルダムの路上で銃撃された。銃撃後、ゴッホ氏の喉をナイフ

で掻き切り、遺体の胸に「邪悪なものに慈悲はない」というメッセージを置きナイフを突き立てた事件。その後、南部エ インドホーベンのイスラム系小学校で爆破事件、モスクに対する襲撃等、オランダ各地の多数のイスラム系施設が襲撃、 放火される事案が発生した。

(注5) EURODACとは、「ヨーロッパ自動指紋識別システム」であり、庇護希望者と違法入国及び違法滞在の外国人の指 紋をコンピュータの支援を受けて比較することにより、庇護希望者が他の構成国で既に庇護申請を行ったかどうか、どの 構成国からEU地域に違法に入国したか、さらに、ある構成国で違法に滞在する外国人が他の構成国で庇護を申請したか どうかを確認できるようになる。指紋は、ルクセンブルクに設置されたヨーロッパのデータバンクに蓄積される。このシ ステムは、2003年1月15日から稼働し、ドイツでは連邦刑事警察庁が中央組織としての役割を担う。(「ドイツの治安関係 法令(5)-テロ対策を中心に一小島裕史 警察学論集第56巻第9号」より引用)。

1990年6月15日の欧州諸共同体加盟国に提出されたアジール申請の審査管轄国に関する(ダブリン条約)の施行及び 2000年12月11日のダブリン条約の効果的な適用のための指紋比較のための「ユーロダック」の設立に関する欧州連合理事 会規則2000年2725号の施行のための管轄規則はhttp://bundesrecht.juris.de/bundescrecht/asylzbv_1997/index. htmlに掲載。

- (注6) ドイツの治安機関については、「ドイツの治安機関の概要(1)(2)小島裕史 警察学論集第55巻第11、12号」参照。
- (注7) 外国人法の改正の概要については、「ドイツの治安関係法令(5)小島裕史 警察学論集第56巻第9号」参照。
- (注8) 欧州刑事警察機構については、「組織犯罪-犯罪学と法学からみた予防と防止-第4章 エドウィン・クーベ、宮澤浩 一 警察学論集第54巻第9号」参照。

Ⅱ 基調講演

少子高齢化社会日本の社会政策と刑事政策

慶應義塾大学名誉教授 宮澤 浩一

1 はじめに

国際的な交通の発達や、スポーツを初めとする国際的な交流の機会が多くなると、来日外国人の数も増加する。1994年には380万人であったが、2003年には573万人になっている。この趨勢は刑法犯による検挙人員にも反映し、約14万人から20万人に増えている(入国管理法や外国人登録法等の特別法違反による検挙人員も含まれる)。マスコミは、来日外国人による凶悪犯罪が起きると、かなり大きく取り上げる。住居に侵入し、窃盗や強盗を犯した者がアジア系の外国人であり、その手口からプロの犯罪者だと推測されると、派手に報道される。確かに、特殊な道具を用いた「ピッキング」「サムターン回し」などという手口が紹介されると、視聴者は何か不気味なでき事という印象を持つ。日本社会は、長い間、安全で犯罪の少ない社会を謳歌してきた。外国人の目から見ると、日本のカギ、特に、玄関の出入りのカギは、申し訳程度のものであり、特に地方都市での日常生活では、カギをかけない不用心な例は今では珍しくない。 文字通り、「水と安全はただ」なのである。しかし、この神話は少しずつ崩れている。不用心な日本人の社会生活に警鐘を鳴らしたのは、皮肉なことに、「来日外国人犯罪の多発」というニュースであった。ただ、去年あたりからは、別の種類の事件が多発し、マスコミの関心がセンセーショナルな凶悪事件、少年による殺傷事件や精神障害性犯罪者の事件と思われるものへと移って行ったので、ひと頃に比べて、「来日外国人犯罪」に話題性が乏しくなっている。だが、いつまた降って湧いたように、大きな活字で、「来日外国人犯罪」というニュースが紙面に踊ることとも限らない。そのような事態が、今後、いつ起きるとも限らない。それというのも、日本社会には、その火種が至るところにあるからである。

2 社会の変化と非行・犯罪問題

今から25年程前の日本では、刑法犯は、年間140万件、検挙人員は40万人ほどであった。その実態を見ると、窃盗事犯が120万件、窃盗で検挙された者が25万人である。昨今は、刑法犯250万件、検挙人員40万人、窃盗の認知件数230~240万件、窃盗の被検挙者18~19万人である。窃盗の認知件数は増えても、検挙される者の人数はむしろ減っている。窃盗の未解決事件が極めて多く、全体としての検挙率の低下の主たる要因は何であろうか。事件数の増加に警察力がついて行けないということであろうか。それは何故かというと、住民は、被害に対して敏感になったのか、さもなければ、以前であれば社会内でインフォーマルに解決していた事件が、表沙汰になり、つまり警察沙汰になり、事件の発生した地域が「都市化」して、「近所近隣関係」が崩壊したために、日本の警察が得意とする「聞き込み捜査」が機能しなくなったということが指摘できよう。少年非行が増えたのも、大都市だけではなく、中小都市でさえも「匿名社会化」し、それゆえに「他人の目」を意識しないで本能的に行動し、抑制力の働かない青少年が「逸脱行為」をし、「地域の者」の違反行為を地域社会内で処理しようという知恵が

働かず、「警察の力を借りて解決する」という「全くの他人社会」「都市型の匿名社会」が至る所にできてしまったためではないかと考えられる。日本社会が、急に「沢山の悪人の住む社会」へと変質したのではなく、インフォーマルに済ませることのできにくくなった「西欧型の都市社会」へ変質したためであろう。中央集権的な政策が行き過ぎて、地方の社会的特色が急速に失われた時代の変化の代償ともいえよう。

警察統計だけを見て、「悪質な犯罪が増えた」「凶悪犯罪が増えた」と言う者がいるが、ただ日本国内のデータを、しかも、最近十数年の動向を見ているならばそう言えるかもしれないが、凶悪犯の代表と言える故意の殺人を一つ取っても、1975年には約2,000件、その後の20年間ほどが1,000件台であったが、4年ほど前から1,300件~1,400件と急に増えたので騒いでいるのである。強盗にあっては、年間の事件数は、最近、約8,000件に増えているが、1975年頃は、1年に2,000件台であり、20世紀末に年間3,000件~4,000件となり、21世紀になってその後4年間、5,000件~6,000件と増えているので、「危機ではないか」とされているのである。路上の引ったくりの事件が、被害者に怪我をさせるような素人の衝動的な犯行によるものが増え、「強盗」というレッテルが貼られるようになったのではなかったのか。ドイツの警察統計と比較すれば、日本の現状は「危機」とは言えそうもない。日本の3分の2の8,000万人の人口のドイツで、強盗は約6万件なのである。

日本社会にとっては、犯罪以上に重要な社会問題は、人口の急激な変化、少子・高齢化にいかに対処するかという問題である。

3 深刻な社会問題としての「少子。高齢化社会日本」の現状と将来像

日本社会の少年非行や成人犯罪は、日本の抱える人口問題、すなわち、若者の数が急激に減少する「少子化」と欧米諸国と比べて急速に進んだ「高齢化(65歳以上の者)とにかかわっている。欧米では、人口全体に占める高齢者の割合が7%に達した「高齢化社会」となってから、その比率が14%になるのに、50年~100年かかっているのに、日本社会ではわずか24年でそのような状況がもたらされたのである。急速な高齢化に社会福祉政策が追い付けないため、刑事政策がその肩代わりをしている観があり、全受刑者数に占める60歳以上の高齢受刑者は9%である。ちなみに、ドイツでも韓国でも、2%以下である。

このような状況になる前に、若年者の労働力不足を補おうとして、外国から若い労働者を入れるに「安易な解決」を図った事で手痛い失敗をした前例がある。それは、バブル経済の崩壊直前の90年代の初めのことである。人手不足、殊に、日本の若者が好まない職業分野(いわゆる 3 Kの職場)や中小企業での労働力不足を補うため、外国人の労働力を頼ろうとした。ところが、1980年前後に、同じような問題が起こったとき、外国人を入れて問題解決を図ったヨーロッパの先進工業国、特に、「西ドイツ」を例にとって、「ドイツからの失敗から学べ」という生半可な反対論により国内世論が割れたことがあった。それに懲りて、「外国から労働力を入れるなら、日本人の血が入っているブラジルやペルーの日系移民の若い世代を優先的に入国させよう」という何の根拠もない「血統神話」により出入国管理政策を改め、1990年代初頭に、日系のブラジル人とペルー人を優先的に入国させた。ただ、労働力欲しさの政策変更であった。その結果が、人数の点で多いブラジル人少年非行の増大という現実を招いたのである。

第1表 矯正と外国籍少年の被収容者数(1993-02年)

2002年に少年鑑別所に収容された少年(男女)の数は、次の通りである。 総数 22,024人、ブラジル(伯) 168人 韓国・朝鮮 168人 中国 120人

これを、最近10年間の男子少年の推移で見ると、ブラジル人の増加が著しい。

	1993年	95年	96年	97年	98年	99年	00年	01年	02年	03年
韓•朝	156人	112人	134人	141人	137人	162人	195人	153人	181人	149人
中国	40人	44人	46人	96人	125人	104人	68人	107人	102人	100人
伯	7人	34人	36人	61人	116人	130人	145人	190人	181人	156人
さらに、少年院への新収容少年(男女少年)のデータでも同じ傾向が見られる										

韓·朝 49人 35人 38人 44人 45人 46人 66人 43人 50人 41人 中国 3人 6人 1人 6人 5人 8人 2人 16人 13人 17人 伯 1人 5人 10人 13人 33人 29人 41人 49人 50人 59人

出典:第100-105矯正統計年報 1998年-2003年

人口動態の分析

日本が近い将来、深刻な事態を招くということについて、第2表から見てみよう。日本の総人口は、2008年の 1億2,800万人をピークとして次第に減少に転じ、22世紀には6,000万人にまで減るというのである(第3表参照)。

第2表 日本の(将来)人口の推計データ(単位:1,000人)

				table and debug order to account to the		· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·		
年度	総人口	20歳未満	20歳台	30歳台	40歳台	50-64歳	前期高齢者	後期高齢者
1995年	125,570	28,600	18,706	15,966	19,645	24,398	11,101	7,176
2000年	126,929	26,008	18,247	16,924	16,746	26,961	13,028	9,013
2005年	127,708	24,301	16,070	18,619	15,836	27,491	13,969	11,424
2010年	127,473	23,133	14,299	18,397	16,763	26,147	14,942	13,792
2015年	126,266	22,124	12,913	16,281	18,455	23,721	17,037	15,735
2020年	124,107	20,903	12,853	14,553	18,242	23,552	16,893	17,666
2025年	121,136	19,502	12,079	13,193	16,158	25,494	14,466	20,261
2030年	117,580	18,290	11,564	12,594	14,455	25,907	13,798	20,971

注: 前期高齢者とは、65歳以上74歳未満の者、後期高齢者とは、75歳以上の者をいう

出典:国立社会保障・人口問題研究所・日本の将来推計人口、2002年、85頁以下

年度/ 2030年 2000年 2006年 2020年 2050年 2100年 年齢層 100,593 64,137 総人口 117,580 20歳未満 26,008 24,301△ 18,290 20,903 14,886 11,286 20歳台 $18,247 \quad 16,070 \triangle$ 12,853 11,564 8,981 31,980 🛦 30歳台 16,924 18,619△ 14,553 12,594 19,437 高齢者 13,028 16,893 13,798 14,246 7,889 (前期) 高齢者 9,013 26,172 ♥ 17,666 20,971 21,674 12,982 (後期)

第3表 超高齢化の推移(現在と将来)(単位:1,000人)

出典:国立社会保障・人口問題研究所編・日本の将来推計人口 平成14年1月推計、2002年 注 ※ 2006年のデータ: △2005年のデータ: ▼65歳以上の高齢者のデータ:

- ※ 2000年のテーク・公2003年のテーク・V 00歳め』 - ▲20歳以上64歳までのデータ

今年、成人式を祝った人達が古稀を迎える2050年には、総人口は約1億人となるが、20歳未満は約1,500万人 (15%)、20歳台は約900万人 (9%)、30歳台が1,900万人 (19%) であるのに対し、前期高齢者1,400万人 (14%)、後期高齢者2,200万人 (22%) という「超高齢化社会」が現出する。22世紀では、20歳以上65歳未満の人口層が50%、20歳未満を加えると全体の67%が占めるが、何と言っても総人口は6,400万人に過ぎないのである。

そこで、もう少し、現実的な問題として、今後の20年~30年の動きを直視することにしたい。現在までの約40年の動きから始めよう。

	1965年	1975年	1985年	2003年
総人口	98,275	111,940	121,049	127,619
0 -24歳人口	45,087	44,241	43,364	32,761
幼稚園児	1,138	2,293	2,068	1,760
義務教育人口	15,732	15,127	17,150	11,030
小学校在学生	9,776	10,365	11,095	7,227
中学校在学生	5,957	4,762	5,990	3,748
高等学校在学生	5,074	4,333	5,178	3,810
短大在学生	148	354	371	267
大学在学生	938	1,734	1,849	2,804
中卒就職者	625	94	71	10
高卒就職者	700	591	564	213

第4表 青少年人口の変化(1965年-2003年)(単位:1.000人)

出典: 平成16年版 青少年白書、146頁以下 (中卒・高卒就職者数は、平成14年版による) 0歳から若年成人と呼ばれる24歳までの人口は、40年前は約46%、30年前は 約40%、20年前は36%であった。それが、最近は、26%に過ぎない。これを幼稚園児から高等学校在学生までの年齢層で見てみると、いずれも最近 2 0年間に減少傾向が顕著になったことを示している。ちなみに、中学を卒業して就職を希望する若者を「金の卵」と呼んだ時代があったが、今では「ダイヤモンド」と同じくらい貴重である。そこで、今後の20歳未満の少年人口の推移を見ると、事態の深刻さが一層明らかとなる。

年度	20歳未満人口	0−4歳	5歳-9歳	10歳-14歳	15歳-19歳
1995年	28,600	6,001	6,547	7,485	8,567
2000年	26,008	5,915	6,033	6,558	7,502
2005年	24,301	5,791	5,897	6,039	6,574
2010年	23,133	5,393	5,776	5,905	6,059
2015年	22,124	5,013	5,381	5,785	5,927
2020年	20,903	4,682	5,022	5,391	5,808
2025年	19,502	4,379	4,675	5,032	5,416
2030年	18,290	4,176	4,372	4,685	5,057

第5表 少年人口の今後の変化の推移値(単位:1,000人)

出典:日本の将来推計人口、2002年、85-87頁

これをさらに、5歳刻みで見ると、今後の25年間、どの年齢層も先細りである。そして、20歳台と30歳台を男女別にして考察すると、20歳台は、既に現在下降線をたどり、30歳台は、2010年以降、減少に転ずる。

このような動きから目をそらしてはなるまい。少子化する社会をそのままにしておくと、あと20年もすると、 活力のない、国際競争力のない「高齢化社会」になるのである。「外国人との共生など煩わしい。たとえ人口が 減っても日本人だけで仲良く暮らそう」などと言うのは極めて近視眼的である。高齢化した社会には、「高齢者 向けの消費市場を開発すれば良い。高齢者や女性の活躍出来る社会や職場、仕事を創出すれば良い、労働市場を 開発する余地はいくらでもある」という楽観的な見方もあるが、それは、せいぜい、2010年までの話であり、30 歳台の年齢層も減少する、目も当てられない時代を真面目に考えていない見方なのではないか。人間の場合、今 年生まれたからと言って、すぐに社会的な力になる訳もなく、20年~25年先に、やっと少しばかり社会に貢献し 得るのである。今からでも、手を打つべき策を考慮するのが筋というものであり、真の意味で、日本社会に寄与 する「外国人」を受け入れる施策を取り組むべきなのである。既に述べた、ブラジル人少年の失敗から学ぶべき なのである。もちろん、日本に「出稼ぎ」に来たブラジル人の側にも問題はあった。来日の目的が、「専ら得た 収入を貯金し、将来ブラジルに帰国し、土地を買い、家を建て、豊かな暮らしをしたい|と考え、夫婦が共稼ぎ をし、子供の教育は帰国してからでも良いという安易な気持ちで、子供を取り残していた彼らの生き方に問題が あった。子供達は、日本語が分からず、学校生活はまさに地獄であったろう。学校から帰宅しても、家に誰もお らず、日本人の子供と遊ぶこともできず、結局、落ちこぼれ同士のブラジル人の子供と群れをなす。ブラジルで の日常生活のように、楽しく過ごす自然の野原もなく、遊び場もない日本社会の生活環境では、スーパーマーケッ トやコンビニでの万引きや、夜遅くまで起きていて、仕事から戻った若い独身のブラジル人の大人と夜更けまで 歌ったり、騒いだりして周囲の日本人の顰蹙を買うのがおちである。そのことが、ブラジル人への日本人の住民 の反感となり、反目となる。同じような子供のいたずらであっても、日本の子供は許されるが、「外国人」とし て目立つブラジル人の子供の行動は、「非行」と非難され、被害店舗から警察へ通報され、警察沙汰となり、親 が連絡しても協力的でないため、あげくの果ては、「鑑別所送り」となる。ブラジル社会では、日系移民は、他 の国の出身者と比べ、犯罪とほとんど無関係である。警察段階での検挙者は少ないし、ましてや刑事施設に送ら

れる非行少年や受刑者に占める日系人の割合は極度に低いのである。従って、日系のブラジル移民の一世や二世 にとって、祖国に働きに出かけた息子・娘の子供達、自分たちの孫が日本の法律に違反し、警察の世話になり、 少年院に送られるなどいうニュースは、理解を超えることなのである。2002年に、サンパウロとロドリーナで開 催された「在日ブラジル人就労者に関するシンポジウム」は、ブラジルにおける日系人の関心の大きさの反映で ある。我が国でも、日系ブラジル人の子供達の非行化について、教育政策。社会福祉政策の欠陥に起因するとい う認識が深まり、対応に動き始めている。ブラジル人労働者の多くは、自動車産業とそれに関連する下請け企業 の所在地に住んでいる。愛知県豊田市、静岡県西部(浜松市周辺)、長野県諏訪地方、群馬県(太田市周辺)等 がそれである。愛知県警が、企業の協力を得て、学校の放課後にボランティアの学習活動、友達活動を推進し、 成果を上げ、各地で同じような啓蒙活動に力を入れているのは、従来の行政の遅れを補う動きと言えよう。

社会的変化と社会政策の対応

我が国の青少年の問題は、単に「少子化」という数的な問題に止まらず、社会や家族内に子供が少なくなった ことによる質的な問題が起きている。25年ほど前の1980年代には、大学への進学率が上がり、教育水準が向上し、 社会的な上昇志向を裏付ける意欲を満足させることができた「満ち足りた」社会であった。青少年は、それなり に目標を定め、努力することで、「若者らしいチャレンジ精神」を発揮していた。「行き過ぎた進学競争の敗者」 による少年の「家庭内暴力」や「親殺し」が起こり、非難されたこともあった。それらは、1985年以降の「年少 者の減少」に悩まされる90年代後半への移行期であった。中卒の多くが高校進学、高卒の多くが大学へ進学する ことで労働市場が大きく変化した。大学が「幼稚園化」したと言われる程、目的なく進学し、就職し、社会人と しての自覚もなく時の流れるままに身を処する若者が増えた。一方では、他人の決めた仕事をこなす「マニュア ル人間」が増え、他方では、気ままに生活のできる「フリーター」として日を送り、あるいは社会的な適応が出 来ぬまま引きこもり人間になる若者が増えている。全体的に見ると、目標もなく、覇気もなく、若さを燃焼する 刺激や興奮を経験できず、惰性で生きているような、活気のない多数の若者の群れのような言動。行動を示す 「ただのマス」でしかない都会の人の一人に過ぎなくなる。男性と比べ、自立し、活発に生活する女性の元気さ について行けない30歳台~40歳台前半の男子の中には、自分の意のままになる幼少の女子児童や中性的な男児に 対する歪んだ性欲をぶつける「児童愛」からの性犯罪者が少なくないのである。このような活気のない、歪んだ 価値観をもつ未成熟な大人は、大都市ばかりでなく、地方都市にも分散しているのであるから、貴重な社会的資 源である「学童」を危険な犯罪者から守る「犯罪予防」のニーズは大きくなる一方である。

年度	総数	男子	女子	20歳台	男子	女子	30歳台	男子	女子
2000年	126,926	62,111	64,815	18,246	9,296	8.951	16,924	8,354	8.370
2005年	127,684	62,279	65,429	16.070	8,226	7,844	18.619	9,402	9,217
2010年	127.673	61.932	65,541	11,229	8.290	6,972	18,281	8,284	7,997
2015年	126,266	61,086	65.180	12,913	6,619	6,294	15,965	8,175	7.790
2020年	124,107	59,766	64,341	12,299	6,303	5.996	14,554	7,409	7,145
2025年	121.136	58.068	63,069	12,064	6.189	5,875	13.193	6.716	6,477
2030年	117,580	56.121	61,459	11,564	5.940	5,624	12,593	6,408	6,185

第6表 20歳・30歳台の男女別暦年動態(単位:1,000人)

年度	前期高齢者	男子	女子	後期高齢者	男子	女子
2000年	13,028	6,041	6,987	9,018	3,201	5,810
2005年	13,853	6,437	7,415	11,424	4,215	7,207
2010年	14,942	6,963	7,978	13,792	5,203	8,549
2015年	17,037	7,971	9,764	16,820	5,747	9,274
2020年	16,893	7,899	8,994	17,666	6,703	10,964
2025年	14,466	6,753	7,712	20,261	7,742	12,519
2030年	13,798	6,451	7,347	20,971	7,914	13,057

第7表 前期高齢者・後期高齢者び男女別暦年動態(単位:1,000人)

高齢化による社会問題はどうであろうか。第6表、第7表を比較すれば明らかなように、65歳以上の高齢者、 特に、後期高齢者では、女子の高齢者人口が男子のそれと比べて著しい。欧米のみならず、我が国の犯罪学的実 態調査結果の示すように「犯罪に対する恐れ」は、男子と比べ女子、働き盛りの者と比べ高齢者の方が大きい。 「恐れの気持ち」は、自分自身の体験によるものではなく、それは「マスコミ報道によって増幅されたもの」で ある。これを「犯罪の恐れのパラドックス」という。これまでに日本社会は、犯罪の脅威を抽象的に考えるゆと りがあった。住民は、安心して自分たちの居住する地域社会から離れた別の土地や地域で働き、職業生活を終え ると、生活の本拠である住居地に戻って家庭生活を送っていた。生活者であり、職業人である個人が、家庭と職 場とがかなり離れた場所で過ごすことに何の疑問も不安もなしに続けてきた。ところが、社会生活の基盤である 住居地が、「都市化」し、ショッピングモールや大型スーパーマーケットの進出により、至る所が「郊外化」し、 「匿名社会」となり、犯罪に対して無防備となりつつある。仕事をしながら、残された家族のことを不安に思う という社会になりつつあるとき、「高齢の女子」の比率が次第に増える社会内に犯罪が多発するようになれば、 「客観的危険性と主観的な危惧感」との間の幅が狭くなってゆく。この事態は何とか避けなければならない。

刑事政策への反映 6

我が国の現在の経済水準を維持し、ゆとりある社会生活を営み続けるには、現在の産業構造を根本的に変え、 知識集約型社会になり、肉体労働を極端に削減する社会体質に改めるべきであるが、多様な能力の人によって構 成されている現実の日本社会を観念的に変えようとしても土台無理な話である。そうであるならば、次第に変化 するであろうが、現在の産業構造を維持しながら、生産過程に外国人の労働力を導入して、その協力によって生 産システムを活性化させることを考えなければならないであろう。

家族とともに入国し、あるいは、単身で来日し、日本社会で家族を持ち、日本社会に定住する外国人労働者と の共生を、如何に効果的に、無理なく進めることができるか。これが、日本の将来を決定するカギである。

今後の20年~30年先を見据えて考えるとき、一体我が国の社会相はどのように変化するであろうか。今とは比 べ物にならないくらい外国人が増えるであろう。現在では、総人口の1%を切る114万人ほどの外国人を抱えて いるが、ヨーロッパの主要な国では、人口の10%ほどは外国人である。日本でも、次第にそのような状況になり 得よう。では、日本はどこに労働力を依存するのかと言えば、中国ということになる。韓国も台湾も、経済発展 が進み、日本で働くメリットはなくなった。台湾では、特にフィリピンからの女子の家事労働者が多数入国した ことで、伝統的な家庭の価値観に変化が生じているという。東南アジアの諸国と比べ、13億人の人口を抱え、国 内の経済格差の解消に手間取り、これまで、海外への出稼ぎに歴史も実績もある中国からの労働力に依存せざる を得ないであろう。問題は、日本での生活に適応できないため、社会的に逸脱し、犯罪を犯すものをいかにくい 止めるか、国内での戸籍や出入国の管理体制の整備を求め、前科。前歴者の入国を如何に阻止するか、日本国内 での生活を向上させ、同化させ、日本社会での共生を如何に進めるかである。1990年代から最近までの外国人受 刑者のデータの動きを見れば、日本の来日外国人政策の貧困さが、刑事政策にどのような負担をかけているかを 知ることができよう。

日本人の若者の絶対数の不足からどのような問題が生ずるのか。これまで以上に、若者の雇用市場は、極端な 「売り手市場」になるであろう。その結果、社会的訓練が未熟で、家庭や学校での教育が十分できず、スポイル され、「楽をして稼げる職」を選び、「労多くして効少ない」地味な仕事、特に対外的。国内的な治安維持に当た る職業は敬遠されよう。現在では、自衛隊はもちろん、警察でも、私的な治安維持勢力である警備業でも、外国 籍の若者には門戸が開かれていない。社会生活に関して、無関心・無責任な日本人若者には、住んでいる地域へ のローヤリティーを期待することはできない。むしろ、住んでいるところへのアイデンティティーを持つ外国籍 の若者の方が、秩序維持という目的に沿った活動を期待し得る。他人が遊んだり、寝ているときに、地域の安全 を維持するという職業につく者にとって、魅力ある職場になるよう努力がなされるべきである。

第8表 年末在所外国人受刑者とF級新受刑者に関するデータ

昭和62年(1987年) 1,914人 → 平成15年(2003年) 5,668人[年末在所外国人] (年末在所外国人·03年) 5,668人 内 受刑者 4,326人

F級新受刑者数の動き(日本人とは生活習慣を異にする外国人受刑者)

9年 | 10年 | 11年 | 12年 | 13年 | 14年 | 15年 平成2年 6年 7年 8年

164 138 312 347 279 363 707 966 1,082 1,243 1,303 1,584 184 245

注意:この傾向は、男女ともに認められる。

出典:法曹時報 56巻5号、63頁[F級全員]、第105矯正統計 I、164頁;犯罪白書 76頁

さらに、居住地域の安全と連帯の確保への住民の意識が「他人依存から自力救済」へと変わる必要がある。プ ロの犯罪者に狙われるのは、犯罪の多発という現実を理解できない、無防備な住民、自分中心の生活をし、地域 の近隣関係から孤立した、自分勝手な生活をしている者が狙われている。「都市化し、連帯性を失った都市型の 住宅地域」における「陸の孤島」のような住居での生活をよしとする者の被害者性が高い。さらに、社会生活の 便利さが「新たな犯罪手口」を生んでいる。高速道路網の発達、カーナビの普及、そして、「長者番付」により、 日本人の道案内の手引きで、地方の金持ちが被害を受けている。社会生活の多様化、変化に応じて、公的。私的 な治安維持勢力は、犯罪被害防止に努力せねばならない。住民の自助努力への呼びかけももちろん必要である。

結びに代えて 7

その他、外国人の居住地域。環境の整備、外国人労働者家族の子弟の教育。福祉政策の充実、日本に居住する 外国人との人的交流の促進など、日本社会の生き残りのために、今後果たすべき政策課題は多い。それらを詳述 する時間はない。ここには、「これらの問題の解決に地道な努力を重ねて来た戦後のドイツの歩みから学ぶべき 多くの課題がある」ということを指摘するにとどめたい。

日本と同様、あるいはそれ以上に、第二次世界大戦の戦前中に、ヨーロッパ近隣諸国に重大な損害を与えたド イツが、戦後、並々ならぬ努力を傾注し、今や、欧州連合の中で、フランスとともに中心的な役割を担っている。

214 日独犯罪減少対策フォーラム~来日外国人犯罪を考える

ドイツの「ヨーロッパ社会への復帰」 を支えたのは、最大の被害を受けた旧ソ連を始め、ポーランド、チェコ、スロバキア等の「元被占領国」であり、さらに、戦後の「外国人労働者」の輸出国であったトルコや 旧ユーゴスラビアであった。

アジアは、日本が生き残る国際社会でのより所である。ここに真の友人を作らなければ、日本の将来はない。 外国人労働者問題は、単なる経済的問題ではなく、政治的・社会的に見て、日本社会に課せられた重要な国際的 課題に連なる。

パネルディスカッションの概要 Ш

パネリストからの発表

来日外国人犯罪の現状と対策について

瀧澤 裕昭 警察庁国際捜査管理官

はじめに

ただいま御紹介を戴きました。警察庁で国際捜査を担当しております瀧澤と申します。宜しくお願いします。 国際捜査管理官という職掌は、国際捜査の協力。共助及び日本における外国人犯罪の取締りを担当しておりま す。

今日は、来日外国人犯罪の状況ということをご説明申し上げたいと思います。前半で統計的な数字を、後半で 来日外国人対策についてお話します。

1 来日外国人犯罪の現状

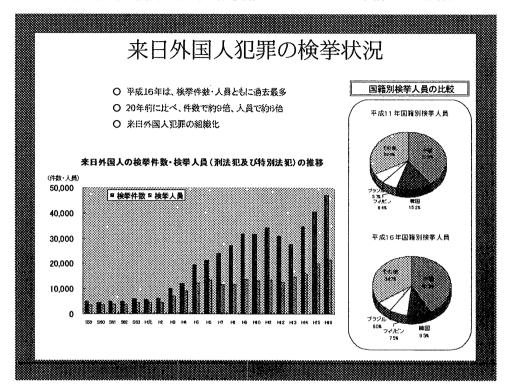
最初に実質的なお話に入る前に少し前置き的なお話をさせていただきます。

一つは、当然のことながら、外国人犯罪かどうかは、検挙してみないとわからないということです。発生した 時点で外国人犯罪であるのか、あるいはその可能性が高いということであっても、統計的には直ちにそれを反映 できないので、ここに書いてある数字というのは、検挙して外国人だと判明したもの、つまり、外国人犯罪の検 挙件数あるいは検挙人員です。これは、検挙を通してみた外国人犯罪の状況ということになります。したがって、 発生状況そのものではありません。その点について、まずご理解をいただきたいということです。

それから、もう一点は、外国人犯罪と言いながら「来日」と言う言葉が付いています。「来日」外国人とは何 かと言いますと、警察の場合は、永住者の外国人犯罪とは分けて考えています。先ほどのシュトック博士の講演 で、外国人犯罪というのは一つの概念で包摂できないとお話されましたが、まさしくその通りだと思います。講 演では、ドイツに完全に同化してしまった外国籍の者、それから、もう一つはドイツに一時的に滞在をする外国 籍の者、そして犯罪目的で入ってきた者、そんな分け方をされていました。もちろん、ドイツの統計と日本の統 計の取り方は違います。けれども、講演を聞いている限り、私が見ると、来日外国人というのは、二番目と三番 目、つまり一時的に日本に来て滞在をする人及び犯罪を目的で入ってくる人、そんなところと重なるのかな、と 考えている次第です。ですから、「来日」外国人と言うと、永住者と米軍の軍人。軍属は除いています。そのよ うな統計であるということをご理解をいただきたいと思います。

(1) 全般的状况





それでは、来日外国人犯罪の検挙状況(図1)をご覧ください。この統計数字は、来日外国人犯罪の全般的な 状況です。中央にグラフがあります。数値のぶれがありながらちょっと右肩上がりになっています。これは、来 日外国人犯罪の検挙件数・人員の推移を、ここ20年ばかりを継続的に見たものです。

ずっと一貫して右肩上がりではないのですが、数値のぶれがありながらも増加傾向が続いています。

2004年の統計は、つい、先ごろ集計が終了したものですが、過去最高と言われていた昨年の数値を、また更新してしまったということが現状です。絶対数から見ますと、それほど多いものではないと思われる方もいらっしゃるかもしれませんが、傾向から見ますと、ずっと増加傾向が続いていまして、件数でおよそ47,000件位、そして人員で22,000弱、21,700か21,800かその位だと思いますが、そのような数字が出てきているわけです。

ちなみに、右側にある円グラフは、平成11年、つまり5年前の検挙人員の内訳と昨年の検挙人員の内訳です。 いずれも中国が大体4割程度を占めているという結果が出ています。

これが、全般的な状況です。

(2) 主な特徴

今度は、質的な問題、主な特徴点、つまり、悪質化、組織化、全国への拡散と特徴点についてお話します。

〇 悪質化

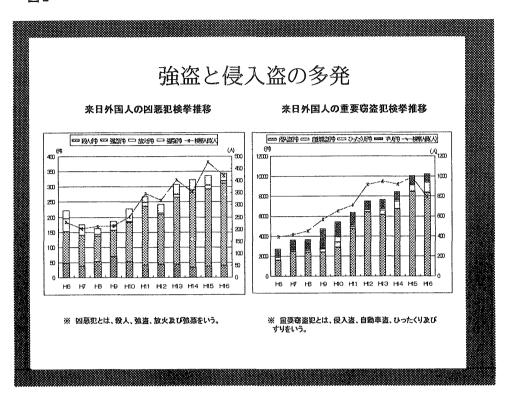
このグラフ(図2)は、質的な変化を捉えたグラフです。

量的に数が増えたといっても、本当に小さい犯罪だけであれば、それほど大きな問題はないと思われます。

しかし、残念ながら、凶悪犯、特に強盗が、増加し続けているのが現状です。午前中の講演にありました、ドイツの強盗 6 万件という数字に比べると小さいではないかとおっしゃるかもしれませんが、相対的に見て相当な増え方をしているという傾向が御覧頂けるかと思います。

それから、右側のグラフは、重要窃盗犯の検挙状況の推移です。重要窃盗犯というのは警察の用語で、侵入盗、 つまり民家や店舗に入り込むもの、次に自動車盗、そしてひったくり、すり、このような犯罪を示しています。

図 2



統計を見ると、ひったくりやすりもある程度の件数はあります。けれども、圧倒的に多くて、しかも増えているのが、実は侵入盗なのです。あの右側のグラフで御覧になると侵入盗が、ぐっと増えているのがお解りいただけるかと思います。

それでは、強盗とか侵入盗の何が問題なのだと言うと、どちらも、一般の市民から見ると強く不安感を覚えるタイプの犯罪なのです。ここでは強盗の内訳をあまり詳しく示していませんが、よく出てくる典型的な例としては、中国系の組織的な強盗団によるいわゆる「緊縛強盗」、被害者を縛り上げる強盗事件があるのです。緊縛と言っても、紐でちょいちょいと手足を縛る位ではなく、ガムテープでぐるぐる巻きにするのです。下手すると、それで呼吸ができなくなって死んでしまう人もいる位の縛り方なのです。極めて荒っぽい手口です。しかも、被害者には結構お年寄りが多い。お年寄りが住んでいて、ある程度お金を持っているような家に行って、何人かでそのガムテープでぐるぐる巻きにしてしまう。このような荒っぽい手口というのは、被害者は当然のこととして、周りに住んでいる人達、あるいは同じ街の人達にもの凄い恐怖感を与えます。それから、侵入盗にしても一緒です。かなり荒っぽく、しかも連続でその一帯をやりますから、そうすると、かなり多くの人達にその恐怖感を与える。そのような問題点があるということです。

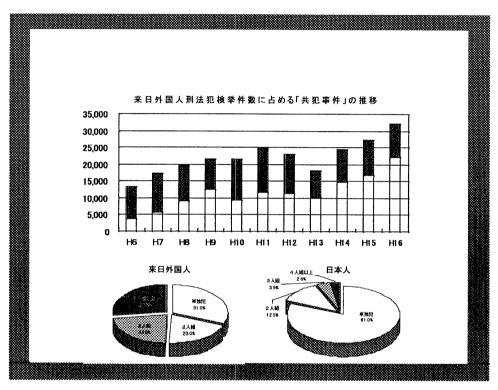
〇 組織化

組織化を示す資料(図3)の数字を御覧ください。組織化というのは、なかなか数字で示しにくいので、ここでは共犯比率、共犯事件の推移という指標で示していますが、一貫して増えているのが御覧いただけると思います。

10年前には外国人犯罪の大体3割位、3割弱位が共犯だったのです。しかし、現在は、逆に7割が共犯事件に

なっています。日本人の被疑者の共犯形態と比べてみると、その傾向をよくお解りいただけると思うのですが、 日本人の場合は、大体8割が単独犯なのです。それに比べまして、外国人の場合は、今申し上げたように7割が 共犯、しかも2人組で連れだって、ちょっと連れと一緒にやるという雰囲気よりは、4人以上で犯行に及ぶこと が結構多いのが御覧頂けると思います。つまり、グループで、あるいは小さな組織としてやるという犯罪が実は 増えているのです。





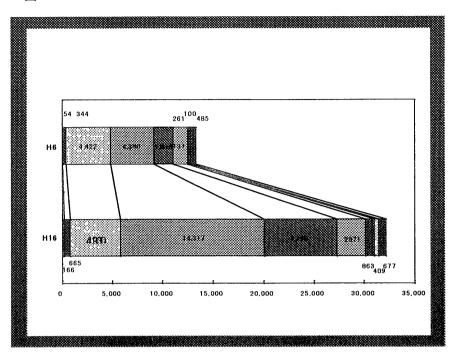
なぜ、組織犯罪対策部が外国人犯罪を担当しているかと言うと、このような要因があるからなのです。外国人 の組織犯罪というのが、我々にとって一番大きな問題の一つになっているとお考えいただければ結構です。

○ 全国への拡散

これは、地域別の数字です。(図4)どのように表示するかなかなか難しかったので、都道府県ごとというよりは、各地方、東北地方とか関東地方とか、地域ごとで示しています。ただ東京都だけは結構絶対数が大きいものですから、別扱いにしています。そのため、ちょっと見にくいかもしれません。一番左側の部分、これが東北とか北海道です。4,422とか4,930と書いてある部分、これが東京都です。それから、その右側は東京都以外の関東、首都圏ということです。そのさらに右の部分、これが中部です。名古屋、愛知を中心としまして、北陸三県も含みますが、ほとんどが愛知・三重・岐阜だと思います。ここまで見ていただくと分かると思うのですが、実は10年前と比べまして東京都は絶対数そのものが結構多いものの、増え方は、それほど多くありません。1.1倍であります。ところが、東京を除く関東圏を見ると、3.3倍になっています。実際に、埼玉だとか群馬だとか、この地域がかなり外国人犯罪という意味では苦労しているところであり、それを数的にもある程度裏付けるものなのかという気が致します。それから、中部圏、これもかなりの増え方をしております。およそ1,800、1,900位だったものが、7,000を超える。つまり、4倍近い増え方です。このような増え方をしているわけです。

このように東京以外の地域への拡散傾向というのが見て取れるかと思います。

図4



(3) 不法滞在者問題と「犯罪インフラ」

統計数字を並べ立てていると、時間が経ってしまいますので、数字はこの位に致しまして、その次の不法滞在 者問題と「犯罪インフラ」という部分に移ってまいりたいと思います。不法滞在者問題については、入国管理局 の方もみえていますので、後からそのご説明等あると思います。私からは、来日外国人犯罪との関連についてご 説明したいと思っています。

○ 不法滞在者による犯罪

一点目は、不法滞在者による犯罪という問題です。在留資格別に見ますと、正規の滞在者で最近結構目立って いるのが、留学とか就学という在留資格を有する人達なのであります。けれども、不法滞在者による犯罪も目立っ ています。特に、先ほどお示しした強盗ですとか侵入窃盗というと、不法滞在者の比率は高いのです。強盗です と約4割の被疑者が不法滞在です。それから侵入窃盗ですと、半数を超えます。大体56%位です。この割合が、 不法滞在者ということになります。この人達は、もともと犯罪目的で密航してくる人もいるのですが、そのよう な人は比較的少なくて、大多数はお金儲けを目的に日本に入国して、不法滞在をしながらお金を稼いでいて犯罪 に走るというケースも結構あるのです。

○ 身分等を偽った入国者の存在

二点目は、手続上は正規。合法の入国でありながら、実際は身分を偽って入国をする人々も結構いるのです。 統計的には、まだそれほど膨大な数にはなっておりません。けれども、例えば、代表的な例として、偽装結婚と いうケースがあります。これは、「日本人の配偶者等」という資格を取得すると、基本的に活動制限がなくなり ますので、色々なところで働けるということから、偽装結婚をして入国してくる。もちろん、数例位だったら良 いのですが、ブローカーによってかなり組織的に入国している実例があります。そのほか、中国残留の日本人孤 児の家族になりすます例もあるのです。この身分事項を偽って入国するケースが、現在大きな問題になってきて いるところです。

○ 「犯罪インフラ」の出現

三点目が、「犯罪インフラーの出現です。

これは、今申し上げたブローカー、あるいは組織的な身分に関する証明書の偽造という犯罪と大きく関わります。要するに、不法滞在者だとか、あるいは犯罪をやる人がそれを犯しやすい、あるいは、日本に滞在しやすい。 そのような環境を提供する犯罪があるのです。先ほど申し上げた証明書の偽造等はその一つの犯罪なのです。

そのほかには、例えば、地下銀行という、要するに身分事項を全く示さなくても良く、記録も残さなくてもかまわないという送金方法があるのです。労働で稼いだお金がそのような地下銀行で流れるというケースも随分ありますので、地下銀行で送金されるお金が全て犯罪によるものではありませんが、犯罪者にとっても極めて使い勝手の良いシステムです。

さらに、先ほども申し上げたように身分事項を偽装する。外国人登録証明書を偽造する。あるいは、運転免許 証も偽造してしまう。こういった連中がいるということなのです。

こういった犯罪を犯しやすい、不法滞在者にとって利用しやすいインフラが現在整備されつつあるというので、 現在我々も取締りをこちらに力を割いているところです。

(4) 犯罪取締りの困難性

では、実際に取締りの現場でどのような問題に直面しているかということに少し触れておきたいと思います。

○ 取調べ等における困難

来日した外国人の多くは、一時的に日本にいる人ですから、それほど日本の制度や言葉になじんでいるわけではありません。したがって、取調べ等に際して起きる問題のまず第一は言葉です。取調べになりますと、通訳を手配をしなければなりませんが、いつも、今日この講演のように極めて質の良い通訳の方がきちんと訳してくださるというわけにはいかないのです。しかも、色々な言語があります。取調べというものは、被疑者に質問を理解させ、そして被疑者の答をきちんとこちらも理解をして進んでいきます。しかも、諸外国と比べて日本の取調べというのは、極めて緻密にやっています。被疑者側から見ると、長々としつこく色々聞かれるということになるかもしれませんが、調べる側から言うと、緻密にやっているということになるわけです。これを通訳を通してやることになると何回も聞き返したり説明を求めたりで、取調べがスムーズに行かないことがあります。それから、文化的な問題で、色々な意思疎通の齟齬もしばしばあり、取調官も慣れないと最初は一筋縄ではいかない、という感じになってしまうのです。

○ 組織化の進展に伴う困難

それから、二番目の問題として組織化の進展に伴う困難があります。これは、要するに相手方がなかなか見えにくいということです。先ほども、組織化というか共犯比率の高さというのを申し上げたのですが、その外国人犯罪組織というのは、大きい確固たる組織があるわけではありません。そのため、窃盗団にしろ強盗団にしろ組織のメンバーが、どこにいてどのような役割をしているのかという情報を把握しないと組織犯罪の取締りになりません。しかし、なかなかそのメンバーを特定したり、どのような役割で現在どこにいるのかということを追跡することはかなり困難なことと言えます。

○ 身元及び所在確認の困難

三番目は身元と所在を確認することが困難なことです。外国人犯罪の捜査というのは、どこの誰がどこにいる のかということを特定することが必要ですが、この特定していくことが難しいのです。これは、中国人の被疑者 を扱っていても、イスラム圏から来日した人でも同じなのです。

名前だけではとても特定できないし、場合によっては、その名前すら判らない。例えば、「のっぽ」とか「次

男坊」というような通称名でしか知られていないのです。そうすると、犯人は福建省の何々郡から来たいわゆる 通称「次男坊」だ、という漠然とした情報だけで追っていかなければならないわけです。日本ですと、大体この 地域にいるこの人物だという位特定できれば、その周辺に聞き込みに行くとある程度のことが分かるのです。し かし、福建省やら上海に我々が聞き込みに行くわけにいきませんから、情報が集めにくい、あるいは、身元の特 定がしにくいという問題があって、なかなかその相手を特定していくのに時間がかかります。

さらに、最終的にこいつは上海出身の何という奴だとか、あるいは、パキスタン出身の何という奴だと分かっ たところで、今度は現在どこにいるのか分からない。日本に入国した際、ここにいます、と言って登録したよう な住所には全然いないケースも多く、友達の所を転々としたり、あるいはちょっとお金ができると、例えばウイー クリーマンションを借りてそこを拠点にしてしまう。そうすると、もうどこにいるのか分からない。それをずっ と追っていかないと分からないのです。

このような困難と闘いながら、現在第一線の警察官は捜査しているということになります。

2 来日外国人犯罪対策

こんな話をしていると、ずっと時間が経ってしまいますので、そこで、対策として警察や政府がどのような取 組みをしているかを簡単に申し上げます。

- (1) 警察における取組み
- 来日外国人犯罪組織を含む組織犯罪に対処するための体制の整備

来日外国人犯罪、特に組織犯罪が大きな治安問題であるということをから、まず組織犯罪対策部に、まさに国 際捜査管理官というような所属を設けて、そしてその組織犯罪を中心に対応する、このような体制の整備を致し ました。

○ 情報の集約・相互活用及び犯罪組織の壊滅に向けた諸対策の推進

では、組織犯罪対策部では一体何をやっているのかといいますと、情報の集約とか相互活用、犯罪組織の壊滅 に向けた諸対策ということになります。その情報は、色々な所から持ってこないと分かりません。警察の場合は、 ややもすると強盗事件1件検挙、ここで窃盗事件1件検挙というように個々の事件に注目する傾向があります。 ところが、その強盗とか窃盗とかあるいは別の件でやっているカード犯罪を結びつけていくと、実は一つの組織 的な犯罪が浮かび上がるかもしれない。このような問題があります。したがって、できるだけ情報を色々な所か ら集めてきて、これを集約して、分析していくことによって、今はまだ良く見えていない組織の姿というのを浮 かび上がらせていこうとしています。そして、組織的なものがある程度見えてくると、どこを取り締まるのが― 番効率的かというのが見えてまいります。警察の場合は、別に国際捜査管理官だけが外国人犯罪を扱っているわ けではありません。例えば生活環境課という部門ですと、不法就労関係を扱います。それから外事課というとこ ろがありまして、これは査証や旅券あるいは外国人登録証の偽造事件等について数多く手がけています。このよ うに色々な部門から情報を集めてきて、何とか組織的な姿を浮かび上がらせようと、このようなことを考えてい ます。

○ 通訳体制の確立

先ほども申し上げましたように日本の警察の泣き所というのは言葉なのです。ですから、通訳体制、これをしっ かりと構築しないと、やはりいくら捕まえても調べはうまくいかない。このようなことになります。

○ 関係機関との連携

それから、四点目の取組みとしては、関係機関との連携の強化が挙げられると思います。警察だけでは、なかなか戦えるものでもないということです。特に、外国人の場合は、入国管理に関する情報というのは極めて重要です。したがって、入国管理局との連携というのは、絶対欠かせません。それから、地方自治体、市区町村との連携というのがあります。不法就労問題では、厚生労働省との関係というのが当然出てきます。こういった関係機関との連携というのは極めて重要で、午前中のシュトック博士の講演でありましたネットワークにはネットワークで対応するというのは、基本的にはテロの話でありましたが、実は、組織犯罪についても同じことが言えるのではないかと考えています。

(2) 政府における取組み

政府全体としては、「犯罪に強い社会実現のための行動計画」というのが一昨年12月に策定されています。

○ 不法滞在者の摘発強化等、事前旅客情報システム(APIS)の導入・活用

「行動計画」では、犯罪が発生した際の事後的な犯罪捜査の観点からだけではなくて、入国管理政策の観点から、また不法就労対策として、悪質ブローカーの摘発や雇用主に対する指導など幅広い対策が盛り込まれています。それから、いわゆる水際対策と言いまして、外国人が入国する機会を捉えてさまざまなチェックを行うのですが、どのように情報を得て、それをどのように活用していくかが課題です。また、昨年からは事前旅客情報システム(APIS Advance Passenger Information System)も稼働を開始しました。

○ 外国関係機関との連携の強化

外国関係機関との連携ということで一つ申し上げます。先ほど国籍別のところで中国が4割位ということをお話ししました。やはり中国というのは外国人犯罪対策としての比重が極めて大きいので、中国政府とは緊密に連絡をしています。それこそ閣僚レベルから実務レベルまで、公安当局を中心に緊密にやり取りをしています。なかなか100%というわけにはいきません。けれども、徐々に徐々に前進をしているのではないかと考えています。

3 おわりに

最後になりましたが、外国人労働者の問題あるいは外国人の受け入れの問題について触れておきます。もちろん、警察の都合だけで受け入れる、受け入れるなという訳ではありませんが、やはり、問題が発生したら外国人の強制退去というだけではなかなか解決できない。極めて大きなコストの問題というのが私はあると考えています。もう一点として、外国人というのは一旦受け入れてしまったら、本人達が出ていくというなら別ですが、本人の意思に反して、そうそう簡単にシステマティックに出国させるものではない、というのが私たちが今まで経験してきていることです。ですから、どうしても受け入れるときには一つ一つの論点について考えるべきことを考えた上で受け入れてくださいということをいつも申し上げている次第です。

「外国人犯罪の現状と対策」ということでお話を申し上げました。

入国管理局における不法滞在者対策

上原 巻善

法務省入国管理局入国管理企画官

はじめに

上原でございます。今のお話の中に犯罪関係のお話があり、その要因の一つに来日外国人の組織的な凶悪犯罪 の増加、それに移行する前の不法滞在が高止まりにあるということが外国人犯罪の温床ではないかというような 指摘がありました。これが、要するに今の一般的な国民の不安の最も大きな要因になっているのではないのでしょ うか。まずは、この不安を解消していく取組みが必要であろうと認識しています。私の方からは、出入国管理を 担当する立場から、特に不法滞在者の縮減というテーマについて、入国管理局における施策の状況について今日 はお話をしてみたいと思っております。一つの柱としては、外国の方々の入国・在留及び不法滞在の全般的な状 況について若干統計的な見地からのお話、それから、もう一つの柱として入国管理局における取組みの現状等に ついてお話をしたいと思います。

1 外国人の入国。在留及び不法滞在者の全般的な状況

(1) 外国人の入国状況

まず、入国・在留、不法滞在の全般的な状況として、2004年の外国人入国者数、これはまだ速報値ですが、約 676万人ということで過去最高です。その前の年というのは、ご承知の通り、米国等のイラク攻撃に伴うテロへ の懸念とか、それからSARSの影響等により572万人まで低下致しました。しかし、それが終わり、2004年は こうした海外渡航の手控えというのが終息して回復し、約100万人の増加となっているところです。

これをもう少し遡ってその入国の推移というものを見てみますと、我が国の戦後間もない1950年、この当時と いうのはわずか 1 万8,000人位だったのです。その後次第に増え始めまして、特に1989年頃から急増、この年入 管法の改正もあったわけですが、以後一貫して増加基調にありまして、この2004年を10年前と比較して約302万 人、倍率にして1.8倍の増加となっているわけです。今年はご承知の通り3月25日から約半年間愛知万博が開催 され、入場予定者数が1,500万人で、その一割を外国人と見込んでおり、政府を挙げて外国人観光客の誘致をし ているわけです。そのため、今年も更に入国者の増加が見込まれるであろうと考えています。これが、フローの 部分で見た統計です。

(2) 外国人の在留状況

それから、もう一つ在留状況ということで数字が挙げてあります。いわばストックの状況です。我が国に在留 する外国人をストックで見る場合は外国人登録という統計で推し量ることとしています。2003年末現在の外国人 登録の総数が191万5,000人、過去最高を記録しています。我が国総人口に占める割合も1.5%に上昇、 これもま た戦後1950年当時と比べてみますと、この当時の外国人登録者数というのは約60万人で、我が国総人口に占める 割合というのは0.7%であったわけです。その後、外国人の入国者の方が増えるに伴って、在留する方、この場 合は登録者数ということになりますが、これも増え続けて、10年前と比較して約55万人、1.4倍の増加となって いるわけです。

日本の入管制度は在留資格制度を採っています。在留資格別に見ますと、1950年当時は、いわゆる在日の朝鮮・韓国の方々、今で言う特別永住者の地位に相当する方々ですが、この方々が、およそ全体の90%以上を占めていたわけです。しかし、その方々というのは、徐々に減少しまして、割合的にも、また人数も減っており、その結果、2003年末現在では約25%まで低下しています。他方、これに変わり1990年以降、様々な国から多様な目的で入国するいわゆる「ニューカマー」と言われている人達が増加して、加えてその滞在期間も長期化しているという状況です。その中で、「永住者」という在留資格を取得して在留している外国の方々が極めて増えています。この「永住者」の在留資格の方々で登録している方は、2003年末現在で約27万人、全体に占める割合が14%に達しており、その国籍別では、中国、ブラジル、韓国・朝鮮、フィリピン、ペルー、このような国々の方々であることが示されています。

(3) 不法滞在者の状況

そのような入国・在留する外国の方々が増えるに伴いまして、その不法滞在者も一時的に急激に増えているという傾向があったわけです。この不法滞在者の数の推計と申しますのは、私共が電算統計で推計しているものです。空港で入国の手続を行うと、データが入国に関するデータベースに保存されます。そのまま出国しないで在留期間を経過して日本に留まる方々については保存されているデータが残ることになります。このようなケースを不法残留ということで集計した数です。その推移を見ますと、ちょうどバブルのときの1990年当時は、約11万人でした。その後バブルの好景気に伴いまして、急激にこの不法滞在者というのが増えました。当時外国の方々を外国人労働者として入れる入れないの議論が活発に議論されました。いわゆる鎖国論とか開国論とかいう議論もあった時期です。その影響で、1993年の5月には約30万人とピークに達したわけです。その後、バブルの崩壊による景気低迷、あるいは取締りの効果によって減少を続けまして、2004年1月現在で約22万人ということです。実は、このほかにいわゆる「密航者」という人々がいます。これがどの位いるかというのは、実は暗数でございますから、正確な推計というのは難しいわけですが、私共で推計したところ、約3万人程度ではなかろうかと思います。したがって、現時点日本に不法滞在している外国人は約25万人と推計されます。

上陸手続を経た後に不法残留となった人々のその直前の在留資格、つまり、どのような目的、在留資格で来ている人が多いかということですが、これは観光等を目的とする「短期滞在」、これが約7割、69%で最も多い。以下、「興行」が6%、「就学」が4%、「留学」が3%、「研修」2%、このような順番になっており、これを資格と国別の特徴をリンクさせて見ますと、「留学」「就学」の国籍別の不法残留は中国がいずれも8割以上を占めている。また、「興行」の国籍別ではフィリピンが9割近くを占めている。このような特徴が現れております。

近年、不法残留の数自体は先ほど言いましたように1993年の5月をピークに少しずつ減少はしています。しかし、実はその減少の幅が少なくなってきています。その背景としては、依然として我が国周辺諸国には日本で不法就労等を目的に渡航しようとする者が後を絶たない。これは、要するに、我が国と周辺諸国との経済格差というのが大きな背景としてあります。さらに、我が国の国内の状況に目を転じると、そのような不法就労を目的とする者を安価な労働力として安易に雇用する事業主の存在、更には、その双方の間に立ってこれを介在するブローカーのネットワーク、先ほどネットワークというお話がありましたが、これについても進展しているのではなかろうか、と分析しています。

2 退去強制手続を執った入管法違反外国人の実態

(1) 違反の態様

こうした状況の中で、私共入国管理局が、不法滞在者について、退去強制手続きにより我が国から母国への送

還と言いますか、排除ということを行っています。この退去強制手続を適用した状況をお話したいと思います。まずはその違反の態様で、これは入管法に基づく退去強制事由のカテゴリー別ということです。2003年中に退去強制手続が適用された外国人の総数は約4万6,000人、昨年はまだデータが出ていないのですが、およそ1万人位は増加していると、粗々の数字で出ております。違反の内容を見ますと、やはり不法残留というのが最も多くて全体の約75%を占めております。次いで不法入国20%、さらに先ほど瀧澤国際捜査管理官からお話がありましたように、その合法的な期間内であるけれども、許可を受けずに在留資格以外の就労活動に専ら従事しているという、このような資格外活動、それから刑罰法令違反、これらの理由で退去強制手続を執られる者の数が増加している状況です。

また、この不法入国について見ますと、9,000人に対して退去強制手続を適用したわけですが、どのような手段で日本に入国したかについて、申し上げますと、現在は、船舶よりも航空機を利用する時代ですので、航空機を利用した者が全体の約72%を占めています。そのほとんどが偽造旅券を使って日本に入国しています。この偽造旅券の手口というのは、コンピューターの技術が非常に向上したことから偽造グループも、極めて精緻な偽造旅券を作るようになっていますので、発見がより一層難しくなっているという状況です。

こうした航空機を利用した不法入国者の国籍を見ますと、中国が約35%で最も多く、次いでフィリピンが19%、タイ14%、それから、船舶を利用した形態での不法入国というのは、やはり中国が圧倒的に多くて約7割を占めています。

(2) 不法就労の実態

こうした不法滞在者、入管法違反者の目的、違反の動機というのは、既にご承知の通り日本への出稼ぎという ことになるわけで、これが、その不法就労という形で出てくるわけです。

2003年に退去強制を執った外国人のうちで、このような不法就労に従事していた者は、全体の75%でした。それ以外は何かと言いますと、例えば、不法就労外国人の家族が該当します。家族を呼び寄せて奥さんあるいは子どもというのは、不法就労には従事していませんから、それは除かれることになります。結局のところ、日本に来るこのような不法に滞在する人々の目的というのは不法就労が目的であるのでしょう。したがって、この不法就労について何とか対応を考えていかなければなりません。このような結論になるわけです。まず、その不法就労の分析で、稼働場所を見ますと、東京都が一番多くて40%、関東1都6県で全体の約72%を占めている。以下、関東から近畿に及ぶ太平洋地域までの太平洋ベルト地帯と言いますけれども、大体この辺のところに工業地帯が集中していて、そこに不法就労に従事している者が一定程度集中している。もちろん、全国的な拡散化も、それと同時に並行的にあるわけでございます。どういった仕事をしているのか。男性は建設作業者と金属加工等の工員、これで男性全体の52%、女性の場合はやはり接客業、ホステス、これが女性全体の35%、以下、工員ということになっています。結局、この安価な労働力として不法就労外国人を雇用するということは、公正な経済競争あるいは雇用環境に悪影響を及ぼすだけでなくて、不法就労する外国人自身にとっても、賃金搾取だとか、あるいは必要な医療を受けられないといった人権上の問題が起きているわけです。

3 不法滞在者縮減に向けた取組み

次に、不法滞在の縮減に向けました入国管理局の取組みについて、簡単にご説明を申し上げたいと思います。 先ほど瀧澤さんの方からお話ございましたように、犯罪についての政府としての取組みとしては、2003年の12月 に犯罪対策閣僚会議で決定されました「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」がありまして、実はここに 5 年間で不法滞在者を半減させるという方針が明示されています。数値目標が設定されたわけです。私共としまし ては、不法滞在の新たな発生を抑止しつつ、今国内にいる不法滞在者の着実な減少を図るために、このような不 法滞在・不法就労を企図する問題のある外国人について、我が国にまず「来させない」ということ、それから、 来ても「入国させない」ということ、また入国しても長く「居させない」という、このような三点をキーワード に色々な取組みを実行しているところです。その取組みについてかい摘んでご紹介したいと思います。

(1) 水際対策の強化

ア 偽変造文書対策

まずは、先ほども触れましたが、水際対策、要するに来ても水際できちんと阻止するということが大事なわけです。その中でもこのような不法就労者、不法滞在者、その中には犯罪者、テロリスト、それから一旦退去強制されて上陸拒否事由に当たるのに、それを免れて入国しようとする者については、ほとんどが偽変造旅券を行使して来るということが多いわけです。したがって、これらの者の流入を阻止するためには、特に偽変造文書対策を中心とする水際対策が重要になります。特に、米国同時多発テロ事件のありました2001年度以降、この水際対策の強化の一環として、偽変造文書対策についても強化を進めております。具体的には、要員の増員あるいは機器の増配備の点で充実を図っています。ちなみに、2003年中に上陸審査等で発見された偽変造文書というのは3,700件で、これは前年より1,000件多いものです。文書の偽変造は様々な文書についてみられるのですが、旅券自体の偽変造というのはこの中の1,700件となっています。そのような偽変造旅券の行使の他に、入国目的を偽るといったケース等を水際で阻止してそのまま帰すわけですが、このような厳格な上陸の審査によって2003年中に上陸拒否した者の数は約1万人ということです。

イ 多層的な水際防止

それから、水際防止のためのもう一つの取組みとしては、多層的・複合的な取組みということがやはり必要なのだろうと思います。これは、実際に国際的にも色々なところでそのような動きがあります。このことは、水際対策の実効性を高めていくために必要なことで、単に日本に着いたときの実際の国境が水際対策の一重のボーダーラインではなくて、水際と言っても、こちら側の水際もあればそれをさらに延長して、来る前の段階で、午前中お話がありましたように、向こう側の水際、要するに多層的な国境概念で、そこに複合的なチェックのシステムを設けて容易に突破されないようにする。このような発想です。さらに、文書の偽変造を見破ることを入国審査官の経験則にだけ委ねるのではなくて、科学的な手法を活用して水際対策を実行していくということが重要であろうと思います。その一つがAPIS(事前旅客情報システム Advance Passenger Information System)の導入です。それから、その他に四つほどそこに記載しています。項目だけちょっと挙げます。

- ① セカンダリ審査(二次的審査)の実施セカンダリ審査、これは日本に着いたときに問題のある者を別の所で慎重に審査する。
- ② プレクリアランス(事前確認)の実施プレクリアランスというのは、相手国の出発空港まで行って、そこで事前にチェックをする。
- ③ リエゾンオフィサー(連絡渉外官)の派遣 リエゾンオフィサーというのは連絡渉外官です。これも外国に行きます。
- ④ バイオメトリクス(生体情報認証技術)の出入国審査への活用 それから、バイオメトリクスは、人物の特定についての生体情報で、これを科学的に活用する。 このような取組みを行っています。
 - (2) 在留管理の強化(在留資格取消制度の導入) 時間の関係がありますので、簡単にお話させていただきます。在留管理の点で一点だけ申し上げますと、昨年

の入管法の改正に伴って、在留資格の取消しという制度が導入されております。これは、要するに日本に入ると きは問題がなくても、入国した後に事情変更で不適正な在留状態にある者については、在留資格を取り消して出 国させる制度のことです。これまでは、在留期間内であれば、なかなか退去強制というケースはなかったのです が、この在留資格についての取消制度により、例えば、留学生が3ヶ月以上学校に行かずに滞在していれば、そ れを理由に在留資格を取り消して、出国させることが法的に可能になりました。このような制度です。

(3) 取締活動の強化

ア 摘発活動の推進

取締りについても警察等の関係機関との合同で実施しています。特に、歌舞伎町を中心とする歓楽街で、全国 的に集中取締りを行っています。

イ 出国命令制度の導入

退去強制手続の中に出国命令制度というのがあります。これは、不法残留者が、自ら出頭して帰りたいという 場合は、簡便な手続で、かつ、上陸拒否期間も1年に短縮したことで、出頭申告を促すという制度です。これも 昨年12月に実施し、出頭者が50%増といった効果が見られています。

(4) 入管法違反者に対する罰則の強化

併せて、罰則の強化につきましても、不法滞在等に関する罰則の引き上げ、不法就労助長罪に関する罰則の引 き上げ、あるいは上陸拒否期間の長期化といった法制度の改正も進めているところです。

4 国際連携の強化

あと一つだけ申し上げるとすれば、国際連携の強化が挙げられます。

(1) 国際会議等の開催

私共も、国際会議として「出入国管理セミナー」あるいは「偽変造文書鑑識技術セミナー」を開催しておりま す。

(2) 外国入管当局との情報共有

国内での関係機関との連携の他に、外国の入管当局との連携の強化、具体的には情報の共有ということが重要 になるわけであり、今度の国会でも入管法の改正の中で外国の入管当局と直接その情報を提供・交換できるよう な法的整備ということも検討しているところです。

おわりに

もう時間のようでございますので、一つだけちょっと付言しますと、私共の役割については、実はこのような 不法滞在の取締りの強化の他に、もう一方の大きな柱として円滑な外国人との交流というものがあります。基本 的な理念としては共生社会の実現ということです。このような取組みの中では、特に外国人の方々を含む地域コ ミュニティ、あるいは外国人を雇用する事業主、企業等の社会的役割が非常に大きいのではないかと思っていま す。そのような地域社会との連帯・連携というものの中で、入国管理局としましても、日本人と外国人とのより 良い共生社会の実現に向けて尽力してまいりたいと思っております。ありがとうございました。

外国人労働者受入れの基本方針と関係施策について

小川

厚生労働省外国人雇用対策課長

はじめに

厚生労働省の小川です。宜しくお願いします。

私の方からは、外国人労働者の受入れについてのお話をしたいと思います。

1 外国人労働者受入れの基本方針について

まず最初にその申し上げなければならないこととしては、外国人労働者をどのように受け入れるかというのは、 ある意味で極めて政治的な問題でもあり、国民全体のコンセンサスが必要な問題だろうと考えております。例え ば、イギリスにおきましても、本年5月に予定されている国政選挙におきまして、移民政策というのが最も重要 な争点の1つとなっているわけで、どのような形で移民を受け入れていくのかということは、まさにその国全体 のコンセンサスを踏まえた上で決めていくことだろうと考えております。

まず、我が国におきまして、現在どのような方針で受け入れを決めているかということですが、平成11年に閣 議決定がありまして、それによりますと、我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、専門的、 技術的分野の外国人労働者の受け入れは積極的に推進する。しかしながら、いわゆる単純労働者の受け入れにつ いては、国内の労働者に関わる問題を始めとして、日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすと共に外国 人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分に 慎重に対応することが不可欠であるということになっているわけです。専門的、技術的労働者については、国際 化も進んでいるであろうということで今日でも受け入れる。ただ、いわゆる単純労働者については、国民のコン センサスを得た上で考えていくことが必要であろうというのが基本的な視点です。

午前中に宮澤先生から人口減少社会の中で色々と考えていくべきではないかというご指摘があったと聞いてお ります。恐らく2006年、来年が日本の人口のピークと予想されているわけで、それ以降は減っていくということ は、その人口推計上は間違いないだろうと考えております。けれども、例えば、2003年の総人口が12,762万人だ と、2015年が、12,627万人ということですし、その間高齢化が進むということがありますから、例えば2003年の 労働力人口は6,670万人だったと、これについて、何も、例えば、高齢者の就労の促進ですとか、若者の雇用環 境整備であるとか、仕事と家庭の両立支援とか、そういうことを全くやらなかった場合については、恐らく労働 力人口が370万人程度減ってしまうだろうと予想されているわけです。しかしながら、今後、例えば、65歳まで 働ける社会の構築であるとか、仕事と家庭の両立支援とか、若年者が活躍できる環境の整備という各種の対策に よって300万人程度は増えるだろうということを考えた場合において、当面の間は、労働力人口というのは十分 賄えるのではないかと考えております。また、今後、人口減少が続けば、その先も続いていくということもある わけです。けれども、日本経団連が、一昨年の出された外国人労働者の中間報告等を拝見致しましても、人口減 少だけによる経済成長への負の効果というのは大体年平均0.09%程度ということですから、今後とも一定程度政 策の効果が考えられれば、ある程度労働力人口が減ったとしても、経済成長というのは達成できるのではないか と、そのようなことを考えております。

将来的に人口が減少するというのは確かに事実だと思います。けれども、今現在約300万人の失業者がござい ます。また、色々統計の取り方によって違いますけれども、200万人から多い人は450万人もいるだろうと推計さ れるフリーターがいます。また、いわゆるニートと言われる無業の若者が60万人位いる。そのようなことを考え たときに、日本国内における日本人の失業者ですとか、また若者のフリーター。ニート等という人々の雇用を図っ ていくということが、やはり先決ではないかと考えています。何故かと言えば、この問題について、そのように 申し上げると、そんなことを言っても、若い人は働いてくれないのだということを話される方がいます。しかし ながら、では若い人がフリーターのままでよいのか、また、ニートのままでよいのかと言うと、多分そうではな いでしょう。例えば、現在フリーターの人で、多分一番年を取ったフリーターの人はもう30代半ば位になってい ると思うのです。しかし、後10年経てば本当にもう40歳になってしまう。40歳のフリーターがどうなっていくか、 ということを考えた場合において、やはり日本国内の社会的安定を考えたときには、そのような無業者とか、失 業者とか、あるいは不完全就業者のような人々を抱え込んでしまうということになるわけで、それについては非 常に社会的な影響が大きいだろうということを考えております。

また、我が国国内における技能の伝承という観点からしても、やはり日本では、生産工程・製造現場において は、いわゆるたたき上げの労働者による技能の養成とか育成というのがずっと続いてきたわけですから、そのよ うな伝統については引き続き守る必要があるのではないのか、ということを考えております。

もちろん、日本経団連が4月に出された報告でも、単に数合わせの外国人労働者の受け入れはないとおっしゃっ てますし、その点については恐らく皆さんコンセンサスがあるのではないかと考えております。

そもそも何故その外国人労働者を受け入れない方がよいのかというか、もう少し単純労働者の分野について考 えた場合において、色々な視点があろうと思います。

例えば、先ほど申し上げましたように、現在の日本人の雇用についての悪影響があるだろうということが当然 あります。

さらに、瀧澤国際捜査管理官もおっしゃっていましたが、本当に短期で入れるとした場合で、「確実な管理を すれば良いではないか。例えば、3年なら3年いてもらって、終わったら帰ってもらえば良いではないか」とい うことをおっしゃる方も色々とおられます。けれども、なかなかそのように首根っこを捕まえて返せるかという と、必ずしもそうではないでしょう。

例えば、ドイツにおきましても、トルコ人を受け入れるときに、初めは短期で受け入れようという前提で受け 入れを開始したと理解しています。けれども、結局のところ、なかなか短期では帰らずに、結局、約200万人の トルコ人がドイツ国内に今現在でも滞在しているとなっているわけで、家族を呼び寄せたり、国内でその子ども が生まれたりして、その国内で根が張っていけば、なかなか簡単に帰すというわけにはいかないわけです。我が 国での1つの例として、後から鈴鹿市長からそのお話があるかもしれませんが、日系人が約20数万人日本国内に 居住しており、そのことから地元のコミュニティとの摩擦とか、また医療問題。教育問題等の社会的コストが実 際に生じているわけです。そのような問題を考えたときに、なかなか管理した受け入れということが本当に出来 るのかということも考えております。

2 外国人労働者関係施策

厚生労働省として外国人労働者関係施策として、どのようなことをやっているかということですが、当然、外 国人労働者に対する適切な対応ということで、まずどのように働いているかということを知らなければなりませ んから、年に1回雇用状況報告というのを企業の皆様にお願いしていまして、それにより労働市場に与える影響が何かを把握しています。また、外国人居住者に対して情報提供を行ったり、全国のハローワーク、特にその外国人が多いようなハローワークに外国人サービスコーナーを設置して、通訳等を配置して、その外国人居住者に対するサービスを提供するとか、日系人に対するサービスを提供するということをやっておりますし、事業主に対しては毎年パンフレット等を作ったり、セミナー等を行って、不法就労外国人を雇わないでくださいとか、どのようにすれば合法的に雇えるか、ということについての雇用セミナーを行っております。また、特に日系人の若年者・成年者につきましては、今年度から定住促進事業ということで、特に不就労とか不登校になりそうな日系人の若者を対象と致しまして、地元の自治体とか、コミュニティ・ハローワーク等と連携をして、職業に対する職業ガイダンスを提供して、日本における適切な職業生活が送れるようにすることを企図する支援等も行っております。

そのようなことを色々やっているわけでして、基本としては、繰り返しになりますが、専門的、技術的労働者を受け入れる。けれども、いわゆる単純労働者については慎重に対応するし、その決定については、国民のコンセンサスが必要であるというのが現在の基本的なスタンスということでご理解いただければ良いと思います。 以上でございます。

来日外国人犯罪を考える ~産業界からの提案

紀陸 孝 田本経団連 常務理事

はじめに

ご紹介をいただきました日本経団連の紀陸(きりく)と申します。

午前中に、外国人犯罪の減少という問題について、シュトック博士と宮澤先生から貴重なお話を承りました。この犯罪の減少というテーマにつきまして、政府各省が真剣に取り組んでこられましたし、これからも一層取組みを強めるという段階にあるかと思います。私共と致しましては、経済界という立場の観点から、少し幅広になってしまいますが、外国人政策のあり方、外国人施策のあり方、そのような観点から話をさせていただきたいたいと存じます。

外国人の不法在留者が約30万人いる、そのように推定をされております。当然ながら不法滞在者がたくさんいると、刑法犯罪に結びつきやすいし、わが国の治安に色々な形で影響を及ぼしてくる。この刑法犯とか入管法等の特別犯防止のための具体的な施策が必要だ、ということはもちろんわかりますが、一方で、日本で働く外国人の方の中には、色々な方々がいるわけでありまして、その方々が犯罪に走らないように、そのような観点の取組みというのが実は非常に重要なのではないかと思います。本日のテーマは、この犯罪の減少という観点からのパネルでありますが、この問題を考える外枠においては、どうしたらきちんとした外国人の方々が日本で働いていける生活環境の整備を行うか、本当を言うとこれがもっと大きな問題ではないか、と思います。いずれにせよ、こうした観点から、この私共の考え方を大きく4点のテーマについて述べさせていただきたいと存じます。

1 日本経団連「外国人受け入れ問題に関する提言」(04. 4. 20)の概要

昨年の4月に、私共は「外国人受け入れ問題に関する提言」を出しました。

この中の主要な考え方、外国人受け入れのための3原則ということでもって、この報告のバックボーンになる考え方を、以下の3点に要約をしております。色々な提言がありますが、基本の認識は、この3点から出発を致しております。

(1) 質量両面での秩序ある受け入れ

第1に、質量両面での秩序ある受け入れを述べております。我が国の場合では現在の受け入れ体制として、この在留資格という質的な側面からの要件があります。けれども、数の面では、特に縛りがございません。したがって、今後の外国人の適正な受け入れということを考える場合には、職種であるとか技能の要件、さらにはこの受け入れの人数とか期間、そのような基準を明確にして受け入れていくという視点が必要ではないか。これが、質量両面という面の第1の問題意識であります。

(2) 外国人の人権や尊厳の尊重/労働条件。生活環境等の整備

第2に、外国人の人権や尊厳の尊重、さらに労働条件とか生活環境等の整備について指摘させて頂きました。

これは、本日の犯罪の問題に直接・間接に関わる問題かと存じますので、また、後ほど申し上げたいと存じます。 (3) 送り出し国・受け入れ国双方にメリットのある仕組み・運用

第3は、送り出し国・受け入れ国双方にメリットのある仕組み・運用を行うということ挙げさせて頂きました。これも当然ですが、送り出し国・受け入れ国両方にメリットのある仕組みでないといけない、ということであります。日本で働いた外国人の方々が母国へ帰国し日本は良かったなという心境になる、あるいは日本で学んだ技術・技能を自国で活かしていただく。そのようなサイクル、循環がうまく回っていれば、あまり変な問題も起きない筈だというように理解しています。これが原則の3番目であります。これは、基本的な考え方でありまして、恐らく皆様方も全く同感かと存じます。

2 受け入れ施策と整合性のとれた不法滞在者。治安対策を

今申し上げたように、外国の方々が日本できちんと人権を尊重され、あるいは働く場をきちんと確保して、生活環境も整備されている。そのような点が非常に重要かと考えます。そのため、ここでは、小さな6つの論点を指摘いたしております。

(1) 外国人受け入れ管理施策の一元化

論点の1つは、外国人受け入れ管理施策の一元化ということであります。

ご承知の通り、外国人受け入れから最後帰られるところまで、様々な省庁が、民間流に言うといわゆる縦割り的に管理をしています。この問題は、入管を代表とする外国人関連の行政だけの問題ではないと思います。各省庁で役割を分担して対処しているため、外部から見ると、その活動が縦割り的に映るわけです。法務省が所管する業務、厚労省が所管する業務あるいは文科省が所管する業務というように理解するわけです。それぞれ、その役割分担が違うわけであり、それが本当の意味でうまく連携しているのかどうか。実は、その点について私共色々疑念を持っていまして、できれば、横断的かつ一元的な管理がもっとできないのでしょうか。様々な外国人施策の課題があるわけです。それを日本の場合に、どの省庁がどこでコントロールして対策を推進させようとしているのかというのがよくわからないという問題点があります。できれば、その全体をコントロールをする司令塔みたいなセクションを内閣府の中に設けていただけないか。そうなれば、各省庁は、既に様々な形で連携をされていると思うのですが、その連携が、一層効率の度合いを高めることにもなるのではないか、と認識しています。

(2) 新たな就労管理の仕組みの整備

2番目の小論点として、新たな就労管理の仕組みが挙げられます。外国人犯罪が起きやすいとか、就労管理がうまくいかないというのは、結局、入国後の管理をどのようにするのか、その点が非常に大事な点ではないかと思います。詰めて言うと、入国した後、これは企業の主に責任を負うべき領域か、と思いますが、外国人雇用の際に在留資格の確認であるとか、あるいは雇用状況の報告、今でも大まかな雇用状況についての報告の義務がかかっておりますが、そのようなものをもう少しきちんと、例えば外国人個々人についてのデータベースみたいなものが、入管局やハローワークや労働基準監督署、あるいは社会保険庁、そのような官庁において一元的に使えるような個人データみたいなものを何とか整備できないか。そのようなデータを企業に確実に提出させて把握する、そのような就労管理を適正にさせる仕組みを設けられないかという話であります。これは、非常にお金もかかるでしょうし、その管理の手間もかかり大変かなと思います。しかし、確実に今よりも外国人の就労に対するニーズが高まってくるし、高まらざるを得ないような労働市場の状況になると思いますので、コストや手間がかかっても、やはりそのような基本的な手間というのは必要ではないか、と考えています。

(3) 企業における受入管理の充実

その裏腹の問題が、企業における受入管理の充実という点であります。これは、雇用契約をきちんと結んで、 賃金等の労働条件を企業としても厳正に守るということです。

チープレーバーで安くやろうという企業が数多くありますし、実は、そこに一番の問題の所在があるのではな いか、と思いますが、それがいつまで許されるのでしょうか。今、企業は、社会的責任だとかCSRとか問われ ておりますので、本当の意味で、ここは企業の管理を果たさなければなりません。私共も、業界の団体として、 色々な企業にこのような働きかけを今まで以上に強めて参りたいと思います。もちろん大手企業だけでなく、そ の関連企業にも強く要請をし続けて参りたい、と思っております。

(4) 在留特別許可の条件緩和

第4番目の小論点としては、在留特別許可の条件緩和についてです。

この点は、やや具体的な話になりますが、昨年の12月から入管法が改正されておりまして、その内容について、 私共は非常に高く評価をしております。特に、罰則が強化されるわけでありますので、その罰則強化がどのよう な対象領域に向けて働くか。その辺に大いに関心があります。けれども、問題は、不法在留者になってしまうと、 不法であるが故に益々その行動が地下に潜ることになります。身を隠してしまうわけであります。よく言われま すその犯罪組織が、そのような状況に陥った人達を待ちかまえていて、「不法滞在をばらす」とか言って、その 組織に取り込んでしまう。普通の人が、不法在留になったが故にいわばこの"日陰者"状態のようになってしまっ て、そこから生活も人格も変わってしまう。そのような事例が生じないように、新たな仕組みを設けられないか、 というのがここの話です。

昨年の12月に第4次の入管懇談会で、上原氏が色々ご苦労されておられるところであります。そこでも、不法 滞在とか入管法違反の人達の個別の状況を把握して、在留特別許可の適切な運用を行うことが重要だというご認 識を示していただいております。そこで、この点をもう少し具体的にご検討いただけないかとお願いしています。

もちろん、本当の意味で刑法等の法令に抵触する罪を犯していないか、という観点からのチェックは、技術的 には難しい点があるのは承知の上していますが、この「在留特別許可」という点について、今申し上げたような 視点から今一度検討が必要ではないかということです。

(5) 研修・技能実習制度の円滑な運用

それから、第5番目の小論点として、研修。技能実習制度の円滑な運用を指摘します。

この研修・技能実習制度は、産業界としても非常に高く評価する制度であり、もう10年以上創設されてから時 間が経っています。この「研修」の人だけでも6万人を超えている。確実にこの制度は、今根付きつつある。た だし、それが故に、低賃金の単純労働者をこの研修という名目で受け入れている実態があるようにも思います。 厳正な運用については、企業の方にももちろん重大な責任があるわけでありますが、この制度の価値が高いが故 に厳正な運用が必要だという点を私共も認識している点であります。

具体的には、研修手当や賃金の不払い、失踪問題等の問題については、この制度を悪用することから問題が発 生しており、その背景に、いわゆる、労働者供給組織だとかブローカーだとか色々な暗躍がありますので、JI TCOと共同で取り組んでいます。

産業界としても適正にこの制度を運用していくことが、今後の受入施策の非常に重要な部分でありますので、 ここは改めて重要だという指摘をさせていただいて、運用に留意して参りたいと思います。

(6) 留学・就学の環境整備

第6番目の小論点は、留学。就学の環境整備の実施というものであります。

234 日独犯罪減少対策フォーラム~来日外国人犯罪を考える

外国人留学生の方は12万人、就学生の方は5万人、相当の数に上っておりまして、色々な意味で諸外国との相 互理解、あるいは人的ネットワークの形成、ここに大きな役割を果たしてきているのだと思います。

しかし、近年は、不法就労、不法就労を目的とする留学、就労が増えてきております。真面目に勉強する目的で日本に入国した方も、日本の生活費は非常に高いことから、やむを得ず留学、就学の枠から外れて、お金のために悪の道に転落してしまうという方がたくさんいます。

そのような実態があることから、大学とか、日本語学校とかの受け入れ先の方も、外国人留学生に対して色々なサポートをしておられると伺っております。

大多数の方はまじめな就学生であり留学生であると思いますので、どうやってそのような人達に勉学と生活の支援というものを確保整備していけるのか。ここはもう少しきちんと考えていく必要があると思います。特に、留学生は、大体 9 割位が私費留学ということでありまして、この私費の留学の部分について、民間も含めてもう少し奨学金の充実を図る必要があるのではないのでしょうか。とくに、毎日毎日の生活の基礎は住宅ですので、できるだけ安くて良質な住宅を提供する必要があると思います。この点は、国とか、自治体とか、企業とか、色々な部門で協力しながら、この奨学金の面、住居の面の両方を何とか支援するような仕掛けを今一段考える必要があると思います。

3 日系人の入国・就労に伴う課題への取り組み

さて、論を進めて大きな論点の3番目が、この日系人の入国・就労に伴う課題への取組みについてであります。20万を超える日系人の方々が、将来の見通しとか仕事の見通しなしに日本へ入ってきて、そのために逆に生活の厳しさとかいう現実に悩むということはよく伺うところです。そうすると、この日系人に対しては今後どのような方針で臨むのかという検討を行う時期に来ているのではないか、と思います。他の外国人と異なる扱いを受けているからです。しかし、本当にそのような形で良いのでしょうか。いわゆる、政策の転換というのを図っていく必要がないのかどうか。これは、皆さんとこれからご一緒に考えさせていただきたいと思っています。入国の条件をもう少し絞る必要がないだろうか。そのような認識を持っています。

ただ、既に入られている方々については、仕事とか生活の不安がないようにしなければいけませんので、このような点には今一番それこそ国も自治体も一丸となって、とくに子弟の教育の問題や社会保障の整備等の問題がありますので、その点についての検討や支援をお願いしたいと思います。

4 外国人の生活環境の整備

最後に、大きな論点の4番目として、外国人の生活環境の整備が挙げられます。繰り返しになりますが、普通の外国人の方は非常にまじめな方で、日本との色々な意味での交流という点では、将来的に両国の橋渡しとなるような方々が多いわけです。そういう人達が犯罪に走る。どのようにしたら良いのか。犯罪を減少させるという観点ではなくて、犯罪自体をどのようになくしていくかということが今後非常に大きな課題ではないかと思っております。

鈴鹿市における在住外国人施策 ~国際交流・親善。友好から共生の時代へ

川岸光雄

はじめに

本日のフォーラムについては、コーディネーターである太田警察政策研究センター所長が、三重県警で勤務された経験があるということと、鈴鹿市は外国人が非常に多いという関係でご指名を受けましてこのフォーラムに参加をさせていただきました。短い時間ですが、少し市のPRを含めて御紹介を申し上げたいと思います。

1 鈴鹿市の紹介

私共鈴鹿市は、1942年にちょうど戦争中に、軍都という関係で発足を致しました。伊勢湾とか鈴鹿山脈など、非常に自然の多い地域で、戦後数多くの企業が進出を致しまして、自動車産業を含めて大きく今発展を遂げてきたというところです。国際交流という関係でも色々な文化を含めて取組みをしています。現在、市は、人口約20万人、特に国際的な名前の施設として鈴鹿サーキットがあります。ここでは、オートバイの8時間耐久レースあるいはまたF1レースの日本グランプリが開催をされています。

ベルフォンテン市との友好提携『アメリカ』1991/8/7

現在鈴鹿市は、国際友好ということで、アメリカのオハイオ州ベルフォンテン市と1991年から友好都市 提携を行っています。ここには、1978年に本田技研がオハイオ工場に工場を稼働させて以来、鈴鹿市の多 くの市民が駐在員というか仕事に行っているという関係から、毎年、中学生・高校生の交流を続けている という状況です。

・ ル・マン市との友好提携 【フランス】 1990/5/27

もう一つは、フランスのル・マン市と1990年から友好提携を結んでいます。ここは、ル・マン24時間耐久レースという関係で耐久レースの関係で友好提携を結んだところです。

2 鈴鹿市内の外国人登録数の推移

さっそく外国人関連について御紹介をさせていただきます。鈴鹿市の外国人の登録では、現在、8,000人を超 えています。市の人口の4パーセントを占めるということで、毎月増加をしているという状況です。

3 鈴鹿市の共生社会推進事業

こうした外国人に対して、市としてどのような取組みをしているか、ということの御紹介をさせていただきます。

(1) ポルトガル語・スペイン語対応嘱託職員配置事業

一つは、住民票の発行等の市民サービスがありますので、市の市民対話課に、市内在住外国人8,000人の内、ブラジル人及びペルー人が約7割を占めるという関係から、ポルトガル語及びスペイン語の嘱託の職員を配置して、様々な手続をそのカウンターで行っています。併せて色々な市の事業についての説明、例えば一般のゴミ出

しのやり方等の説明を行っております。

(2) 情報提供事業

それから二点目は、こうした市の取組みについての広報を行っています。けれども、日本語で広報を出しても 意味が通じませんので、常にポルトガル語やスペイン語にその要約を掲載しております。「外国人のためのやさ しい広報すずか」というものを毎月一回約1,500部発行致しております。これも、例えばボランティアの市民団 体とか、ブラジル人学校とか、外国人がよく集まるレストランとか食品店とか、あるいは日本語とか母国の教室 をやっています。関係各方面の方に配布をしています。

(3) 在住外国人支援団体活動補助金

現在、外国人に対する支援団体が数多くあります。NPO、ボランティアを含めて、そうした団体に対して、 市としても色々な活動に対する支援事業を実施しています。実績と言いますか、わずかな金額ですが、平成15年 度には、3団体に対しまして約30万円の補助金を出して共生社会づくりに向けた取組支援という関係で行ってい ます。

(4) 外国人集住都市会議参加事業

現在多くの外国人が居住している都市間の交流として、意見交換の目的で外国人集住都市会議を開催しています。現在、群馬県、長野県、静岡県、愛知県、岐阜県及び三重県の15都市で構成を致しまして、外国人の市民に対する諸問題、例えば、就労とか、医療、社会保障等、これらのテーマについて首長が集まって検討し、今後、国や県等の関係機関に対する提言の発信とか色々な事例に対し、どのような取組みをしているか、という情報交換をしています。

(5) 多文化共生検討会の開催

市の中に多文化共生検討会という検討会を設置しています。ここは在住外国人と共に、NPO、ボランティア、あるいはまた、自治会、行政が入って、多文化共生社会をつくる検討会というものを平成14年度から設置を致しまして現在までに23回開催をしました。

(6) 外国人児童生徒就学実態調査(平成15年度)

外国人の児童の就学状況の調査のため、昨年、全での家庭を訪問させていただいてアンケートを実施しました。 現在の子ども達の就学の状況とか、あるいはまた不就学の実態というものを調査しました。

(7) 生活オリエンテーション

外国人に対する日常生活上のオリエンテーションとして、県の国際交流協会にもお願いをして、毎週、市役所の中に通訳を置いて、生活上のオリエンテーションを行っております。非常に多くの方が、参加しています。

(8) 外国人と市長の車座懇談会の開催

私共は、市民との対話という方針で行政を続けさせて頂いています。その中に、外国人の方々と直接市長である私との車座懇談会というものを開催をしています。「外国人から見た鈴鹿」とか、あるいはまた、行政から外国人に対してのお願いという関係で意見交換を行っております。その中で大きく出されていますのが、一つは情報の伝達という関係で、市の情報とか市の取組みの情報をいかに一人一人まで提供するのか、という問題があります。非常にこの点が困難なため、私共がポルトガル語での広報を発行致しているわけです。それでも、周知がされていないことがあります。先般、震度5の地震が発生を致しました。その際にブラジル人は大きな公園に家族共々車で全家族が集まったという状況がありました。地震とか災害に対する情報をいかにこうした人々に伝えていけるかというのが大きな課題と思っています。それから、二つ目は福祉という分野です。日本の健康保険料が非常に高いという部分があります。また、「いざ病院」という場合になったときに、病院に通訳がいないとい

う関係で、病院で病状の説明、入院手続、医療費の支払い等への対応といった場面で問題が顕在化します。また、 労働問題については、外国人の就労はほとんど人材派遣会社を通じて就労しているという関係で、実際に稼働し ている企業との直接の雇用契約がないという関係で、企業に対して外国人労働者本人たちから要望がなかなかし づらいという面があります。外国人労働者サイドから見ますと、そのような人材派遣会社から派遣されて企業の 工場で就労しているので、そのような現実の労働実態と自分の労働の価値観との整合性から問題が生じています。 例えば、何年経ってもリーダーになれないといったことに不満があるようです。もう一つは、教育問題、これは 日系人の親の学校教育に対する基本的な考え方、あるいは日本の小学校。中学校への日系人の児童・生徒の就学 の問題があります。つまり、そもそも学校に行かない日系人の児童がたくさんいるということです。このような 教育問題が、大きな意見交換の中で論議されています。

(9) 関 鈴鹿国際交流協会の共生事業

それと併せまして、国際交流協会で外国人の児童の学習の支援センターを、彼らが居住している県営住宅とか 市営住宅の団地内の施設を利用しまして、外国人の児童の学習の支援というものを行っています。そこでは、ポ ルトガル語の対応の職員とか、スペイン語の対応の職員とか、配置して学習支援を行っています。

4 行政のフォローと犯罪抑止

行政のフォローと犯罪抑止ということですが、これまでは外国人との交流というと国際交流とか友好都市の提 携という内容を意味してきました。しかし、現実に多数の外国人の方が居住をしていることから、日本人と来日 外国人の共生社会というものを是非構築をしてまいりたいと考えています。また、国際社会との関係で、やはり 日本での外国人労働の役割とか、あるいはこれからの取組みでは、是非、国も地方と協力をして連携をしつつ共 生社会づくりを是非目指していただきたいと考えております。また、そうすることによって、行政が外国人も日 本人と同じように市民。国民という立場で、差別がないような取組みをしていかなくてはいけませんし、健康的 に、また文化的にも共に生活ができるような社会づくりを目指して、現在、鋭意一生懸命に取組みをさせていた だいているところです。

ほんの一旦、現在の現状をご報告をさせていただきました。 以上です。

来日外国人犯罪の変質とその抑止

緒方 健二 朝日新聞社編集委員

はじめに

朝日新聞の緒方と申します。

事件の取材経験が十数年ということだけで、皆さんのように大所高所からこの問題をどうするかというのはな かなかうまく言うことができないのではと思うのですが、自分の取材した事件を少し振り返りながら、その都度 考えたことなどをお話ししたいと思います。

1 取材した事件にみる犯罪の変質

(1) 1989年の「難民」漂着続々(長崎)

一番最初の事件は1989年でした。九州で勤務していたときに、長崎県の離島で五島列島に、ある日突然粗末な 1隻の木造船が流れ着きまして、地元の漁民のおじさん達はどこか仲間が漂着してきたのかとのんびりと構えて いたところ、その船には100人位の男女が乗っておりまして、皆もう死にそうな状態で衣服もぼろぼろで、警察 も押っ取り刀で駆けつけて色々事情を聞くのです。けれども、これが言葉がなかなか通じない。ある1人が英語 を解せる人がいて、「自分はベトナムから来たのだ。ここの船に乗っているのは皆ベトナムの難民である。政治 的な迫害を受けて命からがら逃げてきた」ということを申し立てたのです。ところが、これは真っ赤な嘘で、全 員中国の福建省というところから密航で流れ着いてきた人達で、そうこうしているうちに次の日また次の日、同 じような船が相次ぎまして、確か記憶では8か月間の間に20隻位来て、トータルで3,000人位に達して、大変な 騒ぎになった覚えがあります。ようやく本当のことを喋り始めた彼等が、そこで初めて密航を斡旋する組織が中 国にあるのだということも判ったのです。とにかく日本国としてはそのような大量漂着というのは初めての事態 だったわけで、かなり現場では混乱をしました。けれども、それだけ大量の外国人、しかも密航をしてきた人を 収容する施設というのが、当時長崎県大村というところに大きな施設はあったのですが、とてもここだけでは収 容しきれずに、九州の他の県に移送したりしてやっと対応できたという状況でした。

(2) 1993年のイラン人問題(東京)

次は、東京に来てから経験したことです。代々木公園にイラン人が日曜日になると相当な人数が集まってきて、 多い日には8,000人がぞろぞろ来て、そこで何をするかと言うと、当初はシシカバブなど露天を構えて売ったり していたのです。けれども、そのうち、ハッシッシとかコカインのような樹脂状の薬物を売り始めたのです。イ ラン人の仲間内で売っている分には目をつぶってあげても良いのです。けれども、私共日本人に誰彼となく売り つけてくるようになってくるに及んで、これは大変な事態になっているということになり、警視庁と東京都が、 応急の対策を講じました。公園整備という名目でイラン人を代々木公園から追い出したわけです。それで故国に 帰るのかと言うと、そうではなくて、単に場所を移動しただけで、今度はしばらく上野公園の辺りに陣取って、 やはり同じような違法行為を続けていました。薬物の密売に留まらず、当時はテレフォンカードというのが非常 に有価証券としても価値がありました。これを偽造して売るのです。穴が空いている使用済みのテレフォンカー

ドに特殊でもないのですが、何か銀色のテープか何かを貼って、それでエンドレスで使えるという、そのような テレフォンカードの束を持って、これも日本人に売りつけるようなこともやっていました。試しにそれを購入し て使ったところ確かにエンドレスで使えたのです。まあ、もう公訴時効でしょう。このイラン人の騒動の過程で ちょっと気になることがありました。当時の私は、警視庁の公安担当の記者でした。東京都内、それから埼玉県 内の一部の電柱に、あのハーケンクロイツ、ナチスの鍵十字の大きなイラストと共に外国人は出て行けというビ ラが3,000枚程貼られたのです。このようなものを貼り出しているのはどういう奴だろうと思っていました。連 絡先は、当時浦和市内にありまして、そこに取材に訪れると中小企業の経営者らが集まっていました。話を聞く と、先ほど申し上げた代々木公園におけるイラン人のい集問題について、「これは日本人として許せない。日本 人の憩いの場所である代々木公園を占拠して、あのようなことをやっている奴は絶対日本人として許せない。」 という主張でした。右翼団体の中には、そのような主張をする方々もいることは承知しています。私が不気味だ と思ったのは、彼等はそのようないわゆる右翼団体ではなくて、中小企業の経営者の中からそのような主張が出 てきたことです。結局それ以上の行動はないまま、これがその他の市民や国民を巻き込む「外国人排斥」運動に はなりませんでした。しかし、ちょっと気になった動きでありました。このことについては新聞報道をしたので すが、そのうちイラン人い集騒動は沈静化していきました。

(3) 1994年の中国人同士殺害事件(東京)

その後、1994年に東京の新宿の歌舞伎町という、非常に繁華な街がありまして、そこの中華料理店で殺人事件 がありました。中国人が青龍刀で殺されたという事件だったのです。結局、警察の捜査によると、福建省という 地域出身の人達と上海出身の人達とのつまらない揉め事に端を発する殺人事件でした。殺人事件としては非常に シンプルなケースで、容疑者も直ぐに捕まったのです。ところが、警視庁捜査一課が調べると、実はそのときは 既にいわゆる上海グループ。福建グループといういわゆる「マフィア」のような存在が歌舞伎町で根を張ってい たという事態だったのです。そこで、初めて警視庁が初めて歌舞伎町に浸食をしている中国人の不良連中の解明 をやろうと思った。けれども、「もう時すでに遅し」の状態で、その後、先ほどの殺人事件の報復があっちこっ ちでくり返されている状態でした。彼等がどのように入国してきたのか、という疑問は、その当時から様々な見 解がありました。けれども、冒頭申し上げた長崎県の離島に流れ着いた中にいた奴もいたし、中には青龍刀をく わえて海を泳いできたというようなことを警察の捜査員に対して言うような人もいました。その頃から、いわゆ る中国人による犯罪というのが、東京の中心部を中心に盛んに認知されるようになったのです。

しかし、警察は、そのグループの実態解明ということにはとても手が回らずに、次々に発生する事件の処理・ 捜査のみに追われるという状態が続きました。その後は、中国人が中国人を誘拐して身代金を要求するというよ うな事件も相次ぎました。

(4) 2000年ピッキング窃盗や強盗事件多発

これは、2000年頃のことです。ピッキング盗という特異な盗みの事件です。皆さんの中に被害に遭われた方も いらっしゃるかもしれません。金属の棒を加工して、それをドアのキーに差し込んで見事に開けて侵入するとい う、これも多くは中国人の犯行でありまして、空き巣等であっても盗まれた側はたまりませんが、被害者が、生 命の危険にさらされることはなかったのです。しかし、そのうち、空き巣のつもりで入ったところ、実は中に家 人がいる場合もあります。侵入した先に、誰かがいたら邪魔だから縛り上げる、ときには、邪魔だから刺す、と いうことを平気でやるようになりました。単なる窃盗が強盗になり、ときには強盗殺人になるというケースが頻 発をしました。先ほど瀧澤氏もおっしゃていましたが、緊縛強盗というのがあって、粘着テープで全身ぐるぐる 縛る手口です。これも新宿であった事件ですが、真面目に金貸しを営んでいたおばあさんが、侵入してきたグルー プに粘着テープでぐるぐるに縛られて窒息死するという事件がありました。

このように中国人同士の争い、中国人同士の誘拐、それから今度は日本人が被害者になるという事件が次から次に発生し、警察はその頃からようやく、大変失礼ですが、本腰を入れて対策に乗り出したように私には映りました。

(5) 2001年山形県羽黒町の主婦刺殺 中国人が日本人と組んで挙行する事件の数々

中国人による犯罪が、2001年に社会に衝撃を与えた事件としては、山形県の羽黒町で主婦が刺し殺される事件がありました。これは日本人も中国人の犯罪に加担をしていました。

(6) 2003年福岡市の一家 4 人殺し 中国人だけでカネほしさに

さらに、2003年には福岡市で一家 4 人が殺されるという事件もありました。これについては、最近、中国と日本で中国人の被告に判決が出ました。動機はカネ欲しさでありました。

以上述べたように、外国人の犯罪については、自分が取材したことをお話しただけでも、その流れというのが 分かっていただけるのかなと思います。

2 世論調査

いわゆる「治安問題」に関して、弊社が去年の1月に世論調査を実施しました。これは有権者の3千人を対象にしたもので、8割近い回答がありました。「不安を感じる犯罪は何ですか」という問いに対しては、トップが「オレオレ詐欺」でした。これは、現在「振り込め詐欺」と言っております。これが82%で、その次が「少年少女による犯罪」、これが81%、「外国人犯罪」というのはその次で71%、これは複数回答です。けれども、7割以上の人が外国人犯罪に対して不安を感じているという結果が出ております。

同じ調査で、このような「外国人犯罪を防ぐにはどうすれば良いのか」という問いに対しては、「出入国の審査をもっと厳しく」というのが48%、それから「取り締まりをもっと厳しく」、これが21%、その後は「地域住民との交流を活発に」、それから「外国人が仕事に就く機会を増やす努力をするべき」という回答になっておりました。

日本に来る「外国人が増えていることについてどう思うか」という質問に対しては、これは前向きに受け止める人が多くて、「国際化や相互理解に役立つ」というのが43%、「日本経済に貢献」すると答えた人が10%おりました。これは色々な施策を考える上で参考になるデータではないか、と思います。

3 受け入れて抑止を

それで、外国人を受け入れるか否かという問題です。これは、朝日新聞社の意見ではなく、私個人の意見ですが、単純労働者も含めて受け入れる方向で考えた方が良いと思います。

私の知り合いの中国人、色々な情報を得るために何人か友達を作っていたのですが、現在では、全員逮捕されて強制送還され手紙でのやり取りしかできません。彼等が強制送還になったのは色々なケースがあります。一人は「留学生」としてまじめに日本に来たのです。四国のある国立大学の学生として一生懸命勉強していたのです。私費による留学でしたので、どうしても経済的に困窮する。アルバイトをしようと思っても、なかなか資格上できない。それから、彼はどのようにしたかというと、同じ故郷の中国人と連絡を取った。その人は、当時どこにいたかというと、歌舞伎町にいたのです。歌舞伎町で訳の分からない仕事をどうもやっていたらしく、その男性は、結局四国の大学を辞めて、歌舞伎町に出てきて、そこで中国人クラブのボーイになって、やがて出世して店長になり、そのうちに日本のヤクザと知り合って薬物に手を出したり、あるいは、盗みに加担したり、というこ

とになり、最後は警察の方にご迷惑をかけてしまったわけなのです。一方、ある中国人女性は、やはりこの方も中国人クラブの経営をしていた人なのですが、日本における中国人の評判の低下について非常に悩んでいました。「私は絶対そういう悪いことをしない」と言って私も信じていたのですが、ある日、警察の摘発を受けて、実は日本人のホームレスと偽装結婚をしていたことが分かって、私は愕然としました。当時周囲にいた人から間接的に色々話を聞いて分かったことは、中国人はとにかく日本でカネを得たい、という欲望がものすごい。

皆さんご承知のように、中国の方が現地で得る1か月の収入と、日本で1日働いて手にするお金というのがほぼ同じなわけです。限られた入国の資格だと、活動に色々な制限もありますし、滞在期限が経過するといわゆる「不法滞在」。「不法残留」と言われる。けれども、彼等。彼女等にしてみたら、「ちょっと厳しすぎる」というのです。それが良いのか悪いのかよくわかりません。いずれにしても、先ほど経団連の方もおっしゃていましたが、一旦自分たちがその違法状態に置かれたと思うと、彼等は精神的に非常に追い込まれる。また、就業する機会もどんどん減ってしまう。そうすると、悪の道に走らざるを得ない。そうだとすると、日本でまじめに働いて正当な賃金を得て、かつ健康保険にも正式に加入し、さらに、もっと言えば地域社会も受け入れて、どこの誰だということを周りも認めて、本人達も展望を持って生きていけるという環境を作れば、犯罪に走らせることを防げるような気がします。ただ、全て何でもかんでも受け入れろというのは、不安があります。その代わりと言っては何ですが、日本に入る際には、指紋を採ってデータベース化するとか、管理。行動把握が可能な措置とかの、いざというときの迅速な捜査に資するような仕組みは、一方で必要だという気がします。

渋谷の繁華街、皆さんも寄られることもあると思いますが、今でもイラン人の連中は大麻その他を堂々と道行 く人達に売りつけてきます。もし皆さん今日お帰りにでも寄られてみればおわかりになりますが、彼らは「すーっ」 と寄って来ます。悪いことをしているという自覚もなしに寄ってきます。一時期、警視庁が摘発をして、一旦は そういう行為は止んでいたのです。けれども、またこの頃復活をしています。また、場所は違いますが、新宿の 大久保辺りの路地には、一時ほどではありませんが、未だに春をひさぐために立っている外国人の女性がいます。 そのような人達と話をすると、本当のことを言っているかどうかはわかりませんが、中国の福建省から来た、と か言います。現在、人身売買に寛容な国ということで国際的に日本は非難を浴びています。彼女ら自身は、人身 売買の犠牲者だと思うのです。けれども、そんなことを軽々に彼女らが私のような者に話したりすると、それこ そ彼女ら自身、それから恐らくは母国に残した家族の生命も危険にさらされるでしょうから、本当のことは言い ません。けれども、そのような実態があり、それをどうするのかというのは、一人警察だけの仕事ではなく、そ れこそ、皆さんがおっしゃるように、関係する機関が一つに情報を収集。集約して対策を講じるべきではないか という気が致します。それから、摘発の難しさというのを皆さんおっしゃります。これは本当に私個人の意見な のですが、確かにそれはそのとおりだと思います。数年前に通信傍受法というのが難産の末にできましたが、こ れなどもこのような外国人犯罪捜査にあたっては、非常に制限を課されていて、使い勝手の悪い法律だと思いま す。当時の世論の中には、そもそも通信傍受は盗聴法案だ、といった非難があったのだと思いますが、やはり、 その被害の深刻さ、被害の実態に即して、せっかくある武器をもっと有効に使うためにどうするのか、というよ うな論議がもっとあっても良いような気が致します。

御静聴ありがとうございました。

質疑応答

太田コーディネーター

質疑応答及び討論を進めさせていただきます。お話をお聞きになってお解りの通り、この問題は非常に多岐に渡っておりまして、私も正直なところどこから議論に入っていったら良いのかと迷っています。また、今日はパネラーの方にお集まりいただいたのですが、例えば、文部科学省あるいは外務省の方も、お招きしても良いと思っていたのですが、あまり多くなりすぎてもどうかな、ということでこのような形でやらせていただくことになりました。そのような意味では、全ての論点に対応できないのかもしれませんが、これまでのお話を踏まえながら進めたいと思います。

まず、最初の切り口として外国人犯罪という点、小さなところから入っていきまして、その後、犯罪抑止として外国人とどのような形での共生社会をつくっていくのか。そして、最後に時間があれば、これは本当にわが国の今後の形態についての議論に及んでいくのではないかと思っております。

まず、最初に外国人犯罪云々でお話が色々とありました。まず、第1に不法入国という形で、例えば密入国等で入ってきたような者に対してどのように対処するのか。そして、次に正規のルートで入国したが、不法在留になっている者についてどのように対処していくのか。そして、3番目として、正規に入国してまだ不法残留ではないが、実は資格外就労という類の形で自発的に若しくは不法集団の支配下に置かれたような形で就労している犯罪類型になっているような者、このような類型で考えてみたいと思います。

まず最初に、不法入国、これについては、皆さん方のお話を聞いておりましても、また今の状況でも、徹底した水際対策が必要と思われます。罰則を強化しながらきちんと管理というか、入れないようにしていく必要があるのでしょう。

これは、テロ対策というテーマについても同様のことでないかと思います。テロ対策について質問が出ておりますので、シュトック博士に、まずこの質問にお答えしていただいてから、本題に入っていきたいと思います。 これは、河本 財団法人 公共政策調査会第二研究室長からの質問でございます。イラク問題について質問が2つあります。若干専門的な話になりますが、導入ということでお聞きしたいと思います。

1問目が、イラク戦争を巡る意見の対立から米国と欧州各国との関係悪化が伝えられました。このことは、米国と欧州の間における法執行機関や情報機関同士の協力に影響を与えたのでしょうか。もし影響を与えたとすれば、その回復状況はいかがでしょうかという点です。

2問目が、欧州においてはEUにおける共通逮捕状や合同捜査チームの創設、ユーロポールの役割の強化等テロ対策における法執行機関の協力が推進されていると聞きます。では、情報機関相互の協力についてはいかがでしょうか。以前ユーロポールの総裁がインテリジェンスの協力が進まないのが課題である旨の発言していたのを報道で聞きましたのでこのような質問をしました。シュトック博士、よろしいでしょうか。

シュトック博士

はい。それでは、私の方からお答をします。

第一の質問です。アメリカとの関係、アメリカとEUとの関係ということですが。私から申し上げられるのはドイツについてです。2001年9月11日以降もそれ以前も非常に密接な協力がアメリカとは行われておりました。例えば、 $9 \cdot 11$ の3日後にはFBIから3人の捜査員が来ておりまして、ドイツ国内での捜査を行っております。もちろん、ドイツ側も協力をしております。そこでの協力というのは非常に長い間の信頼に基づいた関係で行われています。アメリカにドイツ側もリエゾンオフィサーを置いています。その逆も行われています。このような密接な協力関係にある捜査体制ですが、目標は必ずしも全部一致しているというわけではないので、ときには司

法共助の中でかなり長い時間がかかったりすることがあります。また、ドイツ国内における犯罪者について、ア メリカに情報を要求するわけですから、時間がかかったりする場合はあります。けれども、捜査または情報機関 同士の協力ということについて言えば、ドイツとアメリカの関係は非常に良好な関係であります。そして、それ は継続しています。

それから、次のご質問はEUの中での協力体制についてのご質問ですね。これは、法制度をハーモライズする ということで行われています。非常に司法共助の具体的なやり方というのは複雑ではありますが、各法務当局や 外務省等を通じて調整しています。しかし、こういった複雑な手続を簡素化しようという動きがEUの中であり ます。現在、具体的に計画をされているのは、ヨーロッパの統一的な共通逮捕状の導入ということで、EU加盟 国の1か国が発した逮捕状というのは他の全てのEU加盟国で同じ効力を持つという逮捕状です。例えば、ドイ ツ国籍を持つ者に対して逮捕状が出た場合には、EU全体の中で、スペインにおいてスペインの警察当局によっ て逮捕されるということになるわけであります。その他容疑者の引き渡しということについても、それを容易に するということが計画されております。そういったことによりまして、警察の活動については大きな改善が図ら れ、迅速な対応ができるようになるわけです。このような形でEUのレベルで法制のハーモライズを今後も進め ていくことを計画をしております。そうした中で合同の捜査チームを作ることについて構想があります。例えば、 オランダの警察官がドイツで活動をするということも、例えばドイツの捜査に一緒に行うということであれば問 題なく可能となるようにする。そういうことを考えています。さらに、こうした協力については、質的な面でさ らに改善を進めたいと考えています。ヨーロッパ、EUレベルでの現在の論議というのは、合同捜査チームにつ いて、外国人の警察官も特定のケースにおいては一定の権限を持たせるようにする議論が行われています。例え ば、捜査に必要な物を押収する権限とか、そのようなことまで考えています。国際犯罪、特に、ヨーロッパにお いては犯罪者達が非常に広域で移動するという事例が見受けられており、したがって、捜査側についても法制度 の中で迅速な対応ができるように変えていかなければいけないのです。そして、警察当局間の協力を緊密にし、 手続を簡素化する必要があるということになるわけです。

以上、私からの回答でありました。

太田コーディネーター

どうもありがとうございました。外国人と一言で言いましても、EU域内の国民とそれ以外の国民とでは取り 扱いがかなり異なっているというところもありますし、なかなか日本では感覚的にピンとこないところもありま す。

それでは、先ほど触れました不法入国・不法残留、それから資格外就労等で正規に日本に入国したが、様々な 活動をしている者について、どのようにまず対処していくのかというテーマに戻ります。先ほど経団連の提言の 中で、紀陸さんの方から、不法滞在で日本にいる。不法であるが故に身を隠してしまうのだ。結果として、それ が犯罪に繋がっていくということで、状況に応じて、在留特別許可というものを検討してはいかがだろうという 話がありました。なお、ここでの状況というのは恐らく他に犯罪をしていないという状況等なのでしょう。

上原企画官

在留特別許可自体は、法務大臣の裁量行為ということであり、入国管理局が退去強制手続を進める最終的な段 階で人道的な配慮を要するような者について在留特別許可を与えるという取扱いを行っています。現状におきま して、在留特別許可がないから潜伏する、しない、ということはちょっと評価のところが分かれると思うのです。 先ほどの紀陸さんのお話の中で、この在留特別許可というものがどのような方が受けられるのかということが、 やや不透明ではないかというお話で、そこのところをもう少し分かりやすく透明性を向上しては、という御指摘 だったと受け止めています。その点は、出入国管理政策懇談会の報告の中でも指摘されております。現行では人 道的な配慮を要する者については、個々の事情によって在留を認めているわけです。

では、どのような方々が、その対象になるかということについては、その事例を30例ほど法務省のホームページに載せております。一応これでもって大体のところが分かります。それから、さらに今後の検討課題としまして、そのガイドライン的なところのものが策定できるかどうかについても検討してまいりたいと、このように考えております。

太田コーディネーター

今後の検討課題ですね。これについて御意見ありますか。

瀧澤国際捜査管理官

私達の経験から申し上げると、不法就労、あるいは不法滞在予備軍みたいな人達に誤ったメッセージを与えなければ良いということです。日本人でも日本の出入国管理政策をきちんと理解している人というのは極めて少ないのが実状です。私達のように、入国管理・外国人問題に関係する人間でも、時々一生懸命入管六法を調べたり、入国管理局の担当官に電話して問い合わせています。そうすると、外国人でこれから日本に入国しようとする人は、正確に理解していない人が大部分だと思います。彼等はどのようにして情報を得ているかと言うと、ブローカーから情報を得ているケースが多いわけです。ブローカーは、日本に渡航する客が欲しいため、「不法滞在になってもちょっと取締りを我慢していれば、いずれ合法化される」といった誤った情報が流布される危険があります。この点は我々がちょっと危惧するところです。例外的に許可をするケースがある、というのは私も十分理解できますし、おそらくそれは入国管理政策として考えられるべきことなのだろうと思うのです。しかし、下手な合法化と受け取られるような、誤ったメッセージが伝わらないような工夫をするということが必要だろうと思います。要するに、例外的に与えられるものだという認識をさせることができれば、それはそれとして一つの入国管理政策のあり方だろうと思っています。

上原企画官

ちょっと一点だけ付け加えさせていただいて良いですか。今、私が入管の取扱いで申し上げたのは、あくまでも個々の案件に応じてということが前提となりまして、これを一律にその在留を合法化するということは、一般にはアムニスティと言われているのですが、それは今、瀧澤さんがおっしゃたような色々な懸念すべき事項がありますから、入国管理局としてもそのような施策を選択することは考えておりません。

太田コーディネーター

紀陸常務理事いかがでしょうか。

紀陸常務理事

我々も、一般的な例外的基準をきちんと示すというのは確かに難しいと思うのです。しかし、個別の事例に対して個々に判断するというようなことですと、やはり、運用の巧緻によって、遺憾な状況に陥った場合には先ほど滝澤さんのお話のような事態になることを懸念しているのです。そこを踏まえつつ、何とか何らかの基準を示せないか、というお願いをしているのです。我々もこのようにしたならば、このような基準ならば、例外的な事由として、批判に耐え得るものだという知恵があれば良いのです。そのお願いだけして対案を出さないのは、本当を言うとフェアではないのです。けれども、今言われた色々な事例を集めて、その中から客観的な基準になりうるものを一つのガイドラインとして示せないかということなのです。しかし、あまりそのような基準が最初から見えてしまうと不法な意図で脱法的行為に使われかねないという懸念もまた逆にあるわけで、そこはある程度判ります。でも、さりながら色々な事例をお持ちでしょうから、その中でこれというものが抽出できる基準が出

てくればありがたいという、これは私共としては検討のお願いにまだ留まっているところなのです。けれども、 色々周知を集めてお願いできればということです。

太田コーディネーター

ありがとうございました。

いわゆる不法滞在の状況になっている人達について、取り立てて他の犯罪を犯していないとか一定の条件が当然あるわけです。それが、そのまま不法滞在者が「不法」に滞在しているが故にどんどん身を隠して犯罪を行っていく。それを防ぐためには、ある条件が整えば特別な許可を与えるべきではないか、という提言が経団連の方からなされました。それについて、社会政策的に他の国の制度についての知見等も踏まえて、宮澤先生の方で何かお考えがございましたら。

宮澤名誉教授

慎重に対応してくだされば、そのような形でもって日本にとって有用な人材を活用できるという、そういう点では良いのではないでしょうか。ただ、問題は、それだけきちんとした個人に対する情報が取れるかどうか、の問題です。

太田コーディネーター

シュトック博士、これは、ドイツではどのような施策があるのでしょうか。

シュトック博士

まず、最初に大事なのは、基本的な問題です。どこからが不法で、そして違法に入国した後にどのような状態、例えば不法で就労させている側の責任はないのか等の論点まで考えていかなければいけないと思います。どのような形で阻止ができるかということです。いくつかパネラーの方からも発言が出ていますが、色々な段階での施策を試みていかなければいけないと思います。まず、その不法滞在者の母国のところで既にそのような不法就労に就かないような措置を施すということです。日本では「水際」で対策を施すことが多いようですが、ヨーロッパの場合では国境が、特にEUではなくなってきているわけです。EUの外側の国境線といったものはあります。けれども、内側の国境線は事実上廃止されているわけでありますから、どうやって現地で対策を実施するのか、ということが極めて重要になってきます。それからまた、例えばドイツの場合は失業問題といったものがありますが、不法就労といった状況は、そのような社会状況の中で増えてくるわけです。それを阻止するためには、やはり個々のケースだけではなくて、ネットワークを構築しつつ、対策を取ることが、唯一の方法だと考えています。

また、その次の論点して、個人的な情報をどのように入手するのか、例えば、新しい技術を導入した際、特に犯罪に対する予防的な措置として、このような新しい技術を導入することができるかということを考えなければならないと思います。例えば、公文書の偽造のような犯罪をどのように阻止することができるか。あるいは、そのような目的のためには個人的なデータをどのように構築していくかという観点で新しい技術を用いていくことも検討する必要があると考えます。

太田コーディネーター

この在留特別許可の件は経団連の提案を踏まえてもなかなか実現は難しいのではないかという担当官庁の方の お話もあり、これはこれからも論議がなされていくと思います。

今、シュトック博士の話にありましたので、そちらのテーマに移りたいと思うのです。いわゆる正規に入国するにしても適正な就労管理を実施する。その一つの手法として入国のとき、若しくはどこかの時点で個人情報をデータベースに登録する、例えば、先ほどは緒方編集委員から入国したときに指紋と顔写真を確実に取るべきで

あり、そのような条件があれば単純労働も考えて良いのではないか、というお話もありました。このような形でのデータベースの構築ということであります。また、雇用する企業側もしっかりした制度が存在したら、適正な対応ができるのではないか、というお話がありました。この点につきまして、瀧澤国際捜査管理官にお話しいただけますか。

瀧澤国際捜査管理官

これはどちらかというと、入国管理とか労働政策に随分関わってくる話だと思います。それから、先ほど紀陸常務理事のお話の中にも入国後の管理をしっかりさせるべきであって、例えば、企業・雇用主に一定の義務を課したり、報告をさせるべきではないかというようなお話もありました。水際だけではなくて、入国後についてもきちんとした把握ができるシステムというのは私も必要だと思います。これは、外国人を今後色々な形で受け入れていく場合に必要なインフラなのだろうと考えております。ただ、水際でどのような資料を採取するのか、あるいは入国して以後どのような資料を取るかというのは、恐らくこれは人権の問題でありますとか、どの程度必要性があるか、どの程度データの正確性が確保されるか等さまざまな検討が必要ですから、今すぐこの場でこのデータとこのデータの採取が必須である、というように皆で意見が一致することはないと思うのです。けれども、生体情報について言えば、人権とも大きな問題と関わりますが、個人の特定という意味においては極めて優れています。ですから、それは考慮されてよろしいのかと思います。もともと戸籍制度がしっかりしている国もあります。そうでない国もあります。それから、仮に戸籍制度があったところで、偽造文書や何かを持ってきてしまう人も多いものですから、やはり、個人の特定という意味では、生体情報というのは考えるべき1つの方策なのだろうと思っています。それから、先ほど言いましたように、水際だけではなくて、入国した後の管理をどのようにしていくのか。これも一つの大きな問題と考えております。

上原企画官

入国管理の観点から現状をちょっとご説明しますと、一つは入国の際の局面とそれから入国後の局面があり、入国時の局面ということでは、先ほど離澤国際捜査管理官がおっしゃったように、入ってくる人物の特定と、こちらで手持ちのブラックリストと照合する時点で、偽造旅券と、あるいは成り済ましの人物を特定するため、どうしても生体情報が必要になります。これは、テロの未然防止に関する行動計画の中で謳われておりまして、顔情報及び指紋情報を入国時に取得するとされています。これについては、平成18年に法改正をして対処するということで、そのためのシステム開発、それから予算的・人的なところを整備をしていく。もちろん、指紋の管理という面での国民の不安を無くすためのきちんとした説明というものが当然必要になります。できれば、入国の時の指紋採取より一歩前の段階、つまり査証申請の段階での採取、これはUSビジットが実行している方式ですが、このような取組みも必要なのだろうと思っています。もう一つ、入国後の管理につきましては、在留資格と併せて在留期間というものを持って在留するわけですが、最長で3年、特区の場合は5年といった在留の延長を認めるかどうかのときにそこで一応チェックをするというシステムになっています。それから、もう一つ、登録制度というのがあります。これは居住関係・身分関係を明らかに、それを即時的に把握が可能とする制度です。この登録制度は、色々な行政サービスと結びついています。しかし、例えば、就労状況だとか雇用状況だとか社会保険だとか、そのような面についてはそれぞれの役所が把握するわけです。それらの官庁と入管行政との連携というものがやはり必要になると思います。今後そのような取組みを強化していきたいと考えております。

太田コーディネーター

小川課長、どうでしょう。

小川課長

今、現在、厚生労働省では外国人報告制度という施策を実施しておりまして、これは任意で50人以上の企業に対してお願いをして報告を頂いています。基本的に日本人と外国人について、その国籍によって差別をしないというのが厚生労働行政の基本的なスタンスなですから、外国人であるという特性だけをつかまえて管理するというような発想は出て来にくいのかと思います。ただ、現在行っている外国人雇用状況報告については、労働市場の秩序と言うか需給状況を把握するために外国人労働者何人位が仕事をしているのかということを把握するために収集しているので、個人的に何という人が働いているといったデータは取っていないのです。要するに、何人雇われているというマスの情報は取っています。けれども、何の誰べえさんが働いているという情報は取っていないということが、現状です。そのような枠組みの中で、いかにして関係行政機関相互の間の情報の共有化を図っていくのか、ということについて検討する必要があると個人的には考えております。

太田コーディネーター

はい。ありがとうございました。

紀陸常務理事、今の小川課長のお話はいかがですか。

紀陸常務理事

そうです。まさに両省庁が共管をして、もう少し事業所の中で働く外国人の方々のお名前だとか仕事だとか、その在留許可の期間とか、そこまで把握できるような雇用状況の報告になれば、非常に具合が良いと思います。ただ、そのためには今言った50人以上の企業だけ対象であって、それ以下の規模の企業は対象外という点についても改善が必要ですし、また、対象となる企業を拡大しても、外国人労働者が事業所が変わったりした場合にどこまで追跡が可能かという問題があります。非常に難しい点があると思うのです。

既にドイツは1994年から、外国人の個人データの管理を実施していると聞いております。いわゆる公共職業安定所だとか、市町村の外国人局というのですか、そのような関係機関が連携をしながら、個人データ情報を中央で管理をしているというようなことも既にドイツでは実施済みというように理解しているのですが、それでよろしいのでしょうか。この点について先生にお尋ねしたいと思うのです。

いずれにせよ、ドイツにおいても一挙に完全に実施可能にしたとは思えません。少しずつそのような仕掛けを 作る。その努力をしていただけたら有り難いと思っています。

太田コーディネーター

わかりました。今日は、警察・法務・厚労と各省庁から担当官が出席しています。けれども、それぞれお立場というものと、それから個人的見解と色々とあろうと思いますので、率直な意見というのはなかなか難しいと思います。このパネルディスカッションに出席していただいただけでも、大変感謝しています。今、紀陸理事のお話の中で、ドイツでの外国人のデータベースのお話が出ましたので、シュトック博士の方からドイツにおける外国人データベースの状況と、それから、先ほど小川課長の方からお話がありました。現在の行政の中では、外国人であろうと日本人であろうと行政上差別はないというスタンスで労働行政が行われているというお話がありました。

ドイツでは、この点でどのような議論がなされたのかでしょうか。

宮澤名誉教授

関連した質問ですが、シュトック博士にお尋ねしたいことがあります。先ほど多くのの官庁が並べられていた 図で、州に所在する連邦の刑事警察庁と州の刑事警察庁を統合するようなシステムについて説明がありました。 ドイツ国内にいる移動する外国人労働者についてのデータの扱いについてを州によって濃淡があるのか。ある州 はきちんとデータを取っている。しかし、他の州ではそれがなかなか取れないというような事情も含めて、ドイツではデータベースとして不法に滞在している外国人についてデータ化ができているか、についてもう少し詳しい情報をお願いします。

太田コーディネーター

それでは、シュトック博士、お願いいたします。

シュトック博士

はい。手短にお答えできると思います。お示ししたデータについて非常に高く評価されて光栄に思います。数 年前に確認したことですが、ドイツ基本法の理念の下では、どこの役所に個人的な情報が記録されているかとい うことについては、いかなる人でも知ることができるということが保障されています。つまり、警察だけが全て の情報を握っているということは許されないわけであります。もちろん、警察機関では、警察の中のそれぞれの 管轄ごと、例えばミュンヘンの警察で管理している情報、あるいはハンブルクの警察にも同じような情報がある かどうか、ということを確認することができますし、州のレベルとそれから連邦のレベルでの連絡体制も適切に 確立されております。また、どこの警察署からでも情報関係・公安関係のデータにアクセスするというネットワー クも今構築しつつあります。ドイツの憲法である基本法では、公安・諜報関係と警察は分離しなければいけない ことになっていますが、情報を共有する形態で、情報システムを構築していこうと努力を現在続けています。例 えば、警察である名前を入力したときに、公安部門で管理しているデータにもアクセスすることができるように なっています。そのような情報システムの構築により、各州における警察相互やインテリジェンスとの情報交換 は良くなってきています。また、ユーロポールとの関係も同じような方向で情報交換のシステムを構築しつつあ るところであります。また、地方自治体レベルでの外国人局のところにも色々な情報があるわけです。このよう に捜査情報とか予防措置の観点からの情報があるわけですが、残念ながら連邦レベルではまだこのあたりのシス テム上の連携がありません。つまり、各州の警察の場合、ある個人についての照会は各々の州にしていかなけれ ばなりません。ですから、この一番末端のレベルでのネットワーク化ということはまだ構築されていないのが現 実であります。特に、テロ犯罪であるとか外国人の犯罪を予防するためには、各自治体で保有する情報や末端の 警察で保有する情報、これらをネットワーク化することがこれからの極めて重要な課題だと考えております。そ の1つ1つのパズルから全体像というものが浮かび上がってきますし、効果的な対策を施すことができるので、 今後はこれが課題だと考えております。

太田コーディネーター

ドイツにおいては、この外国人局という組織が地方政府、自治体の中にあり、そこでそれなりの情報は把握している。これは雇用政策の場であるとか、それから入国管理というのか、その外国人がどこに居住しているという場面で活用されているとのことですね。また、この外国人にだけ、このようなデータベースが存在していても、それは特にドイツ人との関係で差別的な取扱いには当たらないという理解でよろしいのでしょうか。

シュトック博士

外国人局ではそれぞれ独自のシステムを持っています。特に外国人関係の問題を提供させるための必要な情報であります。先ほどフランクフルトの例を挙げたと思いましたが、警察と外国人局が同じ場所で、そのような情報を共有するようなことを試みているのです。例えば、従犯の外国人等を例えば国外退去させるときに、このように外国人局と警察が協力することによって、時間的にも非常に短い期間で処理をすることができるようになってきました。また、法務局レベルで言えば、例えば、ある外国人について外国人局が国外退去をさせることが出来れば、それ以後の法的措置を取らなくても済むというようなことも可能になってきます。

宮澤名誉教授

フランクフルトの現在の事例を出されましたが、例えば、この事例はヘッセン州のケースです。そうしますと、 ヘッセン州の外国人局が管理しているある外国人のデータについて、隣の州から照会するようなことは可能なの でしょうか。それとも、今はフランクフルトだけの実験的な試みなのでしょうか。とにかくドイツの場合は、州 を単位に考えないと、日本みたいに全国一律に行き渡るというところではない国ですから、この点については非 常に大事だと思うのです。

シュトック博士

ドイツ全国の外国人局の間では密接な協力関係にあります。もちろん、外国人全体を疑うというわけではない わけですが、まずは、それぞれの分野で必要な業務に必要なデータを集めています。それは必要なことであり、 その情報の交換ということでは非常に緊密化しています。なぜなら、庇護申請。亡命申請をする人達が、ドイツ 国内でも複数の自治体で申請をする。あるいは、社会福祉の給付を同様に複数の自治体で給付の申請を出すとい うようなことをしています。例えば、フランクフルト郡で社会福祉給付を受けているある外国人が実際に違法に こうした給付を受けていたと事実があります。したがって、ドイツ全国では共通の一元化したようなデータをき ちんと管理をすることによって、このような不法行為を許さないという体制を構築しようとしているわけです。 同じような目的でEU全体で一元的にデータを管理する体制を構築することも計画されています。つまり、フラ ンスである外国人が庇護申請を申請し、またドイツでも同じ申請をし、他の国でも同様な申請をするというよう なことをできないようにしようということです。過去はそのようなことが可能でした。けれども、情報を共有化 することによってそのようなことを不可能にしていこうとするものです。その背景には、ヨーロッパのEU内で は内部の国境検問がなくなりましたので、外国人が自由に広域で活動することが可能になったという背景がある わけです。

太田コーディネーター

わかりました。ドイツにおいてはこの外国人局が外国人管理について大きな役割を果たしているのですね。ド イツの事例とはやや観点が違うと思いますが、先ほど経団連の紀陸理事から外国人庁についての提案がありまし た。現在、日本では縦割り行政の中で所管する行政ごと外国人対策をそれぞれ行っている。しかし、横断的な形 で、その管理及びサポートをするような組織が必要なのではないかという発言でした。テーマを移りたいと思い ます。

その前に、一つだけこの入国管理に関連して慶應義塾大学の太田教授の方からシュトック博士に質問が出てお りますので、それについてお答えいただいてから移りたいと思います。

強制退去に関してでありますが、ドイツにおける一つは居住者レジデンス、もう一つはテンポラリーレジデン スということで一時的な居住者の外国人犯罪者の強制退去はどのような形で行われているのか。

また、刑事司法手続とこの強制退去の関係はどのようなものなのかということです。

太田達也慶應義塾大教授

はい。直接質問させていただきますと、日本の場合は、もちろん犯罪を犯したということで捜査を遂げて証拠 がある者に対しては起訴をすることになります。けれども、一定の軽微な事件に関しては起訴猶予に付し、その 後退去強制をする。起訴をした者に関して有罪になれば、もちろん刑罰の執行、ただ、そのようなときも、大体 半分位は刑を執行した段階でほとんどの来日外国人受刑者は仮釈放にして退去強制をしているという状況です。 このように、日本人に比べて極めて早い段階で仮釈放にして退去強制させている。そのような意味では、早く外 国に送り返してしまえという感じの政策を実施してきているわけです。しかしながら、ちょっと気になるのは、

最近は退去強制をした筈の外国人犯罪者が再入国をして、再犯を犯すというケースが増加してきているのです。 そのような観点では、ドイツでは起訴法定主義(Opportuntat prinzip)により検察官の訴追判断というのはそ の法律に則って行われなければいけない、という原則が貫徹されているように思えます。ただ、色々な訴追の打 ち切りとか色々な制度があるとは伺っております。そこで摘発した外国人犯罪者をどのような形で刑事手続によ り処理するのか。また、どのような場合には刑事手続によるよりも退去強制にするのか。また、刑事手続により 処理する場合も、その後の刑罰の執行をどうするかということもあるかと思います。退去強制・国内退去と、そ れから刑事処罰のあり方、その関係についてドイツの方針をお聞かせください。

ドイツの場合は日本と違って陸続きですが、日本の場合は島国なので国から退去してしまえという感じになります。けれども、ドイツの場合、退去強制したという情報は州毎かもしれませんが、ドイツの国内には残ります。こうした外国人の退去強制に関する情報の共有というのは、例えばEUならEUの間での共有をするというような構想等はあるのでしょうか。それを付け加えてお聞きしたいと思います。

シュトック博士

ドイツの外国人法というのは非常に複雑ですので、私自身がこの答にうまく答えられれば良いのですが、まず 大雑把にお答えします。これは、とにかく個別のケースに依るものであります。即ち、この検察、裁判、そして 外国人局等々様々なものが関わりますし、皆様と同じように、この警察というものもそうしたものに警察だけが 判断できるというわけではありません。一般的には法的にこの外国退去に至るためのハードルというものがだん だん低くなってきていると思います。つまり、これまでは非常に重大な事件を起こさなければ国外退去にならな かったわけです。けれども、法が改正されてきた経過により、特にこの「9月11日」以降国外退去というものが 非常に容易になってまいりました。したがって、現在では、検察乃至は裁判所あるいはその両者が国外退去とい うことを処罰の対象となる人間に対して国内の処罰をやめて国外に送ってしまうということを非常に容易に行う ようになってきております。これによっていわば問題を解決しようということです。個人ドキュメントが適正に 整備されていないような場合、あるいは、そうした国外退去という方法がやりやすい事例については実施してい ます。もちろんドイツの国内法と合致しないような法が該当国にあるような場合には国外退去は行われません。 ドイツで移民法という法律が数ヶ月前に成立致しました。それにより、例えば犯罪者の支援をする人、つまり自 分自身では刑法に抵触するような行為は行わないにもかかわらず、現在のドイツ基本法の精神に合致しないよう な宣伝(教義)の普及を行うような人、いわば戦後のドイツの全体主義を忌避するコンセンサスに反するような、 イスラムの支援等を行うような人達に関しては、国外退去処分が容易にできるようになりました。その場合には、 国外退去というものを行う。これは、裁判所がドイツの中で外国人犯罪者の処罰を行うのではなくて、その母国 に送り返してそこで処罰をしてもらおうとするものであります。けれども、これは、先ほど申し上げましたよう に個別のケースバイケースということが多いわけであります。

それから、後ほどのご質問です。ドイツで取得された情報というものが他のヨーロッパの国に送られるかということでございます。これは網羅的に行われているという段階まではまだ達していないかもしれません。けれども、ユーロポール等に情報が回付されて、そしてユーロポールを媒介として、その情報が2国間の関係の中でそれぞれの国に回付されることが行われております。これは、ユーロポール等というものが今後ますます行っていかなければならない課題ということになるわけであります。このようなことが犯罪の分析や今後の捜査資料のために資するので、非常に重要な課題というわけです。

太田コーディネーター

それでは、先ほどお話した外国人庁の話にちょっと話を入れて踏み込みたいと思います。恐らくこの外国人問

題で縦割り行政というのが良いのかどうかということです。このような表現が良いかどうか判りませんが、それぞれの官庁から様々な形での施策が打ち出され、それらの施策を実施しているのは現場の自治体の方ではないかと思います。しかし、自治体で実際に施策を実施する中で、その各省庁の縦割り的な施策で実際に困っていることがあるのかどうか。それから経団連の提案している外国人庁みたいなものがあった方が良いのかどうか。そのあたりの論点について川岸市長、いかがでしょうか。

川岸市長

はい。色々な関係で、私は、地域に8,000人近い外国人が在住をしている市の話をさせていただきました。現 実的にブラジルとかペルーから来た人が多いのです。外国人登録をしている人の国籍では48か国の方が鈴鹿市に 在住をしているということです。先ほども外国人差別等のお話がありましたが、市民としての義務とか権利につ いて、等しくサービスを提供するあるいは遵守させていくことについては、地方自治体としては、非常に限界と いうものを感じています。一自治体としての対応ではなくて、本当に日本国として、これから外国人労働者に対 する政策をどのように進められていくのかという基本方針を、私はやはり出していかなければならない時期に達 していると思います。それにより対応というのが自ずと引き出されてくるのかなと私は感じております。外国人 労働者に対する政策の一元化・集約化という話がありました。地方自治体での施策は、本当に幅広く社会保障か ら教育まで幅広く取り組んでいます。例えば、教育では、現在学校ではブラジル人の子弟が多いのです。就学と いう関係では、とにかく学校に来させてくださいと家庭に働きかけをしています。けれども、1つのクラスに5 人、6人とブラジル人の子供が入ってきますと、日本人と一緒に勉強しないのです。ブラジル人の子どもは、5 人、6人だけで教室の中に集まって他の日本人の子供と溶け込もうとしないのです。これは言葉の関係で協調性 が涵養されないという部分があります。そのため学校教育については、国として地方自治体はどこまで関与しな さいというような方針なり基準をある程度明確に打ち出すべきではないかと思います。必ず日本の子どもと同じ ように義務教育は受けるという対応を地方自治体だけではなく、是非国も支援していただいて、また親を含めた 地域社会についても学校教育に対して支援していただきたいと思っています。このほかの問題としては、親の不 安定な雇用という問題もあります。けれども、外国人労働者が「不法滞在」という状態になった場合、他の市民 が一番身近な危険を感じるのは交通事故にまきこまれるのではないかという危惧なのです。外国人労働者は日本 人と同様に運転免許証を持って自動車を運転しています。現実に交通事故は起こっております。けれども、外国 人労働者が本当に任意の自動車保険に加入しているのかという不安があるのです。任意の自動車保険に入ってい るかどうかというのは事故当事者にとって非常に大きな問題です。そのような状況を企業に話をしていきますと 現実的に先ほどお話しさせていただきましたように個々の会社が直接外国人を雇用していないのです。全て人材 派遣会社を通じて就労しているというのが実態ですので、そのような任意の自動車保険の加入状況も含めて実態 の把握ができてないというのが現状です。先ほどシュトック博士からのお話がありましたように国としてのこれ からの方針を明確にすることと、ある程度社会保障とか教育について縦割ではなく一元化された窓口的な組織を 設けて対応していただくというのが、私共地方からのお願いです。私たち地方自治体も色々な関係で取組みをし ていますが、なかなか日本語が通用しないということがネックになって、どうしても母国語の通訳を手配をして いかないといけません。その母国語の通訳をする人が非常に少ないという関係で、本当に行政運営を考えますと 大変難儀をしているというのが実態です。

太田コーディネーター

今通訳の話がありました。警察業務の遂行のために通訳の確保やそのための費用負担が大変だというお話でしたが、地方自治体でもそれに要する予算というのは大変なものなのでしょうか。

川岸市長

予算面で申し上げますと一部の窓口の対応とかあるいはまた色々な補助をするための説明とかいう関係で通訳 を雇っております。けれども、これを全ての業務、例えば、学校とは病院とかの色々な場面で誰でもいつでも同 じように利用が出来るという体制を構築するとなると莫大な費用を要することになります。

太田コーディネーター

ご苦労が良く判ったように思います。

今のご発言を踏まえて、どなたか役所の方で発言をしたいという方おられますか。役所内から外国人庁ができ たら良いというのはなかなか言いにくい話だと思うのです。

マスコミの立場から、そのような組織というのは必要だと感じますか。それとも、今の体制で対応できるのではないかという感じでしょうか。

緒方編集委員

即物的な言い方をすると、取材のとき大変困るのです。話を聞きに行ったら、いやそれはうちではありませんので、あちら行ってくださいとか、そのようなたらい回しにされて時間のロスがあるというのはあるのです。外国人庁、省でも構いませんが、そのような機関がドイツにはあるのなら既にそういう省庁を持っている国の制度を一度きちんと研究して、それが果たして有用な、日本の国情に合って有用なものかどうかというのをやはり考えた方が良いのではないでしょうか。川岸鈴鹿市長もおっしゃるように、一番迷惑を被るというか、事務が繁雑になるのは地方自治体です。外国人が居住している地域は一時期東京に集中していました。けれども、どんどん全国に分散していますから、そこを考えると、やはり国の窓口は1つという方が色々な事務を進める上で必要なことではないかと思います。

太田コーディネーター

この問題を徹底して議論するとなると、これは政治家の方を連れてこないと話が進まない話でしょうし、それぞれの役所は恐らく与えられた権限の中で精一杯努力をしていることだと思いますので、これはちょっとここでテーマを変えまして、実際社会の中でこの外国人労働者について、先ほど緒方編集委員のご発言の中であるように、国民がかなり不安に思っている部分があるとのことでした。そこのところを施策の実施でクリアして共生していく。お互いがお互いを理解し合って良い地域社会造りをしていこうという取組みを進展させる必要があると思うのです。先ほど鈴鹿市の取組みが紹介されました。一方、警察の方でもそのような施策があるように伺っているのですが、瀧澤国際捜査管理官、何かありましたらご説明お願いします。

瀧澤国際捜査管理官

先ほど申し上げたいくつかの対策では取締りが中心でしたが、もちろん、取締り以外にも対策はあります。例えばブラジル人の場合ですと犯罪統計によると3分の1位が実は少年による犯罪なのです。鈴鹿市長のお話にもありましたように、やはり学校に馴染めない、あるいは学校に行かなくなって結局居場所がなくて自分たちで徒党を組んでしまって、その内の一部が犯罪行為に走るというケースがいくつかの県で見られます。外国人の、特に、少年問題の対策につきましては警察だけでもやれませんので、警察と自治体、あるいは、場合によってはNGO・NPOと手を携えてその少年達の居場所づくりをするような活動をしていることもあります。全国的にそれを広くやっているかというとそれほどではありません。しかし、例えば三重県ですと四日市市とか鈴鹿の一部でも取り組んでいると聞いております。それから、愛知県あるいは群馬県とか、そのような外国人労働者の定住者の多い地域においては自治体とできるだけ手を携える努力をしていると聞いています。

太田コーディネーター

どうもありがとうございます。

では、労働行政の中での取組みというのはございますか。

小川課長

先ほどちょっと申し上げたのです。日系人の、特に青少年が不登校。不就労になってしまうと、犯罪とか非行に走りやすいという問題があろうかと思いますので、その点については、今年度からそのような若者に対して、例えば、何かイベントのときに出かけて行き職業相談の窓口を設けるとか、また、公立学校若しくはブラジル。ポルトガル学校等と連携して、そこの学校にハローワークの職員が行って、日本で働くためにどのような能力が必要かということについての説明をするという事業を現在始めています。それから、先ほどの市長から何回も、日系人は大企業に直接雇われているわけではなくて、人材派遣業者を通して大企業の工場に就労している。いわゆる間接雇用が多いという御指摘があったわけで、それは確かにそのような面があろうかと思います。けれども、そのような雇用形態は企業側の経営方針ということで、私の方でやってはいけないということは言えないわけです。けれども、ただ労働者派遣事業法が昨年の3月1日から変わりまして、今までは製造業の製造現場においては、派遣法にいうところの労働者派遣というのは認められていなかったわけです。しかし、実際上は請負契約の下請負という形態で働いていたわけです。しかし、今度は昨年3月1日から派遣が認められたということで、しっかりとその派遣と請負を分けて派遣なら派遣として適切にやってくださいというお願いを企業にしているわけです。派遣ですと、例えば安全衛生法が適用される関係になり、派遣先の企業責任が発生してくるということになります。このように派遣労働者に対してしっかりとした保護を図っていこうとしております。

太田コーディネーター

はい。ありがとうございました。今派遣の関係でお話が出ました。これに関連して、慶應義塾大学の太田先生からブローカーに関する質問がありますので、ここでお答をお願いします。これは、瀧澤国際捜査管理官に質問のようです。中国等アジアの国では現地で日本での就労の希望者をかなり公然と募るブローカーや代理店が存在しており、一般市民がこうしたブローカー達と接触できるほど社会に深くコミットしている様子が伺えるのですが、こうした状況について、何か情報をお持ちですか。これは、中国におけるブローカーということでよろしいですね。

瀧澤国際捜査管理官

ブローカーが一般市民に接触する、外国へ出稼ぎに行くときにそのようなブローカーに世話になるというのは一般的なようです。特に、中国の中ですとそのような動きが盛んな地域の代表例は福建省です。しかし、ブローカーと一口に言っても組織的な犯罪者もいれば、単なる出稼ぎの世話役みたいな人達もいるということで、合法。非合法が結構入り混じっているようなところがあると私は認識をしています。日本で摘発をした事例から向こうのブローカーの関与が分かるという事例がいくつもありまして、中国の中央の公安部を通じて福建省の公安部にも随分情報を伝えています。最近、蛇頭を相当取り締まったというように向こうの報道には出ていましたから、福建省側も特に公安部を中心にそういったブローカーに対する取締りに力を入れていることは事実だと思います。ただ、一般市民に対して、ではこのブローカーが違法だとか、このようなことをやってはいけないという広報啓発活動までやっているかというとそこはよくわかりません。それから、上海とかあるいは東北グループと言いまして黒竜江省だとか吉林省からくる人達もいるのです。そのような地域でブローカーを本格的に取り締まったかどうかよくわかりません。中国の中央政府の公安部に対しては、こちらから照会の形で色々な情報を送ります。その中の一部は、当然各地方の公安部には行っているとは思います。しかし、全部が全部きれいに情報が流れて

いるわけではないと思います。ですから、中国側との協力というのは、まだまだこれからやることはたくさんあると私は考えています。

太田コーディネーター

ありがとうございました。

それでは、次に、ちょっと犯罪と直接リンクする話というより、もっと大きな話ではあります。先程来から話題に出ておりますいわゆる「単純労働」についてどのように考えるのかということです。これは、ひいては犯罪に当然関係してくるわけでありまして、議論の中、先ほども触れたように、単純労働に従事する外国人については基本的に日本は受け入れておりませんし、ドイツでも受け入れていないと承知しております。けれども、現実には研修の形でありますとか就学・留学等の資格で入って、実は勉学をせずに単純労働に就いてしまっているというような現実があります。それを見つけて国外に出すという一つの取締りの形で現在は推進されているわけです。しかし、逃げ隠れをしながら犯行を重ねていくという実態をかんがみると、これはもう単純労働について制度化してそれをきちんと管理するというような運用の仕方が望ましいのではないかという議論を展開している人達もおります。現実には研修で入ってきて、実は研修と言いながら単純労働で、しかも研修だということで給料はあまり払われていない。これは労働なのか研修なのかどちらなのかということで、単純労働を在留資格として創設をし、その労働者市場の管理をする法制を作るべきだという提言でありますとか、単純労働者に研修実習制度を創設して、ビザ管理及び企業管理の中でそれをきちんと見ていくべきだ。それが、ひいては犯罪を減らすことができるのだというような話がございます。このような考え方、そして現実をどのように把握するのかという観点から、上原企画官、何か御意見ありますか。

上原企画官

単純労働という用語は、政府の方針である雇用対策基本計画の中にありまして、現在の政府方針としては、先 ほど小川課長からお話があった通りです。私は、実は個人的には単純労働というように一括りにして議論するの が本当に良いのかという若干の疑問を持っているところであります。その前にちょっと一部誤解のあるところを 修正させていただければ、研修技能実習制度というのは、ご承知の通り、わが国の人造りを通じての国際貢献で ありますから、これを単純労働として悪用されているのであれば、適正化を進めるべきであろうというのが私共 の基本的な考え方であります。留学生にしても同じでございまして、留学生は勉学のために来ているわけです。 日本は世界的にも非常に物価が高いため、アルバイトで若干の生活資金を補うことが認められています。欧米等 での留学というのは非常に勉学が厳しくアルバイトをしている暇はない位なのです。そのアルバイトが認められ る労働時間も欧米と比較して若干日本は緩やかという気がします。けれども、本来は勉学が中心でありまして、 外国人留学生のアルバイトが労働力として見なされるというのはいささか趣旨が逆転しているわけであって、労 働が主であればそれはもう違反行為としてやはり適性化を図っていくべきだろうと思います。この二点について 先決問題として、趣旨に則った適正化を進めるべきと思います。その上で、いわゆる単純労働という問題が出て くるわけであります。現在は専門的・技術的な人材に限っていますが、この点は世界的にも、ドイツもそうです。 特に「高度人材」の獲得というのは世界的にも必要不可欠なところにあるわけです。その人材の知的なあるいは 国家的な活用に経済の活性化があるわけです。そのような状況の中で日本としてもそのような「高度人材」確保 のインセンティブを図るための資格制度の整備というのをしていかないといけないと思います。ただ、これから の人口減少社会の中で、それだけで社会の求める需要に対応できるのか。カバーできるのかという問題は依然と して残る。そこのところが小川課長と少し違うところで、基本的には今すぐどうなるという問題ではないのです が、もっと2030年、2050年というスパンを見越して中長期的な観点から、現行制度の下で入れている専門的・技 術的分野以外の部分についてどのように考え方を整理するか。今こそその政策判断を論議する段階ではないかと いう認識で、検討してまいりたいというのが私共の考え方でございます。

太田コーディネーター

小川課長、いかがですか。

小川課長

先ほど詳しく申し上げました通りです。けれども、そもそも日本人の失業者、また若者のフリーター・ニート 等のいわば若年失業者をどのようにするかという問題があります。そのような中で、彼らを放置して外国人労働 者を受け入れるというのは、やはりいかがなものかというのがまず基本的な考えとしてあります。それから、本 当に若年失業者を全部雇用してもなお労働力が不足するような、例えば、その2050年とか、そのような将来まで はよくわかりません。懸念の一点目は、本当にいわゆる「管理した受入れ」という制度が本当にうまく機能する のかという疑問です。世界中で、そもそも単純労働について受け入れるということを言っている先進国はどこに もないわけでして、たまたま旧植民地から受け入れたとか、その歴史的経緯で入れるとかそういった例はありま すが、そのくらいです。また第二点として、本当に、例えば、三年経ったら本当に帰りなさいと言えるかどうか ということです。よくある場合として、逆に企業側。雇い主側の方が、三年経ったけれどもこの人は良い人だか らもっといてくださいということはありえます。すると、家族を呼び寄せる。家族が呼び寄せると子どもが出来 てくる。そうするとだんだん日本に定着してくる。そのような状況では、今度は逆に人道的に帰せなくなる、と いうのが大体の世界的なパターンなのではないのでしょうか、以上のことを考えたときに、これは判断の問題で すから、「それでも良いのだ。どんどん外国人労働者を受け入れて日本は多民族国家になるべし」という価値判 断もあるでしょうし、人口減少を補うために毎年毎年100万単位で受け入れても良いのではないか、という発想 もあるかもしれません。それは、恐らく個々人のご判断の問題ですし、ひいてはそれについての国民的コンセン サスが得られれば、そういった判断もあり得るかもしれません。けれども、その場合あくまでもそれについての メリット・デメリットの比較衡量が必要になります。つまり、当然通訳の配置、教育等の社会的コストも増大し てきますでしょうし、まさに今回のフォーラムのメインのテーマである治安関係の問題も出てくるかもしれませ ん。そのような問題について一つ一つと議論した上で初めて、デメリットを考慮してもやはり入れた方が良いの だという判断に至るのではないかと考えております。また、人が足りないから入れたという場合において、皆さ んご存じのように景気には山谷がございます。人が足りないから入れました。だけど、その3ヶ月後はまた生産 が減ってしまうかもしれない。入れた人、では3ヶ月経ったからそれが余剰になってしまいました。だから、ク ビにすると今度は外国人失業者になってしまいます。これは、また凄い社会の不安定要素になりかねないという 問題を考えた上でやはり慎重に国民のコンセンサスを得た上で考えていくべき問題だろうと考えております。

太田コーディネーター

どうもありがとうございました。

緒方編集委員は、先ほどのご報告の中で単純労働は受け入れるべきではないのかというようなお話だったので すが、今のお二人の話を踏まえましていかがでしょうか。

緒方編集委員

上原さん・小川さんのおっしゃることは非常に良く分かるのです。ただ、とにかく日本を未だにジパングと思っ ている中国人が現にたくさんいて、密入国は毎年増えているとは言いませんが、一定の数があります。密航の斡 旋組織の蛇頭等を使って大量に入国してきます。彼らがあちこちで犯罪を起こし、捜査に要するコスト、あるい はその犯罪に遭う被害、このような社会的なコストというのは、このまま何もしなければ、増えることはあって も減ることはないと思うのです。国民のコンセンサスをどう得るのかというのは非常に難しいでしょう。けれども、一度受け入れてみるというのは、他国がやっていて成功例がなければ、日本でやって初めて成功したらこれは全世界に誇れることでもありますし、やってみる価値はあるような気がするのです。現状だと何も変わらない。むしろ状況は悪化するという感覚は持っているのです。

太田コーディネーター

ありがとうございました。この問題は、恐らく国民的な議論を将来、それほど遠くない将来論点を整理して議 論されるものと思います。ここでは結論を出す必要はありませんので、今のお話を聞いてシュトック博士、ドイ ツでも単純労働は当然入れていないと理解をしております。今の発言を聞きまして何か感想はございますか。

シュトック博士

私の仕事というものは、犯罪捜査の話でございますので、ちょっと専門外の形ということになりますが、ドイ ツの市民としてなら一言申し上げさせていただくことができると思います。私はこのパネルディスカッションで 今日も意見を求められました。ドイツは戦後の1950年代1960年代の時期外国人というものをたくさん入れました。 そのおかげで、南の方からドイツにやってきた人達が、いわばドイツが産業国家になる過程で働いてくれたわけ です。けれども、その頃は、例えばイタリア、スペインから来た人達は、また2、3年経ったら、またイタリア・ スペインに帰ってくれるだろうと考えていたわけです。しかし、私が先ほど申しましたように、平均的なこうし た外国人労働者は概ね15年程ドイツに滞在して労働に従事し、やがて帰国の時期が到来すると今度はこのままド イッに滞在しつづけたいと言うようになったのです。そして帰国するどころか、むしろ家族を呼び寄せたり、家 族をそこで作ったりしていったというわけです。ドイツの経済がその後状況が変わって、もはや成長著しい工業 国、第2次産業の国というよりは第3次産業の国へと変貌を遂げました。サービス社会に変化したのです。非常 に状況が変わっていったというわけです。すなわち、労働力というもの、少なくとも単純労働者というものはド イツではもはやあまり必要ではなくなっていった。それに対して、非常に質の高い労働者に対するニーズという ものは現在でももちろん必要としています。国際的にそのような高い能力を持つ労働者に対する需要というもの は、非常に強くあるわけです。現在の世界の一般的な傾向としては、やはり単純労働者よりは高度技術者、高度 な能力を持つ人達に対するニーズの方が大きいのではないかということであります。例えば、掃除をするお手伝 いの女性を求めたならば、100人も200人もそうした応募があったとして、その中で3人か4人だけしかドイツ人 はいないのです。つまり100人中ドイツ人は3人か4人であって、96、7人の人々は、ドイツ人ではありませんで した。つまり、ドイツの中ではそうした単純労働をしたいというドイツ人の数は本当に少なくなっているという こともあります。一方でドイツでは、現在では500万人の失業者がいるわけです。つまり、この社会の中におい て非常に不均衡・アンバランスな状況があるわけで、これは社会全体の中で何とかバランスを作っていかなけれ ばならない。つまり、ニーズはあるのです。けれども、人口状況においては、これは日本と同じように少子化が 進展しており、ドイツの場合の出生率は1.4であります。けれども、少子化があり、高齢化がありというドイツ の状況の中で、この労働力に対するニーズというものがあり、より外国人を入れることによってこのニーズを補っ ていかなければならないという状況があるわけですから、そうした外から来る労働力というものをどのような形 の労働力にしたいかということを考えていかなければならないというわけです。これは社会内のストレスが蓄積 することで、爆弾を抱えるような形になっていくわけで、それが犯罪の発生をもたらす下地になるのです。です から、そうした連関を見ていくと、非常に大きな文脈の中でこのような問題を見ていかないといけないと思うの です。ですから、私は、このような問題に関しても日独共同でこの将来どのようにすれば良いのか。日本とドイ ツとは1万キロも離れています。けれども、この問題の構造というものは非常に良く似ているわけでありますか

ら、ここで共通の基盤に立って、議論できるということが非常に幸せなことだと思っております。

太田コーディネーター

どうもありがとうございました。大変示唆に富んだちょうど締めくくりにも良いお話をしていただいたように 思います。

実は質問があと2つございまして、これは共に上原企画官宛に来ていますので、最後にこの質問にお答えいただいた後に、各パネリストから本当に2,3分ずつ位で締めのお話をしていただければと思います。本来ならば、例えば、外国人の人達に対してどのような多文化共生の施策を構築するべきなのかとか、それから外国人労働者の子どもの就学についてどう考えたら良いのかなど、もっと議論したい部分はあるわけであります。しかし、時間の関係でそのような形にさせていただきたいと思います。

一つは千葉県の方から出た質問です。留学。就学にも絡む話です。先日入管法の改正が行われたことについて日本語学校や大学等の留。就学生の受け入れ先の先生から質問を受けました。出席率の低い者に対する除籍措置を処分を行い通報します。その後、彼等はその処遇はどのようになるのでしょうか。学校側は、自分たちの経営のため、素行不良者をどんどん除籍にするため、その存在が宙に浮いた形で犯罪者予備軍が増えているのではないでしょうか。これに付け加えて、そもそも留。就学生に対する語学レベル等のハードルが低すぎはしないのでしょうか。これは、本質的には文科省への質問であろうかと思います。ですが、一応入管行政へということでお尋ねします。もう一つの質問は、慶應義塾大学の太田先生からです。入国審査や入国警備の方々、大変な激務が続いていると承知しています。一定の限りある人員の中で不法就労の摘発をどのようになさっているのでしょうか。また、不法就労助長罪関係の摘発のための活動はいかがですか、というご質問です。これは、入管の厳しい現状についてお話しいただければと思います。

上原企画官

それでは、千葉県の方からの質問からお答えします。素行不良者を次々に除籍にしているというのは初めてお 聞きしたわけです。先ほどもちょっと触れましたが、昨年の12月2日から施行されている在留資格取消制度とい うのができました。例えば、留学生が学校を除籍されたということは、既にそこでもう勉学活動を行っていない ということになるわけです。その状態で専ら就労活動に従事しているとなると、これは資格外活動ということで 退去強制の対象者になりますし、仮にそういう活動をしていなくても、他の学校に移っているならばともかく何 もしないでいると、その留学の活動を3ヶ月以上しない場合は、在留資格の取消しの対象ということになります。 もちろん取消しに当たってはその本人に弁明の機会を与えることになっております。ですから、いずれにしまし ても、その状態が続くとなると、どちらかの手続を取るということになろうかと思います。問題は、この除籍さ れた人がどこに行ってしまったかという部分なのだろうと思います。そこのところは、学校側にしましても在籍 管理上の観点から除籍にすればそれでこと足りるというのは、いささかどうかなという気がします。どこまでそ の学校側の方で追跡ができるかということはありますが、そのための取組というのはお願いをしたいと思ってお ります。それから、語学レベル、これは基本的にはその受け入れ校がどの程度のハードルで行うのかという入学 の選考の問題だろうと思うのです。一応在留資格認定証明書交付の際のレベルとしては、2級を目安にやっては いるのです。文科省や外務省などが海外で実施する日本語留学試験とか日本語能力試験というのがあるのですが、 中国から来ている留学生は中国ではそのような試験がないと言っています。そのあたりの点は、海外で日本語能 力試験等を実施して、それを入国審査のところで活用していきたいと思うので、これらの省庁についてはそのよ うな取組みを強化してもらいたいと実は思っています。

それから、太田先生のご質問についてなのですが、実は入管の組織というのは、非常に小規模でございまして

退去強制を担当する職員、入国警備官と言います。けれども、全国で1,100人位、それから入国在留審査の方を担当するのが入国審査官と言います。これが、1,300人位、これで全国をカバーしています。非常に苦労しています。けれども、このような態勢の中で出入国者数5,000万の人々に対する業務や不法滞在数25万の人々を5年間で減らさなければなりません。そこで摘発取締りにつきましては、主に警察との合同摘発というものを恒常的にやっています。特にターゲットを悪質なものにするという重点指向をして、期間を定めて集中的に実施する取組みを行なって、それなりの成果を挙げています。取締りは、不法滞在者が集中して居住している東京が中心となりますが取り締まるのです。けれども、東京で取り締まると、地方に拡散していくのです。そのため、結果的には全国で着実に実施していかないといけないところです。それから、不法就労助長罪の関係は、悪質な雇用主とかブローカー等がいれば、警察においてその刑事手続を進めていただく。あるいは、入管の方で独自にその端緒を入手した場合については、告発・通報という形で情報提供しまして、捜査を開始していただくということで、背後組織の方の取締りを強化していく必要があるだろうと思います。これは、警察と共通の認識を持っています。

太田コーディネーター

どうもありがとうございました。

それでは、もう時間になりましたので、最後1、2分ずつ位各パネリストから締めの言葉をいただければと思います。今度は、順番を逆にして、緒方さんの方から1、2分何か言い残したことがあればよろしくお願いします。

緒方編集委員

特に言い残したことはございません。色々な取材の過程で色々な世界の人と会うのですが、とにかく気になっているのは、最近会った日本の暴力団の人の話です。その人によると暴力団といわゆる不良外国人とりわけ中国人の結びつきというのが非常に以前にも増して密接になっている。警察が摘発する事件でときどき日本人のヤクザと中国人が組んで盗みをやったり強盗をやったりというのがあります。けれども、そのヤクザによりますと、非常にシステマティックに役割を分業して、ますます普通の日本人がいつ誰がどこで被害に遭ってもおかしくない。そのようにまさに体制作りが進んでいると言えます。この両者とも目的はカネなのです。日本の暴力団も警察の厳しい取締りにより資金活動が非常に制限されて食い詰めている連中がたくさんいます。組織に属しているようなそこそこの幹部であれば、それまでの任侠道に反するような犯罪には決して手を染めません。けれども、一旦組を破門乃至絶縁あるいはしのぎに困って飛び出たはぐれ者、これと不良中国人等が手を組むと恐らくはとんでもない事態になると言われているため、色々な事案を今取材をしているところです。非常に不安な気持ちです。以上です。

太田コーディネーター

はい。ありがとうございました。 では、川岸さん、お願いします。

川岸市長

このパネリストに加えていただいたのですが、役割を果たしておりません。ただ、この犯罪という観点では、 鈴鹿市に居住している外国人はそのような目的での居住はしていないと思っております。外国人でも居住してい るからには一市民という関係で受け入れをしながら精一杯の行政サービスを展開をしていきたいと考えておりま す。お話しした問題は、鈴鹿市だけということではなくて、外国人の集住する15都市に共通の問題なのです。集 住都市会議は、静岡の浜松市の市長が中心になって展開をしています。都市会議で意見交換・情報交換をしなが らより良い行政サービス、また本当に住んで良かったと外国人から言われるような都市造りを目指して取り組ん でいきたいと考えております。どうもありがとうございました。

太田コーディネーター

ありがとうございました。

では、紀陸常務理事お願いします。

紀陸常務理事

誤解のないように申し上げたいのです。先ほど外国人庁の話が出ました。この外国人庁というのは、今現在各省庁が所管しているその役割分担を全部横串入れて統合するという意味ではなくて、全体のこれからの外国人の施策のあり方を基本的に大きく立案していただいて、今、現在各省庁が行う事務を調整していただくような機構の創設を、という意味です。特に私共はこれから先行き将来、やはり少子・高齢化の中で外国人労働力に依存する場面がもっと拡がると思うのです。基本的に、宮澤先生がお書きになっているように、場合によっては生産工程の中にももっと単純的な部分の労働力に外国人の方々お願いするところが増えてくるかもしれない。そのような場合には、やはり外国人労働者に関する政策の切替になるのでしょう。そのようなことを現在各省庁にご連絡させていただいております。けれども、そこだけではなかなか大きな変換ができないとなると、やはりその上で内閣府の中に方向転換を論議でき得るような機関が必要だという意味で、外国人庁の立案ということを申し上げている次第で、その点は誤解のないようにお願いをしたいと存じます。以上です。

太田コーディネーター

ありがとうございました。

それでは、小川課長お願いします。

小川課長

今日はお招きいただきありがとうございます。随分厳しめのことを申し上げたので、凄くネガティブな人物のように思われているかもしれません。けれども、1つだけ申し上げたいのは、いわゆる専門的・技術的分野の労働者につきましては、わが国の受け入れ政策とか受け入れ制度というのは、諸外国に比べてもむしろ幅広いものだということについて一言だけ触れたいと思います。例えば、わが国の在留資格の「技術」とか「人文知識」、「国際業務」というようなカテゴリーは、8分アメリカの「11 BB」と極めて近いものだと思うのです。しかし、学歴要件でもアメリカの例えば「11 BB」だと大卒以上となっています。日本の場合ですと、その学歴要件は、短大とか高専でも大丈夫とか、また受け入れ期間につきましても「11 BB」だと最大6年間となっています。けれども、日本でしたら、その在留期間の更新が可能である。また数量制限につきましても、日本はありません。けれども、アメリカでは年間6万5000人と決まっている。また、手続的にも、日本でしたら、日本人が従事する場合と報酬と同等額以上の報酬を受けることということが決まっています。けれども、アメリカでしたら「就労ビザの発給」に先だって国内労働市場に悪影響を及ぼさないことについて、いわゆる労働市場テストが必要だということもあります。要は、そのような「高度人材」というか、ある一定以上の労働者につきましては日本の受け入れ政策というのはむしろ外国に比べても広いということについてだけ申し上げたいと思います。

太田コーディネーター

どうもありがとうございました。

では、上原企画官お願いします。

上原企画官

外国人ないし外国人労働者の受け入れということにつきましては量的には間違いなく今後増えるでしょう。そのときにどのような視点を置くかというのは、ドイツの経験を踏まえれば、人であり生活者であるのだ、と思い

ます。つまり、これまでは入れる入れないの入国の局面だけで議論したものが、このような量的な増大に伴って、入国後の管理をどうするか。つまり生活者として地域との関係、結びつきが非常に強くなってくるわけですから、そのような視点からどのような対応を取るべきかという問題が非常に重要になってくるのだろう。そのような気がしています。 1 点だけ追加でお話します。私共には出入国管理基本計画という計画があります。 1 日までパブリックコメントをやっておりました。平成12年に第 2 次の基本計画を出していましたが、一応 5 年経ちまして、新たな出入国管理基本計画を今策定しているところです。その中で網羅的に幅広い観点から入管行政の指針というものを打ち出したいと考えております。

太田コーディネーター

どうもありがとうございました。

では、瀧澤さん。

瀧澤国際捜査管理官

はい。取締りの側面から言いますと、先ほどの緒方さんの指摘というのは極めて貴重な話でありまして、日本側の組織犯罪と外国人の組織というのは結構結びつきを強めています。そのため、今後の取締りの重点というのは、まさしくそこの部分にあるのだろうと私は思っています。それが、取締りに関する部分です。

それから、外国人の受け入れとか単純労働者の受け入れについては、国民的に良く議論をしていただきたいと思っているのです。我々の経験から指摘をしていくとすれば、先ほども申し上げたのですが、人間は一旦受け入れたら、本人が出ていく気にならない限り退去させるのは大変な困難を伴うものだということがあります。一旦受け入れてしまって、ちょっとまずかったから出てもらおうか、というわけにはいかないという指摘をしておきたいと思います。そのような要素を十分に考えて色々な議論をしていただければと考えております。

以上です。

太田コーディネーター

はい。宮澤先生、何かございましたら。

宮澤名誉教授

外国人の問題というのは、これは単に刑事政策だけの問題ではなくて社会政策との関わりが非常に強いわけです。日本が将来生き残る、殊に今後20年以降国際社会の中で生き残るための非常に大きなキーワードが外国人問題なのです。これをフォーラムでやりませんかと警察庁の担当から言われたときに「悩ましい問題です」ということで、果たして他官庁の人が来てくださるだろうかと私自身もちょっと心配していたのです。ところが、やはり皆さんそれぞれ心の中で、これはもしかすると大変な問題なのだということを皆さんそれぞれ縦割りの所管業務の中でお考えになっておられたのが、今日こうやって横に繋がった問題として、本当に日本の将来が関係する問題なのだということの認識が深まったことを大変嬉しく思います。また、同時に、外国人労働者問題でドイツは失敗した。だから、もうその轍を踏むべきでないという実に単純極まりないことを刑事政策家と称する輩が言ったりしていますが、やはり、そのような論調を改めたいと思って、ドイツ専門家がどのように考えているかというのを、実際に犯罪で苦しんでおられるドイツの連邦警察庁のシュトック博士に来ていただいて、率直にシステムに対抗するにはシステムをきちんと作らなければならない。まさにこれは今までドイツは割合に縦割りだったのが、横に連携しながら情報を共有しているという、これが伝わったのは大成功だと内心では思っています。やはり日本も真剣に対応して欲しいと思います。敵は組織的に動いているのですから、こちらもきちんとカウンターシステムを整えるというのは大事なことです。それにしても、社会安全という意味では、このようなイベントを財政的に支えてくださいましてどうもありがとうございました。外国人犯罪問題というのは本当に大変重要な問

題ですので今後ともよろしくお願いします。

太田コーディネーター

どうもありがとうございました。

シュトック博士、最後に何か感想を一言だけお話しいただいて締めにしたいと思います。

シュトック博士

はい。ありがとうございました。最後のお言葉をいただき、言って良いということで大変感激しております。 非常に難しいテーマであったということは恐らくここに参加されている、あるいは聞かれている皆様も感じてい ただいたと思います。もう1度まとめますと、ヨーロッパでは、特に国境の管理といったものがなくなりつつあ ります。そして、多文化社会、これは素晴らしいものであります。外国人犯罪が多発する社会という中でも決し て忘れてはいけないのは、このような多様な文化があるということは素晴らしいことであるということでありま す。また、ドイツの市民も日本の市民も、こういった外国人の犯罪問題について非常に心配しているという事実 もあるかと思います。特に重大犯罪については、犯罪組織による犯罪、あるいはテロまで含めて考えると、外国 人が非常に大きな役割を果たしているという事実から目をそらすこともできないと思います。今日の議論の中で 特にドイツとヨーロッパの視点といったものが、外国人犯罪といったものが、警察そして司法関係者の問題であ るということであります。特に予防的な視点ということが、我々にとって重要になっています。警察官は恐らく どの社会でも予防措置といったものに力を注ぐ。つまり、犯した者を取り締まるのではなくて、そもそもそのよ うな事態が起こらないようにします。これが一番警察政策にとってこれから重要になるだろうと感じております。 もちろん警察だけの課題ではなくて他の社会の皆さんにも恐らく自治体であるとか市長村であるとか、それぞれ の権限の中で、もちろん個人も市民もそれぞれの特に努力をして、特に、若い外国人については手を合わせて協 力していくべきだと考えております。そして、統合する同じ社会の中に共に暮らしていく形を探るということに おいて私達がどのような能力をもっているのか。可能性をもっているのかということも考えていかなければなら ないと思います。ドイツと日本の警察が今後とも協力して情報交換をし、これからも一緒に手を携えて経験を交 換しましょう。そして、情報を交換し経験を共有することによって色々な問題を解決していきたいと考えます。 非常にたくさんのことを学びました。恐らくまだこれからもまだ日本から学ぶことがたくさんあるかと思います。 また、私がドイツの視点について申し上げたことをいくらかでも参考になっていただければと思います。最後に 通訳チームにどうもありがとうございますと申し上げます。また、聴衆の皆様に一日中耳を傾けてくださったこ と、それから私をここに招いてくださいました皆様にその努力に対して3つ目のお礼を申し上げたいと思います。 どうもありがとうございました。

太田コーディネーター

本来私が言うはずのことまで言っていただきまして大変ありがとうございます。それでは大変長時間にわたり ました。パネルディスカッションは、これで終了させていただきます。このパネルディスカッションが、またこ の午前中の講演も含めましてこのフォーラムが外国人犯罪を考え、さらには日本の国の形を考える縁になれば大 変嬉しく感じるところでございます。パネリストの皆様、そしてシュトック博士、宮澤先生、大変ありがとうご ざいました。また、聴衆の皆様も大変長い時間ありがとうございました。お礼を申し上げたいと思います。それ では、パネルを以上で終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

平成16年度警察政策研究センターの活動概要一覧

平成16(2004)年

- 4月 所長及び教授が中央大学総合政策学部、同大学院総合政策研究科、東京都立大学法学部、 立正大学文学部などで講義を実施したほか、本庁各部局職員の講師派遣を斡旋するなど警 察政策に関する研究の発展及び普及を図った。また、慶應義塾大学大学院法学研究科とと もに、各国のテロ対策法制について共同研究を実施した。
- 5月 22~23日 日本刑法学会第82回大会(会場:広島大学)に出席。
- 6月 12日 日本被害者学会第15回学術大会(会場:早稲田大学)に出席。
 - 30日 日英犯罪減少対策フォーラム「犯罪対策としてのDNA型情報の活用について~英国の制 度を参考に | (講師:ジョン・グリーブ氏 (バッキンガム・チルテン大学教授、勝又義直 (国立大学法人名古屋大学医学部教授)) を開催(会場:グランドアーク半蔵門)。
- 7月 2日 大阪府警察本部において、上記フォーラム(日英犯罪減少対策)のイギリス人講師による 講演会を開催。

教授が、昨年度に引き続き、国家公務員 I 種試験専門委員(行政)として、試験問題の作 成・検討に参加(~12月)。

- 5~16日 教授がイギリス・ポーツマス大学を訪問し、同所で開催された英国犯罪学学会に出席し、 「日本の犯罪情勢と警察の対応」について講演し、研究者との意見交換を行った。また、 ロンドンの日英協会においても講演を行った。
- 9月 8日 大阪府警察本部において、警察政策フォーラム(市民生活の自由と安全~各国のテロリズ ム法制の現状と課題)(講師:ジョン・ユー氏(米国・カリフォルニア大学バークレー校 ロースクール教授)、オリバー・レプシウス教授(ドイツ・バイロイト大教授)を開催 (会場:プリムローズ大阪)。
 - 11日 グランドアーク半蔵門において、上記フォーラムの講演者による講演会を開催。
 - 15~18日 教授が台湾を訪問し、同所で開催された「セキュリティ業及び治安に関する国際会議」に 出席し、「日本における警備業」について講演し、研究者との意見交換を行った。
- 10月 23~24日 日本犯罪社会学会第31回大会(会場:青山学院大学)に出席。
- 11月 11日 日本鑑識科学技術学会第10回学術集会(会場:ホテルフロラシオン青山)に出席。
 - 20~26日 所長が、仏内務省高等治安研究所への訪問及びパリ警視庁におけるコムスタッドに関する 警察署の活動評価会議に出席し、日仏の治安情勢について最新の情報を交換した。
- 28日~12月4日 教授が、イギリスにおける新たな法制による地域住民を巻き込んだ自治体主体の少年非行 防止対策の運用状況について調査した。
- 12月 1日 警察政策研究会「韓国警察の現状と警察学の発展」(講師:イ・ファンウ氏 (東國大学校 警察行政学科教授兼東國大学校行政大学院院長)、ピョ・チャンウォン氏(韓国警察大学 校助教授))を開催(会場:グランドアーク半蔵門)。

平成17 (2005) 年

- 1月 19日 懸賞論文「21世紀においてあるべきわが国のかたち」授賞式(会場:グランドアーク半蔵 門)
 - 26日 警察政策研究会「犯罪情勢の科学的分析に基づく犯罪抑止対策」(講師:ローレンス・シャー マン氏(ペンシルバニア大学犯罪学科長、国際犯罪学会長))を開催(会場:警察庁)。
- 3月 2日 日独犯罪減少対策フォーラム「来日外国人対策を考える」(講師:ユルゲン・シュトック 博士(連邦刑事警察庁犯罪捜査科学研究所長)、宮澤浩一氏(慶應義塾大学名誉教授))を 開催。(会場:グランドアーク半蔵門)。
 - 4日 大阪府警察本部において、上記フォーラムの講師による講演会を開催(会場:プリムロー ズ大阪)。